

コロナ禍、あいつぐ大河川氾濫流域災害に思う

—あらためて公共政策を見直し、
持続可能な農林業の道筋を考える—

2020年8月13日

コロナ危機をどのような視点でとらえるか

◇新型コロナウイルスの特徴

いまだ、新型コロナウイルスの宿主動物は特定されていないが、コウモリを宿主とするウイルスに遺伝子学的に近縁であることが分かっている。コウモリから直接ヒトに感染したのか、ほかの中間宿主(他の野生動物か家畜か)が存在し、その宿主から感染が起こり、拡大したのかはまだ解明されていない。

◇発生要因

- (1)熱帯林地帯(西・中央アフリカ、東南アジア等)の大規模森林破壊
- (2)自然との調和を考慮しない、農畜産業の拡大(豚の大規模飼育、カカオ、ゴム、マンゴー等の農場)が、オオコウモリを引き寄せた。
- (3)ウイルスの宿主となる野生動物(コウモリ、ハクビシン、センザンコウ等)の市場取引から病原体が広がった。

◇人間による無秩序な生態系への侵入、環境破壊による都市開発と人口移動、過密都市の形成が世界的な感染拡大(パンデミック)を引き起こした。

世界自然保護基金(WWF)の告知

◇WWFが6月17日の報告書で、次のパンデミックを防ぐうえで、健全な環境、人間の健康、動物の健康を一つの健康と考える「ワンヘルス」アプローチを告知

- (1)感染症を拡散させる恐れのある野生生物の取引と消費を抑制すること。
- (2)森林破壊を防ぎ土地利用の転換を抑制すること。
- (3)持続可能な食糧の生産と消費が可能な社会に移行すること。

以上の「告知」を全世界に発信

◇上記の告知は、コロナ危機からの経済再生のあり方に大きな示唆をあたえるものである。済成長至上主義の開発優先、環境破壊政策を見直し、持続可能な開発目標(SDGs)を掲げた、社会、経済システムへの転換をめざす、新たな公共政策にむけた、国、地方自治体、地域社会の多様な住民グループの協働活動に期待したい。

公共性をめぐるせめぎ合い

◇コロナ対策で、公助(財政で措置できる範囲)、共助(地域の皆で協力し合う)、自助(自分の身を自分で守る)の三者のパートナーシップが強調されている。

◇昨今の国の様々な政策をみると、本来、国が財政支援を基本にきちんと措置すべき公共事業の領域も、民間事業団や住民の自助努力に丸投げしているケースが目立っている。特に、農林水産業は、日本の産業構造の位置付けで、他産業との生産性や所得均衡が施策の中心におかれ、輸入農産物との市場競争にさらされてきた。

◇しかし、一方で、農林業の多面的機能に注目し、「公共の福祉」の観点から関係部局の基本法を見直しがなされ、制度設計にも影響してきている。

ここでは、農林業に関わる基本法に注目する。

国政における基本法の位置と意味

- (1) 基本法とは、国政に重要なウェイトを占める分野について国の制度、政策、対策に関する基本方針・原則・準則・大綱を明示したものの。
- (2) 基本法の特質として、まず、それが憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしている。
- (3) 基本法は、それぞれの行政分野において、いわば「親法」として優越的な地位をもち、当該分野の施策の方向付けを行い他の法律や行政を指導・誘導する役割を果たしている。

◇我が国の農林水産業に関わる基本法

- ①林業基本法（1963）→森林・林業基本法（2001）、
- ②農業基本法（1961）→食料・農業・農村基本法（1999）
- ③土地基本法（1989）、④環境基本法（1993）、⑤循環型社会形成推進基本法（2000）
- ⑥水産基本法（2001）、⑦食品安全基本法（2003）、⑨食育基本法（2005）
- ⑩生物多様性基本法（2008）、⑪水循環基本法（2014）、⑫都市農業振興基本法（2015）

日本の現状と課題ー環境破壊と過密都市化

- ◇日本は戦後の高度成長期に太平洋ベルト地帯に商工業と人口が過度に集中、それは中山間地域の過疎化を同時に推し進めてきた。今回のコロナ感染者数も、特措法対象の7都府県に京都を加えた地域が68%を占め(4月時点での報道)、その後、緊急事態宣言解除後にGOTOトラベル政策の下で、全国に感染者が広がったが、東京、大阪、愛知などの三大都市圏の主要都市の感染拡大が顕著である。
- ◇また、コロナウイルスパンデミックのさなか、7月の集中豪雨は、日本の三大急流の球磨川、最上川氾濫による甚大な被害をもたらした。いずれも100年に一度といわれるくらいの水難で、地球温暖化による異常気象をもたらした気候危機によるが、上流の森林破壊及び流域の耕作放棄地や用排水路の老朽化などが直接の要因になっている。

世界の森林(熱帯林)の減少・劣化

(1)年間1,130万ha(日本の国土の約30%の減少)

(FAO国連食糧農業機関の1990年~1995年の推計)

(2)森林減少(特に熱帯林)の要因

- ①過度の焼畑耕作、②薪炭材の過剰採取、
- ③林業以外の用途(放牧地、農地など)への転用、輸入穀物の大規模開発
- ④商業伐採—製材用材、パルプ、チップ用材の供給

(3)森林減少・劣化の影響

- ①そこに生息する野生生物種の減少、②土壌(表土)の流出
- ③森林に蓄積された炭素がCO₂として放出されることによる温暖化の進行
- ④水源の涵養機能や熱循環、海と陸との相互作用機能の低下

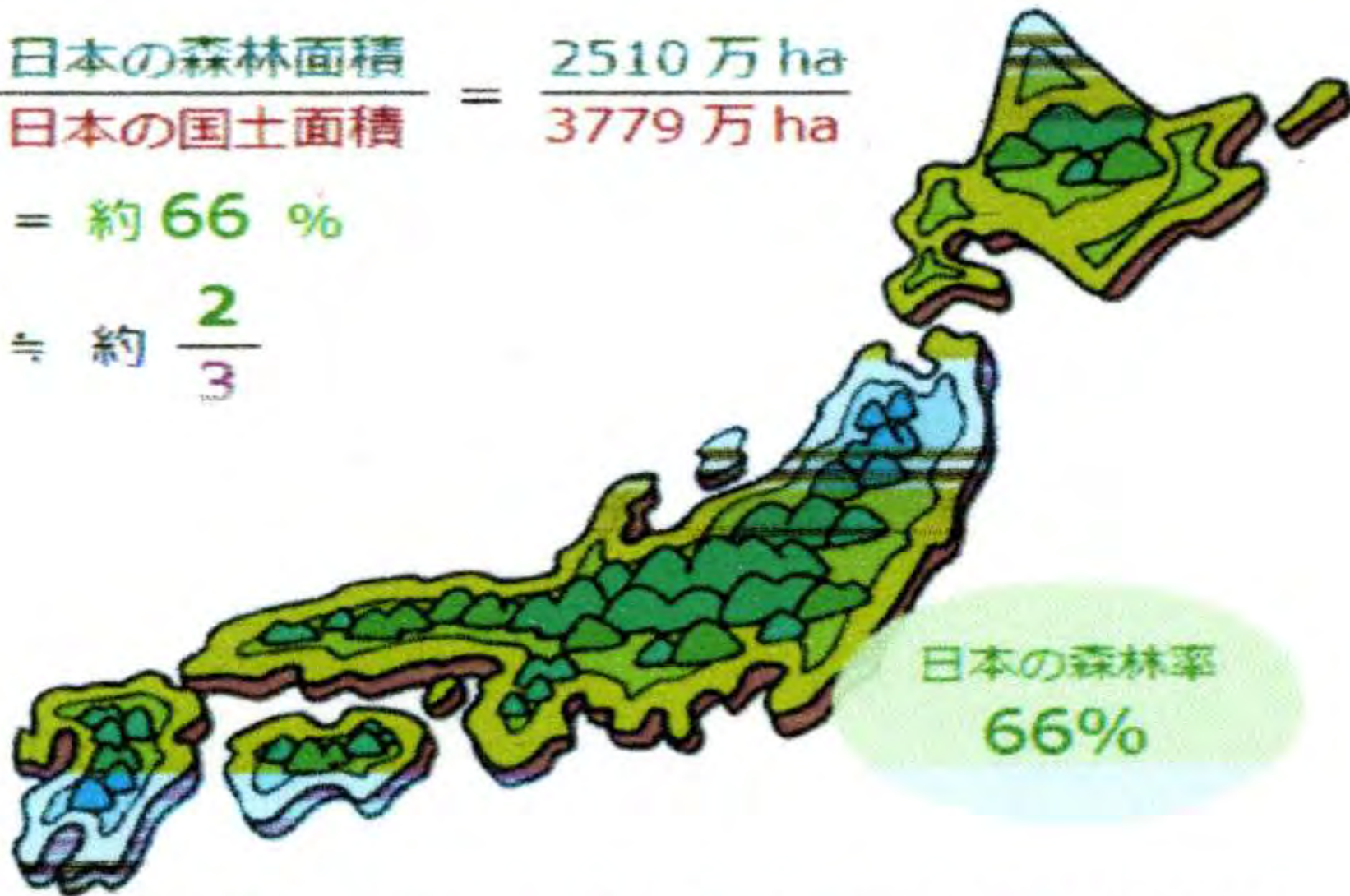
◇新型コロナウイルスの発生源になり、地球温暖化による異常気象が世界各地に、集中豪雨などの自然災害もたらしている。

日本の 森林率

$$\frac{\text{日本の森林面積}}{\text{日本の国土面積}} = \frac{2510 \text{ 万 ha}}{3779 \text{ 万 ha}}$$

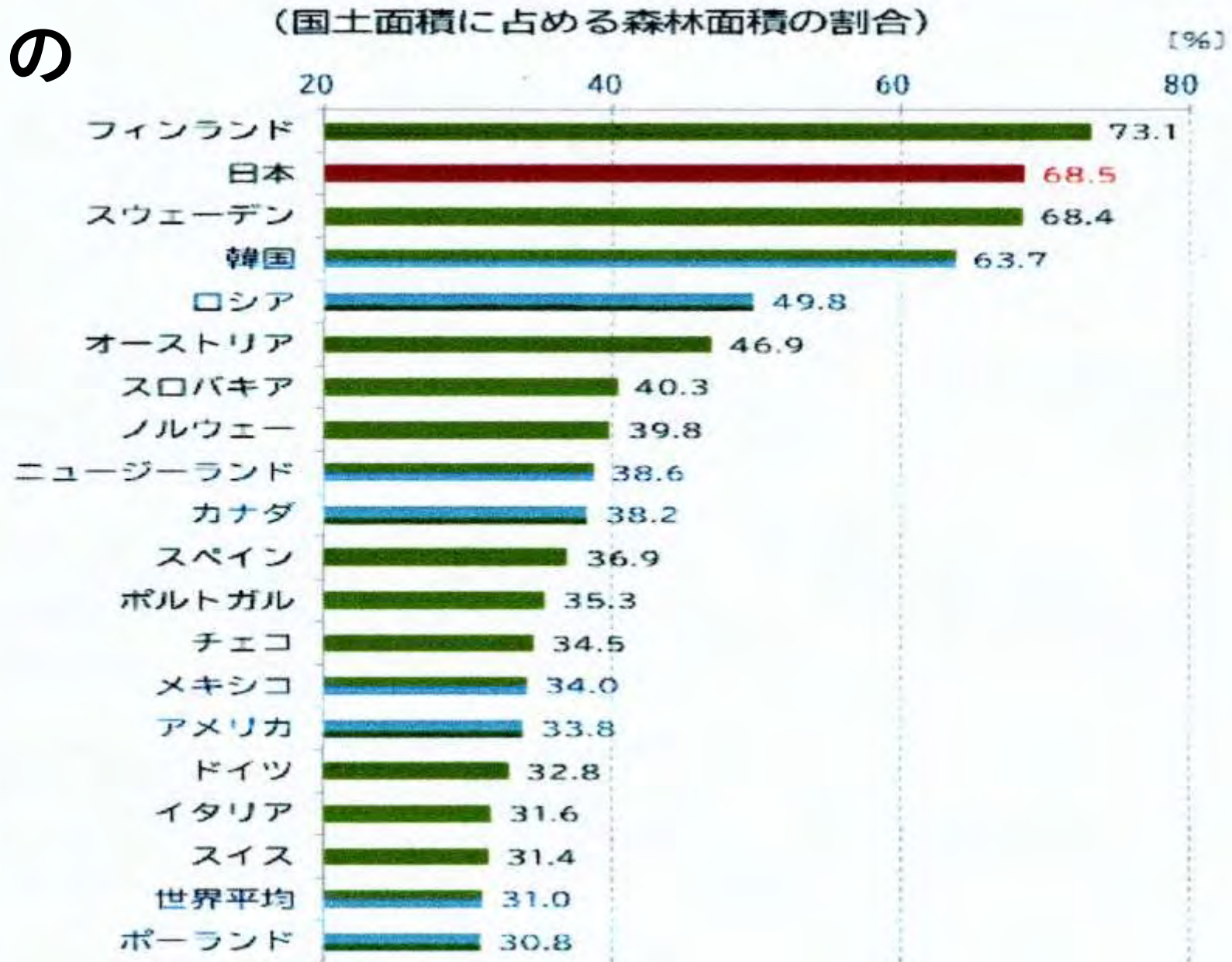
= 約 66 %

≒ 約 $\frac{2}{3}$



国土面積：3779.47万ha（総務省統計局/平成21年10月1日）
森林面積：森林・林業白書 平成22年（平成19年3月31日時点）

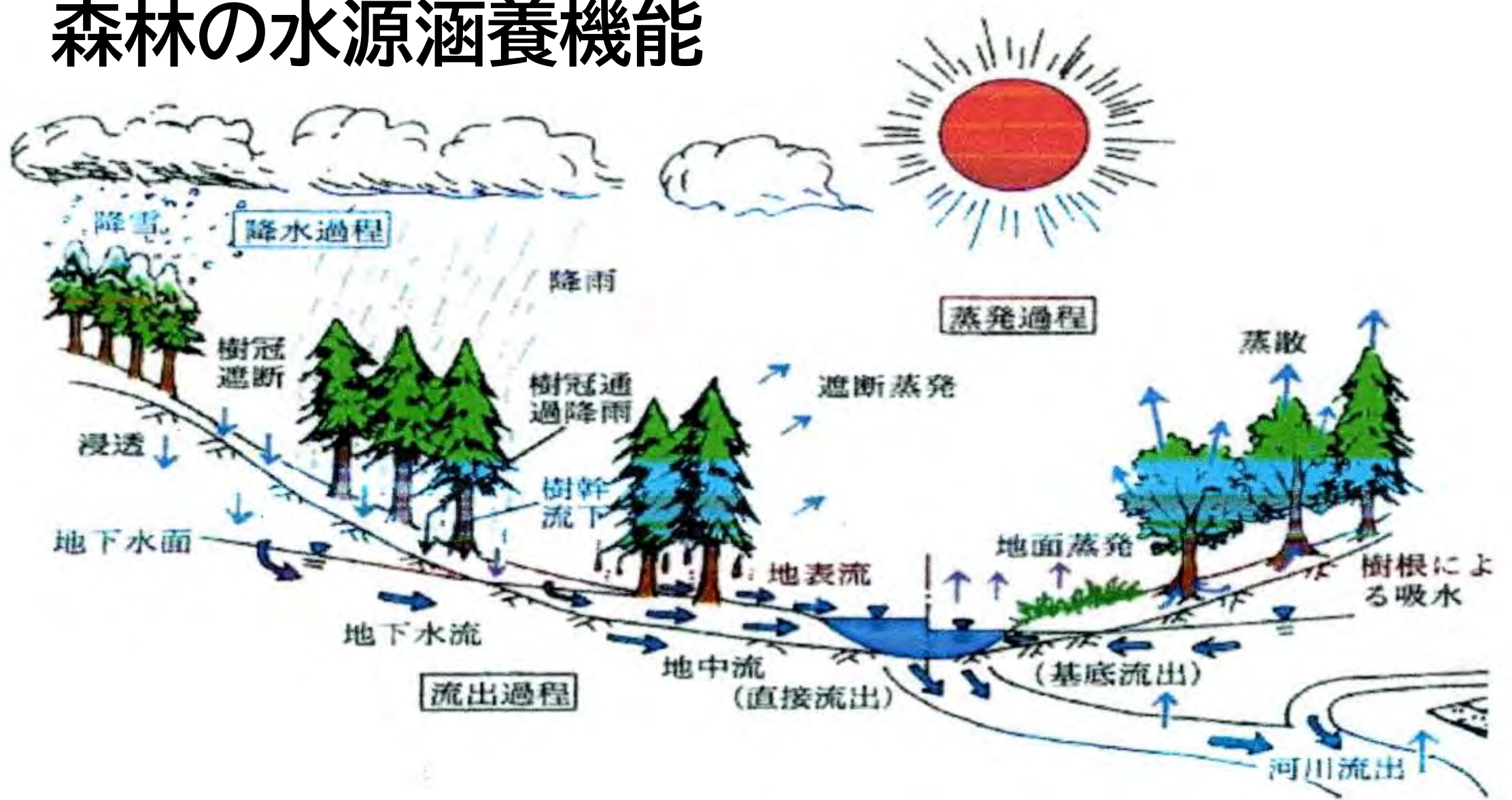
世界各国の 森林率





日本の山と 河川

森林の水源涵養機能



出典：太田猛彦「斜面における水文循環の各種成分（1996）」より作成

日本の木材供給量と自給率

◇戦後復興期の拡大造林

S30年自給率94.5%

戦時中の軍事用材、戦災復興に伴う旺盛な木材需要による乱伐により保水力を失った山の自然災害が多発し、災害対策のために「拡大造林政策」を行い、成長の早い、針葉樹の植林を奨励した。

◇林業基本法の制定(1964年)

S40年自給率71.47%

経済成長期を迎え、都市開発と旺盛な住宅需要対応し、林業総生産の増大、林業生産性の向上、林業従事者の地位向上を基本理念とする「林業基本法」が成立。しかし、この時期、木材関税自由化で外材輸入が急増し、国産材の衰退がはじまる。

◇林業の主体が製紙・パルプ業界から建築業界へ

S45年自給率45.0%

国内産丸太の価格低落により、林業農家の廃業や林業就業者の減少を招き、良質の国産材から、建築用材や紙・パルプ用の素材型林業にシフトし、輸入材需要が高まった。

日本の木材資源の特徴

(1) 主たる利用形態は製材用材、パルプ・チップ用材

木材には、本来、A材(建築用材)、B材(合板やチップ材)、C材(バイオマス、燃料)、さらに超A材(建築用材)のランク付けがあり、市場で求められるのは、主としてB,C材である。樹齢を長くして超A材やA材に取り組む林業経営者(自伐型)は少ない。

(2) 木材利用の樹種及び用途

- ①製材用材: スギ、ヒノキ …… 建築用材、柱、家具
- ②合板用材: スギ、カラマツ …… 壁、フローリング
- ③パルプ・チップ材: 広葉樹、一部スギ …… 合成樹脂材、紙、板紙

(3) 主な外材輸入先

針葉樹材: 大部分を米国、カナダから

広葉樹材: 主に熱帯アジア(マレーシアやインドネシアなど)

「林業基本法」から「森林・林業基本法」へ

◇森林・林業基本法の制定

平成14年自給率18.8%

産業としての林業育成のための「林業基本法」による「拡大造林計画」や「林業近代化」をめざす、林業構造改善事業が地域林業の衰退をまねき、一方で、建築用材の輸入依存の粗放管理の山林が目立つような事態に対して、「森林の有する多面的機能の発揮」「林業の持続的かつ健全な発展」「林産物の供給・利用」を基本理念とする新基本法を制定した。

◇森林・林業再生プラン(平成21年12月)

平成28年自給率34.8%

「10年後の木材自給率50%以上」を目標にしている。高度経済成長期に集中して植林した人工林が伐採の「適齢期」を迎えており、国産材の利用促進を図ることが期待されている。

森林管理経営法—森林・林業改革の方向性

- ◇本法は私有林1741万ha(国有林768万ha)を対象にしている。
- ◇法制化の理由は、①83%の市町村が、管内の私有林の手入れが不足している実態にあり、②所有者不明や境界不明確な農林家も多く、③自伐林業経営が少なく、このままでは、「森林の適切な管理が行われないと、災害防止や地球温暖化などの森林の公益性機能の維持増進にも生じることになる」
- ◇法案の内容は、①森林所有者の責務を明確にし、適時の伐採を義務づけた、②森林所有者の意向、申出を踏まえて、経営管理権集積計画を定め、「意欲と能力のある林業経営者」を選定し、認定林業経営者等への管理集積を促進し、また市町村が自ら経営管理することが可能になった。
- ◇市町村が、どこまで実態を掌握し、持続可能な森林管理を実現できるかが問われる。←素材生産産業への林地集積だけではな、森林環境保全、希少生物保護に取り組む市民運動等も視野に入れた協働活動の醸成が必要である。

総合的土地政策—土地基本法改正にむけて

◇国交省は「土地基本法」改正にむけて「中間とりまとめ」(2019年)

を公表した。あらたな視点として注目したのは、以下の内容である。

(1)「人口増加局面ではともすれば劣後されてきた都市環境・居住環境の向上を図るチャンスととらえ、広く豊かな土地利用や、自然豊かで良好な環境で健康な暮らすことができる社会の形成、自然環境の保全や再生、美しい景観の創出・保全等を推進することが重要となる」という視点を加えた。

(2)「自助、共助、公助を効果的に組み合わせて推進していくことに留意すべきである」としている点である。「共助」とは「地域住民、地域コミュニティ、町づくり団体等の土地所有者以外の者に対して働きかける政策」としており、まさに、地域再生のための官民パートナーシップによる総合的土地政策を目指す方向性を示唆している。

← 区画整理事業などに”農のあるまちづくり“の提案

都市農業振興と都市計画制度見直し

(1) 農水省「食料・農業・農村基本計画」の見直し

「都市農業や都市に存在する農地についても、食料供給だけではなく、農業体験や防災等の面での役割に期待が高まっており、これを踏まえた施策の展開をしていく必要がある」と記述（新基本計画第1-1-4）

(2) 都市計画制度見直しの動向

国交省、都市計画制度小委員会「都市政策の基本課題と方向検討小委員会報告」及び議事録などで、今後の都市政策の基本理念として、現行の都市計画体系とちがい、都市に農業・農地を確保する重要性を明示している。「都市農地について消極的位置づけではなく、都市農業の特質に応じ、また市街化区域の再構成の方向性に応じ、都市の土地利用としての的確に位置づけるとともに、都市農業政策と連携した、農地と宅地が混在するエリアの空間管理や市民参加型の仕組みなど、そのための枠組みを検討する。」(2010年都市計画制度小委員会議事録)

都市農業振興法の基本骨格

◇都市農業振興基本法の目的、理念

法律の条文に掲げられた基本理念と内容は資料にしめしているが、注目したのは、都市農業・農地の多面的機能が、「将来にわたって適切かつ十分に発揮されるとともに、そのことにより都市における農地の有効な活用及び適正な保全が図られるよう」「…土地利用に関する計画の下で、都市農業のための利用が継続される土地とそれ以外の土地が共存する良好な市街地の形成に資するように行われなければならない」(第1章第3条第2項)

◇上記「基本理念」を踏まえ、国の責務(第4条)、地方公共団体の責務(第5条)、都市農業を営む者等の努力(第6条)、関係者相互の連携及び協力(第7条)、法制上の措置等(第8条)を明記している。

都市農業振興基本法の基本的施策

- (1) 都市農業の農産物を供給する機能の向上並びに都市農業の担い手の育成及び確保
- (2) 都市農業の防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全等の機能の発揮
- (3) 的確な土地利用に関する計画の策定等のための施策
- (4) 税制上の措置
- (5) 地産地消の促進
- (6) 農作業を体験することができる環境の整備
- (7) 学校教育にける農作業の体験の機会の充実等
- (8) 国民の理解と関心の増進
- (9) 都市住民による農業に関する知識及び技術の取得の促進
- (10) 調査研究の推進

生産緑地法制度の課題

◇現行制度の見直しー平成34年問題への対応

- ①2009年農地法改正で、相続税納税猶予制度について、農業経営基盤強化促進法に基づいて農地を貸し付けた場合には継続できることになったが、市街化区域生産緑地については、都市計画制度の見直しの中で検討するとし、
- ②営農困難時貸付制度について、高齢農家などが安心して営農継続できるように要件を緩和し、利用やすいようにする。
- ③都市農地の多面的価値の公益的、公共的活用(社会福祉、学童、学校教育、試験研究等)に限り、特定農地活用などを図った場合も、買取申し出や相続税納税猶予制度の適用が受けられるように制度改正する。
- ④生産緑地の追加指定について、現行の下限面積500㎡の制限を緩和する。
小規模農地でも多面的機能を発揮できる農地であれば、積極的に追加申請を認める。

今回の都市緑地法等の一部改正

(1)都市緑地法

- ①「緑地」の定義に、農地が含まれることを明確化
- ②市町村の「緑の基本計画」に、生産緑地地区内の農地保全方針を追加

(2)生産緑地法

- ①指定面積要件(500㎡)を条例で300㎡まで引き下げ可能に
- ②生産緑地地区内において直売所、農家レストラン等の設置が可能に
- ③「特定生産緑地」の創設

(3)都市計画法・建築基準法

- ①「田園住居地域」を用途地域に創設一住居系類型

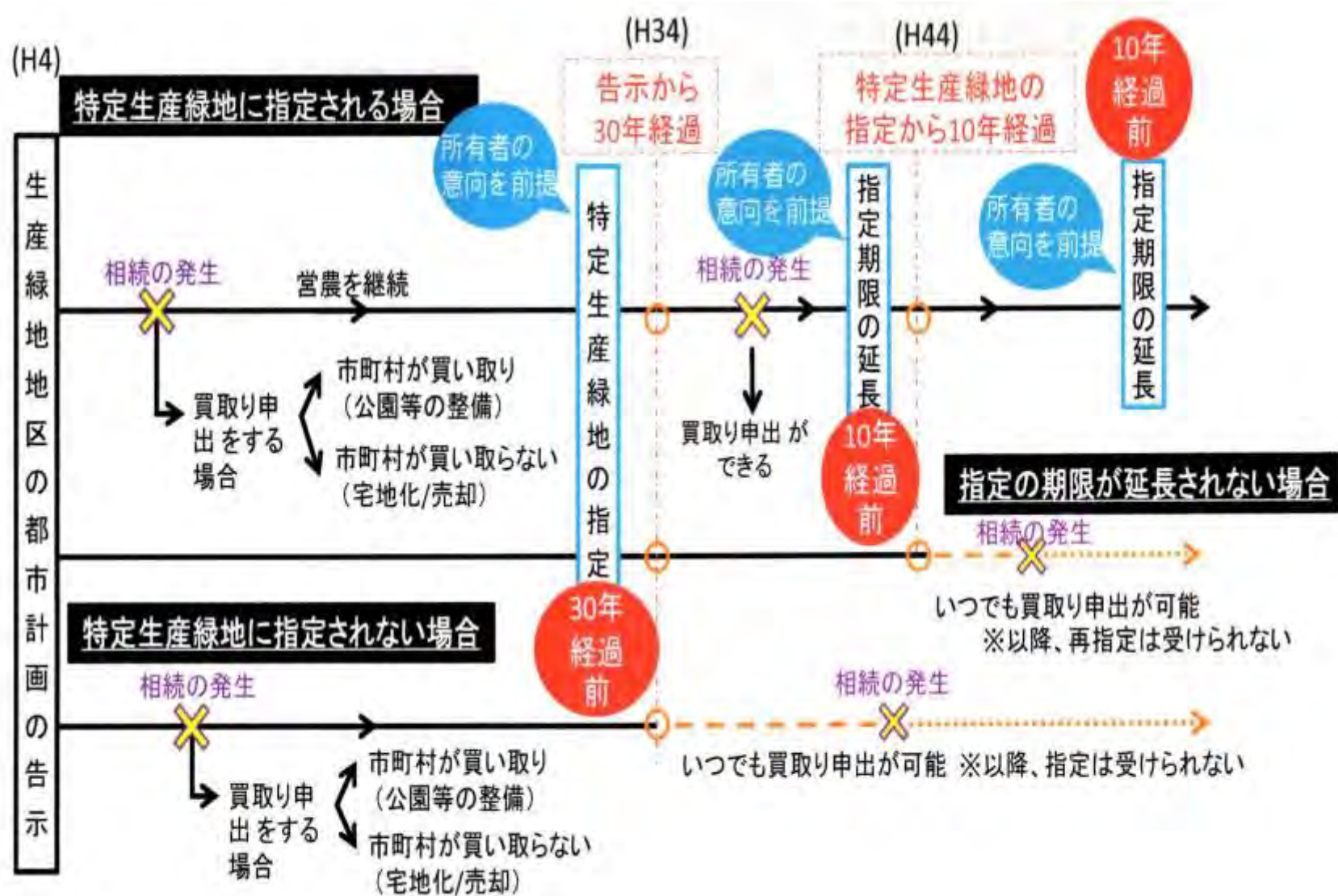
特定生産緑地法

◇「市町村長は、告示から30年の買取申出基準日が近く到来することとなる生産緑地のうち、その周辺の地域における公園、緑地その他の公共空地の整備状況及び土地利用状況を勘案して、当該申出基準日以降においても、その保全を確実に行うことが良好な都市環境の形成を図る上で特に有効であると認められるものを、特定生産緑地として指定することができる。」

*協議の申し込みはできても、決定権者は市町村長、

◇「その指定の期限は10年」「指定を継続する必要があると認めるときは、その指定の期限を延長することができる」(第10条の2、第10条の3)

特定生産緑地の創設



都市農地の貸借の円滑化に関する法律(概要)

◇基本理念

都市農地が、自ら耕作の事業を行う者又は営利を目的としない農作物の栽培を行う者(特定農地貸付法に準ずる)により有効に活用され、都市農業の安定的な継続が図られることを旨として、講ずることとする。

◇都市農地の貸借の円滑化

(1)自ら耕作の事業を行う者(市町村長が農業委員会の決定を経て認定)の貸借円滑化

①事業計画の認定／②認定都市農地の利用状況報告義務／③認定の取消／④農地法第3条第1項(農地の権利移動の制限)、第17条(法定更新)等の規定は適用しない。

(2)市民農園等の営利を目的としない者の貸借の円滑化については特定農地貸付法の規定を準用する。

食料・農業・農村基本法20年

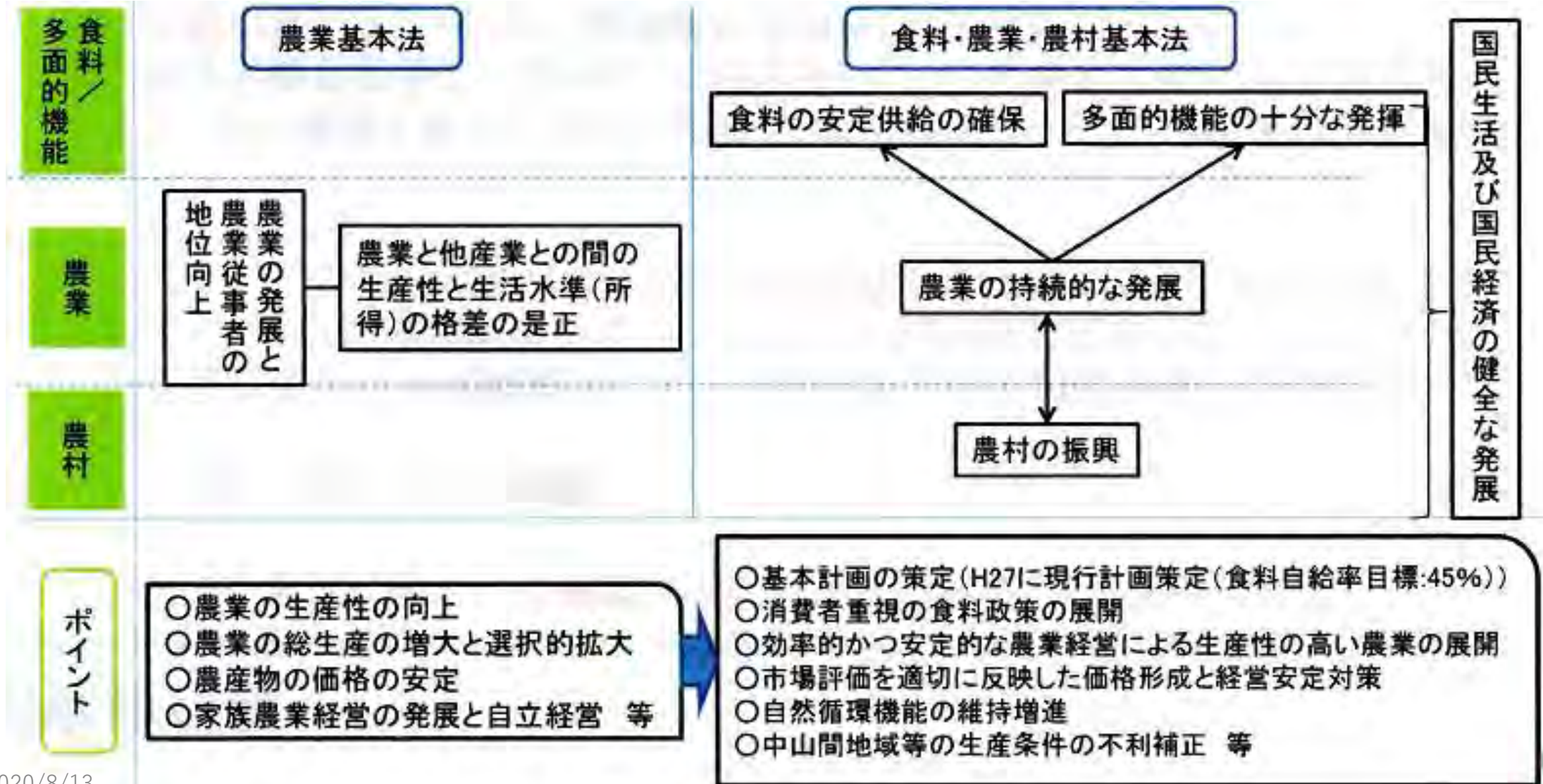
(1)新基本法の理念の課題をあらためて見直す

法の立案過程で重視されたのは、WTO農業交渉の「日本提案」が議論の基礎におかれていた。「一定の国境保護のために、農業の多面的機能への配慮と食料安全保障を追求する」という二大理念であった。これは、国境政策の主張であり国民への呼びかけでもあった。←安倍農政はこの国民合意の理念を一顧だにせず、TPP、FTA、日米貿易交渉を推し進めてきたが、ポストコロナの経済危機を想定して、ここで立ち止まり、新基本法の理念を見直してもらいたい。

(2)2020年基本計画の新機軸

①食品ロスの削減、②農村振興と関係人口、③地域経済循環の拡大ーバイオマス・再生可能エネルギーの導入、地域内活用、④農福連携、⑤多様な機能を有する都市農業、⑥大規模自然災害への備え、⑦食と農に関する国民運動の展開、⑦新型コロナウイルス感染症をはじめとする新たな感染症への対応

食料・農業・農村基本法の制定



農業基本法の政策方向

(1) 農業基本法の政策の方向(産業としての農業自立をめざす)

旧農業基本法(1962年制定)は、産業としての農業の成長、高度経済成長過程で形成された農工間格差の解消を目指し、農業の構造改善により他産業従事者と均衡する所得を実現することを理念として掲げた。

◇政策の重点→自立経営育成、生産性の向上をめざした農業の近代化、
農業構造改善事業、生産者所得補償方式

選択的拡大(需要の見込まれる畜産及び果樹等の拡大)

◇政策の背景→戦後復興期から脱却に対応した農政展開

農地法体系、食管法、GAT加入と農産物輸入自由化

日米安全保障条約の下でのアメリカの余剰農産物輸入

食料・農業・農村基本法の理念と課題

(2)食料・農業・農村基本法(1999年制定)の理念と政策方向 (国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展)

◇基本理念

- ①「食料の安定供給の確保」(第2条)、「食料自給率目標の設定」(第15条)
「不測時における食料安全保障」(第19条)
- ②「農業の多面的機能の発揮」(第3条)国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、
良好な景観の形成、文化の伝承等
- ③「農業の持続的発展」(第4条)農地、水、担い手等の生産要素の確保と望ましい農
業構造の確立、自然循環機能の維持増進
- ④「農村の振興」(第5条)農業の発展の基盤として、農業条件整備、生活環境の整備
や福祉の向上等を図る

◇政策の背景→国際的な食料需給逼迫、国内農業生産の縮小、自給率の低下、農村地
域社会の弱体化、WTO体制の下での輸入拡大に対応する、中山間地域等直接支払
制度の導入←WTO農業交渉と日本提案

WTO農業交渉と日本提案

◇日本提案前文（抜粋）

農業は、各国の社会の基盤となり、社会にとって様々な有益な機能を提供するものであり、各国にとって自然的条件、歴史的背景などが異なる中で、多様性と共存が確保され続けなければならない。このためには生産条件の相違を克服することの必要性を互いに認め合うことこそが重要である。我が国の提案は、以上の基本的な哲学に立つものであるそして、この共存の哲学の下、

- ①農業の多面的価値への配慮、②各国の社会の基盤となる食料安全保障の確保、③農産物輸出国と輸入国に適応されるルールの不均衡の是正、④開発途上国への配慮、⑤消費者・市民社会の関心への配慮、5点を追及する内容である。

これらは、7500万人分に相当する食料を輸入する最大の食料純輸入国である我が国国民の総意に基づくものである。効率を重視した画一的な農業のみが生き残り得る貿易ルールは、我が国のみならず各国にとっても拒絶されるものである。また、我が国は、競争力のある一部の輸出国のみが国際市場において利益を得るような交渉結果は認めない。

自然と農業サークルの協働活動に期待する

◇“協働”の意味

立場の異なる者同士が互いの違いを認め合った上で協力して地域の課題に取り組むことと定義している。“自然と農業サークル”の10年の歩みは、まさに協働活動の実践記録である。

- ◇国の基本法や関連法令にも、官民パートナーシップ、産官学連携などの言葉が随所にみられるようになった。国や地方自治体も、様々な事業を展開するのに民間団体や地域住民の協力を制度設計の段階から組み入れていかなければスムーズに事業が進展しないケースが各地で見られる。←公共サービスを民間業者に業務委託、指定管理制度に丸投げするなど。あらためて、公共圏における多様な場面に市民として責務をはたす機会が多くなっている。←これからも縦割り行政のなかで、住民の立場から現場と行政をつなぐ“協働”の多様な活動を期待したい。

自然と農業サークルの協働のかたち

基本的な考え方

- (1)元気なシニア世代や地域住民の「居場所」と「出番」を創出し、「共助」「互助」「公助」により安心して暮らせるよう地域コミュニティの再生
- (2)多様なネットワークと連携しながら、高齢者や障害者や地域住民による「社会的企業」を創出する。
- (3)新しい働き方の原則
 - ①お互いが対等な関係で、無理なくできる範囲で働く
 - ②地域利益のために、地域の課題解決に貢献したいという、「生計労働」から「生きがい労働」「健康づくり」への意識改革

伝統的な景観及び農地の多面的機能の維持のために、
みどりのパートナー活動等に参加する。

例：トトロの森の維持管理、柳瀬荘の整備

トトロの森 20号地



ササバギンラン

5.7撮影

キンラン

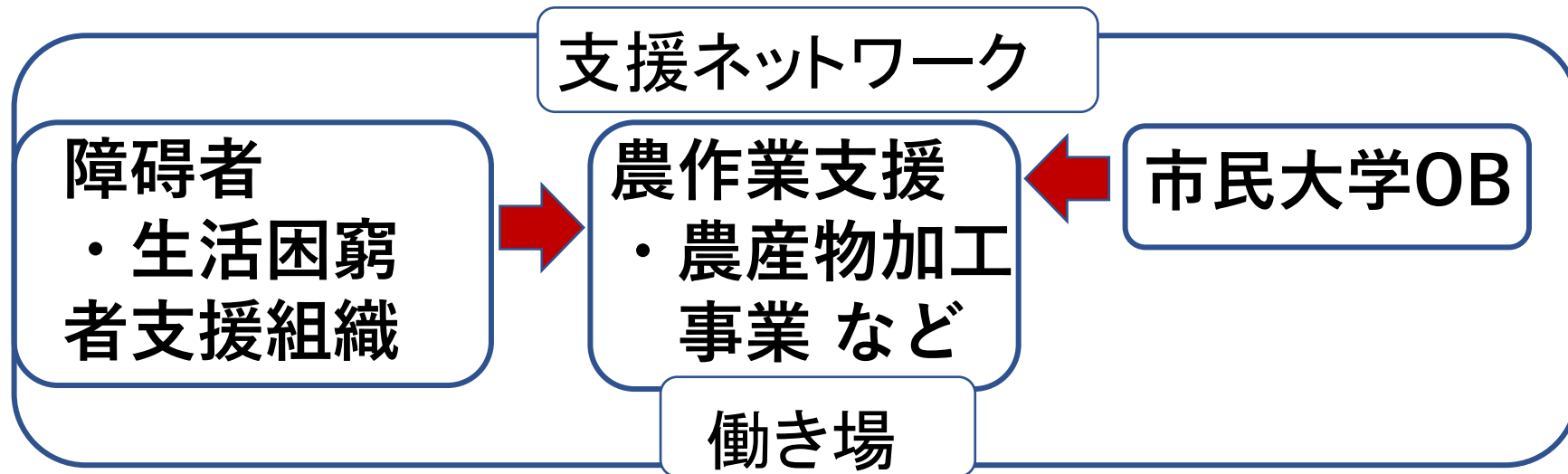
4.23撮影



8

農家と市民の協働で進める新しい試み

(1) 農福連携事業 (山田ファーム)



(2) 営農型ソーラーシェアリング (山宇農園)

農業者と市民の共同事業として立ち上げた。
地域農業振興に貢献。