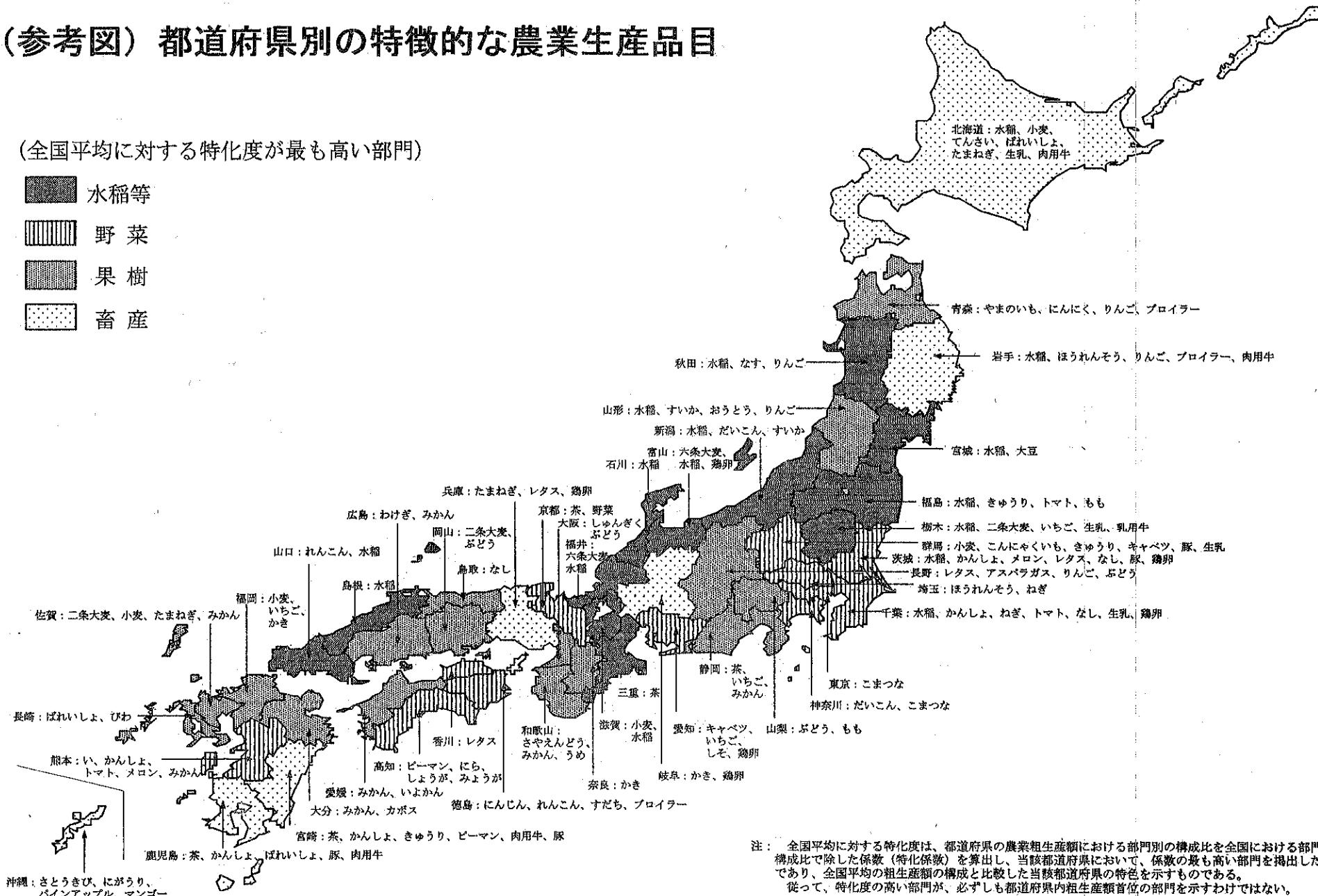


(参考図) 都道府県別の特徴的な農業生産品目

(全国平均に対する特化度が最も高い部門)

- 水稻等
- 野菜
- 果樹
- 畜産



注: 全国平均に対する特化度は、都道府県の農業粗生産額における部門別の構成比を全国における部門別の構成比で除した係数(特化係数)を算出し、当該都道府県において、係数の最も高い部門を抽出したものであり、全国平均の粗生産額の構成と比較した当該都道府県の特色を示すものである。

従って、特化度の高い部門が、必ずしも都道府県内粗生産額首位の部門を示すわけではない。

第3節 農業技術の開発・普及の推進

(1) バイオテクノロジーの研究開発と国民理解の促進

- ① バイオテクノロジーにより、作物の生産性の飛躍的向上等が期待。イネゲノム研究については、国際競争が激化。こうしたなか、我が国は既に全体の約4割に相当する16,000万塩基対を高精度で解読。今後、重要部分の塩基配列の解読終了と、100個以上の有用遺伝子の単離・機能解明及び特許化の早期達成を目指し、研究を加速化。

- ② 遺伝子組換え農作物の開発・実用化に当たっては、文部科学省、農林水産省及び厚生労働省が連携して安全性評価を実施。今後とも国民の関心にこたえ、様々な要請や提案に積極的に対応していくことが重要。

なお、2000年採択の「バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書」については、その締結に向け、政府一体となった取組みを展開。

(2) 農業生産の現場を支える技術の開発・普及

- ① 品種や栽培技術等農業技術の開発は、生産性や品質の向上等に寄与。例えば、小麦の新品種の育成・栽培技術等の開発により、収穫期の降雨被害の回避に有効な栽培体系が九州で確立する方向。このように、生産現場での課題に対し、地域に立脚した技術の開発・普及が進展。

- ② 都道府県や民間企業等が開発・普及した技術が果たした役割も大。こうしたなか、国と都道府県、地元企業等が連携して、様々な特性をもつ14品種の麦を育成。今後とも国等に加え、これら関係機関が連携・協力していくことが重要かつ有益。

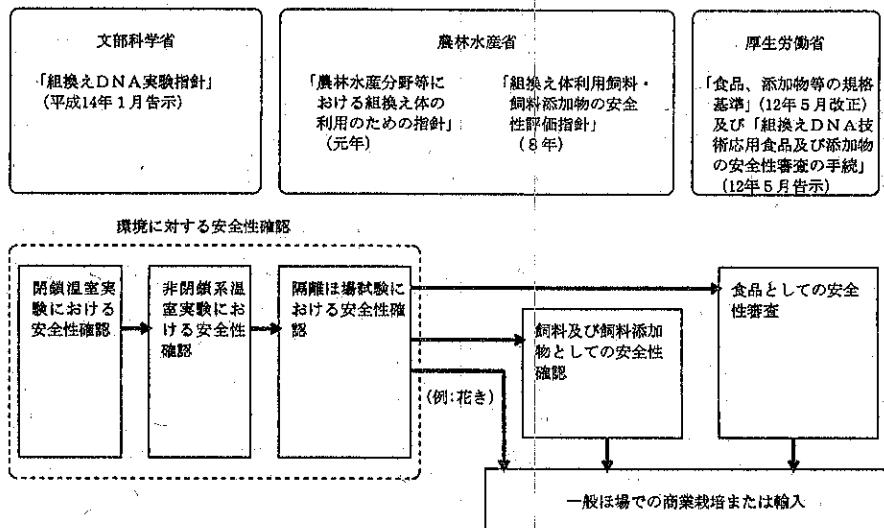


図-32 麦新品種緊急開発プロジェクト（平成11～13年度）において育成された新品種・有望系統

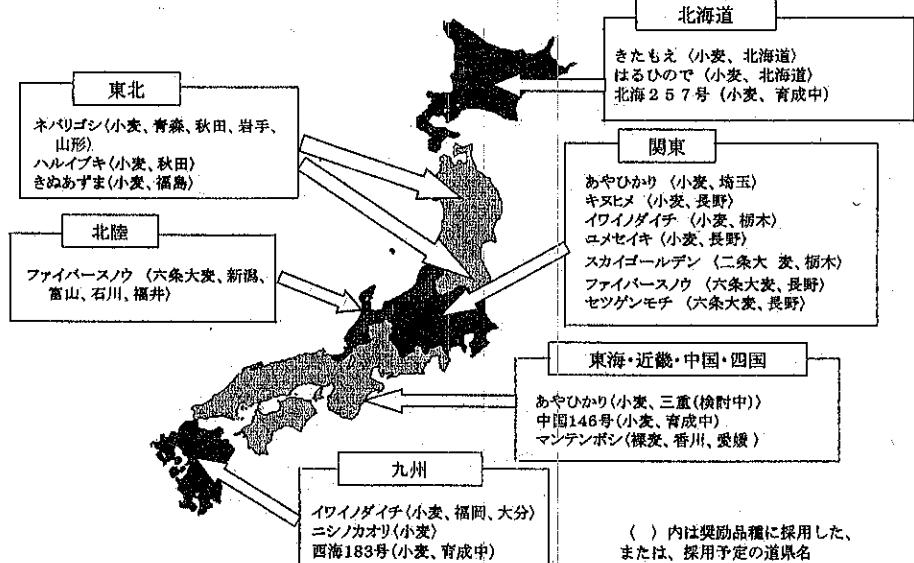


表-11 世界の農業または食料安全保障への地球温暖化の影響

第Ⅲ章 農村と都市との共生・対流による循環型社会の実現

第1節 農業の自然循環機能の維持増進

(1) 地球環境と農業

- ① 農業と環境は相互に影響。例えば、不適切な焼畑農法等により森林破壊が拡大し、地球温暖化防止に支障。一方、地球温暖化は今後の食料生産の動向を不透明にする要因。

地球環境問題の解決のためにも、物質循環のなかで環境と調和した持続的な農業の展開を通じた循環型社会の構築が重要。

- ② 地球環境問題に関する国際的な枠組みとして、「気候変動枠組条約」、「生物多様性条約」が署名され、「京都議定書」、「バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書」が採択。各条約の実効性確保のため、我が国の農業分野でも各般の取組みが展開。

(2) 食品や農業生産に由来する廃棄物の循環利用システムの構築

- ① 食料・農業・農村基本法のもと、食品や農業生産に由来する廃棄物の循環利用システムの構築に向けた取組みが開始。

- ② 家畜排せつ物については、家畜排せつ物法に基づく処理施設の整備が進展。耕畜連携によるたい肥としての流通利用の促進が一層重要。

食品廃棄物については、平成13年に食品リサイクル法が施行。事業系食品廃棄物については、同法に基づく再生利用等の着実な取組みを推進。また、家庭系食品廃棄物についても、その再生利用等の推進方策の検討が必要。

<熱帯や乾燥地帯>

気温のわずかな上昇であっても生産量は減少。降水が大きく減少するところでは、さらに悪影響を被る。

<中緯度地域>

数℃以下の年平均気温の上昇に対しては、一部地域では農作物生産が増加。一方、数℃以上の上昇に対しては、ほとんどの地域における農作物生産は全体的に減少（一部例外を含む）。

<全般>

地上の年平均気温が数℃もしくはそれ以上上昇した場合、地球規模での食糧需要に対する供給拡大の遅れにより、食料価格は上昇。

図-33 食品や農業生産に由来する有機物等の循環と施策

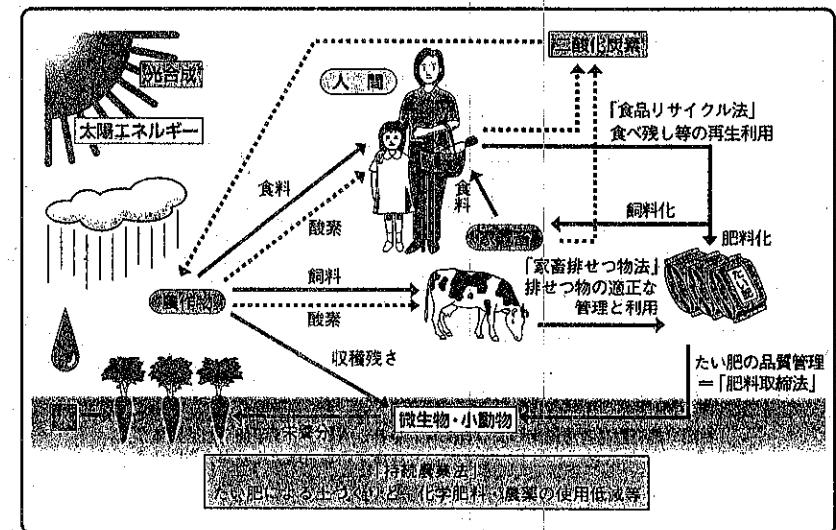
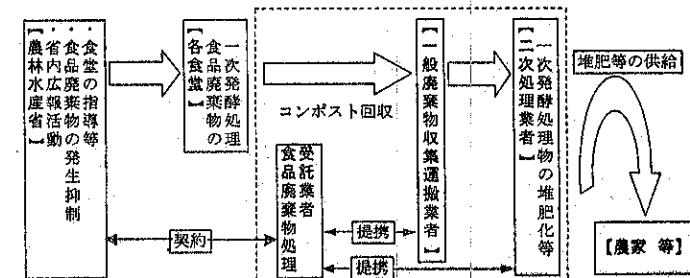


図-34 農林水産省の職員食堂における食品リサイクルの取組み



- ③ 家畜排せつ物や食品廃棄物等のバイオマス資源については、循環型社会に適したエネルギー源等としての利用も徐々に浸透。農林水産省においてもメタノール等のエネルギーへ変換する技術の開発等を推進

- ④ 農業用使用済プラスチックの排出量は近年減少。再生処理の割合も増加傾向。各種容器包装廃棄物については、平成9年の容器包装リサイクル法施行以降、リサイクル率は大幅に改善。

(3) 農業の自然循環機能を活用した生産方式の普及・定着

- ① 「土」は安全で良質な食料の生産等を図るための重要な基盤であり、生産力の高い健全な土壤をつくるため長期にわたる努力が必要。しかし、近年、たい肥等による土づくりの減退等から農業の自然循環機能の低下等が懸念。

- ② 農業の自然循環機能の維持増進を図り、良好な環境を形成するため、環境保全型農業の普及・定着が必要。持続農業法に基づく認定農業者（エコファーマー）は着実に増加（平成14年2月現在7,650名）。

- ③ 食の安全性に対する関心の高まりから、有機農産物等を求める消費者が多いなか、平成12年の改正JAS法施行により導入された有機食品の検査認証制度は、生産者にとって生産物の付加価値を消費者に伝える有効な手段。

- ④ 環境保全型農業に取り組む農家の安定的経営の実現には、消費者との交流や流通業者との連携等を行いながら安定した販路を確保することが重要。

契約生産や消費者等への直接販売の取組状況をみると、その実施率は高く、こうした取組みが安定した販路確保に寄与。

＜大規模酪農経営が取り組むバイオマス発電（北海道江別市）＞
飼養する牛の排せつ物でバイオマス発電を行うとともに、発電後に残る処理液を農地に還元し、経営内のエネルギー収支の改善、物質循環の促進を図っている大規模畜産経営を紹介。

図-35 環境保全型農業に取り組んでいる農家等の経営状況と経営が成り立っている要因

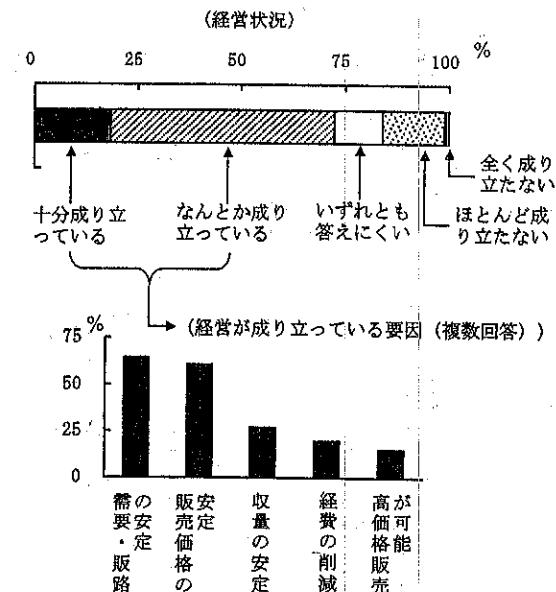


図-36 環境保全型農業に取り組んでいる農家の契約生産及び直販実施割合（平成12年、販売農家）

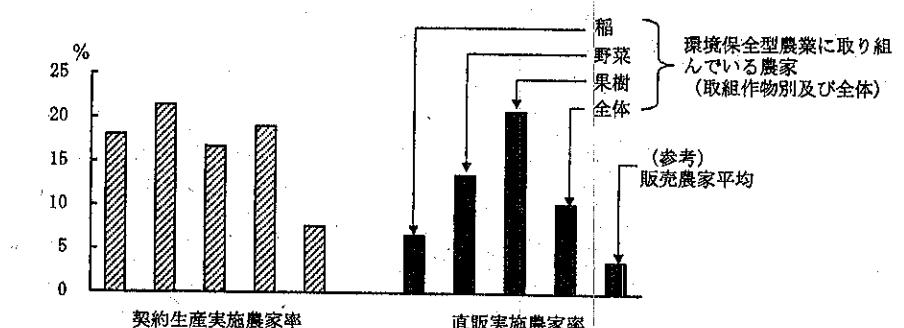


表-12 農業の多面的機能の貨幣評価

第2節 農業の有する多面的機能の発揮

(1) 農業の有する多面的機能の内容

① 農村において、適切な農業生産活動が行われることにより生じる多面的機能には、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な環境の形成、文化の伝承等さまざまなものがあり、国民生活及び国民経済の安定にとって重要な役割。

② 平成13年11月、日本学術会議は農林水産省が行った農業及び森林の多面的な機能の評価に関する諮問（平成12年12月）に対して答申。

答申では、農業の有する多面的機能の具体的な内容やその発現メカニズム等が盛り込まれるとともに、一部の機能について、日本学術会議の特別委員会等の議論を踏まえ三菱総合研究所が試算した定量的評価結果についても言及。なお、この評価手法の適用に当たっては、適用可能な範囲と長短があり、細心の注意が必要である等の課題も答申で指摘されており、手法について、調査研究を深めていくことが必要。

(2) 農業の有する多面的機能に対する理解の浸透

農業の有する多面的機能に対する理解の増進に向け、各地でシンポジウムの開催や情報提供等の取組みがみられるほか、地方自治体によっては、多面的機能の維持を目的とした財政措置や土地利用計画の策定等に進展。今後、日本学術会議の答申を踏まえつつ、国民の理解を一層深めるため、さらなる努力を行っていくことが必要。

(3) 農業の情操かん養機能等を活用した子ども達の農業体験・農業体験学習

① 子ども達の農業体験は、豊かなこころを育み、人格形成に大きな効果を及ぼす取組みとして期待。小学生の農業体験等への参加意欲は高く、子ども達自身もこうした機会を要望。

② 農業体験は、子ども達の農業に対する理解の醸成等の観点からも重要な取組み。文部科学省や関係機関との連携のもと、積極的な農業体験機会の設定や体験内容の工夫等、取組みの一層の充実が重要。

項目(機能)	評価手法	評価額
洪水防止機能	代替法	3兆4,988億円/年
河川流況安定機能	代替法	1兆4,633億円/年
地下水涵養機能	直接法	537億円/年
土壤侵食(流出)防止機能	代替法	3,318億円/年
土砂崩壊防止機能	直接法	4,782億円/年
有機性廃棄物処理機能	代替法	123億円/年
気候緩和機能	直接法	87億円/年
保健休養・やすらぎ機能	トラベルコスト法	2兆3,758億円/年

注：P.40 の出所等参照。

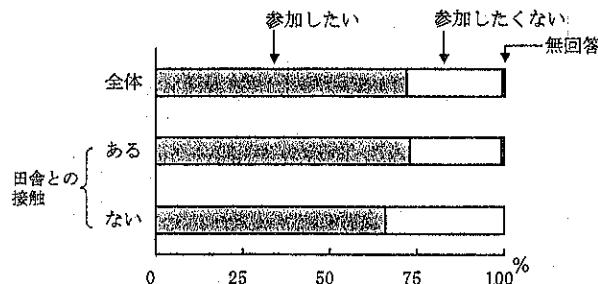
〈事例：「協力金」の交付による（雨水の保水・貯留による）洪水防止機能の維持・増進（愛知県扶桑町）〉

水田の有する雨水の保水・貯留による洪水防止機能を維持するために、水田を埋め立てることなく、雨水の保水・貯留による洪水防止機能を適切に維持している農家に対して「水田埋立防止協力金」（約4万円／10a）を交付。

〈事例：水田の地下水のかん養機能に着目した「地下水総合保全管理計画」（熊本県、熊本市）〉

地下水の湧出量を長期にわたって維持するため、地下水の重要なかん養源となっている水田の保全に向けた留意事項の規定を含めた「地下水総合保全管理計画」を策定（平成8年）。

図-37 子ども達の自然観察や農作業体験旅行
・教室への参加意向



【コラム：緑がいっぱい自然の学校（東京都武蔵野市）】

農村で農林漁業体験を行う「セカンドスクール」に参加した子ども達が自然や農業への理解を深めている様子を感想文から紹介。

図-38 三大都市圏と地方圏の人口移動の推移

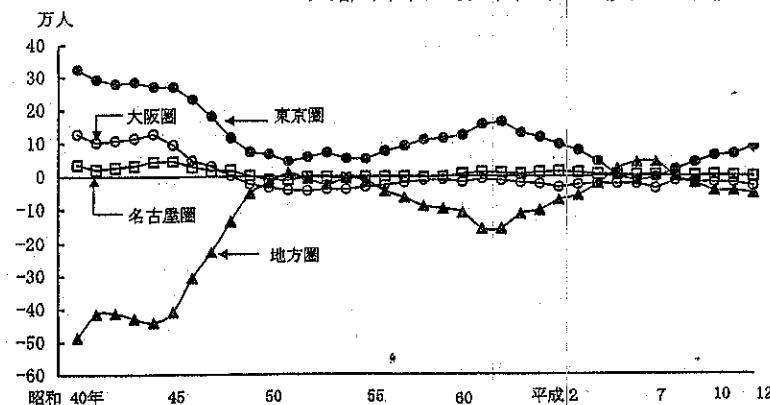


図-39 総人口及び農家人口に占める高齢者(65歳以上)及び年少者(14歳以下)割合の推移

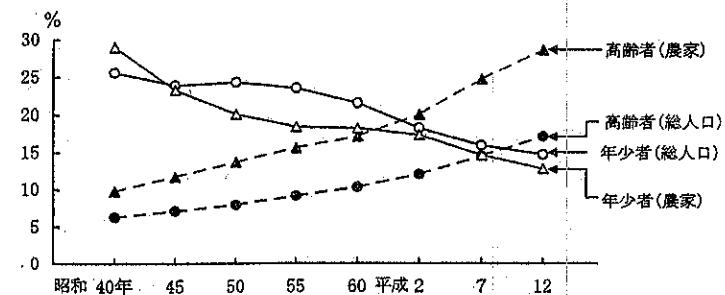
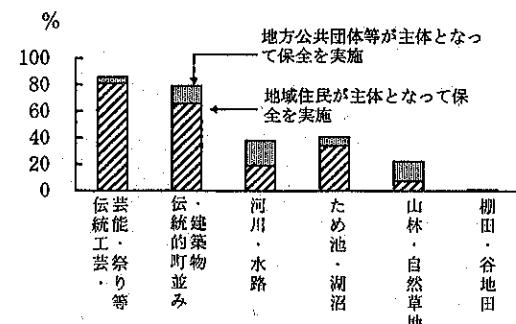


図-40 集落における地域資源の保全の取組みの実施状況(平成12年)



第3節 農村の現状

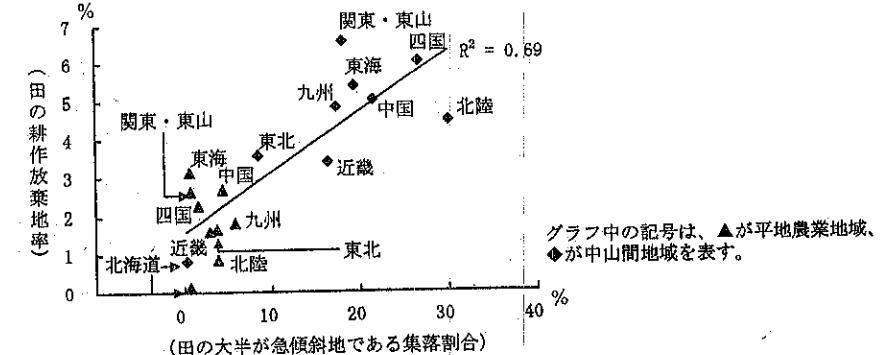
(1) 我が国の経済発展と農村と都市の関係の変化

- ① 我が国の農村は人、土地等の供給を通じて経済成長を支えてきたが、この結果人口集中等による都市の生活環境の悪化と農村の過疎化・高齢化等を招来。
- ② このような地域間格差や東京一極集中等の国土発展の不均衡は正が我が国的重要課題。

(2) 農村社会の変容

- ① 三大都市圏の特に東京圏で人口は増加傾向、一方地方圏で人口は引き続き減少。農村での少子化・高齢化が早いペースで進行しており、農家人口の高齢化率(65歳以上)は28.6%（平成12年）。
- ② 三大都市圏に顕著な都市化・混住化による農業集落数の減少傾向が続くなか、総戸数規模は拡大し、農家率の低い集落数が増加。都市的地域で水路管理等が農家のみで実施する集落が多いなど集落機能の低下が懸念。
- ③ 他方、地方圏でも農業集落数の減少がみられ、総戸数規模は拡大。特に、過疎地域では集落の維持が困難となり、集落機能の再編を必要とする地域も増加。
- ④ 農村の魅力となる伝統芸能、棚田等の地域資源が数多く存在。一方棚田等の保全への取組は少なく、住民の主体的保全等の推進が必要。

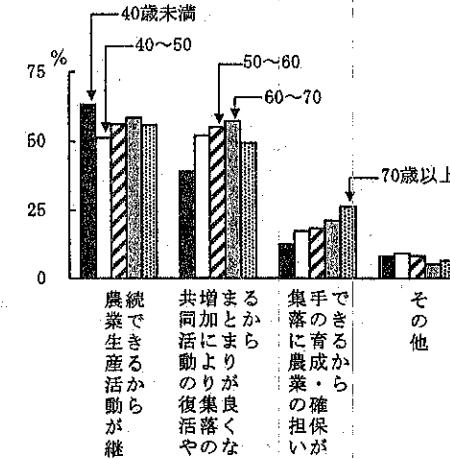
図-41 大半が急傾斜地である集落の割合と耕作放棄地率の関係（平成12年）



(3) 中山間地域の現状と課題

- ① 中山間地域は我が国農業生産の約4割を担うとともに、一般に河川等の上流域に位置し、農業生産活動による多面的機能の発揮を通じて都市等下流域の住民の生活基盤を守る防波堤としての役割を発揮。
- ② 傾斜地率が高く、小区画・不整形なほ場が多いこと等から平地に比べ不利。こうしたことから、規模縮小や離農農家も多く、耕作放棄地率は平地農業地域の約2倍。一方で、気温の日較差を活かした良食味米の生産等特色ある農業の展開にも期待。
- ③ 中山間地域等における耕作放棄の発生を防止し、多面的機能の確保を図ることを目的とする「中山間地域等直接支払制度」のもと、13年度は、約63万ha（概数）の農用地について約3万件（同）の集落協定等が締結。
- ④ 集落協定に基づく活動として水路・農道等の維持管理のほか、地域内外の連携等を含めて地域の実情に応じた多様な共同取組活動が展開。

図-42 参加者の年齢階層別にみた中山間地域等直接支払制度への参加理由（複数回答）



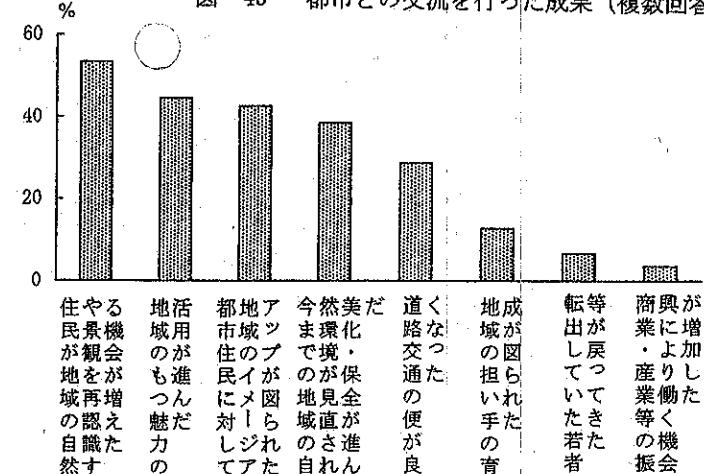
<事例：中山間地域の土地資源を守るレンタカウ（山口県）>

県が貸し出す肉用牛の放牧により、中山間地域の耕作放棄地の景観回復、野草資源の利用及び管理の省力化が実現。

<直接支払制度を活用して、集落一農場を推進（岩手県宮守村）>

関係者の合意のもと、交付金を地域全体で活用し、集落一農場の実現に向けて効率的な営農と農村環境整備を推進。

図-43 都市との交流を行った成果（複数回答）



第4節 循環型社会の実現に向けた農村の総合的な振興

我が国の経済発展で生じた長時間通勤等による都市住民への過重な負担や農村での生活環境施設の整備の立遅れ等「20世紀の負の遺産」の解決のため、都市だけでは充足できない「おいしい水」等の享受に向けた都市と農村のもつ自然等とのアクセスの改善や農村での都市とそん色のない生活基盤や都市的サービスの提供など、農村と都市がそれぞれの特性を活かし、共生・対流を通じ、お互いの魅力を享受できる互恵的な関係を構築し、環境と調和した循環型社会の実現を図ることが目標。

(1) 農村活性化の必要性

- ① 農村での就業機会の不足、生活基盤整備の遅れ及び都市的サービスの不足等の要因により農村社会の活力が低下。
- ② 市町村等を単位とする行政や住民等の内発的な活動では、人口の減少、高齢化等で停滞する集落活動等を再開することは困難。都市側からの支援を求めて農村の活性化に取組むことが必要。
- ③ 交流活動の効果として、農村住民は、自らの地域の魅力を再認識する機会の提供や地域の環境美化保全の契機等を上げており、農村の活性化のためには都市との交流が必要。

(2) 都市住民の農村への関心の高まり

- ① 世論調査によれば、人々の意識が「ものの豊かさ」から「心の豊かさ」重視に転換。「のどかな田園風景にひたる」等の自然体験希望者の增加。
- ② また、農村と比べ「ゆとり」の乏しい居住条件や「おいしい水」への欲求等生活の豊かさや安全性に対する都市住民の不満が増大。
- ③ これらから、豊かな自然に恵まれ、「いやし」が得られる農村の生活に満足し、農村を理想の居住地に選ぶ者が増加。また、農村での健康的な暮らしや新しい生活スタイル等を求めUJITURN希望者が増加。

図-44 今後の生活の仕方における考え方の推移

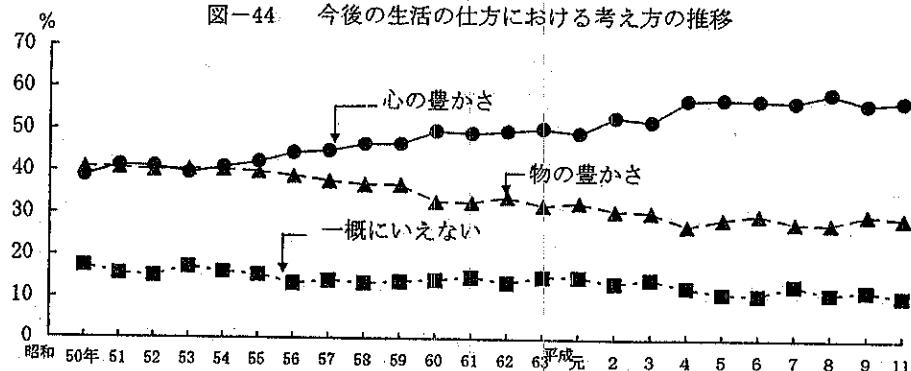
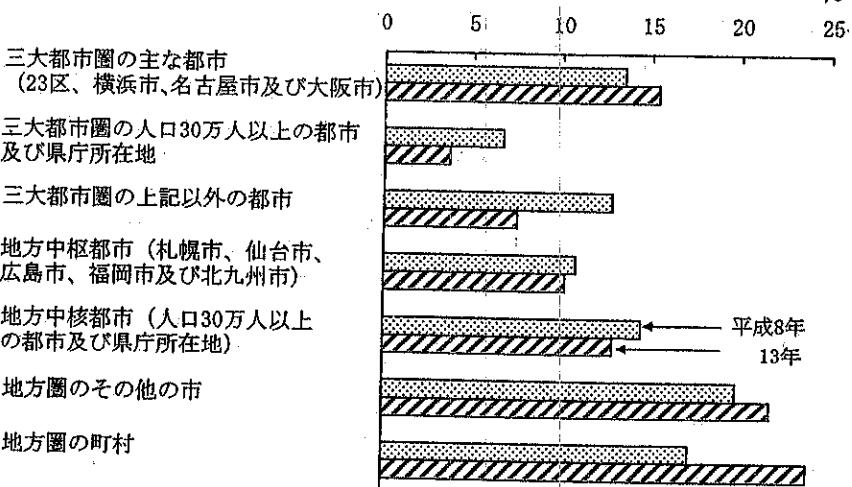


図-45 国民が理想とする居住地域 %



(3) 新たなむらづくりに向けた課題と解決方向

① 開かれた農村社会づくり

農村への定住を進めるため、就業機会等の確保とあわせて人間関係に対する不満をあげる都市住民もあり、旧来の習慣等を見直し参入しやすい条件整備が必要。

② 農村の社会基盤

基礎的な生活環境整備は依然低水準。地域住民等が主体的に目標とすべき農村像を明確化し、秩序ある土地利用のもとで事業や施策を連携しつつ、一体的に共通社会基盤整備等を実施することが必要。また、各府省間の関連事業間の連携等の推進が必要。

③ 高齢化への対応

高齢者が農村社会の担い手として生涯現役で活動可能となるバリアフリー化等の条件整備が必要。また、高齢者介護の負担による農業経営規模の縮小や農村への民間介護サービス企業の参入の遅れ等福祉サービスの低下が懸念。今後、高齢化の進行により要介護者の増加も見込まれるなかで、農協等の介護サービス等への積極的参入が必要。

④ 農村における産業の振興

都市との交流で直売所の役割が注目され、農村の雇用や所得機会の創出、都市住民との交流の場として評価。地元の雇用促進等のため複合的なアグリビジネスの展開（いわゆる「六次産業化」）を行う市町村もあり、今後はリピーター確保に向け積極的なブランド化や地域資源を活かした集客等の事業展開を図ることが必要。

⑤ 農村における情報基盤の整備

農業者のインターネットの利用率は低位にとどまっており、その向上のために、農業者等のニーズに応じたシステムの開発等が必要。

一方、高度情報通信基盤の整備状況は都市と格差があり、生活面や経済面の新たな格差につながらないよう整備推進が急務。

⑥ 自然との共生

効率優先の事業による生態系等の悪化を防止するため、環境に配慮した事業を地域住民等との合意形成を図りつつ推進することが必要。

こうした観点から環境に配慮するよう土地改良法を改正し、平成14年度より施行。

図-46 ① 住民の農村部へ住みたくない理由
(複数回答)

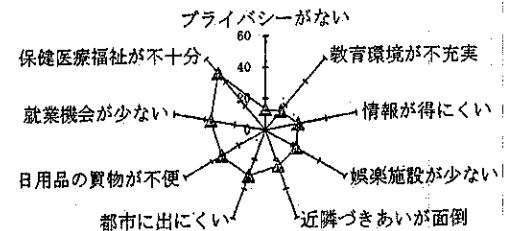


図-47 主な生活環境施設の状況
(平成12年3月)

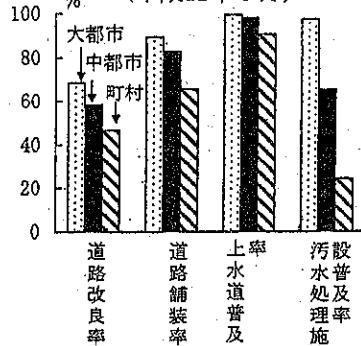
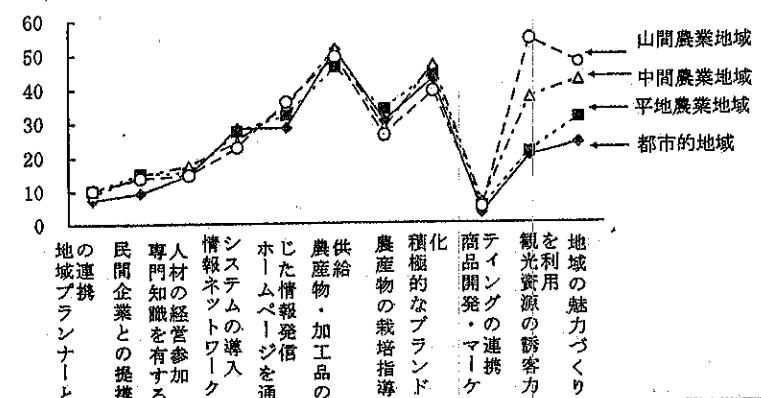
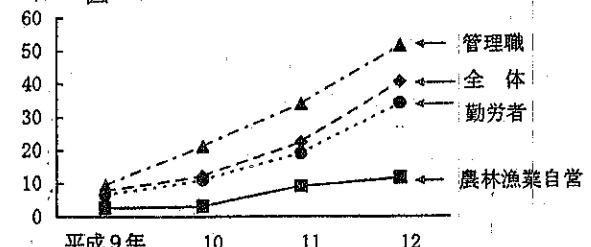


図-48 今後アグリビジネスを発展させるために必要な取組み (複数回答)



<事例：「道の駅」を拠点とした地域活性化（山口県山口市）>
地域住民の自主的な協議会主導で地産地消を通じた都市との交流拠点や地域住民の中核的施設として「道の駅」を利用し地域を活性化。

図-49 世帯主の職業別にみたインターネット利用率の推移



<事例：遠隔医療等への高度情報通信機器の活用（福島県葛尾村）>
過疎の無医村においてテレビ電話等の高度情報通信機器を活用した電話診察や遠隔学校間交流等の活動を実施。

<事例：自然との共生に向けた取組み（岩手県胆沢町）>

自然環境等の保全への取組みのなかで、土地改良法の改正に先駆けて水田の区画整理等国営事業の実施において地域住民と調整しつつ環境に配慮して事業を展開。

(4) 農村と都市との交流の具体的な取組み

① 国民の「心の豊かさ」への指向が強まるなか、豊かな自然や美しい景観といった農村の地域資源等に対し、都市住民は「ゆとり」や「やすらぎ」を希求。一方、農村においては地域活性化の観点から、グリーン・ツーリズム等の都市農村交流の活発化に大きな期待。

② 都市住民の多くが、今後農村を訪れる機会をふやす意向。レジャー感覚のものから農業や農村生活に深く関わるものまで、その内容には幅広いニーズ。

農村には、こうしたニーズに対応した多様なメニュー提供の検討が必要。このため、地域資源を活かした企画の充実や都市住民のニーズの把握等の取組みを地域住民が主体となって進め、関係機関がそれを支援するといった推進体制の確立が重要。

③ また、農業体験等に関心がある都市住民と地域の保全を図りたい農村住民が協力して取組みを行う「協働」等の活動が各地に展開。

今後こうした都市と農村の共生・対流の取組みを広く促進するため、活動の中心であるNPO等に対する支援体制の整備等が必要。

④ 都市農業は、野菜や花きの全国農業粗生産額の約4割を占めているほか、農産物の生産以外に景観形成や農業体験の場等多様な役割を有し、障害者等の機能回復に利用される福祉農園の開設等の取組みにも拡大。

図-50 地域別にみた都市農村交流が盛んになった時期別市町村割合

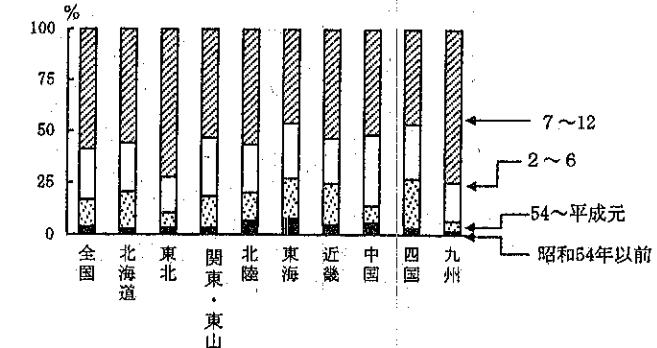
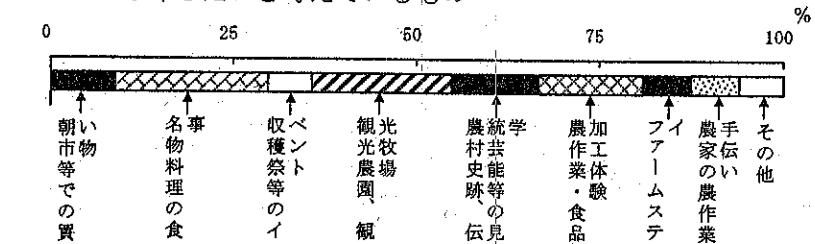


図-51 農村における余暇活動のうち、都市住民が今後体験機会をふやしたいと考えているもの



<事例：多様な形態での共生・対流の取組み>

- ① 都市農村交流（新潟県東頸城郡6町村）
 - ・地域の旅館や生産者からなる組織が主体となって都市農村交流を推進。
- ② ワーキングホリデー（長野県飯田市等）
 - ・都市住民が休暇を利用して農作業のボランティア。
- ③ 都市農村交流型オーナー制度（奈良県明日香村等）
 - ・都市住民が棚田オーナーとなり、農作業を通じて農村住民と交流。
- ④ 里山文化活動（京都府綾部市等）
 - ・都市住民と協働で共有林（里山）を保全管理。
- ⑤ グラウンドワーク活動（栃木県河内町等）
 - ・地域住民、企業、行政が協力し、地域の環境改善を実践。
- ⑥ ボランバイト
 - ・「報酬」より「体験」を求めて、都会の若者がボランティア感覚で農家の仕事を手伝い。
- ⑦ 福祉農園の開設（園芸療法）（福岡県福岡市等）
 - ・農作業により障害者等の機能回復を図る園芸療法の場を開設
- ⑧ 都市農業（神奈川県横浜市舞岡地区）
 - ・地場産品の供給等を通じた市民との共生により、農業を活性化。

地方公共団体における先駆的な取組事例

食料・農業・農村基本法において、地方公共団体が地域の諸条件に即して施策を策定・実施する責務が規定されたことを踏まえ、先駆的な取組みを行う地方公共団体の事例を紹介。

(Ⅰ章関係：山形県)

- ① 県産農産物の消費拡大と県外での県産品のPR活動を推進するため、「おいしい山形推進プラン」を平成13年2月に策定。県産品を100%使用した「おいしい山形弁当」の試作、県内の外食店における県産品使用割合を記載したメニューの備付けや「『おいしい山形』健康づくり協力店」のぼり旗の掲示等を推進。
- ② また、「おいしい山形」のキャッチフレーズとシンボルマークを作成し、県産農産物や加工食品に表示するとともに、各種パンフレットやチラシ等の宣伝資材にも使用し、県内外での知名度向上を推進。

(Ⅱ章関係：北海道新得町)

- ① 平成8年8月に全国初の独身女性を対象とした農業体験実習施設「新得町立レディースファームスクール」を開校。
研修コースは、長期研修（1年）と農業体験に重点をおいた1～6か月の短期研修が設けられ、酪農、畑作の体験実習を実施。
- ② 12年度までの研修修了生のほとんどを道外出身者が占め、修了生55名のうち、半数を超える29名が引き続き酪農ヘルパー等として町に定着。

(Ⅲ章関係：長野県飯田市)

- ① 魅力ある農業・農村づくりの取組みとして、グリーン・ツーリズムを推進し、平成8年から中高生を対象とした「体験教育修学旅行」を実施。また、10年から「援農」を目的としたワーキングホリデー、13年から農業体験等の指導者を対象として講義と体験によって「食」と「農」を学ぶ教育実践セミナー「南信州あぐり大学院」を開講。
- ② ワーキングホリデーや体験教育旅行の場として日本の棚田100選に選定された「よこね田んぼ」を活用し、その保全活動にも貢献。

図-52 山形県内における県内産青果物の取扱（利用）割合（主要品目）

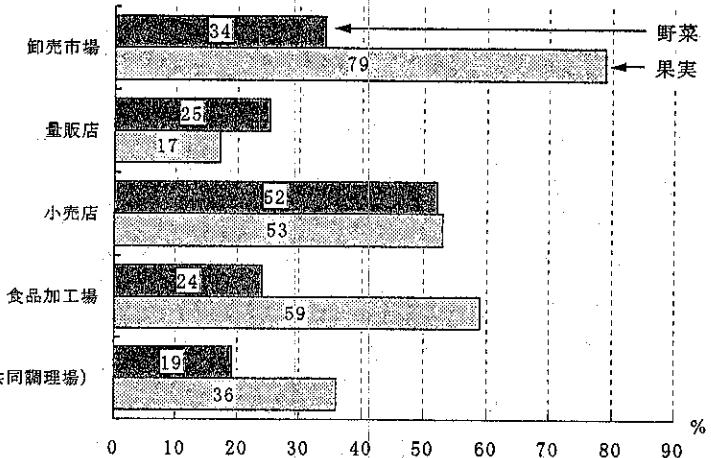


図-53 レディースファームスクール修了生の出身地域別分布

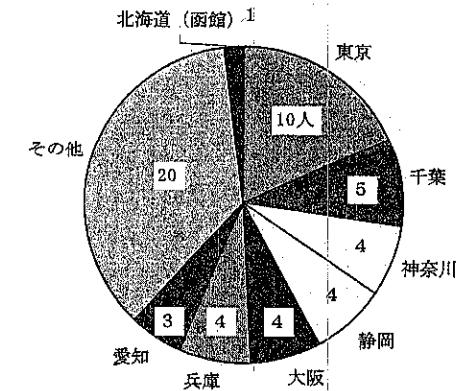


表-13 飯田市におけるグリーン・ツーリズムの実施状況

取組み名	主な対象	実施年	参加人数・団体（延べ）	備考
体験教育旅行	中高生	平成8年～	49,300人 (261団体)	ホームスティ受入農家数 (約150戸)
体験ツアー（モニターツアー）	一般	10～11年	57	12年以降は南信州広域連合 (飯田市を含む下伊那郡全 市の市町村)で実施
子ども長期自然体験村	小学3年～中学3年	11年～	58	受入農家数(7戸)
どんぐりの森小学校	小学校	12年～	100	
ワーキングホリデー（援農事業）	一般（農業に興味を もち農作業をやりたい者）	10年～	589	登録者数(約495名) 受入農家数70戸
南信州あぐり大学院	教師・大学生	13年～	30	應講習含む。

むすび

現在、我が国経済社会には、バブル経済崩壊以降の長引く景気低迷やこれに伴う雇用情勢の悪化の下で、先行きの不透明感、閉塞感が広がっている。このため、これを打開し将来展望を切り開いていくため、構造改革を推進し、硬直的な経済社会構造を変革していくことが最大の課題になっている。

こうしたなかで、我が国の食料、農業及び農村についても、早急に対応していく必要がある種々の課題や環境変化に直面している。これらを報告における分析・検討を基に基本的認識として整理すると、以下のとおりである。

一つには、安全・安心で良質な農産物・食品に対する国民の関心や要求がかつてなく高まっていることである。

平成13年9月に我が国では初めてのBSE（牛海绵状脑症）の患畜が発見されたことを契機とした一連のBSE問題では、国民へ正確でわかりやすい情報が伝達されなかつことや事態の初期段階で行政の対応に混乱がみられたこと等により、国民の中に行行政に対する不信が生じるとともに、食の安全性に対する信頼が大きく揺らぐ結果となつた。また、BSE問題に前後して、大規模な食中毒事故、安全性未審査の遺伝子組換え農産物の食品への混入、さらには大手食品会社等の食品への虚偽表示等食品をめぐる重大な出来事が相次いだことも大きく影響しているものと考えられる。

こうした情勢のなかで、行政機関等「食」に携わる関係者は、食品の安全性や表示制度への信頼の確保に向けた取組みを重ねていくことが強く求められている。

しかしながら、このような消費者の食品の安全性に対する関心が高まる一方で、生産段階への関心や知識が低下するなど、「食」と「農」の距離が拡大していることも指摘されている。

さらに、我が国の食料消費・食生活の実態をみると、健康・栄養についての適正な情報の不足、食習慣の乱れ、食料の海外依存、食べ残しや食品の廃棄の増加等により、栄養バランスの偏り、生活習慣病の増加、食料自給率の低下、食料資源の浪費等の問題が生じている。

二つには、農業の構造改革が十分に進んでいない状況下で、近年の農産物価格の下落や農産物輸入量の増加等の事態が、意欲と能力のある農業経営体へ悪影響を及ぼすことが懸念されることである。

消費者に選好される農産物を安定的に供給することにより、食料自給率を高め、農業の持続的な発展を図るために、効率的かつ安定的な農業経営体が農業生産の相当部分を担う「望ましい農業構造」を実現することが急務となっている。しかしながら、米については、経営規模の小さな多数の農家が生産の多くを占めているという構造が継続しているなど、土地利用型作物においては、依然として農業の構造改革が遅れている状況にある。

このようななかで、農産物の輸入量は引き続き増加基調にあり、野菜等については、国内の需給や生産者の経営に大きな影響を及ぼすような状況になっている。特に輸入量が急激に増加したねぎ等については、国産価格の急落を招いたことから、我が国で初めて一般セーフガードの暫定発動に至ることとなつた。さらに、農産物輸入の増加のみならず、長引く景気の低迷等の影響により、農産物の生産者価格は全般的に低下傾向で推移しており、このような事態が、意欲と能力のある農業経営体に悪影響を及ぼすことが懸念されている。

農業センサス（12年）によると、農業労働力の高齢化が一層進み、また、農業所得への依存度が高い主業農家の戸数は、依存度がより低い準主業農家や副業的農家に移行する形で減少しており、販売農家に占める割合も低下していることが明らかに

なっている。一方、こうしたなかで、近年、大規模経営を中心として農地の利用集積が進展している。また、経営の法人化を図り、経営規模の拡大や経営の多角化に取り組む農業経営体も増加し、これらの農業法人の中には、新規就農者の受け皿としての役割を果たしているなど、「望ましい農業構造」の実現に向けた確かな取組みも進んでいる。このような意欲と能力のある農業経営体の創意工夫を活かした取組みを助長し、将来展望を持って農業を継続することができるような環境を整えていくことが緊急の課題である。

三つには、循環型社会の構築への期待が高まっていることである。

まず、物質の循環に着目すれば、20世紀の効率性優先の大量生産・大量消費・大量廃棄を前提とする工業化社会の弊害が顕在化してきており、農業生産の場においても、環境に与える過度の負荷が懸念されている。農業は、本来自然循環機能を活用して行われる営為であり、一度環境との調和を失えば、その生産活動を長期的に持続させることが困難となる。世界の食料需給を取り巻く環境が多くの不安定要因をかかえているなかで、将来にわたる食料の確保を図っていくためには、食料生産が、環境に与える負の効果を最小限に抑え、正の効果を最大限に發揮しながら持続的に展開されることが不可欠となっている。

一方、人・もの・情報等社会的な循環に着目すると、国民の意識が「ものの豊かさ」から「心の豊かさ」を重視する方向へ転換しており、都市住民においては、「ゆとり」や「おいしい水」、「きれいな空気」などの豊かな自然を求めて農村との交流や農村へのUJITURNを希望する者も増加している。こうした時代の要請のなかで、都市においては農村へのアクセスの改善により、都市だけでは充足できない農村の豊かな自然等の提供が図られ、また、農村においても都市とそん色のない生活基盤や都市的サービスの享受を通じて活性化が図られる、共生

・対流の関係を構築していくことが求められている。すなわち、都市と農村がそれぞれの特性を活かし、お互いの魅力を享受できるような互恵的な関係を構築し、環境と調和しつつ、人・もの・情報が循環する社会を実現することが、新たな世紀を迎えた我が国の目標となってきたといえる。

このような情勢のなかで、13年6月、21世紀にふさわしい経済・社会制度の確立に向け、経済、財政、行政、社会などの分野における構造改革の重要性を明らかにし、これからのが国の進むべき道筋を示した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）が閣議決定された。

この方針のなかで、食料・農業・農村分野については、人の命、健康に関わる良質な水と食料等の確保を図るヒューマン・セキュリティ、安全な国土を確保し、安心して暮らせる社会を保障するとともに、地域に密着した産業の活性化を図る観点から農業の構造改革を進め、また都市と農村の共生と対流等を通じて農村の新たな可能性を切り開き、もって循環型社会の実現を目指すとの方向が定められたところである。

今後、我が国の食料・農業・農村が直面している課題や環境変化に積極的に対応し、食料・農業・農村基本法の基本理念の実現に向けた歩みをより強く確実なものにしていくためには、「骨太の方針」や農林水産分野において取り組むべき構造改革推進のための方策を10のプランに凝縮させた「食料の安定供給と美しい国づくりに向けた重点プラン」（13年8月）、さらにこれらを具体化していく手順を示した「改革工程表」（13年9月）を踏まえ、各般の施策を展開していく必要があり、その際、特に次の4点に重点をおくことが重要である。

第1は、生産と消費が直結した安全で安心できる食生活を実現するために、生産者と消費者の間の「顔の見える関係」の確

立、すなわち「食」と「農」の一体化を推進し、食料自給率の向上を図ることである。

そのためには、生産段階、加工・流通段階等において、環境保全型農業、技術開発、適正な表示制度等の一層の推進を図るとともに、ITの活用等による生産情報等の消費者への開示(ディスクロージャー)に向けた取組みの支援や生産者と消費者の多様な結び付き等による食品流通の効率化、高度化等を通じて、消費者の信頼を確保することが求められている。

特に、食品の安全性と安心の確保については、BSE発生に際し、今後の畜産・食品衛生行政のあり方についての調査検討を行う「BSE問題に関する調査検討委員会」が設置され、14年4月に「BSE問題に関する調査検討委員会報告」が取りまとめられたところである。同報告においては、食品の安全性の確保を基本原則とし、リスク分析の導入に重点をおいた新たな法律の制定と食品関連法の抜本的見直し及びリスク評価機能を中心とする独立性・一貫性をもつ新たな食品安全行政機関の設置が提言された。今後は同報告を尊重し、人間の生命と健康の基盤である「食」と「農」を再生し、国民の信頼と安心を回復することが求められる。このため、我が国農林水産政策の軸足を消費者サイドに大きく移し、「食」の安全と安心の確保に向けて農林水産政策の大胆な見直し・改革を積極的に行っていくことが必要である。あわせて、国民の健康を守る観点から、食品衛生法の見直し等に着手するとともに、関係機関が協力しながら、食品安全行政組織の見直しに取り組んでいくことも重要な課題である。

一方、「食」と「農」の距離を縮小していくことや、食習慣の乱れ等の改善を図っていくことも重要であり、そのためには、生産から消費に至る各段階での情報の疎通や「食」と「農」に関する理解の啓発を推進するとともに、12年3月に決定された「食生活指針」の浸透・実践に向けた取組みを国民的な運動として展開していくことが必要である。

第2は、意欲と能力のある農業経営体の創意工夫を活かした農業経営の転換を可能とする「農業の構造改革」を推進することである。

そのためには、意欲と能力のある経営体を食料自給率の向上を基本とした食料の安定供給を中心に担う経営体と位置付け、経営規模の拡大や法人化の推進などの施策を集中するとともに、その基礎となる農地の確保、生産基盤の整備、技術の開発・普及を推進していくことが必要である。特に構造改革が遅れている米については、需要の動向に即した生産の展開、意欲と能力のある経営体の確立等水田農業の構造改革の観点から、米政策の改革を推進することが重要である。また、一般セーフガードの暫定発動に至ったねぎをはじめとする野菜等については、今後、輸入野菜等との競争に勝ち残っていくため、各産地における低コスト化、高付加価値化等の取組みを集中的に行うほか、流通の高度化・効率化を推進する等、産地の実情に応じた構造改革を重点的に進めていくことが必要である。

また、「育成すべき農業経営」の思いきった規模拡大や経営転換に向けた取組みが積極的に行われるよう、農産物に特有な価格の著しい変動に伴う収入または所得の変動を軽減するためのセーフティネットを整備していくことも必要である。このため、そのようなセーフティネットとして機能することが期待される経営を単位とした「経営所得安定対策」の具体的な仕組みについて、国民的な理解を得ながら検討を進めていくことが重要である。

第3は、農業の自然循環機能の維持増進を図るとともに、人・もの・情報が循環する共通社会基盤を備えた新たなむらづくりの推進等により、循環型社会の構築に向けた農村の新たな可能性を創出することである。

農業の自然循環機能の維持増進を図るために、農業生産の現場

においては、環境と調和のとれた農業生産方式（環境保全型農業）の普及・定着を促進していくことが必要であり、このため、環境問題等への啓発を図りながら、環境保全型農業に取り組む農家を育成することが必要である。また、家畜排せつ物や食品廃棄物等農業生産に由来する廃棄物については、関係者や関係機関の連携強化により、たい肥・エネルギー等へ転換するなど循環利用システムを構築していくことが必要である。

一方、都市と農村の共生と対流の実現に向けた人・もの・情報が循環する「共通社会基盤」を備えた新たなむらづくりに際しては、地域住民、行政、関係機関等地域の関係者の主体的な取組みにより、地域全体の将来像を明確化し、これに沿って、各種事業を関係府省連携のもと推進している農村振興基本計画の活用等を通じて一体的に実施することが必要である。また、農村における農業生産基盤の整備を行う際には、安全な食料の安定供給だけでなく、自然との共生にも配慮した事業を実施していくことも必要である。さらに、都市と農村の共生・対流の活性化に向けて、都市と農村の多様な交流を推進していくことが重要であるが、そのための基盤整備に加え、地域住民が主体となった都市住民との「協働」等の取組みの推進やこれを支援する関係機関の推進体制を確立することも必要である。

また、過疎化、高齢化の進行や就業機会の減少等の農村が抱えている課題を踏まえ、高齢者にとっても生涯現役として生きいきと活躍できる環境づくり、地域資源を活用した六次産業等の産業の振興を通じた多様な雇用確保等総合的な農村の活性化を推進していくことも重要である。

第4は、WTO農業交渉において、我が国の提案に基づく戦略的な交渉を進めていくことである。WTO農業交渉については、2001年（平成13年）11月、カタル・ドーハにおいて第4回WTO閣僚会議が開催され、農業交渉の新ラウンドにおける位置付けを明確にした閣僚宣言が採択された。今次の農業交渉は、

21世紀の世界の農産物貿易ルールの方向付けを行うものであり、基本法の基本理念やこれに基づく施策が、国際規律のなかで正当に位置付けられることが重要である。このような認識のもと、我が国としては、「多様な農業の共存」を基本的哲学とする「WTO農業交渉日本提案」に基づき、農業者が将来展望をもって農業に取り組むことができるよう戦略的な交渉を推進していくことが必要である。

以上のような基本認識に立って食料・農業・農村基本法で示された基本理念の実現に向け、改革を推進していくことが必要である。その際、「食」の安全と安心の確保に向けた取り組みの強化と、「食」を支える農業の構造改革を加速させることを車の両輪として、「食」と「農」の再生に取り組んでいくことがきわめて重要である。

また、施策の実施に当たっては、適時に施策の評価とその結果を踏まえた見直しを行うとともに情報の公開に努め、情勢の変化に柔軟に対応し得る透明性の高い効果的な施策を推進していくことが重要である。

本編でも報告したが、各地域において、地方自治体や関係機関、そして農業者と消費者がともに連携し、それぞれのノウハウを活かしながら、食料自給率の向上や農業・農村の活性化に向けて先駆的に取り組んでいる例もみられる。行政機関の取組みはもとより、このような関係者の自助努力と国民の理解・支持によってこそ、将来展望が開かれるものと考えられる。

本報告が、我が国経済社会における食料・農業・農村の役割や位置付けに関して国民の理解を深める一助となり、農場と食卓、農村と都市の架け橋となることを切に望むところである。

(参考資料)

BSE問題に関する調査検討委員会報告（要約）

第I部 BSE問題にかかるこれまでの行政対応の検証

1 英国におけるBSE発生を踏まえた対応（1986～1995年）

英国でBSEの発生が1986年に確認され、88年に国際獣疫事務局（OIE）総会で新疾病として発生報告。英国では、88年に肉骨粉の反する動物への使用禁止、89年11月に脳、脊髄などの特定臓器の食用禁止措置、ついで90年9月に特定臓器を動物の飼料に使用することも禁止。

EUとしての肉骨粉使用禁止措置が加盟国全体で実施されたのは94年。

92年にはOIEの国際動物衛生規約にBSEの章が設定。

このような国際的情勢の変化に対して、農林水産省は①BSE発生国からの生きた牛の輸入停止、②BSE発生国から輸入する肉骨粉への加熱処理条件の義務づけなどを措置。しかし、加熱処理条件の実態について、現地調査等積極的な対応がとられる必要があった。

2 BSEの人への伝達の可能性に関する英國政府諮問機関の発表、EU委員会の決定及びWHO専門家会議の勧告を踏まえた対応（1996～1997年）

（1）1996年4月における、肉骨粉等の牛への給与に関する農林水産省の行政指導の評価

96年4月にWHO専門家会議開催。4月3日に会議のプレスリリース発表。

96年4月8日に農林水産省で「海綿状脳症に関する検討会」開催。この検討会の意見を受けて、農林水産省は肉骨粉の使用禁止について行政指導。当時、米国やオーストラリアが自主的禁止措置をとったことも参考になったようだが、両国が法的禁止措置を取った後もこの問題は取り上げられず、結局、法的規制について農業資材審議会飼料分科会に諮問されたのは2001年3月になってからであり、行政対応上に問題があったと認識せざるを得ない。

農林水産省は、国際的動向を把握する機会はあるにもかかわらず、適切な対応をすることを怠ったといえる。その背景には、行政指導で実効が確保されると考えていたことに加え、97年の家畜伝染病予防法改正時の衆・参農水委の「今後とも指導すること」との附帯決議が全会一致でなされた経緯もあり、法的規制を行わなかったものと考えられる。

（2）以上の時期における、厚生省の関与についての評価

厚生省は96年4月11日、食品衛生調査会を開催し、食品衛生上の対策の検討を行い、農林水産省に対し、肉骨粉給与の禁止を含むWHO専門家会議の勧告について、適切な対応がなされるよう要請した。

BSE問題がヒトの健康問題として浮上してきた以上、BSE拡散防止の観点から、農林水産省に対して、より明確に意見を述べるべきであった。縦割り行政で相手に干渉しないという悪い側面が反映したといえる。

3 EUのBSEステータス評価に関する対応（1998～2001年）

（1）EUのBSEステータス評価に関する農林水産省の対応とその評価

EUのBSE発生リスクの評価手法は、客観的で透明性のあるもの。一方、日本がOIE基準で自らの評価を行うには、まず手法を開発しなければならない。そのような問題があるのに、EUの評価中断を要請した論拠は明らかでないが、BSE発生リスクがあるという結論が風評被害を引き起こすことを恐れたためではないかと推測される。

EUの報告書案の勧告は率直に受け入れるべき内容であるが、勧告のうち、肉骨粉の給餌禁止及び特定危険部位の排除は、BSE発生後に実施。

報告書案の内容が国民に予め知られ、対策が取られていれば、当面の風評被害は起きても、発生時に起きた大きな社会混乱は防げた可能性が高いとみなせる。

（2）EUのステータス評価に関する厚生労働省の関与についての評価

ステータス評価の取り下げの際、厚生労働省は、書簡が農林水産審議官名であったこと、肉骨粉に係わる評価が主な論点であったこと、短時間の協議であったことから意見は出していない。

97年に行政改革会議に指摘された食品行政についての両省の緊密な連携確保が実際に機能すれば、ステータス評価についても厚生労働省からの意見提示があつてしかるべきと考えられるが、このような状況を踏まえるとやむを得なかつたのではないかと考えられる。

4 変異型CJD感染防止のためにとられた一連の対策の評価（1996～2001年）

（1）1996年の変異型CJD確認の際の厚生省の対応と評価

96年4月のWHO専門家会議の報告を受けて、厚生省は、変異型CJD患者のサーベイランスを目的とした緊急調査研究班を設置。医薬品等については4月17日に英國産牛等由来原料の禁止を実施。食品は、26日にと畜場での臨床検査にBSEを追加。

これらの一連の措置はWHO専門家会議報告書の勧告に沿ったものとみなせる。

（2）厚生労働省における血液及び臓器に対する安全対策

99年に血液の理論的危険性が問題になったことを受けて、厚生省は、英國長期滞在者の献血禁止を2000年1月に実施。2001年3月及び11月には献血禁止対象国の拡大等を実施。臓器提供にも献血に準じた規制を実施。

これらは科学的には未知の理論的危険性に対する予防措置として評価できる。

（3）医薬品、医薬部外品、化粧品、医療用具に対する安全対策

ヨーロッパでのBSEの広がりに対応して、厚生省は、発生国、発生リスクの高い国を原産国とする牛等由来原料の使用禁止等を2000年12月に実施。

実施当時は日本でのBSE発生前であり、しかもEUや米国よりも厳しい措置であったため、コストを度外視した厳しいものとの意見も出された。しかし、理論的リスクに対する予防原則にしたがった措置として評価できる。

5 英国以外のEU諸国でのBSE発生の急増以降、とくに2001年わが国におけるBSE発生時の対応（2000年～）

（1）BSEサーベイランスによる患畜の発見までの両省の対応の評価

・農林水産省と厚生労働省のサーベイランス体制

農林水産省は、2001年4月から、アクティブ・サーベイランスを開始。これは、迅速BSE検査と陽性サンプルについての確認検査と都道府県の家畜保健衛生所における病理検査によるもの。内容的にはEUステータス評価案で勧告されていたものと同じ。ただし、これは、OIEの基準に従って、年間300頭の牛について検査を行い、わが国が清浄であることを、国内外に明らかにし、いたずらに風評被害を生じないようにすることであった。なお、このサーベイランスにより我が国初のBSE感染牛を発見。

厚生労働省は、2000年後半におけるヨーロッパでのBSE発生国の拡大等から、BSE発生の可能性は否定できないと考え、2001年5月、BSEの発生または非発生状況を確実に把握するため、と畜場の牛と羊を対象としたアクティブ・サーベイランスを開始。これはウエスタン・プロット法によるもの。

しかし、千葉県のBSEの発生において、サーベイランスが行われていたにもかかわらずと畜場で敗血症と診断された牛についてBSEが疑われなかつたのは、厚生労働省のサーベイランスでは起立不能は「運動障害等の神経症状が疑われるもの」とみなされなかつたため。一方、農林水産省は起立不能を神経症状を示す牛として幅広に解釈してよいとの通知を出していた。両省の間でサーベイランス基準に相違のある点は認識されていなかつた。

・1万頭の牛についてのBSE検査の計画立案

厚生労働省は、年間に神経症状を示す牛約1万頭を対象としたサーベイランス実施経費を概算要求。また、ヨーロッパにおけるBSE発生状況を考慮して、健康牛についても、BSEサーベイランス事業実施のため、厚生科学研究費の要求作業。これらが公表されたのは千葉県でのBSE牛発見の直前。

・BSE発生を予測した危機管理マニュアル

農林水産省は96年4月に政令の施行通知により、また2001年4月にサーベイランス要領を作成し、BSE又はその疑いのある牛を発見した際の連絡体制及び当該牛の処分の方法につき都道府県に通知。しかし、緊急対応マニュアルは作成していなかつた。

厚生省は96年4月にBSE又はその疑いのある牛を発見した際の連絡体制及び当該牛の処分の方法につき、都道府県等に通知。しかし、現場でのBSEに対する具体的な緊急対応マニュアルは作成していなかつた。

両省のサーベイランス要領の中には、緊急事態に対する相互の連携措置の記述がなかつたため、8～9月段階での大きな混乱を招いた。

・2001年6月11日～14日のWHO/FAO/OIE専門家会議報告への対応

報告書の肉骨粉の使用禁止についての勧告はさきわめて厳しい表現であったが、①2001年1月から顕微鏡を用いた検査、②同年3月から省令改正に向けた作業の開始等を実施しており、すでに対応済みと判断。国際的に危機感の高まりがうかがえるが、国民への情報提供はなされなかつた。

た。

（2）2001年8月6日、後にBSE第1号となった牛がと畜場に搬入され、その「確定診断」が英国のレファレンス研究所で出される9月21日まで、46日の日時を要したことの農林水産省の評価

8月6日にと畜場から送られてきた脳のサンプルについて、動物衛生研究所での試験まで9日間、家畜保健衛生所での試験まで2週間以上の間隔。このサンプルについてBSEの可能性は想定していなかつたものと考えられる。

厚生労働省に連絡が行われたのは9月10日で、それまで情報はまったく提供されず。

緊急事態における連絡体制はまったく作られていなかつたが、これもBSE発生時の緊急マニュアルが欠けていたため。

（3）2001年9月10日にBSEを疑う牛の確認について公表した際、質疑応答で、当該牛は焼却処分されたはずと回答したが、14日になって、レンダリングに回っていた旨の訂正を公表し、対応に混乱がみられたことについての評価

8月6日、千葉県のと畜場で乳牛が敗血症として診断されて全廃棄処分にされ、家畜保健衛生所に頭部だけが提供され、残りはレンダリング処理。両省の間で、異なる基準によるサーベイランスが実施されていたが、その相違がもたらす事態についての認識は両省ともに持つていなかつた。

（4）2001年9月10日に（独）動物衛生研究所において確定診断がなされたにもかかわらず疑似患畜として、英国のレファレンス研究所に検体を送付し、「確定診断」を求めたことについての農林水産省の評価

我が国での初めての事例であり、諸外国でも初発例については国際機関のレファレンス研究所で確認を行うことが通例であることから、英國に検査データ等を送付し、確認を依頼。確認がなされるまでは行政判断として疑似患畜とされた。

この対応の結果、2例目からの検査も英國に送るのか、日本の検査技術のレベルは大丈夫かという心配の声が国民の中で聞かれた。

（5）BSE患畜発生後に行った農場段階の「目視調査」、及びその結果の公表についての農林水産省の評価

・緊急全戸調査

BSEに関する牛の緊急全戸全頭調査の結果、臨床的にBSEの疑いのある牛は見いだされなかつた。当時まだ対策マニュアルは作成されていなかつたため、急遽、立案されたものとみなせる。

・飼料製造工場への緊急立ち入り検査

交差汚染防止のためのガイドラインの遵守状況を帳簿等による原料使用状況、製造工程の実地調査等及び顕微鏡検査により確認。顕微鏡による検査は英國等を除き現在も各国で採用されている方法であるが微量な混入については検出感度に限界。

（6）わが国におけるBSE発生後に取られた一連の措置に関する評価

・農場段階での監視体制（農林水産省）

農林水産省では、10月17日の技術検討会及び防疫委員会合同会議を経て、サーベイランス対象の定義及び患畜が摘発された場合における疑似患畜を定義。患畜が見いだされた場合の省庁間の連携を含む対応は、その折、初めて検討。

・全頭検査体制の確立（厚生労働省）

10月18日、いわゆる全頭検査が農林水産省との緊密な連携のもとに開始され、国際的にもっとも厳しい安全対策が実施されることになり、と畜場から出る牛由来産物はすべて安全なもののみになったとみなせる。BSE発生のニュースを受けてから1ヶ月あまりという、極めて短期間に全国的な検査体制が作られたことは高く評価できる。

・研修中に起きた東京都での疑陽性騒ぎについて

エライザ法では一定の確率で疑陽性が出ること、この時点ではEU並の安全対策になつてることの情報提供が十分なされていなかつたことが混乱を招いた理由と考えられる。また、疑陽性となつた際の対応について、あらかじめ何らかの措置がとられているべきであった。

・死亡牛の検査

BSE汚染の実態の把握等のために、死亡牛についての全頭検査の実施が必要と考えられる。しかし、農家への補償を十分考慮するとともに、検査システムのあり方を十分検討した上で早急に実施するべきである。

・医薬品・医療用具・食品などへの対策（厚生労働省）

厚生労働省は、医薬品等について、10月2日に日本及び発生リスク不明国を原産国とする牛等由来原料の原則禁止という国際的に最も厳しい措を行なうなどの措置を講じた。

これらは予防原則にしたがつた妥当な措置とみなせる。

6 厚生労働省と農林水産省の連携について

(1) BSEの発生前における厚生労働省と農林水産省の連携に関する評価

97年に食品行政について両省の緊密な連携確保が行政改革会議において指摘されていたが、縦割りのままで、両者間の連絡会議も形式的なもの。両省の危機意識に差が感じられるが、このことについて意見交換はまったく行われなかつた。

(2) BSEの発生後における厚生労働省と農林水産省の連携に関する評価

BSE発生後、初めて両省間に緊密な連携。サーベイランスの方式では、農林水産省の技術検討会と厚生労働省の研究班の合同会議で、エライザ法に統一。

10月18日からの全頭検査体制も両省の緊密な連携のもとに行われたものとみなせる。また、この際に両省の協議でBSE検査対応マニュアルが作成された。

7 わが国におけるプリオント病研究の蓄積と今回のBSE対策への貢献

今回の全頭検査体制の確立に貢献したのは、帯広畜産大学品川森一教授によるスクレイピーに関する研究の蓄積。スクレイピー研究が可能になつ

たのは、カナダから輸入された羊の子孫でスクレイピーが発生したことで研究を開始という思いがけない幸運のたまもの。

農林水産省でもカナダからのスクレイピー感染羊が発見されたことで、スクレイピーの研究が家畜衛生試験場で開始。当時、家畜衛生試験場に在籍していた小野寺節教授は科学技術振興調整費によりスクレイピーの研究を開始し、その研究蓄積が現在の農林水産省のBSE対策に貢献。

第II部 BSE問題にかかる行政対応の問題点・改善すべき点

1 危機意識の欠如と危機管理体制の欠落

日本は、行政の危機意識が欠如し、最悪のケースを想定して防疫体制を強化しておく危機管理の考え方を欠落していた。

とくに農林水産省が、96年4月にWHOから肉骨粉禁止勧告を受けながら課長通知による行政指導で済ませたことは、英國からの肉骨粉輸入を禁止した等の事情を考慮しても、重大な失政といわざるを得ない。90年に感染源となる可能性のある肉骨粉の処理基準強化にとどめたことも結果として判断が甘かったといえよう。

2001年にEUのステータス評価に対し、EUの評価基準がOIEの評価基準とかけ離れていたことなどから評価の中止を要請したことも経緯はともかく政策判断の間違いだった。

さらに、危機を予測し、発生を防ぐための措置を講じて危険のレベルを引き下げておく予防原則の意識がほとんどなかつた。

2 生産者優先・消費者保護軽視の行政

市場競争の激化に伴い、先進国の法制度や農業政策は生産者優先の産業振興から次第に消費者優先に軸足を移すとともに、国民の生命と健康の保護を最大の行政目的に据えている。

日本の法律、制度、政策、行政組織は、生産者優先・消費者保護軽視の体質を色濃く残し、消費者保護を重視する農場から食卓までのフードチェーン思考が欠如している。

また、情報伝達の混乱に伴う風評被害を警戒して、遅滞なく情報を公開し透明性を確保する努力が不充分なケースも見受けられる。

3 政策決定過程の不透明な行政機構

政策の継続性を重視し、意思決定過程を明確にしないことにより、個人が責任を問われることはほとんどない。97年の衆・参両院による行政指導徹底の附帯決議があつたものの、97年に米国、オーストラリアが肉骨粉を法律で禁止して以降、2000年までの間、農林水産省が何ら対策を取らなかつたことも、意思決定の先送りを繰り返していた証左といえよう。

政策のサーベイランス機能を中心的に担うのは政治である。農林水産省の政策決定にあたり、最も大きな影響を与えるのは国会議員、とりわけ農林関係議員であるのは故なしといしないが、全国の農村を地盤に選出された多くの議員が強力な圧力団体を形成し、衰退する農業を補助金などを通じて支え、生産者優先の政策を求めてきた。そのような政と官の関係が政策決定の不透明性を助長し、十分にチェック機能を果たせない原因となつたものと考えられる。

農林水産省は産業振興官庁として抜きがたい生産者偏重の体質を関係議

員と共有してきた。ただし、BSE問題を契機として大臣をはじめ農林水産省内、そして一部の国會議員に改革を目指す動きが出てきたことは評価に値する。政策判断の軸足を生産者からできるだけ消費者に移す考え方である。

4 農林水産省と厚生労働省の連携不足

中央官庁における縦割り行政と付随する縄張り争いの結果、“内政不干渉”が慣例になり、チェック機能はほとんど働いていない。96年のWHO肉骨粉禁止勧告や、2001年のEUステータス評価の際、農林水産省は厚生労働省との十分な協議を行わず、厚生労働省は明確に意見を言わなかつた。官庁同士の連携を図るには、「協議する」「協議を受けた場合には意見を述べる」と明確に位置付けなければ有効に機能するはずがない。

問題の根源は生産段階における振興と規制の権限が農林水産省に集中しているにもかかわらず、有効なチェックシステムを構築していかなかったこと。

5 専門家の意見を適切に反映しない行政

国民の生命に関わる食品安全問題は、科学的な知見に基づく迅速な判断が求められる。健康に対するリスク評価については、専門家の意見が尊重されなければならない。96年の肉骨粉問題では、農林水産省の方針を受けて先送りした。

関係する学会も政府に提言する意識と行動力が不足していた。

基本的な問題点は、リスク分析の考え方の欠落。リスクを科学的に評価するリスクアセスメント、リスクとベネフィットや社会的な影響等を比較考量しながら管理するリスクマネジメントが連携しなければ、食品の安全性確保はおぼつかない。行政と科学の間のリスクコミュニケーションも欠落していた。

6 情報公開の不徹底と消費者の理解不足

マスコミの報道については、センセーショナルで集中豪雨的という批判がある。興味本位で不正確な一部メディアが存在するのは事実で、BSE問題でも誤解を招く報道があった。正確で科学的で分かり易い解説記事の充実が今後の課題。

行政の正確な情報開示と透明性の確保も不充分だった。BSE発生の際に感染牛の処理情報を誤って伝えたほか、過去の経緯や政策内容についても説明不足。情報提供技術の問題もある。

消費者の受け止め方にもやや過剰な反応があった。しかし、安全と安心の間には大きな落差があり、消費の低迷は行政不信に表示不信が重なった結果でもある。徹底した情報開示による透明性確保以外に信頼回復の方法はない。

7 法律と制度の問題点および改革の必要性

食の安全を確保する法律（食品衛生法など）は、罰則はおおむね軽い。また、食品表示と関連するJAS法や景表法も、罰則は軽く、犯罪を抑止する効果はなく、違反続発の誘因になったとの指摘もある。

消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律も欠けている。国民の健康を最優先する行政組織も整備されていない。リスク分析を導入するにも、科学的なリスク評価を担う組織が見当たらない。

消費者保護に責任持てる組織も、情報公開や組織間のリスクコミュニケーションを進める組織も欠落。時代の変化に対応できる制度改革が緊急の課題である。

第三部 今後の食品安全行政のあり方

1 食品の安全性の確保に関する基本原則の確立

(1) 消費者の健康保護の最優先

食品の最終消費をするのは消費者。消費者は安全な食品を十分な情報を得た上で、選択できることを保証される権利をもっている。食品の安全性の確保に関する基本原則として、消費者の健康保護が最優先に掲げられ、このような消費者の安全な食品へのアクセスの権利が位置づけられなければならない。

こうした消費者の権利を保障するために、生産、加工、流通、販売を含む「農場から食卓まで」のフードチェーンにおいて、携わるすべての事業者は、食品の安全性の確保および正確な情報の提供に関する責務を有する。

このため、食品の安全性に係わる関係法において、その法目的に消費者の健康保護を最優先し、消費者の安全な食品へのアクセスの権利を定めるとともに、その目的を達成するための、予防原則に立った措置も含む行政及び事業者等の責務を定めるなどの抜本的な改正・見直しが必要である。

(2) リスク分析手法の導入

リスク分析は「リスク評価」「リスク管理」「リスクコミュニケーション」の3つの要素からなっており、具体的に制度化する必要。また、全過程において透明性の確保の視点が重要。

リスク評価は利害関係から独立して客観的に行われる必要。リスク評価は専門の科学者によっておこなわれる。

リスク管理は、消費者をはじめとしたすべての関係者と協議しながら、消費者の健康保護を第一の要素とし、その他有用性、社会的な影響等の要素を総合的に考慮して、適切な政策・措置を決定・実施する過程として位置づけられなければならない。リスク管理は透明性をもつと同時に、採用された政策の結果は常にモニタリングされ再評価されなければならない。

虚偽表示問題は、食品の原材料の追跡・検証が可能になるようなシステムが必要。トレーサビリティは最終商品から原材料へと追跡可能なシステム。今日、食品の安全性の確保のためにトレーサビリティは、フードチェーン全体を通じた全ての食品に適用されるべきシステム。また、リスク管理における重要な手法として位置づけられなくてはならない。

リスクコミュニケーションは、リスク分析の重要な要素として位置づけられなければならない。リスクコミュニケーションはリスク評価、リスク管理の普及、広報としてのみ行われるのではなく、リスク評価・リスク管理の過程にも求められる。とりわけ行政は、消費者をリスク分析のパートナーとみなし、消費者とのリスクコミュニケーションを重視し、情報の公開と提供、参加と対話を強めるべきである。

2 食品の安全性の確保に係る組織体制の基本的考え方

食をめぐる今日的な状況に適切に対応していくためにリスク分析手法の導入が、食品の安全性の確保に関わる組織体制のベース。

(1) リスク分析に関する基本指針の確立

- ① 基本指針は、リスク評価を実施する新しい行政機関において、利害関係者の意見を聞き合意の下で作成されなければならない。
- ② 基本指針には、リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーションを貫く基本方針を盛り込む。
- ③ 基本方針は、リスク分析の原則から導かれたもので、その実施のための具体的方策等を掲げるものとする。

(2) リスク分析をベースとした組織体制の整備

① リスク評価体制の確立

リスク評価の実施は、一貫性、独立性の観点から関係省庁から独立した行政機関で行うべきである。また、その機関はリスク分析に関する基本指針を策定し、客観的な科学評価を実施することからみれば、総合科学技術会議のように常勤メンバーの中に科学者のいる機関とすることが望ましいと考えられる。これらを踏まえて、その組織のあり方について慎重に検討するべきである。

② リスク管理体制の確立

ア 食品行政の機能別分担の再検討と相互調整システムの確立
基本指針に基づき、食品行政の機能別分担を再検討し、相互調整システムを確立。リスク評価を行う行政機関と関係各省および各省政府間の政策調整システムを制度化。
イ リスク管理を分担する各省庁と「危機管理体制」の整備
危機管理に際して、迅速な警戒体制及び予防措置を行うために、リスク管理を分担する各省庁に危機管理体制を整備することが必要。

③ 「リスクコミュニケーション」の確立

リスク分析手法において、リスクコミュニケーションは重要な役割を持っており、その中において消費者の参加、消費者への情報公開・積極的な情報の提供を位置づけることが重要。
また、リスクコミュニケーションが適切に機能するためには、情報が受け手にとって解りやすいことが必要。一般の人向け、子供たち向けなど、受け手の特性にあわせた情報の提供など工夫が必要。このようないきめ細かな情報を提供していくためには、情報に関する専門部署と専門家がいなければならぬ。特に広報担当コミュニケーターの育成が急がれる課題である。

(3) 行政機関の連携、政策調整のあり方

リスク評価を実施する機関とリスク管理を実施する機関との間、ならびにリスク管理を実施する機関同士の間において、実際の協力が的確に働くようにしていくことが必要。

リスク管理を実施する省庁相互の間でも、データ・情報の共有化をはかるとともに、一方からの要請により相手方からデータ・情報を提供する旨を盛り込むなどの制度が検討されるべきである。

(4) 國際的な情報収集能力の向上と国際機関・主要国との連絡・調整のあり方

食品の安全に係わる危害情報や新しい科学的知見や技術などの迅速な情報入手をはかるため、海外情報収集と国内への情報提供を一元的に担う機能を、リスク評価を実施する機関に配置することが必要である。

国際機関や主要国との連絡・調整の機能を強化することも必要。EUや国際機関、これらの国の行政機関や研究機関、また科学者・研究者との交流を積極的に強めるべきである。

(5) 重要な個別の課題

- ① BSE・変異型CJDに関する研究体制の整備
- ② 食品に関する表示制度の抜本的見直し
- ③ 家畜伝染病予防法への公衆衛生の視点の強化
- ④ 食に関する教育いわゆる「食育」の必要性
- ⑤ アジアにおけるBSE発生国としての国際貢献

3 新しい消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律の制定ならびに新しい行政組織の構築

1 および2に掲げた事項を実現するためには、新しい法律の制定と行政組織の構築が必要となる。

政府は、以下の2点について、6ヶ月を目途に成案を得て、必要な措置を講ずるべきである。

その検討に当たっては、その経過を常に情報公開し透明性を保つとともに消費者をはじめとして広く国民の意見を聞き、合意の下に成案を得るよう努めなければならない。

(1) 食品の安全性の確保に関する基本原則、リスク分析の導入を重点と位置付け、リスク分析の分担及び手続き、ならびに消費者の参加の保證を内容とする「消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法」を制定し、食品衛生法、と畜場法、飼料安全法、家畜伝染病予防法その他の食品関連法を抜本的に見直す。

(2) 欧州各国の食品安全機関の再編成を参考にして、リスク評価機能を中心とし、独立性・一貫性をもち、各省庁との調整機能をもつ新たな食品安全行政機関を設置する。

欧州各国における食品安全機関の再編成を参考とするに当たって、組織・機関をそのまま日本に導入することは危険である。欧州における状況を精査し、日本における現状とを具体的に比較検討した上で、新しい行政組織を構築していくべきである。

注: 1) 本要約は、「BSE問題に関する調査検討委員会」において取りまとめられたものである。

2) 報告全文は、農林水産省及び厚生労働省ホームページ

(各、<http://www.maff.go.jp>及び<http://www.mhlw.go.jp>)において参照可能である。

図表出所等一覧

番号	出 所 等
図-1	農林水産省作成
図-2	農林漁業金融公庫「消費者動向等に関する調査」(12年11~12月)
図-3	農林水産省作成
図-4	農林水産省「食料品消費モニター第2回定期調査」(13年9月)
図-5	総務省「家計調査」、「消費者物価指教」を基に農林水産省が作成
図-6	農林水産省「都市と農村の共生・対流等に関する都市住民及び農業者意向調査」(13年11月)
図-7	農林水産省「食料需給表」、FAO「Food Balance Sheets」を基に農林水産省で試算
図-8	(社)日本フードサービス協会「外食産業における情報化の進展に関する調査」
図-9	農林水産省調べ
図-10	農林水産省「食料需給表」、FAO「Food Balance Sheets」、韓国地方経済研究所「Korean Food Balance Sheets」
図-11	農林水産省「食料需給表」
図-12	ロイター・E S=時事、タイ国貿易取引委員会、FAO「FAOSTAT」
図-13	財務省「貿易統計」
図-14	中国对外經濟貿易出版社「中国对外經濟貿易年鑑」
図-15	OECD・DAC「Development Cooperation 2000 Report」
図-16	農林水産省作成
図-17	農林水産省作成
図-18	農林水産省作成
図-19	農林水産省「農業センサス」(組替集計)
図-20	農林水産省「農業センサス」(組替集計)
図-21	農林水産省「農業經營統計調査(農業經營動向統計)」(組替集計)
図-22	農林水産省「農業經營統計調査(農業經營動向統計)」(組替集計)
図-23	農林水産省「農業構造動態調査(地域就業等構造調査結果—集落営農について—)」(12年11月)
図-24	農林水産省「耕地及び作付面積調査」
図-25	農林水産省「農業センサス」
図-26	農林水産省「農村物価統計」
図-27	農林水産省「作物統計」、「食料需給表」、食糧庁調べ
図-28	財務省「貿易統計」
図-29	農林水産省調べ
図-30	農林水産省「農業經營統計調査(米生産費統計、牛乳生産費統計)」(組替集計)
参考図	農林水産省「生産農業所得統計」、「作物統計」、「野菜生産出荷統計」、「果樹生産出荷統計」、「地域特産野菜の生産状況」、「果樹栽培状況等調査」、「畜産統計」、「牛乳乳製品統計」、「畜產物流通統計」
図-31	農林水産省作成
図-32	農林水産省作成
図-33	農林水産省作成
図-34	農林水産省作成
図-35	農林水産省「平成11年度環境保全型農業生産流通消費調査委託事業報告書」(12年3月)
図-36	農林水産省「農業センサス」(組替集計)
図-37	農林中央金庫「自然や田舎」との接し方調査」(13年3月調査)
図-38	総務省「住民基本台帳人口移動報告年報」
図-39	農林水産省「農業センサス」、総務省「国勢調査」
図-40	農林水産省「農業センサス」(12年)
図-41	農林水産省「農業センサス」(組替集計)

番号	出 所 等
図-42	農林水産省「中山間地域等直接支払制度に関する意向調査結果」(13年6月)
図-43	農林水産省「都市と農村の共生・対流等に関する都市住民及び農業者意向調査」(13年11月)
図-44	総理府「国民生活に関する調査」
図-45	内閣府「国土の将来像に関する世論調査」(13年6月)
図-46	(社)農村生活総合研究センター「田舎暮らしに関するアンケート」(11年、12年)
図-47	総務省「公共施設状況調」(12年3月)
図-48	農林水産省「担い手の状況と都市交流、情報化を通じた農村活性化に関する調査」(12年11月)
図-49	総務省「通信利用動向調査」
図-50	(財)農林漁業体験協会「日本型グリーン・シリーズ実態調査報告書」(13年3月)
図-51	農林水産省「都市と農村の共生・対流等に関する都市住民及び農業者意向調査」(13年11月)
図-52	山形県調べ
図-53	北海道新得町役場調べ
表-1	農林水産省調べ
表-2	総務省「消費者物価指教」
表-3	厚生労働省「国民栄養調査」
表-4	(財)外食産業総合調査研究センター
表-5	農林漁業金融公庫「食品産業動向調査」(13年6月調査)
表-6	中国のWTOへの加盟議定書
表-7	農林水産省作成
表-8	農林水産省「生産農業所得統計」、「農業センサス」、「農業經營動向統計」より推計
表-9	農林水産省調べ(注:10年度までに完了した都道府県営ほ場整備事業98地区の実績である。)
表-10	農林水産省作成
表-11	IPCC(気候変動に関する政府間パネル)「地球温暖化第3次評価報告書」(2001年9月)を基に農林水産省作成
表-12	(株)三菱総合研究所「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価に関する調査研究報告書」(13年11月) 注:1) 農業の多面的機能のうち物理的な機能を中心に貨幣評価が可能な一部の機能について、(株)三菱総合研究所において、日本学术会議の特別委員会等の討議内容を踏まえて評価したものである。 2) 機能によって評価手法が異なっていること、また、評価されている機能が多面的機能全体のうち一部の機能に過ぎないこと等から、合計額は記載していない。 3) 洪水防止機能、河川流況安定機能、土壤侵食(流出)機能等の代替法による評価額については、ダム等を代替財として評価したものであるが、農業の有する機能とダム等の機能とは性格が異なる面があり、同等の効果を有するものでないことに留意する必要がある。 4) 保健休養・やすらぎ機能については、機能のごく一部を対象とした試算である。 5) いずれの評価手法も一定の仮定の範囲においての数字であり試算の範囲を出るものではなく、その適用に当たっては、細心の注意が必要である。 参考資料:日本学术会議「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」(13年11月)
表-13	飯田市役所資料を基に農林水産省で作成