

都市農業者のコロナ禍における リスクマネジメント —京都市の事例から—

2021年10月23日
危機管理システム研究学会
第21回年次大会
神戸学院大学 石橋千佳子

www.***.net

報告の流れ

- はじめに
- 1. 先行研究
- 2. コロナ禍の日本の農業
- 3. 都市農業の特質
- 4. 京都市の農業
- 5. 京野菜と農業者
- 6. コロナ禍での農業者のリスクマネジメント
- おわりに

www.***.net

はじめに

- 本報告は、コロナ禍における都市農業の、特に京都における都市農業者の働き方を通じてリスクマネジメントを考えるものである。
- 研究方法として、先行研究によって課題を整理し、自治体等関係団体および農業者への聞き取り調査をおこなった。
- 先行研究をふまえて以下の手順で考察する。
まず、コロナ禍の日本の農業の分析、都市農業とは何か本報告での都市農業の定義をし、京都市の農業の特性を検討し、そこで生産される京野菜について調査する。
そして、実際に生産している農家さんの聞き取り調査をし、京都市農政側の聞き取り調査をする。
以上をふまえて都市農業者のリスクマネジメントを検討する。

3

1-1.鈴木宜弘(2021)

- 『食料・農業の深層と針路—グローバル化の脅威・教訓から』創森社。
〈コロナショックで露呈した食の気弱性と処方箋〉
- 頻発する輸出規制によりいっそうの価格高騰が起き、食料危機になることが懸念されている。今行うべきは過度の貿易自由化に歯止めをかけ、各国が自給率向上政策を強化することである。
- GATTの例外的な輸出禁止・制限措置をとることができる（第2条第2項、第20条）。
- 今回のFAO,WHO,WTOの共同声明は、輸出規制の抑制と一層の貿易自由化を求めている。輸出規制の原因は貿易自由化であり、論理が破綻している。
- 危機に強いシステムの構築が必要である。

4

1-2.八木洋憲(2020)

- 『農業経営論』 日本経済新聞社。
- 2020年現在、日本全体は人口減少にあるなか、まちづくりの在り方を見直す時期が来ている。
- 1992年、都市計画法、生産緑地法による宅地並み課税の実施から30年近くが経過し、2018年には都市農地制度改正がなされ、持続可能な実践的方策が求められている。
- 同時に都市農業者にとっても、経営戦略を再構築する時期に差し掛かっている。
- 2011年、東日本大震災を経験して、オープンスペースとしてだけでなく、コミュニティ維持、食料の提供といった都市農業の機能が再認識された。一方で大都市への経済活動や人口集中による課題は依然未解決である。
- 2020年コロナ禍で都市の在り方が根本的に問われている。

5

1-3.南石晃明(2011)

- 『農業における情報のマネジメント』 農林統計出版。
- リスクマネジメントは、第一次的には、農業経営の持続的な成長・発展のために、農業経営によってなされるものである。しかし、農業リスクは個々の農業経営だけでなく、食料の安定供給や安全確保、環境保全、さらには農村における所得と雇用の確保などの現代社会における複数の主要問題に深く関係している。
- 農業においては、歴史的に見ても、諸外国を見ても「家族経営」が少なくともその数の上では大勢を占めており、「家族経営」が農業に適した特質をもっていることを示唆している。
- その一方で食品安全や環境保全に対する関心の高まりは、農業生産過程における情報の記録・加工・提供を不可欠なものとしており情報処理は重要な農作業の一つとなっている。

6

2-1. コロナ禍の日本の食と農

- 新型コロナショックは、日本の食と農のあり方をあらためて問い直している。
- 世界最低クラスの食料自給率(2020年37%)のもとで、食は確保できるのか。
- 世界人口の1.8%を占めるにすぎない日本は、貿易に出回る食料全体の5%、発展途上国の主食であるトウモロコシの16%を輸入している(農民運動会編、2000年、41頁)。
- 日本では、マスクのような品切れは食品では起きていないが、新型コロナによって、輸出と観光客急減による和牛などの価格暴落、海外技能実習生による労働力不足など、海外に依存するリスクが現実のものになっている。

2-2. 農業所得に占める補助金の割合

- 日本の農業保護水準は世界的に見ると低い。
- 「日本農業過保護論」は日本国民に根強く刷り込まれている。
- 日本農業所得に占める補助金の割合は15.6%に対し、欧州では軒並み90%を超えている(フランス90.2%、イギリス95.2%、スイス94.5%(鈴木、2021年、35頁)。
- 農業所得は農業収益から支払い経費を引いて補助金を加えたものであり、これに対する補助金の割合が9割を超えているということは、補助金がなければ自身の労働に対する対価はほとんどゼロに近いことを意味する。
- 欧州では、命を守り、環境を守り、国土国税を守っている産業を国民みんなで支えるのは当たり前なのである。

3-1.都市農業をめぐる新しい視点

- 関司・佐藤による整理(関司・佐藤、2013年)
- 「農業不要論」から「農のあるまちづくり論へ」
 - ・第1期 都市計画法が制定され、農地の資産価値が高まる。農家間、農業・非農業の分断が進み都市農業のあり方をめぐる議論が登場した。
 - ・第2期 バブル期に入り第2次宅地並み課税強化論をめぐる論戦。農業不要論とそれに対抗する農地保全の主張が展開される。
 - ・第3期 バブル期以降の低成長と人口減少社会への転換。都市農業・農地に対する期待や評価が高まる。
- 都市農業の多面的機能をめぐる視点の転換が生まれる。農水省と国土交通省が連携し農業政策の再検討がのぞまれる。

9

3-2.各省庁の動向

- 急激な都市化にともなって、土地利用が無秩序に混在するスプロール化の問題が生じる。
- 建設省「緑の政策大綱」(1994年)では、住民1人あたりの都市公園面積を20㎡以上、市街地における永続性のある緑地の割合を3割以上といった目標が掲げられている。
- 国土交通省「第4次社会資本整備重点計画」(2015年)では都市地域において2012年度に人口1人当たり12.8㎡/人であった「水と緑の公的空間の確保料」を2020年度に14.1㎡/人まで拡大することを目標としている。
- 農林水産省「農家における男女共同参画に関する意識調査」 「経営者または共同経営者として主体的に農業経営方針の決定に携わってほしい」と思っている男性46.3%、そのようにしたいと考える女性10.7%であった(2017年)。

10

3-3.都市農業の定義

- 「都市農業」というワードは市街地が無秩序に拡大したために市街地のなかに残った農地が量的に無視できなくなったために使われるようになった。
- 広義の都市農業
農林統計における「都市的地域」の定義をもとに「都市とその近郊地域の農業」1999年食料・農業・農村基本法。
- 狭義の都市農業
「市街化区域とその周辺の農業」1968年都市計画法
既に市街化された地域とおおむね10年以内に市街化すべき地域を合わせた区域。
- 本報告における都市農業とは、
京都市内の市街化区域とその周辺の農業とする。

4-1.京都市の農林業地域



4-2.京都市の農業

- 近代京都の農業の歩みをたどると明治初期から先駆的に教育、試験(圃場試験や育種試験など)がおこなわれている。
- 一方的に行政主導というわけでもなく農家の自主的な活動によって支えられていた、
- 京野菜の品種改良や品種保全是長らく農家によって続けられ、作目によっては現在もなお続いている。
- 京都市域の農業は明治期には畑地の割合が多く野菜の占める割合が高かった。
- 現在も、京都市の野菜の生産額は、京都府下の1/3を占めている。農地面積は約1700ha、2位の亀岡市は約300ha。
- 京都市では市街地の拡大とともに谷地域で見られるような農業生産の放棄あるいは都市郊外への移動ではなく、都市内で市街地の隣接地あるいは宅地が進んでない場所へ移動。

13

4-3.野菜の流通経路

- 農家から卸売市場に持ち込まれセリにかけられる
卸市場でセリにかけられるという経路は、1927年中央卸売市場の開設によって制度化されている。近郷と呼ばれるエリアでは京都産と滋賀県産を取り扱う。
- 農家自らが「振り売り」などの方法を通じて消費者に対面販売をする。
現在では無人販売や朝市、直売所もこの形態に含まれる。
- 農家が契約栽培をして特定の専門小売店や量販店に卸す。
- 出荷先あるいは流通経路が多様であるので選択肢があるという点では農家にとって、リスクマネジメントができています。

14

5-1.京野菜

- 京野菜に定義はない。京都府内でとれた野菜はすべて京野菜と総称されている。
- 京野菜で京都市が農業振興を図っている施策に
京の伝統野菜の保存・啓発
旬野菜の推奨・・・京都市で指定
新京野菜の普及
- 新京野菜は京都市が苗づくりをしている。
- 将来の伝統野菜として開発、味がいい、栽培が簡単。
京てまり、京唐菜、京の花街みょうが、
京あかね、京ラフラン、京北子宝いも

5-2.京の伝統野菜と京のブランド産品の関係図



5-3. 渡邊農園への聞き取り調査

- 山科区にあり、家族農業(妻、大学生の息子、祖父、パート1名)で、地産地消を指向し、年間30種類の野菜を生産し、販売方法は、振り売りをしている。
- 山科で、地域的な振り売り文化を継承しているのは10軒程度である。山科は他の産地と違って軒先で売ったり、スーパーと契約していることが多い。
- コロナ禍で、振り売りによるお客さんは紹介などで増えている。
- 山科なす、山科のとうがらしは、固定種で種は自家採取している。
- 農地は地域の環境の一部でお寺や神社と一緒に地域の財産だと考える。
- 不動産収入で、相続に備えている。

6-1. コロナ禍での農業者のリスクマネジメント

- 農業分野のリスクマネジメントはこれまで6つのリスクがあるとされてきた。
 1. 価格リスク
 2. 収量減少リスク
 3. 人的リスク
 4. 財務リスク
 5. 制度上のリスク
 6. 賠償責任リスク
- コロナ禍では、移動制限による物流リスク、店舗営業の制限による販売リスクが加わる、

6-2. 農業分野のリスクマネジメント

リスクの種類	対策		
	リスクコントロール	リスクファイナンス	政府による対策・救済措置
1. 価格リスク 生産物と投入財の予測不可能な価格変動に伴うリスク	<ul style="list-style-type: none"> 価格安定作物の選択 経営の複合化・多角化 販売時期の分散 直販（販売ルート多様化） 栽培契約 	<ul style="list-style-type: none"> 手元資金の留保 	<ul style="list-style-type: none"> 農産物価格安定政策 貿易関税
2. 収量減少リスク 天候、病害、虫害などによって起こる生産の変動に起因するリスク	<ul style="list-style-type: none"> リスク低減技術の導入 安全作物の選択 経営部門の複合化 圃場の分散 農薬散布時における他作物への飛散防止 動物薬投与の適切な処置 	<ul style="list-style-type: none"> 天候デリバティブ 手元資金の留保 	<ul style="list-style-type: none"> 農業共済（NOSAI） 天災融資法などの制度金融による救済措置 災害復旧事業 激甚災害法による助成措置 救済措置としての税の減免措置
3. 人的リスク 傷害や疾病などに伴うリスク	<ul style="list-style-type: none"> 労働条件・環境の改善（農業機械の安全装置など） 	<ul style="list-style-type: none"> 傷害保険、生命保険、労災保険など 	<ul style="list-style-type: none"> 生命共済など、政府の運用する制度共済
4. 財務リスク 事業への資金借入によるリスクや金利上昇のリスク	<ul style="list-style-type: none"> 信用の保持 	<ul style="list-style-type: none"> 流動性の確保 安全性に配慮した適切な資金計画 	—
5. 制度上のリスク 政府の定める法律や規制によるリスク	<ul style="list-style-type: none"> 情報の収集 適切な経営判断能力、情報の分析能力 	—	—
6. 賠償責任リスク 残留農薬や異物混入などによる損害賠償請求	<ul style="list-style-type: none"> 品質管理 	—	—

19

6-3. コロナ禍における京都市農政の対応

- 京都市観光局農林振興室 宿院部長面談
- 京都市は「地産地消」に基づく農政をめざしており、コロナ禍でも対応できる。
- 京都府は京都の伝統野菜を全国区で売るためにJAを通して共選というかたちで販売している。京都市の場合はそれぞれの個人が自分のやり方で自分の家の野菜という売り方をするので「共選」はありえない。
- コロナ禍で、農政としては売り先拡大の支援をしている。
- 直売所などに野菜の自動販売機を設置している。現在50台くらいの設置がある。
- インターネット販売に初めて取り組む農家さんには初期投資費用、出荷用段ボール費用など個々の農家さんに寄り添った支援をしている。

20

おわりに

- 本報告において先行研究をふまえて、コロナ禍の日本の農業の分析、京都市の農業、そこで生産される京野菜、実際に生産している農家さんの聞き取り調査、京都市農政側の聞き取り調査から、「都市農業者のコロナ禍におけるリスクマネジメント」を検討した。
- その分析の結果「地産地消」がキーワードとして浮かび上がった。生産者（農家）、自治体の「地産地消」の指向は、コロナ禍におけるリスクマネジメントとして有効であることが証明された。
- 本報告が、農業分野のリスクマネジメントの研究にいくらかでも貢献できたのではないかと思う。

参考文献

- ・荏開津典生・鈴木宜弘『農業経済学』2020年、岩波書店。
- ・安達英彦・鈴木宜弘『日本農業の過保護論の虚構』2020年、筑波書房。
- ・笠松信久「京都の食文化の無形文化遺産「和食」—京料理の歴史的経緯と日本型食生活の関連性」2020年、『京都産業大学日本文化研究所紀要』525号 200-236頁。
- ・菅正治『平成農政の真実—キーマンが語る』2020年、筑波書房。
- ・鈴木宜弘『食料・農業の深層と針路—グローバル化の脅威・教訓から』2021年、創森社。
- ・囃司直也・佐藤真弓「都市農業をめぐる研究動向と今日的論点—「農業不要論」から「農のあるまちづくり論」へ」2013年。
- ・戦後日本の食料・農業・農村編集委員会『戦後日本の食料・農業・農村 第8巻—食料農業・農村の六次産業化』2018年、農林統計協会。
- ・戦後日本の食料・農業・農村編集委員会『戦後日本の食料・農業・農村 第15巻 地域農業と自治体農政』2012年、農林統計協会。
- ・南石晃明『農業における情報のマネジメント』2011年、農林統計出版。
- ・農民運動全国連合会『国連家族農業10年—コロナ禍で深まる食と農の危機を乗り越える—』2020年、かもがわ出版。
- ・八木洋憲『都市農業経営論』2020年、日本経済新聞社。

ご清聴ありがとうございました

