

# 中山間地域等直接支払制度の評価と課題

## —成熟社会におけるカントリービジネス展開の可能性—

矢口 芳生\*

(東京農工大学大学院共生科学技術研究院教授)

### 1. 本稿の課題

本稿の課題は、2000年度より実施されている中山間地域等直接支払制度を「成熟社会」という視点から評価し、改善事項と新たな課題を提起することにある。

最初に、「成熟社会」において中山間地域の役割が大きくなっているにもかかわらず、中山間地域は依然として多くの諸問題を抱えていることを指摘する。

第二に、本制度の「評価」を行う。「評価」に際しては、食料・農業・農村政策、国土・地域政策における位置づけや政策手法など本制度そのものの評価、また、制度が実際の現場でどのような意義や役割・課題をもっているのかなど実態からみた本制度の評価、この2つの側面から検討する。具体的現場として、群馬県桐生市黒保根町、京都府船井郡京丹波町を取り上げる。

第三に、本制度の「改善事項と新たな課題」を提示する。これに関しては、今日の社会的状況を「成熟社会」ととらえ、中山間地域振興のあり方について検討し、上記の具体的現場における取り組みも参考にしながら「改善事項と新たな課題」を提起する。

最後に、本稿の総括を行ない、見通しを論じる。

### 2. 成熟社会における中山間地域の役割

#### (1) 成熟社会に必要な要素を備える中山間地域

中山間地域等直接支払制度は2000年度に始まり、5年を経過して検討・見直しが行われ、2005年度以降も引き続き実施されている。本稿では、「成熟社会」という視点から中山間地域並びに直接支払制度を検討する。

今日は、名実ともに豊かな国・社会、すなわち持続可能な社会＝共生型社会を構築すること、また、新たな格差構造を解消しつつ、豊かな社会を構築することが求められる時代であり、競争社会から共生社会へ、実質的に成熟した社会への転換期に位置する時代である。

経済政策に詳しい正村公宏の言葉を借りれば、「日本および日本人にとって、『経済』の『成長』ではなく『社会』の『成熟』を優先目標に据えなければならない時代が到来している。二重の意味における価値

\* 1952年生まれ。81年東京大学大学院修了（農学博士）、同年国立国会図書館調査および立法考査局、98年東京農工大学助教授、2004年より現職。著書に『地球は世界を養えるのか』（1998年・集英社）、『WTO体制下の日本農業』（2002年・日本経済評論社）、『共生農業システム成立の条件』（2006年・農林統計協会）など多数。1982年日本農業経済学会賞、93年NIRA政策研究・東畑記念賞。農業問題研究会会長。連絡先：yaguchi@cc.tuat.ac.jp  
ホームページ：http://www.tuat.ac.jp/~keizai/yaguchi/yaguchi.html

あるいは目標の転換が必要とされている。『経済』よりもむしろ『社会』を重視するということであり、同時に『成長』よりもむしろ『成熟』を目標に据えるということである<sup>1)</sup>。完全雇用を保障しうる程度の安定した経済成長を確保しつつ、「ゆとりのあるバランスのとれた落ち着いた暮らしができる社会」、「成熟した社会」、「社会の成熟化」の追求である。

また、日本経済のシナリオを描き、その運営にも携わってきた香西泰は次のように述べている。「成熟社会の共通点は、民主主義の浸透、市場経済の機能、社会参加の活発化、人権の保護というフレームワークを持っていることであり、一番の強みは、生活水準、教育水準、健康、福祉の水準が高いことである。逆に弱みは、成功体験による自己満足、制度疲労である」<sup>2)</sup>。成熟社会がもつ「フレームワーク」を活かして、「弱み」を改革・克服しながら「強み」の質をさらに高いものにすることが期待されている、と。

都道府県等、地方自治体の「長期ビジョン」をインターネットで調べてみても、「成熟社会におけるまちづくり」、「社会資本の整備」が長々と述べられている。そこに出てくる「成熟社会」に関するキーワードを並べてみれば、生活の質の重視、「物の豊かさ」から「心の豊かさ」へ、ライフスタイルの多様化、自由時間の増大、自然との共生、ゆとりある地域社会、風土を活かしたまちづくり、循環型社会、環境共生社会、男女共同参画社会、自己実現できる社会、交流と連携・協働、などである。

文章にすれば、「成熟社会とは、安定したほどほどの経済成長と経済的な豊かさを背景に、個人の生活やライフスタイルは多様化し、高い質を求め、価値観は『物の豊かさ』から『心の豊かさ』を重視するようになり、様々な自己実現ができる社会であり、物質的にも精神的にもゆとりある社会である。また、自然と共生し、風土を活かし、環境に負荷をかけない循環型社会である。そして、こうした社会実現のために、活発に交流と連携・協働し、男女共同参画が保障される社会である。」といったところであろうか。一言でいえば、本当の幸福感・満足感＝「うるおい」・「やすらぎ」・「ゆとり」を実感できる社会である。

実質的に成熟した社会への転換において、その試金石ともいべき一つの指標が「中山間地域の多様な資源等の保全」であるといっているであろう。中山間地域には、「うるおい」や「やすらぎ」を満たす要素・資源があふれており、そこに存在する「農の営み・暮らしとその要素」を実質的に生活のなかに取り入れることができるように、資源はもちろん「農の営み・暮らしとその要素」が保全されているかどうか問われるからである。

農業の展開の場であり、生活の場である農村、とりわけ中山間地域は美しい自然があるだけでなく、農民の長い営みのなかで、歴史的建造物、生態的多様性、独特の景観など貴重な財産を造り出してきた。健全な農村地域経済と貴重な財産をもつ魅力的な農村環境は、都市住民へのレクリエーション機会の提供等にも役立っている。中山間地域は、こうしたアメニティが豊富に残されており、「うるおい」や「やすらぎ」をもたらす環境やレクリエーション機会を提供し、また文化的、社会的、経済的な多様性と活力の源泉を提供する要素を備えている。

アメニティを供給する農村の貴重な財産として、大きく2つあげることができる。一つは社会的文化的な財産として、人情味のあるコミュニティライフ、犯罪及び混雑の少なさ、豊富な自然のレクリエーション空間といった特別な便益を提供するものをあげることができる。もう一つは物質的な財産として、寺、教会、古い建物、考古学的遺産だけでなく、美しい棚田、段々畑、野生生物種の豊富な原生林や湿地、数世紀にわたって保存される生け垣や石で囲まれた古い屋敷、絵に描いたような農村の家並みなどがある。

<sup>1)</sup> 正村公宏『成熟社会への選択—新しい政治経済学を求めて』NHK ブックス No.685 (日本放送出版協会, 1994年) 8頁。

<sup>2)</sup> 参議院「経済・産業・雇用に関する調査会」(第二回・2005年2月16日)において行われた参考人による意見聴取と質疑のうち、「成熟社会における経済活性化と多様化する雇用への対応」に関し、「成熟社会における経済活性化に向けた方策について」、内閣府経済社会総合研究所長・香西泰が述べた部分から。(http://www.sangiin.go.jp/japanese/ayumi/houkoku/keisanka/keisanka05.htm#2-1-1)

中山間地域に限らず農村の景観は、都市景観とは違った特性をもち、人々に「うるおい」や「やすらぎ」を与えている。農村景観は、地形の変化に富んで自然性が高く、建物の空間密度にゆとりがあり、地域の空間単位（集落）と空間構造（山・集落・農地といった系）が明らかで、空間要素（建物・道路・緑など）に伝統性・統一性・共通性・多様性・きめの細かさがある<sup>3)</sup>。こうした農村景観の特性は、自然の美しさ、歴史的価値、生態的多様性などにあらわれており、これらは都市住民に「心地よさ」を与えている。

中山間地域は、森林景観を利用したリゾート適地としての利点や気温の日較差を利用した農業生産が可能であり、中山間地域ならではの「山の幸」が豊富であり、確かに平地農村とは違った有利な側面がある。この豊かな「山の幸」が中山間地域独特の食文化、ひいては地域文化を形成している。これ自体がまた、都市住民への「うるおい」や「やすらぎ」を提供する資源になっている。

このように、中山間地域は「高ストレス社会」とコインの表裏にある「成熟社会」にはなくてはならない存在である。しかし、それはあくまでも上記のような中山間地域の資源や「農の営み・暮らしとその要素」が保全されていることが前提である。仮にそうしたものが失われているとすれば、おそらく中山間地域の価値は認識されないであろう。

残念ながら中山間地域の資源保全は不十分である。2000年度より実施されている直接支払制度のもとでも不十分である。資源保全のみならず、シビルミニマムもアメニティミニマムも十分に確保されているとはいえない。

いうまでもなくシビルミニマムとは、交通・通信施設、教育・福祉・医療などの生活に必要なインフラストラクチャーを整備し、最低限の公共サービスと健康で文化的な生活が保証された、いわば最低限の生活水準である。また、アメニティミニマムとは、シビルミニマムの実現のほか、森林・河川などの自然豊かなレクリエーション空間、寺や豪農の館などの歴史的建造物、棚田・幾何学的な水田・生け垣などの美しい田園空間など、その地域を特徴づける最低限の快適空間が維持、保全された水準のことである。

## （2）中山間地域に残る社会経済的諸課題

中山間地域は、いまでも問題山積の状態である。2000年度の制度開始以降、改善された問題もあるが、多くの地域では改善への兆しさえみられない。いまだに次のような諸課題が横たわっている<sup>4)</sup>。

第一に、計画性に乏しい住宅地開発や民間事業開発、無秩序な観光開発、多投入型農業、耕作放棄などにより、農村の多面的価値が脅かされていることである。

第二に、農業労働力の高齢化と急激な減少が、農村社会の持続性をも危機に陥れていることである。農村地域は、成長率が非常に低いか停滞し、雇用機会も少なく、公共サービスや施設の水準は低く、人口の老齢化及び流出が著しいために、社会構造の危機を招いている。地域規模が小さいためにサービスコストが高くつくなど、規模の経済のメリットを享受できないなどの問題もある。「平成の市町村合併」で解決できるほど単純でもない。

第三に、農村景観を構成する農地が減少していることである。食料供給だけでなく他の公益的機能の維持にも支障をきたす。中山間地域や都市的地域を中心に広がる耕作放棄地の問題、とくに中山間地域における耕作放棄地は深刻である。明らかに生産資源としては不適な農地から、生産資源としては不適でも千枚田のように観光資源・文化資源として貴重な放棄地、適地であっても担い手が不足しているために放棄されている農地まで様々である。

<sup>3)</sup> 『農村工学研究』第53号（1992年3月）54～55頁、69頁参照。

<sup>4)</sup> 矢口芳生『WTO体制下の日本農業』（日本経済評論社、2002年）137～141頁参照。

そこで本来必要なことは、農地の確保及び利用の在り方を明確にする土地利用計画とその計画に基づく着実な実施である。残すべき農地、自然に戻す農地等を積上げ、日本における必要農地を確保する必要がある。そうすることが、農地の無原則的な減少に歯止めをかけることになる。その意味では、現行の「都市計画法」「農振法」「農地法」等の検討すべき課題は多い。その際の検討の視点は、農地の量的確保（食料の安定供給）、農地の多面的公益的機能の維持（公共の福利の増進）ということになる。

第四に、なかでも、人口減少の著しい中山間地域が深刻になっていることである。中山間地域は、総世帯数の12%、総人口の14%を占めるにすぎない(2002年)。しかし、他方では国土の69%、農家数の43%、農家人口の41%、農業粗生産額の37%、森林の8割を占め、農林業生産及び環境・国土保全のうえで大きな役割を果たしている。

中山間地域は、森林景観を利用したリゾート適地としての利点や気温の日較差を利用した農業生産も可能で、確かに有利な側面もある。しかし、それを考慮してもなお埋め切れない地理的・生産的条件の不利や社会資本整備の遅れが存在する。たとえば、傾斜100分の1以上の水田は中山間地域で44.8%、山間地域では54.2%にも達し、労働及び土地生産性にしても平地の6割程度で収益も低い。また上下水道の普及率も低い。

これらを主な背景として、中山間地域では8~9割の市町村が人口減少を示し、また死亡数が出生数を上回る人口自然減少市町村も5割を超え、なかでも山間地域はこれが7割以上で、「赤子や子供の声のない沈黙のむら」となりつつある。農業就業人口でも、65歳以上の割合が中山間地域で高く高齢化が進み、耕作放棄地率も高い。

このように、中山間地域は地勢等の地理的条件が悪いために農業生産条件が不利で、また農林業の担い手の減少・高齢化の進行が著しいために耕作放棄地が増大し、さらに魅力ある就業・所得確保の機会が乏しく、社会資本の整備も遅れ、人口減少が急速あるいは人口維持が困難となり、農林業のみならず地域社会全体の活力が低下しつつある。このまま推移すれば、中山間地域の果たすべき役割に重大な支障を生じかねない。本制度はこうした点に「無力」に近い。

第五に、最近の新しい問題として農村のゴミ問題が深刻化していることである。農村は緑・生活・文化の空間であり、アメニティをもったまさに「心のオアシス」「都市住民のオアシス」である。しかし、それとは対照的に、農村がゴミ捨て場になっているところも出てきた。

いまま不法投棄があとをたたない。不法投棄される場所の多くは、結局人目のつかない山間部や離島である。また、ゴミは「キタナイ」イメージから、公的な処分場も人目の少ない山間部や離島が選ばれるが、管理が不十分のため、その周辺で不法投棄が繰り返される。本来ゴミは、減量化、リサイクル、やむを得ず出た場合には無害化を図るべきであり、各地域で対処すべきものである。それを、捨て安い農村、とりわけ中山間地域農村に押し付けているのが実態である。

さらに、産廃の対象になっていない建設残土の農地への不法投棄の問題もある。「良質な土を入れるという約束だったが、コンクリートの破片やゴミだらけの土を入れられて、耕作できなくなった」（千葉県など）といった例や、「くぼ地に盛土して農地にして返してもらおう約束が、建設残土で10メートル以上の山になった」（千葉県、埼玉県など）例が報告されている。

成熟社会におけるオアシスであるはずの農村、中山間地域がゴミ捨て場と化し、そこから漏れた汚水が河川や地下水に流れ込み、地域住民はもちろんのこと、水の供給を受けている都市住民にも、ブーメランのようにそのつけがまわってくる。

### 3. 中山間地域等直接支払制度の評価と論点

#### (1) 中山間地域等直接支払制度の限界

以上のような農村の諸問題を踏まえれば、シビルミニマムとアメニティミニマムの実現による持続可能な農村地域社会の建設、中山間地域の活性化等を目指す農村生活環境整備の方向付けが必要である。それによって、農村がまさに国民のオアシスとなるような、あるいは「豊かさ」を実感できる成熟社会の構成要素の一つとなるようにすべきである。中山間地域等直接支払制度は、これらにどれだけ有効に機能してきたであろうか。

「成熟社会」という視点から本制度をみれば、残念ながら「無力」と評価せざるを得ない。制度が時代のニーズに応えられていない。この制度は、もともと「耕作放棄地発生の防止」に目的の中心があるからである。といて、この目的とそのため直接支払という措置に決定的な問題があるわけではない。まずは、本制度の目的に即した評価、問題点、論点を指摘しておこう<sup>9)</sup>。

第一に、耕作放棄地発生の防止である。

農水省の評価では、3万4000にのぼる集落協定等が締結され、本制度の対象となる農用地の85%に当たる66万2000haにおいて、農用地の維持・管理活動を含む農業生産活動等が実施されたとしている。農水省が実施した調査結果では、協定締結により管理・生産活動等が「活発に行われるようになった」と57%が回答し、「水路・農道等の管理に係る共同作業の回数」は平均で1.6回から2倍の3.2回に増加した。

注目されるのは、集落協定において既耕作放棄地の復旧として454haが位置づけられ、うち334haが復旧したことである。また、この復旧農地に新作物を導入した例、棚田オーナー制度や観光農園等の新たなビジネスを展開した例もみられたという。この点、次節「新たな課題」として後述する。さらに、集落協定の締結をとおして1万2000haが農振農用地に編入され、守るべき農地の見直しが進んだとしている。

以上のような改善により、耕作放棄地発生の防止効果を1万3000~3万haと推計した。これが耕作放棄され再び復旧するには、806~1860億円の費用が新たに必要と試算された（本制度の5年間の交付額は2550億円）。

しかし、耕作放棄地率も耕作放棄地面積も平地農業地域に比べ高く、大きな改善を確認できる数字ではない。ちなみに、平地農業地域が1990年3万ha(1.8%)、95年4万9000ha(2.5%)、2000年5万8000ha(3.2%)に対し、中山間地域は7万9000ha(4.3%)、8万7000ha(5.2%)、11万5000ha(7.1%)となっている。上記の内容から総合的にみれば、耕作放棄地の爆発的増大を食い止めたとの評価はできよう。

第二に、多面的機能の維持・増進である。

本制度では、適正な農業生産活動等による多面的機能の維持に加え、国土保全機能を高める取組、保健休養機能を高める取組、自然生態系の保全に資する取組、のいずれか一つ以上行うことを要件としている。これらはよく取り組まれているものの、保健休養・自然生態系に関する取組については一層の積極性が必要であるとしている。とりわけ保健休養機能の増進に関しては、第一の点と同様、次節の「新たな課題」で取り扱う。

第三に、将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施である。

協定締結を契機に農業生産活動等の体制の整備がみられるものの、将来にわたって活動等が継続できるものとして描かれているとはいいいがたい状況であると農水省は評価している。そのため、他の施策との連携を一層強めつつ、生産性向上や担い手の定着等に向けた取組、協定面積規模の拡大による活動の活発化、

<sup>9)</sup> 注4 文献151~159頁、農林水産省・中山間地域等総合対策検討会『中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理』（2004年8月19日）等参照。

などを積極的に推進することの重要性が指摘されている。後述のとおり、2005年度からはこれらの点に関する改善策が導入されている。

問題点・論点を指摘しておく。「他の施策との連携」という場合、今後さらに検討・工夫が必要な点は、本制度も含む地域政策の総合化である。1999年8月に発表された「中山間地域等直接支払制度検討会」の最終『報告』で指摘された次の記述に立ち返って再検討すべきである。

すなわち、「生産条件の格差を補正することを目的とした直接支払いのみをもってしては、……中山間地域等の抱える全ての課題に対応できるものではない」。「したがって、直接支払いも含め、総合的・計画的な中山間地域等対策が講じられる必要がある。このため、……各種対策を相互に関連性を持たせながら、整合的・計画的に実施するとともに、他省庁とも連携しながら、中山間地域等に対する振興対策を体系的、総合的、効率的に実施できるシステムを検討する必要がある」。こうした指摘に、本制度は工夫が足りない。

また、「生産性向上や担い手の定着」という場合、中山間地域が農業粗生産額の約4割を占める現状を踏まえ、食料供給地域としての位置付けを再検討すべきである。

1998年9月の食料・農業・農村基本問題調査会の最終「答申」では、中山間地域においては「花き等生産品目や栽培方法に特徴のある多様な農業生産を推進するとともに、低廉で豊富な土地を生かした草地畜産等を展開していくべき」としたが、99年8月の中山間地域等直接支払制度検討会の最終『報告』ではこれに一步踏み込み、「集落協定規定事項」の一つとして、「食料自給率の向上に資するよう規定される米・麦・大豆・草地畜産等に関する生産の目標」を掲げた。また、生産調整との関係でも、「中山間地域等はより多くを減反すべき」との批判に対し、「多面的機能の発揮、米以外の農作物の作付けによる食料自給率の向上という観点からは有益な農地であり、農地としての機能を維持していくべきもの」と位置付けた。

適正な農業生産活動と多面的機能の維持は表裏一体である。前者により後者が生み出され、後者により前者は生み出されない。したがって、上記の位置付けは正しいし、合理的財政管理のためにも、前者を本務とすることが合理的である。本制度は、上記のように、確かに農業生産活動の体制の整備や活性化に一定の効果をもったが、一層の工夫が必要である。さらに、リーダーの不在、高齢化の進行などにより、困難な集落・地域の農地とその保全・管理活動をどうするかは、今後も残る極めて重要な課題である。これらの点の改善策は2005年度以降の制度に若干反映されている。しかし、それで改善可能かについてはさらに検討を要する。

第四に、集落機能の活発化である。

農水省の調査結果では、協定締結を契機に活発になったとする集落は、「集落の活発化や話し合い」については約7割、「共同作業、機械等の共同利用等、農業に関わる取り決め事項の話し合い」については約6割、「話し合い活動への世帯主以外の参加」については約4割にのぼる。集落内のコミュニケーションが促進されたことは、非常に望ましいことである。コミュニケーションの促進は、コミュニティの再構築や活性化の第一歩である。

本制度5年間で、以上のような成果をあげることができた。さらに問題点や課題を改善するために、2005年度からは下記の見直しが入った。その大きな特徴は、農業生産活動ないし地域資源の保全・管理活動の担い手の育成に重点をおいていることである。

第一に、すべての集落協定に「集落マスタープランの作成」が必要になったことである。マスタープランでは、従来の耕作放棄防止の活動や水路・農道等の管理活動のほか、集落の自律的な農業生産活動を実現するための将来像（10～15年後の目標）、これを実現するための協定期間（5年間）の毎年度の活動工程表、これら二つが新たに加わった。これらの要件が満たされても、交付金は通常単価（2000年度設定

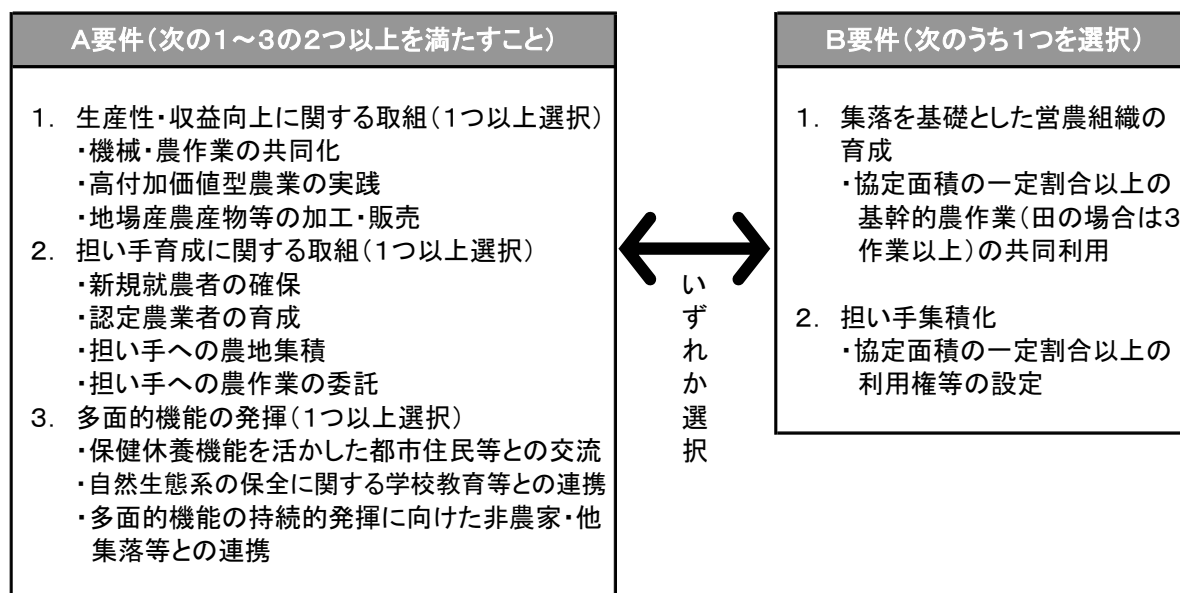
単価)の8割にとどまるという厳しいものである。

第二に、将来の農業生産活動の体制整備に向けた積極的取り組みが必要になったことである。具体的には、「農用地保全マップ」の作成と実践である。「保全マップ」に基づく実践には、後掲の表5(「保全マップの種類」)に示したとおり、水路・農道の補修、鳥獣害防止対策、既耕作放棄地の復旧・林地化から1つ以上は行わなければならない。もう一つは、表1のとおり選択的必須事項(AまたはB要件)の実践である。中山間地域における農業展開の可能性を集落の判断に任せた。これらの要件を満たして通常単価10割が交付される。

表1 「通常単価・10割」交付の要件

**集落協定の基本的事項に加えて、協定期間内に自律的かつ継続的な農業生産活動体制の整備に向けた強化を行う協定**

- ◆「農用地等保全マップ」の作成・実践(必須事項)
- ◆農業生産活動の体制整備のための選択的必須事項(A要件又はB要件)



注. 農水省資料による

第三に、次の4つの「より積極的な取組」に対する加算措置が設けられた(表2参照)。「より積極的な取組」とは、①担い手が新たに利用権等を設定した農用地を5年間以上継続して耕作する(規模拡大加算)、②担い手に対して新たに協定面積の一定割合以上の利用権等を設定する(土地利用調整加算)、③新たに協定面積の一定割合以上の耕作放棄地を復旧する(耕作放棄地復旧加算)、④新たに特定農業法人または協定農用地面積の一定割合以上を対象とした農業生産法人を設立する(法人設立加算)である。

表2 交付金の単価

通常単価(10a当たり)			加算単価(10a当たり)		
地目	区分	交付単価			
田	急傾斜	21,000 円	規模拡大加算 (継続実施)	田	1,500 円
	緩傾斜	8,000 円		畑	500 円
畑	急傾斜	11,500 円	草地	500 円	
	緩傾斜	3,500 円	土地利用調整加算 ※要件を満たす協定全体 の農地に加算	田	500 円
草地	急傾斜	10,500 円	畑	500 円	
	緩傾斜	3,000 円	耕作放棄地復旧加算	田	1,500 円
	草地比率の高い草地	1,500 円		畑	500 円
採草放牧地	急傾斜	1,000 円	草地	500 円	
	緩傾斜	300 円	法人設立加算 (農業生産法人) ※1法人100千円/年を上限 とし、協定に対して交付	田	1000 円
			畑	750 円	
			草地	750 円	
			採草放牧地	750 円	
			法人設立加算 (農業生産法人) ※1法人60千円/年を上限 とし、協定に対して交付	田	600 円
			畑	500 円	
			草地	500 円	
			採草放牧地	500 円	

- 注1. 小区画・不整形な田、高齢化率・耕作放棄率の高い農地にあつては、緩傾斜の単価と同額となる。
- 注2. 一農業者あたりの交付上限は100万円となっている。(但し、生産組織、第三セクター等は適用外)
- 注3. 規模拡大加算と土地利用調整加算は重複して受給することができない。
- 注4. 同一農用地を対象として特定農業法人に係る加算と農業生産法人に係る加算を重複して受給することはできない。
- 注5. 農水省資料による。

(2) 群馬県黒保根町の実態からみた評価と論点

本制度に関して、次に東西2つの地域の取組から評価と論点を提示しよう。まず、私の研究室で大学院生とともに実態調査(2005年11月)・分析・考察を行った、群馬県桐生市黒保根町S集落の事例を中心に明らかにしよう<sup>9)</sup>。ここでは、2000~2004年度の5年間の本制度による評価と論点に焦点を当てる。

群馬県黒保根町(2005年6月桐生市に新里村とともに合併)は、県南部の赤城山のふもとに位置し、町南部の渡良瀬川流域に広がる2700人の町で、かつては「二階で米を穫る」ほど養蚕を基幹とした畑作地帯であった。しかし、1970年代後半からの急速な養蚕の衰退に伴って、桑園は耕作放棄されて荒廃地となった。2000年の耕作放棄地率(センサス)は、中山間地域が7.1%であったのに対し黒保根町は28.1%に達し、この大半は桑園であった。こうした状況のもとで、若者のほとんどは他出し、残った高齢者も近隣での兼業か農地管理・自給型農業を主としている。

総農家数は389戸、うち販売農家が233戸(専業農家20.6%、第1種兼業農家6.9%、第2種兼業農家72.5%)で専業農家の健在を思わせるが、「販売なし」農家が44.6%を占め、「50万円以上」の販売農家は24.5%にすぎない(2000年センサス)。中山間地域の全国平均でさえ9.8%、53.0%である。60歳以上の占める割合は65%という高さで、中山間地域の全国平均値37.2%を大きく上回る。農地規模は中山間地域の平均71.1aよりさらに零細な59.9aである。

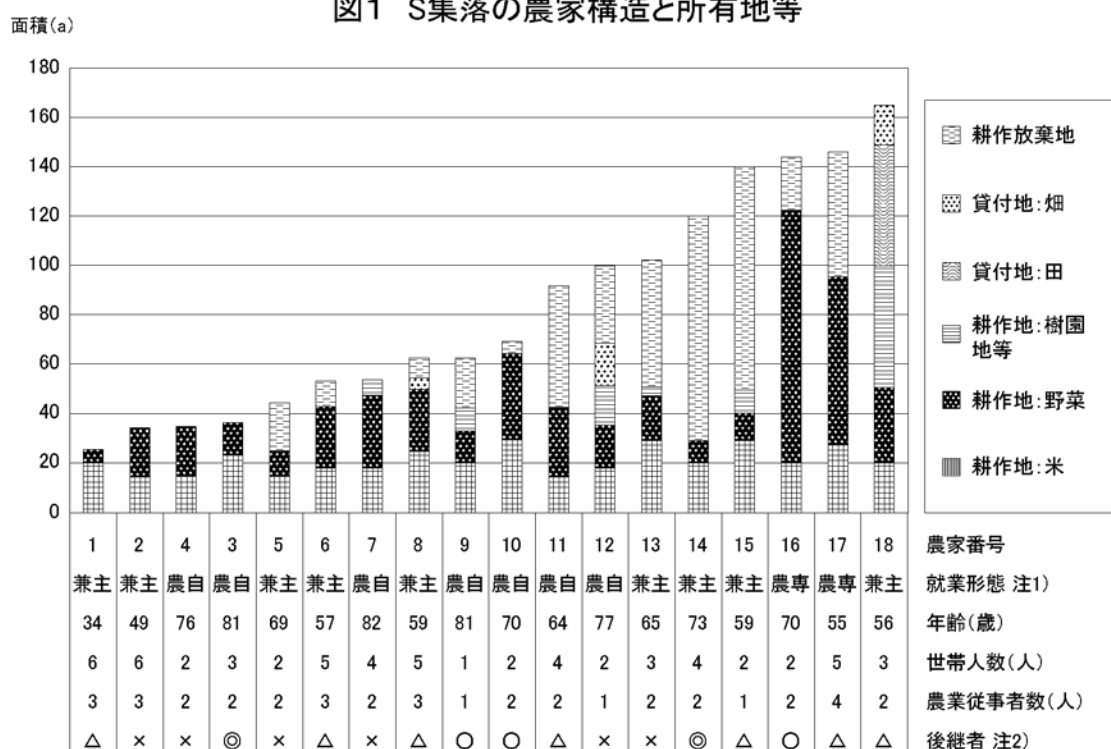
<sup>9)</sup> 仁木隼人『中山間地域等直接支払制度に関する一考察』(東京農工大学大学院農学府・修士論文、2006年3月)参照。本論文は、筆者の指導のもとに取りまとめられたものである。



黒保根町には 14 の集落があり，うち直接支払制度の要件を満たし協定を締結したのは 5 集落であった（うち 1 集落は 2005 年度から）。4 集落とも高齢化率が高く，現状の農業のあり方を維持する活動に終始しているというのが実態である。交付金の大半は積み立てられ，2～3 年後に水路・農道の維持管理費に充てられ（交付金の 92～100%を充当），わずかではあるが多面的機能維持活動費や鳥獣被害防止ネット代に使用されている。

さらに，同町 S 集落についてみてみよう。総世帯数 51 戸，うち農家が 37 戸，専業農家はわずか 4 戸の集落である。平均経営農地面積は 75a で町内では比較的大きいが，養蚕が中心だったこともあって平均水田面積は 27a と零細であり，基盤整備も行われていない。37 戸のうち面接調査した 18 戸の農家の概要は図 1 のとおりである。

図 1 S 集落の農家構造と所有地等



注1. 就業形態で「農専」は専業農家、「兼主」は他産業に主に従事している農家、「農自」は農家に専従しているが、農産物を販売していない農家、を指す  
 注2. 後継者で「◎」は同居後継者がいる、「○」は後継者はいるが他出している、「△」は後継者が未定もしくはわからない、「×」は後継者がいない、状態を指す  
 注3. 仁木隼人『中山間地域等直接支払制度に関する一考兼』(東京農工大学農学府・修士論文)2005年度より。

表3 S集落の耕作放棄の状況

農家番号	耕作放棄地面積(a)	状態	耕作放棄の悪影響	備考(放棄の理由・発生時等)	耕作放棄地の対処
11	畑50	草刈等を行えば耕作可能	無(周囲も耕作放棄地)	草刈・獣害対策実施	現状維持
12	桑30	耕作再開不可能	無(周囲も耕作放棄地)	繭価下落・S30年ころから放置	管理できない・引き受け手がいない
13	畑50	草刈等を行えば耕作可能	無	30年前に桑から畑に転換、その後10年間麦作付、3年間ウド作付(10a)	管理できない
14	畑50 桑40	耕作再開不可能	無	畑は過去にウド作付(桑園からの転換分10a)	退職後、可能な範囲で復旧する
15	畑40 桑50	耕作再開不可能	無(周囲も耕作放棄地)	親の農業リタイア	管理できない(退職後に考える)
16	桑20	—	無(周囲も耕作放棄地)	道路が細くトラクターが入らない	草刈等の管理を継続する
17	畑50	草刈等を行えば耕作可能	無(周囲も耕作放棄地)	道路が細く条件が悪い・堆肥を作るために一部使用	条件のよいところから復旧する

注. 資料は図1に同じ。

協定農用地である水田がほぼ 30a 以下の作付けになっているのは、水争いを避けるため関係集落と上限面積を取り決めているからである。次の 3 戸を除き、米と野菜の自給的農業である。16 番農家は、野菜を中心とした専業農家であるが高齢である。17 番農家は、利用権設定の 55a の水田を借り入れる施設野菜中心の農家である。18 番農家は、50a の水田を「相対」で貸付けている。

調査農家の耕作放棄地の状況は表 3 のとおりである。協定農用地以外の畑と桑園が耕作放棄されてきている。図 1 からわかるように、担い手のほとんどが高齢であり、手間のかかる畑、まったく儲からない繭(=桑園)が耕作放棄されている。なかでも、農家番号 5・6・8・9・10 は所有面積が小さいため耕作放棄地面積も少ないが、農家番号 11~15 は所有面積が大きく、それだけ放棄地も大きい。S 集落では、所有(耕作)面積 30~50a=自給必要農地が耕作放棄の分岐点となっている。しかし、農家番号 16・17 は、上記のとおり経営意欲があり耕作放棄地の管理は行われており、耕作可能な状態は保たれている。ただし、16 番農家のそれは桑園であり復帰は見込めない。

このように S 集落では、担い手が高齢であり、自給必要農地以外は放棄され、制度による耕作放棄の防止は極めて限定的である。S 集落や黒保根町だけではなくこの地域でも、担い手が高齢化している場合には、耕作放棄の発生を防ぐのがやっとなというのが現実であろう。既耕作放棄地の復旧はほとんど不可能である。この点を考慮すれば、せめて林地化もしくは自然に戻す措置ぐらいは、要件とは別に設定されるべきであろう。

限定的であるとはいえ、黒保根町において水田をはじめ自給必要農地は制度により保全されている意味は大きい。本制度を契機に、S 集落では次の三点の効果・意義と課題を指摘することができる。

第一に、耕作放棄の防止の意義である。S 集落では、5 年間の交付金の 99%を水路改修工事費に充てた。水路改修が必要な 1641 メートルのうち 762 メートル(46%)を実施、工事総費用の 75.2%が交付金によ

って支払われ、不足金は農家が負担した（1戸当たり1万円＋水田10a当たり1万円の負担金）。水路は水田農業の生命線である。この水路はS集落だけでなく、黒保根町の他の4集落にも共通する問題で、上流から長距離を要し、改修には多額の費用がかかる。この改修を実施したことにより、少なくとも協定水田の耕作放棄は避けられた。

しかし、本制度は協定水田以外の畑・桑園の耕作放棄の防止、まして復旧には無力であった。現在でもそれらの耕作放棄は進行している。この点の制度の改善が求められる。

第二に、農業生産活動の継続的実施の意義である。高齢化により水田が耕作放棄の危機におかれていたが、水路の改修により耕作放棄は防止され生産活動が継続されるようになった。しかし、高齢の現在の担い手の次の担い手が見あたらない。たとえば、16・17番農家に作業委託もしくは貸付をするなど、次の一手が必要になっている。

第三に、集落機能の活発化の意義である。水路改修に伴い集落内の話し合いが増加し、集落住民間のコミュニケーションの進展がみられた。S集落に残っていた前近代的な「顧問制」（集落の事業の決定権をもつ最年長者＝顧問がすべてを取り仕切る慣習）が、本制度による水路改修を契機に、集落住民の合議をとおした集落の意志決定システムに大きく転換したことが、コミュニケーション進展の決定的要因である。以前にも水路改修の機会があったが、「顧問」の意志決定により行わなかった。しかし、集落の意志は水路改修にあり、本制度がこれを後押ししたのである。改修が決まると、堰を切ったように意見が出され、話し合いは数を増した。

黒保根町については、以上のような効果・意義を指摘することができる。併せて、「担い手の育成」並びに「農業生産活動の継続」について加筆しておきたい。

この点の改善について、多くの事例分析から教訓的に指摘できることは、自給型農業生産から少しでも販売型農業生産に転換できるように、担い手の「やりがい」を引き出すことである。担い手が高齢であっても、彼らが生産した農産物や加工農産物を直売所などで自ら販売、また、販売できるように多くの客を集落・町に呼び込むといったような「ビジネス」の視点をもって、彼らの「やりがい」を引き出すことである。このことが「担い手の育成」と「農業生産活動の継続」とを同時に解決する道である。

黒保根町には「わたらせ渓谷鉄道」があり、とりわけ新緑や紅葉の季節には首都圏から多くの観光客が訪れる。これらの客を対象に、農産物や農産加工品の販売に彼らの能力を活かすことである。彼らの潜在能力を引き出すために、彼らの生産物の販売に「わたらせ渓谷鉄道」を結合する、たとえば「鉄道」の「全町的利用計画」に参画させ、鉄道会社との連携・協働を進めることである。それでもなお担い手の確保が困難な場合には、担い手が存在する他集落との連携（後述の和知町の事例参照）、あるいは町（市）から担い手を派遣する制度の構築が考えられる。

### （3）京都府京丹波町の実態からみた評価と論点

京都府船井郡京丹波町は、2005年10月に丹波町、和知町、瑞穂町の3町が合併して発足した。ここでは、旧和知町を対象に本制度の取組について、2006年2月に実施した現地調査をもとに明らかにする。

和知町は、地理的には京都府のほぼ中央に位置し、500～600メートルの山々に囲まれ、山々の谷を流れる河川流域に27の集落が点在している典型的な中山間地域である。人口は減少傾向のなか3700人、高齢化率40.1%（農業従事者のそれは45%）、90%以上が山林で、農家数668戸、耕地面積288ha、1戸当

7 長濱健一郎『地域資源管理の主体形成』（日本経済評論社、2003年）103～135頁参照。

たり 45a と零細である。農作物は米を中心に、「丹波黒」に並ぶ「和知黒」で有名な黒大豆、水菜・伏見甘唐辛子などの京野菜、和知栗、鮎、その他農産加工品と豊富である。基盤整備率は98%、10a 区画が町全体の約6割、20a 区画が約4割で、中山間地域としては比較的恵まれた農業条件下にある。そのためか「定年帰農」組が多い。

和知町は、町内全集落で本制度の要件を満たし協定を締結した。和知町は古くから集落営農組織が設立されていたが、徐々に解散していった。しかし、2000年度からの本制度を契機に、再び集落的な農業対応が盛んになった。米・黒大豆の共同利用・共同作業のための農業機械を多くの集落で更新（黒大豆の脱粒機77集落、トラクタ3集落、田植機1集落、農道舗装3集落）、また、鳥獣対策の防護柵を設置する集落、ため池の改修をした集落、1戸に1台草刈機を導入した集落もあった。なかでも、個別ではなかなか対応できなかった農業機械の導入と共同利用・共同作業の活発化は、2005年度以降の「営農組織の設立」に弾みをつけた。

この他にも、集落で視察・研修を行い新規の作物導入を検討、集落のコミュニケーションが活発化、またコミュニケーションが進み農作業受託組織の育成も検討されるなど、本制度を契機に積極的な取組がみられた。表4のとおり、13集落において「集団的水田利用協定」が締結され、水田の合理的な土地利用が進展するとともに、5番集落では話し合いのなかで2003年農作業組合を設立し、また、1番集落では黒大豆の団地化を進め、6番及び12番集落ではオペレータ方式による農業機械の共同利用に進んだ。

さらに2005年度からは、これまでの取組を引き継ぎさらに発展させる方向が明確に示されている。和知町では営農の単位を30ha程度にすることを目指すとともに、担い手の育成に力を入れる。表5のとおり、大半が「取組単価」10割の協定を締結し、8割の集落は5集落に過ぎない。通常単価の要件の一つである「保全マップ作成」のほとんどは「水路・農道等の改修の範囲」であり、次いで「鳥獣害防止対策の位置」となっており、既存農地の保全に重点がおかれている。

また、注目されるのが担い手育成と営農単位の大規模化である。表5のとおり、和知町はA・B要件のうちA要件を選択しているが、一つは①（生産性・収益向上）－①（機械・農作業の共同化）が圧倒的に多く、もう一つは②（担い手育成）－①（新規就農者の確保）が多数を占める。積極的に「生産性・収益の向上」を目指して「機械・農作業の共同化」をはかり、そのために「新規就農者の確保」をとおして「担い手を育成」することになっている。ただ、「新規就農者」とはいつでも、表5のとおり、そのほとんどが「退職就農者」＝定年帰農者である。

さらに、適正な規模の確保、担い手のいない「取組単価・8割」の集落の担い手の確保の2点を考慮し、表4のような「地域農場づくり組み合わせ」の検討に入った。ここでの「適正な規模」とは、機械化一貫体系を集落で効率よく利用できる30ha規模を一つの目安にしている。また、「地域農場づくり組み合わせ」とは、「集落相互間等の連携」のことである。

2005年7月29日に策定された「中山間地域等直接支払和知町基本方針」では、「集落相互間等の連携」について次のような方針が明記されている。「和知町は、担い手のいない集落においても、担い手がいる集落の認定農業者等が利用権の設定等又は農作業受委託を行うことにより集落協定が円滑に締結され、農用地の適正な耕作・維持管理がなされるよう、集落の担い手の状況、担い手の意向等の把握に努めるとともに、他の担い手のいる集落等との統合と連携に努める。特に、高齢化等により将来に向けた農業生産活動等の体制整備が困難な限界集落等においては、当該限界集落と他集落との統合及び連携に努める。また、一集落内に複数存在する小規模な集落協定間等の統合・協定活動の連携等にも努める。」

こうした方針にそって、適正規模（30haを想定）と担い手確保を進め、耕作放棄を防止し、集落の農

業等資源を保全管理することを目指している。たとえば、表5の「取組単価・8割」の集落の対応をみれば明らかである。7・8番集落は6番集落との連携が、23・25番集落は24・26番集落との連携が展望されている（表4参照）。6番集落は集落協定のなかのA要件として①-①と③-③を選択しているし、24番集落及び26番集落はともに①-①と②-①を選択している（表5参照）。適正規模（30haを想定）と担い手確保を同時に進める方向である。この対応は、品目横断的経営安定対策の担い手要件をクリアすることも射程に入っている。

これらの協定要件のなかの農用地の取り扱いについては、すべて同じ保全管理の方式ではない。農地には自ずと優良の格差があり、保全管理にも違いが出てくる。たとえば、11番集落では、「保全マップ作成」を「既耕作放棄地の復旧・林地化」を除きすべて作成し、優良農地ゾーンには生産性・収益の高い作物を作付けし、保全農地ゾーンには粟・地力増強作物・自家野菜等を作付け、さらに多面的農地ゾーンには粟・永年樹木・苗物等を作付けることにしている。保全農地や多面的農地ゾーンは、急傾斜地で農業条件が悪いところである。

以上のように、和知町では本制度が十分に機能している。整理すれば、第一に集落的な農業生産活動が復活したこと、第二に集落内コミュニケーションが活発化することにより農業担い手の育成や農業規模の拡大も進展したこと、第三に、担い手の不足が想定される集落には「集落相互間等の連携」といった方法により農業生産活動の継続を図ろうとしていること、などに本制度の意義をみることができる。

このほか、和知町では農家が生産した農産物あるいは農産加工品を直売する施設「道の駅・『和（なごみ）』」があり、農家の収益向上、やりがい、活性化に一役買っていることが指摘できる。黒保根町とは違ったプラスの条件がある。

道の駅「和」は2000年に建設され、1988年7月に発足した第三セクター・（財）和知ふるさと振興センター（和知町・和知町農業協同組合・和知町森林組合が出資）が町から全面受託している。「和」には地元農林産物及びその加工品を販売する特産館、和風料理のレストラン、鮎塩焼き・バーベキュー・ビールなどを扱うバーベキューガーデン、農産加工施設が配置されている。2004年の集客状況は、入り込み客数65万人、消費客数23万人、売り上げ2億5300万円、客単価1100円となっている。「和知黒ゼリー」や「鮎の塩焼き」が好評である。

この「道の駅」とともに、今後はさらにグリーン・ツーリズムなどを結合した展開も必要である。美しい農村景観が今でも残り、これを活かしたむらづくりに取り組んでいる美山町などの事例に学ぶことが大切である。美山町は和知町のとなり町である。「道の駅」の産物や農村景観をみても、その展開の条件は十分にある。

表4 地域農場づくりの組み合わせ

集落	水田面積 (㎡)	農家数	高齢化率 (%)	平均年齢 (才)	集団的水田 利用協定年	営農体系の類別現状
1	115,217	34	50.0	58	12年度	共同作業型(黒大豆団地化)
2	174,267	38	32.0	49	12年度	機械の共同利用 水稲・黒大豆の共同
小計	289,484	72	41.0	53.5		
3	301,955	90	37.3	49	14年度	黒大豆乾燥機、脱粒機
4	207,314	48	46.3	58	12年度	一部共同作業型 黒大豆共同防除
5	143,147	40	32.8	51	12年度	農作業組合の設立
小計	350,461	88	39.6	54.5		
6	79,074	22	34.8	49	12年度	機械の共同(オペレータ方式)
7	51,944	19	58.3	58	12年度	機械の共同
8	43,721	11	48.0	62	12年度	水稲一部共同作業
小計	174,739	52	47.0	56.3		
9	118,179	37	45.8	56		黒大豆乾燥機、脱粒機
10	117,113	34	38.1	52		黒大豆乾燥機、脱粒機
11	54,258	12	34.7	50		黒大豆乾燥機、脱粒機
小計	289,550	83	39.5	52.7		
12	95,339	33	36.8	50	12年度	機械の共同(オペレータ方式)
13	72,917	23	39.6	49		
14	50,843	13	60.0	56		
15	38,577	16	64.1	61		
16	53,875	17	43.6	56		
小計	311,551	102	48.8	54.4		
17	67,385	43	28.5	47		
18	189,177	63	40.4	53	14年度	黒大豆乾燥機、脱粒機
小計	256,562	106	34.5	50.0		
19	72,342	25	48.4	57	12年度	水稲共同作業
20	71,721	17	45.9	55	12年度	共同作業型(水稲・黒大豆)
21	95,866	36	43.7	53		黒大豆乾燥機、脱粒機
22	85,716	34	35.1	53		黒大豆乾燥機、脱粒機
小計	325,645	112	43.3	54.5		
23	61,204	25	48.3	58		
24	111,720	36	40.4	53		機械の共同利用 黒大豆共同防除
25	70,945	17	30.8	46		
26	56,100	17	28.6	48		水稲共同作業
小計	299,969	95	37.0	51.3		
27	307,313	70	33.3	50	12年度	一部共同作業型 担い手認定農家1戸
合計	2,907,229	780	40.1	52.6		

注. 和知町資料による

表5 2005年度中山間地域等直接支払制度協定状況

集落	2005年度計画		取組単価	認定申請 提出日	保全マップ	通常単価選択要件		
	面積(m <sup>2</sup> )	金額(円)				A要件(2つ以上)		備考
1	125,116	2,616,126	10割	8月17日	①	①-①	②-①	②-①退職就農者
3	361,963	6,517,686	10割	8月22日	①	①-①	②-①	②-①新規就農者
4	236,617	3,613,187	10割	8月24日	②	①-①	③-②	③-②和知エンジェル・長老苑と協定
5	198,193	2,311,997	10割	8月19日	①,②	①-①	②-①	②-①退職就農者
6	121,923	2,431,930	10割	8月26日	①	①-①	③-③	③-③目標数3人
9	161,515	3,023,382	10割	8月23日	①,②	②-①	③-③	②-①新規就農者 ③-③目標数4人
10	145,312	2,041,699	10割	8月19日	②	①-③	③-①	③-①目標面積7,300m <sup>2</sup> 以上
11	56,909	1,181,712	10割	8月30日	①,②,④,⑤	①-①	②-④	②-④目標面積5,700m <sup>2</sup> 以上
7	29,263	373,172	8割	8月23日				
8	23,151	308,825	8割	8月17日				
12	78,445	1,133,611	10割	8月30日	①,②	①-③	③-③	③-③目標数3人
13	71,392	500,754	8割	8月17日				
14	65,597	685,489	10割	8月19日	①	①-①	③-③	③-③目標数2人
15	40,665	266,901	8割	8月1日				
16	55,814	736,360	10割	8月18日	①,②	①-③	②-①	②-①退職就農者
17	34,130	666,199	10割	8月22日	②	①-①	③-②	③-②和知町小学校と協定
18	207,421	3,347,340	10割	8月17日	②	②-①	③-③	②-①退職就農者 ③-③目標数6人
19	83,166	1,732,238	10割	8月9日	①	①-①	③-③	③-③目標数3人
20	88,120	1,798,715	10割	8月19日	①,②	①-①	③-③	③-③目標数2人
21	109,352	2,091,213	10割	8月16日	②	①-①	③-③	③-③目標数4人
22	118,535	2,306,039	10割	8月31日	②	②-①	③-③	②-①退職就農者 ③-③目標数3人
24	146,927	2,500,129	10割	8月30日	②	①-①	②-①	②-①退職就農者
23	28,584	439,027	8割	8月16日				
25	84,400	1,063,508	8割	8月31日				
26	65,154	1,357,548	10割	8月24日	②	①-①	②-①	②-①退職就農者
27	317,381	4,593,295	10割	8月10日	①	①-①	②-①	②-①退職就農者
2	208,230	3,418,240	10割	8月24日	①,②	①-①	②-①	②-①退職就農者
小計	3,263,275	53,056,322						
H氏(個別)	51,056	866,798	法認定	8月1日				
うち規模拡大加算	14,454	21,680						
小計	51,056	866,798						
総合計	3,314,331	53,923,120						

保全マップの種類 (通常単価必須要件)	①農地法面・水路・農道等の補修、改良が必要となる範囲
	②鳥獣害防止対策が必要となる位置
	③既耕作放棄地の復旧・林地化を実施する範囲
	④農作業の共同化又は受委託等が必要となる範囲
	⑤その他協定農用地保全のため必要となる事項の範囲

通常単価選択要件(A)説明 注)②担い手育成のみ④担い手への農作業の委託の項目あり

	①	②	③
①生産性・収益向上	機械・農作業の共同化	高付加価値型農業の実践	地域産農産物等の加工・販売
②担い手育成	新規就農者の確保	認定農業者の育成	担い手への農地集積
③多面的機能の発揮	保健休養機能を活かした都市住民等との交流	自然生態系の保全に関する学校教育等との連携	多面的機能の持続的発揮に向けた非農家・非対象農家又は他集落との連携

注. 和知町資料による

#### 4. 中山間地域振興の新たな課題

##### (1) 中山間地域の「優位性」の発揮のために

上述したように、中山間地域は食料政策上も国土政策上も極めて重要であり、健全に維持していかなければならない。そのために政策支援が行われているのである。今日さらに強調すべきは保健休養地域政策＝保健休養政策としての位置付けである。「成熟社会」にふさわしい国民の保健休養に応えられる中山間地域の位置付けを明確にすることが必要である。

上述した中山間地域の問題がいまだに解決していないなかで、WTO 農業交渉や FTA などの動きを見ても、国際化の流れは勢いを増すことはあっても止まることはない。中川イニシアティブ(2006年4月:「21世紀新農政2006」)でも明らかであるが、農産物・労働力の自由化が一層進むであろう。

こうした動きで最も大きな影響を受けるのが中山間地域である。本制度の位置付けも耕作放棄地発生の防止など「守り」の位置付けだけでなく、今後は「攻め」の位置付けあるいは国際化と「車の両輪」となっている地域政策(農村振興)としての高い位置づけが必要であろう。本制度のなかにも位置づけられている、多面的機能の発揮・保健休養地域政策、保健休養政策(表1参照)に、高いプライオリティを与えるべきであろう。

そもそも農業で地域の所得を増やすには次の三つの展開方向しかない。これらを組み合わせて、あるいは三つを連携・循環させ、「むらおこし」「まちおこし」に結び付け、地域のなかにしっかりと農業を位置付けて行くことが重要である<sup>8)</sup>。多面的機能の発揮・保健休養地域政策、保健休養政策としても位置づけることが望ましい。

- ① 特産物の市場出荷・産直で「外貨」を増大  
↓  
＝農業産業化の道＝資源管理型農場制農業構築の道
- ② 地場流通の促進で「外貨」流出を縮小  
↓  
＝地域内自給強化の道＝地産地消システム構築の道
- ③ 観光開発やイベント等の交流事業で「外貨」流入を促進  
＝観光結合・第3次産業化の道  
＝多面的機能のビジネス化(カントリービジネス)の道

①の方向は、③のように観光という受け身の収入に依存するのではなく(人が来なければ収入にならないという意味で)、地域生産物の品質を高めたり新規に開発したりして、積極的に市場出荷あるいは産直により「外貨」を獲得するものである。つまり、農業の特質を踏まえた差別化・ブランド化、産業化を図ることであり、資源管理型農場制農業を構築することである。

②の方向は、地元生産物の地元消費を促進し、特産物の出荷収入や観光収入等の「外貨」の地域外への流出を最小限に食い止めるものである。特産物や地域食の形成にも、農産加工業や地場産業の掘り起こしや活性化にも、また地域自給率の向上、ひいては日本の自給率の向上に繋がるものである。

③の方向は、自然を生かし、名所名物の開発や積極的な情報発信などで、農業資源を含む観光関連業を活性化することによって、観光客数の増大、つまり人を呼び込んで多くの「外貨」を地域にも落としてもらうことである。積極的に特産物やアメニティなどの情報を発信し、交流を図り、これに農産物や特産物

<sup>8)</sup> 矢口芳生「地域農業3つの道ー『カントリービジネス』視点からのアプローチ『食料自給率向上に向けた水田農業の存立条件』(農政調査委員会, 2003年3月)。



と観光を結合させる。地域資源をよく見直し、地域のアメニティを掘り起こし、これを観光に役立てることである。「村まるごと農業（村）公園」化、農業・農村の多面的機能のすべてを顕在化＝ビジネス化する市町村も出てきた。

②及び③の方向を考える上で重要なポイントは、農業が第1次産業としての地位だけでなく、いまや「いやし」や「やすらぎ」など精神的価値を提供する第3次産業・サービス農業としての確固とした地位をもちはじめたという点である。農業規模の大小、農業の専業兼業に関係なく展開しているし、地域資源の有効利用と管理に貢献している。高齢者や女性も重要な担い手になっている。グリーン・ツーリズムや農業体験ビジネスは地域の伝統・個性を活かし、また「地産地消」は第1次・第2次・第3次産業のすべての要素もち、地域の「システム」として展開してきている。

農家が自給のためにかつて行った農産加工やいま大企業が行う農産加工とは違う。現在農家が行う第2次・第3次産業は、単なる個別的ビジネスの展開ではなく、女性や高齢者の地元雇用の性格をもち、地域の伝統・個性を活かし、地元原料・農産物にこだわるなどコミュニティ・ビジネスという新たな要素を備えた展開である。また、マス・ツーリズムとは違う農業体験を含むグリーン・ツーリズムは、観光者が農業の生産過程に携わることによって「いやし」や「やすらぎ」を得るといふこれまでにない特徴的な展開がみられる。「成熟社会」にふさわしい今日の状況を反映している。

以上のように、「成熟社会」の視点、中山間地域の現状（とくに高齢化・定年帰農等）からは、②及び③の方向に着目した農村振興に力を入れることが重要であろう。なぜなら、中山間地域は②及び③の展開の素材の宝庫であり、素材を活かした展開の可能性をもっているからである。

21世紀「成熟社会」のキーワードは、「自由時間の増大」「少子・高齢社会」「ゆとり・やすらぎ・うるおい」であり、その「心」は「質の高い個人生活・地域生活の実現」である。農業は「質の高い個人生活・地域生活の実現」一助となる。他産業や都会では得難い人の心を豊かにする要素、たとえば「自然・社会・風土とのコミュニケーション＝ふれあい」をとおして五官（五感：見る、聞く、嗅ぐ、味わう、触る）を刺激し、人を感動させる要素を数多くもっている。中山間地域はこれら要素の宝庫である。地産地消、産直、農業体験ビジネスなど、「成熟社会」の視点から再考する必要がある。つまり、「カントリービジネス」として位置づけることである<sup>9)</sup>。

## （2）カントリービジネス展開の可能性

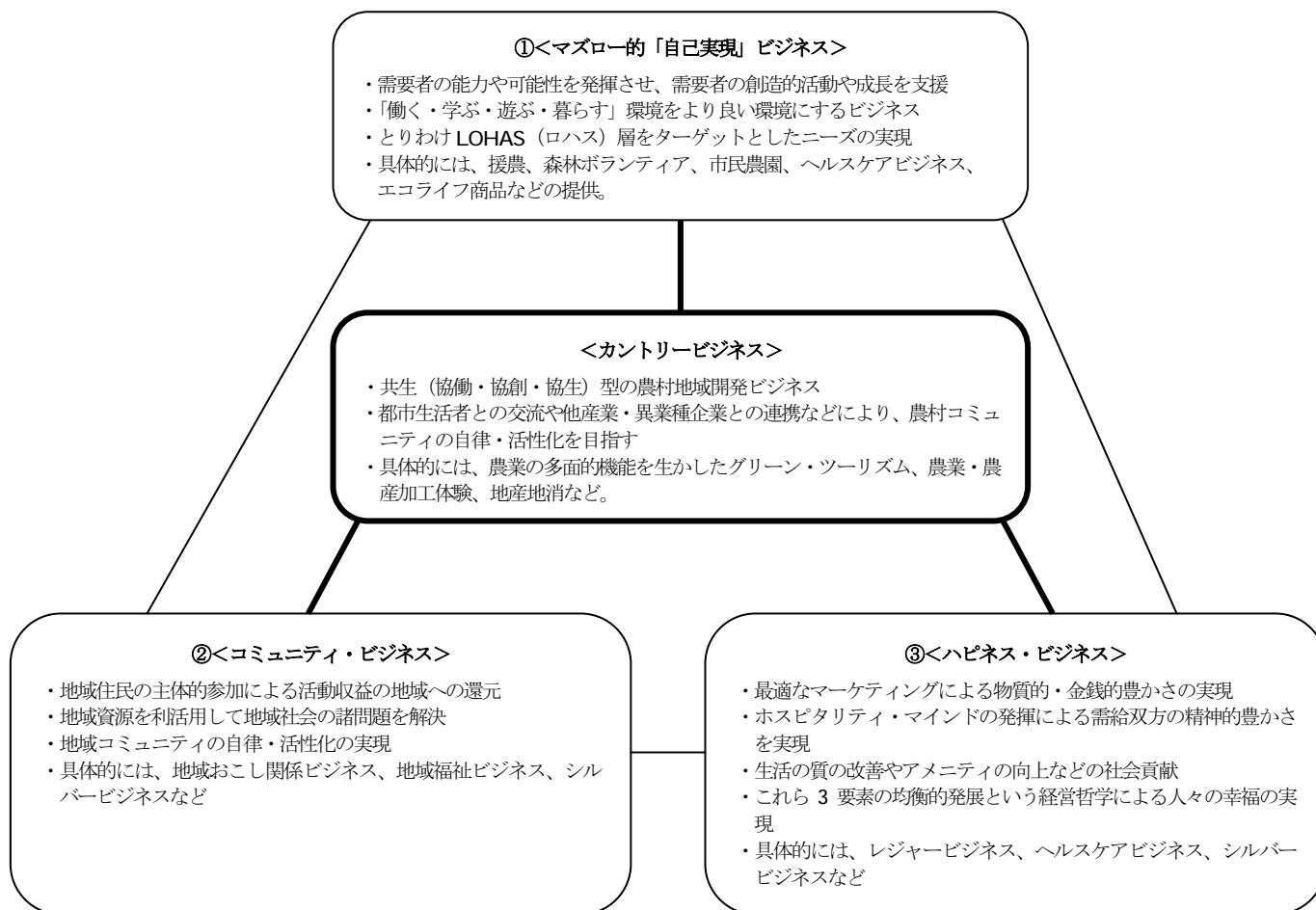
カントリービジネスは3つの要素からなる（図2参照）。第一に、マズロー的「自己実現」ビジネスの要素である。市民農園での農作業、援農、森林ボランティアなど肉体的、精神的、あるいは社会貢献ニーズに応えること、また、「農」を素材にしてより良く「働く・学ぶ・遊ぶ・暮らす」ことをサポートすることなど、農林漁業は意識の高い「自己実現」ニーズに応えることができる要素をもっている。「農の営み・暮らしとその要素」には他産業や都会では見だしにくい「生命をはぐくむ心」、<sup>9)</sup>「心身の健康を維持増進する心」、<sup>9)</sup>「地域資源を保全する心」という「農の心」がある。これが都会の人々の心を引き付け、消費者の「自己実現欲求」に応えている。

第二に、コミュニティ・ビジネスの要素である。農業はもともと「地域」という範囲を前提に成り立つ産業であり、消費者の「自己実現欲求」に応えつつも、コミュニティ・ビジネスの要素ももっている。その具体的取り組みは、地域住民による（住民の主體的参加）地域住民のため（活動収益の地域への還元）

<sup>9)</sup> 矢口芳生『共生農業システム成立の条件—現代農業経済学の課題』（農林統計協会、2006年）、同『カントリービジネス』（農林統計協会、1997年）参照。

のものであり、無償の地域資源管理コストや環境保全コストを、市場メカニズムに組み込むことにより有償化する地域資源利活用型・地域問題解決型のビジネスとしての性格、また、バイオマスなど農業の特質を活かした資源循環・管理型のビジネスの性格をもっている。

図2 カントリービジネスの3要素



コミュニティ・ビジネスは、ビジネスであるがゆえに「私」の部分と地域社会のための「公」との両面をもっている。ビジネスの手法を用い、「相互扶助」の理念で活動し、地域の福祉の充実・生活の質の向上、地域内の経済循環の促進・雇用の拡大など、最終的に地域の自律を目指すものである。担う組織形態は様々であるが、NPO 法人である場合が少なくない。

第三に、需用者・供給者双方が幸福感・満足感を得るハピネス・ビジネスという要素である。消費者側からみれば、農業・農村において、人間の五官 (見る、聞く、嗅ぐ、味わう、触る) の刺激をとおして感動し、また学びや遊びなどの「自己実現欲求」を満たし、農村の人々との交流・コミュニケーションをとおして「うるおい」や「やすらぎ」を得るビジネスである。農村・農民側からいえば、無償の地域資源管理コスト、環境保全コストを市場メカニズムのなかに組み込んで有償化して地域資源を保全管理し、経済的にも精神的にもゆとりある生活・暮らしの一助とするビジネスである。需用者、供給者の双方が満足する (互酬性) ビジネスであり、ホスピタリティ、フィランソロピーを兼ね備えたビジネスである。

以上のように、カントリービジネスは、マズロー的「自己実現」ビジネス、コミュニティ・ビジネス、

表6 21世紀の農業と農学・農業経済学の課題

価値実現に必要な農学 ←		「場」・地域の農学＝共生社会システムの農学					
		生産・経済の農学	生命・自然の農学	生活・社会・経済の農学		生活・社会環境価値	
農学が目指す価値		経済価値		生命・自然環境価値		生活・社会環境価値	
農業の社会的存在形態		生産	生命保護・育成	資源・環境管理	健康維持増進	人間教育	伝統・文化継承
農業の社会的役割・機能		多面的価値(農力:グリーン・アグリパワー)					
農業関連産業(アグリビジネス)		農業機械産業, 種苗産業, 農薬・肥料産業, 食品製造業, 食品販売業, 等					
趣味	趣味的農業	家庭菜園	ガーデニング グ・ペット		ホビーファーム, 市民農園, 森林浴, 農業・農産加工体験, 釣り 定年帰農 グリーン・ツーリズム	農村芸能, 祭り, 伝統料理	
生業	生業的農業	自給的生産			農村芸能, 祭り, 伝統料理 定年帰農		
第一次産業	産業的農業	効率的法人農業, 農業法人が行う農作業受託事業					
	持続可能な農業	低投入農業, 生態農業, 有機農業, 環境保全型農業		休耕管理			
第二次・三次産業	流通・加工業	地産地消, 産直, 農産加工, 農作業受託事業, 農地管理業など					
第三次産業	福祉的・療養的農業(カントリービジネス)	フアーマーズ・マーケット, 地産地消, 観光農園, 市民農園, ガーデニング, 農業公園, 休暇村, 農業・農産加工体験, 有機農業, グリーン・ツーリズム, (園芸・動物療法)					
自然・社会・風土とのコミュニケーション・合意を前提とした労働(産業)							

農学・農業経済学の課題  
＝  
人と環境(生命・自然・社会)の在り方の構想

↓

< 農業経済学 >

- 経済学的・政策的科学的モデル・方向性の提示
- 国際的枠組みと国内対応, 解決への構想

その一例

↓

共生農業システムの3類型の解明

① 資源管理型農場制農業 (平坦地域を中心に)

② 食の地産地消システム

③ カントリービジネス

ハピネス・ビジネスの要素をもった複合ビジネスであり、都市生活者との交流や他産業・異業種企業との連携などをおとした共生（協働・協創・協生）型の農的地域開発ビジネスである。このカントリービジネスを、都市生活者の「趣味的農業」との関係でもみることが重要である。

表6のとおり、都市生活者を中心に「趣味的農業」のニーズが高まっている。まさに「農の営み・暮らしとその要素」を生活のなかに取り込もうとする高ストレス解消へのニーズである。社会の成熟度が増し、「趣味的農業」が定着すればするほど、新たなビジネスとして定着する可能性が高まってきた。これまでの既存概念で農業（第1次産業）をとらえるのではなく、あらゆる可能性をもつ農業として再考する必要がある。とりわけ中山間地域では、こうした都市生活者のニーズに応えられる要素が数多く存在している。

都会では「市民農園」の開設、開放により、住民のニーズにも応えつつ交流を図りながら、住民・自然と共に生きる道を模索している例もみられる。農家にとってはほどほどの所得ではあるが、デスクワークに疲れた都市住民の肉体的精神的ニーズを満たしている。そこでは、農家と住民お互いの心が分かり合える交流が何よりの財産となっている。

以上「成熟社会」という視点から中山間地域の可能性をみてきた。ここで指摘できることは、まず前提として、本制度の継続による地域資源の管理保全は不可欠であるという点である。これに加えて、農業の健全化による必要所得の確保、農業及び保全管理活動をとおして地域コミュニティの保全、都市住民への農村アメニティの提供も必要であり、そのためにカントリービジネスの展開を推奨したい。

「成熟社会」という視点からみれば、本制度のA要件の「多面的機能の発揮」（表1参照）の充実・ビジネス化が、今後の検討すべき最重要課題である。むしろ本制度において今後一層充実すべき項目である。上述の2つの事例にもどれば、黒保根町における「わたらせ渓谷鉄道」との連携・協働、和知町における道の駅の一層の活用とグリーン・ツーリズムの展開、といった取り組みの促進策の充実である。

### （3）「地域コーディネータ」の育成

カントリービジネスが最終的に目指すものは、農村地域（コミュニティ）の自律であり、活性化である。地域の自律と活性化を実現するには、第一に、「農の心」をビジネスの視点、産業の視点から再考し、都市生活者の多様な「農」のニーズに応えることである。第二に、これを担う協働の主体＝カントリービジネスの主体、たとえば公共団体・公社・JA・株式会社・有限責任事業組合（LLP）・農事組合法人・NPO法人・NPO・個人などを育成すること、またこれらの主体と関係支援組織、地域資源、等との調整ができる「地域コーディネータ」を育成することである。

第一の点について指摘すれば、「産業」であるからには、事業評価ができるようなビジネスにまで高める必要があるという点である。そのためには担い手を確保し、上記「三つの展開方向」の②及び③カントリービジネスにまで高め、有用資源管理のためのコストの回収と適正な利益の顕在化が必要である。経営の健全性、安定性、収益性、成長性を分析し、経営評価をしなければならない。既存のグリーン・ツーリズムや観光農業、市民農園、地産地消などを、カントリービジネスの視点から再考することである。

その際、上記「三つの展開方向」は、すべて個人・個別経営が行う従来型の単なるビジネスとは異なり、「地域全体で取り組む」なかでの個人もしくは集団のビジネス、つまりコミュニティ・ビジネスなどの性格をもったカントリービジネスであるという点を理解することである。ここでの「地域」・「コミュニティ」は、事業主と住民もしくは住民同士がコミュニケーション・合意できてそれに基づき行動・協働できる範囲、具体的には、集落、旧村、平成の大合併以前の市町村程度の範囲が想定される。

第二の点については、上記「三つの方向」を推進するリーダー（中核）、マネージャー（管理・支援）、

コーディネータ（調整）という各方面の担い手の育成，とりわけ「地域コーディネータ」の育成が重要だということである。

今日，地域社会・農業，都市農地の利用のあり方などは，農業関係者だけでなく地域住民や NPO との連携が重要になっている。地域農業指針の決定，農業環境の維持改善などの諸課題は，地域振興との関わりのなかで処理されるようになり，地域農業を立て直す初期段階では，地域を牽引するリーダーの発掘・育成が重要であり，活動が広がるにつれリーダー補佐として組織運営に当たるマネージャー，住民間や事業間の調整役を担うコーディネータが必要となる。これら三者の育成と配置が地域農業マネジメントを成功させる鍵である。これら三者が従来は農家であったが，最近では農家以外の住民が主導権をとる状況が数多く見受けられる。中山間地域でも基本的に同じである。とりわけ，多様で複雑な「成熟社会」，課題山積の中山間地域においては，コーディネータが重要な役割を果たす。

すでに述べてきたように，「成熟社会」においては，食料自給率の向上や食の安全・安心の確保，美しい国土の創成等が国民の切実な要求となっている。しかし，中山間地域では過疎化，農業担い手の高齢化が急速に進んで食料生産基盤が脆弱化し，同時に森林・農地・用水路等地域資源の荒廃から国土防災機能が低下し，周辺・下流の都市地域への影響が危惧されている。かつて農山村は，地域を構成する諸要素が結びついた一つの有機的総合体として平衡状態を保っていたが，市場経済のグローバル化等により崩壊しつつある。これを新たな平衡状態にむけコーディネートする必要が出てきた。

他方，都市地域では高ストレス下にある都市生活者が「ゆとり」や「やすらぎ」を強く求め，市民農園，ガーデニング，農業・農産加工体験などへのニーズの高まりがみられる。しかし，都市内の「農の営み・暮らしとその要素」を，現場でコーディネートできず，市民のニーズに的確に答えられていない。都市地域では「成熟社会」にふさわしい「農の営み・暮らしとその要素」を取り入れつつ，都市生活者の新たなライフスタイルを提起し，健全な都市社会システムの構築が必要になっている。

こうしたもとの，調査・分析力，課題発見力，企画立案力，合意形成力及び課題解決実践力をもった「地域コーディネータ」の育成が重要である。農業・農村の多面的機能，地域社会システムなどの基本的知識をもち，地域を調査して課題を析出し，状況に即して問題解決への道筋を調整し，人と人とのコミュニケーションを促進させ，地域社会の課題解決と活性化に貢献できる「地域コーディネータ」の養成である。

各地でみられる「むらづくり・まちづくり」に位置付けられたグリーン・ツーリズムは，「観光立村」として「観光立国」の一翼を担える可能性を持ちはじめている。また，地域活性化やトレーサビリティなどの機能をもつ「地産地消」も，「むらづくり・まちづくり」のなかの一つのシステムとして取り組みがはじまっている。そこでは「地域コーディネータ」が必要であり，彼らの活躍なしにはシステムもうまく機能しない。今後，「地域コーディネータ」をしかるべき機関で育成し，中山間地域等に新たに配置していくことを検討してもいいであろう。

## 5. 総括と展望

最後に，とりまとめと方向を提示する。本稿の流れに即して整理しよう。

中山間地域は，「成熟社会」に必要な要素を数多く備えている。その一つに，豊かな自然空間や「農の営み・暮らしとその要素」がある。伝統文化も食文化も残されている。しかし，グローバル化の進展等により，耕作放棄地の発生と農地の減少，農業並びに地域資源管理保全の担い手の高齢化と急速な減少，さらにゴミ問題まで発生している。シビルミニマム，アメニティミニマムも必ずしも十分ではない。

このような事態の改善には，中山間地域等直接支払制度では限界がある。1999年8月の中山間地域等

直接支払制度検討会の最終『報告』にあるように、関係省庁との連携による、産業基盤・生活環境の体系的・総合的な支援策、総合的な地域政策が必要であり、この指摘にもっと耳を傾けるべきである。

とはいえ、本制度は「目的」に照らせば多くの成果をあげたと評価できる。既存農地の耕作放棄の防止、多面的機能の維持、一定程度の農業担い手の確保、集落におけるコミュニケーションの促進等である。しかし、依然として、担い手の確保の困難、食料自給等食料政策上の位置付けの不十分、多面的機能の発揮の不十分、などの改善すべき課題が残されている。また、上述2つの事例からもほぼ同様の評価と問題点を指摘することができたが、さらに既耕作放棄地の林地化もしくは自然に戻す別立ての措置の必要性が明らかになった。

「成熟社会」という視点から中山間地域の役割と可能性をみると、体系的・総合的な支援策とともに、本制度の継続による地域資源の管理、担い手の育成が必要である。さらに積極的には、「多面的機能の発揮」を全面的に開花させる手段として「カントリービジネス」の開発と定着を推進・促進することが求められる。「高ストレス社会」にある今日の「成熟社会」において、中山間地域にも都市生活者にも有益である。

京都府和知町では、道の駅を利用したカントリービジネスらしき動きがみられた。今後2つの事例とも、カントリービジネスの位置付けを明確にするとともに、京都府美山町などの先進事例に学びながらさらに積極的に取り組むことが大切であり、そのための本制度の充実が求められる。

このように今後は、カントリービジネスの開発と定着を推進・促進できるように、本制度を充実すべきである。さらに、中山間地域等における農業並びにカントリービジネスの担い手の育成とともに、地域全体を俯瞰し、地域を活性化することのできる「地域コーディネータ」の育成と中山間地域への配置等の検討が求められる。