

話題 93 Seneca21St の提案(2)—人生ドラマ上演の劇場たりえる農村を創る

要旨

少子化・高齢化の進行で地方消滅が心配されるなか、都市も空洞化し、人の地方回帰、田園帰農が見られる。バイオキャパシティを健全にかつ活発に活用するために農業農村には今、新たなメンバーと共に地球環境問題、国土経営、国の安全保障を踏まえたヴィジョンを創り、共助・共存を基本とする新たなコモンズを育み、国民と共有する社会共通資本を形成することが求められている。これは、かつて先人が培った〈水土の知〉を農業農村において再び甦らせることであり、これが広く国内で、また国を越えて、さらには世代を超えて展開されることを願っている。

目次

1. 農村定住意向の高まりを活かせるか
2. ヴィジョンを持つ
3. コモンズを育む
4. 社会的共通資本としての農村を国民とともに創る

キーワード

都市の空洞化、地方回帰、全県 CATV 構想、地域おこし協力隊、都市住民の農村定住願望、人生ドラマを演じる劇場、十日町市地域おこし実行委員会、適疎、小国寡民、創造的過疎、域際収支の均衡、地域経済の循環、地域通貨、政策総合、集落機能、コモンズ、土地利用調整、存続危惧集落、社会的共通資本としての農村、都市と農村の共振化、実行すべき、守るべき倫理

1.農村定住意向の高まりを活かせるか

・都市も空洞化している。

「地方消滅」については、話題 77 「5. 過疎から限界集落、無居住化、そして地方消滅へ」で検討した。

増田寛也・人口減少問題研究会『戦慄のシミュレーション 2040 年、地方消滅。「極点社会」が到来する』（中央公論 2013 年 12 月号）や、増田寛也編著『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』（中公新書 2282 2014 年 8 月）が「日本創生会議・人口減少問題分科会」や「経済財政諮問会議・選択する未来委員会」を背景に闊歩し、伝言ゲームのように広がり、今や、「過疎」でなく「消滅」の時代であるという印象を国民に植え付けている。「過密過疎対策は空虚なスローガンであった」とすでに述べたが、地方消滅論には「発表の内容やそれをもとにした愛情というものが感じられなかった」（群馬県南牧村長谷川最定村長）¹⁾ など多くの問題が指摘されている。²⁾

高齢化・人口の減少・活力が低下しているのは農村だけでない。藻谷浩介³⁾ は、超高齢集落としてつぎの 5 つを挙げている。

①村落型

②開拓村型

③伝統的市街地

④初期の産業都市

⑤初期の郊外住宅地

③、④および⑤は都市である。

話題提供者が住む、かつてはニュータウンと呼ばれた⑤の多くは UR により開発されたが、入居後の街づくりは自治体や管理組合任せであり、そこでは農業集落のような文化も形成されず、また地域への愛着も醸成されることなく、少子高齢化を迎えた。小中学校は統廃合され、買い物難民化が進み、空家が増えた。しかし自治体も財源難で手が回らず、意識の高い団地ではボランティアが破れ窓現象を発生しないようにささやかな努力をしているものの、荒廃の方向にある

④については、工場の移転だけでなく、2 次産業の生産高は伸びても労働生産性の向上により、逆に労働人口は減少している。藻谷浩介氏によれば、シャッター街が広がっている室蘭市の工業出荷額は 2010 年には 1985 年の 1.93 倍(日本全体 1.10)に伸びたものの、工業従事者数は同じく 0.64 倍(同じく 0.68)に縮小している。工業化=経済発展という図式は 20 世紀の遺物となっている。

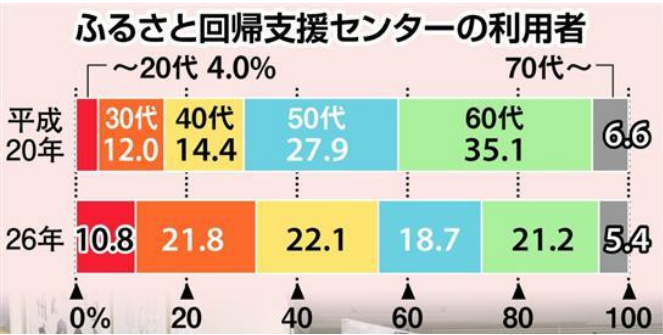
③については、欧米に比べて都市化率の高い日本の非製造業の労働生産性は低く、かつての農村がそうであったように、現在の都市は非製造業で見ると限り過密である（話題 77 の 4. 「都市化はさらに進むか」参照）。顧客が減り、生産性が改善されないうえに経営が悪化しても支援策が講じられるために新旧交代も行われ難く、遂にはシャッター街が出現する。

他の自治体に先駆けてコンパクトシティ政策を推進した青森市。その駅前一等地の商業ビルは採算がとれていない。佐賀市、秋田市の中心街に開業した商業ビルにおいてもテナントの撤退が続いている。⁴⁾

・地方回帰がある、なぜか？

一方、大都市から地方へ人が移動している。

国民一人ひとりが、多様で新たな価値観のもとに従来の働き方や生き方を見直し、地方で働き生活することで豊かさを実感するようになった。また、農林漁業 など第一次産業とそこで働く人々の労働が再評価されている。故郷（出身地にこだわらず）への回帰・往還運動として、自然豊かな地方で暮らしたい人がそこで暮らすことのできるネットワークの構築をめざす「自然豊かな地方で暮らそう『100 万人のふるさと回帰・循環運動』」⁵⁾ も地方回帰の動きの一つである。これまでは地方移住希望者の主流は「シニア世代」であったが、現在は下図のように子育て世代の“孫ターン”が増加している。⁶⁾



出典：6)

毎日新聞と明治大学地域ガバナンス論研究室(小田切徳美教授)の共同調査によると、東京都と大阪府を除き、移住相談の窓口や中古住宅を活用する「空き家バンク」などの支援策を利用した人や、住民票提出時の意識調査で移住目的とした人のうち、別の都道府県から移り住んだ人は次のように毎年増加している。⁷⁾

平成21年度	22	23	24	25	26
2822人	3819	5143	6043	8619	11735

7)から作成

これは、「移住志向の高まりを受け、支援策を拡充した自治体が増えたことが背景にあるとみられる。ただ、移住者数を集計していない自治体もある。行政の支援策に頼らない移住者もいるとみられ、実際はさらに多いとみられる。」⁷⁾

都道府県別に見ると下表のとおりで、岡山県、鳥取県、長野県、島根県、岐阜県で全体のほぼ半数を占める。

14年度の移住者数

※自治体把握分、一部世帯数を含む。東京都、大阪府を除く

	北海道	296
	青森県	10
東北	岩手県	301
	宮城県	39
	秋田県	46
	山形県	62
	福島県	41
関東	茨城県	33
	栃木県	53
	群馬県	135
	埼玉県	2
	千葉県	253
	神奈川県	10
	山梨県	66
信越	新潟県	146
	長野県	953
北陸	富山県	411
	石川県	347
	福井県	361
東海	岐阜県	782
	静岡県	40
	愛知県	5
	三重県	116
近畿	滋賀県	62
	京都府	40
	兵庫県	110
	奈良県	28
	和歌山県	62
中国	鳥取県	1246
	島根県	873
	岡山県	1737
	広島県	93
	山口県	152
四国	徳島県	56
	香川県	753
	愛媛県	60
	高知県	652
九州・沖縄	福岡県	131
	佐賀県	70
	長崎県	140
	熊本県	93
	大分県	274
	宮崎県	64
	鹿児島県	506
	沖縄県	25
	合 計	11735

7)からコピー

なぜ、地方回帰なのだろう。要因を挙げてみる。

①地方でもできる

地上デジタル放送への移行(平成 23 年)への大ピンチを「全県 CATV 構想」(平成 14 年発表)でチャンスに切り替えた徳島県では、全国屈指のブロードバンド環境(通信速度が「東京の 10 倍」とも)を整えた結果、県内 5 市町に 31 社が新たに進出し、雇用も創出されている。

さらに子育て世帯の地方回帰があり、神山町や美波町では町人口の社会増が社会減を上回る年もある。⁸⁾

以下の要因は、ブログで「地域おこし協力隊参加 動機」で検索した上位 10 件(以下、「ブログ」と記す。)と、愛媛県において平成 26 年 12 月時点で活躍中の地域おこし協力隊 39 人にアンケート調査を行い、30 名から複数回答を得た調査(以下、「愛媛県」と記す。)による。⁹⁾

②ライフスタイルを実現する

愛媛では「豊かな自然の中で暮らしたい」63%

「田舎暮らしに興味がある」57%

「地域おこしに興味がある」50%

が最も多い。3 者はほぼ同義であり、ブログでも最も多い。

③能力を活かす

愛媛では「自分の知識や経験が活かせる」53%

も高いが、若年者が多いブログにはなかった。しかし、実例は多い。

④生き甲斐を求める

愛媛では「社会に貢献したい」50%

も高く、ブログも②に次いで多い。新しい価値観の創造への参画であろう。

なお、②～④の「地域おこし協力隊」は、平成 21 年度の創設以来、隊員数は着実に増加しており、28 年度には約 3000 名を目標にしている。隊員の 4 割が女性、同じく 8 割が 20 歳代と 30 歳代、¹⁰⁾ 任期終了後約 6 割が同じ地域に定住(定住後 2 年を経ても 98%が定住)しており、その 8～9 割は就業・就農・起業している。¹¹⁾

⑤二地域居住が進む

二地域居住には、25～40 歳に多い「定住・田舎どっぷり型」、60 歳以上に多い「二地域居住・都会軸足型」、幅広い世代に今後みられるであろう「二地域居住・田舎軸足型」がある(国土交通省国土計画局総合計画課平成 19 年度調査)。¹¹⁾

「ふるさと暮らし情報センター」(東京)を 2014 年に訪れた人たちへのアンケート調査による移住希望地の人気は、1 位：山梨、2 位：長野、3 位：岡山、4 位：福島。同じく「大阪ふるさと暮らし情報センター」では 1 位：岡山、2 位：和歌山、3 位：兵庫、4 位：京都

と、上述した移住者数の都道府県順位と異なる。東京、大阪から近い県が多いことから見

ると、これらの県では二地域居住も多いのであろう。

「定住・田舎どっぶり型」でない二地域居住の場合、地域や集落にある数多くの役務を分担させられるため、独立した別荘地は別として対応に腐心しているのではないか。

⑥都市高齢者の地方への住み替え

地方の高齢者はこれから減少し、高齢化はより深刻に大都市、特に東京に及ぶ。その結果、しばらくしたら地方の介護施設に空きができ、東京は大きく不足することになる。

これは、「ストップ少子化・地方元気戦略」の「都市高齢者の地方への住み替えを支援」の発想であるが、すでに話題 77 で述べたように、これは都市と地方の長い縁組の延長上構想されるべきもので、ビジネスライクな発想は現代版姨捨山と評されることになるのではないか。

内閣府の世論調査によると、70 歳以上で「別の地域に移住したい」人は 2.2%、「どちらかといえば別の地域に移住したい」人は 3.7% しかいない。¹²⁾

・頑張る「中国新聞」と中国地方

全国に先駆けて過疎化が進行し崩壊が進む中国地方の農山村を克明に記録した中国新聞のルポが「中国山地(上、下)」として 1967 年に出版された。さらにその 18 年後の 1986 年に、定点観測のように、「新中国山地」が出版され、そしてまた 18 年後の 2004 年に「その試みは日本社会の明日へのヒントになる可能性も秘めており、中国山地発のメッセージとして伝えたいとの思いを〈明日へのシナリオ〉というタイトルに込めた「中国山地 明日へのシナリオ」と続いた。

「中国山地 明日へのシナリオ」の目次を第 1 部から第 6 部まで並べると
マイライフ
暮らし交通
学ぶ・はぐくむ
農がかがやく
森と里と人と
老いをゆたかに
と明るさが感じられる。

これと競うように中国地方 5 県の対応も活発である。

・田園回帰は本当か

平成 27 年 5 月に公表された農業白書で「田園回帰」が取り上げられた（第 1 部、特集の 1.(2)「田園回帰」の動き）。「現代農業」1998 年 2 月増刊号の特集「田園帰農」や(財)日本農業土木総合研究所「都市と農村の共生とは何か」（水土の知を語る Vol.5 2003 年）に相当の遅れではあるが、前項の「地方消滅」への対抗軸かと期待した。しかし、内閣府「都

市住民の農山漁村地域への定住願望の有無」の紹介と特定非営利活動法人ふるさと情報センターへの問い合わせについての分析で 1 頁余と、週刊誌並みの記事であり、地方消滅については一言も触れていない。

白書に特に期待したのは、ここ 20 年間ほど報じられている「田園回帰」の確かさについてである。成熟国家となった今の日本の、自分たちが目指すべき夢や理想—いわば「坂の上の雲」が見えなくなってしまう¹³⁾と言われる若者が、地域の人や自然や伝統文化とつながりを持ち、田園で生業に就きたいと真摯に考えているのだろうか。

シンポジウム「はじまった田園回帰—「市町村消滅論」を批判する」¹⁴⁾や、また藤山浩「人口減少対策における農山漁村地域のあり方について」(平成 26 年度全国知事会自主調査研究委託事業)には中国地方からの発信が多く見られる。

これらの発信で最も興味深いのは、市部より町村部、さらには小さな町村部への移住が多いことである。¹⁵⁾ これは増田寛也の描く構想と逆である。

・都市住民の農村定住の願望は高まっている

内閣府が平成 26 年 6 月に実施した「農山漁村に関する世論調査」¹⁶⁾に拠れば、「都市地域」、「どちらかという都市地域」在住者のうち農山漁村地域に定住してみたいという願望が「ある」とする者の割合が 31.6% (「ある」8.8%+「どちらかという」とある) 22.8%) と前回調査(平成 17 年)の 20.6%を上回っている。

また都市の規模別にみると、大都市が高い傾向にあり。

東京都区部>大都市>政令指定都市>中都市>小都市の順に高く、

35	34.8	34.8	30.7	26.6	%
----	------	------	------	------	---

年齢別に見ると、若い方が高い傾向にある。

20~29	~39	~49	~59	60 歳~	
38.7	32.7	35	33	28.0	%

定住願望の「ある」者の「定住願望実現のため必要なこと」は

①医療機関(施設)の存在 68.0%

②生活が維持できる仕事があること 61.6%

が群を抜いて高い。

・農村に人を呼び込み、一緒に考える

①前項で述べた「都市住民の農村定住の願望は高まっている」こと、および

②話題 77 の 4.「都市化はさらに進むか」で述べた「若者の地元志向の高まり」の動きは、バイオキャパシティを健全にかつ活発に活用するために人手を必要とする農業農村にとっては願ってもないことである。

しかし、農村で就業・定住に至ることは容易でない。

まず訪ねてもらい、交流の輪を広げ、就業・定住を志す人と受け入れようとする農業農村が、一緒に人生ドラマを演じる¹⁶⁾に相応しいかどうか、相互に確認することが大事である。

ここで注意しなければならないことは、農業農村は、相互に確認するに劇場の将来像を描いていないことが多いことである。人生ドラマを演じる劇場に参加するだけでなく、共に演題を創っていくことから始めることが大事である。

農業農村は今、ヴィジョンを必要としている。

- 1) 特定非営利活動法人中山間地域フォーラム主催シンポジウム「はじまった田園回帰—『市町村消滅論』を批判する」2014年7月13日
- 2) 山下祐介「地方消滅の罫—「増田レポート」と人口減少社会の正体」ちくま新書 2014
- 3) 藻谷浩介「しなやかな日本列島のつくりかた」新潮社 2014
- 4) 島津翔「西武も逃げ出した青森駅前再開発ビルの今 官製再開発が失敗するワケ」
<http://business.nikkeibp.co.jp/atcl/opinion/15/221102/012600153/?rt=nocnt>
- 5) ふるさと回帰センター
<http://www.furusatokaiki.net/about/greeting/>
- 6) 「14年度、1万人超え 5年で4倍毎日新聞など」
<http://mainichi.jp/articles/20151220/ddm/001/040/146000c>
- 7) <http://www.iza.ne.jp/topics/politics/politics-6936-m.html>
- 8) 徳島県『「サテライトオフィス」の効果』
- 9) 平岡美野里「地域おこし協力隊に係るアンケート調査について」
<http://www.ecpr.or.jp/pdf/ecpr36/52-55.pdf#search=>
- 10) 総務省 <http://search.yahoo.co.jp/search?p=270210>
- 11) 総務省「地域おこし協力隊員の定住状況等に関する調査結果概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000380194.pdf
- 12) 「国土形成計画の推進に関する世論調査」平成27年10月内閣府政府広報室
<http://www.mlit.go.jp/common/001106576.pdf>
- 13) 大前研一「低欲望社会」小学館 2015年5月
- 14) 藤山浩「「田園回帰のススメ~共生と循環の『扉』を開く」導入」都市・農村共生社会創造全国リレーシンポジウム in 東京(2015.11.7)
- 15) 「農山漁村に関する世論調査」平成26年6月内閣府政府広報室
<http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-nousan/>
- 16) 小川全夫「農村は人生ドラマ上演の劇場たりえるか」全国農業土木技術連盟「農業土木」593号 巻頭言

2. ヴィジョンを持つ

・ヴィジョンの前提

一つは、パラダイムの転換が求められて今、国民の理解を得るためにも、自己実現のためにも、農業農村のヴィジョンは次を踏まえなければならない。

①地球環境問題

2015 年 12 月にフランス・パリで開催された COP21・COP/MOP11（国連気候変動枠組条約締約国会議第 21 回会合・京都議定書締約国会議第 11 回会合）は、2015 年合意（地球温暖化に関する 2020 年以降の新しい国際枠組み）に成功した。

気候変動に続いて、水域汚染の原因とされる窒素やリンが次の対象となるだろう。

②国土経営

壊廃・耕作放棄・農地利用率低下が続く農地、主伐・間伐が遅れ林地残材が利用されない人工林や燃料革命後放置されている薪炭林等、国土のバイオキャパシティは適正に利用されず、海外の(地球の)バイオキャパシティを蚕食している。地球環境問題が深刻化するにつれ、このことは世界中から糾弾されることになる。

③国の安全保障

20%,40%,60%。それぞれ木材、食料、魚介物の自給率である。農林水産業は国民に食料を安定供給する責任を果たしていない。農林水産省が「孤独な憂国者」を決め込み、あるいは農林漁家の擁護者として蛸壺に籠っていて許される時代ではない。

また農村がほとんどの半島・離島は国境でもあることも忘れてはならない。

二つは、希薄化している生業と生活の「地域」との関わりを構築し直すことである。

すべての地域には話題 4 でのべた独自の「水土（すいど）」（今日“風土”と呼ばれる内容をも含んでいる）があり、ここに根を張った人々は個性豊かな文化を育んできている。この「地域」や「水土」は、グローバル化せざるを得ない都市や中央から見る個性のない「地方」ではなく、また資本主義がその存在を不可欠とする「周辺」²⁾ ではない。上記 3 項目を踏まえると自ずと、地域の持つバイオキャパシティを健全にかつ活発に活用することになり、生業と生活の「地域」との関わりを構築し直すことにつながる。これにより農業農村は文明社会の持続に資することができる。

三つは、自ら創ることである。

自立と共同で成り立つ「地域」は、自ら人生ドラマを演じる劇場を創り、題目を決め、脚本を書く。そのためには地域固有の課題を直視し、具体的に実行する術を練る。

国や県の基本計画に即した、ごまんとある市町村の〇〇計画のコピーであってはならない。

以下は新潟県十日町市池谷・入山集落で活躍している NPO 法人「十日町市地域おこし実

行委員会」設立趣旨の一部である。³⁾

「人類が持続可能に存続し、安心した日々を過ごすためには、顔の見えるローカルな範囲で食料やエネルギー等生活に必要なものが自給できるような地域が世の中に数多く存在する事が重要です。そのためには石油など化石燃料に代わる代替エネルギー資源が豊富な地方において、まずはその地域内で生活に必要なエネルギーや食糧の自給を実現し、都会からの移住希望者が少ない所得でも地方に住む事が出来るような仕組みを構築する事が必要であると考えています。同時に、地方と都市は両方バランスよく存在する事が必要だと思っていますので、都市部にも地方で生産された生活に必要なエネルギーや食糧を供給できる仕組みを作っていく事も当然必要だと考えております。」

これは人生ドラマを演じる劇場と演目を紹介しており、入山集落や十日町市にはこれを理解して就業・定住した者がここには多い。

・ヴィジョンの方向(1) 一適疎な人口を確保する

国の人口が減少していく中で農業農村に人口を確保することは容易ではない。

地域のバイオキャパシティを健全にかつ活発に活用するにはどのくらいのマンパワーが必要とされるのだろうか。残念ながら積み上げることができるほどには、環境保全型農業も「本来の畜産」も間伐材のカスケード的利用も、技術体系が確立されていない。

ヴィジョン策定には人口予測が不可欠である。この要求に応えるために、島根県中山間地域研究センターでは、エクセルによる「ワンシート人口分析&予測プログラム」を開発している(藤山浩「人口減少対策における農山漁村地域のあり方について」(平成 26 年度全国知事会自主調査研究委託事業)。

これは①住民にも分かりやすい、②小規模な地域にも対応、③最新のデータにより更新可能、④「処方箋」が出せる、⑤地域の課題、可能性に応じて改良できる特徴を持っている。例えば、人口安定化に必要な定住増加数を算出することができる。

話題 92 で述べた、担い手を確保するための条件整備、放牧の導入、水利システムの恒常的な見直し等で必要なマンパワーを節減するとともに、本話題の冒頭で述べた農村定住意向の高まりを活かして行くことが大きな課題である。

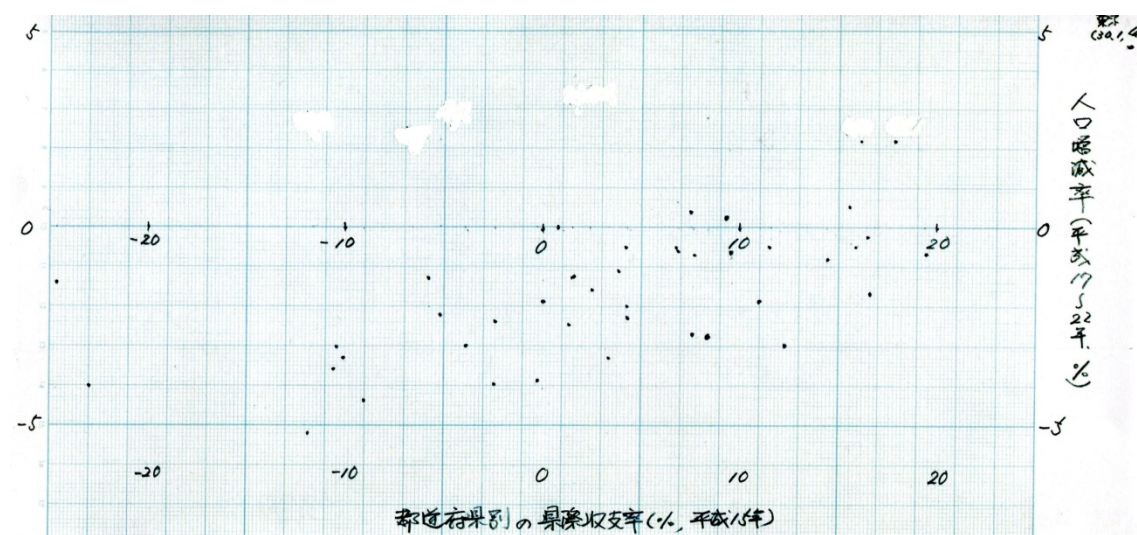
「適疎」は、話題 77 の最後に紹介した吉川幸次郎の「小国寡民」にも通じ、前項(1)で紹介した徳島県神山町の「創造的な過疎」⁴⁾にも通じる。

・ヴィジョンの方向(2) 一域際収支を均衡させる

地域が自立するためには、家計と同じく収支が安定する(域際収支が均衡する)ことが不可欠である。そのためには、地域の内と外でのモノの動きや財貨の流れを知る必要がある。

下図は、平成 15 年の都道府県別の県際収支率⁵⁾を横軸に、平成 17~22 年間の人口増

減率を縦軸に図示したものである。両者は良く相関し、県際収支比率の低い県は人口を維持することが困難で、人口減少率が高い。



県際収支率と県人口減少率の関係

(堀越が指摘している、県外通勤者の割合が著しく高く、県外の購買活動が高い等の千葉、埼玉、神奈川、奈良、並びに人口増加率が高い沖縄を除いている。県際収支率の低い県は、総体として1次産業の割合が高い。)

島根県中山間地域研究センターは益田市について、また環境省は水俣市⁶⁾の域際収支について紹介している。

前者は、益田市の域外調達分1420億円の1%分を取り戻すことにより、毎年の人口1%分の定住増加に必要な所得増加分を創り出すことができるとしている。

農村は次に見るように移入を減らし、移出を増やし、窮乏してきた。

移入 農： 縮小または相対的に低下

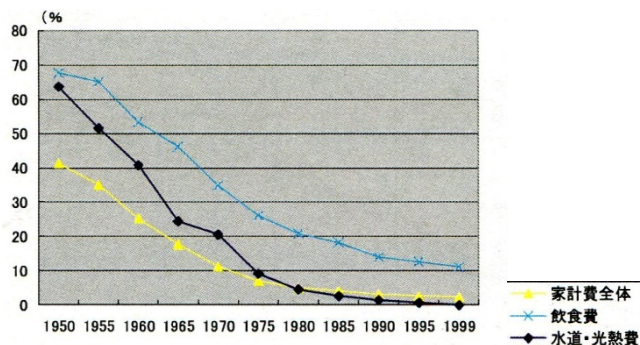
X： 廃止されゼロに(半農半XのX、例えば薪炭生産、木材生産)

移出 農業資機材： 増加

食糧： 増加(下図に見るように、農家の飲食費の自給率は1950年70%、1999年10%と極端に低下している)

燃料： 新規に購入(例えばプロパンガス、軽油等)

教育・教養・娯楽・医療・介護： 増加



農家家計費における生産現物の利用の割合

(吉野馨子「自給活動の変遷と地産地消の展開」

<http://www.rircl.jp/file/jikyu.pdf#search=>)

これを改善するための方策は多様である。

- ① 移入を増やすために、健全で活発な生産活動を行う。パラダイムの転換が進むことにより川下の消費構造も変わり、環境保全型農業やアニマルウェルフェアに対する評価も高まる。
- ② 「モノ」づくりだけでなく、「コト」づくり（例えば、エコツアー、環境教育、農村観光）で人を呼び込む。
- ③ 農業資機材については、例えば大規模経営になると、農協任せでなく、自らの経営感覚を研ぎ澄ますことで、移出を縮小させるようになる。
- ④ 食糧・エネルギーについては、地産地消に取り組むことにより移出を相当に減少できる。しかし、地産地消を推進するには相当の覚悟が要る。

・ヴィジョンの方向(3)ー地域経済を循環させる

域際収支を改善するもう一つの方策は地域内で経済を循環させることである。各地でいろいろな取り組みが行われている。いくつか挙げる。

①地域で買い支える

京都府京丹後市常吉地区（平成 23 年人口 480 人）では、生活の基盤であった農協支所の廃止を受け、買い物弱者の生活が立ちいかなくなる不安から、村づくり委員会が中心になり、農協に代わる地域商店として常吉村百貨店を平成 9 年に立ち上げた。しかし人口が減少し、5km 圏内にコンビニ、スーパーが出店したことから百貨店の売り上げは減少し、また社長の持病から平成 24 年に閉店した。だが、地域住民の手作りで、店舗部分を 1/3 に縮小し、2/3 を休憩・子供・フリースペースにし、新生「つねよし百貨店」を同年に開店している。⁸⁾ 粘り強い努力である。

②地域で開発・製造する

今後需要が見込まれる木質バイオマスを利用する器具、例えば薪ストーブのほとんどは外国製品か、それに準じるものである。薪ストーブを売りたい域外の業者の薦めに安易に乗るのではなく、薪ストーブ業者を域内に育てる意気込みで薪に切り替えることである。島根県弥栄町では開発・製造に成功している。⁹⁾ 普及が進むことによりさらに改善されることであろう。

③地域通貨を発行する

話題 92 の 5.で紹介した道志村では搬出された林地残材の対価に一部現地通貨が支払われ、村内商業施設で利用された後、商工会が精算、換金を行っている。¹⁰⁾

④小さな経済活動

農繁期外を利用した女性や高齢者による、また新規定住者による、小さな経済活動が広がっている。前述の弥栄町では 240 種類の食品(作物、加工品)が生産され、99 種類が販売され、過半が暮らしの中で自給利用されている。¹¹⁾

しかし、このような取り組みは全国的に見ると極めて低調で、六次産業化・地産地消法に基づく地産地消促進計画は平成 25 年 9 月現在

都道府県 23(48.9%)

市町村 154(9.0%)

においてしか策定されていない。¹²⁾

・ヴィジョンの方向(4)―「循環」を披露する

話題 4 で述べられているが、日本の農業農村の基礎である水と土には、長い年月をかけ循環の仕組みを増進する人工物が組み込まれ、これを維持・運営するため、社会集団や制度、儀礼、年中行事、慣行などが形成されている。こうして独特の性格を持つようになった〈水〉と〈土〉と〈人〉の複合系は、一つの社会的共通資本としてとらえることができ、「水土(すいど)」(今日“風土”と呼ばれる内容をも含んでいる)と呼ばれ、各地に個性豊かに展開されている。

また、農業農村には日本の原風景があり、里山、溜池、水路、畦、水田等の多様な土地利用と物質と生命を循環させる農法は、下表に見るように欧米では想像もできない豊かな生物多様性を生み出している。

国名	哺乳類 種数	哺乳類 固有種割合	鳥類 種数	鳥類 固有種割合	爬虫類 種数	爬虫類 固有種割合	両生類 種数	両生類 固有種割合	高等植物 種数	高等植物 固有種割合
日本	50	22%	250	8%	87	38%	61	74%	5565	36%
イギリス	50	0	230	0	8	0	7	0	1623	1
フランス	93	0	269	0	32	3	32	9	4630	3
ドイツ	76	0	239	0	12	0	20	0	2632	0
イタリア	90	3	234	0	40	3	41	29	5599	13
スペイン	82	5	278	2	53	21	28	14	5050	19

(第6回生物多様性国家戦略懇談会(H13.8.24) 資料1-3に拠る)

近年観光に関心が高まっている。観光と聞くと物見遊山が連想されることが多いが、識者は、観光には4条件「気候」「自然」「文化」「食事」が多様性を持って揃っていることが重要であると述べている。⁷⁾ 農業農村はこの4条件をすべて満たすことができる。この物質と生命の循環が産み出したものを広く国民に、また海外に開かれられないことはまことにもったいないことである。

まだまだ低調であるが、エコツアー、環境教育、農家民宿等も広がり、イギリス発祥の、森林や田園地帯などの風景を楽しみながら歩くフットパスも始まっている。動物園のパンダは見たが、放牧されている牛を見たことがない人は案外多いのではないかな。

海外のハイエンド層はいわゆる名所旧跡でなく、昔ながらの農村を訪ねている。日本語のサイトである Seneca21St の表紙や「水土の写真アルバム」にも海外からの訪問があるのは、農村の原風景への関心であろう。

農業農村が自信を持って「循環」の賜物を発信するには、バイオキャパシティが健全にかつ活発に活用されていることが第一である。また特に関心の高い食事には環境保全型農業やアニマルウェルフェアの食材が期待される。

・国の責務(1)―支援の体系化

「域際収支を均衡させる」、「地域経済を循環させる」のいずれも、キーワードはバイオキャパシティを健全にかつ活発に活用させる「地域」の市場レベルの努力である。

この市場レベルの努力に加え、前述した①地球環境問題、②国土経営、③国の安全保障の観点から国土の持つバイオキャパシティを健全にかつ活発に活用することを公的に支援する仕組みが体系化されなければならない。大きく分けると規制的手法、課税・環境支払い等の経済的手法、生き物マーク等の自主的手法がある。¹³⁾

体系化に当たっては次のことを明確にし、国民の理解を得ることが不可欠である。

①「職業的専門家集団により、専門的知見と職業的倫理観にもとづき」¹⁴⁾ 支援の仕組みが検討され、これが広く国民に(また世界に)開示され、議論されることが不可欠である。

食料・農業・農村基本法の「多面的機能」は、生業のすべてにおいて発揮されているわけではない。輸入飼料で飼養された家畜の糞尿が農地に安全に施用されておらず、また人

工林の間伐において CO2 吸収機能が十全に発揮されていないことはすでに述べた。生業と多面的機能の関係が科学的に確認され、正しく認識されない限り、的確な公的支援は困難であり、また国民の理解を得ることはできない。今や文章で飾り立てて凌げる時代ではない。

また公平、公正であるべきである。例えば、電気の固定価格買取制度 FIT は電気と熱利用の間、再生可能エネルギーの間にバランスを欠き、早々に見直しが必要になっている。また地球環境税は産業界中心で森林整備は対象になっていないことは、話題 92 の 4. で述べた。

②規制、課税、直接支払い等の間の連携を図ることにより、施策の効果をより高めることができる。しかし施策の主体が異なり、なかなか実行されない。例えば、話題 92 の 2. でみたように環境と調和のとれた農業生産活動規範の補助事業への関連付け(クロスコンプライアンス)は低調である。

③欧米では農産物の価格支持から農家の所得直接支払いへと移行し、さらに EU では所得直接支払いから環境直接支払いへと時間をかけ移行しつつある。しかし日本では「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」が施行され、「日本型直接支払制度」が創設されているが、民主党政権時代の戸別所得補償の負の遺産を引きづっており、将来重要な政策手段となる環境直接支払いについて真面目に取り組んでいるとは思えないことはすでに述べた。

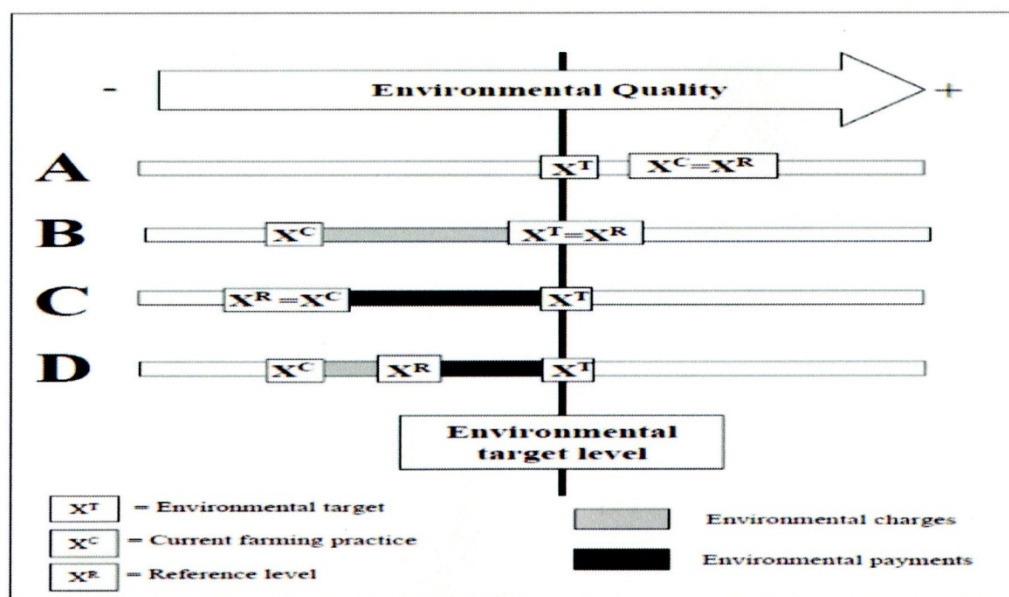
下図は EU の対応と比べ、日本はきわめて劣位にあることを教えている。

政策原理の類似点	EU	日本
農村振興は農政の重要事項	EU 共通農業政策の二つの柱の一つは農村振興	新基本法の「4つの理念」の一つが農村振興
農業支援の大きな理由は農業の有する公益的機能	農業の供給する「公共財」機能が重要な事項	農業の多面的機能が食料安全保障とともに農業保護の大きな理由
政策手法の相違点	EU	日本
農業支持の“強さ”	農業生産額の約2割(農業保護の金額換算)	農業生産額の約5割
農業支持の方法	直接支払が農業保護の約8割(残りが価格支持)	関税等による価格支持が農業保護の約8割(残りが直接支払い)
農法に関する環境上の基準線(レファレンスレベル)	明確に設定	曖昧
環境に良い農法への転換を支援(環境支払い)	農業予算の5%程度	農業予算の0.1%程度

(荘林幹太郎、JGAP2015 シンポジウムにおける説明資料から)

④直接支払いにおいては公的支援とアクターの責任を明解にする。話題 6 の提供者である荘林幹太郎の図を借り、環境保全型農業を例にとる。環境改善目標 X^T と慣行的農法 X^C の

間に設けられるレファレンスレベル X^R を境にアクター（農家）の責任と公的支援（環境支払い）が決定される。 X^T に X^R を近づけると、公的負担を減じることができることができるが、アクターの責任は増大し、アクターの参加は減少する。話題 92 の 2. で指摘した環境保全型農業の X^R の突然の変更は制度への信頼を損なうことになる。



筆者注: 左から右に移動するほど Environmental Quality (環境水準) が改善されることを示している。 X^T は環境改善目標、 X^C は慣行的農法、 X^R はレファレンスレベルを示す。たとえば、ケース D では、慣行的農法 (X^C) と環境改善目標 (X^T) の間にレファレンスレベル (X^R) を設定している。この場合、レファレンスレベルまでは農家の責任となるので、規制的手法 (上図ではそれを「Environmental Charge (環境課税)」と表現しているが、そこにはクロスコンプライアンスなども含まれる) が採用され、レファレンスレベル以上は社会の責任として、農家負担を財政で支援する (「Environmental Payments」(環境支払い))。これに対してケース C では、環境支払いのみで対応することとなる。

⑤多面的機能をはじめ、制度設計段階で明らかでないものも多い。実績を的確に評価し、制度を見直すことが重要である。

・国の責務(2)－国はヴィジョンを示さないのか

農業農村のヴィジョンを策定することは、関係省庁が多岐にわたることから容易ではないが、平成 11 年の中央省庁等改革により「農山漁村及び中山間地域等の振興」という新たな任務が農林水産省に課せられ、これを担当する「農村振興局」が設置され、「農村振興」に関する府省横断的な政策の提示・調整、「農村振興」を計画的に行う事務を所掌することとなった。

また、食料・農業・農村基本法第34条には、

「国は、農村における土地の農業上の利用と他の利用との調整に留意して、農業の振興その他農村の総合的な振興に関する施策を計画的に推進するものとする。

2 国は、地域の農業の健全な発展を図るとともに、景観が優れ、豊かで住みよい農村とするため、地域の特性に応じた農業生産の基盤の整備と交通、情報通信、衛生、教育、文化等の生活環境の整備その他の福祉の向上とを総合的に推進するよう、必要な施策を講ずるものとする」

と定められている。ヴィジョンを策定し、特に公的支援の必要性やその体系について明確にすることが重要である。

3. コモンズを育む

・市町村は政策総合できるのか

「人生ドラマ上演の劇場たりえる農村を創る」主体は地域である。しかし、中央省庁の各種施策はその地方局、そして都道府県を通じて、また都道府県の各種施策は直接に市町村に降りてくる。市町村の担当者はこの膨大な数の施策の中から地域に合ういくつかの施策を選択し、調整し、折衝する。まさに政策総合の場である。

例えば、農業農村整備事業においては、平成3年度に次のような対応が採られた。¹⁾

農業と農村・・・・(の) 個々の政策がバラバラに対応しては、望ましい農業農村の創造はできません・・・・

「政策総合」の展開が有効と考えられます。この「政策総合」を具体化するためには、あらかじめ市町村において、・・・・計画している各種施策の実施順位や位置等について、十分な調整と関係者の合意形成を図る必要があります。

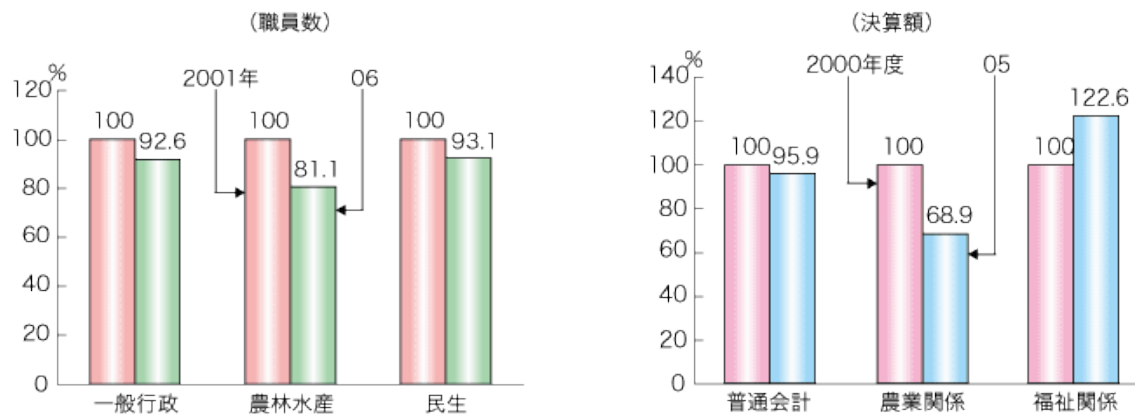
これらの調整は、地域の実情を熟知している市町村が行うことが最も効率的で有効と言えます。また、農業農村整備事業は地域の土地、水、緑に係る資源を有効に利活用するための幅広い社会資本整備を行うことから、農業農村整備事業が「政策総合」を実現するに当たって、中心的役割を果たしていくことが期待されます。

市町村への権限移譲、市町村の行財政基盤の強化と並行して平成の大合併が進められ、専門的できめの細かい施策の実行が期待されたが、次の3つのデータはその逆の結果を示している。

①農林水産関係職員が減少している²⁾

合併・統合された1,788市町村(2008年4月現在)の予算規模、職員定数が縮小傾向にあるなか、農林水産関係職員数や農業関係予算は大幅に減少している(図2-99)。

図2-99 市町村における職員定員数、普通会計決算額の推移



資料：総務省「地方財政状況調査」を基に農林水産省で作成

注：1) 農林水産関係職員数は、2001年4月1日時点に基づいた2006年4月1日現在の割合

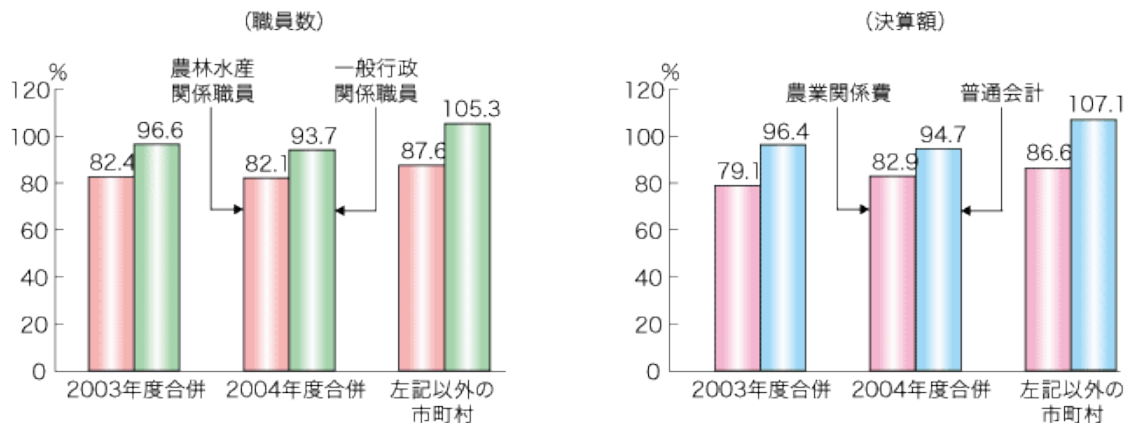
2) 決算額は2000年度を基準とした2005年度の割合であり、一部事務組合の経費を含む。

3) 決算額の農業関係は農業費、畜産業費、農地費の合計で、福祉関係は民生費

出典：2)からコピー

また、例えば、2003、2004年度に合併した市町村の農林水産関係職員数は、全体の予算が合理化される影響等から、それ以外の市町村と比べて、合併前より減少している割合が大きい。また、一般財源より支出される農業関係費についても、2003、2004年度の合併市町村での減少割合は大きく、合併から年を経るごとに市町村の農業関係費が減少することが指摘されている（図2-100）

図2-100 市町村合併時期と農林水産関係職員数、農業関係費



資料：総務省「地方財政状況調査」を基に農林水産省で作成

注：1) 農林水産関係職員数は、2003年4月1日時点に基づいた2006年4月1日現在の割合

2) 決算額は2002年度を基準とした2005年度の割合で、農業関係費は一般財源より支出される農業費、畜産業費、農地費の合計

3) 市町村の合併は2005年度までの最新の合併を採用しており、「左記以外の市町村」は、2005年度に合併した市町村と1999年度以降合併をしていない市町村の合計

出典：2)からコピー

②農業農村整備関係職員が減少している

島根県の例であるが、平成の大合併を経て、農業農村整備事業関係の組織・人員が大幅に縮小され、その結果職員が地域状況を把握ことが不十分になり、円滑な事業推進を懸念する声が上がっている。³⁾

表-1 市町村における職階別農業農村整備関係 担当職員数の変化		
	合併前職員数	合併後職員数
本庁担当課長	75	29
支所課長	-	20
本庁主査・課長補佐	73	29
支所主査・課長補佐	-	9
担当者(係長以下)	152	110
合計	300	197

出典：3) からコピー

③森林・林業行政関係職員が少ない

石崎涼子は2010年に森林のある全国1678市町村の林業行政担当者にアンケート調査票を送付し862市町村(51%)から回答を得ている。この結果によると森林・林業行政に従事する職員数が少ないうえに、専門性もきわめて低いことが明らかになった。⁴⁾

表-7 民有林面積別の林務担当職員数 (n = 836)

民有林面積	団体数	林務担当 職員数 (平均)	林務採用職員 ありの団体		専門教育を受けた 職員ありの団体	
			団体数	割合	団体数	割合
5,000ha未満	343	1.3	8	2%	9	3%
5,000～1万ha	168	2.1	11	7%	11	7%
1万～1.5万ha	124	2.9	12	10%	12	10%
1.5万～2万ha	50	3.6	6	12%	9	18%
2万～3万ha	68	4.0	8	12%	6	9%
3万～4万ha	37	6.6	4	11%	9	24%
4万～6万ha	32	8.1	2	6%	6	19%
6万ha以上	14	13.1	2	14%	2	14%
合計	836	2.7	53	6%	64	8%

注：(1) 民有林面積は、民有の森林計画面積。

(2) 「割合」は、階層ごとの団体数に占める割合。

(3) 林務担当職員数の「合計」欄は、全回答団体平均の職員数。

資料：2005年世界農林業センサスおよび本アンケート調査による。

また、今般の合併により森林・林業行政には「変化なし」とする市町村が大多数であるが、近年の森林・林業施策における市町村の役割強化に対しては、下表のように否定的に受け止められている。

表－20 近年の森林・林業施策における市町村の役割強化に対する受け止め方

	強く思う	やや思う	思わない	n
ぜひ推進すべき	6%	32%	63%	816
負担が増えて迷惑	37%	50%	13%	816
実態は何も変化していない	32%	55%	13%	812
林務専門職員を配置すべき	44%	37%	19%	823
国や県が森林・林業施策に用途を限定した財源を保障すべき	35%	52%	13%	815
市町村の一般財源(用途限定なし)を拡充すべき	24%	51%	25%	815
森林・林業施策は、国や県の関与を廃止し、市町村が実施すべき	3%	19%	77%	816

出典：いずれも 4) からコピー。この表のみ一部書き込んでいる。

総じて言えることは、農業農村については組織・定員・予算が縮小され、市町村合併で期待された「専門的できめの細かい施策」の実施や市町村森林整備計画等を確実に運用することが困難になり、職員の「現場歩き」が後退し、⁵⁾「市町村合併が進み、そこで生まれた大規模な地方自治体にとっては、周辺部にある自治体内の「農村」の存在が見え辛くなっている。結果として、従来はきちんと認識されていたそれらの地域が抱える問題が認識されにくくなっている。」⁶⁾

地域おこし協力隊が「行政職員の態度の悪さ」、「行政がどこまで本気で地域を活性化しようと思っているのか見えてこない」等に驚いている（(1)引用資料 9)）こともあり、企業で培われた人脈やノウハウを活かしながら、地域の活性化に取り組む「地域おこし企業人交流プログラム」の導入等で新風を吹き込むことも有効ではないか。⁷⁾

市町村は、政策総合の中心としての役割をこれまで通りに果たし得るのだろうか。

また、市町村は、行政ルートを通じて地元の実情を都道府県、中央省庁に伝え、中央省庁等はこれを政策に反映してきた。民主党政権以来、政治主導がはき違えられ、この流れが停滞する傾向にあることを心配している。

・集落機能が低下している

以下は、全国にある 13 万余の集落から 1990 年農業集落調査、2000 年農業集落調査及び 2010 年農山村地域調査の集落の接続関係を整理した「継続集落」125,120 集落を対象に検討を行った橋詰登⁸⁾に拠る。

①集落の小規模化が進行している

集落の規模を算術平均値でなく、中央値でみると 52 戸から 50 戸に減少している。

表1 中央値(Median)による平均集落規模の推移

	平均総戸数 (戸)			平均農家数 (戸)			平均耕地面積 (ha)			平均田面積 (ha)		
	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年
全 国 (算術平均)	48 (131)	52 (164)	50 (175)	22 (28)	18 (23)	15 (19)	21 (37)	19 (35)	18 (34)	14 (22)	12 (21)	12 (21)
都市的地域	144	176	200	24	20	16	19	16	14	13	11	10
平地農業地域	51	56	57	27	22	18	37	34	34	25	22	23
中間農業地域	39	41	39	21	17	14	19	17	17	12	11	11
山間農業地域	29	29	26	17	13	11	12	10	10	8	7	7
北 海 道	17	16	15	11	8	6	108	103	109	44	44	47
都 府 県	49	53	52	23	19	15	20	18	17	13	12	12

注 (1) 1990年、2000年、2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落(継続集落)を対象とした。
(2) 平均耕地面積は集落の属地面積である。また、平均田面積は田がある集落のみを対象とした数値である。
(3) 全国の()内の数値は、算術平均である。

出典：8) からコピー

②集落機能が停滞している

農業生産や農業施設に関する寄り合いを開催した集落の割合が減少している。

表2 集落機能の変化 (1990年→2000年→2010年)

		分析対象 集 落 数	寄り合い を 開 催	寄 り 合 い の 議 題					実行組合 が ある	農業用排 水路を集 落で管理
				農業生産 にかかる 事 項	農道、用 排水路の 管理にか かる事項	祭り・運 動会にか かる事項	環境美化 にかかる 事 項	福祉・厚 生にかか る 事 項		
全 国 計	1990年	125,120	99.5	77.0	72.2	-	-	-	85.5	71.7
	2000年		98.6	68.4	73.5	87.1	73.4	45.4	78.7	72.6
	2010年	(100.0%)	95.1	62.8	70.4	79.2	73.8	47.3	76.4	70.6
都 市 的 地 域	1990年	26,084	99.2	73.0	69.8	-	-	-	88.7	73.6
	2000年		98.1	60.6	70.1	83.3	71.5	43.6	84.3	72.8
	2010年	(20.8%)	92.0	58.2	63.4	69.3	63.3	40.9	80.7	63.2
平 地 農 業 地 域	1990年	34,279	99.8	84.8	77.2	-	-	-	91.8	77.4
	2000年		99.3	77.3	76.7	87.4	72.6	43.2	88.2	76.2
	2010年	(27.4%)	96.8	71.5	76.1	81.7	77.7	49.3	85.3	74.6
中 間 農 業 地 域	1990年	41,685	99.6	76.8	73.2	-	-	-	82.6	70.7
	2000年		98.5	69.5	75.8	88.0	74.6	47.3	73.2	73.3
	2010年	(33.3%)	96.2	62.9	73.3	82.2	77.0	50.1	72.2	73.3
山 間 農 業 地 域	1990年	23,072	99.2	70.0	65.7	-	-	-	77.9	62.6
	2000年		98.2	61.7	68.6	89.1	74.4	47.0	68.1	65.7
	2010年	(18.4%)	94.1	54.7	64.4	81.0	73.9	46.6	66.0	68.0

注. 1990年、2000年、2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落(継続集落)を対象とした。

出典：8)からコピー

③しかし、無人化した集落は僅かである

2000年時点で総戸数が9戸以下であった集落のうち2010年までに無人化した集落と2000年から総戸数が増加した集落を対比すると、前者は特に特別豪雪地帯と地域活性化の組織がない集落に特に多く(30%以上の格差、表の緑色)、田の区画整備率が低く、施設の維持・管理の対応が低く、市町村の中心に遠い(20%以上の格差、表の黄色)集落に多い。なお、1990年~2010年の間に集落の消滅はごく僅かで、小規模化・高齢化が進みつつも、集落はなんとか維持されてきている。

表4 2000年以降に無人化した小規模集落と総戸数が増加した小規模集落の比較（2000年値）

		2000～10年 の間に無人化	2000年から 総戸数が増加			2000～10年 の間に無人化	2000年から 総戸数が増加
集 落 規 模 (MD)	総土地面積 (ha)	433	187	共 同 活 動	年間寄り合い実施回数 (回)	4.2	7.4
	うち、林野面積 (ha)	341	109		寄り合いの議題種類数 (種類)	2.1	4.3
	総戸数 (戸)	3	7		集落で農道を維持・管理 (%)	37.9	59.9
	うち、農家数 (戸)	2	5		集落で農業用排水路を維持・管理 (%)	31.0	53.7
	耕地面積 (属地) (ha)	8	9		集落で生活関連施設を維持・管理 (%)	51.7	72.7
集 落 の 立 地	うち、田面積 (ha)	2	3	生 活 環 境	地域活性化等のための組織がある (%)	42.9	74.1
	過疎地域 (%)	68.6	64.4		集落で交流事業に取り組んでいる (%)	5.7	14.4
	振興山村地域 (%)	62.9	49.4		市町村役場まで15分未満 (%)	31.4	51.7
	豪雪地帯 (%)	68.6	57.5		農協まで15分未満 (%)	40.0	63.2
	うち、特別豪雪地帯 (%)	48.6	18.4		病院・診療所まで15分未満 (%)	40.0	52.3
	特定農山村地域 (%)	71.4	55.7		小学校まで15分未満 (%)	42.9	48.9
	林野率 (%)	84.4	60.9		中学校まで15分未満 (%)	31.4	36.8
	中心地の標高 (m)	334	234		公民館まで15分未満 (%)	40.0	58.0
	集落の地勢が平野・盆地 (%)	22.9	40.8		スーパー・百貨店まで30分未満 (%)	48.6	69.5
	集落の地勢が山間・溪谷 (%)	65.7	46.0		インターチェンジまで1時間未満 (%)	48.6	54.6
農 業 生 産 環 境	集落構成員の高齢化率 (%)	50.7	35.9	注. 2000年農業集落調査において総戸数が9戸以下であった集落のうち、①生活環境の調査が行われていない都市的地域の集落、②2010年調査との接続関係が不明な集落、③2000年以降に集落の区域変更（合併・分割）が行われた集落を除く3,802集落を分析対象とし、その中から「無人化した集落」35集落、「総戸数が増加した集落」174集落を抽出し集計した。なお、数値はすべて2000年時点のものであり、数値の小さい方を編みかけした。			
	水田がある (%)	51.4	64.4				
	集落の水田率 (%)	27.4	37.7				
	田の区画整理率 (%)	22.9	45.6				
	うち、30a区画以上 (%)	8.0	12.6				
実行組合がある (%)		48.6	67.2				

13

出典：8)からコピーし、一部着色

・コモンズによる土地利用調整

典型的な地域資源の共同利用システムである農業用排水は日本型のコモンズであり、利己的な行動に起因する「コモンズの悲劇」によって自壊することではなく、長期にわたって持続されている。⁹⁾ このコモンズによって土地改良事業の申請・同意の手続きが行われ、水田の転作やお祭り等の寄り合いがもたれてきた。このように日本の農業農村には集落の寄り合い、実行組合、農業用排水路の管理などを支える共助、共存のコモンズが維持されてきた。

しかしこのコモンズを育んできた農村の社会は、かつての等質な農家が大部分を占める構造から次のように大きく変貌している。

- ・農業集落における非農家の割合は9割まで増加している。

昭和35年	45	55	平成2年	12	22
39%	54	77	84	89	91

- ・農地の所有者の7人に1人は不在村である。
- ・農家数が減少する一方で、土地持ち非農家が増加し、総農家数の約5割に相当する。
- ・共同作業への出役、農業生産にかかる話し合いへの参加が少ない。

農業農村の喫緊の課題である土地利用調整は、このコモンズに頼ることが不可欠ではないだろうか。

例を①水田地帯における大規模農業の担い手に対する土地利用の集積(話題92の1.)と②主として中山間地域における不作付け地、耕作放棄地、後背地、里山を保全するための放

牧利用(話題 92 の 3.)の二つにとる。

・集落機能を活用し担い手に土地利用を集積する

農業用排水は農家共有のコモンズであるが、それにかかる農地は農家の私有である。しかし、話題 92 の 1.で紹介した S 県 Y 地区では、ヴィジョンを創り、これまで育まれてきた集落の共同行動を私的財である農地にも及ばせ、成果を挙げている。

K 府 O 集落では、大区画ほ場整備（平成 4～5 年）を実施し、水田の所有権と利用権を分離し、集落の農家組織である農区が主体的に利用調整を行っている。農区は集落内の全農家で構成され、内部組織に転作等農業振興事務や農地利用調整を行う農政部と利用調整に基づき経営・作業受託を行う営農組合を持ち、3 年毎に農区が委託希望者から希望委託先と希望面積を調査するとともに、受託希望者からも耕作希望面積を聞き、話し合いによる集落合意を基本に利用調整している。¹⁰⁾

「農地は私有財産であり、同時に、農地は集合的に扱われることで・・・環境保全などの公共財を供給している。また、水田農地と灌漑用水は一体的なものであり、灌漑用水の管理に当たって、利用者の間での様々な集合的・集团的調整が不可欠である。このような調整を行うためには、アクター間の利害調整に加えて、アクターの集合的な「意志」をも代表・調整しうるメカニズムが必要とされている。」ことについて荘林幹太郎博士(話題 6 提供者)のもとで研究が進められている。^{11) ,12)}

表-1 農地を巡る「アクター」とその典型的イメージ

		耕作の形態			
		個人		集団	非耕作
		大規模	小規模		
集落内居住	農地所有者	大規模経営体	高齢・兼業農家	集落営農組合員	土地持ち非農家
	非所有者	新規就農者		NA（アクターなし）	
集落外居住	農地所有者	NA			不在村地主
	非所有者	「入作」農家	元集落居住者	企業の経営体	NA

※網羅的ではなく、典型的なものに限定した。

出典:12)から

荘林博士の講演¹²⁾によれば、

- ・所有権の移転ではなく、貸借での経営規模拡大が重要である。
- ・農地の連坦化は、集落の土地所有者の組合がある方が、劇的な連坦化が進む可能性が大きい。
- ・土地所有者の「共同」により利用権の連坦化を図ることが、農村コミュニティの再生と農業の活性化を両立する大前提条件ではないか。

- ・農地は、定義上はコモンズではないが、農地利用調整をコモンズ的に行えないか。
- ・利用権の設定にあたって集会的な調整が重要であり、土地所有者が集落の農地全体の効率的な利用についてある種の「規範」意識を共有できれば、集落単位の利用権の連坦化は劇的に進む。そのことは、土地所有者自身にとっても、安定的な地代収入や良好な生活空間をもたらす。

そのような仕組みは、コモンズ理論と多くの点で共通点がある。

このような仕組みがないと、土地所有者は引き続き相対で貸す者と中間団体に農地を貸し出す者に分離され、将来的に土地所有者は地域への関心を失い、コミュニティの維持は困難になるのではないかと？

・耕作放棄地等を放牧利用する等のため、新たな土地利用調整の仕組みが必要となる

耕地面積 450 万 ha(平成 27 年)に対し耕作放棄地が 42 万 ha(27 年)、荒廃農地が 28 万 ha(26 年)¹³⁾ もある。今後これらがどのように増加するのだろうか。

先に引用した橋詰登は、小規模な集落ほど、また高齢化率が 50%を超える集落ほど集落の活動、農業生産活動が停滞する様子がうかがえることから、集落調査にコーホート分析を加え、2050 年を次のように推計している。⁷⁾

人口減少と高齢化の進行は山間集落で激しく、			
人口が 9 人以下の小規模集落が	7989	(山間地域の集落の 30.2%)	
高齢化率が 50%以上の集落が	10395	(同じく 39.3%)	
上記 2 つが重なる存続危惧集落が	7027	(同じく 26.6%)	
存続危惧集落の農地	26.9 万 ha		

土地利用の調整について検討する前に集落の消滅と集落移転について簡単にまとめる。

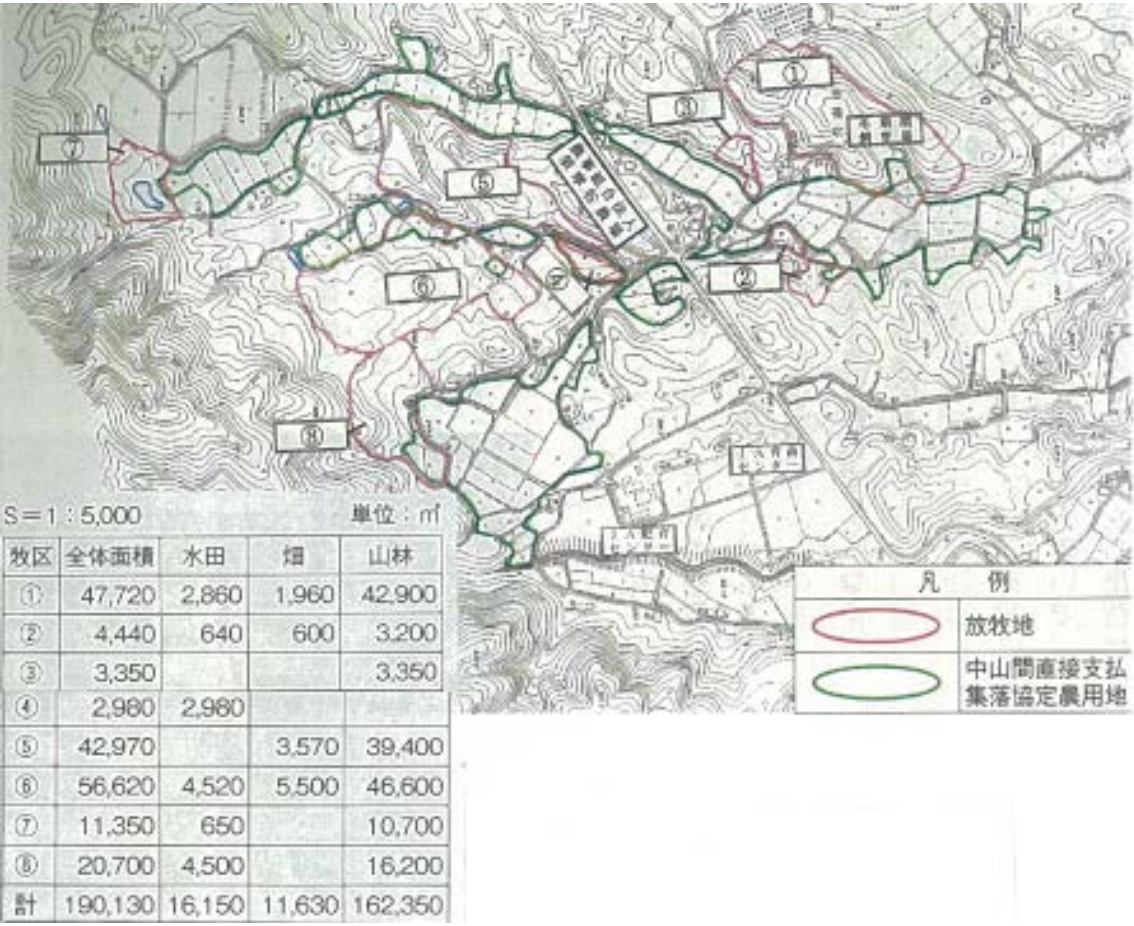
総務省過疎対策室の平成 11 年調査時に「10 年以内に消滅」と予想された(消滅理由の過半は自然消滅)集落 419 のうち 7 年経過時点で消滅した集落は 61、同じく「10 年以降」と予想された集落 1683 のうち 42 であり、¹⁴⁾ 橋詰の推計「1990 年~2010 年の間に集落の消滅はごく僅か」と一致する。「限界集落」という言葉が初出したのが平成 3 年(1991 年)であるが、それほど集落は消滅していない。

また、集落移転事業は 1970 年代を中心に行われ、一定の効果を挙げているにも拘わらず、現在ではあまり行われていない。移転住民の定着率が低いこと、移転跡地に耕作放棄地を増加させることから、費用対効果を考えると、自治体は消極的にならざるを得なかった¹⁵⁾ ようである。今後は存続危惧集落が多くなること、自治体の財政が豊かでなくなることから、集落移転は政策手段となり得ないのではないだろうか。

存続危惧集落の農地(周辺の里山を含む。)のバイオキャパシティを健全にかつ活発に活用するには、どのようにすればよいのだろうか。

自治体や集落が集落移転を選択しないとすれば、農地の粗放的利用は避けられず、営農主体が新規参入者になるか集落営農になるかは別として、放牧利用に道を開くことになるのではないかな。

下図の S 県 S 集落は、1 集落 1 農場の集落営農で、水田では WCS や立毛放牧用の稲も栽培している。中山間地等直接支払制度を活用して繁殖和牛を購入し、立毛の水田、刈取り後の水田 1.6ha、畑 1.2ha、林地 16.2ha を含む 8 ブロックで放牧している。



(注) 緑線の囲いが集落営農の水田、赤線の囲いが放牧の水田、林地

S 集落では優れたリーダーのもと土地利用調整が行われているが、一般には耕作放棄された農地だけでなく、その所有者が不明な農地、所有者がいない農地がさらに増加し（林地についても同じである）、土地利用調整に必要なアクターを確定することすら困難である。

中山間地等直接支払いの協定が締結された農地 68 万 ha(26 年度実績)のうち、第 4 期への移行時(27 年度)に約 3 万 ha が高齢化、人口減少を主な要因として継続を断念していること¹⁶⁾、また存続危惧集落の農地が 26.9 万 ha であることを考えると、集落機能が健在なうちに放牧利用の土地利用調整の仕組みを構築する必要がある。

現地においては離農・離村時の土地利用についての権利を予め調整しておく、リーダーや担い手を確保するために数集落が連携すること、また国においては例えば「空家等対策の推進に関する特別措置法」の農地・林地版や耕作放棄地等に対する課税強化等、法的・税財政的面からの支援を用意することである。

・江戸時代の土地利用調整に学ぶ

以下は渡辺尚志「『百姓の力』江戸時代から見える日本」(角川文庫 19520)に拠る。

江戸時代の田畑・屋敷地・山林の土地所有のあり方を列挙する。

- ①一つの土地に複数(百姓、村、武士、領主等)の所有主体が存在した。

領主の所有権は国家の領有権に近い性格を持っている。

- ②所有主体は個人ではなく、集団である場合が多かった。

土地は家という集団を介したうえで、百姓の所有とされていた。

- ③そのなかでも、家と村がとりわけ重要な役割を果たしていた。

村は、単に農家が集まっているというだけではなく、家々の所有を下支えするという重要な役割を果たしており、土地の共同所有機能を根幹とする、村人たちの強固な結合体である。

具体的には、

ア.「割地」(村が主体となって定期的にくじ引きなどによって耕地を割り替えること)により不公平を生じさせなかった。

イ.「無年季的質地請戻し慣行」(期限が来ても請戻せず、その時点で質流れにしてしまった土地でも、それから何年経とうが元金を返済しさえすれば請戻せる)という村の掟により、村の土地は村のものであり、個々の百姓の土地所持権は村によって管理・規制されていた。

ウ. 村議定(村の自主的な取り決め)で、村人が村の土地を他村の者に質入れ・売却・譲渡することを禁止する。

エ. 村が、土地を質入れしたい村人に取引相手の斡旋を行ない、どうしても村内で取引相手が見つからないときには、村が金を出して土地を質に取る。

- ④村人たちにとって、山野は耕地とワンセットのものとして認識されており、耕地面積と草木の必要量とは対応関係にあるため、耕地を質入れ・譲渡する際、山野の入会権も付随して移動する例が広く見られた。

- ⑤不要な土地は村に無償返却する。

村人にとって、その所持地は現代的な意味での私有地ではなく、一面では村の土地という性格をもっており、利用しなくなったら村へ返すべきものだと考えられていた。

この仕組みは、明治政府の財政を支える地租の導入や、その後の社会経済情勢の変化に

よる「家」、「村」のあり方の変化と共に消え去ってしまったように思える。

江戸時代の土地利用調整等に掟や村議定を必要とした背景には、現在のヴィジョンが求められる背景に共通するものがあり、上記③は大規模担い手農家や集落営農に農地を連担化して集積する手法として借用したいし、上記④と⑤は存続危惧集落にすぐにも適用したい手法である。

1)

http://www.pref.akita.jp/fpd/nogyonoson/nn_susume/01_aramashi/01_aramashi006.htm

2) 農林水産省

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h19_h/trend/1/t1_2_3_02.html 270501)

3) 松本雅夫他「平成の市町村合併による農業農村整備事業の実施体制の変化について」

<http://soil.en.a.u-tokyo.ac.jp/jsidre/search/PDFs/07/07003-02.pdf#search=> 270501

4) 石崎涼子「「平成の大合併」後の市町村における森林・林業行政の現状―担当者に対するアンケート調査の結果報告―」林業・経済 65(6))

5) 小田切徳美「地域づくりと地域サポート人材―農山村における内発的発展論の具体化―」農村計画学会誌 Vol32, No3」

6) 小田切徳美「農山村再生の課題―日本の論点：日英比較―」スピーカーシリーズ 2011年10月24日 http://www.ilgc.org.uk/gvomu_mt/2011/10/post_65.html

7) http://www.soumu.go.jp/main_content/000349567.pdf#search=

8) 橋詰登「人口減少下における集落の小規模化・高齢化と集落機能」

<http://www.maff.go.jp/primaff/meeting/kaisai/2014/pdf/20141028.pdf#search=>

9) 生源寺眞一「近未来の農業・農村・農政を考える」2014年2月20日東京フォーラム・農村振興研修会

10) 京都府農業総合研究所・企画経営部「大区画ほ場整備後の農地利用調整手法と省力低コスト稲作」

http://www.naro.affrc.go.jp/org/warc/research_results/h09/eino/cgk97070.html

11) 荘林幹太郎「農業・農村の振興と「農政」」2014年2月20日東京フォーラム・農村振興研修会

12) 荘林幹太郎他「むらづくりのための土地利用調整に関する新たな制度的枠組の検討」水土の知 82(9)

13) 農林水産省 <http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/10.html>

14) 総務省自治行政局地域振興課過疎対策室「過疎地域における集落の現状と総務省の取組」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/community/pdf/070305_1_s4.pdf#search=

15) 前川秀城「撤退の農村計画」<http://tettai.jp/article/2008/04/06/1371>

16) 古賀徹「中山間地域等直接支払い制度を効果的に活用した地域活性化について」農村振興 第 794 号 平成 28 年 2 月

4.社会的共通資本としての農村を国民とともに創る

【話題 24】『環境倫理とはどういうことかー環境問題の捉え方』

【話題 27】『地球を意識しながら、日本の食料自給力の確保と持続可能な国土経営を考えよう』

【話題 30】『経済学的な視点から話題 27 を読み解き、考える』

【話題 32】『持続可能な国土経営の展望(農業農村)を創ろう』

【話題 33】『都市と農村の関係はいかにあるべきか』

【話題 28】循環の感性を育む「田んぼの学校」

【話題 40】土地改良区のおじさんが取り組んだ浦河町「田んぼの学校」10 年の歩み

・社会的共通資本としての農村

国土のキャパシティが十全に活用されないことから、地球環境に負荷を与え、国土経営を不安定にし、国の安全保障を危うくしている現状を改めるには、限られた国土において健全で活発な農業生産活動を行い、これを次世代に引き継がなければならない。これは下図にある宇沢弘文の「社会的共通資本」¹⁾

社会的共通資本としての農村

農の営み

- ・ 経済的、産業的範疇としての農業をはるかに超えて、すぐれて人間的、社会的、自然的な意味を持つもの。

社会的共通資本としての農村

- ・ 自然環境をはじめとする多様な社会的共通資本を持続的に維持
- ・ 人類が生存するためにもっとも大切な食料を生産
- ・ 農村という社会的な場を中心に自然と人間の調和的な関わり方を可能にし、文化の基礎をつくる

農村人口

- ・ どの国においても、社会的安定性の維持のため、ある一定の人口の割合が農村で生活することが不可欠

8

に通じるものである。この農村は農村や日本国のためではなく、地球人としての責任でもある。

・ 都市と農村が国土経営の展望を共有し、そして共進化する

有史以来、小さな 4 つの島を中心とする国土に＜水土の知＞が培われ、江戸時代末期には世界第 6 位の人口と高度な文明を持つ、人類史上稀有な循環型社会が形成されていた。都市と農村には＜心もち＞の同じ人びとが住み、太陽を唯一のエネルギーとした物質と生命が都市内・農村内・都市と農村間を循環する社会であった。

＜水土の知＞はその後も維持され、開国後も近代化が急がれなければならない国を、また第 2 次世界大戦中・敗戦後に窮乏する都市を、農村が支えるもととなった。

しかし高度経済成長と都市と工業の発展はこれまでの国土経営のあり方を大きく変えた。一つは、都市が独走しこれまでの都市と農村の関係が壊れたことである。二つは、資源を輸入し廃棄物を国内に蓄積する産業構造に起因する循環型社会の崩壊である。三つは、環境と内なる自然の劣化である。

これを修復することは容易ではない。

国土経営の展望を共有する都市と農村は、それぞれが相互に理解し、それぞれが独自に努力し、競い合い、そして結果として支え合うことになる。これは生物学用語を借りれば、片利共生でなく、「共進化」し、「相利共生」することになる。

用語について少し説明を加える。

「相互に理解」：

農村と都市をそれぞれ保守と革新、財政上の資源再配分の受益者と供給者、地方と中央等と対立させて捉える評論家やジャーナリストの手に乗らないで、自ら歩き、実態を見、理解することである。この場合、農家は経営を JA に委ねている生産者でなく、農業の経営者・企業家であり、また国土経営の管理者としての矜持を持つことが大事である。

「相利共生」：

種子植物の中で、先に大繁栄を成し遂げていた裸子植物に代わり、被子植物が圧倒的な反映を勝ちえたのは、昆虫との共生関係を結んだことにより互いに利益を得、共進化の道を確認した（河合雅雄）ためである。これにより昆虫も極めて種の多い生きものとなった。

相互に理解することは極めて難しい。

童謡「ふるさと」は、かつて国民的愛唱歌であった。この時代には都市在住者の過半が農村出身者で、都市と農村は、個人的には強く繋がり、支えあってきた。しかし現在多くの人がふるさとを持っていない。

幸いなことに・・・都市から農村を訪ねる多くのプログラムが用意されている。省庁連携し、全国 2 万 3 千校（1 学年 120 万人）を目標にしてモデル的に進められていた「子ども農山漁村交流プロジェクト」は優れた施策であり、農村も積極的に受け入れる態勢を整えてきたが、まことに残念ながら前民主政権の事業仕分けで大きく後退した。

都市と農村の相互理解と共進化の到達点の一つとして、都市と農村が個々に縁組をし、相互にふるさとを持つことはどうであろう。この新たなふるさと創りには、地方自治体は介在するが、縁を深化させるためには都市、農村ともできるだけ小さい単位（例えば小学校区、さらには家族）であるほうが良いように思われる。

（話題 33 からの転記）

しかし、都市と農村の縁組が実現しない段階で東日本大震災を経験し、今その必要性が強く再認識されるようになった。また、環境について理解を深めることは難しい。話題 28、話題 40 の「田んぼの学校」のような小さな取り組みが農村から始められることが大事であ

る。

・ 実行すべき、守るべき倫理

20 世紀までの世界は、劣化しない自然の存在が前提であった。

我々、人間活動の前提として、エネルギー、原材料、森林などの資源は無限に存在する、廃棄物も自然が無限に浄化してくれると考えていた。

しかし、近時の文明の進展により、人間の活動が自然の容量の限界或は許容する限界に近づき、或は、それを超えてしまったことが、今日、多くの心配な事態を引き起こしている。

地球上の生物としての人類の歴史を捉えれば、これから数十万年、人類が生存して少しも不思議ではない。にも拘らず、今日、人類は、自らの作り出した文明により、自らの存在を危うくするような事態を招来しつつある。この危機を乗り越えてゆくためには、危機の実情と原因を正しく掌握し、様々な対策をグローバルなレベルで講じていかねばならない。

そうした対応を可能とするためには、対応の基本的なスタンス、考え方、原則はどういうことなのか、換言すれば、実行すべき、守るべき倫理(環境倫理と言ってよいのではないかと考える)とは何かを考え、その認識を多くの人々が共有することである。

その第 1 は、人間は地球上の生物であり、地球上の自然の一部であることを認識し、その認識を行動の基本とすることである。人間は、自然の生態系の一部であり、自然と共生する存在である。

人間は確かに他の生物と異なり、様々な能力を持ち、他の生物には出来ない多くのことを可能としてきた。しかし、人間は、地球上の生物の一つであり、地球の生態系を離れては、生存出来ない存在、自然と共生するしかない存在である。この事実を認識し、行動の基礎とすることである。

第 2 は、第 1 に述べた処から導かれることであるが、人間は、地球の自然環境、自然資源が持続可能ーサステイナブルーであるように行動しなければならないということである。人類が地球上に存在を続けるためには、経済、社会活動において、自らの生存基盤である地球の自然環境、自然資源ー生物、生態系、資源ーが持続可能であるように行動することを求められるのは、当然の帰結であろう。

第 3 は、長期的な視点を持ち、世代間の公平を考えて行動することである。

人類の歴史は、地球の生物の歴史からみれば、まだ、短く、これから数万年、数十万年、人類の歴史が続いても不思議はない。こうした観点に立てば、我々が未来を考えるにあたり、少なくとも、100 年、更には、1000 年といった長期的な視点を持って人間社会の営みを考えるべきである。我々は、子孫のこと、世代間の公平を考えて行動すべきである。今日、資本主義社会の原則となっている市場主義、全て、その時の市場の決定に委せるのが最善という考え方は、こうした観点から修正する必要があるだろう。

適切な市場であるための前提条件を明らかにし、それが守られる必要がある。

第 4 に、国際協力の必要である。

地球上に起っている様々な環境問題は、その発生、進行につき、今日の先進諸国に大きな責任があることは確かである。

しかし、これを追いかけて成長を続ける中国やインドのような国々も、これからは責任を共有しなければ解決は不可能である。

1 国、数カ国で解決出来る問題ではなく、グローバルな協力体制が必要である。そして、それを可能にするためには、先進国による開発途上国への経済援助、技術援助は不可欠である。

また、経済水準が上昇すれば、教育水準も上がり、人口増加にも歯止めがかかる。

第 5 に、国の主権に何らかの制約を設け、国際紛争の調停、南北格差の是正、地球環境問題の解決などを可能にするグローバルなレベルでの仕組みが必要である。

それが限定的ではあっても可能なのは、これまでのアメリカ合衆国そして国連である。しかし、国連の機能も、現在の国連の仕組みと運営では限界がある。

世界秩序と主権国家の関係、あり方について、リーディングカントリーの存在が揺るぎだした今日、新たな、そして、多くの国が賛同出来るような構想が求められている。

それは、国連の抜本改革によるものであってもよいし、世界連邦とでもいうべきものが出来ないかとも考えるが、こうした組織がうまく作動するには、世界の多くの国の間に、それを受け入れる共通認識、共通基盤の存在が必要である。

古来から言われる賢人政治への期待とも言えようが、実現不可能な理想かもしれない。
(話題 24 からの転記)

私たちは、かつて先人に培われた＜水土の知＞を小さな農業農村において再び甦らせ、これが広く国内で展開され、国を超えて、また世代を越えて文明が享受され続けることを願っている。

1) <http://www.af-info.or.jp/blueplanet/doc/slide/2009slide-uzawa.pdf#search=> 270502

(平成 27 年 9 月 16 日 (平成 28 年 2 月追加修正))