

---

# 次世代にどのような 國土を残すか

2005年7月

財団法人 二十一世紀文化学術財団

(二十一世紀文化学術財団の連絡先)

〒101-0047 東京都千代田区内神田 2-11-6 共同ビル 3 階

TEL/FAX 03-3255-3321 (常務理事・事務局長 南部鐵也)

## まえがき

戦後 60 年、日本はめざましい復興、発展を遂げてきた。しかしその間に我が国が払った発展成長の代償もこれまた非常に大きなものがあった。とりわけ経済開発に伴って我が国の自然、環境は大きく変貌し、日本の国土は、その姿を大きく変えてきた。

今日、そうした中で最も問題視されているのが、都市化の進行する中での農林業を中心とする国土利用のあり方と将来像であろう。二十一世紀文化学術財団は、かねてよりこの問題に注目していた草原克豪・逸見謙三両理事の提案を受け、広く学術専門家の方々にその研究・調査を依頼して、その結果を基にしかるべき提言をしていただこうとお願いしてきた。このたび成果がまとまり世に公表できる運びになったことは日本社会にとって極めて意義のあるものと考えており、改めて研究会に参加くださった方々に心から感謝申し上げたい。

当財団は昭和 54 年 3 月に故木川田一隆さんの遺徳を偲んで、その思想、理念が後世に引き継がれるように有志の方々によって設立されて以来、今日に至るまで主として、学術奨励金の交付、フェローシップの実施などを行って来たが、さらに一步進めて時代の問題を取り上げようと木川田叢書の刊行、大学院生への海外助成金の交付、そして平成 16 年度から研究会方式による積極的な時代の問題の発掘、掘り下げによる提言活動を展開することとなり、その具体的な成果がこのたび、世に出されたわけである。

研究報告書の内容については、各方面において是非とも真剣に取り上げて戴き、忌憚のない意見をお寄せいただきたいと同時に世の中で生かされてゆくことを切に願うものである。最後に重ねて叶芳和主査をはじめとする参加諸先生の多大のご努力に対して深い謝意を表するものである。

2005 年 7 月 7 日

財団法人 二十一世紀文化学術財団

<木川田記念財団>

理事長 依 田 直

## はじめに

本書は、(財)二十一世紀文化学術財団が平成16年度に実施した調査・研究事業である「次世代にどのような国土を残すか」研究会の研究報告である。

20世紀後半、日本は目覚ましい経済発展をみたが、一方、農業の衰退、農山村の疲弊、自然環境の荒廃など、日本の国土は大きく変貌した。また、都市化と物の豊かさの中で精神の荒廃が起きている。農業はこうした現代都会人に人間性回復の機会を提供する可能性をもつ。農業・農村の問題は農業関係者だけではなく、都会人を含めた国民全体の問題である(財団側の問題意識)。こうした問題意識から、当研究会が設置されたのである。

一年余に亘る研究会は、外部専門家からのヒアリング、現地観察、メンバー内討論を行った。本書はその成果をまとめたものである。

これから農業・農山村を考える場合、市場開放と国内農業の共存を前提に、農業が魅力ある産業になることが重要である。そのためには、俊敏な若者の新規就農を誘うシステムをどう設計するか、が一番重要であろう。次世代に残したいと思う生命溢れる美しい農山村も、固有の文化を持つ農村集落も、農業そのものの持続的発展があつてはじめて存続できるからだ。

そこで、本研究では、「農業自立のための戦略」と「農山村の活性化戦略」の両方を追求した。キーワードは市場原理の活用と都市・農村の交流拡大である。農業・農村に人材や経営資源を流入させるため、農地規制の撤廃など、いくつかのプラットフォーム(基盤)の整備を提言した。本研究はまだ荒削りの段階にある。新たな研究の出発点が与えられたと思っている。

本研究会には、理論経済、農業経済、都市計画、農村計画の各研究分野を代表する専門家が参加した。本書の第2部(各論)は、問題意識も分析手法も異なる研究者が「次世代にどのような国土を残すか」という統一テーマで書いた論文である。其々の分野から鋭い問題提起があり、有益な情報を提供している。ただ、「都市・農村の交流拡大」という共通見解はあるが、具体論になると、研究者の意見は収斂が難しい。各研究領域の特徴が現れているといえよう。研究会に参加くださった方々に心から感謝申し上げたい。

この研究報告が、これから国土利用のあり方について考えるひとつの素材として利用され、日本の未来を考えていただく際に活用していただければ幸いである。また、忌憚のないご意見を頂戴できれば幸いである。

「次世代にどのような国土を残すか」

研究会主査 叶芳和

## 目 次

はじめに

### 第1部 総 論

第1章 次世代にどのような農山村を残すか

——農業自立と農山村活性化の戦略——

叶 芳和 ..... 3

### 第2部 各 論

第2章 日本の農山村をどうしたら維持できるだろうか？

山崎 福寿 ..... 17

第3章 次世代に残す国土と農地問題

本間 正義 ..... 31

第4章 風土環境をベースにした持続可能な農山村のかたち

福島 茂 ..... 39

第5章 都市住民の農山村居住をいかに進めるか？

広田 純一 ..... 59

執筆者の略歴 ..... 78



# 第1部 総論



# 第1章 次世代にどのような農山村を残すか ——農業自立と農山村活性化の戦略——

叶 芳和

20世紀後半、日本はめざましい経済発展をみたが、一方、農山村は衰退した。生命溢れる農山村は現代都会人に人間性回復の機会を提供する可能性を持っているが、その農山村は荒廃してきた。筆者は、公共財として「一定の」農山村を残す必要があると考える。逆説的であるが、都市化が進んだ結果、農山村は益々重要になっている。

ところで、農業のない地域は農村と言わない。次世代に活力ある農山村を残すには、農業の活性化、サバイバルが大前提であろう。また、地域は産業よりも広い総合概念であるから、農業自立は必要条件ではあるが十分条件ではない。

二十一世紀、活力ある農山村を残すため、どう取り組んでいくか。競争原理が農山村の地域再生をもたらす。理念としての平等主義、手法としての行政主導が農村地域の低活力社会をつくった。地域間の競争こそ、まちづくり・村づくりに地域住民の参加、努力、知恵を引き出し、日本の農山村の地域魅力を高めるであろう。切磋琢磨させる仕組みが大切である。また、開放型農村を設計し、UIJ ターンによる移住、都市との交流を増やすことに活路を見い出したい。

## 1. 農業の産業としての自立

日本の農業はまったく新しい局面に入っていく。WTO ルールの強化、FTA 対応としての市場開放が不可避の情勢になってきた。市場開放と共に国内農業が求められている。「攻めの農業」に転じ、農家の足腰を強化することが喫緊の課題である。俊敏な若者が魅力を感じ新規就農する産業にならなければならない。産業としての自立は市場原理の活用以外に道はない。

### (1) 市場開放と国内農業の共存策

WTO/FTA 対応として、わが国の農業は市場開放を求められている。また、生産刺激的な価格支持政策は WTO 違反になる。

従来、日本は国境措置と価格支持で農家の経営安定を図ってきた。しかし、経済のグローバル化に伴い WTO/FTA 対応に国益の軸足を置かざるを得ない時代になり、それが出来ない時代になってきたのである。一方、国内農業はある程度

守らなければならない。そこで、農水省は2007年度（平成19年度）から、個別品目政策を改め、品目横断的政策（直接支払い）を導入することを決めた。市場開放により市場価格が下がった分を作付面積に応じて直接支払いで所得補償しようというものである。価格支持と農家経営安定という組合せを分断し（デイカップル）、価格支持ではなく、直接支払いで農家経営の安定を図るのである。

このデイカッピング政策としての直接支払いは、担い手を絞り込み、強い者（経営規模の大きい農家）に政府の支援を集中することで、「プロ農家」の育成を図るものである。従来の弱者保護的バラマキではなく、強者育成のための補助金である。つまり、直接支払いで農業の構造改革を図ろうとしている。農政の大転換である。筆者はこの手法でどこまで足腰の強い農家を育て得るかには若干疑問を持つが、FTA対応を迫られており時間的猶予がないという制約条件下では、直接支払いの導入は「セカンド・ベスト」といえよう。ただ、このデイカッピング由来の直接支払の導入は、徹底した構造改革との組合せで競争力のある農家を育てない限り、税金の無駄使いと「農業潰しの政策」になる危険がある。農水省は腹をくくってことに当たれるかどうか。

筆者は長年、国境措置のある間に、諸規制を撤廃し市場原理下で農家の経営力を鍛え、市場開放に備えよ、と提案してきた。真に足腰の強い農家は市場競争裡で経営力を磨いてサバイバル（生き残り）した者だけであろう<sup>(1)</sup>。

## （2）規模拡大に向けて

日本農業の病理は、経営規模の小零細性から来る高コストである。国際化の時代にあっては、規模拡大によるコストダウンが一番の課題であろう。また、ブランド化し、海外からの輸入農産物との競争を回避したり、逆に輸出市場の開拓もサバイバルへの道である。

アジア諸国では、経済発展、所得向上に伴い、日本の農産物は「高級・高品質」という評価が定着している。輸出産業化は、リンゴ、梨、ミカンなどの果物に限らず、コメも有望である。中国の新しい富裕層は、健康・安全性志向、さらに舶来主義、外国品志向も手伝って、日本米へのニーズは強いと思われる。彼らをターゲットにマーケティングを行えば、チャンスが高まろう。農業の輸出産業化は筆者の20数年来の宿願であるが、「攻めの農業」の柱になるべきだ<sup>(2)</sup>。

規模拡大に関しては、幸いに、農地の流動化に向けて条件が整ってきた。農家の高齢化、後継者不足の結果、農地を貸したい農家が増えてきた。一方、農業の期待収益が低下しているため、農地を借りて規模拡大を志向する農業経営者はそれほど増えない。1990年代後半になると、地域差はあるが、農地の賃貸借市場は供給過剰気味になってきた。この傾向は益々強まっている。耕作放棄地の増加も、受け皿である経営者不足が大きな要因である。

2007年度から実施される品目横断的政策（直接支払い）で、農地流動化要因は一挙に高まるであろう。直接支払制度は農家の選別を伴っており、また作物価格は大きく低下する。農業を継続できない農家が増え、農地の賃貸借市場では供給要因が著しく増えるであろう。

一方、農業の活性化には、意欲と能力のあるものが自由に参入できる仕組みが重要である。これまでの農業は世襲制であり、農家の子弟しか農家になれなかつた。しかし、これも近く、農地法の改正で参入規制が無くなり（2005年9月予定）、株式会社でも農業経営に参入できるようになった。構造改革特区の一環として、2003年度から特区に認定された一部地域では株式会社の農業経営参入が認められてきたが（農地の所有は認められないが、市町村を経由した賃貸借による農業参入）、今年9月から、全国で株式会社の農業参入が可能となった。これにより、意欲と能力のあるものが農業に参入出来るようになった。上述の直接支払いの導入に加え、農地流動化の受け皿になる農業経営者の増大で、規模拡大が進展しよう<sup>(3)</sup>。

株式会社の農地所有を認めるか否かが大きな争点になっているが、そんなに重要な問題ではあるまい。上述のように、農地の賃貸借市場ではむしろ供給過剰気味であること、また株式会社の農業参入が自由化されたことを考えれば、強い農業を育成するのに所有権の移転は重要ではない。借地で規模拡大すればよい。この点はアメリカも同じであり、むしろ日本よりもリース農業が進んでいる<sup>(4)</sup>。

なお、稻作地帯において、規模拡大が進まないのは農地の転用期待があるためであり、それを排除するため、「ゾーニング + 自治体間の開発権売買」という仕組みが提案されている（第3章本間正義論文）。興味深い提案ではあるが、転用によって得た譲渡益（キャピタルゲイン）に100%課税し、それを財源に自治体間の開発権の売買を行うということが現実に可能かどうかが問題である。

### （3）四つの革命

筆者はかつて、新しい農業革命が到来するとして、「四つの革命」を指摘した。市場革命、土地革命、技術革命、人材革命の四つである<sup>(5)</sup>。市場革命とは、農業分野においても市場原理が貫徹し、農産物の価格は大きく低下するであろうという展望である。土地革命とは、江戸時代以来300年に及び1haという零細な農家経営規模が続いてきたが、将来、農産物価格の低下や農家高齢化に伴い農地の流動化が起き、経営規模は10ha、20haに規模拡大するという展望である。人材革命とは、農業の担い手の根本的な変革である。市場革命や土地革命、技術革命が進行すれば、在来型農家のリシャッフルが進まるを得ない。保護農政のもと、1ha規模で伝習的な農業を営んできた農家から、市場の変化に敏感でマーケティングに長け、10ha、20ha規模で低コスト農業に挑む農家に変わるという展望で

ある。技術革命とは、科学技術の進歩を受けて、あるいは 1ha と 10ha 規模では当然技術体系は変わる。また、競争市場になれば生き残りをかけてコストダウンを目指す技術選択が進むと展望した。

この四つの革命が大きく進行するときがきた。1990 年代にも若干進展したが、21 世紀に入って市場開放、農地規制緩和、農家の高齢化が重なり、今やまったく新しい局面に入った。市場革命は、1995 年に食管制度がなくなり、また近く、FTA 対応として市場開放が進み、農産物価格の大幅な下落は不可避である。土地革命は、1990 年代に農地流動化が起き始めたが、近く、直接支払いの導入と農地法の改正で、規模拡大は飛躍的に進展しよう。人材革命は、農地法が改正され、意欲と能力あるものが参入できるようになり、俊敏な若者や NPO、株式会社等が農業に参入し、担い手革命は大きく進むであろう。

#### (4) イノベーション

技術革命は徐々に進展してきたのは事実であるが、しかし、規模拡大や価格低下が小さかったため、根本的な変化はまだ生じていない。例えば、稲作や北海道のビートは今も移植が主流であり、直播技術の導入が進んでいない。ビートは移植から直播に移行すれば、労働生産性が 10 倍上昇し、生産性上昇と規模拡大の効果から、60 ヘクタール規模の場合、価格が 30% 下落しても今と同じ所得を維持できるであろう。国際化時代には、規模拡大だけではなく、イノベーションが決定的に重要である<sup>(6)</sup>。

規模拡大とイノベーションによるコストダウンがなければ、財政制約の前では、国内農業は大きく縮小することになる。

$$\text{直接支払の財政需要} = \text{単位当たり所得補償額 (内外価格差)} \times \text{国内生産}$$

である。財政一定の場合、内外価格差が大きいとき、国内生産を減らさなければならない。内外価格差が縮小すれば、それだけ国内農業をより大きく残せる。国内農業をどれだけ維持できるかは内外価格差の関数である。国内農業をより大きく残すためには内外価格差を縮小するためのイノベーションが重要である。

直接支払制度の導入論では規模拡大だけが論じられがちであるが、イノベーションによるコストダウンを重視すべきである。

市場革命、土地革命、技術革命、人材革命の四つの革命が十分進行すれば、農業自立は可能だ。市場開放とある程度の国内農業の共存が可能になる。農業政策はこの四つの革命を促進する方向で運営されるべきであろう。

## 2. 地域の活性化戦略

### ——開放型農村の設計——

農村は「開かれた社会」にならなければならない。農村といえども、農業だけでは地域活力を維持できない。上述のように、農家人口の一層の減少は避けられない。活力ある農山村は、非農家人口の増加、あるいは都市との交流人口の増加が必要である。農業自立戦略とは別に、農山村活性化戦略を作らなければならぬ。すなわち、農山村への移住、交流人口の増加に向けてプラットフォームの整備が望まれる。

#### (1) 外部経済の産業化の競争

多くの国民が残したいと思っている農山村は、単に食糧生産の場だけではなく、治山・治水、多様な生態系、美しい景観、固有の社会・文化などの多面的機能を供給する農山村である。また、都市化ともの豊かさの中で精神の荒廃が起きているが、生命溢れる農山村は現代都会人に人間性回復の機会を提供する可能性を持っている。農業・農山村の「教育力」は大きい。これらは農林業の外部効果である。幾世代にもわたる農林業の結果として享受できるものである。したがって、これらの農山村の価値を持続させるには、農業そのものの持続的発展が大前提である。農村集落コミュニティも農林業が発展してはじめて残る。

しかし、農山村の維持・発展には、農業自立だけでは必要十分条件ではない。農業だけで農山村の定住を維持する事は出来ない。多面的機能を市場化（産業化）し、経済面を活性化することが必要だ。

農山村の美しい景観や貴重な自然、固有の文化を地域資源として捉え、これらを内部化し産業化することで、経済発展のメカニズムを創出する事が出来る。農林業と豊かな自然を生かし、観光産業や体験学習等の教育サービス業の振興に結びつける。エコツーリズム、グリーンツーリズム、海浜ならマリーンスポーツ、etc. また、村の伝統的なお祭りや農林業関連のイベントは、都市と農山村の交流を創り出す観光資源である。これらは農山村の潜在力である。これを生かす取組みが必要だ。

もちろん、全ての地域が農山村の価値を市場化できるわけではない。どの農山村がグリーンツーリズムの対象になるかは、競争市場で決定される。地域間競争の中で自らの価値を磨いたものが都市住民の「円」による投票を得て残ることになろう。交流人口の増加をもたらすことに成功したものが、多面的機能という外部性を産業化できるのである。

## (2) UIJ ターンによる移住促進

農業自立には、意欲と能力のある農業経営者が必要である。また、外部経済の市場化にも経営者能力が必要である。それをどこから供給するか。

農山村の価値は、その地域に住んでいる人は気づかない場合がある。外部から来たものによって発見される事が多い。また、その価値の市場化を図る場合も、都市住民の投票を得ることなくしては成功しない。したがって、都市からの UIJ ターンによる移住者がその担い手になることが期待される。都市生活の経験のある者のはうがマーケティングに長けているからだ。

「よそ者意識」(排他主義)の克服こそ地域の発展につながる。とくに I ターン者はその地域の魅力に引かれて全国の中からその地域を選んで移住してきた人であり、その地域の地域資源を大切にする。また、その市場化にも熱心である。UIJ ターンの増加は、農業の担い手と集落コミュニティの維持に寄与しよう。

幸いに、この 10 年、UIJ ターンが増える傾向にある。この流れを農山村の地域振興に結びつける工夫が望まれる。実際、この「ふるさと回帰」の動きに対し、5 年位前から、都市から農山村への人口移動を支援する仕組みづくりが始まっている。農山村側に「ふるさと回帰センター」、都市側に「ふるさと回帰支援センター」を設置し、両社の提携で UIJ ターンを促進しようとするものである。農山村側の「ふるさと回帰センター」は、移住希望者に空き家や遊休農地の情報提供、仕事の紹介、農地取得の規制緩和、営農技術の獲得を支援するため農業研修センターへの受け入れやインターンシップ先の紹介など、自治体が様々な受け入れ体制を整備している。一方、都市側の「ふるさと回帰支援センター」は農山村での就農・就労・定住を希望する都市居住者のニーズを把握しつつ、農村側の情報を仲介するという、情報仲介機能を果たそうとしている。これには日本労働組合総連合会(連合)が積極的に役割を果たしている(第 5 章広田純一論文、第 4 章 3 節福島茂論文参照)。

長い歴史の中で見ると、「農村回帰」は過去にもよく見られた現象であって、循環的に発生する。不況期に農村人口は増える。好況期になると労働力プルが働き、再び都市に向け流出するというパターンである。今回の「ふるさと回帰」も、1990 年代の「失われた 10 年」といわれる日本経済の長期低迷の反映であって、過大評価は禁物かも知れない。

しかし、今回は二つの重要な変化がある。第 1 は都市における所得格差の拡大である。フリーター化など雇用・就業構造の変化や年功序列から成果主義への変化に伴い、「勝ち組み」と「負け組み」との所得格差は極めて大きい。そのため、農村生活のはうが「負け組み」の都市生活者より遙に豊かになった。第 2 は、哲学、価値観の変化である。若者を中心に高度経済成長期とは違った「ウェイ・オブ・ライフ」が見られ、農山村生活をエンジョイする人が現れている。つまり、

UIJ ターン者は「生活の質」を重視し、農山村に住むことの意味を感じる哲学の具現者である。

こうした変化を背景にした「ふるさと回帰」であれば、多様化した価値観の持ち主が農村に定住することは十分あろう。UIJ ターンを支援するプラットホーム（支援体制）として「ふるさと回帰支援センター」等の仕組みは望ましいものだ。補助金等の財政型ではなく、情報仲介機能であるところがよい。

### (3) まちづくり・村づくり条例

どのような農山村が交流人口の源である都市生活者に魅力を感じられるか。美しい農山村環境、有機農業など環境配慮型農業、開かれた農村社会、固有の文化、伝統芸能などが魅力要因であろう。これらを継承・発展させていくために、活力ある地域づくりに成功している地域では「まちづくり条例」や「環境条例」を早くから制定している（宮崎県綾町「自然生態系農業の推進に関する条例」1989年、大分県湯布院町「潤いのある町づくり条例」1990年など）。いずれも地域住民の参加がまちづくりを成功に導いた地域である。条例づくりが「参加の場づくり」になっている。なお、魅力的な町づくりに成功している地域は「成長管理政策」を採用していることも興味深い。

近年は、国や県のレベルでも、地域の景観・環境の保全、環境配慮型農業、まちづくり・村づくり支援のための制度が整備されてきた。

例えば、兵庫県丹波地域は、日本の典型的な農山村の風景を持つ地域であるが、県の緑条例（1995年）、緑条例の地区整備計画に連動した篠山市の「緑豊かな里づくり条例」が、地域住民による里づくりを支援し、魅力ある地域づくりに成功している。丹波地域はウイーンのような豊かな森と文化のある暮らしを目指した「丹波の森構想」を指針に、1980年代末から新しい地域づくりに取り組んだ。その推進主体として設立した（財）丹波の森協会（1988年、地城市町村の出資）の里づくりアドバイザー事業や丹波の森づくりのためのリーダー育成や国際交流などの事業が丹波の森を実現するためのプラットフォームになっている。兵庫県は丹波の森づくりの理念に沿った開発誘導のため、「緑豊かな地域環境の形成に関する条例（緑条例）」を制定したのである。こうしたプラットフォームの整備を背景に、行政と市民との協働で魅力のある地域を形成し、今では多くの観光客が訪れる地域になっている（篠山市の入込み観光客数は1985年の157万人から2003年の302万人に増加）。

### (4) 農村のサービス経済化に向けた計画的な農地転用

農村も人口維持にはサービス経済化が必要である。情報化やサービス化は経済の成長要素である。農村もこれを取り込む工夫をすべきである。サービス経済を

促進するため、株式会社にも農村部のフィールドを使ってもらえばよい。

例えば、イギリスでは農村人口が増えている。農家人口が増えているのではなく、ビジネス人口の増加だ。英国ニューカッスル大学の研究によると、イギリスは年間約9万人が都市部から農村部へ転居している。1971年から96年にかけて農村地域の人口は24%増加した（イングランド全体では6%）。そして、農村にマイクロ・ビジネス（10名以下の企業）が発生した。

筆者の調査でも、スコットランドの地の果て、辺境の離島でも人口が増えている島があった。ITの技術進歩で遠隔地という条件不利は緩和された。ヒューマンキャピタル（人的資本）の蓄積さえあれば、地域振興できる。

日本も、グリーンツーリズム、エコビジネス、高齢者ケアセンターを初め、農村部においてサービス産業が発生する潜在的 possibility はある。イギリスほどは都市と農村の融合が進んでいないため、イギリスほどの効果は表面化しないであろう（融合が進めば農村から都市への人口移動は減り、一方、都市から農村への移動は増えるかもしれない、結果として農村部の人口は増え易い）。しかし、社会と技術の変化は確実におきている。日本も土地取得が容易になれば、農村部でマイクロビジネス発生の可能性はある。農村部での土地取得を容易にして、都市部から経営資源の移転を容易にするほうが農山村の発展にプラスである。

現状は、株式会社は農地を取得できない。また、農地法上の規制を緩和し取得を認めた場合、資本力に任せて優良農地を取得しても、農業の難しさゆえに農業経営が挫折し、やがてその農地は転用され（転用規制は所詮ザル法）、優良農地の虫食い状態が広がるという懸念もある。そうなっては生産性の高い農業は出来ない。農業・農村振興の立場からは、好ましいことではない。

こうした事態を招くよりは、高生産性農業のための一定の優良農地を除いて、他はむしろ計画的に「農地転用」を認め、株式会社の土地取得を促してはどうか（純粋に農業目的での参入は農地リース方式で十分出来る）。最初から積極的に転用目的の土地取得を認めて、その転用の審査を行ったほうがましであろう。

農地規制の改革の方向は、意欲と能力あるものが自由に農業参入できるための規制緩和（農地の売買・所有権移転による株式会社の農地取得は当面制限）と、高生産性農業のための一定の優良農地を除き計画的に非農業目的に転用を認める、という2点である。つまり、農業目的はリース方式、非農業（都市的利用）目的は農地の転用許可（購入）で株式会社の農村進出を奨励する<sup>(7)</sup>。

サービス経済では企業は比較優位を持っている。企業の農村進出によって、都市の情報、マーケティング能力、新しい経営ノウハウ、資本調達力が農村に持たらされる。都市とのネットワークも強化できる。農村にとってプラスだ。

新しい時代の農村発展戦略の要は、農地を株式会社に渡すことである。“農業”で人口を維持するのではなく、サービス経済化で人口維持を図る。農村が開放政

策をとり、農村部にビジネスが立地する動きが出れば、都市部から農村部への人口移動、歴史のトレンドの逆転現象がおきる。株式会社の土地取得、農地転用問題は、この視点が大切である。農村はいま、新しい発展戦略を立てるときである。

また、農山村へのマイクロ・ビジネス立地を誘導するため、法人税・固定資産税の減免など、国も奨励策を講じることが望まれる。

#### (5) 地域間競争

美しい農山村でなければ、都市からの交流人口は増えない。先述したように、すべての農山村が活力ある地域として残れるということではない。都市生活者の投票数には限りがあり、したがって、「農村地域」という公共財は一定量あれば足りる。サバイバルには、農山村の持つ内在する価値を磨き、農山村の多面的機能を市場化していく創意工夫が必要だ。その競争である。起業家精神の持ち主等、人材の育成、誘致競争となろう。

財政ではなく、都会からの交流人口（消費者）が支える農山村が残れる。これは競争である。自分の魅力を磨き、地域魅力を高めたものがサバイバルできる。これは企業誘致とまったく同じである<sup>(8)</sup>。地域間の競争が、各地域で自分を磨く努力を誘発し、結局、日本の地方の魅力を高める。

どのような国土を次世代に残すか。これはアприオリに決定することは難しい。結局は、競争の中から残った農山村が残すのに価値ある地域ということであろう。サバイバル・テストである。たしかに、人々の価値観は10年、20年という意外に短期間で変化する。高度成長期の経済成長至上主義の下での価値観が早やかに消えたように。そういう意味では、都市生活者の投票に依存するサバイバル・テストには限界がある。しかし、地域住民がつくったルール（まちづくり条例等）と都市生活者の投票という、需要・供給両サイドで沢山の人々が参加してスクリーニングされることで、失敗のリスクを低減することになろう。

#### (6) 中山間地域の比較優位

まちづくり・村づくりは地域間の競争であり、地域住民が自ら主体となって町・村を作っていくのであるが、その活動基盤を整備し支援するのが政府の仕事である。公共財としての農山村がサバイバルするための努力を支援するプラットフォーム（基盤）を政府が整備するのは望ましいことだ。

同じく農山村といつても、平野部と中山間地域では条件が違うので、支援体制も自ずから違う。表1は、例示的にプラットフォームを示したものである。平野部は市場開放下、国際競争力のある農業を育成することが課題なので、規模拡大や意欲・能力あるものが自由に農業参入できるように農地規制を緩和することが一番重要である。農地の転用後にビジネスが起業できるようにするためにも農地

法改正が必要だ。一方、中山間地帯は、国際競争力の確保というより、住民の議論が活かされるような場の確保が重要であり、まちづくり条例等が相対的に重みを持つ。また、外部経済の産業化や環境配慮型諸制度などがより重要なものであろう。なお、この点については第4章福島茂論文参照。

市場開放時代の農山村ビジョンは如何なるものか。平野部の農業地帯は輸入農産物との競合が大きい。加えて、都市からの交流人口を惹きつける魅力要素が少ない。これに比べると、中山間地域のほうが、美しい景観や生命溢れる農山村を維持しているので、外部経済効果が大きい。その外部性を産業化し地域活性化を導きやすい。地域魅力を磨く競争では、中山間地域のほうが有利である。

財政ではなく、都市・農村交流により、都市住民（消費者）が農山村を支える時代であるから、中山間地域が比較優位を有しているのではないか。

平野部は、優良農地における農業の競争力を強化すると同時に、非農家人口を増やす努力が必要であり、高齢者ケアセンターなどマイクロ・ビジネスの誘致を目指してはどうか。そのためには農地規制を撤廃し、企業経営の農村進出を奨励する事が大切である。

表-1 地域類型とプラットフォーム（例示）

	農地法改正	外部経済の 産業化	UIJターン	まちづくり 条例	環境配慮型 制度
平野部	◎		○	◎	○
中山間地域		◎	○	◎	◎

（注）より重要な所にマークした。例えば、平野部では外部経済の産業化は不要ということではなく、中山間地域で特に重要という意味である。

#### （7）事業する自治体

地方社会は財政トランスファーで維持されてきた。地方交付税交付金、国庫支出金（補助金）、さらに年金制度、生産者米価支持の食管制度なども都市から農村への購買力移転のパイプであった。逆説的であるが、こうした財政による地方支援が地方の足腰を弱くした側面がある。財政トランスファーは地方の「甘え」を誘い、地方の自立を阻害してきたのは否めない。

しかし、時代は転回した。国の財政悪化から、もはやこうした国＝地方システムは維持できない。「地方の自立」が求められる方向にある。自立自興の精神で地域魅力を磨いた農山村が勝ち残るであろう。

活力ある地域作りに成功し、過疎化から免れている地域、農山村がある。元気のある地域は、必ず経営的発想を持ち、「事業する自治体」になっている。そしてリスクを負う人がいる<sup>(9)</sup>。まちづくり・村づくりの主体は地域住民であるが、役

場に人材が集積されている農村地域の現実では、行政の人材革命が必要である。

やはり、「人材」が何よりも重要だ。無為無策で、財政トランプファーだけで維持されている地域こそ自然淘汰の対象になろう。「リスクを負い事業する自治体」が伸びる。まちづくり・村づくりの支援体制としては、何よりも「開放された社会」を作り外部からの人材流入を許容する環境整備が重要だ。農地法改正はその意味で重要なプラットフォームになろう。

また、財政支援のあり方も改革が必要である。地域の活性化には経営的発想をもち、「事業する自治体」になることが必要だが、そのためにはリスク・マネーが必要である。起業にベンチャー・キャピタルが必要なように、市町村にも、ヒモ付きの補助金ではなく、使途自由の交付金など、紐の付いていないリスク・マネーが必要である。こうした資金が使えるようになれば、カネの使い方を自分たちで考えなければならない以上、地方の人材育成につながる。競争・リスクが経営者能力の蓄積につながる。地方自立への第1歩になろう。

#### (参考・引用文献)

- (1) 拙著『農業・先進国型産業論』日本経済新聞社 1982年、及び拙著『日本よ農業国家たれ』東洋経済新報社 1984年。なお、直接支払いに関しては拙稿「品目横断的政策は関税化に同じ」『週刊農林』2005年7月5日号(農林抄)。
- (2) 筆者が「農業は輸出産業になる」と問題提起したのは24年前である。『朝日新聞』1981年7月13日夕刊、及び『ESP』1981年7月号拙稿参照。なお、前出拙著1982年所収。
- (3) 構造改革特区の株式会社の農業参入は遊休農地等が対象であるが、全国展開の際は発想を転換し、優良農地も対象にすべきである。意欲と能力あるものが農業の担い手になるべきと考える。拙稿「農業特区は農業再生の起爆剤になれるか」『農林水産技術研究ジャーナル』2004年4月号参照。
- (4) 拙稿「株式会社の農地取得は「社会的貢献」に終わるか—農地転用で企業に農地開放を」『週刊農林』2004年9月5日号、及び拙稿「小さい地主・大きな小作」同9月25日号。
- (5) 拙著、前掲(1)。
- (6) 拙稿「北海道ビート農業新時代」『砂糖類情報』2004年4月号、及び拙稿「イノベーションの視点欠く白書」『週刊農林』2004年6月5日号(農林抄)、拙稿「イノベーションと輸出産業化で発展を」同7月25日号。
- (7) 拙稿「株式会社の農地取得は「社会的貢献」に終わるか—農地転用で企業に農地開放を—」『週刊農林』2004年9月5日号。
- (8) 拙稿「外資企業誘致への自治体の役割—フランスの地方自治体に学ぶ」『地域づくり』2005年5月、6月号参照。
- (9) 拙稿「事業する自治体」『エコノミスト』1989年8月1日号、及び拙稿「竹下さん、一億円ありがとう」同1989年10月31日号、拙稿「地方の経営マインドを刺激せよ」同1990年1月30日号。



## 第2部 各論



## 第2章 日本の農山村をどうしたら維持できるだろうか？

山崎 福寿

### 1. はじめに

日本の農業改革についてはこれまで何度も何度となく議論されてきた。しかし、必要な改革がそのたびに先送りされてきたために、日本の農業はもはや危機的な状況にあるといえる。<sup>1</sup> こうした状況をふまえると、それほど目新しいことが提案できるわけではない。しかし、依然として市場メカニズムや競争といったものがもたらす結果について多くの誤解が存在することを考えると、再度資源配分の効率性という観点から、日本の農山村について考察することは、重要であるように思われる。

まず、現在の日本の農業及び日本の農山村を取り巻く環境について、簡単に触れておこう。日本の農業の特徴は、その高コスト構造にあると言える。農林水産省の調べによれば、<sup>2</sup> 日本の農産物の生産コストは、諸外国と比較して圧倒的に高い。米や小麦といった代表的な農産物においては、アメリカと比較して、十倍近いコストのちがいがある。

こうした高コスト構造の背景には、日本の農地価格が異常に高いことがある。同じく農林水産省の調べによれば、日本の農地価格は 2001 年でアメリカのなんと 43 倍、フランスの 40 倍の高さである。東京の商業地や宅地価格を世界的にも低い水準にあるロスアンジェルスとすると、その日は 20 倍程度である。<sup>3</sup> このことからしても、日本の農地価格が以上に高いことがわかる。

それでは農家効率性はどうかというと、農家一戸あたりの耕地面積は、アメリカの 105 分の 1、またドイツやフランスといった EU 諸国の 11 分の 1 という規模に過ぎない。農家一戸あたりの耕地面積がこのように零細な規模であることと、農地の価格が非常に高いことが、これらの高コストの主要な原因となっている。

次に農業全体の規模を農家の戸数と就業人口、また農地の面積について調べてみよう。1960 年時点において、農家戸数は 606 万戸であった。これは年々減り

<sup>1</sup> エコノミスト [2004] では、「新農業改革へ最後のチャンス」と題して興味深い特集を組んでいる。また、日本経済新聞 2005 年 1 月 31 日付の朝刊社説では、日本の農業崩壊の危機の可能性を論じている。

<sup>2</sup> 本稿の目的は、農業および農村を経済学的な観点から理論的に分析することにある。したがって、以下では、日本の農業の現状については簡単に触れるだけにする。データ等は次の資料、<http://www.maff.go.jp/hitokuti/top.htm> を参考にした。これは、日本の農業の実態を簡潔にまとめた資料として、とても便利である。

<sup>3</sup> 國土庁。

続け、現在 2004 年では、293 万戸といった水準で、およそ 1960 年の半分に農家は減少している。また、1960 年に 1454 万人いた農業就業人口は、現在は 362 万人といった水準で、就業者数はおよそ 4 分の 1 に減っている。さらに、ここで注目すべきはその就業者数の半数以上が 65 歳以上であり、高齢化が急速に進展している。つまり高齢化のために、一人あたりの生産性がきわめて低くなっていることが簡単に推測できる。

農地の面積は、1960 年時点では、およそ 600 万ヘクタールの農地が存在した、しかし、2004 年においては、473 万ヘクタールという水準で農地面積も一貫して減り続けている。この 40 年間で 130 万ヘクタール、約 2 割の農地が消えていった。

こうした農地の減少がどうして生じたかというと、主に工場、宅地等への転用と、耕作放棄が主な原因としてあげられる。依然として工場や宅地等への転用が農地減少の一つの原因となっていると同時に、耕作放棄地の増加も農地の減少を招いていることができる。農地の中山間地域等においては耕作放棄地が増加し、1975 年に 9.9 万ヘクタールの耕作放棄地が存在したが、現在では 21 万ヘクタールの耕作放棄地が存在している。

こうしたデータを観察してみると、日本の農業を取り巻く環境がきわめて厳しい状況にあることがわかる。多くの人たちが、日本の農業は危機的な状況にあると認めていることはこういった理由からである。

いま述べたように、日本の農業の特徴を要約すると、第一に、農家の規模が零細で、かつ高齢化が進展していることである。第二は、農地の減少の大きな原因是、宅地や工業用地への転用と、さらに耕作放棄地の増加である。第三に、日本の農地価格が諸外国と比較して、異常に高いことである。第四に、日本の農地の総面積や農業就業人口が、一貫してこの 40 年間減少している。

本稿では、これらの特徴を経済学的な観点から説明してみることにしてみよう。特に次の問題に焦点を当てて、議論を進めていくことにしよう。第 2 節では、農地法に焦点を当てて、なぜ、農家の規模は零細なままで、土地の集約化が進まないかについて考えてみよう。第 3 節では、なぜ農地の価格が高く、耕作放棄地が増えているのかについて分析し、第 4 節では、なぜ農業人口は減少し高齢化が急速に進むのか、第 5 節では、なぜ日本の農山村は美しくないかについて考える。最後に、市場の競争圧力は食の安全性を脅かすという一般にみられる誤解について、考察することにしよう。

## 2. 農地はなぜ集約化されないのか？

### 市場メカニズムと効率性

まず、効率的な農業を実現するための必要条件について確認しておこう。市場

メカニズムが効率的な資源の配分に貢献するのは、市場における農地の売買や賃貸借を通じて、効率性の劣った地主や農家から、より効率的な農地利用を実現する農家に土地が再分配されるからである。

農地を購入する際に支払ってもよいとされる最大の価格（需要価格）が、現在の土地所有者の需要価格を上回るときに、土地は売却される。需要価格の高い買い手はより効率的に土地を利用する主体である。売買だけでなく賃貸借でも同じことが言える。その結果、もっとも高い市場価格（地代）をつける主体に、農地が配分され耕作されることによって、効率的な農業が実現する。したがって、市場に多くの個人や企業が参入できることが効率的な農業を実現するための必要条件である。誰が農業を続けるのが効率的かは、市場が決定するのであり、法律や政府が決定することでは決してない。

#### 農地法と参入障壁

ところが、日本の農地法では、農業への自由な参入はそもそも望ましくないものとして排除されている。その第一条には、「農地はその耕作者自らが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、・・・（中略）耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを計ることとする」とある。これはまさに法律によって、地主本人以外の者が農業に参入することを排除している。

実際に株式会社等の農地の取得が現在検討されているが、土地を持たない個人や法人が農業に参入することは著しく制限されている。特に農地法の第3条では、農地の所有権を移転したり、使用賃借による権利を移転したりする場合には、農業委員会の許可を受けなければならないとある。これによって、農地の所有権移転や賃貸借権の移転は実質的に大きく制限されている。

こうした農地の賃貸借についての法律は、基本的に民法の借地借家法と同じように契約更新を拒否するための理由を厳しく制限している。地主に正当事由がなければ、農地の賃貸借契約の更新を拒否できないことになっている。さらに農地法の22条では、「小作料が、田で収穫された米の価格の25%、畑にあっては収穫された収穫物の価格の15%を超えることになったときは、小作農はその農地の所有者または賃貸人に対しその割合に相当する額になるまで小作料の減額を請求することができる」とある。この法律は小作料の額を制限したという意味で、家賃統制や減額請求権と同じ性質をもっている。<sup>45</sup>もちろんこの法律は賃借入や小作農を保護するためにつくられたものである。しかし、その意図に反して、新規の

<sup>4</sup> また、第24条で農業委員会は小作料の変更を勧告することができるとなっている。こうした農地法の条文は、地代や家賃等の統制と同じ性質をもっており、賃貸借を著しく制限する効果をともなうものである。

<sup>5</sup> 借地借家法の効果については、山崎〔1999〕を参照。

農地の賃貸借を著しく阻害してしまう。

よく知られているように、家賃や地代に対する価格制限は、賃貸借面における土地の供給を抑制する結果、望ましくない結果をもたらす。賃料が制限されれば、地主は土地を貸し出そうとはしなくなる。その結果、新規に農地を賃借することができなくなる。このように、供給量を抑制したために、農地の賃貸借が実質的に制限され、小作農等は十分な土地を農業のために利用することができなくなってしまう。

こうしたことが、土地を所有して農業を営むのが効率的であるとする農地法のドグマから導かれていることは容易に想像できる。しかし、こうしたことを行えば、農業の生産効率の高い企業や小作農の参入を阻害し、農業の効率性を著しく低下させてしまう。こうした理由から、零細な規模の農家が温存され、土地の集約化が進展しない。

### 3. なぜ農村には跡継ぎが居ないのか？

日本の農山村で起こっていることは、都市部あるいは日本全体で起こっている高齢化や若年層、少子化の問題をより先鋭的なかたちで発生させていている。この節では、どうしてこのような農村の高齢化が都市よりも急速に進行しているかについて考えてみよう。若年層が都市部に流出し続ける結果、農村部での高齢化は一層急速に進む。この問題は、後継ぎが不足するといった問題で顕著に現れる。

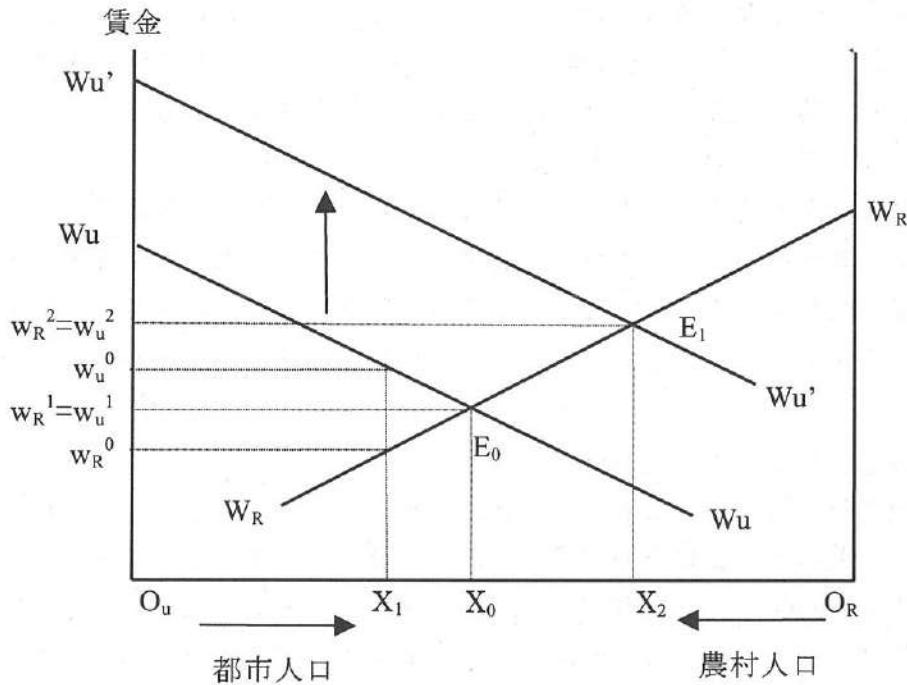
#### 都市と農村の人口配分

いま、図1で縦軸に賃金をとってみよう。横軸には総労働人口をはかることにする。それぞれ  $O_u$  から右に都市人口をはかり、 $O_R$  から左に農村の人口をはかるものとする。ここで右下がりの曲線  $W_u$  は、都市の限界生産性を示す曲線である。逆に左下がりの曲線  $W_R$  は、農業の限界生産性あるいは農山村での農業以外の労働も含めた限界生産性を意味している。この限界生産性の曲線は、それぞれの人口が増加すると限界生産性は低下することから、それぞれ右下がりあるいは左下がりの傾きを持っている。

両曲線の交点で賃金が決定されて、都市の人口と農村の人口が決定される。この図で言えば、 $O_u X_0$  の人口が都市に、 $O_R X_0$  が農村に配分される。いま、何らかの理由で都市と農村に賃金の格差が生じており、例えば、 $X_1$  のようなところに初期の人口配分があったとしよう。 $O_u X_1$  が都市の人口で、初期に  $O_R X_1$  の人口が農村部に存在していたとしよう。その時何が起こるであろうか。

このとき都市部の賃金は  $w_u^0$  である。これに対して、この人口配分の下では、農村部の賃金は  $w_R^0$  という水準で、農村部の賃金が都市部の賃金を下回っている。この結果、農村から人口が高い賃金を求めて都市部に移動する結果、都市部の人口が増加し、これに対して農村の人口は減少する。 $O_u X_1$  から都市の人口は  $O_u X_0$

に向かって増加していく。逆に農村の人口は  $O_R X_1$  から  $O_R X_0$  に減少することになる。こうした人口の移動によって、都市では賃金が低下し、農山村では賃金が上昇する。その結果、賃金の格差が解消され、最終的に  $X_0$  の点で均衡が達成される。両者の賃金格差は消滅し、 $w_u^1$  という賃金が決定されることになる。



第一図 都市と農村の人口配分

いまこの均衡の下で、戦後起こった急速な経済成長は技術革新をともなって、第二次産業や第三次産業の生産性を著しく飛躍させた。技術進歩によって製造業やサービス部門での生産性は著しく増加した結果、都市部の限界生産性は大きく上昇したと考えられる。その結果、 $W_u$   $W_u'$  曲線は  $W_u$   $W_u'$  曲線に上方にシフトしていった。

もし農村部門で何の変化も起こらないとしたら、これは新しい均衡  $X_2$  に向けての調整が生じることになる。つまり、都市部での技術革新を伴った経済成長が、都市部の賃金上昇をもたらし、農村から都市への人口移動をもたらすことになる。新しい均衡  $X_2$  において、人口の配分が決定されることになる。都市から農村に向けて人口移動は、こうして生じたのである。もちろん、この過程で農村の賃金も都市の賃金と等しくなるまで上昇する。

#### 国土計画と過疎対策

こうした一連の変化に対して、1960年代以降の国土計画では、第一に、首都圏への人口移動が地域の過疎化をもたらす点と、第二に、都市への集中がインフラ不足によって、都市に様々な混雑を引き起こすことが憂慮されていた。こうした

事態がなぜ問題なのかについては十分に議論せずに、都市規模を制限することが望ましいといった誤った観念の下に国土計画が構想された。

全国総合計画と言われる国土計画は、全国を一律一様に発展させようという理念の下に設計されたものである。都市部においては都市計画区域を設定した上で、市街化区域と市街化調整区域に分けて、市街化を抑制することが打ち出された。また、市街化区域の中でも用途規制を用いて、各用途に応じた容積率を決めて、床面積の拡張を抑制しようとしたのが、60年代以降現在までの日本の国土政策の考え方であり、都市政策のあり方であった。

これはいまの図で言えば、 $W_u$  '  $W_u'$  曲線の上方へのシフトを抑制するということによって、都市への人口流入を抑制しようとするものであった。都市の床面積や市街化面積を抑制することによって、都市の賃金を間接的に抑制して、人口流入を抑えようとした。しかし、こんなことをすれば、農村の賃金や所得も上昇しない。<sup>6</sup>

#### 農業保護とインセンティブの低下

他方、農村部で起こったことは、農業所得を高めることであった。戦後一貫して採用された農産物の価格支持政策は、農業保護という観点から農村にいる人々の所得水準を維持するために農産物の価格を維持し、そして農業の育成を図ろうとした。農業が関税等によって保護された結果、これは農産物価格の上昇を通じて、 $W_R$   $W_R$  曲線を幾分上方にシフトさせたと考えられる。 $W_R$   $W_R$  曲線は農業の限界価値生産物を示すので、農産物価格の上昇はそれを上方にシフトさせる。あるいは、農業保護によって、 $W_R$   $W_R$  曲線の下方へのシフトを抑制したと言ってもいいかもしれない。

もちろん、こうした  $W_R$   $W_R$  曲線の上方へのシフトは、図から明らかなように、農村人口を増加することに寄与する。都市への人口流出を抑制することによって、農村のコミュニティを維持しようという意図の下に、こうした政策がとられたことは言うまでもない。しかし、農村を維持するために用いられたこうした政策が、はたして望ましい手段であつただろうか。農業保護は競争の排除や希少な資源の参入阻止を意味する。以下では、今まで続いた農村での競争の排除が農村の衰退を招いたことを明らかにしよう。

こうした農業保護や農山村の維持政策によって何が起こったであろうか。最終的には、こうした保護政策によって、農家の人々のインセンティブが失われてしまった。農業保護の結果、働かなくても一定の所得が得られるようになってしまった。競争が無くなれば、農家には新しい技術を導入して、生産性の上昇を図ろうとするような意欲が失われることは言うまでもない。また農地法等による参入規

---

<sup>6</sup> 都市政策の誤りと都市再生の手段については、山崎 [2003] を参照。

制のために、他の産業から希少な資源が流入することも抑制されているので、農業に革新も生じない。さらに、農業保護のために、非効率的な農家が温存されてしまった。

こうしたインセンティブの低下や効率性の低下は、 $W_R$ 曲線を下方にシフトさせる要因である。その結果、長期的にはかえって農村の人口は減ってしまい、都市部への流出圧力が次第に高まつていったと言える。また、当然のことながら、農村から都市へ流出するのは、若年労働者が中心になる。若い人ほど容易に地域間を移動することができるからである。こうしたことを通じて、農村部では人口の減少と高齢化が都市部よりも一層早いスピードで進むことになる。

若年労働者が流出していけば、少子化が一層進むことも明らかであろう。これによって、農山村の高齢化が進展してきたのである。今後もIT化の進展とともに、都市部の生産性が上昇することが予想される。したがって、農山村のコミュニティ維持を図ることはこれからはさらに難しくなるであろう。都市への流出圧力は依然として強いものがあるからである。

#### 4. 耕作放棄地はなぜ存在するのか？

次に、耕作放棄地はどうして存在するかについて、考えてみよう。

##### 市街化区域内の生産緑地

都市の市街化区域内農地にもたくさんの偽装農家が存在する。実際に、農業の生産性が高くないにもかかわらず、生産緑地制度のおかげで、市街化区域内農家は、営農の意思を課税当局に申告するだけで相続税を免除することができる。市街化区域内の農地の地価は実質的に宅地と変わらない。他方、農地としての生産性はきわめて低い。<sup>7</sup> その結果、相続税免除の効果はきわめて大きなものとなっている。

浅田・西村・山崎〔2002〕で明らかにしたのは、こうした生産緑地制度によって、農地の供給価格、すなわち農地を宅地に転用する際の価格がきわめて高い水準になっている点である。この実質的な農地価格は、近傍の宅地価格の十数倍にもなる。市街化区域内の農地は、明らかに将来宅地に転用されることが予想されている。

したがって、その土地の価格はきわめて高い。また、それを宅地として相続する場合には、保有面積が大きいために、莫大な額の相続税を支払わなければならない。しかし、これを生産緑地とすることによって、こうした相続税が免除される結果、市街化区域内の農家には多額の節税効果が生じ、それによって宅地への転用を遅らせるという効果が働いている。つまり、農地として相続していく限り

<sup>7</sup> 実際には、手入れの要らない桑や栗の木が植えられる例が多い。これは耕作放棄と同じである。

には、相続税を支払わずにすむ結果、土地の売却を将来に延期するという強い凍結効果が働いている。

### 転用期待と耕作放棄地

これに対して、地方における平野部の農地についても、公共用地や宅地への転用期待があると言われている。神門 [1998] が明らかにしたように、こうした農地についても同様に相続税が課税されないために、現在の転用期待だけでなく、将来の転用期待が大きな影響を及ぼす。農地を保有する限りは相続税を支払わなくてすむというのは農地の特権である。

したがって、遠い将来の転用期待がある限り、それが地価を支える結果、本来生産性が低い農地であっても現在の農地を売却せずに保有し続けることが、農家にとっては合理的な戦略となる。

農地を農地として相続する限りにおいては、相続税も低く、また将来の転用期待があるために、より土地を長期間にわたって保有する結果となる。したがって、仮に農地としての生産性がきわめて低いものであっても、転用期待が存在するために地価は高止まりする。農家にとっては耕作もしないが所有権も放棄しないことが合理である。

こうしたことは、市街化区域内の農地と全く同じ構造をしていることがわかる。転用期待があるために、地価が十分に低下しない。その結果、生産性に見合った土地利用が実現しないのである。転用の期待があるときには、現在の土地利用よりも将来の土地利用を優先する傾向にある。したがって農業は生産性が低くても、将来の公共用地として利用される可能性を考慮すれば、現在土地を手放すこととは合理的でない。

転用が具体的になった段階で、すなわち、公共用地としての転用期待が実現する段階になって、土地を売却すればよい。こうしたことが、耕作放棄地を生んでいるのであり、地価を十分に低い水準に押し下げないために、土地の売買も進まないといった問題が起こるのである。

これに対して、公共用地への転用期待が無くなれば地価はきわめて低い水準まで低下する。さらに、この時に誰でもが農地を取得することができるようになれば、農地は即座により生産性の高い主体に転売されることになる。農業としての生産性が最も高い主体に農地が転売され、あるいは賃貸されるようになれば、その土地の生産性は最大限に高めることができる。

賃貸借市場や土地の売買市場を通じて、土地がより生産性の低い主体から生産性の高い主体へ移転される結果、全体の生産性が上昇する。これに対して、いま述べたような凍結効果の下では、過去の生産性の低い主体が土地を所有し続けることによって、生産性の上昇が阻害される。

## 5. 日本の農山村は美しいか？

イタリアの地方都市を観光する時の楽しみの一つは、電車から見える窓の外に広がる田園地帯の美しさである。こうしたことのためにイタリアの地方都市を旅行する人は数多くいる。ところで、日本の新幹線で窓の外に広がる景色に楽しみを感じている人がどれだけいるだろうか。東京から出発して西へ向かっても東へ向かっても、どこまで行ってもマッチ箱のような小さな家が連続的に連なっており、ふと畠が見えてきたと思ったら赤や青のトタン屋根の見える農家が点在するというのが、代表的な日本の農村の景色になってしまっている。

こうした景観について、人々はどれだけの価値を見いだすことができるだろうか。こうしたメリハリのない人口の地域的な分布は、60年代以降都市での高度利用が抑制されたために生じたものである。建物が上から押しつぶされたような形で、人口が郊外へ郊外へとはじき出された結果にはかならない。

都市での高度利用が実現できれば、もっとメリハリのある土地利用が実現していくであろう。「選択と集中」という概念を用いれば、都市の高度利用が実現できる所と、農村の美しい田園風景を維持できるように日本の国土を実現できたはずである。

それにもかかわらず、地方交付税を通じた地方への再分配制度は都市の人々からの所得を地方へ再分配するという形で、地方の開発を促進することになった。こうしたことが都市の高度利用を阻害するだけでなく、地方の乱開発をもたらし、地方の環境悪化につながっている。

### 景観の価値と農業の生産性

都市の景観についても、最近裁判等で明らかになっているように、景観には重要な価値があるとする景観論者の議論が散見されるが、農山村の景観についてもその価値を高く評価することが多い。しかし、現在のこの農山村に一体どれだけの価値があるのだろうか。人々がもう少しその価値を評価するのであれば、畠に多く点在する野立て看板や伝統的な農村の景色を壊してしまうようなトタン屋根の農家を排除するようなメカニズムがあつてもよさそうなものである。

もちろん、こうしたものは外部効果をもたらすものであるから、個々人の努力によって、景観を維持することは容易なことではない。看板によって美観が失われても、地主はその不利益を評価しない結果、景観に気をつかうことはない。

いま野立て看板を例に考えてみると、農地の生産性がきわめて低い時に、こうした野立て看板は逆に農家にとって貴重な広告収入となるはずである。看板を設置した方が、農業をはじめに続けるよりもずっと純収入が高いとしたら、多くの農家が野立て看板を許容することを理解するのはそれほど難しいことではない。

農業の生産性が低いために、こうした事態が起こっていると言うこともできる。ここでもビジネスの観点からこの問題を再考する必要が出てくる。もし農業の生

産性が非常に高いものであれば、看板等は農業の生産性を高めるのに邪魔な存在である。生産性が高ければ、野立て看板の広告収入に寄らずとも、農家の生計は成り立つはずである。むしろ、農業の生産性を高めることによって、こうした野立て看板を排除することが可能であろう。

このためには、農地の生産性をいま以上に高める必要がある。農地の生産性を低めているのは、零細な土地所有や土地利用である。農家の土地の集約度が低いために、大規模農業の生産性が実現できていない。したがって、先ほど述べたように、土地の転用期待を消滅させることによって、地価を十分に下落させる必要がある。そのとき、農業への参入が容易になれば、土地の所有形態が変化し、大規模に土地を保有したり、大規模に土地を賃貸しようとしたりする人たちが出てくる。そうした個人や企業が土地を集約化して農業を営むことによって、こうした地域の農業はかなり高い生産性を生み出すことが可能となるであろう。

もちろん、この過程で、それでも農業の生産性がきわめて低いところでは、その土地は耕作されず、原野となっていくであろう。これがまさに市場による選択と集中の結果に他ならない。

#### 観光資源と企業家の参入

こうしたビジネスとしての農業や農山村を考えることによって、農山村の地位を高めることができるようになるであろう。観光としての価値を高めるには、そこで農山村の環境を維持しなければならないことに気づくはずである。豊かで美しい農山村は、それだけでも重要な観光資源となるはずである。

こうした観光資源が日本には圧倒的に不足している。出入国観光旅客数を調べてみても、日本は圧倒的な流出超過になっている。たくさんの日本人が、たとえばイタリアやドイツの田園地帯を観光に出かけることはあるが、東北地方の農山村に出かける人はほとんどいない。ましてや外国人が東北の山村を訪れることが多いなどほとんど皆無である。

こうした事態を改善するためには、いま述べたように、観光資源として農山村を見直す必要がある。こうした観点からすれば、農山村の土地を集約化することには、農業それ自体の生産性を高めること以上の価値があることがわかる。株式会社や経営能力のある個人が参入すれば、彼らは農家のトタン屋根を排除して、伝統的な茅葺きの屋根や古民家の魅力を宣伝し、実際にそれらが復活することになるだろう。こうしたものは観光資源として重要な価値を持っているように思われる。

しかし、こうしたことを実現するには、まさにビジネスとしての企業家の存在が必要である。農村にある観光資源をビジネスに役立てるためには、マネージメントの能力を持った経営者、本当の意味での企業家が必要になってくる。しかしながら、日本の農山村は様々な参入規制のために、こうした優秀な経営者の出現

を阻害し、そうした人たちの参入を阻止している。地縁血縁を重視する古いタイプの人たちが、そこで暮らしており、そうした人たちのコミュニティ意識が革新的な経営を考えている人たちの参入を阻害しているのが現状である。

## 6. 市場の競争圧力は本当に食の安全性を脅かすだろうか？

ここでは、一般に言われているような市場の競争メカニズムについての一種の誤解を正しておくことにしよう。一般に市場競争の下では、より品質の劣ったものを供給することによって、コストを低下させて、競争に打ち勝とうとするインセンティブが働くといった誤解がみられる。

この前提となっているのは、消費者と生産者の間に情報の非対称性が存在することである。生産者は生産過程で何が行われ、どのような品質であるかについて十分な情報があるが、消費者にはその情報がない。こうした情報が偏在する下では、確かに、市場メカニズムは十分な成果を上げることはできない。しかし、だからといって競争を制限すれば良いかというとそうではない。競争メカニズムの下では、価格競争と同時に品質競争も起こるからである。より良いものを生み出そうとする努力が企業間で働く結果、市場競争の下では品質の劣化が必ずしも起こるとは限らない。

### 非対称情報下の競争制限

それでは、競争を制限しさえすれば、この問題は解決できるだろうか。一般に、情報偏在の問題を解決しなければ、この問題を解決することはできない。情報が偏在する下では、競争を制限することが、かえって品質の劣化を招くことさえあるのである。

競争制限論者は、この問題について競争をとにかく制限すれば良いという提言をすることが多いが、必ずしもそうではない。この点を理解するために、次のような例を考えてみよう。日本の銀行はこれまでほとんど競争らしい競争をしてこなかった。旧大蔵省は日本の都市銀行、あるいは地方銀行そして多くの金融機関を一行たりとも潰さないという覚悟の下で保護を加えてきた。様々な規制を加え、また競争制限をしてきた。その結果が 1980 年代、90 年代以降起こっている不良債権の膨大な額の累積である。こうした不良債権という品質の低下、あるいは銀行サービスの劣化は競争制限的な規制の下で生じたのである。

こうしたことを前提に、日本の農業について考えてみると、日本の農業についても数多くの競争制限的な規制が存在する。これまで述べてきたように、農地法によって土地の取得や土地の賃貸借は厳しく制限されている。また、米や主要な農産物についての非関税障壁や関税率の高さは世界的にもきわめて高く、競争的な製造業に比べて、日本の農業の生産性はきわめて低いといわれている。

こうした農業の下で、品質の低下が起こらないはずはない。この証拠として、

日本の農業は他の国に比べてより一層農薬に依存していることが明らかになっている。アメリカやオーストラリアといった比較的競争的な農業政策を採用している国よりも一層農薬の使用量が多いことは、こうした生産性の低下と表裏一体の関係にある。競争制限的な措置が、品質の低下を招いているのである。

#### 競争メカニズムと品質格付け

したがって、食の安全性を求めるのであれば、競争制限的な規制を緩和し、自由に企業が競争することによって、安全性の高い農産物を供給するようなインセンティブを高める必要がある。自社の農産物がより安全な生産物であることをアピールすることができれば、農薬に依存した危険な農産物よりも競争上有利な立場に立てるからである。こうした時には、競争を促進することによって、より食の安全性を高めることができるのである。

しかし、これだけでは十分ではない。食の安全性をより高めるためには、競争制限的な規制を撤廃し市場を競争的にするだけでなく、情報偏在の問題を解決しなければならない。生産者と消費者の間に存在する情報の非対称性を緩和するよう、生産物の品質を評価するような第三者的な組織が必要になる。農産物の安全性を客観的にかつ容易に立証することができる仕組みをつくる必要がある。こうした一種の格付け機関がビジネスになるように、その分野での市場を新たにつくっていく必要があるだろう。

こうしたことを同時に進めれば、日本の農業は食の安全性を高めつつ、外国との競争に勝てるような水準になっていくことであろう。競争をすることによって、逆に品質の悪い農産物を提供している企業は、競争上不利になるわけであるから、このことは企業により品質を高めるような努力に向かわせることになるだろう。

### 7. おわりに

さて、それでは農山村を維持するためには、どのようなことが必要であろうか。自明なことであるが、農業部門の生産性を高めることが必要である、都市の生産性は、IT化等によってますます高くなるだろう。第1図の WuWu 曲線は、引き続き上方へシフトすることが予想される。このとき最も必要なことは、農村部の生産性を高めることである。WRWR 曲線を上方にシフトさせることによって、農山村の維持が可能になる。しかし、この手段は農業保護ではない。この政策はすでに破綻している。

そのために、第一に農地法を抜本的に改正して、新しい技術や新しい経営者を農村に参入させる必要がある。これによって農業の生産性を高め、若い人たちを都心から農村へ引き戻すことが必要である。しかし、残念ながらこれを実現するためには、まだまだ改善すべきことがたくさんある。農地法が改正されても、農地の取得や農地の賃貸借にはいまだに多くの制限があって、簡単に農地を取得し

たり、賃借したりすることにはまだ依然として根強い抵抗がある。

第二に農地の転用期待を消滅させる必要がある。転用期待があるために、地価は高止まりする結果、耕作放棄が生じているにもかかわらず、農地取得は困難になっている。農地の転用期待を解消するには、従来の国土計画や地方財政計画を改める必要がある。地方重視のこれまでの計画を改め、都市への公共投資をいまよりも増大させることによって、逆に農山村は効率的に維持できる。<sup>8</sup>

また、農家による土地の売買を通じた土地利用の集約化にも税制等数多くの障害がある。こうした制約を緩和すれば、多くの経営資源が農村に参入するだろう。自由な参入は競争を促進し、農業の生産性を高めるのに貢献する。こうすれば、農山村への人口流入は一層促進する。生産性の上昇に成功した農村は、より一層能力が高い資源の参入を引き起こす結果、さらなる人口流入をもたらすからである。

こうした好循環を生み出すことに成功した農山村は維持、発展していく。しかし、この好循環の実現に失敗した農山村は廃れていくであろう。しかし、これを止めることは出来ない。これを止めることは、競争原理を放棄することを意味する。そうなれば、農山村は共倒れになってしまう。

日本の企業だけでなく外国の企業が農山村で土地を取得して、あるいは賃貸借によって土地を自由に耕すことができるようになれば、農業の生産性はさらに上昇することが予想される。現状では、一部の法人以外は自由に農地を取得することができない。こういう参入規制を改めて農山村に誰でもが参入できるような仕組みを作る必要がある。また、女性や子供達が喜んで住みたくなるような農山村をつくる必要がある。

古いコミュニティ意識にとらわれた農山村では、こうしたことは不可能であろう。特に女性達が農村のコミュニティに住むことに対して、強い抵抗感を感じている以上、農村の人口を増加させることは容易ではない。農村を開かれたコミュニティとして、子供や女性達に喜ばれるような環境をつくるなければ、日本の農村の将来は無いと言える。

#### 参考文献

- エコノミスト [2004]「新農業最後のチャンス」9月21日号 每日新聞社  
<http://www.maff.go.jp/hitokuti/top.htm>
- 国土庁『土地白書平成7年版』
- 浅田義久・西村清彦・山崎福寿 [2002]「税制変化の影響：地価を不安定化した相続税と土地譲渡所得税」、西村清彦 編『不動産市場の経済分析』日本経済新聞社 pp.99-128
- 神門善久「農地問題と日本農業」奥野正寛・本間正義編著『農業問題の経済分析』日本経済新聞社、1998年、第3章

<sup>8</sup> 中里 [2002] は、都市と農村の公共投資配分を政治経済学の観点から分析した論文である。

中里透 [2003] 「“都市”と“農村”的政治経済学」、山崎福寿・浅田義久 編著『都市再生の経済分析』東洋経済新報社 pp.67-81

山崎福寿 [1999] 『土地と住宅市場の経済分析』東京大学出版会

山崎福寿 [2003] 「都市の衰退と再生」、山崎福寿・浅田義久 編著『都市再生の経済分析』東洋経済新報社 pp.1-25

## 第3章 次世代に残す国土と農地問題

本間 正義

### 1. はじめに

人類の発展は地球環境を破壊することから始まった。46億年の地球史に人間は500万年しか歴史を刻んでいないが、その大部分を狩猟採取で生活し、生態的に維持できた地球上の人口は1千万人程度であったといわれる。地球上により多くの人口を扶養できるようになったのは定住栽培から農耕・飼育という形で地球資源を集約的に利用し始めたからである。チグリス・ユーフラテス川のほとりで農耕がはじまったのが約1万年である。爾来人間は地球資源をより集約的に活用する技術と方法を工夫し、地球上の人口は63億人に達している。農業の歴史は地球環境破壊の歴史でもある。

今、地球環境の破壊が問題視されているが、それは地球の危機ではなく、我々人間の生き方の問題であることから議論を出発しなければならない。土地という資源が希少化した今、その利用は我々現世代だけでなく将来世代のニーズを考慮した上で決めなければならない。それは言うはやさしく実際に最適化をはかることは不可能に近い。現世代の中でも資源の利用について合意があるわけではない。

しかし、日本の国土を考えた場合議論は限定的になる。国土の約8割を占める森林と農地をどのように利用するかの問題に集約できる。しかし、それは他の国土利用と切り離して考えるのではなく、地域全体の土地利用のあり方として考えるものでなければならない。垂直的な考察では水の流れに沿って、山林から森林、平野部、海岸へと至る自然環境の保全の問題があり、水平的考察では、各地域の森林から農地、住宅地、商工業用地に至る土地利用計画のあり方が問題となる。

本稿では、次世代に残す国土の考え方を整理した上で、日本の農地のあり方を考察したい。国土問題で、面積的には森林が圧倒しているが、その多くは人の手によって利用形態を変えることのできない山岳地帯であり、国民が直接アクセス可能でより身近な国土として生活に関わる土地としては農地の利用が緊急を要する問題であると考えるからである。

### 2. 国土問題のとらえ方

土地は経済学的には労働、資本と並んで付加価値を生み出す本源的生産要素である。土地は特に農業において重要であり、その投入規模と利用形態が生産を規定する。しかし、土地は生産資源としてのみ人間と関わっているのではなく、景

観やアメニティ資源として人々にサービスを提供している。また、森林、農地は洪水防止機能や種の保存など多面的な機能をもつとされている。

生産要素としての土地は他の要素と同様に需要と供給の関係から土地市場で取引され、その効率的利用が図られる。ただし、土地の供給量は一定でかつ極めて個別的に条件が異なっており、もっぱらその価値は需要要因によって決まる。しかし、今日国土に求められているのは生産資源としての土地だけではなく、土地のもつ外部性を適切に評価し国土の社会的価値を最大限発揮させることである。いわゆる公共財としての国土をいかに管理運営するかという問題である。

外部性の効果を市場に反映させるには限界的社会価値を計測しなければならず、極めて個別的问题に還元されるが、一方でその価値は他の土地利用と有機的に関わっており、簡単には解が得られない。土地の属性が極めて地域的なものである以上、国土問題は地域住民の問題として出発する必要がある。そこに住んでいる人々が自分たちの街をどう作りたいのか、自分たちがアクセスし、眺望する土地と空間をどのようにしたいのか、その議論が出発点である。そのための組織と民主的意意思決定プロセスを確立しておく必要がある。それは政府主導ではなく、住民参加型の取組みでなければならず、住民同士が直接利害を調整し、かつ責務を負うことを確認しなければならない。

一方で、政府は国全体の土地利用におけるガイドラインとマスタープランを示す必要がある。現在、農地行政は農林水産省が、都市計画は国土交通省が管轄し、法制度も錯綜している。農地であれ、住宅地であれ、その他の用地であれ、共通した原則の下で土地利用計画がなされるように組織と法体系を変えなければならない。特に、治山治水、農地の確保、乱開発の防止、各種ゾーニング規定など、相互に利害が対立する土地利用に対して共通したルールとそれを適用するための担保措置を整備する必要がある。

土地利用計画が国のガイドラインに沿って各自治体で住民参加型意思決定プロセスにより決まれば、実際の土地利用は農地であれ、住宅地であれ市場原理に任せればよい。その計画をもっとも効率的に実行してくれる主体は市場で決定されるであろう。しかし、これは土地利用計画がそのまま実現できることを意味しない。市場で需要がなければ計画は実現されない。全国各地の工業団地などの惨状をみるとまでもない。これは市場動向をどう反映するかも土地利用計画の重要な側面であることを示している。

また、土地利用計画は地域住民の意思が尊重されなければならないが、その住民自身が固定的でないことに注意する必要がある。意識の異なる住民に置き換わることではなく、計画で想定した人口を維持できない場合が出てくる問題である。特に中山間地域の土地利用に関しては深刻な問題である。ここでも経済的土地利用と公共財としての土地資源の保全との不整合という問題が生じるので

ある。自然環境の維持には人の手が必要であり、それは必ずしも経済的誘引からの行動で十分とは限らないし、一方で、経済的に合わなくなれば人手は撤退し、行動そのものが消滅する。

要するに、次世代に残す国土を考える場合、経済的生産要素としての土地利用を超えて、どのような機能を残すのか、その便益と残すための費用はどれくらいなのかを議論しなければならない。それは決して容易なことではない。そこで、政府に一律に公共財の提供と保全を任すのではなく、住民レベルで土地利用計画を作成し、市場の失敗と政府の失敗を補うことが、効率的に国土を残す重要な手続きとなるのである。

### 3. 残すべき国土と農業

農地は国土の 15%に満たず、国土の 3 分の 2 を占める山林・森林の方が面積的には大きいが、人の暮らしとの関わりで言えば、農地の方がより直感的に国土として意識されやすい。しかし、農地は農地でありさえすればいいというわけにはいかない。日本では農業は環境にやさしい産業であり、洪水防止機能、景観保持、種の保存、など多面的機能が強調されるくらいがあるが、欧米では農業は化学肥料や農薬を用いて公害を拡大し、密飼で動物を虐待する環境破壊産業とみなされている。

日本でも国土の維持として景観を強調する場合、農業であれば望ましいと思われているわけではない。日本の水田は航空写真など離れて観察すれば、その濃い緑に感銘をうけても、実際に近寄ってみると必ずしも美しいとは言えず、手入れの悪い水田や農薬の噴霧の名残が気になることが多い。また、畜産に至ってはその糞尿処理が不十分で畜産公害の問題をしばしば引き起こしている。農村の整備は個々の農家の対応だけでは不十分で、集落全体で取り組む必要があり、またそのインフラ整備も欠かせない。例えば、グリーン・ツーリズムにしても、特定の農家だけが飾り立てた宿泊施設を整えても、周囲の農家が旧態然のたたずまいでは客を満足させることは出来ない。集落を挙げてインフラを整備し共通したソフトで質の高いサービスを提供できなければ成功しない。またそのためのマーケティング戦略も不可欠である。

同様に、農業のみならず地域全体の環境生態系・エコシステムを管理運営するための環境マネジメントを確立する必要がある。これは土地利用計画と表裏一体をなすものであるが、農業、林業、漁業といった縦割りで自然資源管理を行うのではなく、環境資源を有機的にとらえて地域全体で環境生態系を維持管理するものである。森林資源や水産資源のように再生産可能な自然資源の利用管理はもちろんのこと、水利用の適正化、アクセスの制限、統一的観察体制など、幅広い管理が求められており、環境機能に特化した専門家だけでなく、住民・民間セクター

を加えた総合的マネジメントシステムが必要である。

以上の環境的視点を前提にして、国土を農地として残す場合の問題点を指摘しておこう。日本の農地 474 万 ha の 55%が水田であるが、その経営面積は零細で 192 万稻作農家(販売農家)の 7 割は 1ha 未満の農家である(数値はいずれも 2003 年)。これらの零細農家はほとんどが兼業農家であり、決して所得の低い農家ではないが、低所得ではないがゆえに規模拡大の誘引をもたない。詳しくは次節以後で論じるが、この規模の零細性が農地を農地として残すための大きな障害になっている。

日本の米の価格は国際価格の数倍におよび、現在 1Kg 当たり 341 円の関税相当量が設定されているが、進行中の WTO 農業交渉でその引下げは避けられず、将来的に米生産を維持するためには規模拡大を通じてコストダウンをはからなければならない。いかに多面的機能の価値が大きくても、日本の水田をすべて公共予算で賄うわけにはいかない。経済的に成立しない生産はいずれ消滅していく。

しかし、問題は稻作生産自体が経済的に赤字であっても、農地・水田を保有し農業経営を続ける農家が多いことである。農家は総合的に見て利益があるから営農を続けているのである。一つには営農を継続することで優遇税制の恩恵を継続して受けることが出来る。農地の固定資産税は宅地の數十分の一であり、相続税は猶予され相続後一定年限営農を続ければ全面的に免除の特典が付与される。こうした優遇税制に加え、農家は農地に対して転用期待を持っている。

日本では優良農地であればあるほどそれは非農業用地としても利用価値が高い。従って保有農地が住宅や工業・商業施設、道路などに転用される機会を待つ誘引、すなわち転用期待が大きい。実際、3 大都市圏以外の農地でも年々農地の 0.5% 程が転用され大きなキャピタルゲインを農家にもたらしている(速水・神門『農業経済論・新版』、275 頁)。これは一代 30 年で 15%、孫子の代まで考慮すれば 30% もの高い確率でキャピタルゲインが期待できることになり、決して小さい確率ではない。この転用期待を排除することなしに、日本の稻作をはじめとする土地利用型農業に規模拡大の可能性は小さく、従って農地として国土を残す道も限られてくる。以下で国土を農地として残す場合問題となる農地問題、農地制度について議論する。

#### 4. 農地改革と農地制度

現行の農地制度は戦後の農地改革とその成果を守るために農地法を基礎としている。農地改革の目的は地主的土地所有制の解体であり、農民的土地所有制への転換であった。それは農地改革を契機として農業改革の方向性を示すものではなかった。したがって農民的経営が企業的に発展する展望は全くなく、むしろそれを阻害する制度として固定してしまった。農業経営における生産手段としての農

地という視点を欠いた農地制度は、その後の高度経済成長に伴う農業経営の大規模化の必要性に応じることなく、日本農業の比較劣位化を放置することとなった。その結果、日本の農家経営面積は今日でも平均で米国の 126 分の 1、欧州諸国の 20~30 分の 1 に留まっている。

農民的土地位所有の固定化で規模拡大による発展を閉ざされた日本農業は国家に保護をもとめ、国家は拡大する農工間所得の是正を価格政策に依存せざるを得なくなったのは、こうした農地制度の下では必然であった。価格政策による農業保護は市場に歪みを与え、農民に間違ったシグナルを送り、日本農業は市場競争を通じての体力強化を怠った。価格政策による農業保護は、国境措置の維持を必要とし主要な農産物の自由化を遅らせた。農産物貿易の拡大はこうした日本の農産物市場の閉鎖性を浮き彫りにし、牛肉・かんきつ類の関税化、農産物 12 品目問題等を通じて、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意へとつながっていく。

こうした国際化の流れを受けて、日本は新たに「食料・農業・農村基本法」を制定したが、農地制度の改革には手がつけられていない。農地制度の見直しは日本農業が生き残るための構造改革と不可分である。特に構造改革が遅れているのが稻作である。稻作の単一経営でいわゆる主業農家の占める割合は 7% に過ぎない。構造改革を通じて彼らの規模拡大を可能にし、より効率的な経営を通じて所得が増大・安定する装置を用意することが農地制度に求められている。いや、彼らだけではない。意欲と才能のある人であれば誰もがそれを發揮し、能力に応じた報酬を受け取る制度を確立することである。

## 5. 国土を残すための必要な農地改革

日本農業、特に稻作にとって規模拡大と農地の集積は競争力強化の必要条件であるが、遅々として進んでいない。農地法の適用除外となる農用地利用促進法やそれを引き継いだ農業経営基盤強化法などで、バイパス的に農地の集積を図ってきたが、十分な規模拡大が達成されていない。その大きな理由の一つが先に述べた農地の転用期待である。国土を農地として残すためには日本農業の構造改革が必須であり、その出発点はこの農地転用期待を排除することである。

農地の転用は農地法第 4 条、第 5 条で統制されており、また農振法に基づき農用地区域に指定された農地の転用は禁止されている。しかし、現実にはこれらの法律のあいまいな運用により、本来は転用不可地域の農地の転用も可能とされ農家に大きな転用期待を持たせる結果を生じている。

国土を農地として残すための条件は農地の集積と経営の規模拡大であり、活用すべき農地を面として確保し、その効率的利用にあたっては市場原理を導入することを急がねばならない。そのために必要なのは平成の農地改革ともいべき、農地政策の根本的転換である。

土地利用の主体は国ではなくそこに住む住民であり、その地域の産業や住環境を含め土地利用あり方は各地方自治体ごとに決定すべき問題である。農地指定も市町村ごとに住民参加型の行政から独立した機関により、その地域の総合的土地利用の観点からなされるべきである。一旦農地指定を受ければその変更は一定期間、例えば 30 年程度は禁止する。このようなゾーニングは明らかに転用期待を低下させるゆえ、指定農地内の権利移動は市場原理に任せればよい。したがって農地法は無用となる。

農地指定を永久ではなく期限をつけるのは、世代が変わればその地域の土地利用も見直す必要があるからである。しかし、期限内でもその地域にとってより効率的な土地利用のため、農地をどうしても転用する必要がでてくるかもしれない。その対策として、各自治体は指定農地の面積を相互に交換できるシステムを作る。例えば全ての指定農地の開発にあたっては、開発のため転用される農地と同面積の農地を他の自治体に追加指定してもらうことを条件とする。つまり、全国の指定農地を一定に保つために、自治体間で農地指定権を売買できるような仕組みを作るのである。転用によって得た譲渡益（キャピタルゲイン）には 100% 課税し、所得税ではあるが地方自治体が徴収できるようにして、他の自治体の農地指定費用に当てる。これは農地の開発権を他の自治体から購入するのと同義で、開発権の売買を通して土地の効率的利用を図るものである。

この案を具体化する際にまずクリアしなければならないのは、どれだけの農地を農地指定するかという問題である。現在日本の農地面積は 476 万 ha ほどあるが、年々耕作放棄地と不作付地が拡大している。農地面積として確保する総量は 400 万 ha か 300 万 ha か、または別の数値か。総量面積を決める基準は有事の際の食事カロリーを確保するのに必要とされる面積であろう。これもどの程度の危機・リスクを想定するかにより異なり、また備蓄との組み合わせで必要農地を考える必要がある。いずれにしても最低 300 万 ha 程度の農地は転用禁止指定が必要となろう。

これを各地域に配分することになる。全国的にみて、優良農地を優先して指定し、条件の悪い限界農地は指定から外すことが望ましいが、実際には現行農地との指定農地総面積の比率を全国の自治体に一律に配分することになろう。地方でどの農地を指定するかは各自治に任せる。農地指定の目的は現在の食料生産を確保することではなく、有事の際の食事カロリー供給の基礎を確保することであり、また多面的機能を維持することである。従って、指定農地で何を作るかは自由である。特に、中山間地域の農地指定は次世代に残す国土資源としての意味合いが強く、農地としての維持するためには今より手厚い直接支払い補助金が必要となるかもしれない。

## 6. 市場原理と政策支援

以上のようなゾーニングと開発権の売買だけで農地利用は効率化するであろうか。指定農地内の取引を自由にすれば長期的には市場原理が機能し、農地利用に長けた農業者に農地は集積していくに違いない。しかし、そこに至る時間を短縮するためには何らかの政策支援が必要であろう。

特に稻作に関しては農地の集積を進め、少数の経営体で自治体内すべての水田を担うような組織作りが望まれる。しかし、これはトップダウンであってはならず、地方の意思と実情にあわせたメニューを政策として提示し、現場の農業者に選択させることが重要である。また、政策的支援は市場原理が機能するまでの後押しであり期間限定にすべきである。

では、具体的にどのような支援が望ましいであろうか。一つには期間限定で農地の利用権・所有権移動を促進するために、農地取得の低利融資を拡大し、また一定期間内の農地取得については償却資産として扱える税制措置や、長期賃借契約に対する財政援助などが考えられる。一方、農地課税にあっては現況主義をやめ、実際の農地としての利用があつてはじめて固定資産税の優遇措置がとられるべきである。さらに、転用が不可能な指定農地以外の農地の優遇税制は廃止すべきである。

より望ましいのは、市町村単位で農地利用をプロジェクト化し、そのプロジェクトに参加する農地を証券化することであろう。プロジェクトの主体は参加する農地の時価総額に見合う債券なり株券なりの証券を発行し、資金を調達する。農地の提供者は土地代金を受け取るが、農地の所有権を保持したければ証券で受け取ることもできる。発行された証券価値がどのように変化するか、配当金や利払いがどのようになるかはそのプロジェクトの成果に依存する。農地の証券化は農地の流動性を高め、また市場を通じて変化する証券価値は地域間の競争を促し、農業の活性化につながる。

農業での市場原理の活用は新基本法でも謳われている。価格政策の見直しだけでなく、農業問題の根幹である農地の流動化・効率的利用のためには市場原理の導入は不可欠であろう。そのためにも農地制度の改革を急がねばならない。

## 7. おわりに

日本の国土は多くが山岳地帯であり、極めて限られた土地で人々が住みかつ経済活動を行っている。さらにはアメニティとしての価値も期待され、日本の国土はまさに「多面的機能」を求められているといってよい。日本の農地も同様であり、農地として優良であることは他の用途にとっても優良であることから、様々な問題が露呈しているのである。その様に利用価値の高い日本の土地なればこそ、効率的利用が求められるし、国民的議論の中で次世代に残す方策を検討する必要

がある。

本稿では国土として経済的にも国民の自然へのアクセスとしても重要な農地を対象に、残すべき国土のあり方を検討した。農地は農地改革以来、農民的土地所有・耕作者主義に基づく農地制度によって問題を 50 年間も放置されてきた。次世代に農地を残す最も効率的方法は日本農業の構造改革を進め、規模拡大を通じ、経済的に自立することである。そのためには農地法を根本的に見直し、転用規制を排除し、農地を農地として最も効率的に農業を営む主体に任せることである。また、農地利用のあり方は農業のあり方と同時に都市計画、地域計画の中で住民の意思を反映し総合的に判断されるべきであり、そのための住民意識の改革や土地利用計画の作成に関わる組織の検討が不可欠となる。

一方で、経済社会のグローバル化を考えるとき、国土自体は日本に固有な資源であるが、その維持・活用にあたってはこれまでとは違う取組みを考える必要がでてくるかもしれない。特にアジア諸国との FTA（自由貿易協定）や EPA（経済連携協定）の推進に伴い、様々な資源を共通管理する動きもでてこよう。また、労働の自由化が実現すれば、日本農業の生産構造も大きく変わる可能性がある。資源管理においても日本の技術や取組みが他のアジア諸国に適用できるであろうし、資金・技術協力の下、アジア全体でどのように土地資源・環境資源を次世代に残すかを考えることが重要になってこよう。

日本の国土だけに拘泥すれば、内向きでエゴイスティックな資源管理に陥る恐れがある。地球規模での環境問題が叫ばれているなか、我々は地球資源の一部としての日本の国土を他国他地域の資源と有機的に結びつけて考え、いかに次世代に残すかを日本人だけでなく人類共通の資源という視点で取り組むことが望まれる。

## 第4章 風土環境をベースにした持続可能な農山村のかたち —「なりわい・社会文化・環境・心」の シナジー発揮型地域発展モデルー」

福島 茂

### はじめに

わが国の農山村は静かに、しかし、大きく揺らいでいる。農林產品価格の低迷による農林業の不振、担い手の高齢化と後継者難から中山間地域を中心に過疎化が広がり、その集落コミュニティを維持することが難しくなっているところも少なくない。一方で、近年、農林業や農山村の多面的な価値を再評価しようという動きも顕著である。一つには農産物輸入自由化への外圧に対する農業保護の論理として展開されている面もあるが、それ以上に環境意識の高まり、安全・安心な食べ物への欲求、高ストレス社会に対する癒しやスローライフといった新しいライフスタイルの希求を背景にして、失われつつある農山村の価値や大切さに人々が気づきはじめたといえる。本論文では、次世代に引き継ぐべき農山村の価値とかたち、縮減社会における農山村の持続可能性とその発展モデル、また、そのための社会的なプラットフォームについて考究してみたい。

### 1. 次世代に引き継ぐべき農山村の価値とかたち

次世代に引き継ぐべき農山村の価値とかたちとはどのようなものであろうか。農山村は、食料供給、洪水防止機能や土砂崩壊防止などの治山・治水、水を含む物質循環・大気浄化・温暖化抑制・生物の多様性保持などの機能をもち、里山風景や農山村コミュニティは固有の社会・文化的価値を有する。食料自給率がカロリーベースで40%と先進国の中で格段に低いわが国では、安定的な食料供給源を確保することが求められている。海外から安価な農産品が輸入されるようになっても、安心・安全で新鮮な国内農産品へのニーズはあり、農山村はそうした食料供給の拠点としての役割を果たしていくことが期待されている。里地・里山には水田をはじめとして、雑木林、ため池、谷内田など2次的自然が豊かであり、多様性に富んだ生態系を育んできた。また、水田は雨水を溜め、地下水を涵養し、治水にも貢献している（日本学術会議2001）。

都市型社会では、環境、保健・レクリエーション、教育、ライフスタイルの面でも農山村への期待は大きい。安心・安全な食べ物の生産現場を知ることは食べ物を大切にするという食育や環境教育においても大切である。農業生産の場は命の大切さを学ぶことができる場もある。また、自然のなかにはお仕着せではない、創意工夫の遊びの場や冒険の場がある。仮想ではなく実体に触れて五感を育む、協同作業を通じて全体のために奉仕する個を育てるなど、人間教育の場としての価値も広く認識されている。山村留学で都会の不登校児童が生きいきと学ぶ姿もよくマスコミで報道される。さらに、田園・里山の散策や森林浴など都市生活のストレスを癒し発散させるレクリエーションの場として、あるいは新しいライフスタイルの場としての農山村も注目されている。

農山村固有の風土環境や多面的機能は自然・気候、生産様式、社会文化が一つのシステムをつくり、維持発展してきた。こうした機能・価値は農山村が適切に管理されて生み出され、生き生きとした農山村コミュニティがあつてはじめて維持されるものである。従って、農山村の多面的価値を継承するためには、農林業振興のみならず、地域環境への配慮と生活基盤としての農山村振興を併せて行う必要がある。一方で、戦後の保護的な農業政策や兼業農家対応型の農業基盤整備を通じて、創意工夫のない省力型農業（水田稻作中心+農薬・化学肥料の多投入+維持管理が少ない農村インフラ整備）に変化する中で、農山村が有していた本来の価値が失われてしまった場合も少なくない。機械耕作や農薬散布が行われることで、作業効率や健康上の理由から、農家の子供ですら農作業から隔離されて生産や自然の恵みの喜びを味わえずに育つとも言われている。コンクリート三面張り水路、水管による水の供給、除草剤の散布などにより、田園の生態系も毀損している。里地・里山には絶滅危惧種の5割が生息するといわれるが、このことは農山村の生態系の豊かさだけでなく、その危機的状況をも示している。都市近郊の田園地帯では都市化の影響をより強く受け、その傾向が色濃く現れている。従って、農山村・田園を単に引き継ぐだけでなく、生きがいのある田園・農山村の暮らしを取り戻す、あるいは田園・農山村の生活がもつ有形・無形の価値を求め、現代社会に適応できるかたちに再生・創造しうる人を取り込むことで、活性化することが求められている。

## 2. 縮減社会における農山村の持続可能性と課題

### 2.1 縮減社会と農山村

日本は2006年をピークに人口減少社会に入る。国立社会保障・人口問題研究所の推計（中位推計）によれば、2006年の1億2774万人から2050年には1億

59万人、2100年には6414万人にまで減少すると予測されている。こうした急激な人口減少は、人口転換世代の高齢化と少子化によってもたらされる。高齢者の割合は2006年の約5人に1人から、2025年には約4人に1人、2050年には約3人に1人まで高まる。

人口減少のもとでは経済活動は従来以上により生産性の高い産業・土地に向かい、人は雇用・就学機会も含めてより住み易い土地に向かうことが予想される。条件不利地域である中山間地域の過疎化は一層進むことになる。中山間地域にある多くの限界集落は今後20年間で消滅しようとしている。旧国土庁が実施したアンケート調査結果（2000：現国土交通省）は、中山間地域が大半を占める過疎地域の48,686集落のうち、今後10年間で消滅の可能性がある集落は419集落、その後に消滅の可能性がある集落は1,690集落であることを報告している。消滅しなくとも実質的に集落機能を果たせなくなる農山村集落はもっと多くなる。しかも、平成の大合併により317の市町が誕生し、全国市町村数は3232から2343に減ることになった。多くの中山間地域が新しい合併市町に内包されることになった。これまで中山間地域を支えていた地方交付金システムと政治による配分メカニズムは縮小され、合併後に周縁部となる山間集落はこれまでのような手厚い支援を受けることが難しくなる。

5 全総における戦略推進指針では、中小都市と中山間地域を含む農山村漁村の豊かな自然に恵まれた地域を、21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアとして位置付け、地域内外との連携を進め、都市的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる自立的な圏域として多自然居住地域を創造していくビジョンを掲げた。しかし、中山間地域や中小都市の実態はこうした歩みよりも衰退の方がより色濃く現れている。

## 2.2 縮減社会における農山村の持続可能性と課題

地域の持続的発展には、経済、社会・文化、環境のバランスがとれた発展が不可欠である。しかし、中山間地域を中心として農山村の持続可能性には赤信号が点っている。人口の高齢化と自然減少、農業生産性の低さと就業機会の少なさ、後継者の不足、耕作放棄地の増加、小学校の統廃合、祭り・伝統文化などの継承の困難化など、過疎問題の悪循環に陥っている。日本全体が人口増加過程においてすら中山間地域の多くは過疎地であった。高度成長期にも地域に残った担い手が急速に高齢化しつつある。後継者不在の農家も多い。中山間地域の経済を支えてきた公共事業は厳しい財政事情から縮小し、安価な労働力を求めて進出した工場も縮小・撤退することも少なくない。多くの中山間地域がその持続性において

問題を抱えている。

では、縮減社会における農山村の持続性についてどうような枠組みで考えるべきであろうか。

第一は、人口減少社会においては全ての農山村を持続させることはもはや難しいという点である。中山間地域など条件不利地域の全般的な過疎化は避けられない。国・地方自治体とも巨額の財政赤字を抱え、高齢化のもとで社会福祉支出の増加が予測されるなか、過疎問題に対してこれまで以上に手厚く対応することは難しい。残りうる、あるいは残すべき農山村を戦略的に継承・発展させ、それ以外の土地は治山・治水に配慮しながら林地化し、あるいは自然に戻していく<sup>(1)</sup>。残りうる農山村とは、営農条件や社会基盤にも恵まれ後継者や新規就農者を確保しやすい地域や、条件不利地域であっても、地域資源を活かして農業・関連産業を振興し、生活基盤強化に内発的に取り組んでいる地域などが考えられる。一方、残すべき農山村とは美しい田園風景や貴重な風土・文化資源に恵まれた地域である。文化資産として貴重な風土環境は政策的に保全・継承していく必要がある。また、そうした地域はグリーンツーリズムを振興していくことで持続的に発展できる可能性も高い。英国のナショナルトラストなどのような風土・文化・環境を保全するプラットフォームを構築することも重要な政策課題である。縮減社会においては「残りうる地域」と「残すべき地域」を支援することが国民生活の質を高めることになる。

ただし、この論理には留意すべき点がいくつかある。残りうる地域をどう決めればいいのだろうか。地域の立地条件や社会経済指標のトレンドだけで単純に残りうる地域を決めるることはできない。地域の危機感の高まりを契機に地域づくりが活発化することもある。結局、それは上から押し付けることはできず、地域による自律的な農山村づくりを支援することになろう。バラマキ的な援助は避け、地域おこしを自ら始めた地域をきちんと支援することである。一方、限界集落ともなれば、行政が支援しても地域の持続的な発展は難しい<sup>(2)</sup>。地域支援から高齢者個人への社会福祉支援に切り替え、集落消滅過程における尊厳のある暮らしを保障することが政策課題となる。中心集落においてセンター機能を拡充し、行政と地域による独居高齢者世帯の見守り、限界集落からの転居の受け皿も必要に応じて整備していくことが求められる。将来にわたって地域のセンターとして位置づけられる拠点集落については、コミュニティが内発的に発展できる活力を持つ段階で、行政が積極的に関与し、地域づくりを支援することが肝要である。

第二は、人口減少社会はその他の社会経済トレンドと同時並行的に展開してい

ることである。高齢化、ライフスタイル・価値観の多様化、健康・環境意識の高まり、情報通信技術革新、グローバル経済化と農産品の自由化なども進展しつつある。そこには、「脅威」とともに「機会」も存在する（表1参照）。農山村を次世代に発展的に継承していくためには、これまでの社会経済文脈のもとで発想するのではなく、環境意識の高まり、安心・安全な食べ物への欲求、田舎暮らし・農的ライフスタイルを求める人の増加、シニア層のセカンドライフ、情報通信技術の進展と新しいワークスタイルの出現など、新しい潮流に適応しつつ、地域自らが内発的に発展していく必要がある。

表1 農業・農山村を取り巻く脅威と機会

	■脅威	■機会
農政等	T1: 全国一律の農政・各種団体の権益 縦割り行政 T2: WTO 農業交渉→農産品の自由化 T3: 規制緩和(C2)：機会と脅威の2面性	C1: 地方分権化→地方農政への期待 C2: 規制緩和／農業特区 C3: アジアにおける購買力の向上→輸出可能性の増大 C4: 直接支払い制度
農業・農家	T4: 中核的農業担い手の高齢化・引退と 後継者難 (親・子弟の農業就農への抵抗)	C5 農地の流動化や営農規模拡大(←T4) C6 農家の創意工夫ややりがい(←C2/C8/C9) C7 多様な農業就業(←T3)
社会	T5: 地域人口の高齢化・過疎化、嫁不足 と児童数の減少←→コミュニティ・ 生活基盤の弱体化（悪循環）	C8: 団塊世代の帰農／若年の新規就農希望者の 増加 → 農山村に新しい価値観・人的資源を持ち込む C9: 「スローライフ」「食の安心・安全」への 意識の高まり → 産直の活性化／グリーンツーリズム
空間・環境	T6: 耕作放棄地の増大/森林の荒廃 T7: 田園環境の悪化 T8: 市街地の拡散	C10:住民参加による土地利用調整 C11:景観・緑3法の施行

第三は、縮減社会のもとで農林業経営の経済基盤をいかに持続・発展させるかという点である。人口減少により国内の食糧需要は減少し、農産品も輸入自由化が進むなかで農業経営を持続させることは容易ではない。農業の効率化によるコストダウン、ブランド化や加工・販売・レクリエーションなどのバリューチェーンを取り込むことで付加価値をつくることが基本となるが、国内需要の縮小に対しては地産地消の振興、環境に優しい農業への補助（効率低下への補填）、日本食文化と併せた食材の輸出促進、などがその対応策となる。平野部では農業従業者の減少を農地の流動化と中核的農業者への集約につなげて、営農規模の拡大によって経営を効率化し、農家所得の向上につなげる。一方、地形的に農地の集約化が難しい中山間地域では、気候風土に適した付加価値の高い農作物への転換を図り、あわせて中山間の自然・文化・景観資源を活かしたサービス産業化（外部

経済の活用)を振興する必要がある。縮減社会では農業・地域の経営能力、量ではなく質や環境を重視することが今まで以上に求められている。

第四は、生活の質を重視しつつ、地域の持続的な発展の可能性を見出すことである。人口減少社会においては、人は暮らし易い、暮らしたい土地によりアクセスしやすくなる。従来の過疎対策のように地域全体のシビルミニマムを保障するようなアプローチではなく、自己実現の支援を含めて暮らしたくなる農山村づくりが求められている。地域の支援のあり方も、問題解決型から地域資源・機会活用型アプローチに転換していく必要があろう。言い換えれば、画一的な公共事業より、価値観の多様化のもとで生活の満足度と生活の質を高める地域政策への転換が求められている。田舎暮らしブームといってもまだニッチな需要に留まっており、それに対して中山間地域はあまりにも広大である。田舎志向の若い世代が中山間地域に拡散して留まるより、風景が美しく、社会経済基盤が相対的に整っている地域にまとまって暮らせたほうがその生活の質は高まる。

### 3. 風土環境をベースにした持続可能な農山村発展モデル

一般に、持続可能な地域は、経済、社会・文化、環境のバランスのもとに形成されるとするが、その実質的なかたちや具体的なアプローチは、気候風土、地勢(平野・中間・山間)、都市との近接性(交流アクセス性・兼業機会・開発圧力)、社会文化、地域資源など地域の文脈により異なる。また、そこに住む人々の自発的な取り組みが発展の鍵を握る。次世代にどのような農山村をどのように残すかを考えるとき、地域にある資源や環境を活かし育むこと、社会経済や市場の変化に創意工夫で対応できる主体やそれを支援する社会システムの構築が不可欠になる。ここでは、こうした社会システムのかたちの一つとして、風土環境をベースとする「なりわい」「社会・文化」「心(誇り・生きがい・企業家精神)」のシナジー発揮型地域モデルを考えてみたい。

#### 3.1 志を立て、地域ビジョンをつくり、経済・社会・環境の順循環をつくる

持続可能な農山村をつくるためには、経済・社会・環境の連関を高めてその順循環をつくる必要がある。しかし、現実を直視すれば、それは容易でないことがわかる。過疎化が進む中山間地域では、悪循環に陥っている場合がほとんどである。悪循環を順循環に転換するためには、何らかの契機、発想の転換、努力が必要となる。保母武彦は、農山村の内発的な発展の契機には「郷土愛」と「創造・労働の欲求」という二つの人間の内面的要素がかかり、外発型開発に地域を託すことができないゆえに、内面的要素が行動となって現れると指摘する(保母武

彦：1996）。農山村で暮らす人々が地域衰退の危機感を背景に地域再生に向けた志を立て、多くが参加できる地域ビジョンを描く必要がある。多くの賛同と参加を得るためにには、住民参加で地域ビジョンを描くこと（あるいは、最初はリーダーによる啓蒙的なビジョンであっても住民との議論を尽くして理解してもらい参加を求める）こと）、夢と求心力のあるコンセプトをつくること、地域の資源・団体・人材・ネットワークを活かすことで地域内産業連関を活性化させること、地域環境の向上や住み良さにつながること、などが必要となる。そして、その参加プロセスと成果に生きがい・地域の誇り・愛着がうまれるシステムをつくることが大切である。こうした循環形成を言い換えれば、「地域内産業－環境－誇り－生きがい－住みよさ」の連関を構築していくことにはかならない。この順循環プロセスとシナジーが、農山村の多面的な価値を持続的に生み出す源泉となる。

また、「条件不利地域」という見方を転換する必要がある。条件不利地域とは、「平地が少なく効率的な営農ができない」「市場から遠い」などの一般的な経済立地条件に過ぎない。地域資源は何か、気候風土に適した農作物はないか、農産品や農産品加工で付加価値を高められないか、グリーンツーリズムや教育サービス業は振興できないか、スローライフを求めるテレワーカーを定住させられないか、風力発電を誘致できないか、バイオマスエネルギーを活用できないか。社会のトレンドとニーズを読み、地域を創意工夫によって振興していく発想が求められている。自治体は地域経営のセンスを、そして商工業者・農家も企業家精神を涵養していくなければならない。農家は生産だけに関するのではなく、産直を通じて消費者のニーズを捉え、経営的なセンスを向上させること、消費者に支持される付加価値の高いものをつくることがますます要請されるようになる。

少し具体的に考えてみよう。まずは経済と環境との連関である。例えば、環境に配慮した農業と自然の豊かな農山村の維持は、安心・安全な農作物の生産、グリーンツーリズム、地域ブランド化につながる。農産品の輸入自由化のなかで競争力のある農産品をつくるためには、価格だけでなく新鮮さ・美味しさ・安全・安心などの付加価値をつける必要がある。さらには、農業体験・自然体験・環境教育プログラム、ワイナリーや畜産品加工場観光、新鮮な農産品の産直販売所、地元素材を生かしたレストランをセットで売り出し、複合的な産業振興や地域ブランドの形成につなげる、こうした戦略的な発想が地域づくりには大切である。これらの取り組みのなかで創意工夫が生まれ、それがやりがい・生きがいになり、地域のなかに企業家精神を根付かせていく。道の駅などで農産品の産直を始めた農家、レストラン経営や農産品を加工して売り始めた農家の主婦グループなど新しい動きが見え始めてきた（事例1）。ただし、産直やグリーンツーリズムも既に

地域間競争が始まっている、こうした地域おこしも漫然と行っていてうまく機能しない。地域資源に基づきターゲットを絞り込み、差別化を図っていく必要がある。

■事例 1： 内子フレッシュパークからりと内子アグリベンチャー21  
(愛媛県内子町)

愛媛県内子町では「内子フレッシュパークからり」を拠点とし、都市農村交流を通じた農業関連ビジネスの振興を図っている。主要施設は産直販売所・レストラン・広場をもつ「道の駅」として整備された。農業体験館や農産加工場・ソーセージ工場なども有する複合施設である。年間 50 万人の来客があり、平成 14 年は 3 億 8 千万円を売り上げた。出荷会員は 350 人。これは内子町における就農者の 14% が参加していることを意味する。会員 1 人当たりの売り上げは 109 万円。農家収入にも貢献している。会員の 6 割は女性であり、女性の参加や社会経済的な自立にもつながったと言われている。

内子アグリベンチャー21 は地域の企業家精神を養成するインキュベーターになっている。この組織は内子フレッシュパーク内に整備された農産加工場\* の運営と農産加工品開発を目的として設立されたものである。農産加工に関する知識・技術を養成し、内子独自の農産加工品を開発し、その展示販売や「ふるさと小包」として流通させるアグリ・ビジネスを展開しようとしている。現在、会員数は 43 名であり、4 部門（飲食店部、製菓製造部、製麺部、素材製造部）に 11 加工グループをもつ。飲食店部は軽食堂「あぐり亭」を運営し、その収益は研究開発費の原資とする（平成 14 年売上実績 1222 万円）。トマトケチャップ、柿ジャム、柿ようかん、切り餅、パイ、椎茸佃煮など 32 品目が開発された。現在 10 農家が「からり」の産直販売所に製造出荷しており、商品の多様化にも貢献している。

\* : この施設は平成 12 年度アグリベンチャー支援事業（事業費 1 億 9 千万円：国費補助 1/2）によって建設されたものであり、農産品加工・展示即売・加工食材提供・集荷場機能をもつ。

出所： <http://www.islands.ne.jp/uchiki/karari/>

環境と社会との関係、さらに経済を結びつける発想が求められている。農家戸数の減少を営農規模の拡大につなげるだけでは、地域人口の減少につながりかねない。それでは地域の生活基盤が損なわれ、新しい担い手の定着にも問題を来たすことになる。こうした問題発生を避けるためにも環境・社会・経済を合わせて考えることが必要となる。豊かな地域環境は人々の定着の基盤である。美しい地

域環境は都市に住む自然志向・田舎暮らし志向の人々をひきつける。Iターン、Jターン、Uターンなどを通じて人口の定着につなげる重要な資源である。美しい地域環境をベースに開かれた地域社会をつくり、地域ビジョンのなかでどのような人材が求められるか、どのような暮らしやなりわいの可能性が用意されているかを広く情報発信する。外からの人を介して地域の魅力を発見し、それを磨き都市に発信していくこと、あるいは転入者のスキルを生かして農山村のサービス産業化や農産加工品の開発・販売などに貢献してもらうことも大切な視点である。クリエーターや感性に優れた人々をひきつけ、地域の素材や技術を活かしたアーツ&クラフト活動を開拓してもらえば、そこに新しい生活文化が創造される。これらはツーリズムの振興にもなり、魅力ある農山村ライフスタイルをつくることにもなる。これから大量退職が始まる団塊の世代の多様なスキルを農山村に取り込んでいくことも農山村の多面的な産業振興や社会の活性化のうえでも求められる。外部からの人材が活躍できる場を整えること、そうした社会基盤があることが農山村の活性化において必要になる。

### 3.2 二つのアプローチ： 地産地消アプローチとブランド化アプローチ

農畜産品の輸入自由化のもとで、日本のような小農圏でかつ人件費の高い国において農業の持続的な発展を考えるとき、そのアプローチには農畜産品の地産地消とブランド化がある。いずれも価格競争に巻き込まれないためのアプローチである。

#### (1) 地産地消アプローチ

地産地消は地域環境意識の高まりを背景にして、地域の生産者と消費者の信頼関係をベースに成立するものであり、地域における消費をベースに農業あるいは関連産業の振興を図るアプローチである。学校給食における地元食材の活用、スーパー・小売店との提携販売、地元の食品加工業や外食産業との提携など幅広いパートナーシップを通じて振興される。このアプローチが持続的に発展していくためには、「生産者は地域環境に配慮し、安全・安心、新鮮で美味しい農畜産品を提供する、消費者はコストに見合う価格で安定的に購入する」という生産者と消費者の信頼関係がまず必要である。こうした信頼関係の構築にあたっては、農業振興政策という観点からだけでなく、環境政策や教育といった観点から総合的にアプローチすることが望ましい。例えば、小学校や中学校の総合教育の一環として、「有機農業による稻作を手伝い、収穫したお米を学校給食で食べることで、農作物をつくる楽しみを知り、食物・生命の大切さを知る」「田園の環境調査を行う」「豊かな二次的な自然に親しむ」など、環境教育や食育を併せることで地域農業への信頼が高まる。ただし、地産地消によって農山村の持続可能な発展を可能にするためには地域内に農山村の生産力に見合う消費地があることが前提になる。

また、適地耕作の原則からいえばある程度広い範囲で「地域」を設定しないと、幅広い食材を取り扱うことは難しい。地域環境のつながりからみれば、まずは流域圏レベルで地産地消のネットワークをつくり、生協のネットワークなどを活用しつつ、流域圏ネットの信頼関係を県・地方ブロックや全国規模に広げていくことも効果的である。

### (2) ブランド化アプローチ

ブランド化アプローチは他産地・他產品との差別化によって価値を高める戦略である。ブランドの源泉はまずは品質である。地域の気候風土に合わせた品種を導入し、さらに品種や生産技術を改良し、品質を高めていく必要がある。農畜產品のブランド力を形成させるためには、産地化によって流通量を確保すること、適切なマーケティングにより高品質に応じた販路開拓を行うことが求められる。ブランド化には農畜產品自体だけでなく産地の地域イメージを差別化戦略に用いる場合も多い。地域のイメージや物語性を核に地域をブランド化できれば、多様な農畜產品をセットでブランド化することもできる。こうしたアプローチはグリーンツーリズムの振興にもつながる（4.2(1)参照）。

### (3) 両アプローチに共通する成功の鍵

両アプローチも地域環境づくり、消費者との信頼形成、地域文化の継承・創造を併せて行なうことが成功の鍵になる。農作物をつくる地域環境が健全であり、環境に配慮した安全・安心な食べ物であることは消費者との信頼形成のうえで欠かせない。地域文化のなかで農畜產品のブランド化や地産地消も促進される。京野菜も京料理という地域文化においてそのブランドが形成されている。地産地消においても郷土の味覚にあった食文化の振興を通じて地元の農作物をより美味しく食べてもらう工夫も必要になる。また、都市で開催される定期市も地域文化としての地産地消インフラである。高知市の「日曜市」では近在近郷の農家などが露店を出し、野菜・果物・花・お菓子・惣菜・工芸品・金魚など多くの地場產品が並び、市民の生活の場だけでなく観光名所にもなっている。

## 3.3 持続可能な農山村づくりのプラットフォーム

### (1) ソーシャル・キャピタルの再構築

日本の伝統的な農村社会は、「結い」「講」といわれる相互扶助の規範や組織を有し、農作業や水路・畦管理の共同作業を行ってきた。また、氏子組織は神社を守り、地域の祭礼を継承してきた。こうした規範をもつ集落共同体が農業や農村生活を支えてきた。これらの規範や価値観は伝統的なソーシャル・キャピタルとして位置づけられる<sup>(3)</sup>。ソーシャル・キャピタルは互酬関係を前提に成立するも

のであり、農村社会においては主として農業という生業における互酬関係をもとに形成されてきたものである。しかし、今日の農山村集落では非農家世帯の割合が増加しており、農業を主とした互酬関係だけでは地域コミュニティを統合できない。小学校など地域の社会基盤を維持するためには非農家や新たな転入世帯にとっても住みやすい開かれた社会環境をつくることが求められている。農産品の加工販売や農山村のサービス産業化に資する人材・企業にも社会を開いていく必要がある。相互扶助の精神は継承しつつも、開かれた農山村づくりと新しい社会規範が創出されなければならない。農山村の社会的規範も農業のみならず、美しい農山村を維持する、暮らしやすい地域づくり、地域の伝統文化の継承や新しい生活文化の創造などを目的とするものに変革していく。地域参加の形態も「家」ではなく「個」を中心としたものとし、若い世代や婦人が積極的に参加できる新しい社会規範が求められる。こうした規範は幅広い参加と協働の基盤となり、農家のみならず新しい地域社会全体で地域環境を維持する社会基盤となる。

### (2) 行政の役割と住民参加・パートナーシップ

「産業・環境・教育・暮らし」連関の順循環を高めるためには、従来型の縦割り行政を排除した統合的なアプローチによってシナジー効果を高めることが求められている。政府は財源の地方分権化を進めるとともに、短期的には統合型補助金の枠を増やして、地方の裁量による取り組みを支援する。市町村でも、部局横断型の統合窓口を設けて総合的な地域づくりを支援する<sup>(4)</sup>。また、統合的なアプローチを機能させるためには、県と市町村、あるいは行政・農協・民間・農家・NPO・市民との多面的なパートナーシップが重要になる。地域のなかで地域ビジョンの実現に向けて関係団体の役割分担をきめ、協働による地域づくりのシステムを構築する。地域づくりでは、地域の自発的な取り組みを育て、支援するプラットフォームをつくる発想が大切ある。先進地視察・専門家派遣・勉強会などを通じて、地元からの提案を育てるスタンスが求められる。

### (3) 美しい農山村環境を継承・発展させるルールづくりと支援

美しい農山村環境を継承・発展させるためには、その担い手となる集落コミュニティと営農の維持だけでなく、環境保全・整備のルールづくりと支援が必要である。土地利用コントロールには、法として、国土利用法のもと個別5法（都市計画法、農地法・農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法）があるが、白地地域などコントロールが十分できない地域があり、美しい農山村環境を守るには不十分である。こうしたなか、兵庫県の「緑豊かな地域環境の形成に関する条例（緑条例：4.2.(2)参照）」、長野県穂高町の「まちづくり条例」、大分県由布院町の「潤いのある町づくり条例」など全国各地でまちづくり条例や環境条例が制定

されはじめた。また、2004 年に施行された景観・緑 3 法は、住民合意のもとに地域の風景・環境を担保する法的手段を地域に与えるものである<sup>(5)</sup>。また、環境配慮型農業を支援する制度も整備され始めた。宮崎県綾町では全国に先駆けて有機農業を支援する条例として「自然生態系農業の推進に関する条例」を 1989 年に制定している。滋賀県でも「環境こだわり推進条例」を 2003 年に制定して減農薬・化学肥料による農作物に対する認証制度を導入し、翌年からは環境配慮のコスト増に対して環境直接支払いを始めている。農林水産省の新しい食糧・農業・農村基本計画（2005）では、環境と調和のとれた農業生産活動規範を策定し、環境配慮型農業への取組を支援することが示された。このように、農業自体の環境配慮、地域の風景・環境の保全、まちづくり・むらづくりの支援の制度が国・県・市町村の各レベルで整いつつあり、諸制度を活用して地域環境を維持・発展させていくことが期待されている。

#### （4）農業担い手の育成と新規就農支援

新食糧・農業・農村基本計画（2005）では、中核的な担い手と集落営農をおこなう地域に直接支払い制度を導入することが示された。中核的な農家に借地や農作業の受委託を通じて農地が集約されることが期待されている。一方で、農業経営に意欲のある個人・法人の新規参入も求められている。非農家の就農希望者には土地・資金・技術・社会環境（農村コミュニティとの融和）上の制約があり、就農希望を新規就農に結び付けられていない。行政側も農業大学校の入学対象の緩和、農業法人や認定農業者インターンシップの斡旋、生活費補助、農地の斡旋など幅広い支援を行っているが、その効果は限定的である。初期投資資金の調達の難しさや農業経営上のリスク（農業技術上の未熟さ、農産物の輸入自由化や農政ビジョンの不透明さ、借地農地の安定性、天災リスク）などの問題に対処して、新規就農者を中核的な農家に育てるプログラムが必要である。先進的な農業経営をおこなっている農業法人や認定農業者へのインターンシップを通じて営農能力や地域社会への順応力を高め、その経験・能力を営農開始時の資金調達の与信評価につなげるシステムをつくることも考えられる。インターンシップ時の賃金が助成されれば、農業法人等の営農規模拡大にも貢献できる。

#### （5）中山間地域直接支払い： 条件不利地域への補填から創造的農山村づくりへの支援へ

平成 12 年度から暫定的に導入された中山間地域等直接支払制度は耕作放棄地などの増加によって多面的機能の低下が懸念される中山間地域において、農業生産条件の不利を直接支払制度によって補うことで農業生産活動を支援することを目的としている。対象市町村の 93% にあたる 1960 市町村において 34,000 の集

落協定が締結され、66.2万haの農用地（対象農用地の85%）が支援の対象となつた。直接支払いの額は1世帯あたり年間8.2万円と低く、中山間地域の農家の生計を支えるものではない。また、平野農業と比べた生産条件の低さを補填しても、平野農業と同じことをして生き残るのは難しい。むしろ、この制度の評価すべき点は、支払い金の活用方法が地域の自主性と責任に任されており、集落ビジョンの話し合いや集落の共同事業などにもつながっているところにある<sup>(6)</sup>。条件不利地域への補填という発想から創造的な農山村づくり支援へと転換することが求められる。

#### （6）技術開発と情報化支援

農産物ブランドの源泉はその品質にある。農業試験場・大学・農業改良普及センターなどとの連携は地域の農業振興のうえでますます重要なインフラになっている。農業の強化には農產品の品質改善だけでなく、省力化、効率的な販売管理などの技術開発が欠かせない。栽培管理の自動化は省力化や新規参入を容易にする。先進的な農產品産直販売ではPOSシステムによる管理なども導入され始めている。愛媛県内子町の「内子フレッシュスーパーからり」ではPOSの販売情報が携帯電話を通じてリアルタイムで生産者に流れ、いつでももぎたて野菜を出荷できる体制ができている。ICタグによるトレーサビリティの確保もはじまつた。インターネットを通じた産直も広がっている。また、農山村における光ファイバーなどの情報基盤はSOHO・遠隔教育などの生活・文化の基盤にもなり、農的ライフスタイルを求めるテレワーカーの定住促進にもつながる。

#### （7）広域連携と調整

流域圏をベースにして広域的な地域連携を復権させることも検討に値する。そこには、治山・治水、山・川・海に連なる環境・生態系、都市・地域システム、歴史・文化など重層的なつながりがある。中山間地域・平野部・都市部・沿岸部それぞれが地域資源を活かして魅力を高める、山の適切な管理が豊かな川と海を育てる、都市との農山漁村との連携など、流域圏をベースにした広域連携には合理性があり、地域をより豊かにする可能性がある。一方、地域マネジメントには自律的な広域調整という考え方もある必要である。地産地消・グリーンツーリズムなどの需要も有限であり、全ての中山間地域が同じアプローチでは成り立たない。自らの地域の資源・可能性を踏まえ、他とは差別化をしつつ地域としても、圏域としても自律的に発展していく方策を模索していく必要がある。行政支援のあり方もメリハリをつける。全ての中山間地域を対象とすると、財政的制約から一地域あたりの支援は限定的にならざるをえない。例えば、県内で残すべき中山間地域の里地・里山を農山村100景として公募選定し、地元集落とNPOや都市の市

民団体が協力して整備・保全していくこともあってもよい。

#### 4. ケース・スタディ：兵庫県丹波地域における持続可能な地域づくり

本節では、「風土環境をベースにした持続可能な農山村づくり」の一つのモデルとして、兵庫県丹波地域を取り上げ、その成果とプロセスやアプローチの分析を通じて、持続可能な農山村づくりにおける政策的含意を明らかにしたい。

##### 4.1 ケース・スタディ地区の概要

兵庫県丹波地域は六甲山系の北側に広がり、周囲を標高 500~900m の山地で囲まれた中山間地域である。丹波地域は旧多紀郡 4 町と旧氷上郡 6 町の 2 郡・10 町で構成されていたが、平成の大合併を通じて旧多紀郡は篠山市（1999）、旧氷上郡は丹波市（2004）となり、今日ではこれら 2 市から成る。総面積は 870.89 km<sup>2</sup>、山林面積は全体の 75% を占める。人口は丹波地域全体で 11 万 7437 人（2004）である。丹波地域は京阪神地域から 50~70 km 圏にありながら地形的な制約もあって、戦後長らく過疎化が進む農山村地域であった。1980 年代後半に入ると、近畿自動車道敦賀線開通（1987）や JR 福知山線の電化・複線化（新三田駅 1986、篠山口駅 1997）など、広域交通網が整備され、京阪神から 1 時間から 1 時間半圏の「都会に近い田舎」となっていく。旧丹南町の福知山線篠山口駅周辺では阪神地域に向けたベットタウン開発もみられるようになり、この頃から人口は微増に転じた（ただし、近年、地価下落による都心回帰もあり、人口は再び微減に転じている）。日本の典型的な農山村の風景をもつ丹波地域ではあるが、内陸工業の立地やサービス経済化が進み、純生産額からみれば 1 次産業の占める割合はわずかに 2.6% に過ぎない（1998 年兵庫県調査）。しかし、就業者数でみれば 1 次産業比率は 10.9% に高まり、総世帯数 36,340 世帯に占める農家戸数の比率は 34% を占める（2000）。農產品はその加工や観光を通じて第 2 次・第 3 次産業の振興にも貢献しており、地域社会全体からみると農業は産業構造以上の意味合いを有している。

##### 4.2 丹波地域における持続可能な地域づくり

丹波地域における持続可能な地域づくりには、①丹波篠山で進められてきた農業特産品づくりと地域振興、②兵庫県丹波県民局と構成市町が進めてきた「丹波の森」構想やその後の地域ビジョンの実現に向けた取り組みという二つの流れがある。

## (1) 丹波篠山における特産品づくりと地域振興

1970年代後半から篠山農協と旧篠山町は減反政策の対応策として、新しい特産品づくりに取り組み始める。その対象作物として選定されたのが、丹波固有の気候・風土のなかで栽培されてきた黒大豆（丹波黒）と山の芋である。篠山農協と旧町は一体となってこの特産品づくりに取り組み、これを農業振興・地域振興につなげていく。この丹波篠山の取り組みには、持続可能な農山村づくりを考えるうえで学ぶべき点が多い<sup>(7)</sup>。その具体的な政策含意には以下の諸点があげられる。

第一は、地域の関係主体の協働による産地化にむけた取り組みである。農協と旧町は、農業試験場や普及所の協力を得て黒大豆や山の芋の品種改良を行い、耕作技術を確立させる。そして、集落ごとに生産組合を組織化し、水田からの転作を奨励して産地化をはかった。この集落生産組合では黒大豆の防除・乾燥・調整の共同化を図り、コスト低減や労働の集約化を実現させている。この共同化が兼業農家の参加を可能とした。

第二に、販路開拓とブランド化である。生産を軌道に乗せても十分な販路がなければ産地発展は見込めない。農協は特産販売係を設置し、町と一緒に「丹波篠山」という地域名と一緒に黒大豆・山の芋などを全国に売り出す。マスコミや有名人を巧みに活用したアプローチには感心させられる。著名な料理家に丹波の特産品を素材とする料理方法について研究・指導を依頼し、その方法をテレビや料理本で紹介してもらい、新しい需要をつくり出した。地域ブランドの形成にあたっては、丹波篠山の四季を人気画家に描いてもらう。これらの図案を特産品のパッケージに用い、「日本の心のふるさと」として売り出している。こうして丹波篠山には「デカンショ節」に代表される農山村の原風景が残り、黒大豆、山の芋、栗、マツタケ、ぼたん肉など美味しい山の幸があるという地域イメージを作り出している。そして、特産品の品質管理を徹底することで丹波ブランドの確立とその維持に成功している。丹波黒の人気は他地域での生産も増加させたが、丹波篠山産のものは他産地に比べて高価格を維持している。

第三は、地域産業とのリンクを活かして農産品の付加価値を高め、販売チャネルを拡大させる戦略である。農協では丹波黒・山の芋・丹波大納言（小豆）などを用いた加工食品の商品開発を行い、付加価値化を図っている。開発された商品は150アイテムを上回ると言われる。加工にあたっては地元を中心とする食品加工業者に委託することで、地元技術を活かすとともに地域食品加工業の振興にも貢献している。地域特産物を「食べて、触れて、買える」施設として特産館

「ささやま」を城下町地区にオープンさせ、年商4億円を上回る売り上げを毎年あげている。この特産館は、丹波篠山の観光スポットとなると同時に、新商品のアンテナショップや都市住民との交流施設、直販センターにもなっている。丹波篠山では「食」に関するイベントも多く開催されており、毎年多くの観光客が訪れる。入込み観光客数は1985年の157万人から2003年には302万人へと急増している。52%は県外客である。こうした交流人口の増加は観光・農業・食品加工など多面的な産業振興にもつながっている。

第四は、これらの環境や地域社会面での相乗効果である。水田と黒大豆や山の芋との輪作体系が確立したこと、減反政策のもとでも耕作放棄地が極めて少ない。農山村風景が維持され、集落農業の活性化によって生きた農村コミュニティが残されている。大都市圏に近くなった今日でもこうした環境が残されているのは、後述する兵庫県の「緑豊かな地域環境の形成に関する条例（緑条例）」や景観条例の成果によるところも一部ある。しかし、見方を変えれば、それ以上に地域農業が生きていることで、これらの条例が地域に支持され、遵守されているといえる。

## (2) 丹波の森構想の実現に向けた取り組み

丹波地域では、1980年代末から県（丹波県民局）と旧10町が中心となって「丹波の森づくり」に取り組んできた。当時、丹波地域は交通網の整備によって阪神地域からのアクセスが大きく改善し、今後どのような地域づくりを進めていくべきかの岐路に立っていた。こうしたなか、「丹波の森」というコンセプトが生まれる。このコンセプトは、当時の兵庫県知事、貝原俊民氏の「ウィーンのような豊かな森と文化のある暮らし」に対する思いと、1988年に開催された地方博「北摂・丹波の祭典 ホロンピア'88」の成功から結実したものである。丹波地域では、町を上げてこのイベントに取り組み、地域の魅力を自ら発掘していく。そして、京阪神地域を中心とする多くの来訪者がこれらを楽しんでくれたことで、地域の自然環境や文化に対する誇りや自信が生まれたといわれている。そして同年、21,616世帯の署名を集めて「丹波の森宣言」が生まれる。翌年には、丹波県民局と旧10町の新しい地域づくりの指針となる「丹波の森構想」が発表される。丹波の森宣言のエッセンスは、「丹波の健全な発展を損なうような自然破壊は行わず、森と伝統文化を継承し、美しい地域と地域文化と育んでいくこと、丹波の素朴さと人情を大切にしつつ、安らぎと活力に満ちた地域づくりを進める」というものである。それは、まさに持続可能な地域づくりに合致する考え方であった。バブル経済やリゾート開発ブームの真只中の当時の日本にあって、極めて先進的な発想であったといえる。

「丹波の森」の実現にむけて、いくつかの重要な事業が実施されているので簡単に紹介しておこう。第一は、丹波の森づくりの推進主体とその拠点整備である。1988年、旧10町はプロジェクトの推進主体として丹波の森協会を設立し<sup>(8)</sup>、その後、県はその活動拠点として丹波の森公苑を開設した。丹波の森協会では①自然環境の保全や緑化推進、②自然体験や環境学習、③新しい地域文化の創造・育成、④丹波の森づくりのためのリーダー養成や国際交流、⑤調査研究・普及啓発や里づくりアドバイザー（丹波の森研究所）などの事業を行っている。いわば、地域住民とともに丹波の森を実現するためのプラットフォームとなっている。丹波の森づくりのリーダー育成のために開講している丹波の森大学では受講者が600人を超え、1989年から始まったウィーンの森訪問団への参加者は500名を上回る<sup>(9)</sup>（丹波の森協会 1998）。こうしたなかで、丹波の森国際音楽祭シューベルティアーデや創作市民オペラ「おさん茂兵衛 丹波歌麿」など、ユニークな市民文化活動が根付き始めた。

第二は、森づくりである。森との語らいの場づくりとして、①シンボルの森、②ゾーンの森、③ネットワークの森という、3つのタイプの森林公園整備や緑化事業を推進している。シンボルの森は丹波の森づくりの基幹的な公園であり、丹波の森公苑をはじめとして3つのシンボルの森が整備されている。ここでは環境教育活動なども積極的に実施されている。ゾーンの森は地域の特徴的な自然や文化景観を活かした公園である。各市・旧町は38のゾーンの森の整備を計画し、既に10地区が整備されている。また、民間施設の一部もゾーンの森に位置づけられている。ネットワークの森に関しては、並木道、桜づつみ、サイクリングロード、森の小径・遊歩道などが次々に整備されつつある。

第三は、丹波の森づくりの理念に沿った開発誘導である。そのため、兵庫県では「緑豊かな地域環境の形成に関する条例（緑条例）」を施行（1995）し、これを丹波地域に適用している。この緑条例は、①環境形成区域（ゾーニング）の設定による適切な開発誘導、②開発地区内の緑化推進と景観形成、③地域住民による地区整備計画づくりの支援という三つの目的をもつ。環境形成区域は、「まちの区域」「さとの区域」「森を活かす区域」「歴史的な町の区域」「森を守る区域」の5つのゾーンに区分され、区域ごとに開発ガイドライン（土地利用指針、建築指針、緑化指針）を設けている。例えば、「さとの区域」では緑地率を20%以上とし、「森を活かす区域」では森林率を30%以上とすることなどがガイドラインで定められている。2003年には条例見直しによってガイドラインが強化された。その主な狙いは、農業振興地域である「さとの区域」での不適切な開発を抑制し、開発を「まちの区域」に誘導すること、開発するのであれば緑豊かで丹波の風景

に適した建築意匠にさせることである。「さとの区域」では大規模建築物やミニ宅地開発を抑制するため、床面積制限（500 m<sup>2</sup>以下）、高さ制限（12m 以下）、最小宅地（250 m<sup>2</sup>以上）などの開発ガイドラインが新たに設定されている。間接的な成長管理と環境形成を併せ持った制度といえる。法令ではなく条例ということで、協議を通じた協定締結、あるいは届出という措置で運営されているが（森を守る区域のみ許可制度）、一定の実効度を収めている。丹波地域では 2004 年までに 505 件の開発が条例の対象となつたが、「さとの区域」「森を活かす区域」「歴史的な町の区域」における開発案件では全て協定が締結されている<sup>(10)</sup>。また、条例見直し後は「さとの区域」における開発件数率が 63%から 37%に減少し、「まちの区域」の開発件数率は 31%から 61%に増加している（兵庫県丹波県民局 2004）。成長管理政策としても効果を上げているといえる。また、篠山市では緑条例の地区整備計画に連動するかたちで、「緑豊かな里づくり条例」を制定し、専門家派遣などを通じて地域住民による里づくりを支援している。これまでに 7 地区で里づくり計画が策定された。

### （3）丹波の森構想から地域ビジョンへ

行政主導で始まった丹波の森構想も、今日では市民との協働による丹波の森づくりへと展開している。兵庫県では長期総合計画「兵庫 2001 年計画」の計画期間の終了に伴い、21 世紀兵庫長期ビジョンに移行する。ここでは、行政主導の「計画」から地域住民が自ら目標とする「ビジョン」への転換が目標とされ、プロセスとフォローアップを重視しつつ、その実現に取り組むことになった。丹波地域でも地域の活動団体代表・学識者・公募委員らによって委員会が結成され、アンケート調査や関係者へのヒアリングなどを行い、2001 年、丹波の夢ビジョン「みんなで丹波の森づくり」が策定された。丹波の「いのち（自然）」「ひと（人・コミュニティ）」「なりわい（産業）」をつなぎ、成長させつつ丹波の魅力を創造していくことを基本としており、ここでも丹波の森の理念は継承されている<sup>(11)</sup>。丹波の魅力発見、環境調査・学習、地域情報誌の発行や観光マップづくり、丹波ブランドづくり、都市との交流事業、NPO や地域住民による主体的な丹波の森づくりがはじまりつつある。これまでみてきたように、丹波地域では森づくりと人づくり、文化の継承と新しい文化の創造に取り組んでいる。丹波の森づくりは長い歳月をかけてゆっくりと着実に進みつつある。

### おわりに

今後 10 年間は縮減社会に適応した国のかたちを決める重要な時期になる。まだ、わが国の制度・機構は見直しの途上であり、そのビジョンすら十分に見えて

いない。農山村には顕在化していない多面的な価値が多くある。その価値の多くはそれを維持するコミュニティによって成り立ち、それが消滅すればその価値の再生は難しい。農山村集落が急速に減退・変容していくなかで、将来にわたって継承すべき農山村の価値を、都市を含めた地域全体で考え、それをどう発展させていくかが、今日、問われている。内発的な農山村づくりは広く展開されはじめた。しかし、その効果はまだ限定的である。本論文で示したように、それぞれの農山村は風土環境をベースとして「地域内産業－環境－誇り・生きがい－住みよさ」の連関を構築し、その順循環プロセスとシナジーによって農産村の多面的な価値を持続的に生み出すシステムを構築する必要がある。ケース・スタディで取り上げた兵庫県丹波地域の地域づくりには、持続可能な農山村づくりのための多くのヒントがある。国と地方自治体には、国土・農業・環境・社会の各制度・政策を含めたプラットフォームを整えて、これらの農山村の内発的な発展を支援することが求められている。

#### 【補注】

- (1) 前述の旧国土府調査（2000）によると、消滅が見込まれる集落が管理する耕地面積や林野面積はそれぞれ、44.1 km<sup>2</sup>、10,397 km<sup>2</sup>と推計されている。今後、こうした農地や山林では環境・治山・治水を踏まえた自然への戻し方を検討していく必要がある。育成・切り出しなどの条件が整った山林・農地において持続的な山林経営を奨励する一方、経営条件の悪い山林は広葉樹林の植樹による複層林化を進め、徐々に自然に戻していく。これに要する費用は環境税などを導入することで賄っていく必要があろう。
- (2) 平成12年から導入されている条件不利地域等における直接支払制度に関して、対象要件を満たす農用地があるにも関わらず、基本方針を策定していない自治体が58市町村、市町村基本計画を策定したものとの協定締結が見られなかった自治体が80市町村ある。こうした背景には、「高齢者のみでリーダー不在であり、取組が困難」「農業生産意欲の減退」など限界集落としての問題もあったと報告されている。
- (3) ソーシャル・キャピタル論の第一人者であるロバート・パットナムはソーシャル・キャピタルを「協調的行為を促進することで社会の効率を改善しうる信頼・規範・ネットワークのような社会的特徴」と定義している（宮川公男・大守隆編：2004）。
- (4) 現実には、中央省庁・県・市町村を通じて縦割り行政は細部にまで浸透しており、その打開は容易ではない。農政においても、市町村の農政課、農協、改良組合、森林組合がそれぞれの立場で縦割り的にアプローチしており、農家は翻弄されているという声も聞かれる。一方で、市町村の首長や職員がリーダーシップを發揮して、縦割りを廃して柔軟な発想で地域づくりに取り組んでいるところもある。
- (5) 景観法は市街地の景観形成に重点が置かれており、農村地域や自然地域の景観保全と形成には十分なコントロール手段が与えられていない。今後の改善が期待される。  
(屋代雅充：2004)
- (6) 中山間地域等総合対策検討会（農村振興局長召集による第三者機関）の制度評価（平成16年8月）によると、この制度全体を通じて334haの既耕作放棄地の復旧や1.3～3万haの耕作放棄防止効果があったと推計される。多面的機能維持に関しては、国土保全機能の増進、保健休養機能の増進、自然生態系の保全などの活動が活発となつたとする集落もそれぞれ48%、37%、17%みられた。また、協定の締結・運営

において集落機能が活発化する効果もみられた。多くの協定集落において「集落の活性化や将来についての話し合い（66%）」「共同作業・機械共同利用・作業の受委託などの農業の取り決めに関する話し合い（57%）」「集落の話し合いへの世帯主以外の参加（39%）」が活発になったとしている。話し合いは集落の共同取組にもつながっている。大半の集落が交付金の5割前後を共同取組に配分し（40～60%の配分が全体の約3/4を占め、40%以上が約9割を占める）、道・水路管理、共同利用機械購入、共同利用施設整備費などを中心に、農地管理、研修、鳥獣害対策、多面的機能増進などにも活用している（中山間地域等総合対策検討会：2004）。

- (8) 以下の記述は、主に篠山市、篠山農協へのヒアリング調査結果と朝日新聞社（1998）「朝日農業賞 1998 年度年報」、pp.73-111 に基づくものである。
- (9) 丹波の森協会は当初は任意団体として発足したが、1990 年、旧 10 町からそれぞれ 2000 万円の出損を得て財団法人化（基本財産 2 億円）した。その原資はふるさと創生基金である。
- (10) 1993 年にはウィーン市 13 区長と「ウィーンの森との友好親善提携」を締結し、2000 年にはパリ市フォンテンブローの森友の会と友好親善提携の調印を行った。
- (11) 見直し後の「さとの区域」では床面積 500 m<sup>2</sup>以上の開発が認められないなど、厳しいガイドラインが導入されたため協議が一部難航した。県民局・市・旧町では協議の結果、「緑地率を上げる」「建築意匠を改善する」など代替措置によって、床面積要件を満たさなくとも開発を認めるなど、柔軟なガイドライン運用を行っている。一般に、緑地率などはほぼ遵守されているが、建築意匠については主観的なものになりがちで十分な指導ができないようである。
- (12) この地域ビジョンとしては、その将来像として、①丹波のことは自分たちで決める社会、②都会に近い自然を活かす社会、③多世代が支えあう豊かなコミュニティ、④幅広い働き方・いろいろな職種・手ごたえを感じる社会活動ができる社会、⑤バリアがない社会をつくることを目標としている。丹波県民局では、これらの将来像を達成するために、行政推進プログラムと県民行動プログラムをつくり、県・市・市民と協働で地域ビジョンの実現を進めようとしている。

#### 【参考・引用文献】

- 日本学術会議（2001）：「地球環境・人間生活にかかる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）」
- 国土庁（2000）：「過疎地域などにおける集落再編成の新たなあり方に関する調査」国土庁地方振興局
- 保母武彦（1996）：「内発的発展論と日本の農山村」 岩波書店
- 宮川公男・大守隆編（2004）：「ソーシャル・キャピタル」 東洋経済新報社
- 屋代雅充（2004）：「農村地域における景観法の運用について」 都市計画 253、22-25
- 中山間地域等総合対策検討会（2004）：「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」
- 丹波の森協会（1998）：「丹波の森パンフレット」
- 朝日新聞社（1998）：「朝日農業賞 1998 年度年報」、pp.73-111
- 兵庫県丹波県民局資料（1998）：「丹波の森構想」
- 兵庫県丹波県民局資料（2004）：「緑豊かな地域環境の形成に関する条例（緑条例）  
—見直しの内容と効果—」

## 第5章 都市住民の農山村居住をいかに進めるか？ －地域主導型ふるさと帰郷プロジェクトの提案－

広田 純一

### 1. はじめに

本稿の目的は、都市住民の農山村への居住をいかにして進めたらよいか、その具体的方法を提案することである。

ここ数年の都市住民の農業・農村や林業・山村志向の強さは 10 年ぐらい前までには考えられなかつたほどの勢いがある。農山村文化協会によって「定年帰農」という言葉が使われたのが 1999 年<sup>1)</sup>、それから 6 年を経てこの言葉はすっかり世の中に定着した。定年退職者や若者を中心に農的生活を志す人々が激増し、それに応じるように地方自治体や J A は新規就農を希望する都市住民に対して、情報提供、営農技術支援、農地や住宅の斡旋、資金融資等、様々な支援策を講じるようになった。民間レベルでも、都市と農村を結ぶ様々な仕組みを提供する N P O 等の団体が生まれている。

とりわけ団塊の世代が定年を迎える 2007 年以降には、農村回帰は大きな社会現象となることが予想されており、これを見越した全国レベルでの大きな運動が次々と動き始めている。たとえば、こうした流れにいち早く対応した連合は、1999 年に「100 万人ふるさと回帰運動」を打ち出し、これが農協中央会の呼びかけで結成された「食料・農林漁業・環境フォーラム」の中核プロジェクトとして採用されて、2004 年には N P O 法人「ふるさと回帰センター」も立ち上がり、農村居住を支援する巨大なネットワークが構築されようとしている。一方、政府は都市と農村との往来を促進する国民運動として「おーらい！にっぽん」を主導し、現在は民間レベルの協議会が発足して活動が開始されている。個々の省庁でも、厚生労働省と農林水産省の連携による「農業をやってみようプロジェクト」、文部科学省と農林水産省の連携による農山漁村体験教育の推進、国土交通省の「2 地域居住」の提案等、農村居住や農村交流を促進する事業が目白押しである。また、小泉内閣が打ち出した構造改革特区においても、農的ライフスタイルの実現を目指した農業・農村関係の規制緩和に関する提案が一番多かったほどである<sup>2)</sup>。

こうした最近の動きの特徴は、都市から農村への人口移動を計画的に促進する仕組みづくりにある。そこで試みられているのは、農村居住希望者個人に向けた情報提供や農地・住宅の斡旋、仕事の紹介、営農技術の獲得、資金融資等といった従来の支援策に加え、農村での新たな雇用の創出、長期休暇制度の導入、農地

取得の規制緩和、民宿等を含めた農村起業のための規制緩和等、社会制度そのものの変更を求めるものが多く含まれている。このような都市から農村へ人を送り込むシステムの充実に比べて、農村側がそれを受け入れるシステムの方は相対的に立ち後れている感が強い。

農村と言っても千差万別であり、一つのモデルに括り込むのは危険であるが、総じて人口の減少や高齢化に悩み、従来のコミュニティーを維持していくのにも支障を来している地域が多くあることは確かである。また、農林地やそれを支えるインフラ(道水路や溜池等)の共同管理が難しくなっている地域も少なくない。さらには、地域の資源を活かした新たな産業おこしやグリーンツーリズムを仕掛けようにも、一般に人材が不足し、十分な対応がとれない地域が多い。農村居住を志向する都市住民はこうした労働力や人材として有望であり、農村活性化の担い手として大いに期待できるであろう。

そこで本稿では、都市住民の農村居住を促進する最近の取り組みを踏まえた上で、都市住民の受け入れ先である農山村地域の主体的な取組を基本とする農村居住の促進策を提案してみたい。それは農村が自らの地域づくりの一環として、都市住民をその担い手として受け入れるシステムを構築することでもある。

記述の順序としては、まずははじめに、都市住民の農村居住を促進する最近の全国的レベルでの取り組みをやや詳しく紹介し、次に農村側での取り組みの例として構造改革特区の動向を整理する。さらに同じく農村側の取り組みとして、農村活性化の担い手として都市住民を受け入れている例を検討した上で、最後に、農山村地域の主体的な取組を基本とする具体的な農村居住促進策を提案する。

なお、本稿では、都市住民の居住・滞在先である現在の農村が守るべき価値を有しており、こうした農村への居住・滞在を促進することが是であるとして議論を進める。農村や農業がどういう価値を有しており、なぜ守らなければならないかについては、既に識者による様々な議論があり、筆者が改めてそれを議論する必要もないし、そもそも農業や農村に対する近年の都市住民の強い志向を見れば、農業や農村にそれだけの魅力があることは自明と考えるからである。

もう一つ、農村への居住・滞在の促進策を考えるに当たっては、既存の農山村コミュニティーの維持を前提とする。都市住民がスムーズに農山村での生活に入っていくのは、そこで暮らし、農林業を営む農山村の人々がいるからである。すなわち、現在の農家や林家が農地や山林等の管理を続け、彼らの生活を基礎的なインフラがそこにあり、かつ彼らから生産や生活の知恵や工夫を学べるからである。未墾地に入植する苦労がいかなるものかは、たとえば戦後の緊急開拓の悲惨さを思えば十分であろう。

## 2. 農村居住・滞在の支援に関する近年の動き

まず始めに、農山村への居住・滞在を支援する近年の動きを見ておこう。ここでは国、地方自治体、民間における注目すべき取組を取り上げる。

### (1) オーライ！ニッポン

政府は、2002年9月12日、内閣官房副長官および関係各省の副大臣<sup>3)</sup>をメンバーとする「都市と農山漁村の共生・対流に関するプロジェクトチーム」を設置し、都市と農山漁村の共生・対流を国民全体に広く浸透していくための方策の検討を開始した。同チームは翌2003年3月31日、都市と農山漁村の共生・対流を推進するためには、各種活動主体の取組の活発化と都市と農山漁村を双方で行き交う新しいライフスタイルの国民への普及・啓発が必要であるとし、これらの推進組織は民間主体が適当であると決定した。

この決定を受けて、2003年6月23日には、都市と農山漁村の共生・対流の趣旨に賛同する市町村、NPO、企業、個人および各種民間団体により、「都市と農山漁村の共生・対流推進会議」(通称、オーライ！ニッポン会議<sup>4)</sup>)が発足した。オーライ！ニッポン会議の組織は図1の通りであり、代表には養老猛氏が就任、運営委員会には×らが参加している<sup>5)</sup>。運営委員会の事務局は関係各省に関連する公益法人等で構成される「都市と農山漁村の共生・対流関連団体連絡会」<sup>6)</sup>である。オーライ！ニッポン会議の活動は、今のところ年1回の東京での全国大会と、年2回の地方でのシンポジウム開催を中心で、このほかには2004年度末にグリーンツーリズム専門部会の中間報告が出ている。

さて、オーライ！ニッポンのいう「共生・対流」とは、「農林漁業体験や田舎暮らしなどの都市と農山漁村を行き交う新たなライフスタイルを広め、都市と農山漁村に住む人々が互いの地域の魅力を分かち合い、ヒト・モノ・情報の行き来を活発にする」という意味である。都市居住者の農山漁村との関わりを考えると、グリーンツーリズムの一見客として農山漁村を訪問する場合から、常連客として繰り返し同じ場所を訪れるケース、あるいは元々農山漁村の出身で盆や正月に帰省する場合、さらには農山漁村に別宅を保有して週末や長期休暇に滞在するケースや、本宅を農山漁村に移して定住するケースまで、様々なバリエーションがある。オーライ！ニッポンの「共生・対流」は、それらすべてのケースを包含して、都市と農山漁村の往来を活発にしようという考え方である。さらに、この「共生・対流」は、ヒトの往来だけでなく、産直や直売によるモノ（農山漁村の生産物）の往来、および人の往来を通じて形成された人間関係やインターネットを通じた不特定の人間関係を通した情報の往来をも視野に入れている。

オーライ！ニッポンは、都市と農山漁村の共生・対流を目的とした官設民営型の国民運動であり、都市と農山漁村との新たな関係を構築しようという動きが、従来の農林漁業分野を越えて、政府レベルで起きているという点が注目されよう。

## (2) 100万人ふるさと回帰・循環運動

1999年3月、全国農業協同組合中央会（農協中央会）の呼びかけで「食料・農林漁業・環境フォーラム」（代表：木村尚三郎）が結成された。メンバーは農協中央会のほかに、日本労働組合総連合会（連合）、大地を守る会、全国農業会議所、全国森林組合連合会、全国漁業協同組合連合会、日本生活協同組合連合会、（株）損害保険ジャパン等で、農林漁業者、労働者、消費者の全国組織による巨大フォーラムである。「100万人ふるさと回帰・循環運動」とは、このフォーラムが2000年3月に提起した社会運動であり、「Iターン・Jターン・Uターンなど、地方で暮らし生活することを希望する都市生活者や定年退職者などの人々のために、受け入れ体制や技術指導などの基盤を整備し、地域活性化と新たな価値観を想像するための社会運動」と定義づけられている<sup>7)</sup>。

「100万人ふるさと回帰・循環運動」のたたき台は、連合が「1999～2000連合の政策・制度」の「食料・農林漁業政策」の中で初めて取り上げた「100万人故郷回帰運動」である。これは団塊世代の定年退職を見据えて連合社会政策局（高橋公局長）がまとめ上げた政策であり、かつて集団就職等で地方から都会へ大量に移動した人々を、定年退職を契機に今度は都会から地方へ回帰させようというものであった<sup>8)</sup>。この連合の政策が先のフォーラムで取り上げられ、同フォーラムの提案として採用されたわけである。

「100万人ふるさと回帰・循環運動」の推進主体は、2003年11月に設立されたNPO法人「ふるさと回帰支援センター」である。この設立に参加した団体は前記フォーラムのメンバーと同じであり、また後援団体として全国知事会や全国市長会をはじめとする地方6団体、および（財）都市農山漁村交流活性化機構、と（財）地域活性化センターが加わっている。理事長には作家の立松和平氏、顧問・理事に設立参加団体の代表、そして事務局長には連合政策局長の高橋公氏が就任している。

本運動の具体的な内容は、図2に示すように、地方での就農・就労・定住を希望する都市生活者のニーズを「ふるさと回帰支援センター」で把握し、他方受け入れ側の地方にも地域ごとに「ふるさと回帰センター」を設立して、地域の情報集約を行い、都市生活者の就農・就労・定住の実現を図ろうとするものである。将来的には、すべての都道府県・市町村に「ふるさと回帰支援センター」を設けて、ふるさと回帰を総合的に支援する全国ネットワークを構築するという構想であるが、当面は全国7地域（北海道、東北、関東、中部北陸、近畿、中国四国、九州沖縄）でモデル事業を展開するとしている。具体的には、遊休地・空き家・求人などの受入れ情報・サービスの一元化とインターネットを通じた提供、地域での就業や定着に必要な支援、フォーラム・セミナーの開催、会報の発行、都市居住者（5万人）および受け入れ自治体へのアンケート調査が予定されている<sup>9)</sup>。

2004年度には、モデル事業の第1号として千葉県鴨川市と長野県飯山市で「ふるさと回帰支援センター」が設立された。このうち鴨川市では、市役所、商工会、大山千枚田保存会、鴨川自然王国、農協、観光協会等で連絡協議会を結成し、同センターの運営に当たっている。事務局は当分の間、鴨川市農林水産課とし、運営費は鴨川市からの委託金（または補助金）、会費、その他（寄付金）で賄うとされている。同センターの役割は、都市居住者の定住や一時滞在に必要な農地、宅地、住宅、就農および暮らし方等の総合的な情報を一元管理し、これをインターネット等で提供することである<sup>10)</sup>。

100万人ふるさと回帰運動は、労働者の団体である連合が提案したところがユニークであり、これに農協中央会や生協連合会等、農林漁業者および消費者団体が加わった、全国レベルの一大農村回帰運動である。具体的な活動はまだ始まつたばかりで、実績はこれからであるが、前述の「オーライ！ニッポン」と並んで、都市と農村の新しい関係構築を目指した運動として大変興味深い。

### （3）農林水産省と厚生労働省による「農林業をやってみよう」プログラム

農林水産省では従来から新規就農対策を講じてきたが、2003年度から厚生労働省と協同で失業者対策と農林業の担い手確保を狙った新しい取組を開始している。それが「農業をやってみよう」プログラムである。両省が2004年4月に設置した厚生労働省・農林水産省連絡協議会<sup>11)</sup>の趣旨によれば、「近年、失業者の中には、職業間やライフスタイルに関する価値観の変化等を背景に、農業法人への雇用などにより、農林漁業を職や生きがいのための選択としてして希望する者が相当数見られる。一方、（中略）将来にわたって農林水産物の安定供給を図るためにには、意欲ある農林漁業の担い手を育成・確保していくことが不可欠であり、農林漁家子弟のみならず、Uターンや新規参入者等、広く農林漁業内外から多様な人材を確保することが重要となっている」とし、「失業者等に職や生きがいを与え、将来的に農林漁業を支える人材を確保することを目的として、厚生労働省と農林水産省とが緊密に連携し、効果的な取組を実施する」としている。

ハローワークにおける農林漁業の求人件数は2.5万人、新規求職者数は3.3万人、就職件数は1.1万人（2002年実績）である。これに対して、農林業の担い手確保の目標は、新規就農者（青年）が年間1.2万人、農業労働力が20.3万人、林業労働力が6.7万人という。ちなみに、失業者全体では359万人、失業率は5.4%である。

本プログラムは、①情報提供・職業紹介機能の強化、②就農等のための職業能力開発・技術習得支援の充実、③農林業体験・生きがい農業の支援の強化の3つから成る。具体的な施策は図3に示す通りである。両省がこれまでに独自に実施してきた諸施策を合同で実施したり、両省が持つ組織や仕組みを相互に利用しあったりすることで、失業者対策と新規就農対策の相乗的な効果を狙ったもので、

うまく機能すれば相当な効果が期待できそうである。

#### (4) 国土交通省「2 地域居住人口研究会」報告

国土交通省は 2004 年度から「2 地域居住人口研究会」を発足させ、都市と農村の 2 つの地域に居住する新しいライフスタイルである「2 地域居住」に関する検討を行っている。「2 地域居住」とは、「都市住民が 1 年のうち「1~3 ヶ月の長期連続」または「毎月 3 日以上で年間 1 ヶ月以上」を農山漁村の同一地域に滞在する新しいライフスタイル」とされ、同省が人口 30 万人以上の都市の住民に対して 2004 年 12 月に行ったアンケート調査（有効回答 10,491 人）によると、既に 2 地域居住をしている人が 2.5%、将来したい人が 51.5% であるという。また、このアンケートに基づく国土交通省の推計では、2005 年現在で 100 万人と推定される 2 地域居住人口は、2007 年に始まる「団塊の世代」の大量定年を背景に、2010 年には 190 万人、2020 年には 680 万人に増加すると見込まれている。

同報告書では、2 地域居住推進のための方策として、空き家情報の提供などとともに、隔週週休 3 日制の導入、都市と農村の往復交通費の負担軽減、農村滞在者の雇用と所得確保支援といった制度改革を主張している。また地方自治体に対しては、2 地域居住者への支援策を盛り込んだ地域計画の策定を提案している。この報告を受けて国土交通省では、2007 年に策定を予定している国土形成計画<sup>12)</sup>に、2 地域居住を促進するための地域活性化策を提案する方針であるという<sup>13)</sup>。

2 地域居住は従来ダブルハビタントと呼ばれていたものに近いが、農村居住を明確に打ち出した点で異なる。また、前述の「オーライ！ニッポン」や「100 万人ふるさと回帰・往還運動」が、既存の制度的枠組の中での啓発活動や情報提供、あるいは仲介システムの構築といった対策を主眼に置いているのに対し、「2 地域居住」は休暇制度や交通費負担、農村での雇用対策といった制度に関わる改善にまで踏み込んでいる点が特徴である。ともあれ、都市と農村の 2 地域居住を国土計画の中に正式に位置づけ、本格的に推進しようというところに今日的意義があると言えよう。

#### (5) 緑のふるさと協力隊<sup>14)</sup>

NPO 法人地球緑化センターが主催している青年の山村派遣事業であり、1994 年の発足以来、2004 年までに 11 回の派遣実績を積み重ねてきている。同 NPO の隊員募集案内によれば、「緑の村おこし・町おこしをすすめる市町村自治体の活動に 1 年間参加し、日常生活では得られない社会貢献や生活体験を積み重ねながら、自分自身の生き方を見つめる機会を提供する」のが緑のふるさと協力隊のねらいとされている。海外青年協力隊の国内山村版という趣がある。その仕組みは、同 NPO が窓口になって受入先市町村を探し、他方、山村で働きたい青年（協力隊員）を募集して、研修を行った上で当該市町村に派遣するというものである。協力隊員は村おこし・町おこしに関わる労務につき、受入先市町村は協力隊員の

住居費と生活費を支給する。市町村側の金銭負担は1人当たり120万円で、うち半額の60万円(月5万円)が協力隊員へ、残りの60万円がNPOに支払われる。

活動分野として例示されているのは、①農業活動(植付け・収穫・除草・ハウスなど)、②林業活動(下草刈り・枝打など)、③各種施設運営活動(キャンプ場・スキー場など利用客対応及び整備活動)、④特産品づくり活動(炭焼き・キノコ栽培・木材加工・特産品センターの運営の手伝いなど)、⑤行事・イベント開催活動(祭り・体験学習・マラソン大会・音楽祭・文化祭行事など)、⑥役場の事務補助活動(村おこし町おこし関係、樹木・植物分布調査、森林、遊歩道のマップ作りなど)である。

応募資格は、①18歳以上、原則として40歳までの男女、②健康でこの事業に情熱と意欲のある人、③参加期間を通じ現住所を離れ活動できる人、④全期間参加できる人、⑤普通免許を持っている人(参加期間までの取得可)であり、応募人数は年間50名である。例年、募集人数の3~4倍の応募があり、問い合わせも含めて、関心は非常に高いという。

派遣後の進路については、回答総数231名のうち、就職や結婚で山村に定住が35%、都市や出身地に就職が16%、復学(大学・専門学校)が8%、模索中が30%となっている<sup>15)</sup>。模索中を除けば約半数が山村に定住したことになり、定着率は非常に高い。ちなみに参加前の職業は、学生が39%、会社員が29%、アルバイトが17%、その他が15%であり、約8割が20代だという。2004年度の実績では、派遣総数が46名、うち男性が19名、女性が27名、平均年齢は25.4歳である。また、受入先市町村数は33市町村、うち新規が7町村となっている。とくに地域的な偏りではなく、北海道から九州まで広く分布している。毎年のように受入を行っている市町村もあり、たとえば宮崎県日之影町では第1期から毎年継続して隊員を受け入れており、その効果として、単なる人手不足の解消だけにとどまらず、隊員の斬新で自由な発想と企画力や、隊員を通じた山村の良さの見直しなど、隊員が地域活性化の新しいエネルギーになっていることが挙げられている。

派遣のすべてがうまく行ったわけではないだろうが、前述のように、派遣後の定着率が実質5割に達するというのは非常に高い数字である。その背景には、地球緑化センターによる丁寧な仲介やアフターケアがあったものと想像される。ともあれ、月額5万円という低所得でも、やりがいを求めて山村に赴き、そこで生活の場を見出して定着する若者が少なからずいるということであり、こうした事業がもっと周知され、また派遣資格や派遣人数等が拡充されれば、より多くの都市居住者の農村定住の道を開くことになるであろう。

「緑のふるさと協力隊」は、前述のオーライ!ニッポン、100万人ふるさと回帰・往還運動、2地域居住等の取り組みとは異なって、単に都市住民の農村居住

の推進を支援するのではなく、農村地域に必要な人材として都市住民に一定の任務を与えて受け入れるという点に特徴がある。農水・厚生労働両省による「農林業をやってみよう」プログラムと似た性格を持っているとも言えるが、同プログラムが新規就農に目的を絞っているのに対して、「ふるさと協力隊」は広く村おこし・町おこしに関わる業務ということで、分野を限定していない。様々な分野で深刻な人手不足に直面している農山漁村にとって、それを解消もしくは緩和しめる形での人材確保はきわめて重要であり、その意味で「ふるさと協力隊」のようなシステムは高く評価すべきであろう。

### 3. 農村居住促進に関する構造改革特区提案

構造改革特区とは、国が地方自治体、大学、団体などに呼びかけ、様々な規制緩和の提案を募集したものである。2002年8月から9月にかけて、農林水産省と内閣官房に関する構造改革特区の提案の発表があったが、それによれば、農水省の「食と農の構造改革特区」が89件、そして内閣官房構造改革特区推進室の特区426件のうち農業・農村に関するものが94件で、特区提案の半分以上は農地法、農振法の規制緩和を求めるものだったという。また、定年帰農特区、青年帰農特区、農村空間丸ごと活用特区など、農的ライフスタイルの創出に関する提案は、特区提案全体の中でもトップクラスであった<sup>16)</sup>。

農村居住・滞在の促進に関する規制緩和についての主な提案は次の通りである。

#### (1) 農地・宅地の取得に関する規制の緩和

##### ①農地法の農地取得制限

都市住民が農業や農的生活を始めるに当たってまず必要なのは農地の取得である。ところが、農地の売買や貸借には農地法の許可が必要で、許可を得るには農業者として一定の要件を満たす必要があり、一般に都市住民がこれを満たすのは非常に困難な状況が存在する。

まず、農地法第3条の許可を受けないと、当事者間で売買契約を締結して金銭を支払っても農地の所有権移転登記ができない。次に、農地を取得するために農地法の許可を受けるには次の4つの要件を満たす必要がある<sup>17)</sup>。①取得者（または世帯員）が取得するすべての農地を自ら耕作すると認められること、②取得者（または世帯員）が必要な作業に常時従事すると認められること、③取得後の総経営面積が、原則として50アール以上（北海道では2ヘクタール以上）であること（施設園芸等では例外あり）、④通作距離との関係からみて取得する農地を効率的に利用して耕作すると認められること（同一市町村内の農地ならおおむね認められる）。さらに、農地取得予定者は、農地法第3条の許可申請時に、

都市住民の新規就農のさいによく問題とされるのは、最低経営規模を定めた③の条件であり、構造改革特区の提案でも、この要件の引き下げないし撤廃を求める

るものが非常に多い。また、本格的な就農ではなく、ふだんは都市に居住し週末や長期休暇のさいに一時的に農村で農的生活を行おうという場合には、それに加えて、②の常時従事の要件や、④の通作距離の要件もネックとなる。

### ②農地法の農地転用制限

都市住民が住宅を建てる目的で農地を購入するには農地法第5条の許可が必要となる。その際の許可の要件は次の通りである。①一般住宅のための農地転用面積は $500\text{ m}^2$ （約150坪）以内であること、②遅滞なく住宅を建築すること（概ね2年以内）、確実に住宅の建築が行われること（資金調達の見込み等）、③近隣農地に迷惑がかからないこと（そのために近隣農地の耕作者の同意書、排水先の水路を管理する水利組合の同意書の添付が必要）。

前述の農地の取得に比べれば、致命的な問題となる規制ではないが、広い宅地を取得したい人（宅地内に菜園を設ける場合など）にとっては①が障害になるし、③は実際の手続きの煩雑さがネックになっている。

### ③農振法の土地利用規制

住宅を建てようとする農地が農振法の農用地区域内にある場合は、農振除外と呼ばれる農用地区域除外の許可を受ける必要がある。農用地区域のままでは農地法の農地転用許可が受けられないためである。農振除外の手続きは都道府県や市町村によって大きく異なり、年に数回の除外申請を受け付ける市町村もあれば、原則として5年に1度の農振地域全体の見直し時にしか申請を受け付けないというところもある。

農振法の規制は高度経済成長期の無秩序な宅地化を抑制するために導入されたという経緯があり、農用地区域内の農地を農振除外して、転用を行うのは実際上かなり厳しい。このため、②の農地法の転用規制以上に、農振法の規制緩和を求める特区提案は少なくない。

## （2）市民農園の開設に関する規制の緩和

いわゆる市民農園は、その開設方法によって、①市民農園整備促進法によるもの、②特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律（特定農地貸付法）によるもの、③農地を利用して農作業を行う農園利用方式によるものに分類される。このうちでは①と②を中心であり、それらの開設数は平成15年度末現在、全国で2,904農園、うち地方公共団体が開設しているものが全体の7割強、また特定農地貸付法により開設しているものが全体の8割強を占めている。

ここで特定農地貸付法とは、地方公共団体又は農業協同組合が行う都市住民等への趣味的な利用を目的とした農地の貸し付けについて、農地法等に関する特例を設けたもので、前述の農地法第3条の許可が不要となる。本法の制定により市民農園の開設が大きく伸びたことは事実で、平成15年度末で2,544農園（全体の8割）にも上っている。

ただし、この法律では開設主体が地方公共団体と農業協同組合に限定されているため、特区提案では農家や農業生産法人に開設を認めるように求める提案が多く出された。特区提案が認められた地区では、現在では農家等が開設できる状況になっている（平成15年度末現在では16農園）。

### （3）農家民宿に関する規制の緩和

グリーンツーリズムの推進に係わる特区提案はきわめて多く、そのほとんどが農家民宿に関する規制緩和を求めてている。具体的には、農林漁家が民宿を開業する場合に客室面積の下限を定める旅館業法、通常の民宿と同じ消防用設備の設置を義務づける消防法、宿泊施設に必要な設備等を定めた建築基準法、飲食物を宿泊客に提供する場合に必要な飲食店営業許可を定めた食品衛生法、民宿宿泊客の送迎を規制する道路運送法、個人による濁酒の製造を制限する酒税法などが、規制緩和の要望事項として挙がっている。このうち、旅館業法、消防法、道路運送法、酒税法などの規制は、構造改革特区で実際に一部の緩和措置が採られている。

ちなみに、大分県では2002年3月に、いち早く農家民宿に関する規制緩和措置を公表して注目を浴びた。これは大分県生活環境部長名で県下の保健所等に通達が出されたもので、その内容は次のようなものである<sup>18)</sup>。①農山漁村体験旅行に伴う農家などの宿泊施設に対し、旅館業法の営業許可の対象とするが、特段の配慮をする、②農家等宿泊は、旅館業法の中で最も簡易な「簡易宿所」として取り扱う。③建築基準法については、都市計画区域外にあっては、100m<sup>2</sup>以下の増改築および用途変更（自宅から宿泊施設へ）の手続きは不要とする、④消防法の適合については、事前に所轄消防署に「相談」すればオーケー、⑤食品衛生法上の取り扱いは、素泊まりの場合、宿泊者の自炊の場合、体験宿泊者がすべての飲食物を農家と一緒に調理し、飲食する場合は、飲食店営業許可を不要とする。

### （4）小括

構造改革特区の制度によって、農村居住の促進に関する一部の規制緩和が進められてきているが、本命とも言える農地取得に関する農地法の規制緩和はまだ実現されていない。本稿で提案する地域主導型ふるさと往来プロジェクトにおいても、農村居住者の農地取得は重要なポイントであり、農地法の規制緩和は必須事項である。

## 4. 地域づくりの担い手としての都市居住者の受け入れ

UターンやIターンで農山漁村に移ってきた人が、それまでの職業経験、広い視野や人脈、あるいは若い感性や都会的センス等を活かして、地域づくりの担い手として活躍している例は少なくない。たいていは、農山漁村に移ってきてから、様々な偶然から地域に関わるようになり、その後の活躍につながるといった例が多いようである。

しかし、農山村の側が意図的にそのような人材を募集して、地域づくりに活用しようというケースもある。たとえば、グリーンツーリズムや特産品開発等を目的とした第三セクター（農業振興公社など）のマネージャーや従業員を公募したり、都市農村交流を手がけるNPOの職員を募集したり、あるいは森林組合の作業員を募集したりするケースである。また、ボランティアやアルバイトでこうした組織と関わっていた若者がそのまま職員として採用されるような例もある。以下に、それらの事例を紹介しておこう。

#### （1）福岡県黒木町山村塾<sup>19)</sup>

山村塾とは、都市住民と農村住民が協力して中山間地域の農林業や里山環境を守る活動を行っている任意組織である。同町で有機農業を営むM氏が代表を務め、体験交流施設「四季菜館」（1997年建設）を拠点に活動を行っている。山村塾の行事の企画・運営に当たっているのは有償ボランティアスタッフであるK氏（男性、20代）である。K氏は大学生時代から四季菜館に度々訪れ、山村塾の活動に参加しているうちにここを気に入り、大学卒業と同時に（2000年4月）山村塾の専属スタッフになった。山村塾代表のM氏によれば、「中山間地域の環境を守ったり、農村で暮らしてみたいという人を受け入れるためには、山村塾という幅広い受皿が必要で、山村塾の活動を充実させるには専属スタッフが必要」とのことである。K氏の参加によって、山村塾行事の企画の幅が広がり、運営がスムーズになったほか、対外的な広報や宣伝が充実してきたという。ユニークなのは、専属スタッフであるK氏の給料を中山間地域直接支払制度の助成金で賄っている点である。ただし、それだけでは十分ではないので、K氏は山村塾の仕事の合間にM氏の農園等で農作業や山仕事を手伝って生活費を足しにしている。専属スタッフの所得を現在のような形で継続的に確保するのは難しいと思われ、今後の大きな課題である。

この事例が示しているのは、農村地域の環境保全や交流を進めるには、それをマネジメントする人材が必要であること、そうした人材は地域外から求めうこと、そして人材を雇用する資金の手当が鍵を握っているということである。

#### （2）大分県安心院町NPO法人安心院町グリーンツーリズム研究会<sup>20)</sup>

大分県安心院町はグリーンツーリズムの盛んな町として全国的に有名であり、その中心を担っているのがNPO法人安心院町グリーンツーリズム研究会である。同研究会は1996年に、その前身であるアグリツーリズム研究会を発展的に解消して設立された団体で、2003年現在で、町内外合わせて会員数は450人を数える。その目的は「都市との交流を通じて農業を守り育て、農村が精神的にも経済的にも元気になること」とされる。現在、農泊部、アグリ部、広報部、企画開発部、環境美化部、応援団部の6つの専門部を持ち、町の施設である「安心の里交流研修センター」内に事務所を置き、そこに専属の事務局員を抱えている。

専属事務局を務めるのは、奈良県内の大学院出身のU氏（女性、20代）である。U氏は大学院在学中に本研究会を知り、グリーンツーリズムの研究のために安心院に滞在した経験を持つ。そして2003年、卒業してまもなくに研究会の事務局員として就職している。U氏の仕事は、同研究会の活動全般のマネジメントである。具体的には、イベントの準備や広報活動、問い合わせ窓口および会計、定例会（2ヶ月に1回）の準備、視察の対応等である。専属事務局ができたことにより、農泊（農家民泊）の推進や会員・客へのきめ細かな対応、そして新しい仲間づくりなども期待されているという。また、2004年4月からは、グリーンツーリズムの普及と担い手の育成を目的とした「大分・安心院グリーンツーリズム実践大学」の立ち上げが予定されており、その事務局としての仕事が大きな任務としてある。

U氏の給料は、安心院町が同研究会に委託している「安心の里交流研修センター」の管理委託費から捻出されており、不足分は研究会の会費収入から補填されている。雇用契約は1年更新である。現在安心院町は豊後高田市等との合併を控えており、合併後も引き続き研修センターの委託管理を研究会が請け負えるかどうかは不透明であるといい、その意味で専属事務局員の雇用も不安定なものである。

さて、この事例も農村地域の活性化のために地域外の人材を登用して、そのマネジメントを担わせるという点で、前述の福岡県黒木町山村塾のケースと共通している。しかも、担い手となる人材が、その地域にボランティア等で関わりを持った上で就職しているという点も同じである。両者の違いは雇用者の賃金の出所であり、任意団体が負担している黒木町の事例に比べて、安心院の事例では町が負担しているという点でやや安定している。もっとも、安心院町の場合も契約は1年更新であり、合併を控えて身分に不安定な部分を残している。

### （3）岡山県玉野市みどりの館「みやま」<sup>21)</sup>

みどりの館「みやま」は岡山県玉野市にある第三セクターの直売所である。1996年のオープン以来、順調に売り上げを伸ばし、2001年度の売り上げは4億1千万円に達する。生産者による直売コーナーのほかに、鮮魚コーナーやレストランが併設されている。登録生産者は521人（2002年）である。「みやま」のスタッフは支配人を含み19人（2002年現在）、その中に直売所としては珍しい営農指導員を置いているのが特徴である。そしてこの営農指導員を務めるのが、岡山県内の大学院を卒業したT氏（女性、30代）である。新規就農も含め農業関係への就職を希望していたT氏は、大学院卒業後、普及センターのアルバイトを経て、1998年に「みやま」に就職した。「みやま」が営農指導員を置いたねらいは、農協や普及センターの合併統合が進む中で、地域の農家とのつながりが薄れている現実を踏まえ、直売所を営農指導の拠点・窓口にしたいと考えたからだという。

T氏の給料は、基本給を玉野市が負担し、手当を「みやま」が出している。雇用契約は毎年の更新である。

この事例も、直売所の営農指導員という新しい仕事を生み出して、それを地域外の若い人材に任せ、その給料を地域（市町村を含む）が負担するという仕組みを作っている。前述の安心院町と同じく給料の出所は市であるが、安心院町の場合とは異なり、一種の公務員として直接市から営農指導員に給料が支払われている点で身分はより安定的である。

#### (4) 特別公務員制度

以上の3つの事例はいずれも、農村地域の管理や活性化に関わる新たな仕事に地域外の人材を起用し、その賃金を地域で捻出している事例だが、構造改革特区の提案の中にも、これと似たような仕組みの提案がある。たとえば、岐阜県土地改良事業団体連合会は、「農地保全隊」「森林保全隊」という名称で、農地や森林の保全管理業務を担う人材を年俸定額・期間限定で雇用する制度を提案している。これは業務を特定した期限付きの特別公務員制度と言えるものである。また、「地元学」の名付け親であり、東北地方を中心に数多くの「地元学」の実践活動を手がけている仙台在住の結城登美雄氏は、農林地の管理や地域内の細々とした仕事を担当する期限付きの農業特別公務員制度を提案している<sup>22)</sup>。

特別公務員は市町村が雇用するわけであるが、農村定住を国の政策として支援のであれば、特別公務員の入件費の一部を国が補助するような制度があつてもよいだろう。

### 5. 地域主導型ふるさと帰郷プロジェクトの提案

#### (1) はじめに

以上、見てきたように、ここ数年の間に都市居住者の農村居住・滞在を支援する全国レベルの動きが官民ともに活発であり、支援体制も急速に整えられつつある。また、農村側でも萌芽的ではあるが、地域づくりの担い手を都市から引き入れようという取り組みが見られるようになってきている。むろん制度や仕組みはできても必要な予算や人員の手当がなければ絵に描いた餅であるし、大きな組織が手がける仕組みは往々にして使い勝手が悪くなりがちではある。しかし、都市居住者が新規就農や田舎暮らしをするさいに、これまで個人の努力に負っていた部分が多かったことを考えれば、最近の動きは大いに歓迎すべきものである。とくに、都市居住者と農山漁村とを結ぶ情報・仲介ネットワークは、大規模であるほど利用者の利便性は高いので、「ふるさと回帰支援センター」のような取り組みが軌道に乗れば、大きな力を發揮するだろう。

農村居住・滞在の推進に関する最近の全国レベルの取り組みを、その内容によって分類すると、第一に、農村居住・滞在のPRや啓発（オンライン！ニッポン）、第

二に、都市居住者への情報提供および斡旋・仲介（100万人回帰運動、農林業をやってみよう、ふるさと協力隊）、第三に、都市居住者の農村居住・滞在のための技術習得支援（農林業をやってみよう）、第四に、受け入れ農山村側による農林業や地域づくりの担い手募集（農林業をやってみよう、ふるさと協力隊ほか）、第五に、農村居住・滞在の促進のための制度改善の提案（2地域居住、構造改革特区）に分けられる。

これらのうち第二や第三の取り組みは、従来から都道府県や市町村等によって、それぞれ個別に実施してきたものだが、最近の動きは都市サイドから全国規模の運動または活動として取り組まれている点が特徴となっている。人口減少、高齢化、農林業の担い手不足に悩む農山村サイドから見れば、様々な人材を農山村に呼び込むための強力な支援策と言えよう。

しかし、送り出し側の都市サイドの取り組みの最近の充実ぶりに比べて、受け入れ側の農村サイドの取り組みがやや出遅れ気味であることは否めない。農村サイドは長年に渡って地道に定住人口確保のための政策を採ってきたわけだが、最近の都市サイドの積極的な取り組みに対応するような政策が十分でないという意味である。ここに新しい提案を行う余地があると考える。以下では、地域コミュニティをベースとした総合的・計画的な都市居住者受け入れプロジェクトを考えてみたい。

## （2）プロジェクトの概要

本プロジェクトは、地域コミュニティが自ら地域マネージャーを雇用して、地域ぐるみで都市居住者の受け入れ事業を実施するもので、「地域主導型ふるさと帰郷プロジェクト」と仮称する。都市居住者の受け入れは、地元出身者の帰郷事業（Uターン）と一般都市住民の移住事業（Iターン）の二本立てとする。本プロジェクトの実施に当たって、地域コミュニティは実施体制の整備、実施計画の策定、地区マネージャーの雇用を行い、市町村は地域コミュニティの活動全般の支援、そして国・都道府県は地区マネージャーの賃金補助や必要な情報提供を行うものとする。

本プロジェクトの特徴は三つある。第一は、地域コミュニティが主導する事業とすることである。これは人口の減少や高齢化に伴う課題を一番良く知る当事者が事業主体になることによって、より効果的な取り組みが期待できることに加え、農村に転入してくる都市居住者にとっても地域へのスムーズな溶け込みが可能となるからである。

第二は、都市居住者の受け入れ事業を展開するに当たって、事業をマネジメントする人材を地域マネージャーとして雇用することである。そして地域マネージャーの賃金を公的資金で賄うことである。この種の事業に関われる時間的余裕や能力を持った人材を地域内で確保することが一般的に難しく、グリーンツーリ

ズムや都市農村交流などの実施のさいに常に課題とされてきた。前項4で紹介した安心院町や黒木町の事例は、まさにその課題を解決するために地域外から人材確保を行ったわけである。また、両事例でもそうだが、こうした人材の一番の障害になっているのが人件費の捻出である。本プロジェクトでは、農村居住の推進を期限付きの国策として行うものとし、地域マネージャーの人件費の一部を国が負担する仕組みを提案するものである。なお、地域マネージャーの仕事は、後述するように、かなり忙しくなると予想されるので、本プロジェクトに対してワーキングホリディ制度を導入して、農村に関心を持つ若者に補助的な仕事を担ってもらうという方法手も考えられる。

第三は、都市居住者からの問い合わせを待つのではなく、地域に入ってきたほしい都市居住者を農村側から積極的に探し、働きかけることである。とりわけ、高度経済成長期に地域を離れ都会に出た地元出身者に着目して、彼らの帰郷を計画的に働きかけていくことに重点を置くものとする。地元出身者に着目する理由は、働きかけの対象が明確であり、条件次第では戻ってくる可能性があること、また繰り返し述べているように、団塊の世代の大量定年を目前に控える現時点こそ、取り組みの効果が高いことである。

### (3) 対象地域

地域主導型ふるさと帰郷プロジェクトは農村地域が対象であるから、原則として3大都市圏は除く。ただし、3大都市圏であっても、人口の減少と高齢化が問題となっているような地域コミュニティは対象としてもよい。

次に、いわゆる条件不利地域を優先する。過疎・山村・離島・半島・豪雪等の地域指定を受けている市町村が対象となる。もっとも、それ以外の農村地域を対象から外すというのではなく、国の支援施策の程度に格差をつける（例えば補助率）ことで対処する。

第三に、農村地域を対象とする以上、市街地、具体的には市街化区域および未線引き都市計画区域の用途地域は除外する。地方の中小都市の中心市街地も人口減少や空洞化に悩んでいるが、ここで目的としているのは農村居住の促進であるから、こうした市街地は対象とはならない。

最後に、対象とする地域コミュニティの範囲としては、昭和の大合併以前の旧町村程度とする。地理的歴史文化的に一体感がある地域で、近年の統廃合が進む以前の中学校区の範囲である。なお、この地域コミュニティは、いわゆる大字と呼ばれる小学校区規模のコミュニティから構成され、大字はさらに基礎的な地縁集団である集落から成る。

### (4) 事業期間と手順

事業期間は5年程度とする。団塊の世代が定年を迎える2007年から2010年頃までを含む5年間が望ましい。最初の2年を計画（準備）期間、後半の3年を実

施期間とし、地元の準備体制や合意形成が十分でない場合は計画（準備）期間を延長できるようにする。

まずははじめに行うのは、地域マネージャーの採用である。原則として公募とするが、すでに地域内に適当な人材がいる場合はこの限りではない。

次に、地域コミュニティ、地域マネージャーおよび市町村役場等が協議して、プロジェクトの実施体制を整える。物事の進め方や決め方は地域によって個性があるので、実施体制の検討は十分に慎重に行う必要がある。地域づくりの専門家のアドバイスを求める方がよいだろう。

以上の準備を終えた上で、プロジェクトの実施計画を策定する。ここまでが計画（準備）期間で、地域マネージャーの公募から始める場合は2年間程度は必要だろう。

#### （5）事業内容（例）

地元出身者の帰郷事業とそれ以外の一般都市居住者向けの定住・交流事業の2本立てとする。具体的な事業内容は地域ごとに異なるであろうし、また異なるべきなので、ここでは例示にとどめたい。

##### ①地元出身者の帰郷事業

まず必要なのは地元出身者の名簿づくりである。小中学校卒業生名簿や昔の在籍者名簿の調査、あるいは現在の地元居住者からの聞き取りなどが必要となろう。既に類似する組織がある場合は、その組織の会員名簿が役に立つ。いずれにしてもかなり手間のかかる作業となることが予想される。

次に、地元出身者の組織を発足する。××地区ふるさと会といったものである。そして会報を発行し、できるだけ頻繁に地元情報を提供する。また、印刷媒体の会報とともにウェブサイトを立ち上げ、インターネットを利用できる会員にはメーリングリストを作るとともに、メールニュースを配信するものとする。

以上のような体制を整えた上で、会の行事として盆と正月に地元で地元在住者との交流会を開催する。また、地域内のその他の行事についても案内を出し、できるだけ参加してもらうようにする。とくに、次に述べるグリーンツーリズム事業には一般参加者またはスタッフとして参加してもらうとよい。

Uターンについては、さまざまな機会をとらえて働きかけを行う一方、地域マネージャーが窓口となって住宅・土地・仕事などの相談や斡旋を行うものとする。また、それに先立って、地域内の空き家および売り地や貸し地の候補地を調査しておくものとする。これらも地域マネージャーの仕事である。さらに、高齢者世帯の生活実態を把握しておき、他地域に居住する子供に適切な情報提供ができるようにしておくことも必要かもしれない。

いずれにせよ、この辺りの対応は地域の実情に応じて考えるべきであろう。

なお、地元出身者が気軽に往来できるように、地域内に一時滞在できる宿泊施

設があるとよい。空き家を借り上げて補修したり、既設の公民館や生活改善センター、あるいは廃校となった小学校等をリフォームするなどの対策が考えられよう。

## ②一般都市居住者向けの定住・交流事業

定住希望者向けの事業としては、まず、前述の地元出身者向けの対策と同様、地域内の空き家や売り地・貸し地情報の収集と提供が必要である。また、地域のことを知つてもらうための見学ツアーや短期滞在体験の実施も重要である。定住希望者への情報提供は、前述した「100万人ふるさと回帰運動」等のネットワークを活用すればよい。

交流希望者向けの事業としては、いわゆるグリーンツーリズム事業がこれに当たるが、その具体的な内容は地域ごとに様々なので、ここでは省略する。ただし、共通する対策として、地域内に短期滞在者向けの宿泊施設（ゲストハウス）があるといいだろう。

これらの取り組みの企画・運営は地域マネージャーを中心に地域全体で担つていくことになる。

## (6) 事業費とその負担

本プロジェクトの事業費としては、1地区について、地域マネージャーの賃金として年間300万円、地域の活動費として年間200万円、合わせて年間500万円は最低限必要である。ただしこれは最低限度であって、たとえば地域マネージャーが家族持ちであれば年間400万円程度はほしいだろうし、地域の活動費も様々な冊子の印刷費を見込むとすれば200万円では明らかに不足である。両者合わせて800万円程度を確保できるとよいだろう。仮に1地区当たり年間事業費を500万円とすれば、5ヶ年で2500万円である。昭和の大合併以前の市町村数を約1万とし、その2割の地区で本プロジェクトを実施すると仮定すれば、対象地区数は全国で2千地区。1地区あたり年間500万円であるから、2千地区では100億円、5年間で500億円である。地域開発関係のハード事業や農業関係の補助金と比較すれば決して高いものではないだろう。

事業費の負担は、地域マネージャーの賃金については基本的に市町村負担とし、国がこれを補助するものとする。国の補助率をどれだけとするかは、この事業の位置づけによるが、農村居住の推進を国策として実施するのであれば、少なくとも補助率を50%以上とすべきだろう。一方、地域の活動費については国が50%補助し、残りを市町村と地元が適当な比率で負担すればよい。

## 6. おわりに

本稿では、都市住民の農村居住促進対策として、地域主導型ふるさと帰郷プロジェクトを提案した。この事業は、団塊の世代の定年が始まる2007年前後から5

年程度の期限を区切って、地域が専属の地域マネージャーを雇用して、地元出身者のUターンおよび一般都市住民のIターンを計画的に推進しようという試みである。本プロジェクトは、現在政府や民間で実施されている都市住民の農村居住促進のための様々な取り組みと連携しながら効果を發揮するものである。都市住民の新たなライフスタイルを支援し、過疎化と高齢化に直面する農村地域の活性化に寄与する本プロジェクトが、国の政策として実現されることを期待するものである。

#### ○注および引用文献

- 1) 1998年に農山漁村文化協会が雑誌「現代農業」の増刊号で「定年帰農」を特集したところ、大きな反響を呼び、「定年帰農」ブームの先駆けとなった。同協会では以後、「定年帰農パート2」、「帰農時代」、「青年帰農」、「団塊の帰農」、「土建の帰農」といった一連の帰農シリーズを発行している。
- 2) 農山村文化協会、現代農業 2003年2月増刊「地域からの日本再生」、p.20、2003年。
- 3) 関係各省の副大臣とは、総務、文部科学、厚生労働、農林水産、経済産業、国土交通、環境の各副大臣である。
- 4) 都市と農山漁村を人々が活発に「往来」し、双方の生活文化を楽しむことで、日本が all right (健全) になることを表現したという。
- 5) 運営委員会のメンバーは次の通り。
- 6) 連絡会メンバーは次の通り。(財) 地域活性化センター、(財) 全日本郷土芸能協会、(財) 伝統文化活性化国民協会、(財) 全日本社会教育連合会、(財) 日本修学旅行協会、(財) 全国修学旅行研究協会、(財) 育てる会、(財) パブリックヘルスリサーチセンター、(社) 日本青年会議所、日本商工会議所、全国商工会連合会、(財) 伝統的工芸品産業振興協会、(社) 日本観光協会、(財) 地域開発研究所、(財) 日本離島センター、(財) 都市計画協会、(社) 日本環境教育フォーラム、(財) 農村開発企画委員会、全国水土里ネット、全国森林組合連合会、(財) 漁港漁場漁村技術研究所、(財) 都市農山漁村交流活性化機構。
- 7) ふるさと回帰支援センターの設立趣意より(ふるさと回帰支援センター <http://www.furusatokaiki.net/>)
- 8) 高橋公「今なぜ連合が『100万人故郷回帰運動』か」、現代農業 2000年5月増刊号、212-215、2000年。
- 9) ふるさと回帰支援センターのホームページより (<http://www.furusatokaiki.net/>)
- 10) 鴨川ふるさと回帰支援センターのホームページより ([http://www5e.biglobe.ne.jp/~return/kamogawa/images/kamogawa\\_sosiki040310.pdf](http://www5e.biglobe.ne.jp/~return/kamogawa/images/kamogawa_sosiki040310.pdf))
- 11) 厚生労働省職業安定局長、農林水産省経営局長、および両省の関係課長で構成。
- 12) 国土形成計画は従来の国土総合開発計画の名称が改められたものである。2005年3月に発表された国土総合開発法の一部改正案によれば、従来の国土総合開発計画の名称を国土形成計画に改めること、国土形成計画は全国計画と広域地方計画の二本立てとすること、全国計画は国土利用計画全国計画と一体のものとして定めること等が示されている。
- 13) 河北新報ホームページ(2005年4月24日)より
- 14) 本項の記述中にあるデータは、NPO地球緑化センターの平成17年度(第12期)「緑のふるさと協力隊」募集要項による。
- 15) 募集要項に掲載されているデータであるが、調査母集団や調査方法については記載

がない。231名という数字は、1994年から2004年までの11年間の派遣総数よりは小さいと見られるので、本稿では「回答総数」と標記することとした。

- 16) 前掲注2)。
- 17) 農地法がこのような要件を課しているのは、値上がりを期待して耕作もしないのに農地を取得するとか、自ら耕作しないで他人に貸すために取得するのを規制するためであり、農地が農業経営に意欲のある農業者によって効率よく利用されることを目的としているためである。
- 18) 佐藤誠「スローでグリーンなライフスタイル実現の特区を」、現代農業2003年2月増刊『地域からのニッポン再生』、農文協、pp.109-110. 2003年
- 19) 佐藤剛史「若者たちに「集い、学び、仕事の場」を!」、現代農業2002年8月増刊号『青年帰農』、農文協、pp.48-50.
- 20) 植田淳子「小さなむら」で見つけた私の仕事（農村と都市、世代をつなぐグリーンツーリズム）、現代農業2002年2月増刊『小さなむらの「希望」を旅する』、農文協、pp.202-207.
- 21) 原明美「仕事は小さな農家の営農指導員」、現代農業2003年2月増刊『地域からのニッポン再生』、農文協、pp.186-197.
- 22) 現代農業2003年2月増刊『地域からのニッポン再生』、農文協、pp.32-36.

## 執筆者の略歴

### 叶 芳和（かのう・よしかず）

拓殖大学国際開発学部教授。1943年鹿児島県奄美大島生まれ。1977年一橋大学大学院経済学研究科博士課程修了。（財）国民経済研究協会理事長、会長を経て、1997年から現職。その間、総合研究開発機構（NIRA）及びシンガポール東南アジア研究所（ISEAS）客員研究員歴任。主な著書に『農業・先進国型産業論』日本経済新聞社 1982年、『日本よ農業国家たれ』東洋経済新報社 1984年、『赤い資本主義・中国』東洋経済新報社 1993年、『実験国家・中国』東洋経済新報社 1997年、『走るアジア遅れる日本』日本評論社 2001年、『産業空洞化はどこまで進むのか』（編著）日本評論社 2003年。

### 山崎 福寿（やまざき・ふくじゅ）

上智大学経済学部教授（経済学博士）。1954年埼玉県生れ。1983年東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。1983年上智大学経済学部講師を経て、1994年から現職。

専攻 都市経済学、公共経済学、法と経済学

日本経済学会理事、法と経済学会理事

主要著書 『土地と住宅市場の経済分析』東大出版会 1999年、

『都市再生の経済分析』東洋経済新報社 2003年

### 本間 正義（ほんま・まさよし）

東京大学大学院農学生命科学研究科教授。1951年山形県生まれ。1974年帯広畜産大学卒、1976年東京大学大学院修士、1982年米国アイオワ州立大学大学院博士（Ph.D.）。小樽商科大学教授、成蹊大学教授等を経て 2003年より現職。著書に『農業問題の政治経済学』日本経済新聞社、（NIRA 政策研究・東畑記念賞受賞図書）、『農業問題の経済分析』（共編著）日本経済新聞社、など。

## 福島 茂（ふくしま・しげる）

名城大学都市情報学部教授。1959年高知県生まれ。東京大学大学院博士課程修了（都市工学）。工学博士。国連地域開発センター（UNCRD）研究員、東京大学大学院工学系研究科助手、アジア工科大学院（AIT、在タイ）助教授、名城大学都市情報学部助教授を経て2002年より現職。専門は都市計画・地域開発・居住政策。主な著書（共著）に「地球環境と巨大都市（岩波書店）」「都市再生のデザイン（有斐閣）」「都市を構想する（鹿島出版会）」など。

## 広田 純一（ひろた・じゅんいち）

岩手大学農学部教授。1954年東京生まれ。1978年東京大学農学部農業工学科卒業、1983年同大学院博士課程修了（農学博士）。同年東京大学助手、1985年岩手大学農学部講師を経て、1999年に教授。専門は農村計画。NPO法人グラウンドワークいわて代表理事。環境省自然再生専門家会議委員。著書として日本村落史講座第三巻（雄山閣、1991）、農業土木ハンドブック（農業土木学会、2000）など。



