

オランダモデルと地域活性化

最近、「オランダモデル」という活字を頻繁に見かける。オランダは高失業率や大幅な財政赤字を克服し、かつバブルとは無縁で、「制度疲労なき成熟社会」を実現してきた。我が国では景気低迷による企業収益悪化を受けて、リストラ策としてまさきに首切りや中高年者の早期退職勧告による人員整理が行われる一方で、雇用情勢悪化に対する対応策としてワークシェアリングについての議論が活発化している。このワークシェアリングの“本場”がオランダであり、こうしたワークシェアリングを中心にオランダモデルが一般には理解されているように見受けられる。

確かにワークシェアリングについての概念的理解に大きな違いはないものの、その内容的理解については“似て非なるもの”と言わざるを得ない。すなわちワークシェアリングは仕事の分かち合いには相違ないが、その基本は人それぞれのライフスタイルに合わせた多様な就業形態を提供することにあるのである。オランダでは老若男女がいっしょになって仕事をしている姿をよく見かける。仕事に男女なり年齢なりによる固定的区別は少ない。例えば、あえてパートを選んで週3日働き、それ以外の日は本来希望する仕事への道を切り開いていくのに必要な資格取得のための勉強や、趣味等のレベルアップに時間をあてることも可能である。正社員であろうとパートであろうと時間給は同じ。正社員とパート等との違いは正社員以外には経営者の道が閉ざされているだけなのである。

これは至極合理的で現実的措置であるように受け止められるのであるが、そういう目でオランダを見回してみると、マリファナも特定の場所であれば吸引が許されている(ただし、コカイン、ヘロインはダメ)し、有名な飾り窓も想起されるのである。要は人間の欲望を規制すれば必ず裏社会が出現して違法行為が行われることになるのであるから、科学的に許容し得るものについては、一定のルールの中でこれを認めていくほうが社会はより健全性を維持し得るとというのが彼等の発想なのである。「安楽死法」についても同様な位置づけができるのかもしれない。

こうした柔軟な社会システムの根底には、世界最初の市民革命を実現するとともに、あの大堤防を建設し、干拓によって国土を作り上げてきたことに象徴される勤勉性と公益性、そして確固たる信念が存在しているように感じられる。その結果としてアメリカのような利益追求型社会ではなく、経済の活性化と社会政策を両立し得る社会を構築してきたように思う。

ところで、今、我が国はあらゆる領域で構造改革が求められているが、構造を改革するに先立つ、国に対する思いを明確化していくことがまずは求められよう。なかんずく中山間等地域の荒廃は著しく、活性化のための諸施策が講じられてはいるが、地域に対する誇りを取り戻していくことが肝心で、そのためにはこれまでの経済性中心の限定された視点から転換して、地域丸ごと、農業、林業から景観、文化、歴史等に至るまで複合的に見渡していくことが必要である。そして地域住民の主体性を尊重しつつ、都市との交流をも混じえながら、これを合理的・現実的で地道な活動につなげていくことなしにはこれら地域の将来展望を切り開いていくことは難しいように感じるのである。オランダモデルが考えさせてくれることは多い。

今月のテーマ

中山間地域の実情と直接支払制度

今月の窓

(株)農林中金総合研究所取締役基礎研究部長 蔦谷栄一

直接支払いは耕作放棄地の拡大を防げるか？

中山間地域等直接支払制度の
実施状況と今後の課題 須田敏彦 2

宮崎県諸塚村と高知県梶原町を事例に

奥地山村における森林・林業
を軸とした新たな地域づくり 栗栖祐子 26

地方分権と農業政策 清水徹朗 50

談話室

グローバリゼーションの旗のもとで

(株)協同セミナー代表取締役 石上栄一 24

組合金融の動き

13年度上半期の農協経営の動向について

内田多喜生 66

統計資料 68

本誌において個人名による掲載文のうち意見に
わたる部分は、筆者の個人見解である。

中山間地域等直接支払制度の実施状況と今後の課題

直接支払いは耕作放棄地の拡大を防げるか？

〔要 旨〕

1. 2000年度から始まった中山間地域等直接支払制度は、耕作放棄防止等を目的とする農家の協定によって、農業が持つ多面的な機能を維持することを目的とした制度である。
2. 2000年度の全国の協定締結面積は54.1万ha、2001年度の締結見込み(2002年1月現在)は63.3万haで、予定面積のそれぞれ7割および8割となった。予定農地のほとんどで協定が締結された都道府県がある一方で、達成率が50%に満たないような都道府県が多数あり、取組みの地域較差が大きい結果となった。
3. こうした地域較差の実態を把握するため、北海道、岩手県、和歌山県においてまず市町村レベルの取組状況の検討を行った。北海道、岩手県、和歌山県は全体としては本制度への対応がきわめて積極的であった。しかし、市町村レベルで見ると、農地条件や農業所得などで相対的に条件の良い市町村で積極的な取組みがなされた反面、高齢化や農地減少が進んだより条件の厳しい市町村では、取組みが消極的である傾向が見られた。
4. なぜ以上のようなことになったのかを見るため、本制度に積極的に取り組んだ3市町、および取組みが遅れている2町村の状況を検討してみた。その結果、積極的に本制度を活用している市町では農業収入が相対的に高く安定しており、農業への意欲が高いことがわかった。耕作放棄地率も低く、本制度の活用がなくても近い将来耕作放棄が急速に進行する恐れがあまりない地域である。一方、本制度への取組みがあまりなされなかった町村では、耕作放棄の拡大、農家・耕地の減少が急速に進んでいる。こうした地域では、本制度への期待はあっても、高齢化の進行やリーダーの不在、制度の不適合性等の理由で、本制度の活用度は低い。
5. 本制度活用の必要性が相対的に低い地域で本制度が積極的に活用され、本制度の趣旨からして最も必要とされる地域でなぜ積極的に活用されないのかを、経済的に分析した。その結論は、条件の非常に悪い地域においては現行の農産物価格水準と直接支払額では農業は再生産が可能な所得水準に達しておらず、本制度を受け入れるよりも、受け入れないで耕作を放棄したほうが農家にとって経済的に合理的であるというものである。この分析から得られる本制度の改善策は、より条件の悪い地域に対しては、直接支払額の単価を増加することで農業所得を引き上げ農業の再生産を可能にする、というものである。

目次

- | | |
|------------------------------|-------------------------|
| 1. はじめに 本稿の課題 | (3) 和歌山県T市の事例 |
| 2. 中山間直接支払制度の内容と全国的な取組状況 | 5. 市町村の事例による制度の成果と課題() |
| (1) 中山間直接支払制度の概略 | 取組みに消極的だった自治体の事情 |
| (2) 2000年度および2001年度の全国的な取組状況 | (1) 和歌山県H町の事例 |
| 3. 制度の取組みの較差とその原因 | (2) 広島県S村の事例 |
| 4. 市町村の事例による制度の成果と課題() | 6. 結論と課題 |
| 取組みに積極的だった自治体の事情 | (1) 結論 |
| (1) 岩手県E市の事例 | (2) 本制度の受容・拒否のメカニズム |
| (2) 北海道B町の事例 | (3) 本制度の課題 |
| | (4) 今後の研究の課題 |

1. はじめに

本稿の課題

農家の世代交代の進行や農産物貿易自由化の拡大・深化にともなう農産物価格の低迷により、日本農業の弱い環である中山間地域農業は現在深刻な危機下にある。こうしたなか、中山間地域の農業・農村活性化の切り札として昨年度(2000年度)から「中山間地域等直接支払制度」(以下「中山間直接支払制度」とする)が始まった。本制度は、中山間地域等の農業条件不利地域の農業活動に対して補助金を交付することで農家の営農継続にインセンティブを与え、耕作放棄を防止して農業衰退に歯止めをかけることを目的とした政策である。この制度はどの程度中山間地域等の耕作放棄を防ぐことができるか。これを検証することが本稿の中心的な課題である。

WTO体制のなかで、農業政策は従来主要な農業保護の手法であった農産物の価格支持が困難になっている。したがって、WTO体制の枠内で「緑」の政策として認められているこの制度の成否は、限定された地域的な農業政策としてだけでなく、日本農政全体の将来像を展望する上でも重要である。なぜなら、地方分権的政策の先取りという面からも、この制度は「21世紀日本型制度」(小田切徳美^(注1))といえるからである。

こうしたなかで本稿は、主に現地調査で得た情報の分析を通じて中山間直接支払制度の成果と課題について検討し、改善を期すべき点については提言を行うものである。

(注1) 小田切徳美『中山間地域の再生をめざす知恵と実践 - 直接支払制度の活用事例から -』全国農業会議所，2002年，3頁。

2. 中山間直接支払制度の内容 と全国的な取組状況

(1) 中山間直接支払制度の概略

本制度の成果と課題について検討する前に、まず制度の目的と仕組みについて簡単に整理しておこう。^(注2)

a. 目的

本制度の目的は、次のようなものである。中山間地域等の条件不利農地は国土の保全（洪水防止，水資源涵養，土壌浸食防止等）機能や景観形成など農産物の生産以外

の多面的機能をもっている。しかるに，中山間地域等では傾斜地が多いなど立地上の特性から生産条件が悪いため現在耕作放棄地が拡大しており，こうした多面的機能の低下が懸念されている。このため直接支払いをすることによって農業担い手の育成をはかり，耕作放棄の発生を防止し，農業の多面的機能を確保する^(注3)，というものである。

上に挙げたような意味で農業が国土・環境保全に本当に貢献しているといえるか議論の余地はあるが^(注4)，いずれにせよ本制度の主目的は，農業が持つ多面的機能を維持するために直接支払いによって中山間地域等の農地の耕作放棄を防止することである。

第1表 中山間地域等直接支払制度の仕組み

対象地域	本制度による直接支払いはすべての農地に対して適用されるものではなく、特定農山村法、山村振興法、過疎法等8法 ^(注) が指定する地域および都道府県知事が特別に指定する地域に対してなされる。		
対象農用地	支払い対象となるのは、対象地域内の以下のような農用地で、1 ha以上の団地をなしていることが条件となる。 急傾斜農用地 自然条件により小区画、不整形な田 草地比率の高い(70%以上)地域の草地 市町村長が必要と認めた農用地(緩傾斜地等) 都道府県知事が定める基準に該当する農用地		
対象行為	集落協定または個別協定に基づき5年間以上継続して行われる農業生産活動等		
対象者	集落協定または個別協定に基づき、5年間以上継続して農業生産活動を行う農業者等(第三セクター、生産組織等を含む)		
交付金の基準(年額)		傾斜度等の区分	10a当たり単価(円)
	田	1/20以上	21,000
		1/100以上1/20未満	8,000
	畑	15度以上	11,500
		8度以上15度未満	3,500
草地	15度以上	10,500	
	8度以上15度未満 草地率(70%以上)	3,000 1,500	
採草放牧地	15度以上 8度以上15度未満	1,000 300	
事業費と分担方法	2000年度および2001年度の事業費は約700億円で、うち国費は約330億円、残りの県および市町村負担金は地方交付税(特別交付税および普通交付税)でまかなわれる。		

資料 山下一仁『直接支払い』の最終的な姿と推進方法『都市と農村をむすぶ』等

(注) 特定農山村法、山村振興法、過疎法の他は、半島振興法、離島振興法、沖縄振興開発特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法である。

b. 制度の仕組み

本制度の対象地域，対象農用地，対象行為，対象者，交付金の基準等について，本稿では紙幅の都合上詳述しないが，概略は第1表にまとめたとおりである。制度の仕組みとして最も基本的なのは，交付対象農地を持つ農家が耕作放棄防止や農道・用排水路管理等のために集落で5年間の協定（集落協定）を結び，それに対して国・県・市町村が分担して決められた額の直接支払いを交付するというものである。集落協定だけでなく，個人による個別協定もある。

（注2）この整理は主に山下一仁「『直接支払い』の最終的な姿と推進方法」『都市と農村をむすぶ』2001年5月号の記述による。

（注3）同上論文，5頁。

（注4）詳しくは，拙稿「貨幣による農業の多面的機能評価の問題点」『調査と情報』2002年2月を参照のこと。

（2）2000年度および2001年度の全国的な取組状況

本制度によってどのような成果が上がったのか。ここではその大まかな成果を把握するため，制度開始1年目および2年目の実施状況を見てみよう。制度開始1年目の2000年度は協定締結面積（実績値）が54.1万haで，全国の経営耕地面積の13.9%を占める。協定のほとんど（99.4%）は集落協定で，個別協定はごく例外的な少数にとどまった。2001年度には交付見込み面積は63.3万ha（2002年1月現在）となり，2000年度の実績より17%増加している（全国の経営耕地面積に占める割合は16.3%）。

本制度がどの程度耕作放棄の防止に効果

があるかという観点から，2000年度の実績および2001年度の見込みの特徴をいくつか挙げてみよう。

a. 実施状況における大きな地域較差

上で見たように2000年度の実施面積は54.1万ha，2001年度の実施見込み面積は63.3万haと，それぞれ当初見込まれていた面積の約7割および8割にとどまった。^{（注5）}2000年度実績では，北海道や岩手県，新潟県などでは達成率（協定締結面積 / 予定面積）は80%をこえたが，一方で達成率が50%にも満たない都府県が21もあるのである。^{（注6）}このように，本制度の受入状況には都道府県によって大きな較差がある。ひろく受け入れられた地域が一方ではあるものの，受け入れが期待されたようにはなされなかった地域もまた少なくない。こうした地域ではなぜ本制度の受け入れが期待したようにいかなかったのか，というのが本稿の課題の一つである。

b. 本制度における北海道の位置の大きさ

本制度の実施状況のもう一つの特徴は，協定締結面積に占める北海道の比率が極めて高いことと，協定締結において北海道と都道府県の対照性がきわめて明確に表れたことである。本制度の策定に深くかかわった小田切氏によれば，本制度では「都府県の水田地帯が重点的に想定」されていた。^{（注7）}にもかかわらず，実際には北海道の協定面積が28.7万ha（2000年度）で全体の53.5%を占めている（うち95%は草地）。北海道の全耕

地面積に占める協定締結面積の割合は24.3%と全国平均(13.9%)より10ポイントも高く、本制度への取組みはきわめて積極的であった。1協定あたりの平均締結面積は672haで、都府県平均の10haと比べ巨大である。

一方、都府県(2000年度)のみを見ると、全経営耕地面積に占める協定締結面積の割合は8.8%に過ぎない。北海道の3分の1程度である。協定面積の72.4%は田で、畑は21.0%だけであり、本制度が水田偏重であるという小田切氏の指摘は都府県に関する限りまったく正しい(残りは採草放牧地が5.2%、草地在1.3%)。

(注5) 2001年度までに策定された市町村基本方針に定められた対象農用地面積の合計に対する割合。予算上の予定面積(90万ha)を分母とすれば、2000年度、2001年度(見込み)の達成率はそれぞれ約6割、7割となる。

(注6) 日本農業新聞2001年1月31日付け記事による。

(注7) 小田切徳美「中山間地域等直接支払制度の到着点と課題」『都市と農村をむすぶ』2001年5月号、28頁。

3. 制度の取組みの較差とその原因

都道府県によって本制度の取組みの成果、すなわち達成率に大きな較差があることを上で見てきた。本制度の主な目的が中山間地域等の条件不利地域における農地の耕作放棄を防止することであり、「集落協定なり個別協定の締結面積が即イコール耕作放棄を抑制した面積あるいは抑制する可能性が高い面積^(注8)」だとすれば、本制度が耕作放棄を防止できる能力は都道府県によって

大きな差があったことを、2000年度の結果は示している。そこで、検討すべき第一の問題は、どのような条件をもつ地域で本制度が受け入れられ、どのような地域で受け入れられなかったのか、ということである。それを明らかにするためには、都道府県を単位とした分析よりも、市町村を単位とした分析のほうが都合がよい。なぜなら、市町村の裁量権が大きい本制度は、結果として様々な条件の差が市町村間でより大きく表れるからである。

そこで、市町村情報が入手できた北海道、岩手県、和歌山県の市町村レベルの分析によって、本制度の協定締結状況と市町村の特徴との関係について見てみよう。

a. 北海道の取組状況

まず、全国の協定面積の半分を占める(2000年度実績で53%、2001年度見込みで50%)北海道を見てみよう。道庁の資料により、2000年度に本制度を実施した市町村名と協定締結面積、同じく2001年度から実施する市町村名、そして本制度対象地域でありながら2001年度でも実施しなかった市町村名を確認することができる。2000年度から取り組んだ市町村数は71(うち5市町村は^(注9)特認)、2001年度から実施する市町村は28(うち2市町村が特認)であり、2001年度においても未実施の本制度対象市町村数は81(うち特認が4)である。

全体としては本制度へきわめて積極的な取組みを見せた北海道でも、市町村単位で見ると、本制度に取り組んでいないところ

第2表 北海道の地目別協定面積と協定締結率

(単位 ha, %)

	経営耕地面積 (2000年) (A)	協定締結面積 (2000年度) (B)	(B/A)
水田	235,000	10,744	4.6
畑(普通畑+樹園地)	417,330	2,326	0.6
牧草地	532,300	274,389	51.5
計	1,184,630	287,458	24.3

資料 北海道庁資料『北海道農業統計表 平成12年度』

(注) 協定締結面積の牧草地には草地のほかに採草放牧地を含む。

が多数(制度対象市町村の45%)存在するのである。2000年度の協定締結面積の95%が草地、また1,000ha以上の協定を結んだ35市町村のうち実に32市町村の協定地目がすべて草地であるように、酪農地帯が極めて積極的に本制度に取り組んだ反面、水田地帯、そして特に畑作地帯の取組みは遅れている。結果として、2000年度には全道の草地(牧草地)の51.5%が本制度で交付対象となったのに対し、水田は4.6%、畑はわずか0.6%に過ぎないのである(第2表)。

さて、市町村そして地目によるこうした取組みの較差は、北海道の耕作放棄防止にどのような効果をもっているのだろうか。小田切氏が言うように、「協定締結」=「耕作放棄の防止」なら、本制度が耕作放棄防止に効果を持つためには、耕作放棄地率が高い地域で集落協定が広範に結ばれなければならないはずである。逆に耕作放棄のおそれがない場所で協定が結ばれていても、それは本制度の目的を果たしたことにはならず、むしろミスターゲティングということになる。

しかし、実際には、耕作放棄地率の高い市町村では本制度への取組みが消極的であ

るとい傾向が見られるのである。この点を少し詳細に見てみよう。北海道は一般に耕作放棄地率が非常に低く、全体で0.9%に過ぎない。^(注10) 直接支払い制度に2000年度そして2001年度から取り組んだ市町村、そして2001年度でも取組みのない市町村の耕作放棄地率の平均を見るとそれぞれ順に1.0%、0.8%、

0.9%で、有意な差は見られない。しかし、1995年に耕作放棄地率が5%以上と大きかった22の市町村を見ると、そのうち2000年度に協定が結ばれたのはわずか4市町村、2001年度に協定を結んだのは2市町村にすぎない。残りの16市町村は2001年度においても本制度への取組みがなされていない。逆に1,000ha以上の協定を結んだ35市町村の耕作放棄地率の平均(単純平均)は1.0%と全体の平均とほぼ同じであった。耕作放棄に苦しむ地域で本制度への取組みが遅れている一方で、耕作放棄地の少ない安定した地域では取組みに熱心であったといえよう。^(注11)

b. 岩手県の取組状況

岩手県では59市町村のうち2000年度に55の市町村で1,197の集落協定、91の個別協定が結ばれた。協定締結面積は計1万6,386haで、北海道、熊本県に続き全国で3番目に大きい。本制度にきわめて積極的に取り組んだ県であるといえよう。ちなみに地目別にみると、協定締結面積の96%が田であり、圧倒的に水田に偏った取組みであった。しかし第3表からは、岩手県においても

第3表 岩手県の交付可能地に占める協定締結面積の割合
(2000年度, 地域類型別)

(単位 ha, %)

	交付可能農用地面積	協定締結面積(実績)	協定締結面積/交付可能地	耕作放棄地率	経営耕地に対する協定締結面積率
都市農業地域	380	296	77.9	5.1	3.6
平地農業地域	4,410	5,739	130.1	2.6	12.2
中間農業地域	9,800	7,823	79.8	7.1	14.9
山間農業地域	5,680	2,478	43.6	11.4	13.4

資料 2000年農業センサス 岩手県庁資料

- (注) 1. 「交付可能農用地」は,1999年度調査による交付可能農用地総量。
2. 協定締結面積は2000年度の実績。
3. 耕作放棄地率は,経営耕地面積+耕作放棄地面積に対する耕作放棄地面積の割合。

条件のより不利な地域で本制度の協定締結が困難であったことが読み取れる。本制度による交付対象となれる農用地(1999年度調査)に対する実際の協定締結面積の割合は,平地から中間地,そして山間地へと耕地条件が悪くなるにつれて急速に低下していくことがこの表からよく分かる。交付可能地面積に対する実際の協定締結面積は,平地から中間地域,そして山間地域へと条件が悪化するに従い急速に低下していく。平地では期待以上の成果が上がったが,山間地域や中間地域では成果は当初の予定にはるかに及ばなかったわけである。

c. 和歌山県の取組状況

本制度は,北海道以外では水田が主な交付対象となる傾向にあるが,和歌山県では協定締結面積(11,357ha)のうち91%(10,370ha)が畑である。これは,同県の耕地面積の66.8%が畑であり,なかでも傾斜地に多い樹園地が60.6%と全耕地面積の過半を占めていることによる。樹園地の内訳

は,みかん・はっさくが9,620haで全耕地の25.6%,うめが4,540haで12.1%,かきが3,010haで8.0%となっている。

和歌山県は本制度への取組みが積極的で,同県の50市町村のうち2001年度までに44市町村が取り組んでいる(うち2000年度からの取組みが36市町村,2001年度からが8市町村)。

他方で,2001年度においても本制度に取組みのなかった市町村が6ある。その理由は,3町村には農業振興地域がなく本制度の対象から外れたことと,残りの3町村では本制度の規定による1haの農用地の団地がないことである。ちなみに,この6町村のうち4町村は山間農業地帯に属しており,実際には条件不利農地を多く抱えていると推測される。

本制度がどの程度の耕作放棄防止効果を持つかという観点から,和歌山県の市町村を2000年度から本制度に取り組んだ市町村,うち協定締結面積が400ha以上の9市町村(これだけで県の全協定面積の70%を占める),2001年度から取り組んだ8市町村,そして先に見た2001年度にも取組みのなかった6町村に分けてその特徴を見てみよう(第4表)。

この表から明らかなのは,本制度への取組みが消極的な市町村ほど耕作放棄地率が高く,また経営耕地の減少率が高いということである。一方,協定締結面積が400ha以上あって本制度への取組みに積極的な市町

第4表 和歌山県における直接支払制度への取組状況

(単位 市町村, %)

	市町村数	協定締結率	耕作放棄地率	経営耕地減少率 (1995/85年)
2000年度に取組開始 (うち協定締結面積が400ha以上)	36 (9)	41.5 (63.6)	4.2 (3.2)	9.7 (2.4)
2001年度から取組開始	8	...	6.1	20.2
取組みなし	6	-	13.9	30.2

資料 農業センサス(1985年,1995年)和歌山県資料

- (注)1. 「協定締結率」は、1995年の経営耕地面積に対する直接支払制度の協定締結面積の比率。
 2. 「耕作放棄地率」は、1995年の経営耕地面積 + 耕作放棄地面積に対する耕作放棄地面積の比率。
 3. 「経営耕地減少率」は、1985年の経営耕地面積に対する1995年の経営耕地面積の減少率。

村では、耕作放棄地率も相対的に低く農地面積の減少も少ない。

これは、本制度の対象となる農地のなかでも条件が相対的によい農地を多く抱えている市町村が積極的に本制度に取り組んだ一方で、相対的に条件の劣悪な農地を抱える町村は取組みに積極的だったことを示している。さらに、最も農業条件が悪く、耕作放棄が多発し経営耕地が急激に減少している町村は本制度の対象とさえなっていないということをこの表は示している。

(注8) (注7)に同じ(29頁)。

(注9) 8法地域に地理的に接する農用地や農林統計上の中山間地域等の条件不利農地は、一定の範囲内で「特認」により本制度の対象になる。ただし、その場合、国の負担割合は通常の2分の1より低く、3分の1となり、その分地元の負担が多くなる。

(注10) 耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 ÷ (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積) 1995年農業センサスによる。

(注11) 北海道庁でのヒアリングによると、道庁の本制度担当者は、道庁としては「取組みを強力に働きかけた」。にもかかわらず耕作放棄地率の高い市町村で本制度への取組みが遅れている傾向が見られる理由として、「本制度の対象となる農地が少ない」「市町村の財政負担がある」「産業としての農業のウェイトが低く本制度の優先性が低い」といったことを挙げている。制度への取り

組むことのメリットよりもデメリットの方が大きいと判断された、ということであろう。

4. 市町村の事例による制度の成果と課題()

取組みに積極的だった自治体の事情

以上、北海道、岩手県そして和歌山県では、市町村を単位として見ると、条件不利の度合いが厳しい地域では本制度が限定的な取組みしかなされていないケースが多いことを見てきた。以下では分析をミクロ化し、本制度へ積極的に取り組んでいる市町村の現状をいくつか見ながら、本制度の成果と課題について検討していきたい。

(1) 岩手県E市の事例

E市は全経営耕地6,112haのうち4,952^(注12)haが水田の稲作地帯で、県内有数の良質米産地でもある。同市の資料によれば水田面積の「70%以上が中山間地帯に分布しており、本制度の趣旨に最も適した地域」であることから、2000年8月末時点で3,352ha^(注14)で協定が締結される状況であった。これは

岩手県では最大規模で、耕作者への直接支払総額は6億円以上になる。うち99.9%を占める3,349haが水田で、残りの3.4haは草地である。

同市には1,159haの畑と188ha樹園地があるが、これらはまったく協定の対象として取組みがなされなかった。しかし市の担当者によればそれは傾斜度と1haの団地条件が満たせなかったからである。E市内で本制度の交付条件を満たす農地はほぼ協定でカバーされたとのことである。

a. E市で直接支払い制度が受け入れられた理由

問題はE市ではなぜこのように本制度への取組みが積極的に行われたかである。第一にあげられるのは、市の担当者や農協がきわめて積極的に本制度の推進に取り組み、協定締結のオーガナイザーとして大きな役割を果たしたことである。この点は制度の推進にきわめて重要な要因であったと考えられるが、本稿で重視しているのは、農地の条件、農家の高齢化など、より一般的な条件であるので、この点についてはこれ以上触れない。E市において、本制度が農家に受け入れられやすかった農家側の客観的な条件として、まず、E市が本制度の対象地としては以下に述べるような意味で比較的条件がよかったことが挙げられよう。E市の耕作放棄地率(2000年)は4.5%と県平均の6.0%より低い。また、1985年を基準にした2000年の経営耕地の減少率は県平均が14.2%であったのに対し、E市のそれは12.1

%と平均以下である。これは、E市の農地が一般的には耕作条件がよいため農地が安定していることを示している。農業従事者に占める65歳以上の高齢者の割合も32.5%と県平均(32.2%)とほぼ同じであり、一般に農家の高齢化が進んでいる本制度対象地域のなかでは、担い手の面からも比較的条件がよい地域ということができよう。条件不利地域に絞って実施された直接支払制度であるが、それを積極的に受け入れたE市は、対象地域としては農地、担い手の両面で相対的に条件がよい地域であったといえそうである。

b. 耕作放棄防止の効果

とはいっても、E市は本制度がなくても耕作が維持でき、本制度がE市の耕作放棄防止になんら効果がなかったということはいできない。本制度はE市の耕作放棄防止に一定の効果をもっていると考えられる。

まず確認する必要があるのは、本制度の対象地域としては相対的に条件のよいE市においても、確実に耕作放棄地が広がっていることである。E市の耕作放棄地率は85年にはわずか0.7%であったが、2000年には

第5表 E市における経営耕地の減少と耕作放棄の拡大

(単位 ha, %)

	1985年	1990	1995	2000
経営耕地	6,955	6,633	6,564	6,112
耕作放棄地	48	146	163	287
耕作放棄地率	0.69	2.15	2.42	4.49

資料 農業センサス各年版
 (注) 耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 ÷ (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積)

4.5%にまで上昇している。経営耕地面積も同期間に6,955haから6,112haへと12.1%も減少している。そして耕作放棄地率の上昇、経営耕地面積の減少は、95年から2000年の最近時において急速に進んでいる(第5表)。

E市における本制度の広範な取組みは、こうした「農地の自然淘汰に歯止めをかけた」^(注16)と、とりあえずいえるだろう。実際、耕作放棄になっていた多くの農地が本制度によって耕作され、あるいは草刈などの管理がなされ、「荒れていた多くの農地が見違えるようにきれいになった」と関係者は口をそろえて言うのである。

c. 本制度の課題

しかし、本制度がE市の農業衰退の最終的な歯止めの手段となるか、ということには疑問が大きい。E市においても農家の高齢化が進んでおり、農業後継者がいない家も多い。2000年センサスによれば、販売農家4,194戸中、同居農業後継者がいるのは2,334戸(55.7%)で、残りの1,860戸(44.3%)は同居農業後継者がいない。E市担当者の話では、若い人は市の中心部に住んでいる人が多く、土日に農業を手伝うだけの人が過半だという。2005年度の本制度の更新時に、どの程度農業の継承が次の世代に期待できるだろうか。兼業農家の後継ぎや専門的な規模拡大農家などからなる次世代が農業経営を引き継ぐと期待できなければ、本制度の活用も5年間で終わりということになる。実際、2000年11月末現在でも、5年間の営農継続に自信が持てないために

1集落が協定申請を取り下げると予想されていたが、他の集落でも「5年間の契約はきつい」と考えられているようである。2005年度の協定更新時には、E市においても多数の協定脱落集落が出現する可能性もあるといえよう。

それでは、農家内部で農業経営の世代交代ができない以上、そうした農家から放出される農地が耕作を維持されるためには、農地集積を行って耕作を続ける規模拡大農家の存在と、そうした農家へのスムーズな農地の流動化が不可欠である。そのためには大規模農家の再生産を保障する一定水準以上の農産物価格と、大規模専業農家が経営力を発揮できるような整備された農地の存在が必須条件となる。E市では基盤整備率は46%にすぎず、農地の半分近くは10a程度の区画で、大規模な機械化農業には不向きな農地が多いという。今後も米価の低下が続くと予想されるが、基盤整備がされていない小区画農地の耕作をコスト意識の高い専業農家が引き受けられる条件を満たすことができなければ、E市においても3年後の更新時には多くの集落で本制度は受け入れられなくなるであろう。

(注12) 2000年農業センサスによる。

(注13) E市資料「岩手県E市における中山間地域等直接支払制度の取組み状況」2000年。

(注14) 筆者たちが調査のため同市を訪れた時点(2000年11月末)では2000年度の取組みはまだ申請の段階で、数値は予定値に過ぎなかった。その後の岩手県庁資料によると、2000年度のE市の協定締結面積(実績)は最終的には4,091haとさらに増加している。

(注15) 2000年農業センサスによる。

(注16) E市の中山間直接支払制度担当者の話による。

(2) 北海道B町の事例

続いて、北海道東部酪農地帯に位置するB町の中山間直接支払制度への取組みを簡潔に見ていこう。

B町の直接支払制度の協定締結面積は2000年度が60,381ha、2001年度(計画)が60,631haと全国一の規模であり、B町だけで全国の協定面積の11.2%を占めている。また、B町の経営耕地面積は61,850ha(95年)であり、同町の耕地はほとんどが本制度でカバーされたことになる。本制度に対するB町の取組みはきわめて積極的かつ徹底的であったといえよう。B町の特徴は、協定の対象となった耕地がすべて「草地率70%以上」の交付要件を満たす草地だということである。農地の傾斜度はほとんどない。^(注17)

さて、B町の耕作放棄の可能性と、本制度がそれを防止する効果はどのようであろうか。B町の最近の経営耕地面積および耕作放棄地面積の推移を見たのが第6表である。経営耕地面積は若干の増減はあるが、ほぼ一定していると見てよい。耕作放棄も90年と比べて95年は1,000haほど増加したが、B町の農地が「草地としては」決して条

第6表 B町の経営耕地面積と耕作放棄地面積の推移
(単位 ha, %)

	経営耕地面積	耕作放棄地面積	耕作放棄地率
1985年	60,286	1,195	1.9
90	62,232	305	0.5
95	61,850	1,297	2.1
96	61,638
97	61,465
98	61,072
99	61,189

資料 農業センサス、B町町勢要覧

件不利地域ではないこと、規模拡大を希望する農家が多いこと^(注18)を考えれば、耕作放棄地が傾向的に急速に増加しているようには見えない。従って、B町は耕作放棄が傾向的に増加する地域ではないといえよう。

a. B町で本制度が受け入れられた理由

B町では、ごく一部の農家を除いたほとんどの農家が本制度による集落協定を結んだ。その最大の理由は、本制度の交付金が少なくない追加所得を農家にもたらすからであろう。B町の酪農家1戸あたりの草地面積は平均でおよそ60haであり、1戸あたりの直接交付金は90万円程度になる(単価1,500円/10a)。このうち50%を共同取組みに使うにしても、残りの45万ほどの現金が直接農家に交付されることになる。大きな農家なら、制限一杯の100万円が交付される。後で見るように、この額は決して営農の継続・離農を決定するような水準ではないが、それでも個々の酪農家にとって少なくない額といえよう。

b. 本制度がB町の耕作放棄防止に果たす効果

B町には24の集落協定があるが、その規模は様々である。都府県の集落に相当する農事組合(酪農協議会)を単位とする4~54戸からなる比較的小さな集落協定がある一方で、農事組合がいくつか合わさった「地区」を単位とする「集落」、農協支所を単位とする「集落」、そして農協の組合員全員を「集落」範囲とする186人からなる大規模な

集落協定もある。

これらの集落協定は、当然協定内農地の耕作放棄が出ないことを協定内容として含んでいる。B町での関係者からのヒアリングによれば、昨年度すでに離農した農家の農地に対し、その集落のメンバーが採草機を持ち寄って草刈をし、耕作放棄を防いだということもあった。B町では耕作放棄地は少ないものの、このように集落協定はB町の耕作放棄防止に一定の効果을上げていと判断してよいだろう。

c. B町における本制度の課題

しかし、B町の酪農家は巨大な規模に達しており、大きな規模の離農者がでた場合、耕作放棄を防ぐために集落協定のメンバーでその農地の採草等管理をするのに大きな負担がかかるという。離農者が続出するような環境になれば、もはや集落協定ではその穴を埋めきれないだろうと協定参加者は懸念している。

したがって、次に離農者を生まないような効果が本制度にあるか検討してみよう。B町では本制度による共同取組みを除いた農家への交付金は平均で45万円、最大で100万円である。問題は、この交付金は農家が離農することに対する歯止めとなるか、ということである。当然のことながら、B町の酪農家はほとんど専業農家であり、農家所得は平均で約1,000万円となっている^(注19)。実際、こうした専業農家が離農するか否かを決断するとき、直接支払い程度の補助金はほとんど影響力を持たない、というのが

B町の酪農関係者(農家、農協、町役場職員)の一致した考えである。

結論としていえるのは、B町の草地が耕作放棄されるか否かは、酪農経営の収益が維持されるかどうかにか大半がかかっている。それに対し本制度の役割は、「集落」内の少数の酪農家が何らかの理由で離農したときに、彼らの経営していた農地(草地)が他の農家に吸収されるまでの間管理をする、というものとどまる。

(注17) こうした北海道の酪農地帯の草地が本制度の交付対象となるのは、こうした農地が飼料用草地の栽培にとって不利な条件にあるからではなく、積算温度が少ないなどの関係で、他の一般畑作物がつかれないからだと本制度では位置付けられている。

(注18) B町の資料によると、1994年に行われたアンケート調査では、規模拡大希望農家は34.8%あった。現状維持希望は59.0%、規模縮小希望は6.2%である。

(注19) 読者のなかには、1,000万円の所得を得ている農家にさらに100万円の補助金を出すのは過保護ではないかと思われる人もいるだろう。しかし、1,000万円という酪農家の所得は、年間7,000時間以上の自営農業労働時間によって得られたものであることを考慮するなら、決して過保護とはいえないだろう。(資料『北海道農業統計表』)

(3) 和歌山県T市の事例

中山間等直接支払制度がよく受け入れられたもう一つの事例として和歌山県T市の状況を検討してみよう。T市は「うめ」や「みかん」の産地として有名で、経営耕地面積2,612ha(2000年センサス)のうち、うめの栽培が1,453ha(55.6%)、かんきつ類(温州みかん、なつみかん、その他かんきつ類)が801ha(30.7%)と、この2種類の作物で農地の大半を占めている。また同市には平地

が少なく、これらの作物は多くが山の急斜面に作られている。

こうしたことから、T市の中山間直接支払制度の取組みは、うめやみかんを中心とした畑(樹園地)が集落協定の中心となっている。協定締結面積は2000年度の実績で1,911ha、2001年度(予定)は2,027haと和歌山県最大であり、同市の経営耕地面積に占める割合は、2000年度は73.2%、2001年度は77.6%に達している。

a. T市で本制度が受け入れられた理由

急斜面上の農地、しかも畑という、本制度の対象地としては最も厳しい農地が多いT市でこれほど本制度が受け入れられた理由は何であろうか。それは、急斜面ということで作業効率上の条件は良くないにしても、T市の主要農産物であるうめの収益性が非常に高い上に、同市の農家は農業所得への依存度が高いためである。うめの収益性が高い背景には、最近の健康志向の高まりによるうめブームと、「紀州梅」のブランド化の成功がある。

第7表は、T市の経営耕地、主要農産物の

第7表 T市における経営耕地面積と耕作放棄地率

(単位 ha, %)

	1985年	1990	1995	2000
経営耕地面積	2,271	2,435	2,562	2,612
うめ	689	1,013	1,278	1,453
温州みかん	718	729	687	648
耕作放棄地	12	26	25	55
耕作放棄地率	0.5	1.1	1.0	2.1

資料 農業センサス各年版、T州市勢要覧
 (注) 耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 ÷ (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積)

栽培面積と耕作放棄地面積を示したものである。1985年から2000年の15年間で経営耕地面積は340ha、率にして15%も増加している。その主要因は、高い収益^(注20)をもたらすうめの栽培面積拡大である。うめの栽培面積は、過去15年間で2倍以上になっている。この拡大の多くは、水田などからの転用のほかに、山の斜面を切り開いて耕地化したことによるものである。耕作放棄地も若干見られるが、それらは条件の非常に悪い農地であり、それ以外の農地に対する耕作圧力は現在でも非常に強いという。傾斜農地の不利性を緩和する機械(モノレール等)もあり、また傾斜地にあることでかえって高い品質の農産物が得られるため、傾斜地で農業を営むことは必ずしも条件不利であるとは考えられていない。

こうしたことから、本制度が始まったとき、T市の担当者は、「T市が本制度の交付金を本当に受けてもよいのか」と真剣に悩んだという。しかし、制度が存在する以上それを有効に活用すべきだと考え、受け入れることにした。ただし、先に記したような農家の状況とT市には非農家が多いことを考え、非農家に配慮して本制度を「地域活性化のための交付金」ととらえることにしたという。従って、集落協定の主体は農家の集団ではなく、地域の非農家も含んだ自治会(町内会)とし、個別農家の受け取り分をゼロとし100%共同取組みに使うことにした。自治会はこの交付金を本制度の本来の趣旨に沿った使い方(耕作放棄の防止、農道や用水路管理等)をする一方で、地域活性

化のため広範に活用しているとのことである。

b. T市において本制度が耕作放棄防止に
果たす役割

関係者（市の本制度担当者ならびに集落協定の関係者）の話では、本制度の直接支払いは、資金難にあった自治会の活動を活性化するのに大いに役立っているという。その意味では、本制度はT市の地域活性化に大きな貢献をしているといえる。

しかし、耕作放棄を防止するという本来の役割においてはどうかであろうか。まず、協定のほとんどを占めているうめとみかんに関しては、今のところ一定の収益が見込めるので、耕作放棄がひろがる危険性はあまりない。^(注21)したがって、T市では基本的に本制度と関係なく、当面（少なくとも2005年までは）ほとんどの農地に関してはその多くが急斜面上にあるにもかかわらず耕作放棄される恐れは少ない。

しかし、同市にも若干の耕作放棄地が存在する。これに関しては、「そこはあまりにも条件が悪いので、この交付金が出たからといって耕作を復活することにはならない。」という。また、市は、集落協定の対象農地として水田は除外するように指導しているという。水田は耕作放棄となる可能性があり、その場合、交付金を全額返却しなければならないようなリスクを生むからである。このようにT市では、当面耕作放棄の可能性のない果樹園のみ集落協定の対象となっているのが現実である。

c. 本制度の課題

それでは、耕作放棄の防止を目的とする本制度の趣旨からすると、T市の適用に見られる本制度の問題点は何であろうか。一つは、全額が共同取組活動に使われたために目的が地域活性化となり、耕作放棄防止という本来の目的意識が希薄化したことであろう。T市の場合、耕作放棄の拡大という懸念が当面ないため、この問題は表面化しない。しかし、うめやみかんの収益性が低下し、耕作放棄の圧力が高まったとき、農家への直接支払いがない今の交付金配分の方法では、限界農地で営農を継続するインセンティブが働かないであろう。

結局、T市で本制度が広範に受け入れられたのは、主要農産物の高収益性によって耕作放棄の恐れが当面ないからである。そしてT市の農家にとって、本制度を受け入れることは何ら農家の負担を増やさないからである。その一方で、T市では耕作放棄の可能性のある作物やすでに耕作放棄化している農地は本制度の対象としていない。T市のようなケースでは、本制度は耕作放棄を防止するどの程度の効果を持っているだろうか。輸入農産物の増大あるいは健康ブームの終焉等により現在作られている主要作物の収益性が低下した場合、本制度が耕作放棄防止の歯止めとなるか、楽観できない。

(注20) 市担当者と農家の話では、うめの場合、10a当たり粗収益は60万円、純所得は35万円程度だという。専業農家は2ha程度の栽培をしており、うめ栽培による専業農家の純所得は700万円程度である。また、専業農家の多くは加工も行っており、その収益もある。

(注21) 農家の話では、たとえばある農家が農業を

やめようとする、親戚や友人がその農地を借りたいたとすぐに申し出、耕作が放棄されることは考えられないという。

5. 市町村の事例による 制度の成果と課題()

取組みに消極的だった自治体の事情

すでに見たように、中山間直接支払制度をきわめて積極的に活用した市町村がある一方で、少なからずの市町村はその取組みに消極的であった。以下では、後者の二つの町村のケースを見ることで、なぜ本制度がこうした自治体では受け入れられなかったのかを検証していこう。

(1) 和歌山県H町の事例

a. H町の農業事情と本制度への取組み

同じ和歌山県のなかでもT市と対照的にH町では本制度への取組みが消極的であった。同町には2000年時点で50の集落、274戸の農家があるが、締結された集落協定は二つだけで、参加農家はわずかに9戸であった(2000年、2001年ともに)。協定締結面積は合計5haで、全経営耕地面積に占める割合は5.5%にすぎない。

もちろん、これは山間農業地域に位置す

第8表 H町における農業構造の変化
(単位 ha, 戸)

	1985年	1990	1995	2000
経営耕地面積	167	142	107	91
うち田	105	95	74	60
耕作放棄地	11	13	9	15
農家戸数	566	419	312	274

資料 農業センサス各年版

る同町に、本制度の対象となる傾斜農地がないからでも、本制度の適用なしに十分な所得をあげられる作物を作っているからでもない。第8表は同町における過去15年間の農業基盤の推移を見たものである。1985年に167haあった経営耕地面積は、2000年には91haへと、わずか15年で45%も減少した。耕作放棄地はめだって増加していないが、この主な理由は、離農して農業センサスの調査対象外となった土地持ち非農家の農地は耕作放棄地としてカウントされないからであろう。農家戸数は過去15年で566戸から274戸へと半減した。その一方で、農地の集積は、5.0~7.5ha規模の農家が1戸あるものの、次に大きな農家の規模は1.0~1.5ha(4戸)であり、農地の流動化による階層分解はほとんど進んでいない。農業従事者(539人)の半数以上(53.4%)が現在(2000年)65歳以上であること、後継者のいる農家はわずかである(注23)ことを考えるなら、H町の農地減少は今後も確実に進むと予想される。

b. H町で本制度への取組みが進まなかった理由

さて、H町のような地域でこそ、農地の耕作放棄を防ぐために中山間直接支払制度が活用されなければならないはずである。にもかかわらずH町で本制度がほとんど受け入れられなかったのはなぜであろうか。本制度に関するH町の担当者O氏の説明から、その理由を探っていこう。

担当者O氏によると、H町における本制度への対応は次のように行われた。まず、

町内にある農地と集落から、本制度の対象となりそうなところを選ぶことからはじめた。町内の水田(126ha、95年)^(注24)の約半分は傾斜度(100分の1以上)の点では本制度の要件を満たすと考えられたが、傾斜度と「最低1haの一団の農地」という条件を満たす集落は50地区中6地区のみであった。そこで、この6地区の代表者に本制度のことを説明したが、うち二つの集落では、「高齢化が進んでいて集落のなかの一番若い農家でも72,3歳という状態であり、とても5年間の集落協定は結べない」という返答であった。そこで、残りの4集落で説明会を開いたが、「高齢化が進んでいるため5年の協定は長すぎる」「連帯責任なので(農業ができなくなったときに)他の人に迷惑がかかる」「自分の農地で手一杯で、他人の分までとても耕作できない」「耕作放棄してはいけない」と精神的にプレッシャーをかけられるよりも、「気楽にやりたい」「交付金の額が少なすぎ。肥料代にもならない」という意見が相次いだ。結局本制度を受け入れて集落協定を締結したのは2集落のみだったわけである。

以上を整理すると、H町で本制度が広く受け入れられなかった理由として、まず1haの団地という制約条件がある^(注25)。次に、高齢化が進んで後継ぎもいないために5年間の契約という条件が満たせない。そして第三の理由として連帯責任という条件が、高いリスクを高齢農家にもたらしめていることがある。さらに、交付金単価が低く十分なインセンティブとならないという問題がある。

c. H町における本制度の成果と課題

このように本制度がH町では十分に受け入れられなかったとはいえ、集落協定を結んだ農家にとって本制度は非常に好ましいものとして受け入れられたようである。7戸で水田2haの集落協定を結んだT集落の代表Mさん(69歳)は、「水田を荒らさずに続けていくためにこの制度は非常によい。今までと同じように耕作するだけで交付金がもらえるので、荒地でも耕そうという気になる」「この制度を活用しながら農地はこれからも荒らさずに作っていききたい」という。

Mさんによると、集落協定を結ばなかった農家のなかにも、集落協定に興味を示す人がいるという。また、H町担当者のO氏も、「集落で協定を結ばなくてもよい」「1haの団地という条件がない」「5年の契約期間という制約がない」、あるいは「交付金の単価がもっと高い」などの改善がなされるなら、もっと多くの農家が本制度に参加したであろうという。農家には、本制度へできれば参加したいという潜在的な希望がありながら、結局本制度の設計のあり方によってこうした潜在的希望者の多くが本制度から排除されたということもできよう。同町のある農業委員は、「この制度は山間農業地域には合わない。これは大農業地域の制度だ」と言ったというが、その言葉に、本制度に取り組もうとしても制度上の制約からそれができなかったことがよく表現されているといえよう。

(注22) H町の本制度担当者の話では、農業センサスペースでは、H町の集落は30であるが、H町では

「地区」とよばれる50の集落が実質上の集落として機能しているという。

(注23) H町役場でのヒアリングによる。

(注24) この数値は、H町の町勢要覧の「耕地面積」によるもので、農業センサスの数値(74ha)と大きく異なる。これは、非農家の所有農地や耕作放棄地などが町勢要覧の数値には含まれているからだと考えられる。

(注25) 隣接する複数集落をまとめて「1ha団地」の要件をクリアできなかったのか、との筆者の質問に対し、H町担当者は、「集落間の距離が大きいため営農の一体性がなく、条件を満たせなかった」と答えている。

(2) 広島県S村の事例

行政の努力にもかかわらず本制度が十分農家に受け入れられなかったもう一つの事例として、広島県S村の事例をみてみよう。

a. S村の農業事情と本制度への取組み

S村は広島県北部の中国山地の内奥に位置し、交通の便や就業機会等に恵まれなかったため人口の減少と高齢化の進行が著しい典型的な山間農業地域である。1960年に5,625人いた同村の人口は2000年には2,013人にまで減っており、高齢化率も43%と県内最高水準にある。こうしたこともあって、同村の農業は衰退を続け、1985年に603戸あった農家は2000年には445戸に減

第9表 S村における農業構造の変化

(単位 ha, 戸)

	1985年	1990	1995	2000
経営耕地面積	348	311	277	234
うち田	281	254	224	196
耕作放棄地	23	40	21	...
農家数	603	546	505	445

資料 農業センサス各年版

少、15年間で経営耕地面積は348haから234haへと100ha以上、率にして33%も減少している(第9表)。2000年の最大規模農家の耕地面積は2.0~2.5ha(4戸)であり、流動化農地による大規模農家への農地集積は進んでいない。耕作放棄地面積の拡大は決して急速ではないが、それは非農家化した元農家の耕作放棄地が定義上農家の耕作放棄地としてセンサスでカウントされていないからにすぎない。耕作放棄地は、センサスの数値以上に急速に広がっているのである。

さて、S村における中山間直接支払制度の取組みはいかなるものであったろうか。同村の協定締結面積は2000年度で88.5haであり、経営耕地面積(2000年)に占める割合は37.8%となる。これは、先の和歌山県H町の5.5%よりはるかに大きい。S村でも、全農地が本制度の対象になったわけではないことを考慮すれば、取組みはかなり

第10表 広島県F群6町村の中山間直接支払制度への取組み

(単位 ha, %)

	経営耕地面積	協定締結面積	協定締結率	高齢化率	経営耕地減少率(1995/85年)
S村	277	87	31.4	43.0	20.4
A村	333	249	74.8	35.5	6.7
B村	299	255	85.3	30.5	8.3
C町	546	281	51.5	34.8	(*)19.6
D町	366	356	97.3	27.9	(*)23.4
E町	855	784	91.7	37.2	8.9

資料 農業センサス『民力 2001年版』(朝日新聞社編)

- (注) 1. (*)C町とD町の耕地減少の多くは、ダム建設による。
 2. 「高齢化率」は各町村住民の高齢化率で、農家のものではない。
 3. 「経営耕地面積」は1995年、「協定締結面積」は2000年度、「高齢化率」は2000年のデータ。
 4. S村の協定締結面積が87haと本文(88.5ha)と異なるのは、村単補助分の1.3haが除外されているからだと思われる。

積極的であったといえるかもしれない。しかし、S村が含まれる広島県F郡の他の町村と比べると、S村の本制度への取組みがはかばかしくないのは明らかである（第10表）。同村にある84の集落のうち2000年度に集落協定を結んだのは22で、全集落の4分の1に過ぎなかった。

b. S村で本制度の取組みが進まなかった理由

S村では農地や高齢化等の耕作条件が極めて劣悪な割には、比較的中山間直接支払制度への取組みが積極的になされたといえよう。それでも受け入れが現状のレベルにとどまったことの原因は何であろうか。同村の担当者は、その理由を、農家の高齢化や農地の地形的な制約、そして集落をまとめていくリーダーの不在だと分析する。

集落のリーダーの不在とは、結局高齢化の進行による集落の活力の低下から生じたものではないだろうか。^(注26)同村役場の資料では、高齢化の進行による同村社会の変化を以下のように記している。

「少子・高齢化により、常会（＝集落 - 引用者）の機能である葬儀等の互助、道路の草刈等の環境維持、防災、会合や行事による親睦等の低下が著しく、さらに住民の地域活性化に向けた意欲の著しい減退等集落の^(注27)存続が懸念されるようになってきた」。

S村が位置するF郡の町村比較（前掲第10表）では、高齢化がひときわ高いS村において経営耕地の減少が著しく、また集落協定の締結が遅れていることを示している。こ

れからも、主に高齢化が進んだ結果、本制度の集落協定を結ぶための地域リーダーが不足し協定づくりが進まなかったと考えられるのである。

（注26）小田切氏も集落協定におけるリーダー不在と高齢化には密接な関連性があることを指摘している。小田切編著、前掲書、6頁。

（注27）S村役場「国土保全に係る集落機能を維持管理するための行政・住民が果たすべき役割」（2000年12月12日）、2頁。

6. 結論と課題

（1）結論

本稿の主な課題は、中山間直接支払制度の実施状況を検討することで、本制度が耕作放棄による農業衰退をどの程度防ぐことができるかどうかを確認することであった。本制度に基づく協定を締結した農地はほぼ協定期間中の耕作・農地管理がなされると期待されること、2000年度においては対象面積の7割で協定が結ばれ、2001年度にはそれが現時点（2002年1月現在）8割となると見込まれていることは、本制度が中山間地域等の条件不利地域の農業衰退に一定の歯止めをかける効果をもっていることを示しているといえてよいであろう。

しかし、期待された農地の7割ないし8割の面積で本制度の取組みが行われたことは、本制度の目的が7、8割方達成されたと考えるべきであろうか。これまでに見てきた事例は、必ずしも事態はそう楽観できるものではないことを示している。

問題は、何をもって本制度の目的とし、何をもって成果とすべきかである。本制度

の目的を耕作放棄の防止とすれば、厳密な意味での本制度の成果とは、「本制度の取組みがなければ耕作放棄が起こるであろう農地において、本制度を実施することで耕作放棄がふせがれること」であるはずである。もともと本制度が実施されなくても耕作が維持される地域なら、そこで本制度を実施し耕作が維持されたとしても、それは本制度の目的が達成されたことを意味しない。むしろ本制度の必要のないところでそれが実施された（ミスターゲティング）ととら（注28）られるべき面もある。本稿で見た各地の状況によれば、耕作放棄地率が低く、従って本制度の適用がなくても耕作放棄が進行する恐れが少ない地域において本制度は最も積極的に取り組まれた。これを本制度のミスターゲティングととらえ、達成率7、8割といわれる一般的な評価から差し引くなら、本制度の成果の評価は大きく低下することになる。

しかも、耕作放棄の拡大により農業基盤が急速に衰退しつつある地域において本制度への取組みはきわめて限定的であった。地方自治体の担当者の積極的な働きかけにもかかわらず本制度は多くの農家・集落に受け入れられず、結果として耕作放棄の拡大に歯止めをかけることができていないのである。

（注28）しかし、それはこうした地域での本制度の取組みが無意味なばらまきであったことを必ずしも意味しない。本制度へ参加した農家を対象とした農林水産省の調査「中山間地域等直接支払制度に関する意向調査結果」によれば、本制度に対する参加農家の満足度は非常に高かった。筆者の調査によっても本制度への取組みは地域活性化

に資するところが大きいことが確認できた。地域社会活性化策としての本制度の効果は注目されてしかるべきであろう。

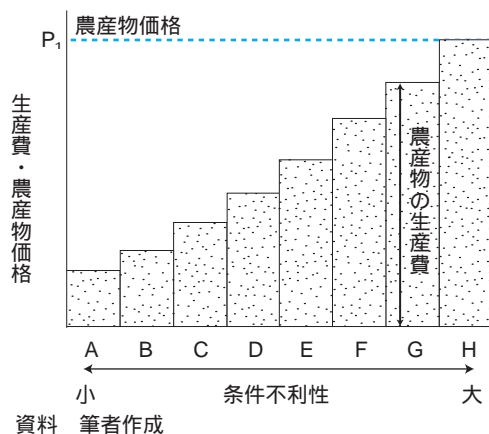
（2）本制度の受容・拒否のメカニズム

相対的に農業条件の良い地域で本制度への取組みが積極的で、相対的にそれが悪い地域では消極的だったという結果は、本制度の目的からすれば矛盾する。しかしこれも、「農家は経済合理的に行動する」という視点から考えるなら、容易に理解できる結果である。筆者は調査の過程で多くの農家や行政関係者に会ったが、本制度への対応に関する彼らの考えと行動は非常に合理的であったといえることができる。

地域によって異なる農家の対応がそれぞれ合理的であることを理解してもらうために、図によって説明しよう。まず、本制度が農業生産に対して持つ意義を簡単に整理し、続いて本制度がなぜ一部の地域で受け入れられ、他の地域で受け入れられなかったかを示そう。

第1図に示したように、国内の農地は、農地の豊凶や基盤整備の有無等の条件に

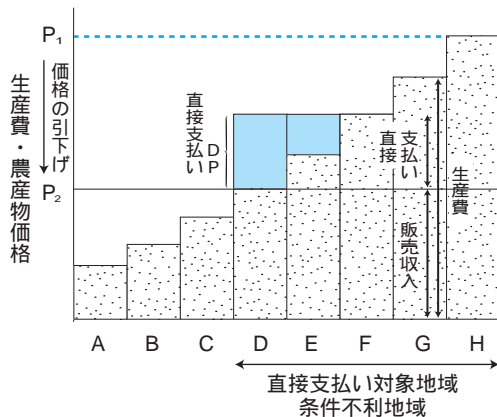
第1図 価格支持を中心とした従来の国内農業保護政策



よって条件の良い(条件不利性が小さい)地域(A)から、条件のきわめて劣悪な(条件不利性が大きな)地域(H)に分類される。条件不利性が大きいほど単位面積当たりの生産費は高くなる。従来の政策、すなわち価格支持中心の政策は、貿易を制限して国内価格を P_1 という高い水準に設定することで、Hのようなきわめて条件が不利な地域も含めた全農地の農業再生産を保障してきた。

一方、現在そしてこれからの農政の枠組みは、貿易規制を緩め国内価格を引き下げるとともに、価格低下の損失を生産者に補償するために条件不利地域の農家に直接支払いを行うことで国内生産を維持していきこうとするものである(第2図)。政府は農産物価格を P_1 から P_2 へ引き下げ一方で、条件不利地域(中山間地域等)に対して直接支払いDP(Direct Payment)を支払う。さて、問題はこの直接支払いが各農業地域の農業所得をどの程度補填し、農業生産の継続か放棄かといった農家の決定にいかなる影響を与えるかである。

第2図 農産物価格の引下げと条件不利地域への直接支払い



資料 筆者作成

直接支払いの対象となるD, E, F, G, Hの各地域について見てみよう。直接支払い対象地のなかで最も耕作条件に恵まれたDでは、農産物価格(P_2)はもともと生産費に達しているのだから、直接支払いがなくても生産は継続される(耕作放棄の恐れがない)地域である。この地域で直接支払いDPの支給は、農家にとって超過利潤というメリットをもたらすので、当然農家は直接支払いに参加するであろう。この超過利潤は、農地に対する競争が正常に働いている状況なら地代の引上げとなって表れるはずである。

一方、E, Fの地域では、 P_2 に引き下げられた価格の下では直接支払いによる所得補填がなければ生産を継続できず、耕作は放棄されてしまう。直接支払い制度はこの地域において耕作放棄を防止することになる。直接支払い制度が耕作放棄防止政策として真の効果をもつのは、この地域においてである。本稿では「本制度のおかげで耕作放棄地が減り農地が見違えるようになった」という岩手県E市の報告を紹介しているが、それは耕境外にあった農地E, Fが直接支払いによって耕境のなかに繰り入れられたという本制度でもっとも期待される効果が表れたことを意味している。

しかし、条件が一層悪いGやHの地域では、直接支払いDPの追加所得では、農家所得は生産費用を十分カバーすることはできない(生産費 > 販売収入 + 直接支払い)。結局、G, Hの地域では直接支払制度の導入によっても耕作放棄を防止することができないのである。近年の米価の低下が60kg当た

り5千円とすれば10a当たり農家の手取りの減少は4万円程度にもなる。最大でも10a当たり2.1万円の直接支払い(しかもその半額は共同取組費として集落で使われる)を受け取っても、もともと限界地であったGやHのような地域では、「農業を自分でしても経済的に合わないことが分かっている」合理的な農家にとって、本制度の支払額程度では「肥料代にもならない」(和歌山県H町)として拒絶されて当然なわけである。実際、本制度に参加した多くの市町村でも、すでに耕作放棄地となっている農地や5年のうちに耕作放棄地となる可能性がある農地は協定から外すところが少なくなかった。そうした農地は、現行の直接支払いによる追加所得では再生産が可能とならないGやHに属する農地であるといつてよい。

もしかしたら、このような経済的な考えに対し、集落協定がGやHの地域で結ばれないのは高齢化が最大の理由であり、支払単価の問題ではない、という異論もあるかもしれない。しかし、「農家の高齢化」とは、結局次世代が農業の低い収益性に魅力を感じず農業を継がないということであり、突きつめてみれば経済的な問題なのである。もし十分な直接支払いが行われることでGやHの地域において農業が十分魅力的な職業となるなら、次世代(農家の後継ぎあるいは外部からの参入者)は農業を引き継ぎ、高齢化の問題は顕在化しないはずである。

(3) 本制度の課題

それでは、本制度がより広範な条件不利

地域(中山間地域等)における耕作放棄を防止することを目的とするなら、どのような点が改善されるべきであろうか。必ずしも集落協定や5年間という協定期間にこだわらない制度の柔軟化など、制度の設計上の改善も当然必要であろう。しかし、ここではより本質的だと思われる「支払単価」について指摘しよう。

まず、支払対象農地の地形的分類を多様化し(水田に関しては単に20分の1以上の傾斜ではなく、15分の1、10分の1等、分類を細分化する等)、条件が非常に悪い地域(G、H)に対しては直接支払額を増加することである。こうした地域は面積的には少ないので、支払総額の増加はそう大きくないであろう。しかし、すべての農地を保全することは必ずしも合理的ではない。^(注29) 保全すべき農地とそうでない農地をきちんとした基準の下で区別する必要がある。具体的には、耕作条件がきわめて劣悪なHは耕作をあきらめて、森林等に戻すのが適切な措置かもしれない。

また、支払単価は農産物価格の変化(低下)に連動して増加されるべきである。そうでなければ、直接支払制度は農産物価格の低下に伴い耕作放棄を防止する力を失うであろう。

(注29) 条件不利地域の一つの極限形態は千枚田とよばれる棚田であろうが、ある試算によれば石川県輪島市の約1haの千枚田を保全するためには人件費などで660万円もの経費がかかるという。合田素行「棚田保全施策の仕組みと『中山間直接支払』」『農林水産政策研究所レビュー』No.1, 2001年9月, 43~50頁。

(4) 今後の研究の課題

すでに見たように「中山間地域等直接支払制度」はこれからの世界的な経済体制のなかで国内農業を維持していくためにきわめて重要な制度であるが、残された課題も多い。制度の設計に関する比較的小さな課題も多いが、今後の日本の農村をいかなる姿として描いていくかというきわめて大きな問題に答えを出さずには本制度の将来を確かなものとして展望することはできない。

従って、中山間地域農業問題に関する我々の研究課題も多様である。まず第一に、中山間地域のような条件不利地域において耕作が放棄される条件および継続される条件は何かを、集落の機能や人々の生き甲斐も含めた中山間地域農業の意義とともに明らかにする必要がある。第二に、本制度の対象地域、なかでも条件不利性が厳しい地域の多くの農家がこの制度に参加するためにはいかなる制度の改善が必要か、という制度設計上の問題がある。そして第

三に、国の農業や他の産業、特に中山間地域のそれはいかにあるべきか、といった地域経済政策上の問題点も議論しなければならないだろう。また、より本質的な問題として、WTO体制、経済のグローバル化のなかで日本農業はいかにあるべきかという問題も、中山間地域農業を論じるときには無視できないものである。本来、本制度の意義は、そこまで見据えた上で見いだされなければならないだろう。

<参考文献>

- ・生源寺真一『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会，1998年
- ・小田切徳美『日本農業の中山間地帯問題』農林統計協会，1994年
- ・小田切徳美『中山間地域等直接支払制度の実態と課題』(農業政策ヒアリングシリーズNo.2)，農林中金総合研究所，2001年9月
- ・山下一仁『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』大成出版社，2001年
- ・柏 雅之「中山間地域直接支払い政策の意義と限界」『林業経済研究』第47巻第1号，2001年3月，27～34頁
- ・田代洋一『日本に農業は生き残れるか』大月書店，2001年

(須田敏彦・すだとしひこ)

グローバル化の旗のもとで

日本のNGOが一旦アフガニスタン復興支援国際会議への参加を拒否された問題は、一国の外務大臣と事務次官の更迭という大事件に発展した。真相は不明であるが、複数の国会議員が会議の直前に意見を申し入れた事実と外務省がそれらの意見に影響を受けたという事実は確認されている。外務省では、これを契機に政治家の意見具申等の経緯を文書で詳らかにする方向を示している。また、大臣更迭に始まる一連の事態が構造改革の遅れに繋がるものと受け止められ、政府債務の格付低下等無用の副産物をもたらす可能性がある。

この事件が海外で報道されると、日本は未だにクローニー資本主義から脱出できていないと見られるであろう。クローニーとは取り巻き連中、利権を共にする者のことだという。クローニー資本主義は、その舞台装置として透明性の欠如という煙幕と密室が必要であり、小道具として利権、斡旋、影響力行使等々が用いられることが特徴である。従って、我々の実感では、日本の実情は、例えばスハルト政権の親族企業への便宜供与が横行したかつてのインドネシアのような資本主義とはかなりの隔たりがあり、クローニー資本主義とは相違しているのだが、それは程度の差にすぎず透明性に欠けるといえる点では同質だと反論されるであろう。

80年代の半ばに我が国が米国から大幅な金融自由化を要求された際のキーワードの1つが透明性であった。以降、金融機関のディスクロージャーの範囲拡大、行政指導の法令への格上げ、事前調整型指導から事後監督型行政への転換等々が図られてきた。当時筆者は、透明性の意味するところを理解できなかったが、今日では、透明性の貫徹とはコンプライアンス、情報公開、競争入札、説明責任等々と言い換えられるであろう。

これまでクローニー資本主義は、東アジア、中南米等の諸国の政治、経済社会の後進性の代名詞のように使われてきたが、エンロンやKマート問題の発生により、今回は透明性先進国の米国に舞台が移ってきた感がある。しかし、舞台が移動したのではなく、正確には舞台上の霧が晴れただけに過ぎないのかもしれない。エンロン問題では、ブッシュ家に736千ドル、アシュクロフト司法長

官に57千ドルをはじめ上院議員の7割に献金したことが報道されており、捜査の最高指揮官であるべき司法長官が捜査指揮から除外される始末である。

およそ経済外交に限らず交渉ごとでは、相手国の弱点を衝くのが常套手段であろう。かつての日米金融協議では、透明性が日本の弱点の1つであったし、現在に至るも基本的には同様であろう。また、米国は、未だに3兆円以上の国内農業補助金を残しており、鉄鋼セーフガードを濫用するなど自由貿易を損なう懸念があるとWTOから警告されてきたのであるが、今後本格化するWTO農業交渉では、おそらく既往の政策を防衛するのと同程度以上の力を割いて他国に対しては開放を要求するであろう。即ち、自国に類似の弱点がある場合であっても、それには頼かぶりをして先方の弱みを暴露し上手く世論を動員して自国に有利に交渉するくらいの鉄面皮が必要である。その実例は米国主導で進められたMAI(多国間投資協定)にも見ることができる。それは、各国の主権より多国籍企業の権利を優先する条文を羅列する厚かましさ(R・ネーダー氏)を備えた資本自由化の究極のゲートレス要求(内橋克人氏)であり、解説を聞くだけでも赤面するほどである。

ここにきて金融機関への3度目の公的資金投入や国家管理・国有化の議論が喧しい。そこには日本の金融機関や行政の透明性についての不信が残っている。97年金融危機をIMFの支援、監督と銀行国有化で切りぬけた韓国では、通貨切り下げと支援の条件でもあった資本の自由化等によって多くの大企業が外国資本に買い取られた。韓国経済ではグローバリゼーションが進展し、透明性が確保されたのである。銀行も例外でなく、今では外換銀行、住宅銀行、第一銀行、国民銀行等々の大手が欧米の銀行資本の傘下にある。

経済交渉では、戦略性が要求されるのは当然のことであろうが、合わせて東洋的謙虚さの一時棚上げとなり振り構わぬ厚かましさが求められるであろう。同時に透明性確保、消費者利得等の美名のもとに交渉を通じて何を獲得しようとしているのか相手側の真の狙いを掴むことが必要であろう。

((株)協同セミナー代表取締役 石上栄一・いしがみえいいち)

奥地山村における森林・林業 を軸とした新たな地域づくり

宮崎県諸塚村と高知県梶原町を事例に

〔要 旨〕

1. 近年、農林産物輸入が拡大しているなかで、山村経済を支えてきた木材、シイタケ等の山村農林業は急速に衰退している。また、これまで緩衝機能を果たしてきた建設業（公共事業）も行き詰まりつつある。一方、環境保全、循環型社会への転換が必要となっているなかで、森林や河川など自然環境の関心が高まり、また、「安全」や「健康」が農林産物にとって重要な要素となっている。こうした状況のなかで、今後、山村はどのような方向性で進んでいくことができるのか。
2. 全国屈指の林業立村である宮崎県諸塚村は、90年代に入ると、下げ止まらない農林産物価格への危機感から、品質向上や付加価値生産の必要性を認識した。その具体策として90年代末から「単なる素材の直売にとどまらない、人にも地球にも優しい生活提案型の交流活動」として産直住宅事業を開始した。さらに、「諸塚方式」と呼ばれる自治公民館を軸とした手作り型の交流活動を産直住宅事業と合わせて行い、新しい地域づくりを進めている。
3. 西南日本における典型的な新興林業地である高知県梶原町では、5年先、10年先の梶原材の生き残り策として、森林認証制度・FSC認証に日本発の「グループ認証」として挑んだ。認証材の販売については、まだ緒についたばかりであるものの、環境に対する地域全体の意識が向上し、森林・林業対策と生活環境対策を軸とした「環境の里づくり」運動が始まっている。
4. 山村を取り巻く環境はたいへん厳しく、二つの事例とも深刻化且つ複雑化する山村問題を解決するには至っていない。しかし、国際化・グローバル化、多国籍企業による経済の支配という山村にとっては正体がかめなほど強大な力が席捲する今日において、地域内、山村同士、さらに都市といった重層的な連携を進め、地域の力量を高めることが重要であると考えられる。多くの山村にとって最大の課題となっている森林・林業問題について、地域内で危機感を持った人々が中心となって議論を重ね、また、これまで聞こえてこなかった木材のエンドユーザーの声を直接聞き、新しい木材の流れを築くことが山村経済の基盤作りには欠かせないだろう。

目次

1. 山村・林業問題の深化と新たな動き

2. 都市との交流・連携と森林・林業

宮崎県諸塚村の取組み

(1) 地域概況

(2) 地域ぐるみによる「林業立村」づくり

(3) 危機感から始まった産直住宅

(4) 村づくりのための都市との交流活動

3. 「環境の里づくり」運動と森林・林業

高知県梶原町の取組み

(1) 地域概況

(2) これまでの森林・林業対策の動向

(3) 森林認証(FSC)への取組み

(4) 「環境の里づくり」運動と今後の課題

4. むすびにかえて

二つの山村の取組みから

1. 山村・林業問題の深化 と新たな動き

今日、多くの山村では、高齢化、過疎化、集落機能の衰退、農林業不振、ふるさと風景の劣化、財政悪化等様々な問題が深刻化している。これらの問題の多くは、高度経済成長期の工業化の過程でヒト・モノ・カネが大都市へ集中したことに端を発したもので、都市と山村の格差是正をめざして1965年には山村振興法、70年には過疎法(過疎対策緊急措置法)が制定されるなど、30年も前から対策が打たれてきた。

しかし、周知のように、根本的な対策が図られず、山村を取り巻く状況は時代を経るごとに厳しくなった。特に、80年代後半以降になると問題がより深刻化、複雑化した。その要因の一つには、85年のプラザ合意以降の円高協調政策、市場開放といった一連の政策の下で、それまで山村経済を支えてきたシイタケや木材等の農林産物が急

速な輸入拡大により大きな打撃を受けたことがあげられる。また、同時期、貿易摩擦問題を背景に米国への公約として掲げられた^(注1)内需拡大政策の下、民活によるリゾート開発が山村地域でも進められ、その後のバブル崩壊後には地方債・地方交付税措置等を利用した公共事業・ハコモノづくりが多くの山村で進められた。加えて、ガット・ウルグアイラウンド農業合意対策による中山間地域対策としても交流施設等のハコモノづくりが進められた。こうしたなか、農林産物の価格低迷に苦しむ農林家は建設業への依存を急速に高めたのである。

そして、90年代後半以降になると、WTO体制への移行、農林産物輸入の一層の拡大により、新規作物が次々に輸入品に取って代われ、山村では「何を作ったらいいのかわからない」といった状況に陥っている^(注2)。さらに、これまで曲がりなりにも山村経済の食いつなぎ役を果たしてきた公共事業(建設業)が、山村の持続的な活性化には結びつかず、財政難のなかで縮小を余儀なく

されている。このように、多国籍企業が世界経済の根幹を支配する国際化・グローバル化が進展する今日では、山村は地域経済のよりどころを失い、限界集落に象徴されるように、地域社会が危機的な状況にまで陥っている。

一方、都市と山村との関係において、近年新たな展開が見られる。例えば、森林ボランティアの増大、I・Jターナー者の参入、環境教育の普及、グリーンツーリズムやエコツアーの進展、また、安全や健康をコンセプトとした産直住宅運動、自然エネルギーへの取組み、し尿やゴミ等の生活環境対策等があげられる。こうした動きは、環境問題への関心が高まるなかで、開発が進み、歪んだライフスタイルが蔓延している都市生活への反省から、豊かな自然環境と長い歴史が培ってきた風土・文化が残っている山村を再評価し、そこから循環型社会へ転換を進めようとするものと評価できる。

しかし、一方では、山村を都市の「癒し空間」としてのみ位置付け、人々が暮らす生活空間としての位置付けが軽視される危険性を持ちあわせており、こうした動きは、注意深く見守る必要があるといえよう。

ともかく、90年代後半以降、山村地域は明日にでも解体・消滅しかねないほど衰退しているなかで、「未来社会に向けての先進空間」といった新たな視点からの働きかけも始まっている。

今後、国際化・グローバル化が進み、また、地方分権化・地域の自立が問われるな

かで、山村はどのような地域活性化のビジョンを描くことができるのだろうか。山村を取り巻く環境は深刻で、さらにそれぞれの問題に即した対応策が必要である。そのため、多くの論者が指摘しているように、画一的な手法では対処できないだろう。ただ、どの山村も厳しい現状を抱えるなかで、独自の対応策を進める先駆的な事例について、その手法や目標を知ることはそれぞれの地域づくりを進める上で重要であると考えられる。

そこで、本稿は、多くの山村で最大の課題となっている森林・林業問題について、現代的なキーワードである「交流・連携」「環境保全」に対応した地域づくりを進め、その対策を図ろうとしている宮崎県諸塚村と高知県梶原町^{ゆすはらちよう}を事例に取り上げる。これらの奥地山村では、何をきっかけに、どのような手法で新しい地域づくりを進めているのだろうか。そして、事例を通して、森林・林業を軸とした山村のあり方について若干の考察を行う。

(注1) 「日米構造協議」(1989~90年)をきっかけに、「公共投資基本計画」(10年間で430兆円)が策定され、さらに94年の改訂では事業費が630兆円へと膨らんだ。

(注2) 佐藤宣子「山村再生への研究視座」『林業経済』No.638, 林業経済研究所, 2001年12月, 8頁。

(注3) 岡田秀二氏は、「中山間地域の危機と新展開」『林業経済研究』vol.47, No.1, 2001年3月, 8頁で、現在の山村を取り巻く環境について、「中山間地域の現状認識に対するあまりにも大きな差、すなわち一方では中山間地は未来社会に向けての先進空間であるとの見方と、他方の、明日にでも解体・消滅しかねない空間であるとの見方の差」と称している。

2. 都市との交流・連携と 森林・林業

宮崎県諸塚村の取組み

(1) 地域概況

諸塚村は、宮崎県の北西部、急峻な山々に囲まれた耳川の上流に位置する奥地山村

である。総土地面積は18,759ha、田畑はわずか124ha(0.7%)にすぎない。一方、森林は17,831haと全体の95%を占める。また、人工林率は7割近くに達するものの、その多くが戦後の拡大造林政策以降に植栽されたもので、高齢級林分はごくわずかにとどまる。

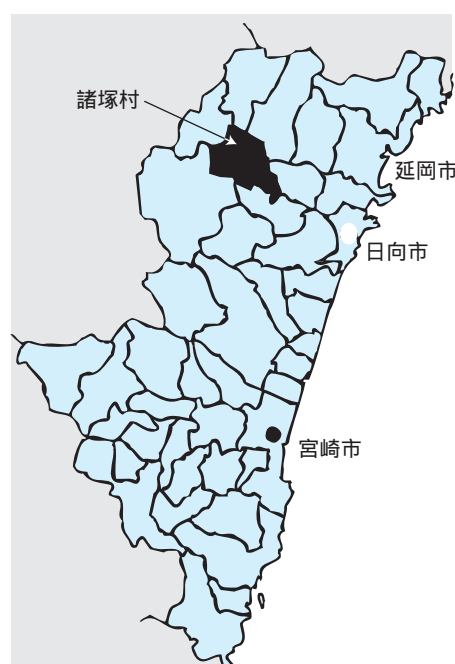
第1表 諸塚村の森林概況

(単位 ha,%)

	数値	備考
総面積	18,759	耕地面積124ha
森林面積	17,831	国347ha, 公1,618ha, 私15,212ha
人工林面積	11,575	人工林率67%(全国40%)
うち40年生以下の割合	86	

資料 1990年世界農林業センサス

第1図 諸塚村略図



第2表 諸塚村の人口概況

(単位 人,%)

	数値	構成比
総人口	2,455	-
高齢化率	28	-
産業人口総数	1,377	100
一次産業 (うち林業)	575 (325)	42 (24)
二次産業	326	24
三次産業	476	35

資料 国勢調査

第3表 諸塚村の村内純生産額

(単位 百万円)

	1975年	80	85	90	95	96	97	98
村内純生産額	3,408	4,746	5,545	6,182	8,747	9,242	9,199	6,663
一次産業	1,553	1,438	1,030	1,315	1,629	1,381	1,670	1,205
農業等	129	148	145	142	130	109	98	100
林業等	1,424	1,290	885	1,173	1,499	1,273	1,573	1,105
二次産業	308	1,249	1,895	2,498	4,536	5,044	4,524	2,484
建設	291	1,111	1,600	2,288	4,263	4,653	4,214	2,156
製造及び鉱業	17	138	295	210	273	390	311	328
三次産業	1,547	2,175	2,733	2,506	2,753	2,989	3,170	3,106
うちサービス業	729	969	984	1,129	1,127	1,260	1,351	1,229

資料 諸塚村調べ

産業別就業人口を見ると、林業従事者が325人と最も多く、全体の24%を占める。また、村内純生産額67億円(98年)のうち林業(シイタケ含む)が11億円を占めており、林業は村の重要な産業となっている。

(2) 地域ぐるみによる「林業立村」づくり

諸塚村は、平地が少なく、都市部から離れていること等から、1950年代後半ごろに木材、乾シイタケ、茶、肉牛の四つを複合経営の柱と位置付け、「林業立村」に向けた積極的な取組みを進めてきた。その取組みは、「諸塚方式」と呼ばれる自治公民館制度を活かし、林家、森林組合、村が一体となった地域ぐるみによる対応が取られ、新興林業地のモデル的地域として多くの調査・研究の対象となってきた。以下では、それら^(注4)の文献を参考に、諸塚村の林業に関する取組みのなかで代表的なものを紹介する。

a. 針葉樹と広葉樹によるモザイク林造成
戦後の拡大造林政策の下、多くの山村ではスギやカラマツ等の針葉樹一斉造林が進められた。しかし、諸塚村では村民所得を支えるシイタケ生産のためにクヌギ等広葉樹造林をスギ等の針葉樹と合わせて進めた。その結果、現在では、生態的にも景観的にも優れている針広混交のモザイク林が村内各地に広がっている。

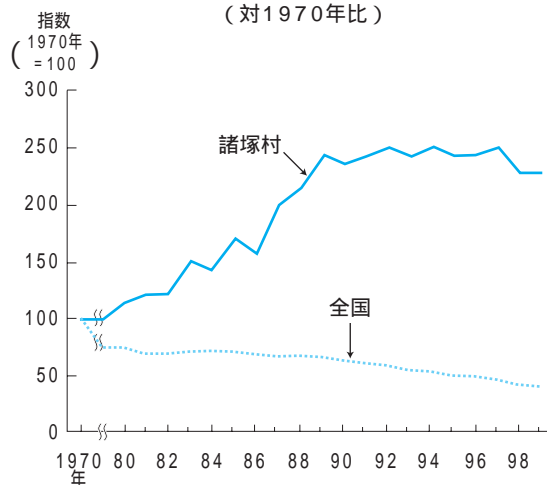
b. 「林地村外移動防止対策要綱」の制定
1950年代の好景気のなかで、村外者によ

る林地集積が各地で進んでいることに危機感をもった村は、60年に林地の村外所有を防ぐ「林地村外移動防止対策要綱」を制定した。これは、村内でやむを得ず林地を手放す者が出た場合に、村民、森林組合、農協、役場の順で購入の斡旋を行う等、村内で協力して林地を守る制度である。同制度により、これまで842ha(97年)の林地が村内で買い支えられ、不在村率が16%(隣の椎葉村では32%)^(注5)に抑えられている。

c. 自治公民館制度を活かした道路網整備
急峻な山腹に囲まれた諸塚村では、経済活動だけでなく、一般生活にも重要な道路網整備について、自治公民館を基礎に積極的な住民参加の下で進めてきた。^(注6)具体的には、路網整備を行う場合、各公民館が集まって路線や優先順位を話し合った後、村に申請するボトムアップの方式で進められる。さらに、道路設置の際、土地の無償提供のほか、工事の際には住民による労働奉仕が行われ、また完成後の維持管理にも集落単位による対応が取られている。その結果、56m/ha(2000年)という全国屈指の高密度路網となっている。

d. 森林組合による素材流通体制の整備
80年代には、戦後の造林木が成長するなかで、村内で加工事業を展開することによって身近な木材販売機会を提供しようと、川下の製材業者等の反対のなか、村、森林組合、林家の出資による木材加工施設(木材加工センター)を他に先駆けて設置(84

第2図 諸塚村と全国の木材生産量の推移
(対1970年比)



資料 耳川流域広域森林組合調べ，林野庁『木材需給報告書』

年)した。

上記のような様々な取組みの下，戦後造林木が伐期に達した80年代後半には，林業不況により多くの山村が木材生産を手控えるなかで，諸塚村では林家の自営生産（自伐）を主体にした積極的な生産活動が行われた。その結果，当村の丸太生産量は85年の24,000m³から89年には34,000m³まで増加するなど，第2図に示すように全国的にも珍しく生産量を伸ばした。しかし，90年代入ると木材価格が一層低迷し，林業の採算性が悪化し始め，それまで順調に伸びていた生産量が頭打ちとなった。そうしたことから，諸塚村では，このままでは，「木材の生産コストを引き下げて市場経済に対応しうる経営の育成を図っても，それ以上に価格が下落し，林家には負債が残るのみ」という構造に対する危機感^(注7)が高まったのである。

(注4) 興相克久「家族経営的林業の存在形態と展望」，佐藤宣子「林家の家族変動と森林管理問題」，山本美穂「木材の産地形成における森林組合の役割」，堀靖人「諸塚村における林業第三セクターの意義」(～については深尾清造編著『流域林業の到達点と展開方向』九州大学出版社1999年に収録)のほか，興相克久『「担い手林家」に関する研究』九州大学博士論文1997年，佐藤宣子「宮崎県耳川流域における林家の存在形態と森林管理問題」『林業経済研究』vol.44, No.11, 1998年3月，山本美穂『農林複合経営を中核とした林業における産地形成と森林組合の役割』九州大学博士論文1998年，森巖夫『「林業村」づくりの歩みとその原動力』『林政総研レポート』No.13, 1980年等を参考にしている。

(注5) 聞き取り調査によると，1997年以降林地の売買が行われていないが，これは林地の買い手がいないためである。潜在的には林地の売却希望は多いという。詳しくは，堀靖人，前掲論文 83～86頁。

(注6) 公民館活動については，後述する「(4)村づくりのための都市との交流活動」を参照のこと。

(注7) 佐藤宣子，前掲論文〔1999年〕53頁。

(3) 危機感から始まった産直住宅

a. 取組経緯

以上のように，諸塚村では90年代に入ると，下げ止まらない農林産物価格への危機感から，第4表に示すように，「第六次産業育成事業」(93年)や「総合産業推進事業」(95年)等，村の農林業のあり方を考えるための会合が開催された。そこでは，品質向上や付加価値生産の必要性が認識された。こうした提案を受け，木材の新しい販売策として産直住宅事業を推し進めたのが，役場職員であるY氏(Uターン者，一級建築士)を中心に結成された「産直住宅プロジェクト」である。

同プロジェクトは，村外のコンサルタント等を巻き込みながら，役場，森林組合，ウッドピア諸塚(農林作業のための第三セク

ター)の共同事業として産直住宅に関する検討を96年に開始した。具体的には、戦後造林木が主体の諸塚村で住宅事業を行うには、何を「売り」とし、加工流通分野ではどのような仕組みが必要となるのかについて、各地の取組みを参考に議論が行われた。そのなかで、諸塚村らしい産直住宅を展開するためには村づくりそのものが重要であるとの認識が広がり、役場や森林組合の若手職員による「エコビレッジ諸塚プロジェクト」(以下「エコビレッジ諸塚」)が結成された。「エコビレッジ諸塚」では、村で培われてきた「自分のことだけでなくお互いのことを、現在のことだけでなく子や孫

のことを」という生き方を受け継ぎ、できるだけ身近な自然素材を使う等、環境と共生する社会のあり方を外部の賛同者を増やしながら進め、村民が自信を持って暮らせる村づくりを行いたいとしている。

そして、「産直住宅プロジェクト」では、「エコビレッジ諸塚」をベースに、97年から「単なる素材の直売にとどまらない、人にも地球にも優しい生活提案型の交流運動」として産直住宅を開始した。まず始めに、熊本での2棟を皮切りに住宅建築を開始し、さらに村と一緒に産直住宅事業を進める消費地のパートナーとして、熊本市の建築家等に呼びかけて「環境保全と自然住宅の

第4表 諸塚村の産直住宅

	事項	詳細
1993年	第六次産業育成事業	村民所得の向上を目指して、一次、二次、三次産業をいかに総合化し、活性化させるのかについて議論された
1995	総合産業推進事業(椎茸部門、木材部門、加工部門、サービス部門)	目的：農林産物及び加工品の生産、加工、流通販売システムを整備し、村民所得を向上させる
1996	「産直住宅プロジェクト」発足	総合産業推進事業の一環としてスタート
1997	産直住宅第1、2号建設	熊本県内
	「環境保全と自然住宅の会」設立	諸塚村の産直住宅を進める都市側組織(熊本市)
	「森林と住まいのセミナー」開始	97年度は3回開催
	「木材産地ツアー」開始	
1998	モデルハウス完成	村内にモデルハウスを設置
	葉枯らし材を使用開始	林家からの提案により葉枯らし材の利用を始める
1999	「森林と住まいのセミナー」及び「木材産地ツアー」の手法を変更	これまでの単発方式から、同じ人が何度もセミナーやツアーに参加し、学習しながらの家づくり方式に変更
	「熊本家づくりの会」発足	「環境保全と自然住宅の会」の建築会員(設計士5人、畳屋1人、工務店2人)による組織
	シックハウス調査実施	熊本大学医学部の協力により室内環境測定を実施
2000	「宮崎家づくり塾」設立	設計士4人(宮崎市)
	「環境と自然住宅を考える会」設立	設計士1人、左官屋1人、材木屋1人(鹿児島市)
	葉枯らし材の生産体制整備	葉枯らし材の生産基準を決定。葉枯らし材価格を「市場価格+1,000円」
2001	交流の森づくり開始	山に感謝することを目的に産直住宅関係者による森づくり
	家づくり塾企画会議(於：諸塚村)加工センターに産直住宅の専任者を置く	各地の家づくり塾が集まって、顧客の集め方等の会合
2002	産直住宅用の倉庫設置	

資料 聞き取り調査等から作成

会」を結成した。また、同年、住まいや環境を考える「森林と住まいのセミナー」を都市部で開催し、都市の人を村に呼び込む「木材産地ツアー」を始めた。

b. 産直住宅の特徴

これまで試行錯誤を繰り返し、木材の供給体制を整えながら、以下のような諸塚村らしさを備えた産直住宅事業が展開されている。

(a) 「地域」にこだわった家づくり

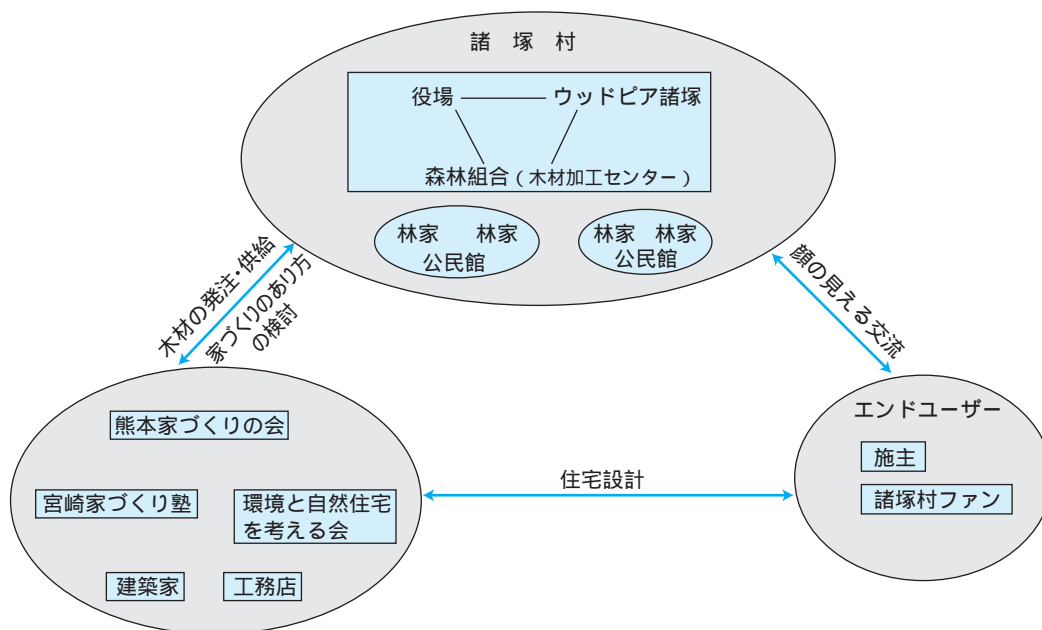
諸塚村では、地域で育った木はその風土に適している、木材の輸送になるべく無駄なエネルギーを使いたくない、産地と消費地が顔の見える関係を築くことを基本に、九州地域に限定した産直住宅を進めている。

(b) 都市と山村が一緒にかかわる家づくり

生産者が市場価格に振り回されない木材販売策を確立するためには都市との交流・連携が欠かせないと考え、村と一緒に家づくりを進める消費地のパートナーとして建築家等の家づくり職人とのネットワークづくりを進めている。

実際、第3図に示すように、先の「環境保全と自然住宅の会」(現在「熊本家づくりの会」)のほか、2000年には宮崎市の建築家による「宮崎家づくり塾」や鹿児島市の設計事務所が中心となった「環境と自然住宅を考える会」等の「家づくりグループ」が結成され、さらに福岡市の設計事務所との交流も進めている。こうしたネットワークは、消費地と離れた諸塚村が施主をつかむ上で重要であることはもちろん、実際に家を建築するのはその地域に精通した職人に任せるべきであり、現場が使いやすい質の

第3図 諸塚村の産直住宅関連図



高い木材を供給するのが村の役割と考える諸塚方式では、重要なカギとなっている。

(c) 自然素材を活かした家づくり

できるだけ身近にある自然なもので生活することを山村から都市へ発信するため、「葉枯らし材」の使用を進めている。

「葉枯らし」とは、伐採した際に山で一定期間枝葉をつけたまま放置することにより蒸発散を促し丸太を乾燥させる伝統的な生産方法である。この方法は、丸太の重量が軽くなるため搬出しやすく、材については色艶がよく、また伐採時期を守れば虫がつきにくいことは昔から言われていた。しかし、近年では機械集材の普及や作業に手間がかかること、さらに伐採後すぐに販売できないこと等の理由により生産量は少なく、市場ではあまり評価されていなかった。

これに対して諸塚村の産直住宅では、自然の摂理にあった木材生産で且つ木材の乾燥エネルギーの節約につながるとして、葉枯らし材を積極的に使っている。そして、葉枯らし材を一定量確保し、また林家に産直住宅事業のメリットを直接還元するため2000年からは、森林組合と役場の協力により葉枯らし材の買取価格に1,000円/m³の上乗せを行う等の生産支援を進めている。

c. 産直住宅の現状と課題

諸塚村の産直住宅は、97年に2棟、98年7棟、99年10棟、2000年14棟、2001年12棟(予定を含む)と建築棟数を順調に伸ばしている。また、消費地と産地が顔の見える関

係を築いたことで、不安定な市場では時には買いたたかれる木材を一定水準で安定的に販売できるようになった。その結果、高品質の木材を供給するインセンティブが林家や木材加工センター(森林組合の製材・加工部門)に働き、製材の品質が向上し始めている。実際、葉枯らし材は一般材より1m³あたり平均2,000円近く高く買い取られ、先の買取補助を合わせて3,000円/m³前後は普通より高く販売できている。

しかし、課題も多い。そのなかで、最も大きな課題となっているのは、産直住宅の経済的メリットをいかに地元に還元していくのかである。先のように、これまで建築棟数を順調に伸ばしているものの、産直住宅に使われている木材量は、木材加工センターの年間生産量(14,000m³)の数%程度にとどまっている。さらに、現在では、葉枯らし材生産には上乗せ補助があるものの、葉枯らしを行う林家は技術的な問題や手間等から一部の林家にとどまっている。つまり、現段階では、産直住宅の経済的メリットを地域全体で享受できるまでには至っていない。

そこで、将来的な目標として掲げられている木材加工センター全生産量の1割・約2,000m³(およそ50棟分)の木材を安定的に且つ品質を向上させながら供給する体制づくりをどのように進めるのかが大きなカギを握っている。^(注8)

このほかの課題としては、山から運ばれてくる木材の質および量にはばらつきが大きく、一定水準以上の質の木材を安定的に

確保することは難しいということがあげられる。特に問題となっているのは、近代化された製材工場や熟練大工が少なくなった建築現場では、直材などの扱いやすい材のみが好まれ、従来問題とはならなかった木材の「くせ」が「欠点」と見なされ、はねられることである。そのため、試算によると2000年に諸塚村で生産された葉枯らし材約2,600m³のうち約半分は産直用材として使用されなかった。こうした点は、地元の資源を有効に活用することを目的に始まった産直住宅事業においては最も解決しなくてはいけない課題である。

さらに、大きな枠組みから考えると、日本経済の低迷や人口減少、価値観の多様性から住宅着工戸数が今後大きく減少することが予測され、また産直住宅に対する評価も決して高いとはいえない。そうしたなかで、今後いかに安定的に施主を獲得していくかも課題である。

しかし、これらの課題を諸塚村だけの努力で解決するには限

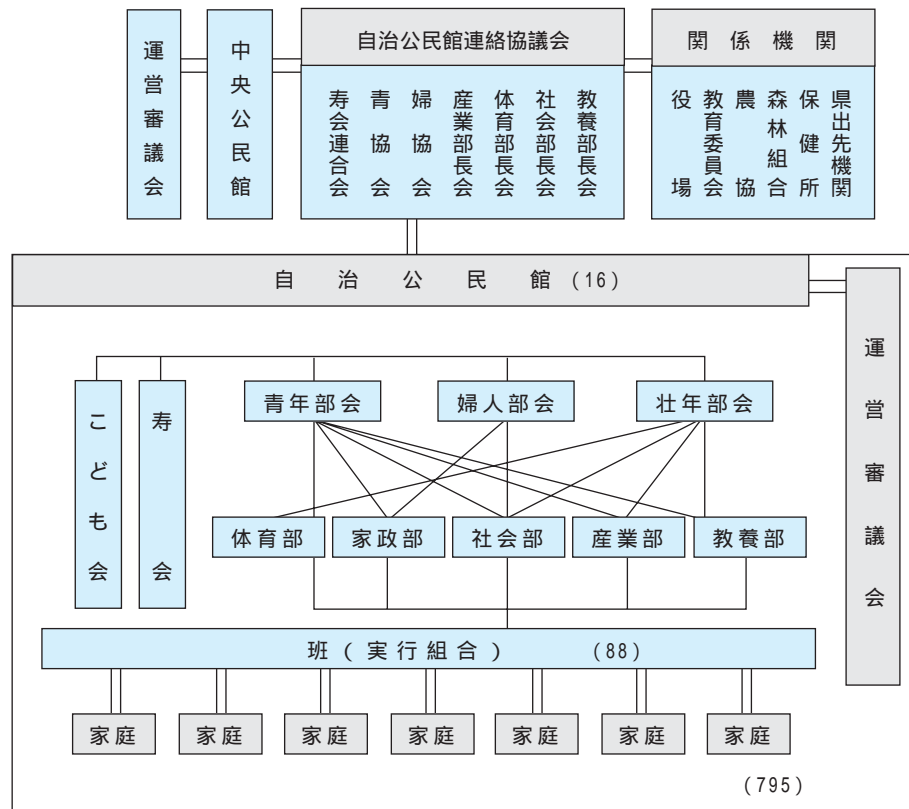
界があることから、今後山村同士の横のネットワークを作りながら大きな「声」として都市に呼びかけ、暮らしそのものを問い直す確かな流れを作ることが必要となるだろう。

(注8) 2001年後半には、木材加工センターに産直住宅の専従職員を配置し、2002年2月には産直住宅用の倉庫を設置する等、安定した供給体制づくりに向けた取組みが進められている。

(4) 村づくりのための都市との交流活動

このように産直住宅事業では、都市とネットワーク型の連携により都市にも山村にもよい家づくりを進めているが、このほ

第4図 自治公民館機構図



資料 諸塚村内部資料

かにも都市との交流・連携を活かした地域づくりが90年代末から始まっている。具体的には、これまで村民生活を支え、地域活力の源となってきた自治公民館・地域コミュニティを基本とした交流活動である。

諸塚村は、古くから社会教育が盛んな村として評価されてきた。第4図に示すように、村内には各地区(16地区)に自治公民館があり、各公民館は連絡協議会で結びついている。そして、各公民館には、婦人部会等の世代ごとの部会と、社会部、産業部、教養部等の機能部が設けられ、それらが縦横に結びついている。さらに、各公民館はいくつかの集落・「実行組合」が集まって構成されている。

このように各組織が縦横に結びつきをもった諸塚村の自治公民館制度は、村民生活と生産の全般にわたる地域自治の拠点として機能してきた。^(注9) 具体的には、先の路網整備のほか、間伐作業については、「公民館長、産業部長と村の間で除間伐推進会議がもたれ、それぞれの公民館組織の下にある愛林組合単位で毎年計画面積が打ち出される。計画を達成した場合には奨励金が支給され、公民館の運営費に充てられている」。^(注10) このほか、神楽や祭り等の伝統芸能も公民館を拠点に若い世代に伝えられ、さらに納税のほか行政遂行も公民館を通して行われている。

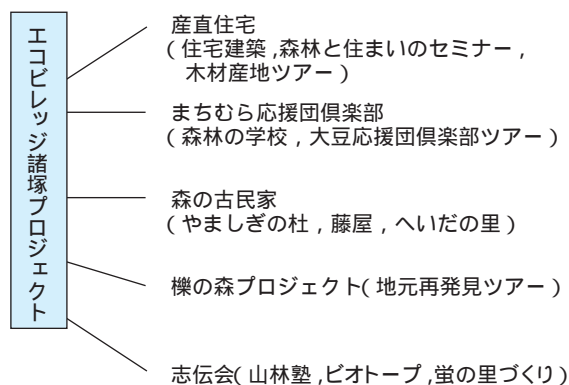
このように、自分たちに必要な基盤整備や仕組みについては自治公民館を基礎の住民参加が図られてきた。しかし、近年、高齢化・過疎化が進むなかで、公民館活動にも地区によって温度差が出始め、その活性

^(注11)
化が問題となっている。

そうしたことから、村で培われてきた住民自治のシステムを外部と交流や連携することにより再起させ、これからの村づくりにつなげようという試みが90年代末ごろから始まった。

具体的には、第5図のように、先の「エコビレッジ諸塚」をベースに、自治公民館あるいは集落を基本単位に既存の資源や人、ネットワークを活かした手作り型の交流活動を進めている。例えば、使われていない旧家を改築して地元の活性化に活かすことを目的とした「森の古民家」づくりでは、人が集まり、宿泊できる場として、村が空家を改築しそれを各公民館が運営する「村設公民館営」方式を取っている。例えば、「森の古民家」第1号となった「やましぎの杜」では、およそ築100年の空家2軒を地元材を活かして改築した(99年)。また、翌年には七ツ山町区に「藤屋」、2001年には平田組地区に「へいだの里」が改築された。そして、各古民家を拠点に、都市の人々だけではなく、村民にとっても意義のある交

第5図 エコビレッジ諸塚プロジェクトの概要



流を進めようと「まちむら応援団倶楽部」と題した交流活動が行われている。例えば「やまぎしの杜」では、荒れていた周囲の畑を都市の人に参加してもらいながら集落の人と一緒に復活させようと「森林の学校」と題した農林業体験ツアーを実施している。集落3世帯で毎回10~20人程度を受け入れ、これまで1,000人以上が参加した。また、「藤屋」では以前から無農薬で大豆を作っていた農家と味噌を作る生活改善グループの協力により「大豆応援倶楽部ツアー」(会員30名程度)と題した大豆のオーナー制度を2000年から実施している。

また、審美的機能(人の心を癒す景観や身近に触れ合う場等)の側面から森林を見直し森林文化を活かした地域づくりを進めようと、「櫟くわの森プロジェクト」が2000年から始まった。同プロジェクトでは、まず、地元を見直すきっかけ作りとして「地元再発見ツアー」を開始した。同ツアーでは、都市の人と地元住民と一緒に地区内を探索し、地元の価値を再評価し、手作りマップを作成している。これは、「地元学」と呼ばれるフィールドワークによる地域づくりの手法をもとに始まったもので、初年度には6地区、2001年度には4地区が実施された。こうした活動により地元の意識改革を進めようとしている。

このほか、住民の発案からの活動として30~40歳代の男性十数人が集まって「子供たちに山の体験を伝えよう」と「志伝会」と呼ばれる村おこしグループが98年結成された。同グループでは、耳川下流にある日

向市の子供たちに山や川での遊び方を教える「山林塾」を毎年開催し、ビオトープや蛍の里づくりを進めている。

以上のように、諸塚村の交流活動は、ハコモノづくりに執着することなく、既存の組織や資源を再生・活用させることを目的に、小規模・継続型の活動となっている。これらの活動は、地方分権化・地域の自立が問われるなかで、地域の知恵を掘り起こす良いきっかけと位置付けられる。ただ、手作り型の活動だけに、積極的な住民の参加があって始めて成り立つものであることから、高齢化や過疎化の著しい地区・公民館では継続した活動は難しいと考えられる。今後、これらの活動をどのように結びつけ、さらに村づくりに活かしていくことができるのかが大きな課題といえるだろう。

(注9) (注4)に同じ。

(注10) 山本美穂, 前掲論文 [1999年] 76頁。

(注11) 佐藤宣子, 前掲論文 [1999年] 31~54頁参照のこと。

3. 「環境の里づくり」運動と森林・林業

高知県梼原町の取組み

(1) 地域概況

梼原町は、高知県の北西部、四万十川源

第6図 梼原町略図



流域に位置する奥地山村である。町の面積は23,651ha, そのうち森林が21,425ha(91%)を占める。人工林率は74%に達するものの, そのうち9割は手入れが必要な育成段階であり, 西南日本における典型的な

新興林業地の一つである。

また, 産業別就業人口は, 林業従事者は全体の8%と先の諸塚村と比べると低位ではあるものの, 第7表にあるように, 村内純生産額では急峻な山地に囲まれているため林業のウェイトが農業よりも高い。さらに, 90年代前半に拡大した建設業も財政難のなか, 縮小していること等から, やはり山の活用のあり方が町の盛衰を左右する地域といえる。

第5表 栲原町の森林概況

(単位 ha, %)

	数値	備考
総面積	23,651	耕地面積396ha
森林面積	21,425	国3,402ha ,公4,368ha 私13,655ha
人工林面積	15,752	人工林率74%
うち40年生以下の割合	90	

資料 1990年世界農林業センサス

(2) これまでの森林・林業
対策の動向

栲原町の森林・林業対策の動向を簡単に整理しておこう。

栲原町の山林は, 1950年代後半ごろまでミツマタや木炭等による伝統的な利用が一般的であった。その後, 国の拡大造林政策の下, スギを中心とした大規模な植林が進められ, 人工林化が急速に拡大した。そして, 80年代に入ると, 構造不況により多くの山村では次第に林業

活動を手控え始めるなかで, 栲原町では様々な制度を活用し, 路網整備や町単独事業として1,000円/m³を補助する「間伐出荷奨励制度」を実施し, さらに森林組合による道端集材体制づくり等積極的な基盤整備を町と森林

第6表 栲原町の地域概況

(単位 人, %)

	数値	構成比
総人口	4,860	-
高齢化率	33	-
産業人口総数	2,878	100
一次産業 (うち林業)	866 (241)	30 (8)
二次産業	1,108	39
三次産業	904	31

資料 国勢調査

第7表 栲原町の村内純生産額

(単位 百万円)

	1985年	90	95	96	97	98
村内純生産額	6,502	8,351	10,539	10,286	9,494	9,051
一次産業	825	1,194	987	878	638	642
うち農業	323	272	385	333	269	241
林業	489	899	595	535	361	396
二次産業	1,698	2,864	4,957	4,371	3,841	3,196
うち建設	1,232	2,154	3,832	3,361	2,992	2,162
製造	466	707	1,118	1,003	817	1,059
三次産業	4,201	4,537	4,854	5,277	5,305	5,457
うちサービス業	1,110	792	1,471	1,768	1,785	1,837

資料 高知県「市町村経済統計書」

組合の協力により進めた。また、85年策定の町の「第三次振興計画」では、地域づくり・地域振興の柱の一つとして「木の里づくり」を掲げ、「林業立村」に向けて積極的な姿勢を示した。

90年代に入ると、森林・林業のための地域内連携・組織化が進展した。特に、92年に森林組合、農協、素材業者、林家等による梶原町林業振興協議会「シーダージュすはら」が結成されたことは地域ぐるみの林業振興に弾みをつけた。例えば、「シーダージュすはら」では毎年総会の後に森林や林業に関するシンポジウムを開催し、町全体で森林・林業について学習する機会を設けている。また、梶原町では公共事業に木を使うことを原則としているが、その際の業者間の割り振り等を担っている。このように、90年代には、それまでの町と森林組合による連携段階から、林家や業者等森林・林業にかかわる様々な主体が新たに加わるなど連携関係が拡大した。

そして、90年代末から21世紀初頭になると、国際的な森林認証制度の一つであるFSC(Forest Stewardship Council) 認証の取得を契機に、町独自の環境保全型の森づくりを推し進め、先行していた生活環境対策やエネルギー対策と併せて、環境保全型の地域づくりシステムが形づくられている。そして、2001年に新たに制定した町の「第四次振興計画」では、先の「木の里づくり」を包括した形で「環境の里づくり」を地域振興策の一つと位置付け、その取組みを進めている。

以下では、FSC取得に関する取組みを中心に、90年代末以降の梶原町の環境対策を整理する。

(3) 森林認証(FSC)への取組み

a. 日本初のグループ認証取得の経緯

梶原町は、1980年代～90年代初頭を中心に、生産コストを削減しながら市場経済への対応を進めるなど積極的な林業振興策に取り組んできた。しかし、経済のグローバル化が進展し始めた90年代中ごろになると、その努力が簡単に相殺されるほど林業の採算性が悪化し、「このままでは梶原町の林業は生き残れない」という危機感が広がっていた。そうした折、98年11月に四万十川流域の森林をモデル地区とした高知県主催の「森林認証制度に関する勉強会」が

第8表 梶原町におけるFSC認証に関する主な流れ

		内容
1998年	11月	高知県主催「森林認証制度に関する勉強会」に参加
1999	2, 5	梶原町及び森林組合主催による森林認証制度勉強会開催(梶原町内2回)
	7	FSC認証について、集落廻り林家への参加を呼びかける
	8~12	県、町、森組、日本林業技術協会との度重なる打ち合わせ及び「環境委員会」の開催
	12	森林認証制度申請
2000	5	現地審査
	10	FSC認証取得(日本初のグループ認証取得)
	11	認証材の初出荷
2001	1	認証商品の発売開始
	5	認証森林拡大のための集落説明会実施
	10	FSCの定期査察実施(1年目)
	12	「土佐の木の家づくり協議会」発足

資料 聞き取り等から筆者作成

開催された。

同「勉強会」に出席した梶原町森林組合の中越組合長は、国際的な基準に基づいて、環境に配慮した森林施業が行われていることを証明するマークを木材につけるFSC制度に関心を持ち、同制度と四万十川のブランド名を活かし、5年先あるいは10年先を見据えた林業振興を図れないかと考えた。

そして、99年初頭から森林組合を中心に

町と連携しながら森林認証制度に関する取組みを開始した。最初は、森林認証制度という全く未知の制度を理解すべく、森林組合や役場内での勉強会や議論を重ねた。

FSC認証は、林業会社や個人でも取得できるが、中小規模の林家が多い梶原町では、森林組合が森林管理者となって小規模な林地をまとめて認証を受ける「グループ認証」を選択することにした。グループ認証には、林家の理解と参加が欠かせないこ

<参考1> FSC (Forest Stewardship Council ; 森林管理協議会) について

FSCは、「持続可能な森林経営・管理」に向けた世界的な取組みの中で、「適切な管理が行われている森林」、あるいは「適切に管理されている森林から生産された木材」を一定の基準に基づいて認証・ラベリングする森林認証制度の一種である。

組織 1980年代頃の熱帯林破壊への抗議運動をきっかけに1993年に発足。本部はメキシコ・オウハカ。WWFをはじめとする環境保護団体、林業者、地域林業組織、木材流通組織、先住民組織等25か国、130組織で始まった非営利の会員制民間組織。会員はその後拡大し、2001年1月には55か国、461組織となっている。

目的・内容 環境保全の点からみて、適切で社会的な利益にかなない、経済的にも持続可能な森林管理を推進することを目的としている。このような森林管理がなされているかどうかを第三者が評価し、適切な管理がなされている森林を「認証」する。そして、認証森林から生産された木材、木材製品に独自のロゴマークをつけ、幅広く消費者に流通させようとするものである（FSC材の流通・加工過程については、森林そのものの認証と区別してCOC認証(Chain of Custody)と呼ばれる）。日本では、木材そのものにラベリングするといった点や小規模所有者の林地をまとめて認証を受ける「グループ認証」が注目され、FSCに関心を持つ林業関係者が増えている。

仕組み 実際の認証は、FSC自身が行うのではなく、FSCの森林管理原則(1.法律とFSCの原則の遵守、2.保有権、所有権及び責務、3.先住民の権利、4.地域社会との関係と労働者の権利、5.森林がもたらす便益、6.環境への影響、7.管理計画)に基づいてFSCが認めた認証機関が認証・審査を実施する。認定機関は10機関(米国2、英国3、オランダ1、スイス1、カナダ1、ドイツ1、南アフリカ1)。現在、日本にはFSCの認定機関はない。そのため、梶原町における認証では米国のスマートウッド社が行った。

活動現状 FSCでは、熱帯・温帯・亜寒帯すべての地域の森林を対象としている。認証された森林の規模は1か所あたり数haから百万haを超えるものまで、また所有形態についてもコミュニティー・フォレストから民有林、王室に属するもの、州有林、国有林までさまざまである。2001年4月末時点で41か国、2,240万ha(300か所)の森林が認証されている。日本では、速水林業(三重県)、梶原町(高知県)、アサヒビール社有林(広島県庄原市)がFSC認証を取得している(2001年9月時点)。

(注) WWFホームページほかより作成



これが、FSCの規則に従い、独立した機関によって認証された森林からの木材および木材生産物に表示されているトレードマークです。

とから、林家が集まる時にはFSC制度の説明会や学習会を積極的に開催し、また個別に林家を訪問しながらFSCへの参加を呼びかけた。

しかし、初めて聞く森林認証制度に対して積極的な林家は少なく、当初は93人(1,260ha)の同意をもとに管理契約を結び、これに町有林、県有林、国有林を合わせて2,250ha(同町の森林面積の約1割)の森林について認証の申請を1999年12月に行った。また同時に、認証森林からの木材にFSCのロゴマークをつけることができる認証工場として同森林組合の製材工場と取引先の池川木工の計2工場をFSCの加工・流通過程の認証である「COC認証」(Chain of Custody)の対象工場として申請した。

そして、申請から約半年後の2000年5月^(注12)に現地審査を受け、同年10月にFSCにおける日本初のグループ認証を受けた。

b. FSC材の商品化と流通

認証取得の翌月(2000年11月)末から、認証材(丸太)の出荷が始まった。以降、2001年8月末までに認証丸太3,040m³が生産され、そのうち約2割が池川木工でスノコや「デスクトップラック」(机上整理棚)、「2ウェイラック」(整理棚)等の木工品として販売されている。初の認証材商品となった「デスクトップラック」は、2001年1月から通信販売によって全国に売り出された。これは、認証材である等、環境への配慮を前面に押し出し、手軽に購入できる小物であるため、反響は大きく、1,000個売れば

ヒット商品といわれるなかで、1,800個が販売された。しかし、認証材を使ったスノコ等を販売した高知市内のDIYセンターでは売れ行きは決して芳しくなく、限定された地域内では森林認証に対する関心と浸透度は高くないことが明らかとなった。

また、構原材の主力である建築用材については、環境や健康に関心を持つ建築家等からの問い合わせにより、県内で2棟、大阪で1棟の住宅建築に使われたほか、町内の集会所建築等で利用されたものの、現時点では安定した販路は確立されていない。日本の木材市場や既存の流通ルートでは、認証材の需給量が少なく、その価値が評価されていないからである。そのため、認証材を活かすには新しく販路を自ら作る必要があり、同森林組合では建築家等建設業界との連携を積極的に図り、FSC材を活かせる新しいルートづくりを現在模索している。その第一歩として、2001年12月には大阪や京都の建築家等十数社と高知県内の森林組合や製材所及び建築家が参加した「土佐の木の家づくり協議会」が発足された。同森林組合はそのメンバーに加わり、2002年3月には施主の産地ツアーを予定している。

このように、現時点では認証材販売は利益を目に見える形で実現できていない。しかし、少量ながらもこれまでなかった工務店等への直販が始まったことは、既存の流通ルートが行き詰まるなかで、新しい販路づくりへのきっかけとなっている。さらに、直販により付加価値生産が増加し、森

林組合の販売単価が昨年と比べて若干上昇しているという。このことは、一般市場では製材品の販売額が数千円/m³単位で下落しているなかで、FSC材による下支え効果といえるだろう。

c. FSC認証の意義と今後の課題

以上のように、FSC材の流通、特に建築用材については、まだ緒についたばかりであり、認証取得による経済的メリットは販路の拡大等一定の効果にとどまっている。環境認証であるFSC材の販売を進めるためには、やはり地域そのものの環境対策を進め

第9表 梶原町森林組合行動指針21
さんちゅうはつまく
 山中八策

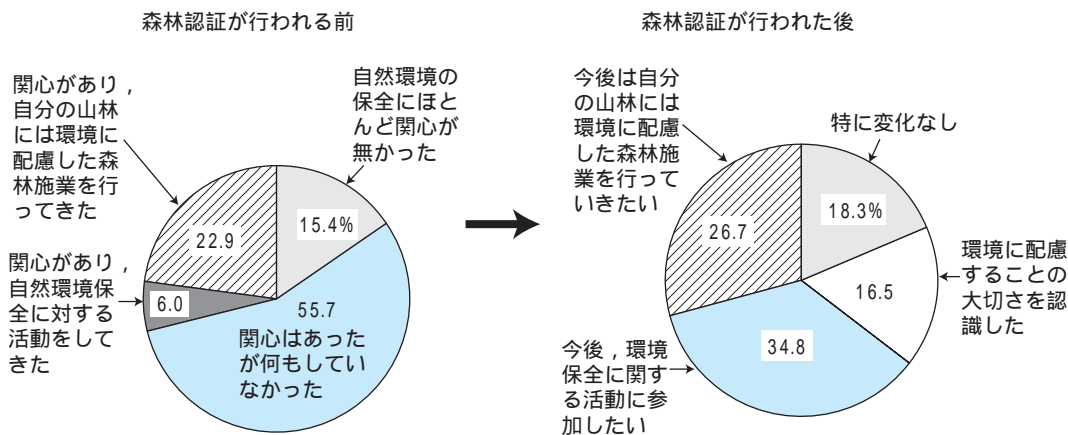
森林(もり)との共生の絆を強め、生態系を豊かにする森林施業を行います。
森林(もり)の蓄積を減らさない持続可能な森林経営を行い、森林(もり)からの恵みを活かし地域の発展に努めます。
水源林や河畔林は、私たちの水瓶と四万十川の清流を守ることを第一とした保全管理に努めます。
森林(もり)の持つ癒し、リフレッシュ、空気浄化、水源涵養、国土保全など多くの公益的な機能について、広く国民に理解を求める活動をします。
森林(もり)は人類の宝と位置付け、都市住民と連携した森林(もり)づくりを進めます。
循環型社会における木材の価値を再認識し、その利用拡大に努めます。
事業活動における環境や社会への影響を科学的に評価し、適切な事業活動を行います。
森林(もり)を汚さない、傷つけない生活を心がけ、森林(もり)を愛し、森林(もり)に遊ぶ従業員を育てます。

資料 梶原町森林組合資料

第7図 FSC及び自然環境に関するアンケート結果

質問 梶原町及び梶原町森林組合のFSCに関する活動(事前の説明会・学習会、公聴会など)を通じたあなたの意識・考え方の変化についてお聞かせください。

1. 森林・自然環境(水源確保、災害防止、自然景観、自然保護等)について



2. 生活環境(ゴミの減量、リサイクル、生活排水、節水、省エネルギー等)について

	認証申請前	→	認証申請後
特に関心なし	20%	→	7%
関心はあるが何もしていない	41%	→	33%
関心があり、それに配慮した生活をしている(今後配慮したいを含む)	27%	→	50%
回答なし	12%	→	10%

資料 依光良三・溜口愛「梶原町におけるFSCの認証取得過程の意義と課題」高知大学農学部附属演習林研究室 2001年(梶原町森林組合及び高知大学による住民アンケート調査に関するレポート)

ると同時に、都市や山村同士の縦横の結びつきを強めながら、グリーンコンシューマー(環境に配慮した製品を買う消費者)の育成を進めていく必要があるだろう。

一方、地域づくりや住民の意識向上という観点からみると、FSC認証の取得による副次的意義は大きなものがある。例えば、森林組合では認証取得のために勉強会や議論を重ねてきた結果、伐採や路網整備前後の生態系調査や広葉樹林の保護等環境に配慮した森林施業はもちろん、環境に対する継続した職員トレーニングや環境にやさしいエコオイル(チェーンソー用)の使用、さらにゴミ分別を積極的に進めるなど細かな環境対応が主体的に進められるようになった。このことは、2000年に森林組合が策定した行動指針・「山中八策」に端的に表れている(第9表)。

また、地域住民にとっては、町及び森林組合によるFSCの説明会や学習会等様々な活動が環境への関心を高める良い機会となっている。例えば、FSC制度や森林・自然環境に関する住民の意向を聞いたアンケート調査では、第7図に示すように、森林等の自然環境だけでなく、ごみや生活排水等の日々の生活環境への関心が高まり、今後環境保全に協力していきたいといった環境対策について積極的な意見が増加していることが示された。

(注12) 現地調査は、FSCの認証機関の一つであるスマートウッド社(米国)の審査員や国内の生態学者や社会経済学者、林学者等により8日間にわたり実施された。一連の審査では、森林や工場の検査はもちろん、素材業者や建築業者、環境NGO、研究機関、林家等地域住民等40人程度を集

めた公聴会が実施され、地元地域が森林や林業、森林組合、FSCについてどのような考え方をもっているのかも併せて審査された。

(4) 「環境の里づくり」運動と今後の課題

a. 「森林づくり基本条例」の制定と「水源地域森林整備交付金事業」の開始

町は、以上のようなFSC認証における一連のプロセスを経て、今後循環型社会への対応が必要であることを実感し、これまでの林業生産第一主義を改め、森林の有する多様な機能を重視した森づくりへの転換を進めている。具体的には、2000年9月には、森林の多様な機能を保全していくことを今後の森づくりの第一目標とした「森林づくり基本条例」を制定した。また、同条例では、事業者や町民の意見を取り入れる場として「森林づくり会議」の開催が盛り込まれるなど住民参加への方向性を示した。そして、2001年には国の政策に先駆けて、町単独による林地に対する直接支払制度・「水源地域森林整備交付金事業」を開始した。同事業は、四万十川の源流域として、また町民自らの飲料水確保のための水源林整備を進めることを目的に、間伐作業に対して1haあたり10万円を支給するものである。

同事業の特徴は、

財政力が弱い山村単独の事業としては高額の単価である。

対象森林を16年生以上として上限を設けていない。

既存の補助事業とは関係なく交付される。

作業実施主体を限定していない。

出材を義務付けていない。

等、林家にとって比較的使いやすい事業となっている。こうした事業を打ち出した背景には、国や県の補助事業があるにもかかわらず間伐作業が遅れているなかで町内の人工林の手入れを確実に進めたいこと、さらに林業の採算性が急速に悪化するなかで少しでも目に見える形で林家の手取りを確保したいといった町の思いがある。

町では、同事業を町民に広く伝えようと2001年5月に町内17か所で説明会を開催した。また、水源林整備ではもちろん環境に配慮した施業が必要となるため、同事業の要件に、FSC認証への参加を設けた。このこ

とは、認証材の安定供給体制づくりのための認証森林の増加にも結びつく。そのため、同事業の説明会では、森林組合によるFSCへの参加呼びかけも同時に行われた。

同事業の要件をあげると、先の FSC認証への参加、16年生以上の人工林であることのほか、水源地として一定程度まとまった面積が必要であるため5 ha以上の林地(「共同団地」)を設定すること、^(注13) 今後10年間は皆伐が禁止されること、間伐率は25～50%程度とすること、林地では作業時に出た端材や枝葉、ごみ等の廃棄物は速やかに処理すること等である。

また、同事業の仕組みを簡単に説明すると、第8図に示すように、まず、集落を基

<参考2> 梶原町森林づくり基本条例(抜粋)

前文

(略) 近年、私たちは、...(略)...、戦乱の乱伐による荒廃した山を甦らせ、ふるさとの繁栄を願った「植樹栄郷」という森林との関係や山の民としての心を忘れ、木材を始めとする林産物によって森林から受ける経済的利益を第一義として森林の価値を考えてきた。今、私たちは山の民として自覚を新たに、先人が築いてきた森林との共生関係を見直し、森林の有する多様な機能を重視した森林づくりを行うことにより、かけがえのない森林を健全な状態で後世に継承していかなければならない。ここに、梶原町が目指す森林づくりの理念と基本方向を明らかにし、将来にわたって豊かな森林の維持とより豊かで住み良い町づくりを実現するため、この条例を制定する。

第2条(森林の有する機能の高度発揮)

森林は、木材その他の林産物を供給する経済的な機能(以下「経済的機能」という。)のほか、水源の涵养、国土の保全、自然環境の保全、文化の伝承、保健休養の場の提供、教育への寄与、地球温暖化の防止、良好な景観の形成等の多様な機能(以下「多様な機能」という。)を有しており、町民の生活及び経済の安定に重要な役割を果たしていることにかんがみ、将来にわたって、これらの機能が適切かつ十分に発揮されなければならない。

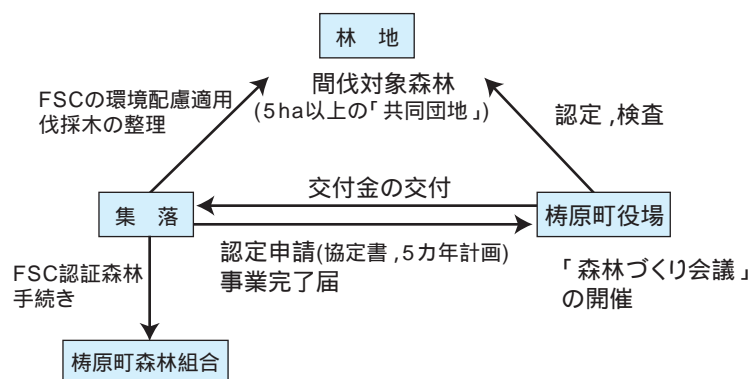
第8条(森林の有する多様な機能の確保)

- 1.町は、森林の有する多様な機能を確保し、及びその機能を総合的に向上させることを促進する施策を講ずるものとする。
- 2.町は、森林の有する多様な機能が特に重要と認められる森林について、森林所有者及び町民の協力を得て多様な機能を発揮させるための支援を行うこと等により、必要な施策を講ずるものとする。

第13条(森林づくり会議の開催)

町長は、森林づくりに関する施策を円滑に推進するため、必要に応じて森林づくり会議を開き、事業者及び町民の意見を聞くものとする。

第8図 梶原町の水源地域森林整備交付金事業の流れ



資料 梶原町内部資料をもとに加筆

礎に複数の林家が集まって5 ha以上の「共同団地」を設定する。次に、各「共同団地」では代表者が参加林家によってあらかじめ作成された間伐作業計画を協定書と一緒に町に申請する。町では、先の「森林づくり基本条例」で定められた「森林づくり会議」を開催し、申請森林が協定林として適切か否かを審査する。作業完了後には、町または森林組合の審査を受ける。そして、林家は事業完了届を町に提出し、交付金を受けることになっている。

実際、人工林が少ない地区を除いて48集落で「共同団地」が作られ、720戸の林家（全林家数2,433戸）が申請を行った。5年間の事業予定面積は約3,800haとなった。初年度の2001年度の計画では209名の林家が703haでの間伐を予定している。

そして、同事業を資金面から支えているのが「風力発電による売電を原資とした「環境基金」である。以下では、風力発電のほか90年代半ばごろから始まっている生活排水対策等の環境対策の取組みを紹介する。

b. 地域づくりにおける環境対策

梶原町では、80年代後半ごろから「日本最後の清流」として^(注14)四万十川が注目されるなかで、源流域に位置する山村として90年代半ばごろから日々の生活にかかわる生活排水処理やごみ処理、風力発電等の環境対策を進めている。

^(注15)

(a) 生活排水処理

梶原町では、河川の水質汚濁の主要原因となっている一般家庭からの生活排水対策として、山間地域等人家が点在しているところでは合併処理浄化槽の設置（88年～）、また一定程度人口が集中した村の中心部では公共下水道（97年～）の整備を進めている。このほか、町の周辺部でも住民による受入体制が整った地区では、下水道整備として農業集落排水整備を進めている。

一方、し尿については、94年から堆肥化に取り組んでいる。かつては人家や河川から離れた山中に数か所貯溜槽を設置し、土壌に自然浸透させ、し尿処理を行ってきた。しかし、90年代には四万十川の流域保全への関心が高まり、環境に対応した代替案が必要となった。そうしたことから、海洋投棄等他の処理方法と比べて経費がおさえられ、また海の汚染をまねかず、さらに町の特産である米ナス、小ナス栽培の振興のために良質で安価な堆肥の安定供給が必要となっていたこと等を理由に「梶原町土

づくりセンター」において堆肥化に取り組むことになった。同センターでは、町内のすべてのし尿1,587トン/2000年を処理し、1,897トンの堆肥を製造している。堆肥は、有機肥料「ゆす・ユーキ」として販売されている。販売先は、農業が盛んな南国市、土佐市等の町外が70%、残り30%は町内で販売されており、主に農協経由で各農家に配達されている。

(b) ごみ処理

梶原町では、隣接する東津野村と一緒に「津野山広域事務組合」を結成し、廃棄物処理を実施している。両町村とも、90年代に入ると最終処分場の新設が必要となり、また既存のごみ焼却施設は老朽化に伴い更新時期を迎えていた。さらに、四万十川流域の保全が進められていることから、適切な廃棄物処理が不可欠となっていた。そこで、当「事務組合」では、輸送や貯蔵が容易で、人口密度が低い山間地域でも広域収集が可能であるごみのRDF化(Refuse Derived fuel; 固形化・減容化)システムを導入することになった。RDF化は、産業廃棄物や一般廃棄物のなかから選別した可燃物を粉碎、乾燥、成形固化されたものの総称として使われている。また、日本では、ペレット状、キューブ状等のRDFが主流となっており、一定の形状に加工されているので取り扱いが容易である。

以上のようなことから、同「事務組合」では既存のごみ焼却施設の更新に際し、「クリーンセンター四万十」(ごみ固形燃料化施

設)の整備を96年に開始した。施設完成後、98年3月から稼動し、現在、7,800人(うち梶原町4,850人)分の可燃ごみをすべて処理している。

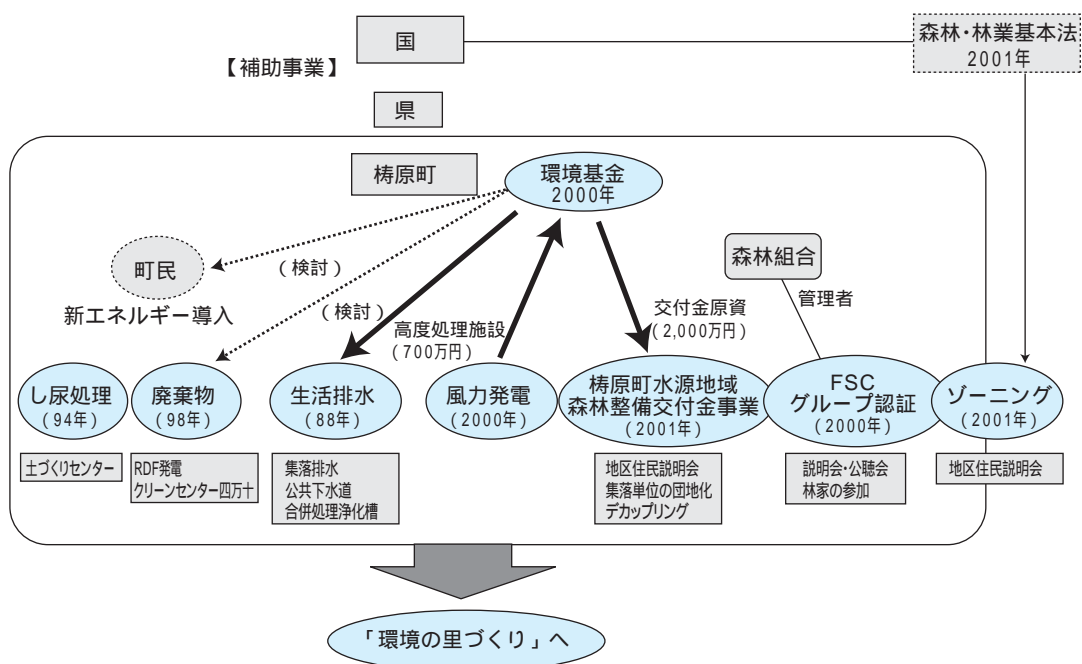
当初の計画では、RDFを町内の公共施設の冷暖房や給湯等の熱源として利用することを検討していた。しかし、施設建設途中の97年に旧厚生省より「ごみ処理に係わるダイオキシン類発生防止等ガイドライン」が策定され、同ガイドラインの規定を満たしていない同センターでは発電計画を断念した。そのため、生産されたRDFをどのように活かすのかが今後の課題となっている。

(c) 風力発電

梶原町では、四万十川の源流域としてクリーンなエネルギー利用を進めようと、96年ごろから旧通産省やNEDO(新エネルギー産業技術開発機構)の助成を受けながら、風力発電に取り組み始めた。そして、99年12月には標高1,300mの四国カルストに600kwの風車2基を設置し、発電を開始した。稼動1年目の2000年度には315万kwが発電され、1kwhあたり11.5円で四国電力に売電され、約3,300万円の収入が得られた。

そして、2000年4月に「環境基金条例」を制定し、売電による資金を原資とした「環境基金」を設置した。同条例では、「環境で稼いだお金は環境対策に使う」ことをコンセプトに、クリーンエネルギーの導入、環境保全に関する各種事業、そのほか

第9図 梶原町における「環境の里づくり」関連図



に同基金を活用することを明記している。実際、先の「水源地域森林整備交付金事業」に約2,000万円、「集落排水施設建設」に700万円、さらに太陽光発電のための施設導入への活用も検討されている。

c. 「環境の里づくり」運動にむけての課題

梶原町では、以上のような生活環境対策と森林・林業対策を合わせて、総合的な取り組みを進めようとしている。具体的には、2001年度策定の「第四次振興計画」では、第9図に示すように、「環境の里づくり」として先の二つの対策を収斂させ、地域づくりの柱の一つとして位置付けた。

周知のように、環境問題は一般の人の生活にかかわる幅広い事柄が絡み、町民一人一人の生活スタイルまでが問われる。そうしたことから、今後、梶原町が真に「環境

の里づくりを進めるためには、FSCの認証取得過程で培われた環境保全意識の高揚を基礎に、町や森林組合主体の段階から町民主体の段階にいかに進めていくのかが重要なカギを握ると考える。こうした住民主体の底の厚い「環境の里づくり」を進めることが、環境認証であるFSC材の新しい販路づくりには重要となるだろう。

(注13) 1か所の林地で5 ha以上ある場合は、個人単位でも協定の申請は可能である。ただ、同町は中小規模の林家が大半を占めているため、集落を基本単位に複数の林家が集まって「共同団地」を設定するケースが圧倒的に多い。

(注14) 四万十川が、全国的に注目され始めたのは、83年9月にNHKで「土佐四万十川、清流と魚と人」とが放送され、また85年7月には環境庁が流域の自発的な環境保全活動を要件とした「名水百選」に指定された等をきっかけとしている。このほか80年代から90年代初頭には、四万十川も昔と比べれば、川本来の自然が中上流では著しく損なわれ、また下流では水量の減少や水質悪化が進

んでいた。こうしたなか、地域住民と漁民・漁協によって展開された津賀ダム撤去に向けての運動や四万十川の環境保護問題をテーマとした88年の「第4回水郷水都全国会議」の開催、さらに日本自然保護協会による水質悪化の指摘（90年）など、四万十川の流域保護への関心を広める要因となった。詳しくは、依光良三編著『流域の環境保護』日本経済評論社、2001年、46～66頁を参照のこと。

（注15）四万十川流域の市町村は、91年に水質汚濁防止法の「生活排水対策重点地域」に指定され、生活排水対策について独自の取組みが見られる。特に、自然浄化機能を活かした「四万十川方式」水処理施設第1号が十和村に設置されて以来、生活排水の浄化施設として広がりを見せている。

4．むすびにかえて 二つの山村の取組みから

以上、取組みを見てきた諸塚村と栲原町は、多くの山村が林業活動を手控えるなか、林道網整備や加工流通施設の整備、さらに林家の自営生産（自伐）を組み合わせ、積極的な生産活動を展開してきた。この先駆的な新興林業地が、90年代以降、急速に深刻化する地域内の農林業不振に危機感を募らせ、単純な原木供給地としてではなく、地域づくりを見直し・再起させ、住みよい山村づくりを目標に付加価値生産を進めようとしている。具体的には、諸塚村では産直住宅を、また栲原町ではFSC認証をきっかけに、これまで培ってきた地域内連携を基礎に、都市など外部との交流・つながりを深めながら、「環境」をキーワードに森林・林業対策を地域づくりと絡めて取り組み始めている。

ただ、この二つの事例とも以上のような新しい対策が深刻化且つ複雑化する山村問

題を即座に解決するには至っていない。しかし、国際化・グローバル化、多国籍企業による経済の支配という山村にとっては正体がかめないほど巨大な力が急速に拡大する今日においては、個別的な対応だけでは山村問題の解決は到底不可能である。地域内、そして山村同士、さらに都市といった重層的な連携を進め、地域の力量を高めることで、初めて巨大な力に立ち向かう可能性がでてくるのではないだろうか。^{（注16）}その際、高齢化・過疎化が進展し、振興主体を見つけにくい山村の現状を考えると、町村役場や農協、森林組合といった中核を担える層が集まる地域内組織の主体的な取組みと地域住民の参加の程度が重要なカギを握っているといえるだろう。

そうした意味で、山村にとって避けて通れない課題となっている森林・林業問題について、地域内で危機感を持った人々が中心となって議論を重ね、具体的な対策を推し進めている二つの山村の取組みは他の地域にも参考になると考えられる。今後、顔の見える関係を基に、これまで山村に聞こえてこなかった木材のエンドユーザーの声を直接聞き、消費地が本当に求めている環境に優しく且つ質の高い木材を安定的に供給するためには何が問題となっているのか、また何が必要なのか、実態はどうなっているのかを都市と一緒に考え、新しい木材の流れを築くことは、山村経済の基盤づくりには欠かせない。

このほか、二つの事例では、交流活動と家づくりや環境対策と森林・林業対策等い

くつかの取組みを結びつけながら地域づくりを進めようとしている点も注目される。人も資源も資金も限られている山村においては、一つの取組みがいくつかの枝葉を持ち、新しい取組みを生み出す仕組みが重要である。

ただ、こうした地域の草の根的・独自の活動だけでは、早晚限界が来ることは確かであろう。そこで、行き詰まりを見せている国等の上部行政機関が進める山村対策に

関する財源及び権限を地方に下ろし、地域の知恵を育てながら、草の根的な山村の取組みを確実な地域づくりに結びつける仕組みが急務となっている。

(注16) 依光良三編著『流域の環境保護』日本経済評論社、2001年、21頁。

<本稿は、文部科学省科学研究費補助金・基盤研究(B)(2)「山村地域の里山管理・利用における新たな主体形成」(代表者;井上真)により実施した調査に基づいている。>

(栗栖祐子・くりすゆうこ)

発刊のお知らせ

2001年農林漁業金融統計

A4版 約180頁
頒 価 2,000円

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

なお、CD-ROM版をご希望の方には、有料で提供。

頒布取扱方法

編 集...株式会社農林中金総合研究所

〒100 0004 東京都千代田区大手町1 8 3 TEL 03 3243 7311

FAX 03 3270 2233

発 行...農林中央金庫

〒100 8420 東京都千代田区有楽町1 13 2

頒布取扱...永楽興業株式会社営業本部

〒101 0021 東京都千代田区外神田1 16 8 TEL 03 5259 7580

FAX 03 5259 1916

発行 2001年12月

地方分権と農業政策

〔要 旨〕

1. 現在の地方自治制度の原型が形成されたのは明治維新以降であり、明治政府は自由民権運動に対抗し国家統治のため中央集権的な地方自治制度を確立した。戦後改革によって民主的な地方自治法はできたが、機関委任事務制度が維持されるなど、中央集権的構造はその後も続いた。
2. 中央集権的行財政機構への批判、地方分権の主張はかねてからあったが、地方分権化の議論が本格化するのは90年代に入ってからである。日本で中央集権的構造が続けられてきたのには理由があるが、中央集権的行政システムは時代の状況と課題に適合しておらず、20世紀の最後になって地方分権改革が行われた。
3. 政府は国民生活の安定のために存在し、経済学では「市場の失敗」があるため政府が存在すると説明している。その政府部門は中央と地方のどちらが担うべきかという問題があり、公共経済学のなかで研究が進んだが、地方公共財は分権化したほうが望ましいとされている。
4. 農政思想には地域主義の伝統があり、70年代から地域農業、地域農政、自治体農政が唱えられるようになり、農政も地域主義的手法を取り入れるようになったが、農林水産省は今回の地方分権化には消極的であった。しかし、結果的には、農地法、農振法の分権化が行われ、新基本法にも地方分権の考え方が盛り込まれた。
5. 地方分権は時代の要請であるが、農業政策のなかには国全体で取り組むべき課題もあり、冷静な議論が必要である。しかし、これまでの中央集権的農政・農業財政は反省すべきところもあり、また今後、農業の行政機構や農業関係団体の再編も課題になってこようが、そのためにも情報公開と政策評価をいっそう充実する必要がある。

目次

- | | |
|-----------------|----------------------|
| 1. はじめに | 4. 政府の役割と地方分権の理論 |
| 2. 地方自治制度の歴史と構造 | 5. 地域農業論の系譜と農政の地方分権化 |
| 3. 地方分権改革の背景と内容 | 6. 今後の課題 |

1. はじめに

日本経済にとって1990年代は、80年代後半のバブル経済が崩壊したあと金融問題、不良債権問題に揺れ、「失われた10年」と称されることがある。しかし、90年代は、旧来型の政治・行政機構の改革が進んだ「改革の10年」でもあった。特に、93年に連立政権が誕生して以降、「55年体制の終焉」が唱えられ、行政改革論議が本格化した。その結果、機関委任事務制度の廃止を柱とする地方分権一括法が成立するとともに、中央省庁再編が行われ、また同時に、情報公開法が制定され、政策評価制度も導入された。21世紀の日本の政府・行政機構の枠組みが20世紀の最後になってようやく整ったといえよう。

しかし、制度はできただけでは意味がなく、この制度をどう生かしていくかは今後の運用と国民の活用に依存する。そのためにも、一連の改革の意味を理解し、今後の日本の国家機構、行財政をどういう方向にもっていくかを考えることは、国民一人一人の課題であるといえよう。

こうした行政改革は農業政策にも当然影

響を与えることになるが、90年代において農業関係者の関心は主にウルグアイラウンドや新基本法に向いていたこともあって、地方分権や政策評価制度に関してはあまり活発な論議が行われていないと思われる。そこで、本稿では、地方分権改革の意義を歴史的、理論的に整理するとともに、農業政策にとって地方分権とは何を意味するのかを考えてみたい。

2. 地方自治制度の歴史と構造

まず、今回行われた地方分権化の意義を理解するために、日本の地方自治制度の歴史を概観してみたい。

(1) 近代国家形成のための中央集権的 地方制度

幕藩体制下の日本では、各藩は江戸幕府から半ば独立した地方政府の色彩を有しており、農村にも農民の生活単位としての村組織が存在していたが、今日の地方自治制度の原型が形成されたのは明治維新以降のことである。幕藩体制が崩壊したあと、新しい近代国家を形成しようとした明治政府は多くの制度を欧米に学び、国家体制、諸

制度を確立していった。^(注1)

明治政府は、明治維新直後の1871年(明治4年)に廃藩置県を行ってそれまでの統治機構(幕藩体制)を解体し、1878年(明治11年)には「三新法」(郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則)により地方制度を整えた。府県には議員によって組織された府県会を制度化し、1880年(明治13年)には区町村会を設置し、自治的要素を賦与した。

しかし、当時、国会開設を巡って各地で自由民権運動が激しくなり、明治政府は地方が混乱しつつあるとの認識から国家体制強化のため地方制度の再編・強化を行った。1881年(明治14年)には自由民権運動の要求に応じて「国会開設の詔」を發布し国会開設を約束したが、地方制度に国会の意見が反映されることを懸念した政府は、国会(帝国議会)開設(1890年)前に地方制度を確立することを急いだのである。その結果、1886年(明治19年)に地方官制度(中央政府から派遣された地方官が地方において国の行政を行う)、1888年(明治21年)に市制・町村制、1890年(明治23年)に府県・郡制を設け、今日まで至る中央集権的な地方自治制度が築かれた。^(注2)

こうして作られた町村は、国の出先機関的な存在であった府県(知事は官選)の監督指導のもとに置かれた。また、郡には官選の郡長(主に地元の地主層が就任)が置かれ、官政府と民自治体との調整役となった。選挙権も地主等の一部資産家に限定されており、この時期の地方自治制度は、地方の地主階層を国家統治のために利用した

「名望家体制」と呼ばれている。このように、日本の地方自治制度は統治機構強化のため中央政府主導で構築されたのであり、そのことが今日に至る中央集権的構造を基礎づけることとなった。なお、1889年(明治22年)には憲法(大日本帝国憲法)が公布されたが、この憲法のなかには地方自治の規定は設けられなかった。このことは、この時代の明治政府の地方自治に対する考え方を象徴しているといえよう。

(注1) 欧米の制度を学ぶために行った最初で最大の視察が「岩倉使節団」であり、1871年(明治4年)から1年10か月にわたり、日本政府の主だったメンバー約50名と留学生約60名が欧米を視察して回った。欧米の制度を視察して学び日本のなかに取り入れるという手法はこの岩倉使節団に原型があり、この形式と精神構造はその後も今日まで引き継がれている。

(注2) 明治期の地方自治制度構築の中心人物が内務大臣であった山県有朋である。山県有朋は、この地方制度に関して「自治制ノ効果ハ、畜ニ民衆ヲシテ其ノ公共心ヲ啓暢セシメ併セテ行政参助ノ知識経験ヲ得シムル」と書いており、地方の人材育成・啓蒙という視点はあったものの、一方で「自治分権ノ法ヲ施スハ、即チ立憲ノ制ニ於テ国家ノ基礎ヲ鞏固ニスル所以ノモノナリ」とし、国家体制強化という意図があった。なお、産業組合制度導入の中心人物である平田東助、品川弥二郎は山県有朋と密接な関係にあった。

(2) 国権と民権との対抗

明治期の地方自治制度は自由民権運動との対抗関係のなかで確立したものであり、その過程において「国権」と「民権」の鋭い対立があった。この対抗関係の構図は「官」と「民」、「政治(議員)」と「行政(官僚)」の対抗関係として戦後も引き継がれた。

明治維新直後の日本にはミル、ベンサ

ム、ルソー等のイギリス、フランスの市民革命思想、民主主義の思想が多く紹介され、自由民権論者はこれらの思想の影響を受け、民主的な地方制度の導入を当初から主張していた。しかし、明治政府は国家の枠組みを構想するなかで次第にドイツ（プロシア）の思想、制度の影響を受けるようになり、憲法、地方自治制度もドイツから多く導入することとなった^(注3)。その結果、天皇を中心とする強固な中央集権的な国家統治機構が構築されたのである。

国家体制を整えた日本は、その後、日清、日露、第一次大戦と10年置きに戦争を経験するなかで、次第に帝国主義的な対外進出を行っていった。この過程で国から地方自治体に委任する業務が増大していったが、一方で、国内的には民衆の自覚的運動も起き、大正期には大正デモクラシーと呼ばれる民主化運動が沸き上がった。こうした運動の影響もあって、1923年（大正12年）には郡制が廃止され、1925年（大正14年）には普通選挙制（男子のみ）が導入されるなど、地方制度も一部民主化が進んだ。

しかしながら、昭和経済恐慌を契機に政府は次第に国家統制的色彩を強めていく。特に、太平洋戦争の時期には、すべての権力、経済機構を中央政府に集中させる国家総動員体制をとることとなった。この中央官庁が経済全体に関与するという構造は戦後改革が行われた後も引き継がれている面があり、これをもって「1940年体制」と称されることもある。

（注3）地方自治制度の構築においてはドイツの

モッセが深く関与し、憲法の策定にもドイツ、オーストリアの学者（シュタイン、グナイスト、ブルンチュリ）が大きな影響を与えた。なお、明治期の自由民権運動の衰退過程において加藤弘之（東京大学初代総長）が果たした思想的役割が特に重要である。興味深いことに、その思想転換（天賦人権説からの離脱）に大きな影響を与えたのはダーウィン、スペンサー、ヘッケルの進化思想であった（松岡八郎『近代日本の政治と法の理論』（1990）、中村雄二郎『近代日本における制度と思想』（1967））。

（3）戦後の地方自治制度

終戦直後の日本はGHQの占領下に置かれ、封建的・前近代的な諸制度の改革が行われた。財閥解体、農地改革、労働民主化、教育改革が主なものであり、また、国民主権を基本原則とする新憲法（日本国憲法）（1947年）が公布され、同時に、民主的内容を持った地方自治法が施行された^(注4)。なかには地方自治の条文も盛り込まれた。また、選挙制度も改められ、女性も含めた完全な普通選挙制度が導入された。さらに、戦前の国家による地方統治の中心的存在であった内務省が解体され、その後、地方自治の企画・立案・指導のための官庁として地方自治庁（のちの自治省）が設立された。

このように法制度としては民主的な地方自治制度が導入されたわけであるが、国と地方の関係については、国 都道府県 市町村という上下関係が続き、地方自治体の首長（知事、市町村長）を国の下部機関として位置づける機関委任事務制度は維持された。さらに、高度経済成長期には、政府部門の拡大もあって中央から地方への交付

金・補助金が増大し、機関委任事務の数が増大するなど、中央集権化がいつそう進展(注5)した。

60年代後半からは都市部を中心に全国各地に革新自治体が生まれ、地方自治の拡充・民主化が進み、また、公害反対運動などの住民運動の蓄積や地方自治の研究の進展も見られたが、行政の中央集権的構造は改革されずに維持された。ところが、80年代後半のバブル経済とその崩壊を契機に、それまでの官僚制度、行政機構の問題点が噴出し、90年代に一気に改革が本格化することになったのである。

(注4) 地方自治に関する条文は憲法第8章にあり、92条で地方自治の基本原則(地方自治の本旨)、93条で議会、選挙、94条で地方公共団体の機能、95条で地方特別法について定めてある。なお、戦後の地方自治制度が導入されたこの時期に、設立したばかりの農業総合研究所は農村自治に関する調査を行っており、蝸山政道『農村自治の変貌』(研究叢書第3号、1948年)、平野義太郎『農村民主化と農村自治制度』(研究叢書第8号、1949年)が刊行されている。両著とも、農村民主化のため実態を把握しようという意欲あふれる内容であった。

(注5) 機関委任事務制度とは、地方自治体の首長を「機関」として国が事務を委任することで、1888年(明治21年)から続いている制度である。地方議会のチェック機能が働かないなど、かねてから地方自治の研究者、自治体関係者から批判を浴びてきた。機関委任事務は制度廃止前には561項目(都道府県379、市町村182)あり、機関委任事務が列記してある当時の地方自治法の別表を見ると、その数の多さに驚くばかりである。

3. 地方分権改革の背景と内容

(1) 地方分権化の経緯

日本の中央集権的行政財政構造に対する批判はかねてからあったが、地方分権化の論

議が本格化し具体化していくのは90年代に入ってからである。そこに至るまでの地方分権論議の経緯をたどってみると、地方分権化の背後には「地方自治の民主化」と「行政の効率化」の二つの流れがあったことがわかる。

まず第一に、地方分権化の主張は、戦前から引き継がれた日本の中央集権的行政機構の非民主的性格に対する批判であったということである。地方分権は中央の支配を脱し民主的で住民本位の地方自治を実現したいとする地方自治体の長年の主張であり、また地方自治論、行政学、地方財政学の研究者の多くが主張していたことであっ(注6)た。このことは、今回の地方分権改革が地方自治体、行政学者、地方財政学者の主導で実現したことによく現れている。

しかし、一方で、地方分権化は臨調以来の行政改革路線の延長線上でもあったといえる。それは、「官」主導の経済から「民」主導の経済に構造を変えたい、行政をスリム化し税負担を軽減したいという経済界の主張であり、地方分権化は規制緩和、行政効率化の一つの手段として唱えられたのである。

今日に至る行政改革論議に最も大きな影響を与えたのは、第二次臨時行政調査会(注7)(1981~83年、いわゆる「土光臨調」)である。この臨調の中心テーマは「許認可等の整理合理化」(規制緩和)であり、その後規制緩和論が一世を風靡する起点になった。第二臨調は80年代のレーガン、サッチャー等の新自由主義の流れに呼応したものであり、

金融自由化，農業保護削減，貿易自由化もこの時代の潮流を反映していたものであった。

第二臨調の第3次答申(82年)では「国と地方との機能分担及び地方行財政に関する改革方策」という項目が盛り込まれ，さらに，89年には，第二次行革審の答申「国と地方の関係等に関する答申」が出された。これらの答申のなかには，その後の地方分権論議の内容がほぼ盛り込まれているが，これらは行政の効率化・合理化という観点が貫かれており，「地方分権」という言葉はほとんど使われていない。

90年代に入ると，バブル経済が崩壊するなかでそれまでの中央集権的官僚機構の問題点が噴出し，「地方分権」が現実的な政治課題として浮上してきた。93年6月には，衆参両院で全会一致で「地方分権の推進」決議が行われ，同年8月に「55年体制の終焉」を唱える細川連立内閣が成立すると，地方分権化の流れは一気に加速し，同年10月に出た第三次行革審の最終答申には「地方分権化」が盛り込まれた。

さらに，95年5月には，村山内閣のもとで地方分権推進法(5年の時限立法)が成立し，地方分権推進委員会が発足した。この推進委員会は多数の会議，各省庁との協議を行い，「壮大・壮烈な努力」の結果，99年7月に地方自治法の改正を中心とする地方分権一括法が成立(施行は2000年4月)したのである。

この間の経緯をたどってみると，地方分権化は「地方自治の民主化」と「行政の効

率化」の二つの流れが90年代に合流することで実現したということができ「自治体・学者・経済界」のトライアングルによって明治期以来の強固な官僚機構の改革を成し遂げたということができよう。

(注6) 地方分権論の軌跡については，鳴海正泰『地方分権の思想』(1994)参照。なお，島恭彦は，「中央集権は悪で，地方自治は善」であるという考え方は凶式主義で，思想的混乱を起こし情勢を見誤らせるとし，対置すべきは「民主主義的中央集権」と「官僚主義的中央集権」であると主張した(『現代地方財政論』(1951))。島はその後この立場を自己批判して地方自治の拡充を擁護するようになるが，分権化がそのまま民主化につながるわけではないという指摘は今日でも通用する重要な指摘だと思う。

(注7) 池田内閣の時に第一次臨調(1962~64年)が設けられたが，大きな成果をあげずに終わった。第二次臨調のあと，83年から93年にかけて3次にわたって臨時行政改革推進審議会(行革審)が設けられ，その後，行政改革委員会(94~97年)，行政改革会議(96~97年)を経て，中央省庁再編や独立行政法人制度の導入が行われることになった。

(2) 中央集権の論理と地方分権の 必要性

このように20世紀の最後になって地方分権化論議が盛り上がり制度改革まで至ったのであるが，これまで日本で中央集権的な行政機構が維持されてきたのにはそれなりの理由があると考えられる。一つには，日本は明治期において短期間で近代国家体制を確立する必要があり，国民が民主主義的運営に習熟していなかった段階で国家統治のために急いで中央集権的な地方自治制度を構築したという歴史的要因があった。しかし，その後100年以上現在に至るまで中央集権的構造が維持されたのは，以下のよう

な国の論理があったためであると考えられる。

全国どこの地域でもナショナル・ミニマム（必要な最低限の生活水準）を実現するため 国が全国共通の政策を行う必要がある。

国が国家的視野で策定した総合計画を全国的に遂行する必要があるが、国の出先機関は限られており、地方自治体にも実施してもらう必要がある。

地域間の財政格差を是正するため、財源を国に集中し再配分する必要がある。

財政資金は中央集権的に利用した方が効率がよい。

地方自治体には十分な企画・立案能力がなく、国が立案・指導する必要がある。

こうした国の論理の一方で、地方自治体の側にも中央集権的構造を支えてきた以下のような要因があったといえよう。

中央集権的構造のままのほうが財源を自ら集める必要がなく、国に依存できる。

国の指導の通り業務を行っていけば、自治体自身が責任をとらなくて済む（国に責任を転嫁できる）。

過疎地等の小規模自治体には十分な能力、資格をもった職員がおらず、自治体単独では事業を遂行することは困難である。

こうして、中央官庁が立案した法案を国会が審議・承認し、財政資金（補助金、交付金）を地方に配分しながら政策を実行していくことが続けられた。そして、国は具体的な事務について細部にわたるまで政省令、要綱、通達で定め自治体に指導を行い、一方、市町村は判断を都道府県に仰ぎ、都

道府県は判断を国に仰ぐという構造が続いたのである。

こうした中央集権的構造に対して、地方分権推進委員会は中間報告（1996年3月）で、分権化が必要な理由として以下の5項目をあげている。

中央集権型行政システムの制度疲労

中央集権型行政システムは、後発国であった日本の経済発展には貢献したが、現在は制度疲労に陥っており新たな時代の状況と課題に適合しないものになっている。

変動する国際社会への対応

経済活動のボーダレス化が進み国が担うべき国際調整課題が激増しているが、こうした課題への各省庁の対応能力を高めるためにも、国内問題に対する濃密な関与を軽減する必要がある。

東京一極集中の是正

東京への一極集中により東京圏の過密化等の弊害が現れており、多極分散型の国土形成のために地方分権を進める必要がある。

個性豊かな地域社会の形成

全国画一の統一性と公平性を重視するあまり、地域の多様性を軽視し多様な行政サービスのニーズに対応しきれなくなっている。地方分権により固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである。

高齢社会・少子社会への対応

高齢化、少子化により医療、福祉、教育サービスの再編成が必要であり、NPO、ボランティアの協力、民間企業の参入を得る

必要があるが、これまでのような国の省庁別の縦割り行政システムでは対応できず、住民に身近に接している市町村の創意工夫が必要になっている。

このなかでは、あえて財政問題や行政の効率性の問題は書かれていないが、背後には当然、財政赤字、財政構造問題があったといえよう。

(3) 地方分権改革の内容

中央省庁再編とあいまって、20世紀の最後になってようやく21世紀の日本の行政の枠組みが整ったが、99年に成立した地方分権一括法の内容を整理すると以下の通りである。

国と地方公共団体が分担すべき役割の明確化(地方自治法第1条)

機関委任事務制度の廃止、事務区分の再構成(自治事務+法定事務)

国の関与等の見直し(法定主義、一般法主義、公正・透明の原則)

権限委譲の推進

必置規制の見直し(付属機関、職員資格等)

行政体制の整備・確立(合併推進、議員定数見直し)

地方自治法の第1条には、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本とする」という文章が入り、国の果たすべき役割を以下の四つに限定した。

国際社会における国家としての存立にかかわる事務

全国的に統一して定めることが望まし

い国民の諸活動に関する施策・事業
地方自治に関する基本的な準則に関する事務

全国的な規模または全国的な視野に立って行わなければならない施策・事業
今回の地方分権化の内容は広範囲にわたり、今回の改革をもって明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革と称する人もいる。しかし、今回の地方分権改革は法制面の改革に過ぎず、地方財政制度については一部の改革(地方債起債許可制度の廃止、統合補助金の創設、課税自主権の拡大)にとどまっております。地方財政改革は今後の課題として残っている。また、制度の枠組みは改革したが、真の分権化は日常の具体的な業務のなかで実現していくものであるといえよう。

4. 政府の役割と地方分権の理論

(1) 政府の役割

封建制社会においては国家は支配統治機構であり、明治国家もそうした性質を一部引き継いでいた。しかし、近代市民社会では政府の役割は変化しており、現在の日本では、少なくとも制度的には財政や政策の決定過程は民主化され、国民の意思が反映する仕組みになっている。

一般には、政府は国民生活の安定のために存在し、その目的を果たすため政府が社会のルール(法制度)を定め統制することにより社会秩序を維持していると考えられている。こうした政府の機能として、議会、

司法，警察，外交，などがある。しかし，今日の政府部門はそれ以外の多くの分野で活動しており，特に，資本主義経済の発展過程のなかで起きた様々な問題（失業，貧困，インフレ等）に対処し，これらの問題が大きな社会的混乱に発展しないようにするための政策も行われてきた。具体的には，社会保障，労働政策，産業政策，財政・金融政策がそれにあたり，農業政策もその一つであるといえよう。

経済学（公共経済学）では，競争市場は「パレート最適」で効率的であるが，現実の世界は完全な市場ではなく「市場の失敗」が発生するため政府が存在すると説明している。スティグリッツは，「市場の失敗」として以下のものをあげている（スティグリッツ『公共経済学』）。

A．競争の失敗

規模に関する収穫逓増等により，現実の市場は完全競争市場ではなく，寡占的・独占的になっている場合が多い。

B．公共財

市場では供給されず（あるいは過少供給），政府部門が供給したほうが効率的になる財（道路，信号，公園等）がある。

C．外部性

経済活動に伴って公害，廃棄物等が発生するが，これらは市場経済のもとでは適切に処理されない。

D．完備していない市場

保険市場，資本市場などのリスクのある市場はうまく機能しないことがあり，公的保険制度など政府が補完的役割を果たす必

要がある。

E．情報の不完全性

現実の経済主体は完全な情報を有しておらず，一方が情報を持っているが他方は十分な情報を持っていない場合（情報の非対象性）は市場が機能しなくなる。

F．失業・インフレ・不均衡

資本主義経済は，景気変動に伴って失業や物価変動が起きたり，所得の不均衡が生じる。そのため，政府が財政・金融的手法で介入して経済安定化を行う必要がある。

こうした政府の経済的機能を，マズグレイブは，以下の通り，資源配分機能，所得・資産再分配機能，経済安定化機能，の三つに分類した。

資源配分機能

A～Eのように，現実の経済は完全競争市場ではないため，政府が補完的機能を果たしている。また，市場では十分供給されない財があり，これらは政府が供給したほうが社会全体にとって利益がある。資源配分機能として，義務教育，基礎研究，道路建設，検査制度，登録制度などがある。

所得・資産再分配機能

パレート最適原理は市場の効率性のみを議論しており，分配問題は無視している。公平性，平等を保ち，社会の安定，インセンティブを維持するため，政府が一定の機能を果たしている。社会保障がその代表的なものであり，そのほか災害時の補償や租税制度（累進税制，資産課税，相続税）がある。

経済安定化機能

資本主義経済には不安定性、不均衡があるため^(F)、政府が財政・金融政策（補助金、税制、低利融資）、貿易政策によって経済の安定化を図っている。1930年代以降本格化したもので、「ケインズ政策」とも言われている。

このように「市場の失敗」があるため政府が存在するとされているが、政府も万能ではなく「政府の失敗」も指摘されている。「政府の失敗」の要因として、政府の得られる情報は限られている、民間市場に対して限られた支配力しかない、政治過程の制約（圧力団体の存在等）がある、などがあげられる。こうした理由により、政府の活動は財政赤字や非効率の問題が発生しやすいと指摘されている。

（2）地方分権の理論

政府部門はどの範囲でどの程度の役割を果たすべきかという問題がある一方で、その機能を中央政府が担うべきか地方政府が担うべきかという問題がある。一般には、社会が発展し所得水準が向上すると中央集権型から地方分権型に移行していくと言われているが、それぞれの国の歴史的背景により各国の構造は異なっている。例えば、米国、ドイツは連邦国家であり州の自立性が高いが、フランスは中央集権的国家である。また、米国は分権的国家だとされているが、農業政策に関してみれば多くの政策を連邦政府（USDA）が担っているし、欧州では基本的な政策はEUで決定している。このように分権と集権の問題はそれほど単

^(注8)
純ではないことがわかる。

分権と集権に関しては公共経済学において研究が進んでおり、その議論の出発点になったのがティボーによる「足による投票」という仮説である。ティボーによれば、地方公共財（local public goods）の供給内容、供給量が地域によって異なっていると、住民は自分の望ましいと選好する地域に移り住むようになるため（足による投票）、地方公共財は地方が供給し決定過程も分権化したほうが望ましい^(注9)とした。

ティボー仮説は特殊な仮定に基づいた理論であるが、この理論を巡ってその後研究が進み、オーツは住民の移動を考えなくても分権化が効率的で望ましいことを示した（オーツの分権化定理）。オーツによると、地方分権が望ましいのは、地域により住民の選好が異なっている、地域で供給すると効率的に供給しようというインセンティブが働く、地方政府は実験と革新が可能である、支出の意思決定がコストに結びつけられ、住民の公共サービスに対するチェック機能が働く、としている。また、アカウントビリティー（住民に説明し納得のうえで行政を実施する）^(注10)という点でも、地方分権が望ましいとされている。

しかし、分権化定理で議論しているのはマスグレイブの3機能のうち資源配分機能のみであり、一般には、所得・資産再分配機能、経済安定化機能は中央政府が担うべき機能であるとされている（ただし、この3つの機能は互いに関係しあっており、明確に区分できないものもある）。また、外部性、規模

の経済の働く事業は広域的に供給したほうが望ましいし、完全な分権化は無政府状態になってしまい、地方政府を調整するという役割も中央政府にはある。

地方分権に関する経済学的研究は主に米国で発達したものであり、日本のような古い歴史を有し国土面積も小さい国と、米国のように広大な面積を有し国民の地域間の移動も容易に行われる連邦国家とを、同じレベルで議論はできないであろう。とはいえ、米国における公共経済学の議論は日本の分権化論議にも大いに参考になるとと思われる。

(注8) 日本の行政システムでも、多くの事務・事業を市町村で行っているが、これは「分散型システム」であって、決定権、財源を自治体が多く有しておらず、「分権型システム」ではない。なお、EUのマーストリヒト条約では、「事務・事業を政府間で分担する際は、基礎自治体を最優先すべきであり、国等の上位機関はそれを補完する役割を担うだけである」という「補完性の原理」が採択されている。

(注9) C.M.Tiebout "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, October, 1956. この論文は、公共財の水準を最適に決定する分権的価格システムは存在しないというサムエルソン、マスグレイブによる「純粋公共財」の概念を批判したものであり、その後の「地方公共財」の議論の出発点になった。

(注10) W.E.オーツ『地方分権の財政理論』(1972, 邦訳は1997), 堀場勇夫『地方分権の経済分析』(1999)参照。

5. 地域農業論の系譜と農政の地方分権化

(1) 農政における地域主義の伝統

地方分権の議論は1990年代に大きく盛り上がったが、日本の農政学者は早くから地域に着目しており、地域に焦点をあてた農

業・農村政策も行われてきた。例えば、明治期には、前田正名の「町村是」、山崎延吉の「農村自治論」があり、新渡戸稲造は「地方学」を提唱し、地域の経済・文化の研究を奨励した。また、柳田国男も「自治農政」という小論で農村の自立的精神・自治を主張している。

こうした農政思想の影響もあって、政府は、町村是運動(明治期)、農村経済更生運動(昭和初期)を行い、また、戦後も農山漁村の活性化をめざした新農山漁村建設事業が行われた。このように、日本では、地域から積み上げ運動として農村経済を再建・再生し地域づくりを行おうとする政策がたびたび行われてきたことがわかる。しかし、いずれも国が企画し、地方に下ろし、全国一律に市町村単位で取り組ませるといった中央集権的構造であったと指摘することができよう。特に、戦後の農業基本法に基づく農業構造改善事業はメニュー方式の補助事業であり、全国画一の事業が展開され補助金が配布された。

(2) 地域農業論の隆盛と農政への影響

しかし、70年代には、こうした全国画一の中央集権的農政に対する批判が強まり、農業関係者のなかで地域農業、地域農政、自治体農政という言葉が盛んに唱えられるようになった。農業経済学においても地域農業論が盛んに研究され、この時期に地域農業に関する論文、著作も多く書かれた。^(注11) 今日でも「地域農業」という言葉がよく使われているが、この言葉は70年代から特別

な意味で使われるようになったのである。

70年代における地域農業論の隆盛に大きな影響を与えたものとして、次の二つがあったと考えられる。

一つは、東畑四郎が中心となってまとめた「日本農業進歩への途 農業の装置化とシステム化」(1969年)という経済審議会農業問題研究委員会の報告書である。この報告書では、小農規模農業からの脱皮を行うために、農業の技術進歩(装置化)に対応して農業を地域として再編(システム化)しなければならないとし、農業管理センターの導入を提言した。この報告書の背景には、農業技術の進展により農業機械化や畜産のふん尿処理等個別農家単位では解決できない問題が出てきたことがあり、この報告書は「システム」という当時の流行語を使ったこともあって農業関係者に大きな影響を与えた。^(注12)

もう一つ70年代の地域農業論に大きな影響を与えたのは、玉野井芳郎を中心とする地域主義の運動であった。玉野井芳郎は70年代初頭より地域主義に関心を持つようになり、76年に増田四郎、古島敏雄、河野健二らと「地域主義研究集談会」を立ち上げ、その後の地域主義展開の思想的支柱となった。^(注13)

農林省も、地域農業論の影響を受け、77年度より「地域農政特別対策事業」を開始した。この事業は、それまでの中央からの画一的農政を反省し、地域からの発想を重視した内容になっており、78年から始まった第三次農業構造改善促進事業(新農構)に

も地域主義的手法が盛り込まれた。

また、農林省は70年代より農村整備事業を本格化させており、76年に出された「農村整備のビジョンを求めて」(農村整備問題懇談会報告書)の中に「地域複合システム」という言葉が出てくるし、「80年代農政の基本方向」(80年)にも「地域農政の総合的展開」という項目がでてくる。こうした農政の展開の背後には、農振法の制定(69年)を受けて70年代に農振計画の策定が進んだこと、74年に国土庁が設置され(79年に農村整備課設置)、地域主義の影響を受けた三全総(77年)が策定されたことがあった。

農協系統も、こうした農政の動きを受けて、76年の第14回全国農協大会で「地域農業振興計画」構想を打ち出し、79年の第15回大会で本格的な取組みが決議され、地域農業振興計画の策定が進んだ。^(注14)

(注11) 例えば、小野誠志編著『地域農業と自治体農政』(1975)、高橋正郎・森昭『自治体農政と地域マネジメント』(1978)、大谷省三編『地域農政のあり方を問う』(1978)。

(注12) 『アグリシステム』(「日本の農業66・67」1970)、農林省図書館編『農林文献解説 農業の装置化とシステム化』(1973)参照。この報告書を受けて、その後システム農学や組織論の研究が盛んになった。

(注13) 玉野井芳郎著作集『地域主義からの出発』(1990)参照。玉野井芳郎は、宇野弘蔵のもとマルクス経済学の研究者として出発したが、60年代に米国に留学して近代経済学を吸収した。しかし、70年代初頭からポラニーやドイツ歴史学派の影響を受けてエコロジー思想や地域主義にめざめ「広義の経済学」を提唱した(「ドイツ歴史派経済学再訪」『近代経済学の系譜』(1976)所収)。

(注14) 農協系統は、地域農業振興計画の前に、既に60年代より「営農団地構想」に取り組んでいる。農協系統の地域農業への取組みについては、近藤博彦『農協の農業戦略』(2001)、木原久「地域農業再編と農協の役割」(農林金融2000.5)参照。

(3) 地方分権化に対する農林水産省の対応

このように、70年代に地域農業論，地域農政論は盛んになり，農政も地域主義的手法を取り入れていったが，今回の地方分権化に対しては，農林水産省は，食料の安定供給，食料安全保障は国の責務であるという立場から消極的であり，地方分権推進委員会^(注15)の指摘，改善提案に強く抵抗し，対立した。

農林水産省は，地方分権推進委員会の勧告を受けて，機関委任事務に関して，「農林水産行政は，食料の安定供給，国土・環境の保全等の国家的課題の遂行を任務としつつ全国各地での施策展開を特長とするため，機関委任事務が相当のウェイトを占め，施策の遂行上，重要な役割を有している」との認識のもと，「機関委任事務制度の維持に固執するわけではないが，仮にこれを廃止するのならば，農林水産行政の推進に支障を及ぼすことのないような仕組みとすることが必要である」という見解を表明した。そして，「国の基本的な施策，国全体の視点をもって行うべき事務は，法定受託事務に位置づけるべきであり，国の判断が地方公共団体の判断より優先されるよう所定の仕組みが必要であり，そのことを担保する措置が必要である」と主張した。

農林水産省は，本省(霞ヶ関)のほか全国に七つの地方農政局を有し，各県に食糧事務所，統計情報事務所，農業水利事務所等の出先機関はあるものの，基本的には農政の執行(農家，農業団体の窓口)は都道府県，市町村が多く部分を担っており，農

林水産省の主張はその意味では理解できる面もある。しかし，結果としては，国が地方自治体を下部機関として位置づけてきた機関委任事務制度は廃止され，地方自治体の業務は法定受託事務と自治事務に再編された。地方分権一括法のなかで農林水産省関連の法律改正は76本にも及んだが，その主な内容は，「委任する」という文言を「事務を行う」に修正したこと，「承認」を「同意」に修正したこと，「省令」を「政令」に修正したこと，等であり，国と地方の関係をこれまでの上下関係から対等の関係にし，機関委任事務制度の廃止に沿った改正を行った。

ただし，「同意」という地方自治体に対する国の関与は残り，法定受託事務も多く残った。しかし，「同意」というのはあいまいな表現であり，今後，国と地方自治体で見解が相違したときに調整問題が出てくるであろう。また，今回の地方分権化は国と地方の法的関係の改革が中心であり，補助金制度，財源問題は根本的な改革には至っておらず，補助金の整理・統合，財政の分権化は今後の課題として残されている。

(注15) 田中保広「農政と分権」(『第三の改革を目指して』「分権型社会を創る」第12巻，2000)所収)

(4) 土地利用計画の分権化

今回の地方分権化に伴う改正のなかで，農業分野で最も重要なのは農地法と農振法の改正である。この改正は，地方分権推進委員会，行革委員会の勧告・提言に沿った改正内容になっており，規制緩和の一環と

して行われたものである。

農地法に関しては、2 ha以上の農地の転用許可は農林水産大臣の権限であったものを、2～4 haに関しては都道府県に権限委譲された（法定受託事務）。また、制限つきではあるが、株式会社の農地所有も認められることになった。

農振法に関しては、農振地域整備基本方針の策定が都道府県の自治事務になり（ただし国との事前協議が必要で、一部については国の同意が必要）、農振計画の策定は市町村の自治事務（一部同意が必要）になった。なお、都市計画法も改正され、都市計画区域の指定、市街化区域の決定等が都道府県の自治事務になり、一部については市町村に権限委譲された。

土地利用計画の分権化は、まちづくりを自治体の判断で行うことができるようになったという意味で肯定的に評価することもできるが、一方で、地域経済の活性化の名のもと開発業者の意向を反映して農地が侵食される懸念もあり、今回の改正を「理念なき分権・規制緩和」とする批判も^(注16)ある。今後、まちづくりという観点から地方自治体が確固たる理念をもって土地利用計画を策定・運用することが重要な課題になっているといえよう。

（注16） 今回の土地利用計画の規制緩和、分権化に対する批判として、原田純孝「農業・農地からみた規制緩和と地方分権論」（法律時報69巻4号、1997）、石井啓雄「農地転用規制の分権的緩和と株式会社の農地取得解禁問題」（協同組合経営研究月報、1998.12）、石田頼房「都市計画法の改正と土地利用権・土地利用計画・土地利用規制」（日本不動産学会誌2000.9）がある。

（5）新基本法と地方分権

農林水産省は地方分権化に必ずしも積極的ではなかったが、99年に制定された新基本法（食料・農業・農村基本法）には、地方分権の理念に沿った内容が盛り込まれている。

具体的に説明すると、旧農業基本法では、第3条に「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるよう努めなければならない」と書かれており、地方自治体の自主性は認められていない表現になっていた。しかし、新基本法では、第8条に「地方公共団体は、基本理念にのっとり食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」とあり、地方分権改革に沿った内容になっている。

また、旧基本法では、第23条で「国及び地方公共団体は、……施策を講ずるにつき、相協力するとともに、行政組織の整備及び行政運営の改善に努めるものとする」と書かれていたが、新基本法では、「行政運営の改善」を「行政運営の効率化及び透明性の向上」とより明確な表現にしており、これも情報公開法や政策評価制度に沿った内容になっている。

なお、そのほか行政改革の影響としては、省庁再編に伴って生産調整の業務が食糧庁に移ることになり、各県の食糧事務所が「地域水田農業再編緊急対策」の実施に関与することとなった。国の出先機関が具体的な農政の推進にかかわることになり、食糧事務所は都道府県、市町村と新たな関

係を築く必要があろう。また、農林水産省は、従来の陳情型の行政を廃止し地方分権化に対応するため、本省と地方農政局に「地方提案推進室」を設け、地方自治体、農林水産団体からの提案、相談に対応する体制を整えた。このように、農林水産省は地方分権化に対応した改革を行いつつあるが、それがどう実を結ぶかは今後の取組みにかかっているといえよう。

6. 今後の課題

地方分権化は時代の要請であり、分権化は行財政の効率化のためにも効果があると考えられる。しかし、現在進められている「構造改革」もそうであるが、地方分権化、規制緩和は時代の風潮のようになって冷静な議論が行われない恐れがあり、分権化だけで問題がすべて解決するわけではないことを銘記する必要がある。

農業政策においても、農林水産省の主張にあるように、食料安全保障は地方自治法（第1条）で整理したなかの「国家としての存立にかかわる事務」であり、価格支持政策、直接所得補償なども国全体で行うことが望ましいと考えられる。また、農地制度も、食料生産の安定的確保という点からも、安易な地方分権化、規制緩和は慎むべきである。^(注17)

とはいえ、中央で政策を決定し詳細な要綱・通達とともに補助金を地方に配分するというこれまでのやり方は改革する必要がある。例えば、現在行われている中山間

地域対策においても、地域の工夫の余地を取り入れたといっても、市町村や農家の側からすれば細かいところまで国が決めすぎであり地域の実情に合わない部分もあるとの批判がある。霞ヶ関では全国すべての事情を知ることにはできず、国はあまり細かいことは決めずに、市町村や農家の裁量の余地をより広げるべきであろう。

また、すでに指摘したように、今回の分権改革では地方財政制度の抜本的な改革は行われておらず、補助金の整理統合、国から地方への財源の移転等については、今後課題を残している。中山間地域の市町村は地方交付税に依存する割合が高く、今後も財政調整は必要であるが、現在のような補助金に依存した公共事業依存体質を改革し、地方自治体、地域住民がコスト意識、政策評価の視点を持つ必要がある、そのためにも財政の分権化が必要になっている。^(注18)

さらに、現在の農業に関する行政機構、農業団体の機構が本当に望ましい姿であるかについても、再検討すべきであろう。農協、土地改良区、農業共済組合、農業委員会、農業改良普及制度は戦後の農業発展に大きく貢献したと評価することができるが、農家戸数の減少、財政難のなかで無駄を省き効率化を進める必要がある、場合によっては再編も必要になろう。また、国の出先機関と都道府県、都道府県の出先機関と市町村の調整の問題も課題になってくるであろう。

行政を効率的にし、納税者、国民の納得感を得るためには、情報公開と政策評価の

充実が不可欠である。一部のマスコミ，学者による農林水産省，農業政策，農業財政に対する批判には誤解に基づくものもあると思われる。こうした誤解を取り除くためにも，情報公開の充実が必要である。これについては，情報公開法が制定され政策評価制度が導入されるなど，近年のインターネットの普及とあいまってかつてよりは格段の進歩をみせているが，わかりやすく使いやすい情報公開になっているかということ，疑問視せざるをえないところがある。特に，農業財政，補助金，地方財政については，現在の情報公開は不十分でわかりにくいと言わざるをえない。

このような地方分権化の動向は農協系統にとっても無縁ではないであろう。一つは行政との付き合い方であり，農協は地方分権改革によって市町村の土地利用計画等の問題に関与すべき局面が増えてくると思うし，地域社会に果たす役割と責任も増大するであろう。また，農協金融はJAバンクシステムを進めているが，集権と分権をどう組み合わせしていくのかは農協組織にとっても大きな課題であり，地方分権の論議，研究はこの点でも参考にすべきことが多いと思う。

(注17) 農業政策の規制緩和に対する包括的批判として三島徳三『規制緩和と農業・食料市場』(2001)がある。

(注18) 地方財政改革の必要性については，吉田和男『地方分権のための地方財政改革』(1998)が(農業政策に対する無理解はあるが)明快であり，日本の地方財政制度は「財政錯覚」によりムダを生むメカニズムを持っていると指摘している。地方分権の視点を持った農業財政の研究として，今村奈良臣『補助金と農業・農村』(1978)があるが，地方自治体の農業財政の研究は多くない。まとまった研究として，三重社会経済研究センター『自治体における農業行財政の構造改革』(1984)，石原健二『農業予算の変容』(1997)があるが，近年の地方分権改革まで視野に入れた農業・農村財政の研究は，保母武彦「中山間地域活性化と市町村財政」(田畑保編『中山間の定住条件と地域政策』1999所収)，船津準二・白石正彦「地方分権と農村財政構造の考察」(東農大農学集報46(1)，2001)くらいしかなく，当面の緊急かつ重大な研究テーマであると思われる。

参考文献

- ・渡辺隆喜『明治国家形成と地方自治』吉川弘文館，2001年
- ・藤田武夫『現代日本地方財政史(上，中，下)』日本評論社，1976，78，84年
- ・大島太郎『日本地方行財政史序説』未来社，1968年
- ・堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社，1999年
- ・貝塚啓明「地方分権の政治経済学」(『日本の財政システム』東京大学出版会，1994年，所収)
- ・西尾勝『未完の分権改革』岩波書店，1999年
- ・小池恒男「自治体農政の役割と課題」(藤谷築次編『現代農政の課題と展望(現代農業政策論)』家の光協会，1988年，所収)
- ・分権ネット(地方六団体 地方分権推進本部ホームページ) <http://www.bunken.nga.gr.jp>

(清水徹朗・しみずてつろう)

13年度上半期の農協経営の動向について

本稿ではJA全中が昨年12月に発表した総合JA経営速報調査報告より、平成13年度上半期の農協経営を振り返ることとする。なお同調査はあくまで速報であり、調査項目により集計対象農協数も若干異なることに留意する必要がある。

1. 事業取扱高の動向

13年度上半期の事業取扱高をみると、貯金を除くすべての事業で取扱高の減少が続いている（第1表）。

まず貯金は、前年比3.1%増加し、昨年の伸び率を1.0ポイント上回った。これは農協の積極的な推進等により、郵便局の定額貯金満期金の流入が続いているためである。一方貸出金は、前年比0.9%の減少となった。これは自動車ローン、カードローンなどの生活資金需要が低迷していることに加え、地公体貸付が償還等により減少している影響が大きいとみられる。

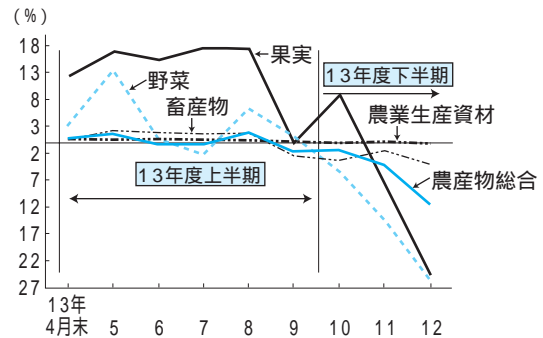
次に長期共済保有高は前年比 0.3%と、2年連続減少し、減少率は0.2ポイント拡大した。経済環境悪化や中堅生保の破綻等を受け共済・保険業界全体が厳しい環境

第1表 上半期事業取扱高等の動向(前年比増減率)
(単位 %)

	10年度 上半期	11年度 上半期	12年度 上半期	13年度 上半期
貯金	0.8	1.6	2.1	3.1
貸出金	3.5	2.4	0.8	0.9
長期共済保有高	1.0	0.4	0.1	0.3
販売品販売高	3.0	3.4	6.2	0.2
購買品供給高	6.2	3.2	2.3	3.9
うち生産資材	4.0	3.5	0.9	3.4
生活物資	9.2	3.1	3.2	3.0
農家経済				
農業粗収益	1.1	0.4	1.2	0.2
農外所得	5.5	3.2	1.1	2.7
農家総所得	5.2	1.5	1.3	2.2
可処分所得	4.3	1.9	0.9	1.8
家計費	2.6	0.9	1.9	2.2

資料 JA全中「上半期総合JA経営速報調査報告」（平成13事業年度）農林水産省「農業経営動向統計」（農家経済は4～9月累計比較）

第1図 13年度の農産物・農業生産資材価格の推移



資料 農林水産省「農村物価指数」

下にあり、農協共済事業では、とくに建物更生共済の新規契約減少及び生命共済の転換契約増加が保有高減少に影響した。

また購買品供給高も前年比 3.9%と、5年度上半期以来9年連続の減少となった。生産資材、生活物資ともに減少しているが、生産資材の減少は、資材価格はほぼ横ばいに推移していることから（第1図）、米の生産調整面積が拡大したことに加え、高齢化・後継者不足による作付面積、飼養頭数の減少等の影響とみられる。また生活物資の減少については、デフレによる食品など生活物資価格の下落に加え、農家の消費支出抑制の動きが影響しているとみられる（第1表）。

一方販売品販売高は、前年比 0.2%とわずかな減少にとどまり、減少率は前年より6ポイント改善した。これは野菜・果実価格が前年を上回ったこと等により、同時期農産物価格がほぼ前年並みに推移したためとみられる（第1図）。ただし下半期に入るとBSE発生等を受け農産物価格は大きく下落に転じている（第1図）。

2. 損益の動向

13年度上半期の農協収支は大きく悪化しているが、その主な原因は、信用事業にお

ける事業費用の増加と共済・購買事業における事業収益の減少である。

まず信用事業総利益は前年比 5.0%と、3年連続の減少となり、減少率は0.6ポイント拡大した(第2表)。これは信用事業費用の伸びが11.0%と、収益の伸び3.1%を大きく上回ったためである。信用事業費用の高い伸びは、貯金利息以外の費用の増加によるもので、貸倒引当金の積み増し等の影響が大きいとみられる(第2図)。

次に共済事業総利益は、前述の長期共済

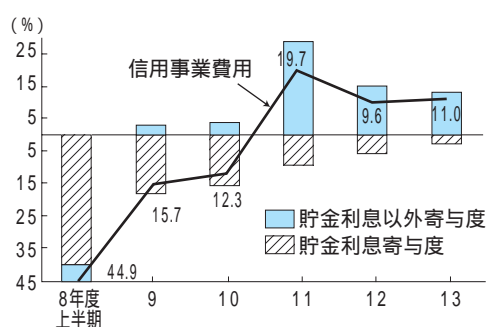
第2表 損益の動向(前年比増減率)

(単位 %)

		10年度 上半期	11年度 上半期	12年度 上半期	13年度 上半期
信用 部	事業収益	4.5	7.1	2.2	3.1
	事業費用	12.3	19.7	9.6	11.0
	事業総利益	2.2	1.7	4.4	5.0
共済 部	事業収益	0.2	1.6	0.8	1.3
	事業費用	4.1	0.0	2.1	7.1
	事業総利益	0.1	1.7	1.2	0.7
購買 部	事業収益	5.0	2.1	1.8	3.2
	事業費用	5.4	1.8	1.3	3.2
	事業総利益	3.1	3.7	4.4	2.5
販売 部	事業収益	3.1	0.7	1.8	5.4
	事業費用	5.0	2.6	8.3	9.0
	事業総利益	3.3	6.9	4.0	0.0
合計	事業収益	3.5	1.1	1.7	1.0
	事業費用	5.0	2.4	1.0	0.5
	事業総利益	0.2	1.3	2.6	2.6
事業管理費		1.7	0.8	1.5	1.2
うち人件費		2.0	1.3	1.7	1.3
事業利益		39.9	7.1	23.6	36.5
経常利益		21.3	3.2	29.5	45.1

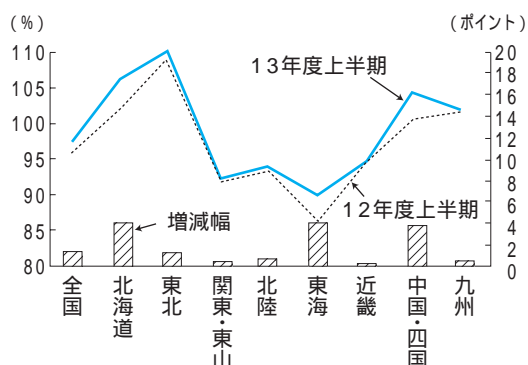
資料 JA全中「上半期総合JA経営速報調査報告」なお購買部、販売部、合計の欄は、収益・費用の集計農協数と、総利益の集計農協数が異なる。

第2図 信用事業費用前年比増減率と貯金利息、貯金利息以外の寄与度の推移



資料 第2表と同じ

第3図 地域別事業管理費比率の推移



資料 第2表と同じ

保有高の減少等を受け前年比 0.7%と減少に転じた。同様に購買事業総利益も、購買品供給高の減少により前年比 2.5%と、7年連続の減少となっている。その一方販売事業総利益は、販売品販売高がほぼ横ばいだったことにより、前年比0.0%と前年並みの水準を維持した。

信用・共済・購買という主要3部門の事業総利益減少により13年度上半期の事業総利益は全体で2.6%減少した。一方事業管理費も 1.2%と、8年度上半期以来6年連続の減少となったが、事業総利益の減少幅が大きく、事業利益は36.5%の大幅減となった。事業総利益の減少率が、事業管理費のそれを上回るのは3年連続で、農協のコスト削減努力を収益悪化のスピードが上回る状況が続いている。そのため13年度上半期の事業管理費比率(事業管理費/事業総利益)は前年を1.4ポイントを上回る97.5%と上昇が続いており、地域別では北海道、東海、中国・四国で上昇幅が大きくなっている(第3図)。

このように13年度上半期の農協経営は、非常に厳しいものとなった。13年度下半期に入っても、完全失業率が史上最悪を記録するなど景気はさらに悪化しており、BSEの発生による経済・信用事業等への影響も懸念され、農協経営はより厳しさを増しているとみられる。

(内田多喜生・うちだたきお)

統計資料

目次

1. 農林中央金庫 資金概況 (海外勘定を除く)	(69)
2. 農林中央金庫 団体別・科目別・預金残高 (海外勘定を除く)	(69)
3. 農林中央金庫 団体別・科目別・貸出金残高 (海外勘定を除く)	(69)
4. 農林中央金庫 主要勘定 (海外勘定を除く)	(70)
5. 信用農業協同組合連合会 主要勘定	(70)
6. 農業協同組合 主要勘定	(70)
7. 信用漁業協同組合連合会 主要勘定	(72)
8. 漁業協同組合 主要勘定	(72)
9. 金融機関別預貯金残高	(73)
10. 金融機関別貸出金残高	(74)

統計資料照会先 農林中金総合研究所調査第一部

TEL 03(3243)7323

FAX 03(3246)1984

利用上の注意(本誌全般にわたる統計数値)

1. 数字は単位未満四捨五入しているので合計と内訳が不突合の場合がある。
2. 表中の記号の用法は次のとおりである。
「0」単位未満の数字 「 」皆無または該当数字なし
「...」数字未詳 「 」負数または減少

1. 農林中央金庫資金概況

(単位 百万円)

年月日	預金	発行債券	その他	現預け金	有価証券	貸出金	その他	貸借共通計
1996. 12	28,878,421	9,240,349	7,170,325	6,161,772	12,261,117	16,142,270	10,723,936	45,289,095
1997. 12	28,887,482	8,193,799	11,157,824	5,793,936	10,076,616	17,460,371	14,908,182	48,239,105
1998. 12	26,485,505	7,321,088	15,082,797	4,341,400	12,199,185	14,593,314	17,755,491	48,889,390
1999. 12	31,374,112	7,176,948	12,580,272	4,420,941	14,255,538	20,656,449	11,798,404	51,131,332
2000. 12	32,755,450	6,591,506	12,591,458	2,651,794	19,967,821	22,678,345	6,640,454	51,938,414
2001. 7	37,468,768	6,399,549	11,439,949	2,345,753	21,127,713	25,274,199	6,560,601	55,308,266
8	37,255,649	6,354,041	11,152,426	2,445,543	21,201,056	24,912,103	6,203,414	54,762,116
9	37,260,470	6,252,839	10,672,336	2,184,560	21,878,804	24,943,234	5,179,047	54,185,645
10	37,559,326	6,231,584	9,628,627	2,033,698	21,768,364	24,878,323	4,739,152	53,419,537
11	38,347,607	6,197,303	9,395,062	1,531,781	22,619,923	24,941,557	4,846,711	53,939,972
12	38,052,351	6,151,619	9,483,265	1,363,324	23,425,917	24,534,283	4,363,711	53,687,235

(注) 単位未満切り捨てのため他表と一致しない場合がある。

2. 農林中央金庫・団体別・科目別・預金残高

2001年12月末現在

(単位 百万円)

団体別	定期預金	通知預金	普通預金	当座預金	別段預金	公金預金	計
農業団体	32,336,376	35,785	1,017,435	43	215,427	-	33,605,066
水産団体	1,236,254	12	56,081	71	14,487	-	1,306,905
森林団体	3,211	6	1,714	11	713	-	5,655
その他出資団体	22,443		981		344	-	23,767
出資団体計	33,598,284	35,803	1,076,211	125	230,971	-	34,941,393
非出資団体計	689,453	184,638	332,866	117,915	1,774,171	11,916	3,110,958
合計	34,287,737	220,441	1,409,076	118,040	2,005,142	11,916	38,052,351

3. 農林中央金庫・団体別・科目別・貸出金残高

2001年12月末現在

(単位 百万円)

団体別	証書貸付	手形貸付	当座貸越	割引手形	計	
系統団体等	農業団体	73,024	949,614	23,844	10	1,046,493
	開拓団体	2,217	762			2,979
	水産団体	71,849	40,127	45,678	240	157,894
	森林団体	16,497	18,679	3,143	272	38,590
	その他出資団体		148	260		408
	出資団体小計	163,587	1,009,330	72,925	522	1,246,364
	その他系統団体等小計	248,919	40,390	234,247	1,014	524,568
計	412,506	1,049,720	307,172	1,536	1,770,932	
関連産業	2,610,599	266,559	2,840,657	79,707	5,797,523	
その他	7,776,644	9,031,770	157,414		16,965,828	
合計	10,799,749	10,348,049	3,305,243	81,243	24,534,283	

(貸 方)

4. 農 林 中 央 金

年 月 末	預 金			譲 渡 性 預 金	発 行 債 券
	当 座 性	定 期 性	計		
2001. 7	3,558,956	33,909,812	37,468,768	28,910	6,399,549
8	3,590,102	33,665,547	37,255,649	26,770	6,354,041
9	3,363,858	33,896,612	37,260,470	186,370	6,252,839
10	3,664,170	33,895,156	37,559,326	64,050	6,231,584
11	3,941,690	34,405,917	38,347,607	36,750	6,197,303
12	3,761,841	34,290,510	38,052,351	218,940	6,151,619
2000. 12	2,608,723	30,146,727	32,755,450	100,240	6,591,506

(借 方)

年 月 末	現 金	預 け 金	有 価 証 券		商品有価証券	買 入 手 形	手 形 貸 付
			計	う ち 国 債			
2001. 7	85,465	2,260,288	21,127,713	7,625,824	431,281		11,344,953
8	111,923	2,333,619	21,201,056	7,572,590	272,337		10,978,245
9	196,509	1,988,050	21,878,804	8,014,497	253,074		10,712,046
10	122,927	1,910,770	21,768,364	7,631,650	223,598		10,730,133
11	127,988	1,403,792	22,619,923	7,574,408	196,031		10,468,268
12	180,638	1,182,684	23,425,917	8,134,023	232,733		10,348,048
2000. 12	176,222	2,475,571	19,967,821	6,857,684	131,604	100,000	11,175,854

- (注) 1. 単位未満切り捨てのため他表と一致しない場合がある。 2. 預金のうち当座性は当座・普通・通知・別段預金。
 3. 預金のうち定期性は定期預金。 4. 1987年11月以降は科目変更のため預金のうち公金の表示は廃止。
 5. 借入金は借入金・再割引手形。 6. 1985年5月からコールマネーは借入金から、コールローンは貸出金から分離、商品有価証券を新設。

5. 信 用 農 業 協 同 組

年 月 末	貯 金		譲 渡 性 貯 金	借 入 金	出 資 金
	計	う ち 定 期 性			
2001. 7	50,526,739	48,727,155	265,270	19,608	1,008,614
8	50,553,706	48,765,208	262,750	19,607	1,012,333
9	50,270,622	48,689,950	244,570	19,595	1,012,388
10	50,514,773	48,838,445	238,630	19,588	1,012,427
11	50,404,797	48,687,578	226,990	19,589	1,012,441
12	51,311,298	49,298,985	196,210	19,581	1,012,545
2000. 12	49,248,679	46,470,654	50,460	19,899	976,033

- (注) 1. 貯金のうち「定期性」は定期貯金・定期積金の計。 2. 出資金には回転出資金を含む。
 3. 1994年4月以降、コール・ローンは、金融機関貸付金から分離。
 4. 余裕金系統利用率 = $\frac{\text{系統預け金}}{\text{預け金} + \text{コールローン} + \text{買入金銭債権} + \text{金銭の信託} + \text{有価証券} + \text{金融機関貸付}} \times 100$

6. 農 業 協 同 組

年 月 末	貯 金			借 入 金	
	当 座 性	定 期 性	計	計	う ち 信 用 借 入 金
2001. 6	16,972,513	56,630,361	73,602,874	839,306	651,130
7	16,487,392	56,917,724	73,405,116	873,435	681,616
8	16,651,647	56,876,774	73,528,421	871,526	676,213
9	16,662,003	56,585,217	73,247,220	888,527	694,291
10	17,151,589	56,340,295	73,491,884	853,669	659,591
11	17,086,637	56,337,318	73,423,955	830,803	639,182
2000. 11	15,909,061	55,375,279	71,284,340	908,745	699,477

- (注) 1. 貯金のうち当座性は当座・普通・購買・貯蓄・通知・出資予約・別段。 2. 貯金のうち定期性は定期貯金・譲渡性貯金・定期積金。
 3. 借入金計は信用借入金・共済借入金・経済借入金。 4. 貸出金のうち短期は1年およびそれ以外のもの。
 5. 貸出金のうち長期は1年をこえるもの。

庫 主 要 勘 定

(単位 百万円)

コ ー ル マ ネ ー	食糧代金受託金・ 受託金	資 本 金	そ の 他	貸 方 合 計
433,547	2,777,685	1,124,999	7,074,808	55,308,266
516,161	2,639,044	1,124,999	6,845,452	54,762,116
895,980	2,136,379	1,124,999	6,328,608	54,185,645
733,523	2,109,623	1,124,999	5,596,432	53,419,537
298,966	1,863,734	1,124,999	6,070,613	53,939,972
250,157	2,207,738	1,124,999	5,681,431	53,687,235
40,825	4,920,634	1,124,999	6,404,760	51,938,414

貸 出 金				コ ー ル ロ ー ン	食糧代金 概算払金	そ の 他	借 方 合 計
証 書 貸 付	当 座 貸 越	割 引 手 形	計				
10,550,577	3,290,121	88,546	25,274,199	431,355	25	5,697,940	55,308,266
10,548,705	3,301,859	83,293	24,912,103	434,216		5,496,861	54,762,116
10,970,522	3,165,626	95,038	24,943,234	423,691		4,502,282	54,185,645
10,903,572	3,164,718	79,898	24,878,323	316,595	220	4,198,739	53,419,537
11,159,424	3,238,976	74,887	24,941,557	563,284		4,087,396	53,939,972
10,799,748	3,305,243	81,242	24,534,283	375,841	24	3,755,113	53,687,235
7,876,346	3,516,642	109,501	22,678,345	1,722,245		4,818,210	51,938,414

合 連 合 会 主 要 勘 定

(単位 百万円)

現 金	借		方				
	預 け 金		コ ー ル ロ ー ン	金 銭 の 信 託	有 価 証 券	貸 出 金	
	計	うち系統				計	うち金融機 関貸付金
57,087	34,039,115	33,818,932		373,089	12,163,033	5,385,622	486,550
41,226	33,917,323	33,710,827		378,172	12,364,128	5,379,767	487,882
47,315	33,461,100	33,265,351		394,658	12,494,847	5,477,929	488,688
52,852	33,698,889	33,549,029		408,410	12,548,325	5,404,177	490,952
48,149	33,404,025	33,267,701		411,981	12,720,773	5,400,189	493,356
103,054	34,301,706	34,173,741		404,087	12,675,462	5,401,459	495,721
107,351	32,635,593	32,198,891		438,181	11,534,471	5,780,938	567,734

5. 受託貸付金は外書である。

6. 1999年10月より統合県JAは含まない。

合 主 要 勘 定

(単位 百万円)

現 金	借		方				報 告 組 合 数
	預 け 金		有 価 証 券 ・ 金 銭 の 信 託		貸 出 金		
	計	うち系統	計	うち国債	計	うち農林公 庫貸付金	
334,948	49,198,523	48,841,915	3,804,105	1,011,657	21,877,749	447,969	1,174
348,203	48,958,468	48,621,014	3,946,772	1,135,239	21,925,694	445,276	1,169
333,009	49,076,179	48,750,787	3,977,581	1,164,737	21,961,616	444,076	1,166
328,364	48,731,575	48,402,791	4,017,152	1,223,249	21,963,403	441,602	1,152
331,748	49,031,090	48,735,001	3,973,912	1,190,560	21,881,197	436,379	1,147
346,789	48,882,606	48,583,412	4,011,084	1,227,109	21,854,601	425,125	1,147
342,007	46,393,644	45,942,186	4,184,738	1,209,383	22,083,880	464,112	1,363

6. 余裕金系統利用率 = $\frac{\text{系統預け金}}{\text{預け金} + \text{コールローン} + \text{買入金銭債権} + \text{金銭の信託} + \text{有価証券} + \text{金融機関貸付}} \times 100$

7. 有価証券の内訳は電算機処理の関係上、明示されない県があるので「うち国債」の金額には、この県分が含まれない。

8. 1999年10月より統合県JAを含む。

7. 信用漁業協同組合連合会主要勘定

(単位 百万円)

年月末	貸 方				借 方					
	貯 金		借 用 金	出 資 金	現 金	預 け 金		有 証 債 券	貸 出 金	
	計	うち定期性				計	うち系統			
2001. 9	2,367,442	1,948,240	44,939	52,808	9,015	1,406,895	1,374,888	226,163	819,438	
10	2,416,823	1,969,402	45,496	52,844	11,119	1,452,143	1,415,513	225,046	821,996	
11	2,383,187	1,941,976	45,335	53,073	9,899	1,432,433	1,395,896	219,185	815,122	
12	2,417,036	1,942,475	45,442	53,094	9,901	1,464,537	1,407,172	216,269	818,705	
2000. 12	2,404,251	1,946,192	56,149	50,831	9,936	1,422,006	1,372,587	229,897	845,504	

(注) 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。

8. 漁業協同組合主要勘定

(単位 百万円)

年月末	貸 方					借 方						報 告 組 合 数
	貯 金		借 入 金		払込済 出資金	現 金	預 け 金		有 証 債 券	貸 出 金		
	計	うち定期性	計	うち信用 借入金			計	うち系統		計	うち農林 公庫資金	
2001. 7	1,377,982	922,312	429,826	313,133	161,866	8,049	1,237,038	1,175,846	21,469	511,759	23,413	741
8	1,361,245	913,133	430,585	314,216	160,788	7,345	1,220,165	1,153,681	21,632	512,157	23,891	734
9	1,352,196	906,755	430,638	315,001	160,114	7,469	1,215,673	1,159,059	21,284	510,640	23,854	725
10	1,376,654	914,198	425,428	312,780	158,014	7,771	1,234,013	1,177,909	20,924	510,114	23,564	715
2000. 10	1,439,194	964,820	461,486	339,336	162,414	8,012	1,292,011	1,220,832	22,105	545,097	22,722	830

(注) 1. 水加工協を含む。 2. 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。
3. 借入金計は信用借入金・共済借入金・経済借入金。

10. 金融機関別貸出金残高

(単位 億円, %)

		農 協	信 農 連	都 市 銀 行	地 方 銀 行	第 二 地 方 銀 行	信 用 金 庫	信 用 組 合	郵 便 局
残 高	1999. 3	214,613	60,420	2,093,507	1,382,200	527,146	712,060	154,204	9,775
	2000. 3	215,586	54,850	2,128,088	1,340,546	505,678	687,292	142,433	9,781
	2001. 3	214,983	48,879	2,114,602	1,357,090	465,931	662,124	133,612	8,192
	2000. 12	214,838	53,060	2,129,345	1,367,061	486,044	680,123	138,117	8,077
	2001. 1	213,441	52,749	2,111,088	1,345,091	479,324	665,834	136,371	7,983
	2	214,066	51,131	2,110,155	1,351,138	463,260	663,160	135,689	7,995
	3	214,983	48,879	2,114,602	1,357,090	465,931	662,124	133,612	8,192
	4	214,216	48,265	2,067,748	1,344,983	460,531	655,904	132,374	P 7,948
	5	214,012	48,462	2,045,833	1,331,632	449,619	647,962	129,436	P 8,124
	6	213,649	48,510	2,058,416	1,339,389	445,334	650,941	129,207	P 7,730
	7	214,142	48,990	2,043,781	1,337,161	444,765	648,030	128,610	P 7,276
	8	214,520	48,919	2,040,299	1,333,971	442,464	647,152	128,229	P 7,283
9	214,548	49,892	2,072,199	1,349,653	448,318	653,108	128,275	P 7,543	
10	213,783	49,132	2,035,623	1,335,792	443,580	645,988	127,062	P 7,527	
11	213,629	49,068	2,034,403	1,337,879	443,734	646,571	123,719	P 7,668	
12	P 212,462	49,057	2,050,688	1,361,665	451,248	655,294	P 123,779	P 6,818	
前 年 同 月 比 増 減 率	1999. 3	3.0	2.4	1.4	0.1	0.4	1.1	8.3	2.3
	2000. 3	0.5	9.2	1.7	3.0	4.1	3.5	7.6	0.1
	2001. 3	0.3	10.9	0.6	1.2	7.9	3.7	6.2	16.2
	2000. 12	0.1	7.3	0.3	0.1	5.7	4.3	5.2	13.0
	2001. 1	0.0	7.1	0.1	0.1	5.6	4.8	5.4	14.3
	2	0.0	10.2	0.3	0.3	8.4	4.9	5.5	15.3
	3	0.3	10.9	0.6	1.2	7.9	3.7	6.2	16.2
	4	0.5	10.0	1.2	0.3	4.8	4.2	6.6	P 16.8
	5	0.5	9.9	1.5	0.5	5.8	4.2	7.9	P 17.3
	6	0.6	9.1	1.3	0.9	6.7	3.6	7.7	P 17.7
	7	0.6	9.8	2.1	0.3	7.1	4.1	8.1	P 20.9
	8	0.7	11.1	2.3	0.2	7.1	4.2	7.7	P 20.9
9	0.7	9.2	2.5	0.2	6.8	4.2	8.0	P 20.0	
10	0.7	7.9	2.5	0.0	6.7	4.3	8.0	P 19.5	
11	0.9	7.7	3.0	0.1	6.9	4.2	10.3	P 17.9	
12	P 1.1	7.5	3.7	0.4	7.2	3.7	P 10.4	P 15.6	
発表機関		農 林 中 金 業 務 開 発 部		全 国 銀 行 協 会 金 融 調 査 部			信 金 中 央 金 庫 総 合 研 究 所	全 信 組 中 央 協 会	郵 貯 政 金 省 局

(注) 1. 表9(注)に同じ。郵便局の確定値は、郵政省ホームページによる。
2. 貸出金には金融機関貸付金、コールローンは含まない。