

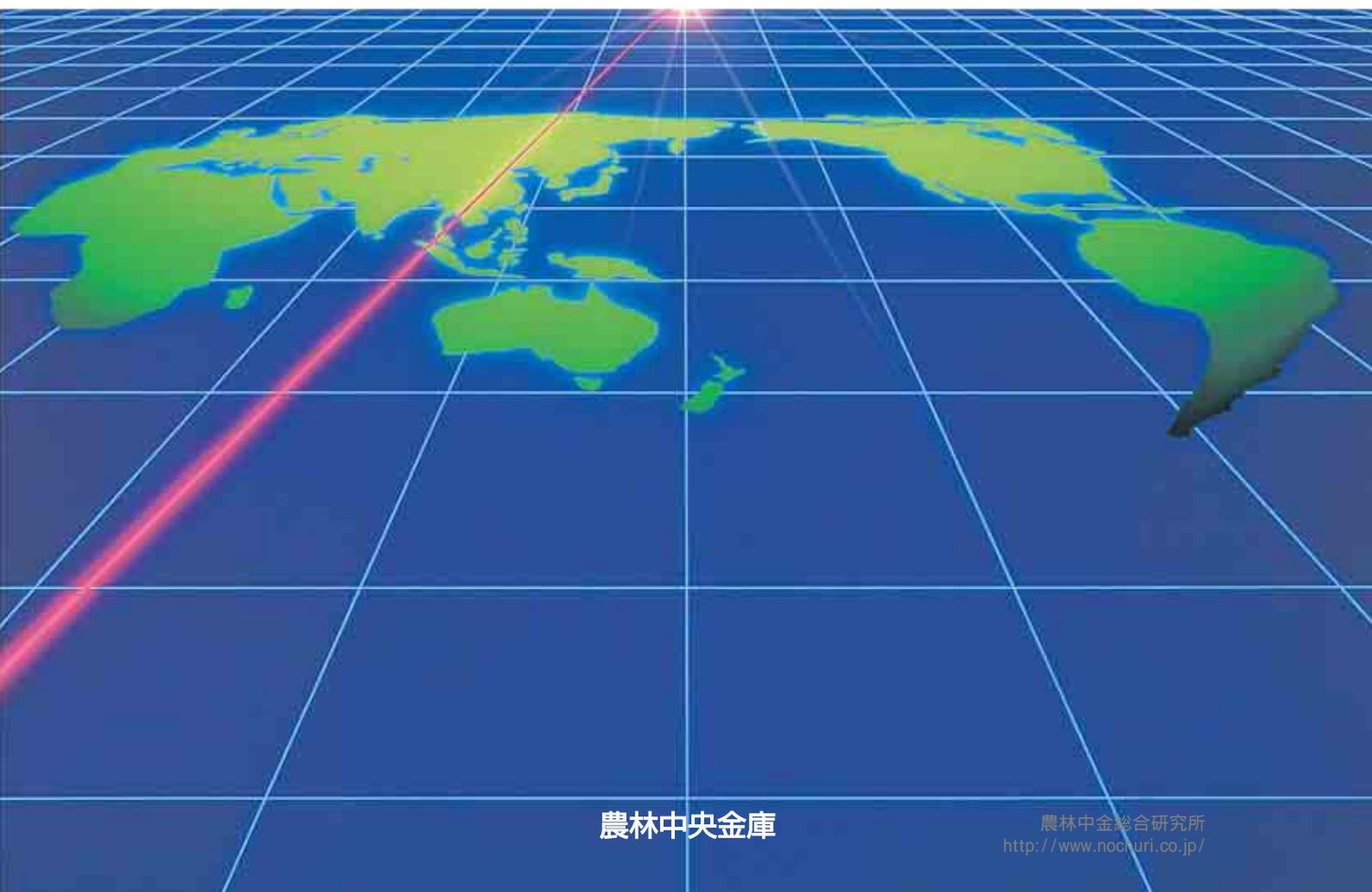
# 農林金融

THE NORIN KINYU  
Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance

2016 **12** DECEMBER

## 農業・農村をめぐる動向

- 指定生乳生産者団体制度のあり方をめぐる論点整理
  - 農業分野に関する国家戦略特区の取組み
  - 内発的発展論からみる農村の広域地域組織



## 迷走するTPPと暴走する「規制改革」

まさかまさかと思っているうちにトランプ氏が米国の次期大統領に当選した。今回の選挙では、多くの米国民が既成政治やウォール街に強い不信感を持っていることを思い知らされたが、これでTPPは「ちゃぶ台返し」となり、安倍政権のシナリオは狂い、TPPはしばらくは漂流し棚ざらしの状態が続くであろう。

考えてみれば、TPPはその出発点から「筋の悪い」協定であった。国民生活に重大な影響を与える協定であるのに過度の秘密主義で交渉が進められ、国会審議の過程で交渉に当たった甘利氏本人の説明もない。春の国会では黒塗りの文書や西川氏の著書で中断し、秋の臨時国会でようやく本格論議が行われるかと思ったら、今度はSBS米問題で紛糾した。それでも食品安全性や投資条項（ISDS）等に関して実のある審議（特に参議院）が行われ、国民や農業者の理解も徐々に進みつつあった。

ところが11月11日に、規制改革推進会議農業ワーキンググループが「農協改革に関する意見」という文書を出し、農業の現場では再び混乱と反発が広がっている。この「意見」では、全農購買事業の抜本的見直し、委託販売の廃止、全農出資の一部売却、クミカンの廃止、地域農協の信用事業の農林中金等への譲渡など、民間組織である全農や農協の事業内容の大幅な変更を迫るものであり、本来の役割を逸脱した乱暴な内容である。

協同組合の共同販売、共同購入は、個々では交渉力が弱い農家や単協が共同することで価格交渉を有利にすることを目的に、長い歴史のなかで築きあげてきたものであるが、今回の提言はこの重要な機能を削ごうとするものである。また全農は、価格交渉以外に取引費用節減、リスク回避という重要な機能を有しているが、そのことも理解していない。

昨年の農協法改正で全農が株式会社に転換できるという規定が入ったが、株式会社になると外資も含めた外部資本が入ってくる危険性がある。メキシコではNAFTA締結以降、民営化した食料公社が米国穀物メジャーに買収され、豪州や韓国でも同様のことが起きている。TPPにおいて日米間で交わされたサイドレターでは、規制改革について「外国投資家その他利害関係者から意見及び提言を求める」とし、「日本国政府は規制改革会議の提言に従って必要な措置をとる」とまで書かれているが、今回の提言はTPPのこうした性格とも深く関係するものである。

農協経済事業については、かつて「系統農協を考える会」（1980年結成）で様々な議論が行われ、農協のあり方研究会の報告書「農協改革の基本方向」（2003年）を受け、これまで農協系統は経済事業改革に取り組んできた。しかし、今回の提言は昨年の農協法改正以降の自己改革の努力を否定しかねないような過激なものであり、そのまま受け入れることはできないし、政府にそれを強制する権限もない。

農業構造の変化に対応した農協改革は今後も必要であり、特に営農指導のレベルアップと農政運動の再構築が必要だと思うが、その改革は政府に指示されて行うものではなく、組合員の意向を受け農協自らが自己改革として進めるのが筋であろう。

（（株）農林中金総合研究所 取締役基礎研究部長 清水徹朗・しみず てつろう）

今月のテーマ

農業・農村をめぐる動向

今月の窓

迷走するTPPと暴走する「規制改革」

(株)農林中金総合研究所 取締役基礎研究部長 清水徹朗

指定生乳生産者団体制度のあり方をめぐる論点整理

小針美和 — 2

農業分野に関する国家戦略特区の取組み

石田一喜 — 21

内発的発展論からみる農村の広域地域組織

若林剛志 — 40

談話室

協同の力が地域を元気にする

越智今治農業協同組合 代表理事専務 渡部浩忠 — 38

統計資料 — 60

<第69巻総目次> 巻末添付

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。

# 指定生乳生産者団体制度の あり方をめぐる論点整理

主任研究員 小針美和

## 〔要 旨〕

バター不足問題を引き金に、2015年秋より規制改革会議において指定団体制度の改革に関する議論がなされている。しかし、制度自体が複雑な構造であること、議論をリードしてきた規制改革会議の意見の内容も時々でポイントが異なることなどから、示されている意見の内容では改革の焦点が判然としないという印象を受ける。

そこで本稿では、生乳取引の特徴、指定団体やその機能の法制度上の位置づけを整理したうえで指定団体制度の変遷をトレースし、制度のあり方の検討に向けた論点整理を行った。指定団体制度は、導入から現在までの酪農・乳業の市場構造の変化のなかで指定団体に出荷する生産者が増加してきた経緯があり、その中長期的な変化のうえに、現在の需給調整や価格交渉の実態がある。制度のあり方を検討するうえでは、議論の参画者が法制度とその実態の両面において、正確な事実認識を共有することが重要である。

## 目 次

- |                                |                          |
|--------------------------------|--------------------------|
| はじめに                           | (2) 指定団体制度の法制度的仕組み       |
| 1 日本の生乳需給の動向                   | (3) 生乳需給の緩和と計画生産の導入      |
| 2 生乳・牛乳乳製品流通の特徴                | (4) 規制改革の流れと生乳受託販売の弾力化   |
| (1) 生乳の特性                      | 4 規制改革会議における指定団体制度をめぐる議論 |
| (2) 日本の生乳・牛乳乳製品流通の特徴           | (1) 指定団体制度が議題に浮上した背景     |
| (3) 生乳・牛乳乳製品の流通構造              | (2) 規制改革会議での議論や意見について    |
| 3 指定団体制度の仕組みと変遷                | 5 論点整理                   |
| (1) 加工原料生乳生産者補給金等暫定措置法が制定された経緯 | おわりに                     |

## はじめに

2015年秋より、規制改革会議において指定生乳生産者団体制度（以下「指定団体制度」という）に関する議論が継続的に行われ、16年11月11日に、規制改革会議の後継組織である規制改革推進会議の意見として、指定団体制度の見直しを含む「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」が公表された。この意見では、「改革の原則—生産者が自ら自由に出荷先等を選べる制度への改革」を大きなポイントとしてあげ、指定団体制度のもとでの生乳流通、とりわけ農業者の販売のあり方について、「農業者は、農協を含めて、販売先・委託先を自由に選択できる」こととして、指定団体による生乳受託販売における全量委託の原則に言及している。

しかし、規制改革会議からの意見は、当初16年3月には、指定団体制度の廃止とされ、その後の議論においては加工原料乳生産者補給金の支給に関するイコール・フットィングの問題に重心が移行し、11月の意見では、全量委託のあり方が前面に出てきた感がある。このように規制改革会議のメッセージのポイントが変わってきていることもあり、改革の焦点が判然としないという印象を受ける。これには、制度自体が複雑であることも影響していよう。

そこで、本稿では、生乳取引の特徴、指定団体やその機能の法制度上の位置づけを整理したうえで、指定団体制度の変遷をト

レースし、制度のあり方の検討に向けた若干の論点整理を行うこととしたい。

## 1 日本の生乳需給の動向

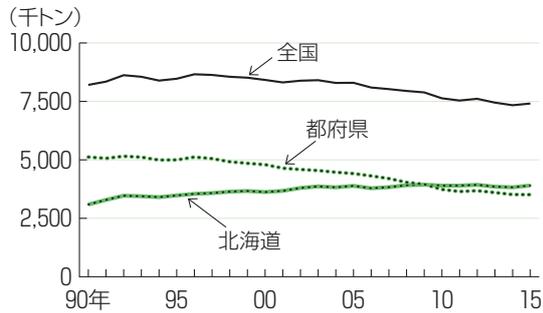
日本の酪農戸数は60年には40万戸を超えていたが、小規模経営を中心に減少し、15年には1万8千戸になっている（第1表）。飼養頭数は80年代まで増加した。その要因は酪農家1戸あたりの飼育頭数（飼養規模）の拡大によるものである。1戸当たり飼養頭数をみると、60年の平均2.0頭から00年には50頭を超え、15年には77.5頭となっている。さらに、飼養技術の向上や乳牛の改良も進んだことで、乳牛1頭当たりの乳量も増加し、90年以降8,000kgを超えている。これにともない生乳生産量も大きく増加し、96年には860万トンを超えていたが、その後は減少傾向にあり、近年では750万トンを下回っている（第1図）。地域別にみると、都府県は90年代後半から減少傾向が続いている一方で、北海道の生産量が増加してきた。そのため、国内生乳生産量に占める北海道

第1表 日本の酪農業の概況

	酪農戸数	飼養頭数	1戸当たり飼養頭数	生乳生産量	うち北海道の割合	1頭当たり搾乳量
	千戸	千頭	頭/戸	千トン	%	kg/頭・年
60年	410	824	2.0	1,887	21.0	1,887
70	308	1,804	5.9	4,761	24.9	4,761
80	115	2,091	18.1	6,504	32.5	6,504
90	63	2,058	32.5	8,189	37.4	8,189
00	34	1,764	52.5	8,497	43.0	8,497
10	22	1,484	67.8	7,631	51.1	8,066
15	18	1,371	77.5	7,407	52.6	8,335

資料 農林水産省「畜産統計」

第1図 生乳生産量の推移



資料 農林水産省「牛乳乳製品統計」

の割合は08年に都府県を上回り、その比率は上昇している。

飼養戸数の減少が続くなかで、近年の特徴としては、「メガファーム」と呼ばれる年間生乳出荷量1,000トン以上の大規模経営のシェア拡大が著しいことがあげられる。中央酪農会議が実施している「酪農全国基礎調査」によれば、北海道におけるメガファームの占める割合は06年度から13年度の7年間に、戸数が7.2%から12.4%へ、生乳出荷量が24.2%から37.2%へ拡大している。同じく、都府県でも、戸数が2.1%から3.9%へ、生乳出荷量が15.5%から25.8%に拡大している。このように、戸数ベースで見ると全体の10%に満たないメガファームの生乳生産量の占めるシェアが3割近くに達しており、全国の生乳需給状況にも大きな影響を及ぼすようになった。

一方で、牛乳・乳製品需要については、発酵乳等の堅調な消費の伸びに加えて、牛乳消費がこれまでの継続的な減少からここ数年は横ばいで推移しており、長期低落傾向にあった飲用向け生乳需要に下げ止まりの傾向がみられる。牛乳・乳製品需要が堅

調基調にあるなかで、国内生乳生産は減少傾向にあることから、近年の生乳需給はややひっ迫している。

## 2 生乳・牛乳乳製品流通の特徴

生乳は他の農畜産物と異なる特性を帯びており、それが流通体制や制度を規定している。ここでは、一般的な生乳取引の特徴についてまとめておく。

### (1) 生乳の特性

生乳は栄養が豊富である反面、傷みやすく、貯蔵性がない液体（生乳成分の9割近くは水分）である。したがって、搾乳してから短時間のうちに搬入先が決定されなければならない。また、生乳は品質格差が小さく差別化の余地が小さいことに加え、乳業メーカーでの使用量も大量である。加えて、集送乳には冷蔵設備を備えた専用のタンクローリーやクーラーステーションといった保管施設など、主に共同で利用するインフラ整備が不可欠であり、共販メリットの大きい農畜産物であるといえる。

そして、その需要は変動性が大きい。生乳は飲用牛乳のみでなくさまざまな乳製品に加工される。飲用牛乳は、個人・家庭消費が多く、夏場の消費量が多く冬には少ない。乳製品は、業務用需要が高く、バター・生クリームは冬場が需要期となり、アイスクリーム類の原料は夏場が需要期となるなど、多くの乳製品の需要も強い季節変動性

を有する。

一方で、その供給はきわめて硬直的であり、生乳の物的特性や乳用牛のライフサイクル、生理的特質に規定される。まず、生乳は生産してすぐ出荷しなければならず、生乳の供給を生産者の段階で調整することが困難である。また、乳用牛が乳を産出するのは仔牛を分娩して初めて可能になるため、生産者が増頭を決定してから実際に乳量が増加するまでには2年以上の歳月を要する。さらに、ホルスタイン種は暑さに弱いため、特に都府県においては夏から秋にかけて生産量が減少するなど、気候の季節変動の影響を受ける。そのため、需要に応じて弾力的に供給を調整することが難しい。

## (2) 日本の生乳・牛乳乳製品流通の特徴

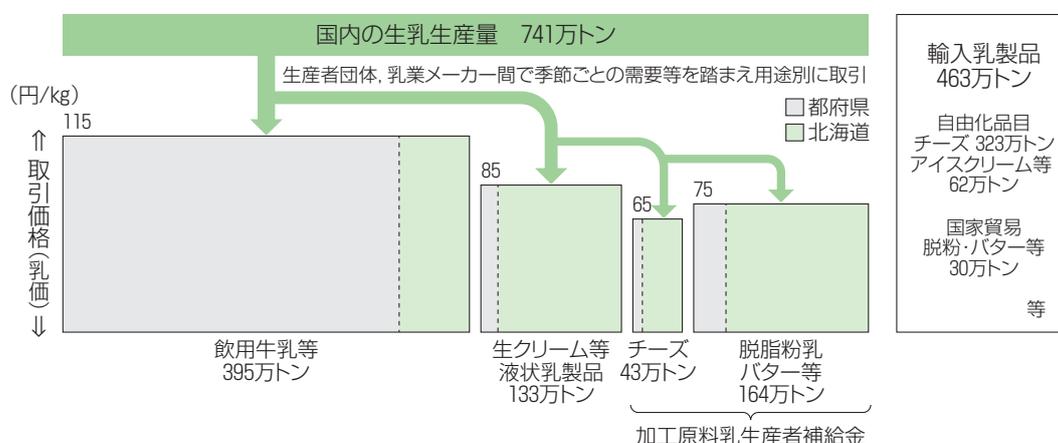
15年度の日本の生乳生産量は741万トンとなっており、そのうちの52.6%が北海道で生産されている（第2図）。用途別には、飲用牛乳等向けに395万トン処理されてお

り、乳製品のなかでも生クリーム・脱脂濃縮乳等向けの生乳が133万トンで、生乳の7割以上が液状製品の原料乳となっている。一方で、保存性の高いバター・脱脂粉乳の原料として利用されている生乳は164万トンで約2割となっている。地域別にみると、都府県は飲用向けが多く、加工原料乳のうち87.7%を北海道が占めている。

日本の生乳市場においては、牛乳消費量と生乳生産量が同時に減少しながら、乳製品のなかでも液状の用途比率が上昇している。これは、国内の乳製品製造がチーズなどの非液状乳製品ではなく、輸入することが困難で比較的取引価格の高い液状乳製品にシフトしてきたためである。

ただし、飲用乳比率の高い日本の場合、夏に生乳需要が増加する一方で供給が減少するため、需要期に合わせて生乳生産を行うと、冬の不需要期に余乳処理としてバター・脱脂粉乳等の乳製品製造を行う必要がある。

第2図 日本の用途別生乳総供給量(2015年)



資料 農林水産省「畜産をめぐる情勢」

(注) 1 このほか、約6万トンの生乳が自家消費等に仕向けられている。

2 用途別の乳価(取引価格)は、15年度の各用途の代表的な水準(税抜き)を示したもの。

### (3) 生乳・牛乳乳製品の流通構造

このように、生乳・牛乳乳製品には物的特性や需給の特徴があるため、その流通については、物流・商流の両面で、生産・加工製造・流通・消費というサプライチェーンの全ての段階を総合的にとらえる必要がある。

まず、生乳は毎日生産され、かつ腐敗性の非常に強い農畜産物であることから、その流通において、絶え間ない高度な安全管理と円滑な流通を必要とする<sup>(注1)</sup>（第3図）。

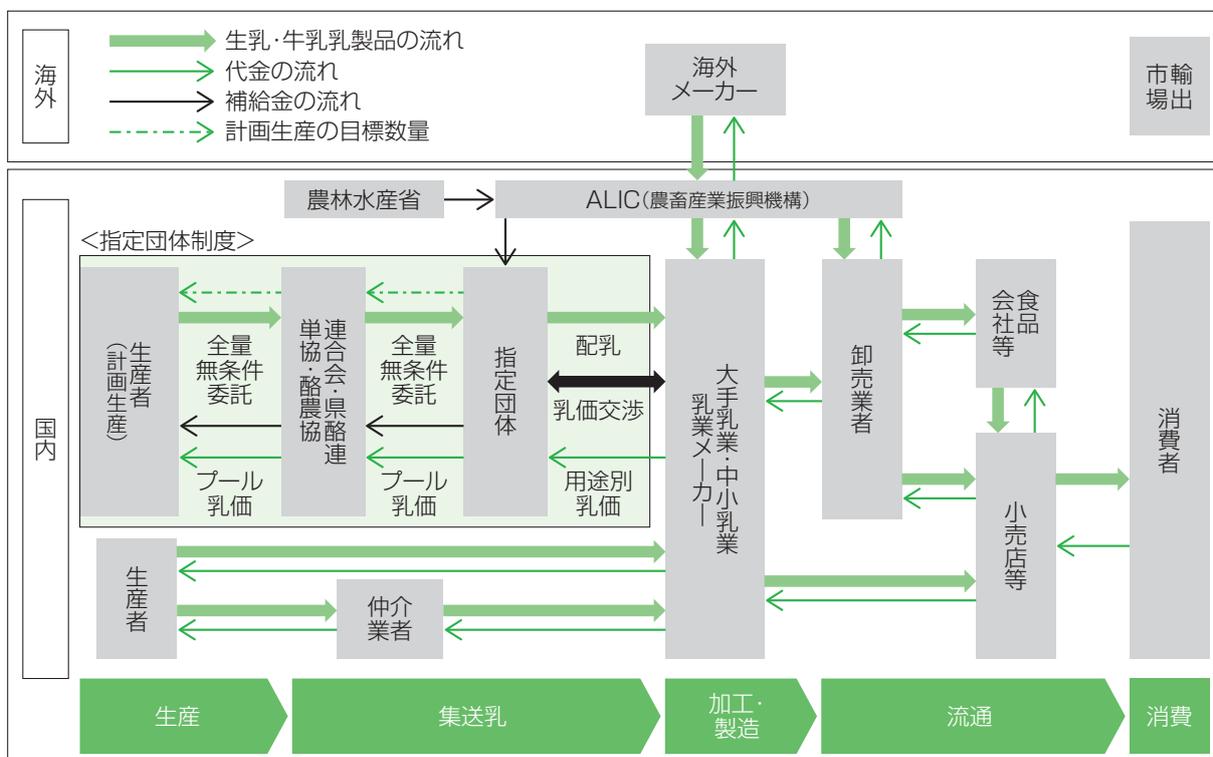
つぎに、生乳は加熱殺菌処理をしなければ販売することができず、食品衛生法にもとづいて許可を受けた乳業メーカー（生産者による自家加工を含む）による加工製造と

いうプロセスを経る必要がある。そのため、生乳の供給可能量は乳業メーカーの処理能力と稼働率に規定されている。

そして、生産者は多数である一方で、乳業メーカーは少数である。また、毎日生産される生乳を短時間のうちに引き取ってもらう必要があり、生産者は価格交渉上弱い立場に置かれる傾向がある。これをカバーするために、日本に限らず、多くの国で生産者の組織化による価格交渉力の強化を図っている。日本では、指定団体がその役割を担い、乳業メーカーと価格交渉を行っている。

また、牛乳乳製品の最終価格の決定においては、小売段階、とりわけ大規模小売業

第3図 生乳・牛乳乳製品の流通構造



資料 全国生乳自主販売協議会・株式会社MMJ「生乳流通に関する提案」(16年10月18日規制改革推進会議農業WG提出資料)を基に筆者作成

者のバイイングパワーが強い。そのため、それに対抗できる供給サイドの価格交渉力の向上が求められている。

なお、指定団体を通さずに乳業メーカー等に出荷することもできる。ただし、後述するとおり指定団体への販売委託は全量が原則であるため、指定団体以外に販売する場合には指定団体に出荷できない。

さらに、牛乳や発酵乳などの品質保持期限が非常に短い製品の輸入は困難であるが、バター・脱脂粉乳、チーズ等の保存性の高い乳製品は、輸入乳製品の需給や国際価格の影響も大きく受ける。そのため、国内の酪農生産保護の観点から、一部の乳製品には国境措置が設けられており、貿易自由化の動向や国際市場の動向との関連も非常に重要となる。

(注1) 生乳処理、牛乳・乳製品の製造、販売等は、段階ごとに食品衛生法および乳等省令による許可を受ける必要がある。

### 3 指定団体制度の仕組みと変遷

つぎに、指定団体制度の仕組みについてみていく。

#### (1) 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法が制定された経緯

日本の酪農は戦後、政府の酪農振興政策の下で急速に拡大し、飼養戸数・生乳生産量ともに増加した。しかし、乳価は、生乳の需給動向や乳業メーカーの経営状況によって大きく変動したため、生産者は不安定

な経営状態に置かれた。これは、酪農組合は主に乳業メーカーの系列ごとに組織されて取引を行っており、各組織間の連携が不十分であったため生乳の需給調整や乳価の決定において乳業メーカーの力が強かったことが背景にあると指摘されている。

一方で、国際的な状況としては、50年代後半からのガット貿易交渉において、日本の農業政策が保護的貿易体制であると欧米各国から不満が高まっており、農産物に対する自由化要求が不可避と予想される状況にあった。そのため、政府は自由化に備えて国際価格に比べ割高な日本の乳製品価格を低位な水準とする必要があり、加工原料乳の乳価も低位に抑えなければならないと考えていた。

これらのことを背景に、61年10月に「畜産物価格安定等に関する法律（畜安法）」が整備されたものの、翌62年には、生乳需給の悪化を背景に乳業メーカーが乳価引下げを決めたことから、生産者団体と乳業メーカーの間で乳価紛争が発生、紛争は翌年以降も続いて社会問題になった。また、指定団体制度導入以前の乳価は飲用・加工用という用途別ではなく混合して決まったもの（混合乳価）であったため、乳価形成が不透明であることも問題とされていた。

そこで、政府は、農産物貿易の国際化への対応と、国内の生乳流通の合理化を目指して「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」（昭和40年6月2日法律第112号）を制定した。

## (2) 指定団体制度の法制度的仕組み

### a 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の目的と機能

指定団体制度の根拠法である加工原料乳生産者補給金等暫定措置法は、畜安法の特別法として、国内における「生乳の価格形成の合理化」と乳製品の輸入との関連における「牛乳及び乳製品の価格の安定」を政策上の目的としている。それを達成するために畜産振興事業団に行わせる業務として、①加工原料乳についての生乳生産者団体を通じた生産者補給金の交付措置（国内対策）、②乳製品輸入の一元化措置、③これらの措置との関連における乳製品の買入・受渡し等（国境措置）を政策パッケージとして規定している（第2表）。

### b 指定生乳生産者団体の指定

加工原料乳生産者補給金（以下「補給金」という）は、飲用向けに比べて乳価の低い加工原料乳（の生産者）に補給金を交付する

ことにより、加工原料乳地域の生乳全体の再生産の確保と生乳需給の安定を図ることを目的としている。

補給金を加工原料乳に限定して交付するためには、乳業メーカーとの生乳取引を加工原料乳と飲用乳とに分離した用途別取引が前提となる。具体的には、事実上輸入ができないという国境障壁がある飲用向けの価格は、国内の需給関係をもとに決定するものとし、一方で、加工原料乳価格については、国際化に対応するため低位に抑えたうえで、価格差の補てんを補給金により行うこととしたのである<sup>(注2)</sup>。

補給金の交付にあたっては、法第5条により「機構は、(略)都道府県知事又は農林水産大臣の指定を受けた生乳生産者団体<sup>(注3)</sup>に対し、当該生乳生産者団体の行う生乳受託販売(略)に係る加工原料乳(略)につき、その生産者への生産者補給金に充てるため、生産者補給交付金を交付することができる」としている。すなわち、同法で規定してい

第2表 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の目的と機能

法の目的		政策措置	政策の機能		政策ツール
国内対策	生乳の価格形成の合理化	生産者補給金の交付	直接機能	加工原料乳の不利補正	保証価格による価格支持を通じた所得の不足払い
				生乳の需給調整	加工原料乳の限度数量設定
			間接機能	生乳流通機構の合理化・近代化	指定生乳生産者団体 指定団体への集約化・組織化 一元集荷多元販売
				市場と関連づけた合理的価格形成	用途別取引の管理
				①加工原料乳価格の抑制	基準取引価格による価格公定
②飲用向け価格の高位安定	指定団体制度下での相対取引				
国境措置	牛乳・乳製品価格の安定	事業団の輸入・市場調整	乳製品貿易の国家管理		輸入の一元化
			乳製品の市場調整		安定市場価格を基準とした指定乳製品の売買操作

資料 前田(2004)を基に筆者作成

るのは、(生産者に交付するための) 補給金を交付する生乳生産者団体に関する指定行為なのである。

そして、この「指定生乳生産者団体(指定団体)」の指定にあたって、生乳流通の合理化のために必要な要件を措置することにより、当該団体が生乳流通の近代化・合理化を担う組織としても機能せしめる仕組みとなっている。

(注2) 用途別価格を設定している国においては、飲用乳についても国の支援があるケースが多いが、日本の場合には、財政負担を回避したい財政当局の意向、また、生産者と直接取引をしていた乳業メーカーが国の介入を拒んだこと等から、飲用乳に関しては民間取引とされた経緯が

ある(詳しくは前田(2004))。

(注3) 「生乳生産者団体」とは、畜安法第6条により、生乳の生産者が直接又は間接の構成員となっている農業協同組合又は農業協同組合連合会のことをさす。

### c 指定要件

つぎに、第3表により具体的な指定の要件をみていく。

まず、第1に、指定団体は自らが生乳受託に関する受託規程を作成して指定団体の総会の議決により定めるとしており、農業協同組合(連合会)として組合員・会員の総意をもって受託ルールを定めることが規定されている(法第6条)。すなわち、指定団

第3表 指定生乳生産者団体制度の指定要件

		根拠となる法律・通達等	規定の概要(注1)
受託規程の制定		法6条	受託規程を総会の議決により定めること
シェア要件		法7条 施行規則第5条	取扱数量が省令による水準を満たしていること 地域(注2)の生乳生産量の2分の1以上を取り扱っていること
加入の容認		法7条 法7条	定款により、地域内の生乳生産者の全てがその直接・間接の構成員となることができると認められる 員外利用が実質的に制限されていない
受託規程の内容		法7条	受託規程が省令で定める基準に従っていること
全量無条件委託	無条件委託	施行規則第7条	委託者に支払う乳価の算定において、生乳の数量および規格以外の事項を基準としない
	全量委託	受託規程例第2条	委託者が生乳を特別の条件を付さずに指定団体に委託する場合でなければ受託を引き受けない
プール乳価 (委託者への支払)		施行規則第7条	委託者に支払う乳価の算定において、生乳の数量および規格以外の事項を基準としない
		受託規程例第6条	生乳の数量および品質規格に応じてあん分し、委託者ごとに支払う生乳の対価を算定
用途別乳価 (販売者との約定)		施行規則第7条	販売価格は、少なくとも加工原料乳およびその他の生乳(飲用向け等生乳)の区分により約定
		受託規程例第10条	販売価格については、加工原料乳と加工原料乳以外の生乳とに区分して約定
集送乳の実施	集乳	受託規程例第9条	生乳の集乳業務は、原則として、指定団体が実施
	送乳	受託規程例第14条	生乳の送乳業務は、原則として指定団体が実施。受渡場所は、原則として乳業工場

資料 筆者作成

(注) 1 条文等を基に規定の概要を記しており、条文どおりの記述ではない。

2 広域ブロック化により、北海道、沖縄をのぞいて、指定団体は複数の都府県をエリアとする組織となっている。

体を通じた生乳流通は、生乳生産者団体の事業、農協共販事業としてなされるものである<sup>(注4)</sup>ということである。

第2に、指定団体は、地域の販売数量の過半を取り扱うこととし、当該地域に指定団体は1つのみを指定することとしている(法第7条)。

第3に、生産者の加入にかかる要件として、地域内の生乳生産者の全てが指定団体の直接・間接の構成員となることができることが定款に定められていること、また、員外利用も制限しないことで、地域内の全ての生乳生産者が指定団体に出荷できることを担保していることである。これにより、条件不利地域を含めた全ての酪農家が指定団体に委託販売を行うことができる(法第7条)。

第4に、受託規程は、農林水産省生産局通知「指定生乳生産者団体の受託規程について」で示されている「模範受託規程例」にもとづき、以下の内容が担保されていないなければならない。

①まず、委託者はその全量を特別な条件を付さずに委託する「全量無条件委託」を原則とすること、②委託者に支払う乳代はプール乳価(生乳販売代金〔用途別販売乳代の合計〕を販売数量で平均した単価)とし、原則として指定団体に出荷した生産者が同一単価の乳代を受け取る仕組みとすること、③乳業メーカーに対する販売価格は、用途別(加工原料乳およびその他の生乳の区分)により約定されていること、である。

なお、法に定める指定要件には含まれて

いないが、集送乳を指定団体が担うことについても、模範受託規程例として規定されている。

このうち、③の用途別価格の理由は先にみたとおりである。①と②は、基本的にはいわゆる農協共販の「共販三原則(無条件委託・平均販売・共同計算)」にもとづくものであるが、生乳受託販売においては「無条件委託」ではなく、「全量無条件委託」を原則としていることが特徴である。以下、この点をやや詳しくみることにしたい。

(注4) 清水池(2016)が「指定団体制度には、指定団体加入と補給金交付とをリンクさせて指定団体の共販率を高めることを通じて、生乳共販の機能を増幅させる機能があり、指定団体制度と生乳共販との機能を区別して捉えることが重要である」としているように、指定団体の受託規程等のルールを正しく理解するには、法制度として規定されているものと協同組合<sup>しんくわ</sup>として定めている共販ルールであるものを峻別<sup>しんべつ</sup>する必要がある。

#### (a) 無条件委託に関する規定

委託者が特別な条件を付さずに委託することについては、施行規則第7条により「生乳受託販売に係る委託をした者に対して支払う対価の算定の方法については、当該委託に係る生乳の数量及び規格以外の事項を基準としていないこと」とし、模範受託規程例第2条において「出荷したその取り扱い生乳を特別の条件を付さずにこの会に委託する場合でなければ、生乳受託販売に係る受託を引き受けないものとする」としている。

ただし、これは、「動かし難い契約上の『条件』として売り先を指定すること」を認めないとするものであり、委託にあたり委

託者の意向を全く反映しないことを意味するものではない。模範受託規程例第5条では、委託者が提出する生乳委託計画において、販売先の希望を申し出ることが認められており、他の委託者の利益が害されたり、集送乳の合理化および生乳取引の公正と安定を阻害する恐れがない限り尊重する方針とされている。

#### (b) 全量委託に関する規定

一方で、全量委託については、法や省令、受託規程の本文における直接の規定はない。模範受託規程例第3条において、「この会は、生乳受託販売に係る委託の引き受けについては、原則として別記1の生乳受託契約例により、委託者と生乳受託契約を締結する」としたうえで、生乳受託契約例第1条「乙（委託者）は、甲（指定団体等）の生乳受託規程を承認の上、乙の取り扱う生乳の全量を、特別の条件を附さずに、甲に生乳受託販売に係る委託をするものとし、甲はこれを引き受けるものとする」とされている。

このように、無条件委託が法、政省令上の規定となっているのに対し、全量委託が法、政省令等に明示されていないのは、当時の法解釈として“全量委託でなければ引き受けない”と組合の受託規程において規定することが、当時の農業協同組合法の専属利用契約の規定（農協法第19条第2項）に抵触する恐れがあったためであるとされている。

そのため、全量委託に関しては、受託規程ではなく、委託者と受託者との間で、委

託者が全量委託するという契約を結ぶことにより措置することとされたのである。<sup>(注5)</sup>

(注5) なお、契約は生産者と指定団体が直接締結するのではなく、模範受託規程例にもとづいて、指定団体と会員（県連合会等）、会員と単協、単協と生産者（組員）、共販利用における組合・連合会と組員・会員という形でそれぞれ契約を締結することになる。

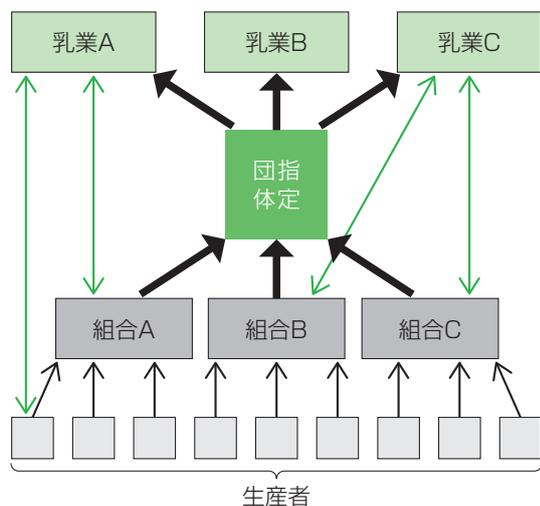
#### (c) 「全量無条件委託」を原則とする理由

全量委託を原則とする背景には、第1に、プール乳価の平等性を担保するということがあった。飲用乳と加工原料乳に制度的な価格差をつけているなかで、生乳の一部を指定団体以外に販売することを認めれば、指定団体以外への販売には、加工原料乳よりも価格の高い飲用向けのみ販売に向けられることになる。生乳供給可能量は一定であるため、指定団体の飲用向け販売の減少が指定団体出荷者のプール乳価の低下をもたらす恐れがあり、制度利用の平等性を損なうと考えられたのである。

第2には、指定団体による「一元集荷多元販売」の流通体制を確立するためである。指定団体制度では、生産者（組織）と乳業メーカーとの特約関係（第4図緑線）を解消し、新たに設立する指定団体に生乳取引を集約させることで、指定団体が一元的に生乳を集荷、配乳権を行使できる環境を作り、乳業メーカーとの交渉力の向上を図ったのである（第4図黒線）。このように、一元集荷多元販売の仕組みを確立するためには、指定団体に全量委託をすることが必然とされた。<sup>(注6)</sup>

(注6) シェア要件を課しているのも、指定団体間で

第4図 指定団体による一元集荷多元販売



資料 筆者作成

の競争により、交渉力が下がることを避けるためであり、一元集荷体制を作るための要件のひとつである。なお、広域化により、指定団体は、主に地域内の県連合会を会員とする生乳販売に特化した連合会、という他事業の連合会とは大きく異なる特徴をもつ農協組織となった(矢坂(2016))。

#### d 指定団体の集乳シェアの拡大とその実態

指定団体の集乳シェアの状況を見ると、制度創設当初は、1つの組織における集乳シェアが5割に満たず指定団体を設立できない地域や、集乳シェアが5割ギリギリであった地域もあり、66年度における指定団体の集乳シェアは全国合計で71.2%であった。その後、国の支援もあって加入率は大きく上昇し、68年度には全都道府県で設立され、70年度には集乳シェアは89.8%とほぼ9割となった。

ただし、統計上の指定団体への加入率が高くなっても、実態としては乳業メーカーと生産者の特約的關係が強く残り、生乳の取引形態はそのまま補給金だけをプールするというケースも少なくなく、法律が目

指した「『一元集荷多元販売』には程遠い状況が、多くの指定団体で長い期間続いた」とされる。<sup>(注7)</sup>70年代前半までは、生乳の需給状況としても不足基調にあった。乳業メーカーが生乳を確保するうえで生産者との直接的な関係を重視していた時期においては、実質的には制度の目指す「一元集荷多元販売」を実現するには至らなかったのである。

(注7) 林(2016) 参照

### (3) 生乳需給の緩和と計画生産の導入

#### a 不足基調から過剰基調に転化した生乳市場

日本の生乳生産は、70年代前半に生乳需給がひっ迫したこともあって、70年代後半に入ると高い伸びを示した。当時は飲用向け生乳需要も比較的順調に増加していたものの、生乳生産の伸びがこれを超えたため、乳製品向け生乳処理量が急増、乳製品在庫量が年々累積し、78年度末において国内の乳製品過剰在庫が急増した。このように、70年代後半において、日本の生乳市場は供給不足基調から供給過剰基調へと転化した。

#### b 計画生産の開始と指定団体による需給調整システムの確立

このような状況を受けて、農林水産省は79年度の加工限度数量(補給金の交付にかかる限度数量)決定において、生乳需要見込み量を上回る生乳生産推定量を「要調整量」とする生乳需給表を発表した。また、暫定措置法で規定されているバター・脱脂粉乳等の買入れも、財政や過剰在庫を理由に79

年度では実施されなかった。そして、乳業メーカーは受乳拒否や集乳地盤の縮小により余乳調整リスクの軽減を図った。<sup>(注8)</sup>

こうして、国・乳業メーカーが財政負担や余乳調整リスクを回避するなかで、生乳需給を安定させるためには、生産者が自ら生産調整を行うよりほかに手段がなくなったこともあり、79年度から生産者の自主的取組みとしての計画生産が実施されたのである。

その仕組みは、指定団体が中央酪農会議のもとで、生乳の需要に見合った生産量を決定し、それにもとづいた生産が行われ、さらに乳業メーカーが乳製品の在庫調整負担を担うことで、全体の生乳の生産調整を行うものである（第5図）。

矢坂（2016）が整理をしているように、指定団体は需給緩和基調のもとでさまざまな需給のアンバランスへの対応として、多様な手法での調整を行ってきた。具体的に

は、①日々変動する生乳受注に応じた配乳の調整、②地域間での生乳需給のギャップを解消するための広域生乳流通調整、③飲用向け生乳の一時的な過剰処理のための余乳調整、④生乳需要に応じた供給を図るための計画生産、⑤最終的な過剰乳製品の保有・処分とその組合せにより、生乳流通全体の調整システムが整備され、さらに指定団体間や指定団体と全国連と連携した仕組みを構築してきたのである。<sup>(注9)</sup>

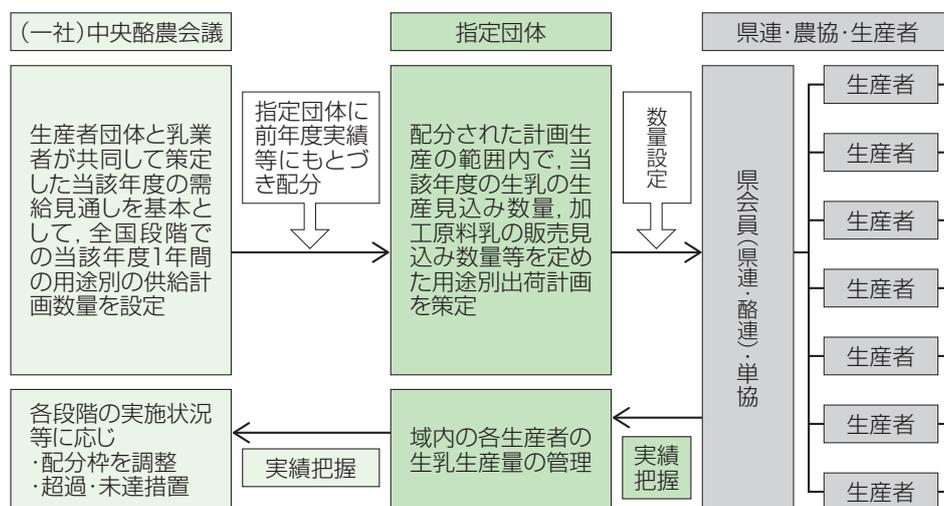
**(注8)** 当時、2つの生乳需給調整策が検討された。1つは、生乳生産量の調整であり、もう1つは、余乳処理施設を生産者・生産者団体自らの資金により設置する案であった。しかし、処理施設建設費用や、その後の余乳処理、在庫保管等の経済負担、長期的なリスクを負うことは難しいと考えられ、計画生産が採用された。詳しくは酪農総合研究所（1999）。

**(注9)** 指定団体による需給調整の仕組みについては林（2016）に詳しい。

### c 指定団体による配乳権の確立

70年代末以降過剰基調が継続し、指定団

第5図 生乳の計画生産の枠組み



資料 農林水産省「加工原料乳生産者補給金制度と計画生産の関係」

体の生乳の需給調整の役割が大きくなるなかで、かつての酪農協などと乳業メーカーとの特約的な取引関係は徐々に薄れるようになり、ようやく指定団体の集送乳に対する権限が高まっていった。さらに、生乳冷却施設であるクーラーステーション（CS）が乳業メーカーから指定団体の管理下に置かれるようになったのとあわせるように、配乳権は指定団体に移っていった。指定団体が配乳権を実質的に行使できるようになったのは、80年代後半であったといわれる。指定団体の集乳シェアは徐々に上昇を続け、現在では97%となっている。

一方で、乳業メーカーは、生乳の調達のために自ら生産者に家畜診療や乳質改善などの指導を行うことを縮小・廃止していった。指定団体の生乳の集送乳コントロールや需給調整機能は、乳業メーカーにとっては生乳取引費用の節減をもたらしたともいえよう（矢坂（1987））。指定団体による配乳権の確立は、生乳の需給調整や集送乳の責任を指定団体が負うことの裏返しでもあったのである。

このように、指定団体による一元集荷多元販売の生乳共販システムは、法制度としての措置のみにより構築されたのではなく、制度下における酪農・乳業をめぐる状況の変化への指定団体等の対応と、安定的な生乳流通に向けた日々の取組みの積み重ねのなかで形作られてきたことを指摘できよう。

#### d 計画生産の課題

なお、前田（2008）が指摘するように、

計画生産には、生乳生産の硬直性に由来する弱点があることにも留意が必要である。それは、過剰時には、乳牛頭数の削減や飼料給与を調整することで、強制的に生産を縮小することは比較的弾力的に行うことができるが、不足時において短期間で生産を増加させることは大変困難ということである。そのため、生乳生産が減少し、国内の生乳需給が不足基調に陥ると、国内の乳製品供給は不安定になりがちとなり、安定的な乳原料調達のために、乳業メーカーが輸入乳製品への依存を高めざるを得ない状況となっている。

特に、乳製品在庫の増すうに対応するため、減産型の計画生産を実施した場合にその状況に陥りやすい。日本の牛乳・乳製品の国内自給率は、飲用牛乳の消費減少も相まって14年には64.8%に低下している。

近年のバター不足も、生乳の仕向け先としては、海外製品との代替が効かず、取引価格が相対的に高い飲用向け・液状乳製品が優先されるため、バターに仕向けられる生乳の絶対量が不足することも要因のひとつになっている。

#### (4) 規制改革の流れと生乳受託販売の弾力化

90年代に入ると、ガットウルグアイラウンド合意による貿易自由化とそれに合わせた農政改革の進行、行財政改革・規制緩和の動きの急速な強まりのなかで、指定団体制度をめぐる議論に新たな展開が生まれる。行政改革委員会（規制改革小委員会）は、96

年12月に、指定団体制度の見直しを織り込んだ「平成8年度規制緩和推進計画の見直しについて」<sup>(注10)</sup>を提出した。これを受けて、農林水産省畜産局は「指定団体制度の在り方に関する検討会」を設置、97年10月に①広域的な生乳流通の拡大に対応した指定団体の広域化、②生産者の自由な経済活動の条件を整備するための指定団体における生乳受託販売の弾力的な運用、③生産者の自己組織力を十分に発揮するための指定団体の運営改善等を内容とするとりまとめがなされた。<sup>(注11)</sup>

また、地産地消の動きの進展等の消費サイドの変化や、生乳生産サイドでは生産過剰時の乳牛淘汰による減産対応などの要因もあって、生産者自らがアイスクリームやチーズの製造販売を手掛ける事例も増えてきた。

これらのことを背景に、98年4月に農林水産省畜産局長通知「指定生乳生産者団体が行う生乳受託販売の弾力化について」(弾力化通知)が出され、全量委託の原則を維持しつつも運用の弾力化を図る仕組みとして「小規模の処理加工施設を有する生産者の生乳受託販売」を措置し、生産者が自ら処理加工施設をもち牛乳乳製品を製造・販売する(日量1トンまで)場合、部分委託ができることとした。あわせて、「有利販売生乳に対するプレミアムの支払い」として、差別化が可能な生乳(例えば、ジャージー種から搾乳された生乳、有機栽培された飼料を給与した牛から搾乳された生乳、特定の産地で生産された生乳等他の生乳と差別化が可能

と考えられる生乳)について、指定団体を通じて販売した場合にも、生乳の委託者に対して一定のプレミアムを含む乳代を支払える仕組みも導入された。

その後、11年には民主党政権下の規制改革にかかる審議を行う諮問組織「行政刷新会議」において、「全量委託の原則を廃止し、一部であっても委託ができるようにすべきである。併せて、これまでの補助金支給方法を見直し、個々の農家が直接的に利用できる補助体系にすべきである」との規制改革要望が出され、公開議論が行われた。その後の検討の結果、全量委託の原則は維持されることとなったが、部分委託の弾力化通知を一部改正し、12年度より自家処理可能量を日量1トンから1.5トンに増加する措置がとられた。

また、14年6月に閣議決定された「日本再興戦略」において、酪農分野の成長産業化を目的に6次産業化の更なる推進を図り、生産者の創意工夫に対してより弾力的な生乳受託販売を行うものとして改めて弾力化通知が改正された。

その内容は、①自家処理数量を日量3トンに拡大すること、②新たに、特色ある生乳の乳業メーカー(日量3トン以下の小規模乳業メーカー)への直接販売を可能にすること、③いわゆるプレミアム取引において、生産者自らが指定団体とともに乳業メーカーと乳価交渉を行えるようにすることとなっている。

15年4月末の取組件数をみると、自家製造は223件、プレミアム取引は60件となっ

ているが、乳業メーカーへの直接販売は1件となっている(第4表)。<sup>(注12)</sup>

これまでみてきたように、指定団体制度は、制度の導入から現在までの酪農・乳業の市場構造の変化のなかで指定団体に出荷する生産者が増加してきた経緯があり、その中長期的な変化のうえに、現在の需給調整や価格交渉の実態がある。また、時代の変化に合わせて新たな機能も加わってきた。(第5表)。政策・制度の機能とその帰結は、制度の法的・形式的な枠組みのみによって

第4表 部分委託等への取組件数(15年4月末)

(単位 件, トン/日)		
	取組件数	平均仕向け量
自家製造乳業者への直接販売	223	0.1
プレミアム取引	1	0.1
計	60	1
計	284	

資料 農林水産省牛乳乳製品課調べ

定まるものではなく、時間とともに変化するものである。

(注10) この頃から、規制改革サイドは「生乳は都道府県単位で一元的に酪農家から集荷され、飲用向けと加工原料向けに乳業メーカーに売り渡されており、酪農家の生産効率化や品質向上意欲を阻害している。したがって、本制度を見直し、優良酪農家は乳業メーカーと個別に価格交渉が行えるようにする必要がある。」との見解を示していた。

(注11) 同時期に、指定団体の広域化も実施され、都道府県に1つだった指定団体は10ブロックに再編された。

(注12) 乳業者への直接販売については、処理施設の規模として日量3トンの乳業メーカーという要件が現実的には難しいこと等が指摘されている。

## 4 規制改革会議における指定団体をめぐる議論

### (1) 指定団体制度が議題に浮上した背景

15年秋からの規制改革会議において、指

第5表 指定団体制度の変遷

	貿易自由化	規制改革等	指定団体制度の変化			
			補給金	需給調整	受託販売の弾力化	団体広域化
制度導入時(65年)	GATT ケネディラウンド(注1)		保証価格による価格支持を通じた再生産可能コストの不足払い	加工原料乳の限度数量設定		都道府県に1つの団体を指定
70年代後半～80年代	生乳需給緩和			計画生産(生産者の自主的取組み)		
90年代～00年代	WTO体制下の制度改革	GATT・UR合意 WTOへの移行	行政改革委員会(規制改革小委員会)		部分委託:自家処理(～1トン)・プレミアム取引導入	広域ブロック化(10団体へ)
10年代～	TPP農政改革農協改革	日豪EPA TPP大筋合意	行政刷新会議	固定単価支払への変更	計画生産(生産者の自主的取組み)	部分委託の限度数量拡大 特色ある生乳の小規模乳業者への直接販売
			産業競争力会議			
			規制改革会議(規制改革推進会議)			

資料 筆者作成

(注) 1 当時のラウンド交渉においては、結果として主要乳製品の関税化には至らなかった。

2 緑の網かけは、現在見直しの議論がなされている分野。

定団体制度の見直し議論が浮上した背景としては、まず、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉などの進展で農業の競争力強化が求められるなかで、農協改革の議論が進んできたことがある。

そして、議論のきっかけとされたのが、14年度にバター店頭在庫が減少し、品薄となる事態が発生した、いわゆる「バター不足」が社会問題化したことである。これについては、13年の猛暑の影響や乳牛頭数の減少等により、生乳生産量が減少して、バターの生産量・在庫が減少したことに加え、バターが品薄との報道によりバター供給に不安を覚えた消費者が、小売店で家庭用バターの購入を増やしたことも影響したものと考えられている。一方で、規制改革会議の議論において、指定団体を通じた補給金交付などの生乳の生産・流通にかかる現行制度やその運用のあり方もバター不足を引き起こしている大きな要因のひとつであり、制度のあり方そのものも検討すべきという流れが強くなっていった。

また、生乳流通にも新たな動きがみられた。近年、乳業メーカーへの生乳販売を仲介する株式会社形態の生乳卸売業者が生乳取扱量を増加させており、社会的にもクローズアップされるようになった（前掲第3図を参照）。これまでも指定団体を通さずに出荷するいわゆるアウトサイダーといわれる生乳取引は存在しているが、地域のなかで特定の生産者（グループ）と乳業メーカーが結びついたものが一般的であった。これに対し、こうしたタイプの仲介業者は①農

業者から庭先価格で買取販売を行うこと、②条件が合えば、地域にかかわらず仲介業者に販売できること、③仲介業者が複数の乳業メーカーと取引する、という新しいタイプの流通形態を特徴とする。生産者、とりわけ大規模経営においては、既存のものとは異なる新しい利用可能性のある流通形態ができたといえる。所得確保や経営安定化の方策を探るうえで新たな出荷先の選択肢の存在を意識する経営体も増えているとみられる。

## (2) 規制改革会議での議論や意見について

規制改革会議農業ワーキンググループ（以下「農業WG」という）では、生乳流通やバター問題に関して計12回の会合が開催され、16年3月に「より活力ある酪農業・関連産業の実現に向けて～生乳流通等の見直しに関する意見～」が出され、現行法にもとづく指定団体制度を廃止すべきとの見解が示された。その後、規制改革会議の後継組織である「規制改革推進会議」の農業WGにおいても指定団体制度は継続審議事項となり、11月11日に指定団体制度の見直しを含む「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」が公表された。

ここでは、「改革の原則—生産者が自ら自由に出荷先等を選べる制度への改革」を大きなポイントとしてあげ、指定団体制度のもとでの生乳流通、とりわけ農業者の販売のあり方について、「農業者は、農協を含めて、販売先・委託先を自由に選択できる」

こととして、指定団体による生乳受託販売における全量委託の原則に言及している。

しかし、これらの意見や議事録から垣間見られる議論には、やや気になる点がある。例えば、3月の意見における「数量管理」についてである。

意見では、「本来的には民－民ベースに委ねられるべき生乳取引について、制度的裏付けをもって『数量管理』を行う根拠となっているのは、長期貯蔵の困難性といった生乳の商品特性である。しかし、この点のみをもって、他の生鮮食品と比較して、生乳のみに現行制度のような『数量管理』が必要だという理由には乏しいと考える。」と書かれている。

ここでいう「数量管理」が計画生産のことを指しているのであれば、計画生産は先にみたとおり生産者の自主的取組みであり、上記の「制度的裏付けをもって」という記述には齟齬<sup>そご</sup>がある。それが、加工限度数量についての指摘であるとすれば、現状ではその数量が生乳生産量全体の調整に果たす役割は小さくなっている。

また、規制改革推進会議の議論における全量委託のあり方をめぐって、改革を強く推進する委員からは「全量委託を補給金交付の条件化することには合理性がないのではないか」と発言がある一方で、指定団体からは「指定団体は、共同計算とプール乳価と全量委託販売、この3つが原則になっていますけれども、この3つの原則というのは公平性を担保するため」との見解を示している。<sup>(注13)</sup>

「なぜ全量委託というルールとしているのか」ということについて、補給金の交付要件を強く意識する立場と、共販事業における公平性を重視する立場とで、両者のスタンスが異なっているのである。

このように、会議において、改革論者が制度の形式的な枠組みを前提に議論する一方で、実務を担う指定団体サイドは実質的な機能を根拠に議論しているという印象がある。異なる前提に立っていることが議論のかみ合わない要因のひとつになっていると考えられる。

今後、制度のあり方を検討するうえでは、議論の参画者が法制度とその実態の両面において、正確な事実認識を共有することが重要であろう。

(注13)「規制改革推進会議 第6回農業ワーキンググループ議事録」参照

## 5 論点整理

最後に、今後の検討のための論点を若干提起してまとめとしたい。

第1に、指定団体制度や制度改正の目的を明確にすることである。最近の議論は、あるべき姿としての酪農・乳業の将来像の提示や、制度の目的についての共通認識がないまま、補給金のあり方や、全量委託に関する議論など、ツールにかかる検討に偏重している印象を受ける。

第2に、酪農・乳業の市場構造の変化への対応があげられる。酪農経営の規模間格差が拡大し、大規模経営のシェアが増大す

るなかで、生産者の行動、ニーズも変化している。

例えば、中央酪農会議の「酪農全国基礎調査」によれば、6次産業化に取り組む生産者数は07年調査の185経営体から14年調査の295経営体に増加している。国としても6次産業化を進めているなかで、自分の牧場の生乳や産地限定の生乳のみを使用した牛乳・乳製品を製造・販売したいというニーズは今後も増す可能性が高い。

また、規模拡大によって、1つの経営体のみで集乳車1台をカバーできるケースも増えている。効率的な集乳ルートを設定するうえで、経営体の規模や経営体と工場との立地の関係等を考慮するなど、制度当初のように多数の小規模生産者の生乳を合乳していた時代とは、集送乳の合理化のありようも異なる局面にあると考えられる。このような状況のもと、潜在的な指定団体以外の出荷先の選択肢は増えると想定されることに対して、制度的にどのように対応すべきかを今後検討していく必要がある<sup>(注14)</sup>。

一方で、近年は、大規模層の規模拡大が停滞しており、小規模層の廃業による頭数減少をカバーできなくなっている。また、酪農の場合、稲作農家と異なり小規模層であっても主業農家がほとんどであることにも留意すべきである。酪農業界全体を支える仕組みのなかで、個々の創意工夫が生かせるバランスのとれた制度が求められるといえよう。

第3に、需給調整・計画生産の法制度的位置づけについてである。現在、指定団体

が実質的に担っている需給調整、計画生産は、現状、法制度には明確に位置づけられていない。そのため、販売先の選択肢の拡大を検討するにあたっては、併せて現在指定団体が担っている需給調整機能のあり方も検討する必要がある。

最後に、生乳の安全性と円滑な流通の確保である。生乳は腐敗しやすく、その流通には高度な鮮度管理が求められるものであり、安全性が確実に担保されていなければならない。生乳の流通制度で担保されるべき最低条件は、安全性と円滑な流通の確保である。販売ルートの拡大等、流通体制の見直しを行うにあたっては、それと併せて安全性が担保される仕組みを整備することが不可欠である。

(注14) 日本農業法人協会酪農研究会(2016)は、「部分委託」の要件として乳業メーカーの規模要件をなくし、かつ乳業メーカーに製造委託できるようにすることや、農協との交渉、協議のもとで出荷量を調整できる仕組みとし、生産者の判断により販売先を選択することも可能となる仕組みの導入の検討を提言している。

## おわりに

指定団体のあり方を含む農業改革の方針は、11月末に政府が正式決定する見込みであり、今後は具体的な制度設計のステージに移ることとなる。指定団体制度をめぐる論点は、前述したもののほかにも多岐にわたり、それぞれが相互に関連している。検討においては、今後の酪農業のあり方や、あるべき制度について、結論ありきの議論ではなく、生産者、消費者、乳業メーカー、

行政、専門家などの関係者が集まるテーブルを作り、十分な時間軸をもって議論を進めていくことが重要である。関係者が一体となって、よりよい制度を構築していくための前向きで建設的な議論が展開していくことを期待したい。

また、指定団体制度という制度のもとにあっても、その生乳取引が農協組織の共販事業であることに変わりはない。制度を見直さなくても、共販体制のあり方、運用の工夫で組合員のニーズに応えるために対応できることも多くある。先にみたとおり、組合員は生乳委託計画において販売先の希望を申し出ることが認められている。販売ルールなどに関する事項については、会員から選ばれた代表者で構成する生乳受託販売委員会での意見を聞いて決定することとされている。さらに、プレミアム乳価制度の導入・拡充も柔軟で多様な対応を可能にしている。このように、組合員のニーズを反映できるツールが装備されている。

組合員・会員・指定団体がお互いに組織運営への意識を高め、これらの制度・機能を活用することで、よりよい共販体制を構

築していくことも重要であると考える。

#### <参考文献>

- ・天野英二郎（2016）「農業分野の規制改革——生乳流通及び農業生産資材問題をめぐって——」『立法と調査』381号、10月
- ・牛乳流通問題研究会・中央酪農会議（1966）『不足払い制度の解説と実務の手引』酪農経済通信社
- ・清水池義治（2016）「指定団体制度をめぐる最近の情勢」『Japan Dairy Council』Vol.564（2～3頁）
- ・中央酪農会議（1972）『酪農乳業の現状と発展の方向』中央酪農会議
- ・天間 征・並木健二（2000）『酪農・乳業改革への道——21世紀の日本酪農構築に向けて——』酪農総合研究所
- ・日本農業法人協会酪農研究会（2016）「指定生乳生産者団体制度のあり方について」11月10日
- ・林克郎（2016）「指定生乳生産者団体制度と酪農振興について」『MILK CLUB』111号（26～29頁）
- ・前田浩史（2004）「不足払い制度前史と不足払い法の目的・機能」『総合評価の試行に関する報告書——加工原料乳生産者補給金制度について——』
- ・前田浩史（2008）「牛乳乳製品の需給構造の特質と計画生産の課題」『農業と経済』6月号
- ・矢坂雅充（1987）「牛乳の需給調整と流通構造の変化」『日本の農業』第163集
- ・矢坂雅充（2016）「生乳取引・流通の現状と課題（上・中・下）」『Nosai』68巻8号・9号・10号
- ・酪農総合研究所（1999）「酪農関係法の今日的評価と酪農発展に関する調査研究」『酪総研調査研究報告書』No86

（16年11月25日時点の情報にもとづいて執筆）

（こばり みわ）



# 農業分野に関する国家戦略特区の取組み

研究員 石田一喜

## 〔要 旨〕

「規制改革の突破口」として2013年に創設された国家戦略特別区域は、国が主体的に介入しながら、エリアを限定した規制の特例措置を実施する仕組みである。この仕組みを活用した特例措置は、実施状況の評価によって、「全国展開」が進められることになっている。

農業分野については、企業の参入促進を目的とした特例措置が多く実施されており、一般企業の農地所有や中小企業信用保険法の改正など長年議論されてきたテーマも多い。そこでは、規制改革にあわせて、改革にともなう懸念事項に対する補完的な措置も用意され、実際の活用に至っている。

しかし、活用状況やその社会経済的な効果について、全国展開を検討する前提となる評価軸は定まっていない。そのため、どの程度の活用や意義がある特例措置を全国展開すべきなのかを客観的に判断することは難しい。

特区での特例措置の実施を既成事実として規制を改革することはあってはならない。また、改革する規制が果たしてきた重要な役割を補完する実効性のある措置が検討されるべきである。

## 目 次

### はじめに

#### 1 国家戦略特区の概要

(1) 国家戦略特別区域法の成立過程

(2) 国家戦略特区の特徴

#### 2 農業分野における特例措置

(1) 特例措置の全体像

(2) 農業法人経営多角化等促進事業について

(3) 法人農地取得事業について

(4) 「アグリ特区保証」制度について

(5) 地域農畜産物利用促進事業について

(6) 今後の追加メニューについて

#### 3 特区に対する評価について

(1) 全国展開を踏まえた評価のあり方

(2) 実験場としての特区のあり方

## はじめに

2012年に成立した第2次安倍内閣以降の成長戦略は、民間の力を最大限引き出すための規制・制度改革に意欲的である。特に13年に「規制改革の突破口」として創設された国家戦略特別区域（以下「国家戦略特区」という）では、国家戦略特別区域諮問会議（以下「諮問会議」という）等を中心に、よりスピード感を持って規制改革の検討を進めている。

そうした検討のなかで、農業分野は、医療や介護分野などとならんで、岩盤規制が多く、民間活力の活用が不十分である、とみなされており、この特区においても、企業の農業参入の促進を課題とする規制緩和が多く検討されている。

国家戦略特区については、恒川（2015）や服部（2013）など多くの先行研究が、既存の特区と比べたときの仕組みの特異性を論じている。一方で、個別の特例措置の実施状況にふれたものは少なく、農業分野でも行友（2016）などに限られている。

そこで本稿では、国家戦略特区における農業分野の特例措置を個別に着目し、いま国が必要とする規制改革の内容と目的をみていくことにしたい。また、規制が果たしてきた役割を踏まえ、各規制を緩和したときに想定される問題点および全国展開をはかるときに留意すべきポイントをあわせて指摘してみたい。

## 1 国家戦略特区の概要

### (1) 国家戦略特別区域法の成立過程

国家戦略特区での農業分野の取組内容を具体的にみるまえに、本節において特区制度の概要を整理しておきたい。

第1表は、これまでの経緯を整理したものである。

国家戦略特区の創設は、13年4月17日の産業競争力会議の第6回会合に提出された、「アベノミクス経済特区」の提案をきっかけとして<sup>(注1)</sup>している。

この提案は、地域の要望に基づいて規制緩和に対応する、従来のボトムアップ型の特区制度が、大胆な規制改革に現状踏み込めていないという反省に基づいており、国が主導するトップダウン型の特区の新設を求めている。その際、内閣総理大臣が特区を主導する体制や国・地方・民間という立場の異なる三者が参加する「三者統合本部」の設置など、国の権限を強める具体的な仕組みについても言及しており、この時点で国家戦略特区の原型が明らかになっている。

13年5月には、有識者を構成員とする国家戦略特区ワーキンググループ（以下「特区WG」という）が、上記提案の具体化に向けた議論を開始し、関連省庁や自治体、民間事業者との意見交換を集中的に行っている。

そこでの検討内容は、特区の創設を初めて公式に言及した13年6月の「日本再興戦略－Japan is Back－」（13年6月14日閣議決定）、特区内での具体的な特例措置をまとめ

第1表 国家戦略特区の主な関連法令等

関連法令名と概要	
13年 4月 5月10日 6月14日 10月18日 11月 5日	産業競争力会議において、竹中平蔵主査から新たな特区創設が提案 国家戦略特区ワーキング・グループ第1回開催 「 <b>日本再興戦略—JAPAN is BACK—</b> 」閣議決定 ・国家戦略特区の創設と今後のスケジュール、特区推進体制整備の明確化 日本経済再生本部「 <b>国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針</b> 」閣議決定 ・特区WG「国家戦略特区において検討すべき規制改革事項等について」とほぼ同内容 ・国家戦略特区における特例措置の具体的内容に関する最初の関連法令 「 <b>国家戦略特別区域法案</b> 」閣議決定 ・第185回国会にて12月7日に成立、12月13日より施行（一部内容は14年4月1日より） »特区の概要と推進体制、規制の特例措置の内容（「初期メニュー」）を記載
14年 1月 7日 2月25日 3月28日 5月 1日 6月24日 10月10日 10月31日	国家戦略特別区域諮問会議（以下「諮問会議」） 第1回開催 「 <b>国家戦略特別区域基本方針</b> 」閣議決定 第1次指定の予定区域の決定（第4回諮問会議） <b>指定区域（第1次）での取組みが開始</b> ・「国家戦略特別区域及び区域方針」決定、「国家戦略特別区域を定める政令」施行 【東京圏、関西圏、新潟県新潟市、兵庫県養父市、福岡県福岡市、沖縄県】（計6地区） 「 <b>『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—</b> 」閣議決定 「国家戦略特区における追加の規制改革事項について」（第9回諮問会議） 「 <b>国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案</b> 」閣議決定 ・第187回国会提出も衆議院解散による審査未了につき、廃案
15年 3月19日 4月 3日 8月28日 12月15日	第2次指定（地方創生特区第1弾）の予定区域決定（第13回諮問会議） 「国家戦略特区における追加の規制改革事項について」（第13回諮問会議） 「 <b>国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案</b> 」閣議決定 ・第189回国会にて7月8日成立、9月1日より施行。規制の特例措置等を追加 <b>第2次指定（地方創生特区第1弾）の追加区域決定</b> ・「国家戦略特別区域及び区域方針」の一部変更 ・「国家戦略特別区域を定める政令」の一部改正 【秋田県仙北市、宮城県仙台市、愛知県】（計3地区） 第3次指定（地方創生特区第2弾）の予定区域決定（第18回諮問会議）
16年 1月29日 3月 2日 3月11日	<b>第3次指定（地方創生特区第2弾）の追加区域決定</b> ・国家戦略特別区域を定める政令の一部改正 【広島県・愛媛県今治市、千葉市（東京圏の拡大）、北九州市（福岡市に追加）】（計3地区） 「国家戦略特区における追加の規制改革事項について」（第20回諮問会議） 「 <b>国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案</b> 」閣議決定 ・第190回国会にて5月27日成立、9月1日より施行。規制の特例措置等を追加

資料 各関連法令等、国家戦略特区ワーキンググループおよび国家戦略特別区域諮問会議議事録等を基に筆者作成

た13年10月の「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」（13年10月18日閣議決定）に大きく反映され、最終的に国家戦略特区の根拠法である「国家戦略特別区域法」（13年12月7日成立、以下「特区法」という）に取りまとめられている。

14年中は、特区法の定めに応じて、諮問会議の設置（1月）、「国家戦略特別区域基本方針」（以下「基本方針」という）の決定（2月）が進み、5月1日には全国6か所（東京圏、関西圏、新潟県新潟市、兵庫県養父市、福岡県福岡市、沖縄県）を特区に指定する政

令および特区ごとの区域方針の決定に至っている。

それ以後、省令による特区の追加（15年8月に秋田県仙北市、宮城県仙台市、愛知県の3地域、16年1月に広島県・愛媛県今治市、千葉市〔東京圏の拡大〕、北九州市〔福岡市に追加〕）と利用できる特例措置の追加が順次行われている。

（注1）竹中平蔵「立地競争力の強化に向けて」（13年4月17日第6回産業競争力会議配布資料）。

## （2）国家戦略特区の特徴

国家戦略特区の地域を限定して特例措置

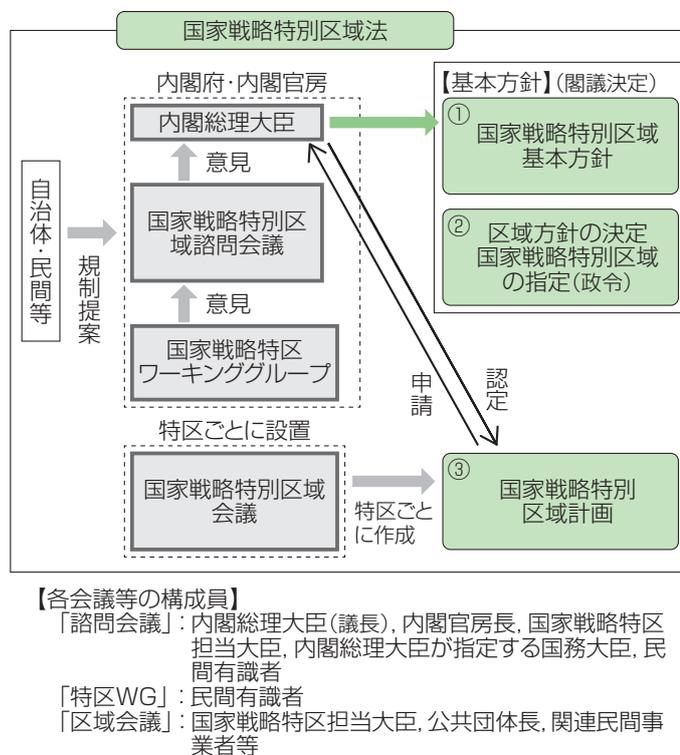
を実施する仕組み自体は、海外の経済特区 (Special Economic Zone : SEZ) に加え、日本国内でも小泉政権時に実施された経済改革特別区域 (03年から実施。以下「構造改革特区」という) や総合特別区域 (11年から実施。以下「総合特区」という) の前例があることから、特別目新しいわけではない。

また、国家戦略特区の基本方針が、規制の特例措置の実施について、当該規制を規定している法律や政令等の改正につなげ、全国規模で規制改革の成果を享受できるように措置する「全国展開」を強く意識している点は、構造改革特区の基本方針とかなり類似している。

ただし、構造改革特区では規制の特例措置のみが特区内で実施可能な措置であるのに対し、国家戦略特区は税制上および金融上の支援措置をあわせて用意している点に違いがある。財政上の支援措置もある総合特区ほどではないが、特区を経済活動の拠点とするための措置を備えている点も特徴の一つである。

その一方で、推進体制については、構造改革特区とも総合特区とも大きく異なる点が見いだされる。つまり、地方分権や地域活性化を創設目的に据えた構造改革特区や総合特区では、国の役割が地方公共団体からの申請を認定するだけであったのに対し、国家戦略特区では特例措置の内容検討や各特区の運営にまで国や内閣総理大臣が直接

第1図 国家戦略特別区域法に基づく制度の概要



資料 「国家戦略特別区域法」に基づき筆者作成

介入している (第1図)。こうしたトップダウン型の体制構築が、構造改革特区でも着手できなかった規制の特例実施を可能にしたといわれている。<sup>(注2)</sup>

(注2) 位川 (2015) は、トップダウン体制の構築に加えて、諮問会議の正規メンバーに規制を直接所管する閣僚を含めていない点を「『岩盤規制』を崩しやすくした」措置であるとして、批判的に指摘している。

## 2 農業分野における特例措置

### (1) 特例措置の全体像

16年12月現在、農林水産分野で13の特例措置が用意され、9つが農業関連である。そのうち主要な5つの特例措置について、

事業内容と実施に至るまでの経緯を第2表に整理した。

5つのうち、特区法成立前の13年10月の時点で特例措置の実施が決まっていた②～⑤の事業は「初期メニュー」と呼ばれ、14年以降の特区法の改正などで実施が決まった追加措置である①など「追加メニュー」と区別されている。

ただし、初期メニューも特例措置を実施する法的な手続きが異なっており、それに由来する施行時期の違いがみられる。つまり、法律（ここでは農地法）に基づく規制と

関連する②と③については、特区法が具体的内容を含め実施を規定しているため、14年4月から施行されている。一方で、省令の特例措置である④や現制度とは異なる新たな仕組みを構築する⑤は、特区法に基づきながらも、別途定められた内閣府・農林水産省令で実施が決まっており、⑤は14年6月の施行となっている。

特例措置の内容をみると、次の二つが特徴として指摘できる。

一つは、多くの特例措置が、国全体の農業政策の方針である「農林水産業・地域の

第2表 主な農業分野の特例措置

△政府決定 ○関連法令等成立 ★初の自治体による活用(区域計画の認定) →実施中

		13年度	14	15	16	現在活用中の地域
法令等の推移		10/18「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」 12/7「国家戦略特別区域法」成立 8/28「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」 5/27「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律」				
区域法での位置付け	第18条 農地法等の特例	規制改革会議		さらなる要件緩和要望	(注1)	兵庫県養父市
	②農業法人経営多角化等促進事業【農業生産法人の役員要件の緩和】 ・農作業従事役員数を役員数の4分の1以上から1人以上でよいとする緩和			★	4/1施行 全国展開 (注2)	
	第19条 農地法等の特例	初期メニュー		★		新潟県新潟市 兵庫県養父市 愛知県(常滑市)
	第26条 政令等で規定された規制の特例措置			4/1施行(注3)		新潟県新潟市 愛知県(常滑市) 神奈川県
	⑤国家戦略特別区域農業保証制度【農業への信用保証制度の適用】 ・通称「アグリ特区保証」制度 ・地方自治体の負担が前提			6/27施行(注4)		新潟県新潟市 兵庫県養父市 愛知県(常滑市)

資料 内閣府「国家戦略特区における主な規制改革事項等の実現時期など」(第21回諮問会議(16年4月13日開催)配布資料、国家戦略特区諮問会議およびWG資料)を基に筆者作成

- (注) 1 16年3月2日付「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について(案)」(第20回諮問会議(16年3月2日開催)配布資料)。  
 2 15年8月28日に成立した「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」に基づいて、農業生産法人に関する農地法が改正。16年4月1日より新しい農地法が施行。  
 3 14年3月28日付「農林水産省関係国家戦略特別区域法第26条に規定する政令等規制事業に係る省令の特例に関する措置を定める命令」(内閣府「農林水産省令第4号」)。  
 4 14年6月27日付中小企業庁「国家戦略特別区域農業保証制度要綱」(20140610中庁第2号)に基づき14年6月27日より施行。  
 5 愛知県については、常滑市のみで②～⑤の事業、制度が利用可能である。

活力創造プラン」(以下「活力創造プラン」という)も推進している、6次産業化の促進を必要な理由としている点である。

例えば、農用地域内で農家レストランを設置することを容認する④の「地域農畜産物利用促進事業」は、地域の農畜産物を調理し、提供する施設を設置しやすくすることで6次化を進める内容である。また、民間金融機関からの円滑な資金供給を目的とする⑤の「国家戦略特別区域農業保証制度」(以下「『アグリ特区保証』制度」という)や、役員の加工・販売や経営マネジメントへの注力を可能とするために農地を所有できる法人に関する制約を緩和する②の「農業法人経営多角化等促進事業」(以下「多角化事業」という)も、別の側面から経営体の6次化の促進も改革の目的とする措置である。

もう一つは、農地をターゲットとした措置の多さである。すなわち、①～③が農地権利移動規制について、④が農地転用規制について特例措置を実施する事業であり、特区が農地関連の法令、省令の規制改革を強く意識していることがうかがえる。

清水(2015)は、こうした傾向について、「株式会社が農業に参入すれば農業構造改革は進み問題は解決する」という発想が背景にあり、企業の農業参入促進を最大の目的としているためと説明している。

農業分野における地方創生に関する取り組みと同じく(石田(2015))、特区が「活力創造プラン」にみられる企業参入型農業構造改革(谷口(2014))的な方向性を強く有していることがわかる。

また、唯一農地を対象としていない「アグリ特区保証」も、地方銀行や信用金庫など民間金融機関が農業に融資しやすい環境を構築するための措置である。特区において、農業関連産業を含む広い意味での企業参入の促進が目指され、それに向けた規制改革が実施・検討されているといえよう。

以上の事業の全体像を踏まえたうえで、以下では①～⑤のうち、③を除く、各特例措置の具体的な内容について、特例措置に至るまでの背景と経緯、特例措置の制度的な仕組み、特区での実施状況と全国展開の際に考えるべき留意点、の3点をポイントとして<sup>(注3)</sup>みていくことにしたい。

(注3)③の「農地等効率的利用促進事業」の実施経緯については服部(2014)による詳しい整理があるため、本稿では取り扱わない。近年大きく変更のあった農業委員会関連制度の内容については、行友(2015)、大西(2015)等を参考にされたい。

## (2) 農業法人経営多角化等促進事業について

### a 背景と経緯

まず、初期メニューのうち、一般企業の農業参入促進に最も大きく関連する特例措置である、特区法第18条が規定する多角化事業(前掲第2表の②が該当)からみていきたい。

09年の農地法改正は、農地の貸借を誰でも、どこでも可能とした「リース方式」の導入に加え、農地を所有できる法人に対する農業関係者以外の議決権ベースでの出資の上限を緩和したことで、企業の農業参入を<sup>(注4)</sup>大きく進める内容であったと評価されている。

しかし、さらに企業の農業参入を促進しようとする立場からは、貸借権に限らず所有権についても一般企業の取得を認めるべき、あるいは農地を所有できる法人に関する要件をさらに緩和し、農外企業の参入や、既存の経営体との連携をやすくすべきという主張が09年の改正直後からあった。

とはいえ、一般企業にも農地所有権の取得を認めることは、非農業的利用への転換や投機的な取得の可能性を排除できないことから、制度改革が見送られ続けてきた。しかし一方で、ゾーニングの徹底や転用規制の強化、あるいは適正な耕作を事後的にチェックする体制や問題発生時の罰則的な措置が完備されていれば、現行の制度の緩和もあり得るのではないかという意見もあった。

こうした意見は、13年の「日本再興戦略 - Japan is Back -」における「農業生産法人の要件緩和などの所有方式による企業の農業参入の更なる自由化」を進めるという言及に反映されており、13年以降の再議論<sup>(注5)</sup>につながっている。

規制改革会議に先がけて要件緩和の検討を開始した特区WGは、13年10月までに「農業生産法人の6次産業化推進等のための要件緩和」において特例措置の実施を決め、13年12月の特区法において多角化事業としての具体的な内容を定めている。

**(注4)** 企業の農業への参入方法、参入に関連する農地法改正の展開については、別稿(石田(2015))で詳しく整理した。

**(注5)** 13年の産業競争力会議では、一般企業の農地所有を認めることよりも、農地を所有できる法人の要件緩和をより積極的に進めるべきと主

張されている。これらを含めた13年前後の農地所有をめぐる情勢については行友(2013)を参照にされたい。

## b 特例措置の具体的な仕組み

13年に成立した特区法第18条に基づく多角化事業は、農地を所有できる法人に関する要件のうち、役員的一定割合に農業あるいは農作業への従事を求める要件(以下「役員要件」という)の緩和である。具体的には、役員が1人以上が農作業に従事していれば、農業生産法人(13年当時の農地法では役員が4分の1以上の農作業従事が必要)と同等の扱いとみなす措置となっている。

農地法が役員等的一定割合以上に農作業従事を求めているのは、法人に「適正に耕作する者」としての適合性があるかどうかをチェックするためである。ある種の外形基準となっているこうした役員要件については、割合ではなく、経営規模にみあった労働力の絶対量としての適格性に着目した方がよいという指摘もあった(生源寺(2003))。とはいえ、今回の特例措置は、農作業に従事する役員等を最低限残す点で耕作者主義の側面を残すだけで、経営体が6次産業化を含む経営の多角化・高度化を目指すときに、役員要件が生産部門から加工・販売部門や経営管理に業務比重を移す阻害要因となっているという点を重視したものであり、今回の特区法の措置を農業法人経営多角化等促進事業と呼ぶ理由にもなっている。

## c 実施状況とその後の展開

16年3月末までに、新潟市で9法人、養

父市で11法人、愛知県常滑市で2法人が多角化事業を活用して農業に参入している。どの法人も2分の1以上の議決権を農業者に求めることから、地元の農家を経営に加えた、連携体制がとられている。

16年3月の評価によれば、この事業により、新潟市で71人の雇用創出が見込まれており、その影響は高く評価されている。また、多角化事業を活用して参入した法人の多くが、農地を所有する意向を持ち、29年度までに新潟市で約4.1ha（6社）、養父市で4.8ha（10社）を所有する予定であると報告されている。

ちなみに、特区法成立以降、農地を所有できる法人の要件の緩和に関する議論が盛んになり、14年6月までに特区法を上回る役員要件の緩和が閣議決定された。具体的には、改正前の農地法が4分の1以上、多角化事業が「理事等の1人以上」と定めていた農作業に従事する役員の下限を「理事等か使用人のうち、1人以上」とする方針であり、人数に加え、その範囲も広げている。

ちなみに、この改正方針は、15年8月の「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」成立に基づいて改正された農地法に反映され、16年4月1日から施行されている。

こうした展開は、特区で実施されていた特例事業の「全国展開」であるとして、高く評価する声がある。しかし、実際の多角化事業の成果をみたくえでの決定ではないため、特区を通じた「全国展開」という評価は妥当ではない。この決定によって、14

年の6月時点で、要件に関する特区のメリットが16年4月になくることが確定している。特区のメリットが失われることが確定したため、15年の農地法改正を上回る要件の緩和を可能とする特例措置の設定が求められ、法人農地取得事業につながっていく。

### (3) 法人農地取得事業について

#### a 背景と経緯

法人農地取得事業は、「農業経営を行おうとする法人による農地等の所有権の取得を認める事業」である。この事業を活用することで、一般企業でも農地の所有が認められる。

農地法の規制に対する特例措置については、農地法の改正方針が示された直後から、新潟市、養父市ともに、特区に特例措置の追加を要望していた。すなわち、農地を所有できる法人における、農業関係者以外の議決権を50%以上認める構成員要件の特例措置と、法人の主たる事業を農業以外でもよいとする事業要件の特例措置が、特区に指定された直後の区域計画で要望されていた。

こうした2つの要件緩和は、実質的に一般企業の農地所有を容認することにつながる。そのため、新潟市、養父市ともに、規制の緩和にともない必要な代替的措施をあわせて提案している。

新潟市が提案したのは、特例措置を認めるケースの限定である。つまり、構成員要件の緩和は農業に関連した投資を行う場合

のみ、事業要件の緩和は販売力を持った経営体が、同一県内など周辺地域の農作物の加工・販売を行う場合のみというように限定することで、経営発展の阻害となる各要件を適時緩和する特例措置のあり方を提案している。

一方、養父市は2要件の緩和を通じた、一般企業の農地所有により意識的であり、農地の所有権取得後の不適切利用を防ぐための措置を独自に設けている。

ただし、その後の議論において、2要件に対する特例措置は検討から外れ、15年6月の特区法の改正では、自治体が介入し、制限付きで農地所有を認める「法人農地取得事業」(前掲第2表の①)が実施されることになっている。

#### **b 特例措置の具体的な仕組み**

法人農地取得事業の具体的な仕組みをみていこう。

その手順としては、まず農地の購入を希望する法人が、自ら購入する農地を探し、農地所有者と交渉する。その後、農地所有者、地方公共団体、法人で売買に関する契約を締結する。登記は、法人からの土地代金の納入を確認後、農地法第3条の許可日と同日付けで、所有者から地方公共団体、地方公共団体から法人への所有権移転登記を一括で申請する。またそれにあわせて、農業以外を目的とする農地所有に歯止めをかけるための事前措置として、農地の不適切な利用を停止条件とする、法人から地方公共団体への所有権の再移転の仮登記もあ

わせて申請される。この申請に基づき、もし法人の農地利用が適切ではないと地方公共団体が判断すれば、法人から地方公共団体に所有権が再び移る仕組みになっている。また、農地移動にあわせて、法人から地方公共団体に対して、農地の原状回復に要する費用と、次の購入希望者が見つかるまで(養父市ではおおむね3年程度を想定)の保全管理に必要な費用を支払う必要があることも事前に定められている。

この事業は、担い手不足や耕作放棄が深刻な地域の農業の活性化を目的とする事業として位置付けられており、現状では養父市でのみ活用が認められている。

前述のとおり、当初養父市は、一般企業の農地所有権取得が容認されたときの事後的な措置として、法人が農地を取得する際に保全管理に必要な費用を積立金として徴収(年3万円を5年間)する独自の条例を定めていた。

しかし本条例のもと、市が法人の農地利用が不適切な場合にできることは、必要な保全措置の要求と、保全管理を行わない場合の管理代行、あるいは所有権の譲渡の斡旋のみであった。それに比べると、不適切な利用が発覚した際の対策を売買成立時に定め、かつ所有権売買の当事者を地方公共団体とする仕組みは、農業以外の利用を目的とする農地取得を抑制する実効力が高いと考えられる。

また、農地所有の容認は、役員等の1人以上の者が「法人の行う耕作又は養畜の事業」に常時従事する法人のみとされている。

最低限の農業経営の体制は確保されている。

### c 「全国展開」にあたっての留意点

現時点で、農地を所有していない3法人が既に本事業の活用を決めている（16年11月区域計画認定）。うち1法人は農業以外が主な売上高を占める一般企業が直接購入するもので、本事業により初めて農地所有が可能なケースである。残る2法人は一般企業が設立した農業法人で、農地所有適格法人の要件を満たした現在でも農地の購入が可能な法人である。しかし、今後農業者以外からの追加出資を受けることで、農地所有適格法人の枠を超えてしまうため、事業の活用を決めている。どちらのパターンで本事業を活用するケースが多いのか、今後の動向をみていく必要がある。

そもそも、一般企業の農地に関する権利取得の際に、自治体が間に入る仕組みは今回が初めてではない。構造改革特区において03年に実施された「リース特区」も同じように行政が仲介に入る仕組みであり、担い手がおらず、耕作放棄地が多い地域でのみ、一般企業の農地貸借を認める特例措置であった。しかし、十分な効果検証がされていないという指摘もあるなか、05年の「特定法人貸付事業」として全国展開され、最終的に農地の貸借権を全面的に開放した09年の農地法改正につながっている。

そのため、本事業についても特例措置が実施されたことを既成事実とした全国展開が実施される懸念がある。

ただし、法人農地取得事業については、

衆・参両院の附帯決議が事業の全国展開あるいは実施期間の延長を求めないこととしており、農地法改正の検討がすぐ始まる可能性は低いとみられる。

## (4) 「アグリ特区保証」制度について

### a 背景と経緯

「農業への信用保証制度の適用」は、国家戦略特区以前から「農業分野における銀行等の民間金融機関の参入促進<sup>(注6)</sup>」を目的に規制改革が要望されていた内容である。

信用力を補完するための公的制度としては、経済産業省が管轄する中小企業向けの信用補完制度と農林水産省が管轄する農業者等向けの農業信用保証保険制度の2制度が利用可能である。両制度とも、各都道府県等に設置された協会が債務を保証し、全国機関が保険を通じて保証債務の履行リスクを平準化する仕組みで運営されており、民間金融機関による事業者への円滑な資金供給を可能としている。

ただし、農業は他の中小企業の事業とリスクの性質が異なるという点から、農業については専門性が高い機関・制度で対応すべきという政策上の判断がある。そのため、「農業」を資金用途とする信用補完制度の利用はできないことになっており<sup>(注7)</sup>、結果的に2制度間で役割分担がなされているのである。これは中小企業向けの信用補完制度の保険対象から農業を外す措置に基づいており、信用補完制度の保証部分を担当している信用保証協会が無保険で農業分野の保証を行うことは法的に規制されていない。

しかし、リスクが高すぎるとして、自治体からの支援がある一部の県域を除き、保証実績はほとんどないのが実態である。

このような役割分担については、信用保証協会が利用する日本政策金融公庫が実施する保険の対象に農業を含め、信用補完制度を農業にも適用できるようにし、どちらの制度を利用するかは融資を希望する者や貸出金融機関が選択できるようにすべきではないかという意見が出されてきた。

以前の議論では、中小企業向けの保険が対象外としている農業の範囲がわかりにくく、両制度間の役割分担が明確化されていなかったことが改正を要望する理由にあげられていた。つまり法律、省令ともに農業を明確に定義していない反面、製造業に近い性質があると判断された茶、もやし、きのこなどは例外的に保険対象に加えるなど、利用可能な制度の判断は難しかったのである。

ただしこの点については、両制度間での連携深化や運用上のルールとして農水産品の製造・加工、流通関連には信用補完制度も利用可能なことを示すなど、既に一定の改善が果たされており、以前ほど理由にあがらなくなっている。

それでもなお、規制改革の要求が続いているのは、資金を必要とする担い手の多様化、より厳密に言えば、農業分野への中小企業の参入や農業経営体の大規模化が以前にまして進んでいるためである。これら経営体による資金調達ニーズに対して、地方銀行や信用金庫などの民間金融機関の対

応を求める意見もあり、現在の信用補完制度の対象を拡大する措置を求める動きにつながっている。

(注6) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申—さらなる飛躍を目指して—」(06年12月25日) 参照。また、全国地方銀行協会、一部自治体などは規制改革ホットラインに対して、農業への保険適用の検討を要望している(石田(2016)も参照されたい)。

(注7) 制度的には、中小企業信用保険法第2条第1項が保険対象を「中小企業者」とすることを定義し、中小企業信用保険法施行令で「農業」「漁業」「林業」「金融・保険業」以外を行うものを中小企業者と指定する手続きがとられている。

## b 特例措置の具体的な仕組み

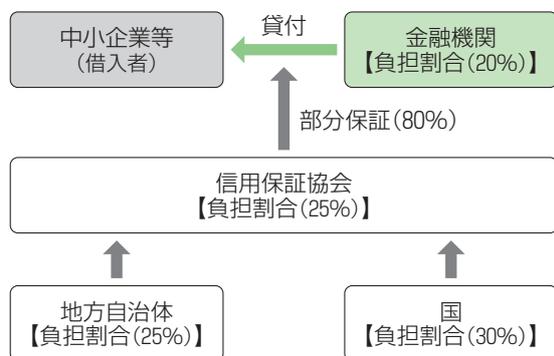
第2図は、農業への信用保証制度の適用を可能にした「アグリ特区保証」制度の仕組みを整理したものである。

図からも明らかなおとおり、「アグリ特区保証」制度は、代位弁済時の信用保証協会のリスクを軽減する仕組みを新たに創設する取組みである。そのため、厳密に言えば、規制の特例措置とはいえない。

具体的には、債務不履行となった貸付額の25%を地方自治体、30%を国が負担する仕組みにより、無保険の場合80%である信用保証協会の負担割合を25%まで軽減する。こうすることで、金融機関は信用補完制度を利用したときと同じ負担割合(20%)で農業についても信用保証協会の保証を受けることが可能となる。

この制度の特徴は、「商工業とともに農業を営む中小企業者」のほかに、「商工業とともに農業を営む農事組合法人又は個人」でも利用可能な点であり、実質的に中小企業信用保険法「中小企業者」に農業を事業と

第2図 「アグリ特区保証」制度の損失補償の仕組み



対象者	商工業とともに農業を営む中小企業者, 商工業とともに農業を営む農事組合法人または個人
保証割合	80%(部分保証)
保証料率	借入金額に対し0.8%
融資限度額	養父市: 8,000万円, 新潟市・愛知県: 3億5,000万円
金利	養父市: 1.6~1.85%, 新潟市: 1.45~1.65% 愛知県: 金融機関裁量
融資期間	運転資金10年以内, 設備資金15年以内
担保・保証人	新潟市: 融資額1,000万円100%, 1,000~5,000万円50%, 養父市: 支払った保証料の全額を補助(上限20万円)
利子補給	養父市: 年率0.8%(3年間交付)

資料 中小企業庁「国家戦略特別区域農業保証制度要綱」(20140610中庁第2号, 14年6月27日付)を基に筆者作成

(注) 1 表はそれぞれの自治体で決定した要綱の内容をまとめたものである。

2 16年11月現在は, 愛知県では常滑市のみ適用となる。

する者を加えると同等の仕組みになっている。  
(注8)

(注8) 本間正義「日本農業の課題－農地流動化と農業委員会を中心に－」(13年7月17日, 国家戦略特区WGヒアリング資料) 参照。13年中に特区WGが実施した有識者へのヒアリングでは, 唯一本間氏が信用保証制度の改正に言及している。

### c 「全国展開」にあたっての留意点

15年度末までに「アグリ特区保証」制度を活用した融資は19件(養父市6件〔9,600万円〕, 新潟市13件〔1億9,450万円〕)あり, そのうち農業以外から参入した企業に対する融資は4件であった。

実績を評価し, 今後の全国展開が検討さ

れることになろうが, ここではその際に課題となるとみられるいくつかの点を指摘しておきたい。

一つは, 資金を借りる側は, 仕組みを理解したうえで「アグリ特区保証」制度を活用しておらず, 各自治体が利子補給や保証料助成を行った結果, 有利性の高い金融商品として利用したケースも多いことである。

筆者が行ったヒアリングにおいても, 保証料助成があることが, 活用を決めた要因であるという声が聞かれた。なお, 逆の要因として, 日銀によるマイナス金利導入によって貸出金利が低下するなかで, 「アグリ特区保証」の金利水準が13年当時よりも割高になっており, 利用が進んでいない要因になっている可能性もある。

もう一つは, 特区での実験が, どのような仕組みで全国展開すべきか判断する材料になっていないことである。つまり, 信用保証制度の適用を全国的に可能とする措置を中小企業保険法の改正として実施するのか, 全国に「アグリ特区保証」制度と同様の仕組みを構築することによって実現するのかは別の議論が必要となる。

全国展開については, 16年の日本再興戦略が信用保証制度の見直しを具体的な取組課題にあげており, 集中的な議論が行われているが, 中小企業政策審議会を含め明確な方針は現時点では示されていない。

いずれの方法を採用する場合でも, 信用保証協会の与信判断能力が問われることは間違いない。協会は自らのノウハウや方針, 財務状況に応じ, どの程度対応できるかが

最大のポイントになるだろう。特に自治体が制度に関わる場合、代位弁済が発生すると、自治体に大きな負担を強いることになる。養父市が融資限度額を8,000万円に制限しているのは、自治体負担額を制限することを念頭に入れている。

## (5) 地域農畜産物利用促進事業について

### a 背景と経緯

農家レストランを農用地区域内に設置することは、地域の農産物の利用機会を増やす「地域農畜産物利用促進事業」として認められている。

そもそも、農家レストランの設置が容認された農用地区域とは、「農業振興地域の整備に関する法律」に基づき、市町村が確保すべき農地等として設定したエリアを指している。この理由から、このエリアでは農業以外の用途への転用は原則として認められておらず、唯一省令が指定する「耕作又は養畜の業務のために必要な農業用施設」(耕作や養畜に必要な施設〔畜舎、貯蔵施設、倉庫等〕、あるいは主として、自己の生産する農畜産物を原材料として使用する製造・加工施設、製造・加工品の販売施設等)のみが設置可能となっていた。<sup>(注9)</sup>

こうした農地利用規制については、農業用施設として認められる対象範囲を拡大する省令の改正が強く要望され、構造改革特区においても特例措置の実施が提案されていた。特に地域ぐるみで6次産業化を目指す自治体からは、農地利用規制が6次産業化の阻害要因になっているという指摘も

と、以下2点の改正が要望されていた。<sup>(注10)</sup>

1点目は、製造・加工あるいは販売の5割以上で認める範囲を「自己の生産する農畜産物」から同一市町村内の農業者が生産する農畜産物に拡大することである。2点目が、特区で可能となる農家レストラン等の施設の新たな設置を可能とする改正であり、今回の特区の措置につながっている。

(注9) 13年時点の「農業振興地域の整備に関する法律施行規則」による規定。

(注10) 全国知事会・全国市長会・全国町村会「農地制度に係る支障事例等について」(13年10月2日)等参照。

### b 特例措置の具体的な仕組み

特区における農家レストランの農用地区域内設置の容認は、「地域農畜産物利用促進事業」として、内閣府・農林水産省令に基づいて行われている。<sup>(注11)</sup>

具体的には、「農業者等が設置し、管理する自己の生産物あるいは施設が設置される農業振興地域内において生産される農畜産物を主たる材料として調理して提供する施設」を農家レストランと定義したうえで、<sup>(注12)</sup> 特区内でのみその設置を認める内容である。

当初の検討では「地域で生産される農畜産物」の利用を認める方向であったが、範囲が不明確という指摘があったため、省令では農業振興地域内と具体的な指定が行われている。また、「主たる」の意味については、量的または金額的に5割以上の使用を指しており、残りの部分の指定はない。

(注11) 「農林水産省関係国家戦略特別区域法第26条に規定する政令等規制事業に係る省令の特例に関する措置を定める命令」(平成26年3月28日内閣府・農林水産省令第4号)を指す。

(注12) 農林業センサス等は、農家レストランを「『食品衛生法』に基づき都道府県知事の許可を得て、不特定の者に自ら生産した農産物や地域の食材をその使用割合の多寡にかかわらず用いた料理を提供し料金を得ている事業」と定義している。(http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2000/dictionary\_n.html#n65)

### c 「全国展開」にあたっての留意点

本事業については、これまで計7事業者の活用が決まっている(新潟市4, 神奈川県<sup>(注13)</sup>1, 愛知県常滑市2)。

農用地区域内での農家レストランについては、自然風景が広がるなかでの食事機会を提供してくれる点を評価する消費者も多い。しかし、実際に建設した事業者に対して筆者が行ったヒアリングでは、水道などのインフラが整備されていない農用地区域内では、その他の区域で設置する場合には必要とならない費用がかかるという声が聞かれた。これは、今回の特例措置は農地法の転用規制のみが対象で、その他の消防法や都市計画法は従来どおり規定されることに由来している。

農家レストランについては、「耕作又は養畜の業務を営む者が設置し、及び管理するもの」であれば、設置が容認されている。7つの活用件数のうち、4事業者は特区の開設を契機に農地所有適格法人の要件を満たす法人を設立した事例であり、新たに農業者となったケースである。

全国展開するうえでは、農業者に関して適切なルールのもと転用許可されることが望ましいと考えられる。

(注13) 国家戦略特区の指定を受けたエリアでは、

区域方針によらず、すべての規制改革の特例措置の実施が可能である。そのため、農業分野の改革を区域方針としていない東京圏エリアの神奈川県でも農家レストランに関する特例措置の活用実績がみられる。

### (6) 今後の追加メニューについて

16年6月の日本再興戦略は、16年度から2年間を「集中改革強化期間」に設定し、幅広い分野における「外国人材」の受入促進を始めとする「重点6分野」を集中的に改革すると決めている。

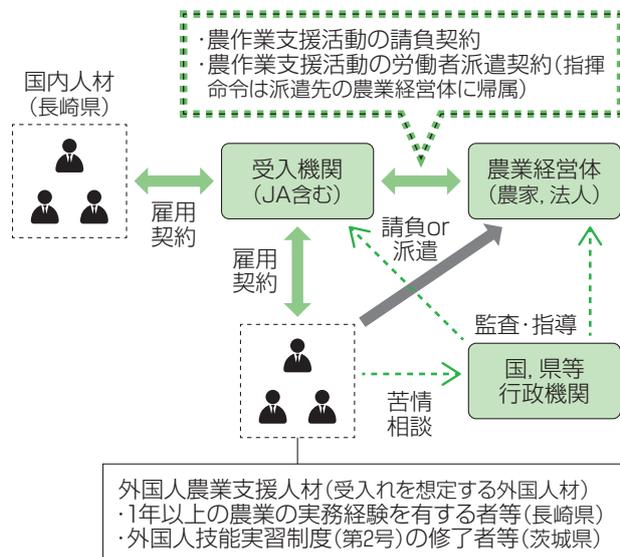
これら6分野関連において、農業分野で追加される可能性が最も高い特例措置は外国人材の受入れであり、16年10月開催の諮問会議でも早期の問題解決が目指されている。

すでに15年に改正された特区法が、家事代行サービスに限り外国人材の受入れを容認する特例措置(家事支援外国人受入事業)を規定しており、その援用を念頭においた議論が進められている。

ちなみに、農業分野での外国人材の受入れは、国が検討しているほか、秋田県大潟市、長崎県、茨城県、愛知県が規制改革要望を出しており、地域的なニーズも高いことがうかがえる。

第3図は、長崎県および茨城県が提案した農業分野での外国人受入れの仕組みを整理したものである。両県の提案は、収穫労働力不足を規模拡大の阻害要因とする認識に基づいている。例えば長崎県のJA島原雲仙では、収穫労働支援組織を活用し、農業経営体から収穫作業を請け負うシステムを構築することで農業経営体を支援してきた。

第3図 提案されている農業分野における  
外国人材の受入体制



資料 長崎県、茨城県の国家戦略特区への提案を基に筆者作成

しかし、そうした収穫支援組織に人材が集まらないことが増えてきており、外国人材受入れの提言に至っている。もう一つの茨城県は、外国人技能実習制度を活用した外国人材の受入れを積極的に行ってきたが、受入機関が外国人材を直接雇用し、農業経営者に派遣するシステムをとった方が効率的なのではないかとして、第3図のような仕組みを提言している。

こういった組織が受入機関となるのか、また農業経営体に対する派遣とするのか、請負契約とするのかなど、検討すべき点は多い。また、担い手不足とはいえ、外国人を労働者として積極的に受け入れることについては懸念も多く、様々な観点から議論すべきであろう。

### 3 特区に対する評価について

#### (1) 全国展開を踏まえた評価のあり方

「集中取組期間」とされた15年度までの取組みの進捗状況については、区域会議が16年3月までに評価をまとめている。16年4月に開催された諮問会議は、各特区の評価の総括を行っており、「岩盤規制」を含む50項目の規制改革に取り組んだ点、各事業がスピーディーに進捗している点などを高く評価している。<sup>(注14)</sup>

ただし、特区が規制の特例措置を全国展開に向けた実験場と位置付けられていることを念頭におくと、以下の3点について評価が不十分あることを指摘できる。

1点目は、特区の評価が特例措置の活用の有無に偏っていることである。全国展開の検討にあたっては、規制改革を行うことによるメリットとデメリット、または想定していなかった運営上の課題などを踏まえて判断がなされるべきであり、実際の活用の有無や活用件数のみで判断するべきではない。活用後の実態を踏まえた評価軸を定める必要がある(高坂(2016))。

2点目は、具体的な数値目標がないため、進捗状況の判断基準が不明確なことである。この点については、KPIのような定量的な指標の設定が求められているが(渡嘉敷(2016))、特区ごとの状況を踏まえた評価軸を特例措置ごとに設定することはそれほど容易ではない。また、定量的な目標に活用件数を設定してしまうと、目標達成の

ために本来のニーズを超えた活用が呼びかけられる可能性も否定できないことから、社会実験として妥当ではない。むしろ、新潟市や養父市が提示しているように、特例措置活用によって生まれた新規雇用者数など社会経済的な効果に基づいて判断していくことが重要であろう。

3点目としては、特例措置をどのように全国展開するかという議論をより深めることがあげられる。特に「アグリ特区保証」制度や法人農地取得事業など、自治体が大きな役割を果たしている制度については、全国展開の際に、どのような仕組みをとるべきか別の検討が必要であろう。

(注14)「国家戦略特区 今後の進め方について」(第21回諮問会議〔16年4月13日開催〕資料)

## (2) 実験場としての特区のあり方

ここまで、「規制」と認識している政省令に対して、特区がどのような仕組みで特例措置を実施しているかを、いくぶん詳しくみてきた。

その結果、特区では規制の特例措置のみ実施されているわけではなく、特例措置の実施にともなう懸念に対する補完的な措置も用意されていることがわかった。法人の農地所有権の取得時に行政が仲介する法人農地取得事業はその代表であり、規制改革の目的を農地の有効利用とすることに一定の留意がおかれている。

一方で、特区の評価手法については、問題が多く残されている。全国展開を検討する場合、特区で特例措置の活用実績があるということのみを既成事実として、進めら

れることがあってはならない。

もちろん、特例措置を実施した地域ではプラスの効果も生まれている。例えば養父市では、地元の農協とも連携しつつ、参入してきた法人が産地化を進める動きが複数みられ始めている。また、新潟市では、行政とこれまで付き合いがなかった企業が、特区の課税の特例措置も活用して、革新的な技術の実証実験などを行い、地域としても新たな取り組みを実施するきっかけとなっている。とはいえ、これは参入企業や養父市、新潟市など行政の取り組みの成果であって、単純に特区制度の意義と評価すべきではない。特例措置にともなう懸念事項に対する補完措置の実効性を踏まえながら、純粋に規制を改革することによる社会経済的なメリットについて、活用事例をもとにした詳しい議論が必要であろう。

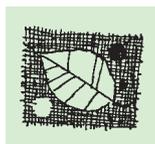
### <参考文献>

- ・位川一郎 (2015)「特区戦略の特徴と現内閣の『改革』路線の特徴」『農村と都市をむすぶ』2月号
- ・石井啓雄 (2013)『日本農業の再生と家族経営・農地制度』新日本出版社
- ・石田一喜 (2015)「企業参入と地域の農業—制度的変遷・現状と展望」『農業への企業参入 新たな挑戦—農業ビジネスの先進事例と技術革新—』ミネルヴァ書房
- ・石田一喜 (2016)「農業分野での成長に必要な資金供給を目指す成長戦略—『日本再興戦略2016』に注目して—」『農中総研 調査と情報』Web誌, 9月号
- ・大西敏夫 (2015)「農業委員会制度の変遷と今日における問題状況」『経済理論』382号
- ・高坂晶子 (2016)「国家戦略特区の第1回評価と今後の課題」『日本総研Research Focus』No.2016-015
- ・清水徹朗 (2015)「安倍政権の農業政策の特質と国家戦略特区の帰趨」『農村と都市をむすぶ』2月号
- ・生源寺眞一 (2003)「開かれた農山村と農地制度」『新しい米政策と農業・農村ビジョン』家の光協会

- ・谷口信和 (2014) 「農林水産業・地域の活力創造プラン改訂版—TPP体制下でも生き残れる企業参入型農業構造改革の幻想—」『経営実務』増刊号, 9月
- ・恒川隆生 (2015) 「国家戦略特別区域法における政策決定・実施手法の問題性」『農村と都市をむすぶ』2月号
- ・渡嘉敷美乃 (2016) 「国家戦略特区の概要と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』897号
- ・服部敦 (2013) 「国家戦略特区の創設プロセスに見る新たな地域ガバナンスの展望」『調査季報 中部圏研究』No.184
- ・服部敦 (2014) 「国家戦略特区の政策過程に見る制度の特徴と課題—農業分野の規制改革に着目して—」

- 『農業と経済』臨時増刊号, 4月
- ・行友弥 (2013) 「再燃する『株式会社の農地所有』論議—農業生産法人の要件緩和の問題点—」農中総研随時発信レポート, 6月28日
- ・行友弥 (2015) 「農業委員会制度の見直しについて—『農地の番人』はどこへ向かうのか—」『農林金融』7月号
- ・行友弥 (2016) 「農業『国家戦略特区』—現場でなにが起きているのか」『地上』8月号

(いしだ かずき)



## 協同の力が地域を元気にする

「お前がやりたいこと何でもやってやる。みんなで協力して何か面白いことやろうや」ある酒席でのひと言である。私の住む愛媛県今治市菊間町松尾地区は柑橘栽培が盛んな所で、温州みかん、伊予柑と言った一般的によく知られている柑橘に加えて、最近では愛媛果試第28号(紅まどんな)、甘平<sup>かんべい</sup>などの栽培にも積極的に取り組んでいる。この地区に5年ほど前、『桜会』なるものが誕生した。主な活動は、環境美化を中心とした「緑豊かな地域づくり」である。地元では良く知られている歌仙の滝公園はじめ地区内全域に、サクラ・ハナミズキ・カエデなどの苗木を約400本、これまでに植樹した。今は20代~80代までの桜会メンバー20人余りが定期的に集まり、植樹した苗木の管理と地域の将来について夜遅くまで熱く語り合っている。そんなある夜の懇親の場で飛び出したのが前出のひと言である。

高齢化が急激に加速している地域にあって、私がJAの営農経済部門を担当する役員に就任したということで、地区内の大先輩たちが鼻息荒く、私にけしかけてきたのだ。「よし、それならあの1haまとまってある田んぼのところでハウスの紅まどんなをみんなでやりましょや」と私が仕掛けた。「よし、やるぞ」と酒の勢いも借りて、先輩たちの返答。そんなやり取りが延々あって、次の日の朝を迎えた。「本当にみんなやる気あるんじゃないだろうか」そんな思いを持ちつつ、私は一人ひとりに確認の電話をしてみた。すると、「わしは、やるつもりでおるよ」「みんなでやるんじゃないたらやるよ」と全員が即答した。既にみんなの腹は決まっていたのだ。今後どんな段取りで進めていくのかを話し合うため、早速、6戸の農家8人を集会所に集めた。まずは、グループの名前を決める。「紅まどんなを作る男たちの集まりじゃけん『松尾坊ちゃん倶楽部』がええぞ」と言うこととなり、みんなのやる気に一段と拍車<sup>しやせん</sup>が掛かってきた。そんなこんなで稲刈り終了後には、盛り土、天地返し等圃場の整備を進め、半年後には約1haの土地に見事、苗木が植わった。

私は常々「地域を活性化していくには巻き込む力、巻き込まれる力、そしてコーディネートする(そそのかす)力、それぞれの役割を持った人が必要だ」と話している。以前は地域の中に影響力の強い人がいて、周囲のみんなを巻き込んでい

た。一方で巻き込まれ役の力も地域内には必要だが、影響力のある人があまりに強いと巻き込まれ役はその力を発揮しない。それが地域の活性化に継続性がない大きな要因でもあった。巻き込み役と巻き込まれ役はその都度役割を持つ人が変わる。そういう関係が構築できていかなければ、地域の活性化や地域創生はなし得ない。そして、もう一つの大事な役割であるコミュニティのコーディネーター役に誰がなるか。「ここはあなたがリーダーシップを取って」「ここはみなさん巻き込まれ役ですよ」と、コーディネーター役の腕次第で、地域は活性化し、元気にもなっていく。農山村において、その役割の一つをJAが担って行かなければいけないと思っている。

苗木を植えてから2年が経過した今春には、みんながビックリするような立派なハウスが建った。これには国の攻めの「農業実践緊急対策事業」やJAのアグリマイティー農業資金などを活用した。

私なりにこの3年間のことを振り返ってみた。「みんなで何か面白いことやろうや」。この言葉からスタートし、私自身がコーディネート役となり、みんなを巻き込んだつもりでいた。しかし、よくよく考えてみると、間違いなく私がみんなに巻き込まれていたのだ。知らず知らずのうちに、いつも私が話している「巻き込み役と巻き込まれ役はその都度変わる」ということを自らが、自らの地域で、みんなに巻き込まれながら実践してきたように思う。

そして今、新たな挑戦が始まっている。紅まどんなの園地近くでは、人が出会い交流する場となるよう、農産物や加工品などを販売する小さな直売所を開くための準備が着々と進んでいる。また、落葉果樹の大規模圃場づくりも計画中である。これも、新たなコーディネート役と巻き込み役が中心となり取り組んでのことだ。

5年前に花の苗木を植えることから始まったこの地区の地域づくりは、サクラの花を咲かせるとともに住民の心にも大輪の花を咲かせた。『坊ちゃん倶楽部』の紅まどんなも来年の秋には大きな実を結ぶ。10年後、20年後、「この地域にはどんな色の風が吹いているのだろうか」あれこれ思いを巡らせていると自然に心が弾む師走の夜長である。

**(越智今治農業協同組合 代表理事専務 渡部浩忠・わたなべ ひろただ)**

# 内発的発展論からみる農村の広域地域組織

主任研究員 若林剛志

## 〔要 旨〕

本稿では集落機能の低下を食い止めるための「広域地域組織」を紹介するとともに、内発的発展論とゲーム理論の枠組みを活用して、その論点を整理した。

農村集落の機能低下は静かに進行しており、今後は困難さを増すと見込まれる。広域地域組織は集落機能を維持するための先駆的な取組みのひとつである。

内発的発展論は、「地域」において「地域内資源」を地域外の人材や資金等の資源とともに活用し、「地域経済のみならず社会、福祉、文化、環境をも考慮」しながら「地域住民による自主的発展を目指す」ものであり、同論の研究蓄積から抽出された論点は、広域地域組織を考えるうえでの論点ともなりうることを示した。また、進化ゲームのモデルを用いて、公共財の供給と外部人材の導入について検討した。

## 目 次

### はじめに

- |                  |                              |
|------------------|------------------------------|
| 1 集落機能の低下と広域地域組織 | (2) 内発的発展論の概念                |
| (1) 懸念される集落機能の低下 | (3) ゲーム理論によるモデル化の例           |
| (2) 住民数の縮減       | 3 広域地域組織への内発的発展論の援用          |
| (3) 広域地域組織とは     | (1) 内発的発展論と広域地域組織の潜在的<br>関わり |
| (4) 多様な地域組織      | (2) 内発的発展論からみた広域地域組織         |
| 2 内発的発展論の概念と研究動向 | (3) モデルにみる広域地域組織の含意          |
| (1) 内発的発展論の背景    | おわりに—広域地域組織の役割と可能性           |

## はじめに

条件不利地域を中心に、過疎化と高齢化の進行による集落の機能低下とそれに対する懸念が研究者や行政機関によって指摘されている。集落の機能低下は、産業基盤としての耕地の遊休化、自然環境の一部としての森林の荒廃、鳥獣害の増大、伝統的祭事等の地域文化の衰退などの問題を発生させる（国土交通省（2016））。住民数が少ない場合には、自治機能さえ機能しなくなるおそれがある。

本稿の目的は、こうした集落機能の低下を食い止めようと活動を展開している「広域地域組織」の概念と論点を内発的発展論を活用して整理し、かつ進化ゲームの枠組みを用いて広域地域組織の可能性を考えることである。この「広域地域組織」という用語は、従来とは異なる性格を帯びた様々な組織を、広域という共通のキーワードにより総称するものであり、最近用いられるようになった。しかし、新しい概念であるがゆえに論点が定まり難い面がある。一方、広域地域組織には、既存の研究分野である内発的発展論や、国際開発論における参加型開発とよく似た要素や考え方が多いように見受けられる。そこで以下では既に研究蓄積のある内発的発展論を援用し、この新概念について理解を深めることを試みる。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節で広域地域組織について説明し、第2節で内発的発展論について紹介する。第3節

では内発的発展論から広域地域組織を考え、最後にまとめと若干の展望を述べる。

## 1 集落機能の低下と広域地域組織

### (1) 懸念される集落機能の低下

集落機能の状況について、条件不利地域に位置する市町村を主な対象として調査を実施した国土交通省（2016）の報告書がある。そのなかに集落機能の維持に関するアンケート調査（2015年度実施）があり、ここでは回答を「集落住民により維持」「他集落と合同で維持」「ボランティア等により維持」「その他」「無回答」に区分し集計している。集落機能のうち、水田や山林管理などの資源管理機能が「集落住民により維持」されている割合は、前回（10年度）調査の94.3%から93.0%に、草刈りや普請といった相互扶助によって成り立つ生産補完機能は94.4%から93.1%に、冠婚葬祭等における生活扶助機能は95.4%から94.5%にいずれも低下している。

このように現状では9割以上の集落がこうした機能を維持しているものの、先行きは楽観できない。集落機能の維持状況についての回答には、「良好」「機能低下」「維持困難」と「無回答」があり、「機能低下」および「維持困難」と回答された集落の割合はそれぞれ10.8%から13.6%へ、4.1%から4.0%へと変化している。また、「集落住民により維持」や「良好」と回答する割合は、高齢者割合の高い集落で顕著に低い傾向が

ある。例えば集落住民の全てが65歳以上の集落では、集落機能を「集落住民により維持」していると回答した割合は、資源管理機能で69.2%、生産補完機能で69.4%、生活扶助機能で68.8%、集落機能の維持状況が「良好」「機能低下」「維持困難」と回答した割合は、それぞれ28.8%、17.9%、50.9%であった。したがって、表面上は集落機能が維持されているとしても、内部では脆弱化が進んでいることがうかがえ、今後高齢化が更に進むにつれて、集落機能の維持は困難さを増していく懸念がある。

既に集落機能の維持は、多種多様な策や取組みによって下支えされている。もちろん、集落単位でも機能維持へ向けた取組みを行っているであろうが、これに加えて、政府や自治体（県や市町村）は集落支援員や地域おこし協力隊等の活用、地域医療や交通インフラの確保、コミュニティビジネスを含む産業振興と雇用対策、地域資源を活用した地域産品の開発や農業を通じた交流、移住や定住のサポートなど人的、物的および資金的支援を行っている。そして、上述した活動には地域の協議会やまちづくり組織、観光やグリーンツーリズム組織、NPO法人や協同組合などの団体<sup>(注1)</sup>が関わっている。すなわち官民ともに多大な資源を集落のために投入しているのである。

**(注1)** 地方自治体が主導する集落機能維持のための支援について福田ほか(2015)がある。また、移住は、15年8月に閣議決定された「国土形成計画」における「対流促進型国土の形成」の中の「地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向」の動きに含まれている。

## (2) 住民数の縮減

集落機能の低下など集落で発生している問題の多くは、住民数と密接に関係している(小田切(2009), 江川(2013))。先の国土交通省(2016)の調査によれば、住民数の少ない集落は集落機能を「集落住民により維持」している割合が低く、また集落機能の維持状況が「良好」と回答した割合も低い。このように、集落あたりの住民数という集落の規模が縮減するにつれて活動にかかる人員確保が困難になり機能が低下していくと考えられている(江川(2015))。集落あたりの住民数の減少は、過疎地域等の条件不利地域の集落と(国土交通省(2016)), 農業センサスにおける農業集落のいずれにおいても、集落数の減少率と比べ住民の減少率が高いことから明らかである。

こうしたなかで集落機能を維持するための方策は、大きく分けて2種類ある。まず、集落規模の縮減を防ぎ住民数や世帯数を一定程度以上に保つための主な策は、現集落内の住民数や世帯数を増やすことと、複数集落が統合し集落の範囲を拡大して住民数や世帯数を増やすことである。あるいは集落の住民数が減るなかにあっても、複数の集落が連携して、低下した集落機能を補完するための組織や人を受け入れることも対策となりうる。以下では、そうした活動を担う広域地域組織を取り上げる。

## (3) 広域地域組織とは

広域地域組織は、江川(2013, 2015), 福田ほか(2015)が用いている新しい用語で

ある。広域地域組織の主な目的は、不十分になりがちな集落機能の全部または一部を補完する、または定住対策等により住民数を増やし集落機能を維持することにある。江川（2013）は、「複数集落の連携や外部主体の参画によって集落活動が維持され」、「こうした集落連携を契機に、広域的な組織を形成し、集落単位では困難となった諸活動<sup>(注2,注3)</sup>に取り組む」と述べている。本稿では、これを踏まえ、集落を超えるという意味で集落機能を広域的に補完する機能を持つ組織や、住民数を確保するような支援を広域的に行っている組織を「広域地域組織」と呼ぶ。

広域地域組織の例はまだ必ずしも多くない。既に述べたように、今のところ9割以上の集落は集落機能を「集落住民により維持」している。しかしその一方で、集落規模の縮減が進んでおり、高齢者の多い集落では集落機能の発揮が不十分となるなど、集落機能の低下を指摘する集落は増えている。広域地域組織は、こうした状況に対処するための先駆的な取り組みとみることができる。

例えば、集落単独では不十分だった機能を広域地域組織が補完し、地域文化および民俗文化<sup>(注4)</sup>の維持や継承に貢献する例がある。地域主導で定住や移住者の定住化支援を行っている広域の組織や住民のニーズの高い交通手段の確保や福祉サービスを提供している住民主導の広域組織も、広域地域組織と呼ぶことができる。組織の性質にもよるものの、広域地域組織の取り組みは集落間の

連携による範囲拡大が契機となったり、あるいは広域的な組織の中で集落統合の機運が高まることもある。

広域地域組織と似た概念に総務省が使用している「地域運営組織」がある。この地域運営組織の定義は、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」であり、かなり一般的である。

それに対して広域地域組織は、集落機能の維持・補完のために広域的に取り組むものであり、より具体的な概念である。また、これは広域地域組織という用語や定義に明示されてはいないが、集落は農業集落を念頭におき、広域地域組織は農村地域における広域組織を想定している。

**(注2)** 集落連携（あるいは集落間連携）という用語は、主として中山間地域等直接支払において集落協定を締結した集落間で連携し共同で活動を実施する場合に使用される（例えば橋詰（2009））。また、農林水産省（2007）では「集落連合」という用語も使用していた。それは「一定の地域の集落が連合して新たなコミュニティ」「活動（を）する基本」「単位を複数の集落を含むより広域に移す」ことを意味し、連合を「形成して活動」することも一案としている。

**(注3)** ほかにも似た用語はある。例えば、国土交通省国土計画局（2008）は維持・存続が危ぶまれる集落における対策の知見として「自ら主体となった広域的な対応による集落（コミュニティ）再編の必要性」について述べ、集落を超えて広域的に対応する枠組みを模索している事例を取り上げている。

**(注4)** かつて筆者が訪問した秋田県のA地域では、地域の11集落が広域地域組織を作り、祭りの断絶危機を11集落が協力することで乗り切っている。

#### (4) 多様な地域組織

農村の重層性という言葉が示すように、農村には多様な集団や組織がある。そのなかで、集落機能を広域的に補完する機能を持つという点で広域地域組織であると考えられる例を第1表に整理した。第1表の表側には広域地域組織が関与する集落機能等を示し、表頭に掲げる既存組織の事例に基づき該当する機能を確認したものである。

A（地域貢献型集落営農-鳥根県）は、地域貢献活動に積極的に取り組む集落営農組織である。鳥根県ではこれを地域貢献型集落営農と呼び、その推進に向けて事業も実施している。F集落営農組織の事例では、高

齢者の通院等に必要な交通サービスを提供しており、生活インフラを支えている。

B（住民が主導する自治型NPO-岐阜県）は、地区とNPOが密接な関係を持ちながら、広域的に様々な地域活動を担っている例である。G法人は、市町村合併により集落の声が市町村に届かなくなる懸念や、旧村の施設等を拠点とした住民サービス等の維持の必要性から、従来の旧村単位でまとめ、まちづくり事業などを行うため組織化された。G法人では、NPOが健康づくりや介護などの福祉サービスの運営組織として、また公園を管理し、生活環境を整える組織として地域活動の担い手となっている。また、

第1表 多様な地域組織と組織が持つ機能

		A	B	C	D	E<参考>
		地域貢献型集落営農	住民が主導する自治型NPO	住民が主導する機能型NPO	地域自治区	中山間地域等直接支払の集落協定
想定組織		鳥根県 F集落営農組織	岐阜県 G法人	福島県 若林・福田(2015) のR協議会	長野県某市内 Jまちづくり 委員会	-
組織の範囲		明治合併村内 の複数地区	昭和合併村	昭和合併村	主として 昭和合併村	主として 農業集落
機能	自治		△(自治と密接)		✓	
	資源管理(農地等の生産および生産付随資源の管理等)	✓		✓		✓
	生活環境管理(生活インフラや環境保全等)	✓	✓	✓		
	生活互助(冠婚葬祭、福祉等)	✓		✓		
	災害対応			✓	✓	
	伝統文化		✓		✓	
機能統合			✓			
機能補完		✓			✓	
移住・定住支援				✓	✓	

資料 筆者作成  
(注) |✓|はその機能を持っていることをあらわす。

このNPOは旧村の全世帯が関与し、かつ区長および区長会と密接な関係にあることから、自治的な色合いが濃くかつ区を超えた多様な活動とそのためのネットワーク構築に寄与している。

C（住民が主導する機能型NPO－福島県）は、NPOが地域内で特定の機能を担っている例である。若林・福田（2015）が取り上げているR協議会は、市町村合併により旧村で実施されていた活動が消滅しかねないとの懸念から、その範囲で活動していた10以上の団体が集まり組織された。G法人とR協議会はいずれもNPO法人であるが、いくつかの違いがある。例えば、G法人が全世帯参加型の単一組織であり自治組織である区と密接であるのに対して、R協議会は目的別の複数の団体が活動の中心を担っており住民の全てが関与している訳ではない点や自治的視点が薄い点が異なる。R協議会は旧村内の耕作放棄地の解消と新規就農者の研修から定住までを包括的に支援しており、集落機能維持に必要と考えられる住民数の維持および定住化に寄与している。

D（地域自治区－長野県）は、住民自治を推進する観点から自治体が自治体内の一定区域を単位として設置できる任意組織であり、地方自治法に規定されている制度である。総務省によれば、地方自治法に基づく地域自治区制度を設けている自治体は16年4月1日現在で15市町、地域自治区数は合計148である。地域自治区には、住民の意見を行政に反映するために地域協議会が設置される。地域協議会の委員は、地域自治区

内の住民から自治体の長が選任する。

地域自治区は地域の多様な活動団体と連携し、地域のビジョン等に沿い地域に根差した活動に関わっている。地域自治区は04年の改正地方自治法によって規定され、広域合併を契機として設置されている場合が多く、一自治区が旧村単位で作られ、人口規模が数千人単位となる傾向がある。長野県某市内のJまちづくり委員会は、移住や定住を支援しているほか、小規模集落では住民数の少なさから必要な役員選出が困難なため、他地区と合同で一部の役員を選出するなどの協調も<sup>(注5)</sup>行っている。

参考にE（中山間地域等直接支払の集落協定）を示した。Eの事例には複数の農業集落でひとつの集落協定を締結している連携型の集落<sup>(注6)</sup>がある。同支払制度には「集落協定の広域化支援加算」交付金があり、複数の農業集落が連携して農業生産活動等を維持するための体制づくりを支援している。同制度の「集落協定の広域化支援加算」の利用状況を15年度実績から確認すると、122協定で14,938haが加算の対象となっている。Eは、集落連携を機に協定地区内の集落が合同して他の諸活動を行うようになれば広域地域組織となる。しかし、活動目的が専ら農業生産活動の維持に限られているため、それを<sup>(注7)</sup>超えた展開はあまり見られない。

**(注5)** このほか、島根県雲南市の地域自主組織（小規模多機能自治組織）、熊本県山都町の自治振興区など、地域自治区とは別の独自の仕組みを導入している市町村もある。

**(注6)** 橋詰（2009）によれば、2000年農林業センサス時点において、連携型集落数は「四千にも満たず、中山間直払いの対象農用地がある農業

集落を母数としても一割強を占めるに過ぎず、「特殊な事例と位置づけ」られる。

(注7) 一般的な集落営農は、広域的地域組織に含まないこととする。一般的な集落営農は営農が集落営農の目的であり、営農活動に必要な農地などの生産要素とそれに付随する畦畔管理等、資源管理の活動を行う場合もあるが、それは営農という目的達成に本来的に必要な作業だからである。ただし、特定集落において畦畔管理ができず集落営農組織の従事者がその集落の管理作業を手助けしている例や、生活環境管理にかかる活動等への広がりによって集落機能を補完している場合は、広域地域組織に該当すると考える。

## 2 内発的発展論の概念と研究動向

本節では内発的発展論を援用して広域地域組織を論じるための準備として、内発的発展論の由来や基本的な考え方や、近年では先進国の農村研究に適用が拡大されていること、そしてゲーム理論の利用について述べる。

### (1) 内発的発展論の背景

鶴見(1989)によれば、日本においては76年に内発的発展論という用語が使用され、それ以来学術文献を含む多くの文献がこの用語を使用してきた。<sup>(注8)</sup>内発的発展論は、経済発展論において発展途上国の経済的な停滞、所得格差等のひずみや環境問題が開発により是正されないことや、西洋的な開発手法では地域的な事情の考慮が不十分なこと、外来型開発が地域経済を中心とした住民の厚生に必ずしも寄与していないことへの反省から生じた考え方であり、内発的発展論という用語には、「先進国志向の開発に

対する途上国の、途上国独自の開発の道を探る意味が込められている(鶴見(1989))。

このように、元来内発的発展論は発展途上国のあるべき経済発展モデルとして形成された枠組みであるが、先進国であるEUや日本の農村にも適用されていることは以下で説明するとおりである。

(注8) 鶴見(1999)では「1975年3月の英文論文で初めて“Endogenous Development”という言葉を使う」とある。また、西川(1989)も述べているように、これと類似の発想は古くからある。

### (2) 内発的発展論の概念

内発的発展論に関する研究成果のなかでも引用されることが多い宮本(1989)では、次のように内発的発展を定義し、かつ発展原則を4点にまとめている。<sup>(注9,注10)</sup>

「地域の企業・組合などの団体や個人が自発的な学習により計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発を『内発的発展』(endogenous development)とよんでおきたい。私の提唱する内発的発展は外来型開発に対置されるものであるが、外来の資本や技術を全く拒否するものでない。このような内発的発展は、(中略)従来の経済成長方式とオルタナティブ(代替的)な方式として、発展途上国が模索しているものである」。

そして内発的発展の原則として、「第1は、地域開発は(中略)地元の技術・産業・文化を土台にして、地域内の市場を主な対象

として地域の住民が学習し、計画し、経営するものであること」「第2は、環境保全の枠の中で開発を考え、(中略)アメニティを中心の目的とし、福祉や文化が向上するような、なによりも地元住民の人権の確立を求める総合目的を持っていること」「第3は、産業開発を特定業種に限定せず、複雑な産業部門にわたるようにして、付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業連関をはかること」「第4は、住民参加の制度をつくり、自治体が住民の意思を体して、その計画にのるように資本や土地利用を規制しうる自治権を持つこと」を掲げている。

ここで更に内発的発展論の基本的な要素を整理すると、主に発展途上国を想定しながら、国の中の①「地域」を対象とし、②「地域資源を利用」すること、③「地域経済のみならず社会、福祉、文化、環境をも考慮」すること、④「地域住民による自主的発展を目指す」ことの4点に要約できよう。<sup>(注11)</sup>

ただし、宮本(1989)の定義や原則を広域地域組織に適用する際には主に2つの点に注意を要する。1つは、経済以外も含んだ豊かさや環境保全等の持続性を明確に認識してはいるものの、産業論がより強く意識されている点であり、2つは主として基礎自治体主導という点である。とはいえ、これらは必ずしも絶対的な規定ではない。第1の点について、例えば守友(1991)は「当初の経済的側面に加え、環境保全、アメニティの向上、住民参加、人間発達といった側面にまでひろがりを持ってきているの

が、内発的発展論の現局面といえる」と述べており、産業論の強調度合を弱めることも可能であろう。第2の点は、集落機能の補完という役割に適した、基礎自治体よりも小さな領域を想定することができる。例えば、鶴見(1989)の「単位が小さいことが、自治の条件」という指摘、大林(2014)が「コミュニティの内発的発展」という用語を用い、内発的発展が展開される場をコミュニティとして「生活村、自然村、集落などと呼ばれる単位、正確に言えば、そこに住む人々をコミュニティと呼ぶ」としている点は、広域地域組織を考えるうえで当てはまりがよい。

また、内発的発展論は元々発展途上国を想定しているのであるが、この考え方は日本の農村(守友(1991)、保母(1996))や後述するEUのLEADER事業へも適用されており、対象は先進国へ拡大している。概して、これらは先進国と発展途上国という対比を、一国の中にある都市と農村との対比に置き換えて使用している。例えば、先進国と発展途上国間の所得格差を都市と農村の所得格差に置き換え、外来型開発を企業誘致による地域外の資本を活用した開発に置き換えている。このように先進国と発展途上国間でかかえる問題は都市と農村の問題と同様の観点から分析することができ、内発的発展論の基本的枠組みが発展途上国だけでなく広く先進国をも含む農村の発展のための考えとして応用されてきたのである。

(注9) 保母(1996)は、「内発的発展論」という用語

の定義と内容は論者によってかなりの幅があることに言及している。一方で、池田・高林(2012)が述べているように、内発的発展論に内在する住民自治や住民が主導する地域の社会経済的な発展といった理念は、主要な研究成果に共通している。

(注10) 宮本(1982)で内発的発展の3つの特徴を提示し、宮本(1989)で4原則となった。

(注11) 保母(1996)は内発的発展論を進めるうえでのチェックポイントとして、ランドデザイン、地域住民の理解、リーダー、運営資金の4つを挙げており、それぞれ、ランドデザインは④の自主的発展を目指していることに、地域住民の理解も住民自治の概念を含む④の内容に、リーダーは②に、運営資金は②に包含することができると思う。

### (3) ゲーム理論によるモデル化の例

内発的発展論に相当する研究は海外に<sup>(注12)</sup>もある。最近では、EUで実施されているLEADER事業と呼ばれる農村振興政策について論じたものが複数ある(Ray(2006), Stimson et al.(2011), Petrick(2013))。EUでも都市と農村の格差は課題となっており、農村への振興策による梃入れが行われている。研究成果のうちPetrick(2013)では、進化ゲームの理論的枠組みを援用して内発的発展論を論じている。具体的には次のとおりである。

2つの集団からなる農村を仮定する。1つの集団は移住と投資に関する選択を、もう1つの集団は移住はせず投資に関する選択のみを行う。移住に関する選択は都市へ移住するかあるいは農村に残るかの二者択一である。農村に残る場合は、農村振興のために農村内に投資をするか否かを選択する。都市に移住する場合には農村に投資はしない。

1つの集団は都市へ移住すれば $W_u$ の利

得を得られる。その場合、もう一方の農村に残る集団は、農村に投資をしない( $W_r$ )方が投資をする場合(0)よりも高い利得を得られる。一方、両集団が農村に残る場合、投資をしなければ両者の利得は $W_r$ であり、投資をしたときの両者の利得( $Y$ )は都市へ移住するよりも高い( $Y > W_u > W_r > 0$ )。つまり両集団がともに投資をすれば最も高い利得が得られるのに対して、一方の集団のみが投資をしても一番低い利得しか得られない。想定例として、若年層が観光開発や新たな農産物販売方法を模索し、それを実現するプロジェクトに投資をするか否かが挙げられている。

モデルの均衡は2つあり、一方の集団は移住し、他方は農村に残りかつ投資をしないケースと、いずれも農村に残り投資するケースである。進化的に安定な戦略もこの2つであるが、どちらの均衡に収束するかは初期条件による。

このモデルは、2つの集団がともに農村に残り、農村で投資を行うという協調ゲームの状態を作り出す素地を持つことの重要性を示している。なぜなら、初期条件が協力関係を生じさせる状況にあれば最も高い利得( $Y$ )を得られ、かつ農村が活性化するからである。このように内発的発展論の研究には、多様な事例を積み上げていく論じ方や運動論的な側面の紹介だけでなく、これまでの研究や活動の蓄積を土台として、地域の者が地域資源を活用しながら発展を目指す内発的発展論の特徴を踏まえた説明を数理的に行う試みもある。

(注12) 北野 (2008) は、内発的發展論に相当する英語は一樣でなく、英語ではalternative developmentが一般的と論じている。ただし、本稿で引用したRay (2006) とPetrick (2013) は、Neo-Endogenous Rural Development, Stimson et al. (2011) は、Endogenous Regional Developmentという用語を使用している。いずれもボトムアップ型の農村 (地域) 開発を内発的 (Endogenous) と呼んでいる。

### 3 広域地域組織への内発的發展論の援用

#### (1) 内発的發展論と広域地域組織の潜在的関わり

本項では、前節でみた内発的發展の枠組みが広域的な地域組織を考える際に有用と考えられる理由を3点挙げる。すなわち、基本的要素の共通性と既存研究から読み取れるつながり、そしてモデル化手法導入の可能性である。

第1に、両者の基本的要素の共通性である。次項で詳述するが、地域という視点や地域資源の利用および地域の自主性や住民の参加は、内発的發展論と同様、地域の組織である広域地域組織においても重要な要件である。また、経済以外の社会文化的活動等が両者の対象となっていることも共通している。広域地域組織が維持・補完しようとする集落機能は集落が持つ暮らしにかかる機能の総称であり、経済以外の様々な要素を含んでいる。こうした特徴の共通性は、次項でみるとおり論点の共通性にもつながると考えられる。

第2に、既存研究による指摘である。森 (2014) は、内発的發展論の立場から農山村

の再生にかかる小田切 (2013a) を引用し、「農山漁村における地域づくりの持つ理念として、内発性、総合性・多様性、革新性の3つを掲げ」、その下で「主体」「場」「条件」の3つの形成を行うことで「内発的な地域づくりが進められてきた」という点を「内発的發展論の持つ含意を巧く整理したもの」と評価している。小田切 (2013a) は、農山村再生という持続的な地域づくりを論じるなかで、広域的なコミュニティの形成や、既に述べた地域運営組織にも触れており、それらは広域地域組織の概念をも含む場合もある。このことは、広域地域組織に内発的發展論の概念の利用が可能であることを示唆している。

第3に、内発的發展論で用いられているゲーム理論によるモデル化を広域地域組織に適用することの可能性である。先にPetrick (2013) の例を引いて、初期条件がその後向かう方向を左右することと、より高い利得を得るために人々が農村に残りかつ投資を行うという協調ゲームの状態を作り出す素地を持つことの重要性を述べた。

農村の人口維持は広域地域組織の目指すところでもあり、同様の立論が可能である。加えて、モデルを用いた初期条件の議論も広域地域組織に適用の余地がある。例えば、広域地域組織が地域資源を協力的かつ適切に管理し続けることや、住民の効用を増すような魅力的な活動を実施することによって地域住民の協調関係構築に寄与するならば、そこで作り出された協調関係が初期条件となり、地域内での合意形成をスム

ーズにするなど将来を左右することになる。

また、この点に関連して鶴見（1989）は、バーナードが挙げたコミュニティの3要素について、「『場所』は定住地、定住者、定住性、『共通の紐帯』は、共通の価値、目標、思想等におきかえられる。『相互作用』は、定住者間の相互作用と定住者と地域外からの漂泊者との相互作用との双方を含む関係性と解釈することができる。内発的発展の単位としての地域は、このように再解釈した3要素から成る」と述べている。この考え方は進化ゲームに通じるものであり、注目される。なぜなら、進化ゲームは2つの主体の相互作用によるゲームの均衡とその安定性を明らかにするものであり、その構造は一定の地域における定住者と漂泊者の相互作用を扱うことができ、また、ゲームのルールや均衡およびその安定性には集団内の共通の価値や目標を反映できるからである。

## **(2) 内発的発展論からみた広域地域組織**

次に、第2節第2項で整理した内発的発展論の基本的要素に照らして、広域地域組織の特徴や現状を整理する。以下にみる4つの要素は、いずれも広域地域組織になじみがよい。

### **a 地域**

第1に、一定の地域内での活動が想定されている。内発的発展論では、鶴見（1989）が「単位が小さいことが、自治の条件」と指摘した。住民主導による発展を目指すに

は、それが可能な範囲でなければならないであろう。

一方、広域地域組織は集落機能の補完等を目的としており、その対象となる個別集落は、組織単位としては自治体と比べても小さく、かつ自治機能を持っている。自治が機能する範囲であるとするならば、広域といっても広域地域組織の範囲は無制限という訳ではない。一定の地域内が想定される点は内発的発展論と同様といえよう。

例えば、前掲第1表のF集落営農組織は自治組織ではないが、複数地区を範囲としており、地区住民は350人程度である。それ以外のG法人、R協議会、Jまちづくり委員会はF集落営農組織と比べ範囲が広く、しばしば組織内の住民数は1,000人を超える。集落の機能ごと、具体的作業や取り組みごとに機能が効果的に発揮できる規模は異なるであろうが、いずれにしても住民主導であり続けることのできる範囲を常に念頭におく必要があり、範囲は組織の構成上、あるいは組織活動上の論点のひとつである。第1表以外にもうひとつ例を挙げると、島根県雲南市の地域自主組織は主として（廃校が進む前の）小学校区を範囲としている。この範囲は、歴史的観点（時間軸）や地理的観点（空間軸）、そして住民数という規模的観点からも合意形成が得られやすい範囲であると考えられている。

### **b 地域資源を利用**

第2に、地域資源の利用である。内発的発展論は資源利用において住民が主導的で

あるべきことを主張する。外来型開発、すなわち住民の意思を反映せず地域外の資源を用いた開発が、必ずしも地域の厚生を増進させることにならなかった教訓のためである。したがって、生産性を第一に考慮した資源利用を標ぼうするというよりはむしろ、調整費用等も考え地域内にある資源を有効活用できる道を探しながら内外の必要資源を利用していくことが想定されている。

この点は広域地域組織でも論点となる。特に人材に焦点を当てれば、地域内外の人材を適切に活用することが論点となる。集落機能を維持していくためには一定程度の住民数が必要である。そのために、広域地域組織を通じて外部から移住者を受け入れながら取り組む例もある。広域地域組織を使うことで、移住者すなわち外部からの人材と内部人材との調整費用が抑制されたり、あるいはまた広域的に対応することで不足する人材を関係集落間で補うことが期待される。無論、人材に限らず高い質を伴う外部の資源活用は、地域の発展や革新につながる可能性がある。広域地域組織の運営や活動を考えるうえでも、内外の資源をうまく活用することが重要であろう。

実際、既存の事例は地域の資源を活用している。第1表のF集落営農組織とR協議会は、地域人材を含む地域内外の資源を活用しながら活動している。このうちR協議会は農業への新規参入者の旧村内での定住を支援し、外部人材の内部人材化に取り組んでいる。また、G法人は活動の一環として地域の特産品である花を植栽し、その鑑

賞が可能な時期に他の特産品や伝統産業といった地域資源を生かした祭りを開催している。そして、Jまちづくり委員会は地区にある独自の公園を市の委託を受けて管理したり、同じ地域にある中山間地域等直接支払の集落協定との間で、多面的機能増進のための活動協力等を行っている。Jまちづくり委員会はこうした取組みのほかに移住者への対応を担うなど外部人材の受入れにも取り組んでいる。

### **c 地域経済のみならず社会、福祉、文化、環境をも考慮**

第3に、経済以外の社会や文化等も考慮する点であり、またその持続可能性に配慮している点である。内発的發展論では、画一的で経済のみを重視した開発ではなく、多様な分野を考慮し、地域ごとに適した発展を標ぼうしてきた。

広域地域組織は集落機能の補完等を主たる目的としていることから、その活動は、経済活動そのものよりも、経済活動に付随する資源管理や、社会文化および福祉的活動が多い。そして、集落機能の補完等を行うことは、集落の持続性に貢献し、かつ深い関わりがあることから、本要素も広域地域組織の重要な論点のひとつである。

資源管理や社会文化および福祉的活動は、第1表のいずれの組織でも行われている。しかし、その持続性となると財源の確保が課題となる。この点について、江川(2015)が収益部門の重要性を指摘しており、福田(2016)もコミュニティビジネスの実践を

広域地域組織の論点に挙げている。

また、持続性のためには資金以外の活動コストも過大とならないよう配慮する必要がある。例えば、広域地域組織が創設されたことで手間が増加したり、集落から見て運営や活動による追加的コストが大きくメリットを上回るようであれば本末転倒であり、継続は難しくなるであろう。

そうした観点からみると、第1表の事例はいずれも補助金あるいは収益部門により支えられており、またコスト削減の取組み例もある。F集落営農組織は、営農という収益基盤を維持しながら高齢者福祉サービスを安定的に提供している。R協議会は多くの補助事業等を活用しながら雇用を生み出し、新規参入者の定住支援も長年にわたり続けている。G法人は、区長および区長会と連携し、地区の地域自治区が受けた補助金等を活用しながら活動している。また、G法人はかつて存在した区長連合会と機能が重複していたことから、区長連合会を廃止し、G法人がその後継組織となって無駄を削減した。Jまちづくり委員会は市による一定額の補助および住民数に応じた補助金等を基に活動している。活動は防災防犯、福祉、環境保全等多岐にわたっており、昭和合併村を範域とした広域的な自治組織となっている。複数の委員会や活動団体を大きな委員会の下に再編成し、役員数が増加しないよう組織を効率化するなどの配慮がなされている。

#### d 地域住民による自主的發展を目指す

第4に、地域住民による自主的發展、特にそれが住民主導で展開されることである。森(2014)は「内発的發展がとくに重視してきたのは自律的な経済構造である」ことを指摘しており、内発的發展論の「内発」には、住民が自ら主体的に取り組むという意味が込められている。既述の資源の活用、特に外部資源を活用する場合でも住民主導であることが鍵である。

もちろん、このことは広域地域組織でも合意されていることであり、論点となるであろう。例えば地域自治区に地域計画があるように、住民自らの将来ビジョン(グランドデザイン)を持つことは自らを律するための礎として有効な取組みであり、保母(1996)のいう「住民の理解」を深めることにもつながるものと位置付けることができよう。また、地域住民が主体となって検討したうえで外部人材等の外部資源を活用することも鍵となる。

以上のように、内発的發展論の研究成果から抽出された4つの要素は、新たな概念である広域地域組織を考えるうえでも基本的かつ重要な論点である。これらは、広域地域組織の現状を整理する枠組みとして有用であり、また指針ともなりうる<sup>(注14)</sup>と考える。

最後に、農業との関係は十分に考察すべき点である<sup>(注15)</sup>。守友(1991)は、農村の事例研究を内発的發展論における議論の出発点としているものの、農村の基幹産業である農業の發展方向の提示という基本問題において同論は弱点を持っていると論じた。本

稿の広域地域組織も農村部の組織を意識している点は共通である。加えて、これまでのところ農業と関わりの深い広域地域組織の事例は多くない。このことをどう捉えるべきであろうか。

集落機能には、農業と密接な関係のあるものもあればそうでないものもある。また、農業部門には農業生産やその支援に特化した組織があり、自治的な組織とは切り離されている場合が多い。更に、混住化が進んでいるため農業に関わる組織の構成員と集落の構成員は一致し難くなっている。それ故、自治組織である集落の機能低下を農業組織が補完する例は少ないのであろう。

第1表の事例をみると、G法人やJまちづくり委員会は生活や文化と関わる分野の活動が多く、農業が関係する分野はほとんど含まれない。一方で、F集落営農組織やR協議会は農業を含む組織でありながら、住民への福祉サービスに手を広げるなど、自治組織との協力関係を構築しているまれな例である。このように、収益基盤を持つ農業組織が集落機能を補完していく可能性を鑑みれば、農業との関係を論点とする意義はあると考える。

(注13) 住民が自ら主体的にといっても、誰がどのようにどのような過程を通じてそれを達成するかという点も考慮すべきである。このような視点は参加型開発で極めて多く指摘されている。

(注14) 広域地域組織に関する文献も論点を挙げている。江川(2015)は、広域地域組織の特徴と性格から、組織構成(既存集落の自治機能を残しながら機能別に再編されている)、活動内容の事業性と社会性、人材、組織立ち上げの問題を論点に挙げている。福田(2016)は、広域地域組織を考察する場合の論点として地域農業との連携、コミュニティビジネスの取組み、人材確

保への対応、外部組織による広域地域組織への支援を挙げている。広域的管理に関する小田切(2013b)のレポートでも、広域的に対応する場合の論点として、課題解決の主体としての適切性や分担すべき機能という視点からの接近を挙げている。

(注15) 福田(2016)がこの点を指摘している。

### (3) モデルにみる広域地域組織の含意

前節で述べたとおり、海外の研究では内発的発展論の分析にゲーム理論の枠組みを利用した例があり、内発的発展論と似た要素を持つ広域地域組織にも同理論を適用できる可能性がある。広域地域組織が担っている機能は様々であるが、以下では公共財供給と外部人材導入の2つの側面に絞って、それぞれ進化ゲームによるモデルを検討し、広域地域組織の特徴を説明するとともにその活動の可能性を考察する。<sup>(注16)</sup>まず、公共財供給モデルにより地方公共財の供給とその可能性について説明する。その際、具体的な地方公共財としては、生活インフラや生活環境の保全、広域的な自治会などの非経済的な活動、伝統文化の保持および移住定住への支援活動等を想定している。次に、外部人材の導入については、移住等により従来の地域住民とは異なる利得構造を持つ者が現れた状況を仮定して、両者の相互作用とその結果を説明する。加えて、有益な相互作用をもたらす広域地域組織のあり方についても検討する。具体的なモデルは、いずれも補遺(後掲)に示した。

進化ゲームの枠組みを用いた検討の結果と、そこから得られる示唆をそれぞれまとめると次のとおりである。

第1に、地方公共財の供給について考える。公共財のみを扱った通常のゲームでも同様であるが、公共財に加え私的財を加えた本稿のモデルの定式化とその利得構造でも、誰も公共財を供給しないことが合理的戦略となる。それは初期条件にかかわらず互いにただ乗りしようとするためである。そうならないためには、評判を含む適切な誘引や罰則を与えることが理にかなう。利得構造を根本から変えるからである。

本稿のモデルでは、誘引メカニズムを内生的には説明できない。しかし、利得構造を外生的に変えることはできる。協力した場合には誘引を、協力しなかった場合には罰則を適切に与えれば、とるべき戦略が協力となることもありその場合に公共財が供給される。<sup>(注17)</sup>

ただし、公共財を供給するためには、Petrick (2013) と同様に協力の土壌が必要である。あらかじめ協力の土壌がなければ、協力しないという均衡に収束していくからである。広域地域組織が協力の土壌を持ち続ける条件のひとつとして考えられることは、広域地域組織が意思疎通可能かつ協力可能な範囲内で活動することである。前項で論点として挙げた領域をどの程度にすべきかは、広域地域組織を考えるうえで重要であろう。このように、モデルにより地域住民が資源をうまく配分し地域住民の効用水準を高めていく方策を探ることが可能となる。

第2に、外部人材の導入について考える。ある特定集団内に、これまで各人が共有し

てきた戦略とは異なるより高い利得につながる戦略を持つ主体が現れば、時間の経過とともに後者の戦略がその集団内に広がっていく。すなわち広域地域組織が創設され、その活動から生み出される利得が既存の諸活動による利得と比べて高いならば、広域地域組織の活動は時間とともに普及していくこととなる。

この想定例はいくつかある。1つは広域地域組織の創設により、別の集落の者が地域のリーダーとなり、今まで集落内で活動不能となっていた、あるいは存続の危うくなっていた活動を広域地域組織を通じてけん引し、その集落機能が維持され従来以上の利得がもたらされる場合である。これは既に第3節第2項で述べた地域住民が主体となって検討したうえで、外部人材等の外部資源を活用することの一事例である。

また、地域外から新たな人材が移り住む場合も考えられる。もし、移住者の戦略に賛同すると既存住民の利得が従来以上となるなら、移住者の戦略が普及していく。逆に利得が低下する場合は移住者の戦略は広まらず、相互作用のなかで既存住民と同じ戦略に収れんする一方、移住者の数だけ住民数は増加し、集落機能維持等に貢献する。

しかし、現実には移住者が集落到うまく適応できるとは限らない。集落と移住者双方にとって調整コストが高く、それが障害となって移住者が集落になじめずに終わることもあるだろう。本稿のモデルは移住者の移住の仕方までは述べていないが、広域地域組織が外部からの人材(移住者)を評

働したり、移住にかかる調整を担うことで、集落による外部人材受入れの円滑さや有効性が改善される効果も期待される。

広域地域組織は、範囲内の集落について様々な情報を持っており、そうした組織が地域内への移住者の受入れのための準備機能を持つことで外部人材を受入れやすくなる可能性がある。例えば、広域地域組織が就農支援などの活動により、移住希望者を一時的に受け入れれば、移住希望者についてその性質等多くの情報が得られる。そうした知見を生かして、広域地域組織が移住希望者と集落とをうまくマッチングできれば、移住者の定住の可能性は高まり双方にとって有益である。また、広域地域組織内には複数の集落があることから、移住希望者は各集落の情報を得る、あるいは各集落住民との交流を深めることができる。そのことが、移住者の定住先の選択の幅や地域への関心の高まり、あるいは事前の十分な情報入手につながって、移住者が地域に適応しやすくなるかもしれない。こうしたことが実現すれば、まさしく移住者受入集落の調整費用の抑制と利得の向上および外部人材の定住化（内部化）につながる。そして、それは定住による住民の増加とともに集落機能の維持にもつながっていく。加えて、事前の調整を経て移り住んだ外部人材のもたらす利得が高い場合には、地域の集団にそれまで以上に高い利得をもたらすことになる。

(注16)『経済学辞典（第2版）』によれば、公共財は非排除性と非競争性という性質を持つもので、対価を支払わなくとも消費しうる財、同じ財の

消費を妨げることがない財という特徴を持っている。本稿の公共財は、明治合併村や大きくても昭和合併村程度の範囲を持つ地域を想定しているので、地方公共財を念頭においている。公共財と地方公共財の違いは、非排除性がある程度まで緩和されるという点にある。例えば公立学校や消防は便益の及ぶ範囲が限られているので地方公共財である。

本稿の公共財供給モデルでは、地域内の各種委員や祭事等の行事の労役を応分に担うような自治的機能を想定しており、便益の及ぶ範囲が限られているという点で地方公共財である。したがって、神事（1997）で述べられているように、性質もモデルも異なる共有資源を本稿では想定していない。また、進化ゲームに関する基本文献としてSmith（1982）等がある。

(注17) このことは公共財のみを供給する通常の公共財ゲームの結果と変わらない。

## おわりに

### —広域地域組織の役割と可能性

本稿では集落機能の低下を食い止めようとする広域地域組織について紹介し、広域地域組織を考えるうえでの4つの要素を、内発的発展論の基本的要素を援用する形で提示し、論点を整理した。また、進化ゲームを用いた内発的発展論の研究例を紹介し、本稿でも進化ゲームの枠組みを用いて広域地域組織の可能性を考察した。本文中で述べたように、内発的発展論と広域地域組織には似た要素が多く、内発的発展論の活用は広域地域組織の議論を深めるうえで有用と考える。ただし、内発的発展論の活用は広域地域組織の議論を深めるための助けのひとつにすぎない。広域地域組織が集落機能を維持・補完する場合に、集落住民がどのように関わるかといった別の論点もあり、その場合には参加型開発等の別の研究成果

の蓄積に学ぶこともできる。

現状、集落機能を補完する広域地域組織はそれほど多い訳ではない。冒頭で述べたように、今のところ集落単位での活動が維持されている所が多く、機能低下の切迫感に必ずしも直面していない集落が多い。しかし、集落の機能低下は静かに進行しており、今後も拡大が見込まれる。これに対し、集落の人口や世帯数の減少に対応すべく小学校区単位で自治組織を立ち上げる市町村もあり、その多くは自治体内全域を対象としている。広域的な自治組織は集落機能の低下に対応するため、あるいは将来的に集落で生じるであろう問題を解決するための予防措置であり、いざというときのセーフティネットを担う組織として創設される例もある。こうした事例は、広域地域組織の今日的な必要性を示している。また、集落協定の広域化支援加算のように集落連携による資源管理が政策によって後押しされてもいる。

集落機能は、地域の経済、社会文化および福祉的利益にとって欠かせない役割を果たしており、その補完等を行う広域地域組織の必要性は将来的に高まるであろう。その時、内発的発展論の研究蓄積は多くの示唆を与えてくれるはずであり、広域地域組織の創設や運営を考える際には、本稿で想定した論点が参考になると考える。

#### <参考文献>

- ・池田誠・高林陽展 (2012)「国際開発と環境」北脇秀敏ほか編『国際開発と環境—アジアの内発的発展のために—』朝倉書店

- ・江川章 (2013)「広域的な地域組織の形成による農村振興の現状と課題」『農林水産政策研究所レビュー』No.54 (4~5頁)
- ・江川章 (2015)「集落活動の現状と広域化の動き」『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題—平成24~26年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』農林水産省農林水産政策研究所 (52~64頁)
- ・大林稔 (2014)「可能環境 (Enabling Environment) アプローチ—内発的発展を尊重する支援とは」, 大林稔・西川潤・阪本公美子編『新生アフリカの内発的発展—住民自立と支援—』昭和堂
- ・小田切徳美 (2009)『農山村再生—「限界集落」問題を越えて—』岩波書店
- ・小田切徳美 (2013a)「脱成長の農山漁村再生」, 農山漁村文化協会編『アベノミクスと日本の論点—成長戦略から成熟戦略へ—』農山漁村文化協会
- ・小田切徳美 (2013b)「広域的な地域マネジメントの論点と課題」, JC総研基礎研究部 集落を超える広域的な地域マネジメントの形成に関する研究会編『「集落を超える広域的な地域マネジメントの形成に関する研究会」—2012年度報告書—』JC総研
- ・北野収 (2008)『南部メキシコの内発的発展とNGO—グローバル公共空間における学び・組織化・対抗運動—』勁草書房
- ・吉良洋輔 (2013)「なぜコミュニケーションは社会的ジレンマを解決させるのか?—繰り返しN人N人のジレンマの均衡精緻化—」『理論と方法』Vol.28, No.1 (107~124頁)
- ・国土交通省国土計画局 (2008)「維持・存続が危ぶまれる集落の新たな地域運営と資源活用に関する方策検討調査報告書」国土交通省
- ・国土交通省 (2016)「平成27年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書」国土交通省
- ・神事直人 (1997)「共有地のジレンマモデル再考—海野モデルの再検討と一般モデルの構築」『理論と方法』Vol.12, No.1 (15~30頁)
- ・総務省地域力創造グループ地域振興室 (2015)「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」総務省
- ・鶴見和子 (1989)「内発的発展論の系譜」, 鶴見和子・川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会
- ・鶴見和子 (1999)『コレクション鶴見和子曼荼羅Ⅹ環の巻—内発的発展論によるパラダイム転換—』藤原書店
- ・西川潤 (1989)「内発的発展論の起源と今日的意義」, 鶴見和子・川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会
- ・農林水産省農村振興局企画部農村政策課農村整備総合調整室・農村開発企画委員会 (2007)「集落連合

改訂版—「強い」農村コミュニティ形成のために—」

- ・橋詰登 (2009) 「中山間地域等直接支払制度への取組状況から見た『集落間連携』の効果と課題」『農林水産政策研究所レビュー』No.33 (28~35頁)
- ・福田竜一 (2016) 「本研究の目的と課題」『平成28年度 広域的な連携による農業集落の再生に関する現地実態調査結果報告書』mimeo
- ・福田竜一・江川章・草野拓司 (2015) 「地方自治体主導型広域地域組織の形成」『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題—平成24~26年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』農林水産省農林水産政策研究所 (65~87頁)
- ・保母武彦 (1996) 『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店
- ・宮本憲一 (1982) 『現代の都市と農村—地域経済の再生を求めて—』日本放送出版協会
- ・宮本憲一 (1989) 『環境経済学』岩波書店
- ・森裕之 (2014) 「21世紀の地方自治像と地方財政—内発的発展の地方財政論—」, 平岡和久編著『新しい時代の地方自治像と財政—内発的発展の地方財政論—』自治体研究社
- ・守友裕一 (1991) 『内発的発展の道—まちづくりむらづくりの論理と展望—』農山漁村文化協会
- ・若林剛志・福田竜一 (2015) 「民間主導型地域組織の形成—静岡県・福島県の事例を対象として—」『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課

題—平成24~26年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』農林水産省農林水産政策研究所 (88~106頁)

- ・Petrick, M. (2013) "Reversing the rural race to the bottom: an evolutionary model of neo-endogenous rural development" *European Review of Agricultural Economics*, Vol.40 No.4, pp707-735.
- ・Ray, C. (2006) "Neo-endogenous Rural Development in the EU", In *Handbook of Rural Studies*, eds. P. J. Cloke, T. Marsden and P. H. Mooney, pp278-291, London, Sage Publications..
- ・Smith, J. M., (1982) "Evolution and the Theory of Games", Cambridge University Press. (J.M.スミス著〔寺本英・梯正之訳〕(1985)『進化とゲーム理論—闘争の論理—』産業図書)
- ・Stimson, R., Roger R. Stough, P. Nijkamp (eds) (2011) "Endogenous regional development : perspectives, measurement and empirical investigation", Edward Elgar.

(わかばやし たかし)

### 【補遺】

#### (1) 公共財の供給

まず、集落が  $n$  人の住民で構成され各住民  $i$  ( $i=1, \dots, n$ ) が持つ投入要素の量 ( $y_i$ ) は等しいとする。各住民の効用は  $u_i = u_i(x_i, g_i, G_i)$  で、 $y_i = x_i + g_i$  ( $x_i \geq 0, g_i \geq 0$ ) とする。 $x$  は私的財を得るための投入、 $g$  は公共財を得るための投入である。 $G$  は供給された公共財の量であり、 $G = G(g_j)$ 、 $G(0) = 0$ 、 $G' > 0$  である。住民の誰かが  $g_j$  を投入すれば、その量を他の住民も等しく享受することができる。ここで具体的に

$$u_i = ax_i + \frac{1}{n} b \sum_{j=1}^n g_j - cg_i$$

と置く。右辺第2項および第3項の公共財の定式化は吉良 (2013) 等にもみられ、しばしば利用される。 $b$  は比例定数であり、公共財を供給する住民が多いと効用が増す ( $b > 0$ ) よう設定されている。ただし、私的財以上に公共財を供給することは想定し難いので、 $a \geq b$  としておく。 $c (> 0)$  は投入の費用である。

次に、戦略が  $S_1$  と  $S_2$  の2タイプがあり、 $S_1$  の時、 $S_2$  より  $x$  を多く投入する2人対称ゲームを想定する。対称ゲームであり、互いに同じ戦略をとる限り両者の利得は同値であるので、以下の利得表が得られる。

		住民2の戦略	
		$S_1$	$S_2$
住民1の戦略	$S_1$	$(\alpha \Rightarrow) ax_1 + (b-c)g_1, \alpha$	$(\beta \Rightarrow) ax_1 + \frac{b}{2}(g_1+g_2) - cg_1, \gamma$
	$S_2$	$(\gamma \Rightarrow) ax_2 + \frac{b}{2}(g_1+g_2) - cg_2, \beta$	$\delta, ax_2 + (b-c)g_2 (= \delta)$

表の各欄は、両者の利得である。これは  $(a - \gamma) (\delta - \beta) < 0$  となるので、公共財が示す囚人のジレンマゲームとなる。したがって、相手の出方によらず  $S_1$  をとる純粋戦略が唯一のナッシュ均衡となり、かつ進化的に安定

な戦略である。すなわち、公共財を得るための投入を自ら行わないことが両者の戦略となる。

このゲームの均衡への動学的変化をみるレプリケータダイナミクスは、 $(a - \gamma)(\delta - \beta) < 0$ かつ $(a - \gamma) > (\delta - \beta)$ なので、初期値にかかわらず $S_1$ が全ての戦略のなかで最適な戦略（すなわち支配戦略）であり、プレイヤーはそれを選択することとなる。

もし、外部から $\beta$ および $\gamma$ に適当な利得（損失）を加減すれば、均衡が変化する。すなわちゲームの構造が変わることもあり、特に $(a - \gamma) > 0$ 、 $(\delta - \beta) > 0$ ならば、文中のPetrick (2013)と同じ構造になり、2つの均衡を持つ。

## (2) 外部人材の導入

ある地域の集団（具体例として農村住民）を考える。農村の全住民は従来混合戦略 $x$ をとっており、かつそれが進化的に安定な戦略であったとする。そして、この農村内の任意の住民2人が、それぞれ混合戦略 $x$ をとる場合の両者の期待利得は等しく $U(x, x)$ であったとする。任意の住民2人はある地域内の2つの集団と考えることもできる。

今、混合戦略 $y$  ( $x \neq y$ ) という別の戦略をとる主体（外部人材）がこの農村に入ってきたとする。混合戦略 $y$ をとる主体に直面しながら混合戦略 $x$ をとる任意の住民の期待利得を $U(x, y)$ とする。 $U$ は $x$ と $y$ の線形関数である。この時とられる戦略は、進化的に安定であった混合戦略 $x$ の期待利得と新たに生じた混合戦略 $y$ の期待利得の水準に依存する。村の住民が混合戦略 $y$ を採用する確率を $p$ とし、もし混合戦略 $y$ をとる主体の利得が、混合戦略 $x$ を続ける住民の利得を上回る。すなわち、

$$U(y, (1-p)x + py) > U(x, (1-p)x + py)$$

であれば、混合戦略 $x$ が混合戦略 $y$ に置き換わっていくこととなる。それは $p$ が十分に大きくなることを意味するから、

$$U(y, y) > U(x, y)$$

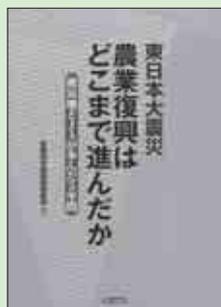
が得られ、 $U(y, y)$ が進化的に安定な戦略の均衡条件（すなわちナッシュ均衡）となる。もちろん、 $p$ を導入した上式は外部人材と既存の全住民との相互作用と考えることもできる。安定へ向かう過程での既存住民の平均利得と考えることができるからである。さらに $U(y, (1-p)x + py) > U(x, (1-p)x + py)$ から、

$$U(y, y) = U(x, y) \text{ ならば、 } U(y, x) > U(x, x)$$

という進化的に安定な戦略の安定条件が得られる。すなわち、全員が新しい戦略を採用することとなる。



## 発刊のお知らせ



# 東日本大震災 農業復興はどこまで進んだか

## 被災地とJAが歩んだ5年間

(株) 農林中金総合研究所 編著

2016年10月1日発行 B6判223頁 定価1,800円(税別) (一社)家の光協会

本書は、東日本大震災からの被災地の農業復興の歩みについて、5年間にわたって(株)農林中金総合研究所が現地調査を行ってきた記録をとりまとめたものである。

東日本大震災では、国内観測史上空前の大地震と大津波により、多数の尊い生命が失われるとともに、地域の基幹産業である農業も未曾有の大被害を受けた。さらに、深刻な原発事故も発生し、その被害はいまなお続いている。

被災地の人々は、このような極めて困難な状況のなかから、生活の再建と生業(なりわい)としての農業の再開・復活に向け、大変な努力を一步ずつ積み重ねてこられた。

そして、その農業の再開・復興の過程においては、農業者自身の努力はもとより、行政や関係する諸機関の多大な尽力があった。とりわけJAは、協同組合の理念と組織の力をもって、地域の農業とコミュニティの再建に、まさに中核的役割を發揮してきた。

本書は、東日本大震災発生から5年が経過した節目の時期にあたり、被災地の農業復興について、農業者やJA等のこれまでの取組みと現時点の状況を整理し、今後の課題を明らかにすることを目的に編集した。内容は基本的に、当研究所による被災地の農業者や行政等関係機関への聞き取り調査を基にしている。

被災地の農業復興は、地域ごとに異なる様々な課題に直面している道半ばの状況にあり、これからもきめ細かな政策や支援が必要となっている。私たちには被災地の現在の実情を冷静に見つめ直し、これからの復興の道筋を改めて考え、実行していくことが求められている。

本書が、今後の被災地の真の農業復興の一助となることを心から期待している。

### 目 次

はじめに

第1章 農業復旧・復興施策とJAの役割

第2章 未曾有の津波被害からの復興－宮城県の実践

第3章 復興過程で發揮される協同の力－岩手県の実践

第4章 風評被害克服と営農再開－福島県の実践

むすびにかえて－被災地の農業復興とJA

購入申込先……………(一社)家の光協会

TEL 03-3266-9029 (販売)

問い合わせ先……………(株)農林中金総合研究所

TEL 03-3233-7700 (代表)

# 統計資料

## 目次

1. 農林中央金庫 資金概況 (海外勘定を除く) .....	(61)
2. 農林中央金庫 団体別・科目別・預金残高 (海外勘定を除く) .....	(61)
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) .....	(61)
4. 農林中央金庫 主要勘定 (海外勘定を除く) .....	(62)
5. 信用農業協同組合連合会 主要勘定 .....	(62)
6. 農業協同組合 主要勘定 .....	(62)
7. 信用漁業協同組合連合会 主要勘定 .....	(64)
8. 漁業協同組合 主要勘定 .....	(64)
9. 金融機関別預貯金残高 .....	(65)
10. 金融機関別貸出金残高 .....	(66)

統計資料照会先 農林中金総合研究所調査第一部

TEL 03 (3233) 7745

FAX 03 (3233) 7794

〈12月26日以降の照会先〉

TEL 03 (6362) 7754

FAX 03 (3351) 1153

### 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
「*」 訂正数字	「P」 速報値

# 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	現金 預け金	有価証券	貸出金	その他	貸借共通 合計
2011. 9	41,590,419	5,246,668	21,542,196	3,387,499	39,529,581	14,475,040	10,987,163	68,379,283
2012. 9	43,186,231	4,858,349	24,132,523	611,315	44,806,147	15,883,042	10,876,599	72,177,103
2013. 9	48,495,114	4,307,322	27,300,066	6,146,625	49,899,693	16,477,210	7,578,974	80,102,502
2014. 9	51,165,453	3,811,636	32,734,966	8,355,119	54,344,875	18,183,325	6,828,736	87,712,055
2015. 9	54,546,294	3,374,433	38,120,619	12,135,603	60,065,330	18,006,676	5,833,737	96,041,346
2016. 4	58,948,002	3,073,234	30,559,780	15,217,822	56,335,570	16,280,344	4,747,280	92,581,016
5	59,886,701	3,014,061	29,962,479	17,190,174	56,074,942	14,815,349	4,782,776	92,863,241
6	60,917,090	2,955,459	28,985,622	22,449,941	53,854,921	13,058,562	3,494,747	92,858,171
7	61,050,075	2,896,379	28,886,283	21,619,836	53,150,884	12,812,756	5,249,261	92,832,737
8	61,204,037	2,837,329	29,646,304	24,529,057	52,913,635	11,895,381	4,349,597	93,687,670
9	61,372,988	2,778,263	35,054,450	25,762,771	54,657,306	11,815,424	6,970,200	99,205,701

(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

2016年9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	51,979,556	-	2,448,252	74	6,241	-	54,434,123
水産団体	1,746,381	-	129,812	3	52	-	1,876,248
森林団体	1,569	-	4,603	6	105	-	6,282
その他会員	6,266	-	11,972	-	-	-	18,237
会員計	53,733,772	-	2,594,638	82	6,398	-	56,334,890
会員以外の者計	408,210	40,474	372,181	88,750	4,107,878	20,606	5,038,098
<b>合計</b>	<b>54,141,982</b>	<b>40,474</b>	<b>2,966,819</b>	<b>88,832</b>	<b>4,114,276</b>	<b>20,606</b>	<b>61,372,989</b>

(注) 1 金額は単位未満を四捨五入しているため、内訳と一致しないことがある。  
2 上記表は、国内店分。  
3 海外支店分預金計 256,030百万円。

# 3. 農林中央金庫・団体別・科目別・貸出金残高

2016年9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	420,986	107,378	43,780	-	572,144
	開拓団体	26	10	-	-	36
	水産団体	17,446	3,373	5,335	20	26,174
	森林団体	1,989	3,757	2,862	4	8,612
	その他会員	1,350	630	20	-	2,000
	会員小計	441,797	115,148	51,997	24	608,965
	その他系統団体等小計	76,079	15,426	30,471	-	121,976
<b>計</b>	<b>517,876</b>	<b>130,574</b>	<b>82,468</b>	<b>24</b>	<b>730,941</b>	
関連産業	2,838,271	25,618	843,939	2,014	3,709,843	
その他	7,245,003	2,643	126,995	-	7,374,640	
<b>合計</b>	<b>10,601,150</b>	<b>158,835</b>	<b>1,053,402</b>	<b>2,038</b>	<b>11,815,424</b>	

(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		
2016. 4	6,687,350	52,260,652	58,948,002	10,000	3,073,234
5	7,005,155	52,881,546	59,886,701	-	3,014,061
6	7,240,406	53,676,684	60,917,090	-	2,955,459
7	7,208,503	53,841,572	61,050,075	10,000	2,896,379
8	7,145,995	54,058,042	61,204,037	-	2,837,329
9	7,214,602	54,158,386	61,372,988	-	2,778,263
2015. 9	5,418,492	49,127,802	54,546,294	400	3,374,433

(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			
2016. 4	39,605	15,178,217	56,335,570	14,837,438	15	-	156,701
5	59,854	17,130,320	56,074,942	14,440,766	15,447	-	156,059
6	65,121	22,384,820	53,854,921	14,787,894	15,648	-	168,031
7	55,921	21,563,914	53,150,884	13,292,503	525	-	182,587
8	49,335	24,479,722	52,913,635	13,292,503	15,614	-	197,380
9	93,925	25,668,846	54,657,306	13,639,886	510	-	158,834
2015. 9	93,186	12,042,417	60,065,330	13,261,136	516	-	186,158

(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。

## 5. 信 用 農 業 協 同 組

年月末	貸 金		方		
	計	うち定期性	譲渡性貯金	借 入 金	出 資 金
2016. 4	60,349,099	59,071,842	1,199,673	876,779	1,869,045
5	60,374,474	59,169,724	1,294,655	876,779	1,869,089
6	61,672,446	60,174,331	1,317,282	1,018,811	1,866,324
7	61,342,233	60,173,333	1,431,092	1,018,812	1,868,943
8	61,661,325	60,374,632	1,437,726	1,018,811	1,870,041
9	61,401,821	60,348,480	1,391,665	1,030,012	1,933,991
2015. 9	59,640,771	58,388,867	1,052,143	895,394	1,802,658

(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。

## 6. 農 業 協 同 組

年月末	貸 金			方 借 入 金	
	当 座 性	定 期 性	計	計	うち信用借入金
2016. 3	31,129,234	64,789,499	95,918,733	471,279	299,523
4	31,517,224	64,850,686	96,367,910	476,398	307,666
5	31,133,015	65,062,240	96,195,255	483,456	315,372
6	31,583,020	65,850,237	97,433,257	479,560	312,568
7	31,237,472	66,394,121	97,631,593	493,993	328,539
8	31,457,606	66,544,798	98,002,404	501,129	335,583
2015. 8	30,292,532	65,409,200	95,701,732	485,971	317,286

(注) 1 貯金のうち当座性は当座・普通・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。

## 庫 主 要 勘 定

(単位 百万円)

コールマネー	受 託 金	資 本 金	そ の 他	貸 方 合 計
4,243	2,247,802	3,480,488	24,817,247	92,581,016
1,596	1,612,054	3,480,488	24,868,341	92,863,241
1,534	2,665,090	3,480,488	22,838,510	92,858,171
-	2,248,418	3,480,488	23,147,377	92,832,737
-	2,274,132	3,480,488	23,891,684	93,687,670
-	1,960,753	3,480,488	29,613,209	99,205,701
445,000	3,440,017	3,471,460	30,763,742	96,041,346

貸 出 金				コ ー ル ロ ー ン	そ の 他	借 方 合 計
証 書 貸 付	当 座 貸 越	割 引 手 形	計			
15,029,127	1,091,536	2,979	16,280,344	8,736	4,738,529	92,581,016
13,613,532	1,043,460	2,297	14,815,349	19,634	4,747,695	92,863,241
11,905,281	983,011	2,238	13,058,562	10,288	3,468,811	92,858,171
11,648,721	978,870	2,578	12,812,756	36,270	5,212,467	92,832,737
10,728,542	967,309	2,149	11,895,381	57,737	4,276,246	93,687,670
10,601,149	1,053,401	2,037	11,815,424	65,168	6,904,522	99,205,701
16,619,676	1,198,187	2,653	18,006,676	464,769	5,368,452	96,041,346

## 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
65,527	40,524,145	40,478,641	-	584,776	16,220,175	6,630,281	1,605,968
58,783	40,593,441	40,537,031	5,000	599,587	16,275,732	6,590,920	1,613,086
68,203	42,020,641	41,962,673	10,000	637,464	16,277,615	6,594,866	1,633,772
61,915	41,657,751	41,606,620	8,000	656,295	16,446,310	6,597,121	1,621,470
64,227	41,769,879	41,715,938	5,000	670,968	16,650,830	6,619,216	1,600,427
59,553	41,438,080	41,387,408	20,000	681,904	16,778,729	6,662,822	1,631,017
57,500	38,773,894	38,710,467	31,000	571,332	16,908,940	6,713,145	1,642,105

## 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	うち公庫 (農)貸付金		
423,921	70,446,532	70,206,052	4,163,045	1,698,844	22,252,885	176,045	667	
426,238	71,173,603	70,930,882	4,058,291	1,641,692	22,037,622	176,248	662	
418,895	71,035,316	70,793,010	4,026,924	1,621,574	22,040,308	176,128	661	
475,578	72,734,094	72,505,225	3,963,086	1,575,171	22,023,492	176,568	661	
425,212	72,317,580	72,095,546	4,008,531	1,616,686	22,056,715	176,464	661	
439,571	72,697,665	72,475,531	4,031,091	1,643,839	22,034,024	178,803	661	
422,414	69,711,261	69,465,179	4,170,875	1,722,916	22,626,252	186,673	681	

## 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 券	貸 出 金	
	計	うち定期性				計	うち系統			
2016. 6	2,387,678	1,689,329	16,472	54,039	15,889	1,862,031	1,842,141	83,684	482,385	
7	2,389,171	1,697,537	16,472	54,049	16,139	1,857,110	1,836,227	83,664	487,225	
8	2,389,003	1,698,125	16,471	54,402	16,637	1,850,055	1,831,203	83,927	491,541	
9	2,404,000	1,704,399	18,071	54,838	16,444	1,870,034	1,850,159	83,771	489,036	
2015. 9	2,286,562	1,617,833	10,823	53,892	16,008	1,725,190	1,704,838	92,053	506,317	

(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 券	貸 出 金			
	計	うち定期性	計	うち信用 借入金			計	うち系統		計	うち公庫 (農)資金		
2016. 4	772,953	417,812	86,615	63,323	107,821	5,593	775,355	766,809	400	155,930	8,601	82	
5	783,817	427,179	88,992	64,722	107,500	6,459	780,177	772,174	400	157,196	8,448	81	
6	793,767	432,685	90,304	65,469	107,582	6,366	783,979	775,559	400	159,521	8,481	81	
7	781,766	422,965	90,520	65,634	107,170	5,525	773,684	752,896	400	158,988	8,412	80	
2015. 7	784,128	425,342	99,581	74,487	111,712	5,643	769,278	760,740	400	175,552	9,166	98	

(注) 1 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。  
 2 借入金計は信用借入金・経済借入金。  
 3 貸出金計は信用貸出金。



## 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	
残	2013. 3	215,438	54,086	1,768,869	1,665,845	448,507	636,876	95,740	
	2014. 3	213,500	52,736	1,812,210	1,716,277	457,693	644,792	97,684	
	2015. 3	209,971	52,083	1,829,432	1,783,053	470,511	658,016	100,052	
	高	2015. 9	208,977	50,710	1,840,044	1,804,486	476,688	665,344	101,177
		10	208,675	51,753	1,830,203	1,804,201	474,256	664,389	101,154
		11	208,212	51,741	1,844,344	1,809,121	474,502	663,533	101,088
		12	207,026	52,180	1,850,789	1,831,849	482,408	671,983	102,170
		2016. 1	206,725	51,817	1,848,781	1,829,384	479,679	668,944	101,861
		2	206,736	51,596	1,837,116	1,824,780	478,364	666,809	101,904
		3	206,362	51,472	1,853,179	1,846,204	487,054	673,202	102,887
		4	205,802	50,243	1,816,778	1,841,310	482,331	670,225	102,446
5		205,953	49,778	1,816,351	1,844,351	481,966	669,311	102,382	
6		205,934	49,611	1,829,770	1,848,121	485,370	671,924	102,534	
7		206,126	49,756	1,816,742	1,859,532	486,625	675,311	103,079	
8		205,875	50,188	1,816,087	1,862,743	486,135	674,517	103,278	
9 P	204,575	50,318	P 1,886,433	P 1,882,729	P 497,956	681,666	104,341		
前	2013. 3	△2.0	1.2	1.6	3.3	0.9	△0.2	1.0	
	2014. 3	△0.9	△2.5	2.5	3.0	2.0	1.2	2.0	
	2015. 3	△1.7	△1.2	1.0	3.9	2.8	2.1	2.4	
同									
	2015. 9	△1.3	△1.4	2.3	3.7	3.2	2.4	2.6	
	10	△1.4	△1.8	2.0	3.9	3.5	2.7	2.6	
	11	△1.6	△1.1	2.2	3.6	2.9	2.2	2.3	
	12	△1.6	△0.9	1.9	3.6	3.2	2.5	2.6	
	2016. 1	△1.6	△1.1	2.5	3.7	3.4	2.6	2.5	
	2	△1.6	△1.5	1.8	3.1	3.1	2.2	2.4	
	3	△1.7	△1.2	1.3	3.5	3.5	2.3	2.8	
	4	△1.6	△1.7	0.7	3.9	3.7	2.6	3.0	
	5	△2.0	△2.9	0.4	3.6	3.1	2.1	2.7	
	6	△1.9	△2.8	0.3	3.6	3.1	2.4	2.8	
	7	△1.8	△2.4	△0.7	3.9	3.4	2.7	3.0	
8	△1.9	△2.0	△0.7	3.9	3.4	2.5	3.0		
9 P	△2.1	△0.8	P 2.5	P 4.3	P 4.5	2.5	3.1		

(注) 1 表9 (注) に同じ。

2 貸出金には金融機関貸付金を含まない。また農協は共済貸付金・公庫貸付金を含まない。

3 ゆうちょ銀行の貸出金残高は、月次数値の公表が行われなくなったため、掲載をとりやめた。

# 農 林 金 融 第 69 卷 総 目 次

(2016年1～12月)

- I 論 調    II 情 勢    III 談話室  
IV 本 棚    V シンポジウムの記録

## 〈2016年テーマ〉

- 1月号 2016年経済・金融と日本農業の展望  
2月号 農業・農村の活性化と農協  
3月号 震災復興への取り組み——東日本大震災から5年——  
4月号 TPPと日本の食料・農業  
5月号 地方創生と農業・農村  
6月号 漁業・林業の再生に向けた課題  
7月号 環境変化と協同組合  
8月号 地域金融の諸相  
9月号 海外の農業・農業政策  
10月号 農業を支える組織と制度  
11月号 食の変化と小売業  
12月号 農業・農村をめぐる動向

## 〈今月の窓〉

- 1月号 「アベノミクス」4年目の審判（専務取締役 柳田 茂）  
2月号 「分断危機」の時代における協同組合の役割  
（調査第一部長 小野澤康晴）  
3月号 大震災からの復旧・復興と農協（常務取締役 斉藤由理子）  
4月号 「農政新時代」における農業協同組合（代表取締役専務 柳田 茂）  
5月号 「成長戦略」は適切な処方箋か（取締役調査第二部長 新谷弘人）  
6月号 「トランプ・サンダース現象」とTPPの行方  
（取締役基礎研究部長 清水徹朗）  
7月号 協同組合のレーゾンデートル（常任顧問 岡山信夫）  
8月号 目標実現に向けた金融（調査第一部長 小野澤康晴）  
9月号 農産物価格低下に対応する農業政策（常務取締役 斉藤由理子）  
10月号 「アベノミクス再起動」と農政の行方（代表取締役専務 柳田 茂）  
11月号 食生活の未来（食農リサーチ室長 北原克彦）  
12月号 迷走するTPPと暴走する「規制改革」  
（取締役基礎研究部長 清水徹朗）

## I 論 調

## 2016年の国内経済金融の展望

——労働需給逼迫は好循環の追い風になるか——…………… 南 武志… 1 (2)

## 個人リテール金融における注目点

——地方創生の観点から——…………… 佐藤彩生… 1 (16)

日本農業の現状と見通し…………… 若林剛志… 1 (30)

TPPの日本農業への影響と今後の見通し…………… 清水徹朗… 1 (45)

## 農協と6次産業化

——歴史と展望——…………… 室屋有宏… 2 (2)

## 農協における青果物集出荷施設の運営コスト削減

——共同利用の拡大による季節性の克服に注目して——…………… 尾高恵美… 2 (17)

## 地方創生と連動して進む農業の取組み

——農業への企業誘致に着目して——…………… 石田一喜… 2 (36)

宮城県津波被災地における農業復旧・復興の現状と課題…………… 内田多喜生… 3 (2)

岩手県津波被災地における農業復旧・復興の現状と課題…………… 小針美和… 3 (17)

## 岐路に立つ福島県の農業

——風評被害克服と営農再開へ向けた課題——…………… 行友 弥… 3 (32)

## TPPと食品安全性

——制度化される規制改革と懸念される食品リスク増大——…………… 清水徹朗… 4 (2)

## 米輸入の動向と展望

——TPP最終合意の米への影響——…………… 藤野信之… 4 (16)

## 地方財政改革の課題

——地方創生政策との関係も含めて——…………… 堀内芳彦… 5 (2)

## 移住促進政策の変遷と課題

——鳥取県鳥取市の事例を踏まえて——…………… 多田忠義… 5 (18)

岩手県内の沿岸漁業の復旧状況と養殖漁場管理の課題…………… 亀岡鉦平… 6 (2)

## 家具向けの木材需要

——国産材利用の可能性——…………… 安藤範親… 6 (16)

	月号	頁
協同組合の株式会社化とその問題点 .....	明田 作	7 (2)
ドイツのエネルギー協同組合が直面する課題と新たな展開		
——再生可能エネルギーの「市場化」に対応する事業モデル—— .....	寺林暁良	7 (18)
復興を目指すJFみやぎ青年部 .....	田口さつき	7 (34)
事例にみる地銀の農業融資の変遷と新たな変化 .....	長谷川晃生	8 (2)
台湾におけるクレジットユニオン運動の展開 .....	古江晋也	8 (17)
アマゾン川の物流開発で穀物の輸出競争力を高めるブラジル		
——米国に対し優位になる可能性—— .....	阮 蔚 (Ruan Wei)	9 (2)
EU砂糖クォータ制度廃止の経緯と今後の展望 .....	亀岡鉦平	9 (24)
農産物の安値に直面する米国の農業所得安定化政策		
——成立から3年目の2014年農業法—— .....	平澤明彦	9 (42)
農業共済の現状と収入保険導入の課題 .....	清水徹朗	10 (2)
フランスにおける農業指導の組織と役割		
..... 信州大学・大阪府立大学 名誉教授	桂 瑛一	10 (21)
食料消費構造の変化と食品小売業の対応		
——地域密着で生鮮強化を図るスーパーマーケットの戦略を中心に——		
.....	堀内芳彦	11 (2)
指定生乳生産者団体制度のあり方をめぐる論点整理 .....	小針美和	12 (2)
農業分野に関する国家戦略特区の取組み .....	石田一喜	12 (21)
内発的発展論からみる農村の広域地域組織 .....	若林剛志	12 (40)

## Ⅱ 情 勢

放射性物質汚染対処特措法に基づく廃棄物処理の経過と課題 .....	岡山信夫… 3	(50)
フィンテックとは何か、なぜ注目されるのか		
——欧米における動向と国内金融機関への示唆—— .....	高島 浩… 4	(32)
森林組合における施業集約化・境界明確化・森林経営計画への対応動向		
——第28回森林組合アンケート調査結果から——		
..... 一般財団法人 農村金融研究会 調査研究部長 田代雅之… 6		(26)
信用金庫の取引先支援		
——貸出金残高減少に歯止めをかける—— .....	田口さつき… 8	(30)
近年の農家経済の動向		
——経営規模に着目して—— .....	山田祐樹久… 8	(38)
2014年度における農協の経営動向 .....	尾高恵美… 9	(66)
根釧地域の酪農をめぐる動向 .....	平田郁人… 11	(18)

## Ⅲ 談話室

パワーポイント …………… (株) 農林中金総合研究所 代表取締役社長	古谷周三… 1	(28)
地域社会づくりへの参加 …………… 日本生活協同組合連合会 専務理事	和田寿昭… 2	(32)
JA南三陸の5年とこれから …………… 南三陸農業協同組合 営農生活部 部長	阿部國博… 3	(14)
酪農経営のリスクヘッジ ——日本型酪農経営安定制度を考える—— …………… 全国酪農業協同組合連合会 代表理事専務	清家英貴… 4	(14)
時代が要求する農業者教育 ——MBA的科目主体の日本農業経営大学校の教育と就農実績—— …………… 日本農業経営大学校 校長	堀口健治… 5	(16)
漁業における6次産業化の課題 …………… 東京海洋大学 海洋政策文化学部門 教授	馬場 治… 6	(14)
風土と交流に培われた美味 …………… 岐阜大学 応用生物科学部 教授	荒井 聡… 7	(16)
納豆の国際規格化から伝統食とは何かを考える …………… 名古屋大学大学院 環境学研究科 教授	横山 智… 8	(28)
“知識には限界があるが、想像力は世界を包み込む” …………… ワーヘニンゲン大学研究センター(WUR)主任研究員, 宮崎産業経営大学客員教授 ヨス・ファーステーヘン(Dr. Jos Verstegen) ……	9	(40)
栗山町——多様な農村活動の創造—— …… 北海道大学大学院 農学研究院 教授	坂下明彦…10	(32)
拡大する農学と教育 …………… 東京農業大学 国際食料情報学部 国際バイオビジネス学科 准教授	井形雅代…11	(16)
協同の力が地域を元気にする …………… 越智今治農業協同組合 代表理事専務	渡部浩忠…12	(38)

## IV 本 棚

石田一喜・吉田 誠・松尾雅彦・吉原佐也香  
高辻正基・中村謙治・辻 昭久 著

『農業への企業参入 新たな挑戦 ―農業ビジネスの先進事例と技術革新―』

…………… 茨城大学 農学部 地域環境科学科 准教授 西川邦夫… 2 (34)

蔦谷栄一 著

『農的社會をひらく』…………… 日本協同組合学会副会長・農 田中夏子… 7 (32)

## V シンポジウムの記録

これからの農業・農山村の未来をどう展望するか …………… 5 (36)

2016年1月30日(土) 会場：一橋大学

農業の競争力を強化する産学官連携の取組み

——オランダと日本の経験から—— …………… 10 (35)

2016年6月13日(月) 会場：フクラシア東京ステーション

## ホームページ「東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）」のお知らせ

農中総研では、全中・全漁連・全森連と連携し、東日本大震災からの復旧・復興に農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合）が各地域においてどのように取り組んでいるかの情報を、過去・現在・未来にわたって記録し集積し続けるために、ホームページ「農林漁業協同組合の復興への取り組み記録～東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）～」を2012年3月に開設しました。

東日本大震災は、過去の大災害と比べ、①東北から関東にかけて約600kmにおよぶ太平洋沿岸の各市町村が地震被害に加え大津波の来襲による壊滅的な被害を受けたこと、②さらに福島原発事故による原子力災害が原発近隣地区への深刻な影響をはじめ、広範囲に被害をもたらしていること、に際立った特徴があります。それゆえ、阪神・淡路大震災で復興に10年以上を費やしたことを鑑みても、さらにそれ以上の長期にわたる復興の取り組みが必要になることが予想されます。

被災地ごとに被害の実態は異なり、それぞれの地域の実態に合わせた地域ごとの取り組みがあります。また、福島原発事故による被害の複雑性は、復興の形態をより多様なものにしています。

こうした状況を踏まえ、本ホームページにおいて、地域ごとの復興への農林漁業協同組合の取り組みと全国からの支援活動を記録し集積することにより、その記録を将来に残すと同時に、情報の共有化を図ることで、復興の取り組みに少しでも貢献できれば幸いです。

(2016年11月18日現在、掲載情報タイトル3,349件)

- 農中総研では、農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合）の広報誌やホームページ等に公開されている、東日本大震災に関する情報を受け付けております。  
冊子の保存期限の到来、ホームページの更改や公開データ保存容量等、何らかの理由で処分を検討されている情報がありましたら、ご相談ください。

### 農林漁業協同組合の復興への取り組み記録 東日本大震災アーカイブズ

農林漁業協同組合の復興への取り組み記録  
～東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）～

2011.3.11東日本大震災・福島第一原子力発電所事故は、広域にわたり農林漁業に甚大な被害をもたらしました。このサイトは、農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合など）が震災・原発事故からの復旧・復興にどのように取り組んでいるかの情報を、過去・現在・未来にわたって記録し集積し続けるために開設した、いわば現在進行形のアーカイブズです。

このサイトから

被災状況      支援活動      復旧・復興への取り組み      原発関連

更新情報      お知らせ

URL : <http://www.quake-coop-japan.org/>

本誌に対するご意見・ご感想をお寄せください。

送り先 〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 農林中金総合研究所  
FAX 03-3233-7791  
Eメール [norinkinyu@nochuri.co.jp](mailto:norinkinyu@nochuri.co.jp)

### 移転のお知らせ

〈12月26日から下記に移転いたします〉  
〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷5-27-11  
FAX 03-3351-1159  
(Eメールは移転後も変更ありません)

本誌に掲載の論文、資料、データ等の無断転載を禁止いたします。



# 農林金融

THE NORIN KINYU  
Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance

2016年12月号第69巻第12号〈通巻850号〉12月1日発行

## 編集

株式会社 農林中金総合研究所 / 〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 代表TEL 03-3233-7700

編集TEL 03-3233-7695 FAX 03-3233-7791

URL : <http://www.nochuri.co.jp/>

〈12月26日から下記に移転いたします〉

株式会社 農林中金総合研究所 / 〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷5-27-11 代表TEL 03-6362-7700

編集TEL 03-6362-7779 FAX 03-3351-1159

## 発行

農林中央金庫 / 〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

## 印刷所

永井印刷工業株式会社