

農村コミュニティを再構築

農地利用、経営体育成、環境形成で合意形成へ

■表裏一体と車の両輪

この欄の前回「第1回」では農水省が示した新しい制度「経営所得安定対策等大綱」の概念図を掲載した。この制度は内部に3つの制度を抱えそれを束ねた構造になっている。そして、それら3つの制度、つまり「米政策改革推進対策」と「品目横断的政策」とは“表裏一体”であり、「品目横断的政策」と「農地・水・環境保全向上対策」とは“車の両輪”であると農水省が位置づけている。筆者はこれら3つの新たな制度の内容がどのようなものかについて関心を持つことは当然ながら、3つの制度を“表裏一体”、“車の両輪”とした考え方により注目せざるを得ない。そのことは、3つの制度は互いに密接に関連しており切り離せないという意味であり、それはとりもなおさず「農村コミュニティの再構築」の問題に直結することになると感じたからである。

■迫られる“コミュニティ革命”

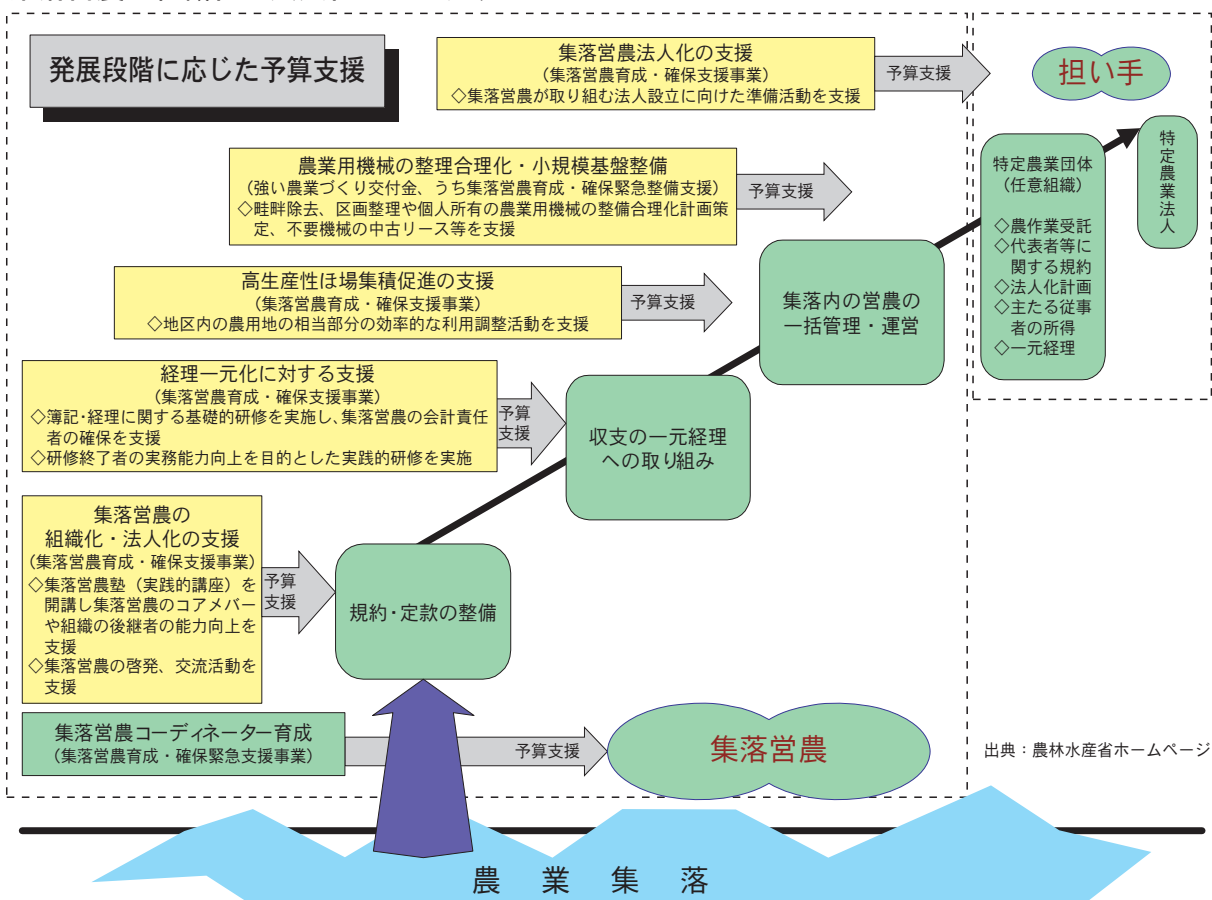
企業の社会的価値を測る場合、経営体の規模や競争力や収益力や社会貢献度などを物差しにすることが一般的である。それと同じように、農業を産業とみなし、農家を産業の担い手とみなし、担い手の農家の経営体としての価値を測る場合、組織形態や収益力や自立度や持続可能性を物差しにして測ることも可能であろう。その場合、最も望ましい経営体として「経営所得安定対策等大綱」は法的認知を受けた農業法人（農事組合法人、会社法人など定款に農業を掲げ法人形態で農業を営む組織）や農業生産法人（農地法第2条の適用を受け農業経営を行うため農地を取得し農業を営む法人。株式譲渡制限のある株式会社、農事組合法人、商法・会社法改正前の有限会社等）を想定していることが分かる。次いで、望ましい経営体として、農業に意欲のある農家であると公的認知を受けた認定農業者（平成5年制定「農業経営基盤強化促進法」により農業経営

改善計画を作成し市町村長に認定された農家）を想定していることが分かる（次頁の概念図「集落営農の組織化・法人化のステップ」参照）。現実的にはそのほか経営体として、集落内の農地の耕作を任せられている組合、作目ごとに組織したり施設や農機の協同利用を目的に組織した組合、個人経営の農家など多様な形態がある。この点について筆者はかねてから、日本の農家（小規模）はヨーロッパと似て家族経営型（中規模）でありアメリカのように企業経営型（大規模）ではないものの、産業の担い手であるならばマネジメント力ある経営体であるべきで、その手段として法人化は有効であると考えている。しかし、日本の農村社会は外部からは一枚岩のように見えるが、実は強い経営体と弱い経営体とが混在しておりコミュニティの実態は複雑で多様で一枚岩ではない。「経営所得安定対策等大綱」が“表裏一体”とか“車の両輪”とか言い出したのも、この際、産業としての農業の経営体の立て直しを決意したものと推測できる。しかし、「経営所得安定対策等大綱」ではそれを「集落営農」（農水省定義：集落を単位として農業生産過程における全部または一部についての共同化・統一化に関する合意の下に実施される営農）という形で実現しようとしている点で、その実現可能性を疑問視せざるを得ない。全国的にコミュニティが破綻する農業集落が続出する傾向があり、その傾向にブレーキをかけるための最後のチャンスが今であることは理解できる。「経営所得安定対策等大綱」はコミュニティの中から「特定農業団体」を育て「特定農業法人」というゴールの経営体に向かわせ強い農業にしようとしている。全国で農業が営まれている集落は平成17年現在138,655（2005年農林業センサス）あるが、このうち集落営農の形態を有するのが10,063集落、7.2%であり、集落内の営農を一括管理・運営しているのが1,480集落、1.0%に過ぎない（農水省「集落営農・特定農業団体に関するQ&A」）。「経営所得安定対策等大綱」が目指す世界はまさに「コミュニティの再構築」であり、現在の農村は「コミュ

インターネットの農林水産省のホームページのトップページには「重要情報」の欄があり、その中には「食料・農業・農村基本計画」「経営所得安定対策等大綱」「食事バランスガイド」「品目横断的経営安定対策のポイント（雪だるまパンフ）」の欄がある。それらの入り口から内部に入っていくと実におびただしい量の情報に遭遇する。1、2週間程度で読み切れる量ではないし、「品目横断的経営安定対策」に至っては3月下旬現在で「Ver.7」になっており改訂版を追いかけるのでさえ容易ではない。昨年来、国内各地で開催された「経営所得安定対策等大綱」の説明会での質疑応答をまとめた「Q & A」版までである。旧農業基本法と平成11年に制定された食料・農業・農村基本法とを比べれば、目指す方向や目標はそれほど大きく変わったようには思えない。だが、目標を達成するための手法、アプローチの仕方は大きく変わっているのである。そのことが、さまざまな制度改正を生み「戦後農政の大転換」と呼ばれる理由であり、おびただしい量の農水省発情報につながっているのではないかと。

(文：石川敬義・㈱荘銀総合研究所理事長)

集落営農の組織化・法人化へのステップ



出典：農林水産省ホームページ

ニティー革命」に近い変革が求められているのである。

■乏しい集落営農の必要性認識

果たして、その変革は実現可能だろうか。山形県内の平成16年の総農家は63,120戸で、そのうち販売農家（経営耕地が30㍍以上、または農産物販売額が50万円以上の農家）は52,670戸である。平成17年の認定農業者は7,087戸、うち法人の経営体は141である。家族経営の農家が49,399である。県内の農業集落2,711のうち、認定農業者のいない集落数が931、34.3%を占める^{注1}。

農水省が平成17年5月現在で実施した「集落営農実態調査結果」では本県の集落営農組織は224であり、全農業集落の8.2%を占めるに過ぎない。また、同省の全国調査「集落の農業の将来展望に関する意向調査結果」では、集落営農を行っていない集落の代表者に対する質問で集落営農の組織化・法人化について「必要性を認めない」と答えた人が36.5%を占めている。また、集落営農ができない問題点として挙げたのは「高齢者が集落営農に参加したがる」が36.5%、「個々の農家で所有している機械等の処分への抵抗感がある」が25.9%、「集落営農に取り組むと法人税等が課税され

る」が3.0%を占めた。全体的に集落営農の必要性に対する意識は低く、コミュニティー再構築のハードルは高いようだ。平成19年から緒制度が新たな制度へ全面移行するスケジュールとなっているが、その機運が高まるにはまず意識改革の時間が必要であり、いくら「集落営農」（品目横断的経営安定対策の集落営農要件：①規約の作成②農用地の利用集積目標設定③農業生産法人化計画の作成④主たる従事者の所得目標設定⑤経理の一元化。対象者要件：認定農業者は4名以上、特定農業団体は20名以上。生産調整を実施）の掛け声が発せられても、すんなり移行できる状況にないと思う。

■どんどん消滅、農業集落

ところが、実現可能か、可能でないか、などと議論している余裕はないこともまた事実である。全国的にみれば、平成2年から12年までの10年間に農業集落数が5,000集落、3.5%消滅しており、農家率が50%以上の農業集落は全農業集落の39.3%に減っているのである^{注2}。先の意向調査結果でも、今後どんなことが集落で問題になるかを尋ねたところ「高齢化の進展」を挙げた人が84.1%、「後継者がいない」を挙げた人が68.9%あった（複数回答）。コミュニティー内でも農業をやる人がいなくなる危機感が増大しているのである。それは全国どこでも同じだが、地域特性も農村コミュニティーの在りように影響を及ぼしている。東北地方は西日本と比べれば河川の水量に恵まれ、戦後に遅れて農地開発が行われた地域である。そのことが農村コミュニティーの健全性を維持している要素という分析もある。西日本は江戸時代、明治時代からの歴史的しがらみが残る農村コミュニティーにも歴史的制約があり土地所有形態が複雑で水系や地形を踏まえて最適な水田基盤整備を行えなかったケースが多いことが、農村崩壊に拍車をかけているというのである。

■県内でも危機的状況が増進

しかし、農村コミュニティー崩壊の兆しは今明らかになった訳ではない。こうなることは10年以上前から予測されていた。山形県構造政策推進会議（事務局：県農業会議）は、1995年と2000年の農業センサスをもとに「農業集落カード分析」を行っている。人と農地の観点から農業集落の健全度を調べたものである。

2000年農業センサスでは県内の2,580集落について販売農家を対象にし、担い手の確保状況、農地の集積状況などをみている。2000年調査からは、集落内に60歳未満の男子専従者がいる農家数の割合が15%以下で、かつ農地集積が進んでいると思われる農地割合が20%未満の、持続的に営農を続けることが難しい集落数が県全体で579集落、22.4%を占めた。1995年調査では294集落だったので、5年間に2倍近くまで増えたことになる。これは、集落営農を行うことが難しい、または近い将来に農業集落であり続けることが困難になることが予想できる“健全度”の低い集落数である。これを、都市、平地、中山間、山間の地域類型別にみると、4類型のいずれも1995年より2000年の方が悪化しているものの、悪化度の進行度が大きいのが中山間（5年間の悪化進行度15.4ポイント）、山間（同13.4ポイント）、都市（同11.0ポイント）、平地（同7.9ポイント）の順になっている点に注目したい。土地条件に恵まれている平地でも悪化していること、山間でもなく平地でもない中山間の悪化度が最大になっている点である。

■複雑化している集落構造

だが、農村コミュニティーの在りようを考える時、この農業センサスの集落数のデータ自体に疑問を持たざるを得ない。県の農村地域整備状況調査では本県の集落数は2,754となっており、市町村が調査に使う数字を積み上げると3,836集落となり、合意形成に適した規模で集落を数えれば3,600集落程度とみる見方もある。全国規模のデータとしてはセンサスのデータしかないのだが、コミュニティーを再構築することを考えれば、自動的に集落数が多くなる市町村合併後の自治体は既存の集落の枠組みのままで農業集落を考えてよいものか、一考すべき課題であろう。また、道路建設などの公共用地買収に伴い代替地を遠隔地に確保したことによる出作、入り作が点在している集落はどのように集落営農の在り方について合意形成すべきか。集落から独立して強固な経営体に育っている法人と既存の農家群との混在集落の営農をどのように融合させればよいのか。農地流動化推進に伴い農地の所有者と耕作者が異なっている場合、農地利用形態、農産物販売方法、小作料・土地改良事業賦課金など負担方法について集落構成員間でどう調整すればよいのか。それら複雑な要素が絡み合っている現状の中で「経営所得安定対策等大綱」の緒制度を整然と浸透できるか疑問がある。

「農地・水・環境保全向上対策」の活動項目の構成イメージ（田の例）

活動区分	具 体 の 活 動 項 目					
	農 地	開 水 路	パイプライン	た め 池	農 道	
基 礎 部 分	点検活動	<input type="checkbox"/> 遊休農地等の発生状況の把握	<input type="checkbox"/> 施設の点検	<input type="checkbox"/> 施設の点検	<input type="checkbox"/> 施設の点検	<input type="checkbox"/> 施設の点検
	計画策定	<input type="checkbox"/> 共同作業計画の策定				
	維持保全活動	<input type="checkbox"/> 畦畔・農地法面の草刈り <input type="checkbox"/> 草の適正処理 <input type="checkbox"/> 遊休農地発生防止のための保全管理	<input type="checkbox"/> 配水操作 <input type="checkbox"/> 水路の草刈り <input type="checkbox"/> 草の適正処理 <input type="checkbox"/> 水路の泥上げ <input type="checkbox"/> 土砂の適正処理	<input type="checkbox"/> 配水操作 <input type="checkbox"/> ファームポンド等の草刈り <input type="checkbox"/> 草の適正処理 <input type="checkbox"/> ポンプ吸水槽等の泥上げ <input type="checkbox"/> 土砂の適正処理 <input type="checkbox"/> かんがい期前の注油（弁等）	<input type="checkbox"/> 定期的な見回り <input type="checkbox"/> 配水操作 <input type="checkbox"/> ため池の草刈り <input type="checkbox"/> 草の適正処理 <input type="checkbox"/> ため池の泥上げ <input type="checkbox"/> 土砂の適正処理 <input type="checkbox"/> かんがい期前の施設清掃・除塵 <input type="checkbox"/> 管理道路の管理	<input type="checkbox"/> 砂利の補充 <input type="checkbox"/> 路肩・法面の草刈り <input type="checkbox"/> 草の適正処理 <input type="checkbox"/> 側溝の泥上げ <input type="checkbox"/> 土砂の適正処理

区分	活動区分	具 体 の 活 動 項 目				
		生態系保全	水 質 保 全	景観形成・生活環境保全	水田貯留機能増進・地下水かん養	資源循環
誘 導 部 分	環境資源向上活動	<input type="checkbox"/> 生態系保全計画の策定	<input type="checkbox"/> 水質保全計画の策定	<input type="checkbox"/> 景観形成・生活環境保全計画の策定	<input type="checkbox"/> 水田貯留機能増進・地下水かん養に係る地域計画の策定	<input type="checkbox"/> 資源循環に係る地域計画の策定
	啓発普及	<input type="checkbox"/> 広報活動 <input type="checkbox"/> 啓発活動 <input type="checkbox"/> 地域住民等との交流活動 <input type="checkbox"/> 地域内の規制等の取り決め <input type="checkbox"/> 学校教育等との連携 <input type="checkbox"/> 行政機関等との連携				
	実践活動	<input type="checkbox"/> 生態系に配慮した施設の適正管理 <input type="checkbox"/> 水田を活用した生息環境の提供 <input type="checkbox"/> 生物の生息状況の把握	<input type="checkbox"/> 水質保全を考慮した施設の適正管理 <input type="checkbox"/> 循環かんがいの実施 <input type="checkbox"/> 水質モニタリングの実施・記録管理	<input type="checkbox"/> 農業用水の地域用水としての利用・管理 <input type="checkbox"/> 景観形成のための施設への植栽等 <input type="checkbox"/> 伝統的施設や農法の保全・実施	<input type="checkbox"/> 水田の持つ貯水機能向上活動 <input type="checkbox"/> 地域排水機能向上のための施設操作 <input type="checkbox"/> 水田の地下水かん養機能向上活動	<input type="checkbox"/> 間伐材等を利用した防護柵等の適正管理 <input type="checkbox"/> 農業用水の反復利用 <input type="checkbox"/> 有機性資源の堆肥化
		他	他	他	他	

出典：農林水産省ホームページ

■農村資源の価値をどう認識

約40%を占める中山間地の集落は山持ち農家が多く林業経営と農業経営とを一体で考えなければ維持出来ない。第2期になった直接支払い制度で中山間地の耕作放棄農地の発生は抑制されてきたが、国・県・市町村の財政難は深刻度を増しており、いつまで公的資金拠出が続くか疑問である。カネで構築されたコミュニティは“カネの切れ目が縁の切れ目”となり資金が底をついた時に耕作放棄が一気に吹き出さないと保証することは難しいのではないかと。中山間地の農家は農外収入の一部を農業経営に回し農業を維持している。農業収入の一部を山林経営に回し山林を維持できた時代はとっくに過ぎた。林業経営に手が回らなくなり山林荒廃が進行、農業の水源である山林が壊れかかる悪循環に陥っている。また、例えば数多くの集落営農が順調に育ち強固な農業経営体が登場したとしても、その経営体に農地を預ける人々の所得が確保されなければ

集落に居住し続ける人がいなくなるのでコミュニティは維持できない。その所得確保をどうするかという問題もある。農村集落の変遷をみれば、出稼ぎ収入に頼った時期もあったし、農村地域工業等導入促進法により立地した工場に就職して兼業農家で農業を支えてきた時期もある。強い経営体だけで農村コミュニティを維持することはできない。農業以外の産業も育成しなければ強い経営体に農地を提供する農家の所得減を補うことができず農地集積も進まないのではないかと。そして、「品目横断的政策」と「農地・水・環境保全向上対策」とを「車の両輪」とするならば、都市部に残る農地と都市部を貫流する農業用水路をどう扱うかという問題もある。「農地・水・環境保全向上対策」（活動の支援の要件：必須要件・基礎部分＝農地の畦畔や水路の草刈り、泥上げ等。選択的必須要件・誘導部分①生産資源向上＝施設診断、記録管理、法面補修等②環境資源向上＝生態系保全計画策定、水質保全の施設管理等。支援水準：国が10㍻当たり2,200円、

県と市町村に同額拠出を要請。地域内横断的組織の「協議会」が支援資金の受け皿になる予定。図『『農地・水・環境保全向上対策』の活動項目の構成イメージ』に一部を掲載)は「集落営農」以上に難しいと思われる。「集落営農」は農業生産活動なので生産者の自己責任で行えばよい。だが、「農地・水・環境保全向上対策」は農村コミュニティだけでは生産資源や自然資源を守れなくなったので非農家やNPOや小中学校生の支援も得ようとするものである。確かに農村空間の自然や景観や文化などの資源は都市を含めた地域社会全体の共通財産ではある。だが、これまで無縁であった都市と農村とが急に親しくなれるのか。農村の資源を言うなら都市部を貫流する農業用水路に生活排水を流したりゴミを投げ捨てられたりすることもなくさなければならぬのではないのか。農村だけの問題では済まない問題である。また、その活動のインセンティブとして公費を投入するのが適切なのか。やはり公費投入がなくなれば活動もなくなることはないのか。元来良好な自然環境があり何も手を加えないことが生態系維持になる場合は資金支援が受けられない矛盾をどう説明するのか。いろいろ課題が残るものの農村が抱える自然資源と人工資源の価値を地域社会がどう認識すべきか問われているのである。

■県内にモデル農業集落

とはいえ、本県には元気な農業集落もある。平成17年12月17日、NHK教育テレビの番組「里山はうまい米を育む～山形県高島町の1年」が放映され、米・食味鑑定士協会主催のコンクールで3年連続金賞を受賞した遠藤五一さんの完全無農薬米栽培の9カ月間が放映された。遠藤さんの集落・上和田有機米生産組合は50人のメンバーを有し全員がエコファーマー(「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」に基づき、土づくり、減化学肥料、減農薬の技術導入計画が知事認定を受けた農家)で「有機米の里」として有名であり、このような集落に魅せられて同町にIターンした人が70人を数えるという。高島町では福沢集落も土地改良総合整備事業を導入し水稻作付け面積を14.8%増やし、ブランド米として10^キ当たり5,000~6,000円という普通米の3倍の高値販売を行っている。米の味については財団法人日本穀物検定協会が古くからランキングを行っており有名だが、米・食味鑑定士協会は関西地方の米穀商を中心に平成10年に設立された有機

米・特別栽培米の産地直仕入れを行う民間団体である。驚くのはこの団体は食味のランク付けを行うのはもちろんだが、米生産環境として水生生物の生息種類の数など水田環境鑑定士が活躍し産地をランクづけしていることである。食味の良さと同時に農産物の安全・安心の基盤である栽培環境を付加価値化し農産物価格に反映させる仕組みを小売り商が自ら考案、構築し、それを支持する消費者がいることを示す事例である。

また、消費者と産地との連携例として、遊佐町と東京都の生活クラブ生協との取り組みも注目される。昭和41年から交流が始まったのだが、平成3年から両方で合意した独自栽培基準、自主管理監査に基づく特別栽培米「共同開発米」のシステムである^{注3}。堆肥投入を基本に防除回数、除草剤散布回数を定め、監査のため生協側が書類提出を求め現地査察も行い、自主流通米価格を上回る価格水準で購入し遊佐町産米の約50%の量を取り扱っている。取引米には等級格差がなく、一般的な産直では生産者側負担となる輸送費が生協側負担となっている。生産者価格と消費者価格との0.5%を減収補填基金として共同で積み立て造成し減収時に補填支出され生産者原価を保証している。生産者側は天災に遭っても農業共済との併用で平年作に近い所得が保証される。長い交流の末の信頼関係の上に構築されたシステムである。

高島と遊佐の両方の事例に共通するのが、環境重視の栽培方法、価格低迷基調下の高米価維持、消費者と生産者との連携、産地ブランドの評価の高さである。これらは人的要素が強く反映された農業集落特性であり、必ずしも「経営所得安定対策等大綱」の制度内容と一致するものではないが、今後農産物の需給調整が従来以上に市場メカニズムに委ねられようとし、農業がコミュニティの能力に大きく依存しようとしている時、持続可能性の高い農業集落の在り方として注目せざるを得ない。

■合意形成へワークショップ

高島町も遊佐町も固い信念と長い歴史の裏付けがある農業集落である。それでは、そのような実績がない集落は「集落営農」の形成や「農地・水・環境保全向上」の活動体育成をどのように行えばよいのだろうか。日本の農村にとって未知の経験であり発案者の国も県も自治体もそのノウハウを持っていない。従って、当初述べたように「農村コミュニティの再構築」とな

らざるを得ない。「再構築」は基本的に話し合いによる合意形成しか方法がない。それは課題解決型ワークショップ（workshop：元来は工房、作業場などの意。一方通行的な知や技術の伝達でなく参加者が主体となって双方向性や相互作用を生かした体験型のグループによる学習や創造の活動）を行うことである。だが、そのワークショップのやり方が分かるファシリテーター（参加者が主体的に考えられるようにプログラムを設計し進行させ参加者が自ら解決策を見つけ合意形成に至れるよう導く人＝促進者）がコミュニティーにも自治体にもいない。地縁血縁の関係性がコミュニティーの基礎になっている日本社会はこれまで、課題が発生すれば行政や各種団体や議員などに解決を依頼すればよかった。従って、自発的、主体的に地域全体の問題を解決する基礎的作業を行った経験がない。ワークショップの経験があるコミュニティーであっても、ファシリテーターは外部から調達したケースが多い。「米政策改革大綱」（平成14年）が求め全市町村が作成した「地域水田農業ビジョン」は従来の上意下達ではなく地域の主体性を求めた制度である点で画期的だったが、集落段階で議論が十分に行われたかどうか疑わしい。「集落営農」や「農地・水・環境保全向上」は担い手の選定や産地化作目や交付金の受け皿だけでなく、自然の生態系保全、具体的な農地利用方法、所得目標設定、法人化計画など多岐にわたる詳細な内容について合意形成しなければならない。「集落営農」の必要性がしっかり認識されていない段階でどのように合意形成できるか。目下、ファシリテーター役は各普及センターが担う体制になっている。だが、指導員は課題解決型ワークショップのファシリテーターを務めた経験があるのか。

■合意形成のカギ握る地図情報

国は新年度早々にもワークショップのリーダー（ファシリテーター）育成事業に着手しようとしている。当初は各県ごとに数名を育成し、ネズミ算式に増やし各段階ごと地域に配置していく段取りだろう。ここでもやはり、人の資質が最大の課題となる。人がどんな意識を持ちパフォーマンスをとるかによって農業集落の命運は決まる。これからは集落によって消滅する集落と元気な集落との格差が一層顕著に出ることが避けられない。「経営所得安定等対策」にどう対処するかは基本的に“手上げ方式”なので、従来のように全国一



旧狐越え街道沿いの課題解決へ山辺町と山形市の住民が参加した大型ワークショップ

律実施の構造になっていないからである。ワークショップには地域の農家はもちろん、農協、土地改良区、農業委員会、市町村の担当者が勢揃いで参加し対等の立場で議論する必要がある。課題によっては、NPO、小中学校生、各種団体の参加も必要だ。そして、ワークショップに欠かせないのが地図である。10年後の耕作者の年齢がどうなっているか一筆ごと色染めした地図が必要である。また、どの農地でどんな作物を栽培すべきか。誰を地域の農業の担い手にすべきか。役割分担をどう行うか…。農家は農地状況を分かっているつもりだろうが、集落の将来の農地利用の在り方として考えたことがあるかどうか。地図を見ながら話し合えば自動的に将来展望が可能になる。ところが「個人情報保護法の規制があるので情報は出せない」と拒む自治体や土地改良区もある。しかし、この場合プライバシーに関する情報を明らかにするのではない。色染めして地域の状況を明らかにするため使うのであり、「公共」の向上のため使うのである。それでも拒否する自治体や土地改良区は「公共」の機能を持つことを拒む組織であり存在意義がないので解散すべきである。また、国は19年度から本格的に支援金や交付金を拠出する予定だ。だが、カネをもらうために「協議会」を設置するのではない。カネはもらってもよいが、持続可能な農業集落を構築することが本来の目的である。カネが来なくなり消滅する集落にならないよう腰を据えて取り組みたい。

注1 山形県農林水産部「山形県農業の現状」

注2 平成16年度「食料・農業・農村白書」

注3 小沢互「生活クラブ生協の環境保全型農業のとりくみ」（農業と経済2006年1月）