

人口規模縮小下での地域再生に関する総合的研究

柏 雅之(代表)¹, 鳥越皓之¹, 森川靖¹, 天野正博¹, 三浦慎吾¹, 井内美郎¹, 太田俊二¹, 矢野敬生¹

(¹人間科学学術院)

【目的】

人口規模の大幅な縮小によって地域の存続が危惧されている日本の農山村地域の再生のあり方を、地域資源管理論、地域・環境ガバナンス論、地域政策・環境政策論的視座から総合的に解明する。

1960年代からの過疎化で脆弱化した当該地域では、フォーディズム型産業社会の終焉の始まりとグローバリゼーションの進行や財政赤字膨張によって脆弱ながら基礎産業であった末端的製造業や公共事業の大幅縮小を余儀なくされた。さらに従来そこに多様な財・サービスを供給し地域を支えてきた日本独自の総合農協に続き、基礎自治体の広域合併が2000年代以降進行した。こうした中、地域では準公共財のみならず純粋民間財にまで至る社会的にベーシックな財・サービスの供給主体を欠くことになった。崩壊に瀕する当該地域であるが、そこでの農林業と地域経済が存続していることの経済外部性としての多面的機能の量は、日本学術振興会はじめ多くの研究に示されるように膨大であるとされている。その機能の供給停止は復元不能な膨大かつ多様なロスを国民にもたらす。

従来政府は近年の中山間地域等直接支払制度に至るまで膨大な財政出動をとおして地域維持を図ってきたが、近年急速に進む人口の限界はそれらの過去からの膨大な支出をすべて埋没コスト化させてしまう恐るべきシナリオすら感じさせる。

本研究では、多様な人口還流やIターン、そして近未来に本格的に期待される木質・森林系バイオマス産業社会の到来の可能性を十分評価しつつも、それらが目前に迫る人口規模大幅縮小による地域資源管理システムの崩壊を止めようという楽観論には与しない。短期から中長期にわたる現実的な地域資源管理のあり方を、地域存続のあり方を再検討する中で明らかにしていく。

【方法】

(1) 地域資源管理の新たな主体形成

本研究では多面的機能の群を抜いた大きさと、面積シェアで全国の30%以上を占め食料安全保障との連関が強く、またその維持管理に多量の労力を要する傾斜水田に焦点をあてる。本研究では、耕作放棄急増への防波堤、ストッパー的な機能を果たす潜在的可能性をもつ地域主体として、昭和合併前の旧村を範疇とした地域ぐるみの社会的事業体を提起した。これは当該地域における水田農業・資源管理の担い手システムの1970年代後半以降を対象とした歴史的推移を検討するなか生まれた仮説である。またその企業形態においては日本農村型の社会的企業という視座を提起した。

もうひとつの重要な点は、日本型の条件不利地域直接支

払政策である中山間地域等直接支払制度の運用形態の重要性である。研究代表者(柏)は本制度設立の政策委員として当事者ともいえる立場にあった(1999年)。しかし成立後の制度運用には多くの疑問をもつ。本研究では、資金運用における投入対象集中を重要なポイントとして提起した。対象と想定するのが前述の旧村レベルを範疇とする社会的事業体である。

(2) 環境農業政策

日本型の環境農業政策に関する展望を明らかにする。これは全国に関わる研究領域でもあるが、多大な環境的便益を供給している農山村地域農業においてはとりわけ関連深い。日本では2008年度から「農地・水・環境向上対策」が施行されているが、本格的な政策には程遠い。本研究では、環境農業政策の先進国であるイギリスの実態から日本が学べるものを明らかにする。

(3) 内発的発展の主体形成と政策システム

衰退地域における内発型地域発展のための地域主体と政府の役割に関する分析である。本研究では農山村地域再生に欠かせない経営パフォーマンスの高い地域経営システム構築のあり方や、国、自治体、地域経営主体との新たな関係構築に関する分析である。本研究ではEUで行われてきた衰退地域を対象とした共通地域政策のあり方、具体的にはLEADERプログラム、またイギリスのLSP(地域戦略的パートナーシップ)やLAA(地域・国家間合意)の実態などを分析する中で日本型のシステムを展望する。

(4) 野生動物管理と獣害問題

第4は、農山村地域の営農・資源管理に甚大な障害を与えている野生動物による獣害問題に関する実態と今後の展望に関する分析である。イノシシ、シカ、サル、クマに分けて近年の獣害増大の要因、野生動物の頭数管理施策がうまく機能しない要因、山地放牧畜産の実態と課題についても野生動物対策との関連で分析がなされる。

(5) 二次的自然の保護問題

第5は、農山村の二次的自然に対する保護論に関する分析である。多面的機能の重要な構成要素に景観機能がある。本研究では景観論との関係からイギリスのナショナル・トラストをテーマに欧州人の自然保護観に関する分析をおこなった。これは日本の二次的自然保護論に関する考察を深めるために重要な課題である。

【結果】

(1) 地域資源管理の新たな主体形成

①1970年代後半以降の農山村の地域営農・資源管理の担い手は人口・労働力賦存状態の悪化にともない、「個別完結型」「集落営農」「第3セクター(市町村農業公社)」へ

と崩壊・創出の過程を経ながら推移した。これは、多数の人間による利用管理から少数の人間によるそれに移行してきたこと、そして各主体が利用管理する担当面積が大幅に増大してきたことを示す。

②農地利用管理の経済的規模限界を従来のように小規模固定的に考える必要はない。実態分析から、規模の不経済による耕作規模限界を経営管理の高度化で克服しえることが判明。あわせて実施したシュミレーション結果もこれを支持する。こうした中、旧村レベルでの新たな経営構造をもった地域主体構築によって、少数の労働力で大量の農地を利用管理することで、耕作放棄の防波堤機能をもたせる可能性が浮上した。旧村レベルは、数十ha規模の農地の存在は一定の総収入を確保する上で、また後述の直接支払金の集中効果が発現する上でも意義をもつ。さらにコミュニティの最低限の紐帯の存在も重要である。

③こうした地域経営主体に対する中山間地域等直接支払金の集中の効果が実証された。本研究では、旧村レベルで新たな営農主体を創出し、同支払金の集中的配分によって地域営農の最後の受け皿を設けた事例として富山県南砺市上平地区、同平地区、同利賀地区、青森県七戸町天間林地区の4事例を分析した。いずれも支払金の集中配分により経常赤字が相殺され経営の持続可能性が確保されている。旧村レベルでの防波堤機能が示された。

④こうした主体は地域へのミッションという公共性と、そのミッションをビジネスのかたちで追求するという点から社会的企業としての特徴を備える。日本農村型の場合、欧米型とは異なり社会的企業と行政セクターや他の民間諸セクターとのマルチ・パートナーシップの必要性が見いだされた。

⑤日本の条件不利地域直接支払政策は、大規模で粗放的土地利用型のEU型を零細な水田農業の日本に応用したものである。しかし人口的限界の中で、今後は原型であるEU型へと回帰する必要性が示された十分な可能性をもつ。

⑥今後の重要な課題は、新地域主体設立や直接支払金の集中運用への合意形成など組織化に関する取引コストの低減である。行政セクターとのパートナーシップの意義がここで浮上する。

(2) 環境農業政策

政策便益の測定問題、行政取引コスト、広域管理問題などに関する限界を指摘しえた。さらに重要な点は、政策運用に関する地域マネジメント主体の重要性が浮彫りとなったことである。環境問題への対応は地域実態に応じて多様であるべきで、イギリスでも地域への権限移譲が進行中。しかし、地域主体の経営能力が政策効果を左右することの問題を浮彫りとしえた。本研究では同政策の先進国イギリスでの分析が中心であったが、日本型への応用においても本質は同じであると考えられる。

(3) 内発的発展の主体形成と政策システム

京都府の分析をとおして日本農村型の社会的企業と行政セクターとのパートナーシップの意義を見出しえた。京都府農政は旧村レベルでの法人営農経営を育成してきたが、近年では、その発展形態として生活・福祉など多様な領域での財・サービスを地域に供給する企業体が、コミュニティの全員出資により自生的に設立されている。旧村レベルで

の地域資源管理も含めた日本型社会的企業を政策の焦点に置くことの意義を示しえた。本研究では南丹市での3地区での実態調査を実施した。

(4) 野生動物管理と獣害問題

近年の傾向として、暖冬、狩猟者数の高齢化・減少など頭数増加を促進する要因が複数認められる。野生動物の頭数増加を抑制するような管理政策の必要性が高まっている。本研究では、その方策の一つとして、これらの野生動物の「資源利用」の可能性が検討され、クマ・シカ・イノシシ・サルそれぞれについて、その課題や問題点が論じられた。管理政策の問題点として、行政の担当部局の縦割り問題、「資源化」するシステム（商品開発技術や流通）の困難などが明らかとなった。また森林や耕作地面積の変化に注目することで、人間と野生動物の利用空間の重なり、あるいはせめぎ合いといった視点から野生動物によるさまざまな被害を議論する可能性も示された。

(5) 二次的自然の保護問題

自然保護論を「科学的」「文化的」「発展的」の3つに分類。イギリスのナショナル・トラスト運動は文化的自然保護の事例として位置づけられる。「文化的」自然保護は、人間の価値観が保護の判断基準となるため、「科学的」自然保護と比べると安定性が乏しい。にもかかわらずナショナル・トラストが比較的安定した運動になりえたのは、その背景に「ピクチャレスキュ」（絵のような美しさ）という判断基準があったことが示された。ナショナル・トラスト運動の推進主体や、彼らがヨーロッパ旅行やイタリア絵画の影響を受けてこのピクチャレスキュという判断基準を生み出したことがイギリスでの調査をとおして判明した。

【研究成果・業績】

- 1) Shiget, S., Kashiwagi, M. and G. Whitman, 2007, "Agricultural Policy Reform and Less-Favoured Areas Policy: Application of EU Policy to Japan," *Centre for Rural Economy Discussion Paper*, No.15, The University of Newcastle, 1-14.
- 2) 柏 雅之、2008、「北東アジア型条件不利地域政策の課題」『経済の相互依存と北東アジア農業』、東京大学出版会、東京、321-348.
- 3) 柏 雅之、2008、「イギリスの地域再生政策とローカル・ガヴァナンス」、『AFC』、15-18.
- 4) Kashiwagi, M. and K. Shiraishi, 2008, "New local Management Systems for Community Regeneration in Japan's Less-Favored Areas" *XII World Congress of Rural Sociology of the International Rural Sociology Association*, p. 115.
- 5) Shiraishi K. and M. Kashiwagi, 2008, "Two Phases of Difficulties in Sustainability and Local Governance in Japan" *XII World Congress of Rural Sociology of the International Rural Sociology Association*, p.117.
- 6) 柏 雅之、2009、「中山間地域直接支払政策の戦略的運用問題」『真の食料安全保障を確立するための農政改革』研究報告書、経済団体連合会（経団連）21世紀政策研究所、57-70.