

現代農村における共同体維持の駆動力

～水田農業二層構造論で読み解く農村共同体の構造とこれから

三重大学大学院 地域イノベーション学研究科

博士前期課程地域イノベーション学専攻

社会イノベーションユニット

学籍番号 617M016

氏名 辻 武史

目次

はじめに.....	1
序論.....	2
第1章 水田農業を取り巻く状況.....	4
第1節 水田農家の離脱と大規模化.....	4
第2節 農地集約の歴史的背景.....	10
第3節 「攻めの農業」、「強い農業」～政府の農業支援.....	14
(1) 成長戦略と農業.....	14
(2) 農地中間管理機構.....	16
(3) 農業の組織化、法人化.....	18
(4) 大規模営農組織.....	20
(5) スマート農業.....	23
第2章 基層の重要性.....	24
第1節 水田農業二層構造論.....	24
(1) 水田農業二層構造論.....	24
(2) 上層の役割.....	26
(3) 基層の役割.....	26
(4) 基層のサイクル.....	27
第2節 農村における構成メンバーの変化モデル.....	29
(1) 集団のヘテロ化.....	29
(2) 基層サイクルの変化.....	34
第3節 基層維持のための政策的支援.....	36
(1) 集落営農.....	36
(2) 多面的機能支払交付金.....	39
(3) 移住促進.....	43
a) 地域おこし協力隊.....	43
b) 関係人口.....	44

(4) 新技術の活用.....	45
a) GIS (GIS : Geographic Information System)	45
b) 新しい水管理システム	46
第3章 つじ農園における実践	48
第1節 拠点集落の現状と共同行動.....	48
第2節 つじ農園の取り組み	50
(1) 水田の活動ハブ化 企業、研究機関との連携	50
(2) 新しい祭り	53
(3) 千年村プロジェクト	54
第4章 駆動力を備えた基層サイクル～まとめにかえて.....	56
あとがき.....	60
参考文献：	62

A study of the driving force to sustain a community on rural settlements

Takeshi Tsuji

March 2020

1. Introduction

The aim of this paper is to show clearly how people in rural settlements participate in "rural joint action" in the age of large-scale paddy field agriculture, and to show the transformation of "rural joint action" in modern times, and reveal drive force to maintain the community.

In this 10 year, many aged farmers retired and only few farmers work at much wider area than before. And the rural settlements have fewer participants to maintain the function of the farmland. Rice paddies for Japanese rice need a much water and many farmers maintain the water systems. However, number of farmers was reduced, and settlements needs young participants. How the community invite the people from outside and combine the drive force into the cycle.

2. Contents

"Cooperative action in rural areas" is positioned as the "base layer" in the concept of two-layer paddy field agriculture described by Shinichi Shogenji and is an important action to procure resources for paddy field agriculture. In particular, here, assuming that farmers will accumulate farmland as farmers leave due to the aging of farmers, policy support for maintaining the "base layer" and new rural cooperatives will focus on changes in the "base layer". The form of action was discussed.

The contents of this paper are as follows; Chapter 1 summarizes the current data on paddy field agriculture in Japan and investigates why the so-called micro-complex field continued until recently using the relevant literature. It also describes the government's policies and policies for creating "strong agriculture," assuming farmland agglomeration. In Chapter 2, after using the two-layer paddy field model presented by Shinichi Shogenji, the author explained and then analyzed the interior of the cycle of the "base layer". In addition, we discussed the changing members of the "base layer" and how the change changes the "base

layer" cycle. In addition, it discusses the tides and possibilities of supporting the weakened "base layer" from other places in recent years. Chapter 3 introduces practical cases of a farm managed by the author and examples of cooperation with urban areas. Chapter 4 discusses the driving cycle of the substrate.

3. Conclusions

What can be said from the above is how the people in the rural villages participate in the "joint action in rural areas". How to create a place for each participant in the community. And it turned out to be applicable to non-resident participants. Rural collaboration can exist as a methodology for self-fulfillment. Participants participate in joint work to achieve their goals, and the resulting collective physicality also increases their sense of belonging to the village. This repetition, and the feeling that they are creating their own place, can be a great "driving force" and can continually cycle the underlying layer.

4. Acknowledgment

We are most grateful to Masao Aoki, Takaya Kato and Norihiro Nishimura, Graduate School of Regional Innovation Studies of Mie university for the guidance of this paper; to Yoshihiro Iijima, Nobuhito Sekiya, Toru Nakajima, Graduate school of Bioresources of Mie university for cooperation.

5. References

- [1] S.Shogenji, Truth of the agriculture in Japan, 2013 (in Japanese)
- [2] Y.Kurumizawa, What is the mean of protect farmland,2016 (in Japanese)
- [3] H.Yagi, The Japanese Paddy Farming in Transition and Burgeoning Large-scale Farms, pp.65-94, Japan
- [4] T. Sugiyama, Local Recognition and "MACHIDUKURI" Activity: The Case of Former Keihoku Town Japan, pp.789-792, 2010, Japan

はじめに

本論の問いは、大規模水田農業時代において、農村集落の人々がどのように「農村地域の共同行動」に参画するか、である。農業人口が減少し、農地は集積され農業経営体の規模が大きくなりつつある。それはすなわち、農村集落住民の農業からの離脱を意味する。本論では、「農村の共同行動¹」のメカニズムがどのようなものなのかを明らかにすることによって、この問いに答えていく。

「農村地域の共同行動」は生源寺眞一の示した水田農業二層構造という概念の中で「基層」に位置付けられ、水田農業を行うための資源を調達する重要な行動である。

近年、水田農業の従事者が著しく減少を続けている。水田農業の経営体は農地集積を行うことで経営的には安定するが、農村住民は農業から離脱することになる。共同行動は肉体労働がそのほとんどを占めるため、共同行動の規模は参加人数が直接影響する。農業従事者の減少は言い換えると共同行動に参加するメンバーの減少であり、共同行動つまり「基層」の縮小と言い換えることができる。

さらに近年の農業を取り巻く環境において、規模の拡大や生産性の向上、高付加価値商品の生産など、経済的に「強い農業」を作ることが重要なテーマになっている。「強い農業」が重要であることは言うまでもないが、農村は歴史的にみると、地域コミュニティと農業生産の両面で成立している。また農業は、農家による農地所有と生産と生活²が一体となった生業である。したがって、「農村地域の共同行動」を無視したまま、「経済的発展」のみを追求する現在の傾向はバランスを欠いており、持続的とは考えにくい。農業の経済的発展を推進するならば、「基層」の維持、つまり縮小する「農村地域の共同行動」への適切な対応が不可欠であると考えられる。

この観点から筆者は、大規模水田農業時代において、農村集落の人々がどのように「農村地域の共同行動」に参画するか、という問題意識を持った。この問題を捕捉するために、以下において「農村地域の共同行動」を取り巻く環境の変化と「基層」の構造に対して考察を加えながら、現代における「基層」の変容を考察し、共同体維持の駆動力を見いだしていく。

¹農村のソーシャルキャピタルやまちづくり、共同体が論じられている場合は「協働」が使用されていることが多く確認できるが、本論では生源寺眞一の「二層構造論」を主要概念として引用しているため、生源寺に倣い「共同」を使用する。

² 所有と労働と経営ともいう。

序論

農林水産省の統計によると、2019年の我が国における耕地面積約440万haのうち約240万haが水田である。これは現代においても農業といえば大半が稲作を中心とした水田農業であるということになる（図1）。

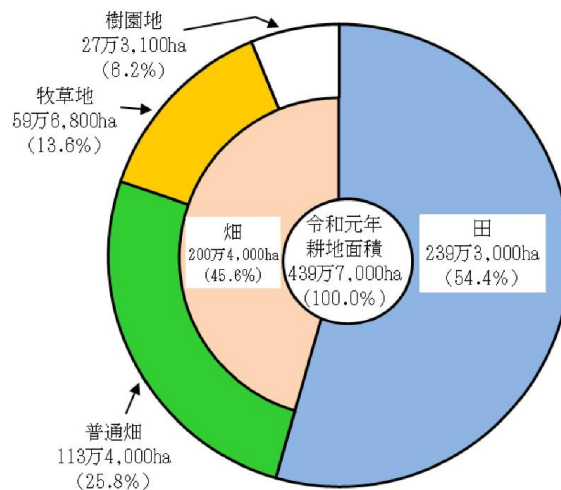


図1 耕地種類面積及び割合

<出典：農林水産省 大臣官房統計部「農林水産統計 令和元年耕地面積（7月15日現在）」2019年 p.1>

水田は自然を活用した人工的な生産地である。我が国では特に16-18世紀に、急速に発展した河川土木技術により、灌漑システムを構築することで水田農業の生産性を向上させてきた³。人々が長い時間をかけて確立した水利用を主とする稲の生産システムは、時代ごとに改変が加えられつつ、現在においてもコメの生産基盤として維持管理されている。

生源寺は、「日本の農業、とりわけ水田農業は二層の構造として成り立っている。二階建てなのである。」と説明している（生源寺2013、163）。そして二階建ての「上層は市場経済と濃密に交流するいわばビジネスの層」であり、一方で「基層にあるのは地域のコミュニティの共同行動であり、共同行動を通じて農業の生産基盤が維持され、毎年の農業生産に必要な資源も調達される」とその重要性を説明している（生源寺2013、163）。

「基層」が意味する共同行動は、毎年の農業生産に必要な資源を調達するために行うものである。農村の人々は、水路浚渫⁴や農道舗装の維持管理、水資源利用ルールの策定運用などの活動を通じて、各個人の力では維持できないサイズのシステムを共同で運営すること

³ 玉城らは「16-18世紀の日本において、河川の治水と大規模灌漑施設の建設が急速に発展した」としている（玉城哲ほか1984、10）。

⁴ 浚渫（しゅんせつ）は、溝の底をさらって土をとりのぞくこと。

で、農業の生産基盤を維持管理し、農業生産のための資源を確保してきた。

しかし近年、水田農業の姿が変化してきている。農地集積が急速に進み、水田農業経営は大規模化し、担い手と呼ばれる認定農業者や農業法人が運営するケースが多くみられるようになった。この背景には兼業農家という姿で国内の農業労働力の中心となりコメ生産を支えてきた昭和一桁代生まれの世代が80歳を迎え、農業からのリタイアによって、耕作者が大幅に減少したことがあげられる。日本経済再生本部の発表によれば、政府は農業の成長産業化を標榜し、農業経営の組織化、転作作物の推進、新技術の導入や輸出促進など、大規模化する水田農業を後押しする政策をとっている（内閣官房2019）。2010年から2015年間の5年間に、100haを超えて耕作を行う経営体の数が30%増えるなど農地集積はすすんでいる。表1で見られる通り、集落当たりの経営耕地面積は、最もその値が高い平地農業地域においても48.2haであり、経営体の耕地面積が100haともなるとその耕作エリアはひとつの集落ではとどまらず、複数の集落に及ぶことが確認できる（表1）。

表1 農業地域類別にみた1農業集落のすがた（2010年）

項目\農業地域類型	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
集落数	30,847	35,165	46,699	26,465
1集落当たり総戸数（戸）	607	105	80	54
1集落当たり農家数（戸）	19	22	17	13
1集落当たり非農家数	588	83	63	41
農家率（%）	3.1	21.0	21.3	24.1
実経営体数（集落当たり）	14.4	20.6	13.6	10.2
経営耕地面積（ha/集落）	16.5	48.2	22.0	13.9
経営耕地面積（ha/経営体）	1.1	2.3	1.6	1.4
田のある経営体の割合（%）	68.0	67.7	72.0	65.0
田の面積（ha/経営体）	1.14	1.93	1.19	1.09

※本文中で言及した箇所を太字斜線にした

＜出典：吉田肇（2017）「農山村地域における農業集落の同行と交流活動に関する研究」『宇都宮共和大学 シティライフ学論叢 18巻』、p.107を基に筆者が作成）

以上のような農業生産の実態の変化は同時に農村集落のありようにも影響を及ぼしている。これまでは農業従事者つまり農家が農村を構成するメンバーの中心であった。比較的同質的な要素が強く、水田作の農業暦を中心とした生活様式を共有していたと考えられる。しかし現在においては、農村から農業従事者が減少し、都市へ移住するものもあることから構成メンバーは多様化していくと考えられる。そして農業従事者が減少するという事は、「基層」である共同行動を担う人数が減少するという事である。上述の通り共同行動の動機が「農業用水をはじめとする資源の調達」（生源寺2011、111）のためである限り、農業生

産をリタイアしたメンバーは、共同行動に参加する合理的な経済的側面からの理由があると言いき難いからである。

そして「基層」が弱体化した場合、共同行動によって維持される生産基盤に支えられている「上層」は大きな影響を受けると想定され、近年になってようやく採算の取れる事業として成立しようとしている我が国の農業生産を揺るがしかねない。

では規模集積された場合の「基層」はどのようになると想定されるのか。現代において多様化している農村の状況と構成メンバーに適した形で、人々が「基層」に向かう目的を再定義することができれば、基層が維持され、そのことが「上層」を下支えし、農村を維持していくのではないだろうか。

本論では、これからの農村における共同行動の駆動力についての考察を行うが、以下の流れを説明する。まず事前理解のために、水田農業を取り巻く環境について概要を述べる。つまり、農業人口の減少と農地の流動化、農地集積へ向かう歴史と、政府の支援メニューについて整理する。次に、生源寺の唱える水田農業二層構造論についての概念を述べ、それを踏まえて「基層」部分の内部の工程と循環について考察する。その後、現代の農村を取り巻く状況下において、基層の部分がどのように変化しているか考察し、現代におけるいくつかの対応例を述べる。最後に、筆者が経営する、三重県津市にある水田農業経営体の活動事例を紹介する。以上を通して、共同体維持の駆動力を見いだしていく。

第1章 水田農業を取り巻く状況

第1節 水田農家の離脱と大規模化

水田というのは米を生産するために作られたいわば人工的な生産地である。人々は2千年ともいわれる長い間、主食となる米を作るために水田で稲を栽培してきた。減少しているとはいえ、我が国では現在においても農地面積440万haのうち55%を占める240万haが水田である。水田は外周に高さ30cm程度の畦をつくり、水の出し入れが自由に行える構造になっている。水稻の栽培期間中には耕作者は水の出し入れに気を使い、その成否が収量や品質など生育状態に直接関係する。水田農業は水の制御がある程度可能な状況を作り出すことで、養分の流亡を防ぎ、生育を阻害する雑草を抑制し、連作を可能にすることで安定した食料生産を可能にしている。

このように人々が長い時間をかけて開発、維持してきた我が国の水田と灌漑システムであるが、耕作面積が年々減少している。1959年から2019年までの期間におよそ29%となる95万9000haが失われている。また、主食用の米の量は2017年の需要量が754万I千トンであるが、1996年の需要量943万8千トンと比較すると20%減少しており、毎年8万トン程度減少している（図2）。

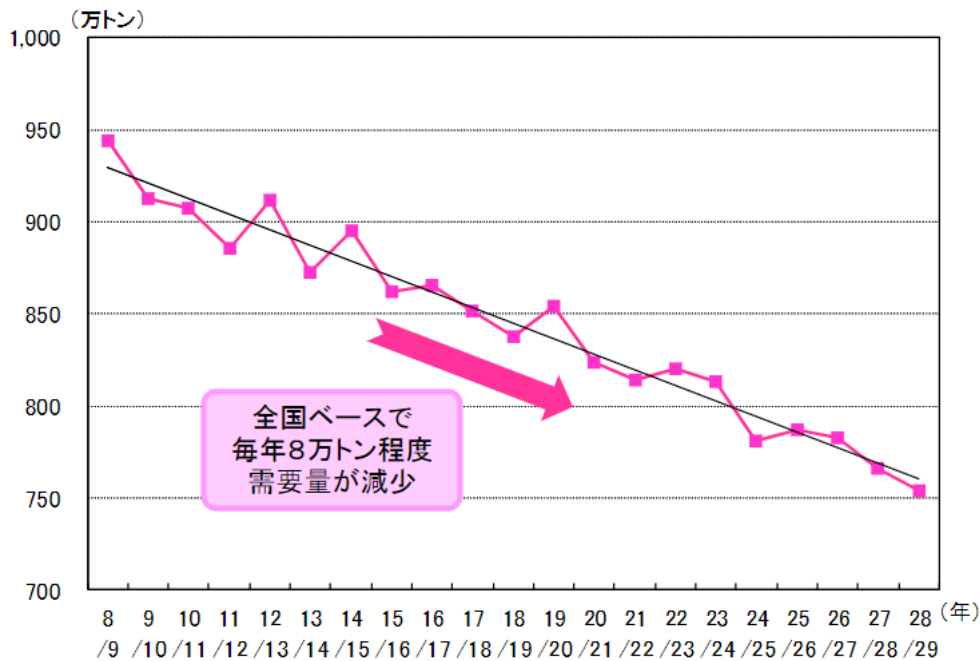


図 2 主食米の需要量の推移

< 出典：農林水産省 米をめぐる関係資料（2017） >

そしてこれ以上に社会に与える影響が大きいと考えられるのが稲作農家の離農である。販売農家⁵の数は著しい減少傾向にあり、1991年には293万人であったのが、およそ25年後の2017年には120万人になっている。水稻の場合は第二種兼業農家の割合が多いとされている（表2）。

表 2 農家数の推移（2017）

単位：千戸

	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	27年/22年
総農家数	3,444	3,120	2,848	2,528	2,155	85%
販売農家数	2,651	2,337	1,963	1,631	1,330	82%
水稻作付農家数	2,302	1,744	1,402	1,159	940	81%
主業農家数	523	321	269	217	170	78%
準主業農家数	625	502	373	323	209	65%
副業的農家数	1,154	920	761	620	561	90%

⁵ 経営耕地面積が30アール以上又は農産物販売金額が50万円以上の農家。農林水産省「用語の解説」を参照

<出典：農林水産省 稲作の現状とその課題について（2017） p.2>

【主業農家】農業所得が主で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家。

【準主業農家】農外所得が主で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家。

【副業的農家】65歳未満の農業従事日数60日以上の方がいない農家。

第二種兼業農家は準主業農家数と副業的農家数を合わせたものと考えてよい

第二種兼業農家とは、販売農家のうち兼業所得の方が農業所得よりも大きい農家を示す用語⁶で、一般的には会社勤めをしながら週末に農業を行う農家のことである。本州の平均的な農家の保有面積は1haである。2017年における水稲10aあたりの作業時間は、農地保有面積0.5-1haの場合に34.65時間/10aで、1ha（100a）に換算すると346.5時間である。年間105日の休日として、日が出ている約630時間⁷を確保できるとすれば、作業が集中する場合は家族総出で対応し、その他集落内での会合などの時間を含めてもなんとか捻出することが可能な時間であったと考えられる⁸。

農家の減少率のグラフを見ると、2005年ころに減少率が大きく変化していることがわかる。総農家数でみると16%、第二種兼業農家に限った場合は22%の減少率である。これは、戦後の高度経済成長期にも稲作を続けてきた昭和一桁世代の第二種兼業農家の離農ということが推測される。戦争から戦後の大きく日本社会が変化した時代を生きてきた世代は2014年にすべて80歳を迎えた。そのおよそ10年前から農家数の急激な減少が起こっており、その減少傾向はいまなおつづいていると考えられる。

農家数の減少の著しきは看過できない。2000年から2015年までの数値で比較した場合、米の需要実績は11%の減少に対して、農家数は43%も減少している（図3、表3）。需要量が年々減少しているとはいえ米の需要が突然無くなってしまいうけではない。そこで、近年は農家がリタイアしても別の農家はその農地を使って耕作を継続する形がとられており、農地は流動化されている。具体的には、地域で集落営農などの組織化や、近隣の実績ある農業経営体への委託という形で農地の集積が進んでいる。

⁶ 農林水産省「用語の解説」

⁷ 名古屋市の年間平均日照時間2091.6時間より算出。気象庁HP

http://www.data.jma.go.jp/obd/stats/etrn/view/nml_sfc_ym.php?prec_no=51&block_no=47636 アクセス2019/12/31

⁸ 春夏の農繁期は農作業に加えて地域の会合や調整事項などにも忙殺され、都市部のサラリーマン世帯に比べて十分に忙しかったと想像に難くない。筆者自身も兼業農家の家庭に育ったが、稲の栽培時期には日曜日でも農作業をする地域の大人たちをみて育った。

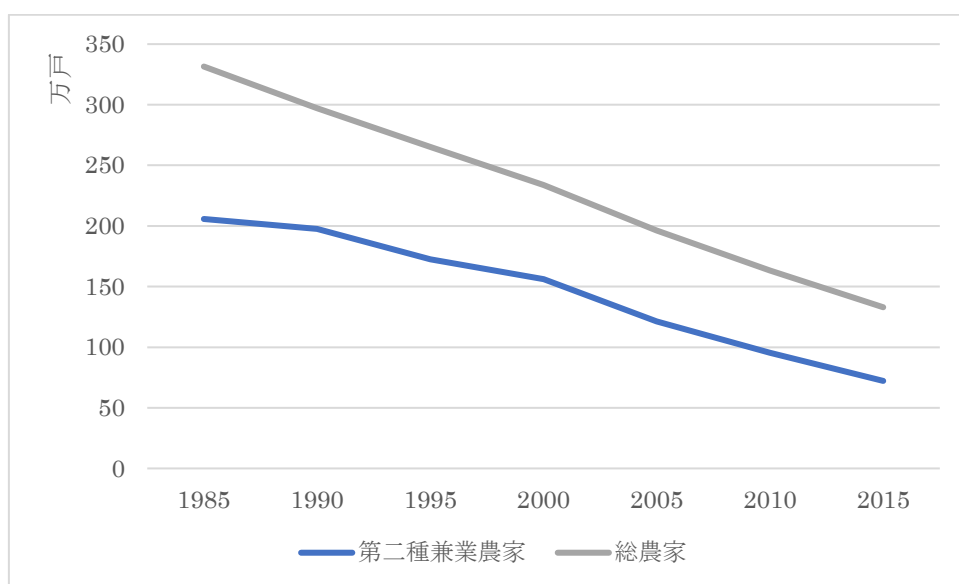


図 3 農家数の推移

<出典：農業センサス 2015 を基に筆者が作成>

表 3 農家数と米の需要実績の減少率の差

	単位	2000 年	2015 年	減少率
農家数	万人	233.6	132.9	43%
米の需要実績	万トン	862	766	11%

<出典：農業センサス 2015 及び、米穀安定供給確保支援機構「米の需要実績の推移」より筆者が作成>

2015 年農業センサスを使った八木の研究成果によれば、10ha 以上農地を集積した経営体の数が増加傾向にあることがわかる（表 4）。本表は法人経営体と非法人の家族経営体について集計している。八木は次のように説明している。

10～30ha の経営の数は、この 10 年間の間で 6,500 経営体ほど増加しており、1.4 倍の伸びとなっている。また 30～100ha の経営では、この間の増加数は 2,500 経営体で、その増加倍率は 3.3 倍である。さらに 100ha 以上の経営では、この間の増加数は 180 経営体、増加倍率は実に 5.0 倍となっている。いいかえれば、30～100ha の階層では、7 割の経営がこの間に出現したものである。まだ数は少ないものの、21 世紀に入ってから、わが国の水田農業において大規模化への激しい動きがみられるのである。（八木 2016、71）

このように、八木は農地の集積が 2005 年から 2015 年の 10 年間に急激に進み、大規模化への激しい動きがあると説明している。八木の調査と同時期の水稻農家の減少率は 33% となっており、10 年間で 46 万戸もの水稻農家が離農していることがわかる。この離農した農家分の農地が、新しく出現した大規模経営体に集積されたことは想像に難くない。

表 4 水田を耕作する大規模経営体の数と面積の動向 (2005～2015 年)

階 層		2005年	2015年	(%)	増加数	増加倍率
10～30ha	経営体数	14964	21535	(1.9)	6571	1.4
	累積面積 (千ha)	226	345	(17.7)	119	1.5
30～100ha	経営体数	1131	3687	(0.3)	2556	3.3
	累積面積 (千ha)	48	164	(8.4)	116	3.4
100ha以上	経営体数	45	225	(0.02)	180	5.0
	累積面積 (千ha)	7	35	(1.8)	28	5.0
計	経営体数	16140	25447	(2.2)	9307	1.6
	累積面積 (千ha)	281	544	(27.9)	263	1.9

注1) 法人経営と家族(非法人)経営のみの集計値である。

2) 2015年の()内の数値は全水田経営体ならびに全水田面積に対する割合。

<出典：八木宏典(2016)「変貌する我が国の水田農業と増加する大規模経営—我が国水田農業をめぐる諸問題(2)—」日本農業研究所研究報告『農業研究』第29号 p.70>

表 5 水稻農家の減少率 (2005-2015)

年	2005年	2015年	減少率
水稻販売農家数(戸)	1,402,418	939,954	33%

<出典：農業センサス 2005 及び 2015 を基に筆者が作成>

さらに、八木の研究成果によれば、2015年以降の農地の流動化について次のように説明している。

2015年農林業センサスによれば、水田の耕作面積が5ha未満で、かつ経営主の年齢が70歳以上である田を持つ経営体の数はおよそ36万経営あり、これらの経営体が耕作する水田面積は21万3千haである。もし仮に80歳でこれらの経営主が水田農業からリタイアし、しかも経営の後継者がいないとすれば、こうした水田の多くは地域の担い手へと集積されることが想定される。さらに、経営主が65～70歳で1ha未満の経営はおよそ43万6千世帯あり、耕作されている水田面積は21万3千haである。後継者がいなければリタイア時には、こうした水田の多くも将来は規模の大きな経営や地域の集落営農へと集積されることが想定される。2015年以降の10年間あるいは15年間に、相当な面積の水田がさらに流動化されることを示唆している(八木2016、67-68)

つまり、八木は今後も激しい農地の流動化が続くことを説明している。これまで述べてきたことから分かる通り、水田農業はすでに規模集積が進み、経営体当たりの耕作面積が急速に増大している。今後も水稻農家の高齢化による離農が続く限り、この水田農業組織の経営規模拡大の傾向に変化はないと考えられる。そして水田農業はこれまでの小規模零細

兼業のイメージから、大規模集団化したものへと大きく変容していく。ここから想像できるのは水田経営体⁹が経営規模の変化に適応するために、新しい技術や経営スタイルを生み、実践するだろう。さらにいうと、それら経営体の経済活動が人々の生活、特にこれまで共存関係であった農村集落に与える影響も小さくないということである。

ここからは、農地の規模集積に対応した政策の変化を考察する。

表 6 年齢別、規模別の田を耕作する経営体数と面積 (2015)

(単位：千経営体、千ha)

階	層	65～70歳	70歳以上
1ha未満	経営体数	436	305
	総面積	213	148
1～5ha	経営体数	84	55
	総面積	100	65
計	経営体数	520	360
	総面積	313	213

<出典：八木宏典（2016）「変貌する我が国の水田農業と増加する大規模経営—我が国水田農業をめぐる諸問題（2）—」日本農業研究所研究報告『農業研究』第29号 p.67>

⁹ もはや稲作農家と呼ぶには規模が多くなっている。経営体、経営組織などが妥当。

第2節 農地集約の歴史的背景¹⁰

前節で述べた通り、水田農業における農地集約は始まっている。それでもなお、我が国の農地は零細錯圃と言われている状況が変わるまでには至っていない。農地を巡る歴史をみると、我が国では敗戦後 GHQ の農地改革によりそれまでの地主—小作農の制度が解体され、これまで小作農だった耕作者が自作農となり、それぞれ 1ha 前後の農地を所有することになったと広く言われている。そしてこのことが、零細錯圃を固定し現在まで続く市場競争力の乏しい農業経営体を固定化したともいわれる。だとすればなぜそのような方向性の政策を進めてきたのか。農地と農民について、現在の状況に至る歴史をみるとその経緯は非常に複雑である。

戦前の農村を支配してきた地主—小作農の体制は農村の疲弊を招き、貧困にあえいだ農村は戦後すぐには共産化の傾向がみられるようになった。その原因となったのは地主の中でも不在地主による寄生地主制である。農民にも村人にも成果物が残らないこの体制の成り立ちについて、棚澤能生は次のように説明している。

黒船による外圧で開国を迫られ、不平等条約を撤廃するために西洋諸国の法典を継受した日本は、社会における商品取引の成熟を待つことなく、土地の自由取引を法制上許容し、近代的土地所有権を導入した。その結果自分では田畑を所有しない地主が土地を集積して、小作人に耕作させその果実を収奪する寄生地主制が確立されることになった。またむらの土地が不在地主の手に渡り、それがさらに他者の手に渡って農民の手から、そしてむらから、農地が奪取される現象が生じた。(棚澤 2016、45)

つまり、むらの土地も成果物も他所の地主に渡るようになったのは、社会が未熟な状態で土地の自由取引を法制化したためと棚澤は指摘している。1941 年当時の小作人/地主の耕作面積比率は小作地が 46% という状態まで進行していた (表 7 川越 1995、251)。しかし終戦後に行き過ぎた寄生地主制を解消しようとする動きと、日本を民主化するという名目で農地改革法案を GHQ (占領軍総司令部) に提案したのは、日本政府であった¹¹。この

¹⁰ 集積、集約の概念は農林水産省により用語が次のように定義されている。

1. 農地の集積とは、農地を所有し、又は借り入れること等により、利用する農地面積を拡大することをいう

2. 農地の集約化とは、農地の利用権を交換すること等により、農作業を連続的に支障なく行えるようにすることをいう

農林水産省 HP 「用語の解説」

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h30/h30_h/trend/part1/terminology.html アクセス 2019/12/30

¹¹ 東畑四郎 (1980) 『昭和農政談』 P57～に GHQ との駆け引きなど当時の緊迫した様子

ように日本政府の主導で進められた第一次農地改革案は1946年1月25日に公布施行された。しかしこの案は地主階級の要望もある程度認めた内容であったため、内容が不十分としたGHQは、第一次改革案の施行前の1945年12月9日に「農地改革の覚書」を発表している。この覚書については、田中が次のように説明している。

この覚書は日本政府に対して「数世紀にわたる封建的圧迫のもとで日本農民を奴隷化してきた経済的束縛を打破する」ことを指示し、その目的として、長期間農業構造をむしばんできた害悪を除去することであると述べている。その害悪とは、(1) 極端な零細農形態、(2) 広範な小作農の存在とその著しく不利な条件、(3) 高金利と結び付いた農家負債の重圧、(4) 商工業に有利で農業に不利な政府の財政政策、(5) 農民の利益を無視した政府の農民および農業団体に対する権力的統制、などであった。またこの目的を達成するため、日本政府に対して1946年3月15日までに具体的な農地改革計画を提出するよう要求した。(田中1991、45)

田中はこのように、GHQが日本政府に対して農業構造の変革を促進していたとしている。そして1946年10月に第二次農地改革案のもと農地改革関係法を制定、施行されることとなった。この農地改革を通じて、小作農への農地解放が進み、「小作地の買収と小作農への売り渡しが続けられ、約174万町歩が買収され、国有地の開放などと合わせて194万町歩が旧小作農に売渡され、(中略) その結果、戦前には46-48%もの小作地率であったものが、改革後には一挙に9%に低下した」(玉城ら1984、104)。川越も、「改革前には耕地の半数を占めていた小作地は、改革がほぼ峠を越した1949年には都府県で14%にまで減少している」と説明している(川越1995、251)(表7)。

が描写されている。1945年11月14日の毎日新聞には「日本政府は農地改革についての驚くほどのイニシアティブを示した」と報じられている(東畑1980、61)

年	耕 地 面 積 (千 ha)		
	合 計	自 作 地	小 作 地
1941	4,849 (100)	2,604 (54)	2,246 (46)
1947	4,233 (100)	2,536 (60)	1,697 (40)
1949	4,211 (100)	3,639 (86)	572 (14)

出典：農林省(1952, pp. 26-7), NKTG(1977, pp. 734-5).
注：括弧内は総耕地面積に対する百分率。

表 7 農地改革前後における自小作別耕地面積の変化（都府県）1941-1949 年
(川越 1995、p. 250)

そしてこれらの成果は 1952 年制定の農地法で固定化される。農地法の第一条は次のように規定されている。「この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする」¹²。この目的規定からは、農地改革で払拭した寄生地主制復活の阻止と、耕作者が自ら所有した農地を耕作し成果を得るといふ、耕作者主義¹³の標榜であると見て取れる。

糊澤は 1952 年制定の農地法が「地主的土地所有権から農民的土地所有権への大転換」(糊澤 2016、54)であったとし、次のように詳しく解説している。

農地改革は、小作人の労働が生み出した成果の横取りを保障した地主的土地所有権を廃止し、新たに自分自身の労働で得た果実を自分自身の手にする農民土地所有権を創設した。(中略)ここに農地所有権は、地主が小作人の労働の成果を取り上げる権利から、農民の生産を保障する権利へと転換したことが重要である。法律により本来自由で絶対的な所有権に対して外から公共性の観点による規制がかけられたのではなく、農地に対する所有権の内容そのものが新たに与えられたということである。(糊澤 2016、54)

¹² 農林水産省 改正農地法の概要 p.2

¹³ 自作農主義ともいう。(田中 1991、53)

要するに、農地法は農民が生産した成果を保障するものであると説明している。また、田中 1991、54) としつつも、「農業経営の合理化にはほとんどふれられていない」とし、そのような内容になった理由を次のように説明している。

まず一般的な背景として、(中略) 農地改革がひと段落すればもう一度地主が勢力をもちかえし、土地の再取上げが横行するのではないかという不安が消え去っていなかった。(中略) しかしながら、日本の農林省やその他の諸勢力にしても、戦前以来いわゆる地主制こそが農業の発展を阻害し、地主・小作の対立が農村社会の不安定、ひいては日本の社会不安定につながるものであり、したがってまず自作農創設を進めることによって地主・小作関係を解消してしまうことが最大の課題であるという認識があった。すなわち、まず自作農を創設し、農業経営の発展は次の段階で考えるという、いわば二段階論である。(田中 1991、54)

田中によると、当時の政府としては農業経営の効率化を直ちに行うのではなく、まず自作農の創出を優先してそののちに農家の発展を考えていこうという構えであったということである。実際に当時の農地法下では自作農の保有面積上限は 3ha (北海道を除く) であり、農業生産性を高めるための視点が組み入れられていなかった。農業構造の改善と零細錯圃の解消は、次に起こる経済成長期に期待することとなった。これについて、榎澤は次のように指摘している。

経済成長が進めば進むほど農家と工業労働者間の所得格差が広がった。戦勝直後の農政の最大の課題は食糧生産だったが、農工間の所得均衡を期すことが農政の新たな目標として加わる。そのためには生産性向上が必要であり、農業経営の規模を拡大することが最重要の課題として位置付けられ、農業基本法が農政全体の指針を示すものとして制定された。(榎澤 2016、56)

しかし農地集積による農家規模の拡大の思惑は、この後に到来する高度経済成長のもとで失敗に終わる。その理由を榎澤は次のように説明している。「高度経済成長は、農村地域にも経済波及効果をもたらし、雇用機会を創出した」(榎澤 2016、57)。そしてこの時期に化学肥料と農業機械が大きく発達した¹⁴。その結果、農村地域に居ながらにして、雇用労働に出向くことが可能になったのである。こうして高度経済成長期の新しい兼業農家が誕生した。本来は農業経営を合理化し、生産性向上を通じて規模拡大に貢献するための手段であったはずの化学肥料と農業機械は、兼業農家が週末農業で農地を維持することを可能にしたのである。

¹⁴ クボタの設立は 1947 年、井関農機は 1961 年に株式上場。

以上に見られるように、わが国の水田農業においては、1ha程度の零細錯圃を農地集積して経営規模と生産性を高めていくことで、国内はもとより、外国産の農産物とも対抗できるような「強い農業」を育てていくのが長きにわたる課題であったと考えられる。とはいえ、農地の流動化は市場に任せても事態の改善は進まず、国家統制をすることも困難である。そこで、両者の中間に立つ概念として棚澤は「両者の中間に位置する各種地域団体による社会的自主管理としての「農地管理」が大きな意味を持つ」ことになり「農業委員会、農協、市町村農業公社、農豪集落（むら）を基盤とする団体等が、地域に適合する各種事業メニュー（中略）を選択、利用しながら農地管理を行うシステムが形成されてきた」としている（棚澤 2016、70）。この概念は「農地の自主管理」と表現され、「耕作者主義」とともに、戦後日本の農業経営の方向性を定める重要な概念となっていた。

2013年には「農地中間管理事業の推進に関する法律」が公布され、その事業を推進するために農地中間管理機構¹⁵が各県にひとつ設置された。このことを通じて、農地の集約、経営規模拡大、法人を含めた新規参入を促進していくのである。そして農地集約をめぐる集団化促進の動きは、第1章でも説明したように、近年における水田農家の大量離脱と農地流動化の潮流と適合している。日本農政にとっては長年の課題を解消する流れとなっている。

第3節 「攻めの農業」、「強い農業」～政府の農業支援

(1) 成長戦略と農業

2012年に第二次安倍内閣が発足し、安倍政権は2013年に「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」を発表した。日本再興戦略の「戦略市場創造プラン」の中で「健康寿命」「エネルギー」「次世代インフラ」とならんで、農業は「世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現」と位置付けられている¹⁶。そこでは2030年にあるべき姿として次のように記載されている。

日本各地には世界を惹きつける高品質な農林水産物や観光資源などの魅力的な地域資源が豊富に存在し、「日本ブランド」ともいうべき価値が存在している。こうした地域の資源を活用し、世界の消費者や企業を惹きつけることで、自律的・持続的に稼ぎ、豊かに発展していく地域社会を成り立たせる。（日本再興戦略-JAPAN is BACK-2013）

あるべき姿のために目指す2つの社会像として、①世界に冠たる高品質な農林水産物・食品を生み出す豊かな農山漁村社会、②観光資源等のポテンシャルを活かし、世界の多く

¹⁶ 首相官邸ウェブサイト 平成25年6月14日 日本再興戦略「JAPAN is BACK」・本文 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf アクセス 2020/1/1

の人々を地域に呼び込む社会、としており、さらに「①世界に冠たる高品質な農林水産物・食品を生み出す豊かな農山漁村社会」の具体策として、現在の農林水産業の問題点を挙げながら、「農林水産業の成長産業化」「農業の構造改革」を行い、本来有する「国際競争力」を活用するとしている。そして「農林水産業の競争力を強化する」個別の取組として、「生産現場の強化」、「6次産業化を進める」、「経営所得安定対策」、「多面的機能の発揮」、「新たな直接支払制度の創設」、「農業・農村の所得を倍増」等の戦略を策定としている。そして、具体策として、「農地を最大限効率的に活用できるようにする」、「担い手への農地集積・集約や耕作放棄地の解消を加速化」、「法人経営、大規模家族経営、集落営農、企業などの多様な担い手による農地のフル活用」、「生産コストの削減」を行う。その数値目標は「全農地面積の8割（現状約5割）が担い手によって利用」、「コメの生産コストを、現状全国平均（1万6千円/60kg）から4割削減」、「法人経営体数を2010年比約4倍の5万法人」となっている（日本再興戦略-JAPAN is BACK- 2013）。

このように、安倍政権の標榜する農業の成長産業化政策は農地を集約し、営農の組織化を促すなど、農業の大規模化を加速化するものである。同時にコスト削減や、6次産業化、農商工連携や輸出額の大幅な拡大など、経済的側面を極めて重要視した内容になっている。要するに、担い手に農地を集積させて、生産性を向上し、販売力のある商品づくりを行い、輸出も行うということを支援することを表明している。

では成長戦略の2019年における進捗状況はどのようになっているのかをみると、2019年6月21日に閣議決定された成長戦略フォローアップが発表されており、次の4つのKPIについて、次のように述べている。

- ① 2025年までに農業の担い手のほぼ全てがデータを活用した農業を実践
- ② 今後10年間（2023年まで）で全農地面積の8割が担い手によって利用される（2013年度末：48.7%）
- ③ 今後10年間（2023年まで）で資材・流通面等での産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを2011年全国平均比4割削減する（2011年度：16,001円/60kg）
- ④ 2019年に農林水産物・食品の輸出額1兆円を達成する（2012年：4,497億円）
（成長戦略フォローアップ 2019）

さらに、成長戦略ポータルサイトで農業関連を確認すると、「人口減少化での地方施策の強化」というテーマの中で、「農林水産業全体にわたる改革とスマート農林水産業の実現」となっており、「スマート農林水産業」というキーワードが追加されている（首相官邸成長戦略ポータルサイト）¹⁷。タイトルに次いで以下のように説明している。

我が国の農林水産分野の従事者や農山漁村における人口が減少する中、農林水産業の生産や農山漁村を維持・発展させていくためには、ICT等の先端技術を活用するとともに、新たな農業構造を構築し、農山漁村に必要な人材の育成・派遣等を図っていか

¹⁷ 首相官邸成長戦略ポータルサイト

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/portal/agriculture/policy.html> アクセス日 2020/1/1

なければならない。

また、バリューチェーンにおいて、流通・加工の改革を進めるとともに、輸出の促進や知的財産の保護を図るなど、農林水産業を支える環境の整備にも積極的に取り組む必要がある。

このための改革を強力に進めることにより、農林水産業の競争力強化の加速化を図り、人口減少下においても、力強い農林水産業の実現を図る。

要するに人口減少化の農林水産業の生産、と農山漁村維持のために ICT など先端技術を使うことと、ここでも競争力の強化について言及されている。ここまでのところ、第二次安倍政権で掲げられている農業の成長産業化は人口減少や自給率の低下、国際的な市場開放の要請などさまざまな外部環境とのせめぎあいの結果に生まれてきたものだと考えることができる。前節でも述べたように、我が国が市場経済主義である限り、その中で競争力を高めていかなければならないが、市場取引に任せてもすすまず、国家統制をするわけにもいかず、こういった形で国家が政策として推進していくのは、必要なことであろう。極端な市場開放は寄生地主制を復活させることになるという経験値と、耕作者主義を認めた形で農地に市場性を持たせていくのが、今後重要な課題になると考える。上述の成長戦略でも何度も言及されているように、経営の大規模化や組織化を図るうえで、また企業参入を推し進める上でも、農地の集約化をいかに進めていくかは成長戦略の達成において大きな要因となろう。

次項からは農地の集約化を推進する重要な役割を果たす、農地中間管理機構について述べる。

(2) 農地中間管理機構

農業の成長産業化を推進する安倍政権は平成25年の日本再興戦略において「平成 35 (2023) 年までに担い手の農地利用面積割合を全農地の 8 割 (現状 5 割)」にするとの目標を掲げている¹⁸。農地中間管理機構とは、2013年に公布された「農地中間管理事業の推進に関する法律」に基づき、都道府県に設置された一般社団法人又は一般財団法人である。農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図るための事業を行うことを目的とする。農地バンクとも呼ばれる。

食料・農業・農村白書では近年の担い手の減少、高齢化が続く中で、我が国農業を持続可能なものにしていくためには、担い手への農地の集積・集約化を進め、より効率的な農業経営を進めていく必要があるとしており¹⁹、農地中間管理事業は、わが国の農地利用の特徴である分散錯圃を解消するため創設され、中間管理機構は各都道府県において、事業の中心的役割を担う。日下祐子は、「担い手への農地の集積は、農業経営の規模拡大による自立経営の育成を目指すこととされた旧農業基本法の制定 (昭和 36 (1961) 年) 以

¹⁸ 内閣官房 日本再興戦略「JAPAN is BACK」中短期工程表 2013年

¹⁹ 農林水産省 平成30年度 食糧・農業・農村白書 第2章第2節 農業の構造改革の推進

降、長年にわたり、農地の流動化に向けた農地制度の改正を重ねて進められてきた」（日下2019、97）と説明している。

中間管理機構が行う活動は次の通りである²⁰。

- ① 地区内の分散・錯綜しており担い手に集約する必要がある農地や耕作放棄地の借り受け
- ② 必要に応じ、基盤整備等の条件整備
- ③ 借り受けている農地の管理
- ④ 農地をまとまった形で転貸
- ⑤ その後、再配分機能により集約化

成長戦略フォローアップ 2019 年版では、農地集積の 2019 年時点の KPI の進捗状況として、2018 年度における農地中間管理事業を通じた担い手への農地集積率は 56.2%であるとしている。今後の施策としては、「改正農地中間管理事業法に基づき、地域の現況情報の提供を通じ、話し合いを徹底し、人・農地プランの実質化を図る等により、担い手への農地の集積・集約の加速化を図る」、「人・農地プランの実質化の取組と連携し、農業経営相談所の専門家の 119 派遣や事例の共有等を通じ、法人経営体設立の加速化を図る」としている²¹。また、農林水産省によると、集積面積は前年に比べて 3.1 万 ha 増加した。三重県では担い手への累積農地集積率は 37.9%（2018 年度集計）であり、全国 47 都道府県中 20 位である。一位は北海道（91%）で、東北、北陸、九州の米どころ各県が続く²²。

農林水産省の提示する優良事例では、農地バンクやコーディネーターを活用することで地域の話し合いが進み、農地の集団化、集積化を通じて作業の効率化や生産コストが削減された例が確認できる²³。農地中間管理事業は2023年度に8割の農地を担い手へ集積することを目標に「取り組みを一層加速化」（白書2018）と主張されている。しかし現在のシェア56.2%は目標値との乖離が大きく、国会での議論の場においても「目標値の設定それ自体や、目標の達成見込みに対する疑念が呈され」（日下2019、99）ていることを日下は指摘する。

農地中間管理機構の活動状況等に関するアンケート調査結果によると、担い手の49%（三重県は92%）が機構の事業が農地の集積・集約を進める上で軌道に乗っていないと考えている²⁴。この理由の一つとしては、機構の存在と農村の現場に乖離があるからであるが、それは、農村現場の習慣に特徴があった。農地中間管理機構は仕組の上では、各農家から機構に貸し付ける農地の再配分について、貸付先の決定は機構に一任されており、農地をまとまった形で転貸することが「集約化の推進や企業の農業参入の促進という効果も期待された」（日下2019、98）が、実際は思うようには進んでいない。日下は、参考人の意見

²⁰ 農林水産省 農地中間管理事業の5年後見直しについて 2018年11月版 p.2

²¹ 内閣官房 成長戦略フォローアップ 2019年6月版

²² 農林水産省 農地バンクによる担い手への農地集積の状況 2018年度版

²³ 農林水産省 農地中間管理事業の優良事例集 2018年度版

²⁴ 農林水産省 農地中間管理機構の実績等に関する資料（平成30年度版）

を引用して、次のように説明している。

「農村の現場では、誰に農地を貸すかは相手との信頼関係が決定的に重要であり、機構への農地の貸付けも、借り手が事前に内定している場合が多く、当初の想定どおりにはならなかった」（安藤光義参考人（第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 26～27 頁（令元. 5. 14）））こともあり、機構が地域外の者に転貸するケースは数パーセントにとどまっている（平成 29 年度は面積ベースで 3%、経営体ベースで 4%）。（日下2019、98）

要するに農村の現場では、誰に農地を貸すかは相手との信頼関係が決定的に重要であり、機構への農地の貸付けも、借り手が事前に内定している場合が多いため、機構がやりとりに介入するのが難しい面があるということである。例えば三重県の農林水産支援センターが運営する三重県農地中間管理機構では、農地を中間管理機構に貸付けて再配分する際には、人・農地プランを策定した集落において、人・農地プランで位置づけられた担い手に、条件が決まった状態のものでないと取り扱いを行わない。それだけ農地の貸し借りには複雑な感情が付きまとうものかもしれないが、この条件で農地集積が順調に進むかどうかは甚だ疑問である。

これらに対応し、政府は2023年度目標達成のため、「198回国会で成立した施行 5 年後見直しに即し、① 地域の関係者が一体となった人・農地プラン（地域農業の将来の設計図）の実質化② 農地バンクの手續簡素化や農地の集積・集約化を支援する体制の統合一体化③中山間地域における対応の強化を進める。」としているが、日下は、「農地集積・集約化の加速化に向けた特効薬は示されず、政府からは、「地域の話合いの徹底とそのためので体制作り」が繰り返され、地域がどのくらいできるのか、まずはやらせてもらいたいとの姿勢が強く示された」（日下2019、106）と報告している。衆参両院農林水産委員会の附帯決議は、政府に対し、地域の取組への十分な支援を講じるよう要請した。次の 5 年後見直しの時期は、農地集積率「8 割目標」の期限と重なる。それまでの間、各地域の創意工夫に基づいた新制度の活用により、農地・担い手の確保と地域活性化の実現が期待される。」と示している。

これら、全国に拠点をもつ農地中間管理機構は、今後の農地集積、集約化に基づく農業の大規模化において、非常に重要な役割を果たすと期待できる。しかしながら上述の事例で観察できることは、農地が生活そのものであった農村住民において、利用権とはいえど農地を人格と切り離し、商品として流動化させることに抵抗があると考えられる。機構として、住民に対する説明と理解の促進を行い、住民と担い手一体の協力体制を築くことが求められる。

（3）農業の組織化、法人化

農地集積が進み、経営規模が拡大すると経営手法も変化する。水田作の場合、一人当たりの経営規模に限界があるので、規模に合わせて人員を増やさなければならない。政府は

農業生産の組織化、法人化を政策的に後押しすることで、さらなる集積を促進している。

農業の組織化、法人化を議論する際は、まず2009年に制定された「農地法等の一部を改正する法律²⁵」について、述べなければならない。これまでは耕作者主義に基づき、法人が農地を取得することが制限されていたが、この改正により、農外事業を営む株式会社も農地の賃貸借による利用権を設定できることになった。農地法改正当時に農林水産省の発表した概要説明²⁶をみると、改正のポイントは次のとおりと考えられる。①貸借であれば法人は全国どこでも参入が可能であること。ただし、役員のうち一人は農業に常時従事すること、地域の話し合いや共同作業に参加するなど適切な役割分担ができていないこと、農地を適正に利用していなければ賃貸契約を解除する条件を付けること。②個人の農地取得については、周囲の農業に支障のない営農で、農地全てを効率的に利用するのであれば、農地取得面積の下限である50aを無視した形で参入ができること。③一定の要件を満たせば、法人でも農地を所有して農業に参入することが可能であること²⁷。の3点である。

つまり、農地取得の下限面積が実質的に廃止され、株式会社を含め誰でも農地が借りられ²⁸、全国どこにでも参入できるようになり、農業生産法人への出資上限が緩和されたのである。とはいえ、改正の内容が条件緩和一辺倒ではなく、農業委員会が地域における農業の取組を阻害すると判断すれば、勧告や許可の取り消しなどを行える監視体制も内容に盛り込まれている。これは、法律改正において、これまで農地法で踏襲してきた耕作者主義を維持するという名目である。「農地法等の一部を改正する法律」では第一条に次のように記載している。

第一条 この法律は、国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることにかんがみ、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ、農地を農地以外のものにするを規制するとともに、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もって国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする（農地法等の一部を改正する法律 2019）。

ここでも、耕作者の農地所有について言及があり、地域との調和についても触れている

²⁵ 衆議院ウェブサイト 171回国会 制定法律一覧

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/17120090624057.htm
アクセス 2020/1/2

²⁶ 農林水産省（2009）「農地法等の一部を改正する法律（概要）」

https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/taro_gaiyo.pdf アクセス 2020/1/2

²⁷ 条件を満たした株式会社、有限会社、合同会社、合名会社、合資会社及び、農事組合法人の2号法人は農地所有適格法人と呼ばれる。

²⁸ 農地の保有ではなく、貸借による取得。

ことから、あくまでも農外企業に参入の門戸を開くことは例外であり、従来の制度を大きく変更するものではないと捉えることも可能である。しかしながら、棚澤は、2009年の農地法改正は、農地法制の「根幹を揺るがす改正となったと認識すべき」だと述べている（棚澤2016、133）。

そして、農地法改正の結果、法人による農業経営体の数は改正直後の2010年の1万2千経営体から2015年には1万8千経営体へとおよそ1.5倍に増加した。これまで見てきたように、農業経営体の数が減少している中で、法人経営体の数は大きく増加している。特に株式会社など会社法人の数がおよそ4千経営体増えている。改正の是非はともかく、効果は大きく出ていると考えてよい。今後、我が国の農業生産を担っていくうえで十分に役割を果たすものと期待できる。

表 8 販売目的の組織形態別の法人経営体数の推移

（単位：経営体）

	平成17年 (2005)	22 (2010)	27 (2015)
農事組合法人	1,663	3,077	5,163
会社	6,016	8,395	12,115
各種団体	643	652	810
その他	378	387	769
合計	8,700	12,511	18,857

資料：農林水産省「農林業センサス」

- 注：1) 法人経営体は、農家以外の農業事業体のうち販売目的のものであり、1戸1法人は含まない。
 2) 会社は「会社法」に基づく株式会社、合名・合資会社、合同会社及び「保険業法」に基づく相互会社をいう。平成17（2005）年以前は有限会社を含む。
 3) 各種団体は農協、農業共済組合や農業関係団体、又は森林組合等の団体をいう。

<出典：農林水産省 農業経営体数等の動向より「販売目的の組織形態別の法人経営体数の推移」グラフエクセルデータ²⁹>

(4) 大規模営農組織

では、すでに大規模化により組織化、法人化され、各地域の中心となっている農業経営体はそれぞれどのような課題を感じているのか。東海農政局の発行している「大規模な水田農業経営に向けて」³⁰という冊子では、東海地方の大規模水田農業10経営体の取り組み

²⁹ 農林水産省 農業経営体数等の動向よりエクセルデータ

https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h27/h27_h/trend/part1/chap2/c2_0_03.html

³⁰ 東海農政局「大規模な水田農業経営に向けて」はウェブページでも確認できる。

<https://www.maff.go.jp/tokai/kikaku/zyosei/pdf/11tokushu270630.pdf> アクセス
2020/1/2

事例を掲載している。その中で「都市的地域」「平地農業地域」「中山間地域」の3つの分類で、延べ作付面積17haから大きい事例は100haを超える経営体がみられる。それぞれに栽培方法、機械装備の運用方法、農地の集積方法など、一様ではない取り組みが確認できる。また、八木の研究成果では全国の大規模水田作経営体それぞれの工夫と課題が見て取れる（八木2016、81）。八木は、大規模水田作経営の今後の課題として「急速な規模拡大そのものが逆に経営の採算割れをもたらすケースを各地で生み出している」（八木2016、90）とし、「国際化の進展や生産調整の廃止などコメ政策の転換が不可避な状況にある中で」「米生産の採算ラインをさらに下げるとの間の取組が不可欠である」（八木2016、91）としている。これに関連した取り組みとして、「多様な生産に即した土地基盤の整備」、「水田の区画拡大と連担化」、「直播を含む多様な栽培方式」の選択、「人材の待遇と育成」を挙げている（八木2016、91）これらすべての課題は、大規模化する前の水田農業の取り組みには見られなかったものである。所有者の入り組んだ農地や苗代移植の栽培方式、そして親から子へ受け継がれる家族経営の時代の姿と比較すると、これまでの経験、ノウハウが通用しない状況も多くあるだろうし、今後も継続的に新しい技術やアイデアを導入し、挑戦していく必要があることは明らかである。

ではどのくらいの耕作規模から大規模と言うべきか、経営面積別に2005年から2015年の農家数の変動をみた場合、農地集積で水稻農家数が増加している10haが境界と考えられる（表9）。では規模を拡大すれば生産コストは直線的に削減されていくのだろうか。生源寺は次のように疑問を投げかけている。

表 9 水稻農家（販売農家）の数（2005～2015）

年次	1ha未満	1~10ha	10ha以上	合計	
2005年	1,023	372	6	140	
2015年	659	270	10	939	(千農家)

<出典：農業センサス2005、2015より筆者作成>

現在の標準的な技術体系³¹を前提にすると、おおむね10ヘクタールの作付面積でコストダウン効果は消失する。言い換えれば、10ヘクタールの規模に達すれば、日本の条件の元ではベストの状態の稲作が実現しているわけである。平均して水田の4割が生産調整の下³²にあることを考慮すれば、耕作する水田全体の面積としては15ヘクタールから20ヘクタール程度の規模でベストの状態と考えてよいであろう。しかるにそのベストの状態に達しても海外のコメの生産コストとの間にはなお開きが存在する。あ

³¹ 苗を育てて移植する方法である。直接水田に播種することで、育苗と移植のスケジュール管理、作業集中などを無視できるため、作付け期間が比較的柔軟に設定できる。

³² 2011年当時、水田の4割程度を転作するという目標が設定されていた。2018年から米の生産調整の見直しがあり、転作率は各都道府県が自由に設定できるようになったが各県は独自に継続している。

まり愉快的ことではないが、これが現実の姿なのである³³（生源寺2011、105）。

つまり生源寺は15～20haの規模が最も生産コストが現れる規模で、それ以上大きくなっても生産コストは変わらないと説明している。

さらに生源寺は、「規模拡大で生産性が飛躍的に向上するという立論自体に無理がある」（生源寺2011、103）と言っている。その理由は「規模の拡大につれて圃場の遠距離化、分散化が生じがちなこと」と、「稲作の作業に適した期間が限られている」からである。農地の集積と言っても常時平地の農地ばかり集積されるわけではない。平地農業であったとしても、離農する農家が保有しているのは平地の水田ばかりとは考えられないからだ。集積する担い手も地域に生活している。集落内や地域の間人関係もある中で、条件の良い農地ばかり選んで借り受けるわけにはいかない。

よって、稲作の適期の問題に関しては、経営体の地域性、資源、リテラシーによって様々な工夫がなされており、特色が現れやすいと考える。取り組みの手法としては、稲作適期内での作業効率を向上させたり、稲作適期を延長したり、稲作適期外でも栽培したりすることが多く、具体的には次の方法で対応するケースが確認できる。①栽培技術の変更、②作付け品種の変更、③畑作物への転換、④管理技術の向上である。

まず、①栽培技術で対応する場合は、従来の育てた苗を移植する栽培方法から、水田あるいは乾田へ直接種を播く直播技術が認められる。農林水産省のデータによると、2017年における直播による水稻栽培面積は、3.3万haで全水稻面積の2.3%占めており、2007年と比較して約2倍になっている。労働力の削減という観点からは、「作業の省力化（育苗・移植作業不要）が図られるため、通常の前作移植栽培に比べて労働時間で約2割、10a当たり生産コストで約1割の削減効果。また、収穫期が1～2週間程度遅れることから、移植栽培と組み合わせることにより作業ピークを分散し、担い手1人当たりの経営面積の拡大に有効」³⁴としており、人手を多く必要とする移植作業における苗箱の運搬作業が全て削減されることから、一人当たりの作業面積の拡大や、人員確保の負担軽減などに有効である。

次に②作付け品種の変更で対応する場合は、水稻であれば早生、中生、晩生の品種をうまく活用して作付け品種を選定することで、適期を通常よりも1か月～2か月引き延ばすことが可能である。しかしながら、水稻の品種変更が地域の慣例的な水利用の時期から逸脱する場合には地域の理解が重要である。つまり、水路や調圧ポンプなど、用水施設の管理は耕作者である水利組合が決定し、管理には複数の人出が必要であるため、担い手はよく調整することが必要であると考えられる。

次いで③畑作物への転換を考えた場合、麦、大豆などの穀物と、野菜への転換が考えられる。水田で稲を栽培していない時期に農地を活用して生産ができる為、作付け時期の調整以外にも、二毛作など経営体の売り上げ規模拡大としても活用できる。ただし、一般論として、水田として利用されている農地は、稲が栽培しやすく、水が利用しやすい低湿地

³³ この一文は重要であるが、議論は別の機会に譲る。

³⁴ 農林水産省「最新の直播の状況 2017年」p.1

https://www.maff.go.jp/j/seisan/ryutu/zikamaki/z_genzyo/attach/pdf/index-7.pdf

であったと考えるのが自然であるため、湿害など発生しない農地や他の稲作に悪影響を与えないような農地を選定するなどの配慮が必要である。

最後に、④管理技術の向上として、近年発展が顕著であるICT技術を活用により、作業スケジュールを最適化させる管理方法が検討できる。特に、GIS情報を活用した、地図情報に栽培記録や品質管理記録を組み合わせるデータベースシステムを導入することで、作業者間の意思疎通や作業標準化を図ることが可能となった³⁵。そのような高級技術でなくともエクセルなどの基本的なソフトウェアを用いることでより効率的に管理作業を行うことが可能になる。このような技術により、作付け時期を最適化させ作業効率が向上することで、限られた期間のうちで作業できる面積を増加させることも可能である。

このように、複数の方法あるいはその組み合わせにより、作業分散と効率向上を図ることが、「コストダウン効果が消失」(生源寺2011、105)する面積をなるべく拡大することに繋がっているものの、すでに述べたように水管理や農地の性質に制約があることには変わりがない。今後経営面積がさらに拡大していく中で、地域に合わせた手法、技術をどのように選択していくかが重要な検討事項であると考えられる。

(5) スマート農業

今後の農業を考えるにあたり、スマート農業は非常に重要な概念である。スマート農業とはロボット技術やICTを活用して行う農業のことを指す比較的新しい用語で、スマート農業の提供する世界観は大きく3つに分類される。一つ目は、自動運転トラクターやパワードスーツ、ドローンによる薬剤散布などの農業従事者の減少、高齢化に対応した省力化技術であり、二つ目は高品質、精密農業に対応するリモートセンシングドローンや各種センサーなどのモニタリングデバイス、収量モニタリングコンバインと作業機を連動させる技術である。三つ目は、教育訓練や標準化を推進するための、クラウドデータベースやGISを活用したソフトウェアによる管理技術である。農林水産省は「スマート農業技術カタログ」の形で各メーカーやベンダーが現在提供できる商品、サービスを一覧にして公開している³⁶。これによるとスマート農業技術は、「経営データ管理」、「栽培データ活用」、「環境制御」「自動運転・作業経験」「センシング・モニタリング」の6つの技術に分かれている。これら技術の活用の例として、1. 栽培履歴や作業履歴を地図データと連動させてコンピュータやスマートフォンでリアルタイムにデータ入力して管理、2. 温度や湿度を測定し、窓の開閉や光の調整に連動させる、3. 高精度な位置情報を取得して、大きな区画の農地に自動でトラクターや田植機を走行させる、4. ドローンを使って作物の生育情報を取得して改善に活用する、5. 画像認識とAI(人工知能)解析で収穫適期の作物を判断し、適切な収穫を行うことで、熟練の技術を標準化及び教育訓練に活用する、などがある。

³⁵ 「アグリノート」などの市販GIS管理ツールがある。<https://www.agri-note.jp/>

³⁶ 農林水産省 スマート農業技術カタログ 2019年
https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo03/gityo/gijutsu_portal/attach/pdf/catalog_all_2019_11.pdf アクセス 2020/1/3

スマート農業への言及は、2013年の日本再興計画策定時には見受けられなかったが、国は戦略的イノベーションプログラム（SIP）の11課題のうちに、次世代農林水産業創造技術を設定し、農研機構が主導して技術開発を行っている³⁷。その後、国の首相官邸成長戦略ポータルサイト³⁸では、「農林水産業全体にわたる改革とスマート農林水産業の実現」を達成するための新たに講ずべき具体的施策として、スマート農業の推進を掲げている。2019年6月に閣議決定された成長戦略フォローアップの中で、「2025年までに農業の担い手のほぼ全てがデータを活用した農業を実践する」、「2022年度までに、様々な現場で導入可能なスマート農業技術が開発され、農業者のスマート農業に関する相談体制が整うなど、スマート農業の本格的な現場実装を着実に進める環境が整う」という目標が定められている。農林水産省は「意欲ある農業者が自らの経営戦略を実現し、競争力を向上するための強力なツールになることが期待されるとともに、熟練農業者の技術の伝承など、地域農業の次世代への継承にも資するものであり、生産現場への導入は待ったなしの課題」と位置づけ、「農業新技術の現場実装推進プログラム」を制定している。

この動きの中で多種多様な農外企業が農業技術に参入することになった。これまでの農業関連企業は機械メーカーや化学メーカーなどが中心であったが、ソフトウェアメーカーやITサービスベンダー、ドローンメーカー、光学メーカーといった企業が参入し、大手とベンチャーがお互いに連携しながら事業展開する姿が見られる。前節に株式会社が農地を保有する傾向について記したが、スマート農業市場への参入は企業が直接農業生産をおこなうのではない。企業それぞれの強みを生かして、農業生産支援ツールや技術提供といった形で参入することが、地方創生やCSV投資などとも関連した一種のトレンドとなっていると言える。

第2章 基層の重要性

第1節 水田農業二層構造論

(1) 水田農業二層構造論

ここまで見てきた通り、日本の水田農業の状況は高齢化による離農が今後も続き、農家数は減少していくことがわかった。そのことから農業の現場では、経営体の規模化と組織化が促進された。これを受けて、政府は農地集積やスマート農業による農作業の省力化や軽労化を通じて、経営体の大規模化を支援していく体制であることが分かった。長年、農

³⁷ 農研機構 戦略的イノベーションプログラム

<http://www.naro.affrc.go.jp/laboratory/brain/sip/sip1/index.html> アクセス 2020/1/3

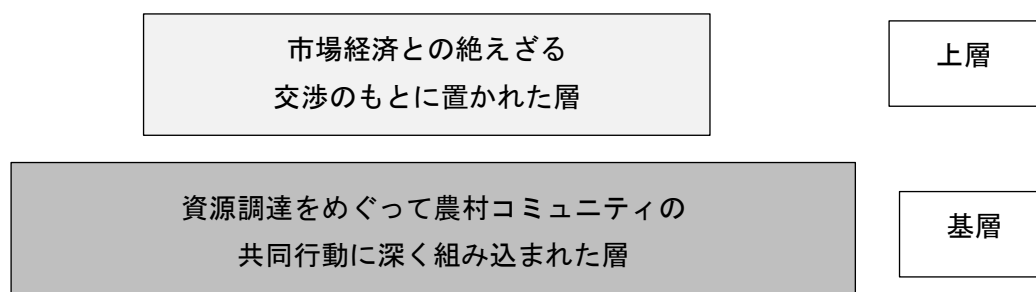
³⁸ 首相官邸 成長戦略ポータルサイト

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/portal/agriculture/policy.html> アクセス 2020/1/3

業経営の大規模化を推進したかった日本政府が、農業現場の変化を好機と捉えたとも考えられる。政府主導で農業の成長産業化を位置付け、「強い農業」というスローガンのもと、国際競争力のある農業及び農家を育成しようという方針がはっきり示されている。中でも水田作における農地集積は、集積した水田の面積がそのまま経営体当たりの収益に比例する為、大規模化へ直接作用する重要な要素である。ひとつの経営体が50~100ha規模の集積をし、中には300haを超える集積を行う事例もある（大日本農会 2017、183）。ひとつの農業集落³⁹が保有する標準的な水田の面積は5~30haがとなっている為、その場合は集落の範囲を越えて集積することになる。集積が30haに満たない場合においても、飛び地的に複数の集落にまたがって集積している事例が認められる。

ここまで見てきた「強い農業」を行う為の施策は、経済に重心を置いた政策と理解できる。ビジネスライクともいえる。もちろん、国際競争力を高めるためには、これまでの零細錯圃を打破し、かつ常識や慣例の枠組みを超えた発想や技術革新を持って生産性を高めていかなければならないのは当然である。しかし、農業生産特に水田でのコメ生産は長い歴史の中で農村集落によって支えられてきた。農業は生産と生活が一体化しているのである。宇沢は「日本農業の基盤に位置してきたのは水田稲作であって、それはまた、村落共同体の存在によってはじめて機能しうる」と言っている（宇沢 2000、54）。これは農村集落と農業生産を切り分けて考えるのが容易ではないことを示していると考えられる。また、水田農業の構造について、生源寺は「日本の農業、とりわけ水田農業は二層の構造で成り立っている。二階建てなのである」と説明している。では、この二層構造とはいったいどのようなものなのか。そして、日本の水田農業が現在の「強い農業」を指向し続けた場合に農村集落の二層構造はどのように変化するのかを考察する。

生源寺の唱える水田農業の二層構造とはどのようなものか確認する。図4は日本農業の二層構造を模式図にしたものである（生源寺 2013、164）。この図を見ると、農業といっても、どの部分を指しているのか理解することができる。



³⁹ 農林水産省のウェブサイト「農林業センサス等に用いる用語の解説」によると、農業集落とは、「市区町村の区域の一部において、農業上形成されている地域社会のことである。農業集落は、もともと自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位である。」と記述されている。/https://www.maff.go.jp/j/study/census/2015/1/pdf/sankou5.pdf アクセス 2020/1/3

図 4 日本農業の二層構造

< 出典：生源寺眞一（2011）『日本農業の真実』 p.164 >

(2) 上層の役割

二層構造の上層について、生源寺は次のように説明している。

上の層は市場経済との絶えざる交流のもとで営まれる層であり、いわばビジネスの層である。兼業農家の稲作のように小さな規模のビジネスもあれば、会社組織による大型の農業ビジネスもある。いずれも、肥料や農業機械その他もろもろの生産資材を市場で調達し、コメや麦や大豆といった生産物を市場で販売する点では共通している。だから、ビジネスの層というわけである。市場経済との濃密な交渉のもとにある点で、水田農業も製造業やサービス業と変わるところはない。（生源寺 2011、110）。

つまり、生源寺は上層がビジネスの層であり、農業でも製造業でも機能としては同じであると言っている。上層とはこのように市場から物を調達し、そのものを使って生産したものを市場で販売するといった、常に市場経済と関わっている層のことと考えられる。

第一章でこれまで述べてきた、我が国の農業が零細錯圃と言われるような状況であることを起因とする、農業従事者の減少、規模集積による収益の確保と政府による支援メニューはすべてこの上層についての事柄である。

上層への対応は先行事例も比較的豊富であろう。収益性の多寡があるとはいえ、農業経営でも使えるテキストや事例は他産業に多く存在すると考えられる。例えば生産における生産方式の改善による効率の向上、購入品管理によるコスト削減、機械化や無人化、IoTを導入した生産管理である。販売フェーズにおいては、マーケティング手法や在庫管理の手法、インターネットを活用した販売網の構築、広告や輸出などもある。また、労務管理や従業員の教育訓練などを含めれば、これからの農業にうまく適用させ、活用できるものが多い。現代において、新しい農業の形といわれているものは、ほとんどが上層に含まれるものであるし、他産業から展開されたビジネスの手法と言い換えることも可能である。

(3) 基層の役割

しかしながら、先に述べたように、水田農業はビジネスの面だけ切り離して考えられることができない。生源寺は「上層を支える層」（生源寺 2011、110）として、基層と呼んでいる。生源寺は「基層にあるのは地域コミュニティの共同行動であり、共同行動を通じて農業の生産基盤が維持され、毎年の農業生産に必要な資源も調達される」と述べている（生源寺 2013、163）。生源寺はさらに、次のように説明している。

基層ともいうべきもう一つの層は、農業用水をはじめとする資源の調達のためにある。農道を良好な状態にしておくことも、この層の大切な機能である。あるいは集落の集会所のメンテナンスも、地域の農業生産を支えている面がある。集会所の寄合で、集落のその年の農業生産に関する取り決めや連絡が行われることも少なくないからである。(中略) 基層は農村のコミュニティに埋め込まれた層であり、コミュニティの共同行動として機能する層である(生源寺 2011、110-111)。

つまり生源寺は、基層が共同行動のことを表し、その共同行動は農業資源の調達のためにあると言っているのである。そしてその調達した農業資源を用いて生産が行われる。ここでいう農業資源とは、すでに説明した上層における生産資材とは区別される。その代表となるものが「水」である。水田の風景は一見、自然の景観のように思えるがそうではなく、人工的な米の生産地である。この生産地にいかにか効率的に資源(つまり水)を引き入れるかが、栽培の成否に直結する重要事項である。

生源寺によると、代表的な共同行動には次のようなものがある。①水路の浚渫・泥上げによる農業用水の確保、②水路断面の亀裂点検・修理、③水路周辺の草刈、④用水配分のルール設定、⑤農道の敷設、維持管理、⑥集会所の維持管理などである(生源寺 2013、pp. 163-164)。これらの共同作業は④用水配分のルール設定を除けば、肉体労働である。集落から各家一人ずつ参加であるが、耕作する面積は 10a でも 10ha でも参加者は一人であり、経営体当たりの農地の規模は考慮しないのが通例である。

例えば筆者が農園を運営する集落(三重県津市大里睦合町東睦合地区、事例を後述)における共同作業は、原則農家組合の構成員が参加する。集落の戸数 42 戸、所有する水田面積は約 15ha である。総戸数のうち、農家数が 30 戸あるので、30 人の作業要員の参加が見込める。年間の作業は、用水路の浚渫と草刈り、農道の舗装、用水ルールの見直し、その他状況に合わせた用水路や貯水池及びその周辺環境など農業に使用する施設の維持管理である。作業頻度は浚渫と草刈りの場合各水路に対して作業が 2 回～3 回、5 月 7 月 8 月の第 1 週末に設定されており、その他の作業は年度初めに年間作業計画を策定し実施される。定例的な実施事項に加えて、経年劣化による水路の決壊箇所の修繕、自然災害による突発的な補修作業なども発生する。作業内容は基本的には土木作業である。これら共同作業に出役できない場合は、事前に組合長に連絡し、当日実施予定の作業の一部を事前しておくのが通例である。この場合の作業の範囲は特に決められていないが、良識の範囲内ということである。なお、当日も欠席し、事前作業もない場合には、出不足金として 5000 円徴収されることになっている⁴⁰。

(4) 基層のサイクル

基層が農村の共同行動であることは生源寺の示したモデルによって提示されている(図 4)が、さて農村の人々が共同行動を毎年同じように実施する思考プロセスはどうなっ

⁴⁰ 東睦合垣内井水利組合規約を確認。2020/1/14

いるのだろうか。昔からの慣習だとしても、生源寺の指摘するように共同行動の定義が「資源調達をめぐって」であるのなら、そもそもそこに合理的な理由があるはずである。筆者は次のように、人々が共同行動へ向かう概念モデルを作成した（図5）。

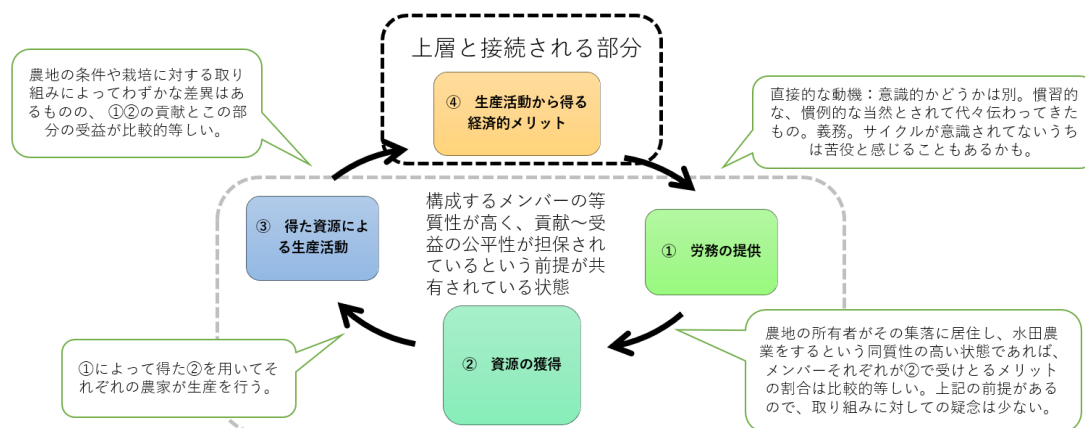


図5 「基層」の内部循環モデル

<筆者作成>

このモデルの前提条件は、均質的なメンバーにより、貢献と受益の公平性が担保されているという前提が共有されているということである。つまり、それぞれの農家の管理する農地の面積に大きな差がなく、自らが提供した労力が皆に均等にそれぞれの利益となって還元されるという循環を共有している状態にある。たとえば、集落のメンバーのうち農家が30軒いれば、30人分の労働力が投入され、30軒それぞれが農作物の収穫という形で受益するのである。その前提で、①「労務の提供」、②「資源の獲得」、③「得た資源による生産活動」、④「生産活動から得られる経済的メリット」の各工程が成立する。そして、④「生産活動から得られる経済的メリット」で商品となり、経済活動を意味する「上層」と接続される。

サイクル内の各工程を具体的に見ていくと、①の「労務提供」が示すのはつまり、すでに述べたさまざまな共同で行う作業のことである。通常、農家は農村に居住し、それぞれに同じような面積の水田を持ち、稲を栽培して販売するなり消費する。メンバーそれぞれが栽培のための用水が必要であるし、その使用のための取り決めを必要としている。適切に管理された農道や森林も必要であるので、その浚渫や敷設、維持管理活動を行う。そして②「資源の獲得」すなわち用水を使用したり、農道を使用したりするのである。これによって③「得た資源により生産活動」を行い、④「生産活動から得られる経済的メリット」となる。農地の条件や栽培に対する取り組みによって差異はあるものの、共同行動に参加するメンバーは、①②で行われる貢献と④で得られる利益が比較的等しい、または長期的にみると自分にも利があるとなっているので、来年も貢献しようとなる。①②の貢献とこの部分の受益が比較的等しい、というのは経済的に収支が合うという意味ではなく、自分が労働した結果、生産物が得られて経済的にも利があり、長期的にみると自分の

所有する農地の保全につながるなど様々な効果があると期待できるという程度の漠然とした理解が、構成メンバーの間で共有されているという意味である。

以上のように、農村で農地を保有し、農業に従事する構成メンバーの間で利害が一致している状態において、規模の大小、生産性の高低に関わらず共同行動が続いてきたと考えられる。しかし、慣習的な、慣例的な当然の行動とされて代々伝わってきたもので、半ば義務としてとらえられている可能性もある。捉えようによってはこのサイクルに組み込まれること自体が、苦役や農村社会の因習になると見られているとも考えられる。

加えて、活動は基層のうちに内包され、外部から観察することは難しい。

第2節 農村における構成メンバーの変化モデル

(1) 集団のヘテロ化

農業集落の規模と農家率を調査した吉田の研究成果によれば、研究対象である約14万の農業集落の規模の推移についてみると、集落当たりの戸数と農家率をみた場合、集落当たりの戸数は1970年の81戸から2000年の213戸をピークに増加し、その後2015年の201戸に向けて横ばいの動きをしている。内訳をみると平均農家数は減少し、非農家数が大幅に増加しているため、2010年には農家率が10%を下回り、2015年の農家率は8%となっている(図6)(吉田2017、104)。2018年の基幹的農業従事者数が145万人である⁴¹ことを考えると、かけ離れた数値ではないと言えよう。

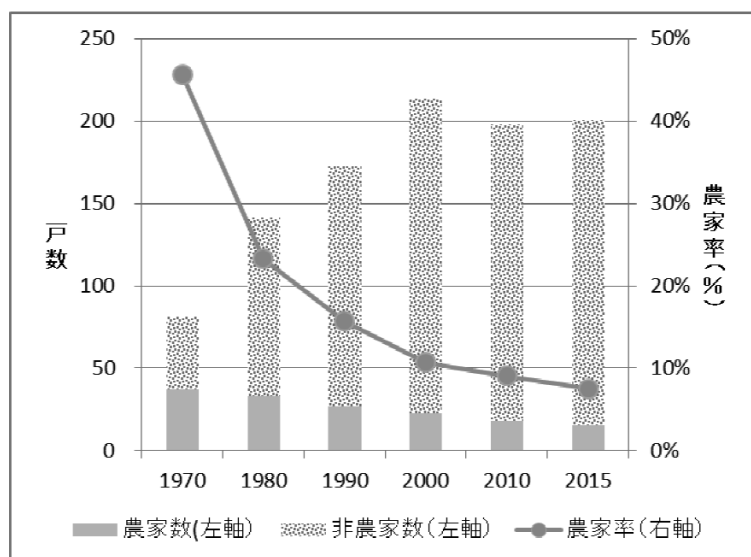


図6 全国の集落当たりの戸数と農家数の推移(1970~2015年)(吉田2017、p.104)

我が国の場合、規模の集積は農業従事者の減少に他ならないのはこれまで何度も述べた通りである。生源寺は農村メンバーの変化について、次のように説明している。

⁴¹ 農林水産省 農業労働力に関する統計

戦後の農地改革によって、都府県ではほぼ1ヘクタールの自作農が生まれた。同じ地域の農家であれば、同じ広さの農地を耕作し、同じ種類の作物を栽培した。(中略) というわけで、戦後のある時期までの農村はメンバーの等質性の高いコミュニティであった(生源寺2011、164)。

さらに、次のように続けて説明している。

しかしながら、戦後の経済成長の過程で農家の兼業化が進む一方で、少数ながら農業経営の規模拡大をはかる農家が出現した。(中略) 農業を中止した場合も、多くは地域に住み続けている。つまり元農家である。逆に退職を機に農業に精を出すことになった定年帰農組もいる。近年は外部から転居して、農業をはじめめるケースも見られるようになった。Iターンである。というわけで、現代の農村のコミュニティは著しくヘテロ化している。等質的なメンバーで構成された農村社会は過去のものとなった(生源寺2011、164-165)。

つまり、生源寺はこれまで等質的であった農村の構成メンバーが多様化し、変化していることを述べている。生源寺の指摘した2011年当時よりもさらに規模の集積が進めば、農地を集めるもの、手放すもの、小規模ながら継続するものなど、これまで同じように兼業農家であった者たちの属性が様々に分かれていく。さらに、農地をもったまま他に転居するもの、新しく集落に来るものも場合によってはあるであろう。一口に農村と言っても、これまでのように一様に表現することはできず、内部は多種多様なメンバーで構成されるのである(図7)。

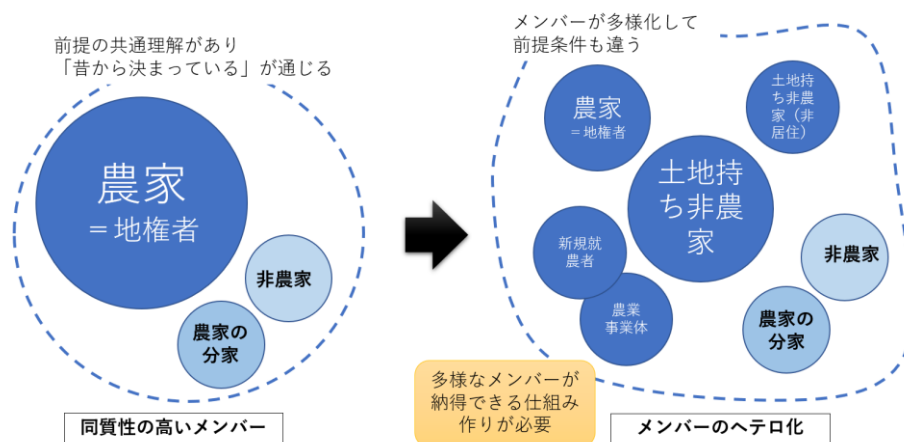


図7 集落構成メンバーの変化の模式図

<著者作成>

農村におけるメンバーの属性を1. 所有農地の有無、2. 居住の有無、3. 耕作の有無とすると、それだけでも8通りの背景を持つメンバーが考えられる(表10)⁴²。例外はあるものの、かつては、類型A、Fが主な構成員だったが、近年特徴的な例として、農家の子弟が集落を出て転居していたり、規模集積を通じて他所から耕作に来ていたり、すでに離農したりするケースが考えられる。類型Iは集落として無関係としても、これでも7通りの集落への「関わり方」が想定される。

	集落に農地を持っている	集落に居住している	集落で耕作している	属性
A	○	○	○	集落に住んで農地もあり、耕作もしている。 例) 継続営農、規模集積した農家。
B	○	○	×	集落に居住しているが、農地は貸し出している。 例) 離農した農家。
C	○	×	×	集落外に住んでいるが、集落に農地がある。 例) 転居した農家の子弟
D	○	×	○	集落外に住んでいるが農地があり、耕作している 例) 転居した農家の子弟が定年後農業
F	×	○	×	集落に住んでいるが農地はない。 例) 農家の分家、非農家
G	×	○	○	居住しているが農地を借りて耕作 例) 非農家の定年後農業
H	×	×	○	耕作のみ 例) 他所に住んでいて規模集積した
I	×	×	×	集落に無関係 ⁴³

表 10 ヘテロ化した農村集落の構成メンバーの類型 <著者作成>

⁴² 「耕作」にもさまざまあるが、この場合は「稲作」と限定する。

⁴³ ここでは「無関係」と表現するが、このグループの可能性について第4章で示す。

集落の構成メンバーの多様化が進めば、共同行動により地域資源の維持管理を行い、資源調達をして農業生産をする必要性のあるメンバーの絶対数が減ることは間違いない。簡単なモデルを考えた場合、10人が1haずつ持つ農業集落で高齢化が進んでいたとする、構成員の離農に伴い集落メンバーのうちのあるものが10haの農地を集積すれば、後の9人は離農することになる。その場合、9人には「直接は」資源調達を行う必要はなくなってしまふ。ほとんどの作業において肉体労働要員が必要な共同行動において、9人の離脱の影響は大きすぎると言える。また、集落内で農業をする形も「Uターン」「定年帰農」「新規参入Iターン」などこれまでにないパターンも考えられる。

共同行動農村共有資源の管理メカニズムを定量的に検討した藤栄は次のように結論付けている。

第一に、集落構成員の異質性は共有資源管理水準に負の影響を及ぼす。この点は、途上国についても同様の指摘がなされており、わが国農村においても途上国農村と同様、集落構成員の異質性が共有資源管理水準に負の影響を及ぼす経路が存在している。

第二に、兼業機会の増加は、その初期段階においては共有資源管理水準に正の影響をもたらすが、兼業の深化とともに共有資源管理水準に負の影響をもたらす。兼業機会の増加はその段階に応じて、共有資源管理に及ぼす影響が異なる。

第三に、寄合による集落の規範強化は共有資源管理水準を高める役割を果たす。集落内の規範を形成・強化することによって、共有資源管理に対する村民の協力コストは低下し、相互のモニタリングが容易になる（藤栄2006、163）。

つまり、藤栄は集落構成員の異質化が進行すると資源管理に負の影響を及ぼすことになると言っている。この場合の集落構成員の異質化は非農家率を変数に持っている⁴⁴ことから、非農家の率が高まると資源管理がおこなわれにくくなると読み替えることができると考える。

ここまですを振り返ってみると、農地集積が進むと、経営規模が大きくなるが、大規模化によって離農が進み集落の構成メンバーの同質性が低くなる、同時に集落の都市化も相まってメンバーのヘテロ化が進む。そしてメンバーの異質性は共有資源の管理水準に負の影響を及ぼす、つまり共同行動による共有資源の維持管理と農業生産の資源確保が難しくなると考えられる。この状態を模式図であらわした（図8）。

⁴⁴ 藤栄(2006、162)に「集落の異質性 G に関する変数である非農家率」とある。

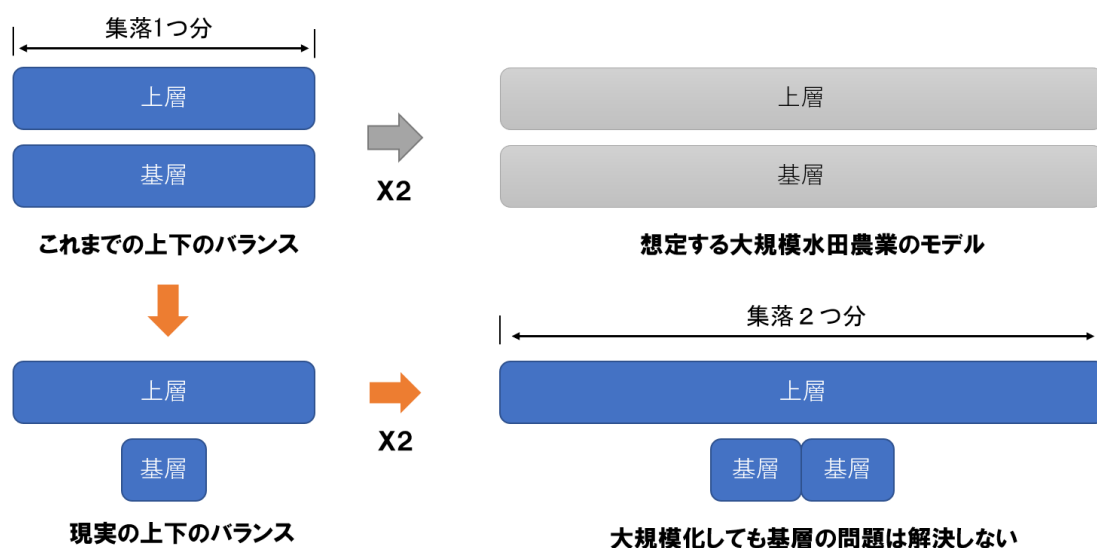


図 8 農地集積した場合の上層基層のモデル

<著者作成>

左上の図が上層と基層のバランスがとれている図である。実際には時間差があるとしても、集落内で農地集積したのちに他の集落に展開するモデルとなっている。左上の上層部分の図は規模化以前のもので農家単位として考えると細分化されているが、集落としてはまとまっている図となっている。政府の標榜している大規模化は右上の図のように上層、基層共に集積するイメージであるように思えるが、実態は左下の図のように、集落内で集積すると基層が縮小している限り上下の差分が現れる。そして、右下のように他の集落の農地も集積したとしても、差分の絶対値が大きくなることになると考えられる。

もちろん、右上の図のように上層基層とも従来の形で、農業経営体の規模のみが拡大し、採算が取れる形で農地集積が進めば理想的である。しかしながら、基層の定義が「資源調達をめぐって」（生源寺2011）行われる共同行動なのである。単純に金銭的なことだけを考えれば、耕作していないものが農地を整備したところで、その農地から得られる農産物はない。耕作者が得られるメリットが農産物の販売金額と仮定すれば、利用権を担い手に預けた後に地権者⁴⁵が受け取る代金は農地の賃借料以外にはないのである。稲作を続けるのでなければ用水路の浚渫や草刈りなどには参加する必要はない。実際に集落にいると、「耕作する者が農地を整備すればよい」とか、「農地を預けた後、自分たちはもう関係ない」などの声が聞こえることもある。とはいえ、例えばわずか一軒の農家が、これまで集落の多くの人々で管理していた何本もの用水路や森や農道を継続して維持管理するというのは、物理的にも無理なことであるし、コスト面からも不可能である。上層で利益を得る者だけが基層を担当するのは、相当に負担の大きいことであると考えられる。

思考実験をしてみると、表9のヘテロ化した住民の類型を見た場合、例えば1. 灌漑システムが維持できるのであれば、A、D、G、Hの利益となる。2. 灌漑システムが守られる

⁴⁵ 農地所有者のこと

ことで、農業が続き農地が守られるなら、A、B、C、Dにとっても利益になる。3. 農地が適切に管理されることで集落の居住性が維持できるのであればA、B、F、Gにとっても利益となる。このような形で考えていけば、基層の部分将来どのように変化させていけばよいか、明らかになってくる可能性がある。

(2) 基層サイクルの変化

基層には人々を協同行動に向かわせるための一定のサイクルがあり、そのサイクルの中の各プロセスに意味合いがあることはすでに述べた(図5)。上層基層のバランスが崩れるのは、農村資源の維持という観点においても、そこに生きる人々の環境を維持するという点においても、良いことではないと考えられる。ではそのバランスが崩れるのを、すこしでも防ぐことはできないだろうか。まずは、基層のサイクル中の各プロセスが持つ意味合いの変化を考察する。

農地の規模集積により農村の構成メンバーは以前に比べて多様化している。農業従事者数が集落中に減少したとしても、農地を扱って生産する限り基層の役割は変化するわけではない。しかしながら、メンバーの多様性に合わせた形で、基層のサイクルにおける各工程に意味づけを行うことは、立場や背景がさまざまな住民間の相互理解を促進するうえでも有効となる可能性がある。前出の基層のサイクルを示した図のうち、以前の集落構成メンバーと比べて、各工程でどのような変化が起きているか考察した(図9)。

- 水田をめぐる共同行動の内容は変わらないが、農村の構成メンバーが多様化するにつれ、従来は暗黙の了解で継続していたループの構造が変化してきている。

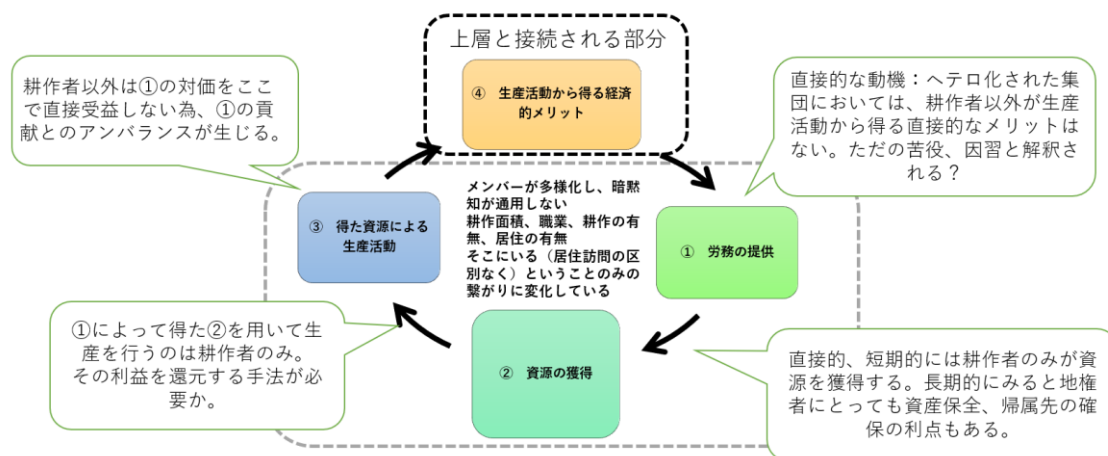


図9 集落の構成メンバーが多様化した後の基層のサイクル

<著者作成>

各プロセスの間にあるものを考察すると、基層に提供する労務と得られる資源および生産成果はやはりその土地で農業を行う耕作者のものである。直接的、短期的な利益としては、耕作者以外のものが受益することはない。この状態で、いくら地域への貢献のための共同行動の重要性を討議しても参加については合理的な理解はないであろう。しかし、図

にもあるように、長期的な意味での資産保全、あるいは外部に住む農地の地権者にとっても帰属先のひとつと考えられるような働きかけは可能である。そうなれば、入力と得る利益とのアンバランスを補正することもできるのではないだろうか。

生源寺はヘテロ化した農村コミュニティの状態について、次のように言っている。

コミュニティの共同活動のかかわりでいうならば、メンバーがヘテロ化した状態とは、貢献と受益の関係が自明のものではなくなった状態と表現することができる。それでも地域社会のさまざまな分野の共同行動は必要であり、さまざまな形の助け合いを欠くこともできない。つまり、現代のそしてこれからの農村には、新たな共助・共存の仕組みが必要とされているのである（生源寺 2011、165）。

農業を中止した場合も、多くは地域に住み続けている。つまり元農家である。逆に、退職を機に農業に精を出すことになった定年帰農組もいる。近年は、外部から転居して、農業をはじめめるケースも見られるようになった。I ターンである（生源寺 2011、164-165）。

それぞれのメンバーが、それぞれのポジションに応じてコミュニティの活動に参画し、同時にコミュニティの機能に支えられる関係である。以前の等質社会の共助・共存の仕組みよりも複雑になったと言えるかもしれない（生源寺 2011、166）

かつての共同行動には、暗黙の同意のもとで、あるいは決まり事としての強制力によって遂行されていた面が強かったのに対して、貢献と受益のバランスが自明とは言えない新たな共同の仕組みについては、メンバーが納得のうえで参画する傾向が強まることであろう。そうしたなかで、集落のメンバー間の意識的なコミュニケーションの機会が従来よりも増して大切になるに違いない（生源寺 2011、166）。

つまり生源寺は、コミュニティの共同活動に対する貢献と受益の関係が自明でなくなり、新たな共助・共存の仕組みが必要だと言っている。農村の構成メンバーが変化し関係が複雑なっていることを指摘し、そのうえでそれぞれがその立場に応じた形でコミュニティに参画できるように、仕組みを再構築することの重要性を説明している。強調しているのは、メンバーが納得して参加できるような意識的なコミュニケーションの機会を作っていくということである。では、メンバーの立場が多様化しているのであれば、それぞれの立場における利益を考えて、共同行動を設計するということもできるのではないだろうか。その討議のたたき台として、図9に提示したような、循環モデルを使ってメンバー間の理解を図ることも有効ではないかと提案する。

農村の人々は、離農したのちも、農業生産で利益を得ていないとしても、農地を所有したまま集落に住み続ける。耕作の有無にかかわらず、集落に関わり共に生きる人々が知恵を合わせて合理的な解決案をその時々に出し、実行し続ける形をどのように作り上げるの

か。それには、耕作していることによる利益を越えて、農地という資産の管理を通じた住む場所の整備という捉え方もあると考えられる。住民による「単なる頭の体操に終わらない知恵と工夫」（生源寺2013、171）による農地維持の仕組み作りが必要である。

ここからは、政策的な支援が、基層の維持という側面からどのようなものになっているのかを取り上げる。

第3節 基層維持のための政策的支援

ここまでは、基層が内容の変化とともに弱まりつつあることを指摘してきた。当然のことながら、この課題に対して基層を補強し共同体を維持するための取組が、なされている。ここでは、このうち代表的なものについて取り上げる。

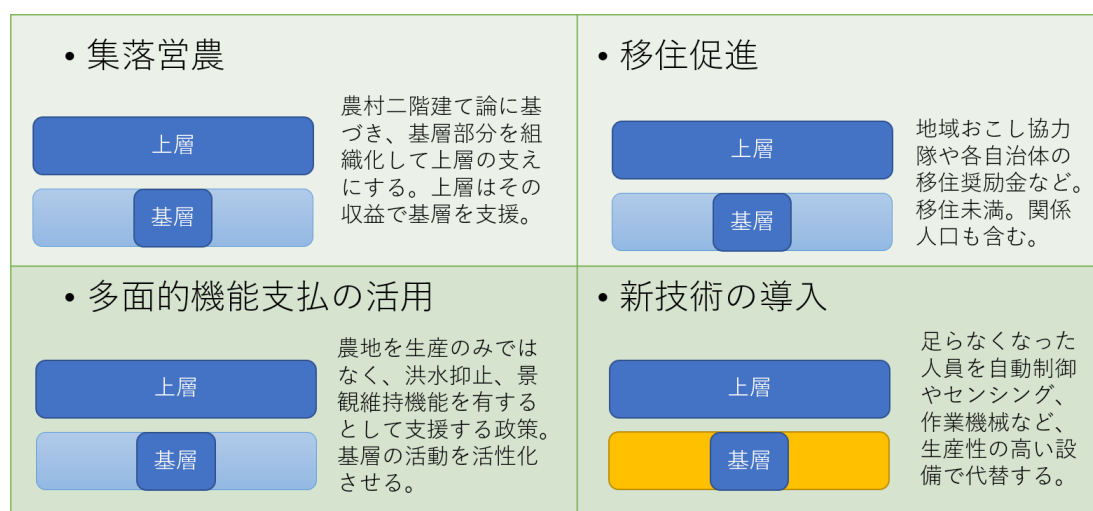


図 10 収縮する基層を補強する対策例

<著者作成>

以下に取り上げる代表的なものは、集落営農、多面的機能支払、移住促進と近年普及が進んでいる ICT など新技術の適用である。図 10 で確認できるように、いずれの取組も、「基層」を拡大してバランスを取るものに他ならない。ただし、単体で実施することではなく、複数の要素を組み合わせることによって、「基層」の拡充を図ることができる。たとえば、集落営農を基礎にして、1 階部分（後述）に多面的機能支払の活動を組み入れ、さら ICT の技術を導入するなどの合わせ技も一考の価値があると考えられる。

(1) 集落営農

集落営農とは、集落を単位として、農業生産過程の全部又は一部について共同で取り組む組織のことである。農業生産は、生産から出荷までの各工程を 1 年かけて行うため、各工程を実行する頻度が少ない。そのことから生産性向上のための設備を導入したとしても設備稼働率は低くなる。また、繁忙期には労働力が多く必要であることから、各経営体が協力して作業を行うことが効率的である。このことより、各経営体では自然発生的に作業

の共有化が図られるが、これを意図的に組織化したものが、集落営農である。生産、出荷、販売など一般的な農業に関する仕事から、現在は地域で生活することに関してのサービス提供を行う組織も現れており、農業という枠組みを超えて、地域運営の観点で語られることもある。

農林水産省のウェブサイトでは、集落営農では、米、麦、大豆などの穀物生産の作業を共同化することが基本にあり、「新技術導入・経営管理の徹底によるコスト削減」、「環境に配慮した米作り」、「経営の多角化・複合化」、「適切な役割分担による組織運営」などの取り組み事例があると紹介されている。農林水産省の2019年の集落営農実態調査報告書を確認すると、集落営農数は約15,000で、このうち約5,300の経営体が法人である。同報告書によると、集落営農に占める法人の割合は年々上昇しており、2019年には35.5%である。また、集落営農を構成する農業集落数別にみた、集落営農数割合は、1集落での営農が73.2%、2集落での営農が10.4%となっており、2集落までの営農で80%を超えている。つまり、1集落での営農が基本にあると考えられる⁴⁶。ここまで見た場合、集落営農は主に、集落内の零細な農業経営体を集団化することで農業経営を拡大し、経済効果を出すことを役割としていると考えられる。

楠本雅弘は、集落営農の機能として、3つの本質を有しているとし、次のように説明している。

集落営農は次の3つの機能（あるいは本質）を有しており、かつ、この3つは不可分で全体を形成している（「三位一体」）。

(A) 農地・農道・水路・溜池・里山などの地域資源を協同（共働）で維持・管理する機能。

(B) それらの地域資源を活用し、地域住民の労働力、資本（資金）を結集して効率的な農業生産活動を行う地域経営組織。すなわち地域マネジメント、コミュニティビジネス機能

(C) 地域住民の定住条件を維持・改善し、生活や暮らしを支える地域再生・活性化機能（楠本 2010、34）

つまり楠本は、集落営農の機能が単なる効率的な農業生産だけではなく、地域資源の維持管理や、地域住民の生活を支える機能も併せ持ち、それらの機能が一体化していると説明している。加えて、「農林水産省は「効率的農業経営体」としての機能のみを切り離して取り出し、政策対象として育成しようとしており、結果的に集落営農の大きな可能性を壊してしまうおそれがある」（楠本 2010、35）と言っている。

楠本はこのような、三位一体の機能をもつ集落営農は2階建て方式の営農システムであると提唱し、次のように解説している。

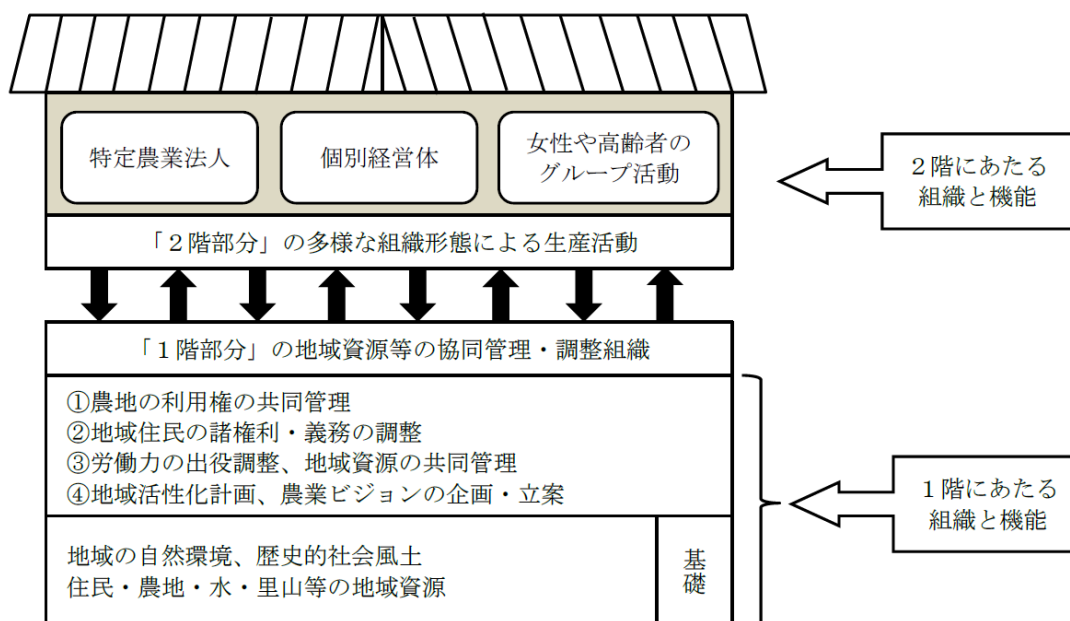
⁴⁶農林水産省 集落営農実態調査報告書（2019）

<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files/data?sinfid=000031874919&ext=pdf>

集落営農の3つの機能のうちの地域資源等の共同管理や話し合い＝調整機能を「1階に当たる組織」が担い、生産活動・実践活動を「2階にあたる組織」が担当するように有機的構成体として組織する。それは、あたかも「2階建ての住宅」のように見える（楠本 2010、52）

つまり、図 11 のように集落営農で担う機能を上下に分割して運営するというのである。

図 11 「2階建て方式地域営農システム」の考え方—基礎・「1階部分」・「2階部分」からなる有機的構成体—



< 出典：楠本雅弘（2010）『進化する集落営農』、53 >

※上図は別途（長澤 2014、48）より転用

ここまで見てきたように、農林水産省の示す集落営農では「上層」の部分のみ政策対象として、あるいは実態として想定しているのに対して、楠本の唱える2階建て構造は上層と基層のバランスが確認できる。1階（「基層」）の部分で地域資源を管理することで、2階（「上層」）は、一般的な法人の経済活動に注力して運営することが可能となると考えられる。

とはいえ、集落営農にも農村集落の変化の影響により課題が見えてきている。長澤奨は2階建て方式について、「農地をはじめとした地域資源の利用方法について、2階建て方式を構成する階層毎の役割を明確にして、地域農業と地域社会の維持、発展に向けて有効活用する仕組みを検討したという点が評価できる（長澤 2014、54）」と評価しつつも、集落営農の現状と課題について、次のように指摘している。

集落営農組織の設立数は、2009年以降、伸び悩んでいることから、同資料の想定する担い手を数的に確保することが困難な様相を呈している。担い手を数的に確保することが困難な理由の一つは、（中略）農業政策の展開過程にみられる産業政策と地域振興政策の体系的な未整備という問題がある（長澤 2014、31）。

2階建て方式の課題としては、①地域づくりと営利追求のための地域農業システムという異なる原理をどのように調整するのか、②集落営農の設立、発展によって、「農」から切り離されつつある地域農業、地域社会を支える人材を、いかにして集落営農の仕組みの中で活用して1階部分（地域づくりのなかでの位置付け）を活性化することができるのかという点である。そして、上述の課題を克服することで、3つの農業生産過程（基幹作業、中間管理作業、外圍作業）の後継者が確保されて耕作放棄地を抑止した地域づくり（1階部分）が可能になると思われるのである（長澤 2014、56）。

つまり、生産と地域の維持を分断した結果、農業生産から切り離された組合員を地域農業や地域社会を支える人材として1階の中でいかに活用できるかということと、後継者確保ができるかということを指摘している。

ここまで集落営農、特に楠本の提唱する2階建て論に基づく集落営農の構造と課題についての概要を確認してきた。2階建て式の集落営農は、農業経営の規模拡大と地域の資源保全を同時に促進することができる理想的な姿と言えよう。しかしながら、前述の課題の通り、農家が「農」から切り離される問題は、本論でここまで確認してきたことと変わりはない。集落営農の場合は、農家がかつて、生産と所有を一体に行っていた農業を1階と2階に分断したことで、組合員の多くの労働は生産ではなく農地の管理労働と化し、農業とはいえなくなってくるのが課題になっている。つまり、農地維持、地域維持の管理労働の出口がないのである。上述した基層サイクルにおいて、上層との接続部分の意味づけが足りない場合、ただ管理するだけの労働はいつか「燃料切れ」を起こすのである。この状況に、組合員の高齢化や農地の出し手の世代交代や集落への非居住化も重なり、農村が抱える離農と高齢化による農地農村離れとどのように向き合い対応するかというところに「基層」維持のむずかしさが確認できる。

（2）多面的機能支払交付金

ここでは、「基層」の活動を直接支援する政策、多面的機能支払交付金について解説する。多面的機能支払交付金は、高齢化や離農が原因となる農村集落の人口減少への対策として、農業用水、農道などの地域の共同作業に支払われる交付金である。

農林水産省によると、本交付金は、農林水産業・地域の活力創造プラン（2013年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定：本部長は総理大臣）において、「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」に向けた4つの柱のうち、農村の多面的機能の維持・発揮を図る取組として、日本型直接支払制度（多面的機能支払）を創設され、農業を産業

として強くしていく産業政策と車の両輪をなす「地域政策」として推進されている⁴⁷。

多面的機能支払交付金は「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づき、国、都道府県、市町村により実施される交付金で、農業・農村は、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成等の多面的機能を有しており、その利益は広く国民が享受して⁴⁸いることが根拠となっている。農林水産省の多面的機能支払交付金実施要領によると、設立趣旨として次のように説明されている。

近年の農村地域の過疎化、高齢化、混住化等の進行に伴う集落機能の低下により、地域の共同活動によって支えられている多面的機能の発揮に支障が生じつつある。また、地域の共同活動の困難化に伴い、農用地、水路、農道等の地域資源の保全管理に対する担い手農家の負担の増加も懸念される場所である。多面的機能支払交付金（以下「本交付金」という。）は、このような状況に鑑み、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図るための地域の共同活動に係る支援を行い、地域資源の適切な保全管理を推進することにより、農業・農村の有する多面的機能が今後とも適切に維持・発揮されるようにするとともに、担い手農家への農地集積という構造改革を後押しするものである（農林水産省「多面的機能支払交付金実施要領」、1）。

つまり、多面的機能支払交付金は、農業・農村の有する多面的機能を今後とも維持・発揮されるようにすると同時に、担い手農家に農地を集積させることも目的にしている。

交付金は多面的機能を支える共同活動を支援する「農地維持支払交付金」と、地域資源（農地、水路、農道等）の質的向上を図る共同活動を支援する「資源向上支払交付金」から構成され、2019年度予算はおよそ486億円である。「多面的機能支払交付金実施要綱」は2016年より毎年改正され、令和元年改正では資源向上支払の単価加算措置、対象農用地の拡大、事務の簡素化など、取り組みへの支援が拡充されている。

多面的機能支払交付金事業には3種類あり、それぞれ、「農地維持支払交付金」、「資源向上支払交付金（共同）」、「資源向上支払交付金（施設の長寿命化）」である。

「農地維持支払交付金」は地域共同による農用地、水路、農道等の地域資源の基礎的な保全活動及び地域資源の適切な保全管理のための推進活動を支援する。具体的には農地、ため池の草刈、水路の浚渫、農道の路面維持の点検、計画策定、実施や、これらを推進するための研修会や地権者とのコミュニケーションなどの活動である。

「資源向上支払交付金（共同）」は水路、農道等の施設の軽微な補修、農村環境保全活動及び多面的機能の増進を図る活動を支援する。「（共同）」は共同活動の意味である。具体的には水路や農道の補修以外に、生態系保全、景観形成などの農村環境の保全を図るための水質調査、グリーンベルト設置、植栽などの活動に加えて、多面的機能を増進するための活動が設定された。多面的機能を増進する活動は、「遊休農地の有効活用」、「農地周

⁴⁷ 多面的機能支払交付金の概要 2015年3月5日版

https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen_siharai/n_sansya/attach/pdf/2kai-4.pdf

⁴⁸ 農林水産省 多面的機能支払交付金実施要綱（平成31年3月29日一部改正版）

りの環境改善活動の強化」、「地域住民による直接施工」、「防災・減災力の強化」、「農村環境保全活動の幅広い展開」、「医療・福祉との連携」、「農村文化の伝承を通じた農村コミュニティの強化」、である。

「資源向上支払交付金（施設の長寿命化）」は、老朽化が進む農地周りの農業用排水路、農道などの施設の長寿命化のための補修・更新等の活動を支援する。水路、農道等の補修や、機能維持のための更新等の活動を実施する。

交付金は取り組む農村の保有する農地面積に応じて支払われる。10aあたりの交付金額は①の場合3000円、②は2400円、③は4400円である。30haを保有する集落の場合、①を行うと90万円交付されることになる。

多面的機能支払は施行されてから2019年で5年となり節目の年になる。農地維持支払交付金の2019年3月末時点の実施状況は、全国1,434市町村において、28,348組織が約229万ha（内、田が1,43万ha）の農用地を事業計画に位置づけ取り組んでいる。これは、農業用排水路があり、かつ集落で管理している耕地面積合計約223万haの約64%にあたる。

2019年に発表された農林水産省の資料によると⁴⁹、多面的機能支払交付金事業の結果、28,348組織が約229万haの農用地で、水路、農道、ため池等を対象に保全管理活動を実施している。また、本交付金の創設以前と比較して認定農用地面積は約1.5倍に増加しており、地域の共同活動は着実に拡大していると考えられる。アンケートによると、集落での寄合の回数が増加し、景観形成に「かなり効果ができてきた」と回答している。また、本交付金に取り組んでいる集落は、他の集落に比べて農地の集積率が高く、本交付金の目標の一つである、担い手への農地集積は進んでいると考える。

全国における様々な取り組み事例は、多面的機能支払交付金事例研究会のウェブサイトを確認できる⁵⁰。代表的なものとして取り上げられている事例は、環境保全や、若者を含めた他団体との連携、6次産業化など様々であるが、特にビオトープ建設を活用した環境保全活動は、大学や高校も参画でき、消費者に対してもイメージがよいため、取り組みの中心とすることで、広がりが大きいのではないだろうか。

一方で、取組の推進に関する主な課題として、「過疎化や高齢化に伴う事務作業や活動継続の困難化」、「活動継続が困難な場合の交付金返還の負担感」、「リーダー不足」、「市町村の負担増大」、「多面的機能支払のPR不足」などを挙げている。また、制度に対する主な提案としては、「事務の簡素化」、「経理区分の一本化」、「広域化に対する支援の拡充」、「女性の視点の活動項目の追加」、「活動期間の弾力化」など課題に応じた提案があった

今後の取組方向として、「取組拡大の推進」を掲げている都道府県が全体の98%となっている。また、「リーダー等の育成・幅広い参加を促進」（47%）や「構造改革の後押しの

⁴⁹ 農林水産省 多面的機能支払交付金の5年間の取組と効果

https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamenn_kennkyukai19-10.pdf アクセス2020/1/25

⁵⁰ 農林水産省 多面的機能支払交付金事例研究会

http://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen_siharai/jirei_kenkyu_kai/H30.html

推進」(40%)などの取組方向も掲げている。

以上、ここまで多面的機能支払事業について確認してきた。この活動は、基層に直接税を投入する政策であり、活動が経済と結びつきにくい集落の保全活動に対して直接的に税で支援するものである。優良事例には多くの住民がアイデアを出し合い地域を維持し、改善してPRする様子が掲載されている。

しかしながら、この取り組みにも本質的な課題が存在する。一つは税の問題である。直接的に農村の活動に税金を投入することについて、消費者や都市住民から十分に理解を得られるのだろうか。税の使い方、特に農家に対して直接補助金を出すことに関して、都市住民から不公平という声が出ないように、十分に活動の意義と成果を訴えていく必要がある。また、取り組む団体に対しても、予算の適切な使用と、活動結果のPRなど、農村に対する理解や共感を十分に得られるような活動が必要である。

もう一つは、労働力確保の問題である。多面的機能支払事業に含まれる活動、つまりこれまで述べてきた基層の共同行動は、ほとんどが人的労働力を必要とするものである。今後、農村人口が減少していく中、多面的機能の保全活動に従事する人数も減少する。施策の評価においても指摘されているように⁵¹、参加者のうち70%が農家であることから、参加者は従来の集落のメンバーがそのまま本交付金の事業に取り組む団体の構成メンバーになっていると考えられる。それはすなわち農業従事者と同じく高齢化するであろう。その際に、本交付金が単なる延命策にならないように体制を少しずつでも変化していく必要がある。

集落を保全していくためには、労働力となるメンバーを確保していかなければならない。非農家や集落外からなど、「多様な主体」の参画者を増加させ、活動を「広域化」させられるかが、今後においても活動を継続できるか重要な視点となると考える。「多様な主体」という表現には、前述した農村集落におけるヘテロ化された構成メンバーも考えられ、そのほか外部からは消費者が参加する可能性も検討すべきである。特に消費者という視点では、2019年の多面的機能支払交付金全国研究会において、日本消費者協会の河野康子理事が「消費者が日本の農業に期待すること」というテーマで報告を行っている。ここで河野理事は、生産者と消費者の距離を縮めること、環境に配慮した持続可能な食糧生産による農産物を支持する生活協同組合が増加していることについて、言及している。農村と生活文化が違う消費者といかにつながり、仲間として取り込んでいくのが、上述した税の農村への分配に対する理解を得ていくことにもつながる重要な取り組みである。

農家と消費者という形で分類するとするならば、両者は今後より接点を持ち交流していくべきである。交流することにより、移住はしないまでも多面的機能支払交付金の取組に参加することにより、農村や農業生産に共感を持つ消費者を育てられれば、税への理解も促進することができ、交流メンバーを確保することも可能となり、農村の持続可能性が向上していくと考える。

⁵¹ 前掲 46

(3) 移住促進

人口の東京一極集中と地方の疲弊が確認できることから、移住促進政策が地方創生によって一段と強化されている。「その強化において、国は、まち・ひと・しごと創生総合戦略で移住促進の数値目標を掲げ、都道府県や市町村に対し、地域の実態を踏まえた移住促進政策を求めている（多田 2016、265）」。ある種のライフスタイルの実現のため、農村に移住するということが高度成長期の 1960 年代から確認されているが、2014 年の「まち・ひと・しごと創成法」制定以来、政府は KPI を定めて協力を推進するとともに、各都道府県に対しても推進を方向付けしている。ここでは、移住そのもののような大きな論点では取り扱えない為、移住の後の地域とのかかわり方を中心に事例紹介をしたい。

2014 年にいわゆる「増田レポート」が発表され、「消滅可能都市」という言葉は広く世間に衝撃と共に受け止められた。過疎発祥の地域といわれる中国地方、特に島根県は、現在全国に先駆けて地方の魅力を発信し、移住の促進も行う先端県となっている。「中山間地研究所」所長の藤山浩は、このように説明している。

田園回帰の動きが始まっていることに農山村の人々が気づき、それをどう生かしているかというところが重要になっている。大都市に暮らしている人々が、なぜ、いままで不便で不自由だと言われてきた田舎暮らしを選ぶのか。それを考えることは、農山村で暮らしている人々が、自分たちの「暮らし場所」と暮らし方に、いままで気が付かなかった価値があることにあらためて気づくことにつながる。田舎には、大都市では見出しにくい、人と人のつながり、自然とのつながり、伝統とのつながりが息づいているからである（藤山 2017、32-33）。

このように、「田園回帰」という言葉を使って、農村を選ぶ都市住民の傾向を分析することで、あたらしく都市と農村の関係性を見直す動きにつながっている。藤山はこのことを 1%取り戻し戦略とし、所得を 1%取り戻すことで、定住も 1%増やすという説を述べている（藤山 2015、132）。

しかしながら、居住を移すのは、大幅なライフスタイルの変更を強いられる。また、十分な下見期間が設けられない場合は、移住そのものがミスマッチであった時のリスクなどを考えると、移住に踏み切るのはたやすいことではない。小田切徳美は「田園回帰の三つのハードル」（小田切 2016、21）として、課題を挙げている。それは、「「コミュニティ」「住宅」「仕事」であるが、これらのハードルは変化しつつあり、若者たちの認識が変わった結果、困難は徐々に減り始めている」（小田切 2016、21-22）としている。

そのような流れのなかにおいて、ここでは、基層を補強することができると思われるキーワードである、「地域おこし協力隊」と「関係人口」について取り上げたい。

a) 地域おこし協力隊

移住促進という視点において、重要な役割を果たしているのが、地域おこし協力隊である。地域おこし協力隊は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し、生

活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱。隊員は、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場製品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組⁵²である。期間は原則1年以上3年間、隊員には受け入れ自治体から報酬と、活動予算が与えられる。地域おこし協力隊が2009年に創設されて以来、1061自治体において、隊員5359人が採用され、活動を行っている。

地域おこし協力隊は、一時的に住民票を移すので移住ともいえるが、地域を活性化し、PRするための外部の目としての役割が大きいと考えられる。しかし、任期終了後も、隊員の約6割は引き続き同じ地域に定住し、同一市町村内に定住した隊員の約3割は自ら起業するなど、新しい感性や刺激を地域に持ち込み、地域で新しい仕事を創り出して⁵³報告されている。活動終了後の居住が自由であるにも関わらず、6割もの隊員が定住するというのは、3年間で地域に受け入れられるケースが多いということである。隊員それぞれは、自らの出自や家の歴史は関係なく、自ら選んだ地域を自身の故郷とすることができる。

b) 関係人口

もう一つ、今後重要な概念として、「関係人口」があげられる。関係人口は「定住人口」と「交流人口」の間の概念で、総務省の関係人口ポータルページによると、次のような説明がみられる。

「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域と多様に関わる人々を指す言葉です。地方圏は、人口減少・高齢化により、地域づくりの担い手不足という課題に直面していますが、地域によっては若者を中心に、変化を生み出す人材が地域に入り始めており、「関係人口」と呼ばれる地域外の人材が地域づくりの担い手となることが期待されています（総務省 関係人口ポータルサイト⁵⁴）。

そのうえで、総務省では関係人口を5つの類型に分類している。「関係進化型（ゆかり型）」、「関係進化型（ふるさと納税型）」、「関係創出型」、「裾野拡大型」、「裾野拡大（外国人）型」とあり、非常に幅広い関係性を表現する概念であることがわかる。総務省は全国でモデル事業を展開しているが、例として、三重県の13市町が連携して実施する「度会県復活事業による関係人口創出事業」⁵⁵は、明治期の枠組みを使って人口減少の著しい市町が連携する枠組みとし、出身者や応援者を呼び込もうとしている。交通のアクセスが良

⁵² 総務省 「地域おこし協力隊の概要」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000610488.pdf アクセス 2020/1/26

⁵³ 総務省「地域おこし協力隊の受け入れに関する手引き（第3版）」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000608097.pdf アクセス 2020/1/26

⁵⁴ <https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/discription.html> アクセス 2020/1/26

⁵⁵ 総務省 関係人口ポータルサイト「モデル団体の事業詳細」

いわけでもない地域に実際に来てもらおうとすると、非常に難易度が高いものであるが、都市部での出張イベントや、WEB サイトでの情報交流など、事業によって新しい知見やアイデアが得られるのであれば、効果的である。

関係人口という言葉が示すメリットについて考えたい。例えば、これまでは観光地でない「普通の」農村地域は、人を呼び込むすべがなかった。こうした地域は生活区域であり、「交流人口」は存在しない。地域に関わろうと思うと、必然的に「定住」する必要性が発生する。定住となると、今度はミスマッチが起こるのである。このことが、農村地域が「よそ者」を排除する風潮に繋がっていたと言えよう。これに対して「関係人口」であれば、対象地域が観光地でも生活区域であっても、両者が納得すれば受け入れることができる。当然のことながら、地域づくりに深くかかわるにはその対象地域のことをよく知って、良好な人間関係を気付く必要があるが、それは必ずしも定住するということではない。また、その地域でなにか仕事を創る、起業すると言った場合には、定住する必要はないが、その地域の未来が事業の将来と深く関係してくるのは言うまでもない。高度成長期に見られるような、農村に住みながら都市部に働きに行くスタイルが、唯一の働き方ではなくなってきた現在、関係人口という言葉で表現できるような、地域と関わる人々が増加していくことが、地域に良い効果をもたらすと考える。また、このことが、集落の構成メンバーの多様化を促進するのである。

以上、比較的新しい概念を取り上げたが、移住ということだけで捉えると、様々な角度で支援がなされている。新規就農を支援する仕組みや、移住することに住宅や子育てなどの面から奨励金を出す地域政策も自治体ごとに存在し、これら基礎的な支援策があるうえに、今回取り上げた地域おこし協力隊や、関係人口といった、比較的新しい都市と農村を関係づける支援策がある。いわゆる田舎に対する偏見や、上述したような「ハードル」は、これらの概念を使ってつくられる地域との関係により、新たなアイデアが持ち込まれることで解消されていくだろう。また、受け入れ側もこの動きにどのように主体性を持って応えるのか、また受入れの目的はどのようなものなのか定めていく必要がある。地域の存続とどのように関連付けていけるのか、今後も検討していきたい。

(4) 新技術の活用

基層の共同行動には長い歴史があるが、その用いられている技術に現代風に更新できる点はないだろうか。共同行動の内容をみると、浚渫や道路の舗装など、手持ちの土木作業道具で行える肉体労働が多く、古典的である。しかしながら、参加者の減少が懸念される局面において、新技術の適用による生産性の向上は検討できないだろうか。近年急速にすすむ CIT 技術のうち、GIS と水管理システムに注目してみる。

a) GIS (GIS : Geographic Information System)

近年、ソフトウェアの発達に伴い、以前は道路地図などの汎用化された情報以外の地図情報について、航空写真を使って俯瞰しなければならなかったが、現在はカーナビなどやその他スポーツ用のポータブル GPS など身近な存在になっている。加えてスマートフォ

ンの発達で、Google Maps などのアプリを手軽に使用でき、専用機が無くても地理情報を利用できるようになった。今では日常生活においても地図に情報が付加された状態で利用できるほどに技術が普及している。

当然、農業分野でもその活用が検討されており、マクロ的には農林水産省が、集落の境界や農地の筆ごとの境界について、ポリゴンデータを提供している⁵⁶。また、『「デジタル地図」を活用した農地情報の管理に関する検討会』を設置し、デジタル地図情報プラットフォームになりうる企業や行政などとの意見交換を進めている⁵⁷。GIS について、国土地理院は次のように説明している。

地理情報システム (GIS : Geographic Information System) は、地理的位置を手がかりに、位置に関する情報を持ったデータ (空間データ) を総合的に管理・加工し、視覚的に表示し、高度な分析や迅速な判断を可能にする技術である。

GIS 技術は、直接的に共同作業に使う技術ではなく、その補助的なツールとしての活用が期待できる。つまり、農地管理のための計画立案と管理のためのツールである。農業現場での活用として、グーグルアースのようなソフトウェアに GIS 情報を付加し栽培管理を行う事例や⁵⁸、市販のものでは、クボタやヤンマーが提供する農地管理システム⁵⁹など、普及が図られている。多面的機能支払交付金の事例では、集落の資源管理に GIS を導入し、モバイル端末のシステムを使って施設の点検を行う例が紹介されている⁶⁰。

b) 新しい水管理システム

農村集落の共同行動のうち、水管理の仕事とは水門の管理である。水門の管理人は河や池から取水した水を、集落のルールやその時の栽培状況、各農家からのリクエストに基づき配分する。水路の途中にはいくつかの分岐点があり、水門などで水の流れる方向を制御する仕組みになっている。もし、すべての用水がパイプライン化されていて、それぞれの田んぼに直接用水が入るようであれば、ここで取り上げる問題からは解放される。しかしながら限りある水量をどのエリアにいつ配分するかは常に監視が必要な上、水門は手動で開閉するため大変な労力を要する。

⁵⁶ 農林水産省 集落ポリゴンデータ

https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku_data/2010/ma/ アクセス 2020/1/12

農林水産省筆ポリゴン <https://www.maff.go.jp/j/tokei/polygon/> アクセス 2020/1/12

⁵⁷ 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/dmap/191127.html> アクセス 2020/1/12

⁵⁸ 筆者の活用事例。作付け計画や農地の評価に活用。

⁵⁹ クボタの提供する農地管理用ソフトウェア KSAS <https://ksas.kubota.co.jp/>、同じくヤンマーのスマートアシスト <https://www.yanmar.com/jp/agri/support/smartassist/> である。アクセス 2020/1/25

⁶⁰ 山形県河北町の事例 https://www.town.kagoshima-osaki.lg.jp/ko_seibi/sangyo/kochi/documents/26_1_tamen_zirei.pdf p.59 アクセス 2020/1/25

このような視点において、スマート農業や ICT 活用による労働力の削減は、十分に可能であると考えられる。例えば、農研機構や、民間企業により開発されている開水路用の自動水門システム⁶¹は、集落での労働時間の削減に大きく寄与するものと期待できる。また、福島県における ICT 営農管理システムの事例⁶²に代表される、遠隔地監視システムの活用により、離れているところから農場の様子を確認し、気温や湿度、電柵の監視による獣害への対策といった、これまで不可能と思われていた遠隔操作による営農事例も確認できる。そのほか、多面的機能支払交付金事業の報告書⁶³には、2019 年以降の取組として、リモコンで遠隔操作できる除草ロボットや、見回りのためのドローンの活用への期待があげられており、これらの活用により、集落の共同作業も大きく変わる可能性がある。

ICT、IoT、スマート農業などはこの数年に大きく発展をした。これらの手法を導入、活用すれば、労働時間や管理時間を大幅に削減できるのは間違いない。新技術の展開に課題があるとすれば、その運用をできるメンバーがどれだけ育てられるかである。今後、若者が多く参入することが期待できるのであれば、各人のリテラシーも高く、導入も容易であろう。先に述べたように、ヘテロ化した集落メンバーの中で、この分野に精通しているものも少なくないはずである。これまでの共同行動では活用が考えられなかった得意分野が、新技術の活用という方面で発揮できるということも大いに考えられる。新しい技術と共に、基層を文字通りアップデートすることも可能であるし、今後そのような集落の活動が増えて、結果として我が国の農村全体が変化していくのが理想的である。

ここまで、基層の構造と集落のメンバーが多様化することによる基層の弱体化を確認し、その基層を支えるための活動を確認してきた。

基層の活動つまり農業生産のインフラ維持活動はもともと、農業経済活動の一部であるが、多くの場合その活動全てを貨幣価値に換算することはされず、特に活動のうち大きな割合を占める労働力については、集落メンバーの持ち寄りで行ってきた。何かを持ち寄る時には、短期間のメリットを超えて、もっと大きな、あるいは長期的な視点⁶⁴から貢献しようとすることによって成立するが、メンバーのヘテロ化による農からの離脱にともなう「後継者不足」、たとえ若者が集落に住んでいたとしても農から離れてしまっているため、「活動リーダーの不在」が顕著になってきている。

集落営農の 1 階部分は、多面的機能支払交付金によって支えられている側面も大きい。多面的機能支払というのは、共同行動の輪からとり溢れたメンバーを引き戻す策であり、基層を維持するコストを税で代替しているとも言える。集落営農、多面的機能支払いもこの先に描くモデルが地域運営をいかおこなうかという問題に変わってきつつあり、組織形態も次第に地域の困りごと解決がメインになっていくことから、農というものから離脱していく傾向があることも指摘しておく必要がある。

⁶¹ 例えば、株式会社ぶらんこ「farmo」、農匠ナビ株式会社 <https://smartagri.jp.com/smartagri/66>、株式会社笑農和「paditch」などがある。

⁶² 溝口勝による遠隔地の営農プロジェクト <http://madeiuniv.jp/connect/>

⁶³ 前景 47 に同じ

⁶⁴ 帰属意識や公共心とも表現できる。

農地の基盤整備や水の供給は国家事業として行われているが、一方で基層、あるいは集落営農論における1階部分、もしくは多面的機能支払交付金で支援される活動は、地域レベルの自主的な取り組みで行われてきた。

食料生産は国家にとって安全保障上重要な視点であり、個人のレベルで考えたとしても自分の身体をつくるものである。国内の農業生産を高いレベルで維持するためには、上層である経済活動を活発化させることは非常に重要である。農業も他産業と同じく、経済活動で生み出された利益によって産業が発展していくべきと考え、マーケティング手法やスマート農業ツール、ICT活用に代表されるような、他産業で開発されたものを農業に展開し発展させていくことについて、非常に大きい可能性を感じる。この点においては、多くの企業の参入とともに、産業を超えて議論も活発におこなわれ、理解が醸成されていくであろう。

しかしながら、他方ではその農業生産を行うためのインフラを維持継続していかなければ、農業生産が立ち行かなくなるのは自明である。そして、それを支える「基層」の活動は非常に長い歴史と人々の生活の上に成り立っており、現代の状況に適合させていくとなると長い時間が必要となるため、理解の促進にも時間が必要なのではないだろうか。

都市化が進行し都市人口が増加し、農村のメンバーも多様化している現在において、基層を維持していくことの役割や意義を、広く理解を求めていく必要があると考える。我が国において、農業人口は全人口の1%程度であることを考えると、都市化が極端に進む現在において、農業生産現場を維持する活動の意義の理解を消費者に求めていく必要があると考える。移り変わりの激しい現代社会において、農村の存在がますます薄くなり、忘れ去られていけば、税の使い方そのものにも疑問が持たれ、結果、農村不要論のような暴論につながっていく可能性がある。基層の活動で象徴されるような、農村で生きることについてのモデルが次世代からも支持されるものとなること、そしてその農村のモデルを税の投入で支える仕組みに理解が得られること。この両者により、基層の活動を維持していくことで、健全な農業生産とそれによる国民の健康的な食生活に繋がっていくのではないだろうか。

第3章 つじ農園における実践

第1節 拠点集落の現状と共同行動

ここからは、筆者の経営する農園とその拠点集落についての事例を紹介する。筆者の経営する「つじ農園」は、三重県津市大里睦合町の東睦合地区（以下、当地区と呼ぶ）にある。筆者はここで高齢化による離農することになった農地を集積し、2016年に営農を開始し、2020年現在の管理面積は14haで水稻と一部で麦を生産、販売している。農園設立当初より、水田とそこで生産されるお米によって、他産業と連携し、持続可能な集落をつく

っていきたいという考えがあり、実践している。いわゆる大規模水田農業というにはまだ規模も小さく、連携の手法も手探りだが、企業から消費者まで年間に多くの人々が訪れる農園となりつつあり、認知度も上がってきているため農村集落の価値向上活動の黎明期の事例として紹介する。

当地区の水田面積は 15ha、集落戸数は 42 戸、うち農家数は 30 戸、人口は 100 人である。地域の農地の内、15ha は水田で、水稻と一部で麦の二毛作が行われている。農家は 30 戸あり、農家それぞれの農地保有面積は 0.2～1.2ha であった。取水は数種類の方法があり、河川取水、ため池、中勢用水⁶⁵のパイプラインで、開水路66の総延長は約 3.2km である。表 11 に概要をまとめた。

表 11 三重県津市大里睦合町東睦合地区の農地に関する概要

項目	数値
総戸数	42 戸
人口	141 人
農地面積	24.1ha
農地うち水田面積	15ha
農家数 ⁶⁷	34 戸
農業経営体（耕作者）数	9 戸
水源	中勢用水による安濃ダム
用水路の本数（支流を除く）	3 本（うち 1 つはパイプライン）
開水路の総延長	約 3.2km

2020 年 1 月 15 日時点。筆者調べ。東睦合垣内井水利組規約（2019）

当地区は、2000 年ころから小規模の集積が行われていたが、農家のほとんどが定年まで兼業農家として農業を行い、定年後も農業の継続を行う地域であった。

筆者は、東睦合地区の出身で他県にて他産業に従事していたが、2016 年に地域の農地を集積して水田農業を開始した。初年度の集積面積は約 5ha、集積時の担い手の年齢は 39 歳、農地の提供側の年齢は 64～80 歳の 7 名であった。2020 年にはさらに農地を集積し、当地区外の農地も含めた集積面積は 14ha 程度である。

現在、当地区で耕作している農業従事者の年齢構成は担い手を除くと 68 歳～78 歳で、7 戸の農家が合計 5ha 程度の農地を耕作している。それぞれの農家に後継者がいないとみら

⁶⁵ 中勢用水は津市にある灌漑施設で津市、亀山市に広がる 3,630ha が受益地となる。水源は 1989 年に完成した安濃ダムにより蓄えられている錫杖湖の水約 1,000 万 m³ である。

⁶⁶ 明渠化している用水路のことである。例えばコンクリート製の U 字溝が埋設されて、用水の通り道となっており、水路の浚渫が必要になる。一方でパイプラインは暗渠化されていることが多く、一般的には浚渫の必要はない。

⁶⁷ 農林水産省の用語によると、「経営耕地面積が 10a 以上の農業を営む世帯または農産物販売金額が年間 15 万円以上ある世帯」。人数ではなく、世帯数である。農林水産省ウェブサイト 用語の定義

れることから、2025年ごろには当地区内のほぼすべての農地は集積されると考えられる。隣接する3つの地域も集積範囲として考えると、4つの集落の面積は約50ha程度と考えられる。当地域は中山間地ではなく平地農業に分類される地域であるが、農地のある地形や水田の形状がさまざまあり、農地集積とともに直線的な生産効率の改善があるとはいえない状況である。

そして懸念されているのが数多くある水路をどのように維持していくかという問題である。ここまで整理した論点と当地区を取り巻く状況から考えると、近い将来に「基層」である共同行動を担う人数は減少すると考えられる。1990年の状況と比較して考えると表11のように変化をしている。

表 12 農地集積で起こる変化（当地区：1990—2019年）

	1990年	2019年
水田面積	15ha	15ha
農家数	34戸	34戸
農業経営体	29	9
所有農地（集落内に限る）	0.2ha～1ha	04. ha～10ha

<出典：津市統計情報「町丁・字別世帯数および人口」及び東睦合地区世帯現状集計より筆者が作成。（2020年1月15日時点）>

当地区では、農家の活動として東睦合水利組合があり、その下部組織として垣内井水利組合と、作田水利組合があり、それぞれが用水路の維持管理と栽培期間中の用水量の管理を行っている。各組合員はその用水を使って栽培する農家で構成されており、共同行動の際には各農家1名ずつ出役することになっている。これまで、用水路の清掃・草刈り作業が毎年4月6月7月の第1日曜日午前中に設定されていたが、近年では出役者の高齢化により、1回に参加する人数を減らしてシフト制（2018年）、実施回数を減らす（2019年）などの対応を模索している。2019時点の共同作業は、用水路の維持管理として、清掃・草刈り作業を2019年3月31日、7月7日に行った。組合員は29人で、このうち、耕作を続けているのは8人である。ほかのメンバーは直接的にはこの水路清掃から受益することはないのである。また、参加者の年齢構成は、組合員29人のうち、40歳以下が1人、41～59歳が4人、60歳～74歳18人、である。比較的、高齢化は緩やかであり、参加者も農業資源維持に前向きであるが、将来的には一人当たりの負担が増すことは明らかである。現在のうちに次世代へ向けた対策を講じる必要があると考えられる。

第2節 つじ農園の取り組み

(1) 水田の活動ハブ化 企業、研究機関との連携

つじ農園には、年中様々な関係者が訪れる。これは、農園の方針が他業界との連携を重視している為であり、開業から3年間で多くの企業や団体と共同で研究や技術開発に取り

組んできた。中でも2019年に継続実施している活動として、①農業サービスベンチャー企業とのドローンを使った農機と農業サービスの開発業務、②三重大学との共同研究と演習の受け入れ、③ドローンメーカーの実証圃場、④地域認証プロジェクトへの参加、である。

一つ目は、東京に拠点を置く農業ベンチャーの実証圃場として、ドローンと解析のためのソフトウェアを使った作物生育状況の測定を行い、米を中心とした露地作物と有機栽培の米の収量、品質を改善するサービス開発を2017年より継続して行っている。同時に、取得したデータを連動させる農機の開発、実証を東京大学の研究者との交流を図りながら行っている。農場とベンチャー企業が共同開発の事例は農林水産省にも取り上げられている。2018年には東京大学の学生やルワンダからの留学生などを受け入れている。

二つ目は、三重大学との共同研究である。大学の地域貢献プログラムを活用して2つの研究が行われている。

一つは、生物資源学部の研究室による、「津のお米の味と品質を裏付ける生育診断・環境評価手法の開発と実践」（2017年度より開始）である。この活動ではドローンにマルチスペクトルカメラを搭載し、上空約60mから数百枚/haの画像を撮影し、取得した画像をコンピュータ解析することで、稲の生育を指標化し可視化するものである。また、土壌学研究室も加わり、栽培中の土壌養分がどのように動いているか推定できるような栽培基準を作り出そうとしている。この取り組みの背景には農業従事者の離農と高齢化があり、現場の知見や技術が継承されないという課題がある。毎年を栽培をデジタルに記録しておくことで、年次ごとの生育を記録し、若手農家になるべく早くにベテランの経験値を引き継げるような技術体系を確立しようとしている。また、生育診断に基づいて、翌年の栽培計画を立てられるような知識の蓄積も検討している。この取り組みには、2019年の春より、土壌やGISのコンサルタントも参画し、地理情報を活用しつつドローンによる直接的な土壌診断技術を確立しようと活動の幅が広がっている。

もう一つは、生物資源学部の研究室による「生産者と学生が協働で作出す新しい稲作経営のかたち」（2019年度より開始）と題して、学生が週に1回農園を訪れて、現場で起こる困りごとや課題を収集し、解決策を提案するための調査を一年かけて行うものである。この取り組みは、生物資源学部3年生の「社会調査演習」という授業を通じて実施されている。学生は3班に分かれて、時には農園の作業を手伝いながら困りごとをヒヤリングした結果、栽培、食味、購買動機の3つの調査項目を設定した。調査内容は、それぞれの班が稲の収量調査や食味調査、市場アンケート調査、実食調査を行い、出た結果を年度末に報告するものである。指導教員の中島らは、本授業の目的として次のように説明している。

授業の受講生は、文献から得た情報を実際の事例で確認することにより、活きた知識を習得することが可能となる。また、「新しい稲作経営のかたち」づくりを経験した受講生の中から、地域づくりのリーダー的存在が排出する可能性もある（中島ら2019）。

稲の栽培期間中は毎週、農園の作業場や事務所にて学生と先生が集まり、野外授業のスタイルで授業を行っている。これは、近隣住民にも授業の様子がよく見えて、話題に上ること、地域の理解が得られるようにという教員の配慮からである。

3つ目は、関東のドローンメーカーのT社の実証圃場担当としての役割である。現在においては、スマート農業の形の一つとして、ドローンによる農薬・肥料散布は労務コスト軽減策として注目されている⁶⁸。この取り組みでは、つじ農園が従来から取り組んでいる、ドローンの生育測定技術を用いて生育不良個所や雑草箇所を特定し、コンピュータ上で色分けして表示することで、農薬や肥料をピンポイントで散布しようとしているものである。このように効果的に農薬や肥料を散布することで、環境負荷の低い農法を実現しようとするものである。

さらに、「千年村プロジェクト」と呼ばれる大学機関発祥の地域認証のプロジェクトに参加している、この取り組みでは、当地区が千年以上続く価値ある村「千年村」として認証されるような取り組みを住民と協力して行い、2017年に認証された。担い手が東京の大学にあるプロジェクト事務局と連携することで建築、造園など農業と違う業界の人脈を形成してきている。地域の持続可能性は住民にとっても関心事であり、今後のさらなる展開が期待されている⁶⁹。

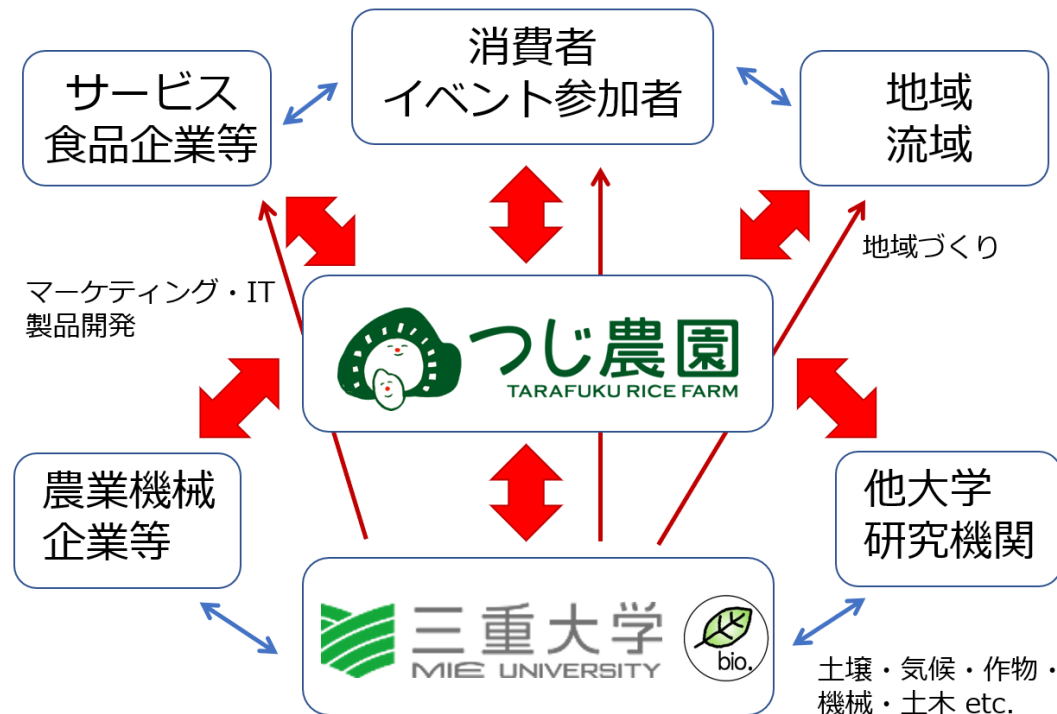
以上紹介した様々な取り組み事例について、これらはいずれも、つじ農園が農業生産の事業のために連携を持ち掛け始められた活動であるが、長らく活動している間に農園にとどまらず、地域住民の理解も進んでいる。水田は常にオープンな場所であり、活動が他者の目に触れる機会も多い。かつては農作業をする人々が道端で談笑する姿がよく見られた。天候や農作物の生育具合など、身近な情報から、行政や農協の動きまで、農家のネットワークは口伝えで遠い場所の情報も運んでくる。しかし、農地が集約すると外で働いている人数は少なくなるため、農家間のコミュニケーションも少なくなり、日々の担い手の活動は住民の日常とかけ離れたものになってしまう。結果、担い手が地域から孤立する恐れもある。孤立する事態を避けるために、担い手は住民との交流を意識的に持つようになっている。そのような機会では担い手はたびたび住民から説明を求められるうちに、また、年に1度の自治会総会では活動報告を行うなどこうした活動を続けることで、地域住民の理解を促進し、担い手の孤立を未然に防ごうというものである。

下図は上記のような様々な活動を共同研究者である飯島慈裕が模式図に表したものである。この図は農園、または農地が「多才の集積地」であり、他産業の人々や活動をつなぎ合わせる役割を持っていることを表している（図12、飯島2019）。この図のように多くの集落外ステークホルダーを作り上げることが、当地区の住民にどのような心理的影響を及ぼしているのかは、機会をあらためて調査したい。

⁶⁸ 農林水産省は2018年に「農業用ドローンの普及に向けた官民協議会」を設立し、農業用ドローンの普及を図っている。<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/smart/drone.html> アクセス日 2020/1/11

⁶⁹ 千年村プロジェクトの詳細は後述。

図 12 多才の集積地、水田の研究ハブ化模式図



< 出典：飯島慈裕（2019）講演資料「津でおいしいお米をつくる～近接リモートセンシングによる水稻生育診断と地域づくりへの展開」 >

(2) 新しい祭り

つじ農園では、毎年秋から冬に収穫祭を実施している。「たらふく収穫祭」と名付けられたこの祭りは、つじ農園の担い手が開業後に開始したもので2016年からの取組である。2020年1月の現時点までの通算で、津市で4回、東京で2回実施した。直近である2019年の来場者は津会場で外部からの来客がスタッフ併せて121人、集落の参加者が25人であった。東京会場は来場者100人、スタッフが20人であった。

両会場とも当日はプロの音楽家を東京から招き、つじ農園のご飯を食べながら演奏を聴くという趣旨のもので、演奏終了後も何時間もにぎわいが続くイベントである。その場でお米やその他農産物の即売もあり、好評を博している。演奏時間は約3時間、その前後と休憩時間も含めると、5時間程度は参加者とスタッフを含めた主催者が会話し、交流する時間が確保できる。今年の津会場は、当地域の住民を優遇して招待し、100人の住民のうちから25名の参加を得ることができた。すでにつじ農園のファンであり、応援してくれる顧客が多数来場することから、地域住民とつじ農園のファンの間で交流が生まれるのではと担い手は考えた。地域環境や住民などを知ってもらうことも、担い手の活動に対する理解の深まりにつながるという思惑である。また、音楽という他業界と協業することで、お互いのファン層にPRできると考えている。実際の会場では、25人ほどのスタッフは比較的自主的に活動していた。事前にイベント概要の資料を配布して会ったものの、当日

刻々と変わる状況にも、スタッフメンバーは迅速に対処して、地域の住民ともよくコミュニケーションが図れていた。みな、特に主催者の指示はなくとも自主的に最適な行動を行い、終わった後の懇親会では、「自分で考えてイベントを作った」という充実感から、「ここに住みたい」との意見が多数出た。住民からも「来年も楽しみ」との声を多数上がった。参加者と住民が交流できる重要な場であったと考えられる。

津会場の参加者を集計したところ、各地から来場していた（9 府県、三重 84、愛知 23、滋賀 4、東京 3、長野 3、その他静岡、千葉、茨城各 1）ことがわかった。このうち、東京からの参加者 3 名は前年の 2018 年に東京でイベントを実施した際に、つじ農園の活動と商品を気に入り、津会場へも参加したのである。このことから、つじ農園では、東京会場にて関東圏の人に農園に興味を持っていただき、その後津会場へ来ていただいて、住民と交流をするうちに当地域の仲間になっていくという、つながりの形成を期待している。

(3) 千年村プロジェクト

外部の権威ある団体からの承認は、地域住民の帰属意識を変える助けになるだろうか。つじ農園のある津市大里睦合町東睦合地区（以下、当地区）は、2017 年に千年村プロジェクトにより、「千年村」の認証地区となった。

「千年村プロジェクト」は 2015 年より組織化された地域認証プログラムで、早稲田大学内に活動拠点を持つ任意団体である⁷⁰。千年村プロジェクトの共同代表のひとりである中谷礼仁は、「〈千年村〉プロジェクトとは千年間を基準とした持続する集落地域を〈千年村〉と名づけ、その収集分析と存続のためのアセスメントの開発を目的としている」（中谷 2014、119）と説明する。プロジェクトのメンバーは、建築史、民俗学、造園、建築、の各分野の専門家や実務家からなり⁷¹、全国に数千か所⁷²あると比定されている千年村の研究調査、認証を通じて啓蒙活動を行っている。ここでは、「千年村プロジェクト」の紹介と、プロジェクトへの参加を通じて、当地域の住民の行動に変化が生じている事例を紹介する。

「千年村」という言葉の定義については、次のように説明されている。

〈千年村〉とは、千年以上にわたり、自然的社会的災害・変化を乗り越えて、生産と生活が持続的に営まれてきた集落・地域をさします。

様々な変容を受け入れつつ、長い存続の歴史を持ちつづけてきた場所には、長期的生存にまつわる仕組みがすでに生まれているはずです。日本の多くの地域はむしろ健全であるがゆえに無名でした（千年村プロジェクト 2017、34）。

⁷⁰ <http://mille-vill.org/>

⁷¹ 2020 年現在、筆者もプロジェクトメンバーとなっている。

⁷² 千年村プロジェクトが候補地の根拠にしている『和妙類聚抄』では約 4000 か所が掲載されており、千年村プロジェクトにおいて比定されているのはそのうち約 2000 か所としている。

また、「千年村」という言葉の定義について目的が、次のように説明されている。

千年村プロジェクトは、全国の〈千年村〉の収集、調査、公開、認証、交流のためのプラットフォームとして構想されました。2011年に発生した東日本大震災後に、優れた生存立地を発見しその特性を見出す必要性を感じたことが発端です。関東と関西に研究拠点をもち、環境・地域経営・交通・集落構造という4つの場所の要素を重要視し、それらに関する諸分野の研究者・実務者らによって運営されています（千年村プロジェクト 2017、34）。

つまり、千年村プロジェクトとは、長く続いてきた名もない集落「〈千年村〉」を発見し、その持続可能性について特性を見出そうという活動であり、その成果を活用して地域認証を行い、その後の交流行方へのプラットフォームであるとしている。

当地区にあるつじ農園（以下、担い手とする）は、千年村プロジェクト内で千年村候補地に比定されていることを知り、認証を受ける活動を行った。認証受け活動を始めたきっかけについて、松本克夫は、担い手に取材を行い、「地域には、水路の修理や草刈りなど共同の仕事があります。ここは千年村だから維持していかなければならないとなると、次の世代に継承しやすい」と担い手の問題意識と、その解決法の一助としての認証活動による住民意識の喚起について記している（松本 2018、10）。

千年村認証への立候補というのは、住民全体の協力体制が必要となるが、当地区における協力体制について、松本は次のように取材している。

千年村の認証を受けるには、地域の総意をまとめる必要があるが、ここはまとまりがいい。「何のことやらようわからん」といいながらも、チェックリスト⁷³の作成や認証審査の際、地元の人々が議論に加わるようになった。辻さん（筆者注：担い手のこと、以下同じ）は、「チェックリストを作ったのは大きかった。話題にしやすかったので、年配の人とも話をするのが普通になりました」という。千年村は管理者を特定する必要があるが、辻さんが引き受けた。認証の申請は総会で了承を得て自治会として提出した（松本 2018、10）。

以上のように松本は、当地区における住民のまとまりの良さを指摘している。認証審査に向けてチェックリストを作成するなどの活動を通じて、住民が地域の良さを再発見することに繋がっている。これらの活動の結果、千年村プロジェクトのパイロットケースとして多くのメディアから取材があり⁷⁴、住民の間でも「せっかく認証されたのだから看板を作

⁷³ 認証審査に必要な提出書類のうちのひとつ。集落の立地を客観的に評価するために申請者が作成する。<http://mille-vill.org/千年村チェックリスト>
[/ Millennium Village Check list for Registration](http://mille-vill.org/Millennium_Village_Check_list_for_Registration) アクセス 2020/1/12

⁷⁴ 朝日新聞 2018年1月4日、全国農業新聞 2018年7月20日、雑誌『かがり火』 2018年180号ほか。

りたい」⁷⁵という意見や、当地区の寺院に認定証のコピーを掲示⁷⁶するなど、住民が自らの地域を千年村として認識していく様子が確認できる。また、住民の女性たちの間から、千年村という名前を使ったイベントを企画しようとの声が上がリ、2019年の1月に当地区にあるビニールハウスに臨時の市場を開くイベントが開始された。飲食店や農産物、衣料品など10店舗程度の出店者と、地域内外から150名ほどの来場者があり、好評を博した。その後半年ごとに開催され、2020年本稿執筆時にも活動は継続している。

このような住民の帰属意識の高まりについて、中谷は「本プロジェクトは、そのように人知れず続いてきた環境・集落・共同体の三位一体に対して、いくばくかの自信を持っていただく（傍点筆者）ことと今後の千年を目指した地域づくりの一助になることを目標としている」（中谷ほか 2015、38）と説明している。つまり、もともと「健全であるがゆえに無名」（中谷ほか 2015）である地域が外部の権威からの認証において、「自信を持つ」（中谷ほか 2015）ことで、持続可能性が高まることをプロジェクトとしては狙いとしており、当地域の住民はねらいプロジェクトの狙い通りに、またはそれ以上にこの認証プログラムを地域づくりに活用し始めている実証例と考えられる。

第4章 駆動力を備えた基層サイクル～まとめにかえて

以上のことをふまえ、本論のテーマである大規模水田農業時代において、農村集落の人々がどのように「地域コミュニティの共同行動」に参画するか、そして共同行動の駆動力とは何かを考察する。本論ではここまで、農業の大規模化にいたる外部環境の変化と、「農村地域の共同行動」に対して考察を加えながら、特に農村の共同行動を担う「基層」のサイクルの部分について、内部の各工程を確認してきた。また、農村の構成メンバーがヘテロ化しているという生源寺の指摘を展開して、大規模化が進んだ場合はどのような住民構成になるのかを考察した。

ここまでの考察からたどり着いたのは、まず、農業生産を担う経営体は大規模化し、農業集落は縮小するということである。そして、農業集落の縮小というのは、農業生産の基盤を維持管理する共同行動の機能が限定的、あるいは低下するということである。しかしこれは、共同行動にこれまで関わってきた農家が、共同作業による実利が得られないという理由から撤退するというシナリオであり、実際はこの部分をいかにして更新できるかが持続可能性の鍵となる。政策的な対応の場合、例えば、集落営農や、多面的機能支払交付金の活用である。これらは主に従来のメンバーによる機能の継続であるが、高齢化や後継者不足も課題であり、仮に後継者が得られないのであれば、それは税の投入による延命策との指摘もありうる。あるいはICT技術を適用し、省力化を図ることも可能である。ただ、ICT技術の場合はGPSや通信機器といったような、これまでの農業現場の機械設備と

⁷⁵ 2019年度東睦合自治会総会での発言。2019年3月17日聞き取り。

⁷⁶ 松齡山千福寺にて確認。2019年11月3日。

は別の要素を持つ機器を導入するため、機器の取り扱いに明るく、すぐさま対応できるメンバーは限定されてしまう。しかしながら、課題はありながらも、これらの政策を複合的に活用することで、基層の継続性に効果が出ると考えられる。

次に検討しなければならない重大な問題は集落メンバーのヘテロ化である。集落メンバーが多様化し、農業から離れていくことで、共同行動のサイクルを動かしていた動機（＝駆動力）が弱まってしまったと考えられる。

これまではおよそ1ha ずつの農地を農家として保有していた集落のメンバーは、農地集積によりごく少数の農業経営体と残りの土地持ち非農家と変化した。また、集落内で農業をする形も「Uターン」「定年帰農」「新規参入Iターン」などこれまでにないパターンも見られるようになった。加えて、農地も持たず耕作もしない者もあり、メンバーの異質性が高まっており、また、農業経営の規模が大きくなっていることから、その経営体との関連で、業者や顧客、研究者なども含めると多種多様なメンバーが集落に関わっているともいえよう。しかしながら、集落メンバーのヘテロ化は、悪いことばかりではない。

筆者の提案は、従来のメンバーと取り組みは維持したまま、他産業や他所からの「水田が維持されること」が動機となる人々の参画を促す手法である。水田はなにもその集落の生産者の為だけにあるわけではない。ここまですでに指摘した通り、稲作、米あるいは水田から生まれる川下の活動まで視野に入れた場合は、より多くの人に関わっているのである。こうした多くの人々を集落の活動に関連付け、つないでいく、あるいは共同行動を別の技術で置き換えが可能かを考え続けなければならない。多種多様な人材が集うきっかけになるのは、規模化した農業経営体の活動である。農業経営体が集落で事業活動を行うことで、新しい技術や能力が集落に出入りすることになる。技術や知識も新陳代謝が促進され、常に新鮮なものやアイデアが集落内を流れる。集落の機能を維持するためには、このような形で、集落に関係する人々を何らかの形で繋ぎとめられるか、あるいは別の技術で置き換えが可能かを考え続けなければならないのである。つまりところその事業で収益を得る農業経営体が中心的な役割を担うことになるのである。

つじ農園の担い手の取組に見られる大学や企業との連携や、農園イベントをきっかけとする顧客とのつながりは、新しいつながりの形を示す一例である。当然ながらすでに規模集積している経営体も、それぞれに同様の新しいネットワークを構築、活用して幅広いビジネスを行っているのである。であるなら、これらのビジネス上のネットワークを「上層」部分の作用のみならず、「基層」に効果的に働くような誘導が必要である。図10で示された水田を中心にしたつながりの形は、農村共同体の通例に比べると、農地の所有の有無や、集落に非定住という点で相違点があるが、ともに農地を活用して仕事をするという観点では同じであるといえる⁷⁷。表11では、集落内に農地を持たず、居住せず、耕作もしていない場合の分類は、「集落とは無関係」という属性になっていた。しかしながら、集

⁷⁷ 違いは農地を所有しているか否か、もうひとつは、代々そこで暮らしてきたかということになる。

落内の農地で仕事をする場合や⁷⁸、その集落で作った商品サービスを購入したり、祭りに参加したりする場合の項目を付け加え、表 11 を再構成すると、集落内部と外部のメンバーの「関りの度合い」の差が小さくなっているともいえよう。

つまり、ここまでは、共同体のサイズが小さくなっていると考えてきたが、それとは逆に、共同体は集落外部に向かって開かれ始めているとも考えられる。関係人口という言葉がすでに政策でも出ているように⁷⁹、都市在住でありながら農村、漁村にかかわりを持ち続ける市民も多く存在する。

我が国で水田農業が続く限り、農村がその生産基盤を維持する役目を担うことに変わりはない。共同行動の内容も、当面変わることはないであろう。一方で農村を構成する人、そして農村の運営の方法については変化が激しい。生活環境が急速に変化している現代において、普遍的な仕組みなどありえない。だからこそ、共同行動のサイクルを維持するための答えを考え、実証し続けなくてはならない。これまでの農村を維持してきた前提条件ですら、寄生地主制を脱した戦後の農地改革から高度経済成長期の間で確立した行動パターンなのである。

多様化した集落メンバーにそこに住んでいなくても共感してくれるという新しいつながり、人脈を含めて、「共感できるつながり」を持ったメンバーで農業資源を調達する「基層」を作り上げることが必要と考える。

次に社会教育の分野で用いられてきたコミュニティの「地域性」「共同性」という概念のうち、「共同性」を取り入れてみる。

角一典は、社会学における「地域性」と「共同性」の概念を次のように説明する。

「地域性と共同性という二つの要件を中心に構成されている社会」。つまり、社会学におけるコミュニティとは、「地域性」と「共同性」の二つが重要であると考えられている。単に同じ地域に人が集うだけではコミュニティとは呼ばず、そこに共同性というもう一つの契機を要求するわけである。また、共同性については二つの大きな要素があると指摘される。それは、共同することによって得ることのできるさまざまな利得に起因する、道具的あるいは実利的な共同性、そして、自らのアイデンティティの確認や精神的な安定をもたらすところの、表出的あるいは心情的な共同性である（角 2007、1）。

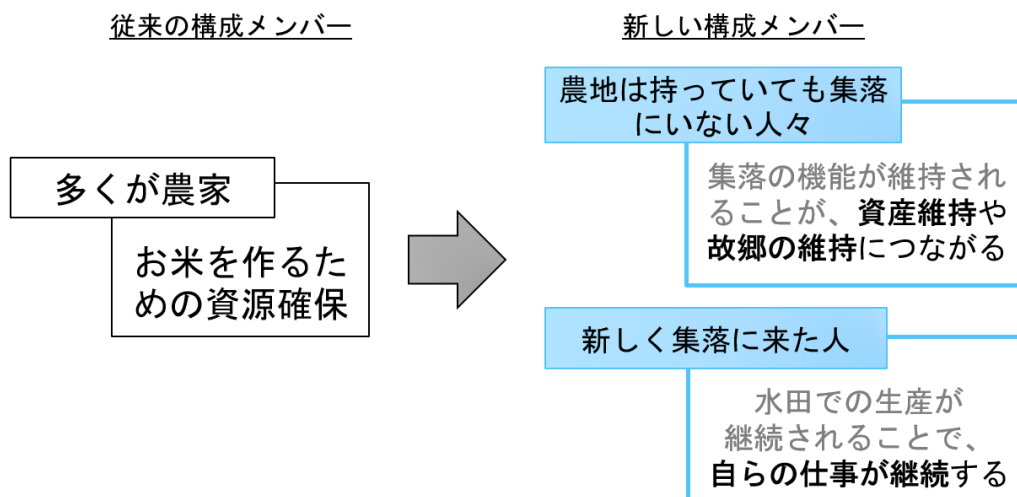
つまり、角はコミュニティとは人が集うだけではなく、共同することが必要であると言っている。そして、共同性の要素の一つにはすることによって得る実利的な共同性というものがあると説明する。

⁷⁸ 農地を使う仕事が農業とは限らない。研究業務や、商品・サービス開発、観光資源としての活用もありうる。

⁷⁹ まち・ひと・しごと創生基本方針 2019 について（2019）「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019 について」

共同性をここでは身体共同性と呼びたい。農村集落には共同作業がある。道具を持ち、共に働きその成果を得ることが身体共同性を強化する。「共同作業に参加するから共同体の一員である」ことが「共同体の一員であるから共同作業に参加する」という考えにつながるのではないだろうか。生源寺の指摘を紹介したように、現代に合わせて考えるならば、共同作業に参加することが義務や慣習ではなく、メンバーが納得して参加できるようなものであること、参加者それぞれが感じる「充実感」につなげていくことである。田中美香らの研究によると、共同作業に参加するボランティアの継続要因は、慰労会への参加や報酬のお米よりも、共同作業を通じた水利組合員との交流や、ボランティア作業での意義の実感があげられるとしている（田中ほか2012、696）。現代農村において、共同作業は単なる生活のための「苦役」であるのではなく、共に働き、共に成果を得る、コミュニティへより深く参画するための行為であり、共同身体性を高め⁸⁰、帰属意識を高めていくための方法ともいえる。そして、帰属意識の高まりとともに、参加者は共同体の中に自分の居場所を作っていくのではないだろうか。ここで参加者が得ようとしているのは、多面的機能支払交付金で想定するような、1回の参加あたり支払われる支給額の話ではない、自己実現のための方法論としての共同作業がある。それは担い手にとっては、農業資源獲得のためであるし、土地持ちの非農家であれば、担い手が非農家にとって資産である農地で生産を続けることで行われる資産管理するためであるし、非居住のメンバーにとっては、「ふるさと」もしくは将来的にふるさとになる場所づくりとなり得る（図13）。

図13 新しい構成メンバーと想定される動機



そして参加者それぞれの目的を達成するため、再び共同作業に参加し、そこで得た共同身体性がまた、帰属意識を高めることになるのである。この繰り返し、そして、自分たち

⁸⁰ 筆者の集落では、田植えが終わった時期に行う慰労会を「野上り」と呼んだ。詳細は近隣地区の亀山市ウェブサイト資料館を参照。

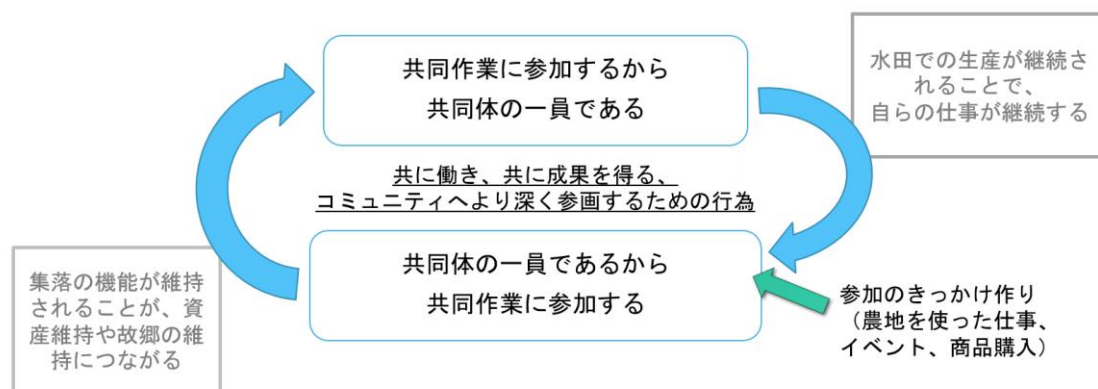
http://kameyamarekihaku.jp/sisi/MinzokuHP/jirei/bunrui8/data8-2/index8_2_10.htm

の居場所を自分たちで作っているという気持ちが、大きな「駆動力」となって基層のサイクルを継続的に回すことができるのである（図 14）。

そして、このように駆動力を持った基層のサイクルには、最初の入り口が必要である。それが、事例に出したつじ農園においては、お祭りや、都市との共同研究、販売活動で得られる他者とのつながりなのであろう。より多くの技術、知識や経験を持ったメンバーと巡り合い、仲間になることを行うこと、そして農業や農村の現状を伝えていくことは、ヘテロ化している集落の将来にとって重要な活動である。すでに観光農園や農泊やグリーンツーリズムなど、多くの実証事例があるように、これからの農村は門戸を開いて多くの人材を受け入れていかなければならない。そして、農村集落というものは多才な人材が能力を発揮し、貢献できる場とすることができるのである。

以上のことが大規模水田農業時代において、農村集落の人々が参加する、「地域コミュニティの共同行動」つまり駆動力を備えた基層サイクルだと筆者は考える。

図 14 共同体の一員になる入口はどこか



<筆者作成>

あとがき

本論文では、高齢化による農業従事者の離農が、農地の集積をもたらしていること、また、農地集積による農業経営の大規模化は積極的な政策により後押しされていることが分かった。農地集積による農業経営の大規模化は、戦後の農地改革で寄生地主制から脱した日本の農業にとって、長い間検討されてきたことであった。

一方で農村集落は、農業生産のための資源調達を共同作業で行っており、それを「基層」と分類でき、経済活動を意味する「上層」を支えていることがわかった。さらに、その「基層」は農地集約が進むと縮小し、「上層」とのバランスが崩れる懸念があること、そして「基層」資源調達のためのサイクルがあり、集落メンバーの変遷とともに、サイクルの意味合いが変わっているということがわかった。その「基層」手当をするために、集

落営農や、多面的支払交付金の取組があり、一定の効果があるものの、同じように高齢化と農業離れによる課題が見られた。

以上の背景から「基層」を多様化した農村構成メンバーに合わせた形で考察した。その結果、共に働き成果を得る「身体的共同性」の作用を活用して、共同体への帰属意識を高めること、そしてそのことがまた共同行動に参加する動機になることとした。このようなサイクルを駆動力と位置づけ、「基層」をメンバーが変わっても再構築する必要があることが分かった。そして、これらは農業生産者（担い手）の様々な上層的活動に関わる部分で門戸を開いておく必要があることが分かった。以上のことが大規模水田農業時代において、農村集落の人々が参加する、「地域コミュニティの共同行動」つまり基層サイクルの駆動力である。

なお、本論では評価できなかったが、基層の主要な活動の一つである水路、農道の維持管理について、貨幣換算して外部委託し、「基層」の負担を軽減するという方策もありうる。この方策の経済合理性と農村に対する影響については、機会を設けて評価する必要がある。加えて、本論は主に平地が中心の農村についての考察である。中山間地についてはそもそも農地集積による生産性の向上幅が平地に比べて小さい為、本論の提示する枠組みではなく、別の視点からの対応が必要だと考える。また、事例についても、論建での不十分さもあり、事前に準備した形でのサンプル採取はできなかった。また、筆者自身の農園の例を挙げるだけにとどまり、論理の実証がかなわなかったことも心残りである。これらはすべて、今後の課題として掘り下げていきたい。

このように、農村を巡る問題は複雑を極めている。対策をしても結果が出るまで時間がかかり、投入した労力で問題解決できるとは限らないため、コストパフォーマンスが悪いと考えられる。新自由主義的傾向の論者による農村切り分け論や農村不要論が散見されるのも自然なことである。しかしながら、共同体は偶然にそこに生まれた人たちの集合で成り立っている。したがって、都市/農村によって要/不要を選別するのであれば、それは差別に他ならない。それよりも、様々な立場の人々が、日々変化する状況を見極めて、正解のない問いに知恵を出し合うことが大切である。成熟した社会にはこのような構えが必要であるし、それを受け入れる「場」となることこそが、現代における農村集落の価値のひとつであると筆者は考える。

参考文献：

- 飯島慈裕ほか（2018）「津でおいしいお米をつくる UAV を用いた水田の生育管理の開発」、三重大学研究発表会ポスター発表
- 飯島慈裕（2019）「津でおいしいお米をつくる～近接リモートセンシングによる水稻生育診断と地域づくりへの展開」、発表資料
- 飯田俊彰（2015）「農業水利システムの構造改革へのサービス学の応用」、『サービソロジー』vol. 2、2、pp. 4-7
- 今井幸彦（1968）『日本の過疎地帯』岩波新書
- 今田高俊（2017）「個人化のもとで共同体はいかにして可能か」『学術の動向』2017年9月号、pp. 36-41
- 上杉孝實（1993）『地域社会教育の展開』松籟社
- 宇沢弘文（2000）『社会的共通資本』岩波新書
- 遠藤和子（2012）「農村協働力による地域活動の活性化」発表資料
- 大堀研（2010）「ローカル・アイデンティティの複合性—概念の使用方法に関する検討—」『社会科学研究』61巻、pp. 143-158
- 大森彌（2017）『世界の田園回帰』農文協
- 小川茂男ほか（2007）「農業農村に関わるGISの先進的な取り組み事例」、『水土の知』vol. 75、10、pp. 883-887
- 小田切徳美ほか（2016）『田園回帰がひらく未来』岩波ブックレット
- 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波新書
- 加藤仁美（2003）「水環境管理保全における参加と連携の構図」、『農村計画学会誌』vol. 22、3、pp. 209-212
- 角一典（2007）「コミュニティを形作るものは何か？—1970-80年代の日本の社会学におけるコミュニティ論を手がかりに一」、旭川オープンカレッジ「連続講座あさひかわ学」
- 川越俊彦（1995）「戦後日本の農地改革—その経済的評価—」『経済研究』vol. 6 No. 33
- 川村文洋（2018）「土地改良長期計画と農村協働力」、『農村計画学会誌』vol. 36、4、pp. 496-499
- 木村礎（1983）『村の語る日本の歴史 近世編①』そしえて
- 日下祐子（2019）「担い手への農地集積・集約化の加速化に向けて— 農地中間管理機構法施行5年後見直しの国会論議 —」『立法と調査』415、pp. 95-106、参議院常任委員会調査室・特別調査室 農林水産委員会調査室
- 楠本雅弘（2010）『進化する集落営農』農文協
- 株式会社クボタ（2019）「クボタのたんぼ」
<https://www.kubota.co.jp/kubotatanbo/role/> 2019/12/30 アクセス
- 糊澤能生（2016）『農地を守るとはどういうことか』農文協
- 千年村プロジェクト編（2017）「千年村はいかに可能か 地域を持続させる活動の知見共有と、千年村プロジェクトのこれから」、千年村プロジェクト報告会資料

駒田拓也ほか (2019) 「近接リモートセンシング技術を用いたイネの経年的な生育診断」、
日本農業気象学会ポスター発表
衆議院ウェブサイト 「農地法等の一部を改正する法律」
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/17120090624057.htm
アクセス 2020/1/2

生源寺眞一 (2011) 『日本農業の真実』 ちくま新書
生源寺眞一 (2013) 『農業と人間』 岩波現代全書
生源寺眞一 (2017) 『農業と農政の視野』 農林統計出版
生源寺眞一 (2016) 「決まりごとが通用しない」、『農業経営研究』 53 巻、4 号、pp. 1-5
杉山天心 (2015) 「住民の地域認識と「まちづくり」活動：旧京北町を事例として」『京都大
学生涯教育フィールド研究』 3、pp. 37-51
大日本農会編 (2017) 『地域と共に歩む 大規模水田農業への挑戦』 農文協
高橋博之 (2016) 『都市と地方をかきまぜる「食べる通信」の軌跡』 光文社新書
竹田 麻里 (2017) 『多面的機能支払と農村協働力ー政策評価の視点から』 36 巻、4 号、
農村計画学会誌、
多田忠義 (2016) 「移住促進政策の変遷と課題」、『農林金融』 2016 年 5 月号、pp. 18-35
田中輝美 (2017) 『関係人口をつくる』 木楽舎
田中学 (1991) 「第 2 章 日本における農地改革と農地法の成立—いわゆる自作農主義に
ついて—」『東南アジアの土地制度と農業変化』 アジア経済研究所 pp. 37-57
田中美香ほか (2012) 「農業水利組織による用水路浚渫ボランティア導入とボランティア参
加の継続要因」、『ランドスケープ研究』 vol. 75、5、pp. 693-696
玉城哲ほか (1984) 『水利の社会構造』 国際連合大学
辻武史ほか (2019) 「近接リモートセンシング技術を活用した美味しいお米と地域づくり」、
超異分野学会ポスター発表
東海農政局 「大規模な水田農業経営に向けて」
<https://www.maff.go.jp/tokai/kikaku/zyosei/pdf/11tokushu270630.pdf> アクセス
2020/1/27

東畑四郎 (1980) 『昭和農政談』 家の光協会
内閣官房 日本経済再生本部ウェブサイト 「成長戦略フォローアップ」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/fu2019.pdf> アクセス
2019/12/31

中島亨ほか (2019) 「31_生産者と学生が協働で作る新しい稲作経営のかたち」 三重大
学地域貢献活動支援ウェブサイト <http://www.mie-u.ac.jp/kouken/h31-08.html> アク
セス 2020/1/12

長澤奨 (2014) 「集落営農組織論—2階建て方式の発展に向けて」、埼玉大学大学院経済科
学研究科博士論文

中谷礼仁ほか（2014）「平安期文献『和名類聚抄』記載郷名の現在比定地を用いた〈千年村〉抽出方法に関する研究 - 千年村研究その 1-」、『日本建築学会大会講演梗概集（近畿）』2014年9月、pp.119-120

中谷礼仁ほか（2015）「千年村から学ぶ」、『建築雑誌』、vol.130 No.1671、p.38

中村勝則ほか「水田作経営と資源保全組織の一体的運営の効果」、『農業経営研究』56号、3巻、pp.21-25

農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律 平成26年法律第78号
農地中間管理事業の推進に関する法律（平成25年法律第101号）
農林水産省（2009）改正農地法の概要
https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/kaisei_gaiyou.pdf アクセス
2020/1/22

農林水産省（2019）「米をめぐる関係資料」 2019
<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/171130/attach/pdf/index-15.pdf>
2019/12/30 アクセス

農林水産省（2019）作況調査 「令和元年産水陸稲の収穫量」
www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/sakkyou_kome/attach/pdf/index-82.pdf アクセス
2019/12/30

農林水産省 集落営農について
https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_syuuraku.html アクセス
2020/1/6

農林水産省（2019）スマート農業技術カタログ
農林水産省 多面的機能支払交付金のあらまし【令和元年度】（パンフレット）
農林水産省 多面的機能支払交付金 令和元年度改正のポイント（リーフレット）
農林水産省（2018）「認定農業者などに関する統計2018」
農林水産省（2019）「農家に関する統計」
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/07.html> アクセス 2019/12/30

農林水産省（2019）農業技術の基本指針
農林水産省（2019）「農業構造動態評価2019」
農林水産省（2019）農業新技術の現場実装推進プログラム
農林水産省（2018）「農業労働力に関する統計2018」
農林水産省（2019）令和元年耕地面積（7月15日現在）大臣官房統計部「農林水産統計」
野口憲一（2013）「新規就農をめぐる困難」、『村落社会研究』vol.19、2、pp.14-24
東睦合垣内井水利組合「東睦合垣内井水利組合規約」2019年版
東睦合作田池水利組合「東睦合作田池水利組合規約」2019年版
藤栄剛（2006）「農村共有資源の管理メカニズム—農業集落による農業用排水路管理を一例として—」『農業経営研究』44巻（2006-2007）1号
藤山浩ほか（2015）『田園回帰1%戦略』農文協
本田恭子（2011）「農業用排水路の維持管理に対する非農家の参加条件」、『農村計画学会

誌』 vol. 30、 1、 pp. 74-82

増田寛也 (2014) 『地方消滅』 中公新書

松本克夫 (2018) 「平凡な村は住みやすい！ 究極の持続性を探る「千年村プロジェクト」」、『かがり火』、180号、pp. 8-11

溝口勝 (2018) 「農業農村工学の「つなぐ・つながる」を考える」、『水土の知』 vol. 86、3、pp. 185-186

八木宏典 (2016) 「変貌する我が国の水田農業と増加する大規模経営—我が国水田農業をめぐる諸問題 (2) —」日本農業研究所研究報告『農業研究』、第 29 号、 pp. 65-94

吉田肇 (2017) 「農山村地域における農業集落の同行と交流活動に関する研究」『宇都宮共和大学 シティライフ学論叢 18 巻』、pp. 99-120