

# 中山間地域等直接支払制度の効果とソーシャル・キャピタル

—和歌山県有田地域柑橘栽培集落の比較分析—

星野 敏\*

\* 神戸大学農学部 食料生産環境工学科  
(平成18年8月31日提出)

キーワード：中山間地域等直接支払制度，ソーシャル・キャピタル，社会的信頼，ネットワーク

## 1. 課題

公共政策を有効に活用するには行政の力だけでなく、自治組織の機能、リーダーの能力、住民間の信頼・ネットワークの形成が非常に重要である。こうした共通の目的に向けて住民が団結して有効な協調行動をとるよう導く社会組織固有の特性や資源はソーシャル・キャピタルと呼ばれる概念として近年認知されつつある。

中山間地域等直接支払制度は、耕作放棄地を発生させないことを最低限の条件として課しているが、交付金の使途は集落の自由裁量に任されている。このため、運用パフォーマンスに相当な地域差がみられる。平成17年度からの制度改正では、協定の計画段階から集落の将来像と5年間の集落活動計画を明確化させるため「集落マスタープラン」の策定が協定締結における必要条件に追加された。協定参加者の合意による主体的活動が重視されることを意味しており、これにより交付金の使途に一層大きな差が生まれることが予想される。こうした特徴を持つ直接支払制度の運用を議論する際には、上述のソーシャル・キャピタル概念を踏まえて考慮することが有効であると考えられる。

本稿の課題は、和歌山県有田地域の柑橘栽培地帯における直接支払制度の運用とソーシャル・キャピタル（社会関係資本，SC）の関連性を明らかにすることである。

具体的には、同地区内で対照的な性格を持った2集落（A集落とB集落）を取り上げ、ヒアリング調査により中山間地域等直接支払制度の運用実態を明らかにする（2節）。一方、アンケート調査により直接支払制度に対する住民の全般的な評価を明らかにする（3節）。更に、制度の効果を左右する要因としてソーシャル・キャピタルに注目し、

SC水準と制度効果の関連性を検証する（4節）。そして、最後に分析結果を総括して、施策の効果を高めるための新たな知見を考察する（5節）。

## 2. 調査集落の特性と運用パフォーマンス

### 2.1 有田市A集落

#### 2.1.1 地域概要

有田市A集落の総世帯数は約400戸、そのうち農家数は約100戸である。混住化は進んでいる。集落協定にはほぼ全農家が参加している。協定農用地面積は畑地（柑橘園）で77.6ha、交付金は年額936万円（5年平均）である。役員は谷筋毎に12名で構成される。役員の互選で会長、会計を決定した。交付金額の75%を個人に配分し、25%を集落の共同事業に振り分けている。先進地をみると100%を共同事業に使っているところもあったので100%を提案したが、総会で25%に落ち着いた<sup>1</sup>。予算総額は230万円／年間である。

#### 2.1.2 直払制度運用パフォーマンス

現在の役員から聞き取ったA集落の直払制度の運用パフォーマンスの特徴は以下の通りである。

##### ①ハード整備に重点をおいた

人件費で配ると後に残らないので、共同事業の大部分は、道路、水路、谷川、ため池等のハードの改良・改修に充てる戦略をとった。表1は、第1期（平成12年～16年）に実施した事業項目のリストである。30年以上前に2次構造改善事業、畑地総合事業で整備された農道や水路が改修時期にあたり、共同事業で実施した。

##### ②役員全員で現場をみて優先順位を決定した

事業の決定はまず役員が各谷筋の改修要望を持ち寄り、役員全員で現地を見て回って優先順位を決定し、年度予算内で実施した。このため、役員

会の開催が年間 20 回にも及んだ。手間はかかったが、地域内の事情を熟知する機会となった。

③労賃を配分せずに資材購入費に回した

工事中資材（コンクリートやU字溝等）の費用に使った。実際の施工は住民を動員したが、労賃は支払わなかった（勤労奉仕）。住民の協力を得ること自体が重要である。住民にも「ほっといてもできる」と思ってほしくなかった。行政の事業も合わせて導入したので、事業の規模は予算の約3倍にできた。

表1 A 集落の中山間集落協定事業内容

◆西御堂カインショ据え付け工事 (14、16年度)	◆秋葉山農道舗装工事 (15年度)
◆北山農道補修工事 (13、14、15、16年度)	◆黒雲農道舗装工事 (14、15、16年度)
◆域ノ内溝改良 (13、16年度)	◆鳥間池 (下) 河川改良 (15年度)
◆高山川敷き張り (14、15年度)	◆鳥間池フェンス取り付け (15年度)
◆高山川浚渫及び側壁補強敷き張り事業 (14年度)	◆一本池フェンス剛付け (15年度)
◆A 水利組用水施設改良の補助 (14年度)	◆水源池取水ポンプ取り付け (16年度)
◆明神谷道路舗装工事 (14、15年度)	◆アライ熊捕獲 (16年度)
◆北山農道カーブミラー据え付け工事 (14、16年度)	◆南楠谷、谷改良工事 (16年度)
◆漬ヶ谷農道拡幅及び舗装工事 (12、13、16年度)	◆大岩谷農道改良工事 (15、16年度)
◆柴崎農道改良舗装工事 (13、14年度)	◆一本地下谷改修工事 (16年度)
◆楠谷農道拡幅舗装改良工事 (14、15、16年度)	◆鎌地下谷改修工事 (16年度)
◆鳥間池堤防強化改良工事 (13年度)	◆気鎮 (山崎地蔵尊) カインショ据え付け (16年度)
◆西鳥間サプタ改修 (14年度)	◆婦人部県内視察 (紀北) (16年度)
◆西鳥間道路拡幅工事 (14年度)	◆奥ノ谷、高山川改良工事 (16年度)
◆大岩谷第2水槽連絡道路補強工事 (14年度)	◆一本池、柴崎農道改良工事 (16年度)
◆鎌池堤防農道改修 (16年度)	◆鎌池北 U 字溝取り付け工事 (16年度)

出所:年間約 230 万円の集落保有分を用いて実施した事業リスト。

A 集落の資料 (平成 17 年 4 月) より作成。

2.1.3 A 集落の地域特性

A 集落の直払制度の運用以外の特性を追加すれば以下の通り。

④集落内に多数の組織が重層している

直払い集落協定の農家はほぼ全農家が参加している。出荷関係では、農協共選に出荷している農家は約半数にとどまる。残りは個選の出荷組合であるが、10 組合以上あり、更に個人出荷もある。出荷組合は情報交換の場であり、出荷と同様、情報交換は大事な仕事である。最近、農薬規制の話の説明会を開いた。土地改良区とは別に独自のかん水組合がある。昭和 33 年に全国初のかん水事業を実施し、昭和 47~48 年に多目的かん水施設を

配管した。現在、70 戸が所属している。他方、土地改良区には約 30 戸が所属している。かん水組合では、65 才~20 才代までの生産者が散水チームを組む。とにかく農業をやる以上、話をしない限りは何もできないので、いやでもコミュニケーションをしている。出荷組合とは別に、果樹研究会がある。講師を呼んで話し合いをしたり、生育障害等の問題発生時の対応も相談したりする。

⑤非農家と良好なコミュニケーションがとれている

昭和 32 年頃はほとんど全て農家だった (当時の総戸数は 120 戸) が、その後混住化が進み、外部からも新住民が入ってきたので、薬剤散布などでトラブルもあった。かつての村のリーダーは、混住化の問題を解消するためにコミュニケーションに気を遣ってきたが、近年では農業関連の行事が少なくなったので、祭の飾り付けや太鼓の練習で馴染みになったり、カラオケ大会 (婦人部発案で、集落内の各種団体に声かけ) やソフトボール大会など、一般行事を絡ませてやっている。総出の後には班毎に集落のあちこちで宴会をやっている。ちょっとしたことでも公民館もよく利用する。顔見知りなので、トラブルの時も小さく納まるようになった。

2.2 湯浅町 B 集落

2.2.1 地域概要

湯浅町 B 集落の概要は次の通りである。総世帯数は 200 戸、そのうち農家数は約 100 戸、残りが非農家。集落協定に参加している農家数は 87 戸で、高齢農家や平地の農家が抜けているが、大部分が参加している。協定農用地面積は畑地 (柑橘園) で 109.4ha、水田は 1.6ha、交付金は年額 900 万円である。役員体制は会長+各地区 2 名×4 地区=9 名である。交付金額の 90%を個人に配分し、10%を集落の共同事業に振り分けている (年間 90 万円)。役員報酬も共同事業から出している。もとは、山林の中に畑地が点在していたが、ミカンの価格が良くなったので、林地をミカン畑に転換した。

2.2.2 直払制度運用パフォーマンス

B 集落の直払制度の運用パフォーマンスをまとめると以下の通りである。

①役員が集まって耕作地図を作成した

林地を開拓してミカン畑にしたところがたくさんあるが、正式な開墾の届けが遅れている。みかん畑の地積面積を確定していないので、航空写真

と地図を併用して耕作地図を確定した。

### ②鳥獣害の対策を実施した

林地の中にみかん畑があるので、サル、イノシシ、タヌキ、ヒヨドリ、アライグマなど、とにかく鳥獣害の被害には頭を悩ませている。デコポン、清美オレンジなど、丁度熟した頃にねらわれるので、農家の営農意欲を減退させている。園地内にワナ押しかけたいが、それにも免許が必要である。

### ③道普請に対して労賃を出すようにした

従来から道の管理（道普請）を労働奉仕で行ってきたが、直払の共同事業の予算から農家の出役に対して日当を出すようにした。それだけでなく資材を供給してもらって、自分たちで道を舗装している。

### ④小学校の環境教育を支援している

小学校でやっている田んぼや花壇や菜園の費用を補助している。

## 2.2.3 B 集落の地域特性

B 集落のその他の特性を追加すると以下の通りである。

### ⑤生産関連の組織活力が低下している

「以前は一つの共選の出荷組合をつくっていたが、それが潰れた後、生産者に後遺症が残った。出荷組織はできるが、価格暴落時に潰れることを繰り返してきた。共選の場合、生産者の荷入れ時の評価がどうしても甘くなる。それを良質な生産者が不満に思い、価格暴落時に一気に不満が噴出する。現在は15名程度の組合1つ、3～4名のものが3つ、JA有田のAQ選果場に10数名が出荷している。」

「農協の技術研究会に参加したり、出荷組織毎に研究会を持って技術情報を交換したりしているが、個人の生産技術にはバラツキが大きいと思う。出荷組織内では技術情報を共有しているが、外部にはオープンにはしていない。」

### ⑥これまで補助事業がほとんど入っていない

「この集落はみかん畑の規模が小さいので、これまで大きな補助事業を経験していない<sup>2</sup>。これまで悔しい思いは何度もした。たとえば、防除用のパイプラインを導入しなかった。もう少しで事業実施までできたが、認可に時間がかかりすぎて、熱が冷めてしまい、流れてしまった。一度うまくいかないと、その後は事業に乗ってこない。」

## 2.3 制度運用パフォーマンスの比較

共同事業への振り分けはA集落とB集落で25%と10%であり、金額ベースでは230万円と90

万円であった。

A集落では、形に残るハード整備に重点をおいた。住民の意向をくみ上げて改修箇所を決定し、勤労奉仕を得てローコストで事業を行った。また、集落内に様々な地域組織があり、極めて濃密なコミュニケーションのネットワークが張り巡らされていた。公的な事業の面でも、全国初のかん水事業を実施するなど、事業に対する取り組みの面でも先進的である。栽培技術に関してもオープンにして共有しているというコメントがあった。

他方、B集落では、ハード整備にはほとんど交付金を使用していない。逆に従来勤労奉仕で実施されていた道普請の作業に直払交付金から賃金を出している。「個人宛に9割振り込んだが、知らないうちに消えてしまったという思いはある。これに使ったという記憶がない。生活費の穴埋めに使った」というコメントを考え合わせると、後に残るような使い方はされていなかったことがわかる。また、B集落では組織活力にやや停滞感がある。また、これまで事業経験がない。技術についても閉鎖的である。

このように、交付金の使途は両集落で異なっており、共同作業の中心活動はかなりユニークで対照的であった<sup>3</sup>。次節では、このような制度運用パフォーマンスの違いが何に起因するものであるかを明らかにしたい。

## 3. アンケート調査による直払制度の評価

平成18年3月末に、1世帯あたり世帯主と同居家族2名以内（配偶者と18歳以上の家族）の最大3名に回答を依頼した。回答は無記名で、全世界帯悉皆調査である。回収したサンプル総数は359である。このうち、A集落は203（回収率56.5%）、B集落は156（回収率43.5%）である。本節では、単純集計の結果を簡単に報告する。

### 3.1 全体のプロフィール

回答者の性別は男性54%、女性46%である（不明は除外）。家族員数は5.2人、18才以上の家族員数は4.2人である。世帯主の割合は38%である。

図1は年齢階層別の構成を、図2は柑橘栽培規模別の構成<sup>4</sup>を示している。年齢階層では50才代が31%、規模階層では1～2町の農家数が43%であり、それぞれ最もシェアが高い。表2は主な仕事の構成である。農林業が全体の7割を占めている。

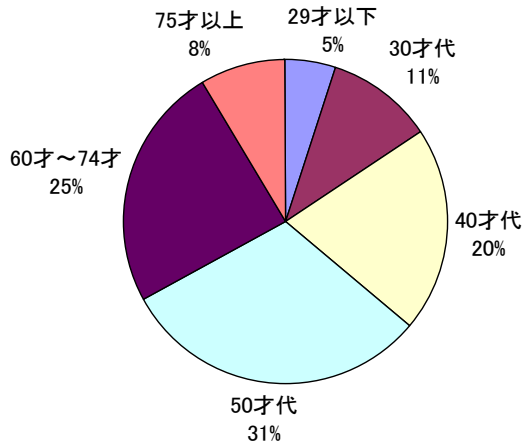


図1 年齢階層別の構成

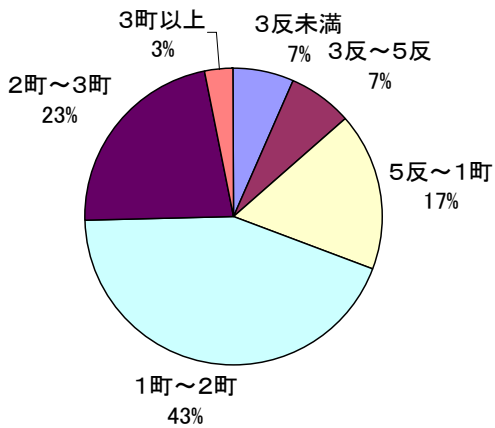


図2 柑橘栽培規模別の構成

表2 回答者の主な仕事

カテゴリ	件数	%
農林業	253	70.5
家事育児	32	8.9
恒常的勤務	29	8.1
非恒常的勤務	5	1.4
自営業・職人	20	5.6
無職	13	3.6
不明	7	1.9
サンプル数 (%)	359	100.0

注) 主な仕事のみを1つだけ回答

### 3.2 直接支払制度に対する評価

#### 3.2.1 制度の認知度

直接支払制度の認知度は表3の通り。およそ4分の3の住民はこの制度を認知していた（詳しく承知+少しは承知）。また、世帯主と非世帯主を比較すると、制度の認知度に大きな差があることが読み取れる。世帯主の認知度は9割に達しているが、非世帯主では7割弱である。「詳しく承知」だけを取り出すと、世帯主の半分である。非世帯主への制度の啓発が課題となっている。

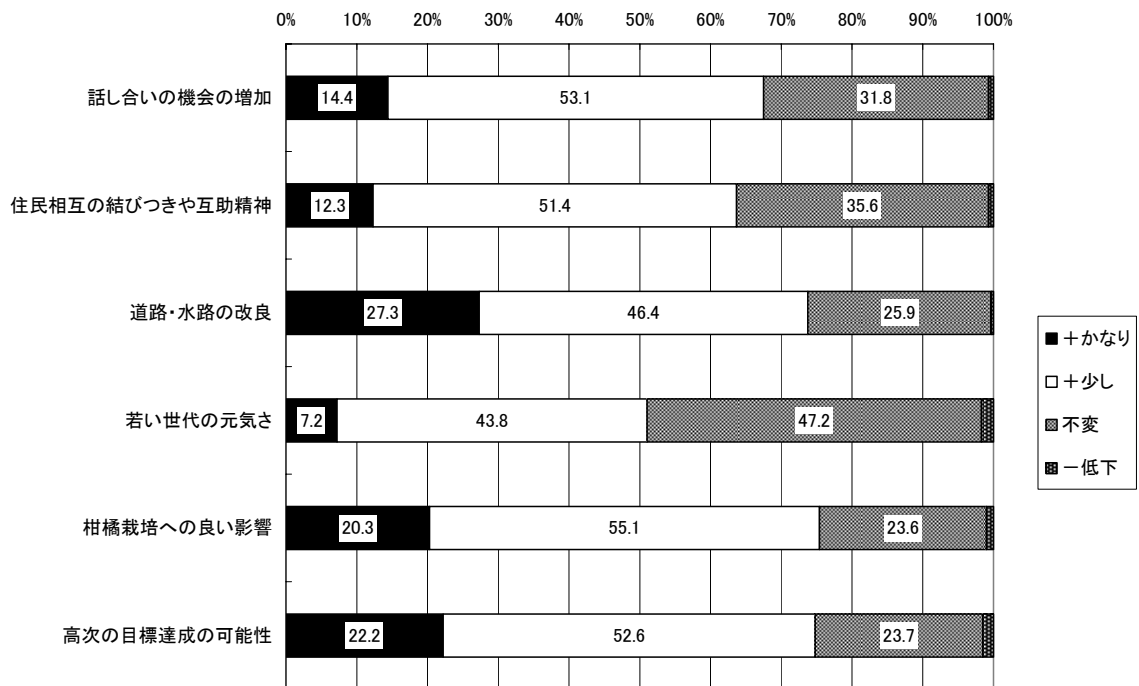


図3 中山間地域等直接支払制度への評価

表3 直接支払制度の認知度

直払制度の認知度	合計	詳しく承知	少しは承知	よく知らない
全サンプル	340	76	180	84
(%)	100.0	22.4	52.9	24.7
世帯主	130	42	74	14
(%)	100.0	32.3	56.9	10.8
非世帯主	205	33	103	69
(%)	100.0	16.1	50.2	33.7

3.2.2 制度の効果

次に、第1期の直接支払制度の効果に関する集計結果を図3に示す。全般的にマイナスの評価はほとんど無く、プラスの効果がおおむね7割程度に達している。同図では、道路・水路の改良についての効果が最も高く評価されているが、これはA集落の取り組みによる影響である(クロス集計で確認したが、図表は割愛)。また、柑橘栽培に対しても良好な影響を及ぼしている点に留意する必要がある。しかも集落間の差はほとんど無い(クロス集計結果は割愛)ため、上記の道路・水路の改良がもたらした波及効果だけではこれを説明できない。また、より高度な目標達成の可能性についても比較的高く評価されている。

3.2.3 制度に対する満足度

総合的な満足度の評価結果は図4の通りである。おおむね満足(満足+少し満足)と回答した割合は5割を超えており、否定的な回答は5%に満たない。よって、本制度はある程度の評価を獲得していると判断できる。ただし、4分の1の回答者が「わからない」と回答しており、「効果の広がり」の面で問題が残されているだろう。

図5は、制度の認知度と満足度のクロス集計を図に示したものである。制度に対する認知度が高くなるほど、制度に対する満足度も高くなっている。これを、政策的観点からみると、制度の評価を向上させるためには、まずその必要条件として制度の認知度を高める工夫が有効である。

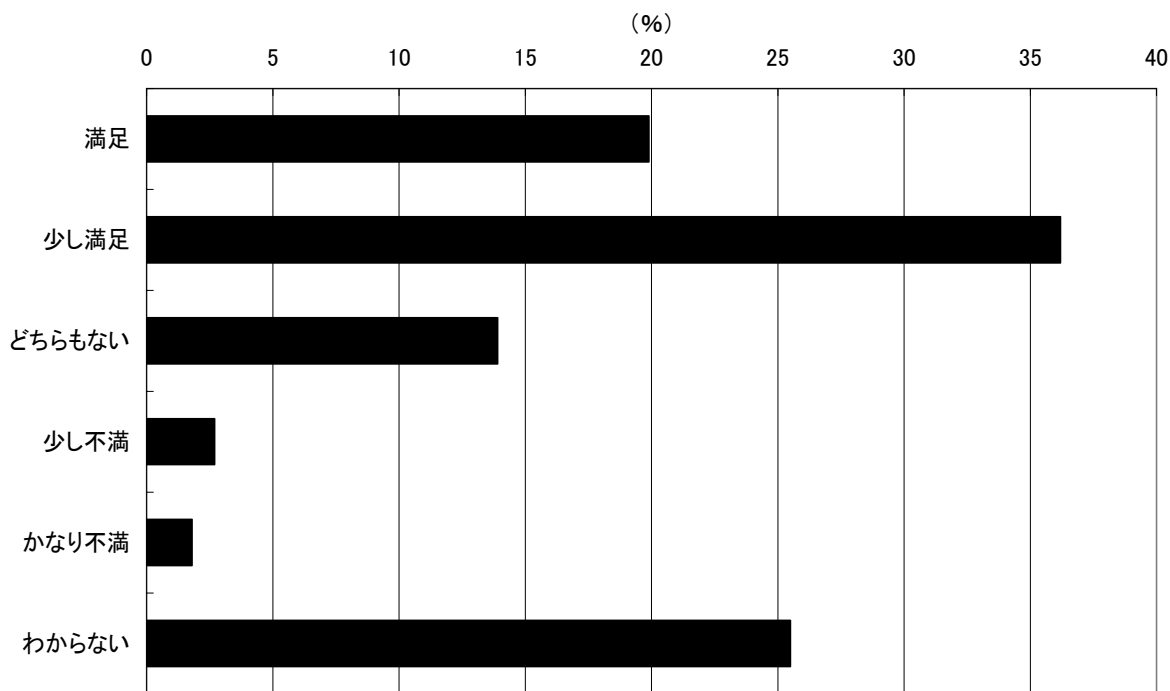


図4 直接支払制度に対する満足度

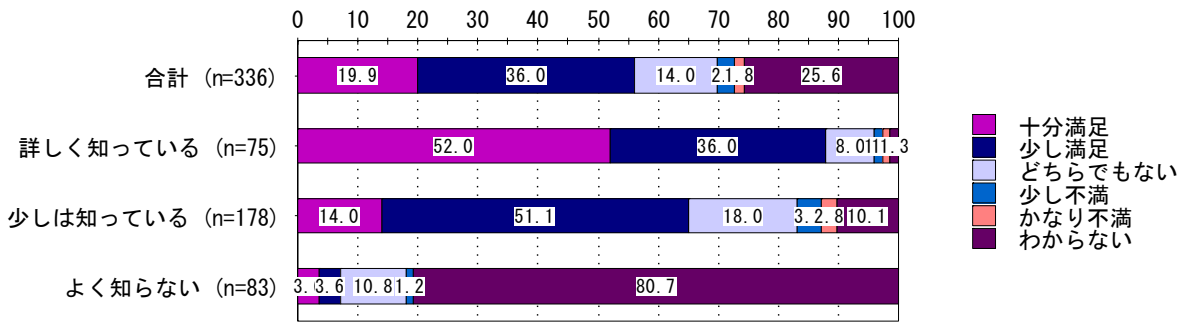


図5 直払制度の満足度と認知度の関係

## 4. ソーシャル・キャピタルと支払制度

### 4.1 ソーシャル・キャピタル概念

アメリカの政治学者、ロバート・パットナム (Robert Putnam) のイタリアでの研究が大きな契機となって、1990年代後半からソーシャル・キャピタル (Social Capital, SCと略称) が注目されるようになった。パットナムによる研究「Making Democracy Work」(1993年)の目的は、「民主的な政府がうまくいったり、また逆に失敗したりするのはなぜか」を解明することにあつた。彼は1970年代に実施された地方制度におけるイタリア20州の制度パフォーマンスを調査し、イタリア北部の州は制度パフォーマンスが高く、イタリア南部の州では低いことに注目した。垂直的なネットワークに支配され、社会的信頼が低く、規則や疎外感に覆われたイタリア南部では、制度の効率が悪いのに対して、水平的なネットワークが広がり、社会的信頼が高く、結社への参加も高いイタリア北部では効果的な制度が存在することを解明した。

この結果を踏まえて、パットナムはSCを「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる社会組織の特徴であり、①社会的信頼、②互酬性の規範、③ネットワークといった概念から構成されるもの」と定義した(図6参照)。彼はSCが豊かなら、人々は互いに信用し自発的に協力し、集合行為のジレンマの最善な解決策、そして民主主義を機能させる鍵として提示した。この後、SC概念の有効性を認めたOECDや世界銀行などによって、発展途上国をはじめとする社会開発の場においてSC概念を用いた様々な研究及び援助アプローチが試されることとなった。

一方、直接支払制度は、2期目に入り地区毎に成果の差が生じている。交付金の用途は協定集落

の裁量に任されており、集団行動を円滑に行う力量の差が直払制度の運用パフォーマンスの差に素直に反映されると期待される。そこで、アンケート調査の結果を用いて、上述の直払制度の効果とSCの水準の関連性を検証する。

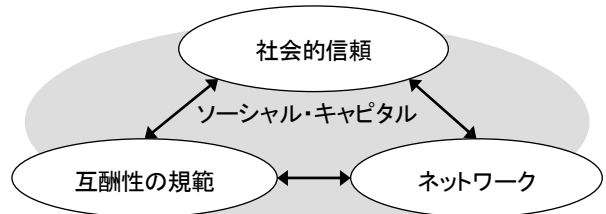


図6 ソーシャル・キャピタルの概念図<sup>5)</sup>

### 4.2 直接支払制度とSC—個人ベースの比較

#### 4.2.1 分析の枠組み

図7は分析の枠組みを示している。クロス集計分析をもとに、上述のソーシャル・キャピタルの構成概念(ネットワーク、社会的信頼、互酬性の規範)に関連した質問項目と直払制度の効果に関する質問項目との関連性を明らかにする。図7に示した4つの概念を直接把握することはできない。アンケート調査の質問による「代理変数」で推察することになるが、そのようにして把握された観測値が誤差を含むことは避けられない。このような代理変数の不安定性を考慮して、それぞれ複数の質問項目を用意している。

#### 4.2.2 分析の結果

本稿では両地区のアンケートデータをあわせて分析データとするが、分析の単位が個人である点に留意する必要がある。本来の意味でのSCは社会組織の特性を示す概念であり、個人レベルではない。このため、図7ではSC概念に対応する構造をとっているが、厳密な意味でSC水準と効果との対応関係を分析したとはいえない。これを補うため、4.3では集落レベルでの比較を行う。

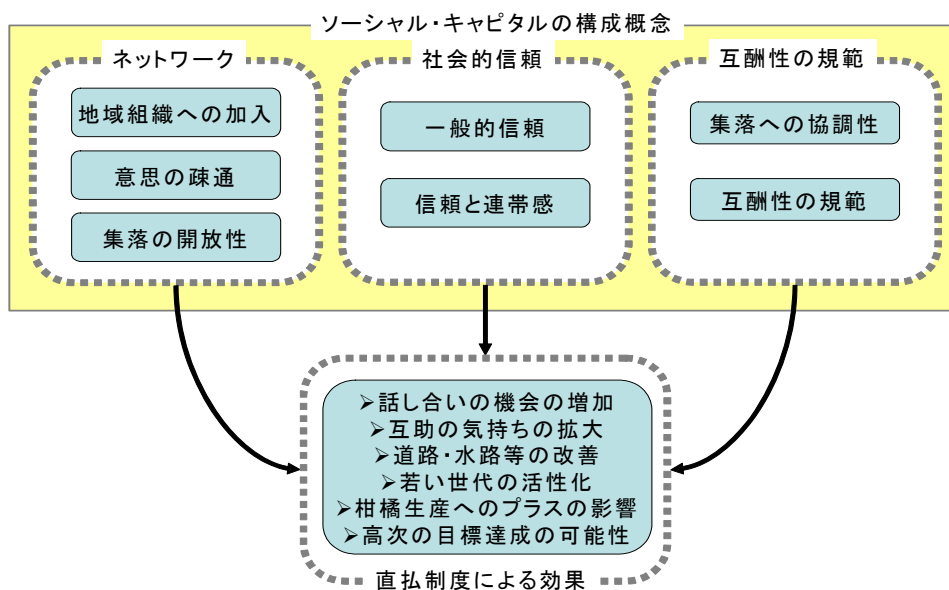


図7 ソーシャル・キャピタルと直払制度効果の分析的

表4 分析に用いた質問項目とその質問文

	項目名	質問文*
ネットワーク	地域組織への加入	スポーツ、趣味、講など、地域の同好会やグループ活動にどれくらい加入しているか？
	意思の疎通	あなたは人とコミュニケーション（意思の疎通）を図ることが得意か？
	集落の開放性	あなたの集落は、集落外の人に対して開放的だと思うか？
信頼	一般的信頼**	世間のたいていの人は信用できると思う。
	信頼と連帯感	あなたの集落は、住民同士の信頼や連帯感が強い方だと思うか？
規範	集落への協調性	集落内の組織の役員から働きかけがあったとき、あなたはどうするか？
	互酬性の規範	自分だけが利益を得るのではなくて、相手も利益を得るように行動する
直払制度の効果	話し合いの機会の増加	導入により、地区の将来や活性化について話し合う機会は増えたと思うか？
	互助の気持ちの拡大	導入により、地区住民相互の結びつきや助け合いの気持ちが強くなった？
	道路・水路等の改善	導入により、地区内の道路や水路が整備されて良くなったと思うか？
	若い世代の活性化	導入により、若い世代が元気になったと思うか？
	柑橘生産へのプラスの影響	導入により、本業の柑橘栽培にも良い影響があったと思うか？
	高次の目標達成の可能性	第2期対策は第1期の時より高い目標を達成できると思うか？

\* それぞれの質問に対して、該当する程度を3～5の選択肢から択一で回答する。

\*\* 一般的信頼は山岸の概念による（山岸俊男：「信頼の構造」，東京大学出版会，1998）。一般的信頼尺度とは「相手の信頼性を判断する材料が何もない状態で、どれくらいその相手を信頼するか」という水準を計測するものである。特定の相手を前提としない。一般的信頼水準が高いほど、人間関係が開放的であり、新しい人間関係を構築するチャンスが高くなる。

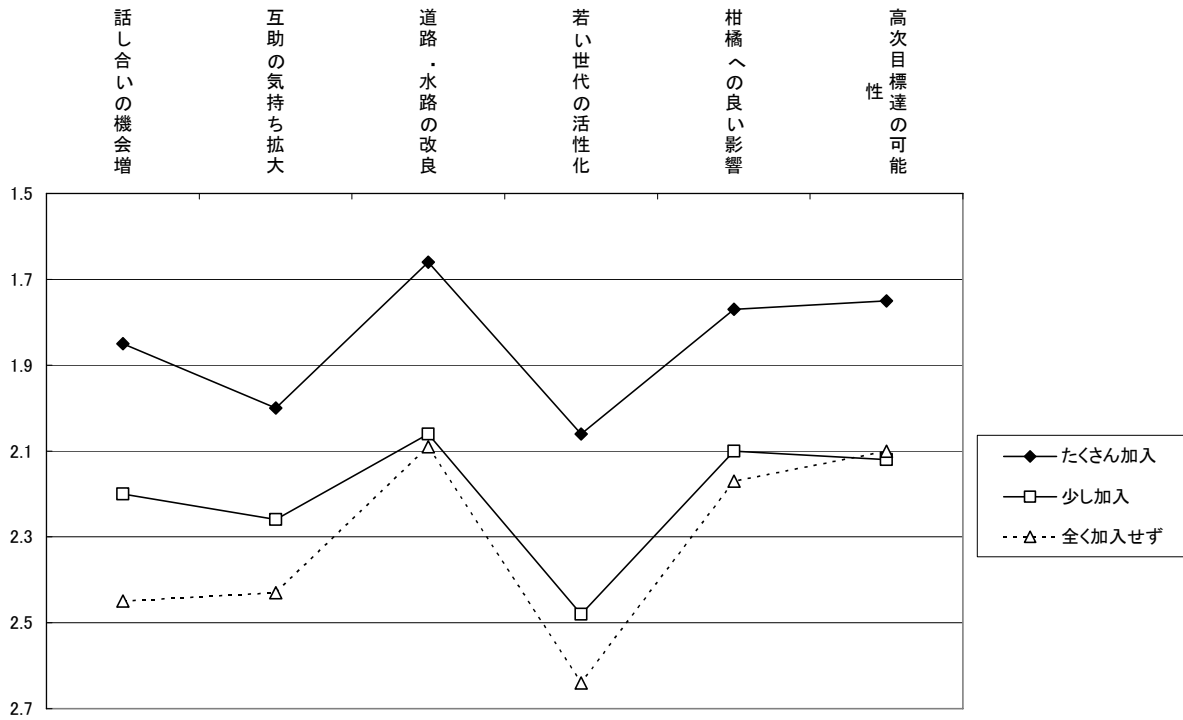


図8 地域組織の加入水準と直払制度の効果（ネットワークと効果）

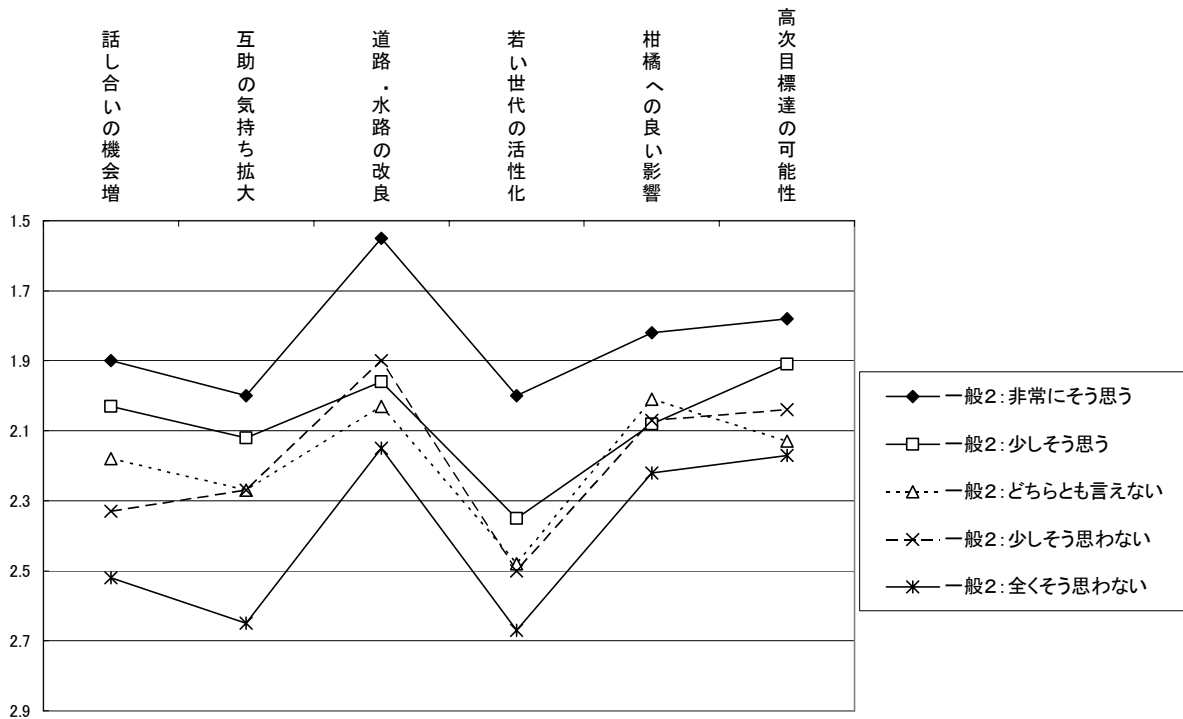


図9 一般的信頼の水準と直払制度の効果（社会的信頼と効果）



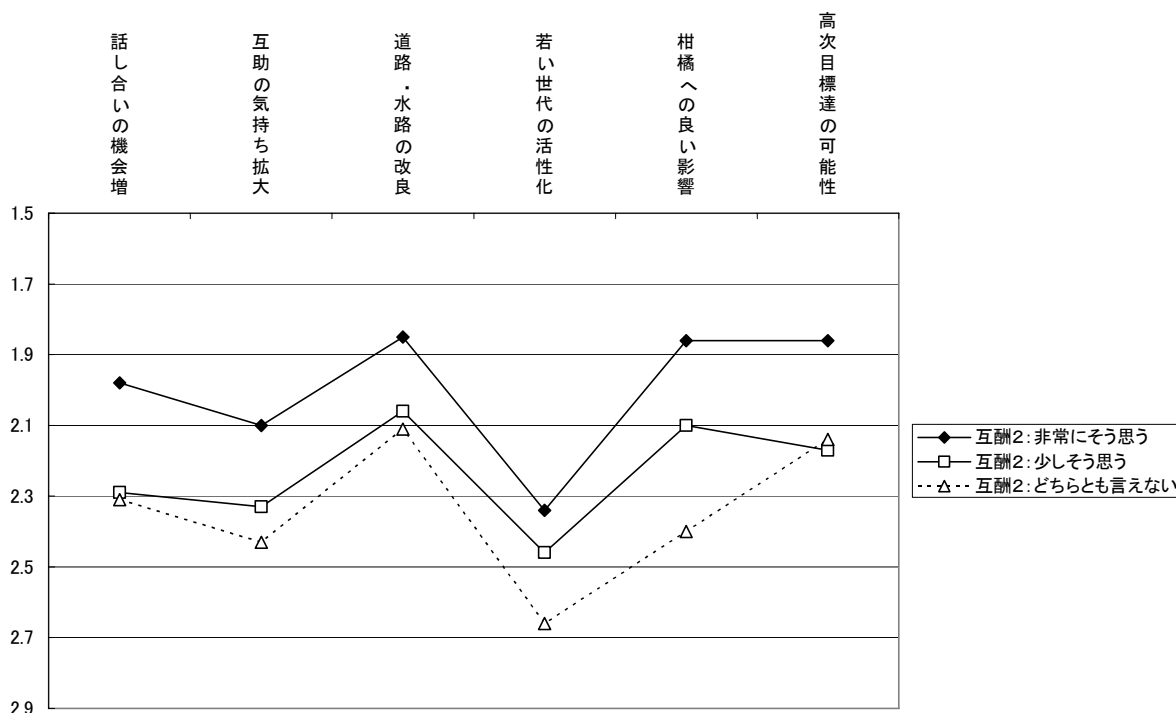


図10 互酬性規範の水準と直払制度の効果 (互酬性の規範と効果)

図8は地域組織の加入水準別にみた効果の評価結果である。ネットワークに関する質問項目である「地域組織への加入」の選択肢は、A) たくさん加入、B) 少し加入、C) 全く加入せずの3つである。他方、効果に関する質問項目はいずれも4つの段階的カテゴリ(強い肯定=1点、弱い肯定=2点、普遍=3点、否定=4点)の中から選ばれる。グループ毎(A, B, C)に効果の平均得点を計算する<sup>6</sup>。図8では、高次目標の可能性で逆転がみられるものの、おおむね、「たくさん加入」>「少し加入」>「全く加入せず」という順番で、効果の程度が異なっている。地域組織のたくさん加入しているほど、直接支払制度の効果を高く評価している。したがって、地域組織の加入水準=ネットワークと直払制度の効果との間に強い関連性がうかがえる。ネットワークに関してはあと2つ指標(意思の疎通と集落の開放性)があるが、同様の結果が得られているので、図は割愛する。

図9と図10は、それぞれ社会的信頼と効果、互酬性規範と効果の関連性を示している。一般的信頼水準については、5カテゴリのうち、真ん中の3カテゴリで順位の交錯がみられるが、「非常にそう思う」グループと「全くそう思わない」グループがそれぞれ両端になっており、両者の対応関

係が首肯されたとみて良いだろう(図8)。互酬性規範の水準と制度の効果に関する図9も同様の結果が読み取れる。

本項の分析結果を要約すると次の通りである。SCの構成要素と制度効果の間の関連性を個人レベルで明らかにした。前掲図8~図10および割愛したその他の図より、SCが直払制度の効果の水準を規定していることは少なくとも個人レベルでは明らかであるといえる。ただし、上述のように、SC概念が組織や集団の特性であるので、個人ベースの結果がそのまま(制度パフォーマンスを規定する要因としての)SCの有効性を示しているとは言えない点に留意する必要がある。そうはいっても、個人ベースの特性の積み上げが組織や集団の特性につながることから、組織・集団レベルでも同様の対応関係をみいだせることが期待される。

### 4.3 直接支払制度とSC-集落ベースの比較

#### 4.3.1 フェイスシートからみた集落特性の比較

A集落とB集落では、直払制度の運用にかなり大きな差があった。本節では、集落間の集計結果の比較を通じて、組織・集団レベルで制度パフォーマンスとSCの関連性を明らかにしたい。

まず、アンケートの回答者の属性を比較すると、年齢構成に若干の違いがみられる。具体的には、

A集落の方がやや高齢化している(図1 1)。逆に、わずかではあるがB集落の方が恒常的勤務者の割合が高い。柑橘栽培の規模では、A集落の方が5反未満の小規模農家のシェアが高いが、3町以上

の大規模農家のシェアも高い(図1 2)。ただし、その他のフェイスシート項目については大きな差はなかった。

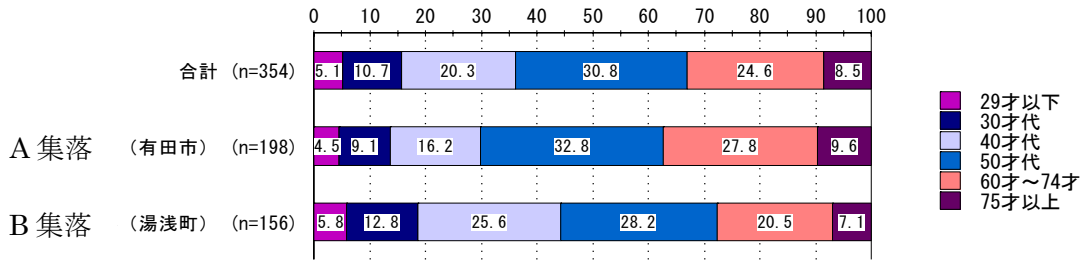


図1 1 回答者の年齢構成の比較

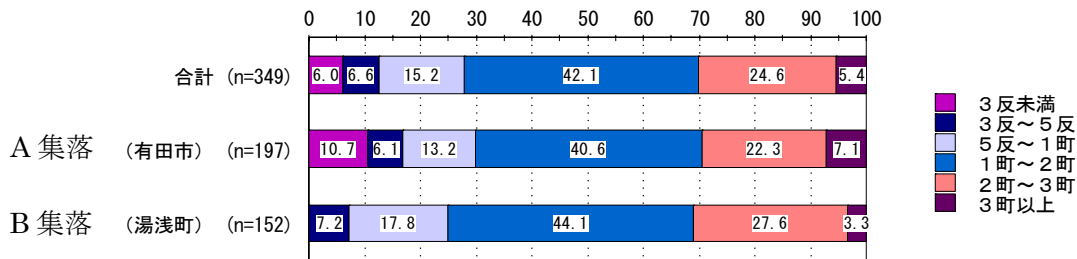


図1 2 柑橘経営規模の比較

4.3.2 SC関連項目の集落間比較

前掲図7(および表4)に示したSCの把握指標にそって、両集落の集計結果を比較する。図1 3から図1 9は各指標の集計結果を比較した図である。これらの図を一見して言えることは、両集落にあまり顕著な差はみられないという点である。表5は、達観的な判定結果を整理した表である。

集落代表者へのヒアリング(2節)などから推察するに、それなりの違いが期待されたが、その期待を裏切り、個々の指標では統計的に有意な差を確認できなかった。

ただし、多くの指標でA集落が少し勝っており、これらを総合して判断すると、A集落のSC水準がやや高いとは言えるだろう。

表5 ソーシャル・キャピタルの評価項目の集落間比較\*

			A集落	B集落	備考	
ソーシャル・キャピタル	ネットワーク	図12 地域組織への加入	(+)		Aは「たくさん」と「加入せず」の両方多い	
		図13 意思の疎通**	+			
		図14 集落の開放性	+			
	社会的信頼	図15 一般的信頼			+	もう一つの質問でも同様にBの方が+であった。
		図16 信頼と連帯感	+			
	互酬性の規範	図17 集落への協調性	(+)			Aは「積極的」が多いが、「なるべく」は少ない
図18 互酬性の規範		(+)			別の指標では僅かに逆転しており、あまり差はない。	

\* +または(+)が付いた集落で当該指標の水準が高いことを示す。この判断は比較グラフをもとにした達観的なものであるが、上位カテゴリ(図ではエンジ色)のシェアを優先して判断している。

\*\* 7項目の中で、統計的に有意な差が確認できた項目は「意思の疎通」のみであった。

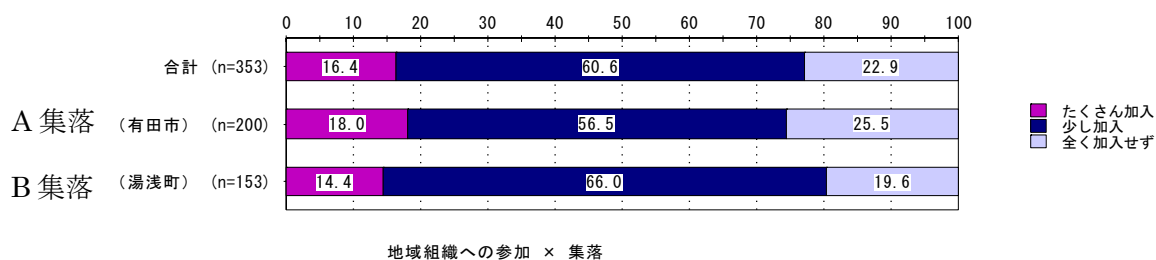


図 1.3 地域組織への加入の比較

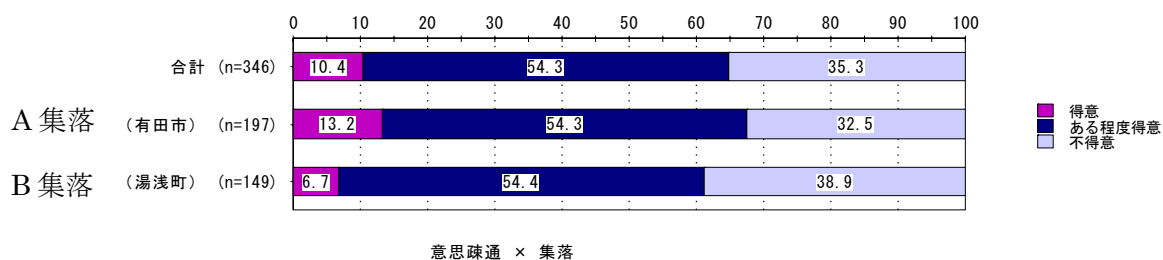


図 1.4 意思疎通能力の比較

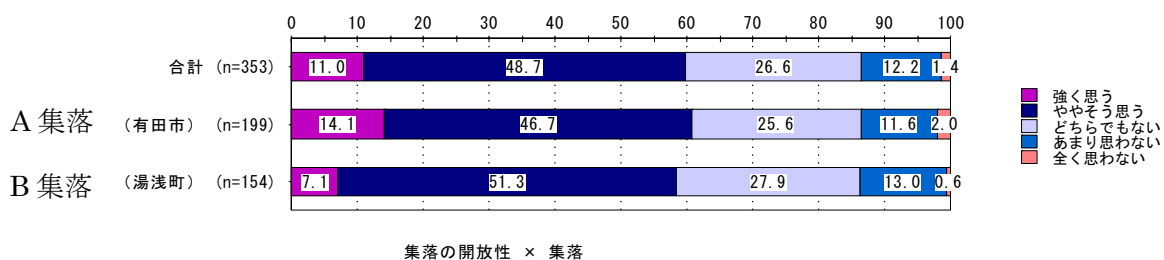


図 1.5 集落の開放性の比較

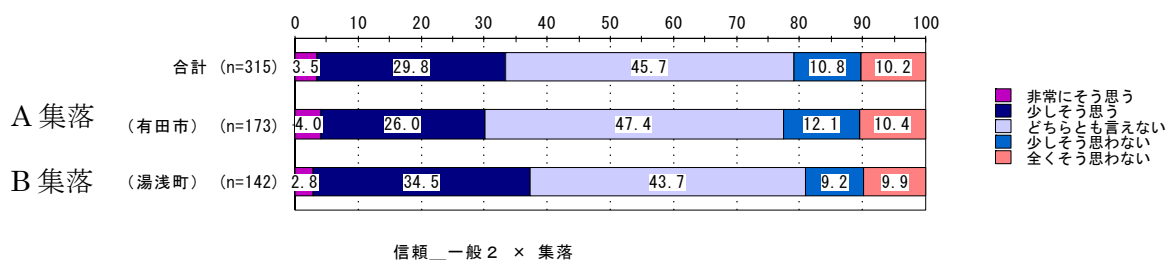


図 1.6 一般的信頼水準の比較

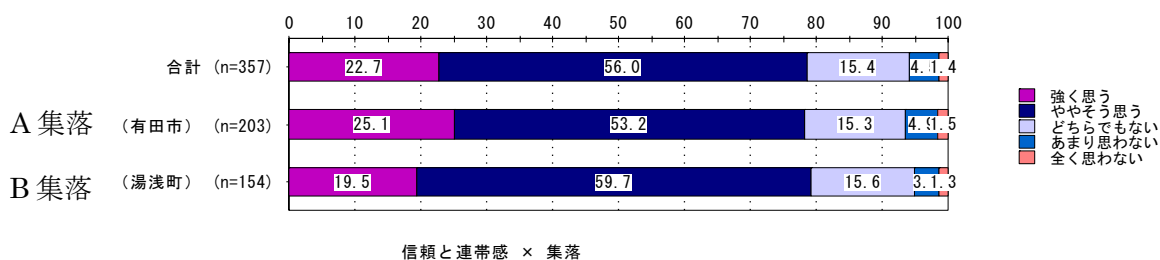


図 1.7 集落内の信頼・連帯感の比較

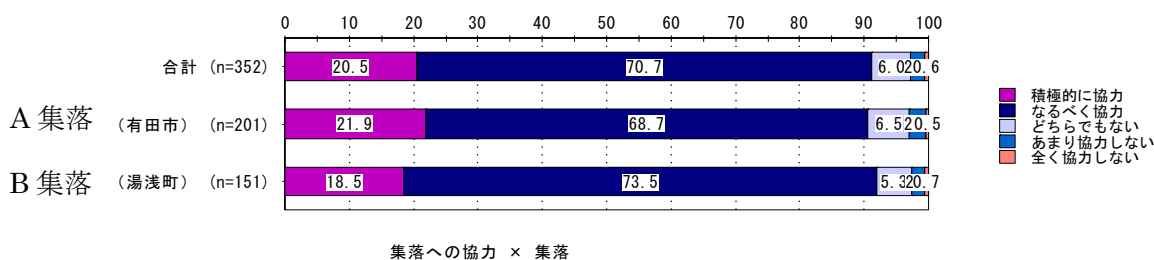


図 18 集落への協調性の比較

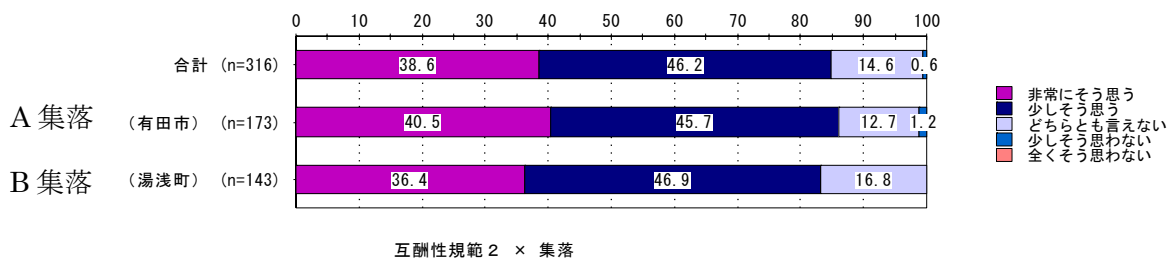


図 19 互酬性規範の比較

4.3.3 制度効果項目の集落間比較

他方、直接支払制度の効果項目の差は図 20 に示すとおりである。このグラフは、両集落の平均得点を示している。また、表 6 は、クロス集計の関連性を示す統計量（ソマースの d 値）の有意確率を示している。A 集落で「道路・水路の改良」と「高次目標達の可能性（設問：第 2 期対策は第 1 期の時より高い目標を達成できると思うか?）」が有意に高く、B 集落で「話し合いの機会増」が有意に高かった。そして、「互助の気持ち拡大」、「若い世代の活性化」、「柑橘への良い影響」には有意な差がなかった。

図 20 をみると、道路・水路改修の効果の差が著しいが、これは A 集落が特に力を入れて実施したものである。また、高次目標の達成可能性が A で高く評価されたことは、道路と水路の改善という「画期的な」成果をまのあたりにした住民の評価であると推察される。他方、B 集落で「話し合いの機会増」が有意に高かったが、その理由は今回の事業の中心がミカン畑の耕作地図づくりに費やされたためであると考えられる。

表 6 効果項目と集落とのクロス集計の検定

制度効果	ソマースの d	近似有意確率
話し合いの機会増	-0.104	0.085
互助の気持ち拡大		-
道路・水路の改良	0.372	0.000
若い世代の活性化		-
柑橘への良い影響		-
高次目標達の可能性	0.108	0.090

注) 数値は、帰無仮設の有意確率を示す。“-”は有意確率が 0.1 以上。

以上のことをまとめると、両集落の効果の差は直払制度による活動内容の相違が素直に反映された結果であるにとらえることができる。ただし、両集落の SC 水準には統計的に有意でない僅差しか確認でなかったし、道・水路の改善以外での項目では余り顕著な差はない。よって、SC 水準の事業効果に対する影響を直ちに判断することはできない。もう一段、深い考察が求められる。

そこで、次節では、集落内の社会的なネットワークの質的な違いに注目して両集落を比較したい。

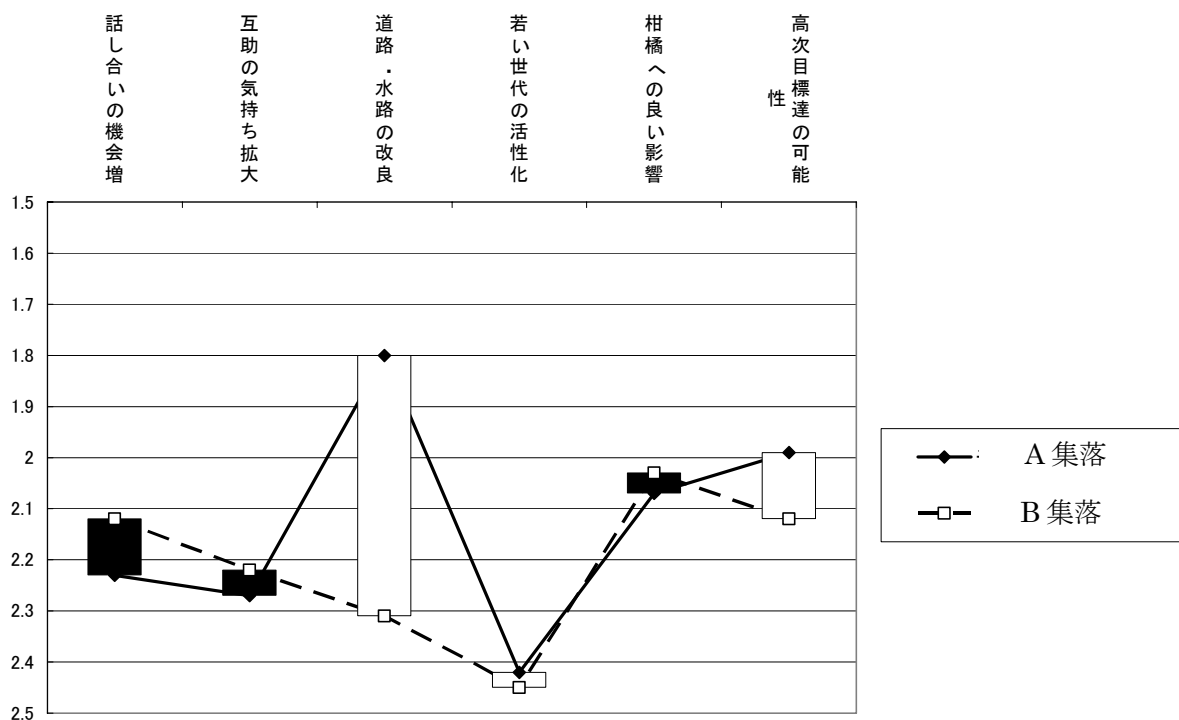


図 20 直接支払制度効果の比較

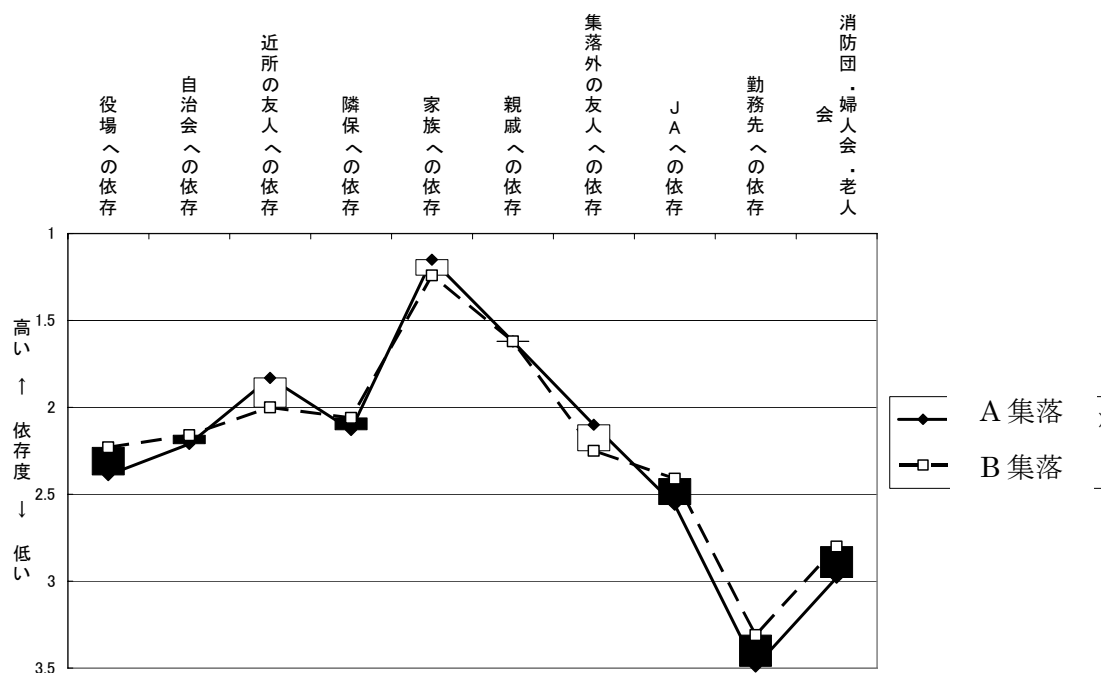


図 21 人や組織への依存度の比較 (農村生活問題)

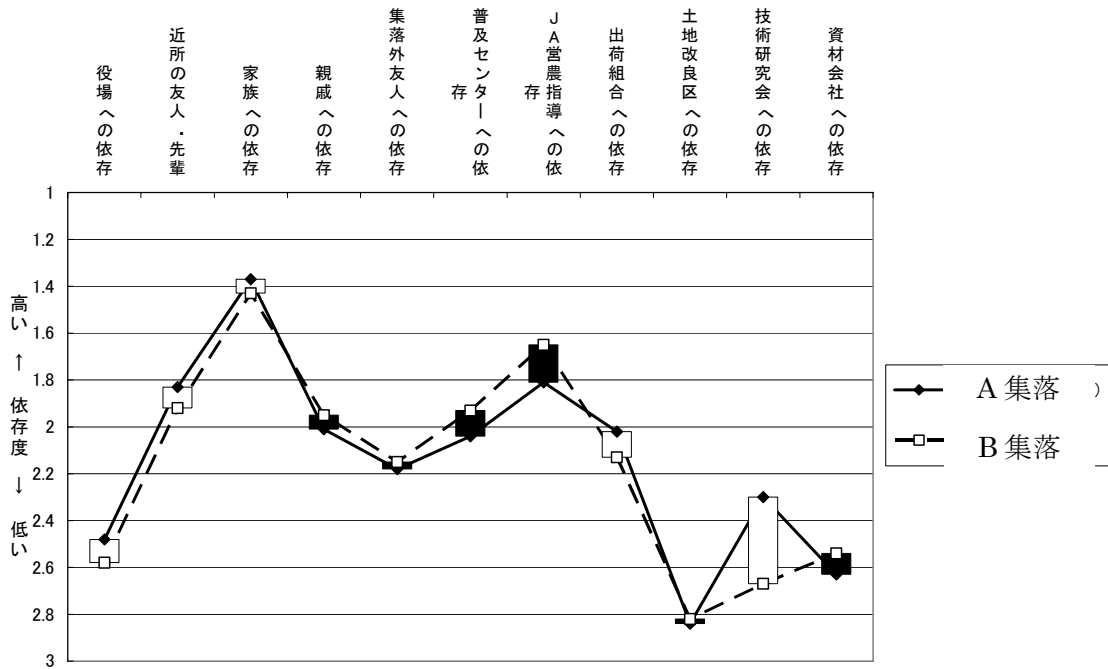


図 2 2 人や組織への依存度の比較 (柑橘生産問題)

表 7 依存強度の集落間比較に対する統計的検定結果

	対象組織	依存強度	ソマースの d	近似有意確率
農村生活	役場への依存	B>A	-0.090	0.121
	自治会への依存	—	—	—
	近所の友人への依存	A>B	<b>0.136</b>	<b>0.012</b>
	隣保への依存	—	—	—
	家族への依存	A>B	0.054	0.198
	親戚への依存	—	—	—
	集落外の友人への依存	A>B	<b>0.092</b>	<b>0.099</b>
	JA への依存	B>A	-0.095	0.117
	勤務先への依存	B>A	-0.088	0.191
	消防団・婦人会・老人会	B>A	<b>-0.108</b>	<b>0.091</b>
柑橘栽培	役場への依存	—	—	—
	近所の友人・先輩	—	—	—
	家族への依存	—	—	—
	親戚への依存	—	—	—
	集落外友人への依存	—	—	—
	普及センターへの依存	B>A	-0.093	0.156
	JA 営農指導への依存	B>A	<b>-0.137</b>	<b>0.028</b>
	出荷組合への依存	—	—	—
	土地改良区への依存	—	—	—
	技術研究会への依存	A>B	<b>0.196</b>	<b>0.004</b>
資材会社への依存	—	—	—	

注) ここでは、クロス集計の項目間関係の強度を示すソマースの d を用いた。“—”は有意確率が 0.2 を越えるもの (統計的に有意な差がない) である。カテゴリを数値に置き換えて、平均値の差の検定 (T 検定) を行っても同様の結果が得られる。ただし、一部に食い違いがみられる。

4.3.4 両集落のネットワークの相違

①地域差の再確認

A 集落は混住化が進んでいる (非農家率 75%) し、柑橘栽培の規模も階層分化が進んでいる (零

細規模と大規模が併存)。コミュニケーション (意思疎通) を不自由なくできると考える人が多く、非農家とのコミュニケーションも良好である。リーダーの数が多。柑橘生産に関して出荷組合や

技術研究会などが重層的に組織化されている。技術に関しても一般にオープンな雰囲気が強い。これに対して、B集落では、混住化が比較的緩やかであり（非農家率50%）、経営規模も均質である。柑橘栽培に関する組織活動が若干停滞傾向にあり、栽培技術はクローズドな雰囲気が強い。

## ②ネットワークの質的相違

このように地域差があるので、その社会的なネットワークにも質的な相違があると予想される。そこで、アンケート調査では、農村生活や柑橘栽培に関して何か問題が生じたとき、組織や人に対する依存する度合い（依存強度）を聞いている。どのような主体に依存するかという特性を手がかりに、ネットワークの使われ方を知ることができる。図2-1は、農村生活問題の場合の依存度を比較した図である。図2-2は同様に柑橘生産問題の場合である。そして、表7は依存強度の違いを統計的に検定した結果を示している。

### 1)A集落

生活面では近所の友人や集落外の友人、家族を頼る割合がBよりやや高い。また、柑橘栽培面では任意組織である（果樹）技術研究会への依存度がBよりも相当強い。こういった特徴をみると、いずれも対等な個人同士のつながりがベースにある。よって、A集落では水平的なネットワークがより強く機能していることがうかがえる。

### 2)B集落

生活面では役場、JA、勤務先、消防団・婦人会・老人会に対する依存度が（A集落との比較において）有意に高い。消防団・婦人会・老人会は地域内の任意組織ではあるが、上部の系列組織もあり、組織の性格としては準フォーマルな組織である。また、柑橘栽培面では、普及センター、JAへの依存度がA集落よりも少し高い（技術研究会への依存はかなり低い）。これらの点を踏まえると、フォーマルな組織への依存度が全般的に高いことがうかがえる。B集落は混住化水準が低く、経営規模も均質であることから、集落内の伝統的なつながりが比較的よく残っているように思われる。つまり、伝統的・縦型ネットワークがより強く機能していることがうかがえる。

実際、A集落では非常にたくさんの改修工事を実施することができたが、この背景には集落内に居住する建設関係者の協力があつた<sup>8</sup>。A集落には強力な水平的なネットワークがあり、その助けがあつたから、このような事業が可能になったと

推察される。

## 5. 総括

本稿では、直接支払制度の運用パフォーマンスの違いをもたらす要因をアンケート調査により明らかにした。そのための概念用具として、ソーシャル・キャピタル（SC）概念を導入した。これまでの結果から中山間直払制度に関する政策的な示唆を読み取りたい。

- ヒアリング調査によると、両地区とも、直払制度は直接的または間接的に柑橘栽培に影響していることがうかがえたが、アンケート調査に於いてもおおむね高い評価を得ていた（満足＋少し満足で半分以上）。
- 反面、効果が「わからない」という回答も少なくなかった。制度自体の認知度をより高める必要があるだろう（実際、認知度が高いグループほど制度に対する評価も高くなっている）。経営主の場合には制度の認知度は比較的高いが、経営主でない住民（とりわけ若い世代）の認知度は低い。たとえば、視察を実施するのであれば、世帯主だけでなく、住民全員に声をかけるなどにより、制度の啓発を一層強化してゆく必要がある。
- 個人単位でクロス集計をとると、SCの構成要素と制度の効果との間には明らかな関連性が確認できた。このことは、制度運用パフォーマンス（制度の効果）がSCによって少なからず左右されることを示唆していると推察された。これは予想された結果ではあつたが、集落単位に比較すると、両集落のSCの関連指標に期待された差が確認できなかった。そこで、ネットワークの質的な相違に着目して両集落を比較したところ、A集落では水平的なネットワークがより強く機能していた。また、B集落ではフォーマルな組織への依存度が高く、伝統的・縦型ネットワークがより強く機能していた。このようなネットワークの質的な違いが制度運用パフォーマンスの違いをもたらしたと考えられる。
- SCの水準とその質的な違いによって直接支払いの事業効果が異なってくることが明らかになった。このことは、SC水準に応じて、行政の当該地区に対する支援のスタイルを変える必要があることを示唆している。つ

まり、もし地区のSC水準が高ければ、地区に任せておいてもあまり心配することはない。行政は、幅広い視点から優良事例の紹介や他の事業制度の情報などを提供するだけで一定の効果が期待できるかもしれない。他方、SC水準が低い場合には、ある程度の共同事業のひな形をつくって提供したり、こまめに活動状況をモニタリングしてアドバイスしたりするきめ細かい対応が必要になるであろう。

- また、事業期間は5年間であるが、この間にSC水準を徐々に向上させるような施策が望まれる。SC水準の向上は、「小さな成功」の経験が重要である。そういった「小さな成功」を積み上げる」タイプの活動と地区の長期ビジョンを組み合わせた対策が望ましいように思われる。

### 【謝辞】

本稿は、近畿農政局の広域農村総合整備基本調査（有田地域）で実施したアンケート調査データを用いた。調査にあたりお世話になった近畿農政局農村振興課の小椋好明氏と須川 聡氏に御礼申し上げます。

### 【注釈】

- 1 第2期対策では共同事業の経費割合を30%にまで拡大している。
- 2 もし、過去に何らかの事業が実施されていたら、①耕作図の作成は当然、事業の中で実施されたはずである。①を自前で作らなければならなかったところからも当該集落の事情をうかがうことができる。
- 3 個々では特徴的な共同事業を中心に考察したが、それぞれの地区では、制度の目的であるところの草刈りや溝さらえなどの地道な活動がこれとは別に展開されている。
- 4 各世帯から複数の回答があるため、世帯主のみ抽出して柑橘経営規模別の農家構成を算出した。
- 5 (株)日本総合研究所：平成14年度内閣府委託調査ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて、p.15, 2005より。
- 6 したがって、強い肯定の回答数が多ければ、平均値は1点に近づき、不変や否定的回答の場合が多くなると4点に近くなる。
- 7 A集落では、婦人会の系列組織から独立して、自治会の婦人部（下部組織）となっている。
- 8 A集落の代表者へのヒアリングによる。

## Relationship between Performance of Direct Income Payment for Hilly and Mountainous Area and Social Capital

Comparison of Two Citrus-Producing Districts in Arida Region, Wakayama Prefecture

Satoshi HOSHINO \*

\*Dept. of Agricultural and Environmental Engineering, Faculty of Agriculture, Kobe Univ.

### Abstract

The purpose of this research is to clarify the relationship between policy performance of the direct income payment and social capital in Arida region, Wakayama prefecture. The author chose up two contrastive districts on socio-economic characters in this region and clearly showed the difference of policy performance of the direct income payment by interview. On the other hand, I made all-around assessment for the policy clear by the intensive questionnaire survey. I directed my attention to the social capital as an essential factor that controlled the effectiveness of the policy and inspected the relevance of the social-capital level to the policy effect. Finally, I made a generalization of the all research outcomes and considered some knowledge to raise the policy effect.