

町は 2

1 はじめに

農地・農業用水等の資源は食料の安定供給のみならずさまざまな公益的機能を有し、その恩恵を国民にもたらしてきたが、その機能は、農家を中心とする地域住民の共同活動（草刈り、水路掃除、話し合い、補修など）によって守られてきた。しかし、過疎化・高齢化・混住化等の進展により、地域共同活動への参加が低下し、

農地・水・環境保全向上対策と 農村コミュニティの再生

星野 敏 (京都大学大学院農学研究科教授)

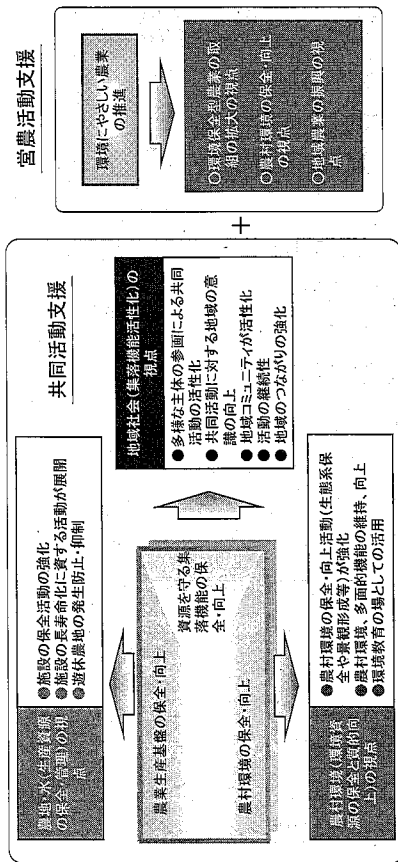
高齢化と過疎化に苦しむ農村部では、美落再編の将来像が求められている。本対策が、コミュニティの再生にもたらした貢献を積極的に評価し、同時にそのウィークポイントとしての「活動組織づくり」について提案する。

◎農村コミュニティの再生／◎中間評価 ◎集落機能の保全・向上／◎活動組織づくり ◎施策の受け皿組織
◎ソフト事業の推進 ◎経路知

資源の保全が困難になりつつある。農地・水・環境保全向上対策は、農地・水・環境の良好な保全とその質的向上を図るため、①地域ぐるみで実施する効果の高い共同活動と、②農業者で実施する先進的な営農活動を一体的かつ総合的に支援する事業である。

本稿では同対策が農村コミュニティの再生にいかに関与しているかを現場の視点から明らかにすることである。このため、2つの活動支援のうち同対策の前者（地域共同活動支援）に限定する。まず、本対策が

図1 農地・水・環境保全向上対策の施策評価の枠組み



出典：農林水産省農地水環境保全向上対策第三者委員会（第3回資料2）、2008より引用

表1 地域社会（集落機能活性化）の視点からみた施策評価の構造

大項目	評価項目	評価指標
多様な主体の参画	○多様な主体の参画による共同活動の活性化	・共同活動へ多様な主体の参画
	○地域住民の共同活動への参加が増加したか	・農家、非農家の活動参加が増加したか ※地域住民の資源保全に対する意識が向上したか(図2)
	○共同活動に対する地域の意識の向上	・地域住民の農村環境に対する意識が向上したか ※地域活動が増加したか(表2)
共同作業の持続性	○地域コミュニティが活性化	※行事やイベントの回数が増加したか(表2)
	○活動の継続性	※新たな活動の展開の引き金となったか(図3)
	○学校教育等との連携による活性化	※地域づくりのリリーダとなる人材が育成できたか ・学校教育等との連携により子供の地域の地域に対する意識が向上したか
	○地域のつながりの強化	・農村における人と人とのつながりが維持・向上したか(ソーシャル・キャピタル水準)(未公表)

出典：農水省 農地水環境保全向上対策第三者委員会（第3回資料2）、2008を要約
注：※は本稿で結果を紹介。

画と共同作業の持続性が大項目としてあり、それぞれ複数の評価項目がある。公表されている評価結果の一部を抜粋して示すと以下の通りである。

図2は農業生産資源の保全意識の変化(意識が高いと思われる者の割合)が対策前と現在(2年目)でどれだけ増加したかを示している。農業生産資源の保全意識が高いと思われる者のシェアが(ほぼ全員+大半)である割合をみると、農業者の場合は4割強(対策前)から8割弱(現在)へ、非農業者では1割5分から4割弱へと大幅に増加している。活動組織の代表者に対するアンケート調

地域の活性化にどのように貢献しつつあるか、その状況を農林水産省が平成20年度に実施した施策評価の結果を引用しつつ俯瞰する。次に、対策の受け皿組織である活動組織に着目し、本対策が農村コミュニティの再生に貢献するための方策について提言したい。

2 中間評価からみる 農地・水・環境保全向上対策の成果

(1) 本対策の施策評価の枠組み

平成20年度より農水省および道府県レベルで本対策の施策評価(中間評価)が進められつつある。農水省による施策評価の中間結果は逐次、第三者委員会に報告されており、その情報は同省HPでも公開されている。本節では、この資料を参照しながら、本対策が農村コミュニティに対していかなる効果をもたらしているのかをみておきたい。

施策評価の枠組みは、施策のねらいを的確に反映している。図1は、農水省による農地・水・環境保全向上対策の施策評価の枠組みを示しているが、地域共同活動には3つのねらいがある。①農業生産基盤の保全・向上、②農村環境の保全・向上、そして③資源を守る

集落機能の保全・向上である。

地域共同活動が後退した背景には、従来は機能していた集落機能の低下があることを考えると、③資源を守る集落機能の保全・向上こそが本対策の究極的なねらいであるといえる。さらに、地域共同活動の担い手については、3年度目までに「農地・水・環境保全向上対策(共同活動支援交付金)に係る体制整備構想」の案を作成し、対策期間が終了する5年度目末までに成案を作成することになっている。この構想は対策開始から10年先を見通して策定することになっており、対策期間の5年間に地域共同活動の体制づくりをすすめることが期待されている。

この施策評価(中間評価)は、各活動組織が提出する実績報告書に加えて、行政担当者への抽出調査と活動組織代表者に対するアンケート調査のデータに基づいて評価された。なお、調査対象地区数は430地区(各都道府県10地区程度を目安としてランダムに選定)であり、調査実施期間は平成20年11月、12月である。

(2) 地域社会の視点からみた対策の効果

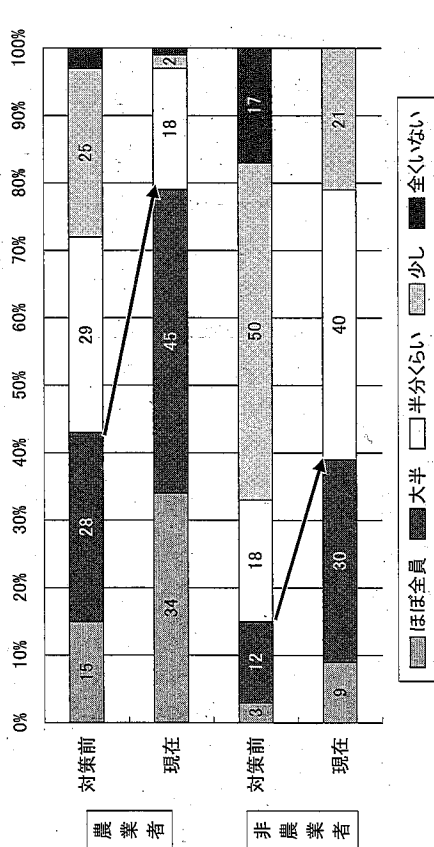
表1は地域社会(集落機能活性化)の視点からみた施策評価の構造を示したものである。多様な主体の参

表2 話し合いと行事・イベントの開催回数

平均回数	話し合い	行事やイベント
対策前	6.6回	4.7回
現在	12.5回	7.2回
増加率	89%	53%

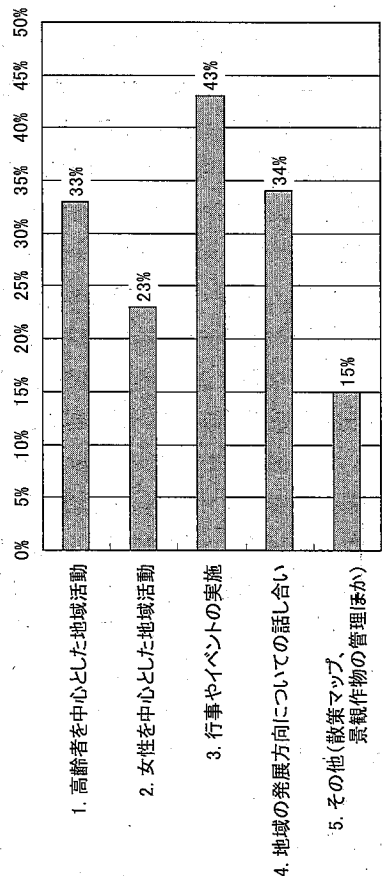
出典：図2と同様(第4回資料2)、2009より引用。
加筆

図2 農業生産資源の保全意識の変化(意識が高いと思われる者の割合)



出典：農林水産省 農地・水・環境保全向上対策第三者委員会(第4回資料1)、2009
注：グラフ中の数字は%。

図3 本対策の導入がきっかけとなって始まった新たなとりくみ(複数回答可)



出典：図2と同様(第4回資料2)、2009

査であるため、評価が甘くなっている可能性を割り引いても大きく増加したことは間違いない。

また、表2は、話し合いの回数と行事やイベントの開催回数を対策前と現在で比較した表である。話し合いの回数は、対策前が6.6回であったのに対して対策後では12.5回へ倍増している。同様に、イベントの回数も対策前の4.7回から対策後には7.2回と約1.5倍に増加している。図3は、本対策の導入がきっかけとなってはじまった新たなとりくみを示している。行事やイベントの実施が43%、地域の発展方向についての話し合いが34%で高いが、これらは前掲表2の結果とも運動したものであろう。

さらに、44%の活動組織がリーダーとなる後継者の育成をおこなっていると回答しているが、そのうち93%は、本対策が後継者の育成に役立っていると回答している(図表は割愛)。

3 本対策を農村コミュニティの再生につなげるために

(1) 活動組織の実態

本対策は良くできた制度であると考えるが、筆者は

そのウィークポイントが対策の最初のステップである活動組織づくりにあると考えている。まず、本対策における活動組織の性格を実態に即して確認しておこう。

集落単位や水系単位など地域の実情に応じて共同活動の対象地域を設定し、共同活動を実施する活動組織を設立する(図4参照)。対象地域は、地域活動の視点から見て適切な単位を選ぶことになっているが、望ましいコミュニティの範囲という基準は入っていない点が悔やまれる。

活動組織には、農業者だけでなく、地域住民をはじめとする多様な主体が参画することになっている。また、対策啓発のパンフレットには、活動組織も自治会が中心となって集落内の住民が参加する地域住民参加型、学校や消防団などの地域組織が参加した地域内交流型、さらに地域外部の都市住民、企業、NPOも参加する都市・農村交流型などが例示されている。

しかし、実際の制度運用をみると、数か月から半年という短い間に、対象地域と活動組織を確定し、規約と活動計画を策定し、市町村と協定を締結しなければならなかった。適切な地域設定や活動組織のメンバーに対しては熟考する余裕がなかったと推察される。一番起こりやすいケースは、短時間に申請書類

図4 対象地域設定単位の例

集落単位	水系単位	事業単位
集落ぐるみで保全活動を行う体制	ため池や堰などの水系での保全活動を行う体制	ほ場整備事業などの事業実施単位での保全活動を行う体制

出典：図2と同様（第1回資料2）、2008。

をまとめ上げる必要性から、合意形成が図りやすい集落単位で、これまでやってきたメンバーが選ばれるケースであろう。このように現状の活動組織はその経緯からみて、かなり拙速に設立された施策の受け皿組織である可能性が高い。

②コミュニティ再生の鍵

2節では、中間評価の結果を引用しつつ、本対策の特に地域社会への影響を明らかにしたが、住民意識の向上、話し合いや行事・イベントの開催回数増加、導人を契機にした新たなとりくみの増加、人材育成への貢献などおおむね良好な結果が得られた。しかし、この結果をただちに農村コミュニティの再生に結びつけて考えることはできない。なぜなら、活動組織は上述のように対策の受け皿組織として設置された組織であり、望ましい農村コミュニティの範囲や構成メンバーとは必ずしも一致しないからである。

今日、多くの農山村地域では集落機能の強化のために集落再編が強く求められている。既存のコミュニティの範囲（既存の集落）と将来を展望した望ましいコミュニティの範囲（集落再編後）とが一致していない。そして、再編するきっかけがないまま、機能が低下した状態に陥っている。もし、集落再編後の範囲と活動組織の範囲を一致させることができるならば、本対策が支援する地域活動は、参加者に帰属意識と共通目標と役割意識の共有を促し、コミュニティの再生を強力に促進することができると思われる。

③体制整備構想の策定をきっかけに

コミュニティ再生の最大のチャンスを見逃してしまっただが、今からでも遅くはない。本年は3年目に当たるため、それぞれの活動組織は年度末までに体制整備構想(案)を作成しなければならない。この構想の中には、地域共同活動の現状（役割分担、意思決定方法、資金計画）、将来の体制の見通し（おおむね10年後の推定）、地域共同活動の将来ビジョン、地域農業の担い手の育成、将来ビジョンの実現に向けた具体的な方策等を定めることになっている。そこで、体制整備構想の策定を機会に地域共同活動を継続していくために適当な組織となっているかどうかを点検し、望ましいコミュニティと活動組織のフレームを近づけることを提案したい。

4 おわりに

今回の農地・水・環境保全向上対策は、行政サイドがソフト事業を推進するうえで貴重な経験知を獲得する絶好の機会である。人と組織を対象にしたソフト事業では中山間地域等直払制度などの経験もあるが、こういったソフト事業の推進は行政担当者が手探りでやってきた部分が少なくない。本対策は、これまで以

上に大きな経験知を与えてくれるだろう。「事業を無難にこなす」という姿勢ではなく、「事業を通じて新しい施策の方法を学ぶ」姿勢で臨むならば、本対策の経験は、行政側のソフト事業に対する対応力アップに大いに貢献するであろう。

ややもすれば成功事例にのみに着目しがちになるが、失敗事例をも含めたとりくみ成果に関する情報共有がとくに有用である。「どうすれば、うまくいくか」「どのように問題をクリアしたか」を詳しく知ることはもちろん有用であるが、それと同様に、「どうしてうまくいかなかったのか」「どんなところで躓いたのか」を振り返り、そのような躓きを回避するための工夫を共有することが同様に重要である。

ほしの さとし 1958年生まれ。京都大学大学院農学研究科博士後期課程修了後、岡山大学農学部助手、助教授、神戸大学農学部助教授などを経て2007年より現職。著書に『地域資源管理学』『地域活性化と計画』『改訂農村計画学』『田舎のちから―農／地域資源／都市農村交流』（いずれも分担執筆）ほか。