

最近の農業・農村をめぐる 新しい動き

1 農業の多面的機能と農村の 活性化

多面的機能論の背景

■ 多面的機能に関する議論（ファクトブック p.42参照）

日本がWTOを始めとする貿易交渉の場で、農業保護を主張する際の根拠のひとつ（「多様な農業」の存在意義）

- 1) グローバル経済が農業・林業・漁業の世界に浸透し、食料という商品価格のみを基準とした国際的ルールが押しつけられている、という立場と姿勢を表明。日本は、食料生産は時に貿易ルールになじまない点を主張
- 2) WTO協定の枠組では、食料生産を支援してきた政策の存在基盤がなくなってしまう。反論するために、多面的機能論が準備された

■ 経済開発機構（OECD）が概念化

ある経済活動が複数の生産物を産出し、一度に複数の社会的な要請に貢献していることを意味する。生産プロセスとその複数の生産物に関する特定の性質について、「活動に着目した」概念としてとらえる

（資料）OECDレポート「農業の多面的機能」より

多面的機能論の系譜 その1

■WTOにおける日本の主張

- 1) 農水産物の輸入規制, 食料貿易ルールの確立に向けた考え方
- 2) **非貿易的関心事項(NTC)**を軸にした輸入国側の考え方
多様な農業の存在を認める(食料純輸入国に呼びかけて、グループ形成に努める。日本の主張に対して批判は多い)

■日本の農漁業・農漁村に対する消費者の関心をたかめる役割

国産の食料品に対する愛着: 購買意識の変化を誘発

国によるマーケティング活動の支援のひとつ

■条件不利地域の農業・水産業を支援することに対し, 国民的合意形成を促す (財政支出の支援を得るため)

多面的機能論の系譜 その2

- 住民参加型の地域振興
- 集落を基盤とした生活文化を再生し、開発事業に挑戦する
- 生産の合理化・効率化を強調する視点から、消費的、文化的、社会的視点を提示（地域生活の安定）
- 地域資源・環境の有効活用によって地域経済の停滞を食い止めようとする動きが活発

6次産業化、農村と都市との交流、直売所、環境保全、体験型ツーリズム、など（p.43、44、45、46、47）



(資料)農林水産省

http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukan/nougyo_kinou/

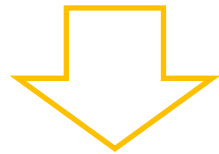
多面的機能に基づく施策の整理

- 多面的機能, 社会・環境サービスの視点は, 構造改革によってカバーしきれない分野と地域に対する施策
- 多面的機能論を根拠にして、2つの施策
 - 1) 条件不利地域対策 (農業・農村の維持)
=> これが出発点
 - 2) 生産中核地帯における生態系や環境保全対策



農業・農村の場合：多面的機能に関する施策の流れ

条件不利地域
対策



中山間地域等直接支払

8法が対象とする条件不利地域
に対する直接支払
1) 広範囲な中山間地域、特認
地域が対象になる
2) 集落の共同活動が奨励され、
農業活動の維持に向けた努力

環境・生態系
保全対策



農地・水・環境保全対策

2011年より二つに分割
1) 農地・水保全管理支払
2) 環境保全型農業直接支援対策

平場農村も対象にした事業として
実施

日本型直接支払と多面的機能

■ 2014.6 「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」、2015.4に施行

■ 多面的機能の発揮。特に、農用地の保全に資する各種の取組が、地域住民による共同活動により営まれ、良好な地域社会の維持及び形成に重要な役割を果たす

■ 共同活動によるさまざまな取組の推進が求められる

多面的機能支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業支援 => 三つを一体的に運営

三つの制度

■多面的機能支払

1) 多面的機能を支える共同活動を支援

農地法面の草かり、水路のドロ揚げ、農道維持や保全、農村の構造変化に対応した体制の拡充、保全管理構想の作成

2) 資源向上支払

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

3) 中山間地域等直接支払 (説明済み)

4) 環境保全型農業直接支援

環境保全効果の高い営農活動を行うことに伴う追加コストを支援

日本型直接支払の運営システム

■国レベル 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する

基本指針

県レベル 基本指針に即して、都道府県の区域内で、**基本方針**を作成

市町村 基本方針に即して、促進計画

■活動組織は**事業計画**を作成して市町村の認定を受け、活動に取り組む

各施策を組み合わせることができる(中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払)

■交付ルートの本一化

国—都道府県—市町村—活動組織

多面的機能の根拠

■ 農業生産過程では、多種類の副次的機能が発揮される。すべてが多面的機能として認められるのか？ No

■ 多面的機能に関する施策には、次の3つの要件が必要

1) 農業生産との一体性が必要

2) 外部経済性を発揮している

(農業に由来する環境外部性で、その便益や費用を誰も負担しない場合)

3) 公共財的な役割を果たしている

現場では、多面的機能の考え方を 用いて、地域資源の活用を考える

■「**地域農業資源**」を中心に考える

■農業・農村にある多種多様な資源を、多面的機能として広く解釈している

■地域農業資源の定義

農業生産に投入される資源。その中心は、**農地資源**

地域を離れては機能しない資源，土地のように地域から移動できない資源，技術的には可能であってもコスト的にできない資源

地域資源のとらえ方

■ 農業は農地資源だけで成り立っているわけではない

- 1) 地域内に存在する自然生態系ともろもろの資源の間に存在する連鎖的なつながり
- 2) 農林業を中心とする資源利用体系の営みが地域資源の維持・存立に役立つ。人と自然をめぐる網の目のようなつながりの総体も、「地域資源」と呼ぶ
- 3) 資源を持続的に利用するために維持されている社会制度やシステム 例 水利組織、集落組織, etc.
- 4) 地域の食・文化も有用な地域資源

■ 農業に関係した多様な資源を、地域に有用と認識

農村という“場”の維持

■ 多面的機能を厳密に解釈

農業という“業”に関する副次的な機能

■ 農業・農村が衰退していくなかで、“業”を成り立たせる“場”、その維持がいかに大切かが認識

場がなければ、業は成り立たないという現実……

■ 現場では、業と場、両方に焦点をあてて多面的機能を考える

事例 食料生産管理学が実施している井仁地区での地域
資源調査

郷土料理、特産品を作って売り出したい
という要求が強いことがわかった

報恩講料理
(精進料理)

報恩講料理
ごんにくごの
大根、人参
里芋、しいたけ、かぶ
うずら、なます
臭汁
ごんにくごの
白和え
くろどりの
充実
御器
150ヒット
安芸
門徒

棚田の
活用

小豆

小豆
人気あり
手間がかかる

相州米

カボチャ
の
コシケンシ

体験

お茶

お茶
自家製

たけのこ

たけのこ
嫌はど有り
掘りに来て
ほしい

ゆず

カロエしない
ゆず風呂

加工

芋のつる

芋のつる
(1人加工して
る人あり)

ぞろぞろ

猿が取る
人気がある

大根

大根
寒暖の差が
おいしい

わらび

わらび
(1年間加工)

祇園坊神

ふき

ふき
つくだに

料理教室

各種の加工品
(山菜が多い)

活動ごとに資源を再分類していく

演習問題

- 1 地域資源を活かして地域振興を図ろうという動きが盛んである。身近な広島県の成功事例を調べ、どのような地域資源を用いているのかを説明しなさい。
- 2 農業がもつ経済外的効果を評価し、それを維持するための費用支出に対して、社会はどこまで応じることができるだろうか。
- 3 農業がもつ多面的機能と、生物多様性に関する議論との関係を整理しなさい。多面的機能が生物多様性のなかでどのように位置するか、述べなさい。

参考文献

作山巧 『農業の多面的機能を巡る国際交渉』

田淵俊夫, 塩見正衛『中山間地と多面的機能』

荘林幹太郎『農業の多面的機能』

服部信司『WTO農業交渉』

『グローバル化を生きる日本農業』

食料・農業政策研究センター『農業の多面的機能 OECD』

渡辺一二『水路の用と美』

山尾・島編著『日本の漁村・水産業の多面的機能』

多面的機能に関するWEB関連は多いので参照

最近の農業・農村生産管 理をめぐる新しい動き

2 共有的地域農業資源の 利用と保全

地域資源の多面性と歴史性

■ 地域資源を多面的・歴史的にとらえる視点

地域の人が長年にわたって作りあげてきた、その地域独自の資源利用のための「生活の知恵」、その知恵を具体化させるための人々の組織的な活動、活動のためのルール、諸制度も地域資源になる

■ 農業の構造改革は、この地域資源の多面性をも含めて

再編しようとしたかという動きだが、経営規模の拡大、生産性の向上、効率性の追求ばかりに目を奪われていないか？

■ 構造改革を実施する際には、生産過程とともに、それに関連している自然資源、社会システムのあり方も含めて、方向性を検討する必要がある

地域農業資源を所有の視点から分類

■非所有で利用がオープン・アクセス

資源は誰の財産でもなく、すべての個人・団体によって利用される

■公的所有

資源の所有権は国あるいは地方公共団体にあり、利用・管理も公的機関が行なう(公共有の放牧採草地など)

■共的所有(コモンズ)

資源は構成員によって共同で利用・管理される

農業用水, 入会林野, 農道, etc.

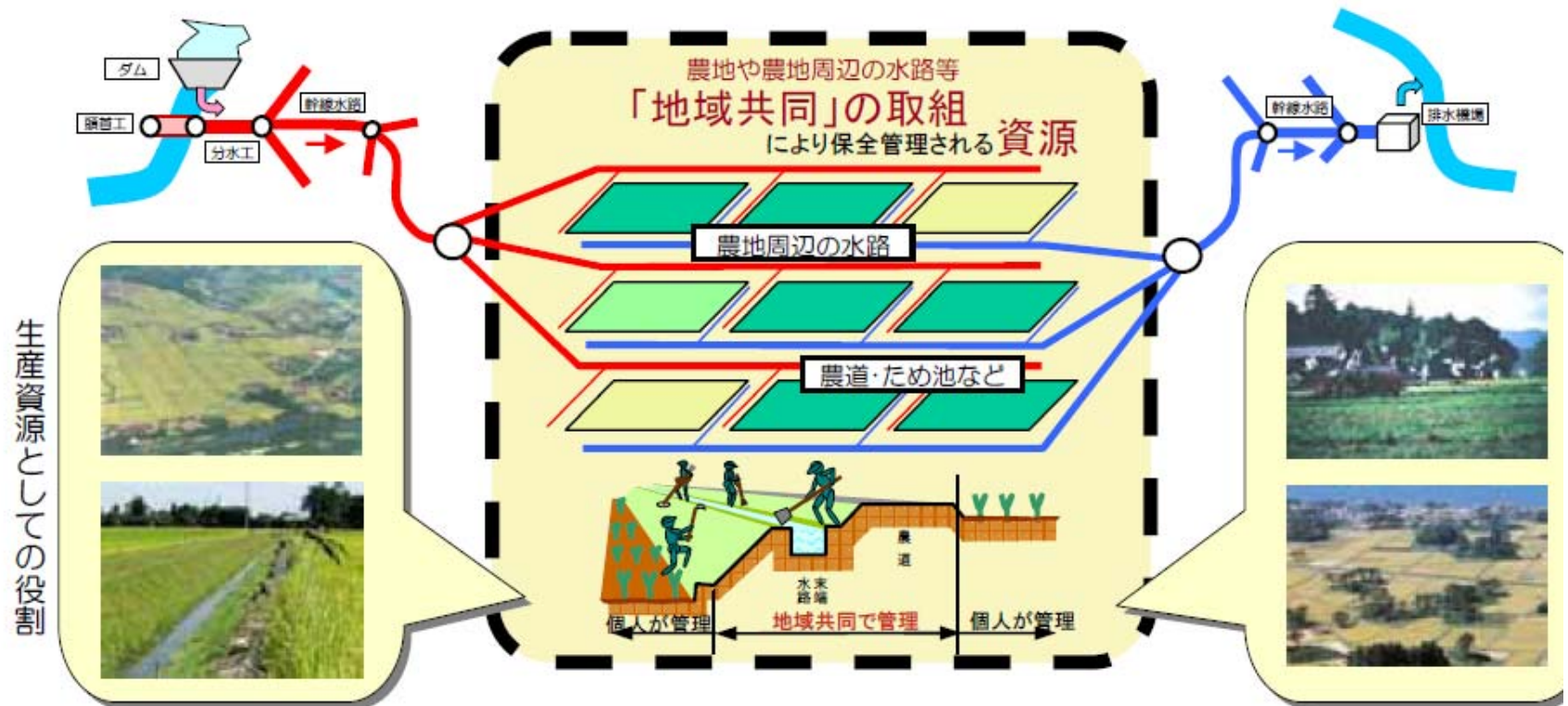
様々な呼び名がある: コミュナル資源, 共有資源, 共同利用の資源 (Common Pool Resources, CPR)

■私的所有

消費の排除性と競合性をもつ財, 農地が典型的

図 共同して利用される農業資源

- 農地・農業用水等の資源は、これまで集落など地域の共同活動により保全管理されてきました。
- これらの資源は、農業だけでなく農村の豊かな自然環境や景観を形づくる上でも大きな役割を果たしています。



農林水産省のパンフレットより

水利用の持続性

■農業は農地以外に、水の確保が不可欠。稲作社会が広がる日本及びアジアには、独特の水利用体系が存在

■日本の農村、各地に独特の水利用組織が発展

制度化されて、水利組合、土地改良区などとして存続
多くが集落や地域を拠点にその活動と組織を維持

例 西日本の瀬戸内海沿岸ではため池を中心した農業水利

(参考)西条周辺には多数のため池

農家はため池を中心に、複数の水利源に依存しながら、稲作農業を継続

農業用水の利用と管理

■ 農業経営資源(土地含む)は個別所有化

灌漑水利施設の利用が個人でできるようにはなっていない
農業用水は**共的共有**されている資源として存在

■ 日本の稲作が大規模化しにくい事情

農家が減少すれば、土地の流動化が進むのではなく、水田が減少していく事態が発生しやすい

■ 背景として、

農家が共同で灌漑水利を利用・管理している。農家の兼業化が進んでも、従来どおりに水管理をしてきた。規模拡大や農業の近代化に対応した、新しい水利用システムを作れるか？

東広島市 吉川地区の事例

■吉川地区 山林 571.6ha 田 160.6ha 畑 25.2ha
農地の圃場整備 122.6ha (昭和47-51年)

■専業・兼業別農家

表 専業・兼業別農家数

	総農家数	内専業	内兼業	非農家	総世帯数	備考
昭和35	224	46	178	13	237	
昭和45	217	14	203	22	240	
昭和55	209	17	192	77	286	
平成17	149	19	130		391	(自給的)
平成22	126	26	100			31

■農家を中心にした世帯構成、やがて農家が減少し、混住化が進む

吉川地区の農業

■地区の農業用水、山からの引水、ため池40か所、
椀の木ダム（貯水量 21万トン）

■農業用水に関する組織

1) 吉川土地改良区

用排水路、椀の木ダムの堤体、パイプラインの維持管理
ダム水の水稲作への適切な配水

2) 吉川水利組合

ため池、井堰、用水等の管理

■農業用水源は複数、両組織に加入する農家は多い

吉川水利組合は、1994年に長谷水利組合と政中水利組合
が合併してできた。豊穰池の改修工事、水利組合が組織的
な動き（フォーマルな組織として活動）

吉川水利組合の管理組織

■伝統的に地域内農家で分担

表 吉川水利組合内の役割分担

種別	管理者数	該当箇所	役割
樋守	5人	8(ため池数)	樋門の開閉、管理
井堰守	2人	3人	用水路への円滑な入水
水番	組合員による 当番制	ため池の水を利用 する水田	晴天続きで用水が末端まで行き届かないとき、また、不足が予想される時、適切・公平に配水するために置くもの
上番	組合員の中から特別に指名	ため池の水を利用 する水田	適切、かつ公平な配水が行われているか、さらなる確認者

(資料)吉川水利組合資料より

- ため池は、地域内農家の共有資源として利用・管理
さまざまな約束事がある。これは、ローカル・ルール、と呼ば
れる。記述されていないことが多い

吉川地区の農業用水源



(花の木ダム)

利用管理:
土地改良区



(豊穰池)

利用管理:
吉川水利組合

原地区にある
池(吉川地区所有)

山水

受益農地



吉川地区の水路分岐点



ブロックで水路を遮るにも
ルールがある。分水路の大きさは
面積に応じて設定

こちらのほうが先に取水

上流

吉川地区の水利用の将来

■土地改良区、水利組合の併存

近い将来、水利組合に一本化を考える

■他の地域、土地改良区への統合

吉川地区は特異な事例なのか？

■集落営農組織が設立

今後、水利関係をどのように引き継いでいけるのか？

構造改革と農業資源の利用システム

- 農業構造の基礎：長年にわたる水利慣行をもち、零細分散
錯圃を維持する制度が存在。水利慣行を土台にした農業構
造を解体・再編できるか？
- 物理的に新しいシステムを築くことはできても、誰が動かし
て、管理するかを検討する必要
- 水利用のための維持管理コスト
農家が負担し、非農家も利用。農家数が減少し、兼業化が
進むなかで、無償労働に近い灌漑維持労働にでる者が減少

* 西条でも、放棄農業用水の問題が深刻化
(災害を引き起こす可能性も高まっている)

農業用水から地域用水へ

- 脱農業化や耕作放棄をしている者の負担感が増える
- 「農業用水」か「地域用水」か、という問題が提起
 - 環境保全用水としての役割が高まり、農業用水の多面的機能が強調される傾向
 - 地域用水機能、親水性に注目し、住民参加型の水管理システムが提案（里山などの考えに近い）
- 農地の保全、耕作規模の拡大をはかる際に、水問題がさけて通れない。少数の農家だけで、これまでの農業用水の利用管理体系を維持するのが困難

住民参加型の活動に対して交付金

（農地・水・環境保全対策として出発；現在は多面的機能支払）

地域農業資源の利用と管理

■ 集落機能の低下

地域農業資源，農業の多面的機能の発揮を担ってきた集落の機能が低下

■ 対処方策

集落機能を維持することを半ば目的とした中山間地域等直接支払制度に集落協定が取り入れられる。多面的機能支払にも集落活動による資源利用と保全を盛り込む

* 歴史的に，水田灌漑施設を維持管理している組織が集落を基礎とした水利組合。集落を単位に水田稲作農業，地域資源管理が行われてきた（長浜）

地域農業資源の存在形態は多様

■ 地域農業資源は多種多様、利用状況も様々

農地資源だけを対象にした構造改革には限界

大規模経営に資源を集中させることをめざしつつ、

1) 集落営農のように地域農業資源全体を見渡した改革

2) 地域農業資源の維持だけを目的とする農業・農村の維持

ゾーニングによって効率の悪い農業資源を放棄し、集約化を指向する動きが強まる

■ 構造改革に、農業用水などの地域農業資源の利用組織を、どう適応させるかが緊急の課題

演習問題

- 1 地域農業資源は、共有資源であることが多い。日本の農村は共有資源を持続的に利用するためにどのような努力と工夫をしてきただろうか。西条周辺のため池の利用を事例としてとりあげ、説明しなさい。
- 2 里山の利用と保全をはかる活動が広まっている。里山とは何か、なぜ、里山の保全をしなければならないのか、説明しなさい。
- 3 「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」が目指す、多面的機能は私たちにとってどのような存在意義のものか