

中山間地域の新しい経済社会システムの構想

—— 農村地域政策のグローバルスタンダードをめざして ——

の なか かず お
野 中 和 雄

1. はじめに
2. 中山間地域に関する政策展開
3. 中山間農村地域の将来展望
4. 「条件不利地域問題」からの脱皮

5. 新しい経済社会システム
6. グローバルスタンダードをめざして
7. おわりに

1. はじめに

農山村、なかでも中山間地域の農山村は、深刻で難しい問題を抱えているとはいえ何とも魅力的な地域である。その魅力の源は、「美しい日本の村景観コンテスト」の入賞地区の写真にみるすばらしい佇まいであり、遠く照葉樹林文化にさかのぼり東アジアに連なる伝統文化や生活文化の味わいであり、また、既成の経済理論を容易に寄せ付けられない複雑さでもある。筆者も、学生時代の農村調査で魅せられて以来、農村現場に行く機会があれば必ずと言っていいほど中山間地域を訪れ、できる限り農家の人の話を直に聞き、現地調査の著作や論文に目を通し、関係の職務に就いた時にはその施策の充実に努めてきた。それだけに、かつて「中山間地域対策のあり方に関する有識者懇談会」⁽¹⁾を開いたときの委員の方の発言は忘れることができない。何か月にもわたったその懇談会のはじめに事務局から中山間地域の現状と関係の施策についてご説明したところ、数人の委員が異口同音に「これ程までにきめ細かい対策が講じられてきたことに驚いた。それにしても、これだけの対策がとられていながら依然中山間地域の状況が厳しいのは何故か、真剣に考えてみるべきではないだろうか。」という感想をもら

されたのである。

中山間地域対策如何は、近年、農政の最大の課題の一つであり、特にウルグアイラウンド農業合意以後においては、その影響の大きく現れるおそれのある地域として、施策の充実が強く要請されている。それだけに研究も多く農業関係者の議論も盛んだが、地域の事例に即した豊富な実証的研究と、EUの条件不利地域対策のような直接所得補償制度を導入すべしという議論との間を埋める研究や分析は、残念ながら多くない。中山間地域の重要性や現状の厳しさについては国民にも徐々に理解されてきているのだから、今重要なのは、中山間地域にどのような経済社会を作り上げていくのか、そのためには地域類型に応じてどのような技術的・経済的条件を整備していく必要があるか等について研究を発展させ、国民的な議論を起こすことではないだろうか。次期WTO（世界貿易機関）交渉を1年数か月後に控えた中山間地域研究、さらには農村地域研究のあり方について、行政と研究をつなぐ視点からあえて私見を述べてみたい⁽²⁾。

注(1) 構造改善局長の私的諮問委員会で1996年1月～11月に開催。報告書は作成されていないが、本稿執筆にあたっては同懇談会の議論から多くの示唆を得ている。委員は、

恒松制治（座長）、伊東和美、猪口邦子、大木美智子、清峰太造、生源寺真一、永田信、中村靖彦、橋本大二郎、ベレーナ・カレンベルク、星野進保、横山万蔵の各氏。

- (2) 本稿は、今年5月に東京大学大学院農学生命科学研究科とパリ・グリニオン国立農学院により開催された日仏共同セミナー「条件不利地域の農林業と地域社会」における筆者の報告に加筆修正したものである。

2. 中山間地域に関する政策展開

中山間地域に対しては、山村振興法、過疎地域活性化特別措置法、特定農山村法（特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律）などの法律に基づき、又は予算措置により、国の補助率の引き上げ、地方財政措置、税制特例など様々な特別の施策が実施されており、農林水産関係予算においても近年毎年のようにその充実を図ってきている。もちろん中山間地域の市町村でもこうした施策をフルに活用してすばらしい発展を遂げている所も少なくない。しかしながら、中山間地域全体としては「過疎化、高齢化の進行等により地域の諸機能の維持が次第に困難になってきている」（平成9年度農業白書）という状況であり、中山間地域について「従来手法による施策の充実ではほぼ限界にきている」というのが筆者の率直な感想である。

年来の施策の充実にも拘わらず中山間地域の厳しい状況に歯止めが掛からないことについては、生活環境条件を始め、地域が若者を惹きつけることのできない様々な要因にさかのぼって十分に検討しなければならないが、農業農村関係施策の活用状況だけをみても大変気がかりな状況にある。例えば、第1に、地域の活性化に向けてそれぞれの地域が創意工夫するためにはそれなりの人材・情報・資金が不可欠であり、近年ソフト面での国の助

成も充実してきているが、中山間地域の厳しい現実からこの程度の支援では独創的な対策を立てたり実行したりできない地域が多いのではないかということである。前述の懇談会で、橋本大二郎氏（高知県知事）からは、「地域が生き残るためには、その地域の人々の努力に支援するだけでなく、地域経営の戦略を立案し推進するコーディネーター役、プロデューサー役の人材を外から導入することさえ必要な場合もあり、そういうソフトの支援を充実すべきではないか。」という趣旨の意見が出されたが、的確な指摘であろう。

また、第2に、生産・生活基盤や施設の整備など様々な事業において、平地農業地域に比べ、補助率、採択基準、金利などの優遇措置がとられているが、これまでのストックとしての整備水準に格差がある上に、優遇措置以上に整備の割増コストがかかったり、日照時間や市場への距離など生産流通条件が悪かったりして、平地地域とのハンディキャップを埋められない厳しい地域が多いのではないかということである。

しかし、このように従来手法がほぼ限界にきているにしても、それが直ちに中山間地域対策としての直接所得補償制度の導入という議論につながるわけではない。EU（欧州連合）の条件不利地域対策のような直接所得補償を我が国に導入することについては、「①規模拡大が進んでいる欧米諸国と異なり、我が国では零細な農業経営が大半を占めている中で、脆弱な農業構造を温存し、構造政策の推進を妨げるおそれがあること、②農業所得の確保のあり方として、個人助成を導入することは、国民からいわゆる「ばらまき」批判を受ける可能性があるとともに、農業者の経営感覚を喪失させるおそれがあること、」⁽¹⁾などの問題があるが、理由はそれにとどまらない。何故なら、例えば、EUが近年充実させている環境保全的な農業に対する直接支払制度を地域への支払いという形で導入できな

いか等他の政策手段についても研究の視点から分析を深める必要がある。また、従来の投資助成やソフトの支援についても、それが何故限界にきたのか、実質的に効果あるものにするにはどう改善すればよいかを十分見極めなければ、「政策手法を替えても状況に変化はなかった。」ということになりかねないからである。

注(1)〔5〕31ページ。

3. 中山間農村地域の将来展望

中山間地域の状況が極めて厳しいことに鑑みれば、この際、これまでの発想を超えた思い切った対策を講ずることが急務であることは、言うまでもない。しかし、その新しい対策について国民の理解を得るためには、所得補償か環境支払い等かといった政策手段の議論と平行して、研究を進め明らかにしていかなければならない事柄がある。

その第1は、中山間地域の将来の状況が、地域条件の格差により、また全体として、どのようになっていくのかという「展望」である。すなわち、「作目や土地利用の点で平地地域と中山間地域の間にヨーロッパほど大きな違いが存在しない」という指摘⁽¹⁾もある中で、将来、中山間地域の農業や雇用等の状況が、平地地域との対比で、より一層厳しくなっていくのかどうかによって、とるべき政策の種類が決まってくるからである。

中山間地域など農山村における高齢化、過疎化、耕作放棄地の増加などの深刻な状況については、毎年農業白書や橋詰登〔11〕の研究等で明らかにされている。また、松久勉〔12〕による1995年農林センサスに基づく分析によれば、例えば西暦2000年までに農家人口が約4割も減少する等今後農家人口の減少と高齢化が加速的に進むものと予測され、その状況はおそらく中山間地域においてより

深刻な状況になると考えられる。農家人口がこのように大幅に減るとすれば、農村というコミュニティの本質がかなり変わってしまうことになりかねない。

また、こうした連続的な変化に加えて、新食糧法による新しい流通システムの下で、コメの産地間競争が激化してきている。今後における国際化の進展等を考慮すると、概して規模の小さい中山間地域の稲作経営は、よほどの良質米産地でないと厳しい状況になりかねない。野菜や畜産などいわゆる高付加価値農業に転換できる地域の条件も、輸入増加の状況からみて決して甘くはない。そうなれば地域特性により耕作放棄地がこれまで以上に増加することにもなり、さらに地域の経済、雇用、環境などにも深刻な影響が出てくる可能性がある。もとより不確実な要素も多いが、例えばここに述べたような事柄について、地域特性ごとに具体的な予測をしてみることが、まず必要ではないだろうか。

こうして中山間地域の将来の姿が地域特性ごとに展望できれば、食料の安全保障や地域の経済・環境の観点からの地域農業の重要度に応じ、またWTO協定（農業協定）の「削減に関する約束の対象から除外される国内助成」の規定等を考慮して、地域類型ごとに取るべき政策の方向に関する具体的な議論が可能になる。例えば、平地地域と作目に大きな差がない地域については、今後における農産物価格の変動ないし低下は平地地域、中山間地域を問わないであろうから、所得補償制度のようなものを導入するとすれば全国的な制度になるのではないかと。しかし、平地地域と作目に大きな差がない地域についても、中山間地域の方がコスト高で競争条件が不利な所に対しては、所得補償よりもフランスの山岳地域特別補償金などのように地域の不利の程度をきちんと計測した上でそれを埋め合わせる投資助成のような施策が適切ではないか⁽²⁾。また、平地地域と同じ作目に取り組

むことが難しい地域においては、中山間地域に一層の優位性がある作目を見出せない限り農業の将来展望も厳しく、地域の経済・雇用・環境等に対する影響が大きいと予想されるので、地域経済の維持や環境保全の観点からの特別な措置が必要になるのではないだろうか。

農業構造の趨勢的な予測や計量モデルを用いたマクロ的な分析は別にして、主要作目の生産流通構造の変化や雇用・環境等農業以外への影響も踏まえた地域特性ごとのこうした動向予測は、これまできわめて不十分であり、経済研究と経営研究等で相補いつつ分析研究を急ぐ必要がある。

なお、こうした動向予測等を「地域特性ごとに」行う必要があることは特に強調しておかなければならない。従来、中山間地域政策に関する議論が多様で収れんしにくかった一つの理由は、同じ中山間地域といっても、大規模水田経営の可能性、兼業機会、農林業の公益的機能の程度等々中間地域と山間地域で、また東北、中国、四国などの地域によってその実態に大きな差があり、論者によってその思い描くイメージが相当異なっているのに、政策論になるとしばしば中山間地域として一括して論じられてきたことにある⁽³⁾。水田農業の地域性に関する柏雅之〔2〕の研究や農業生産条件と都市へのアクセス条件で分類する荏開津典生・生源寺真一〔1〕の提案などを発展させ、将来における高付加価値農業の展開の可能性や公益的機能の程度等を含めて中山間地域の総合的で科学的な類型分類を明確にしていく必要がある。中山間地域政策についての議論が真剣で実り多いものになるかどうかは、地域特性ごとにとらえた議論ができるかどうかパラメーターになると考える。

注(1) 〔7〕16ページ。

(2) フランスの山岳地域特別補償金(ISM)

の当初の補償金水準は、平地と山地の経営を比較し、基本的に粗生産額や諸費用の差から別の施策による補償済み部分を控除するという方法でハンディキャップの程度を計測して定められた(是永ほか編著〔3〕246～248ページ)。我が国において、例えば山村振興等農林漁業特別対策事業の補助率は、平地地域で行う事業に比べ5%程度優遇されているが、必ずしもハンディキャップの程度を反映しているとはいえない。

- (3) 経済団体連合会〔4〕の提言が「財政負担型の所得政策の導入にあたっては、離島・中山間地という形で一括りにせず、まず、農業適地や規模拡大の可能性を探ることが先決であり、また、地域経済の安定や環境保全などの政策目的の遂行が、コストも考慮しつつどの程度必要かについても、地域毎に木目細かく検討を行う必要がある。」としているのは、中山間地域政策に関する議論が具体的現実的になってきたことを示すものとして評価できる。

4. 「条件不利地域問題」からの脱皮

中山間地域対策の政策手段と平行して検討しなければならないことの第2は、中山間地域、特に前述の特別の対策が必要な中山間地域を、その地域の人々、さらには国民全体にとってどのような地域にしていくなかという「ランドデザイン」である。

従来、たとえば山村振興法は、「山村が産業基盤及び生活環境の整備等について他の地域に比較して低位にある実情にかんがみ」、必要な措置を講ずることにより、「山村における経済力の培養と住民福祉の向上」を図ることを主な目的としており(同法第1条)、実際の予算措置としても基盤・施設の整備等に対する国の補助率の引き上げや地方財政措置が中心になっている。このような規定ぶり

法等においてもほぼ同様である。

そこにあるのは、都市や平地農業地域より「整備の遅れている」地域の経済や住民に対する支援という意識であり、欧米における国境地域に住むことに対する敬意とか緊張感のようなものがないのはやむを得ないにしても、国民全体にとってかけがえのない地域として大切に守っていかうという理念や手法も十分ではなかった⁽¹⁾。また、それだけに英国等のカントリーサイド（田園）のように中産階級の人々が定住する動きも少なかったし、民間の地域づくり投資を誘発するインセンティブもあまり働かなかったといえよう。これまでの中山間地域問題の捉え方は、欧州とは異なり正に字義通りの「条件不利地域」問題であり、極端に言えば、中山間地域に住み農業を営む人々が「自信と誇り」を持てるような問題の立て方ではなかったのである⁽²⁾。

最近において、農業・農村が果たす国土保全、水資源のかん養等の機能についての科学的な解明が進むとともに、国民の環境問題や心の豊かさに対する関心の高まりを背景に、農林業や農山村の多面的かつ公益的な機能が広く国民に認識されるようになってきたことは、農山村、なにかんづく中山間地域の人々に自信と誇りを与えるものとして大変好ましいことである。

この公益的機能の経済評価について、例えば、吉田謙太郎ほか〔14〕の仮想市場評価法（CVM法）を用いた研究では、農業農村の公益的機能に対する一般市民の支払い意志額（WTP）として1世帯当たり約10万円、全世帯で4兆1071億円という評価額が得られている。この研究では中山間地域だけの評価は行っていないが、農業農村にしろその位置づけからみて中山間地域に対しても相当の評価が与えられていると考えてよいであろう⁽³⁾。「中山間地域」についてはその言葉遣いも含め国民に未だポピュラーなものではないが、農業農村の公益的機能について抱く一

般市民のイメージの相当部分が中山間地域のものであることは、各種の世論調査からも読み取ることができる⁽⁴⁾。

農林業・農山村に対するこうした国民の意識の変化は、中山間地域のイメージが「（林野面積の占める比率が高く、）交通条件及び経済的、文化的諸条件に恵まれず、産業の開発の程度が低く、かつ、住民の生活文化水準が劣っている山間地その他の地域」（山村振興法第2条（「山村」の定義））というものから変わってきていることを意味している。中山間地域は、もはやかけがえのない国民共有の財産なのである。私たちは、こうした価値観の変化を、単に経済の低成長期のムードに終わらせたり、あまつさえ手厚い支援措置を主張する根拠として利用するだけに終わらせたりしてはならない。むしろこのような時にこそ必要なのは、国民の期待に応えられる中山間地域の確固たる「理念」とそれを実現する「経済社会システム」を提示していくことではないだろうか。

特に、欧州と異なり中山間地域においても多数の小規模経営による集約的な農業が行われている我が国においては、公益的機能も地域の農家全体が協力しなければ十分に発揮できないから、中山間地域に対する特別措置として、投資に対する特別助成のほか、公益的な機能に対する国民的負担を求めていくためには、こうした公益的機能を確実に果たし更に充実させていく地域システムを作り上げることが不可欠であろう。

注(1) 前述の懇談会で、猪口邦子上智大学教授から、「外国では、住むことで国をつくるというのが自然の考え方で、条件不利地域に住む人に敬意を払うという価値観ができており、優先的施策が講じられるのは当然ということになっている。日本は四方を海に囲まれているとはいえ、条件不利地域にも人が住んで生産活動を行い、国土に広範

な空白地帯を生じさせないことは、最大の安全保障政策である。また、条件が困難なものを施策の対象にして多様性を維持することが安全保障になるという考え方は、冷戦後の国際的な社会思想の大きな流れになっている。」という趣旨の発言があったが、政治学の視点から中山間地域政策の意義を述べたものとして示唆に富む。

- (2) 中山間地域に住む人たちの率直な意見として、例えば伊東和美氏（長野県大鹿村で山村民泊によるむらおこし活動を実践中）は、「多くの農山村のことを中山間地域とか条件不利地域とか表現するのは、その地域の人たちは誇りを持ってないと思う。ある外国の人が『豊かな自然や景観などからすれば東京こそ条件不利地域ではないか』と言ったが、中山間地域のことももう少し夢のある表現にしたら、都会の人の見方も農山村に住む人自身の見方も変わるのではないか。」と述べている。
- (3) なお、農業農村の公益的機能について、今年、農業総合研究所が、外部の学識経験者等を含む「農業・農村の公益的機能の評価検討チーム」により、かつて三菱総合研究所が行った評価等をベースに現時点における科学的知見等に基づいて代替法による再評価を行うとともに、新たに中山間地域について評価を行ったところ、全国の農業・農村の公益的機能の評価額は6兆8788億円、うち中山間地域は3兆319億円という結果を得た（〔6〕4ページ）。
- (4) 例えば、総理府「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」では、中山間地域の農山村が主に果たすと思われる役割に対して国民の期待が高いことが示されている。

5. 新しい経済社会システム

それでは中山間の多くの地域において、その多面的かつ公益的な機能の持続・向上を図りながら、かつ若者から高齢者まで、適切な就労も快適な定住も確保できる経済社会シス

テムとはどのようなものであろうか。先に閣議決定された新しい全国総合開発計画では、「中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の自然環境に恵まれた地域」について「多自然居住地域の創造」を推進することになっているが、具体的な中身や施策はまだこれからである。

中山間の農山村地域についていえば、そのシステムは、環境保全型の農業や林業とそれに関連する産地加工や産地直販を中心とし、国民の保健休養、福祉、教育などにも重要な役割を果たすと同時に、ゼロ・エミッションを実現するなど資源循環型のシステムでなければならないであろう⁽¹⁾。ただ、今まであらゆる知恵を絞り懸命の努力を重ねながら必ずしも活性化に成功していない多くの中山間地域で、そうしたシステムを効果的に実現していくためには、いくつかの技術的なブレークスルーやよりの確な経済的支援が不可欠なはずであり、そうした技術的経済的条件の解明等について、各専門分野の農業関係研究者が一体となった親身の取り組みが今や強く求められている。

地域の実態に鑑み専門的な検討が急がれる事柄を例示してみると、その第1は、新しいシステムにおいても中心になると思われる<農林業、特に地域農業経営システムのあり方>である。中山間地域においては、一般的にまとまった平坦な農地が少ないということから、これまで野菜や畜産など高付加価値農業と産地加工等を振興することとされてきたが、成功事例は限られている⁽²⁾。

確かに特色ある作目の導入、有機農業、複合経営など多彩な可能性があるにせよ、今後とも野菜、畜産物等の輸入増加が続く中で、どのような条件の地域でどのような作目が戦略的に考えられるのか。また、例えば野菜では昔から受け継がれてきたその地域特有の品種をバイオ技術でどこまで改善できるのか、畜産では粗飼料さえ輸入される状況の中で中

山間のどのような地域ならば比較優位があるのか。流通販売条件、微気象、土壌などを総合した地域類型ごとに具体的な指針を示せるようにする必要がある。

そしてこうした地域農業経営や関連の事業によって若者や高齢者などどの程度の雇用が確保されるのかや、平地地域との競争条件からどの程度の支援が必要なのかについても検討する必要がある。さらに、このような農業経営が難しく、むしろ公益的機能を重視した粗放的な農業に転換したり植林を進めたりせざるを得ない地区も相当出てくると思われるが、どのような条件の地域でその可能性が高いか等についてもそろそろ見極めをつけていく必要がある。

客観的に見てすべての中山間地域に高付加価値農業の見込みがあるわけではないし、他地域の追随を許さない戦略作目を個々の地域が自ら見つけるのは決して容易なことではないにもかかわらず、それを支援するような科学的知見や情報はこれまで必ずしも十分に提供されてないように思う。

その第2は、＜環境と調和した定住や経済活動等のあり方＞である。従来、中山間地域から流出する人の流れをできるだけ押しとどめようとする政策が功を奏していない現実に鑑みれば、新しいシステムとしては、都市等との交流の拡大、都会にはないライフスタイルを目指す定住の促進、豊かな自然環境や農林業との結びつきを特色とする教育施設や福祉施設の整備等により、多様な価値観を持つ人々を積極的に受け入れるようなものにする必要があろう。また、生活や経済活動に伴う有機性廃棄物は堆肥や炭として循環利用するなど、自然環境やアメニティの保全・向上を優先する仕組みとする必要がある。

そのためには、研究サイドとしても、こうした都市との交流等に依存した経済活動がどういう立地条件の地域で成り立つのか、環境やアメニティについて平地農村より厳しい基

準（目標）を設ける必要があるが、その水準をどうするか、水質や生物多様性などの環境の保全やアメニティと調和した定住や経済活動の態様や規模等はどのようなものか、そのための整備手法はいかにあるべきか等について解明し、科学的な知見を提供していく必要がある。また、地域の資源循環システムを実現する技術的・経済的条件は何か、近隣の都市等の有機性廃棄物の受け入れ利用はどの程度可能なのか等についても研究を急ぐべきであろう。

今後の「美しい村づくり」は、見た目の美しさだけでなく、例えば屋久島で実験が始まったゼロエミッションモデルなど、資源循環システムに裏付けられて「真の美しさ」を生み出し持続させるものでなければならないが、地域がそういうデザインを描くだけの手法や環境整備技術の開発は、未だ十分でないように思う⁽³⁾。

また、第3に、これに関連して重要なのが＜農地等の土地利用のあり方＞である。前述の懇談会でも、「農地転用規制が中山間地域では厳しすぎる面がある。」との意見が出たが、新しい経済社会システムを展開していくとすれば、確かに、民間のむらづくり投資を活用する等の観点から転用規制を緩和した方がよい場合や、環境やアメニティ保全の観点から逆に厳しくすべき場合が出てこよう。更に言えば、本来、優良農地の保全を目的とした農地法の転用規制に、農村地域の土地利用秩序維持まで期待するような過大な負担をかけずに、農村地域の土地利用については、国が公益的機能を十全に果たす農村計画のあり方や必要農地面積などの大枠を示した上で、地域が責任ある判断を行う制度を新たに整備することも考えられよう。近年、環境に優れた地域づくりを行うためには現行法体系では不十分であるとして、独自の土地利用規制を試みる地方自治体も出てきている⁽⁴⁾。要するに、全国的にスプロール化が進展している

状況の中で、中山間地域を自然環境やアメニティに優れた活力ある地域として整備していくためには、中山間地域にこそふさわしいモデル的な土地利用秩序を作り上げていくことが喫緊の課題だということなのである。

しかしながら、例えばある開発行為がその地域の生態系等の環境にいかなる影響を与えるのか、逆にいえば、これまで述べたような中山間地域のあるべき姿を実現していくためにはどのような土地利用や規制が望ましいかということについて、説得的な説明を行うだけの研究成果は、きわめて不十分な実情にある。それだけに、今後、自然生態系の保全やアメニティの向上等と経済活動を調和させる土地利用のあり方や計画手法等に関する実証研究を早急に充実させる必要がある。現行の制度や予算の下においても環境保全を重視した土地利用や事業はもちろん可能であるが、都市計画とは一味違う農村計画のあり方に科学的知見が乏しいため、せつかくの事業や規制も手探りになりがちで、地域において開発を重視する人々に対する説得力を欠くことがあるのではないかと懸念するものである。

注(1) 森林・林業の観点からは、森林・林業・林産業と地球温暖化防止に関する検討会が、「森林・木質資源を活用した循環型システム（新たな循環型システム）」を提案している（〔8〕53～59ページ）。

(2) 例えば「新しい食料・農業・農村政策の方向」（平成4年、農林水産省）では、「中山間地域などにおいては、畜産、野菜、果樹、養蚕など立地条件を生かした労働集約型、高付加価値型、複合型の農業や有機農業、林業、農林産物を素材とした加工業、観光などを振興する。」としている。

(3) 屋久島においては、島の資源の徹底利用（屋久島固有の薬草・薬樹の開発、エコツーリズムの追求）、化石燃料の追放、廃棄物ゼロ社会の実現をめざし、資源循環型のモデル地区を設けて研究を行っている

（三橋〔13〕1～34ページ）。

(4) 例えば、静岡県掛川市では「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」（平成3年3月）により特別計画協定区域の指定等を行っている〔9〕。また、兵庫県神戸市では「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」（平成8年4月）により環境保全地区、農業保全地区等の指定を行うことになっている。

6. グローバルスタンダードをめざして

これまで述べてきたように、中山間地域については、その理念とそれを実現していく経済社会システムの姿を早急に提示していく必要がある。しかし、国民に理解の得られる公的投資や支援の範囲内で、「若者にも魅力のある」そのような持続的な経済社会を実現していくことは決して容易なことではない。何故なら、従来、中山間地域の公益的機能を生かした活性化方策としてグリーンツーリズムや棚田オーナー制度など都市との交流が推進されてきたが、「高齢者や女性の生きがいや収入には寄与したものの、若い農業者が定住するだけの農業等の育成には必ずしもつながらない。」などの意見も少なからず聞かれるからである。しかし、農林業を中心とした新しい経済社会システムの姿を描くことは、これまでの市場原理万能を厳しく批判してきた農業関係者には逃れることのできない課題であり、チャレンジングな楽しい仕事でさえある。

従来、市町村や集落などは、基盤や施設の整備等に対する財政支援は与えられるが、それを生かして地域全体をどのように活性化していくか知恵を出すのはそれぞれの地域の「自主的努力」であり「創意工夫」であるとされてきた。しかし、情報も人材も必ずしも十分でない中山間地域の多くの市町村等にとって厳しすぎる注文であった。今後は、中

山間地域をかけがえのない国民共有の財産として位置づけていくのだとすれば、新しい経済社会システムの姿、すなわちその経済的技術的成立条件の解明等については、地域における創意工夫の指針になるものとして、研究機関を含む農業関係者が総力を挙げるべきではないだろうか。

最近、欧州では、EUの「アジェンダ2000」やフランスの農業基本法案のように地域政策の一層の充実が課題になっている。また、今年3月のOECD農業大臣会合のコミュニケには、日本やEU等の主張で、「農業の多面機能的な役割を維持・強化すること」が政策原則の中に盛り込まれた。さらに、今年4月に訪日したフランスのルパンセック農相と島村農相も、今後農業農村の多面的機能を一層重視していくことで認識の一致をみたという⁽¹⁾。もとより農業農村の問題は国ごとにその事情も思惑も異なるとはいえ、世界的に自然環境やアメニティを一層大切にできるようになってきていることを考えると、農村のあり方についても、もっと世界的な視野で議論してよいのではないだろうか。私たちとしては、次期WTO交渉なども控え、こうした農業農村の多面的な機能を大切に考える方がむしろ確固たるグローバルスタンダードとなるよう、欧州ほかの国々と共同研究を進める等研究機関レベルでも連携を強化していく必要があるように思う。

注(1) 日本農業新聞 1998年4月30日号。

7. おわりに

山間地域に関する行政や研究の難しさは、地域の振興が農林業だけでは十分でなく、その他の産業や近隣都市との連携等も考えなければならないこと、否むしろ農林業さえもとろあえず脇に置いて、どうすれば若者を惹き

つけられる地域づくりができるか根本的に考えてみなければならないことにある。農山村に対する国民の期待が環境保全やアメニティを重視するものになってきていることも、一層の視野の広さを要求する。

しかしながら、中山間地域において何らかの経済活動、すなわち就労の場が必要であるとして、近年の産業の国際化の状況に鑑みれば、製造業等雇用力の大きな新しい産業の誘致を期待できる中山間地域は、多くはあるまい。農村地域工業等導入促進制度の実績もそれを裏付けている。まして環境保全やアメニティとの調和ということまで考えれば、新しい中山間地域の経済社会システムにおいてその中心的役割を果たすのは、やはり農林業であろう。そして中山間地域において、豊かな自然環境を生かし、地域の人々にも外から訪れる人々にもやすらぎを与えるような経済社会システムをめざすときに、農林業のみならず生物、土壌、水、微気象、農村社会等々の諸要素について、唯一膨大な蓄積があるのも、農林関係の国・都道府県・民間の研究機関ではあるまいか。

ただ、地域に関する行政も研究も、部分の寄せ集めでは決して全体像が見えてこない。これまでのように部分研究の結果を持ち寄るのではなく、異分野の専門家による真の共同研究を年限を定めて行い、現場に应用できる高い水準の成果を出したいものである。

ここでは中山間地域について展望とグランドデザインを研究的に示すことの重要性を述べてきたが、「農村地域」全体についてもおおむね同じことが言える。的確な対策をたて国民の理解を得るためには、まず、農村地域が今後どのようになっていくのか地域特性ごとに展望し、その上で、高付加価値農業、公益的機能を生かしたむらづくり、土地利用のあり方など地域における「創意工夫」の拠り所となる科学的知見を提供できるようにする必要がある。そして、経済社会のグローバル

何の蓄積？

化が進展する状況に鑑み、そうした考え方や理論を、できれば農村地域政策の「国際標準」にまで普遍化していきたいものである。経済や貿易の分野でグローバルスタンダードと言われるものが実質的にアメリカンスタンダードであつたりする状況の中で、農村地域政策や農村環境政策こそ日本と欧州等がリードできる分野ではないかと思うのである。

今後1年数か月後に始まる次期WTO交渉に向けて、欧州等でも新しい農村地域政策の検討や研究が始まっている。我が国においても農村地域研究の充実を急ぐべき時が今まさに到来していると考ええる。

【参 考 文 献】

- [1] 荏開津典生・生源寺真一「こころ豊かなれ日本農業新論」(家の光協会, 1995年)。
- [2] 柏雅之「中山間地域農業の地域性と再編問題」(『農業経営研究』第33巻第4号, 1996年)。
- [3] 是永東彦・津谷好人・福士正博「ECの農政改革に学ぶ——苦悩する先進国農政——」(農山漁村文化協会, 1994年)。
- [4] 経済団体連合会「農業基本法の見直しに関する提言」(1997年9月)。
- [5] 食料・農業・農村基本問題調査会農村部会資料「中山間地域の位置づけと中山間地域農業のあり方について」(農林水産省, 1997年9月)。
- [6] 同「農村地域の整備のあり方」(農林水産省, 1998年6月)。
- [7] 食料・農業・農村基本問題調査会「中間とりまとめ」(1997年12月)。
- [8] 森林・林業・林産業と地球温暖化防止に関する検討会報告書「森林・木質資源を活用した循環型システムの構築を目指して」(林野庁, 1998年4月)。
- [9] 戸塚宏「報徳のむらと土地条例——静岡県掛川市——」(『報徳のむらと土地条例——むらを語る——(第6輯)』, 日本農業研究所, 1993年)。
- [10] 野中和雄「経済社会における「農」と研究者の責務——世界的な価値観の転換に関する「農」学的研究の提案——」(『農総研季報』No.36, 1997年)。
- [11] 橋詰登「中山間地域における農業構造の変化とその地域的特徴」(『農業総合研究』第52巻第2号, 1998年)。
- [12] 松久勉「農家人口・農業労働力の高齢化からみた農業構造——1995年農業センサス市町村別データに基づく組替集計から——」(『農業総合研究』第51巻第4号, 1997年)。
- [13] 三橋規宏「ゼロエミッションと日本経済」(岩波書店, 1997年)。
- [14] 吉田謙太郎・木下順子・合田素行「CVMによる全国農林地の公益的機能評価」(『農業総合研究』第51巻第1号, 1997年)。