

第10章 米沢地域における農業環境政策の受容可能性 —アンケートを中心に—

合田素行

1. 米沢市の概要と農業の多面的機能

(1) 米沢市の概要

米沢市は、最上川上流の米沢盆地上流部に位置し、農業粗生産額で見ると、平成13年で総額76億円、そのうち39億円、約50%が米であり、ついで畜産が15億円、野菜が12億円という地域である。平成9年には米が46億円あり、農業総生産額の減少の大部分が米の減少による。農家数は2,300戸、およそ1戸当たり300万円程度の粗生産額である。農業就業人口は2,360人、1戸当たり1人強の農業就業者がおり、男女別で見ると同数の0.6人となっている。各作目とも大規模な経営は少なく（畜産で例外的に1戸が大規模経営）野菜や果樹等多様な作目に取り組まれている一方、工業団地の誘致に成功し、就労先が多く、安定兼業が多い構成となっているようである。米沢市の人口は95,400（昭和25年94,600）人、農家は減少しながら、所得機会の確保された農村地帯の中の安定した小都市と言える。

(2) 米沢市の農業の多面的機能

このような地域では農業の多面的機能はどのように発揮されまた認知されているか。全体として見れば、農業も含めた緑環境に恵まれた地域であり、その状況は余り変化を受けてこなかったように思われる。その意味では、農業の多面的機能を現在でもそれほど意識せずに享受している地域と言っていいただろう。農林水産省資源課が平成13～15年度に実施した多面的機能量（水田の洪水防止機能、気候緩和、有機物分解、土壌流出防止）の計測数値⁽¹⁾があるが、市民一般が明確に認識しているわけではない。

米沢にあっても、農地の減少、農業の停滞は他地域同様著しい。農地の減少による多面的機能の喪失が想定されるが、その認定は困難に思われる。

多面的機能の維持発現政策関連では、中山間地域等直接支払いが80集落中3つの地域で実施され、多面的機能の維持（農地の維持）に役立っているとの農家からの評価がある⁽²⁾。土壌流出防止に関しては、降雨時の最上川の濁水の発生の観察から、重要であるとの認識が市役所にあるが、上記計測以外に流出の具体的な調査結果があるわけではない。

それ以外に多面的機能に直接関連する政策はとくに見当たらない。関連するものとして、森林育成ボランティア活動があるが、いまだ小規模である。

結論的に言えば、現時点では、地域環境として、農村的な都市として良好であることが窺え、現時点で多面的機能の減少が、明確な問題となっているわけではない。

こうした地域における、多面的機能の維持・発現のための考えられる政策は、農地量の一定の確保であり、そのための一定の条件を付した支援という方法である。問題は「必要

な農地量」と「一定の条件」、その地域での政策の受容可能性（農家のみならず市民も）である。OECDの議論によれば、機能を特定して評価を始めることになるが、米沢では、とくにとりあげるべき適当な機能は見当たらない。しかし、多面的機能全体の価値はともかく、その存在は明確であり（資源課調査）、その維持・発揮のための施策をどのように設定できるかが本プロジェクトの課題である。

2. 調査の内容

◇ヒアリング調査

本プロジェクトで「明らかにすべき事柄」を以下5つに整理してヒアリングを行った。

（1）農業施設関連

- ・農地：農地の増減、改廃、耕作放棄地、農地管理の実態
- ・ため池：位置、管理の実態、所有、利用の態様
- ・河川、水路・共有林、山林：同前

農地は、一貫して減少傾向にあり、また耕作放棄地も一部の地域で大量に見られ、高齢化も進んでいるが、管理水準が著しく低下しているという事実はない。

水利施設についても管理はほぼ適切に行われているが、市街地周辺の水路でむしろ以前ほどの努力が払われていない。しかし機能不全に陥るほどではない。ため池等は存在して居らず、市内を流れる4つの最上川支流も汚染の事実は報告されていない。

ただ一般的には、「特別な事業はない」と市役所自身が語る米沢市においても、農業振興に関わる事業は平成15年度に限っても数多く行われており⁽³⁾、それらは直接多面的機能の維持を目的とはしていないが、その維持に役立っている事業である。

一方米沢市において広大な面積を擁している山林は、水源かん養の機能を果たしているはずであるが、近年では山林が非常に荒れていて、管理がほとんどなされていない状況である、との指摘は行政からもNGOからも聞かれた。従来は人の入る機会のあった里山の管理は全くなされていないようである。森林管理についてはわずかに年数回の小規模なボランティア活動が行われている。あえて言えば、森林管理が地域にとって最も重要な課題と言えるかも知れない。

（2）農業経営の継続性と展望

- ・農業経営：担い手と高齢化

米の収穫量は10年前の半分ほどとなり、農家数の減少も著しく、高齢化は進んでいる。米作の継続については、以下のアンケートを参照。

（3）多面的機能の実態と利活用等

- ・農村景観、・生物多様性、・観光その他の活動、異業種との交流

- ・多面的機能の重要度のランク付け（市民、農家）

多面的機能の発現が損なわれているという印象はない。ただ耕作放棄地が大量に出た局所的な地域では、精査が必要かも知れない。多面的機能についても以下のアンケートを参照。

（４）広い視野からの接近と多面的機能

- ・環境問題および地域経済、地域活動（地域の将来像）

地域の環境は、問題とするほどの悪化は見られない。地域経済は、工業団地が比較的活発な活動をしており、相対的には良好である。

（５）政策評価

- ・中山間地域等直接支払の成果と課題、・各種事業

中山間地域等直接支払の実施に関しては、すでに農林水産省から毎年意向調査が行われている。それによれば、制度がなければ耕作放棄が多かれ少なかれ発生したと回答する人が、交付対象となった集落の代表者の9割であった⁽⁴⁾ことは、それが多面的機能の維持に役立っているという認識ははっきりしているが、その程度等については明確ではない。米沢においても、役立っている、という意見が聞かれたが、米沢市では8つの協定しか結ばれていない。締結にいたらなかった理由の多くが、高齢化のため協定の期間5年が長い、というものであったことを考えると、この施策の目的は、多面的機能の維持というより、とりあえず営農継続の可能な農家への支援が第1の目的であり、農家にできるだけ負担の少ない集落協定という形式をとりながら、農家の維持が結果的に多面的機能の維持になる、という仕組みを取っていると判断することもできよう。

（６）多面的機能を積極的に活用している事例

米沢では、市街地周辺の農村的な景観が評価されているが、活用している例はほとんど見られない。ヒアリング結果から唯一参考になると思われる事例がホタルの里である。これについては、第9章参照。

◇アンケート調査

米沢市において、とくに市民と農家との意向の差に注目しながら、以下の項目に焦点を合わせてアンケート調査を行った。

- （i）農業の衰退に対する見方、
- （ii）農業の多面的機能に対する理解、
- （iii）今後の農業政策、農業保護に対する見方

平成16年12月、選挙人名簿により約1,000名の市民（対象農家との重なりは省く）、稲作を行っている農家名簿から360名の農家を抽出し、アンケート用紙を郵送し、有効回答は市民407名、農家220名、全体でおよそ46%の回収率（農家だけでは61%）であった。農家非農家別の単純集計は本資料末尾に収録した。主な結果は以下の通り。

3. 調査結果

(1) アンケート調査について

まず、農業や環境に対する認識について、農家と市民との違いを見、つぎに農家だけについて、環境への配慮や施策の在り方に対する意向を経営規模階層別に見た。

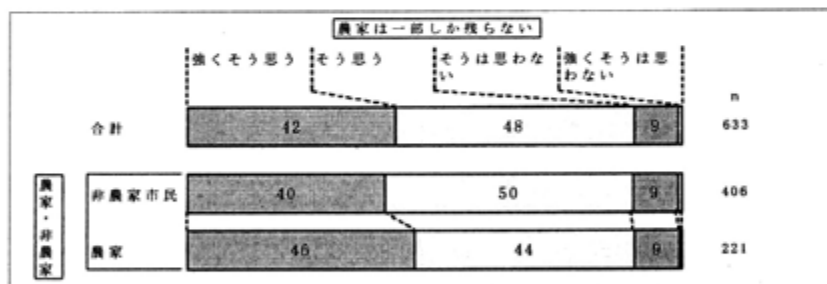
◇市民と農家との意向の違い

全体的に、農家と市民との意向の大きな違いはなかった。いくつかの質問では違いが見られるが、それもそれほど大きいものではない。また年齢、男女による違いは大きな差は認められなかった。

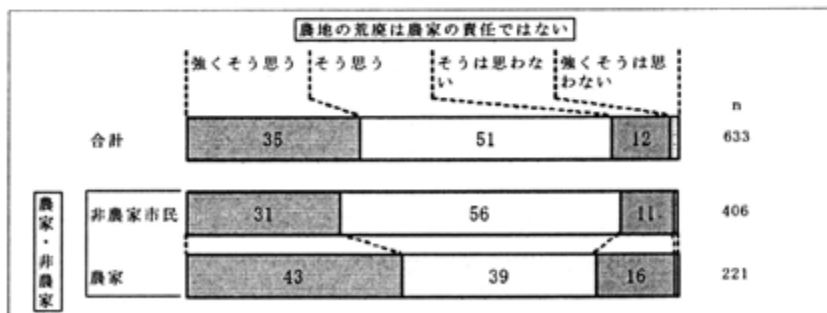
(i) 農業の衰退に対する見方

農業の衰退に関して、市民、農家とも9割程度が「農家は一部しか残らない」と見ている。そのためには支援が必要とみる市民が「強くそう思う」が21%、「そう思う」が45%で計66%であるのに対し、農家は同じく42%、41%、計83%が必要と見る（第1図）。また6割の人が「山の方の農業の衰退は致し方ない」とは思っていない。つまり何とかした方がいいのではないかと感じている。

そして、「農地の荒廃は農家の責任ではない」かどうかについては、市民で「農家の責任ではない」と「強くそう思う」のは31%、「そう思う」は、56%、計87%であるのに対し、農家では、同じく43%、39%、計82%と市民も農家以上に農地の荒廃を農家の責任とは考えていないことがわかる（第2図）。農家は、経営規模が大きいほど「農家の責任ではない」と考えている傾向が見られるが、それほど強いものではない。



第1図 農家は一部しか残らないか



第2図 農地の荒廃は農家の責任か

ただ、「市民が農業についてよく知っている」とは、市民、農家とも8割以上の人がそう思っていないが、市民の60%は「地元の野菜は高くても買うべき」、農家の86%がそうだと考えている。このあたりはこれからの政策を考える上での一つの切り口となるのではなかろうか。

(ii) 農業の多面的機能に対する理解

市民、農家とも、米沢の「町の自然環境はよい」と70%以上の人と考えている。また約80%の人が「農業は地域の環境に良い影響を与えている」と考えている。具体的には、70%の人が「用水路が町の環境維持に役立っている」、87.6%の人が「農地が涼しさをもたらす」と考え、90%の人が「稲作が生物多様性を育む」と考えている。多面的機能の認識は、市民、農家ともかなりの程度あると考えてよい。しかもその認識に市民、農家の違いが少ないことに注意しておきたい。

ただ、視点を少し変えて、環境保護について見ると、「自然保護教育は不足」だと考えている人が、90%前後おり、多面的機能に対する認識と、自然環境保全に対する意識とは重なる部分と異なる部分があるのではないかとと思われる。

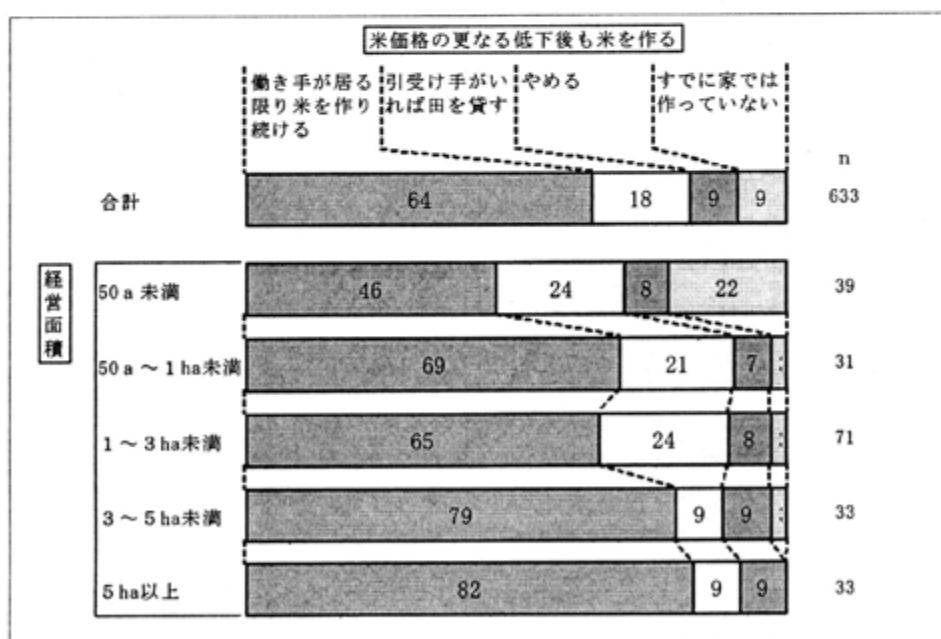
(iii) 今後の農業政策、農業保護に対する見方

「農地を残すには、強制力が必要」と考える人は、60%程度、36%の人が「そうは思わない」。これも市民、農家で差はない。

◇ 農業経営に対する見方と施策

(i) 農業の衰退に対する見方

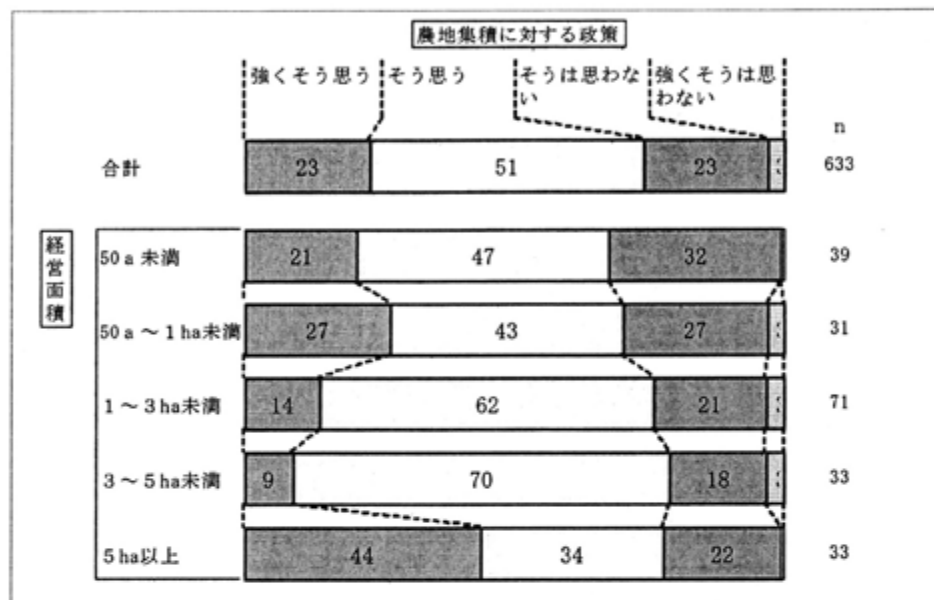
「米価格の更なる低下後も米をつくる」かどうかについては、作るという意志は大規模層ほど強いと言えるが、小規模層でも半数は継続するという（第3図）。



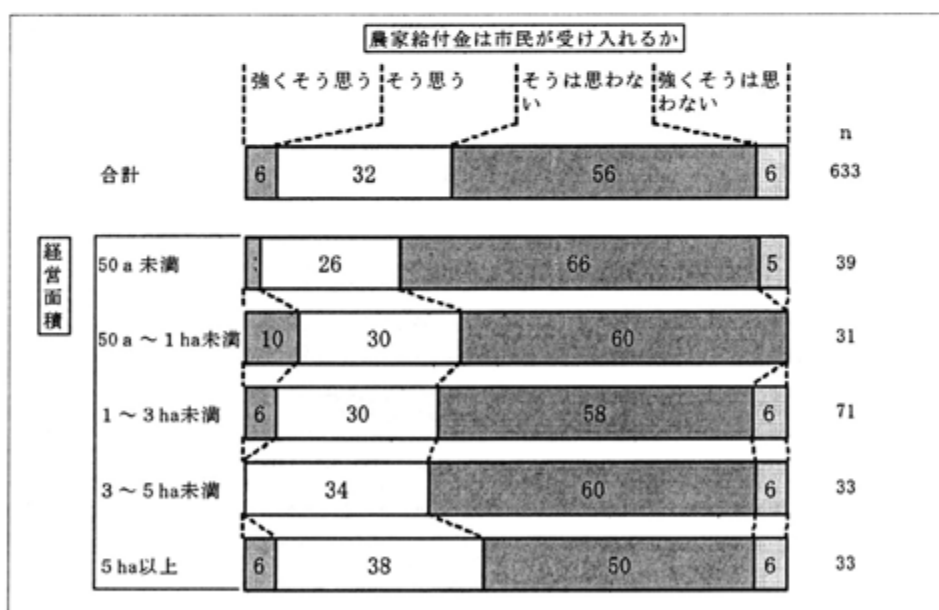
第3図 米価格がさらに下がっても米を作り続けるか（規模階層別）

(ii) 農業の多面的機能に対する理解

「農地を貸すと給付金がもらえる政策」が必要かどうかについては、「5ha以上層」の44%が「強くそう思う」と回答している（第4図）のが注目される。そうした「農家給付金は市民が受け入れるか」については、50%以上、小規模層ほど「受け入れてくれない」と考えている（第5図）が、給付金施策を考える際には考慮すべき回答であろう。



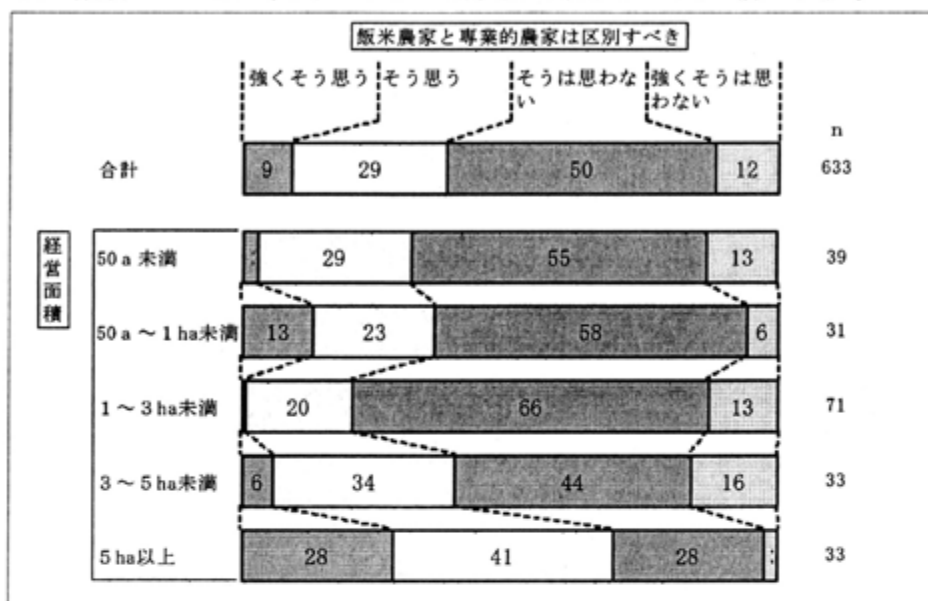
第4図 農地を貸すと給付金がもらえる政策について



第5図 そうした給付金は市民が受け入れるか

(iii) 今後の農業政策、農業保護に対する見方

飯米農家と専業農家とを政策的に区別することについては、「5ha以上層」の7割が賛成とするのが他の階層が6～7割が反対であるのと非常に対照的である（第6図）。



第6図 農家を選別する政策は受け入れられるか

◇農業経営における環境への配慮と施策

(i) 農業の衰退に対する見方

農家の70～80%が「環境に配慮した農業を行っている」。「配慮」の内容はわからないが、環境保全の考え方はかなり浸透しているといっていよう。また、環境支払いとして、「50%の減農薬・減肥料に対して反当5000円の政策」については、30～40%の農家がよい政策だとは考えていない。これは階層間で差は少ない。

(ii) 農業の多面的機能に対する理解

これを階層別で見ると、環境に配慮した農業を行っているかどうかは、経営規模別には大きな違いはなく、また減農薬、減肥料についても、階層間に大きな違いはない。

(iii) 今後の農業政策、農業保護に対する見方

農業環境政策で農家を選別することについて、「親環境農業だけを支援すべき」がどうかを尋ねると、9割近くが否定的で、これは経営規模で余り差が出ていない。

◇土地利用規制について

「農地転用規制は緩和すべき」かどうかについては、各階層とも7～8割が緩和すべきだと考えている。

(2) アンケート調査のまとめ

意向調査からだけでは、断定的な判断はできないが、現時点での整理をしておく。

農家と市民の農業の見方に対して、意向のずれは非常に小さいこと、農業の衰退は必然的だと認識しており、農地の維持は、農家だけの責任ではなく、なんらかの支援が必要だと考えていること、稲作農家のこれ以上の減少は、働き手（高齢者を含めて）がいる限り、緩慢であるだろうこと、減農薬、減肥料に対する5,000円の「環境支払い」は、非常に歓迎されるとは言えないこと、土地集積に対する農家への給付金については、農家サイドは市民が余り歓迎しないだろうと考えていること、などがある程度明確な特徴として指摘できるだろう。

農業の多面的機能の供給については、認識はしているが、そのことと農家への補助とを直接結びつけるのは、困難があると思われる。農家が米沢のよい環境を提供していることは了解し、これ以上の農地の減少はよくないと考えているが、その問題への対応がそのまま農家への支援とは結びつかないということだろう。その意味で、多面的機能の維持政策としてはtargetを絞り、政策と政策効果とがわかりやすく市民や農家に提示される必要があると感じられる。

市民は米沢の環境にある程度は満足しているが、不満も3割あり、環境教育の不十分さも加味すると、なんらかの政策的対応が望ましい。しかし、言うまでもなく米沢の環境は、農業だけがもたらすものではないから、農業の多面的機能サイドだけからよりよい環境を作り出す政策を打ち出すことは到底考えられない。より踏み込んだ町の環境維持・形成計画の検討が望まれるのであるが、この点は、農政の範囲を超えるものであり、他行政分野との協同的な作業が必要だろう。ただ、現状から判断する限り、米沢の環境が農業と非常に密接に関わっていることは確かであって、政策に工夫が望まれるところである。

また、地域（共有）資源の管理、といった視点で見ると、市民団体や関心のある人たちへのヒアリングによれば、山側から市街地まで大きな環境の悪化は認められない。農地の荒廃（遊休地化、耕作放棄地化）は見られるが、地域の環境にそれほど大きな影響を与えていないという行政の認識もある。ただし、山林の管理については、多面的機能の維持と深く関連するとされているが、現状は不十分であることが、行政からも、森林保全を行っているNGOからも指摘された。

米沢市の場合、このままの傾向が続くと、農業は衰退し、農業の多面的機能の発現は低下することは多くの人が認識するところである。しかし農業の多面的機能の維持・発揮に政策においてtargetを絞ることが必ずしも容易ではないとすると、環境保全的な農業への支援を積極的に行い、その結果としてある程度の多面的機能の維持・発揮が確保される、というシナリオが現実的であると思われる。そうした施策は、従来の多面的機能の議論とは少し枠組みが異なると思われるが、欧米では、多面的機能の議論は、環境支払いといった農業環境政策や地域活性化（農村開発）の議論に吸収されているようでもあり、次章で多面的機能関連の議論を整理し、考えられる施策の概念を試みに組み立てて見た。

〔注〕

- (1) 農林水産省農村振興局計画部資源課では、平成12年度より8年をかけて、7地方農政局（東北、関東北陸、東海、近畿、九州）が、地下水かん養、水源かん養（地表水）、土砂崩壊防止、洪水防止、土壌浸食防止、有機物分解、気候緩和、大気浄化の8つの多面的機能について、各地域それぞれ3～6機能、3年間をかけた測定を行っている。米沢盆地は東北農政局での事例地区に選ばれ、地下水かん養、洪水防止、土壌浸食防止、有機物分解、気候緩和、大気浄化の6つの機能が測定されている。
 - (2) 農林水産省調査および市役所ヒアリングによる。
 - (3) 米沢市の『平成15年度主要施策の成果報告書』によれば、農林水産事業費として30項目があげられており、農業関係総額2億4千6百万円、森林関係7千6百万円の事業が実施されている。一般会計予算では6億9千万円が農林水産業にあてられ、一農家当たり約30万円程度となる。また、この他に国営の事業、県営の事業もある。
 - (4) http://www.maff.go.jp/wwwchiiki_joho/cont/20040930.pdf
- なお、アンケートの単純集計表は巻末に収録した。