

博士論文

条件不利地域における中間組織の存在形態とあり方  
—農村生活の持続性向上のため食料循環システムの構築に向けて—

令和2年9月

大坪史人

博士論文

条件不利地域における中間組織の存在形態とあり方

—農村生活の持続性向上のため食料循環システムの構築に向けて—

令和2年9月

大坪史人

## 目次

序章 研究の問題意識と目的.....	1
第1節 背景.....	1
第2節 既存研究.....	3
1.農村社会における中間組織に関する研究.....	3
1) 農業経営からみた中間組織に関する研究.....	3
2) 社会経済からみた中間組織の意義.....	4
3) 近年の農山村における組織による地域維持に関する研究.....	6
2.農山村を取り巻く状況に関する研究.....	7
1) 条件不利地域の衰退と再生に関する研究.....	7
2) 農村生活に関する社会的研究.....	9
3) 中山間地域・離島の地理的な条件に関する研究.....	10
3.農山村における食料循環に関する研究.....	10
1) 地産地消に関する研究.....	10
2) 農業経営の多角化・組織化に関する研究.....	11
3) 条件不利地域の買い物弱者に関する研究.....	13
第3節 目的・課題と論文構成.....	14
第1章 わが国における農業・農村政策の歩み.....	16
第1節 はじめに.....	16
第2節 基本法農政と地域開発政策.....	16
1.戦後の農業政策から農業基本法の成立.....	16
2.基本法農政下での地域間格差.....	18
第3節 農業の国際化と地域振興政策.....	19
1.地域振興政策の導入.....	19
2.国際化農政への転換.....	20
3.食料・農業・農村基本法の成立.....	20
第4節 新基本法農政下での農業・農村政策.....	21
1.新基本法農政と農村政策.....	21
2.中山間地域等直接支払制度と農村.....	22
3.今日における農業・農村政策.....	23
第5節 小括.....	24
第2章 条件不利地域における農村生活支援型中間組織.....	28
第1節 はじめに.....	28

第2節 条件不利地域における現状	28
1.地理的条件不利性	28
1) 中山間地域	29
2) 離島・島しょ地域	30
3) 地理的条件不利地域の要件	31
2.社会的条件不利性	32
1) 地域振興立法（5法）	32
2) 社会的条件不利地域の要件	35
3.条件不利地域の規定	36
第3節 条件不利地域内における食料循環問題	36
1.買い物弱者問題	36
1) 買い物弱者問題の背景	37
2) わが国における買い物弱者問題対策	37
3) 民間事業者の買い物弱者問題対策	39
2.条件不利地域のサプライチェーン構築にかかわる諸問題	42
1) 組織論的展開における地域農業の組織化	42
2) 内発的地域づくりと地産地消	42
3) 条件不利地域のサプライチェーン構築にかかわる問題点	44
第4節 中間組織の形成と農村生活支援型中間組織	44
1.社会政策論的中间組織	44
2.歴史経済学的中间組織	45
1) 自主的民主的経済組織システム	45
2) 経済的視点からの中間組織と新たな中間組織の形成	46
3.農村生活支援型中間組織の規定	46
第5節 小括—各論に向けて—	47
1.結果の要約	47
2.考察と各論の位置付け	48
第3章 環境保全型農業の支援を通じた条件不利地農業の持続性向上	50
第1節 はじめに	50
第2節 わが国における環境保全型農業の動向	51
1.環境保全型農業と生物多様性ブランド農産物	51
2.環境保全型農業に関する研究動向	53
第3節 JA 佐渡における環境保全型農業の推進	54
1.佐渡島および新潟県佐渡市農業の概要	54
2.「朱鷺と暮らす郷作り認証制度」の取組	56

3. 「朱鷺と暮らす郷づくり認証米」の販売実態 .....	58
1) 佐渡産慣行米（通常販売ルート） .....	58
2) 朱鷺と暮らす郷づくり認証米（生きものを育む農法ルート） .....	58
4.JA 佐渡における島内流通と子会社経営 .....	61
1) 農産物の島内流通 .....	61
2) JA 子会社経営 .....	61
5.JA 佐渡における地産地消戦略 .....	62
第4節 販売店における環境保全型農業の理解と販売実態—米穀店アンケート調査分析 .....	63
1.米穀店の環境保全への意識や理解 .....	63
2.米穀店における環境保全への理解度と販売先の属性 .....	64
3.米穀店の理解と販売時の説明内容の比較 .....	65
第5節 小括 .....	67
第4章 小規模農産物直売所の社会的意義と地域内食料循環 .....	69
第1節 はじめに .....	69
第2節 わが国における農産物直売所の動向 .....	69
1.直売所の設立経緯 .....	70
2.近年における直売所の状況 .....	70
第3節 太田川産直市の運営戦略と地域内食料循環 .....	72
1.広島県山県郡安芸太田町の概況 .....	72
2.太田川産直市の設立経緯 .....	74
3.農産物直売所の販売戦略とその変遷 .....	75
1) 出荷者拡大期（2010～2011年） .....	75
2) 管理体制構築期（2012～2013年） .....	76
3) 経営安定期（2014～2015年） .....	76
4) 町内住民対応期（2016年以降） .....	76
5) 太田川産直市の販売戦略 .....	77
4.組織間連携による地域内食料循環補完システムの構築 .....	77
1) 行政連携による流通チャネルの確立 .....	77
2) 農協連携による食料供給システム .....	79
3) 組織間連携による食料循環システム .....	80
第4節 地域内食料循環補完モデルにおける農協の役割 .....	82
1.広島市農業協同組合の概要 .....	82
2.広島市業協同組合における直販事業の位置づけ .....	83
1) JA 広島市管内における伝統的地場流通 .....	83

2) JA 広島市の直販事業.....	84
3.JA 広島市の条件不利地域対応.....	89
第5節 小括.....	89
第5章 地域運営組織による農村生活安定化.....	92
第1節 はじめに.....	92
第2節 地域運営組織の形成と小さな拠点づくり.....	92
1.地域運営組織の特徴.....	92
2.小さな拠点づくりの現状.....	94
1) 農村政策における小さな拠点づくり.....	94
2) 地域運営組織と小さな拠点づくりの関連性.....	97
第3節 中山間地域等直接支払制度と地域組織.....	98
1.中山間地域等直接支払制度の特徴と変遷.....	98
2.集落営農による地域基盤の形成.....	101
第4節 地域運営組織による地域生活拠点の設置.....	102
1.広島県三次市川西地区の概況.....	102
2.川西自治連合会の形成と展開.....	103
1) 川西自治連合会の変遷.....	103
2) 「まめな川西いつわの里づくりビジョン」の作成（2006年～2015年）.....	105
3) 第2次「まめな川西いつわの里づくりビジョン」（2016年以降）.....	107
3.住民主体の地域づくりと地域経営組織間の重層構造.....	107
1) 川西郷の駅の設立背景と住民の合意形成.....	107
2) 中間組織間の連携による地域経営組織間の重層構造.....	110
第5節 小括.....	111
第6章 移住者によるコミュニティビジネスの農村社会への影響.....	113
第1節 はじめに.....	113
第2節 農村移住の現状とコミュニティビジネス.....	113
1.農村における移住の現状.....	114
2.地域おこし協力隊と定住化支援.....	114
第3節 移住者によるコミュニティビジネスの地域展開.....	116
1.広島県安芸高田市向原町の概況.....	116
2.株式会社まごやさいの事業展開と流通システム.....	117
1) 株式会社まごやさいの事業概要.....	118
2) 直販管理システムの開発.....	121
3) 株式会社まごやさい出荷者の生産状況と生産意識.....	122

4) 地域農業の持続性確保とセーフティネットの形成 .....	127
第4節 需要サイドからみた株式会社まごやさいのニーズ・ウォンツ .....	128
1. アンケート調査の概要と調査対象の属性 .....	128
2. 販売先飲食店における M 社の利用状況 .....	130
3. 販売先飲食店における M 社利用の要因と評価 .....	132
4. 需要サイドからみた農村コミュニティビジネスの存立条件 .....	133
第5節 小括 .....	133
終章 要約と考察 .....	135
第1節 結果の要約 .....	135
1. 第1章「わが国における農業・農村政策の歩み」の要約 .....	135
2. 第2章「条件不利地域における農村生活支援型中間組織」の要約 .....	135
3. 第3章「環境保全型農業の支援を通じた条件不利地農業の持続性向上」の要約 .....	136
4. 第4章「小規模農産物直売所の社会的意義と地域内食料循環」の要約 .....	137
5. 第5章「地域運営組織による農村生活安定化」の要約 .....	138
6. 第6章「移住者によるコミュニティビジネスの農村社会への影響」の要約 ..	139
第2節 総合考察 .....	140
1. 農村生活支援型中間組織の存在条件とあり方 .....	140
2. 農山村を取り巻く状況と生活支援の必要性 .....	142
3. 農村生活支援型中間組織と食料循環モデルとの関係性と今後の研究展開 .....	146
引用文献 .....	149
参考文献 .....	151
図表目次 .....	153
謝辞 .....	158

### 第1節 背景

中山間地域や島しょ部は、多くの条件不利性を抱えた地域である。まず、農業条件の不利性がある。平地が少なく傾斜耕地が多いという特徴を有しており、農業生産基盤としての整備水準が低い。このため、経営規模が零細の農業者が大半を占める農業構造となっており、耕作条件の不利性それに伴う機械化の限界により農業生産性が低い。また、社会・経済条件の不利性も有している。地理的狭小性といった自然的制約や交通における辺境性などが進んでいるため、就業環境や生活における通学、通院等の機会に関しても制約が加わっている。これは、先に述べた農業条件の不利性にもかかわってきており、アクセス条件の悪さにより農業所得、農外所得も平地農業と比較すると低い。このようなことから、中山間地域や島しょ部といった条件不利地域の農山村においては、高齢化と人口減少が顕著である。この高齢化と人口減少に端を発し、農業の担い手の脆弱化として後継者問題や耕作放棄地が増加してきている。これにより傾斜水田においては、耕作放棄により土砂災害が発生する確率が高まるなど近年の自然災害の増加にもつながってきており、農地の維持保全が重要な課題となってきている。

中山間地域や島しょ部における条件不利性は、「限界集落」と呼ばれる農山村集落の機能低下という形でも表れてきている。1970年代には、地域内の人口減少が進み、1980年代には落ち着きを見せたものの1990年代に入り、高齢化、出生数が減少する少子化、自然減少にともない地域内人口がさらなる減少傾向に突入した。この間にも農林業の担い手不足による耕作放棄等の増加が生じ、現時点においては集落機能の低下を招いている。また、中山間地域や島しょ部においては、生活環境も著しく低下してきている。それを象徴するものが「買い物弱者」問題である。買い物弱者とは、徒歩圏内に食料品店等がない地域に居住し、移動手段が限定的で買い物に際して、労苦をとまう人々であり、過疎化の進展と高齢者の食料消費量が少ないことや、郊外型量販店の発達にともない、地元商店街の商圈人口の確保が難しくなること等から発生している。特に、条件不利地域では、地元商店の経営の悪化や後継者の不在などもあり店舗が閉鎖するところさえあることからスーパーマーケットの撤退など地域の食料循環を支えるための社会的な役割をだれが担うのかという課題に直面している。

他方で、農業経営においては農業の特性上、一農業者が生産から販売までを行うことは難しい。一般的な企業と違い、自己の経営活動に含められるべき、生産計画・出荷計画、情報の収集などの社会活動における部分と技術開発、灌排水施設の改良などの技術活動における部分等多くが外部に依存し、専門の知識を持った組織が中間組織化し分業



体制を築いている。その典型例として農業協同組合（以下、農協と略す）がある。その農協においても経営の健全化の元、1990年代には金融自由化への対応、2000年代には市町村の平成の大合併などから広域合併が進展した。その結果、広域合併が進んだ農協では、経営の効率化が図られ、支所数の削減・営農指導員の削減が進められていった。組合員とのつながりが疎遠化し、地域旧来の農協としての機能の低下により地域のコミュニティ活動や地域内の食料供給に影響を及ぼしている。

一方で、2014年の「食料・農業・農村白書」において都市に住む若者を中心に、農村への関心を高め新たな生活スタイルを求めて都市と農村を人々が行き交う「田園回帰」の動きや、定年退職を契機とした農村への定住志向がみられるようになってきていると公表している。これには、農村移住をめぐるハードルが低くなり始めたことが要因とされている。仕事の面では、農村の「なりわい」と呼ばれる稼得パターンや地域資源を活用したビジネスへの関心が集まり、住居面では、空き家バンクの創設など農山村の市町村レベルでの対策が進んできている。農村特有の「優しさと温かさ」を求める都市の若者が増えていることもある。また離島は、自然環境の制約や社会的制約が重なる地域であり、その中で内発的な発展や独自の経済・文化が営まれてきたことから持続可能な開発を余儀なくされた地域でもある。

さらに近年は、世界的規模での持続可能な開発が掲げられている。2015年国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ（以下、2030アジェンダと略す）は、「だれ一人取り残さない」を基本コンセプトに定めた。これを分野別の目標としてまとめたものが持続可能な開発目標（以下、SDGsと略す）である。近年、様々な分野でこのSDGsが取りざたされており、農業・農村分野でも例外ではない。このSDGsの特徴についてみてみると、SDGsは、17のゴールと169のターゲットからなる。社会問題、環境問題、経済課題などの関係性を重視し、包括的な解決を目指すものである。農業・農村分野についてみると、ゴール2の飢餓をゼロ「飢餓に終止符を打ち、食料の安定確保と栄養状態の改善を達成するとともに、持続可能な農業を推進する」に集約的に組み込まれている。

これらにみられるように、農山村においても持続性を向上していくことはわが国の喫緊の課題である。このような動きを含めて、農村においては、地域住民自らの力で、地域資源の有効活用や地域の結びつきの強化、新規就農者の育成、移住・定住の促進等により、コミュニティの維持や活性化に取り組み、人口減少や高齢化に伴う問題の解決を図る地域が増加している。農山村で住み暮らし、農業・農村を維持運営している住民の消費生活や過疎化・高齢化が進行する中で、生活様式や暮らしのあり方等「クラシ」の領域をも連関させた総合的視点から農山村の持続性を維持する取組およびそのための食料循環のシステムについてみていくものとする。

## 第2節 既存研究

本節では、中間組織の存在形態について、整理を行う。また本論文の研究背景との関連が強い、農山村を取り巻く全般的な状況および食料循環に関する研究について整理を行う。そのうえで農山村、特に条件不利地域における食料循環と中間組織の関係性を整理するとともに、残された課題を明らかにする。

### 1.農村社会における中間組織に関する研究

農村社会における中間組織についての研究は、大きく次の2つに区分できる。第一に農業経営からみた中間組織に関する研究でありこれは、社会政策的な視点から中間組織を規定している。第二に歴史経済的視点から見た中間組織に関する研究である。また、近年農山村における組織体の農村コミュニティの維持に関する研究も行われており、この点についても検討する。

#### 1) 農業経営からみた中間組織に関する研究

農業経営からみた中間組織に関する主要な研究としては、馬場（1970）、高橋（1973）、藤谷（1998）がある。

馬場（1970）は、農業経営における組織形成において「中間組織体」を次のような概念としている。「農業経営が一般の企業なら、当然、内部経済としての自己の経営活動に含められるべき、生産計画・作業計画・出荷計画、情報の収集と分析や、かなりの部分の技術開発、灌排水施設の改良などが個々の経営にとって外部経済化している。これらは何らかの形で組織されることが要請されているが、この“外部経済化した内部経済を再び内部経済に組織したもの”」（馬場（1970）p.5）としている。また、その組織形成においては、農民の自主的な組織化を示唆しており、農家や関係機関に分散された諸機能の統合による経営機能の体系化を示唆している。

高橋（1973）は、馬場（1970）に依拠し、農民の自主的な組織化を指摘している。1960年以降の農業をめぐる情勢の急激な変化に伴い農業経営の対応を伝統的な経営者が行うのではなく、包括的な「トータルシステムとしての農業組織」が行うことについて研究対象としている。農業経営においてトータルシステムとは生産組織・販売組織あるいは農協をサブシステムとした農業組織であるとし、経営行動を統一原理としている。「トータルに農業組織を見た場合、個々の家族経営だけでなく、（中略）機能を分担しあっている農家・農協・土地改良区・農業委員会・農業改良普及員などの各主体をも統合した一つの農業組織を見ることが出来る」（高橋（1973）p.2）として①アグリシステム、

②営農団地、③インテグレーションの事例を検証し、多様な個別経営者と農村における経済の発展段階に適応した合理的な組織構造化を合意形成するという組織機能の必要性を強調した。

藤谷（1998）は、馬場（1970）、高橋（1973）の理論を「日本の農業は、多数の小規模な農業生産主体（家族農業経営）によって担われており、マーケティング機能をはじめ、多くの重要な経営機能が外部化ないし外部依存している。（中略）一定の地域的範囲の農業生産主体群の“組織化行動”による各種の“中間組織”の形成とそれへの個別経営体の各種経営機能の依存という状況が一般的である。」（藤谷（1998） p.2）と整理している。そのうえで、「中間組織には、生産組織や地域営農集団といった個別経営体への従属度の強い、別言すれば経営体としての確立度の低い組織と農協のように確立度の高く、農業サービス市場における供給主体としてのサービス事業的性格の強い組織とがある。」

（藤谷（1998） p.2）とし、その中で重視すべき中間組織を3つに分類している。一つは、「地域農業の組織化」とし個別農業経営体の生産面の効率化やその基盤となる農地利用権の調整等に主としてかかわる中間組織、二つ目は、「産地マーケティング組織」とし農産物マーケティングにかかわる中間組織、三つ目は、「農協」のなかでも個別農業経営体と経営機能を多面的にバックアップする中間組織である。多様な中間組織体の個別経営補完機能をあわせ総合的・体系的に機能を発揮することで地域農業経済組織、地域農業体制の整備を進めることを示唆している。しかし、高橋（1973）の「トータルシステムとしての農業組織」のように特定の中間組織を地域農業経営の管理主体として積極的に位置付けるという考え方は否定している。

以上より、農業経営における中間組織に関しては社会政策的視点から研究がなされており、次のように整理できる。第一に日本の農業政策に基づき、孤立分散的な農業経営から集約的な経営体への転換という政策的視点から中間組織が位置付けられている。第二に農業経営においては、内部経済としての自己の経営活動に含まれるべき活動の多くが外部依存しているという点である。そのうえで、第三に農民の自主的な組織形成により、外部に依存した内部経済を再び内部に組織した集約的な組織形成の必要性がある。第四に、中間組織体の個別経営補完機能を発揮し、地域農業体制を確立することにより地域農業の持続的発展がなされる。藤谷（1998）の中間組織の規定から、農山村の状況も変化してきており、現段階的な中間組織の再定義の必要性を要している。この点について、2の社会政策的な面からみた中間組織の位置づけを整理したうえで、2章において分類を行い、総合考察にて再定義している。

## 2) 社会経済からみた中間組織の意義

歴史経済的な視点からみた中間組織に関する主要な研究としては、坂井（2003）がある。また、経済的な視点と政策的な視点の双方から中間組織をとらえた研究として藤田

(1993) (1996) がある。

坂井 (2003) は、経済的視点から中間組織をとらえ、「この中間的な領域で、一方では「市場」的なメカニズムが生活領域のなかに持ち込まれる傾向が存在し、他方では、「政府」あるいは「組織」的なメカニズムが導入される傾向が両方ともに存在する」(坂井 (2003) p.76) としている。まず個人と社会を結ぶ中間的な組織には企業、政府、コミュニティ、家族などが存在しているとし、この4つを伝統的な中間組織と定義している。また「NPOやNGOやボランティア組織を含むものであり、(中略)、個人間を媒介するような、あるいは個人と組織間を媒介するような、中間集団のこと」(坂井 (2003) p.77) を新たな中間組織と定義し、新たな中間組織が増えてきていることを指摘している。そのなかで「生活が政府のガバナンスによって影響を受けるという面よりも、むしろ中間組織の経営政策や小規模なガバナンスによって、人びとの作用が相互に浸透し合い、影響を与え合うなかで、つまり新たな中間組織を作り合うなかで、生活が営まれるという面が見られる状況が現れてきている。」(坂井 (2003) p.93) と社会の変化に伴い、中間組織の形態も変わってきていることを示唆している。

藤田 (1993) は、公的組織と営利組織との中間段階に非営利組織が形成されるとしている。その典型例として、協同組合や社会福祉協議会を位置づけている。また藤田 (1996) は、組織構造の理論モデルについて協同組合に着目し、ビクトール A. ペストフの『市場と政治の間で-スウェーデン協同組合論-』の日本語版の訳を記している。そのなかで「今日の自主的民主的経済組織が直面する経済性・効率性と民主性・参加性との間の組織的ジレンマの諸問題にかかわる優れた社会経済組織論」(藤田 (1996) p.295) と評している。協同組合と協力行動にかんする「諸論理」の競合の構図において「すべての利益団体にとっての基本的な論理的オルタナティブの一群と、協同組合企業にとっての特徴的な競合的論理の付加的な一群との間の関係である。もし、消費者と生産者の団体が組織的にそれらの論理の一つに合致するように形成されていくとすれば、それは、窮極的には、社会団体の他のタイプに転化してしまう。(中略) そうする場合、それはビジネス次元と外部環境をその組織的発展のほかの諸側面にたいし優越させることになる。社会的あるいは政治的目標を立て、また、公共事業体への圧力を強力に発揮することによって影響力を持とうとするだけの協同組合運動は、期待できる便益によって参加を活発にしたりあるいは組合員へのサービスを提供したりすることがないならば、社会的運動に終わってしまうだろう。(中略) 多元的な団体と協同組合における諸対立と諸論理の発想は、スウェーデンの消費者と生産者の団体が対処しなければならない諸拘束を解除するのに役立つばかりでなく、競争者を通して得られる潜在的便益への注目を喚起する。」(藤田 (1996) pp.114-115) と組織構造の理論モデル化を定義している。これは、組織の内的環境と外的環境において政治的要因と経済的要因がバランスよく組み合わせられ、市場と政治のジレンマを乗り越えるハイブリットな組織構造が経営されるに依じて実現されるものである。このことから協同組合組織論を通じて「協同組合を、専

ら市場に対応する組織としてヒエラルキーになる傾向のある私企業とは違った、公共的対応、社会的対応、市場対応等の多元的な対応力を持つ組織として、さらに、人々の資源としての活力を引き出しうる参加型民主的組織として描き出そうとするのである。」とし、自主的な社会経済組織の発展した現実的な形態であるとしている。

以上より、歴史経済的視点から中間組織については次のように整理できる。経済的なメカニズムと政治的なメカニズム言い換えれば、営利組織と公共組織の失敗の上で中間組織が形成される。そのため、この2つのジレンマを乗り越えるハイブリットな組織構造を中間組織の理想モデルである。

### 3) 近年の農山村における組織による地域維持に関する研究

近年、農山村における地域維持において地域内の団体や移住者の取り組みが検証されている。主要な研究としては、筒井（2014）、渡辺（2015）、岸上（2015）、尾野（2016）、山浦（2017）など組織形態に応じた研究がある。

まず、筒井（2014）は、近年の田園回帰の流れから移住者に着目して、移住者とコミュニティの役割について指摘している。移住者と集落などの基本コミュニティを繋ぐ役割としてNPOやまちづくり協議会をはじめとする新しいコミュニティが誕生している。この新たなコミュニティを地域づくり戦略に明確に位置付けることで、移住者がもたらす地域資源を活用したなりわいづくりによる経済的な価値の創造を地域づくりに包含していくことができるとしている。

渡辺（2015）は、藤谷（1998）の中間組織の政策的観点からの位置づけに依拠し、農協の中間組織としての役割を指摘している。「公共政策の市場化と、地域社会の関係性を考慮する政策展開という二つの傾向を考慮し、（中略）行政の補完的な位置づけで機能を発揮するのか、地域独自のサービスメニューを提供するのか、中間組織の選択の幅は広がる。」（渡辺（2015）p.13）とし、地域の持続性を支援するための相互補完性を持つ必要性があるとしている。

岸上（2015）は、地域づくりを基礎とした廃校利用について示している。地域の合意形成、活動資金の確保の視点から組織と事業の検討など地域づくりと廃校利用が類似している点が多いとし、地域内の民設民営の組織化の流れを提言している。

尾野（2016）は、藤谷（1998）の中間組織の政策的観点からの位置づけに理解を示しているものの、「いま日本の中山間地域に足りない中間支援組織が、市町村レベルで定住対策や若者の小さな取り組みを支援していくような組織だ」（尾野（2016）p.92）としている。住民に対し新しい働き方や地域づくりに携わる機会の提案、行政に対し情報提供や事業委託による事業のスリム化とスピード化、自治組織・市民団体に対し人材や実践地域の紹介・助成金の獲得支援と対応内容も変化させる必要があるとしている。

山浦（2017）は、2000年代後半以降に全国的に設立の動きが広まった地域運営組織

(Region Management Organization、以下 RMO と略す) に着目し、設立や運営について整理している。小田切 (2009) が指摘した市町村合併や財政圧迫による行政サービスの低下、限界集落に象徴されるコミュニティ機能の低下だけでなく、スーパーや路線バス、ガソリンスタンドなどの生活インフラストラクチャーを支えてきた民間事業者の撤退に際し、その機能を RMO が再興している例が見られるようになってきているとしている。

以上より、農山村における組織による地域維持の現状は次のように整理できる。地域内の自治組織だけでなく、農協などの政策的中間組織と移住者などを繋ぐための経済的中間組織の双方が条件不利地域の生活を支えるためのプラットフォームを形成している。しかし、中間組織については孤立分散的に事例が積み重ねられており、その体系化および組織間の連携については検討の余地を残している。

## 2.農山村を取り巻く状況に関する研究

農山村を取り巻く状況について、大きくは次の3つに区分できる。第一に農山村の歴史的経過から現状を分析した農村計画に関する研究、第二に農村社会の生活に焦点を当てた農村社会学的な研究、第三に農山村の地理的な不利性を分析した農村地理に関する研究である。

### 1) 条件不利地域の衰退と再生に関する研究

農山村や条件不利地域における歴史や政策に関する主要な研究として、保母 (1996)、岡田 (2005)、小田切 (2009) (2013)、藤山 (2015) が挙げられる。

まず「内発的発展」は、欧米が工業化して行った経験を元に作られた近代化思想ではなく多様な価値観で多様な社会発展を図ろうとしたものである。これについて保母 (1996) は、農山村の現状と戦後の農村政策を分析し、「内発的発展」について社会学、地域経済学の両者の間に大きな隔りがあることを指摘した。そのうえで、「① (中略) ②地域にある資源、技術、産業、人材、文化、ネットワークなどのハードとソフトの資源を活用し、(中略) 域内産業連関を拡充する発展方式をとる。(中略) 都市との連携、その活用を図り、(中略) 地域の自律的意思により活用を図る。③地域の自律的な意思に基づく政策形成を行う (中略)」(保母 (1996) はしがき p.3、pp.144-145) と押し付けられた自助・自立ではなく、地域から発展・展開する発展政策を「内発的発展論」として定義している。

岡田 (2005) は、地域経済の視点から地域の持続的発展について「当該地域の地域経済が拡大再生産し、雇用の規模や所得の循環が持続的に拡大し、ひとり一人の住民の生活が豊かになってはじめて地域の「活性化」、あるいは「発展」と呼ぶことができる」

(岡田 (2005) p.135) としている。従来型の「外発的発展」政策の限界を指摘し、「地域内で繰り返し再投資する力＝地域内再投資力」を作り出すことが重要であり、地域経済への波及効果を高めるためには域内調達率を上げる必要があるとしている。

小田切 (2009) は、中山間地域や島しょ部といった条件不利地域の農山村において、「限界集落」が増大しているとして、中山間地域において農山村集落の機能低下が急速に進んでいることを指摘した。1970 年代初頭の高度経済成長期に人口の農村から都市への流出が進み、「人の空洞化」が起きた。低成長期に入りその流れは一時落ち着くものの、高齢化が進み、出生数が減少し、自然減少にともない地域内人口が減少するという第二段階目の「人の空洞化」が起きた。1980 年代に入ると第一段階の人の空洞化により、農林業の担い手不足による耕作放棄等の「土地の空洞化」が生じ、1980 年代後半には「むらの空洞化」につながり集落機能の低下を招いているとし、この 3 つの空洞化を、限界集落化のプロセスとして体系化した。また小田切 (2013) は、「現代の農山村は「消滅」と「存続」の狭間にあると考える。(中略) 作用力が働けば、反作用力が働くようなこの動きを、しっかりと捉え、同時にそれをよりの確に方途を論じるのが「農山村再生論」である。」(小田切 (2013) はじめに p.7) と定義し、農山村再生(地域づくりの持続化)の要素として、①内発的地域づくり戦略、②戦略的な都市農村交流、③外部主体による広範な支援が欠かせないと指摘した。保母 (1996) の内発的発展論に依拠し、①が中心であるが現在の農山村の状況から、②③なしに地域づくりの持続はあり得ないとしている。

藤山 (2015) は、小田切 (2009) の状況を踏まえた中で、島根県の中山間地域の調査により「田園回帰志向」の高まりと「循環の経済」の構築を指摘した。「日本全体で少子化傾向が強まっているなか、従来は条件不利地域と呼ばれてきた中山間地域、しかもその山間部・離島を中心に、4 歳以下の子供が増えてきている地域が目立ち始めた(中略) 島根県中山間地域では、都市部を含む中国地方の平均よりも、4 歳以下の子供を増やしている地域の割合が高まってきている。」(藤山 (2015) pp.56-57) としている。また、高度経済成長期からの「規模の経済」に基づく社会システムから経済も多角的に複合化させ、限られた環境・資源の中でも地域全体としての持続可能性と資源利用の最適化を図る「循環の経済」の構築が必要としている。

以上から、農山村、特に条件不利地域の衰退と再生は、次のように整理できる。第一に、1970 年以降の都市への人口流出に起因し、外発的発展による農山村の発展の限界によって農山村は衰退した。そのため集落の限界集落化が進んだ地域も見られ、「消滅」と「存続」に関する議論が展開されてきた。第二に、農山村の再生にあたり内発的発展による自律的な地域づくりの必要性があった。しかし、外部と切り離された地域内の資源や活動では、持続的発展はもたらされず、外部との連携や広範な支援の必要性が示唆された。第一の農山村の衰退要因に関しては、農業政策と農村政策の両面から分析しているものが年代によって分散的にしか存在していない。このため、第 1 章において戦後

からの農業政策と農村政策および地域振興政策の3面から改めて検討している。

## 2) 農村生活に関する社会的研究

農山村、条件不利地地域における社会学的研究として、吉野（2009）、徳野（2011）が挙げられる。

吉野（2009）は、農山村地域の集落の一部が危機的な状況にあることから「農山村地域の集落再生を可能にしていくためには、その地域の生産と生活の基礎単位である集落事態の再生が必然的に求められる」（吉野（2009）p.12）として、1960年代から2000年代までの集落をめぐる状況を政策面から整理している。そこで、農村社会学的研究における調査対象地の偏りを指摘し、農業生産が十分可能な集落だけでなく、「むしろ、地理的条件や担い手の確保などから農業生産が十分に行えない地域を対象にすることも必要である。」（吉野（2009）p.36）として、中山間地域や離島集落では、住民が保持してきた景観や文化を都市の生活者も含めた集落内外の多様な主体に共有できるような共通認識の基盤形成がなされつつあるとしている。そのうえで叫堂（2009）は、吉野（2009）に依拠する形で、離島である長崎県五島市野々切集落を事例とし、離島による条件不利性によって増幅した社会状況・社会問題に集落ぐるみで支えあう社会的な力を明示している。

徳野（2011）は「生活農業論」を提唱している。わが国の食と農の現状から、農業生産力や生産性の向上といった生産力農業論では、現在の高度産業社会において対応できないと指摘し、「農業・食料問題を〈モノ〉と〈カネ〉の経済的原理からだけでなく、〈ヒト〉や〈クラシ〉といった生命・生活原理から考察することも重視している。（中略）そして、この総合的視点から「食と農」に関連するA〈人間の思想や文化の問題〉、B〈人間と自然との共生に関する問題〉や、C〈生産力を軸とした物質的世界〉およびD〈現代の高度消費社会のあり方〉についても考察を拓げていく。」（徳野（2011）p.11）としている。「ヒト」「モノ」「カネ」の領域に農山村で住み暮らし、農業・農村を維持運営している住民の消費生活や過疎化・高齢化が進行する中で、生活様式や暮らしのあり方等「クラシ」の領域をも連関させた総合的視点からの分析が必要だと指摘している。また徳野（2011）に依拠し、生活農業論を基に、牧野（2015）は農業と環境の視点から、池田（2015）は結婚と家族という視点から、加来（2015）は農山村における交通問題から、高野（2015）は地域福祉や社会的支援の視点から農山村における実態を分析している。

以上から、農村生活における社会的分野での研究は、次のように整理できる。第一に研究領域において、農業生産が十分可能な地域から農業生産が十分に行えない地域への対象地域の展開である。第二に、調査対象地域の農業生産が十分に行えない地域の「クラシ」の領域まで連関させた総合的視点からの考察である。しかし、この二点において、



農業生産が十分に行えるが非常に高い条件不利性を有する地域も存在する。この点については第2章で条件を規定し、第3章で具体的な検討をしている。

### 3) 中山間地域・離島の地理的な条件に関する研究

条件不利地域における地理学的な研究として、中山間地域においては前述の保母(1996)、小田切(2009)、吉野(2009)なども検証している。離島においては宮内(2006)(2007)(2009)が人文地理学的離島研究を整理し、農業条件に関わることについては、浮田(1975)が主要な研究として挙げられる。

まず、中山間地域の条件不利性については、保母(1996)、小田切(2009)、吉野(2009)から農業面では、山地や傾斜地が多く含まれているおり、農業条件に不利性が現れ、規模の経済が発揮されにくいとしている。また、交通の不便性の問題から高齢化や人口流出などの社会問題も増幅されているとしている。前川(2001)は、中山間地域の一般的条件不利性について地形と気象、生態、インフラストラクチャー、社会の4つの面から検討している。しかし、条件不利地域は条件遊離地域に対置される概念であり何に対して有利・不利を指摘している範囲なのか明らかにならない限り本当に有利なのか不利なのか論じることができないと条件不利地域の存在について否定的である。

宮内(2006)(2007)(2009)は、人文地理学的視点において離島研究を整理している。宮内(2006)は、離島の概念について整理している。宮内(2007)は、人口、集落、交通に関する地理学研究の3つの分野に分類し整理している。宮内(2009)は、経済・産業に関する地理学研究を整理し、農業分野、漁業分野、観光分野の整理を行っている。そのなかで浮田(1975)は、離島農業の特徴を①平野に乏しく、傾斜耕地が多いことにより生産性が低い、②水利条件が悪いため、畑作の比率が高い、③農産物出荷の際に、輸送費と輸送頻度の両面に問題がある、④通勤兼業が困難なため、若年層の流出が著しいと整理した。①・②は、地形による農業生産の特徴を示し、③・④は、環海性と狭小性による流通・労働市場の特徴を示している。

### 3.農山村における食料循環に関する研究

農山村における食料循環について、大きくは次の2つに区分できる。第一に地域内のバリューチェーンの構築に関する研究である。第二に条件不利地域の買い物弱者に関する研究である。

#### 1) 地産地消に関する研究

地産地消に関する研究は、内藤(2004)、櫻井(2013)、細野(2019)が挙げられる。

まず、内藤（2004）は、地産地消の展開と推進された背景を整理し、地産地消の担い手を6つに分類している。わが国における地産地消と同様の運動として、スローフード運動やフード・マイルズ運動、身土不二などがある。いずれも1980年代から90年代にかけて工業化により先進国農業が衰退し、伝統文化の喪失や食の安全性や画一化の問題が世界各地で起きていることを指摘している。そのうえで、わが国における地産地消の担い手を①生産者主導型、②消費者組織連携型、③加工・飲食業者連携型、④流通業者連携型、⑤小売業者連携型、⑥行政主導型に区分し、典型的な事例や取り組み目的を示している。

櫻井（2013）は、六次産業化・地産地消法の問題点を指摘している。急速な法整備により地域全体として六次産業化を深める視点が希薄化し、中小規模の六次産業化経営体が乱立する恐れがあると危惧している。また地産地消の具体的な進め方や長期的な方針は2つに大分され地域の現状に応じて、どちらかにシフトとせざるを得ないとしている。一つは、「流通論的地産地消」として地元での販売を通じて地元での評価を獲得し、それをPR材料として広域的に販売しようという考え方で地元での消費量に限界のある大産地での対応である。二つ目は、「コミュニティ論的地産地消」であり、地元での消費だけでなく食の伝統など文化的な側面も重視したもので供給量が十分でない中小産地での対応である。

細野（2019）は、中山間水田地帯の農業特性は、自給的稲作経営を中核として、「小規模・自給的農家」層が農業経営体の6割を占める高齢化が最も進んだ農業地帯であることを指摘し、そのような地域において「産地」のハードルを上げず、「生産農家の機能的組織化」に対応しつつも「地産地消型商材」などニッチ市場を見据えた中小規模産地の形成が肝要であるとしている。櫻井（2013）の流通論的地産地消の概念を取り入れ、条件不利となる中小規模産地の展開方向を示した。

以上より、地域毎の地産地消のあり方として、条件不利地域において「コミュニティ論的地産地消」が必要であるということである。条件不利地域の地産地消においても供給量が十分でないことは指摘されているが、農業生産力が地域内消費量よりも多い地域においては、「流通論的地産地消」の重要性が示唆されており、持続的な農業生産を行う基盤の確保が必要となる。

## 2) 農業経営の多角化・組織化に関する研究

農山村における農業経営の多角化・組織化に関する研究は、竹中（1995）、斎藤（1996）（2012）、今村（1998）、橋本（2005）が挙げられる。

まず竹中（1995）は、「地域経済複合化」という形で、「地域農業を主軸とした食品加工産業（工業）や流通産業（商業）、そして観光産業などを含め、（中略）結合し、互いに有機的な循環を通してメリットを追求していく」（竹中（1995）p.28）と定義している。農業を基軸とした地域産業との連携し、生活文化まで含めた1つの循環的な経済組織と

しての複合化が地域産業の発展に必要であるとしている。

斎藤（1996）は、「地域内発型アグリビジネス」という形で概念と戦略を提示している。概念としては、「アグリビジネスは「川上」「川下」部分を統合化して、消費者の交流を媒介した需要創造、経営体間のネットワークの形成をはかり、「川中」「川下」部門の収益を再生産しにくい生産部門に配分する戦略をとる。」としており、戦略としては、「加工場、直売所、レストランの集積で経済拠点を形成し、これにアメニティ空間としての農業公園、市民農園、交流施設などを結合させることである。」（斎藤（1996）p.42）として再生産しにくくなった生産分野から、川中・川下への統合化の必要性を指摘している。また斎藤（2012）は、（1996）で提示した「地域内発型アグリビジネス」に地域の食品・関連企業を加えサプライチェーンとバリューチェーンの統合し、地域内産業のバリューチェーンを構築する必要性を指摘している。

今村（1998）は、「6次産業化」という概念を提示している。農山村において、「農業が1次産業のみにとどまるのではなく、2次産業（農畜産物の加工・食品製造）や3次産業（卸・小売、情報サービス、観光など）にまで踏み込むことで農村に新たな価値を呼び込み、お年寄りや女性にも新たな就業機会を自ら作り出す事業と活動」（今村（1998）p.2）の必要性を示唆している。この6次産業化は2011年3月に「地域資源を活用した農林水産漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律（以下、六次産業化・地産地消法とする）」として施行され、「農業者による生産・加工・販売の一体化や、農業と第2次、第3次産業の融合等により、あらゆる「資源」と、「産業」とを結びつけ、地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促し、新たな付加価値を創出し、雇用と所得を確保するとともに、若者や子供も農山漁村に定住できる地域社会を構築する。」と定義された。

橋本（2005）は、斎藤（1996）、今村（1998）を農業と他の産業との連携ではなく農業の多面的な産業化が重視されていると指摘したうえで、竹中（1995）に依拠し、「農業を基盤にそれが産出した農産物の加工業、その製品の販売に関わる卸・小売業、（中略）が同一地域に立地し、経済関係をベースに相互に連携・結合する状態をいう」（橋本（2005）p.7）と定義し、社会的分業が完了している異なった産業分野や部門の連携により衰退していく農業の維持・発展に重要な役割を持つとしている。

以上より食料循環について考察する上で、農業経営の多角化・組織化について次のように整理できる。地域内の他の関連産業との連携・結合により農業の維持、地域内の雇用の創出を誘発し、地域の維持がなされるということである。しかし、徳野（2011）が指摘している生活農業論的な住民の「クラシ」の領域をも関連させた総合的視点からの分析が欠如している。この点について3の条件不利地域の買い物弱者に関する研究で検討している。

### 3) 条件不利地域の買い物弱者に関する研究

条件不利地域における買い物弱者に関する主要な研究としては、一瀬（2010）、関（2015）、小柴（2007）、有田（2011）がある。

まず、一瀬（2010）は、買い物弱者問題について「徒歩圏内に食料品店等がない地域に居住し、かつ自家用車や公共交通機関等の移動手段を持たないがゆえに、買い物に際して身体的・経済的・精神的な労苦を伴わざるを得ない高齢者」（一瀬（2010）p.34）としている。農山村において過疎化の進展と高齢者の食料消費量が少ないことや、若年層が郊外型量販店へ買い物に行くことなどにもない、地元商店街の商圈人口の確保が難しくなり、買い物難民が発生していると指摘している。特に、条件不利地域では、地元商店の経営の悪化や後継者の不在などもあり閉鎖するところさえあるとし、その対応としての移動販売を検証している。「補助金がなければ、買い物難民の問題に対して移動販売等の取組みを持続的に行うことは困難な面がある。つまり、これらの取組みから利益を上げることは難しく、営利を第一義とする事業者はこれらの取組みへ参入しづらいといえる。」（一瀬（2010）p.46）とし、営利を目的としない中間組織の介入の必要性を指摘している。

関（2015）は、買い物弱者問題について、移動販売、買い物代行・宅配、配食サービス、送迎バス・デマンド交通、住民による共同店設置・店を引き継ぐと様々な形式での対応について、担い手を分類し具体的に検証している。担い手としては、個人・事業者、食品店・スーパー、商工会等の経済団体、住民組織・社会福祉協議会、NPO、生協、行政に分類している。その中で、最も歴史の古い移動販売も高齢化や人口減少により事業継続が難しくなっていると指摘している。

小柴（2007）は、条件不利地域における農産物直売所（以下「直売所」と略す）の生産者に着目し、直売所が生産者や地域に及ぼす影響、小規模直売所の経営悪化と競合について指摘している。地産地消の拠点である直売所において、供給量不足や大規模直売所の設置を契機として集客が減少し、経営難に陥っている直売所があるとしている。有田（2011）は、条件不利地域の直売所において、立地条件を踏まえ、居住人口、商圈から販売戦略の重要性について示している。地域振興および経営の双方の視点から、潜在的顧客の推定を行っている。

以上より、買い物弱者問題に関して次のように整理できる。第一に条件不利地域において地産地消を主とした農業生産だけでは、供給不足であり、販売面においても地元商店の廃業などが重なり買い物弱者の問題は加速度的に増している。第二に歴史的に古い移動販売などの解決策も事業継続が難しく、その対策も多様化してきている。しかし、食料循環の視点からも供給不足に対しての検証がされていない。食料循環は、生産・流通・消費・廃棄という過程を通して循環をつなぐ市場の役割を通じて行われており、地域に応じた供給面での検証の必要がある。

### 第3節 目的・課題と論文構成

本論文の研究目的は、条件不利地域において農村生活の持続性を高める中間組織のあり方を明らかにすることである。その際、中間組織の農業生産面における支援と、食料循環における支援の両面から分析を行い、中間組織間の連携についても検討する。

本論文は、序章と終章を含む8つの章で構成される。本論である第1章から第6章のうち、第1章および第2章は総論、第3章から第6章までが各論にあたる。総論部分では、わが国における農業・農村の変容について政策資料、統計資料から分析し、条件不利地域の現状と衰退要因について明らかにするとともに、条件不利地域および中間組織を規定する。各論部分では、条件不利地域の中間組織を事例として、地域内の食料戦略や生活維持のシステム構築について検討する。

第1章では、政策資料の分析を中心に、農業・農村の変容について明らかにする。そのため、次の3点の課題に取り組む。第一に農業政策と地域開発政策の比較によって、都市と農村における地域間の格差、主には農業基本法が是正を目指した他産業との生産性や所得格差について確認する。第二に農業政策と地域振興政策とを比較し、政策間の関係性を確認する。第三に食料・農業・農村基本法による農業と農村を面的にとらえた近年の政策展開について検討し、農山村ならびに条件不利地域における社会環境の変化を考察する。

第2章では、この章の目的は、統計データと条件不利地域および中間組織に関する議論を分析することにより、多様化する中間組織に関して状況と問題点を整理し本論で示す「農村生活中間支援組織」の存在形態を規定する。そのため、次の2点の課題に取り組む。第一に条件不利地域の規定である（第2節）。現在、中山間地域や島しょ地域などの規定は法律等でも示されているが、条件不利地域を明確に規定したものはない。本論では地理的不利性と社会的不利性の両面から条件不利地域を規定する。第二に多様化する中間組織に関する議論を整理し、農村生活を支援する組織体として「農村生活支援型中間組織」を分類する。条件不利地域の生活を支える食のプラットフォームの形成において、主体となる中間組織の存在形態とあり方について、組織の政策依存度と農業関連組織か否かという2つの視点から検討する。

第3章では、離島における持続性向上のための環境保全型農業を指揮する農協が分析対象となる。離島という特異な地域において、内需だけでは生活が賄いきれない地域においての農協を中心とした外需獲得戦略について検証する。

第4章では、住民主体で形成された直売所が分析対象となる。この直売所における経営戦略と関連する農協の販売事業と連携による地域補完型の食料循環システムの構築について検証する。

第5章では、地域の自治による地域運営組織であるRMOが分析対象となる。RMO生

活の持続性を向上させる取り組みと集落営農による連動した支援により農村自治の強化と生活維持体制の構築について検証する。

第6章では、移住者により形成されたコミュニティビジネスが分析対象となる。地域の資源を活用したビジネスによる地域農業の生産力向上や実需者へのアンケート調査をもとに地域内外での生産・消費の体制づくりについて検証する。

終章では、以上の分析結果の要点を整理し、それらを踏まえた考察と結論を述べる。

## 第1章 わが国における農業・農村政策の歩み

### 第1節 はじめに

本章では、政策資料の分析を中心に、農業・農村の変容について明らかにする。そのため、次の3点の課題に取り組む。第1に農業政策と地域開発政策の比較によって、都市と農村における地域間の格差、主には農業基本法が是正を目指した他産業との生産性や所得格差について確認する。第2に農業政策と地域振興政策とを比較し、政策間の関係性を確認する。第3に食料・農業・農村基本法による農業と農村を面的にとらえた近年の政策展開について検討し、農山村ならびに条件不利地域における社会環境の変化を考察する。

このため、戦後から1980年代までの基本法農政下での政策、国際化への農政転換がなされた1980年代から90年代の政策、新基本法農政において農業・農村政策が行われるようになった2000年以降の3つに分けて検討する。

### 第2節 基本法農政と地域開発政策

本節では、戦後の基本法農政下における農業政策と地域間格差が生まれていった過程についてみていくこととする。

#### 1.戦後の農業政策から農業基本法の成立

第二次世界大戦後、食糧難にあえぐ、わが国においていち早く着手された政策が農地改革である。地主制の解体と自作農の創出を図る目的のもと、米国からの民主化改革の要請とは、別に自主的に行った改革である。財閥解体などの経済政策とは大きく異なり、自主的な改革の元この農地改革がなされた。これに伴い、終戦の翌年1946年に農地の買収、売渡しなどと自作農の創設を中心とする自作農創設特別措置法案、地主・小作関係の調整を主体とする農地調整法改正案が成立した。農村社会の構造は極めて民主的になり、現物小作料から解放され、農家の生産意欲は高まりを見せた。半面、農地改革により生み出された大量の零細農家が、わが国の生産性向上を妨げている背景にもつながっていることも事実である。また、農民が小作人に転落することがないよう保護するために、農業協同組合の設立が奨励された。1947年に農業協同組合法が成立し、各地に農協が設立されていった。コメの需給と価格を安定させることは、社会全体の安定にとって重要であり、政府は米を中心に農畜産物の市場政策を展開してきた。この農地改革の成果を恒久化するために1952年に農地法が制定された。このように、農地改革により

食糧増産の重要な役割を果たしてきた。しかし戦後のコメ市場は、1942年に成立した食糧管理法の下で統制的性格が維持されていた。

1950年代後半には、国民経済の規模は戦前を上回り著しい経済発展を見せた。第一次高度経済成長期の到来である。しかし、日本と米国の間で締結された「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定」により米国产農産物の輸入が拡大した。これにより米国国内の過剰農産物の受け皿としてわが国の輸入政策、特にその消費先として学校給食が位置付けられ、1954年に学校給食法が制定された。これらの政策転換により、食料増産政策は打ち切られていき農家経済は停滞していくこととなる。また、今日の米国依存型の農業構造が構築されていった。その反面、対外経済政策としては、1ドル＝360円の単一固定為替レートでの国際経済への復帰や原油・原料等の輸入に対する無税・低関税措置による重化学工業の復興が図られた。これらの為替・貿易政策により今日のわが国の経済発展に寄与することになる。その中で、第一次産業と他産業の生産性や生活水準に隔たりが出始めた。その問題に対処するための新しい農政の枠組みとして、1959年に農業基本問題調査会が設置された。その調査会答申「農業の基本問題と基本対策」では、「所得政策」、「生産政策」、「構造政策」について検討することになった。これにより1961年に農業基本法（以下、基本法と略す）が制定された。

基本法農政の政策をみていくと、農業と他産業との所得格差是正に向けた自立経営の促進と生産性向上のための選択的拡大が主たる政策である。戦後と比べると農業生産性の向上と生産意欲の著しい高まりを得て、稲作の生産は拡大し続けた。1960年には米価算定に製造業平均賃金に均衡する自家労賃を補償することを目的とした「生産費・所得補償方式」が導入された。その結果、米価引き上げが続き、生産へ強いインセンティブが働くことになった。これにより農民の生産意欲を刺激された。選択的拡大政策においては、牛乳、肉類、果実、鶏卵などの作物に注力するもので、コメを除く穀物については外国からの輸入に依存することにもつながった。実際に農産物の輸入は促進され、畜産部門の飼料等も輸入により賄われることになり、わが国の食料自給率（カロリーベース）の低下の一因になった。経済発展によって、工業用地、住宅用地への需要が増えたことにより、多くの農地が転用された。その農地を買って規模拡大をする自立経営農家は増えず、兼業化が進行した。選択的拡大政策は適切に機能せず、土地利用の転換は不十分であった。このような背景の下、コメの消費は減少していった。当時は、食糧管理法の下で、政府によると生産と流通への直接介入が続けられていた。消費上回って供給されるコメは政府が購入することになり、在庫が積み上がっていった。このことは政府に大きな財政負担を強いた。コメの過剰が起きると言うことは、限られた生産資源が必要以上に米生産に利用されたことを意味する。このため1969年に政府を通さず流通させる自主流通米のルートが創設され、部分的に市場原理が導入された。このように農業政策の課題は、農業生産者の支援を超えて、食生活の変化と国民経済の都市化に対する国内農業の対応に移っていった。基本法農政の全体の様相としては、農家数と農業



就業人口は大きく減少している。1999年に撤廃されるまでの約40年間で農家数はおおよそ半分に減少し、農業就業人口は4分の1にまで減少した。

1970年代にはコメの生産調整に代表される総合農政が推進された。コメの政府在庫量は1970年10月末に720万tとなり、年間消費量の半分を超えた。当時は、農林関係予算の4割以上が食糧管理制度に費やされていた。その対策として、米価を引き下げるのではなく、直接に数量をコントロールする生産調整対策が導入されることになった。所得政策は米価に大きく依存していたため、コメの価格制度の大幅な見直しはなく、「食糧管理制度を守るため」という理由で、生産調整導入が進められた。生産調整は3年程度で見直されながら、次々に新たな制度が適用されていった。生産調整が緩和されると生産過剰になり政府米在庫が急増された。国内のコメ需要は完全に生産調整対策に左右された。当初、生産調整は他作物への転換だけでは困難となり、水田預託や調整水田などの休耕や多用途利用米栽培などによる対応が拡大していった。コメの消費は年々減少し続けて、生産調整は強化し続けてなければならなかった。1960年代後半から70年代にかけては、コメの生産過剰と生産調整による戦後の日本農業の転換点となった。

基本法農政について小括する。まず農業と他産業との間における従事者の生活水準の格差については、世帯員1人あたり所得で見ると、1970年代におおむね同じレベルになり、その後は逆に農業側が上回っている。しかしこれは、兼業所得によって支える構造転換がはかられたことによるところが大きく1人1日あたりの所得を確認すると、農業によって得られる所得格差は拡大している。農業と他産業との間における生産性の格差は、残念ながら埋まらなかった。その理由の一つは構造政策が十分に機能しなかったことにある。とくに土地利用型農業の分野では、農地の流動化と農業規模の拡大が十分に進まなかった。ただし農業部門の労働生産性は向上しなかったわけではないが、1965年を基準にして労働生産性の指数を見る年によっては、製造業部門と同じレベルのこともあり、農業部門の伸びが上回る時期もあった。

## 2.基本法農政下での地域間格差

次に地域開発政策の展開についてみていく。高度経済成長に伴う地域格差の是正に向けて全国総合開発計画が5次にわたり展開された。主として、地方における外部経済発展を促す政策である。第一次の全国総合開発計画(1962~1968年)では、国土の均衡ある発展を目指し、工業の地方分散を図るものであった。重点的な開発地域を指定し、投資効率を高める拠点開発を配置し、それらと大都市を交通・通信網を整備し結ぶものである。第二次の全国総合開発計画(1969~1976年)は、大規模開発構想において日本全体を3地域に分け、各地域を大型交通網で結び大量輸送を可能としたものであった。いわゆる外発的発展のための地域開発それに伴う企業誘致などが政策として打ち出された。第三次の全国総合開発計画(1977~1986年)では、第二次の失敗とオイルショック

の影響を受け、定住圏構想を打ち出している。この時期から、内発的発展の必要性が問われだしたこともあり、大都市への人口と産業集中を是正する動きが強まりだした。第四次の全国総合開発計画（1987～1997年）では、バブル経済の発生による大規模リゾート開発等が行われていった。第五次に当たる21世紀の国土のグランドデザイン（1998～2004年）では、バブル経済の終焉後の低成長期に入り参加と連携を基本理念とした多様な主体と地域連携による国土づくりが提唱された。

農業政策と地域開発政策の両面からみると、農業政策面では、戦後の基本法農政から総合農政への転換、食糧難から農家の生産意欲の向上による自給率の回復、それに伴い過剰生産となった水田農業への生産調整へと進んでいくなかで、地域開発策面では、外発的発展から内発的発展へ1970年代から80年代にかけて動きが出始め、バブル経済の終焉後にその動きがより強固なものになっている。第三次の全国総合開発計画に係る時期の農政は、1977年の地域農政特別対策事業から「地域農政」とも呼ばれた。しかし総合農政から持ち越された生産調整政策、構造政策という課題は依然として残ったままであった。

### 第3節 農業の国際化と地域振興政策

本節では、農業市場が国際化していく中での農政の対応と都市と農村の格差から是正に向けた地域振興政策についてみていくこととする。

#### 1. 地域振興政策の導入

農山村における特定の地域を対象とした振興策が制定されている。主にこれを地域振興立法（5法）が挙げられ、地理的条件不利性のみならず、社会的な要因についても言明している。この地域振興立法（5法）には、制定順に①離島振興法（1953年）、②山村振興法（1965年）、③過疎地域自立促進特別措置法（1970年）、④半島振興法（1985年）、⑤特定農山村法（1993年）がある。なお、③については、時限立法で法律名内容ともに変化してきており、過疎地域対策緊急措置法（1970年）過疎地域振興特別措置法（1980年）、過疎地域活性化特別措置法（1990年）、現在は、過疎地域自立促進特別措置法（2000年）が過疎対策法として制定されている。各政策の詳細な内容は、第2章で検討することとしているが過疎化していく山村集落と近郊農村集落の再生が想定されており、農村の維持のための振興政策が高度経済成長による工業化、および国際化農政対応といった市場対応と同時進行で行われだしている。限界集落対策と銘打った政策はないが、過疎対策としては1970年過疎法以降、主に生活のインフラの整備に重点を置く事業や人口が集中する地域から遠い集落を対象に集落移転事業がおこなわれてきた。国土形成計画でも同様に、中心・基幹集落への機能の統合など、集落再編成を視野に入

れている。

## 2.国際化農政への転換

1980年代に入り、農政において国際化が明確に意識された。主要な貿易国である米国との貿易摩擦が拡大する中で、日本の農業が保護されすぎているという風潮が高まりだした。その中で1985年にプラザ合意が締結された。プラザ合意の目的は、ドル安によって米国の輸出競争力を高め、貿易赤字を減らすことにあった。このため、貿易黒字による経済成長に支えられた日本の景気は、ドル高の修正により急速に円高が進行し、輸出が減少したため、低迷することとなった。1986年に出された前川レポートには、市場原理、規制緩和、国際化といった内容が旗印とされるものであり、その後のわが国の経済動向にも大きく影響を与えた。

同時期には、1986年にガット・ウルグアイ・ラウンドが開始され、農産物の自由化が大きな焦点となった。1981年に米国の農務長官が農産物の全面自由化を要求し、1982年には日米農産物交渉が開始され、牛肉・オレンジ・オレンジ果汁の自由化交渉が行われた。1980年代の当初には22品目あった輸入数量制限品目は1992年には12品目までに縮小する。この2品目の自由化は日本の農業生産に大きな影響を与えた。続いて、1993年にはガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の合意が成立する。市場のアクセス分野では、「包括的関税化」と呼ばれる非関税措置はすべて関税に置き換える措置が決定された。ただし、「関税化の特別措置」が設けられており、日本のコメは1995年から6年間関税化を実施しないことが認められた。

ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の合意をうけて、わが国はコメ以外のすべての輸入数量制限を撤廃した。しかしコメについても、当初は関税化の特例措置を受けたもの、輸入が義務化されているミニウム・アクセス米の輸入数量が次第に国内市場を圧迫するようになる。政府は関税化の方が輸入量を抑制できると判断し、1999年にはコメの自由化を決定した。1980年代後半からの農産物市場の自由化は、農業の急速な衰退を招いた。このため、食料の安定供給機能や国土・環境保全機能の維持、あるいは、効率的・安定的な経営体の育成をどのように実現するかという課題に直面することになる。

## 3.食料・農業・農村基本法の成立

わが国では高度経済成長期以降、人口が集中する地域との距離が遠い集落を筆頭に人口が流出し始め、転出が転入を超過する社会減過疎が始まった。農村における人口流出の要因として、山村経済の転換と所得格差の拡大、社会インフラの未整備による生活格差の拡大と利便性の低下、教育・医療の縮小などが挙げられる。若年層が流出すると人

口再生産力が衰える。農村振興に関するデータベースにより、人口増減率をみると、1950年代後半には、大都市や中小都市で高い増加率を示す一方で、農村では高い減少率を示している。1960年後半には、大都市の増加率が低下する一方で、中小都市の増加率は引き続き増加している。そして1970年代低成長期に入ると、農村における減少率は落ち着きを見せる。また、地域ブロック別の農村人口の推移をみると、関東、東海といった比較的大都市に近いブロックで減少率は低く、東北、北陸、山陰、四国といった大都市から離れたブロックでは減少が進行した。このような状況のもと、農村の「過疎」と都市の「過密」といった表裏一体の現象が問題視された。そのなかでも限界集落という概念が1990年代半ばに提起された。集落内にすむ65歳以上の高齢者が、人口の50%を超え、さらに冠婚葬祭や同普請などの社会的共同生活が困難になると、その集落は地域社会として存続することが難しくなる。この問題の焦点は高齢化よりも共同生活を可能としてきた集落機能が低下することにある。代表的な集落機能としては、農業生産にかかわる地域資源の保全と管理、集落生活の運営に関する冠婚葬祭などがある。集落機能が弱体化・消滅すると、その地域に住む人たちが暮らしにくくなるだけでなく、棚田や里山のような貴重な景観や、その地域に受け継がれてきた祭礼や民族芸能などの地域文化も失われてしまう。また地域資源の荒廃や鳥獣害といった形でより広い範囲の人たちに悪影響を及ぼす。さらに、地域資源の荒廃は土石流や洪水の発生、水源の涵養能力の低下などによって、下流の地域にまで被害をもたらす危険性もある。

これらを受けて1980年代～1990年代における農業の国際化にともない、1999年に農業基本法を撤廃し、食料・農業・農村基本法（以下、新基本法と略す）が成立した。基本法が農業者のための法律であったのに対し、新基本法は、国民のための法律へ転換されたものである。

#### 第4節 新基本法農政下での農業・農村政策

本節では、新基本法農政下での農業・農村にかかわる政策についてみていくこととする。

##### 1.新基本法農政と農村政策

新基本法で求められる農業の役割は、食料の安定供給と多面的機能の発揮の2つである。特に多面的機能は、農村における高齢化と人口減少は今後農業活動を縮小し、多面的機能を急速に低下させる可能性が高い。そこで、新基本法では国民の安全で豊かな生活を維持するために、この機能を発揮することが求められている。2000年に中山間地域等支払制度が創設されると、2007年度には品目横断的経営安定対策や農地・水・環境保全向上対策において新たな直接支払制度が導入される。2つの役割は、国民からの期

待を反映しているだけではない。対外交渉の手段としての性格をあわせ持ち、ガット・ウルグアイ・ラウンドに続く WTO 交渉で、日本農業を保護する根拠とする意図が込められていた。また新基本法は、食料自給率が先進国中で最低水準にあることを踏まえ、目玉として、食料・農業・農村基本計画にその目標値が明記されることになった。また、全国町村会は、「21 世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか―揺るぎない国民的合意にむけて―」の提言のなかで、農村の価値として、「生存を支える」を筆頭に、「国土を支える」「文化の基層を支える」「自然を活かす」「新しい産業を創る」の五つを掲げている。つまり、農村は農業生産の場だけでなく、環境の保持や文化・国土の保全など、国民の豊かな暮らしを実現するためにも重要な役割を果たしていることを指摘している。戦後から高度経済成長期までの最大の課題は農村の民主化とともに、食料増産であった。そして、高度経済成長による人口・産業の都市部への急速な集中に伴い、国土の総合的・計画的な利用の必要性が認識され、優良農地を主体とした農業地域を保全・形成し、農業施策を計画的・効果的に行なうための長期的な土地利用計画制度として、農業振興地域の整備に関する法律が制定され、計画的な農村振興が図られた。

## 2. 中山間地域等直接支払制度と農村

2000 年から実施している「中山間地域等直接支払制度」が実施され、2020 年から第 5 期対策が始まった。中山間地域等直接支払制度とそれによる集落マスタープランの作成が農村に与えた影響については、詳しくは第 5 章で検証している。ここでは、各期の対策を中心にみていく。

第 1 期対策（2000 年～2004 年）において河川の上流域に位置し、傾斜地が多い等の立地特性から、農業生産活動等を通じ国土の保全、水源のかん養、良好な景観形成等の多面的機能を発揮している中山間地域等では、高齢化が進行する中、平地地域と比べ農業の生産条件が不利な地域があることから、担い手の減少、耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている。このため、担い手の育成等による農業生産活動等の維持を通じて、中山間地域等における耕作放棄の発生を防止し多面的機能を確保する観点から、直接支払いを実施するものである。

第 2 期対策（2005 年～2009 年）では、耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、多面的機能の維持・増進を一層図るため、自律的かつ継続的な農業生産活動等の体制整備に向けた前向きな取組等を推進すると考えの下で、本制度を継続的に実施された。対象地域は変わらないものの集落協定等に基づき、集落の将来像を明確化した活動計画（集落マスタープラン）の作成を義務付けている。

第 3 期対策（2010 年～2014 年）からは、第 2 期の要件を緩和し、より活用できるように改正した。加算項目に「小規模・高齢化集落支援加算」、「集落連携促進加算」の項

目が設けられた。

第4期対策（2015年～2019年）と継続されている。女性・若者等の参画を得た取り組みを新設した。また、加算項目に「集落連携・機能性維持加算」等を加え、より高齢化が進む農山村集落の現場に即した形に変更されている。

### 3. 今日における農業・農村政策

2005年3月に食料・農業・農村基本法に基づく、第2回目の基本計画が策定された。そこでは食料・農業・農村をめぐって、大きな情勢の変化がみられるなか、引き続き国民生活の向上や我が国経済社会の発展に貢献していけるよう、新基本法に掲げる基本理念の実現と改革の必要性が強調された。この基本計画での重要課題の一つは、食料自給率の向上であった。自給率の低迷に対して強い懸念が示され、改革の必要性が詳しく検討されている。その後2006年度カロリーベースの自給率が39%と過去最低を記録した。

食料・農業・農村基本法に基づく、第3回目の基本計画では、経営所得安定対策等大綱によって、生産政策と農村資源・環境対策の改革が進められた後、改正農地法が09年6月に成立、12月に施行されて、農地政策の改革もおこなわれた。自作農主義が廃止されて、「利用」を基本とする制度に転換し、株式会社などの農地利用にも道をひらいた。また転用規制と遊休農地の利用促進を強化した。水田・畑作経営所得安定対策と農地・水・環境保全向上対策は着実に進んだが、過剰米対策の原則は揺らぎ、生産調整方式の見直しが課題となった。その後の政権交代により、民主党がマニフェストで主張していた戸別所得補償制度が米においてモデル事業として開始することになった。

食料・農業・農村基本法に基づく、第4回目の基本計画では、再び自民党が政権と成長戦略の一環で農政改革が進められることとなり、「全農地面積の8割が担い手によって利用」、「コメの生産コストを全状全国平均比4割削減などのKPIが定められて、改革の道筋が示された。それを踏まえた「農林水産業・地域の活力創造プラン」では、「攻めの農林水産業」のための農政改革方向として、「生産現場の強化」、「需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築」、「需要フロンティアの拡大」、「農山漁村の多面的機能の発揮」を柱に、産業政策と地域政策を車の両輪として。「攻めの農林水産業」を展開することにより、「強い農林水産業」と「美しく活力のある農山漁村」を作り上げ、農業、農村全体の所得倍増を目指すことを表明した。

2014年にはいわゆる増田レポートをきっかけに「地方消滅論」が台頭し、地方創生戦略の閣議決定に至った。その下で各自治体は地方の総合戦略を策定し、対策に取り組んでいる。また、農業が営まれている農村に焦点を当てる。日本の国民経済に占める農業・農村のシェアを確認すると、2015年現在では農業総生産0.9%、農家戸数2.4%、農家人口3.8%、農業就業人口3.2%となっており、これまで一貫してその地位を低下させ

ていることがわかる。また農業集落数の漸減に対して、農家戸数は大幅な減少をみせていること、農業就業人口や基幹的農業従事者に占める 65 歳以上の割合が 2015 年で 60% を超えており、農業・農村における担い手が高齢化していることもわかる。農業所得だけの農家を専業農家、農家収入のある農家を兼業農家と規定する。兼業農家はさらに、農業所得の方が多い第 1 種兼業と農業所得の方が多い第 2 種兼業とに細分される。1960 年時点でもすでに 3 分の 2 が兼業農家であり、それ以降も常に兼業農家が大半を占めていて、兼業農家なしに日本の農家は成立しないことがわかる。

## 第 5 節 小括

本章では、農業・農村の変容について明らかにすることを目的としている。核政策をまとめたものが表 1-1 である。まず、農業政策と地域開発政策の比較によると都市と農村における地域間の格差が高度経済成長期を境に大きく表れだした。他産業との生産性や所得格差についても同様である。

次に農業政策と地域振興政策とを比較し、政策間の関係性をみていく。離島振興法、山村振興法と 1960 年代までは、地理的条件不利性から人口流出などの社会的な問題が出だした地域を対象にしていた。1970 年代から過疎法が成立したあたりから本格的に振興政策が始まったものとする。食料・農業・農村基本法による農業と農村を面的にとらえた近年の政策展開については、バブル経済の崩壊と大規模リゾート誘致の失敗などから疲弊する地域経済への内発的な発展の必要性を示唆し、対策が講じられている。

表 1-1 農政・地域開発・地域振興政策のまとめ

	農政政策	地域開発政策	地域振興政策
1960 年 ~ 1970 年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業基本法 (1961) 農家の自立経営と選択的拡大などを推進する基本法農政の展開により、他産業との生産性や所得の格差是正をめざす</li> <li>・ 農振法 (1969)</li> <li>・ 総合農政への転換 (1970)</li> <li>稲作転換対策 (1971) からコメの生産調整が行われるようになる</li> <li>生産調整の拡大に多品目への転作が追い付かず、コメ消費の減少も伴い休耕地などが拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全国総合開発計画 (1962~68)</li> <li>・ 新全国総合開発計画 (1969~76)</li> <li>地域間の均衡ある発展を目指し工業の地方への分散を図った</li> <li>首都圏を中心とする大都市に、人や資源が集中し、都市部の農地荒廃や遠隔地の農業依存、広域流通物の開発につながる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 離島振興法 (1953)</li> <li>・ 山村振興法 (1965)</li> <li>生活の安定や福祉を重視した法律から、地域格差の是正を目的としたものになりつつある</li> <li>・ 過疎地域対策緊急措置法 (1970)</li> <li>人口の過度の流出に歯止めをかけ、地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上や地域格差の是正を目的とした</li> <li>・ 自然休養村事業 (1974)</li> <li>・ レクリエーション農園通達 (1975) など都市農村交流</li> </ul>
1980 年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農用地利用増進法 (1985) 農新法改正による</li> <li>・ 国際化農政への転換 (1986)</li> <li>・ 前川レポート発表 内需拡大への政策転</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第 3 次全国総合開発計画 (1977~86)</li> <li>新全総の大規模開発の失敗とオイルショック後の資源の制約を受け、産業開発路線から定住圏構想による大都市への集中の</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過疎地域振興特別措置法 (1980)</li> <li>・ 半島振興法 (1985)</li> <li>制定されている法律(時限立法)の見直しによる振興策が取られる。</li> </ul>



	<p>換</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・GATT ウルグアイラウンド農業交渉開始</li> <li>・21 世紀に向けた農政の企保運方針</li> </ul> <p>多くの農産物が輸入自由化、プラザ合意後の円高基調と相まって農産物輸入が急増</p>	<p>是正と地方の振興を目指した</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・リゾート法（1987）大規模リゾートの地方での開発</li> </ul>	<p>1980 年代に入り、国内農業保護については市場原理の導入・強化による見直しを行うものに変化</p>
1990 年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新しい食料・農業・農村政策の方向（1992）</li> <li>・農業経営基盤強化促進法（1993）</li> <li>・GATT ウルグアイラウンド農業交渉合意</li> <li>・食糧法（1995）</li> <li>・食料・農業・農村基本法（1999） 農業者のための法律からの転換</li> </ul> <p>1990 年代に入り、農業基本法が廃止され、農業政策の面でも農村や地域振興が課題として議論されるようになる</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第 4 次全国総合開発計画（1987～97）</li> <li>・21 世紀の国土のグランドデザイン（1998～2004） 多様な主体の参加と地域連携に基づく国土の形成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・過疎地域活性化特別措置法（1990）</li> <li>・特定農山村法（1993） 中山間地域の条件不利性を認め、振興のための法案整備した</li> </ul> <p>地域振興立法 5 法が確立</p>
2000 年以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中山間地域直接支</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国土形成計画法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・過疎地域自立支援</li> </ul>

	<p>払制度（2000）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第2回食料・農業・農村基本計画（2005）</li> <li>・ 品目横断的経営安定対策（2007）</li> <li>・ 改正農地法（2009）</li> <li>・ 第3回食料・農業・農村基本計画（2010）</li> <li>・ 農業者個別所得補償制度（2010）</li> <li>・ 六次産業化・地産地消法（2011）</li> <li>・ 農地法、農業委員会法、農業協同組合法など改正（2015）</li> <li>・ 第4回食料・農業・農村基本計画（2015）</li> </ul>	<p>（2005）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国土形成計画（2008）</li> </ul>	<p>促進特別措置法（2000）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食と農の再生プラン（2002）</li> <li>・ 農山漁村活性化法（2007）</li> <li>・ 地域おこし協力隊（2009）</li> <li>・ まち・ひと・しごと創生法（2014）</li> </ul> <p>農業の課題だけでなく農村・地域振興・農新移住に関する政策や法整備が行われる</p>
--	--	--	---

## 第2章 条件不利地域における農村生活支援型中間組織

### 第1節 はじめに

この章の目的は、統計データと条件不利地域および中間組織に関する議論を分析することにより、多様化する中間組織に関して状況と問題点を整理し、本論文で示す「農村生活支援型中間組織」の存在形態を分類することである。そのため、次の2点の課題に取り組む。

第一に条件不利地域の定義である（第2節）。現在、中山間地域や島しょ地域などの規定は法律等でも示されているが、条件不利地域を明確に定義したものはない。本論では地理的不利性と社会的不利性の両面から条件不利地域を定義する。

第二に多様化する中間組織に関する議論を整理し、農村生活を支援する組織体として「農村生活支援型中間組織」を定義する（第4節）。条件不利地域の生活を支える食のプラットフォームの形成（第3節）において、主体となる中間組織の存在形態とあり方について、組織形成における政策依存度と農業関連組織か否かという2つの視点から検討する。

### 第2節 条件不利地域における現状

本節では、農山村における条件不利性について、地理的条件不利性と社会的条件不利性という2つの側面から検討する。その際、中山間地域と離島・島しょ地域の概念と地域振興立法5法に重点を置き分析する。

#### 1. 地理的条件不利性

農山村における地理的条件不利性として、中山間地域および離島・島しょ地域が挙げられる。中山間地域は、農業地域類型による中間農業地域および山間農業地域にあたる地域であり、食料・農業・農村基本法においても規定がなされている。離島を含む島しょ地域に関しては、海洋法に関する国際連合条約（以下、「国連海洋法条約」と略す）により規定されている。

## 1) 中山間地域

まず中山間地域についてみていくこととする。中山間地域という地域区分については、1990年に導入された農林水産省の「農林統計に用いる地域区分」において、農業地域類型が定められたことにより総称されるようになった。農業地域類型は、第1次分類と第2次分類の2種類がある。第1次農業分類が地域農業構造を規定する基盤的条件の等質性に基づいた区分であり、第2次分類が各基本類型地域に形成される農業経営の基盤的条件の差異を示す区分である。ここでは、中山間地域を指し示す部分として、第1次分類についてみていくこととする。

表2-1は、農業地域類型（第1次分類）の定義を示したものである。1990年以前は社会経済指標によって区分されており、この区分は使われていなかった。「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」の4つの区分があり、このうち「中間農業地域」、「山間農業地域」を合わせた総称として「中山間地域」という概念が誕生した。農業地域類型（第1次分類）は、① 都市的地域の指標としては、都市的活動の集積地域における土地利用を代表し、かつ、変動の少ない DID (Densely Inhabited District、以下 DID と略す。人口集中地区のことであり人口密度 4,000 人/km<sup>2</sup>以上の国勢調査基本単位区がいくつか隣接し、合わせて人口 5,000 以上を有する地区をいう。) 面積の割合を中心とする。② 山間農業地域の土地利用の代表的な指標は、林野率とする。③ ①②以外の地域は、耕地率の高さに代表されるような農業的特性の重みが大い地域であり、農業的特性に応じてその中を平地農業地域と中間農業地域に分ける。これにより、都市的地域→山間農業地域→平地農業地域と中間農業地域の順で区分されている。山間農業地域は林野率が 80%以上と非常に高く、耕地率 10%未満と非常に低い地域であり、中間農業地域は、林野率が 50%~80%と高く、耕地における傾斜地が多く耕地率も低い地域である。

また、1999年に施行された「食料・農業・農村基本法」において、中山間地域等として「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」と定義されている。農業分野における最上位にある法律において明文化され、その統計上の指標として農業地域類型が体系化されている。

表 2-1 農業地域類型（第 1 次分類）の定義

区分	基準指標
都市的地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・可住地に占める人口集中地区面積が 5%以上で人口密度 500 人以上または DID が 2 万人以上の市区町村及び旧市区町村。</li> <li>・可住地に占める宅地等率が 60%以上で人口密度 500 人以上の市区町村及び旧市区町村。（ただし林野率 80%以上のものは除く）</li> </ul>
平地農業地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・耕地率 20%以上かつ林野率 50%未満の市区町村及び旧市区町村。（ただし傾斜 1/20 以上の水田と傾斜 8 度以上の畑の合計面積の割合が 90%以上のものは除く）</li> <li>・耕地率 20%以上かつ林野率 50%以上で、傾斜 1/20 以上の水田と傾斜 8 度以上の畑の合計面積の割合が 10%未満の市区町村及び旧市区町村。</li> </ul>
中間農業地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・耕地率 20%未満で、「都市的地域お」よび「山間農業地域」以外の市区町村及び旧市区町村。</li> <li>・耕地率 20%以上で、「都市的地域」および「平地農業地域」以外の市区町村及び旧市区町村。</li> </ul>
山間農業地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・林野率 80%以上かつ耕地率 10%未満の市区町村及び旧市区町村。</li> </ul>

注：1 DID とは、人口集中地区のことであり、人口密度 4,000 人/km<sup>2</sup>以上の国勢調査基本単位区がいくつか隣接し、合わせて人口 5,000 以上を有する地区をいう。

2 傾斜は、1 筆ごとの耕作面の傾斜ではなく、団地としての地形上の主傾斜をいう。

## 2) 離島・島しょ地域

次に離島を含む島しょ地域についてみていくこととする。島しょ地域については、国連海洋法条約第 121 条により規定されている。国連海洋法条約は、1982 年に第 3 次国際連合海洋法会議で採択された条約であり、1994 年に発効した。我が国では、1983 年に署名し、1996 年に発効した。このなかで、「島」・「島しょ」は、以下の 3 つの条件を満たすものとして定義されている。①自然に形成された陸地であること、②水に囲まれていること、③高潮時に水没しないことが条件である。

この定義に従うとわが国は、6,852 の島しょにより構成されている。この中で離島についてみていくこととする。図 2-1 は日本の島しょ構成を示したものである。社会的条件不利の項目でも説明するが離島振興法による離島振興対策実施地域は 255 島（78 地域）であり、関係市町村が 70 市、31 町、11 村に上る。また、人口は約 38 万人（約 0.3%）、面積は 5,232km<sup>2</sup>（約 1%）にすぎない。また、我が国における離島および島しょ部の振

興に関する法律は、離島振興法のほか、1972年沖縄振興特別措置法（37島）、1954年奄美群島振興開発特別措置法（8島）、1954年小笠原諸島振興開発特別措置法（4島）が施行された。1953年に離島振興法制定後、わが国では半世紀に渡り地域政策が展開されてきた。離島は、隔絶性、地理的狭小性、島しょ内各地区の分離性といった自然環境の制約がある上に、産業構造や交通における辺境性、日常生活圏の狭小性、移動の限定性といった社会的制約が重なる地域である。こうした自然的あるいは社会的制約により、人口流出・少子化・高齢化や雇用問題といった社会問題が増幅されており、1955年以降の人口は全国では約4割増加している一方、離島人口は5割以下となり、高齢化が進んでいる。特に農林水産業への影響を甚大で生産額は、半減している。

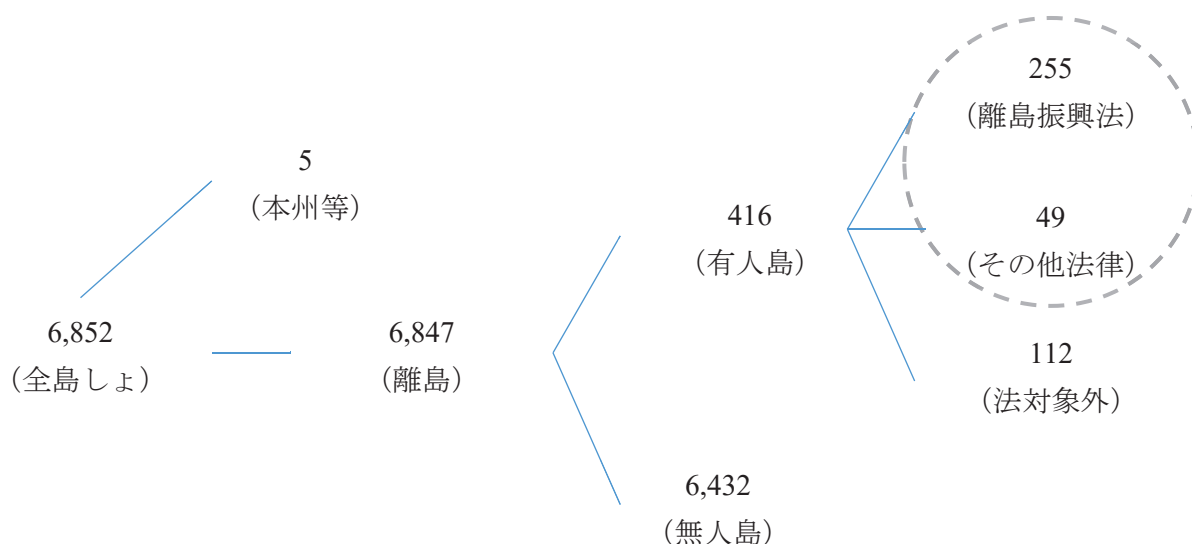


図 2-1 日本の島しょ構成

### 3) 地理的条件不利地域の要件

地理的条件不利地域についてまとめていく。まず、中山間地域においては、農業地域類型を基本指標として定められている。農業地域類型における、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域であり、林野率が高く耕地率が低い。また傾斜地も多い。

離島については、島しょが国連海洋法条約により定められている。そのうえで、わが国の島しょ構成を見ていくと 6,847 の離島を有し、そのうち有人の離島が 416 ある。離島振興法、沖縄振興特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法による対象地域は 304 島である。

本論文においては、これら 2 つの地域を合わせ、中山間地域および離島・島しょ地域を「地理的条件不利地域」と定める。

## 2.社会的条件不利性

農山村における社会的条件不利性として、地域振興立法（5法）が挙げられる。同法では、地理的条件不利性のみならず、社会的な要因についても言明している。この地域振興立法（5法）には、制定順に、①離島振興法、②山村振興法、③過疎地域自立促進特別措置法、④半島振興法、⑤特定農山村法がある。なお、③については、時限立法で法律名内容ともに変化してきており、過疎地域対策緊急措置法（1970年）、過疎地域振興特別措置法（1980年）、過疎地域活性化特別措置法（1990年）と変遷しており、現在は、過疎地域自立促進特別措置法（2000年）が過疎対策法として制定されている。

### 1) 地域振興立法（5法）

#### (1) 離島振興法

離島振興法は、1953年に施行された。わが国の離島は、四方を海等に囲まれ、人口の減少が長期にわたり継続し、高齢化が急速に進展する等、他の地域に比較して厳しい自然的社会的条件の下にある。そのため人の往来や物流、産業・生活環境等に関する地域格差の是正を図り、地理的及び自然的特性を生かした振興を図るための特別の措置を講ずることにより離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図る。地域間の交流を促進し、居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進を図ることを目的としている。

要件としては、目的を規定している法第1条を達成するために必要と認める離島の地域の全部又は一部を、離島振興対策実施地域として指定するとされている。

また、主となる特別措置項目としては、補助率の嵩上げ、離島振興計画に基づく事業で政令に定めるものへの補助として湾や空港などの整備や医療の確保等、税の特例などがある。

#### (2) 山村振興法

山村振興法は、1965年に施行された。国土の保全、水源の涵かん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等に重要な役割を担っている山村の産業基盤及び生活環境の整備等の状況に鑑み、山村の振興に関し、基本理念を定め、その目標を明らかにするとともに、山村振興に関する計画の作成及びこれに基づく事業の円滑な実施に関し必要な措置を講ずることにより、山村の自立的発展を促進し、山村における経済力の培養と住民の福祉の向上並びに地域間の交流の促進等による山村への移住の促進を含めた山村における定住の促進及び山村における人口の著しい減少の防止を図り、併せて地域格差の是正と国民経済の発展に寄与することを目的としている。

要件としては、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、産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して十分に行われていない山間地またその他の地域において政令で定める「山村」としている。

また、主となる特別措置項目としては、森林整備事業（林業専用道の開設等）・農山漁村活性化プロジェクト支援交付金の一部において補助率のかさ上げや、地域資源を活用する製造業や農林水産物等販売業を営む中小企業者（個人・法人）が当該事業に使用する機械・建物を取得・建設した場合の税制特例などがある。

### (3) 過疎法

いわゆる「過疎法」と呼ばれる過疎地域への対策を講じるための法律は、過疎地域対策緊急措置法が1970年に10年の時限立法として制定されたことに端を発し、以降、10年ごとに名称を変えながら現在に至っている。まず、1970年の過疎地域対策緊急措置法は、年率2%を超える人口減少が続く中で、人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となっている地域（＝過疎地域）について、緊急に生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講じることにより、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与することが目的とされた。

その後、1980年に過疎地域振興特別措置法が10年の時限立法として制定され、地域社会の機能が低下し、生活水準及び生産機能が他の地域に比較して低位にあることが過疎地域の課題として捉えられ、地域の振興を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与することを目的とされた。

1990年には、過疎地域活性化特別措置法が10年に時限立法として制定され、人口減少そのものだけでなく、過去の著しい人口減少に起因して若者が少なく高齢者が多いという人口の年齢構成の偏りにより、地域の活力が低下していることを過疎問題と捉え、将来に向かって活性化するための対策を講じ、もって住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与することがその目的とされた。

2000年には、過疎地域自立促進特別措置法が10年の時限立法として制定され、2010年に失効期限が6年延長され、2012年にはさらに5年延長されて現在に至る。過疎地域自立促進特別措置法においては、人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与することを目的としている。

要件は、直近の過疎地域自立促進特別措置法に関するものを表2-2に示した。主に人口要件と財力要件の2つの要件がある。人口要件には人口減少率、高齢化率、若年者比率が基になっており、財力要件は財政力指数と公営競技収益が基になっている。



また、主となる特別措置項目としては、医療の確保、高齢者の福祉の増進、交通の確保、情報の流通の円滑化及び通信体系の充実、教育の充実に関する配慮、地域文化の振興等に関する配慮規定、農地法等による処分についての配慮、国有林野の活用がある。

表 2-2 過疎法における要件（平成 29 年）

人口要件	
①昭和45年～平成27年（45年間）	人口減少率 32%以上
②昭和45年～平成27年（45年間）	人口減少率 27%以上 かつ 平成27年高齢者比率 36%以上
③昭和45年～平成27年（45年間）	人口減少率 27%以上 かつ 平成27年若年者比率 11%以下
④平成2年～平成27年（25年間）	人口減少率 21%以上 (①～③は、平成2年から25年間で人口が10%以上増加している団体は除く。)
財政力要件	
●H25-H27 財政力指数	0.5以下
●公営競技収益	40億円以下

#### (4) 半島振興法

半島振興法は、1985年に施行された。国土の多様性の重要な構成要素である半島地域（架橋等により本土との陸上交通が確保された島を含む）が、三方を海に囲まれ、平地に恵まれず、水資源が乏しい等国土資源の利用の面における制約から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ことに鑑み、多様な主体の連携及び協力を促進しつつ、広域的かつ総合的な対策を実施するために必要な特別の措置を講ずることにより、これらの地域の振興を図り、もって半島地域の自立的発展、地域住民の生活の向上及び半島地域における定住の促進を図り、あわせて国土の均衡ある発展に資することを目的としている。

要件としては、半島地域のうち①二以上の市町村の区域からなり、一定の社会的経済的規模を有する地域、②高速自動車国道、空港等の高速輸送に係る施設その他の公共的施設の整備について他の地域に比較して低位にある地域、③産業の開発の程度が低く、雇用の増大を図るため企業の立地の促進等の措置を講ずる必要がある地域と指定している。

また、主となる特別措置項目としては、島地域の振興上重要な道路・施設の整備等を促進するための税制上の措置や企業活力強化貸付制度による金融上の措置、企業を誘致育成し、所得水準の向上と雇用機会の拡大を図るための税制上の措置などがある。

## (5) 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(特定農山村法)は、1993年に施行された。特定農山村地域について、地域における創意工夫を生かしつつ、農林業その他の事業の活性化のための基盤の整備を促進するための措置を講ずることにより、地域の特性に即した農林業その他の事業の振興を図り、もって豊かで住みよい農山村の育成に寄与することを目的としている。

要件としては、地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域であり、かつ、土地利用の状況、農林業従事者数等からみて農林業が重要な事業である地域として、政令で定める特定農山村地域を指定している。

また、主となる特別措置項目としては、農業協同組合及び森林組合の連携や土地改良法の特例、国有林野の活用等が含まれる。

## 2) 社会的条件不利地域の要件

社会的条件不利地域についてまとめていく。地域振興立法(5法)を個別にみると、離島振興法においては、離島の地理的特性を加味したうえで、往来や物流問題などに関する地域格差の是正や人口問題を目的に、この条件を満たす離島をすべて対象としている。

山村振興法では、山村における経済力の培養と住民の福祉の向上や山村における人口の著しい減少の防止移住・定住促進などを目的に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、産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して十分に行われていない山間地を対象としている。

過疎法においては、時限立法にて要件の変更が行われながらも人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与することを目的に人口と財政力の2つの要件を定めている。

半島振興法においては、様な主体の連携及び協力を促進しつつ、広域的かつ総合的な対策を実施することを目的に半島地域のうち二以上の市町村の区域からなり、一定の社会的経済的規模を有する地域、公共移設の整備が他地域より低位である地域、産業開発の程度が低い地域などを要件と定めている。特定農山村法では、地域の特性に即した農林業その他の事業の振興を図り、もって豊かで住みよい農山村の育成に寄与することを

目的に主として農業条件の不利性を要件としている。

このようなことから、本研究においては、地域振興立法に基づき、その社会的不利条件を認めるものとし、社会的条件不利の要件について以下のように明文化することとする。社会的条件不利地域とは、「人口減少や高齢化等による人口問題に起因し、地域社会における活力低下や産業における生産機能及び生活環境の整備に地域間格差が生じている地域」とする。

### 3.条件不利地域の規定

地理的条件不利地域と社会低条件不利地域より、条件不利地域を規定する。条件不利地域とは、以下の要件のいずれかを満たす地域とする。

条件不利地域の要件

- ①農業地域類型（第1次分類）における中間農業地域・山間農業地域
- ②離島振興法、沖縄振興特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法に指定される地域
- ③地域振興立法に基づく、人口減少や高齢化等による人口問題に起因し、地域社会における活力低下や産業における生産機能及び生活環境の整備に地域間格差が生じている地域

## 第3節 条件不利地域内における食料循環問題

本節では、条件不利地域において増加している買い物弱者問題とその対応について農林水産省、経済産業省、総務省における統計データから検証する。その際、地産地消およびサプライチェーンの構築について分析し、買い物弱者問題の解決が条件不利地域の生活の維持に深くかかわることを示唆する。

### 1.買い物弱者問題

買い物弱者とは、過疎化の進展と高齢者の食料消費量が少ないことや、若年層が郊外型量販店へ買い物に行くことなどにともない、地元商店街の商圈人口の確保が難しくなり、条件不利地域では、地元商店の経営の悪化や後継者の不在などもあり閉鎖するところさえある。しかし、わが国において買い物弱者を明確に定義したものはない。

## 1) 買い物弱者問題の背景

買い物弱者問題は、高齢化の進展や人口減少、それに伴う市場の縮小により地域内の需要が縮小し採算性が合わなくなった商店の閉鎖により地域内の供給力が低下すること起因している。わが国の経済の高度化とそれに伴う車社会の浸透や大型量販店の地方への進出が影響を与え、地方の商店街はシャッター街と化しているところも多い。これには、個人商店における後継者問題や建物の老朽化なども要因となっている。

また、近年は、買い物客自身の高齢化などによる行動範囲が狭まったことなども要因として挙げられる。関（2015）によると、中山間地域の65歳以上の女性は約70%が運転免許を保有していないとしている。採算が合わない路線バスの廃止なども相まって買い物弱者は増加していくと予想される。

## 2) わが国における買い物弱者問題対策

買い物弱者に関して、農林水産省、経済産業省、総務省における位置づけとその対策についてみていくこととする。

### (1)農林水産省

農林水産省は、「高齢者等を中心に食料品の購入や飲食に不便や苦勞を感じる方」を買い物弱者と位置付けている。また、農林水産省農林水産政策研究所では、国勢調査及び商業統計を用い、自宅から生鮮食料品販売店舗までの直線距離が500m以上であり、かつ、自動車を保有しない人口が2010年時点で850万人程度（うち、65歳以上の高齢者人口は380万人程度）であると推計している。

食料・農業・農村基本計画において「食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」のなかで高齢化や人口減少等の影響により食料の入手が困難となっている消費者が存在する地域において、移動販売や宅配サービスの展開など、食品産業事業者等による地域の関係者等と連携した取組を推進するとしている。また、「農村の振興に関する施策」のなかでは、農村において、地域全体でコミュニティ機能を維持する観点から、地域の実情を踏まえつつ、複数の集落群（小学校区程度の規模）において、生活サービスの機能（診療所、介護・福祉施設、保育所、公民館等）や農産物の加工・販売施設など産業振興の機能を基幹集落へ集約した「小さな拠点」と、交通網の整備や情報化などによるこれらの拠点と周辺集落のネットワークの形成を推進することを示している。

## (2)経済産業省

経済産業省は、「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会」において2010年に公表した報告書では、「流通機能や交通の弱体化とともに、食料品等の日常の買い物が困難な状況に置かれている人々」を買い物弱者と位置付けている。また、2015年に公表した「買い物弱者・フードデザート問題等の現状及び今後の対策のあり方に関する調査報告書」において買い物弱者数を700万人程度と推計している。

## (3)総務省

総務省は、人口の減少や少子高齢化、過疎化の影響もあり、流通機能や交通網の弱体化とともに買物環境が悪化し、食料品等の日常の買い物が困難な状況に置かれている人のことを買い物弱者としている。

2016年度改訂版「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）の主な施策として住民の買い物等を支える円滑な物流のため、運送各社等が連携した新たな共同配送スキームの構築やボランタリーチェーン等との連携、安定的な石油製品の供給システムの確立を推進するとしている。表2-3は、総務省がまとめた買い物弱者対策に資する国の主な補助事業等マップをもとに作成した支援一覧である。買い物弱者に関する調査研究や事業計画は農林水産省が担当し、交通・店舗にかかわる事業は国土交通省が、生活支援に関しては厚生労働省と農林水産省が担当している。いずれにも活用できる事業としては、主として総務省の事業が多い。

表 2-3 買物弱者対策に資する国の主な補助事業一覧

活用できる内容	事業名	担当省庁
調査研究・事業計画づくり	食料品アクセス環境改善対策事業	農林水産省
	食料品アクセス問題に関する調査研究	農林水産省
店舗	「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業	国土交通省
生活支援	地域支援事業	厚生労働省
	農山漁村振興交付金	農林水産省
交通	地域公共交通確保維持改善事業	国土交通省
いずれにも利用可能	地方創生推進交付金	内閣府
	過疎対策事業債	総務省
	過疎地域等自立活性化推進交付金	総務省
	ICT まち・ひと・しごと創生推進事業	総務省
	地域・まちなか商業活性化支援事業	経済産業省
	小規模事業者支援パッケージ事業	中小企業庁

### 3) 民間事業者の買物弱者問題対策

買物弱者問題に関して、農林水産省が「食料品アクセス問題」に関する全国市町村アンケートを 2014 年から毎年実施している。この統計データを用い、民間事業者の買物弱者問題対策について検証する。回答市町村は、1,102 で 85.0%である。対象都市については、本稿における条件不利地域の多くが当てはまる中都市（人口 5 万人以上の都市でかつ政令指定都市及び東京 23 区を除く）と小都市（人口 5 万人未満の都市）を対象として検証している。

まず、図 2-2 買物弱者対策を必要とする背景として挙げられた割合である。都市の規模にかかわらず「住民の高齢化」が最も大きな背景であり、「地元小売業の廃業」、「中心市街地、既存商店街の衰退」と続いている。上位項目については、大きな差異が見られなかったものの下位項目においては差異が見られた。小都市ほど「公共交通機関の廃

止等のアクセス条件の低下」の割合が高く、中都市は「郊外への大規模量販店の出店」を対策が必要な背景としてあげられた。

次に、民間事業者の買い物弱者対策の状況についてみていく。図 2-3 は、買い物弱者対策を講じる民間事業者の組織形態についてその割合を示したものであり、複数回答が含まれている。これによると「株式会社などの営利団体」の割合が最も高い。しかし、中都市と小都市の間には 13 ポイントの差がみられた。中都市の方が民間事業者の参加割合が高い。

図 2-4 は、民間事業者による対策の内容別実施率である。「宅配、御用聞き・買い物代行サービス等に対する支援」、「移動販売車の導入・運営に対する支援」が高い割合で実施されている。しかし、実質的な供給に関連する部分での支援の割合は 10%前後と低く参入障壁の高さが現れている。

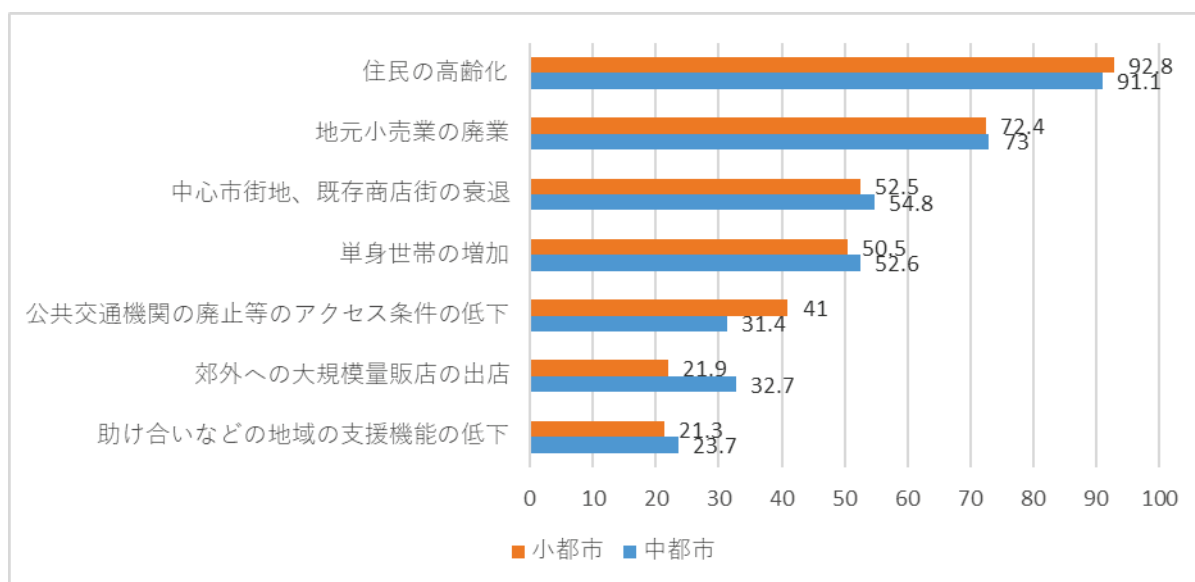


図 2-2 買い物弱者対策を必要とする背景 (%)

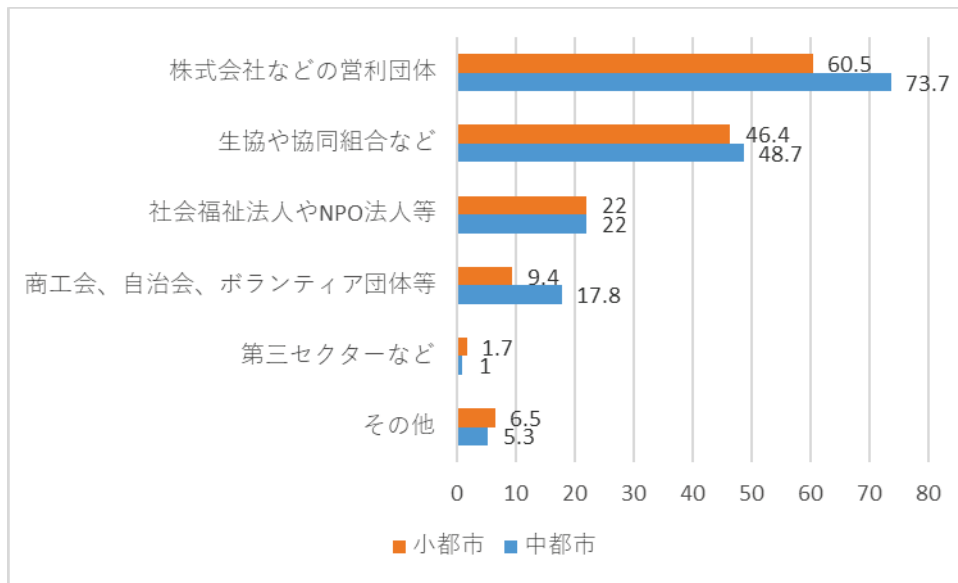


図 2-3 買い物弱者対策を講じる民間事業者の組織形態 (%)

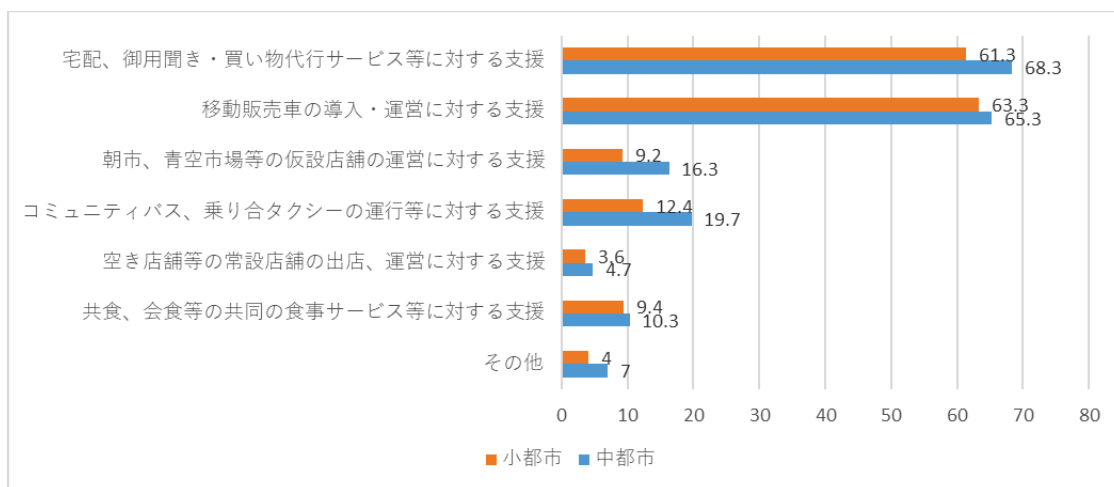


図 2-4 民間事業者による対策の内容別実施率



## 2.条件不利地域のサプライチェーン構築にかかわる諸問題

条件不利地域におけるサプライチェーンの構築に関する状況と問題について整理する。わが国において地域農業の組織化や農業経営の多角化などに関する議論が行われるようになったのは1990年代に入ってからである。しかし、同様の議論が地域農業における組織展開や内発的発展論の中でも行われてきた。ここでは、組織論的展開における地域農業の組織化と内発的地域づくりの2つに分けて検証する。

### 1) 組織論的展開における地域農業の組織化

組織論的展開について整理する。この分野においては、大きく次の2つに区分できる。第一に農業経営における組織形成の議論であり、主に政策的な意図による地域農業の組織化に関するものである。第二に六次産業化などの直接的な農業経営の多角化、他産業との連携による地域産業の活性化に関する議論である。

まず、農業経営における組織形成についてである。次節、社会政策論的中間組織モデルの項目で詳しく説明するが馬場（1970）は、「農業経営において自己の経済活動に含められるべき活動の多くが外部経済化して、中間組織体とされる外部組織に依存している」<sup>1</sup>ことを指摘している。この議論に基づき、高橋（1973）、藤谷（1998）では、地域農業の組織化という形で農業経営を組織化し、個族経営主体のわが国の農業を整備することを示唆している。

また、近年議論がなされている農業経営の多角化に関しては、竹中（1995）において「地域農業を主軸とし、地域内産業と結びつきによる循環的な組織形成と複合化」が必要であるとしている。この議論に基づき、斎藤（1996）の内発型アグリビジネスや今村（1998）の六次産業化など議論が成熟し、2011年に「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（以下、六次産業化・地産地消法）が施行された。斎藤（1996）、今村（1998）にも共通して、疲弊する農村経済において、地域農業を主体とした地域内でのバリューチェーンの構築および農業経営の多角化の必要性を示している。

以上より組織論的展開における地域農業の組織化に関する議論を整理すると農業経営の組織化・多角化に帰結する。これには、農産物市場のグローバル化による政策上の意図がうかがえ、地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促し、新たな付加価値を創出することで地域産業を活性化させる役割を持っている。

### 2) 内発的地域づくりと地産地消

内発的地域づくり戦略を通じた循環型経済の創出について整理する。わが国における「内発的発展論」は宮本（1989）により提唱された。宮本（1989）は、「外来型地域開

発」による地域政策に対抗する形で、地域独自の経済発展、政治の民主化や地域福祉の向上をもたらす事が地域開発の目的であるとして、「内発型発展の四原則」を定義した。この四原則が示すところとして、地域開発が住民の手により行われること、環境保全の視点と福祉・文化の向上、特定業種に限定せず地元が付加価値が帰属するような地域産業連関をはかること、住民が自治権をもった計画づくりが挙げられる。これに依拠する形で、「内発的発展論」における議論が進み、特に農山村において疲弊する地域経済への課題として地域内産業連関の創出が議論の中心となる。この内発的発展論は、1990年代に入り、宮本（1989）、保母（1996）などが地域経済の内発的発展の場を単独地域や単一主体に限定せず、地域や業種の枠を超えた連携により達成することも示唆され、地域外との連携という視点が加わった。これらの議論を具体的な方向性で示したのが岡田（2005）の「地域内再投資力」である。従来型の「外発的発展」政策の限界を指摘し、「地域内で繰り返し再投資する力＝地域内再投資力」を作り出すことが重要であり、地域経済への波及効果を高めるためには域内調達率を上げる必要があるとした。そのうえで、小田切（2013）は、現代の農山村の再生においては、住民による自律的な地域づくりを軸としながらも、都市農村交流および外部主体による広範な支援が欠かせないと指摘している。

また、「地産地消」についても2011年に六次産業化・地産地消法が発効された。農林水産省では、地域で生産された農林水産物を地域で消費しようとする取組であり、食料自給率の向上に加え、直売所や加工の取組などを通じて農林水産業の六次産業化につながるものとしている。具体的な取り組みとしては、直売所での地場産農林水産物の直接販売、地場産農林水産物の加工利用、学校給食や社員食堂への利用、地域内の消費者との交流体験などが挙げられている。地産地消における議論においては、主として地域内での食料の生産と消費に依拠した議論がなされている。しかし、櫻井（2013）は地域の現状に応じて「流通論的地産地消」として地元での販売を通じて地元での評価を獲得し、それをPR材料として広域的に販売しようという考え方で地元での消費量に限界のある大産地での対応と「コミュニティ論的地産地消」として地元での消費だけでなく食の伝統など文化的な側面も重視したもので供給量が十分でない中小産地での対応とに分けて考える必要があるとした。これは、旧来行われてきた地産地消が地域内での生産・消費を意味するのではなく、地域に応じてその在り方が変わるべきだという方向性を示した極めて重要なものである。

以上より、内発的地域づくり戦略における循環型経済の創出に関する議論を整理すると、地域内での地域産業連関をはかることの重要性と外部主体による広範な支援の必要性に帰結する。地域経済の衰退の度合いは増してきており、その中で地域内の連携は重要であるが、もはや外部による支援および連携も視野に入れた対策が必要とされる。

### 3) 条件不利地域のサプライチェーン構築にかかわる問題点

条件不利地域のサプライチェーンの構築にかかわる状況を整理した。農業経営の組織化・多角化は農産物市場のグローバル化による政策上の意図から進められた。地域産業の活性化による地域の発展させる必要がある。しかし内発的発展論においては、農山村の現状を認識し、地域の自律的な地域づくりを軸としながらも疲弊している地域経済の現状を鑑み、外部からの支援や連携の必要があるとしている。また、先に述べた「買い物弱者の問題」と併せて、条件不利地域におけるサプライチェーンの構築の必要性がある。この点からも地域内の食料循環システムの構築の必要性がある。そのためには、外部からの支援や連携が重要になっており、条件不利地域における「買い物弱者の問題」支援のためのモデル形成が課題である。

## 第4節 中間組織の形成と農村生活支援型中間組織

本節では、中間組織の形成についてみていくこととする。その際、農山村における中間組織の形成過程と経済学的視点からの中間組織形成について分析し、条件不利地域における農村生活を支える中間組織を「農村生活支援型中間組織」として定義する。

### 1. 社会政策論的中间組織

まず、農業経営における中間組織について整理する。農業経営における中間組織に関する議論について馬場（1970）は、農業経営が一般の企業なら、当然、内部経済としての自己の経営活動に含められるべき、生産計画・作業計画・出荷計画、情報の収集と分析や、かなりの部分の技術開発、灌排水施設の改良などが個々の経営にとって外部経済化している。これらは何らかの形で組織されることが要請されているが、この“外部経済化した内部経済を再び内部経済に組織したもの”と定義した。これに依拠する形で高橋（1973）は、中間組織について1960年以降の農業をめぐる情勢の急激な変化に伴い農業経営の対応を伝統的な経営者が行うのではなく、包括的な「トータルシステムとしての農業組織」行うことを指摘している。

基本法農政下では、地域間格差の是正と孤立分散的な農業経営から集約的な経営体への転換という政策的視点から中間組織が位置付けられている。この中で「アグリシステム」、「営農団地」、「インテグレーション」の3つの機能について、中間組織による農業の組織化を指摘している。ここで述べられているアグリシステムは、地域農業を一つのシステムとしてとらえたものである。

1960年代の農業技術の進歩に伴い機械・施設が高度化し農業生産機能を分化させ、社会的分業が進んだことを背景に農業管制センターを中枢にした農業のシステム化が図られる必要があった。その担い手として土地改良区、農協、農業委員会などを水平に

連結し、調整制御することで地域農業に統一性を持たせ、システム内で生産機能を完結しようというものであった。営農団地は、農協が生産過程の一部を分担し、生産から流通までの一貫した担い手となって組合員農家と地域農業を一つの組織に体系化しようとするもので資金、生産財、生産物の販売すべての機能を計画化し、産地の市場対応力の強化を求めるものであった。インテグレーションは、農外企業によって進められてきたが、ここでは農協がインテグレーターとなり、流通の担い手と連携しながら全体で経営機能を完結する仕組みであった。

また藤谷（1998）は、個別農業経営は、生産要素の受け入れや農産物販売の経済経営機能の一部を中間組織により担わせるという各種経営機能の依存が一般的であるとしている。1990年代の農業・農村の情勢変化から「農外からの農家労働力の吸引の持続的進行」、「農産物需要の量的停滞と質的高度化」、「日本農業の国際化と国際化農政への変容」に合わせて、どのような中間組織をどのように形成・強化していくのかが日本農業の重要な課題であるとしている。その中で、重視すべき重視すべき中間組織を3つに分類している。第一に、「地域農業の組織化」とし個別農業経営体の生産面の効率化やその基盤となる農地利用権の調整等に主としてかかわる中間組織であり、高橋（1973）のアグリシステムに依拠するものであるが、特定の中間組織を地域農業経営の管理主体として積極的に位置付けるという考え方は否定している。第二に、「産地マーケティング組織」とし農産物マーケティングにかかわる中間組織である。第三に、「農協」のなかでも個別農業経営体と経営機能を多面的にバックアップする中間組織である。多様な中間組織体の個別経営補完機能をあわせ総合的・体系的に機能を発揮することで地域農業経済組織、地域農業体制の整備を進めることを示唆している。

以上より、孤立分散的な農業経営から集約的な経営体への転換が政策的に推し進められる中で、中間組織の機能により地域農業の組織化・体系化を図っていくことが農業における中間組織の役割である。

## 2. 歴史経済学的中間組織

次に、農業における中間組織の中核をなしている農協および協同組合組織についてビクトール A. ペストフの社会的経済の理論から整理し、社会・経済の両面から中間組織の組織構造を検討する。

### 1) 自主的民主的経済組織システム

藤田（1993）は、公的組織と営利組織との中間段階に非営利組織が形成されるとしている。その典型例として、協同組合や社会福祉協議会を位置づけている。藤田（1996）では、組織構造の理論モデルについて協同組合に着目し、ビクトール A. ペストフの社

会的経済の理論を検証している。そのなかで自主的民主的経済組織が直面する組織の内的環境と外的環境において政治的要因と経済的要因がバランスよく組み合わせられ、市場と政治のジレンマを乗り越えるハイブリットな組織構造が経営されるに応じて実現されることが理想的なモデルであるとしている。このことからスウェーデン協同組合を、専ら市場に対応する組織としてヒエラルキーになる傾向のある私企業とは違った、公共的対応、社会的対応、市場的対応等の多元的な対応力を持つ組織として、さらに、人々の資源としての活力を引き出しうる参加型民主的組織としてとし、自主的な社会経済組織の発展した現実的な形態であるとしている。

## 2) 経済的視点からの中間組織と新たな中間組織の形成

坂井（2003）は、経済的視点から中間組織をとらえている。まず個人と社会を結ぶ中間的な組織には企業、政府、コミュニティ、家族などが存在しているとし、この4つを伝統的な中間組織と定義している。また NPO や NGO やボランティア組織を含むものなど、個人間を媒介するような、あるいは個人と組織間を媒介するような、中間集団のこと」を新たな中間組織と定義し、新たな中間組織が増えてきていることを指摘している。そのなかで生活が政策による影響を受けるよりも、中間組織の経営政策や小規模なガバナンスによって、新たな中間組織が形成され、生活が営まれる状況が現れてきているとし、社会の変化に伴い、中間組織の形態も変わってきていることを示唆している。

以上より、営利組織と公共組織の失敗の上で中間組織が形成される。そのため、この2つのジレンマを乗り越えるハイブリットな組織構造を中間組織の理想モデルとされていたが、NPO やケア・グループ、福祉グループなど政策的影響を受けづらい新たな中間組織が形成されている。

## 3.農村生活支援型中間組織の規定

社会政策的には中間組織の機能により地域農業の組織化・体系化を図っていくことが農業における中間組織の役割であった。しかし、現在の条件不利地域においては、買い物弱者の問題など農山村における住民の生活を支援する必要性も出てきている。そのため歴史経済学的にみた新たな中間組織の形成もみられ、中間組織の役割も多様化してきている。そこで本論文における農村生活を支える中間組織として「農村生活支援型中間組織」として定義した。

図 2-5 は、政策依存度（政策的に作られた組織か自主的に作られた組織か）と農業依存度（農業関連組織か農外組織か）に視点を置き4つのパターンに分類したものである。これにより、「Ⅰ 農業社会組織」、「Ⅱ 農業自主組織」、「Ⅲ 農外社会組織」、「Ⅳ 農外参入組織」に分類した。この4つのパターンに対し、3～6章の各論において、事例

分析を行う。これにより総合考察にて、農村生活支援型中間組織の形成条件および食料循環システムのモデル化を図る。

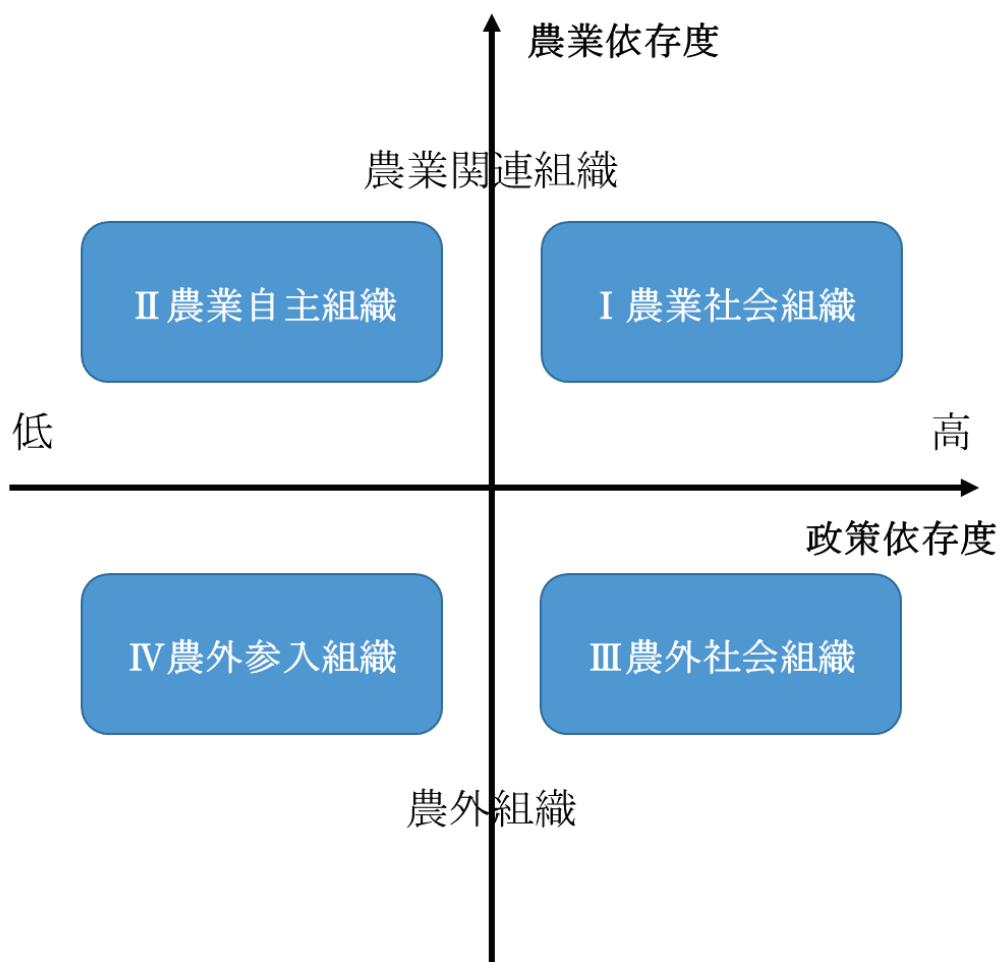


図 2-5 農村生活支援型中間組織の 4 パターン

## 第 5 節 小括—各論に向けて—

以上より、本章における結果並びに各論における位置付けを行う。

### 1. 結果の要約

本章において、条件不利地域、農村生活支援型中間組織について規定および食料循環システムの構築の必要性を示唆した。

まず、条件不利地域については①農業地域類型（第 1 次分類）における中間農業地域・

山間農業地域、②離島振興法、沖縄振興特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法に指定される地域、③地域振興立法に基づく、人口減少や高齢化等による人口問題に起因し、地域社会における活力低下や産業における生産機能及び生活環境の整備に地域間格差が生じている地域のいずれかを満たす地域とする。

次に条件不利地域における買い物弱者問題に視点を置き、サプライチェーンの構築並びに食料循環のシステム構築の必要性を示唆した。

最後に農村生活支援型中間組織について定義し、この農村生活支援型中間組織について政策依存度と農業依存度に視点を置き4つのパターン「Ⅰ 農業社会組織」、「Ⅱ 農業自主組織」、「Ⅲ 農外社会組織」、「Ⅳ 農外参入組織」に分類した。

## 2.考察と各論の位置付け

第3章では、農業社会組織として新潟県佐渡市の離島における持続性向上のための環境保全型農業を指揮する農協が分析対象となる。離島という特異な地域において、内需だけでは生活が賅いきれない地域においての農協を中心とした外需獲得のための農産物の販売戦略について検証する。これにより地域農業持続のあり方を明らかにする。

第4章では、農業自主組織として広島県安芸太田町の住民主体で形成された農産物直売所が分析対象となる。この農産物直売所における経営戦略と関連する農協の販売事業と連携による地域補完型の食料循環システムの構築のあり方について検証する。これにより条件不利地域へのサプライチェーンの構築のあり方を明らかにする。

第5章では、農外社会組織として広島県三次市川西地区の住民自治による地域運営組織である RMO が分析対象となる。RMO による生活の持続性を向上させる取り組みと集落営農による連動した支援により農村自治の強化と生活維持体制の構築について検証する。これにより地域内の生活向上のあり方を明らかにする。

第6章では、農外参入組織として移住者により形成された広島県安芸高田市のコミュニティビジネスが分析対象となる。地域の資源を活用したビジネスによる地域農業の生産力向上や実需者へのアンケート調査をもとに地域内外での生産・消費の体制づくりについて検証する。これにより地域生活の発展とセーフティネットの形成について明らかにする。

終章では、以上の分析結果の要点を整理し、農村生活支援型中間組織の形成条件および食料循環システムのモデル化を図り、考察と結論を述べる。

## 注

1) 一般経済学的な外部経済は、経済活動が行われる市場外で他者にプラスの影響を与えることである。馬場（1970）が中間組織の定義において示している外部経済は、一般経済学的な外部経済とは異なり、農業経営が一般の企業なら、自己の経営活動に含められるべき、生産計画・作業計画・出荷計画、情報の収集と分析といった経営活動が外部の組織に依存していることを指している。このため農業経営において外部経済化した活動を担う組織を中間組織として定義している。



### 第3章 環境保全型農業の支援を通じた条件不利地農業の持続性向上

#### 第1節 はじめに

本章では、農業社会組織として新潟県佐渡市の条件不利地域における持続性向上のための環境保全型農業を指揮する農協が分析対象となる。離島という特異な地域においては、内需だけでは生活が賄いきれない。このような地域における農協を中心とした外需獲得のための流通論的地産地消<sup>1)</sup>と物流に難点があることから農産物の供給を地場で満たす必要性から実施された子会社設立による事業展開とコミュニティ論的地産地消<sup>2)</sup>のハイブリットな構造の食料循環システムの構築と社会的機能について検証することにより、その有効性を明らかにする。

2006年に開催された生物多様性条約第8回締約国会議において、国際的に生物多様性が失われてきている状況を危惧する声が高まり、国連は2010年を国際生物多様性年と定めた。2007年よりわが国の農政においても、環境保全型農業の推進の中で生物多様性保全に効果の高い営農活動の導入として、生き物の保全のため化学肥料・化学合成農薬の使用を低減した農法（以下、「減減農法」と略す）の推奨や水田への冬期湛水、魚道の設置などを支援してきた<sup>3)</sup>。2010年からは希少生物の保全に注力し、生産された農産物を差別化した取組を「生きものマーク」として農林水産省も推進している<sup>4)</sup>。

一方で、近年、農家の高齢化や減減農法による労働時間の増加により、エコファーマー認定数および取組経営体数は減少に転じている<sup>5)</sup>。このようななか、環境保全型農業は経済性を求める営農形態とは一線を画し、環境保全や持続性を重視する農業であり、条件不利地域において展開されている例が多い。

そこで、本章では新潟県佐渡市の「朱鷺と暮らす郷づくり」認証制度（以下「認証制度」、生産物については、「認証米」と略す）を対象として、生物多様性ブランド農産物について、販売実態および販売者の理解や意識の差異を明らかにすることで流通論的地産地消の状況を検討する。そのため環境保全型農業の動向について整理する（第2節）。また、新潟県佐渡市の認証制度の概要および認証米の販売経路について分析を行い、地域内への農産物供給と農協子会社の事業展開について検証する（第3節）。そのうえで生産者と消費者の結節点となる米穀店に対して行ったアンケート調査結果を分析し、販売実態と販売者の環境保全型農業への理解・伝達意識について検証する（第4節）。

## 第2節 わが国における環境保全型農業の動向

本節では、環境保全型農業の動向について政策及び統計資料から検証する。その際、近年の動向および「環境保全型農業直接支援対策」による環境保全型農業直接支払交付金（以下、環境直払と略す）の制度について重視する。

### 1.環境保全型農業と生物多様性ブランド農産物

1992年に農林水産省が表明した「新しい食料・農業・農村政策の方向」において環境保全型農業が定義され、1999年の食料・農業・農村基本法においてエコファーマーの認定・支援により減化学肥料・減農薬による農法（「減減農法」）が推進された。2005年「農業環境規範」より生物多様性や地球環境保護に効果の高い営農活動の推進がなされた。生物多様性保全農業が推進されだしたのは、2007年「農地・水・環境保全向上対策」による5割減減農法と「環境保全型農業直接支援対策」による環境直払の自治体での先行実施が行われ、エコファーマーの認証がこれらの施策の基礎要件として定められ、取組経営体数も増加している。2011年から環境直払についても国の制度として施行され、2015年「多面的機能発揮促進法」に引き継がれている。

環境保全型農業の施策手法に関しては、地域社会が一定の負担を行いながら推進することが正当化される営農活動として、環境保全の効果レベルに応じ3段階の施策が行われている。図3-1は、この環境保全効果のレベルについて示したものである。有機農業による有機JAS認証の取得を最上位の施策としている。生物多様性の保全・地球温暖化防止に資する取組については、環境直払の対象として定めている。また水質保全に資する取組と5割減減農法などの特別栽培の取組を支援している。

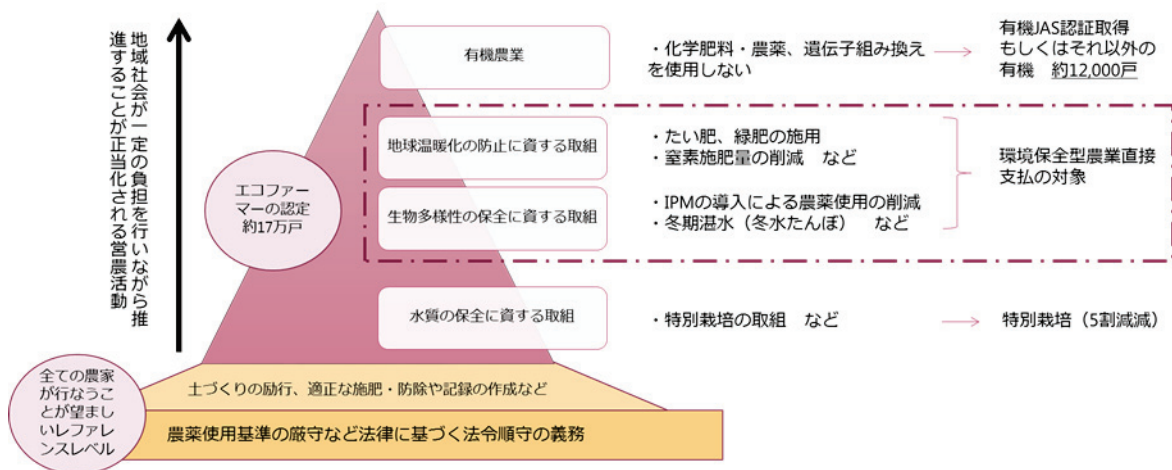


図 3-1 環境保全効果のレベル

資料：農林水産省「H28 農林水産省環境保全型農業の推進について」より筆者作成

また、環境直払は、2007 年度から地方自治体が先行的に実施してきた。2011 年度から全国的に支援対策が行われている。その中で環境直払は、SDGs との関連もあり、環境保全型農業において、非常に重要な項目である。表 3-1 は、環境直払の支援項目と交付額について示した。地球環境保護に資する取組については、国の共通の取組として、生物多様性保全に資する取組は、地域特認取組として都道府県ごとに支援項目および交付額を枠内で決めることが可能である。これらの支援に市町村の単独での補助も行われており、環境保全型農業の先進的地域は複合的に支援を行うことで、製品のブランド化や生産意識の向上へつなげている。

表 3-2 は、実施件数と面積および取組市町村の推移である。エコファーマー・取組経営対数は減少に転じている。しかし環境直払の実施数は、2014 年度までは増加している。2015 年度からは、認証対象が個人から団体認証に切り替わったことにより大きく減少しているものの実施面積は年々増加傾向にある。

表 3-1 環境直払における支援される取組と 10a あたりの交付単価

全国共通取組	
緑肥の作付け	8,000 円
堆肥の施用	4,400 円
有機農業	8,000 円
(うち、そば等雑穀・飼料作物)	(3,000 円)
地域特認取組	
リビングマルチ	5,000～8,000 円
草生栽培	5,000 円
冬期湛水管理	4,000～8,000 円
江の設置	3,000～4,000 円
IPM の実践	4,000～8,000 円

資料：農林水産省ホームページより作成

注：1) IPM は、総合的病害虫・雑草管理のことで人の健康に対するリスクと環境への負荷を軽減、あるいは最小の水準にとどめるものである。

表 3-2 環境直払の実施件数・面積・取組市町村

	実施件数	実施面積(ha)	取組市町村数
2011年	6,622	17,009	773
2012年	12,985	41,439	885
2013年	15,240	51,114	918
2014年	15,920	57,744	931
2015年	4,097	76,863	872
2016年	3,740	84,566	888

資料：農林水産省「環境保全型農業直接支払交付金実施状況」各年より筆者作成。

注：1) 2015年度より実施数は、個人から団体認証へ切り替わっている。

2) 実施面積は、2項目以上の実施の場合は両方がカウントされている。

## 2.環境保全型農業に関する研究動向

まず、生物多様性の保全について科学データによる数量的な評価も行われているが、農産物の食味や栄養面に及ぼす影響については検証されておらず、生物多様性の経済的価値についても算出することは難しいとされている。

そこで環境保全型農業および生物多様性ブランド農産物に関する既存研究をみると、国の制度や自治体におけるブランド認証制度の制度設計に関する研究および生産者・消

費者への意識調査に関する研究が総じて多い。近年の主な環境保全型農業に関する研究は以下のとおりである。荘林ら（2014）は、農業環境政策について言及している。桑原（2015）は、環境直払に着目し、新潟県佐渡市における環境保全型農業を所得補填や認証制度の短期間での普及効果について評価しているが販売面については検証していない。また、本田（2014）、本田（2015）は、兵庫県豊岡市のコウノトリ保全の取組における生産者と消費者の生物保全や環境保全への理解についての意識の差異を分析している。生物多様性ブランド農産物の販売や流通に関して南（2007）は、兵庫県豊岡市の「コウノトリ育む農法」の地域ブランド化の過程における認証制度の評価および流通について分析しているが、コウノトリの保全については取組要件が厳しく経営耕地は少なく希少性が高い販売を行っている地域の分析にとどまっている。農業の持続性を高める上で、環境保全型農業を地域単位で推進する必要がある。広範囲で環境保全型農業が行なわれている地域の農産物の販売実態および生産者と消費者の結節点となる販売者（米穀店）の環境保全型農業への理解や意識の差異の要因について検証する必要がある。

### 第3節 JA 佐渡における環境保全型農業の推進

本節では、新潟県佐渡市農業の現状を把握したうえで、環境保全型農業および認証制度について分析する。そのなかで、農協を中心とした外需獲得のための流通論的地産地消と農産物の供給を満たすためのコミュニティ論的地産地消の構造について検証する。

#### 1. 佐渡島および新潟県佐渡市農業の概要

2004年に佐渡島内全市町村が合併し、佐渡島全域を市域とする佐渡市が誕生した。新潟市の西方約45kmに位置し、一般的な航路は海路のみで本土の3港（新潟港、寺泊港、直江津港）から船が出ている。人口55,845人（2018年8月1日現在）、市域面積854.76km<sup>2</sup>であり、合併時より約1万人減少している。また、朱鷺が日本で最後に生息していた場所でもあり、保護や繁殖に積極的に取り組んでいて、現在は約360羽が野生復帰している。

まず佐渡市の農業の状況をみていく。2015年農林業センサスより佐渡市における農業の概要を新潟県と比較したものが表3-3である。総農家数、販売農家数は減少傾向にある。総農家数にしめる販売農家の割合は新潟県の平均よりも少々高く7割強が販売農家である。自給的農家は2010年に一時的に増加したもののその後減少にある。また、新潟県全体の農業と比較すると専業農家の割合が33.3%と著しく高く、第一種兼業農家・第二種兼業農家の割合はともに下回っている。しかし、販売農家の割合に大きな差

異はなく、基幹的農業従事者に占める 65 歳以上の割合も 74.2%と新潟県のものより 8 ポイント高い数値となっている。経営耕地も 1ha 未満の割合が 10 ポイントほど高く、約半数が小規模水田経営を行っている。このため、佐渡島における農業は、離島の地理的特性により高齢の専業農家により支えられている構造である。



図 3-2 新潟県・佐渡市の位置

資料：さど観光ナビホームページより引用

表 3-3 新潟県・佐渡市の農業概要（単位：件・％）

	新潟県	佐渡市
総農家数	78,453	5,927
販売農家数	54,409	4,313
販売農家割合	69.4%	72.8%
自給的農家数	24,044	1,614
自給的農家割合	30.6%	27.2%
土地持ち非農家	65,369	3,329
専業農家割合	19.8%	33.3%
第一種兼業農家割合	13.9%	7.9%
第二種兼業農家割合	66.3%	58.7%
経営耕地 1ha 未満	35.7%	45.0%
65 歳以上基幹的農業従事者	66.2%	74.2%

資料：農林水産省「2015 農林業センサス」

## 2. 「朱鷺と暮らす郷作り認証制度」の取組

佐渡市では、環境保全型農業が積極的に行われている。2004年に「朱鷺と暮らす郷づくり認証制度」を導入した。この年に佐渡市農業は台風で甚大な被害を受けており、それ以前は、佐渡産コシヒカリは新潟県の中でも魚沼産コシヒカリの次に高価取引されていたが、2005年に前年の不作の影響から取引先の棚が別産地のものに置き換えられたことで、取引価格は下落した。2008年の朱鷺の放鳥予定が決まったこともあり、環境保全型農業への機運が高まり、翌年から環境保全型農業の実施に向け、節減対象農薬使用回数および化学肥料使用量の地域慣行栽培基準および県認証基準から3割減にする目標を立て、環境保全型農業の実施に向けた準備期間に入る。2008年に正式に朱鷺と暮らす郷づくり認証制度を立ち上げ、認証米の販売も始まった。開始当初は大手量販店への委託販売中心に行っていたが、数年かけて現在の米穀店を中心とした販売に切り替えた。その後、2011年に平野部だけでなく島内の中山間地域の支援を目的に世界農業遺産の登録、2012年には3割減減から5割減減へ慣行農法もステップアップし、島内全体が特別栽培米の生産基準を満たすレベルに達している。また、販売店（米穀店）へのアンケートを実施し、販売店への情報提供・環境保全型農業の理解度の向上のための販促物や販売店の現場訪問の推進を行ってきた。2017年に認証制度要件も一部変更があり、より高付加価値を生む仕組みを目指し現在に至っている。

表3-4は、認証制度の要件を示したものである。要件の①の「生きものを育む農法」については表下部に示している。この生きものを育む農法が環境直払の対象項目と重なっており、地域特認取組として交付金が支給される。コメの生産に関しては、江の設置、冬期湛水管理、魚道の設置などが国の環境直払の対象項目と重複して地域特認の取組として実施されていることが多く、佐渡市においても、両制度を併存させている<sup>9)</sup>。また独自の取組として「生きものを育む農法」において、生きもの調査の実施に交付金が支払われており、6月第二日曜日と8月第一日曜日を島内全体の生きもの調査の日として定めている。認証制度の要件④の畦畔除草剤の禁止と生きものを育む農法の要件⑤・⑥が2017年に追加されたものである。これまでは、畦畔除草剤の禁止と5割減減農法のものしか認証米として登録できなかったが、要件の追加により有機栽培や8割減減農法などの登録を可能としより高付加価値化に取り組んでいる。

表3-5は認証制度が設置されてからの取組状況である。2012年をピークに農家数は減少傾向にある。しかし、面積では、認証制度の占有率は24%前後で横ばいとなっており、認証を受けた農地の法人への引継など継承は行われている。しかし、2018年度以降は、畦畔除草剤の禁止により、取り組み農家が減ることが予想されている。環境保全型農業を推進している他地域と比較すると後発的な産地ながら、認証制度への取組農家数、面積ともに開始10年で大きく増加している。これは行政、農協、生産者等が制度設計から技術指導、販売経路の拡充等の成果であるといえる。

表 3-4 認証制度・生きものを育む農法の要件

<b>「朱鷺と暮らす郷づくり」認証制度の要件</b>	
①「生きものを育む農法」により栽培されたものであること	
②生きもの調査を年2回実施していること	
③農薬・化学肥料を減らして（地域慣行比5割以上の削減）栽培されたコメであること	
④水田畦畔等に除草剤を散布していない水田で栽培されたこと	
⑤栽培者がエコファーマーの認定を受けていること	
⑥佐渡で栽培されたコメであること	
<b>生きものを育む農法</b>	
①水田や水路に江（深み）を設置	
②ふゆみずたんぼ（冬期湛水）	
③ビオトープの設置	
④魚道の設置	
<u>⑤無農薬・無化学肥料による栽培</u>	
⑥畦畔除草剤の禁止	

資料：朱鷺と暮らす郷づくり推進協議会ホームページより筆者作成

注1) ⑤無農薬・無化学肥料による栽培は最優先案件であり、この要件を満たせば、ほかの要件を満たしていなくとも任用を受けることができる。

表 3-5 朱鷺と暮らす郷づくり認証制度の取組状況

年度	認証制度		主食用水稲作付 (全体)		認証制度の占有率	
	農家数	面積	農家数	面積	農家数	面積
2008	256	426	7,120	5,913	3.6%	7.2%
2009	510	862	6,875	5,804	7.4%	14.9%
2010	651	1,188	6,685	5,678	9.7%	20.9%
2011	685	1,307	6,412	5,665	10.7%	23.1%
2012	684	1,367	6,222	5,591	11.0%	24.5%
2013	622	1,334	5,987	5,485	10.4%	24.3%
2014	539	1,214	5,735	5,346	9.4%	22.7%
2015	524	1,215	5,436	5,156	9.6%	23.6%
2016	524	1,276	5,161	5,021	10.2%	25.4%
2017	488	1,180	4,939	4,988	9.9%	23.7%

資料：JA 佐渡提供資料（2018年6月28日取得）より筆者作成



### 3. 「朱鷺と暮らす郷づくり認証米」の販売実態

佐渡島内には、2つの農協が存在し、この2農協により認証米の販売が行われている。経営耕地面積・農業者数ともに佐渡島内の90%以上をしめる佐渡農業協同組合（JA 佐渡）と旧羽茂町のみを管内とする羽茂農業協同組合（JA 羽茂）である。なお、JA 羽茂は管轄区域および当該認証米の販売規模も小さく、主に柿の販売が主であるため、本研究では、JA 佐渡を対象として検証を行った。JA 佐渡は、コメの生産が主であり、管内の主食用米の収穫量約21,000トンのうち8割の約17,000トンが出荷されている。正組合員数が准組合員数よりも多いのも特徴である。また、正職員315名のうち営農指導員が56名であり、営農事業への人的資源投入を重く見ている。

図3-3は、佐渡産コシヒカリの流通経路についてJA 佐渡へのヒアリングを元に示したものである。生産方法については、佐渡産慣行農法で生産されたコメと生きものを育む農法で生産されたものに分けられている。

#### 1) 佐渡産慣行米（通常販売ルート）

佐渡産慣行米は、JA の通常販売ルートとして系統組織である全国農業協同組合連合会新潟県本部（全農にいがた）を通じて販売される。佐渡産慣行米は、新潟県が定める地域慣行栽培基準の5割減農法による特別栽培米基準を満たすものであるが、JA 佐渡が推奨する統一資材を使用し、タンパク値6.5%以下の食味のものを特別栽培米としてガイドライン表示を貼布したうえで流通させているため、特別栽培米として販売されるものがすべてではない。なお、佐渡産コシヒカリとしての販売チャネルは、JA 佐渡が契約するコメの卸会社、米穀店、量販店等に販売されるものと、新潟県産コシヒカリとして全農にいがたが契約するコメの卸会社、米穀店、量販店等に販売されるものの2系統が存在する。

#### 2) 朱鷺と暮らす郷づくり認証米（生きものを育む農法ルート）

認証制度の要件となる生きものを育む農法には、環境直払および佐渡市の地域特認取組により面積に応じた交付金が支払われる。そのうえで約4,000トンが生産され、佐渡市、JA および新潟県の振興局によって組織された「朱鷺と暮らす郷づくり協議会」において検査が行われる。このうち約3,000トンが認証米として認証される。基準のタンパク値6.2以下に満たないものと3等米合せて約1,000トンは、通常ルートでの販売と一緒にになる。認証を受けた認証米は1俵あたり1,500円の付加価値をつけて売るように取り決めがなされており、農家の個人販売についても同様の販売するよう販売指導が行われている。JA 佐渡では、2010年からこのような販売が行なわれており、現在認証米約3,000トンの販売を担当している。

販売の実態をみると、全量のうち約 1,200 トンが認証米として、全農にいがたを經由して提携している米穀店に販売されている。仲介するコメの卸会社についても、米穀店が指定する業者を經由しており、大小あわせて 28 社が仲介し、認証米の主たる最終販売先である米穀店約 300 店舗に 800 トン、量販店に 300 トン、残りの 100 トンは島内での販売と振り分けている。2010 年からこのような販売が行われている。この認証米の中にも棚田米、色彩選別、無農薬など数十種類に細分化したブランドが存在しており、これらは米穀店と直接やり取りをして出荷している。しかし、残りの 1,800 トンは認証米として販売されず、佐渡産慣行米と同様通常ルートで販売される。大手量販店からの引き合いはあるものの、作況により契約販売量を賄えないリスクや認証米の生産に理解のある米穀店での高価格で継続的な販売を行うため、認証米の初年度の生産量である約 1,000 トンを目安として販売先に振り分けている。このため、認証米として 1 俵あたり 1,500 円のプレミアム価格を載せて販売された加算金は、生きものを育む農法に取り組む農家の出荷量 (3,000 トン分) に応じて配分する仕組みであることから、1 俵あたりは 500 円程度の加算額にとどまっている。

認証米の販売実態について小括する。認証制度の構築による所得補填と 1 俵あたり 1,500 円のプレミアム価格を載せて販売された加算金を薄く全体に配分することで環境保全型農業の持続性を担保し、後発的な産地ながら急速に環境保全型農業を島内全土に普及させることに寄与している。これにより島内全体が地域慣行栽培基準の 5 割減減農法による特別栽培米基準を満たすレベルに達している。このように JA 佐渡では、朱鷺の保全を通じて、島内全体の環境負荷を減らしつつ、島内で生産されるコメの価値を向上させることで、認証米だけでなく慣行米も含めた島内全体のコメの収益を上げることを意識した生産・販売戦略を構築している。

しかし、認証制度による所得補填機能の大部分は、生きものを育む農法において交付金が支払われる仕組みであり、認証を受けずとも交付金は支払われる。このため、佐渡産慣行米全体の高付加価値化を生み、安定的な販売が行われているものの、認証制度自体の経済的メリットは薄い。また、離島産地特有の問題として物流コストが大きく影響している。農協系統組織をはさむことで物流コスト削減を図っているものの、認証米の 6 割が通常の慣行米として流通しているという状況は、改善すべき課題である。契約販売にともなうリスクが大きい量販店への販売を行わない戦略ではあるが、販売先となる米穀店の販路拡大や各店舗の流通量を増やすなどの対応に課題がある。環境保全型農業で生産された農産物は、生産量に限りがあり、契約販売は難しい。佐渡市では、米穀店への販売を中心に据えていことから、環境保全型農業への理解のある米穀店のさらなる確保が認証制度の持続のためには必要となる。

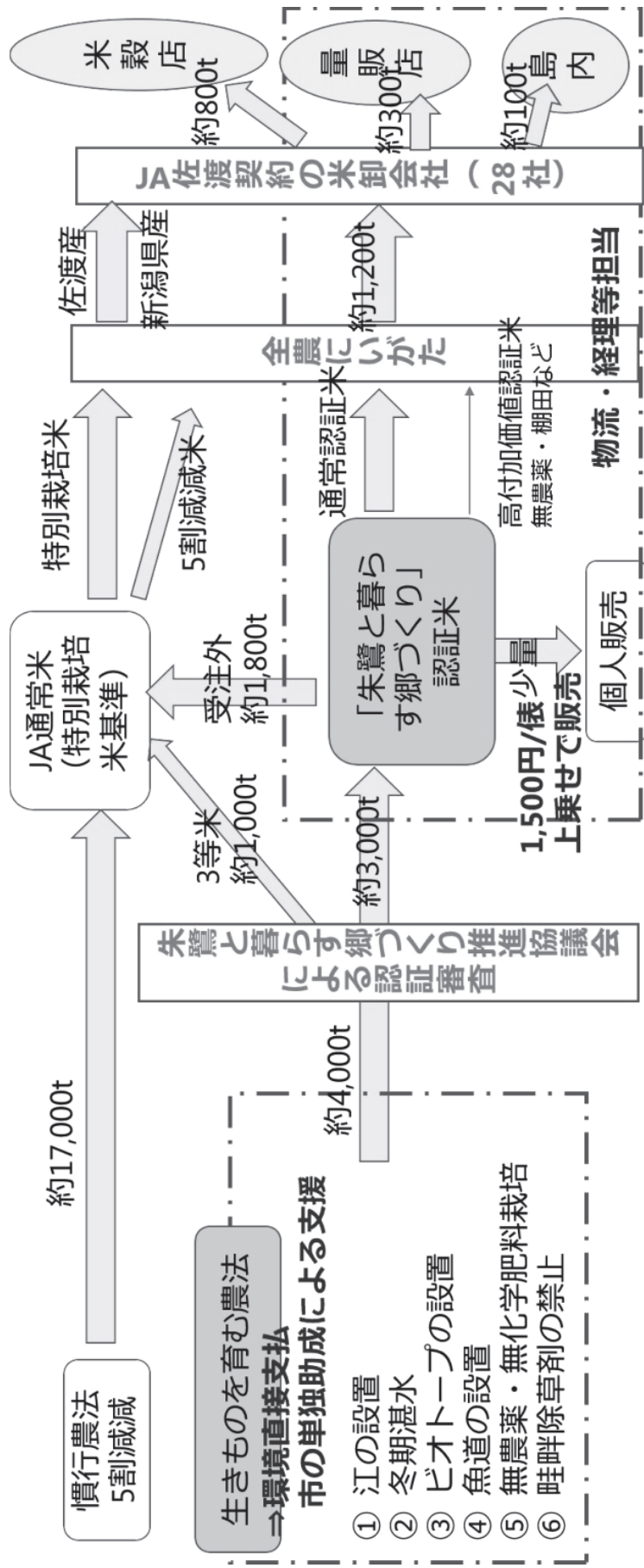


図 3-3 2016 年産認証米の販売経路

2018 年 2 月 19 日および 2018 年 6 月 28 日 JA 佐渡ヒアリングにより筆者作成。

#### 4.JA 佐渡における島内流通と子会社経営

表 3-6 は、2013～2017 年の JA 佐渡の販売事業実績である。販売高の約 8 割はコメであり、前項で示したように販売されている。認証米で約 100 トン、通常慣行米も島内の量販店等でも販売されている。本項では、コメ以外の品目の流通についてみていくこととする。

##### 1) 農産物の島内流通

まず、販売額がコメの次に大きい果実についてみていく。佐渡島内では、カキ（おけさ柿）の生産が盛んである。コメとの複合経営にて生産が行われている地域が多く、果実販売金額に占めるカキの割合が他の品目に比べて大きい。また、すべての品目の中で唯一共選共販が確立している。おけさ柿の生産部会員数は、水稻部会員数よりも多いという特徴がある。このため、カキに関しては本土への出荷も行われていて新潟市中央卸売市場等へ販売が行われている。また離島からの出荷となるため、輸送にかかる時間等も考慮し、多くは干し柿（あんぼ柿含む）として流通している。それ以外は、洋ナシ、イチジクなど 8 つの果樹部会が組織されており、これらは全て島内の流通である。

次に野菜に関しては、すべて島内流通で販売を行っている。多品目少量生産であり島外に販売するには流通コストに見合った収入を得ることが難しく、個選共販で島内の卸売会社や青果物販売店に直接販売を行う、もしくは、直売所等での販売を行っている。鮮度の問題もあり、島内の需要を最優先した販売体系を保っている。部会に関しては、スイカやイチゴなど果実同等品目が組織されているものが見られるものの、多くは少量多品目生産でまかなわれている。

##### 2) JA 子会社経営

生乳については、JA 佐渡の子会社である株式会社佐渡乳業を通し、島内および本土との交通路である佐渡汽船内でのみ販売されている。島外からの他の乳業会社の商品は流通コストがかかり価格が割高になるため、当社製品が島内の乳製品の需要を支えている形となっている。近年は、パッケージの一新や工場見学等もおこなうようになり、加工品のオンラインショップの開始など島外からの需要も増えている。しかしながら、このオンライン販売においても島内需要を優先しているという。

また JA 佐渡は、人口減少・高齢化が進む地域における耕作放棄・農地の受け皿となる機能として、受託法人として子会社を設立している。この受託法人 JA ファーム佐渡では、耕作放棄になりそうな農地の受託だけでなく、新規就農者向けの研修・雇用の場を提供したり、法人化の支援をしたりしている。離島農業の維持のためにも重要な取り組みである。

表 3-6 JA 佐渡の販売事業実績（単位：百万円）

種類		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
コメ	出荷契約米	5,100	4,682	4,052	4,276	4,156
	備蓄米	464	526	421	513	301
	加工用米	125	197	35	296	132
	その他	468	31	61	132	226
	小計	6,156	5,436	4,570	5,217	4,814
コメ米以外	野菜	188	216	258	269	285
	果実	614	531	522	536	441
	生乳	236	236	221	214	188
	肉用牛	169	176	197	208	205
	その他	139	141	154	157	122
	小計	1,346	1,300	1,352	1,384	1,241
合計		7,502	6,736	5,923	6,601	6,055

資料：JA 佐渡提供「JA 佐渡第 25 回通常総代会資料」より筆者作成

## 5.JA 佐渡における地産地消戦略

佐渡島においては、行政と農協が環境保全型農業を取り入れた全島体制での農業・地域の活性化に寄与している。認証制度の構築による所得補填と 1 俵あたり 1,500 円のプレミアム価格を載せて販売された加算金を薄いながらも全体に配分することで環境保全型農業の持続性を担保し、後発的な産地ながら急速に環境保全型農業を島内全土に普及させることに寄与している。これにより島内全体が地域慣行栽培基準の 5 割減農法による特別栽培米基準を満たすレベルに達している。このように朱鷺の保全を通じて、島内全体の環境負荷を減らし、島内で生産されるコメの価値を向上させることで、認証米だけでなく島内の慣行米全体の収益を上げることを意識した生産・販売戦略を構築している。大型産地において、地域のシンボルである朱鷺の保全を中心とした環境保全型農業でブランド価値を高め、地域内でもその取り組みを PR している。これにより流通論的地産地消としての外需獲得戦略を可能としている。しかし、認証制度による所得補填機能の大部分は、生きものを育む農法において交付金が支払われる仕組みであり、認証を受けずとも交付金は支払われる。このため、生産者にとって経済的メリットが販売

額に表れにくいことが難点であり、その解決のためにも環境保全型農業への理解のある米穀店の確保が認証制度の持続のためには必要となる。また、野菜や生乳など島の内外価格差の関連から、島内の流通を優先させ持続可能な生活基盤を維持する体制が整えられている。この点に関しては、離島としての特性を加味し、コミュニティ論的地産地消として地域内での生産・消費を優先させており、SDGsの観点からも高く評価できる。コメを中心として、環境負荷の少ない農業を行うだけでなく地域内流通を優先させ、持続的な開発につなげているという点では、先進的な地域であるといえる。

#### 第4節 販売店における環境保全型農業の理解と販売実態—米穀店アンケート調査分析

本節では、3節で課題としてあげた販売チャネルの拡充に向け、販売店である米穀店において販路拡大のための環境保全型農業の理解度向上および販売実態をつかむことを目的として実施したアンケート調査結果を分析する。実施期間は、2013年12月～2014年1月に認証米の販売店であった297店に対して郵送にて実施した。その後、店舗へのヒアリングを経て、2015年に佐渡市・JA佐渡にフィードバックを行っている。回収店舗は、138店で回収率は46.5%であった。アンケートの実施項目は、①各店舗の属性に関する設問、②認証制度への理解度を問う設問、③消費者に伝達する情報に関する設問を回答いただいた。本節では、販売者の認証制度への理解度と消費者への伝達情報を中心に分析している。

##### 1.米穀店の環境保全への意識や理解

表3-7は、販売者側である米穀店の環境保全への意識や理解を聞いたものについて示している。認証米の販売理由については、「安心・安全なお米だから（19%）」、「おいしいお米だから（18%）」、「トキの話題性があるから（15%）」と食味や生き物を介した間接的な安全性、販売時の話題などが高い順位を示した。環境保全に関するなどの項目である「環境保全に興味があるから（13%）」と「売上金の一部がトキの保護募金に寄付される（8%）」を合算しても21%と低く、環境保全への理解から販売にいたっていない。環境保全型農業としての生き物保全や環境配慮が理由ではなく、そこから付随する安全性や食味評価、話題性などが販売時には優先されている。

表 3-7 認証米の販売理由（単位：％）

項目	割合
新潟県産	8%
佐渡産	14%
美味しいお米	18%
安心・安全なお米	19%
他の環境米に比べて価格が安い	1%
トキの話題性	15%
環境保全に興味がある	13%
佐渡についてよく知っていた	2%
売上金の一部がトキの保護募金に寄付される	8%
その他	2%

資料：2013年12月～2014年1月米穀店アンケートより筆者作成。

## 2.米穀店における環境保全への理解度と販売先の属性

ここでは、販売店の環境保全への理解と販売先の属性関係についてみていく。表 3-8 についてみると安全面の理由を問う設問において、「生きものを育む農法による生物への配慮から得られる安心（73%）」、「減減農法から得られる安心（26%）」であり、生き物を保全している環境をどのように認識しているかを問う設問においても、「トキだけでなくトキが利用する餌生物を含めた生物環境の保全（94%）」と生きもの保全に関する項目が大きな値となっていて、環境保全に関して一定の理解を示した。このことから、認証米の販売理由としては、環境保全型農業について意識はしていないものの、販売者自身はその意義を理解している。認証米の購入者の属性を販売者に問う設問においては、50～60代が59%と大部分を占め、世帯人数も2人が41%と比較的高齢で世帯人数も少ない世代が購入の中心であった。

表 3-8 認証米の環境についての理解と消費者の属性（単位：％）

設問	項目	割合
認証米における安心・安全なお米とは	減農薬・減化学肥料	26%
	生き物を育む農法による生物への配慮	73%
	わからない	1%
認証米における環境保全の「環境」とはどういう意味か	トキ単体の保護	0%
	トキだけでなくトキが利用する餌生物を含めた生息環境の保全	94%
	わからない	6%
年代	20代以下	1%
	30代	7%
	40代	11%
	50代	20%
	60代	39%
	70代	5%
	わからない・無回答	17%
世帯人数	1人	1%
	2人	41%
	3～5人	35%
	6人以上	0%
	わからない・無回答	23%

資料：2013年12月～2014年1月米穀店アンケートより筆者作成。

### 3.米穀店の理解と販売時の説明内容の比較

表 3-9 は、認証米の取組についての販売店の理解と実際に販売時に消費者に伝える取組についての比較を行ったものである。対象制度別にみると販売者理解（表内の2列目上部）という面では、減減農法による生産を行っているという認識は非常に高く 76% がよく知っているという回答しており、売り上げの一部を朱鷺の保護に当てていることについても 71% がよく知っているという回答であった。そのほか、エコファーマーや生きものを育む農法、生きもの調査の実施など環境直払の要件となっている項目については、概ね理解度は 60% 程度であった。しかし、販売時に消費者に伝える項目（表内の2列目下部）については、減減農法の部分が 54% と積極的に説明されているもののほかの項目については、25% 前後と低い値となった。販売者は理解しているが、消費者が求めていることとして、食味と安全性の部分を重要視しており、購入者が生きものの保全のことを必要としているとは感じていない。



このようなことから生産者と消費者の結節点となる米穀店において、販売者自身は環境保全型農業への理解度は高いものの、環境保全型農業を消費者に販売する際の材料にはなっていない。しかし、生き物の保全による農薬や化学肥料の使用低減などの安全性や食味の向上を販売理由としてあげている。産地側として、環境保全型農業を持続していく上で、販売面では理解ある米穀店を増やしていくことが課題であり、そのためには消費者側へ環境保全に関する情報を伝えやすくし、米穀店だけでなく消費者理解を促進する必要がある。

表 3-9 認証米の取組についての販売店の理解と販売時の説明についての比較

対象制度	理解・説明	項目	割合
減農薬減 化学肥料 栽培		よく知っている	76%
	理解してい ること	聞いたことはあるが内容はよく知らない	9%
		全然知らない	2%
		わからない・無回答	13%
	伝えている こと	積極的に話している	54%
		消費者に聞かれたら答える	28%
		消費者から聞かれることもない	6%
わからない・無回答		12%	
エコファ ーマー認 定		よく知っている	63%
	理解してい ること	聞いたことはあるが内容はよく知らない	17%
		全然知らない	7%
		わからない・無回答	13%
	伝えている こと	積極的に話している	26%
		消費者に聞かれたら答える	41%
		消費者から聞かれることもない	21%
わからない・無回答		12%	
生き物を 育む農法		よく知っている	60%
	理解してい ること	聞いたことはあるが内容はよく知らない	18%
		全然知らない	8%
		わからない・無回答	14%
	伝えている こと	積極的に話している	31%
		消費者に聞かれたら答える	38%
		消費者から聞かれることもない	19%
わからない・無回答		12%	

生き物調 査		よく知っている	54%
	理解してい ること	聞いたことはあるが内容はよく知らない	23%
		全然知らない	10%
	伝えている こと	わからない・無回答	13%
		積極的に話している	16%
		消費者に聞かれたら答える	40%
		消費者から聞かれることもない	30%
	わからない・無回答	14%	
トキ保護 募金		よく知っている	71%
	理解してい ること	聞いたことはあるが内容はよく知らない	12%
		全然知らない	4%
	伝えている こと	わからない・無回答	13%
		積極的に話している	27%
		消費者に聞かれたら答える	35%
		消費者から聞かれることもない	25%
	わからない・無回答	13%	

資料：2013年12月～2014年1月米穀店アンケートより筆者作成。

## 第5節 小括

佐渡市で実施されている環境保全型農業は、減減農法や生物多様性の保全といった取組により、農産物本来の安全性を担保することで高付加価値化を図り経済的な面からも持続性は高まる。環境保全型農業で生産された農産物は、生産量に限りがあり、契約販売は難しいため、小口の販売店の確保が必要である。環境保全型農業への理解のある販売店を増やす対応が今後の持続性へつながってくる。また、販売店へのアンケート調査からも生物多様性保全の取組を伝えることや一般的なの減農薬栽培との差別化が難しく、販売側は理解していても消費者に情報が伝わりづらい点が課題となる。環境保全型農業に取り組んでいる地域は、経済面よりも地域ぐるみで生物多様性の保全を重要視した制度設計がなされていることが背景にある。

新潟県佐渡市の認証米を事例に、広範囲で環境保全型農業を行う地域の生産・販売戦略について検証した。行政による環境直払と地域特認取組による支援を行うことで所得補填がなされ、JA側は営農指導により5割減農法による佐渡産慣行米そのものの価値向上を行う2重戦略をとっている。しかし、広範囲での環境保全型農業の確立後には、小口の販売店数と販売量を増やす等の課題が生じる。現状は、認証米は販売時にリスクを最小限にとどめる販売していることにより、販売量が4割程度にとどまり、認証制度の経済的なメリットが薄くなっている。広範囲で環境保全型農業を行う地域においては、

持続性を高める上でも、JA 等の販売管理者による販売店の確保と販売店の理解および消費者への理解度向上のための川上から川下への情報伝達の仕組みの構築が課題となる。

これらから、以下3点が明らかになった。第一に農業社会組織として新潟県佐渡市の離島における持続性向上のための環境保全型農業を指揮する農協は、農業経営における営農指導・販売面に注力し、コメの生産の持続性を高め、地域内の非農業者への販売により地域内でのブランド力を高め、都市圏の米穀店を中心とした流通論的地産地消を推進していた。第二に、コメ以外の品目については、島内での流通にとどめコミュニティ論的地産地消と子会社による域内流通により地域内のサプライチェーンを構築している。第三に、品目によって地産地消戦略を使い分け、2つの地産地消を共存させるハイブリットな体制を取ることで経済的な安定と地域の生活を安定させる社会的な意義を両立させている。

#### 注

- 1) 櫻井（2013）は、地産地消の具体的な進め方や長期的な方針は2つに大分され地域の現状に応じて、どちらかにシフトとせざるを得ないとしている。そのうち一つは、「流通論的地産地消」として地元での販売を通じて地元での評価を獲得し、それをPR材料として広域的に販売しようという考え方で地元での消費量に限界のある大産地での対応であるとしている。
- 2) 櫻井（2013）は、地元での消費だけでなく食の伝統など文化的な側面も重視したもので供給量が十分でない中小産地での対応を「コミュニティ論的地産地消」としている。
- 3) 農林水産省 農地・水・環境保全向上対策事業（2007年3月30日通達）
- 4) 農林水産省（2010）『生きものマークガイドブック』。
- 5) 2010・2015 農林業センサスおよび農林水産省 HP「エコファーマーの認定状況について」、[http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/hozen\\_type/h\\_eco/](http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/hozen_type/h_eco/)
- 6) 江の設置 500 円以内、冬期湛水管理 3,500 円以内、魚道の設置 1 基あたり 4,000 円以内、二項目実施による加算金 2,000 円以内、生きもの調査の実施 1,000 円以内（1ha あたりの交付単価）。

## 第4章 小規模農産物直売所の社会的意義と地域内食料循環

### 第1節 はじめに

2005年に「食料・農業・農村基本計画」において直売や加工等の活動を促進することが掲げられた。近年、直売所がわが国における農産物流通の主要な形態の一つとして認知されつつある。

一方で、条件不利とされる中山間地域では、農業従事者の高齢化や後継者不足などから農村集落機能の低下、交通手段を持たない買い物弱者の増加等も懸念される状況にあることを2章においてみてきた。このようななか、条件不利地域等に多く立地する小規模直売所は、小規模農家の農産物出荷・販売の受け皿という従来の役割に加え、人口減少に伴う商店の減少によって高まりつつある食生活や食文化といった暮らしを支える役割を再認識する必要がある。

しかし、第2節で示しているが「6次産業化総合調査（2015年）」をみると、直売所設置数の増加傾向にも陰りがみえ、小規模直売所の閉鎖の一方で、経営規模の大型化が進みつつある。小規模直売所は、従来の役割に加え、地域振興や地域を支える機能の重要性が示唆されている。そこで本章では、条件不利地域における住民主体で形成された直売所を分析対象として、地域振興や地域を支える機能の重要性とその機能が得られた要因を明らかにする。そのため、広島県山県郡安芸太田町の太田川産直市を対象として、この直売所における経営戦略と関連する農協の販売事業と連携による地域補完型の食料循環システムの構築について検証する。そして、小規模直売所の食料循環拠点としての存在意義を明らかにする。そのために、太田川産直市における販売状況の分析をもとに運営戦略を分析し、直売所のもつ社会的機能について考察する。なお本研究では、小規模直売所を「年間販売金額が5,000万円未満の有人で常設の店舗であり、定期的に販売が行われる施設」として定義した。本事例地において小規模直売所の存在意義を明らかにすることは、中山間地域において、地域生活拠点としての直売所の今後のあり方を検討する上で重要であると考えられる。

### 第2節 わが国における農産物直売所の動向

本節では、直売所の動向について統計データから検証する。その際、近年の動向および直売所の組織形態を重視する。

## 1.直売所の設立経緯

直売所は、1980年代から川上の生産者段階における農業従事者の高齢化・農業労働力の弱体化に始まる規格外商品の出荷に際し、個人またはグループでの設立が全国でみられるようになった。1990年代に入ると農協共販による市場出荷対応が難しくなった小規模農家層の受け皿としての設置が増加し、食の安全・安心志向の高まりとともに直売所への社会の関心が高まりをみせた。当時の建設省（現国土交通省）が「道の駅」という形態の道路関連施設に対する補助事業を開始した際、交流事業の一環として施設内に地場農産物などを販売する施設が増え、これらが直売所を社会に知らしめる契機となり、設置数、販売規模ともに拡大していった。2000年以降は2005年に「食料・農業・農村基本計画」において直売や加工等の活動を促進することが掲げられた。農協組織においても全国農業協同組合中央会は、2000年の第22回農協全国大会において、直売所を地産地消の拠点として位置付けるとし、農協直営のファーマーズマーケットの設置等を背景に直売所の大型化が進んでいる。

## 2.近年における直売所の状況

次に「6次産業化総合調査」結果に基づいて、直売所の現状をみていく。直売所の設立数は年々増加し、2014年23,710件へ達している<sup>1)</sup>。

しかし、2015年調査では、23,590件と増加傾向に陰りが見えている。表4-1より運営主体に着目すると、個人農家が設立した直売所が約半数を占め、2014年から2015年に減少している。要因は、個人農家の直売所の閉鎖および農協等の直売所への出荷への切り替えがあげられる。一方で、全国における2015年の年間販売金額<sup>2)</sup>は9,973億円と増加傾向は顕著である。1直売所あたりの平均販売金額をみると、設置数が多い個人農家の販売金額は655万円と小さく、農協は1億7,007万円と、小規模店舗の統廃合による大型化が進んでいる。

また、表4-2より運営主体別の産地販売金額をみると、ほとんどが「自家生産」および「自都道府県産の農産物」を販売しており、全体の販売額の91.0%が地場生産品目である。しかし、2014年までの「6次産業化総合調査」結果では、「所在市町村・隣接市町村産」と「自都道府県産」は明確に区分されていた。2014年度調査結果<sup>3)</sup>でみると、年間販売金額から食品以外の「その他」品目を除いた産地別年間販売額8,260億円のうち「所在市町村・隣接市町村産」は5,773億円であり、「自都道府県産」は847億円に留まっている。このことから、直売所の販売品目は、「所在市町村・隣接市町村産」の品目の取り扱いが主である。

表 4-1 農産物直売所の運営主体別指標 (2015 年) (単位: 件数、%、百万円、日、m<sup>2</sup>、戸)

運営主体	設置数		他農家等の出荷物も取り扱う事体	年間販売金額		1事業体あたりの指標	
	10,890 (46.2)	(14.5)		全体販売額	販売金額	営業日数	登録農家数
①農家 (個人)	620 (2.6)	1,580 (14.5)	71,397 (7.2)	6.55	145	46	
②農家 (法人)	1,550 (6.6)	180 (29.0)	15,817 (1.6)	25.51	230	41	
③会社等	620 (2.6)	620 (40.0)	65,533 (6.6)	42.27	238	32	
④地方公共団体・第3セクター	2,040 (8.6)	2,040 (100)	71,683 (7.2)	115.61	322	143	
⑤農業協同組合	4,980 (21.1)	2,040 (100)	346,950 (34.8)	170.07	315	250	
⑥生産者グループ等	2,890 (12.3)	4,980 (100)	163,581 (16.4)	32.84	207	52	
⑦その他	23,590 (100.0)	2,890 (100)	262,432 (26.3)	90.80	297	104	
総計		12,910 (54.7)	997,394 (100.0)	42.28	204	98	

資料: 農林水産省「6次産業化総合調査」。

表 4-2 運営主体別産地販売額 (2015 年) (単位: 百万円)

運営主体	総額	自家生産物	他の農家の農産物等	
			自都道府県産	その他
①農家 (個人)	70,980	64,109	5,915	956
②農家 (法人)	14,953	10,453	3,496	1,005
③会社等	60,196	32,873	22,073	5,250
④地方公共団体・第3セクター	59,039	-	54,912	4,127
⑤農業協同組合	309,381	-	269,388	39,993
⑥生産者グループ等	144,454	-	138,998	5,456
⑦その他	210,184	-	188,883	21,301
総計	869,187	107,435	683,666	78,087

資料: 農林水産省「6次産業化総合調査」。

注: 1) 生鮮食品、農産加工品及び花き・花木の販売金額の合計。

2) 「自家生産物」は、農業経営体のみ。

3) 「その他」は、他都道府県産および輸入品販売額の合計。

### 3.直売所に関する研究動向

直売所に関する研究を大規模直売所と小規模直売所に分けてみていく。

まず、大型直売所について堀田（2003）は、直売所の機能を「産地マーケティング」「消費者行動」「グリーンツーリズム」「農産物流通」の4つに分類し、市場流通と直売所の補完関係を指摘している。岸上（2014）は、競合下にある同一地域内の複数直売所を運営形態別整理している。里村（2017）は、持続的な経営のため消費者交流活動の必要性和展開方法について分析している。

また、近年の主な小規模直売所に関する研究は以下のとおりである。生産者に着目し、小柴（2007）、直売所が生産者や地域に及ぼす影響、小規模直売所の経営悪化と競合について研究している。有田（2011）は、立地条件を踏まえた販売戦略の重要性について示しており、地域振興および経営の双方の視点から、小規模直売所について事例研究を蓄積していく必要性を示唆している。杉山（2015）は、小規模直売所の機能に着目し、地域内で日常生活に必要なものを提供することも重要であるとしているが、詳細な経済分析はなされていない。

直売所に関する既存研究を整理すると、大規模直売所のマーケティング機能や農産物流通といった観点に加え、地域振興拠点としての機能を統合して、その機能を整理している研究が総じて多い。一方で、小規模直売所に関する研究は少なく、従来の役割に加え、地域振興や地域を支える機能の重要性が示唆されているものの、事例を蓄積している段階である。

## 第3節 太田川産直市の運営戦略と地域内食料循環

本節では、広島県安芸太田町の社会経済状況を踏まえつつ、太田川産直市の経営状況と運営戦略を分析する。そのなかで、本事例において構築されていた地域における食料循環システムに着目し、このシステムの構築によって成り立つ地域内の食料事情を支援する取り組みについて検証する。

### 1.広島県山県郡安芸太田町の概況

広島県山県郡安芸太田町は、2004年に旧加計町、戸河内町、筒賀村が合併して誕生した。地理的にみると、広島市の北西約30～50kmに位置し、町域341.89km<sup>2</sup>である。表4-3より人口は2017年現在6,591人、高齢化率は48.8%と高齢化が顕著である。また、表4-4より基幹的農業従事者の89.7%が65歳以上の高齢者であり、その中心は70代後半～80代前半となっている。さらに、耕地面積に占める中山間地域率100%と農業条件が不利であるため、農家の経営耕地規模は、1ヘクタール未満の農家が89.9%であり、

総農家に占める自給的農家の割合も 89.9%と高い<sup>4)</sup>。町民経済における農業の依存度は 2014 年で 0.9%と小さい。かつて、当町の基幹産業は建設業であり 2014 年の町民経済に占める割合は 25.7%であるが、全国的な景気の低迷のもとで、公共事業の削減などにもない当該産業は厳しい状況にある。

町内の食料品販売店舗も減少している。表 4-5 によるとその内訳は、個人商店、農協購買店舗および直売所がほとんどである。直売所は 2017 年に個人農家が設置する直売所の平均とされる年間販売高が 572 万円を超える店舗が 1 店舗閉鎖し、2 店舗のみとなった。また個人商店は 2017 年に入り 2 店舗廃業している。スーパーマーケットは 2 件あるが、当該企業からは「人口が約 4,000 人になると撤退する」と通達されている<sup>5)</sup>。

これら、安芸太田町が置かれている状況を整理すると、地域内での食料生産が難しく、供給網も乏しい地域である。この地域は、生産、供給ともに難しいことから外部からの支援による供給体制の確立が必要となってくる。



図 4-1 安芸太田町の位置

表 4-3 安芸太田町の人口推移

	世帯数(世帯)	総人口(人)	高齢者数(人)	高齢化率(%)
2005年	3,636	8,693	3,528	40.6%
2010年	3,453	7,735	3,349	43.3%
2015年	3,267	6,895	3,277	47.5%
2017年	3,200	6,591	3,216	48.8%

安芸太田町人口情報より筆者作成



表 4-4 年齢別基幹的農業従事者数（人/%）

65歳未満		高齢者					総計
人数	割合	人数			小計	割合	
		65～74歳	75～84歳	85歳以上			
30	10.3%	98	133	29	260	89.7%	290

2015 農林業センサスより筆者作成

表 4-5 安芸太田町の食料品販売店舗（単位：件）

分類	件数
個人商店	6
スーパーマーケット	2
コンビニエンスストア	4
農協購買店舗	3
ドラッグストア	1
専門商店（肉屋）	2
農産物直売所	2
計	20

資料：安芸太田町役場ヒアリングにより筆者作成。

注：数値は、2017年11月現在。

## 2. 太田川産直市の設立経緯

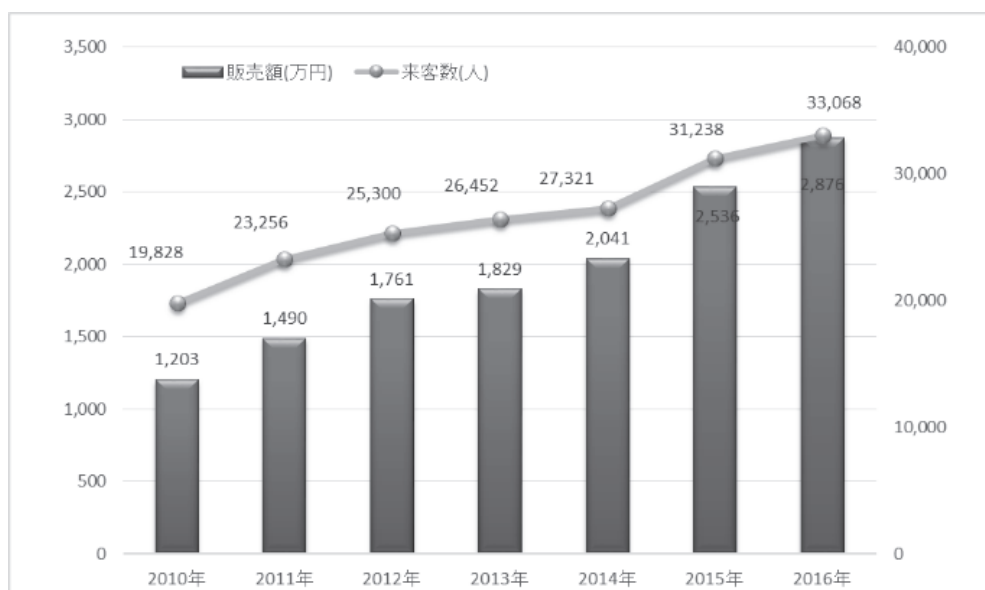
2010年に安芸太田町内のJAの支店統合にともない、道の駅来夢とごうち周辺の上殿地区の農家が中心となり、個人農家の庭先販売の集約を進め、当該JA戸河内支店敷地内に太田川産直市を設立した。設立にあたり町費より設立資金が補助されており、設立当初は、観光振興による町経済の活性化という町の方針に従って、観光客向けの販売戦略のもとで営業を行っていた。運営主体は、生産者による任意組合組織（以下「生産者組合」と略す）が担っており、町内の主要な青果物産地エリアごとに5つの部会が形成されている。営業日は週4日（火曜日・木曜日・土曜日・日曜日）であり、1～3月は豪雪のため休業している。販売手数料は、販売金額の15%、別途、農協の事務手数料として3%を出荷者から徴収している。出荷会員数は2010年開設当初は89人であり、2017年現在は143人まで増加した。会員数増加の背景は、地域内に存在した個人グループ運営で土日のみ営業の直売所等が閉店したこと、個人の庭先販売からの移行等が主である。常時出荷者は約80人、年間約100人が出荷している。2016年に年間販売金額500万円以上の店舗が閉鎖し、町内の主な直売所は、太田川産直市と地域の直売所（民間の道の駅）の2店舗のみとなった。前者は農業者主体の団体であり、後者は民間事業者である。

太田川産直市の組織形態を整理する。農村生活支援型中間組織の農業自主組織として検証している。町内の農産物の販売網は、近隣直売所への販売を除くと、広島市農業協同組合（以下、JA 広島市と略す）の直販課への出荷者が数名いるほかは、全農ひろしまが運営する直売所への出荷がある程度で、地域内外への販売網も不十分であった。このため、太田川産直市では、農家経営における販売面を請負、地域内への販売機能を整えている。また、JA 広島市との連携によりサプライチェーンの構築を行っている。

### 3.農産物直売所の販売戦略とその変遷

ここでは、太田川産直市の販売戦略とその変遷、および JA 広島市、行政との連携について以下で示す。太田川産直市は、2010 年に営業開始し、販売金額、来客数ともに右肩上がりである。2010～2011 年を「①出荷者拡大期」、2012～2013 年を「②管理体制構築期」、2014～2015 年を「③経営安定期」、2016 年以降を「④町内住民対応期」とし、その販売状況を以下で述べる。

図 4-2 年間販売額と来客数の推移（単位：万円、人）



資料：太田川産直市提供資料より筆者作成

#### 1) 出荷者拡大期（2010～2011 年）

2010 年から 2011 年にかけては、生産者組合・行政・農協の 3 者が協力し、販売基盤確保のための会員数を増やす対策を講じた。農協からは、直売所専任の営農指導員の配置により、町内に点在していた個人農家の庭先販売を集約し、太田川産直市を中心とし

た観光客向けに販売を一元化した。

## 2) 管理体制構築期 (2012～2013 年)

2012 年から 2013 年にかけて、POS システム (Point of sale システムの略で販売時点での情報管理を行うシステム) の導入による売上データの管理、低価格販売の抑制など管理体制の構築につとめた。しかし、農協の専任指導員の兼務への変更、行政からの補助の打ち切りなどがこの時期に行われた。2013 年は、春先の天候不良も重なり、柿の生産が不作となった。これらが要因となり、販売金額が伸び悩み、年間 200 万円程度の赤字に転落した<sup>6)</sup>。これを機に経営戦略の見直しの必要性に迫られる。

## 3) 経営安定期 (2014～2015 年)

2014 年には、経営の健全化を図る目的で地域おこし協力隊を導入した。2014 年に小規模農家支援担当として、1 名が着任した。当該隊員は、太田川産直市の専属として、経営改善と出荷会員の増加、農協・行政との連携強化を図る取り組みを行った。来客動向をヒアリングにて調査し、販売状況の分析と 2015 年以降の経営戦略の立案を行っている。この期の経営戦略が、地元向けの地産地消戦略並びに農協等の他の中間組織との意識的な連携である。2016 年には専属 1 名、補助 1 名の 2 名体制にシフトし体制の強化を図った。

また、この時期に販売手数料を 12%から現行の 15%まで引き上げている。さらに、2014 年に年間の来客状況調査を行った。顧客の約 70%が町内の顧客であり、出荷者自身も当直売所にとっては重要な顧客層であるとし、地元住民向けを軸とした販売戦略を打ち出し、2015 年から実施している。地元向け戦略として、町内には食材供給施設が少なく、町学校給食への食材の多くは町内のスーパーマーケットから買い入れていた。そこで、当直売所が行政と協力し、学校給食への農産物を納品するチャンネルを確立した。また、学校給食以外でも、飲食店等、個人商店等への流通チャンネルの確立に一役買っており 2015 年には年間販売額が 2014 年の 2,040 万円から 2,536 万円に大幅に増加した。これにより、地域内の個人経営の小売店においては、中食 (総菜・弁当等) の製造を行っているところもあり、そのような店舗への販売を行っていることから仕入れ値が市場経由より安くなるため好影響を与えている。給食への納品に関しては、競合するところはない。

## 4) 町内住民対応期 (2016 年以降)

2016 年からは、2015 年から実施した販売戦略が町内消費者に浸透していった時期で

ある。2016年の年間販売額も2,876万円まで伸長した。2016年には、来客者にアンケート調査を実施し、戦略の浸透度の確認および顧客ニーズ調査を行っている。これについては、次頁で詳しく見ていくこととし、「日用的に使う野菜がほしい」との要望からJA広島市の販売事業を利用し、日用品的性格の強いニンジン・タマネギ・バレイショ、隣接する芸北地域のトマト・リンゴといった当JAが管轄する他市町の連携商品の販売を行った。

## 5) 太田川産直市の販売戦略

このように太田川産直市は、顧客層を観光客・町内住民・町内業者の3つに区分して販売戦略を展開している。そして、2014年に実施した来店状況のヒアリング調査の結果に基づき店の存在意義を改めて考え、町内住民向け販売の優先順位を最上位に設定し直し、日用的な野菜の供給を視野に入れたJA広島市内の他の販売事業との連携を行っている。また、町内の業者向け販売の優先順位を第2位に設定し、学校給食への納品および町内外食業者等への販売網の確立を行政と連携して行っている。そして、この2つを当直売所の地産地消戦略として掲げ、運営戦略の基盤としており、その上で、観光客向けの戦略を余力の中で行い、店舗の成長につなげようとしている。

## 4.組織間連携による地域内食料循環補完システムの構築

ここでは、太田川産直市の組織間の連携による食料循環システムの構築について検証する。第一には、行政との連携による給食への食材導入と集荷機能の拡充についてみていく。第二にJA広島市との連携による農産物供給の仕組みについてみていく。

### 1) 行政連携による流通チャネルの確立

太田川産直市は、2015年度から地元業者・学校給食向けに直売所経由で販売を開始した。表4-6のとおり安芸太田町の学校給食は、旧町単位に設置された3つの給食調理場で調理している。地元食材は、町内唯一の農業法人から、コメとタマネギ、バレイショのみを調達していた。そこで、当直売所が行政と協力し、学校給食への食材供給チャネルを確立した。

図4-3は、町内の給食調理上への納品ルートを示したものである。町内のスーパーマーケット・個人商店との競合を避けるべく、加計調理場では、新規就農者の葉茎菜類を直売所が納品し、それ以外の野菜はスーパーマーケットから調達される。筒賀調理場では、直売所が野菜を中心に納品し、戸河内調理場では、個人商店が月別にローテーションして納品している。これにより個人商店の経営を圧迫せず、地場産比率の向上と地元

の小中学生への食農教育効果を高める共存策を取っている。また、新規就農者に関して安芸太田町では、隣接する広島市が行っている新規就農者支援事業「“ひろしま活力農業” 経営者育成事業」による新規就農者を広域連携により受け入れている。この新規就農者は、コマツナ、ホウレンソウなどの葉茎菜類を中心に生産しており、直売所を通して加計・筒賀調理場へ納品している。表 4-7 は、2013 年から広島市および JA 広島市の新規就農者支援事業である“ひろしま活力農業”経営者育成事業の広域連携による近隣市町村への就農者第一号である A 氏の給食販売高である。新規就農者にとっての安定化を図ることが目的で納品を可能とした。新規就農者にとっての給食への販売のメリットとしては、葉物野菜の生産から市場出荷までの労働力の省力化を図ることにある。(就農したばかりだとパートを雇うランニングコストが不足したりすることへの対応＝安定的な経営) このため、夏休みなどの長期の休み時は、もともと納品がないため市場出荷の調整としての位置づけでとらえられており、販売額は大きな変化は生じない。これにより、安定的な経営ができるように支援している。

また、2018 年より、町が運営を委託しているデマンドタクシー（マイクロバス）の運送業者に当該車両に貨物自動車運送事業の許可を取ってもらい出荷がむずかしい生産者向けに集荷サービスを開始している。

これにより行政側は、「学校給食への直売所からの納品によりスーパーマーケットでの購入時より費用が削減でき、かつ食育効果も望める。そのうえ、新規就農者の安定的な販売先となることで所得の安定にもつながっている」と評価している。学校給食以外でも、飲食店等が積極的に地場産品を購入しており、当直売所は、地域内の「食」の拠点としての機能を備えるに至ったといえる。

表 4-6 安芸太田町における給食調理場別配食数（単位：食）

場所		2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
加計調理場	園児・児童・生徒	273	264	244	252	293
	職員	62	63	71	63	67
	合計	335	327	315	315	360
筒賀調理場	園児・児童・生徒	56	52	47	56	114
	職員	27	28	28	29	39
	合計	83	80	75	85	153
戸河内調理場	園児・児童・生徒	148	146	127	104	0
	職員	27	27	27	25	0
	合計	175	173	154	129	0
一日の合計配食数		593	580	544	529	513
年間配食数		95,589	90,637	83,903	79,813	79,134

資料：安芸太田町提供資料より筆者作成

注：1) 2016 年戸河内調理場があった戸河内中学校が経年劣化により屋根が崩れたため、戸河内幼稚園、戸河内小学校分が加計調理場に戸河内中学校分が筒賀調理場に業務移管された。

表 4-7 新規就農者 A 氏の給食販売高（円）

	2015	2016
ほうれん草	228,720	689,470
みず菜	42,220	8,010
小松菜	41,310	
その他	50	51,030
計	314,315	750,526

資料：安芸太田町提供資料より筆者作成

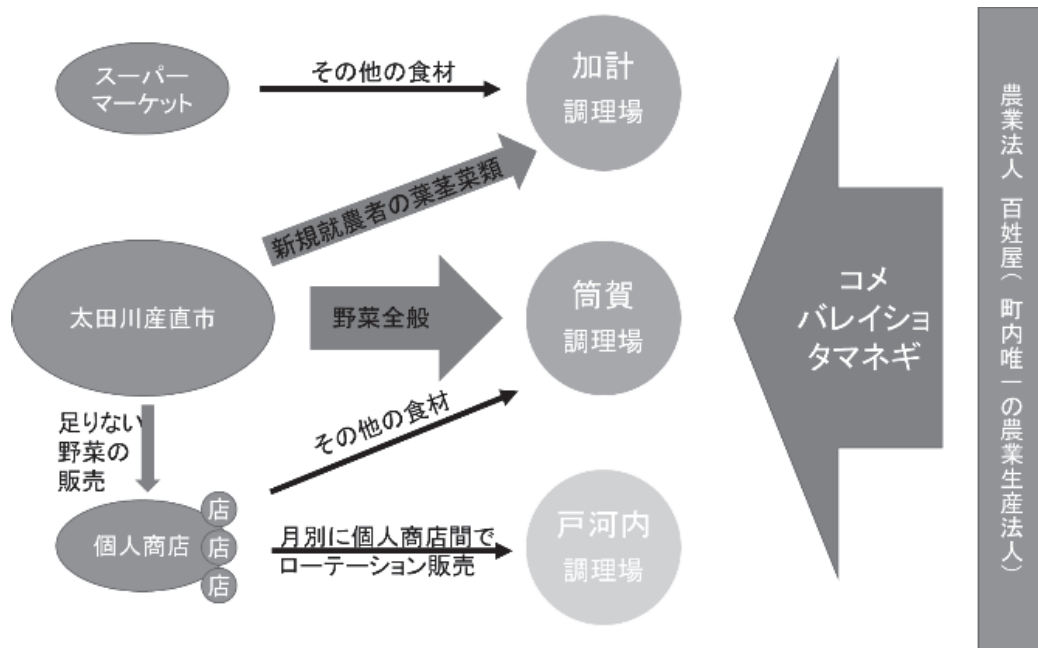


図 4-3 安芸太田町給食調理場の仕入れチャンネル

資料：ヒアリング調査により筆者作成

## 2) 農協連携による食料供給システム

2014年までは、JA広島市管轄区域の他市町からの連携による農産物の販売は、近隣する芸北地域のトマトやリンゴを中心に展開していた。2014年の来客状況調査によって、町内商店の閉鎖等にもなう食料品購入店舗の減少の影響を受け、町内住民の日常的な野菜の購買ニーズは少なくないと判明し、2015年からJA広島市管轄区域内の他市町からの連携商品の販売を拡大する方針を打ち出した。地域からの要望によりニンジン・タマネギ・バレイショの納品を増加させた。一方で、隣接する芸北地域は安芸太田町と同様に食材購買施設が少なく農家の出荷場所も限られていることから、限定的ではあるが当直売所で買取販売することで芸北地域農家の野菜出荷の受け皿にもなっている。また、安芸太田町が豪雪地帯であることから、県南部と比べると2週間ほど農産物の生育に遅れが生じる。そこで各品目の出始めには農協から少量を仕入れて当直売所で

販売し、当直売所出荷者が来店して当該品目の価格を確認することで、自身の出荷物の価格設定に役立てている。またこの取組は、小規模な直売所に特有の「早朝しか品物がない」状態を回避する機能も付加している。

JA 広島市は、従来の集荷ルートに物流拠点からの荷を副荷として載せた状態で集荷便を出し、途中で引き取ることで、農協販売事業全体では新たなルート拡充をせず当直売所への納品チャンネルを広げた。2014年の連携産品販売金額は183万円（9.0%）であったが、2016年は799万円（27.8%）まで増加している。農協としてもこの取り組みで地場農産物の管内での販売が促進され地産地消推進に一役買っていると感じている。

### 3) 組織間連携による食料循環システム

行政、農協との連携により町内での農産物供給システムを確立している。また、直売所は安芸太田町におけるコミュニティバス、デマンドタクシーの発着地点にもなっていることより、町内の誰もが買い物に来やすくなっている。町内における食料循環が難しい部分を補完し、地域内の農産物を集めることも意図的に行っており、条件不利地域における地域内の食料循環補完モデルとなりうる。

表 4-8 JA 広島市連携品目の販売額（単位：円、％）

品目	2012年				2013年				2014年				2015年				2016年			
	地場産品	JA管内		地場産品	JA管内		地場産品	JA管内		地場産品	JA管内		地場産品	JA管内		地場産品	JA管内			
		販売額	割合		販売額	割合		販売額	割合		販売額	割合		販売額	割合		販売額	割合	販売額	割合
葉菜類	2,681	275,240	9.3%	2,840,580	206,350	6.8%	2,855,970	262,660	8.4%	3,577,495	662,570	15.6%	3,785,460	1,582,300	29.5%					
果菜類	2,563	275,460	9.7%	2,805,280	296,970	9.6%	3,216,520	403,820	11.2%	3,624,510	853,050	19.1%	3,360,490	1,617,140	32.5%					
トマト	277	127,160	99.8%	298,750	163,000	35.3%	328,840	272,120	45.3%	429,520	344,920	44.5%	282,170	673,780	70.5%					
根菜類	760	-	0%	972,780	22,440	2.3%	1,044,070	17,300	1.6%	1,236,910	117,470	8.7%	1,084,430	657,860	37.8%					
にんじん	98	-	0%	90,950	22,440	19.8%	138,200	17,300	11.1%	176,650	7,320	4.0%	84,020	353,140	80.8%					
土物類	1,371,670	-	0%	1,525,840	-	0%	1,492,430	34,750	2.3%	1,751,280	178,940	9.3%	1,856,560	448,900	19.5%					
じゃがい	284,280	-	0%	261,040	-	0%	264,460	-	0%	292,960	52,240	15.1%	273,380	232,360	45.9%					
玉ねぎ	361,080	-	0%	508,500	-	0%	402,480	-	0%	463,130	53,430	10.3%	522,320	196,790	27.4%					
果実物	2,143,540	735,800	34.3%	1,215,040	919,870	43.1%	2,482,470	762,970	23.5%	2,434,990	1,140,490	31.9%	3,068,130	2,402,540	43.9%					
りんご	-	651,470	100.0%	-	797,000	100.0%	-	561,390	100.0%	-	542,220	100.0%	-	1,109,660	100.0%					
たまご	28,980	-	0%	17,400	-	0%	11,510	-	0%	3,360	70,310	95.4%	-	111,020	100.0%					
きのこと類	331,020	21,210	6.0%	437,520	85,040	16.3%	573,310	128,840	18.3%	847,260	259,150	23.4%	611,170	651,840	51.6%					
その他	6,422,840	278,420	4.3%	6,948,750	250,690	3.6%	6,905,870	217,530	3.1%	7,738,075	865,510	10.1%	7,001,370	519,760	6.9%					
計	17,609,300	1,586,130	9.0%	18,293,860	1,781,360	9.7%	20,410,020	1,827,870	9.0%	25,361,370	4,147,490	16.4%	28,760,170	7,991,360	27.8%					

資料：太田川産直市提供資料より筆者作成



## 第4節 地域内食料循環補完モデルにおける農協の役割

本節では、広域合併により条件不利地域を多く含むことになった農協の販売事業と地域への貢献について分析する。それにより太田川産直市の食料循環システムにおける農協の役割について検証する。

### 1. 広島市農業協同組合の概要

JA 広島市は、広島市内を管轄区域とする都市型の農協であった。しかし、ピーク時に、13,000 組合を超えた総合農協が 1990 年代の金融自由化への対応、2000 年代には、「平成の大合併」などの影響を受け、現在では約 730 組合となり、多くの大規模な農協が誕生している。JA 広島市の近隣の農協においても広域合併の流れにより、1993 年より広域合併が進んだ。このときに 8 つの単協が合併し、現在の JA 広島市が発足している。1998 年に管内に初の農協直営の農産物直売所である農彩館五日市がオープンし、2000 年に佐東町農業協同組合と合併した。2002 年には、広島安佐農業協同組合と合併している。合併した広島安佐農協の管内は、広島市の北部にある近隣の市町で、日本最南端の豪雪地帯にも指定されている地域で中山間地域の割合が 100% という条件不利地域であった。これらの広域合併により管轄区域は、広島市、府中町、廿日市市の一部、山県郡安芸太田町および北広島町の一部とし、管内経営耕地面積の約 8 割は中山間地域である<sup>7)</sup>。また次頁以降で詳しく説明するが、合併翌年の 2003 年から契約栽培品目の量販店への直売事業という形で直販事業が始まり、2008 年に集荷のネットワークの完成をみて、農産物直販課を設置し、現在に至る。

まず、表 4-9 は、JA 広島市における組合員の推移である。2000 年に佐東町農協と 2002 年に広島安佐農協と合併をし、正・准組合員ともに増加している。それ以降、正組合員は著しく減少しており、准組合員は増加傾向にある。これにより准組合員比率が 2013 年には 80% を超えている。

次に JA 広島市の事業収益について表 4-10 より見ていく。信用事業および共済事業の割合が 2013 年には 80.3% と高くなっており、金融関連事業への顕著な依存傾向が見て取れる。その中でわずか 1% とその収益比率はごく小さいものの販売事業収益は、収益額・割合ともに増加傾向にある。

表 4-9 JA 広島市の組合員の推移（人）

年度	1999	2000	2002	2005	2010	2013	割合(%)
正組合員	19,024	19,976	25,978	23,078	19,857	17,822	<b>18.5%</b>
准組合員	62,015	65,720	72,066	62,929	73,620	78,361	<b>81.5%</b>
合計	81,039	85,696	98,044	86,007	93,477	96,183	<b>100%</b>

資料：JA 広島市 各年ディスクロージャー紙より筆者作成

表 4-10 JA 広島市の事業収益の推移（百万円）

年度	1999	2000	2002	2005	2010	2013	割合(%)
信用	5,895	3,365	5,215	5,104	5,052	4,613	51.9%
共済	2,357	2,575	3,350	2,892	2,488	2,524	28.4%
購買	875	876	1,393	1,029	868	852	9.6%
販売	13	15	47	51	75	86	1.0%
その他	347	499	865	1,024	896	830	9.3%
指導	△37	△41	△30	△19	△20	△17	-0.2%
合計	9,452	7,291	10,840	10,083	9,361	8,889	100%

資料：JA 広島市 各年ディスクロージャー紙より筆者作成

## 2. 広島市業協同組合における直販事業の位置づけ

ここでは、JA 広島市の販売事業に着目し、直販事業と管内の集出荷のネットワークについて、検証する。

### 1) JA 広島市管内における伝統的地場流通

JA 広島市管内における青果物出荷は、大消費地に近いという立地条件を生かし、メッセンと呼ばれる受託集荷業者による伝統的地場流通（セリ取引）や大規模農家経由のローカルスーパー対応（相対取引）など多様な市場流通が展開していた。このメッセンと呼ばれる受託集出荷業者が流通構造の主体となっており、農協共販は一部地域を除いて存在していない。図 4-4 は、メッセンと農協の関係性を示したものである。メッセン

は、生産者から青果物の運送を定率手数料（8～10%程度）により受託して、卸売市場へ出荷するという業務を担っている。生産者は主に集荷施設へ出荷し、メッセンが市場へ運送を行う。その際に、農産物を生産者名義で市場出荷する。代金精算については、農協を経由して行われ、生産者に対して、市場情報を提供や技術・販売指導を農協と連携しながら行う。現在、メッセンも数が減少しており、1973年時点では29人のメッセンが広島市内で活動していたが、2015年には14人とその数は半減しており、最高齢者は78歳と高齢化が進んでいる。このようなことから2000年以降の農産物価格の低迷やリスク分散の意味合いも兼ねて市場外流通を主とする直販事業を2003年に立ち上げ、マーケティングの強化、他流通の下支え機能を発揮による組合員の所得確保をめざしている。

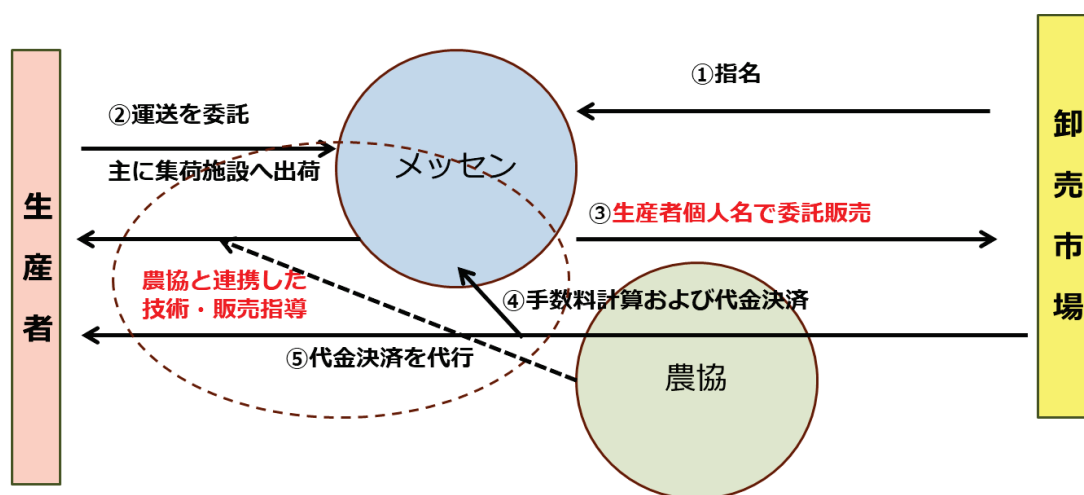


図 4-4 メッセンと農協の流通構造における関係

## 2) JA 広島市の直販事業

まず、直販事業の設立過程について整理する。2003年に直販事業は、近年の量販店における地産地消コーナー設置需要の高まりを背景として導入された形態である。開始当時は、契約栽培の直売にとどまっていたが、管内農家の高齢化と広域合併後の管内領域、特に広島市北部の条件不利地域の農業振興を背景に2008年に集荷ネットワークを整備した。図4-5は、直販事業における売り上げの推移である。契約栽培のみを行い量販店に卸していた2003年から徐々に事業を拡大し、集荷のネットワークを再編していった。2010年ごろからネットワークの出荷者の理解が深まり、安定的な売り上げにつながっている。

次に、直販事業の販売方法について示す。図4-6は、生産者から量販店までの経路図

である。生産者と JA 広島市、量販店を行き来している S 運送会社は、前項で説明したメッセンであり、連携関係を築いている。販売経路は、生産者の所在地や取引先量販店の出店状況によって3つの出荷ルートが存在する。第一のルートは農家が量販店のインショップへ直接搬入するもので、販売代金は農協手数料 5%と量販店手数料 15%を差し引いて生産者に精算される。第二のルートは、生産者が広島市安佐南区大町にある物流拠点に直接搬入するものである。第三のルートは、生産者が各エリアの集荷場に出荷し、JA 広島市が契約した運送業者である S 運送会社が巡回集荷し、いったん物流拠点に集められる。その後、量販店に納品される。第二、第三のルートは、JA 広島市による買取販売の形態を採っており、代金決済は、半月サイクルで行われる。

出荷にあたり、JA 広島市が所有する「通いコンテナ」を利用した運送となっている。1箱一回 30 円で出荷できるため、段ボールより生産財コストが低減できる。また、ひとコンテナ当たりの出荷量が予測できるため、その日の出荷量が運送の段階から確認でき、量販店への納品連絡にも役立っている。

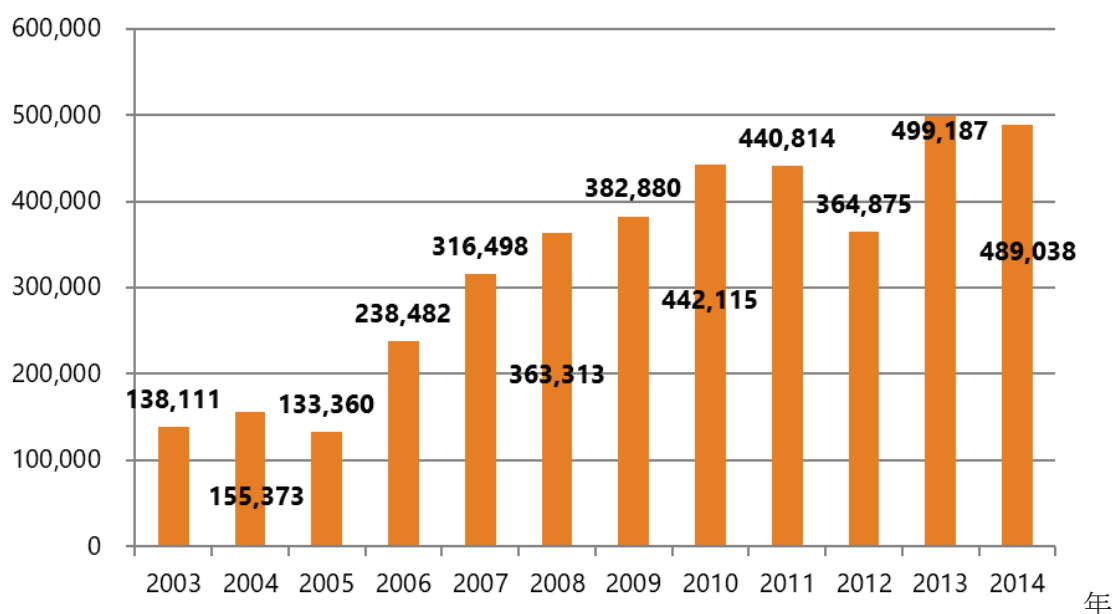


図 4-5 農産物直販課の売上推移 (千円)

資料：JA 広島市提供資料より筆者作成

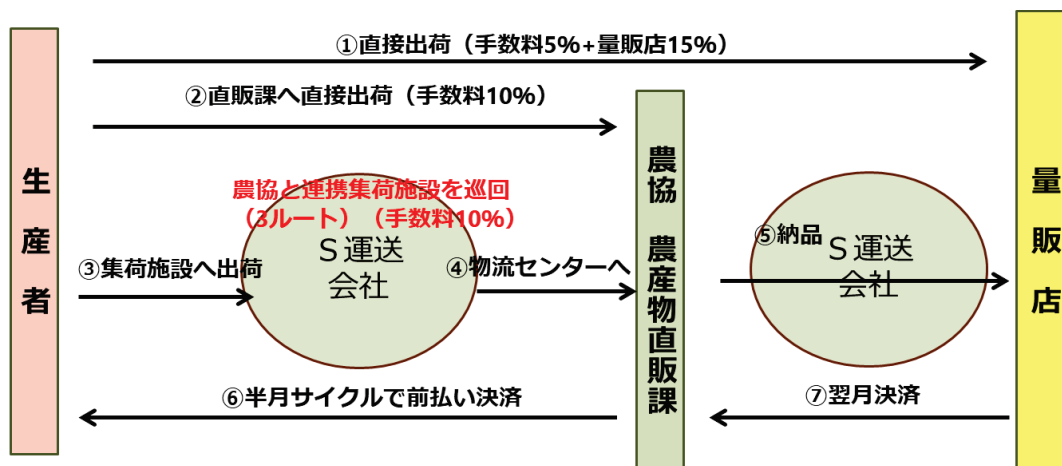


図 4-6 直販事業における経路図 (3 ルート)

資料：JA 広島市提供資料より筆者作成

図 4-8 は、管内の集出荷ルートを示したものである。通常集荷ルートは 2 本、北部ルートと安佐北ルートがある。

まず北部ルートは、五日市方面から湯来、戸河内、芸北と北上し、豊平、安佐と集荷していく旧広島安佐農協管内を回るルートである。地域内の 100%が中山間地域であり、非常に条件不利な地域でもある。出荷は図の左中ほどの砂谷・菅沢が多く、久保角・可部は契約栽培品目が多い地域である。

次に安佐北ルートを見ていく。こちらは、全戸全量買入れ品目がある白木地区からスタートし、養鶏業が多い小河原などを經由するルートである。こちらは集荷場ごとの量が多いため、集荷地区が少なく設定されている。地域によっては、営農指導員が集荷し、ルートに乗せる手伝いを行っている部分もある。

この 2 つのルートは、別時間帯で夜間にも運送を行っており、集荷品は、通いコンテナで計測され、量販店に納品するもの以外は、そのまま管内の直売所である農菜館五日市ファーマーズマーケットに運ばれる。これは、S 運送会社と農菜館五日市ファーマーズマーケットが非常に近い位置にあることから可能となっており、太田川産直市への供給に関しては、この機能を活用している。S 運送会社を出る昼の集荷便は、まず農菜館五日市ファーマーズマーケットで、夜間便の荷を下ろし、集荷に回る。この際に、副荷としてバレイショや玉ねぎなどの需要が多い野菜を載せて集荷に回る。これを太田川産直市に卸すことで、通常集荷ルートを活用し、管内の食料流通を可能としている。販売店舗が減少している条件不利地域においては、近隣地域である農協管内の地場農産物が購入することができる。JA 広島市としても広域合併した中山間地域農業対策と管内組合員の生活支援につながっている。

また図 4-7 は、図 4-8 のルートを利用した全農ひろしま直営の農産物直売所への販売額

の推移を示したものである。JA 広島市の直販事業における物流センターは、全農ひろしま直営の農産物直売所「とれたて元気市」内にあり、直販事業を活用していない生産者の販売は全農ひろしまを通じて行われる。こちらの販売額は年々増加傾向にあり、直販事業の物流機能の活用が組合員にも浸透している。

直販事業のネットワーク形成に連携している S 運送会社についてみていく。JA 広島市の物流を担当している S 運送会社とは、2003 年から連携がスタートした。現在は、6 台の 4 トントラックで JA 広島市の運送業務を担当している。主な物流ルート図 4-8 で示したものである。この S 運送会社は、管内北部地域のメッセン業務を行っていた。このため、青果物の流通に非常に長けており、生産者からの受けが良かった。生産者サイドからこの運送会社に集荷を担当してもらいたいという声が多く、直販事業立ち上げの際に全面的に集荷・配送業務を任されることになった。その中で、JA 広島市同様に高齢の生産者に対する対応が今後の課題であるという認識を持っており、太田川産直市への農産物供給に関しても、運送会社としてメリットは薄いものの対応を承諾している。また、メッセンとしての業務も継続して行っており、JA 広島市が卸売市場流通から撤退した後の情報の受発信機能も兼ね備えている。パッキング作業の代行等も対応できるようにしており、農協の運営の効率化と中山間地域の高齢農家への支援を行い、農家と農協の橋渡しを行っている中間組織である。

JA 広島市の直販事業を整理する。広域合併後の 2003 年より農産物の直売事業を開始した。2008 年に集荷ルートを整備し、そのルートを利用した販売にも着手しており、管内の生産者の支援に一役買っている。特に、合併前の広島安佐農協管内は域内が 100% 中山間地域であり、物流ルートの整備は、小規模生産者の生産意欲の維持とその経路を活用した農産物供給網による食料循環のシステム構築に貢献している。

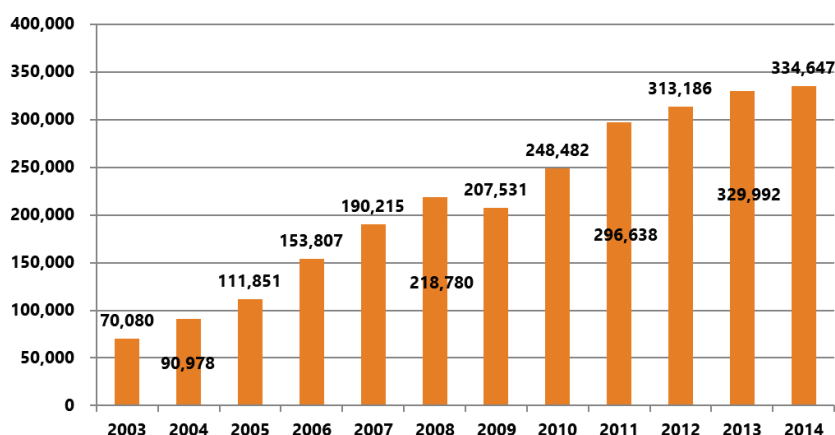


図 4-7 JA 広島市組合員のとれたて元気市販売額推移（千円）

資料：JA 広島市提供資料より筆者作成

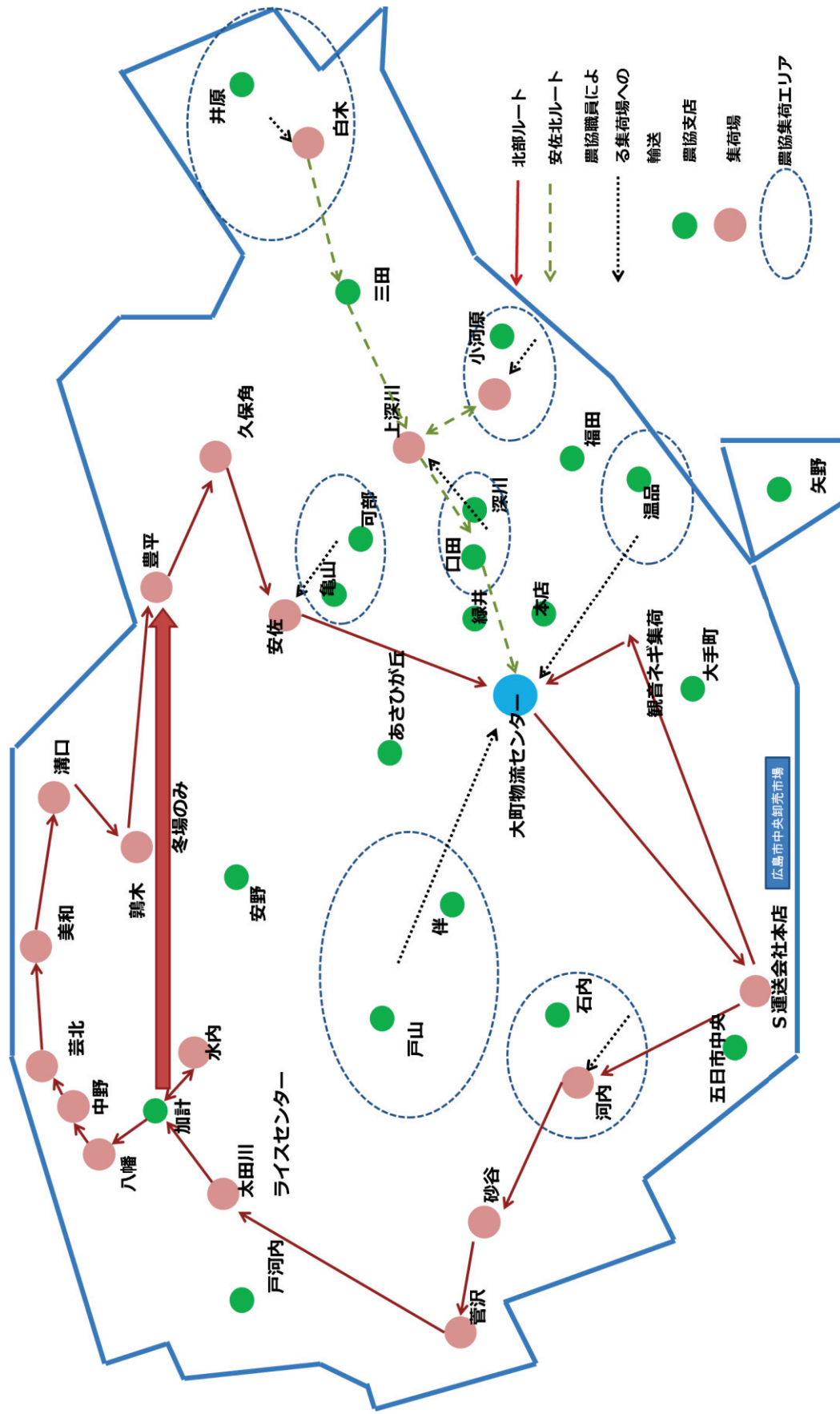


図 4-8 JA 広島市直販事業ネットワーク 資料：JA 広島市提供資料より筆者作成

### 3.JA 広島市の条件不利地域対応

まず、JA 広島市を取り巻く環境の変化について整理する。以下、5点の環境変化に伴い、対応が迫られている。第一に、広域合併による組合員の増加である。第二に、管内領域の拡大に伴い、農業就業者の経営耕地面積の8割が中山間地域、特に北部地域は100%が中山間地域という条件不利性が比較的高い。第三に、業務の効率化により営農指導員の削減が進み、信用・共済事業に大きく偏った事業配分を取らざるを得なくなった。そこに拍車をかけるように、第四として、生産者の高齢化の進展、および第五にメッセン（受託集出荷業者）の高齢化に伴う廃業や営業規模縮小などによる販売チャネルの縮小が進んでいる。

その対応として、JA 広島市は直販事業をスタートさせた。その設置意義と役割については、以下のようにまとめることができる。広域合併による管轄区域の拡大と生産者・商人の高齢化に対し、物流ネットワークを整備することで、多様な農業者の販売チャネルを創出し、管内および条件不利地域への農業振興・生活支援を担うことである。

最後に課題を捻出する。今後、正組合員の更なる高齢化と減少が進んでいくなかで、JA 広島市は限られた人員で営農・販売指導を行っていく必要がある。そのために、より細やかな集荷体制を整備することによる高齢農家対応を行っていき、太田川産直市で行っているような食料循環モデルを管内へ水平展開することで地場産品の購入率を上げ、准組合員を含めた生活支援体制を拡充していく必要がある。

## 第5節 小括

本章では、広島県山県郡安芸太田町の太田川産直市を対象として、この直売所における経営戦略と関連する農協の販売事業と連携による地域補完型の食料循環システムの構築について検証し、条件不利地域における住民主体で形成された農産物直売所における地域振興や地域を支える機能の重要性とその機能が得られた要因を明らかにしてきた。

太田川産直市の事例研究では、地域内の食料保障の重要性が明らかになった。高齢者が増えていく条件不利地域において、民間企業がビジネス的な目線で出店することは難しい。また、すべてを地域内で生産することも難しくなっている。このため、住民が主体となって、生活を保障するための戦略的な経営が重要になる。しかし、住民が形成した組織とはいえ、民間事業者に変わりはない。地域内の食料保障のためには、公的機能が強い機関との連携が重要になってくる。この事例においては、行政（給食センター）、農協との連携で示した。また連携先のメリットも示すことも重要である。この取り組みによってお互いがwin-winの関係性を築くことで、継続的な運用が可能となり、条件不利地域の生活における持続性も増してくる。

顧客のニーズに対して、小規模直売所では、地域内の食を支える機能の重要性と持続



的な経営を行うための生産の維持を担保する必要がある。そのため、小規模直売所がその存在意義を持つためには、太田川直売所で実現している3階建て構造の経営戦略の構築が有効である(図4-9に概念図を示す)。すなわち、1階部分は地域生活インフラとしての機能である。人口減少・高齢化等で日用品の購入店舗の減少により、「買い物弱者」に必要なモノを供給することは農村社会を支える重要な方策の一つとなる。また、2階部分は地域の「食」を支える拠点機能である。給食センターや飲食店、個人商店への流通ルートを確立することで、町内での安定的な「食」の供給を行う拠点機能となりうる。そして、3階部分は産地の価値を高めるブランド力の創出である。しかし、これは小規模直売所にとっては容易なことではないため、余力の範囲内で展開することが望まれる。大規模直売所は、観光客や大口需要者向けの戦略の優先順位が高く扱われがちである。このような中で小規模直売所は、地域内の「クラシ」に焦点を当てそれを支える社会的機能を持つことに存在意義があることを示唆している。

小規模直売所の社会的機能をより発揮させるために、出荷量の持続性を担保する生産者集落機能の維持方策、および誰が戦略立てて経営を行うのかという点が課題となる。これまで述べたように、小規模直売所は社会的機能に対する地域の期待が大きい反面、規模の経済における不利性から利益をあげることは難しい。よって、民間事業者は参入障壁が高いため、農協・行政など社会性の高い組織の関わりが重要になる。農協が地域組合として小規模直売所の運営支援および購買事業の強化による小規模直売所における品揃え補填や、行政、学校を通じた農業者との交流による食育や消費者教育活動を実施することで地域を支える存在としての小規模直売所の持続的経営が可能となろう。

これらから、太田川産直市は農業自主組織として以下3点のことが明らかになった。第一に広島県安芸太田町の住民主体で形成されたのち、農産物の販売や農協・行政との中継点としての役割を持ち農業者を支援する体制を確立している。農協への販売網の拡大や給食等における行政と連携による地域内の流通チャネルを確立している。第二に、農協の販売事業と連携により、旧来の集荷網の延長で町内へのサプライチェーンを構築している。第三に、町内向けの販売に注力することで売り上げを伸ばし経済性を高め、地域内の「クラシ」に焦点を当てそれを支える社会的機能を持つことに存在意義を示している。これらを総合し、地域の食生活を補完する食料循環システム＝地域内食料循環補完モデルとして他地域にも水平展開が可能となるといえる。

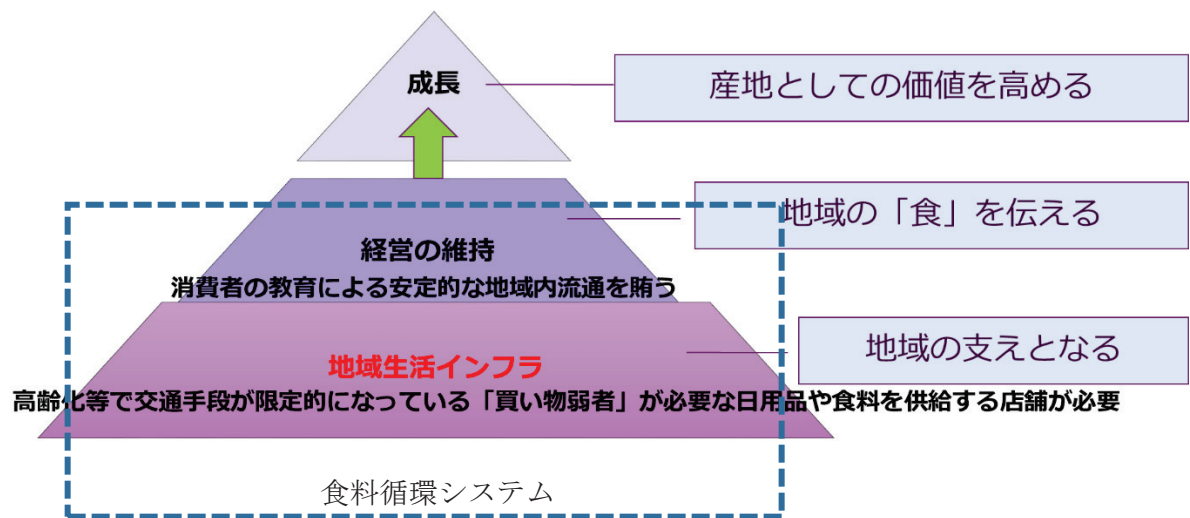


図 4-9 小規模直売所における経営戦略構造と食料循環モデル

注

- 1) 2011 年度 22,980 件、2012 年度 23,560 件、2013・2014 年度 23,710 件をピークに 2015 年度 23,590 件と減少した。
- 2) 2011 年度 7,927 億円、2012 年度 8,448 億円、2013 年度 9,025 億円、2014 年度 9,356 億円、2015 年度 9,973 億円と増加している。
- 3) 2014 年度「6 次産業化総合調査」では、産地別年間販売金額「他の農家の農産物等」を「所在市町村・隣接する市町村産」、「自都道府県産」、「他都道府県産」、「輸入品」と区分している。
- 4) 2015 農林業センサス参照。
- 5) 安芸太田町地域づくり課聞き取り調査より。
- 6) 2013-2014 年太田川産直市決算資料より。
- 7) 2015 農林業センサス参照。

## 第5章 地域運営組織による農村生活安定化

### 第1節 はじめに

2000年代後半以降、旧小学校の単位を中心としてRMOの設立の動きが広まっている。この背景には、全国の市町村における平成の大合併に伴う財政緊縮による行政サービスの機能低下や、高齢化・人口減少に伴う地域コミュニティの機能の低下、スーパーマーケットや個人商店、診療所、介護・福祉施設、保育所、ガソリンスタンドなどの生活を支えてきたインフラストラクチャーの撤退・閉鎖などがある。

このような状況からRMOの設立が政策的にかつ積極的に進められており、協働の概念の下、多くの市町村において条例等で住民自治組織の設立が明文化されていった。農村地域にとって、RMOは主に農業生産および販売に対する支援を行う農協組織や農業インフラをつかさどる農地改良区や水利組合などとは異なり、主に農外の公的なガバナンス機能を期待された住民による自治組織である。

そこで本章では、農外社会組織として広島県三次市川西地区の住民自治によるRMOである川西自治連合会が分析対象となる。まず、RMOの積極的な設立背景にある「小さな拠点づくり」形成の現状と政策的な意義を検証する（第2節）。つぎに、中山間地域等直接支払制度とRMOや集落営農との関連性を示し（第3節）、RMOによる生活の持続性を向上させる取り組みと農業組織や他の中間組織と連動した支援による農村自治の強化と生活維持体制の構築の状況について検証する（第4節）。

### 第2節 地域運営組織の形成と小さな拠点づくり

本節では、RMOの特徴を示し、RMO設立を後押しする「小さな拠点づくり」に関する政策を把握する。その際、農業活動との関連性を明確にし、RMOが農村生活支援型中間組織として機能するかを検討する。

#### 1. 地域運営組織の特徴

まず、RMOの定義を確認する。内閣府は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」においてRMOを「持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）に基づき、地域住民らが主体

となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」と定義している。また、総務省は、内閣府の定義に依拠する形で、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織<sup>1)</sup>」と定義している。双方に共通することは、①住民の主体的な参加、②地域の暮らしの維持のための課題解決の取り組み、③農村生活の持続性を高めるとまとめることができる。

総務省の調査では、2016年までに3,071組織<sup>2)</sup>が609市町村<sup>3)</sup>に設立されており、主に小学校区(旧小学校区)の範囲で活動を行っている。組織形態は、約86%が法人格を持たない任意団体、次いでNPO法人が約7%であり、約90%が拠点を持っており、このうち約70%が公共施設を使用している<sup>4)</sup>。活動内容としては、高齢者サポートを中心とした声かけ・見守りサービス、サロン事業などから廃校活用などの公的施設の維持管理、地域共同売店や移送サービス、中山間地域等直接支払制度の受け皿など多機能にわたっている。このような特徴から、2014年に施行された「まち・ひと・しごと創生法(地方創生法)」においては、複数の集落によるネットワークを集落生活圏と称し、その中心として「小さな拠点」を整備し、それらを束ねる組織としてRMOが位置づけられている。しかし、収入源を見ると市町村からの補助金、構成員からの会費、公的施設の指定管理料、利用者からの利用料など収入源も乏しく、人材(担い手、リーダー、事務局)の不足、地域住民の当事者意識の不足などの課題も浮き彫りとなってきている。

山浦(2017)は、RMOの設立の経緯は2パターンあり、一つは、市町村行政からの提案を契機に設立されるケースである。これらは主に、地区公民館の再編や旧校舎の整備などに絡んで提案される場合など、条例等の整備とともに各種支援が実施され設立されている。もう一つは、地域で独自に設立されるケースであり、地域の主体的な取り組みの中で設立されるものである。学校の存続運動の発展や農業および農産加工が発展して組織化されるタイプなどがある。これら設立経緯の違いが組織の性格や活動内容にも大きく影響すると指摘している。

図5-1は、内閣府「地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告」をもとに、RMOの組織形態を図式化したものである。同報告は、RMOが地域課題を解決するためには、「地域課題を共有して解決方法を検討・決定」するための「協議機能」と、「地域課題解決に向けた取組を実践」するための「実行機能」を有する必要があると指摘している。そして「一体型」は、協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つものであり、地域住民の意思を事業に反映しやすい反面、事業のリスクを地域全体に波及させてしまう恐れがあるとしている。一方、「分離型」は協議機能と実行機能を切り離し、いずれかの機能を有する組織であり、事業に適した組織形態をとりうる反面、地域全体の最適性より各組織の事業を優先してしまうリスクがある。

RMOは自治会や町内会を母体とすることが多く、設立当初には協議機能を主とした「一体型」が多い。事業が進展してくると、各事業の展開方法などを機動的に意思決定したり、事業リスクを切り離したりする等の観点から「分離型」に移行する傾向があるという。

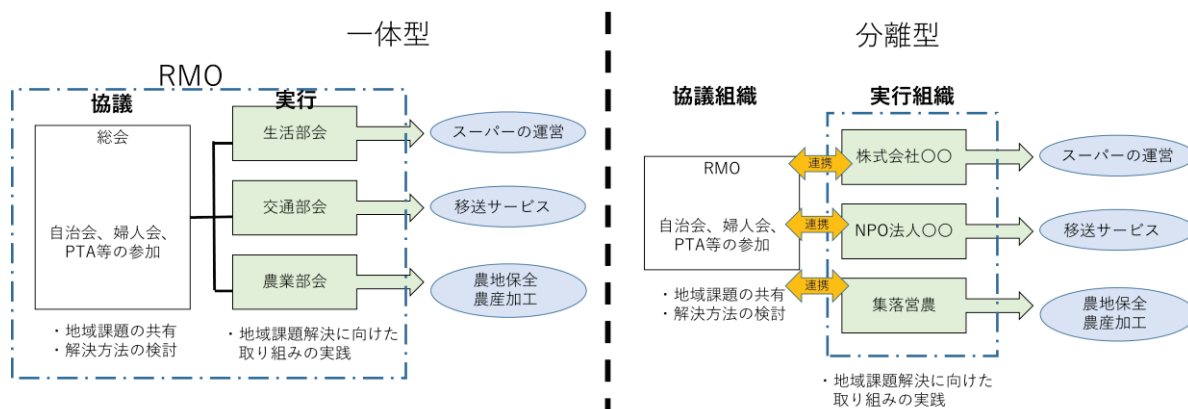


図 5-1 地域運営組織の形態

資料：内閣府「地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告」より筆者作成

## 2. 小さな拠点づくりの現状

ここでは、「小さな拠点づくり」形成の現状と政策的な意義を検証し、RMOと小さな拠点づくりの関係性について示唆する。

### 1) 農村政策における小さな拠点づくり

RMOの設立と同様に小さな拠点づくりは、2008年に『『小さな拠点』を核とした『ふるさと集落生活圏』形成推進事業』として国土交通省がスタートさせた。人口減少や高齢化が進む中山間地域等において、基幹集落に複数の生活サービスや地域活動の場を集め、周辺集落とネットワークで結ぶモデル的な「小さな拠点」の形成を推進するため、遊休施設を活用した既存施設の再編・集約に係る改修に所要の補助を行い、もって地方における集落の活性化に資することを目的としている。そして、特定農山村法を除く地域振興立法および豪雪地域対策特別措置法の指定地域に対して、生活サービスや地域活動の場を集めた「小さな拠点」を核とし、周辺集落とのアクセス手段を確保した「ふるさと集落生活圏」の形成を推進するための事業である。

この概念は、2015年に策定された新たな国土形成計画の中で積極的に位置づけられた。表5-1にもあるように様々な支援が行われている。このほかにも厚生労働省、経済産業省、環境省などの事業もある。また2016年の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、人口減少や高齢化が著しい中山間地域等においては、一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持することが重要であると指摘している。そして、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、地域住民が主体となって、①地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成、②地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立（地域運営組織の形成）、③地域で暮らしていただける生活サービスの維持・確保、④地域における仕事・収入の確保を図る必要があるとしている。

また、これらの取組を進め、暮らしを守るためには、地域住民の活動・交流拠点の強化や、生活サービス機能の集約・確保、集落生活圏内外との交通ネットワークの形成等により利便性の高い地域づくりを図ることが必要であるとしている<sup>5)</sup>。これにより、地域の生活や仕事を支えるための住民主体の取組体制づくりや利便性の高い地域づくり（「小さな拠点」の形成。集落生活圏の維持）を推進するとともに、地域に「ひと」を呼び込むため、若い世代を中心に都市部から過疎地域等の地方へ移住しようとする「田園回帰」の促進や農協や商工会等の地域内外の多様な組織との連携推進を支援するものである。図5-2は、小さな拠点のイメージ図である。日常生活に必要な機能・サービスを集約・確保し、周辺集落との間を交通ネットワークで結んだ地域の拠点として形成されるものである。

「小さな拠点」は、国土形成戦略からスタートしたが、地方創生戦略に位置づけられるようになったことで、支援メニューも大幅に増えている。廃校舎等の遊休施設を活用した既存公共施設の再編・集約に係る改修費や生活圏の維持・再生に必要な機能を施設の再編・集約といったコンパクトシティ化を理想としたものから、集落生活圏の維持や田園回帰の促進など、地方創生の根幹をなすものへの支援も加わるなど、政策的な意図も変わってきている。

表 5-1 小さな拠点づくりに関連した事業

事業名	事業内容等	担当府省
地方創生推進交付金	地方版総合戦略に位置づけられた、地方公共団体の自主的・主体的な取組で、先導的なものを支援する（ソフト事業メイン）。	内閣府
地方創生拠点整備交付金	地域経済の活性化という課題に対応するため、地域の観光振興や住民所得の向上等の基盤となる先導的な施設整備等を支援。	内閣府
過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	過疎地域等の集落を対象に、継続的な集落の維持活性化のため、基幹集落を中心として複数の集落で構成される「集落ネットワーク圏」を形成し、生活の営み（日常生活支援機能）を確保するとともに、生産の営み（地域産業）を振興する取組を支援する。	総務省
農山漁村振興交付金	地域の創意工夫による活動の計画づくりから農業者等を含む地域住民の就業の場の確保、農山漁村における所得の向上や雇用の増大に結びつける取組を総合的に支援	農林水産省
「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業	人口減少・高齢化が進む中山間地域等において、基幹集落に複数の生活サービスや地域活動の場を集めた「小さな拠点」を核とし、周辺集落とのアクセス手段を確保した「ふるさと集落生活圏」の形成を推進し、集落の再生・活性化を図るため、「小さな拠点」の形成に資する事業に対して支援する。	国土交通省
物流総合効率化法を活用した共同輸配送等への支援事業	物流分野の労働力不足への対応を強力に推進し、流通業務の省力化を図るため、総合効率化計画の策定のための調査事業及び認定を受けた総合効率化計画に基づく共同輸配送等を支援	国土交通省
地域公共交通確保維持改善事業	過疎地域等におけるデマンドタクシー、コミュニティバス等の運行費、車両の更新費等を支援	国土交通省

資料：内閣府「小さな拠点・地域運営組織の形成に関する取組」より筆者作成

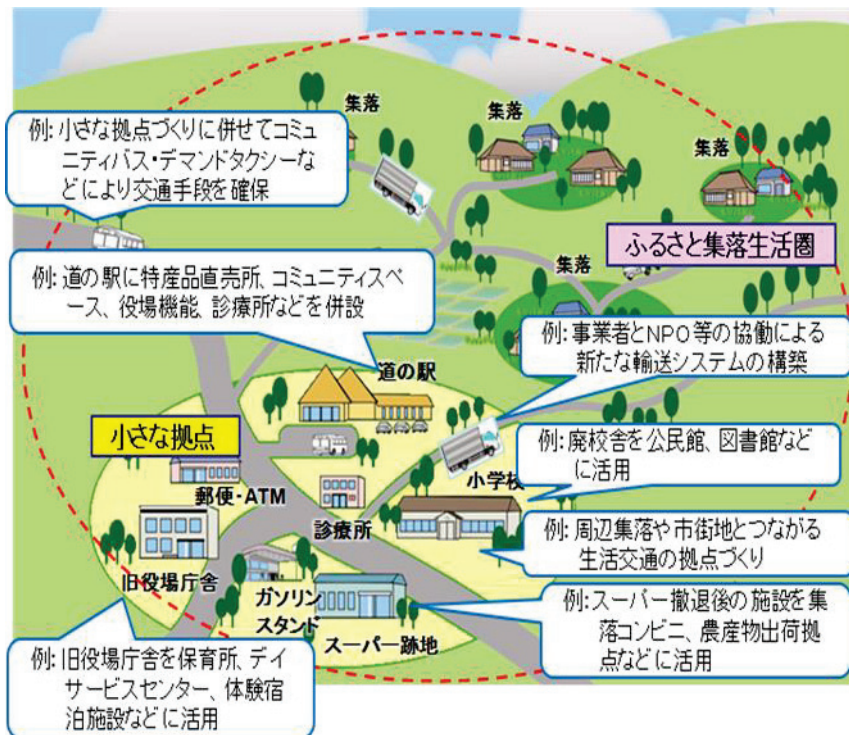


図 5-2 小さな拠点のイメージ図

資料：国土交通省資料「小さな拠点」づくりガイドブック（実践編）より抜粋

## 2) 地域運営組織と小さな拠点づくりの関連性

RMO も小さな拠点も、条件不利地域において住民が持続的な生活を送るために必要であることは共通している。まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017 改訂版）において、政府は、2020 年までに小さな拠点を全国で 1,000 箇所（2017 年 5 月：908 箇所）、地域運営組織を全国で 5,000 団体（2017 年 10 月：4,177 団体）形成するとしている。

RMO は、地域住民自らによる主体的な地域の将来プランの策定とともに、地域課題の解決に向けた多機能型の取組を持続的に行うための組織である。また、組織の発展や活動を深化させるための核となる組織でもある。さらに、地域生活を支えるうえで、生活サービスの維持・確保や地域における仕事・収入を確保し、将来にわたって継続できるような拠点が必要である。まち・ひと・しごと創生総合戦略では、これを「小さな拠点」の形成、つまり、集落生活圏を維持するための生活サービス機能の集約・確保と集落生活圏内外との交通ネットワーク化と位置づけており、拠点機能の充実がこの戦略の核となっている。

このため、RMO は前掲図 5-1 でも示したように地域住民が主体的に地域課題の共有や解決策を考え、地域の将来ビジョンを策定し、それを実践するための組織化を行うことが求められている。小さな拠点は、RMO の形成により、日常生活に必要な機能・サ



ービスの集約・確保、周辺集落との交通ネットワークの確保を行うことで、地域経済の円滑な循環の促進を図るものである。

小さな拠点づくりと RMO は密接に関係し、RMO の形成により、ネットワークを形成していくのが小さな拠点づくりであるといえる。このため、地域住民が主体となって地域のビジョンを考えることからスタートし、RMO の形成を経て、小さな拠点づくりが進められる。RMO の設立が小さな拠点づくりには必要不可欠であるため、自治会や町内会など地縁型自治組織とは異なり住民主体で地域をマネジメントする社会的な機能を多分に含む組織であるといえる。

### 3.地域運営組織と農業

条件不利地域や農山村において、地域農業を支える集落の生活維持は、農地の保全や都市部への人口流出防止、U ターンによる定年帰農の推進など様々な場面で重要になってきている。

わが国の現代社会においては、旧小学校区単位で形成された地域コミュニティが住民自治の中核的存在となっているが、農村社会においても集落は旧小学校区単位でまとまっており、これらは農協の生産部会など農業生産と直接とかかわっている場合も多い。このため、一体型の RMO では、中山間地域等直接支払制度の受け皿になっている地域もある。また、分離型の RMO では集落営農組織や農産加工組織と連携して集落維持活動を行っているなど地域農業を支えるという面でもその機能が重要になっている。

## 第3節 中山間地域等直接支払制度と地域組織

本節では、条件不利地域において地域資源の崩壊を防止するために実施されている中山間地域等直接支払制度について概観し、RMO 同様に地域農業支援のために設立されてきた集落営農とこの制度との関係について検証する。

### 1.中山間地域等直接支払制度の特徴と変遷

「中山間地域等直接支払制度」は 2000 年から実施されており、2020 年から第 5 期対策が始まった。ここでは、第 1 期から第 5 期に至るまでの各期の実施内容およびその変更点と対策内容を示しつつ、当該制度を把握する。そして、特に集落重点主義とも呼べる集落協定について考察する。

第 1 期対策（2000 年～2004 年）では、中山間地域が河川の上流域に位置し傾斜地が

多い等の立地特性から、当該制度によって農業生産活動等を維持することで、国土の保全、水源のかん養、良好な景観形成等の農業の多面的機能の発揮を期待している。中山間地域等では、高齢化が進行する中、平地地域と比べ農業の生産条件が不利な地域があることから、担い手の減少、耕作放棄地の増加等により農業の多面的機能の低下が特に懸念されている。このため、担い手の育成等による農業生産活動等の維持を通じて、中山間地域等における耕作放棄の発生を防止し農業の多面的機能を確保する観点から、直接支払いを実施するものである。具体的には、本稿で条件不利地域として定義した地域でかつ、表 5-2 を満たすものに対し、「集落協定」または個別協定に基づき、5 年間以上継続して行われる農業生産活動等に直接交付金を支払う制度である。交付金は、平坦農業地域との生産コストの差の 8 割を埋めるものとして設定されている。ここで、「集落協定」について補足しておくこととする。集落協定は、傾斜等により農業生産条件の不利な 1ha 以上の一団の農用地において農業生産活動等（耕作、農地管理等）を行う農業者等が締結するものであり、将来にわたり当該農用地において農業生産活動等が維持されるよう、①構成員の役割分担、②生産性の向上や担い手の定着の目標等、集落として今後 5 年間に取り組むべき事項や目標を定めるものとしている<sup>6)</sup>。このように、集落協定は集落重点主義が大きな特徴として挙げられる。

第 2 期対策（2005 年～2009 年）は、耕作放棄地の増加等により農業の多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、農業の多面的機能の維持・増進を一層図るため、自律的かつ継続的な農業生産活動等の体制整備に向けた前向きな取組等を推進するとの考えの下で、本制度が継続的に実施されたものである。対象地域は変わらないものの、集落協定等に基づき、①集落の将来像を明確化した活動計画（集落マスタープラン）の下での 5 年間以上継続して行われる農業生産活動等、②一定の要件の下での農用地保全体制の整備や地域の実情に即した農業生産活動等の継続に向けた活動に対して交付金が支払われた。第 2 期では、集落マスタープランの作成が制度適応において必須とされ、支払金額の基準となる通常単価を第 1 期の 8 割と下げたうえで、加算要件として「土地利用調整」、「耕作放棄地の復旧」、「法人設立」が設定された。

第 3 期対策（2010 年～2014 年）は、第 2 期の補助対象要件が厳しかったこともあり、条件の緩和がなされた。集团的サポート型として、C 要件（集团的かつ持続可能な体制整備）が追加された。各種要件については、表 5-3 に示している通りであるが、「農業生産活動等として取り組む事項」に示されたものみの取組に対しては、基礎単価として交付単価の 8 割を交付し、「農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項」の両方に取り組む場合は、交付単価の満額を交付することになった。また、加算項目に「小規模・高齢化集落支援加算」、「集落連携促進加算」の項目が設けられた。

第 4 期対策（2015 年～2019 年）は、旧来の B 要件を A 要件に再編し、新たな B 要件には「女性・若者等の参画を得た取り組み」を新設した。また、加算項目に「集落連携・機能性維持加算」等を加え、高齢化が進む農山村集落の現場に即した形に変更された。

表 5-2 中山間地域等直接支払制度における対象農用地

対象農用地基準
ア 急傾斜農用地（田 1/20 以上、畑、草地及び採草放牧地 15 度以上）
イ 自然条件により小区画・不整形な田（大多数が 30a 未満で平均 20a 以下）
ウ 草地比率の高い(70%以上)地域の草地
エ 市町村長が必要と認めた農用地(緩傾斜農用地(田 1/100 以上 1/20 未満、畑、草地及び採草放牧地 8 度以上 15 度未満)、高齢化率・耕作放棄率の高い農地)
オ 都道府県知事が定める基準に該当する農用地

資料：中山間地域等直接支払制度（第 1 期）パンフレットより作成

表 5-3 中山間地域等直接支払制度における対象行為

農業生産活動等として取り組むべき事項	
(必須) 農業生産活動等	耕作放棄の防止等の活動（農地の法面管理、賃借権設定・農作業の委託等）、水路・農道等の管理活動
(選択的必須) 多面的機能を増進する活動	周辺林地の下草刈り、土壌流亡に配慮した営農、棚田オーナー制度、市民農園の開設・運営、体験民宿、景観作物の作付け、魚類・昆虫類の保護、鳥類の餌場の確保、粗放的畜産、堆きゅう肥の施肥、拮抗作物の利用、合鴨・鯉の利用、輪作の徹底、緑肥作物の作付け等の活動から 1 つの活動を実施
農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項	
A 要件（2 つ選択）	協定農用地の拡大、機械・農作業の共同化、高付加価値型農業の実践、地場産農産物等の加工・販売、農業生産条件の強化、新規就農者の確保、認定農業者の育成、多様な担い手の確保、担い手への農地集積、担い手への農作業の委託
B 要件（1 つ選択）	集落を基礎とした営農組織の育成、担い手集積化
C 要件	集団的かつ持続可能な体制整備

資料：中山間地域等直接支払制度の最終評価（第 3 期）より作成

中山間地域等直接支払制度は、政策の重要点として、以下の3点の側面を持つ。第一に、平坦農業地域と比べて、条件不利地域における農業生産の超過コスト分の補填を行う助成金の役割である。この制度における助成金交付の根拠になりうる部分であり、表向きの目的といえる。1980年代以降の国際化農政に対応し、規模の経済が働きにくく市場原理の導入や規制緩和による負の影響を受けやすい条件不利地域において、WTO農業合意に抵触しない方法として「農業の生産条件に関する不利を補正する」という観点から制度設計に至った。集落レベルでの農業の維持は、地域農業を支える農協の生産部会とも重なる部分があり、産地の維持にもつながっているといえる。

第二に、地域活性化・地域の持続性を担保するための支援金的な役割である。農山村の集落機能を重視し、第1期では集落協定の締結を義務付け、また第2期以降では集落マスタープランの作成を義務付け、農村集落が将来像を明確化した活動計画を示すことで、共同で行う活動に対して非農業者でも交付金の一部を受け取ることができる仕組みになっている。これにより、集落協定の範囲が既存の集落と重なる地域では、集落の維持のための資金という認識も生まれている。

第三に、集落マスタープランの作成が、地域課題の共有や解決に向けた取り組みを考えるRMOの協議・実行内容と重なっている点である。この点でも中山間地域等直接支払制度が、一体型RMOにおいては農業部門での生産維持や地域の話し合いのきっかけとなり、分離型RMOにおいては集落営農との連携など、農山村集落の維持にかかる取り組みの基盤を形成することにもつながっている。

また、小田切(2012)は、中山間地域等直接支払制度における共同の取り組みが農業生産に直結するものだけを求められているのではなく、幅広く集落や地域のクラシにかかわる活動が地域内の定住条件と活力を確保し、最終的に農業生産継続の重要な要素となると生活・経済・文化といった領域に関する支援を含めて農業生産を支えるものだと指摘している。この点は、筆者にとっても反論はなく、第2、第3の側面が集落維持にかかる中山間地域等直接支払制度の本来的な価値であるといえる。

## 2.集落営農による地域基盤の形成

集落営農とは、集落を単位として、農業生産過程の全部又は一部について共同で取り組むことである。歴史的にみると、中間組織の形成とも重なる部分が多い。1960年代の集落内における農業労働力の相互補完のための結集や1970年代の機械化の進展による共同購入・共同利用、1980年代の生産調整へのブロックローテーションによる対応などを経て、集落営農において地域農業組織化のノウハウが蓄積されていった。

1990年代に入ると農村集落において高齢化や過疎化が深刻化し、担い手不足への対応として集落営農組織の法人化が進むことになる。政策上でも地域農業の担い手として積極的に位置づけたことにより、2005年の10,063件から2015年には14,717件と10年

の間に法人化した集落営農組織は爆発的に増加した<sup>7)</sup>。2015年以降は横ばいである。このことから歴史的な地域農業の組織化を背景として、1990年代後半から2000年代にかけて、集落営農組織が増加したといえる。また、2005年以降の爆発的な増加においては、中山間地域直接支払制度の第2期に実施された集落マスタープランの義務化や、2007年から実施された品目横断的経営安定化対策による地域農業の担い手としての政策意図も大きい。

特に西日本においては、地域の資源を生かした地域づくりを含んだ実践が見られる。西日本型といわれる「地域ぐるみ型」の集落営農や島根県型といわれる「地域貢献型集落営農」などに代表される。楠本(2010)は、こうした地域づくりを内包した集落営農を積極的にとらえる必要があると指摘した。地域資源の協同管理や地域マネジメント、地域再生の有機的な複合体としてとらえている。RMOとも共通する部分も多く、集落営農がRMOや小さな拠点づくり形成の基盤となっている地域も見られる。

#### 第4節 地域運営組織による地域生活拠点の設置

本節では、RMOを中心とした地域づくりにおいて生活支援体制を確立した三次市の川西地区の川西自治連合会を分析対象としている。これにより、RMOと中間組織の連携による小さな拠点づくりのあり方を検証する。

##### 1. 広島県三次市川西地区の概況

広島県三次市は、2004年に旧三次市、双三郡君田村・布野村・作木村・吉舎町・三良坂町・三和町、甲奴郡甲奴町の1市4町3村の合計8市町村が合併して誕生した。地理的にみると、広島県の北部、中国山地の中央に位置し、広島市に中心から北東約50～70km離れた位置にある。市域面積は778.14km<sup>2</sup>、人口は2019年4月1日現在で52,162人である。平成の大合併により、市域面積が広いのが特徴的である。

以下で分析している川西地区は、三次市中心部から約15kmの南部に位置する。2019年4月1日現在の人口は、1,085人で、三若町、海渡町、石原町、上田町および有原町の5つの町丁目で構成された、川西小学校区を区域とする地区である。川西小学校の児童数は36人である。各町内会および諸活動団体で川西自治連合会を組織し、活動を行っている。主要な公共施設は、川西保育所、川西小学校、川西コミュニティセンター、三次農協川西支店、川西診療所、川西郵便局および三次警察署川西駐在所であり、すべてが三若町に所在しており、この町丁目は若干の商店とともに川西地区の中心部を形成している。農業が主要産業であるが、一戸あたりの耕作面積は三次市の平均よりも小さ



り、住民の日常生活に支障をきたす状況が続く中、人口減少を食い止めるための定住条件整備が課題となっている。商業施設が集積する市中心部までの公共交通機関は、路線バスのみで朝夕の2往復となっており、高齢者の通院の際などは、受診後夕方まで帰りの便がないため利用しにくい交通環境にある。地区内からは食料品や日用雑貨を扱う小売店やガソリンスタンドの撤退などが相次ぎ、買い物弱者の発生とともに生活の不便さが増しているという状況にある。

川西自治連合会は、2004年に三次市が自治組織と公民館を一体化した連合自治組織の設立を推進するいわゆるコミュニティセンター構想の中で発足した。歴史的経過を見ても、1953年に設立された「川西村公民館」を核とした公民館活動からはじまった。町内会では、民主的な住民自治活動を展開してきた積み重ねが奏功し、2004年の川西自治連合会発足後に他地区に先駆けてのまちづくりビジョンの作成や、ビジョン実現のための里づくり委員会を立ち上げるなど活動を展開している。表5-4は、「まめな川西いつわの里づくりビジョン」が掲げる基本目標である。福祉・保健、自然環境・安全防犯、生涯学習・文化・教育、集落環境、地域振興・活性化の5つに分類し、それぞれ目標を定めている。

表5-4 「まめな川西いつわの里づくりビジョン」が掲げる基本目標

ベースプラン	アクションプラン
笑顔が輝く田舎暮らし癒しの里	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相愛あいあい築く健康と福祉の里づくり（相愛のネットワーク）</li> <li>・寿命と健康寿命の一致をめざす健康の里づくり（まめなネットワークづくり）</li> </ul>
水緑が輝く田舎暮らし堪能の里	ふるさととの自然の良さを守り育て、快適な暮らしを楽しめる里づくり
技が輝く田舎暮らし創造の里	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域に根ざした教育環境のある里づくり</li> <li>・学びあいと創りあい生きがい、やりがい、暮らしがいのある里づくり</li> <li>・人と人がつながり、誇りの持てる里づくり</li> </ul>
家並みが輝く田舎暮らし安心の里	・田舎暮らしがステータスとなる地域の利便性、快適性、安全性を高める里づくり
実りが輝く田舎暮らし豊穡の里	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老若男女、田舎人、都会人、さまざまな人々の定住につながる魅力ある稼ぎの場づくり</li> <li>・ふるさととの資源を活用した都市との交流の場づくり</li> </ul>

資料：第2次まめな川西いつわの里づくりビジョンダイジェスト版より作成

## 2) 「まめな川西いつわの里づくりビジョン」の作成（2006年～2015年）

川西自治連合会は、三次市のコミュニティセンター構想に伴い、川西コミュニティセンターの指定管理を受け、指定管理料、自治活動に対する市の交付金を財源としてまちづくりを推進してきた。2006年に全住民に対しアンケート調査を行い「まめな川西いつわの里づくりビジョン」を作成に至った。

まず、人口減少と高齢化の現実として、「地域に昔を語る郷土史はあっても将来を語るビジョンがない」としてまちづくりのビジョン作成を行うことにした。2005年7月に自治連合会内に特命ワーキンググループとして「ビジョン策定委員会」を設置した。役員選出の段階で、老若含め、男女半々になるように選出し、地域の将来を考える者を公募した。合計で17人が策定にあたっている。これにより、地区の将来像のコンセプトを「田舎暮らしが楽しい里」づくりとし、2007年に里づくりビジョンの実現をめざす専任機関「まめな川西いつわの里づくり委員会」を設置（男女半々、多年齢参加）し、住民自らが地域づくりを行う体制を整え、現在も活動している。

「まめな川西いつわの里づくり委員会」は、実行部隊である川西自治連合会への提言を行う組織であり、福祉・生活、自然・文化、産業の3部会からなり、委員会と部会をそれぞれ毎月開催している。第一期の「まめな川西いつわの里づくりビジョン」では、農村の田舎ならではの特性を活かした地域づくりとして、廃校を活用した都市農村交流拠点「ほしはら山のがっこう」と、農産物振興と生活サービスの維持向上を図るための農村地域拠点「川西農村丸ごとミュージアム（後の川西郷の駅）」を中心的施策に位置付けている。ビジョンの特徴としては、ビジョンをイラスト化した川西将来構想図の作成を行い、住民一人ひとりにわかりやすいように工夫している点である。

このビジョンに計画された内容をみていくと、まず「ほしはら山のがっこう」では施設整備とNPO法人化による運営体制を確立した。その過程を見ていくと、2003年3月に三次市立上田小学校が閉校され、同年5月に任意団体上田町まちづくりセンター開設されたことがきっかけでスタートしている。2008年に任意団体ほしはらに移行し、旧川西村地区の都市農村交流拠点施設として位置づけられている。

また、「川西郷の駅」構想では、事業推進組織を設置するとともに農家の女性を中心に2010年5月より「軽トラ朝市」などを展開し、川西郷の駅実現化に向けた機運醸成に努めてきた。2014年に住民らが出資した「株式会社川西郷の駅」が設立されました。地区世帯の8割326人が出資し、地域拠点運営を住民自らが行う地域マネジメント会社を設立した。





### 3) 第2次「まめな川西いつわの里づくりビジョン」(2016年以降)

2016年に第2次「まめな川西いつわの里づくりビジョン」の策定が行われた。第1次で掲げた地域づくりの基本目標と里づくりの将来像及び基本施策(表5-4)を継続しつつ、加えて、全住民アンケート調査、郷の駅建設に向けてのアンケート、郷の駅づくりに関する調査、地域内すべての空き家調査、災害避難時要支援者調査、地区内人的・自然・歴史調査、独居・老人世帯調査、都市と農村交流アンケート、農産物生産に関するアンケート等の地域実態調査、各種委員会や地域懇談会の内容を踏まえ、その後の地域を取り巻く状況変化を取り入れて更新を図ったものである。特徴としては、多くの地域調査を数値化し、図式、イラスト化して住民に伝えやすくしている点と「川西郷の駅」基本計画部分加わっている。2017年にこの川西郷の駅が完成した。

### 3.住民主体の地域づくりと地域経営組織間の重層構造

ここでは、郷の駅川西を中心とした小さな拠点の形成とそれを支える仕組み及び組織間の連携について検証する。

#### 1) 川西郷の駅の設立背景と住民の合意形成

川西郷の駅の設立構想は、地域拠点の新しい形「農村まるごとミュージアムいつわの里広場」構想からスタートしている。そして、機運醸成のために軽トラ市を5年間実施し、その間にも設置に向けた様々な調査研究が行われてきた。

そこで「まめな川西いつわの里づくりビジョン」の形成にあたり、どのように合意形成がなされていったのかを整理する。まず、2005年にビジョン策定委員会を設置し、同年7月から12月にアンケート調査を行っている。中学生以上を対象として、当時の人口1,343人に対し、995人配布し、回収数は779人(回収率78.3%)であった。また、地域内のほとんどの団体(約50団体)に対して行っている。これにより住民の意見を取りまとめ、2006年に「まめな川西いつわの里づくりビジョン」を策定し、「まめな川西いつわの里づくり委員会」を設置した。その後、農林水産省の農村コミュニティ再生・活性化支援事業採択を得て、「ほしはら山のがっこう」を中心とした都市農村交流に着手し、2008年に農林水産省の農山漁村地域力発掘支援モデル事業計画を策定したのち、2009年に地域拠点の新しい形「農村まるごとミュージアムいつわの里広場」構想(後の郷の駅川西)を三次市へ提示し、この拠点づくりに対する市行政の参画を得ている。

また、2010年から拠点づくりの機運を醸成するために直売所のさわやか市や平田観光農園と連携し、軽トラ市をスタートしている。2013年には、国土交通省の集落地域における「小さな拠点」づくりモニター調査の対象地域に選定され、住民アンケート調査、3部会による課題の整理、予定地の地権者や町内会単位の住民ヒアリング、女性・若者

へのヒアリングを行うことで合意形成と地域に必要な施設や機能の洗い出しを行っている。このように、郷の駅構想が実現可能なものとして推進されていった。ところで、小さな拠点づくりに関するモニター調査で実施した住民へのアンケートによると、地区内で身の回りの日用品が手に入らないことや、郵便局以外での現金の引き落としができないことから ATM 設置などの要望が上位を占めた。これを受けて、郷の駅づくり推進委員会は、コンビニエンスストアの実現を模索していった。図 5-5 は、構想段階での川西郷の駅のイメージ図である。多様な機能を内包した小さな拠点化をめざしていたことが理解できる。



## 2) 中間組織間の連携による地域経営組織間の重層構造

川西郷の駅は、地域内の様々な組織との連携により設立された。ここでは、その連携先と実施主体の設立について整理する。

### (1) 地域マネジメント会社による運営体制

2014年2月に「小さな拠点づくり」全国フォーラムにて住民自治組織が取り組む事例として、川西郷の駅づくりが報告された。これに伴い、事業主体の形成が話し合われ同年5月に「(仮称)株式会社川西郷の駅」設立発起人会を設置し、会社設立に向けて住民参加を求めて出資参加の説明会を10会場で実施し、地元住民のニーズの把握と合意形成が行われた。

2014年11月24日に地区内326人、地域内住民の紹介による地区外者22人、川西にゆかりのある法人5社の参画のもと2,233万円の出資金を集め、地域マネジメント会社として、「株式会社川西郷の駅」が設立した。筆頭株主は地元JAの三次農業協同組合(JA三次)である。設立段階では、住民1,200人を支えるため、100人を雇用し、年間30万人が集まる拠点を目指している。2016年に造成工事が始まり、翌2017年に開業した。川西郷の駅は、建設する施設でのレストラン・産直市・コンビニエンスストアなどのサービス等、地域情報サービス等の提供地域特産品の開発、加工ならびに販売を主な業務としていたが、計画では福祉サービスや交通サービスも連動していく予定となっている。

### (2) 農協および集落営農の拠点施設への関わり

前項でも示したが、川西郷の駅の拠点化において農業関連の中間組織も重要な役割を担っている。そこで、まずはJA三次の拠点施設への関わりについてみていく。農協の広域合併は、支所およびAコープの撤退など川西地域内の生活インフラに大きな影響を与えていた。しかし、住民主体の川西郷の駅づくりでは、JA三次は大きな役割を担っている。まず、出資である。川西郷の駅設立において、組合員や地元住民の合意形成に至った背景に、JA三次が筆頭株主として地域を支援する体制を取ったという事は大きい。またJA全農とファミリーマートの連携により、農産物直売所とコンビニエンスストアとの一体型店舗として運営されていることで、コンビニエンスストアならではの利便性と、直売所ならではの農畜産物など地域に密着した幅広い商品の品揃えを実現している。また、直売所部分での農産物販売もJA三次とファミリーマートとが連携した決済システムを導入しているため、コンビニエンスストア部分との同時決済が可能である。

つぎに、集落営農および農業法人の拠点施設への関わりについてみていく。川西地域

には3つの集落営農法人と都市農村交流の拠点であるNPO法人ほしはら山のがっこう、これに小さな拠点づくりの機運を醸成するために軽トラ市運営に協力したさわやか市、平田観光農園があり、それぞれが拠点施設との連携および運営会社への出資を行っている。自治組織として設立した川西自治連合会を中心とした議論の中で、これらの組織が経済面での意見や実行力をもっていたうえで積極的に支援したことは、川西地区における小さな拠点の形成に至った大きな要因の一つであるといえる。

### (3) コンビニエンスストアの運営

川西郷の駅では前述の通り、JA 三次とファミリーマートとの連携により直売所とコンビニエンスストア一体型の店舗が設立された。ここでは、コンビニエンスストアと小さな拠点間の連携に着目する。川西地区がコンビニエンスストアとの連携店舗の設立を希望していても、一般的にはコンビニエンスストアのフランチャイザーが設置予定地に商圈が存在すると判断しなければ、コンビニエンスストアは出店できない。また、コンビニエンスストアは、近隣（直径20キロ四方に）に5店舗以上出店されていないと配送が難しいドミナント戦略を用いているため、多くのフランチャイザーからコンビニエンスストアの出店を断られていた。しかし、現在の連携先であるファミリーマートは、川西地域の住民組織の要望と熱意に応えた形で近隣へ4店舗の出店をも支援し、配送態勢を整えている。

これにより、近隣の条件不利地域にもコンビニエンスストアが出店することになったことから拠点間の連携を生むことにもつながっている。

## 第5節 小括

まず、RMOの積極的な設立背景を検証した。また、「小さな拠点づくり」形成との関係性を示すとともに、中山間地域等直接支払制度とRMOや集落営農との関連性を検証した。RMOは、①住民の主体的な参加、②地域の暮らしの維持のための課題解決の取り組み、③農村生活の持続性を高めるための公的な機能を多分に含む中間組織である。そのうえで小さな拠点づくりとRMOは密接に関係し、RMOの形成により、ネットワークを形成していくことが「小さな拠点づくり」であるといえる。そのためには、地域住民が主体となって地域のビジョンを考えることからスタートし、RMOの形成を経て、小さな拠点づくりを進めることが求められる。また、中山間地域直接支払制度も第2期から義務化された集落マスタープランの作成などは、RMOの形成において必要な地域課題の共有や解決策を考えるという点で、小さな拠点づくりと密接な関係がある。

また本章では、農外社会組織が行う農村生活支援の一事例として、広島県三次市川西地区の自治連合会を中心とした多様な連携による拠点施設整備の状況について検討し

た。RMO である川西自治連合会が市の合併に伴う公民館機能のコミュニティセンター構想を契機に設立されたが、そこで、地域づくりのビジョンを全住民アンケートにより作成し、「農村まるごとミュージアムいつわの里広場」構想をスタートさせていた。そこでは、徹底した住民の意見把握による合意形成を行ったことが構想し、川西郷の駅を2017年に開業した。この施設は、コンビニエンスストアと直売所の一体化施設であり、農業組織および他の中間組織と連動した支援により農村自治の強化と生活維持体制の構築につながっていることが確認できた。これにより、地域内の様々な組織が連携することにより農村生活の安定化が図れることが確認できた。

RMO は地域自治組織であり、直接的に農業に関連する団体ではない。ただし一体型の RMO に農業部門が含まれることはある。しかし、農村地域においては「暮らし」と「なりわい」は密接に関係しており、農業部門と切り離して生活が安定することはない。地域内の食料の安定供給を行う上でも農村における生産と生活にかかわる組織・団体の相互連携が重要になってくるといえる。

#### 注

- 1) 総務省報告書「暮らしを支える地域運営組織の関する調査研究事業」より。
- 2) 2016年度総務省調査によると北海道 83 組織、東北 366 組織、関東 571 組織、北陸 57 組織、東海 381 組織、近畿 672 組織、中国 423 組織、四国 169 組織、九州・沖縄 349 組織が存在している。
- 3) 2016年度総務省調査によると北海道 45 市区町村、東北 64 市区町村、関東 132 市区町村、北陸 18 市区町村、東海 67 市区町村、近畿 88 市区町村、中国 64 市区町村、四国 46 市区町村、九州・沖縄 85 市区町村に RMO が存在している。
- 4) 総務省「地域運営組織の実態」2017年より。
- 5) まち・ひと・しごと創生総合戦略 2015年より。
- 6) 農林水産省「中山間地域等直接支払制度パンフレット」より。
- 7) 平成 31 年度集落営農実態調査報告書より。

## 第6章 移住者によるコミュニティビジネスの農村社会への影響

### 第1節 はじめに

2014年の「食料・農業・農村白書」において、都市住民による農村への関心の高まりや新たな生活スタイルを求めて都市と農村を行き交う「田園回帰」の動きが公表され注目されている。その背景には、仕事面で農村の「なりわい」と呼ばれる稼得パターンへの関心や地域資源を活用したビジネスへの関心が高まり、同時に情報化の進展による場所を問わないビジネスが進展している点が挙げられる。経済産業省は、これらの活動をコミュニティビジネス（以下「CB」と略す）あるいはソーシャルビジネス（以下「SB」と略す）と位置づけ、地方創生の旗印のもと積極的に推進する動きが広がっている。

その反面、農協の広域合併に伴う営農指導員の削減などにより販売金額が比較的小さい農家に対する販売対応の難しさが表出しており、また、大型直売所やマネジメント能力のある直売所が近隣にない地域においては、生産した農産物の販売先確保も難しく、販売農家の減少や耕作放棄地の増加に繋がっている。このような農村における農産物販売環境のもと、前述のようなCBやSBを志向する移住希望者のなかに、地域農業に親和性の高い活動を行って農山村の維持に積極的に関与している事例がみられている。これらは、農村社会構造に一定の理解を示しつつも、近代的なマネジメント手法を取り入れながら、地域農業の持続的発展に貢献しようとする姿勢が窺える事例が多い。

そこで本章では、農外参入組織として移住者により起業された組織が分析対象となる。広島県安芸高田市において主に自給的農家から野菜を集荷し、インターネットを通じて広島市内の飲食店などに販売している株式会社まごやさい（以下、「M社」と略す）を事例として、地域の資源を活用したビジネスによる地域農業の生産力向上に資する取り組み（第3節）と実需者の状況（第4節）をアンケート調査により分析し、もとに地域内外での生産・消費の体制づくりと農村生活におけるセーフティネットの形成について検証する。これにより地域生活発展型モデルのあり方を明らかにする。

### 第2節 農村移住の現状とコミュニティビジネス

本節では、農村移住の現状とコミュニティビジネスの2点について検証する。その際、農村における政策展開を重視する。



## 1.農村における移住の現状

2000年代に入ると団塊の世代の大量退職を視野に入れた、「2007年問題」が表面化していく。しかし、高年齢者雇用安定法による定年延長などにより中高年層の移住には至らなかった。地域サポート人材としての地域おこし協力隊などの政策が始まったことにより、若者の農山村への移住の流れができ始めた。特定非営利法人100万人のふるさと回帰・循環運動推進・支援センターによる移住相談者の年齢層を調べた調査では、40歳代以下の若い世代の相談件数が増加傾向にある。2008年30.4%、2009年40.2%、2010年47.5%、2011年51.3%、2012年50.9%、2013年54.0%と右肩上がりである。特に2011年の東日本大震災を契機に、移住相談者の半数以上が若い世代へ切り替わっている。

この田園回帰と呼ばれる、近年の若者の移住について藤山（2015）は、島根県の中山間地域において、少子化傾向が強まっているなか、条件不利地域であるにも関わらず4歳以下の子供が増えている地域が複数存在するという調査結果を公表している。また、島根県中山間地域では、都市部を含む中国地方の平均よりも4歳以下の子供を増やしている地域の割合が高まっていると指摘し、田園回帰が現実には起きていることを示唆している。

## 2.地域おこし協力隊と定住化支援

地域おこし協力隊は、総務省の事業で「都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が『地域おこし協力隊員』として委嘱。隊員は、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場製品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組」として2009年に始まった。取り組み自治体は、活動に要する経費1人当たり400万円を上限に、起業や事業承継に要する経費、募集に要する経費などの特別交付税措置を受けることが可能である。図6-1は、地域おこし協力隊の隊員数と取り組み自治体数の推移を示したものである。隊員数は年々増加しており、特に2013年に全国で1,000人を超え、その後3年間で4,000人まで増えており、2018年には5,000人を超えている。取り組み自治体数も開始年次である2009年は31自治体と少数であったが、2018年には1,061自治体（内、11自治体は都道府県）と増加の一途を辿っている。また、隊員の約4割が女性であり、約7割が20～30歳代である。また、任期終了後6割が同地域に定住している。<sup>1)</sup>

また2015年から、増加する地域おこし協力隊の定住支援のため、「地域おこし協力隊ビジネススタートアップモデル事業」が開始され、2016年からは「地域おこし協力隊ビジネスアワード事業」が開始されている。これらは、地域おこし協力隊員の活動の充実や地域への定住・定着を更に促進するため、地域の課題解決や地域活性化に向けて、地方自治体の支援のもとで起業に取り組む隊員の先進的な取組をモデル的に支援するも

のである。これにより、地域おこし協力隊員の取り組み地域における起業の促進ならびに定住化に向けた支援がなされ、このことが CB、SB の推進へと繋がっているといえる。

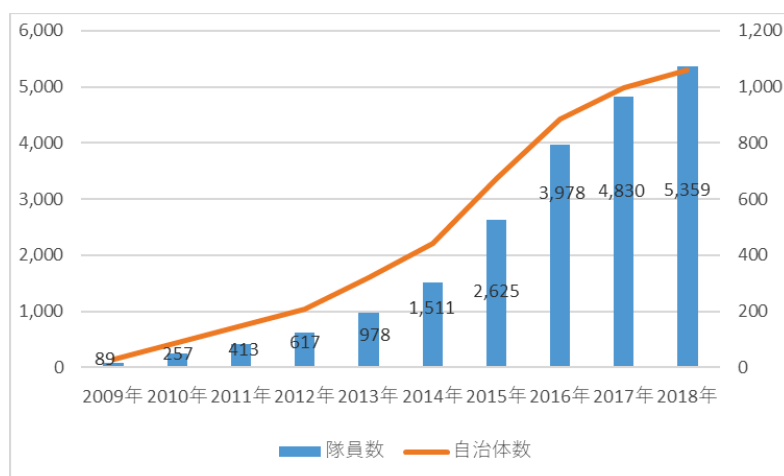


図 6-1 地域おこし協力隊の隊員数と取り組み自治体数の推移（人・自治体）

資料：総務省「地域おこし協力隊の概要」

### 3.農村におけるコミュニティビジネス

近年、わが国では農業の「担い手」を認定農業者、農業法人、認定就農者および農業外企業の農業参入に絞った農業政策が展開されようとしている。一方で、農村集落に所属し、生産と生活を同時に行いながら暮らす多様な生産規模の農家およびその集合体の存在が、わが国の農地維持に大きく貢献していることも事実である。

このような農村社会構造のもと、最近では農外から農村地域に入り、農山村の維持に積極的に関与している事例がみられている。これらは、農村社会構造に一定の理解を示しつつも、近代的なマネジメント手法を取り入れながら、地域農業の持続的発展に貢献しようとする CB、SB がビジネスの手法を活用した地域社会の課題解決の取り組みとして注目されている。前項の地域おこし協力隊においても、2015 年の定住者の 2 割は起業しているとされ<sup>2)</sup>、起業支援が定住につながることを示唆している。しかしながら、ビジネスとして成立させるためには一定の収益が見込める事業を展開する必要がある。農村における CB あるいは SB に関しては、岸上（2015）、西山（2015）、樊ら（2016）など、CB・SB が農村再生に与える効果を示したものが多い。西山（2015）は、ビジネスのソーシャル化にあたり「地域の問題と地域資源の価値発見」→「価値の発信とその共有」→「地域外の人たちと協働して問題解決を図る仕組みづくり」の展開を重要視している。

### 第3節 移住者によるコミュニティビジネスの地域展開

本節では、広島県安芸高田市において主に自給的農家から野菜を集荷し、インターネットを通じて広島市内の飲食店などに販売している M 社を事例として、当社のビジネス展開が農村社会に与える効果を検討する。まず、M 社の事業展開についてヒアリング調査結果をもとに設立過程とシステム概要について把握する。次に、出荷者へのアンケート調査により地域農業の持続性確保とセーフティネットの形成について検証する。

#### 1. 広島県安芸高田市向原町の概況

広島県安芸高田市は、2004 年に高田郡吉田町、八千代町、美土里町、高宮町、甲田町、向原町が合併して誕生した。地理的にみると、広島県の中ほどに位置し、広島市の北東約 30～50km に位置し、市域面積 537.75km<sup>2</sup>、人口は 2018 年 2 月 1 日現在 29,257 人、高齢化率は 38.5% である。市民経済における農業の依存度は 2013 年で 3.5% と小さいが、広島県の県内純生産のうち農業が占める割合は 0.6% であるので、県内では純生産に占める農業の割合が高い。この地域は 3～5 章において分析した条件不利地域と比べると鉄道（JR 芸備線）が通っているなど、交通インフラ面においては比較的優位である。そのため、近隣にスーパーマーケットや直売所等も見られる。以下で分析している M 社は、近隣のスーパーや直売所においても商品化されなかった農産物を集め、広島市（都市部）に向けて販売を行うというビジネスを展開している。

また、表 6-1 は、安芸高田市および向原町の農業の概要である。2015 農林業センサスによると基幹的農業従事者の 81.4% が 65 歳以上の高齢者である。さらに、市域面積に占める中山間地域率 100% と農業条件が不利であるため、農家の経営耕地規模は、1ha 未満の農家が 40.7% であり、販売農家数は減少傾向にある一方、自給的農家数は 1,000 戸程度で推移し、土地持ち非農家は 1,670 戸と増加している。

ところで M 社は、野菜出荷者のほとんどを同社所在地から半径 10 km 圏内に絞っている。この M 社が位置する向原町に着目すると、85.7% が 65 歳以上の高齢者であり、その中心は 70 代後半～80 代前半となっている。経営耕地規模は、1ha 未満の農家が 54.7% にも達する。総農家に占める自給的農家の割合は 42.2% と半数近くが自給的農家である。このようなことから M 社は、高齢農家が多いこの地域において出荷者自身が自家用トラック等で出荷できる距離として 10 km 程度（乗車時間 10 分以内）を出荷圏と定めている。



図 6-2 安芸高田市の位置

表 6-1 安芸高田市・向原町の農家の概要（戸・％）

	安芸高田市	向原町
総農家数	3,319	337
販売農家数	2,289	218
販売農家割合	69.0%	57.8%
自給的農家数	1,030	159
自給的農家割合	31.0%	42.2%
土地持ち非農家	1,670	267
基幹的農業従事者数	2,242	217
65歳以上の数	1,825	186
65歳以上の割合	81.4%	85.7%

2015 農林業センサスより筆者作成

## 2.株式会社まごやさいの事業展開と流通システム

M社の事業展開とその流通システムについてみていくこととする。

## 1) 株式会社まごやさいの事業概要

M社（株式会社まごやさい）は、2014年12月に広島県安芸高田市に設立された農産物の野菜ネット販売を業務とする業者である。M社の設立経緯であるが、現代表A氏は大手就職サービス業社員などを経て40歳で安芸高田市にUターンし、2009年に農業体験と野菜の宅配を事業とする体験農園を設立した。設立当初、従業員は親族のみで、地元の小中学校からボランティアスタッフなどが参加していた。2010年から飲食店にも宅配を広げ、2011年に少量多品目の露地野菜を中心に「昔ながらの農家が孫のために作った野菜を会員に届ける」というコンセプトの元、孫野菜農園グループを立ち上げた。しかし、宅配先飲食店が5店舗を超え、安定した品揃えが要求される状態となったため、近隣農家を取り込み、出荷者5人のもとで集荷販売業務も開始した。その後、出荷者も10人を超えた段階で、手作業での出荷販売管理が困難となったため、2013年に小規模野菜出荷者のための直売管理システムのソフトウェアを開発・導入し、システム上から個人顧客も取引が出来るようになった。

2016年度の売上高は3,318万円、従業員数は、正社員1人、パート社員4.5人（季節雇用0.5人と換算）である。図6-3は、M社の業務フローを示したものである。登録出荷者数は約100人であるが、ほとんどM社から10km圏内に農地が存在する農家である。また宅配を行っている飲食店は80店舗を超えている。現在、野菜の入荷日は月、水、金の週3日であり、出荷者は前回出荷時に予め申告していた野菜を当日の早朝から収穫し、M社に直接持ち込む。入荷業務は8時から開始され、M社は出荷者から提出された出荷伝票に基づき、品目、品種、サイズ、形態、および安全確保のための施肥状況・農薬散布状況を確認し、検品に合格したものから商品を買取る。入荷された野菜は随時、端末からその情報が入力され、M社販売サイトに掲載される。その後、12時から26時まで法人会員（飲食店）および個人会員からM社販売サイトによりインターネット経由で注文を受け付ける。翌日の2時から野菜を仕分け・箱詰めし、6時から配送を開始する。飲食店にはM社従業員が自社便（1台）で配送しており、個人には宅配便での発送となる。前日に入荷して受注されなかった野菜は、広島市内の百貨店F社および同市内2か所の直売所に買い取ってもらっている。サービスとしては、出荷された野菜を販売手数料0円で完全買い取りしており、手間のかかるピッキング作業についても代行手数料で20%請負っている。この代行部分は検品、包装で、その後ラベルの作成・貼り付け、注文毎の仕分け・箱詰めまではM社の共通サービスとなっており、農協における共選共販と同等の機能を有している。

M社は、野菜出荷者のほとんどを同社所在地から半径10km圏内に絞っている。新鮮さを重視し、収穫したものをその日のうちに出荷できること、M社従業員が出荷者と密なコミュニケーションが図れるように、園地巡回や出荷者訪問を行える状況にあるという直売所と農協の営農指導事業の両方に求められる要素を完備している。

また、M社の特徴的なこととして、直売を中心とした専業農家が行いやすい少量多品

目での出荷を奨励している点が上げられる。これは、周辺住民の日常的利用が主である近隣の直売所等での販売が難しいとされる珍しい品目、サイズや形態の野菜を都市部の飲食店に販売することができることが強みとなっている。このため、直売所等が陥りやすい夏場の供給過剰を避けつつ、出荷者は自分の作りたいものを作ることができ、農家の生産意欲の向上にも寄与している。現在、受け入れ品目やアイテムは400種類にまで達している。また、月1回程度の出荷者会議による情報交換や、販売先飲食店での食事会なども企画されている。出荷者にとっては、自身が生産した野菜がどのように料理に活用されているかを知る機会となり、その際、得た情報を生産に生かすことで、野菜の品質向上にも役立っているという。

そして、商品の安全確保については前述の通り、入荷時に各農家の施肥状況や農薬散布状況のチェックを行っている。また、出荷者の1人で広島県立農業技術大学校を卒業し、特に肥培管理や防除において高い農業技術を持つ人物をM社にパート従業員として雇用しており、各農家が施肥状況や農薬散布状況を行えるよう情報の提供や共有を行っている。

これらを小括すると、M社は農外参入組織として移住者により形成されたCBであり、事業の特徴としては、農協共販、直売所への出荷が難しく商品化されていなかった農産物を買取り、近隣直売所と競合しない広島市の飲食店・百貨店にネット販売を行っている。



## 2) 直販管理システムの開発

次に M 社が開発した直販管理システムおよびサービス部分について検討する。図 6-4 は、M 社の直販管理システムのデータベースを示した。システムは共通のデータベースをもとに業務管理システム、農家向けの出荷サイト、販売・注文サイトの 3 つのシステムから構築されている。クラウドコンピューティングサービス（以下、「CSS」）により、情報が一元管理されている。このため、生産者が出荷したところから、価格決定、販売サイト掲載、帳票作成、配送まで一括して管理できる。

共通データベースの中身を見ていく。まず、「農家出荷向けサイト」により出荷情報が入力される。これにより、瞬時に価格決定が行われる。この価格決定部分から販売、販売情報の編集が「発注・注文サイト」で行われる。価格決定については、広島市内のシステム開発業者 C 社と機械学習を活用した価格決定アルゴリズムを共同設計している。その後、発注・注文が管理され、都度帳票が作成される仕組みである。これらのサイトが共通データベース下で自動的に行われる。また、販売店舗の POS システム同様、マーケティング分析や出荷者連絡、販促も可能ある。

またこれらのシステムを CSS で設計しているため、システムをそのまま貸出し、業務ノウハウを含めたトータルサービスとして提案が可能となる。現在、M 社は広島県内でシステム導入による農産物生産販売情報のハブ拠点を整備しており、安芸高田市の北部にある庄原市の直売所とも連携している。これにより高齢化が進んでいる地域において小規模なハブ拠点を作っていき、今後ポータルサイトの運用や、物流の一元管理を行うことで、地域の買い物弱者対策に活用できるシステムの構築をめざしている。

システム戦略をまとめると、CSS 設計による情報の一元管理システムの貸し出しを可能として、地域間をまたがるネットワークを構築、水平展開を可能としている。購入者側から見てもスマートフォンでの対応を可能とした簡単な発注システムにすることで直売所が難しい細やかな対応まで可能としている。

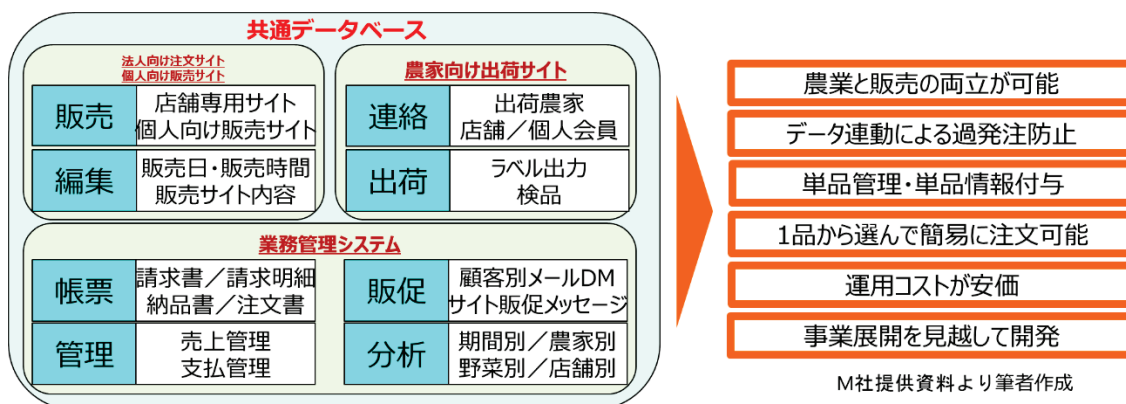


図 6-4 M 社の農家直販システムのデータベース



### 3) 株式会社まごやさい出荷者の生産状況と生産意識

ここでは、M社に出荷している生産者に生産状況とM社の存在による生産意識の変化についてアンケート調査の結果をもとに検証している。

#### (1) アンケート調査の概要と調査対象の属性

M社出荷者に対するアンケート調査であるが、筆者がアンケート調査票を作成し、2018年1月16日から28日までの期間にM社に出荷する際に配布・回収を行った。配布数は39件、回収数は31件、回収率は79.5%である。対象者の属性であるが、調査票を配布した出荷者はM社の中心的な出荷者である。表6-2は、出荷者の年齢および経営耕地面積・休耕地の所有の有無を示している。年齢別には、65歳以上が71.0%と高齢農家の割合が高く、65歳～74歳までの層が54.8%と中核をなしている。しかし、先述した向原町の基幹的農業従事者の年齢層と比較すると、65歳以上の割合、中核層ともにM社出荷者のほうが若い。経営耕地面積では、1ha未満の耕地所有者が93.5%と非常に多く、50アール未満の所有者も61.3%と半数を超えている。水田における50アール以上の耕地所有者は、25.8%、畑における50アール以上の耕地所有者は6.5%と非常に少ない。休耕地を所有している割合は45.2%であり、水稲作で所有農地を維持しつつ、小規模の野菜生産を行う農家がM社出荷者の特徴である。

表 6-2 M社出荷者の概要 (件・%)

		回答数	
年齢層	80歳以上	3	(9.7)
	75～79歳	2	(6.5)
	70～74歳	8	(25.8)
	65～69歳	9	(29.0)
	60～64歳	4	(12.9)
	55～59歳	1	(3.2)
	50～54歳	1	(3.2)
	45～49歳	2	(6.5)
	40～44歳	0	(0)
	40歳未満	1	(3.2)
経営耕地	1ha以上 (合計)	2	(6.5)
	50a以上 (合計)	12	(38.7)
	50a以上 (田)	8	(25.8)
	50a以上 (畑)	2	(6.5)

	休耕地	14	(45.2)
--	-----	----	--------

資料：M社出荷者に行ったアンケート調査

(2018年1月)による

註：( )内は回答者合計に対する各項目の構成比,

## (2)M社出荷者の野菜の出荷状況

表6-3は、M社出荷者の野菜の出荷先について示している。出荷者はM社への出荷を中心に行っており、6割以上をM社へ出荷している生産者が48.4%、M社のみに出荷している生産者も25.8%とM社への信頼が窺える結果となった。M社への出荷頻度については、週3回の出荷日に全て出荷する生産者が29.0%、週2回は出荷するという生産者が35.5%と全体の60%以上にあたる。また、M社以外への出荷についても、広島市内に位置するJA全農ひろしまの直売所（とれたて元気市）や近隣の小規模直売所への出荷が30%程度あるものの、贈与・縁故で近所の人や親戚に無償で提供するという生産者が48.4%みられた。

表6-4は、2017年度の農業粗生産額およびM社への出荷品目のうち主要な出荷品目の販売額を示した。農業粗生産額をみると、50万円以上の生産者が48.4%と先述した向原町の販売農家の割合よりも低く、自給的農家が多い。そして、農業粗生産額のうち野菜の比率は平均すると72.2%に上り、小規模の野菜生産を自給的に生産し、状況に応じて販売を行っている。M社への主要な出荷品目における販売額については、10万円以下が38.7%と大きく、10万円以上30万円未満が22.6%、30万円以上50万円未満が12.9%と50万円未満の販売が70%以上を占めている。この表であげられた主な出荷品目は、全部で83品目に上っており、このほかに少量の販売を行っているものも含めると100種類以上を販売している。

これらをまとめると、もともとは近隣の直売所や地元JAのAコープなどに出荷していた生産者や、自給的に少量の野菜を生産し贈与・縁故で近所の人や親戚に無償で提供していた自給的農家が、M社の設立により少量多品目野菜の出荷先を確保できたことから、M社を中心として他の販売チャネルにも出荷を行うようになったと捉えられる。

表6-3 M社出荷者の出荷先（件・%）

		回答数	
M社 の 出 荷 割 合	10割	8	(25.8)
	8割以上10割未満	3	(9.7)
	6割以上8割未満	4	(12.9)
	4割以上6割未満	8	(25.8)

	2割以上4割未満	5	(16.1)
	2割未満	2	(6.5)
	未回答	1	(3.2)
≒社以外への出荷者	農協系統出荷	5	(16.1)
	農協直売所	10	(32.3)
	その他直売所	11	(35.5)
	スーパー	3	(9.7)
	個人販売	3	(9.7)
	贈与・縁故	15	(48.4)
	その他	1	(3.2)
出荷頻度	週3回	9	(29.0)
	週2回	11	(35.5)
	週1回	2	(6.5)
	ごく少数	9	(29.0)

資料：M社出荷者に行ったアンケート調査

(2018年1月)による

註：( )内は回答者合計に対する各項目の構成比、

表 6-4 M社主要出荷品目の販売額・農業粗生産額 (件・%)

		回答数	
≒社への主要出荷品目の出荷額	10万円以下	12	(38.7)
	10万円以上30万円未満	7	(22.6)
	30万円以上50万円未満	4	(12.9)
	50万円以上100万円未満	5	(16.1)
	100万円以上	2	(6.5)
	未回答	1	(3.2)
農業粗生産額	200万円以上500万円未満	1	(3.2)
	100万円以上200万円未満	5	(16.1)
	50万円以上100万円未満	9	(29.0)
	10万円以上50万円未満	9	(29.0)

10万円未満	5	(16.1)
未回答	2	(6.5)

資料：M社出荷者に行ったアンケート調査

(2018年1月)による

註：( )内は回答者合計に対する各項目の構成比、

### (3)M社出荷者のM社の評価

図6-5は、M社との取引に対する出荷者の利点について7項目を設定し、順位付けを行った結果を示している。1位の項目をみると、「新鮮な野菜を消費者に提供できる」が32.3%であり、出荷者が高く評価している。2位の項目では、1位で最も高く評価されていた「新鮮な野菜を消費者に提供できる」を「全て買取してくれる」が上回った。また、「出荷の手続きが簡単」が3位まで含めると最も高い評価を得ており、61.3%の出荷者が評価している。新鮮な野菜を提供できるという点と並んで出荷・売れ残りの引き取りなどの手間がかからないこともM社に出荷している利点となっている。3位の項目になると、M社のブランド価値に誇りを持って生産できるという意識も大きくなっている。しかし、M社および出荷者へのヒアリング調査では、利点としてあげられていた「農協や直売所では売れない規格の野菜を売ることができる」が1位から3位までを合計しても25.8%としかみられなかった。表6-5は、M社への今後の出荷意向を示したもので増やしたい出荷者が45.2%、現状維持も41.9%と大半を占め、減らさざるを得ないという出荷者は3.2%に留まった。

これらをまとめるとM社のコンセプト（農家が孫のために作った野菜を消費者に届ける）および野菜の新鮮さ（安全・安心度）といった意識が出荷者の感じる利点として大きく、併せて出荷の手軽さを加味してM社に出荷決定している状況が窺える。その上で、各農家が創意工夫を凝らした珍しい品目の野菜などを生産できることなどが生産意識の向上に繋がっているといえる。

図6-6は、M社を通じた地域内の交流について6つの項目を設定し、順位付けを行った結果を示している。1位の項目および3位まで含めた項目を見ても、「出荷するとき職員や他の生産者と話ができる」が最も高く評価されており、87.1%の出荷者が評価している。また「消費者やレストランが欲しい野菜を教えてくれる」も1位に多くあげられており、職員との交流が生産者の生産意識の向上に寄与している。

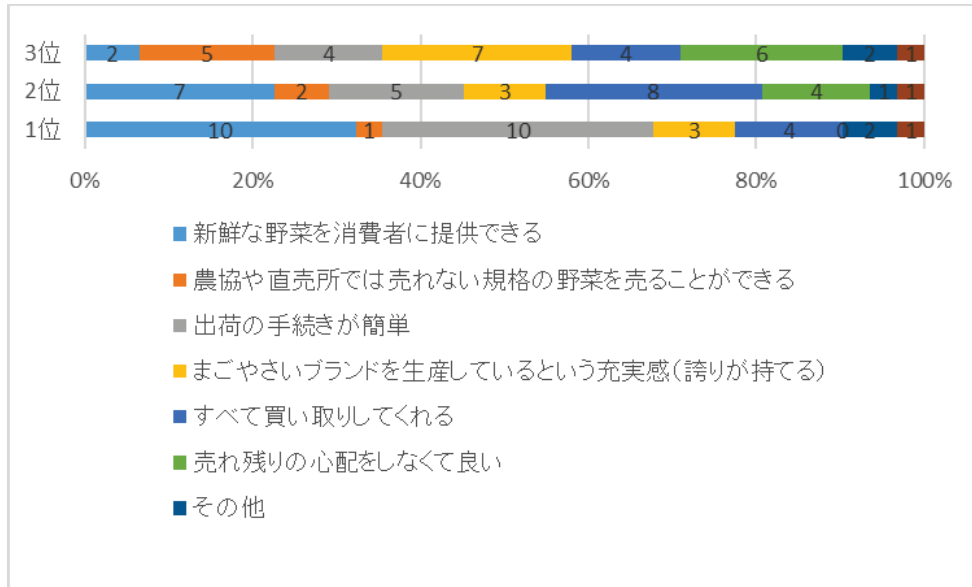


図 6-5 M 社出荷の利点

資料：M 社出荷者に行ったアンケート調査（2018 年 1 月）による

表 6-5 M 社への今後の出荷意向（件・%）

		回答数	
今後の 出荷 意向	増やしたい	14	(45,2)
	現状維持	13	(41,9)
	減らさざるを得ない	1	(3,2)
	分からない	2	(6,5)
	未回答	1	(3,2)

資料：M 社出荷者に行ったアンケート調査  
（2018 年 1 月）による

註：（ ）内は回答者合計に対する各項目の構成比，

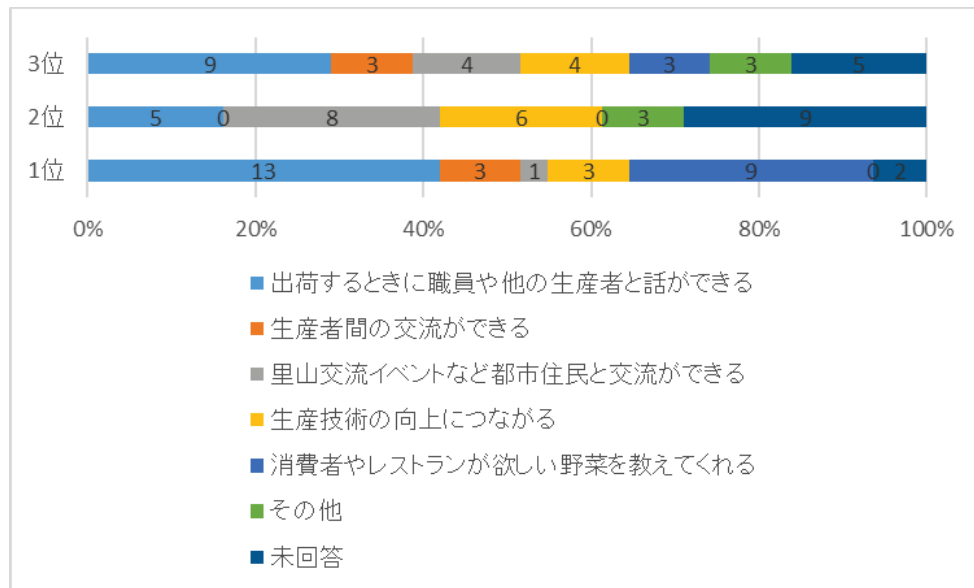


図 6-6 M 社を通じた地域内の交流の利点

資料：M 社出荷者に行ったアンケート調査（2018 年 1 月）による

#### 4) 地域農業の持続性確保とセーフティネットの形成

本節では、M 社のビジネスについて地域農業の視点からみてきた。これらを小括してみると、M 社は農外参入組織として移住者により形成された CB であった。事業の特徴としては、農協共販、直売所への出荷が難しい商品化されない農産物を買取りネット販売していた。安芸高田市向原町は、鉄道が通っており、スーパーマーケットや直売所等も見られた。このことから、条件不利地域の中では比較的良い条件下にあるが、M 社はこれら近隣のスーパーや直売所などと競合しない広島市の飲食店 80 店舗、百貨店 2 店舗に対する宅配サービスを展開していた。

次に M 社の直販管理システムについては、共通のデータベースをもとに業務管理システム、農家向けの出荷サイト、販売・注文サイトの 3 つのシステムから構築されていた。CSS により、情報が一元管理されているため、生産者が出荷したところから、価格決定、販売サイト掲載、帳票作成、配送までの管理を可能にしていた。また CSS 設計による情報の一元管理システムの貸し出しを可能としており、地域間をまたがるネットワークを構築、水平展開を可能にしていた。購入者側から見てもスマートフォンでの対応を可能とした簡単な発注システムにすることで直売所が難しい細やかな対応まで可能にしていた。

また、筆者は M 社に出荷している生産者に生産状況と M 社の存在による生産意識の変化に関するアンケート調査を行った。その結果、出荷者は近隣の直売所や地元 JA の

A コープなどに出荷していた生産者や、自給的に少量の野菜を生産し贈与・縁故で近所の人や親戚に無償で提供していた自給的農家が、M 社の設立により少量多品目野菜の出荷先を確保できたことから、M 社を中心として他の販売チャネルにも出荷を行うようになった。M 社のコンセプト（農家が孫のために作った野菜を消費者に届ける）および野菜の新鮮さ（安全・安心度）といった意識が出荷者の感じる利点として大きく、併せて出荷の手軽さを加味して M 社に出荷決定している点が窺えた。その上で、各農家が創意工夫を凝らした珍しい品目の野菜などを生産できることなどが生産意識の向上に繋がっていた。

以上から、M 社は農協共販・直売所への出荷が難しく商品化されていない農産物を買取り、農家直販システムにより宅配サービスを展開するというビジネスモデルを確立していた。これにより、野菜生産者は出荷意識が向上しており、このビジネスモデルは地域農業の下支え機能を発揮しているといえる。現在の地域の状況としては、買い物弱者の対策が急務なほどの状態ではないため、地域生活発展型の CB を展開しつつ、農家直販システムの水平展開により近隣地域とのネットワークを構築し、地域における食料循環のセーフティネットを構築している状況が窺えた。

#### 第4節 需要サイドからみた株式会社まごやさいのニーズ・ウォンツ

本節では、CB が自給的な機能からビジネスとして成立させるためには一定の収益が見込める事業を展開する必要があることに伴い、その存立条件を顧客となる飲食店のアンケート調査から検証している。

##### 1. アンケート調査の概要と調査対象の属性

M 社の販売先飲食店に対するアンケート調査であるが、筆者がアンケート調査票を作成し、2018年1月16日から28日までの期間に M 社従業員が商品配送の際に配布・回収を行った。配布数は46件、回収数は39件、回収率は84.8%である。

まず対象者の属性であるが、調査票を配布した飲食店は全て広島市内に所在している。表 6-6 は、回答者の業態および主なメニューを示している。業態別には「ディナー・レストラン」が12件、「居酒屋」が10件、「カジュアル・レストラン」が8件である、また、主要なメニューは「日本料理」が17件、「イタリアン」が8件、「フレンチ」が5件である。

表 6-7 は、回答者の店舗数別、従業員数別および年間売上高別の階層性を示している。

店舗数別では、「単独（1店舗）」が28件、「2～4店舗」が11件となっており、それ以上の店舗数を持つ経営体は存在していない。従業員数別では、「5人未満」が20件、「5～9人」が9件となっている。そして、年間売上高別では「1,000～3,000万円」が19件と最も多く、次いで「5,000万～1億円」が9件となっている。

これらをまとめると、M社が集荷した野菜を仕入れる飲食店のイメージは、日本料理やイタリアンなどを主要なメニューとするディナー・レストラン、あるいは居酒屋といった客単価が少し高い業態が中心的存在であり、チェーン展開をしておらず、年間売上高は1,000万円から1億円と幅に広い層であるといえる、

また、回答者自身の農山村とのかかわりについては、「農山村とは関係ない」が23件（59.0%）、「祖父母宅が農山村」が10件（25.6%）、「自身が農山村出身」が5件（12.8%）である（無回答1件）、自身が中学卒業まで滞在した場所は、広島市が16件（41.0%）、広島市を除く広島県が14件（35.9%）、山口県が3件（7.7%）、その他が6件（15.4%）である（無回答1件）。

表.6-6 M社販売先飲食店の業態およびメニュー  
(件、%)

		回答数
業 態	ディナー・レストラン	12 ( 30.8)
	居酒屋	10 ( 25.6)
	カジュアル・レストラン	8 ( 20.5)
	ファスト・フード	—
	ファミリーレストラン	—
	ラウンジ・バー	—
	その他	7 ( 17.9)
メ ニ ュ ー	日本料理	17 ( 43.6)
	イタリアン	8 ( 20.5)
	フレンチ	5 ( 12.8)
	中華料理	—
	韓国料理	—
	洋食	4 ( 10.3)
	アジア	1 ( 2.6)
その他	5 ( 12.8)	
合計		39 ( 100.0)

資料：M社の販売先飲食店に行ったアンケート調査  
(2018年1月)による。

註：( )内は回答者数合計に対する各項目の構成比。



表 6-7 M 社販売先飲食店の規模階層

(件、%)

		回答数
店舗数	単独 (1店舗)	28 ( 71.8)
	2~4店舗	11 ( 28.2)
	5~9店舗	—
	10店舗以上	—
従業員数	5人未満	20 ( 51.3)
	5~9人	9 ( 23.1)
	10~19人	8 ( 20.5)
	20人以上	2 ( 5.1)
年間売上高	1000万円未満	5 ( 12.8)
	1000~3000万円	19 ( 48.7)
	3000~5000万円	4 ( 10.3)
	5000万~1億円	9 ( 23.1)
	1億円以上	1 ( 2.6)
合計		39 ( 100.0)

資料：M社の販売先飲食店に行ったアンケート調査  
(2018年1月)による。

註：( )内は回答者数合計に対する各項目の構成比。

## 2.販売先飲食店における M 社の利用状況

表 6-8 は、回答者の取引開始時期とそのきっかけを示している。取引開始時期は、M 社設立翌年の 2015 年が 12 件と最も多く、次いで 2016 年が 11 件、2017 年が 9 件であり、回答者の 8 割以上がこの 3 年間に取引を開始している。取引のきっかけは、30 件と 7 割以上が「知り合いからの紹介」である。

表 6-9 は、回答者における M 社の利用状況を示している。利用頻度は、18 件が「週 1 回ほど」であり、11 件が「ほぼ週 3 回」となっている。回答者の野菜調達量に占める M 社のシェアは、「0~10%」が 11 件と最も多く、ついで「20~30%」が 8 件となっているが、「50%以上」も 7 件存在するなど、利用状況はまちまちである。

表 6-10 は、回答者が M 社を利用することで得られる メリットについて、それぞれの項目につき 5 段階評価を行った平均値、およびこれらのうち取引を決定した最大の要因を一つ上げた項目の割合を示している。最も高い評価を得た項目は「安全・安心な野菜が手に入る」であり、評価点は 4.82 ポイントである。30 件がこの項目に対して「強くそう思う (5 ポイント)」と回答し、他の 9 件も「そう思う (4 ポイント)」を回答した。また、この項目を取引決定要因に挙げた回答者は 15 件であり、全体の 38.5%である。次に評価が高かった項目は「新鮮野菜が手に入る」であり、評価点は 4.76 ポイントである。29 件がこの項目に対して「強くそう思う (5 ポイント)」と回答し、他の 9 件

も「そう思う (4ポイント)」と回答した。そして、この項目を取引決定要因に挙げた回答者は 12 件であり、全体の 30.8%である。メリットとして掲げた 9 項目のうち、7 項目で評価点が 4 ポイント以上となったが、残りの 2 項目は「必要な野菜が必要なだけ手に入る」が 3.79 ポイント、「品揃えが豊富」が 3.53 ポイントで下位となっている。

表 6-8 M 社販売先飲食店の取引開始時期ときっかけ  
(件、%)

		回答数
取引開始年	2012年	1 ( 2.6)
	2013年	1 ( 2.6)
	2014年	3 ( 7.7)
	2015年	12 ( 30.8)
	2016年	11 ( 28.2)
	2017年	9 ( 23.1)
取引のきっかけ	知り合いからの紹介	30 ( 76.9)
	インターネット	5 ( 12.8)
	当社の広報・宣伝活動	1 ( 2.6)
	テレビのニュース	—
	新聞記事	—
	その他	2 ( 5.1)
合計		39 ( 100.0)

資料：M社の販売先飲食店に行ったアンケート調査  
(2018年1月)による。

註：( )内は回答者数合計に対する各項目の構成比。

表 6-9 M 社販売先飲食店の利用状況  
(件、%)

		回答数
利用頻度	ほぼ週3回	11 ( 28.2)
	週1回ほど	18 ( 46.2)
	月1~2回ほど	6 ( 15.4)
	2か月に1回ほど	2 ( 5.1)
M社のシェア	0~10%	11 ( 28.2)
	10~20%	5 ( 12.8)
	20~30%	8 ( 20.5)
	30~40%	2 ( 5.1)
	40~50%	4 ( 10.3)
	50%以上	7 ( 17.9)
合計		39 ( 100.0)

資料：M社の販売先飲食店に行ったアンケート調査  
(2018年1月)による。

註：1)「M社のシェア」は、回答者の野菜調達量に占めるM社からの仕入割合を示している。

2) ( )内は回答者数合計に対する各項目の構成比。

表 6-10 M社を利用することで得られるメリット

	評価点 (pts)	取引決定要因 (%)
安全・安心な野菜が手に入る	4.82	38.5
新鮮野菜が手に入る	4.76	30.8
社員（社長）が直接配達に来る	4.32	5.1
ウェブでの注文が簡単にできる	4.19	5.1
産地情報が豊富	4.18	5.1
自社メニューに幅ができる	4.13	2.6
自身が直接、農家と交渉しなくて済む	4.05	2.6
必要な野菜が必要なだけ手に入る	3.79	2.6
品揃えが豊富	3.53	2.6

資料：M社の販売先飲食店に行ったアンケート調査（2018年1月）による。

註：回答者には、それぞれの項目をどのようにメリットと感じているかを問うており、「強く  
そう思う」を5点、「そう思う」を4点、「どちらとも言えない」を3点、「あまりそう思わない」  
を2点、「全くそう思わない」を1点として加重平均したものを示している。

### 3.販売先飲食店における M 社利用の要因と評価

表 6-11 は、M 社の取組に対する回答者の評価について、それぞれの項目につき 5 段階評価を行った平均値を示している。

最も高い評価を得た項目は「社員（社長）の人柄」であり、評価点は 4.78 ポイントである。30 件が項目に対して「高く評価する（5 ポイント）」と回答している。ついで、「当社のコンセプト（農家が孫のために作った野菜を消費者に届ける）」および「野菜の安全・安心度」が 4.76 ポイント、「野菜の新鮮さ」が 4.71 ポイントで上位に位置している。アンケート調査票に掲げた評価項目 14 項目のうち、10 項目で評価点が 4 ポイン

表 6-11 M 社の取り組みに対する評価

	(pts)
	評価点
社員（社長）の人柄	4.78
当社のコンセプト（農家が孫のために作った野菜を消費者に届ける）	4.76
野菜の安全・安心度	4.76
野菜の新鮮さ	4.71
配達方法（社員が直接配達すること等）	4.39
野菜の品質	4.37
配達時間	4.32
ウェブ注文の操作	4.25
配達頻度	4.24
野菜の価格	4.05
決済サイト	3.97
決済方法	3.95
ウェブでの情報量	3.86
野菜の品揃え	3.82

資料：M社の販売先飲食店に行ったアンケート調査（2018年1月）による。

註：回答者には、それぞれの項目をどう評価するかと問うており、「高く評価する」を5点、「  
評価する」を4点、「どちらとも言えない」を3点、「あまり評価しない」を2点、「全く評価  
しない」を1点として加重平均したものを示している。

ト以上となったが、残りの4項目は「決済サイト」が3.97ポイント、「決済方法」が3.95ポイント、「ウェブでの情報量」が3.86ポイント、「野菜の品揃え」が3.82ポイントで下位となっている。

#### 4.需要サイドからみた農村コミュニティビジネスの存立条件

M社の販売先飲食店に対するアンケート結果では、M社が供給する新鮮で安全な野菜に対するニーズが高かった。そして、アンケート回答者はM社の取組について、これらを供給する際に必要な要素として、①社員の人柄、②物語性を重視したコンセプト、③新鮮で安全な野菜を供給できる体制を構築している点に高い評価を与えていた。

これらを小括すると、需要サイドからみた農村コミュニティビジネスの存立条件は、物語性の高いコンセプトの設定、多様な飲食店ニーズに対応した新鮮で安全な食品の供給、およびそれを担うコミュニケーション能力の高い人的資源の保有である。CB・SB経営体との親和性が高い需要者として想定されるのは、規模は小さいが、CB・SBとの繋がりを求め、このことで社会貢献感を持つ層であるといえる。一方で、地域外との連携面の必要性についても示唆された。また、農村の持続性を高めるという目的意識の共通性から、限られた人的資源を地域内の他のCB・SBや地域おこし協力隊、地元JA等との連携によって補完するという考え方も必要であろう。

#### 第5節 小括

本章では、農外参入組織として移住者により起業されたCBのビジネスモデルが地域農業の持続性向上に与える機能についてみてきた。

広島県安芸高田市において株式会社まごやさいは、主に自給的農家から農協共販・直売所への出荷が難しい商品化されない農産物を買取り、農家直販システムにより宅配サービスを展開していた。これにより生産者は、出荷意識が向上し地域農業の下支え機能を発揮していた。そして当該ビジネスモデルは自給的農家の生産力向上に一役買っており、生産者の農協共販への参加や近隣直売所での販売など産地生産力強化につながっていた。現在の地域の状況としては、買い物弱者の対策が急務なほどの状態ではないため、地域生活発展のためのCBを展開しつつ、農家直販システムの水平展開により近隣地域とのネットワークを構築し、地域における食料循環のセーフティネットを構築しているといえる。

またCBは、自己的な機能をビジネスとして成立させるためには一定の収益が見込める事業を展開する必要がある。そのため、需要サイドからみた農村コミュニティビジネスの存立条件は、物語性の高いコンセプトの設定、多様な飲食店ニーズに対応した新鮮

で安全な食品の供給、およびそれを担うコミュニケーション能力の高い人的資源の保有である。これらから、農外参入組織として株式会社まごやさいは、地域内の資源の発掘し、その活用のための販売チャネルを確立し、地域内で競合することがない需要者と連携することにより地域農業を下支えしている。このことから、このような地域農業に親和性の高いCBやSBが農村生活を支える新たな中間組織として位置づけることについて肝要であり、それとともに、地域内外での生産・消費の体制づくりと農村生活におけるセーフティネットの形成が重要な役割となってくるといえる。

注

- 1) 総務省「地域おこし協力隊の概要」より、
- 2) 総務省「平成28年度地域おこし協力隊ビジネスアワード事業」より、

## 第1節 結果の要約

本節では、本論文の分析結果を、章ごとに要約する。

### 1. 第1章「わが国における農業・農村政策の歩み」の要約

第1章では、農業・農村の変容について明らかにすることを目的としている。第一に農業政策と地域開発政策の比較によって、都市と農村における地域間の格差、主には農業基本法が是正を目指した他産業との生産性や所得格差について確認する。第二に農業政策と地域振興政策とを比較し、政策間の関係性を確認する。第三に食料・農業・農村基本法による農業と農村を面的にとらえた近年の政策展開について検討し、農山村ならびに条件不利地域における社会環境の変化を考察した。まず、農業政策と地域開発政策の比較によると都市と農村における地域間の格差が高度経済成長期を境に大きく表れだした。他産業との生産性や所得格差についても同様である。

次に農業政策と地域振興政策とを比較し、政策間の関係性をみていく。離島振興法、山村振興法と1960年代までは、地理的条件不利性から人口流出などの社会的な問題が出だした地域を対象にしていた。1970年代から過疎法が成立したあたりから本格的に振興政策が始まったものとする。食料・農業・農村基本法による農業と農村を面的にとらえた近年の政策展開については、バブル経済の崩壊と大規模リゾート誘致の失敗などから疲弊する地域経済にたいして、内発的な発展の必要性を示唆し対策が講じられている。

### 2. 第2章「条件不利地域における農村生活支援型中間組織」の要約

第2章の目的は、統計データと条件不利地域および中間組織に関する議論を分析し、多様化する中間組織に関して状況と問題点を整理し、本論で示す「農村生活支援型中間組織」の存在形態を規定することであった。そのため、次の2点の課題に取り組んだ。

第一に、本論文における条件不利地域の定義を行った。条件不利地域については、地理的条件をもとに①農業地域類型(第1次分類)における中間農業地域・山間農業地域、②離島振興法、沖縄振興特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法に指定される地域の条件不利性を認め、社会的条件として③地域振興立法

に基づく、人口減少や高齢化等による人口問題に起因し、地域社会における活力低下や産業における生産機能及び生活環境の整備に地域間格差が生じている地域の条件不利性を認めた。そして、この3つの条件のうちいずれかを満たす地域を条件不利地域と定義した。

第二に、多様化する中間組織に関する議論を整理し、農村生活を支援する組織体として「農村生活支援型中間組織」の定義を行った。そのため、条件不利地域の食生活に関する「買い物弱者」の状況について統計データを基に分析し、「買い物弱者問題」を支援する組織の形態とサービス内容を明らかにした。主体となる中間組織の存在形態とあり方について、政策依存度と農業依存度という2つの視点から検討し農村生活支援型中間組織について4つのパターン「Ⅰ 農業社会組織」(第3章)、「Ⅱ 農業自主組織」(第4章)、「Ⅲ 農外社会組織」(第5章)、「Ⅳ 農外参入組織」(第6章)に分類した。

### 3. 第3章「環境保全型農業の支援を通じた条件不利地農業の持続性向上」の要約

第3章では、農業社会組織として新潟県佐渡市の条件不利地域における持続性向上のための環境保全型農業を指揮する農協を分析対象とした。離島という特異な地域においては、内需だけでは生活が賄いきれない地域における農協を中心とした外需獲得のための流通論的地産地消と物流に難点が存在する。ここでは、当該事例において農産物の供給を地場で満たす必要性から実施された子会社設立による事業展開とコミュニティ論的地産地消のハイブリットな構造による食料循環体制を整えており、その社会的機能について検証することにより、食料循環のモデル化と有効性を明らかにした。

新潟県佐渡市の「朱鷺と暮らす郷づくり」認証制度を対象として、生物多様性ブランド農産物について、販売実態および販売者の理解や意識の差異を明らかにすることで流通論的地産地消の状況を検討した。佐渡市で実施されている環境保全型農業は、減減農法や生物多様性の保全といった取組により、農産物本来の安全性を担保することで高付加価値化を図り経済的な面からも持続性は高まる。環境保全型農業で生産された農産物は、生産量に限りがあり、契約販売は難しいため、小口の販売店の確保が必要である。環境保全型農業への理解のある販売店を増やす対応が今後の持続性へ繋がってくる。また、販売店へのアンケート調査からも生物多様性保全の取組を伝えることや一般的な減農薬栽培との差別化が難しく、販売側は理解していても消費者に情報が伝わりづらい点が課題となる。環境保全型農業に取り組んでいる地域は、経済面よりも地域ぐるみで生物多様性の保全を重要視した制度設計がなされていることが背景にある。

新潟県佐渡市の認証米を事例に、広範囲で環境保全型農業を行う地域の生産・販売戦略について検証した。行政による環境直払と地域特認取組による支援を行うことで所得補填がなされ、JA側は営農指導により5割減農法による佐渡産慣行米そのものの価

値向上を行う2重戦略をとっていた。しかし、広範囲での環境保全型農業の確立後には、小口の販売店数と販売量を増やす等の課題が生じる。現状は、認証米は販売時にリスクを最小限にとどめる販売していることにより、販売量が4割程度にとどまり、認証制度の経済的なメリットが薄くなっている。広範囲で環境保全型農業を行う地域においては、持続性を高める上でも、JA等の販売管理者による販売店の確保と販売店の理解および消費者への理解度向上のための川上から川下への情報伝達の仕組みの構築が課題となっていた。

また、地域内への農産物供給と農協子会社の事業展開について検証を行い、コメ以外の品目においては、島内流通で販売を行うことで他地域からの物流面での鮮度・価格の悪化を防ぎ、コミュニティ論的地産地消の展開も行っていた。

これらから、以下3点が明らかになった。第一に農業社会組織として新潟県佐渡市の離島における持続性向上のための環境保全型農業を指揮する農協は、農業経営における営農指導・販売面に注力し、コメの生産の持続性を高め、地域内の非農業者への販売により地域内でのブランド力を高め、都市圏の米穀店を中心とした流通論的地産地消を推進していた。第二に、コメ以外の品目については、島内での流通にとどめコミュニティ論的地産地消と子会社による域内流通により地域内のサプライチェーンを構築している。第三に、品目によって地産地消戦略を使い分け、2つの地産地消を共存させるハイブリットな体制を取ることで経済的な安定と地域の生活を安定させる社会的な意義を両立させている。

#### 4. 第4章「小規模農産物直売所の社会的意義と地域内食料循環」の要約

第4章では、広島県山県郡安芸太田町の太田川産直市を対象として、この直売所における経営戦略と関連する農協の販売事業と連携による地域補完型の食料循環システムの構築について検証し、条件不利地域における住民主体で形成された農産物直売所における地域振興や地域を支える機能の重要性とその機能が得られた要因を明らかにした。

小規模直売所の経営戦略を考えるうえでは、地域内の食を支える機能の重要性と持続的な経営を行うための生産の維持を担保する必要がある。そのため、小規模直売所がその存在意義を持つためには、地域生活インフラとしての機能をもち「買い物弱者」が必要なモノを供給すること、地域内外との連携により地域の「食」を支える拠点機能を持つことが重要である。そして、余力の範囲内で産地の価値を高めるブランド力の創出化を行うことで、雇用の確保や移住の増加などにつなげていく。大規模直売所は、観光客や大口需要者向けの戦略の優先順位が高く扱われがちである。しかし小規模直売所は、地域内の「クラシ」に焦点を当て、それを支える社会的機能を持つことが小規模直売所の存在意義を高めるために必要であることを示唆した。



これらから、太田川産直市は農業自主組織として以下 3 点のことが明らかになった。第一に広島県安芸太田町の住民主体で形成されたのち、農産物の販売や農協・行政との中継点としての役割を持ち農業者を支援する体制を確立している。農協への販売網の拡大や給食等における行政と連携による地域内の流通チャンネルを確立している。第二に、農協の販売事業と連携により、旧来の集荷網の延長で町内へのサプライチェーンを構築している。人口減少・高齢化等で日用品の購入店舗の減少により、「買い物弱者」に必要なモノを供給することは農村社会を支える重要な方策の一つとなる。第三に、町内向けの販売に注力することで売り上げを伸ばし経済性を高め、地域内の「クラシ」に焦点を当てそれを支える社会的機能を持つことに存在着を示している。これらを総合し、地域の食生活を補完する食料循環システム＝地域内食料循環補完モデルとして他地域にも水平展開が可能となるといえる。

## 5. 第 5 章「地域運営組織による農村生活安定化」の要約

第 5 章では、農外社会組織として広島県三次市川西地区の住民自治による RMO である川西自治連合会が分析対象となる。RMO の生活支援にかかわる常用を明らかにすることが目的であった。そのため RMO の積極的な設立背景にある「小さな拠点づくり」形成の現状と政策的な意義および中山間地域等直接支払制度などの農業関連政策との関係性を明らかにし、RMO による生活の持続性を向上させる取り組みと農業組織や他の中間組織と連動した支援による農村自治の強化と生活維持体制の構築の状況について検証することにより「地域内生活安定型モデル」のあり方を明らかにした。

まず、RMO の積極的な設立背景を検証については、「小さな拠点づくり」形成との関係性を示すとともに、中山間地域等直接支払制度と RMO や集落営農との関連性を明らかにした。RMO は、①住民の主体的な参加、②地域の暮らしの維持のための課題解決の取り組み、③農村生活の持続性を高めるための公的な機能を多分に含む中間組織である。そのうえで小さな拠点づくりと RMO は密接に関係し、RMO の形成により、ネットワークを形成していくことが「小さな拠点づくり」であるといえる。そのためには、地域住民が主体となって地域のビジョンを考えることからスタートし、RMO の形成を経て、小さな拠点づくりを進めることが求められる。また、中山間地域直接支払制度も第 2 期から義務化された集落マスタープランの作成などは、RMO の形成において必要な地域課題の共有や解決策を考えるという点で、小さな拠点づくりと密接な関係があるため、中山間地域直接支払制度の受け皿になっている RMO に少なくない。

また、農外社会組織が行う農村生活支援の一事例として、広島県三次市川西地区の自治連合会を中心とした多様な連携による拠点施設整備の状況について検討した。RMO である川西自治連合会が市の合併に伴う公民館機能のコミュニティセンター構想を契

機に設立されたが、そこで、地域づくりのビジョンを全住民アンケートにより作成し、「農村まるごとミュージアムいつわの里広場」構想をスタートさせていた。そこでは、徹底した住民の意見把握による合意形成を行ったことが構想し、川西郷の駅を 2017 年に開業し、小さな拠点を確立していった。

これらから、以下 3 点が明らかになった。第一に農外社会組織としての地域内のサプライチェーンの構築による生活の安定化を図っている。コンビニエンスストアと直売所の一体化施設であり、農業組織および他の中間組織と連動した支援により農村自治の強化と生活維持体制の構築につながっていることが確認できた。第二に、地域内の農業組織（ここでは集落営農組織）との連携による農業者の支援である。第一のサプライチェーンの構築にもかかわっており、地域内の農産物の域内での流通に連携が欠かせないことを示唆している。第三に、社会性を重視する組織による小さな拠点間の連携による経済性の確保を行っている点である。コンビニエンスストアのドミナント戦略と観光拠点および地域の社会的な拠点を融合することで農村生活の安定化が図れることが確認できた。

## 6. 第 6 章「移住者によるコミュニティビジネスの農村社会への影響」の要約

第 6 章では、農外参入組織として移住者により起業された CB のビジネスモデルが地域農業の持続性向上に与える機能について広島県安芸高田市において株式会社まごやさい（M 社）を分析対象とした。

農外参入組織として移住者により起業された組織が、地域内での農業生産・消費と、農村生活に与える影響について明らかにすることが目的であった。そこで農業生産について地域内での生産者意識についてアンケートをもとに分析し、消費の状況について購入している実需者にアンケート調査を行い検証することで地域内外での生産・消費の体制づくりと農村生活におけるセーフティネットの形成による地域生活発展型モデルのあり方を明らかにした。

M 社は、主に自給的農家から農協共販・直売所への出荷が難しい商品化されない農産物を買取り、農家直販システムにより宅配サービスを展開していた。これにより生産者は、出荷意識が向上し地域農業の下支え機能を発揮していた。そして当該ビジネスモデルは自給的農家の生産力向上に一役買っており、生産者の農協共販への参加や近隣直売所での販売など産地生産力強化につながっていた。現在の地域の状況としては、買い物弱者の対策が急務なほどの状態ではないため、地域生活発展型の CB を展開しつつ、農家直販システムの水平展開により近隣地域とのネットワークを構築し、地域における食料循環のセーフティネットを構築していると結論づけた。

また CB は、自給的な機能をビジネスとして成立させるためには一定の収益が見込める事業を展開する必要がある。そのため、需要サイドからみた農村コミュニティビジネスの存立条件は、物語性の高いコンセプトの設定、多様な飲食店ニーズに対応した新鮮で安全な食品の供給、およびそれを担うコミュニケーション能力の高い人的資源の保有である。これらから、農外参入組織として M 社は、地域内の資源の発掘し、その活用のための販売チャネルを確立し、地域内で競合することがない需要者と連携することにより地域農業を下支えしていた。

これらから、以下 3 点が明らかになった。第一に農外参入組織としての地域内外での生産・消費の体制づくりと農村生活におけるセーフティネットの形成である。これは、地域内の買い物の自由度が低くなってきたときに地域内のサプライチェーンの構築による生活の安定化を図ることにつながる。第二に、地域内の農業者の支援である。地域内の農業者から農産物を買取販売するだけでなく、農薬散布や消費者の情報を伝達し生産指導も行っている。第三に、起業によるビジネス展開のため経済性の担保は必要不可欠である中で、自給的農家から農協共販・直売所への出荷が難しい商品化されない農産物を買取るビジネスモデルによる社会性を兼ね備えている。このことから、このような地域農業に親和性の高い CB や SB が農村生活を支える新たな中間組織として位置づけることが肝要であり、それとともに、地域内外での生産・消費の体制づくりと農村生活におけるセーフティネットの形成が重要な役割となってくることを示唆した。

## 第 2 節 総合考察

本節では、本論での分析結果を踏まえ、本論文の研究目的である、条件不利地域において農村生活の持続性を高める中間組織のあり方を考察する。その際、条件不利地域における買い物弱者問題と、食料循環における支援体制、中間組織間の連携について重視し、地域の地理的・社会的状況に応じた地域内の食料戦略や生活維持のモデル化を図る。

### 1. 農村生活支援型中間組織の存在条件とあり方

これまでの中間組織の議論では、農業経営の視点から政策的に規定されているものと、経済学的な視点の中で様々な中間組織を規定しているものの 2 つに分類されていた。前者においては、社会政策的な中間組織論として捉えられ、農業経営において一般の企業なら、自己の経営活動に含められるべき、生産計画・作業計画・出荷計画、情報の収集、販売といった経営活動が外部の組織に依存しており、このような活動を担う組織を中間組

織として定義し、地域農業の組織化を図る政策的意図の中で中間組織の役割が示されていた。後者においては、歴史経済学的な中間組織論として捉えられ、社会的経済を定義し、それらの概念を内包するものとして中間組織が存在していることを示されていた。この観点から条件不利地域における現状を踏まえて中間組織に必要な要件を各事例から分析したものが図 7-1 である。これを本論文では農村生活支援型中間組織として定義をし、その要件について、以下 3 点に集約した。

#### 農村生活支援型中間組織の要件

- ①農業経営における経営機能の一部を担う組織であること
- ②条件不利地域内における生活を支える機能を有すること
- ③社会的存在意義を有し、経済的な自立がなされている組織であること

①農業経営における経営は、外部に依存する傾向があり、それを担う組織であることであり農村地域においては「暮らし」と「なりわい」は密接に関係しており、農業部門と切り離して生活が安定することはない。

②条件不利地域内における生活を支える機能を有することであり、地域内の食料の安定供給を行う上でも農村における生産と生活にかかわる組織・団体の機能が重要になってくるという点である。

③社会的存在意義を有し、経済的な自立がなされている組織であることで、条件不利地域における組織の存在意義と持続性を確立している点である。

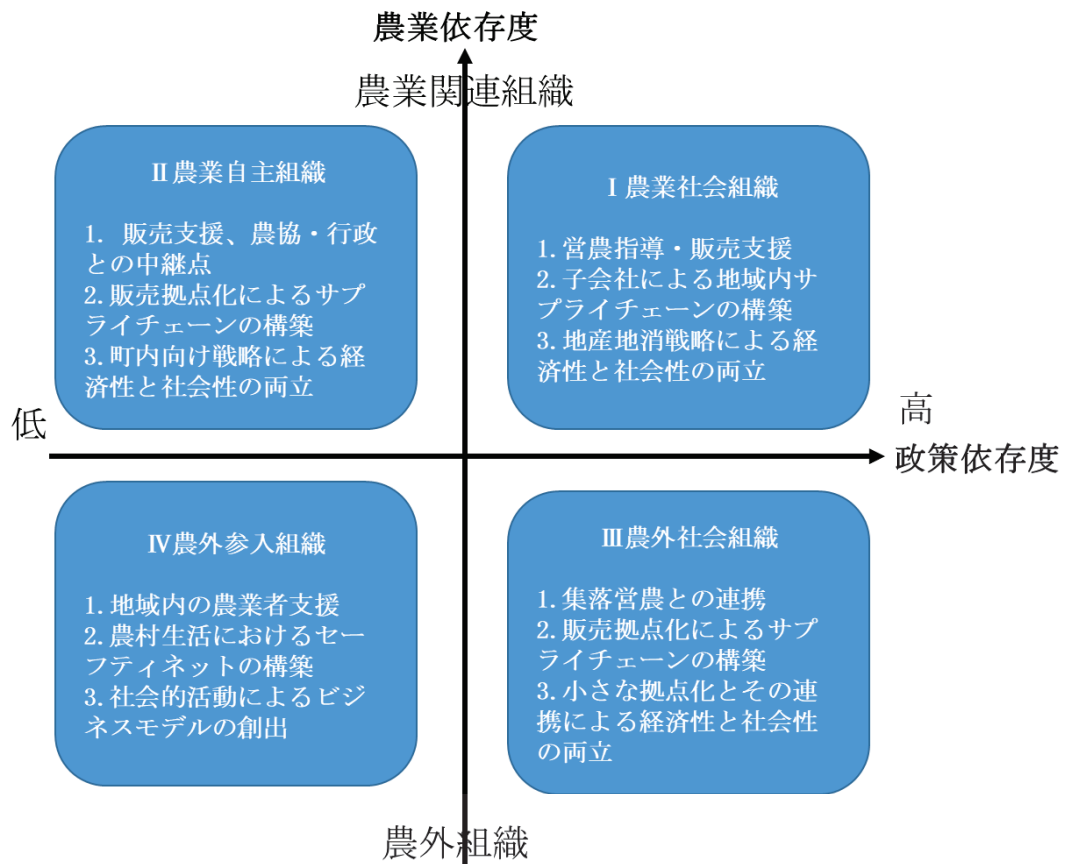


図 7-1 農村生活支援型中間組織の各事例から見た重要事項

## 2. 農山村を取り巻く状況と生活支援の必要性

1960年代以降、高度経済成長に伴い、都市部への人口流出が激しくなる一方、農村人口は減少傾向にあり、高齢化が著しく進行している。農村においては、これまで地域活動を担っていた高齢者の自然減に転じるなど、コミュニティの維持・農地等の資源活用が困難となってきている地域もある。特に条件不利とされる、中山間地域や離島などの島しょ地域はこの傾向が顕著である。このような中山間地域や離島といった条件不利地域の農山魚村においては、いわゆる「限界集落」が増加しており、農山村集落の機能低下が急速に進んでいる。生活環境面においても、「買い物弱者」が増加している。

条件不利地域については、本論文では農業地域類型（第1次分類）における中間農業地域・山間農業地域、離島振興法、沖縄振興特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法に指定される地域と定義したが、これまでみてきたように、まずは地理的な条件不利性が大きい。またこのような地域においては、地理的条件不利性により社会的な条件の悪化が増幅される傾向にあり、離島の人口減少などは極め

て顕著である。このことから人口減少や高齢化等による人口問題に起因し、地域社会における活力低下や産業における生産機能及び生活環境の整備に地域間格差が生じている地域は社会的条件不利性が大きいといえる。このような地域を条件不利地域とするならば、その生活を維持することが我が国における住民生活を支えることにつながる。特に、「衣・食・住」の中で、食は毎日の生活を支える日常的に要求されるものである。そのため、本論文でみてきたように、買い物弱者の問題に着目してその解決を図ることは、地域の生活の維持に直結すると考えられる。

そこで買い物弱者について、民間事業者の対策状況を分析すると、買い物弱者対策を講じる民間事業者の組織形態は、「株式会社などの営利団体」の割合が高い。このため、民間事業者が行うサービスは、既存の事業を活用した経営の多角化もしくは、地域課題の解決のためのビジネス化（事業の創出）による収益性を兼ね備えた事業展開が必要になる。統計的にみても実質的な供給に関連する店舗設置などの支援の割合は10%前後と低く、参入障壁の高さが現れている。そのため、店舗の設置や拠点づくりなどは、公的機能が強い組織による支援が望まれる。また、著しく地理的条件が不利な地域においては、物流の観点などから多くを地場生産で賄う必要があり、そのための営農指導や流通体制などについては公的な機能が強い専門的な機関である農協のかかわりが重要になってくるといえる。

以下では、本論文での議論を踏まえ、地域の状況、地理的な条件不利性の度合いと買い物弱者の問題を加味し、地域の実状に合わせ食料循環システムモデルを提示する。図7-2がそのモデルであり、地域内の食料生産力と買い物弱者に視点を置き、4つのモデルに分類した。第一は、第3章の事例から離島などの交通条件が圧倒的に不利である地域を対象としたモデルである。地域としては、物流網が整っていなかった時からの名残もあり第一次産業が基幹産業となっているため持続的な農業を行っていく必要があり、地域外への販売による外貨の獲得し、生活を支える必要性がある。食料生産力が高く、地域内の供給網も整備されている。このため農業の持続性担保が地域の維持を担っている。食料生産において地場で食料の生産・供給体制を整え、販売と供給を両立させ持続的に農業を行っていく必要がある。これを支えるための「地域農業持続型モデル」として定義する。第二は、第4章に事例から地域内での食料生産が難しく、供給網も乏しいがそれを行う拠点が存在している地域である。この地域は、生産、供給ともに難しいことから外部からの支援による供給体制の確立が必要である。地域内のサプライチェーンの構築が重要になってくるため「地域内食料循環補完モデル」として定義する。第三は、第5章の事例から食料生産はある程度可能であるが、供給網に乏しく供給拠がない地域で拠点づくりが必要な地域である。拠点があれば、地域内循環も可能となることから拠点創出が重要である。このため「地域内生活安定型モデル」として定義する。第四は、第6章の事例から食料生産力は低い、地域内の供給網はある程度可能な地域であり、

条件不利でありながら現段階においては買い物の不自由度は高くない。このような地域においては、地域の高齢化や活力の低下に伴い、買い物の不自由度も増してくるリスクがある。このため、セーフティネットを構築することで食料供給網を整えておく必要があり、「地域生活発展型モデル」として定義する。

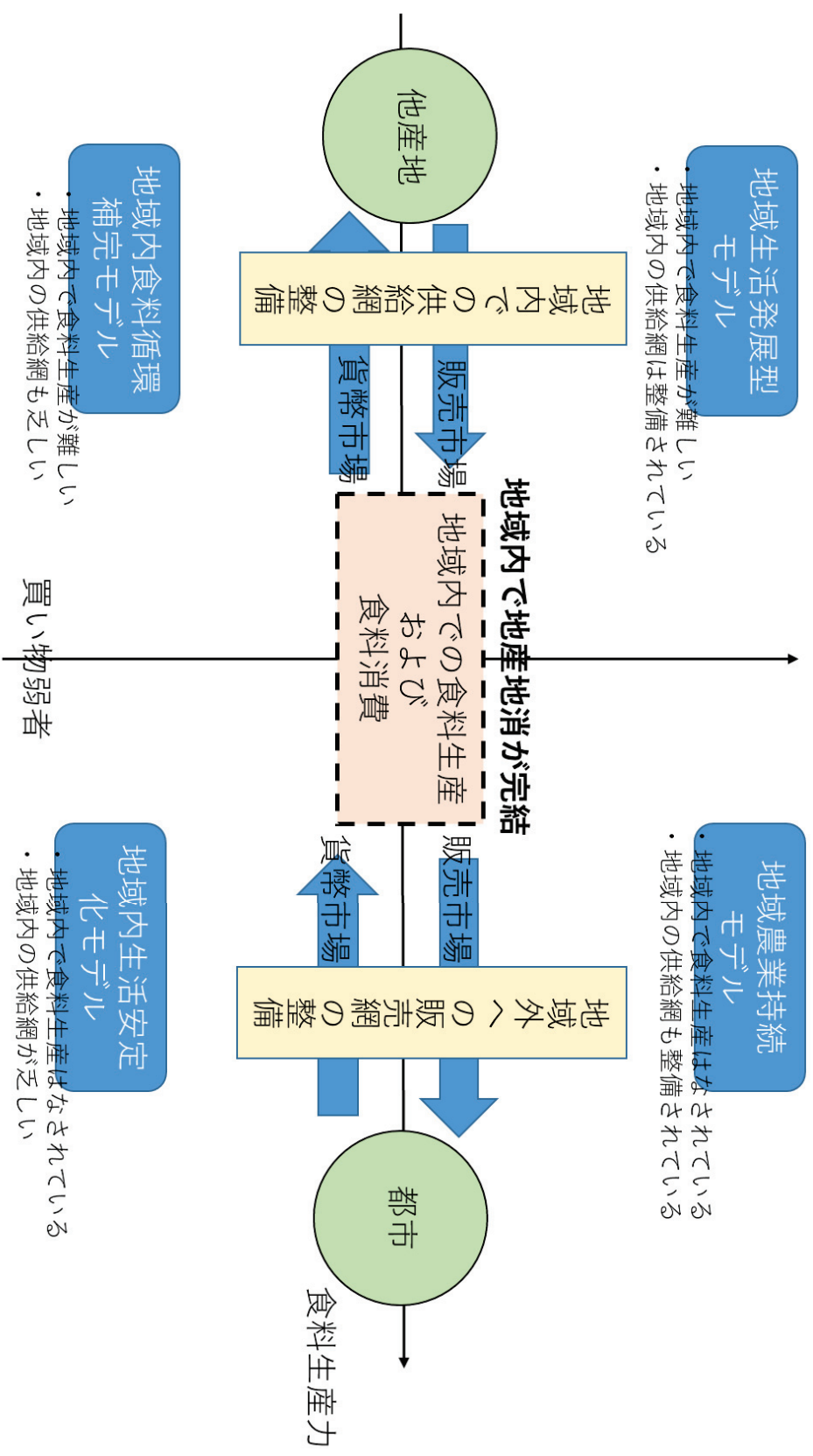


図7-2 条件不利地域における食料循環モデル



### 3.農村生活支援型中間組織と食料循環モデルとの関係性と今後の研究展開

まず、条件不利性の度合いについて、地理的条件と買い物弱者の問題をもとにみていく。

第一に、離島などの交通条件が圧倒的に不利であるところは、食料生産において地場で食料の生産・供給体制を整え、持続的に農業を行っていく必要がある。そのためにも、農業の経済性も高めていく必要がある。このような地域では、「Ⅰ 農業社会組織」である農協の役割が重要になってくる。地場の生産・供給体制を整え、持続的な農業経営を行うことができる体制も同時に整えなくてはならない。この点において、農協が最も適した組織であることは確かであり、産地化と地産地消の両方を行う必要がある。

第二に、条件不利地域の中で、食料の供給を担う拠点が既に存在する地域である。このような地域では、中間組織の地域課題を解決する方向でのサプライチェーンの構築が重要である。このため、住民の主体の直売所を「Ⅱ 農業自主組織」の代表として分析した。様々な研究や、数多くの地域で事業展開されている移動販売や宅配サービスも一つの方策であることに異論はない。しかし現実として、これらの事業は事業者の負担も大きく、高齢化が進む地域において減少傾向にある。このため、民間業者が主体となり、地域内外との連携が重要になる。事例とした広島県安芸太田町の太田川産直市では、行政・農協側の課題を自社の課題の解決に充てる方向でサプライチェーンを構築し、経営の安定も図っている。このような形であれば、持続的に経営が行え、設置者側の負担も大きくない方向で展開が可能である。

第三に、条件不利地域の中で、食料の供給を担う拠点が存在しない、若しくは過去に消滅した地域である。このような地域では、まずは拠点づくりが最大の課題であり、拠点づくりのための住民の機運醸成が必要になってくる。そのため、農業だけでなく幅広く自治的な機能を見渡せる意味で「Ⅲ 農外社会組織」である地域運営組織の機能と小さな拠点づくりが重要になってくる。生活にかかわる「食」の拠点はもちろん、交通や医療など多面的な機能を持った拠点づくりの必要があり、小規模の町村ではなく、合併により中規模で域内面積が広い市町などの旧小学校単位などで大きな問題となってくる。これについては、一つの地域でモデル化することで、周辺地域にも波及させ、そのネットワークの形成が重要となってくる。

第四に、地域としては条件不利地域であるが現時点では地理的、生活面でも支障が少ない地域である。このような地域においては、地域課題の解決や地域資源を見つけ、ビジネス化（事業の創出）することが重要となってくる。そのため「Ⅳ 農外参入組織」としてCB創出の可能性を示した。地域農業の基盤づくりやそれに伴うビジネス化により自社の経営基盤を作ることができる。そのうえで、今後の地域の将来を踏まえたセーフティネットの形成が重要になってくる。広島県安芸高田市の事例では、移住者によるCBによって、自給的農家の生産意欲の拡大と事業の展開方向を変化させることで、ど

の地域にも展開が可能なセーフティネットの形成を地域の維持に対して評価した。これらの農村生活支援型中間組織のあり方と食料循環システムの構築がわが国における条件不利地域において農村社会の持続性を確保するために、多様な社会経済条件のもとでどのような組織がどのように生活支援を行うかを検討する際、それぞれ水平展開が可能なモデルであるといえる。

最後にこれらの関係性と各モデルの移行性について示したものが図 7-3 である。条件不利地域において人口減少や高齢化に伴い、買い物の自由度と農業生産力は、第 3 象限に収束すると推測される。矢印①においては、農業生産力の減少により移行していくことが予想される。このため、生産力を維持するための農村生活支援型中間組織の要件①の農業経営における経営機能の一部を担う機能とその支援体制が重要になってくる。農産物の販売力を高めるマーケティング戦略や新規就農者の支援など地域内の農業生産力維持に注力する必要がある。矢印②においては、地元商店の後継者問題やスーパーマーケット等の経営が難しくなるなど事業者の経営面から移行してくることが予想される。このため、農村生活支援型中間組織の要件②の条件不利地域内における生活を支える機能を有すること、特にサプライチェーンの構築が重要になってくる。また要件③の社会的存在意義を有し、経済的な自立がなされている組織として、ビジネスモデルを構築していく必要がある。そのためにも第 6 章の事例で示したようなセーフティネットの構築による対策が必要である。矢印③においては、①②の両方の進行により移行することが予想される。地域農業持続型モデルが適用されるような地域においては、矢印①の方向への移動が地域の存続のためにも不可欠である。このため、農業生産力を維持し、地域内の生活をまかなっていくことで支えていく必要性がある。

これら条件不利地域におけるモデルの移行性の検証並びに、地域の発展方向を示すことが今後の研究の展開方向になる。

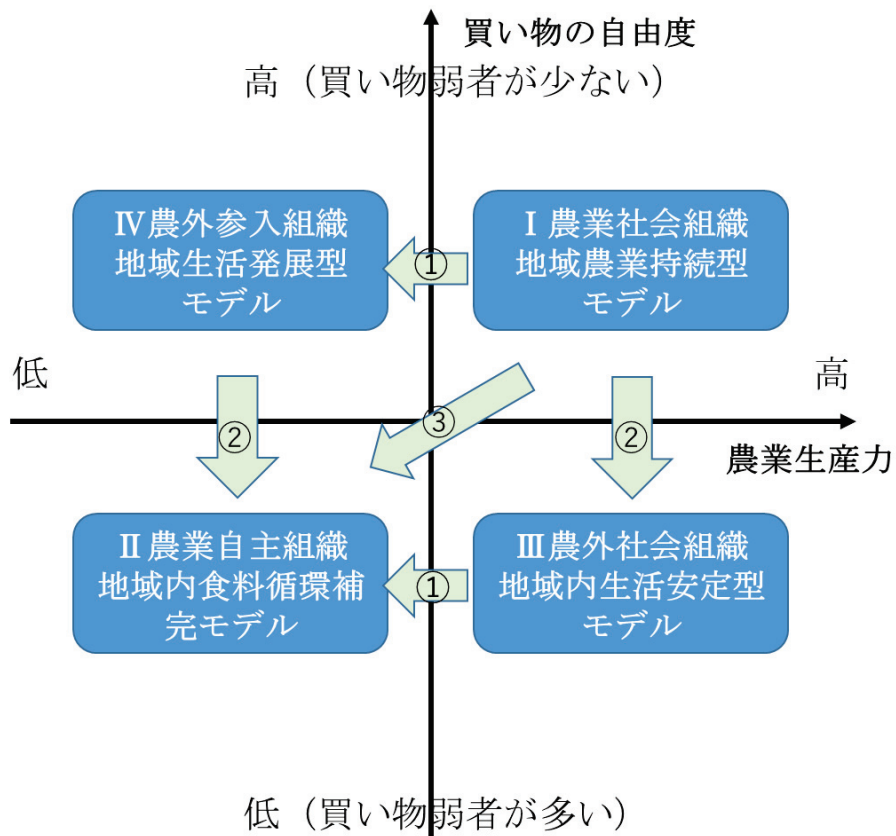


図 7-3 農村生活支援型中間組織と食料循環モデルとの関係性

## 引用文献

- 馬場啓之助（1970）『農業近代化への道—その現実と展望—』東洋経済新報社
- 高橋正郎（1973）『日本農業の組織論的研究』東京大学出版社
- 藤谷筑次（1996）『日本農業の現代的課題』家の光協会
- 坂井素思（2003）「生活政策と中間組織の生成」『放送大学年報』21:75-104
- 藤田暁男（1993）「最近の非営利組織に関する問題点—「社会的非営利組織」への接近」  
『金沢大学経済学部論集 VOLN』14(1) : 1-36
- ビクトール A.ペストフ・藤田暁男ら訳（1996）『市場と政治の間で—スウェーデン協同組合論—』晃洋書房
- 渡辺靖仁（2015）「成熟時代の中間組織の意義再論」『共済総合研究』70:6-28
- 松永桂子・尾野寛明（2016）『ローカルに生きるソーシャルに働く』農山漁村文化協会：92
- 保母武彦（1996）『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店
- 岡田知弘（2005）『地域づくりの経済学入門—地域内再投資力論—』自治体研究社：135
- 小田切徳美（2009）『農山村再生「限界集落」問題を超えて』岩波書店：3-17
- 小田切徳美（2013）『農山村再生に挑む—理論から実践まで』岩波書店
- 藤山浩（2015）『田園回帰 1%戦略 地元にと仕事を取り戻す』農山漁村文化協会
- 吉野英岐（2009）「集落再生をめぐる論点と課題」『村落社会研究』45 : 7-44
- 徳野貞雄（2011）『生活農業論-現代日本のヒトと「食と農」』学分社：11-14
- 徳野貞雄・牧野ら（2015）『暮らしの視点からの地方再生—地域と生活の社会学—』九州大学出版会
- 浮田典良（1975）「離島農業」『離島診断』地人書房
- 内藤重之（2004）「地産地消運動の展開と意義」『食と農の経済学 現代の食料・農業・農村を考える』ミネルヴァ書房
- 櫻井清一（2013）「地産地消と六次産業化の接点」『「農」の付加価値を高める六次産業化の実践』筑波書房：174-183
- 細野賢治（2019）「中山間水田地帯における白ねぎ導入による野菜産地形成～広島県内のJA連携を事例として～」『野菜情報』185 農畜産業振興機構：38-48
- 竹中久二雄ら（1995）『地域産業の振興と経済—農・工・商複合化政策—』筑波書房
- 斎藤修（1996）「地域内発型アグリビジネスの展開と戦略」『国際化時代における日本農業の展開方向』筑波書房：42
- 斎藤修（2012）『値域再生とフードシステム 6次産業,直売所,チェーン構築による革新』
- 今村奈良臣（1998）「新たな価値呼ぶ,農業の6次産業化」『地域に活力を生む,農業の6次産業化』21世紀村づくり塾：1-2
- 橋本卓爾・大西ら（2005）『地域産業複合体の形成と展開—ウメ産業をめぐる新たな同

行一』農林統計協会：7

一瀬裕一郎（2010）「条件不利地域の買い物難民と協同組合」『農林金融』11：32-47

関満博（2015）『中山間地域の「買い物弱者」を支える 移動販売・買い物代行・送迎バス・店舗設置』新評論

小柴有理江（2007）「農産物直売所の展開の特徴と生産者-小規模直売所を中心として-」『農林業問題研究』166：136-140

有田昭一郎・小池ら（2011）「農産物直売所の立地条件と販売戦略の関係性についての事例研究-島根県内の農産物直売所を対象として-」『島根中山間セ研報』7:9～20

岸康彦（1996）『食と農の戦後史』日本経済新聞社

田代洋一（2003）『新版 農業問題入門』大月書店

明治大学農学部食料環境政策学科（2011）『食料環境政策学を学ぶ』日本経済評論社

藤田武弘ら（2018）『現代の食料・農業・農村を考える』ミネルヴァ書房

小池恒夫ら（2017）『新版キーワードで読み解く現代農業と食料・環境』昭和堂：82-103

橋口卓也（2016）『中山間地域支払制度と農山村再生』筑波書房

西山未真（2015）『農村と都市を結ぶソーシャルビジネスによる農山村再生』筑波書房

## 参考文献

- 筒井一伸・嵩ら (2014) 『移住者の地域企業による農山村再生』 筑波書房
- 岸上光克 (2015) 『廃校利活用による農山村再生』 筑波書房
- 図司直也 (2019) 『就村からなりわい就農へ 田園回帰時代の新規就農アプローチ』
- 山浦陽一 (2017) 『地域運営組織の課題と模索』 筑波書房
- 宮内久光 (2006) 「日本の人文地理学における離島研究の系譜 (1)」『人間科学』 琉球大学法文学部 18:57-92
- 宮内久光 (2007) 「日本の人文地理学における離島研究の系譜 (2)」『琉球大学法学部紀要』 19:35-66
- 宮内久光 (2009) 「日本の人文地理学における離島研究の系譜 (3)」『琉球大学法学部紀要』 23:131-165
- 前川俊清 (2001) 「条件不利と言われる中国地方の地理的特徴の有利条件」『中山間地域の再生と持続的発展—中国地方を中心とした研究と提言—』 養賢社 : 27-50
- 江坂宗春ら (2011) 『生命・食・環境のサイエンス』 共立出版 : 197-217
- 宮本憲一 (1989) 『環境経済学』 岩波書店
- 薬師寺哲郎ら (2015) 『超高齢社会における食料品アクセス問題—買い物難民, 買い物弱者, フードデザート問題の解決に向けて—』 ハーベスト社
- 田中淳志 (2015) 「農業生産における生物多様性保全の取組と生きものブランド農産物」『生物多様性のブランド化戦略: 豊岡コウノトリ育むお米にみる成功モデル』 筑波書房 : 15 - 43
- 荘林幹太郎・木村伸吾 (2014) 『農業直接支払いの概念と政策設計—我が国農政の目的に応じた直接支払い政策の確立に向けて』 農林統計出版
- 桑原考史 (2013) 「稲作の環境保全農業における担い手と農村地域社会の関係: 希少鳥類の野生復帰に取組む二地域を事例に」『日本獣医生命科学大学研究報告』 62 : 53 - 63
- 桑原考史 (2015) 「佐渡における環境保全型農業の到達点と課題」『農業問題研究』 46 (2) : 8 - 19
- 本田裕子 (2014) 「生きものブランド米購入者の消費実態と課題—兵庫県但馬地域のコウノトリ米を事例に」『地域政策研究』 16 (4) : 121 - 129
- 本田裕子 (2015) 「トキの野生復帰事業の展開に伴う住民意識の変容」『農村計画学会誌』 34 : 297 - 302
- 南朋子 (2007) 「新しい環境保全型農業と農産物の地域ブランド環関する研究—兵庫県豊岡市における「コウノトリ育む農法」の取り組みを事例として—」『農林業問題研究』 166 : 118 - 123
- 小田幸・木南莉莉 (2014) 「環境保全型農業に取り組む農家の意向に関する研究—佐渡市の「朱鷺と暮らす郷づくり認証制度」を事例として—」『新潟大学農学部研究報告』

66 (2) : 85 - 104

坂井教郎・田村善弘・樽本祐助「離島地域における農業の展開方向」食農資源経済学会編『新たな食農連携と持続的資源利用 グローバル化時代の地域再生に向けて』

古沢広祐 (2019)「エコロジーと農業が結ぶ新潮流 日本の農業・農村とアグロエコロジー」『農業と経済』85 (2)

菊地直樹 (2012)「兵庫県豊岡市における『コウノトリ育む農法』に取り組む農業者に対する聞き取り調査報告」『野生復帰』: 2

大浦雄二 (2011)「日本国内の直売型農業に関する研究動向」『直売型農業・農産物流通の国際比較』農林統計出版: 121-139

堀田学 (2003)「農産物直売所の研究動向と流通機能に関する考察」『神戸大学農業経済』36 : 55-60

岸上光克ら (2014)「競合下における農産物直売所の存立形態とあり方に関する研究」『農業市場研究』23(1) : 11-23

里村睦弓 (2017)「農産物直売所における消費者との交流に関する一考察」『食農資源経済論集』68(1) : 12-22

杉山祐子 (2015)「青森県における農産物直売所と小規模アグリビジネスの可能性をめぐる研究への視角」『弘前大学大学院地域社会研究科年報』11 : 95-103

楠本雅弘 (2010)『進化する集落営農』農山漁村文化協会

西山未真 (2013)「農村のコミュニティ再編におけるソーシャルビジネスの意義」『農林業問題研究』49(2) : 427-433

樊帆・秋山邦裕 (2016)「ソーシャルビジネスによる農産物ネット販売の展開—熊本県における事例「えと菜園」を中心に—」『鹿児島大学農学部学術報告』66 : 1-7

図表目次

<第1章>

表 1-1 農政・地域開発・地域振興政策のまとめ・・・・・・・・・・ 25

<第2章>

表 2-1 農業地域類型（第1次分類）の定義・・・・・・・・・・ 30

図 2-1 日本の島しょ構成・・・・・・・・・・ 31

表 2-2 過疎地域自立促進特別法における要件（平成29年）・・・・・・・・ 34

表 2-3 買物弱者対策に資する国の主な補助事業一覧・・・・・・・・・・ 39

図 2-2 買物弱者対策を必要とする背景・・・・・・・・・・ 40

図 2-3 買物弱者対策を講じる民間事業者の組織形態・・・・・・・・・・ 41

図 2-4 民間事業者による対策の内容別実施率・・・・・・・・・・ 41

図 2-5 農村生活支援型中間組織の4パターン・・・・・・・・・・ 47

<第3章>

図 3-1 環境保全効果のレベル・・・・・・・・・・ 52

表 3-1 環境直払における支援される取組と10aあたりの交付単価・・・・・・・・ 53

表 3-2 環境直払の実施件数・面積・取組市町村・・・・・・・・・・ 53

図 3-2 新潟県・佐渡市の位置・・・・・・・・・・ 55

表 3-3 新潟県・佐渡市の農業概要・・・・・・・・・・ 55

表 3-4 認証制度・生きものを育む農法の要件・・・・・・・・・・ 57



表 3-5	朱鷺と暮らす郷づくり認証制度の取組状況	57
図 3-3	2016 年産トキ米の販売経路	60
表 3-6	JA 佐渡の販売事業実績	62
表 3-7	認証米の販売理由	64
表 3-8	認証米の環境についての理解と消費者の属性	65
表 3-9	認証米の取組についての販売店の理解と販売時の説明についての比較	66
<第 4 章>		
表 4-1	農産物直売所の運営主体別指標 (2015 年)	71
表 4-2	運営主体別産地販売額 (2015 年)	71
図 4-1	安芸太田町の位置	73
表 4-3	安芸太田町の人口推移	73
表 4-4	年齢別基幹的農業従事者数	74
表 4-5	安芸太田町の食料品販売店舗	74
図 4-2	年間販売額と来客数の推移	75
表 4-6	安芸太田町における給食調理場別配食数	78
表 4-7	新規就農者 A 氏の給食販売高	79
図 4-3	安芸太田町給食調理場の仕入れチャネル	79
表 4-8	JA 広島市連携品目の販売額	81

表 4-9	JA 広島市の組合員の推移	83
表 4-10	JA 広島市の事業収益の推移	83
図 4-4	メッセンと農協の流通構造における関係	84
図 4-5	農産物直販課の売上推移	85
図 4-6	直販事業における経路図 (3 ルート)	86
図 4-7	JA 広島市組合員のとれたて元気市販売額推移	87
図 4-8	JA 広島市直販事業ネットワーク	88
図 4-9	小規模直売所における経営戦略構造と食料循環モデル	91
＜第 5 章＞		
図 5-1	地域運営組織の形態	94
表 5-1	小さな拠点づくりに関連した事業	96
図 5-2	小さな拠点のイメージ図	97
表 5-2	中山間地域等直接支払制度における対象農用地	100
表 5-3	中山間地域等直接支払制度における対象行為	100
図 5-3	三次市の位置	103
表 5-4	まめな川西いつわの里づくりビジョンが掲げる基本目標	104
図 5-4	まめな川西いつわの里づくりビジョン川西将来構想図	106

図 5-5	川西郷の駅のイメージ図	109
-------	-------------	-----

<第 6 章>

図 6-1	地域おこし協力隊の隊員数と取り組み自治体数の推移	115
図 6-2	安芸高田市の位置	117
表 6-1	安芸高田市・向原町の農家の概要	117
図 6-3	M 社の業務フロー	120
図 6-4	M 社の農家直販システムのデータベース	121
表 6-2	M 社出荷者の概要	122
表 6-3	M 社出荷者の出荷先	123
表 6-4	M 社主要出荷品目の販売額・農業粗生産額	124
図 6-5	M 社出荷の利点	126
表 6-5	M 社への今後の出荷意向	126
図 6-6	M 社を通じた地域内の交流の利点	127
表 6-6	M 社販売先飲食店の業態およびメニュー	129
表 6-7	M 社販売先飲食店の規模階層	130
表 6-8	M 社販売先飲食店の取引開始時期ときっかけ	131
表 6-9	M 社販売先飲食店の利用状況	131
表 6-10	M 社を利用することで得られるメリット	132

表 6-11 M社の取り組みに対する評価・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 132

<終章>

図 7-1 農村生活支援型中間組織の各事例から見た重要事項・・・・・・・・・・ 142

図 7-2 条件不利地域における食料循環モデル・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 145

図 7-3 村生活支援型中間組織と食料循環モデルとの関係性・・・・・・・・・・ 148

## 謝辞

本論文の作成にあたり、主査である広島大学大学院統合生命科学研究科の細野賢治教授、副査である山尾政博名誉教授、実岡寛文教授、三本木至宏教授、島田昌之教授、外部副査である日本協同組合連携機構の小林元主任研究員には、懇切丁寧なご指導をいただきました。

とりわけ、細野賢治教授には、筆者の大学院博士課程後期への入学をお受けいただき、かつ職務の合間での論文作成になる中、長きにわたり公私ともに面倒を見ていただきました。研究面では、地域の現場での経験を博士論文として昇華するという無謀にも思えるチャレンジをお認めいただき、いつも前向きに忍耐強く激励いただきました。また多くの研究者の方を紹介いただき、様々な目線での研究そして教育のあり方を示していただきました。心から感謝申し上げます。

山尾政博名誉教授には、地域の現場での当事者であった筆者が研究者として、生きていくにあたり向き合い方や姿勢を示していただきました。また、的確な意見でこれまでなされてきた議論を意識した研究を心がけるよう指導いただきました。深く感謝申し上げます。

広島大学大学院の田中秀樹名誉教授、広島修道大学商学部の矢野泉教授には学部・博士課程前期と農業経済学研究の基礎を丁寧にご指導いただきました。今日、筆者が研究に携わる基礎ならびに調査手法等を示していただきました。深く感謝申し上げます。

また、学部・大学院と多くの仲間・後輩に恵まれ研鑽できたことは、精神的に未熟な筆者を成長させる糧となりました。

筆者は、2011年4月から2014年4月まで日立キャピタル株式会社にて、2014年5月から2016年2月まで安芸太田町役場地域おこし協力隊として、2016年2月～2019年3月まで和歌山大学にて勤務した後、2019年4月から別府大学食物栄養科学部にて講師として職を得ている。

日立キャピタル株式会社では、よき友よき同期と切磋琢磨し、仕事に励む喜びを与えていただきました。在籍が長かった本社経営企画部では社会人としてのイロハと、会社経営や企画戦略そして都市・大企業で働く人の思考を学ばせていただきました。当時の社長の言葉を若手ながら間近で聞く機会を多くいただいたことで、大学に戻るという決断、その背中を押していただきました。安芸太田町役場では、地域の現場の当事者として小規模農家の支援と買い物弱者対策を現場と研究者の両方の視点から考える機会を与えていただき、実践することができたことは筆者の研究者人生での最大の自信になっています。本論文の核となる太田川産直市での研究の発着地点でもあり、今では筆者の第二の故郷です。また和歌山大学では、多くの農業経済学や地域実践型の教員とともに事業を行うことで、様々な視点での研究を知ることができました。とりわけ、本論文の

事例として取り上げている佐渡市での共同研究に誘っていただいた産学連携イノベーションセンターの田代優秋客員准教授、旧 COC+推進室の教職員の方々、資金面や研究でのご助言をいただくことの多かった食農総合研究教育センターの教職員の方々には、学術面や業務に関する心強いサポートをいただきました。

さらに、個人名をあげることはできなかったが、調査に研究していただいた農家、農協、行政機関、卸売業者、小売業者、飲食店のほか、たくさんの方々のご好意のおかげでこの論文は完成いたしました。ここにあらためて感謝の意を表したい。

最後に、父功二、母絹子の一度は大学を中退し、再度大学受験させてくれ、内定が決まった会社をけり大学院に進学し卒業後も、大企業を退職するという勝手な生活を許してくれ、理解と支援をしてくれたことは最大の支えになりました。

これらすべての方々のお力添えがなければ、この論文は完成しえませんでした。ここに記して、厚く御礼申し上げます。

2020年9月

大坪 史人