

〈第63回地域農林経済学会大会講演1〉

## 日本における農村地域政策の新展開

小田切 徳 美\*

## The New Phase of Rural Policies in Japan

Tokumi Odagiri (Meiji University Faculty of Agriculture)

The aims of this paper are to overview the developing process of rural policies in Japan and provide an insight into the essence of their new phase. Rural areas have come to crises of community and economy since the 1990s. The depopulation in rural areas has had an impact on weekend community cohesion and economic performance. Under this situation, grassroots movements have occurred that provide a framework for rural regeneration. Some local governments have tried to promote them through drastic steps.

In contrast, countermeasures by the central govern-

ment were lagging behind owing to various reasons such as reforms of decentralization.

Various kinds of new policies have been gradually developed under political tension on rural issues since the late 2000s. We can see the emergence of a new phase of rural policies in Japan. Nevertheless the power of local government, which should have a close connection with the central government for rural regeneration, is weakening because of local government amalgamations. Therefore this new phase seems to be a fragile structure.

## 1. 農村地域の現局面

## —コミュニティと経済の危機—

大野晃氏が、「限界集落」という刺激的な新語とともに、高知県の山村における厳しい実態を明らかにしたのは1991年である(大野, 1991)。大野氏は、このような集落を例外的なものとすることなく、多くの集落が限界化のプロセスを経て、集落消滅に向けて移動することを示唆した。既に各方面で検討されているように(山下, 2012; 小田切, 2013a), この議論は性急に将来を描きすぎた面はあるが、しかし過疎化・高齢化の問題は、最終的には農村コミュニティ自体の揺らぎとして現れるという問題提起は正しかった。

このような過疎化・高齢化に伴う問題は、西日本の中山間地域を起点として「東進」し、東日本にも

拡大する。また、過疎化は平地に「里下り」し、西日本では平地農村でも家族の高齢一世代化が進む。1990年代以降はこのようなプロセスで、問題は日本列島の少なくない農村に広がることとなる。農村における「コミュニティの危機」の時代の始まりである。

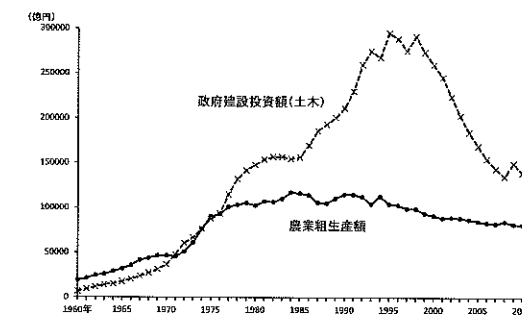


図1. 農業粗生産額と政府建設業投資額(土木事業)の推移(全国, 1960年~2011年)

注: 資料は農業粗生産額は農林水産省「生産所得統計」, 政府建設投資額は国土交通省「建設投資見通し」, 尚建設投資額の2010~2011年度は「見通し」。

\* 明治大学

表 1. 農家の形態別に見た所得構成とその変化 (全国, 1998 ~ 2003 年)

(単位: 千円, %)

		農家計		主業農家		準主業農家		副業的農家	
		千円	%	千円	%	千円	%	千円	%
2003 年	農業所得	1,103	14.3	4,744	62.6	852	21.9	332	4.40
	農外所得	4,323	56.1	851	11.2	5,568	65.8	4,773	63.50
	年金等	2,286	29.6	2,061	27.2	2,042	24.1	2,408	32.10
	農家総所得	7,712	100.0	7,576	100.0	8,462	100.0	7,513	100.0
1998 年 ~ 2003 年 の増減率	農業所得		-11.5		-12.1		-25.9		32.0
	農外所得		-18.6		-16.2		-10.5		-21.1
	年金等		7.7		16.9		2.0		6.7
	農家総所得		-12.1		-6.3		-9.7		-12.2

資料: 農林水産省「農業経営動向調査」(各年版)より作成。

そして、90年代は同時に農村に「経済の危機」が覆い始めていた時期でもある。図1は農業粗生産額と政府建設投資額(土木)の推移をみたものである。農業粗生産額は1980年代中頃にピークをなすが、その後停滞し1990年代中頃から本格的に縮小を始める。そして、あたかもそれを補完するように土木事業への公共投資が急増する。ところが、それも90年代末をピークとして、逆に急減が始まる。したがって、90年代末からは両者がともに減少する局面となっている。

表1は、この時期の農家類型別所得の動向を見たものである。各農家類型とも5年間で10%前後の所得減少が見られるが、全体の減少をリードするのが、副業的農家である。しかも、その要因は、20%を超える農外所得の縮小である。表示は略すが、2003年には、副業農家の農外所得による家計費充足率は100%を切る状態となる(96.7%)。かつて、梶井(1973)は同じ指標を用いて、小規模農家の農外所得が家計費を充足し始めたことから、「土地持ち労働者の形成」を論じたのであるが、その伝でいえば、農外所得の減少による、「土地持ち労働者の崩壊」が生じている。

このように1990年代以降は、農村では「コミュニティ」と「経済」のふたつの危機が併進している。しばしば世間で指摘される日本経済・社会の「失われた20年」は農村にとっては、「コミュニティと経済の危機の20年」として現れたことを確認しておきたい。つまり、現局面における農村地域では、EUの農村政策をめぐる議論されているように、農

コミュニティの再生という社会開発と地域経済の再生という経済開発の両者が求められている。

それでは、我が国では、このような農村の再生戦略のあるべき姿はどのようなものか(第2節)。そして、現実に展開された農村政策はそれに応えるものであったのか否か(第3節)。さらに、そこにはいかなる新展開があったのか(第4節)。以上の点について、やや鳥瞰的な検討おこなってみたい<sup>1)</sup>。

なお、本報告が対象とする「現局面」は、長期にはバブル経済の崩壊以降の20年超の期間とするが、第4節で「新展開」とするのは、2000年代後半以降現在までとしたい。そこでは、後述するように、いくつかの重要な変化が政策領域に見られる。

## 2. 農村再生へ向けた地域戦略

### 1) 再生戦略のフレームワーク

農産物の政策価格の引き下げが始まり、農業粗生産額の停滞・低下(前掲・図1)がみられた1980年代後半は、農村は、同時にリゾート開発ブームの時期でもあった。周知のように、そのブームはバブル経済の崩壊とともに、多くの問題を残して消滅した。このような地域の未来を外部資本に委ねるような外来型発展への反省は、それ以降、徐々に農村内部に浸透していった。バブル期に盛んに使われた「地域活性化」に代わり、「地域づくり」という言葉が台頭するもこの時期である(小田切, 2013c)。「つくる(創る)」という言葉があえて使われているのは、「時代にふさわしい新しい価値を、地域それぞれの特性のなかで見出し、地域に上乗せする」(宮口,

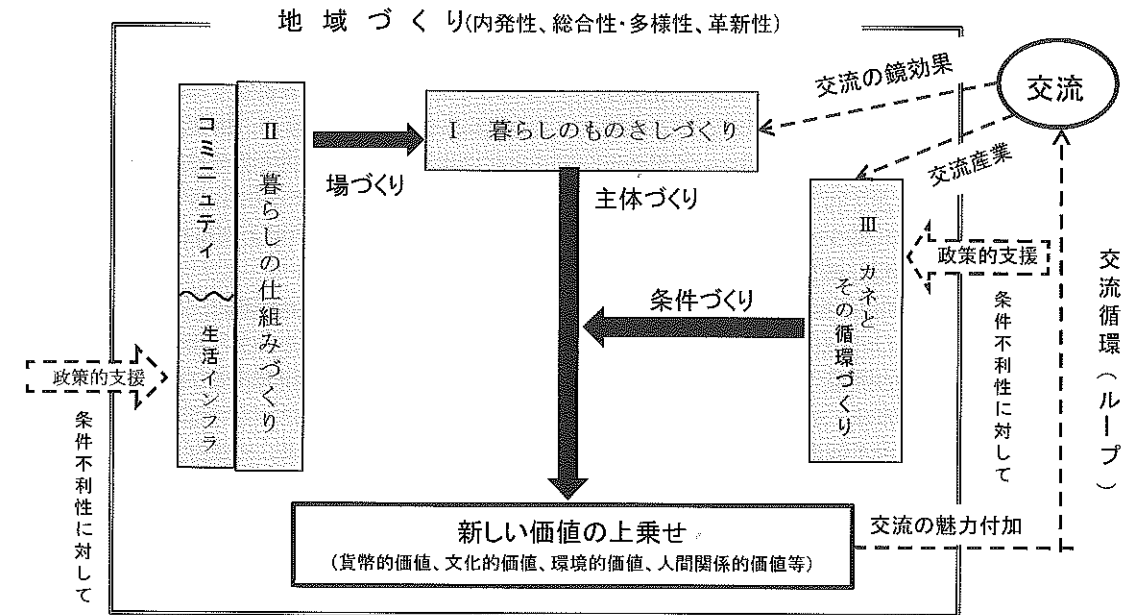


図 2. 農村地域における「地域づくり」のフレームワーク

1998) ことを意味しており、地域の内発的な力により、地域を総合的に作り直していくことが意識されている。

このように、農村における意識的な地域づくり戦略の実践は、既に各地に見られる。それらから、フレームワークを抽出したのが、図2である。ここにあるように地域づくりは、「主体」「場」「持続条件」の3要素の組み立てが意識されている。それぞれの内容を説明しよう。

①主体形成(暮らしのものさしづくり):第1は、「暮らしのものさしづくり」であり、「主体形成」を意味する。地域づくりになにより必要なものは、地域の課題解決に対する当事者意識である。そのためには、自らの暮らしをめぐる独自の価値観の再構築が、農村を含む地域づくりの取り組み中では特に必要とされている。例えば、地域の歴史・文化、自然をはじめとして、より具体的には郷土料理、景観、住民の人情等に対する価値観である。それを、ここではより身近なものから考えるものとして「暮らしのものさし」と表現する。小さなものさしが、ひとつひとつ積み上げられる必要がある。

こうした取り組みは、公民館活動のひとつの目的とされてきたものである。公民館による文化活動を

通じたものさしづくりが今も実践されている地域もあり、そのような地域で地域づくりが先発している。それに加えて、最近では、地域づくりワークショップ(地元学)の有効性が多方面から指摘され、新しい手法開発も進んでいる。

②場の形成(暮らしの仕組みづくり):第2の柱は、「暮らしの仕組みづくり」で、地域づくりの「場の形成」である。これには、「ソフト」と「ハード」のそれぞれの条件がある。ソフト条件としては、人びとが地域に集い、暮らす際におのずから生まれる地域共同性のあり方が重要な論点となる。別の言葉で表現すれば、地域づくりを支える地域コミュニティの再生であり、冒頭で述べた「コミュニティの危機」に対応するものである。そこでは、既存のコミュニティとしての集落が、地域づくりのなかでどのように位置づけ、あるいはどのように再編が求められるかも問われている。

他方でハード条件とは、道路整備や集会場等のいわゆる「ハコモノ」だけではなく、それを含みつつ、医療、教育、生活交通等の農村の暮らしを基礎的に支える生活インフラを指す。ただし、このハード条件は先のソフト条件と明確に区分されるものではない。例えば、地域のコミュニティ組織が、高齢者等

の買い物弱者対策を目的とした地域共同売店(コミュニティショップ)を設立する動きも活発化している。政策支援を行うにしても、コミュニティが介在することで、地域の実情に応じて対応ができ、また地域の創意工夫を引き出して、よりきめ細かい支援の可能性が高くなる。このように、ソフト条件としての地域コミュニティ、そしてハード条件としての生活インフラがともに整備され、相互に連携しながら、「暮らしの仕組み」の構築が進められている。

③持続条件の形成(カネとその循環づくり):3つ目の柱は「カネとその循環づくり」であり、地域づくりの「持続条件の形成」に相当する。冒頭でも見たように、一次産業の不振に加えてかつて農村に立地した企業の合理化・撤退により、非農林業所得の減少も著しい。さらに、それらを下支えする役割を果たしていた公共事業の縮減や不安定化により、農村経済は総崩れの様相さえある。

したがって、住民の持続的な定住のためには、公共事業に依存しない地域産業の育成が、あらためて課題となっている。また、所得形成(カネの獲得)のみならず、それが地域内で循環する仕組みも必要である(カネの循環)。「地域経済の持続的な発展を実現しようというのであれば、その地域において、地域内で繰り返し再投資する力=地域内再投資力をいかに作りだすかが決定的に重要」(岡田, 2005: p. 139)だからである。地域づくりの先発する現場で、近年特に意識されている要素であろう。

## 2) 都市農村交流活動の役割—「交流循環」—

多くの地域づくりの現場では、都市農村交流活動が積極的に取り組まれている。ここで、「交流活動」とは、農村で行われる小さなイベントから農家民泊まで、幅広く、多様な取り組みであるが、それらは地域づくりとの強い親和性を持つことが明らかになりつつある。先の図2でもそれを示しているが、かわるルートは2つある。

第1に、交流活動は「暮らしのものさしづくり」にかかわる。交流活動は、意識的に仕組みれば、地元の人々が地域の価値を、都市住民の目を通じて見つめ直す効果を持っている。それを、都市住民が「鏡」となり、農村の「宝」を写し出すことから、「都市農村交流の鏡効果」と呼んでみたい。都市住民(ゲスト)の農村空間や農村生活、農林業生産における新たな発見や感動が、逆に農村サイド(ホスト)の

地元再評価につながる。

このようにゲストとホストが学び合うことができるのが交流であるが、それにより地域づくりへの第2の流れが生まれる。つまり、都市農村交流を産業として考えた場合、一般的な観光業とは異なり、この学び合いが「付加価値」となり、多くのリピーターを獲得している。その点で、交流は、「交流産業」として成長する条件を持つ。

このように都市農村交流活動は、地域づくりにかわり、地域づくり全体として、地域の「新しい価値」のさらなる上乗せを実現することができる。それにより、さらに高いステージで都市農村交流が実施される条件が形成される。つまり、地域づくりが、交流というループを経て、より高いものへ引き上げられる「地域づくりの交流循環」である。この点で、都市農村交流は、いまや地域再生のための戦略的活動としても過言ではない。

## 3. 農村政策の展開—2000年代前半まで—

### 1) 先発する地方レベルの政策

このようなフレームワークを認識し、それへの支援をいち早く体系化したのは鳥取県智頭町「ゼロ分のイチ村おこし運動」とそれへの支援策である。1997年より始まるこの運動は、住民の自主的組織(活性化プロジェクト集団)から提案されたものであるが、町はそれをただちに政策化した<sup>2)</sup>。

具体的には、集落の全住民で組織された「集落振興協議会」が、地域の10年後のあるべき姿を設定し、その目標を実現するために、3項目の柱(住民自治、地域経営、交流・情報)について、より実践的な計画を作り上げる。そして、町はそのような協議会を認定し、事業実施の1~2年目は50万円、3年以降10年目まで25万円、10年間の合計で300万円のソフト事業への支援を行う。また、行政は専門家や町職員等のアドバイザーの招聘や派遣も支援し、さらに熟度の高い要請があった時には、ハード施設の整備の支援も個別に対応している。

注目すべきは、計画の3本柱である。本報告の言葉で表現すれば、「住民自治」は、「暮らしの仕組みづくり」、「地域経営」は「カネと循環づくり」、そして「交流・情報」が「交流の鏡効果」を意識した「暮らしのものさしづくり」に相当する。つまり、集落からの内発性(自主的な計画作り)を基盤に、

地域づくりの3要素の組み立てを促進しようとする地域づくり支援政策である。また、その支援は、使途の自由度が高い交付金を通じておこなっている点、さらに支援期間が10年間と長期にわたる点でも、従来の単年度補助金による支援が当たり前であった点からみれば、特徴的である。まさに、「コミュニティと経済の危機」を意識した自治体レベルにおける革新的な取り組みといえよう。

その成果をみると、町内89集落中16の集落がこの運動に取り組み、「集落まるごとNPO法人化」により地域の伝統文化である人形浄瑠璃を活かした交流活動等を展開して著名な新田集落をはじめ、多様な地域づくりが実践されるに至っている。

智頭町で先発したこの動きは、各地の自治体に広がった。他の地域では、必ずしも集落にこだわらず<sup>3)</sup>、旧小学校区や大字、あるいは旧村(昭和合併時)等の複数集落を地域づくりの単位とする事例も生まれた。しかし、地域からのボトムアップの動きを複数年度、交付金により支援する点ではほぼ共通している。また、同様の事業は、都道府県でも実施され、そのひとつの到達点として鳥取県の中山間地域活性化推進交付金(2001~2004年度)があり、独自の採択方法や3年間の事業継続を担保するための債務負担行為設定等で話題となった<sup>4)</sup>。

### 2) 立ち後れる国レベルの対応

こうした地方自治体の先駆的な対応と比べた場合、国の対応は立ち後れた。国レベルの農村地域のコミュニティを対象とする政策が動き出すのは、2000年以降であり、また、より明確な体系化が行われるのは、さらにその後である。それには、次の様な要因があったと考えられる。

第1に、農政全般における地域コミュニティの位置づけの希薄さである。小田切(2005)で明らかにしたように、戦後農政において、最も集落等の地域コミュニティを強い意識したのが、1977年からはじまる「地域農政」であった。しかし、それが1986年からの国際化農政(1986年農政審議会報告「21世紀における農政の基本方向」が契機)に転換するなかで、農政の中で集落等の位置づけは急速に薄れ、1990年代もその延長線上にある。「農村政策」というかたちで地域政策が農政上の重要課題としてはじめて明言されたと言って良いであろう(農林水産省大臣官房企画室, 1998: p. 40)と農林水産省自

らが位置づける1992年の「新政策」(「新しい食料・農業・農村政策の方向」)でも、農村政策という領域は確かに登場するものの、地域コミュニティやそれをベースとする地域づくりはほとんど意識されていない。

第2に、その「新政策」後、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の受け入れにともない、農村政策はその「アフターケア」としての公共事業を中心とするUR対策に傾斜することになる。しばしば指摘されるようにこの対策は、6兆100億円の過半(52.8%)が公共事業にあてられており、後に農林水産省自身が「施策手法としてはハード事業を中心に実施」、「UR関連対策以後、農林水産関係予算では公共から非公共へのシフトが大きく進んでおり、(中略)多様な施策手法が導入されている」と、その手法を消極的に評価するものである(農林水産省, 2009)。こうした中で、ソフト事業、しかも地域コミュニティを意識した取り組みは農村政策の主要な位置に納まることはなかったのである。

そして、第3に、地方分権改革の影響もある。95年に発足した地方分権推進委員会は、すでに1997年の第一次答申の段階から「地域づくり(土地利用、産業、交通、港湾、空港、道路、自然環境等)のより広い領域を指す一引用者)とは、地域で暮らしさまざまな人々の多様な活動を囲む空間そのものを創造するものであり、総合的な行政主体である地方公共団体こそが主体的に取り組まなければならない行政分野である」としていた。農村の地域づくり支援を国が行う論理が問われ、それが政策展開の制約になり始めていた。

### 3) 例外としての中山間地域等直接支払制度

1999年には食料・農業・農村基本法が制定され、「農村」を法律に明示する新しい農政がスタートする。しかし、その制定経緯を見ると、新法の生みの親となった食料・農業・農村基本問題調査会における検討においても<sup>5)</sup>、また法律上の構成においても、農村コミュニティはほとんど意識されていない。その点で、基本法(35条第2項)で規定された中山間地域等直接支払制度(2000年度)が、集落協定という仕組みを導入し、集落・農村コミュニティを強く意識している点(集落重点主義)は、実は農村政策の流れからすると、「突然変異」とさえいえる。集落協定の締結、そこでのビジョン策定と交付金

の活用という仕組みは、各地ではじまって地域づくりとの連携が可能なるものであった。実際に、制度の更新期の第 3 者委員会による政策評価でも、「集落における若者や女性も含めた話合いの活発化、集落としての一体感の強まり等が確保され、自分達の集落は自分達で守ろうとの意識が高まり、集落機能の回復・向上が見られる」(中山間地域等総合対策検討会「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」2004 年)と認識されている。また、直前に指摘した地方分権による制約に関しては、本事業は条件不利性を是正し、ナショナル・ミニマムを実現する政策として、それをクリアしている。この点で安定性も認められる。

とはいうものの、この制度のみで、農村の新たな地域づくりが強力に推し進められるものではない。この点にかかわり、生源寺眞一氏は鋭く指摘する。「(前略)中山間地域農業に対する直接支払いは、必要とされる総合的施策のうち、一部を分担しているに過ぎない。このまま総合的な施策が明確に打ち出されない状況が続くならば、画期的ともいえる中山間地域の直接支払制度は、いわば孤立した政策として、地域社会の後退とともに舞台から退場することになりかねない。」(生源寺, 2008 : p. 240)

#### 4. 農村政策の新展開—2000 年代後半以降—

##### 1) 新しい政策の展開

中山間地域に限らず、生源寺氏が指摘した農村の「必要とされる総合的施策」へ展開が、農政上で示されたのは農林水産省「農村政策推進の基本方向研究会・中間とりまとめ」(2007 年 12 月)である<sup>9)</sup>。この報告は、小泉構造改革による地方の疲弊を意識した福田内閣の登場という時代状況の中でまとめられたものであり、農村地域の主要課題に人口・集落、所得・経済、市町村合併等の問題があることが正しく認識されている。そして、それに対する具体策としては、農村コミュニティの再編・再生や外部主体(NPO、企業、大学)との協働が示され、「集落間連携・都市との協働による自然との共生空間の構築」をスローガンとしている。特に、「十分な農業所得の確保や安定兼業が見込めない地域」に対しては、「外部人材や組織の導入・連携も見据えて、人口減少・高齢化によって機能を喪失しつつある農村コミュニティを再生・強化し、戦略的な農業展開とともに、

地域資源を活かした特色ある手法による人材・所得・住民サービスの確保等が重要となる」と、より積極的な対応が提起されている点も注目される。

この政策文書は、農村政策の中心に「地域コミュニティ」があることを位置づけ、1990 年代から続く「コミュニティと経済の危機」への対応を意識したものであるとして、重要な意味を持つ。特に、農村政策の指針として、①農村コミュニティ支援(再編・再生)、②外部主体(NPO、企業、大学)との協働、③外部人材の導入、が明示されたことは、農村政策の歴史の中で意義深い。①は地域づくりの主体内部の結合、②は外部主体との橋渡し、③は①②を推進する新たな手法を論じたものである。

しかし、こうした方向性は農林水産省による農村政策のみで、カバーしうるものではない。そこで、他省庁や地方の動きを含めてまとめてみよう。

##### ①農村コミュニティ支援

農林水産省の農村政策として登場した「地域マネジメント法人」(およそ 100～1,000 世帯程度の複数集落の範囲で組織し、集落機能を補完する生活支援サービスと環境保全活動を主体に行い、同時に地域資源を活用し地域に一定の収入をもたらすような機能を発揮する法人)への支援事業(予算額 26 億円)は 2010 年度予算の目玉事業であったが、民主党への政権交代(2009 年)後の事業仕分けにより、「廃止または自治体に任せる」と判定され、実現されなかった。その事業仕分けワーキンググループでは、繰り返し「なぜこの事業を国が行うのか」が問われていた。

確かに、既に述べたように、コミュニティ支援では、地方自治体の単独事業が先発している。過疎地域に限定されたデータではあるが、過疎地域指定を受けた 730 市町村には、集落の維持・活性化目的とする独自事業が 374 事業あり、さらにそのうち 152 事業がコミュニティ活動を支援するソフト事業となっている(総務省過疎対策室, 2009)。それらは先の鳥取県智頭町「ゼロ分のイチ村おこし運動」に類似するものである。

このような地方自治体の単独のソフト事業と強く関連するのが、2010 年の過疎地域自立促進法の改正である。これにより、時限立法である同法の 6 年間の延長、過疎債のソフト事業への拡充等がなされた。周知のように地方債のひとつである過疎債は、

施設の整備および出資を対象としており、それにより主に「ハコもの」の整備促進が図られていた。そのため、過疎対策がハード整備偏重だという批判は従来からあり、ソフト事業への拡充は関係者の積年の願いであった。他方で、将来世代に負担を求める公債に関しては、その世代にも便益がおよぶハード事業に限定するという従来方針は筋の通った原則である。そのような両論があるなかで、先の法改正が実現した。長い過疎対策の歴史の中で、特に革新的な改革だったといえよう(小田切, 2010b; 小田切, 2012)。

実際に、コミュニティ対策は、2010 年度は初年度であるにもかかわらず過疎地域で 163 の事業が新設または拡充されている。この新設・拡充の割合は、事業分野別に見ても、最も高いグループに属する。過疎債のソフト事業拡充の影響がこの分野で特に大きかったことがわかる。

##### ②外部組織との協働

地域づくりと外部組織の連携は、政府サイドからは 2008 年の国土形成計画において、「新たな公」として問題提起された。その後の政権交代により、当時の鳩山首相の施政方針演説で「新しい公共」が取り上げられ、一挙に地域づくりの中心的な性格として位置けられた。それは、営利組織と政府の中間に位置する NPO、コミュニティや企業の CSR 活動等の取り組みであり、公共の志を持ってサービスを提供する活動である(奥野他, 2012)。こうした実践は、NPO の分布に見られるように都市で先発したが、都市 NPO が農村部まで活動エリアを拡大するケースや、農村において非営利組織が立ち上がることにより、今ではこれらの地域でも無視できない主体となっている。

その活動は多様であるが、ワークショップ(WS)におけるファシリテーターの派遣や生活支援サービスの運営などが目立っている。前者のファシリテーターは、WS において決定的に重要な役割を果たす者であり、そうした能力を持つ者を地域の現場に送り込むことは、後に見る外部人材の導入として、行政(市町村や都道府県)は既に行っていた。しかし、WS 後のアフターケア等のよりきめ細かい支援を行うために非営利・非政府の主体はより機能を発揮し、また最近では大学がそれにかかわっている。一時的なかわりでなく、長期的サポートがその特徴であろう。

後者は、例えば生活交通運営が代表例であるが、これは民間の参入がなかったり、それが撤退したりすることにより、補完する主体として活動している。その場合、活動費の一部は行政からの委託によるものであるケースも多い。行政が直接には対応できない分野を、公的資金を利用しながら「新しい公共」が補完する動きといえよう。

##### ③外部人材の導入

外部人材の導入への支援政策は、例えば 1988 年から始まる国土庁・地方振興アドバイザー派遣制度(その後 2001 年より国土交通省・地域振興アドバイザー制度)が古くからあり、それは地元において大きな成果をあげてきた。しかし 2004 年より地域総合整備財団(ふるさと財団)が総務省との連携で始めた「地域再生マネージャー」制度は、専門家が地域に 3 年間にわたり常駐して、地域づくりにかかわる事業として異彩を放っていた。買い物弱者対策の先鞭をつけた熊本県荒尾市の取り組み(「徒歩圏マーケット」づくり)等、その成果は大きく、地域づくりと専門家のマッチングの重要性をあらためて問題提起した。その後、常駐ではないものの、年復数回、地域に入り込む形の地域マネージャー派遣は、様々な省庁(内閣府、総務省、農水省、国交省、中小企業庁等)や都道府県等で取り組まれ、いまや一般化している。

また、必ずしも専門的な技術や知識を持たず、地域に寄り添いながら支援をする者の地域とのかかわりの重要性も提起され、実践が進んだ。先の「農村政策推進の基本方向研究会・中間とりまとめ」を受けて、取り組まれたのが農林水産省「田舎で働き隊」であり(2009 年度より)、同時期には総務省「地域おこし協力隊」(最長 3 年間の任期で、地方部の自治体が地域おこしのために三大都市圏等から地元に移住した者を「地域おこし協力隊」として委嘱する制度 - 賃金や活動費に相当する部分の全部または一部を自治体への地方交付税で負担する)が導入された。両者は、まさにこうした非専門家の若者の雇用を意識した制度である。地域おこし協力隊について見れば、現在(2012 年度末)、617 人(80%が 20-30 歳代)が 207 自治体で活動しており(2012 年度末)、任期満了後(3 年後)の定住も進んでおり、新しい定住策としての役割も果たしつつある。

表 2. 農村再生のための多様な主体と支援

		政府 (中央/地方)				新しい公共 (非営利・非政府組織)	
		補助金 (モノ・カネ)		人的支援			
				専門家	非専門家		
主体づくり (暮らしのものさし)				地元学ファシリ テーター派遣		<代表例として> 地元学ファシリ テーター派遣	
場づくり (暮らしの 仕組み)	コミュニティ	地域づくり交付金 (使途自由)			寄り添い/目配り	多様な支援	<代表例として> 生活支援サービスの運営 (生活交通等)
	生活インフラ	従来型支援	格差是正の ための補助金				
条件づくり (カネとその循環)			格差是正の ための補助金	地域マネー ジャー派遣			

2) 新しい政策の位置づけ

以上の新しい政策の位置づけをより明確化するために、表 2 を作成した。本稿で先に論じた地域づくりの 3 つの柱を表側にし、支援主体やその内容を表頭にして、その組み合わせにより実現されている支援をまとめたものである。

従来型支援として、過去の政策のメインストリームにあったのが、格差是正のためのハード対策であり、典型的には過疎法や離島振興法等の条件不利地域を対象とする政策であるが、農村地域へのハード施設整備もなんらかの格差是正を根拠としている。

このような政策は表中で左下隅に位置付く(「従来型支援」の項目)。ここをいわば原点として、農村政策の重心シフトが生じている。念のために記せば、格差是正策は依然として有効性があり、それはなくなるものではない。重心移動として、以下の様な変化が生まれているのである。

第 1 の変化は、コミュニティ支援である。ここでは、資金の使途の高い自由度が要請されている。それは、コミュニティ自体が多様であり、政策支援のメニューもまた多様であるべきことによるが、それに加えて、資金の使途に関する地域の裁量が大きいほど、地域住民からのアイデアや工夫の提供が活発化するという側面もある。そのため、制度的には、特定の事業を行うための制約された補助金ではなく、特定の目的に対して自由度が大きく交付される資金である交付金により適切な手段となる。つまり、ここにおける政策上の変化は、「補助金から交付金

へ」と表現できる。

第 2 は、外部人材の導入である。2000 年代後半以降、市町村合併により、新自治体の縁辺部となった旧町村部での行政機能が後退したことや農協の営農指導員の数の減少にとともに、地域を世話する機能が急速に低下しつつあった。それを補完する外部人材を含めた人的支援の必要性が唱えられていたことを反映している(小田切, 2010c)。しかし、従来の補助金では、それがソフト事業向けのものであっても、人件費の支出は対象とならないケースが多く、こうした要請に応えられなかった。これは、人件費支出が恒常的な支援となる可能性が高いためだといわれている。そのため、専門家や先述のような非専門家の若者等を雇えるサポートが必要という意味で「補助金から補助人へ」といわれている。

以上の「補助金から交付金へ」と「補助金から補助人」という 2 つの要素が、「ハードからソフト」への転換の本質であった。そして、それらは第 3 に政策主体の中央政府から地方政府へという動きも随伴していた。しかし、この支援主体の重心移動はそれだけではとどまらなかった。第 4 に、「政府から『新しい公共』へ」という流れも見られる。それには、容易に予想されるように、市町村合併や地方の行政改革による行政機能の脆弱化を背景として、下請的に NPO 等が動員されるケースもあろう。しかし、それでは、新たな価値を上乘せするという地域づくりの目標にはそぐわない。むしろ、行政が対応できない課題に対して、より柔軟に、よりきめ細かく課

題に対応するための主体変化が期待される。つまり、地域の公共領域を拡大するような「新しい公共」へのシフトである(小田切, 2011)。

以上の 4 点をまとめると、次のようになる。

- (a) (支援の内容として) 補助金から交付金へ
  - (b) (支援の対象として) 補助金から補助人へ
  - (c) (支援の主体として) 中央政府か地方政府へ
  - (d) (支援の主体として) 政府から「新しい公共」へ
- つまり、表 2 で見れば、左下から始まり、それは表中の広範囲にわたる領域に支援の内容(メニュー)と主体が広がることを意味している。こうした形で、新しい農村政策では地域づくり支援の充実が見られるといえよう。その点で、1990 年代からはじまる、「コミュニティと経済の危機」に抗する、政策サイドの体制はようやく整い始めたのである。

3) その体系化の課題

しかし、地域づくりを支援する農村政策がこれで完成した訳ではない。いくつもの残された課題があるが、ここでは最大の問題点として、農村地域における基礎自治体の脆弱化を指摘しておこう。いわゆる平成の合併は 1999 年より本格化する。また、合併のターゲットとされたのは、小規模自治体であり、その大多数は農村に立地していた。資料は省略するが、農業地域類型別に見た合併率(1999 年度初の市町村が 2005 年度末の段階で合併した割合)は、都市的地域が 41% であるのに対して、平地 66%、中間 68%、山間 67% という値を示しており(小田切, 2013b)、その格差は歴然としている。

つまり、「コミュニティと経済の危機」が生じていた時期と場所に集中して、市町村合併は進められたのである。したがって、それを進める中央政府はこの様な問題状況をしっかりと認識し、配慮をすることが求められていたが、政策当局がそれを踏まえた形跡はほとんどみられない。むしろ、その危機を逆手に取り、地方交付税をめぐるアメとムチにより、合併を強力に促進した。

そして、合併後の自治体では、合併の目的とされた政策形成能力の向上と逆の事態が生じている。特に都市と周辺部の農村が合併した自治体では、かつて町村役場であった総合支所は、合併後に人員が削減されたばかりでなく、決済権の縮小により、その機能が様変わりしている。地域の課題解決のための拠点とは無縁の「単純窓口」化が一部では生じてい

る。そこには情報が集まらないために、地域の問題把握ができず、的確な政策形成もできないという問題も生じている。このような事態が見られる下では、都道府県による補完のあり方、さらには分権の原則の下での国の農村政策へのかかわり方の基本デザインが再度検討されるべきであろう。

5. 展 望

以上のように、新しい農村政策は、課題を残しながらも、徐々に体系的な全体像を構築しつつあるように思われる。しかし、問題はこの傾向の持続性・安定性である。

この点で振り返るべきは、本報告で見た農村政策の変化が、中山間地域等直接支払制度を除けば、2000 年代後半に集中している点である。それは、小泉構造改革による地域間格差拡大と他方での民主党の伸張による政権交代の可能性の増大やその実現という政治的緊張期と重なっている。そのピークが、2007 年参議院選挙の自民党の敗北であった。小田切(2010a)でも明らかにしたように、「限界集落」へのマスコミの関心はこの段階でかつてないほど高まり、それ以降は急速に弱まっている。つまり、政治的緊張が要因で、画期的な「補助人」「過疎債のソフト化」「新たな公共」、それらを含めた農村政策の体系化が前進したとことが推察される。そうであれば、その弛緩が急激な逆行を生み出す可能性があることが容易に予想される。

したがって、こうして前進しつつある農村の地域づくりの実践とそれへの支援に、国民的理解や共感がどれだけ得られるかが問われているのである。先に強調した都市農村交流活動は、そうした意味でも戦略的な活動といえよう。

注 1) 紙幅の制約から、具体的な政策の内容、意義・評価を記す余裕はない。以下の参考文献で掲げる拙稿を参考にいただければ幸いである。参考文献で拙稿を多く掲げたのはそのためである。

2) その詳細は、岡田他(2000)、小田切(2004)を参照のこと。

3) 智頭町は集落が大字と一致する地帯に属し、中国地方では例外的な地域といえる。

4) その分析とし小田切(2004)及び小田切(2010a)を参照。

5) 象徴的なことに、新基本法を生み出した食料・農業・