



# 市町村の畜産行政の情勢変化に対応した 推進体制に関する調査研究 最終報告書

平成20年2月

(財) 農林水産奨励会  
農林水産政策情報センター

## はじめに

洋の東西を問わず、自然的、社会的、経済的条件に不利な地域では畜産業を含む農林水産業が主たる産業とならざるを得ないが、わが国の中山間地域では過疎化、高齢化の進行により地域崩壊が懸念される地域が少なくないのに対し、西欧諸国、特にヨーロッパでは、こうした地域でも、都市住民の理解を得て、住民が生活を続け、農業生産が伸びているような地域も少なくない、といわれている。

これは、西欧諸国では、こうした地域で営まれている農業の果たす役割を、歴史的にも今日的にも、都市住民を含めて国民の大部分がよく理解し、その理解のもとに様々な事業が営まれてきたため、と思われる。

特に EU では、こうした背景を踏まえ、20 世紀末から、Rural Development 計画という非都市地域の活性化のための事業を行い、2007 年以降は、Leader approach を軸にこの事業に取り組んでいる。

わが国と西欧諸国とでは、自然的、政治的な条件も違えば、人間性や文化も違うが、わが国の中山間地域の活性化が大きな課題となっている折から、こうした西欧諸国の活性化事例からも学ばなければならないことは沢山あるものと考えられる。

そこで当センターでは、以上のような課題認識のもと、平成 18、19 年度において、「市町村の畜産行政の情勢変化に対応した推進体制に関する調査研究」に取り組むこととした。

当センターの調査は、実際に行政を担当した者によるものであるところに大きな特徴があるので、このテーマについても、行政の実際に即したものとなることを心がけた。

当センターの調査にご協力をいただいた各国政府の担当の方々、在外公館の方々、通訳の方々、そして当センターで資料の検索や翻訳に取り組み、調査研究をサポートしてくれた方々に心から感謝の意を表するとともに、この報告書が多くの担当者の参考になることを祈念する次第である。

農林水産政策情報センター



第2章	ワークショップ結果	73
第1節	北陸地域中山間地域農業政策ワークショップ結果	73
第2節	中国地域中山間地域農業政策ワークショップ結果	76
第3章	出張調査結果	79
第1節	石川県の中山間地域対策	79
第2節	鳥取県の地域対策事業	81
第3節	愛媛県の中山間地域対策	83

## 第1部 調査の概要

### 第1章 調査テーマの選定理由及び調査の実施

#### 第1節 調査テーマの選定理由

「市町村の畜産行政の情勢変化に対応した推進体制に関する調査研究」に取り組むこととした理由は、次のとおりである

##### 1 必要性

わが国では、平成13年以降、市町村のいわゆる「平成の大合併」が行われている。これは、市町村における財政危機が背景となっており、このため、従来の農林水産業地帯は相対的に人口が少くなり、また、産業としての農林水産業の占める地位も低くなってきているところから、合併後には、農林水産業担当の市町村職員が少なくなったり、人事異動で経験者が他の部署に回されていたりして、従来の農林水産業地帯に対する「行政の目」が行き届かなくなることが懸念されている。

(注1) 平成の大合併により、平成11年4月に3229市町村あったのが、平成18年3月末には1822市町村に整理された。

(注2) 平成の大合併は、わが国においては明治21～22年に行われた「明治の大合併」(町村数は、約5分の1の15859町村となり、39の市が誕生)、昭和28～36年に行われた「昭和の大合併」(市町村数は、約3分の1の3472市町村となる)について、3回目の大合併である。

特に近年、BSE、鳥インフルエンザといった、関係者に直ちに情報を伝達し、かつ早急に対応することが必要な家畜の疫病の発生や、排水規制のような適時適切な専門家の指導がなければ対応できない規制の増加などがあって、従来の農林水産業地帯における農林水産担当職員の弱体化は、深刻な、かつ早急に対応しなければならない課題となっている。

西欧諸国においては、市町村の合併は、1980年代以降ほとんど行われていないため、合併に伴う職員の弱体化は発生しないものの、財政の逼迫や人口の減少などに伴う農林水産担当職員の弱体化は想定できるところであり、さりながら、特にヨーロッパ諸国においては農林水産業地帯の地域や産業が上手に維持されているところも多く、こうした

事例に学びつつ、わが国に適用できる上手に従来の農林水産業地帯における住民、産業、環境などを維持していく方途を見出していく必要がある。

このため、こうした従来の農林水産業地帯において住民、産業、環境などを維持していくために国、都道府県、市町村の公的機関が果たす役割や手法、公的機関の職員の取組み等について、調査研究を行う。

(注) EU諸国では、いわゆる条件不利地域に対する助成が行われているが、条件不利地域の定義はまちまちである。

## 2 主な論点

- ① 従来の農林水産業地帯において住民、産業、環境などを維持していくためには、どのような政策ないし施策や事業が有効であるか。
- ② 国、都道府県、市町村の職員の役割如何
- ③ そうした従来の農林水産業地帯において手厚く手当することについて、どのようにして非農家都市住民の理解を得ていったらよいか。
- ④ BSE、鳥インフルエンザといった家畜の疫病の発生への対応策における官民の役割分担如何

## (参考) EUにおける条件不利地域対策 (農林水産省資料より)

### \* 導入の背景・経緯

- ① 1973年にECに加盟した英国が、加盟交渉の際に自国で実施してきた丘陵地農業に対する助成の継続を主張したこと
- ② 石油危機を契機とした高失業率により都市の雇用吸収力が減退したこと
- ③ 従来の選別的な農業構造政策の限界が認識されたこと

等を背景に、山岳地域等の条件不利な地域において、農業の存続を確保し、それによって最低限の人口水準の維持と景観の保持を図ることを目的として導入(1975年)された。

### \* 制度の仕組み

山岳地域等の条件不利地域 (EUの承認を受けた各国ごとの基準により地域を指定) において、3ha以上の農用地を保有し、かつ最低5年間農業に従事することを約束した農家に対して、家畜頭数又は農用地面積に応じた補償金を支給。

- ・ 条件不利地域の指定面積：約7,272万ha (1991年)  
(参考:EUの総農用地面積(約1億3千万ha)に対する比率は、約5.5%)
- ・ 受給農家数：約111万戸 (1993年)  
(参考:EUの総農家数(約726万戸)に対する比率は、約1.5%)
- ・ 大家畜1頭又は農用地1ha当たり支給額は、最高約1.3万円 (102 ECU)  
(注)「ECU」は、当時のEU共通通貨単位で、当時は1 ECU=約130円。現在は、「euro」になっている。

### \* 実施状況 (1993年)

- ・ 1農家当たり平均年間支給額：約17万円 (1,300 ECU)
  - ・ EU予算額：約700億円 (約5.4億 ECU)
  - ・ 総支給額：約1,870億円 (約14.4億 ECU)
- 【 EUは原則25%を補助  
残りは各加盟国が負担 】

\* 山岳地域等条件不利地域の農業に対する助成の概要（1993年）

	EU	ドイツ	フランス	スペイン
対象農家	3 ha以上の農用地を保有し5年以上の営農継続を約束	同左	同左	2 ha以上の農用地を保有し5年以上の営農継続を約束
総農家数に占める受給農家	15%	39%	18%	14%
総支給額 (注)	1,873億円	693億円	386億円	135億円
1戸当たり年間平均支給額	17万円	29万円	28万円	7万円
支給単価 (1頭又は1 ha当り)	最高1.3万円	同左	同左	同左

注：1）1 ECU=130円で換算。EUの基本補助率は25%（最大65%）。

2）地域指定基準の設定及び具体的な地域指定はEUの承認を得て各国が実施。

（例）フランスの地域指定基準

山岳地域：標高800m以上，標高500m以上かつ傾斜度15%以上等

3）EU加盟12カ国（1993年）のうち，デンマークは本制度を適用していない。

\* EUは、自然・国土条件、社会・経済条件等がそれぞれ異なる国々が参加する連合体であることから、EU全体と日本の比較を行うことには種々の問題があるが、土地利用、農業経営、農村社会の実態等様々な面で、事情を異にしている。

(参考) EUと日本の条件不利地域に関する比較

	E U	日 本
1 土地利用※	農用地が主体（国土面積の58%） 森林率は小さい （英：10%、独：30%、伊：27%）	森林が主体（国土面積の67%） 中間農業地域 林野率70% 山間農業地域 88%
2 耕地利用	草地在主体（農用地の48%は草地） 粗放的な畜産が主体	水田が中心（農用地の50%は田） 稲作を中心に多様な作目の組み合わせ
3 農業依存度※	農業依存度は高い EU平均で55%	農業依存度（農業所得/農家所得）は低い 中間農業地域 20% 山間農業地域 13%
4 平地農業との生産性格差（労働生産性）	生産性格差は大きい 通常地域の53%	生産性格差は相対的に小さい 中間農業地域 78% 山間農業地域 61%
5 平地農業との規模格差	経営面積は通常地域より大きい 英 85ha（通常地域 34ha） 仏 30ha（通常地域 28ha） 独 16ha（通常地域 18ha）	経営面積は平場より小さい 平地農業地域 1.9ha 中間農業地域 1.4ha 山間農業地域 1.3ha
6 平地農村との所得格差	所得格差は大きい 通常地域の58%	所得格差は相対的に小さい 中間農業地域 87% 山間農業地域 88%
7 農村社会の結びつき	畑作、畜産中心で、農業生産活動における農家の結びつきは弱い	集団的水利用等を通じて、農業生産活動における農家の結びつきは強い

## 第2節 調査の実施

### 1 行った調査

当センターでは、学識経験者にお集まりいただいた調査専門委員会において検討いただくとともに、次のような調査を行った。

#### ① 海外調査

18年度 米国 オーストラリア

19年度 英国 ドイツ

なお、当センターでは、調査員が訪問した全ての国において、当センターが平成18、19年度に取り組むこととした調査テーマ全てについて調査を行うこととしており、この調査においても、そうした姿勢で取り組んだ。

#### ② 国内調査

ア アンケート調査

イ ワークショップ調査

ウ 県への出張調査

### 2 基本的な調査事項

- ① 条件不利地域では、農業分野に関して、現在、どのような問題を抱えているのか。
- ② 条件不利地域における農業の維持・振興を図るため、どのような施策ないし事業を実施しているのか。
- ③ 効果のあった事業はどのようなものか。
- ④ 条件不利地域の今後の展望
- ⑤ 実施している事業について、事業を始めたきっかけ、事業の進め方等

## 第2章 調査結果のとりまとめ

### 1 条件不利地域農業の意義

(1) 農業，農家，農村は，当センターがこれまで調査してきた国々においては，例えば地続きのヨーロッパでは，国境の条件不利地域で農業を営んでいたこと自体が外敵の侵略から国を守る最大の盾であったこと，また例えば米国やオーストラリアにおいては，辺境の地を開拓し農業を営んでいくことが国家の発展そのものであったこと，等といったそれぞれの国家固有の歴史の中で，国民から尊重されつつ推移してきている。

また今日においても，そうした国々では，農業，農家，農村は，国民に食糧を供給するという役割だけでなく，

- ① 農業の上流下流を含めれば，多くの雇用の場を生み出していること
- ② 自然環境の保全に資するものであること
- ③ 古来から受け継いできた文化や伝統を引き継ぐ機能を果たしていること
- ④ 国民のレクリエーションの場として欠かすことができないこと

等の役割を担っていることを，非農家都市住民を含む国民の大部分が理解し，大事な産業として尊重 (respect) されている。(当センター政策情報レポート 143 参照)

(2) このため，諸外国の条件不利地域で営まれている農業に対しても，多くの国民の理解もあって，例えば EU による「農村開発 (Rural Development) 計画」のように，官と民が一体となった振興政策が営まれている。

(3) 当センターが行ったアンケート調査等によれば，わが国においても，相対的に農業，農家，農村，さらには地域というものに対する理解が薄くなっている中で，条件不利地域である中山間地域の国土保全に果たす役割等には理解を示す国民が多い。

日本と諸外国とでは，条件不利地域といっても違いがあるが，中山間地域は，今後，食料生産基地としての役割が大きくなっていくものと期待されているところでもあり，中山間地域の基本的な産業である農業およびその関連産業，そしてそうした地域全体の振興を図っていくことの大事さについて国民の理解を得ることはできるものと考えられる。

### 2 条件不利地域の状況

(過疎化，高齢化の進行)

(1) 諸外国においても，条件不利地域において過疎化，高齢化が進んでいることは日本と同様であるが，その深刻度においては，例えばヨーロッパの国々と日本とでは大きな

差がある。日本では、地域振興の核となる層の人たちが見当たらない地域が少なくないのに対し、ヨーロッパにおいては、まだまだそうした担い手となる人たちの活動が期待できているようである。

(2) ヨーロッパの条件不利地域においては、「ローカル・アクション・グループ (Local Action Group : LAG)」と呼ばれる官と民とのパートナーシップによるグループが自ら企画し実施にあたる積極的に手をあげる地域でなければ支援されない。

日本の場合でも、当センターが北陸地域や中国地域で開催したワークショップの結果によれば、行政が支援すべき地域は自ら手を上げてくる意欲ある地域に対してとするべきであり、行政がお膳立てして振興事業等を推進しても、当該地区に意欲がなければ、結局何もならないことが多いようである。

したがって、今後は、補助金や交付金の支給だけでなく、中山間地域の住民達の意欲を引き出す工夫が行政に求められているのではないだろうか。

(3) 若者の定住を期待するためには、雇用の場の確保が不可欠であるが、ドイツでは、必ずしも自分の所在地近辺だけでなく、多少遠距離でも通勤可能なように通勤条件を整備する、具体的には道路を整備することによって、雇用の場の確保ができ、若い世代の人々が出ていかない対策となる、としていた。そして、交通路の整備と条件不利地域の過疎化問題の緩和との間には相関関係がある、ともしていた。

ドイツとわが国では様々な条件、国民のものの考え方に違いがあり、ドイツの例をもって直ちにわが国の参考にできるものではないが、わが国において、どのような道路であれば、条件不利地域の過疎化対策や高齢化対策に効果があるのか、そして国民に理解してもらえるのか、実証的に整理しておくべきではないだろうか。

また、若い世代の定住を求めるならば、子育て環境の整備も不可欠である。

(4) また、日本では、近年、団塊の世代の人たちの退職が話題となっているが、こうした人たちの中には定年後農業をやってみたいと考えている人たちも多く、条件不利地域の過疎化、高齢化への対応策として、受入れを考えている地域も少なくないようである。

(5) 島根県・中山間地域研究センターの調査研究では、公共施設や生活利便施設、病院等へのアプローチが遠くなればなるほどその地域を離れていく人達の率が高くなっているとのことで、今後、特に条件不利地域においては、こうした施設を集中させていく努力が求められるようになってくる、ことが考えられる。JAなどの農林水産関係団体も、こうした地域計画にもっと関心を寄せることが必要である。

### 3 条件不利地域への支援

(条件不利地域振興事業の対象)

(1) EUの農村開発計画下に事業を実施している各国では、支援の対象を「農業生産」から「農村地域」にシフトさせつつあるようである。

したがってヨーロッパでは、今後は、農業生産、ないし農家に対する支援という考え方は卒業しなければならない時代になった、とも考えられ、このことは、わが国においても念頭におく必要がある。

また、地域全体を単位として事業等を実施する場合、従来農林水産行政分野の対象とはなっていなかった産業も対象にせざるを得ないことになるが、縦割りの感覚が強いわが国でどう対処していくべきか、早い機会に論理的な整理を行う必要がある。

(2) なおヨーロッパにおいては、農村地域を対象とする事業においても、農業に対する支援は、例えば併せて環境の保全に資するといったような公共の目的にも沿うものでなければ難しくなっているようである。

(地域を支援する取組みの対象地域)

(3) ドイツにおいては、小さい単位で事業を行っても、結局、何もならなかったという経験を踏まえ、事業対象地域を広くすることとしたとのことであった。

前記のように、自ら手を上げるエネルギーのない集落が少なくないわが国の現状においては、振興事業等の対象地域は、集落が機能しない場合には、集落より広い範囲で考え、核となる人を確保できるような形で考える必要があるようである。このことに関して、最近、「小学校の区域」単位の事業実施が考慮に入れられるようになってきているのは歓迎すべきことである。

(4) 一方、対象地域を広げた場合、地域住民のアイデンティティに問題が生じたり、小さい集落であれば機能していたさまざまなことが消えていってしまったりすることが指摘されているところであり、十分留意する必要がある。

なお、専門調査委員会では、中山間地域に新しい産業を入れて集落で分担する、という形なら大きくすることも可能、という意見もあった。

(中山間地域等直接支払交付金)

(5) ヨーロッパにおける交付金支給の基本的な考え方は、上記の視点のほか、「条件が不利であることを理解した上で公平に扱う」ということである。したがって、条件不利地域だから特別な支援策ということではなく、公共的なものであれば通常地域への支援策にプレミアムをつける、という方向になってきているようである。

(6) わが国の中山間地域等直接支払交付金については、ワークショップや県への出張調査の結果では、交付金を支給しても目立った効果が出ることは少ないが、もしこの交付金がなければ崩壊してしまう地域が続出してしまいうであろう、とのことであった。

また、5年毎の改定では、要件が厳しくなることもあって、年齢的に協定の締結が難しくなるので、要件の緩和を求める声が多かった。

なお、集落営農組織への直接支払交付金との関係で多くの地域で法人化が推進されているが、このことについてワークショップでは、次のようなきつい指摘がなされた。

- ① 意思決定の仕組みがあやふやなことが多く、経営体として踏み出すのは難しい。
- ② 農家は、法人の経営を知らない。従来の農家だけで法人化するのは危険である。
- ③ 事務的能力、特に会計処理能力がないので、交付金や補助金の交付を受けても対応できないことが珍しくない。

(7) 追って、ヨーロッパのLAGでは、会計担当は公的機関の職員の兼務という形で行われているものが少なくないようであるが、ワークショップにおける意見では、わが国で農業関係の法人で事業が成功しているのは、農外企業からの参入法人か、農外で経営に携わっていた人が参加した法人であることが多い、とのことであった。

#### 4 条件不利地域における事業に関して

(生産物の販売について)

(1) 条件不利地域の生産物の販売にあたっては、ブランド化が大切であることは、諸外国でも日本でも同様である。また、ブランドが定着するためには、長期にわたる辛抱強い品質の維持向上努力が必要であることも、内外同様である。

(2) 生産した農産物等については、自分で売る努力が必要である。売り切ることができて初めて農業経営が可能になってくる。

(グリーンツーリズムについて)

(3) ヨーロッパ諸国においても、また日本においても、グリーンツーリズムを何のためにやるのか、目的をはっきりしなければやっていけない時代になってきているという指摘があった。また、3～5年やってみてダメなら見切りをつけなければならない、という厳しい意見もあった。

なおドイツでは、今後の方向として、介護する人を抱えた家族向けのグリーンツーリズムの開発が行われているようであるが、こうした事業を始めようとしている農家の主婦達に対しては、関係法規から経営方法、衛生、宣伝方法等に至るまで専門学校レベルの学習を履修させ、資格も付与する等、周到な準備をさせている。(当センター政策情報

レポート No.143 参照)

## 5 コンサルタントの活用

(コンサルタントの活用)

(1) 諸外国では、条件不利地域におけるいろいろな事業の計画や実施にあたっては、いわゆるコンサルタントがアドバイスを行っている。有料であるが、最新の情報や技術の裏づけのあるアドバイスを受けられるので、有益であり、積極的にコンサルタントを活用するような営農が期待されている。

(2) 北陸地域におけるワークショップでは、例えば地域の中小企業診断士を呼んで経営分析してもらったり、地域の社会保険労務士を呼んで労務管理システムを作ってもらいなど、地域のことをよく知っているコンサルタントを活用すべきである旨の意見が出された。

## 第2部 海外調査結果

### 第1章 英国の農村地域開発プログラムに見る

#### 持続的な農畜産業の推進

英国における持続的な農畜産業の推進状況について、平成19年6月、英国・環境食料農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs：DEFRA）を訪問し、EUによるLeaderを基とした農村地域開発プログラムに的を絞って調査を行った。

#### 第1節 概説

##### 1 EU理事会規則の農村地域開発政策

（農村開発政策の4つの軸）

（1）EUの理事会規則では、これまで農村開発政策を構成する3つの軸（Axis）である、

第1軸：農林業の競争力の改善

第2軸：環境の改善及び土地管理の援助

第3軸：生活の質の改善及び経済活動多様化の奨励のための事業

とは別に、2005年の新農村地域開発政策において、2007年から2013年までを対象期間として

第4軸：Local Action Groupsを主体とする地域ベースの参加型総合開発戦略アプローチであるLeaderの実施

を行うとし、EU資金の5パーセント以上をLeader軸として支出しなければならないとしている。（Leader approach）

（Leaderとは）

（2）Leaderとは、仏語のLiaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Ruraleの略語であり、「農村経済（rural economy）の発展のための活動（action）間の結びつき」という意味である。

(Leader approach)

(3) 2000～2006年においては、この活動を Leader+として、EU から資金が支出されていた。Leader approach では、第1軸から第3軸までを Leader と結び付け、その開発計画に基づいてのみ農村地域開発プログラム (Rural Development Programme, RDP) の一定部分を実施できることとなった。

なお、農村地域開発戦略は、文字どおり地域全体としての開発を対象としており、農林分野の開発だけを対象としたものではない。

(パートナーシップの構築)

(4) Leader approach では、地域において、官と民のパートナーシップである Local Action Groups(LAG)を形成し、その地域をどのように開発すべきかの戦略を決め、開発計画を作成しなければならない。LAG は、官と民のパートナーとして、地域におけるさまざまな社会経済部門の既存の地域利害関係団体の代表によって構成され、その意思決定レベルにおいては、民間のパートナーが 50 パーセント以上を構成しなければならない。

## 2 新農村地域開発規則－戦略的アプローチ

(3つの政策目的)

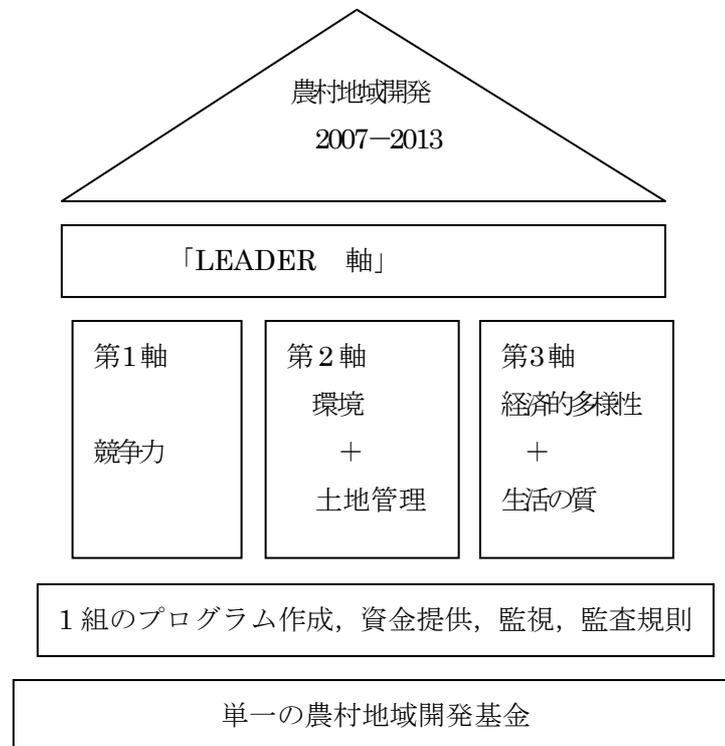
(1) 理事会規則で記述された、EU の新農村開発政策は、「継続と変化」によって性格づけられる。その政策は、加盟国が選択でき、総合的な農村地域開発プログラムの脈絡において EU の資金援助を受けることのできる手段のメニューを提供し続けている。その政策は、農村地域の戦略的意味内容及び持続可能な開発を育成することにより、これらのプログラムを開発する方法を変更している。その目的のため、将来の農村開発政策は、次の3つの共通合意が得られる核となる政策目的に焦点を当てている。

- ① 農業及び林業の競争力を改善すること
- ② 土地の管理を支持すること及び環境を改善すること
- ③ 生活の質を改善すること及び経済活動の多様化を奨励すること

(戦略的アプローチ)

(2) 1つの主題の軸 (axis) は、農村開発プログラムにおけるそれぞれの核となる目的に対応する。3つの主題の軸は、専ら Leader approach (Leader 軸) となる「方法論的な」軸により補完されている。それぞれの軸についての最小限の資金提供は、プログラムに一定の全体的均衡を確保するために必要とされる (第1軸には 10%、第2軸には 25%、第3軸には 10%及び Leader 軸には 5%－新加盟国には 2.5%)。

(3) このアプローチは、3つの政策軸についての EU 共通合意の優先事項に焦点を当てるために農村地域開発への EU の協調資金融通を認め、一方で、加盟国及び地域レベルにおいて、部門次元（農業再構成）及び地域的次元（土地管理及び農村地域の社会、経済開発）の間のバランスをとるための十分な柔軟性もある。



### 3 農村地域開発についての EU 戦略ガイドライン

(戦略的アプローチ)

(1) 将来の農村地域開発政策への基礎は、EU の農村地域開発への優先事項を定義する戦略的アプローチである。2006年2月、EU 理事会は、農村地域開発についての EU 戦略的ガイドラインを採択した。これは、それによって加盟国が農村地域開発に関する国別戦略計画を作成する、6つの EU 戦略ガイドラインを基礎とする枠組を提供している。

それらは次のことの一助となる。

- ① 農村開発を支持する EU 資金の使用が EU レベルで付加される最大の価値を創造する分野を識別すること
- ② 主要な EU 優先事項とつながりを持つこと
- ③ 他の EU 政策、特に結束及び環境との一貫性を確保すること
- ④ 市場指向の新 CAP の実施及び新旧加盟国にある再構成の必要性に付き従うこと

(資金の割合)

(2) 均衡のとれた戦略を確保するために各主題軸への最小限の資金提供が必要となる。

第 1, 2 及び 3 軸へのそれぞれ 10%, 25% 及び 10% の提案された最小限の資金提供割合は、各プログラムが、少なくとも 3 つの主要な政策目的を反映することを確実にするためのセーフガードであるが、その割合は、加盟国又は地域が、その状況及び必要性を機能させたい政策軸を強調するために、柔軟性の高い余裕 (EU 資金提供の 55%) を持たせるのに十分低いものとしている。Leader 軸については、各プログラムに対する EU の資金提供の最低 5% が留保される。Leader の歳出は、3 政策軸への勘定とされる。

## 第 2 節 イングランドにおける農村地域開発プログラム

### 1 イングランドにおける農村地域開発プログラム・概要

(農村地域開発プログラムの予算額)

(1) イングランドにおいて 2007 年から 2013 年まで実施される農村地域開発プログラム (RDP) は、総額 39 億ポンド (約 9,700 億円) の予算であり、その 80 パーセントが上記の第 2 軸の事業として支出される。英国では、この第 2 軸の事業は、Leader approach の対象ではない。

(環境管理計画の 3 段階のレベル)

(2) そのうちの大部分は、環境管理計画(Environmental Stewardship Scheme ; ES)という環境と調和した農業を推進する事業に支出される。環境管理計画は、入門レベル(Entry Level)、有機入門レベル(Organic Entry Level)、高度レベル (Higher Level) の 3 段階に分かれている。

#### ① 入門レベル

入門レベルは、普通の農用地が対象となる計画であり、農業者が、環境と調和した標準的な管理方法を選んで実施すれば、1ha 当たり年間 30 ポンドが支払われる。

#### ② 有機入門レベル

有機入門レベルは、有機農業の環境への便益を確保することを狙いとしており、農業者の有機農法への転換を支援する。1ha 当たり年間 60 ポンドが支払われる。

#### ③ 高度レベル

高度レベルは、より費用のかかる特別な管理方法が要求され、その管理方法は、土地条件により、年を経るごとに変わる。農業環境計画に従って管理方法を策定しなければならず、その方法は、個別に審査され、実施後はモニターされる。支払額は、管理方法等により異なる。

(3) イングランドの農業者は、既に 28,000 を超える入門レベルの協定を結んでおり、環境の便益のために管理される農用地は、イングランド全体の 920 万 ha のうち 400 万 ha 以上となっている。

## 2 農村地域開発プログラム 2007－2013

(1) 農村地域開発プログラムは、イングランドにおける EU 農村地域開発規則 (RDR) の実施である。

プログラムの狙いは、農村地域の環境の保護及び強化、農業部門の競争力の向上、並びに、競争力があり持続可能な事業及び繁栄する農村地域共同体の育成である。

農村地域開発規則は、イングランドにおけるプログラムがその中で運営されなければならない枠組みを設定している。規則における枠組みは、次の3つの「軸」(又は目的)を中心に構築されている。

- ア 農林部門の競争力の向上
- イ 環境及びカントリーサイドの改善
- ウ 農村地域における質の高い生活及び農村地域経済の多様化

(2) イングランドの 2007－2013 農村地域開発プログラムに対して、総額 39 億ポンドの予算が充てられる。

その予算のおおよそ 80%が第 2 軸に支出されることになり、その大部分は、環境管理責任計画 (Environmental Stewardship Scheme) を通じて執行され、そのうち環境管理責任農業環境計画 (Environmental Stewardship Agri-environment Scheme) は、

- ① イングランドにおいて、その土地に効果的な環境管理を提供する農業者及びその他の土地管理者に対して資金を供給する。
- ② イングランドにおけるすべての土地管理者に対して入門レベル (Entry Level, ELS) で受け入れている。
- ③ 計画の高度レベル (higher level, HLS) は、競争的で対象が限られており、高い優先順位の立地条件及び地域における重要な環境的利益を提供している。
- ④ 農業者は、28,000 を超える ELS 協定に署名しており、イングランドの農地総面積 920 万ヘクタールのうち 400 万ヘクタールを超える農地が環境の利益のために管理されるよう導いている。
- ⑤ 2007 年のレビューは、気候変動に関する既存の計画及びそれ以上のことを行う可能性におけるバリューフォーマネーの改善を注視する予定である。

### 第3節 農村地域開発プログラムにおける持続的農畜産業の推進

#### (DEFRA 調査結果)

(1) 第2軸の事業として実施される丘陵農地不足払い (Hill Farm Allowance) は条件不利地域を対象にしているが、第2軸の対象は条件不利地域だけではない。もちろん第1、第3軸も条件不利地域だけを対象にしているのではない。

(2) 丘陵農地不足払いや条件不利地域の課題については、次のとおりである。

まず、丘陵農地不足払い自体がこれから変わっていくことになる。これは、今までは条件不利地域にいる農家であればもらうことのできた補助金であった。英国では、公共のお金は公共のために使われるべきであるという考え方が強く、このような補助金制度に反対する声も多くある。

2010年に、多分これは環境管理責任計画の一部になり、丘陵農地エントリーレベルというような呼ばれ方になるのかもしれないが、そういった形でなんらかの環境管理をしていなければ資金が出されないようになると思われる。丘陵農地不足払いはもう50年も続いている古いもので、今は古いものから新しいものへの移行はやむをえない。

(3) そのような地域を、ほかの条件不利地域ではないところと公平に扱おうということで、公平というところとちょっと語弊があるかもしれない。その地域の条件が不利であることは認めるので、条件が不利であることを理解した上で公平に扱うということである。

そのような地域としては、農業を続けていくには厳しいという不利な点を持つ場所も、また有利な場所もあるので、それを理解した上で公平さを求めていく。あくまでも公共のお金は公共のために使われなければいけないという理念がこの基本になっており、条件不利地域、特に丘陵地帯で放牧をしているというようなものは環境にいいと理解されているということである。公共のお金は公共のために使うという観念を基にしているが、厳しい条件があるということも認識して取り組んでいくということである。

(4) 環境管理責任計画にはオプションメニューというのがあって、それぞれの条件によってそのオプションを選び、それによって点数が加算される。その点数に応じて資金が出されるが、丘陵農地不足払いとなると条件が違って来るので、そのオプション内容も点数も変わってくるだろう。そういった形で調整がされるはずである。

(5) 農村地域開発プログラムとして実施されている農村地域起業計画、加工及び市場開拓奨励金、職業訓練計画並びにエネルギー作物計画の4事業については、2006年6月に

新規事業が締め切られてはいるが、この4事業が確実になくなったわけではなく、最初の3点は今の第1, 第3軸に結びつくものである。必ずしもなくなったわけではない。

(6) 2005年に、ハスキンス卿による“Haskin’ Report”という提言がなされた。これは、この仕組み自体は非常にいいものであるがもっと改善する部分があるのではないかというものであった。つまり、これは地域性を出すというような仕組みではなかった。たくさんのトレーニングや支援が行われていたが、それがひとつずつ独立してお互いに結びついていなかった。1人1人を助けるということは非常によくできていたが、同じようなことをやっているグループを支援するような形にはなっていなかった。

例を挙げると、店を開きたいとか、民宿をやりたいという人を支援することはやっていたが、1人の個人が対象にされていた。それを、10人を対象にトレーニングコースを行えば10人を支援することができる。商品の販売にしても、1戸の農家ではなく10戸の農家の商品が売れば10戸の農家がそこにかかわってくる。この仕組み自体は悪くなかったが、そのやり方を変えるべきであるという提言だったのである。

(7) 地域制度化していこうということで、この提言を受けて、今回、第1, 第3軸にこの3事業を当てはめ、第2軸にエネルギー作物計画が入ってきた。

これらの計画に対する新しい申請が締め切られたということは、今までは全国レベルの仕組みだったものをそれぞれの地域レベルのものに変えようという考えが基になっている。“Haskins’ Report”に沿ったものにするため、第1, 第3軸を農村地域開発庁(Rural Development Agency : RDA)に任せ、地域性を出すようにしようという考えである。

全国で8つの農村地域開発庁があり、イングランドの南西部と北東部ではぜんぜん違うものとする必要がある。”Haskins’ Report”では地域によって経済や産業の格差があることも指摘されたが、予算を戦略的に使うことによって地域全体を活性化させることが必要である。

(8) 最終的に、地域の経済を良くしていかなければならないので、1つの計画に対してお金を出していたという今までの方法ではなくて、地域全体を見すえてやっっていこうということになった。今まではひとつの財源からお金が出されていたが、これからは複数の財源から集められた資金を農村地域開発庁がうまく活用することになる。

そしてこれらの計画が、Local Action Groupsの手法で実施される。第1軸及び第3軸については、その5%はLeader approachに使わなければいけないというEUの規則があり、農村地域開発庁はこれに対して、1つは直接実際に地域のビジネス、農業や農村におけるその他の活動のためにLeaderとは関係なく、人々との直接的なかかわりを持って取り組みを行う。そしてもう1つはLeaderを通して行う活動である。

(9) Leader というのは、ボトムアップ方式で地域の人たちを選ぶもので、彼らが決めたプロジェクトに対して予算を出していかなければならない。農村地域開発庁はあくまでも政府の機関であるから、Local Action Group にはなれないが、今後の活動の中心となる Local Action Group を選定し、その人たちの活動をモニターしていくことはできる。

金額的にそれを考えると、第1軸及び第3軸では10%はここに入っているけれども、その半分の5%は Leader approach に予算を使わなければいけない。これは地域の戦略に沿ってやっていかなければならないが、第1軸及び第3軸の資金をどのように組み合わせさせて使っていくかということは RDA が決めなければならない。Leader は環境問題、社会問題及び経済問題に対応していくべきものであるので、その Leader の選定に関しては、RDA だけではなく、Natural England も、森林委員会も参加する。

(10) 農業に関していえば、環境を守るということ以外に公共の目的というのはほとんどないとの認識というわけではなく、必ずしも環境だけではない。第1軸及び第3軸は環境だけを対象にしているわけではないが、環境にマイナスになることは避けなければならない。第1軸では、競争できる農業を目指していくということであって、例えば、供給チェーンの強化やエネルギー作物などに関する事項がここに入る。

第2軸でも、環境面及びエネルギー作物が含まれているが、それをどのような形で販売するかを第1軸で見えていかなければならない。ただ作るだけでは意味がないので、それをいかにビジネスに結び付けていくかというのは第1軸にかかわってくる。

(11) 環境のためにエネルギー作物を作ろう、ということについても第1軸の方ではそのビジネス的な部分を見て、例えば地域の食品を1人だけでなく生産者団体のようなものを通してブランド化していくことによって市場に出していこうとか、栄養の管理、廃棄物をうまく農業に生かしていけないだろうかとか、いろいろな取組み方がある。環境に関連したものも多くあるだろうが、環境に関係ない部分もある。

(12) 市場の失敗が起こると政府が介入できるが、今まで競争できなかった理由のひとつは、農業者が個人で動いていたからである。農業者同士が協力をして、もっと競争できる農業を作ってほしいのである。環境に重点は置いているが、環境以外にもいろいろな目的がある。

(13) 環境に配慮した農畜産業の推進ということで、作物の差別化を図るという収益性の高い農業を目指しているが、それだけではなくて、例えば、地域性のある商品を生産していこうということもあると思う。持続性のある観光業の計画のようなものに、農業者たちもどんどん参加できると思うので、こういったところで商品の差別化のようなものを作って付加価値を付けていくということは重要である。

## 第4節 条件不利地域において農畜産業が目指している方向

### (Natural England 調査結果)

(注) Natural England は、非省公共団体で、DEFRA の事業の執行機関の一つである。

(1) 補助金が生産的なものから環境的なものへ移行しており、条件不利地域に関しては政策の中でもたくさんの項目に分けられている。

(2) これまでの例を見てみると、生産のための補助金政策は、過剰在庫につながってしまっていた。家畜の量も増やし、自分たちが持続的に行える以上のものを扱うような形の農業になってしまっていた。それは長い目で見ると大きな被害につながるものであったが、政策的な手順の中では、それが見えにくかったのである。

2000 年の CAP 改革でようやくこれが問題として取り上げられ、条件不利地域の問題に変わった。昔は、補助金の政策が、たくさん作ればいいというものだったので、在庫も多かったし、過放牧もあった。そういう問題があったために、それを解決しようとなったら逆に今度はいっさい放牧が行われなくなる。このような状況は国によって違うが、英国というのはもともと酪農の国だから酪農に困った条件になっていく。

(3) ヨーロッパの大陸の国では、土地を完全に放棄して農業者がいなくなるというケースがあり、政策的には、土地を放棄するというのは良くないことと見られ、客観的には許しがたい行動であると認識されているが、野生動物に関しては必ずしも悪いとは言えず、便益になる可能性もある。

英国はこの 10 年間、農業不況にあると言われているが、土地の価格は実は下がっていない。というのは、土地の価格と農業収益は切り離されており、土地の価格が上がっているのに、逆に土地を捨てて逃げる農業者はいない。

(4) 条件不利地域に何がいいかということの答をひとつに絞ることはできない。

自発的な(voluntary)団体などの動きは環境保護に向けられており、自然をそのまま残して、人的な影響をもたらさないようにしよう、他のヨーロッパ諸国のように農業をやめて、もっと土地を放棄する方が良いというのが彼らの考えである。そのかわりに観光業に力を入れて、それを収入源にすべきだという人もいる。

条件不利地域でどのような農業を続けるかについての Natural England の方針は、まだ不完全であるが、1つだけ決まっているのは、今までやってきたことは将来やってはいけないということである。

(5) この国で条件不利地域といわれるものの部分のほとんどがアップランド（高地）で、非常に複雑な条件を持ち合わせている。一番の収入源となるのは野生動物の狩猟であり、特定の鳥や鹿を撃つために多くの人々がお金を払ってアップランドに入る。しかし、その数を制限するなどして、生態系のバランスを保つための努力をすることも必要である。一番の経済的な収入になっているものを管理する、土地の人たちにそのような意識を持ってもらうことがまず1つの方法ではないだろうか。

(6) アップランドでは、植物が枯れても腐食しないのでそこに湿気がたまって泥炭地ができ、炭素がたまる。それが空気中に放たれてしまわないようにしなければならない。炭素は気候の変動にも影響を与えるし、これを抑えるための方策を打ち出すことは政府の課題でもある。

川の源泉はアップランドにある。その源泉になる部分の土地をきちんと管理しなければ水があふれて流れ出ると洪水になるし、源泉が干上がってしまえば下流に水が流れてくることもなくなってしまう。そういった自然によって生じる影響も多くあるが、この地域をどうやって発展させるかを考えていく上でまず言えることは、今までやってきたことは繰り返してはいけないということである。

(7) だからといって、農業はだめかということではない。どうも、環境管理責任計画（Environmental Stewardship）のことを誤解している人が多いようで、これは条件不利地域のためにあるものではなくて、むしろ条件のいい地域の人たちに適用される場合がある。なぜならば、条件のいい地域は、営利的になりすぎて、野生動物や自然が破壊されていく可能性があるわけだから、環境の管理が必要になる。必ずしも環境管理責任計画というのは条件不利地域のためにあるものではない。それがまず誤解されているところがある。

(8) ローランド（低地）の方では、今までどおり生産を保持することができるが、営利主義になり過ぎているので、野生の状態を破壊してはいけないという取決めが必要である。ローランドにおける今までの政策というのは、日常のものを作っていればいい、という計画であったが、これからはそうはいかない。

条件のいい地域では今までのようにしていれば生き残れるかもしれないが、条件不利地域はそういうわけにはいかない。そこで農業をやりたいのであれば、何か違った農業以外の収入方法も考えるべきである。例えば、観光業を行ったり、商品に付加価値を付けたりするということが必要だろう。今までのように作るだけでなく、そこに加工を試みたりして高い収入を得るようにする、又は品質などに地域性をもっと出してそれを売り込むというやり方があると思う。Leaderには市場の部分で手伝ってもらえると思っている。

(9) 英国が、農業に関して第2次大戦後60年続いた伝統をこわして新しいもの始めるにあたって、農業者の頑固さというものはとても大きな問題である。自分たちは世界で最も歴史ある農家だと伝統を誇る人々が、政府にまかせて農業を行う、それが理解できない人たちにとってはカルチャーショックである。

(10) Natural Englandの人たちは生産者の人たちと話し合うわけであるが、Local Action Group・Chalk and Cheeseは、この生産者たちにそういった発展をさせるためにどういったトレーニングが必要なのか、どういった形でビジネスというものを理解してもらうか、どういった多角経営の方法があるか、ということを考える。それ以外にも、奥さんや子供が幸せでなければならないという社会的な面も必要である。その他、地域共同体の中で農業というものがどういったものであるか、農業が持つ目的及び立場というものを伝えなければならない。そういったことをLeaderの方で協力していく。

(11) Leader+の時の活動としては、結局農家の人たちと関わるというよりは、地域の動きだけだった。やってきたものとしては、環境ブランド化計画という形で、自然美観地域(Area of Outstanding Natural Beauty)という団体と一緒にになって、地域性を出した、地域の環境を反映したブランド性を出した商品を作っている。

環境にやさしい農業ということで、環境ブランドの形で地域性を出すことによって、それに対する認証をして、価格が得られるような計画(scheme)を行ってきた。その認証の方法は、取引規格団体が、その地域だけで作られているかなどをまず調べ、自然美観地域チームが認証するというものである。

(12) Leader+のときは予算も別だったので、他のところと一緒に何かしなければいけないという必要性はなかった。これからはパートナー団体と一緒にいろいろなことをやっていく。予算においても、部分だけではなく、全体とのつながりがあるため、より密接に他の団体と活動ができるようになるので、もっと創造性豊かな絆ができてくる。

(13) 今までは、農業不況であったので、小規模、中規模の農家が生き残るために、Natural Englandにお金をもらいに来る。そのかわりあなたの言うとおりにやります、という状況であった。ここ1年、農産物の価格が上がっているので、農業者たちは絶対認めはしないが、明らかに不況から脱出している。そうなってくると、もちろんお金は必要だが、それに伴う条件というものも必要になってくる。このため、お金の付随してくるものがあまり良くないと農業者たちから拒否されてしまう。

(14) 各農業組合や団体が農業者に対して、まず農業を収益の高いものにしよう、そうしたら環境の面倒をみてあげよう、ということがある。Natural Englandとしては「おま

えたちのやりかたは信用できない」とはっきり言うことはできないが、この2つの要素を組み合わせ、「環境の保全を行いながら収益を高めよう」という提案をし、一緒に発展していこう、というような言い方をする。さっき話したような環境ブランドの仕組みもその1つであるが、自然にやさしい生産技術に戻らないといけないので、有機栽培を中心としていこうとしている。有機栽培は消費者からも求められているものであり、ヨーロッパや北米の例を見ても野生生物に対しても良い影響をもたらすという結果が出ている。

## 第2章 ドイツの条件不利地域の農業振興

ドイツにおける条件不利地域の農業振興策について、連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）において農業振興のための戦略を担当する第 511 課課長・Ulrich Neubauer 博士、バイエルン州農林省の条件不利地域対策の担当者 Gisela Hammerschmid 氏、Stephan Wiediger 氏、Anton Feil 氏を訪問し、調査を行った。

### 第1節 概況

（条件不利地域対策の位置づけ）

（1）EUの目的は、世界的な観点から見てEU地区の経済力を強化し、高めていく、というところにある。ここで、経済力を強化するというのは、巨大都市の都市部だけを考えているわけではなく、農村部も対象になっている。

そうした目的、目標を達成するために、EUが実施している助成プログラムの一つが農村部の助成プログラムで、現在、2007年から2013年を対象期間として、新たに条件不利地域を中心とする農村地域開発政策への取組みが始まっている。

（条件不利地域のリスト）

（2）EU事務局には、ヨーロッパの条件不利地域のリストがあつて、どこが条件不利地域であるかを自治体レベルで把握し、不利な地域に対して支援している。条件不利地域である条件は、基本的には自然の条件を基準にしているが、例えば土壌の質や水質などが基準の中に取り込まれている場合もある。

ドイツでは、国土の約55%が条件不利な地域として明記されている。

（条件不利地域への農業支援）

（3）BMELVでは、条件不利地域への農業支援にあたり、EUの農業改革の方向に沿った形で実施していこうとしている。

EUの農業政策は、過去においては、農業生産に焦点を当てていたが、6～7年前から農村地域に焦点を当てるといふ方向になってきており、条件が不利な地域の農業に対する1ha当たり支援額は、条件が不利ではない地域の農家の収入に相当する額と同等の収入額になるように支援する、という形に変わってきてつあつて、2013年までに、そうした支援方式にしようとしている。

したがって、この農業生産への支援という最初の柱に対する助成は、最近、額的に増えてはいないが、それとは別に、二つ目の柱である農村地域の振興という形の支援につ

いては、徐々に額的には増えてきている。しかしながら、なお、一つ目の柱である農業への支援は、二つ目の農村地域への支援額に比べて、5倍ぐらいの金額である。

(ドイツの条件不利地域が抱えている問題)

(4) ドイツの条件不利地域が抱えている問題として、次の3点がある。

- ① 農業の担い手の3分の1に後継者がいない。
- ② 旧東ドイツの地域では、大規模農業が有限会社や社団法人の形をとって営まれているが、この大規模農業企業体のマネージャーの後継者がいない。
- ③ 条件不利地域において、例えば鉄道網や郵便局などを廃止するといった問題が起きており、地域の基礎的なインフラを維持していくことが非常に大変になっている。

(インフラ維持問題)

(5) 農村地域のインフラを維持していくことが非常に大変だということが、現在、ドイツの条件不利地域が抱えている一番大きな問題である。

例えば、鉄道網や郵便局などを廃止するといったような問題が、特に東部ドイツで多く起きており、そうするとさらに人がいなくなる、という堂々巡りに陥ってしまう。BMELVの調査によると、ドイツの農村において、若い女性がいなくなって、年をとった人達が農村に残っているということがあり、また、あまりフレキシブルでない若者、政治的にも非常に不穏分子となっている民族主義の人達が農村に多く残っていて、場合によっては問題となりつつある。

(条件不利地域の農業に対する支援策の考え方)

(6) BMELVの条件不利地域の農業支援策は、条件不利地域だから特別の措置や事業を講じるということではなく、農業を全体として支援し、その中で条件不利な地域にはプレミアムを付けるということであるが、現在は、あくまで農業従事者が対象である。

当然のことながら、こういうインセンティブの供与を受けるためには特定の要件はある。例えば、農業事業者が何かをするときには、オフィシャルな通常登記がされている会社を使わなければならないとか、不法労働者などは使ってはならないというような要件があり、また、財政的支援を受けるにあたってはインボイス(契約の条件を正当に履行していることを証明する書類)が厳密にチェックされる。

要するに、裕福な非常に所得の高い農業事業者は支援の対象にならないのであるが、実際にはそういう農業事業者はあまりいないので、現実にはほとんどの農業事業者が支援の対象になっている。

(7) ドイツでは、かなり昔から、農村開発、農村振興のプログラムを併行して続けてきている。しかし、過去10~15年の間にはっきりとしてきたことは、小さいレベルでやって

いたのでは、事業実施当初はいいかもしれないが、中長期的には、過疎問題といったような大きな問題の解決にはつながらない、ということである。

そのような経験を基に、周辺地域と一体となり、規模を大きくして取り組む「総合型」の事業展開が行われるようになってきている。

#### (連邦政府と州政府の共管のファイナンス)

(8) ドイツが連邦制をとっているということで、いろいろなメリットもあるが、デメリットもある。例えば、地域開発に関してドイツでは、連邦政府ではなく、州政府が全部所管し、発言権を持っているだけでなく、条件不利な地域に対するファイナンスに関しても所管していることは、むしろデメリットである。

近年、それを何とか回避しようということで、連邦政府と州政府の共管のファイナンスというものが出てきた。例えば、家畜用建物の支援策を例にとると、この支援事業の他に村を美しくするための助成金や支援といった事業もあるので、連邦政府と州政府が協議して、条件不利地域を支援をする全ての事業をとりまとめ、1年後の支援額を決議して、連邦政府は60%、各州政府は残りの40%を負担する、ということになった。

#### (支援格差の阻止)

(9) 条件不利地域に対する支援策に関しては、州ごとにいろいろと違いがあるが、全体の支援の枠は、連邦政府と州政府が一緒に決めている。

現在、留意していることは、州ごとの助成策における競争は避けようとしていることである。例えば、裕福な州であるバイエルン州は農業に支援をたくさんするけれども、さほどでもないニーダーザクセン州はそうではない、というようなことを避けよう、阻止しようとしている。

#### (支援例1；家畜小屋の建設の場合)

(10) ドイツでは、農家が家畜小屋を建設するときに支援金が出るが、投資を推進していけるような状況を作るため、不利な地域に指定されているところであれば、このような国家的助成金も少し高めに出されるようになっている。

また農業関係においては、農業環境保護政策分野においても促進プログラムが供与され、ドイツ全土でいろいろなインセンティブが出ている。ドイツ中部山岳地域というのは比較的条件がいいところなのであるが、こういうところは非常に有利な条件で、支援策に参加することができる。

通常、家畜小屋への支援は、新設の小屋でさらに生産性を高めるということに対して助成金が供与されるが、その場合の新設の立地拠点も、本来であれば環境に対する要求事項をすべて満たしておかなければならない。なお支援は、新設の家畜小屋だけでなく、既存の家畜小屋を改修する場合も含まれている。

(11) 家畜小屋の建築に関する法改正が議会で討議されており、何頭以上収容できる容量の家畜小屋に対して、環境監査ないし評価を行わなければならないこととするか、について議論されている。おおむね、次のようになりつつある。

- ① 小規模な家畜小屋にはインセンティブは供与されない、すなわち支援されない。
- ② 中規模な家畜小屋の農家には、一応インセンティブ、すなわち支援が行われるが、そのための検査その他は行われない。
- ③ 650頭以上の牛がいるような大規模な家畜小屋については、認可を得るために非常に複雑な検査、環境影響評価が行われる。例えば、森までの距離はどれくらいあるべきか、アンモニアのエミッションがどのくらい出るのか等で、もしアンモニアが基準以上に出るようであれば、それを抑えるための特殊な機械を設置しなくてはならないが、そういった特殊な装置も支援を受ける。

(支援例2；高齢者向け宿泊施設)

(12) ドイツでも最近流行になってきているグリーンツーリズム、農村への観光、観光としての農村化とか、そういう事業への支援プログラムが出てきており、農家が農家の一部を旅行者、例えば家族旅行のために提供する、宿泊機会を設ける、といったような場合、そのための改造の費用が支援の対象となっている。

こうした支援の一環として、現在ドイツでも非常に高齢化社会が進んでいるので、高齢者が多く宿泊できるような施設についての支援を進めて行くことが検討されている。まだ構想の一環であるので実現してはいないが、高齢者には介護も必要であるので、介護の可能性のある施設の支援ということも視野に入ってきている。

(支援例3；農村地域の農家以外の人たちに対する支援)

(13) 理髪店とか、鍛冶屋とか、そういう人達が農村地域に所在していた場合、そういう人達も支援の対象にならないかという議論が行われている。特にいろいろな農業関連団体のたくさんのロビイストは、農業に対する財政支援を農業に隣接しているような部門にも及ぼすべきではないかという議論を出している。要するに、農村地域という概念でいくと、そこにある農業だけではなくて、それに付属するような職業等もその対象ではないかという議論である。したがって、BMELVでは、今、傾向として、その地域全体に対する支援という形に移行しようと考えているところである。

(担い手確保策)

(14) 担い手の確保については、次のような対策を講じている。

- ① いろいろな農業教育の実施
- ② 農業志望者を募集するネットシステムの立ち上げ  
まず、後継者を持っていない農家をインターネットのポータルサイトに入れ、例え

ばある程度経験がある学生とか、農家の長男ではなくて、二男とか、三男とか、そこに従事しようとする人達を結びつけようとするものである。非常に良好な農家でも後継者がいないという問題を背景に、必要に迫られて作った対策である。しかし、簡単なコンピューターシステムではなく、ある程度専門家がアドバイスしながら、運営されている。

### ③ 農地の賃貸

ドイツの土地の譲渡価格は高いレベルにあって、それを手放す、売却する人は非常に少ないが、用益賃貸という形で貸す人はいるので、通常は、後継者を持っていない農業事業者が農地をこれから農業をやろうとする人たちに賃貸する。

### ④ 社会保障の充実

ドイツには、独自の農業事業者の年金システムというものがあり、これも対策の一環である。それぞれの農業事業者が掛け金を負担し、それを国の年金という形で支払うが、通常の年金よりもずっと額が多く、農業事業者にとっては魅力的なものになっている。

年金だけでなく、独自の農業事業者用の健康保険もあるし、農業用事故保険もある。

このため、毎年、BMELVの予算の70%がこれらの社会保障費に充当されている。

(コンサルタントの活用)

(15) 条件不利地域におけるいろいろな事業の計画や実施にあたっては、国や民間のコンサルタントがアドバイスを行っている。有料であるが、最新の情報や技術の裏づけのあるアドバイスを受けられるので、有益であり、積極的にコンサルタントを活用するような営農が期待されている。

## 第2節 バイエルン州の条件不利地域振興政策

条件不利地域の農業振興策について、事業を直接実施するのは各州政府であるところから、2007年9月19日（水）、バイエルン州農林省の担当者・Anton Feil氏を訪問し、同州における実施状況を調査した。

（バイエルン州の条件不利地域の概況）

（1）バイエルン州の州土全体のうち約60%が条件不利地域に指定されている。全体的に土壌の質が悪いという区分に当たるところが多い。

北部は、土壌の質が悪く、ここで耕作をした場合には、収穫量が平均を下回る。特に山岳地帯は、非常に条件が悪い。

北東部は、中規模の山岳地帯で、地理的に山なので条件が悪いところである。「バイエルンの森（Bayerischer Wald）」地域と呼ばれており、過疎化問題が深刻である。

南の方は、空港があって非常に便利なことや、就職口がその地区に集中しているので、他の地区から仕事を探して人が集まってくる。北部とは、格差が生じてきている。

（農家の経営規模）

（2）農家の経営規模は、北の方は、農業以外に雇用口や収入源を得ることができなかつたため、生計を農業だけで立てなければならず、農業・農家が合理化を余儀なくされ、それが進んで規模が大きくなってきている。南の方の昔ながらの小さい農業の倍ぐらいの規模に変わってきている。

それに対して南の方は、兼業農家として他にいろいろな職や雇用口を見つける可能性があるし、またバイエルン州の農業政策が昔ながらの小さい規模の農業構造を維持していくことにあるので、それに基づいて農業と関連したさまざまな副収入の可能性がたくさん用意されている。したがって、合理化して規模を大きくする必要はない。

（条件不利地域の指定条件）

（3）（2）で述べたような条件の違いを踏まえて、バイエルン州では、種類の違う条件不利地域が指定されている。指定が行われていない地域は、助成の対象にはならない。

南部では、高度800m以上ないし600m以上で傾斜が18度以上という標高と傾斜だけが純粹に基準になっているが、北部では、次のような事項が指定基準となっている。

① 農業比較指数（Landwirtschaftliche Vergleichszahl；LVZ）が州の平均以下

（注）LVZは、天然の土壌の状況から収穫量がどのぐらい期待できるかという土壌の質を示す比較指数

② 1km<sup>2</sup>当たりの人口密度が130人を超えていないこと

③ そこに住んでいる住民の中の農業従事者数の比率

(過疎化で抱えている問題の違い)

(4) そういった状況があるので、北部の条件不利地域と南部の条件不利地域とでは、天然の状況は別にして、過疎化という点については、抱えている問題の性格が全く違ってきている。

(支援の種類)

(5) 条件が不利な地域には、面積当たりの補助金を支給することによって、最終的に農家が得る収入が、条件が不利でない地区とほぼ同じレベルになるように補償されている。支援には、次のように、いろいろな形、いろいろなレベルのものがある。

① 面積当たりの補助金 (プレミアム)

農業に対して、耕作面積当たりいくらという支援で、LVZ 指数を基に、州平均の LVZ 指数よりも低い場合には、条件不利の程度によって、面積当たりいくらという補助金が支払われている。

② 粗放栽培による作物に対する支援

通常の耕作地において粗放栽培を行っている場合には、環境面の見地から補助金が支給されている。例えば穀物では、冬小麦やポリティカーレという種類の小麦が指定されている

③ 耕作地景観プログラム (Kulturlandschaftsprogramms ; KULAP)

条件が不利な部分を補償する補償支払いとは別に、いわゆる農業観光施策と呼ばれているもので、これは、農耕景観を維持するためにある意味での余分な作業をしてもらうことについての補償にあたるものである。農業の環境ということで、粗放型の営農を援助しようというプログラムである。

(交通路の整備と条件不利地域の過疎化問題)

(6) 北部においては、周辺の状況は比較的悪いものの、それほど離れていないところに都市があって、そこには雇用のある場があるので、地元にもし仕事がなくとも、このぐらいの距離であれば、通勤が可能である。

このため、その地区の道路網の整備が図られ、今でも条件不利地域ではあるが、そういった努力によって、以前に比べて過疎化の進行はかなり緩和し、明らかに分かるほど過疎化のスピードを抑えることに成功している。

交通路の整備と条件不利地域の過疎化問題の緩和との間には、相関関係がある。

(条件不利地域内部の雇用状況と農業の持つ意味)

(7) では、条件不利地域内部の雇用状況はどうかというと、そこは悪化している。しかしそういった地区においても、まだ農業があるので、外での雇用口がなくとも、自分の家庭の中で働くことができるわけである。そういった意味で農業は、地区にある程度の

安定化をもたらす要素となっている。また農産物があるということは、それに関連した食料品の産業があるということで、全体の状況にある程度安定化させる役割を果たしている。そのような観点からいうと、行政サイドにとっても、農業、農地があるということ、それに関連した産業があるということは、非常に重要なことである。

#### (都市住民の農村への理解)

(8) バイエレン州の人たちは、ドイツ北部の大規模農場には非常に悪い印象を持っているが、バイエルン州の農家に対しては、規模の小さい家族経営の昔ながらのものだという意識があって、農業を支援することについての抵抗はほとんどない。

これは、歴史的な背景の中で、だんだんと育ってきた意識である。特に第二次大戦中や大戦後の食糧難のとき、やはり農業がなければ国が成り立っていかないという意識が国民の中にしっかり植え付けられ、食料の自給、ある程度の自立性が大事であるということが基本的に国民の頭の中に入っている。

その一方で農村部は、基本的に犯罪率が低く、都市部との共同の社会的なバランスがうまくとれており、また都市に住んでいる人のレジャーや余暇を過ごすさまざまな可能性が農村部に用意されている、ということで、都市の住民たちに、農村部が近くにあることによって、自分達にとっても非常に有利な点がたくさんあることもしっかり意識されている。したがって、都市の住民の間に、農業への資金投入をしないで、ほかに投入するべきだ、というような考えはない。

#### (農家の地位)

(9) 最近ドイツで行った調査で、いろいろな職種の社会的な位置付け、評価はどういうものか、というものがあるが、調査の結果では、農家は、医師、教師に次いで第3位に入っている。ドイツ国民の社会的な意識の中で、農業を営む人のステイタスは、下の方ではなくて、非常に高い位置にある。

#### (長期的な視野に立った事業展開)

(10) バイエレン州においても、いろいろな支援をしているにもかかわらず、地域的には過疎化が抑えられないところもある。これを完ぺきにストップするのは、特に北部の方では無理である。現在用意されている政治的な枠組みの中で、政策として可能な範囲の中では、もうこれ以上のことはできない。

しかし、補償支払いとはまた別の枠組みで、全く新しい過疎化等を阻止するための政策が今後生じてこないとは限らない。例えばそれは、純粋に農業の助成政策ということではなく、学校や幼稚園などの将来の住民である子供に対するインフラの維持・整備といったような、農村部全体に幅広く適用されるものである可能性が高い。こうした対策を充実させないと、過疎化は食い止められないのではないだろうか。

(強力な経済力の持つ意味)

(11) 見落としてはならないのは、こうした条件不利地域を多く抱えているバイエルン州の中心部に世界経済の中でも十分に競争力を持っている経済圏が存在しているということである。強力な経済力があって初めて、その経済力の波及はやはりそれ以外の地区にも及んでいるわけである。

今、行政サイドから条件不利地域だけを支援して、うまくいっているところは支援しないと考えるのは、間違いである。中央に基幹となる経済力、経済的な繁栄を確保する地区がしっかりあって初めて、そういう周辺の条件不利地域にも配慮が行き届くことになるのである。

ミュンヘン地区の経済圏は、ドイツ国内のハンブルクやフランクフルトといった国内の都市とだけの競合ではなく、それを超えてグローバル化が進んでいるので、世界の大都市と十分に競争できる位置にある。ミュンヘンのそういった経済力、競争力があって初めて、十分な行政の資金を得ることができ、その資金を使って、またそれ以外の周辺部の助成に回すことができるということであるから、やはりこの依存関係を忘れてはならない。

(農家の受け止め)

(12) 農家は、実際に条件に合わせて一定の収入を上げるためには、補償支払いなどの支援を受けることが重要だということは重々承知している。農家の人たちは、基本的に農業者連盟に入っており、その連盟が、団体として、助成金にどんな可能性があるか、どのようなプログラムがあるかについて、非常に活発に農家に情報を与えたりする活動をしているので、農家の人たちは、支援に対して十分な情報を持っているし、自分たちで必要なことはしっかり自分たちでやっている。

### 第3節 2007年連邦コンテスト「我々の村には未来がある」

ドイツでは、連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）が主催して、村のアイデンティティや活力を高めるため、1961年以降、3年ごとに、村をあげて環境美化を推進する連邦コンテストを開催している。

2005年～2007年にかけて行われた「2007 連邦コンテスト・我々の村には未来がある（Unser Dorf hat Zukunft）」は、第22回目のコンテストで、村の美化だけでなく、農村の将来的展望を改善し、農村生活の質を向上させることを目的としたもので、その実施状況について、BMELVやバイエルン州農林省で調査した。

#### 1 コンテストの概要

（コンテストの発端）

（1）このコンテストは、1961年より開催されている。

その当時、ドイツでは、

- ① 第二次大戦後しばらく経って、長い間捕虜として収容されていたドイツの兵士達が、この時期にかなり大量にドイツに帰ってきたこと
- ② 東西ドイツが分裂して東ドイツ領が失われてしまい、東側から西側に移住してきた人達が大量に出てきたこと

によって、そのような今まで全く他所者だった人達が各農村に住み着き、酪農や放牧等を営むようになった。しかしながら彼等は、なかなか自分が住んだ村になじめず、いつまでもみな他所者達で、これが自分達の村で、自分達のアイデンティティがそこにあるという感覚が全くなかった。このため、そういったアイデンティティを与え、アイデンティティを与えることによってそこにしっかり根ざして欲しい、またどこかに移ってしまわないで欲しい、というような意味でこのコンクールが始められた。

（2）始めた当時はまだ資金もなかったなので、お金をかけずにその村をどうしたらきれいにできるか、ということがテーマであった。したがって、「わが村を美しく（Unser Dorf soll schöner werden）」というコンセプトの下で、住んでいる人達の家の中に庭に花を植えたり、木を植えたり、垣根を造ったりする景観の手入れから始められた。そして、それがとてもきれいにできた村について賞を与える、というところから始まった。

（3）そのような形で始まったコンクールが、時代が進んでいくうちにだんだんと発展し、単に花をきれいに植えるだけでは駄目で、そこにある建物がどうなのか、さらには、例えば、村のお母さん達や、おじいちゃん、おばあちゃんが子供達をこういふときにこう

いうふうにケアしているといったように、そこに住んでいる人間に関することが大事であるということになり、現在では、さらに進んで、村の発展についてみんなが協力してやっていかなければならないので、将来性や、他のいろいろな村と競合できるような力を付けさせるというような観点も加わってきている。

## 2 コンテストの内容と今回コンテストの最終結果

(実施状況)

(1) 大会は、郡、県、州、連邦レベルの 4 段階で実施され、連邦レベル大会で金メダルを獲得した村ないし集落は「ゴールド・ビレッジ」と名乗ることができる。

今回の大会は、2005 年～2007 年にかけて行われ、郡、県、州レベルの大会は 2005 年～2006 年の間に、連邦レベルの大会が 2007 年に開催された。連邦大会に申し込むには、先立つ州大会において優秀な成績を収めなくてはならない。

参加資格があるのは、田園情緒を残す 3000 人以下の村または集落である。ただし、連邦大会でゴールド・プレートを取得した地方自治体や集落は、その大会に続く 2 大会への出場が禁止され、また、二度にわたり連邦大会に参加し、同順位、またはそれ以下の評価であった地方自治体や集落は、その次の大会への参加が認められない。

(2) 第 22 回連邦コンテスト「我々の村には未来がある」は、最終ラウンドを迎え、ノルトラインヴェストファーレン州、Kleve (クレーヴェ) 郡、Kessel (ケッセル) で最終審査が行われ、2007 年 9 月 5 日、8 個の金、16 個の銀、10 個の銅の村が発表された。

13 州から 3,925 村が参加し、34 の村が郡大会、県大会、州大会を勝ち抜き、BMELV が実施する連邦コンテストへの参加資格を得た。受賞者を決定するため連邦審査委員会は、4 週間をかけ、連邦コンテストに参加する村を訪れ、現地でその取組み状況や成果を評価した。

(3) 賞状とメダルは、2008 年 1 月 25 日、ベルリンで行われる「国際みどりの週間 (Internationale Grüne Woche Berlin)」の会場で、Horst Seehofer・BMELV 大臣により各村々の代表者に授与された。

(コンテストの目的)

(4) このコンテストの目的は、農村の美観だけでなく、将来的展望を改善するために、農村における生活水準の質の向上を目指して、村がどのように独自の出発条件や文化的伝統を取り上げ、成果を挙げたか、について広範囲に評価することにある。

(コンテストの意義)

(5) このコンテストを開催する意義は、村の住民の意欲をまとめるきっかけとなることにある。審査員達が、村の人達がみな一緒になってやっているという熱気を感じないと点が高くなるので、村全体が一緒になっていなければならない。逆にこの活動に携わると住民の志気は高まり、協力的になり、村の将来への責任を持つようになってくる。

(コンテストへの参加意欲)

(6) 住民達がこのコンテストへの参加意欲が高いのは、社会的な価値付けが高いからである。このコンテストのゴールドメダルになったということは、オリンピックで金メダルをとったような価値付けをされており、表彰式は、通常は国賓しか入れない宮殿で行われ、マスコミも全国的に報道するところから、村の知名度が上がり、ドイツ全土に誇れる村となる。

### 3 バイエルン州政府の取組み

(バイエルン州の参加)

(1) バイエルン州は、連邦コンテスト「我々の村には未来がある」に、毎回、各州の中で一番熱心に応募しており、1961年以降、延べ約 25,000 の村が参加している。

なお、バイエルン州でこのコンテストの対象となる村は、ほとんどが農村で、酪農や放牧が中心となっている地帯である。

(2) 2005年～2007年の第22回大会に参加したのは635村で、バイエルン州レベルでは、635村中、金メダル授賞が4村、銀メダルが8村、銅メダルが9村であった。

バイエルン州大会で金メダルであった次の4つの村が連邦大会に参加した。

\* Bernried (ベルンリート)

Oberbayern (オーバーバイエルン) 県,

Weilheim-Schongau (ヴァイルハイム・シヨンガウ) 郡,

\* Nordheim (ノルトハイム)

Mittelfranken (ミッテルフランケン) 県

Neustadt a.d. Aisch-Bad Windsheim (ノイシュタット・アンデル・アイシュ・バード・ヴィンドスハイム) 郡

\* Schönau (シェーナウ)

Niederbayern (ニーデルバイエルン) 県・Regen (レーゲン) 郡

\* Schönbrunn (シェーンブルン)

Oberfranken (オーバーフランケン) 県・Wunsiedel (ヴンズィーデル) 郡

(3) 連邦大会では、ベルンリードとシェーナウが金メダル、他の2つも銀メダルと銅メダルを獲得し、州のレベルの高さを証明した。

(注) ベルンリードの事業内容については、参考資料参照)

(バイエルン州で参加する村が多い理由)

(4) ドイツの州の中で一番参加する村が多いのは、バイエルン州とノルトライン・ヴェストファーレン州の2州である。

バイエルン州は面積で最大の州であるが、大きい都市といえばミュンヘンだけ、都市といえるのはヴェルツブルクとかアウグスブルクぐらいのもので、あとは全部小さな町や村なので、参加できる場所がいくらかもあるからである。

(参加意欲の高い理由)

(5) バイエルン州の住民達がこのコンテストに参加する意欲が高いのは、社会的な価値付けが高いからである。このコンテストのゴールドメダルをもらったということは、それこそオリンピックで金メダルを取ったような価値付けをされており、近くでどこかメダルを取ったという村があれば、自分達もと考える。

また、この段階付けされた全体のシステムが好きな人が多い。まず郡のレベルで応募して、それで上に上がると、次の県のレベルに行く。今度は州のレベルに行く。さらにその上の方へと、どんどん上に上がって行く。一つの同じプロジェクトでどんどん上に上がっていきける可能性があるというところが、ドイツ人がみな好きなどころである。

さらにその逆の意味では、低いレベルで賞をもらう可能性はかなり高いわけで、そうすると、上まで行けなくても、うちは郡では金賞を取ったと自慢できるところがたくさん出てくるわけである。

(メダル以外のメリット)

(6) メダリストになることは栄誉であるが、それ以外のメリットとしては、村のまとまりがしっかりするということが大きなメリットとなっている。

コンテストへの応募に参加してみな一緒になって何か賞を取った村は、その村に住んでいる人達がみな誇りを持つようになる。賞を受賞する村はどこも、村の中のコミュニティーのまとまりがしっかりしているところが非常に目立つ。審査に来る日に向けて、みなでいろいろな手分けをして、その日にいろいろな落ち度があってはいけないわけであるから、みなが気持ちを一緒にして何かをやっていかなければならない。プレゼンテーションをするときにも、内輪でもめごとがあつたのではいけないわけで、みなでまとまっていなければならない。そういった形で村のまとまりがしっかりするというところが大きなメリットである。

(メダルを取れなかった村のメリット)

(7) メダルをもらえなかった村にとってのメリットは、「この次は」と、大体次のコンテストに向けて意欲を燃やすことが多いことである。賞をとれずに終わっても、後でまたみなが会合を開き、これは良かったけれどもここは良くなかった、これはもう少しできるなどといった話合いをするし、今回は、今回内容がよく評点が高かったあの村よりもっと高い点をとろうというようなことで、メダルを取れなかった村でもみなでまとまって何かをやるという意欲がどんどん強まっていくことが大きなメリットとなる。

(事業の例；ハード事業)

(8) ハードの事業の例としては、次のようなものがある。

- ① ドイツでは、電気等のエネルギーを全部外から入れるのではなく、自分達のところで自給自足に近づけようという傾向があり、そうした事業に力が入れているので、その一環として、地下の温泉を掘って、その熱を暖房に使って、それ以外の普通のエネルギー源を減らし、自分達の村のエネルギー自給比率を高める。
- ② 内的宅地開発といっているが、新しく家を建てたいというときに、普通だったら宅地として指定されている集落の外の農地の一部を宅地に指定して外に増やしていくところを外には増やさないで、集落の中の今は使っていない建物や、建てられていない所をうまく工夫して新しい人が住める区画を造っていく、といったような、その内部で新しく土地を利用する。

(事業の例；ソフト事業)

(9) ソフトの事業の例としては、次のようなものがある。

- ① 現在、ドイツの学校は基本的に半日制なので、子供は家に帰ってお昼を食べるが、お母さんが働いていると、お昼の問題と午後の問題が出てくる。そこで、おじいちゃんやおばあちゃんがお昼の食事をちゃんと作ってあげて、午後は学校の宿題を見てあげるといったような、おじいちゃんやおばあちゃんが午後の子供のケアをする社会的インフラを作った。
- ② 心を開くことができない子供達を対象に、馬に乗せたり、乳牛の世話をさせたりすることによって、社会復帰の一助とした。

(モニタリングシステム)

(10) ゴールドビレッジになった村については、その後何年かして、統計的に、

- ① その後どうなっているか
  - ② ほかの村と比べていい状態が続いているのか
  - ③ 何年か経ってから、またもう一度応募したりしているのか
- といったことが調査されている。

今までのところ、基本的に、社会的インフラのようなものについても、村がある程度本当にやる気があって、村民達がやる気があってやったところは、それをやっていこうという力がその中にあるから、基本的に続いている。

また、評価の日に農林省の人間が行ったとき、審査委員会の人達は複数であるから、説明を聞いている人達のほかに、横に何人もいろいろな人がいて、話の傍らで村民に話を聞いてみたり、子供の話を聞いてみたりすることによって、オフィシャルな意見だけではない、実際にこれはうまくいっているのかということろは大体察しがつく。そういったものも含めて評価になり、最終的にゴールドになっているので、そういったところでは基本的にうまくいっている。

#### (受賞状態の維持)

(11) このコンテストの授賞式は、バイエルンの王宮の中の広間で行われるが、そこは通常バイエルンを訪れた国賓だけが入る場所であるから、そこに呼ばれて農林大臣からメダルをもらうというのは、ものすごい名誉なことである。したがって、みなやる気が出るし、そこでマスコミにも大きく報道されるので、維持できないと大きな屈辱になるわけで、そうしたことも受賞した状態が維持され続けていく所以となっている。

#### (メダルの剥奪)

(12) 結果として、これまで、全国的にも、金メダルを受けた状況がなくなってしまったとしてメダルが戻されたことはないし、剥奪された村もない。

一旦選ばれると、賞状が与えられ、それに見合った行為が伴っている。即ち、金メダルの村に選ばれると、視聴者の前に全国的に公開され、首長もそれをもたらったということで非常に誇りに思っているわけである。したがって、もし金メダルをもたらった状態が失われそうになった場合には、その誇りが黙っていない。

## (参考資料) 連邦コンテスト金賞受賞の村「ベルンリード」の取り組み内容

ベルンリード (Bernried) は、人口 2150 人の村で、景観豊かな公園、寺院、城をはじめ、歴史的建造物や重要な遺産などを抱え、「協力しあい、みんなの繁栄を！」をモットーに村の発展に努力している。

### (1) 発展コンセプト・経済的イニシアティブ (配点：15 点)

ベルンリードでは、「ベルンリード 2020」というスローガンをかけ、未来像を展開した。各種団体、グループ、役所、青年などが意見やアイデアを出し合い、住民協力のもと、実施させた。

総括的所有地整備計画を含む土地整備計画、多数の耕作計画、河川開発計画などが展開され、バイオテクノロジー、観光、サービス業の分野で 900 以上の職場が確保された。

地熱利用プロジェクトの一環として地方自治体が民間投資家と協力し、探索許可を得、時代遅れのエネルギー利用への依存を防いだ。未来創造グループ「エネルギー」の協力を得て、遠隔暖房熱の需要を調査中であり、汚水処理、循環水供給の分野では、地方自治体の資金調達を助ける先駆けとなった。

新市役所建設の際、歴史的ビール保存用地下室を組み込む等、斬新的な試みも行った。

### (2) 社会活動・文化活動 (配点：20 点)

経済や環境を考慮した社会的発展と向きあう多数の未来像グループがあって、常に住民の参加、協力が見られる。伝統保存、故郷育成の目的で多くの施設があり、コンサートが行われている。ベルンリードでは、文化と自然と芸術が抜群の状態で融合している。

### (3) 建築構造・建築物の進展 (配点：25 点)

ベルンリードには歴史的建造物が密集しており、あらゆる場所で、保護された史跡や文化財、記念物が見られる。聖マーティン教区教会を含む修道院やベルンリード公園、ホーエンリード城なども有する。また、新規建造物においても、歴史のあるビール貯蔵用地下室を持つ新市役所、事業用施設とスポーツ施設をセットにし、沿線にそって配置したり、学校などの公共施設と消防署の位置関係に配慮するなど、大規模施設の配置、遺産を生かした組入れに優れている。

### (4) 緑化 (配点：25 点)

行政と住民の努力の結果、緑の豊富な歴史的趣を残す建造物や古木、公園などが維持保存され、拡張されてきた。この村には庭園文化があり、個人のもも含め各種庭園や芝は調和が取れ、手入れが行き届いている。

(5) 村の景観（配点：15点）

自然の姿を残すシュタルンベルガー湖（Starnberger See）を村の各地から臨むことができ、どの場所からもさほど遠くはない。78ヘクターもある公園内の木々を含め、あちこちにグリーンベルトや巨木、古木が見られる。それらは地方自治体と自然保護団体、公園財団、民間イニシアティブなどが協力し合い、自然保護の維持・保存に力を入れている。

## 第3章 オーストラリアの条件不利地域対策

オーストラリアにおける「行政の目が行き届かなくなる恐れがある条件不利地域」は、「リージョン (Region)」ないし「ルーラル (Rural)」と呼ばれている地域である。

そこで、2006年10月、オーストラリア政府のこうした地域に対する政策、及び具体的な事業について連邦・農漁林業省 (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry ; DAFF) 及び連邦・運輸地域サービス省 (Department of Transport and Regional Services ; DOTARS)、並びにヴィクトリア州におけるこうした地域に対する対策について州・第一次産業省 (Department of Primary Industries, Victoria : DPI) を調査した。

### 第1節 連邦政府の条件不利地域対策

#### 1 「リージョン」ないし「ルーラル」の定義

(1) 一般的にオーストラリア全体は、

- ① メトロポリタン (大都市地域、例えばシドニー)
- ② メトロポリタン近郊 (大都市地域の郊外の住宅地等、近郊農地も含まれる)
- ③ 上記の2つ以外の地域

に分類され、③の地域が「リージョン」と呼ばれている。

(注) リージョンの中でも、灌木地帯 (英語では砂漠や荒涼地を意味する「desert」という言葉が用いられているが、砂の砂漠ではない。) や、非常に遠隔地である地帯は、さらに「リモート (Remote)」と呼ばれている。このリモート地帯では、産業は、あっても肉牛農場 (日本の県域位の広さの広大な牧場に沢山の牛がいるが、人手はあまり必要ない。) くらいで、それ以外にはほとんどなく、人口はまばらで、しかも非常に乾燥した地域が大部分である。

リモート地帯への政策や行政支援は、日本とは状況が違いすぎるため、調査の対象外とした。

(2) ③のリージョンは、さらに例えば「鉱業中心の地域」、「酪農中心の地域」、「穀物生産の地域」といった具合に地域の特色に応じて色分けされ、色分けされた一つ一つの地域は、狭義の「リージョン」と呼ばれている。

(3) この狭義のリージョンのうち、「農業が営まれている地域」が DAFF が施策等の対象としている「ルーラル」と言われる地域である。

(4) 地域振興政策は、大雑把に言えば、この狭義の「リージョン」ないし「ルーラル」を単位として行われており、一般的に地域、地方に対して行うプログラムは運輸地域サービス省が、産業ごとに集中して行うプログラムは各省が担当しており、農業、水産業、林業に関しては、農漁林業省が担っている。

(5) なお、オーストラリアの人口は約 2000 万人であるが、そのうち約 80%は、メトロポリタン地域、およびメトロポリタン近郊地域に集中している。それだけにオーストラリアにおいては、「リージョン」ないし「ルーラル」と呼ばれている地域の維持、発展に国民の関心が寄せられている。

## 2 リージョンやルーラルの抱えている問題

(1) オーストラリアの条件不利地域に関しては、2つの特徴的な背景がある。

1つは、オーストラリアの国土は、平坦地が多い。中央は、灌木地帯で、雨量も少なく生産性は全くない厳しい状況下にある。こういう地域では、農業も集約化され、人手をそんなに必要とはせず、過疎化が進行している。また、農業などの産業を維持するのも難しくなっている。特に若い人達にとっては、こういう地域に留まるのは魅力的ではない、といったこともある。

2つ目は、小さな農村では過疎化が始まっているが、こうした小さな農村の人達はその周辺にある大きな農村地域に移動していることである。

(2) そこで、次のような要素に焦点を合わせる必要がある。

- ① 小さくて、条件が不利な地域では、産業が成長しない (=雇用の場がない)。
- ② 経済成長に伴う技術の伝承、ないし成長がない、技術をもった労働者が足りない  
ので、技術を持つ人を育てる必要がある。
- ③ 先住民に関して、人々、特に若い人達が、どういう風に地域に魅力を見つけてとどめさせるかである。先住民はこれまで常に不利な立場にあったので、若い人達は居住地を離れようとしており、訓練している。

(3) ルーラル地域では、さらに次のような問題を抱えている。

- ① グローバルな気候変化によって起きているいろいろな変化、特に旱魃
- ② 世界規模と国内の両面で起きている「市場の変化」
- ③ 農業従事者、ないし責任者となる人達の高齢化

(注) 訪問した時点において、そして現在にいたるまで、オーストラリアは、大旱魃に見舞われている。もともとオーストラリアは、水資源が豊かな国ではなく、25年に一度は旱魃に襲われている。しかし今回の旱魃は、まれに見るひどさで、長期にわたり、訪問した時点では100年に一度、現在では1000年に一度の大旱魃である、と言われている。

### 3 リージョン・サミットの開催

(1) 1999年、リージョンの人達が集まって「リージョン・サミット」を開催し、抱えている問題について、どう対処すべきかを話し合った。

そのとき、リージョンでは、いろいろな問題が錯綜して起きていた。医者がいないという事で困っている地域、農業が維持できなくなったので新しい産業を興したいという地域もあった。

一方では、グローバル化でいろいろな新しい技術が必要になってきているとか、グローバル化によって社会的な価値観も変わってきている、といった目に見えない圧力がかかってきていることがこのサミットで話し合われた。

(2) 特徴的なのは、問題が判別されて政府の方からこうなさいと言うのではなく、各地域、各コミュニティからそれぞれの長所、短所を挙げてもらい、長所を生かしてどういうことができるのか、何を発展させることができるのか、認識してもらったことである。

そして、今後の取組み方について、次のように考えることとした。この考え方は、以降、リージョン問題の取組みの基本的なスタンスとなっており、現在も続いている。

- ・ 地域の問題は、自分達で認識、すなわち長所、問題点を解明し、その解決策についても自分達で考える
- ・ 連邦政府は、そうした地域とパートナーシップを組んで、一緒に解決にあたる。

(3) 「国土の均衡ある発展」ということは、オーストラリアでも、こうした地域のことを考えるときのキーワードである。この考えに基づいてサミットも行われ、サミットからいろいろな問題が上がってきて、それをどのようにするかが考えられた。

(4) これを受けて連邦政府では、次のような考え方の下に、支援を行っている。

- ・ アドバイスや技術的指導を行う。
- ・ どうしても資金が足りないときには、資金の一部（例えば、①地元負担3に対し、連邦政府から1の割合で支援、②起業資金）を支援する。

#### 4 オーストラリアの条件不利地域への農業政策

(1) オーストラリアの農業政策については、中央政府と州政府が多くの役割を分担している。産業としての農業は名目上州政府の管轄で、連邦政府は、農林漁業政策に関する国際協定、検疫・防疫等の国境を越える問題、地域振興等の全国的に平等が求められる問題、貿易、漁業等を担っている。各政府は、少なくとも理論上は他から独立しており、どの州政府にもそれぞれ農業省があって、それぞれが異なるやり方をしている。

(2) 連邦政府は、農業政策を展開するにあたって、「経済を促進させること」、「農村地帯のコミュニティを維持していくこと」の2つを国全体としての目的として掲げ、具体的には、産業としての農林水産業の利益性、競争性、持続性を高めることを目指している。

(3) オーストラリアの農業は、日本とは違い、輸出することも大きな目的とされている。

このため、国内は勿論、世界各国における規制の変化、あるいはニーズの動向に対して敏感でなければならず、連邦政府や州政府は、各業界団体との連携の下、各国にアンテナ事業所を設け、詳細な市場情報を把握し、それを提供することを使命としている。

この場合の「情報や知識の提供を使命としている」とは、世の中の情報や知識を入手できる技術や方法を教える一方、そのためのツールとして、例えばヴィクトリア州では、農家がいつでも最新の情報に接することができるよう、緻密なネットワークシステムを構築している等、ソフト、ハードの両面で力を入れているということを意味している。

(4) 資金の支援は、従来は伝統的に個人レベルで、これも成功はしていたが、現在では、より幅広く、もっと大きい対象者に政府投資（government investment）を向ければ、もっと効果的に資金を活用できるという観点から、例えば天然資源の管理等、国民ないしコミュニティ全体が公平に利益やアウトカムを受けるものに使うことが原則とされ、個人の生産に対するものはなくなってきている。条件不利地域と言えども、同様である。

(5) 個人の生産への支援は、経営や技術に対するアドバイスが中心である。

オーストラリアでは、農業者に限ったことではないが、常に「用意周到」であることが求められている。しかし、農業主が高齢化、老齢化して、新しい事態に対する頭の切り替えができない、という問題が生じている。このため、農業を発展させていくために特に作られている「オーストラリア農業促進」(Agriculture-Advancing Australia ; AAA) プログラム等では、いろいろなリスク管理に力をいれ、農場主にいろいろな課題についての取り組み方を教えている。中には、経営が成り立たなくなってきている農場主もいるので、離農を進めたり、他のやり方を進めたりする。また、気候、環境の変化に対するアドバイスや情報提供のためのプログラムも行われている。

(6) 以上からも明らかなように、オーストラリア連邦政府の支援は、条件不利地域に対して特別に、ということはなく、普通の地域と同じレベルの一般的な支援が行われているだけである。

しかし、地域で、地域の振興のための企画をした場合には、それを支援するプログラムは用意されており、第1節6の「リージョナル・パートナーシップ・プログラム」や、第1節7の「インダストリー・パートナーシップ・プログラム」は、これにあたる。

言い換えれば、各コミュニティのリーダーが何か発言しない限り、政府の目はそっちを向いてくれない、ということのようである。

## 5 旱魃対策について

(1) 昔は旱魃は天災と考えられていたが、現在は、「旱魃は、よくあることで、天災ではないので、農業主や産業にいる人達は、常に用意周到であるべき（自分でリスク管理するべきである）」と、連邦政府も一般的の人達も考えている。

(2) しかし今回のように、旱魃が非常に長期にわたり、まれで、厳しく、悪影響も多くある場合には、「例外的な環境 (Exceptional Circumstances ; EC) における政策」という位置づけがなされ、ECに限った短期的な支援が行われている。

EC地域に指定されると、各農業主に対する所得支援、および／または、借入金の利息を軽減する措置、という2つの方法で支援が行われる。しかしこれは、農業主だから行われるのではなく、困った人なら誰でも享受できる、言わば福祉的なものである。

(3) EC制度ができたことによって、これまでは、同じような政策やプログラムを連邦政府や各州政府がばらばらに用意していたのを、全体的に見て、支援策を整理することができるようになったので、農場主が混乱するということがなくなった、というメリットがあったとのことである。

## 6 リージョナル・パートナーシップ・プログラムについて

(1) リージョナル・パートナーシップ・プログラム (Regional Partnership Program ; RPP) は、オーストラリアの地域、ないしコミュニティの活性化を促す現場からの提案を連邦政府が支援する、運輸地域サービス省 (Department of Transport and Regional Services ; DOTARS) のプログラムで、1999年のリージョン・サミットを契機として2003年に開始された。

(RPP の概要)

(2) RPP は、リージョンの抱えている問題に焦点をあてた次のようなプロジェクトであって、新しい手法によるもの、ないし従来の不満足な手法を大幅に改善するものに対して、助成を行うものである。

- ① コミュニティや地域の成長と機会を強めるもの、ないしその企画を支援するもの
- ② 費用効果的かつ持続可能な方法で、公共的なサービスへのアクセスを改善するもの
- ③ 特に認定されたコミュニティや地域における大きな経済的、社会的、あるいは環境的な構造調整を支援するもの

(3) 連邦政府からの支援が行われるのは、政府の方で問題を判別し、解決策を示したプロジェクトではなく、各地域、各コミュニティで問題を判別し、解決策を提案したものに対してである。連邦政府の支援も、技術的、手続面等の支援がまず行われ、どうしても資金が不足するときにその一部、例えば必要額の 1 / 4 が助成される。

言い換えれば、資金が先にありきではなく、地元の解決への意気込みがあって始めて支援が行われる、という説明であった。(果たして現場の方もそういう認識であるかどうかについては、興味のあるところであったが、そこまでの調査は行っていない。)

(4) 助成対象者は、市町村、コミュニティ委員会のような、州法あるいは連邦法による登録公益事業体で、1 件あたりの金額は、基本的には 25 万豪ドル以下である。これ以上必要な場合は、より高いレベルの調査が行われた上で承認される。

(推進体制)

(5) RPP は、オーストラリア連邦政府の事業として運輸地域サービス省が運営しているもので、州政府や地方自治体は、RPP の実施や管理には関与していない。

(6) DOTARS の推進体制は、次のとおりである。

① 閣僚委員会

プログラムの全体的な責任を負い、どの提案に資金を提供するかを決定する。閣僚委員会は、現在、以下のメンバーで構成されている。

- ・ 運輸地域サービス大臣
- ・ Minister for Territories, Local Government and Roads
- ・ Special Minister of State

② オーストラリア (連邦) 政府・中央事務局

プログラムの資金や実行を管理するとともに、閣僚委員会に対する提言、助言、忠告を行う。プログラムの評価も行う。

- ③ オーストラリア（連邦）政府・地方事務局（全国 11 か所）  
資金受給対象者との交渉，協定締結や資金支払い等の事務，資金協定の順守の監視，事業実施の確認，事業アウトカムの評価等を行う。
- ④ 地方諮問委員会（Area Consultative Committee ; ACC。全国 56 か所）  
申請者の事業構築等についての相談等に対応するとともに，申請や提出手続きについての支援を行う。地方レベルからの中央への助言も行う。

(7) ACC は，中央政府が用意した事務所と運営資金により活動し，2～3 人の事務局員と数名の委員から構成されている。

委員は，地方自治体からの代表者，ビジネス業界からの代表者，職業訓練学校の人，といったその地域の人達の中から任命され，ボランティアであるが，その議長は大臣任命であり，委員達のモチベーションは高い。

地方諮問委員会は，わが国の農政事務所を彷彿させるが，中央からの指令により動くというよりも，各地域やコミュニティと協力して，抱えている問題を認識し，それに対応するプロジェクトを作成する，言わば地方に密着して中央へ情報やプロジェクトを発信する役割を果たす。今後，わが国の農政事務所等のあり方を考えるとき，具体的な参考事例になるのではなかろうか。

(IT 化)

(8) 2003 年に RPP が導入されて以来，申請書の作成から提出，アセスメントの実施，決定の通告，資金給付の契約，決算報告等が全て IT によって行われている。

メリットは，全ての記録が残ることと，手順が非常にスムーズになったことで，デメリットは，申請の手続きが難しくなったこと，ということであったが，申請の手続きについては，現在，簡素化に向けて改善中とのことであった。

(9) IT を使って申請が行われた場合，その審査の過程で，自動的に RPP の決定を行うための条件に関する質問が出て，それに見合った答を作成している間に，もうひとつのソフトがあって，プログラム化された重要な部分を引き抜いて，大臣への報告書を作成する。また，契約書の中には，申請書の中にある予算の詳細とか，重要な部分が自動的に入るようになっている。

決定するために必要な情報は，全てプロジェクトの IT による申請書の中に入っており，大臣の決定を待って，資金繰りの承認も入れることになる。承認に際して，大臣から条件がつくこともあるし，資金繰りが全額ではないこともある。

(10) オーストラリアに限らず多くの国の政府機関において，申請のような様式的な行為に関してだけでなく，その後に引き続き認可や承認手続を始めとする行政事務等について，

近年、IT 化が急速な進歩を遂げていることが実感される。わが国においても、こうした動きに遅れないよう、取り組んでいくことが大事である、と感じている。

(RPP の意義と国民の受け止め方)

(11) リージョンにおいて、大きな経済の力が働く、人口がどんどん高齢化していく、といったことに対して、連邦政府は残念ながらそれほど大きな力を持ってはいない。

RPP では、これまでなかったサービスを提供する、今まで見つけられなかった機会・チャンスをどんどん作っていく、といったことによって、今住んでいる人達がリージョンを離れないように、その人達をリージョンに維持していくように、そして最も望むところは、新しい人達がリージョンに魅力を感じるようにしていく、ということを目指している。そういう取り組みに対しては、都会の住民も理解している。

(12) 事例

(降雪山岳地帯における酪農の拡大；支援額 22 万豪ドル)

場所：コリヨン，ビクトリア州

機関：株式会社パーフェクション乳製品製造所と被支配事業体

事業内容：コリヨンとその周辺の減退を止め、発展可能で活気のある状態を保つため、株式会社パーフェクション乳製品製造所は、この地域における酪農業の拡大を計る。この事業には、2 段階に分けて 140 万豪ドルが投資されるが、そのうち 22 万豪ドルについて、RPP から資金の支援が行われた。予想される直接のアウトカムは、最大 11 人の継続的雇用状態（うち 9 人は正規職員）を生み出すこと、乗数効果の導入により地域経済に 280 万豪ドル（最少予測）をもたらすことである。

## 7 インダストリー・パートナーシップ・プログラムについて

インダストリー・パートナーシップ・プログラム (Industry Partnership Program ; IPP) は、オーストラリアの農業、漁業、林業、食品加工業が、より高い競争力を身につけ、より持続可能になり、より高い利益をあげることができるように支援する農漁林業省のプログラムで、とりあえず 3 年間の事業として 2005 年に開始された。

(IPP の概要)

(1) オーストラリアの農業関係の業界は、小さく細分化され、各々の独立性が高いというところに特徴があったが、第 1 節 2 に掲げたような問題に適切に対応していくためには、もっと効果的に政府投資 (government investment) を活用する必要があり、そのためには、業界をグループ化し、そことパートナーシップを組むことによって、大きな業界を対象として行くことが必要とされ、IPP の発足に結びついた。

(2) IPP は、インダストリー主導の活動 (industry-led/driven action) で、ある特定の問題や課題について、インダストリーが政府を頼ってきたらインダストリーを支援するものである。つまり、政府は、資源、技術、より幅広い援助などでインダストリーに支援を行い、インダストリーがそれらの問題に前向きに取り組み、決定を下すための契機 (momentum) を与えるものである。しかし、インダストリー主導の活動で、変化を起こすために対策を講じるのはインダストリー次第ということではあるが、政府は、インダストリーを支援するだけでなく、責任は分担する。

(3) また、物事が起こってから反応するというよりは、先を見越した (proactive) 状態で介入しようとしている。旧来の政府支援は、インダストリーが危機に陥ったときに行うものであったが、もし初期介入・早期支援を行うことができるならば、問題の規模は縮小・軽減されるだろうし、インダストリーが自力で取り組む能力が改善されるだろう、と考えられたからである。

(4) IPP は、各業界 (インダストリー) が自分で問題の所在や解決策を考える能力を高めるため、次のような業界の能力を高めるプロジェクトに対して支援を行う。

- ・ 継続的にプラスの財政的利益を産出する能力
- ・ 将来の環境的・社会的設定で機能する能力
- ・ 世界市場で競争する能力
- ・ 変化に対応し、適応性を持つ能力
- ・ それらの業務を管理する能力

(5) IPP には、3つの要素がある

- ・ 実績の評価と方向性の設定； IPP を申請しようとする業界は、現在置かれている状況の強みや弱みを把握 (評価) し、今後の行動の方向性を考える。
- ・ アクション・パートナーシップ； 政府が助成金を提供し、問題解決に取り組む。
- ・ 能力開発； 問題解決に必要な、農業、漁業、林業に携わる女性、若者、先住民族の人々を対象とした能力開発に取り組む。

(6) 資金は、計画全てに対して提供されるのではなく、最初の 12 ヶ月間だけで、弾みを与えるための初期支援 (スタート資金) に限られる。

資金額は、現時点では最高額 35 万豪ドルである。パートナーシップを組むインダストリーやインダストリー組織にはあまり資源がないことが多いため、助成金受給の具体的な金額面の条件は明示されていない。

(市町村や州政府の役割)

(7) 現時点では、連邦政府とインダストリーという形でパートナーシップ関係を組んで国家的に重要な問題に絞って取り組んでおり、市町村や州政府は関与していない。なお、州政府にも役割を果たしてもらう必要があると判断された場合には、実際のパートナーシップ過程に州政府を参加させることはある。

(IPP の事例)

(8) オーストラリアの熱帯果実類インダストリー (tropical fruit industries) の事例。

熱帯果実類のインダストリーは、バナナやマンゴーといった比較的大きなインダストリーと、ランプータンやライチ等の小さなアジア系果物を栽培する 11~12 の小規模なインダストリーが存在していた。これらのインダストリーは、多くの類似した問題に直面していたが、これまで連携して対応しようとはせず、それぞれ特定の問題に取り組むために、議会や政府に対しそれぞれ単独でロビー活動を行っていた。そこで IPP により、全体として問題に取り組むよう、その部門の 11 のインダストリーを集結させた。

最初の目的は非常に効果的に達成され、現在では、バイオセキュリティやマーケティング等の特定の問題に取り組むために、それらのインダストリーは協力している。

(9) これからやろうとしている畜産関係の事例の一つに、牛 (cattle) の遺伝学 (genetics) に関するインダストリーに対するものがある。

現段階では、さまざまな遺伝学インダストリーが、遺伝子の輸出等、各自で様々な異なることを行っており、牛の遺伝学をまとめて代表する団体は存在していない。そこで、将来性があり、海外にもチャンスが沢山ある分野でもあるので、IPP により、すべての遺伝学インダストリーを集結させることができるかどうかを検討されている。

## 第2節 ヴィクトリア州の条件不利地域対策

(1) ヴィクトリア州第一次産業省 (Department of Primary Industries, Victoria ; DPI) の省としての目的は

- ① 生産性の向上
- ② 輸出の振興
- ③ 地域社会の維持・向上
- ④ 産業界の維持・向上

であり、そのために次のようなことが行われている。

- ・ 公共の利益のために自然資源の使用を管理・規制する。
- ・ 自然資源の持続可能な使用に対する投資を円滑化する。
- ・ 第一次産業の生産性と持続可能性の改善を促進する。
- ・ 市場アクセスを守り増進することにより、貿易を促進する。
- ・ 変化を予測し対応するために、地方産業と地域社会の能力を強化する。

(2) ヴィクトリア州に限らず、オーストラリアの農業は輸出型で、国内消費よりも輸出の方が多く、輸出を目的として政策等も構築されている。

したがって、国際市場の開発や研究が非常に重要で、農村地域または農業従事者が世界の市場の変化にどんどん対応していける能力を開発する必要がある。

また、このため、畜産、ワイン、穀物といった輸出産品については、連邦政府や業界団体とも協力しながら、国内だけでなく、EU、アメリカ、日本その他の世界中の国で起こっている規制の変化、さらには消費者のニーズの変化に常に目を光らせている。

さらに、DPIは、ルーラル地域にネットワークを持っている。このネットワークは非常に優れたものであり、中央政府にもどんどん情報を提供している。

(3) しかしながら、ヴィクトリア州政府としては、条件不利地域だからといって、そのための特別の支援策は講じていない。技術指導、経営指導、内外の市場情報の提供、あるいは早魃への対応支援策といった、どの地域に対しても行われているものが、他の地域と同じように行われているだけである。

## 第4章 米国の条件不利地域対策

米国の条件不利地域における農畜業の活性化策について、平成18年9月、連邦・農務省（United States Department of Agriculture : USDA）において調査した。

### ○ 農務省における条件不利地域の農畜産業の活性化策

(1) 米国における社会的、経済的に条件の不利な地域の農畜産業を活性化するための支援策については、農場サービス庁（Farm Service Agency）の担当になるが、農業コミュニティを支援するプログラムはいろいろある。アメリカでは不利な条件にある人々というのは農村地域だけでなく都市部にも多くみられ、さまざまな農業活動に対して多くのプログラムがある。

USDAでは、毎年約1,000億ドルがアウトリーチプログラムに使われている。その中の500～600億ドルが、食糧スタンプ、学校給食、学校での朝食などの収入便益プログラム（income benefit program）に使われている。

食糧関連が主なものだが、お年寄りや貧困層など、自活できない人々を支援するための所得管理支援プログラム（income maintenance support program）もある。かなりの額がここに費やされており、これは都市部、農村部の両方で行われている。

(2) 農場サービス庁では年間180～200億ドルが農家への直接的な支払いに充てられている。これは農場の規模や人種などに関係なく、議会で決められた作物の種類及びその販売価格に関連した基準に基づいて支払われている。作物が売れているかどうかということは問題ではない。農場の面積が狭い、土壌が悪いなどの不利な条件のもとにある農場に対する支援は、融資又は直接的な支払いという形がとられているが、農場サービス庁では不利な条件のもとにある農場に対して運営ローン（operating loan）と呼ばれる融資も行われている。これは、機材や道具、場合によっては土地の購入資金、安定した事業を行うための運営費として使われるための融資である。

このプログラムは、どちらかというところ、規模の小さい不利な条件の農場を対象に行われている。

(3) Disadvantaged farmer の基準としては、まず初めに、農家の規模があげられる。

ここ近年、小規模農家を支援するためのイニシアチブがいろいろと始められている。農家の数は減少傾向にあるが、一戸あたりの規模は平均して大きくなっている。規模が大きい方が効率的な農業ができるという動きがあり、小規模農家は不利になっている。また、歴史的な背景から不利な立場にある人種もこの対象である。農業コミュニティ

では、アフリカ系アメリカ人がいくつかのプログラムにアクセスを持つことができないという問題がこれまでにあったため、そのようなコミュニティやセクターに対する融資という形での支援が行われている。

農場の規模を判断するにはいろいろな方法がある。面積、総収入、純収入などが判断基準となるが、通常はエーカー数と所得レベルによって判断される。

この他にも支援が提供される分野がいくつかある。農村開発地域 (rural development area) については、プログラムによっては町の大きさによってその対象となるかどうかの判断がされることもある。例えば、人口2～3万人ほどのコミュニティであれば、電力サービスの供給や給水・排水設備のための融資若しくは奨励金又は USDA が投資をして農村地域にビジネスの機会を作るという事業及び産業ローン (business and industry loan) というものもある。

貧困や所得レベル、失業率なども判断の基準になる。

(4) 農村コミュニティが活力を失わないようにするためには、調査研究 (research) を欠かすことはできない。USDA は調査研究活動に毎年 15～20 億ドルを使っており、また、5～6 億ドルを普及活動 (extension activities) に使っている。これは、連邦及び州の職員が農業の現場に行って農業の優良実施事例を教えるというものである。農薬をまく時期やその分量、あるいは不耕起農業 (no-till) の手法などを教える。このような要素は、農業及び畜産コミュニティが実行可能であり続け、また活気と競争力を持ち続けるためにはとても重要である。

(5) そのような支援活動についての農業者以外の国民の反応については、これは政治的な問題である。両極端な例になるが、自由市場なのだから政府は支援をするべきではないと言う人もいれば、競争力を持った農業を続けていくためにはこれが必要だと言う人もいる。

アメリカの歴史を振り返ってみると、農業がアメリカの経済にとってどれだけ大きな影響を与えていたかがわかる。しかし、人々にとって農業というものは、どんどん遠い存在になってしまった。昔は、知人の誰かに農家の親戚がいるということが当たり前であった。しかし、今は都市部に人口が集中し、農業は歴史の上では重要性を持っているが、もはやアメリカ国内の主要産業ではなくなってしまっている。

## 第3部 国内調査結果

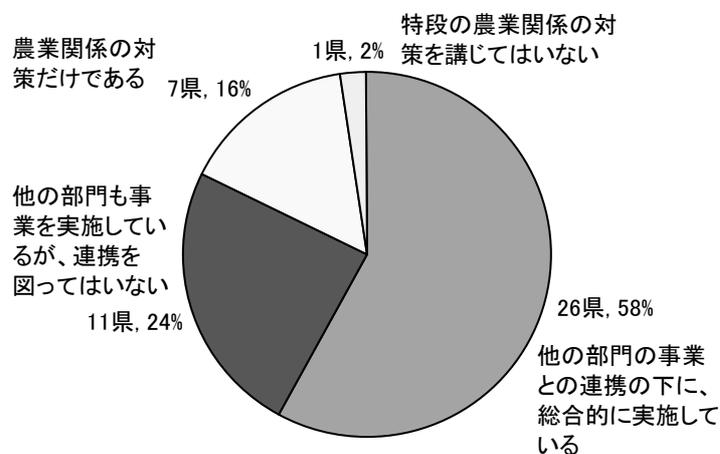
### 第1章 アンケート調査

#### 第1節 中山間地域の活性化に関するアンケート結果

農林水産政策情報センターでは、平成19年3月、都道府県における中山間地域の活性化に関するアンケートを実施し、45都道府県（以下、単に「県」という。）から回答をいただいた。

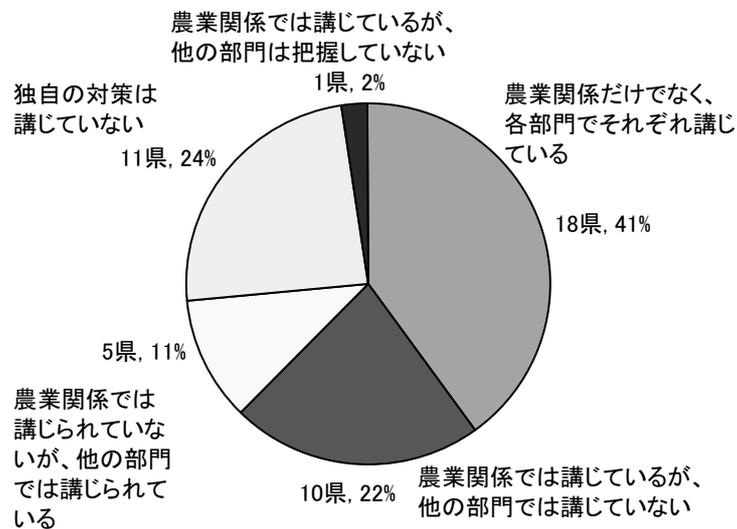
##### 1 中山間地域に対する農業関係対策の実施状況

44県が農業関係の対策（畜産を含む。以下同じ。）を行っており、中山間地域では農業が大事な産業として位置づけられていることが実感される。



## 2 中山間地域に対する県独自の対策について

独自で中山間地域に対して農業関係の支援を行っている県は29県、行っていない県は16県であった。

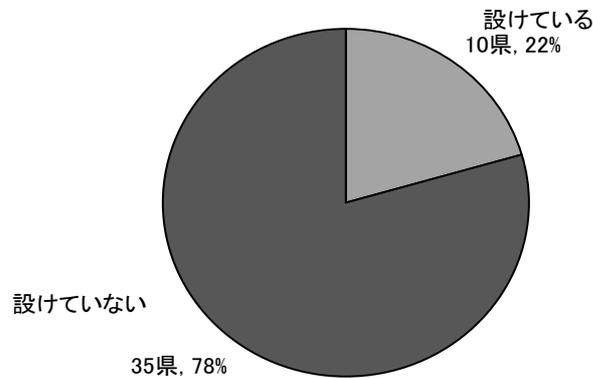


支援を行っている県の主な支援内容は、次のとおりである。

- ・ 活力ある中山間地域作り事業 … 県によって名称はまちまちであるが、地域の特性を生かしながら活力ある中山間地域の形成を促進するために行う取り組みに対し、ハード（例えば生産基盤の整備）・ソフト（例えば、計画作り）の両面から支援して維持・発展を計るもの
  - ・ グリーンツーリズムや都市住民との交流に対する支援
  - ・ 地域起こし専門家の派遣
  - ・ 新規就農者への各種の支援

### 3 中山間地域における「構造改善特別地域（いわゆる特区）」の指定状況

特区を設けている県は 10 県で、複数の特区を設定している県も 3 県あった。

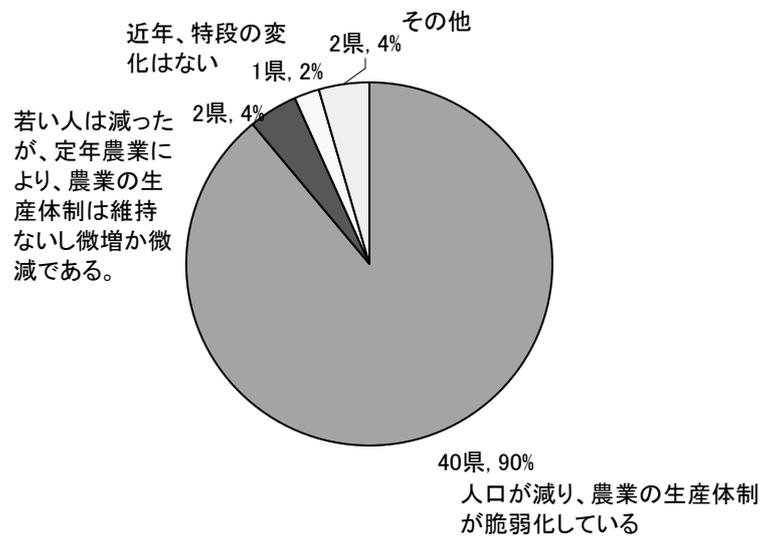


その内容を見ると、どぶろくの製造許可関係が 6 県、鳥獣害対策関係（例えば、指定時期以外の捕獲）が 3 県、グリーン・ツーリズム関係（例えば、消防施設の簡素化）が 2 県、その他、農業参入関係（農業生産法人以外の者の新規参入）、市民農園の開設関係（農地法の特例）であった。

どぶろく特区は、単に製造許可を与えられているだけでなく、ほとんどがグリーン・ツーリズムを始めとする都市住民とのふれあい活動のひとつのツールとして位置づけされていた。

#### 4-1 中山間地域の農業の現況

予想されたことではあったが、40 県が「人口が減り、農業の生産体制が脆弱化している」という答であった。

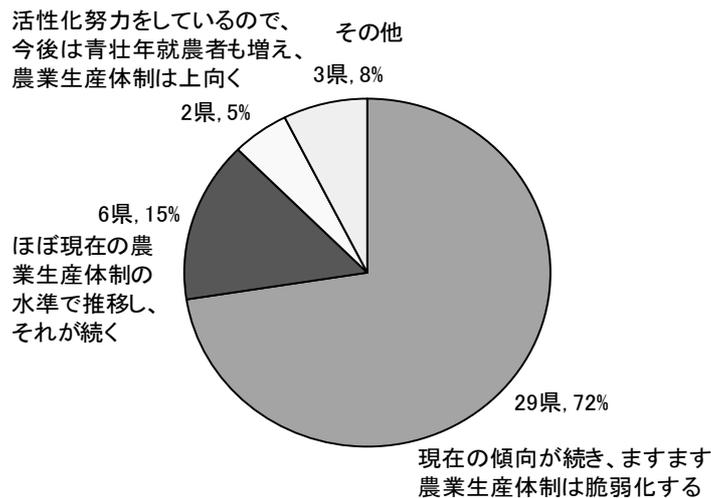


当センターの個別の訪問調査で、定年農業者に対する期待があったので、アンケートの選択肢に入れてみたが、意外に少なかった。今後、団塊世代が順次退職して行くにつれて、当面の中山間地域における農業の担い手として期待できるようになっていくのではなかろうか。

なおその他の2県は、「農業の生産体制が弱ってきてはいるものの、元気な若い人たちががんばっている地域も少なくない。」とのことであった。あるいは、こうした趣旨の選択肢も設けるべきだったのかもしれない。

#### 4-2 脆弱化傾向にある中山間地域の農業の今後

4-1を受けて、40 県に今後の動向について尋ねたところ、29 県は引き続き「現在の傾向が続き、ますます農業生産体制は脆弱化する」ということであったが、8 県が今後は維持できる、3 県が上向くことを期待している、とのことであった。



なお、その他の 3 県は、「短期的には厳しいが、担い手の育成や農業振興により維持・向上に努めている」とのことであった。

また、「対応を誤ると一気に脆弱化が進む」とした県があったが、全ての県が心すべきことであろう。

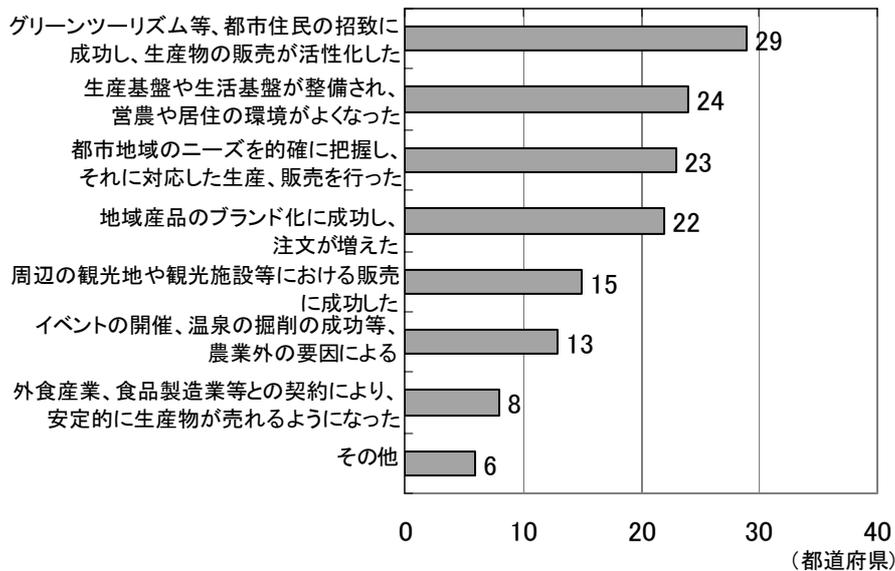
#### 4-3 4-1 の 40 県以外の県の中山間地域の農業の今後

4-1 で当面変化はないと答えた県は、将来的には脆弱化するものと予想し、それ以外の県は、何とか維持できると予想している。

定年就農者に対する支援内容はまちまちであったが、定年就農者が増えて、その支援に取り組んでいくのはこれからどの県でも課題になってくるであろうと思われる。

## 5 中山間地域において活性化に成功した市町村の特徴

活性化の要因については、複数回答であったが、ひとつだけの要因ということではなく、4県がこの要因の全てという回答であった。



この結果から、中山間地域の活性化のためには、都市住民との交流、ないしニーズの把握に取り組む努力や、生活や農業基盤の整備が有効、ということが伺える。

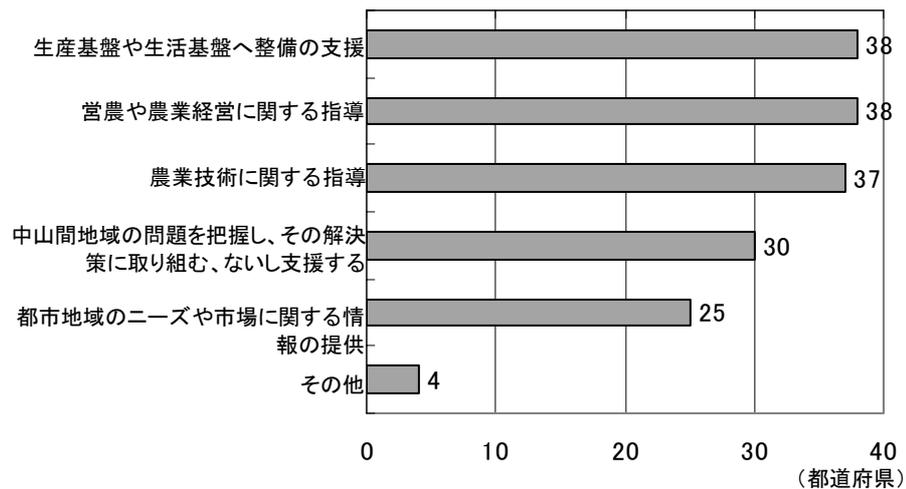
なお当センターの各県個別訪問調査では、ブランド化に成功した地域では活性化の急速な進展が期待できるし、逆に外食産業や製造業、とくに地元のそうした企業との供給契約は安定的な活性化につながる、という結果が出ているので、今後、そうした方向に向けての努力に期待したい。

その他では、次のような要因が掲げられていた。

- ・ 新規就農者の積極的な受け入れ
- ・ 道の駅などによる地域農産物の販売
- ・ 地域の農業者が自らの努力で生産拡大し、販売販路を広げた
- ・ 営農組織の法人化等、持続可能な農業生産の仕組み作り
- ・ 機械利用組合の創設による集落営農の成果

## 6 各県の中山間地域の農業生産活性化支援策

活性化支援策についても複数回答であったが、5で、活性化要因として都市住民との交流、ないしニーズの把握が上位に位置したのに対し、ここでは、インフラ整備、営農、経営、技術の指導といった言わば基礎的な生活や農業基盤の整備が中心になっている。中山間地域の農業は、活性化するための基礎的条件がまだ未整備、ということなのだろうか。

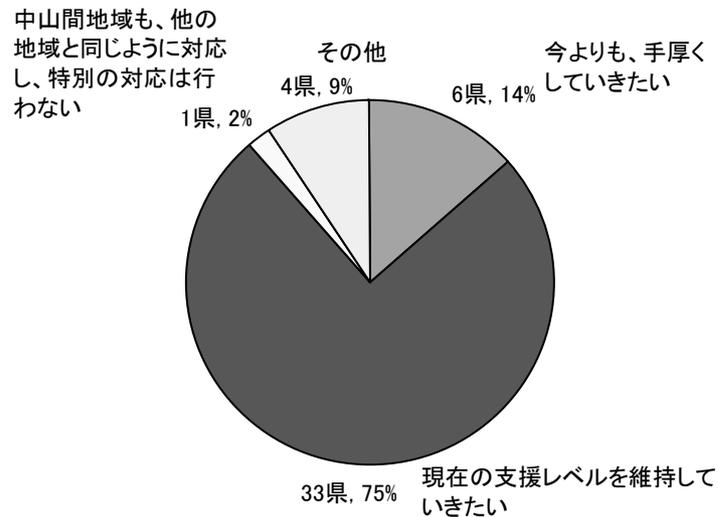


その他の活動は以下のとおりであるが、うち3県は、他の選択肢には○がなく、1県は都会のニーズ情報だけであった。

- ・ 農外企業の参入促進、および集落農場型農業生産法人の設立促進
- ・ 中山間地域支払い制度の効果
- ・ ワークショップの開催と実践活動

## 7 今後の中山間地域への対応に向けての担当部門の抱負

6 県が「今よりも手厚くしたい」、33 県が「現在の支援水準を維持したい」ということで、多くの県の担当部門は、全体的に財政事情が苦しい中において、今後とも中山間地域の農業支援に取り組んでいきたい、という姿勢を見せている。

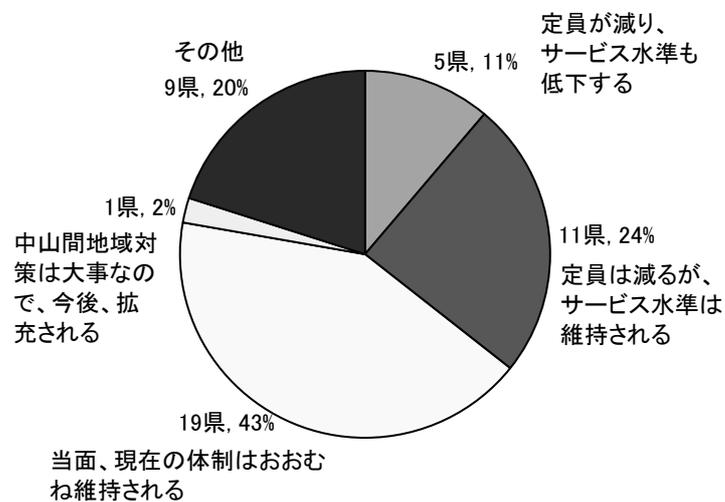


その他は、次のとおり。

- ・ 県下の大部分が中山間地域なので、全ての政策が支援になっている
- ・ やる気のある地域、ないし解決に努力する地域について対応を検討する

## 8 行政簡素化や定員削減下における今後の中山間地に対する行政対応の方向

7が担当部門の抱負であるのに対し、8は現実の方向性を示すものであるが、7で現状維持と答えた県の大部分は、「定員は減るがサービス水準は維持」ないし「現状維持」と答えているものの、「定員もサービス水準も低下」と答えた県も4県あった。また、7で「今よりも手厚くしたい」と答えた県のうち、「今後拡大される」と答えたのは1県だけで、3県が「定員は減るがサービス水準は維持」ないし「現状維持」、1県は「定員もサービス水準も低下」ということであった。大部分の担当者は、本来的には「今より手厚くしていきたい」という気持ちであるものの、現実的には現状維持で手一杯、ということなのかもしれない。



その他は、次のとおり。

- ・ 財政は厳しくなるが、職員の努力でサービス水準を維持していく
- ・ 市町村、関係団体の役割を強化して行く
- ・ 中山間地域担当部門だけ厳しくなるわけではない
- ・ 各部局の連携による総合的な取り組みが進む
- ・ 不明

## 中山間地域の活性化に関するアンケート

1 貴都道府県では、中山間地域に対する農業関係（畜産を含む。以下同じ。）の対策をどのように実施していますか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 他の部門の事業との連携の下に、総合的に実施している。
- ② 他の部門も事業を実施しているが、連携を図っていない。
- ③ 農業関係の対策だけである。
- ④ 特段の農業関係の対策を講じていない。

2-1 貴都道府県では、中山間地域に対する貴都道府県独自の対策を講じていますか。該当するもの1つに○をつけてください。

（注）どのような地域に対しても等しく講じられ、その一環として中山間地域にも適用されているものは除きます。

- ① 農業関係だけでなく、各部門でそれぞれ講じている。
- ② 農業関係では講じているが、他の部門では講じていない。
- ③ 農業関係では講じられていないが、他の部門では講じられている。
- ④ 独自の対策は講じていない。

2-2 2-1で①または②に○をつけられた都道府県は、講じられている農業関係ないし農業関係にも適用される施策または事業名、簡単な内容をお書きください。

事業名；

対策の概要；

3-1 現在「構造改善特別区域（いわゆる「特区」）」指定措置がありますが、中山間地域に適用される特区措置を設けておられますか。

- ① 設けている
- ② 設けていない

3-2 3-1で①に○をつけられた都道府県は、設けられている特区措置のうち、農業関係ないし農業関係にも適用されている特区の名称、簡単な内容をお書きください。

名称；

特区の概要；

4-1 貴都道府県の中山間地域の農業は、現在どのような状況にありますか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 人口が減り、農業の生産体制が脆弱化している。
- ② 若い人は減ったが、定年就農者（定年後、帰農ないし新規就農した者。以下同じ。）により、農業の生産体制は維持ないし微減か微増である。
- ③ 近年、特段の変化はない。
- ④ その他（具体的にお書きください。）

4-2 4-1で①に○をした都道府県にお尋ねします。今後この状態がどうなっていくと考えておられますか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 現在の傾向が続き、ますます農業生産体制は脆弱化する。
- ② ほぼ現在の農業生産体制の水準で推移し、それが続く。
- ③ 今後、定年就農者が増え、農業生産体制が上向いていく。
- ④ 活性化努力をしているので、後は青壮年就農者も増え、農業生産体制は上向く。
- ⑤ その他（具体的にお書き下さい。）

4-3-1 4-1で②に○をした都道府県にお尋ねします。今後この状態がどうなっていくと考えておられますか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 現在の傾向が続き、当面はほぼ現在の農業生産体制の水準ないし微増で推移する。
- ② 定年就農者が今後も増え、当面は農業生産体制が上向いていく。
- ③ 活性化努力をしているので、後は青壮年就農者も増え、農業生産体制は上向く。
- ④ 後は定年就農者は期待できず、農業生産体制は弱体化する。
- ⑤ その他（具体的にお書き下さい。）

4-3-2 4-1で②に○をした都道府県にお尋ねします。貴都道府県では、定年就農者に対し農業面ではどのような支援を行っていますか。該当するもの全てに○をつけて下さい。

- ① 生産基盤や生活基盤の整備への支援
- ② 営農や農業経営に関する指導
- ③ 農業技術に関する指導
- ④ 都市地域のニーズや市場に関する情報の提供
- ⑤ 特には、支援を行っていない。
- ⑥ その他（具体的にお書きください。）

5 貴都道府県の中山間地域の市町村の中には、活性化に成功し、農業の生産体制が向上しているところもあると思います。そのような市町村の活性化の特徴はどんなところにあるのでしょうか。該当するもの、全てに○をしてください。

- ① 生産基盤や生活基盤が整備され、営農や居住の環境がよくなった。
- ② 都市地域のニーズを的確に把握し、それに対応した生産、販売を行った。
- ③ 地域製品のブランド化に成功し、注文が増えた。
- ④ 周辺の観光地や観光施設等における販売に成功した。
- ⑤ グリーンツーリズム等、都市住民の招致に成功し、生産物の販売が活発化した。
- ⑥ 外食産業、食品製造業等との契約により、安定的に生産物が売れるようになった。
- ⑦ イベントの開催、温泉の掘削の成功等、農業外の要因による。
- ⑧ その他（具体的にお書きください。）

6 貴都道府県は、中山間地域の農業生産の活性化を支援するため、どのような活動（出先事務所を通じて行う場合を含む。）を行っていますか。該当するもの、全てに○をしてください。

- ① 生産基盤や生活基盤の整備への支援
- ② 営農や農業経営に関する指導
- ③ 農業技術に関する指導
- ④ 都市地域のニーズや市場に関する情報の提供
- ⑤ 中山間地域の問題を把握し、その解決策に取り組む、ないし支援する。
- ⑥ その他（具体的にお書きください。）

7-1 貴都道府県では、今後中山間地域への対応をどのようにしたいと考えていますか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 今よりも、手厚くしていきたい。
- ② 現在の支援レベルを維持していきたい。
- ③ 都道府県の側からは特になにもしないが、頼ってこられたら、支援する。
- ④ 中山間地域も、他の地域と同じように対応し、特別の対応は行わない。
- ⑤ その他（具体的にお書きください。）

7-2 7-1で①に○をした都道府県にお尋ねします。具体的にどのようなことをお考えか、簡単に概要をお書き下さい。

概要；

8 近年、行政の簡素化や定員の削減が行われています。この結果、今後、貴都道府県の中山間地域に対する行政対応はどのようになっていくとお考えでしょうか。該当するものの1つに○をつけてください。

- ① 定員が減り、サービス水準も低下する。
- ② 定員は減るが、サービス水準は維持される。
- ③ 当面、現在の体制はおおむね維持される。
- ④ 中山間地域対策は大事なので、今後、拡充される。
- ⑤ その他（具体的にお書きください。）

9 今後、中山間地域の農業生産を活性化させるために、国（本省、地方農政局、農政事務所）に何を期待しますか。ご自由にお書き下さい。

## 第2章 ワークショップ結果

### 第1節 北陸地域中山間地域農業政策ワークショップ結果

平成19年10月16日、北陸地域の9つの市や町の中山間地域農業政策の担当者にお集まりいただき、ワークショップを行った。

#### 1 中山間地域において今欠けていることは何か。

##### (1) 現状について

- ① 高齢化が進み、100%の住民が65歳以上という集落も少なくなく、疲弊している。このため、農家からの意欲が感じられず、残念ながら地域のリーダーになる核もなく、地域活力が停滞し、担い手の育成が大幅に遅れている。集落単位の活動が求められていても、来年も営農できるのかについてさえ自信が持てず、まして5年続けて農業を行う自信がもてないので、協定をもてない集落が出てくると考えられる。
- ② 直接支払い制度は、中山間地域振興に目立った効果はないが、ないと集落が崩壊するし、特に急傾斜地の農業の維持はできなくなるので、必要である。
- ③ 頑張っている集落と、頑張っていない集落との間の格差が広がっている。頑張っていない集落は、形がなくなってしまう可能性が高い。

##### (2) 流通機構について

- ① 作った農作物に農家が自分で値付けすることができない。このため、農家が農業経営という概念を持たなくなっている。

##### (3) 法人化について

- ① 集落営農組織を直接支払いとの関係で推進しているが、意思決定の仕組みがあやふやなことが多く、経営体として踏み出すのは難しい。
- ② 農家は、法人の経営を知らない。それを法人化するのは危険である。
- ③ 事務的能力がないので、農林水産省の事業は面倒で、現状ではもう対応が難しい。会計上、領収書が必要になるのでやめた、というケースは珍しくない。

##### (4) その他

- ① 市町村合併で、農家の要求が聞き取れなくなった。また、大きな農家に支援することになり、中山間地域の小さな農家に目をむけてもらえない。

- ② 100%補助事業でないと、もう応募できるだけの財源の余力がない。
- ③ グリーンツーリズムを推進しようとしても、地域が疲弊しているので、初期投資ができない。

## 2 今後の展望

### (1) 支援のありかた

- ① 手を上げて立ち上がってくるところを支援するべきで、死にかけているところにカンフル注射を打つようなことではいけない。行政側で全部お膳立てしたところは、みなつぶれている。自助努力と自活を意識的に図らない地域は消えていく。
- ② 中山間地域地で足りないものは人と金と情報で、地域が立ち上がるのなら、行政がこれらをどうやってもってくるか、が大事である。
- ③ 市役所や役場でできないことについては、例えば地域の中小企業診断士を呼んで経営分析してもらったり、地域の社会保険労務士を呼んで労務管理システムを作ってもらったりなど、地域のことをよく知っているコンサルタントを活用するべきである。

### (2) 流通機構について

- ① 生産物は、農協に売ってもらうのではなく、再生産が可能な額で自分で売りぬくことが必要である。そのためには、付加価値をつける（例；エコ・ファーム）といった努力が欠かせない。
- ② 地域内消費を図るべきである。顔の見える人たちに売れて始めてさらなる展開に結びつく。地域同士の競争も大事である。
- ③ かぼちゃは売れないが、カボチャプリンにすると30倍の値段で売れる。

### (3) 地域の維持

- ① 中山間地域の農業を維持・発展させるため、農家と農地をセットにして貸し出し、団塊の世代の人に入ってもらっている。自分の居場所を求めているという人は多く、農を体験しながら、副産物、交通費が出ればいいという人を探す。移り住まなくとも、通勤でもよい。
- ② 農地の貸し借りは、全国展開もできる。
- ③ コミュニティの崩壊を防ぐため、基幹作業以外は、地域にいる団塊の世代の人たちに手伝ってもらうようにするべきである。

### (4) ブランド化

- ① ブランド化を図るためには、品質保持が重要である。手を抜いたらだめだし、長期にわたる販売努力をしなければならない。

② ブランド化できるまでには、長期間（発言者の地域では 25 年）を要する。

(5) グリーンツーリズム

- ① グリーンツーリズムは、何のためにやるのか、目的をはっきりしなければやっていけない時代になってきている。お金を落として行く仕組みを農家の人たちが自分たちで考えなければ、うまくいかない。
- ② 3～5年やってみてダメなら見切りをつけなければならない。
- ③ 達成感のあるような体験ができるような企画が求められている。
- ④ グリーンツーリズムの支援については、初期投資分に限っている。オーナー制度とタイアップしてやるのも一案。
- ⑤ 東京の中学校 6 クラス 230 人を、春、田植えの時期に受け入れている。受入れは、JA とタイアップして、3泊4日で、75 軒の農家がしている。体験が主なので、民宿関係法規に抵触しないし、それによる農産物の売り上げ効果は、年間 2000 万円と推計している。

## 第2節 中国地域中山間地域農業政策ワークショップ結果

平成19年11月8日、中国地域の9つの市や町の中山間地域農業政策担当課長にお集まりいただき、中山間地域の現状、今後の展開方向などについて、ワークショップを行った。

### 1 中山間地域の状況

- ①中山間地域において今欠けているものは、次のような実働者である。
  - ・ 耕作であれ一般事業であれ実際に事業をやる人
  - ・ 大規模農業展開のための技術者及び経営責任者
  - ・ 集落を取りまとめる代表者、リーダー
- ② 定住して生活がやっていけない。このまま定住したいという意向はあっても、一旦出た人はなかなか帰ってこない。
- ③ 消費者が飛びつくような産物がない。
- ④ 財政ひっ迫により市単独の補助制度がない。
- ⑤ 農家の生産意欲が減退している。
- ⑥ 若者が定住しない。若者が働く場所を確保し、子育て支援も充実する必要がある。
- ⑦ 今の中山間地域農業を支えているのは兼業農家であるが、普段の業務に加えて営農を行うのは限界に来ている。また、兼業収入がなくなり始めている。
- ⑧ 生活環境基盤、例えば交通手段なども、財政難と高齢化によって、確保が厳しい状況である。

### 2 中山間地域を支援する特徴的な取り組み

#### (1) アグリセールスマン制度

JAや普及、県庁のOBの人をアグリセールスマンに委託し、行政と市、地域に密着したパイプ役として、様々な調査活動、新規就農者の支援、行政の支援のフォローなどを行ってもらっている。

#### (2) NPOによる支援

市の職員が窓口になって民間のIターンの人を中心にNPOを立ち上げ、行政ではそこまではできないこと、コストがかかること等、手間のかかる部分について、NPOを活用して地域づくりの支援を行っている。

### (3) 民間活力の導入

一般の民間の会社の中には、農業への参入ではなく、総合的なサポートをする動きがあって、草刈りや農作業、生産物の加工・運搬・販売、あるいは債権の保全といったサポートをしてくれるので、そうした動きを活用して活性化に取り組んでいる。

## 3 今後の展望

- ① 中山間地域で暮らしていけるような気持ちの育成が子ども達を育てるときに必要なある。
- ② 非農家都市住民に。中山間地域の農地を含めた農家に関する啓発を行うことが必要である。特に今の子ども達は、食べ物がどこからやってくるのかさえ、よく知らない。
- ③ 団塊世代の人たちに上手に農業の方に目を向けてもらう、という施策が必要である。
- ④ 農業がもうからないと当然、後継者もできてこない。そのためには、JAに任せるのではなく、自分達で売る農業でなければ難しい。
- ⑤ 女性を活用する、登用するといった制度や取組みが必要である。女性はグループで参加してくるので、集落の意見集約もやりやすくなる。
- ⑥ これまでは米を中心として中山間地域がある程度成り立っていたが、米価が下がってきたので、今後は成り立たなくなることが懸念される。
- ⑦ 法人で事業が成功しているのは、農外企業からの参入法人である。特に株式会社等を経営する立場だった人が農業へ参入した場合は、非常に経営感覚を持っているが、農家の場合は、そうした法人経営の感覚ができていない。農家なら手間は収入であるが、法人なら経費になる、といった基本的な理解すらできていないことが多い。
- ⑧ 第一次産業部門の農業を展開するだけの従来の農家の集まりでは、法人経営はできない。やはり第二次産業部門、第三次産業部門を巻き込んだ、いわゆる付加価値の高い農業展開をしないと、法人経営は難しい。
- ⑨ ブランド化の努力も必要である。そのためには、イベントなどを積極的にやっていて、とにかく知ってもらうことが大事である。
- ⑩ 退職者を対象に帰農塾をやっている。年間に40名ぐらい参加し、7～8名が就農している。退職者の就農は、年齢的に先に見えているが、少しでも農業の助けになれば、と考えている。
- ⑪ 定住希望者には、町に定住専用相談室を設置して相談にのっている他、空き家情報をネットに載せたり、一定期間住んでもらうお試し期間を設けて体験してもらい、といった取組みをしている。土日にもたがるケースが多いが、そうした場合はNPOに対応してもらっている。
- ⑫ 合併以前は、行政頼みで、何でもかんでも行政の方に言えば何とかしてもらえのだという意識があったが、合併後にはある意味、突き放したような状況になったので、

自治会組織などが結束しつつある。

- ⑬ 経済が成り立って初めて地域が守れる。Iターン者の受け入れも職を紹介しながら、推進している。
- ⑭ 地域の中で、付加価値を見出せるような施策展開を考えていかなければならないが、そうした対策を、大規模な攻めができる農村地域と、守っていかなければならない地域とにきちんと分けて展開していくことが必要である。
- ⑮ 学校給食に地元の産物を使うためには、出す側の品揃え、受ける側の施設整備が基本的に必要で、その上に、調理士さん自身がやはり汗を流して、地域のものを使うという意識にならないと本当に難しい。

## 第3章 出張調査結果

### 第1節 石川県の中山間地域対策

石川県における中山間地域対策について、平成18年10月に石川県庁を訪問し、調査を行った。

#### 1 石川県の中山間地域

石川県において中山間地域の要件を満たす地域は、県の県土面積約418千ha中、約317千ha(76%)である。そのうち、岐阜、福井県境の白山地域は専ら林業地帯であり、農業関係の施策は能登半島地域において講じられている。

能登地域においては、過疎化、高齢化が進んできているが、一方において、農地面積が減少している中で農業従事者数は増える現象がおきている。これは、兼業農家が退職により農業に専従するようになった人が少なくない等の要因があると考えられ、県としては、こうした人達を支えていくことも必要と考えている。

能登地域は、土壌が営農に好適とは言えず、風も強く、水資源にも恵まれていないという条件下で、比較的水資源がある地域で、稲作、栗の栽培、牛の放牧を中心とした農業が営まれている。

#### 2 中山間地域における農業振興対策

(1) こうした中で中山間地域については、農業生産基盤や生活環境基盤の整備を図るとともに、直接支払制度の活用による農地・農村の保全や集落の活力確保、さらには交流機会の拡大やアグリビジネスの起業化の推進、特産物の発掘・育成と産地化(ブランド化)等の施策が推進されている。

(2) こうした支援を行うに当たっては、

- 1) 個々の農家に応じた技術の開発・指導を行う。
- 2) 消費者のニーズを把握して、生産に結びつける。
- 3) 地域で企画した戦略をサポートする。

といった役割を果たす、とのことであった。

(3) また、支援に当たっては、単一の施策によることが望ましいものの、なかなか対応できるものがないこと、動き出して初めてどうしたらよいか分かるものも多いこと等から、いろいろな施策を組み合わせる支援しており、そのコーディネーターの役割をも担っている、とのことであった。

さらに、これらの施策は、石川県の農林総合事務所を経由して現地に浸透が図られるが、現場の職員は、事業の推進（行政）、研究開発（試験研究）、現場（農林総合事務所）を2～3年でローテーションし、この3つのジャンルを経験した人があたる、という体制を構築している。これにより、現場のニーズ、行政の考え方が的確にフォローされている。

### 3 ブランド化の実例

(1) 富山県との県境近くの羽咋市神子原（はくいし・みこはら）地域では、地名にちなんで地元産のコシヒカリをローマ法王庁に献上し、メディアにとりあげてもらえるよう働きかけを行ったところ、全国からの注文に生産が応じきれない状況となり、「神子原米」というブランドとなって、定着している。

(2) 従来能登地域の栗は生食用であったが、栗皮むき器の開発を契機に和菓子の原材料の需要が拡大している。さらに能登大納言小豆についても県農業研究センターが一次加工に適した品種を選抜育成し、県内の和菓子屋に売込みを図ったところ、好評を得ている。

### 4 市町村職員の役割

こうした現場に即した支援活動を行っていくためには、農家の人達を直接知っており、現場に詳しい市町村職員からの情報、さらには連携が欠かせない。そこで県として、市町村職員と日頃から情報交換する等、農家の現状やニーズの把握に努めている。

もし、市町村合併の結果、現場に市町村職員の目が行き届かなくなり、こうした連携が難しくなったら、ということが懸念された次第である。

## 第2節 鳥取県の地域対策事業

鳥取県における中山間地域等の地域対策について、平成18年11月、鳥取県庁を訪問し、調査した。

### 1 県単独補助事業の市町村交付金化

(1) 鳥取県においては、平成18年度から中山間地域対策を含む公共事業以外のほとんどの県単独補助事業を、いわゆるメニュー事業を行える市町村交付金として一括計上し、事業の実施は市町村の自主的な判断に任せている。

交付金の総額は、4億7200万6千円であり、市町村にはその75パーセントに当たる3億5397万円を最低保証総額として、その半分を市町村の財政力指数を勘案して配分し、残り半部分を均等割している。各市町村が最低保証額以上に事業を行った場合には、残余の1億1803万6千円を県が調整配分して交付することとなる。

(2) 市町村交付金の対象事業は、それまでの県単独事業の対象としていた事業を掲げている。その事業は、事後的に県が承認することとしており、それまで毎年市町村が実施してきたものや庁舎管理費などは、対象として認めないといった形式的な判断は行いが、市町村の自主性を重視し、その内容が適当とか適当ではないといった判断はしない方針とのことである。

(3) その趣旨は、これまで各補助事業が県行政のなかで縦割りで所管されていたため、必ずしも市町村や住民にとって十分に役立つ補助金とはなっていなかったこと及び県としても各部局に分かれた事業所管となっていたために、補助金交付事務にかなりの人員が割かれていたことなどから、総合交付金化して各部局に分かれていた事業を企画部地域自立戦略課が一括して所管することにより、縦割りの解消と事務の軽減を図るためとのことである。これにより、中山間地域等の地域活性化対策については、住民に身近な市町村が自らの判断により事業の選択と配分を行うことが可能となり、これまでのように県の直接の行政対象ではなくなった。

(4) 中山間地域に対しては、議会や県民からは、県の直接支援が必要との意見もあったが、本来的には住民に身近な市町村の役割が重要との認識で現在はまともってきている。しかし、現在においても県職員の中には結論まで出して指導をしようとしたり、その逆に市町村の役割として全く相談にも応じないということがあったり、その対応は県庁内においても未だ温度差がある。

## 2 交付金化に対する反応

- (1) 18年度は、初年度でもあり、とりあえずということで県単独事業を一括し、予算額はそれまでの実績ベースより約1億円の増となっている。19年度からは、県庁各課からの事業の修正要望の意見により対象事業を追加すること等を考えている。
- (2) 18年度の予算額は、補助金として配分される額の見込みが立たないことから、苦情を申し立てた市があったが、県政懇談会での話し合いにより納得したとのことである。小さな町村ではこれまで以上の配分を受けることとなるケースもあり、また補助金申請業務の負担が小さくなったことや、市町村の事業実施の自由度が増したことから、市町村は、交付金化について好意的とのことである。
- (3) 公共事業を交付金の対象にしなかったのは、本当に必要な公共事業の地区と額は、その内容を見て個別に確保されるべきものであるからとのことであった。

## 3 集落实態調査の実施

今後の中山間地域への対策を考えるため、18年度に、山間の111集落を対象として、住民と行政との役割分担により低コストで持続可能な住民自治のシステムをつくるという観点から、各世帯の家族構成、暮らしの様子、将来の見込みなどについて、市町村と県が共同で実態調査を行っている。

## 第3節 愛媛県の中山間地域対策

愛媛県における中山間地域対策について、平成19年2月、愛媛県庁を訪問し、調査を行った。

### 1 愛媛県の中山間地域の現況

愛媛県の中山間地域は、県の総面積約568千ha中、約420千ha（約71%）で、20市町中、14市町に存在し、人口の約33%が居住している。急傾斜地が多いことが特徴で、果樹、酪農が産業の中心であるが、人口減少、高齢化の進行、担い手不足、という状況に加え、耕作放棄地の増加も課題となっている。特に「限界集落」ではこれらの課題への対応が難しく、これ以上の地域の維持は無理な個所も少なくない、とのことであった。

### 2 愛媛県の取組み

(1) 愛媛県は、「中山間地域を元気にすることは、県にとって大事である」として、出先機関とも一体となって中山間地域対策に取り組んでいる。

1で述べたように中山間地域が県土の約71%を占めているため、ほとんどの農業施策はそのまま中山間地域の農業対策になっている。多くは国の施策や事業との組合せで行われ、県単独でも事業を行っている。各中山間地域の自立を目指して市町ごとに働きかけを行っているが、一つの事業だけで適合するものはなかなか見当たらないとのことであった。

(2) 特徴的な取組みは、次のとおりである。

#### ① 果樹対策

急傾斜地や崖地が多いため、果樹、特に全国的に有名な柑橘の生産に重点が置かれている。収入につながるので、担い手や後継者を戻すこともできているが、近年、運搬用のモノレールが老朽化し、更新が進んでいない、という問題を抱えている。

#### ② 棚田の保全

棚田の保全も大事な施策になっている。小規模なものが多く、もう少し集約することが必要とされている。また、中山間地域の人達も棚田の保全に努めてはいるが、高齢化に伴い、難しくなっている、とのことであった。

(3) 担い手の確保

担い手の確保については、「地域農業マネジメントセンター」で仕組みを作り、市町

やJAとも協力して取り組んでいる。団塊世代のIターン者を今後の担い手とするため、経営や技術を指導する試みも行われているが、成果はこれからのようである。

#### (4) 愛媛型グリーン・ツーリズムの促進

グリーン・ツーリズムは、他の四国3県とも協力して、地域住民活動を主体とした体験交流を中心に、推進している。町並みで有名な内子町が成功例で、単独では量的に出荷が難しい産品を、直販や組み合わせで販売することにより、好評を得ている。

#### (5) 愛媛愛フードの推進

中山間地域だけのための施策ではないが、県産農産物等の販売拡大活動として、みかんをリーディングブランドとし、プラスして他の農産物を地域特産ブランドとして販売しようとする取組みが行われ、イチゴ、キジ等の生産、販売が増えてきている。

### 3 今後の展望と要望

愛媛県では、合併で70市町村が20市町に統合されたが、その中で、旧村は依然として集落ないし地域としての単位になっており、ここが元気であれば急傾斜地も畑や果樹により維持できるので、県にとっては、それを盛り立てていくことが必要とされている。

しかしながら一方では、過疎、高齢化が進んでおり、だんだん集落協定さえ無理になってくるような状況である。

中山間地域の人達の中には、内心リタイアしたいという気持ちを持っている人が多いが、中山間地域等直接支払交付金の支給が「なんとか頑張っ欲しい」という国からのメッセージとなって、こうした人達に頑張るきっかけを与えている。交付金の支給条件は新対策になって厳しくなっているが、こうした現場の状況を踏まえて、制度の存続や支給の条件を考えて欲しいとのことであった。