多面的機能支払と農村協働力

—政策評価の視点から—

Multifunctionality Payment System and Social Capital in Rural Society

竹 田 麻 里*

Mari TAKEDA

1 はじめに—制度の概要と本稿の目的—

本稿では、食料・農業・農村基本法制定以降の農村振興政策の中でも特に地域政策として全国的に展開された直接支払制度である多面的機能支払を通じた農村協働力の形成・継承に焦点をあてる。

多面的機能支払の出発点は、2007年度に予算措置された農地・水・環境保全向上対策である。農地・水環境保全向上対策は、「基礎部分」といわれる農地や水路等の基礎的な農業地域資源の保全、「誘導部分」といわれる「農地・水向上活動（施設の機能診断や軽微な補修）」と「農村環境向上活動（多面的機能の増進）」を支援する「共同活動支援交付金」が基礎であった。加えて、共同活動支援交付金を受ける農地でさらに環境に配慮した営農を行う地域に支払われる「営農活動支援交付金」が支払われる仕組みであった。支援の対象は農振農用地である。

その後、2010年度の中間評価を受け、2011年度からは農地・水・環境保全向上対策の「営農活動支援交付金」が「環境保全型直接支払対策」として独立し、それ以外の活動が「農地・水保全管理支払交付金」によって支援されることになった。この「農地・水保全管理支払交付金」は、それまで行われてきた「共同活動支援交付金」に加えて、「向上活動支援交付金」として施設の長寿命化や高度な管理に対する支援を拡充したものであった。

さらに2014年度からは、実質的には「農地・水保全管理支払」を組替え・名称変更した「多面的機能支払」が創設された。「多面的機能支払」では、それまで「共同活動支援交付金」で支えられてきた2つの活動のうち農地・水路の基礎的な保全は「農地維持支払交付金」による支援となり、残りの多面的機能の増進活動と、これまで「向上活動支援交付金」で支えられてきた施設の長寿命化等の高度な管理が「資源向上支払交付金」で支援

されることとなった。多面的機能支払は、2013年に農林水産省・地域の活力創造プランにおいて、日本型直接支払制度として創設が構想され、2014年から取り組みがはじまり、2015年には「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づいた政策となった。多面的機能支払の農地維持支払交付金の平成29年3月末時点の実施状況は、全国1,422市町村において、29,079組織が約225万haの農用地で取り組んでおり、これは、農業用排水路があり、かつ集落で管理している耕地面積合計約329万haの約68%にあたる。

本稿では、2007年度から開始された農地・水環境保全向上対策のうち営農活動支援交付金を除く交付金、および2011年からの農地・水保全管理支払交付金、2014年度以降の多面的機能支払交付金に基づく政策を便宜的に「農地・水関連政策」と呼ぶこととし、特に農村協働力の形成・継承の可能性に関する政策評価に焦点を当てて議論する。なお、政策評価を議論する観点から、農村協働力とは、「ソーシャル・キャピタルのうち、農業・農村振興政策を展開していく上での対象を『農村、あるいは農村と都市の複数の主体が、農村の活性化のための目標を共有し、自ら考え、力を合わせて活動したり、自治・合意形成などを図る能力または機能』」であるとした農林水産省農村振興局農村におけるソーシャル・キャピタル研究会¹⁾（以下、農村SC研究会）における定義をベースに議論する^{注1)}。

2 農地・水関連政策の政策評価の先行研究

(1) 政府による農村協働力の定義・評価

農地・水関連政策の政策評価を整理する際に、とくに定量的な評価を念頭においた場合には、「農村協働力」の評価手法および評価指標を整理する必要がある。松下²⁾も指摘するように、農村協働力の概念の基礎にあるソーシャル・キャピタル（以下、SC）は無形であるた

*東京大学 The University of Tokyo

Keywords：1）多面的機能支払，2）農村協働力，3）ソーシャル・キャピタル，4）政策評価

め、農村協働力自体の定量的評価は容易ではないからである。

まず、農村 SC 研究会¹⁾では、その当時の既往研究を表1のように最大公約数的に整理した上で、農村における SC を構成する要素を抽出し、アンケート調査をもとに因子分析を行った。その結果、①協働的要素を特徴とする群と②互助的要素を特徴とする群に分けられた。同研究会による農村協働力の概念図では、特に①の協働的要素を持つ SC の構成要素を中心に因子分析の潜在変数として農村協働力を指標化している。

つづいて、農林水産省³⁾農地・水・環境保全向上対策の中間評価においては、基本的に農村 SC 研究会で指摘された農村の SC の構成要素をもとに農村協働力の評価を行っていると考えられ、手法や視点は類似しているが、標本が異なるため因子分析の結果も異なっている。具体的には、SC の要素に関する因子分析は表1に示すように、A「ネットワークや信頼」、B「地域共同活動」、C「地域貢献・地域への想い」にまとめられ、これらすべてを「農村協働力」として定義した点に若干の違いがある。

その上で、「各集落の質問毎の回答結果（割合）」に、各因子それぞれの主成分分析によって算出した負荷量に乗じたものを合計して算出し^{注2)}た農村 SC 得点を計算し^{注2)}、農地・水関連政策に参加する地域では、Ⅰ) 農村 SC 得点が不参加地域に比べてもともと大きいことに加えて、Ⅱ) 取組後には特に「地域貢献や地域への想い」の側面での農村協働力の伸びが高いことを明らかにした。また、農林水産省³⁾の参考資料には詳細は示されていないが、地域のつながりを示す代表的な指標である「話し合いの機会」が多い地区では、地域共同活動に関する農村協働力が高い傾向があるという評価も行われている。

これは、「農村協働力」として明示された SC の定量的評価としては初めてのものである。その意義は、農地・水関連政策の農村協働力に対する効果を評価する際には、自己選抜バイアスが発生する可能性があること（上述のⅠの結果より）、政策が農村協働力を向上させる可能性があること（Ⅱの結果より）を明らかにしたことであろう。

上記の評価にあたっては、評価のために設計されたアンケート調査が活用されたが、より広範囲な地域での政策評価にあたっては、農林業センサスが活用されてきた。その場合、必ずしも「農村協働力」という言葉は用いられず、内部結束型 SC（評価指標としては集落の寄合回数や実行組合の有無）と橋渡し型 SC（評価指標としては活性化のための各種活動^{注2)}）の概念を用いて各評価指標を主成分分析して2種類の SC 指標を作成し、パス

解析により、農地・水関連政策は内部結束型 SC の増大に寄与していることを明らかにした。なお、「農村協働力」という言葉が用いられなかった背景には、上述の2種類の質の異なる SC と政策への効果の関連性に焦点をあてることが主目的であったからだと推察される。

その後、多面的機能支払交付金の中間評価レポートにおいては「農村協働力」という言葉は用いられなくなるが、「地域コミュニティ機能の向上」という表現を用いて、農地・水関連政策が地域づくりのための話し合い（寄

表1 農村協働力の評価指標

項目		農村 SSC 研究会 (2008)	農地・水中間評価 (2010)
信頼	・相互扶助(相談できる人の有無)	②	A
	・相互扶助(看病してくれる人の有無)	②	A
	・相互信頼(落とした財布が戻る確率)	①	—
	・一般的信頼(見知らぬ人への信頼度)	①	—
	・相互信頼(地域の人々に対する信頼度)	①	A
	・問題解決(地域内での争いの解決能力)	①	—
ネットワーク	・近隣でのつきあい(程度)	②	A
	・近隣でのつきあい(人数)	①	A
	・近隣でのつきあい(挨拶)	—	A
	・近隣でのつきあい(会話の頻度)	②	—
	・友人とのつきあい(頻度)	②	A
	・友人とのつきあい(居住範囲)	②	A
	・親戚とのつきあい(頻度)	②	—
水路道路	・親戚とのつきあい(頻度)	②	—
	・地域共同活動(農業用水路管理)	①	—
	・地域共同活動(農道等共用道路管理)	①	—
農業関連	・地域貢献(半日の時間提供)	①	C
	・社会活動等への参加(農業関係組織活動)	①	—
	・農地保全	①	—
	・農業生産関連の寄合	①	—
	・共有林の手入れ	①	—
	・都市交流イベント	①	—
互助的活動	・社会活動等への参加(自治会)	①	B
	・社会活動等への参加(スポーツ・趣味・娯楽)	①	—
	・集会所の清掃	①	—
	・お葬式の手伝い	①	—
	・地域の話し合い(寄合)	①	B
	・社会活動等への参加(消防団・防犯)	①	B
ボランティア	・社会活動等への参加(文化歴史)	①	—
	・社会活動等への参加(地域活性化)	①	—
	・社会活動等への参加(ボランティア等)	①	B
	・お宮・お寺の管理	①	—
その他	・伝統行事	①	B
	・地域の個性	—	—
	・知恵や経験の伝承	—	C
	・伝承の重要性	—	—
	・生活の満足度	—	—
	・地域への愛着	—	C
	・地域に住み続けたいか	—	—
	・地域づくりへの社会的責任感	—	C

注：①は協働的 SC、②は互助的 SC、A はネットワークや信頼、B は地域共同活動、C は地域貢献・地域への想いを表す。

資料：農林水産省¹⁾、農林水産省³⁾より筆者作成。

合)や活性化のための活動^{注3)}を増加させたこと、市町村を対象に行った実態調査では、子供が参加する地域活動といった参加対象で区分した活動の増加を評価している(農林水産省⁵⁾)。

農村 SC 研究会での定義を参照すれば、この「地域コミュニティ機能」自体は農村協働力という無形のものをとらえるための指標のひとつであり、この点では地域コミュニティ機能を働かせる潜在的な力が農村協働力と理解することができると考えられる。また、政策との関連でみれば、地域コミュニティ機能は、政策により農村協働力が増大した結果の指標とも言えると考えられる^{注4)}。

(2) 研究史における農村協働力

研究論文の中には、農村 SC 研究会が行った農村協働力の定義を紹介し、「農村協働力の役割は、人々の信頼やネットワークを強化させるだけでなく、これらの政策(農地・水関連政策:筆者注)の効果をさらに大きく引き出すなどの相乗的な効果をもたらす地域社会の潤滑油や触媒のようなもの」⁶⁾として政策との関連性を指摘する研究や、農地・水関連政策の中間評価を援用し、農村協働力を「農村地域の活性化を捉える指標」と指摘し、実際の SC 測定には 2003 年に内閣府が実施した SC から信頼(8 項目)、ネットワーク、(5 項目)、互酬性の規範(2 項目)から農村 SC 研究会と同様の手法で SC スコアを計算した先行研究⁷⁾などがある。

また、直接的に農村協働力には言及していないものの、農村のソーシャル・キャピタルについて定量的研究を行った松下²⁾では、無形の SC の指標化の考え方として、内部結束型 SC の蓄積によって観測レベルが規定される、農道、農業用排水路、生活関連施設の各管理形態と寄合回数(いずれも農林業センサスで把握される)に着目し、主成分分析によって SC の指標を作成し定量的に評価している。一方、橋渡し型 SC については、内部結束型 SC と同様の考え方に基づき、農林業センサスで把握される「農林漁業の体験交流」、「産地直送交流」、「農山漁村留学受け入れ」、「伝統・工芸交流」、「祭り・イベント交流」の交流の有無について主成分分析を行って SC の定量評価を行っている。特に橋渡し型 SC については、指標も手法も、農林水産省³⁾農地・水・環境保全向上対策の中間評価と類似している。そして、松下²⁾は、これらの 2 つの SC がバランスよく蓄積される時に、共同活動が実施されることを指摘し、この意味では「多様な主体の参画」の要件が橋渡し型 SC の蓄積を促す点で重要であることを指摘している。

以上のことから、研究論文においては、「農村協働力」の定量評価としては公表されていないが、ほぼ同義のものとして、農村 SC の定量評価については、政策レポー

トで公表された手法と同様の手法で研究が行われてきた。というよりもむしろ、政策の評価との関わりを通じて研究が実施されたケースもあったと見るべきかもしれない。

一方、近年盛んに行われるようになったプログラム評価手法を用いた研究に関しては、SC や農村協働力を直接取り扱ったものはない。これは、SC や農村協働力がそれ自体は無形で観察不可能であり、観察可能な変数によって政策効果を評価するプログラム評価の手法にはそぐわないからであろう。しかし、SC ないし農村協働力の存在によって指標が改善するであろう各種の指標(地域資源の集落管理、共同活動、寄合回数、交流活動等)は、高山・中谷⁸⁾、中嶋・村上⁹⁾、小宮山・伊藤¹⁰⁾、竹田¹¹⁾など、異なる年次、異なる地域、異なる手法の評価であっても概ね政策によって向上している。このことから、農地・水関連政策によって、農村協働力ないし農村 SC の蓄積は促進されている可能性があると考えられる。

3 おわりに—農村協働力の政策評価の現状と課題—

これまでの整理から、農村協働力については、その用語が農村政策および農村地域資源政策の中で生み出された経緯の中で、主に農地・水関連政策が確立していく 2010 年頃を中心に用いられてきた一方で、研究においては、農村の SC 研究として展開されてきた。いずれにしても、これらの領域において、アンケート調査や農林業センサスの各種のデータを用いた農村協働力(もしくは農村 SC)の定量的評価が行われてきたといえる。

その後、農村協働力という用語は、主に土地改良関連の政策の中で使用されるようになり、多面的機能支払の評価において明示的に使用されることはなくなった^{注5)}。このような変化のなかで、多面的機能支払の政策メニューをみると、地域資源の基礎的な保全活動である農地維持支払交付金については、農業者のみの取り組みで可能になるなど、多様な主体の参画という要件が外された。これは、「農村の地域組織を再編する意図」^{注6)}をもって多様な主体の参画を全地域に対して要件化していた当初の農地・水関連政策から、「規模拡大に取り組む担い手の負担を軽減し構造改革を後押しする」ことに重点をおいた取組みだけでも選択できる政策へと、政策メニューが多様化したとみることもできる。

加えて、資源向上支払のうち共同活動支援(施設の軽微な補修・農村環境保全活動・多面的機能の増進活動)については、多様な主体の参画が要件であるが、5 年以上取り組んできた地域については単価の 75%に支払いが減額されるという措置がとられるようになった。

これら 2 つの条件の変化は、農村協働力の蓄積にどの

ような影響を与え、地域資源の保全やコミュニティ機能にどのような影響を与えるのか。先にあげた松下²⁾が指摘する結束型SCと橋渡し型SCのバランスの必要性とともに、地域の農業・農村振興の目標の多様性を考慮した上で、注視していく必要があるだろう。

また、農村政策の評価に関して、プロセスを重視する必要性の議論のなかで農村協働力への着目が指摘されている¹³⁾。政策に取り組むなかで具体的に農村協働力がどのように変化するのか、そのプロセスやメカニズムに関する分析の蓄積は多くないのが現状であろう^{注7)}。

最後に、多面的機能支払制度の課題として、リーダーの不在やリーダーの後継者の不在が指摘されている。リーダーの確保の点について、農村協働力はどのような効果をもたらしているのか。この点も今後の研究課題になる可能性がある。

注

注1) 農村協働力の概念が依拠するSCそれ自体については、ColemanやPutnamの定義が用いられることが一般的であり、松下²⁾が整理するように、前者ではSCを「社会構造の様々な側面から構成され、社会構造内の主体の行為を促進するもの」、後者では「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワーク」と定義している。両者の共通点はSCが無形であってかつ主体の活動水準に影響を与える点である。また、SCに関する国内の実証研究としては、2003年に内閣府が実施した大規模な調査が用いられることが一般的であり、信頼、ネットワーク、互酬性の規範といった項目で把握される。

注2) 農村のSCや農村協働力に特化した研究ではないが、主成分分析や因子分析を用いたSCの評価手法について、國光⁴⁾が詳しい解説を行っている。

注3) 具体的には、伝統的な祭り、各種イベント、高齢者の福祉、環境美化、グリーンツーリズム、定住の促進、6次産業化、再生可能エネルギーの取り組みといった農林業センサス農業集落調査の各種調査項目である。

注4) 政策領域では近年むしろ土地改良長期計画の政策課題3において「地域資源や農村協働力等を活用した防災・減災力の強化」として農村協働力が取り上げられている。

注5) 多面的機能支払制度の中間評価では、社会的インパクト評価分析手法のひとつであるロジックモデル等を使用して、インプットからインパクトをロジカルにつなげる評価手法なども検討されているが、農村協働力という言葉は使用されていない。

注6) 地域政策と産業政策の車の両輪論について、農地・水関連政策との関係から論じた近年のものに柳村¹²⁾がある。

注7) 遠藤¹⁴⁾は事例分析を用いて人々のネットワーク形成のプロセスから農村協働力の形成プロセスを論じている。

参考文献

- 1) 農林水産省農村振興局農村におけるソーシャル・キャピタル研究会(2007):「農村のソーシャル・キャピタル～豊かな人間関係の維持・再生に向けて～」<http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/socialcapital/pdf/data03.pdf> (2018年1月11日アクセス)。
- 2) 松下京平(2009):「農地・水・環境保全向上対策とソーシャル・キャピタル」『農業経済研究』80(4), 321-326。
- 3) 農林水産省(2010):「農地・水・環境保全向上対策の中間評価」http://www.maff.go.jp/j/nousin/kankyo/nouti_mizu/pdf/hyoka.pdf (2018年1月11日アクセス)。
- 4) 國光洋二(2017):『地域活力の創生と社会的共通資本—知識資本・社会インフラ資本・ソーシャルキャピタルの効果(農村工学研究叢書)』農林統計出版。
- 5) 農林水産省(2017):「多面的機能支払交付金の中間評価」http://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_chukan-13.pdf (2018年1月11日アクセス)。
- 6) 田中龍太(2012):「農地・水保管理支払とソーシャル・キャピタル—第1期対策の実績と効果より—」『水土の知』80(8), 29-32。
- 7) 中村省吾、星野敏、橋本禪、九鬼康彰(2012):「個人的経験が農地・水・環境保全向上対策の評価に及ぼす影響に関する研究—滋賀県「世代をつなぐ農村まるごと保全向上対策」を対象として—」『農林業問題研究』187, 240-246。
- 8) 高山大輔・中谷朋昭(2014):「傾向スコアマッチング法による農地・水・環境保全向上対策のインパクト評価—北海道における共同活動支援を対象として—」『農村計画学会誌』33(3), 373-379。
- 9) 中嶋晋作・村上智昭(2016):「農地・水・環境保全向上対策の実施規定要因と地域農業への影響評価」高崎経済大学地域科学研究所編『自由貿易下における農業・農村の再生—小さき人々による挑戦』日本経済評論社。
- 10) 小宮山碧・伊藤順一(2017):「農地・水・環境保全向上対策の政策評価—滋賀県を対象として—」『農林業問題研究』53(2), 72-83。
- 11) 竹田麻里(2018):「農村政策と農業集落・農村地域」『2015年農林業センサス総合分析報告書』農林統計協会, 近日公開。
- 12) 柳村俊介(2015):「基本計画をどう読むか 本気度が問われる車の両輪としての産業政策と地域政策」『農業と経済』9, 23-32。
- 13) 農業経済学会(2016):「2016年度大会討論会報告総合討論」『農業経済研究』88(1), 115-129。
- 14) 遠藤和子(2011):「人々のネットワーク形成から農村協働力を把握する方法の検討—三重県多気町勢和地域を事例として—」農業農村工学会大会講演会講演要旨集, 682-683。

Keywords: 1) Multifunctional Payment System, 2) Rural Social Capital, 3) Social Capital, 4) Policy Evaluation