

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 23 日現在

機関番号：32699

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2012～2015

課題番号：24658206

研究課題名(和文) 農地利用集積政策に対するコモンズ概念適用の可能性に関する研究

研究課題名(英文) Research on examining the possibility that the theory of commons could be applied to establishing effective policies for agricultural land consolidation.

研究代表者

莊林 幹太郎 (SHOBAYASHI, MIKITARO)

学習院女子大学・国際文化交流学部・教授

研究者番号：10460122

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、連坦化促進のための手法として集落コミュニティによる農地所有の「一体化」が有効である可能性を検証することを主たる目的とした。事例地区に関する詳細な実証分析及び概念分析等を行った結果、土地所有者が協調して個別の所有権を大きく超える利用に対して規律をもたらす非農家主体土地所有者組合モデル(「新海モデル」)が、その規律をもたらす正の外部性が存在するときに土地利用効率上の大きな意味をもつことを明らかにした。それは「共有資源」の個別利用を主たる対象としたコモンズ論的に新たな視点を加えるものであることも確認した。さらに、新海モデルの普及のために必要な政策的枠組みについての提案も行った。

研究成果の概要(英文)：This research placed the main focus on examining the possibility that collective action by landowners in rural hamlets who are not farmers anymore, would be effective in achieving geographical consolidation of leased lands. Based on the empirical analysis on a case study as well as the conceptual work, "Shingai Model", in which a group of non-farmer landowners in a rural hamlet act collectively to bring disciplines on the use of their lands by a small number of large scale farmers, could play an important role in improving the overall efficiency, especially when there are positive externalities associated with the disciplines. This idea could also shed lights on a new perspective that differs from the theory of commons focusing mainly on community-owned resources used individually by community members. The research also proposed a few policy suggestions that could encourage the establishment of Shingai Models.

研究分野：農村計画

キーワード：連坦化 土地利用調整 農用地利用改善組合

1. 研究開始当初の背景

わが国における水田農業の今後は、経営規模の拡大をいかに迅速に進めるかにかかっており、2011年10月25日に提出された食と農林漁業の再生のための基本指針においても今後5年間で稲作経営規模を1戸あたり20～30haに目標設定することが定められた。そのために農地集積に対するインセンティブ措置が今後一層強化されることとなる。また、経営規模の拡大と同時に緊急の課題となっている連坦化は、農地の大規模経営体への集積促進措置に付随する形態の支援措置が採用されてきた。たとえば、経営規模の拡大インセンティブの「上乘せ」として、連坦化に対する財政支援を行う等である。このような政策に代表されるように、経営規模の拡大と連坦化は、同時に実施されるべき、あるいは前者が先行すべき課題と政策上は認識されていると考えられる。

このような暗黙の政策順序付けが、わが国の水田農業の経営規模拡大の阻害要因になっている可能性がある。経営規模の拡大支援を政策の基軸に置くため、離農や規模縮小農家が農地を貸し出すことが前提となる。しかしながら、自己耕作を継続する意欲の強い小規模兼業農家が多い地域では、担い手への集積に時間がかかるうえに、連坦化も進展しない事態が生じてきた。そのため、連坦化が行われない状態での経営規模の拡大はかえって収益性を下げると懸念する大規模経営者も多い。また、離農や規模縮小へのプレッシャーをかけることとなるこの政策順序付けは、農村集落の安定性も揺るがし、離農農家や規模縮小農家の集落コミュニティへのコミットメント意識を低下させている。このことが逆に連坦化を遅らせる要因ともなっている可能性がある。

上記の現状を踏まえて、本研究では農地貸借(売買)の促進の前に連坦化を促進することが重要であるとの仮説に立脚する。そのうえで、やはり上記の状況を勘案すると、連坦化促進のための手法として集落コミュニティによる農地所有の「一体化」が有効である可能性を理論的・実証的に検証することが喫緊の研究課題と考えるものである。

2. 研究の目的

本研究では、水田農業の経営規模拡大のためには、農地貸借(売買)の促進の前に連坦化を促進することが重要であるとの認識に立脚する。そのうえで、連坦化促進のための手法として集落コミュニティによる農地所有の「一体化」が有効である可能性を理論的・実証的に検証することが必要であると考えられる。そのため、(1)所有の一体化の有効性を支援する理論的根拠として、「利用(耕作)の位置に関する権利」をコモンズと捉え、「コモンズの悲劇」概念を援用し、(2)連坦化の前提としての所有の一体化をコミュニティによるルールメイキングにより達成する可能性を実証的に分析する。(3)そのうえ

で、農地利用集積促進のための政策の枠組みについて提案を行うことを目的とするものである。

3. 研究の方法

研究目的に即して、以下の3つのコンポーネントに分離して研究を進めることとした。

コモンズ概念の援用のための概念分析、滋賀県における実態調査・分析、政策枠組み案の構築。コンポーネントについては、Ostrom(1990)をベースに、利用に関する位置の権利についてコモンズあるいはオープンアクセス資源の概念を援用する可能性を概念的に分析する。コンポーネントについては、滋賀県を調査対象として、農地の所有の「一体化」の形態をそのルールメイキングプロセスに着目しながら調査・分析を行う。コンポーネントについては、概念分析および実証分析を踏まえて、所有の一体化を先行させる新たな政策枠組みを提示する。

4. 研究成果

(1)平成24年度においては上記コンポーネントの実施およびの準備作業を行った。具体的には、研究計画で予定したコモンズ理論の本研究課題への援用についての概念整理を行うとともに、25年度に実施する実証分析のための集落選定の予備分析を行った。

概念整理については、集落内の全農地を資源総量とし、経営体ごとに個別に耕作面積を増大させていくことにより利益を大きくすることができる一方、耕作面積の分散が進むことによって資源の「質」が低下するという概念分析枠組みを構築した。このような分析枠組みのもとでオストロームのコモンズ資源の集積的管理の理論枠組みの適用可能性を吟味した。その結果、コモンズ理論の枠組みの適用が可能であることを明らかにした。

事例調査対象集落については滋賀県農政水産部の協力を得て予備調査を2回実施した。その結果、彦根市S集落において、集落内のほぼすべての土地所有者が農用地利用改善組合の構成員として個別の担い手に連坦化して貸し出す条件を確立している事例を確認した。本集落の「コモンズの」土地利用調整を分析した結果、このような仕組みを可能としたいいくつかの特徴的な事項を明らかにした。具体的には、既に集落の農地の大半が個別担い手農家に貸出されていたこと、それら担い手農家の間に農地をめぐる競合関係はなかったこと、さらには末端用排水路の改修工事のための土地改良手続きの過程で土地所有の合意を得やすいタイミングだったことなどがあげられる。

(2)25年度においては、24年度にその存在を確認した滋賀県彦根市のS集落における土地所有者による農地利用改善組合が、担い手農家への利用権の連坦化再配分を一気

に成し遂げた事例についての分析を進めた。まず、同集落の関係者への詳細ヒアリングを実施するとともに、滋賀県農政水産部、農地法の専門家、コモンズ論の専門家を交えてのワークショップを実施した。本集落がこのようなアレンジを構築できた特殊要因の詳細を明確にするとともに、このモデルを普及するための方法論等について議論を行った。また、農地中間管理機構の枠組みにおいてS集落モデルが果たすべき役割についても概念的な分析を行った。なお、このようなアレンジを確立したことが確認できたのは滋賀県内にある約1600の集落のうち、本集落を含めて2集落のみであった。なお、S集落の制度的枠組みの革新性とその意義については、2014年2月に刊行した「農業直接支払いの概念と政策設計」(農林統計協会)にまとめた。

つぎに、経営農地の連担化について実務的に深い知見を有する3機関(全国農協中央会、全国農業会議所、全国農地保有合理化協会)における農地利用集積関連事業の専門家にヒアリングを行い、上記のS集落モデルの他府県での有無について聞き取りを行った。その結果、このようなアレンジが統計データに示されるものではないことからより広いアンケート調査を行う必要があるものの、全国的にも稀有な事例である可能性が強く示唆された。

さらに、2013年6月の国際コモンズ学会世界大会(北富士において開催)の場を活用して、本事例を含む共同行為のコモンズ論の視点からの重要性についてIFPRIの海外研究協力者と議論を行った。

(3)平成26年度においては、S集落における農地所有者による農地利用改善団体創設の要因について、中心的役割を果たした集落関係者への詳細インタビューを行うことによって高い水準で明らかにした。決定的な要因としては、700年程度におよぶ集落の歴史を通じて構築された自治意識が依然として保全されていたこと、それにより集落の非農家(元農家の土地所有者)において集落の農地の持続的活用の必要性が強く共有されていたこと、末端用排水路の改修のために実施した圃場整備事業における連担化加算が土地所有者の協調行動の大きな契機となったことなどがあげられる。

S集落と類似の事例を調査すべく、全中を通じて全都道府県の中央会の農地利用調整担当者にアンケート調査を実施するとともに、同様の調査を関東農政局管内の一部の都道府県、市町村に対して行った。この結果、S集落と類似の事例は回答を得た範囲では明確には確認できず、S集落の特異性を明らかにした。

これらの研究結果を農業農村工学会誌2014年9月号に投稿した。S集落モデルが農地制度論的には1980年代の農地利用増進法において規定された農用地利用改善団体に

よる自主的管理パターンとして想定されていたものの、その後の公的な管理に傾倒する農政の中で結果的には例外的な存在になったこと等を論じた。

(4)2015年5月にカナダで開催された国際コモンズ学会世界大会において2本の発表を行いコモンズ研究者と本研究についての議論を深めた。1本は、資源の所有者が協調して個別の所有権を大きく超える利用に対して規律をもたらす非農家主体土地所有者組合モデル(「新海モデル」)が、その規律がもたらす正の外部性が存在するときに大きな意味をもつこと、そしてそのことはコモンズ論的には新たな視点となりうる可能性を持つことについてである。もう1本は、森林との比較の観点で、新海モデルと森林分野の事例を比較分析することにより、本モデルのコモンズ論的特徴をより明確にしたものである。

さらに、上述の1点目の観点の議論を補完するために、欧州の農地・牧草地に係るコモンズ研究の第一人者であるオランダ・ユトレヒト大学教授と土地所有者組織の重要性について意見交換を行うとともに、類似組織の調査をオランダにて実施した。その結果、土地所有者組織が環境管理などにおいて効果的な役割を果たす可能性について強い示唆が得られた。

上記を踏まえて、本研究が対象とした、利用と所有が分離された状況にある土地について所有者が集合的行動をとることの重要性についてコモンズ論的に新たな視点となりうることを確認するとともに、農業生産性の向上以外の環境や景観保全の観点で本研究モデルが他国との互換性を有する可能性を確認した。

また、農地集積に対する土地所有者組合の有効性に関する定量的分析を実施した。具体的には、滋賀県が約400集落を対象に行った集落調査データをもとに集落住民による集合的協調行動が農地利用調整に与えるに影響分析を行った。さらに、モデル地区の周辺の集落の農業組合長等を対象とした農地の面的集積に関するインタビュー調査を行い、土地所有者の集合行為を促すための集落内の協調行動習慣が残存しているか否かが面的修正において大きな要素となることを定性的な観点から補完した。

(5)以上を踏まえて、以下の政策的含意を得た。

所有の一体化は、連担化に大きな効果をもたらすのみならず、集落の土地利用調整に係る主体として、重要な役割を果たしうる。この観点は、従来のコモンズ論においては、資源の共有性と利用の個別性の共存、ならびに資源の(共同)所有者と利用者が一致する状態が関心対象であるのに対して、資源の所有においての個別性と所有と利用の完全な分

離のもとでの所有の緩やかな一体化を目指すという点で、これまでのコモンズ論と大きく異なる。

本研究で明らかにしたS集落モデルは、我が国の今後の水田地域の土地利用調整に対して、生産性の向上と正の外部性の発揮の最大化の調和を図りうる主体としての可能性を有することが明らかになった。そして、そのことは、欧州などにおいてみられる、土地の所有者が利用者に対して環境保全型農業に誘導する取り組みなどへの適用可能性も強く示唆している。

所有の一体化を制度的に後押しするためには、現在の農地中間管理機構の取引主体としてS集落のような農地利用改善団体を位置づけることが必要である。現行のように、個別の土地所有者のみを取引対象とする方式では、S集落モデルの可能性を阻害する懸念がある。より積極的な政策支援の方法としては、末端の軽微な用排水路の改修のための土地改良工事への補助条件としてS集落モデルの構築を要請する手法も考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計4件)

荘林幹太郎、農村コミュニティの復興に向けて、農業農村工学会誌 80 巻 7 号、P555-559、2012 年

荘林幹太郎、地域全体の復興のために - 土地所有者の社会的責任を考える -、月刊 JA 平成 25 年 3 月号、P33 - 37、2013 年

荘林幹太郎・岡島正明、むらづくりのための土地利用調整に関する新たな制度的枠組みの検討、水土の知 第 82 巻 9 号、農業農村工学会、P715 - 719、2014 年

荘林幹太郎、農村の新たな土地活用 - 新海モデル -、Biocity 63 号、P98 - 103、2015 年

〔学会発表〕(計3件)

荘林幹太郎、Building resilience in rural areas: The need for mainstreaming the collaboration of “the Agricultural Policy System” and “the Rural Development Policy System”、the 10th OECD Rural Development(アメリカ)、2015 年 5 月 21 日

荘林幹太郎・岡島正明・田村典江、Rebuilding commons for addressing issues associated with food production efficiency and agri-environment: a new institutional approach for collectively managing individual farm lands in Japan、コモンズ学会世界大会(カナダ)、2015 年 5 月 26 日
田村典江・荘林幹太郎、Local challenges to create new communal management institution in Japan -from 2 examples regarding agriculture and forestry
コモンズ学会世界大会(カナダ)、2015 年 5

月 27 日

〔図書〕(計2件)

荘林幹太郎・木村伸吾 共著、農業直接支払いの概念と政策設計 - 我が国農政の目的に応じた直接支払いの政策の確立に向けて -、一般財団法人農林統計協会、総ページ数 140、2014 年

荘林幹太郎、東日本の産業復興 - 農業の復旧・復興、「国難」となる巨大災害に備える、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構、P422 425、2015 年 6 月

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

荘林幹太郎 (SHOBAYASHI, Mikitaro)
学習院女子大学・国際文化交流学部・教授
研究者番号：10460122

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：