

農地のガバナンスをめぐる合意形成のプロセスデザインの考察

—中山間地域における「人・農地プラン」の展開を手がかりに—

豊田 光世 (新潟大学 佐渡自然共生科学センター, toyoda@cc.niigata-u.ac.jp)

高島 徹 (新潟大学 地域創生推進機構, takashima@ccr.niigata-u.ac.jp)

北 愛子 (新潟大学 佐渡自然共生科学センター, kita@cc.niigata-u.ac.jp)

中川 克典 (佐渡市農業政策課, nousei@city.sado.niigata.jp)

Consensus building processes for agricultural land management in the mountainous regions of Japan

Mitsuyo Toyoda (Sado Island Center for Ecological Sustainability, Niigata University)

Toru Takashima (Institute for Social Innovation and Cooperation, Niigata University)

Aiko Kita (Sado Island Center for Ecological Sustainability, Niigata University)

Katsunori Nakagawa (Agricultural Policy Division, Sado City)

要約

2012年にわが国で開始した人・農地プラン策定の取り組みは、地域の農業を担う中心的な経営体に農地を集積し、効率的・安定的な農業を推進することで農業の競争力強化を図る重要施策である。プラン策定の事例が多く報告されているものの、全国的に農地集積が十分に進んでいるとは言えないことから、農林水産省は「人・農地プランの実質化について」という通知を出し、プランの評価と再検討を求めた。そのなかで強調されているのが、地域での話し合いにもとづきプランを描くこと、すなわち合意形成のプロセスを組み込むことの重要性である。話し合いを通して地域の農業の見通しを立て、将来へとつながるプランを描くことが不可欠だとされている。しかしながら、農地の未来について話し合うことは、必ずしも容易ではない。どのように話し合いを進めていくべきか、すなわち「合意形成のプロセスデザイン」という観点からの考察が必要である。本稿では、人・農地プランをめぐる指摘されている問題点について、合意形成を軸に捉え直す。著者が新潟県佐渡市で進めた「里山未来会議」の事例をもとに、話し合いの障壁となる課題を抽出するとともに、課題を超えていくための視座を提示する。特に担い手の獲得が困難になっている中山間地域では、農地集積という目的に絞って人・農地プランの話し合いを進めていくことは難しい。話し合いを農村の未来を描くプロセスとして捉え、農家だけでなく非農家も参加できる話し合いの場を段階的にデザインしていくことが重要である。

キーワード

人・農地プラン, 中山間地域, 合意形成, 農地ガバナンス, 新潟県佐渡市

1. はじめに

日本の中山間地域の小規模農業は、危機的な状況にある。大規模化・集約化が困難な農地を抱える地域では、どのように農業を発展させていけばよいのか、手がかりをなかなか掴めずにいる。選択肢が見つからぬまま、農地は次々と放棄されていく。地域の農地を活用あるいは保全する可能性を見出し、アクションへとつなげていくために、「地域主体の農地のガバナンス」が喫緊の課題となっている。

こうした状況を改善するために、国が推進する取り組みの一つが、「人・農地プラン」の策定である。人・農地プランとは、農地流動化を促進するための施策である。集落や地域で今後中心となる経営体を見出し、その経営体に農地を集積していくことを目的として、2012年より策定に向けた取り組みが開始した。2018年3月時点で、人・農地プランを作成しようとしている地域が全国で15,741

あり、そのうち98%にあたる15,444地域がすでにプランを作成済みだとされている。

ただし、地域の未来の道標となる本質的なプランが策定されているかどうかについては、疑問も生じている。プランを作ったけれど、プラン通りの農地集積が進まない地域もある。現に中山間地域では、耕作放棄地は増加の一途を辿る。そこで、農水省は2019年7月に「人・農地プランの実質化について」という通知を出し、プランの評価と再検討を求めた。

農水省の定義によると「実質化」とは、対象地区内の過半の農地について、近い将来農地の継続的活用の目処が立っていることを指す。この条件が満たされなければ、「実質化されていない」ということになる。ただし、こうした農地の継続性に関するデータだけではなく、通知のなかで強調されているのがプロセスの適切性である。作成されたプランには、話し合いにもとづくものとは言い難いものもあったことを、国は指摘している(農林水産省, 2020)。そこで、人・農地プランの実質化に向けて、地域でしっかりと話し合いを進め、地域農業の将来の見通しを立てることを求めている。

農業者の参加により意思決定を行うこと、すなわち地域での合意形成を重視していることは、人・農地プランの施策の重要な特徴である。農林水産省が作成した「人・農地プランの実質化について」のパンフレットでは、地域の話し合いのプロセスを3つのステップに沿って進めていくよう求めている。3つのステップとは、①アンケートの実施による耕作状況や後継者の把握、②①で得た情報を地図上に可視化、③中心経営体への農地集約化について将来方針の作成である。どの地域でも実行可能なステップとして、具体的に手順が示されている。

ここで考えなければならないのは、こうしたステップに沿って話し合いを進めれば、本当に実質的なプランが作成されるのかということである。確かに、耕作状況の把握と分かりやすい可視化は、農地の利活用について話し合ううえで重要なことではある。ただし、合意形成のプロセスデザインという観点からみると、さらに考慮すべき課題が浮かび上がる。人が参集して地図を囲んで話し合いをすれば、意味のあるプランができるというわけではないだろう。話し合いをしなかったのではなく、できなかった場合もあるのではないか。そうであるならば、何が話し合いの障壁になっているのかを明らかにすることが重要である。

本稿では、人・農地プランをめぐる指摘されている問題点を合意形成という観点から捉え直す。また、著者が実際に中山間地域で進めたビジョンづくりの話し合い「里山未来会議」の事例をもとに、話し合いの障壁となりうるポイントを整理する。それらをもとに、農地のガバナンスをめぐる合意形成のプロセスデザインに必要な視点について考察を行う。

話し合いをもとに地域のプランを検討する合意形成のプロセスは、農村集落の「内発的発展」という観点からも非常に重要な意味をもつ（西山, 2013）。本稿の目的は、人・農地プランという施策への提案にとどまらず、ボトムアップの意思決定によるガバナンスを進展させ、豊かな農村社会の実現へとつながる手が見出すことである。

2. 人・農地プランの概要と課題

2.1 人・農地プランの概要

人・農地プランの主たる目的は、農地の流動化を促進し、農地の利活用を図るとともに、強い農業経営体を地域に育成していくことである。背景には、効率的・安定的な農業経営を実現していくことが、わが国の農業の競争力強化を高めるほか、後継者不足や耕作放棄地の増加など農村が抱える諸問題を解決するうえで不可欠だという考えがある。こうした考えは、農用地利用増進法（1980）、農業経営基盤強化促進法（1993）、認定農業者制度（1993）などにも見られる。中心的な担い手に農地を集約し、効率的な農地の活用を促すことを支援するための構造改革政策である。認定農業者や新規就農者への経済的支援と組み合わせることで、プラン作成のメリットを提示し、効果的なアウトプット（農地集積）を目指

している。

プランの策定者はあくまでも市町村であるが（谷口, 2013）、国が求めているのは、集落・地域ごとの話し合いにもとづきプランづくりを進めていくことである。地域の農業をいかに発展させていくべきかのビジョンを描くためには、ステークホルダーが参集して方向性を見出していく必要がある。プランが実際に地域で動くには、地域農業者の思いと意思、そこから生まれるアクションが不可欠だからである。したがって、集落の対話から始めるというアプローチは、「人・農地プラン」の極めて重要な特徴である。この特徴は、JAが推進してきた「地域営農ビジョン全国運動」の取り組みとも「将来の地域農業の核となる担い手を地域の合意形成の中から育成していく」という基本理念において（田村, 2013）一致している。

地域の農地を未来にどう生かしていくかを、当事者である農業者が考えることを求める人・農地プランは、農地が効果的に活用されていない農村の現状を踏まえると、必要性の高い施策ではある。実際に、農地集積の成功事例が全国各地から報告されており（農林水産省, 2020）、農地の利活用に変化を生み出す契機になっている。ただし、制度をめぐることは、これまでにいくつかの課題も指摘されている。

2.2 人・農地プランの制度的課題

人・農地プランの第一の課題は、プロセスとアウトプットの間根本的な矛盾があることである。プランづくりは、話し合いにもとづくことが重要だとされる。話し合いは、地域の農地の所有者と耕作者が参加するインクルーシブな場である必要がある。ただし、その過程で、集落の多様な農業者を①中心となる経営体、②農地の貸し手、③その他の農業者に「自主的」に区分することを求めており、その結果、②から①へと農地を効率的に集積させることを目指す、極めて「選別的な構造政策」であることが指摘されている（谷口, 2013）。地域のことを共に考えるプロセスを通して「社会的結束の強化」を図る一方で、プランは「選別」的側面が強い（安藤, 2013）。上記③に該当するような大多数の小規模農家は、プランのなかには位置づけることは難しくなってしまう（西山, 2013）。

第二の問題は、プランに描かれる内容が極めて限定的であることだ。プランには、農地集積に関する地域の方針（例えば、認定新規就農者や入り作受け入れ希望の有無）と、貸し付け可能な農地の面積、中心経営体の農地引受けの意向などを明示する。もちろん、地域の農地がどのように活用されているか現状を把握し、今後の利活用の方向性を具体的に決めていくことは、農村の未来を描くうえで極めて重要なことであるが、地域の未来は農地集積という観点のみに絞られるものではない。人・農地プランの話し合いの場合、「地域の特色ある産地づくり」や「農を通じた豊かな地域づくり」といった視点が入り込む余地がない（田村, 2013）。それに伴い、2010年の「食

料・農業・農村基本計画」で示された6次産業化の推進と、それに伴って目指された小規模経営者、高齢者、女性らの活躍を考慮しづらい状況が生まれてしまっている(谷口, 2013)。

この他、谷口(2013)は、戸別補償制度という方向性の異なる底上げ的構造政策と同時に走っていること、利益をあげていこうと経営強化に前向きな個々の経営体に地域全体の農地の利用調整の役割も強要する可能性があること、離農する人に協力金が支払われる経済支援策となっていることなどを課題に挙げている。

これらの課題は、制度設計の問題であるだけではない。人・農地プランの実質化に向けて求められている地域での話し合いの枠組みにも大きく影響する。もし、話し合いを強化すべきとするのであれば、どのように話し合いを進めていくべきか、すなわち「合意形成のプロセスデザイン」という観点からも課題を捉えていく必要がある。

2.3 合意形成のプロセスデザインから見た課題

はじめに、「合意形成のプロセス」の定義について整理する。「合意形成」とは、話し合いにもとづく意思決定であり、人びとの多様な意見をもとに新たな選択肢を創造することを目指すコミュニケーションである。妥協、譲歩、多数決とは異なる意思決定だと定義されている(桑子, 2016)。異なる意見が共有されるからこそ、新たなアイデアの可能性が生まれてくる。人びとの声を引き出し、共に考える場を構築していくことが重要となる。

また、「合意形成のプロセス」というと、実際の話し合いだけではなく、その前後で遂行される複数のステップが含まれる。プロセスの捉え方にはさまざまあるが(サスカインド・クルックシャンク, 2008; NPO 法人合意形成マネジメント協会, 2009; 高田, 2014; 豊田, 2017 ほか)、いくつかの理論を参考に、ここでは以下の5つの段階として整理する。

- アセスメント：
話し合いに参加する人(ステークホルダー)の範囲を検討し、どのようなインタレストを抱いているのかを分析する。
- 話し合いの設計：
目的を設定して、話し合いの流れを決めるとともに、場の設計や参加者の招集を行う。
- 話し合いの実践：
会場を設定し、話し合いのテーマのもと意見の収集と分類を行う。多様な意見から合意を生み出し、参加者の共通理解を可視化する。
- 合意の具体化：
話し合いで決めたことを実行に移す。
- 合意形成プロセスの評価：
必要に応じて、話し合いのデザインについて成果と改善点を整理する。

では、前項で示したような人・農地プランをめぐる課題は、合意形成のプロセスデザインにどのような影響をもたらさうだろうか。

まず、人・農地プランの選別的側面は、ステークホルダーの範囲の設定を難しくさせる。地域の農地全体が検討対象であるならば、全ての農地の所有者と耕作者がステークホルダーとなる。しかしながら、話し合いのテーマが限定的であるため、話し合いに参加する意義が見出せない人(2.2で示した③)が生じてしまう。「ステークホルダー」と「テーマ」のズレを解消しなければ、実りある話し合いは難しい。参加した人すべてが、参加する意味のあるテーマを設定しなければ、共に考える場を創出することはできない。農地や農業に関するさまざまな思いを語るができる場をつくってこそ、すべてのステークホルダーが参加する意義が生まれてくる。

では、もし例えば「地域の農業をいかに発展させることができるのか」というテーマで話し合いの場を設け、その中で農地集積のことも話題に取り上げるようにするとしたらどうだろうか。そのようなテーマ設定にすれば、参加した人びとが語れることは、多くなるはずである。JAが進めている「地域営農ビジョン」の話し合いは、まさにこうした観点にもとづいており、包括的な話し合いを展開することを目指している。

著者らは、さまざまな取り組みの展開可能性を語り合える場を作ることが重要であるという認識をもっているが、しかしながら、包括的なテーマを設定するだけで、話し合いの難しさが解決されるとは限らない。そう述べるのには、二つの理由がある。第一に、所有の権利から生じる難しさである。農地の利活用や集積について地域で考えるということは、個々の農地の所有者がもつ「権利」に触れることであり、非常にセンシティブな側面をもつ。農地は基本的に私有地であり、所有者が利用の権利と管理の義務をもつ。耕作者が農地を所有することは、戦後の農地改革によってようやく達成されたことであり、当時はやっと手に入れることができた富の象徴でもあったはずである。今は状況が変化し、利用されない農地が多く出てきた。とはいえ、放棄していたとしても、農地を手放すという選択肢に抵抗がある人も少なくないのではないか。先祖がようやく手に入れた権利を自分の代で手放すことでもあり、農家にとって簡単な意思決定ではない。また、私有地である農地の活用については、所有者の権利を超えて他者が口出しすることもハードルが高い。

第二に、コアステークホルダーの不在という難しさである。農業者の高齢化や農業離れが進むなか、現在の農地の所有者と耕作者が参集しても、未来のことについて語るのが難しくなっているということである。人・農地プランが求める「中心経営体」のみならず、小規模の担い手さえもないと悩む地域は少なくない。もし現在の耕作者のなかから十分な担い手を確保することが難しければ、新たな担い手を獲得していく必要がある。地域によっては、入り作が増加し、地域外の担い手に農地が集

約される状況が生じている（細山，2014）。あるいは後継者がいない場合は、その地域で農業をやっていない人こそが未来の担い手となるかもしれない。重要なステークホルダーが不在のまま、話し合いをしなければならない状況が生じている。

農地のガバナンスをめぐる、上述したような合意形成の難しさがあるものの、地域の農地を継承していくことは、地域の人びとの強い願いでもある。そのためにも、難しいながらも農地の未来について話し合いを進めていくことは、必要なことであろう。

著者らは、2019年9月より、新潟県佐渡市の複数の地域において、地域の農業の未来ビジョンづくりに向けて「里山未来会議」という話し合いを企画・運営してきた。この取り組みを通して、上述したような課題が認識されたが、複数回の話し合いとコミュニティ醸成につながる地域プロジェクトの実践を通して、人・農地プランの代替とされる中山間地域等直接支払制度（以下「中山間直接支払」とする）の集落戦略の作成まで至ることができた。次項では、実際に行われた話し合いの過程を辿りながら、農地ガバナンスの合意形成プロセスをデザインするポイントを分析する。

3. 事例：新潟県佐渡市「里山未来会議」

3.1 里山未来会議の概要

新潟大学佐渡自然共生科学センターは、佐渡市との連携により、2019年9月より「里山農業の未来デザイン」というプロジェクトを開始し、効率化・集約化が難しいとされる棚田などの農業を継承するうえでの課題の分析と課題解決策の検討を開始した。このプロジェクトでは、モデルとして選定した地域において「里山未来会議」という対話の場を開き、地域の農業を存続するうえでどのような課題があるのか、地域の農業をどのように発展させていきたいかなどについて、地域農業者との意見交換を実施してきた。著者らはそれぞれ、合意形成研究者（豊田）、産学連携担当者（高島）、運営アシスタント（北）、行政職員（中川）という立場でこの会議の企画と運営に従事した。また、会議には農業の技術開発に従事する技術者・研究者も参画し、課題解決の可能性を技術的観点からも検討するようにした。

里山未来会議で重視したことは、できるだけ全ての参加者に思いを語ってもらい、地域の課題を共に考えるコミュニティを形成していくことである。何が課題かだけでなく、何に挑戦してみたいかを語り合い、解決のための小さな試みを積み重ね、地域の内発的発展につなげていくことを意識した。

モデルとして選定した地域の一つは、新潟県佐渡市の歌見田である。歌見田は、両津から北に約20kmの地点にある、段丘に広がる棚田である。歌見、黒姫、虫崎という隣接する3つの集落の農家が歌見田の農地を所有している。全てのほ場が1/20以上の勾配をもつ急傾斜の棚田で、手間と労力を要するため、水稻栽培の継続が難しい状況になっている。

2019年度は、歌見田地域の農業者を対象に、計4回の里山未来会議を開催した。会議の案内は中山間直接支払の協定参加者に配布し、任意で参加してもらった。また、この会議からの副次的展開として、20～40代の若手を対象とした座談会を2回開催した。

歌見田の保全と発展を目的として開催した里山未来会議、および若手の座談会をどのようにデザインしたのか、また実際の話し合いではどのような議論が展開したのかを辿り、集落協定作成への道筋が開かれていった経緯を、4つのフェーズに分けて分析する。

3.2 話し合いの経緯

2019年9月から2020年3月にかけて実施した歌見田の農地保全をめぐる話し合いを、合意形成のプロセスデザインという観点において重要な展開のあった4つのフェーズに分けて概観する。各フェーズで浮上したステークホルダーの分析や話し合いの設計に関する論点を抽出し、農地ガバナンスのための話し合いのポイントを考察する。

3.2.1 フェーズ1：対話の始まり

3.2.1.1 第1回里山未来会議：2019年9月6日

会議の目的は、地域の農業をめぐる生じている課題を明らかにし、解決の方法を考えていくことである。特に、地域農業者が問題意識を共有し、アクションを模索する協働探究のコミュニティを、対話を通して構築することを目指した。初回の会議では、地域にとって重要ではあるが、デリケートな内容（2.3参照）も含む事柄について、参加者が抱いているインタレストを共有する語りの場を徐々に開いていくことを目指した。

ステークホルダーは、歌見田のほ場で耕作をしている農家である。中山間直接支払の協定参加者に対して、農業で課題に感じていること、ならびに歌見田の農業の理想の姿を話し合おうとチラシで呼びかけた。協定参加者の約5割、14名の農家が参加した。地域の農業の未来を考えるためには、全ての農家に参加してもらうのが理想的であるが、2019年度は中山間直接支払の第4期終了年であり、第5期への参加をすでに断念していた農家もいたため、全農家の参加には至らなかった。

第1回目の会議は、アセスメント（2.2参照）の目的も含んでいた。農業への思いや懸念を参加者に自由に語ってもらい、一人ひとりの声を聞くとともに、地域外から参加している技術者等の質問を交えながら、多様な観点的抽出を心がけた。

第1回会議で共有された地域農業者の意見の要点を以下の通り整理した。

- 風土的特徴：

この地域は積雪の影響を受けやすい。雪が残るので山の上の方の田んぼは、田植えの時期が遅くなる。水温が低いかからか、未熟米が多い。水を温めるため、多くの田んぼに「江（田面内の水路）」が設置されて

- いる。
- 農作業の負担：
畦畔の草刈り作業が大変。法面の面積が広く、傾斜もきつい。作業には危険を伴う。また、田面のヒエも除草剤に耐性を持ち始め、除去が難しくなっている。
 - 放棄地の増加：
中山間直接支払の切り替えの時期のため、2019年度末に田んぼの放棄が進む。穴あき状に放棄されると、水路の管理にさらなる労力を要する。ただし、仲介役・調整役がないため、条件のよいほ場との交換は難しい。
 - 農地への愛着：
条件が悪い山の上の田んぼでも耕作を続ける理由は、愛着と責任。先祖が苦勞して作った田んぼだから、耕作し続けたい。
 - ライフスタイル：
半農半漁の農家が多い。専業農家は1軒のみ。田んぼからの収入は少ない。

会議では、農作業の負担感が大きく、耕作継続が困難という声が目立った。ちょうど、中山間直接支払の切り替えの年であったため、耕作放棄地の増加が喫緊の課題となっていた。現状では、条件のよいほ場も所有者の判断で放棄され始めているということだった。人・農地プランと合わせて活用を促されているのが農地バンクのしくみだが、顔の見えない関係性のなかで農地が取引されることに抵抗があるという意見があった。

著者らが第1回会議で認識した難しさは、後継者がい

ない状況で、地域の農業の未来について語る場をつくることであった。高齢の農業者も多く、未来のことに焦点を当てた対話の展開は容易ではない。10年後という近い未来についてリアリティをもって想定することさえ難しくなっていた。仮想将来世代の立場で考えるという手法もあるが（西條, 2015）、そうしたアプローチが可能になるためにも、まず当事者の見方・考え方を能動的モードへと少しずつ変化させていく必要があり、このことが合意形成プロセスのデザインにおいてまず認識すべきことだと著者らは考えた。そのためにどのような工夫が可能かを検討した結果、課題を「～したい」という言葉に転換していくことが重要ではないかとの認識に至った。第1回会議を通して得た問題意識にもとづき、第2回会議では、地域の農業者がどのような課題を抱えているかだけでなく、何に取り組んでみたいのか、すなわち人びとの「～したい」という気持ちを言語化する工夫を行い、アクターとしての主体的な視点を引き出すことを話し合いの目的とした。

3.2.1.2 第2回里山未来会議：2019年10月24日

地域からの参加者は8名だった。

第1回会議であがった意見（課題や懸念）をボードに貼り付け、意見の内容を確認するとともに、そこから見えてくる潜在的要望と課題解決策の提案を整理した（図1）。その後、参加者に対して、どのような課題に取り組んでいくことに興味があるのか意見を聞いた。

潜在的要望として提示したのは、以下の5つである。

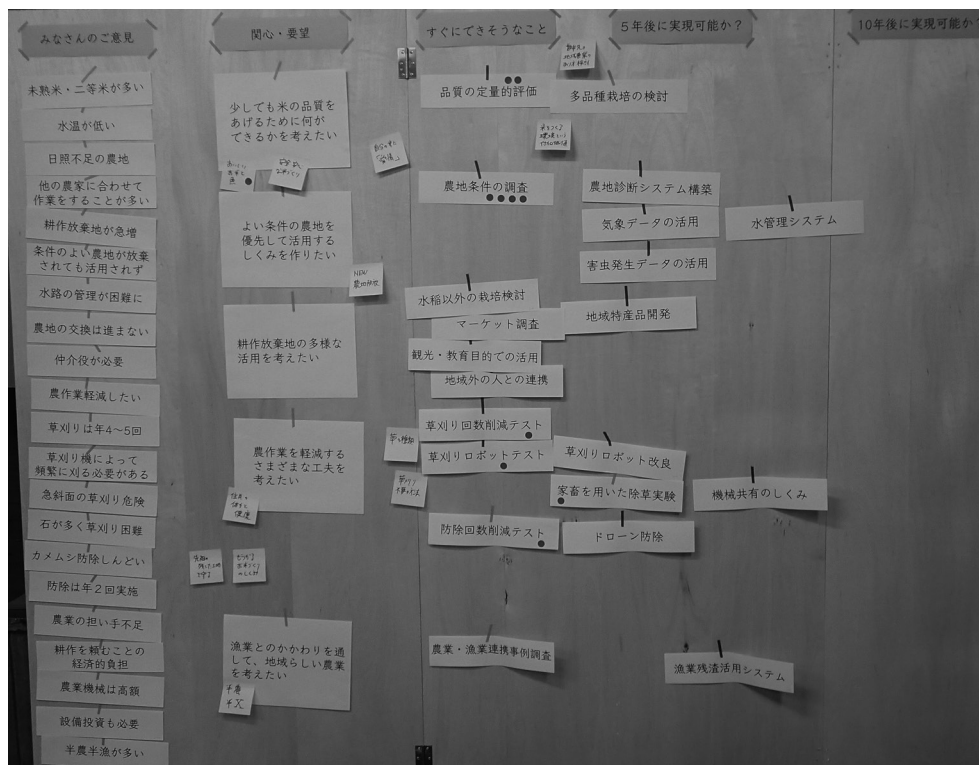


図1：里山未来会議で意見を掲示したボード

- (1) 少しでも米の品質をあげるために何ができるか考えたい。
- (2) よい条件の農地を活用するしくみをつくりたい。
- (3) 耕作放棄地の多様な活用を考えたい。
- (4) 農作業を軽減するさまざまな工夫を考えたい。
- (5) 漁業とのかかわりを通して地域らしい農業を考えたい。

この項目に沿って、「すぐにできそうなこと」「5年後に実現できそうなこと」を整理し、それを踏まえて一人ひとりがどのようなことに取り組んでみたいと思ったか意見を聞いた。最も関心が高かったのは、(1)(2)と連関する取り組みとして、農地条件の調査と可視化を進めることだった。話し合いでは、より条件のよい田んぼで耕作したいという声とともに、他の農地の条件については、ほとんど情報がないという声もあった。耕作者しか把握していない農地の環境条件があるため、各耕作者に聞き取りを行って、条件の可視化をしたいということだった。

また、この点について参加者からは、新たな「農地改革」が必要との意見もあった。私有による分散統治が戦後の農地改革によってもたらされたことだとしたら、未来には今とは異なる農地との関わり方があるかもしれない。そのことを考えるきっかけとしても、まずは現状把握をしたいということだった。

農地条件の調査と可視化に次いで関心が高かったのは、(4)の農作業の軽減であった。会議に参加していた専門家からは、「頻繁な草刈りによって害虫であるカメムシが好むイネ科植物が畦畔に増える可能性がある」という指摘があり、生態学的調査や害虫発生状況の把握をもとに、最適な管理方法を検討していく必要性が議論された。農作業の環境への影響を調査し、環境負荷が低く、草刈りや防除の省力化にもつながる農法を開発することができないかという視点が専門家から提起された。

そのほか、米の品質を評価していくことにも参加者は高い関心を示した。米の美味しさに自信があるという声は、複数の人からあがった。そのことが、小規模ながらも耕作を続ける理由の一つであった。また、田んぼだけでなく海の資源にも恵まれているのがこの地域の特徴であり、米と魚が美味しい所として認知されることを望む声もあった。

こうした意見を踏まえて、さらに話し合いを続けながら、実現したい地域の将来の姿を詳しく描いていくこととした。同時に、話し合いが課題解決に向けたアクションにつながるという実感を生み出すためには、合意の具体化を図っていくことも重要であると著者らは考えた。すぐに取り組むことができることとして、農地条件の調査と可視化を進めていこうとの提案を行い、参加者の同意を得た。

2回目の会議が終了した時点で、話し合いの中から具体的なアクションを生み出す「合意の具体化」まで至ったが、そうした具体的なアクションを進めつつ、「アセスメント」と「話し合いの実践」を繰り返して人びとの思いを顕在

化させていくこととした。

3.2.2 フェーズ2：ステークホルダーの再検討

3.2.2.1 第3回里山未来会議：2019年11月25日

地域からの参加者は11名だった。前回の会議から見えてきた要望を整理するとともに、関心の高かった「農地条件の可視化」について調査の進捗状況をみながら、さらに地域で取り組みたいことを話し合うことを目的とした。

課題を共有する場から、未来の可能性を模索する場へと、話し合いのモードを転換することが重要と考え、会議のはじめには「未来への視座」を大切にしていきたいということ、すなわち自分はリタイアしているかもしれないとしても、10年後、あるいは20年後にどんな地域であって欲しいかを考える場にしたいということを伝え、意識の共有を試みた。

その後、第1回・第2回の会議を踏まえて、歌見田地域で近い将来実現したいことを3つの項目として提示した。

- (1) 省力型かつ環境に優しいエコロジカルな農法が開発され普及している。
- (2) 農地解放が進み、田んぼがさまざまな人によって活用されている。
- (3) 米と魚がおいしい地域として認知され、人や資本が集まってくる。

これらの項目に参加者の思いが反映できているかどうか、また、派生的に考えたことなどを自由に話してもらった。参加者からは次のような意見があった。

- 数年のうちに、取り組みを具体化できるとよい。ただし、後継者がいない。取り組みを誰につないでいくのかという不安がある。
- 先のことを考えるのは難しい。そんなに魅力がある地域ではない。広くて急傾斜の法面の田んぼを草刈りするのしんどいという気持ち。
- 若者にとって魅力ある農業を実現する必要がある。そのためにも収益性は重要。現状では、若者は農業に意欲的な人が少ない。儲けがないことがその理由。
- 漁業に関しては、地区外からも若者が集まっている。早い時間に仕事が終わるからかもしれないし、漁業の方が手っ取り早いからかもしれない。

後継者がいない、見えないということが、農地の活用や保全の未来について考えるうえで、不可避な難しさとなっていた。話し合いに参加しているステークホルダーが、話し合いを通して検討しているアクションの主体になれないと感じているとしたら、合意の具体化までつながらず、話し合いのための話し合いになってしまう。さらに、この会議に初めて参加した40代の農業者からは、次のような指摘があった。

- 若い人たちが何に興味があるのか、どうしたら彼らが対話に参加するのか、農業を今やっていない人も含めて、今の思いを聞くべきではないか。自分の代でできた田んぼをやめたくないという気持ちはどこにあるのではないか。儲かる方法、若い人たちがやりたいことを考えていかないとつながらない。このままでは若者は参加しない！

この発言をきっかけに、改めて会議の主旨が問い直されることになる。地域の農業について考える話し合いのステークホルダーは、農業者だ。したがって、農業者に対して会議の案内を行ってきた。ただし、後継者がいない状況で未来のことを考えるのであれば、今農業に参加していない人の声を引き出していくことが重要になる。そうであるならば、ステークホルダーを現在の農業者だけでなく、未来の地域の担い手を含めて捉えていく必要がある。

地域には若者がいるにもかかわらず、彼らは、農業から離れていく。その現状をしっかりと受け止めて、何ができるのかを真摯に考えるべきではないか。そうでなければ、そもそも未来など考える意味がないのではないか。こう訴えた若手農業者は、次々と放棄される田んぼを一枚でも多く引き受けて、どうにか地域の水田を継承しようと尽力してきたものの、「これ以上は無理」と限界を感じていた。担い手となりうる人を、獲得していく努力をすぐにでも始めなければ、未来など語ることはできないと、強く訴えたのである。

この問題提起は、合意形成プロセスをデザインするうえで、極めて重要な意味をもっていた。農業に関する話し合いを農業者だけで進めていくことが困難になっている現状に立ち戻らなければ、話し合いは行き詰まるだろう。改めてステークホルダーを捉え直し、農業に取り組んでいない地域の若者にもアプローチしながら話し合いを設計していく必要があることを著者らは強く認識した。その結果、この会議の2週間後には、地域の若者の声を聞く対話の場も創出していくこととなった。

3.2.3 フェーズ3：非農業者との対話

3.2.3.1 第1回若手座談会：2019年12月10日

未来会議に参加していた農家がつなぎ役となり、20～40代の住民に対して、意見交換の場に参加して欲しいと呼びかけた。最初の座談会には、8名の住民が参加した。このうち、里山未来会議に参加経験があったのは2名である。

座談会を開くに至った経緯を説明した後、農業とどのような関わりがあるかを各参加者に話してもらった。参加者の中には、専業農家1軒のほか、耕作委託も請け負って20枚以上の田んぼを管理している兼業農家もいた。一方で、すでに耕作を諦め知人に田んぼを預けている人や、親からは継いで欲しいと言われるものの、草刈り作業の大変さや時間的拘束が生じるので迷っているという人も

いた。すでに耕作を断念した人は、その理由として、農業機械の金額や修理代が高いことをあげていた。

現状について共有したあと、厳しい耕作環境である棚田地域において、より高い経済性や社会的価値を生み出すために行われている他地域の取り組みについて情報提供を行った。高い付加価値をつけた棚田米の販売や、農的生活の発信拠点づくりの事例などである。これまで通りの米づくりの継続には限界があると感じている参加者が多かったが、事例を知ること自分たちの地域でも具体的な試みを考えていくことができそうだとしたこと、そして何より、若い世代が参加して地域のことを考えていく機会が生まれたこと自体が可能性を感じると話す参加者もいた。

3.2.3.2 第2回若手座談会：2020年2月11日

地域からの参加者は11名（うち、水稲栽培従事者が4名）だった。地域の特徴を生かした販路開拓や商品開発についてさらに具体的に考えていくため、同地域とゆかりのある東京のベンチャー企業も参加して意見交換を行った。この企業は、地域のプロダクトを消費者に届ける新たな可能性の開拓を他地域でも行っており、以前から歌見田の訪問経験があったことから、座談会の趣旨に賛同して参加することとなった。

話題にあがったのは、棚田の栽培では収益を上げることが極めて難しいという現状である。畦畔の法面の面積が広く、傾斜も急であるため、草刈り作業に時間と労力がかかる。収益を上げるために耕作面積を増やすと、管理しなければならぬ畦畔の面積も増える。高額な農業機械もさらなる負担につながる。里山未来会議でも話題にあがった農作業と経済的負担の大きさについて語る人が多かった。

一方で、お米は最高においしいという声や、儲からないからといってやめてしまうのはもったいないという声もあった。もちろん維持するためには収益を上げる方法を考えていくことは重要だ。そうであるならば、具体的にどの程度の収益向上が必要なのか、持続可能な米の単価をもとに考えた。また、米の美味しさは重要な価値であるが、それだけが価格を左右する要因ではない。地域の風景や、そこで暮らす人の取り組みに共感するからこそ、消費者は応援したいと思うのではないか。地域のファンを獲得していく取り組みには、農家でなくても参加できるはずである。第2回意見交換会では、こうした意見が交わされ、次年度以降、農家と非農家が共に取り組めるアクションを検討していくこととなった。

農業に従事していない人びとが対話に参加し始めたことは、地域資源としての棚田を保全していくうえで、非常に大きな意味があった。中山間地域では、農地は、地域資源として農地以上の意味をもつ。耕作者だけでなく、地域全体で取り組む体制を構築していくことで、課題解決の可能性がさらに広がる期待が生まれた。

3.2.4 フェーズ4：包括的な課題の把握とアクションの検討

3.2.4.1 第4回里山未来会議：2020年2月26日

2回の若手座談会を経て、第4回里山未来会議を開催した。参加した地域農業者は8名だった。

第3回会議において提示した「将来実現したい3つのこと」について、具体的な取り組みの展開について意見交換を行った。

省力型の環境農法については、大学研究者が主体となり調査・開発を進めていくこととした。景観や農作業が害虫の発生にどのような影響を与えるかを明らかにし、手間を可能な限り減らす農法の開発を目指すことになった。

農地の多彩な利活用に関する議論では、具体的なイメージをもとに考える材料として、農地の特性や耕作状況をデジタル地図上にまとめたものを共有した(図2)。この地図は、第3回里山未来会議開催後の12月20日に、農業者が参集して各ほ場について状況を確認しながら作成したものである(図3)。耕作状況が一元的に可視化されたことで、自分が所有する農地に関してだけでなく、例えば、防災や景観の観点からどこを優先的に活用すべきか、効率を少しでも高めるために、穴あき状態になっているエリアで農地の交換を進める可能性はあるかなど、地域の農地全体の状況を踏まえた発言が自然と促されていった。

第4回会議では、人・農地プランの実質化に向けて佐渡市が実施した耕作継続の意向調査についても結果を共

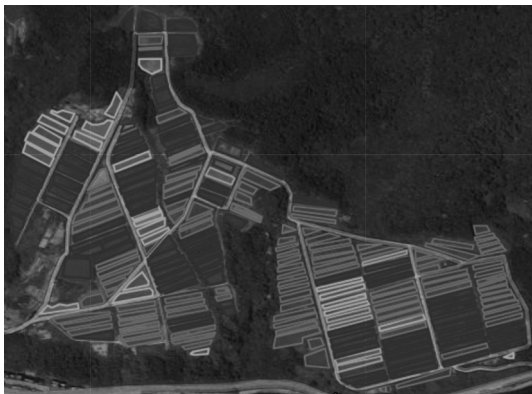


図2：耕作状況を可視化したデジタル地図



図3：農地情報をデジタル地図上に整理する様子

有した。中山間直接支払の協定に参加することは難しい、すなわち今後5年間耕作を継続することは難しいと答えた人は、第4期協定参加者の1/3にのぼった。耕作放棄地の拡大は避けられないが、風景や防災という観点から農地を評価して、耕作や保全を継続すべきエリアを検討する必要性が意見交換の中で指摘された。また、教育機関等と連携して、放棄されるほ場の新たな活用方法を考えていくことについて、賛同を得た。

地域の情報発信と販路の拡大については、若手座談会での意見とともに、座談会に参加した東京のベンチャー企業から提案された販路開拓の試みについても共有した。大変な作業を行いながらも景観を守っている農家を応援できるしくみを地域外の人とともに考えていこうということになった。その他、参加者からは次のような意見があった。

- 米の付加価値をあげるだけでは、十分ではない。地域づくりとしていろいろな取り組みを展開する必要があるのではないか。
- 農作業について、耕作者だけではなく、非農家も含めて取り組む協力体制を作る必要がある。
- ただし、農業法人のような組織づくりは現時点では難しいのではないか。組織として活動する土壌を作る必要がある。
- こうした会議も含め、地域で展開している取り組みを地域内外の人びとと情報共有することが大切。誰がどのようなことに取り組んでいるのか、分かるようにしたい。帰省客が多いお盆の時期など、プロジェクトについて知ってもらう機会を作れるとよい。

中山間地域の農村において、現在の耕作者だけで農地のガバナンスを考えていくことには、限界がある。農地の未来を共に考える人や取り組みを支援してくれる人の輪を地域内外で広げていく必要性を、会議に参加した農家は強く認識していた。最初は現在の耕作者を対象として始めた会議だが、話し合いを通して非農業者も参加できるような場として発展させていくことが重要だという指摘があり、ステークホルダーの捉え直しが必要となった。若手座談会の中で販路開拓の可能性について議論が始まると、未来のステークホルダーはさらに地域外の消費者や支援者へと広がっていく。

里山未来会議および若手座談会での意見交換自体が新たな取り組みであったが、そこで共有された課題や解決に向けたアイデアなど、話し合いのプロセスを可視化していくことが、共に考える人の輪を広げていく一つのアプローチとなると著者らは考えた。そこで、話し合いのなかで共有された課題や希望、それらをきっかけに生まれた提案やアクションの種の連関を一元的に可視化する課題マップを作成し情報発信の材料とした(図4)。

第4回里山未来会議の終了後、会議に参加していた40代の若手兼業農家が、中山間直接支払第5期の代表を担うこととなり、協定のとりまとめと集落戦略の作成にと

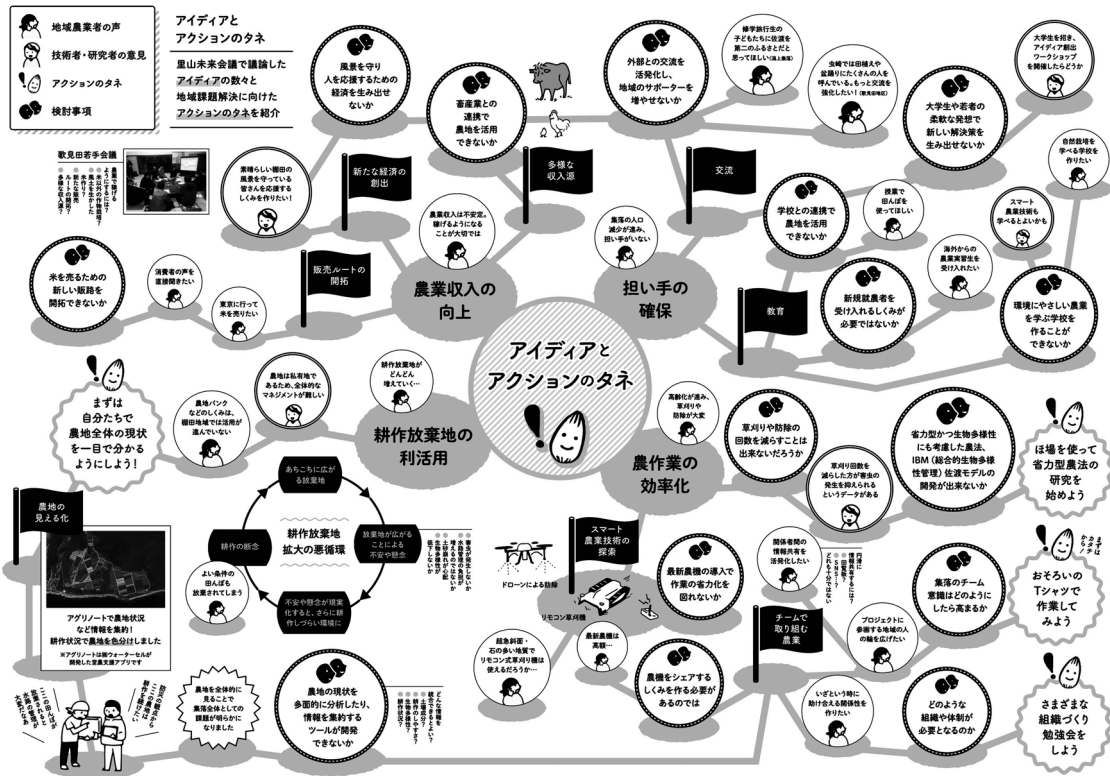


図 4：課題の多様性・連続性を可視化したマップ

りかかるとなった。集落戦略は人・農地プランに代替可能なものと位置付けられている。代表となった男性は、第4期までは親が担い手だったため、他の農業者との面識はほとんどなかったものの、未来会議への参加を通して信頼を獲得し、代表を依頼されるに至った。

里山未来会議自体は、人・農地プランや集落戦略を作成することを主目的とした話し合いとしてデザインされたわけではないが、こうした会議が開かれたことで、農地の利活用という観点から、次のような具体的成果を生み出すことができた。

第一に、耕作放棄地の増加の軽減につながった。第4期で17.9 haあった協定面積は、11.6 haまで減少してしましたが、話し合いを経なければ、さらに多くの農地が放棄されていた可能性がある。農家の中には、第4期末で耕作継続を断念すると話していたものの、会議に参加したことで、保管理を行うことを決断した人もいた。地域の農地の利活用の可能性を積極的に議論する場ができていたことが、こうした意思決定につながったと言える。

第二に、放棄予定だった農地の一部を、若手農業者が引き継ぐこととなった。この農地は、中央部に位置しているため、放棄されると全体の景観の荒廃につながってしまう。景観を守りたいという思いとともに、農地の聞き取り調査を通して耕作条件のよい水田であることが確認できていたことから、近い将来の耕作再開を念頭に保全を行うこととなった。

第三に、非農家も含めて地域の農地について考える機会が生まれたことで、農村振興の新たな可能性を感じることができたと複数の農家が語っていた。例えば、農業には従事していない近隣地域の漁業者から、里山未来会議に参加してみたいという声があがっているという。現時点の若手耕作者だけで全ての農地を継承していくことは不可能であるが、まだ農業に参入していない人びとが関心を持ち始めたら、連携や協力の体制が強化できるかもしれない。第6期に移行する5年後に向けて、参画の輪を広げながら、中心的担い手を新たに形成していく可能性が見えてきた。

4. 考察

3で示した里山未来会議および若手座談会の話し合いについて、農地のガバナンスに向けた合意形成のプロセスデザインという観点から考察する。話し合いの目的は、継承が難しくなっている中山間地域の農地について、課題解決と今後の展開可能性を探ることである。すなわち、地域の農業の未来ビジョンを考えていくことである。ただし、ビジョンを描くことは、高齢化が課題となっている中山間地域において、極めて難しいことを著者らは実感した。そこで、複数回の話し合いを重ねながら、そのなかで語られた言葉を紡ぎ合わせ、徐々にビジョンを描いていくというを試みた。

各回の話し合いのテーマや進め方は、ビジョンを描くという目標のもと、参加者の傾向を踏まえて決めていっ

た。参加者の傾向として著者らが認識したことは、課題解決策を共に考える協働探究の話し合いの経験が少ない（あるいは無い）、地域の農業に可能性が見えず未来について語りたくても語れない状況になっている、あくまでも自分の農地を管理することが使命であり地域の農地全体について語る視点を持ちづらいなどである。また、会議は任意参加であったものの、小さな地域での農業をテーマにした話し合いには、義務として参加して下さる方も多い。こうした状況を踏まえ、以下のような段階を踏んでビジョンを描いていくことが重要だと著者らは判断した。

- (1) 経験を自由に語り何でも話せる場だという実感をもってもらおう。
- (2) 経験（過去）から未来へと視点を広げていく。
- (3) 地域として実現したいことを少しずつ言語化していく。

実際の話し合いでは、(1) から (3) までのプロセスが一步步進むというよりも、ステークホルダーの拡大などを経て、徐々に (3) の可能性が見えてきたというところである。その流れを図5のマトリクスを用いて考えてみる。このマトリクスは、安齋・塩瀬 (2020) が、ワークショップのデザインにおいて要となる「問い」を捉える視座として示したものをもとにしている。

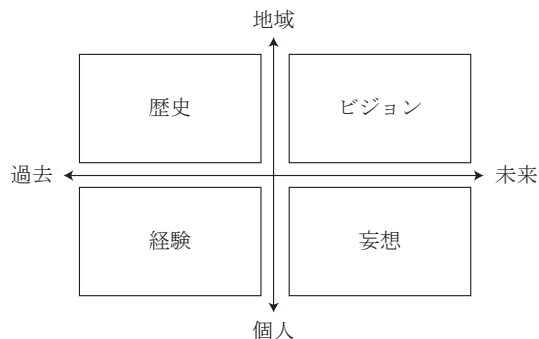


図5：話し合いのフレームのマトリクス

話し合いのはじまりでは、個人の過去を語る「経験」を重視した。経験を語ることは、未来について語るよりもハードルが低いからである。また、未来を考えるきっかけも過去のなかに散在しているはずである。そこで著者らは、まず参加者に経験を語ってもらった後、そこから見えてきた要望を「～したい」という言葉で表現して、未来への視座を生み出そうとした。ただし、ここで大きな課題と直面した。未来のアクター（例えば10年後に農業を担う人）がほとんどいないまま未来について語るだけでは、「妄想」の域を脱し得ない可能性がある。妄想がビジョンへと変わるには、未来のアクターの見通しが見えてくるのが不可欠である。第3回会議で若手農業者が指摘したこと、すなわち農業をやっていない地域の若者を巻き込むべきという声は、妄想がビジョンへと

発展していくために不可欠なポイントだったと著者らは認識した。

若手座談会でも、経験を語ることから始めたが、彼らの経験は、現役の農業者の経験とは異なる。農業のビジョンづくりにつながる経験はまだ乏しいが、農業や農村振興にかかわる経験を少しずつ蓄積していくことで、妄想やビジョンが広がっていくはずである。そうした経験の創出と話し合いを積み重ねていくことが、農地のガバナンスに向けた合意形成の重要な土台となる。

里山未来会議および若手座談会で十分に意見が交わされなかったのが、地域の過去「歴史」についてである。農地や農村の成り立ち、そこで暮らしてきた人びとの営みや思いを学ぶプロセスは、地域の風土を生かしたビジョンづくりにつながることを期待される。過去に縛られたビジョンであってはいけないが、その地域で蓄積された出来事、すなわち「空間の履歴（桑子, 2015）」を紐解くことは、固有の文化的・環境的資源を生かし、地域の特徴的なビジョンの形成につながっていく。個人の経験を起点としつつ、話し合いを通して時間的・空間的広がりを獲得していくような合意形成のプロセスデザインが、豊かなビジョンを描くうえで必要となる。

人・農地プランは、農地集積の方向性を見出すことが目的である。したがって、包括的な地域づくりの話し合いをする場として位置づけられているわけではない。中心的担い手と手放される農地が明らかになれば、それで済むのではないかとの見方もあるだろう。ただし、少なくとも中山間地域にとっては、農地や農業が地域コミュニティ形成の土台にあり、農地のガバナンスを考えていくことが、地域のアイデンティティやエンパワメントと深く関わる。

図5のマトリクスで捉えたとすれば、中心的担い手と農地提供者のみが位置づけられるプランは、地域農業者の大部分を排除することとなり、「個人」から「地域」へ向かうベクトルが描きづらくなってしまふ。特に中山間地域では、農村としての未来が農地のガバナンスにかかっている。ビジョン形成に至るさまざまなステップを意識し、段階的な話し合いのデザインを支援していくことが重要である。

もちろん、中山間地域の農業の未来は、「人・農地プラン」という集落レベルでの話し合いによってのみ描かれるものではない。例えば、本稿で事例として取り上げた新潟県佐渡市では、トキの野生復帰事業をきっかけとした環境保全型農業の推進（2007年～）と、そうした農業を支えるための地域ビジョン（佐渡市環境基本計画（2007年・2017年）、生物多様性佐渡戦略（2012年）、佐渡市将来ビジョン（2009年・2013年・2017年）等）、さらには国際連合食糧農業機関（FAO）による世界農業遺産の認定（2011年）とそれを受けて策定したアクションプランなど、地域の農業が目指すべき方向性を示す政策・施策がある。地域の特徴的な農業を具体化する契機を生み出してきたのは、こうした政策レベルでのプロジェクトである。一方で、農地集積のみに焦点を当てた人・農地プランは、

地域の農業の未来を描くきっかけとしては、焦点が狭すぎる。そういう意味では、プランづくりの話し合いを中山間地域の農業の未来ビジョン形成につなげることに、無理があるという見方もあるかもしれない。

ただし、農地の利活用をめぐる最終的な意思決定は、個々の耕作者や農地所有者に委ねられており、集落などローカルなレベルで行われる話し合いのインパクトは少なくない。また、人・農地プランの実質化の通知を受けて、基礎自治体レベルでは多大な労力とコストをかけてプラン策定に取り組んでいる。策定ができなければ、農業に関連するさまざまな補助事業が受けられなく（あるいは受けづらく）なるからだ。せっかくプランづくりの話し合いに取り組むのであれば、こうした機会を農地集積という観点のみに収束させるのではなく、地域が前進するための創造的な目標設定につなげていくことが望ましい。そのためにはもちろん、行政セクターにおいて部署間の連携や横断的な組織づくりなどが必要になるが、農村振興を本質的に目指す体制の構築が優先されるべきである。

本稿では、地域対話の展開経緯をたどりながら、農地ガバナンスに向けた合意形成プロセスのデザインに必要な観点を考察した。第2.3項では、そのプロセスを5段階として整理したが、本稿で詳述した話し合いから示唆される通り、アセスメントから評価までは、必ずしも線形的に進んでいくのではなく、話し合いで語られたことに応じながら、紆余曲折を経て進んでいく。プロセスはむしろ非線形的だ。ステークホルダーや進め方のアセスメントを常に行いながら、プロセスをしなやかにデザインしていくことが重要であり、話し合いを豊かなものとするためには、プロセスの非線形的側面を考慮して、よりよいアウトカムを生み出すためのフレキシブルな展開が求められる。そうした話し合いが実装されていくためには、合意形成プロセスのデザインのためのフレームワークなど、話し合いの場のコーディネーターが活用可能なツールを開発していく必要がある。今後の研究の課題とした。

謝辞

本研究は、JSPS 科研費 17K00682、ならびに文部科学省令和元年度科学技術イノベーションによる地域社会課題解決の助成を受けて実施した。

引用文献

- 安藤光義 (2013). 「人・農地プラン」の構造政策における歴史的位置. 谷口信和・安藤光義・西山未真 (編). 動き出した「人・農地プラン」—政策と地域からみた実態と課題—. 農林統計協会.
- 安斎勇樹・塩瀬隆之 (2020). 問いのデザイン—創造的対話のファシリテーション—. 学芸出版社.
- 細山隆夫 (2014). 「人・農地プラン」下における担い手の農地集積と農村集落—北陸・新潟県上越地域の動き—. 農業経営研究, Vol. 52, No. 3, 23-28.

桑子敏雄 (2016). 社会的合意形成のプロジェクトマネジメント. コロナ社.

桑子敏雄 (2015). 風景のなかの環境哲学. 東大出版会.

西山未真 (2013). 「人・農地プラン」の裏側にみえる新しい農村社会像. 谷口信和・安藤光義・西山未真 (編). 動き出した「人・農地プラン」—政策と地域からみた実態と課題—. 農林統計協会.

NPO 法人合意形成マネジメント協会 (2009). CaPA の考える合意形成の進め方.

農林水産省 (2020). 人・農地プラン. https://www.maff.go.jp/j/keici/koukai/hito_nouchi_plan.html (2020-7-7 閲覧).

西條辰義 (2015). フューチャー・デザイン. 西條辰義 (編). フューチャー・デザイン—七世代先を見据えた社会—. 勁草書房.

サスカインド, R. E.・クルックシャンク, J. L., 城山英明・松浦正浩 (訳) (2008). コンセンサスビルディング入門—公共政策の交渉と合意形成の進め方—. 有斐閣.

高田知紀 (2014). 自然再生と社会的合意形成. 東信堂.

田村政司 (2013). JA 地域営農ビジョンと全国運動の課題と先駆的实践. 谷口信和・安藤光義・西山未真 (編). 動き出した「人・農地プラン」—政策と地域からみた実態と課題—. 農林統計協会.

谷口信和 (2013). 「人・農地プラン」の歴史的地位. 谷口信和・安藤光義・西山未真 (編). 動き出した「人・農地プラン」—政策と地域からみた実態と課題—. 農林統計協会.

豊田光世 (2017). 人口減少の問題から考えるトキとの共生をめぐる合意形成の設計. 野生生物と社会, Vol. 5, No. 1, 29-40.

Abstract

Agricultural land management is one of the important issues in the development of the agricultural industry in Japan. With the goal of supporting efficient land use by leading regional farmers, the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries initiated a key program called the “Hito-Nouchi Plan (Farmer-Farmland Plan)” in 2012, encouraging each region to create a concrete plan that identifies which farmlands should be abandoned in the near future and who would be able to utilize them. A unique feature of this program is its emphasis on the implementation of communal dialogues to generate consensus among farmers on agricultural land use. While this program seems crucial for the autonomous governance of farmland by local farmers, the government argues that it still fails to have a strong impact on agricultural land management. Many regional plans have been developed without implementing meaningful communicative processes and, hence, lack effectiveness in actual land management. In particular, it is difficult to promote this program in mountainous regions where small-scale, inefficient agriculture is dominant and where aging and depopulation are extremely critical. What then are the difficulties involved in the implementation of communal dialogues for farmland governance by the

community? This study approaches this question by examining various observations regarding the challenges of the Hito-Nouchi Plan from the aspect of consensus building and identifying concrete problems that emerged in the actual design of the communicative processes for agricultural land management. The following two points are discussed in this paper as essential aspects in the design of communal dialogues: (1) the expansion of the scope of stakeholders to include non-farmers in the region as potential candidates for future farmers and (2) the broad setting of the theme of discussion that allows various local concerns to be explored. For the sustainable development of agriculture in mountainous areas, it is crucial to design a dialogue for agricultural land management to empower community members in various possible ways.

(受稿：2020年7月15日 受理：2020年12月28日)