

# 千葉県香取市の農業政策に関する関係者の 問題構造認識に関する分析と 実行可能な政策課題の抽出

PROBLEM STRUCTURING OF AGRICULTURAL POLICY  
AND IDENTIFICATION OF FEASIBLE POLICY ISSUES IN KATORI CITY, CHIBA

加藤 亮行<sup>1</sup>・新藤 稔之<sup>2</sup>・竹山 栄太郎<sup>3</sup>・城山 英明<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 東京大学大学院 公共政策学教育部 専門職学位課程 (E-mail: zz088012@mail.ecc.u-tokyo.ac.jp)

<sup>2</sup> 東京大学大学院 公共政策学教育部 専門職学位課程 (E-mail: straight\_coloured@yahoo.co.jp)

<sup>3</sup> 東京大学大学院 公共政策学教育部 専門職学位課程 (E-mail: eitaro@muse.ocn.ne.jp)

<sup>4</sup> 東京大学大学院 法学政治学研究科教授 (E-mail: siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

千葉県香取市の農業政策に関して、問題構造化手法を援用して関係者の問題構造認識に関する分析を行い、課題の全体像、課題への関係者への態度の差異や相互期待を明らかにした上で、課題への対応方策としての実行可能な政策課題の抽出を行った。問題構造認識分析を通して、多くのステークホルダーは、農家の経営改善を中心課題として認識していることが分かった。その上で、行政が関与することが可能な対象者として中小規模農家を選択し、「流通網の再編」、「交通網の整備」および「農地・農業機械の集積」に関する地域に即した行政にとっての政策課題を抽出した。

**キーワード：**香取市，農業政策，問題構造化手法

## 1. はじめに

日本の農業は、海外との競争の中で効率化や一定の比較優位の確保が求められるとともに、農業従事者の高齢化や減少が進む中で、労働集約的な農業の多面的な機能をどのように維持するのかが課題となっている。そして、このような課題への対応に際しては、単に農業の集約化・効率化を進めるだけではなく、農業と観光との連携や農業と教育の連携等も求められている。

そして、このような課題への対応は、地域ごとにも求められており、対応のあり方も地域ごとに多様である。また、このような課題の認識は農業従事者の中でも多様である。そこで、地域の様々な関係者の認識を踏まえた上で、ありうる実行可能な政策課題を地域に即して抽出することが重要になる。本論文では、千葉県香取市を対象として、農業政策に関する関係者の問題構造認識に関する分析を行い、課題や、課題への関係者への態度や相互期待を明らかにした上で、香取市の政策課題の抽出を行うこととする。農業を対象としたこのような試みは、他地域の農業をめぐる課題や政策課題を明らかにする際にも有用であると考えられる。

以下では、次のような順序で検討を行う。第2章では、背景となる千葉県香取市の農業と農業政策を概観する。

次に、第3章では、問題構造化手法が本論文の課題に適合的であることを確認した上で、農業に関わる各ステークホルダーの問題構造認識を調査し、続いて第4章では、各ステークホルダーの問題構造認識の分析を行う。その際、問題認識マトリックス表と相互期待表を利用して、課題を抽出するとともに、各ステークホルダーの諸課題への態度や相互期待を明らかにする。そして、第5章では、行政にとっての政策課題を抽出する。その際、問題認識マトリックス表や相互期待表や各ステークホルダーの問題構造認識を活かして、一定の実行可能性（フィージビリティ）を確保できる政策課題の抽出に留意する。

## 2. 背景：千葉県香取市の農業と農業政策

### 2.1. 日本の農業の現状<sup>1)</sup>

日本の国土に占める農地（採草放牧地）の割合は約13%である。戦後の経済発展に伴い耕地面積は減少を続け、1961年には609万ヘクタールであったが、2006年には467万ヘクタールとなっている。最近では離農や経営規模の縮小による耕作放棄地の増大が顕著であり、1985年の9.3万ヘクタールから2005年には38.6万ヘクタールになっている。

また、農業従事者の減少も顕著である。1985年の543万人から、2005年には335万人となっており、総就業者数に占める農業従事者の割合も、9.3%（1985年）から5.5%（2005年）に減少している。農家の高齢化率（販売農家人口に占める65歳人口の割合）は1985年の16.9%から一貫して上昇を続け、2006年には32.4%となり、農村の高齢化は深刻化している。農家の高齢化率は全人口の高齢化率（2006年で20.8%）と比較しても高く、数十年後には農業の担い手が存在しなくなる可能性も指摘されている。

農業従事者が減少した理由の一つに、農家の経営悪化を挙げることができる。経営悪化の要因には様々なものが考えられるが、一例として、農産物の輸入自由化の進展に伴い、海外産の安価な農産物が国内市場に出回るようになり、国内産農産物の競争力が失われたことが挙げられる。昨今では、それに飼料高や原油高によるコスト増加という要素も重なっている。

農業生産量は、米・麦類・イモ類などを中心に全体的に減少しており、1990年の農業生産指数を100とおくと、2005年の指数は85である。一方、農産物価格も近年下落傾向にあり、1990年を100とおくと、2005年の指数は85となる。その結果、国内の農業総産出額は、1990年の11兆4,927億円から、2005年の8兆4,887億円（概算）と、15年で26%も減少している。

以上にみる日本の農業の衰退は、日本の食糧事情の悪化に直結している。カロリーベースの食糧自給率は、1963年度で72%、1978年度で52%と低下し、2006年度には38%となった。これは米国の128%、フランスの122%はもちろん、ドイツの84%、イギリスの70%と比較しても極めて低い数値であると言える。品目別に自給率を見ると、米類を除いて一貫して自給率が低下していることが分かるが、特に小麦が14%、大豆が3%（ともに2004年、重量ベース）と低い水準である。農林水産省が2003年に行った意識調査によれば、日本の食糧自給について九割の国民が「不安がある」と回答した。

このような状況の中、2007年以降「ミートホープ社による牛肉偽装問題」「船場吉兆による使い回し・産地偽装問題」「中国産毒ギョーザによる中毒事件」などが相次いで明るみになった。食品に関わる諸問題を受けて、消費者は「食の安心・安全」に対する意識を高め、「安心・安全」な国内産農産物に注目している。後継者不足や耕作放棄地問題を克服し、農村を活性化させること、そしてより「安心・安全」な農産物を消費者に提供していくことが、日本の農業の現在の一般的な課題であると考えられる。

## 2.2. 香取市の現状<sup>2)</sup>

香取市は2006年3月に、佐原市、小見川町、山田町、

Table 1 香取市農業に関するデータ（地域別）<sup>3)</sup>

	全 体	佐原区	小見川区	山田区	栗源区
総農家数(戸)	5,560	2,727	1,289	1,032	519
販売農家数	4,910	2,462	1,118	879	451
耕地面積(ha)	11,720	5,580	2,600	2,310	1,230
水田	7,963	4,290	2,090	1,290	293
畑	3,755	1,290	510	1,020	935
農業産出額(千万円)	3,283	1,193	600	1054	436
米	936	506	250	151	29
イモ類	572	248	29	127	168
野菜	550	132	126	187	105
畜産	1,073	256	172	546	99

※農家戸数の数値は2004年、それ以外は2005年のもの。

栗原町の一市三町が合併して誕生した。千葉県の北東部に位置し、利根川を挟んで茨城県と接している。首都圏から高速バスで一時間半程度であり、成田空港や鹿島港といった物流拠点に近い点が特徴である。佐原区（旧佐原市）と小見川区（旧小見川町）は、江戸時代以降利根川水運による物資輸送の拠点となり、商業地として発達してきた。一方、山田区（旧山田町）と栗源区（旧栗源町）では台地を生かして古くから農業が盛んであった。

香取市の面積は262.31平方キロメートルであり、これは千葉県内で四番目の広さである。2008年4月1日現在の人口は、佐原区45,899人、小見川区24,940人、山田区10,751人、栗源区5,064人であり、香取市全体では86,654人である。

## 2.3. 香取市農業の現状

香取市、特に山田区や栗源区は、大消費地（首都圏）への近さ、温暖な気候など、恵まれた地理的条件を生かした農業生産に取り組んできた。香取市の農家戸数は5,560戸であり、そのうち販売農家数は4,910戸である（ともに2004年）。総世帯数は約29,000であるから、六軒に一軒はいわゆる「農家」として生活していると言える。また、耕地面積は11,720ヘクタール（2005年）であり、これは香取市全体の面積の約45%に相当する。水田：畑の割合は、およそ7：3となっている。農業産出額（2006年）は約321億円であり、千葉県の農業産出額の8%を占め、県下第二位である。品目別にみると、「米」（産出額約82億円、県全体の11.6%）と「イモ類」（産出額約67億円、県全体の30.9%）は県下第一位であり、「畜産」（産出額約104億円、県全体の10.4%）は第二位となっている。

地域別にみると（Table 1）、まず耕地面積については佐

原区と小見川区が水田:畑=4:1の割合であるのに対し、山田区では水田と畑がほぼ半々であり、栗源区では水田:畑=1:4と逆転している。また、産出額については佐原区、小見川区は米の割合が四割強と最も高いのに対し、山田区においては畜産が五割以上、栗源においてはイモ類の生産が約四割である。このように、一口に「香取市の農業」と言っても、旧市町ごとに特徴があることが分かる。

#### 2.4. 香取市農業政策の現状

以上のような現状を踏まえ、香取市では農業を「基幹産業」として位置づけており、「県下一の農業産出額」を目指している。しかし、農業産出額はここ5年ほど約330億円の横ばい状態で推移しており、伸び悩みを見せている。また全国的な傾向と同様、香取市においても「農業の生産性の向上」「担い手や後継者不足」などが課題として認識されており、2008～17年度の「香取市総合計画」において、これらの課題への対策の必要性が指摘されている。

##### (1) 農業政策に対する市民の見解

市民の間でも農業の発展を求める声は強い。2007年11月から12月にかけて市が実施した「市民満足度調査」において市の取り組みに対する市民の満足度、市民にとっての重要度を問うたところ、農業を含む「産業・経済分野」は全六分野中市民の満足度が最も低く、一方で重要度は最も高いことが示された。また、「産業・経済分野」において、「生産性の高い農業の推進」「活力ある農業経営の推進」といった農業に関する項目は、「魅力ある商店街づくり」など商業に関する項目に次いで、市民にとっての重要度が高いことも分かった。

2006年11月から翌2007年3月にかけて実施された「まちづくりワークショップ」では、一般公募で選ばれた市民によって市の抱える課題が抽出・検討された。そこでは香取市の農業の課題として「農地・自然の荒廃」「後継者不足」「特産品、ブランド品の不足」「特産品の知名度の不足」「流通経路の未整備」の5点が挙げられ、「農業事業者の工夫と行政の支援による『儲かる農業』の実現」が提言された。市民委員は「地域ブランド販路開拓事業」「ビッグ・ファーム・ビレッジ構想」などの事業を提案した提言書を取りまとめ、市はこれを「今後の計画策定に活用する」としている。

##### (2) 農業に関する既存の事業

次に、市が既に行っている事業を概観していきたい。農業と観光の連携に関しては、市は農村部の観光スポットの発展に力を入れている。都市と農村の連携という名前でされている事業の内容も、観光地化されているス

Table 2 問題構造認識に関する用語の定義

用語	定義
問題構造	当該問題に関係する各種要素の因果関係の集合
問題構造認識	問題に関係する各種要素の因果関係に関する認識
問題構造認識図	問題構造認識を図示化したもの

ポットの広報である。ブランド化については、米では地域の特産品の開発を行っており、イモでは広報を行っている。また、販路を海外に見出すなど、独自のブランド特産品販路を開拓しようとしている。

農業の経営と担い手問題に関しては、農地集積や集落営農の補助、運営資金の補助と担い手のための農業セミナーを行っている。あとは農業基盤整備を多額の資金を用いて行っているほか、畜産で豚や牛の改良や導入に対するコスト補助をしている。

以上のように具体的な事業は行われているにも関わらず、前節で挙げた課題が解決されたとは言えないように思われる。そこで、各ステークホルダーの問題構造認識を踏まえた上で、分析を行い、行政（香取市）が関与しうる政策課題の抽出を行いたい。

### 3. 各ステークホルダーの問題構造認識調査

#### 3.1. 調査の目的・方法

筆者らは、香取市の農業関係者の問題構造認識を把握した上で、行政（香取市）が関与しうる実行可能な政策課題を抽出することを目的として、インタビュー調査を実施した。インタビュー調査に当たっては、加藤ら<sup>4)</sup>の提案する問題構造化手法を援用することとし、インタビュー後に問題構造認識図を作成するという手順を踏んだ。ここで加藤らの定義に倣って、問題構造とは「当該問題に関係する各種要素の因果関係の集合」、問題構造認識とは「問題に関係する各種要素の因果関係に関する認識」、問題構造認識図とは「問題構造認識を図示化したもの」とであると定義し、以後本稿でもこの用語を用いる（Table 2）。

##### (1) 本研究で採用する問題構造化手法の概要

本研究で採用する問題構造化手法は、加藤ら<sup>4)</sup>の提案する問題構造化手法を基礎とするものであり、各ステークホルダーとのコミュニケーションを通して各ステークホルダーの多様な分野に広がる問題構造認識を可視化することにより、当該問題に関する問題構造の広範な全体像を明らかにするとともに、各ステークホルダーの認識

の差異や相互期待を明らかにすることを通して、実行可能な政策課題を浮き彫りとする手法である。

問題構造化手法 (Problem Structuring Methods: PSMs) は、従来のOR (Operations Research) の伝統的な技術が、課題が明確な組織の問題を解く際には有効な道具であっても、何が課題であるかを定める際には役に立たなかったのに対して、課題が明確でない状況への対応を意図して構築されてきた様々な手法である。様々な問題構造化手法を横断的に議論しているMingers and Rosenhead<sup>6)</sup>は、これらの手法に共通しているのは、多くの関係者、多くの問題を見る観点、利害対立、曖昧さや不確実性が存在する問題に適用するためのものである点だとしている。

これらの様々な手法の中で、本研究では、戦略的代替案開発分析 (SODA; Strategic Options Development and Analysis)<sup>6)</sup>を修正した手法を採用することとしたい。戦略的代替案開発分析の手法は、問題状況に関連する各関係者の主観的な関心事を認知マップ (cognitive map) の形で表現した上で、関係者たちが議論をしながらそれらを融合させて戦略マップ (strategic map) を作成することにより、解決策の選択枝生成や、解の決定についての合意を形成するためのものである。しかし、この手法では、各関係者の認知マップを統合して一枚の絵を作る時点で、どの関係者がどのような見方をしているかという情報が捨棄されてしまう。公共政策においてはそれぞれの関係者の独自の問題認識や利害を横断的に整理して、関係者間の協力可能性を探ることも重要だと考えられるのが、SODAはそうした関係者に依存する情報を十分に活用していない。また、関係者に話を一から聞いて認知マップを作成するため、作成に手間がかかり、多くの主体を対象とせざるを得ない公共政策分野における適用に必ずしも適していない。そこで、本研究では、加藤らに従い、以下のような方針をとることとする。第1に、関係者等に対して問題構造および問題構造認識図の仮説への意見聴取を通して、関係者の問題認識を明らかにした上で、問題を再構造化し、関係者にフィードバックする。第2に、問題認識の全体像を構造化するとともに、関係者の独自の問題認識や利害関心に関する情報も収集整理し、関係者間の相互期待分析などを行い、課題設定の際のフェジビリティ判断の素材として提供する。第3に、問題構造認識図の適切性を確保するとともに、結果のフィードバックを有効に行うため、問題認識の構造化、関係者間関係分析、課題設定の際は、関係者と双方向的コミュニケーションをとりつつ行う。

農業政策に関しては多くが一般論として語られているが、地域によりステークホルダーの範囲や性格、あるいは各ステークホルダーが認識する課題の性格も大きく異なる可能性がある。また、香取市のように比較的都市近郊の農業地域においては、農業政策と商業政策、観光政

策との関係といった政策分野間の相互関連も重要になる。このような分野・地域は、多様な認識とその相互関係を分析することに重点を置いている本研究における問題構造化手法の適用に適していると考えられる。また、農業政策を対象とすることにより、このような手法の適用領域の幅を広げることができると思われる。

## (2) 他の分析手法との比較

他の手法として、KJ法やAHP法、ISM法などが挙げられる。KJ法は、フィールドワークにおいてデータの収集後、またはブレインストーミングによるアイデア出しの後、雑多なデータやアイデアを統合し、新たな発想を生み出すために用いられる。多くの断片的なデータを統合して、創造的なアイデアを生み出す、また問題の解決の糸口を探るべく上でも有効な手法である<sup>7,8)</sup>。しかし、本研究の目的は問題構造の可視化であるため、問題構造化手法の利用が適格的であると考えられる。KJ法は各ステークホルダーの問題構造の可視化より、浮き彫りとなった課題を解決する手段を出し合う段階において有用な手法であると考えられる。

AHP法は、ある事柄についての意思決定を、問題・評価基準・代替案という「階層構造」として捉え、階層ごとに一対比較を行った上で、代替案のどれが好ましいかを定める手法である。人の主観判断を取り扱う問題に適しており、ステークホルダーが関わる問題の分析にも適する手法であると考えられる<sup>9)</sup>。しかし、前述のように本研究は意思決定を行う前段階、問題構造の把握を主たる対象としており、その上で各ステークホルダーの観点からの実行可能な抽出を行うことを目的としているので、問題構造化手法の利用が適格的であると考えられる。AHP法を用いるのであれば、課題を浮き彫りにした後、種々に出される解決案において、どれが各ステークホルダーの意向を最も反映しているかを個別に評価するときとなる。

ISM法は、コンピュータを媒介として、我々が抱く社会や企業の複雑な問題の主観的イメージをシステム構成要素の一対比較によって可視化し、全体像を一目で把握させようとするものである。同手法は主観イメージの可視化を目指す点では問題構造化手法に近い分析手法である<sup>10)</sup>。同手法は、コンピュータを用いた計算処理により、要素間の相互関係パターンをISMと呼ばれる多階層の有向グラフとして図示する手法であるが、問題構造化手法では、ステークホルダーへのインタビューを通じて、ステークホルダーの中心課題とそれに関する要因を把握することで、問題構造モデルを作成することが可能である。また、本研究では、最終的に、香取市民や各種ステークホルダーへフィードバックを行うことを念頭に置いているため、市民や各ステークホルダーがコミュニケーションを通して調査結果に対して一定のオーナーシップ

を持つことが重要になる。本研究で採用する問題構造化手法は、複雑な計算処理とは異なり、インタビューを通じて、ステークホルダーの中心課題とそれに関連する要因を聴き出し、問題構造認識図として可視化する手法であり、その過程に携わる各ステークホルダー等が当事者意識を持ちやすく、また、フィードバックを行う際も説明が行いやすい。

以上のように、上記三つの手法は分析手法として各々優れた点を持つ手法であるが、多様な分野に広がる問題構造の全体像を明らかにした上で各ステークホルダーの利害認識を踏まえて実行可能な政策課題を抽出するという本研究の趣旨を考慮すれば、本研究で採用する問題構造化手法は本研究の課題に適合的であると判断できる。

ただし、本研究で採用する問題構造化手法には一定の限界がある。

すなわち、この手法ではステークホルダーへのインタビューを基礎に問題構造の可視化を行うため、問題構造が複雑でステークホルダーが正確に認識できない場合には、そのような限界が分析に反映される可能性がある。

また政策課題の抽出についても、基本的には各ステークホルダーの問題構造認識を基礎に行うため、各ステークホルダーの問題構造認識が問題の全体構造を正確に捉えていない場合、検討の範囲が限定される可能性がある。ただし、本研究においても、各ステークホルダーの認識比較から政策課題の候補を抽出するに際しては、外部専門家を含めたブレインストーミングを行い、漏れがないかの確認は試みた。その点では、KJ 法的要素も活用した。

### (3) インタビュー対象者の選定

インタビュー調査の対象の選定に当たっては、多角的な利害関係を把握したいと考え、香取市の政策にかかわるといふ観点から香取市の農業に関わる問題認識の幅をなるべく網羅するよう努めた。手順としては、まず香取市の農業に関係すると考えられる主体を列挙した後、今回の調査の主たるクライアントである市やその他のステークホルダーの意見を踏まえて、時間的制約も考え、追加と絞り込みを行った。

具体的な候補としては、直接的な（狭義の）関係者として、行政（市役所・県庁・農林水産省）、JA（農業協同組合）、農家、農業委員会、土地改良区を抽出した。それ以外の（広義の）関係者として、商工会議所など地元商業関係者、農家以外の市民、学識関係者を挙げた。

その上で、市やその他のステークホルダーの意見を踏まえて、市に関しては農業政策を直接管轄する農政課とともに都市・農村交流の観点から農業地域に別個の関心を持つ市民活動推進課についても別個のインタビュー対象とした。また、農家については、経営形態が多様であり、経営形態に応じて問題認識も多様であることが初期

のヒアリングから想定されたため、兼業農家、地場産農産物直売所・レストラン経営者、大規模農事組合法人、畜産農家という異なったカテゴリーの農家にインタビューを行うこととした。

上記の候補から絞り込みの結果除外したステークホルダーは、農林水産省、農業委員会、土地改良区、農家以外の市民である。

まず農林水産省と農家以外の市民を除外した理由は、他の主体と比較して香取市の農業政策との直接的関連性が薄いと考えたためである。

農林水産省は、国の農業政策担当部署であるが、市や県と比べると香取市という特定地域に対する関与が薄く、香取市の農業政策に対する問題構造認識も一般的なものに留まると考えられ、インタビューの必要性が薄いと判断した。後述するように、農林水産省は香取市山田区のバイオマスプラントの地域実証研究に関わってはいるが、それについては、同研究に協力する学識研究者へのインタビューを通して問題把握をカバーできると考えた。

また農家以外の市民については、確かに農業生産物の消費者や農地の周辺住民として間接的に関係しているとも言えるが、市民の直接的代弁者の特定が困難なこと、香取市の市民活動推進課や市街地地域居住者でもある商工関係者インタビュー等を通して一定の消費者ニーズに関する問題把握ができるのではないかと考え、除外した。なお、農家以外の香取市民の認識を示すものとして、24で言及した「市民満足度調査」や「まちづくりワークショップ」の提言書を参照した。

一方農業委員会と土地改良区は上記2主体とは異なり、農業政策に直接関連を持つステークホルダーである。しかし、農業委員会と土地改良区は、以下に述べるように問題構造認識が農業と他の分野の関係等ではなく農業それ自体で完結している部分が強いと想定され、そのような農業自体に関する問題認識は香取市農政課のインタビューで多くの部分をカバーできると考えたため、今回のインタビューの対象からは除外した。

農業委員会は、地方自治法第180条の5第3項によって市町村に設置が義務付けられている、合議制の行政委員会である<sup>11)</sup>。農業委員会は農家の利益代表として、農地の権利調整や農業経営の合理化など農業振興についての対策を進め、農業に関する課題について意見を公表し、市町村長などに建議するといった役割を持っている。香取市の場合、農業委員会は48名の農業委員と市に置かれた6名の事務局員で構成されている（2008年10月現在<sup>12)</sup>）。このような農業経営合理化に関する基本的な問題認識は香取市農政課インタビューによって把握できると考えた。

土地改良区は、土地改良法により一定の地区内で土地改良事業を行うことを目的として設立される法人で、一

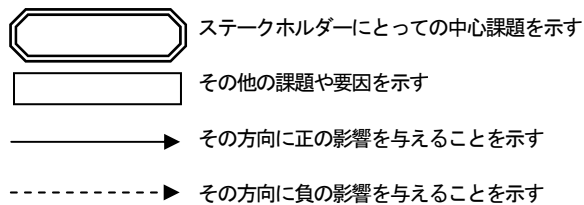


Fig. 1 問題構造認識図の見方

種の公共組合である。土地改良区という組織の事業内容は、主に農業生産の基盤整備である<sup>13)</sup>。具体的には農地の圃場整備や農業用水利施設の維持管理がある。このような基盤整備に関する基本的な問題認識も香取市農政課インタビューによって把握できると考えた。

また上記で触れたステークホルダーのバランスだけでなく、香取市の成立から2年程度しか経っていないことを鑑みて、可能な限り旧市町の地域的なバランスにも考慮した。

インタビューは2008年6月から8月にかけて、計10回に分けて実施した。香取市役所関係者3名、千葉県庁関係者1名、商工業関係者1名、JA職員3名、農家5名に加えて、香取市山田区のバイオマス地域実証研究に携わっている研究者1名の合計14名へのインタビューを行った。

### 3.2. 各ステークホルダーの意見整理

本節では、インタビュー調査の成果を整理し、そこから明らかとなった各ステークホルダーの認識する問題構造について、問題構造認識図を示しつつ述べる。問題構造認識図の見方はFig. 1に示したとおりである。

#### (1) 行政の問題構造認識

本研究でインタビューを行った行政のステークホルダーは、香取市と千葉県に分類することができ、香取市はさらに農政課関係者とそれ以外に分類することができる。筆者らは、香取市農政課関係者2名、市民活動推進課関係者1名、それ以外の香取市関係者2名、千葉県地域づくり推進課関係者1名にインタビュー調査を実施した。このうち農政課・市民活動推進課以外の香取市関係者2名は兼業農家であり、市職員というより兼業農家としてお話を伺ったため、両氏の問題構造認識については「(2) 農家の問題構造認識」で述べることにし、それ以外の職員の問題構造認識を分析する。

##### a. 香取市農政課の問題構造認識

香取市農政課は農業生産基盤の整備や農産物の生産流通対策などを担当する部署であり、「2.4. 香取市農業政策の現状」で見たように、農政全般に渡って様々な施策・事業を実施している。香取市の農業に関して多大な関心

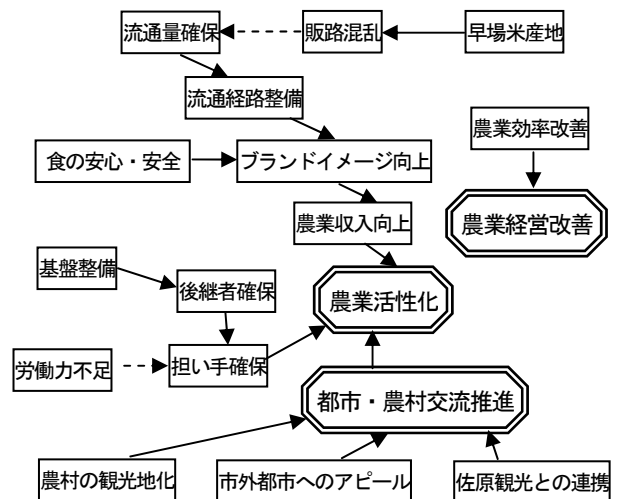


Fig. 2 農政課職員の問題構造認識図

と影響力を持っている。

香取市農政課関係者2名の問題構造認識に特筆すべき差異は無かったことから、両氏の問題構造認識をまとめてFig. 2に示した。

香取市の農業政策で行政がイニシアティブを発揮した取り組みの一つに「道の駅くりもと<sup>14)</sup>」がある。「道の駅くりもと」は2001年に都市農村交流と地域の情報発信を狙って旧栗源町（現香取市沢）に設立された。特産品のイモ「ベニコマチ」をはじめとする野菜の直売所・レストラン・貸し農園などがあり、現在の年間売上は約5億円である。2006年にはクライנגルテン（滞在型市民農園）を設立するなど、香取市のグリーンツーリズムの拠点として整備が進められている<sup>15)</sup>。道の駅の設立に際しては、旧栗源町の農業政策担当部署が直売所の出品者の確保など、その立ち上げから主導的な役割を果たした。そのような経緯もあり、道の駅設立に携わった香取市農政課関係者は、「都市・農村交流の推進」が香取市の農業の中心課題だと捉えている。

その他に農政課が重要だと認識している課題には、「地域の農業の活性化」「個々の農家の農業経営の改善」がある。農政課は、農業経営の改善には基盤整備など効率の良い土地利用が必要だと考え、実際に基盤整備事業を進めている。また、農業の活性化については、前述の都市・農村交流推進に加え、労働力の確保、特産品の知名度向上としてのブランドイメージの構築が有効であると考えている。

##### b. 香取市市民活動推進課の問題構造認識

市民活動推進課は市民協働や国際交流、市民相談を担当する部署である。Fig. 3は、市民活動推進課関係者の問題構造認識を図にしたものである。

市民活動推進課でも「都市・農村交流の推進」には大きな関心が寄せられており、交流推進が農業の活性化だ

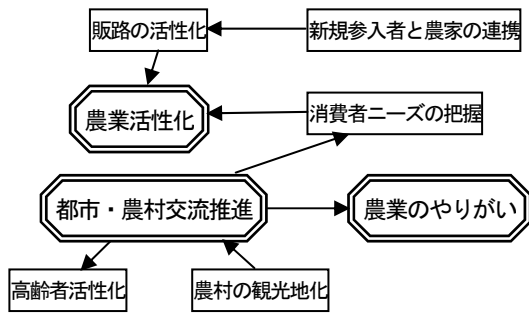


Fig. 3 市民活動推進課職員の問題構造認識図

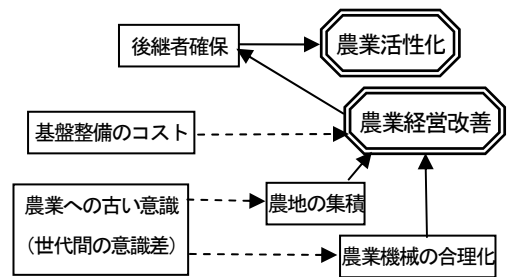


Fig. 5 兼業農家の問題構造認識図

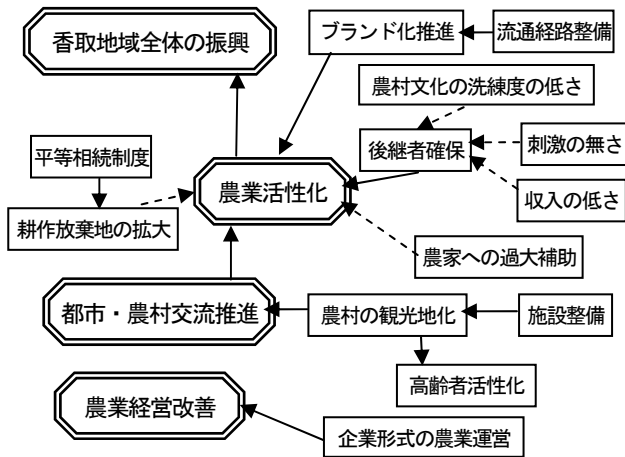


Fig. 4 千葉県職員の問題構造認識図

けでなく、高齢者の活躍の場の提供にもなると考えられている。都市・農村交流への関心が高いのは、交流推進には多くの市民の理解と協力を得て巻き込んでいく必要があるために、市民活動推進課が目指す「市民協働のまちづくりの推進」の観点からも望ましいと考えているからだと推測できる。

農政課関係者が農業への新規参入の可能性について懐疑的なものに対し、市民活動推進課関係者は新規参入者が持つ販路に注目し、それを活用することで、農業の活性化に繋がると考えている点も特徴的である。

### c. 千葉県の問題構造認識

千葉県の地域づくり推進課は、地域振興に関する基本的政策の企画・立案・推進や地域づくり施策の総合的企画・推進に携わっている<sup>16)</sup>。地域づくり推進課関係者にインタビューを行い、作成した問題構造認識図を Fig.4 に示した。

千葉県地域づくり推進課関係者の認識する中心課題は、「都市・農村交流の推進」「地域の農業の活性化」「香取地域全体の振興」「個々の農家の農業経営の改善」である。

千葉県地域づくり推進課関係者の問題構造認識で特徴的なのは以下の二点である。一点目は地域性についての認識であり、市職員が総じて合併前の地域 (旧市町) ご

との特色を活かすという考え方なのに対して、県関係者は地域間の戦略的パートナーシップの醸成と、それによる「香取市」全体での活性化に期待している。そして、「地域全体の活性化」のためにも香取地域の基幹産業である「農業の活性化」が不可欠と考えている。活性化のための手段については、市農政課関係者と同じ考えを持つほか、外食産業の農場の誘致も有効だとしている。

二点目は後継者不足の要因に関する認識であり、要因の一つに「農村の文化レベルの低さ」を挙げている。他のステークホルダーは後継者不足の要因を「農業基盤の不備」(市農政課)、「収入の低さ」(JA・大規模農家)としており、この要因を挙げたのはインタビュー対象者中、県地域づくり推進課関係者だけである。外部から観察しているがゆえに可能な視点であると言える。

## (2) 農家の問題構造認識

「農家」と一口に言っても、その経営形態は千差万別である。専業・兼業、経営規模、生産品目など様々な観点から区別することが可能であり、それらの属性によって問題構造認識も異なると考えられる。

本研究では、時間等の制約の中でも可能な限り多様な農家像を把握したいと考え、兼業農家2名、大規模農家3名、JA職員3名にインタビューを行った。そして、農家の属性により問題構造認識が大きく異なることが確認された。

なお、大規模農家はいずれも山田区の農家である。山田・栗源は香取市内で特に農業が盛んな地域であるが、栗源の農業が前述の「道の駅くりもと」のように行政主導で発展してきたのに対し、山田では経営感覚に優れた農家が法人化や販路開拓など創意工夫を重ね、民間主導で発展してきた点が対照的である。

### a. 兼業農家の問題構造認識

先述の農政課、市民活動推進課以外の2名の香取市役所関係者は市役所職員として働いたから、山田区で農業も営む兼業農家である。両氏へのインタビュー結果を元に問題構造認識図を作成し、Fig. 5 に示した。

兼業農家には米農家が多く、農業収入だけでは生活を

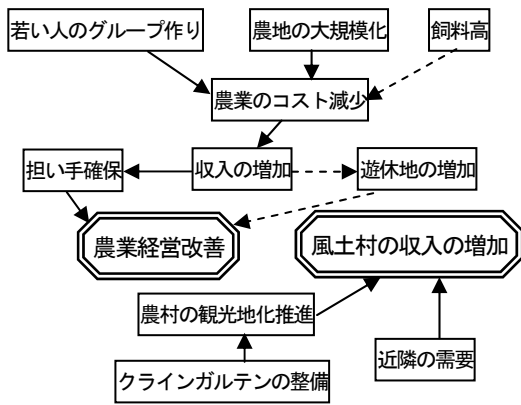


Fig. 6 風土村の問題構造認識図

維持できない。後継者を確保するためにも、収入増の必要性を感じており、「個々の農家の農業経営の改善」に大きな関心を持っている。また、農業経営の改善のためには「農地の集積」や「農業機械の効率的運用」が欠かせないことを認識している点では後述する大規模農家と共通しているが、実際に経営改善のための抜本的な改革を行うには至っていない点で、大規模農家との違いが見られる。そして農地集積や機械の合理的利用が行えない理由は、世代間で意見が異なり、年長者からの反発が障害になっているからだと考えている。

**b. 風土村の問題構造認識**

風土村は香取市鳩山（山田区）にあり、地場産農産物の直売所とレストランを運営する、いわば「民間版道の駅」である<sup>17)</sup>。2003年、農家6人の出資による直売所の設置からスタートし、試行錯誤を経つつ事業拡大を続け、現在の年間売上は約3億円（うち三割強がレストラン、残りが直売所）である。高速バスの停留所付近という好立地を活かして客を呼び込むほか、佐原を訪れる集団の観光客による利用もあるという。

筆者らは風土村関係者にインタビューを行った。風土村関係者は小売業者であると同時に、乳牛・肉牛の生産を行う大規模畜産農家でもある。風土村の問題構造認識図がFig. 6である。

風土村関係者にとっての重要課題は、「風土村の収入の増加」と自社ファームを含めた「個々の農家の農業経営の改善」の二点である。

風土村の収入増加については、クラインガルテンのような観光地化が必要と考えている。直売所については、観光客だけでなく、近隣住民の需要も見込めるとしている。

また農業経営の改善については、農地の大規模化や担い手同士でのグループ化による効率的運営がコストの削減につながり、さらに収入の増加へとつながっていくと考えている。

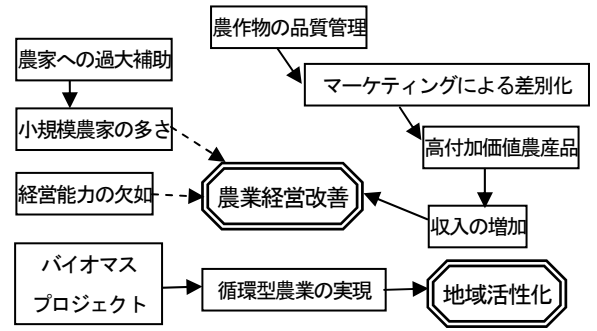


Fig. 7 和郷園の問題構造認識図

**c. 和郷園の問題構造認識**

和郷園は、香取市新里（山田区）に本部を置く農事組合法人であり、1998年に設立された<sup>18)</sup>。専業農家92戸が自治体の枠を越えた広域ネットワークを作り、独自の販路を利用した農産物販売を行うほか、冷凍野菜やカット野菜も手がけ、年間29億円を売り上げている<sup>19)</sup>。和郷園の先進的な取り組みは、香取市だけでなく全国的に注目されている。

筆者らは和郷園関係者にインタビューを行った。インタビュー結果を元に作成した和郷園の問題構造認識図がFig. 7である。

和郷園においても、風土村の場合と同様、自社の「農業経営の改善」に関心が持たれている。そのための手段として、和郷園では厳しい品質管理基準を設け、その基準に適合できない農家を排除するなど、自社のブランド維持に気を配っている。ただし、ここでの「ブランド」とは自社の製品の「厳格な品質管理」と「マーケティングによる差別化」のことを指し、市農政課やJAを初めとする他のステークホルダーが「地域一般の特産品（佐原のイモ『佐原金時』、栗源のイモ『ベニコマチ』など）」を指して言う「ブランド」とは意味が異なることに注意する必要がある。

和郷園関係者は兼業農家・零細農家の補助金依存の体質と経営感覚の欠如を問題視しており、「このような農家は生き残ってはいけない」と強く批判する。ただし、補助金自体については、初期投資が莫大であるという農業の性質から必要不可欠なものだともしている。

一方で、この和郷園関係者は前述の風土村の出資者の一人でもある。「和郷園の基準に適合することの難しい地域の零細農家との協力方策として風土村の直売所を設けた」と説明しており、零細農家との協力の可能性も認識している。具体的な協力可能性を考える一つの機会が、この和郷園関係者も関与している山田区のバイオマスプロジェクトである。和郷園関係者は将来的に山田区における循環型農業の実現を目指しており、そのためには地域の農家の協力が不可欠である。そこで、地域の農家に



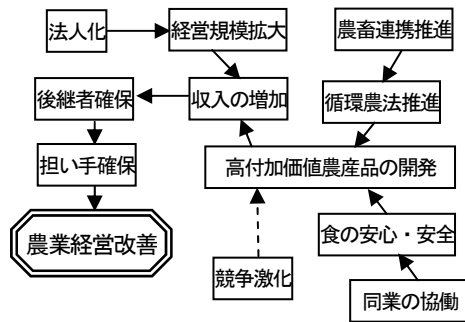


Fig. 8 大権農場の問題構造認識図

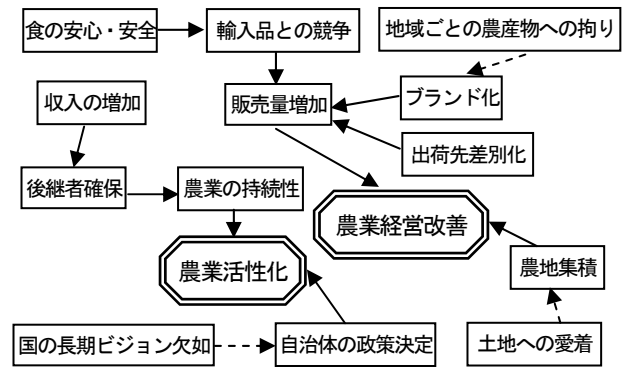


Fig. 9 JAの問題構造認識図

対して一定の配慮を見せる必要があると考えていると推測される。

d. 大権(おごん)農場の問題構造認識

大権農場は香取市仁良(山田区)にあり、約3,000頭の豚を飼育する、家族5人による農事組合法人である<sup>20)</sup>。筆者らはこの大権農業関係者にインタビューを行い、大権農場の問題構造認識図としてFig. 8を作成した。

大権農業関係者の主要な関心事も、風土村関係者、和郷園関係者と同様、「農業経営の改善」である。そして、競争が激化する中で経営改善を実現するためには、高付加価値商品の開発のために「同業者同士の協働」が重要だと考えている。

また、堆肥を利用した「谷津田(やつた)米」の栽培など、「農畜連携」の推進にも積極的であり、循環農法が新たな付加価値になるのではないかと考えている。これはバイオマスタウンの地域実証研究に参画する和郷園関係者とも通じる部分がある。

e. JAの問題構造認識

JA(農業協同組合)は、農家に対して農業経営・技術の指導を行ったり、資材の共同購入や生産物の販売を主導したりするほか、信用(貯金)や共済(保険)などの事業も行う組織である。農家に対して大きな影響力を持ち、農業政策を考える上で無視できない存在である。

香取市は、「JA佐原<sup>21)</sup>」「JAかとり<sup>22)</sup>」両JAの管轄となっている。JA佐原は香取市佐原区を、JAかとりは香取市小見川区・山田区・栗源区に加えて、隣接する成田市、神崎町、東庄町の二市二町を管轄している。自治体の範囲とJAの範囲が異なるのは、JAの広域合併(2001年4月)が香取市の合併(2006年3月)に先行して行われたからである。

香取地域におけるJAの役割は比較的限定的であり、JAは地域の米の出荷量の約一割、野菜類の出荷量の約半数を取り扱っているに過ぎない。残りについては各農家がJAを介さず直販を行っている。特に米については、伝統的に早場米の産地として知られており、多くの民間業者が米農家を回って米を買い取っていき、他のブランド米

と混合して販売するという実態がある。

筆者らはJA佐原関係者、JAかとり関係者2名の計3名にインタビューを行った。両JAの問題構造認識に特筆すべき差異は無かったことから、両JAをまとめた問題構造認識図を作成し、Fig. 9に示した。

JAでは、地域全体としては「農業の活性化」を、個々の農家については「農業経営の改善」を中心課題としており、この認識は他の農家と共通する。また経営改善による収入増加が後継者問題を解決している点でも一致している。

また、農業の集約化を進めるにしても、後継者がいなくては折角の合理化が無駄になると考えており、後継者不足は問題であるとする。

さらに、集約化による経営改善のサポートを行っている。これについては、農家の土地への愛着心が農地集積を阻んでいると見ており、兼業農家の認識と共通している。

なお、農業と観光の連携については、行政によるお膳立てがあるのであれば農業と観光の連携は可能とするが、その効果についてはやや懐疑的である。

(3) その他の関係者の問題構造認識

農業政策を考える上では、行政・農家だけでなく、それ以外のステークホルダーをも考慮する必要がある。本研究では、行政・農家以外の関係者として、産業界を代表する商工会議所、山田区のバイオマスプラントの研究に携わった有識者にインタビューを行った。

a. 商工会議所の問題構造認識

産業界を代表するステークホルダーとして、佐原商工会議所関係者にインタビューを行った。その結果を元に作成した問題構造認識図をFig. 10に示す。

佐原商工会議所は「佐原の活性化」に大きな関心を持っている。そして、佐原の活性化のためには、地理的に隣接しており、多くの住民が何らかの形で関わっている農業の活性化が不可欠であると考えている。商工会(商



Table 3 問題認識マトリックス表 (前半)

	高齢化	担い手	食の安全	連携			ブランド化	販路
				全般	道の駅	町・都市		
市民活動推進課関係者				都市・農村交流が重要課題	鮮度が良い、消費者のつながり			
農政課関係者		基盤整備必須、外国人研修生支援体制構築必要	農業体験で理解促進	佐原への観光客に農業をアピールしたい	観光と連携で必要	交流人口の拡大が目標	産地のイメージや各商品のイメージ作り重要	稲米、野菜は農協、量販店対応が重要
県地域づくり推進課関係者		刺激がある、住んで楽しいが重要			高齢者政策にもなる		生産から消費までを完全にコントロール必要	市場ニーズは加工用
JA関係者	後継者不足の方が問題	収入少=後継者不足、後継者がいなくて十数年で終わる	輸入品との競合で優位に立っている	行政の協力重要、ただし、観光と連携の効果不明	事業として成り立つか不明	出向くことで、リピーターが付く	試食会、メディア利用など、地域ごとの考え方がブランド化の妨げになっている	別のところと混ざらないように出荷場所変える必要
商工会議所関係者					有用性、広報中	町と農村の関係強化	ブランド化重要、アンテナショップ設置案、佐原金時など新商品の開発	習慣の違いが農商の連携にマイナス
兼業農家	世代間で意識異なる	農業だけではダメ、現在60歳代の人がいなくなった時の問題		滞留時間を伸ばす工夫必要、体験イベント重要	大量に捌けない	距離の問題、市外との連携も考える	ブランド化は困難、差別化、伝わらない、マーケティング重要	
風土村関係者		若い担い手のグループ作り必要		滞在型をやりたい				
和郷園関係者		担い手不足が問題ではない(効率化の契機となりうる)					自分たちの商品でマーケット提案ができるかが重要	
大権農場関係者		労働に見合う収入があれば、後継者は付く、そのためにはある程度の規模が必要		循環農法、畜産廃棄物を有機肥料に変え、谷津田米の生産などで使用				競争激化で、かつての付加価値は認知されなくなり、対応を模索中
バイオマス関係有識者				バイオマスタウン構想は地域の評判良い、地域の人がプラントをどう組み合わせていくか模索中				

**(2) 担い手**

香取市農政課関係者とJA、大規模農家は、収入の向上が後継者を呼び込むことになると考えている。これに対して、県地域づくり推進課関係者は、農村の文化力の低さが農村本来の魅力を失う原因となり、煌びやかな都会へ若年層が流出する事態を作っていると考えている。

**(3) 食の安全**

JA関係者は、輸入品との競争力の観点から食の安全を

重視している。一方で香取市農政課関係者は、食の安全を直売所での消費者へのアピールという観点から重視している。

**(4) 連携**

香取市農政課関係者、市民協働課関係者と商工会議所関係者は、都市・農村交流による農業と観光の連携を重要視している。一方でJA関係者は、行政によるお膳立てがあるのであれば農業と観光の連携は可能とするが、

Table 4 問題認識マトリックス表 (後半)

	経営			行政・政策	新規参入		地域と農業	合併
	集落営農、合理化	法人	民間		一般	団塊		
市民活動推進課関係者					新規の販路の利用		栗源では畑作中心、観光と農業の連携を進めてきた	
農政課関係者	農道を改善するための農地保有合理化事業					本格就農は困難	基盤整備率は県全体と比べ低く、米からの転作進んでいない色々なメニューで耕作している農家少ない	地域ごとに特色を伸ばすこと重要
県地域づくり推進課関係者	メンバーに兼業が混じると、専業と兼業で意見や品質に相違が出る	志を持つ農家が集まって作っている	ニーズを理解した生産計画	農家過保護、農業の多様化に対応できていない	最低限ではダメ		プライドを持っている農家が少ない	地域間の戦略的パートナーシップ必要
JA関係者	経営サポート、愛着心が集約を妨げている。農家からの提案はあまり無い			長期ビジョン無し。22年度以降の見通し立っていない	畜産で外国人研修生	趣味の範囲		色々な意見が開けるメリット。地域ごとの考えが残っている
商工会議所関係者				形骸化している農業の再産業化必要			農地転用による利益期待の問題	
兼業農家	合理化を進める上で、世代間の考えの違いが障害になる			全国一律では効率悪い。土地、生産性を考慮した調整必要	初期投資が障壁		兼業が多くなると畑作をやめて、手間の掛からない米作に転向。地産地消が実現しているか疑問	
風土村関係者	集積させて次代の人に引き継ぎ、作らせる仕組み必要			遊休地対策としての補助金必要			風土村の近辺は農家が多いが、単品目しか生産していないため、近隣住民にも需要がある	
和郷園関係者				農業＝インフラ産業としての補助金必要			農家はユーザーを意識していない。地域活性化のための経営システム必要(バイオマスなど)	
大権農場関係者	同じことを行っている人たちが協働すること重要	規模拡大に法人格必須						
バイオマス関係有識者		和郷園、経営者がユニーク。香取市の農業の代表的事例ではない	プラント用意できない	農水省の認定が下りると補助金。県など広域自治体の協力重要			合併後も、旧山田町時の自治を継続させている。地域住民全員が何らかの形で農業と関連していることがバイオマス成功の要因	広域化した分、住民のコンセンサスを得るのに時間が掛かる

その効果については懐疑的である。道の駅についても同じような見解の相違があり、香取市農政課関係者、市民協働課関係者と商工会議所関係者は交流の場として考えているが、JA関係者は高齢者を中心とする零細農家が小遣い稼ぎなどを行う場として考えている。

畜産では、農村内の農畜連携による循環農法の推進という付加価値創出が重視されている。また、バイオマス関係有識者といった第三者の視点からすると、事業を行う際には地域間よりは地域内の連携の方がやりやすいと

いう意見がある。

### (5) ブランド化

市関係者とJA関係者は、特産品の知名度向上を重視している。しかし、兼業農家および大規模農家は、地域の特産品一般のブランド化については、ブランド化の定義が曖昧であることにより、ブランド化の効果に懐疑的である。これらの人々は、個々に生産者の厳格な品質管理とマーケティングによる付加価値向上を重要視してい

Table 5 相互期待表

期待される側 期待する側		行政			農家					その他	
		市	国	県	JA	全般	風土村	和郷園	畜産	商工会	バイオ
行政	市		各地域の特性や生産性を考慮した政策			都市住民との交流。零細は道の駅。大規模は市場出荷へシフト					
	県	企業が生産できる環境づくり、流通の把握、付加価値づくり	国民に利する政策			挑戦気風を持つ	各部門での専門家の採用				
農家	JA	集農を行いやすくするための基盤整備、観光目的客の農業体験サポートのための施設設置	長期ビジョンを有した政策			集農サポートへの協力。大量出荷の場合、農協を利用。高齢者お道の駅を利用					
	風土村	滞在型観光地化への支援		滞在型観光地化への支援							
	和郷園		農業＝インフラ整備としての補助金。農家の経営能力を向上させる制度			農家数の減少					
	畜産	食糧問題対策への投資	飼料高騰対策の補助金			農畜産連携による循環農法の導入					
その他	商工会	農地転用の防止	農業育成としての政策			活発で高収益な農業への変身。街場との連携					
	バイオ	事業と地域住民のコーディネート				事業への理解と協力		地域をまとめるリーダーシップ			

る。

**(6) 販路**

市農政課関係者は、量を確保することで、量販店への出荷に対応することを考えている。和郷園関係者や外部の県地域づくり推進課関係者は、市場ニーズを把握することが重要であると指摘している。

**(7) 経営**

農政課は、基盤整備による効率化と合理化事業による農地集積を行っている。しかし兼業農家は、農家内の世代間の認識の違いが原因となり、農地集積への反応は鈍いという見解を持っている。

畜産では、同業者同士が集まり、協働することの重要

性が認識されている。

県地域づくり推進課関係者は、専業農家と兼業農家が混じることで品質の差などの問題が生じるため、単に集落営農を進めれば良いのではないという意見を持っている。また、市場や消費者のニーズを理解した生産計画の作成が重要であると考えている。

**(8) 行政・政策**

莫大な初期投資が必要であり一定の公共的機能を有する農業という産業の性質上、ある種の補助金は必要不可欠であるとする点で、農家は一致している。兼業農家はさらに、補助金や法制度のきめ細やかな運用を求めている。

**(9) 新規就農**

市民活動推進課関係者は、新規就農者が持つ販路の有効利用を考えている。それ以外には、各ステークホルダーからは特に期待されていない。

**(10) 地域**

市関係者は、地域ごとの特性を伸ばすことが良いと考えている。一方、県地域づくり推進課関係者は、地域間のパートナーシップが重要であると考えている。しかし、広域化すると、地域におけるコンセンサスを得る上で負担が大きくなるという考えもある。

**4.3. 相互期待表を用いた分析**

次に、本節では、相互期待表を元に、ステークホルダー間の相互期待について分析する。分析の結果は以下の通りである。

**(1) 全般的な傾向**

全般的な傾向として、「行政に対する政策の見直しや農業効率化のための基盤整備への期待」「農家全般に対する農業への意識変化の期待」の二点を読み取ることができる。以下個別のステークホルダーについて見る。

**(2) 個別のステークホルダー**

**a. 市への期待**

県関係者は、農業への企業参加のための条件整備を期待している。一方で、JA 関係者は基盤整備など、集農・効率化への活動を期待している。バイオマス関係有識者といった香取市の外部の関係者は、地域住民のコーディネーターとしての役割を期待している。

**b. 国への期待**

JA 関係者は、今後の計画作りのために長期ビジョンを有した政策策定に期待している。また市は、全国一律の補助金政策の見直しを期待している。一方、大規模農家は、自分たちの事業を支援する補助金の給付を期待している。

**c. 農家への期待**

市関係者と商工会議所関係者は、都市住民との積極的な交流を期待している。また市関係者と JA 関係者は、大規模農家は市場出荷中心、零細農家は道の駅を利用、と分担を求めている。一方で、畜産農家は農畜連携による循環農法という付加価値創出を期待している。バイオマス関係有識者といった香取外部のステークホルダーは、外部からの事業に対する理解と協力、特に地域の有力者にはまとめ役としてリーダーシップを発揮することを期待している。

Table 6 本稿における農家の規模の定義

農家の種類	定義
大規模農家	一般企業に勤めたとときの収入よりも多い農業収入を得ている農家
中規模農家	一般企業に勤めるよりは少ない収入だが、農業収入で生計を立てられる農家
小規模農家	農業収入では生計を立てられない農家、趣味で農業を行っている農家

**5. 政策課題の抽出**

**5.1. 政策課題抽出の方法**

本章では、第3章で行った問題構造認識調査の結果と第4章における分析を踏まえた上で、香取市という行政のステークホルダーが検討すべき政策課題を抽出する。政策課題は、問題構造認識マトリックス表において抽出された課題群に対する対応策としての性格を持っている。これらの問題構造認識マトリックスにおける課題の抽出やそれへの政策課題の抽出は、外部の農業関係専門家等も含めて主として著者間でブレインストーミングを行うことを通して行うことにより、漏れがないか確認した。

まず、農家のカテゴリーをインタビュー調査に即して、Table 6 のように整理する。その上で、行政が政策の対象とすべきターゲットとして、中小規模の農家を抽出した。

主要対象者を中小規模の農家としたのは以下の理由による。第4章の問題認識マトリックス表の分析で検討したように、大規模農家は、担い手問題は収入が向上すれば解決すると考えている。また、ブランドの課題も地域レベルで対応するよりは、個々の事業者の品質管理によって対応すべきであると考えている。従って、大規模農家は、行政と協力するまでもなく、自主的に市場で対応していくと考えられる。香取市では特に野菜や畜産で大規模の農家が多い。実際にそれら大規模の農家では後継者がいるというのが現状である。さらに、大規模の農家は経営感覚に優れているため、農産物の付加価値を高める方針を独自に進めている場合もある。そのように考えると、大規模農家は収入があり、後継者もいて独自の販路を持っており、基本インフラ整備では行政の補助を必要とするけれども、他の部分では政策による支援を必要としない農家の層であると言える。ただし、一定の連携の可能性は排除しない。

一方、中規模の農家は、一般企業に勤めるよりは少ない収入だが生計が立てられないわけではない農家とし、小規模の農家というのは生計を立てられない農家、及び趣味のように行われている農家である。このような農家では、後継者が付くかどうかは場合による。後継者が兼

業で米作の赤字を埋めている場合もあれば、高齢者である親世代が、収入が少ないためにはや後継者に農業をやらせたくないという意識を持っている場合もある。基本的に生計が立てられない場合は、長期的に見ると後継者はいなくなってしまう。他方、子孫に農地を平等に分担するという制度の存在や、農地を手放しがたいという高齢者層の意識から、農地の集積は進まない。そのため、行政の関与がないままでは規模の小ささという問題は解決しがたい。したがって、中小規模の農家を政策の主要対象にすることが必要であると考えた。また、第3章の問題認識マトリックス表において分析したように、このような中小農家が主要な母体であるJAが後継者問題を認識していることから分かるように、中小農家は行政と協力するインセンティブを持っていると思われる。

このように対象を限定した上で、諸課題に対応するための政策課題として、大きく三つを抽出した。一つは農業に関するモノの流通網の再編、二つ目は交通網の整備、そしてもう一つは、農地や農業機械利用に関する集積である。

## 5.2. 流通網の再編

流通網の再編とは香取市内の農産物の販路のコントロールを意味している。農産物の販路の整備は食の安全やブランド化、地産地消に寄与する。また、間接的にだが後継者問題にも関係している。

このような課題に対して、大規模農家は独自のマーケティングにより対応できる。しかし、中小規模農家にとっては容易ではない。

具体的には、インタビューの結果から地産地消やブランド化には、農産物の一定量の確保という共通の課題があることが判明した。JAの問題構造認識では地産地消にも関連する観光と農業の連携に関しては受身であったが、一定量の販路の確保であれば、JAも協力するインセンティブを持っていると考えられる。

## 5.3. 交通網の整備

交通網の整備は都市部と農村部の連携に寄与する。農村の観光地化が進んだとしても、農村と佐原市街地や他市街地との連携を進めるためには、交通網を整備し人の移動をいかに可能とするのが中心となる課題となる。

例えば、連携の中心となる農村の観光地化に際しては、現場の中小規模の農家への出品協力依頼が課題となっていたが、農家に対して、このスポットには交通網を利用して人が来るため物が売れるという意識を持たせることが重要となるという。

また、このような都市農村の連携のための交通網の整備は、医療問題といった別の政策課題との関係でも一定の意義を持ちうる。

## 5.4. 農地・機械の集積

農業においては、販売段階と生産段階との二つの段階がある。このうち、生産段階に関しては、集積が課題であると考えられる。これは、まさに、経営という課題に対する対応であるとともに、高齢化、担い手、ブランド化といった課題に対しても間接的に対応するものである。

実際に、農業に関する各ステークホルダーの中心課題は、多くが農業経営の改善であった。これは、特に、中小農家に当てはまる。

## 5.5. 市の施策の可能性

それでは、これらの政策課題に行政は具体的にどのように対応していく施策があるのか。具体的な施策案と、その施策によって見込める効果を検討しておきたい。その際、問題認識マトリックス表や相互期待表から読み取ることのできる施策の実行可能性に対して配慮する。

### (1) 地元での一定量の需要を確保する流通網再編の施策

農産物の流通では、民間業者やJAが役割を担っている。米の流通に関しては大部分を民間業者が握り、一方野菜の流通に関してはJAが多くを市場に出荷しているのが現状である。農産物は一定量の確保を行うことで、公共施設へ販売して病院食や学校給食に利用すること（地産地消の一形態）が可能になったり、大規模小売店との売買契約に行き着くことができたりする。したがって、どうやって一定量の農産物を確保するかということが課題になる。

そこで、米に関しては民間業者の組織化を行うことが考えられる。早場米を民間業者が買い上げて、多方面に販売しているという現状があるために、特定の購入先に対して一定の量を売ることができないという問題がある。したがって、民間業者を組織化することによって、農家から米を買い取る役割を担わせるとともに、一定量の米を確保して、ブランドマーケティングおよび大規模小売店や公共施設への販売を行える体制を構築するわけである。ただし、早場米を他地域のブランドに混ぜて利益を得ている民間業者が協力するインセンティブがあるのかという問題は残る。

野菜に関しては、市場出荷で販路を握っているJAと協力して、一定量の野菜を公共施設や大規模小売店へ販売するという固定的な流通網を構築する。前述のように、JAは地産地消や観光農業連携を含む都市農村連携に必ずしも好意的ではないが、一定量の販路が確保できるのであれば協力するインセンティブを持つと考えられる。

ただし、個々の生産者ではなく地域として協力して対応する場合、品質管理をどのように行うのかという課題は残る。

## (2) 観光連携等を見据えて都市部と農村部をつなぐ交通網整備の施策

交通網の整備対象として重要なのは、農業と他産業や、農村部と都市部の連携を促す交通網である。具体的には、佐原と山田・栗源をつなぐ交通手段、成田など近郊の都市部とつなぐ交通手段が必要となる。その際、現実的かつ効果的なのはバスである。香取市内では、自動車交通が発達しているので公共交通は利用されない傾向にある。

例えば、農村部を観光地化して佐原の観光資源とつなぐことを考えた時には、佐原にある JR の駅を利用する観光客をどう農村部に流すかということが課題になる。

一方で、観光地に向かう利用者だけでバス事業の収支が満たされるとは考えがたい。そこで、病院や学校などの公共施設とも協力して、普段から市民に利用されやすく観光客も利用できるルートを開発する必要がある。このようなルート開発について、行政が民間バス会社と公共施設を巻き込んで、公共交通網検討会議において検討するという施策が考えられる。

## (3) 相対的若手世代の農地集積支援施策

現在香取市では、農業を行えなくなった農家から農地を借り、意欲のある農家に農地を貸すことを仲介する、農地保有合理化事業を行っているが、これには農業を行えなくなった高齢者だけが対象となっているようである。しかし、中小規模の農地を持っている 50 歳代以下の若い世代でも、農地を合理化することへの要望があることが兼業農家の問題構造認識などにより判明した。

したがって、農地の集積に関しては、50 歳代以下の若い農家に対しても農地保有合理化事業の働きかけを行っていくことや、若い世代の合理化ネットワークを作ることという施策が考えられる。中小規模の農家は農産物の種類に関わらず、集積を行わなければ農家としては生き残るのは難しい。他方、農地を貸す・譲るということになると、農家としては安心できて反発しない相手の選択が必要になる。そのためにも、農家同士の従来にないコネクションやネットワークを構築して、抵抗感を無くしていくこと、それによって合理化事業を拡大していくことが必要になるのではないかと考えられる。

## 6. 結論

以上、本稿では香取市における農業政策について、ステークホルダーの問題構造認識の分析を行い、課題の抽出、ステークホルダーのこのような課題への認識や相互期待の分析を行った。農家の多様性は当初筆者らが想定していたもの以上であった。自律性の強い社会的主体である農家の認識のこのような多様性を把握する上で、問

題構造化手法は有効であったといえる。

農業政策に関わるステークホルダーの問題認識によれば、農家の経営改善が中心的な課題であり、ブランド化や販路、農業と観光の連携、そして農地の集積や後継者問題も中心的課題との関連で重要であった。

そして、問題認識マトリックス表や相互期待表の分析を踏まえた上で、行政が関与しうる実行可能な政策課題の抽出を行った。まず、行政の関与が有意義な対象者として、中小規模農家を選択した。そして、実行可能な「流通網の再編」、「交通網の整備」および「農地・農業機械の集積」という政策課題を抽出した。流通網の再編や交通網の整備により連携やブランド化の課題が解決されるとともに、地産地消を進める体制が整う。さらに、農地・農業機械の集積によって農業経営という課題が改善し、それが後継者の確保という課題解決にもつながる。

これらの政策課題に関しても、詳細については関係者の認識や期待に齟齬がある面もある。そのような中で、市はコーディネーターやネットワーク構築を行う支援者の立場に関わり、関係者間の認識の共有に寄与しうるものであると思われる。具体的には、都市部と農村部をつなぐ交通網を検討する会議の開催、民間業者や JA の物流を組織化して一定量の農産物を公共施設や大規模小売店への販路を確保すること、農地保有合理化事業の対象を若い農家にも拡大するとともに、若い農家の従来にないネットワークを構築して、合理化への抵抗感を薄めることが、行政の施策としてあり得る。

最後に、残された課題を挙げておく。地域ごとの慣習や地域ごとの違いが大きいことを認識しておきながら、その違いを研究としては十分に反映できなかった。これは今後の課題としたい。

## 参考文献

- 1) 農林水産省「関東農政局 / ホーム」  
<http://www.maff.go.jp/kanto/> [2009, January 12].
- 2) 香取市役所「香取市ウェブサイト: トップページ」  
<http://www.city.katori.lg.jp/index.html> [2009, January 12].
- 3) 千葉県庁「香取農林振興センター」  
<http://www.pref.chiba.lg.jp/apcenter/katori/> [2009, January 12].
- 4) 加藤浩徳・城山英明・中川善典「広域交通政策における問題把握と課題抽出手法—関東圏交通政策を事例とした分析—」『社会技術研究論文集』3, 214-230, 2005.
- 5) Rosenhead, J. and Mingers, J. (eds.): *Rational Analysis for a Problematic World Revised*, Wiley, 2001.
- 6) Eden, C. and Ackermann, F.: "SODA—The Principles", IN *Rational Analysis for a Problematic World Revised*, Rosenhead, J. and Mingers, J. (eds.), Wiley, 2001.
- 7) 川喜田二郎『発想法: 創造性開発のために』(1967)中央公



論社

- 8) 川喜田二郎『続発想法：KJ法の展開と応用』(1970)中央公論社
- 9) 高萩栄一郎「理想点，満足点を含めた一対比較について」『日本経営数学会誌』29(1), 43-59, 2007
- 10) 佐藤隆博『ISM構造学習法』(1987)明治図書出版
- 11) 苫小牧市役所「農業委員会とは」<http://www.city.tomakomai.hokkaido.jp/nogyosuisan/iinkai/gaiyo.htm> [2009, January 12].
- 12) 平山豊二(2008)「農地の利用集積と遊休農地の発生防止・解消対策の取り組み」[http://www.nca.or.jp/noui-kyougikai/20higasi\\_tiba.pdf](http://www.nca.or.jp/noui-kyougikai/20higasi_tiba.pdf) [2009, January 12].
- 13) 大分県庁「〃土地改良区〃とは」<http://www.pref.oita.jp/15950/kairyu/> [2009, January 12].
- 14) 道の駅くりもと 紅小町の郷「旬体験 道の駅 くりもと」<http://www.benikomachi.jp/> [2009, January 12].
- 15) 「現地レポート(344)千葉県香取市『滞在型市民農園整備事業』(クラインガルテン栗源)『地方債月報』(344), 52-53, 2008.
- 16) 千葉県庁「ようこそ千葉県ホームページへ」<http://www.pref.chiba.lg.jp/> [2009, January 12].
- 17) 風土村「和郷園 関連施設 風土村」<http://www.wagoen.com/fudomura/> [2009, January 12].
- 18) 農事組合法人と郷園「農事組合法人 和郷園」<http://www.wagoen.com/main.html> [2009, January 12].
- 19) 「北風南風 農業再生に挑む(1) 北総でいち早く野菜加工減農薬・栽培履歴に仲間集う」『日本経済新聞』2008年9月8日朝刊26面.
- 20) 農事組合法人大権農場「千葉県の農事組合法人大権農場」<http://www.ogonfarm.com/> [2009, January 12].
- 21) JA 佐原「JA 佐原市」<http://www18.ocn.ne.jp/~jasawara/> [2009, January 12].
- 22) JA かとり「JA かとり」<http://www.ja-katori.or.jp/> [2009, January 12].
- 23) 独立行政法人 農業・食品産業技術総合研究機構 農村工学研究所(2005)「農林水産バイオリサイクル研究 システム実用化千葉ユニット」<http://nkk.naro.affrc.go.jp/kenkyu/pro/baionisaikuru/chiba/index.html> [2009, January 12].
- 24) 柚山義人・日下部正徳・阿部邦夫・中澤幸介「バイオマスタウン構築に向けてのプロローグ」『農業土木学会誌』74(1), 7-10, 2006.
- 25) 東大生産研 迫田研究室「迫田研究室 東京大学生産技術研究所 東京大学大学院工学系研究科化学システム工学専攻」<http://envchem.iis.u-tokyo.ac.jp/sakoda/index-sakoda.html> [2009, January 12].

## 謝辞

本研究は、東京大学大学院公共政策学教育部（公共政策大学院）で2008年度に開催された講義「事例研究『政策プロセスマネジメント』」の一環として調査分析を行った結果をもとに、追加的な分析を行った結果を取りまとめたものである。香取市の椎名喜予氏ならびに香取正人氏には、インタビュー調査の対象者選定、インタビューの実施等で多大な協力をいただいた。また、インタビュー調査においてご協力いただいた関係諸氏に深くお礼申し上げる。本研究の実行にあたり貴重なご意見をいただいた加藤浩徳准教授（東京大学大学院工学系研究科）、松浦正浩特任講師（東京大学公共政策大学院）ならびに松尾真紀子特任研究員（東京大学公共政策大学院）には、深く感謝する次第である。なお、本論文で記載される内容については、筆者らに全責任がある。

---

## PROBLEM STRUCTURING OF AGRICULTURAL POLICY AND IDENTIFICATION OF FEASIBLE POLICY ISSUES IN KATORI CITY, CHIBA

Akiyuki KATO<sup>1</sup>, Toshiyuki SHINDO<sup>2</sup>, Eitaro TAKEYAMA<sup>3</sup>, Hideaki SHIROYAMA<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Master course, University of Tokyo, Graduate School of Public Policy (E-mail: zz088012@mail.ecc.u-tokyo.ac.jp)

<sup>2</sup> Master course, University of Tokyo, Graduate School of Public Policy (E-mail: straight\_coloured@yahoo.co.jp)

<sup>3</sup> Master course, University of Tokyo, Graduate School of Public Policy (E-mail: eitaro@muse.ocn.ne.jp)

<sup>4</sup> Professor, University of Tokyo, School of Law and Politics (E-mail: siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

We analyzed the agricultural policy of Katori City in Chiba using problem structuring methods, highlighting issues and mutual expectation of stakeholders including local governments, farmers and business communities; then identified feasible policy issues. It is clear that most of farmers recognize management improvements as major issues. Then, we identified policy issues in local context such as distribution network, transport network and concentration of agricultural landholdings, focusing on relevant policy targets, that is, medium and small farmer.

**Key Words:** Katori City, agricultural policy, problem structuring methods