

1. 研究の目的と方法

(1) 研究の目的

わが国の農山村地域、とりわけ生活利便性の低い中山間地域では、人口減少と少子高齢化が並進しており、農業においても担い手不足による生産活動の停滞と、それにとまなう耕作放棄地の増加が懸念されている。また、地域の基礎的社会単位である農業集落をみると、世帯数の減少と高齢化によって共同機能が弱体化しているところも少なくなく、これら集落では古くから実施されてきた水路・道路等の共同作業が困難になることによって、地域資源の荒廃が加速している。

これまで当研究所では、1990年と2000年の農業集落調査の個票データを用い、農業集落の変容プロセスと農業生産や資源管理活動とのかかわりについて定量的に分析してきた。その結果、①構成農家数が一桁となった農業集落で集落機能の消失が起こっており、農家数が4戸以下となった集落の半数は10年後には存続していないこと、②構成農家数の減少による農業集落の小規模化が、寄り合い開催回数の減少等、集落のコミュニティ機能を低下させていること、③農業集落の小規模化とそれにとまなう集落機能の低下は、農地の集団的利用や農道・農業用排水路の共同管理作業を後退させ、結果として耕作放棄地の増加を招いていること等を明らかにしてきた⁽¹⁾。

また同時に、趨勢に基づく農業集落の存滅等をマルコフモデルによって農業地域類型別に推計し、2000年から2020年までの20年間に、中山間地域で新たに7,800集落（2000年の集落数の1割強）が農業集落としての機能を消失し、そのうち2,800集落で農家数がゼロになるとの予測結果を得た⁽²⁾。

さらに、引き続き実施した2005年農業センサス農村集落調査の分析においても、構成農家数が少ない農業集落ほど寄り合いの開催回数が少なく、かつ共同作業や地域活性化に向けた活動に取り組む集落割合も低かった。進行する農業集落の小規模化が確実に集落機能の低下を促進しており、このことが集落における共同活動の困難化、とりわけ農地等の地域資源の保全・管理活動の後退に結びついていることを再確認した⁽³⁾。

他方、国は2000年度から中山間地域等直接支払制度（以下、「中山間直払制度」という）を開始し、圃場条件の悪い中山間地域での農地保全の取組を強化してきた。そしてこの制度による効果は、中山間地域における耕作放棄地面積の増加に歯止めをかけたにとどまらず、農業集落の活性化に大きな役割を果たしている。それは、前述した2005年農村集落調査の分析において、例えば、山間農業地域では、規模の大きな農業集落では寄り合いの開催回数の増加が、小規模な集落では寄り合いの中身の充実が図られるとともに、景観保全や景観形成活動に取り組む集落割合が、制度開始前に比べ高まっていること等からもうかがえた。

しかし、本制度が対象とする農用地が存在するすべての農業集落で、協定が締結できたわけではなく、構成農家数の減少や高齢化の進行が著しく、すでに集落にリーダーとなる

者がいなくなったところ、いわゆる「限界集落⁽⁴⁾」においては、集落協定すら結ぶことができず農地等の地域資源を管理していくことが切迫した課題として残されたままになっていた。

そこで、これら集落に対処するため、国は 2008 年度から 2 年間、中山間直払制度に取り組んでいる集落が、これら小規模・高齢化集落に出向き、水路や農道等の保全管理活動を支援する「小規模・高齢化集落支援モデル事業」に取り組むこととなった。中山間直払制度の枠組みの中ではあるが、集落間の連携によって農地保全を図っていくための施策が開始されたのである。

一方、農業生産面では、2007 年度から開始された水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）の影響もあり、複数集落にまたがる広域的な集落営農組織が全国各地でその数を増やしている。これまで個々の農業集落で完結していた集団的な農地利用、機械・施設の共同利用や共同作業の実施といった営農面での共同化が、より広域な地域単位へとその枠組みを広げつつある。

このような新たな動き、すなわち地域資源の管理や営農面での集落間の連携は、農家数の減少が今後さらに進むと想定される中で、中山間地域の振興を図っていく上での重要な手段の 1 つになると考えられる。

本研究では、中山間直払制度に基づく集落協定の農業集落をまたがる連携・統合に着目し、集落間連携を図っていくための条件や連携によって地域へもたらされる効果等を明らかにするとともに、連携を推進していく上での課題整理を行うこととした。

(2) 研究の方法

本研究では、中山間地域において集落間の連携を図り、農地等地域資源の保全・管理に取り組んでいる農業集落、すなわち複数の集落範囲で中山間直払制度に基づく集落協定が締結されている農業集落を対象としたマクロ的な統計分析を行うとともに、全国 5 ヶ所の事例について現地調査を実施した。

まず、統計分析においては、集落協定コードと農業センサスの農業集落コードをマッチングさせた「集落連結コード表⁽⁵⁾」を用い、複数集落で 1 つの協定が締結されている農業集落（＝農地管理等に関し集落間連携が行われている農業集落）の特定を行った後、これら農業集落の属性や性格、農業構造変化の特徴を、2000 年および 2005 年農業センサス（農家調査および農業集落調査）の集落別データの組替集計によって明らかにすることを試みた。

ただし、農業センサスにおける農家に関する調査は 2005 年センサスが最新のものであり、また、農業集落に関する調査は 2000 年までしか全数調査されていない⁽⁶⁾。このため、連携集落の属性や性格については、中山間直払制度が開始される直前（2000 年）の実態分析、農業構造の変化は同制度の I 期対策下（2000～2004 年度）での動向分析とならざるを得ない。

また、集落協定の実施状況データシート⁽⁷⁾および全集落協定に対するアンケート調査デ

一タ⁽⁸⁾を用い、Ⅰ期対策からⅡ期対策（2005～2009 年度）への移行時に協定の統合を図った集落協定（集落内の団地単位に複数締結されている団地型協定を除く）を対象とした、活動状況の変化や協定代表者の自己評価の分析も実施した。集落間の連携による効果を、集落協定を単位とした分析から明らかにしようとするものである。

次に、現地調査では、Ⅱ期対策への移行時に新たに複数の集落で協定の統合が行われた農業集落（＝農地管理等において新たに集落間連携が図られた集落）を対象とし、地域性を考慮して東北、関東、中国、九州の各地域ブロックからそれぞれ1地区を選定した。具体的な調査地区は、福島県鮫川村「西山二区集落協定」、長野県安曇野市「中村神谷集落協定」、山口県萩市「第13農区集落協定」、大分県中津市「西谷上集落協定」である。

また、これら4ヵ所に加え、集落間での連携や協力が最も切実な課題になっていると想定される、「小規模・高齢化集落支援モデル事業」の実施地区の中から1ヵ所（熊本県芦北町「永谷集落」）を調査対象に加えた。したがって現地調査を実施した地区数は合計5ヵ所である。

(3) 本資料の構成

本研究資料の構成は以下のとおりである。

まず2.で、農業集落間で農地管理等の連携を図っている農業集落の実態を、統計分析から接近する。具体的には、集落協定の締結形態に基づく農業集落類型別の農業センサス結果から、複数集落で協定を締結している農業集落の属性や性格、農業構造の変化を他の集落類型との比較から分析する。

続く3.では、集落協定を単位とした分析結果を示す。中山間直払制度のⅡ期対策開始時に、複数の農業集落がかかわる協定統合が図られた集落協定の、Ⅰ期対策とⅡ期対策の活動状況の比較や、協定代表者の地域活動等の自己評価を通じた、集落間の連携による効果を中心とする分析結果である。

続く4.では、Ⅱ期対策への移行時（2005 年度）に集落間の連携が開始された地区および今年度から限界集落支援型の事業に取り組むことになった地区の中から選定した、5つの事例地区の現地調査結果を示す。協定代表者等からの聞き取り調査に基づき、連携を図るようになった経緯や現在の活動状況、さらには集落間連携による地域効果等を整理したものである。

そして、最後の5.では、これら統計分析と現地調査の結果を総括した上で、農地資源保全等の推進を図るための集落間連携の展開可能性やその条件、連携を推進していく上での課題を整理し、まとめとする。

（橋詰 登）

注（1） 橋詰登（2006）「農業集落の変容が農村地域社会に及ぼす影響——1990-2000 年農業集落調査の構造動態分析——」，『行政対応特別研究〔農村集落〕研究資料 第1号』，農林水産政策研究

所を参照。

- (2) 橋詰登（2008）「日本農業・農村の新たな構造変化－2005 年農業センサスの分析－」，農林水産政策研究 第 14 号，農林水産政策研究所を参照。
- (3) 国土交通省（2007）「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査」では，「10 年以内に消滅の可能性がある集落」が 422 集落，「いずれ消滅する可能性がある集落」が 2,219 集落の計 2,641 集落あると報告されている。また，農村開発企画委員会（2006）「限界集落における集落機能の実態等に関する調査」では，「無住化危惧集落」が全国 1,403 集落存在すると推定している。
- (4) 「限界集落」とは 1990 年代初頭に大野が用いた用語であり，「65 歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え，冠婚葬祭をはじめ田役，道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態におかれている集落」と定義していた（大野晃（1994）「現代山村の危機とその再生」，村落社会研究 30 号，農山漁村文化協会）。昨今，農山村の過疎化・高齢化の進行によってこの言葉が頻繁に使用されるようになったが行政上明確な定義づけは行われておらず，「過疎化・高齢化等により集落機能が低下し，冠婚葬祭など地域社会としての活動維持が困難な集落」などといった漠然とした概念で捉えられている。なお，「限界集落」という呼び方に対する現場等からの批判を背景に，農林水産省，総務省，国土交通省での最近の公式文書ではこの語は用いられておらず，「基礎的条件の厳しい集落」，「維持が困難な集落」，「小規模・高齢化集落」といった表現が使われている。
- (5) 集落協定コードと農業集落コードのマッチング作業は，Ⅰ期対策の中間年において農政調査委員会が実施した（農政調査委員会（2003）「平成 14 年度 中山間地域等直接支払制度導入効果分析調査委託事業報告書」）。この時作成された連結コード表をベースに，日本水土総合研究所がⅡ期対策への移行状況を踏まえ再整理を行い，2005 年農業センサスのデータを加えたデータベースを作成している（日本水土総合研究所（2008）「平成 19 年度中山間地域等の評価に関する検討調査報告書」）。本分析では，このデータベースを活用し農業集落の類型化や抽出等を行っている。
- (6) 「農業集落調査」は 2000 年農業センサスまで全数調査により実施されてきたが，2005 年のセンサス体系の見直しによって林業地域調査と統合され，「農山村地域調査」に衣替えされた。この見直しによって，すべての農業集落に対する調査項目は，立地条件，地域資源の賦存・保全活用状況等のごく僅かな項目のみとなってしまう，集落の機能や活動状況等については，約 5 分の 1 の農業集落を標本とする「農村集落調査」に変更されている。
- (7) 集落協定の実施状況データシートは，農村振興局中山間地域振興課が都道府県・市町村を通じて各集落協定の参加者数，対象農用地面積，交付金額および交付金の使用用途，取組活動状況等，毎年の活動状況を所定の様式に基づき把握しているものあり，本分析ではⅠ期対策最終年度の 2004 年度とⅡ期対策初年度の 2005 年度のデータを使用した。
- (8) このデータは，Ⅱ期対策の中間年評価のために実施された集落協定へのアンケート調査（「中山間地域等直接支払制度に関するアンケート調査」集落協定用（平成 19 年 9 月～12 月））のデータである。