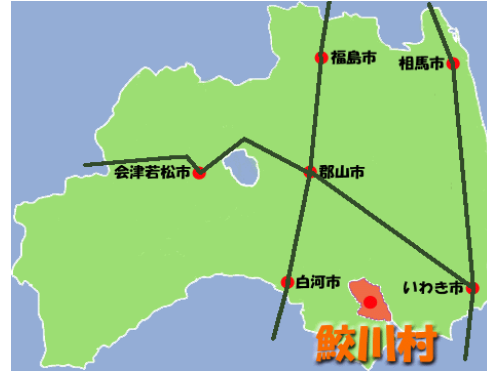


4. 集落間連携実施地区における活動状況 ― 現地実態調査から ―

(1) 福島県鮫川村「西山二区集落協定」

1) 鮫川村の概況

鮫川村は、明治 22 年に旧 7 箇村が合併して誕生した村であり、福島県の南端、東白川郡の北東部に位置し、いわき市、古殿町、棚倉町、浅川町、石川町、塙町や茨城県北茨城市といった多くの市町村と境界を接している（第 4-1 図）。阿武隈高原南部の頂上部（標高 320m～797m）に立地し、総面積は 131.3 km²（東西 11.5 km，南北 17.0 km），その約 76%が森林・原野である。村の集落はおおむね標高 400m～650 m の範囲に散在している。



第 4-1 図 鮫川村の位置

村の基幹産業は農畜産業であるが、山脈丘陵が連なる丘陵原野型の地形で起伏が多く、田畑は山麓斜面と山あいの条件が悪い傾斜地にあり、丘陵部の緩傾斜地の多くは採草放牧地として利用されている。村の財政規模は約 32 億円（平成 18 年度）で、財政力指数は 0.19 と低い。また、人口は、昭和 30 年の 8,256 人をピークに減少し続けており、平成 19 年では 4,141 人（1,124 世帯）となっている⁽¹⁷⁾。

2) 農業集落の構成と中山間地域等直接支払制度への取組

農業センサスの農業集落調査によると、鮫川村には 48 の農業集落がある。各集落の規模は総じて小さく、1 集落当たり平均の構成世帯数（2000 年）は総戸数 23.2 戸（中央値 19.5 戸）、農家数 15.7 戸（同 15.0 戸）である。総戸数規模が 20 戸未満の小規模な集落が約半分（23 集落）を占め、同 10 戸未満の集落も 3 つ存在する。また、農家数が 20 戸以上の集落は 7 つしかなく、同数の集落が農家数が一ケタである（第 4-1 表）。

また、1990 年からの世帯数の動きをみると、総戸数にはほとんど変化がないが、農家数が減少している農業集落は少なくない。

第 4-1 表 鮫川村における農業集落の構成世帯数

（単位：集落数）

		農 家 数 規 模						計
		4 戸以下	5 ～ 9 戸	10～14 戸	15～19 戸	20～30 戸	30 戸以上	
総 戸 数 規 模	4 戸以下							0 (0)
	5 ～ 9 戸	1 (1)	2 (2)					3 (3)
	10～14 戸		2	4 (6)				6 (6)
	15～19 戸			4 (8)	10 (10)			14 (18)
	20～30 戸		1	5 (1)	9 (5)	1 (6)		16 (12)
	30 戸以上	1 (1)		1	1 (1)	4 (3)	2 (4)	9 (9)
	計	2 (2)	5 (2)	14 (15)	20 (16)	5 (9)	2 (4)	48 (48)

資料：農業センサス農業集落調査（1990 年，2000 年）

注：（ ）内の数値は 1990 年の農業集落数である。

これら 48 の農業集落のうち、45 集落が中山間地域等直接支払制度（以下、「中山間直払制度」という）に取り組んでいる。その内訳は、「1 集落 1 協定（1 つの集落で 1 つの集落協定を締結）」が 26 集落、「複数集落 1 協定（2 つ以上の集落で 1 つの集落協定を締結）」が 2 集落、「1 集落複数協定（集落内に複数の協定を締結）」が 17 集落であり、集落協定の総数は 74 協定（平成 19 年度）である。これら集落協定が対象としている農用地面積は合計 940ha（田 683ha、畑 57ha、草地 57ha、採草放牧地 143ha）にのぼり、村全体の農用地の約 8 割をカバーしている。

なお、同村では I 期対策時（2000～2004 年）に 80 の集落協定が締結されていたが、II 期対策（2005～2009 年）への移行時において今後 5 年間営農を継続することの不安から 2 つの協定が中止となった。また、同時に数集落で協定の統合も行われ、現在の 74 協定に至っている。

3) 鮫川村協定間協定協議会と地域づくり活動

鮫川村では、中山間地域の農地を保全し農業振興を図ると同時に地域を活性化させることを目的に、「鮫川村協定間協定協議会」を 2005 年度に設立し、「地域づくり活動」への支援を行っている。この協定間協定協議会は任意の協議会ではあるが、村内の 74 集落協定すべてが参加しており、村の農林課が事務局となり、各集落協定の代表者から互選された役員によって運営されている。事業や助成などの決定はこの役員会（随時）と年 1 回の総会で行われている。

協議会の運営費は、通常単価の集落協定（70 協定）から交付金の 12%、8 割単価の集落協定（4 協定）から同 6%の拠出金を徴収して賄っており、村からの財政支援は全くない。年間の拠出金総額は約 1,400 万円である。

この拠出金は、各集落協定からの事業助成申請を受けて、①体制整備単価（通常単価）取組要件達成への助成、②有機栽培を目指した農畜産物生産、農産物販売促進活動への助成、③各集落における「地域づくり活動」への助成、④事務費・研修費等に使われている。村の財政運営が厳しい中で、中山間直払制度の交付金（総額約 1 億 2 千万円）に係る村の負担額は約 3 千万円にものぼることから、村としてはこの交付金を農業者だけのためではなく、住民全体のために役立たせる方向で有効活用したいとのねらいがある。

このため、上記事業の中で、中心的な取組と位置づけられているのが地域資源を活用した「地域づくり活動」である。2007 年度においては、50 の集落協定が農村景観の保全や

第4-2表 青生野協定間協議会の「地域づくり活動」

事業名	活動内容	活動経費
山ゆりとコスモスの街道づくり	山ゆりの保護、コスモス街道の整備、神社、花壇周辺の整備	402千円
朝日山遊歩道づくり	朝日山遊歩道草刈り、魚釣りイベントの開催	597千円
山里の花畑づくり	桜・水仙・さつきの植栽、景観作物の管理	484千円
こぬかり・西谷地線整備	水仙の植栽・保全、道路法面の草刈り	476千円
悠々の森づくり	枯木・支障木等の整理、自然観察会の実施	375千円

資料：「地域づくり活動」取り組み事例（鮫川村）

注. 10集落協定を合計した協定参加者数は68人、協定面積は155ha、交付金額は1,287万円である。

地域活性化のための 41 の事業に取り組んでいるが、集落間の連携という側面から注目されるのが、標高 650m に位置する青生野地区での取組である（第 4-2 表）。同地区には 10 の集落協定があるが、村の協定間協定協議会に参加するだけでなく、別に「青生野協定間協議会」を組織し、共同で 5 つの「地域づくり活動」に取り組んでいる。集落間の連携によって景観保全活動に積極的に取り組んでいる典型的な事例である。

4) 西山二区での集落間連携

今回、現地調査の対象とした地区は、中山間直払制度が開始された当初それぞれ「1 集落 1 協定」であった 2 つの集落が、Ⅱ期対策への移行時に協定を 1 つに統合して「複数集落 1 協定」となった西山二区である。

同地区は、村の北西部（標高 500m）に位置し、隣接する浅川町、石川町への通勤者が多い地区であり、「大沢・余所内」と「追木・大平」の 2 つの農業集落（センサス集落）がある。各集落の世帯数は大沢・余所内集落が総世帯数 14 戸、うち農家数 12 戸、追木・大平集落が総世帯数 20 戸、うち農家数 15 戸である。両集落ともに人口減少と高齢化が進んでいるが、総世帯数および農家数には大きな変化はない。

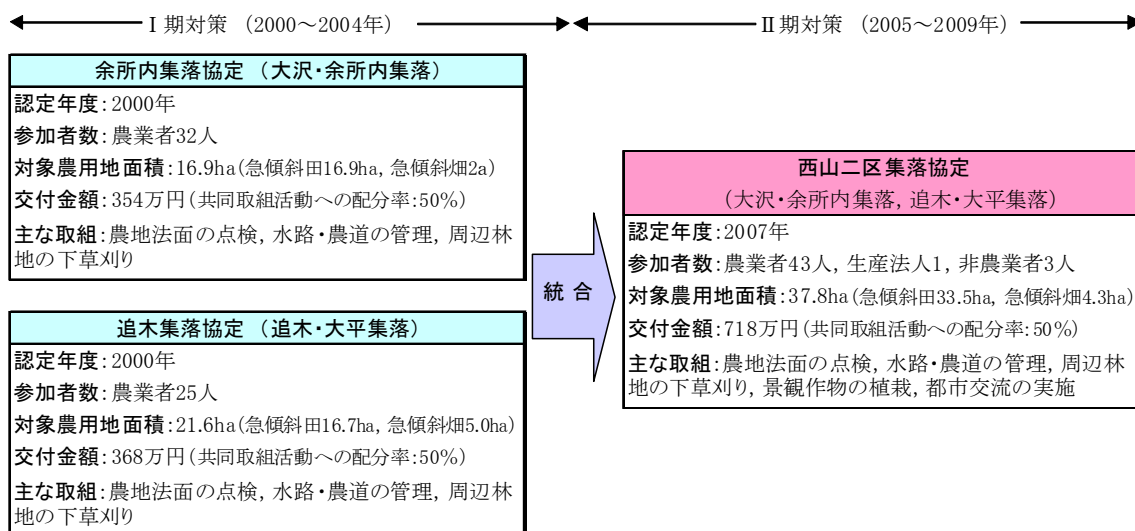
2000 年の中山間直払制度の開始にともなって、大沢・余所内集落では 32 名の農業者で「余所内集落協定」（対象農用地面積 17ha、ごく僅かの畑があるのみでほとんどが田）が、追木・大平集落では 25 名の農業者で「追木集落協定」（対象農用地面積 22ha、田 17ha、畑 5ha）が締結された（第 4-2 図）。協定参加者数がいずれも集落の農家数を大きく上回っているのは、地区外からの入作者が存在することに加え、両集落に経営耕地を有する農家が 13 戸あり、これら農家が両協定に重複して参加していたためである。

このように、同地区では半数近い農家が 2 つの集落協定に参加していたため、共同活動等の日程調整が大変であった。加えて、Ⅱ期対策において今までと同額の交付金を受け取るためには、要件に見合う新たな取組をさらに増やす必要があった。このため、2 つの集落協定を統合する方向での話し合いが、各協定の役員が中心となり両集落で重ねられた。そして、2005 年に合同で全体会議を開催し、活動方針と 4 名の役員を決め「西山二区集落協定」が誕生した。この新しい協定の 4 名の役員は、2 つの集落（旧協定）から 2 名ずつ選ばれており、4 名のうち 3 名は旧協定で役員をしていた者である。また、役員の年齢は 50 歳代後半から 60 歳代前半にかけての者であり、集落運営を担う中心的な層である。



写真 1 西山二区集落協定の対象農地

統合後の集落協定では、それまで行っていた農地の法面点検、水路・農道の管



第4-2図 西山二区の2集落における集落協定の実施状況

理といった取組に加え，地区内にある墓地石山公園を中心に道路沿いにスイセン等の景観作物を植栽・管理したり，地域の農産物等を活用した農村体験ツアー（都市との交流）を実施するなど「地域づくり活動」にも積極的に取り組むようになった。協定の統合によって行事日程の調整が図られたことから共同活動等への参加率も高まり，交流事業やイベントへの参加者数が増えるといった効果が現れている。

さらに，こうした集落協定での取組活動が広がったことによって，43人の農業者（地区外からの入作者を含む）の他に，地区内に入作している農業生産法人と4名の非農業者⁽¹⁸⁾も新たに協定に参加することになった。また，協定の統合を機に，個人所有のトラクター2台を借り上げて，稲作の耕起・代かき作業を6～7戸共同で行うなどの新たな動きも出てきている。

5) 協定の統合（集落間連携）がもたらした農業集落の変化

西山二区で2つの集落協定を統合することができた背景としては，多くの集落活動が協定を統合する前からすでに共同で行われていたことが挙げられる（第4-3表）。その中で

第4-3表 協定統合後の集落活動の実施状況（西山二区）

共同取組活動	個々の集落ごとに実施	協定の統合を機に共同で実施	以前から共同で実施
集落の寄り合い	○		
農業生産に関する共同活動（集落営農・転作の団地化等）		○	
集会所、広場の維持・管理			○
集落財産（山林、牧野）の維持・管理			○
集落道や農道の維持・管理	○		
農業用排水路の維持・管理	○		
神社・仏閣・墓地等の維持・管理			○
葬儀の実施			○
伝統芸能の継承活動			○

注：協定役員からの聞き取り調査による。

も特に、追木・大平集落にある神社の氏子が両集落にまたがっており、祭礼や神社の清掃等の作業が古くから共同で実施されていたことや、農事組合が両集落で構成され農業生産にかかわる両集落のつながりが深かった点が大きい。本地区における集落協定の統合は、これら以前から共同で実施されていた諸活動を、より強固なものにした側面が強い。

加えて、中山間直払制度を継続して行く中で、農業機械の共同利用やそれにとまなう部分的な共同作業、集落にある竹やワラビなどの自然資源を活用した都市交流事業が開始された点が注目される。共同作業の面積は少しずつ増加する傾向にあり、将来的には集落営農組織に発展する可能性を持っている。また、都市との交流事業は集落の活性化に寄与しているばかりではなく、地域住民の景観美化に対する意識の高まりを生み出している。

他方、集落の寄り合い（常会）や集落道・農道、農業用排水路の維持管理作業は、引き続き個々の集落ごとに行われている。集落協定の統合によって作業日程等の調整が図られるようになったものの、実際の作業は個々の農業集落が責任を持つて行う体制は崩していない。両集落ともに高齢化は進んでいるものの、集落単独でこれら資源管理作業を行えない状況にまでは達しておらず、これまでの各集落の慣行を破棄してまで一体的に作業に取り組む必要性がないことがその理由と考えられる。

このように、本地区における2つの集落の連携は、中山間直払制度の交付金を活用し、地域の景観美化や都市との交流事業を通じた地域活性化といった「地域づくり活動」に力点が置かれている。協定の統合は、これら活動資金（共同取組活動分の交付金）の確保だけではなく、住民にとっても地域にある資源の再認識や共同作業等を通じた連帯感の醸成に結びついており、これらが同地区内における集落間連携の最も大きな成果と言える。

なお、将来的には、農業生産面での共同化の進行（共同作業の拡大）にともなって、農道や農業用排水路といった農業生産関連施設の維持管理作業も両集落で一体的に取り組まれるようになる可能性は高い。ただし、そうなるまでにはまだしばらくの時間が必要であり、現在の活動を維持・発展させて行くためにも中山間直払制度の2010年以降の継続が強く望まれている。

（橋詰 登）

（2）長野県安曇野市「中村神谷集落協定」

1) 安曇野市および調査地区の概況

安曇野市は、長野県の中央部の西寄りに位置し、北は大町市、松川村、池田町、生坂村、筑北村、南は市の東部から西部にかけて半円状に松本市に隣接している（第4-3図）。市の西部には、海拔3,000m級の北アルプスの山々がそびえ、そこから市の東側を南から北に流れる犀川に向けて幾筋もの支流が流れ込んでおり、市の東半分はこれらの支流が形成する扇状地となっている。一般的に、この海拔500～700mのおおむね平坦な一帯が「安曇野」と呼ばれている。

安曇野市は、2005年10月に明科町、豊科町、穂高町、堀金村、三郷村の3町2村が合

併して生まれた市であり、2008 年末時点での人口は 99,629 人である。農村部の多くの市町村で人口減少が進む中、当市は戦後減少に転じた人口が昭和 40 年代前半に底を打った後、一貫した増加傾向にある。また、市の総面積 331.82km²のうち農地面積は 5,175ha(2005 年)であり、そのうち 83%を水田が占めている。市の中央部が水はけの良い扇状地であったため、中世までは水田耕作に適さなかったが、江戸時代に入り矢原堰、拾ヶ堰などの用水路が開削されたことにより、県内有数の水田地帯に変貌を遂げている。なお、市の平均気温は 11.7℃、平均降水量は 1,011mm、日照時間は 2,059 時間であり、稲作を中心に、りんごをはじめとする果樹、トマトやばれいしょ等の野菜、花きや畜産といった多様な農業が展開されている。



第 4-3 図 安曇野市の位置

調査対象とした中村神谷地区は、長野県安曇野市の北東部、旧明科町を長野市方面に流れる犀川の左岸に開けた傾斜地にあり、標高は 507～560mである。犀川の両側には 800 m級の山々が連なっており、その間にあるわずかな平野部に犀川と国道 19 号線が寄り添うように伸びている。松本の市街地から車で 30 分ほどであり、交通の便は比較的よい。農地は同じ水系に属しているが、昭和の開拓で切り開かれた急傾斜地を中心とする農地(以下、「開田農地」という)と河岸段丘上に位置する圃場整備された緩傾斜地を中心とする農地(以下、「既設田農地」という)の 2 つに分かれている。

中山間直払制度の対象農用地面積は 20.4ha と比較的大きく、これが 6 つの団地に分かれている。このうち標高の高いところにある開田農地は、小区画で作業効率が悪く、安定した水源がないばかりか、山際からしみ出てくる水により、湿田となっているところも多い。また、農家の高齢化とも相まって、少なくない圃場で耕作放棄が進んでいる。一方、国道 19 号線に面した既設田農地は、犀川に落ち込む河岸段丘部分こそ傾斜が急なものの、圃場整備によって、おおむね 20～30 a 区画になっており、比較的効率よく農業生産を行うことが可能である。

同地区では、水稻を中心とする土地利用型作物を中心に個別完結型の経営が展開されており、転作作物として黒大豆やそばが栽培されている。この他、景観作物として菜の花やコスモスが主に既設田農地において作付けされている。また、集落営農組織は設立されていないが、後述するように中山間直払制度を有効活用する中で、その気運が少しずつ高まりつつある。

2) 中山間直払制度への取組

2000 年農業センサスの農業集落調査によると、安曇野市には 162 の農業集落があり、

第4-4表 旧町村別の集落平均世帯数および農家率別の集落数分布

旧町村名	1集落当たり平均世帯数 (戸)			総農業 集落数	農家率別農業集落数 (集落)				
	総戸数	農家数	非農家数		10%未満	10～30%	30～50%	50～80%	80%以上
明科町	85 (100.0)	28 (32.5)	57 (67.5)	31 (100.0)	1 (3.2)	13 (41.9)	10 (32.3)	5 (16.1)	2 (6.5)
豊科町	151 (100.0)	29 (19.4)	122 (80.6)	59 (100.0)	14 (23.7)	13 (22.0)	16 (27.1)	14 (23.7)	2 (3.4)
穂高町	219 (100.0)	41 (18.7)	178 (81.3)	49 (100.0)	11 (22.4)	25 (51.0)	9 (18.4)	2 (4.1)	2 (4.1)
三郷村	368 (100.0)	99 (26.9)	269 (73.1)	14 (100.0)	(-)	6 (42.9)	6 (42.9)	2 (14.3)	(-)
堀金村	289 (100.0)	109 (37.8)	180 (62.2)	9 (100.0)	(-)	1 (11.1)	6 (66.7)	2 (22.2)	(-)

資料:2000年農業集落調査

注:各欄下段の()内の数値は構成比である。

集落の世帯数は総戸数、農家数ともに旧町村によって大きな違いがある（第4-4表）。

まず農業集落の平均総戸数をみると、西部の旧穂高町、旧三郷村、旧堀金村では1集落当たり200戸を超えており、このうち旧三郷村および旧堀金村では平均農家数も100戸前後と多い。農家率もそれぞれ26.9%、37.8%と高いことから、混住化の進展によって世帯数が増加しているわけではなく、もともと農業集落の規模が大きかったと推察される。

一方、東部の旧明科町および旧豊科町は、これら西部の旧町村に比べ集落規模が小さく、平均農家数とともに30戸弱である。今回調査対象とした中村神谷集落協定のある旧明科町は、平均総戸数も85戸と最も少なく、農家率は32.5%と比較的高いことから、安曇野市の中では相対的に中山間地域としての色彩が強い地域であると言える。ちなみに、旧明科町での農家率別の農業集落数の分布をみると、農家率が30%未満の農業集落が14集落(45.1%)ある反面、農家率50%以上の農業集落も7集落(21.6%)あり、多様な農業集落が混在している旧町とも言える。

次に、安曇野市における中山間直払制度の実施状況をみると、現在17の集落協定が締結されており、タイプ別の内訳は、「1集落1協定」と「複数集落1協定」が各2協定、「1集落複数協定」が7協定、「その他の協定(混在型)」が6協定である。複数の集落協定が1つの農業集落に存在するもの(団地型の協定)が多いことから、集落協定を締結している実農業集落数は、安曇野市の全農業集落数の1割にも満たない。

また、Ⅰ期対策時(2004年度末)の協定数と比較すると4協定減少している。これは、旧穂高町の集落協定の1つがⅡ期対策に移行する際に中止となった他は、6つの協定が2つの協定ごとに統合し、3つの協定に再編されたためである。今回調査対象とした中村神谷集落協定もその中の1つである。なお、安曇野市全体での2007年度における協定締結面積は97.6ha、交付金の支払総額は1,515万円となっている。このうち、協定締結面積の67%、交付金支払額の64%を、中村神谷集落協定のある旧明科町が占めている。

3) 中村神谷地区における集落協定

ア 集落協定締結の経緯

中村神谷地区における集落協定の締結は、中山間直払制度が開始された翌年の2001年

にさかのぼる。Ⅰ期対策下での集落協定は、農業センサス上は中村集落の中に所在する開田農地を中心とした「中村開田集落協定」と、同じく中村集落に小泉集落のごく一部を加えた範囲に所在する既設田農地を中心とした「中村既設田集落協定」の2つが締結され、それぞれが独自に活動していた。これは、既設田農地と開田農地の圃場条件があまりにも異なるため、農地等の保全や水路の維持管理に比較的労力のかからない、既設田農地のみを耕作する農家の一部から、一体となった集落協定の締結に難色が出たためである。

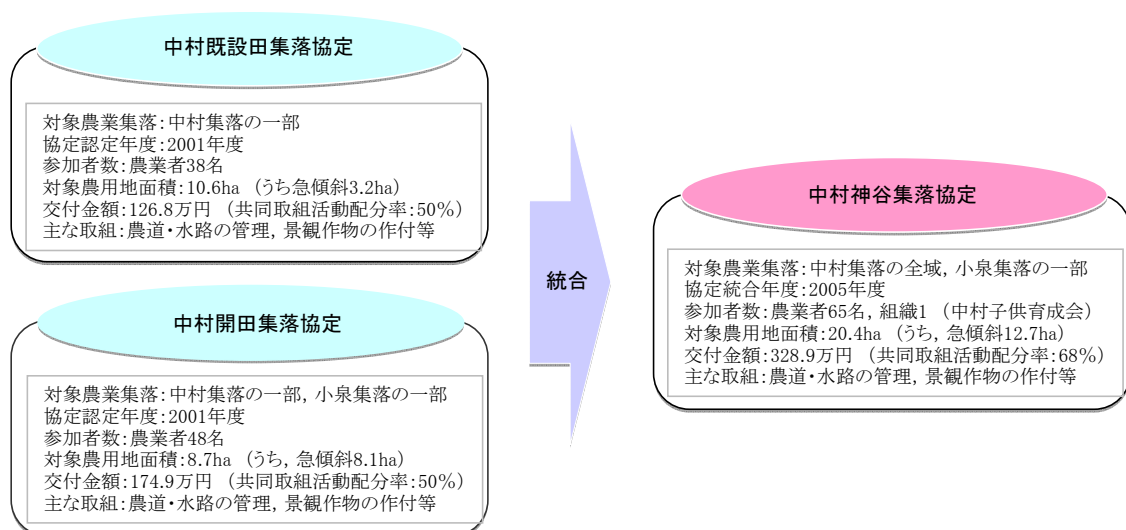
しかしながら、2つの集落協定の農地は同じ水系であることに加え、それぞれの集落協定の参加者の3分の2が両協定に参加していた。このため、同じような活動を二重に実施しなければならず、Ⅰ期対策の途中で協定を統合した方が効率的ではないかという意見が出されていた。そこで、Ⅰ期対策が終了し、Ⅱ期対策に切り替わるのを契機に2つの集落協定を一本化することになった（第4-4図）。

このように、中村神谷地区における集落協定の統合は、小泉集落のごく一部がかかわっているものの、実質的には複数の農業集落間で連携を図ったというよりは、同じ農業集落にあった2つの集落協定を1つに統合したものと捉えた方が実態に即している⁽¹⁹⁾。

イ 統合後の協定運営

統合後の中村神谷集落協定では、Ⅰ期対策下での2つの集落協定を運営していた役員のほとんどが交代している。新しい集落協定の役員は、各種活動が円滑に行えるよう前役員が地区内でのバランスや農業者の適正を踏まえ、幅広い層から適任者を指名し、総会でもめることなく決まっている。役員総数は12名、任期は5年間であり、Ⅱ期対策の期間を通して集落協定の運営に携わることになっている。

ただし、統合後の新しい集落協定では、参加者数が65名に増えるとともに、Ⅰ期対策時に比べ共同取組活動の種類も増えている。このため新しい役員だけで集落協定を運営していくのは負担があまりにも大きいことから、Ⅰ期対策において役員をしていた者の中から12名を「協力員」に任命し、運営をサポートする体制を作っている。このように中村



第4-4図 中村神谷集落協定への統合の流れ

神谷集落協定では、協定の運営をサポートする体制を整備することによって 40 歳代の者が新たに役員に加わる等、役員の世代交代もスムーズに進んでおり、長期にわたって安定した協定運営を意識した運営が図られている。

4) 中村神谷集落協定の活動内容

中村神谷地区では、2つの集落協定の統合を機に、農道や水路の維持・管理のみならず、営農活動を通じた農地管理や景観形成等の活動が積極的に行われるようになった。それは、中山間直払制度の交付金の使途にも現れており、Ⅰ期対策下では個別農家への配分と共同取組活動の割合がそれぞれ 50%（2つの協定合計で 151 万円）であったものが、Ⅱ期対策においては共同取組活動に関する配分が 68%（224 万円）に増やされている。中村神谷集落協定での特徴的な活動としては、次のようなものがある。

ア 農地の維持・管理のための取組

2006 年度から共同取組活動分の交付金を活用し、共同利用の農業機械の導入が進められており、これまでに 33 馬力のトラクターをはじめ、畦塗り機、大豆播種機、溝掘り機等が順次購入されている。今後は協定の統合により交付金の総額が増加したことから、コンバインを導入することも検討されている。これら機械は、ビニールハウスを立て格納庫の代用としてそこに保管されているが、このハウスの設置費用や地代についても、中山間直払制度の交付金から支払われている。また、購入した共同利用の機械の利用率についても、導入後 2 年で徐々に上がってきている⁽²⁰⁾。

さらに、これら機械を利用して、営農が困難になった農家の農地の管理も行われている。中村神谷地区には、集落協定には参加しているものの、高齢で基幹作業を行えない農家もあり、これら農家の農地は合計で 2ha 程度になる。同地区では鳥獣被害、特にイノシシの被害が近年目立ってきたこともあり、高齢農家の農地を耕作放棄地にはできないという思いから、農地への作付けや畦草刈りなどの農作業が行われている。具体的には、地区で手の空いている者が出役し、その対価として交付金の中から作業料金が支払われている。なお、地区（集落協定）として引き受けた高齢農家の農地では、専ら黒大豆⁽²¹⁾とソバが栽培されている。

このような、営農が継続できなくなった農家の農地を対象とした共同作業は年々増えてきており、協定の統合による効果はすでに現れ始めている。しかしながら、米は自分自身で作りたいという希望を持った農家が多いことから、集



写真 2 中村集落の開田農地（転作大豆）

落営農組織の設立にまでは至っていない。

イ 水利費の支援と景観作物の栽培

他方で、交付金を圃場条件の悪い開田農地の水利費支援にも活用している。開田農地は山際で安定水源がないため、犀川の水をポンプで汲み上げて利用している。このポンプを稼働するための電気代や維持・管理費が高額なため、水利費が10a当たり15,000円にもなり、開田農地ではほとんど農業収益が得られない状況であった。このため、ポンプの維持・管理作業を集落協定で行うとともに、開田農地の水利費に対し10a当たり3,000円を補助することによって営農の継続を促し、耕作放棄地の発生を防いでいる。

また、景観作物の作付けにも交付金が活用されている。景観作物は菜の花、ヒマワリ、コスモス等であり、地区の女性グループが中心となって、国道沿いの人目につく場所に付けしている。この取組は、住民に潤いと活力をもたらしているだけでなく、開花時期になると記念写真を撮っていく観光客も多く集まるようになっており、地域住民以外の人との交流も盛んになっている。

ウ 非農家を取り込んだ地域活性化活動

中村神谷集落協定では、Ⅰ期対策の時から行われている草刈りや用水路の泥上げに加え、開田農地を中心に水路の付け替えを行ったり耕作道の舗装を行う等の取組が行われてきた。今回、協定の統合によって活動がより活発化したことによって、中山間直払制度に基づく活動が住民全体に知られるようになり、非農家が草刈りや野焼き等に協力するといった新たな動きもでてきている。

また、地域の子供を交えた活動にも積極的に取り組んでいる。中村神谷地区には中村子供育成会という組織があり、Ⅰ期対策での中村既設田協定では、地域の祭に欠かせない笛の練習に中山間直払制度の交付金を活用していたが、協定の統合を経た現在では、活動内容を変え小学生の農作業体験に交付金を活用している。この農作業体験で栽培している作物も大豆とそばであり、子供たちは、種まきから収穫までの農作業を体験するだけでなく、自分たちが収穫したそばの実をひいて作った蕎麦を食べることで、農業や食について学んでいる。

なお、伝統芸能の継承については、お盆時期に実施している祭りの支援を集落協定の活動として実施しており、形を変えながら存続している。このような活動や話し合い機会の増加によって、希薄になりかけていた地区内の住民のつながりが再び強固なものになりつつある。

5) 中村神谷地区における課題

中村神谷地区では、Ⅰ期対策に参加していた者全員がⅡ期対策に継続して参加したわけではなく、4戸が協定から離脱している。その理由は、高齢であるため5年間営農を続ける自信がないということであった。これら離脱者には、営農を続けられなくなった場合でも、集落協定で農地を管理するから心配ないと、役員等が中心になり引き続き説得を試みているが、現在も4名のうち3名は協定に加入していない。

集落協定に未加入の農家は、他の人に迷惑をかけたくないとの思いが強い。一方、現在受け皿となっている集落協定は、2010年以降の継続が確定しておらず、永続した活動が担保されているわけではない。集落営農組織のような目的がはっきりとした受け皿がなく、不安定な集落協定が共用の機械を保有しこれを代替していることが、5年間営農を続ける自信のない協定未参加者が二の足を踏んでしまう原因になっているとも考えられる。したがって、個別の担い手農家がない中村神谷地区では、集落協定とは別に離農する農家が安心して農地を預けられるしっかりとした受け皿となる集落営農組織を立ち上げ、営農の継続によって農地の維持・管理が図れる体制を早急に構築することが望まれる。

また、安曇野市の高齢化率は、2000年時点で21%と長野県平均の高齢化率と同程度であるが、農業センサスでの中村集落および小泉集落、隣接する金井沢集落の3集落の高齢化率は33%と10ポイント以上高い。中村神谷集落協定の参加者も60歳代が中心であるなど、次代を担う若手の参加は依然として十分とは言えない。同地区は、松本の市街地から近く通勤兼業が可能であることから、二世帯あるいは三世帯同居の世帯も決して少なくない。今後は非農家世帯も含めた後継者世代の、地域資源管理や地域活性化活動への積極的な参加が求められる。

加えて、集落には農業の担い手と言えるような農作業の中心となる者がいない。現在、高齢農家から預けられた農地での共同作業は、兼業農家を中心となって土日に実施しているが、維持管理するのが手一杯な状況にある。今後は、定年を迎える団塊世代が退職によって専業になるケースもでてくることから、これらの者に平日の作業を担ってもらうことも検討されている。前述した集落営農の組織化と平行して農作業の中心となる者を確保していくことも大きな課題である。そのためには、これらの定年退職者等に対し、安曇野市が生産を奨励している黒大豆等の高付加価値作物の栽培技術の習得を支援していくことも必要であろう。

(高岸 陽一郎)

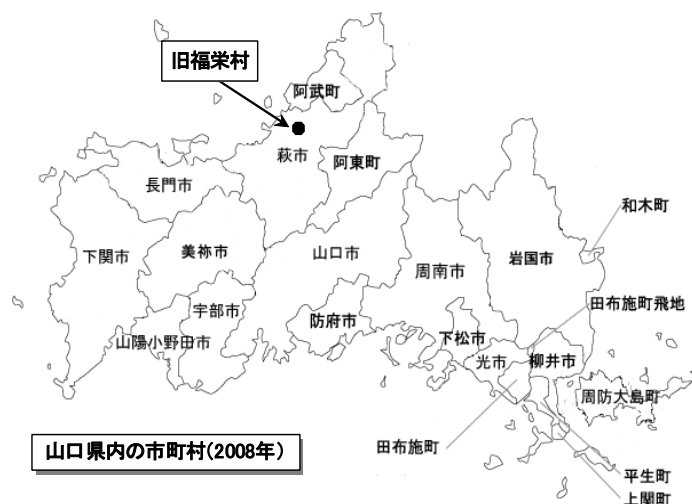
(3) 山口県萩市「第13農区集落協定」

1) 旧福栄村の地域概況

調査事例として取り上げる第13農区（至福の里）は、山口県の北西部に位置する旧福栄村にある（第4-5図）。旧福栄村は、2005年3月に阿武郡内6町村（川上村、田万川町、むつみ村、須佐町、旭村、福栄村）と萩市とが合併したことにより、現在の萩市となった。旧福栄村は萩市中心部まで10km（車で15分程度）の距離にあり、合併前の人口と世帯数は、2,554人、950世帯（2005年の住民基本台帳）となっている。

地形上では標高400m級の山々に囲まれた小盆地が形成されており、大井川流域と阿武川流域に属する小河川に沿って集落が点在する。旧福栄村には福川地区と、調査事例の第13農区（至福の里）が属する紫福地区があり、両地区とも農業地域類型（2000年基準）では中間農業地域である。

農業についてみると（2005年農業センサス，旧福栄村ベース），総農家数が567戸（販売農家は480戸），農業就業人口は629人となっており，農業就業人口のうち65歳以上は約7割を占め，高齢化率が極めて高い。また，農地は狭小で河川沿いにあり，624ha（田は476ha）の経営耕地のもとで，水稻のほか，メロン，ぶどう等の園芸作が展開している。



第4-5図 旧福栄村(現・山口県萩市)の位置

2) 農業集落の実態と農区

2005年の農業センサスによれば，旧福栄村には45の農業集落が存在している。構成農家数別（総農家数ベース）にみると，1～9戸が14集落（31.1%），10～19戸が24集落（53.3%）となっており，20戸未満の農業集落が8割を占める。他方，構成農家が20戸以上の農業集落は7集落（15.6%）と少ないことから（最大の集落でも26戸），農家数で見れば小規模集落が多く分布していることがわかる。

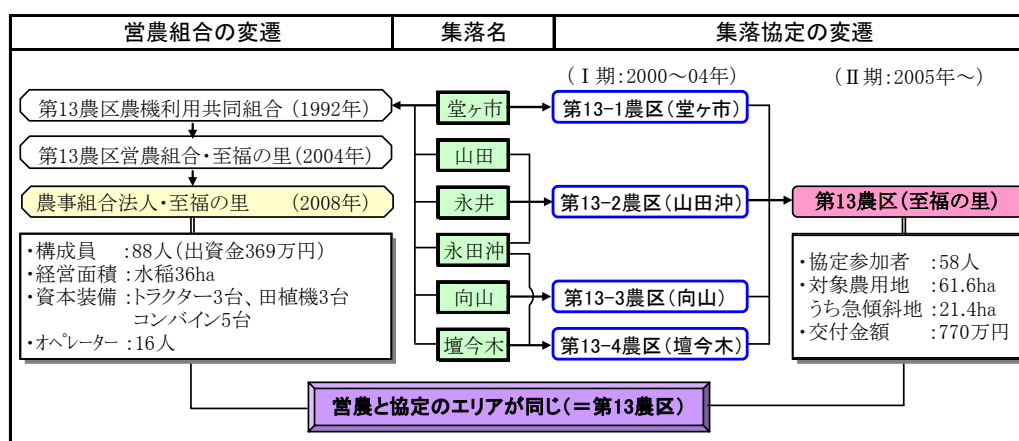
旧福栄村では，こうした小規模集落をベースに集落協定が締結されており，2007年では管内41協定のうち，26協定が1集落1協定の形態をとっている。他方，中山間直払制度のⅠ期対策からⅡ期対策にかけて集落協定を統合した唯一のケースが，今回の調査対象である第13農区（至福の里）の集落協定である。

ここでいう農区とは，出入り作や水系等をもとにして，土地利用調整や機械利用の効率化を図るために設けられた地域区分のことであり⁽²²⁾，旧福栄村では，1989年に農区を活用した地域農業振興の取組が始まった。同村における農区は1集落で構成されるものから，7集落を抱えるものまであり，農区数は全部で16（第1農区～第16農区）となっている。

3) 集落協定の統合の経緯 ― 営農組合と集落協定との関係から ―

第13農区（至福の里）の集落協定は，集落単位から農区単位へ統合・再編された協定である。こうした協定統合の背景には，同じ第13農区を活動領域とする営農組合の存在が大きくかかわっている。

そこでまず，営農組合の動きをみておこう。第13農区は堂ヶ市，山田，永田沖，永井⁽²³⁾，向山，壇今木の6つの農業集落で構成されており，これら集落全体で1992年に第13農区農機利用共同組合が設立された（第4-6図）。組織運営に当たっては各集落からの協力が欠かせないため，機械購入に充てる集落からの拠出金や機械利用の単価については，集落間で差が出ないように同一金額とされた。この農機利用共同組合を発展させるかたちで，



第4-6図 第13農区における営農組合と集落協定の変遷(山口県旧福栄村)

注. 永田沖集落では、Ⅰ期対策の集落協定で参加農家が第13-2農区(山田沖)と第13-4農区(壇今木)に分かれていた。

2004年に第13農区営農組合「至福の里」が設立され⁽²⁴⁾、オペレーターによる水稻の作業受託が開始される。

その後、2008年3月に同営農組合は法人となり、農事組合法人「至福の里」(構成員88人)が誕生した。農事組合法人「至福の里」は、構成員88人、経営面積34ha、作業受託面積5haを抱える集落営農組織であり、現在では法人所有の農業機械(トラクター3台、田植機3台、コンバイン5台)を用いて16名のオペレーターが作業に当たっている⁽²⁵⁾。

他方、集落協定の動きをみると、第13農区には中山間直払制度のⅠ期対策において、第13-1農区(堂ヶ市)、第13-2農区(山田沖)、第13-3農区(向山)、第13-4(壇今木)という4つの集落協定が締結された(前掲第4-6図)。Ⅰ期対策の当初から第13農区の範囲で集落協定を締結する予定であったが、集落間に農地条件の相違があったため、集落ベースの協定でスタートしている。ただし、営農面は第13農区の範囲で組織化されており、集落間の連携・協力体制は変わらず存在した。

その後、Ⅱ期対策では4つの集落協定が統合され、第13農区(至福の里)へ一本化された。同じ第13農区をエリアとする営農組合の活動を通じて農地貸付を希望する者が増えたことから、営農組合と集落協定との範囲を一致させ、効率的な農地管理を図る必要性が高まったことが背景にある。そこで、営農組合代表者をはじめ、担い手農家や集落代表者による話し合いが進められ、協定統合の方針が確認された。ただし、会計・事務作業(圃場管理や銀行振込み、資材発注等)の増大が懸念されたため、協定統合後、しばらくは会計と総務の2名体制で事務作業にあたることとなった(現在は1名体制)。

このような農区単位で集落協定を統合する動きは、他の農区では起きていない⁽²⁶⁾。旧福栄村では出入り作が多く、1集落で複数の協定を抱えている地域も多いため、協定統合の声が少なからずある。しかし、協定統合の合意形成が困難であり、なかでも個別の担い手農家の合意を得ることが難しいという問題がある。その点、第13農区では営農面での組織化を軸に、リーダー層が前面に立ったことで協定統合が円滑に進められた。リーダー層

の役割が極めて重要であることを示している。

4) 第 13 農区「至福の里」の集落協定の内容

ア 参加者と対象農用地

2007 年時点の第 13 農区の集落協定（以下、「13 農区協定」と略す）の参加者は 58 人であり、その内訳は農家が 57 人（入り作者も含む）、ふくえ農業公社⁽²⁷⁾が 1 組織となっている。ふくえ農業公社は第 13 農区内に 2ha の農地を保有しているため、集落協定のメンバーになっているが、将来的には公社に代わって農事組合法人「至福の里」が当該農地を管理することが構想されている。



写真 3 第 13 農区の水田風景

13 農区が集落協定を締結した農地は、すべてが田で 61.6ha（うち急傾斜地は 21.4ha, 34.7%）であり、基盤整備済みの田はほとんどカバーされている。他方、個人管理の未整備田と、耕作放棄地とを合わせた 10ha 程度は集落協定の対象農地としてカウントされていない。

イ 役員構成

13 農区協定の役員は、6 つの関係集落から 2 人ずつ選出し、計 12 人（任期は 5 年）で構成されている。協定統合によって役員負担（特に事務負担）が増し、新規の役員確保が難しいことが予想されたため、旧協定の役員がほぼ現役員となっている。現役員の年齢構成は 50 歳代が 5 人、60 歳代が 6 人、70 歳代が 1 人であり、50 歳代の層が比較的厚い。なお、13 農区協定の役員と、農事組合法人「至福の里」の理事（13 人）とは半分近く重複しており、なかでも 13 農区協定と農事組合法人「至福の里」の代表者は同じである。これらのことは集落協定に基づく活動と営農活動とが連携・協力できる体制にあることを示している。

ウ 交付金と活動内容

2007 年実績の交付金額は 770 万円であり、共同取組活動と個人配分との配分比率は 6 対 4 となっている。協定統合前の 4 つの集落協定（第 13-1 農区～第 13-4 農区）の配分比率がいずれの協定でも共同と個人とが 5 対 5 であったことに比べれば、協定統合後は共同部分を厚くしていることがわかる。中山間直払制度のⅡ期対策における交付金の 10 割単価を確保するために、協定統合後は機械購入費等の費目を増額し、共同取組活動を重点化したことによる。

第 13 農区には、水利組合が管理する 2 つの水系とため池（1 ヲ所）があり、水路の管理に関しては交付金の 10% を充当し、面積割で個人に配分している。他方、農道については

水田に直結する部分は個人、それ以外は共同取組活動で管理しており、年に 2～3 回の清掃日を設けている。こうした活動のほかに、防護柵を用いた鳥獣被害防止対策などの共同取組活動がある。また、集落独自の活動を支援するために、毎年 50 万円がローテーションで 1 集落に配分されており、これまでに集会場の修理などに充当されている。

なお、第 13 農区では「農地・水・環境保全向上対策」に 2007 年から取り組んでいる。その組織体制は、前述した農事組合法人・至福の里に加え、自治会、子供会、婦人会で構成され、農道や水路の管理にかかわる基礎的な活動が行われている。

5) 第 13 農区における集落活動の特徴と今後の展望

以上みてきたように、第 13 農区は営農活動や集落協定、さらに「農地・水・環境保全向上対策」がすべて同じエリアで実施されており、多様な農業・農村の諸活動が相互に補完し合いながら展開している。ただし、生活にかかわる寄り合いや集会場等の管理は集落単位（＝行政区）で行われており⁽²⁸⁾、集落協定においても集落独自の活動が保証されている。生活面の基礎的集団として集落の機能を残しつつ、営農活動や共同取組活動を広域化して効率化を図る仕組みは、機能別に集落を再編していくという点で参考にするべきところが多い。

集落協定に関してみれば、協定統合のメリットとして活動範囲が広域化したことで資金規模も含めた大規模な取組ができるようになったことが挙げられる。それは、統合後に機械購入費を増額し、共同活動を強化したことに現れている。他方、協定統合で事務作業の負担が増すため、役員をはじめ、事務・会計等の担当者の確保が困難になる。本事例では旧協定の役員がその役目を負うことになったが、役員の固定化は将来的な世代交代を難しくする恐れがある。今後のリーダー層をいかに確保・育成していくかが重要な課題だと言える。

(江川 章)

(4) 大分県中津市「西谷上集落協定」

1) 旧本耶馬溪町の地域概況

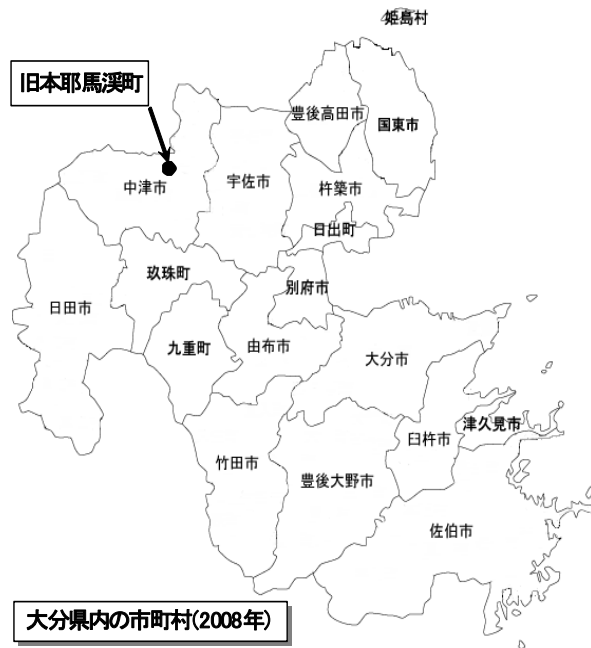
調査事例の西谷上集落協定がある旧本耶馬溪町は、大分県北部に位置し、中津市中心部まで車で 20 分程度の距離（13km）にある（第 4-7 図）。旧本耶馬溪町は県境を流れる山国川の中流域にあり、名所・旧跡（耶馬溪や青の洞門、羅漢寺等）が多く、年間を通して観光客が訪れている。

2005 年の国勢調査によると、旧本耶馬溪町の人口と世帯数は 3,602 人（2000 年比で 7.9% 減）、1,258 世帯（同 2.7% 減）となっており、近年は人口減少が進んでいる。2005 年 3 月には 1 市 3 町 1 村（旧中津市、旧本耶馬溪町、旧耶馬溪町、旧山国町、旧三光村）が合併し、旧本耶馬溪町は中津市に編入された。

旧本耶馬溪町の農業についてみると、2005 年農業センサスでは総農家は 595 戸（販売農家は 383 戸）、農業就業人口は 488 人（うち 65 歳以上は 68.0%）、経営耕地面積は 266ha

となっている。同町は林野率が約 9 割と高く、急峻な山沿いに小規模な農地が連なっており、農業地域類型では町内 5 地区のうち、2 地区が中間農業地域、3 地区が山間農業地域に属する。稲作を主体にした小規模な農業（経営耕地面積は平均 70a）が展開しているが、高齢化の進行のもと、今後の農地管理をどのように行うかが重要な課題となっている。

こうしたなか、中津市管内で中山間直払制度が実施されているのは、旧本耶馬溪町をはじめ、旧耶馬溪町、旧山国町であり、これら旧三町における 2007 年度の集落協定数は 79 協定、協定が締結された農地は 445ha となっている。他方、農地・水・環境保全向上対策は旧中津市、旧三光町を中心に、約 1,000ha の農地で取り組まれている。中山間直払制度および農地・水・環境保全向上対策の両者とも実施している地域は、中津市管内で 3 つあり、その 1 つが調査事例の西谷上地区（旧本耶馬溪町）である。



第4-7図 旧本耶馬溪町(現・大分県中津市)の位置

2) 旧本耶馬溪町における集落協定の動向

2000 年の農業センサスによると、旧本耶馬溪町には農業集落が 49 集落あり⁽²⁹⁾、そのうち 41 集落（83.7%）は総農家数が 20 戸以下の小規模な農業集落である。同町の農業集落は、さらに小字に相当するいくつかの班に分かれており、その戸数は小さい班では 5 戸、大きい班では 30 戸程度で構成されている（平均 11 戸程度）。こうした班は祭事や寄り合い、清掃といった集落活動の基礎単位となっており、中山間直払制度の集落協定も班単位の活動がいくつかまとまって締結されたものである。

旧本耶馬溪町における集落協定をみると、Ⅰ期対策の 24 協定のうち、Ⅱ期対策移行時に 2 協定が中止となり⁽³⁰⁾、4 協定が 1 つに統合した。この統合した協定が調査事例の西谷上集落協定である。他方、残りの 18 協定はそのまま継続したことから、Ⅱ期対策における集落協定数は 19 協定となっている。同町において集落協定が締結されている農地面積は 2007 年度で 86ha となっており、中山間直払制度の対象農地の約 4 分の 3 をカバーする。他方、残りの 4 分の 1 はリーダー不在を主な理由として、集落協定が締結されていない。なお、旧本耶馬溪町には区画が 10a 程度の狭小な農地が多く、そのほとんどは河川に沿って帯状に形成されている。そのため中山間直払制度の傾斜基準に満たず、対象農地とならないケースも生じている。

3) 西谷地区における集落協定の統合の経緯

旧本耶馬溪町の西谷地区（山間農業地域）では、中山間直払制度のⅠ期対策で桧集落協定（3班で構成）、西谷上集落協定（2班）、樺木集落協定（1班）、要集落協定（1班）といった4つの集落協定が締結された。協定締結面積は2.6～6.5ha、協定参加者は5～20人の範囲にあり、交付金額は共同部分にやや厚めに配分されている（第4-5表）。

こうした4つの集落協定はⅡ期対策で統合され、西谷上集落協定に一本化された。集落協定を統合した理由として、第1に、交付金を有効に活用することが挙げられる。Ⅰ期対策における各集落協定の交付金をⅡ期対策では束ねることができ、従来は困難であった農業機械の購入が可能となっている。

第2に、集落協定に基づく様々な活動を担う人材を確保するためである。Ⅰ期対策のように集落協定の規模が小さく、協定参加者が少ないままでは、集落活動にかかわる人材（役員を含む）を確保することが今後困難になる。次代の集落活動を担う候補者を幅広く人選するうえで集落協定を統合することは有効な手段となる。

第3に、西谷地区における集落営農組織の「合良あい耕社」（2004年設立）と連携・協力を図ることが挙げられる。合良あい耕社は農作業受託を事業の柱としているが、受託面積に比して農業機械（特にコンバイン）の稼働能力に限界が生じていた。そこで集落協定を統合し、西谷上集落協定と合良あい耕社の活動領域を一致させることで、中山間直払制度の交付金の一部を農業機械の購入に充てている。なお、合良あい耕社は2008年5月に農事組合法人「西谷あい耕社」となったため、中山間直払制度の法人加算分が交付金単価に上乗せとなった。こうした点も集落営農組織との連携効果とみることができる。

第4-5表 西谷地区における集落協定の変遷

◇集落協定名	Ⅰ期対策 (2004年実績)				Ⅱ期対策 (2007年実績)
	桧集落	西谷上集落	要集落	樺木集落	西谷上集落
◇設立年	2000年	2000年	2000年	2001年	2005年
◇参加者	17人	20人	7人	5人	45人
◇締結面積	4.8ha	6.5ha	2.6ha	3.8ha	16.9ha
◇交付金額	1,009千円	1,374千円	541千円	790千円	3,610千円
◇交付金配分（共同）	52.4%	61.9%	52.4%	52.4%	62.5%
（個人）	47.6%	38.1%	47.6%	47.6%	37.5%

資料：現地ヒアリングより作成。

4) 西谷上集落協定の内容

ア 協定内容

2007年度の協定内容をみると、西谷上集落協定の参加者は45人、協定締結農地（すべて田）は16.9haであり、未整備田を除いて地区内の水田はほぼカバーされている（前掲第4-5表）。参加者についてみると、自ら耕作を行っている農家はすべて集落協定に参加しているが、営農を継続していない非農家（土地持ち非農家）は含まれていない。ただし、

西谷地区は、非農家や地域組織（自治会や老人クラブ）も参加した農地・水・環境保全向上対策にも取り組んでおり、その活動範囲は集落協定の範囲と一致する。

イ 交付金額

集落協定の交付金額は 2007 年度で 3,610 千円であり、その配分割合は共同部分が 62.5%，個人部分が 37.5%となっており，I 期対策よりも共同部分が厚くなっている。その増額分は前述した農業機械の購入や運営費などに活用されている。

農地管理について日常は個別農家に対応し，大がかりな作業は年 1 回の共同取組活動で対応している。いずれにしても，狭小かつ畦畔率が高い農地での管理作業（草刈り等）は人手に頼るところが多く，その対応に中山間直払制度の交付金が活用できる点は地元から高く評価されている。そのほかに水路管理や補修についても交付金が活用されており，中山間直払制度が農地保全に果たす役割は大きいと言える。

なお，西谷地区では近年イノシシや鹿による食害が大きくなっており，猟師不足も相まって問題が深刻化している。現在のところ，10ha 程度の農地を対象に獣害防止柵の設置を進めているが，十分な問題解決には至っていない。中山間直払制度だけでなく，その他の関連事業も合わせて獣害対策に取り組むことが必要となっている。

ウ 役員構成

西谷上集落協定の役員は各集落より選出されており，60 代を中心に 11 人で構成される。役職は互選で決まり，代表者のほかに，副代表者（2 人），会計書記（2 人），運営委員（4 人），監事（2 人）がいる。また役員はそれぞれ実務部門も兼任し，中山間対策や営農部門，オペレーター等をリードする立場にある。なお，副代表のうち 1 人は，農事組合法人「西谷あい耕社」の代表理事となっており，それ以外にも同法人の役職を兼務している者が多い。

エ 農事組合法人「西谷あい耕社」の取組

農事組合法人「西谷あい耕社」は西谷上集落協定と同じエリアで活動しており，構成員は農家全戸加入の 43 人となっている。西谷あい耕社の事業の柱は前身組織（合良あい耕社）と同様に農作業受託（田植えと収穫）であり，その受託面積は 7ha となっている⁽³¹⁾。農業機械として田植機（5 条植）とコンバイン（3 条刈）を活用し，4～5 名で構成されるオペレーター（50 歳代前半から 60 歳代半ば）が作業に当たっている。これまでコンバインの稼働水準を超える部分は，他地区の担い手農家等に委託していたが，協定統合後はコンバインが導入され，農作業の受委託が地区内で完結するようになった。集落営農組織の法人化は，中山間直払制度における法人加算を得るためのものだけでなく，将来的な農地



写真 4 猪対策のトタンで囲まれた
西谷上地区の水田

の受け皿を作る取組でもある。そのためにも農作業受委託から賃貸借への移行が必要であり、その検討が現在進められている。

5) 今後の課題と展開

今後とも農地を適正に保全管理していくには、現在取り組まれている集落協定を維持するとともに、リーダー不在で集落協定が締結されていない農地や施策対象から外れた農地についても対策を講じる必要がある。地域リーダーを育成し、集落の主体的な活動を振興することや、本調査事例でみたように、集落協定の統合によって人材や交付金の効率的な活用を図ることが重要な政策課題となっている。

西谷上集落協定は、協定統合によって集落営農組織（西谷あい耕社）との連携を図り、地区全体の農地管理を担っている。将来的には西谷あい耕社が農地の受け皿となることが計画されているものの、同社単独で農地管理を行うことは困難である。それは、事例でみたように西谷上集落協定と西谷あい耕社とが交付金や人材の活用面で密接不可分な関係にあるからである。このことは中山間直払制度が集落活動と営農活動を結びつける役割を担っていることを示しており、同制度の継続を強く望む地元の声が多くあることはそれを裏づけている。

(江川 章)

(5) 熊本県芦北町「永谷集落」(小規模・高齢化集落支援モデル事業実施地区)

1) 芦北町の概況

芦北町は、2005年（平成17年）1月に旧田浦町と旧芦北町の2つの町が合併し、現在の芦北町となった。熊本県の南部に位置し、東西16.6km、南北25.4km、総面積は233.8km²であり、北は八代市、東は球磨川を境に球磨村、南は津奈木町、水俣市と接している（第4-8図）。地勢は、九州山地の起伏に富んだ地形（最高標高902m）と不知火海に面したリアス式の美しい海岸線からなり、約8割（183.5km²）を林野面積が占めている。

耕地面積は 1,772ha（耕地率 7.6%）と少なく、その内訳は田が 870ha、畑が 902ha である。畑のほとんどは果樹園であり、温暖な気候を利用して柑橘類（甘夏みかんやデコポン）の栽培が盛んである。

2005 年の国勢調査によると、同町の人口は 20,840 人（7,042 世帯）であり、高齢化率（65 歳以上の人口割合）は 33.1%である。産業別従事者数の構成は、第1次産業 18.2%（うち、農業は 15.6%）、第2次産業 27.0%、第3次



第 4-8 図 芦北町の位置

産業 54.7%となっている。また、2000 年の国勢調査と比較すると、人口が 1,533 人減少（5 年間で 6.9%の減）するとともに、高齢化率が 4.3 ポイント上昇しており、過疎化と高齢化が並進する、典型的な中山間地域と言える。

次に、町の農業をみると、農家数は 2005 年農業センサスで 1,970 戸（販売農家 1,185 戸、自給的農家 785 戸）となっており、自給的農家の占める割合が 39.8%と高い。2000 年からの総農家数の減少率は 7.7%（164 戸の減）と全国平均に比べ低いが、販売農家数は 255 戸も減少しており、この 5 年間の減少率は 17.7%と高い。さらに、これら販売農家の経営耕地面積は総じて小さく、1.0ha 未満の農家が 74.1%を占める一方で、3.0ha 以上の規模の農家は僅か 35 戸しか存在しない。また、農業労働力の高齢化も進んでおり、農業就業人口 1,998 人のうち、65 歳以上の者が 58.6%を占めている。なお、町全体の農業粗生産額（2006 年）は 45.5 億円（2006 年）であり、その約半分を果実（22.2 億円）が占める。次いで粗生産額が多い部門は畜産の 12.3 億円（うち、肉用牛 9.5 億円）であり、米は 4.4 億円と全体の 1 割にも満たない。

2) 永谷集落の現状

今回調査対象とした、永谷集落は旧芦北町の縁辺部、旧田浦町との境に位置し、芦北町の中心部から最も離れたところ（役場まで 22.5km）にある集落の 1 つである。世帯数が 22 戸、人口は 50 人足らずの小さい集落ではあるが、当該集落のみで 1 つの行政区となっている。同集落では、最盛期に 26 戸あった世帯数が 10 年位前までに 4 戸減少したが、それ以降、世帯数の変化はない。ただし、親世代の高齢化と跡継ぎ世代の他出によって、近年高齢者の独居世帯が増えつつある（現在 3 戸）。なお、離村した 4 世帯の農地は、引き受け手がないことからそのまま放棄されており、家は空屋となっている⁽³²⁾。

また、2005 年農業センサスでの集落の農家数は 18 戸であるが、そのうち 12 戸は自給的農家であり、販売農家は僅か 6 戸しかない。その数少ない販売農家も、1 戸当たりの平均経営耕地面積が 57a（このうち、田面積が 40a）と極めて小規模であり、水田は自給的農家と同じように専ら飯米用（縁故米を含む）の水稲が作付けされてる。なお、農家全体（自給的農家を含む）の経営耕地面積（田畑合計）は 5.4ha となっているが、ほぼ同じ面積の耕作放棄地（同）があり、この 5 年間で耕作放棄地面積は 3.5 倍に増加している。

水田に限って見れば、石積みの畦畔による不整形で零細な圃場が永谷川（川幅数メートルの溪流）の両側に細く連なる谷地田であり生産条件が極めて悪い



写真 5 永谷集落の谷地田

ことから、よその水田を引き受ける人もおらず、現在 1ha を超える放棄田が存在する。また、かつてはみかん栽培⁽³³⁾が盛んであったが、価格の暴落と高齢化による労働力不足が重なって、栽培農家が減少し、現在も栽培しているのは数戸である。このため、半分以上のみかん園がすでに耕作放棄地となっている。

加えて、永谷集落における高齢化の進行は著しく、集落内に小中学生が一人もいなくなっている。現在、集落の高齢化率は 66.7% にも及ぶ。農業労働力の高齢化も進んでおり、販売農家 6 戸の農業従事者 14 人、農業就業人口 10 人、基幹的農業従事者 7 人のうち、65 歳未満の者は農業従事者で 5 人、農業就業人口で 1 人だけであり、基幹的農業従事者は全員 65 歳以上となっている。

このように、高齢化が進む永谷集落では、これまで集落で共同で行っていた諸活動の継続が困難になりつつある。同集落では、春の花見と秋の山の神祭りが集落行事として行われている。若手の参加者を確保するために、平日に行われていた山の神祭りを休日に変更するなどの工夫を行っているが、運営は年々厳しくなっている。また、道普請は 6 月と 9 月の年 2 回、全戸出役によって、農業用水路の管理⁽³⁴⁾については受益する農家グループごとに行われてきたが、近年、高齢のために参加できない世帯や農家も出てきている。このため、2008 年度から隣接する横居木地区（横居木集落協定）の支援を受けて「高齢者・小規模集落支援モデル事業」に取り組むこととなった。

3) 支援する横居木集落協定の概要

永谷集落の農道や用水路の管理を支援することになった、横居木集落協定は、旧田浦町に所在し、行政区である横居木（43 世帯、137 人）を単位に、中山間直払制度の開始当初（2000 年度）から集落協定を締結している。農業センサスにおける農業集落は「本村」と「今村」に分かれており、集落協定のタイプとしては複数の農業集落で 1 つの集落協定を締結した「複数集落 1 協定」に該当する。

まず、これら地区の集落構造と農業構造を、支援される側の永谷集落と比較してみると（第 4-6 表）、1 戸当たりの世帯員数が永谷集落で 2.2 人であるのに対し、横居木地区では 3.2 人であり、家の跡継ぎが同居している二世帯あるいは三世帯世帯が少なからずあることがわかる。ただし、同居農業後継者のいる農家割合は 3 割に満たず、農業後継者の確保という点で両者に違いはない。

一方、農家人口および農業労働力の頭数と高齢化状況には大きな違いがある。横居木地区でも農業労働力の高齢化は進んでいるが、農業就業人口および基幹的農業従事者の半数はまだ 65 歳未満の者である。高齢化が著しく進んだ永谷集落を支援できるのは、こうした比較的若い農業労働力が、同地区にまだ残っていることがポイントであろう。

なお、横居木集落協定における活動状況（2007 年）は、協定参加者 32 人、対象農用地 14.7ha で、その内訳は田 12.3ha（うち、急傾斜 11.7ha）、畑 2.5ha（うち、急傾斜 2.4ha）である。交付金の総額は約 278 万円であり、個人への配分と共同取組への配分はそれぞれ 50% ずつとなっている。同協定では、I 期対策時に比べ協定参加者が 3 名減少しているが、

第4-6表 関係農業集落の集落構成および農業構造

	横 居 木 地 区			<参考> 永谷集落
	計	本村集落	今村集落	
総世帯数 (戸)	43			22
人 口 (人)	137			48
1戸当たりの世帯員数 (人)	3.2			2.2
総農家数 (戸)	40	18	22	18
販売農家 (戸)	32	18	14	6
同居農業後継者がいる農家割合 (%)	28.1	27.8	28.6	33.3
自給的農家 (戸)	8	0	8	12
農家人口 (人)	113	63	50	15
65歳以上割合 (%)	26.5	27.0	26.0	66.7
農業従事者 (人)	74	39	35	14
65歳以上割合 (%)	36.5	38.5	34.3	64.3
農業就業人口 (人)	55	33	22	10
65歳以上割合 (%)	49.1	45.5	54.5	90.0
基幹的農業従事者 (人)	44	27	17	7
65歳以上割合 (%)	47.7	40.7	58.8	100.0
経営耕地面積総量 (ha)	30.5	18.9	11.7	5.4
耕作放棄地面積総量 (ha)	7.0	2.0	5.0	5.3
耕作放棄地率 (%)	18.7	9.7	30.0	49.3
販売農家1戸当たり経営耕地面積 (a)	88.4	103.2	69.4	56.7
総農家数増減率 2000-05年 (%)	▲ 14.9	▲ 14.3	▲ 15.4	12.5
販売農家数増減率 2000-05年 (%)	▲ 8.6	▲ 10.0	▲ 6.7	0.0
販売農家人口増減率 2000-05年 (%)	▲ 21.0	▲ 22.2	▲ 19.4	▲ 37.5
販売農業従事者数増減率 2000-05年 (%)	▲ 22.9	▲ 30.4	▲ 12.5	▲ 12.5
経営耕地面積増減率 2000-05年 (%)	▲ 19.1	▲ 25.5	▲ 5.8	▲ 0.2
耕作放棄地面積増減率 2000-05年 (%)	▲ 19.9	▲ 56.6	22.0	246.1

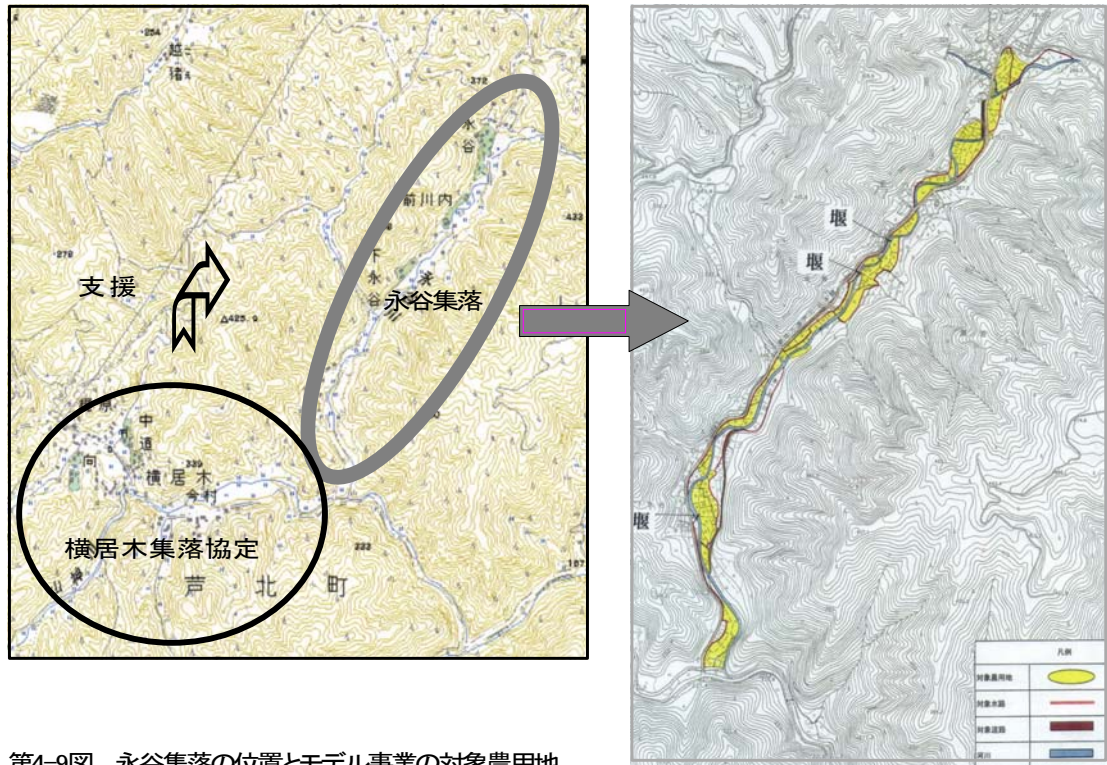
資料:2000年および2005年農業センサス、芦北町町勢要覧資料編。

対象農用地面積は 1ha 増加（そのほとんどが畑）している。

4) 集落間連携の契機と活動内容

今回の「小規模・高齢化集落支援モデル事業」の実施に当たっては、芦北町、永谷集落（21名）、横居木集落協定（8名）、あしきた農業協同組合、熊本県芦北地域振興局を構成メンバーとする「芦北町集落連携促進協議会」（代表者は町の農業部門担当課長）が事業実施主体となっている。具体的な支援活動としては、第 4-9 図に示す永谷集落にある 4.7ha の水田にかかわる、水路（約 2,800m）の泥上げ、草刈りおよび点検、農道（2,200m）の草刈りおよび点検、堰（3 ヲ所）の管理および簡易補修であり、水路と農道については年 2 回、堰については必要に応じて作業を実施する計画となっている。これら作業にかかわる交付金の総額は 49 万円⁽³⁵⁾であり、中山間直払制度における交付金の額に比べ決して多くはないが、これまで無償であったこれら管理作業に対し、10a 当たり 1 万円（うち交付金 5 千円）が支払われることになる。支援する側の横居木集落協定の参加者のみならず、共同作業で懸命に水路や農道を維持管理してきた永谷集落の農家にとっても、その恩恵は大きい。

ところで、永谷集落では対象農用地があるにもかかわらず、中山間直払制度に取り組まなかったのには、以下の理由がある。同集落でもこの制度が始まる前に、旧芦北町の担当



第4-9図 永谷集落の位置とモデル事業の対象農用地

者から集落に対し制度の説明が行われている。当時（約 10 年前）は今ほど高齢化は進んでおらず、かつ集落で農道管理等の共同作業が実施されていた（現在も実施されている）。にもかかわらず、協定が締結されなかったのは、旧芦北町の方針として転作目標の達成が中山間直払制度に取り組むための必須条件とされていたためである。前述したように零細な飯米農家が大宗を占め、圃場条件の悪さから水田では米以外の作物の作付けが困難であった同集落では、転作目標を達成できる見込みがなく、結局は同制度への取組をあきらめざるを得なかったという事情がある。以降、年々高齢化が進み、途中からの参加も事実上難しくなってしまったのである。

そして今回、「小規模・高齢化集落支援モデル事業」が開始されたことにより、中山間直払制度の施策対象外であった永谷集落に、ようやく支援の手が差しのべられるようになった。町村合併前は別々の町にあった集落（行政区）が連携して、今回のモデル事業に取り組むようになった極めてめずらしい事例であるが、その背景には、①1969 年 3 月に廃校になるまで、横居木地区に田浦小学校の分校があり、そこに永谷集落の住民も通っていたため、50 歳以上の人は相互に顔見知りであったこと、②横居木集落協定に参加している 3 戸の農家の農地が、永谷集落内にもあったことが挙げられる。

本モデル事業の実施に当たっては、支援を受ける側の集落が「小規模・高齢化集落」に該当し、かつ集落協定が締結されていないことに加え、隣接する地域に余力のある集落協定が存在していることが前提条件となる。しかし、このこと以上に、支援する側と受ける側の両集落間に、農業生産のみならず生活面での昔からの深いつながりが存在しているこ

とが、本事業を介した集落間連携をスムーズに取り組む上での重要な要件と言えよう。

(橋詰 登)

- 注 (17) 鮫川村では、2003 年 7 月に近隣 2 町との合併の是非を問う住民投票が実施されたが、約 7 割の村民が合併反対の意志を示したため、自主独立の道を選択し、現在に至っている。
- (18) 非農業者 4 名のうち、3 名は地区内の土地持ち非農家、もう 1 名は地区内に居住する畜産法人の農業研修生である。
- (19) 農業センサスでは中村地区と神谷地区が中村集落とされており、農業センサス上の区分と地域実態との間にずれがみられる。
- (20) 共同利用の機械には利用料が決められており、例えばトラクターは、1 時間当たり 1,000 円で借りることができる。また、中村神谷地区には 5, 6 人のオペレーターがおり、オペレーターに作業を依頼する場合は、人件費込みの料金が 1 時間当たり 2,000 円に設定されている。
- (21) 黒大豆は安曇野市がブランド化を進めている「信濃黒大豆」が導入されており、産地作り交付金等により 10 a 当たり 32,000 円が助成されている。
- (22) 山口県における農区制度は、1982 年に導入した旧三隅町（現長門市）が最初である。当時は転作に対応した土地利用調整と機械利用を効率的に行うために設定され、三隅町の農区はおおむね 50ha 規模とされた。詳しくは川島東洋一「農区による“一町一農場”をめざす生産のシステム化——山口県三隅町の第 7 農区営農組合を中心とした事例——」『長期金融』69（1989 年）、村松功巳「農業生産の新たな地域（農区）設定とシステム化」『農総研季報』No.12（1991 年）を参照のこと。
- (23) 永井集落は、区分上では第 12 農区であるが、一部は第 13 農区に属している。
- (24) 2004 年に設立された第 13 農区営農組合「至福の里」は「やまぐち型担い手組織」として位置づけられた。「やまぐち型担い手組織」とは、農地の出し手と受け手とが協定により結合し、一体となった組織（集落営農組織）である。市町村長がいくつかの要件に基づいた協定を認定することにより、「やまぐち型担い手組織」となる。
- (25) 経営面積のうち 5ha 分は水田・畑作経営所得安定対策の対象（米のナラシに 08 年 6 月に加入）となっており、経営面積は 2009 年には 40ha まで拡大する予定である。他方、転作は個人で対応しているため、農事組合法人「至福の里」は水田・畑作経営所得安定対策の助成金ならびに産地づくり交付金を受給していない。
- (26) 農区単位での集落協定の統合を図る地区として、第 13 農区以外では第 11 農区が候補となっているが、作目構成が多様であるため、統合時期は未定となっている。
- (27) ふくえ農業公社は、旧福栄村が 2000 年に設立した社団法人である。現在では旧福栄村管内を活動エリアとし、約 20ha の中間保有農地がある。
- (28) 葬儀については、集落よりも小さい 4～7 世帯の組単位で実施している。しかし、受付・案内・食事・墓の清掃や草刈等、非常に手間がかかるため、近年は 1 集落単位にまとめるケースも出てきている。
- (29) 1990 年農業センサスでは、旧本耶馬溪町の農業集落は 51 集落であったが、2000 年農業センサスでは 2 集落が定義から外れ、49 集落となっている。
- (30) II 期対策で中止となった協定はリーダーの不在や営農継続への不安が中止理由となっている。
- (31) 西谷あい耕社は転作には対応していないため、水田・畑作経営所得安定対策には加入していない。

い。

(32) 空き家となっているうちの数軒は、盆・正月時期に持ち主が戻ってきている。

(33) 永谷集落では、町が実施したパイロット事業によって開発された樹園地約 7ha を集落に払い下げてもらい共同管理を実施していた。

(34) 永谷集落の水田の水路は、永谷川に 3 ヲ所の堰を設置し、そこから各水田に引水している。詳細は第 4-9 図参照。

(35) 49 万円のうち、23.5 万円は事業実施主体の負担額、2 万円は支援活動推進費である。