

農業集落の変容と地域資源管理

— 2005年農村集落調査の分析から —

農業・農村領域主任研究官 橋詰 登

本稿の詳細については、農林水産政策研究第14号『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—』（平成20年7月）を参照されたい。

1 はじめに

農山村地域における人口減少と少子高齢化の並進は、農業生産の担い手不足による生産活動の停滞や耕作放棄地の増加をもたらすばかりでなく、地域社会の基礎的単位である農業集落が持つ共同機能を弱体化させ、定住基盤や地域資源の荒廃を招く要因となっている。

これまで当研究所では、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を定量的に分析し、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戸以下であった集落の約半数は存続していないこと、構成農家数の減少による農業集落の小規模化が、寄り合いの停滞等、集落のコミュニティ機能を低下させていること、農業集落の小規模化とそれともなう集落機能の低下は、集落内農地の集団的利用

や農道等の農業関連施設の共同管理を後退させ、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⁾。

2000年の農業集落調査以降も農家数の減少は続いており、これら事態の進行は、近年より深刻化している可能性が高い。本稿では、2005年農業センサスの付帯調査として実施された農村集落調査のデータ（一部組替集計結果を含む）を用い、農業集落の機能と活動、特に農業関連施設の管理を通じた地域資源の保全活動がいかなる実態にあり、どのように変化しているのか、地域属性を踏まえ明らかにする⁽²⁾。

2 集落機能の変化

農業集落の機能を、これまでの農業集落調査や今回の農村集落調査から定量的に把握し、比較することは容易なことではないが、その指標の一つが集落における「寄り合い」の開催状況で

ある。農業集落で行われている道ぶしん等の共同作業は、すべて集落内での話し合いを経て行われていると考えられるからである。

そこで、第1表により過去1年間の寄り合い開催状況を見ると、開催回数別の農業集落構成（全国）は、2000年調査に比べ「3～6回」の農業集落割合がやや低下している程度であり、大きな変化はない。しかし、農業地域類型別に見ると、若干の違いが窺える。平地農業地域は山間農業地域に比べ、総じて寄り合いを頻繁に開催している集落が多いが、ここ5年間の動きを見ると「13回以上」の集落割合が1・4ポイント低下し、逆に「0～2回」で0・8ポイント上昇するなど、寄り合い回数を減らした農業集落が出現している様子が窺える。集落平均の開催回数も9・3回から9・0回に減少している。

一方、山間農業地域では、平地農業地域とは対照的に寄り合い回数の少な

い区分の集落割合が低下し、「13回以上」の割合が16・6%から17・9%に上昇しており、集落平均の寄り合い開催回数も僅かだが増えている。寄り合いの主な議題を見ても、山間農業地域では、農業生産にかかわる議題に加え、地域資源の維持管理にかかわる「農道・農業用水排水路の管理」、「集落共有財産・集落共有林の管理」、「環境美化・自然環境の保全」の各議題で寄り合いを開催した集落割合が高まっていることがわかる⁽³⁾。

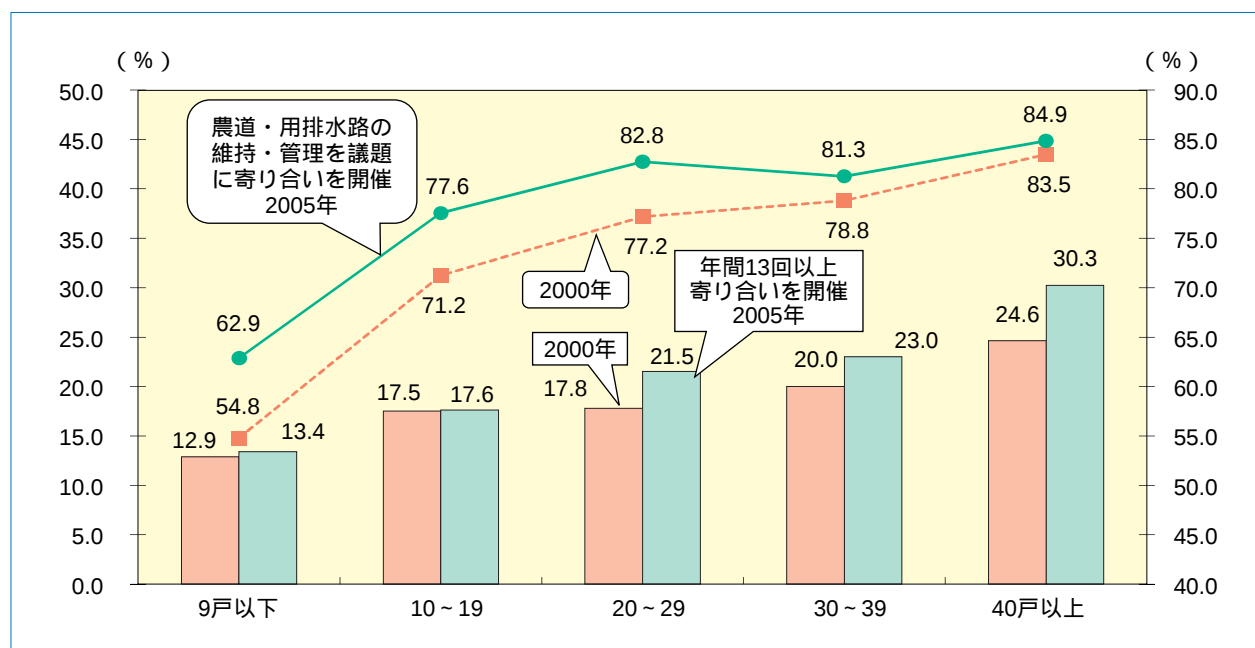
そこで、山間農業地域の農業集落を構成農家数により区分し、年間13回以上寄り合いを開催した集落割合と、「農道・農業用水排水路の管理」を議題に寄り合いを開催した集落割合を2000年時と比較すると（第1図）、13回以上寄り合いを開催した集落割合は、農家数が20戸以上の各区分で高まっており、特に「40戸以上」で24・6%から30・3%へと6ポイント近く上昇している。これに対し、「農道・

第1表 農業集落の寄り合い開催状況

(単位：％)

		調査対象農業集落数	過去１年間に開催された寄り合いの回数別農業集落数割合				１集落当たり平均寄り合い回数（回）	寄り合いを開催した農業集落数	主な寄り合いの議題別開催農業集落数割合					
			０～２回	３～６	７～１２	１３回以上			農業生産関連（基盤整備・水田転作）	農道・農業用排水路（含ため池）の管理	集落共有財産・集落共有林の管理	集落共用の生活関連施設の管理	集落行事の計画・開催	環境美化・自然環境の保全
全 国	2000年	100.0	12.1	37.0	30.8	20.1	8.7	100.0	69.2	74.4	33.5	72.8	88.3	74.5
	2005年	100.0	12.5	35.6	31.3	20.6	8.7	100.0	74.2	77.4	31.7	74.2	89.6	75.3
	増 減		0.3	▲ 1.4	0.6	0.5	0.0		5.0	3.0	▲ 1.8	1.4	1.2	0.8
平 地 農 業 地 域	2000年	100.0	8.6	36.0	32.9	22.5	9.3	100.0	78.9	77.2	36.7	71.3	88.0	73.4
	2005年	100.0	9.4	36.4	33.1	21.1	9.0	100.0	78.6	79.1	29.0	73.6	89.1	73.9
	増 減		0.8	0.4	0.2	▲ 1.4	▲ 0.3		▲ 0.3	1.8	▲ 7.7	2.3	1.1	0.4
山 間 農 業 地 域	2000年	100.0	14.3	38.2	30.8	16.6	8.1	100.0	62.4	69.3	35.1	73.8	90.7	75.6
	2005年	100.0	13.5	36.7	31.9	17.9	8.3	100.0	71.6	75.6	39.6	77.6	91.7	78.1
	増 減		▲ 0.8	▲ 1.5	1.1	1.3	0.2		9.2	6.2	4.5	3.8	0.9	2.5

資料：2005年農村集落調査結果および2000年農業集落調査の組替集計。
注：時系列比較のため2000年の値も全域が市街化区域である農業集落を除いた。



第1図 山間農業地域における農業集落の寄り合い開催状況

資料：2000年農業集落調査および2005年農村集落調査の組替集計。
注：時系列比較のため2000年の値も全域が市街化区域である農業集落を除いた。

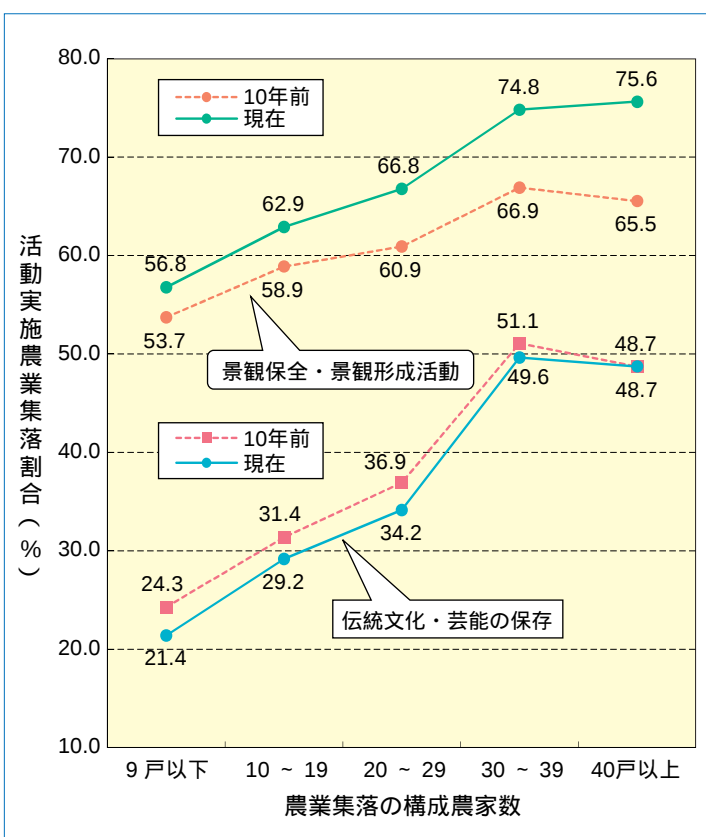
農業用排水路の管理」を議題として
寄り合いを開催した集落割合は、むしろ
小規模な集落ほど上昇度合いが大きく、
「9戸以下」および「10～19戸」の
集落では5年前に比べ7ポイント前
後上昇している。

これらの結果から、山間農業地域では、
2000年度から開始された「中山間
地域等直接支払制度」を契機として、
規模の大きな農業集落では寄り合いの
開催頻度の増加によって、小規模な
農業集落では寄り合いの中身の充実
によって、それぞれ農業生産や地域資
源の管理を話題に話し合う機会が増え
たと推察される。

3 地域活性化に向けた 集落活動の動向

またこのことは、住民主体で実施さ
れている農業集落の活性化のための活
動状況からも窺うことができる（第2
表）。10年前と現在の活動状況の違いを
地域類型別に見ると、「高齢者への福
祉活動」に取り組む集落割合の上昇度
合いが平地農業地域で高いのに対し、
「景観保全・景観形成活動」は山間農
業地域での上昇が目立つとともに、取
り組んでいる集落割合自体も高い。

そこで山間農業地域について、構成
農家数別に「伝統文化・芸能の保存」
と「景観保全・景観形成活動」の実施



第2図 山間農業地域における集落活動の動向

資料：2005年農村集落調査の組替集計。

状況を見ると（第2図）、両活動ともに
構成農家が30戸を下回ると実施集落割
合が急激に低下し、「9戸以下」が最
も低い実施割合になっている。また、
10年前の実施状況と比較すると、「伝
統文化・芸能の保存」への取組は構成
農家数が少ない集落ほど実施集落割合
の低下度合いが大きく、「景観保全・
景観形成活動」では構成農家数が大き
い集落ほど実施割合の上昇度合いが大
きい。

今回の農村集落調査では、それぞれ
の活動の内容（実施回数や実施規模な
ど）が10年間で変化しているかどうか
までは調査されておらず、活動の質の
変化を確認することはできないが、活
性化のためのこれら活動に取り組む農
業集落の多くでは、それぞれの活動が
継続されていると見てよいだろう。し
かし、山間農業地域の小規模集落や長
い間転入者がいない集落では、僅かずつ
ではあるが祭りや伝統芸能等の継承が
困難になっている集落が現れているこ
とも確認できる。過去5年間に転入者
がない集落は全体の4割強存在し、山
間農業地域では6割近くを占めている。

第2表 活性化のための諸活動を実施している農業集落割合

（単位：％）

	祭りの開催		伝統文化・ 芸能の保存		各種イベント の開催		高齢者等への 福祉活動		景観保全・ 景観形成活動	
	現 在 施 実	10年前 との差	現 在 施 実	10年前 との差	現 在 施 実	10年前 との差	現 在 施 実	10年前 との差	現 在 施 実	10年前 との差
計	77.9	▲ 1.7	29.0	▲ 1.6	49.2	▲ 1.1	34.9	3.1	58.1	3.9
集落への転入者あり	79.0	▲ 1.3	31.0	▲ 1.5	53.2	▲ 0.9	37.9	3.8	59.7	4.0
集落への転入者なし	76.4	▲ 2.1	26.3	▲ 1.8	43.9	▲ 1.3	30.9	2.1	56.0	3.8
平地農業地域	77.9	▲ 2.5	28.9	▲ 1.5	49.3	▲ 0.8	36.5	4.2	57.7	3.3
山間農業地域	81.0	▲ 1.6	30.0	▲ 2.3	46.7	▲ 1.2	32.1	2.5	63.1	4.6

資料：2005年農村集落調査の組替集計。

第3表 農業関連施設の管理主体

(単位：%)

		当該施設がある農業集落数	農業集落等の組織で管理								農家等による個別管理 (数戸の共同を含む)	管 理 し て い ない	参 考 農 業 集 落 で 管 理 (2000年)
			計	農 業 集 落			農業集落以外の組織						
				小 計	当 該 農業集 落のみ	複数の 農 業 集 落	小 計	水 利 組 合	土 地 改良区	市町村 ・ その他			
農 道	全 国	100.0	62.3	51.9	46.6	5.3	10.4	0.8	5.0	4.6	30.8	6.9	65.2
	平地	100.0	63.0	49.0	44.0	5.0	14.0	0.6	7.5	5.9	30.8	6.2	62.0
	山間	100.0	61.1	54.8	50.4	4.4	6.2	0.7	2.2	3.4	32.8	6.2	66.1
農業用排水路	全 国	100.0	79.4	60.5	51.8	8.6	19.0	10.6	6.6	1.8	16.9	3.7	78.4
	平地	100.0	84.1	63.0	54.6	8.4	21.2	9.8	10.1	1.3	13.3	2.6	79.6
	山間	100.0	72.3	58.6	50.7	7.9	13.7	8.9	2.8	2.0	23.6	4.0	74.8

資料：2005年農村集落調査および2000年農業集落調査。

注：時系列比較のため2000年の値も全域が市街化区域である農業集落を除いた。

なお、参考として示した2000年の「農業用排水路」は「ため池」を含んでいる。

4 地域資源管理の現状と動向

(1) 農業関連施設の管理主体

中山間地域等直接支払制度によって、景観保全・景観形成活動等が活発化している様子も窺えたが、農業集落の小規模化に歯止めをかけないかぎり、今後ともこれらの活動が継続されていく保証はないのである。

まず始めに、各施設が存在する農業集落を対象に、管理主体別の農業集落割合を見ると(第3表)、農道では「農業集落」が約5割、「農業集落以外の組織」が約1割、「農家等による個別管理」が約3割という構成になる。地域類型別に見ると、平地農業地域では「農業集落」が管理主体となっているものが半分に満たないが、農業集落以外の組織が管理主体となっているものが14%あり、これらを加えると6割を超える。

一方、山間農業地域では「農業集落」が管理主体となっている割合が54・8%を占める。まとまった農地が少ない地形条件下にある中山間地域では、土地改良区等の資源管理組織が存在しないところも少なくなく、その分、農業集落に管理を依存せざるをえない状況を反映していると解される。

さらに、用排水路について見ると、

約6割が「農業集落」、約2割が「農業集落以外の組織」で管理されており、「農家等による個別管理」は2割弱に過ぎない。農道とは異なり、山間農業地域の方が「農業集落」が管理主体となっている割合が低く、逆に「農家等による個別管理」や「管理していない」割合が平地農業地域に比べ高い。

ところで、2000年農業集落調査の分析では、構成農家が少ない小規模農業集落ほど農道や用排水路を集落で管理する割合が低下する傾向にあることが確認された。そこで、農業集落の小規模化の動きが顕著に見られる山間農業地域について、今回の調査結果を見ると(図表省略)、農道、用排水路の管理ともに、その傾向がより強まっていることが確認される。加えて、集落以外の組織が管理する割合も構成農家数が少ない集落ほど低くなっており、特に用排水路でその差は大きい。

したがって、小規模農業集落では両施設ともに農家等による個別管理の割合が高く、構成農家が「9戸以下」の集落では農道で約4割、用排水路で約3割の集落が個別管理となっており、管理すらされていない集落もそれぞれ1割弱存在する。集落における構成農家数の減少は、これら施設の管理を組織的に対応することを困難とし、個々の農家への負担を強めているのである。

(2) 農業関連施設の管理状況

つぎに、農業集落または水利組合で農道および用排水路を管理している集落について、その具体的な管理状況を見ると、興味ある結果が散見される（第4表）。

第1は、共同作業への出役義務を「土地持ち非農家」に課している農業集落が全体でも5割程度であり、「非農家」にまで義務を課している集落割合との差が10ポイントほどしかないことである。特に、山間農業地域においては、用排水路の管理において土地持ち非農家に出役義務を課している集落割合が44・5%と低く、かつ、出不足金を徴収している集落も3分の1強と少ない。農業からリタイアした跡継ぎ不在の高齢者世帯が増加している同地域では、労働強度の大きいこれら共同作業に従事できなくなった農地所有者が出現しているとも推察されるが、この点はさらに詳細な分析を行う必要がある。

第2は、これら共同作業に係る費用や資材の助成を受けている集落割合は、農道の管理でも4割程度に過ぎず、用排水路では約3分の2の集落がどこからも支援を受けていないことである。また、助成を受けている集落割合に地域類型間の大きな差はないが、助成している機関を見ると、「市町村」を除いて、平地農業地域では「土地改良区」、山間農業地域では「協定集落」

第4表 農業集落等による農業関連施設の管理状況

（単位：％）

		農業集落等で管理している集落数	共同作業への出役義務（MA）			出不足金を徴収している	助成措置がある	水利組合	協定集落	土地改良区	市町村
			農家	土地持ち非農家	非農家						
農道	全 国	100.0	98.8	55.1	43.4	40.2	40.8	0.6	11.6	4.0	22.9
	平 地	100.0	97.9	53.7	41.1	40.5	41.6	0.5	5.1	7.6	26.6
	山 間	100.0	99.3	55.6	45.2	33.7	42.5	0.5	21.8	1.0	17.7
農業用排水路	全 国	100.0	99.0	48.8	36.5	42.4	33.9	3.4	8.5	8.5	11.4
	平 地	100.0	98.6	51.9	39.7	43.7	35.2	4.0	3.7	15.0	10.5
	山 間	100.0	99.4	44.5	34.2	35.6	33.3	2.2	17.4	2.8	9.2

資料：2005年農村集落調査。

注：農業集落等には、管理主体が「水利組合」のものを含む。

第5表 共同作業の作業量等

		1 農業集落当たりの作業実施状況				5 年前と比べ作業量が変化した農業集落数割合（％）			
		作業延べ回数（回）	1 回当たりの参加人数（人）	1 回当たりの作業時間（時間）	1 人当たりの年間作業時間（時間）	作業回数		作業人数	
						増加	減少	増加	減少
農道	全 国	3.6	29.3	3.6	12.9	2.3	5.1	3.2	19.4
	平 地	3.4	31.0	3.5	11.9	2.2	5.7	4.1	17.4
	山 間	3.6	22.6	3.8	13.7	2.8	4.7	2.0	23.9
農業用排水路	全 国	3.6	31.0	3.5	12.5	1.6	4.2	3.3	18.5
	平 地	3.6	32.4	3.5	12.5	1.3	3.9	4.0	16.0
	山 間	3.4	22.5	3.7	12.6	2.5	4.4	1.7	23.7

資料：2005年農村集落調査。

の割合が比較的高い。「協定集落」とは2000年度から始まった中山間地域等直接支払制度に基づく集落協定のことであるが、土地改良区や市町村からの助成が少ない中山間地域、特に山間農業地域では、この制度からの助成を加えてやっと平場並みの助成水準にあると言える。

(3) 共同作業の作業量

では、これら農業関連施設の共同作業に年間どれだけの労力が費やされているのだろうか。第5表は、農道と用排水路別に1年間の作業量と5年前からの変化を整理したものであるが、両施設ともに半日程度の作業が年間3～4回実施されており、「作業延べ回数」と「1回当たりの作業時間」に関しては地域類型間の違いはさほど見られない。両地域で異なるのは「1回当たりの参加人数」であり、小規模な農業集落が多い山間農業地域では平地農業地域に比べ用排水路の共同作業で10人程度少ない。また、「1人当たりの年間作業時間」も山間農業地域の方がやや多く、農道と用排水路を合わせれば年間26時間（3日以上）を地域資源の管理に費やしている計算となる。

さらに、これら共同作業が質的に変化しているかどうかを、5年前の作業量との比較から見ると、作業回数が減少した農業集落は1割にも満たず、多

くの農業集落で作業実施回数に大きな変化はない。一方、参加人数について見ると、減少した農業集落が2割近く存在し、特に山間農業地域でこの割合が高い。共同作業への参加人数が減少しているにもかかわらず、作業回数に変化がない状況は、必然的に1人当たりの作業量が増加していることを意味しており、今後農家数の減少が一段と進むことを考えれば、数少ない農家により一層の負担がかかってくることを予想させるものである。

5 おわりに

2005年農林業センサスの農村集落調査の分析から、地域資源の保全・管理を中心に、農業集落の機能や共同活動の現状および動向を見てきた。農業集落の小規模化が進行する中で、集落機能の低下が懸念されていたが、寄り合いの開催状況（開催回数や議題）には大きな変化はなく、むしろ山間農業地域では、規模の大きな農業集落では寄り合いの開催頻度の増加が、小規模な集落では寄り合いの中身の充実が窺えた。同地域では、景観保全や景観形成活動に取り組む集落割合も高まっており、2000年度から開始された「中山間地域等直接支払制度」の効果と推測された。

しかし、依然として構成農家数が少

ない農業集落ほど寄り合いの開催回数が少なく、各種活動への取り組みの割合も低いことに変わりはなく、構成農家が9戸以下の農業集落においては、他の集落との顕著な活動状況の違いがあった。農業集落の小規模化は、確実に集落機能の低下を促進し、集落の共同活動の困難化へと結びついているのである。

このような状況の中、農道を有する集落の約5割、用排水路を有する集落の約6割が集落の共同作業によってこれら施設を維持・管理しており、両者の管理作業を合わせると、1人当たり年3日以上の出役となっている。しかし、共同作業に参加する人数が減少した集落が2割近く存在するのに対し、作業回数が減少した集落はごく僅かしかなく、残された農家への負担がより一層大きくなっている様子が窺えた。

「中山間地域等直接支払制度」による集落協定に基づき直接的に共同作業への助成を受けている集落が山間農業地域でも僅か2割程度に過ぎないことを鑑みれば、2007年度から新たに実施された「農地・水・環境保全向上対策」を活用し、土地持ち非農家はもとより、農地を所有しない非農家世帯をも取り込んだ共同作業の体系を構築していくことが、今後の大きな課題となる。

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) 2000年農業集落調査と今回センサスにおける農村集落調査は、2000年まで調査対象外であった「農家点在地」が含まれていること、集落の全域が市街化区域である農業集落が除外されていること、新潟中越地震の被災地集落が含まれていないことに加え、農業集落と農家点在地との判別基準となる「集落機能」の解釈が変更されているため、厳密な接続は不可能である。したがって、本稿では時系列的な設問がなされている調査項目や組替集計結果等を用いた農村集落調査単体での分析が中心となる。ただし、これまでの農業集落調査と継続している調査項目については、平地農業地域と山間農業地域での集落変化の違い等を明らかにすることを主眼に、地域属性間の比較に前述の「」に対応する処理を施した2000年農業集落調査の抽出結果を用い検討した。

(3) 寄り合いの議題については、2000年農業集落調査と2005年農村集落調査で設問が微妙に異なる。特に、「農業生産関連」の項目については、今回調査では「一括設問されているが、2000年調査では「基盤整備の実施」、「永田転作の実施」の二つだけが設問されており（本分析では、いずれかを議題として取り上げた集落を「農業生産関連」としている）、これら以外の農業生産に関する話し合いが行われている集落があったとしてもここには含まれていない。したがって、本項目については、今回調査の方が若干高めの集落割合となっている。