

2008年度 行政対応特別研究

中山間地域振興のための集落間連携の推進方策に関する研究

## 中山間地域における集落間連携の現状と課題

— 中山間地域等直接支払での複数集落1協定に着目して —

### 【 要 約 】

2009 年 3 月

農林水産政策研究所 集落間連携チーム



## 1. 研究の目的と方法

### (1) 研究の目的

中山間地域の農業集落においては、世帯数（農家数）の減少と高齢化の並進によって集落機能が低下しており、水路・道路等の維持管理といった共同作業が困難になるところが増加している。このため今年度から、集落間の連携によって水路・農道等の保全管理を図るための施策として、小規模・高齢化集落支援モデル事業が開始された。また、水田・畑作経営所得安定対策の下で、複数の農業集落を範囲とする広域型の集落営農組織も全国各地でその数を増やしている。

今後、農家数の減少がさらに進むと想定される中で、農作業や地域資源管理等における集落間連携の取組は、中山間地域の振興を図っていく上での重要な手段の1つと考えられることから、集落間の連携を図るための条件や、連携によって地域へもたらされる効果等を明らかにし、連携を推進していく上での課題整理を行うことを目的に本研究を実施した。

### (2) 研究の方法

本研究では、農業集落の範囲と中山間地域等直接支払（以下、「中山間直払い」という）制度に基づく集落協定の締結範囲との関係に着目し、複数農業集落で1つの集落協定を締結し、農地の保全・管理活動等の共同取組を行っている農業集落および集落協定の実態を、統計分析と事例調査の両面から明らかにすることを試みた。

統計分析については、中山間直払いの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、農業集落および集落協定の類型化を図った後、以下の2つの分析を実施した。1つは、農業集落を対象とした分析であり、農業センサスデータ（農家調査および農業集落調査）を集落類型別に組替集計することによって、連携集落の属性や特徴、農業構造の変化を明らかにした。もう1つは、集落協定を対象とした分析であり、協定の活動状況報告および協定代表者へのアンケート調査データを同様に組替集計することによって、集落間連携による効果等を明らかにした。

また、現地調査は、中山間直払い制度のⅠ期対策（2000～04年）からⅡ期対策（2005～09年）へ移行する際に、新たに集落協定の統合が行われた4地区（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」と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推察される「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地区（熊本県芦北町「永谷集落」）の計5箇所について実施した。

## 2. 連携集落の属性と農業構造 ― 農業集落を単位とした統計分析による接近 ―

### (1) 連携集落の位置づけと類型化

中山間地域の農業集落数は約6万7千集落（2000年農業集落調査）であり、このうち

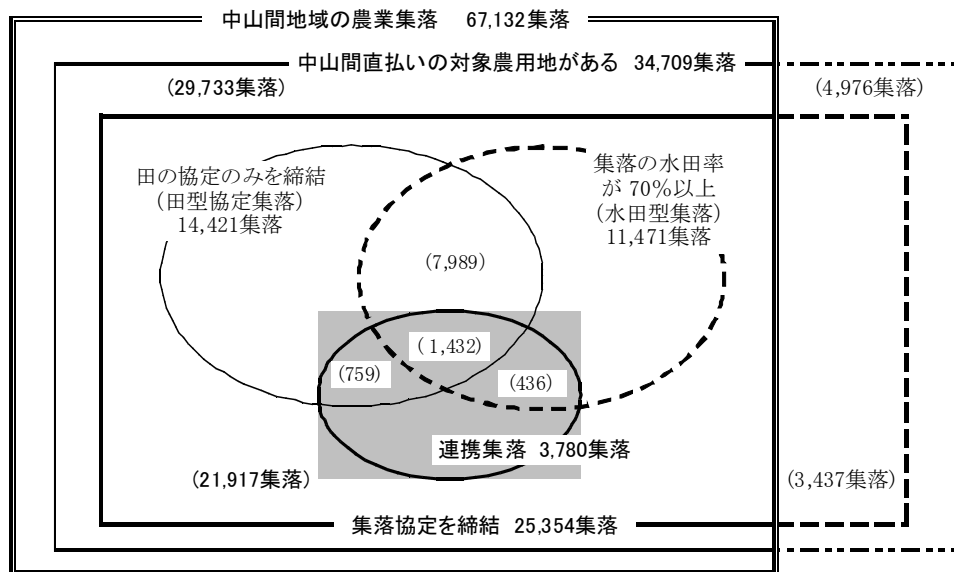


図1 中山間地域において集落協定を締結している農業集落数（全国）

注1) 図中の農業集落数は、2000年農業センサス農業集落調査の集落数をベースにしている。

2) 連携集落とは、複数の集落によって集落協定が締結されている農業集落をいう。

中山間直払いの対象農用地がある農業集落数は約 3 万集落，うち集落協定が締結されているのは約 2 万 2 千集落と推計される（図1）。概ね中山間地域の農業集落の半数弱に中山間直払いの対象農用地があり，約 3 分の 1 の農業集落で集落協定が締結されている計算になる。

さらに，集落間連携という観点から，複数の農業集落で1つの集落協定が締結されている連携型の農業集落に絞り込むと，その数は 4 千にも満たず，中山間直払いの対象農用地がある農業集落を母数としても 1 割強を占めるに過ぎない。この数は，中山間直払い制度の枠内だけで捉えた集落間連携ではあるが，全体から見ればまだ特殊な事例と位置づけられる。

しかしながら，農家数の減少や農業従事者の高齢化が止まらない現状では，将来的に集落間の連携が拡大していく可能性が高い。そこで農業集落を対象とした統計分析では，まず始めに中山間直払いの対象農用地を有する農業集落の類型化を行った。類型化は，中山間直払い制度のⅠ期対策最終年における集落協定の締結タイプ（「1 集落 1 協定」，「複数集落 1 協定」，「1 集落複数協定」，「混在協定」）にⅡ期対策移行時における協定の締結状況の変化（「統合」，「継続」，「分割」，「中止」）を加味し行った。なお，農業構造等の的確な比較を実施するため，北海道を除く都府県のみを対象とし，集落協定の締結地目が田のみの農業集落（以下，「田型協定集落」という）で，かつ集落内の水田率が 70 %以上の農業集落（水田型集落）に分析対象を限定した。

表1に示した A+B+C の部分が，分析対象とした集落間連携が図られている農業集落群（以下，「連携型集落」という）であり，合計 1,408 集落（田型協定集落全体の 13.7 %）が該当する。また比較対象とした，表中 D のⅠ期対策から継続して1集落 1 協定である農業集落（以下，「単独型集落」という）は 5,455 集落，対象農用地はあるが協定が締結されていない農業集落（以下，「協定未締結集落」という）は 2,668 集落である。

表1 農業集落単位にみた集落協定の締結状況（都府県：田型協定集落）

|                           |                             | (単位：集落，%)            |                       |                             |              |                  |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|------------------|
|                           |                             | Ⅱ期対策移行時(2005年)における変化 |                       |                             |              |                  |
| Ⅰ期対策<br>(2004年)に<br>おける形態 | 「連携型集落」<br>(A+B+C)          | 計                    | 集落協定<br>を統合<br>(分割なし) | そのまま<br>継続<br>(分割、統<br>合なし) | 集落協定<br>を分割  | 中止・<br>接続不能      |
|                           | 田型協定集落計                     | 10,241<br>(100.0%)   | 768<br>(7.5%)         | 8,239<br>(80.5%)            | 42<br>(0.4%) | 1,192<br>(11.6%) |
|                           | 1集落で1つの協定を締結<br>(1集落1協定)    | 6,486<br>(63.3%)     | C 255<br>(2.5%)       | D 5,455<br>(53.3%)          | 4<br>(0.0%)  | 772<br>(7.5%)    |
|                           | 複数の集落で1つの協定を締結<br>(複数集落1協定) | 1,286<br>(12.6%)     | A 56<br>(0.5%)        | B 1,097<br>(10.7%)          | 36<br>(0.4%) | 97<br>(0.9%)     |
|                           | 集落内で複数の協定を締結<br>(1集落複数協定)   | 1,381<br>(13.5%)     | 330<br>(3.2%)         | 878<br>(8.6%)               | 2<br>(0.0%)  | 171<br>(1.7%)    |
|                           | 複数集落1協定・1集落<br>複数協定が集落に混在   | 988<br>(9.6%)        | 123<br>(1.2%)         | 730<br>(7.1%)               | —            | 135<br>(1.3%)    |
|                           | 不明(接続不能)                    | 100<br>(1.0%)        | 4<br>(0.0%)           | 79<br>(0.8%)                | —            | 17<br>(0.2%)     |
|                           | 対象農用地はあるが協定を未締結             | 2,668                | 「協定未締結農業集落」           |                             |              |                  |

注：都府県における中山間直払いの対象農用地がある「水田型集落(水田率が70%以上の集落)」のうち、協定締結地目が田のみの農業集落(田型協定集落)を対象とした。

## (2) 連携型集落の立地属性と性格 — 協定締結前の実態 —

連携型集落の、中山間直払い制度が始まる前(2000年)の性格を、単独型集落および協定未締結集落と比較すると(表2)、以下に示す特徴が窺われる。

第1に、集落の立地属性をみると、連携型集落は過疎地域に所在する割合が高く、農業集落の中心部の平均標高が最も高い等、より厳しい立地条件下にある農業集落が多いことが確認できる。これは、農業集落の地勢や集落の住居形態にも現れており、連携型集落は、山間・峡谷に所在し、住居形態が散在・散居の農業集落割合がやや高い。

第2に、農業集落の規模や圃場条件をみると、単独型集落に比べ1集落当たり平均の総世帯数および農家数が少なく、耕地面積および田面積も小さい。1戸当たりの総戸数および農家数は協定未締結集落よりも少なく、小規模な集落によって連携が図られたことがわかる。また、田の基盤整備率は単独型集落との差はないが、協定未締結集落に比べれば10ポイント以上高い。

表2 中山間直払い制度開始前(2000年)における農業集落の性格（都府県：田型協定集落）

| (単位:集落、%) |                    |                     |            |            |                         |                 |                   |            |                     |            |                           |                      |                                 |
|-----------|--------------------|---------------------|------------|------------|-------------------------|-----------------|-------------------|------------|---------------------|------------|---------------------------|----------------------|---------------------------------|
|           | 農 業<br>集落数<br>(集落) | 法制上の<br>地域指定<br>(%) |            | 標 高<br>(m) | 集落の地勢・<br>主な居住形態<br>(%) |                 | 1集落当たり<br>世帯数 (戸) |            | 1集落当たり<br>耕地面積 (ha) |            | 田  の<br>基 盤<br>整備率<br>(%) | 年間の<br>寄り合い回数<br>(回) | 共 同<br>作業で<br>水路を<br>管 理<br>(%) |
|           |                    | 振 興<br>山 村          | 過 疎<br>地 域 |            | 山 間<br>・<br>峡 谷         | 散 在<br>・<br>散 居 | 総戸数               | うち、<br>農家数 | 計                   | うち、<br>田面積 |                           |                      |                                 |
|           |                    |                     |            |            |                         |                 |                   |            |                     |            |                           |                      |                                 |
| 単独型集落     | 5,455              | 49.2                | 58.6       | 208        | 50.4                    | 44.7            | 53.6              | 22.7       | 23.1                | 20.2       | 74.1                      | 9.2                  | 81.4                            |
| 連携型集落     | 1,408              | 50.4                | 63.9       | 244        | 52.8                    | 48.7            | 39.4              | 18.0       | 19.0                | 16.7       | 74.3                      | 8.8                  | 78.2                            |
| 協定未締結集落   | 2,668              | 40.7                | 49.9       | 189        | 46.4                    | 47.0            | 58.1              | 20.1       | 17.7                | 15.4       | 61.4                      | 7.7                  | 77.4                            |

注1) 都府県における中山間直払いの対象農用地がある「水田型集落(水田率が70%以上の集落)」を対象とし、単独型集落および連携型集落は、協定締結地目が田のみの農業集落(田型協定集落)とした。

2) 2000年農業センサス農業集落調査の組替集計による。

第3に、連携型集落の集落活動をみると、単独型集落に比べ年間寄合回数がやや少なく、共同作業で水路を管理する集落割合もやや低い。なお、協定未締結集落に比べれば、その割合は高く、寄合回数も多い。

これらの分析結果から、中山間直払いにおいて集落間連携が図られた農業集落は、総じて自然条件が厳しい地域に所在する小規模集落であるが、生産基盤はある程度整備されており、加えて集落としての共同機能が一定程度残っているところであったと推察される。

### (3) 連携型集落の農業構造変化 — I期対策下での変化 —

集落間の連携が個々の農業集落の農業構造に及ぼした影響を、2000年と2005年の農業センサスデータを組替集計し、単独型集落や協定未締結集落と比較すると（表3）、中山間直払いのI期対策下における5年間だけの動きということもあり、各類型間に顕著な違いは現れていなかったが、それでも以下に示す幾つかの興味ある結果が得られた。

第1に、農地利用の変化を3つの集落類型間で比較すると、協定未締結集落と協定を締結している2つの類型との間に大きな差があり、単独型集落および連携型集落の経営耕地面積減少率は6%前後、耕作放棄地面積増加率も一桁台と低い。その中でも、耕作放棄地面積増加率や耕作放棄地率の上昇ポイント数は、連携型集落の方が僅かながら低く、2005年での耕作放棄地率も8.5%と最も低くとどまっている。

第2に、農家数の動きをみると、連携型集落の総農家数の減少率は、協定未締結集落より低く、単独型集落より僅かながら高い。ただし、自給的農家の増加率および同居、他出

表3 I期対策下における農業構造の変化（都府県：田型協定集落）

【農地利用・農家数】

（単位：集落，％）

|         | 分析対象農業集落数 | 経営耕地面積増減率               |        |        | 耕作放棄地面積増減率<br>(総農家+土地持ち非農家) | 耕作放棄地率          |       | 農家数増減率 |         |            | 同居、他出<br>いづれの後継者<br>もない農家率 |      |
|---------|-----------|-------------------------|--------|--------|-----------------------------|-----------------|-------|--------|---------|------------|----------------------------|------|
|         |           | 総農家<br>+土地<br>持ち<br>非農家 | 販 売 家  |        |                             | 総農家+土地<br>持ち非農家 |       | 総農家    | 販 売 農 家 | 自給的<br>農 家 | 販売農家                       |      |
|         |           |                         | 田面積    | 2005年  |                             | 対00年増<br>減ポイント  | 2005年 |        |         |            | 対00年増<br>減ポイント             |      |
|         |           |                         |        |        |                             |                 |       |        |         |            |                            |      |
| 単独型集落   | 5,455     | ▲ 6.2                   | ▲ 8.6  | ▲ 7.3  | 9.6                         | 9.9             | 1.3   | ▲ 8.7  | ▲ 14.2  | 11.7       | 42.5                       | 13.1 |
| 連携型集落   | 1,408     | ▲ 5.8                   | ▲ 8.5  | ▲ 7.5  | 8.7                         | 8.5             | 1.0   | ▲ 9.0  | ▲ 14.6  | 12.6       | 46.2                       | 14.2 |
| 協定未締結集落 | 2,668     | ▲ 10.2                  | ▲ 13.3 | ▲ 12.1 | 16.0                        | 16.5            | 3.2   | ▲ 9.9  | ▲ 17.7  | 11.6       | 42.2                       | 14.7 |

【生産組織参加および農業労働力等】

（単位：％）

|         | 農業生産組織に参加する<br>農家がいる農業集落割合 |                |                  |                | 機械・施設の<br>共同利用組織<br>への参加農家率<br>(販売農家) |       | 農 家 人 口           |       |                | 農 業 就 業 人 口         |                   |     |
|---------|----------------------------|----------------|------------------|----------------|---------------------------------------|-------|-------------------|-------|----------------|---------------------|-------------------|-----|
|         | 農業生産組織計<br>(実)             |                | 機械・施設の<br>共同利用組織 |                |                                       |       | 高 齢 化 率<br>(販売農家) |       |                | 増減率<br>(販 売<br>農 家) | 高 齢 化 率<br>(販売農家) |     |
|         | 2005年                      | 対00年増<br>減ポイント | 2005年            | 対00年増<br>減ポイント | 増減率<br>(総農家)                          | 2005年 | 対00年増<br>減ポイント    | 2005年 | 対00年増<br>減ポイント |                     |                   |     |
|         |                            |                |                  |                |                                       |       |                   |       |                |                     |                   |     |
| 単独型集落   | 54.8                       | 1.4            | 44.0             | 1.7            | 15.5                                  | 0.2   | ▲ 14.8            | 33.8  | 3.7            | ▲ 10.3              | 67.7              | 5.7 |
| 連携型集落   | 57.7                       | 2.0            | 49.0             | 4.7            | 20.9                                  | 2.1   | ▲ 15.3            | 35.2  | 3.8            | ▲ 11.3              | 68.6              | 5.9 |
| 協定未締結集落 | 28.9                       | ▲ 2.4          | 21.4             | ▲ 2.4          | 5.7                                   | ▲ 1.6 | ▲ 17.1            | 34.8  | 3.7            | ▲ 15.8              | 68.8              | 5.3 |

注1) 都府県における中山間直払いの対象農用地がある「水田型集落(水田率が70%以上の集落)」を対象とし、単独型集落および連携型集落は、協定締結地目が田のみの農業集落(田型協定集落)とした。なお、ここでの「連携型集落」には、Ⅱ期対策から連携を開始した農業集落は含まない。

2) 2000年農業センサス農家調査および2005年農業センサスの農業経営体調査の組替集計による。

3) 増減率はすべて2000年から2005年にかけての5年間のものである。

いずれの後継者もいない農家率は連携型集落で最も高く、今回の連携が、各農業集落で農業後継者を確保していく動きにまでは、まだ結びついていない。

第3に、連携型集落における農家数の動きで最も注目されるのが農業生産組織への参加状況の変化であり、特に、農業用機械・施設の共同利用組織への参加状況にその動きがはっきりと現れている。連携型集落の中に、農地や水路の保全管理に係る集落連携にとどまらず、農業機械や施設の共同利用といった農業生産面での連携へと発展している農業集落が少なくないことを示している。

第4に、農家人口についてみると、連携型集落の5年間の人口減少率は単独型集落と協定未締結集落の中間に位置する。しかし、高齢化率は協定未締結集落よりも高く35%にまで達している。また、農業就業人口の増減率は、協定未締結集落との間に明確な違いが見られるが、単独型集落との間に差はない。なお、農業就業人口の高齢化状況は、3つの集落類型間での差が小さく、いずれも5年間で6ポイント近く高齢化率を高めている。

### 3. 集落協定の統合による協定活動の変化 ― 集落協定データの分析 ―

#### (1) 分析対象集落協定の抽出

分析に当たって、協定の締結地目が田のみである集落協定（以下、「田型集落協定」という）に限定し、①Ⅰ期対策での協定タイプが「1集落1協定」または「複数集落1協定」であり、かつⅡ期対策への移行時に協定の統合が図られたもの（以下、「統合協定」という）、ならびに比較対象として②Ⅱ期対策への移行時に分割・統合されずそのまま継続された集落協定（以下、「継続協定」という）の抽出を行った。

表4は、Ⅰ期対策の最終年度における集落協定数を示したものである。Ⅱ期対策への移行時に協定を統合したものは、3,386協定存在するが、その多くは1つの集落内にあった複数の集落協定（団地単位の協定）を集落内で1つにまとめたものであり、統合協定は447協定（田型集落協定全体の2.0%）と少ない。

表4 センサス集落との関係を踏まえたⅡ期対策への移行状況別集落協定数（田型集落協定）

（単位：協定）

|                     |                | Ⅰ期対策におけるセンサス集落との関係 |                                 |                                 |                                 |                                           |              |
|---------------------|----------------|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|--------------|
|                     |                | 計                  | 1つの集落<br>で1つの<br>協定が締結<br>されている | 複数の集落<br>で1つの<br>協定が締結<br>されている | 1つの集落<br>に複数の<br>協定が締結<br>されている | 1つの集落<br>に複数の集落<br>1協定と<br>1集落複数<br>協定が混在 | 不 明・<br>接続不能 |
| Ⅱ期対策移行時の協定<br>形態の変化 | 田型集落協定計        | 22,847             | 9,597                           | 824                             | 6,896                           | 2,176                                     | 3,354        |
|                     | 集落協定を統合（分割なし）  | 3,386              | 400                             | 47                              | 1,936                           | 401                                       | 602          |
|                     | 協定の分割・統合なし（継続） | 16,125             | 7,936                           | 699                             | 4,064                           | 1,508                                     | 1,918        |
|                     | 集落協定を分割        | 39                 | 7                               | 11                              | 10                              | 6                                         | 5            |
|                     | 中止・接続不能        | 3,297              | 1,254                           | 67                              | 886                             | 261                                       | 829          |

注. 協定締結地目が田のみ集落協定を対象とした。

なお、表中の協定数はⅠ期対策最終年度(2004年度)の数値である。

## (2) 協定統合前と統合後の活動状況の比較

新たに集落連携を図った農業集落内の集落協定（統合協定）に着目し、協定統合前と統合後の活動状況の比較分析を実施した。ここでの分析から明らかになった点は以下のとおりである。

第1に、統合協定の統合前（Ⅰ期対策）における活動状況は、継続協定に比べ総じて活発であり、特に、農業生産にかかわる取組状況（機械・施設の共同購入・共同利用や農作業の共同化）に大きな差があった（表5）。しかし一方で、統合前の1協定当たり平均協定締結田面積は約12haと小さく、かつ交付金単価の高い急傾斜田面積の割合も継続協定に比べ16ポイントも低かった（表6）。多様な活動に取り組む統合協定においては、これら共同取組活動を担保する財政が十分とは言えず、このことが協定の統合を選択した1つの大きな理由になったと推察される。

第2に、協定の統合によって、平均協定締結田面積は2.7倍になるとともに、急傾斜田面積割合が44%から50%へと上昇していた（表6）。これは、Ⅱ期対策への移行に際し、急傾斜地を多く抱える協定と緩傾斜地を中心とする協定との組み合わせで統合が進められた結果と推察され、集落間連携による協定の統合が、特に急傾斜水田での耕作活動の継続に効果を発揮したと考えられる。

第3に、統合協定の1協定当たり平均交付金額は465万円（継続協定の2.5倍）となり、統合前に比べ300万円増加した。統合協定では、これら増加した交付金を共同取組活動により多く配分する傾向にあり、同活動への充当割合は、統合前の55%から62%へと上昇している（表6）。

表5 協定統合前(2004年度)の主な共同取組活動の実施状況  
(田型集落協定) (単位:%)

|               |                 | 統合協定 | 継続協定 |
|---------------|-----------------|------|------|
| 農地管理活動        | 農地法面の点検         | 87.7 | 85.0 |
|               | 賃借権設定・農作業の委託    | 72.7 | 69.4 |
| 水路・農道等の維持管理活動 |                 | 93.7 | 88.5 |
| 生産性・収益向上活動    | 農作業の受委託推進       | 67.6 | 63.0 |
|               | 機械・施設の共同購入・共同利用 | 50.0 | 37.9 |
|               | 農作業の共同化         | 41.2 | 29.6 |
| 担い手育成活動       | オペレーターの研修等への参加  | 39.6 | 37.2 |
|               | 認定農業者の育成        | 29.1 | 26.8 |
|               | 農地の面的集積         | 33.3 | 31.9 |

注. 協定地目が田のみの集落協定であり、団地型の協定(1集落複数協定等)を除く。

表6 1協定当たり平均の協定締結田面積および交付金額(田型集落協定)

|      |              | 協定締結田面積<br>(ha) | 急傾斜田面積<br>(ha) | 急傾斜田面積の割合<br>(%) | 交付金額<br>(万円) | 共同取組活動充当額<br>(万円) | 共同取組活動への充当割合<br>(%) |
|------|--------------|-----------------|----------------|------------------|--------------|-------------------|---------------------|
| 統合協定 | Ⅰ期対策(2004年度) | 11.9            | 5.3            | 44.2             | 164          | 90                | 54.5                |
|      | Ⅱ期対策(2005年度) | 32.2            | 16.2           | 50.3             | 465          | 288               | 62.0                |
|      | 増減率          | 169.7           | 207.2          |                  | 182.8        | 221.6             |                     |
| 継続協定 | Ⅰ期対策(2004年度) | 12.1            | 7.3            | 60.1             | 192          | 106               | 55.0                |
|      | Ⅱ期対策(2005年度) | 12.3            | 7.3            | 58.8             | 179          | 104               | 58.2                |
|      | 増減率          | 1.6             | ▲0.7           |                  | ▲6.6         | ▲1.2              |                     |

注. 表5に同じ。

### (3) 協定統合による効果 — アンケート調査の分析 —

協定代表者のアンケート結果の分析からは、耕作放棄地の防止効果、地域・集落の活性化効果、多面的機能の維持効果のいずれにおいても、統合協定の方が高い評価となっている（図2）。また統合協定では、集落で話し合いをする機会が継続協定に比べ増加しており、とりわけ機械の共同利用、共同作業、農作業の受委託等の農業に関する話し合いが積極的に行われるようになっている（表7）。

これら話し合いの増加は、新たな共同取組活動の実施に結びついており、統合協定では「他集落との共同取組の開始」以外にも、「農地集積や作業委託の開始」や「農作業の共同化の開始」等の農業生産にかかわる事項を中心に、協定締結後に開始した取組の割合が継続協定を大きく上回っている（図3）。

集落を超えた協定の統合、すなわち集落間の連携は、話し合いの機会を増やし、それが幅広い共同取組活動の実施につながり、そして地域・集落の活性化へと着実に結びついていると言えよう。

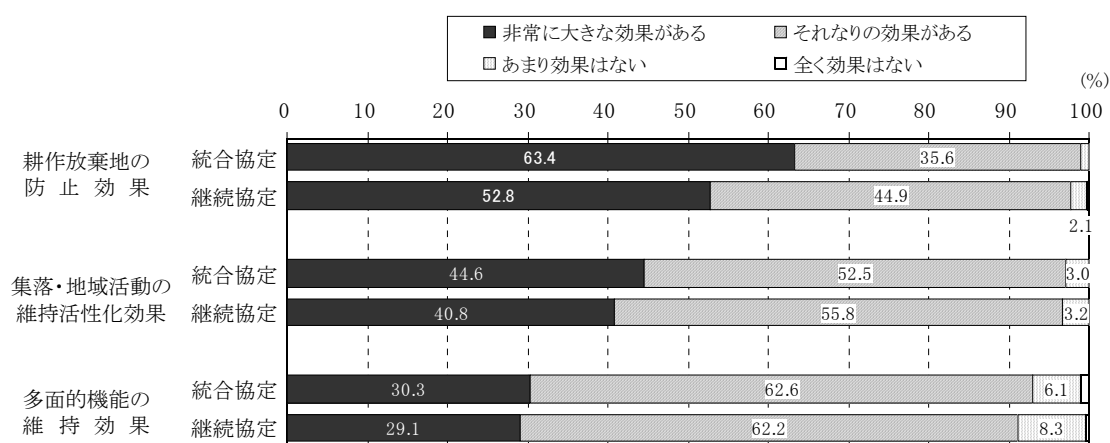


図2 中山間直払いの地域への効果 (田型集落協定)

注: 表5に同じ。

表7 集落や地域活動についての話し合いの変化 (田型集落協定)

|                    |      | (単位: %)          |             |                   |                    |
|--------------------|------|------------------|-------------|-------------------|--------------------|
|                    |      | 協定締結前から活発に行われている | 協定締結を契機に活発化 |                   |                    |
|                    |      |                  | 小計          | 協定締結前も話し合いが行われていた | 協定締結前はあまり行われていなかった |
| 集落の活性化や将来に向けた話し合い  | 統合協定 | 5.0              | 90.1        | 44.6              | 45.5               |
|                    | 継続協定 | 6.8              | 82.7        | 39.0              | 43.7               |
| 農業にかかわる取り決め事項の話し合い | 統合協定 | 6.0              | 84.0        | 47.0              | 37.0               |
|                    | 継続協定 | 8.3              | 71.5        | 31.3              | 40.2               |

注: 表5に同じ。

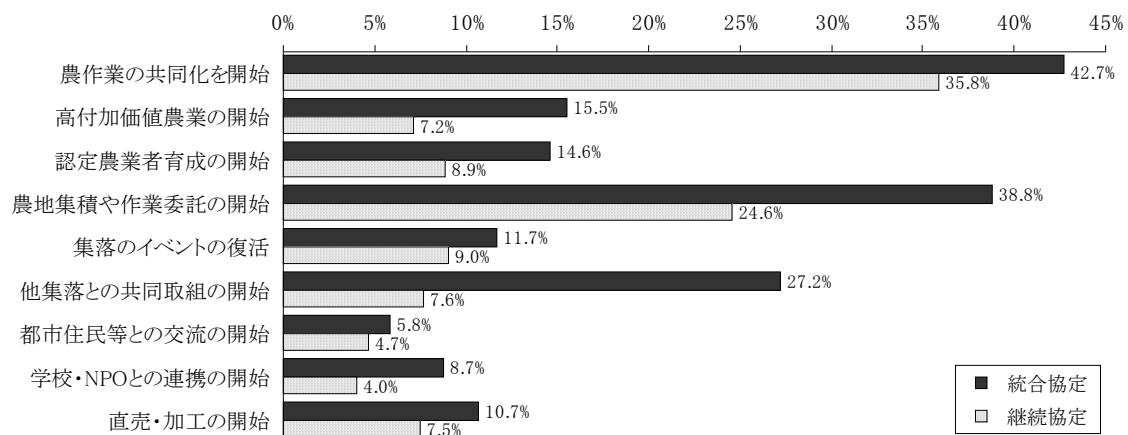


図3 集落協定締結前との主な活動変化（田型集落協定）

注. 表5に同じ。

#### 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 —

今回現地調査した集落間連携実施地区 5 箇所は、農地等の資源管理活動と集落における営農状況とのかかわりから、3つのタイプに大別できる。以下では、タイプごとに、集落間連携による活動の特徴と課題をみる。

##### (1) 集落営農組織を受け皿とする集落間連携タイプ

このタイプには、複数の農業集落で個々に締結されていた集落協定を1つに統合するとともに、農地や作業の受け手として集落営農組織（農事組合法人）を設立・再編した、第13農区集落協定（萩市）と西谷上集落協定（中津市）が該当する。いずれも連携集落数が多いという共通点がある。

第13農区集落協定は、小規模な農業集落を単位（一部複数集落）に作られていた4つの集落協定を、農区単位に統合した事例であり、統合によって農区内の6つの農業集落がかかわる、参加農家57戸、協定締結田面積62haの広域型の協定が誕生した。

この第13農区では、1992年に機械利用組合が設立されており、営農面においては機械の共同購入、共同利用が中山間直払い制度の開始前から既に行われていた。この機械利用組合が2004年に第13農区営農組合（至福の里）に再編され、オペレータによる水稻作業の受託が開始されるが、農地の貸付や農作業の委託を希望する農家が増えてくる中で、効率的な農地管理を図っていくために、営農組合と集落協定の範囲を一致させる決定が行われる。その後、営農組合は2008年に農事組合法人となり、借地も行える体制整備が図られている（図4）。

また、協定の統合によって、まとまった額の交付金（共同取組分）が得られることになり、営農組合の機械購入の助成、獣害対策の費用に充当する他、集落独自の共同活動費（集会所の補修費等）に順次資金を配分するといった特徴ある取組も行われている。

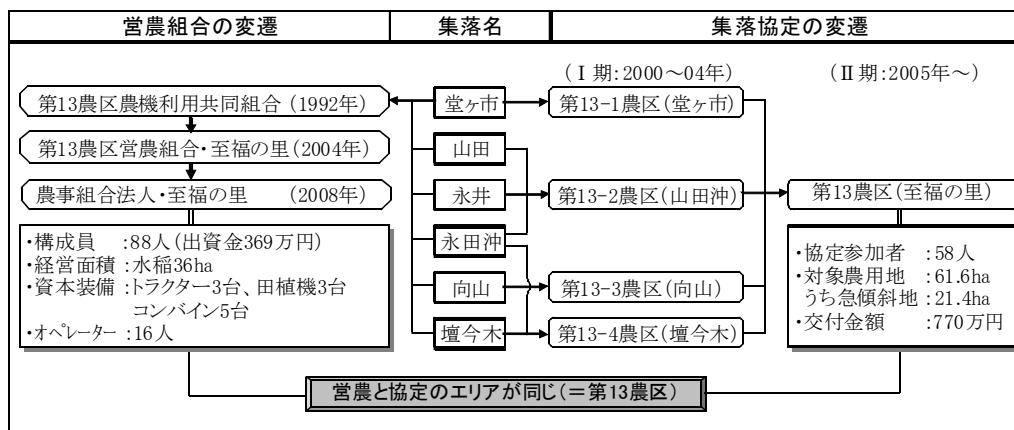


図4 第13農区における営農組合と集落協定の变遷 (山口県旧福栄村)

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。

西谷上集落協定は、Ⅰ期対策時に締結されていた4つの集落協定(各集落協定の締結面積は2.6～6.5ha、協定参加者は5～20人)を1つに統合した事例であり、協定統合の理由は、①交付金の有効活用(従来は困難であった農業機械の購入を行う)、②様々な活動を担う人材を確保すること(次代の集落活動を担う候補者を幅広く人選する)、③地区の集落営農組織である「合良あい耕社」(2004年設立、2008年に法人化し「西谷あい耕社」に再編)との連携・協力を図ることであった。統合後の集落協定の参加者は45人、協定締結農地(すべて田)は16.9haとなり、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(表8)。

また、協定の役員は各集落から選出された11名(60歳代が中心)で構成されているが、農事組合法人「西谷あい耕社」の役職と兼務している者が多く、配分割合が高まった共同取組活動に関する交付金を使って、同耕社が利用する農業機械の購入等が行われている。

なお、西谷上集落協定の参加者は、耕作者のみで土地持ち非農家等は含まれていないが、これ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」にも別途取り組んでいるためであり、その活動範囲は集落協定の範囲と一致している。

このように、両地区ともに農地等の資源管理と集落営農を一体的に進めている。農地や作業の受け皿となる集落営農組織は、ともに法人化(農事組合法人)が図られており、これによって、高齢農家等が安心して集落協定に参加できる体制が作られている。一方、集

表8 西谷地区における集落協定の变遷

|            | Ⅰ期対策<br>(2004年実績) |         |       |       | Ⅱ期対策<br>(2007年実績) |
|------------|-------------------|---------|-------|-------|-------------------|
|            | 桧木集落              | 西谷上集落   | 要集落   | 樺木集落  | 西谷上集落             |
| ◇集落協定名     |                   |         |       |       |                   |
| ◇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。

落営農組織の側からすれば、農産物の販売収入や作業受託収入だけで組織を運営していくことが厳しい中で、集落協定からの機械・施設の援助は極めて大きな役割を果たしている。

農業集落の規模が小さい中山間地域（特に、西日本）においては、機械の効率的な利用を図る上でも数集落のまとまりが必要である。農地等の管理を通じた集落間の連携が営農面での連携と一体化した時、集落連携の効果はより大きなものになることを2つの事例は示している。

## (2) 受け皿組織のない集落間連携タイプ

このタイプには、農地や作業の受け手となる組織はないが、協定役員が中心となって集落内の農地を守っていかうとしている西山二区集落協定（鮫川村）と中村神谷集落協定（安曇野市）が該当する。ともに関係農業集落は2集落と少ないが、景観保全活動等の地域活動に積極的に取り組んでいるといった共通点がある。

西山二区集落協定では、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に力点を置いた活動が展開されている。これは、「鮫川村協定間協定協議会」の設置とその活動からも窺えるように、財政基盤の弱い村が、地域活性化のために中山間直払い交付金を有効活用したいというねらいがあり、地域づくりに向けた着実な成果をあげている。

本地区の2つの農業集落でも、今回の協定統合によって共同取組活動の質、量ともに前進し、一部非農家の協定参加もみられる（図5）。これら活動の裏付けとなったのが、協定統合による共同取組活動分の交付金の増加である。そして同地区では、これら活動を通じて住民が地域資源を再認識するとともに、共同作業を行う中で住民相互の連帯感が醸成されていることを最も大きな成果と捉えている。

中村神谷集落協定の場合は、集落間の連携という色彩は薄く（水系の関係で隣接集落のごく一部の農家が参加）、どちらかと言えば集落内の2つの協定を統合したケースであるが、協定統合による効果は随所に見られる。その1つが、集落協定の運営方法である。同

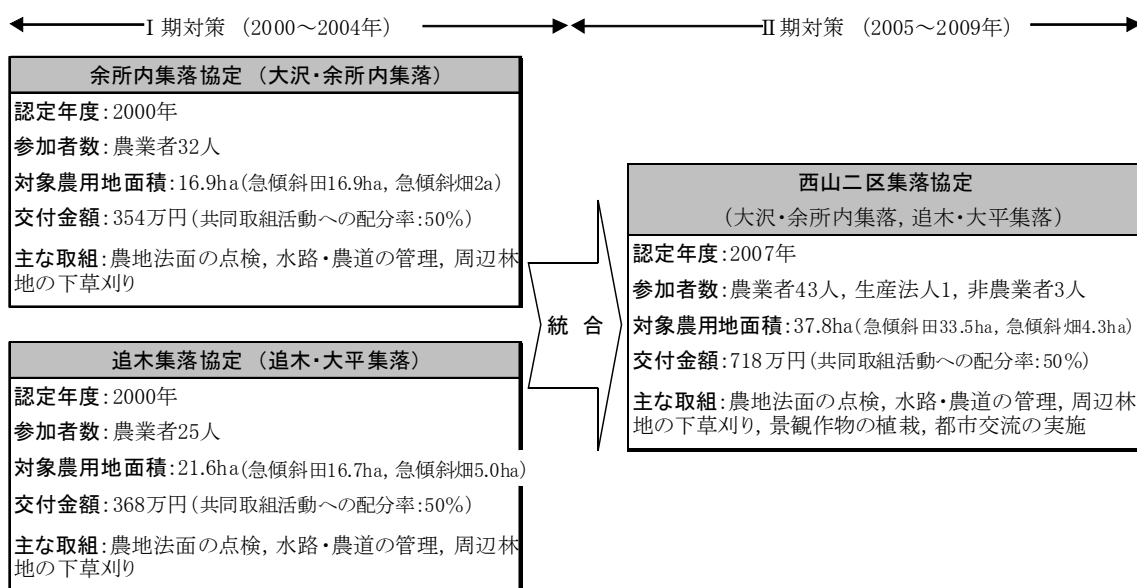


図5 西山二区の2集落における集落協定の実施状況

協定では、Ⅰ期対策時の役員全員を交替する一方で、旧役員を協力員に任命することで協定の運営をサポートする体制を作っている。このことによって、後継者世代が新たに役員に加わるようにする等、長期にわたって安定した協定運営が強く意識されている。

また、役員や協力員が中心となり購入した共同利用の機械を使って農作業を引き受けたり、女性グループが中心となって国道沿いに菜の花、ひまわり、コスモスといった景観作物を作付けする等の共同取組活動が行われている（図6）。協定の統合によってこれら活動が活発化したことによって、中山間直払いの取組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出始めていた。

このように、農地や水路等の地域資源の管理だけでなく、地域活性化に向けた取組に積極的に取り組む両地区ではあるが、ともに農業生産面での組織化が今後の課題となっている。両協定とも現時点では役員等が中心となって個人的に農作業を引き受けているが、しっかりとした受け手となる個別農家や組織がなければ、役員等への個人的な負担のみが大きくなり、自ずと限界に達する。今後、協定から脱落していく農家や農地がさらに増えていくことにもつながりかねない。現在行われている農業関連施設の維持・管理や景観保全活動等と併せ、集落の農業生産を担う受け皿づくりを同時に進めていくことが、両地区には求められていると言えよう。

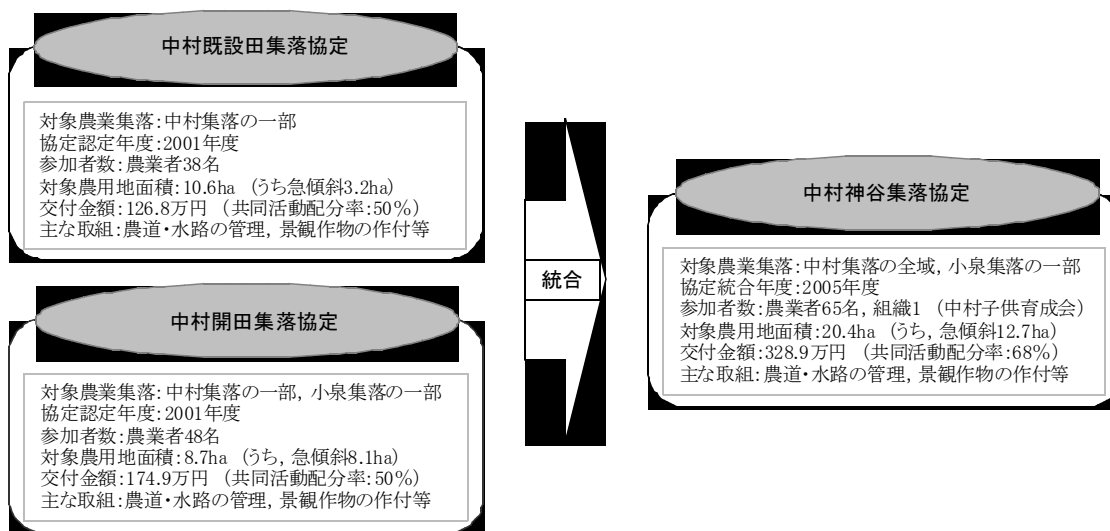


図6 中村神谷集落協定への統合の流れ

### (3) 限界集落支援型タイプ

このタイプは、小規模・高齢化集落支援モデル事業に取り組む永谷集落（芦北町）である。同集落は18戸の農家のうち12戸が自給的農家であり、世帯員の3分の2以上が65歳以上の高齢者である。集落内を流れる永谷川（溪流）に設置された3つの堰と、そこから田に水を引く用水路、さらには石積みの棚田を縫うよう附設された農道の維持管理は、これまで集落および受益する農家グループによって行われていたが、農家の高齢化が進む中で年々共同作業の実施が困難になりつつある。また、水田の多くが谷地田で小区画なた

め、離農する農家の水田を引き受ける人がおらず、このため耕作放棄が進行している。

今回のモデル事業によって、隣接する横居木地区の支援を受けることになったが、その背景には、両集落間に農業生産のみならず生活面での深いつながりが存在していた。それは、①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あり、現在も出作（水路等の管理も実施）が行われている、②以前、横居木地区あった小学校（分校）に永谷集落の人も通っていたため、多く住民が相互に顔見知りである等である。また、中山間直払い制度の開始当初、旧芦北町の方針で転作目標の達成が同制度加入の必須条件であったため、飯米主体の永谷集落では転作目標の達成ができず、同制度に乗れなかったという事情もあった。

これら様々な条件が合致して、今回の事業を開始することになった永谷集落では、これまで無償で行われてきた農道や水路の維持管理に対し、十分とは言えないながらも、やっと行政からの支援の手が差しのべられたと言える。しかし、このことによって全ての問題が解決したわけではない。永谷集落での高齢化は深刻で、後継者もほとんどいないことから、将来的に集落内の農地を誰が耕作するのか、その目処はたっていない。今回の事業を出発点として、営農面での連携や生活面での支援等、両集落の関係が段階的に深まっていくことが期待される。

## 5. 集落間連携の推進に向けた課題

最後に、本研究での調査・分析によって明らかになった、集落間連携の推進に向けての課題を幾つか指摘する。

第 1 に、中山間直払い制度の 2010 年度以降の継続である。本制度の継続は、5 つの現地調査地区全ての協定役員や関係市町村等の担当者から、その必要性が強調された。特に、今回調査した集落間の連携を図って様々な活動を展開している集落においては、いずれも本制度がこれら活動の契機となり、財政的な裏付けにもなっていた。厳しい条件下にありながら、地域住民の力で課題克服に歩み出した多くの集落が、再び後戻りすることのないように、中山間直払い制度の継続が求められている。

第 2 に、農地・作業の受け手となる担い手や集落営農組織づくりと一体となった取組の必要性和支援のあり方である。平場とは異なり個別の担い手が少ない中山間地域で、リタイアする高齢農家等の農地や作業の受け手となる可能性があるのは、集落営農組織ということになる。しかし現在、施策対象となっている集落営農組織は、経営体として自立し、かつ法人化することを前提とする組織であって、圃場条件がより劣悪で高齢化が進み、零細規模の飯米農家が多い中山間地域で必要とされている資源管理型の集落営農組織は、施策対象から除外されてしまっている。当面は、このような組織の育成や資源管理活動に対する支援を行うことが、集落間の連携をスムーズに進めていくことにもつながると考えられる。

第 3 に、耕作者以外の地域住民を取り込んだ活動への展開とそれに対する支援について

である。集落を超えた連携はマンパワーの増加となり、農地等の地域資源の管理活動のみならず、集落の景観保全活動や都市との交流事業等、幅広い取組に発展する可能性を持っている。農業関連の取組にとどまらないこれら活動の広がり、集落内の非農家世帯の参加を得やすく、地域住民一体となった運営は、例えば将来水路や農道等の管理が農家のみで行えなくなった場合に、非農家からの支援を受けやすい土壌を作るのに役立っている。集落間の連携は農家以外の地域住民を取り込むチャンスでもあり、非農家世帯の参加を政策的に誘導していくことも検討に値する。

第4に、地域リーダーの育成ときめ細かなサポート体制の整備についてである。集落間での連携を図っていく上で、最も重要な要素となるのがリーダーの存在である。粘り強く話し合いを続けていくためにはリーダーが不可欠であるが、複数の集落をまとめていける力量を持ったリーダーが存在するところはそう多くない。そこで重要となるのが市町村や農業関係団体（OBを含む）、NPO等による人的支援であり、集落や協定の役員等をきめ細かくサポートしていくことが求められる。市町村合併が進み、現場と行政の距離が遠くなったと言われる中で、いかに集落の実情を的確に把握し、適切なアドバイスを行っていく人材を配置できるかが問われており、そのための組織体制作りや人材育成、実際のサポート活動に対する一体的な支援のあり方を早急に検討していく必要があろう。

第5に、個々の農業集落の主体性の尊重と、できるところから連携を図っていくことの重要性についてである。集落の枠組みを超えた取組を行うことは、そう容易なことではない。それは、個々の農業集落に長い歴史があり、それぞれに独自の慣行が残っているからに他ならない。また、他の集落の人にまで迷惑をかけたくないとの思いは依然として根強いものがある。農業集落には地域資源の管理、農業生産面、生活面に至るまで様々な共同機能があるが、各集落で独自にできることは個々の集落にまかせ、単独ではできなくなったところから順次連携を進めていくことが、集落間の連携を推進して行く上で最善の方法であろう。そういう意味では、中山間直払いにおける複数集落間での協定統合は、その先導的役割を果たしているとみることもできよう。

最後に、農業センサスにおける農業集落と地元農家が認識している集落の乖離について触れておく。今回調査した集落間連携を行っている地区においても、半数以上で農業センサス上の農業集落の範囲と地元農家が認識している集落の範囲との間に乖離があった。集落人口の減少や市町村合併等によって行政区の統合・再編が進んでいる中で、1970年当時の範囲を原則変更してこなかった農業センサスの農業集落が、地域の実態にそぐわなくなりつつある。

集落間の連携に関する施策に限らず、今後「集落」を単位に地域政策を展開していく場合、支援を必要としている「集落（地区）」が、可能なかぎり施策対象から漏れることのないように、地域の実態に即した地区選定のあり方を工夫する必要がある。

集落間連携チーム（橋詰登，江川章，高岸陽一郎）