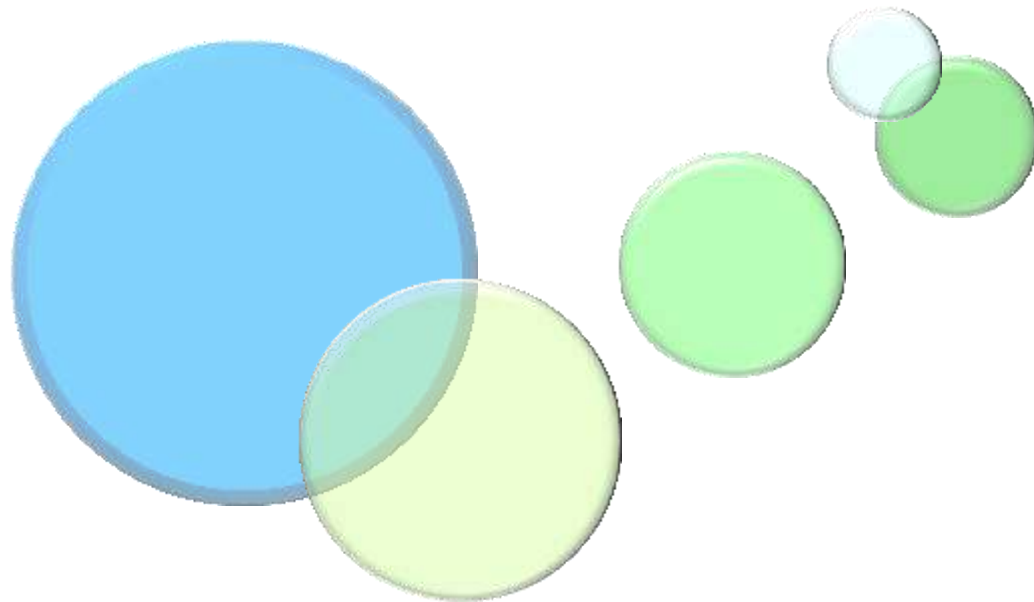


広域的な地域組織の形成による農村振興に関する分析



プロジェクト研究と報告内容

■被災地域の復興過程の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究（プロジェクト研究）

①被災地域の復興過程に関する研究

②農村集落の維持再生に関する研究

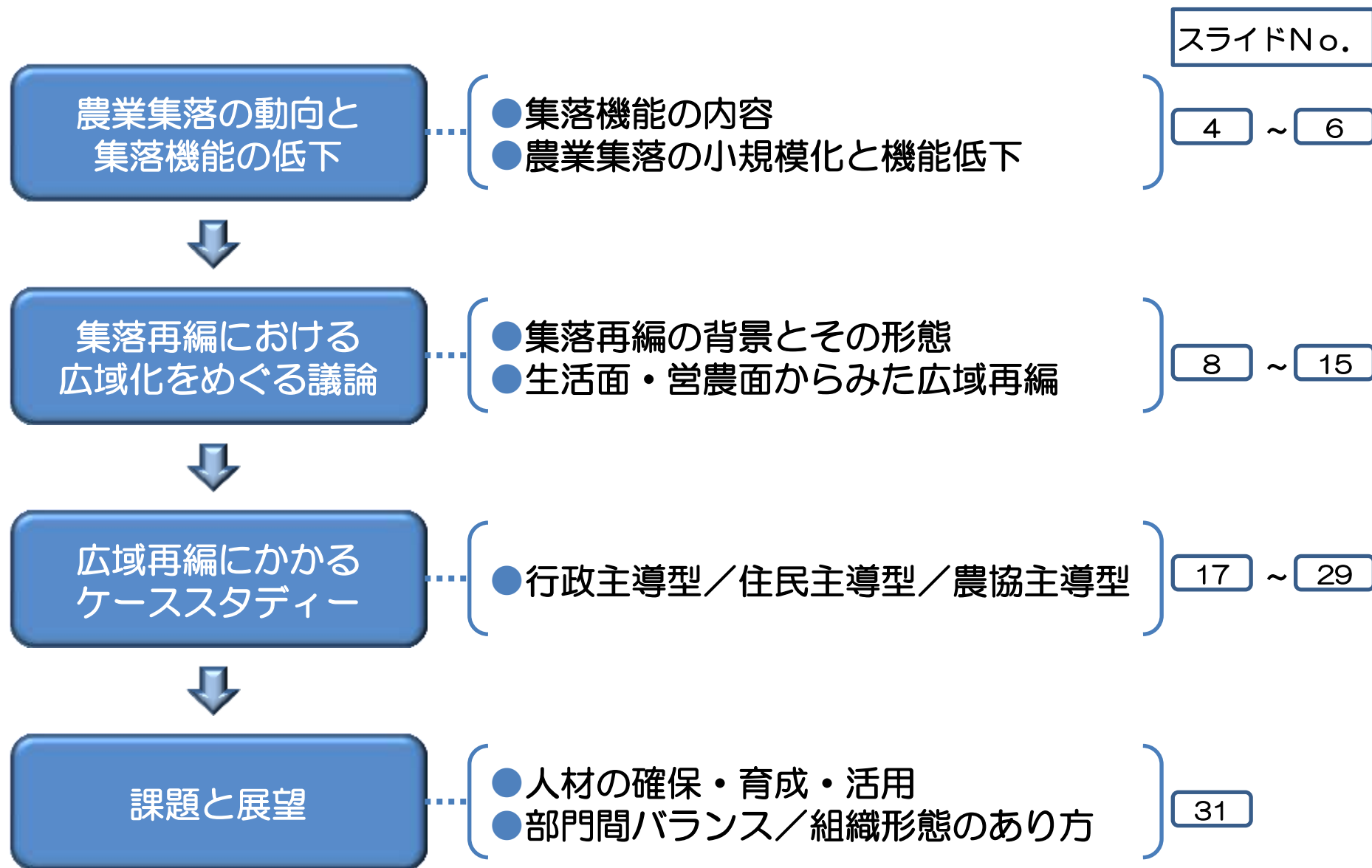
- 農村集落の変容と集落の連携に関する分析
- 地域サポート人や非営利組織等を活用した地域再生に関する分析
- 地域産業の形成に関する分析
- 広域的な地域組織の形成による農村振興に関する分析

（担当研究員：江川 章，福田竜一，若林剛志）



農業集落の小規模化（集落を構成する世帯数や農家数の減少）と集落機能の低下の動向を踏まえ、集落連携や広域的な地域組織による農村振興の取り組みとその効果を検討・分析。

構成内容



構成内容（再掲）

スライドNo.

農業集落の動向と
集落機能の低下

- 集落機能の内容
- 農業集落の小規模化と機能低下

4

~

6

集落再編における
広域化をめぐる議論

- 集落再編の背景とその形態
- 生活面・営農面からみた広域再編

8

~

15

広域再編にかかる
ケーススタディー

- 行政主導型／住民主導型／農協主導型

17

~

29

課題と展望

- 人材の確保・育成・活用
- 部門間バランス／組織形態のあり方

31

農村集落と集落機能

■地域社会（富永健一『社会学原理』岩波書店, 1986年より）

- 一定の範囲
- 相互行為の累積
- 共属感情の共有

■農村の地域社会の機能（＝集落機能）

機能	内容
● 自治機能	寄り合いによる自治活動, 行政や団体との連携
● 地域資源管理機能	農地や林地, 水等の管理・保全
● 生活環境維持機能	道路や水路等の清掃・美化
● 地域振興機能	都市農村交流, 農産物加工販売等のCBの取組み
● 生活互助機能	冠婚葬祭, 高齢者支援等
● 災害対応機能	自然災害時の住民の安全確保や誘導等
● 価値文化維持機能	地域の伝統文化の維持・継承

資料：福与徳文『地域社会の機能と再生』日本経済評論社, 2011年の8頁ならびに農林水産省農村振興局企画部農村政策課農村整備総合調整室・農村開発企画委員会『集落連合』2007年の5～6頁の項目をもとに作成。

農業集落の小規模化と機能低下

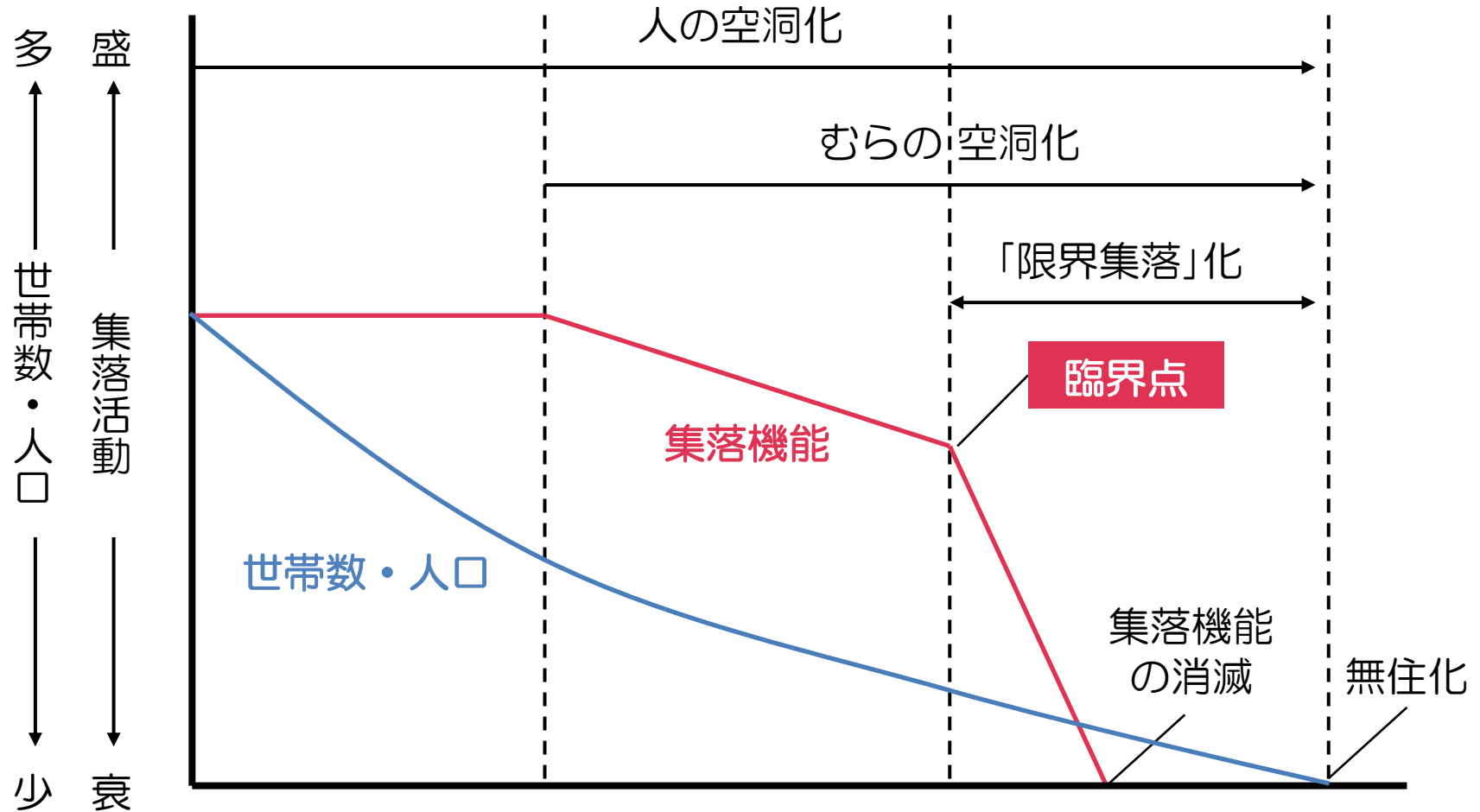
■農業集落の規模および集落機能の変化（全国）

- 中山間地域を主に、農業集落の小規模化が進行するとともに、集落活動、特に農業生産面での共同活動が停滞。
 - 総戸数9戸以下、農家数5戸以下の集落割合の上昇。
 - 実行組合がない、もしくは寄り合いを開催しない集落割合の高まり。

		集落の		集落割合					
		平均 総戸数	平均 農家数	総戸数 9戸以下	農家数 5戸以下	実行組合 がない	農業生産 を議題に 寄り合い 開催なし	農道・用排 水路を議題 に寄り合い 開催なし	
計	1990年 2000年 2010年	戸	戸	%	%	%	%	%	
		129	28	4.0	5.9	15.1	...	...	
		163	23	4.2	8.6	21.3	31.8	26.7	
	中間農業地域	2000年	76	22	4.4	9.1	26.9	31.2	24.2
		2010年	79	18	5.6	16.3	28.3	38.1	27.8
	山間農業地域	2000年	54	17	8.8	15.1	32.3	38.8	32.0
		2010年	53	14	12.2	23.9	34.9	46.3	36.6

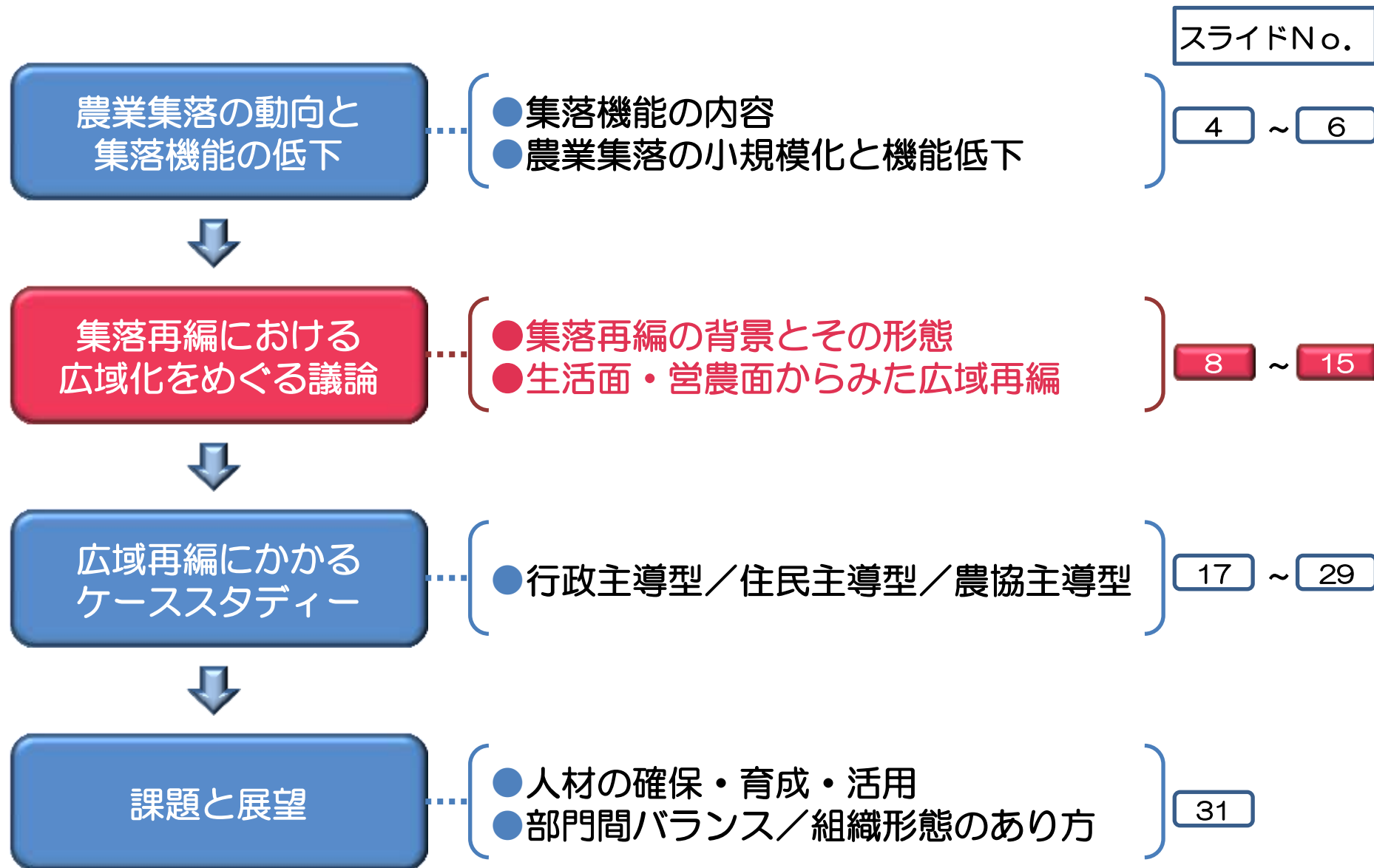
資料：1990年農業センサス農業集落調査，2010年農林業センサス総合分析報告者（農林水産省統計部）

集落の世帯数・人口減少と集落機能の低下との関係



資料：笠松浩樹「小規模高齢化集落の再生に向けて」島根県中山間地域研究センター研究報告第5号，2009年の74頁の図，ならび小田切徳美『農山村再生「限界集落」問題を超えて』岩波書店，2009年の48頁の図をもとに作成。

構成内容（再掲）



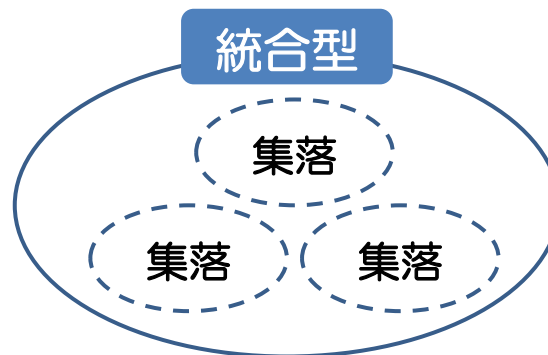
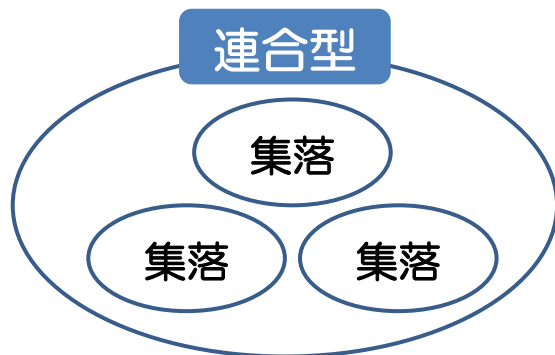
集落再編の背景とその形態

■集落再編の背景

- 内部要因 1 : 人口・世帯数の減少, 高齢化
- 内部要因 2 : 生活・営農面での集落機能の低下
- 外部要因 : 自然災害, 市町村や関係機関の統合・再編

■集落再編の形態

- 単独型 : 旧集落の自治機能を維持して集落単独で再編
 - 移転型 : 自然災害やダム建設等の外部要因による再編
 - 連合型 : 旧集落の自治機能はある程度残して広域再編
 - 統合型 : 旧集落の自治機能を残さずに統合し広域再編
- (※福与徳文『地域社会の機能と再生』日本経済評論社, 2011年より)



集落の広域再編にかかる議論

■時期：2000年代以降、営農面・生活面で広域再編の議論が活発化

- 中山間地域を中心に人口減少と高齢化（農業・農村を支えてきた昭和1ケタ世代のすべてが2000年に65歳以上となる）が進行。
 - 「消滅集落」が話題に（国土交通省『国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査報告書』2007年）。
- 市町村合併や中山間地域等直接支払制度、経営所得安定対策など、集落に影響を及ぼす諸制度が2000年代にスタート。

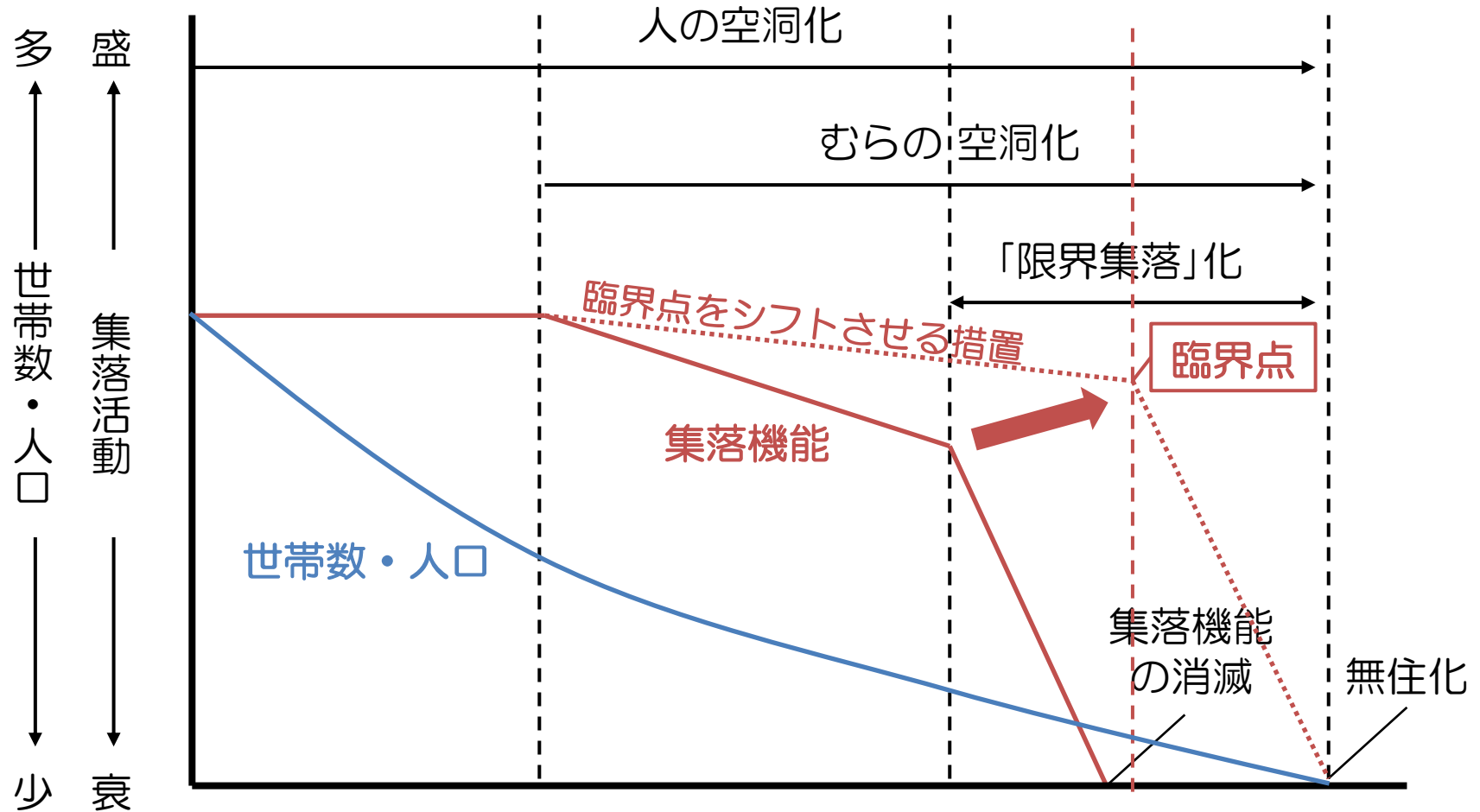
■広域再編にかかる1つの議論：「撤退の農村計画」の積極的撤退

- 消極的撤退：集落人口の漸減と共同体の崩壊で集落が自然消滅。
- 積極的撤退：過疎地の住民と生活の共同体を守り、地域の環境の持続性を高めるため、30～50年先の将来をにらみ、居住地・資金・人的資源を戦略的に再配置。⇒広域的な流域居住圏での農村イノベーション（※林直樹・齋藤晋編『撤退の農村計画』学芸出版社、2010年より）

■地域の実情を踏まえた広域再編論

- 当為としての広域化ではなく、住民の合意形成や歴史的背景を踏まえた広域化の議論が行われている。

集落の世帯数・人口減少と集落機能の低下との関係(再掲)



資料：笠松浩樹「小規模高齢化集落の再生に向けて」島根県中山間地域研究センター研究報告第5号，2009年の74頁の図，ならび小田切徳美『農山村再生「限界集落」問題を超えて』岩波書店，2009年の48頁の図をもとに作成。

生活面からみた広域再編①：広域組織の設置と設置単位

■広域組織の設置状況：全市区町村アンケートより（1,294市区町村の回答）

- 設置市町村は3割弱，設置時期は2000年以降，設置単位は小学校区が多い。
- 農山村地域では伝統文化の保存，生活支援，経済活性化，農林業支援，都市農村交流等に取り組む組織が主。
- 行政支援は補助金・交付金，公共施設の管理委託，職員派遣が多い。

（※坂本誠・小林元・筒井一伸「全市区町村アンケートによる地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」JC総研レポートVol.27, 2013年秋号）。

■広域組織の設置単位と階層性：広島県中山間地域のケース

- 地域の実情に応じ，集落を基礎単位として，より広域の地域単位に再編。
 - 例）連合型再編：集落を基礎単位に藩政村等の大字レベルで集落連合。

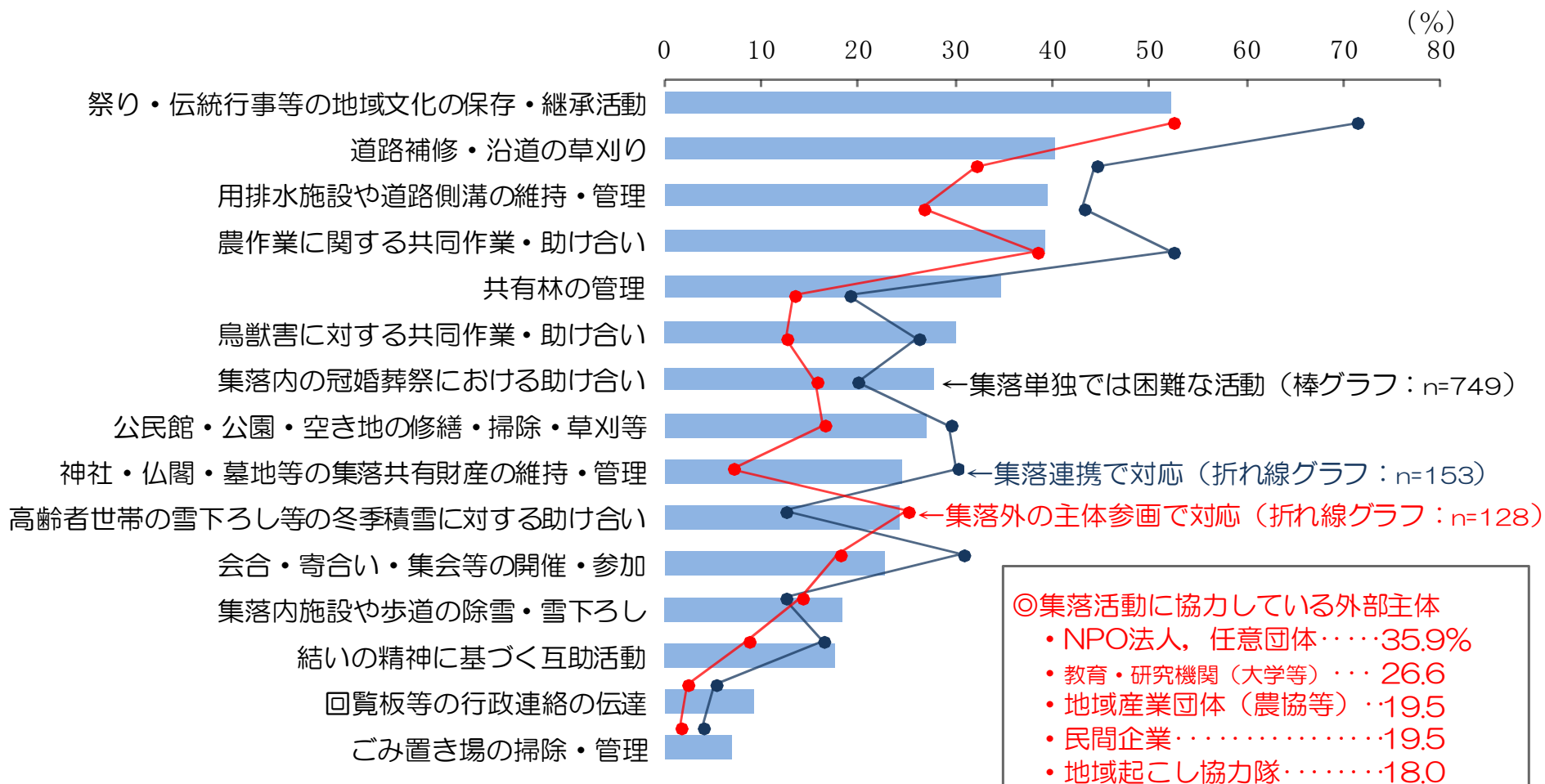
	集落型	藩政村型	明治合併村型	広域型
範囲	集落範囲	小学校区 (大字)	小学校区 (大字)	中学校区
集落数	1集落	3～10	10～	20～
世帯数	20～50戸	100～	200～	500～
農地面積	10～50ha	50～100	100～	100～

資料：小林元「広域的地域マネジメントの実態分析」JC総研レポート『集落を超える広域的マネジメントの形成に関する研究会』2013年3月，23頁の表を一部省略して掲載。

生活面からみた広域再編②：過疎地域の状況

■集落単独では困難となっている活動とその対応

- 一定の^{あたまかず}頭数が必要な諸活動（地域文化や地域資源の維持・継承）は集落単独での取組みが困難となっており，複数集落や外部主体の参画で対応。



資料：総務省「過疎地域における集落機能の維持・活性化に関するアンケート調査」（2012年3月）

注. 2011年10月1日時点での全過疎関係市町村（775市町村）を対象に実施（回収率は96.6%）

営農面からみた広域再編①：中山間地域等直接支払制度の動向

■中山間地域等直接支払制度における集落連携

- 直払制度の対策切替え時に1協定当たりの締結面積が拡大。集落協定の統合が図られ、集落間の連携が増加していることがうかがえる。

(単位：協定，人，ha)

		I 期対策 最終年 (2004年)	II 期対策 1 年目 (2005年)	II 期対策 最終年 (2009年)	III 期対策 1 年目 (2010年)
集落協定数	①	32,686	27,027	27,903	26,132
集落協定参加者	②	639,248	588,176	622,077	571,029
集落協定面積	③	332,516	324,699	337,829	328,656
1 協定当たり参加者	②/①	19.6	→ 21.8	22.3	→ 21.9
1 協定当たり面積	③/①	10.2	→ 12.0	12.1	→ 12.6

資料：農林水産省「中山間地域等直接支払制度の実施状況(都府県)」(各年版)

- 小規模高齢化集落支援加算(Ⅲ期対策・2010年度～)：小規模高齢化集落を含めた複数集落の協定による加算措置。
 - 10～12年度：2,666ha(324協定)→3,185ha(377協定)→3,262ha(382協定)
- 集落連携促進加算(2013年度～)：未実施集落を取り込んだ協定に加算。

営農面からみた広域再編②：集落営農の動向から

■構成農業集落数別にみた集落営農組織の動向（都府県）

- 構成農業集落が2集落以上の組織数は91.1%増，シェアは20.1%から25.4%へ上昇。⇒複数集落が連携し，集落範囲を越えた集落営農を形成。

（単位：組織，%）

	実数		増加率	割合	
	2005年	2013年	13/05	2005年	2013年
集落営農数	9,667	14,634	51.4	100.0	100.0
(構成農業集落数)					
1集落	7,721	10,916	41.4	79.9	74.6
2集落以上	1,946	3,718	91.1	20.1	25.4
2～3集落	1,182	2,221	87.9	12.2	15.2
4集落以上	764	1,497	95.9	7.9	10.2

資料：農林水産省「集落営農実態調査報告書」（各年版）

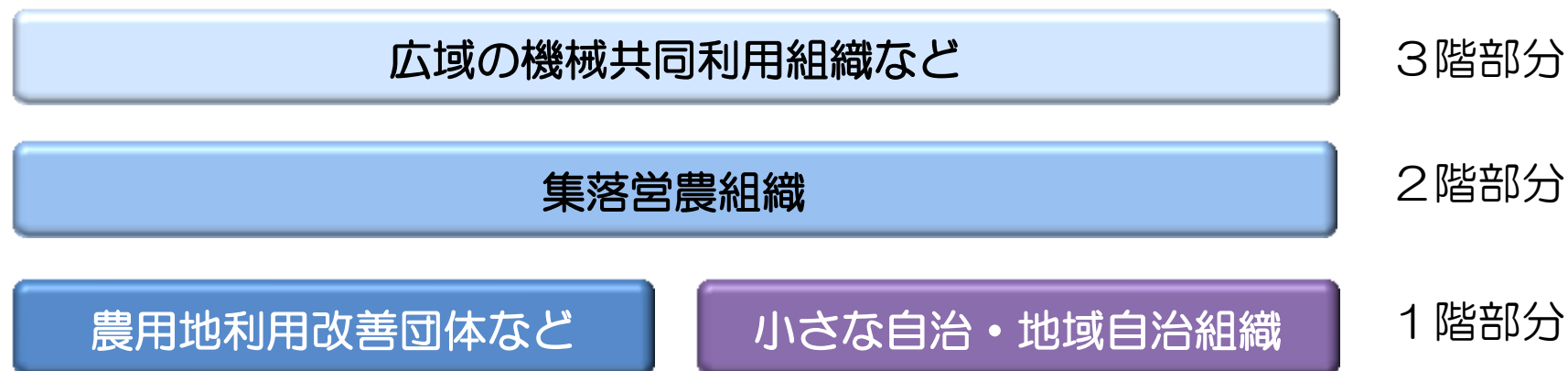
■集落営農の3階建て連携

- 集落を単位とする1階部分（農地利用調整）と2階部分（担い手・オペレーター）と，広域化した3階部分（機械・栽培連携）の取組み。
 - 3階部分は事業協同組合やLLP（島根県），株式会社（広島県）で組織化。

生活面・営農面からの広域再編：地域自治組織と集落営農

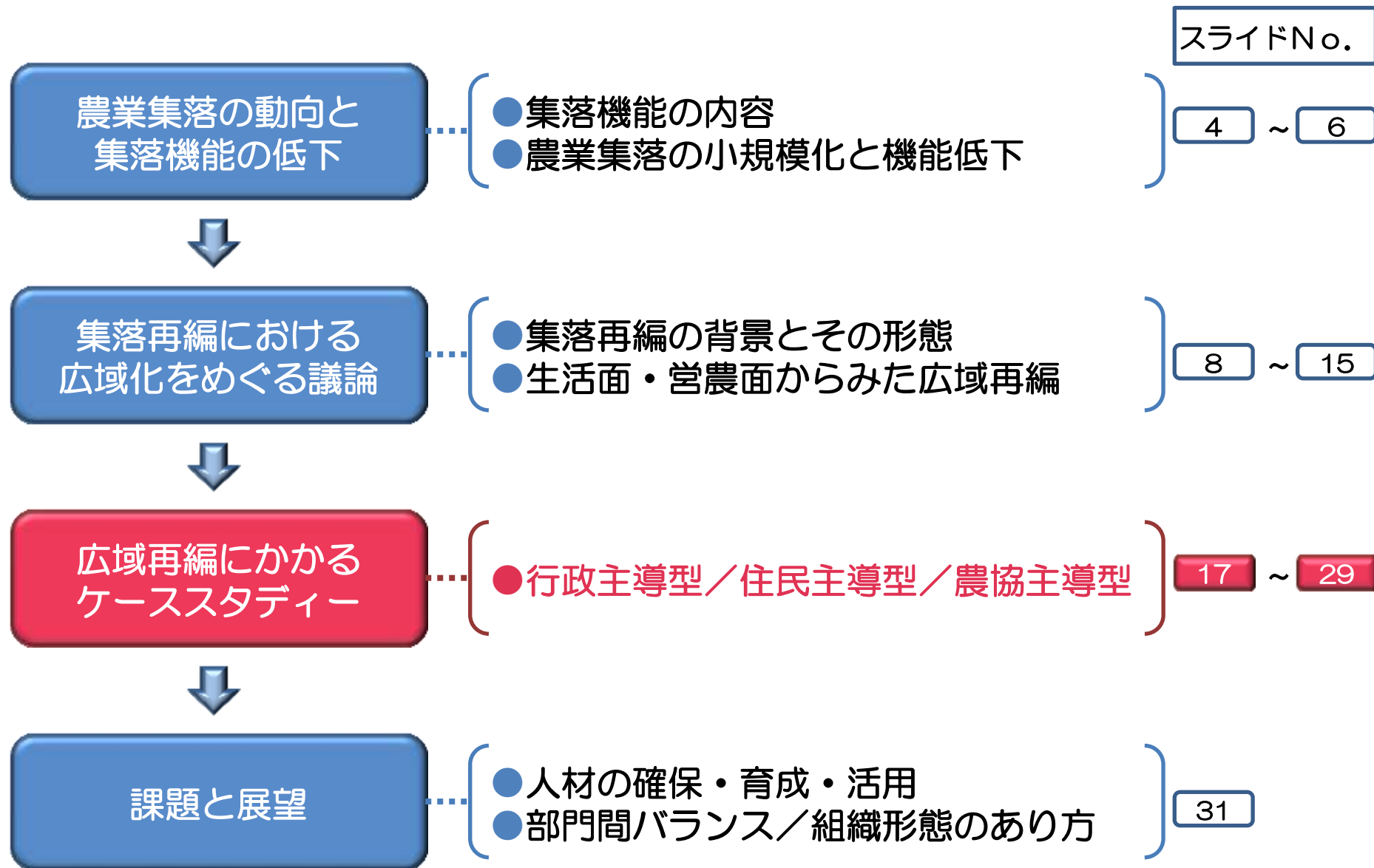
■地域自治組織と集落営農（新2階建て連携）

- 生活面での集落連合によって地域自治組織を形成（1階部分）。
 - 地域自治組織の事業の1つとして集落営農を実施（2階部分）。
- （※楠本雅弘『進化する集落営農』農山漁村文化協会，2010年より）
- 地域自治組織：市町村内の一定の区域を単位とし，自治会や町内会をはじめ，関係団体等の地縁によって組織されるもの（地域自治区も含む）。



資料：小林元「地域づくりにおける集落営農の位置付け」JC総研レポート2011年冬号，37頁の図を一部修正して掲載。

構成内容（再掲）



事例タイプと考察内容

■事例タイプ

- 連合型の広域再編を対象とし、再編を主導した主体で分類。

➤ 事例１：行政主導型

広域再編にかかる府事業（高齢化集落を含む複数集落によって地域再生計画を策定し、地域連携組織を設立した地区に事務局サポートや各種助成を実施する事業）のもとで、公民館を単位とした村づくり委員会を母体に設立された地域連携組織A（京都府P市）のケース。

➤ 事例２：住民主導型

地域住民によって設立された各種団体の地域づくり活動をもとに組織化されたNPO法人・B（福島県Q市）のケース。

➤ 事例３：農協主導型

農協支所を単位とし、環境保全型農業や地域振興を行うために設立されたC地域塾（静岡県R市）のケース。

■考察内容

- 組織属性：組織化の範囲や組織体制、関係組織・地域との関わり。
- 活動内容：広域組織の設立経緯と活動内容
- 実績と効果：広域地域組織の活動実績とその効果

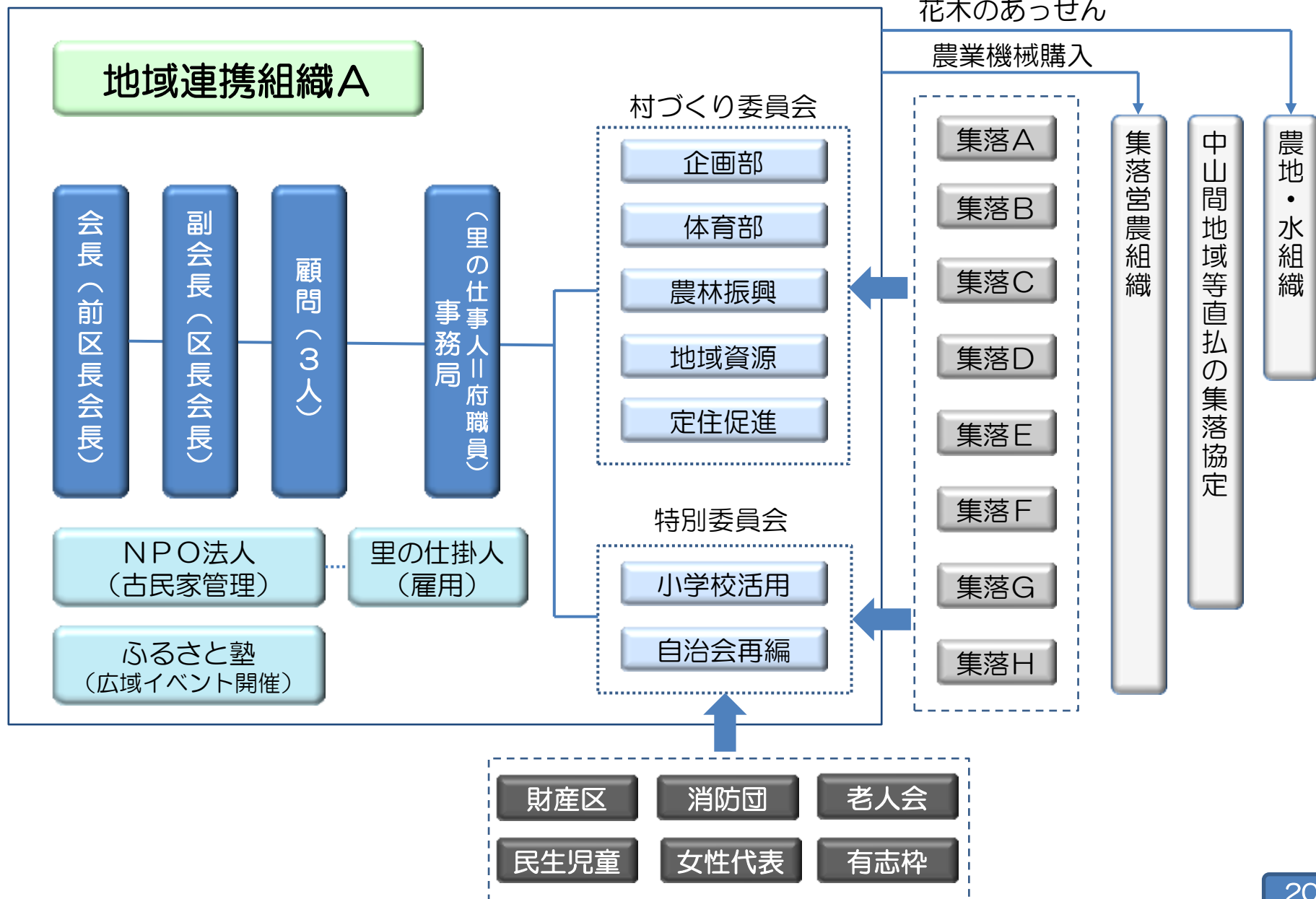
事例分析 1：行政主導型の広域再編①

区 分		京都府の「共に育む命の里事業」の概要
事業年度		2009～13年度（5年間），2.5億円（12年度予算）
事業内容	組織・人材	地域連携組織（高齢化集落を含む複数集落で組織）の設立・活動支援 里の仕事人（府職員）・仕掛人派遣・地域リーダー人材育成
	生活・営農	生活環境整備・農業生産基盤整備・営農基盤整備の助成
	地域活力	外部支援者活用，若手・女性グループの活動支援
	ビジネス	ビジネス支援基金の創設，中間支援法人の設立
	地域見守り	高齢化集落：支援会議の設立，生活維持支援・集落再構築支援
実地状況(12年度)		38地区，351集落（集落カバー率18.6%），里の仕事人：15人
組織範囲 (11年度)		小学校区を単位，平均世帯数：399戸，平均人口：1,005人 高齢化率：34%，平均構成集落数：7集落 [参考：平均農家戸数：180戸 平均経営耕地面積：111ha]
主な取組内容 (11年度)		13地区：営農・生活用の水路補修 12地区：先進地視察 8地区：農道整備 7地区：特産品開発 6地区：施設補修，情報発信，イベント開催 5地区：集落道整備，鳥獣害対策，都市農村交流，農機導入

事例分析 1：行政主導型の広域再編②

区 分		地域連携組織 A（任意組織）の概要
属性	組織範囲	藩政村（小学校区），8 集落＋2 団体（NPO 法人，地域塾）
	地域概況	264 戸，687 人（農家 138 戸，経営耕地 96ha，中間農業地域）
	拠点施設	基幹集落センター，ゲストハウス（改修した古民家）
組織構成と活動	設立経緯	公民館単位の村づくり委員会で登山や祭り，農業・環境に関する活動を展開し，2009 年に府事業導入で組織設立
	組織構成	会長・副会長・顧問・事務局＋村づくり委員会・特別委員会
	人材確保	会長・副会長は区長会会長経験者，事務局は府職員（里の仕事人） 各種委員会は集落や関係団体から選出した委員で構成 府事業を活用して，外部人材を里の仕掛け人（民宿準備）として雇用
	活動内容	● 地域祭，運動会，登山イベント ● 定住支援（空き家調査，ゲストハウス整備） ● 森林学習体験（小学生） ● 地域資源マップ作成と地域ウォーク ● 遊休農地や小学校跡地利用の検討，地域組織の見直し ● 中山間直弘の集落協定や農地・水の活動組織との連携
実績	経済基盤	約 560 万円（府事業約 500 万円＋会費 60 万円）〔2012 年度〕
	効果	次世代リーダーの育成，意思決定方法の変化，地域活動の活発化

事例分析 1：行政主導型の広域再編③



事例分析 1：行政主導型の広域再編④



- 1：地域連携組織Aに加わるNPO法人が管理する古民家。
- 2：地域連携組織Aが管理するゲストハウス。
- 3：地域連携組織Aの事務局（里の仕事人＝府職員）が利用する公用車に貼られた事業名。

事例分析2：住民主導型の広域再編①

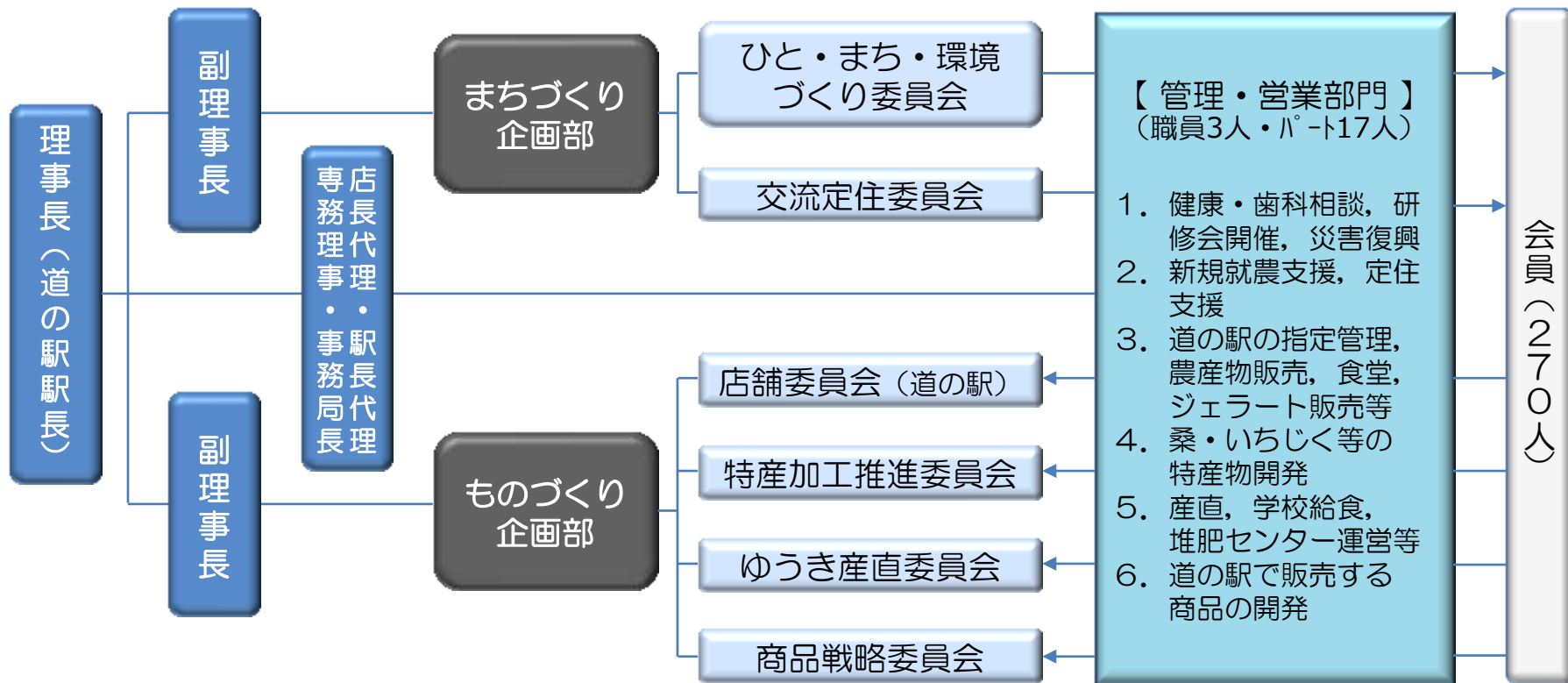
区 分		NPO法人・Bの概要
属性	組織範囲	昭和合併村 会員270人, 理事20人, 職員2人, パート17人
	地域概況	1,847戸, 3,319人（農家1,171戸, 経営耕地700ha, 中間農業地域）
	拠点施設	道の駅（市より指定管理）
組織構成と活動	設立経緯	町内13団体（有機農法, グリーツリズム等）の地域づくり活動組織を母体とし, 市町村合併時（2005年）に全団体をまとめて組織化
	組織構成	理事長・副理事長・事務局＋2企画部（5委員会）＋管理営業部門
	人材確保	理事長・副理事長は有機農業農家, 前事務局長は農協支所長
	活動内容	●健康・歯科相談, 各種研修会の開催, 放射性物質の計測 ●新規就農支援, 定住支援 ●道の駅運営：農産物販売, 商品開発, 食堂経営, ジェラート販売 ●桑加工, ジャム加工 ●他店舗への出荷, 学校給食 ●学生の受け入れ
実績	経済基盤	約1億2千万円（県市事業＋指定管理＋農産物販売） [2012年度]
	効果	新規就農者, 新規定住者の増加（2005～11年で10戸） 雇用者の増加（2012年度で17人） 桑園・遊休農地の再生（2005～10年で46ha）

事例分析2：住民主導型の広域再編②

NPO法人・B

※導入事業：2,061万円（県6事業・市3事業・民間2事業）

※指定管理（道の駅）：指定管理料1,000万円，売上金額9,000万円



大学・民間会社
（災害復興に協力）

- 【地域】
- 新規就農者，新規定住者の増加（2005～11年で10戸）
 - 雇用者の増加（2012年度で17人）
 - 桑園・遊休農地の再生（2005～10年で48ha）
 - 交流人口の増加（中山間地域等直接支払実施集落と連携）

事例分析2：住民主導型の広域再編③

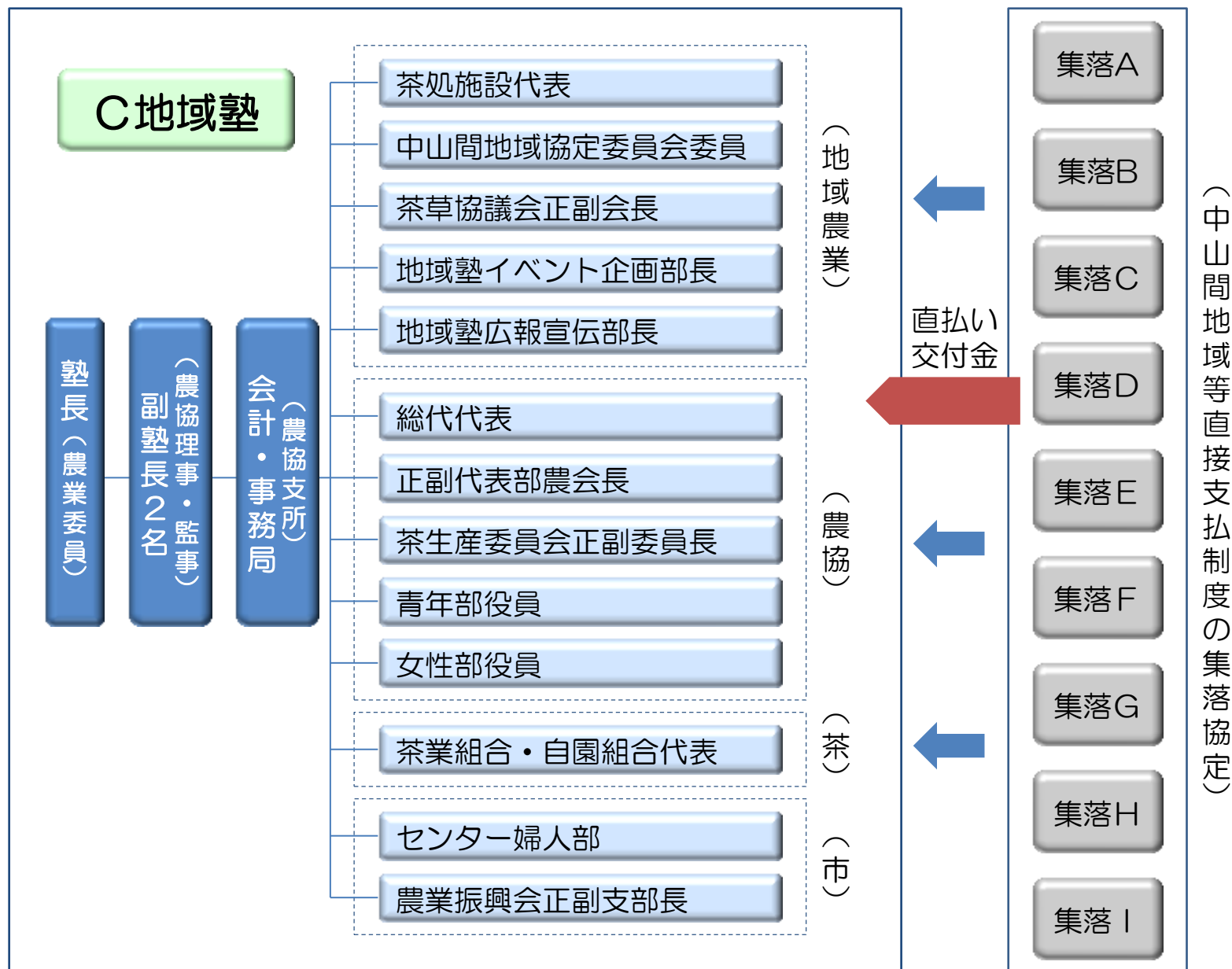


- 1：NPO法人・Bが指定管理を受けている道の駅の農産物コーナー。
- 2：上記の道の駅に併設するレストラン。
- 3：NPO法人・Bが取り組む放射線量の測定とそのマップ（本データに基づき、圃場での除染作業を実施）。

事例分析3：農協主導型の広域再編①

区 分		C地域塾（任意組織）の概要
属 性	組織範囲	藩政村（農協支所），9集落
	地域概況	127戸，500人（農家96戸，経営耕地208ha[茶園170ha]，中間農業地域）
	拠点施設	茶処施設
組 織 構 成 と 活 動	設立経緯	市内24地区（農協支所単位）に設置された地域塾の1つであり，茶処施設を拠点に，茶業や地域の振興を図るために2005年に設立。
	組織構成	塾長・副塾長・事務局＋13団体の代表者（農業・農協・茶・市）
	人材確保	塾長は農業委員，副塾長は農協理事，事務局は農協支所 地域塾は地域農業や農協，茶工場，市の関係者で構成
	活動内容	●茶草場農法の取組み ●地域内外での茶販売会の開催 ●茶処施設の運営（茶や加工品の販売，イベント開催等） ●祭りやイベントの開催，地域マップの作成 ●農業体験（幼稚園，小学校） ●中山間直払の集落協定との連携（茶処施設の整備に交付金活用）
実 績	経済基盤	423万円（市・農協23万円＋茶処施設売上400万円）〔2012年度〕
	効果	環境保全型農業の推進，地域ブランド（茶）作り，交流人口増加

事例分析3：農協主導型の広域再編②



事例分析3：農協主導型の広域再編③



- 1：C地域塾が所在する茶畑の全景。
- 2：茶草場とその刈り取り風景。茶草
[=ススキやササ]は裁断後に茶畑
の畝間に敷かれる（土壌への有機物
供給効果や傾斜地の土壌流出防止の
効果がある）。
- 3：C地域塾が管理する茶処施設。

3つの事例の概要

区分	地域連携組織A (京都府P市)	NPO法人・B (福島県Q市)	C地域塾 (静岡県R市)
設立主導	行政	住民	農協
設立年	2009年	2005年	2005年
組織形態	任意組織	NPO法人	任意組織
範囲	藩政村（小学校区）	昭和合併村	藩政村（農協支所）
構成	8集落＋2団体	会員270人	9集落
組織運営	委員会方式	委員会方式	委員会方式
活動内容 ● 物販 ● 農産加工 ● イベント ● 体験交流 ● 移住定住 ● 資源管理	— — ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○	○ — ○ ○ — ○
経済基盤 (収入状況)	府事業費＋自治会費 (総額560万円)	県市事業費＋販売売上 ＋会費 (総額1億2千万円)	市・農協事業助成 ＋販売売上 (総額423万円)
関係機関	行政：事務局や助成等 団体：集落営農と連携	県・市：各種事業を委託 大学等：災害復興に協力	市：地域塾への助成 農協：事務局担当

事例分析のまとめ

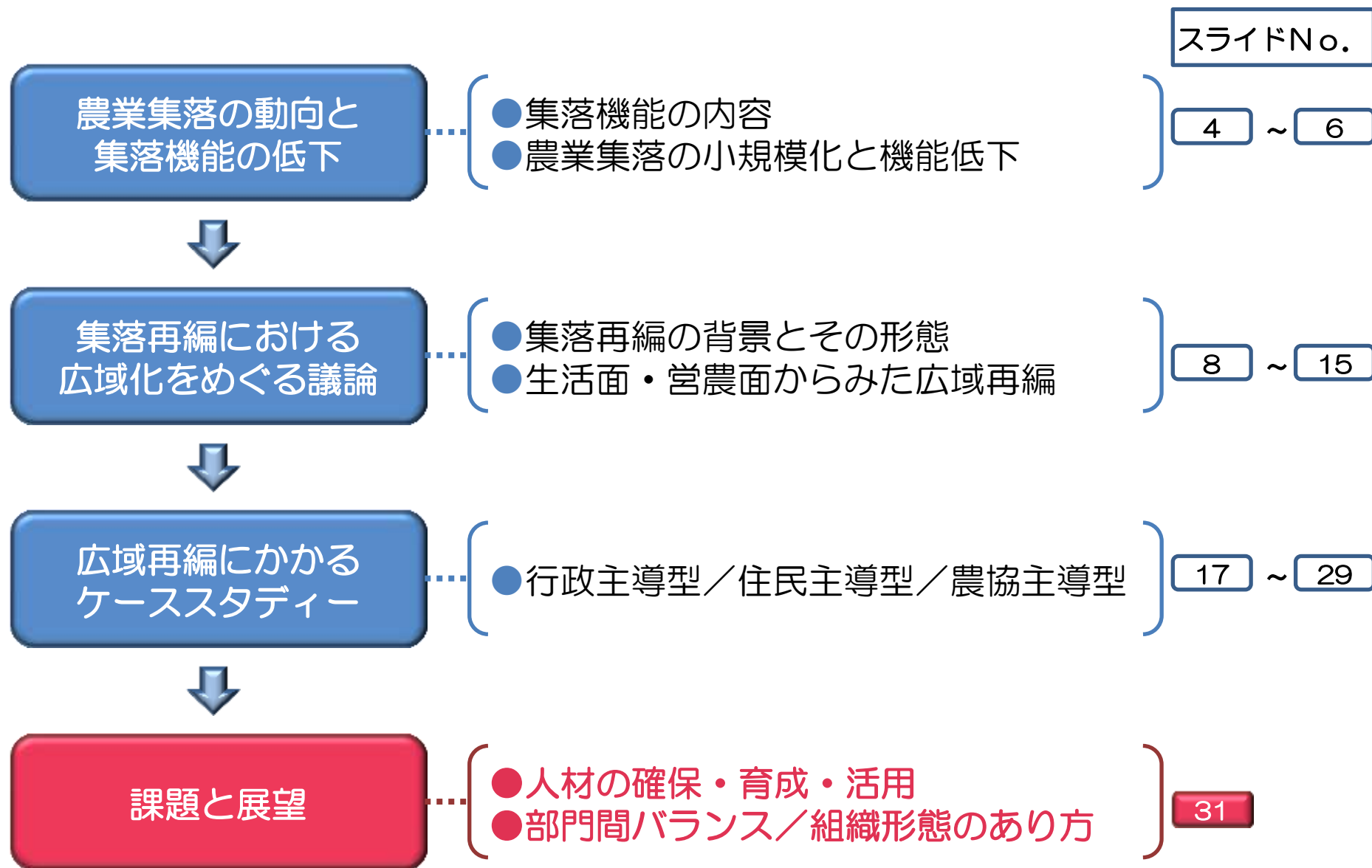
■広域的な地域組織の機能

- 意思決定機能
 - 既存組織（集落等）をテーマ別に再編し，広域地域組織をプロジェクトの合議体として運営（委員会方式）。
- 資源活用機能（対内的機能）
 - 広範囲から人材を確保し，地域資源の管理・利用を活発化。
- 受け皿機能（対外的機能）
 - 各種事業や外部人材の受け皿となり，経済的基盤の充実や将来的な人材の確保・育成につながる。関係組織・団体との連携・協力体制をとりやすい。

■行政・住民・農協主導による広域的な地域組織を形成する意味

- 事務局機能の強化
 - 組織設立の契機を作り，立ち上げ期の事務局機能にかかる人的サポートを行う（行政主導型・農協主導型にみられる事務局サポート）。
- 収益部門への取組み
 - 農産物販売や農産加工等の取組みが可能（機能集団としての住民主導型）。

構成内容（再掲）



課題と展望：広域的な地域組織の持続的活動のために

■人材の確保・育成・活用

- 農村振興の担い手という観点から農村内外の人材（特に、農村リーダー〔事務局含む〕や農村活性化を図る人材）を確保・育成・活用することが重要。世代交代の器として広域地域組織を役立てる。

■収益部門と非収益部門とのバランス

- 収益部門への取組みによって経済的基盤を強化し、非収益部門へ還元。
- 関係組織・団体との連携を図り、各種助成や支援措置を活用。
⇒行政側からみれば、農業・農村振興にかかる事業の受け皿として地域組織を活用し、農村振興の担い手として評価することが重要。

■組織形態のあり方

- 今後組織活動が充実していけば、組織形態の検討が必要となる。
 - 認可地縁団体，NPO法人，企業組合などの現実的メニューからの選択。
 - 広域地域組織内の一部門を独立（分社化）させる方法もある。
 - 社会的企業論からの理論的検討も必要。

参考文献

- 福与徳文『地域社会の機能と再生』日本経済評論社，2011年
- 林直樹・齋藤晋編『撤退の農村計画』学芸出版社，2010年
- JC総研レポート『集落を超える広域的マネジメントの形成に関する研究会』2013年3月
- 小林元「地域づくりにおける集落営農の位置付け」JC総研レポート2011年冬号
- 楠本雅弘『進化する集落営農』農文協，2010年
- 農林水産省農村振興局企画部農村政策課農村整備総合調整室・農村開発企画委員会『集落連合』2007年
- 小田切徳美『農山村再生「限界集落」問題を超えて』岩波書店，2009年
- 小田切徳美『農山村再生に挑む』岩波書店，2013年
- 坂本誠・小林元・筒井一伸「全市区町村アンケートによる地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」JC総研レポートVol.27，2013年秋号
- 富永健一『社会学原理』岩波書店，1986年



ご清聴ありがとうございました。