第４章　和歌山県による地域づくり支援策

江川　章・福田竜一

１．集落再生活性化支援事業

（１）　和歌山県の過疎地域

和歌山県の過疎関係市町村は，全市町村（30 市町村）の 6 割にあたる 18 市町村で，人口・面積ベースではそれぞれ 26.4%、75.6%となっており，全国平均[(1)]と比べて高い水準にある。県内の地域区分は以下の通りとなっている。四角囲みは人口減少率（1960～2010 年）の高い市町村（上位 10 位）である。地域レベルでは，東牟婁（むろ），海草，伊都，日高等の人口減少率が高くなっている。

和歌山市
海　草：海南市・紀美野町
那　賀：紀の川市・岩出市
伊　都：橋本市・かつらぎ町・九度山町・高野町
有　田：有田市・湯浅町・広川町・有田川町
日　高：御坊市・美浜町・日高町・由良町・印南町・みなべ町・日高川町
西牟婁：田辺市・白浜町・上富田町・すさみ町
東牟婁：新宮市・那智勝浦町・太地町・古座川町・北山村・串本町
※　四角囲みは人口減少率（1960-2010）が高かった市町村（上位 10 位）である。

（２）　わかやま版「過疎集落支援総合対策」

１）経緯

我が国の過疎対策は，現在までに 4 次にわたる過疎関係法律が制定されており，現在は 4 次目の法律の延長措置のもとにある（第 4－1 表）。国の過疎対策は，2010 年度の法律改正以前は，市町村を単位としたハード事業が主であったため，市町村単位より小さい地域単位で，なおかつハード・ソフトを組み合わせたきめ細かい過疎対策は実施されてこなかった。

そこで和歌山県では，国の過疎対策が行き届かない点を補完することを企図して，2010 年より県単独事業として「過疎集落再生・活性化支援事業」を実施することになった。

第４－１表　国の過疎対策の経過

1970 年	過疎地域対策緊急措置法　　（10 年間の時限法）
1980 年	過疎地域振興特別措置法　　（　　〃　　）
1990 年	過疎地域活性化特別措置法　（　　〃　　）
2000 年	過疎地域自立促進特別措置法（　　〃　　）
2010 年	00 年法の一部を改正する法律（2010 年から 6 年延長，2016 年まで）
2012 年	00 年法の一部を改正する法律（2016 年から 5 年延長，2021 年まで）

資料：筆者作成.

なお，和歌山県の事業とほぼ同様の内容は，国の事業としても近年実施されるようになっており，いずれも総務省の「過疎集落等自立再生緊急対策事業（2012 年度補正予算)」，「過疎集落等自立再生対策事業（2013～14 年度)」，「過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業（2015 年度～)」がそれに該当する。和歌山県の過疎集落対策，後述の「過疎生活圏」のアイデアや概念は，総務省が提唱している集落ネットワーク圏と類似したものであるが，少なくとも和歌山県は総務省に先んじてこの取組を開始している。県下ではこの県単事業もしくは国（総務省）事業のいずれかを利用して，市町村未満の地域単位でのハード・ソフト事業の過疎対策を実施している。

事業を実施した和歌山県内の過疎生活圏は現時点で 31 カ所となっており，うち 15 カ所は県単事業を，16 カ所は国事業をそれぞれ導入している（第 4－2 表)。昭和の市町村合併前である 1950 年当時の 200 旧町村のうち，107 町村で過疎生活圏がすでに設定されていることになる。

第４－２表　過疎集落支援総合対策事業の県内での実績（2011～2015 年度）

県単事業（1 市 9 町［実数］，15 生活圏）

2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度
5 市町	3 市町	1 市 2 町	1 町	1 市 1 町
5 生活圏*	4 生活圏*	3 生活圏	1 生活圏	2 生活圏

国事業（3 市 10 町 1 村［実数］，16 生活圏）

2012 年度補正	2013 年度	2013 年度補正	2014 年度	2015 年度
4 町 1 村	1 町	3 市 2 町	2 町	2 町
5 生活圏	1 生活圏	6 生活圏	2 生活圏	2 生活圏

資料：和歌山県企画部地域振興局過疎対策課資料.

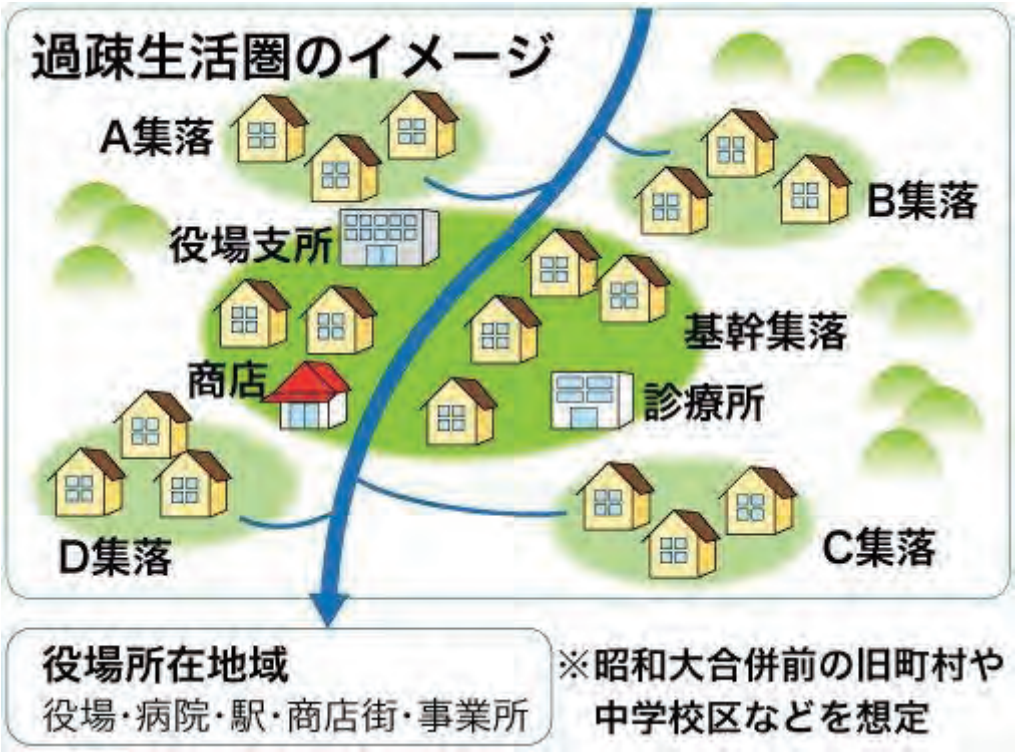
注．*は，2015 年度時点で事業が終了していることを表す.

２）過疎集落支援総合対策のねらいと過疎生活圏

過疎集落支援総合対策は，過疎集落を再生・活性化するという理念のもと，個別の集落や市町村全体ではなく，住民生活の一体性を重視した「過疎生活圏」という新たな概念で

日常生活機能の確保や地域活性化を総合的に図ることを目指している（第 4－1 図）。

過疎生活圏とは，「たとえば役場支所，診療所，商店等の日常生活を支える機能を有する基幹集落及び周辺の複数の基礎集落で構成される生活圏であって、住民生活の一体性が確保できる単位として知事が認めるもの」とされている。より具体的には，過疎生活圏は基幹集落と周辺基礎集落からなる 5～10 集落，人口 500 人前後の集落群であり，住民の一体性が確保される単位である。過疎生活圏の範域は，昭和合併前の旧町村（1950 年当時の 200 町村がベース）や中学校区となっている。県では事業を実施する過疎生活圏を 2019 年までに 50 生活圏とする目標を設定している。



第 4－1 図　過疎生活圏のイメージ

資料：和歌山県ホームページ.

３）事業の概要

過疎集落支援総合対策は事業主体を市町村，住民団体，NPO 等としており，対象となる地域は県内の過疎生活圏である。対象とする事業は過疎生活圏の再生・活性化に資する事業であり，医療・福祉，生活交通の確保，移住・交流，生活必需品の確保，地域産業の育成，伝統文化の保存継承などがこれに該当する。補助限度額は 1 生活圏あたり 10 百万円／3 年間となっており，補助率は実施主体が市町村の場合は 2 分の 1，民間の場合は定額となっている。

４）寄合会と部会

過疎生活圏では「寄合会」が重要な役割を果たす。寄合会は過疎生活圏の多様な主体を結集し，それぞれの役割を果たす全員参加型の取組を行う主体であり，自治会を中心としたものが多い。事業ではこの寄合会を中心として，３年計画，事業予算 10 百万円で様々な活動を行う。寄合会には市町村経由で補助金を交付する。

寄合会では，地域リーダーを中心に現地で生じている課題とその解決法を議論し，それを積み上げて寄合会の規約と計画を策定する。計画ができると，実行部隊となる各専門部会を組織し，取組を開始することになる。最初の議論開始から計画実施まで，実際には平均 14 カ月程度かかるという。一部には，農業グループの活動事例（露茜［梅品種］の生産，直売所への集出荷サポート等のイベント実施等）もある。

寄合会は，月 1 回程度開催することが標準的であり，寄合会には県・市町村職員が参加する。寄合会における彼らの役割は，ときに様々なアイデアを出したり，議論をリードしたりする場合もあるという。

５）各支援主体の役割分担

過疎生活圏において，県は事業全体の推進，情報収集・提供を行い，市町村は地域住民との調整や進行管理，日常相談を実施する。また寄合会には JA，NPO，森林組合，商工会等も参画する場合もある。民間との連携事例として，JA は産地化支援，森林組合はしいたけ産業の復活支援，NPO は地域イベント開催等を行っている。

（３） 課題

過疎生活圏のもとで計画を策定する際に地域リーダー等のキーパーソンがいない場合，そもそも本事業は落とし込みにくいといえる。なおキーパーソン等の人材育成については，県としても問題意識を有しているが，現時点では担当部署としてその育成にかかわる事業は実施していないとのことであった。

また 3 年間の事業終了後，各地域が自立的に事業を継続することが難しいことも少なくない。最初の計画策定段階で事業終了後を見通したものを考えておくことや，事業終了後の県・市町村のサポートが必要だといえる。

（江川 章）

２．水土里のむら機能創出（再生）支援事業

（１） 取組開始の経緯

「水土里のむら機能再生支援事業」は，2005 年度に開始された事業である。事業開始から 10 年が経過した 2015 年度より，新たに「水土里のむら機能創出支援事業」として再ス

タートした。事業実施の背景には，過疎化などにより集落が有していた共同活動などの機能（むら機能）が低下し，農業・農村の多面的機能を維持する環境や仕組が失われていることがあった。そこで市町村等と連携を図りながら，むら機能を支える共同力の再生に向けた推進運動を展開し，同時に地域の未来を示すビジョンづくりを進める必要があるとの認識があった。本事業では，以上を実現するため，地域が主体となったワークショップ（本事業では「寄り合いワークショップ」と呼んでいる）の実施を支援している。なお，本事業の 2015 年度の予算額は 6,500 千円となっている。

（２） 事業の概要と実績

本事業では，まず事業実施地区を県の出先機関である振興局職員が選定するなどして決定される。事業実施地区は単独集落を基本としている [2]。

１） 寄り合いワークショップ

事業実施地区では，住民による「寄り合いワークショップ」を開催する。寄り合いワークショップの型式は，基本型 1 パターンと，応用型が 3 パターンの計 4 パターンがある。

基本型では，合計 3 回の寄り合いワークショップを開催する。まず第 1 回の寄り合いワークショップ開催前に，事前準備としてアドバイザーと地域づくり支援員 [3] が地域の実態を外の目線から観察し，「外の目から見た資源写真地図」を作成する。

第 1 回のワークショップでは，ワークショップを起点とした地域再生の事例をアドバイザーが紹介し，「外部の目」から見た資源写真地図を説明する。これを呼び水に参加者からの意見をもらい，グループごとに区分けして意見地図を作製する。最後に投票によりグループごとの重要度評価を行い参加者全員の意識を共有化する。さらに次回の開催に向けた「宿題」として，参加者はそれぞれ地域にある「もの」などについて写真取材を行う。

第 2 回の寄り合いワークショップでは，3〜4 班に分かれて「資源写真地図」を作成する。その後，各班がその内容を報告しあい，参加者全員で共有化する。第 3 回の寄り合いワークショップでは，参加者が資源写真地図を参考にしてイラストや言葉で作成した地域活性化のアイデア（イラストアイデアシート）を出し合い，「イラストアイデア地図」を作成する。さらに参加者の投票によって，取組の優先度や必要性を参加者全員が共有する。最終的に，今後の地域活動のための実行計画表を作成し，地域活動の実行に移ることになる。

基本型の寄り合いワークショップの終了後も，地域活動を実施する上で様々な問題や課題が生じる。そこで，応用型の寄り合いワークショップとして，「実行検証型」，「実行支援型」，「テーマ設定型」を実行する [4]。

寄り合いワークショップの開催を経て，地域の課題を「発見」し，共有化できた地区では，実際に住民主体による活動を開始する。その活動資金として，中山間地域等直接支払い，多面的機能支払いなども活用してもらいたいと考えている [5]。

２）　事業の実施状況と今後の課題

和歌山県では 2014 年度までに合計 52 地区で寄り合いワークショップを実施したところである。今後は実施地区数のさらなる拡大を図るとともに，既に事業が終了した地区に対してフォローアップを実施していくことを目指している。その際，「過疎生活圏」の基本的な範域でもある中学校区単位を念頭において，集落間の連携も図りたいとしている。

なお，2015 年 7 月現在，県下 8 地区で水土里のむら機能創出支援の対象地区と過疎対策関係事業（総務省または和歌山県）の対象地区が重複している。また県庁内における情報の共有化を図るため，県庁内他課の業務研修などで互いの職員を参加させているとのことである。

（福田竜一）

３．中山間地域等直接支払交付金の実施状況

（１）　農業集落と地域農業の現状

2010 年農業センサスによると，和歌山県における 1 集落あたりの平均総戸数は 187 戸で，平均農家戸数 21 戸（農家率 11.1%）となっている。2005 年と比べると，総戸数は 2%減少，農家戸数は 25%減少している。このため，農家率は 2005 年の 14.3%から 2010 年は 11.1%へ低下している。また和歌山県内の農家戸数 5 戸以下の農業集落数は 2005 年の 136 集落から 2010 年には 339 集落へと増加している。このように和歌山県では，総じて農業集落の活動の担い手の脆弱化が進んでおり，農業集落機能の低下が今後さらに進むのではないかと危惧される。

和歌山県では，周知のように，かんきつや梅などの果樹や園芸作物の生産が盛んである。このため経営耕地面積の 66%が樹園地であり，水田率は 28%と低い。果樹園での共同活動は，農道や排水路の維持管理が中心であり，農業における共同活動の必要性は概して低いといわれている。また集落営農組織は県内に 14 組織と少なく，個別農家による農業経営が和歌山県における農業の主たる担い手となっている。

（２）　実施状況

第４－３表によると，2014 年度における和歌山県の中山間地域等直接支払交付金の交付面積は 11,560ha で，うち水田 1,165ha，畑 10,395ha となっており，畑（樹園地）が 9 割程度を占めるという特徴がある。なお対象農用地面積に占める交付面積の割合である交付面積率は 59.5%（全国 82.0%）である [6]。

第４－３表　和歌山県における中山間地域等直接支払交付金の実施状況（2014 年度）

（単位：戸，ha，千円，%）

	協定数	協定参加農家数	交付面積	うち基礎単価	うち体制整備単価	交付金額	うち基礎単価	うち体制整備単価	１協定当たり	１農家当たり
和歌山県	654	16,128	11,560 （うち田1,165）	4,077	7,483	1,317,769	413,052	904,717	2,015	82
田辺市	28	2,381	2,158	15	2,143	254,583	2,080	252,503	9,092	107
日高川町	70	1,002	407	390	17	45,241	42,399	2,842	646	45
紀美野町	47	757	502	450	52	55,304	48,597	6,707	1,177	73

資料：農林水産省農村振興局「平成 26 年度中山間地域等直接支払い交付金の実施状況」，和歌山県作成資料より筆者作成．

他方，締結された協定数は 654 協定（うち集落協定が 650）となっている。1 協定あたり交付面積は平均で 17ha（最大 400ha，最小 11ha）となっている。制度開始時の締結面積は 11,357ha，協定数は 968 協定であったので，1 協定あたり交付面積は 4 割程度増えている。交付金額は和歌山県全体が 1,318 百万円で，1 協定あたりにすると約 2,000 千円である。

既に指摘したように，果樹園芸作農家の経営特性，すなわち農家ごとに経営方針（特に果樹の育成方針）が違うため，樹園地が経営耕地面積の過半を占める和歌山県では，農地に関する共同活動の必要性は概して低いとされている。こうしたこともあり，体制整備単価の協定数は 235 協定で，協定数全体の 35.9%（全国は 68.1%）となっている。なお，交付面積でみた和歌山県の体制整備単価のシェアは 64.7%（全国は 87.3%）である。また和歌山県農業農村整備課への聞き取りを行った時点（2015 年 7 月）で，県内における集落連携・機能維持加算に取り組む協定は皆無とのことであった。交付金の利用状況をみても個人配分が 5 割以上という協定が多く，積立金も水路補修など使途が比較的はっきりしているケースが多いとされている。このため交付金を広域地域組織などの共同的な活動に利用できる余地は限定的であるとみられる。

調査で対象とした和歌山県田辺市，日高川町，紀美野町の各市町別の中山間地域等直接支払交付金の実施状況については，日高川町と紀美野町では体制整備単価の交付面積が少なく，1 協定あたり交付金，1 農家あたり交付金は共に和歌山県全体を下回っている。特に日高川町は 1 協定あたり交付金が少なく，和歌山県の 3 割程度，また 1 農家あたりの交付金も和歌山県の 6 割に満たない程度となっている。

（３）　実施継続に向けた課題

中山間地域等直接支払制度の第 4 期の初年度となる 2015 年度における和歌山県の中山間地域等直接支払交付金の協定数は 595 協定，交付面積は 10,085ha となった。前年度比でみると，協定数が 9.0%，交付面積が 12.8%のそれぞれ減少となっている。

県による市町村へのヒアリングによれば，第 4 期の開始にあたって，もともと取組の少

なかった体制整備単価から，基礎単価へ移行する集落協定は増加する見込みとのことである。また集落連携・機能維持加算に取り組む集落は，現時点ではおそらく皆無であろうとのことである。なお基礎単価の集落協定数は 2014 年度の 418 協定から 2015 年度は 440 協定へと増加しており，体制整備単価の集落協定数は 232 協定から 152 協定へと減少した。その主な理由として，県では地域性などによる集落間の農業の慣習の違いや，高齢化等による書類作成の負担の増加をあげている。

農業経営の果樹作への傾斜が顕著で，農家間の共同活動がもともと少ない和歌山県では，加算措置の取組だけではなく，体制整備単価の取組の実施も難しい状況にある。交付金は個別農家への配分が厚くなりがちとなっており，現状では，集落活動やそれを超えた広域地域組織の活動の原資に交付金を活用する余地は限られている。

そのような制約はあるが，今後，寄り合いワークショップや過疎生活圏を実施していく過程において，1 協定あたり約 2,000 千円という中山間地域等直接支払交付金の地域での有効活用をどこまで深く議論できるかどうかが重要になろう。

（福田竜一）

注１　全国ベースでは，過疎関係市町村（2014 年）は 797 市町村（46.4%）。人口・面積ベースは 8.9%，58.7%である（2010 年国勢調査）。

２　広域的に実施した事例として，旧龍神村（2005 年に田辺市他 2 町 1 村と合併し，現在は田辺市大字龍神）がある。旧龍神村では，地元の要望を踏まえ，旧村全体で取組を実施した。

３　集落の地域づくりを支援する県の振興局職員のこと。各振興局には基本的に 3 名を配置している。地域づくり支援員は専任ではなく，いずれも兼務（農地課〈農業工学職〉２名，農業水産振興課〈農学職〉１名）である。地域づくり支援員の活動は，寄り合いワークショップ実施地区の選定，取組実現のアドバイス，情報提供，行政担当への「つなぎ」といった内容である。

４　「実行検証型」では，地域活動を実践していく中で生じる問題点の共有と改善策を検討するため，「振り返りの意見地図」と「検証写真地図」を作成し，再実行計画を策定する。「実行支援型」では，寄り合いワークショップを経ても地域活動の実施に至らない場合等に，方向性確認の「意見地図」と「資源写真地図」を作成し，再実行計画を策定する。「テーマ設定型」では，地域固有の課題を解決に導くため，「地域課題の意見地図」と「課題写真地図」を作成し，再実行計画を策定する。

５　この他，「ふるさと水と土基金」による「中山間ふるさと・水と土保全対策」を使って取組を実施している。

６　和歌山県では傾斜地の農用地面積割合が高いこと等から，対象農用地に対する交付面積率よりも農業振興地域制度における農用地区域内の農地面積に対する交付面積率を重視している。なお，中山間地域等直接支払と多面的機能支払の交付面積の合計で農振制度の農用地区域内農地面積の７割を政策的な目標にしているとのことである。