

5. ま と め — 集落間連携の推進に向けて —

本研究では、中山間地域等直接支払制度（以下、「中山間直払制度」という）による集落協定が、複数の農業集落によって締結されている地区に着目し、農地等の地域資源の保全・管理を中心とする集落間連携の実態を、統計分析と現地調査の両面から検討した。最後に、これら調査・分析結果を総括するとともに、今後、中山間地域において集落間の連携を推進していく上での課題を整理してみたい。

(1) 統計分析からみた連携集落の姿

中山間地域に存在する農業集落は約 6 万 7 千集落（2000 年農業集落調査）であり、他方、中山間直払制度の対象農用地がある農業集落数は約 3 万 5 千集落と推計されている（2. の注(9)を参照）。この 3 万 5 千集落は、すべてが中山間地域に所在しているわけではなく、2 割近くが平地農業地域や都市的地域にあることから、おおむね中山間地域の農業集落の半数弱に中山間直払制度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、集落を超える範囲で締結された協定（複数集落 1 協定）がある農業集落に絞り込むと、その数は 4 千弱となり、中山間地域の全農業集落数の 6%程度を占めるに過ぎない。もちろんこの数は、中山間直払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よう。

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は高い。そこで 2. の農業集落を対象とした統計分析では、水路等の水資源の管理が必要とされる水田型集落に分析対象を限定し、複数の集落にまたがって協定が締結される農業集落（連携型集落）の中山間直払制度に取り組む直前の立地属性と、1 期対策下での農業構造の変化をそれぞれ分析した。

前者の分析から、連携型集落は、①約 3 分の 2 が過疎地域の指定区域内にあり、集落の平均標高も高く、山間・峡谷型の地勢に所在する散在・散居集落が多い、②集落を構成する農家数が少なく、集落内の田面積が小さい農業集落の割合が高い、③農道や農業用排水路を共同作業によって管理する集落割合が単独型集落に比べ低く、年間の寄り合い開催回数もやや少ない等の特徴を持っていたことが明らかとなった。

また、協定未締結集落と比べると、振興山村地域あるいは過疎地域の指定区域内に所在し、山間・峡谷に位置する農業集落が圧倒的に多いにもかかわらず、基盤整備率や共同作業に取り組む集落割合は高く、両集落類型間に明確な差があることが確認された。

これらの分析結果から、中山間直払制度の集落協定を介して集落間の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

と推察された。なお、これらの点は、集落連携の展開要件を判別分析の手法を用いて検討した結果からもうかがうことができた。

後者の分析では、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ことによって検討した。中山間直払制度の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、集落類型間における農業構造の変化に顕著な違いは現れていなかったが、それでも幾つか興味ある結果が得られた。

第1に、連携型集落では5年間の耕作放棄地面積の増加率が一桁台にとどまり、2005年での耕作放棄地率が8.5%と単独型集落よりも低かったことである。中山間直払制度によって最も期待された耕作放棄地の発生防止という効果は、集落間の連携によって同制度に取り組んだ連携型集落が最も発揮したと言える。

第2に、連携型集落における農業用機械・施設の共同利用組織への参加状況に、他の集落類型とは明確に異なる動きが現れていた。連携型集落では、同組織への参加農家がある農業集落割合は、この5年間で5ポイント近く上昇しており、2005年では約半数の集落に組織への参加農家が存在した。集落間での連携は、単なる農道や水路の管理に係る共同作業にとどまらず、農業機械や施設の共同利用といった生産活動の共同化へと発展しているケースも少なくないことが示唆された。

第3に、農業労働力、特に農業就業人口や基幹的農業従事者といった中心的な農業労働力の減少率は、協定未締結集落に比べれば低いものの、単独型集落よりは若干高かった。また、これら農業労働力の高齢化が進んでおり、加えて同居農業後継者がいる農家の割合は協定未締結集落よりも低かった。今回の集落間連携によって、個々の農業集落で新たな農業担い手を確保していくところまでは、まだ結びついていないことが確認された。

さらに3.では、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や協定代表者の取組に対する評価を分析することで、集落協定の統合による集落連携の効果を検討した。

ここでの分析では、第1に、統合協定のI期対策（統合前）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。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11.9haと小さく（継続協定は平均12.7ha）、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。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た。

第2に、協定の統合によって、平均協定締結田面積は2.7倍の32.2haになるとともに、急傾斜田面積割合が44.2%から50.3%へと上昇していた。これは、集落間連携による協定の統合が、特に急傾斜水田での工作活動の継続に効果を発揮した結果であった。

また、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300万円増加していた。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 54.5%から 62.0%へと 7.5 ポイントも上昇していた。Ⅱ期対策では、「共同利用機械購入費等」で約 4 倍、「農地管理費等」で約 3 倍の額が交付金によって充当されており、統合を機に共同取組活動がより活発化した様子がこのことからもうかがえた。

第 3 に、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た。また統合協定では、集落内での話し合いが増加しており、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た。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。

(2) 連携事例にみる集落活動の変化と地域効果

続く 4. での 5 ヶ所の現地調査結果からは、集落間連携の推進に当たって数多くの示唆に富む内容が報告された。ここではそのまとめとして、調査地区を以下の 3 つのタイプに分け、活動状況の特徴や集落連携がもたらした効果等を整理してみたい。

まず第 1 のタイプは、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）である。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、農区の単位で 1 つ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 の広域型の協定となっていた。

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制度の開始前からすでに行われていた。この機械利用組合は 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稲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た。営農組合は 2008 年には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た。

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）が 1 つに統合された事例であり、協定を統合した理由は、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た。

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）で構成されていたが，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，配分割合が高まり増額された共同取組活動に関する交付金については，同耕社が利用する農業機械の購入費等に充てられていた。

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。他方，集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い。

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た。

第2のタイプは，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きこ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）である。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た。これは，「鮫川村協定間協定協議会」の設置とその活動内容からもうかがえるように，財政基盤の弱い村が，地域活性化のために中山間直払制度の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た。

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た。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ろう。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た。

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ったが，協定統合による効果は随所にみられた。その1つが，集落協定の運営方法である。同協定では，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た。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た。

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、ヒマワリ、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た。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、中山間直払制度による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。

第3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「小規模・高齢化集落」の典型とも言えるところである。

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區画なため、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た。

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った。また、中山間直払制度の開始当初、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、十分とは言えないまでも、やっと行政からの支援の手が差しのべられたと言えよう。しかし、このことによってすべ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よう。

(3) 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しておきたい。

第1に、中山間直払制度の2010年度以降の継続である。本制度の継続は、5つの現地調査地区すべての協定役員や関係市町村の担当者等から、その必要性が強調された。現在、同制度は集落内の農地を保全していくという目的のみならず、集落内での話し合い機会の増加、生産・生活面での共同化の促進といった、農業集落の活力を生み出す源となっている。もし、中山間直払制度が中止となったら、一気に農地が荒廃し、同時に集落機能の弱体化が加速するであろうという意見が多数聞かれた。

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、いずれも同制度における交付金（共同取組活動分）がこれら活動の契機となり、かつ活動を推進する上での財政的な裏付けとなっていた。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、中山間直払制度の継続が求められているのである。

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と支援のあり方である。集落を維持・活性化するために集落間の連携を図っていこうとすれば、関係する農家数や農地面積が拡大すると同時に、リタイアする高齢農家の農地や作業も増加することになる。平場とは異なり個別の担い手農家が少ない中山間地域で、これら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だろう。

しかし現在、国や地方自治体の施策対象（例えば、水田・畑作経営所得安定対策）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、今回調査した第13農区（萩市）や西谷上地区（中津市）にみられる農事組合法人の集落営農組織を設立できるところはごく僅かである。西山二区（鮫川村）や中村神谷地区（安曇野市）、さらには永谷集落（芦北町）のように、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集落では、農地等の維持・管理が最優先の課題となっており、そのための組織化が求められている。それは、営農を継続できなくなった農家の農地や作業の引き受け手となり、当面は農地等の地域資源管理を目的とする機械・施設の共同利用・共同作業組織、つまり資源管理型の集落営農組織である。

将来的には、経営体として発展することも考えられるが、現状では施策対象から除外されてしまっているこのような組織の育成や資源管理活動に対する支援を、現制度と併せて検討することも必要であろう。その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。実際、西山二区や中村神谷地区では連携（協定の統合）を契機に、これら集落の活

性化を図るための活動が積極的に行われていた。

農業関連の取組にとどまらないこれら活動の広がりや、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でも、非農家からの支援を受けやすい土壌を作っている。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いかに政策的に誘導していくかということについても検討に値する。

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。統計分析でも明らかになったように、集落連携を図るためには双方の集落で頻繁な話し合いが必要となり、長い期間を要する。これら話し合いを粘り強く続けながらまとめて行くためには、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つリーダーが存在するところはそう多くない。

そこで求められるのが、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である。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うことができる人材を配置できるかが、新たな集落リーダーを育ていく上でも重要であり、今まさに問われている。

そのためには、適切な人材を配置するための組織体制作りや人材育成、さらには実際のサポート活動に対し、財政面を含めた一体的な支援のあり方を早急に検討していく必要がある。

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あ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。今回調査した連携集落においても、生活面での活動はもとより、農道や用水路の管理でさえ依然として個々の農業集落単位に実施されているところも多く、むしろそのことによって集落間のバランスが保たれていた。

したがって、農業集落には地域資源の管理のみならず、農業生産面から生活面に至るまで様々な共同機能があるが、これらすべてについての連携を同時に進めるのは非現実的であり、行うべきではない。各集落で独自にできることは個々の集落にまかせ、単独では出来なくなったところから順次連携を進めていくことが、集落間の連携をスムーズに進めていく上での最善の方法であろう。そういう意味では、中山間直払制度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もみることができよう。

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みられた。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と言える。

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だろう。

（橋詰 登）