

第3節 農村の現状

農村は、農業の持続的な発展の基盤であると同時に、住民には豊かな環境にめぐまれた生活空間を提供してきた。しかしながら、人口の減少や混住化の進行により、農業を中心に地域住民が強く結び付いて形成されてきた農業集落機能の低下が懸念されており、特に、中山間地域等においては、集落の維持が困難になる状況が懸念される地域もある。本節では、このような農村の現状についてその実態を分析する。

(1) 我が国の経済発展と農村と都市の関係の変化

(農村は人、土地等の供給を通じて我が国の経済成長を支えた)

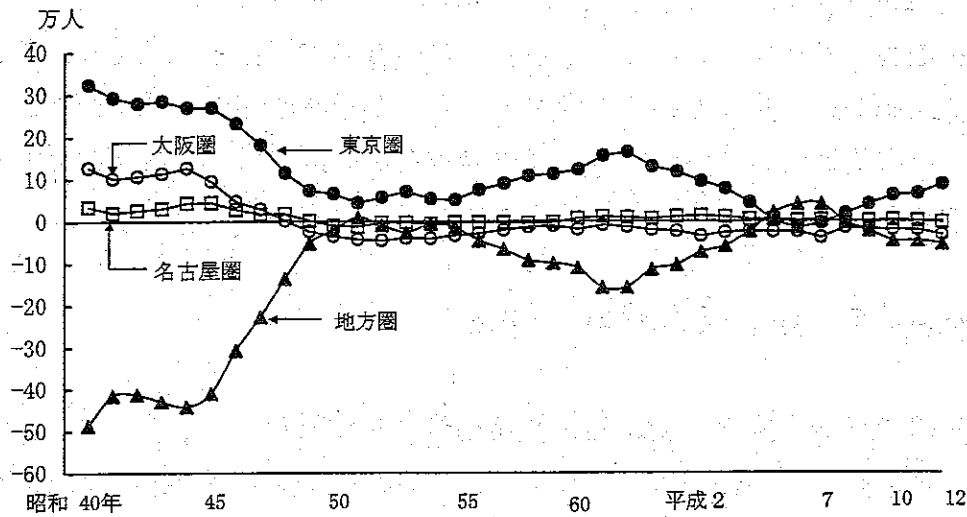
我が国の高度経済成長期においては、企業等の立地が都市部や太平洋岸の臨海地域に集中し、農村からは農家子女の就職・世帯主の兼業や出稼ぎ等様々な形での労働力の流出が進んだ。これと並行して、特に都市近郊や平地農業地域を中心に農地の宅地や工場用地等への転用が進んだ。また、中山間地域においては、かつては農業に加えて、木材や木炭等の生産、養蚕等により所得確保が可能であったが、石油等へのエネルギーの代替や安価な輸入品の増加等により、経済的な基盤が失われ、人口の急速な流出による過疎化が進んだ(図Ⅲ-19)。

このように、我が国は、高度成長期を通じた農林業部門の就業人口の第二次、第三次産業への移動と農地の農外用途への転用等を基礎に、世界に例をみない経済成長を遂げたが、その一方で「農村の過疎」と「都市の過密」という問題を内包することとなった(図Ⅲ-20)。

その後、二度のオイルショックを経て、我が国の経済は安定成長期に移行したが、経済のサービス化や国際化の進展のもとで、経済や金融等の諸機能の大都市集中はさらに進んでいる。このように極限までに達した産業・人口の都市への集中のなかで、都市における生活環境の悪化等の問題が深刻さを増し、いまや都市の再生は我が国の直面する重要課題となっている。

一方、農村においては、より就業機会に恵まれた地域や生活基盤の整備等が進んだ地域への人口移動に歯止めがかからず、人口減少や高齢化が一層進行し、地域によっては集落機能の維持が困難になっている状況もみられる。また、このような地域間格差や東京一極集中等の国土発展の不均衡の是正に向けて、これまで累次の全国総合開発計画において、その時代に即した対応方向が示されてきたところであるが、経済的・社会的な状況から諸課題の改善には至っていない。

図Ⅲ-19 三大都市圏と地方圏の人口移動の推移

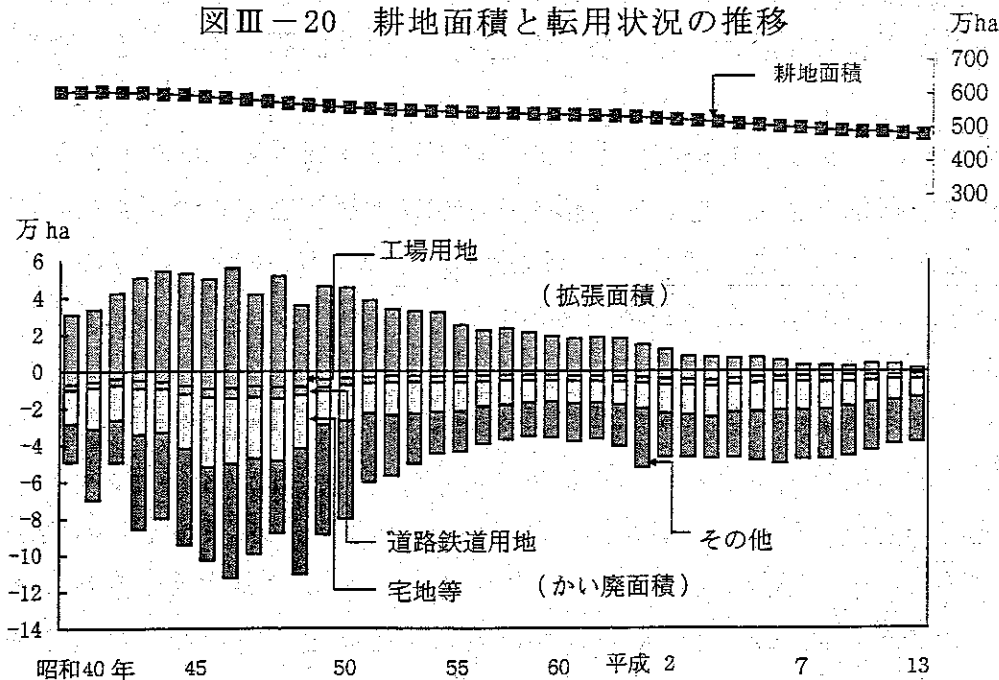


資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告年報」

注：1) 各圏域における各年の人口の流出入の超過数を示している。

2) ここで三大都市圏とは東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、名古屋圏（岐阜県、愛知県、三重県）、大阪圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）をいい、地方圏とはこれらを除く道県である。

図Ⅲ-20 耕地面積と転用状況の推移



資料：農林水産省「耕地及び作付面積調査」

注：1) 拡張・かい廃面積は、前年8月1日から当該年7月31日までの数値である。

2) かい廃面積の「その他」は、自然災害、農林道、植林等である。

(2) 農村社会の変容

(地方圏の人口減少は続いている)

総務省「国勢調査」(平成12年)による我が国の総人口は、約1億2千7百万人となっており、国立社会保障・人口問題研究所の推計^{*1}によると、今後しばらく増加傾向が続くものの、18年(2006年)にピークを迎えた後、減少に転じると予想されている。

こうしたなかで、総務省「住民基本台帳人口要覧」により、12年度の人口動向を転出入による社会的要因と出生・死亡による自然的要因に分解してみると、三大都市圏、特に東京圏においては、就業等のための転入等による社会増及び自然増により、引き続き人口は増加している(図Ⅲ-21)。また、大阪圏では人口は増加傾向にあるものの、社会減が7年以降続いている。

一方、地方圏では、バブル経済崩壊後の景気の低迷を背景に一時的に人口の流入がふえたものの、近年では再び転出超過に転じ、自然増を上回る社会減により人口は減少しており、特に北海道、東北、中国において、大きな社会減がみられた。

また、高齢化と出生数の減少による自然減及び転出による社会減が同時に進行する中山間地域等では、人口の減少が深刻になっており、特に中山間地域の占める割合の大きい四国においては、転出超過による社会減と自然減の同時進行による人口の減少が続いている。

(農村の少子・高齢化が続いている)

我が国においては、出生率の低下及び平均寿命の伸びにより、急速に少子・高齢化が進んでいる。総務省「国勢調査」によれば、平成12年の高齢化率(65歳以上の年齢の人口に占める割合)は17.3%で、2年に比べ5.3ポイントの上昇となっているが、これは昭和50年から60年の間の上昇(2.4ポイント)に比べて2倍以上の伸びであり、高齢化のテンポが高まっている(図Ⅲ-22)。

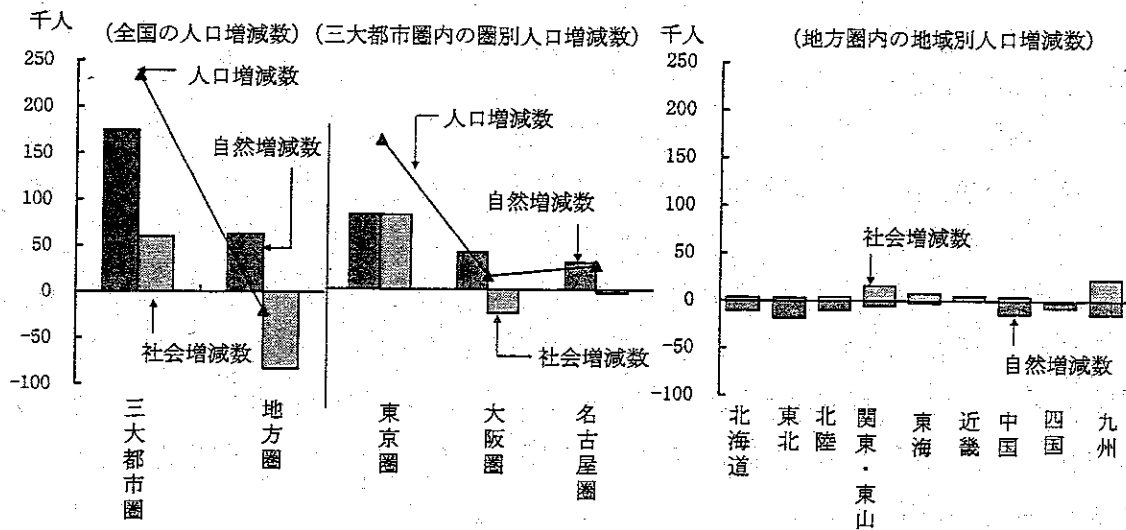
一方、農業センサスにより同期間における農家人口の高齢者率をみると、平成12年には28.6%に達しており、2年から12年までの上昇(8.6ポイント)は昭和50年から60年の間に比較して約2.5倍になっており、農村の高齢化は全国平均を上回るペースで進行している。

他方、少子化の状況についてみると、農家人口に占める14歳以下の年少者の割合は12.8%で、総人口に占める割合(14.6%)を下回っている。

これは全国的な1世帯当たりの子供の数の減少に加え、若年層の都市への流出により子供を産み育てる夫婦が減少していることが要因となっており、今後こうした状況

^{*1} 国立社会保障・人口問題研究所が実施した平成14年1月の中位推計による。

図Ⅲ-21 平成12年度における人口の動向



資料：総務省「住民基本台帳人口要覧」（13年3月）

注：1) 12年4月1日から13年3月31日までの圏域別、地域別の人口動態である。

2) 三大都市圏とは東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、名古屋圏（岐阜県、愛知県、三重県）、大阪圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）である。

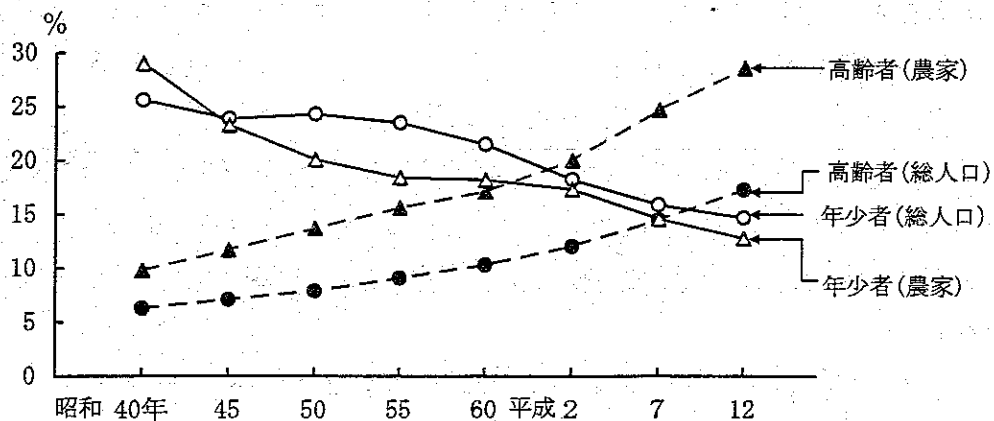
3) 人口増減数は、社会増減数と自然増減数を合計したものである。また、社会増減数には、転入によるもののほか、帰化、国籍離脱等による増減を含む。

4) 地方圏内の地域別の人口増減は、三大都市圏の都府県を除く道県の人口増減を示したものである。

5) 「関東・東山」の「東山」とは、山梨県、長野県である。（以下、本章中では同様。）

6) 九州には、沖縄県を含む。

図Ⅲ-22 総人口及び農家人口に占める高齢者（65歳以上）及び年少者（14歳以下）割合の推移



資料：農林水産省「農業センサス」、総務省「国勢調査」

注：ここでいう農家とは、経営耕地面積が10a以上の農業を営む世帯、または経営耕地面積が10a未満であっても年間の農産物総販売金額が15万円以上あった世帯のことである。

が続けば、農村の少子・高齢化が加速度的に進行することが予想される。

（農業集落の規模・構成が大きく変化している）

農村社会は、農作業や農業用水の利用を中心に家と家とが地縁的、血縁的に結び付き、周辺の自然と共生した農業集落^{*1}を単位として発展してきた。このような成り立ちから、かつての農業集落は農家を主な構成員としていたが、高度成長期以降、都市の周辺地域を中心に進んだ混住化や中山間地域等を中心とする過疎化の進展等により、農業集落の性格は急速に変容している。

農業センサスによれば、平成12年の農業集落数は約13万5千集落となっており、昭和45年から約7,500減少している。また、農業集落に居住する総世帯に占める農家戸数の割合（農家率）は全国平均で10.7%となり、農家率80%以上の集落が大きく減少する一方、農家率の低い階層ほど増加割合が高くなった（図Ⅲ-23）。

これを地域別にみると、北海道、東北、北陸においては農家率50%以上の農業集落がいまだ半数以上を占めており、逆に三大都市圏を含む関東・東山、東海、近畿においては、農家率10%未満の集落数割合が高くなっている（図Ⅲ-24）。

また、農業集落の総戸数規模別の割合の推移をみると、全国的に農業集落の平均規模は拡大傾向にあるが、逆に10～49戸の小規模な農業集落の割合は、45年からの30年間で約4分の3に低下している（図Ⅲ-25）。

国土庁（現国土交通省）が、過疎地域48,689集落（1,230市町村）に対して実施した「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査」（11年12月調査）によれば、今後消滅の可能性のある集落は調査対象集落の約4%（2,109集落）に達しており、中国、四国、九州でこのうちの約6割（1,221集落）を占めている。

こうした地域においては、集落の機能を維持・回復するため、集落への新たな定住者の確保が必要となっている。しかし、UJIターン^{*2}等の新たな定住者の動きもきざしにとどまっており、集落機能の維持・回復のために、既存の集落を越えて広域的に集落活動を行う「集落機能の再編（コミュニティ再編）」や住居を移転し新たに集落を創出する「集落移転」等住民の意向に応じた対策の検討が急務となっている地域も増加している。

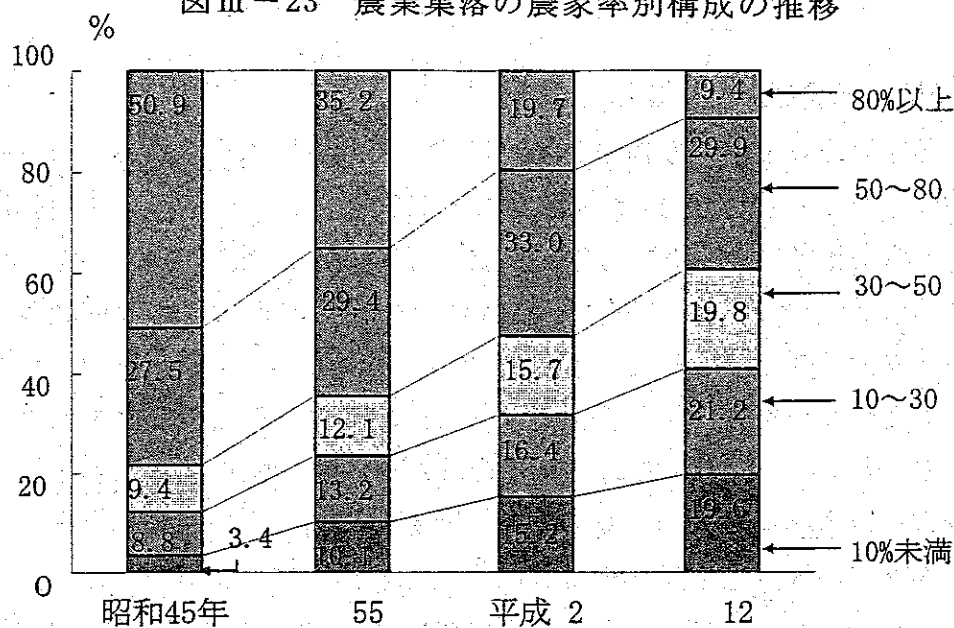
<事例：集落機能の再編を契機とした地域の活性化>

広島県 ^{たかみやちょう}高宮町 は中国山地の山間に位置し、北部は山間地、南部は丘陵地に水田が広がる面積124km²の地域である。旧来は ^{かわね}川根を はじめとする3村に分かれ、昭和31年

*1 巻末「用語の解説」（P. 362）を参照。

*2 巻末「用語の解説」（P. 365）を参照。

図Ⅲ-23 農業集落の農家率別構成の推移

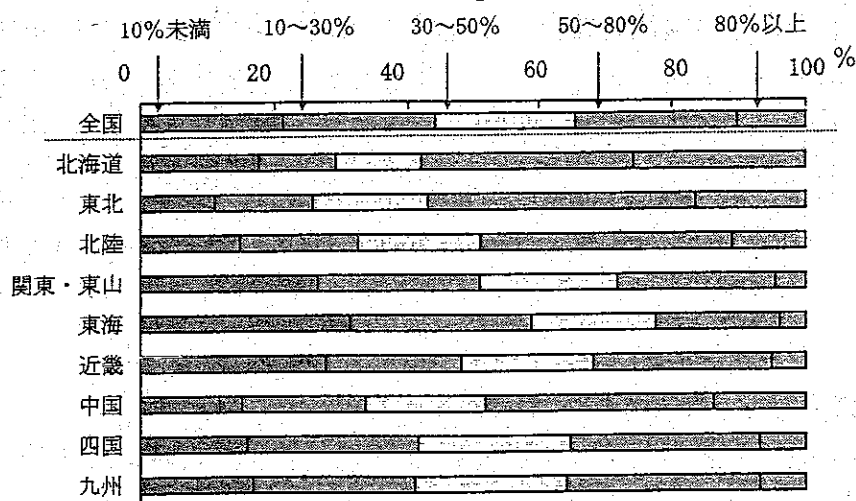


資料：農林水産省「農業センサス」

注：1) 農業集落とは、市町村の区域の一部において農業上形成されている地域社会のことである（以下の図表も同様）。

2) 図Ⅲ-22の注に同じ。

図Ⅲ-24 農業集落の農家率別構成の状況（平成12年）

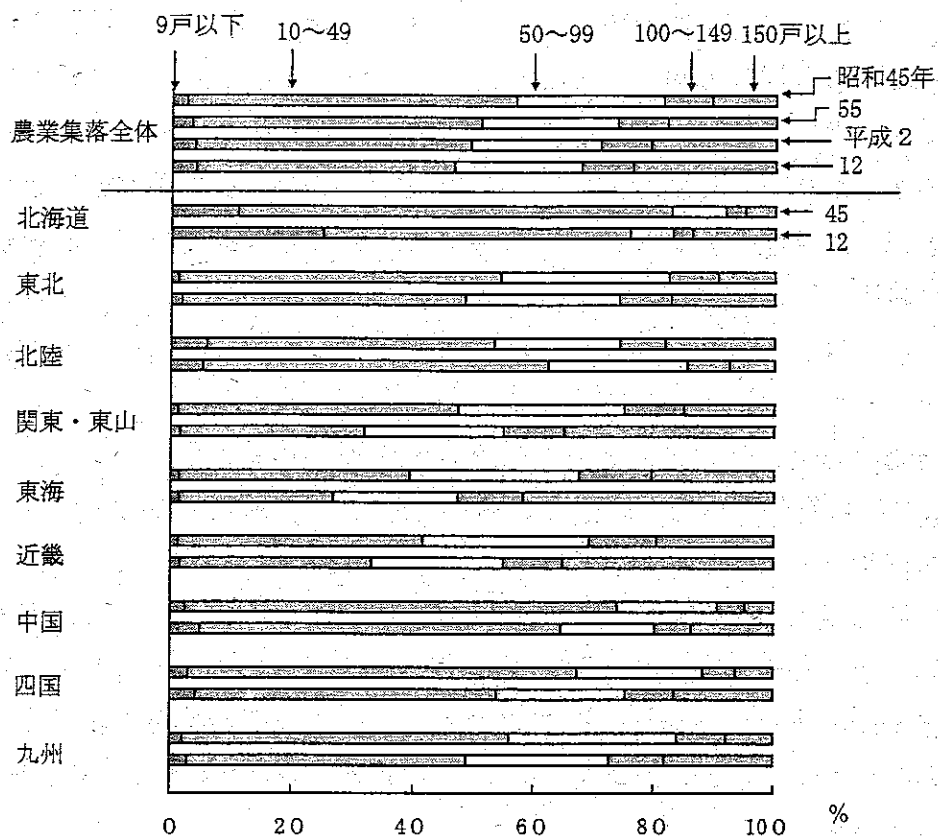


資料：農林水産省「農業センサス」

注：1) 図Ⅲ-23の注1)、2)に同じ。

2) 九州には沖縄県を含む。

図Ⅲ-25 総戸数規模別農業集落数割合の推移



資料：農林水産省「農業センサス」

注：1) 図Ⅲ-23の注1)に同じ。

2) 45年を除き、九州には沖縄県を含む。

の町村合併により高宮町となった。

町内で最も辺地にあり19の集落で構成される川根地区では、早くから過疎化が進行し地域社会の維持・活性化が課題となっていたが、47年の集中豪雨により甚大な被害を被り、水害からの復興が地域の存続にかかわる重大課題となるに及んだ。こうしたなかで集落を越えたより大きな地域を単位として集落活動を行う集落再編の構想が具体化され、水害からの復興と克服のため、52年から川根地域の全集落の住民が参加して自治活動を実施する「川根地域振興会」が設立された。同振興会においては、当初の災害復旧のほか、集落外のアドバイザーの意見を探り入れ農村景観等の保全を図る「清流の里構想」が策定され、中学校跡地の活用方針等の検討が行われている。また一人一日募金活動を資金とした独居老人への給食支給等の生活上の相互扶助等の集落の共同活動も、旧来の集落を越えた範囲で実施している。さらに、伝統芸能である「はやし田植え」の伝承にも取り組んでいる。

このような川根地域の住民の積極的な自治活動に誘引される形で、他の旧村でも全住民参加の集会により地域内の連帯を強め、祭り、スポーツ活動、里山管理に対する自治活動の強化を図るため、53年から59年にかけて7つの地域振興会が組織化されている。町は定期的にこれら各地域振興会と懇談会を開催し、振興会からの提案を受け、町の行政に反映させている。

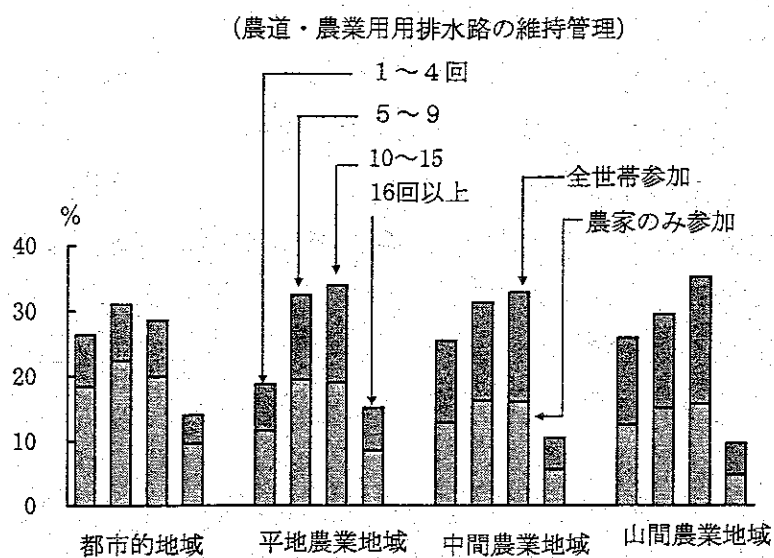
この各地域振興会の自主的な活動により、行政と住民との対等な関係のもとで地域の将来展望の検討も行われ、自然や農村景観等の地域特性を活性化の資源とした「虹の家族村構想」（63年）や「全町公園化構想」（平成2年）が策定されており、これらの実現に向けて「農」を活かした地域振興と都市との交流が図られている。

（混住化や過疎化により農村の集落機能の低下が懸念される地域がみられる）

農村では、住民の共同活動による農業生産や生活にかかわる施設等の維持管理、住民相互の生活支援、地域文化の伝承等が集落単位で行われることが多く、これらは伝統的な農業集落機能として受け継がれてきた。しかし、上述のような集落における農家率の全般的な低下のもとで、住民の価値観が多様化し、受け継がれてきた行事や共同活動が途絶したり形骸化したりしている例もみられる。

農業地域類型別の農業集落における寄合いの開催状況をみると、「農道・農業用排水施設の維持管理」の開催割合は、都市的地域で全世帯参加の寄合いの割合が低くなっている（図Ⅲ-26）。こうしたことから、混住化が進む都市的地域では農道・農業用排水施設の維持管理を全住民で行う合意が得にくく、農家のみで寄合いをを行い管理を担っている集落の割合が高くなっていることがうかがわれる。

図Ⅲ-26 寄合いの回数別開催集落状況（平成12年）



資料：農林水産省「農業センサス」（組替集計）

注：12年2月1日以前の1年間における実施集落の割合である。

(地域住民が主体となった地域資源保全の取組みの推進が必要である)

農村には、現在でも農業生産活動に由来する伝統芸能、棚田等の有形無形の地域資源が数多く存在し、これが地域のまとまりの「よりどころ」となると同時に、都市住民にとっては農村の魅力の源泉となっており、これらの資源をいかにして保全し、次の世代に引き継いでいくかが重要な課題となっている。

農業センサスにより農業集落における地域資源の保全の取組みについてみると、「伝統工芸・芸能・祭等」、「伝統的町並み・建築物」の文化面の資源の保全については、約8～9割の農業集落で保全のための取組みが行われており、さらに地域住民の保全活動も「伝統工芸・芸能・祭等」が86%、「伝統的町並み・建築物」が79%ときわめて高い水準にある(図Ⅲ-27)。

一方、「ため池・湖沼」、「河川・水路」、「山林・自然草地」等の保全に関する取組みのある集落の割合は概して低い水準にあるが、これはその権利主体が土地改良区^{*1}、市町村等別に存在するためであると推察される。

また、特に「棚田・谷地田」等農地に関しては所有者が明確であることから、その保全に集落等が関与する割合が低い実態にあるが、最近では、「棚田オーナー制度」等非農家・都市住民も参加した保全の取組みもみられるなど、「棚田」という我が国特有の伝統的景観を地域を越えて保全する動きも萌芽的にみうけられる。

棚田、水路、ため池等かつては生産活動の対象や手段として利用され、その結果として良好な景観の形成等に役立ってきた地域資源が、農村の高齢化や過疎化の進行により、生産手段として利用されなくなり、これら伝統的な地域資源のもつ様々な機能が失われるケースも今後ふえてくると考えられる。今後の農村の活性化を図るためには、地域住民全体がこうした資源の価値を再認識し、地域資源を活用して農村の魅力の向上を図っていく必要があり、「中山間地域等直接支払制度」の活用やボランティア等外部の力も借りながら地域資源を保全する取組みの展開が期待される。

(3) 中山間地域の現状と課題

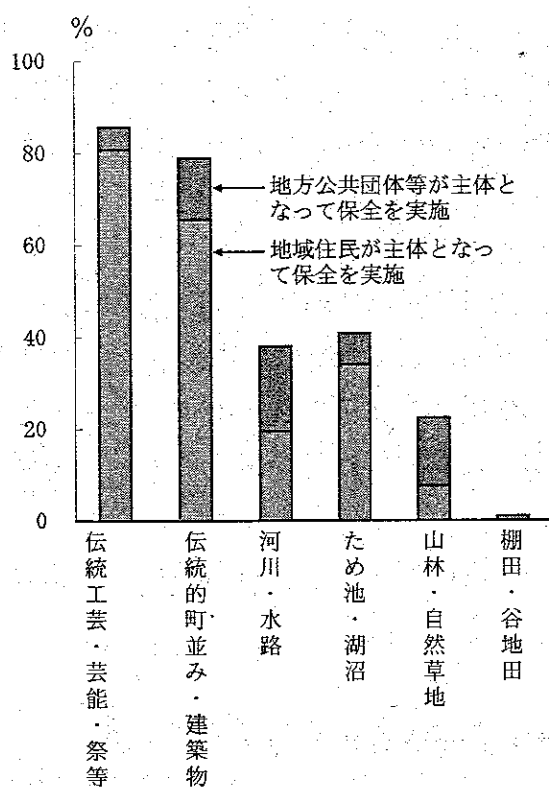
(中山間地域では農村がかかえる問題が最も顕著に現れている)

平野の外縁部から山間地に至るいわゆる中山間地域は、国土面積の約7割を占め、総人口の約14%が居住する地域である。また、耕地面積、農業就業人口、農業粗生産額のいずれも、全国の約4割を占めるなど、我が国農業の重要な部分を担っている。

こうした中山間地域は、一般に河川の上流域に位置し、傾斜地が多いなどの立地特性から、前節でみた農業の有する多面的機能が発揮されるなかで、砂防、治山施設等

^{*1} 巻末「用語の解説」(P. 361)を参照。

図Ⅲ－２７ 集落における地域資源の保全の取組
の実施状況（平成12年）



資料：農林水産省「農業センサス」（組替集計）

注：12年2月1日以前の1年間における実施集落の割合である。

とともに、都市住民等下流域の住民の生活基盤を守る防波堤としての役割も果たしている。

他方、総務省「住民基本台帳人口要覧」により、農業地域類型別に全国の市町村の近年の人口増減率の推移をみると、都市的地域及び平地農業地域では増加傾向が続いている一方、中間農業地域と山間農業地域では減少が続いており、特に後者の減少率が大きくなっている（図Ⅲ-28）。このように、中山間地域では人口の社会減、自然減がともに生じており、過疎化が深刻な問題であることがうかがわれる。

また、農業センサスにより中山間地域の基幹的農業従事者（販売農家）に占める65歳以上の高齢者の割合をみると、平成12年には55.2%に達しており、平地農業地域（46.5%）に比べ高く、また2年からの10年間で約2倍になるなど、農業労働力の高齢化が進行している。さらに、後述するように耕作放棄の程度も平地農業地域に比べ著しい。

以上のように、中山間地域は、過疎化や高齢化等これまでにみた現代の農村がかかえる問題が最も顕著に現れている地域であるともいえる。

（中山間地域では、傾斜地が多いなど農業生産条件の不利性が存在する）

このような状況のなか、中山間地域においては農業生産上も固有の課題がみられる。

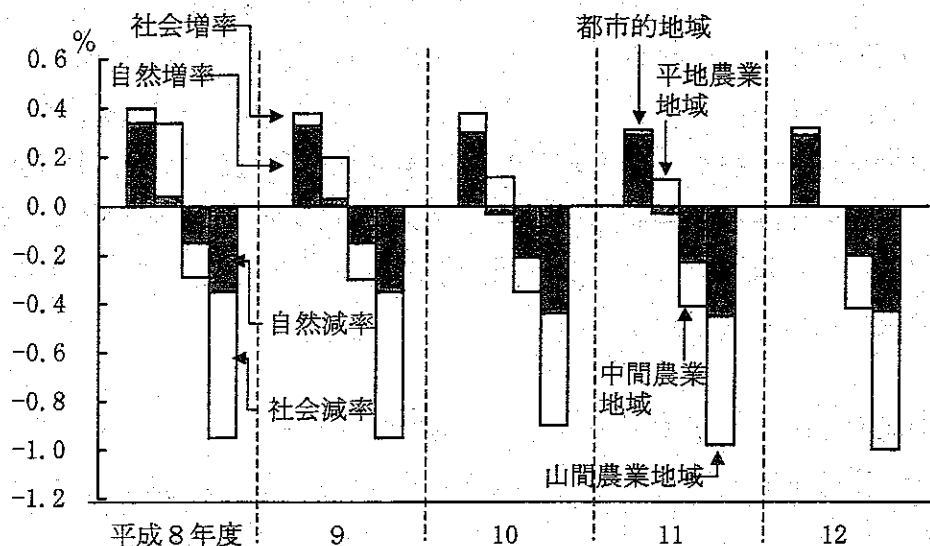
中山間地域では、その地域特性から傾斜地の割合が大きく、加えて田面積の9割以上が区画整理済みの集落割合が33%で、平地農業地域（59%）を大幅に下回る（平成12年）^{*1}など、生産基盤の整備が立ち遅れている。このため、小区画・不整形のほ場が多く、これらのほ場では、作業の機械化が十分に進展しがたく、また機械の効率的な利用や規模拡大による作業の効率化にも限界があるなど、土地利用型農業を展開するうえで不利な点が多い。こうした事情から、稲作等については生産コストの低減が困難であり、総じて農業の生産性は他地域に比べ低い。

また、そのようなほ場条件での労働は負担感が大きく、耕作放棄地が発生する大きな要因ともなっている。さらに、農地と森林が隣接していることから、野生鳥獣による農作物の食害等の発生も多く、被害の著しい地域では、これも耕作放棄の一因となっている。

全国の平地農業地域及び中山間地域について、急傾斜地にある集落の割合と田の耕作放棄地率との間には、強い相関関係がみられ、急傾斜地が存在する地域では耕作放棄地率も高い（図Ⅲ-29）。こうした状況を反映し、12年の販売農家における耕作放棄地率は、全国平均で平地農業地域が2.9%であるのに対し、中山間地域は5.3%となっている。

*1 農業センサス（12年）による。

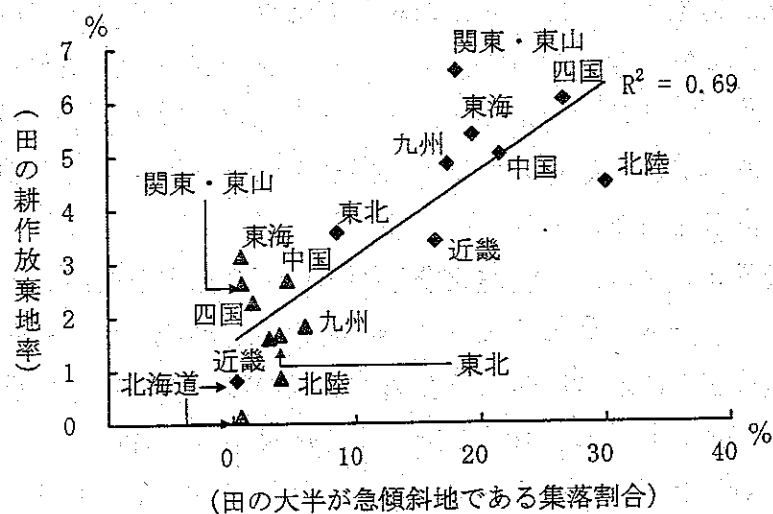
図Ⅲ-28 農業地域類型別にみた市町村の人口増減率の推移



資料：総務省「住民基本台帳人口要覧」（組替集計）

- 注：1) 8年4月1日から13年3月31日までの各年度における農業地域類型別市町村の人口動態である。
2) 社会増減率には、転出入によるもののほか、帰化、国籍離脱等による増減を含む。

図Ⅲ-29 田の大半が急傾斜地である集落の割合と耕作放棄地率の関係（平成12年）



資料：農林水産省「農業センサス」（組替集計）

- 注：1) 図中の▲は平地農業地域、◆は中山間地域を表す。
2) 「田の耕作放棄地率」とは、地目が田である耕地について算出した耕作放棄地率のことである。また、
耕作放棄地率 = $\frac{\text{耕作放棄地面積}}{(\text{経営耕地面積} + \text{耕作放棄地面積})} \times 100$
である。

中山間地域における耕作放棄地の増加は、農業生産の停滞にとどまらず、適切な農業生産活動が行われないことによる多面的機能の低下を招き、ひいては、国民生活及び国民経済の安定にも大きな損失をもたらすため、耕作放棄の抑制に向けた取組みが求められている。

こうした観点からも、現在一部でみられる中山間地域の特色である冷涼な気候や気温の大きな日較差等を活かした良食味米の生産等の特色ある農業や、地域の農業資源である家畜を活用し、畜産物生産と農地保全を図るといった創意工夫に富んだユニークな試みの進展が期待されている。

＜事例：中山間地域の土地資源を守るレンタカウ＞

山口県では、県立畜産試験場が山焼きの防火帯設置のために実施していた傾斜地における肉用牛の放牧による下草刈りの試験で、一定の成果が得られたことを受け、平成13年度から、中山間地域の傾斜地等でみられる耕作放棄地の景観の回復、野草資源の利用及び管理の省力化に「牛の舌草刈り」を応用している。

県内初の実証展示放牧は、13年7月から中間農業地域の24アールの耕作放棄地で開始された。この放棄地には、牛の脱出防止用の電気牧柵が張りめぐらされ、畜産試験場から借り受けた肉用牛（「レンタカウ」）2頭が放牧された。この取組みに対する関係者の関心は高く、展示初日の現地説明会には、市町村や農協担当者、農家等約100名が参加した。

放牧開始時に水田を覆っていたクズやカヤ等の野草は、1か月後にはほとんど食べ尽くされて地肌がみえる状態となった。また、ソーラー発電式の電気牧柵の設置は、2人作業で1ha当たり約45分しかかからず、経費も約17万円程度と比較的安価なことから、実際に畜産農家に取り組む場合にも、労働時間や経費の増嵩が最小限に抑えられることもメリットとしてあげられる。

こうした実験成果等を受けて、畜産試験場から肉用牛を借り受け、あるいは自家の飼養牛を活用して、実証展示放牧を試みる農家が中山間地域を中心にみられるようになっており、13年末までに延べ30頭（うち畜産試験場の貸出頭数は16頭）の牛が耕作放棄地や果樹園をはじめとする合計約8haの土地で放牧された。

県では、多くの市町村がこの取組みに対してきわめて高い関心を示していることを踏まえ、肉用牛及び電気牧柵等の簡易放牧施設の貸出しのための仕組みづくりを本格的に進めている。

（農業生産条件の不利性を補正するため、中山間地域等直接支払制度が実施されている）

中山間地域等において、担い手の育成等による農業生産活動等の維持を通じて耕作

放棄の発生を防止し、多面的機能を確保するという観点から、農業生産条件の不利性を直接的に補正する中山間地域等直接支払制度が実施されている。

この制度は、傾斜等により農業生産条件の不利な1ha以上の一団の農用地において農業生産活動等を行う農業者等が、生産性の向上や担い手の定着のため、今後5年間に取り組むべき事項や目標等を定めた集落協定^{*1}等を締結し、それに基づき農業生産活動等を継続する場合に、平地地域との生産条件の格差を補てんする制度である。

開始初年度である平成12年度には、全国で取組みが推進され、1,687市町村の54万1千haの農用地について約2万6千件に及ぶ集落協定等が締結された。また、集落協定参加者数は、約48万9千人に上り、1集落協定当たりでは、北海道で31名、都府県の各地域（沖縄を除く。）で20名前後の参加となっている。

協定締結面積の地目別構成をみると、北海道や北陸のように1つの地目がほとんどを占める地域から九州のように田・畑等の地目がそれぞれ一定程度を占める地域まで、多様な組合わせがみられる（図Ⅲ-30）。

なお、13年度を取組状況については、約1,900市町村（概数^{*2}）で、13年度までに策定された市町村基本方針に定められた対象農用地面積の合計の約8割に当たる約63万3千ha（同）について、約3万2千件（同）の集落協定等が締結された。

（中山間地域等直接支払制度においては、地域の実情に応じた多様な活動が展開されている）

次に、集落協定に基づいて実施される共同取組活動の主な内容を平成12年度の取組状況からみていくこととする。

これら共同取組活動は五つの内容に大別され、このうち「水路・農道等の維持・管理」については、全国のほとんどの協定集落で取り組まれている。

そのほかの活動内容についてみると、「農用地の維持・管理等」においては、各地域とも「農地の法面点検」や「賃借権設定・農作業委託」を行っている協定集落が多い（図Ⅲ-31）。また、「鳥獣被害防止対策」への取組みは、東日本に比べて西日本で多いなど地域差がみられる。

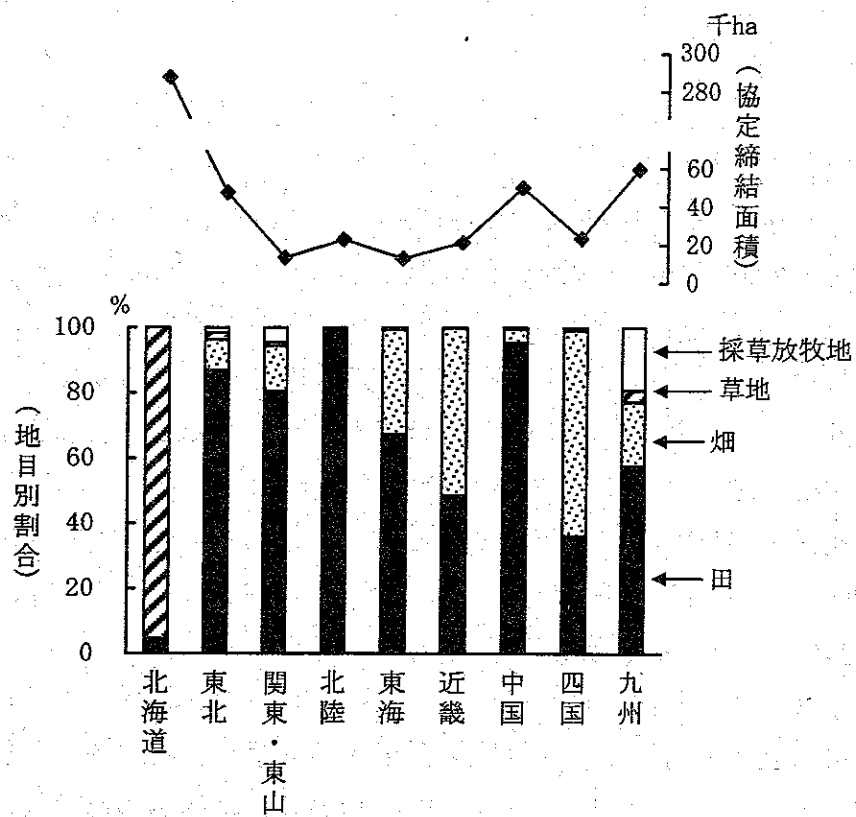
「多面的機能を増進する活動」については、協定のほとんどが草地において締結された北海道を除き、「周辺林地の下草刈」が中心となっている。また、協定農用地に畑が比較的多い地域（東海、近畿、四国）では、「土壌流亡に配慮した営農」に取り組んでいる協定集落が多い傾向がみられる。

「生産性・収益の向上」を目標とした取組みにおいては、「農作業の受委託推進」

*1 巻末【用語の解説】（P. 358）を参照。

*2 14年1月現在の見込みである。

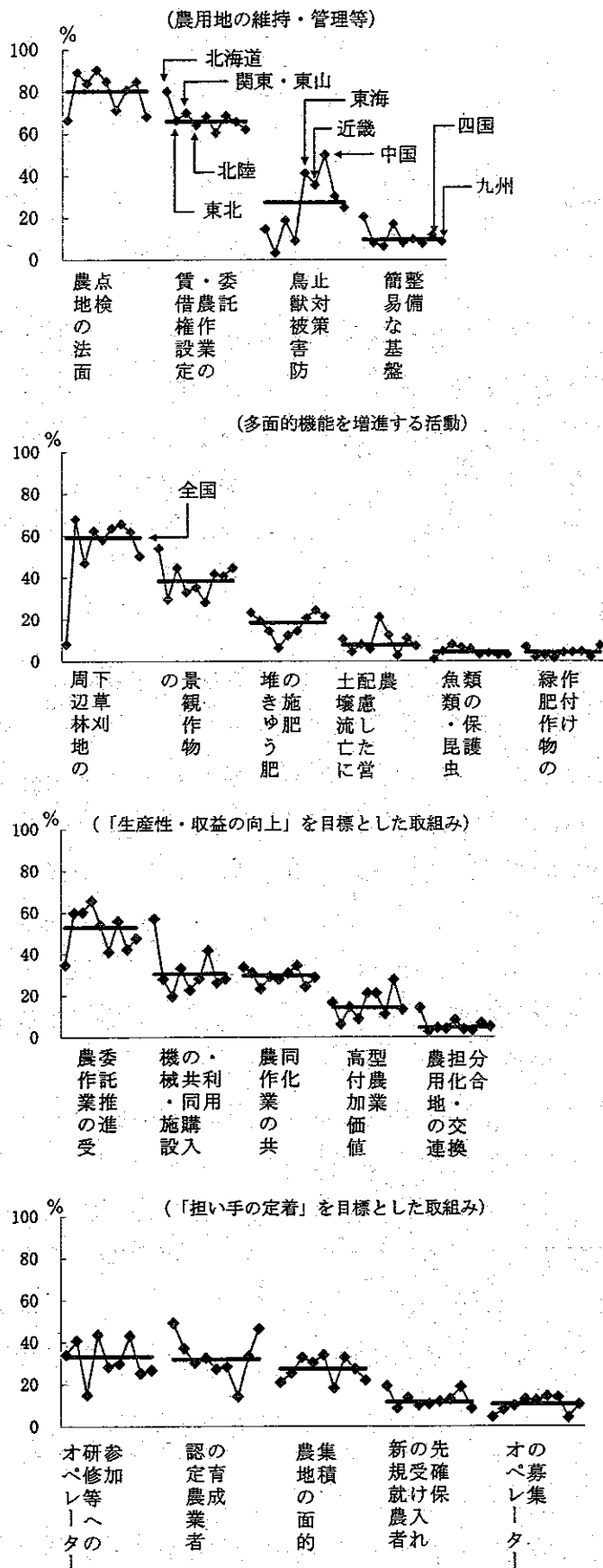
図Ⅲ-30 地域別の協定締結面積と地目別構成



資料：農林水産省調べ

注：協定締結面積は、集落協定及び個別協定の締結面積の合計である。

図III-31 集落協定に基づく各活動の実施状況



資料：農林水産省調べ

注：1) 集落協定において「農業生産活動等として取り組むべき事項」及び「生産性・収益の向上、担い手の定着等に関する目標」に規定されている取組項目のうち、主な項目について、それを選択している集落協定の全集落協定に占める割合を示す。

2) 複数の項目を活動内容として位置付けている協定もあり、各項目の値の合計が100%を超えることもある。

3) 沖縄県の図示を省略している。ただし、全国値は沖縄県の値を含めて算出したものである。

活動に取り組む協定集落が全国的に多いが、稲作では作業集積の効果がより期待できることを反映して、相対的に稲作が盛んな地域（東北、関東・東山、北陸）で特にその割合が高い。

「担い手の定着」を目標とした取組みにおいては、「オペレーター研修等への参加」、「認定農業者の育成」、「農地の面的集積」が主な活動としてあげられるが、地域差が比較的大きくみられる。

このように、現在、中山間地域等では、中山間地域等直接支払制度への取組みを契機に、我が国の地域的な多様性を反映した形で協定が締結され、集落等での農業生産をめぐる話し合いを通じて、関係機関の連携や地域内外の連携等を含めて地域の実情に応じた多様な共同取組活動が展開されている。このことは、地域の将来についての認識を共有し、過疎化・高齢化等によって失われつつある共同活動の再活性化を図るうえで、重要な意義を有するものであると考えられる。

＜事例：中山間地域等直接支払制度を活用して、「一集落一農場」を推進＞

岩手県宮守村^{みやもりむら}の宮守川上流地域では、ほ場整備事業が採択された3集落が一体で農地の利用調整、作業受委託等の推進を図る「一集落一農場」構想のもと、平成8年度に「宮守川上流生産組合」が設立された。ほ場整備の面工事が完了した12年度からは、構想を実行に移すべく、大豆作の団地化と組合の作業受託に取り組んでいる。

同組合では、この取組みの推進に当たって12年度から開始された中山間地域等直接支払制度を活用しており、約80haの交付対象水田（13年度）に対する交付金（約1,600万円）の多くを「一集落一農場」構想の実現のため、交付対象水田を含む地域の全水田（同約120ha）にかかる共同取組活動の経費に充てている。

具体的には、高齢化した農業者の労働の縮減を図るため、組合での機械導入を積極的に進めることとし、これまでに大豆作に用いるトラクター、汎用コンバインの購入経費の一部に交付金が充てられた。これにより作業の効率化・省力化が図られたこと等から、組合の作業受託料金を農業委員会が定める標準料金の7割程度に抑えることが可能となり、受託面積の拡大につながった。また、14年度には防除用ラジコンヘリの購入を予定しており、それに先立つ13年度にはそのオペレーター研修の経費にも交付金が充てられた。

このほか、地域の女性が組織する環境部会で行っているけい畔の被覆植物の栽培や花壇整備等の周辺環境整備にも交付金が活用されている。

以上のように、同地域では、関係者の合意のもとに中山間地域等直接支払制度の交付金を地域全体で活用し、「一集落一農場」の実現に向けて、効率的な営農と農村環境整備を進めている。

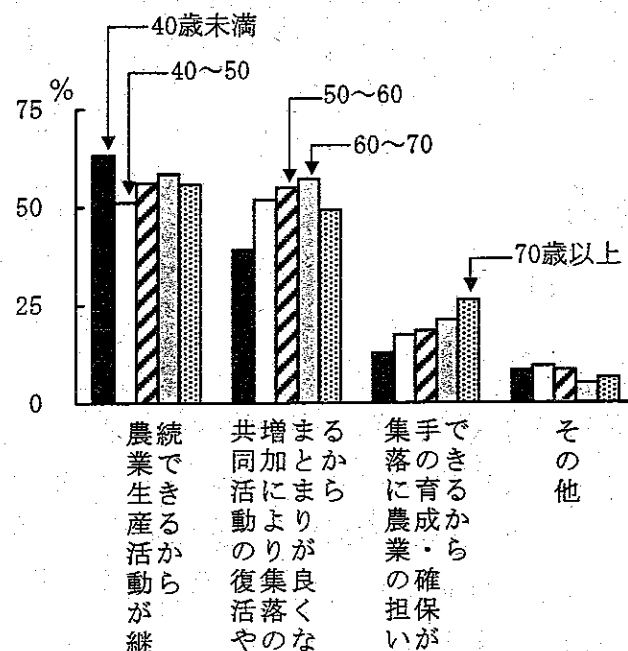
(中山間地域等直接支払制度には参加者からの強い期待が寄せられている)

我が国農政史上初めての直接支払制度である中山間地域等直接支払制度は、実施2年目を迎えたところであり、現在各地で芽生えている地域内発型の地域・農業振興の取組みをより広く、深く定着させていくために、今後一層の制度の推進が望まれている。

農林水産省が本制度に参加している農業者を対象として実施した「中山間地域等直接支払制度に関する意向調査」(平成13年6月調査)の結果から、制度に対する参加農家の評価等をみると、本制度への参加理由として、「農業生産活動が継続できるから」及び「共同活動の復活や増加により集落のまとまりが良くなるから」をあげる者が多い(図Ⅲ-32)。また、農業生産活動等に集落や集団で取り組む本制度の仕組みに対し、7割以上の者が「基本的に妥当」であると考えている。

さらに、本制度の継続に対する今後の意向については、「協定に基づく活動が始まって間もないので何ともいえない」が3割となっているものの、「集落全体として農業生産活動の維持が可能となるまで続けてほしい」が6割程度と最も高くなっている。

図Ⅲ-32 参加者の年齢階層別にみた中山間地域等直接支払制度への参加理由(複数回答)



資料：農林水産省「中山間地域等直接支払制度に関する意向調査結果」(13年6月調査)

注：中山間地域等直接支払制度に参加している全国の農業者3,000名を対象に、郵送により行ったものであり、回収率は90.3%である。

第4節 循環型社会の実現に向けた農村の総合的な振興

我が国においては、経済の成熟化のなかで国民の価値観にも「ものの豊かさ」より「心の豊かさ」を重視したり、あるいは自然や環境の価値により重きをおくようになるなどの転換が進みつつある。また、こうしたことを背景にして、21世紀の国土づくりの基本方針においても、気候・風土、自然環境、地理的特性等が共通した個性的な広い圏域間の「連携」と「交流」のもとで多様性のある地域づくりを実現し、人々に多様な暮らしの選択可能性を提供するという方向への転換が図られている^{*1}。

20世紀における我が国の経済発展の結果生じた「負の遺産」ともいうべき農村と都市の課題の解決のためには、都市においては、都市だけでは充足できない「おいしい水」、「きれいな空気に囲まれた生活空間」の享受や、「美しい自然の姿」をもつ「ふるさと」の実現に向け、農村の豊かな自然等へのアクセスを改善する必要がある。他方、農村においても、その活性化に向けて都市とそん色のない生活基盤や都市的サービスの享受が可能となる共生・対流の関係を構築していくことが必要である。

このように、農村と都市がそれぞれの特性を活かし、お互いの魅力を享受できるような互恵的な関係を構築し、環境と調和した循環型社会の実現を図ることが新たな世紀を迎えた我が国の目標となっている。

こうした考え方のもと、本節では、都市住民の農村への関心の高まり等農村を取り巻く状況の変化及び美しい自然環境と快適な生活環境を有し、豊かで活力ある農村を実現するための課題並びに及び都市住民も参加できる新たなむらづくりに向けた対応方向について考察する。

(1) 農村活性化の必要性

(農村活性化の必要性)

前節でみたように、経済や文化活動等が都市に集中する一方で、農村における人口減少や高齢化が進行し地域社会の活力が低下している。

このような状況の背景として就業機会の多少があげられるが、農林水産省「担い手の状況と都市交流、情報化を通じた農村活性化に関する調査^{*2}」(平成12年11月調査)によれば、都市的地域を除き、農業以外での雇用の場(都市への通勤も含む。)が「良好」とする市町村は6～21%にすぎない。

*1 新・全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」―地域の自立の促進と美しい国土の創造―(10年3月31日)による。

*2 全国の3,229市町村を対象に実施した調査である(回収率64.8%)。