

序章 農山村地域をめぐる問題状況と本資料の課題

橋詰 登

1. 農山村地域が抱える問題

(1) 過疎化と高齢化の並進

高度経済成長を契機に始まった地方から都会への人口流出は、都市部における過密化、農山村における過疎化といった、相反した地域問題を内包しつつも、国全体で見れば右肩上がりの人口増加を続けてきた。しかしそれも、2008年の総人口1億2,808万人をピークに減少過程へと転換した。2015年国勢調査の結果を受けて実施された国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」という）の人口推計^①によれば、2015年で1億2,709万人である我が国の総人口は、30年後の2045年に1億642万人（対2015年比83.7%）となり、2053年に1億人を割り、50年後の2065年には8,808万人（同69.3%）にまで減少すると見込まれている（いずれも出生中位、死亡中位推計）。

また、社人研のこの人口予測結果から高齢化の進行状況を見ると、2015年では26.6%であった高齢化率（65歳以上人口比率＝老年人口比率）が2045年に36.8%、2065年には38.4%にまで上昇すると見込まれている。我が国全体での高齢化率が30%を超えるのは、僅か10年後の2025年と予測されており、老年人口が3割以上を占める高齢化社会の到来も、もう間近に迫っている。

ところで、我が国のこれまでの人口動態を見ると、全国一様ではなく、農山村における人口減少と高齢化は都市部に先行して進行してきた。国勢調査結果を農林統計に用いる地域区分の農業地域類型別に組み替え実施した当研究所の分析^②においても、地域類型によって人口がピークとなった時期（人口増加から減少へと転換する国勢調査の調査時期）が異なり、都市的地域では2015年、平地農業地域では2000年が転換点であるのに対し、中間農業地域は1985年、山間農業地域に至っては1970年以降一貫して人口減少が続いている。このことだけからも、農山村の中でもとりわけ条件不利な中山間地域、なかでも山間農業地域での人口減少（過疎化の進行）が早く、これら地域においては定住人口の維持・確保が喫緊の課題となっている様子がうかがえる。

加えて、これら地域での高齢化も深刻な状況となっている。2015年における全国平均の高齢化率は前述したように26.6%であるが、中間農業地域ではこれを6.6ポイント上回る33.2%、山間農業地域に至っては11.9ポイントも高い38.5%となっており、両地域を合わせた中山間地域として見ても、既に地域人口の3分の1以上が65歳以上の高齢者となっている。

このように、農山村地域の人口動態を農業地域類型別に見ると、早い時期から人口減少

が進んでいる農山村地域ほど高齢化も進んでおり、過疎化と高齢化が並進していることが分かる。しかもその速度がしだいに速まりつつあることが、農山村における地域社会（農業集落など）の維持にとって最も憂慮すべき問題と言えよう。

（２）農業集落の機能維持と諸活動の活性化

都市部に先駆けていち早く人口減少と高齢化が進んでいる農山村地域、とりわけ生産・生活条件の厳しい中山間地域では、その影響が「地域の基礎的な社会集団」である農業集落に強く表れている。

農業集落は、農道や農業用排水路の共同管理、農業機械・施設の共同利用などの農業生産面ばかりではなく、冠婚葬祭に代表される住民間の相互扶助など生活面の共同活動を通じ、コミュニティの維持や地域資源の管理に大きな役割を果たしてきた。その農業集落を構成する世帯数が 2000 年を境に減少局面に入っており、集落人口の減少・高齢化とあいまって前述した集落の機能が弱体化し、古くから行われてきた共同活動等が困難になりつつある。

農業集落を対象としたこれまでの研究においても、集落の縮小（構成世帯数や人口の減少）と高齢化は、とりわけ人口減少が進む中山間地域、その中でも山間農業地域において顕著であり、総戸数が 4 戸以下、集落人口が 9 人以下になった農業集落で、集落活動が急激に低下していることを明らかにしてきた⁽³⁾。現在、都市部も含めて、我が国全体の人口減少と少子高齢化が進んでいる下では、農山村地域での集落の縮小・高齢化は今後さらに加速すると見込まれることから、中山間地域を中心に小規模・高齢化集落が増加し、農業集落の機能や伝統的な共同活動、とりわけ農地などの地域資源に対する保全活動が維持されていくのかどうか注視していく必要がある。

さらに今日の農業集落は、農業面では集落営農の組織母体となっているほか、現在の農村政策の中心となっている中山間直接支払や多面的機能支払といった日本型直接支払⁽⁴⁾の実施主体としても重要な役割を果たしている。このため、農業集落の縮小・高齢化は、集落内の農家数や農業担い手の減少にも直結しており、これら地域政策による農村支援の枠組みにも大きな影響を及ぼすことが予想される。集落連携や実行組織の広域化など、集落構造の変化に対応した農村政策対応のあり方を検討していくことも喫緊の課題と言えよう。

2. 本資料の課題と梗概

（１）課題と構成

本研究資料における統計分析では、以下二つの課題を設定した。その一つは、農山村地域における人口動態分析と将来予測である。人口減少と高齢化が並進する農山村地域の維持・発展を図っていくためには、地域人口の再生産が可能な適切な世代構成を有した一定数の定住人口を維持・確保していくことが不可欠である。すなわち、効果的な定住政策を

講じていくことが求められる。

そのためには、農山村地域における人の流れを的確に捉え、その特徴と地域性を明らかにするとともに、より精度の高い農山村人口の将来予測を行うことが必要であり、このことによって、多様な農山村地域の実情に即したきめ細かな施策対応が可能となる。しかし、人口の動態分析や社人研等で行われている人口予測の最小範囲は市町村（2015年10月1日現在で1,724市町村）であり、町村合併によって広域化が進んだ現在においては、この結果から農山村地域の人口動態などを的確に捉えることは難しい。

そこで第1章では、広域化した現在の市町村範囲よりも小さい地域範囲として、大字や小学校区とおおむね一致する「旧市町村」（1950年2月1日時点の約1万2千市町村）を単位とするデータを用い、近年の農山村地域における人口動態の特徴を分析する。なお、ここでの分析に用いた旧市町村別の人口データは、農林水産省統計部が農林水産省のホームページ上に公開している「地域の農業を見て・知って・活かすDB」⁽⁵⁾から得られるデータ（国勢調査の農業集落別組替データを旧市町村別に集計したもの）である。

具体的には、旧市町村別の人口データ（男女別5歳階級別）を用いて近年の農村人口の動態変化を検証するとともに、2045年までの農業地域類型別の人口推計結果に基づき、今後の農村地域の将来像を示す。ここでの分析では、2005-10年間の動向に基づく2015年の推計人口と2015年国勢調査による実際の旧市町村別人口とを比較することによって、この5年間での人口動態の変化を検討する。しかる後、2010-15年間の人口動向が今後ともそのまま継続すると仮定し、趨勢での予測人口（西暦2045年まで）を農業地域類型別に推計し、農山村地域における人口減少・高齢化の到達点を比較・検討する。

次に、第2章及び第3章では、農山村地域の基礎的社会集団である農業集落を対象とした以下二つの分析を行う。まず第2章では、人口減少と高齢化が並進する下での集落構造の変化と集落機能や共同活動の実施状況との関係を確認する。ここでは、農業集落に賦存する「農業担い手」との関係についても明らかにする。加えて、2010年からの2015年にかけての各集落の人口動向に基づく農業集落ごとの人口予測結果から、小規模化や高齢化の進行によって存続が危ぶまれる農業集落や人口が急減あるいは高齢化が急進する農業集落の数を地域別に明らかにし、人口減少と高齢化の進行が農山村地域社会の基礎単位である農業集落に及ぼす影響を中長期的な視点から考察する。

さらに第3章では、現在実施されている農山村地域政策、その中でも中心をなす日本型直接支払の効果や持続可能性の検討を行うために必要な農業集落を単位とした分析を行う。ここでは、まず農業集落を単位に中山間地域等直接支払と多面的機能支払の二つの直接支払の実施状況を明らかにした上で、これら直接支払への取組形態別に集落内の農業構造や集落活動状況を比較し、これら直接支払による農村地域政策の実施と農業集落活性化との関係を検討する。

（2）梗概

第1章の「旧市町村データに基づく農村人口の将来推計」では、次の二つの分析を行っ

た。一つは 2005-10 年間の人口動向に基づく趨勢での 2015 年の「推計人口」と「実測値」（2015 年国勢調査結果）の旧市町村ごとの比較であり、もう一つは西暦 2045 年までの農村人口の将来推計である。

まず前者の分析からは、平地、中間、山間の三つの農業地域類型全てで推計人口と実測値の乖離が±2%未満の旧市町村割合が高く、2005 年から 2010 年にかけての人口変動が、おおむねそのままの傾向で 2015 年も続いていることが示された。しかしその中でも、人口規模が小さい旧市町村では、推計人口の方が大きい旧市町村割合が高い傾向にあり、農山村地域の小規模な旧市町村で人口減少が加速している様子うかがえた。なお、5 年間の人口増減率によって見ると、どの地域類型でも、旧市町村数の最も多い階層で推計人口と実測値の乖離が±2%未満の旧市町村割合が高くなっていった。

次に、農山村人口の将来推計からは、西暦 2045 年では平地、中間、山間の各農業地域全てで人口規模が小さな旧市町村の割合が高まり、高齢化率（65 歳以上人口比率）が上昇する結果となったが、その度合いは農業地域類型により異なる結果となった。平地農業地域では一定規模の人口を維持する旧市町村割合が高い水準で維持されたのに対し、中山間地域では人口 1,000 人未満の小規模な旧市町村が急増し、2045 年には過半を占めると見込まれた。これら旧市町村の多くは、高齢化率も 50%を超えることから、地域の維持・存続がより一層厳しい状況になると予想された。

第 2 章の「農業集落の変容と将来予測に関する統計分析」では、農業集落の縮小（集落を構成する世帯数、集落人口の減少）と高齢化は 2010 年以降も続いており、小規模・高齢化集落の増加が、もともと集落の平均規模が小さい山間農業地域で顕著に見られた。また、世帯数や集落人口が少なく、高齢化が進んでいる農業集落ほど、集落での寄り合い開催や農業用排水路の保全などの共同活動の実施割合が低く、総戸数 4 戸以下、人口 9 人以下、高齢化率 50%以上の集落では、農業集落の活動が急激に弱まる様子が確認された。なお、小規模な農業集落の約半数は、他の農業集落と連携することによって農業用排水路の保全活動が維持されていることも分かった。

加えて、集落内の農業担い手の賦存状況に関する分析からは、総戸数や農家数が少ない小規模集落ほど「担い手不在集落」の割合が高まる傾向にあり、総戸数が 4 戸以下の農業集落の約 7 割が「担い手不在集落」であった。また、個別の担い手がない小規模集落の一部で、集落営農の組織化が図られている様子もうかがえた。

さらに、2010 年からの 5 年間の人口動態に基づく趨勢での農業集落人口の予測からは、全農業集落数に占める「存続危惧集落」（集落人口が 9 人以下で、かつ高齢化率が 50%以上の農業集落）の割合が 2015 年の 2%から、2045 年には 7%に増加すると見込まれ、山間農業地域での同割合は、2 割を超えると推計された。「存続危惧集落」の占める割合が 10%を超える都道府県は、北海道、徳島県、高知県、愛媛県、山口県、石川県、大分県、島根県、和歌山県の 9 道県であり、西日本の各県、とりわけ中国・四国地方の県が多くを占めると見込まれた。

第 3 章の「日本型直接支払への取組と農業集落の活性化」では、始めに中山間地域等直

接支払と多面的機能支払への取組状況を農業集落ごとに整理した。その結果、中山間地域等直接支払に取り組んでいる農業集落は、一つの集落が基本的な取組単位となつてはいるものの、同一集落内に複数の中山間協定や多面協定が締結されている農業集落が一定数存在していることが分かった。また、中山間地域等直接支払の対象農用地がある農業集落の多くは、同直接支払に取り組んでいるものの、多面的機能支払への取組割合は必ずしも高くはなかった。

次に、農業集落内の総農家数規模と中山間地域等直接支払への取組状況との分析からは、総農家数が9戸以下の小規模集落において、総農家数が少なくなると中山間地域等直接支払に取り組まない農業集落の割合が高くなるとともに、広域化した取組を行う集落割合が高まっていた。なお、総農家数が10戸から30戸程度の農業集落では、若干ではあるが総農家数が多い農業集落ほど、広域化した取組を行う集落割合が低い傾向がうかがえた。

さらに、中山間地域等直接支払の取組形態別に、2010年から2015年にかけて農業集落の状況がどのように変化しているのかを見ると、共通して、耕地面積や総戸数、農家数の減少が見られたが、寄り合いの開催や地域資源の保全といった集落での活動は活発化していた。しかし詳細に見ると、中山間地域等直接支払に取り組まない農業集落では、この5年間の耕地面積減少率が大きく、実行組合がある集落割合も減少していた。また、集落内の人口構成においても、中山間地域等直接支払に取り組んでいない農業集落において、総戸数は減少していないにもかかわらず生産年齢人口の減少と75歳以上人口の増加が顕著に見られ、集落内の世帯員の高齢化がより進展しつつある様子がうかがえた。

- 注 (1) 国立社会保障・人口問題研究所 (2017) では、2015年国勢調査の確定数が公表されたことを受けて、これを出発点とする新たな全国人口推計 (日本の将来推計人口) を行い、その結果をホームページ上で公表している。
- (2) 2019年8月30日にプレスリリースした、農林水産政策研究所 (2019) を参照されたい。
- (3) 橋詰 (2015) において、集落人口規模及び高齢化率別に寄り合いの開催割合、実行組合の有無、農業用排水路の共同管理割合を比較し、集落人口が一桁 (9人以下)、高齢化率が60%以上になった農業集落で急激な機能低下が起きていることを指摘している。
- (4) 農政における農山村地域政策の中心になっているのは、生活道や集落排水施設等の整備を含む農業・農村基盤整備 (公共事業) を除けば、多面的機能支払と中山間地域等直接支払であることを、橋詰 (2016) では農林水産省の予算面から明らかにしている。
- (5) このデータは、https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku_data/index.html において公開されている。

〔引用・参考文献〕

- 国立社会保障・人口問題研究所 (2017) 「日本の将来推計人口 (平成29年推計)」 (結果の概要 http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf 2017年4月10日)。
- 農林水産政策研究所 (2019) 「農村地域人口と農業集落の将来予測結果について」 (農林水産省プレスリリース資料 https://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/kihyo01/190830_15.html 令和元年8月30日)。
- 橋詰登 (2015) 「農業集落の小規模・高齢化と脆弱する集落機能 ―農業集落の動態統計分析と将来推計

から一」『農業問題研究』47(1)。

橋詰登(2016)「農村地域政策の体系化と政策課題—中山間地域等直接支払制度に焦点をあてて—」『農業経済研究』88(1)。