

広域的な地域組織の形成による 農村振興の現状と課題

農業・農村領域 主任研究官 江川 章

1. はじめに

中山間地域を中心に、集落の小規模化（集落を構成する農家数や世帯員数の減少）に伴う集落機能の弱体化が進んでおり、多くの集落で営農活動だけでなく、地域資源や定住基盤の維持が危惧されています。

こうした事態を受けて、近年では集落単独では困難な諸活動を複数集落で連携して対応する動きや、広域的な地域組織を形成して営農・生活面を総合的にサポートする取組がみられます。

そこで、本稿では、農業集落の小規模化と集落機能の低下の動向を整理し、集落連携や広域的な地域組織による農村振興の取組について分析します。

2. 農業集落の機能低下と集落連携の取組

第1表は、各年次の調査対象である農業集落の範囲を可能な限り一致させた上で、農業集落の規模、特に小規模集落の状況と集落機能の変化を農業地域

類型別に比較したものです。平均農家数はいずれの地域類型でも減少しており、山間農業地域では総戸数も減っています。中間農業地域や山間農業地域では、総戸数9戸以下や農家戸数5戸以下の集落割合が上昇していますので、農業集落の小規模化が生産・生活条件の厳しい中山間地域において進行しているといえるでしょう。また、実行組合のある集落割合や寄り合いを開催した集落割合も低下していることから、農業集落の小規模化とともに、営農面での共同活動が停滞していることが分かります。

こうしたなか、集落機能の低下を防ぐために複数集落が連携し、集落を越えた範囲で組織化を図るケースがみられます。この点について、中山間地域等直接支払制度の動向から確認します。1集落協定当たりの締結面積（都府県）をⅠ期対策最終年（2004年）からⅡ期対策初年（2005年）、またⅡ期対策最終年（2009年）からⅢ期対策初年（2010年）への変化でみると、Ⅰ期→Ⅱ期では10.2haから12.0haへ、Ⅱ期→Ⅲ期では12.1haから12.6haへと拡大しています（農林水産省「中山間地域等支払制度の実施状況」より）。期を挟んで1協定当たりの締結面積が拡大していることから、対策の切替え時に集落協定の統合が図られ、複数集落1協定（集落間の連携）が増加していることがうかがえます。

また、集落営農組織の動向をみると、構成する農業集落が複数（2集落以上）の集落営農組織は、2005年から2010年にかけて1,946組織から3,261組織へと増加し（67.6%増）、そのシェアも同期間で20.1%から24.5%へと高まっています（農林水産省「集落営農実態調査報告書」より）。このように、営農面では複数集落が連携し、集落範囲を越えた組織が形成されていることが確認できます。

3. 広域的な地域組織の形成とその実態

近年では営農面だけでなく、農村生活の活動も取り込んで、広域的な地域組織が形成されており、その調査分析^(注)も進んでいます。過疎関係市町村を

第1表 農業集落の規模および集落機能の変化(全国)

	年次	集落平均		集落割合			
		総戸数	平均農家数	総戸数9戸以下	農家戸数5戸以下	実行組合がある	農業生産を議題に寄り合いを開催
計	1990年	129	28	4.0	5.9	84.9	...
	2000年	163	23	4.2	8.6	78.7	68.2
	2010年	191	19	5.2	16.1	75.7	61.6
都市的 地域	2000年	492	25	0.9	7.2	83.9	59.4
	2010年	583	20	1.1	16.2	79.2	55.9
平地農業 地域	2000年	102	28	3.2	4.9	88.7	78.2
	2010年	106	18	3.4	10.5	85.2	71.2
中間農業 地域	2000年	76	22	4.4	9.1	73.1	68.8
	2010年	79	18	5.6	16.3	71.7	61.9
山間農業 地域	2000年	54	17	8.8	15.1	67.7	61.2
	2010年	53	14	12.2	23.9	65.1	53.7

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書（農林水産省統計部）

対象に行った集落活動に関する調査結果をみると（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）、集落単独で困難になっている集落活動は、「祭り・伝統行事等の地域文化の保全・継承」をはじめ、「道路補修・沿道の草刈り」や「用排水施設や道路側溝の維持・管理」、「農作業に関する共同作業・助け合い」など、地域文化や地域資源の維持・継承に関する活動の割合が高くなっています。これらの活動には一定の頭数が必要ですので、上記の調査結果では複数集落の連携や外部主体の参画によって集落活動が維持されていることが示されています。

こうした集落連携を契機に、広域的な地域組織を形成し、集落単位では困難な諸活動に取り組む動きが出てきています。第2表は村づくりや地域づくりの活動を基礎とし、集落を越える範囲で再編された広域組織の事例を示したものです。

同表から、広域的な地域組織を形成する共通の利点を整理すると、第1に内部的には広範囲から人材を確保し、また地域資源管理・利用を活発にするこ

とが可能となります。組織Aは各種委員会の委員を関係集落から広く集めており、地域資源に関しては地域資源マップを作成し、その価値を組織内外に周知させる活動を進めています。他方、組織Bはこれまで個別で活動してきた各種団体を一本化することによって機能別の委員会を組織し、地場農産物の商品化や遊休農地の再生を図っています。

第2に、外部的には広域的な地域組織が各種事業や人材の受け皿となり、それが経済的基盤の充実や将来的な人材の確保・育成につながっています。組織A、Bとも、組織自らの収入源（会費や売上金）だけでなく、自治体からの事業費や助成金も活用し、組織としての活動を継続させ、またIターン者が組織活動の一員となるよう定住支援を行っています。

第3に、農村内外の関係組織・団体との連携・協体制をとりやすいことも広域的な地域組織を設立することの利点となっています。組織Aではエリア内にある集落営農組織や農地・水保全管理支払交付金の活動組織との連携を図っており、組織Bは大学や民間会社と協力し、災害復興を進めています。

このような広域的な地域組織を運営するうえでのポイントは、既存組織（集落や団体）をテーマ別に再編したうえで、広域地域組織をプロジェクトの合議体（連合組織）として位置づけることにあります。事例でみた組織A、Bは内部にテーマ別委員会を抱え、組織自らは事務局を中心に全体を調整し、方向性を打ち出す意思決定を行っているのです。

第2表 広域地域組織の概要

名称	組織A（京都府）	組織B（福島県）
組織形態	任意組織	NPO法人
組織契機	公的機関（府）の働きかけと支援	民間ベース
組織属性	範囲	旧村（明治合併村）
	拠点	旧町（昭和合併村）
	構成集落・組織	8集落 +2団体（NPO法人、地域塾） （参考：地域人口687人）
組織構成・活動内容	設立経緯	町内12団体（有機農法、GT等）の地域づくり活動組織を母体とし、市町村合併時に組織化。
	組織構成	・各種委員会 －企画部 －体育部 －定住促進 －農林振興、地域資源 ・特別委員会 －小学校活用、自治会再編
	活動内容	・健康・歯科相談、研修会開催 ・新規就農支援、定住支援 ・道の駅の農産物販売と商品開発、食堂、ジェラート販売等 ・桑・ジャム加工、遊休農地再生 ・他店舗出荷、学校給食等
	経済基盤	府事業+会費
関係組織	公的機関	組織設立支援、事務局（府職員）や外部人材の派遣、営農・生活基盤整備の助成。
	各種団体	集落営農や農地・水保全管理支払交付金の活動組織と連携、

資料：各広域的な地域組織の提供資料およびヒアリング調査（2012年）より作成。

4. おわりに

今後、広域的な地域組織の形成を促していくためには、公的機関が組織設立のためのハード面・ソフト面にかかわる総合的な支援を行っていく必要があります。特に、立ち上げ期の事務局機能にかかる人的サポートが重要です。組織立ち上げ後に関しては、農村振興にかかる各種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位置づけることも考えられます。さらに、広域地域組織の運営が軌道に乗れば、組織の実情に応じた組織形態（法人形態）について検討していく必要があります。

（注）広域地域組織に関する調査分析として、JC総研REPORT「集落を超える広域的な地域マネジメントの形成に関する研究会」（2013年3月）がある。