

中山間地域問題

農業・農村領域 総括上席研究官 橋詰 登

中山間地域問題に関する研究成果は、1990年代初頭から2000年代の前半にかけて数多く発表されており、その内容は極めて多岐に渡ります。農村計画研究連絡会（1996）は当時の中山間地域問題を、経済的基盤に係る領域である「地域農林業の衰退」と「農外産業の不振」、生活条件に係る領域である「生活環境の不備」の3つの問題が因果関係をなし、地域内部の社会問題である「社会組織の脆弱化」が生起するとともに、これら問題の統合された結果として地域外部に対する問題が「公益的機能発現への懸念」という形で起こっていると整理しています。

以下では、農業労働力の高齢化や耕作放棄地の増加といった「農業構造問題」（特に、農地資源の管理問題）と、社会組織の脆弱化に対応した「地域活性化問題」（特に、農業集落の維持・再編問題）に着目し、主要な研究成果を紹介します。

1. 中山間地域の農業構造問題 —農業公社による農地管理問題を中心に—

中山間地域の農業構造問題に関しては、詳細な統計分析や実態分析に基づき中山間地域農業の現状と動向を把握し、その地域性の発現論理、さらには農業構造変動の実態やメカニズムを明らかにした小田切（1994）や地域性を地目構成やほ場条件にも着目し、中山間地域農業の展開方向とその可能性について論じた柏（1994）が1990年代前半における代表的な研究成果として挙げてられます。この他にも、中国地方の中山間地域を対象に実証的に農業構造を総合分析し、地域が抱える諸課題を解明した農業総合研究所（1990）、中山間地域の多様性に着目し、地域農業・農村の可能性を探った兒玉編（1997）等、1990年代には多数の成果が発表されています。

これら研究成果の多くは、農業担い手問題とともに農地の利用や保全・管理のあり方に焦点を当てた「農業構造論」的な視点からのものですが、この議論の延長線上で、当時とりわけ注目を集めたのが市町村農業公社による農地管理問題です。

担い手不足による耕作放棄地の急増を背景に、北陸や中国地方の小規模中山間自治体で相次いで設立された市町村農業公社については、竹山（1997）、

村山（1998）等、数多くの事例研究が登場します。そしてこれら事例の蓄積が進むにつれ、市町村農業公社の体系的な整理が行われます。小田切（1998）は、農業生産への関与程度が高い「担い手型」、「土地利用調整型」の公社は「総合型農業公社」としての性格を強めていると指摘し、前掲柏は、担い手支援機能に加えて農地保全補完機能を有する「担い手支援・農地保全補完第三セクター」を将来の理念型として提示しています。高齢農家等に替わって直接農地管理を行う担い手型農業公社を「過渡的形態」と捉える考え方は、長濱（1999）にも共通しており、公社自らは農地管理主体とはなり得ないことから、補完関係にある集落組織の広域組織化等の再編強化が不可欠であると結論づけています。

その後、2000年代に入ると市町村の広域合併が進み、公社が確固とした存立基盤を失ったこと、経営所得安定対策の開始によって集落営農組織に注目が集まるようになったこと等から農業公社の研究成果は減少していきませんが、農林水産政策研究所（2010）では、全国のアンケート調査と事例調査から、これら中山間地域の市町村農業公社のその後の実態と役割、今後の展望等を明らかにしています。

さらに、農業公社に関する成果ばかりでなく、中山間地域の農業構造問題や農業政策に関する研究成果自体も激減していきます。2000年代初頭には、松原編著（2001）、柏（2002）等、政策の視点を加味して中山間農業構造問題を論じた研究成果が多数発表されましたが、後半になると橋口（2008）や谷口（2009）等の成果が散見される程度となります。後継者不足や農業労働力の高齢化が平場地域にまで拡大し、中山間地域固有の問題ではなくなったこと、市町村合併によって管内全域が中山間地域の小規模自治体が少なくなったこと、中山間地域等直接支払制度の導入によって中山間地域対策が完了したかのような雰囲気醸成されたこと等がその背景にあります。なお、近年では、中山間地域から「農山村地域」へと対象範囲を拡大し、地域政策として農業・農村構造問題を論じるものが多く、その代表的な成果として小田切編（2013）等があります。

2. 中山間地域の活性化問題

—農業集落の維持・再編問題を中心に—

次に、地域活性化に関する研究は、人口問題、混住化や過疎化による農村社会の変容、集落機能の弱体化と集落再編、自治体の財政問題、教育・医療水準の維持・向上等、極めて広範にわたります。そこでまず登場するのが、地域活性化とは何か、その概念・定義に関する研究成果です。

熊谷（1991）や農業研究センタープロジェクト第5チーム（1996）は、定住人口の維持を図ることに力点を置いて地域活性化を定義します。これに対し、河村（1991）は、地域活性化を経済的活性化と社会的活性化の2つの視点から、目瀬（1991）は、社会的活性化を生活充足度の向上と環境の質の向上に分け、経済的活性化と併せ3つの視点から捉えています。これら先行研究を踏まえ橋詰（2005）は、広範な市町村データを用いた統計分析から中山間地域の活性化要因を具体的に析出しています。この他、田畑編（1999）は、中山間地域における社会・生活問題を広く対象とし、地域の実態に即して総合的な検討を加え、今後の課題や方向性を明らかにしています。

他方、地域活力の低下による地域社会崩壊の危機は、農業集落レベルにおいてより顕在化するようになり、大野（1994）が指摘していた「限界集落」問題が、過疎化・高齢化の進行とともに中山間地域問題の焦点となってきます。そして2000年代に入ると、集落機能の低下やさらに一步進んだ集落消滅に関する研究成果が多数発表されます。それは、農業集落での地域資源管理が農業生産に携わる農家のみで担われる傾向が強まっていることを示した安藤（2002）や、壮年人口がおおむね3人以下の小規模集落の一部で農業活動のみならず生活や文化にかかわる活動までもが脆弱化し始めていることを指摘した小田切（2002）、多変量解析から集落を維持するための定住条件を析出した立川（1997）、現存する集落と消滅集落との比較分析から中山間集落の存続要件を析出した橋詰（2004）等です。

その後、当研究所でも農業集落に視点を当てた数多くの研究成果を発表しており、農林水産政策研究所（2006）では集落の構造動態分析から過疎化・高齢化が集落機能を弱体化させ、そのことが農業生産の停滞や地域資源の荒廃に結びついていることを検証し、同（2009）では小規模高齢化集落における農地資源保全等の推進を図るための集落間連携に

ついて、その展開可能性や条件、連携を推進していく上での課題等を整理しています。また、最も新しい成果として、集落の縮小・高齢化に伴う機能の脆弱化と趨勢での将来予測結果を示した橋詰（2015）があります。

【文献リスト】

- 安藤光義（2002）「農業集落の地域的多様性と地域資源管理・土地利用調整機能」、生源寺眞一編『21世紀日本農業の基礎構造』、農林統計協会
- 大野晃（1994）「現代山村の危機とその再生」、村落社会研究30号
- 小田切徳美（1994）『日本農業の中山間地帯問題』、農林統計協会
- 小田切徳美（1998）「公社・事業体と自治体農政」、小池恒男編著『日本農業の展開と自治体農政の役割』、家の光協会
- 小田切徳美（2002）「中山間地域農業・農村の軌跡と到達点」、生源寺眞一編『21世紀日本農業の基礎構造』、農林統計協会
- 小田切徳美編（2013）『農山村再生に挑む-理論と実践-』、岩波書店
- 柏雅之（1994）『現代中山間地域農業論』、御茶の水書房
- 柏雅之（2002）『条件不利地域再生の理論と政策』、農林統計協会
- 農村計画研究連絡会（1996）『中山間地域研究の展開』、農林水産省農業研究センター
- 河村能夫（1991）「地域農林業・農村の変貌と活性化の基本課題」、農林業問題研究 第105号
- 熊谷宏（1991）「中山間地域における水田を中心とした農業の意義の再認識とその展開のための基礎要件」、『平成2年度総合整備計画手法調査報告書』、日本農業総合土木研究所
- 兒玉明人編（1997）『中山間地域農業・農村の多様性と新展開』、富民協会
- 竹山孝治（1997）「市町村農業公社の設立と運営上の課題」、兒玉明人編『中山間地域農業・農村の多様性と新展開』、富民協会
- 立川雅司（1997）「中山間限界集落の存続に関わる集落戸数規模要因」、兒玉明人編『中山間地域農業・農村の多様性と新展開』、富民協会
- 谷口憲治（2009）『中山間地域農村経営論』、農林統計出版
- 田畑保編（1999）『中山間の定住条件と地域政策』、日本経済評論社
- 長濱健一郎（1999）『中山間地域における農地管理主体』、日本の農業211、農政調査委員会
- 農業研究センタープロジェクト第5チーム（1996）『発信！ From 中山間』、農業研究センター
- 農業総合研究所編（1990）『中国中山間地域の農業振興と農地問題』
- 農林水産政策研究所（2006）『農業集落の変容が農村地域社会に及ぼす影響』、行政対応特別研究〔農村集落〕研究資料 第1号
- 農林水産政策研究所（2009）『中山間地域における集落間連携の現状と課題』、行政対応特別研究〔集落間連携〕研究資料
- 農林水産政策研究所（2010）「中山間地域において森林・農用地資源の管理を担う第3セクターの現状と動向」、農村活性化プロジェクト研究資料第1号
- 橋口卓也（2008）『条件不利地域の農業と政策』、農林統計協会
- 橋詰登（1996）「中山間における地域活性化の現状と農業活性化要因」、農業総合研究 第50巻第2号
- 橋詰登（2004）「中山間地域における農業集落の存続要件に関する分析」、農林水産政策研究 第7号
- 橋詰登（2005）『中山間地域の活性化要件』、農林統計協会
- 橋詰登（2015）「農業集落の小規模・高齢化と脆弱化する集落機能」、農林業問題研究 第47巻第1号
- 松原茂昌編著（2001）『中山間地域農業の支援と政策』、農林統計協会
- 村山元展（1998）「地域農業構造政策と市町村農業公社」、土地と農業28、全国農地保有合理化協会
- 目瀬守男（1991）「地域資源の活用と農山漁村の活性化方策」、公庫月報 第39巻第10号、農林漁業金融公庫