

2017/01/31
福島県日本型直接支払セミナー

農山村再生

多様な主体の参画による地域づくり

福島大学行政政策学類
岩崎由美子

1. はじめに

「限界集落」は消滅したか？

「平成27年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査」(国交省、総務省)

○前回調査(平成22年)から追跡可能な**64,805集落**の存続状況

無居住化(通年で居住者が存在しない状態をいう)集落

174集落(0.3%)

(そのうち27集落は東日本大震災による津波被災地の集落)

○前回調査時に「10年以内に無住化の可能性がある」と予測されていた**452集落**のうち

⇒この5年間で実際に無住化したのは、**41集落(9.1%)**

○集落への転入状況(=今回初めて調査)【対象集落 75,662集落】

・平成22年4月以降に転入者があった集落 **30,287集落(40.0%)**

・子育て世帯が転入した集落 **18,875集落(24.9%)**

前回調査と比較可能な64,130集落の人口増減

・人口が減少した集落 52,058集落(**81.2%**)

・人口が増加した集落 8,649集落(**13.5%**)

取り組み面積大幅減

15年度 支援強化策に着手

2015年度の中山間地域等直接支払交付金の交付面積（見込み）が65万4000畝と前年度より5%減り、減少率は制度が始まって以来最大だったことが農水省のまとめで分かった。15年度からの第4期対策への切り替わりを契機に、高齢な農業者を中心に参加を辞退する動きが強まった。このままでは荒廃農地の増加が懸念されるとして、同省は参加者のこ

入れに向け、制度の支援強化へ検討を始めた。同省は9日に開いた制度の第三者委員会で、15年度の交付面積は前年度より3万3000畝減ったと報告した。これまで新たな対策に切り替わった年度は、集落での協定締結が間に合わずに数千畝の減少が起きていたが、従来を大きく上回る面積の落ち込みだった。締結した協定数も前年度より9%減った。

理由について同省は、高齢化の進展で5年間の作業に不安を抱く農業者が増え、協定への参加者が減ったと説明。協定自体の廃止や、協定で管理する農地の面積減少につながる、「将来的に地域農業の維持が困難となる」と懸念を示した。同省は16年度、協定締結や交付面積の増加を後押しするため、制度の支援強化を検討する。具体的には、①複数集落が連携し、相互に協力する②小規模で高齢化が進む集落に対し、近隣集落が支える—といった広域の活動を、より手厚く支援していく方針だ。

同交付金は、平場との生産コスト差を支援する。集落単位で農地の管理方法や役割分担を決めた協定を締結し、5年以上農業を続ける農業者に支払う。15年度からは5年間の第4期対策が始まり、複数集落での農業生産、若者や女性を巻き込んだ活動などへの支援に力を入れている。高齢化への懸念から、交付金の返還を免除する理由も広がっていた。

2. 中山間地域等直接支払制度の成果と課題

○集落等地域での話し合いと合意形成に基づく主体的な活動を支える仕組み

→耕作放棄地の防止や農村の活性化に大きな成果を挙げてきた

○他方で2015年度からの第4期対策では、交付面積、協定数が大きく減少

○中山間地域の高齢化の進行はとどまることがなく、5年間の農作業継続に不安を抱く農業者が増加

(例) 福島県西会津町I集落における直接支払 取り組みの経緯

- きっかけは区費値上げ問題・・・「暗いギクシャクした議論」
- 集落リーダー「集落協定の制度を活用することで何とか『村おこし』をできないか、部落と農地を守るために、時には酒を酌み交わしながら集落で議論した」
- 全戸が参加する集落協定管理組合を設立し、管理組合から集落へ賃金を支払うことに
- これにより、区費の値上げ問題は解消され、逆に月額500円の値下げをすることになった
- 「集落の空気は一変し、集会所の屋根の塗装や破れた太鼓の皮の張り替えなど、むらづくりの取り組みに力が入るようになった」

交付金を活用したむらづくりの多面的な取り組み

「集落の農地は集落で守る」をスローガンに全戸参加

＜水路農道維持管理＞

＜集落営農対策＞

- ・共同精米所、共同機械の導入、オペレーター養成研修会（兼業の40～50歳代対象）

＜獣害対策＞

- ・防護柵の設置、猿監視グループによる追払い

- ・ミネラル野菜のニラ集団作付、共同畑でのジャガイモの作付

＜景観づくり＞

- ・女性部による花植えと管理

＜高齢者の生活支援＞

- ・除雪組合の立ち上げと補助



2007年撮影、ニラの調整作業

「渴いていた喉に水が来た」

「この先何年、集落そして農地は維持できるのか、口にするのも恐ろしい。皆そんな思いで暮らしていたなかで、この直払い制度は、カラカラに喉が渴いていたところに水が来たようなものだった」

- お盆帰省者との交流会、アンケートの実施、Uターンの呼びかけ
- 農山漁村地域力発掘モデル事業の取り組み（平成20～）
 - ・都市住民との交流事業、「集落応援団」の結成
 - ・集落の歴史、生業の変化、食文化等の調査、「集落史」の編纂

→次世代に集落の歴史を伝えたい
という住民の思い

→定年を迎えた他出後継者が
夫婦で東京からUターンする
動きも



第4期対策では

・・・5年間の営農継続への懸念

「担い手の中でも身体の調子が悪い人が出てきているし、その人がやめるとその土地を組合で維持しないといけないうがもう限界」

「人がいないから先のことが語れない。将来、『この村のためにやるべ』という人がUターンでも来てくれればいいけれども、このままでは消滅集落だ」

他出子弟による援農支援

「70歳をすぎると足も弱っているから、傾斜をのぼって草刈りなどできなくなった。せがれたちに応援して貰わないととてもできない。肥料を振ったりうなってくれたり助かっている。せがれたちも家族がいるから美味しいお米をもって帰れるので喜んで来てくれる」

- 同居あとなつぎがない場合でも、近隣市町に他出した後継者が、集落に通って農地保全を行う事例
- 集落から車で30～40分圏内に居住する他出子の存在
～こうした近隣の他出子によるサポートが中山間地域の高齢者の営農と暮らしを支えている
- 将来的に在村の若手層が定年帰農した際、他出子弟を含めた集落営農組織化により農地管理を次代につなぐ方向も

3. 新たな仕組みづくりによる中山間地域の農地管理

○「集落の農地は集落で守る」～「地域資源」としての農地の特質

しかし、集落単独では守り切れないところも

→周りの集落との連携、NPOや都市住民の参加を得て個別集落の取組みを支えていく方向性

○とくに、「守り」の活動は何とか維持できても、「攻め」(6次化や交流事業、移住者受け入れ等)の活動は1集落だけでは困難

→一つ一つの集落(卵)を柔らかく包み込む「卵パック」(藤山浩氏)となるような新たな「**仕組み**」づくり

(例) 農事組合法人福の里(山口県阿武町)

- 旧福田村の6集落を対象とする集落営農組織
- 参加戸数99戸、組合員数133名、組合員の7割は65歳以上の高齢者
- 水稻・大豆を主体に106.9ha(利用権設定100.5ha、作業受託6.4ha)(平25)
- 平成14年に中山間直払制度の役員が中心となり、機械利用と作業の共同化のためオペレーター組合を立ち上げたのがきっかけ

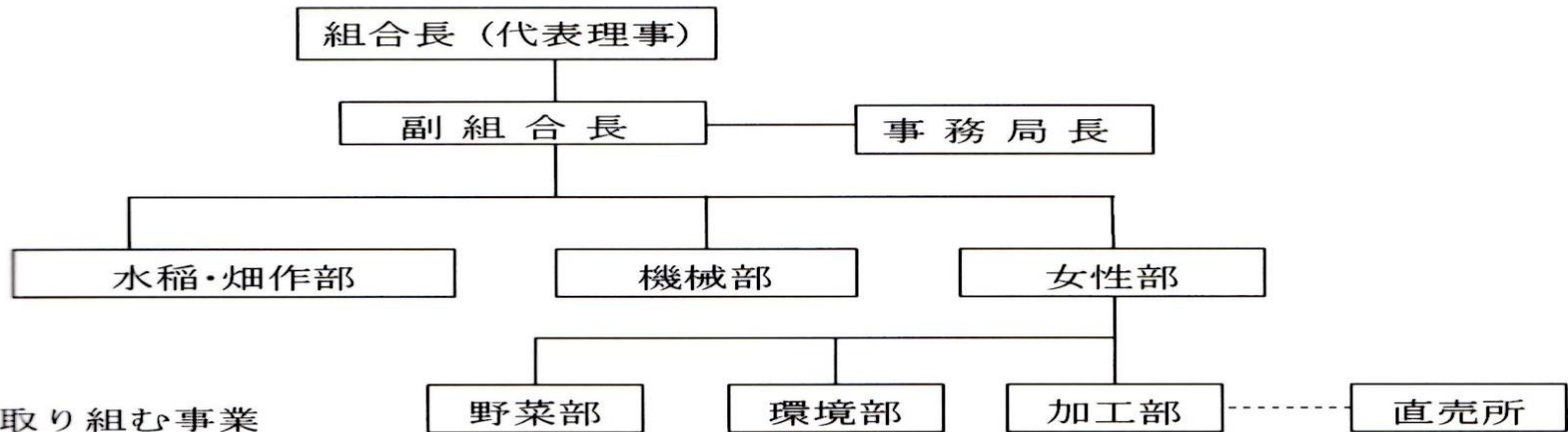


- 法人の役員は各集落から2名ずつ選出。圃場の定期的見回りを行い、農地の状況をきめ細かく把握
- 法人の役員はまた、中山間直払・多面的機能支払の役員を兼ねる。各集落がそれぞれの要望を出し合い、交付金の使途を参加集落全体で話し合う

ALL福の里方式

福の里農地守り隊、農事組合法人福の里、中山間地域等直接支払、福田土地改良区、2水利組合、6自治会、あずま会（シニア倶楽部）

- 農事組合法人福の里 （総組合員数133人 組合員戸数99戸 役員14人）



- 取り組む事業

農地の状況を一元的に把握する仕組み

→管理者や栽培内容を表示した管理カードを全圃場に設置して農地の状況を一元的に把握できるよう体制を整備

→組合員が法人に利用権設定した後でも、畦畔の草刈りや水管理など自分の体力に応じて作業従事する仕組みを構築



不在地主とのコミュニケーション

- ・平成17年より耕作放棄地解消活動に取り組む
「荒れている水田が国道から見えて景観が悪い」

放棄地の地権者はほとんどが不在地主

「代替わりで圃場がどういう状態か知らない人や、そこに圃場があることすらも知らない人がいた」

- ・保有米の問い合わせの機会などを使ってこまめに連絡を取り、将来耕作不能になりそうな耕地について相談を受け、イベント参加への呼びかけも

集落営農への女性の参画

- 平成17年に女性部を設立(女性部員44名、法人には2名の女性理事)
- 中山間直払の交付金を活用し直売所と加工所を建設(平成19)
- 餅米を使った加工品や商品開発
- 900円/時の従事分量配当
- 学校田での農業体験、イベントなどによる消費者等との交流活動にも積極的
- 「農地が荒廃すれば、地域住民の心も荒んでいく。加工や流通が始まったことで、地域に活気が生まれた」

→集落レベルの方針決定への女性の参画
集落営農の単なる実働部隊にとどまらない

4. まとめにかえて

- 大震災と原発事故で明らかになったこと
 - 食とエネルギーの大消費地である都市と供給地である地方とのいびつな関係
 - 食と農の距離の遠さ 「風化」と「風評」
 - 農業・農村を守ることへの「国民的合意」
 - 農村・農業に生きる人びとと都市住民・消費者との間に共感関係を

農村/都市、生産者/消費者の関係を耕す

「地方の農山村を守っている農家がいるから福岡市に水が流れるんだなどと常に言うようにしています。…これからは、生産者が積極的に消費者の心を耕さないといけない。ただ、売れるものをつくるばかりではなく、消費者へ、農業、食の情報を発信することで、お互いに学びあえる関係…その拠点がこの直売所なんです」

「生産者が手塩にかけて農産物を生産するのと全く同様に、生産者は手塩にかけて消費者を育て、消費者もまた、手塩にかけて生産者を育てるという関係」

○農山村地域への支援は、なぜ必要か

「多面的機能」論に加えて…

→将来世代の暮らし方、生き方の選択肢を豊かにすること

都市には都市の良さと厳しさ。農山村には農山村の良さと厳しさ。どちらを生きるかは、その人の選択。その**選択肢を増やす**こと

ポスト成長時代の「地域づくり」の理念と方法

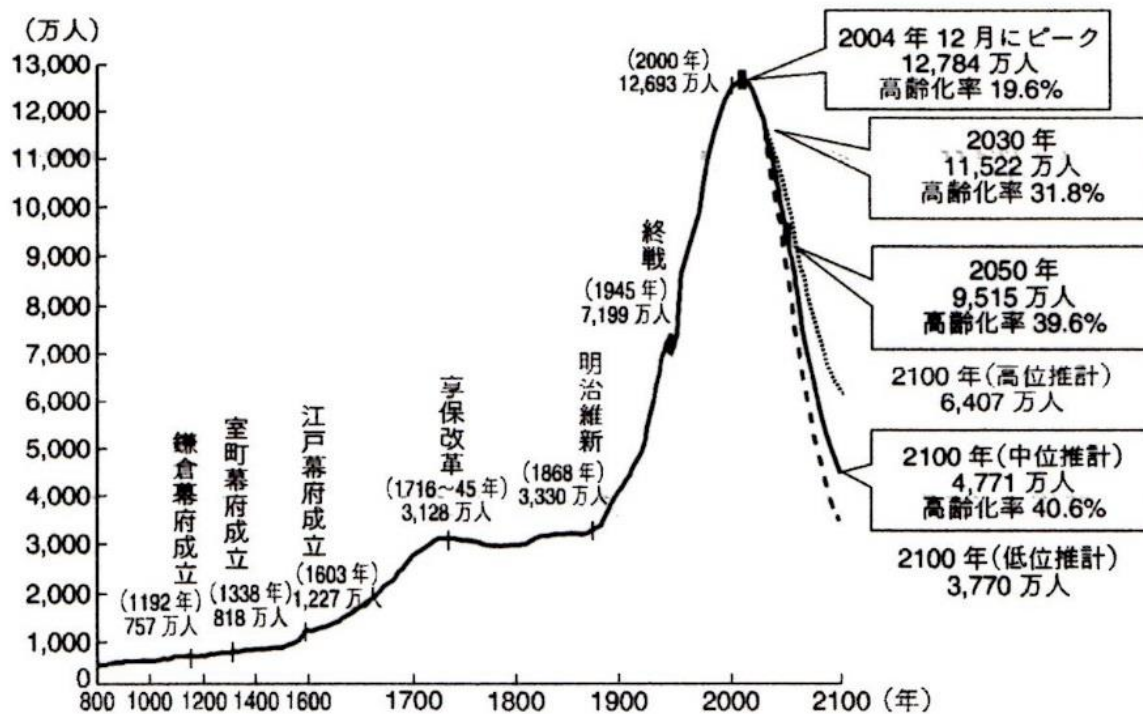


図1 日本の総人口の長期的トレンド

(出所)総務省「国勢調査報告」, 同「人口推計年報」, 同「平成12年及び17年国勢調査結果による補間推計人口」, 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」, 国土庁「日本列島における人口分布の長期時系列分析」(1974年)をもとに, 国土交通省国土計画局作成の図より

- ・2050年には総人口の約4割が65歳以上の高齢者
- ・人口減少と超高齢化は大都市圏でも確実に進行

広井良典「ポスト成長または人口減少時代における科学と知」(『知の現在と未来』岩波書店、2014年)

(例)二本松市東和地域への移住者やUターン者は約40名
震災後も9人が定住

→NPOが地域と移住者とのパイプ役に

移住者への支援

「決め手は人」

・「自分の子供、孫がいないのに、
第三者にうちの地域は良いところだからと、
ただ言っても来てもらえない。

だから、自分たちが、まず小さなことでも
自分たちが生きるこの地域の魅力を見つけなくてはならない」

→地域の魅力を磨く

地域資源、そして公共財としての農地の位置づけ

○農地～地域社会による一定のコントロールを受けている

→“地域資源”としての性格

“地域資源”が、高齢化等で崩れつつある今、その再生・維持の問題解決を図る主体は、地域社会それ自身

→**みんなで取り組む課題**という認識

○経済成長とグローバル化へ突き進む時代のなかで

環境、自然、食、農業、農村、地域などの大切さへの社会的関心の高まり

→農からの発信、農の復権、食と農/都市と農村をつなぐネットワークづくり

おわりに

「離島振興法があるから島がよくなるのではない。
島をよくしようとしたときにこの法が生きてくる」

(宮本常一 1907-1981)

→制度ができたから地域がよくなるのではない
地域をよくしようとしたときにこの制度が生きてくる

～ご清聴ありがとうございました～