

中山間地域集落における地域資源管理の方策に関する研究 — 中山間地域等直接支払制度による集落協定に着目して —

A Study on the Methods of Community-based Resource Management in Disadvantaged Regions
- Focusing on Community Agreements Based on the Direct Payment System in Hilly and Mountainous Areas, etc -

36125 大野 友平

Owing to depopulation, population aging in rural areas, it gets into difficulties to correctly conserve and utilize agricultural resources. In consequence, we can see the increasing abandonment of cultivated land and poor maintenance of agricultural water use facilities, for example. This paper aims to clarify effects and problems of Community Agreements Based on the Direct Payment System put in place in 2000, and have a view of sustainable method for rural resources in declining villages, through researches in four villages in Kochi prefecture. These cases drop hint that measures of regional resource management using Community Agreements can be classified into some.

1 章 はじめに

1.1 研究の背景と目的

他地域に比較して中山間地域において著しいのは耕作者・空間管理者の減少・高齢化によって集落空間の管理機能が低下し、結果「人間が手を入れている自然」景観が崩れるという問題である。

2000 年度から行われている中山間地域等直接支払制度（以下、直接支払制度）における集落協定というかたちは農村コミュニティの力を再生させるところに着目しており、その効果が期待されてきた。本研究では、集落協定の締結に至る経緯、運用実態等をヒアリング・現地調査によって明らかにし、制度が地域資源管理にもたらす効果と課題を探ることを目的とする。

1.2 研究の構成

第 2 章：中山間地域の集落における地域資源管理の手法を概観する。

第 3 章：直接支払制度および集落協定が地域資源の維持・管理に対してどのような効果がもたらされるとされているのかを整理する。

第 4 章：中山間集落における集落協定の実態を追い、地域資源管理に対する実効性、および課題点を考察する。事例からうかびあがった課題点をどのように解消していくべきかについて論考し、集落協定という手法をどのように使うべきか論じる。

第 5 章：1 章から 4 章にわたる論を今一度整理し、中山間地域における持続的な地域資源管理のあり方について展望する。

2 章 中山間地域集落における地域資源管理手法

この章では現在ある中山間地域の集落の維持・再生に関わる手法の現在における状況について概観し、意義と課題をさぐる。

中山間地域の多くは、平地農業地域に比べ、景観も含めた地域資源の維持・保全に対して行政が管理主体となり、住民主体による資源管理が困難な状況となっていることは実態調査からも指摘されている。¹

2.1 集落居住者による資源管理

1) 集落居住者による資源管理の必要条件

○人的資源

農業活性化は不利な条件におかれている集落の中でも人的活力の恵まれた集落で可能であり、逆に、人的活力が衰えている集落では都市農村交流のための村づくりをめざすべきであることが指摘されている。

○地域資源に気付く

集落が有する農村資源が意味するもの、価値を気づいておかなければならない。その資源が集落の価値を高めているということを知ることにより、資源管理に対する動機付けがされる。また、資源に対する専門知識を得ることも重要である。それによって資源価値を適正に評価し、集落の将来像にどう活かしていくかという検討を行うことができる。場当たりのな資源利用をさけることが持続的な資源管理に有効なのである。

2) 中山間地域等直接支払制度

農地等への管理が行き届かず、耕作放棄地の増加等により農村資源の低下が懸念される状況のもと、農林水産省は直接支払制度を導入した。

具体的には耕作放棄しない、と約束した農用地で農業者間で「集落協定」を締結し、そこに対してお金を交付するという仕組みになっている。この集落協定が集落の方向性を考えるきっかけとなってその後に貢献する可能性を持っている。メニュー化された手厚い補助金とコミュニティ弱体化の流れの中で、公に対する依存意識が強い農村居住者に集落づくりを考える契機を与えるものである。本来、農村の景観形成なり、修景なりを進めていく担い手は行政で

もなく、都市住民でもなく、農村居住者が主体となることが望ましい。導入当初には、直接支払、および集落協定が核となって状況が動き始めることが期待された。

3) 集落協定の特徴

- ・協定を結ぶこと自体が集落の将来像についての議論の機会を与える
- ・都市ボランティアの受け入れ体制となりうる枠組みを提供している。
- ・集落単位の仕組みとして汎用性が高い（交付金の自由度）

※全国で 33,137 の集落協定、平均 163.7 万円の交付金（いずれも 2003 年）

2.2 都市ボランティアの力の導入

都市住民の労力・資金力は導入を検討するに値する。

ただし、これは都市の労力を導入できれば、の場合であり、都市住民と農村居住者の農林地の保全管理の方向に対する意識差が都市ボランティアの導入の障壁となっていることが指摘されている。

3 章 地域資源管理と集落協定

田代²は、直接支払制度の本質的機能を「集落機能維持活性化助成金あるいは地域資源管理費助成金」と言い表している。では集落協定は地域資源管理にどのような意義を持つのか。いくつかの論を整理する。

3.1 集落協定の地域資源管理上の意義

1) 集落機能と呼び覚ます

直接支払制度は、集落共同活動を強化して多面的機能を増進することができるのか。

宮崎³は集落共同活動および耕作放棄の現状と問題点を以下のように指摘している。

○集落活動と耕作放棄

耕作放棄には個別的放棄と集団的放棄があり、耕作放棄面積のウェイトからみると集団的放棄が決定的に重要であり、これを抑制するために集落共同活動の持続性を確保する必要がある。

○条件不利集落に直接支払制度は導入できるか

条件不利集落においては例外的な場合を除いて、直接支払制度の導入は集落共同活動の継続、および耕作放棄の防止の両面において困難と思われる。

○多面的機能増進活動による農家の負担と所得

多面的機能増進活動は、通常の稲作生産に比較して年間労働時間を増加させる。

国土保全機能を高める取り組みと自然生態系の保全に資する取り組みとでは、交付金以外の所得拡大は困難である。

保険休養機能を高める取り組みの棚田オーナー制度等は、都市住民との交流により、稲作所得を断念した見返りに、交付金以外の交流所得を得ることができる。

憂慮すべきことは、中山間地域の中でも、条件不利集落のような立地条件と社会的条件にある集落では、特筆すべき多面的機能が今なお残されていること。

○条件不利集落における多面的機能

過疎化と高齢化が進む山間の未開発集落である条件不利集落の多くは、分水界等の水源地域に位置し、伝統種である貴重動植物が多く生息し、春から秋にかけて開花・結実・紅葉する景観構成植物が豊富で、かつ長期間観察できる。

また、水系・農地・集落・里山・奥山の農山村の原風景が多く残され、手作業を中心とする農林作業や工芸の技能が高齢者の中に継承されている。

集落共同活動による道水路の受益者は、地元住民のみならず国民全般と位置づけできる。

多面的機能の質的内容が、国立公園等の環境保全指定地域に類似した状況にある。

農業・農村の多面的機能の確保が目的の直接支払制度ではあるが、条件不利集落では同制度の対象からはずれる結果、特筆すべき多面的機能が失われる危険性は高い。

○集落営農づくりと村づくりの違い

条件不利集落のような人的活力の低い集落では、直接支払制度を導入する前段階の村づくり活動が必要と思われる。

したがって、直接支払制度が、政策面で中山間地域の集落を条件有利集落と条件不利集落とに二分することのないよう、集落協定を結ぶことが困難な集落については村づくり支援等の別途の対策が必要である。

3.2 地域資源管理に対する効果

集落機能が限界に至る集落がみられる現前の状況に対応するためには、「農村集落内部で管理」していく場合の工夫も必要である。

4 章 高知県における集落協定による資源管理の事例

事例研究から集落協定の実際の効果と課題点をさぐる。

4.1 事例研究対象の範囲について

高知県を事例研究の対象範囲としたのは、主に次に挙げた理由による。

1. 事例比較を考えた場合、集落協定がある程度まとまった数ある範囲を選ばなければならない。これを考慮すると、一都道府県あたりの協定締結数が 718.6 件（平成 15 年）と、都道府県単位での分析が適当であると考えられる。
2. 高知県は中山間地域を多く抱え、中山間地域問題にまさに直面している都道府県の一つである。

4.2 高知県の中山間地域集落の状況

1) 概要

高知県の中山間地域集落が今置かれている状況を 2000 年世界農林業センサス⁴の農業集落調査から概要を取り上げて説明する。

表 4-1 1990 年と 2000 年の比較

	農業集落数	平均農家数 (1 農業集落あたり)	平均耕地面積 (1 農業集落あたり)
1990 (平成 2) 年	2383 集落	18.0 戸	14.5ha
2000 (平成 12) 年	2252 集落	15.3 戸	13.6ha

農業集落の調査結果の要旨は次のようになっている。
区画整理された田のある農業集落は 764 集落で、田のある農業集落の 37.3%となっている。過去 10 年間に耕地の減少した農業集落は、1,784 集落(全体の 79.2%)となっている。農業集落外の者により耕作されている(=入作)田がある農業集落は、900 集落(田のある農業集落の 44.0%)となっている。

2) 地域類型別の比較

表 4-2 1 農業集落あたりの平均戸数

農業地域類型	総戸数 (戸)	農家数 (戸)	非農家数 (戸)
都市的地域	385.3 (100.0%)	15.7 (4.1%)	369.6 (95.9%)
平地農業地域	89.3 (100.0%)	18.3 (20.5%)	71.0 (79.5%)
中間農業地域	68.2 (100.0%)	16.1 (23.6%)	52.1 (76.4%)
山間農業地域	41.4 (100.0%)	13.8 (33.3%)	27.6 (66.7%)

図 4-1 農業地域類型別にみた耕地率

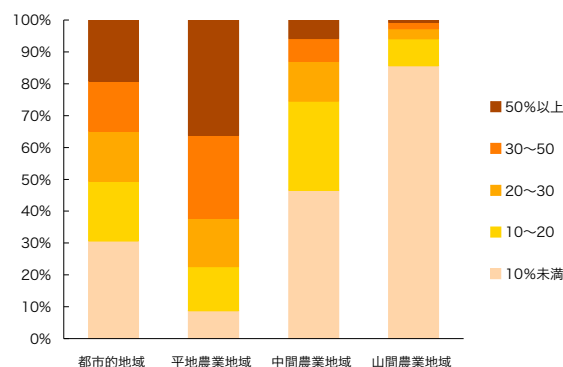
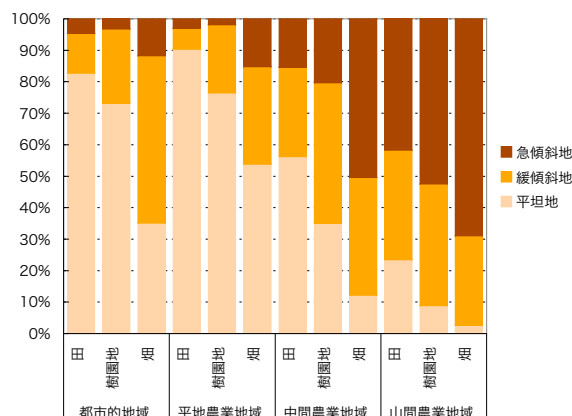


図 4-2 耕地の傾斜の度合い別にみた農業集落数割合



3) 地域資源の保全状況

同じく、世界農林業センサスの中から、地域資源の保全状況についてみる。

表 4-3 農業集落の資源の保全状況

区分		該当資源のある農業集落							該当資源のない集落
		保全のための条例や取り決めがある							
		保全の根拠		保全主体					
		条例	地域住民の 取り決め等	地方公共団体	地域住民等	集落として 保全してい ない			
実数 (単位：集落)	棚田・谷地田	950	5	0	5	1	4	945	106
	ため池・湖沼	225	80	3	77	6	74	145	179
	伝統的町並・ 建築物	1324	1033	145	888	138	895	291	69
	伝統工芸・農 具・農具等	1649	1307	0	1198	62	1245	342	36

○棚田の保全はわずか5 集落

表 1-2 は、農業集落のうち都市的地域にある農業集落を除いた 2,017 集落について、地域資源の状況をまとめたものである。(すなわち、平坦農業集落も含まれている)

棚田・谷地田のある農業集落は 950 集落で、このうち、条例や地域住民の取り決めによって保全されている農業集落は5 集落、割合としてはわずか0.5%となっている。

また、伝統工芸・芸能・祭り等がある農業集落は 1,649 集落で、このうち、条例や地域住民の取り決めによって保全されている農業集落は 79.3%となっている。なお、これらの資源・文化等の保全の目的をみると、棚田・谷地田は国土・水資源等の保全、景観の保全が多く、伝統工芸・芸能・祭り等は、歴史的遺産・文化等の保存・継承がもっとも多くなっている。

4) 地域の活性化を目的とした組織の状況

○活動内容はボランティア活動、各種イベントの企画・開催が主体

地域の活性化等を目的とした組織の状況をみると、「高齢者中心の組織」がある農業集落が最も多く、次いで「女性中心の組織」がある農業集落の順となっている。これらの活動内容をみると、青年層中心の組織及び複数の世代が入り混ざった組織では「各種イベントの企画・開催」が多く、高齢者中心の組織及び女性中心の組織では「ボランティア活動」が多くなっている。

5) 都市住民との交流の状況

○祭り等のイベントを介した交流は1 割の農業集落で実施

農業集落のうち都市住民等との交流事業に取り組んでいる集落は、「祭り等のイベントを介した交流」(8.9%)が最も多く、次いで、「産地直送を介した交流」(5.5%)となっている。

4.3 高知県における集落協定の状況

資料編 1 に、高知県における 2003 (平成 15) 年度の中山間地域直接支払制度における集落協定の実施状況をまとめている。また、資料編 2 において、高知県内の集落協定のうち特徴的であるものを市町村ごとに一件ずつ抽出、掲載した。

4.4 事例：土佐山村高川集落

1) 地域の概要と特徴

高知県土佐郡土佐山村*は、総面積 59.22km² の 90%以上が急峻な山林であり、棚田状の農地が大半を占める。村民（2000 年現在 1323 人）の多くが隣接する高知市へ通勤し、農業の高齢化、女性化から活力が失われる

2) 協定の概要

●協定データ

参加戸数	34 戸（うち農業者 34 戸）
対象農用地面積	14.8ha （田・急傾斜：4.3ha、畑・急傾斜：10.1ha、畑・緩傾斜：0.4ha）
交付額	207 万（うち共同取り組み活動充当費 50%）
交付金の配分・使用・管理方法	共同取組活動分に充当し、1/2 役員報酬、水路農道維持管理、景観作物の植付。交付金は会計が管理。

3) 協定の工夫・特徴

基本事項に「協定の実施にあたっては、夢産地とさやま開発公社により指導のあった「有機の里づくり」構想及び高川地域づくり計画を基本とする」と明示している。つまり、（1）外部機関である公社との連携、（2）地区の話し



合いから生まれた構想・計画の活用、の 2 点がその特徴と言える。

○（財）夢産地とさやま開発公社との連携

高川地区に立地する公社としては、高齢者や女性への無農薬・減農薬野菜生産の具体的提案を行いながら、地区とのパイプをしっかりと築きたいという考えがあった。そこで「有機の里づくり」のモデル地区に高川地区を選定し、自然循環型の農村を目指して、集落単位での農業の振興を考える取り組みをスタートさせた。生産者・消費者交流事業では、有機野菜を出荷している生産者と生協組合員等との

交流会を行い、消費者の生の声を生産に活かす場を設けるだけでなく、新作目研究事業では地区内の棚田に実証展示園を設け、四方竹や雨よけ資材等の導入を図る他、地域づくり推進事業では高川地区住民に対して 5 年後の農業や生活への意識調査を実施し、地域の将来像を考える機会を作る等、高川地区の農家と一体化した公社の新しい事業展開がなされている。

○「高川地域づくり計画」における大きな目標

農業従事者の平均年齢が 70 歳と言われる高川地区では「5,6 年すれば集落が崩壊する」という危機感があった。折しも 1996,1997 年に村役場から地域振興計画を地区ごとに作る機会が与えられた。同地区では、若年者の大半が高知市内に働きに出ており、「昼間の青年活動がない状態なので、集落で若者の後継者を作っている必要がある」という考えから、「週末に若者が戻ってくる集落」を計画の目標に据えた。しかし、現実には、その具体的な項目を実行に移す予算が確保されず、計画のみが宙に浮いていたのが実情であった。地区では、この計画を協定の目標に据え、目標実現のために交付金を活用していきたいと考えている。

○地域農業・地域社会活性化に果たしてきた役割

地区出身者や地区内の非農家との交流にも積極的に取り組んでおり、若者への炭焼き技術の伝承や、休耕田に大豆を植え、収穫後に村内の幼稚園児と豆腐をつくるなどしている。地区地域づくり計画により「週末には若者が戻り集まって賑わう集落」をめざしており、社会教育の分館活動と集落協定が連携し、世代間交流として「高川を考える会」が活動している。

これまでの活動は公社との連携によって、集落の身の丈にあった農業の再構築を確立してきた段階と位置づけられる。集落協定は、高川地区において、集落の後継者や非農家を視野に入れた地域活動に広がりを見せる契機になっていると言える。

4.5 事例：窪川町影野上集落

1) 地区の概要と特徴

窪川町は四万十川中流域の高南台地にあり、標高 230m の高原特有の昼夜の温度差により美味しい米を産する地として県内では知られている。影野は四万十川の支流、仁井田川沿いにわずかに広がる平地に所在する集落である。高



* 2005 年 1 月に高知市と合併。

知県西部の動脈、国道 56 号線と JR 土讃線がほぼ並行して影野集落を縦貫しており、高知市方向に抜けると難所・久礼坂が待ち構える。農業生産という面でみると、水稻栽培が主の集落で、水田面積 0.3ha 未満の小規模農家が約半数を占めている。会社員を退職して専業農家化した家が 10 戸あり、単に高齢化していない。後継者は他の仕事に就いているが、同居者が多い。

2) 経緯

1980 年代以降、農業従事者の高齢化、兼業農家の増加は影野地区でも、例外ではなく、このままでは、農地を守れなくなるという危機感を住民達も感じ始めていた。

1997 年、影野地区担い手育成基盤整備事業が導入され、ほ場の整備がすすみ機械化をすすめる準備が整いはじめた。その一方で、「影野の農業を考える会」が発足し、集落営農に向けた協議を進める。

2001 年 2 月に高知県内初の「一集落一農場方式」で集落営農を行う「ビレッジ影野営農組合」が設立された。外部環境的にもちょうど直接支払制度をはじめ、集落活動促進施設等整備事業や高知農業確立総合支援事業などがあったことが、設立の後押しとなった。

3) 協定の概要

集落協定を結んでいるのは計 22 戸である。

●協定データ

参加戸数	22 戸（専業 14 戸、兼業 8 戸）
対象農用地面積	21.3ha ほ場整備率 90% (田・急傾斜:5.3ha、田・緩傾斜:16ha)
交付金	239.3 万円（うち共同取組費は 74%）

4) 協定の工夫・特徴

- ・集落協定代表者のほかに集落営農中核リーダーという役職をおいている。これは集落営農上の基幹的活動において、中核的な役割を果たす担い手としている。
- ・地区の外周農道に花木（桜、梅）等を植樹し、地域の景観形成及び果実の加工商品化を研究する。
- ・国道 56 号線沿いに位置するという、集落のロケーションを活かし、地場産品販売所を設置し、婦人組織が栽培、開発した農産物等を常設する（仁井田米、野菜、果物、農産物加。工品、非農家が制作した工芸品等）
- ・レンタルハウスを導入し、冬場の農産物の確保を図る（共同経営）。

5) 分析

ビレッジ影野営農組合によって集落営農システムが確立されており、またとりあげた事例の中では比較的平坦に近い土地が多く、ほ場整備率も高い。集落協定においても集落営農中核リーダーというポジションを設置するなど人づくりの面でも活気がある。農産物の直販にも積極的に取り組んでおり、しばらくは自立していくことが可能であると

考えられる。

4.6 事例：南国市黒滝集落

1) 地区の概要と特徴

吉野川水系の穴内川源流に近い黒滝集落は、集落世帯数が 7 世帯のいわゆる限界集落である。

2) 協定の概要

●協定データ

参加戸数	5 戸（平均年齢 70 歳以上・集落農家の 100%）
対象農用地面積	1.06ha（田：94a、畑：12a）

3) 協定の工夫・特徴

高齢過疎集落のため、人的資源に乏しい。そのため、南国市が、直接支払制度の導入を一つの契機として都市住民受け入れを方向づけ、積極的な地域運営への介入を行っている。2002 年には、緑豊かな中で自然を満喫しながら自然環境学習や中山間地域との交流などを深める研修宿泊施設として「黒滝自然館・せいらん」を整備した。同施設は、小中学校跡地を活用したもので、管理は地元住民に委託されている。また、市は黒滝自然館周辺に黒滝自然学習の森をつくる為、現在も住民とともに整備活動をすすめている。これまでに、プレートの設置（名勝地、導標等）、遊歩道新設といった都市住民受け入れのための整備のほか、ミズバショウの柵田づくり、柵田への橋づくり、柵田の草取りなどの集落資源の保全に力を入れており、地元住民と一緒に実施している。

図 4-3 黒滝自然館・せいらん



4.7 事例：中村市常六集落

1) 地区の概要と特徴

中村市の中心市街地は全国的に有名な四万十川と後川に囲まれた扇状地のなかにあるが、その後川の上流に常六地区があり、市の北西端に位置する。夏になると川を渡るカワセミの美しい姿が見られ、夜にはこの川に流れ込む沢などでたくさんの蛍の乱舞を見ることが出来るという自然資源豊かなところである。



常六小学校を中心として半径約4キロメートル以内に常六・大屋敷・三つ又の3集落がある。それぞれ60歳以上の年齢層が多い地域である。

2) 協定の概要

● 協定データ

参加戸数	30戸
対象農用地面積	14.0ha (田 13.7ha、畑 0.3ha)
交付金の取り扱い	全額共同取組費にあてる

近隣3集落が一体的に活動し、都市住民受け入れメニューを作成している。

3) 協定の工夫・特徴

耕作放棄地の復旧に積極的で、平成16年度までに復旧させる耕作放棄地が、およそ77aある。他に平成13年度中に復旧させる耕作放棄地もある。

農地と一体となった周辺林地の下草刈りを行うとともに、棚田オーナー制度の実施、市民農園・体験農園の開設・運営を行う。耕作放棄地を農地の保全管理グループで復旧させ、組織的に環境保全型農業に取り組む計画がある。2004年時点では、耕作放棄地の一部を復旧済みである。

4.8 小結

集落協定を利用した地域資源管理のケースとして、取り上げた事例は次のように分類できる。

- ・集落にまだいくらかの体力がある場合
→集落営農により、集落で自主管理（窪川町影野集落）
- ・集落営農への移行コストに躊躇してしまうほど、集落全体が高齢化してしまっている、あるいは人的活力に乏しい場合
→集落内で取り組むには限界がある。
→行政、外部団体との協働（土佐山村高川集落、南国市黒滝集落）
- ・複数集落一協定により地域内で補うかたち（中村市常六）

5章 中山間地域の地域資源管理のための集落協定のあり方

5.1 集落協定による成果

各事例において、直接支払制度および集落協定が地域資源を管理する自治機能の回復のトリガーとなっていることは確認できた。

5.2 集落協定の課題

「集落協定の内容は耕作放棄を防止し農業の多面的機能を増進するという政策目的に照らしてはたして妥当なものであろうか。同じ助成金をもっと効果的に使う方法を考えることはできないであろうか。」⁵という問い掛けはもつともであり、集落の中でも直接支払制度が「いつまで続くかわからない」（窪川町影野集落）という意識はある。今のうちに手だてを打たなければならないという危機感は見られるが、広く共有されているとはいえないのではないかな。一番の課題はそこにある。

5.3 集落という単位を超えたあり方

いわゆる条件不利集落において、都会と集落の関係構築よりも、集落間の連携のほうがハードルが低い／実現性が高い（のではないかな）などの理由により、都会と集落の関係構築の有効なオルタナティブになる可能性がある。（中村市常六集落の事例）

○より広域での資源管理

集落間連携のあり方の例としては、流域という単位で地域資源を管理する集落協定を結ぶことが提案される。

溪流は住民の生活に密接に結びついた空間であり、複数の集落を流域に含む小河川を一体として管理していくのは合理的である。

参考文献等

- 1 齊藤亮司「農村地域における地域資源を活用した集落経営の実践とその課題」, 農村計画学会誌 Vol.22, No.2, p166
- 2 田代洋一「多面的機能と中山間地域直接支払い EU との比較をととして」, 農業と経済, 富民協会 vol.68, No.9, pp.5-13
- 3 宮崎猛「直接支払制度で多面的機能は守れるか」, 農業と経済, 富民協会 vol.66, No.16, pp.41-48
- 4 世界農林業センサス結果報告書, 農林水産省統計情報部編
- 5 生源寺眞一「手法の新展開:特徴と問題点」, 会計検査研究, 第26号, pp59-71, 2002