

農山村地域における農業集落の動向と交流活動に関する研究

A Study on trends and interchange activities of the agricultural settlement in the farming and mountainous areas

吉 田 肇
Hajime Yoshida

中山間地域を始めとする多くの農山漁村では、人口減少・高齢化の急速な進展とサービス経済化に伴う都市経済への依存が高まり、地域によっては、農業集落の機能が低下して地域活動の維持が危ぶまれている。本研究では、高度経済成長期から現在に至る農業集落の動向について各種指標から多面的に分析したところ、地域社会の変容に伴って、「都市的地域」では都市化と混住化が進んでいるのに対し、中山間地域では集落機能が低下してきている傾向がうかがわれた。今後、農業条件や地域特性を考慮しながら、適切な地域運営組織の形成、生産基盤の強化や都市・農山漁村の連携強化が望まれるところである。

キーワード：農業集落, 6次産業化, 都市・農山村交流, 農林業センサス, 農業地域類型

1 研究の背景及び目的

1.1 研究の背景

わが国のGDPの産業別シェアの推移をみると、1950年代後半から約20年にわたって高度経済成長を遂げ、1970年代初めまで重化学工業化が進展し、第2次産業のシェアが43%まで高まったが、その後、サービス経済化（製造業からサービス産業へのシフト）の進展により、サービス業など第3次産業の占める割合が増大を続けている。また、冷戦の終了をみた1990年頃を境に、日本の産業構造の高度化は一層進展し、第3次産業（サービス産業）の占める割合がさらに増大しており、2010年にはシェアが62%を超えるに至ったことがわかる。農業など第1次産業は一貫して低下し、1970年のシェアは6%、2014年には1%となっており、製造業のシェアも徐々に低下し、2014年には20%を割り込んでいる。（図1参照）

人口分布については、1960～2010年の50年間で、DID人口は3,900万人から8,400万人へと倍増し、DID人口の比率も41.0%から65.2%へと増大した。DID人口密度は、1960年には10,563人/km²だったが低下が続き1980年に6,983人/km²と1km²当たり7千人を割り込み、それ以降も低下が続き2010年の6,758人/km²となっている。このことから、増加した人口は都市部周辺等へ流入してDIDが外延化・拡大し、都市化が進んだものと考えられる。（図2参照）

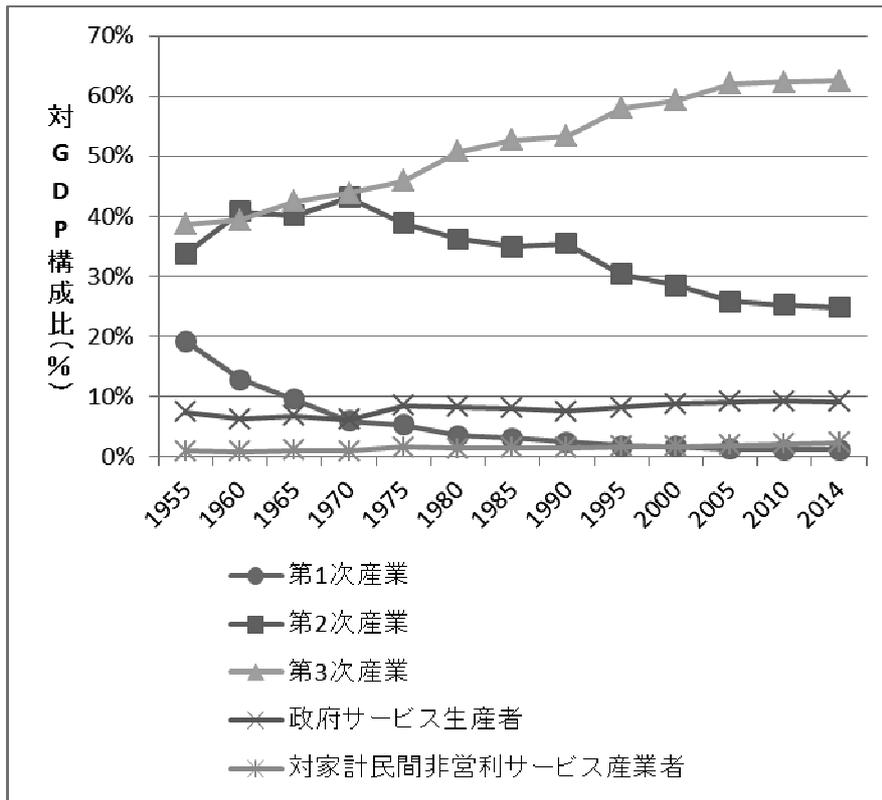


図1. わが国の経済活動別 GDP シェアの推移 (1955～2014年)
出所) 内閣府「国民経済計算」より, 著者作成。

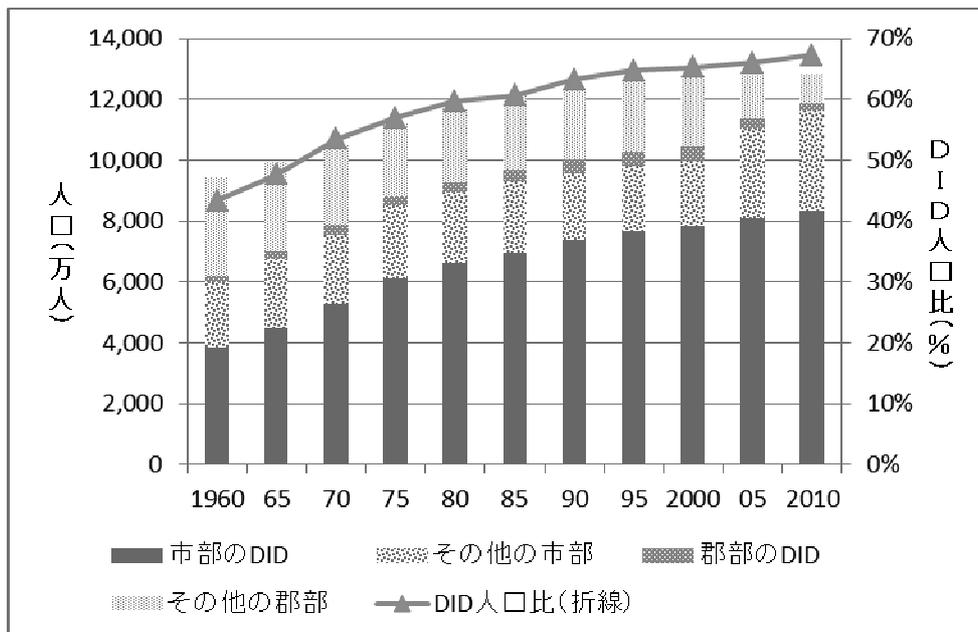


図2. わが国の市部・郡部の人口及びD I D人口比率の推移 (1960～2010年)
出所) 総務省「国勢調査報告」より, 著者作成。

また、農村地域のうち、平野の外縁から山間に至る「中山間地域」は、わが国の国土面積の約7割、経営耕地面積の約4割を占める重要な農業生産地域である。流域の上流部に位置することから、中山間地域等の農業・農村は、水源かん養機能、洪水防止機能等の多面的機能によって、下流部の都市住民を含む多くの国民の生命・財産と豊かな暮らしを守る役割を果たしている¹⁾。しかしながら、高度経済成長とともに、農村から都市への人口移動が起き、サービス経済化の進展、人口の減少や高齢化の進行に伴い、中山間地域の集落においては日常生活や農業生産活動等を取り巻く環境が厳しさを増しており、農林漁業の急速な衰退と兼業化、高齢化が進展したとされている。

一方、地域の集落は、地域住民同士が相互に扶助しあいながら生活の維持・向上を図る生活扶助機能（例：冠婚葬祭など）、農林漁業等の地域の生産活動の維持・向上を図る生産補完機能（例：草刈り、道普請など）、農林地や地域固有の資源、文化等の地域資源を維持・管理する資源管理機能を果たしてきた²⁾。

1.2 研究の目的と方法

全国的な社会経済の変化が農山漁村に及び、集落機能の低下も懸念されるなか、「平成の市町村大合併」(1995年「合併特例法」～2010年)や「中山間地域等直接支払制度」³⁾(2000年～)、「経営所得安定対策」⁴⁾(2010年～)など、集落に影響を及ぼす諸制度が2000年代にスタートするなど、営農面・生活面で農業集落の今後が注目されている。

本研究では、農業集落が地域レベルでどのような変容を辿ってきたのかを明らかにするため、農林水産省が5年ごとに実施している「農林業センサス」や総務省「国勢調査報告」など各種統計資料に基づいて、集落における農家率やDIDへの交通アクセスの動向や6次産業化への取組について、1970～2015年にかけて農業地域類型別・都道府県別・事業種類別など多面的な動向分析を行った。

具体的には、全国の農業集落を対象として、集落数及び集落規模、都市化及び集落機能、生産基盤の強化と生活基盤の維持についての関連指標の推移について、農業地域類型別に比較・分析し、その要因と今後の展望等について考察した。

2 主な分析結果

2.1 農業生産と生産性の動向

2.1.1 農業生産の動向

高度経済成長の時代から現在に至る農業生産の動向についてみると、農業生産指数⁵⁾は1960年比で現状維持を続けてきたと考えられるが、耕地面積や耕地利用率は漸減して2015年では1960年比で8割弱を維持しているものの、経済のサービス化に伴って農業就業人口の減少が著しいことがわかる。(図3参照)

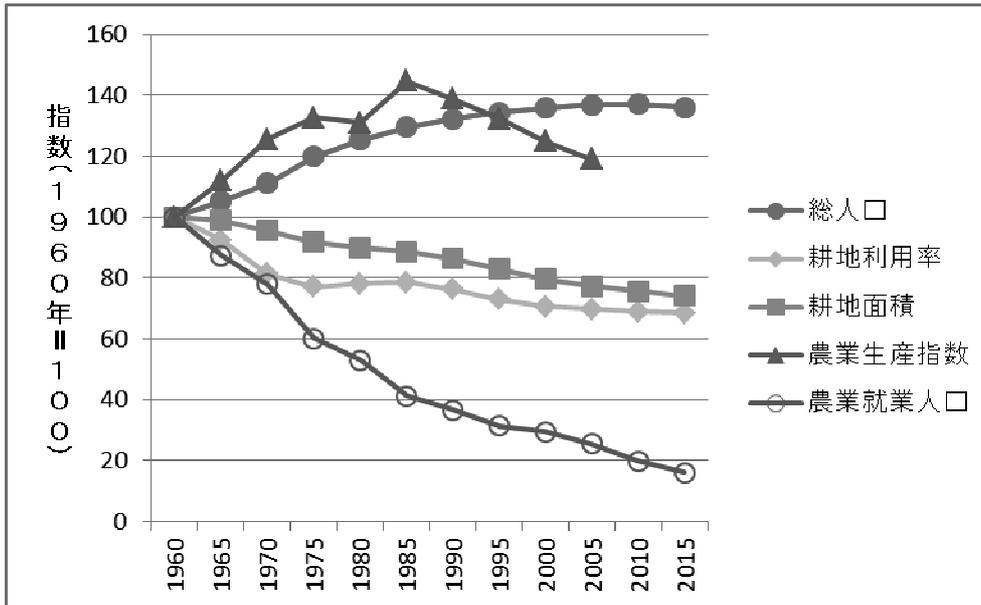


図3. わが国の主な農業関連指数の推移 (1960～2015年)
 出所：農林水産省「耕地及び作付面積統計」, 「農林水産業生産指数」(2010年以降は公表されていない), 「農業白書 平成27年度食料・農業・農村の動向参考統計表」, 農林水産省ウェブサイト「農地に関する統計」に基づいて1960年=100として、著者作成。

2.1.2 農業生産性の動向

次に、農業就業人口⁶⁾や農地に着目して、農業総産出額に対する栽培面積当たり産出額(土地生産性)、1人当たり産出額(労働生産性)の推移をみると、土地生産性は1990年ごろをピークに横ばい、農地の集約化などにより最近では漸増傾向であること、労働生産性は農業人口の減少や著しい高齢化の進行、後継者難のなか、名目ベースではあるが、近年は堅調に向上してきていることがうかがわれる。(図4参照)

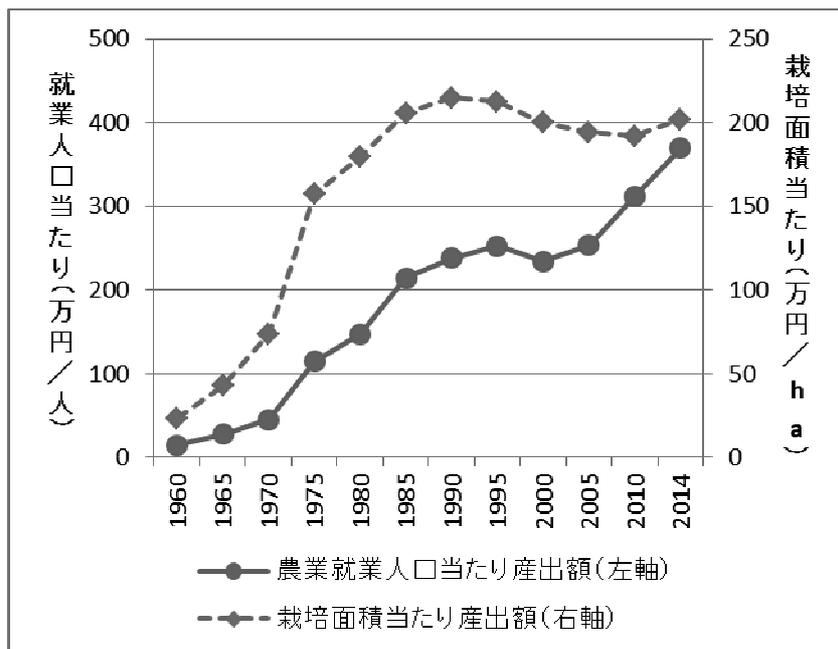


図4. わが国農業の労働生産性と土地生産性の推移 (1960～2014年度)
 出所：農林水産省「生産農業所得統計」「耕地及び作付面積統計」, 「農業白書平成27年度食料・農業・農村の動向参考統計表」に基づいて、著者作成。

2.2 農業集落の動向

2.2.1 集落数及び集落規模の動向

(1) 集落数の推移

農業集落がどのように変容してきたかについてみると、10年に1回実施される「農林業センサス」では、1970年センサスで142,699集落であったが、1980年センサスで142,377集落、1990年センサスで140,122集落、2000年センサスで135,163集落と減少が続いていたが、2015年センサスでは138,256集落と、農業集落数は横ばいから最近は微増となっている。全国の集落数の総数はこの45年間でそれほど変化しておらず、「限界集落」とされた集落であっても、実際の消滅数は、それほど多くないとされている⁷⁾。

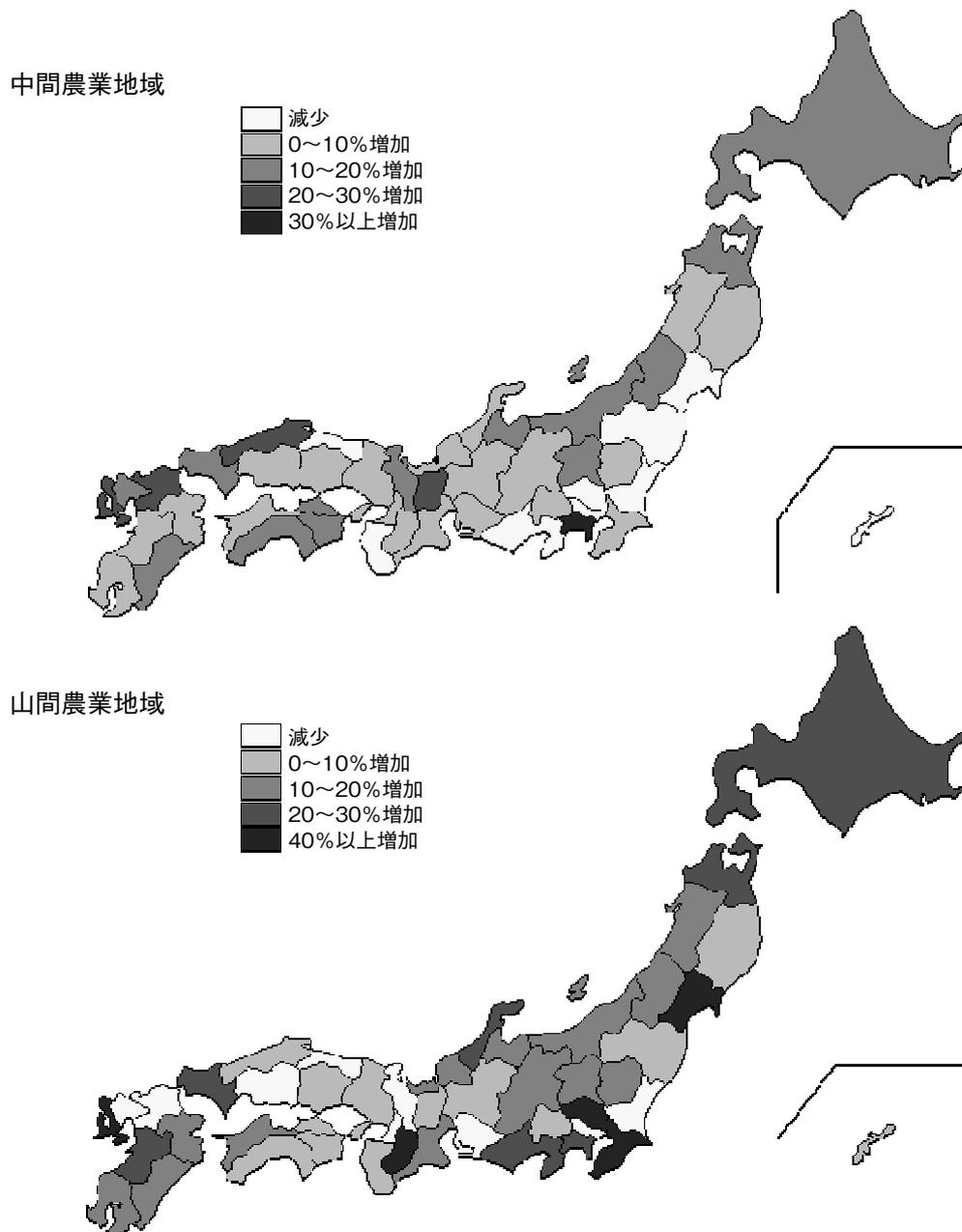


図5. 「中間農業地域」(上図)及び「山間農業地域」(下図)の農業集落数の増減率(2000～2015年)
出所:農林水産省「2000年世界農林業センサス」「2015年農林業センサス」に基づいて、著者作成。

ここ15年間（2000～2015年）の増減数を農業類型地域別にみると、「都市的地域」で1,348集落減少（2000年センサスの全国集落数の4.3%減）、「平地農業地域」で1,374集落減少（同3.8%減）、「中間農業地域」で3,116増加（同7.2%増）、「山間農業地域」2,699増加（同11.4%増）と、最近はむしろ中山間地域の集落数が増えてきている。この理由として、2005年農業センサス以降は、農業集落としての機能がない「農家点在地」が調査対象に加えられるなど調査対象が変更になったことや、神奈川県や島根県の「中間農業地域」で集落数の増加率が高く、長崎県、埼玉県、千葉県「山間農業地域」で集落数の増加率が高いことなどが考えられる（図5参照）。

（2）農業集落の規模と農家率

集落当たりの平均戸数の推移から推定すると、本研究の対象とした約14万の農業集落の総戸数は、1970年には約12百万戸、全国世帯数の約38%のシェアとなっていたが、「都市的地域」への非農家戸数の増加によって、2000年には約29百万戸、同61%を占めるに至り、2015年には約28百万戸、同52%と、全国の半分程度を擁している。

農業集落の規模の推移についてみると、全国平均の1農業集落当たりの総戸数の平均は1970年の81戸から増加したが、2000年の213戸をピークに減少し、2015年では201戸と横ばいになっている。内訳についてみると、平均農家戸数は減少（1970年の37.0戸が2015年の15.1戸に6割減）しているが、非農家戸数は増加（1970年の44.0戸が2015年の185.6戸に約4倍）したため、農家率は1970年の46%から2015年の8%に著しく減少している。（図6参照）

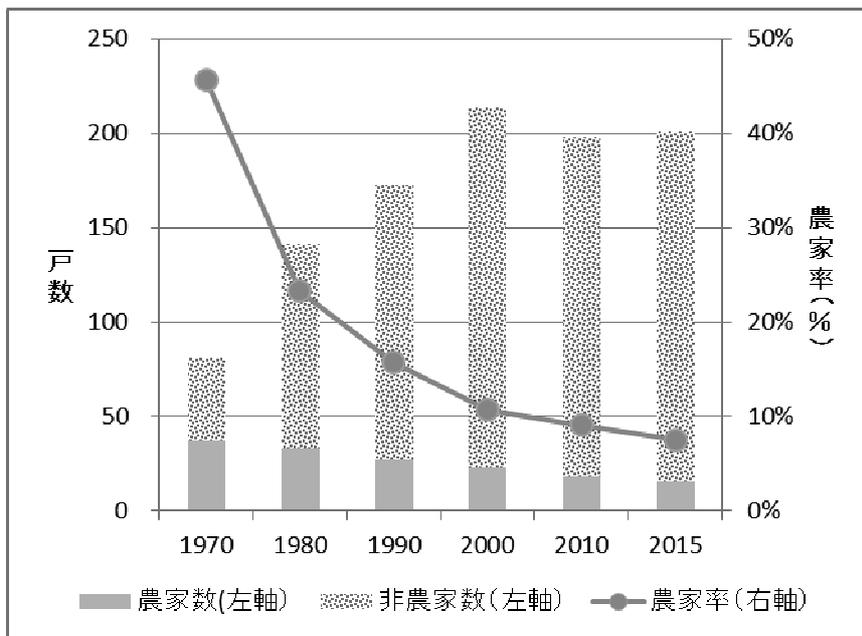


図6. 全国の集落当たりの戸数と農家率の推移（1970～2015年）
 出所：農林水産省「世界農林業センサス」（1970～2000年）、「2015年農林業センサス」に基づいて、著者作成。

特に、「都市的地域」では、95.2%の集落が都市計画区域に指定されており、このうち、全域が市街化区域に指定されている集落が17.2%、市街化区域と市街化調整区域の両方に指定されている集落が32.7%と、合わせて半数近くの集落で市街化が進みやすくなっている（農林水産省「2000年世界農林業センサス 第9巻農業集落調査報告書」より算出）ため、混住化が進み非農家数が増えることにより、農業集落としての一体感の維持が難しくなり、農業共同作業への参加等が困難になってきていると考えられる。

1 農業集落当たりの総戸数29戸以下の集落の割合は、2000年の全国平均28.0%から2015年の同32.2%へと4.2ポイント増加、このうち、総戸数9戸以下の零細な集落は5,377集落から2015年の10,311集落へと倍増し、割合も同4.0%から7.5%と増加しており、集落の総戸数の小規模化が進行している（図7参照）。特に、中国地方では、総面積に占める山地・丘陵地の割合は88%と全国で最も高く、また、総面積に占める居住地域の割合は約64%と首都圏に次いで高く、山間部まで居住地域が広く分布していることから、「9戸以下」の零細な集落が10%と北陸地方に次いで高く、「10～29戸」の小規模な集落が39%と全国で最も高く、合わせて半数の集落が29戸以下の小規模集落となっている。

この傾向は特に中山間地域で著しく、2010年世界農林業センサスによると、「山間農業地域」では総戸数29戸以下の集落が55.8%を、「中間農業地域」では総戸数10～49戸の集落が52.7%を占めている。特に、中国地方では、中山間地域に位置する集落数の割合が73%と最も高くなっており、小規模集落の多くが中山間地域にあると考えられる。一方、「平地農業地域」では総戸数30～99戸の集落が48.0%を、「都市的地域」では総戸数300戸以上の集落が41.2%を占めている。

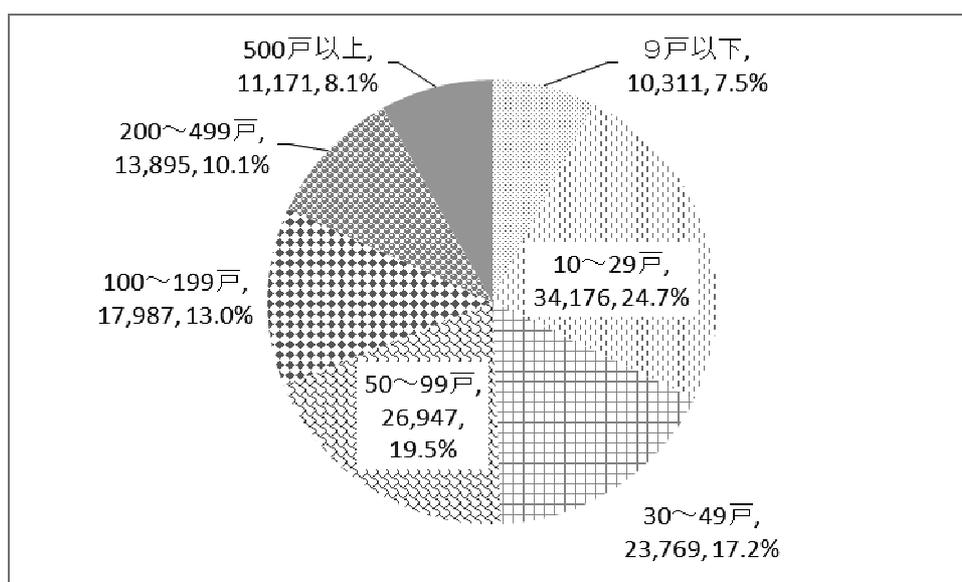


図7. 戸数区分別の農業集落数の構成（2015年）
出所：農林水産省「2015年農林業センサス」に基づいて、著者作成。

農林水産政策研究所調べ（橋詰，2014，文献[11]）によると，人口が9人以下の集落で集落活動の実施が顕著に低下するとしており，2015年農林業センサスでは，全国の7.5%を占める「9戸以下」の約1万集落の今後に留意する必要がある。

（3）農業集落の現状

ここで，2010年世界農林業センサスに基づいて，農業地域類型別に1農業集落当たりの戸数構成やDID⁸⁾までの所要時間，土地利用などの現状を整理した。（表1参照）どの農業地域類型でも農家数は20戸前後にとどまっているが，非農家数については，「都市的地域」では1農業集落に平均588戸あるため，集落人口は大きいが農家率は3.1%に過ぎなくなっている。都市的地域以外では，「平地農業地域」「中間農業地域」「山間農業地域」となるにしたがい，非農家数が減少していき，農家率はそれぞれ20%強となっている。中山間地域においては，「農業集落」ではあっても，もはや農業だけで生計を立てている農家は少ないと考えられる。

DIDまでの所要時間についてみると，「都市的地域」の94.4%の集落ではDIDへの所要時間が30分未満であり，DIDの周辺の集落で都市化が進んでいることがわかる。一方，「山間農業地域」では，DIDまで1時間以上かかる集落が22.0%あるものの，同30分未満の集落も31.4%あり，DIDへのアクセシビリティは大きく改善されてきていると考えられる。

経営体¹⁰⁾についてみると，1集落当たりの耕地面積は「平地農業地域」が最も広く平均48.2haと，「山間農業地域」の3倍以上となっており，1経営体当たり耕地面積も平均2.3haと最も広がっている。次いで，「中間農業地域」の集落には，田・畑・果樹地などがある経営体の割合が高く，多様な経営耕地を有している。

農業経営体及び農協等による農産物の加工，農産物直売所及び農家レストラン，農業経営体による観光農園，農家民宿等の「農業生産関連事業」を行っている経営体は，都市生活者に近く位置する都市的地域の集落の22.0%と最も多いが，農業生産の盛んな「平地農業地域」では集落の14.4%にとどまり，「山間農業地域」で18.8%，「中間農業地域」で17.8%と，条件不利な中山間地域の集落で交流事業に積極的に取り組まれていることがわかった。耕地面積は減少しており，「都市的地域」では都市化に伴うスプロール人口の受け皿になってきたが，中山間地域では農業機能の衰退と集落の縮小傾向が続くと考えられる。

表1. 農業地域類型別にみた1農業集落のすがた (2010年)

項目\農業地域類型	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
集落数	30,847	35,165	46,699	26,465
1集落当たり総戸数(戸)	607	105	80	54
1集落当たり農家数(戸)	19	22	17	13
1集落当たり非農家数	588	83	63	41
農家率(%)	3.1%	21.0%	21.3%	24.1%
全戸数が29戸以下の集落数	2,454	8,310	17,721	14,774
比率(%)	8.0%	23.6%	37.9%	55.8%
DIDまでの所要時間が30分未満の集落数	29,126	28,978	27,523	8,320
比率(%)	94.4%	82.4%	58.9%	31.4%
DIDまでの所要時間が1時間以上の集落数	147	891	3,107	5,835
比率(%)	0.5%	2.5%	6.7%	22.0%
実経営体数(集落当たり)	14.4	20.6	13.6	10.2
経営耕地面積(ha/集落)	16.5	48.2	22.0	13.9
経営耕地面積(ha/経営体)	1.1	2.3	1.6	1.4
田のある経営体の割合	68.0%	67.7%	72.0%	65.0%
田の面積(ha/経営体)	1.14	1.93	1.19	1.09
畑のある経営体の割合	53.2%	49.3%	53.8%	51.4%
畑の面積(ha/経営体)	0.54	1.86	1.19	1.15
果樹地のある経営体の割合	16.9%	13.9%	18.8%	14.5%
果樹地の面積(ha/経営体)	0.5	0.79	0.65	0.44
農業生産関連事業を行っている実経営体の割合(%)	22.0%	14.4%	17.8%	18.8%

注1) 各項目(各行)で最も大きな値の農業地域類型の欄に網掛けした。

注2) 「経営体」とは、農林産物の生産を行うか又は委託を受けて農林業作業を行い、生産又は作業に係る面積・頭数が一定以上の事業を行う者をいう。

出所) 農林水産省「2010年世界農林業センサス第7巻農山村地域調査報告書」に基づいて、著者作成。

2.2.2 都市化及び集落機能の動向

(1) 交通利便性の向上と都市化の進行

農業集落のDIDまでの所要時間についてみると、1970年センサスでは、DID都市に関係がある農業集落数のうち、DIDまで1時間以上かかる遠隔地の集落が27.2%もあったが、2000年センサスでは同5.5%に激減した。また、1970年センサスでは、DID都市に関係がある農業集落数のうち、DIDまで30分以内の集落が33.8%だったが、2000年センサスでは71.1%に倍増している。このように、DIDへの時間距離が著しく短縮したのは、近年、わが国の津々浦々まで道路整備が進んだこと、乗用車保有車台数の普及に伴うモータリゼーションの進行などと軌を一にしていると考えられる。たとえば、栃木県の典型的な中山間地域である茂木町（もてぎまち）においては、町内の自宅外就業者・通学者のうち、町外で従業・通学する者の割合が、1990年43.7%、2000年46.4%、2010年54.0%と次第に増大してきている。また、その利用交通手段は、自家用車がそれぞれ82.8%、85.6%、90.0%と多くを占めていることがわかり（総務省「国勢調査報告 従業地・通学地による人口・産業等集計」による）、中山間地域から自家用車で通勤・通学することによって、就労の場、学習の場として都市への依存度が増大してきていると考えられる。

一方で、2010年センサス、2015年センサスでは、DIDまで1時間以上かかる集落数が増加に転じている。（図8参照）これは、都市圏周辺の中山間地域のうちDIDへの交通アクセスが比較的良好な地域では、移住者等の新たな集落が少なからず増えている⁹⁾ことがうかがわれる。

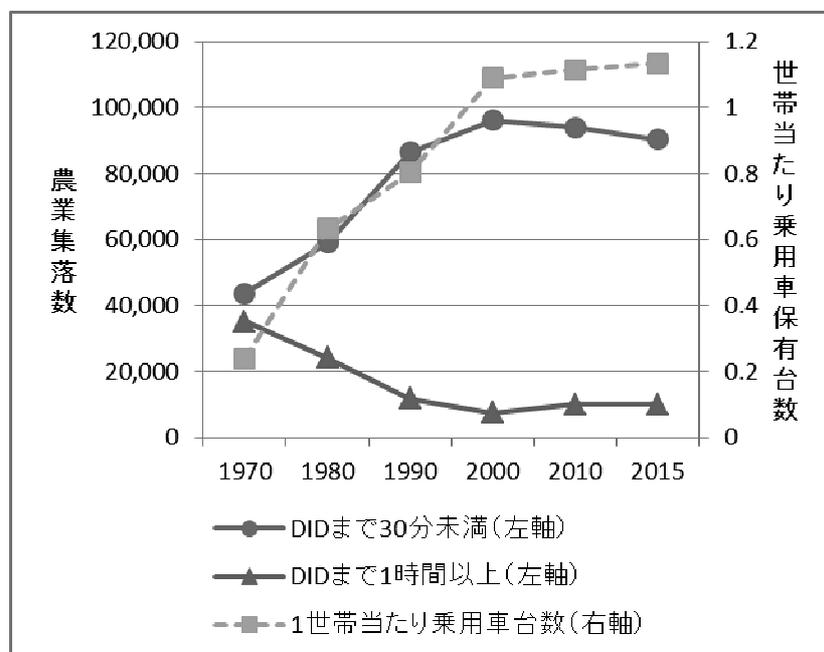


図8. DIDまでの所要時間別集落数と乗用車普及率の推移（1970～2015年）

出所：農林水産省「世界農林業センサス」、自動車情報管理センター「自動車保有台数推移表（昭和41年～平成28年）」、総務省「国勢調査報告」に基づいて、著者作成。

2015年農林業センサスによると、「都市的地域」ではDIDまで1時間以上かかる集落は0.5%しかないのに対して、「山間農業地域」ではDIDまで30分～1時間かかる集落が約半数を占めており、DIDまで1時間以上かかる集落は21.7%となっている。人口減少と高齢化の急速な進展や最寄りの商店やガソリンスタンドの撤退などにより、DIDまで時間のかかるこれらの集落では既に公共交通機関はなく、自動車利用に依存せざるをえなくなることから、生活サービスへのアクセスが失われる可能性が高い。

(2) 集落機能の変容

集落機能の維持には地域の総意が重要であり、そのための合意形成の場が必要であることから、ここでは集落の寄り合い（原則として地域社会又は地域の農業生産に関わる事項について、農業集落の人達が協議を行うため開く会合をいう。）の開催と採り上げられた議題の動向に着目した。寄り合いが開催された農業集落は、1980年センサスでは94.4%、1990年センサスでは96.8%、2000年センサスでは98.4%と増加してきたが、2015年センサスでは93.9%と5ポイント近く減少しており、寄り合いを通じた集落活動の低下傾向がみられる。

2015年農林業センサスによると、「山間農業地域」では寄り合いを開催しなかった集落は9.8%であったが、「都市的地域」では11.8%とやや高いものの、それほど大きな差はなかった。「都市的地域」の集落では農家率の低下や農業生産活動の縮小に伴い、地域資源管理の共同意識が低下しており、高齢化と人口減少が著しい「山間農業地域」の集落ではコミュニティ機能が低下していることが考えられる。

また、2015年農林業センサスで、寄り合いで採り上げられる議題についてみると、「農業集落行事（祭り・イベント等）の計画・推進」「環境美化・自然環境の保全」の議題が8割以上と多く、「農道・農業用排水路・ため池の管理」が74.9%、「農業集落内の福祉・厚生」が61.7%、「農業生産に係る事項」60.0%と続いている。

1980年農林業センサスで、農業集落の寄り合いで採り上げられた議題別にみると、「祭り・盆踊り、運動会など集落の恒例行事の計画・推進」が90.8%と最も多く、「ごみ処理、上・下水道など生活環境施設の整備・改善」が46.0%、「農道又は農業用排水路の維持・管理」が39.2%などとなっている。農業地域類型別に2000～2015年の変化をみると、農業生産に関する議題は、「平地農業地域」で最も高く、特に「集落共有財産・共用施設の管理」が議題になる割合が倍増している。「祭り・運動会等の集落行事の計画・推進」は1980年よりは減少したものの、8割以上の集落の寄り合いで採り上げられる議題となっており、集落機能の低下が懸念される「山間農業地域」で最も高くなっている。一方、住民生活に関する「環境美化・自然環境の保全」や「農業集落内の福祉・厚生」については、すべての農業類型地域で議題になる割合が増加している。（表2参照）

表2. 農業地域類型別にみた農村集落の寄り合いの議題の変化（2000年・2015年）

（単位：％）

2000年センサス					2015年センサス				
寄り合いの議題	都市的 地域	平地農業 地域	中間農 業地域	山間農 業地域	寄り合いの議題	都市的 地域	平地農 業地域	中間農 業地域	山間農 業地域
土地基盤整備等の補助事業の計 画・実施	11.6	23.4	19.3	15.9	農業生産に係る事項	60.2	73.8	62.6	55.7
水田転作の推進	53.6	74.1	65.2	58.4					
農道・農業用排水路の維持・管 理	65.6	76.5	75.8	68.0	農道・農業用排水路・ため 池の管理	65.1	77.8	73.5	65.6
農業集落共有財産の利用・運営・ 管理	26.1	36.4	32.7	34.4	集落共有財産・共用施設の管 理	52.4	67.1	65.5	64.4
生活関連施設等の整備・改善	66.1	70.6	74.6	72.4					
祭り・運動会等の集落行事の計 画・推進	81.8	87.3	88.0	89.0	農業集落行事(祭り・イベン ト等)の計画・推進	75.2	84.2	84.9	86.0
環境美化・自然環境の保全	69.4	72.8	74.8	74.1	環境美化・自然環境の保全	68.7	80.2	79.8	78.3
農業集落内の福祉・厚生	43.7	43.2	48.3	46.8	農業集落内の福祉・厚生	44.8	51.1	51.7	49.1
					寄り合いを開催しなかった	11.8	3.8	6.1	9.8

注) 各項目で最も大きな値の農業地域類型の欄に網掛けした。
出所) 農林水産省「2000年世界農林業センサス」「2015年農林業センサス」より、著者作成。

(3) 集落機能の低下による問題点

752過疎市町村を含む1,042市町村を対象として実施された国土交通省（2016）の現況把握アンケート調査（2015年4月時点）によれば、条件不利地域の75,662集落¹¹⁾のうち、集落機能の維持状況については、「良好に維持されている」60,643集落（80.1%）、「機能低下」10,318集落（13.6%）、「維持困難」3,015集落（2.2%）と回答しており、集落機能が低下している集落は全体の約1/8となっている。

多くの集落で発生している問題や現象（複数回答）についてみると、回答した7割以上の市町村が「空き家の増加」や「耕作放棄地の増大」などを挙げているが、これらの問題点は相互に関係しており、地域産業である農業の衰退など「働き口の減少」が要因となり集落人口が減少、「商店・スーパー等の閉鎖」「住宅の荒廃（老朽家屋の増加）」「獣害・病虫害の発生」「公共交通の利便性低下」を招き、さらに集落からの人口流出につながってきていると考えられる。（図9参照）

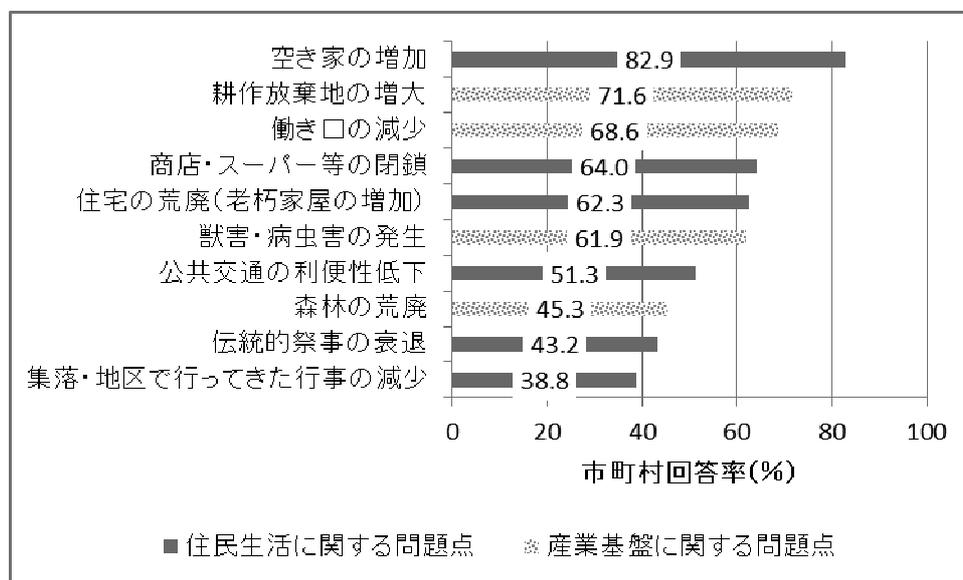


図9. 多くの集落で発生している問題点（複数回答，2015年）
出所）国土交通省（2017）「平成 27 年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書」pp.3-4～3.8より，著者一部改。

2.3 生産基盤の強化と生活基盤の維持

2.3.1 6次産業化への取組動向

農業だけでは生産性を高めることに限界があることから、全国各地でいわゆる「6次産業化」¹²⁾に取り組まれている。2014年度のわが国の6次産業化による年間販売金額1.9兆円は、米の農業産出額1.4兆円を超えるところまで来ている。

「6次産業化比率」（6次産業化による年間販売金額の農業産出額に対する比率）を都道府県別にみると、西日本で高く、北海道・東北・北関東や米作が中心の北陸などでは低く、西高東低となっている。このうち、東京都、大阪府など大都市圏では「農産

物直売所」による販売金額が、山梨県、静岡県、鳥取県、山口県、愛媛県など果実の産地では「農産物の加工」による販売金額が多くなっている。また、東京都以外のこれらの府県では、農協等による大規模な事業者が販売金額の多くを占めている。(図10参照)

全国でみると、年間販売金額のうち、農業経営体の占める割合は36%、1事業者当たりの販売金額も1,239万円と、集落において6次産業化に取り組む農家や農業法人等はまだまだ少ないと考えられる。(農林水産省「平成26年度6次産業化総合調査報告」より算出)

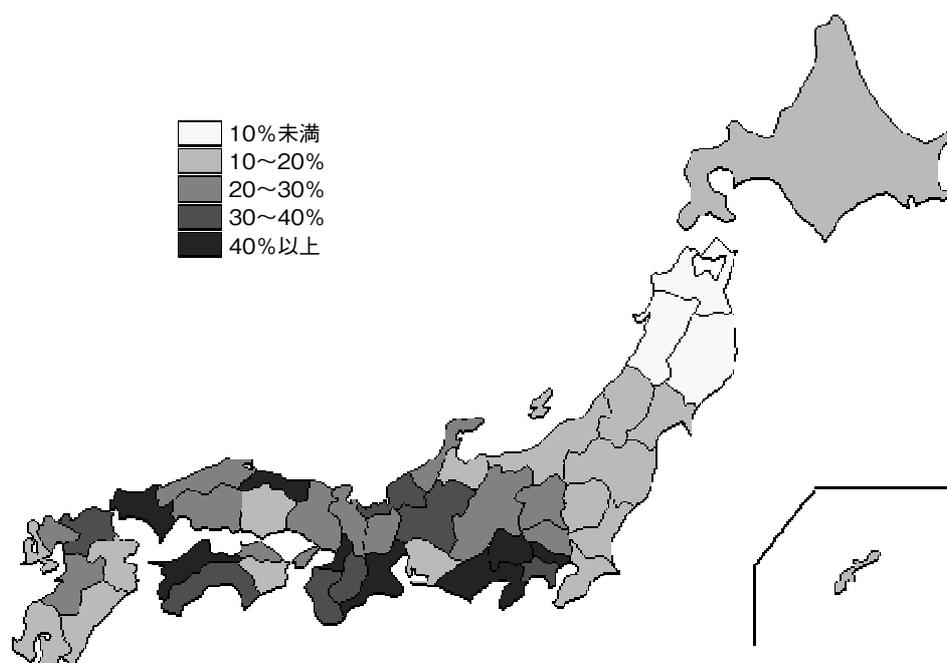


図10. 都道府県別の6次産業化比率(2014年度)
出所) 農林水産省「生産農業所得統計」, 「6次産業化総合調査」より, 著者作成。

2.3.2 集落営農への取組動向

農業を中心に生産基盤を高める方向として、集落を単位として、生産行程の全部又は一部について共同で取り組む「集落営農」がある。2005～2015年の10年間で、集落営農数は10,063から14,853へと約1.5倍に、現況集積面積は35万haから49万haへと約1.4倍に、構成農家数は41万戸から53万戸へと約1.3倍に増加した。(農林水産省「集落営農実態調査報告書」より算出) 2015年農林業センサスで農業地域類型別に集落営農への取組をみると、「平地農業地域」では集落営農を構成する集落は31.9%あり、農業基盤の強化に取り組んでいる集落が比較的多いが、中山間地域では集落の18%前後が、「都市的地域」では集落の14.7%が集落営農を構成するにとどまっている。

都道府県別にみると、東北地方や北陸地方などの米作地帯や滋賀県、香川県、佐賀県、福岡県で集落営農を構成する農業集落が多く、東京都、大阪府、神奈川県などの大都市圏や北海道、山梨県、沖縄県、関東・東山地方、東海地方では少ないことがわかる(図11参照)。

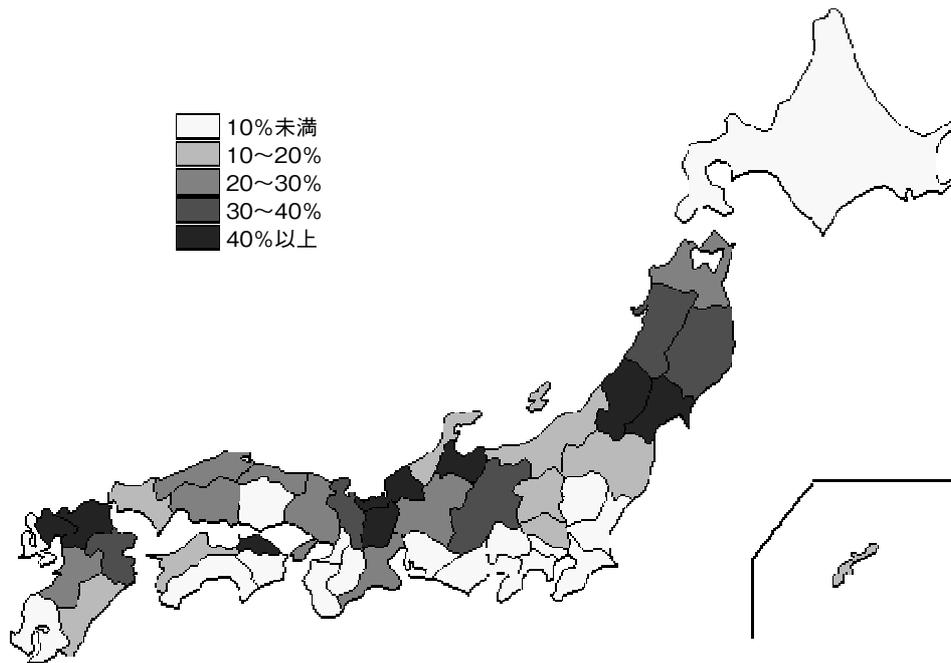


図11. 都道府県別にみた集落営農を構成する農業集落の割合（2015年）
 出所）農林水産省「2015年農林業センサス」,「集落営農実態調査」より, 都道府県別に集落営農を構成する農業集落数を推計し, 総農業集落数で除して, 著者作成。

2015年農林業センサスによると, 寄り合いを開催した農業集落は全体の94%あったが, このうち, 寄り合いを開催した農業集落について, 集落営農の有無別に議題の採り上げ率を比較してみると,「農道・農業用排水路・ため池の管理」「農業生産にかかる事項」「農

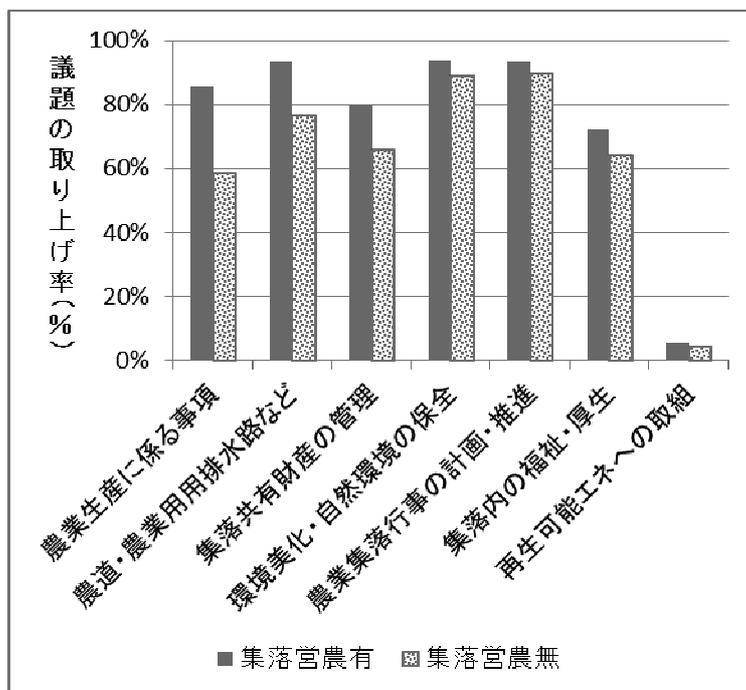


図12. 農業集落の活性化のための活動への集落営農の有無別取組状況（2015年）
 出所）農林水産省「平成27年集落営農実態調査報告書 全国農業地域別統計」より, 著者作成。

道・農業用排水路・ため池の管理」の農業生産に関する議題では、集落営農が無い集落に比べて集落営農有の集落で20ポイント程度採り上げられる比率が高い。「環境美化・自然環境の保全」「農業集落行事（祭り・イベント等）の計画・推進」「農業集落内の福祉・厚生」の議題は、集落営農の有無にかかわらず同程度採り上げられている。一方、「再生可能エネルギーへの取組」の議題は、あまり採り上げられていないことがわかった。（図12参照）

2.3.3 地域活性化への取組動向

「2005年農林業センサス 農業地域類型別報告書」によると、地域資源を活用した交流事業を行っている農業集落は4万2千集落、全国の30%あるが、中山間地域では34%前後の農業集落が取り組んでいることがわかった。取組内容としては、「産地直送を介した交流」が最も多く、「農山村地域資源を活用した観光客の受入」「児童、生徒の農林業体験学習の受入」が続いている。また、地域資源を活用した施設がある農業集落は全国で約1万6千集落と全国の11%あり、施設としては、産地直売所が1万4千施設と最も多く、市民農園が約4千施設、キャンプ場が約2,600施設と続いている。

次に、2015年農林業センサスに基づいて、農業集落における活性化のための活動状況についてみると、「環境美化・自然環境の保全」が行われているのは、単独の農業集落で56.1%、他の農業集落と共同だと合わせると81.2%に達することがわかった。次いで、「伝統的な祭り・文化・芸能の保存」は、単独の農業集落で44.5%、他の農業集落と共同だと合わせると76.0%、「各種イベントの開催」は、単独の農業集落で33.2%、他の農業集落と共同だと合わせると64.1%、「高齢者などへの福祉活動」は、単独の農業集落で33.6%、他の農業集落と共同だと合わせると55.3%と続いており、これらの活動は半分以上

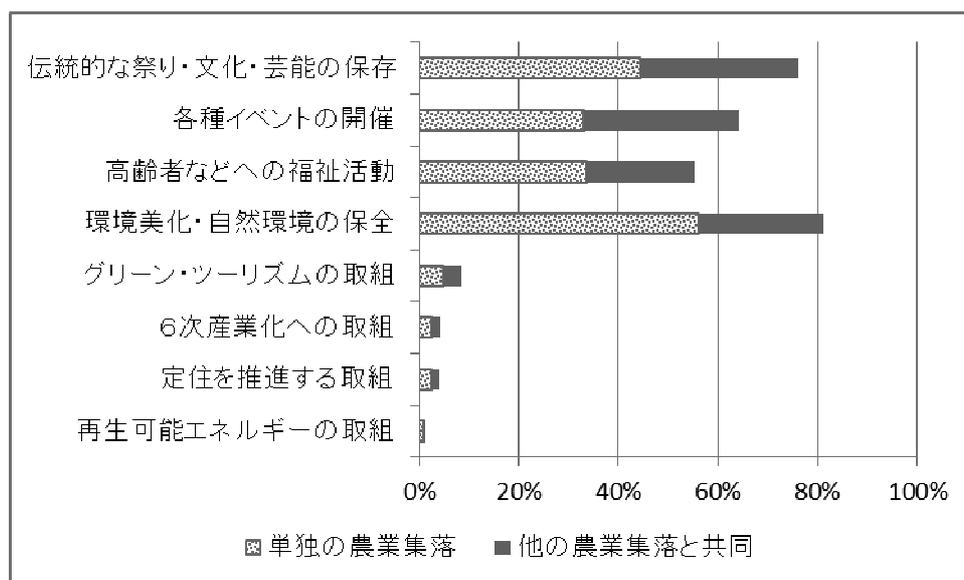


図13. 農業集落の活性化のための活動への取組状況（2015年）
出所）農林水産省「2015年農林業センサス」より、著者作成。

上の農業集落で取り組まれていることがわかった。

一方、都市と農山漁村の共生と対流を目指す「グリーン・ツーリズムの取組」が8.5%、「6次産業化への取組」が4.5%、「定住を推進する取組」が4.2%など、活動が行われているのは10～20集落のうちで1集落程度の割合となっている。また、比較的新しい取組メニューである「再生可能エネルギーの取組」の割合は1.3%と、地域特性による要素が大きく、活動は一部の集落にとどまっていることがわかった。(図13参照)

また、活性化のための活動のうち、都市住民との交流を行っている農業集落は、「伝統的な祭り・文化・芸能の保存」が5.6%、「各種イベントの開催」が5.4%などになっており、NPO・学校・企業と連携して活動している農業集落は、「各種イベントの開催」が4.8%、「伝統的な祭り・文化・芸能の保存」が3.5%などとなっている。

なかでも、「グリーン・ツーリズムの取組」を行っている集落の割合を都道府県別にみると、共同売店などを集落で運営している沖縄県で18.8%と最も高く、産地直売所の多い滋賀県17.5%、大阪府16.2%などが続いている。一方、富山県、栃木県、徳島県では、3%以下と低く取組が進んでいないことがわかる。(図14参照) また、「グリーン・ツーリズム」への取組率が高い地域は、「6次産業化への取組」や「定住を推進する取組」も行われている傾向が強い(正の相関がある)ことがわかっており(吉田, 2016, 文献[14]), 都市生活者をターゲットとして取り組む意識が高いことがわかった。

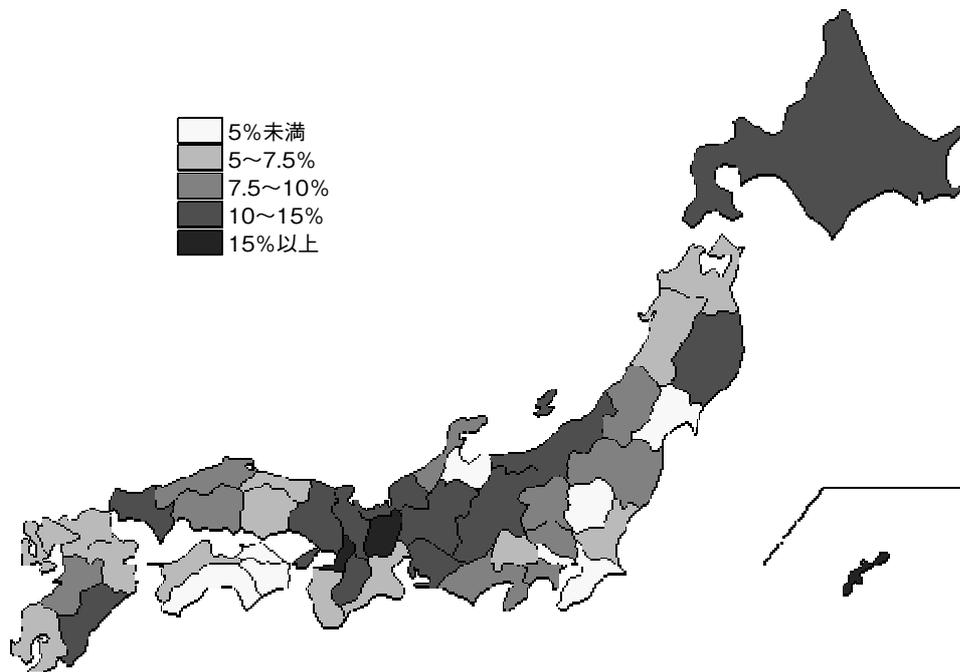


図14. 都道府県別にみたグリーン・ツーリズムに取り組む集落の割合(2015年)
出所) 農林水産省「2015年農林業センサス」より、著者作成。

3 考察と今後の検討課題

本研究では、「農林業センサス」を中心とした各種統計資料に基づいて、農業集落の最

近までの動向を多面的に集計・分析したところ、産業経済や地域社会の変容に伴って、「都市的地域」では非農家戸数の増加によって集落規模が拡大して都市化と混住化が進んでいるのに対し、中山間地域では農家戸数の減少により集落規模の縮小や農業生産面での結びつきが失われるなど集落機能が低下してきている傾向が読み取れた。

個々の集落を取り巻く環境や特性にはそれぞれ地域差があるものの、寄り合いの開催、採り上げられる議題などからみると、「都市的地域」でも集落活動は他の農業地域類型と比べてそれほど大きな差はないことがわかった。農業生産の共同事業としての意味合いは薄れたものの、地域を問わず、集落機能や活動は、今後も地域住民の生活の質を向上させていく役割を維持していく必要があると考えられる。

3.1 意識の喚起と地域運営組織

特に、人口減少や高齢化が著しい中山間地域においては、集落機能を維持することが重要であり、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する暮らしを支える活動に取り組む」地域運営組織（総務省、2016、文献[7]）を形成していくことが必要であると考えられる。総務省調べでは、このような地域運営組織の設置数は、全国の494市町村において1,680団体（2015年度）とされており、2015年閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」では、2020年までの5年間に、新たな地域運営組織の形成数3,000団体（既存団体と合わせて、全国で約5千団体）を目指すことが明記されたところである。

3.2 地域特性に即した生産基盤の強化

全国的な農家数の減少や集落を構成する戸数の小規模化と集落機能の低下に対して、地域の農業条件によっては、歴史的に農地や農業用水などを共同で維持管理してきた「集落」を単位として、複数集落によるネットワーク化や集落営農を形成することで一体的に農業に取り組み生産基盤を強化することが考えられる。また、上述した生活基盤の強化を図るための地域運営組織が、その事業の1つとして集落営農を実施することも考えられる。

3.3 都市・農山漁村の連携強化

農業集落など一定の区域を単位として地域社会の維持存続を図るためには、経済活動を含む地域の共同活動を行うことが効果的であり、都市・農山漁村交流によって生産者（農林漁業者）と消費者（都市生活者）との協働・連帯を醸成し、さらには、地域の活性化につながるようなしくみが必要と考えられる。全国各地で取り組まれている地産地消、食育、農業の6次産業化（農商工連携）、グリーン・ツーリズムなどの地域経済の循環と連動させた都市・農山漁村の連携強化が求められる。

【注】

1) 中山間地域とは、『農林統計の地域区分の一つであり、平野の周辺部から山地に至る、平坦な耕地の少ない地域。日本の耕地全体の40%を占める』、また、『山間地及びその周辺の平地以外の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く農業の生産が不利な地域』（広辞苑）となっているが、一般的には1990年度から導入された「農林統計に用いる農業地域類型」に区分された「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせた地域を指すものと考えられている。農林水産省のウェブサイトでは、『山地の多い日本では、このような中山間地域が国土面積の約7割を占めています。この中山間地域における農業は、全国の耕地面積の約4割、総農家数の約4割を占めるなど、わが国農業の中で重要な位置を占めています。』と記述されている。（図15参照）

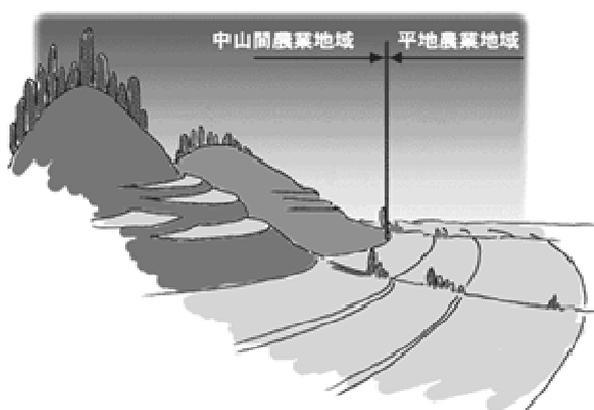


図15. 「中山間農業地域」のイメージ
出所) 農林水産省ウェブサイト「中山間地域とは」

http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/, 2017/3/24アクセス

一方、農業・農村整備においては、農林統計上の区分とは異なり、諸条件が不利な地域への地域振興立法5法（①特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律、②山村振興法、③過疎地域自立促進特別措置法、④半島振興法、⑤離島振興法）に該当する地域を「中山間地域」としている。栃木県では、5法のうちの④⑤に該当する地域がないため、①～③の3法指定地域が「中山間地域」となる。これらの地域振興法は、当時の市町村や地区に対して地域指定され、茂木町と那珂川町の2町は全域が中山間地域であるが、その他の10市町では地域指定後の市町村合併により域内の一部だけが「中山間地域」に該当している。加えて、栃木県では、旧市町村単位で14地区を中山間地域に準ずるとした「知事特認地域」を指定しており、2000年以降、「中山間地域等直接支払制度」³⁾の対象としている。これらの対象地域は、栃木県の東側、北側及び西側の山村地域に連担して県央部を取り巻いており、直接支払制度の対象地域を抱えるのは、2010年の県下27町村のうち15市町で、人口約98万人（栃木県総人口の約49%）、面積5,040km²（栃木県総面積の79%）にのぼっている。

2) 農林水産省「用語の解説」では、農業集落を「市町村の区域の一部において、農作

業や農業用水の利用を中心に、家と家とが地縁的、血縁的に結び付いた社会生活の基礎的な地域単位のこと。農業水利施設の維持管理、農機具等の利用、農産物の共同出荷等の農業生産面ばかりでなく、集落共同施設の利用、冠婚葬祭、その他生活面に及ぶ密接な結び付きの下、様々な慣習が形成されており、自治及び行政の単位としても機能している。」としている。(出所：農林水産省ウェブサイト「平成27年度 食料・農業・農村白書(平成28年5月17日公表)」

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h24_h/trend/part1/terminology.html#ygn003,

2017/3/24アクセス

- 3) 農林水産省「用語の解説」では、「中山間地域等直接支払制度」とは、耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、農業生産条件の不利を補正する農家等への交付金により、農業生産活動の維持を通じて、耕作放棄の発生を防止し多面的機能の確保を図る制度。交付対象となるのは、自然的・経済的・社会的条件の不利な地域にあり、かつ、農業生産条件の不利な農用地。交付を受けるには、農家が集落協定などを結び、農業生産活動等を5年間以上継続して行う必要がある。
- 4) 「経営所得安定対策」とは、経営が不安定な農業者を支援するため、赤字農家に対し、農産物の販売価格と生産コストの差額を直接交付(補填)する制度。民主党政権時代の2010年度に「農業者戸別所得補償制度」として水田作に導入され、2011年度からは麦やダイズなどの畑作物に拡大した。2012年の政権交代後、現名称に変更すると同時に、2014年度から米価変動補填交付金の廃止を決定した。
- 5) 「農業生産指数」とは、畜産物を含めて154品目に関する各種農産物の生産数量を基準年の品目別生産額をウェイトにして加重平均してつくる、ラスパイレス型の数量指数である。
- 6) 「農業就業人口」とは、15歳以上の農家世帯員のうち、調査期日前1年間に農業のみに従事した者又は農業と兼業の双方に従事したが、農業の従事日数の方が多い者をいう。
- 7) 農林水産政策研究所調べでは、無人化等によって消滅した可能性がある集落は、1990～2000年の10年間で215集落(1990年センサスの全国集落数の0.15%)、2005～2010年間の5年間で56集落(2000年センサスの同0.04%)程度と試算されている(2014, 文献[11])。
- 8) DID(Densely Inhabited District;人口集中地区)の設定に当たっては、国勢調査基本単位区及び基本単位区内に複数の調査区がある場合は調査区(以下「基本単位区等」という。)を基礎単位として、①原則として人口密度が1km²当たり4,000人以上の基本単位区等が市区町村の境域内で互いに隣接して、②それらの隣接した地域の人口

が国勢調査時に5,000人以上を有する地域をDIDに設定している。

- 9) 山梨県北杜市では、2000～2010年で総人口は920人減少したが、市民の11人に1人に当たる4,475人が主として市外及び県外から新僻地集落に流入し、古くからの集落で人口が減少し、新僻地集落の人口ウェイトが急速に高まっているという。(藤波, 2016, 文献[12])。
- 10) 「農林業経営体」とは、農林産物の生産を行うか又は委託を受けて農林業作業を行い、生産又は作業に係る面積・頭数が次の規定のいずれかに該当する事業を行う者をいいます。①経営耕地面積が30a以上の規模の農業、②農作物の作付面積又は栽培面積、家畜の飼養頭羽数又は出荷羽数、その他の事業の規模が以下の農林業経営体の外形基準以上の農業——(ア)露地野菜作付面積15a, (イ)施設野菜栽培面積350㎡, (ウ)果樹栽培面積10a, (エ)露地花き栽培面積10a, (オ)施設花き栽培面積250㎡, (カ)搾乳牛飼養頭数1頭, (キ)肥育牛飼養頭数1頭, (ク)豚飼養頭数15頭, (ケ)採卵鶏飼養羽数150羽, (コ)ブロイラー年間出荷羽数1,000羽, (サ)その他, 調査期日前1年間における農業生産物の総販売額50万円に相当する事業の規模、③権原に基づいて育林又は伐採(立木竹のみを譲り受けてする伐採を除く。)を行うことができる山林の面積が3ヘクタール以上の規模の林業(育林又は伐採を適切に実施するものに限る。), ④農作業の受託の事業、⑤委託を受けて行う育林若しくは素材生産又は立木を購入して行う素材生産の事業。
- 11) 国土交通省と総務省で実施した実態調査(2017, 文献[3])における「集落」とは、一定の土地に数戸以上の社会的まとまりが形成された、住民生活の基本的な地域単位であり、市町村行政において扱う行政区の基本単位としている。したがって、本研究で採り上げている農林業センサスにおける「農業集落」(2015年で138,256集落)とは異なっていることに留意する必要がある。
- 12) 2009年、農業経済学者の今村奈良臣氏が提唱した「6次産業化」は、地域産業の連携による農山村の活性化や農業経営体の経営多角化のキーワードとして定着してきている。その後、国際化する農業競争に日本の農業が打ち勝つため、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律(六次産業化法)」が公布・施行(平成22年12月3日, 第2章は平成23年3月1日に施行)された。

【参考文献・情報】

- [1] 内田多喜生(2006)「2005年農林業センサスにみる農業集落の現状と課題について」(農林中金総合研究所, 『調査と情報2006年5月号』, pp.17-22)
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/r0605in3.pdf>, 2017/3/24アクセス
- [2] 国土交通省(2017)「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報告書」

- <https://www.mlit.go.jp/common/001145930.pdf>, 2017/3/24アクセス
- [3] 沢井篤生 (2013) 「【Focus】 都市構造変化と次世代モビリティ」(『みずほ産業調査』Vol.42)
https://www.mizuhobank.co.jp/corporate/bizinfo/industry/sangyou/pdf/1042_06_07_02.pdf, 2017/3/24アクセス
- [4] 総務省過疎対策室 (2011) 「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000113146.pdf, 2017/3/24アクセス
- [5] 総務省過疎対策室 (2007) 「集落関係資料」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/pdf/kasokon19_05_02_s3.pdf, 2017/3/24アクセス
- [6] 総務省地域振興室 (2016) 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000405694.pdf, 2017/3/24アクセス
- [7] 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 (2016) 「地域の課題解決を目指す地域運営組織 - その量的拡大と質的向上に向けて - 最終報告」
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiisana_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/rmo_yushikisyakaigi-saishuuhoukoku.pdf, 2017/3/24アクセス
- [8] 寺西俊一, 石田信隆 (2013) 「第5章日本の農業・農村の現状と課題 - 農業センサスから-」(中央経済社, 『自然資源経済論入門〈3〉農林水産業の未来をひらく』, pp.111-133)
- [9] 農林水産省ウェブサイト「農業関連用語」
http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2000/dictionary_n.html, 2017/3/24アクセス
- [10] 農林水産省ウェブサイト「農地に関する統計」
<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/10.html>, 2017/3/24アクセス
- [11] 橋詰 登 (2014) 「人口減少下における集落の小規模化・高齢化と集落機能 - 農業集落を対象とした動態統計分析と将来予測から -」(農林水産省農林水産政策研究所研究成果発表会 2014年10月28日)
<http://www.maff.go.jp/primaff/meeting/kaisai/2014/pdf/20141028.pdf>, 2017/3/24アクセス
- [12] 藤波 匠 (2016) 「実はどんどん誕生している新規集落」(日本経済新聞出版社, 『人口減が地方を強くする』, pp178-184)
- [13] 吉田 肇 (2014) 「都市と農山村の変容と交流事業の展開についての考察 - 栃木県宇都宮市と茂木町を例として -」(日本都市計画学会都市計画研究論文集Vol.49 No.3, pp.753-758)
- [14] 吉田 肇 (2016) 「中山間地域における6次産業化への取組に関する傾向分析 ~ 農業センサスを例にして ~」(2016年度日本建築学会大会 (九州), 農村計画部門)