

県内中山間集落における農業生産基盤の実態と 「地域貢献型集落営農」導入に係る調査報告書

徳島県立総合大学校 とくしま政策研究センター
徳島県 農林水産部 農村農地政策局 農地計画課
徳島県立農林水産総合技術支援センター

I 背景および目的

我が県における農業就業人口※1は、2010年農林業センサスでは38,315人であり、2005年と比較すると、5,457人（12.5%）の減少となった。また、農業従事者の平均年齢は65.9歳であり、2005年の63.9歳よりも2歳高齢となっている。

様々な場面で「農村は担い手不足と高齢化の進展が深刻化している」と述べられるが、その状況は近年加速化され、それを食い止める対策は真に待ったなしの状況となっている。

さて、このような状況は、中山間地域※2においてはさらに深刻である。新たな視点から集落再生に向けた検討を行う「とくしま集落再生プロジェクト」の報告によると、県内で65歳以上の高齢者が住民の半数以上を占める、いわゆる「限界集落」の占める割合は、35.5%（平成22年4月30日現在）となっており、全国平均の15.5%を大きく上回り、全国的にも非常に高いことがわかっている。

また、平成22年度の県内における中山間地域等直接支払事業※3の協定集落数は539協定であり、平成21年度と比較すると117協定減少している。

以上より、中山間地域で産業としての農業を継続させるためには、新たな仕組み「地域貢献型集落営農※4」を構築し、これを地域段階で早期に実行する必要がある。

そこで、本調査研究事業では、県内2カ所において、農業者、JA関係者、行政関係者等を対象にフォーラム「集落営農塾」を開講し、集落営農の意義や組織化のメリット、全国での事例等の講演を行い、集落の合意形成や組織作りの手法に関する意識の向上を図った。

また、アンケート調査を実施することにより、県内の中山間集落の営農に関する実態を調査し、併せて、集落代表者の将来についての考え方や今後の方向性についての質問をした。また、集落営農に関するイメージ等も調査し、今後県内の中山間集落において、「地域貢献型集落営農」を推進する上での課題を探った。

※1 農業就業人口

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き者をいう。

※2 中山間地域

「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」と定義され、一般的には平地の周辺部から山間地に至る、まとまった平坦な耕地の少ない地域をいう。

※3 中山間地域等直接支払事業

中山間地域等の多面的機能を有する農用地を、農業生産活動等を通じて守ることを条件に、条件不利の補正措置として交付金を交付する事業。対象地域は地域振興8法（特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法等）および都道府県知事が指定する地域である。

要件としては、農地の面積要件のほか、耕作放棄の防止活動等農業生産活動に関する集落協定を定め、それを実施する必要がある。本事業は、平成12年より実施され、平成22年度からは第3期対策となり活用されている。

※4 地域貢献型集落営農

「集落営農」とは、集落など一定の地域を根本的な単位として、農業生産過程における一部または全部についての共同化・統一化に関する合意の下に実施される営農活動、またそれを実施する組織を言う。

「地域貢献型集落営農」とは、農業生産や農地の維持等を目的とした上記の集落営農活動に加え、高齢者支援、生活支援、環境保全等の経済活動および生活の維持、UIターンを含めた人材の確保等、地域公益的な活動も行うこと。またそれを実施する組織を言う。

平成20年に島根県において定義され、新たな地域営農システムとして推進を図っている。

Ⅱ 平成23年度の主な取組

1 「集落営農塾」(フォーラム) の開催

① 目的

- ・ 農業者や関係団体職員が、集落営農の意義や組織化のメリットについての理解を深める。
- ・ 各地の先進事例を知ることにより、参加者自らが、自身の集落の状況と問題点を把握する。

② 開催概要

- ・ 次のとおり、県南部と北部のそれぞれ1カ所、合計2カ所で「集落営農塾」を開講した。

南部ブロック

場所	海部郡美波町（南部総合県民局美波庁舎）	
開催年月日	平成23年6月29日（水）	
参集対象者	農業者（認定農業者、集落代表者、農業委員、農業法人代表、ファームサービス事業体等）および、JA等団体職員、行政関係者等	
参加者数	52名	
内容	推進方針講演	「集落営農の考え方とすすめ方」 徳島県立農林水産総合技術支援センター 高度専門技術支援担当
	基調講演	「地域貢献型へ進化する集落営農」 農山村地域経済研究所 所長（元 山形大学教授） 楠本 雅弘 氏
	DVD上映	「地域貢献型へ進化する集落営農」 講師である楠本雅弘氏が監修
	事業説明	集落営農の組織化等に係る各種助成事業について、農地計画課等 が説明


集落営農塾（南部）の様子



推進方針講演「集落営農の考え方とすすめ方」
農林水産総合技術支援センター 高度専門技術支援担当



基調講演「地域貢献型へ進化する集落営農」 講師 楠本 雅弘 氏

北部ブロック		
場所	阿波市阿波町（阿波市役所本庁舎）	
開催年月日	平成23年6月30日（木）	
参集対象者	農業者（認定農業者、集落代表者、農業委員、農業法人代表、ファームサービス事業体等）および、JA等団体職員、行政関係者等	
参加者数	57名	
内容	推進方針講演	「集落営農の考え方とすすめ方」 徳島県立農林水産総合技術支援センター 高度専門技術支援担当
	調査報告	「阿波市集落営農に関するアンケート結果報告」 阿波市産業部農業振興課
	基調講演	「10年後のムラと田んぼを守るには？」 農山村地域経済研究所 所長 （元 山形大学教授） 楠本 雅弘 氏
	DVD上映	「10年後のムラと田んぼを守るには？」 講師である楠本雅弘氏が監修
	事業説明	集落営農の組織化等に係る各種助成事業について、農地計画課等が説明
集落営農塾（北部）の様子		
		
阿波市長あいさつ		
		
基調講演「10年後のムラと田んぼを守るには？」 講師 楠本 雅弘 氏		

③ 講演概要

農山村地域経済研究所長 楠本 雅弘 氏の講演概要については次のとおりである。
なお、この概要は南部、北部それぞれの講演を合わせてまとめた。

- ・ 「集落営農」と総称される社会的協同経営体が、全国各地で多様な展開を始めている。
- ・ 島根県、広島県、山口県、大分県、富山県等は30年以上の取り組み実績がある、いわゆる「先進県」である。
- ・ これらの県では多数の集落型法人経営体が設立され、元気な地域と活力ある農業を両立させる集落営農の大きな可能性を実現しつつある。
- ・ 現在、先進的な集落営農は、単なる地域的営農組織の段階から、地域住民の暮らしを支え地域を再生する社会的経営体へと進化しつつある。
- ・ 例えば、島根県出雲市の有限会社グリーンワークは、営農活動に加えて「地域貢献部門」を設置している。これは、市の委託を受け、高齢者の外出支援サービス（病院への送迎等）や森林公園の運営管理業務を行ったり、また、JAの育苗施設やライスセンターの受託運営、灯油戸配サービス等を行っている。農業者の組織する法人が、地域住民の生活をも支えているのだ。
- ・ 進化した地域貢献型集落営農とは、地域の農地を高度に活用する営農活動を基盤にしつつ、「地域住民による社会的協同経営体」であり、持続的な公益的経営システムである。
- ・ 組織化が難しいと思われる集落は、市町村の「住民憲章」ならぬ、集落の「集落憲章」作りから始めてはどうか。これは、一種の「集落協定」であるが、集落のみんなで最低限守っていくルールを盛り込んでいく。
- ・ 例えば、「草刈りは基本的に自らの責任でやる。けれども、病気やけがが原因で、できなくなった場合、隣近所が協力して刈る。」または、「農地の貸し借りはまず集落に相談して、集落内で進めることを大事にしていく。」等である。
- ・ この「集落憲章」は、集落営農を組織化していくベースとなる。農地の所有権は個々にあるけれども、農地管理は地域共同力をもって維持管理していく。「集落の農地は、集落の共同力で守ろう」等の標語を作成し、集会所等に掲示しておいても良い。
- ・ また、「集落憲章」「集落の標語」を決めるには、集落の話し合いが不可欠である。この話し合いこそが、集落のまとまりを生むものであり、組織化の第一歩である。
- ・ 地域の後継者を育てる仕組みも大事である。長野県駒ヶ根市では、勤め人の若者にはまず、収穫祭等の地域のイベントを任せている。農業の後継者を育てることも大切だが、地域そのものの後継者作りという視点も重要である。収穫祭等を任せ、集落活動を身近に感じてもらう、また、責任をもって実施してもらうことにより、後継者を育てている。

2 徳島県内における中山間地域農業の実態アンケート調査の実施

① 目的

本県同様に中山間地域の過疎高齢化が深刻化する島根県では、近年「地域貢献型集落営農」という地域営農システムにより、営農を核として生活支援や環境保全をも取り込んだ地域公益的な集落組織の育成が行われている。

そこで、本県においても「地域貢献型集落営農」のシステム構築と導入が可能であるか、中山間地域における広義的な農業生産基盤に関するアンケート調査を行い、その可能性と課題を探る。

② アンケート調査の方法

平成23年12月に中山間直接支払事業実施市町村（17市町村）のうち、集落代表者のリスト提供等アンケート調査に協力を得た市町村（14市町村）の協定集落代表者を対象にアンケート調査を行った。各市町村における調査対象者数と回収数および回収率は表1のとおりである。

なお、調査票の配布・回収とも郵送で行った。

また、質問事項の概要については表2のとおりである。

表1 アンケート調査対象者数（調査票配布数）と回収数および回収率

市町村名	アンケート調査対象者数（調査票配布数）	回収数	回収率（%）	市町村名	アンケート調査対象者数（調査票配布数）	回収数	回収率（%）
徳島市	5	5	100	美波町	30	21	70
小松島市	8	5	62.5	海陽町	12	9	75
上勝町	32	24	75	美馬市	53	47	88.7
佐那河内村	21	17	81	つるぎ町	54	40	74.1
神山町	22	14	63.6	三好市	61	50	82
吉野川市	20	15	75	東みよし町	25	20	80
阿波市	24	19	79.2	合計	485	376	77.5
那賀町	118	90	76.3				

表2 アンケート調査の質問事項の概要

質問事項の概要		問数
1	戸数、年齢構成、担い手農家の存在、跡継ぎの存在等、集落の人に関する質問	6
2	耕作放棄地面積、耕作者、農作業受託等、集落の農地の利用状況についての質問	14
3	栽培品目、出荷先、農機の利用状況、野生鳥獣被害等、集落の農業経営に関する質問	12
4	集落営農のイメージ、推進の課題、講習会開催の必要性等、集落営農組織化の意識に関する質問	8
5	祭事や共同活動の状況、UIターン移住者の状況、役場や県に対する意見等、集落活動の質問や意見	9
合計		49

③ 調査結果および考察

「問1ー」の設問とそのねらい

- ◆ 問1については、集落の「戸数や人」に関することについての質問で構成している。また、集落内農家戸数やその年齢比率、跡継ぎの存在等の設問もある。
- ◆ このセクションでは、中山間地域の集落の年齢構成等を把握する。

「問1ー」のまとめと考察

- ◎ 中山間集落では、60歳以上の方が過半を占める。一方で、30歳代と20歳代を合わせても10%程度であった。
- ◎ 中山間集落では、総戸数中農家の占める割合が68.8%と高く、改めて地域を支える産業が農業であることがわかる。専業農家率は28.2%であり、2010年世界農林業センサスの「販売農家数に占める専業農家の構成割合」32.6%を若干下回っている。
- ◎ 専業農家の年齢構成を見ると、60歳以上の占める割合が86%と非常に大きい上に、60歳代と50歳代との間の開きが16.7ポイントと大きい。また、集落内の農家のうち、跡継ぎがいる割合は20.1%と低い。
- ◆ 以上より、中山間を支える防波堤となっているのは、いわゆる団塊の世代であり、この世代がリタイヤするまでの間に、早急な対策が必要である。

「問2ー」の設問とそのねらい

- ◆ 問2については、集落協定の状況や耕作放棄地面積、耕作者、農作業受託等についての設問としている。
- ◆ このセクションでは、中山間地域の農地の利用状況等を把握する。

「問2ー」のまとめと考察

- ◎ 中山間直接支払制度の集落協定について、32.4%の代表者は、5年後には集落協定を締結していないだろうと回答した。その理由は、「集落の高齢化により、耕作が維持できない」が70.5%を占めた。
- ◎ 耕作放棄地に関する質問では、71.0%の集落代表者から、集落内に耕作放棄地があると回答があった。そのうち、元の作物が果樹もしくは茶に占める割合は35.1%であった。また、不在村地主に占める割合は33.8%であった。
- ◎ 農地の貸借についての質問では、現在、集落外からの貸借、いわゆる入り作があると回答は25.3%（95集落）であった。
- ◎ 現在は集落外で暮らしているが、かつて集落で暮らしていた方のいわゆる通作は、28.2%（106集落）であった。
- ◎ 集落外から作業受託（ファームサービス）に来ている集落の割合は23.7%（89集落）であった。
- ◆ 集落内の方だけでは、農地の維持が非常に厳しくなっている状況が伺える。貸借による入り作や、かつて集落で暮らしていた方の通作があるものの、その面積はかなり少ない。また、作業委託も活用しているようだが、これも面積的には、ごく一部を担っているだけである。中山間地域では基盤面や農作業面でのデメリットが大きく、貸借を含め、外部に農地の維持管理を託したくても、それに答えられる者がいないのが現状である。以上より、中山間の農地を維持できる経営体の育成に取り組むと共に、中山間集落側も農地を借りてもらい易くする工夫（例えば、農地をある程度の面積でまとめた上で貸し付ける等）が必要である。

「問3ー」の設問とそのねらい

- ◆ 問3については、栽培品目、出荷先、農業用機械の利用状況、野生鳥獣被害等、集落の農業経営に関する設問としている。
- ◆ このセクションでは、中山間地域での営農について把握する。

「問3ー」のまとめと考察

- ◎ 中山間地域における主要な農作物は、面積で見ると、水稻、果樹類が多い結果となった。
- ◎ 農産物の出荷先としては、JAが48.5%と半分に近い割合であった。2位以降は、自家消費の26.9%、民間集荷の9.1%、市場・小売りに直接販売9.0%、産直に出荷6.5%であった。
- ◎ 農業用機械の所有および利用状況については、トラクター、田植機、コンバイン、米麦乾燥機を共同利用をしている割合は3.7%~6.9%であり、低い結果であった。
- ◎ 機種を問わない共同利用機械の利用状況では、21.0%の集落で共同利用機械があると回答された。
- ◎ 野生鳥獣による被害については、96.8%の集落で「被害がある」との回答であった。獣類別では、イノシシの被害が最も多く、以降、シカ、サルと続いた。
- ◆ 現在の中山間での営農は比較的、個人完結型で営まれていることが推測された。鳥獣被害や耕作放棄地の拡大が懸念され、担い手不足も深刻化される中、これまでの営農手法では、産業としての農業を維持することは非常に厳しい状況である。

「問4ー」の設問とそのねらい

- ◆ 問4については、集落営農のイメージ、推進の課題、講習会開催の必要性等、集落営農組織化の意識に関する設問で構成している。
- ◆ このセクションでは、中山間地域での集落営農の意識について把握する。

「問4ー」のまとめと考察①

- ◎ 集落営農については、「何となく知っている」と「言葉は知っている」を合わせれば、54.8%となり、半数を超えた。言葉は聞いたことはあるが、具体的にはどういうことか理解度が深まっていないことが伺えた。
- ◎ 集落営農と言えば、一般的に、1集落を1農場として考え、その集落員（組合員）の出役等で協同して営農を行うイメージが強い。しかし、このイメージは事例として稀であり、全国的に見てもこのような手法を用いた集落営農はわずかである。
さて、集落営農に関するイメージの設問では、「出役などで集落ぐるみで営農を行う」が29.0%と最も高かったが、「集落の農地や農業をどう守るかの約束を決めそれを実行する」と「農業だけでなく祭事や社会福祉も含めた集落活動等を決め実行する」を合わせた結果は51.6%と過半以上であった。
- ◆ 問4ー1と合わせて考えると、理解度は深まっていないものの、集落営農については、集落の約束事を決め実行することであるとの見解が半数以上であることがわかった。また、また、集落営農とは、農業だけでなく社会活動全般に渡った活動をも含めることを印象として持っていることもわかった。

（「問4ー」のまとめと考察② に続く）

「問4ー」のまとめと考察②

- ◎ 問4ー3「あなたの集落で集落営農は必要か」の間については、「大変そう思う」と「どちらかといえばそう思う」を合わせると55.0%となった。
- ◎ 問4ー4「集落営農参加への不安」については、「集落営農組織の運営が大変なのではないか」が1位となった。2位は「自分の希望通りに農作業が行えるか」であり、最下位は「個々の収入が減るのではないか」であった。
自らの収入よりも、組織運営の不安や農作業等営農に関する不安が上位となった。
- ◎ 問4ー5「集落営農を行う場合、何が必要か」については、1位が「集落内の理解」、2位「集落内のリーダー（まとめ役）」、3位「ほ場や農道等の基盤整備」となった。人材の育成・確保と共に、基盤整備も合わせて必要であることがわかった。
- ◎ 問4ー7では「既に集落での営農は難しく、いかに集落を存続していくかが課題である」が約半数を占め、中山間地域の厳しい現状が改めて浮き彫りとなった。
- ◎ 今後、集落営農に「取り組みたい」と「どちらかといえば取り組みたい」を合わせれば41.2%となる。一方、「あまり取り組みたくない」と「取り組みたくない」を合わせれば56.4%であり、取り組みたくない意見が15.2ポイント上回った。
- ◆ 以上より、集落に問題があり、どうかしたいと思いつつも、組織運営の不安やリーダーの不在等で二の足を踏んでいる状況が推測される。また、地域の厳しい現状を認識しつつもそれを活力として転嫁できない厳しい状況にあることがわかった。

「問5ー」の設問とそのねらい

- ◆ 問5については、祭事や共同活動の状況、UIターン移住者の状況の設問で構成している。
- ◆ また、行政に期待することや御意見等も伺った。

「問5ー」のまとめと考察

- ◎ 集落活動について、現在では「全く支障なく行われている」と「それほど大きな支障はなく行われている」を合わせると56.4%であるが、10年後の状況を問うと、その割合は16%までに落ち込む。また、10年後「集落活動は行われていない可能性が高い」との回答は25.5%であった。
- ◎ 直近の5年間にUIターン者がいるかとの質問では、22.3%（84集落）が「いる」と回答した。その人数はUIターン合わせると202名となった。
移住者があることについての印象は、「もっと移住してきてほしい」「どちらかと言えば移住してきてほしい」を合わせると78.8%となった。
- ◆ 以上より、高齢化等により、多くの集落が将来の集落活動の維持に不安を抱いている。
移住者があることについては、一定の理解があるようで、さらに積極的な移住希望者へのアピールと、受け入れ集落のマッチングが必要である。

総合考察

◆ 中山間集落へのさらなる対策は今すぐに

中山間集落再生の対策は、まさに待ったなしの状況であることが改めて確認された。現在の中山間集落を支える防波堤となっているのは、いわゆる団塊の世代であり、この世代がリタイヤすると、次の世代は極端に少ないため、集落機能の維持が一層厳しくなることが推測された。

◆ 将来の集落リーダーとなる人材の確保（移住者対策）

集落内を取りまとめるには、将来の担い手となる人材の確保が不可欠である。集落に問題があり、どうにかしたいと思いつつも、組織運営の不安やリーダーの不在等で足を踏んでいる状況、また、地域の厳しい現状を認識しつつもそれを活力として転嫁できない厳しい状況にある。

これを打破するのは、行政の支援はもとより、集落内の意見等を取りまとめるリーダーの存在が大きい。移住者があることには、一定の理解があるので、その方々に早期に地域に溶け込んでもらい、将来、集落を支えるリーダーとして活躍してもらえるようなシステム作りや支援も重要である。

◆ 対策は基幹産業である農業の再興が鍵

中山間集落再生の鍵は基幹産業である農業の再興である。今まで個人完結型で行われてきた営農手法では、様々な事由でその継続が厳しい状況であり、農業の維持や今後の発展に期待が持てない。

移住者や集落内外の担い手に農地の集積が図られるよう、集落内で一層の話し合いや合意形成が必要である。また同時に、集落活動等の社会活動全般に渡った集落内でのチェックが必要である。

◆ 将来は、子ども達の声が聞こえ、 高齢者がいきいきと農作業ができる集落へ (地域貢献型集落営農のシステム構築と導入)

「集落営農は必要か」の問に55.1%が「集落営農は必要だ」と答えた。他方、「集落営農に組み合いたい」との問には「組み合いたい」「どちらかと言えば組み合いたい」を合わせて41.2%であった。両者には13.9ポイントの差がある。

この結果は、中山間集落の厳しい現状や、新しいことに取り組む不安を端的に表しているものである。

しかし、10年後の集落の展望を問うと、農業である程度の収入が得られ、若い移住者もあり、いきいきとした集落でありたいとの前向きな思いがある。

地域貢献型集落営農はそれを下支えする言わば、集落の約束事である。現状と将来展望とのギャップを埋めるべく、早期に本県にあったシステム構築と現地における活動を行わなければならない。

III 今後の取組

今年度実施したアンケート調査結果を踏まえ、まずは、集落の現状把握、課題と解決方法の整理、集落ビジョンづくり等のワークショップ研修を開催する。研修には、集落営農を志向する農業者をはじめ、UIターン移住者や市町村職員にも受講いただき、組織化をサポートする。

また、「集落営農組織育成のための手引き」を改訂し、「とくしま地域貢献型集落営農組織化マニュアル」を作成・追録することにより、本県独自の組織化までの手法やシステムを確立する。

徳島県立総合大学校 とくしま政策研究センター

主査兼係長 尾形 幸彦

主査兼係長 橋本 浩志

徳島県 農林水産部 農村農地政策局 農地計画課

主任 南 明信

徳島県立農林水産総合技術支援センター

係長 伏谷 茂

主任主事 林 祥子