

## 中山間地域農業の現状と課題 — 集落営農の視点から —

### 要旨

わが国の農業において中山間地域は経営耕地面積の4割を占め、食料供給・多面的機能等においてその果たす役割は大きい。しかし、中山間地域は農業条件が厳しく、個別農家の規模拡大には限界がある。そのため、集落営農のウエイトを高めていく必要があるとみられるが、中山間地域では集落営農の前提となるほ場整備など生産基盤の整備が遅れており、またほ場整備が進んだとしても、高齢化・担い手不足等により集落機能が低下し組織化が困難なケースもみられる。集落機能が維持されなければ集落営農も困難になることから、中山間地域での農業活動を維持するには、担い手だけではなく集落を構成する小規模農家への支援対策も同時に進める必要がある。

### はじめに

中山間地域は、わが国の経営耕地面積の4割を占め食料供給において重要な地位を占めるとともに、水資源涵養機能、洪水防止等の多面的機能においてもその役割は大きい。そして、そうした多面的機能の重要性に鑑み、わが国農政史上初の直接支払い制度である中山間地域等直接支払制度が2000年度に導入され、同制度は耕作放棄地の防止等について一定の評価を受けている（注1）。

しかし、同制度の導入後も、背景にある農業環境の厳しさ、例えば、農産物価格の低迷や農業粗生産額の減少傾向等は変わっておらず、さらにこれまで戦後の日本農業を担ってきた昭和・平成世代もリタイアしつつあり、中山間地域の農業も正念場を迎えつつある。中山間地域の農業がこのまま縮小に向かえば、多面的機能の維持という面だけではなく、食料自給率等日本の食料供給の根幹に大きな影響が出てくることは確実である。

本稿は、中山間地域農業の現状と抱える課

題について、今後の担い手として期待される集落営農の視点を中心に、現地での聞き取り調査等を交え整理するものである。

（注1）2004年8月19日農林水産省公表「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」。なお同資料における約1万3千～3万haの防止効果という推計に関しては、高く見積もりすぎという指摘もある。須田敏彦「農政改革における中山間地域直接支払いの位置付け」ニューカントリー2004年9月号参照

### 1. 中山間地域の概況

#### （1）中山間地域農業の現状

まず中山間地域農業の現状について、確認しておきたい（第1表）。

日本農業に占める中山間地域の割合は、農家数で43.4%（2000年）、耕地面積で41.8%（01年）、農業産出額で37.4%（02年）と、いずれも全国のほぼ4割を占めている。ただし農業生産条件は厳しく、中山間地域の耕作放棄地面積は全国の54.9%（00年）と、耕地面積割合を大きく上回っている。また中山間地域では農家人口の高齢化も進んでおり、65歳

第1表 中山間地域の農業等の概要

	単位	年	全国	中山間地域			中山間地域構成比%		
				中間農業地域	山間農業地域		中間農業地域	山間農業地域	
耕地面積	千ha	1997	4,949	2,053	1,528	525	41.5	30.9	10.6
		2001	4,794	2,004	1,494	510	41.8	31.2	10.6
うち田	千ha	1997	2,701	1,033	779	255	38.2	28.8	9.4
		2001	2,624	1,022	766	256	38.9	29.2	9.8
総農家数	千戸	1995	3,444	1,460	1,009	451	42.4	29.3	13.1
		2000	3,120	1,354	950	405	43.4	30.4	13.0
農家人口	千人	2000	13,458	5,518	3,938	1,580	41.0	29.3	11.7
高齢者比率	%	2000	28.6	30.6	29.8	32.5	-	-	-
耕作放棄地	千ha	2000	210	115	84	31	54.9	40	15.0
耕作放棄地率	%	2000	5.1	7.1	7.0	7.6	-	-	-
農業産出額	億円	1996	104,676	38,494	30,096	8,398	36.8	28.8	8.0
		2002	90,364	33,820	26,496	7,323	37.4	29.3	8.1

資料 農林水産省「農業センサス」「世界農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」「生産農業所得統計」  
 (注) 耕作放棄地率=耕作放棄地/(経営耕地+耕作放棄地)以下同じ

以上高齢者比率は30.6%（00年）と全国平均を約2ポイント上回る。

なお面積、農家数、産出額等の足元の変化をみた場合、中山間地域のウエイトが増している。これは米価下落の影響が平野部の水田農業に強く生じていること等が背景にあるとみられるが、日本農業全体が縮小傾向にあるなかで、中山間地域農業の重要性は従来よりも高まっていることは留意すべきであろう。

## (2) 集落営農の動向

集落営農とは、農林水産省の定義では、「農業集落」を単位として、農業生産過程における一部又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のことをいう」とされている（2000年世界農林業センサスより）。

全国の集落営農の数については、2000年11月1日時点の数字があり、9,961となっている。これを主要作目別にみると、水稻・陸稻が7,002と圧倒的に多く、次いで麦類1,238、雑穀・いも・豆類889が続く（注2）。

また、同調査による集落営農の活動内容を種類別にみると、「作付地の団地化など、集落内の土地利用調整」が50.9%と最も高く、次いで「農業用機械を共同所有し、オペレーター組織が利用」49.6%、「農業用機械を共同所有し、参加農家が利用」43.5%と続く。その一方「集落内の営農を一括管理・運営」は12.1%と1割強に過ぎない。

このように、00年時点の集落営農組織の大半は水稻作業における機械の共同利用組織が中心であり、米政策改革大綱が求める「一元的に経理」を行える経営体は、ごく一部に留まっていたとみられる。

また、農業地域類型別に集落営農の割合をみると99年6月時点で中山間地域が全体の49.4%を占め、先にみた耕地、生産額等で中山間地域が日本農業に占める割合（約4割）をかなり上回り、集落営農が中山間地域で重要な役割を担っていることがうかがえる。

なお、中山間地域等直接支払制度に係る1,963の集落協定が、協定締結を契機に集落営農組織を育成したとしており（2003年10月調査時点）、集落営農組織は、当時（00年）に比べ相当数増加していると考えられる。

## (3) 中山間地域の農業条件と集落営農

「米政策改革大綱」においては、「認定農業者に加え、集落営農のうち一元的に経理を行い、一定の期間内に法人化する等の要件を満たす「集落型経営体（仮称）」を担い手として位置付ける」とし、集落営農が初めて担い手として明記された。また法律上も、2003年9月における農業経営基盤強化促進法の改

正において、一定の要件を満たす集落営農組織が、「特定農業団体」として担い手として位置付けられている。

しかし、集落営農組織が集落型経営体として稲作収入減少時の補填が受けられる「担い手経営安定対策」の対象となるには、「特定農業団体」の要件（5年以内の法人化、経営主体としての実態を有す等）を備えた上で、一定の水田面積（原則として20ha以上）を持つこと等が必要である。

とくに20haという面積要件に関しては、例えば01年度の調査で中四国地域の集落営農組織の7割（71.6%）が20ha未満となっているように、相当高いハードルとなっている（注3）。なお地域の実情による知事特認の場合には、中山間地域では基本原則の5割程度（10ha）まで緩和可能とされているが、あとにみるように山間農業地域ではそれでも厳しい条件である（注4）。

こうした制約もあり、2004年10月時点で、担い手経営安定対策の対象となっている集落型経営体は、全国約1万ある集落営農組織のうち200組織程度に留まっている。

そもそも中山間地域では、集落営農を行うにしても、1集落当りの農地面積が他地域にくらべ小さく、とくに都府県の山間農業地域では16ha弱に過ぎない（第2表）。

第2表 1 農業集落当たり平均区画整理面積 (ha)

	平均面積 A (ha)	うち区画整理面積 (ha)					区画整理割合 B/A (%)
		計B	10~30a区画	30~50a	50a~1ha	1ha以上	
都府県平均	27.5	13.2	9.1	2.7	0.5	0.3	48.0
都市的地域	20.4	8.1	5.9	1.2	0.2	0.1	39.7
平地農業地域	44.7	26.4	16.2	7.2	1.4	1.0	59.1
中間農業地域	25.2	9.8	7.9	1.2	0.1	0.1	38.9
山間農業地域	15.7	6.5	5.2	0.5	0.1	0.0	41.4

資料 農林水産省「2000年世界農林業センサス」

第3表 田のある農業集落と区画整理の有無

	田のある農業集落数	区画整理面積のある集落数割合 (%)	区画整理面積のある集落数割合 (区画整理規模別、%)		
			10~30a	30~50a	50a~1ha
都府県計	117,084	63.8	58.5	17.4	4.8
都市的地域	26,116	49.2	43.6	10.5	3.1
平地農業地域	32,124	81.1	73.1	34.0	11.5
中間農業地域	38,415	61.9	58.4	12.8	2.3
山間農業地域	20,429	58.9	54.6	8.4	1.3

資料 第2表に同じ

そのため集落単位での農地集積にも限界があり、しかも農地の集積効果が大きくなるほど整備率は低くまたその区画も小さいため、平地との格差は容易には埋め得ないのが現状である（第2、3表）。

加えて、中山間地域においては過疎化等により集落そのものが減少する恐れがあるとともに、残った集落においても小規模な集落では高齢化に伴ってその機能や活力が急速に低下することに注意する必要がある。

そして、そうした傾向が強いのは山間農業地域とみられ、例えば山間農業地域の集落数は95年から00年にかけて3.7%減少したが、これは農業集落数全体の減少率を0.2ポイント上回っている。また山間農業地域の集落規模も農家5戸以下の集落が全体の15.1%を占めるなど他地域をかなり下回っている（第4表）。

第4表 農家戸数5戸以下の集落数割合

	総農業集落数	うち5戸以下	対集落総数 (%)
全国計	135,163	12,135	9.0
都市的地域	31,588	2,783	8.8
平地農業地域	36,443	1,819	5.0
中間農業地域	43,396	3,948	9.1
山間農業地域	23,736	3,585	15.1

資料 第2表に同じ

先にみたように、中山間地域の高齢化はそ

れ以外の地域に比べ急速に進んでおり、小規模な集落において高齢化が進めば集落機能の低下も加速することになる。とくに懸念されるのが、農業の担い手でありかつ集落の担い手でもある昭和一桁世代が2000年以降65歳以上の高齢者へ移行したことである。それにより、社会的共同生活の維持が困難になるといわれる「限界集落」(注5)の割合も急速に高まっているとみられる。

このように担い手として位置付けられた集落営農ではあるが、統計データ等をみるかぎり、とくに中山間地域では、①既存の集落営農組織の担い手とされる「集落型経営体」への移行、②高齢化・過疎化が進む状況下での集落営農組織そのものの育成、という2つの課題が生じているとみられる。以下では実際の山間農業地域の事例から、そうした実態を検証してみたい。

(注2) 農林水産省「農業構造動態調査地域就業等構造調査結果の概要-集落営農について-」2001年6月

(注3) 中国四国農政局「中国四国地域における集落営農」の推進に向けて(手引書)2004年5月

(注4) 「特定農業団体の設立法人化マニュアル」全国農業図書2004年3月参照

(注5) 大野晃氏が提唱する概念で、65歳以上の高齢者が集落の半数を超え、冠婚葬祭や田役道役など社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落。

## 2. 山間農業地域の農業の現状と集落営農

今回事例調査を行ったのは、西日本の中国地方における典型的な山間農業地域である島根県H町である。

### (1) 事例調査対象H町について

第5表はH町の概要であるが、同町は山間農業地域であり、かつ過疎法上の過疎地域に

第5表 対象H町の概況

	単位	年	
人口	人	1990	2,173
		2003	1,798
高齢者比率	%	2003	48.1
林野率	%	2000	97
工業製造品出荷額等	百万円	1990	712
		1995	459
		2000	403
財政力指数	-	2002	0.10
農業地域類型上区分	-	-	山間農業地域
過疎法上区分	-	-	過疎地域

資料 総務省「国勢調査」「住民基本台帳人口」「市町村別決算状況調べ」、経済産業省「工業統計表」、農林水産省「世界農業センサス」

も区分され、社会・自然状況は非常に厳しい。例えば林野率は90%を超えており、人口も90年と比較し10%以上減少している。

また高齢化も急速に進んでおり、65歳以上の高齢者比率は48.1%と5割近い(注6)。さらに人口減少が進むなかで、財政も非常に厳しい状況である(注7)。

次に第6表は、H町の農業の概要をみたものである。同町の2002年度の農業粗生産額は

第6表 H町の農業の概況

	単位	年		
耕地面積	ha	2002	233	
		うち田	197	
経営耕地面積	ha	1995	208	
		2000	181	
一戸当たり経営耕地	ha	2000	0.5	
耕作放棄地率	%	1995	5.0	
		2000	9.0	
総農家数	戸	2000	362	
			うち販売農家	228
			うち主業農家	19
農家人口	人	1995	1,302	
		2000	1,028	
高齢者比率(農家世帯)	%	1995	39.6	
		2000	49.6	
農業粗生産額	億円	1996	34	
		同上	2002	30
			うち米	13
			うち野菜	12
うち畜産	4			
農家一戸当生産農業所得	万円	1996	30	
		2002	28	

資料 農林水産省「農業センサス」「世界農業センサス」「耕地及び作付面積統計」「生産農業所得統計」

約30億円、うち米が4割、特産であるわさび等の野菜が4割、畜産が1割強を占めている。経営規模は一户当たり0.5haに過ぎず、高齢者比率も50%近いなど、小規模な高齢農家中心であり、また経営耕地面積、総農家数、農家人口、農業産出額がいずれも減少傾向にある。さらに耕作放棄地率も9%と非常に高く、町内の農業環境は非常に厳しい状況になっている。

## (2) H町の集落営農の事例

H町でも、こうした厳しい農業環境のなかで、なんとか農業生産を維持しようと、ほ場整備の完了地域から営農組織、農作業受託組織の育成に取り組んでいる。そして水田農業ビジョンの担い手リストにも、2つの集落営農組織が挙げられ、これら2組織も90年代後半のほ場整備事業が契機となってつくられたものである(2組織への02年度水田集積面積は17.2haで、町内水田面積の約1割)。

現地調査では、2組織のうち、任意組合として活動しているA集落の組織代表者の方にお話をうかがった。なおA集落で集落営農組織の取組が進んだのは、核となるリーダー農家の存在に加え、集落農家の大部分が、農業所得への依存度が低く新たな農業機械への投資を避けたい2種兼農家であったことが大きいようである。そのため現在では集落内で自分の機械を持って作業する農家は5戸程度にまで減っているという。

A集落の集落営農組織は、96年に集落内のほ場整備が行われたことを契機にして、代表者を中心に集落内の農家12戸が参加し、任意組合として設立された。現在、町の補助を受けてコンバイン等大型農業機械を購入し稲作

受託組織として活動している。そのため、組織の性格としては、機械利用組合に近いとみられる。代表者は組合の中心となって受託作業を行っているが、20頭余りの繁殖牛の飼育も行っており、子牛販売収入、集落営農でのオペレーター収入、米販売収入等複数の収入源で農業経営を維持している。

水田の作業面積は、代表者自らの経営面積3haと合わせて約9haである。A集落の田面積は00年集落カードによれば約18ha程度とみられることから、代表者の経営面積を含めれば、受託組織で集落の稲作のほぼ半分をカバーしていることになる。また受託作業は荒起こし・代掻き3ha、田植え6ha、刈り取り(乾燥・調整を含む)6ha等で一連の作業を全て行っている。

それぞれの作業における受託料は、一般の集落営農組織と比べてかなり低く抑えており(田植え5千円/10a、刈り取り1万円/10a等)、利用農家が乾燥・調整等を含む全作業を委託しても10a当4万円前後でまかなえるという。機械購入における町の補助がこうした低い料金を可能にしており、補助がなければ、今の米価水準(60kg1万4千円程度)では、受託組織の運営は難しいとみられる。

さて代表者によれば、現在の受託組織の規模について、受託面積10haくらいまでは規模拡大が可能であろうがそれ以上は難しく、またたとえ10haでもとても今の米価では経営としてはもたないという。そして集落営農を進め全面的な受託から一元的な経営に移行することも、山間地では農業条件の制約から非常に難しいということであった(注8)。

それは草刈と水管理が大変な作業になるためであり、これらの作業は、受託組織を利用

する農家自身にしてもらう必要があるという。例えば、山間地ではほ場整備を行っても、田の区画が大きくなる一方で、同時に傾斜のきついついけい畔面積も大きくなるために、草刈作業は軽減されない。また水管理も田んぼを持つ農家が一軒一軒別の谷から水を引いているようなもので、その手間は変わらない。そして、受託組織でそれらの作業まで行うことは到底手が回らず、また労賃を払ってまでやるとコスト的に見合わないということである。

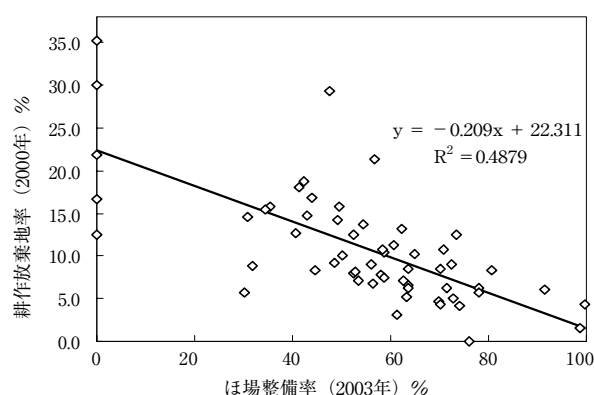
このようにA集落の事例をみると、たとえほ場整備を行った上で集落営農に取り組んでも、山間農業地域では農地の集積のメリットに限界があること、そしてそれを補うためにも集落を構成する小規模農家の存続が必要であることがうかがえる。

### (3) 集落営農とほ場整備

ここで集落営農とほ場整備の関係について考えてみたい。上記のように、山間農業地域では、農業条件が非常に厳しいため、ほ場整備をしたとしても、平地と同様の農業条件になるわけではない。しかしH町で集落営農組織がいずれもほ場整備を契機にできたように、一定の効率化を可能にするほ場整備がなければ、集落営農への取組も進まなかったとみられ、ほ場整備は集落営農を進める上での重要な条件となっている。

役場での聞き取り調査では、ほ場整備をしなければ、人もいなくなるし農地もなくなるが、ほ場整備が進んだ地域では農家・農地がまだ残っているという（事例調査H町がある島根県でも、ほ場整備率が高いほど耕作放棄地率は低い傾向がみられる。第1図）。そしてほ場整備が進めば大型機械の導入も可能に

第1図 ほ場整備率と耕作放棄地率(島根県市町村別)



資料 農林水産省「世界農業センサス」、島根県庁資料  
(注)ほ場整備率=整備済み面積/農地面積

なり、機械の共同利用等の話し合いを契機に集落営農の取組につなげていくこともできる。

その一方、集落によっては、農家数が少なくなり面積の集積もできず、ほ場整備の話し合いができないようなところも既に出てきているという。また高齢化による営農意欲の減退も問題で、10年前なら自分の田がよくなるならほ場整備をやろうという人も、今は自己負担の問題もあり、話にのってこない。そういった集落では、農家がいなくなると同時に、農地が荒れてくるケースが多く、行政としても対応に苦慮している。

このようにほ場整備は集落営農への取組の有効な手段となりうるものの、高齢化や農家戸数の減少により、取組が困難な集落もとくに山間農業地域を中心に増加しつつある。

また、たとえほ場整備を進めても、それだけで集落営農が進むわけではない。今回、H町では、約9haのほ場整備がA集落の数年後に完了した別の集落（ここではB集落とする）でも、聞き取り調査を行うことができたが、そこでは、町としては集落営農に取り組んでもらいたいという意向があるものの、集落側での話し合いは進んでいなかった。

#### (4) 集落営農と高齢化・担い手不足

聞き取り調査によれば、その背景には、集落内の高齢専業農家が現役であり、それぞれが自分の農業機械を持っており、自分の田は自分でできる状況にあることが影響しているという。しかも各農家の規模格差は小さく、むしろライバル心を持って営農にあたっている。そのためほ場整備により利用可能になった大型機械を多くの農家が競って購入するという、経営効率化の観点からみれば逆行するような動きもみられていた。

第7表は、ほ場整備を契機に集落営農に取り組んだA集落と、まだ取り組めていないB集落の違いを、農業集落カードからみたものである。両者を比較すると、まず2000年の農家世帯における高齢者比率はA集落35%に対しB集落は55%と高齢化が著しい。またA集落では90年には3ha以上の経営規模の農家が存在し、借入耕地率も高く農地の流動化も進んでいたのに対し、B集落では00年時点でも3ha以上の経営農家はみられない。

また農業専従者をみると、00年時点でA集落では60歳未満の農業専従者が複数存在するのに対し、B集落はゼロとなっている。

この比較からは、核となるリーダー農家が育たないまま、高齢化が進んでしまったことがB集落における集落営農についての話し合いを難しくしていることがうかがえるが、この背景には、DID市への所要時間の差にみられるようにB集落の交通事情の悪さがあるとみられる。

つまりB集落では、通勤兼業が難しいため次世代が集落外へ流出してしまい、A集落ほどの2種兼業も進まず、結果として、経営規模の格差の拡大に伴う農地の流動化もみられ

第7表 A集落とB集落の概況について

	単位	年	A集落(注1)	B集落
総農家数	戸	1990	22	29
		2000	20	27
借入耕地率	%	1990	25	5
		2000	30	—(注2)
耕作放棄地率	%	1990	0.9	16.3
		2000	1.5	3.4
経営耕地3ha以上農家数	戸	1990	1	0
		2000	1	0(注3)
高齢者比率(農家世帯)	%	1990	21	37
		2000	35	55
60歳未満農業専従者(販売農家)	人	1990	14	8
		2000	4	0
最も近いDID市区町村までの所要	—	2000	30分～1時間	1時間半以上
2種兼農家割合(販売農家)	%	1990	63	50
		2000	78	42

資料 農林水産省「農業集落カード」(注1) A集落は、隣接2集落の合計数字、(注2) B集落の2000年借入耕地面積は異常値で計算不可、(注3) 経営規模別農家数は5ha以上1戸となっていたが現地での聞き取り調査では記入ミスとのこと。

ないまま集落の高齢化が進んでしまったと考えられる。

B集落のように集落の核となるリーダー農家が育たないまま高齢化が進んでしまえば、集落内で今後長期にわたって営農を継続するという主体がおらず、将来の展望が開けないため、たとえほ場整備が進んでも、集落営農組織の育成は難しいということになる。

本稿では詳しくふれないが、H町の調査と同時期に訪れた青森県の山間農業地域のN村では、村内の集落全体がB集落と同様の傾向にあった。N村では、次世代の流出等により経営規模が近い高齢農家中心の集落構成となり、それぞれの農家が農業機械一式を持って農作業を行っているため、村として集落営農の取組を進めようにも、集落での話し合いがまとまらない状況になっている(注9)。

こうした高齢化・過疎化による集落営農への取組意欲の低下という傾向は、おそらく昭和一桁世代の高齢者層への移行に伴い、とくに次世代がいない山間農業地域の農業集落で

急速に強まっているであろう。

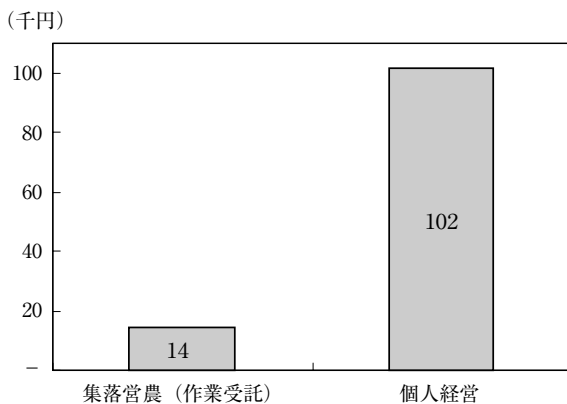
### (5) 急がれる集落営農組織の育成

しかし上記のように集落営農等の受け皿がないまま集落全体が高齢化していくことは、個人の農業活動だけでなく、集落全体の農業活動の存続を危うくする可能性がある。例えば散発的な離農による耕作放棄の増加から、鳥獣害等が集落全体に拡大し、地域全体の営農が困難になるケースである。

しかもそうした状況は、高齢農家が肉体的な限界で離農するよりも早いタイミングで、具体的には農業機械の更新の際に生ずる可能性が高い。これは農産物価格が低迷するなかで、小規模な高齢農家を中心に、農業機械を新たに購入する意欲が低下しているとみられるからである(注10)。この背景には、第2図にみられるように、個人経営では、農業機械を購入した場合のコストが集落営農と比較して著しく高くなることがある。

その意味では、高齢農家の肉体的な限界がくる前に、もしくはそれら農家が保有している農業機械の更新期がくるまえに、集落営農(単なる機械の共同利用を含む)の受け皿を

第2図 個人経営と集落営農の機械償却費比較  
(10a当モデル試算、集落営農10ha、個人経営0.5ha)



資料 鳥根県木次農林振興センター

早急に整備しなければならないだろうし、またそれが必要な農業集落は全国に相当数に上るとみられる。

(注6) H町ではここ10年ほどの間にトンネルの開通等道路が整備され交通事情は大きく改善されたものの、逆にそれまで管内居住だった人がDID設定市からの通勤に変える現象もみられるという。

(注7) H町は、2004年11月1日付けで近隣2市町と合併するため農家のなかには合併により、町単独でやっていた補助事業が今後も継続されるかどうかを心配する声もあった。

(注8) 代表者によれば、山間地では、そもそも企業的な経営を求めることには無理があり、豊かな自然にふれ生活を楽しむという観点がないと農業はできないということであった。

(注9) 普及センター関係者は、N村について、今後5年程度で高齢農家も農業を止めるケースが増えるとみられ、その際集落に受け皿組織がないと大変なことになるという強い危機感を持っていた。

(注10) 今回の聞き取り調査でも、高齢農家には今持っている農業機械は恐らく更新しないという意見が多くみられた。

### まとめ

中山間地域では、高齢化・過疎化が進むなか、個別農家の規模拡大にも限界があり、今後集落営農の必要性がより大きくなってくるとみられる。しかし効率化の前提となるほ場整備は、対象面積や区画の小ささという問題がある上、今後のほ場整備も集落の高齢化・過疎化に伴って、また財政難等の問題もあり進めにくい状況になっている。さらに担い手が不在のまま高齢化が進んだ集落では、たとえほ場整備が行われても、集落営農組織の育成は困難になる可能性が高い。

こうした状況に対し、集落外からの入り作、複数集落での集落営農組織の育成、あるいは1村1集落営農等行政単位での集落営農で対応すればいいという意見もあろうが、山間農

業地域では、集落そのものの分散や農地の連担性の問題から、そうした対応にも限界があるとみられる。

そのため、機械の更新等を契機にした離農が急増する前に既存の集落単位で集落営農の組織化をできるだけ早くすすめる必要があるが、そのためには、経営効率化が可能なほ場整備が行われるという前提のもとで、核となるリーダー農家の育成と、集落を構成する小規模農家の営農継続が最低限必要である。今回の事例のように域内の高齢化が進みリーダーがいない場合には、定年帰農者やUターン、Iターン就農者、域外からの新規就農者も含め広くリーダーを育成・支援する必要があるろうし、一方で、例えば中山間地域等直接支払制度の見直し等により、小規模な高齢農家が営農を継続するための対策も強化していく必要があるろう。

現在わが国の農政は担い手へ施策を集中する方向に向かっているが、中山間地域等条件不利地域では担い手のみに施策を集中しても、小規模農家の離農を防げなければ、それによる集落機能の低下が集落全体の農業崩壊へ、さらには地域全体の農業崩壊につながってしまう可能性がある。集落営農を組織化し担い手を育成するためにも小規模農家の存続が必要であり、条件不利地域においては担い手対策と、集落を構成する小規模農家に配慮した施策を同時に進める必要があると考えられる。

(内田多喜生)

参考資料

- 須田敏彦 「中山間地農業の崩壊と再編の論理」  
農林金融1995年4月号
- 同上 「中山間地域等直接支払制度の実施状況と今後の課題」 農林金融2002年3月号
- 木原 久 「農業の担い手としての集落営農」  
農林金融2002年10月号
- 安藤光義 「構造政策の理念と現実」  
農林統計協会2003年10月
- 飯國芳明 「自治体農政の課題と農村政策の再編」  
農林業問題研究2004年3月号