

集落崩壊下の農地保全に関する一考察*

A Study on the Conservation of Farmland under Community Disruption*

松田裕子**・戸谷有一***・佐藤俊通****

By Yuko MATSUDA**・Yuichi TOYA***・Toshimichi SATO****

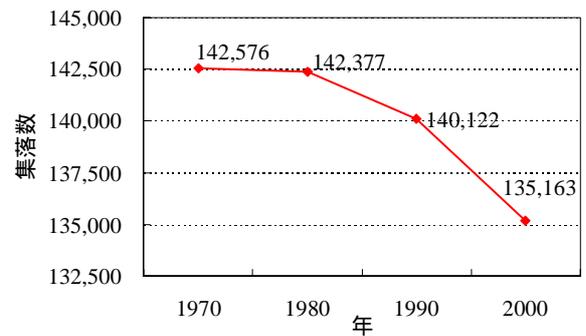
1. 本稿の課題と目的 いま、なぜ集落問題か

自然共生地域において進行している農業集落の衰退は、狭い意味での農地保全の観点（耕作放棄の防止）からのみならず、広義の国土保全上の検討課題の一つである。こうした認識の下、本稿で集落問題を取り上げる理由は、大きく分けて二つある。

一つは、集落数の動向に見られる「量」の減少である。2000年農業センサスは、従来から懸念されていた農業集落の消滅が、とうとう数の上でも明瞭に把握できるレベルにまで進んだことを明らかにした。即ち、1970年以降の集落数の動向を見ると、この30年間で減少した約8千集落のうち、およそ5千集落がこの10年間で減少しており（図1）、率で言うと70～80年の0.1%、80～90年の1.6%に比べて、過去30年間で最も高い減少率（3.5%）を示している。

集落問題に警鐘を鳴らす、いま一つの理由は、過疎化・高齢化・混住化に伴う集落の構造と機能、即ち集落の「質」の変貌である。前述した農業集落数の減少は、必ずしも集落そのものが消滅したことを示しているわけではなく、多くの場合、農業集落の非農業集落化を意味することが指摘されている。

本稿では、集落機能が低下した農業集落の増大を、主として国土保全の観点から問題視し、我が国における集落問題と農地問題の所在を明らかにすることを目的とする。



資料：農業センサスより作成

図1 農業集落数の動向

2. 既存研究の方法論と本稿の構成

既存の集落研究の方法論といえば、農業経済学における農業センサスを用いた統計的手法か、農村社会学の事例調査的手法であった。

センサス情報には、農業集落の定義上の問題などの統計利用上の留意点があるため、分析に限界があることは否めないが、統計的手法は一定程度、地域の類型化を可能にし、問題を一般化するのに役立つ。これに対して、モノグラフ調査は、特定対象の歴史、社会、文化に深く入り込むことによって、そのムラの姿や地域固有性を描き出す方法論であるから、一村の構造の変貌を描き出すことはできても、我が国全体の集落問題の所在を明らかにし、一般論を語ることはできない。

そこで本稿では、まず3章で、農業集落カードを属地的に視覚化したメッシュ図を用いて、我が国における集落崩壊及び農地保全上の問題の所在を俯瞰的視点から明らかにする。続く4章では、中国地方の事例から、道路ネットワークの良否が集落存続の規定要因の一つになる可能性を指摘する。5章では、今後の集落研究の課題と切り口を提示し、6章で結びとする。

*キーワード：国土計画、土地利用、農業集落、農地保全

**非会員、博（農）、財団法人 日本農業研究所

（東京都千代田区紀尾井町3-29、

TEL 03-3262-6351、FAX 03-3262-6355）

***正員、工修、国土交通省 政策統括官付政策調整官室

****正員、財団法人 国土技術研究センター

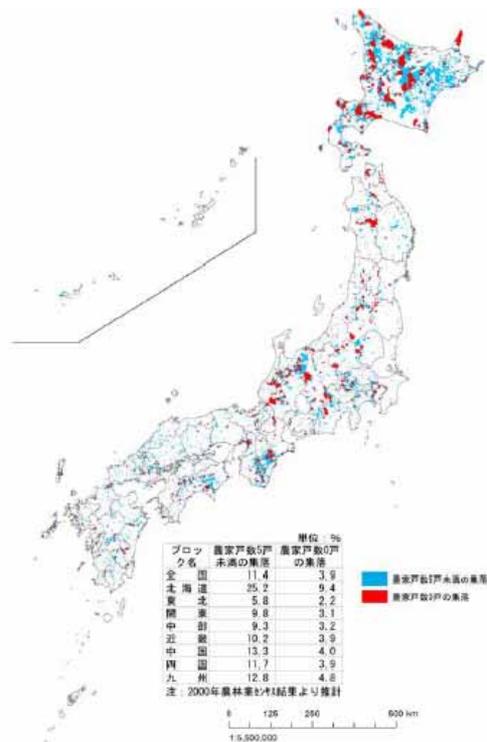
3. 我が国における集落崩壊と農地潰廃の実態

(1) 農家数の減少による集落崩壊

集落調査の対象が、機能を維持している集落であり、機能を喪失したものは調査から除外されることに留意すると、集落機能の低下をセンサスによって実証することは困難であると言わざるを得ない。けれども、集落活動を維持するためには一定規模の農家数を要し、集落の小規模化に伴い集落機能が低下すると考えることに異論の余地はなかろう。

このような見地から、農林地等の地域資源の維持管理が困難になりつつある集落が、どのような地域に存在しているのかを把握するため、集落機能を喪失したと見なし得る農家数が0戸の「消滅集落」と、集落機能の低下が懸念される農家数が5戸未満の「秘匿集落」を図2に示した。

ここから、第1に、北海道全域に秘匿・消滅集落が多く存在することが見て取れる。なお、道東の酪農地帯においては、秘匿集落は多いものの、集落消滅は沿岸部に限られている。こうした実態を生み出している理由として、北海道の集落の形成の歴史や形態が本州のそれとは異なることに留意されたい。長谷山ら¹⁾が指摘するように、自然条件に加え、



出典：2000年農業センサスデータより作成

図2 農家数5戸未満の集落位置図

開拓政策の歴史、散居制村落としての空間的特性、「農事組合」型村落としての組織的特性等が、北海道特有の集落問題を規定しているのである。

第2に、都府県においては主として県境、半島、離島に秘匿・消滅集落が多く見られる。具体的には、とりわけ脊梁山脈沿いの急峻な山間部、即ち、奥羽山脈、中央高地、北陸の両白山地、紀伊山地、中国・四国・九州山地に位置している。これらの地域は概して土地生産性・労働生産性が低く、農業条件が不利で、かつ農外雇用機会も乏しいことから、集落崩壊が先進的に顕在化しているものと考えられる。

(2) 農家人口の減少による農地潰廃

前節では、集落機能の低下が危惧される集落の位置を確認した。以下では、さらに農家人口と経営耕地面積の動向に着目し考察を加えることによって、夫々の地域が直面している問題の所在を浮き彫りにする。

まず、1970～2000年の農家人口の動向を見ると、全国的に農家人口はほぼ半減しており、この動向に大きな地域差は見られない(図3)。

しかし、農家人口の減少が農業の展開に与える影響については地域差が確認される。農家人口の減少に伴って経営耕地面積も減少している中国地方等では、農家人口の減少が農地潰廃に直結する(図4)。これに対して、農家人口が減少しても経営耕地面積が増加している北海道や東北地方の一部では、農地流動化による構造改善(担い手への農地集積)が期待される。加えて、北海道や東北の一部では、草地造成や水田・畑地開発等の影響により、この30年間で経営耕地が増えている点も指摘しておく。

以上から、農地保全に限れば、たとえ農家人口の減少に伴い集落が衰退しようとも、図5のように耕作放棄率の低い北海道は問題ないと言ってよいかもしれない。だが、近隣農家の離農・離村によって、残った農家が経営規模の拡大を図り、生産効率を追求する形で農業の発展を遂げてきた一方で、図2で見たように、戸数の減少が集落の機能低下ないし消滅を惹起していることに言及しておく。

他方、山地が比較的なだらかで、古くから溪流沿いの水田や谷津田で稲作が行なわれてきた中国地方では、農家人口及び経営耕地のメッシュ配分率が

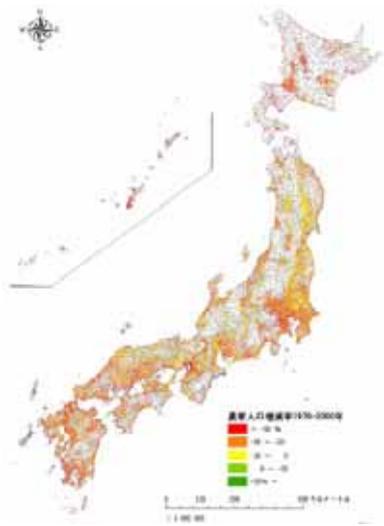


図 3 農家人口の動向(1970～2000年)

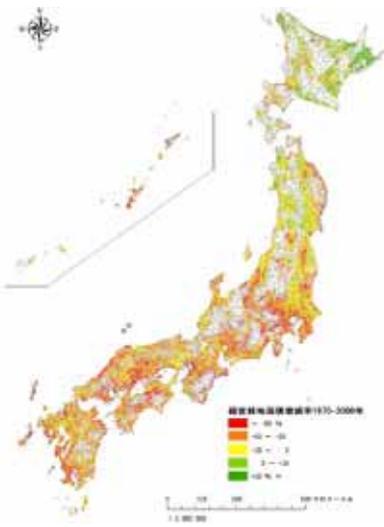
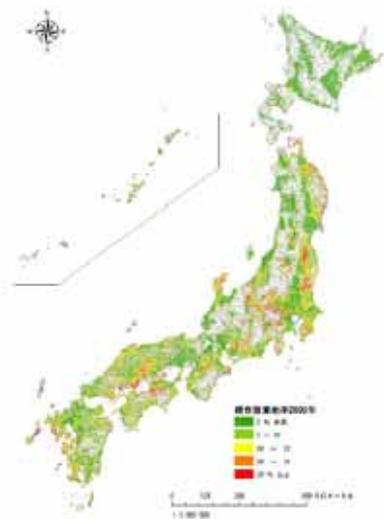


図 4 経営耕地面積の動向(1970～2000年)



出典：図 3～5 は 2000 年農業センサスデータより作成

図 5 耕作放棄地率(2000年)

高い。しかし、技術進歩によって大型機械化や圃場の大区画化が主体となるにつれ、稲作に関する立地条件の不利性が高まったため、同地方では、農家人口の減少が経営耕地面積減少に直結する傾向があり、とりわけ山間部や離島半島等における耕作放棄の拡大、言うなれば地域農業の衰退が顕著である。

以上で見たように、地域によって集落問題の所在は異なるが、メッシュ図を用いた全国俯瞰的な分析は、農地問題の深刻度の把握を容易にし、我が国の農地保全上の課題の整理に役立つと言える。

4. 島根県A町を事例とした微視的な接近

次に本章では、現地調査とメッシュ図に基づき、中国地方の典型的な山村である島根県 A 町を事例として、道路ネットワークの良否と集落崩壊の実態について考察する。

A 町における集落分布の現状を見ると、50 ある農業集落のうち、消滅集落が 4、秘匿集落は 12 に上り、これら 16 集落は町の中心部を走る幹線国道から外れた町縁辺部に偏在している(図 6)。

農地は、図 7のように国道沿いに散在しているが、圃場が零細であるため、農業生産条件は劣悪である。

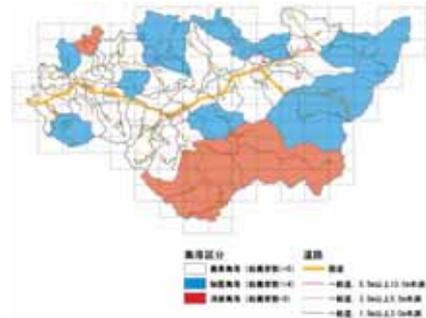
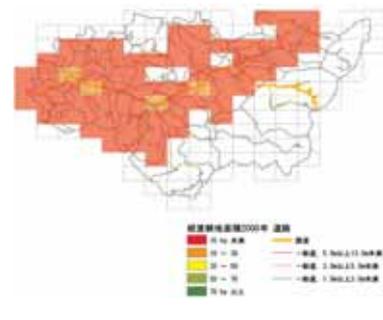


図 6 島根県 A 町の秘匿・消滅集落の位置図



出典：図6・図7は2000年農業センサスデータより作成

図 7 島根県 A 町における経営耕地面積(2000年)

さらに国道から一本入ると道路の幅員が狭く、通が困難なだけでなく、かつ鳥獣被害も多発していることから、町外縁部から耕作放棄が生じている。

国土庁が行なったアンケートでは、存続が困難と見込まれる集落の48%が末端集落である²⁾という結果が出たが、同町の事例もまた、道路条件の劣悪な末端集落から消滅が進み、町縁辺部における集落崩壊問題の生起を示唆していると言えよう。

ここで指摘しておきたいのは、末端集落が消滅すると、その近傍集落が新たに末端集落になるということである。いささか抽象的ではあるが、集落消滅により田畑や里山の手入れが行われなくなり、農地が雑草で覆われ、植林された木が山林に返り、所謂「山が降りてくる」状態になると、病虫害や鳥獣被害の発生する範囲が拡大する。近隣の農地に外部不経済が及ぼされると、まさに「耕作放棄が耕作放棄を呼び」、農地は連鎖的に荒れていく。

さらに、人口減少による集落の小規模化や消滅は、商店等の廃業や、学校の統廃合、路線バスの減便・廃止などの形で、残存集落における私的・公共サービスの供給水準を低下させる。残存住民にとっては一層住みにくくなるから、こうした悪循環が過疎を生み出すものと考えられる。

5. 今後の集落研究の課題と切り口

以下では、今後の集落研究の切り口を述べる。

第1に、属人である農業集落カードを地図情報に落とし、属地的に視覚化した1キロメッシュ図を用いた巨視的視点からの接近は、総合交通分析システム(NITAS)等の他の1キロメッシュデータとのクロス分析を可能にする点で、集落崩壊の実態、ひいては国土保全上の問題の所在を交通条件や土地の傾斜条件等と絡めて一歩前進した形で明らかにし、新たな問題提起の契機を提供し得るものとする。

第2に、本稿では、巨視的・微視的の両方の視角から集落問題への接近を試みたが、ここで改めて強調しておきたい論点の1つは、末端集落の消滅が惹起する連鎖的な集落崩壊の問題である。単一の集落を取り上げた事例調査研究は、村落・生活圈等との結び付きを捨象しているが、集落は決して単独で孤立しては存続できず、周辺の集落や生活圈と係

わり合いを持ちながら存続していると理解すべきではなからうか。

第3に、集落問題は、我が国の国土利用の在り方という観点から見たとき、都市圏の過密と自然共生地域の過疎というように、コインの表裏の関係にある。この地域間の歪みや不均等性をどのように取り除いていくかが、限界集落の抱える諸問題の根本的な解決になると思われる。

第4に、本稿の分析で明らかになったように、農家人口の減少や集落崩壊は、常に耕作放棄や農業衰退を惹起するわけではないことに留意されてよい。ここで考慮すべきは地域差の存在であり、既に見たように、特殊ケースではあるが、北海道ではコミュニティ存続の危機感の本州よりも強いものの、残存農家によって耕地が耕地として維持され、生産空間としての機能は保たれている。農業による経済的自立を目指す経済効率重視の経営の規模拡大と、コミュニティの存続は、必ずしも両立し得ないのである。

第5に、農業や集落形態の地域差等については、メッシュ図からだけでは読み取れない部分もあるため、現地調査を併せて行うことが望ましい。

6. おわりに

本稿では、現状の集落問題を主たる分析の対象としたが、検討委員会²⁾の推計によると、今後、自然共生地域ではより急速に集落崩壊が進むことが予測されている。一旦集落が消滅すると、それが有していた多面的機能を回復することは極めて困難であるため、国土形成計画においては、自然共生地域に対し、地域ブロックの構成要素として、都市との対比の中で明確な位置付けを与え、これを維持するための施策を講じていく必要がある。

本稿が、自然共生地域の抱える問題の所在に光をあて、今後の研究の一助となれば幸いである。

引用文献

- 1) 長谷山俊郎編著：北の国型村落の形成 定住化に向けた環境整備，農林統計協会，1995．
- 2) 二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会：新しい国のかたち「二層の広域圏」を支える総合的な交通体系，2005．