

自然共生地域における農村集落再編の可能性

The Possibility of Rural Colony Reorganization in a Natural Symbiosis Area

室蘭工業大学	学生員	尾崎 真矢	(Shinya OZAKI)
室蘭工業大学	学生員	長谷川 裕修	(Hironobu HASEGAWA)
室蘭工業大学	学生員	今尾 洋平	(Yohei IMAO)
室蘭工業大学	学生員	井田 直人	(Naoto IDA)
室蘭市役所	正 員	塚田 建人	(Tatehito TSUKADA)
室蘭工業大学	正 員	田村 亨	(Tohru TAMURA)

1. はじめに

国が新たな国土計画を立案する上で、重要な課題の一つとして、人口減少による農村集落の機能の低下がある。

平成15年には「二層の広域圏の形成に資する総合体系に関する検討委員会」において、「一定のまとまりのある生活圏の形成に困難を伴う中山間地域や離島などを含んだ地域」が自然共生地域と定義された。自然共生地域の維持・保全・活性化は、食料供給の観点のみならず、国土・環境保全の観点など、様々な観点から極めて重要な問題であると言える。また、自然共生地域には、人口減少、耕作放棄地の拡大、森林の荒廃などにより、国土保全、水循環、景観保全などの面で問題が顕在化してきている地域が少なくない。自然共生地域については、地域の実情を踏まえ、地域資源、自然資源などの地域特性を活かした地域づくりが重要である。

そこで本研究の目的は、二層の広域圏の中の自然共生地域に着目し、自然共生地域における今後の国土計画のあり方を考察することである。具体的には、中川町をケーススタディとして、農村計画の変遷と問題点を整理し、農村集落の機能低下の要因を分析することによって、集落再編の可能性について検討する。

2. 中川町の概要

2.1 地勢

中川町は、北海道の北部、上川支庁管内の最北端に位置し、天塩川及び安平志内川流域に沿って細長く拓けた純農山村である。総面積は595km²を有し、その85%を山林が占め、耕地率は6%である。地形は、山岳地と平野地に大別され、平野地の土壌は、沖積土壌が大部分であり一部の泥炭土壌を除き肥沃で農耕に適している。

農耕期間の日照時間にも恵まれており、農業に最適の条件となっていることから、酪農を基幹として、てん菜・小豆・小麦・スイートコーン・かぼちゃなど畑作・野菜を主とした農業生産を行っている。

中川町の位置を図-1に、地形図を図-2に示す。

2.2 人口推移

人口は、昭和32年の7,337人をピークに年々減少し、現在では約2,300人である。総人口に占める高齢者の割合は増加傾向にあり、農家人口に占める65歳以上の人口比率は2000年の時点で28.8%である。

中川町の人口・世帯数の推移を図-3に示す。

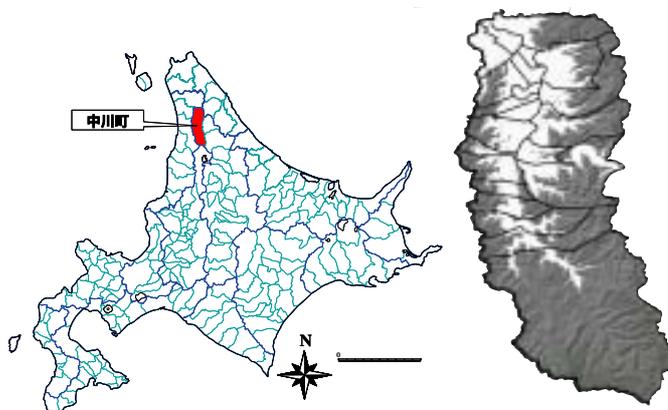


図-1 中川町の位置

図-2 山間地と平野部

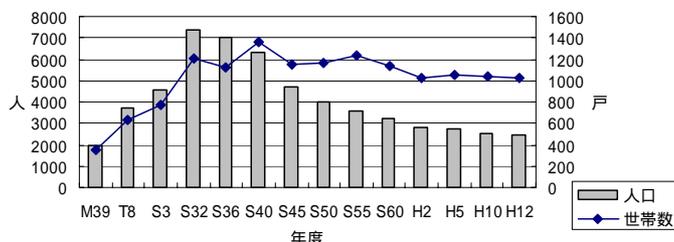


図-3 人口と世帯数の推移

2.3 地域農業の概要

(1) 地域の一次産業の変化

明治のころに始まった入植時の農民は、当初森林に覆われた現中川町に「林内植民」として、農耕に適した土地を借り受け、農業を営みながら、造林事業、各種調査、冬期間の素材生産などの林業労働力として生活していた。開発が進むとともに、林内植民の存在意義も薄れ、植民制度の廃止後、植民時の借地を払い下げられた土地を使った畑作で生計を立てるようになった。現在の酪農形態への転換点は、昭和23年ごろの「ばれいしょ」の病気による被害に対し、上川支庁が調査した結果、被害の原因が作物の連作にあることが判明し、対策として酪農が推奨されたことにある。この時、道による貸付牛制度が始まり酪農地域としての基礎が築かれた。

昭和32年ころから貸付牛の自然増もあり、年100頭以上の増加を示すようになり、飼料不足の問題が生じた。町が目標とする酪農郷建設の支障になるため、天塩川旧

河川の排水・農地造成事業（国営開拓パイロット事業）を行なった。しかし、離農が急速に進展した結果、酪農家数も計画当初時より半減し、造成した草地の多くが利用されていない状況である。

2.4 農業生産物の流通

(1) 酪農生産物

町内の生乳は幌延の雪印工場に一元出荷している。

(2) 畑作生産物

町ではアスパラガスの生産を推進している。主に農協（JA 北はるか）に一括出荷していて、どの地域に出荷・販売するのは農協が決定している。他に新規参入企業として異業種生産法人（わさび・ヨモギを生産）の動向も注目されている。こういった行政主導ではない市民団体や法人の出現が原動力になり、ひいては雇用の創出による住民の定着なども期待されている。

3. 農村計画と集落再編の可能性

3.1 中川町農地利用計画

図 - 4 に中川町の部落界図を示す。中川町は自然条件からすると酪農経営が望ましい地域であるが地区ごとに以下の特徴がある。

町南部（共和・安川）は山腹の斜面に囲まれているため土地が狭く、酪農経営に十分な経営面積を確保することが難しいことから、高収益が見込まれるアスパラガス、山ごぼうなどによる畑作を推奨している。

町中央部の土地利用は、酪農専業を志向するには面積は不足しているが、本町において最も土壌条件が恵まれていることから畑作と酪農の混同経営を推進する。

町北部（国府・歌内）は中川町の中では比較的経営面積の確保が可能のため大規模に酪農を営んでいる。

3.2 中川町の農村計画の要点

今までは戸別ごとの一部補填（種苗など）が主であり、道路・土地基盤・農業用水の整備などのインフラ整備に関しては国の政策に迎合せざるを得ない状況であった。

これからは、町・国ともに財政的に厳しい状況であるため、個別支援ではなく地域共同で利用できる土地基盤整備など、広域的な対応に変更していく方針である。

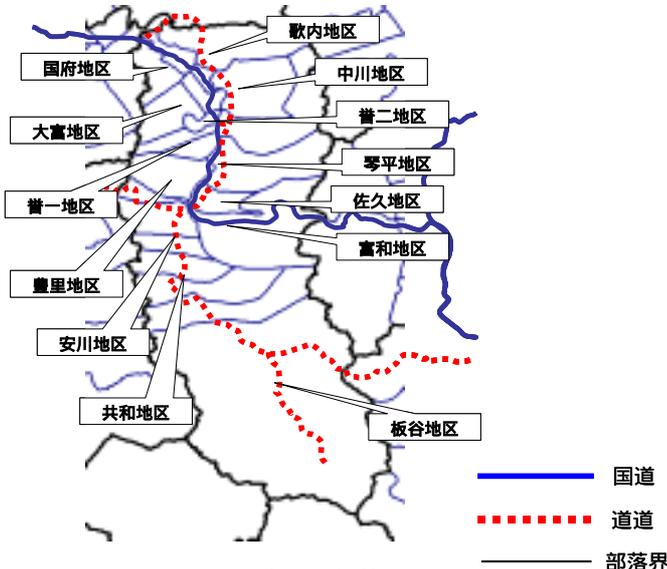


図 - 4 中川町部落界図

3.3 離農の要因

表 - 1 に部落別の農家数の推移を示す。

表 - 1 農家数の推移

	1979	1985	1996	2001	2004
国府	27	22	16	15	14
歌内	12	10	7	6	6
大富	37	35	26	22	19
中川	10	11	2	2	10
普一	17	14	8	6	3
普二	13	13	8	7	7
豊里	12	11	9	9	7
琴平	3	3	0	0	0
佐久	3	3	2	3	3
富和	3	1	2	1	1
安川	26	22	16	15	10
共和	14	12	7	5	6
板谷	5	0	0	0	0
計	182	157	103	91	86

表 - 2 後継者不在農家(2004年)

	酪農	畑作	その他	部落計
国府	3	-	2	5
歌内	1	1	2	4
大富	3	4	1	8
中川	2	1	3	6
普一	-	-	2	2
普二	0	0	2	2
豊里	1	1	4	6
琴平	-	-	-	0
佐久	0	0	-	0
富和	-	1	-	1
安川	0	1	5	6
共和	-	4	2	6
板谷	-	-	-	0
計	10	13	23	46

表 - 1 より、ここ 20 年間に農家数が半減していること、表 - 2 より後継者不在の農家が 53% を占め、農村集落の崩壊が危惧されている状況が読み取れる。また町南部、特に共和地区では高齢で後継者も存在せず、このままでは部落消滅が起こることが予想される。

(1) 後継者（担い手）問題・収入の問題

農業経営を継続するには、収入が最大の問題として常に付きまとう。基盤整備の整っていない時期には、農作物の生産収量の不安定さも手伝って、経営の厳しい農家は、昭和 40 年代の不動産業者の土地の買収のブームにより耕地を手放す傾向があった。また、高度成長期の産業の発展による雇用機会の増加により、地方から都市部へ、次代の担い手である若年層が著しく流出するという現象が生じた。現在、農村部に残された農業従事者は地元の土木公共事業との関係が強く、公共事業の減少が直接、農家の収入の減収に響くという。これは北海道の農村では良く見られる傾向である。

また、農家の世襲制の問題もある。農業経営には経営・化学・気象・土壌・微生物など様々な知識と、経験による知恵が必要であり、農業は一種の「エリート産業」であると言える。さらに、親子間の相続以外に土地などの基盤財産を取得することは難しい。

これらの理由により、新規に農業に参入することは困難となっており、農家人口が増加に転じない要因となっている。

(2) 行政サービスの影響

行政サービスの低下が人口転出・離農に与える影響は以下の様に一筋縄では断ち切りようのない負のスパイラルとなっている。

1) 税財源、交付金の減少から 2) 行政サービスレベルが低下し、3) 住民の不満が増大、4) 一部の住民の転出・離農による人口が減少。そして再び税財源が減少する、という構図である。

3.4 新規就農事業

(1) 事業の特徴

離農が急激に進む地域農業の将来に対する危機感を行政、農協を含めた地域の関係機関が共有することにより、新規就農者誘致事業の第一歩として、平成元年 4 月、全国に先駆けて『中川町新規就農者誘致特別措置条例・施行規則』が施行された。農業経営者の高齢化、後継者

不足という深刻な状況の中で、地域農業の振興を図るためには、農業生産人口を維持しなければならない。その為の手段として新規入植対策がスタートした。これは道内外より新規に農業者を募集するという思い切った施策である。

(2) 事業の工夫点

新規就農予定者の受入体制の整備として、新規就農条例の施行と併行して「中川町新規就農者誘致促進対策協議会」を設置した点である。この協議会を核とし、農協理事で構成する「新規就農推進委員」また、関係機関で構成する経営技術指導班などで連携を強化しながら、新規就農者の就農円滑化に取り組んでいる。

3.5 交通条件との関連性

(1) インフラ整備と集落形成の関係

町内を流れる一級河川の天塩川の築堤や国道40号の改良・舗装工事といった代表的な基盤整備は昭和40年代に完了し、それに合わせて中川、佐久地区といった市街地の舗装化が進められた。

こういった中心市街地の基盤整備事業の発展とともに、一方では酪農振興のための草地造成事業が進んだが、生活環境が改善されてくる中で辺地住民の離農が見られた。

(2) 国道、道道沿道への集約居住の推進

前述したように、中川町では以下のような問題がある。

1) 財政状況が厳しい、2) 農家が点在している、3) 離農の結果として集落機能が低下した、4) 施設(教育・医療・商業)が幹線道路沿道の中川地区に集中している。従って、現在の生活質を維持するためには国道・道道沿道への集約居住をも検討する必要がある。

(3) 広域観光

広域観光圏を形成するためのネットワークとして、中川町を取巻く主要幹線道路を図-5に示す。

道北を周遊観光するという観点から見た場合、国道40号を通らずに音威子府村から浜頓別町、稚内市、手塩町を抜け、留萌市に抜けるルートを通るため、国道はあるものの、ニセコなどのように観光を誘致するまでには至っていない。

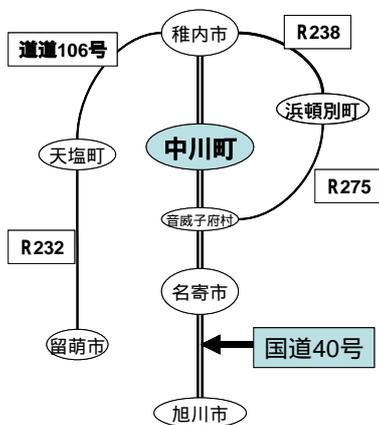


図-5 中川町周辺主要幹線道路

4. 中川町を事例とした集落再編の可能性

4.1 考える視座

自然共生地域のうち中川町のように集落維持に困難を伴う地域においては、当該町村を含む広域的な視点と時間管理の視点から、集落再編を考えるべきであろう。その概念図は、図-6に示したとおりであり、以下に、当該町村内での視点、当該町村を含む広域的な視点、時間管理の視点から集落再編の可能性をまとめる。

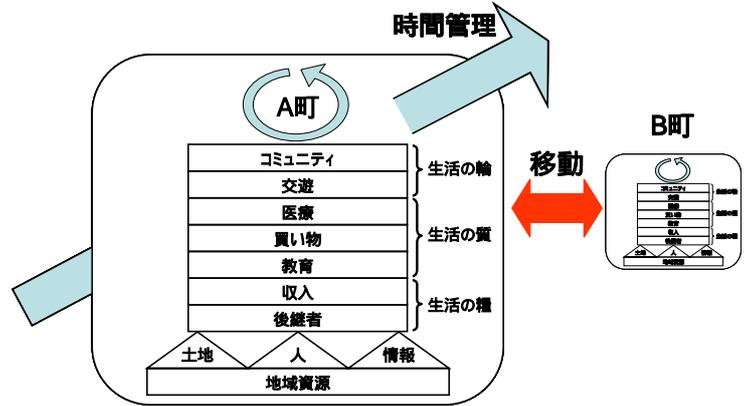


図-6 集落再編を考える視座

4.2 該当町村内での視点(地域資源:土地・人など)

(1) 町内の土地の借地としての利用可能性(生活の糧)

離農による農地の賃貸・売買などの利用集積計画は、農地法の縛りの中で、農業経営基盤強化法と相成って遊休地や休閑地を耕作放棄地として荒れさせないように「農地の流動」を促進している。泥炭地など地味の悪い地域はよりよい条件の土地へ、同じ地味の土地でも医療・買物など生活質の充実した土地へ、移住することが考えられる。しかし、その実態は、農地法による「10年間の耕作契約」・「借地における担保」などの制約があり、移住は簡単に進まない。例えば、土地不動産の資産価値が激減している状況では、現有の土地を売っても借地担保を得るまでの現金を手に入れられないなどである。また、様々な営農補助制度を受けるにあたって、補助は個人に投入されるものではなく、何戸かの同業者が集まって初めて補助事業が採択されるものであるため、移転先の集落の営農状況が課題となる。

このように、「生活の糧」に関わる集落再編においては、工夫が必要である。

(2) 通作を含めた集約居住の可能性(生活の質)

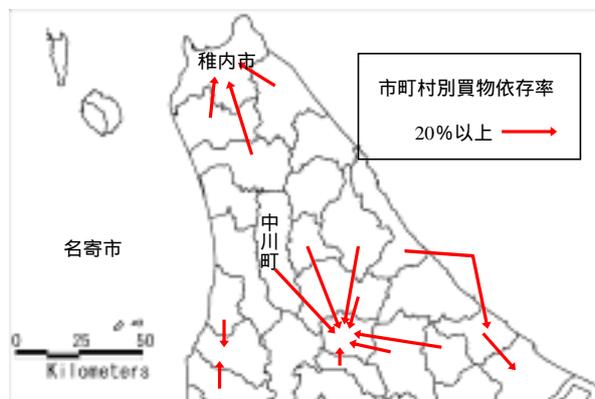
町村の財源不足から、冬期の道路除排雪や福祉サ・ビス、スクールバスの運行などにおいて、そのサ・ビス水準を低下せざるを得ない状況にある。この点から、生業として土地を活用している農家ではあるが、まちの中心部に居住を集約させて、自分の土地まで通作することが考えられる。畑作の場合は、冬期間の集約居住に賛成する農家もいくつか見られたが、酪農家に置いては不可能という回答が多かった。中川町の場合、集約居住の可能性という点では難しいと思われるが、酪農業に関わるアグリサポートシステムの推進、経営耕地面積規模の拡大と土地基盤整備を中心に詳細検討をする価値はある。

(3) その他

土作りを中心とした整備をして質的・量的な生産性の向上や「JA 北はるか」の進める域内生産物の製品化、などをとおして生産と居住の一体的アクション・プログラムを作成することも考えられる。また、新規営農者の中には、インターネットを活用し、自らの生活質向上を図っている(買物を行うなど)人々も多く、そればかりか、IT 技術を使った新しい営農方法を目指している人もおり、技術革新を伴った集落形成の道もあると思われる。

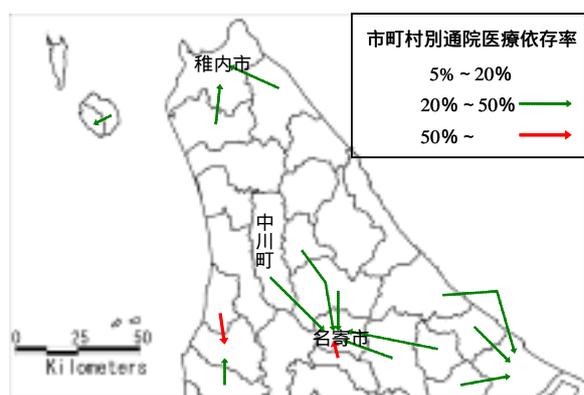
(4) 当該町村を含む広域的な視点(移動)

図-7は中川町の広域商圈を、図-8は同町の広域医療圏を示したものである。これより、中川町は商圈・医療圏ともに名寄生活圏に含まれていることが分かる。なお、ヒアリングでは、医療圏として音威子府を挙げる住民も多かった。



H3年北海道広域商圈動向調査より作成

図-7 中川町周辺広域商圈図



平成12年5月診療分国民健康保険患者受療動向調査結果 (H14北海道保健福祉部地域医療課)より一部抜粋

図 8 中川町周辺広域医療圏

中川町の集落再編を広域的に捉えて、名寄生活圏の一部として中川町を見ると、その移動が問題となる。現在、国道40号を使って、83kmの距離を90分掛けて移動している。また、冬期間では代替路の確保が必要との住民の意見も聞かれた。国道の大型車混入率は約20%と決して低くないこと、一部において道路線形が悪く事故が多発している箇所もあることが分かった。当該地域には地域高規格道路の整備が予定されているが、ランプ位置

や走行速度規制を含めて、名寄 - 中川町の時間短縮が望まれる。

また、救急医療に関しては、道路に依らないドクターヘリの導入も重要な検討課題であろう。

(5) 時間管理の視点

これまでに述べたように、地域資源の活用、移動の工夫は、集落再編を考えた上での基礎軸と言えよう。その上で、もうひとつの時間軸に関する議論がある。2030年、2050年を見据えた集落再編のシナリオである。

学問としての地域支援策は、「トリクルダウン型」「セーフティネット型」「スカラシップ型」「タミナルケア型」と深化してゆくとされている。市場原理に則る自立支援型から、国が地域を看取る型まで、いくつかの段階がある。

地域の各農家を回って得た結論のひとつは、生活の糧が得られ、生活質もそこそこに整っていれば、地域に住み続けたいとする人々の声であった。歳を取ってから都市に住むことを拒絶する意思を感じた。

農村計画では、集落単位の人口予測を行って、それを集落に伝えているという。集落単位の議論を深めるための情報が必要であろう。その上で、集落単位の意見をまとめ、まちの計画として住民の合意を得られる集落再編計画を早急に作成すべきであろう。その際、10年単位の人々の住まい方を、明示すべきであろう。

また、議論を深めるための情報として、地域資源と移動に関わる代替案を、外部の人々も手伝って、用意することが重要と思われる。

5. おわりに

本研究では、中川町を対象に、自然共生地域における農村集落再編の可能性について考察した。また、中川町役場及び、農家へのヒアリングを通して、より地域の実情を反映させた検討を行った。

今後、地域が自立して存続するためには、住民の求めているもの一切合財を持ち出して語り合うことが必要である。これは小規模だからこそ可能であろう。そこから地域の本当に求めるもの、特色が出てくるのではないだろうか。全国規模で人口の減少が避けられない現在、地域再生の劇的な特効薬は無い。地道な取り組みこそが最善の解決策である。

謝辞：本研究を進めるにあたり、北海道農政部農政課の竹林孝様、北海道農政部農政課の藤田二様、北海道農政部農村計画課の小杉裕様、中川町役場経済課の山川隆史様には貴重なデータ及び情報の提供、ご協力を頂きました。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 1) 中川町役場：中川町史、昭和50年4月
- 2) 中川町役場：中川町農業振興計画書、平成14年12月