

山口県における集落営農組織の実態と展開方向

誌名	山口県農業試験場研究報告 = Bulletin of the Yamaguchi Agricultural Experiment Station
ISSN	03889327
著者名	齊藤, 昌彦 小田切, 徳美
発行元	山口県農業試験場
巻/号	52号
巻号補足	
掲載ページ	p. 28-48
発行年月	2001年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター

Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



山口県における集落営農組織の実態と展開方向

齊藤昌彦*・小田切徳美**

The fact-finding survey where Agricultural production organization be based on Agricultural commune in Yamaguchi Prefecture.

Masahiko SAITO and Tokumi ODAGIRI

Abstract. After 1999, the Agricultural production organization be based on Agricultural commune clearly became a policy object. "Agricultural commune" which is the basic unit has differences by the region. Agricultural commune in Yamaguchi prefectures is various. It is necessary to think about progressing regional agriculture on the prerequisite of this. Then, Agricultural commune be make the fact-finding survey, and after having understood whether to develop of what, the organization examined the direction where the organization in the future was supported.

Consequently, the resident oneself arranges the purpose of the organization. The arrangement of the role allotment of a related organization is indispensable the organization promotion and in that for the plan making to execute the purpose and that to the resident. The construction of the system for the economical approval of the arranged purpose is important. The stage theory of the supporter growing and the expansion of the network of the organization are requested to this system construction.

And, the system what makes all from production and sales to the processing in the region becomes a basic type as for the organization form. I think that the paddy field management and the partial farm work contract are added to this basic system, and various model proposals matched to the realities in the region.

はじめに

1999年に制定された「食料・農業・農村基本法」は、「農業の持続的な発展に関する施策」の第28条で「農業生産組織の活動の促進」を掲げ、「国は、地域の農業における効率的な農業生産の確保に資するため、集落を基礎とした農業者の組織その他の農業生産活動を共同して行う農業者の組織、委託を受けて農作業を行う組織等の活動の促進に必要な施策を講ずるものとする」(下線は筆者)として、集落営農の政策対象化を明確化した。

「農業集落」(以下、集落)は、地域農業の基本単位と位置づけられている。しかし、この集落営農の基盤である集落は、地域により大きな違いを抱えている。20戸未満の小規模集落率は、東北が43%と四国が72%と大きな違いを示している。小規模集落が多い西日本の中でも、一集落当たりの農地面積は、近畿地方の平地農業地域(以下、平地地帯)と四国地方の山間農業地域(以下、山間地帯)で

32haと9haと3倍以上もの格差がある¹⁾。集落と言っても、このように幅広い実情を持っている。山口県内の4,000を越える集落も同様の多様性を持っており、このことを前提に地域農業の展開を考える必要がある。

高橋正郎氏ら²⁾は、1990年農林業センサスを分析し、大きく変動する農業・農村の実態を捉えた。分析結果から彼らは多様な担い手論や中山間地帯という条件不利地域問題を浮き彫りにした。この年に作られた基本構想は、高齢化と担い手不足の進行により集落機能が低下することを予想し、地域営農システム化の基本単位である集落へのテコ入れを行うために、農協を中心とする外部マネージャーによる支援強化を図ってきた。この基本構想から10年近くを経て、基本構想の基本単位であった集落がどのような実態を示じ、農業生産組織がどのような展開しているかを把握した上で、今後の地域営農を推進していくための展開方向を検討した。

* 現山口県萩農林事務所 ** 東京大学大学院農学生命科学研究科

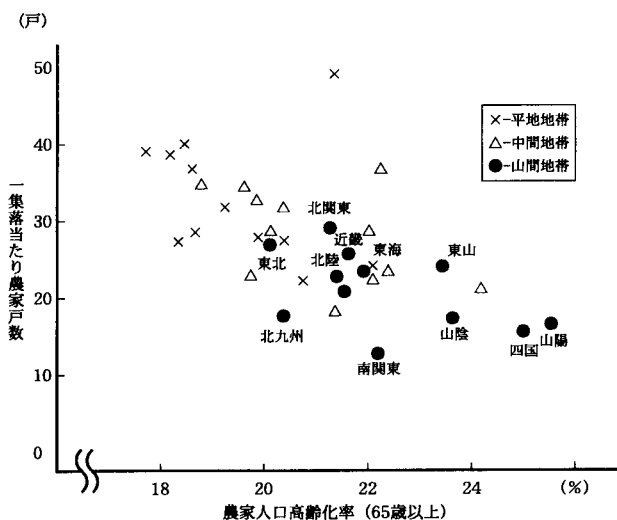
なお、この報告は、1997年から3カ年間、東京大学農学部農政学研究室と共同で行った「地域営農システム化に関する研究」の成果でもある。

1 地域農業の類型化 ―農業集落から見る地域性―

1) 農業集落における担い手構造の動き

(1) 全国的な動向

最初に縦軸に1集落当たりの農家戸数を取り、それを説明する横軸には農家人口ベースの高齢化率（65歳以上人口の割合）を取り、地域別の諸地帯（都市的地帯を除く）の値を図示した（図1）。横軸の高齢化率は、人口構成、家族構成、農家あつぎの存在状況等を総合的に示す指標であり、地域農業の担い手面から見た持続可能性を表すものである。これによれば、両者には大きくは負の相関関係が確認される。つまり、高齢化が進んだ地帯・地域では、集落規模も概ね小さい。従ってまた、両者の因果関係として、農家人口構成の高齢化によって離農が進んだために集落内の農家戸数が減少したという関係が存在することが予想できる。つまり、集落規模の一部は、農家の家族労働力内給力の弱まりとそれに伴う離農傾向の強さによって説明できるものであろう。ただし、こうした地帯・地域間の離農率の格差は、地域毎の固有な歴史性にも起因することが示唆される。



注：北海道、沖縄及び都市的地帯の図示を省略した。また、地域名は山間地帯についてのみ付した。

図1 農業集落の高齢化率(農家人口)と農家戸数規模(1990年)

農家戸数で見た集落規模のこうした傾向は、耕地面積規模についてもほぼ同様に言える。むしろ、農家1戸当たりの平均経営農地面積規模も反映するため、地域差はより顕

著である（図2）。つまり、集落を範囲とする農地の大きさは、平地―中間―山間の順で大きな格差が見られるものの、同時に同じ地帯に限定しても、地域別に集落規模の「東高西低」の型が存在している。東北の山間地帯集落の農地面積は、都府県平均と比較して「平地」的であり、山陽、四国の平地集落は全国平均と比較して「山間」的である。また、それに加え、山陽、四国については、平地から

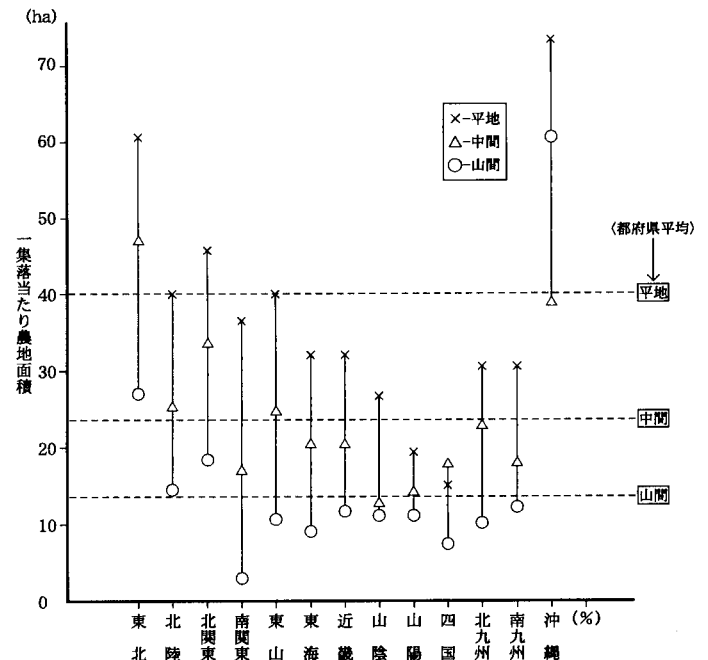


図2 地帯・地域別の1農業集落当たり農地面積(1990年)

山間までの集落規模の分布のレンジが極めて小さいのに対して、東日本の諸地域では、東北が典型であるように、そのレンジはかなり大きい。つまり東日本と西日本では集落農地規模の地帯間の分布状況にも明らかな差がある点も注目される。

集落の農家人口とその構成は、顕著な地帯性・地域性を持っている（表1）。平地と比較して中間、山間地帯の農家世帯員数には大きな格差がある。平地の151人に対して、山間地帯はその5割強の84人にすぎない。これは山間地帯の集落では、農家数が少ないことに加えて、1戸当たりの世帯員数の小規模性も見られるからである。

そして、これを年齢階層別に見れば、集落の地域的相違は一層明らかになる。特にそれは青年層で明らかである。中山間地帯の農家人口の高齢化を集落レベルの平均値で見れば、青壮年層（16～29歳）は、全国山間地帯でわずかに10人程度にすぎなくなっている。しかも、地域的には、

東北、北関東で15～16人を確保しているものの、北海道、山陽、四国ではわずか6人程度である。

それでは、こうした状況を動態的に見ればどのような傾向が発現しているのであろうか。この点について、地域大ブロックのみのデータではあるが集落センサスの公刊報告書（1990年世界農林業センサス報告書第12巻）が、1985年から1990年の集落単位での農家人口の動態について重要な情報を提供している。表2に、山間地帯集落に限定して、人口動態別の集落の構成比を示した。この表で一見して注目されることは、山間地帯でも農家人口の増加が見られる集落が全国平均で17%、さらに「増減なし」が5%、両者合わせて2割以上の集落で農家人口規模が維持されている点である。

また、これらの人口維持集落の地域性も注目される。沖縄と北海道で人口維持集落の割合が小さいことは予想されることであるが、それ以外の地域では、中国、四国の西日本の諸地域で人口増加集落の割合がやや高く、逆に東北でその割合が低い。つまり、都府県（沖縄を除く）では集落人口構成の高齢化が進んだ地域でも、意外にも相対的に強い人口増加傾向が一部に見られるのである。

他方で、農家人口減少が進む集落の割合を見ると、やはり北海道と沖縄で大きな減少傾向が確認される。特に、農家人口が5年間で50%以上減少という激減傾向を示す集落は、北海道で9%、沖縄で13%も存在している。また、それ以外の地域でも、それに準ずる20%～50%の減少を含めれば、いずれの地域もその集落割合（農家人口減少率が

表1 地帯・地域別の農業1集落当たりの人口とその構成（1990年）（単位：人）

		集落平均 農家人口	年 齢 別 人 口					
			0～15歳	16～29	30～49	50～59	60～69	70歳～
全国地帯別	都 市 的	134.6	24.2	20.9	33.5	18.6	19.6	17.9
	平 地	151.7	29.7	22.3	38.0	21.2	21.8	18.8
	中 間	112.5	20.8	14.8	26.9	16.6	17.9	15.5
	山 間	84.3	15.2	10.0	19.4	13.0	14.2	12.5
	全 国 計	123.4	22.9	17.5	30.2	17.7	18.7	16.4
山間地帯・地域別	北 海 道	50.0	9.0	5.9	10.9	8.0	8.6	7.6
	東 北	120.7	23.3	14.6	29.4	18.5	18.8	16.1
	北 陸	94.7	17.0	12.0	22.1	14.7	15.4	13.6
	北 関 東	124.8	23.5	15.5	29.3	17.9	21.5	17.2
	南 関 東	55.3	9.7	8.2	12.9	7.3	9.1	8.1
	東 山	93.4	15.8	13.0	20.9	13.3	15.9	14.6
	東 海	99.2	18.1	12.1	23.1	14.9	16.2	14.8
	近 畿	105.0	19.4	13.6	24.2	15.3	17.4	15.2
	山 陰	70.8	12.9	7.0	16.2	11.0	12.4	11.2
	山 陽	60.9	10.1	6.1	13.2	9.9	11.4	10.3
	四 国	58.1	9.0	5.8	12.6	10.2	11.0	9.5
	北 九 州	72.5	13.5	8.9	16.8	11.7	11.7	9.8
	南 九 州	77.9	14.5	8.2	17.8	13.2	13.4	10.8
	沖 縄	93.4	16.6	7.6	19.0	15.2	21.0	13.9

注：集落センサスの公刊統計には、年齢別農家人口の表章がないため、農家調査結果の値を集落数で除して求めた。本文の註も参照のこと。

表2 山間地帯農業集落の地域別人口動態（1985～90年）（単位：%）

	集落内農家人口の増減(1985～90年)別集落数(構成比)						
	計	増加	増減なし	～-10%	-10～ -20%	-20～ -50%	-50%～
北 海 道	100.0	11.3	5.1	20.2	32.2	22.5	8.6
東 北	100.0	15.1	3.0	35.1	35.6	8.7	2.5
北 陸	100.0	18.5	5.5	29.7	30.4	12.4	3.5
関東・東山	100.0	17.9	4.8	27.1	30.7	14.3	5.2
東 海	100.0	16.7	4.3	30.3	31.5	13.7	3.5
近 畿	100.0	16.8	4.0	29.1	33.7	12.4	4.0
中 国	100.0	19.2	5.5	30.2	32.7	10.7	1.9
四 国	100.0	19.5	4.5	23.4	33.8	15.7	3.2
九 州	100.0	17.2	4.2	26.7	34.3	13.7	3.9
沖 縄	100.0	8.9	0.0	20.0	40.0	17.8	13.3
全国山間計	100.0	17.3	4.5	28.6	33.0	13.0	3.6

20%以上の集落）は10%以上を示しており、それはやはり山間地帯で依然として続く離農と人口流出の厳しさを表現していると言えよう。そして問題は、その地域的傾向であるが、東北と中国でその傾向が相対的に弱いことが特徴的である。つまり、先の人口維持集落割合も含めて考えれば、東北では、人口維持と人口激減という人口動態の両極

表3 山口県農業集落の地帯別農家戸数規模 (1990年)

(単位: 戸, %)

		1 集落平均戸数		農家戸数規模別集落数(構成比)							小規模 集落率 (20戸未満)
		総戸数	農家数	総計	10戸未満	10～19戸	20～29戸	30～49戸	50～99戸	100戸 以上	
地帯別	都 市 的	204.0	16.8	100.0	27.2	40.5	20.5	10.0	1.9	0.0	67.7
	平 地	68.0	19.8	100.0	16.1	38.8	28.6	15.5	1.0	0.0	54.9
	中 間	47.0	16.3	100.0	23.7	45.8	22.2	7.3	0.9	0.0	69.5
	山 間	38.7	16.9	100.0	22.8	44.4	22.4	9.4	0.9	0.0	67.2
	山 口 県 計	91.8	16.8	100.0	24.0	43.5	22.2	9.1	1.2	0.0	67.5
全 国 計		172.0	27.5	100.0	15.8	29.8	22.4	21.2	11.3	1.8	45.6
中 国 山 間				100.0	24.2	36.4	20.4	13.4	5.0	0.5	60.7
平 地 山 間				100.0	22.6	46.7	21.6	7.9	1.1	0.1	69.3
四 国 山 間				100.0	30.3	41.9	17.8	8.4	1.6	0.0	72.2

注1: 山口県は、「農業集落カード」の積み上げにより作成した。

注2: 全国計及び山間地帯地域別は、表1と同じ。

注3: 各区分の集落総数を100とする構成比を示す。

へ向かう動きが弱いことがわかる。東北山間地帯のこのような傾向は、集落の農家人口動態について、あくまでも相対的な表現ではあるが、「停滞的」であることを示しているように思われる。それに対して、中国では、人口維持傾向が強く、かつ人口激減傾向がやや弱いことから、従来からの集落レベルの農家人口の流出傾向にあたかも歯止めがかけられつつあるかのようにも思われる。ただし、集落規模が同じの四国ではそのような傾向は見られず、人口動態では「西日本型」として共通した特徴は見られないのである。

(2) 山口県における動向

山口県内には、1990年センサス時点で4,136集落が存在している。その平均規模は1集落当たり総戸数規模で92戸、農家数で17戸である。総戸数で全国平均の53%、農家数が1990年センサスで最小規模であった島根県に次ぐ零細規模である。

これを、さらに地帯別に見たのが、表3である。総戸数は、農業集落の規模は地帯により大きく異なり、都市的地域と山間農業地域では約5倍も差がある。しかし、農家戸数については、地帯別格差はほとんど無く、おしなべて集落の小規模性が見られる点が注目される。ただし、同じ表に示した農家戸数規模別集落数で見た場合には、特に9戸未満の小規模集落の割合では、やはり地帯別の格差が確認される。中間、山間では、そのような集落がそれぞれの地帯の総集落数に対して約1/4弱の割合を占めており、平地地帯との相違が浮き彫りになっている。なお、表示は略すが、1集落当たり耕地面積は12haであり、先に見た都府

表4 地帯別にみた集落高齢化率 (農家人口, 1990年)

(単位: %)

	高 齢 化 率 (農 家 人 口)	D I D市町村までの所要時間 別集落の高齢化率			
		0.5時間 未満	0.5～ 1時間	1～ 1.5時間	1.5時間 以上
都市的	24.9	24.8	26.2	43.5	27.0
平 地	23.0	23.3	22.3	23.3	23.5
中 間	27.0	26.0	27.0	34.3	44.0
山 間	27.8	25.2	27.2	33.2	35.6
山口県計	26.3	25.2	26.7	33.5	35.7

注1: 「農業集落カード」より作成した。

注2: 各区分の集落総数を100とする構成比を示す。

県平均の25haの半分にも達しない。地帯別には、平地地帯が20haの耕地面積である以外は、都市的地帯10ha、中間地帯13ha、山間地帯12haとなっており、面積ベースでもその零細性は顕著である。

また、集落単位の高齢化率(農家人口)の状況を表4に示した。予想されるように、中間、山間地帯ではともに27%を超える高水準にあり、中山間地域における集落高齢化の著しさを示している。同時に、この表では集落からDID地域までの所要時間で細区分した集落高齢化率も表示している。それによれば、DID地域までの所要時間が1時間以上の中山間地帯集落では高齢化率がことごとく30%を越えて、それらの地域の平均で40%近くの超高齢化現象が発現していることがわかる。つまり、山口県内では、中山間地帯という地域区分に遠隔地域が重なったところ

で高齢化は著しく進行しているのである。

これまで見たように、中山間地帯でかつ遠隔地域（DID地区からの時間距離1時間以上）では、平均40%にも至ろうとする集落人口（農家人口）の高齢化が進行していた。そこで、高齢化率が40%以上を超える農業集落を「高齢化集落」³⁾として位置づけ、その動態を追跡してみた。

まず「高齢化集落」数の動向を表5に示した。「高齢化集落」は、1980年段階でわずか59集落（総集落数に対する割合1.4%）であったものが、1995年には849集落（同

20.7%）と激増している。5年毎の増加率を見ると、いずれも200%以上の増加率を示しており、いわゆる「倍々ゲーム」の状況を示している。

量的にはこうした展開の傾向を持つ高齢化は、集落の立地特性との関係ではいかなる動態を示しているのであろうか。集落の立地条件等による高齢化の動態についていくつかの集計を試みた（表6）。

第1に、地帯別の動態について見ると、1980年には高齢化集落は中間地帯及び山間地帯にわずかに存在し、都市的地帯及び平地地帯はほとんど見られない状況であった。その後、各地帯ともその割合を徐々に高め、1990年には中間、山間地帯とともに10%を超える水準を示している。さらに、1995年段階では、それまでの山間よりも中間地帯の高齢化集落率が高いという変則的状况に代わり、山間地帯が1990年の約3倍弱の28%という高率で、最高値を示している。

しかし、そのこと以上に注目されることは、この5年間の増加率は、平地では5倍以上、都市的地帯でも3倍近くとなっており、地帯間に大きな差があった高齢化集落の

表5 「高齢化集落」(農家人口の高齢化率40%以上)数の動向 (単位: %)

	高齢化集落数	増加率	集落割合
80年	59	-	1.4
85年	162	274.6	3.9
90年	356	219.8	8.7
95年	849	238.5	20.7

注1: 「農業集落カード」より作成した。

注2: 80年から95年まで比較が可能であった4,106集落の動向である。

表6 地帯別「高齢化集落」数の動向

(単位: 戸, %)

		集落数合計		時期別「高齢化集落」率			
		実数	構成比	80年	85年	90年	95年
(1) 地 帯	都 市 的	1,601	39.0	0.4	1.9	4.7	14.0
	平 地	143	3.5	0.0	0.7	3.5	18.9
	中 間	1,685	41.0	2.4	6.2	12.3	24.5
	山 間	677	16.5	1.8	3.8	10.2	27.5
(2) 地目構成	水 田 型	2,883	70.2	0.3	1.0	3.3	12.9
	田 畑 型	746	18.2	2.0	6.7	13.7	30.8
	畑 地 型	477	11.6	7.1	17.4	33.1	51.6
(3) DID地区までの所要時間	0.5時間未満	2,503	61.0	0.5	2.0	6.0	17.0
	0.5～1時間	1,334	32.5	2.0	5.7	10.2	20.9
	1～1.5時間	148	3.6	5.4	9.5	17.6	50.0
	1.5時間以上	121	2.9	9.1	8.2	35.5	58.7
(4) 水田基盤整備面積の割合	基盤整備なし	2,855	76.3	0.9	3.0	7.0	19.3
	30%未満	148	4.0	0.7	0.7	3.4	14.9
	30～50%	118	3.2	0.0	0.0	3.4	13.6
	50～70%	109	2.9	0.0	1.8	5.5	9.2
	70%以上	13.6	13.6	0.4	0.4	1.4	9.0
合 計	(1)～(3)の場合	4,106	100.0	1.4	3.9	8.7	20.7
	(4)の場合	3,740	100.0	0.7	2.5	5.9	17.2

注1: 「農業集落カード」より作成した。

注2: 80年から95年まで比較が可能であった4,106集落の動向である。ただし、(4)については「田なし」の集落を除いているため3,740集落となっている。

注3: 表側の区分は、1990年時点での値を基準にしている。

注4: 各区分の集落総数を100とする構成比を示す。

割合もここに来てその格差が大幅に小さくなったことである。集落高齢化の問題が、山口県全域で深刻な広がりを見せつつあると言えよう。

第2に、集落内農地の地目構成の動態について、畑地型地帯では1980年の段階でも高齢化集落率が7%と高く、逆に水田型の地帯では高齢化集落はほとんど無い状況であった。その結果、1990年までは、高齢化集落率は、畑地型－田畑型－水田型の順に小さくなり、その地目別コントラストは極めて明瞭であった。しかし、1990年から1995年の5年間の増加率は、逆に畑地型、田畑型、水田型の順に大きくなっており、水田地帯でもこの時期から急速に集落の高齢化が進展していることがわかる。

第3に、DID市町村までの所要時間で見ると、「1.5時間以上」の遠隔地の農業集落で高齢化集落の割合が早くから高く、次いで「1～1.5時間」の農業集落がその動向を概ね5年遅れて追いかけている。また、「0.5～1時間」や「0.5時間未満」も同様に、1ランク遠隔地の状況を5年遅れて実現しているような状況が見られる。ただし、それは、1990年までの動態であり、1990年から1995年にはその基調が大きく変化し、特に1～1.5時間の中間的な地域で、高齢化集落率が18%から50%に急伸し、遠隔地集落に近接している。また、0.5時間以内の、おそらくはDID通勤圏内に立地すると思われる集落でも、その値は17%を示し、高齢化の進捗はこの時期に特に著く進んだ。

第4に、農地基盤整備の状況を見る。ここでは、「田なし」の畑作集落が集計対象から除外されているために一般的に、高齢化集落率は低い値を示している。しかし、それでも、「基盤整備なし」や「30%未満」の集落で、高齢化割合が早くから高くなっている。ただし、1995年段階に至ると、基盤整備率50%の水田の集落までも10%を超える様相を示しており、ここでも地域間格差が少なくなっている点に注意をする必要があろう。以上のように、集落の構成農家の高齢化は、中山間地帯集落、畑地集落、遠隔地集落、そして農地基盤未整備集落で先行したものの、いまやそれ以外の地域にまで及んでいる。特に、高齢化集落数が356から849集落へと激増した最近時（1990～1995年）の動態は、平地地帯、水田地帯、DID近郊、そして基盤整備進捗地帯での集落高齢化によってリードされていることも推測される。

最後に、集落高齢化と集落の農家戸数規模との関連について触れてみよう。集落の農家数と農家人口の高齢率の動きを表7に示した。予想されるようにいずれの年でも、高齢化率が上がるに従い、農家数規模は縮小してい

表7 高齢化率別に見た集落の平均農家戸数規模

(単位：戸)

高齢化区分	75年	80年	85年	90年	95年
0～9%	17.0	13.0	10.1	5.1	2.7
10～19%	24.3	22.9	21.3	16.9	11.0
20～29%	19.6	19.1	9.8	19.2	17.9
30～39%	16.8	16.5	15.0	14.3	15.9
40～49%	15.4	16.5	14.9	12.3	13.1
50～59%	10.3	11.9	12.2	9.4	9.7
60～69%		14.0	6.5	7.4	8.1
70～79%		5.0	8.6	4.9	6.5
80～89%			5.0	3.8	5.4
90～99%				5.0	9.0
100%				2.0	1.8
全体	22.6	21.1	19.7	16.9	15.2

注1：「農業集落カード」より作成した。

注2：80年から95年まで比較が可能であった4,106集落の動向である。

る。ただし、注目されることは、若干の振れはあるものの、高齢化率が同じ水準にある集落でさえも平均農家戸数規模が縮小傾向を示す事実である。例えば、高齢化率40～49%の集落の平均農家数は、1980年の17戸から、1995年には13戸へと大きく減少している。集落の高齢化は従来と比較しても、より強く農家戸数の減少傾向を生みだしていると考えられないだろうか。

(3) 農林事務所別の動向

山口県は、中国山地の端に位置し、大きな河川を持たず、多数の中小河川による谷間（山口ではよく「^{えき}浴」と呼ばれる）が小じわのように全域に広がっているため、地形的にまとまった土地空間が少なく、集落の空間的な規模も当然小さくならざるをえなかった。この空間的な特徴は、山口県が周防と長門という二つの国に分かれていたことからわかるように多様な地域性を有している。それを示すために、県内8カ所の農林事務所管内毎に農業集落の概要を見た。

まず、総戸数は、農業集落の規模が地帯により大きく異なることから、都市的地帯と山間地帯では約5倍も差がある（表8）。地帯的な違いも地域毎で大きく異なり、差が一番小さい田布施管内（山間地帯が無い地域である）が2倍強であるのに対して、美祢管内は13倍もの違いがあり、次いで豊田、山口管内の違いが大きい。日置管内は、この差が小さいが、他の地域と異なり、山間地帯より中間地帯で総戸数が小さい。

表8 地帯別の農業集落の戸数規模（総戸数）

（単位：戸）

農林事務所名	地帯別				総計
	都市的	平地	中間	山間	
岩国農林事務所	260.6		77.1	37.6	82.6
田布施農林事務所	104.2	50.9	44.2		55.2
徳山農林事務所	144.1		54.5	28.0	102.3
山口農林事務所	188.1	74.1	61.0	32.1	110.0
美祢農林事務所	362.3	128.8	44.7	27.7	114.2
豊田農林事務所	321.3	59.0	43.8	41.0	126.3
日置農林事務所	194.0	64.9	45.7	86.1	65.9
萩農林事務所	178.1	30.9	25.5	35.0	49.4
総計	204.0	68.0	47.0	38.7	91.8

注：山口県全農業集落（4,136集落）の「農業集落カード」の積み上げにより作成した。

農家戸数は、全体的に地帯別格差はほとんど無い（表9）。地域では、山口管内が21戸と一番多く、徳山管内が15戸で一番小さかったが、この差は総戸数と比べて大きくない。ただ、地域により農家数の一番小さい地帯が異なり、東部の岩国、田布施管内では都市地帯で小さく、中央部の山口、美祢管内は逆に山間地帯が小さくなった。西部は事務所毎に違っている。なお、県北部の萩管内は、中間地帯で農家戸数が小さい結果である。

表9 地帯別の農業集落の戸数規模（総農家数）

（単位：戸）

農林事務所名	地帯別				総計
	都市的	平地	中間	山間	
岩国農林事務所	12.6		19.9	14.9	15.9
田布施農林事務所	14.0	18.4	15.2		15.4
徳山農林事務所	13.6		16.5	15.9	14.7
山口農林事務所	21.8	24.6	20.9	18.4	20.9
美祢農林事務所	18.0	24.1	15.4	13.3	16.4
豊田農林事務所	16.4	15.5	17.0	17.5	16.6
日置農林事務所	12.0	23.6	16.3	21.6	19.3
萩農林事務所	18.4	16.6	14.9	17.4	16.3
総計	16.8	19.8	16.3	16.9	16.8

注：表8と同じ。

集落単位の高齢化率（農家人口）は、中間、山間地帯が高く、ともに27%を越える高水準であり、中山間地域における集落高齢化の厳しさを示している（表10）。特に高齢化の進んだ大島を持つ田布施管内は高齢化率が30%を越え、一番高齢化が低い豊田管内と比べ10ポイント以上違っている。田布施管内はまた地帯別の高齢化率の差が10ポイントと一番大きかった。この差が一番小さいの

も豊田管内である。田布施管内に次いで差が大きいのは、萩、岩国管内の順である。なお、田布施管内が中間地帯、岩国管内が山間地帯、萩管内が都市地帯とその高齢化率が一番高い地帯が異なり、島嶼部を多く持つ田布施管内、玖北山間を有する岩国の特徴が出ていた。また、萩管内は山間と同様に都市地帯の農家の高齢化問題が深刻化していることを示していた。

表10 地帯別の農業集落の高齢化率（単位：%）

農林事務所名	地帯別				総計
	都市的	平地	中間	山間	
岩国農林事務所	25.9		27.6	31.8	29.8
田布施農林事務所	30.8	24.9	35.2		33.1
徳山農林事務所	25.0		23.7	27.8	25.2
山口農林事務所	23.6	21.6	24.8	25.8	24.3
美祢農林事務所	23.3	22.0	23.2	26.4	23.3
豊田農林事務所	22.4	22.9	22.3	24.9	22.6
日置農林事務所	15.6	24.2	23.2	23.3	23.3
萩農林事務所	28.6	21.0	25.1	25.8	25.5
総計	24.9	23.0	27.0	27.8	26.3

注：表8と同じ。

集落からのDID地域までの所要時間別に集落高齢化率を見ると、所要時間が1時間以上の中間及び山間地帯で33%を越えている（表11）。都市地帯では、岩国、徳山管内では1時間前後の時間帯で40%を越えている。ただ、県全体では都市地帯の高齢化率は25%と平地地帯に次いで低い。地域的には、県東部で高齢化が高くなる傾向を示している。

平地地帯は、所要時間による差が小さいことが特徴と言える。逆に都市地帯、中間地帯、山間地帯で所要時間の違いで差が大きい。中間地帯では田布施管内、山間地帯では岩国管内で1時間以上を越えると高齢化率が30%を越えている。つまり、山口県では、中山間地帯という地域区分に遠隔地が重なったところで高齢化が進行し、それも県東部地域でその進行度合いが強まっている。

2) 農業集落における生産構造と集落機能

(1) 生産構造の変化

高齢化に伴い農業及び農村の担い手が不足する傾向を述べたが、その中で農地はどのように変化しているかを見てみる。まず、1集落当たりの経営耕地面積は、すべての農林事務所管内で1980年～1995年にかけて減少している（図3）。徳山、岩国、田布施管内は、1995年時点で1集落当たりの経営耕地面積が平均で7haを切り、新政策でいわれた土地利用型の経営規模（10～15ha）の半

表11 地帯別の農業集落の高齢化率（DID市町村からの所要時間別）

（単位：％）

		DID市町村までの所要時間				
		30分未満	30分～1時間	1時間～1時間半	1時間半以上	総計
都市的	岩国農林事務所	24.5%		57.9%	27.0%	25.9%
	田布施農林事務所	30.8%				30.8%
	徳山農林事務所	24.4%	48.1%	0.0%		25.0%
	山口農林事務所	23.6%				23.6%
	美祢農林事務所	23.3%				23.3%
	豊田農林事務所	23.1%	21.3%			22.4%
	日置農林事務所	15.6%				15.6%
	萩農林事務所	28.3%	32.1%			28.6%
	都市的 計	24.8%	26.2%	43.5%	27.0%	24.9%
平地	田布施農林事務所	24.9%				24.9%
	山口農林事務所	21.6%				21.6%
	美祢農林事務所	21.9%	24.9%			22.0%
	豊田農林事務所	25.8%	22.5%		24.8%	22.9%
	日置農林事務所	25.6%	23.2%	29.3%		24.2%
	萩農林事務所		20.1%	21.8%	21.7%	21.0%
	平地 計	23.3%	22.3%	23.3%	23.5%	23.0%
中間	岩国農林事務所	28.5%	27.0%			27.6%
	田布施農林事務所	30.2%	43.9%	40.9%	44.7%	35.2%
	徳山農林事務所	23.6%	29.9%			23.7%
	山口農林事務所	24.4%	25.3%			24.8%
	美祢農林事務所	22.8%	23.5%	17.5%		23.2%
	豊田農林事務所	21.8%	22.3%		18.1%	22.3%
	日置農林事務所	22.7%	25.6%			23.2%
	萩農林事務所	25.1%	24.1%	29.0%		25.1%
	中間 計	26.0%	27.0%	34.3%	44.0%	27.0%
山間	岩国農林事務所	27.1%	29.2%	35.4%	35.9%	31.8%
	徳山農林事務所	27.6%	28.8%			27.8%
	山口農林事務所	24.6%	25.9%	28.7%	27.2%	25.8%
	美祢農林事務所	22.4%	27.5%			26.4%
	豊田農林事務所		24.9%			24.9%
	日置農林事務所	22.9%	28.1%			23.3%
	萩農林事務所	23.9%	26.3%	28.8%		25.8%
	山間 計	25.2%	27.2%	33.2%	35.6%	27.8%
総 計		25.2%	26.7%	33.5%	35.7%	26.3%

注：表8と同じ。

分である。美祢、山口管内では、10haを超えているものの15haに届かない。経営耕地面積が一番大きい日置管内でも20haに届かず、山口県の農業集落の小規模性があらわれている。そして、高齢化の進展はその小規模性をより進める方向で働いている。

次に集落内の農家の経営耕地面積がどのように動いたかを見てみる（図4）。集落での経営耕地面積が小さいな徳山、岩国、田布施管内では、1戸当たり平均50aを切る経営耕地面積であり、この経営耕地面積もわずかながら減少傾向を示している。

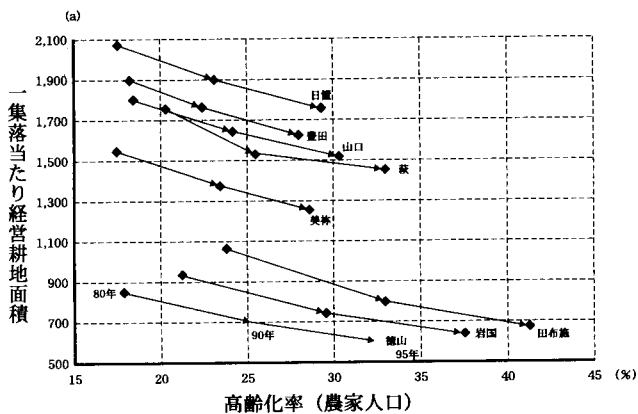


図3 高齢化率と1集落当たりの経営耕地面積の動き

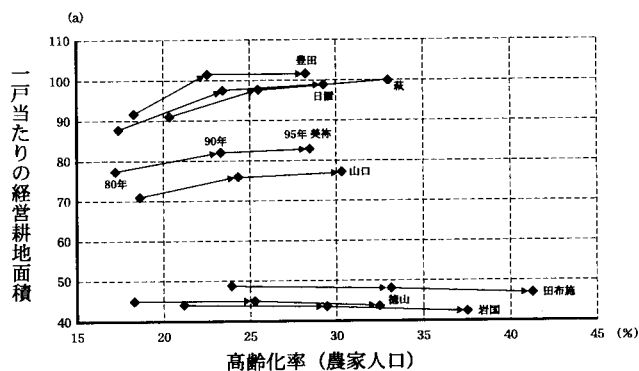


図4 高齢化率と1戸当たりの経営耕地面積の動き

山口、美祿管内は、やや規模が大きくなるが、80a前後である。規模が大きい豊田、日置、萩管内でも1ha前後である。これらの地域での動きは、1980年から1990年にかけて経営耕地面積が増加し、1990年から1995年にかけて増加が横這い傾向に変化している。この傾向は、経営耕地面積が大きい日置、豊田管内で強く出ている。

以上のことは、高齢化の進行が集落の経営規模が小さい地域には、個々の農家の規模拡大につながらず、集落と同時に農家の経営規模が縮小する傾向にあることを示している。また、集落の経営規模が大きい地域では、高齢化の進行が個々の農家の規模拡大を1980年代は促進してきたが、この5年間でその拡大傾向が減速してきていることを示している。

(2) 集落機能の低下

高齢化集落は、地域的に広がりを見せているが、それは特に集落機能の面でいかなる実態をもたらしているであろう。そこで集落を「高齢化集落」(40%以上)、「準高齢化集落」(30~40%未満)、「非高齢化集落」(30%未満)と便宜的に分類して、その違いを調査した。

a 農業生産補完機能

集団転作や農業生産組織という農業生産に関わる部分の違いを表12に示した。集団転作に取り組んだ集落は、非

高齢化集落が12%であるのに対して、高齢化集落では10分の1以下の1%である。高齢化集落では、ほとんど集団転作に取り組んでいないと言えよう。特に、集団転作に取り組んだ契機別に見ると、高齢化集落では、「農協の働きかけ」は全く存在しない。非高齢化集落では、むしろ「農協からの働きかけ」が最も高い値(4.4%)を示すことと対照的である。

他方、農業生産組織について見ると、山口県合計では野菜を主位作物とする農業生産組織の割合が一番高く、次いで水稻、果樹と続いている。そして、果樹や工芸作物を除き、高齢化集落—準高齢化集落—非高齢化集落の順に割合が高くなっている。これは作物の立地状況を反映したものであることは間違いないが、しかし、例えば稲作生産組織の集落割合で見られる非高齢化集落(13.9%)と高齢化集落(1.6%)の開きは、高齢化集落で生産組織が成立し難い状況を表している。なお、高齢化集落では、受託に取り組んでいる組織は、水稻にごくわずかなものその他は全く存在しない。

b 地域資源管理機能

集落のいわゆる地域資源管理機能の発現状況として、表13に農道と用排水路管理に関わる集計結果を示した。

まず農道の管理方法について見ると、集落の高齢化の状況を問わず、集落で管理していない割合が一番高い。ただし、少しの差違はあるが、高齢化が進行した集落ほど集落としての管理割合は低くなっている。また農道が無い集落の割合も高齢化集落でやや高い。従って、集落の共同作業によって農道を管理している集落割合は、「全戸に出役義務」「農家のみに出役義務」とともに、高齢化集落で低く、両者の合計では、高齢化集落49%、非高齢化集落56%という差が生まれている。山口県の高齢化集落では、農道を集落で共同管理する割合が、全集落の半分にも達しない状況である点は注目すべきであろう。

この点は、用排水路の管理状況では一層明確に見られる。畑作地帯で、高齢化集落が多いことを反映して、用排水路の無い集落の割合は、高齢化集落で14%にも達する。しかし、それを割り引いたとしても、用排水路の共同作業を実施する集落の割合は極めて低い。「全戸に出役義務」「農家のみに出役義務」を合わせても34%にすぎない。高齢化した集落では、集落の水利施設の集落共同管理は、実に集落の1/3程度でしか行われていないのである。これに対して、準高齢化集落、非高齢化集落では、過半の集落で集落管理されており、高齢化の進行状況による集落の地域資源管理機能の脆弱化傾向は明らかである。

表12 高齢化集落区分別に見た生産補完機能

(単位：戸,%)

			山口県計	高齢化集落	準高齢化集落	非高齢化集落
集落数			4,136	365	679	3,092
構成比			100.0	8.8	16.4	74.8
集団転作	取り組んだ集落		9.9	1.1	5.9	11.8
	市町村の働きかけ		2.5	0.5	1.5	3.0
	農協の働きかけ		3.7	0.0	2.2	4.4
	集落の自主的な取り組み		3.6	0.5	2.2	4.2
	その他		0.2	0.0	0.0	0.2
固定団地	取り組んだ集落		3.4	0.5	2.2	3.9
	集落の一部		2.2	0.5	1.3	2.5
	集落全体		0.7	0.0	0.7	0.8
	数集落		0.5	0.0	0.1	0.6
田畑輪換	取り組んだ集落		6.6	0.5	3.7	7.9
	集落の一部		1.6	0.3	0.9	2.0
		うちブロックローテーション	1.0	0.3	0.3	1.2
	集落全体		3.5	0.3	1.9	4.3
		うちブロックローテーション	2.5	0.3	1.0	3.1
	数集落		1.4	0.0	0.9	1.6
		うちブロックローテーション	1.2	0.0	0.4	1.5
転作作物の主な農作業の実施			9.9	1.1	5.9	11.8
	個別作業	自己の所有地の個別作業	5.9	0.5	2.8	7.1
		特定の農家が個人的に受託	0.4	0.0	0.1	0.5
	共同作業	特定農家の共同作業	1.5	0.3	0.7	1.8
		全農家の共同作業	1.8	0.3	1.9	2.0
	外部の生産組織へ委託		0.3	0.0	0.3	0.3
	水稻の主な農作業の実施			9.8	1.1	5.9
	個別作業	自己の所有地の個別作業	9.2	0.8	5.2	11.1
		特定の農家が個人的に受託	0.2	0.0	0.1	0.2
	共同作業	特定農家の共同作業	0.2	0.3	0.3	0.2
		全農家の共同作業	0.2	0.0	0.1	0.2
	外部の生産組織へ委託		0.1	0.0	0.1	0.1
	農業生産組織					
主位作物が稲			12.1	1.6	9.4	13.9
	受託に取り組んでいる		3.8	0.5	2.8	4.4
主位作物が麦類			2.8	0.0	1.0	3.5
	受託に取り組んでいる		0.1	0.0	0.0	0.2
主位作物が野菜			25.8	6.6	19.1	29.6
	受託に取り組んでいる		0.0	0.0	0.0	0.0
主位作物が果樹			11.7	17.3	16.2	10.1
	受託に取り組んでいる		0.7	0.0	0.4	0.8
主位作物が牧草・畜産			3.1	0.8	2.8	3.5
	受託に取り組んでいる		0.0	0.0	0.0	0.1
主位作物が工芸農産物			1.9	2.5	3.2	1.6
	受託に取り組んでいる		0.1	0.0	0.1	0.2
主位作物がその他			9.3	3.3	8.0	10.3
	受託に取り組んでいる		0.5	0.0	0.4	0.5

注1：「農業集落カード」(1990年)より作成した。

注2：計算時にラウンドしているため、合計が異なることがある。

表13 高齢化集落区分別に見た地域資源管理機能

(単位: %)

				農業集落全体	高齢化集落	準高齢化集落	非高齢化集落
農 道 管 理 方 法	集落として管理	共同作業	全戸に出役義務	35.2	32.9	34.9	35.5
			農家のみ出役義務	19.8	15.9	18.7	20.4
		人を雇って行う			0.0	0.0	0.1
	集落として管理していない			40.2	43.8	41.4	39.5
	農道がない			4.8	7.4	4.9	4.5
市 町 村 道 が 通 っ て い な い 集 落 数				2.1	7.4	2.4	1.4
用排水の 路 管 理	集落として管理	共同作業	全戸に出役義務	25.7	18.6	23.0	27.1
			農家のみ出役義務	34.9	15.1	31.8	37.9
		人を雇って行う			0.0	0.0	0.0
	集落として管理していない			35.1	52.3	40.8	31.9
	用排水路がない			4.3	14.0	4.4	3.1

注1:「農業集落カード」(1990年)より作成した。

注2:各区分の集落総数を100とする構成比を示す。

c 自治(話し合い)機能

集落の自治機能として、寄り合いの状況を表14に示した。まず、全国(6.1回)や山陽山間地帯(8.7回)の値と比較して、山口県全体の寄り合い平均開催回数がかかなり少ないことである。それが、高齢化集落になるとさらに少なく、集落の寄り合い回数は全国の半分以下である。また、実行組合の寄り合い回数も全国平均(4.1回)と比べて低く、高齢化集落ではわずかに0.7回と、年に1回の実行組合の寄り合いさえ行われていない集落が多数あることがわかる。地域内でも高齢化の違いにより、自治機能においても明らかに差が出てきているのである。

あわせて議題別の寄り合いの状況を表15に示した。集落と実行組合ともに、各議題の出現率は、高齢化集落でかなり低い。特に大きな格差が見られるのが、実行組合における「水田農業確立対策の対応・推進」である。前述したように高齢化集落が畑作地帯に多いことの影響もある

が、高齢化集落での実行組合でのこの議題の出現率は13%にすぎず、非高齢化集落の53%と大きな差が見られる。当然これは、先に見た集団転作の低位性と関連している。

表14 高齢化集落区分別に見た寄り合いの開催回数

(単位: 回, %)

	寄り合い平均開催回数		
	農業集落④	実行組合⑤	④/⑤
高齢化集落	3.0	0.7	23.3
準高齢化集落	3.7	1.5	40.5
非高齢化集落	4.2	2.7	64.2
山口県計	4.0	2.3	57.5
全 国	6.1	4.1	67.2
全 国 山 間	6.4	2.8	43.8
山 陰 山 間	8.7	2.7	31.0
山 陽 山 間	6.5	3.4	52.3

注:「農業集落カード」(1990年)より作成した。

表15 高齢化集落区分別に見た寄り合いの議題別農業集落割合

(単位: %)

		高齢化集落	準高齢化集落	非高齢化集落	山口県計	全国計	全国山間
農業 集 落	土地基盤整備等の補助事業の計画・実施	5.2	9.3	12.2	11.1	10.5	11.7
	水田農業確立対策の対応・推進	12.3	22.4	20.8	20.3	19.9	24.4
	農道・農業用排水路の維持・管理	16.4	25.6	29.8	27.9	44.5	45.0
	集落有の農業用機械・施設の利用運営	0.0	1.6	2.3	2.0	2.6	2.9
	請負農作業等の斡旋・調整	0.3	0.9	0.8	0.8	1.1	1.3
実行 組 合	土地基盤整備等の補助事業の計画・実施	4.9	13.5	22.7	19.7	12.3	10.1
	水田農業確立対策の対応・推進	12.6	29.5	52.5	45.2	57.2	43.9
	農道・農業用排水路の維持・管理	13.2	20.0	35.0	30.6	35.4	24.2
	集落有の農業用機械・施設の利用運営	1.6	4.6	11.6	9.6	9.6	7.9
	請負農作業等の斡旋・調整	0.8	1.8	3.6	3.0	4.2	3.9

注1:「農業集落カード」(1990年)より作成した。

注2:各区分の集落総数を100とする構成比を示す。

このように、集落の基盤的機能とも言える自治機能、あるいは住民の話し合い機能は、高齢化の進行によって大きく後退している状況を見ることができるのである。

d 集落リーダー及びグループの動向

自治機能としての話し合い機能が後退していることは、集落内でのリーダーや組織化にも影響を与えている。

まず、山口県の地域リーダーやグループの状況を全国的に比較するため、国土庁が1998年に実施した過疎地域における集落の動向に関するアンケート調査から見てみる(表16)。

地域リーダーやグループがあるという過疎地域の集落は、山口県では487集落で全体の約30%である。これは、中国地方の51%や全国の46%と比べて、低い割合となっている。この地域リーダーやグループがいることが集落機能に与える影響を見ると、資源管理機能や生活扶助機能が維持困難となっている集落にほとんどリーダーやグループが無いことが言える。しかし、生産補完機能が困難になっている集落では、地域リーダーやグループがいる割合が約49%と半数近くであり、過疎地域にお

いて地域リーダーやグループと農業生産との間の連携が弱いと考えられる。

このことは、1995年に農政課が農業集落を調査した結果とも関連する。この調査は、3,848集落に集落リーダーの有無を調査している。調査集落の30%に当たる1,171集落に集落リーダーがいる。この1,171集落について、集落の寄り合い回数と実行組合の寄り合い回数の平均を農林事務所別に見ると、岩国、田布施、徳山管内で

表16 過疎地域の農業集落における地域リーダーやグループの動向(単位:集落、%)

ブロック別	都道府県名	地域リーダーあるいはグループがいる集落	総計	割合
北海道		1,394	3,615	38.6%
東北		4,526	8,026	56.4%
北陸		380	1,105	34.4%
関東		1,587	3,968	40.4%
東海		887	1,912	46.4%
近畿		1,362	2,135	63.8%
中国	岡山	1,126	2,463	45.7%
	広島	1,992	2,968	67.1%
	山口	487	1,651	29.5%
	鳥取	203	487	41.7%
島根		1,064	1,950	54.6%
中国		4,872	9,519	51.2%
四国		2,038	5,451	37.4%
九州		5,390	12,867	41.9%
沖縄		139	233	59.7%
総計		22,575	48,831	46.2%

注: 国土庁資料より(1998年)

表17 集落リーダーがいる農業集落の寄り合いの開催回数(単位:回,%集落)

	寄り合い平均開催回数			集落リーダーのいる農業集落数
	農業集落①	実行組合②	①/②	
岩国農林事務所	6.6	0.7	10.6	98 (20.6)
田布施農林事務所	2.9	0.6	20.7	104 (14.9)
徳山農林事務所	4.3	1.2	27.9	146 (23.5)
山口農林事務所	4.7	4.5	95.7	235 (32.5)
美祢農林事務所	5.0	4.7	94.0	196 (30.2)
豊田農林事務所	6.9	6.3	91.3	122 (27.7)
日置農林事務所	5.8	5.6	96.6	62 (35.0)
萩農林事務所	3.9	3.9	100.0	208 (59.3)
総計	4.8	3.6	75.0	1,171 (28.3)
山口県計	4.0	2.3	57.5	—
全国	6.1	4.1	67.2	—

注1: 「農業集落カード」(1990年)及び農政課集落調査より作成した。

注2: () 内は、各事務所の集落総数を100とする構成比を示す。

は、実行組合の寄り合い回数が1回前後であるのに対して、それ以外の平均は、4回以上である(表17)。集落の寄り合い回数は、田布施が3回と少ないが、それ以外の平均は4回以上を示している。

3) 農業集落の地域特性

山口県の集落は、担い手の状況と経営規模で大きく類型化できると考えられる。集落の担い手の状況は、集

落内の高齢化率（65歳以上）だけでなく、1戸当たりの世帯員数と組み合わせたもので指標化を試みた。そこで農家継承可能集落として、集落内の高齢化率（65歳以上）が30%未満、1戸当たりの世帯員数が4人以上、農家継承困難集落として、集落内の高齢化率（65歳以上）が30%以上、1戸当たりの世帯員数が4人未満で集落を区分した。

経営規模も集落の経営耕地面積と1戸当たり経営耕地面積を組み合わせたもので指標の設定を試みた。ここで小規模集落として、集落の経営耕地面積が10ha未満で集落の1戸当たり経営耕地面積が0.5ha未満、大規模集落として、集落の経営耕地面積が10ha以上で集落の1戸当たり経営耕地面積が0.5ha以上で集落を区分した。

この二つの指標に基づく市町村内の集落割合で市町村の類型化を行った（表18）。類型化により、農家継承が可能と考えられる集落が多く、規模も大きな市町村として、山

口市、菊川町、豊田町、美東町、秋芳町、日置町、旭村があげられる。逆に農家継承が困難と考えられる集落が多く、規模が小さな町村として、久賀町、大島町、東和町、橘町、本郷村、錦町、美川町、美和町、上関町があげられる。

2 農業集落の急激な構造変化の中での農業生産組織の実態

1) 急激な変化の中での農業生産組織の存続努力

1990年以降の集落の動向は、集落を基盤としている農業生産組織に大きな影響を与えたと考えられる。そこで農業生産組織の実態調査を行い、1990年に行った調査結果と比較し、その動向を分析した。

1990年以降、表面的には農業生産組織数に大きな変化はない（1990年376→1997年363）が、昭和50年代に設立した農業生産組織は4割に減少（1990年234→1997年96）し、新た

表18 経営耕地規模指標と農家継承指標による地域類型（市町村別）

		農家継承指標		
		農家継承可能集落 40%以上 農家継承困難集落 20%未満	農家継承可能集落 10～40% 農家継承困難集落 20～40%	農家継承可能集落 10%未満 農家継承困難集落 40%以上
経営 耕地 規模 指標	小規模集落 10%以下 大規模集落 70%以上	山口市、菊川町、豊田町、 美東町、秋芳町、日置町、 旭村	油谷町、阿東町、 むつみ村、福栄村	
	小規模集落 10～40% 大規模集落 40～70%	下関市、長門市、美祢市、 秋穂町、阿知須町、楠町、 山陽町、豊浦町、豊北町、 三隅町	鹿野町、徳地町、阿武町、 田万川町、須佐町	
	小規模集落 40～70% 大規模集落 10～40%	宇部市、防府市、 小野田市、大和町、 小郡町	萩市、徳山市、柳井市、 由宇町、玖珂町、周東町、 田布施町、熊毛町、川上村	
	小規模集落 70%以上 大規模集落 10%未満	光市	下松市、岩国市、 新南陽市、和木町、 大島町、平生町	久賀町、大島町、東和町、 橘町、本郷村、錦町、 美川町、美和町、上関町

資料)「農業集落カード」による。基準年は90年。

注1) 小規模集落は、集落の経営耕地面積が10ha未満で集落の1戸当たり経営耕地面積が0.5ha未満、大規模集落は、集落の経営耕地面積が10ha以上で集落の1戸当たり経営耕地面積が0.5ha以上で区分した。

注2) 農家継承可能集落は、集落内の高齢化率（65歳以上）が30%未満、1戸当たりの世帯員数が4人以上、農家継承困難集落は、集落内の高齢化率（65歳以上）が30%以上、1戸当たりの世帯員数が4人未満で区分した。

注3) 集落規模指標と農家継承指標に基づく市町村内の集落割合で区分した。

に1985年以後109組織が増えるなど構成上に変化が見られる。

農業生産組織の設立年は、昭和50年代が多く（97年時点132）、それ以後減少し、1991年以降（1997年時点65）は昭和50年代の半以下に減少している。昭和50年代に多く設立された農業生産組織は、転作作物の土地利用調整や機械施設の共同利用を行う利用調整型であった。1993年の米の大凶作に伴う転作面積の緩和により転作作物の土地利用調整機能を持つ農業生産組織は激減（1990年196→1997年25）し、集落を基盤とする利用調整型の農業生産組織も減少した（1990年144→1997年84）。

1985年以降の農業生産組織の増加（S50年代 31,昭和60年以降53）は、高齢化の進行による担い手不足で水稻作の農作業受託関係活動を中心とする「営農代替型」の農業生産組織の設立による。

集落を基盤とする農業生産組織数は減少し（1990年359→1997年299）、複数集落を基盤とする農業生産組織も減少している（1990年264→1997年100）。組織の代表者の平均年齢は、1990年調査の59歳から62歳と高齢化した。今回の調査では37%の組織が高齢者中心の構成であり、61歳以上のオペレーターの割合も22%から44%と2倍となり、農業生産組織全体で高齢化が進行している。高齢化の進行は、農業生産組織形態を1集落全戸参加型（1990年175→1997年118）から複数集落特定農家参加の「有志型組織」（1990年47→1997年76）へ移行させている。

以上のことから、農業生産組織は活動内容では利用調整型が減少し、農作業受託という営農代替型が増加している。組織体制も集落ぐるみ型は減少し、有志型が増えるなど質的な転換が生じている。

2) 集落を越える農業生産組織と適正規模の模索

1999年に農林水産省統計情報部が行った集落営農組織調査によると、総数は全国で8,316である。活動内容は多い順に、「集落で農業機械を共同所有し、集落ぐるみの営農計画などに基づき参加農家が共同利用」が46.6%、「集落で農業機械を共同所有し、参加農家から基幹作業委託を受けたオペレーター組織などが利用」が44.9%、「作付け地の団地化など、集落内の土地利用調整を実施」が35.9%である。

山口県では、集落営農組織が342組織あり、関係する集落は、388集落（全集落の9.4%）である。集落を超えて複数集落により構成されている農業生産組織は、25組織であり、山口及び美祢農林事務所に多い（表19）。集落営農組織の基盤となる集落の平均経営耕地面積は、岩国、田布施が15ha程度であり、徳山以西は23～32haである。

複数集落で組織される集落営農組織では、関係する集落の経営規模が単一集落と比較して、概して小さくなる傾向にある（表20）。

集落と生産組織の活動範囲を比較すると、県東部地域では、集落の農地面積が小さいため、1集落特定農家による農業生産組織ですら既に集落の平均面積より大きくなり、市町村域の農業生産組織では、旧村範囲を超えている（図5）。県西部地域では、1集落特定農家構成では、集落範囲内であり、市町村域は、旧村範囲内である（図6）。

表19 農林事務所別集落営農組織の状況

（単位：組織、集落）

農林事務所	集落営農組織の設立集落数			関係集落数
	単一集落	複数集落	合計	
岩国農林事務所	3	0	3	3
田布施農林事務所	7	0	7	7
徳山農林事務所	6	0	6	6
山口農林事務所	107	7	114	130
美祢農林事務所	50	13	63	80
豊田農林事務所	45	3	48	57
日置農林事務所	44	0	44	44
萩農林事務所	55	2	57	61
総計	317	25	342	388

注：集落営農組織調査（99年農林水産省統計情報部）から作成した。

表20 集落営農組織の関係集落の平均耕地面積

（単位：ha）

農林事務所	集落営農組織の設立集落数				総計
	単一集落	2集落	3集落	4集落	
岩国農林事務所	15.0				15.0
田布施農林事務所	14.0				14.0
徳山農林事務所	23.8				23.8
山口農林事務所	27.8	18.0	50.3	20.9	27.2
美祢農林事務所	26.8	21.9	12.8		23.6
豊田農林事務所	32.3			27.3	31.4
日置農林事務所	25.1				25.1
萩農林事務所	25.3	15.0		34.5	25.6
総計	27.0	20.7	20.3	24.9	26.2

注1：集落営農組織調査（99年農林水産省統計情報部）と「集落カード」（90年）から作成した。

注2：集落の耕地面積は、集落の属地面積を使用した。

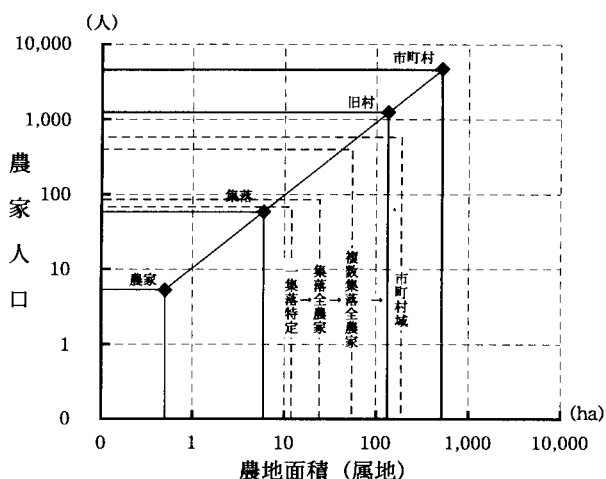


図5 農業生産組織の活動領域（県東部）

注）農業集落カードと農業生産組織等実態調査より作成。

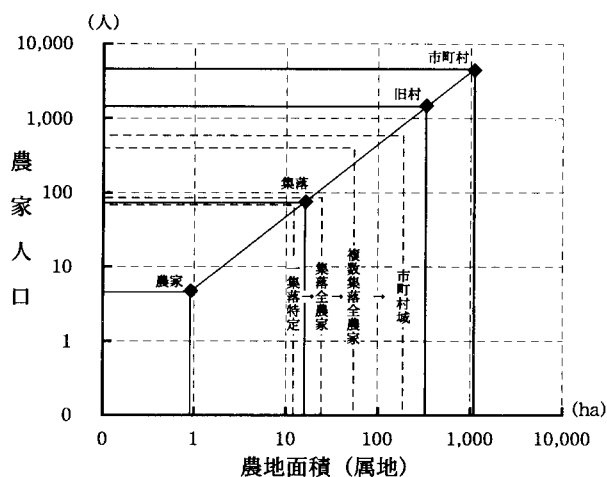


図6 農業生産組織の活動領域（県西部）

注）農業集落カードと農業生産組織等実態調査より作成。

このように県東部地域の小規模集落では、集落範囲を超えて複数集落での組織化が必要と考えるが、実際は単一集落での対応が多く出ている。逆に県西部の農業地域では、複数集落が関係した集落営農が展開している。

3) 農業生産組織の実態

(1) 集落営農組織の動態

地域の違いによる集落営農組織の展開過程の違いをしてみる。

美東町では1984年以降、農業の生産基盤整備が積極的に進められた。美東町においては農家個々の営農で限界であり、集落営農の組織により低コスト化と生産性の高い地域農業を創造することが重要であるとの認識のもとに、1営農区が約50haの規模を単位とした15の営農区を

設定して、町全体をアグリステーション構想に基づき、各種の農業振興策を効率的に推進されてきた。その中で、集落営農組織は、営農区の下で農家の組織化を図り集落営農を推進する組織として位置づけられ、多くの組織が結成された。

a 九瀬原農事組合

九瀬原集落では、1983年まで転作もバラ転で青刈り稲が中心となっていた。1984年度から着手された県営ほ場整備事業に伴って、農業経営の改善、土地の有効利用と農業所得の向上を目的として、入作者を含めた九瀬原農事組合を設立し、転作促進特別対策事業により共同利用の農業機械の導入を行い、互助制度による転作の団地化や農事組合によるところの転作田の栽培、農作業の受託等が行われ、土地の高度利用と低コスト農業への取り組みが行われてきた。土地利用では、ブロックローテーションを実施し、この転作部分を農事組合が団地化対応を現在まで行っている。

この間、九瀬原集落という地縁集団を基礎とした機能集団であるが、高齢化が進み、作業が困難になってきたために活動が低下してきている。特に、農作業を行う若者がなく、オベの後継者がいない状況である。

b 植竹農事組合

植竹農事組合も九瀬原農事組合と同様な経緯で設置された。これまで転作に対し、ブロックローテーションを行い、団地化は順調に行っている。しかし、近年高齢化により、離農者が多くなり、その農地を組織が引き受けることができない状況が生じている。

そのため、植竹農事組合は、1990年に隣接集落の高山と共同で高山・植竹農業機械利用組合を設立した。この組織は、当時はほ場整備事業の進行中であったため、大型農機具に関心があり、特に小規模の農家を中心に盛り上がりがあり、発足した。近年、役員やオペレーターが高齢化し、地域の離農が進む中で他の集落からの大規模借地農家の耕作が増えてくるようになった。1999年には、農事組合が耕作していた3名の離農者の農地を組織の高齢化により大規模借地農家に依頼した。

c 金焼農事組合

金焼農事組合では、ほ場整備後の営農についての話し合いが行われ、金焼地域農家の相互強調により、農業生産の向上発展を促すとともに、地域農業の経営安定を図ることを目的として、「金焼農業機械利用組合」(NSK)を

設立された。

この集団は、農事組合のうち農業を営んでいる者を構成員とし、資本金は農事組合の出資である。

また、年次計画によりトラクター、コンバイン等の大型農業機械の導入を行いNSKによる農作業の受託により農業機械の過剰投資の防止と低コスト農業の実現に向けた取り組みが行われている。金焼集落は、近隣の集落と比較して相対的に3世代家族が多く、集落という地縁集団が維持され、集落営農組織である機能集団の活動が維持されている。

d 切畑農事組合

1988年から行われた県営ほ場整備により、転作対応の大型機械の共同利用のために設立した。農業の先行きに不安を感じ、組合独自のとも補償制度も作成している。裸麦のブロックローテーションを共同で行っている。水稻作は、耕起作業のみを共同で行っているが、ほとんど個別対応である。

e 田津営農組合

田津営農組合は、ほ場整備の推進と転作対応のため、設立されたものである。ほ場整備完了と共に転作は、ブロックローテーションによる団地化を計ってきたが、1995年と1996年度は、大田地区（営農区内）のほ場整備実施のために転作が大幅に軽減されたので、組織としての取り組みを行わなかった。共同作業も行っていたが、1996年に取りやめた。

f 山田営農組合

ほ場整備事業により営農組合を発足し、共同機械の導入が図られた。田植機、トラクターの償還が終わり、中核農家が大型コンバインを導入したのでその機械を利用することとした。しかし利用料金が高いことに問題点がある。オペレーターについては、定年組がいるので心配していない。麦が儲からないので1999年にブロックローテーションをやめた。水稻作は、耕起と田植え作業を共同であとは個別対応である。営農区は機能しておらず、営農区の共同機械も一部の集落が独占している状況が続いている。

g 御山営農組合

ブロックローテーションを行っているが、1998年に麦の収穫が全くなかったため、転作はレンゲが増えた。水稻作は、耕起と収穫を共同で行っている。田植えは、一部の農家が共有の田植機を持っているので利用している。

美東町では、一集落単位の集落営農組織がほ場整備を契機に設立されていた。設立された集落営農組織は、転作対応の土地利用調整に取り組み、ブロックローテーションが集落内で成立している。近年、ブロックローテーションを中断している組織もあるが、依然集落の合意形成により継続している組織もある。このように集落営農組織が集落内で機能しているが、高齢化による集落機能の低下や担い手の欠如により、リーダーやオペレーターの不足が生じている。そのため、一部の集落では近隣の大規模借地農家に農作業を再委託している場合も生じている。

次に美和町では、集落営農組織として以下の2つの組織がある。

h ニツ野営農組合

ほ場整備の完了後、ニツ野営農組合を結成した。ここは、元JA組合長（78歳）が地域リーダーで引っ張ってきた農業集落である。この集落には、神楽グループがあり、ここが地域活動の中心でもある。営農組合の農作業受託も神楽のメンバーが中心である。

i エンタープライシス 瀬戸ノ内

瀬戸ノ内集落では、生活改善実行グループの集落点検結果の危機意識から地域実態に基づいた将来計画を集落自らが策定し、この計画に基づいてほ場整備を行い、後継者グループとの連携により自前の農業機械を共有化し、集落内での農作業受託組織を設立している。なお、組織名は、集落で公募して決定した。

美和町の2つの事例は、美東町が転作対応や機械の共同利用という農業生産面からの組織化が行われたのに対して、地域活動を通じて組織化が行われている。美東町では、転作による農業経営の悪化を集落営農により補填していくという考えで組織が設立されているが、美和町では、集落の農業を維持することを目的に組織が設立されている。

（2）農業生産組織の新しい動き

前述したように近年設立される農業生産組織は、複数集落特定農家参加の「有志型組織」で水稻作の農作業受託関係活動を中心としている。このような農業生産組織が美和町や美東町でも展開している。

a 秋掛地区農作業受託組合（美和町）

ほ場整備後、1991年にライスセンター（RC）が秋掛地区に設置された。関係する集落から選ばれた運営委員がRCを管理した。地域内の農用地に荒廃が目立つよ

うになり、この荒廃を防ぐために農作業受託組織の必要性をRC運営委員が感じて、1995年に設立した。活動範囲は、主に秋掛地区であるが、作業受託組織が少なかったために早くから町域での活動を行っている。現在、町域での作業受託の調整は農業管理センターが中心に行っている。

b 長谷地区農作業受託組合（美和町）

長谷地区では、ほ場整備が行われたが、集落内には担い手となる若い人が少なく、集落営農組織は作れなかった。その中、長谷地区ふるさとづくり協議会で活動していたリーダーが中心となり農作業受託組織を設立した。これは、地域活動の中から地域農業に対する問題意識を持った人を中心とした組織化である。40～50代の地域リーダーにより結成された農作業組織である。活動範囲は小学校区である。

c 赤地区機械利用組合（美東町）

赤地区では、大区画ほ場整備が行われた。このほ場整備後の営農を行うために、ほ場整備に係る集落で実際に受託している農家が中心となり、組織化した作業受託組織である。

これらの組織と集落営農組織との違いは、作業料金に表れている（表21）。集落営農組織が集落内の農家の農業生産維持を目的とするために安い利用料金や作業料金を設定しているのに対して、農作業受託組織は組織の安定的な運営のために集落営農組織と比較して高い料金設定

定となっている。

集落営農組織は、料金を安くするために組織への出役に対する支出、つまり参加者（オペレーター）への報酬を抑えようとする傾向がある。そのため、組織への参加はボランティアという意識が強くなり、若い人達が参加しようとする場合の障害になりやすいと考えられる。逆に農作業受託組織では、高い作業料金が高齢化して委託を希望する人達にとって障害となり、作業面積の確保を困難にしていると考えられる。

（3）地域農業構造と農業生産組織の位置づけ

高齢化の度合いは、県西部が低く、県東部が高い「西高東低」型を示している。集落及び農家1戸当たりの経営面積といった生産構造も「西高東低」型を示している。担い手面と生産基盤の面で優位である県西部では、基盤整備の進展を背景に地縁組織としての集落を基盤とする農業生産組織が設立されてきた。美東町で見られるように、集落営農組織は集落の生産補完機能を効率的に発揮させ成果をあげてきた。しかし、高齢化の進展は、これまで高齢化の度合いが低かった県西部にも急速に進展している。美東町の多くの集落営農組織が活動を停滞している主な原因も高齢化である。高齢化により、地域リーダーがいる集落でもこれまで効果的に働いてきた生産補完機能が低下する傾向がある。

農業生産及び農用地利用調整に限定された組織では現状の農業集落の管理主体や調整主体として機能しなくな

表21 調査対象農業生産組織における農作業受託料金

（単位：円/10a）

		耕起・ 代かき	耕起作業	整地作業	代かき	田植え	収穫
美和町	ニッ野営農組合		5,000	6,000	8,000	8,500	
	エンタープライシス 瀬戸ノ内	6,000				2,000	2,000
	秋掛地区農作業受託組合		5,000		7,500	10,000	15,000
	長谷地区農作業受託組合		6,000		7,000	11,000	15,000
	美和町 平均	6,000	5,333	6,000	7,400	8,000	10,667
美東町	金焼農業機械利用集団		4,500			6,000	13,000
	九瀬原農事組合		2,700		2,300	3,500	
	御山営農組合		3,000				10,000
	高山・植竹農業機械利用組合		4,250		6,000		14,000
	山田営農組合		2,500		2,000	2,500	
	小野・二反田営農組合					5,000	
	切畑農事組合				4,000		
	赤地区機械利用組合					5,500	
	美東町 平均		0.8		3,320	4,500	12,333

注：農業生産組織等実態調査（97年山口県）より作成。

っていると思われる。一方、高齢化が進展している中で、農業生産組織が地域の担い手の実態に即した形で設立されてきている。また、問題意識を持った人達がそれぞれの自覚のもとに集落営農組織を設立している事例もある。この組織化の特徴は、農業面だけでなく、地域活動という面で集落や地域との接点を持っていることである。この組織を中心として生活基盤としての農業集落のあり方等を含め総合的な合意形成を図り、従来の農地利用調整主体や営農推進主体としてだけでなく、農業集落の管理主体として様々な企画調整機能を発揮することが今後必要と考えられる。

このような機能を発揮するためには、地区農業管理センターも機能を強化することが必要である。地区農業管理センターには、これまで地域経営という視点がなく、農業生産及び農用地利用調整に関する企画調整機能だけが存在していた。今後、地区農業管理センターは、農家が地域で生活基盤を維持していく上で必要な企画調整機能を発揮できるトータルマネジメント組織となることがこれから重要となってくる。

また、地区農業管理センターには、生活基盤である農業集落での合意形成を支援する活動が求められる。そのために、行政スタッフを含め複数の多様な地域マネージャーを配置した組織体制の確立が必要である。また、この組織を機能させるために県農業活性化センターでは農業生産及び農用地利用の広域での調整機能だけでなく、定住促進や直売所での交流から産地育成にわたる広汎な担い手の育成方策と地域対策としてのムラづくり活動との連携を強めながら、県段階で一体的な活動を展開することが求められる。

3 集落営農組織への支援方向

1) 集落営農組織化の目的

農家構成員の意識調査によると、美和町では全体的に農業を楽しみながら携わっていく人が多いのに対して、美東町では農地があるので仕方なく取り組んでいく人が多かった。特に44歳以下の年齢層と高齢者にその意向が強く出ていた。このように美和町では、「農業楽しみ派」が全体的に多いのに対して、美東町では「イヤイヤ派」が若い人や高齢者に多いのが現状である。農業への意向が地域により違うだけでなく、同じ地域でも年齢により意向が違っている。このことは、地域農業のシステム化を考える時、異なる意見を持った人達がそれぞれの思いで地域農業に関わってしまうと、意見の調整が非常に困難になるとと思われる。

そこで地域それぞれが地域の実態に合った目的を明らかにすることが重要である。地域の中で達成すべき目標を明確化することにより円滑な活動が展開できると思われる。

美和町の瀬戸ノ内集落では、集落点検活動から集落の危機を意識した人達が中心となって多くの住民を巻き込んで集落ビジョンという地域の目的を明らかにした。その後、ほ場整備の導入、農作業受託組織の設立という地域農業の活動を展開したことは、その一例である。

地域の実態にあわせたそれぞれの目的を明確化する作業として、集落段階、地区段階（例えば、農区）、市町村段階それぞれの地域農業に対する「基本計画」策定が必要であろう。そして、この「基本計画」が段階相互に調整された上で各段階が実行する具体的な計画の策定が重要となる。集落段階での計画策定が人的な要素、農業生産の規模や農村生活の実態から困難な集落もあり、従来の集落を越えた複数集落間での対応が必要となる場合や地域農業でなく地域全体として地域を守っていく取り組みが必要な場合も生じてくるであろう。

基本計画作成について、京都府の「21世紀型地域農場づくり」の手順を見てみる。手順としては、第一に「取り組みへの合意と推進体制づくり」、第二に「農家の意向・意欲を引き出す」、第三に「方向づけと計画づくり」、第四に「話し合いと計画の合意づくり」、第五に「地域農場づくり計画の策定」である。地域農場づくりでは、地域農業の方向付けに関するテーマの設定を行い、①稲作の担い手づくり計画（受託組織等の経営目標）、②施設園芸など産地づくり計画（作目選択肢の設定）、③農地利用のゾーニング計画（作物・多様な担い手別）、④機械施設の整備計画（個別機械の削減と集団整備）という各計画を作成し、「地域農場づくり協定」を締結している。

今求められているのは、地域の実態を反映するために地域自らが自分たちの目的を明らかにしていくことであり、その目的を実現するための計画策定と計画実行のための組織化である。

2) 計画実行のための組織化

近年、農業に関わっている人が減少し、地域内でも全く農業に関心を持っていない人が増えていると思われる。意識調査結果によると農家構成員でも農業に関わりたくないという意識の人もある。その中で地域農業に関係する組織をどう育成するかは、大きな課題である。

農家構成員がどのような集団に参加しているかを美和町と美東町を例に見てみる（表22）。自治会や農協に参加

表22 農家構成員の参加している団体の状況

(単位：人)

		自治会	農協	農業生産組織	PTA	朝市G	教育振興会	地域づくり	地域サークル	職場サークル
美和町	下長谷	10	6	2	4	1		2	1	
	瀬戸ノ内	10	14	7	1	1	3	5	3	3
	上駄床	7	8		2			1	3	
	田の口	18	19	3	6		1	2	4	5
	西畑	4	4	3	1			2	5	
	中村	17	13	1	7	10	1	4	5	2
	牛ヶ田和	8	6	1				4	1	
	小計	74	70	17	21	12	5	20	22	10
	岩波	8	13	3	2			4	4	4
美東町	平原	3	2	1		1	2			
	植島	3	4	2			1		1	
	二反田	6	3	4	1				7	1
	小野	2	3	1	3			1	3	
	植竹	9	11	4	2			1	9	2
	金焼	11	8	6	5	2	3	1	6	1
	町絵	2	3			3				
小計		44	47	21	13	6	6	7	30	8

注：アンケート調査より作成。

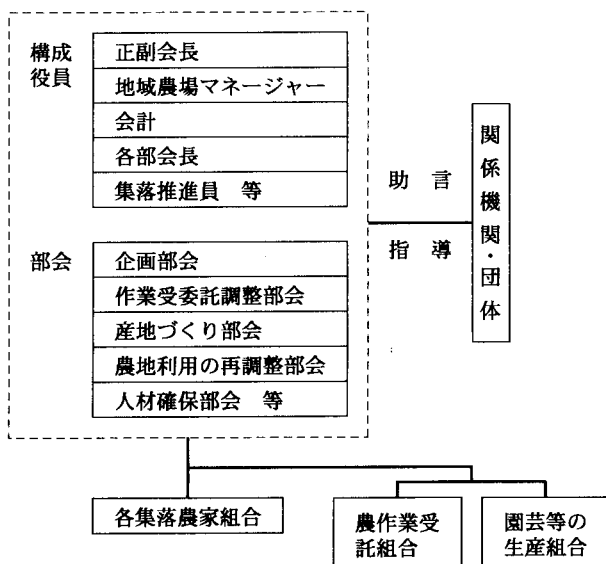
している人が多く、次いで地域サークル、農業生産組織という順である。また、住んでいる集落によりその参加している集団にも違いがある。多様な集団に参加している集落もあれば、限られた集団にしか参加していない集落もある。

このように異なる地域の中で多くの人を巻き込むため

には、多様な人が関われるしくみを確立する必要がある。そのためには、既存の組織が相互にコミュニケーションを図れる組織化や取り組みが必要である。例えば、美和町の瀬戸ノ内集落では年1回、集落全員が参加してのコンテストを実施している。このコンテストは、自治会が中心となるが、若者の会、PTA、生活改善実行グループ等が協力して実施している。このような組織の連携・協力があることが、瀬戸ノ内集落での集落ビジョン作成やその後の地域農業の展開に大きく影響していると考えられる。

改めて、地域内の各種組織の実態を整理し、相互連携を促進するような取り組みが必要ではなかろうか。京都府の地域農場づくりでは、「地域農場づくり協議会」の中に各種部会を作り、地域内の各種組織の連携を行おうとしている（図7）。単独の組織では、対応できない程に生産者が参加している組織も多様になっている。

そういう意味で地区農業管理センターに求められる機能として、地域農業関連組織・団体の横断的結合（ジョイントセクター）化の必要性が高まっていると考えられる。ただし、ジョイントセクターである組織には生産者の参加意識が欠落しやすい欠点もある。これらの組織への「参加」の論理として、ボトムアップ手法によるマネジメント組織の設立が今必要ではなかろうか。このような組織は、農業分野での先例がないが、試行錯誤を覚悟



資料：地域農場づくり推進マニュアル、8頁より引用
図7 地域農場づくり協議会（例）

した上で大胆に新たな挑戦をしていく必要がある⁴⁾。

3) 生産者と関係機関の役割分担

京都府の地域農場づくりには、地域農場マネージャーと集落マネージャーという内部リーダーと市町村総括推進員（経営改善支援センター）という外部リーダーが配置されている。地域農場づくり協議会という組織の中で内部リーダーが対応し、この協議会を支援する組織として市町村農業農村活性化協議会と経営改善支援センター（市町村・府）が位置づけられている。このような重層的な組織と内部及び外部リーダーを重層的に配置することにより、地域と密着した対応が可能となっていると考えられる。

地域農場マネージャーの任期は、3～5年である。51カ所の地域農場には、58名の地域マネージャーがいる。この人達の職業は、農業者が35名で一番多く、次いでJA職員の11名である（表23）。地域マネージャーに地域の顔役として農業者がなっている場合は、地域に対する問題意識や想いが十分でないことが多い。しかし、地域マネージャーに教員OB、役場OB、普及員OBの農業者がなっている場合は、人間関係や実務的な経験が活かされていることが多い。

表23 地域農場マネージャーの職業

		(単位：人)
職	業	人 数
農 業 者		35
	うち議員	2
	うちJA理事	1
自 営 会 社 員		1
		7
J A		11
役 場 府 職 員		1
		3
総 計		58

注：京都府農業会議所資料より。

群馬県のJA甘楽富岡では、生産者が営農アドバイザースタッフとして位置づけられている。営農アドバイザースタッフとなる生産者の条件は、①後継者がいる、②地域の篤農家（精農家）で技術的に一流の人、③生産組織や部会等のリーダーの経験者であることである。その役割は、初心者や育成する担い手に勘所を教えることである。営農アドバイザースタッフは、営農指導員と連携することで若い営農指導員も育っている。

美和町農業管理センターのマネージャーは、県職員のOBである。京都府の地域農場マネージャーの事例と同様に実務的な経験が活かされたと言えるが、マネージャーは農業管理センター以外に教育委員、市民農園、特産品開発検討委員等の様々な組織に関わっている。その中で様々な情報がマネージャーに集まっている。しかし、同時にマネージャーに過重な負担がかかっているのも事実である。特定の個人や組織に負荷がかからない役割の明確化が必要である。

地域農業のシステム化には、計画、実行、そして、評価という管理サイクルを繰り返す必要がある。この管理サイクル全てを地区農業管理センターで行うことはできないし、マネージャー1人で管理することもできない。そこで、行政や農協、あるいは関係機関が対応できる部分を整理する必要がある。例えば、行政が中心となり総合計画（ランドデザイン）を作成し、その計画に基づいて農協が中心となり生産から販売までの実務管理の体制を整備していくような取り組みが必要であろう。

このような役割分担ができれば、瀬戸ノ内集落で集落ビジョンを作成した際に行政や農協の計画との関連が整理され、ほ場整備後の農作業受託組織設立にあたって、機械導入に何らかの支援が可能だったと考えられるが、実際は集落独自に既存の機械利用による組織を設立している。

4) 目的を行うためのしくみの構築

調整機能だけでしくみを維持することは、可能だろうか。美東町では、農区という範囲の中で地域農業のシステム化を行ってきた。この農区の役割は、転作調整が主なものである。現在でも農区を通して、転作の調整が行われているが、集落単位に既に転作割り当て量が決まっているので、調整というより連絡的な活動しか行われていない。農区の中で実際に継続して運営されるしくみが必要ではないだろうか。

そのために地域農業のしくみとして、売ること＝販売部門をどう確立するかが問題になっていると考えられる。京都府の地域農場づくりの聞き取り調査でも関係者が販売部門での取り組みが十分でないために地域農場自体の評価が上がらない一つの原因になっているという。

地域農業の中に生産から販売まで一貫した生産者が儲かるしくみをどのように仕組んでいくかが重要な問題である。生産者が農業への関心を持つためのポイントとして、カネ＞面白味＞ゆとりの順が重要である⁵⁾。美和町では全体的に農業を楽しみながら携わっていく人が多かったが、この人達に農業への関心をより多く持ってもら

うには、その生産者に損をさせないことが重要となる。

そこで生産者手取り優先の事業展開を行っているＪＡ甘楽富岡の取り組みが参考になる。ＪＡ甘楽富岡では、営農体制を基盤に生産者の支援組織に徹するため、営農事業本部の中で営農の他に販売、購買、加工、利用事業等を一括で行いながら、生産者の手取り最優先を目指して活動している。また、主要施設の運営管理には、生産者の運営委員会が必ずある。その運営委員会と農協が協力して管理している。その他、購買品取引委員会、販売促進委員会という委員会では、生産者が農協と一緒に議論し、運営に関与している。また、販売促進委員会には、商品開発部会があり、生産者の他に流通業者や消費者の代表者までが入っている。

各組織の運営管理はＪＡが行っているが、その状況を生産者が十分に理解して評価できるしくみを持っているので、生産者のＪＡへの信頼と積極的な参加が維持されている。

５）段階論とネットワークの拡大

担い手及びしくみの対応には、段階論が必要ではないか。これまで、初心者でも共販に参加することは可能であり、小さな面積から初めて、技術の習得とともに規模を拡大していくような段階論が考えられてきた。そのため、技術的な未熟さや小規模なために収益をあげられない場合もあり、産地の維持が困難になっているように思われる。

ＪＡ甘楽富岡では、これまで野菜を販売したことの無い人達をこの４年間で４５０人もプロ農家にしている。ここでは、担い手を３段階に分けて育成している。第一段階は、ＪＡ直営の直売所に出荷する生産者（出荷者コードが３桁）、第二段階が直売所に優良なものを販売している生産者で、県内や都内の量販店に設置したインナーショップ（１０坪程度の販売コーナー）にも出荷する生産者、そして第三段階がＪＡの共同販売に出荷できるプロの生産者（出荷者コードが４桁になる）である。

ＪＡは、初心者が生産したものを気軽に販売でき、野菜の生産と販売を学習する施設として直売所を位置づけている。そして、直売所に出荷しようとする生産者には、重点野菜１品目を含む４品目以上組み合わせ営農設計をするようにしている。技術面では、栽培講習会を年にのべ５０回も開催している。この栽培講習会では、営農指導員や普及員から栽培技術をならうだけでなく、同じ生産者であるアドバイザースタッフが備け方の勘所も教えている。そして、第二段階、第三段階とステップアップして、販売農家として成長していく。

このような段階的な展開を行うためには、単一の組織では困難な面があり、重層的なネットワークが必要となろう。ここでのネットワークの考え方は、段階に応じて

担い手が関係する範囲が拡大することである。第一段階では、旧村内の顔の見える範囲内の組織で基本的な生産技術や販売経験を積み重ねる。第二段階では、市町村域の組織でより高度な技術や新しい販売方法を習得する。第三段階で広域の組織で商品開発や販売戦略を検討するように拡大していくと考えられる。

地域では、担い手の確保が困難になってきている。若い人の農業離れは、美和町、美東町の意識調査でも明らかである。しかし、若干であるが農業に興味を持っている人もいる。その人達を担い手として、育てていく段階的な取り組みとそれを支える重層的な組織形成が必要である。その組織形態としては、ＪＡ甘楽富岡のように地域内の生産・販売から加工にいたる全てを一体的に連携させるしくみが基本形となると考えられる。この基本形に農地管理や作業受託等を追加していきながら、地域の実態に合わせた複数のモデルを今後考えていく必要がある。

注)

- 1) 小田切徳美・齊藤昌彦「中山間地帯における農業集落の実態」（１９９９）が中山間地帯を中心により詳細な分析を行っている。尚、本稿の一部（１-１）-（１）、１-１）-（２）、１-２）-（２）は、同稿における分析と記述を利用している。
- 2) 高橋正郎編「１９９０年世界農林業センサス分析 日本農業の展開構造」（１９９２）を参照。
- 3) ここで示した「高齢化集落」の基準は、あくまでも暫定的なものである。山口県の遠隔中山間地帯で見られる集落高齢化率４０％という事態がどのような経路で、そしてどのような問題を随伴しているかを調べるためのさしあたりの基準としている。尚、１９９０年の農業集落調査データの分析は、東京大学農政学研究室との共同研究として実施した。
- 4) この部分の記述に関しては、小田切徳美氏から有益なコメントをいただいた。
- 5) 小田切徳美氏は、大分県日田市大鶴ＪＡの女性・高齢者農業振興ポイントとしてこの点を指摘されている。

引用文献

- 1) 小田切徳美・齊藤昌彦、中山間地帯における農業集落の実態、「中山間地帯における農業と地域社会の変貌」２７-５６。１９９９年、農政調査委員会
- 2) 高橋正郎編、日本農業の展開構造、１９９０年世界農林業センサス分析、１９９２年、農林統計協会
- 3) ＪＡ京都府中央会・京都府農業会議・京都府農林水産部・地域農業マネージャー協議会、地域農場づくり推進マニュアル、１９９６年３月