

『限界集落における農村振興のあり方』

平成 22 年 11 月 4 日

文責：晴佐久 浩司

1. はじめに

先般、総務省より、日本の総人口の 23.1%が 65 歳以上の高齢者であると発表された。実に 4 人に 1 人が会社等から引退した非生産者で占められることとなり、公的年金の受給者となるわけである。この状況は、農村では更に顕著であることは言うまでもない。平成 22 年 9 月に公表された農林業センサスによると、農業就業人口の平均年齢は 65.8 歳で、農業従事者の半数は公的年金受給者である高齢者で占められていると言える。町工場や伝統工芸などの零細企業でも類似の状況であると考えられるが、農村では産業衰退とともに過疎も同時に進行するため、より深刻な問題として認識しておかなければならない。3 大都市圏の人口は既に総人口の半数を超えており、農村からの流出は今後も続いていくと思われる。こうした背景のもと、本稿では、限界集落における農村振興のあり方について私見を述べさせていただきたい。

2. 農家の担い手対策について

同農林業センサスによると、農業就業人口が 2005 年に比べて 75 万人減少し 260 万人となり、統計を始めた 25 年前と比較して半数にまで落ち込んでいる。農家類型別に内訳を見ると、65 歳未満の担い手がいる主業農家や準主業農家が著しく減少しているのに対し、高齢者で占められる副業的農家や規模の小さい自給的農家はさほど減少していない。前者はリタイアにより純減しているが、後者は前者からの繰り入れがあるという構図で、農業生産構造の弱体化を如実に示している。今後、食料自給率の向上という政策目標を達成するためには、短期的に見れば多様な主体による戦略作物の作付け拡大等の対策も重要ではあるが、長期的に見れば一定程度の規模で安定して農業を行う生産体制を整え、その組織を支える人材を育成していく必要がある。

ここで、基幹的な食糧を生産している米農家に対象を絞り考察してみたい。農業白書によると、米農家では副業的農家が 4 割近く占めており、担い手不足がより深刻であることがわかる。また、水田中心の農業集落の 4 割で主業農家や集落営農が存在せず、担い手のいない農家により農業が行われている。これらの事実から、現状のまま水田の売買・賃借等による担い手への集積や新規就農者の増加が見込まれなければ、近い将来において稲作農業が崩壊する恐れがあると想起される。

では、稲作農業を持続的に維持していくためには、最低限どの程度の農業就業者が必要であるか、あらゆる仮定のもと概算してみたい。日本の総人口は減少傾向であるが 1 億人とし、1 人 1 年当たり米消費量を現状程度の 60kg、生産量を反収 600kg で 1 年 1 作と仮定すると、総人口を養うために必要な水田面積は 100 万 ha となる。現在の水田の作付面積は 160 万 ha 程度であることから、米だけに限って考えれば約 4 割の水田がなくなったとしても供給可能な数値となる。そして、主業農家 1 戸当たりの平均耕地面積 4.4ha で除すと、必要とされる農家数は 23 万戸、1 戸当たり 3 人家族とすれば農業就業者は 70 万人と推計できる。つまり、現状の主業農家 35 万戸が維持されれば、生産面から判断すると米の安定供給は図られると言えなくはない。ただし、当然のことながら、経営面や地域性など他の要因についても十分に考慮する必要がある。経営面から概観すると、米農家の大半は近年の米価の下落や資材価格の上昇などにより経営状態が悪化しており、もし市場開放が進展して米農家に何ら対策が講じられなければ離農者は一気に増大するだろう。米価格の暴落に対処し農家経営を安定

化させるためには規模拡大による対策のみでは不十分で、国際価格との差額分を裨益企業の負担金や税金により補填するなど即効的かつ恒久的な対策が求められるだろう。

他方、地域性に関する問題、つまり水田中心の農業集落の4割で若い担い手が存在しないという事実はより切実である。そのような集落では、農業のみならず生活環境を含め集落の課題全般について住民の話し合いにより将来ビジョンを明確化することが求められる。将来ビジョンを策定する際には、総務省の集落支援員制度を活用するなど、より広範な視点を入れて策定することが望ましい。その上で、必要となる農業の担い手として外部からの移入者を受け入れるのか、地縁・血縁関係者のUターンを図るのか決めることになる。その際には、集落の将来ビジョンを実現するために真に必要とされる人材を確保しなければならない。その人材とは、農業以外に収入源があり田舎でも仕事ができる芸術家・作家・イラストレーター・IT技術者や、資金力のある会社経営者、年金受給があり田舎で暮らしを求めるリタイア層などが即戦力として期待されるのではないのでしょうか。米農家に限って言えば、専業農家の規模拡大による対策とあわせて、こうした人材を集落の農業を支える担い手（兼業農家）として迎え入れていくことを真剣に考える段階に来ているのではないのでしょうか。

3. 限界集落に対する農村振興のあり方

担い手対策が実行され相当数の集落で持続的な営農の見込みがたったとしても、全国すべての集落において状況を改善することは非常に困難である。2008年に国土交通省が過疎地域を抱える775市町村を対象に実施した調査によると、10年以内に消滅する可能性のある集落が422、いずれ消滅する可能性のある集落が2219存在している（母数の集落数は62,273であり、割合で言えば4%程度）。この数字を多いとみるか少ないとみるかは各人の判断によるが、生存権が存在する故、行政としてはこれらの集落をどう対処すべきか考えておく必要がある。まずは、すべての集落で住民総意のもと存続の可能性を検討し、具体的対策を実行する際にはある程度支援内容に濃淡を付け、場合によっては集団移転まで視野に入れ、若い人材がいる集落に適切かつ適量な支援を行うことが理想である。しかし言うは易しで、その土地に長年住む住民が集団移転を納得するとは到底思えないし、行政側も支援に格差を設けることは非常に難しいだろう。

限界集落に対する全般的な課題解決を論じるほど十分な知識がないので、識者の考え方および実践例について共感したところを触れておきたい。小田切明治大教授は著書「農山村計画～限界集落問題を超えて」の中で、「地域住民が自らの問題だという当事者意識をもって、地域の仲間とともに手づくりで地域の未来を切り開くという積極的な対応が、新しいコミュニティの基本的性格である（著書より引用）」自治組織『手づくり自治区』を創ることが必要と述べられている。自治組織として、防災・福祉・行事に取り組む一方で、自ら経済活動を行うことで行政による支援を最小限に止め、自分たちの裁量で自治活動を展開するという考え方である。

この『手づくり自治区』の実践例として、鹿児島県鹿屋市柳谷公民館（通称“やねだん”）の取り組みを紹介しておく。“やねだん”は大隅半島中央部に位置し、10年程前までは過疎高齢化の進む集落であった。12年前、公民館長の交替をきっかけに、「一人一人が地域づくりの主役」をスローガンに掲げ、集落全員の合意・参加のもと経験や労力を提供しあい、土着菌による遊休農地の土作りを開始した。収穫したさつまいもは地域の財産として焼酎に加工・販売し、公民館独自の財源を生み出すことに成功した。そして、その財源から集落内の福祉や教育を充実させていき、現在では集落の人口が微増するまでに至った。当たり前の取組に思えるが、集落全員の合意を得ることは並大抵のことではない。その成功要因は、住民の日常について伝える毎日の集落内放送や、敬老の日に集落外に住む子供たちからの感謝の手紙朗読など住民が感動する仕掛けを地道に行ってきたことによるものである。

4. 未来へつなげる具体的な一歩として

現在、農村地域の多くの市町村で小学校等の廃校や空き民家の再生利用に対する様々な対策が講じられているが、これら施設に農村振興の即戦力として期待される人材をいかに呼び込むかが課題となっている。上記“やねだん”では、住民自ら空き民家をリフォームし都市部の芸術家に定住を呼びかけた結果、6人が家賃を払って住んでいるそうである。定住のきっかけは、“やねだん”が有名となりマスコミに取り上げられる機会も多いため、芸術家にとってもメリットがあったからであろう。

“やねだん”の事例はあくまでも1つのモデルに過ぎないが、まずは何か具体的な行動を起こすことに意義があると考えている。私自身としては、様々な職種の方と人的ネットワークを形成することで視野を広めるとともに、集落と積極的に関わることで住民目線を持った行政担当者となれるよう研鑽に努めていきたい。