

農政事情

キーマンに聞く

# 中山間地域の振興について(1)

明治大学農学部教授 小田切 徳美

—先生は、中山間地域における研究の第一人者ですが、そもそも研究のきっかけは何だったのでしょうか。

「1980年代後半ですが、それまで平場の兼業農家問題を研究していました。当時、学会で兼業農家は経過的存在で離農するのか、あるいは、滞留していくのかという論争がありました。このような議論を勉強している中で、中山間地域では思ったより兼業・高齢化農家の離農や農地の流動化が進んでいることがわかりました。過疎地域の高借地率現象、まさに過疎地域でこそ借地率が高い中で何が進行しているのか、山口県の本郷村、周東町、あるいは東北の山形県や福島県など、典型的な中山間地域を歩き、そこでの農業構造の問題を調査・研究しました。」



大変驚いたことに、確かに流動化は進んでいますが、その流動化の相手が高齢農家であり、高齢農家はしばらく耕作をすると、また他の人に預けるというように、農地が転々としていることです。これを、私は「流動的農地新貸借現象」と名付けました。そのような意味で、借地率が高いのは農業発展的な指標ではない、むしろ、地域農業の解体的な指標で、平場でみてきたことと、常識とと思っていることは違う実態があるわけです。なぜ、このような実態の把握や認識が進んでいなかったのかとの問題意識から、中山間地域の問題をもっと深掘りしないかぎり、いわゆる実態認識のエアープケットができてしまうと考えると、1980年代後半から研究を始めました」

—中山間地域の問題は、経済というより社会問題であると思っっています。農業経済の専門家が社会学的な領域に入るには、ある意味で思考の転換が必要だったのでしょうか。

「確かにそのような面はあります。ただ、農業経済学の中でも、例えば、農地流動化の仕方は家族の形態によって違つ、要するに、東北のように3世代形態の直系家族が残っているような地域と、中国四国のように平場も含め農家の核家族化が進んでいる地域では、農地の流動化のスピードなり作業受委託との関係が異なっています。つまり、経済現象の説明の中に、家族関係やムラという要素を入れてくるような研究が、ようやく当時始めてきました。今で言えば、経済学の中で制度学派といわれている分野で、一つの考え方として、相続形態を含めた家族の形態、村落構造の違いなどが地域社会の発展を規定するというものです。そのような議論が始まった頃、私自身も、家とかムラという社会学的な要素が大切だ、という意識をもちました」

—同じ中山間地域、中山間地域農業といっても一つに括することはできないということですか。

「私の学位論文のテーマは、まさにその点にあり、中山間地域農業の多様性ということですが、中山間地域農業は、全般的にみれば零細化、あるいは労働力の脆弱化が進んでいる、そして稲作に特化しているという特徴がありますが、そのような言葉では表せないような多様性がある、むしろそちらの方に私の関心は傾きました。具体的に、東北では山間地域の奥深いところ

でも、また直系家族を維持しようという規範が残っています。典型的には山形県。規範があるからこそ、お嫁さんを海外からでも連れてきて3世代家族を維持しようと、それがアジアの花嫁という現象に繋がっているわけです。逆に、西日本の方は、後継世代が早々に出てしまっています。かなりドライな関係ですが、つぶさしてみると、彼らが東京や大阪に出ているかということについてはなく、麓に住んでいます。このような実態も含め、ものすごく多様性があることが分かります。このことが、私の主要な仕事の一分野になっています」

—1980年以来、研究を始められて30年、この間、東と西の中山間地域はどのように変わってきましたか。

「端的に言つて、東西差が急速に消失しつつあります。西日本型と東日本型という言葉を使いましたが、今や東日本に行っても西日本型のような1世代家族が一般的な状況が生まれてきています。東日本が西日本に、急速にキャッチアップしている状況にあり、この問題が私の最大の関心事の一つです。かつて西日本が40年経てきた過疎化現象が、東日本のとりわけ東北地方では20年くらいで、いわば時間軸をキュッと圧縮した形で起こっています。西日本をそれなりに耐性をもったコムだとすると、東日本は金属疲労とつか、ボキッと折れてしまう可能性があります。東北の中山間地域が、従来のように健全だというわけにはいかないと思います」

でも、また直系家族を維持しようという規範が残っています。典型的には山形県。規範があるからこそ、お嫁さんを海外からでも連れてきて3世代家族を維持しようと、それがアジアの花嫁という現象に繋がっているわけです。逆に、西日本の方は、後継世代が早々に出てしまっています。かなりドライな関係ですが、つぶさしてみると、彼らが東京や大阪に出ているかということについてはなく、麓に住んでいます。このような実態も含め、ものすごく多様性があることが分かります。このことが、私の主要な仕事の一分野になっています」

—西日本は、元々核家族化しているが、子供たちが麓におり、親世代を通える範囲で援助できる体制にあったが、一方、東北は3世代から急速に核家族化していき、子供は麓より遠くに行って…

「そうです、仙台、東京なのです」

—核家族化したときに、東の中山間地域は脆弱だということですか。

「まさにその通りです。ただ、西日本、大阪に出ていまして、2段階流出という形をとっているのが一般的です」

—そのような中山間地域の変化を踏まえ、10年前に農水省が制定した中山間地域等直接支払制度の効果について、どのように総括されますか。

「この効果は2つの側面から出ていると思います。1つは、制度の目的である耕作放棄の防止といえますが、営農継続という側面です。集落協定あるいは個別協定をつくる以上は、耕作放棄を出すとペナルティが課せられることであって、現実にペナルティが発生した事実は極めて少ないと聞いています。そして協定締結率も80%と高い割合ですから、そういう点では、耕作放棄の発生防止に確実に寄与したと思います。もう1つは、制度の仕組みという側面です。集落協定あるいは交付金の配分にしても、協定内で議論するという「集落重忠主義」を採ることで、あくまでも副次的な効果であり、集落機能自体の強化にも繋がりました」

—この制度を受け入れることに

よって、話し合いの機会が増え結束力が高まったということですか。

「話し合いの機会がまず第一に増えます。現実には集落協定段階でお金を使う際の共同作業とか共同企画があります。話し合っただけで何をするか、どのようないジションを策定するか、そして何よりもそれを実践していく、そこに、集落機能の脆弱化を抑制し、歯止めをかけて更に発展させる機能・目的はありました。ただ、制度がスタートし、集落機能に対する大きな効果があるという期待はしましたが、その後の伸びが余りなかったのが、今から振り返っての実感です。農地一筆単位で対象農地を指定するという仕組みであるために、どうしても集落という範囲とのズレが出てきてしまう。属地的な地域指定を、地域の現場では何とかそれを読み替えて、あくまでも指定されているのは土地だが、このお金は皆のものだというところで、土地という意味での属地をい

わは集落という意味での属地に読み替えるような作業が行われていると思います。これは無理があるところがあり、地域によっては集落協定が組めるところと組めないところが集落内で併存してしまう、要するに、集落の一部が対象になってしまったり、そうであるがゆえに交付金をその集落の一部だけで使うなど、残念ながら、集落機能の維持・増強に繋がっていない実態も見られます」

—集落協定と言いつつ、全部をカバーしていないと。  
「これも東西差が顕著です。東日本に

行けば行くほど、とりわけ北関東、東北では、集落内に幾つもの協定があることが一般的です。水利組合単位で協定をつくるという形があります。例えば、秋田県の某地域では一つの集落の中に14の集落協定があり、まさに水利組合単位。Aという水利組合にもBという水利組合にも参加しているたり

め、結局お金の使い方は水利組合のムラ仕事の工夫にしか使えないところもあり、集落機能というところまで結びついていない地域もかなりあったと思います」

—水利組合単位の場合は、堰や水路を守るところに特化したような形で使われた。それに対して、鳥獣害防止とか周辺林地の管理などを含めた集落協定や活動を行った地域もあるのですか。

「それは西日本で多く、その差が出てきていると思いますが、この制度の特徴はお金の使い方、集落協定の組み方にしても、地域に任せられていることを考えると、解釈の如何では、東北地方ではまさに水利組合単位でお金を使うことが必要であったということだと思います。これを一概に否定することはできません。これに対して西日本では、高齢化・過疎化が進んでいるために、集落単位で無理しても集めて使う。山口県などでは、集落協定の対象者以外が入っている場合もあります。つまり、対象農地の耕作者以外が集落協定の中に入っている割合が高いところもありです」

—属地的な対策なのに属地的でない

い人が入っている。「それも可能な仕組みになっていきます。確かに交付金の支払いはないが、集落の一員だから集落協定の中に名を連ねることはできます。それは、このお金は集落の一部、3分の2だけを対象としたものだが、集落全体で使いますよ、そのような意思の現われであり、立派な取組だと思えます」

(次号につづく)

### 【プロフィール】

1959年神奈川県生まれ。東京大学農学部卒業。同大学院博士課程単位取得退学。農学博士。東京大学助手、高崎経済大学助教授、東京大学大学院助教授を経て、2006年より明治大学農学部教授、同大学農山村政策研究所代表。

主著に『日本農業の中山間地帯問題』農林統計協会、『日本農業』2005年農業センサス分析—『編著、農林統計協会』『農山村再生—『限界集落問題を越えて—』(岩波書店)『地域再生の戦略と展望(仮題)』(農文協、編著、近刊)がある。

国土審議会政策部会特別委員(国交省)、過疎問題懇談会委員(総務省)、緑の分権改革推進委員会委員・分科会座長(総務省)。全国地域リーダー養成塾主任講師を務め、自治体関係者、NPO関係者とのネットワークを持つ。