

条件不利地域の構造と政策分析（一）

——質的比較分析による集落存立条件の研究——

上 野 眞 也

はじめに

国土面積・耕地面積の七割、総農家数の四二・四%、農業粗生産額の三七%、総人口の一四%を占める中山間地域は国土政策上大きな比重を占めているが、社会的・経済的条件の不利性が都市的地域、平地農業地域等との様々な格差を拡大してきた。特に近年進行している集落人口の自然減少¹と高齢化はこれらの地域に顕著な影響を及ぼしており、多くの中山間地域をかかえる自治体は高齢者対策のみならず集落崩壊という地域コミュニティの存続自体に関わる問題に直面している。

人口減少という社会構造の変化は日本では既に避けられないものとして予測されており、仮に近い将来多くの限界集落が人口空白地帯となり耕地が山林化することについても一定の範囲で甘受していくことはやむを得ない選択かもしれない。しかし多くの山村で人々が父祖伝来の土地に暮らすことが困難となり、地域から人々が退出する状況を容認することが果たして政策として国益に適うことなのだろうか。

八〇年代以降の財政危機への政府の対応は、各種政策にも新自由主義的な色合いを強くしてきた。財界や都市住民は、農林業の振興や生産者保護より工業の振興や消費者保護に重点を置くべきである、或いは居住・移転の自由は保障されており農山村の集落に住む住民だけを対象とした支援は不当であるといった主張がなされており、農山村に代表される条件不利地域の基本政策について国民のコンセンサスが成立しているとはいえないのが現状である。このような農山村の過疎化²は、グローバリゼーションを遠因とした「国家レベルの産業構造や人口構造の歪みから発生したもので、地域社会レベルの対策では簡単には正できない」³市場の失敗と関係しており、公的な対応が重要な課題であると考ええる。現在居住している住民の暮らしや財産の保全について配慮し、また彼らの生産活動や暮らしで維持されてきた食料生産機能の衰退、環境維持・国土保全機能といった公益機能の弱体化へも対応する公共政策のあり方が、いま問われている。

以上のような問題関心から、本稿では様々なハンディキャップを持った地域で集落⁴が存立し得る条件は何か、定住を支援するための政策はどうあるべきかについて考察を試みる。このような地域へのこれまでの工業導入策等外発的地域振興策の失敗を前提に、ここでの検討は内発的な発展として各集落がとりうる農林業を中心とした集落機能維持の在り方を中心とした検討を行う。まず第一章で、本稿の研究目的および方法について説明する。第二章では農業集落に関する様々な統計データを多変量分析の手法を用いて検討・整理し、質的比較分析を行うための独立

変数の抽出作業を行う。第三章では、前章で抽出された変数にもとづき農業集落ケースを分類し、質的比較分析の論理演算を行うための真理表を作成する。次にそれについてブール代数計算を施し地域類型ごとの集落の存立構造を明らかにする。第四章では、これまでの分析結果をふまえて、現行の町・県・国レベルの中山間地域の集落存立・維持に関わる政策の評価を行う。併せて市町村の財政的対応能力や時間的限界についても考察を行う。

一 研究の目的・方法

集落人口や世帯数が減少している中山間地域で一定のコミュニティ機能を維持していくために集落存立の方法を考えると、この本稿の目的に沿って、まず農業集落が維持される条件、過疎化する条件を明らかにし、次に集落維持のための政策の在り方を検討することとする。

分析方法として、量的分析と質的比較分析を組み合わせた手法を用いる。このことで条件が不利な中でも集落世帯数の維持効果をもたらしうる条件を一般化して示すことができる。更にその結果を具体的な地域に当てはめ、普遍性と具体性の両面から分析を検証することが可能となる。広域の研究対象地域として北海道に次いで過疎が深刻な九州地域、狭域の地域として熊本県葦北郡芦北町を検証のための事例として用いた。

まず量的分析では、世界農林業センサスの農業集落カード³⁾、国勢調査による人口動態のデータを使用してクロス分析やクラスター分析、独立性の検定を行い、農業集落戸数の増減に影響を及ぼしている独立変数の析出を行う。

次に、量的分析で選ばれた独立変数の値とそれで説明される従属変数(説明変数)で構成される類型の束(真理

表)を質的比較分析により解析し、どのような独立変数の組み合わせ・構造が集落戸数を維持するための必要・十分条件となるのかを明らかにする。具体的な解析方法としてレイガンが開発した質的比較分析(Qualitative Comparative Analysis, QCA)の手法を用い、集落データを類型毎に真理表として整理し、その行列を論理関数としてブール代数計算を行うことで構造解析を行う。⁵⁾

以上の分析結果から、集落戸数維持の条件を地域類型ごとに確定することが可能となる。更にその結果と比較することで、集落機能の維持を支援する公的な政策の在り方を検討する。現在の国・県・市町村の条件不利地の集落維持施策を整理し、上記の分析結果との比較検討から、政策評価や将来創出すべき政策の在り方について考察を試みる。

先行研究としては、農村地域に関して農村社会学、農村地理学、農業経済学などの蓄積は厚い。例えば、「人口扶養力の向上と定住のための条件説明」や「定住促進のための国土管理・地域政策の展開方向」、「地域社会の支持・支援システム構築」などのテーマに社会科学・自然科学の両面から多くの研究の蓄積がなされている。⁶⁾ 過疎による集落崩壊や家族問題などに関して山本努、⁷⁾ 周辺地域としての山村空間研究に岡崎秀典、⁸⁾ 経済政策分析として生源寺真一らの研究がある。⁹⁾ 政治学的な視点を持った地域政策の研究には、松下圭一¹⁰⁾や加茂利男をはじめとした都市論の研究蓄積があり、農村の都市化を前提とした都市における工業社会成熟段階の課題に注目しているが、衰退していく地域への政策的な課題やその構造説明への関心は少ない。それらはグローバル化や都市化を所与の進化プロセスとして受容したうえで、都市内に発生する課題に関する研究が中心となりがちであった。また、地方がクローズアップされたとしても、中央―地方関係の中での行政の役割分担や効率化、財政問題などが自治体をめぐる

主要な研究テーマとなってきた。農山村や条件不利地の研究については、柏雅之の政策的研究¹²⁾、保母武彦の内発的發展論やローズマリー・フェネルのEUの政策分析、WTOの政策の正当化研究などがあるが、政策研究の蓄積は多くなく、本稿は政治学的な視角からこれらの問題に微力ながら光を当てようとする試みである。行政的な事例研究としては、三重県などが国に先行し単県予算で展開した中山間地域への所得保障政策の検討がある。

本稿で用いた質的比較分析手法を利用した研究として、アメリカではレイガン等がノースウエスト大学やテキサス大学、シカゴ大学などで質的分析の開発と応用を進めており、日本では鹿又伸夫等による社会学や農学、ファジー理論研究などの分野で応用され成果が見られるが、政治学・政策学への応用研究例はない。問題関心が似ている農業集落特性の研究として長谷川計二・西田晴彦の研究が参考となる。

統計学で通常用いる量的分析手法は社会現象に対する独立変数の影響力の大きさについて分析するとき効果をあげるが、各変数間の関係性や構造解析には使いづらく、これまでの社会科学の研究では研究者が全体の事象を勘案しつつそのメカニズムを推測する方法が一般的であった。マックス・ウェーバーの「プロテスタンティズムと資本主義の精神」やスタイン・ロツカンの国民国家の形成研究は客観的数値データの処理を使わずとも素晴らしい社会構造分析がなされた成功例である。¹³⁾ところが質的比較分析の手法を用いることで、発生した社会現象を基に変数値を決定し、論理計算により各独立変数間の構造と従属変数の関係性を客観的な形で証明することが可能となり、条件成就の必要・十分条件の精緻な検討ができることとなった。それでは、それぞれの地域類型ごとにどのような社会条件の組み合わせが集落維持に働いているか、具体的な検討を進めよう。

二 変数抽出のための量的分析

ここでは質的比較分析で利用する独立変数を選定するために、世界農林業センサスの農業集落ごとのケース（熊本県の農業集落数は三、七五五）と国勢調査による人口動態データを資料として、クロス分析や相関分析、独立性の検定を適用し、集落戸数の増減に大きく影響を及ぼしている要因の抽出を行う。

まず資料の全体を概観すると、地域類型別では都市的地域が四八九（二三・〇％）ケース、平地農業地域が一、三一九（三五・一％）、中間農業地域が一、六九三（四五・一％）、山間農業地域が二五四（六・八％）あり、全体の農業集落数の五一・九％が中山間地域に該当している。これらの中間農業地域および山間農業地域の多くが、過疎地域自立促進特別措置法や特定農産振興法などの適用地域であり、地域類型別に見た一九七〇年から二〇〇〇年までの人口の推移は、図1のとおり都市的地域で対一九七〇年比一三〇％へ増加、平地農業地域で一三％へ人口増加傾向が続いているが、中間農業地域では八三％へ減少、山間農業地域では六五％へと急激な人口減少が生じている。この傾向は全国でも同様に見られ、田畑保によると一九七五年と一九九五年の比較で都市的地域で一五・二％、平地農業地域で一・二・一％に増加している反面、中間農業地域では九八・〇％、山間農業地域では八五・三％へと人口減少している。²² 熊本県の場合、都市への集中と中山間地域の過疎化が全国より強く現れている。

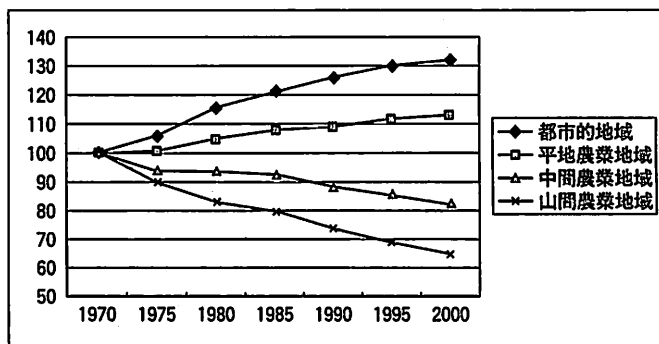
集落総戸数の増減と地域類型の関係はクロス表である表1に見られるとおり、都市的地域及び平地農業地域には戸数増加傾向が減少より多く見られるものの、中間農業地域では増加傾向と減少傾向の集落が拮抗し、山間農業地

条件不利地域の構造と政策分析（一）

域では戸数減少の集落が増加の三倍程度多くある。それでは、次に地域類型ごとの集落存立条件の構造を分析することしよう。

第一に、集落毎の構造や態様の変容を規定しているものを独立変数の候補として抽出する必要がある。まず「集落立地条件に関わる」要因として、①市町村人口、②市町村の人口動態、③DID市町村や各種利便施設までの時間距離、④集落形態を考える。また「集落の生産構造に関わる」要因として、⑤農家率、⑥農業主業的農家率、⑦六〇歳未満男子農業専従者の割合、⑧耕地率、⑨水稻生産、⑩集落の主位作物、⑪農業生産組織の有無、⑫構造改善事業の実施の有無などを検討する。

図1 地域類型別に見た人口の推移



(注) 熊本県の農業集落カードデータ

表1 総戸数増減と地域類型のクロス表

		地域類型				合計	
		都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域		
集落戸数増減	増加	度数	262	785	725	58	1830
		総和の %	7.1	21.3	19.7	1.6	49.7
	変化なし	度数	86	126	201	43	456
		総和の %	2.3	3.4	5.5	1.2	12.4
	減少	度数	104	396	744	149	1393
		総和の %	2.8	10.8	20.2	4.1	37.9
	合計	度数	452	1307	1670	250	3679
		総和の %	12.3	35.5	45.4	6.8	100.0

表2 独立性の検定結果

クロス集計表 Z 名称 Y	項目名 X	項目名	χ^2 値	自由度	P 値	検定マーク
1	22 総戸数増減	4 地域類型(市区町村)	144.4369	2	4.32E-32	***
2	22 総戸数増減	7 非農家数増減	1168.126	2	2.2E-254	***
3	22 総戸数増減	8 専業農家数増減	13.33483	2	0.001272	**
4	22 総戸数増減	10 60歳未満男子専従者農家数増減	9.997219	2	0.006747	**
5	22 総戸数増減	12 施設園芸農家数増減	10.28584	2	0.005841	**
6	22 総戸数増減	13 DID市市区町村までの所要時間	104.8117	2	1.74E-23	***
7	22 総戸数増減	14 実行組合の有無	49.61856	2	1.68E-11	***
8	22 総戸数増減	15 市町村役場所要時間	51.75953	2	5.76E-12	***
9	22 総戸数増減	16 病院・診療所所要時間	6.510053	2	0.03858	[]
10	22 総戸数増減	17 スーパー・百貨店生活圏距離まで	105.3714	2	1.31E-23	***
11	22 総戸数増減	18 市町村人口増	171.1984	2	6.68E-38	***
12	22 総戸数増減	19 集落農家人口増加	27.99181	2	8.35E-07	***
13	22 総戸数増減	23 農家率	488.5736	10	1.22E-98	***
14	22 総戸数増減	24 耕地率規模	173.7718	20	1.6E-26	***
15	22 総戸数増減	27 田の区画整理済面積割合	160.4397	8	1.29E-30	***
16	22 総戸数増減	29 主位作物	49.93203	18	7.73E-05	***

χ^2 2 分布 検定方法 適合度によるカイ自乗 イエツ補正

***10.1%確率で有意

**1%確率で有意

[]5%確率で有意

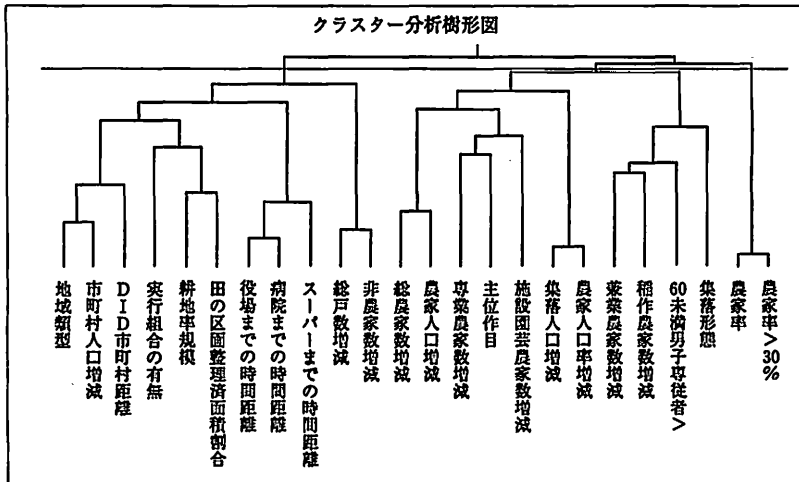
これら一二項目に関わる具体的データとして二三項目のカテゴリ化したデータを全農業集落について準備し、それらについて相関分析を行った。その結果、地域類型や非農家数、最も近いDID市町村、スーパーまでの時間距離、農家率など一六項目について総戸数(総農家数と非農家数の合計)の増減とそれらの項目の相関が1%水準(六〇歳未満男子農業専従者の増減のみ5%水準)で有意な関係性も持つことが確認された。特に非農家数は、集落総戸数の増加と比較的強い正の相関関係がみられる。農業生産以外の要因により定住人口の維持や増加が大きく影響されているということは、農林業の振興以上に都市化による混住の可能性や、地域の利便性が政策の検討項目として重要であることを示している。また営農を続けるための集落内の相互支援組織の存在にも影響力が推定された。

第二に、それらの項目と集落の総戸数の増減との関係性の有無について独立性の検定を行い統計的な意味があるかを確認した。その結果、表2に見られるように非農家数など一二の変数データが〇・1%の有意水準で独立ではなく関連があるということが判明した。同様に、施設園芸農家数など三変数は1%水準、病院・診療所への所要時間については5%有意水準で関連があることが確認できた。

第三に、これらの総戸数の増減と有意で相関関係がある変数の中から質的比較分析で利用する変数を更に絞り込むための処理をクラスター分析で行った。図2にみられるように各変数間の距離を測定しプロットすると、距離が近い変数同士は類似性のある影響力を持っていると推測されることから、そのテーマに関してはグループのいずれか一つの変数で代表させることで計算の省力化が期待できる。このことから次の五項目を、集落構造を特徴づける独立変数として選定することとした。

①市町村人口の増減（一九九五～二〇〇〇年）（A）、②農家率三〇%以上あるか否か（B）、③主位作物が施設園芸・野菜・果樹のいずれであるか、或いは米・麦作であるか（C）、④生産組合（実行組合）の有無（D）、⑤六〇歳未満男子農業専従者の割合が増加しているか否か（E）、の五項目を独立変数とし、それらの集合が集落総戸数（農家＋非農家）を維持もしくは増加させているか、或いは減少させているかという従属変数との関係性として問題を考えることとする。

図2 クラスター分析



（注）原データの距離計算： $\sqrt{2 \cdot (1-r)}$ 、 r =相関係数
合併後の距離計算：ウォード法

集落の存立を考える場合、集落人口を基準に考えることが戸数よりも自然に思われるかもしれないが、現在の公表されている統計データでは農業集落単位の総人口数がわからないため、集落戸数を代替として用いることとした。集落総戸数の維持・増加傾向は、核家族化の進展および独居老人世帯の増加などで必ずしも集落人口の維持・増加と同一ではない。しかし農業集落内の農家人口増減と総農家数増減との相関関係についてはピアソンの相関係数1%水準で相関係数0・八六と強い正の相関関係が認められており、また擾乱要因は非農家だけの問題であることから、集落と集落人口の増減は同じ傾向を示すものとして取り扱うこととする。本稿では集落戸数に非農家数を加えた集落総戸数を人口・世帯数の増減つまり農業集落における定住条件を示す従属変数として用いることとする。

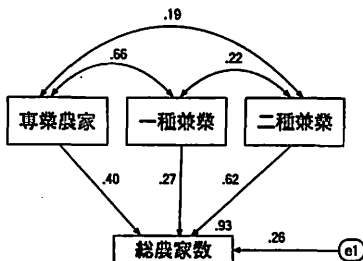
それでは、集落における農家の種別と総農家数の関係はどうなっているのであろうか。総農家数は専業農家・第一種兼業農家・第二種兼業農家数により図3のように規定されることから、共分散構造分析によりその関係性の分析を行うと次のような標準化解が計算された。回帰方程式として表すと、

総農家数

$$= 0.40 \times \text{専業農家数} + 0.27 \times \text{第一種兼業農家数} + 0.62 \times \text{第二種兼業農家数}$$

となる。この重相関係数の平方は0・九三であり、この式により総農家数は分散の九三%が説明されている。パス係数の二乗が影響度を表すことから、農家数を維持するという視点から見ると、専業農家数(0.40)より第二種兼業農家数(0.62)からより強く影響を受けていることがわかる。逆に言えば、農家数が維持されるためには専業だけでは厳しく、農外収入を主体とした農業を営む二種兼業となりがちな農村の状況を示していると考えられる。

図3 農家の種別と農家数のパス図



(注) データ：熊本県農業集落カードの2000年度。
n=2,598。最尤推定法。e1=誤差変数

三 変数の構造解析—質的比較分析

熊本県の「農業集落カード」には九四市町村で三、七五五の農業集落ケースが存在しているが、一九九五年と二〇〇〇年の両方のデータに関した集落戸数については三、六七九の農業集落ケースが有効なデータである。この差は、統計が悉皆調査であることから概ね農業集落と認められなくなった集落の数と考えられる。先に選択した五項目の変数データを農業集落毎に抽出し分析対象データとして整理を行うと、このうち農業集落の総戸数が維持・増加しているものが二、二八六ケース（六〇・九％）、減少しているものが一、三九三ケース（三七・一％）であった。これらのデータで独立変数五項目と従属変数の全てのデータが揃っているケースは二、八九一ケースであり、質的比較分析の資料としてこのデータセットを利用する（有効データ率七七％）。

まず第一に、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の四種の地域類型ごとに集落ケースを分類し、集落ごとに先のA～Eの五独立変数と従属変数（説明変数I）の充足度を確認し、それぞれ変数値を肯定の場合に一、否定の場合は〇の二値関係式で表す。

第二に、これで得られた独立変数の変数値パターン毎に、集落総戸数が維持されている集落をカウントしたものを真理表として整理する。全集落ケースで集落戸数が維持・増加している件数は、例えば都市的地域では四〇〇ケースの内八〇ケース、二〇・〇％であることから、個々のパターン類型の集落維持ケースがこれより高い維持・増加の発生件数を示すか否かでカットオフ値を設定し、その類型の従属変数値（I）を一もしくは〇に判定する（表3

を参照)。

第三に、これらの行列データを論理関数 T を表す標準積和形として考え、ブール代数計算により縮約して最小積和形を導く(ド・モルガンの法則を適用するとその否定形も簡単に導出できる)。四種の地域類型ごとに論理関数計算を行った結果が表4であり、集落戸数維持にかかる独立変数間の構造が以下に述べるように導き出された。

① 都市的地域

この地域はもちろん条件不利地域ではないが、都市化により農業集落としては中山間

表3 集落維持に関する真理表

(都市的地域)

A	B	C	D	E	集落維持型	集落過疎型	集落数	集落維持型の%	出力値
0	0	0	0	0	4	12	16	25%	1
0	0	0	0	1	1	0	1	100%	1
0	0	0	1	0	3	20	23	13%	0
0	0	0	1	1	2	2	4	50%	1
0	0	1	0	0	0	0	0	0%	0
0	0	1	0	1	4	5	9	44%	1
0	0	1	1	0	1	22	23	4%	0
0	0	1	1	1	0	0	0	0%	0
0	1	0	0	0	0	1	1	0%	0
0	1	0	0	1	0	0	0	0%	0
0	1	0	1	0	3	13	16	19%	0
0	1	0	1	1	2	4	6	33%	1
0	1	1	0	0	1	0	1	100%	1
0	1	1	0	1	0	0	0	0%	0
0	1	1	1	0	10	26	36	28%	1
0	1	1	1	1	1	2	3	33%	1
1	0	0	0	0	0	2	2	0%	0
1	0	0	0	1	0	0	0	0%	0
1	0	0	1	0	16	76	92	17%	0
1	0	0	1	1	1	11	12	8%	0
1	0	1	0	0	1	0	1	100%	1
1	0	1	0	1	0	0	0	0%	0
1	0	1	1	0	6	36	42	14%	0
1	0	1	1	1	0	4	4	0%	0
1	1	0	0	0	0	1	1	0%	0
1	1	0	0	1	0	0	0	0%	0
1	1	0	1	0	5	32	37	14%	0
1	1	0	1	1	0	2	2	0%	0
1	1	1	0	0	0	0	0	0%	0
1	1	1	0	1	0	0	0	0%	0
1	1	1	1	0	18	45	63	29%	1
1	1	1	1	1	1	4	5	20%	1
					80	320	400	20.0%	

A 1995年から2000年にかけて市町村人口が増加
 B 農家率30%以上
 C 集落の主位作物が施設園芸、野菜、果樹のいずれかに該当
 D 農業生産組織がある
 E 60歳未満男子農業専業者が増加
 出力値は、20.0%を超えた場合1

条件不利地域の構造と政策分析 (一)

地域とは別の制約を受けている。
この地域で集落人口が維持される
ための独立変数条件としては、

$$T = BCD + abcd + abde +$$

$$aBce + acDE + AbCde$$

の条件が満たされる必要がある。

大文字のアルファベットはその変
数が肯定された状態(真理表の「1」、
小文字は否定された状態(真理表
の「0」)を表している。+は条件間
の関係が論理和「または(or)」
であり、BCDは $B \times C \times D$ の論
理積「かつ(and)」の関係性で
あることを表している。この場合
TはBCDなど六種の独立変数の
組み合わせの一つが成立したとき
に1、つまり集落総戸数が維持さ
れると解される。

(平地農業地域)

A	B	C	D	E	集落維持型	集落過疎型	集落数	集落維持型の%	出力値
0	0	0	0	0	1	4	5	20%	0
0	0	0	0	1	0	0	0	0%	0
0	0	0	1	0	18	76	94	19%	0
0	0	0	1	1	10	11	21	48%	1
0	0	1	0	0	0	1	1	0%	0
0	0	1	0	1	0	0	0	0%	0
0	0	1	1	0	8	63	71	11%	0
0	0	1	1	1	2	5	7	29%	1
0	1	0	0	0	2	1	3	67%	1
0	1	0	0	1	0	0	0	0%	0
0	1	0	1	0	46	127	173	27%	1
0	1	0	1	1	4	13	17	24%	1
0	1	1	0	0	1	3	4	25%	1
0	1	1	0	1	0	0	0	0%	0
0	1	1	1	0	36	168	204	18%	0
0	1	1	1	1	0	3	3	0%	0
1	0	0	0	0	1	10	11	9%	0
1	0	0	0	1	1	1	2	50%	1
1	0	0	1	0	30	109	139	22%	1
1	0	0	1	1	2	20	22	9%	0
1	0	1	0	0	0	1	1	0%	0
1	0	1	0	1	2	0	2	100%	1
1	0	1	1	0	5	47	52	10%	0
1	0	1	1	1	1	2	3	33%	1
1	1	0	0	0	3	10	13	23%	1
1	1	0	0	1	1	1	2	50%	1
1	1	0	1	0	33	118	151	22%	1
1	1	0	1	1	1	15	16	6%	0
1	1	1	0	0	3	4	7	43%	1
1	1	1	0	1	0	1	1	0%	0
1	1	1	1	0	15	58	73	21%	0
1	1	1	1	1	0	1	1	0%	0
					226	873	1,099	20.6%	

A 1995年から2000年にかけて市町村人口が増加
B 農家率30%以上
C 集落の主力作物が施設園芸、野菜、果樹のいずれかに該当
D 農業生産組織がある
E 60歳未満男子農業専従者が増加
出力値は、20.6%を超えた場合1

順次条件を見ていくと、まずB
CDは農家率三〇%以上で集落の
主位作物が施設園芸・野菜・果樹
のいずれかで生産組織が有る農業
集落が集落戸数を維持或いは増加
させていることを示している。こ
の集落は都市的地域であるものの
農家を中心とした世帯で構成され、
米麦栽培から収益の上がる作目に
転換しており農業生産のための支
援組織も機能している。都市の利
便性を享受しつつ、従来からの農
業を中心とした暮らしが維持され
ている地域と考えられる。

abcdは、市町村人口が減少
しており、農家率も三〇%を割り、
米・麦といった伝統的作物栽培を
行い、農業生産組織がないといっ

(中間農業地域)

A	B	C	D	E	集落維持型	集落淘汰型	集落数	集落維持型の%	出力値
0	0	0	0	0	4	7	11	36%	1
0	0	0	0	1	0	3	3	0%	0
0	0	0	1	0	43	79	122	35%	1
0	0	0	1	1	12	14	26	46%	1
0	0	1	0	0	5	17	22	23%	0
0	0	1	0	1	2	8	10	20%	0
0	0	1	1	0	7	31	38	18%	0
0	0	1	1	1	4	8	12	33%	1
0	1	0	0	0	13	60	73	18%	0
0	1	0	0	1	5	17	22	23%	0
0	1	0	1	0	116	388	504	23%	0
0	1	0	1	1	10	39	49	20%	0
0	1	1	0	0	20	45	65	31%	1
0	1	1	0	1	2	7	9	22%	0
0	1	1	1	0	39	109	148	26%	1
0	1	1	1	1	4	16	20	20%	0
1	0	0	0	0	0	0	0	0%	0
1	0	0	0	1	0	0	0	0%	0
1	0	0	1	0	9	11	20	45%	1
1	0	0	1	1	2	3	5	40%	1
1	0	1	0	0	0	0	0	0%	0
1	0	1	0	1	0	0	0	0%	0
1	0	1	1	0	0	0	0	0%	0
1	0	1	1	1	0	0	0	0%	0
1	1	0	0	0	0	1	1	0%	0
1	1	0	0	1	0	0	0	0%	0
1	1	0	1	0	7	39	46	15%	0
1	1	0	1	1	0	6	6	0%	0
1	1	1	0	0	0	0	0	0%	0
1	1	1	0	1	0	0	0	0%	0
1	1	1	1	0	1	0	1	100%	1
1	1	1	1	1	1	1	2	50%	1
					306	909	1,215	25.2%	

A 1995年から2000年にかけて市町村人口が増加
B 農家率30%以上
C 集落の主位作物が施設園芸、野菜、果樹のいずれかに該当
D 農業生産組織がある
E 60歳未満男子農家専従者が増加
出力値は、25.2%を超えた場合1

条件不利地域の構造と政策分析 (一)

abdEは、市町村人口の減少、農家率の減少、農業生産組織がな
いといった農業集落の維持には不
利な条件であるが、六〇歳未満の
男子農業専従者が増加しているこ
とから、この集落では都市化にも
かわらず農業を継いでいこうと
いう後継者が育っている。集落が
維持されている理由は、農外者の
混住によるものと考えられる。

a B C eは、市町村人口が減少

(山間農業地域)

A	B	C	D	E	集落維持型	集落過疎型	集落数	集落維持型の%	出力値
0	0	0	0	0	1	0	1	100%	1
0	0	0	0	1	0	0	0	0%	0
0	0	0	1	0	0	5	5	0%	0
0	0	0	1	1	0	2	2	0%	0
0	0	1	0	0	0	2	2	0%	0
0	0	1	0	1	1	0	1	100%	1
0	0	1	1	0	0	5	5	0%	0
0	0	1	1	1	1	1	2	50%	1
0	1	0	0	0	3	3	6	50%	1
0	1	0	0	1	2	3	5	40%	1
0	1	0	1	0	4	32	36	11%	0
0	1	0	1	1	1	9	10	10%	0
0	1	1	0	0	0	10	10	0%	0
0	1	1	0	1	0	4	4	0%	0
0	1	1	1	0	5	22	27	19%	1
0	1	1	1	1	2	4	6	33%	1
1	0	0	0	0	0	0	0	0%	0
1	0	0	0	1	0	0	0	0%	0
1	0	0	1	0	0	0	0	0%	0
1	0	0	1	1	0	0	0	0%	0
1	0	1	0	0	0	0	0	0%	0
1	0	1	0	1	0	0	0	0%	0
1	0	1	1	0	0	0	0	0%	0
1	0	1	1	1	0	0	0	0%	0
1	1	0	0	0	0	0	0	0%	0
1	1	0	0	1	0	0	0	0%	0
1	1	0	1	0	0	0	0	0%	0
1	1	0	1	1	0	0	0	0%	0
1	1	1	0	0	0	0	0	0%	0
1	1	1	0	1	0	0	0	0%	0
1	1	1	1	0	0	0	0	0%	0
1	1	1	1	1	0	0	0	0%	0
1	1	1	1	1	0	0	0	0%	0
20	102	122	16.4%						

A 1995年から2000年にかけて市町村人口が増加
B 農家率30%以上
C 孤獨の主位者が施設園芸、野菜、果樹のいずれかに該当
D 農産生産組織がある
E 60歳未満男子農家専業者が増加
出力値は、16.4%を超えた場合1

しているが、農家率はまだ三〇%を超え、集落の主位作物も米麦以外の施設園芸や野菜、果樹など価格競争力の高い商品作物に転換している。しかし、六〇歳未満の農業後継者は少ない集落である。旧来の農業集落が都市化により解体に向かって変化しつつあるが、まだ集落内に農家が比較的多数あるため、高齢者や跡継ぎがない農家でも都市の利点を生かした営農を現在も継続できている状況と考えられる。しかしこのような条件下では、農外者の転入による集落戸数の増加要因は別として農家戸数の減少は農業が世代交代できなくなつた時点で加速化するこ

表4 ブール代数計算結果

* CRISP-SET ANALYSIS *

File : D : /平地_ブール代数計算.csv
Model : T = A + B + C + D + E

Cases Read : 32
Valid : 32 100.0%
Missing : 0 0.0%
0 Cases : 18 56.3%
1 Cases : 14 43.8%
- Cases : 0 0.0%

Algorithm : Quine-McCluskey
1 Matrix : 1

*** TRUTH TABLE SUMMARY ***

Minimum Frequency 0 :	1			
Minimum Frequency 1 :	1			
Minimum Frequency - :	1			
	configs	%	Cases	%
0 Terms :	18	56.3	18	56.3
1 Terms :	14	43.8	14	43.8
- Terms :	0	0.0	0	0.0
C Terms :	0	0.0	0	0.0
0 :			0	
1 :			0	
Total :	32	100.0	32	100.0
Dropped :	0	0.0	0	0.0

*** CRISP-SET SOLUTION ***

Bde+
AcDe+
aBcD+
AcdE+
abDE+
AbCE

* CRISP-SET ANALYSIS *

File : D : /都市_ブール代数計算.csv
Model : T = A + B + C + D + E

Cases Read : 32
Valid : 32 100.0%
Missing : 0 0.0%
0 Cases : 21 65.6%
1 Cases : 11 34.4%
- Cases : 0 0.0%

Algorithm : Quine-McCluskey
1 Matrix : 1

*** TRUTH TABLE SUMMARY ***

Minimum Frequency 0 :	1			
Minimum Frequency 1 :	1			
Minimum Frequency - :	1			
	configs	%	Cases	%
0 Terms :	21	65.6	21	65.6
1 Terms :	11	34.4	11	34.4
- Terms :	0	0.0	0	0.0
C Terms :	0	0.0	0	0.0
0 :			0	
1 :			0	
Total :	32	100.0	32	100.0
Dropped :	0	0.0	0	0.0

*** CRISP-SET SOLUTION ***

BCD+
abcd+
abdE+
aBCe+
acDE+
AbCde

とが予測される。地理的には都市部内であり、農業以外の住宅地や商工業地へと転換が進む可能性が高い。

a c D E は、市町村人口が減少し、米作を中心とした集落であるが、農業生産組織が健在であり六〇歳未満の農業専従者が増加しており後継者が家業の農業を承継し積極的な営農を集落単位で行っているものと推測される。都市および近郊の地理的優位性を生かした営農の典型として考えることができる。

このような都市的地域での農業は、宅地並み課税や混住の進展といった都市化による営農継続への障害は高いものの、都市人口の集積を生かした積極的の商品作物の栽培には後継者も仕事として農業継続の可能性を感じさせるも

* CRISP-SET ANALYSIS *

File : D : /山間地__プール代数計算.csv
Model : T = A + B + C + D + E

Cases Read : 32
Valid : 32 100.0%
Missing : 0 0.0%
0 Cases : 25 78.1%
1 Cases : 7 21.9%
- Cases : 0 0.0%

Algorithm : Quine-McCluskey
1 Matrix : 1

*** TRUTH TABLE SUMMARY ***

Minimum Frequency 0 :	1			
Minimum Frequency 1 :	1			
Minimum Frequency - :	1			
	configs	%	Cases	%
0 Terms :	25	78.1	25	78.1
1 Terms :	7	21.9	7	21.9
- Terms :	0	0.0	0	0.0
C Terms :	0	0.0	0	0.0
0 :			0	
1 :			0	
Total :	32	100.0	32	100.0
Dropped :	0	0.0	0	0.0

*** CRISP-SET SOLUTION ***

acde+
aBcd+
abCE+
aBCD

* CRISP-SET ANALYSIS *

File : D : /中間地__プール代数計算.csv
Model : T = A + B + C + D + E

Cases Read : 32
Valid : 32 100.0%
Missing : 0 0.0%
0 Cases : 22 68.8%
1 Cases : 10 31.2%
- Cases : 0 0.0%

Algorithm : Quine-McCluskey
1 Matrix : 1

*** TRUTH TABLE SUMMARY ***

Minimum Frequency 0 :	1			
Minimum Frequency 1 :	1			
Minimum Frequency - :	1			
	configs	%	Cases	%
0 Terms :	22	68.8	22	68.8
1 Terms :	10	31.2	10	31.2
- Terms :	0	0.0	0	0.0
C Terms :	0	0.0	0	0.0
0 :			0	
1 :			0	
Total :	32	100.0	32	100.0
Dropped :	0	0.0	0	0.0

*** CRISP-SET SOLUTION ***

bcd+
abce+
aBCe+
abDE+
ABCD

のがある。積極的に農地として保存しておく必要性があるかどうかは都市計画の中で議論されるが、営農推進を考えるとすると市町村や県などによる競争力のある栽培作目の指導や流通・販売への支援がこのような地域での営農支援策として効果を上げると考えられる。未だ農家率が高く生産組織も生きているところでも、早晚旧来の方法では行き詰まりが現れる可能性があり、地域での生産組織を強化しつつ付加価値の高い作目の導入などの政策が重要となる。

A b C d e は、市町村人口が増加し、米策以外の農作物を栽培しているが、農家率の低下、生産組織の消滅、後継者不足と都市化による影響から農業を辞める農家数が増加している地域であろう。

この地域では地域の存立に関わる定住問題としては、農業外の理由で人口増加を続け得る地域であり、雇用などの経済的機会にも恵まれている地域である。農業を行うための地域の条件という視点から考えると、所得の比較優位性を農業が失う条件が発生した段階で農業集落から他の商工業や住宅地へとその性格を転換していくことが予測される。いずれにしてもこの地域には都市化・過密化の問題はあるが、本稿が課題としている土地生産性と人口減少がもたらす条件不利性はない。

②平地農業地域

同じような計算を平地農業地域に行うと、

$$T = Bde + AcDe + aBcd + Acde + abde + Abce$$

が集落人口維持の条件となった。Bdeは、農家率は三〇%以上維持されているが、農業生産組織が無く、六〇歳未満の男子農業専従者は減少している。平地という地理的好条件地で農業集落が幸いにも今現在に残っているが、集

落自体が営農を積極的に継続する雰囲気になく農業が後継者にとって魅力的な仕事となっていない。農家率の低下につれ農外者の混住化が進み集落自体は性格を変えていく可能性はある地域である。

A c d e は、市町村人口が増加しており、米麦生産中心の集落であるが、未だ農業生産組織は維持されている。

しかし、後継者がいないことが将来の集落維持にとっては課題である。平地という地理的優位性を生かし圃場整備など構造改善事業を行うことで、米麦作の大規模化・省コスト化を図ることが可能となる条件地域であり、後継者がいない耕地については土地の集約化などを上手く誘導することで農業による地域活性化も可能な所である。しかし二〇〇〇年度の農業センサスで確認されたように3ha以上の経営耕地面積を有する上層農家が経営を縮小気味であり、今後広範な地域で農地の受け手不足による農地資源の維持・管理の問題が平地農業地域のような条件の有利なところでも現れてくる可能性がある。²³⁾

a b c d は、市町村人口は減少しているが農家率は三〇%を未だ切っていない。生産組織は健在であるが、集落の主力作物は米麦である。平地農業地域では農業生産には一番適した地域であり、その優位性で農村集落が維持されているものと考えられる。早晚現役世代の高齢化に伴い農家率の急激な減少が始まることで、集落の変化が引き起こされる可能性がある。平地であり、D I D 地区とのアクセスも容易であることから農外者との混住が進むことも考えられる。集落自体の崩壊までには至らないものの、人口の減少がみられる地方都市周辺の平地農業地域の典型例である。

A c d e は、市町村人口は増加しているが、栽培作物は平地の条件を生かした米麦生産である。この集落では生産組織は既に機能していないが、後継者は育っている。これまで稲作では集落単位の利水や共同作業が必須であったが、機械化や構造改善などにより利益の上がる米作が可能となっている集落である。都市化のなかで市町村人口

が増加しているところは、東京への一極集中と同様に地域のなかでの県都とその周辺に人口増加が限られる傾向が強く、必然的にこのような平地農業地域にも次第に混住化が進展し、集落の定住人口は農外者の移住により増加することが予測される。

a b D Eは、市町村人口が減少しており、農家率も三〇%を割っているが、都市近郊で平地である地域特性から生産組織が機能しており、後継者も確保されている営農集落である。生産条件として恵まれた地域であり、生産組織の活性化を行いつつ、耕地の大規模化や換金作物の栽培など攻めの農業を展開することが可能な集落である。

A b C Eは、市町村人口が増加しているものの、農家率は三〇%を割り込んでいる。しかし、施設園芸や野菜、果樹などを栽培し、後継者も育っている。平地での農業は、営農規模を拡大し商品作物の栽培を行うことで土地条件の比較優位性を活用することができる利点がある。農業継続のための条件に多少不利な点があったとしても、集落内に生産組織といった相互扶助機能を持つことで営農がさらに有利に展開できる可能性が考えられる。

以上の平地農業地域では、他の地域に比べてその地理的条件の優位性は高く、それを生かす営農の推進が効果的である。公共政策として、後継者が減少している地域については、まず営農を支援するための生産組織の設立・運営支援を行い、農事法人化を含めて職業として魅力的な経営を確立することが求められる。既にそのような大規模化した法人の中には、農外の被雇用者を労働力として雇用するような経営が行われているところも現れてきた。また、商品価値の高い作目の選定についても、県や市町村およびJ A等の支援が果たす役割は大きい。これらの地域では、地方都市周辺の平地農業地域のように農業集落戸数の減少が起こりうるが、これから検討する中山間地域のような集落の定住環境が損なわれる程の地理的条件不利性にはない。

③ 中間農業地域

この地域は土地の傾斜度があり、平地よりも農業条件として厳しく、圃場整備も前二者ほどには行われていない。²⁾ この未整備の耕地が大型機械の導入を阻むため耕作が非効率化し、そのことが田畑の集約による大規模化や小作貸し付けなどが難しい状況を作り出している。このような負の条件が重なるハンディキャップ地域で集落戸数を維持していくための条件は計算の結果、

$$T = bcd + abce + aBce + abDE + ABCD$$

の五種類となった。

b c d は、農家率が減少し、米麦栽培中心だが、農業生産組織は健在である地区である。生産組織が機能している間は、機械の共有や耕作の支援を受けることができ、現役世代が稼働できる範囲で農業生産活動は維持され得る。地域特性を生かした栽培作目の変更などを生産組織を通じて支援しつつ、販売農家として育つような支援が効果を上げると考える。また、離農する農家からの耕作地の借り受け、生産組織による受託耕作作業、オペレーター養成から後継者へと繋げる仕組みなどを公的なシステムが関与し制度化することも、農業生産活動の支援効果を上げ、ひいてはその土地での人口の定住に寄与するものと思われる。

a b c e は、市町村人口が減少し、農家率も減少、米麦栽培中心とこれまでの成り行きに任せ、後継者も育っていない集落である。たまたま兼業のための通勤等が可能ななどの好条件下にあるとも考えられるが、このような農業集落では地理的隔絶性が強ければ過疎化が時間とともに進展していくことになる。しかし積極策をとるとしても、施設園芸にはハウスなど多額の投資が必要であり、高齢化し後継者もない農家では負債償還の目処が立たず自給

的な耕作へと収束していくこともやむを得ない状況である。集落人口を維持させるためにはそこで生活する人口を保持する必要があるが、国内の農産物の市場競争性からみて集落内での農林業活動でその生計費が賄えない場合が多い。農外収入を得る機会を増加させる政策、例えば農工団地への企業誘致や加工業の創出、近隣地域への通勤を円滑にするための道路等の社会資本の整備などを推進するとともに、市場での競争力のある作目の開発や認定農業者等の地域農業を担う者への農地等の資源の集約化、生産組織の設立などが支援政策として必要である。個人の農家による規模拡大や経営改善などには限界があることから、複数農家による農事法人化などの工夫も有効であろう。

a b C e は、市町村人口が減少しているが、集落の農家率は維持されている。施設園芸、野菜、果樹など商品価値の高い作目を栽培しているものの、六〇歳未満の男子農業専従者は減少しており後継者が育っていないと考えられる。地理的条件不利性を、個々の農家の才覚で補い健闘している集落である。中間地という地代・労賃の安さや気候条件などを有利に使うことで、農業活動の活性化を図れるような公的支援策が効果を持つ。農家をやめた耕地などのうち条件の良いものを集約化や小作できるようにするための制度的支援も集落自体への定住をめざす場合に必要な施策である。先に述べた数戸の意欲のある農家による農事法人化による取り組みで効果が生まれているケースが見られる。

a b D E は、市町村人口、農家率ともに減少しているが、農業生産組織が集落で機能しており、六〇歳未満の男子農業専業者が後継者として育っている。生産している主位作目を問わず、集落として協力して農業活動を支援しあうことのできる連帯性が、地域力となっているものと考えられる。

A B C D は、市町村人口は増加し、農家率も三〇%以上維持しており、施設園芸・野菜・果樹などの価格競争力のある作目を栽培している。旧来からの農業集落が揃って生産組織の協力により地域特性を生かした農業を模索し

ているものと思われる。前ケースより積極的な展開を集落で行っており、生産組織の充実により一層農業生産活動が円滑に進むようになると考えられる。担い手不足により一集落単位での生産組織の活動が困難となったときは、市町村やJ Aが第三セクター方式で組織化した成功事例が中国地方などに多く見られる。全ての農家で後継者を持つことは難しいが、この集落内で認定農業者を増やし、生産組織を強化し、集落人口の再生産が可能な家族の維持や新規参入を検討していくことが、この段階では重要となる。新規就農者を生産組織のオペレーターとして養成していくなどの将来へ向けた布石を集落と自治体で検討していく政策が望まれる。平成一五年度からJ Aが国の緊急雇用対策事業で新規就農者の育成をはじめたが、このようなあたらしい農業者の育成や、定年者で農業をしてみた者への営農指導などにより、中山間地域で暮らすことを選択する人口の確保を政策の正面から捉えるべきであると考ええる。

しかしこの中山間地域の課題は、①土地条件の不利性からくる「経済的要因」、②厳しい自然環境と都会生活と比較した生活環境施設の劣位性といった「社会的要因」、更に③人がよりよき暮らしを求める人生選択に対して農山村地域は幅広い自己実現の可能性を確保できないといった「主体的要因」が絡まったものであり、このことがこれまでも定住や後継者養成を困難としてきた。①②の条件改善を目的とした農村環境の整備が国・県・市町村で展開されてきたが、集落人口の維持・定住の促進という面で評価をするならば、ほとんど効果を発揮してこなかった。一定の成果を出すためには総合的な社会資本整備に対して多額の投資が必要となるが、生活道路や上下水道の整備すら遅れている現在水準を都市部より優先して整備することは政治的にも難しい。より高い生活環境水準・自己実現の機会を求めて都会へ人口が流出していく過疎の進行を止めるためには、環境整備から農業という働き方の近代化まで農業政策だけで対応できない総合政策の課題として捉えていく必要がある。

抜本的には、政策的に必要と考えられる最低限度の人口を維持するためEUのような農村景観や環境保全、そして食糧確保などを複合的な理由として、地理的条件の厳しさに応じて条件不利地で営農し定住する者に補助金を提供する所得保障制度が必要であると考ええる。しかし工業製品と同列で自由化交渉を進めるアメリカやケアンズ諸国の政治的圧力が強い現在のWTO農業交渉では、経済産業省寄りの発想によりこのような政策価値を否定する意見が多く見られ、また消費者・食品加工業者・流通業者の視点からもそのコストが農林産物に加算されることに反対する意見が強く出されている³⁰。単なる生産コスト比較では国内農業製品には価格競争力はないが、食の安全に關して生産流通で高品質・安全を保障するシステムの導入や、地産地消により生産・消費・リサイクルまでを地域内で完結させるような環境負荷に配慮し地域資源活用に地域で取り組む動きを支持する意見も見られるようになってきていることから、国内での農業生産の方向性をそのような高付加価値環境保全型産業化へと変質させることも効果的な政策であろう。

現行の枠組みで可能な施策案として、過疎地とその近隣のDID市町村間の時間距離を道路整備等で縮め、通勤通学を容易とし、ITを使ったビジネスなどの創出を進めることで生産性の劣る農林業収入を補充することが可能となる。このことで農業集落の住民に対して誇りをもって自然環境の中で暮らす価値を享受しつつ、さらに都市部の持つ社会的上昇の機会を得る可能性に相当するような機会が得られるように努める。内発的なものとして、高齢化した地域に必要なケアや社会サービスを都市へ依存するのではなく、地域内の雇用創出の機会に結びつけていく試みも必要であろう。また、都市と山村との交流で都市住民が楽しむというリゾートの場としての田舎ではなく、重要なことは地域の住民自身が山村で暮らす価値を再発見していく③の主体的要因にかかる価値観の転換を如何に図るかと言うことである。このためには住民自身による地域づくりの生涯学習活動が欠かせない。さらに条件が許

せば、農工団地等への企業誘致や、地域特性を生かした加工所・物産直販所の建設などへと地域の取り組みを発展させることが考えられる。具体的な行政による取り組み事例として、温泉と「道の駅」を初めとする農産物加工販売所が全国で増加しているが、企業の経営を行いつつ他施設との差別化を克服しなければ市町村の一般財源による支援なしには存続できないという結果を招く危険性が大規模な投資には潜んでいることも忘れてはならない。¹⁰⁾

④山地農業地域

山地農業地域は、既に述べたように四地域類型の中で最も人口の減少が大きい地域であり、集落戸数の減少から集落崩壊、挙家離村までと集落の存立に関わる問題は一番深刻化している。例えば芦北町では、既に高齢化率が四〇～七〇％程度になっている地区もあり、このような集落の農業耕作者の平均年齢は七〇歳以上である。これらの地域は、高齢化と同時に年少世代、生産年齢世代に空白が目立つようになっており、耕作のみならず集落自体の存立が時間の問題となっている。土地の傾斜度は中間地よりも急勾配で、棚田などのような小面積で畦畔が広く構造改善事業などによる耕地の効率化ができないような田圃が散在している。このため大型のトラクターやコンバインなどの搬入は不可能で、人力による農作業が多くなり、土地の傾斜と作業効率の悪さは平地と比較して大きなハンディとなっている。またこれまでの離農等で耕作放棄地が多くなり、水の管理その他の耕作を続けるための集落の共同作業も継続が厳しい状況となる。耕作放棄地は山林化しつつあり、イノシシなどの獣害が深刻化している。

このような条件下で農業に成功している集落は、土地の高度差を利用し季節をずらした寒冷地野菜の栽培や商品作物の企業からの受託栽培、山菜・キノコ栽培など、地理的不利性を比較優位へ持っていく試みに成功した地域が多くみられる。

山地農業地域の市町村で人口増加しているものはひとつもない。上記三地域に比べ集落人口維持のための成功条件は少なく、

$$T = acde + aBcd + abCE + aBCD$$

の四種類のパターンが算出された。abdeは、全て消極的な要件であるが、この集落では幸いにもまだ集落自体の人口減少が始まっていなかった状況と思われる。その要因として近隣や地域内に雇用があるか、特産品生産が可能である、通勤が可能であることなどによって集落からの人口の退出が起きていないと考えられる。

aBcdは、市町村人口が減少し、稲作中心の集落で、農業生産組織も機能していない。しかし、農家率は未だ三〇%以上維持している。典型的な過疎に向かっている集落であり、まだ農家率が高い内に、生産性のある作目を導入し、比較的条件の良い耕地を集約化や小作ができるような環境整備を行い、集落での営農支援機能を復活させるなどの手を打つ必要がある。後継者については、それらの農業による生計維持が軌道に乗り始めることでUターン等の形で満たされてくる可能性はある。

abcEは、市町村人口の減少、農家率も減少しているが、施設園芸・野菜・果樹栽培を行っており、かつ六〇才未満の男子農業専従者も増加している。山間地という条件のなかで商品競争力のある営農を行い、家業としての農業の維持が集落内の各農家で受け止められている。生産組織を作ること、一層の農業生産活動の安定性や利便性を高めることができると考える。

abcdは、市町村人口は減少しているが、農家率も高く、米麦以外の商品作物を栽培し、生産組織もしっかりしている集落である。集落をあげて施設園芸等商品競争力のある作物を共同で栽培・出荷するなど地域の連帯性が維持されている積極的な地域であると考えられる。例えば宮崎県諸塚村の場合は、険しい山間の村で農地も殆どな

いが、山を守るために全ての集落が点在したまま存立できるように町内の道路整備を行い、椎茸栽培による特産品作りや木材の直販による林業の維持をはかり、また集落内での経済の流通を進めるために町内のみ有効の商品券に町が三割のプレミアを付け販売すること、また地区公民館を中心とした自治への参加を進めることで内発的振興に努めている。グリーンツーリズムにも一見の都会住民との交流は望まず、木材直販や森林学習と連携した継続的な都市との関係性の創出を行っている。これらの取り組みだけで人口減少を防止することは現在の社会情勢では難しいとしても、地域資源を生かし切り、地域に暮らすことの誇りを大切にす政策が効果を上げている例である。³⁾

山間地域という一番ハンディキャップの大きい地域で人々が定住していくためには、農業者がまず経済的に利益の上がる生産活動をそこで行えるということが必須条件として挙げられる。その条件を満たすための政策手法として、現在の認定農業者等を中心に換金性の高い作目の選別、そしてその生産活動を支援する生産組織の育成支援が必要となる。作目の選定にあたっては、特殊作目の発見・導入を図り、平地のモノカルチャー生産という規模の経済性を追求する市場と競合しないマーケットを見ることが有利であろう。市町村やJAは、意欲を持つ農業者に対して複合経営のきめ細かな営農指導をするともに、ハウス建設や共同機械購入、有利な融資制度、立ち上がり期の危険分散のための基金や保険、市場の開拓など、特に地理的条件が厳しく商品価格コストの面で不利である山間地には手厚い支援が必要である。市場経済の中で利益活動を行っているという意味では農業経営体として平地農業地域の農家と差別化することに躊躇する考えもあるが、条件不利地域の集落の存立を最低限度維持していくための核となる定住者を確保するという政策目的からは、農家が地理的ハンディキャップを克服しそこで生産活動に従事し暮らしを継続し得るだけの直接的な支援を行う理由があると考ええる。

また、近隣の地域圏域に、良好な子弟の就学の機会や、高学歴化した後継者が能力を生かし自己実現の満足感を

感じることができるような仕事の創出が併せて重要となる。農産物加工や販売といった単純労働だけではなく、戦略的な視点から作目を検討すること、栽培技術の高度化、農産物の流通販路の拡大、ブランド化、新たな加工品の開発やPR、消費者へ商品の安全性を保証するなど付加価値を高める仕事の機会が得られることでUターンしてくる後継者も出てくる可能性がある。

⑤ 分析のまとめ

これまでの検討により、過疎による集落崩壊を防ぐための集落機能維持の方法として、①農業集落からの脱却を目指す方向性と、②農業経済的基盤を強化する方向性、そして③従来型の米・麦作物を中心とした高齢化しつつある農業集落での現状維持の三パターンがみられた。もちろん現実には各地域のおかれた地理的・人的条件は過疎の進行度に応じて多様であり、どの戦略が有効なのかは一概に決定することはできない。しかし、中山間地という条件不利地域で集落の存立を維持するための方策を検討するという本稿の目的について考えると、これまでの分析結果をふまえ次のような対応が有効となろう。

都市的地域や平地農業地域では主として混住化による集落定住が進行しており、①の農業集落からの脱却方向へと向かっている。本稿の課題に即して云えば農外者との混住で集落の定住人口が維持できるのであれば、敢えて農業生産活動に固執した支援策を採る必要はない。過疎農山村においても既に「家族、職業ともに、相当都市化傾向が現れている。家族の小・核家族化、職業の非農業化は、都市的地域の特色」であったが、既に「過疎農山村の基礎的生活部分（正常生活）には、このような都市的要素（形態）が相当混入している」³³ことから、道路などの社会インフラ環境が許せば中山間地域においてもこのような傾向を強めることは可能である。しかし、限界集落が立地

する中山間地のように他地域との交流が困難な地域であれば、主要産業である農業に集落住民の所得獲得の機会を求め、それによる定住化により集落の存立を第一義に目指さざるを得ないところが多い。また、多くの農林業の多面的公益機能が期待される地域とは、そのような条件が満たされにくい地理的条件下にあることが多い。

本稿の問い自体を無効にするが、発想を変えてアメリカのような農村という概念がなくなるような農家形態をとることで、営農と農業の多面的機能の確保を行うことが出来る。彼らは家族と共に広大な耕地に散在や散居集落を形成しているが、日本で云う隠遁生活ではなく、そこでは一定限度の豊かな社会生活を営みうるための道路や電気などのライフラインの整備と住居建設が行われている。群れず家族単位で暮らす精神的強靱さと、医療、教育サービス等の遠隔地への配信システム、集落単位の共同作業をなくしたビジネスとしての農業の展開、必要であれば農業を兼業し通勤して町で働くといったライフスタイルなど、これまでの日本の農家とは全く違った価値観に基づく暮らし方となる。ただこの場合も、農業生産活動が市場競争原理の中で成り立ち得るといふ条件が必須であり、経営規模の大規模化が必要となる。

本稿の関心は、条件不利地の定住条件の改善のために、②の農業経済的基盤を強化する政策の在り方の研究にあつた。質的比較分析による地域類型別の定住条件を高める農業集落の独立変数構造は、表5のように積極策と消極策に分類することが出来る。消極策の集落には、生活・福祉ニーズの高まりが、積極策の集落には経済・開発ニーズの高まりが行政政策として多く上がることが予測される。前者のニーズへの対応は本稿で論じる余裕はないため、ここでは後者のニーズへの対応策を検討しよう。集落の定住条件の基礎となる営農基盤の強化を行うには、市町村人口の増減や農家率の減少は政策的な対応が困難な要因であることから、CDEという比較優位を取りうる主位作目の選定、相互支援の生産組織形成、後継者の養成といった条件の改善が政策的にとりうる具体的な手段と

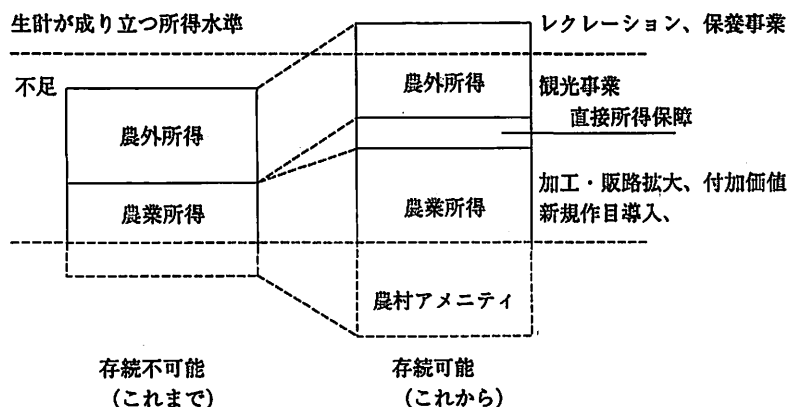
なる。特に中山間地ではBで表されている一定の集落の農家率維持が過疎への転落か否かの関地であり、それが減少してしまわない段階でCおよびDという地理的特性にあった優位作目の栽培と農業生産組織の開発・強化が重要となる。これは既に述べたように地域性と農業者の年齢や能力に合わせて多様な農業従事形態のあり方を支援し、小口生産・小口販売を集落や自治体単位で支援することで生きてくる。Eの後継者養成は将来的に必須のものであるが、当面CDの政策的支援を充実し営農環境を整備し経済的基盤の強化を行った上で、将来のUターンやIターン者を迎える環境条件を整えると

表5 定住条件を高める農業集落構造

	無策	消極策		積極策
都市的地域	abcd	abdE	aBCe,acDE AbCde	BCD
平地農業地域		Bde	AcDe,aBcD Acde,abDE	AbCE
中間農業地域	abce	bcD	aBCe,abDE	ABCD
山間農業地域	acde	aBcd	abCE	aBCD

- (注) A : 1995年から2000年にかけて市町村人口が増加
 B : 農家率30%以上
 C : 集落の主力作物が施設園芸、野菜、果樹の何れかに該当
 D : 農業生産組織がある
 E : 60歳未満男子農業専従者が増加

図4 中山間地域農業が存続可能となる条件



出典：松原茂昌『中山間地域農業の支援と政策』農林統計協会、19頁。

いう二段構えの政策が有効ではなからうか。

このような経済的条件で不利な中山間地域農業が存続可能とするために、図4に見られるような農業所得を補填する農外所得を地域性を生かした事業として開発して拡大させ、それでも不足する部分を直接所得保障で補うような形に持つていくことが一つの解決の方向性であると考ええる。第二種兼業農家に農業を楽しみ農外収入で暮らすような生き方を求める人々を受け止められるようになると、新規就農者の増加も期待可能となる。

さらに、人々の高学歴化など選択能力向上によって引き起こされた住民の「主体的要因」にかかわる問題、そして農山村の社会生活環境の不備といった「社会的要因の問題」が、ここで暮らすことを希望している人、あるいはUターンしたいと考えている人の人生・職業選択に重要な要素となっている。これらの不利な条件の緩和については、行政による集落環境の向上といった社会資本の整備も重要であるが、集落住民がともに未来の集落ビジョンを共有化しこの地に暮らすことの主観的価値を増すような地域づくりの活動と生涯学習が重要であると考ええる。EUの概念をかりれば、人々の連帯、地域アイデンティティの共有、地域づくりへ参加する住民の存在などは社会関係資本 (social Capital)、いわゆる地域力としてとらえることができる。農村集落自体が従来から持っていた相互扶助の関係性は、時に相互牽制の息苦しい世界でもあり、土地に縛られた生活を運命的なものとして受け止めるしかなかったが、都会はそのような縛りのない自由な空間を提供する魅力を持っていた。しかし、都市に居住する人々は逆に人の繋がりのない機能的な社会に自分の居場所を見つけ出すことの出来ない不安に駆られる。都市とは違う人間関係が重視される暮らしの再評価なしには、主体的要件を克服することは出来ないだろう。

③の現状維持型集落は四種 の地域類型の全てで見られるが、中山間地域では現在偶々定住が維持されているだけで現状の維持はきわめて難しく過疎化の予備軍となっている。このような集落は外から変化が訪れる機会も少ない

ことから、放置すれば過疎の進行が次第に加速するものと考えられる。集落の将来予測と住民家族の将来計画とを重ね合わせつつ、集落の将来像を考える住民協議の場を行政が設ける必要がある。しかし、年金等収入があり定年後の帰郷、楽しみとしての自給的農業であれば、このような条件不利地域でも定住は可能であり、そのような人材の導入も検討の価値がある。

四 集落存立に関する政策評価

①政策評価

本章ではこれまで検討してきた農業集落の存立条件の改善方法に関して、具体的な国、県、町の政策がどのような効果を発揮しているのか検証を試みよう。

一般的に農林政策に関しては国の役割が大きく、県や市町村による独自の政策展開についてはその規模は大きなものではないように見えるが、二〇〇〇年度予算ベースで国が二兆九千億円であるのに対して都道府県および市町村を合わせた農業関係費は四兆円を超える規模を持っている。しかし農水省の予算の六三％は補助金・委託費であることから推測されるように自治体の農業予算の相当額は国庫補助金であり、自治体の政策的自由度は低いレベルにある。現行の政策評価の観点から表6の芦北町の中山間地に対する施策を参考として検討を進めよう。現在の中小市町村は、財務状況の悪化もあり産業振興のための財源は非常に限られたものしか確保できず、その多くも国

庫支出金や県支出金と見合いの事業に限定される傾向がある。義務的経費や必要最小限の社会資本整備以外に對して町の一般財源を用いて政策的に事業を展開する場合、一般的に中山間地対策よりも直接的に税収益を上げることが期待できる観光やツーリズム振興に寄与する事業が優先される傾向が見られる。

(1) 町レベルの政策

芦北町では予算上から産業政策として農林業について米麦栽培から花きや果樹、畜産へと農家所得の向上が期待できるものへシフトさせようという意図が窺えるが、本稿で問題としてきた集落存立のための定住条件対策としての事業は、国の補助事業である区画整理等の農地整備以外には中山間地域等直接支払制度しかない状況である。しかもこの制度の活用状況は芦北町の場合一五協定、一五四世帯にすぎず、対象農用地面積のわずか九・一％しか締約率がない。県下には九〇〇～一〇〇％の市町村が数多く見られるものの、芦北町の低率の原因には補助条件として農業振興地域で米の生産調整一〇〇％を達成し

表 6 芦北町の農林業関連事業実施計画

事業名	事業内容	事業費(千円)	財源内訳(千円)
①流域公益保全林整備事業	新植、下払い、除間伐・枝打ち他	9,201	県5,888、町3,313
②認定農業者育成当事業	認定農家の支援・生産組織の育成	251	県125、町126
③アコボン生産流通対策事業	生産販売促進	1,000	町1,000
④中山間地域等直接支払制度事業	多面的機能確保のための中山間地支援	10,862	国5,431、県2,565、町2,865
⑤総合的園地再編整備事業	アコボンへの高接改植	689	町689
⑥花き振興対策事業	アイリス、切花苗助成	1,925	町1,925
⑦果樹共催掛金事業	共済金助成	3,853	町3,853
⑧各種利子補給事業	中核農家、台風対策、かんきつ経営体質強化	384	県268、町116
⑨林業後継者対策事業	作業員確保対策事業	2,718	町2,718

(注) 中山間地政策に関係あるもので、平成15年度事業のみ掲載。
出典：芦北町企画財政課資料「実施計画」。

ていることなどの制度的ハードルを満たしていない集落が多いこと、また集落のリーダーが不在で申請のための地区計画策定がなされ得ないこと等、過疎の著しい進行がもたらす集落の力量（地域力）の低下が主要因となつていゝと考えられる。³⁸ リーダーの育成やきめ細かな地区への申請指導など役場の対応策の充実が今後の課題である。更に今後の政策充実の方向性として例えば②③⑤⑥等の事業に中山間地の農家を取り組む場合にもっと大きな支援が出来るようにすること。①や⑨の事業は、資源の価値を守り、山地住民へのパートタイム労働の機会を提供するとともに環境・国土保全といった公益的機能の増大を図る事業として位置づけられることから、政策目的を生産から環境・国土保全に変えて今後国や県と共に充実させていく検討をする価値が高いと思われる。耕地の生産力向上だけを指す構造改善事業は山地では地理的条件から効率化に限界があり、地域の定住者の将来計画とあわせて比較的条件のよい

表7 熊本県の中山間地域の農業の活性化策

事業名	事業内容	事業費(千円)	財源割合負担
①中山間地域等直接支払事業	交付金	1,856,443	(通常)国 1/2、県 1/4、市町村 1/4
②山村振興等農林漁業特別対策事業	産業振興、交流、環境保全、担い手確保	768,363	(基盤整備)国 1/2、県 15/100
③特定農山村地域市町村活動支援事業	市町村活動支援、地域興しマイスター派遣	24,428	国 1/3、県 1/3、市町村 1/3
④県営中山間地域総合整備事業	農業生産基盤整備等	2,289,920	国 55/100、県 30/100、地元 15/100
⑤団体営中山間地域総合整備事業	農業生産基盤、生活基盤の総合整備	223,802	国 55/100、県 20/100、地元 25/100
⑥中山間ふるさと・水と土保全対策事業	人材育成、研究調査	4,528	国 1/3、県 2/3
⑦棚田地域水と土保全対策事業	住民による棚田保全活動の促進等	3,911	国 1/3、県 2/3
⑧里地棚田保全整備事業	基盤整備、土地改良、住民活動施設の整備	36,000	国 50/100、県 15/100、地元 35/100
⑨単県農業農村整備事業	土地改良、生産団地整備、集落環境整備等	101,732	県 2/5、地元 3/5

出典：熊本県農政部「平成15年度くまもと農政概要」、2003年。

耕地を集約化することや、作業受託や小作の斡旋などきめ細かな市町村行政の支援が効果を発揮するのではないかと考える。

(2) 県レベルの政策

県レベルでは表7に見られるように中山間地域の農業活性化事業が体系化されており、担い手の育成、生産技術の指導、流通体制の整備、経営指導など幅広いメニューが準備されている。多くは国庫補助事業であり、県、市町村や地元が手を挙げ応分に負担する事業体系である。予算の重点は土地改良など農業土木的要素が強く、ソフト的な地域の力を育てるような事業は③⑥⑦のように小規模事業となっている。また、本稿の課題である集落の定住条件を正面から政策目的としたものは①だけである。

中山間地域と都市的あるいは平地農業地域との社会インフラの整備状況を比較すると、受益者の数や投資効果などから合理化されるものであるが圧倒的に条件の良い地域への投資が多くなされてきた。ところが意外にも山間地の住民の行政に対する満足度は都市部と比較して高く、行政に依存しない自立した生活を送るという気概が強い傾向が住民の政治意識調査の結果から観察される。³⁹⁾中山間地域の集落からの生活権にかかわる道路改良などの要望は、社会資本投資の優先順位を自覚しているためか比較的小規模の改善希望が満たされることで満足するような傾向が見られる。

地域のやる気を事業に反映させるという意味で競争的な要素をいれた事業フレームは、現在の財政効率化や自己責任を重視する構造改革の中で重要視される点であるが、自治体の規模拡大を市町村合併で進める動きは広域的な視点からは是非とも集落の存立を維持していかなければならない地域と放棄する地域を選別して、維持すべき地域へ重点的に投資していくという効率論を基本としていくだろう。市町村合併で編入される周辺地域は、高齢者のみの

集落となり税収がなく福祉医療コストのかかる場として中心から評価されることから、公共サービスを効率化するために行政活動の区域外として位置づけようという判断が生まれる。例えば宮崎県西都市の寒川集落のように、平成元年に高齢者のみ六世帯の限界集落へ国土庁の集団移転事業が実施され、公営住宅へ収容される事例も起きている。老人達は住み慣れた自宅での自立的な生活を捨て、年金で家賃を払う生活へと再適応を迫られた。逆に前述の諸塚村のように、山を守るために住民が散住できる環境の整備を図る政策をとる小さな財政規模の村もある。もちろんその政策自体は過疎法や特定山村振興法などの補助に依存したものであり、国全体の政策判断では非効率政策の典型と評価されるおそれがあるものである。元来自治体単位の政策の方向性はそれぞれ住民が自治の中で決めるべきことであるが、これまで条件不利地域での暮らしや農林業の営みを維持したいという住民の希望を叶えること自体を困難なものとする社会経済情勢を作ってきた政治的責任も大きいと考える。

(3) 国レベルの政策

国レベルの中山間地対策は最終目標を「豊で住みよい農山村（定住の促進）」と集落維持に配慮し、その方策として「地域の所得の確保」と「安心で快適な生活の確保」の二つを柱に政策を分類・体系化している。前者には、産業の振興を目的として、農林業の振興と地域資源を活用した諸産業の振興がある。また後者には生活基盤の整備と国土・環境保全機能の維持が位置づけられている。一九九五年（平成七年）度にはウルグアイラウンド合意対策として事業の組み替えが行われ、公共事業の事業費へ更に上積みがなされたものの、農業財政の国の財政に占める割合は七〇年代の一四・一％をピークに日本経済における農業の比重低下に伴い低下して二〇〇三年度で三％弱となっている。

国の政策体系は必要な問題点をカバーしているのに、なぜ過疎の問題が緩和しないのだろうか。多くの県や市町

村の事業はこの補助事業の活用であり、もし効果を發揮していないのなら国のフレームを変えることなしには全体の政策効果の向上は期待できない。過疎の問題は市場で解決できる問題ではなく、自立を支援する意味で住民の所得向上の機会を向上させるとともに、根本として公的資金を都市から中山間地へ回す仕組みづくりの研究を農政だけではなく総合国土・地域政策として検討する必要があると考える。

中山間地域は、DID市町村との時間距離が長く生活の利便性は都市部や平地に劣るため、若者の働く場の不足や低魅力、教育機会の貧困さ、生活の場としてのアメニティー水準の低劣さなどを理由としてこれまでも多くの若者が都市部へ流出してきた。³³⁾このような過疎地域の経済的・社会的上昇の機会の少なさや生活環境水準の低さは、高学歴化し労働流動性の高まった社会では今後もお都市を魅力的なものとし、人々を中山間地域から吸い出す力を持ち続けるだろう。これまでの若者の定住政策に失敗を続けてきた教訓から、そこに固定しようとするよりも徳野が主張するようにUターン者やIターン者の増加を進め、流出した人口の復元を高める政策を検討する必要がある。二〇歳代の世代は高等教育、そしてそれを生かした職業の模索と移動の世代であるが、三〇歳代を迎え家族を形成する年齢層になると生活圏は広域化しても生活の本拠を定着させる傾向がある。大きな意味での農山村から都市への若者人口流出を止めることは困難であるが、中高年の家族を持つ世代が終の棲家として安定し安心で自然とともに暮らす生き方に豊かさを感じ地域で暮らす選択肢も認知されつつある。そのようなライフステージ単位での職業や人生の選択が可能となるような集落環境の整備と農業参入の条件緩和により、僅かづつでも都市からの人口還流を農山村が得ることができるように考えると考える。³⁴⁾その際、老人健康保険や介護保険制度などの事業主体を県レベルくらいへ広域化することを再検討するなど、高齢化の負荷を基礎的自治体や集落へ移転することにならないような制度改革も併せて必要となろう。

都会の生活よりも自然の中で暮らす生き方に価値を見いだす思想の萌芽は、まだ人口移動までは引き起こしていないが日本でも見られるようになってきた。国土政策としての都市住民が田舎に移住するという田園都市構想は空論であったが、自然豊かな中山間地の生活に魅力を感じる住民層の増加政策が、ミニマムな農山村の存立・定住を進める上でのソフト的な取り組みとして重要であると考える。「地元学」や「集落点検」によるまちおこし・地域おこしの取り組みが各地で進められているが、住民自身がその地域で暮らす覚悟と意味を再発見し納得する学習過程、過疎地に暮らすことの積極的意味構築としての生涯学習政策が人々の意識や行動を変えていくために必要であり、有効な政策となりうる。満田久義は「村落社会再生のための地域づくりとは、単なる「ものづくり」をさすのではない。地域自律性の喪失から脱却するための「ひとづくり」が重視される⁽⁴⁾」と述べているが、地域づくりとしての思想の再形成が重要となる。

② 中小市町村の課題対応能力と許容時間

これまで、効果のある政策は何かという視角から論じてきたが、他方で中山間地域を抱える中小市町村の課題対応能力についても考えておく必要がある。現在各地で進められている中小自治体同士の市町村合併後、財政状況がどう変化するかが課題の焦点となるが、現在の制度枠組みをもとに二〇三〇年までの中山間地域にある中小自治体同士の合併後の財務状況をシミュレーションすると、新町でも更なる人口規模の減少、とくに生産年齢層の減少が大きな影響を及ぼし、地方税の減少と扶助費の増加などを主要因として財政環境は急速に厳しくなることが予測された。この推測の前提としては、平成一八年度以降地方交付税を八割水準に削減するという政府の意向や国会での補助金等の削減が議論されていることなどを織り込んだ計算を行うと、合併特例期間は合併特例償等の資金的余裕

が得られるものの一五年経過した段階で債務返済の負担が顕著となり、自治体としての投資余力がマイナスとなる事態すら引き起こす危険性がある。このことから、地域や産業政策振興に対する一般財源からの投資についても、新町の投資余力が比較的高い合併直後の短い期間に、熟慮した中期政策としての政策的対応をとる必要がある。

人口減少の問題も地域の自治体にとって深刻な問題であり、例えば熊本県では二〇〇〇年現在一、八五九千人であるが、二〇三〇年には一、六七二人へと減少することが予測されている。人口減少比率は県の中でも同一ではなく、中山間地域ほど大きな減少となる傾向が全国的に確認されている。例えば芦北町の人口動態シミュレーションを行うと、人口五千人の田浦町と人口一万七千人の芦北町の二町が合併し二万二千人の新町となるが、人口の減少は今後も続き二〇三〇年の人口は一万三千人規模という現在の芦北町の人口規模以下にまで減少し、さらに人口構造が急速に高齢化することが予測される。町内の集落単位で見ると芦北町の中でも山間部の吉尾・大岩一・上原の三行政区では現在三四〇名が暮らしているが、二〇三〇年には一〇〇名を割るほどの減少を来し、四〇歳未満の人口がほぼ零人となる高齢者のみの集落が出現する。このような急激な地域の定住人口の減少は、地域力を根本的に喪失させる問題であり、市町村合併によって区域を大きくすることで解決できる問題ではない。これから五〇年ほどは確実に進展するといわれている日本全体の少子化・高齢化という構造変化の中で、地域をどうしていくのかという政策とビジョンが求められている。特に地域住民の暮らしに責任を持つ自治体は、経済的自立は難しくとも自律的な自治の主体として、地域の過疎化・高齢化の進展と自治体の投資ニーズと投資余力という限界を時間的制約の中で勘案し、居住者の年齢構成に配慮した地域人口政策を真剣に検討する必要がある。

また、農業所得者の課税額の少なさがこれからの自治体の財政的収入効果を小さなものとしているが、これは税の補足性の問題もさることながら農産物の商品化が困難であることやこれまでの農業振興策による農家の「機械化

貧乏」の影響も大きく、一戸単位の設備整備を止め共同機械購入や農事法人化による経営能力の強化に向けた公的支援策を充実させることが、各農家の経済力向上につながるのではないかと考える。

おわりに

本研究の成果として、計量的分析と質的分析を組み合わせた政策分析手法が、政策課題の構造を解明し問題解決の糸口を見つけるための研究方法として利用価値があることを確認することができた。さらにこの研究の精度を上げるためには地域における経済的機会を表す変数の導入が重要であるが、ミクロレベルの行政地区や集落単位で住民所得を把握することはプライバシー保護の観点から難しく、公表されたデータとしては市町村単位しかない状況である。今後集落の経済状況を示す代替データを検討し、それを質的比較分析に投入することで政策分析の精度向上を図りたいと考える。また独立変数の一つを六〇歳未満男子農業専従者としたが、現在の農業労働の過半数は既に女性労働に負っており、営農に責任を持つ女性が増加することで男性の跡継ぎがなければ営農は出来ないといった前提が崩れる可能性があると考えている。

稿では論じる余裕がなかったが、問題意識の根底にあったものは農林業という地域密着型産業の特殊性を公共政策の中にどう位置づけていくべきかという問いであった。工業部門の近代化は達成されたが、農業については土地生産性の限界と生物の生産機能の限界により、劣勢産業の保護として行政は見がちであるが、地域に根ざした人間活動と自然の営みの場としてとらえるべきものではなからうか。中山間地域に住む住民の意識に関する研究と、

集落機能維持のための農家への所得保障政策等の公共政策としての位置づけに関する研究がこのテーマに關した深い検討を行うために欠かすことのできないものであると考えており、次の課題とした。

最初に、現実の行政活動や学問は経済的効率性や都市化・近代化による合理性の追求を主として論じており、あたかも私たちは都市だけで生きていけると信じているかのようだ。自然豊かで数百年以上続いてきた人々の暮らしの営みを不可能としている現代の政治経済の貧困さを認識し、「いくら浄化に費をつくしても、私たちは山が水を生むようには美しい水を生むことはできない。とどのつまり、水を守るには山を守るしかない。そしてその山を守るには山を守っている人を守るしかない。地球を守るには小さな有機的つながりを持つ生きとし生けるもの——生態系——を守らねば守れないように」という価値をどのように政策化するかが今求められているのではないかと考える。

(注)

(1) 人口の流出による社会的減少の段階を過ぎると、次に少子高齢化により出産年齢層が枯渇し人口の再生産が不可能となることから、集落は自然的減少段階に入る。

(2) 総務省の調査によると二〇〇三年四月現在の過疎市町村数は一、二〇三で、全市町村の三七・七%にあたり三年前に較べ三三増加している。人口では七五五万人と全人口の五・九%を占める。熊本県内の過疎地域市町村数は九〇市町村の内四七。(熊本日々新聞)二〇〇三年八月五日。

(3) 山本努、徳野貞夫ほか『現代農山村の社会分析』学文社、一九九八年、一四八頁。

(4) 集落は、戦後家父長制的制度を内包する封建制の残滓として敬遠され、政策目的としてこの言葉が使われることはなかったが、七〇年代からの生産調整の単位、八〇年代の営農集落組織など次第にその機能が注目されはじめた。一九九九

年の「食料・農業・農村基本法」で集落がはじめて政策的に用いられ、二〇〇〇年からの中山間地域等直接支払制度では交付条件として集落が位置づけられた。

(5) 農業集落カードは世界農林業センサスの調査結果の一つで、五年おきに地域社会の最小単位である農業集落の構造を把握する目的で行われている調査データ。財団法人農林統計協会の「二〇〇〇年世界農林業センサス―農業集落カード」(CD-ROM版)の一九七〇年―二〇〇〇年までのデータを分析に使用。

(6) C. Ragin, 2000, *Fuzzy-Set Social Science*, University of Chicago Press. C・レイガン「社会科学における比較研究―質的分析と計量的分析の統合に向けて」ミネルヴァ書房、一九九三年。鹿又信夫ほか「質的比較分析」ミネルヴァ書房、二〇〇一年。鹿又信夫「フール代数アプローチによる質的比較」(H八〇九科研費報告書、北海道大学)。

(7) 農村計画研究連絡会編「中山間地域研究の展開―中山間地域問題の整理と研究の展開方向」養賢堂、一九九八年が参考となる。

(8) 山本 務「現代過疎問題の研究」恒星社厚生閣、一九九六年。

(9) 岡崎秀典「周辺地域の存立構造」大明堂、一九九七年。

(10) 生源寺真一「現代農業政策の経済分析」東京大学出版会、一九九八年。

(11) 松下圭一「シビルミニマムの思想」東京大学出版会、一九七一年、一六四頁―一六五頁。

(12) 加茂利男「都市の政治学」自治体研究社、一九八八年。

(13) 柏 雅之「条件不利地域再生の論理と政策」農林統計協会、二〇〇二年。

(14) 保母武彦「内発的發展論と日本の農山村」岩波書店一九九六年。保母武彦「中山間地域と内発的發展論」地域開発

- (15) ローズマリー・フェネル著、荏開津典生訳「EU共通農業政策の歴史と展望—ヨーロッパ統合の礎石—」農文協、一九九九年。Mary E. Burfisher, *Agricultural Policy Reform in the WTO*, NOVA Science Publishers, Inc., New York, 2003. OECD「ルーラルアミニティー—農村地域活性化のための政策手段」家の光協会、二〇〇一年。荒木幹雄「中山間地域の再生と持続的發展」養賢堂、二〇〇一年。
- (16) 長谷川計二・西田晴彦「奈良県農業集落カードの計量的研究(Ⅱ)」奈良大学紀要二〇、一九九二年、二六三—二七四頁。
- (17) レイガン、前掲書、一七七一—一八六頁。
- (18) 農業集落カードの地域類型区分では、「都市的地域」は可住地に占めるDID面積が五%以上で、人口密度五〇〇人以上又はDID人口二万人以上の市町村。可住地に占める宅地等率が六〇%以上で、人口密度五〇〇人以上の市町村。但し、林野率八〇%以上のものは除く。「平地農業地域」は、耕地率二〇%以上かつ林野率五〇%未満の市町村。但し、傾斜二〇分の一以上の田と傾斜八度以上の畑の合計面積の割合が九〇%以上のものを除く。耕地率二〇%以上かつ林野率五〇%以上で、傾斜二〇分の一以上の田と傾斜八度以上の畑の合計面積の割合が一〇%未満の市町村。「中間農業地域」は、耕地率二〇%未満で、都市的地域および山間農業地域以外の市町村。耕地率二〇%以上で、都市的地域および平地農業地域以外の市町村。「山間農業地域」は、林野率八〇%以上かつ耕地率一〇%未満の市町村。地域類型の決定順位は、都市的地域、山間農業地域、平地農業地域・中間農業地域の順に決める。
- (19) 五法の地域指定数は、平成一〇年度で三、三三三自治体。熊本県では、過疎指定五一、山村三〇、特定農産法五九市町村となっており、県が中山間地として取り扱うものは九〇市町村のうちの七四%、六七自治体に該当している。
- (20) 田畑 保「中山間の定住条件と地域政策」日本経済評論社、一九九九年、二五—二八頁。

(21) DID (人口集中地区) とは、人口密度四、〇〇〇人/平方キロメートル以上の国勢調査地区がいくつか隣接し、合わせて人口五、〇〇〇人以上を有する地区をいう。

(22) 本稿の統計用語は、農業センサスの用語に同じ。ちなみに「農家」は経営耕地面積が一〇a以上(一九七九～一九八五センサスでは東日本が一〇a、西日本が五a以上)で農業を営む世帯をいい、これ以下の面積でも年間農産物販売金額が、一九七〇年センサスで五万円以上、一九七五年七万円以上、一九八〇～八五年一〇万円以上、一九九〇年一五万円以上であった世帯を含む。

(23) 「六〇歳未満農業専従者」は、六〇歳未満で調査期日前一年間に自営農業に一五〇日以上従事した人。

(24) 生産組合、農事実行組合、農家組合、農協支部など名称を問わず、統合的な機能を持つ農業生産者の集団をいう。

(25) 農業センサスは悉皆調査であり、データの欠損は農業集落自身が都市化や過疎化で調査対象外となったことが主原因が考えられる。二〇〇〇年の全国農業集落数は一三万五千であるが、この一〇年で三・五%減少した。一九八〇～一九九〇の減少率は一・六%であり、農家数の減少とともに集落の大幅な減少傾向が始まっている(橋詰登・千葉修「日本農業の構造変化と展開方向―二〇〇〇年センサスによる農業・農村構造の分析―」農文協、二〇〇三年、三四二頁)。

(26) 質的比較分析では、論理関数の値を〇、一の二値にする必要があり、同じ論理変数の組み合わせが異なる結果を生じている場合、すなわち矛盾を含む行がある場合にはOCAではカットオフ値を設定し、その発生比率によって〇、一を割り振る。

(27) 手計算も可能であるが、本稿ではレイガンやダラスが開発したOCA9630ソフトウェアを利用して計算した。

(28) 橋詰登・千葉修、前掲書、三二―三四頁。

(29) 中山間地域の農家が圃場整備といった農地の構造改善を行わない理由として、農地の規模が小さく自己負担金に見合

うほどの生産性の向上が見いだせない、あるいは後継者がなく今後営農を継続していく可能性がないなどの理由が多い。

(30) 『朝日新聞』二〇〇三年九月三日

(31) 成功事例として熊本県鹿本郡鹿本町の「水辺プラザ」や菊池郡七城町の「メロンドーム」がある。鹿本町の例は平地農業地域であるが、第三セクターとして農水省の二〇億円の補助、国交省の一〇億円の補助に町の五億円の一般財源を活用して建設した施設である。温泉施設は町民の健康増進、物産直販所は町内の農産物の対面販売の場として企画・運営されている。二五名の正職員、二九名の臨時職員により町産業の活性化の拠点として運営され、売り上げ利益から毎月二五〇万円、年間三千万円を町へ寄付するほどの賑わいを見せている(二〇〇三年八月中島鹿本町長へインタビュー)。

(32) 宮崎県諸塚村「新山村振興農林漁業対策事業 諸塚村山村活性化ビジョン」一九九二年。

(33) 山本努ほか『現代農山村の社会分析』学文社、一九九八年、一三三頁。

(34) 長濱健一郎「集落の新生は可能か」矢口芳生『農業経済の分析視覚を問う』農林統計協会、二〇〇二年、一四六—七九頁。

(35) 守田志郎『日本の村—小さい部落』農山漁村文化協会、二〇〇三年が、伝統的農村の生活論理を知るのに好著。

(36) 芦北町役場農林水産課担当者へのインタビュー(二〇〇三年九月二四日)。

(37) 二〇〇二年に芦北町の過疎三地域住民を対象として住民意識調査、政治意識調査を行った。上野真也「過疎地域の住民意識の諸相とコミュニティ形成について」熊本大学地域連携フォーラム『平成一四年度水俣・芦北地域総合政策研究報告書』、二〇〇二年。

(38) 中山間地の住民の定住志向は、現実の過疎の進行から考えると逆説的ではあるが熊本県芦北町の大人および中学生への意識調査で大変高いことが確認された。「生活の満足度」では、満足が三一%、普通までいれると七九%が満足してい

る。「今後も住み続けたいか」という問いに対して、七三%が住み続けたい、二二%がどちらとも言えない、あまり住み続けたくないは五%であった。

(39) 山本ほか、同書、一四九—一五四頁。

(40) (財)過疎地域問題調査会「過疎地域におけるU・I・ターン推進施策のあり方に関する調査研究」二〇〇一年。

(41) 満田久義「村落社会大系論」ミネルヴァ書房、一九八七年、五頁。

(42) 国立社会保障・人口問題研究所編「都道府県別将来推計人口—平成二二—四二年」二〇〇二年。

(43) 保母、前掲書、二一四—二一六頁。

(44) 宮崎日々新聞社報道部ふると取材班「ふるとを忘れた年への手紙」農文協、一九九〇年。