

耕境を抱える集落の土地利用計画

Land Use Planning of the Village Which Holds a Marginal Farmland

遠藤和子

ENDO Kazuko

1. はじめに

グローバル化、市町村合併、そして人口減少社会など、農村地域の行く末を占うようなキーワードが数々掲げられている。ところで、中山間地域ではすでに1960年代から人口減少が進んできた。また、市町村合併では業務効率化の一方で縁辺部にある中山間地域集落に対するサービス低下が懸念されている。さらに、グローバル化に伴う市場競争の激化は中山間地域の条件不利性を顕著なものとしている。このように、中山間地域は上に掲げたキーワードの影響を真っ先に受けている地域といえる。

中山間地域問題について、筆者はこれまで土地利用の面から調査、分析を進めてきた。本稿では、傾斜地水田地帯である新潟県上越市牧区（旧東頸城郡牧村）宇津俣集落の実態を素材に耕境を抱える集落の土地利用の将来を展望し、上記キーワードの観点を踏まえて今後必要とされる研究アプローチについて考察する。

2. 素因・誘因説に基づく農地荒廃プロセス

事例集落は、長野県との県境に位置する集落である。経営耕地面積は1970年～2000年にかけて67.7haから11.1haへと減少し、まさに耕境後退を経験してきた集落である。30年間で80%を越える農地が耕作放棄されてきたことになるが、その経過は一様ではない。筆者がこれまで行ってきた資料収集、ヒアリング調査結果をもとに素因・誘因説（木村（1994））を用い事例集落における農地荒廃プロセスを整理すると次のようになる。

まず、農村人口の社会減が始まる1960年代は素因による耕作放棄が農地荒廃の主要な要因であった。1970年代は生産調整の開始や農家の転出など誘因が大きく作用することとなるが、この段階までは、素因による農地の取捨選択がみられる。しかし、1980年代になると不在地主の発生に端的に表れるように、離農や転出は耕作放棄に直結するようになり耕作放棄は集落に散在的に広がっていく。また、1980年代後半以降は残された親世代の完全リタイアが進行するため、それが耕作放棄発生の誘因として作用する。さらに、散在的に広がっていった耕作放棄は、やがて用水路管理の困難化に波及し更なる放棄の誘因となっていく。そして、1990年以降は、あとつぎ不在と高齢化という圧倒的な労働制約が誘因として大きく作用している状況にある。

3. 集落を基盤とする生産組織による農地保全活動

事例集落における耕作放棄地を空間的にみると、それは集落のより縁辺部で発生しており、居住地および用水路近傍では耕作の継続が確認されている。つまり、耕作放棄は必ずしも無秩序に発生してきたわけではないことがわかる。それは、第一には素因による取捨

選択の結果であるが、第二に放出される農地の受け皿となった生産組織の存在による。1988年に転作作物の生産を目的として設立された宇津俣生産組合は、水稻の受託耕作や作業受託のほか、ダイコンなどの転作作物生産に取り組んでいる。高冷地で栽培されるダイコンの市場評価は高くブランド化に成功するほか、ダイコンの作付け体験を目的とする交流事業を展開している。当生産組合は、離農農家や高齢農家が放出する農地を積極的に集積し耕作面積を拡大してきた。その結果、個別経営による経営耕地面積は減少しているが、集落耕地全体としては1990年代以降その減少スピードは緩和されている。

当組合における農地保全活動は、集落の中で比較的条件の良い農地を確実に引き受けてきた点、地形条件や用水確保条件などを考慮し適宜作付計画を立てるなど農地資源の管理を担っている点、単に農地保全にとどまらず、加工や交流事業へ展開することにより集落活性化を成し得ている点において注目される。こうした活動は、まさに地域農業および地域社会のマネジメント機能を有しているといえる。

グローバル化、市町村合併、そして人口減少社会は、耕境に位置する集落に対し『どのように撤退していくのか』という課題を突きつけているとも言えるだろう。そのような地域の土地利用を展望する場合、当事例にみられるような『内発的に地域農業や地域社会をマネジメントしていく力』の有無が問われていくのではないかと考える。

4. 耕境における土地利用計画

事例集落は、1960年代以降凄まじい農地荒廃を経験してきたが、一方で生産組織の活動により農地保全を達成していることも確認された。本事例から耕境を抱える集落が今後どのように農地資源を管理していくべきかについて以下の提案をしたい。

第一には、事例組合のような集落を基盤とする生産組織が農地資源管理の担い手になることを提案したい。この場合、農家らが主体的に農地利用をマネジメントしていく能力が要求されるが、そこでは地域づくりを担っていこうとする農家らの内発的な力と上位計画における実効性の担保が重要になるだろう。

第二として、農地資源管理に対する農家らの内発的な行動を引き出すために、農地資源の認識を促す手法開発を提案する。これまでも、集落土地利用計画づくりにおいて一筆調査やワークショップ手法の有効性が報告されている。ただし、こうした手法は農家自身が活用することにより農地資源の認識作業が完了する。そのため、例えば、地図や空中写真と鉛筆を持って現地踏査や討議を繰り返すことにより土地利用計画を策定していくような簡易な土地分級手法開発が考案される。『耕作は不可能だが休耕田管理なら可能』といった判断は、むしろ簡易な手法で充分引き出すことができるだろう。グローバル時代に向けた地区計画論を論じた星野（2005）は、行動科学的アプローチの必要性和「地域づくり型計画論」を提起しているが、本稿における提案もこうした提起に合致するものである。

（参考文献）

- 1) 木村和弘（1994）：「傾斜地水田の圃場整備のための利用区分と管理のあり方」『平成5年度 傾斜地帯水田適正利用対策調査報告書』（財）日本土壌協会・農林水産省構造改善局計画部資源課、pp.137-146.
- 2) 星野 敏（2005）：「グローバル時代に向けた地区計画論の展開方向—計画技術的アプローチから行動科学的アプローチへ—」『農村計画学会誌』24巻3号、pp.194-205.