

北海道農業における 担い手確保問題と 集落機能について

当研究所では平成二十五年度から集落問題の専門家による研究班会議を設けて農村集落問題の調査研究を進めており、昨年三月には中間報告書を取りまとめました。

本年度も同じメンバーで「北海道農業における担い手確保問題と集落機能について」の調査研究に取り組んでいます。

その研究内容の概要について四回に分けて紹介していきます。

その二回目となる今回は、研究班の座長である北大の柳村俊介教授に北海道における農村集落問題の特質について解説いただきます。

北海道における

農村集落問題の特質

北海道大学 大学院農学研究院

教授 柳村 俊介

一 北海道における「限界集落」への懸念

二〇〇〇年代に入り「限界集落」への関心が全国的に高まるにつれ、北海道でも農村集落の将来についての危機感が高まった。「これ以上農家が減ったら農村が消えてなくなってしまう」との悲痛な声が聞かれるようになった。

限界集落論が関心を呼んだ背景には当時の政治状況もあげられるが、戦後の地方および農村の経済社会を支えてきた昭和一ケタ世代が七〇代となり、担い手喪失状態の出現が眼前に迫ったことが大きい^{※1}。その影響は地方の経済と社会全般に及ぶもの

の、危機的狀態が予想されるのが農村集落、特に中山間地域のそれであり、限界集落と呼ばれるのもそのためである。農村集落は今日でも農村共同体としての内実をもち、地域資源の保全、地域産業の維持・発展、住民の福祉等に重要な役割を果たしている。人口減少と高齢化が集落機能を低下させることによって農村社会の衰退に拍車がかかると見られている。共同体に支えられた社会の存続危機が都市部とは異なる問題として現れるのである。

ところで、限界集落問題は中国地方や四国地方の中山間地域を中心に論じられてきたが、北海道ではこれらの地域よりも集落の戸数規模の零細化が顕著に進行した。二〇一五年農業センサス・農業集落調査の結果によると、北海道では総世帯数九戸以下の農業集落が占める割合が三〇・七％に達し、都府県の六・二％に比べて著しく高い。北海道に次ぐのは農業地域別では北陸の一〇・八％、都道府県別では高知県の一三・二％なので、北海道の数値は突出している。農家数規模について見ても、五戸以下の農業集落が北海道では五六・八％を占める。これも都府県平均は二三・四％で、二位に位置する山陰（農業地帯別）の三四・四％、佐賀県（道府県別）の四二・四％を大きく引き離している。高齢化についてはともかく、戸数規模の零細化という点では、北海道は限界集落問題が最も懸念される地域なのである。

二・北海道の農村集落の特質

だが、都府県と同じ論理、すなわち世帯戸数と人口の減少、高齢化によって集落活動の担い手がいなくなり、集落機能が低下するという文脈で北海道の限界集落を論じることができただろうか。北海道の農村集落は都府県のそれとは成り立ちが異なる。北海道の限界集落問題もまた都府県とは異なると考えるべきであろう。

北海道の農村集落の特質としてまず挙げられるのは、比較的大きな面積の農地区画の上に農業経営が展開し、そこに集落が形成された点である。つまり散居制集落という空間的特質をもつ。加えて、戦前の産業組合や戦後の農協によって農事組合（農事実行組合）という組織が設置され、それを核として集落が形成された。都府県では農家の集まりとしての集落が農業者集団から地権者集団に変質した。しかし北海道では、集落のなかで非農家が増えても（後述）、農業者を中心に集落が運営される状況が今日も維持されており、これが農村集落の組織的特質をなす。このような空間と組織についてきわだった特質をもつ集落を「農事組合」型集落と呼ぼう。

「農事組合」型集落は北海道の農業と農村の開発を進める上で大きな役割を果たした。農業開発の実施体制の末端を担い、生活分野を含むインフラ整備に大きく寄与した。電化、電話の

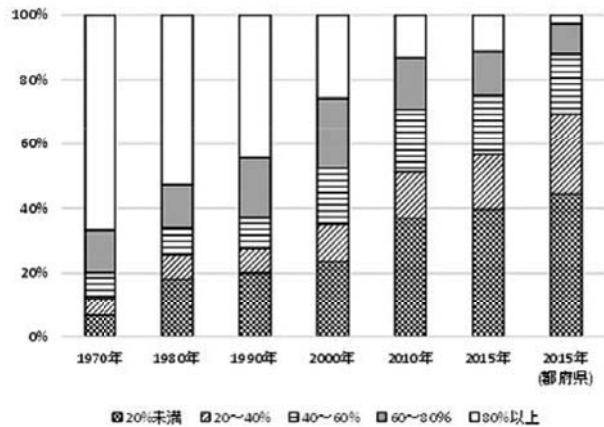
普及、道路整備、除雪、上水道整備など、農事組合の関わりについては多くの具体例を挙げることができる。これと併せ、農事組合を核として住民組織としての機能が次第に付加され、地域コミュニティの体制が整えられていったのである。

このように農業開発を軸に農村の空間と組織が整備されたのだが、それに適合し、農業開発を補完するものが「農事組合」型集落であった。そして北海道農業の飛躍的な生産力発展がこの動きの原動力となった。

三．役割を終えた「農事組合」型集落

地域開発が成果をあげるにつれ、当然のこととしてその地域は開発途上性を脱する。北海道も一九八〇年代までにはそれなりの農業基盤を確立した。そしてかつてのようなダイナミックな生産力発展は期待できなくなるが、その反面、農村は定住社会としての落ち着きを示すようになった。かつて一般的であった離農後の挙家離村は減り、離農後も永住意向をもつ非農家住民が増えた。農家率別集落数の動きを見ると、農家率八〇%以上の集落割合の低下と農家率二〇%未満の上昇というコントラストが明瞭である（付図参照）。

開発途上性を脱した北海道農村では地域問題への対応も変わらざるをえない。従来のような農業開発によるインフラ整備、



付図 農家率別にみた北海道の農業集落の構成
資料：農業センサスによる。

という文脈に沿って考えることができる。すなわち、散居制ならぬ集住空間、農事組合中心でない住民のコミュニティを形成する方向である。ただしその実現は決して容易ではない。次のような困難が予想される。

(一) 集住空間の形成についての困難

もともと散居制集落は生活関連のインフラ整備について弱点をもつ。農業経営の規模拡大が進み、過疎化が進行すると、そ

「農事組合」型集落による地域コミュニティ形成という枠組みによっては十分な対応を期待できず、成熟した定住社会に相應しい集落が求められるのである。

その基本方向は、散居制という空間的特質、「農事組合」型という組織的特質を転換する

の弱点がますます強く表れる。生活インフラや住民サービスの維持・改善を果たすことが難しくなるので、集住空間の形成が課題となるが、それには様々な困難が付きまとう。

過疎化が進む農村における集住空間の形成は住居の移転を伴う。それを短期間に進めるには大きなインパクトが必要である。代表例のひとつはダム建設等で居住地から撤退する集落移転のケースだが、これはひとまず脇におくことにしよう。もうひとつの例は、協業経営の設立を機に集住空間を形成する動きであり、かつて北海道でもいくつかの取り組みが行われた^(注4)。住居移転により通作を余儀なくされるので、協業経営のような体制がなければ農業を維持することが難しくなるし、これまでの生活を一新するという意味でも協業経営の設立は大きなインパクトとなりうる。この先も、地域内に複数の拠点地区を定め、そこに住居を移転させる形で集住空間を形成し、協業経営の設立と併せて農村空間と地域農業の再編を進める取り組みが模索されるであろう。

しかし、このような計画の実現に向けてはクリアすべきいくつかの条件がある。第一に、集落の多数の農家が協業経営に参加し、第二に、参加農家が住居を移転することを決断、第三に、移転先が拠点地区に絞られる^(注5)、といった条件である。これら三つの条件が満たされない場合は、住居移転が中途半端に進むことによって過疎化を進める結果に陥る。また非農家の住居移転

を推進する手立ても別途講じる必要がある。

こうした短期間での集住化ではなく、長期・漸次的に集住を促す考え方が現実的かもしれない。農家の後継者世代が親世代と別居する傾向や農業法人の従業員が市街地に居住する傾向が認められるので、これらの動きを誘導すると一世代で集住化が実現するという見通しをもつことができるからである。協業経営の設立も必須の条件ではなく、家族農業経営を前提とした集住化が実現する可能性がある。

ただし、上述の中途半端な住居移転と同様、これらの対策自体が過疎化・高齢化を加速し、二〇〜三〇年にわたり農村集落に残る世帯のケアを続ける必要がある。また、後継者世代が別居する家族経営では世代交代時には通作になるので、それに対応できる地域農業の仕組みを整える必要がある。

(二) 住民コミュニティの形成に関する困難

市街地への住居移転は農村集落の消滅につながるが、全ての農家がそのような住居移転を実現し、全ての農村集落が姿を消す事態を考えるのは非現実的である。住居移転が進まずに集落組織が残る場合、集住空間に集落組織がそのまま移転する場合等、農村集落は今後も存在し続けるであろう。そこで課題になるのが集落の組織体質であり、「農事組合」型集落から住民コミュニティへの転換が課題となる。

「農事組合」型集落の主役は農業者、特に現役農業経営主であった。集落およびそれを組織基盤としている各種農業団体の役職を農業経営主の間で分担しているのが一般的な農村社会の姿である。農業経営者以外の住民は、婦人会・農協青年部・老人会等の年序組織に加入するか、非農家の場合は年数回の自治会行事や総会に参加するにとどまり、集落活動の脇役にとどまる。

こうした集落のあり方は農業開発を推進するには機能的だが、難点を抱える。まず集落活動の主役となる現役農業経営主の負担感である。これを緩和するために、農業経営主が持ち回りで均等に集落内外の役職を担うようにしている場合が多いが、これでは意欲と能力をもつリーダーによって集落機能が高いレベルで発揮されることは期待しづらい。また、住民が抱える農業以外の課題に十分対応できないのも難点のひとつである。多くの農業集落ではもっぱら行政や農業団体、福祉団体と住民とをつなぐ「窓口機能」を果たしてきた。集落が主体的に地域問題に対処するのではなく、行政や農協のサービスの利用に委ねるのである。しかし、公共的サービスだけで農村住民の多様なニーズに対応するのは難しい。

限界集落では担い手喪失の状況が生じる。北海道では、集落戸数規模の零細化が進む中で現役農業経営者を主役とする集落運営がなされているのであるから、人材不足に陥るのは必然で

ある。注意を要するのは、集落機能の低下が懸念されるとしても、都府県のそれは自治的機能をもつ共同体の維持に関わることだからであるのに対し、北海道では窓口機能の維持という次元で問題が生じていることである。

対策としてしばしば浮上するのが集落合併であるが、北海道では集落合併がこれまでも行われてきており、ことさら強調すべき課題ではない。定住社会にふさわしい農村集落を形成するには、多様な住民を集落活動の主役として位置づけて集落活動の人材を掘り起こしながら、窓口機能にとどまらず、自治的機能を発揮できるような集落を目指すべきである。そのためには農業者中心の「農事組合」型から多くの住民が主体的に参加する「コミュニティ」への再編を実現しなければならない。

ただし、これも容易ではない。行政・農協等と密接に結びついた地域社会システムに集落が組み込まれており、「農事組合」型集落は北海道の農村社会の体質と化しているからである。集落再編の重点は集落の合併よりもその組織体質の改善に置かれるべきであり、地域社会システム全体のあり方を問う視点が必要求められる。

四．北海道における農村集落問題

北海道における農村集落の再編方向は明らかだが、それが容

易ではないことを述べた。散居制集落と「農事組合」型集落という特質をもつ農村社会が維持されると、生活インフラや公共サービスの維持が困難になる一方、集落の自治的な問題解決能力も低下し、これらが住民生活の質の低下につながる懸念が懸念される。言葉を換えると「公助」と「共助」の限界に向けて近づきつつあるということであり、残るのは「自助」になる。はたして、「自助」を基本とする農業と農村社会は成立するだろうか。

これは「地域農業」「地域社会」という理念を放棄することを意味する。我が国では、「地域農業」「地域社会」という枠組みで、農村に生起する多様な問題群を地域の人々の力を結集しながら解決してきた。この点は北海道も同様で、北海道の自然や歴史に相応しい形で「農事組合」型集落を作り上げた。つまり北海道農村に適合した「公助」「共助」の仕組みである。

現在、問われているのは、「地域農業」「地域社会」といった地域を拠り所とする問題解決の理念ではないだろうか。むしろ地域の重要性は以前にも増して重視されているように感じられる。逆に、「自助」を基本とする農業・農村社会について、多くの人は肯定的な考えをもたないであろう。そうだとすると、地域による問題解決という理念を実現するための新しい仕組みをいかに作り上げるかが問われる。この観点から農村集落の再編に関わる困難を粘り強く解決する取り組みが求められる。

注記

注1 山下祐介「限界集落の真実―過疎の村は消えるのか?」、ちくま新書九四一、二〇一二年、第一章を参照。

注2 柳村俊介「北海道―独自の農村社会の姿―」、戦後日本の食料・農業・農村編集委員会『高度成長期Ⅲ―基本法農政下の食料・農業問題と農村社会の変貌―』、第三巻(Ⅲ)、農林統計協会、二〇〇四年、三三三―三五八頁を参照されたい。

注3 「農事組合」型村落という呼称を最初に用いたのは田畑保であるが、本論ではその含意を拡大している。田畑保の議論に関してはその代表作である『北海道の農村社会』、日本経済評論社、一九八六年を参照されたい。

注4 深川市納内地区、中札内村、網走市南網走地区等の例が挙げられる。いずれも、農業法人や営農集団を設立して地域農業の協業化を進めたケースである。

注5 北海道では、農村居住者が住宅を建設する際に、資産価値を考慮して市街地や都市部に移転する場所が見られる。このことが拠点地区への集住化の阻害要因となる可能性がある。柳村俊介「住居移転による「通い作」の実態―北海道留萌市におけるアンケート調査結果を中心に―」、酪農学園大学農業経済学科編『農業総自由化』の市場と地域農業』(三田教授退任記念論文集)、酪農学園大学エクステンションセンター、一九九五年、一七七一―二〇〇頁を参照されたい。