中山間農村地域の計画的課題

Some Problems on the Regional Planning
in Hill Farming Areas

長 堀 金 造*

Kinzo NAGAHORI

I. はじめに

農業を取り巻く内外の情勢は大きな変化を見せ、農業経営の合理化、コスト削減を求める論議が活発に行われている。現在、海外からの食糧輸入は保障されているかのように言われているが、頻発している異常気象による作区が供給構造を変える危惧もあり、わが国としてはその点を留意した長期的な視野で食糧問題を考えていくべきである。欧米では農業を論ずる場合、国民経済社会における農業の必要性や農地、林地の必要性に強い関心が払われているが、わが国ではどうか。国土面積の2.8%の地域に約60%の人口が集中し大都市への集中傾向を強めている。その裏返しとして農山村地域では過疎が進むことになる。これは地域社会の消滅につながることもなるから国土利用のあり方も国民生活、地域社会との関わりの中でバランスのとれた利用を図ることが最も重要である。心豊かな暮らしを求めるためには国土利用の不均衡な状態を直していかなければならない。過疎過密による生活空間の劣悪化に歯止めをかけることが農業や林業の重要な役目であり、それが同時に地域経済の振興につながるものとなる。人間の生存に深く関わってくる問題については、従来の比較優位論を絶対視する経済学の枠で評価してはならないと考える。農林業のあり方が地水環境や森林環境、地球の温暖化などと深く関わっている。故に地球的規模で環境が破壊さ

れていることに対する保全策としての土に根ざす農業の役割が見直されているのである。例えば、わが国の稲作農業で水田を整備することによって水田での貯水能力が増加し、さらに治水機能をも高めて水資源の涵養の役割をも果たしてきたといえる。これは稲作を業とする水田農業の結果であり、国民が共有する見えざる国富というべきもので農業の生産活動のあり方が水資源を豊富にしている事例といえよう。一方、森林面積は1950年には地球の陸地面積のおよそ25%を占めていたのが2000年には17%に、2020年には14%に減少するという調査予測もある。このことはやがて世界の砂漠化を一層進行させる結果ともなるので森林の衰退を各国が真剣にそれぞれの国状に応じて防止する政策をたてる必要がある。わが国でこの重要課題を具体的に保全し管理のできるのは人が住み、生活している里山であろう。つまり、中山間地帯の林業の生産活動が健全に行われることによってのみ21世紀の人類が安心して生存できる社会が保障されるといっても過言ではあるまい。現在、自然を生かした過疎地域開発とカリゾート開発などと盛んにいわれているが、これも農業や林業の生産活動の基盤が裏付けとしてそこにあるからこそリゾートにもなることを忘れてはならない。農業と水との関わりを見つめるとき、農業自体、水がなければ成り立つものではないだけに農民の水源を守る情熱は都会人の比ではない。とりわけ中山間地域の農民の治水と利水、緑を守る努力は直接生活と関わっている問題だけに真剣であ

* 山阪大学農学部

り、その管理機能が全国の水と緑を守ることに連なっていることも忘れてはならない。近年のように山林の管理が劣悪なため、折角作ったダムも僅か30年程度で、流れてきた土砂堆積で著しい機能低下を招いているのも事実である。

日本国民の栄養的にバランスのとれた健康な食生活、緑や生物の生きるより良い環境、安らぎと落ち着きを与える風景、高齢者の憩いと働く場の保障など。これらこそは我々人間の生存に最も深く関わってくる問題であり、これらの解決策として総合的に構築できるところはまさに中山間地域であり、この地域の活性化を図る方策をたてることが今後の農村計画的課題ではないだろうか。

Ⅱ. 中山間地域整備の意義

近年、国土の総合的開発、整備が進むに連れて、平坦地と山間傾斜地の整備の格差は顕著になってきた。しかし、バランスのとれた国土の発展のためにはこうした格差を解消することが重要な課題となる。確かに平場に比べると中山間地帯は種々な点で劣悪な状況にはあるが、農林業の生産活動の中では多様化する食糧の安定供給と農業関連産業の安定維持という面で極めて重要な役割を担っている地域である。また今後都市域及び都市近郊における農地の改廃の増加する状況の中で中山間地域の開発整備は一層重要な課題となる。中山間地帯の農業は、耕地面積、農家数はわが国全体の約40%、農業粗生産額も約35%と日本農業の重要な位置を占めているにも関わらず平坦地に比べると戸当たりの生産額や労働生産性が低い。この現況は農地が狭小で傾斜地帯に分布し、道路、用・排水路が未整備で機械化による省力化ができないことと若年層の都市部への流出による労働力の不足によるものである。

このような状況から地域の活性化も中山間地帯の持つ役割の維持も困難となってきた。しかし、国土の均衡ある発展はまさにこの中山間地帯の振興を図ることから進められるものでなければならないし、わが国農業全体の生産性を高めるためにもまた食糧の安定供給の上からも、中山間の

計画的な開発整備は重要な課題である。

一方、中山間地域には全国人口の約15%が居住しているといわれているが、これまで都市へ過度に集中している人口を中山間地域整備によって住みよい地域作りを展開し、今後積極的に中山間地域に定住する方策も合わせて検討することが望まれている。このようにして、人口の定住と農林業を中心とした生産活動を展開できる条件を整備することによってはじめて中山間里山地帯の圏域の自然環境は保障されることになり、ひいては奥山森林環境も保全され、それによって自然災害が防止され、水資源涵養機能、洪水調節機能、土砂流出、崩壊防止機能、土壌侵食防止、保健休養機能、酸素供給機能等の諸機能が維持保全されることになり、その意義は計り知れないほど大きなものといえよう。

Ⅲ. 中山間地域の実態

中山間地帯は地形的にみれば急傾斜の棚田のような狭小な農地が散在して里山林が広く隣接分布している地帯であり、さらに都市部から距離的に遠隔の地にあるといえる。また経済地帯区分の農山村と山村とによって中山間地帯を規定すると全国3,255市町村のうち1,632市町村がこれに該当する。そしてこの地域には全国土面積の3分の2が、全国農地面積の約4割が、全国農家数の約4割が含まれている。これらの地区区分に当てはまる1,040市町村の調査事例から中山間地帯の特徴を種々の指標によって地域特性を分析した事例を総合的に整理すると次のようにまとめられる。

まず中山間地帯の人口は近年も依然として減少傾向が激しく、過疎化が進んでいること。この減少人口の多くの部分は若年層の流出によってもたらされており、残存人口の高齢化が顕著になっている。土地面積は林野率が70%と高く、一方耕地率が15%以下と極めて低い、急傾斜水田で耕地面積が小さく地勢条件が劣悪なこと。さらに水田は強湿田あるいは湿田状態にあること。また農道が極端に不備であること。一筆当たり面積も小さく、区画整理も遅れている。谷間にあるため日照が不

足がちで通風不良な地帯が多い。通作距離も遠い。また、下水道事業のような社会資本整備も遅れていること。一方営農面からみると、個別農家の経営耕地面積規模は他の地域に比べて大差がないが農業専従者が多いため、一人当たり経営耕地面積規模は小さい。さらにこの農業専従者は高齢化していて労働力としては良質とは言えないこと。このためもあり耕作放棄農地が多く発生している状況にある。しかし、主要な生産作物の種類が多いこと。畜産業としては肉牛と乳牛飼育が多いが、一戸当り飼養頭数規模は小さい。全体でみれば耕・畜複合型であること等に整理される。

以上のことから、地域の活性化を図るためには畜産部門の重点的施策も重要である。特に基盤整備の立ち遅れが目立っているが農業専従者が多いので農用地開発は緊急にして重要な施策と考えられる。現在、わが国には約280万haの農用地開発可能地があるといわれているがそのうちの約87%が中山間地帯に位置しているといわれており、棚田のような既耕地の整備とあわせて農用地の新たな開発整備も極めて重要であるといえる。以上から、自然条件を反映した地域資源の開発、有効利用（バイオマス）、災害の防除、生産の根幹である農業の経営規模の拡大と農業専従者の高齢化の若返り策を考える。さらに人口定住化の促進のため基盤整備は勿論のこと、農業振興と雇用機会の拡大を図るための生活基盤の充実による地域活性化促進がこの地域の実態にそくした重要な課題と考えられる。

Ⅳ. 中間地域整備の視点

棚田地域を含む中山間地域農村の農業の活性化と多様化を目標として、今後圃場整備をはじめとする農業基盤の整備計画を樹立する際にはまず、農村地域全体の将来の発展を展望する総合振興計画をたて、その中で圃場整備の位置付けを検討するのが望ましい。

中山間地域のように土地の生産性が低く、限られた土地資源の中で、しかも財政に余裕のない地域で圃場整備を実施しても基盤整備だけでは充分

な農業生産と安定した収益を得ることはなかなか容易なことではない。基盤整備による労働生産性を高めることは中山間地域農村にあっては特に必要な条件ではあるが、さらに地域全体の活性化と多目的に地域を活用していく工夫がなされなければ安定した収益を上げることは望めない。従って、圃場整備事業は単に水田地区に留まらず、それが水田生産の拠点となりながら地域全体の開発の拠点として機能する方向を探り、どのような開発方向が圃場整備との関連で最も地域経済発展に役立つかを計画的に検討することが、今後、中山間地域にとって重要な視点であると考えられる。

例えば、最近論議されている棚田地域に隣接する里山利用の公共牧場の開発整備あるいは広域森林総合利用開発あるいはリゾートゾーンの観光開発等々である。これからはその地域に定住している人々が単に農業生産にのみ依存するのではなくもっと積極的に都市からの人口を呼び寄せる工夫と多角的経営を目指しながら安定した経済活動が展開できる方策を農村の全体計画の中に盛り込まれることが望ましいと考えられる。つまり、都市住民との交流の場としての役割に重点を置ける地区では豊かな自然とのふれあいを重視した農村環境の整備と保全を地域総合振興計画の中に盛り込み、圃場整備がそれらの推進の原動力になることが望ましいと考える。

中山間地域農村の開発整備による生産活動の安定的な展開と活性化は、かつて流出した地元の若い人々が再び故郷に戻ってくるような魅力ある条件整備がなされることによって初めて達成されるものである。とにかく人が集まることが先決、定住すること。そこから種々な活動は展開される。農業基盤の整備にあわせて居住環境の整備も行う、つまり生産基盤と生活環境のバランスのとれた相互的な整備を図るようにする。また、安定した就業の場を確保するために観光農林業の振興をはじめとして地域の歴史、文化施設の整備を図り、非農家を含めた地域住民一体の活動の場を広げるようにする。この地域は急傾斜地が分布するので国土保全のために防災に留意して豊富な地域資源（里山林）の活用を図ることも必要である。

しかしながら、既に述べたように中山間地帯は

生活環境と生産基盤が劣悪な上に人口密度が低く、担い手の不足等によって平坦地にはみられない中山間地帯の優れた特色が十分に利用することができないのが現状である。

従って、中山間地帯の優位性を十分利用して高生産性農業を展開されるために中山間地帯の特色を生かしつつ農業規模拡大と基盤条件の改善のための施策を強力に推進することが必要である。

V. 基本的な推進課題

従って、今後、急傾斜で起伏の多い棚田地帯を含む中山間地帯の基盤整備の推進に当たっては次のような諸点を検討課題として明らかにしていく必要があるものと考ええる。

1) 農業の展開方向と流動化推進の面から

中山間、棚田地域内は一般的に標高差が大きいのでその特色を生かし、平坦地と異なる作目を導入したり、出荷時期をずらすなどした経営と高収益を目指す営農の展開を図ること。さらに中山間地帯農村の活性化のために現在、未利用化している里山林を積極的に農業経営に組み込んで利用すること、特に里山林の賦存量は全国でおよそ850万～900万haもあり、全森林面積の約35%、国土の23%に相当するものである。未利用広葉樹の材及び葉のバイオマス変換利用による畜産飼料生産や観光放牧にも利用することである。

2) 基盤整備の技術的側面から

区画の形状、道路・水路の配置などを平場と同じように画一的に計画すると無理を生じ、安全性を欠き、工費も著しく高騰することになるので、できるだけ地形を尊重し、現状の自然的バランスを極端に崩さない範囲のいわゆる中・小型機械化体系を考えた“まちなおし”レベルの整備に留めるような整備水準としてはどうであろうか、さらに、棚田地域にあっては近傍の里山との一体としての開発整備も重要で、水田の基盤整備にあわせて里山の畑地造成を同時に行い、規模拡大を図ることが必要である。

3) 事業推進による経済効果と農村開発の面から

地域自然景観の特色を生かして活力ある個性豊かな村づくりを進めるために都会人の長期休暇の安らぎの場ともなるようなコミュニティーの施設やその地方の持つ文化施設や観光資源を積極的に組み込むことも必要である。

4) 事業推進に関わる諸制度の面から

現在適用されている制度や基準は、その多くはこれまでの農業基盤整備の主流であった平場を対象として作られているので、棚田地帯を含む中山間地帯ではそれを適用すると不利となることが少なくない。このため、県営、団体営、総合農地開発制度が創設されるなど、これらに対応した新しい予算措置が採られるなどの工夫がなされている。

事業の採択は投資効果に基づくため、棚田地域のように平場に比べて工事費が著しく高騰する場合は、投資効果（＝効用／費用）に示される分母が大きくなるので投資効果を低下させる。従って、このような評価は急傾斜棚田地帯を含む中山間地帯の基盤整備では必ずしも適当ではない。基盤整備によって節減された労働力の活用計画を隣接する里山の未利用資源の活用に向けてなどして地域全般の間接的波及効果を投資効果の算定に組み込むような独自の評価方法が確立されてよいのではないだろうか。

今後、棚田地域も含めた、中山間地帯の基盤整備を強力に推進していくためには平場の基準とは異なった、中山間地帯の独特の投資効果の算定方法があつてよいのではないかと考える。それがなくて現制度のもとで事業採択はなかなか難しく、現制度を若干読み替える程度では、望まれるような中山間地帯の開発整備は達成されないであろう。

さらに、融資制度の拡充、償還条件の緩和等によって地元負担を軽減する方法を明らかにしていくことも大切である。一方、中山間地帯の開発整備に当たっての補助金は将来のわが国の国土保全、資源管理の重要性からみて従来よりもさらに大きく公共性を認めた社会資本の整備の立場からの補助金制度の見直しが必要と思われる。

VI. おわりに

20世紀後半の科学技術の急激な進歩と発展は、わが国の至る所に様々な種類の工場の乱立と都市化を形成させた。その影響は、優良農地のスプロール化、農村への無秩序な混住化となって現れ、本来の農村、農業環境を大きく変貌させた。

そのような農村ではあっても整備された農地は食糧生産の基地としての役割ばかりでなく農業の展開に伴う水資源や空気の浄化、自然環境と景観の保全に、また人々の健康と心の安らぎに寄与してきたことは紛れもない事実であろう。

しかしながら、平地農村はだんだんと都市化の影響を受け、混住化がさらに急速に進むことが予測される中で、本来の農村、農業の機能が一層損なわれていくものと危惧される。従って、これらの機能は今後、中山間地域を計画的に整備することによって果たされるものと期待される。

一方、近年特に急激に地球レベルでの環境と農業問題が真剣に論議されるようになってきた。それらを要約整理すれば次のようにいえよう。

地球上で農地として利用できる土地資源には限りがあり、地球レベルで利用し得る水資源にも限界があること、過放牧・耕作によって砂漠化は世界の至る所で進みつつあり、そこに住む人々の生活を脅かしていること、世界の生物生産量の最も高い地域は中緯度であるが、この地帯には異常気象が発生し易く、近年特に農業生産にダメージを与えていること、世界的に災害の発生頻度が多くなってきており、大型化してきている。特に乱開発による樹木の伐採などにより地球上の耕地から年間260億tonもの土壌が流出している事実、世界的に近代化が進むほど硫酸化物や窒素酸化物による酸性雨が地球レベルで拡がり、森林を枯らせ、魚の住めない湖沼が多くなっていること、熱帯雨林の減少による二酸化炭素の増加と膨大な化石燃料の消費による地球の温暖化が徐々に進んでいることなどである。

一方、世界の人口は爆発的に増加し続けている。特に、環境問題の悪化が顕在化しつつある発展途上国が爆発的ともいえる人口増が続いていて、飢えの問題が深刻化している。昨年の国連人口局の発表では西暦2000年には62億となり、2025年には84億の人口に達すると述べている。人間一人を一年間に養うに必要な食糧を生産するには約40aの農地が必要とされている。しかし、世界の農地はおよそ約14億ha程度である。21世紀に入り、世界の人口を70億としても農業生産量を倍にするか、農地を倍にしない限り世界の人間が安心して生きていけないことになる。

このようにみえてくると、21世紀には世界の国々がそれぞれ独自に環境や食糧問題の解決を計れる状態ではなく、世界の国々が協調して地球レベルで問題の解決に当たらなければならないことが理解されよう。

従って、人間生存のための地球環境の保全と食糧生産の確保は世界の国々がそれぞれ可能な限りの役割を分担して緑豊かな地球を保全する努力を続けていかなければならない。そこで日本の担うべき役割と目標はどこに置くべきであろうか。

日本は緯度からいっても最も植物生産の高い地域にあること、つまり食糧生産の基地としての役割が期待されることと、緯度の幅と標高差による農業生産の多様化が期待されること。また、林地率も世界の中で最も高く森林環境の整備と保全によって、大気の清浄化と生存環境の改善が望まれること。そして、年降雨量も多く水資源涵養にも将来の水質改善にも期待されること。さらに人間生活にとってかけがえのない心の安らぎは四季こもごもの自然景観によって満たされること、等が挙げられる。これらの課題はまさしく中山間農村地域の計画的整備によってこそ期待できる課題であろう。

このように21世紀を展望し、人間生存に関わる食糧と地球環境を守る視点からすればわが国の担うべき目標としては社会資本の整備の一環としても中山間農村地域を計画的に積極的に整備していくべき時期にきているのではなかろうか。