

平成 年度
卒 業 論 文

表題

中山間地域における耕作放棄地対策の現状と課題

— 岩手県一関市を事例に —

国土舘大学 史学地理 学科 地理環境 専攻

4 年 学籍番号 07 — 5F059

氏 名 : 柳 村 大 地

指 導 教 員 : 宮 地 忠 幸 先生

提 出 日 : 平成 22 年 12 月 10 日

要旨

農林業センサスに耕作放棄地という言葉が出始めた 1975 年には、日本の耕作放棄地面積は 13.1 万 ha であった。その後 1985 年を境に耕作放棄地は増加を続け、2005 年には 38.6 万 ha にまで増加した。

そこで、本研究では耕作放棄地問題に悩まされている岩手県一関市を対象に、直接支払制度を活用した活動を行っている舞川 18 区集落での聞き取り調査、土地利用調査を行った。そのうえで、中山間地域における耕作放棄地対策の取り組みの現状と課題を明らかにし、耕作放棄地解消に向けた取り組みの有効性について考察をした。

舞川 18 区集落では休耕田を利用したマコモタケの栽培を行い、耕作放棄地の発生を防止するための取り組みが行われ、集落の活性化にも力を入れていた。しかし、土地利用調査を行った結果、表面的な維持だけで対象農用地としての効果を得ている自己保全管理のあり方についての疑問を感じた。一関市の直接支払制度を利用した取り組みの中では、既耕作放棄地に対する対策はほとんどみられなかったが、耕作放棄地の発生を防止するための取り組みは積極的に行われていた。また、制度の導入により集落での話し合いが増加するなど、集落活動を活性化させる効果もみられた。一方で、農業就業者の高齢化が進行し、後継者の確保も不透明であるため、将来的な耕作放棄地の拡大が考えられる。このように、高齢化や後継者問題をふまえた上での取り組みの強化が、今後の耕作放棄地対策の課題といえる。

以上のことから直接支払制度は、今後も制度を続けていくうえで、耕作放棄地対策としての取り組みはもちろん、集落をより一層発展させるため、支えていくためになくてはならない制度であるといえる。

目次

要旨	ii
目次	iii
図表目次	v
I. はじめに	1
1. 問題の所在	1
2. 既存の研究成果と課題	2
3. 研究目的	4
4. 研究方法	4
5. 研究対象地域とその選定理由	4
1) 耕作放棄地に基づく選定理由	4
2) 中山間地域等直接支払制度に基づく選定理由	5
II. 耕作放棄地の動向と中山間地域等直接支払制度の実施状況	6
1. 都道府県別にみた耕作放棄地の動向と特徴	6
2. 都道府県別にみた中山間地域等直接支払制度の実施状況	9
III. 岩手県における耕作放棄地の動向とその対策の実態	14
1. 岩手県における耕作放棄地の動向と特徴	14
2. 岩手県独自の耕作放棄地対策の展開	18
3. 中山間地域等直接支払制度の取り組み状況	19
IV. 一関市における耕作放棄地の拡大実態と対策	23
1. 一関市における耕作放棄地の動向と特徴	23
1) 一関市の概要	23
2) 一関市における耕作放棄地拡大の背景	25
3) 一関市における耕作放棄地の動向と特徴	28
2. 一関市独自の耕作放棄地対策の展開	29
3. 中山間地域等直接支払制度の活用状況	29
V. 事例集落における地域活性化に向けた取り組みの実態	36
1. 舞川 18 区集落の概要	36
2. 中山間地域等直接支払制度の活用状況	36

VI. 一関市における耕作放棄地対策の意義	41
VII. 結論	43
謝辞	45
脚注	45
参考文献	46

図表目次

図 1	都道府県別の耕作放棄地面積（2005 年）	7
図 2	都道府県別の耕作放棄地率（2005 年）	8
図 3	都道府県別の耕作放棄地解消可能性（2000 年）	8
図 4	直接支払制度の都道府県別協定数（2009 年度）	10
図 5	直接支払制度の都道府県別協定締結率（2009 年度）	11
図 6	直接支払制度の都道府県別交付金額（2009 年度）	11
図 7	直接支払制度の都道府県別交付面積（2009 年度）	12
図 8	直接支払制度の都道府県別田交付面積（2009 年度）	12
図 9	直接支払制度の都道府県別畑交付面積（2009 年度）	13
図 10	岩手県における市町村別の耕作放棄地面積の変化（1985 年・ 1995 年・2005 年：総農家）	16
図 11	岩手県における市町村別の耕作放棄地率（2005 年：総農家）	17
図 12	岩手県における市町村別の耕作放棄地解消可能性（2000 年）	17
図 13	岩手県における直接支払制度の実施動向	22
図 14	岩手県における地目別の直接支払制度交付金対象面積の変化	22
図 15	研究対象地域位置図	23
図 16	一関市における人口、世帯数の変化	24
図 17	一関市における産業別就業人口の変化	24
図 18	一関市における専兼業別農家数の変化	26
図 19	須川パイロット地区位置図	30
図 20	一関市における直接支払制度の実施動向	33
図 21	一関市における地目別の直接支払制度交付金対象面積の変化	33
図 22	マコモタケ栽培の様子	38
図 23	舞川 18 区集落の土地利用	40

表 1	岩手県における耕作放棄地の推移（総農家）	15
表 2	岩手県における年齢別農業就業人口の変化	15
表 3	岩手県における耕作放棄地解消・防止に向けた取り組み	19
表 4	一関市における経営耕地規模別農家数の変化	27
表 5	一関市における年齢別農業就業人口の変化	27
表 6	一関市における主な農作物の作付面積の変化	27
表 7	一関市における部門別農業粗生産額構成の変化	28
表 8	一関市における耕作放棄地の推移（総農家）	29
表 9	社会福祉法人の主な活動内容	31
表 10	一関地区における交付金対象の取り組み一覧（その 1）	34
表 11	一関地区における交付金対象の取り組み一覧（その 2）	35
表 12	舞川 18 区における集落協定に基づく共同取り組み活動の特徴と成果（第 I 期対策）	39

I. はじめに

1. 問題の所在

日本の耕作放棄地面積は、農林業センサスに耕作放棄地という言葉が出始めた 1975 年に 13.1 万 ha、1980 年に 12.3 万 ha、1985 年には 13.5 万 ha と、ほぼ横ばいに推移していた。しかし、1985 年を境に耕作放棄地は増加し続け、2005 年には 38.6 万 ha と約 3 倍にも増加している。耕作放棄地が与える影響としては、病虫害・鳥獣被害が発生するなど、周辺の農地への悪影響が考えられる。また、一度耕作をやめて数年経過するだけで、農地の原形を失うほど荒れてしまい、農地を再生するためにも多くの時間と労力が必要になる。

この社会的背景として、1985 年のプラザ合意後の円高進行による畜産、野菜、果実などの各品目の輸入急増が挙げられる。1991 年には牛肉・オレンジの輸入自由化、1993 年には GATT ウルグアイラウンド交渉による米の輸入自由化が決まった（橋本他 2009）。

このように、海外からの輸入農産物が急増することで、日本の農産物価格は低迷し、農業の経営は悪化していった。1999 年には「食料・農業・農村基本法」が制定され、農業基本法とは異なる、食料・農業・農村と国民を対象に「国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展」を図ることを目的とした法律が施行された。

中山間地域は日本の国土面積の約 7 割を占め、総人口の約 14% が居住する地域である。また、農地面積、農業就業人口、農業粗生産額いずれも全国の約 4 割を占めるなど、日本農業の重要な部分を担っている。しかし、中山間地域では高齢化や過疎化の進行が激しく、後継者不足もあって基幹産業である農林業が衰退してきた。人の手によって作られた農地や人工林といった二次的自然は、荒廃を防ぐために継続した人為的管理が必要であり、農林業の衰退は環境面からも深刻な問題である（高嶋他 2004）。

中山間地域における耕作放棄地の拡大は、日本の社会変化を背景としながら、地域的な特色を反映しつつ進行していた。主な原因としては、1970 年に行われた水稻の生産調整による経営耕地の縮小が

挙げられる。中山間地域における耕作放棄地の拡大の要因としては、農業従事者の高齢化、若年層の都市部への人口流出による後継者問題が挙げられる

このような問題の中、主たる農業従事者の引退によって急速に耕作放棄地が拡大しながらも、耕作継続の努力が世帯レベルでみられるようになってきた。農業従事者の引退は、営農主体の内的な問題であるためその影響も大きく、多くの農家は全経営耕地を放棄、または小規模経営への転換をせざるを得なかった。しかし、その一方で世帯間の援農と耕地の貸借が増加するなど、耕作放棄地の拡大防止に努めている（寺床 2009）。

耕作放棄地対策としては、2000 年から中山間地域等直接支払制度（以下、直接支払制度と略記）が創設され、集落単位で 5 年間耕作を継続していく集落協定が結ばれることによって交付金を得られるようになった。また、交付金は約 50% を集落における共同の取り組みに使用するよう指導されている。しかし、2005 年度から始まった新制度に入ってから、集落マスタープランの制定や耕作放棄の防止義務などが課せられ、集落協定の締結にはハードルが高くなった（作野 2006）とも言われている。

このような状況の中、耕作放棄地を防ぐための対策が効果を発揮できるように、現在明らかになっている諸対策の問題を明らかにすることが求められている。

2. 既存の研究成果と課題

耕作放棄地拡大の背景として、高田（2007）は、群馬県吉井町上奥平を事例に、農業労働力の弱体化、農地貸借締結の困難化、開発の仮登記と凍結問題、減反政策による農家の生産意欲衰退、耕作地と耕作放棄地の線引き明確化を挙げている。高嶋等（2004）は、高知県大豊町を事例に、土地条件の不利性、高齢化、後継ぎ不在、圃場整備率の低さを挙げている。寺床（2009）は、限界集落における耕作放棄地の拡大とその要因を明らかにし、いかにして共同で耕地

管理を実現するかが今後の農業の継続を大きく左右すると述べている。

九鬼、高橋（1999）は、耕作放棄地の活用方法について、農地としての利用と、ビオトープとしての利用を取り上げ、それぞれの活用効果を明らかにしている。宮地（2008）は、福島県を事例に、耕作放棄地の拡大防止対策として、野菜、花木、果樹の栽培、そば栽培の拡大、桑の新たな有効活用への模索、和牛の放牧などの取り組みを挙げている。

直接支払制度について河野、池上（2005）は、3つの集落を事例に、直接支払制度の意義と課題について検討している。2002年度の直接支払制度の対象農地が90万haであるのに対し、実際に協定が結ばれたのは65万haと、その効率性が低いという批判もあった。しかし、2000年度の実績が57万haであったことを考えると、制度の有効性が認知されてきているとみるべきであり、全国規模で行われる農業政策としては悪くない実績であると評価している。課題としては、「対象農地に関わる人的単位」と「交付金活用に関わる人的単位」のズレへの対応万作、相対的に高齢化・零細集落での制度導入が立ち遅れていること、直接支払制度と集落営農との関係、あるいはそれぞれのあり方が挙げられている。児島、後藤（2006）は、第Ⅰ期対策の成果をデータと事例を基に検証し、制度の見直しに対して、守りの姿勢ではなく、よりよくしていこうとする姿勢と、変化に対応できる柔軟な姿勢で対応していかなければならないと指摘している。作野（2006）は、2005年からの新制度により集落協定締結のハードルが高くなり、制度の導入を見送る集落もみられるようになったと述べている。このような問題に対処するために、集落の枠を超えて集落協定を締結すべきであったが、中山間地域においては集落を単位とした自治機能が強固に存在しており、集落が危機的状況になっても集落の枠組みを超えての協定締結には至らないことが多く、それが問題となっていることを指摘している。宮地（2010）は、熊本県芦北町を事例に、直接支払制度の効果を明らか

にするとともに、集落の農家が営農組織を設立するなどの、直接支払制度を活用して新たな営農システムを確立しようとする取り組みが見られるようになったと述べている。

以上のことから、高齢化の進行による耕作放棄地の拡大を防ぐための若い人材の確保、現地の農業の実情をふまえた制度の展開、生産者の都合により耕作放棄せざるを得ない状況にある農地の積極的な利用などが研究課題として挙げられる。

3. 研究目的

本研究では、岩手県一関市を対象に、中山間地域における耕作放棄地対策の取り組みの現状と課題を明らかにし、耕作放棄地解消に向けた取り組みの有効性について考察する。

4. 研究方法

本研究では、まず岩手県の耕作放棄地の状況を把握するために、各年度の農林業センサスから傾向を分析した。その中で 2005 年の合併により、県内の耕作放棄地面積が 1 位になった一関市を対象に調査を行った。一関市は耕作放棄地対策として、直接支払制度を活用した活動を行っており、その対象地域である舞川 18 区集落での聞き取り調査、土地利用調査を行い、耕作放棄地対策の実態を明らかにした。その上で耕作放棄地解消に向けた取り組みの有効性について考察した。

5. 研究対象地域とその選定理由

1) 耕作放棄地に基づく選定理由

2005 年における日本の耕作放棄地面積は 38.6 万 ha ある。1985 年度から 2005 年度までの総農家が占める耕作放棄地面積の増加面積をみると、福島県 13,006ha、茨城県 11,237ha、千葉県 7,419ha、岩手県 6,420ha、青森県 6,205ha となっており、岩手県は全国において耕作放棄地問題の拡大に悩まされている地域といえる。

一関市は総農家が占める耕作放棄地面積が 1,497ha あり、岩手県の中でも特に耕作放棄地が広がっているため、一関市を研究対象地域とした。

2) 中山間地域等直接支払制度に基づく選定理由

岩手県の直接支払制度の協定数は 1,234 で、協定締結率は 89.9% と、全国的にみていずれも高い水準である。交付金額は北海道 79 億 7,700 万円、岩手県 33 億 9,400 万円、新潟県 28 億 9,700 万円と全国でも 2 番目に多い。交付面積は北海道 321,356ha、熊本県 32,586ha、岩手県 22,252ha と全国で 3 番目に大きい。

また、地目別で田の交付面積をみると、岩手県は 20,550ha で北海道に次いで広いが、急傾斜に関しては 13,323ha で全国でも 1 番広い。岩手県の直接支払制度の交付面積はほぼ田で占められており、畑の交付面積は狭い。以上のデータより、岩手県は直接支払制度に積極的に取り組んでいる地域であるといえる。

一関市は、上で述べたほとんどの項目が岩手県の中で高く、岩手県の中でも特に直接支払制度に取り組んでいるといえる。以上の理由から岩手県一関市を研究対象地域とした。

Ⅱ.耕作放棄地の動向と中山間地域等直接支払制度の実施状況

1. 都道府県別にみた耕作放棄地の動向と特徴

耕作放棄地は 1985 年から 2005 年にかけて増加を続けている。I 章でも述べたように、耕作放棄地面積は 1975 年から 1985 年までは約 13 万 ha で横ばいに推移していたが、1990 年以降増加し続け、2005 年には 38.6 万 ha となった。また、農地面積が増加する中、耕作放棄地率は 1985 年の 2.9% から 2005 年の 9.7% と 3 倍以上に増加している。

耕作放棄地の所有を農家の形態別にみると、土地持ち非農家 16.2 万 ha、自給的農家 7.9 万 ha、副業的農家 7.7 万 ha、準主業農家 3.4 万 ha、主業農家 3.3 万 ha となっている。この中でも土地持ち非農家と自給的農家の耕作放棄地は年々増加傾向にある。

農業地域類型別に耕作放棄地面積をみると、山間農業地域 6.1 万 ha、中間農業地域 14.7 万 ha、平地農業地域 9.8 万 ha、都市的地域 8.0 万 ha となっている。耕作放棄地率をみると、山間農業地域が 14.6% と高く、山間地での耕作を継続する難しさが読み取れる。

都道府県別の耕作放棄地面積と耕作放棄地率をみると、図 1 から、関東周辺の耕作放棄地面積が拡大していることを読み取れる。耕作放棄地面積が広い順にみると、福島県 21,708ha、茨城県 20,357ha、北海道 19,470ha の順となっている。また図 2 からは、中国地方の耕作放棄地率が高いことが読み取れる。耕作放棄地率の高い順に、長崎県 27.1%、山梨県 23.4%、群馬県 20.9% となっている。この 2 つのデータから、耕作放棄地面積の広い地域と、耕作放棄地率の高い地域が異なることが分かった。

図 3 は、全国の遊休農地の解消可能性（2000 年現在）を 5 段階で示している。その中で、解消が困難な遊休農地は全国で 31,978ha、非常に困難な遊休農地は 2,104ha となっている。全体的に西日本に解消困難な遊休農地が分布しており、特に近畿地方の各府県において解消困難な遊休農地が全体の 78.0%、非常に困難な遊休農地が全体の 4.2% と極めて高い割合を示している。東日本においては、新

潟県、富山県、石川県、山梨県、千葉県で解消困難な遊休農地が相対的に拡大していることが分かる。なかでも新潟県の解消困難な遊休農地は 26.8%、非常に困難な遊休農地が 21.0%となっており、解消が非常に困難な遊休農地の面積とその割合が全国でも一番である（宮地 2008）。

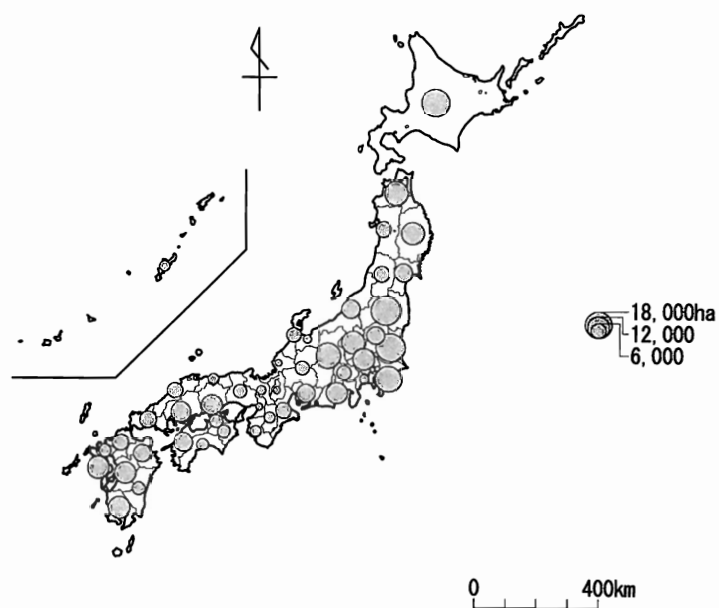


図 1 都道府県別の耕作放棄地面積（2005 年）

資料：農林業センサス（2005 年）より作成

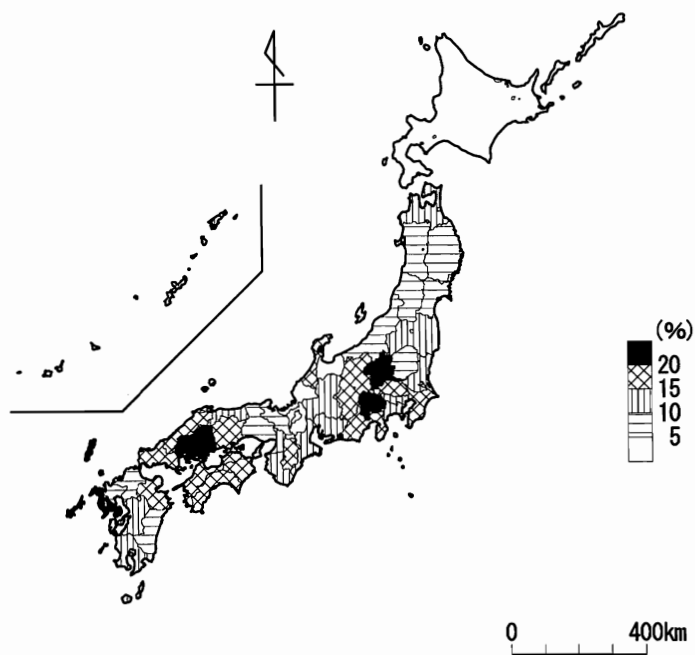


図 2 都道府県別の耕作放棄地率（2005 年）

資料：農林業センサス（2005 年）より作成

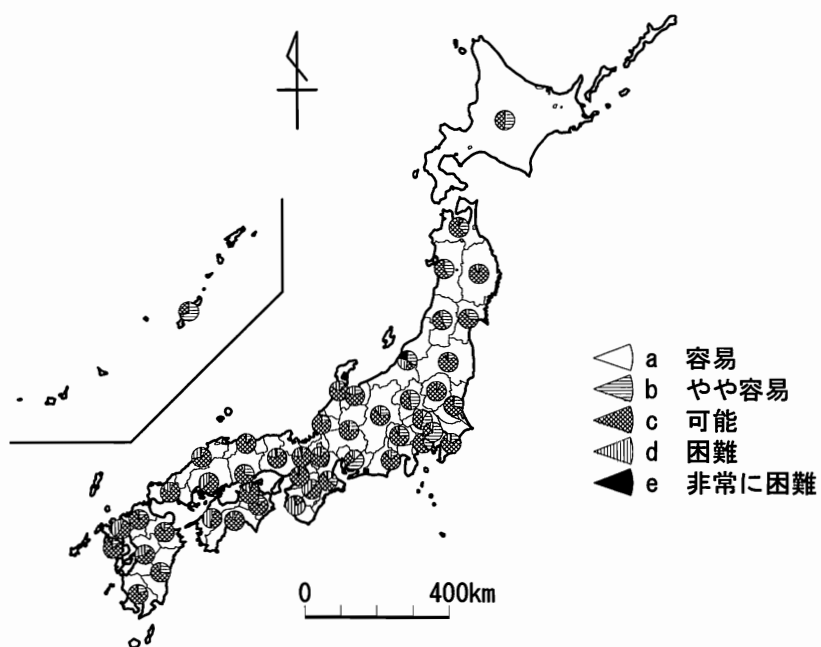


図 3 都道府県別の耕作放棄地解消可能性（2000 年）

資料：全国農業会議所ホームページ掲載資料より作成

2. 都道府県別にみた中山間地域等直接支払制度の実施状況

直接支払制度の実施状況を都道府県別にみると、協定数は、広島県の 1,533、岡山県の 1,458、福島県の 1,448 の順に協定が多く結ばれている。図 4 をみると、比較的西日本に協定数が多いことが読み取れる。協定締結率は、東京都と沖縄県が 100%、岐阜県の 92.6%、北海道の 91.1%で続いている。図 5 をみて分かるように、協定締結率は全国的に高い割合を示しており、直接支払制度の効果の高さがかがえる。交付金額は、北海道の 79 億 7,700 万円、岩手県の 33 億 9,400 万円、新潟県 28 億 9,700 万円の順に交付金をもらっている（図 6）。交付面積は、北海道の 321,356ha（草地が 280,719ha）、熊本県の 32,586ha、岩手県の 22,252ha の順に大きい（図 7）。地目別の交付面積をみると、田は北海道の 36,314ha、岩手県の 20,550ha、新潟県の 16,220ha の順に大きく（図 8）、畑は愛媛県の 12,627ha、和歌山県の 10,880ha、熊本県の 4,535ha の順に大きい（図 9）。図 8、9 をみて分かるように、畑に比べ田の交付面積の方が広い。これは交付金の交付単価が田の方が高いことが影響している。

2009 年度までの直接支払制度の成果として、耕作放棄地の発生防止については、664,000ha の農用地において農業生産活動が継続的に行われ、道路・水路の共同管理の充実、既耕作放棄地の復旧など多様な取り組みが行われた。多面的機能の維持・増進については、周辺林地の管理など営農との一体的な取り組みのほか、景観作物の植栽、体験農園等を通じた都市住民との交流など、集落の環境整備や活性化に寄与する多様な取り組みが行われた。将来に向けた農業生産活動の継続的实施については、協定締結を契機として、新たな集落営農組織の育成や、認定農業者の育成、担い手への農地の集積などに取り組む集落もみられた。集落機能の活性化については、集落における話し合いが活性化し、集落としての一体感の強まりが確保され、自分たちの集落は自分たちで守ろうという意識が高まった。

課題としては、高齢化の進行が挙げられ、高齢化が進む地域では、

農業生産活動等の維持が厳しく、生産性及び収益の向上や担い手の定着などの、より前向きで継続的な農業生産体制を整備するまでに至っていない。制度を構成する個々の要素に対する課題として、対象地域・対象農用地については、飛び地や点在などによってまとまった農用地を確保できず、対象地域に入らない集落で耕作放棄地の発生を招いている。協定期間については、高齢化等により、協定を5年間継続することが困難との声もある。助成水準については、樹園地が畑と同じ交付単価であることや、受給上限額を超えている農業者が、共同取り組み活動に要する経費を手当てされていない状況等について、助成水準の充実・強化が求められている。これらの課題は、第Ⅲ期対策からの見直しのポイントとして設けられている。



図4 直接支払制度の都道府県別協定数（2009年度）

資料：農林水産省農村振興課公開資料より作成

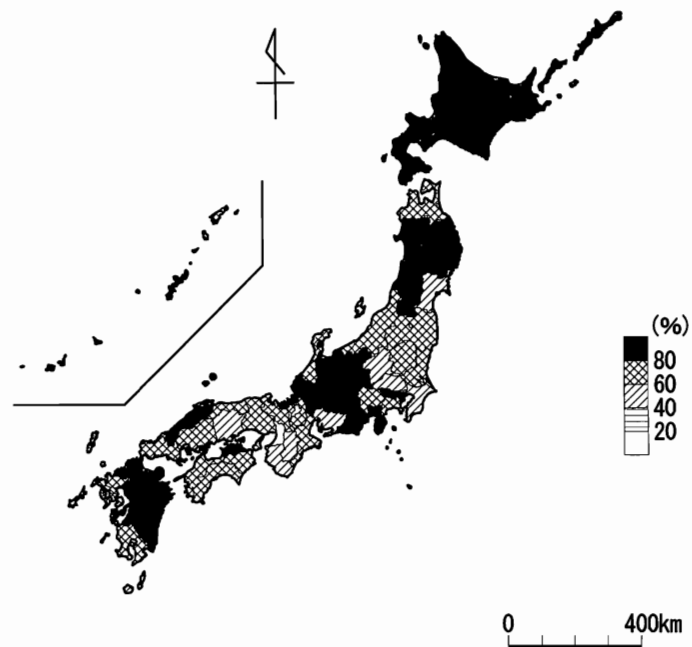


図 5 直接支払制度の都道府県別協定締結率（2009 年度）

資料：農林水産省農村振興課公開資料より作成

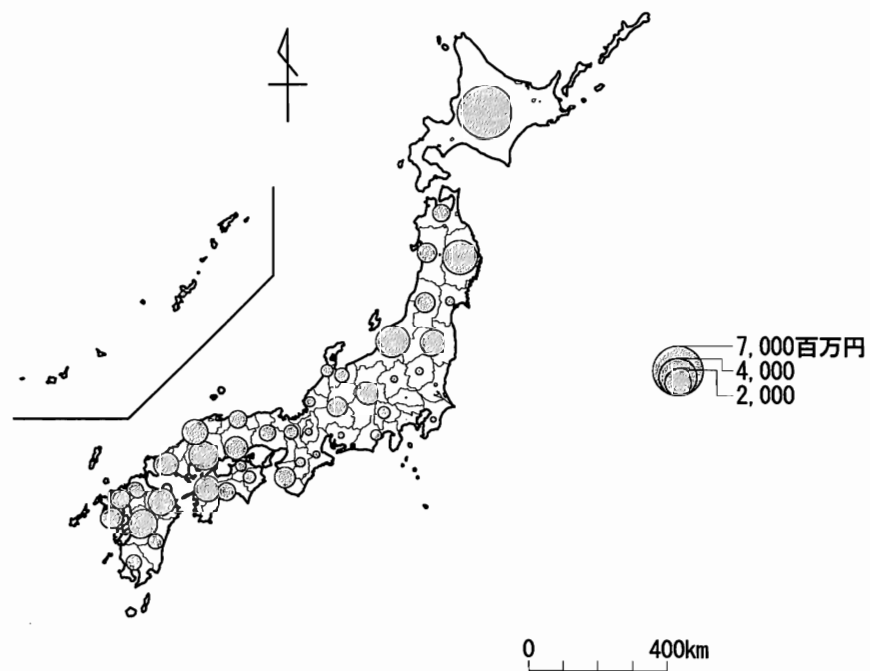


図 6 直接支払制度の都道府県別交付金額（2009 年度）

資料：農林水産省農村振興課公開資料より作成

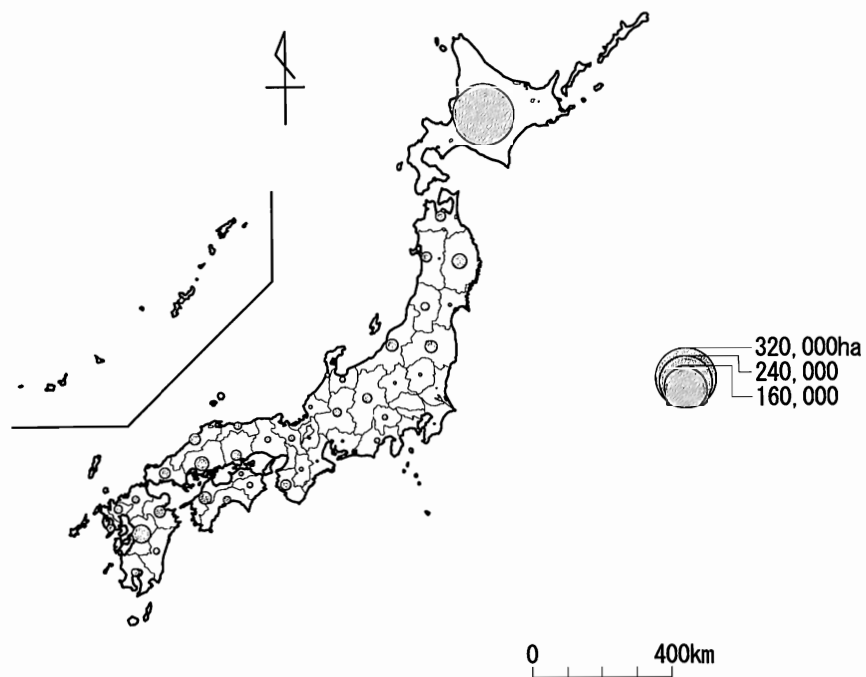


図 7 直接支払制度の都道府県別交付面積（2009 年度）

資料：農林水産省農村振興課公開資料より作成

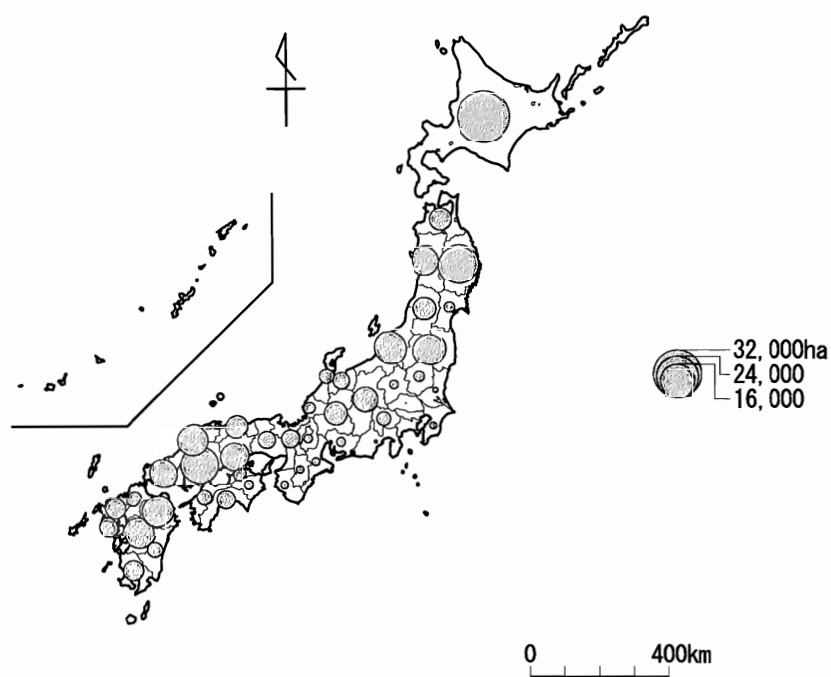


図 8 直接支払制度の都道府県別田交付面積（2009 年度）

資料：農林水産省農村振興課公開資料より作成

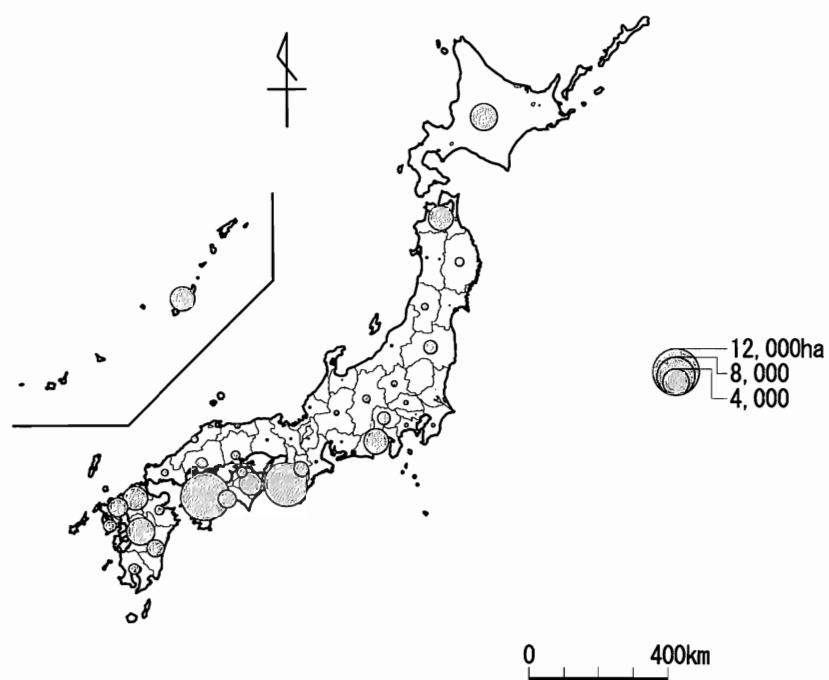


図 9 直接支払制度の都道府県別畑交付面積（2009 年度）

資料：農林水産省農村振興課公開資料より作成

Ⅲ．岩手県における耕作放棄地の動向とその対策の実態

1. 岩手県における耕作放棄地の動向と特徴

岩手県における耕作放棄地の動向をみると、経営耕地面積が年々減少しているのに対し、耕作放棄地面積は増加している（表 1）。特に 1995 年から 2000 年にかけて耕作放棄地面積が約 3,000ha も増加している。この背景には、食糧法の制定、農産物の輸入自由化、なかでも米の輸入自由化による農家の生産意欲低下が大きく影響したと考えられる。また、年齢別農業就業人口の変化をみると、60 歳以上が全体に占める割合は、1980 年が 31.3% で、2005 年には 71.4% となっており、2 倍以上に増加している（表 2）。このため、農業就業者の高齢化が耕作放棄地の増加に影響していることも考えられる。

次に、市町村別の耕作放棄地面積の変化をみると、各市町村で増加の傾向にあることが読み取れる（図 10）。2005 年は市町村合併の影響により、耕作放棄地面積が増加する地域もみられるようになった。また、耕作放棄地率をみると、耕作放棄地が多くみられる地域とは一致せず、県の沿岸部に耕作放棄地率の高い地域がみられた（図 11）。これは、沿岸部では漁業等に従事している人が多く、また、「やませ」による冷害が起きるなど、農業に不利な条件が多いためである。そのため、経営耕地面積が狭く、農業従事者の数が少ないことから、耕作放棄地率が高くなっていると考えられる。

市町村別の耕作放棄地解消可能性（2000 年現在）をみると、岩手県内のほとんどの地域で解消は可能であることが分かる（図 12）。しかし、わずかではあるが解消が困難な地域もあり、その理由として、遊休農地対策データベースの掲載内容からは、圃場整備が未整備な圃場が多く、農地の集団性が低く、日照条件が不良で、多年生の植物に覆われ、農機具の搬入が不可能な圃場が多い、という条件が影響していることがわかる。

表 1 岩手県における耕作放棄地の推移（総農家）

年度	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
耕作放棄地面積(ha)	1,888	3,939	4,996	8,093	8,308
経営耕地面積(ha)	146,876	139,226	133,147	126,021	117,351
耕作放棄地率(%)	1.3	2.8	3.6	6.0	6.6

資料：農林業センサス（各年次）より作成

表 2 岩手県における年齢別農業就業人口の変化

単位：人						
年度	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
15～29歳	19,220	11,874	7,368	6,089	7,794	6,509
30～39歳	22,070	18,962	13,343	7,488	4,674	3,141
40～49歳	41,583	27,030	17,012	13,620	10,374	7,024
50～59歳	53,886	54,154	38,178	24,041	16,274	15,974
60歳以上	62,345	73,264	76,990	80,580	84,169	81,361

資料：農林業センサス（各年次）より作成

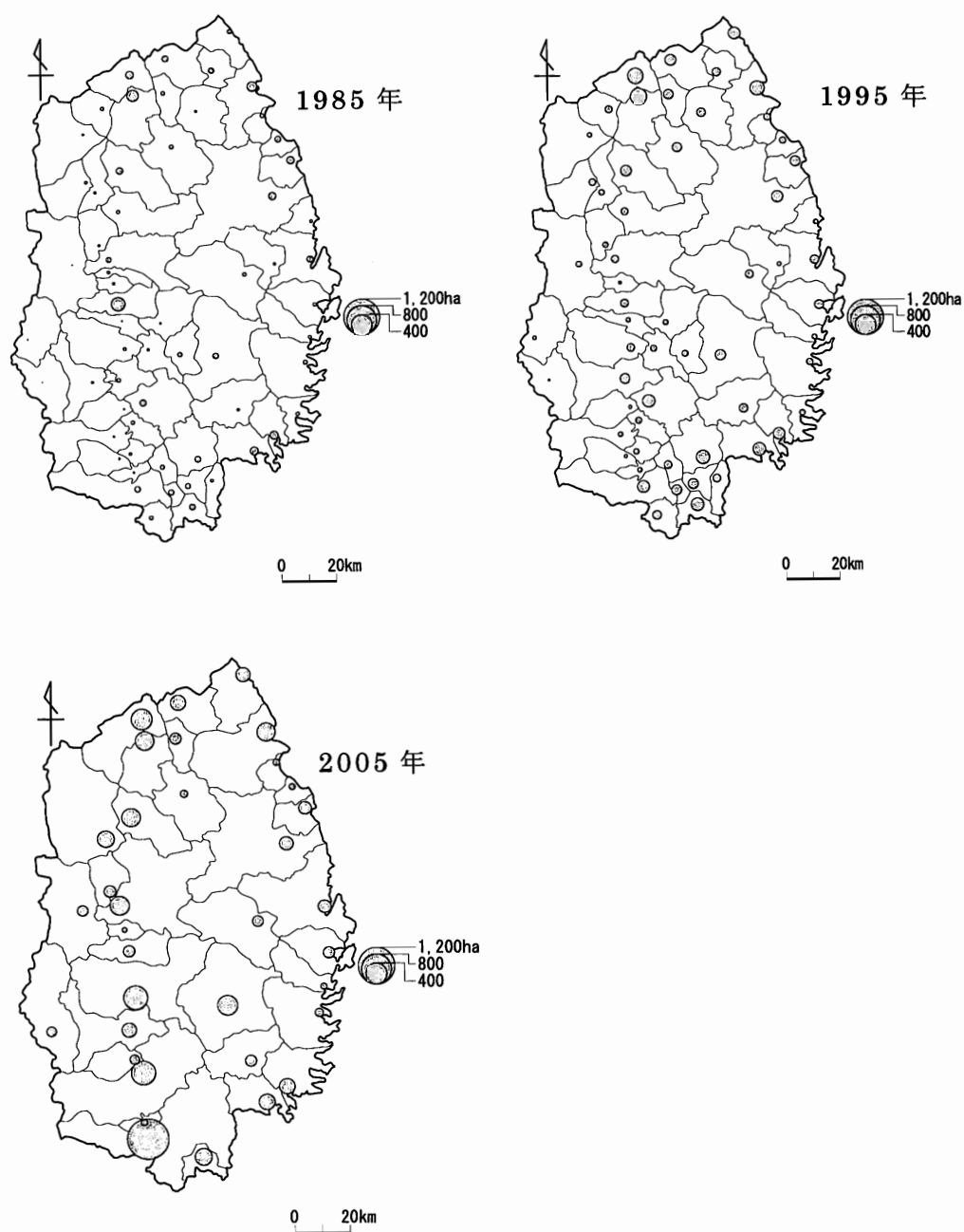


図 10 岩手県における市町村別の耕作放棄地面積の変化（1985年・1995年・2005年：総農家）

資料：農林業センサス（各年次）より作成

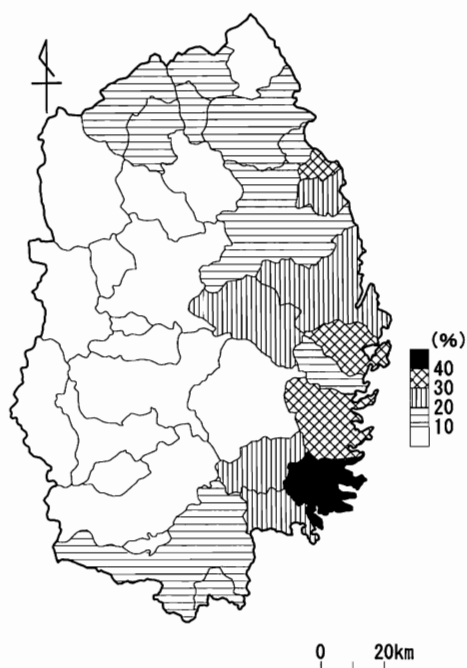


図 11 岩手県における市町村別の耕作放棄地率（2005 年：総農家）

資料：農林業センサス（2005 年）より作成

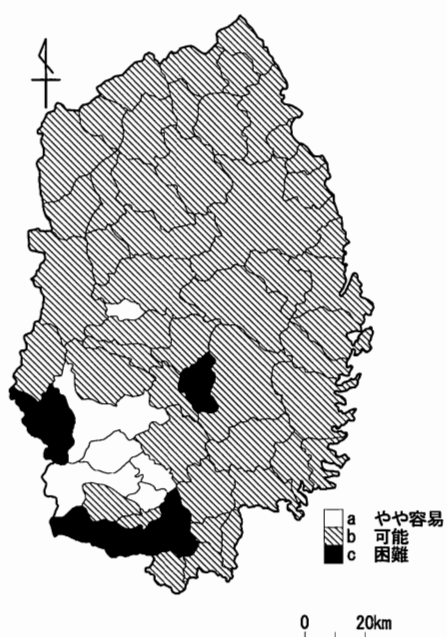


図 12 岩手県における市町村別の耕作放棄地解消可能性（2000 年）

資料：全国農業会議所ホームページ掲載資料より作成

2. 岩手県独自の耕作放棄地対策の展開

岩手県独自の耕作放棄地対策として、岩手県農地再生・活用対策がある。この対策は、2008年の「農地改革プラン」の公表から始まった。岩手県の農業の持続的な発展を目指し、関係機関・団体が一体となって、農地の再生・活用や収益性の高い産地づくり、農業経営の高度化等に取り組むため、2009年9月15日に岩手県農地再生・活用対策本部が設置された。また、現地活動支援部隊として、農地再生・クロス・ファンクショナル・チーム（CFT）の部内設置も行われた。

具体的な取り組みの流れとして、集落説明会が開催され、そこで①事業内容の説明・普及、②農家意向の把握、③農家の出し手・受けての意向確認、④委任状の取りまとめを行う。次に、集落での農地の再生・活用、所得向上に向けた話し合いをし、①農家の意向をマップ化、②面的集積組織による利用調査、③経営資源のフル活用等による集落のパワーアップを検討する。その後、農地活用プラン（事業申請書）の作成をし、①担い手の明確化、②規模の拡大と効率的な土地利用、③耕作放棄地の再生の計画を立てる。この一連の流れを終え、表3のような取り組みが行われている。

取り組み内容の一例として、山田町の遊休農地を活用した地域おこしをみる。取り組みの契機は、直接支払制度を受けて、草刈り等の地域活動を進める中で、耕作できなくなった独居老人の農地を、単に草刈りを行うだけではなく、有効に使いたいという考えからこの取り組みが始まった。取り組みの内容は、2007年から耕作放棄地20aに集落活動としてそばを作付け、2008年からは、町の広報等で住民に広く呼びかけて、播種、収穫、そば打ちの体験交流会を開催している。取り組みの特徴は、耕作放棄地を活用して、町民との体験交流の開催等により、集落の活性化を進めており、今後の展開としては、水車の復元、直売所の建設、加工製品の開発、さらなる集落の活性化、その実現に向けて、町とともに支援することとしている。

表 3 岩手県における耕作放棄地解消・防止に向けた取り組み

市町村	取り組み事例	目指す方向
北上市 西和賀町 遠野市 宮古市 宮古市 岩泉町 野田村	地域資源を活かした産業振興による耕作放棄地対策 わらび栽培振興による遊休農地化の防止 転作田を活用したタラの芽促成栽培の取り組み 学校給食への野菜供給拡大による農地の有効活用 わらびによる遊休農地解消への取り組み 農地の有効活用で直売運営 低利用農地を活用したヤマブドウ・飼料作物・牧草の作付け	少量多品目栽培・地域特産物栽培
葛巻町 一関市 山田町 洋野町 軽米町	集落内連携による活動で活性化を図り集落を守る 耕作放棄地化した優良農地の再生 遊休農地を活用した地域おこし(そば) 町内の工房へ供給する「大豆」「そば」生産拡大のための農地再生 遊休樹園地を活用した雑穀栽培	粗放型品目の導入
遠野市 藤沢町 釜石市・大槌町 一戸町	耕作放棄地解消による農村活性化への取り組み ひまわりで地域の活性化 地元製麺業者との連携による「そば」栽培 新規就農者の経営規模拡大に伴う遊休地の再生利用	新規就農者の確保、企業・消費者連携

資料：岩手県農地再生・活用対策取り組み事例集より作成

3. 中山間地域等直接支払制度の取り組み状況

岩手県では 2000 年度から直接支払制度を活用した取り組みが進んでいる。主な動きとして、協定数が全国の傾向と同じく第Ⅱ期対策が始まった 2005 年度で減少し、それ以降は再び増加傾向にある。2005 年度に協定数が減少した理由は、集落協定の統合や個別協定から集落協定への移行が進んだためである。参加者数、交付面積、交付金額は 2004 年度にわずかに減少するが、それ以降は増加し続けており、2005 年度に減少する全国的な傾向とは異なる動きがみられた（図 13）。また、岩手県では体制整備単価の割合が多く、基礎単価の割合が多い全国の傾向と異なる。この背景には、県庁から地方振興局まで推進班を設置し、行政官を総動員した市町村への活発な支援活動をする取り組みが関係している。

図 14 は地目別の交付金対象面積を示したもので、直接支払制度は田を中心に活用されていることが分かる。面積の変化は、草地と採草放牧地が 2005 年度に減少し、それ以降草地は微増し、採草放牧地はほぼ一定に推移している。田は 2004 年度にわずかに減少し

たが、それ以降は増加し続け、畑は増減を繰り返しながらも、それぞれ第Ⅰ期対策と比べると増加している。その理由として、2005年度に比べ、協定数が93増加したことが挙げられる。これは、市町村合併による新たなみなし過疎地域¹⁾の指定等によって対象農用地が増加したためである。

第Ⅰ期対策の取り組みの成果と課題について、岩手県農業振興課が公表している資料に基づいて整理する。まず成果としては、協定締結を契機に、73%の集落で活性化や将来のあり方に関する話し合いが増加、63%の集落で共同作業、機械等の共同利用、作業の受委託等に関する取り決め事項の話し合いが増加するなど、協定集落における話し合いの増加が挙げられる。次に、水路・道路等の管理にかかる共同作業の回数が増加した集落が69.6%、協定の必須事項のほかにも、共同防除などの機械共同利用・作業が23.9%、産直活動、農産物の加工が28.3%、景観形成、文化伝承等の取り組みが37%の集落で増加しており、共同取り組み活動、集落活動が活発化している。耕作放棄地についても、協定に基づいて復旧したものが24haあり、少しずつではあるが耕作放棄地の復旧も進んでいる。また、認定農業者が1集落平均1.04人から1.32人へ増加、集落営農組織は、協定締結を契機に育成された集落が6.2%、組織化を検討中の集落が50%と、集落営農組織の育成が進んでいる。さらに、協定締結前に比べ、農用地の利用権設定が約1.4倍、作業委託面積が約2倍に増加している。

課題としては、世代交代が進まず、集落締結当初の人がそのまま歳をとるという状態で、集落の高齢化、後継者の確保が課題として挙げられる。

第Ⅱ期対策の成果としては、集落での話し合いの回数が増えた集落ほど、取り組み内容の高度化、多様化につながっている傾向にある。また、集落マスタープランの作成や、保全・管理活動の範囲と位置などが明確になり、計画的な作業の推進が可能となった農用地等保全マップの作成が、地域の活性化につながるものとして挙げら

れた。集落マスタープランの効果として、91%もの集落が協定活動の話し合いが増えたことに効果が発揮されたとしている。これらの協定活動により、農業者の意欲向上、高齢者・女性の活動の活発化、農業所得の向上、後継者の育成、祭りなどの地域活動など、住民活動や農業生産活動の活発化、集落機能のステップアップが図られた。耕作放棄地防止については、耕作放棄地面積は増加傾向にあるものの、2007年度に行った市町村アンケートで、岩手県が直接支払制度に取り組まなかった場合に、2005年度から2009年度までに発生すると予測される耕作放棄地は約5,300haに達することから、この制度による耕作放棄地防止の効果は大きいと考えられる。また、直接支払制度が中山間地域の多面的機能の維持・発揮に効果があったと考えている集落は94%で、多面的機能を増進する活動として、農地と一体となった周辺林地の管理や景観作物の栽培などに取り組んでいる集落が多く、景観保全や災害の抑制、水源のかん養、自然形態の保全などに効果がみられるなど、多面的機能の維持にも成果が出ている。

課題としては、中山間地域の集落で高齢化が進んだ場合、共同取り組み活動はもちろん、集落としての機能が失われること。協定の統合や担い手への農地利用集積によって、担い手への交付額が上限額に達することで、規模拡大への意欲が減退し、さらなる利用集積が進まない。営農連携にかかる対象農用地の追加にあたって、市町村における推進事業では、測量や図面作製にかかる費用が交付対象となっておらず、市町村の単独予算で措置している。

以上の課題に関しては第Ⅲ期対策によって改善された。しかし、岩手県における市町村の交付金負担額に対する地方交付税は、市町村負担額を下回っており、地方公共団体の負担実績に応じた財政支援が必要であるが、この課題に関しては改善されていないのが現状である。

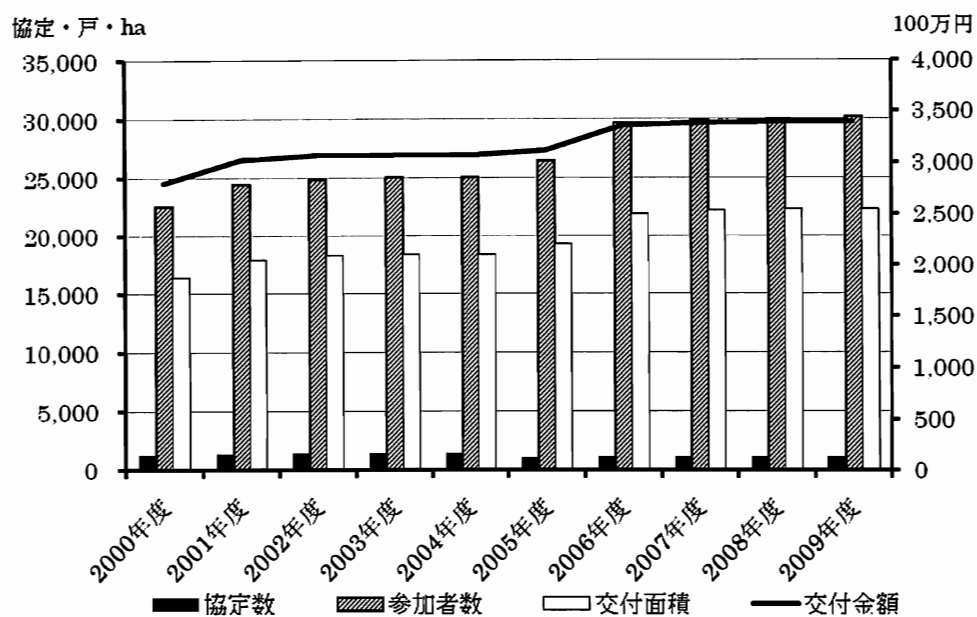


図 13 岩手県における直接支払制度の実施動向

資料：岩手県農林水産部農業振興課公開資料より作成

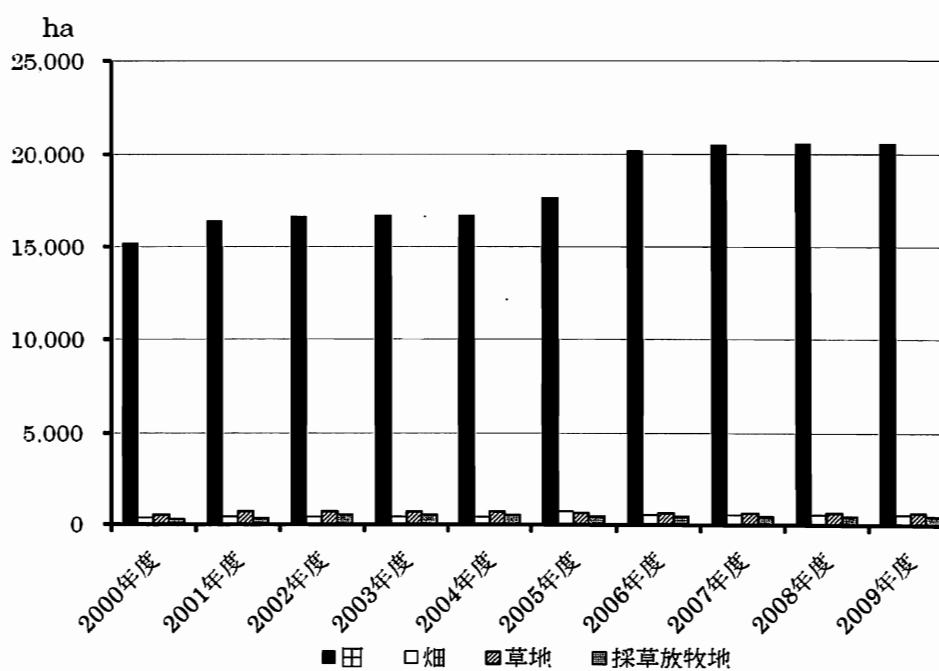


図 14 岩手県における地目別の直接支払制度交付金対象面積の変化

資料：岩手県農林水産部農業振興課公開資料より作成

IV. 一関市における耕作放棄地の拡大実態と対策

1. 一関市における耕作放棄地の動向と特徴

1) 一関市の概要

一関市は岩手県の南端に位置し（図 15）、盛岡市と仙台市のほぼ中間点に位置している。2005 年 9 月 20 日に旧一関市、花泉町、大東町、千厩町、東山町、室根村、川崎村が合併し、現在の一関市となっている。総面積は 1,133.10km²であり、その内約 56.0%が山林、田が約 11.7%、畑が約 7.0%となっており、県内でも比較的農地の割合が高い地域となっている。人口は、2005 年の国勢調査によると、125,818 人で、県内でも 3 番目に多い。しかし、人口は年々減少傾向で、世帯数は増加している（図 16）。産業別就業人口をみると（図 17）、1975 年までは第 1 次産業が主に行われていたが、1980 年に第 3 次産業、1985 年には第 2 次産業に抜かれ、2005 年現在では第 3 次産業が中心となっている。

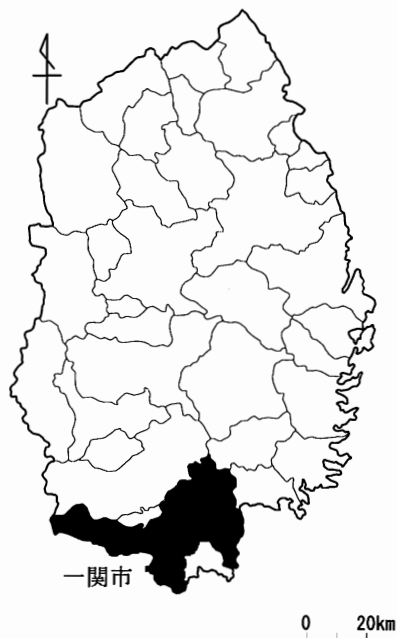


図 15 研究対象地域位置図

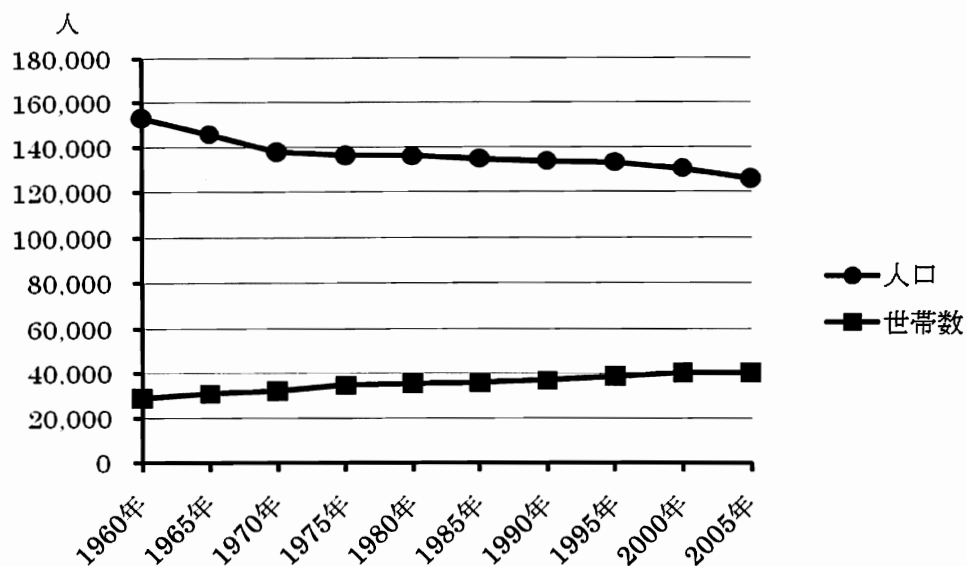


図 16 一関市における人口、世帯数の変化

資料：国勢調査（各年次）より作成

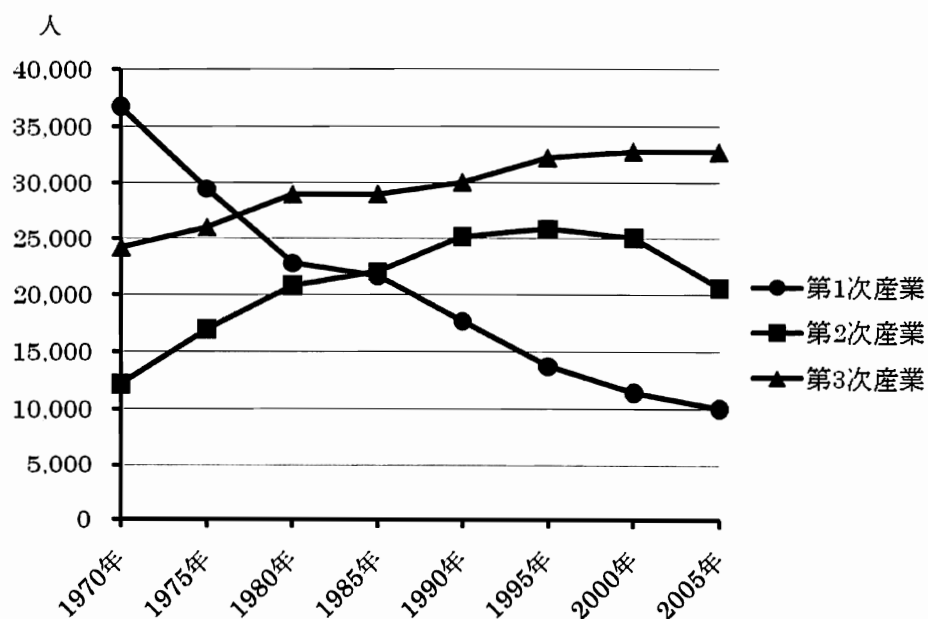


図 17 一関市における産業別就業人口の変化

資料：国勢調査（各年次）より作成

注：2000年以前は旧一関市、花泉町、大東町、千厩町、東山町、
室根村、川崎村の合算値（図 16 も同様）

2) 一関市における耕作放棄地拡大の背景

一関市における耕作放棄地拡大の背景について、農家数、人口、面積の変化などから、耕作放棄地拡大の要因を読み取っていく。

まず、専兼業別農家数の変化をみると（図 18）、専業農家や第 1 種兼業農家など、農業収入が主な農家数は、2000 年から 2005 年の専業農家を除き、農家の数は減少し続けている。また、農業以外の収入が主な第 2 種兼業農家は、1990 年まで増加していたがそれ以降は減少している。以上のことから、全体的な農家数の減少を読み取ることができる。

経営耕地規模別農家数をみると（表 4）、規模が 3.0ha 以下の農家数は、増加する年も少しはあるもののほぼ減少傾向である。しかし、3.0ha 以上、特に 5.0ha 以上の農家数は 1980 年から 2005 年にかけて増加し続けており、農家の経営規模拡大がみられるようになった。

年齢別農業就業人口をみると（表 5）、60 歳以上の農業就業者の増加が顕著であり、1980 年に 32.6%であった全体に占める割合が 2005 年には 74.6%と 2 倍以上に増加している。これより、若年層の農業離れ、農業就業者の高齢化問題を読み取ることができる。

主な農作物の作付面積と部門別農業粗生産額構成をみると（表 6、7）、1995 年から 2000 年にかけて稲の作付面積が大きく減少しており、米の生産額も同じように減少している。米の生産額は 1988 年、1993 年、1998 年に大きく減少しており、それぞれ、生産者米価の引き下げ、米の大口作、生産調整の強化の影響が考えられる。一関市で主に栽培されている工芸農作物は葉たばこで、作付面積は減少傾向、生産額は 1984 年をピークに、それ以降大きく減少している。その要因として、葉たばこの需要が減少していることが考えられる。

稲や工芸農作物のほかにも大部分の農作物が作付面積、生産額を落とすなか、花き類や果実は増加の傾向をみせている。増加の要因として、花き類は栽培の施設化と家庭消費の増加、果実は品質の向上による価格の上昇が考えられる。また、野菜類は作付面積が減少しているものの、生産額は 1994 年をピークに下がりながらも、1980

年に比べると増加している。これも果実と同様に、野菜類の品質向上により価格が上昇したためだと考えられる。

以上のことから、農業収入が主な農家数の減少、小規模経営農家の減少、農業就業者の高齢化の主な要因として、米価の引き下げ、生産調整の強化など、国の政策による影響を受けた農家の生産意欲の低下が挙げられる。その結果、これらの問題が耕作放棄地の拡大につながっていると考えられる。

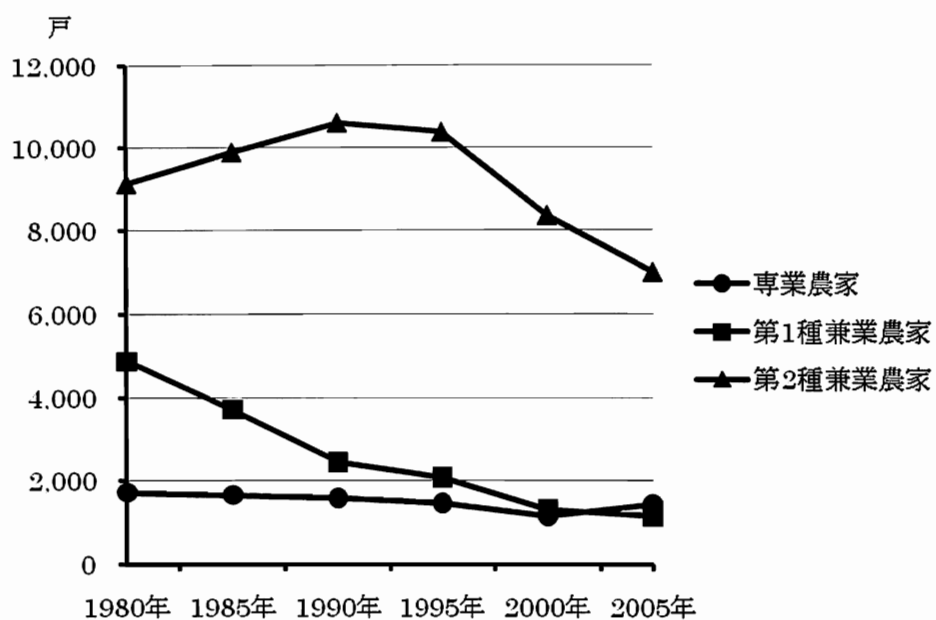


図 18 一関市における専兼業別農家数の変化

資料：農林業センサス（各年次）より作成

表 4 一関市における経営耕地規模別農家数の変化

単位:戸

年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
0.3～0.5ha	2,114	2,045	2,103	2,037	1,986	1,721
0.5～1.0ha	4,843	4,542	4,301	4,060	3,769	3,264
1.0～1.5ha	3,274	3,049	2,767	2,529	2,244	1,965
1.5～2.0ha	1,718	1,658	1,502	1,348	1,165	1,050
2.0～3.0ha	1,283	1,311	1,246	1,096	965	882
3.0～5.0ha	415	514	493	497	453	419
5.0ha以上	67	108	127	187	201	237

資料: 農林業センサス (各年次) より作成

表 5 一関市における年齢別農業就業人口の変化

単位:人

年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
15～29歳	2,066	1,209	825	843	1,026	887
30～39歳	2,631	2,005	1,304	692	460	312
40～49歳	5,899	3,260	2,053	1,530	974	736
50～59歳	7,846	7,723	5,409	3,186	1,955	1,965
60歳以上	8,903	10,567	12,464	13,289	12,060	11,470

資料: 農林業センサス (各年次) より作成

表 6 一関市における主な農作物の作付面積の変化

単位:ha

年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
稲	9,278	9,252	8,564	9,079	6,543	5,979
麦類	692	501	388	85	51	68
雑穀	14	7	15	7	6	13
いも類	151	123	83	72	13	11
豆類	1,035	861	625	235	117	92
工芸農作物	891	737	369	260	196	125
野菜類	524	450	466	314	149	167
花き類・花木	8	11	14	28	39	48
種苗・苗木類	19	15	13	13	10	66
果樹	271	358	381	367	302	292
その他	89	24	185	36	28	5

資料: 農林業センサス (各年次) より作成

注: データは旧一関市、花泉町、大東町、千厩町、東山町、室根村、
川崎村の合算値 (図 18、表 4、表 5 も同様)

表 7 一関市における部門別農業粗生産額構成の変化

単位:百万円

年	米	麦類	雑穀・豆類	いも類	野菜類	果実	花き類・花木	工芸農作物	種苗・苗木類
1980年	9,063	264	304	166	1,869	746	20	2,747	276
1981年	10,198	204	283	156	1,728	641	13	2,401	272
1982年	12,151	280	283	151	1,735	865	47	2,420	282
1983年	14,029	251	311	153	1,966	974	41	2,965	197
1984年	15,749	162	266	162	2,463	759	56	3,078	227
1985年	16,388	289	331	300	2,607	1,122	47	2,983	266
1986年	15,661	240	299	134	2,194	746	68	2,442	235
1987年	13,938	219	334	200	2,302	1,043	75	1,936	214
1988年	10,599	176	316	162	2,926	898	116	1,448	203
1989年	13,600	220	350	150	2,550	1,030	150	1,520	170
1990年	13,150	210	310	170	2,660	1,330	160	1,590	180
1991年	11,070	120	240	170	2,990	1,290	200	1,400	150
1992年	13,860	90	250	230	2,900	1,350	230	1,510	190
1993年	4,920	90	140	180	3,080	1,340	250	1,360	210
1994年	14,560	20	170	150	3,350	1,430	270	1,460	160
1995年	12,040	10	160	170	2,960	1,230	270	1,180	80
1996年	10,790	10	120	170	2,590	1,350	280	1,120	80
1997年	11,450	20	110	130	2,810	1,320	340	1,000	100
1998年	9,310	30	70	120	2,710	1,260	340	900	130
1999年	9,830	30	110	120	2,520	1,220	340	810	140
2000年	9,670	40	120	100	2,300	1,070	330	800	150
2001年	9,340	50	90	110	2,310	1,310	340	760	100
2002年	8,650	60	80	100	2,260	1,170	410	620	100
2003年	7,760	40	60	60	2,220	1,280	430	590	90
2004年	8,100	50	70	90	2,500	1,410	490	500	90
2005年	7,200	20	60	60	2,120	1,310	540	370	110

資料：生産農業所得統計（各年次）より作成

注：2004年以前は旧一関市、花泉町、大東町、千厩町、東山町、
室根村、川崎村の合算値

3) 一関市における耕作放棄地の動向と特徴

一関市における耕作放棄地の動向をみると、1995年から2000年にかけて600ha以上も耕作放棄地面積が増加している。増加率に差はあるが、これは岩手県における耕作放棄地の動向と同じ変化をしていることが分かる。耕作放棄地率については岩手県全体の割合よりも高く、県内でも耕作放棄地の拡大に悩まされている地域であることが読み取れる（表8）。

図12をみると、岩手県の大部分の地域では耕作放棄地の解消は可能となっている。しかし、一関市の耕作放棄地解消可能性は困難となっている。その理由として圃場整備が整っていない、農地の集約性が低い、排水条件が悪い、多年生の植物に覆われているといった条件のため耕作放棄地の解消は困難となっている。

表 8 一関市における耕作放棄地の推移（総農家）

年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
耕作放棄地面積(ha)	216	566	783	1,421	1,497
経営耕地面積(ha)	16,779	15,927	15,331	14,130	12,746
耕作放棄地率(%)	1.3	3.4	4.9	9.1	10.5

資料：農林業センサス（各年次）より作成

注：データは旧一関市、花泉町、大東町、千厩町、東山町、室根村、川崎村の合算値

2. 一関市独自の耕作放棄地対策の展開

一関市独自の耕作放棄地対策として、市の農業委員会からの委託により、社会福祉法人による耕作放棄地の解消と地域貢献の活動がある。国では 2008 年から耕作放棄地対策として、2011 年度を目途に農業上重要な地域を中心に耕作放棄地を解消する施策が講じられた。その施策の一つに耕作放棄地再生利用緊急対策事業があり、一関市においても重要な課題として取り組みを行っている。特に一関市は、2005 年農林業センサスにおいて耕作放棄地面積が県内最大とされ、県から重点市町村に指定された。

その中で、須川パイロット地域（図 19）内の耕作放棄地の解消対策に力が入れられ、2008 年度において国の耕作放棄地再生利用推進事業に取り組み、7.1ha の農地再生を図った。しかし、同地域にはさらに 21.8ha の耕作放棄地が確認されており、その解消が大きな問題となっていた。地域内の耕作放棄地となっている畑は、肥沃が乏しく粘性の強い土壌であり、また高齢化や労力不足、再生費用の捻出が困難などの理由から、引き受け手の確保が厳しい状況にあった。

2008 年度から、一関市担い手育成総合支援協議会が事業実施主体となり、引き受け手の確保と耕作放棄地再生利用緊急対策交付金を活用した再生利用活動を開始した。一方、社会福祉法人平成会は、障害者の自立支援、雇用の場の創出等を目的として、障害者の社会復帰に向けた機能訓練をどうするかが課題となっており、その方策

の一つとして農作業を通した機能訓練が模索されていた。

このことから、一関市、一関市農業委員会、須川土地改良区に相談があり、その助言を受けて、耕作放棄された農地を借り受け、障害者の社会復帰に向けた機能訓練としての農業生産活動が行われた。農業委員会等を通じて、所有者との権利調整を行いながら、交付金を活用して 6.8ha を再生され、現在では 11.7ha の農地を貸借しており、耕作放棄地解消に貢献している。

表 9 は社会福祉法人の 1 年間の主な活動内容である。農作物は、土壌条件や風が強い立地条件を考慮し、かぼちゃ、さつまいも、じゃがいもを作付し、干しいもなどの加工品を含めて、地元スーパーや青果市場で販売を行っている。

農業従事者の高齢化、担い手不足が深刻化している中で、障害者がその一翼を担う。農作業を通じて障害者の自立を支援し、早期社会復帰を目指す。法人として農業分野に進出することで、地域における雇用の場の創出が図られ、地域の活性化に貢献できる。以上の考え方から、社会福祉法人による耕作放棄地を活用した農業生産活動が展開されている。

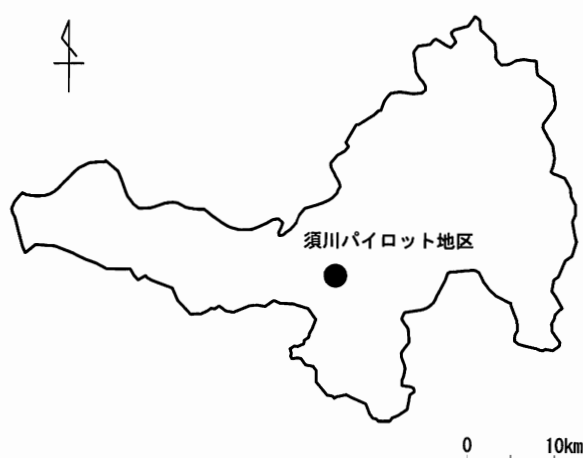


図 19 須川パイロット地区位置図

表 9 社会福祉法人の主な活動内容

時期	主な作業計画
4月中旬	じゃがいも苗定植
5月中旬	かぼちゃ苗定植
5月下旬	さつまいも苗定植
5月下旬～8月下旬	追肥や除草など栽培管理
7月下旬～8月中旬	じゃがいも収穫・出荷
8月中旬	かぼちゃ収穫・出荷
10月中旬～下旬	さつまいも収穫(保冷管理)
1月中旬～3月中旬	干しいも製造出荷

資料：一関市役所提供資料より作成

3. 中山間地域等直接支払制度の活用状況

一関市における直接支払制度の動きは岩手県の動きとほとんど変わらず、第Ⅱ期対策が始まった 2005 年度に協定数が減少し、参加者数、交付面積、交付金額は 2000 年度から増減を繰り返してきたが、全体的にみて増加の傾向にある。2006 年度に大きく増加するのも県の動きと同じく、それ以降は増加傾向にある（図 20）。

地目別の交付金対象面積の変化は、田の交付面積が 2003 年度をピークに 2005 年度まで減少していたのが、2006 年度から再び増加し始めた。この田の交付面積の拡大が交付金額の増加に影響したと考えられる。畑と草地の交付面積は 2000 年度から増加し続けている。採草放牧地に関しては、2000 年度の 105ha をピークに減少し続け、2009 年度の時点で 9ha にまで減少している（図 21）。

2009 年度の一関市の全協定 304 協定のうち、体制整備単価協定は 266 協定で全体の 88%、交付面積は 7,528ha で 96%、交付金額は 11 億 1,100 万円で 97%となっている。一方、基礎単価協定は 38 協定で 12%、交付面積は 312ha で 4%、交付金額は 2,900 万円で 3%となっている。

表 10、11 は一関地区の協定締結集落ごとの、交付金対象の取り組みの一覧である。耕作放棄地の防止等の活動は、当該項目 12 の

内、取り組まれている項目数は4項目と少なく、1から3の取り組みを各集落で行っている。水路・農道等の管理活動は、当該項目3つの内2項目をすべての集落が取り組んでいる。適正な多面的機能の維持・増進活動は、当該項目15の内、10項目と比較的多くの取り組みが行われており、1から5の取り組みを各集落で行っている。集落マスタープランのチェックは、当該項目9の内、4項目が行われており、各集落での取り組み数は1項目のみで少ない。農用地保全マップ活用のための活動をみると、法面等の補修・改良の取り組みは体制整備単価を得ている全ての集落で行われている。鳥獣害防止対策は1集落、耕作放棄地復旧・林地化の取り組みに関しては全く行われていないという課題もみられた。生産性・収益向上の取り組みとしては、機械・農作業の共同化が、体制整備単価交付87集落の内47集落と、半数以上が取り組んでいる。それに対し、高付加価値型農業の実践が24集落、加工・販売が4集落と、積極的な営農への取り組みはあまり進んでいない。担い手育成については、認定農業者の確保、担い手への農作業委託がそれぞれ34集落、17集落と、多いとはいえないが取り組みが行われている。新規就農者の確保、担い手への農地集積はそれぞれ4集落、5集落と、前述の取り組みに比べるとあまり進んでいない。多面的機能の発揮へ向けた取り組みとしては、非農家・他集落との連携は48集落と比較的取り組みが進んでいる。学校教育との連携は10集落とあまり進んでいるとはいえない。さらに、都市住民との交流に関しては全く行われておらず、今後の課題として取り組んでいく必要がある。

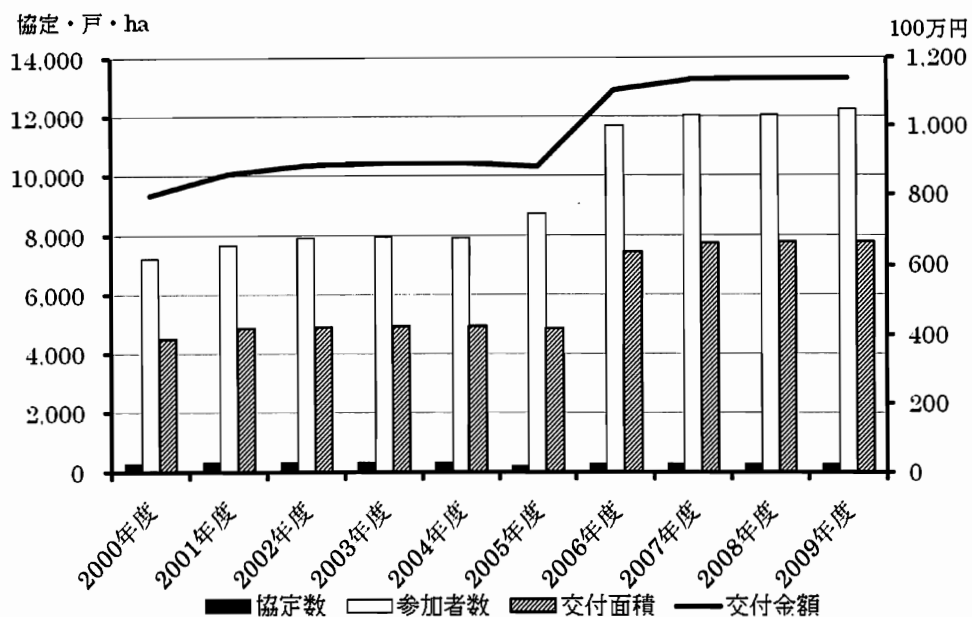


図 20 一関市における直接支払制度の実施動向

資料：岩手県農林水産部農業振興課公開資料より作成

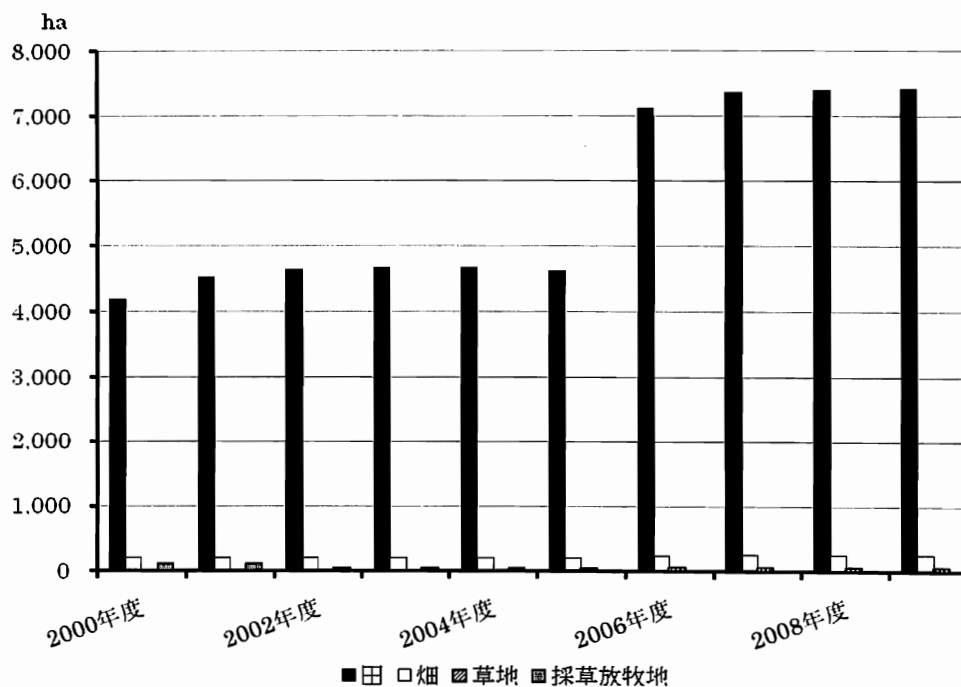


図 21 一関市における地目別の直接支払制度交付金対象面積の変化

資料：岩手県農林水産部農業振興課公開資料より作成

注：2005年度以前は一関地域と千厩地域の合算値（図20も同様）

表 10 一関地区における交付金対象の取り組み一覧（その 1）

No.	協定集落名	単 価 区 分	耕作放棄 地の防止 等の活動	水路・農 道等の管 理活動	適正な多 面的機能 の維持・ 増進活動	集落マス タープラ ンのチェ ック	農用地保全マップ活用のための活動 法面等の 補修・改良	鳥獣害防 止対策	耕作放棄地 復旧・林地化	生産性・収益向上			担い手育成				多面的機能の発揮				営農組織 の育成	担い手集 積化
										機械・農作 業の共同化	高付加価値型 農業の実践	加工・販売	新規就農者 の確保	認定農業者 の確保	担い手への 農地集積	担い手への 農作業委託	都市住民 との交流	学校教育 との連携	非農家・他業 者との連携	落との連携		
1	笹谷中山間農地保全協議会	10	1	2	2	1	*				*			*				*				
2	赤森外山	10	3	2	3	1	*			*				*		*						
3	真滝5区中山間営農	10	2	2	3	1	*			*				*								
4	狐禰寺南沢	10	3	2	2	1	*				*			*								
5	真滝4区	10	1	2	3	1	*							*							*	
6	藤ノ沢	10	2	2	2	1	*							*				*			*	
7	真滝9区	10	2	2	1	1	*			*				*							*	
8	石法巻	10	2	2	3	1	*			*				*							*	
9	真滝7区藤	10	1	2	1	1	*						*								*	
10	田沢	8	1	2	1	1																
11	上の前S-1	10	2	2	2	1	*			*				*							*	
12	結渡	10	2	2	1	1	*			*				*							*	
13	蔵美照井	10	1	2	1	1	*			*				*		*					*	
14	若井原	10	1	2	2	1	*			*				*							*	
15	矢廻	10	2	2	1	1	*			*				*							*	
16	中菅生沢	10	1	2	2	1	*	*		*	*			*		*						
17	横森	10	1	2	2	1	*			*				*		*						
18	中上	8	1	2	1	1																
19	滝原	8	1	2	2	1																
20	蔵美本郷	10	2	2	2	1	*							*							*	
21	釜ノ沢	10	2	2	2	1	*			*				*							*	
22	山谷中	10	3	2	2	1	*			*				*							*	
23	上菅生沢	10	1	2	3	1	*			*				*		*					*	
24	下菅生沢	10	2	2	2	1	*			*				*		*					*	
25	入道	10	1	2	3	1	*					*		*							*	
26	竹沢	10	2	2	1	1	*			*	*			*							*	
27	窪田	10	1	2	1	1	*			*				*							*	
28	萩荘南部	10	2	2	2	1	*							*							*	
29	松原	10	1	2	1	1	*							*							*	
30	初倉	10	1	2	2	1	*			*				*								
31	萩荘外山	10	3	2	5	1	*			*		*		*							*	
32	下川台一口	10	1	2	1	1	*			*				*		*					*	
33	下大桑	10	1	2	2	1	*			*	*			*		*					*	
34	長倉	10	1	2	3	1	*			*			*	*		*					*	
35	雨堤	10	2	2	2	1	*			*	*			*							*	
36	赤猪子	10	1	2	3	1	*				*			*				*			*	
37	宇津野	10	2	2	1	1	*				*			*							*	
38	栗害	8	1	2	1	1					*			*								
39	広面	10	3	2	2	1	*				*			*		*						
40	中大桑	10	2	2	3	1	*				*			*		*						
41	いきいき上栗害	10	2	2	3	1	*			*				*		*						
42	自鏡	10	1	2	5	1	*				*			*								
43	下川台	10	2	2	1	1	*				*			*							*	
44	萩荘本郷	10	1	2	1	1	*				*			*							*	
45	上大桑	10	2	2	1	1	*				*			*		*					*	
46	南沢	10	2	2	1	1	*				*			*							*	
47	八瀬	10	2	2	1	1	*			*				*							*	
48	萩荘山田	8	1	2	2	1					*			*								
49	吉ヶ沢	10	2	2	3	1	*			*				*		*					*	
50	泉山	10	1	2	2	1	*				*			*							*	
51	上川台	10	2	2	1	1	*			*				*		*					*	
52	霧後	10	2	2	2	1	*			*				*							*	
53	古内	10	2	2	1	1	*			*	*			*							*	
54	清水沢	10	2	2	2	1	*			*	*			*							*	
55	舞川2区	10	1	2	3	1	*			*				*							*	
56	舞川5区	10	2	2	2	1	*			*				*					*		*	
57	舞川11区	10	2	2	2	1	*			*				*		*					*	

表 11 一関地区における交付金対象の取り組み一覧（その2）

No.	協定集落名	市 区 分	耕作放棄 地の防止 等の活動	水路・農 道の管 理活動	適正な多 面的機能 の維持・ 増進活動	集落マス タープラン のチェック	農用地保全マップ活用のための活動			生産性・収益向上			担い手育成				多面的機能の発揮			営農組織 の育成	担い手集 積化
							法面等の補 修・改良	鳥獣害防止 対策	耕作放棄地 復旧・林地化	機械・農作業 の共同化	高付加価値型 農業の実践	加工・販売	新規就農者 の確保	認定農業者 の確保	担い手への 農地集積	担い手への 農作業受託	都市住民 との交流	学校教育 との連携	非農家・他業 界との連携		
58	小戸	10	2	2	3	1	*			*								*			
59	三枚屋敷	10	2	2	2	1	*			*								*			
60	舞川14区	10	1	2	1	1	*			*							*				
61	舞川1区	10	2	2	3	1	*			*								*			
62	舞川9区	10	1	2	1	1	*				*			*				*			
63	小塚	10	3	2	2	1	*				*							*			
64	舞川10区河賀度	10	2	2	1	1	*									*		*			
65	舞川13-3-1	10	2	2	1	1	*								*			*			
66	舞川13-3-2	10	2	2	1	1	*								*			*			
67	河津・平	8	1	2	2	1	*					*						*			
68	舞川18区	10	2	2	2	1	*				*							*			
69	三ツ森	8	1	2	1	1	*											*			
70	原沢	10	1	2	1	1	*			*								*			
71	舞川4区	8	1	2	1	1	*			*								*			
72	舞川17区	10	2	2	3	1	*			*							*				
73	舞川夏虫	10	2	2	1	1	*			*								*			
74	舞川15区	10	2	2	4	1	*				*							*			
75	舞川6区	10	1	2	1	1	*			*								*			
76	大泉良	10	1	2	2	1	*			*								*			
77	北の沢	10	2	2	2	1	*				*				*			*			
78	通南田	10	3	2	3	1	*				*							*			
79	藤巻沢	10	2	2	1	1	*				*			*				*			
80	弥栄大泉良	10	2	2	1	1	*			*					*			*			
81	西風	10	2	2	1	1	*			*					*			*			
82	平沢大泉良	10	1	2	1	1	*				*							*			
83	弥栄丑子畑	8	1	2	1	1	*											*			
84	平沢	10	1	2	2	1	*						*				*				
85	須川営農組合	10	3	2	2	1	*			*			*	*				*			
86	厳美・宿	8	1	2	1	1	*											*			
87	厳美・滝ノ上	8	1	2	1	1	*											*			
88	萩荘谷起島	8	1	2	1	1	*						*	*				*			
89	厳美・小増岡	10	1	2	1	1	*			*			*	*			*				
90	厳美・市野々原	8	1	2	1	1	*											*			
91	真滝12区	10	2	2	2	1	*			*								*			
92	真滝11区 No1	8	3	2	2	1	*			*								*			
93	真滝11区 八幡下	8	2	2	1	1	*											*			
94	真滝11区 No2	8	3	2	2	1	*											*			
95	九鬼	8	1	2	2	1	*											*			
96	滝沢中部	10	1	2	1	1	*			*			*					*			
97	萩荘中島	8	1	2	2	1	*						*					*			
98	舞川3区	8	1	2	1	1	*											*			
99	舞川12区 駒ヶ峰	10	1	2	1	1	*			*					*			*			
100	舞川11区番台	10	2	2	1	1	*			*			*					*			
101	下川台大泉	10	1	2	2	1	*			*								*			
102	舞川2区 細田	8	1	2	3	1	*											*			
103	狐神寺寺裏	8	1	2	1	1	*											*			
104	舞川8区	10	1	2	1	1	*			*							*				
105	真滝11区下田沢・下九鬼	8	2	2	1	1	*											*			
106	小巻沢	8	1	2	1	1	*											*			
107	真滝11区	10	1	2	2	1	*											*			
108	上田沢	8	2	2	1	1	*											*			
109	山根営農組合	10	1	2	1	1	*			*			*					*			
110	真滝11区 泉沢集落	8	2	2	1	1	*							*				*			
111	真滝11区 泉沢・田沢11区	8	2	2	1	1	*											*			
112	真滝7区	10	2	2	2	1	*					*		*				*			
113	骨寺荘園	10	2	2	3	1	*			*		*	*	*		*		*			
114	新古内	10	2	2	1	1	*			*		*	*	*		*		*			

資料：一関市役所提供資料より作成（表 10 も同様）

V. 事例集落における地域活性化に向けた取り組みの実態

1. 舞川 18 区集落の概要

舞川 18 区集落は一関市の東北部の山間部に位置し、北西から南東へと北上川に注ぐ番台川が流れている。

集落内で舞川 18 区中山間組合が作られており、その活動内容として、①集落内での稲ワラと交換した堆肥の施用やワラのすき込みによる減農薬減化学肥料栽培を進めるとともに、稲の天日干しなど、食の安心・安全に向けた取り組みを推進する。②集落内のカタクリ原生地での観察会を開催するなど、地域資源を活かした交流活動を推進する。③トウホクサンショウウオやカジカの放流を実施するとともに、自治会が行っているイワナやヤマメの放流事業に補助しているほか、竹炭による河川浄化活動など、主体的な環境保全活動を行っている。

2. 中山間地域等直接支払制度の活用状況

2000 年度に直接支払制度が実施され、それに伴い舞川 18 区農家組合の組合長が協定締結に奔走し、組合長が代表となり舞川 18 区内の全戸を対象に説明会等を実施した。集落内に農地を保有している集落外農家にも参加を呼びかけ、18 区内の全農家 28 人と入作農家 3 人の 31 人で協定を締結した。協定締結当初（2000 年度）の農用地面積は 2,273a で、全てが田であった。農用地の作付け・管理状況は、水稻 1,515a、牧草 543a、自己保全 100a、野菜 57a、そば 11a、タカキビ 8a、コスモス 5a、その他 34a となっている。

協定集落を含む周辺地域で舞川営農組合を組織し、2004 年度の経営構造対策事業で「あいあい市」を建てたことから、協定集落からも竹炭などが出荷され、他の組織との連携も行っている。表 12 は第Ⅰ期対策の活動内容で、交付金の有効利用や、集落の活性化に向けた積極的な活動を行うなどの成果がみられる。

第Ⅱ期対策からは、Ⅰ期対策で取り組んでいたタカキビやソバの

栽培をやめ、2006年度からマコモタケの栽培（図 22）が始まった。マコモとは、イネ科の多年草水生植物で、日本に古くから自生しているが、これはマコモタケにはならず、食用の栽培種として中国などから導入され、品種改良されたものが導入されている。この系統は、茎の中の花芽が黒穂菌の感染によって分泌されるインドール酢酸の刺激で幼茎が肥大しマコモタケになる。マコモタケはタケノコやアスパラガスに似た食感で、味が淡白なためどんな料理にも合う。現在は、料亭や中華料理店で高級食材として利用されている。

舞川 18 区集落におけるマコモタケ栽培は、中山間地域での遊休農地の有効活用と、水田の転作作物として始まった。元々は、宮城県の石巻市で栽培されていたことを知り、そこで苗を借りてきたことが始まりであった。マコモタケは病気に強く、雑草は出るが、完全は無農薬栽培ができ、前年の株を苗にできるなど、育てやすいのが特徴である。このため、女性や高齢者でも栽培が可能で、栽培の重要な担い手となっている。

マコモタケの栽培は、協定を締結した 30 戸の農家が協力して行っており、毎年異なる場所で、20a 程の休耕田を借りて栽培している。マコモタケの 10a 当たりの収益は 18 万円で、米（10a 当たり約 10 万円）と比べても収益性が高いことが分かる。さらに、病気に強く無農薬で栽培できるので、労働時間もかからない。

これだけをみると、あまり手をかけずに、誰でも利益を得られると考えてしまうが、マコモタケ栽培にも問題点がある。まず、販売先がないということである。飲食店などとのつながりはなく、販路は近くのスーパーやイベント時のみとなってしまう。新聞に取り上げられ、他の地域でもマコモタケを作るようになったが、販売先がみつからないといった問題が起きた。その大きな理由として、食べ方が分からないなど、消費者の認知度が低いことが原因となっている。

それゆえ舞川 18 区集落では、スーパーで 1 年間毎週マコモタケの試食販売を行うなどの宣伝を行い、地域の人の認知度を高めよう

といった活動を、集落の住民が中心になって行っている。

Ⅱ期対策では、ほかにも水田放牧を始め、田の有効活用をしている。1haほどの放棄地に、肉牛の親を放牧することで、草を牛が食べるため、人が行っていた草刈りの作業が軽減された。また、牛の飼育に関しても手がかからなくなった。

図 23 は現地調査から作成した舞川 18 区集落の土地利用図である。図をみて分かるように、直接支払制度の対象農用地は田が大部分を占めており、畑の対象農用地はわずかである。これは、田の交付金単価に比べ、畑の交付金単価が低いこと、作物を作ってもあまり利益が見込めないことなどが影響している。また、ほとんどの畑で多品目の野菜が作られていたことから、自給用としての利用が主であることが分かった。対象農用地の田の中には、作付けされておらず、草刈りなどをして表面的な維持をしている農用地がみられた。このように作付けをせずに、表面的な維持だけで交付金の対象農用地としての効果を得る自己保全管理のあり方について疑問が残った。



図 22 マコモタケ栽培の様子

(一関市舞川 18 区 2010.9.13)

表 12 舞川 18 区における集落協定に基づく共同取り組み活動の特徴と成果（第 I 期対策）

①	集落内の黒毛和牛飼養農家からもらい受けた堆肥の施用や、ワラのすき込みなどを行い、減農薬減化学肥料栽培米の栽培を進めているほか、稲の天日干しを行うなど、安全・安心な農産物作りに力を入れている。
②	交付金で草刈機の刃を全戸分購入し、水路や農道の草刈りを行っているほか、沢の湧き水を引くため、2004年3月に交付金でビニールパイプを購入し、用水の確保に努めた。
③	農協に畦塗り作業5~6haを委託しているほか、認定農業者1人に農地30~40aを貸し、農地集積を進めている。
④	集落内にある20aのカタクリ群生地は、10万株に1株しか発生しないといわれている白い花が咲いていることから、木酢液、竹酢液などの散布により農薬の施用を制限して、貴重な地域資源としてその保全に力を入れている。
⑤	2001年春からカタクリ観察会を開催し、2001年度には100人、2003年度には200人と、年々参加者が増えている。カタクリ観察会の前日には、集落で専門家を招いて勉強会を開催し、植物名など野草の知識を習得し、観察会の準備に万全を期した。
⑥	炭焼窯を1基保有し、集落内で炭焼きを行っており、周辺林地の下草刈りで発生した竹の有効利用を図るため、竹炭づくりを行っている。生産した竹炭は、繊維が密で浄化作用が強いことから、番台川の水質浄化のため、袋詰めして川床に設置するとともに、1パック250円で産直「もくさあいあい市」で販売し、3年間で15万円売り上げた。
⑦	2000年度に山ノ目中学校の知人から入手したトウホクサンショウウオを番台川へ放流したことを契機に、番台川を活かした地域づくりに力を入れ、舞川幼稚園、同小学校の園児児童らと一緒に、長野県穂高町の養漁業者から購入したカジカの稚魚200匹を放流している。また、毎年7月に自治会が行っているイワナ、ヤマメの稚魚500匹の放流に対して交付金から補助している。
⑧	2001年度にカジカの里をPRするため、交付金でカジカやサンショウウオをモチーフにした看板3基を設置した。
⑨	転作田を活用して、タカキビの栽培に取り組み、収穫したキビは交付金で製粉し、団子にしてカタクリ観察会などのイベントに提供しているほか、産直施設へ出荷している。また、2003年度からそばを栽培するなど、地域特産物づくりにも力を入れている。

資料：舞川 18 区直接支払制度への取り組み資料より作成

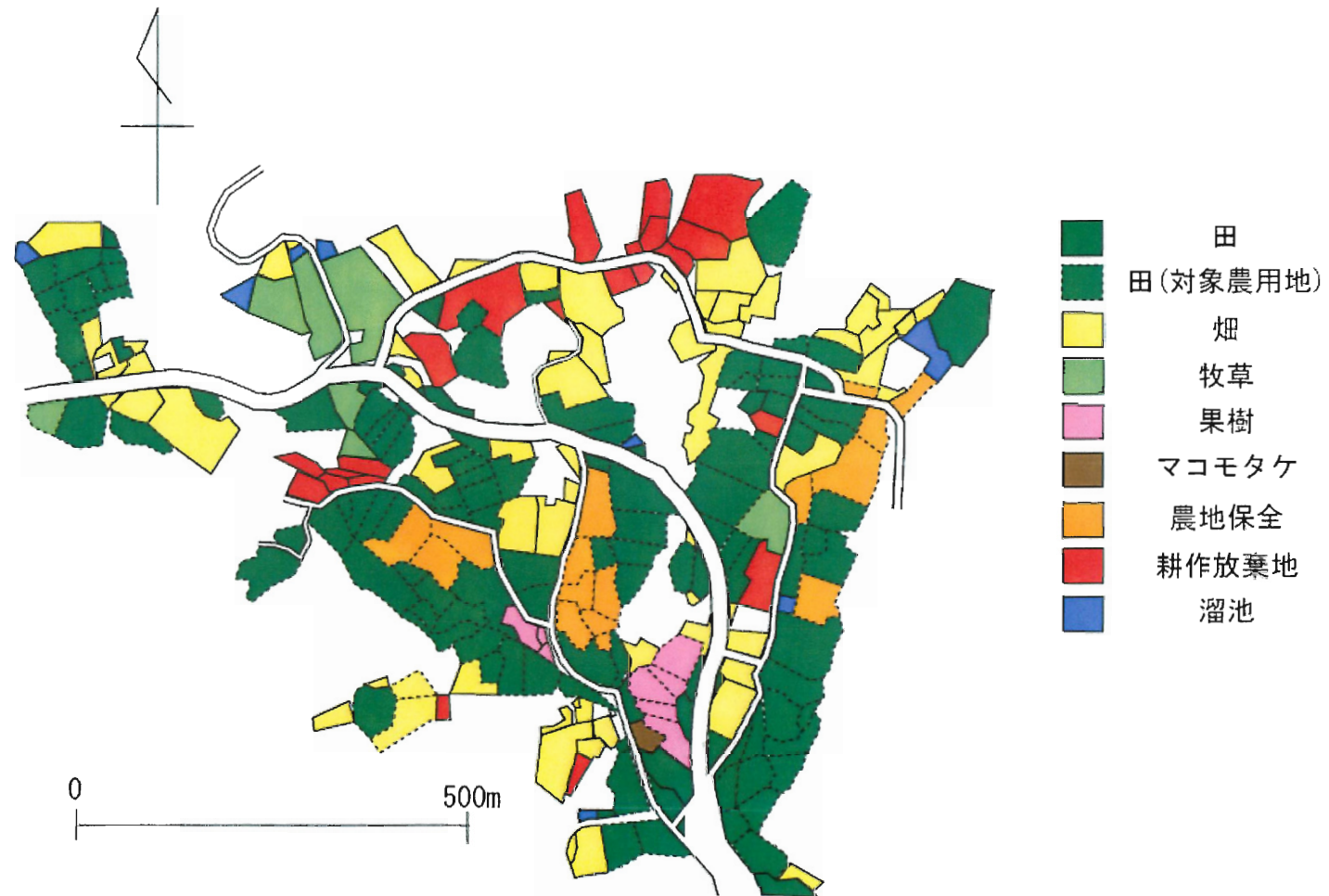


図 23 舞川 18 区集落の土地利用図 (現地調査により作成)

VI. 一関市における耕作放棄地対策の意義

一関市の耕作放棄地対策として、主に直接支払制度を利用した取り組みについて取り上げてきた。直接支払制度自体は、農業生産条件が不利な状況にある、中山間地域等における農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保するために取り組まれたものであるため、耕作放棄地を解消させることが主な目的ではない。

耕作放棄地対策の主な目的としては、耕作放棄地の発生の防止、つまり農地を維持し、耕作放棄地をこれ以上増加させないためである。耕作放棄地の解消も行われているが、ほとんどが抑制でとどまっているため、耕作放棄地の増加を防止するまでに至っていないのが現状である。しかし、直接支払制度の導入により、集落での話し合いが増加するなど、集落活動を活性化させるなどの効果も与えていることから、この制度の継続は集落にとって不可欠である。

集落単位で直接支払制度の効果をみると、体制整備単価協定の集落では水路・農道等の補修・改良が全集落で行われるなど、大きな効果がみられた。また、機械・農作業の共同化、認定農業者の確保、非農家・他集落との連携においても積極的に取り組みが行われており、地域の活性化に貢献している。事例集落として取り上げた舞川18区集落では、マコモタケ栽培による加工・販売を行うなど、生産性・収益向上の面で効果がみられ、他の集落と同様に集落活動の活性化が進んでいた。

一方、課題としては耕作放棄地の防止等の活動で、既耕作放棄地の復旧活動が全く行われていないことが挙げられる。また、新規就農者の確保、担い手への農地集積、作業委託など、担い手育成に取り組んでいる集落が少ない、都市住民との交流、学校教育との連携など、多面的機能の発揮に取り組んでいる集落の少なさも課題として挙げられる。交付金対象農用地において、対象農用地の田の中には、作付けされておらず、草刈りなどを行い表面的な維持をしている農用地がみられた。このように表面的な維持だけで対象農用地と

しての効果を得ている自己保全管理のあり方について、また、それに対する制約がない直接支払制度の見直しについても考える必要がある。

舞川 18 区集落が抱える問題点として、直接支払制度の交付金対象になっていない農家の制度の理解が挙げられる。交付金がもらえない農家から、「なぜあそこではもらっているのに、うちではもらえないのか」といった苦情が出ている。舞川 18 区集落では基盤整備がされておらず、急傾斜地が多い。傾斜地での草刈りは、田の接点のほかに傾斜部分の草刈りが必要であり、その分草刈りの面積が広くなり、平地に比べると労働力が多くなり管理も大変である。このように平地に比べ労働力がかかっているにもかかわらず、傾斜地と平地の米の収益は変わらないこと、さらに、傾斜地で耕作を続けていることが平地での水害を発生させにくくしていることなど、傾斜地での耕作の厳しさ及び平地の農業環境の保護に貢献しているといった点を、交付金対象になっていない農家に理解してもらうことが必要になる。そのために、制度のさらなる理解に向けた PR や、制度について詳しく知らない人に向けた説明会などの場を設ける必要がある。

以上のことから直接支払制度は、今後も制度を続けていくうえで、耕作放棄地対策としての取り組みはもちろん、集落をより一層発展させるため、支えていくためになくてはならない制度であるといえる。

VII. 結論

本研究は、岩手県一関市を事例に、中山間地域における耕作放棄地対策の取り組みの現状と課題を明らかにし、耕作放棄地解消に向けた取り組みの有効性について考察してきた。

耕作放棄地の発生要因には、高齢化、労働力不足、担い手不足、農業経営条件の悪化などが影響している。中山間地域で耕作放棄地が拡大すると、周辺の営農環境や生活環境を悪化させるだけでなく、平地などの国土保全機能の低下を招くことも考えられる。

中山間地域における耕作放棄地対策の取り組みとして直接支払制度を取り上げ、制度の現状と課題について明らかにしてきた。直接支払制度は 2000 年度に始まり、それ以降 5 年ごとに制度の見直しが行われてきた。一関市では体制整備単価の割合が多く、これは、基礎単価の割合が多い全国の傾向とは異なっている。この背景には、県庁から地方振興局まで推進班を設置し、行政官を総動員した市町村への活発な支援活動をする岩手県の取り組みが関係している。

協定数は、集落協定の統合や個別協定から集落協定への移行が進んだため 2005 年度に減少したが、翌 2006 年度に市町村合併による新たなみなし過疎地域の指定等によって対象農用地が増加し、協定数もそれに合わせて増加した。交付面積、交付金額は 2000 年度当初より前述した対象農用地の増加もあり増加している。この結果をみると、協定数はいったん減少したものの、交付面積、交付金額に関しては増加しており、直接支払制度の効果は上がっているといえる。

耕作放棄地対策として、事例集落で取り上げた舞川 18 区集落では休耕田を利用したマコモタケの栽培を行い、耕作放棄地の発生を防止するための取り組みが行われている。マコモタケは病気に強く、雑草は出るが、完全に無農薬栽培ができ、前年の株を苗にできるなど、育てやすいのが特徴である。このため、女性や高齢者でも栽培が可能で、栽培の重要な担い手となることができる。以上のことから、マコモタケの栽培は集落の活性化に大きな役割を果たしている

といえる。

制度の課題としては、協定締結集落における全体的な評価は高いものの、制度の条件を満たすことのできない未締結集落と協定締結集落との間に農業活動への意欲の差が生じることが挙げられる。このため、集落間の差をなくすため、協定締結条件の緩和など、制度の改善が求められている。

耕作放棄地の問題に関して、一関市では農業就業者の高齢化が進行し、後継者の確保も不透明であるため、将来的な耕作放棄地の拡大が考えられる。このように、高齢化や後継者問題をふまえた上での取り組みの強化が、今後の耕作放棄地対策の課題といえる。

直接支払制度に対する課題や要望が増えてくるということは、それぞれの集落が真剣に取り組んでいるからこそ出てくるものであり、そういった集落の姿勢を大切にしていかなければならない。このように目標をもった集落は制度を有効に使い、集落の活性化へとつなげることができる。一関市においても、舞川 18 区集落では直接支払制度によって成果を上げた集落であるといえる。

直接支払制度が導入されていなければ、これまでに取り上げてきた耕作放棄地対策及び集落の活性化等は困難であったと考えられる。以上のことから、直接支払制度は耕作放棄地を解消していく中で重要な役割を果たしていることが分かる。さらに、地域の活性化にも貢献していることから、直接支払制度は今後耕作放棄地を解消していくうえで必要な制度であるといえる。

謝 辞

本研究を進めるにあたっては、岩手県農林水産部農業振興課、一関市農政課の藤江功氏、舞川 18 区集落代表者の佐藤圭一氏には、関係資料の提供、聞き取り調査にご協力をいただきました。記して厚く御礼申し上げます。

脚 注

- 1) みなし過疎地域とは、過疎地に指定されていた地域が市町村合併により、人口、財政などの要件を満たさなくなっても従来通り過疎地として扱う制度。

参考文献

- 九鬼康彰・高橋強 1999. 耕作放棄地の活用方法に関する一考察. 農村計画論文集 1:247-252.
- 河野一成・池上甲一 2005. 中山間地域等直接支払制度の意義と課題. 近畿大学農学部紀要 38:37-52.
- 児島範子・後藤修三 2006. 我が国の中山間地域等直接支払制度について. 四国大学経営情報研究所年報 12:85-93.
- 作野広和 2006. 中山間地域における地域問題と集落の対応. 経済地理学年報 52:264-282.
- 高嶋沙里・三浦要一・中山徹 2004. 中山間地域における耕作放棄地の現状に関する研究—高知県大豊町を中心に—. 日本建築学会近畿支部研究報告集 44:489-492.
- 高田明典 2007. 群馬県吉井町上奥平における耕作放棄地の拡大とその背景. 地理学評論 80:155-177.
- 寺床幸雄 2009. 熊本県水俣市の限界集落における耕作放棄地の拡大とその要因. 地理学評論 82:588-603.
- 橋本卓爾・大西敏夫・藤田武弘・内藤重之 2009. 『食と農の経済学—現代の食料・農業・農村を考える—』 ミネルヴァ書房.
- 宮地忠幸 2008. 中山間地域農業の変容と振興課題(福島県阿武隈高地). 水嶋一雄編『農業地域情報のアーカイブと地域づくり』 107-123. 成文堂.
- 宮地忠幸 2010. 山間地農業・農村政策を考える. 山中進・上野眞也編『山間地政策を学ぶ』 189-211. 成文堂.