

地域住民と農業者の連携を目指した地域活動の事例

Case of Local Activities Aimed at Partnership between Local Residents and Farmers

矢 挽 尚 貴* 上 野 勇 人** 高 橋 賢 一*** 佐 藤 昌 貴**
(YABIKI Naoki) (UENO Hayato) (TAKAHASHI Kenichi) (SATO Masataka)

I. はじめに

1991年に農地整備と併せて農地集積を行うソフト事業である21世紀型水田農業モデルは場整備促進事業が創設されて以来、土地改良事業、特に面的整備を実施する事業は担い手への農地集積に大きく貢献してきた。同時に、農家数の減少、土地持ち非農家の増加、農村地域の人口減少・高齢化により、地域農業を支える集落組織の弱体化が進行している。

土地改良事業では、施設の管理は集落をベースとする組織が適切に実施することを前提に事業計画が策定されるが、農家数の急速な減少により施設の管理が困難になることは、土地改良区の運営上の課題となっている。

食料・農業・農村政策審議会農業農村振興整備部会で、次期土地改良長期計画を視野に入れた検討が行われている。2019年6月に開催された上記の部会では、「農業農村整備の新たなフロンティア—新しい時代が到来する中での農業農村整備の課題整理—」(以下、「部会報告」という)が示されている¹⁾。そこでは、目指すべき農業・農村の姿として、「人口減少下で持続的に発展する農業」と「多様な主体が住み続けられる農村」を挙げている。後者に関して部会報告では、農業・農村の構造変化による農村協働力の低下やその発現の場の減少が進行していることを指摘し、「農村協働力の発揮に不可欠となる多様な主体が農村に住み続けるために、担い手に農地を集積する一方、担い手以外の者が農業に関わり続けられる仕組みを作ることが必要であると考えられる」と述べている。

本報では、地域農業を支えるために、地域住民と農業者の連携を目指す取組みの事例を紹介する。

II. 取組みの対象地域の状況

1. 地域の概況と基盤整備の状況

本報で紹介する取組みが行われているのは、新潟県

上越市柿崎区である。上越市は新潟県の南西部に位置し、面積約974 km²、人口約19万人の市である。2005年1月1日に14市町村が合併し、現在の上越市となった。合併後には、旧町村は「区」となり、各区に市の出先機関として総合事務所が設置されている。上越市の合併に先駆けて、この地域ではJAの合併が進められ、2001年3月にJAえちご上越(上越市と妙高市を所管)が設立された。

柿崎区は、上越市北東部の日本海に面した地域で、柿崎川と吉川に沿った平野部と、その周辺の傾斜地からなる。基幹産業は農業で、良質米の生産のほか、露地野菜、施設園芸、酪農・畜産が行われている。柿崎区の概要を表-1に、柿崎区の位置を図-1に、過去に実施された面整備事業を図-2に示す。

県営ほ場整備事業柿崎地区(受益面積526 ha)は、完了から35年を経過し、施設の老朽化や新潟県中越地震および新潟県中越沖地震による損傷が生じている。また、中山間地域を中心に未整備農地が約100 haあり、荒廃の懸念がある。これらの再整備を要する農地や未整備農地は整備の検討が必要となっている。

整備計画を検討する上で、担い手の確保と施設の管理体制が課題となる。一般的に、農地集積計画では、農地集積先となる認定農家が不足している場合、集落営農を設立することが多い。柿崎区内に農業集落は55あるが、各集落に農業後継者がいるとは限らない。上越市内の他地区の事例から、集落営農を設立したものの、後継者の確保に苦慮している組織が少なからず存在する。このことから、持続可能な担い手の確保が不可欠である。また、柿崎区では販売農家数が10年間で4割以上減少しており(表-1)、今後もこの傾向が続くと予想される。耕作者の減少により、用排水施設の管理体制が弱体化するおそれがある。将来の施設管理体制にも十分な検討が必要となっている。

* 農研機構農村工学研究部門

** 柿崎土地改良区

*** (株)ふるさと未来



地域住民、非農家、農村協働力、アンケート、地域活動、農業ビジョン

表-1 上越市柿崎区の概要

項目	2005年	2015年	増減数(増減率%)	
人口	11,495	9,858	▲1,637	▲14.2
耕地面積 (ha)	1,134	1,197	63	5.6
耕地面積 (田)	985	1,079	94	9.5
耕地面積 (畑)	146	112	▲34	▲23.3
総農家数	736	533	▲203	▲27.6
販売農家数	585	339	▲246	▲42.1
自給的農家数	151	194	43	28.5
土地持ち非農家数	446	543	97	21.7
大規模経営体数 (10 ha 以上)	11	23	12	109.1
小規模経営体数 (1 ha 未満)	188	92	▲96	▲51.1
30 a 以上区画水田率		83.8%		

出典：農林水産省 Web サイト²⁾

注：▲はマイナスを表す。



図-1 上越市の中の柿崎区の位置



図-2 柿崎区で実施された整備事業の受益地

2. 担い手の動向

柿崎区では集落営農法人は3組織のみ(上越市全体では89組織、2019年集落営農実態調査より)で、集落営農の設立は少なく、個人農家が担い手の大部分を占めている。

(株)ふるさと未来は、国営農地再編整備事業頸城北部地区の事業実施を契機に設立された集落営農組織で、2000年に上直海集落^{かみのうみ}で任意組織としてスタートし、農事組合法人を経て2016年から株式会社となっている。(株)ふるさと未来では、経営の多角化を進めるとともに、規模拡大を進める意向をもっている。耕作地を集落外に拡大するに際しては、規模拡大先の集落との関係を重視したいと考えている。用排水施設や地域資源の管理に対して、地域住民の関与を期待している。すなわち、地域に居住している多様な人材と連

携しつつ、地域農業を将来的に維持していくための体制を構築したいと考えている。

III. 地域住民に対するアンケート調査

1. 活動の経緯

地域住民との連携体制を構築するためには、地域住民の意向把握が重要であることから、柿崎土地改良区と(株)ふるさと未来(代表者が土地改良区の理事)が地域住民の意向調査を計画し、農研機構農村工学研究部門が協力することとなった。地域住民の意向を把握する方法としてアンケート調査を選択した。これは、実際の住民の意向把握が目的であるため、サンプル調査ではなく全数調査とし、15歳以上の住民を対象とした。アンケートの実施方法について、JAえちご上越の職員(部長職)と打合せを行った。アンケートの対象には非農家も含まれるため、JA組織だけでは対応が難しいことから、行政機関へ協力を依頼し、上越市柿崎区総合事務所に関係者が集まり、会議を開催した。その結果、上越市の補助事業である地域活動支援事業の活用を勧められた。この事業は、地域活動を行う団体に対して活動費を補助するもので、初年度の補助率は100%、2年目は90%と、年々補助率が10ポイントずつ減る仕組みになっている。この事業に応募するためには、5人以上の構成員からなる団体を設立する必要がある。このため、柿崎土地改良区の理事長が農業関係団体に参加を呼びかけた結果、柿崎土地改良区のほかに、JAえちご上越はまなす支店、新潟県土地改良事業団体連合会中頸城支部、柿崎区認定農業者協議会、柿崎を食べる会(有志農家による団体)が賛同し、「柿崎農業の未来を考える会」(以下、「考える会」という)を設立した。2019年3月7日に設立総会を開催し、柿崎土地改良区の理事長が考える会の会長に選出された。考える会の目的は、「柿崎区の農地を有効に活用し持続的な農業生産と地域の振興を図るため、農業の担い手と集落が連携しながら生産活動を継続するための地域ビジョンを提案する」ことである。考える会には柿崎区総合事務所の農政担当者がオブザーバーとして参加している。

考える会では、活動の第一歩として、地域住民に対するアンケート調査を実施するため、2019年度の上越市地域活動支援事業に応募し、55万円の活動費補助を受けた。専門の調査会社にアンケートの見積りを依頼したところ、予算の範囲内で実施できる対象人数は、500人程度であることが確認された。柿崎区全域を一度に調査することは不可能であるため、集落単位で順次調査を進める予定である。

2. アンケート調査の実施

2019年度の調査では、5集落を対象として選定した。アンケート調査では、非農家も含めた地域住民の農業への参加意向や、農地の維持に対する意識を把握した。特に若い人たちに対しては、農業への就労に対する意向を確認するため、アンケート用紙は2種類用意し、学生や求職中など未就労の人（A群）と、すでに職業に就いている人や退職した人（B群）を対象とするものに分けた。

また、地域住民の実際の意向を把握するためには、できるだけ回収率を高くする必要があることから、回収率を上げるための工夫を行った。

アンケート用紙には、用語解説を添付し、非農家にはなじみが薄い用語について解説を行った。また、関連情報を得られるよう、関連WebサイトへのQRコードも掲載した。アンケートの対象集落に対しては、町内会の常会で土地改良区職員がアンケートの実施についての説明を行った。また、各世帯へのアンケート用紙の配布は町内会長に依頼した（回収は郵送）。アンケート調査は、2020年1月に実施した。

この結果、446人（159世帯）に配布し、311人（117世帯）から回答を得た（回収率69.7%）。

3. アンケート調査の結果

アンケートでは、居住地や年齢、職業などの回答者の属性に関する質問、農業に対するイメージや農業の役割などに関する質問、地域の住環境に関する質問、農業への従事や管理作業への参加意向に関する質問、他集落からの耕作者や居住者の受入れに関する質問を行った。回答者のうち、A群は37人、B群は274人であった。回答者の属性を表-2に示す。

アンケート結果の中から主なものを紹介する。農業に対するイメージについては、地域の基幹産業であり、不可欠な産業であることは認識しつつも、衰退産業、儲からない、仕事がきついなどの否定的な回答が大部分であった。

A群の中で将来、農業に就労する意向の人は、1人のみであった。どのような職業に就くか未定の人は

11人であった。

B群の中で、空き時間を利用して農業に従事してもよいという人は、61人であった（表-3）。

休日などを利用して、水路や農道の管理作業に参加したいという人は、合計98人であった（表-4）。回答者を、①農家等、②-1家に農業従事者がいて農業を手伝う人、②-2家に農業従事者がいるが農業を手伝わない人、③その他、に分類すると、①と②-1の参加意向は高いが、②-2はこれらと比べて参加意向が低い。

集落外から耕作者が来ることや、よそ者が集落内に居住することに対しては、抵抗感をもつ人は少数であった（1割程度）。

IV. 地域の将来展望

アンケート調査の結果より、地域内で十分な農業後継者を確保することは困難であることが予想される。

表-2 アンケート回答者の属性

	項目	A群 (37人)	B群 (274人)
性別	男性	14 (37.8)	137 (50.0)
	女性	20 (54.1)	132 (48.2)
	無回答	3 (8.1)	5 (1.8)
年齢	15~25歳	11 (29.7)	7 (2.6)
	26~39歳	3 (8.1)	28 (10.2)
	40歳以上	20 (54.1)	234 (85.4)
	無回答	3 (8.1)	5 (1.8)
職業	農業関係		56 (20.4)
	自営業		9 (3.3)
	会社員・公務員		98 (35.8)
	パート等		34 (12.4)
	主婦・無職		65 (23.7)
	その他・無回答		12 (4.4)

注：農業関係には、専業農家、兼業農家、農業法人職員を含む。数字の右は割合（%）を表す。

表-3 農業への参加意向（B群）

質問	選択肢	回答数（%）
休日などの空き時間を利用して農業に従事することへの意向（専業農家、兼業農家以外を対象）	積極的に従事したい	15 (6.8)
	気が向いたときに従事したい	46 (20.7)
	1度体験してみたい	6 (2.7)
	従事は考えていない	113 (50.9)
	その他・無回答	42 (18.9)

表-4 管理作業への参加意向

回答	①専業農家・兼業農家等	②家に農業従事者がいる人		③その他	合計
		②-1 農業を手伝う	②-2 農業を手伝わない		
有償・無償にかかわらず参加したい	23 (41.1)	10 (20.0)	3 (10.0)	17 (9.7)	53 (17.0)
有償であれば参加したい	12 (21.4)	8 (16.0)	5 (16.7)	20 (11.4)	45 (14.5)
参加したいが体力的に不可能	15 (26.8)	18 (36.0)	3 (10.0)	52 (29.7)	88 (28.3)
参加したくない	3 (5.4)	7 (14.0)	15 (50.0)	49 (28.0)	74 (23.8)
その他・無回答	3 (5.4)	7 (14.0)	4 (13.3)	37 (21.1)	51 (16.4)
合計	56 (100)	50 (100)	30 (100)	175 (100)	311 (100)

質問：水路や農道の管理作業への参加についてあなたはどのように考えていますか（農家の場合は、農業をやめたあとを想定して回答）。

注：A群はすべて「③その他」を含む。数字の右は割合（%）を表す。

担い手確保のために集落営農を設立する場合は、次世代の人材をどのように集めるかが課題となる。一方、集落外の耕作者に農地を任せることについては、抵抗感は少ないことから、集落内の担い手が不足する場合には集落外の担い手との連携が考えられる。空き時間を利用して農業に従事する意向のある人や、用排水施設や農道などの管理に参加する意向の人が多数いることから、農地の利用権や労働力を管理する組織を設立すれば、集落外の担い手との連携が円滑に進み、土地改良施設の管理体制も維持できると考えられる。このような体制は、集落内の担い手にとってもメリットが大きいと考えられる。

V. おわりに

今回のアンケート調査の実施から、考える会の活動は第一歩を踏み出した。アンケートに対して約7割の人から回答を得ることができたのは、農家・非農家にかかわらず、地域農業の存続は生活環境に影響を与えるという認識をもっているためと考えられ、多くの人が地域の農業に関心をもっていることがうかがわれる。また、アンケート調査の実施により、地域住民の農業に対する理解が深まる効果も期待できる。

土地改良区にとっては、持続可能な担い手と施設の管理体制の確保が大きな課題であることから、非農家も含めた意向調査を行うことにより、今後の整備に向けた管理体制の検討を行うことができる。農地集積の進展により耕作者数が大きく減少している状況のもとでは、地域住民と連携した地域営農体制の構築が急がれる。

また、今回の取組みは、柿崎区内の農業関係団体が連携して新しい組織を設立する契機となった。このような地域活動は、農村協働力を発揮する場を整えるために大きな効果が期待できる。

引用文献

- 1) 農林水産省：令和元年度第1回配布資料，食料・農業・農村政策審議会農業農村振興整備部会（2019），<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/nousin/bukai/r0101/index.html>（参照2019年7月31日）
- 2) 農林水産省：地域の農業を見て・知って・活かすDB—農業センサスを中心とした総合データベース—（2020），http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku_data/（参照2020年3月30日）

[2020.5.29.受理]

矢挽 尚貴 (正会員)



略歴
1964年 北海道に生まれる
1989年 農林水産省入省
1999年 北陸農政局上越土地改良建設事業所
2014年 農研機構農村工学研究部門
現在に至る

上野 勇人



1953年 新潟県に生まれる
2014年 柿崎土地改良区理事
2018年 柿崎土地改良区理事長
現在に至る

高橋 賢一



1959年 新潟県に生まれる
2012年 農事組合法人上直海代表理事
2014年 柿崎土地改良区理事
2016年 農事組合法人から株式会社化
(株)ふるさと未来代表取締役
現在に至る

佐藤 昌貴



1980年 新潟県に生まれる
2003年 柿崎土地改良区
現在に至る