

北海道における農村集落の特質と 集落対策の課題



柳村 俊介 (やなぎむら しゅんすけ)

北海道大学大学院農学研究院教授

1955年兵庫県神戸生まれ。78年北海道大学農学部卒業、84年同大学院博士課程満期退学、農学博士。日本学術振興会特別研究員、米国コーネル大学客員准教授、酪農学園大学酪農学部教授、宮城大学食産業学部教授などを経て、2009年から北海道大学大学院農学研究院教授。主な著書に『農村集落再編の研究』、『北海道農業の地帯構成と構造変動』（共著）、『現代日本農業の継承問題』（編著）。

北海道における「限界集落」への懸念

これ以上農家が減ったら北海道の農村はなくなってしまうという声は以前から聞かれていたが、2000年代に入り「限界集落」への関心が全国的に高まり、北海道でも農村の消滅に対する危機感が一層強まった「限界集落」論が関心を呼んだ背景には当時の政治状況も挙げられるが、戦後の地方および農村の経済社会を支えてきた昭和1ケタ世代が70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。そのインパクトは地方の経済社会全般に及ぶものの、危機的状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共同体としての内実を持ち、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が、人口の減少と高齢化が集落機能を低下させることによって地域社会の衰退に拍車がかかると見られている。

ところで、限界集落問題は中国や四国地方の中山間地域を中心に論じられてきたが、北海道はこれらの地域よりも集落の戸数規模の零細化がより顕著に進行した。2010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9戸以下の農業集落が占める割合は29.4%で、都府県の5.4%に比べて著しく高い。北海道に次ぐのは農業地域別では山陰の9.5%、都道府県別では高知県の11.6%なので、北海道の数値は突出している。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。

北海道の農村集落の特質

だが、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ように、都府県と同じ論理で北海道の限界集落を論じるのは妥当だろうか。これまでも何度か論じたことがあるが、北海道の農村集落は都府県とは成り立ちが大きく異なる^{*}。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はないだろうか。

北海道の農村集落の特質としてまず挙げられるのは、比較的大きな農地区画の上に農業経営が展開し、

* 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—基本法農改下の食料・農業問題と農村社会の変貌—』、第3巻(Ⅲ)、農林統計協会、2004年、pp.333-358を参照されたい。

散居制に基づく集落が形成された点である（空間的特質）。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）が設置され、それを核として集落が形成されたために、農業者を中心に集落が運営されてきた（組織的特質）。このような空間的・組織的特質をもつ集落を「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・農村の開発を進める上で大きな役割を果たした。散居制の農村における農業開発は、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、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、地域コミュニティとしての体制が整えられていくのである。

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ていくのであるが、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。

役割を終えた「農事組合」型集落とその再編

地域開発が成果を上げるにつれ、当然のこととしてその地域は開発途上性を脱する。北海道もしかし。農業はそれなりの基盤を確立した。半面、かつてのようなダイナミックな生産力発展は期待しづらくなった。また、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少なくなり、永住意向を持つ非農家住民が増えた。

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得ない。従来のような農業開発によるインフラ整備、「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ふさわしい集落が求められるのである。

「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

や総会に参加するだけで、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持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、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が、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。

話題を元に戻すと、限界集落では担い手喪失の状況が生じている。北海道では、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とも言える。注意を要するのは、集落機能の低下が懸念されるといっても、都府県のそれは自治的機能を持つ共同体の維持に関わる事柄であるのに対し、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は集落合併であるが、北海道では集落合併は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すとともに、窓口機能のみな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「農事組合」型集落の再編を課題とする必要がある。

ただしそれは容易ではない。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くべきであり、地域社会システム全体のあり方を問う視座が求められる。