



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道水田地帯における中山間地域等直接支払制度の運用と課題 : 栗山町を事例として
Author(s)	金丸, 大輔; 正木, 卓; 坂下, 明彦
Citation	北海道大学農経論叢, 71, 1-10
Issue Date	2017-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/65907
Type	departmental bulletin paper
File Information	1-10.pdf



北海道水田地帯における中山間地域等直接支払制度の運用と課題 —栗山町を事例として—

金 丸 大 輔・正 木 卓・坂 下 明 彦

Effective Operation and Problems of Direct Payment in Hilly and Mountainous Areas of Paddy Field Areas in Hokkaido: The Case of Kuriyama Town

Daisuke Kanamaru, Suguru Masaki, Akihiko Sakashita

Summary

This paper takes up the case of Kuriyama Town, Hokkaido, particularly the efforts of the Kuriyama Town Agricultural Promotion Public Corporation, which generally supports the operation of direct payment in hilly and mountainous areas, and sets out how the business of the town agricultural administration and the town municipal government has developed over the years, in order to clarify the operation of and problems involved in direct payment in hilly and mountainous areas of paddy fields in Hokkaido.

1. はじめに

2000年から始まった中山間地域等直接支払制度（以下、中山間制度）は、日本の農政史上初の直接支払制度である。耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が顕著に懸念される中山間地域等において、担い手の育成による農業生産の維持を通じて多面的機能を確保することを目的としている。

中山間制度の実施は、参加する集落の機能に大きく依存しており、制度運用の多くが地方自治体の裁量に委ねられているため、集落や地方自治体の創意工夫による効果的な運用が求められている。北海道では、2015年時点で97市町村（320集落）が中山間制度に取り組み、草地を中心に321,261 haが交付対象面積となっている（【表1】）。主な取り組み事例として、コントラクターによる飼料収穫及び糞尿処理、エゾ鹿進入防止柵の維持管理や廃農機具等の回収、学校と連携した修学旅行生の受け入れなど地域の実情に応じて様々な集落活動が展開されている。

そこで本論文では、北海道有数の水田地帯に位置する空知総合振興局管内の栗山町を事例とし、中山間制度の運用とそれを効果的に支える一般財

団法人栗山町農業振興公社（以下、町公社）の取組みについて、町農政および町公社の事業展開を歴史的に整理し、北海道水田地帯における中山間制度の運用と課題について明らかにする。

2. 栗山町農業の構造変化

栗山町は札幌市、新千歳空港、苫小牧港に約1時間の北海道中央部に位置し、東に位置する夕張山系から西に位置する夕張川へ向かって緩やかな傾斜地が続く中山間地帯である。直近の農業センサス（2015年）によると、経営耕地面積は田が3,925ha、畑が1,587haとなっており、転作率は53.2%である。主要作物の水稻を中心に、小麦・大豆・種馬鈴しょなどの土地利用型作物から、ト

表1 北海道の中山間制度の取組状況（2015年）

実施市町村数	97
集落協定数	320
交付面積（ha）	321,261
田	36,794
畑	5,007
草地	279,449
採草牧草地	11
交付金額（千円）	8,095,141

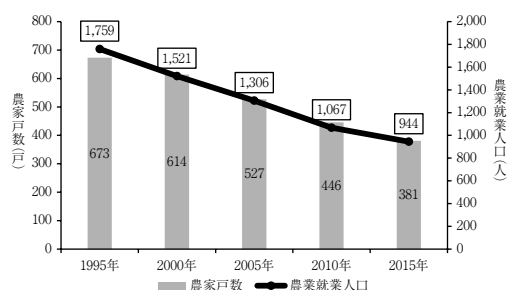
資料：北海道農政部資料より作成。

マト・イチゴ・メロン・アスパラガスなどの施設園芸作物まで多種多様な経営が展開している。

以下では農業人口と高齢化、農地の流動化に着目し、1995年～2015年の農業統計(センサス)を用いて少し長いスパンで栗山町農業の構造変化を整理し、あわせて農業構造の今後の展開(予測)を行う。また栗山町農業振興公社が実施した農家意向調査(アンケート調査)を活用し、農家が重要視する今後の地域農業振興課題についてもみていく。

1) 農業人口と高齢化

まず、農業人口と高齢化についてである。1995年以降の栗山町の農家戸数と農業就業人口の推移をみたものが【図1】である。販売農家戸数は1995年の673戸から年々減少を示し、2010年には500戸水準を下回る446戸となっている。直近の2015年にはより減少が進み381戸となっている。栗山町の農家戸数の減少はかなり早いスピードで進展していることが窺える。



資料) 農業センサスより作成。
注) 販売農家である。

図1 農家戸数と農業就業人口の推移

表2 農地流動化の概要

(単位: 戸, ha, %)

	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年
経営耕地	5,904	5,696	5,325	4,999	4,924
うち田	4,356	4,256	4,001	3,690	3,624
うち畑	1,548	1,439	1,319	1,301	1,293
平均規模	8.8	9.3	10.1	11.2	12.9
5ha未満	186	156	134	110	81
5～10ha	275	273	202	150	123
10～20ha	171	179	141	118	103
20～30ha	30	33	32	41	43
30ha以上	11	9	18	27	31
うち30～50ha	9	8	14	24	24
50ha以上	2	1	4	3	7
借地計	822	896	923	1,059	925
うち田	557	606	631	727	640
うち畑	264	290	292	331	285
借地率	13.9	15.7	17.3	21.2	18.8
うち田	12.8	14.2	15.8	19.7	17.7
うち畑	17.1	20.2	22.1	25.4	22.0

(資料) センサスより作成。
注) 販売農家の数値である。

続いて農業就業人口の推移についてである。栗山町の農業就業人口は1995年の1,759人から2000年の1,521人、2005年の1,306人、さらに2010年には1,067人となっている。直近の2015年には1,000人を下回る944人となっており、農家戸数と同様に農業就業人口も年々減少をみせている。1995年から2015年までの農業就業人口の減少率は46.3%に達している。農業就業人口における65歳以上の割合も1995年の25%、2000年の31%、2005年の34%、2010年の37%、2015年の40%と上昇している。

以上のように、農家戸数・農業就業人口の減少と高齢化の進展が急速に進み、基幹産業である農業の振興、さらには地域社会全体の活性化が大きな課題となっている。

2) 農地の流動化

続いて農地の流動化についてみていく。【表2】は農業センサスを用い、栗山町における農地の動向を示したものである。栗山町の経営耕地面積は1995年の5,904ha、2000年の5,696ha、2005年の5,325haと減少が続き、2010年には5,000haを下回る4,999haとなっている。この減少傾向は2015年にも同様に進み、2015年の経営耕地面積は4,924haであり、経営耕地面積の減少率は16.5%である。

一方で戸当たり平均規模は1995年の8.8haから増加をみせ、2015年には12.9haとなっており、増加率は72%に達している。さらに、20ha以上の規模を有する経営も1990年の24戸から2015年の74戸へと増加しており、その戸数シェアは2015年現在19.4%となっている。

こうした規模拡大を支えているのが借地の存在であるが、町全体の借地面積は2010年以降1,000haを超え、耕地面積に対する割合(借地率)は2010年で21.2%とピークとなり、2015年には若干減少したものの18.8%と推移している。

栗山町では経営耕地面積が減少している中で、大規模層への農地集積が集落別の差はあるものの総体的に進んでいることが指摘でき、こうした規模拡大の背景には借地率の増加にみるような借地による規模拡大が関係している。

3) 農業構造の予測と農家の意向

最後に2015年の農業センサスを用い、今後の農業構造の変化予測を行い、栗山町農業振興公社が実施した農家アンケート調査からそれに伴う農家

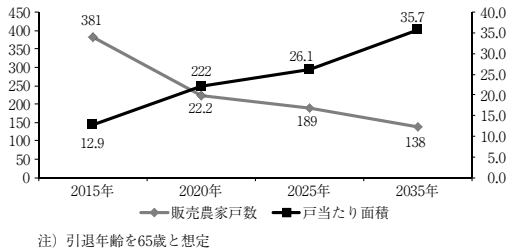


図2 農家戸数減少の予測

の意向についてみていく。

【図2】は2015年以降の栗山町の販売農家数と戸当たり面積を予測したものである。この予測は引退年齢を65歳と想定し、販売農家数の動向と戸当たり面積の推計を行ったものである。

結果をみると、2015年に381戸である販売農家数は徐々に減少し、2035年には138戸になっており、その減少率は48%であると予測される。なお、戸当たり面積は2015年の12.9haから増加し、2035年には35.7ha（増加率：176%）に増加する予測である。

このように、農家戸数の減少が予測される中で、図示していないが栗山町農業振興公社が実施した農家アンケート調査によると（註1）、農家も経営の課題として、後継者不足、労働力不足、農地の流動化の必要性を取り上げており、その対応策として公的制度による農地売買の調整、農業委員会による農地調整、受け皿法人の育成の強化が求められている。また、担い手問題への対応策としては、新規就農者の受け入れ、後継者を含む人材育成の強化を求めている。後述するが、栗山町では町公社の事業によって、農家が意向として示す農地・担い手に関する事業をこれまで積極的に進めてきた経過があり、農家は今後さらに進むであろう高齢化・担い手不足に対応した更なる事業展開を求めていることがここからも窺える。

3. 栗山町における中山間制度の取組状況

1) 中山間制度の導入背景

栗山町の中山間制度は、町公社の前身である栗山町農業振興事務所（以下、農業振興事務所）の設置と並行して導入が進められた。

当時の農政動向は、1993年の天候不順による未曾有の不作解消のために行われた米の緊急輸入、同年12月に開催されたUR農業合意（ミニマムア

クセス）による米の輸入自由化、その後の食糧管理法の廃止（1995年）や農業基本法の全面改正（1999年）がなされるなど、国の農業情勢は大きな転換期にあった。こうした動きは水稻を主体とする栗山町にも影響を与え、農業者間のムードが沈滞化し、高齢化と担い手不足や農地流動化の停滞など様々な問題が顕在化した。

2000年4月、各機関団体で栗山町農業の打開を模索・協議した結果、地域農業者と関係諸機関が一体となった取り組みを強化するために農業振興事務所の設置に向けプロジェクトチームが発足した。併せて全町的な営農システムを構築するため「栗山農業ルネッサンス（栗山町農業振興計画）」を策定し、5年後・10年後の栗山町の農業・農村が活力と潤いのある姿で再生できるよう、具体的な戦略プランに沿って施策を展開することが検討されたのである。

これらの動きと足並みを揃え、同年に施行された中山間制度の効果的な運用についても協議を進め、交付金額の40%を農業振興事務所が目指す全町的な営農システム構築のための財源として拠出し、その受け皿として栗山町農業振興基金を町に造成することを提案することとなった。

農業振興事務所の設立と中山間制度の運用案は、町長をはじめとする各農団長（註2）で構成される栗山町農業振興協議会において2000年9月28日に協議・決定され、中山間地域等直接支払制度の栗山町基本方針に「集落相互間の連携」・「本町農業の危機打開のための地域営農システムの速やかな移行と、共同取組分の基金への拠出」・「拠出した基金の使途」について定め、栗山町での中山間制度は同年11月に開始された。その後、農業振興事務所を2000年11月に設立、栗山町農業振興基金条例を2001年3月に施行し、以後、農業振興事務所を中心として進められる全町的な農業振興施策と中山間制度の運用は対となって進めることとなったのである。

2) 集落協定からみる制度の運用と課題

中山間制度は、集落単位で農地の管理方法や役割分担を決めた協定を締結し、5年以上継続して行われる農業生産活動を交付対象とする制度である。栗山町では農事組合（農協の下部組織）を基本単位として集落協定を締結している。

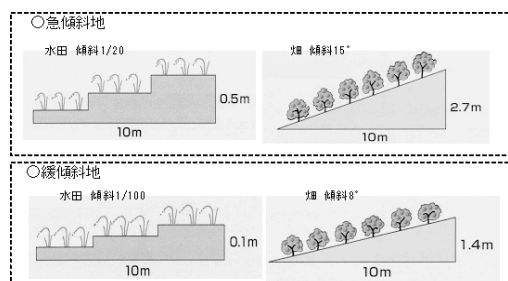
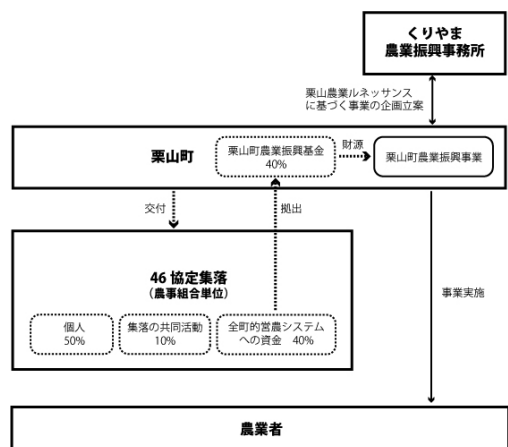


図3 傾斜基準



資料) 公社資料より作成。

図4 第1期対策運用の概念図

交付金額算出の基礎となる対象農用地は、農業振興地域の整備に関する法律に定める農用地区域内に存在する1ha以上の一団の農用地であって、【図3】に示す傾斜基準を満たす場合に交付農用地となるが、緩傾斜地については市町村長が特に認める場合に対象とすることができ、栗山町では2001年度から対象としている。

制度は5年に1度見直され、2000年度～2004年度までを「第1期対策期間」、2005年度～2009年度までを「第2期対策期間」、2010年度～2015年度までを「第3期対策期間」とし、以下でそれぞれの対策期間の運用と課題について整理していく。

(1) 第1期対策 (2000年度～2004年度)

第1期対策期間の始期である2000年度は、急傾斜基準のみを対象農用地とし28集落が協定を締結している。2001年度からは、中山間制度と全町的な地域営農システムの更なる推進を図るため、緩傾斜基準を新たに対象農用地として認め、17集落が追加で協定を締結し合計46集落が中山間制度に

取り組んだ。この協定参加数は当時の農事組合数(59組合)の約8割を占めており、市街地に近い平野地帯の農事組合を除いて概ね全町的に中山間制度に取り組む状況となった。

第1期対策期間中の協定集落数・交付額等の推移は【表3】のとおりであり、交付金額は①個人交付分として50%、②集落の共同活動資金分として10%、③農業振興事務所が目指す全町的営農システム構築の資金分として40%を基本割合として配分した(【図4】)。(註3)

集落の共同活動は、全集落が農道の草刈り、水路の泥上げなどの管理作業や、花壇の整備、廃ビニールのリサイクル処理などの農村環境の整備を実施している。また、交付額が多い一部の集落では、パワーショベルなどの共同利用機械を購入し圃場条件の改善など生産性の向上に係る活動に取り組んだ。

農業振興事務所が目指す全町的営農システム構築のための資金分として配分された40%の交付金額は、栗山町農業振興基金へ拠出し、その額は5年間で378,999,322円に達した。この基金を財源として、2002年度から2011年度までの間、栗山農業ルネッサンスに定める戦略プランに基づいた栗山町農業振興事業を【表4】のとおり実施した。集落機能を維持するために効果の高い事業の1つとして、同一集落内の複数戸農家による農業生産法人(註4)の設立を支援する「農業生産法人経営支援助成事業」が挙げられ、この事業を活用し3集落で地域連携型の農業生産法人が設立されている。それぞれ特色ある営農を展開し、地域農業の中核的な担い手として展開している。

(2) 第2期対策 (2005年度～2009年度)

第1期対策期間の最終年度である2004年度に実施された会計検査において、交付金の一部を町の基金とすることは、その用途の決定権が農業者主体ではなく行政主体となるため、町への基金の造成を今後認めないとの指摘がなされ、第2期対策期間からその運用が見直されることとなる。

また、第2期対策期間からの新たな制度条件として、集落の自律的な農業生産活動を実現するための将来像を集落協定に位置づけることが必要になったこと、集落活動レベルに応じた交付単価が設定(体制整備に向けた積極的な取り組みを実施

表3 第1期対策期間中の集落協定の概要

	集落数	田				畑				合計				配分額			
		急傾斜		緩傾斜		急傾斜		緩傾斜		交付金額 (円)	協定面積 (㎡)	交付金額 (円)	協定面積 (㎡)	個人		集落	
		協定 参加 者数 (延べ)	協定面積 (㎡)	交付金額 (円)	協定面積 (㎡)	協定面積 (㎡)	交付金額 (円)	協定面積 (㎡)	交付金額 (円)					基準 割合 (%)	実績 割合 (%)	基準 割合 (%)	実績 割合 (%)
2000年	28	315	3,037,929	63,796,509	0	0	0	0	3,037,929	63,796,509	31,898,264	50.0	10.0	50.0	10.0	6,379,651	40.0
2001年	45	579	3,133,438	65,802,198	17,056,197	765,704	2,679,960	20,955,339	204,931,734	99,928,113	48.8	10.0	10.0	48.8	10.0	20,493,190	41.2
2002年	45	585	3,133,438	65,802,198	17,056,197	765,704	2,679,960	20,955,339	204,931,734	99,928,113	48.8	50.0	10.0	48.8	10.0	20,493,190	41.2
2003年	46	591	3,177,188	66,720,948	19,304,877	804,863	2,817,017	23,286,928	223,976,981	109,462,917	48.9	10.0	10.0	48.9	10.0	22,397,714	41.1
2004年	46	584	3,177,188	66,720,948	19,295,922	804,863	2,817,017	23,279,793	223,905,341	109,171,275	48.8	10.0	10.0	48.8	10.0	22,390,550	41.2

資料) 公社資料より作成。

表4 栗山町農業振興基金の推移

[収 入]		事 業 名										計	
中山間寄附金		25,518,594	84,510,431	84,510,431	84,510,431	84,510,431	84,510,431	84,510,431	84,510,431	84,510,431	84,510,431	378,999,322	20,000,000
町拠出金		20,000,000										20,000,000	2,024,623
基金積立金利子			77,493	120,229	21,900	140,509	187,171	167,040	496,871	167,040	496,871	125,235	401,023,945
合 計		45,518,594	84,587,924	84,630,660	92,138,250	92,484,025	187,171	167,040	496,871	167,040	496,871	125,235	401,023,945

[支 出]		事 業 名										計	
農産物安全対策			829,500	337,365	4,998,000	736,890	1,330,350					2,455,535	2,310,105
土壌診断事業													4,998,000
低コストは場整備実証事業													99,953,058
低コストは場整備支援事業													105,101,000
農地流動化促進対策事業													2,897,000
地域営農戦略モデル事業													15,000,000
農業生産法人経営支援助成事業													13,958,400
地域稲わら収集促進奨励事業													7,203,000
アグリアクション21事業													16,723,000
新流通販売体制整備モデル支援事業													27,208,818
農業情報システム整備事業													29,442,000
マッピングシステム整備事業													10,071,000
農作業受託拡大支援事業													17,478,000
振興作物畑地推進助成事業													28,822,000
エゾシカ農業被害対策事業													9,000,000
農産物直売所整備モデル支援事業													6,879,292
栗山町農業振興公社事業負担金(未支償)													1,523,737
一般管理費(事務機器保守等)													36,758,458
合 計		0	0	38,087,871	45,147,441	86,230,436	42,411,556	58,451,930	34,589,340	26,984,354	18,467,655	13,894,904	401,023,945

資料) 公社資料より作成。

しなかった場合、交付単価を8割に減額）され、集落毎の将来像を明確化し、活動に取り組まなければ従来の交付金を受け取ることができない制度へと変更がなされた。これらの指摘・制度変更を踏まえ、集落を主体とした共同活動をより充実させるために集落共同活動分の配分割合を10%から約25%（配分割合は年度毎に見直し）に増額した（【表5】）。これによって各集落では従来の管理作業の他、馬鈴しょ茎葉処理機等の共同利用機械の購入や作業の共同化が更に進んだ他、都市農村交流活動に取り組む集落も現れた。

また、交付額の40%分の栗山町農業振興基金への拠出に代わり、集落協定における各種取り組みを円滑かつ効率的に推進するため、協定を締結した45集落の代表者及びその他町内の集落代表者で組織する栗山町中山間地域等推進協議会（以下、中山間協議会）を設立した（事務局は町公社）。交付額の約25%（配分割合は年度毎に見直し）を中山間協議会へ拠出し、農業者を主体として基金の公正な運用を図る体制を構築したのである（【図5】）。

基金の使途は【表6】のとおりであるが、中でも栗山町ラジコンヘリ防除推進協議会への運営費助成を機会として、当時町内に6組織存在してい

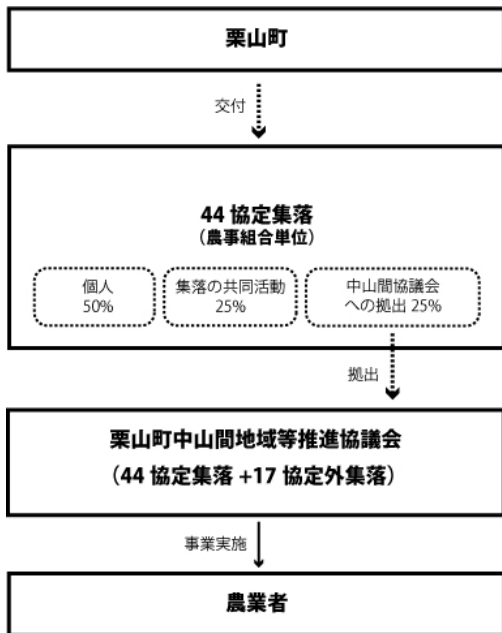


図5 第2期対策運用の概念図

表5 第2期対策期間中の集落協定の概要

	協定参加集落数	協定参加者数		急傾斜		田		緩傾斜		畑		合計		配分額			全町		
		協定参加者数	急傾斜	田	緩傾斜	畑	急傾斜	田	緩傾斜	畑	急傾斜	田	緩傾斜	合計	協定面積 (㎡)	交付金額 (円)	基準割合 (%)	実割合 (%)	金額 (円)
2000年	45	560	2,995,188	61,943,274	18,983,686	146,756,141	2,995,188	61,943,274	18,983,686	146,756,141	2,995,188	61,943,274	18,983,686	21,311,484	22,773,649	2,612,069	49.1	103,702,827	54,780,772
2001年	45	549	2,995,188	61,943,274	18,983,686	146,629,498	2,995,188	61,943,274	18,983,686	146,629,498	2,995,188	61,943,274	18,983,686	21,184,841	22,773,649	2,612,069	48.6	102,722,132	55,666,485
2002年	44	544	2,969,209	61,454,147	18,587,994	146,648,835	2,969,209	61,454,147	18,587,994	146,648,835	2,969,209	61,454,147	18,587,994	21,061,264	22,295,628	2,509,682	48.4	102,038,548	55,920,939
2003年	44	543	2,968,913	61,447,931	18,586,394	146,654,734	2,968,913	61,447,931	18,586,394	146,654,734	2,968,913	61,447,931	18,586,394	21,061,266	22,293,732	2,509,996	48.2	101,570,945	33,431,748
2004年	44	544	2,968,913	61,447,931	18,586,394	146,654,734	2,968,913	61,447,931	18,586,394	146,654,734	2,968,913	61,447,931	18,586,394	21,061,266	22,293,732	2,509,996	48.1	101,224,456	41,360,292

資料) 公社資料より作成。

た個々のラジコンヘリの防除組合を1つの組織に集約し、申込み窓口や作業料金の1本化、計画的なラジコンヘリ防除機の更新など、全町的に有効な農作業受委託体制を構築したのである。

(3) 第3期対策 (2010年度～2014年度)

第3期対策期間中は制度としての大きな変更点はなかったが、①第2期対策期間中に集落協定で定めた活動が困難となり、途中で目標を変更した集落が多かったこと、②協定を途中で解消した集落があったことから、③町が全集落に対し第3期対策期間に向けた取り組みに対する書面調査と聞き取り調査が実施されている。

その結果からは、概ね全ての集落が農道の草刈り、水路清掃などの管理作業については取り組みを継続していたが、制度上の条件を満たす集落の体制整備に向けた積極的な取り組みに関しては、新

たな目標を立てて活動することが困難であること、協定活動に係る事務が負担となっていることなど、第3期対策への取り組みに高いハードルを感じていると回答がみられた。その原因として、多くの集落が協定に位置づけていた機械の共同利用や作業の共同化を目標に位置づけた場合、多様な営農形態が存在する栗山町では、生産組織ではない農事組合において集落内の農業者で単一作物の共同作業を実施することが困難であること、活動資金の使途が特定の作物に偏ってしまうことが集落内の合意を得にくくしている要因と考えられた。更には、集落内の人口減少、高齢化による担い手不足により中山間制度そのものに対する負担が増えていることがその原因であったと考えられる。

しかしながら、45集落の内、41集落が農事組合単位による活動を希望しており、生産に係る活動を除けば農事組合単位で活動を行うことは農業者

表6 栗山町中山間地域等推進協議会における基金の推移

[収 入]		2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	合計
集落負担金		54,780,772	55,537,145	55,920,939	33,431,748	41,360,292	241,030,896
利息		0	26,837	191,598	100,917	2,401	321,753
合計		54,780,772	55,563,982	56,112,537	33,532,665	41,362,693	241,352,649
[支 出]		2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	合計
M集落返還金		0	174,603	0	0	0	174,603
大豆調整施設運営費助成金		4,168,050	7,094,400	6,615,060	7,711,200	6,577,950	32,166,660
穀類乾燥調整施設運営費助成金		0	43,493,068	42,250,708	54,301,184	43,674,066	183,719,026
ラジヘリ協議会運営費助成金		0	0	0	20,515,245	0	20,515,245
作業資格等取得費助成金		0	0	0	3,710,555	1,062,360	4,772,915
振込手数料			840	840	1,680	840	4,200
合計		4,168,050	50,762,911	48,866,608	86,239,864	51,315,216	241,352,649

資料) 公社資料より作成。

表7 第3期対策期間中の集落協定の概要

	集落数	協定参加者数	田		畑		合計	配分額								
			急傾斜		緩傾斜			個人		集落		全町				
			協定面積 (㎡)	交付金額 (円)	協定面積 (㎡)	交付金額 (円)		基準割合 (%)	実割合 (%)	基準割合 (%)	実割合 (%)	基準割合 (%)	実割合 (%)			
2010年	44	371	1,968,847	41,345,787	14,638,775	117,110,200	896,235	3,136,822	17,503,857	161,592,809	49.4	79,888,264	20.0	32,318,548	30.6	49,385,997
2011年	44	366	1,968,847	41,345,787	14,638,775	117,110,200	896,235	3,136,822	17,503,857	161,592,809	49.3	79,594,942	20.0	32,318,548	30.7	49,679,319
2012年	44	363	1,968,847	41,345,787	14,638,775	117,110,200	896,235	3,136,822	17,503,857	161,592,809	49.2	79,525,034	20.0	32,318,548	30.8	49,749,227
2013年	44	357	1,968,847	41,345,787	14,638,775	117,110,200	896,235	3,136,822	17,503,857	161,592,809	49.4	79,749,829	20.0	32,318,548	30.6	49,524,432
2014年	44	355	1,968,847	41,345,787	14,638,775	117,110,200	896,235	3,136,822	17,503,857	161,592,809	49.0	79,161,705	20.0	32,318,548	31.0	50,112,556

資料) 公社資料より作成。

表8 栗山町農業振興事業費の推移

【収 入】			2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
項目			49,385,997	49,388,014	49,679,319	49,749,227	50,112,556
負担金			478	5,465	2,968	7,365	8,698
利息等			0	34,614,105	21,730,537	42,296,078	46,715,941
繰越金							
計			49,386,475	84,007,584	71,412,824	92,052,670	96,837,195
【支 出】			2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
項目							
ブランド対策	農村景観整備支援	景観向上モデル助成事業	100,000	100,000	0	0	0
		農の景観作物モデル支援事業	0	981,475	245,336	0	0
		栗山里山美しモデル事業	0	0	795,706	736,004	
	都市農村交流活動支援	都市農村交流活動助成事業	0	566,791	700,000	800,000	800,000
	特産農産物生産活動支援	優良品種種子生産活動助成事業	0	0	1,000,000	0	0
		特産農産物開発支援事業	0	0	0	847,523	792,286
		種馬鈴しょ有害病害虫対策助成事業	102,375	0	0	0	0
	耕畜連携支援	耕畜連携拡大助成事業	0	0	0	0	300,000
		家畜防疫対策助成事業	100,000	0	100,000	0	26,360
	クリーン農業活動支援	安全安心農産物出荷活動支援助成事業	0	0	0	864,000	705,000
担い手対策	農業6次産業化支援	地域農産物加工助成事業	0	62,000	300,000	43,450	0
	規模拡大支援	大規模拡大支援モデル対策事業	0	0	6,728,220	2,708,660	
	後継者育成支援	農業後継者育成支援事業	0	0	0	0	
	新規参入者支援	農業研修生宿泊施設整備事業	962,461	0	0	0	0
		農業新規参入者施設等導入助成事業	0	0	0	0	
		農業研修受入支援事業	0	1,620,000	1,200,000	2,260,000	1,660,000
	共同利用施設導入支援	共同利用施設導入利用助成事業	11,365,582	0	0	0	0
	集落営農化支援	地域連携農業生産法人育成支援助成事業	0	0	0	0	0
		地域営農組織化支援モデル事業	0	0	0	0	0
農地対策	圃場整備支援	生産基盤整備自力施工助成事業	0	4,653,000	10,001,000	9,221,000	0
		低コスト圃場整備助成事業	0	510,000	0	0	10,988,000
		低コスト圃場整備助成事業－規模拡大加算－	0	0	0	0	855,000
		低コスト圃場整備助成事業－遊休農地加算－	0	0	0	0	2,000,000
		低コスト圃場整備助成事業－新規参入加算－	0	0	0	0	792,800
	農地面的集積促進対策支援	面的集積農地整備助成事業	1,273,432	291,618	641,974	84,972	0
	耕作放棄地対策支援	遊休農地防止対策助成事業	0	0	0	0	0
	農村廃屋除去支援	離農跡地農地再生事業	0	0	0	0	17,435,648
	鳥獣被害防止支援	鹿侵入防護柵設置等助成事業	0	50,247,253	3,150,600	25,710,880	249,804
	農地等災害復旧支援	農地災害復旧工事助成事業	0	2,490,000	3,325,000	627,000	2,150,000
	土づくり支援	畑地新輪作体系確立事業	0	0	250,000	1,250,000	1,537,500
		畑地休閑緑肥支援事業	0	0	0	0	0
		牧草地再生対策事業	0	0	0	0	348,000
	他	協定集落運営総合管理費	868,520	754,910	678,910	183,240	12,096
計			14,772,370	62,277,047	29,116,746	45,336,729	61,435,274
収支 A－B 残高			34,614,105	21,730,537	42,296,078	46,715,941	35,401,921

資料) 公社資料より作成。

にとって最も中山間制度に取り組みやすい活動単位であった。

以上のことを踏まえ、生産性の向上や地域の担い手づくりなどの体制整備に向けた積極的な活動と、農地の多面的機能を維持するための活動に対し、それぞれ効果的な制度運用が行えるよう第3期対策期間の検討を進めたのである(表7)。

第1期・第2期対策期間で構築してきた仕組みと、前述した背景を踏まえ第3期対策期間からは、第2期対策期間で設立した中山間協議会を母体と

して全町で1つの集落協定を締結し、農事組合の活動単位をそのまま活かすため、従来の集落協定をサブ集落として位置づけた(【図6】)。

また、栗山農業ルネッサンスによる全町的な課題に対して実施する①ブランド対策、②担い手対策、③農地対策の3分野による栗山町農業振興事業を実施するための財源を、農業振興事務所の後身組織である町公社へ交付額の30%を拠出し、その用途を町公社内に設置された各地域の代表農業者で構成される栗山町農業推進委員会(以下、推

一般財団法人 栗山町農業振興公社

農業機関・団体
栗山町 農
業委員会
土地改良区
農業共済組合
農協組合
普及センター

アドバイザー
北農学部
北海道農林総合研
究センター

評議員会
理事会

栗山町農業振興推進委員会
農業振興推進部長
地域の農業者の代表 23名

全町・地域毎の課題を
分析し、その対策を検討

支援対策の実施

地域営農システムの確立と地域産業の発展

栗山町の農業振興と地域の活性化

これにより個々の集落で取り組むことが困難とされていた体制整備に向けた積極的な活動については、町公社のサポートにより栗山町農業振興事業として全町的に取り組み、農地の多面的機能を維持するための活動は従来通り農事組合を単位としたサブ集落によって取り組むことが可能となった。

4. 栗山町農業振興公社の事業展開

町公社は、実務的な企画立案と全体調整を担い、

「農地の流動化」については、町より農地利用集積円滑化団体の指定を受け、農業経営基盤強化法に基づく農地売買等事業を実施、停滞していた農地の流動化を進めるため町公社による農地転貸に取り組んでいる。第1期対策期間において実施された「農地流動化促進対策事業」(栗山町農業振興事業)によって、町公社に転貸した場合の農地の出し手・受け手それぞれに3年間助成を行い、設立間もない町公社の農地集積事業を後押しした。また、2004年に農地地図情報システムを導入、将来の農地利用状況をシミュレーションし効果的な施策を企画立案、農業委員会と連携し農地集積事業を進めている。

9

区2名程度)を定め、候補者については推進委員を通して各地区から推薦し、推進委員会で協議し最終的に塾生を決定する流れとなっている。塾生は2年間多様なカリキュラムで構成された「くりやま農業未来塾」の活動を通じて、経営センスに優れた企画・管理能力の向上をはじめ、生産技術や加工流通・販売手法等を体得している。なお、公社はその他に、町内外の優良農家訪問による実践研修も実施し、塾生の経営能力及び人的ネットワークの拡大にも取り組んでいる。2002年から始まった「くりやま農業未来塾」は、2015年現在まで7回実施されており、参加塾生は計43名にのぼる。また、2010年度からは農外からの新規参入支援にも取り組み、将来の地域農業を守るために必要な多様な担い手育成を行っている。

5. おわりに

本稿では、栗山町の事例から中山間制度の導入背景から地域の実態に則した運用について検討してきた。制度の運用実態については、中山間制度を3期に区分しその取り組み実態を整理した。

栗山町においては、第1期・第2期対策期間で地域に即した枠組み構築を進め、第3期対策期間からは前期対策期間で設立した中山間協議会を母体として全町で1つの集落協定を締結し、農事組合の活動単位をそのまま反映させるため、従来の集落協定をサブ集落として位置づけしている。この仕組みは北海道内でも例のない取り組みである。

さらに、町の農業振興を担う組織として設立された、栗山町農業振興公社の事業においても、中山間制度の交付額の30%を拠出し、その用途は各地域の代表農業者で構成される栗山町農業推進委員会にて協議する仕組みとされている。こうした先進的な枠組みの構築により、農地の流動化や担い手対策に関する事業が、町公社のサポートにより全町挙げての取り組みとして進められている。

今後の課題としては制度と実態の矛盾や、中山間制度の対象可否に限らず、全町上げて将来の農業、農村地域の在り方について論議し、地域・各関係機関が一丸となって振興策に取り組むことが重要であり、栗山町の場合は栗山農業ルネッサンス(栗山町農業振興計画)と、その計画に基づい

た施策実行のために農業振興公社が地域と各関係機関のハブ役となって中山間制度の効果的な運用を行っているのである。

註

- 1) 第4期栗山農業ルネッサンス策定に伴い、2016年に農家意向調査を実施している。
- 2) 栗山町では農事組合を農団として位置づけしている。
- 3) 配分の基本割合は記載のとおりだが、個人交付額の上限額100万円を超えた額は農業振興基金分へ配分するため、実際の配分割合には若干の変動がある。
- 4) 現在の農地所有適格法人である。

参考論文

- [1] 平林光幸・小野智昭「現段階における山間地域水田農業の存続要件：は場整備・集落営農組織・中山間地域等直接支払制度」『日本農業経済学会論文集』1-6, 2014
- [2] 橋口卓也「中山間地域等直接支払制度の評価と展望」『農業経済研究』82(4), 258-264, 2011
- [3] 高山太輔・中谷朋昭「中山間地域等直接支払制度による耕作放棄の抑制効果—北海道の水田・畑作地帯を対象として—」『農業情報研究』20(1), 19-25, 2011
- [4] 小田切徳美『日本農業の中山間地帯問題』農林統計協会, 1994
- [5] 柏雅之『現代中山間地域農業論』御茶の水書房, 1994