

中山間地域等直接支払交付金制度の実施状況に関する調査研究
— 北海道十勝管内足寄町の事例より —

發 地 喜久治

The Farm Policy in the Less-favoured Area in Asyoro Hokkaido

Kikuji HOTCHI

酪農学園大学紀要 別刷 第29巻 第2号

Reprinted from

”Journal of Rakuno Gakuen University” Vol.29, No.2 (2005)

中山間地域等直接支払交付金制度の実施状況に関する調査研究

— 北海道十勝管内足寄町の事例より —

發 地 喜久治*

The Farm Policy in the Less-favoured Area in Asyoro Hokkaido

Kikuji HOTCHI
(November 2004)

はじめに

中山間地域等直接支払制度は、2000年度より実施されている条件不利地域対策であり、傾斜地等農業生産条件が不利な農用地に対して、平地との格差の8割を直接支払いするものである。交付金の支払対象となる条件は、5つの地域振興立法(特定農山法、山村振興法、過疎法、半島法、離島法)の指定地で、急傾斜、小区画・不整形(水田)、積算気温が著しく低く、草地比率70%以上などの要件の一つに該当する1ha以上の農地とされ、さらに集落協定等に基づき5年間以上農業生産活動を継続することが農業者に求められている。

北海道では、地域振興立法の指定地は多いが、急傾斜地として対象となる農用地は少なく、直接支払制度の対象地となっている農用地面積の90%が、積算気温の低い草地率70%以上の地域という要件に該当する草地である(北海道庁の資料による2002年度実績)。急傾斜地の水田を中心とする都府県とは状況が異なっている。

本調査研究は、2004年3月に実施した足寄町における中山間地域等直接支払交付金制度の実施状況調査結果に基づき、草地を対象とした制度の運用実態と畑作、酪農の並存する地域での条件不利地域対策の今後の課題を考察するものである。

なお、十勝管内20市町村のうち中山間地域等直接支払交付金制度を実施しているのは、2003年度現在で7市町村である。実施していない市町村のうち、制度の対象地域要件の5法地域指定のいずれも受けていないのは、帯広市、音更町、芽室町、幕別町、中札内村であり、それらを除く8市町村(士幌町、上士幌町、鹿追町、新得町、清水町、池田町、本別

町、更別村)が、「急傾斜農用地」等の制度対象農用地が限られるなどの理由で事業を実施していない。

十勝管内の農業は畑作と畜産が中心であり、その耕地利用において一定の地域内で畑作物と飼料作物・草地在り混在する場合も一般的である。平坦な農用地の広がりがある地域では、普通畑については制度対象農用地が小面積となり、草地比率についても事業要件の70%以上を超える程のまとまりがある地域は限られるという実態がある。このような事情から、この交付金制度の事業対象地域は、普通畑利用に適さない平坦部もしくは傾斜地での草地に限定されることになったのである。

1. 事業導入の経緯

足寄町は十勝の東北部に位置し、日本一行政面積が広いことや大型のラワンブキで知られる町である(図1参照)。町内の畑の70%以上が牧草地であるが、2003年2月現在で乳用牛飼養戸数120戸、肉用牛飼養戸数100戸であり、農用地は畑作利用と酪農、肉牛に係る草地利用に分けられる。



図1 足寄町の旧村区分と「向陽」集落の位置
(資料) 2000年世界農業センサス『農業集落マッピングシステム』
をもとに作成。

* 酪農学部 農業経済学科 食料経済史研究室

Department of Agricultural Economics, Food Economic History, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

直接支払交付金制度の導入にあたり、足寄町では、草地比率70%以上に相当する判定区域を、畑作専業地域となっている「主要農作物法に基づく小麦の指定種子生産ほ場となっている区域（市街化区域を含む）」を除外して設定することについて、2000年10月に北海道中山間地域等総合対策検討会より認められた。このことによって、主に草地を対象とする集落協定が締結されたのである。

集落協定締結数は34、協定参加者は、農家450戸、生産組織（農業生産法人16）、その他2となっている。9,124.7haに対して2002年度は205,336,589円が交付された（1ha当たり平均22,503円）。畑作専業地域が除外されたため、町内農家の平等性を確保する必要もあって、交付金を個人配分しないことにした。町内は戦後開拓が多く放牧畜産が中心の旧西足寄村と畑作専業地域も含まれる旧足寄村からなっている。

旧西足寄村は十勝支庁の管轄、旧足寄村は釧路支庁管轄であったが、「国も郡も村も違ってはいても、川を隔てて相対し相続いているのである。経済も、交通も、生活も相互に同一条件にあった」（『足寄町史』足寄町役場、1973年、558頁）という状況にあり、1955年4月全国的な町村合併の動きに呼応して合併したものである。

2. 事業推進体制と集落協定の内容

足寄町の34集落協定の締結状況を表1に示した。集落の範囲は農事実行組合や町内会（自治会）を基礎にしているが、もともとの集落（部落）の世帯数が減少しているため、複数集落（部落）にまたがって集落協定の集落としているケースもある。また、町内にある2つの農協がそれぞれ管理する牧場の草地を対象とした協定も締結されている。農協の集落協定を除くと、農業者が参加する協定数は32ということになる。協定参加農業者数の最小は2名であり、最大は63名である。

事業推進体制として、34集落の代表者で組織する足寄町地域農業推進会議（会長は集落代表者の互選で決定、事務局長は農林課長・2004年度は専任の事務局長を役場嘱託職員に委嘱予定）を設置して、各集落の取り組み内容の報告など事業推進を協議している。同会議は年3回開催される。集落の経理事務は、足寄町開拓農協管内の旧西足寄村では農協が事務委託を集落から受けている。担当スタッフ3名が地区分担する体制をとり、事業費の5%が委託手数料となる。一方、足寄農協管内では担当スタッフ1名が置かれているが、経理事務は集落が自ら行うた

め、委託手数料はかからないシステムをとっている。

2003年度の各集落における共同取組活動の内容を表2にまとめた。ほとんどの集落で取り組まれているのは、「鹿柵設置維持管理」、「農場環境整備」、「資材共同購入利用」、「女性グループ活動」などであるが、他の項目については、集落の特性と課題に応じた活動にそれぞれ取り組んでいるものと判断される。

特徴のある活動をいくつか紹介すると、鹿柵設置については、足寄町では1996年度から本格的に各種補助事業を導入してエゾジカ侵入防止柵設置を進めてきていた。その結果、2004年度までに、総延長546.4キロメートルの防止柵が設置され、受益戸数684戸、町内の農耕地の9割に相当する約12,000haをカバーしている。直接支払交付金は、主に設置された柵の維持管理に充てられる。2つの農協にそれぞれシカ柵管理組合があって、農業者は1ha当たり1,000円の負担金を支払って、共同で管理する体制がとられている。組合員で担当者を決めて、春と夏に随時見回りに行き、必要があれば補修するというものである。

新規参入者の受け入れ（実習生の受入整備）については、栄集落で廃校となった中学校の旧教員住宅の払い下げを受け、1994年より研修生を収容する施設として活用している。この施設を拠点にして、集落内の農作業を実習する者を常時1名確保する構想である。

3. 足寄町の農業と集落協定を締結した「向陽」集落の概要

2000年センサスによる足寄町の総農家戸数は371戸であり、表3の農業経営組織別農家数からも読み取れるとおり、酪農専業農家を中心に畑作と肉牛の農家が混在する状況にある。経営耕地では、旧足寄村と旧西足寄村での地域差もあるが、一般作物利用の畑より草地が多く、不耕作地はほとんどない（表4、表5、表6）。

農地移動の状況については、年次によって面積の変化が大きいが、道内の他地域と同様に賃貸借が所有権移転を上回る状況が続いている（表7）。2002年度の畑で見ると、賃貸借面積は184.0haであり、所有権移転は91.1haである。地域の農地問題として、離農跡地の引き受け手がないという状況にはなく、農地需給は比較的安定しているが、農地分散化の解消が課題になりつつある。

農業委員会の判断は、小作料は下げ止まり、地価は横ばいという状況であり、経営強化基盤法に基づ

表1 足寄町の集落協定締結状況

番号	集落名	集落の範囲	協定参加者		草地面積 (ha)
			農業者(人)	生産組織等(組織)	
1	庄内地区	庄内地区	7	—	151.3
2	白糸第1	白糸第1	10	1	215.8
3	白糸第2	白糸第2	8	—	253.2
4	白糸第3	白糸第3	10	—	337.2
5	仲和	仲和, 清川	3	—	60.4
6	五十鈴	五十鈴	7	—	255.9
7	向陽	向陽	6	—	125.7
8	栄	栄	3	—	155.1
9	柏倉	茂喜登牛, 柏倉	7	—	320.2
10	柏せせらぎの会	柏倉	3	—	159.4
11	芽登畜産振興会	東芽登, 上芽登, 西芽登, 礎	15	2	519.5
12	末広	末広	5	1	282.5
13	植坂	植坂, 中央植坂	7	1	353.6
14	中矢	中矢, 紅葉橋	11	—	280.5
15	花輪	中矢, 花輪	3	—	123.9
16	旭ヶ丘	旭ヶ丘	2	1	300.4
17	小坂山地域	小坂山畜産基地	5	1	163.1
18	開拓農協	北斗地区(開拓農協4団地)	—	1	542.0
19	常磐・美盛	常磐, 美盛	9	1	49.8
20	足寄地区	足寄地区	26	—	68.4
21	平和地区牧野	平和, 共栄町	6	—	71.5
22	中足寄	中足寄	27	—	135.7
23	稲牛	稲牛	14	—	110.9
24	ラワン	奥足寄, 長野, 螺湾, 上螺湾, 螺湾高台	39	—	568.3
25	上足寄	美里別, 宮城, 茨城, 伊奈, 白愛	24	—	417.3
26	相和地区	相和地区	63	1	338.2
27	塩幌	塩幌	17	—	170.6
28	上利別地区	上利別地区	11	—	213.2
29	大誉地	大誉地	32	3	569.1
30	上誉地	上誉地	9	2	609.5
31	芽登	開北, 芽登, 南芽登, 中芽登, 上芽登, 喜登牛	17	1	923.3
32	北斗草地	北斗草地(足寄町農協)	—	1	231.6
33	上足寄太	上足寄, 平和, 昭和	10	1	35.0
34	昭和・平和	昭和, 平和	16	—	12.8

(資料) 各集落の「集落協定」(最終変更2002年7月)より作成。

く農地移動が中心だが、ヤミ小作もかなり存在していると見ている。交換分合の必要性はあるが、地域での認識はまだ高まっていない。地価は、Aクラス農地で10アール当たり30万円位、安い草地で同6～7万円の水準である。表8のとおり、標準小作料額はやや細かく定め、適用地区も示されている。農地売買の際には、標準小作料の20倍を目安に斡旋価格を提示する。6万円以下の斡旋は価格を下げ過ぎなので行っていない。20倍というのは、20年たったら自分のものになるという金額であると考えている。

さて、今回の調査では向陽集落の代表者から聴き取りを行った。向陽集落は自治会の単位組織でもあ

り10世帯で構成し、うち協定参加農業者は6人、残り4人は農業者年金受給者で農地は小作に出している元農家である。経営内容は、酪農1戸、和牛1戸、乳牛の育成1戸(非農協組合員)、和牛預託1戸、牧草販売2戸(親が集落に住んでいるが、本人は町に居住、冬はJAの請負仕事をしている)となっている。

2000年センサスの「集落カード」では、農家数は7戸であるが、非農家が4戸存在しており、95年の1戸より急増していることが示されている(表9)。特別な負債等による離農ではなく、後継者不在と高齢化による在村離農者が増加しているのは道内の農村で共通して見られる近年の傾向である。このよう

表2 足寄町の各集落における共同取組活動の内容（2003年度）

番号	集落名	農業生産活動等		多面的機能を増進する活動						生産性・収益の向上					担い手対策			
		農道 明暗 渠維持 管理	鹿柵 設置 維持 管理	農場 環境 整備	花壇 芝生 の整 備	廃屋 ・廃 機の 撤去	作物 放牧 景観 維持	完熟 堆肥 の撒 布	都市 住民 交流	デジ タル 測量	家畜 牧場 衛生 対策	資材 共同 購入 利用	機械 施設 共同 利用	農地 効率 利用 促進	実習 生の 受入 整備	女性 グル ープ 活動	先進 地視 察・ 研修	酪農 ヘル パー 利用
1	庄内地区	○	○	○	○	○	○				○	○						
2	白糸第1		○	○	○	○	○				○	○						
3	白糸第2		○	○							○	○		○	○			
4	白糸第3		○	○				○		○	○				○		○	
5	仲和		○	○		○					○							
6	五十鈴		○	○	○			○			○				○			
7	向陽	○		○				○		○	○						○	
8	栄		○	○			○			○	○			○		○		
9	柏倉	○	○	○		○				○					○	○	○	
10	柏せせらぎの会	○	○	○								○						
11	芽登畜産振興会	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○		○			
12	末広		○	○				○	○				○		○			
13	植坂	○	○	○						○	○	○			○			
14	中矢	○	○	○	○	○		○			○					○	○	
15	花輪	○	○		○						○	○						
16	旭ヶ丘	○	○	○		○						○				○		
17	小坂山地域		○	○	○			○		○	○	○						
18	開拓農協	○	○	○				○		○	○	○	○	○		○		
19	常磐・美盛		○	○				○	○		○	○			○	○		
20	足寄地区		○		○	○				○	○					○		
21	平和地区牧野	○	○		○							○		○	○	○		
22	中足寄		○			○					○	○			○			
23	稲牛		○	○	○	○		○				○			○	○	○	
24	ラワン			○						○		○	○	○		○		
25	上足寄		○	○	○	○				○	○	○	○		○	○		
26	相和地区		○	○								○		○	○	○		
27	塩幌		○	○	○					○	○	○	○		○	○		
28	上利別地区	○	○	○	○			○				○	○			○		
29	大誉地		○	○	○	○				○	○	○	○		○	○	○	
30	上誉地		○	○							○	○			○	○		
31	芽登		○	○	○						○	○			○	○		
32	北斗草地		○	○								○						
33	上足寄太		○	○	○					○	○				○	○		
34	昭和・平和		○															

(資料) 足寄町役場農林課資料より作成した。

(備考) 2003年の交付金収支報告で金額が記載されている支出項目を○(活動実績あり)とした。

な、新たな「混住化」への対応も集落の課題となろう。表10の「集落カード」による、集落の寄り合いの回数6回は豊頃より少ないが、多様な議題について話し合われている。表11に掲げたように、「集落の生活関連施設」のみ共同管理としている点は豊頃町の湧洞一集落と同じ状況であった。

4. 向陽集落の交付金制度活用状況

向陽集落は、6戸が参加して125.7haの草地を対

象に活動が実施されている。2003年度の交付金額は2,539千円(1戸当たり平均423千円)であり、5年間で11,076千円(同1,845千円)の金額が支払われる。

表12のとおり、共同取組については、完熟堆肥・液肥の利用、合併浄化槽の整備、廃車廃屋撤去、シカ柵設置などが主な活動内容となっている。特にシカ柵設置は、目に見えて牧草の収穫量が増加したことから、食害被害防止に大きな効果があったと受け

表3 足寄町の農業経営組織別農家数（総農家・2000年センサス）

(ha, %)

	総農家数	単一経営農家										
		計	麦類作	雑穀・いも類	露地野菜	花き・花木	その他作物	酪農	肉用牛	養豚	養鶏	その他畜産
足寄町計	371	210	8	6	4	3	29	108	35	—	—	17
旧足寄村	123	48	5	6	3	—	2	21	6	—	—	5
旧西足寄村	248	162	3	—	1	3	27	87	29	—	—	12
足寄町計	100.0	56.6	2.2	1.6	1.1	0.8	7.8	29.1	9.4	—	—	4.6
旧足寄村	100.0	39.0	4.1	4.9	2.4	—	1.6	17.1	4.9	—	—	4.1
旧西足寄村	100.0	65.3	1.2	—	0.4	1.2	10.9	35.1	11.7	—	—	4.8

	準単一複合経営							複合経営農家
	計	露地野菜が主位	花き・花木が主位	酪農が主位	肉用牛が主位	その他畜産が主位	その他	
足寄町計	35	—	—	5	8	—	22	124
旧足寄村	11	—	—	—	—	—	11	64
旧西足寄村	24	—	—	5	8	—	11	60
足寄町計	9.4	—	—	1.3	2.2	—	5.9	33.4
旧足寄村	8.9	—	—	—	—	—	8.9	52.0
旧西足寄村	9.7	—	—	2.0	3.2	—	4.4	24.2

(資料)「2000年世界農林業センサス」より作成。

表4 足寄町の農家と経営耕地（総農家・2000年センサス）

(ha, %)

	総農家数	販売農家数	経営耕地計	一戸当り経営耕地	農地の貸借	
					借入	貸付
足寄町計	371	369	10,471	28.2	2,809	420
旧足寄村	123	123	2,922	23.8	894	168
旧西足寄村	248	246	7,548	30.4	1,915	252
足寄町計	—	—	100.0	—	26.8	4.0
旧足寄村	—	—	100.0	—	30.6	5.7
旧西足寄村	—	—	100.0	—	25.4	3.3

(資料)「2000年世界農林業センサス」より作成。

表5 足寄町の農用地利用状況（販売農家・2000年センサス）

(ha, %)

	普通畑					耕作放棄地	草地等A+B
	普通畑計	畑		B牧草専用	**不作付け		
		計	* A飼料				
足寄町計	10,470	3,297	799	7,086	88	25	7,885
旧足寄村	2,922	1,605	317	1,274	43	14	1,591
旧西足寄村	7,548	1,692	482	5,812	44	11	6,294
足寄町計	100.0	31.5	7.6	67.7	0.8	0.2	75.3
旧足寄村	100.0	54.9	10.8	43.6	1.5	0.5	54.4
旧西足寄村	100.0	22.4	6.4	77.0	0.6	0.1	83.4

(資料)「2000年世界農林業センサス」より作成。

- (注) 1. *飼料=過去1年間に飼料用作物だけを作った畑
 2. **不作付け=過去1年間に作付けしなかった畑

止めている。集落協定による活動をすすめる中から、周辺の他集落との再編も今後の課題として認識されつつあった。これは、世帯数が減少して点在化・孤立化しつつある状況を改善するためには、現在の集落の範囲を変える必要があるという考えに至った

からである。

5. 農地管理に関連する課題への取組

(1) 農地の利用調整との関係

足寄町ではもともと不耕作地がほとんどなかった

表 6 足寄町の耕作放棄地（販売農家・2000年センサス）
(ha, %)

区分	経営耕地 + 耕作放棄地	不作付け + 耕作放棄地
足寄町	10,471	113
足寄村	2,922	57
西足寄村	7,548	55
足寄町	100.0	1.1
足寄村	100.0	2
西足寄村	100.0	0.7

(資料)「2000年世界農林業センサス」より作成。

ため、交付金制度の事業目的の一つである不耕作地解消については、クリアされていた。農地移動についても差し迫った問題とはなっていなかった。当面する農地問題としての地域の課題は、今日までの農地移動の結果分散化した農地の団地化であった。それは、主に2つの面から認識されていた。第1に、放牧畜産が普及しつつあるため、必然的に土地の面的なまとまりが求められること。第2に、牧草管理作業を対象としたコントラクター利用が増加していることから、機械作業を容易にするための団地化が必要となる。このような事情と、今回の集落協定による地域での話し合いの場の増加によって、地域・集落から農地の交換分合への機運が高まることも展望できよう。

(2) 農地管理図（デジタルオルソ図）の活用

デジタルオルソ図は、航空写真を基に作成された農地管理図であるが、圃場番号、所有者名、地積が記載され、パソコン操作による加除訂正、検索がで

きるシステムである。足寄町でもこれが作成され、事業担当部署の農林課で管理されている。今後、農業委員会等関連部署との連携を図りながら、必要な情報が適時更新される体制が維持されるならば、農地の利用調整に大いに役立つはずである。

(3) コントラクターの推進

足寄町のコントラクターには町農協の事業と民間会社の参入がある。一方、開拓農協はコントラには取り組んでいないが、交付金を利用して各集落単位で地元の土建業者などに作業を委託する動きがある。この場合、役場も機械借り上げ料金や各種作業単価など積算のための資料を集落に提供していることもあって、料金は格安に押さえられている。役場では、中山間交付金とは別に、2000年から2003年まで毎年度3,000万円（2004年度は300万円）の予算で町単の農作業受委託化推進補助金を出してコントラの利用料金引き下げをはかっている。

町農協は1999年に機械を購入してコントラを始め、草地更新も手がけている。その実施状況は表13のとおりであるが、利用実績は2003年度の牧草収穫で延べ面積684ha、デントコーン収穫面積は延べ295ha、堆肥撒布442ha、耕起235haとなっている。

6. 地域における制度への評価と展望

(1) 交付金制度への集落の意見

足寄町が2003年12月に実施した34集落に対する中山間地域直接支払制度に係る調査結果より、制度への集落の意見を見ることにしたい。交付金制度の2004年度以降の継続については、34集落のうち

表 7 足寄町における農地移動の推移

(ha)

年度	3条賃借権		3条所有権		経営基盤法賃借権		経営基盤法所有権	
	畑	採草放牧地	畑	採草放牧地	畑	採草放牧地	畑	採草放牧地
1996	11.3	—	30.0	—	151.8	11.0	14.5	4.1
1997	6.5	—	1.0	—	91.9	1.9	95.1	6.7
1998	—	—	0.2	—	273.3	6.3	93.0	20.9
1999	2.5	—	22.5	—	619.2	50.5	10.8	136.9
2000	4.0	—	5.7	3.8	268.9	8.6	61.7	54.5
2001	2.1	—	21.4	—	493.5	48.6	221.3	476.5
2002	68.9	—	3.7	—	115.1	—	87.4	4.9

年度	賃借権の計		所有権の計	
	畑	採草放牧地	畑	採草放牧地
1996	163.1	11.0	44.5	4.1
1997	98.4	1.9	96.1	6.7
1998	273.3	6.3	93.2	20.9
1999	621.7	50.5	33.3	136.9
2000	272.9	8.6	67.4	58.3
2001	495.6	48.6	242.7	476.5
2002	184.0	—	91.1	4.9

(資料)「足寄町農業委員会概要」より作成。

表 8 足寄町の標準小作料

農地区分	小作料 (円)		農地特徴及び通常の農業経営	適用地区	
畑専地区	上	上限額	8,280	市街地に近い平坦部の良地, 一般作物栽培可能・トラクター体系	市街, 足寄太, 下足寄太, 川向, 共励, 平和, 昭和, 上足寄太
		標準額	7,200		
		下限額	6,120		
	中	上限額	7,245	平坦部・部分的傾斜地, 一般作物栽培可能・トラクター体系	稲牛更生, 稲牛1区, 稲牛2区, 足寄, 中足寄, 奥足寄, 螺湾, 螺湾沢, 螺湾高台, 美盛, 常磐, 下愛冠
		標準額	6,300		
		下限額	5,355		
	下	上限額	6,210	傾斜地・日照不良地, 一般作物栽培可能・トラクター体系	愛冠, 西一線, 鷲府, 塩幌, 上利別, 下斗伏, 斗伏
		標準額	5,400		
		下限額	4,590		
酪畑地区	上	上限額	5,175	平坦部・波状傾斜地・一般作物栽培可能, トラクター一部使用不能	中稲牛, 上稲牛, 拓進, 美里別, 茨城, 伊奈, 白愛, 宮城, 鳥取
		標準額	4,500		
		下限額	3,825		
	中	上限額	4,600	平坦部・波状傾斜地・霜害危険の多い地, トラクター一部使用不能	上螺湾, 仲和, 清川, 中大誉地, 伏古丹, 静原, 泉, 西喜登牛
		標準額	4,000		
		下限額	3,400		
	下	上限額	4,140	傾斜地・日照不良地, 一般作物栽培不可能地, トラクター一部使用不能	東芽登, 南芽登, 新芽登, 中芽登, 南喜登牛, 喜登牛
		標準額	3,600		
		下限額	3,060		
牧草地区	上限額	3,680	霜害危険の多い地, 一般作物栽培不可能地, トラクター一部使用不能	長野, 上大誉地, 白糸, 庄内, 滝の上, 清水, 高嶺, 清和, 五十鈴, 栄, 向陽, 柏倉, 熊の沢, 旭ヶ丘, 芽登, 上芽登, 開北, 末広, 礎, 植坂, 花輪, 中矢, 紅葉橋, 富士見	
	標準額	3,200			
	下限額	2,720			

(資料) 足寄町農業委員会。

(備考) 1999年1月より適用。

33集落が「継続を望む」と答え、「わからない」が1集落であった。表14は、継続と答えた理由の一覧表である。農地の維持、多面的機能の保全、営農改善、集落の活性化などの効果が挙げられている。事業は、集落からおおむね高評価を受けていると判断できる。

表15は「交付金制度に望むこと」に対する回答である。多様な意見が出されているが、あえて分類すると、①現行制度で充分効果があるから、そのまま続けてほしい、②事務処理を簡素化してほしい、③交付金の直接個人配分を望む、④対象農地の基準を再考してほしい、などに分けられる。④の基準の再考については、具体的には飼料畑(デントコーン)と普通畑を対象にすべきという意見になる。この点は、畑作と草地利用が混在する地域では特に調整が必要な論点であり、次に見るように足寄町の新たな対応につながるものである。

(2) 畑作を対象とする足寄町の新規事業
—「環境直接交付金」制度の創設—

足寄町役場では、町内の耕地面積の72%が交付金の交付対象となっているが、制度対象外となった普通畑利用農家からの不公平感が強く、積算気温も著しく低い条件不利地域を作付作物で区分することは適切でないと判断し、独自事業に踏み出すことになった。

新規事業は畑作専業地帯を対象とする町独自の「環境直接支払交付金」であり、その内容は、普通畑に10a当たり1,000円を交付する制度で、町と農協(2農協計)が50%ずつ負担するというものである。ただし、交付対象とする普通畑は、5年以上耕作管理することが確実な協定農用地とし、林地化する普通畑は対象としないことにしている。面積要件は国制度と同様に1ha以上であるが、規模拡大加算額はない。事業計画では、35協定で、3,500haを対象と

表 9 足寄町「向陽」集落の「集落カード」基本指標

(戸, ha)

区分	総農家数	非農家数	60歳未満 男子専従 者がいる	農業経営組織					複合経営
				酪農単一	肉用牛単一	その他作物	その他畜産	複合経営	
1970	12	—	/	/	/	/	/	/	
1975	12	/	/	/	/	/	/	/	
1980	11	—	9	6	2	/	/	1	
1985	11	/	8	6	2	1	—	2	
1990	10	1	6	5	2	2	—	1	
1995	8	/	5	4	1	1	—	2	
2000	7	4	4	2	1	3	—	1	

区分	経営耕地					耕作放棄地	採草地・ 放牧地	借入耕地	貸付耕地
	計	田	畑	樹園地	不作付地				
1970	129.6	—	129.6	—	—	/	50.0	—	/
1975	162.7	—	162.7	—	—	—	—	—	—
1980	185.6	—	185.6	—	—	—	12.0	1.4	5.5
1985	215.0	—	215.0	—	—	—	30.0	15.3	11
1990	189.2	—	189.2	—	—	—	—	12.2	10
1995	189.5	—	189.5	—	—	—	—	19.8	—
2000	158.1	—	158.1	—	—	5	—	21.3	2.8

(資料) 2000年世界農林業センサス「農業集落カード」より作成。

(注) 1995年と2000年の数値は販売農家であるが、「向陽」集落は全てが販売農家であった。

表 10 集落の寄り合いの開催状況
(「向陽」集落・2000年)

区 分		該当項目
寄り合い の議題	土地基盤整備等の補助事業の計画・実施	○
	農道・農業用排水路の維持・管理	○
	農業集落共有財産の利用・運営・管理	○
	生活関連施設等の整備・改善	○
	祭り・運動会等の集落行事の計画・推進	○
	環境美化・自然環境の保全	○
	農業集落内の福祉・厚生	○
開催回数		6回

(資料) 2000年世界農林業センサス「集落カード」より作成。

し、3,500万円の交付金額となると見込んでいる。事業実施期間は、2004年度から2009年度までの6年間である。

この事業により誘導したい重点事項として、次の2点を挙げている。①地域集落の組織再編整備を図り、地域連携型農業（一集落一農場構想）を推進する。②畜産農家と畑作農家が連携した耕畜連携農業を推進し、集落の総合力を高める。

さらに具体的推進事項として、次の8項目が示されている。①クリーン農業推進（堆肥を有効利用し

表 11 集落の農業、生活関連施設等の管理
(「向陽」集落・2000年)

管理対象と方法		該当項目	
農道	共同作業	全戸に出役義務	
		農家のみ出役義務	
	人を雇って行う		
	集落として管理しない	○	
農業用排水路	共同作業	全戸に出役義務	
		農家のみ出役義務	
	人を雇って行う		
	集落として管理しない	○	
集落共有の生活関連施設	共同作業	全戸に出役義務	○
		農家のみ出役義務	
	人を雇って行う		
	集落として管理しない		

(資料) 2000年世界農林業センサス「集落カード」より作成。

た土づくり、減化学肥料、減農薬等)、②農道、明渠排水、鹿柵（有害鳥獣被害防止対策）の適正な維持管理による農地等保全、③集約放牧など土地利用型農業の推進、④機械、施設の効率的利用（共同購入、共同利用の推進による低コスト、労働力軽減）、⑥グリーンツーリズムの推進（都市住民の受入れ、交流等）による多面的機能の増進、⑧その他、高収益作物の導入による農家所得の確保等。

交付金の使途（配分割合）については、交付金の

表 12 足寄町「向陽集落」の交付金の利用方法 (千円, %)

	年度別交付金額					合 計		
	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	金額	構成比	
集落の管理体制	役員報酬	300	440	440	440	440	2,060	18.6
	会議費	52	106	106	106	106	476	4.3
	事務委託費	59	73	73	73	73	351	3.2
農業生産活動	エゾ鹿被害防止柵設置及び維持管理	318	192	0	0	0	510	4.6
	農道・明渠の草刈等清掃作業	0	60	60	60	60	240	2.2
	交換分合等農地効率化利用	0	30	30	30	30	120	1.1
多面的機能を増進する活動	農場周辺環境の整備・花壇芝生の整備、苗種代	0	60	60	60	60	240	2.2
	集落環境美化整備のための共同作業	0	30	30	30	30	120	1.1
	農場・住宅景観の調査研究	0	30	30	30	30	120	1.1
	環境保全型農業推進に係る研修	0	30	30	30	30	120	1.1
	合併浄化槽の整備、廃車廃屋撤去	0	180	180	180	180	720	6.5
	農業廃棄物プラ適正処理	0	30	30	30	30	120	1.1
生産性・収益の向上に係る活動	完熟堆肥で減農薬・減化学肥料の増進	0	300	420	420	420	1,560	14.1
	デジタルオルソによる農用地利用調整	337	76	0	0	0	413	3.7
	家畜衛生対策の推進、牛舎消毒共同作業	0	60	60	60	60	240	2.2
	糞尿処理し完熟堆肥、液肥の生産散布作業	0	644	720	720	502	2,586	23.3
担い手の定着に係る活動	農業実習生の受入体制整備・受入奨励金	0	120	120	120	120	480	4.3
	農家女性グループ活動等の支援	0	60	60	60	60	240	2.2
	酪農ヘルパー利用促進	0	60	60	60	60	240	2.2
	集落活動の先進地視察	0	30	30	30	30	120	1.1
合 計		1,066	2,611	2,539	2,539	2,321	11,076	100.0

(注)「集落協定書」(2000年11月認定・2002年7月最終変更)より作成。

表 13 足寄町農協管内の農作業受委託事業の推移 (戸, ha)

		施行実績					計画
		1999	2000	2001	2002	2003	2004
牧草収穫	延べ面積	746	813	663	824	684	720
	戸数	12	14	14	15	17	17
デントコーン収穫	延べ面積	265	295	296	325	295	300
	戸数	29	30	30	32	30	31
堆肥散布	面積	—	152	240	231	442	400
	戸数	15	19	18	20	38	40
耕起	面積	187	154	178	184	235	220
	戸数	13	9	17	24	29	30

(資料) 足寄町役場資料より作成。

(注)「牧草収穫」は、1番、2番、3番の合計延べ面積。

4分の1を全集落又は単位集落の協働活動費に充てることになっており、集落代表者に交付される交付

金からその分(4分の1)を負担徴収する。

以上に見た、足寄町の新たな事業展開の動きは、

表 14 交付金制度継続を望む理由
— 足寄町協定締結 34 集落アンケート調査結果より —

・本制度により、営農意欲の向上・集落の活性化につながると考える。
・現況の農業情勢は、大変厳しく多面的な活動までなかなか手が回らない状況であったがこの事業の継続で成果が出る。
・耕作放棄地を出さないために、継続を望む。
・現在の集落数を少なくして、町内 1～2 集落程度とし、継続を望みます。
・草地保全と多面的機能の推進。担い手育成、本制度のお陰で、新規就農者が元気に営農を開始した。
・WTO の行方によって変化があると思うので、今後の継続はよりいっそう考えられると思います。
・農地保全・環境保全効果が大い事に加え、農家の経営安定に寄与しており、継続を強く望みます。
・この制度によって集落のまとまりが良くなった。
・今までは、基礎的な部分だと思う。今後については、大きな展開が期待できると思う。
・本地域集落の中で本制度をようやく理解し、事業内容も充実してきたので、今後も継続を望みます。
・実施期間から 4 年目を迎え、要領を得てきたので、これから成果を挙げていくことができる。
・本制度の交付金は、農業経営の存続と、地域集落の維持に必要なものとなっているため。
・営農改善に役立つから。
・農業の担い手を見出す重要な時期にあるので、本制度実施中に、農業の担い手を実現していきたい。
・地域のつながりを継続したいから。
・継続することによって更に効果が得られると思う。
・本制度があるから何かと農業の多面的機能を含め、果たす役割を認識しつつ、営農継続できる。

(資料) 足寄町町役場農林課「中山間地域等直接支払制度に係る調査集計票」より作成。

(備考) 調査は、集落協定を締結している 34 集落を対象に 2003 年 12 月に実施されている。

畑作と草地利用との混在という同様の状況にある他市町村にも影響を与えるであろう。今後の展開に注目することにしたい。

(3) 今後の展望

交付金制度による集落活動を契機として、①集落機能の再生（地域の基礎単位としての町内会の再編）、②農地集団化・交換分合の必要性の再認識、③コントラクター等営農支援体制の整備、④新規参入受入体制の整備など、町農業と地域の課題が浮き彫りになってきている。交付金制度に対しては、「環境直接交付金」の創設の動きがあり、町段階での一歩踏み込んだ対応が見られた。

最後に、集落の将来構想創りについて触れたい。というのも、地域のニーズにあった集落活動を推進するためには、将来構想を自ら描く地域住民・農家参加型の「集落ビジョン」創りが不可欠の前提になると考えるからである。現在、足寄町では 2 つの集落で外部の学識経験者もメンバーに加えたワーク

ショップを開き、この「集落ビジョン」創りを進める動きが出てきている。交付金制度により、集落内での話し合いの場が増え、これまで個々が抱えていた営農上の問題や生活改善のための諸課題が、集落全体の課題として認識されつつあると言える。今後、このような「集落ビジョン」創りの中から、非農業者・高齢者も含めた総合的な定住対策についても展望されることを期待したい。

引用・参考文献

- (1) 足寄町史編纂臨時専門委員会編『足寄町史』足寄町役場、1973 年。
- (2) 『中山間地域等直接支払制度と農村の総合的振興策に関する調査研究 (II)』財団法人農政調査委員会、2002 年。
- (3) 『畜産に係る直接支払制度調査研究事業報告書』財団法人農政調査委員会、2003 年。

表 15 交付金制度に望むこと
— 足寄町協定締結 34 集落アンケート調査結果より —

・ 最初は制度のことが良く分からないでいたが、一年一年が経つごとに、交付金の成果が見えてくるようになり、これからの経営と集落のために欠かせない事業であると実感している。今のままでやらせてほしい。
・ 4～5年前までは、農業経営がかかえている課題は、自分だけで解決すべきものと思っていたが、本制度により、集落の皆に相談して解決にむけている。生き残りのために、助け合いの考えが出てきているので本当に良い制度だと思います。
・ 戦後開拓地区が2代目から3代目に移行しつつある現在、農業の存続を問いかけ、自らの地域集落で答を出していくのに、大切な制度だと思います。
・ 集落の話し合い、共同活動など、ようやく軌道にのってきた。このままのやり方でやっていきたいので、制度の基本は変更しないほしい。
・ 本制度のお陰で集落が活気づいている。特に女性達が。家のまわりが花壇できれいになった。
・ 記帳が複雑で大変だと思っている。酪農は得意だが、記帳は苦手である。事務委託をしようと考えている。
・ 集落の会計は、複式簿記で記帳すると良いのでは。収支の記録だけでは、資産管理ができない。エクセルか何かで集落の簿記記帳ができると良いのですが。
・ 将来的に続いてもらいたい。
・ 直接払い制度の個人配分を希望します。
・ 今後のWTOの流れによりますが、自分の子供達があとを継がなくても、やる気のある若者がいれば、新規就農者として譲渡したい。
・ 本制度により、集落活動を通じて話し合いするようになった。集落生き残りに必要な制度である。
・ 4年目をむかえ、制度を理解して共同活動等が活発化しているので、現行制度で継続してほしい。制度を変更しない方が集落活動としてなじんでいくのではないかと思われる。
・ 書類の整備が簡素化されることを望みます。
・ 中足寄地域については、草地比率が低いいため共同活動を行うのが精一杯でもっと他の事も考えてほしい。
・ 中山間制度は、大変我々条件の悪い地域での営農には良いのですが一般農地にも本制度が当てられ農業生産活動が不安のないようになり、後継者も安心して営農を続けて行けるような地域農業を進めて行きたいと思います。
・ 交付金は直接個人に交付すべきである。
・ 本制度により地域は、農業への取り組みを意欲的に実行している。生産意欲を継続させるために、農産物の自由化にブレーキをかけるような、農業施策の連携があってほしい。
・ 飼料畑についても対象にしてほしい。
・ 条件不利地には、やはり畑作も含めるべきで、土壤凍結や、農地形状・生産性等で判断し、制度改正をした中でぜひ継続願いたい。

(資料) 足寄町町役場農林課「中山間地域等直接支払制度に係る調査集計票」より作成。

(備考) 調査は、集落協定を締結している34集落を対象に2003年12月に実施されている。