

# 地方分権時代における 自治体の条件不利地域政策の比較研究

(課題番号 10460100)

平成 10～12 年度科学研究費補助金  
基盤研究 (B) (1) 研究成果報告書

平成 13 年 3 月

横浜国立大学附属図書館



10996754

研究代表者 田代洋一

(横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授)

## はしがき

本報告書は、1998～2000年度の3年間にわたって実施した日本学術振興会科学研究費補金（基盤研究(B)(1)「地方分権時代における自治体の条件不利地域政策の比較研究」）の最終報告書である。

本研究は、第1章で詳述したように、当時、国のレベルで模索されていた中山間地域政策を本来の「条件不利地域政策」と言い換えた場合、その政策主体としては国よりも県や基礎自治体の方がより適切であるという判断にたち、またおりからの地方分権化時代を背景として、「自治体の条件不利地域政策」を対象を定め、各地域によって客観的・主体的に様々でありうる同政策の比較研究を通じて、わが国における条件不利地域政策のあるべき姿を追求しようとしたものである。

このような目的から北は青森から南は宮崎まで、まず調査対象県を選定し、当該地方に在住する研究者を研究分担者として組織して行なった。メンバーは全員が報告書の執筆者になっているので、ここでは繰り返さない。

具体的な調査研究の遂行にあたっては、各メンバーの担当県を決め、その責任者の計画に日程的に合う他のメンバーも参加して行なわれた。調査はテーマに即して、県－市町村－集落－農家の各レベルについて行なう計画であったが、実際には全県で全うできたわけではない。むしろ各地域の重点テーマに応じて、当該レベルでの調査に力点をおいた。

また各年度、二回の研究会をもって、各年度の計画立案と調査結果の交流を行なった。

本研究で得られた知見については、各章をあたっていただくことにするが、第1章で最小限のまとめを行なっている。

本研究の期間は、国の直接支払い政策が模索・立案・実施された時期に重なり、その程度に応じて自治体の対応にも変化が起こった。農政をめぐる国と自治体との緊張関係については格好の機会を得たわけだが、財源配分なき地方分権化は、ここでもいろいろな影響を与えている。その全貌はまだみえず、本研究もなお途上にあるというべきである。

しかしながら条件不利地域の最終的な課題は、条件不利地域の農業・環境・定住条件の守り手、担い手をどう描き、確保するかである。その点では、本研究の市町村農業公社等の第三セクターや集落営農が共通関心となった。本研究の今後の展開方向としては「集落営農」が大きく浮かび上がるといえる。しかしながら本研究を通して接触した三セクや集落営農の現実はいうまでもなく厳しい。厳しすぎる。

とりあえず三年間の研究結果をとりまとめてここに報告し、大方のご批判やご示唆をいただきながら、次ぎなる課題に挑戦したい。

最後に、調査にご協力いただいた各自治体当局、県農業公社・市町村公社等、集落代表等の方々に厚くお礼申し上げたい。また各大学の事務担当の方々、研究科長室の松崎めぐみさんにもお礼申し上げます。

2001年1月

研究代表者 田代 洋一

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所

## 研究組織

研究代表者	田代洋一	(横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授)
研究分担者	宇野忠義	(弘前大学農学生命科学部教授)
	田畑 保	(明治大学農学部教授)
	飯島充男	(福島大学経済学部教授)
	後藤光蔵	(武蔵大学経済学部教授)
	岡田知弘	(京都大学大学院経済学研究科教授)
	村山元展	(高崎経済大学地域政策学部助教授)
	磯田 宏	(佐賀大学経済学部助教授)
	桂 明宏	(大阪府立大学農学部講師)
研究協力者	品川 優	(横浜国立大学大学院国際社会科学研究科博士課程後期)

## 研究経費

平成 10 年度	2,000 千円
平成 11 年度	2,000 千円
平成 12 年度	1,000 千円
合 計	5,000 千円

横浜国立大学附属図書館



10996754

## 研究発表

- 田代洋一 「現在の経営安定対策を検証する」『月刊 NOSAI』平成 13 年 2 月号  
8～15 頁 2001 年
- 田代洋一 「20 世紀から 21 世紀へ ―農政と農協―」『文化連情報』2001 年 2 月  
2～16 頁 2001 年
- 田代洋一 「中山間地域政策の検証と論題」『中山間の定住条件と地域政策』農業総合研究  
所 175～222 頁 1999 年
- 宇野忠義 「標準小作料の運用実態と農地流動化との関連性」『弘前大学農学生命科学部学  
術報告』第 1 号 37～54 頁 1999 年
- 田畑 保 「中山間地域の土地資源管理問題」『中山間の定住条件と地域政策』農業総合研  
究所 251～271 頁 1999 年
- 田畑 保 「1990 年代の農業構造」『農業総合研究』51 巻 4 号 107～157 頁 1998 年
- 後藤光蔵 「経営耕地の分散状況とその解消」『武蔵大学論集』第 47 巻第 3・4 号  
291～317 頁 2000 年

- 岡田知弘 「1990年代大不況と地域経済の構造変化」『土地制度史学』第167号  
14～24頁 2000年
- 村山元展 「現代農政と地域農業」『地域政策研究』第2巻第3号 13～30頁 2000年
- 村山元展 「中山間地域の定住条件と農村工業導入」『中山間の定住条件と地域政策』農業  
総合研究所 85～111頁 1999年
- 磯田 宏 「アメリカにおける新世代農協の展開」『農業市場研究』第9巻第1号  
72～81頁 2000年
- 磯田 宏 「アグリフードビジネスによる現代アメリカ穀物産業の再編（上）（下）」『佐賀  
大学経済論集』第32巻第1号 1～42頁 第32巻第2号 1～35頁  
1999年
- 桂 明宏 「地域農場づくりと経営支援を促す農地利用管理システムの再編」『農政研究資  
料』第97-101号 1998年

## 目 次

第1章	自治体の中山間地域政策	1
	横浜国立大学大学院国際社会科学研究所 田代洋一	
第2章	中山間地域対策のあり様と今後の課題 —青森県—	27
	弘前大学農学生命科学部 宇野忠義	
第3章	条件不利地域政策と地域資源管理 —岩手県—	39
	明治大学農学部 田畑 保	
第4章	農業公社の機能・役割 —新潟県清里村・大島村—	71
	武蔵大学経済学部 後藤光蔵	
第5章	県と市レベルの中山間地域対策 —長野県—	93
	高崎経済大学地域政策学部 村山元展	
第6章	鳥取県型デカップリング的施策の理念と現実 —鳥取県—	109
	大阪府立大学農学部 桂 明宏	
第7章	過疎化「先進地域」自治体における中山間条件不利地域政策	121
	—中国地方・島根県を中心に—	
	京都大学大学院経済学研究科 岡田知弘	
第8章	中山間地域における第三セクター・町農政の農地管理 —高知県—	135
	横浜国立大学大学院国際社会科学研究所 品川 優	
第9章	自治体による山村・林業・農林家支援政策の特徴 —宮崎県—	163
	佐賀大学経済学部 磯田 宏	

## 第1章 自治体の中山間地域政策

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所 田代洋一

### 第1節 中山間地域政策の担い手

本研究を企画した1997年段階は、「農業基本法に関する研究会報告」（96年）が「中山間地域等が抱える問題に対処するために…いわゆる直接所得補償等の手法についてどう考えるか」とペンディングしている状況であり、国の直接支払い政策の帰趨はまだ定かではなかった。

その後、食料・農業・農村基本問題調査会答申（98年）が、「新たな政策支援が必要な主体に焦点を当てた運用がなされ、施策の透明性が確保されるならば、その点でメリットがあり、新たな公的支援策として有効な手法の一つ」と、それまで必ずしも直接支払いには前向きでなかった農政の方向転換を行い、それに即して同年の「農政改革大綱」が骨格を作り、99年の新基本法において「中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行なわれるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行なうこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずる」と法的に裏付けられ、「特に図るための施策」の「特に」を担うものとして直接支払い政策が予定された。その論理は＜直接支払い→農業生産条件の不利の補正→多面的機能の確保＞である。そして「中山間地域等直接支払制度検討会報告」（99年8月）が細部を検討して2000年度からの実施となった。

本研究は、このような政策収斂がなおなされていない段階で、次のような考えのもとに構想された。

第一に、そもそも日本では、地域限定的な問題については議員立法かつ時限立法の形をとるのが通常であった。それは地域普遍性のない特定地域に係る問題については、よくいえば地域に任せる、悪く言えば国は積極的に取り上げないという政策の中央集権性の故だが、そもそも地域における問題に地域から運動論的に取り組むことは当然のことともいえる。

しかしながら、中山間地域問題は、それまでの過疎問題的な捉え方に対して、農業政策にかかわる米価の引き下げ、牛肉・オレンジ等の自由化政策によって浮上した問題であり、その意味で国の農政に政策的責任がある問題である。

このような自治体が主体的に担うべき政策と国が責任をもつべき政策との両面性を中山間地域政策は要請された。これが、我々が「地方自治と中山間地域政策」というテーマを設定した第一の理由である。いいかえれば、国の責任の負い方の問題であり、自治体は国にいかなるバックアップを要請するかという、戦後改革期のシャープ勧告、神戸報告以来の行政事務分担の問題である。

第二に、中山間地域政策における自治体の重要性は次の点にもある。そもそもは政策が当該地域を「中山間地域」として把握することは問題である。中山間地域という地理的な、その意味で非政策的な把握をすれば、そこから出てくるのは地域の特性を活かせという絶対優位論と生産条件不利論の二元論になる。新基本法の第35条も基本的にこのような二元論にたつ。すなわちその第一項は「地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域において、その特性に応じて、新規の作物の導入…」としており、絶対優位性の発揮を説いている。しかし「農業の生産条件が不利な地域において」「その特性」を活かすとはどういうこ

となのか。言葉が足りないか、論理があわないかである。そして第二項で生産条件不利性の補正により「多面的機能の確保を特に図るための施策」が述べられる。

もし法が、自らの地域規定である「地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」をそのまま活かしてEUと同じく「条件不利地域」と定義づけすればその政策的含蓄が大きく変わる。しかもEUとは異なる含蓄が生まれる。

EUの場合、イギリスに典型的なように条件不利地域は、放牧畜産を主とする丘陵地という地目となっており、その条件不利性を是正することはめざされない。それどころか環境、景観を破壊するものとして忌避される。従ってそこから出てくる政策は唯一、「条件不利の補償」である。

それに対して日本の条件不利地域は、平場とそのような作目、地目の相違がなく、同一地目、作目における条件不利であり、かつ条件不利の是正が不可能でないばかりか、環境を破壊しない限りで、土地基盤をはじめ「条件不利の是正」が、食料自給率の向上を図るうえでも追求されるべきである。

もちろん、是正不可能な条件不利（例えば日照）や是正が環境破壊につながるケース（例えば棚田の整備）もある。その場合にはEUと同じ条件不利の補償が課題となるだろう。

すなわち日本の中山間地域を条件不利地域と再定義した場合、そこに浮かび上がる政策課題は、条件不利の「是正」と「補償」の二つである。新基本法の「補正」は、農業基本法の価格政策における「農業の生産条件、公益条件等に関する不利を補正する」と同義であり、多分に「補償」のニュアンスに近いと思われる。

中山間地域は統計的に定義可能だが、条件不利地域とした場合、その条件不利は実に多様である。例えば、直接支払い政策では条件不利として、傾斜、小区画・不整形、積算気温・標高等を掲げているが、日本のとくに峡谷型条件不利地域の最大の条件不利は日照である。とすれば、それぞれの条件不利地域がそれぞれ抱えるハンディキャップの態様に応じて、その是正と補償の比重を正しく使い分け、具体的な方策を考えねばならない。

およそこのような政策の主体にふさわしいのは、国よりも自治体だろう。国は現行税制度を前提とした場合、自治体の財源確保を主たる役割として担った方がよい。それは恐らく包括的な地方交付税交付金的なものになるだろうが、それだけに予算配分をめぐる軋轢は大きく、国家行政における農水省の力量が問われることになる。

またいわゆる中山間地域問題は、それに先行する過疎問題が一向に解決をみないまま、それに重層する問題として登場した。＜直接支払い→農業生産条件の不利の補正→多面的機能の確保＞という農政シエーマは、実は補正と多面的機能の間に、＜地域資源管理（多面的機能）の担い手確保＞を入れる必要がある。そして担い手確保は農政だけの手におえるものではなく、定住条件の確保に広がる。四全総あたりから、定住人口が確保できないので、「交流」が強調されるようになった。交流は大切だが、交流人口はどこまでいっても定住人口に代替しえない。とすれば今改めて求められるのは、「そこに来る人」のための施策ではなく、「そこに住む人」のための施策であり、それを担うのもまた自治体においてない。

以上、中山間地域政策の担い手としての自治体の重要性について触れてきたが、現実にも中山間地域政策については、国に先立って県等が模索と実践に取り組みだしたのが、政策への取り組み方としては最大の特徴である。それは過疎法や山振法以来の動きともいえる。その取り組みはヨーロッパを引き合いに出し、それを「日本型デカップリング」にデフォルメ

する発想であり、また国の施策が遅れたからでもあるが、それだけではなく、地域からの政策要求の具体化により国政を動かすという地方の主体性の発揮でもあった。折からの地方分権論議も、そのような取り組みを支持した。

およそこのような点が、本研究において「自治体の中山間地域政策」を取り上げた理由である。

なお研究の過程で前述のように国の直接支払い政策が具体化され、それが県の特認、集落協定、半分を集落等に支払うといった地方に一定の裁量性をもたせる措置を盛り込んだため、そこでの自治体ごとの独自性の追求という課題が付加されることになった。これはあくまで制度の枠内での裁量性の話であり、その枠組自体を問う本研究の趣旨とはずれるが、可能な限り実態の把握に努めた。

さらに私見を付言すれば、新基本法農政で具体的に評価しうるのは、この中山間地域直接支払い政策ぐらいなものだと思っている。もちろん、支払い対象を農用区域内農地に限るのは多面的機能の発揮という目的に反し、農用区域外の農地（基本計画における農地確保のためには大量の農用区域編入が必要だが、ここでいうのは非農用区域）への拡大や林地に拡大する等の拡充は求められるが、それは拡張できれば済むことで、政策方向自体がまちがっているわけではなく、また所与の条件下では実態にぎりぎり即したものと評価できる。

そのような評価のうえで本研究が問いたいのは、国が何らかのかたちで関与しなければ（特に財源面で）政策は成り立たないが、問題はその関与のあり方である。その仕組み方が直接支払い政策への収斂となる場合に、それが他の必要な施策に対するエクスキューズにならないか、および国の施策が芽生えつつあった自治体農政に水をかけることにならないか、という懸念である。直接支払いへの取り組みを契機に新たな芽がめばえていることへの評価があり、それを否定する気はないが、国が設定した枠組のなかでの優等生の出現だけでは困る。

以上のテーマ設定に対して、調査手法としては研究分担者が各県を手分けして、〈県―市町村―集落―農家〉の各段階にわたってヒアリング調査することとした。しかしながら種々の制約からチームを組んでの調査ができなかったため、農家調査まで至らなかった県も多い。

## 第2節 自治体の中山間地域政策の取り組み―事例調査のまとめと補足―

### 1. はじめに

本節では、次章以下の調査報告の簡単な紹介と補足を行なうことにしたい。

調査事例については、青森から宮崎まで全国にまたがることを心がけた。一口にいつても中山間地域については日本の東西の差が大きい。それは高度成長期における過疎研究が、東日本型と西日本型の析出をした時代と地域構造が大きくは変わっていないことを示唆する。今日における型の違いは調査の結果として析出されるべきものだが、あらかじめ予見的に言えば、第一に、「いえ」のあとつぎが在宅通勤兼業し「いえ」維持型の東日本と、就職転出し「いえ」維持が不安定化する西日本の違いであり、零細農耕制の程度、歴史的規範、地域労働市場との関係の違いが作用していよう。第二は、「むら」よりも「いえ」が強いとされる東日本と、「いえ」よりも「むら」が強いとされる西日本の社会構造の相違である。これは農業の担い手の存在態様ともかかわって、中山間地域のキーワードの一つである集落営農のあり方に違いをもたらす。

以上から、東北、北陸、東山、近畿、中四国、九州の諸県を選んだが、そのうち岩手、鳥取、高知、宮崎の県レベル施策については、拙稿「中山間地域政策の課題」（田畑保『中山間の定住条件と地域政策』1999年、農業総合研究所）でも簡単に触れたので、なるべく重複はさげたい。

## 2. 青森県—直接支払い政策の知事特認

青森県については県レベルでのヒアリングが主となった。同県では中山間地域の農業指標が全国平均よりも高く、高齢者比率は逆に低く、より活性であり、その背景には果樹・畑作があるが、しかし耕作放棄地や同率は、中間地域や山間地域で高く、とくに果樹園のそれは周辺の営農環境を害するなど問題が多い。また同県の山間地域は青森市、八戸市などのD I D都市から比較的近く、道路改良率も遜色なく、下水道普及率は大きく落ち込むものの、通勤圏内居住地としての性格をもち、上述の東日本型を示している。

同県の中山間地域対策は、農業施策としてはハード事業が多いようだが、モデル集落の定住促進や活性化のソフト施策もとられている。しかし予算的には小さい。

同県の施策で注目されるのは、中山間地域直接支払いにおける知事特認の割合が高い点である。知事特認としながら、それにまた国のガイドラインがあるのが地方自治の点から論点になるが、それはさておき、8法地域外で傾斜農地がある15市町村の傾斜農地約8,700haについて、国のガイドラインに基づき検証したところ、うち4割、3,700ha程度は、ガイドラインの「旧市町村単位での農林統計上の中山間地域」に該当することが分かった。残り6割の農地については「生産条件からみて、ガイドライン対象地と同等の不利性を有しているため、公平性の確保と農地の保全を図る観点から、これらを一定の要件の下で対象とすることで、県独自の知事特認基準を追加して設定する」（農村振興課）としている。後の資料では、4法外の生産条件不利農地は7,537haとやや縮小し、2000年11月段階の対象農地は総計21,737haに絞り込まれた。

まさにこの部分が、制度内における自治体の独自性の発揮のしどころであり、「県独自の知事特認基準」の設定こそ、自治体の腕のみせどころだが、その点の詳細は不明である。

他方で、実施率をみると、表2-1に全国の協定面積を引用しておいたが、それをもとにすれば40%程度で、全国平均の65%をだいぶ下回る。

知事特認の多さと実施率の低さの両面に青森県の取り組みの特徴がみられるわけである。報告者は、実施率の低さの背景をさぐっており、交付金単価の設定にあたって生産費にカウントされない部分の存在、樹園地が独自の単価設定されていないこと、自治体負担分の交付税カバーが特別交付税ではなく一般交付税となっており、特定に困難があること、協定違反措置の厳しさ（この点は現地からの声で国の基準もだいぶ緩和された）をあげている。

## 3. 岩手県—山間地域重点

岩手県の独自の中山間地域対策としては、①山間地域農産物価格支持事業（農協が園芸作物に対して行なう価格差補給金準備金の積み立てに対して県が補助するもので、95～97年度）、②日本短角種振興基金助成事業、③活力ある村づくり促進対策事業（いきいき中山間賞、中山間おもしろ農業展開事業）などがある。青森県では中山間地域市町村は59%だったが、岩手県の場合は3/4が中山間地域であり、かつ山間地域が多いということで、とくに①

②など山間地域に対する農業支援に力点をおくのが特徴である。

このうち②は、放牧料金・種雄牛管理・放柵補修等の名目で、繁殖雌牛一頭当たり5,000円の直接支払いをするもので、地域特産物としての短角牛を奨励する分かりやすい事業として歓迎されたものである。

第3章で取り上げた岩泉町は、北上山系の広域農業開発事業による夏山冬里方式での地域開発の対象地である。同事業は、牧野組合を旧村単位に再編して、旧入会地を夏山として草地造成して、組合に管理させる方式をとった。造成された標高1,000mクラスの草地は、粗放な飼育に耐える短角牛の放牧なしには維持が困難だが、高齢化と低価格により飼養農家は減り、残った農家の増頭とさらなる牧野再編が必要になる。

先の県の②の事業は、このような背景のもとで、より直接には事業の償還金負担の問題もあって具体化された。しかしながら県の財政当局からは効果について疑問が強くだされているなかで、国の直接支払い政策が登場した。

直接支払いは、草地について10a1,000円であり、短角の飼養密度は1ha1頭程度なので、県の制度に対して面積当たりの国の支払いは倍の水準になる。余談であるが、北上山系はイギリスの条件不利地域の標高をより高くしたようなものである。EUでは1ha6.6頭が上限だが、ヒースのムーアランドだと小灌木は1ha当たり1頭以上の放牧だと消滅してしまうとされるので、概ねそのあたりに該当する。そしてEUでは頭数当たり支払いが、過放牧、環境負荷、増産を刺激するとして1ha当たりの支払いに切り替えられた。岩手県では逆行する動きということになるが、県の目標である増産には1頭当たり直接支払いは有効であり、面積当たりより政策目的に直結している。この辺をどう整理するのかが問題の第一である。

第二の問題は、集落協定である。牧野組合はそれにふさわしい組織ではあるが、前述のような飼養農家数が減り、将来的には一人1牧区まで見通されるなかで、恐らく水田中心にイメージされたであろう集落重視の国の施策が、地域に密着しているようでありながら、その画一性のゆえに地域から離れるという問題が、水田地域より問題がシビアに現われているこの地域では問われる。

#### 4. 新潟県一担い手公社の支援

同県は、中山間地域活性化のために委員会を設けて、日本型所得補償について全国的制度の確立を国に訴えるとともに、繋ぎの政策を県でも考えるべきと検討し、農家・面積単位は時期尚早で担い手公社の運営費支援等に限定して行なうべきといった考えを打ち出しつつあったが、国の政策が明確化したために、県独自の制度の具体化は見送られた。

それに先立ち県は92年から中山間地域対策の柱として地域農業担い手公社支援事業を開始している。具体的には設立支援事業の40%、施設整備事業の60%補助である。第4章は、この事業によるふたつのタイプの異なる地域における公社のあり方を比較検討している。

まず中頸城郡清里村の財団法人清里村農業担い手公社（機械作業受託、インキュベーター機能）と有限会社グリーンファーム清里（農地の借入・経営と新規作物の試験栽培）の事例である。二つの組織にしたのは、行政は当初は作業受委託のみで対応できると思っていたところ、作業だけなら周りの農家もやってくれるので、借りてくれなければ困るという農家の声に押されたものである。財団法人では農地の借入・経営はできないので、有限会社形態の別組織をつくったわけである。

グリーンファームは99年に49haを借入しているが、その内訳は平坦部から2/3、山間から1/3である。関係集落における利用権設定率は平坦部37%に対して山間部51%だから、面積的には平坦部の方が多いが、農地保全に対する役割の点では山間部の方がより大きい。水田の標準小作料は平坦19,000円に対して、山沿い14,400円、山間10,800円で倍の開きがあり、コストと収益に相当の開きがあると思われる。要するにファームと担い手会社は、平坦部と山間部のコスト・収益差を加重平均化することで、恐らく山間部のみを引き受けたらより嵩むであろう負担を多少なりとも軽減しているのである。

グリーンファームは、公社との間で作業料金を調整して、余剰が出ないようにしている。公社とファームの収支内容は不明だが、公社に対する運転資金の補助は初年度500万円のみとされているので、恐らく公社－ファームを通じて赤字にはなっていないと思われる。とすれば大したことであるが、その原因の一つは前述の平坦・山間プール経営計算にあり、また借地への中山間地域直接支払いは、集落に半分、残りは公社にくる予定なので、300～400万円の補助になるという。これは通常であれば条件不利農地を耕作することによる赤字化を回避するうえで大きい。

清里村が平野部と山間部の境に立地するのに対して、次の事例である東頸城郡大島村は東頸城丘陵のただなかにある。ここの振興公社の目的は、複合経営化のための花卉や自然薯等の新規作物の導入のプロモートを中心に、若干の作業受託を行い、さらに公社に直接に依頼される管理耕作を仕方なく引き受けている。このように（財）大島村農業振興公社は、地域振興型の公社であり、冒頭で述べた中山間地域の絶対的優位性の追求型であり、農地保全型ではない。収益部門がないためもあり、運営費補助として93～99年度の累積で村が8,600万円、農協が980万円を支出している。

他方で、村には38名の認定農業者がおり、その借地率は42%に達しており、村は借地期間に応じて5,000～22,000円の村農地流動化奨励金を、条件を満たした借り手に支払っている。

集約的な新規作物の導入は地域の悲願なのかも知れない。水田がほとんどを占めるが、その担い手としてはこれら認定農業者が期待されているのかもしれない。しかし耕作放棄地は毎年10haぐらいずつ発生しており、いうまでもなく高齢化は進む。村と農協合わせて年間にして1,600万円の負担は決して小さくない。集約作物が定着したとして取り組む農家は少数だろう。現在の方向での公社の公益性は費用・効果の両面において厳しく問われざるをえないのではないのか。

新潟県の事例では、清里村の平坦・山間合わせて一本の事例に着目したい。県の北端の朝日村のK農産は、旧高根村で1970年代から作業受託を展開していたS機械利用組合、二戸でつくったS農場、中山間地域で個別経営を行っていた農家等が、それぞれの地域の担い手を代表する形で85年に任意組織を作って転作受託を行い、95年に農事組合法人化し、K農産として借地し、その作業のうち乾燥は自ら行い、他の機械作業をメンバー（組織）に委託し、無農薬有機米の販売を行なっている。K農産は、転作・乾燥の受託組織、有機米販売のミニ農協的な役割、農地を借りてメンバーが管理作業を行なう合理化法人的な役割など多様な役割を果たしているが、最近は中山間地域から貸付の申し込みがあり、標高差が400m近くあるのを作業適期の分散に利用できることもあり、また有機米のロット確保につながるために受けていく方針である。その場合に、直接支払いは集落に全額渡し、管理作業を委託することを考えている。

このケースは、第三セクターと個別法人の違いはあるが、組織内組織との間の受委託関係の展開、平坦地と山間地の両方の抱え込みによるコスト平準化など共通する点が多い。平場から中山間にかけての両地域を含む東日本における一つの展開方向といえないか。

#### 5. 長野県－基礎自治体の地域おこし政策

同県は中山間地域市町村が8割にも達し、全県これ中山間地域という状況にあるため、県はあえて中山間地域政策の柱はたてないでいるが、報告者によればそれが独自政策の展開を弱めているという。具体的な施策としては農業生産政策というよりは農村地域政策の観点が重視され、前者についても国庫依存のハード事業が圧倒的であり、県単事業としては施設整備と小規模圃場整備があるが、全体として採択件数は少なく、後者も2ha以上が採択要件になっている。

そこで報告者の関心は基礎自治体レベルに集中する。一つは長野市の独自の中山間地域対策としての桑園を中心とした耕作放棄地対策である。市は旧村単位に遊休農地調査委員会を組織し、さらにそれを地区活性化委員会、地区協議会に改組し、1地区20万円3年間の推進費を支出し、跡地利用を地域で考えてもらった。事業は優良農地復元事業と振興作物導入事業からなるが、前者は2ha以上という県の採択基準をはるかに下回る2戸10a以上を要件としている。JAながのは、大阪の生協と取引しており、それとの関連も模索されている。遊休農地のせめて1/4は活用可能に復元したいということで、なお達成度は低いが、事業の採択要件を思い切って引き下げ、地域の主体性を引き出している点は注目される。

もう一つは飯田市の地域マネジメント事業である。同市は統計的には都市的地域になるが、それは天竜川ぞいのことで、河岸段丘の旧村は中山間地域が多く、長野市と同じく桑園の潰廃、畑への転換、その畑も耕作放棄が進むという事態に陥っている。そこで市農政は、認定農業者の育成が困難な状況をふまえて、主業、準主業に限らず副業型・自給型まで含めた全ての農家を担い手に位置付け、地域づくりの合意形成を出発点にするため63年に開始した集落複合経営を受け継ぎ「地域マネージメント事業」を始めた。合意形成には世帯主だけでなく老若男女に加わってもらい、14の旧村ごとに農政課職員3名を張りつけ、集落のリーダー・まとめ役と一緒に活動させ、3年で50万円の助成を行なっている。事例集落では、都会からの援農を促進するワーキングホリデー事業、小学生の体験修学旅行、直売所、水田2a、放置桑園5a以上を要件とする市単の農地保全簡易基盤整備事業にも取り組んでいる。活性化集落の背景には、長野県に特有の公民館活動、青年団、成人教育、集落複合経営運動等の長い地域活動の歴史があるようである。

地域における住民の主体性確立による地域おこしを自治体や農協が人や財政の面で具体的に支援し、地域に適合的な対策を創造していくことの重要性を報告者は訴えている。

#### 6. 鳥取県－鳥取県型デカップリング的施策

同県は広大な中山間地域をかかえ、鳥取県型デカップリング的施策を打ち出すなど、自治体独自政策の点で全国的に注目されている。同県の対策は、定住対策系の「うるおいのある村づくり対策事業」と農業の担い手・集落・組織支援系の「ふるさと農地保全組織育成事業」の二系列からなり、後者がデカップリング的施策にあたる。

まず村づくり対策事業は標準5,000万円、下限1,000万円で県3/6、市町村2/6、地元1/6の

負担割合で、原則として「何にかかっても良い」ことになっている。事例調査によると、酒米、有機米出荷のためのミニライスセンター、水車とそば打ち体験施設、溪流をいかしたグリーンツーリズム促進のためのフィッシングセンター、人形浄瑠璃の館など、どちらかといえば地域資源を活用した交流促進による村起こし事業が主流といえる。報告者は事業が所得につながるまでには至っていないのが実状としている。

農地保全関係については、作業受託三セクの立ち上げ支援とランニングコスト助成として、平場と中山間地域の作業コスト差に相当する額を三セクに支払うものである。しかし財政部局からは、いつまでも三セクが赤字を続けてよいのかという疑問を出され、99年度からは「農地を守る集落営農組織育成事業」に切り替え、3作業以上を受託する組織に対して10a12,000円の農地保全促進助成金を払っている。

三セクは赤字継続から農地保全に限界があるが、かといって集落営農もメンタルな活性化効果はあるが、波及効果はとぼしく、その原因を県はリーダー不在にもとめ、集落活性化アドバイザー制度をつくり、外からの働き掛けとリーダーの発掘養成にのりだしている。

鳥取県型デカップリング的施策は、国の直接支払い制度の登場により見直しを迫られており、農政部局は県単事業は担い手育成という属人主義で、属地主義の国施策と異なるとしているが、県は中山間地域対策の総括部局を農政課から総務部市町村振興課に移し、農業政策から地域政策にシフトしている。またうるおい事業の下限も500万円に引き下げられ、報告者は県単事業を「広く薄く」の方向に軌道修正するものとしている。そして問題の鍵はどれだけ集落を組織化できるかだとしている。

鳥取県型デカップリング的施策は、実態的には作業コストの地域差があるにもかかわらず、作業料金は同一とすれば、受託側は赤字になるので、その一部を補填するものといえる。とすればコスト差が解消しない限り補填は継続せざるをえないが、それを三セク支援として仕組んだために、財政当局から継続に疑問を呈されたわけである。三セクを集落営農に置き換えると状況はやや異なるが、それはそれで集落営農だけを支援する論理は立てにくくなるだろう。

## 7. 島根県一高齢化集落への100万円支払い

島根県の中山間地域対策は集落重視に特徴がある。県は1975年から新島根農業振興政策（新島根方式）において「集落の目線で、話し合いを通じて」を政策ベースにすえたが、担当者にいわせると、当時はまだ集落営農という形は意識されておらず、あくまで集落単位に農業生産振興をめざすという一般施策だった。それに対して1991～93年の中山間地域集落営農推進事業で「集落営農」が登場した。さらに県の農業粗生産額が1,000億円から600億円に落ちるなかで、1996～2000年のアクションプログラム、1999年度からの「がんばる島根農林総合事業」で、9県単事業を統合し、中山間地域は補助率1/12を髙上して、集落営農が事業主体になれるようにした。

「がんばる事業」は、実践活動支援（集落活動支援20～200万円、園芸作物作業受委託促進、畜産助成ゆとり創出支援）、生産施設整備（地域づくり整備100万～1億円、若い農業者施設機会整備、高齢者活動条件整備、ぶどうリース農場、転作田排水対策、和牛振興、酪農振興）、特認事業と幅は広く、かつ集落営農重視であり、若手、女性、高齢者等を幅広く対象としている。

集落営農重視といっても、現在県内には特定農業法人が10あるが、無理にそういう法人化を進めるわけではない。法人化するとオペレーター賃金が表面に出て課税対象となるなど農家がいやがる面もある。地域社会の保全は法人化とは別枠で、「米づくり集落営農」等で考える。

いま一つの政策として、1998年度に農地保全対策をたて、棚田地域の水と土の保全基金の造成を始めたが、基金造成は低金利のなかで破綻した。それを受けて1999年に議員提案の島根県中山間地域活性化基本条例を制定し、中山間地域集落維持・活性化緊急事業に取り組むこととした。「高齢化率35%以上の集落」が地域おこしの活性化プランをたて県が承認したら1集落100万円を補助しようというものである。3年間で1,300集落を対象としたい。初年度はとりあえず2.1億円の予算である。

事例としては、集会所が多いが、「仁多の杵つきもち」による振興、酒米拡大、介護保険の施設運営等の複数集落の共同の取り組み等、幅は広い。

同事業は、何に使っても良いという点では島根出身の竹下首相の「ふるさと創生事業」に似ているが、それが行政主導だったのに対して、本事業は集落合意に基づく交付金であり、住民の自主的な取り組みを支援する点でまったく異なるという。また事業の成否は市町村の姿勢と力量にかかっているとして、県総合事務所内にプロジェクトチームをつくり指導することとしている。その点では集落合意といっても「ふるさと創生」の延長上の発想といえる。それというのも、同事業の最大のアポリアは、高齢化集落という一般的には担い手やリーダー層の薄いところで、集落主体に活性化を図る点にあり、その落差をうめるのが市町村の力量というわけだろう。また担当者としては、国の直接支払い政策の帰趨をまっておれずに「待ったなし」で始めたが、同時スタートとなり、事業の行方には不安はある。このような県政下での集落営農等の実態については補節を参照されたい。

第7章では、横田町農業公社をとりあげている。同公社は臨時も含めて職員33名を擁し、農地の借入、受託、機械貸し付け、実証農場、研修生受け入れ、畜産・特産振興など、一種の「総合公社」といえる。公社は「これからは公社が必要となくなるようなことをしていかなければならない。公社は主役ではない。とく米については集落営農を中心にしていかなければならない」と自らの過渡性を強く自覚しているが、既に農地の借入、耕作を行なっている現況はむしろ逆方向にいかざるをえない可能性を示している。なお横田町のすぐれた点は、受託主体でもある公社自らが農地調整機能をも担うのではなく、別に一元的な農地調整機関として農業振興センターをたちあげている点である。

なお同県はふるさと島根定住財団を創設して、産業体験、住宅代わりにトレーラー貸し出し、民間アパート補助、結婚対策などきめ細かな定住対策を講じている。

## 8. 高知県—集落営農・三セク・自治体のスクラム

高知県政レベルについては、前掲拙稿に多少詳しく述べたので、ここでは省略したい。また同稿では同県の西土佐村の状況を紹介しているので、併せて参照されたい。以上をふまえて高知県での調査は、大豊町に集中して行なった。そこでは中山間地域での地域レベルでの取り組みが一つのストーリーとして描かれており、そのなかには今日的な視点がほぼ含まれているが、要約すれば以下のごとくである。

大豊町の庵谷集落では、町外の建設会社の役員をしていたY氏が区長を引き受け、高齢化

に伴う作業困難をまのあたりにして、地権者とオペレーターからなる2集落にまたがる水稻生産組合を組織し、作業受託とともに、Y氏やオペ層の技術と経験をいかして町の圃場整備事業を請負い、後者の収益で前者の赤字を補填する形をとった。

それに対して周辺集落からの委託希望がでてきたため、行政も町規模での組織化を模索し、町の総合計画にも位置付けて、「大豊ゆとりファーム」を設立した。「ファーム」は、作業受託にとどめ借入まではしない、圃場整備を「兼業」することから農業生産法人化はさげ、また三セクだと5年程度で独立採算を求められて困るが、他方で組織自立は厳しく追求する必要があることから株式会社形態を選択した。

それに対して町は、65歳以上の地権者からファームが受託した場合には、平場との生産費格差の8割をファームに支払う「ゆとり農業推進交付金」制度を作り、それに対応して県も、三セク等が作業受託する場合、市町村が行なう料金補助の1/2を負担する「ふるさと農地保全支援モデル事業」を立ち上げた。ただし県は委託者要件をつけていない。県は従来とも中山間地域政策に積極的に取り組んできたが、直接支払い的政策はこれが初めてである。

交付金は短期間に紆余曲折を経た。当初は12,000円のファームへの支払いだったが、地権者から不満が出て、交付金は標準料金に組み込まれ、結果的に地権者が受益することになった。ついで国の直接支払い制度ができたので、町と県の交付金事業は廃止された。

問題は直接支払い配分のあり方だが、県も町も集落の判断に委ねることにした。多くの集落では、3,000円程度を集落協定に使い、残りの18,000円は地権者が受け取ることにした。このように国の直接支払いを地権者に帰属させることに伴い、町は「ゆとり交付金」を復活し、15,000円とし、うち5,000円は標準料金に組み込み、料金を引き下げることとした。つまり町は受託者に10,000円、委託者に5,000円の直接支払いをしたわけである。結果的に、国町併せて、受託者は10,000円、委託者は23,000円の直接支払いを受けたことになる。

要するに国の直接支払い額に対する町単での上乗せ支払いだが、いずれ上乗せの論理を厳しく問われることになる。なぜならかつての「ゆとり交付金」は平場との生産費格差の補填という論理だったが、その論理を国の直接支払い政策にとられてしまった後では、「ゆとり交付金」のたんなる「復活」は許されず、新たな支払い根拠の提示が必要だからである。おそらくそのような点を詰めれば、ゆとり交付金復活の是非の前に、国からの直接支払いの個人配分の全額を地権者が取得する配分方法の妥当性の方が問われることになる。

ファームが敢えて作業受託のみとしたのは、管理作業は地権者が集落営農等で担い、集落ぐるみで自分たちの農地は自分達で守る気概を期待したからだが、現実には集落営農は困難化しており、管理労働も委託したい意向が強まっている。こうしてファームが作業受託でなく、借入を行なうようになった場合、交付金や直接支払いの配分がより厳しく問われることになる。「管理もお願い、直接支払いはいただき」では、もはや農地の保全主体とはいえない。こういう点の論点整理をすることが、実は大豊町のようにまじめな実力ある自治体の本来の仕事なのである。

なお、大豊町は、同県内の橿原町と並んで、国の基準外の1ha未満の農地にも国と同額の直接支払いをすることとした点でも注目される。また橿原町は農振農用地区域以外の農地を同区域内にとりこむことにより、適用範囲の拡大を図っている。国の基本計画でも大量の農地を新たに農用地区域に編入することで、農用地区域内農地の減少をほぼゼロに押さえようとしているので、このような措置を認めざるをえないだろう。

以上、高知県と大豊町の事例は、あくまで下からの住民自らの取り組みと創意を自治体が支援し、行政とファームと集落営農が一体となって農地保全に取り組もうとした点が注目される。しかし、その集落営農という一角が崩れると、つぎなる仕組みが深刻に問われることになる。

#### 9. 宮崎県—林業三セク等支援

宮崎県は民有林地帯として林業面での中山間地域政策の創設に力をいれている点で特徴的である。県の政策構想としては、第一に「フォレストピア」宮崎県構想がある。それは86年改訂の県総合計画に盛り込まれたもので、県北5町村から開始された。従来からのハード事業だけでは限界があるとして、集落機能活性化、地域リーダー（フォレストプロデューサー）、山村型観光開発による交流促進に力点をおいた。財源は地方債を起債し、その元利償還の30～55%を地方交付税でカバーするものが多い。

第二は、国土保全奨励制度で、市町村レベルからの森林交付税要求に対して県レベルの要求を組織したもので、第一に、三セクの運転資金の赤字分を運用利子でカバーするための基金造成への国の支援であり（農業における作業受託三セクに対する支援に対応）、第二に林業労働者の社会保障を充実するために、掛け金や事業者負担の助成要求であり、これは青年林業者に限定して一部実現した。要するに日本の場合は、林野率が中山間地域の定義に組み込まれているように、林業は固有の中山間地域産業になっているため、いわばイギリスの条件不利地域における固有産業としての放牧畜産に相当するともいえ、平場との条件不利との生産費格差ではなく、公益的機能を担う林業の担い手への助成要求とされたのである。

以上の県のふたつの政策構想と密接に関連するのが、県北西部の諸塚村である。村は62年に村独自の労務班・造林班を組織し、70年代に森林組合に吸収した。そして84年には間伐材を中心に加工工場を建設した。

そして90年の国土保全森林作業隊、95年の財団法人ウッドピア諸塚の設立である。青年林業者を厚生年金対応の常雇形態で確保し、林家の労働力不足をカバーする支援作業を行なうもので、立案者は「田圃の作業受託のようなもんだ」としている。設立に際して国に、基金積み立てに対して交付税で面倒をみてくれと要求している。98年度についても林業部門だけで1,725万円の赤字を出しており、県村の補助金と村一般会計から補填している。

森林組合との関係では、組合は主として除間伐等の伐採の労務班請負、ウッドピアは造林・育林を主体にした林家への労務派遣が主で、窓口一本化して調整している。

誰もが疑問に思うのは、なぜ森林組合があるのに敢えて三セクを作るのかであるが、それは労務班のような、親子、親戚等の「いえ」的な関係、組合からの請負作業（出来高払い）で労働条件や社会保障も劣悪な体質では青年を林業労働後継者として引き付けることはできないという問題意識による。

それに対して森林組合サイドは、今日では血縁地縁は少なく基本的に気のあう同志による班編成であるとしているが、いずれにせよ森林組合についても後継者確保は焦眉の課題であり、基幹青年隊についてはウッドピアと同様の扱いにし、また95年から労務共済の森林組合負担分の半額を村が助成することにした。林業退職金共済については系統として取り組んでいる。年金については、県も林業者年金を検討したが、常雇化による厚生年金加入の方が現実的という結論をくださった。村の森林組合も、今日一日の賃金水準だけでなく、年金等も含

めた生活のリズムをつくる必要があるとして、検討課題としている。

そして福利厚生面の充実を図るには、労務班や加工工場の三セク、法人化が必要としている。そうなればウッドピアとの統合も視野に入ることになるだろう。現状での分業関係をみても、伐採という熟練と技術を要する部門は森林組合が担っており、ウッドピアの造林だけでどうにもなるものでもない。要するに労働関係の近代化と福利厚生面の一般労働者並みの充実が共通する課題であり、そのような地域での模索を行政が支援する関係にある。

### 第3節 条件不利地域政策の課題と担い手

#### 1. 国・県・市町村

##### (1) 国と県

中山間地域政策の特徴は、第1節でも述べたように、国の政策決定に先立って、当該地域の県自治体等が、積極的に政策構想を練り、その一部を県単事業等として実施するとともに、国に対する政策要求を行なっていた点である。かつての山振法、過疎法制定の時代をふりかえさせるほどの盛り上がりだといえる。とくに基本法農政以来、中央集権農政が強まり、国の政策の枠内でその配分をめぐって陳情合戦がなされてきた状況に比すれば、「地方分権の時代」がようやく農政についてもやってきたといえる。

このような地域からの政策立案にあたっては、なによりも地域の強みである実態に即した政策立案が求められ、そこでは首長のイニシアティブと、担当者のリアルな実態認識が欠かせない。その点で鳥取県における、知事の問題提起、担当部局の集落調査に基づく「鳥取型デカップリング的政策」の立案は、一つの模範例といえる。

国の直接支払い政策は、このような地域からの突き上げを受けつつも、それ自体はWTO体制下におかれた国の農政の論理に基づいて打ち出されたものだが、その制度設計にあたっては、平場と中山間地域との生産費格差の補填という各県が打ち出した政策を引き継いでいる。しかしこれまでの農政のあり方からすれば、これまた県のオリジナリティというよりは、国との十分なすりあわせを経ている可能性は強い。たとえそうだとすると、それを国が取り上げた点は評価される。

ただし、国と県には大きな差があった。それは国の制度が、対象者を絞るべきという強い声にもかかわらず、対象地域内の農用地区域内農地の耕作に係わる全主体を対象とする普遍的政策として仕組んだのに対して、県のそれは同じ直接支払いの対象を受託者、三セク等の地域農業のギリギリの担い手に絞ろうとした点である。そこには、バラマキ批判の声が強く、県もそれにおされて踏み切れなかった当時の政策環境もあろう。しかしそれ以上に県には乏しい財源を有効に使ううえでの限定性が強く求められたためといえよう。また先の「条件不利の補償」よりも「条件不利の是正」に力点をおきたいという希望もあったと思われる。条件不利の「補償」は、不利が解消しない限り永遠だが、「是正」はそれ自体が出口になるからである。

このような「補償」と「是正」の国なりの均衡点が集落重視だったといえるが、その点については次項にゆずる。

さて、上述の配慮をしたにもかかわらず、各県の担当部局は、このうえなく厳しい財政事情を抱える県財政部局の理解をえるうえで苦労を重ねざるをえなかった。その第一の理由は、以上に係わる政策効果と政策の継続期間に係わる問題だが、第二は、独自の県単事業を仕組

む場合の国の施策との重複である。国の直接支払い政策の登場とともに、競合可能性のある独自政策はやめたり（高知県）、あるいは軌道修正（鳥取県）がなされたりしている。地方分権時代の新たな課題だといえる。

## (2) 県と市町村

県レベルでの特徴的な点をみていくと、まず第一に県内はほとんどが中山間地域であることから、施策一般が即中山間地域政策でもあるという見解にたち、特別の中山間地域政策を講じなかった県と、にもかかわらず中山間地域政策を独自領域として追求した県に分かれた。

結論からして政策の実際の密度は別として、やはり県内における中山間地域の比重の高低にかかわらず、独自に中山間地域政策をたてた方が、より中山間地域に即した政策対応を生みやすい。これは当たり前といえば当たり前だが、問題を問題として定立することが、問題解決への第一歩であることは、ここでも真実のようである。

そして独自対策を仕組んだとしても、次にその担当部局が問題になる。県庁をあげて、あるいは関係部局をあげて対策本部的な組織を作ったとしても、メインに農林部局がすわるか、従来から過疎対策を担当してきた部局がすわるかは、政策展開に微妙に影響する。

第二に、主として農林部局が担うとしても、その政策は農林政策一本にはならず、ほとんどの県が、定住政策（地域政策）と農林業支援政策（産業政策）の両建てをしている。国の行政は専門分化できるが、県以下のレベルでは、同じ対象に対して別々の部局が別々に政策をたてるわけにはいかない。そして中山間地域にあっては、定住が農林業担い手を確保し、農林業の振興が定住を促すという相互規定性がある。国の行政が過疎対策と中山間地域対策に分かれているなかで、県以下のレベルにあって両者を一体的に追求しようとするれば、どの部局が主管するかによって、政策の力点も異なることになる可能性もある。地方分権は、自治体における政策総合性についての試練でもある。

第三に、県の施策は集落や三セクを対象としたものが多かった。しかし県が集落に直結できるわけでもなければ、自ら三セクを立ち上げられるわけでもない。そうなると、県と市町村の自治体間の協力・分業関係がとりわけ重要になる。結論的にいってそれぞれの地域の独自の中山間地域の中核的な担い手は市町村自治体といってよかろう。つまり市町村が政策の前面にでる、県が国の施策との関係を調整しつつ、市町村の後方支援に回る、というのが地域から積み上げられた中山間地域政策のあり方ではないか。

基礎自治体が政策の中核に座るべきことを端的に示したのが、長野県における自治体の動きだった。そこでは、集落住民の主体性を引き出すための地域マネジメント事業に取り組み、農政課職員が担当集落に張りついて住民とともに模索している。本来であれば、そこに農協職員や農業委員なども加わるべきだろう。

鳥取県と島根県の山陰地域は結果的に似た政策を打ち出した。一定額の助成金を使途を特定せずに「何に使ってもよい」という形で集落に助成する政策である。当事者は否定するが、使途を特定しないという意味では、竹下首相の「ふるさと創生1億円」事業の集落版といえる。同事業は、それぞれの自治体が知恵くらべさせられるとともに、「使い勝手のよさ」が歓迎された。同事業への批判は多々あるが、地域が自分たちで使途を決められるように政策を欲しているという地方自治の要求に形を与えた点は評価される。

しかし、その集落版にあっては、集落におまかせにはできず、市町村の企画力が決定的に問われることになった。この点にも中山間地域政策における市町村の位置あるいは期待が示

されている。

さて次に(3)として取り上げるべきは、市町村と集落の関係であるが、その点については項を改めて検討する。

## 2. 市町村公社と集落営農

### (1) 市町村公社等の位置

中山間地域の農業と多面的機能の維持について、その「最後の駆け込み寺」と目されるのが市町村公社等の第三セクター（以下「三セク」に統一する）と集落営農である。

表1-1に公社の地域別機能別分布を示したが、市町村公社は、絶対数で北陸、関東、中国、九州が多い。関東を除けば中山間地域を多くかかえた地域に設立数が多いといえる。目的別にみると、北陸は、利用権幹旋と作業受託、関東は利用権幹旋、中国・九州は作業受託が多く、中山間地域の公社はまずもって作業受託の需要に応えるものといえる。

表1-1 市町村農業公社の地域別・機能別分布

	作業幹旋	利用権幹旋	作業受託	管理耕作	農業振興	機能計	公社計
東北	2	3	1		2	9	7
北陸	2	6	6	1		15	12
関東	7	20	9	1	1	38	25
東山		1	2	1	1	5	3
東海		2	1			3	3
近畿		2	3	1		6	5
中国	3	6	17	1	7	35	24
四国			2		2	4	4
九州		6	16	1	4	27	18
計	14	46	57	6	17	142	101

注1：全国農地保有合理化協会『市町村農業公社の概要 平成11年度版』による農地保有合理化法人格をもつ公社についての情報から判断した。

2：機能については一定量の展開のあるもののみとした。

管理耕作については、この資料からは十分には把握できない。

3：未展開と判断される公社が5社あったが、公社計には含まれる。

本報告では、三セクについては新潟県、島根県、高知県の事例と、本章の補節で、岩手県、秋田県、兵庫県の事例をとりあげた。三セクの赤字体質については既に言い古されており、三セクブームも峠を越した感がしないでもないが、地域農業の担い手の観点から検討しておきたい。

まず担い手との関係で重要なことは、地域の農業・農家のニーズを見極めること、ニーズの熟度に即立ち上げタイミングを図ること、行政・農協・集落との固い意志統一と連携を図ることである。

とくに東日本の担い手のいる地域では、三セクへの需要は集落によって「まだら模様」といえる。ある集落は三セクを切望し、ある集落は「まだ間に合っている」と思っている。このような状況で作業委託の意向等についてアンケートすると、一般的な需要は多い。しかし問題は、需要が実需として顕在化するタイミングである。今すぐにも委託したいのか、10年先を見越してのことか不明の場合が多く、後者を実需と見誤ると、三セクの立ち上げは時期尚早として批判される場合が多い。かといって大半の集落からニーズが発せられる時は、既に遅きに失する可能性が高い。

このようなタイミングを図るうえでも、三セクの立ち上げには行政、農協、集落等との間で担い手の賦存状況と展望に関する認識を共有し、また三セクの目的をどこにおき、農作業をめぐる地域での分担関係をどう考えるか、なにかんづく管理作業を誰が担うのか、そしてそれらの費用負担関係について詰めた合意形成が必要である。

前述のように中山間地域の三セクの現状は作業受託だが、新潟、島根、高知、そして補節での兵庫にみるように、既に作業受託にとどまらず、管理作業も受託する、すなわち借入段階にきているところも少なくない。作業受託にとどまる場合の三セクの機能は個別経営なり集落営農の補完機能として明確だが、借入するとなると、一種の「経営代行業」を営むことになる。その場合に一般的に許される機能はインキュベーター機能だが、その可能性も乏しくなってくると、兵庫にみたように農家の「最後の駆け込み寺」として三セク自らが地域農業の担い手にならざるをえない。しかし農業経営という本来的・一般的には私経済的行為を公共的機関が永続的に担うのはいかなる論理なのか。その点を詰めれば恐らく多面的機能の担い手としての意義しか認められないだろう。付随的に食料供給機能があげられるとしても地域自給でも強調しない限り無理だろう。そこまで追い込まれないために、三セクとしても集落営農にかけざるをえないのが現状である。

鳥取県、高知県でも、国の直接支払いに先立ち、三セクに対して平場との生産費格差を補填する支援が仕組みされた。他方で財政当局は三セクの速やかな独立採算性を求めている。しかしこのような支援策は、その論理からして、生産費格差が解消しない限り、いいかえれば条件不利性が解消しない限り継続せざるをえないのであり、半永久的ともいえる。

にもかかわらず三セクが独立採算を求められるならば、はっきりいって中山間地域や棚田等の受託はできない。すべきでない。それでも受託を求められるなら、その費用の負担関係を明確にしなければならない。いわゆる収益性と公益性の矛盾であるが、現実には中途半端に終わっている。

そこで実際には三セクが自助努力するわけだが、新潟では平場からの受託との抱き合わせで生産費の割高さを縮小した。これは東日本の平場と中山間地域が併存する地域ではある程度可能な方法であろう。それに対して一面これ中山間地域の高知では圃場整備事業という「黒字」部門（多分に自己搾取的な黒字）を兼営することで作業受託の赤字を補填した。ともに地域・部門の「どんぶり勘定」による条件不利性のカバーである。しかしそれでも補填し尽くせないから、先の補填策が講じられたわけである。農地法改正による農業生産法人の事業要件の緩和もこのような「どんぶり勘定」を助長することになるだろう。

## (2) 集落営農の実態

それでは三セクが併存を求める集落営農の状況はどうか。山陰二県の集落に対する「何をやってもよい」支援策は、集落崩壊の危機を目前にした起死回生策といえる。広島県でも

「集落型法人設立支援事業」に取り組み、20ha以上の農地集積をした法人に10a3,000円を交付するというもので、特定農業法人支援事業といえる。

補節で、島根県の特定農業法人の状況をみたが、結論的にいって、それは「集落営農」や「法人」という言葉からイメージされる農業経営体というよりは、個別に担えなくなった農業経営を集落ぐるみで担うことを通じて集落の定住条件を確保する地域維持政策の面が強い。柿木村のグリーンファンタジーのように、「みんなが田を預ける、みんなが預かる」という「一人」から「みんな」へ、個別から協同への転換による維持の論理であり、従来の火事、葬式を除いた「むら八分」から、農業も除いた「むら七分」の段階の到来といえる。そこにあるのは維持の論理であり、経営としての収益性、拡大、発展の論理ではない。しかもその場合の農業とは、ギリギリのところ水田であり、稲作であって、畑や転作まではカバーしない。そして自分の「むら」は守るが、よその「むら」までは守れない。

中核オペの確保も集落営農それ自体を通じてではなく、集約作目の導入や兼業収入による家計維持を前提としたものである。

「いえ」のあとつぎを確保できる限りは、このような形態の継続可能性があるが、あとつぎ他出が主流の集落では難しいだろう。

ともあれ、集落営農がここまで法人として形を整えれば、三セクへの作業委託は、管理作業まで含めていらなくなる。逆に三セクは、ここまで形を整えない集落営農に管理作業を期待せざるをえない。そのような集落営農が現実にとどれだけ存在するかが問題である。

次にみる国の直接支払い政策は、このような集落の現状に対するカンフル注射でもある。

### 3. 国の直接支払い政策

まずこの制度と地方自治の接点を考えたい。

第一に、予算的には半分を国費で負担し、半分を自治体が負担し、地方交付税措置をとるものとしている。結果的に懸念された地方の財政負担はひとまず免れたといえるが、第一に県特認分については国の負担割合が1/2から1/3に引き下げられ、交付税交付金の措置も1/2となるので、実質的に県と市町村は1/6ずつ負担しなければならない。第二に、一般交付税として充当されるために使途の貫徹が保障されず、特別交付税措置を望んでいる。国が一律に仕組む制度についての財政負担は国が負うべきであろう。

第二に、県特認基準について、地域基準、農用地基準について国がガイドラインを示し、面積的にも5%以内とし、前述の国の負担割合を減らすなど「歯止め策」を講じている。国と地方との関係では、このガイドラインがどれだけ浸透するかであるが、地域指定について独自基準を設けたのは東北・東山の全県、群馬、新潟、石川、近畿4県、岡山、高知、九州4県など13府県に及ぶ。しかし内容的には、国の特認基準の一部を取り出したり、数字を修正したり（例えば人口減少率）が多く、異なる基準は財政力指数などわずかである。また農用地指定については、国のガイドラインのなかからの選択に限られるようである。全体として地域指定についてはある程度、自治体の独自性が発揮されているが、国のガイドラインは依然として基準的に作用している。

第三に、最大の問題は集落協定をめぐってだと思われるので、その点について少し詳しく触れたい。

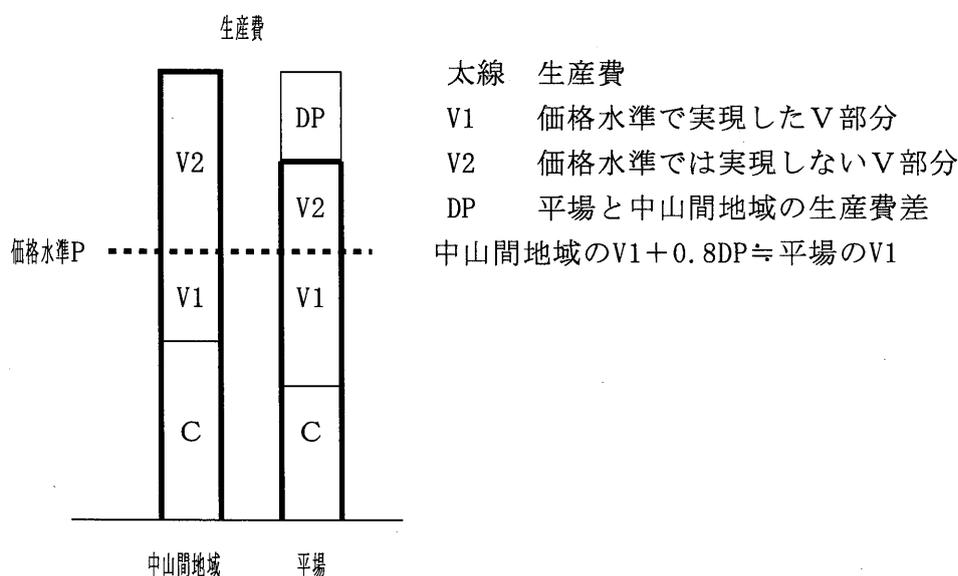
図1-1をもちいて説明すれば、政府米価の生産費・所得補償方式のもとでは、価格は中山

間地域の生産費相当のところまで決定され、平場にはDPの差額地代が発生していた。このような条件下で農業の多面的機能は農産物の結合生産物として生産されていたはずである。市場メカニズムは多面的機能を評価しないのではなく、このような形でそれなりに再生産を担っていたのである。

しかるに中山間地域問題は、価格水準Pが中山間地域の生産費はおろか、平場のそれまで下回る水準まで引き下げられるもとで発生した。そこで直接支払いの制度は、前述のように中山間地域の生産条件不利の補正→適切な農業生産活動の継続→多面的機能の発揮を特に図るという論理をもって登場した。平場との生産費格差（かつての平場の差額地代に相当）DPを補填（正確には→8割）することで（ $V1+0.8DP$ 、論理としては不足払いのそれである）、平場並みの再生産条件V1が確保され、多面的機能が発揮されるということで、まさに中山間地域で多面的機能の発揮を「特に図る」ものである。

いいかえれば基準となる平場の農業条件V1が、「特に」に対して「一般的に」多面的機能の発揮に足りるものかは問わない。その意味では、多面的機能の発揮を目的としているが、実際には生産費という次元での平場並みの生産条件の確保が本音である。

図1-1 国の直接支払い制度の考え方



そして農業生産活動の最後の拠り所を集落に求めているようにみえる。集落協定の締結や「直接支払い額の概ね1/2以上が集落の共同取り組み活動に使用されるよう集落を指導する」点にそれが端的に現われている。しかし、そもそも制度は中山間地域の生産費格差いいかえれば同一価格のもとでの所得格差を埋めるものであり、個別経営の再生産条件にかかわらしめるものだった。しかるに直接支払いの半分以上を回すべきと「指導」された集落の共同取組活動として例示されている鳥獣害防止、法面保護、水路・農道の維持管理等の多くは、実際には米生産費調査でカウントされていない可能性が高い。つまりそもそもカウントされないものまで支払ってやれという政策である。その背景には集落規模で地域資源管理をしなければ、中山間地域農業ひいてはその多面的機能は滅びるという認識が根底にあるのだろう。

それはたんに日本の水田農業が「むら」農業だからという以上の思い入れであり、その点

はそれなりに理解するとしても、例によって、「市町村基本方針」や「集落協定」は模範例が国によってこと細かく示され、参考とはいいいながら事実上の画一マニュアルとなっている点、なかんずく前述の支払い額の1/2以上を集落の共同取組活動に使用するよう「集落を指導する」点は、地方自治を育てるものとはいえない。

実態の配分がどうなっているのか知りたいところだが、「日本農業新聞」等の断片的な報道によると、山口県周東町ひよじ地域では、初年度の交付金の1/2を「耕作放棄保険」として積み立て、柳井市のある集落では、交付金の2割を個人、7割を集落、1割を耕作放棄対策費として積み立てている。有名な大分県竹田市の九重野地区は、2/3を共益金に積み立て、新潟県高柳町では、農業者に3割、集落に4割、集落間協定による広域連携のために3割としている。

集落保留分を100%にした例として神奈川県があげられる。同県は該当する市町村や農地面積が少ないこともあり、各農業者への支払い金が小額となり有効性が懸念される、事業効果的にも集落としての取り組みが有効、補助金のばらまきと受け取られないよう一般県民理解が必要、という理由をあげている。同県の場合は、東日本的な通勤県内の中山間地域の典型例であり、個別農家に対する所得効果は小さく、まとめて使った方が効果的というわけである。しかし新聞報道から「金がもらえると思っていた」という農家もいる。

以上どちらかといえば、集落配分を重くした事例の方が報道価値があるのだろうが、高知県の例のように集落に任せた場合には、所有者優位の配分になった事例もある。そこから、だから地元、集落に任せるべきでないという結論を引き出すのではなく、農業生産活動に対する支払いであり、農業生産活動への実質的貢献に応じてシェアされるべき支払いであるという制度の趣旨の「指導」が必要なのである。そしてそのような趣旨が貫徹すれば、直接支払いは前述の三セク等の大口受託主体の収益性の改善等にそれなりに寄与しよう。

このような個々の地片をとれば21,000円という小額も面積を集めることで「大きな」金額に変じることができる。そしてある程度まとまった金を農業生産条件の改善に当てようとする地域も出てきている。それは前述の「条件不利の補償」を「条件不利の改善」に使おうとするものであり、地域が真に求めているものを示しているといえる。

その他、直接支払いに対する地域からの批判・要望については各章をあたられたい。その内容は主として制度の拡充と要件緩和であるが、制度の拡充という点では森林の問題がある。前述のようにE.U.なかんずく条件不利地域直接支払いの発祥の地としてのイギリスの、具体的な条件不利地域である丘陵地に相当するのが日本の森林であり、放牧畜産に相当するのが林業だといえる。高温多雨・急傾斜で極相が森林である日本では、そこを農業用に活用することはできず、森林として残した。そして林野庁の試算では森林の公益的機能は75兆円、農業のその10倍以上にのぼる。この場合の森林には、当然に植林地だけでなく自然林も入るだろう。林政審報告も多面的機能を強調し、その方向での新たな林業基本法の制定も視野に入った。

その山が農業以上に荒れている状況下で、森林への直接支払いが当然に論点になる。農業における中山間地域直接支払いは、「多面的機能（公共財）に対する支払い」と「条件不利の補償としての支払い」の重ね合わせで仕組まれた。前者を前面に押し出せば、そのことと中山間地域や農地への限定性は背離する。

同時に平地林業が展開していない日本では、第9章が指摘するごとく条件不利に応じた生

産費格差から支払い額を導出することは不可能で、別の論理が必要であり、その仕組み方によっては前述の普遍化の課題が新たな発生する。

#### 4. 残された課題

当面、中山間地域の地方自治体は直接支払い制度の実施に忙殺されることになり、またその後もしばらくはその効果を見守ることになるだろう。しかし現実には、以上にみてきたように、とくに西日本の中山間地域では個別の担い手主体に多くは期待できず、三セク等への期待が強まるだろうが、その三セクも中山間地域耕作のコストを財政的にカバーする仕組みが整わない限り、中山間地域の作業受託いわんや管理作業まで担うことは不可能であり、集落営農に期待せざるをえない。日本農政の「苦しい時は集落だのみ」の最終シーンともいえる。集落営農が果たしてその期待に応えうるものなのか。この点の確認が残された課題の第一である。

第二は、おそらく集落営農だけではその期待に応えられないとすれば、改めて地域における農業継続、農地保全のネットワークづくりが求められる。本報告においても、各地のその芽がめばえていることが感じられるが、その仕組みの解明が次の課題である。

#### 補節 市町村公社等と集落営農の事例

本節では、筆者自身が主として本研究を通じて行なった調査のなかから、中山間地域の三セクと集落営農に関する事例を報告する。節に組み込むとややバランスを失うので補節としたが、前節の総括においても踏まえているものである。集落営農については、とくに県が力を入れており、また特定法人も多い島根県下の事例を取り上げる。集落営農の具体的な形は集落の数ほど多様だといえるが、そのなかで法人化までいきついた熟度の高い事例と位置付けられる。

また三セクについては、本研究による調査以外の知見も含めている。このほか、新潟県、島根県、高知県については各章に詳しい。なお叙述はヒアリングの要点の箇条書きである。

##### 1. 島根県の特定農業法人

###### (1) 津和野町「ほたるの里つわの」(99年3月調査)

・上横瀬、下横瀬の2集落で構成。上は総戸数19戸、うち地権者8戸(水稻耕作は3戸)、うち1戸は転出。下は総戸数18戸、地権者14戸、耕作者8戸。

・設立の理由は、「おくがの」という先輩集団をみていて、機械が高いので現在のオペレーター3名で有限会社をつくろうとした。しかし「3人でやるとまずいことにならないか」と思い、集落に呼び掛けた。そうしたら耕作者全員が参加し、上7戸、下12戸の参加になった。その動機は、現在は自家で農業できても将来は集団化が必要だ、仲間外れになりたくない。

・96年に生産組合、97年3月に農事組合法人化、11月特定農業法人化、集落営農に先駆けて取り組んだ自負をもつ「おくがの」が「3つ一緒に特定法人化すれば宣伝効果がある」。リーダーシップが強い。

・オペ3人は次のとおり。

A 世帯主50歳、妻46歳、あとつぎ20歳、勤めをやめて自家の見習い中。自作田1.4ha、

小作田2.5ha、畑1.2ha、山林100ha。旧地自作で7代目の林家。ハウス50aで夏はメロン、冬はわさび苗で園芸の粗収益1,000万円、たらの芽栽培に昨年から取り組む。

B 世帯主61歳、妻60歳、あとつぎなし。自作1.0ha、小作1.5ha、しいたけ栽培。

C 世帯主51歳、妻46歳、あとつぎ25歳（山口市で造園会社）。

その他に昨年までは郵便局員で、今は自由な勤めに切り替え、オペをやっている人が1名。将来的なオペの可能性としては、AとCの後継ぎがいる。

・法人としては借地4ha（管理はCが主に担当）、田植9ha、刈取7.5haの受託で、耕耘はトラクターをもつAとCが法人を通じて受託している。借地は集落内は圃場整備後ということで手をつけていない。生産調整はAがハウスで行い、他は調整水田が多く、有効利用が課題で、今年からたらの芽栽培を試行。

・中山間地域総合整備事業で圃場整備に取り組む。60～100a区画で、国・県が85%、町が10%、地元が5%だが、事業費負担としては5～7万円で、後世に借金を残したくないから一括償還、14haについて利用権を一括して法人に設定し、「先導的」の補助金を償還の一部にあてる。基幹3作業を法人が行い、管理作業は構成員に手上げ方式で行ってもらっているが、あまりいないだろうからやはり3人でやることに。

暗渠にはしたいが、パイプライン化は考えていない。火災にそなえて水路に水を流しておく必要がある。

・法人はもうけなくてよい、とんとんで結構。集落営農は経営の主体にはならない。集落の維持、農業継続には不可欠な存在。米の価格が3～4年前ならメリットも出るが、現況ではメリットもでない。集落営農の法人同志が政治的にデカップリングを要求する連帯の場をつくりたい。

## (2)津和野町「さんぶ市」（99年3月調査）

・三歩市集落は総戸数22戸、農地持ち18戸、農家15戸。4～5年たつと広島から戻ってくる家があり、その農地を自分たちで作っている。

・1980年に「永森会」を20代でつくり今日まで継続、話し合いと秋祭り、名前は八幡さまからとった。この若手が「世帯主が家を代表する集落の意思決定システムからずれたところで話が進んだ」（桂明宏のヒアリング）。

1983年に有志8名で、共同化のための稲作機械一式を購入。

1988年、別個の組織で「ソーメン瓜」の加工場を建設するが赤字だ。

1989～96年ブロックローテーション、10a40,000円の互助金やりとり。97年に助成金体系が変わりメリットなしということでやめた。転作すると猪がでるところで米づくりすることになり不利。現在は話し合いしてバラ転でやり、20,000円で過不足調整。

集団転作の効果になったし、その取り組みのなかで共同意識、連帯意識も生まれた。

1992年、中山間地域集落営農推進事業で稲作機械一式を入れて全戸共同化するために、旧組織を解散。高齢化にそなえる、コスト低減が理由。機械をもっていた1戸を除き15戸全員が入る。1993年法人化。95年に無人ヘリ、パソコンを入れる。

集落の基幹3作業の9割を受託。

・オペは次のとおり。

A 世帯主44歳、自作田0.9ha、利用権2.5ha、茶1.0ha、ハウス15a、子供は小学生。法人からの年間賃金は40万円程度。

B 世帯主65歳、あとつぎ34歳は郵便局員、自作地1.3ha

C 世帯主65歳、あとつぎ29歳は役場職員、自作地1.6ha、ハウスでたらの芽40a。元農協職員で現組合長、リーダー。

オペ賃金はAは1,800円、B、Cは1,500円。オペは70歳過ぎまで可能。定年近い新規就農者候補が3名（農林課長、JA支所長、郵便局員、女性で益田市役所）。

・借地はやむをえず、2戸から99a（左官、父死亡）と83a（寡婦、息子死亡）を受ける。Aが頼まれたが、本人も断る。借りたらその農家が赤字になる。草刈りがネック。そこで法人で借りてみんなで作ることにする。他集落から借りてくれと言われるが、合わないの借りにない。作業受託なら合う。「10年は大丈夫だと思っていたが、思いもかけず借地をすることになりました」（桂の組合長からのヒアリング）。

・農外所得を中心に組合で農地を守っていく。集落の農地はみんなで守る。担い手不足を解消するには組織が担い手になるしかない。個別の農家が努力しても解決できない。しかし一人くらい専業で主体になってやる人がいないとアウトだということで、Aの経営が安定することを課題として、ハウスも組合に入れてAに管理をまかせ、高齢者の余剰労働力を雇用してもらう。

(3) 柿木村「特定農業法人・グリーンファンタジー」（99年9月調査）

#### ① 柿木村の概要

未合併が村のユニークな政策展開の基礎。山林96%、国有林45%、農地2%で林業主体の地域。昭和14年からトラックによる木炭の岩国への出荷。大分から椎茸のナタ目栽培が導入され定着する。80年代なかば以降は輸入におされて菌床椎茸に転換。現在は23戸8,000万円の取り組み、国有林借地によるわさび栽培等もある。

1972年豪雨、73年豪雪で過疎化に拍車、復旧事業の土木依存が1987年まで続き、この間は公共事業依存の土木兼業立村。公共事業が一巡した平成に入り新たな方向が模索され、91年に「柿木村総合振興計画一柿木村の夜明け」で「健康と有機農業の里づくり」の方向が定まる。20年前から20数名のグループが有機農業に取り組んでいた。

#### ② 有機農業への取り組み

・有機農業研究グループー現在32名、40代主婦が中心、100姓100品。農協が扱わないので、産業課に流通担当1名をおいて、配送は生産者が交替で岩国まで。規格、数量調整なし、グループ別責任制。農協より規模が大きくなり、95年から農家が農協の流通センターに出荷する方式に。米1俵36,000円、消費者は160名。ただし最近では消費者グループを解散して生協に移りつつある。

・グリーンコープの山口、広島進出、働き掛けがあり、上記グループとは別に有機米の会54戸、有機野菜の会52戸で対応（8割は重複）、A（完全無農薬）、B（減農薬）、C（一般）でAは農協価格の4,000円増し、Bは1,500円、Cは300円増し。消費者の方は親戚づきあい、生協は顔が見えるまではいかない、市場が安いと注文が減る、全量引き取らないなどつきあいの濃さが違う。

・農産加工組合、77年から、14名の婦人、みそ・梅づけ・もち・竹の子

#### ③ 農業政策

・圃場整備77年から団体営・県営で圃場整備率77%、目標95%、あと2年で償還も終わる。

・小中学校で一つの統合した学校給食、地元の米に補助金がでないということで「補助金

はいらん、村でみる」。1,800kgの米代20万円助成、後は父兄に値上げの理解を求めて。

- ・1997年に道の駅、ふれあい館（地域資源総合管理施設）、地域食材供給施設、ふれあい広場。

- ・1998年、第三セクター、株式会社「エポックかきのきむら」黒字の優良経営、きのこの生産販売、道の駅の管理も。

- ・県の100万円事業は60集落のうち22集落が取り組むが、高齢化が基準なのでやる気と無関係で使途に困る。

#### ④集落営農

- ・殿明集落のグリーンファンタジー、その他に2集落で5～6戸による機械の共同利用、3集落に営農組合。認定農業者がいるので下記を除き法人化は考えない。

- ・向津中組、農事組合法人「たぶの木」、水管理と畦草刈りは地権者、小作料20,000円、三菱系の米屋と交渉中、22,000円でないと合わない。あと5haは余裕があるので、集落外からも。殿明の隣集落で、隣で大規模農業していることに刺激を受けて開始した。

- ・大井谷棚田地域振興一600年の歴史、現在21戸、80人、30年前は17ha、現在は10ha、うち6haを耕作。棚田地域振興座談会「棚田を考える会」→「助（たすけ）はんどうの会」。当初は石積みを外して圃場整備の意向、10a600～1,000万円、他に方法なしということで、98年からの棚田地域等緊急保全対策事業で、畦塗り、耕作道、水路、畦畔の基盤整備、「棚田天然米」36,000円。

#### ⑤大字大野原字殿明集落・特定農業法人「グリーンファンタジー」（以下GF）

- ・82年に村内最初の圃場整備、平均20a区画、負担金15～18万円、あと2年で終わり。直接支払いの対象外、大型機械化のため50a区画化も、村は再整備は考えない。

- ・経済更生運動で農事実行組合で作業所。

- ・20戸のうち4戸3haが高齢寡婦、引き受け手がなくて集落の真ん中に萱がたつ、カメ虫も発生する、償還金の負担もあるということで集団で受けよう。

- ・津和野町のおくがの組合の糸賀さんの話に酔った。しかし糸賀さんもGFが先に利用権の設定までいくとは思っていなかったようだ。

- ・集団化をめざして利用権の設定を受けるため、93年に農事組合法人、農業生産法人へ。ネックは機械保有、全戸が個人で機械を処分。利用権設定すれば村単事業と国の制度あわせて200万円にのぼる助成を受けられる。1/3補助で機械も購入できる。出資金10万円も全員が農協から借りて払い、利益で償還。利用権設定水田12.1ha、うち水稻9.0ha。

- ・97年に津和野より先に特定農業法人化。たんなる法人だと余剰ができれば課税、それを避けるために配分してしまうと機械の更新ができない、ということで繰り越し可能な特定農業法人化。

- ・20戸のうち14戸で発足、機械更新したばかりの人等は入らず、その後3戸が加入。残り3戸は農業者年金受給者1、機械購入したばかり1、協力者1。

- ・小作料は20,000円、標準16,000円との差は償還金と保有米確保のため、償還が終われば下げる予定。畦草刈りをしたら7,000円バックペイ。できない人は組合で。生産調整は割当て3.5ha、転作は1ha、生協のあそび場用に20a、その他は調整水田。転作は無償で水田を貸し、助成金は組合へ。やりたい人がやって収穫物は自分に。道路を歩いていて水がなければ誰もが水をかける。「みんなが田をあずける=あずかる」関係。赤字が出たら自分たちにか

かってくる。中干ししているのに水をかけられた例も。

・初年度は60代なかばの農家をオペに雇う。広島に勤めていた者をやめてもらって1日10,000円で365万円を保障。農閑期はあそんでいてもよいとしたが、皆の目がある。水路・畦草管理も全て独りで、地主はみるだけ。余剰金は従事分量配当した。本人には固定給・ボーナス15万円を払ったが、感情的なしこりになったようだ。そもそも1集落1人でやれといわれても水路管理などできないし、現在の形のように若い者が土地と手を切ると、冬は雪がふるとアパートを借りて町場にでる、土地に結びつけておくことが必要。1日1万円もらえばパチンコ代にもなる。

・作業者は8名、オペは6名。40代（六日町自動車部品2名、益田青果リーダー1名、電気屋自営1名）、50代（左官1名、その他1名）、60代（役場停年）、70代（土木3名、農業1名）で時給1,500円。

・水稻栽培のみで、米は山口県の業者、島根生協に販売。B地帯、低農薬米で農協の1,000円アップ、昨年は30kg9,800円。保有米は9,000円で個人に販売。年間販売は1,100～1,200万円。1次生産費は県平均140,303円に対し81,158円、労働時間は県平均49.8時間に対し18.2時間。余剰金は「農地を守るのが目的なので働く者に厚く」ということで従事分量配当。出資配当は6%。98年については利益359万円、出資配当はせず、従事分量配当247万円、積立金119万円。

・GFが生産した餅米を使って女性のもち加工グループ、道の駅、老人福祉センター、スーパー等へ2,000万円の売り上げでGFよりも高収入だが、GFには入れない。

・あと20年はこの形でやれる。人員のサイクルも守られる（40代が4名もいるということか）。他集落から作ってくれといわれるが、当初から10数haで出発したので無理、次の世代はわからないが。「自分達の田を守っていくのが基本」。

## 2. 市町村公社の事例

### (1) 社団法人・花巻農業振興公社（岩手県、96、99年調査）

①発足 1991年、農協から市へ働き掛け、行政の構造政策強化と農協の集落営農のタイミング一致、一元化の必要、両方から人を出して三セクを、92年農地法施行令改正、市町村公社の合理化事業、「まさにこれだ」。市の農政審議会で承認。市は圃場整備率85%で圃場が悪くないため自作継続で出し手市場、しかしあと2～3年で逆転。

②狙い 農業リタイアすると町場に出てしまう、完全リタイアしないかたちで、高齢化してもまだ働ける、小規模農業を、花の花巻、JA育苗センター職員2名、リタイア後に受けてくれる人はいるかと問題提起して集落再編（155→77）、22集落を農用地利用改善団体へ、申し込みは電話が多い、集落単位で農家組合長を通して受け手を決める、「この農地は集落で守ろう」を原則に、95年から県補助で集落単位で農機のリース事業も、シンビジウムの栽培、農家への苗供給、始めはたった2戸、現在3戸、5戸の予定。

③役割分担 相対は農業委員会、相手が決まっていないのは公社、農業委員会も公社に回すように、縦割り行政の間に公社が入り仲介役として各集落にふさわしい先導的・集合等の事業をみつろって、農業委員会は非認定農家にも、公社は認定農家へ。94年23ha、99年130ha（出し手136名、受け手96名）、他に農業委員会も130ha、互いに市内一円で、農家はどちらにいけばよいのか、市は標準小作料にこだわる（540kg24,000円）、公社は米価下落

をみこして4,000円安に設定、99年から作業受託の斡旋も、条件の悪い圃場は県公社へ。

④組織とコスト 9名体制、常務（農協元参事）、農協から出向3名、市役所・経済連・県OB各1名、プロパー2名（シンビ担当）、OBが中心なので「中古車センター」呼ばれる。5,600万円の費用を農協3,800万円、市2800万円、ここから出向者の給与2,000万円を返す。事業収入は両方から手数料1%で50万円にもならない。流動化の件費を賄うはずのシンビが不況でアウト、洋花は有限会社として切り離し本来のソフト事業に純化する予定。

⑤問題点 ソフト事業の経費負担、農業委員会との役割分担。

(2)有限会社・八幡平地域経営公社（秋田県、95、99、2000年調査）

①発足 農業農村新機構一旧町村単位に地域経営公社、三菱総研のアイデア、農協とのすり合わせなし、新機構が合理化法人として利用権設定を受けて農業生産法人に再設定、市全体では利用権は時期尚早だが、八幡平は圃場整備済みで利用権も。

②狙い 作業受委託が逼迫し受け手が精一杯、そのネックの解消。農林地保全事業が目的、「ふるしきが大きかった」、「農業の字が入っていない公社」、「家族経営のフォロー、中核農家のバックアップ」

③事業規模 97年秋作業から開始、98年34haの全機械作業受託、延べ98人の委託者、あとは各作業受託を上乗せ、収穫はプラス40haで施設能力は70ha、役員は目標は55ha。枕地の処理、肥料散布はやるが、水管理はしない。15km圏を60箇所回る。移動1時間、作業15分もある。沢筋が多い。条件のよいところは集落でやり、悪いところを公社に回す。

アンケート結果では委託希望が多かったが、市内企業のリストラ、農業の見直し、72年からの集落農場制で刈取・乾燥の共同作業があり秋作業が伸びず、ライスセンターの稼働率も50%、セールスにいくと、隣近所に無理して頼んできたので、いきなり公社にお願いはできないといわれる。育苗作業は農協とバッティング、農協は10.5万箱に増大。セールスは各集落代表に1口5万円の出資で社員になってもらい、環境利用料の名目で2万円をバックペイ。鹿角市の認定農業者は230名、八幡平は60名前後。

④組織体制 社長51歳（最高20haまで受託した地元の専業3ha農家、元は電気屋勤め、妻はパート）、専務53歳（精米所自営、JAかづののアスパラ部会長、2~3ha受託、妻はパート）、事業部長50歳（親戚の土建屋勤務、リンゴ、妻は保母）、総務部長34歳（実家は魚屋自営兼業、地元会社を転々し、将来は農業希望）の4人体制、計画では常勤2人、非常勤3人だったが、すべて同じ土俵で責任をもった方がよいということで常勤4人にしたため事務員を採用できず。720万円の市から助成があるため秋作業20haを増やさねばならない。

⑤農閑期対策 パッションフルーツ、ミネラルウォーターを計画したが、前者は特許者にことわれ、後者は大手の参入で品質面でだめ、現在は夏秋トマトと菌床しいたけを試行、冬期対策でジレンマ。しかし生しいたけの価格も下落し、新しい菌床はいれない予定。いよいよ冬はどうするのか。

⑥展望 自由に作業するために経営が軌道にのれば利用権の設定を受けたいが、市は逃げるし、農業委員会は全くそっぽをむいている。市が間に入って利用権設定できないのか。利用権を受けてくれという要望もあり、社員個人で受けている。より正確には改正前の農地法では地方公共団体の出資は1/10以下に制限されていたので、農業生産法人になれなかったが、改正によりこの点は制度的にはクリアされた。

公社は累積欠損額816万円をかかえ、さらに今後3年間の欠損額をプラスしたものを、今後

3年間で解消するために年700万円強の改善費用が必要であるとして、環境使用料の支払い凍結、役員報酬の15%カットを行い、残り6割を市が負担することとした。具体的には、公社が購入した機械の利子補給、条件不利地域からの受託については収入の10%補填、残りは公社経営安定支援補助金である。しかし目標の55haを達成してもなお赤字は続くことになる（計画では2006年には単年度均衡）。

(3) 社団法人・宍粟北みどり農林公社（兵庫県、97年調査）、幹旋、作業・経営受託

①発足 ハリマー宮農協は圃場整備が終わった1980年頃から農協直営でライスセンターと経営受託事業に取り組む、経営課職員6～7名と季節雇用3～4名が農作業。94年に郡内3農協が合併しJAハリマになった時に農協が管内3町に呼び掛けて設立。基金1.2億円は農協4,500万円の他は行政負担。一宮町の認定農業者は3名で稲作は1名のみ、他の2町はゼロ。一宮町には受託農家が10戸程度いるが、認定農業者一人を除き60代。

②組織体制 職員は8名で、元農協職員が業務課長、女性事務員、オペ6名で23～45歳、臨時オペ2名。農協時代からのオペが多く、給与は農協スライド制。96年度は480万円の赤字で、出資割合に応じて負担。

③事業 合理化事業100戸から140筆、18.2ha、集落の農会長を通じて再委託。管理耕作140戸から183筆30haを受託。機械がはいる5a以上の田なら未整備田も割り増料金で引き受けるが、棚田までは面倒みられない。公社への申し込みは集落の農会長を通じて行い、農会長は農地流動化推進員も務める。農業委員は何もしないが、生産調整を担当する農会長は適任ということ。作業受託は耕耘553ha、田植72ha、収穫90ha等。

④農閑期対策 不耕起栽培、黒大豆の機械移植、花卉栽培、棚田の山ふき栽培等の試行、農閑期対策として森林組合と分担して林道、遊歩道の整備、草刈り等を行う。

⑤農家の意見 農家からは作業精度についての不満が多い。赤字を出してまで棚田保全等に手をだすことには必ずしも賛成していない。集落営農のオペの研修、小型農機の集落貸与、受託農家への指導等の要望もある。

⑥展望 当初はオペレーターを地域農業の担い手として育成・自立させる計画だったが、公社が30haやって赤字のところを個別農家が10haやっても見通しはないということ、また10haを朝から晩まで一人でやる時代でもないということで、自立計画は断念。公社自身が地域農業の担い手、「農家の最後の駆け込み寺」になるしかない。集落営農も実践もあるが、先の見通しはないか、あと10年もつが10年後は、作れる人だけで縮小再編、作れない人は公社委託。

本章では、青森県における中山間地域の現状と特徴について概観し、近年、青森県が実施してきた中山間地域の主要な振興対策について説明する。最後に、今年度より開始された「中山間地域等直接支払制度」の青森県における取り組み状況と「直接支払制度」及び推進方策の問題点、残された課題について検討したい。

第1節 青森県の中山間地域の現状と特徴

1 中山間地域の現状

(1) 中山間地域の県内における比重および全国との比較

農林統計に用いる農業地域類型に基づく青森県の中山間地域は、中間農業地域が24市町村、山間農業地域が16町村となっており、全67市町村のうち40市町村が中山間地域に区分されている。下北・津軽両半島の北端部及び奥羽・出羽山系にその多くが位置している。なお、図2-1は、2000年度の中山間地域等直接支払対象市町村を示したものである。

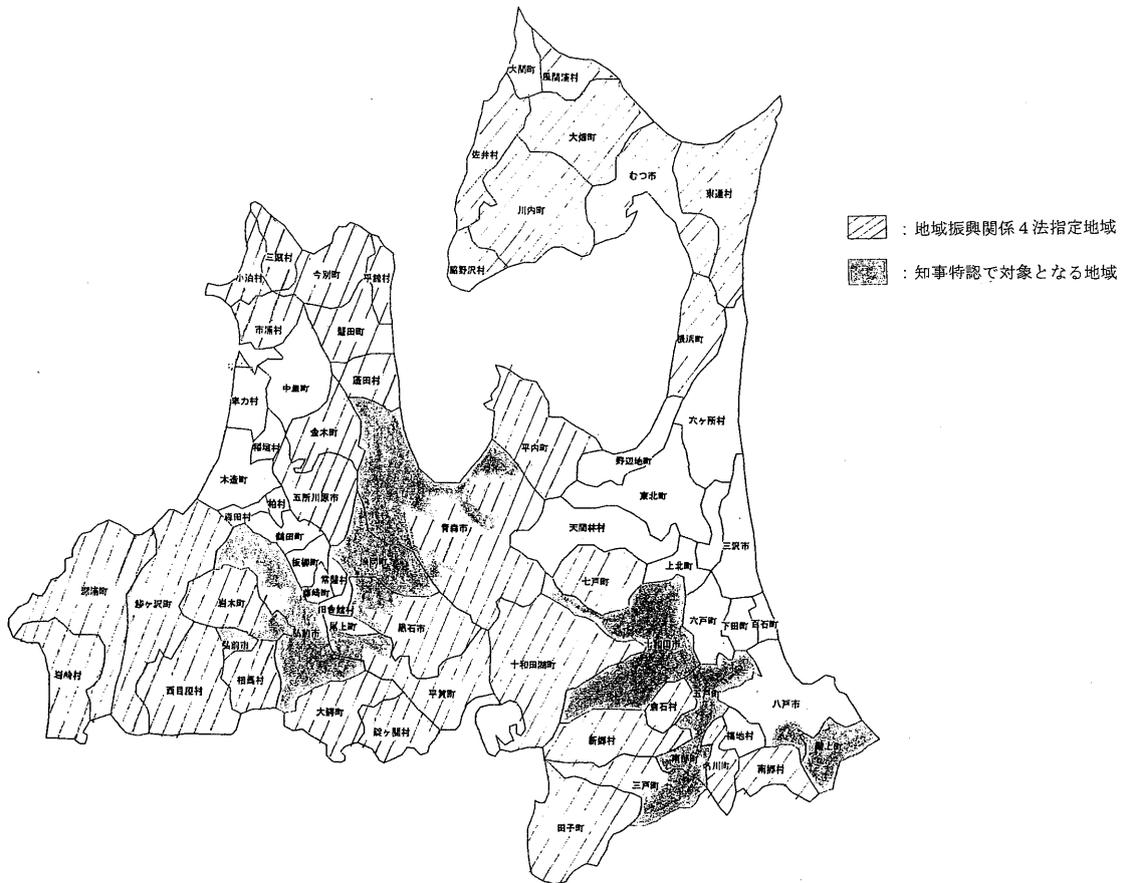


図2-1 2000年度の中山間地域等直接支払対象市町村区域

① 農業の主要指標から見た中山間地域の県全体に占める割合

表2-1に示したように、耕地面積、農家人口、農業就業者、農業粗生産額は、県全体の約40%を占め、農業の重要な位置を占めている。

耕地面積の内訳では、畑が県全体の53.0%と過半を占めており、果樹園も45.3%を占めており、果樹・畑作の重要な一翼を担っている。逆に水田は32.9%にすぎない。

全人口の内高齢者の占める割合は、県平均が16%、中山間地域で19.7%であるが、農業就業者の高齢者割合は、県平均の33.9%に比して、中山間地域で35.1%と、農業就業者の高齢者比率がやや高い。

耕作放棄地は、県全体の53.8%を占めているが、冷災害あるいは傾斜地等の耕作条件の不利性と高齢化等の労働力問題が影響している。

表2-1 青森県及び全国の中山間地域の主要指標比率の比較

項目	中山間地域（青森県）			中山間地域（全国）		
	地域	中間地域	山間地域	中間地域	山間地域	
市町村数 %	59.7	35.8	23.9	54.3	31.6	22.7
総面積 割合%	66.4	37.8	28.6	68.1	32.0	36.0
耕地面積 割合%	43.0	36.2	6.8	41.4	30.7	10.6
うち 水田 %	32.9	26.9	6.0	38.2	28.7	9.5
総人口 割合%	24.3	19.1	5.2	13.9	10.2	3.7
高齢者比 率 %	19.7	19.1	22.1	21.7	20.9	23.8
農家人口 割合%	( 41.6 ) 40.4	( 41.4 ) 33.5	( 31.0 ) 6.9	( 34.5 ) 39.9	( 32.9 ) 28.0	( 38.9 ) 11.9
農業集落数 割合%	52.1	38.7	13.4	48.7	31.1	17.6
農業粗生産額 割合%	39.8	36.4	3.4	36.8	28.7	8.1
下水道処理率 %	( 39.8 ) 17.5			( 53.4 ) 14.1	—	—

\* 農家人口割合欄の（ ）は、それぞれの地域の全人口に占める割合。

下水道処理率欄（ ）は、全体の処理率。

② 全国の中山間地域と比較した場合の青森県中山間地域の特徴

青森県の中山間地域の比重が、耕地、農業粗生産額、農業集落数において全国の中山間地域の比重より高く、逆に高齢者比率は全国平均より低い。青森県の中山間地域の方が農業の比重が高く、かつまた、より活動的であると言える。このことは、青森県においては

果樹、畑作の展開する中間地域の比重が高く、逆に山間地域の比重が全国と対比して低いことの反映でもある。

また、農地については、青森県の中山間地域の水田が占める割合は32.9%であり、全国の38.2%よりかなり低いですが、逆に畑、果樹地の占める割合が非常に高くなっている。この点が特徴的である。これは後述するようにりんご園の展開と深く関係している。

また、居住人口の割合は、青森県が24%と全国よりウエイトが高いが、農家人口の割合では両者に差がない。このことは、青森県沿岸部の漁業と食品加工業及び林業の展開並びに原子力・核処理施設等を中山間地域等を含むことが反映している。

なお、下水道の処理率は、青森県が全国平均を3%上回り、17.5%となっている。

## (2) 中山間地域の特徴

以上のように、青森県の中間地域と山間地域ではその様相が異なるので、両者を対比しつつさらに特徴について触れておきたい。

### ①高齡化率

全人口、農業就業者とも山間地域の高齡化率が最も高く、特に農業就業者の高齡化率が45.3%とほぼ半数近くが高齡者となっている。

また、10年間（1985年－95年）の高齡化率の経年変化においても、山間地域が19%の高い伸びを示している。

一方、中間地域の農業就業者の高齡化率は、33.3%であり、その変化率も最も小さくなっている。

### ②人口減少率

1985～95年の人口減少率の地域別比較は、次のとおりで、全人口、農業就業者とも山間地域の減少が著しい。なお、農業就業者の減少率は平地地域を含めて22%以上である。

<全人口> 県平均は、-2.8%

都市的地域 (+0.4%) < 平地地域 (-3.1%) < 中間地域 (-6.7%) < 山間地域 (-16.8%)

<農業就業者> 県平均は、-21.5%

都市的地域 (-16.5%) < 平地地域 (-22.1%) < 中間地域 (-22.3%) < 山間地域 (-30.4%)

### ③耕作放棄地率

耕作放棄地面積は中間地域が最も多く、序列は次のとおりである。県全体で4,575ha。

山間地域 (583ha) < 平地地域 (919ha) < 都市的地域 (1,196ha) < 中間地域 (1,838ha)

耕作放棄地率は山間地域が最も高く、県平均2.73%を下回るのは平地のみである。

平地地域 (1.4%) < 中間地域 (3.1%) < 都市的地域 (4.2%) < 山間地域 (5.2%)

地目別の耕作放棄地率は次のとおりであるが、畑地の耕作放棄率が高い。

<水田> 県全体は2.3%

平地地域 (0.8%) < 中間地域 (2.7%) < 都市的地域 (4.4%) < 山間地域 (7.5%)

<畑> 県全体は8.4%

平地地域 (6.0%) < 中間地域 (7.9%) < 山間地域 (10.6%) < 都市的地域 (13.2%)

<樹園地> 県全体は1.7%

平地地域（1.0%）＜都市的地域（1.1%）＜中間地域（2.4%）＜山間地域（6.8%）

1985～95年の耕作放棄地率の増加ポイントは次のとおりで、山間地域が約3%と高くなっている。県全体は1.66%

平地地域（1.03%）＜中間地域（1.91%）＜都市的地域（2.16%）＜山間地域（2.93%）

このように山間地域の耕作放棄地率は高く、かつ増加傾向にある。中でも、果樹は経営耕地面積が県全体の1.3%（288ha）と少ないが、耕作放棄地率が6.8%と県平均の4倍となっており、病虫害の発生、県土・景観の保全等の面から問題となっている。

県全体の耕作放棄率はそれほど高くはないが、市町村別にみて大差がある。第2表は、耕作放棄地率の高い順に上位10市町村を地目別に示したものである。

全耕地の耕作放棄地率が23%に達するのは下北半島北端の大畑町であり、10%台が山間地域を中心に7町村がみられる。

水田の放棄地率が20%以上の町村が9町村あり、冷害・偏東風の被害を受けやすい下北・太平洋岸地域が高くなっている。畑作も放棄地率が25%以上の町村が10に及び、同様に下北・太平洋岸と津軽の北・南端の地域が高くなっている。

樹園地では県の北部・山間地で10%以上の放棄地率となっている

表2-2 耕作放棄率の上位市町村（1995年）

全耕地面積の耕作放棄率

市町村名	%
大畑村	23
風間浦村	18
三厩村	13
今別町	12
階上町	11
八戸市	10
大間町	10
脇野沢町	10
東通村	9
むつ市	8

水田の耕作放棄率

市町村名	%
大畑町	40
三厩村	29
大間町	26
風間浦町	21
東通村	21
佐井村	20
むつ市	20
脇野沢町	17
川内町	17
六ヶ所村	16

畑の耕作放棄率

市町村名	%
小泊村	39
大畑町	31
大鱈町	30
佐井村	29
碓ヶ関村	29
今別町	29
八戸市	26
大間町	25
田舎館村	24
階上町	24

樹園地の耕作放棄率

市町村名	%
六ヶ所村	94
平内町	40
むつ市	19
深浦町	16
中里町	13
階上町	10
碓ヶ関村	10
青森市	10
下田町	7
金木町	7

#### ④生産性、農業所得の状況

表示はしていないが、山間地域は経営規模も零細であり、10a当たり及び農業就業者一人当たりの粗生産額と生産所得は最も低く、農家一戸当たりの粗生産額と生産所得は県平均の半分以下である。

これに対して、中間地域は10a当たり及び農業就業者一人当たりの粗生産額と生産所得は県平均を上回り、平地地域ともに青森県農業の主要な役割を担っている。

#### ⑤生活環境の状況

山間地域の道路改良率は44.3%で県平均（45.9%）と差がない。また、青森県の山間地域は青森市、八戸市等のDID地区から比較的近い位置（時間的、空間的）にある町村が多く、県の北・南端を除いて通勤圏内としての居住地の性格を有していると言える。ただし、下水道の普及率は7.2%と県平均（39.8%）を大きく下回っており、今後の重要な課題である。

中間地域の道路改良率は41.7%でやや劣り、また、下水道の普及率は20.3%で県平均の半分にとどまっている。これらの改良の課題を抱えている。

## 第2節 青森県の中山間地域の主要な振興方策

このような状況に対して、青森県では、次の5つの振興対策事業を実施してきた。

### ① 新山村振興等農林漁業特別対策事業

〔目的〕 産業の振興、山村地域と都市との交流促進、地域の担い手の確保等に必要な施設等を整備する。

〔12年度の主な実施計画〕 りんご貯蔵庫（相馬村）、オートキャンプ場（平内町）、直売と食材の供給施設（車力村）

〔予算規模：百万円〕

平成10年度1,573、11年1,257、12年1,099

### ② 中山間地域総合整備事業

〔目的〕 農業生産基盤、農村生活環境基盤の整備を総合的に実施する。

〔12年度の主な実施計画〕 市民農園（大鰐町）、集落間の道路（中里町）、農村公園と用水施設（新郷村）

〔予算規模：百万円〕

平成10年度11,899、11年3,338、12年4,737

### ③ 特定農山村地域総合支援計画

〔目的〕 地域の活性化に向けて取り組むソフト的な活動を計画的に実施する。

〔12年度の主な実施市町村〕 五所川原市等4市町村、1,500万円の基金造成で、5年間実施

〔予算規模：百万円〕

平成11年94、12年95

### ④ ふるさと水と土ふれあい事業

〔目的〕 地域活性化や都市との交流を促進するため、土地改良施設や農地を整備する。

〔12年度の主な実施計画〕 芦野公園遊歩道（金木町）

〔予算規模：百万円〕

平成10年度88、11年80、12年81

### ⑤ 豊かで住みよいふるさとづくり特別事業

〔目的〕 中山間地域のモデル集落を対象に地域住民自らによる定住促進や活性化に向けた活動を支援する。

〔12年度の実施集落数〕 10

農地等の保全活動、施設整備等を3年間継続

〔予算規模：百万円〕

平成11年17、12年20

## 第3節 青森県における「中山間地域等直接支払制度」の取り組み状況

### 1 中山間地域等直接支払制度の概要

平成12年度（2000年度）から、農水省と地方公共団体が共同して行う新たな中山間地

域振興対策が講じられている。これは、「耕作放棄地の増加等によって公益的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等を対象に、平地地域との生産費の格差を補填することで、担い手の育成等の農業生産を維持し公益的機能を確保するという観点から、直接支払いを実施する」制度である。

この直接支払いの交付対象地域は、過疎、山村振興、半島、特定農山村、離島、沖縄、奄美、小笠原の地域振興立法8法の地域が含まれるが、青森県では、前者の4法が該当する。

その対象農地は、農業振興地域内の農用地であり、次の区分・内容となっている。

区 分		内 容	備 考
国 の 基 準	① 急傾斜農地	・傾斜が田で1/20(2.86度)以上、畑・草地・採草放牧地で15度以上	
	② 自然条件により小区画・不整形な水田	・将来にわたって整備不可能で、大多数が30a未満で平均20a以下	
	③ 草地比率の高い地域の草地	・市町村の経営耕地面積に占める草地の割合が70%以上	本県は該当なし
	④ 市町村長の判断		
	・緩傾斜農地	・傾斜が田で1/100(0.57度)～1/20、畑・草地・採草放牧地で8～15度	
	・高齢化率・耕作放棄率の高い農地	・高齢化率が40%以上、耕作放棄率が田で8%以上、畑で15%以上	
知 事 特 認		・耕作放棄地の発生の懸念の大きい農地 ・県全体の農地の5%以内	第三者機関で審査・検討

この交付金の支払い対象行為は、「直接支払い対象農地を耕作する関係者が、適正な農業生産活動を継続するために定める役割分担など一団の農地に対する耕作放棄の防止等を目的とした集落協定又は、第3セクターや認定農業者等が耕作放棄される農地を引き受ける場合の個別協定に基づき、5年以上継続される農業生産活動等」が対象になり、協定に基づく農業生産活動等を行う農業者等が受給対象者となる。

交付単価は、全国の中山間地域等と平場地域との平均生産費の格差の8割以内として次のように算定されている。

地 目	区 分	10a単価(円)		
水 田	1/20 (2.86度) 以上	21,000	(注1)新規就農や担い手が規模拡大する場合は田で1,500円、畑・草地で500円上乗せする。	
	1/100 (0.57度) ～1/20	8,000		
畑	15度以上	11,500		
	8～15度	3,500		
草 地	15度以上	10,500		(注2)一戸当たり100万円の受給上限の設定(第3セクター、生産組織は対象外)
	8～15度	3,000		
	草地率(70%以上)	1,500		
採草放牧地	15度以上	1,000		
	8～15度	300		

## 2 青森県内の生産条件不利にある農地の現況

県内の全農地について農村振興課が、1/5,000縮尺の地形図を用いて調査を行ったところ、前述の国の指定する基準対象農地及び国の基準（4法指定）以外の地域で、「自然的・経済的・社会的条件が不利として知事が指定した地域で農業生産条件が不利となる農地」は次表のとおりである。

表2-3 青森県の生産不利条件にある農地の現況

〈生産不利条件農地面積（48市町村）〉						(単位：ha)	
区 分	田	畑	草地	採草放牧地	合計	内中山間地域	
県全体	14,585	7,567	656	763	23,571	16,822	
急傾斜農地	2,863	2,670	261	671	6,465		
小区画・不整形水田	90	-	-	-	90		
緩傾斜農地	11,265	4,641	395	92	16,393		
高齢化率・耕作放棄率の高い農地	367	256	-	-	623		
4法内計	10,110	4,537	624	763	16,034	14,354	
急傾斜農地	2,169	1,586	246	671	4,672		
小区画・不整形水田	90	-	-	-	90		
緩傾斜農地	7,484	2,695	378	92	10,649		
高齢化率・耕作放棄率の高い農地	367	256	-	-	623		
4法外計	4,475	3,030	32	-	7,537	2,468	
急傾斜農地	694	1,084	15	-	1,793		
小区画・不整形水田	-	-	-	-	-		
緩傾斜農地	3,782	1,946	17	-	5,745		
高齢化率・耕作放棄率の高い農地	-	-	-	-	-		

注1 1/5,000縮尺地形図で分析

2 「内中山間地域」は農林統計上の中山間地域

3 傾斜、水田の区画、高齢化・耕作放棄以外の生産不利条件はデータでの証明ができないため算出せず

県全体では23,571haが該当する。内訳では、田が61.9%、畑が32.1%を占め、草地・放牧地が5%である。また、傾斜等については、急傾斜農地が6,465ha、27.4%、緩傾斜地が69.5%、高齢化率・耕作放棄率の高い農地が623ha、2.6%となっている。そのうち国の指定する対象地域は、16,034ha、68%であり、県特認による生産不利条件農地面積は7,537ha、32%である。

後者は、農業振興地域としての重要性等を考慮して、一部に法指定地域がある市町村の指定外の地域、又は農林統計上の中山間地が存在する市町村を対象として法指定の6要件の内1要件を満たす市町村の傾斜地が該当している。

その事業費負担率は次の通りである。

地域	国	県	市町村	備考
4法指定	1/2	1/4	1/4	国の分は、県で基金 造成後交付
知事特認	1/3	1/3	1/3	

#### 第4節 直接支払い制度の平成12年度の実施状況

##### 1 施策の推進状況

県、市町村が共同して、支払い対象予定農家に対する制度の説明を市町村・集落レベルで諸資料を用いて実施するとともに、2,500分の1の地形図等を用いて対象農地と対象者の特定化の作業を進め、9月から12月にかけて集落協定の本締結に向けた話し合いが各集落で開催された。

6月段階の5,000分の1の地図に基づく前掲の対象農地面積が、より詳細な地図情報により11月末段階では、21,737haに絞り込まれた。最終的にはさらに絞り込まれる見込みである。

##### 2 地域別実施状況

11月末時点での県内地域別実施状況は、第4表のとおりである。

市町村の実施率では北津軽地域が100%であり、次いで中南津軽、西津軽地域で75%以上となっている。逆に下北地区、東青森地区では20%台にすぎない。

実施面積率では同様に津軽地域がほぼ過半数に達しているが、上北、下北は実施率が7%前後、また、東青森と三戸地域も10%台にすぎない。県全体の実施面積率は30%にすぎず、全国でも最低位に位置している。

表2-4 地域別実施状況

(単位：ha、%)

地域	市町村数			面積			集落協定数
	対象	実施	実施率	対象	実施	実施率	
東青	7	2	28.6	613	69	11.3	4
西	4	3	75.0	1,944	1,102	56.7	136 (1)
中南	10	9	90.0	8,015	3,803	47.4	113 (1)
北	4	4	100.0	539	419	77.7	31 (2)
上北	4	2	50.0	4,793	272	5.7	25 (2)
下北	8	2	25.0	925	70	7.6	3 (1)
三戸	11	5	45.5	4,908	823	17.0	53 (1)
計	48	27	56.3	21,737	6,567	30.2	365 (8)

(注) 1 対象は、平成11年9月に市町村の暫定的な調査でとりまとめた面積

2 全国の推定実施割合  $594,899\text{ha} \div 900,000\text{ha} = 66\%$ 、ただし、北海道を除くと48.5%

(協定締結見込面積及び対象面積の両方から北海道の協定締結見込面積307,253haを除いた割合)

3 集落協定数欄の( )は、個別協定数で内数

ことに注目すべき点は耕作放棄地率が高かった上位10市町村のうち、脇野沢村の1町村のみが、実施面積率が42.6%とかなり高いのを除いて、9市町村で全く実施されていないことである。このような実施率のアンバランスおよび全体として低いことの要因について次に検討してみたい。

### 3 直接支払制度および施策推進上の問題点

条件不利地域にとって長く待望された直接支払制度であり、種々よく検討された制度であるが、それだけに厳密で細かな規定のある制度であり、実施初年度ということもあり、全県的な理解と同意を得るには到っていない。

現段階では初年度であり、かつその実施途上なので、問題点の指摘は早計すぎるが、県の実施担当者の経験を踏まえた問題点の整理に私見を混じえて、若干の検討をしておきたい。

第1に、交付単価の問題である。交付単価は前述のように中山間地域等と平地地域との平均生産費の格差の80%を補填するものとなっているが、中山間地域における生産の維持・安定を保障するためには格差の100%を補填すべきであろう。実際、生産費の格差以外でも不利な条件に置かれている。道路、用排水路の管理、畦畔の管理等は生産費格差に反映しない項目であるが、傾斜地あるいは田畑の不整形地域では、実作付面積に対してより多くの道・水路、畦畔、法面を必要としており、その維持管理は平坦地域よりもはるかに多くの労働投入を余儀なくされており、かつ苦勞も多いのである。耕作の継続の前提となるこうした生産基盤の維持管理労働をより積極的に評価し、交付単価にも反映させる必要がある。

耕作放棄を防ぐためには勿論その改善が必要であるが、さらに放棄地を耕作地として再利用するためには、雑草・樹木の伐採、抜根、除去、整地等さらに多大な労働・資材の投入が必要となるのである。又、鳥獣害も増大してきており、生産活動に困難を来している地域も少なくない。かかる経費と労働評価を保証しなければ、再利用や生産の継続は困難であろう。

交付単価に関する次の問題は、畑作地の交付単価の低さである。畑作地は多くの作物の利用があり、それらの生産費格差の算出は困難であろうが、不可能ではないであろう。制度の設計・実施上の困難さがあり、単純化したと思われるが、もう少し検討を加えた方がよいと思われる。とりわけ、畑作に含まれている樹園地を別途計上し、樹園地の生産費の平坦地と傾斜地との地域間格差を根拠として新たな樹園地の交付単価を決めるべきであろう。

樹園地を多く抱える青森県ではことにその必要性が強い。津軽のりんごの主要生産地域においてりんご園の傾斜が10度以上の園地比率が30%以上の町村が6町村もあり、15度以上の園地が30%以上の町村も4町村に達している。前述のように樹園地の耕作放棄が急傾斜地あるいは高齢農業者の間で急速に広がりつつあり、病気、害虫、有害動物の発生源となってきている。県・市町村の独自対策も立てられてはいるが、財政事情も反映し、かつ又、農地の所有・利用権に関わる問題も内包しており、質・量とも不十分なものである。さらなる緊急な対策が国、県レベルで必要となろう。

第2の問題点は、厳しい財政事情の中で市町村負担が伴うことである。県特認基準地域

の場合交付金の6分の1を市町村が負担することになるが、例えば、十和田市の場合、約800haの傾斜地の特認地域に対して、約1,000万円が市の負担となり、そのことが事業の推進に重大なブレーキとなっている。

また、国から市町村への交付金が普通交付税として充当され、直接支払い制度資金との区別が充分なされておらず、その用途の貫徹を難しくしている。特別交付税として明確化したほうが市町村として望ましいようである。

以上の2点は、財源と用途に関わる問題ではあるが、制度の理念、趣旨に照らしても是非とも検討を要する点であろう。

第3の問題点は、政策推進上の問題である。

事業主体である市町村段階ではことに直接支払制度推進上の事務量が極めて多く、超過勤務も余儀なくされている。集落ごとの数度にわたる説明会は夜間の開催が多く、欠席者には個別に説明に回っている。農地面積と耕作の確認、集落協定の確認にも多くの時間を充当している。

また、農家、集落レベルでは、第1に交付金を受給するために必要な条件や関門が多く、対象地域→農地→団地用件→傾斜条件→協定→共同活動（所得制限）→5年間継続、といった要件の検討・理解、その関門のクリアに困難を感じているところも多い。

ことに集落協定に盛り込むべき事項も多く、農家にとっては、制度の複雑さが先行して印象づけられ、理解を得にくくしているとともに、ひいては集落での合意形成が困難ともなっている。

従って、市町村・集落・農家に対する直接支払制度の趣旨・内容の普及と理解の支援の方策が、地域重点的に図られる必要があるだろう。

最も耕作放棄率が高く、高齢者率が高い地域ほど、そうした支援なしには、意義ある制度も活かされないであろう。

表2-5 人口減少率、高齢化率、水田傾斜地率高位の市町村のうち実施率0の市町村

10年間の人口減少率 (1985~95年)		農業就業者高齢化率		水田の急傾斜地割合 (傾斜1/20以上の率)	
市町村名	%	市町村名	%	市町村名	%
○ 三厩村	31	○ 大畑町	62	○ 横浜町	56
○ 平館村	26	○ 大間町	60	○ 碓ヶ関村	53
○ 今別村	22	○ 三厩村	58	○ 南部町	43
○ 岩崎村	21	○ 小泊村	56	○ 岩崎村	39
○ 風間浦村	19	○ 岩崎村	54	○ 六ヶ所村	37
○ 小泊村	18	○ 佐井村	52	○ 鱒ヶ沢町	32
○ 市浦村	18	○ 風間浦村	52	○ 佐井村	29
○ 碓ヶ関村	18	○ 今別町	51	○ 大鱒町	27
○ 東通村	17	○ 平内町	51	○ 階上町	27
○ 川内町	16	○ 平館村	51	○ 福地村	25
○ 大畑町	16	○ 川内町	48	○ 弘前市	20
○ 蟹田町	16	○ むつ市	48	○ 名川町	20

11月末現在、○印

第4に問題点として指摘すべき点は、協定違反措置の厳しさがある。支払い対象農地・行為の協定による明確化とともに、5年間の連帯責任となり、仮に、途中で協定通り遂行できなくなれば遡って交付金を全額返還しなければならなくなる。これは、高齢化が進み、かつ厳しい諸条件の下にあり不安にさらされている農家・集落には極めて厳しい条件といえる。連帯責任は解消し、また、交付金の返還は協定違反の発生時からにすべきであろう。市町村の現場においては、上記の点が障害となり、低い実施率にとどまっているといえる。

表2-5に示したように、高齢化の進展した地域及び最も生産条件の悪い地域であり、この直接支払制度の適用が最も望まれる地域でありながら、逆に、実施率が0か極めて低率にとどまっているのは、かかる問題点が作用していると考えられる。

ことに、生産の維持どころか生活の維持自体が問題となり、集落の共同体的自治自体が成立し難くなってきており、集落のリーダーも高齢化の中で見出し難い状況が生まれてきている。ライフラインといわれる生活基盤の基本的部分の維持管理が問題とされてきている。これは、市町村の事業実施主体にのみゆだねて解決できる問題ではなく、又解決できる事態でもない。こうした困難な地域には、他の制度も含めたさらなる支援措置が特別に講じられなければならないであろう。

【後注】本稿作成に当たり、元青森県農林部農村振興課、現同構造政策課から資料の提供と説明をいただいた。それに負うところが大きい。記してお礼を申し上げたい。

はじめに

岩手県はいろいろな面において中山間地域と呼ばれる条件不利地域が占める比重が大きい地域である。例えば、中山間地域立法の対象となる市町村は、県下59市町村中特定農山村法が47市町村、山村振興法が同じく47市町村、過疎法が30市町村に及ぶ。農林統計上の山間農業地域と中間農業地域をあわせた地域が44市町村に及び、このいわゆる中山間地域は人口では県全体の43%（東北地方全体では28%）、県土面積では77%（同69%）、耕地面積で57%（同39%）、農業粗生産額で63%（同43%）を占め、岩手県は東北地方の中でも条件不利地域の占める比重がとりわけ大きくなっている（以上の数字は岩手県農政部『岩手県の中山間地域の現状』1998年3月による）。

このように岩手県の場合、農業生産上でも住民の生活の場としてもいわゆる中山間地域の占める比重は大きく、それを抜きにしては岩手県の農業も地域活性化も語ることができないところからいわゆる中山間地域の農業生産条件不利の問題が深まる中で、比較的早くから条件不利地域政策が県独自の施策として取り上げられてきた（1995年山間地域農産物価格支持対策事業、日本短角種振興基金助成事業等）。しかもそれは岩手県特有の地域条件を活かした地域特産資源にかかわる生産振興、地域資源管理に対する支援として行われてきたところに特徴がある（岩手県の条件不利地域政策については田代洋一「中山間地域政策の検証と課題」田畑 保編『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社、1999年も参照）。

岩手県の条件不利地域の多くは北上山系および奥羽山系東麓に位置し、農業地帯区分としては青森南部、福島阿武隈山系と並んで稲・園芸・畜産複合地域として位置づけられている。この地域は明治期までに畑作馬産地域として形成され、「自給的耕種農業と仔取馬産、養蚕および林業—製炭・林業賃労働—からの現金収入を地域経済の基礎とし、稗—麦—大豆に代表される2年3作型の耕種農業を営んで昭和戦前期までを経過し、土地利用面では「入会地を最後まで残し、昭和30年代の後半まで小河川沿いの平坦部から周辺の山野までを田→畑→採草地→放牧地という規則的な土地利用形態をとっていた」。しかし戦後、高度成長期以降、仔取馬産、製炭の衰退、他方での米需要および畜産、野菜需要の増大に対応した開田や草地造成が進められ、在来の雑穀作は園芸的な商品畑作に転換し、稲・園芸・畜産複合地域へと展開してきた（以上宇佐美繁「東北農業の地帯構成と村落構造」河相・宇佐美編著『みちのくからの農業再構成』日本経済評論社、1985年参照）。下閉伊地域を初めとする北上山系にはまた「山岳型」の共同牧野が多数存在し、それに適合的な肉牛資源として日本短角種が開発され、この共同牧野を基盤とした夏山冬里方式による日本短角種飼養と林業との結びつき（短角+林業+シイタケ+野菜+飯米の組み合わせ）が最近にいたるまで山村住民の生活を支えてきたことも特筆される点である。

このように岩手県、とくに県北の条件不利地域は、地目・作目構成、農業生産のあり様において水田が卓越した西日本の条件不利地域とは異なるのが特徴である。それは稲単作に傾斜した平場のそれとは異なるとともに、他方で輸入農畜産物とは強い競合関係にさら

されてきたこともこの地域の農業の問題を考えるうえで見逃せない点である。さらにこの地域の農業は農外の就業機会に制約がある中で、所得確保の手段としてもなお無視できない位置を占めている。前述した岩手県の条件不利地域政策はこの地域のこうした状況を背景として実施されている。

岩手県の条件不利地域、条件不利地域政策のこうした特徴を念頭において本稿ではまず岩手県の条件不利地域政策の概要を整理した上で、岩手県の代表的な条件不利地域である北上山系の旧畑作馬産地域である下閉伊郡岩泉町の事例を取り上げて、そこでの牧野管理と日本短角種飼養とに焦点を当てながら、岩手県の条件不利地域政策が地域でどう実施・受容され、それが地域資源管理に対してどのような役割を果たしているかについて分析、考察することにしたい。

## 第1節 岩手県の条件不利地域政策

### 1 対策の基本的考え方と推進体制

岩手県ではこれまでも過疎対策や山村振興対策等が種々講じられてきたが、「農林水産業を取り巻く経営環境の悪化や、地域立地の不利性等から、現状の対策のみでは、容易でない状況にある」（岩手県『岩手県中山間地域活性化対策推進方針』1999年8月）。そこで農林水産業の振興から就業機会の拡大、生活基盤の整備等を含む「総合的な対策を推進する」ため、各分野が連携して部局横断的に中山間地域活性化対策に取り組むこととされ、関係部局を糾合して「岩手県中山間地域活性化対策推進会議」が設置され（1998年4月、会長副知事、副会長農政部長、事務局は地域農業振興課）、本庁、出先機関が共通した認識のもと部局横断的に中山間地域活性化対策を推進するため「岩手県中山間地域活性化対策推進方針」が取りまとめられた（1999年8月）。

それによれば、岩手県の中山間地域活性化対策推進の基本的な考え方は、①地域住民の主体的活動への支援、②広域的な取り組みへの支援、③効果的な取り組みへの支援、である。

さらにその推進にあたっては、

#### イ 地域活性化特別促進地域に対する重点的な支援・指導

国の基準では岩手県の大半が中山間地域になるが、そのうちとくに条件的に不利な地域を「地域活性化特別促進地域」として絞り込んで重点的な支援・指導を行う。

#### ロ 総合的な対策の必要性

国の直接支払いのみでは中山間地域の抱える全ての課題に対応できるものではないので、国の対策の積極的な導入とともに、岩手県の実情に応じた独自の対策を講じる必要がある、の2点が提起されている。

さらにその対策の視点としてあげられているのは、①地域活性化の核となる人材の育成に対する支援、②地域の特性を生かした生産や起業活動に対する支援、③グリーン・ツーリズム推進活動に対する支援、④生活条件の改善に対する支援、⑤個性ある地域文化の維持・創造に対する支援、⑥中山間地域のもつ多面的な機能の維持・増進活動に対する支援、の6つである。

推進体制としては、前述した県レベルでの「中山間地域活性化対策推進会議」とあわせて地方振興局レベルでも「地方中山間地域活性化対策推進会議」を組織し、それらを通じ

図 3 - I - 1 地方推進プランの具体化の仕組み

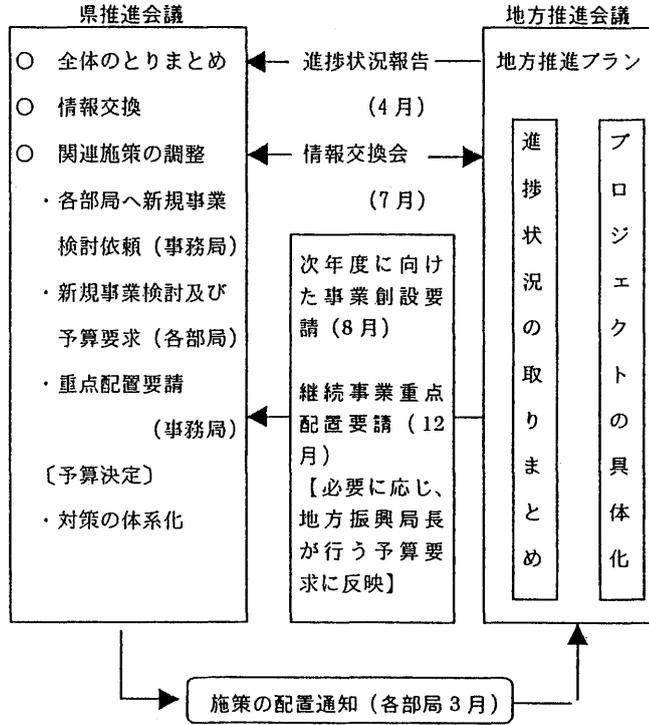


図 3 - I - 2 中山間地域活性化対策の体系

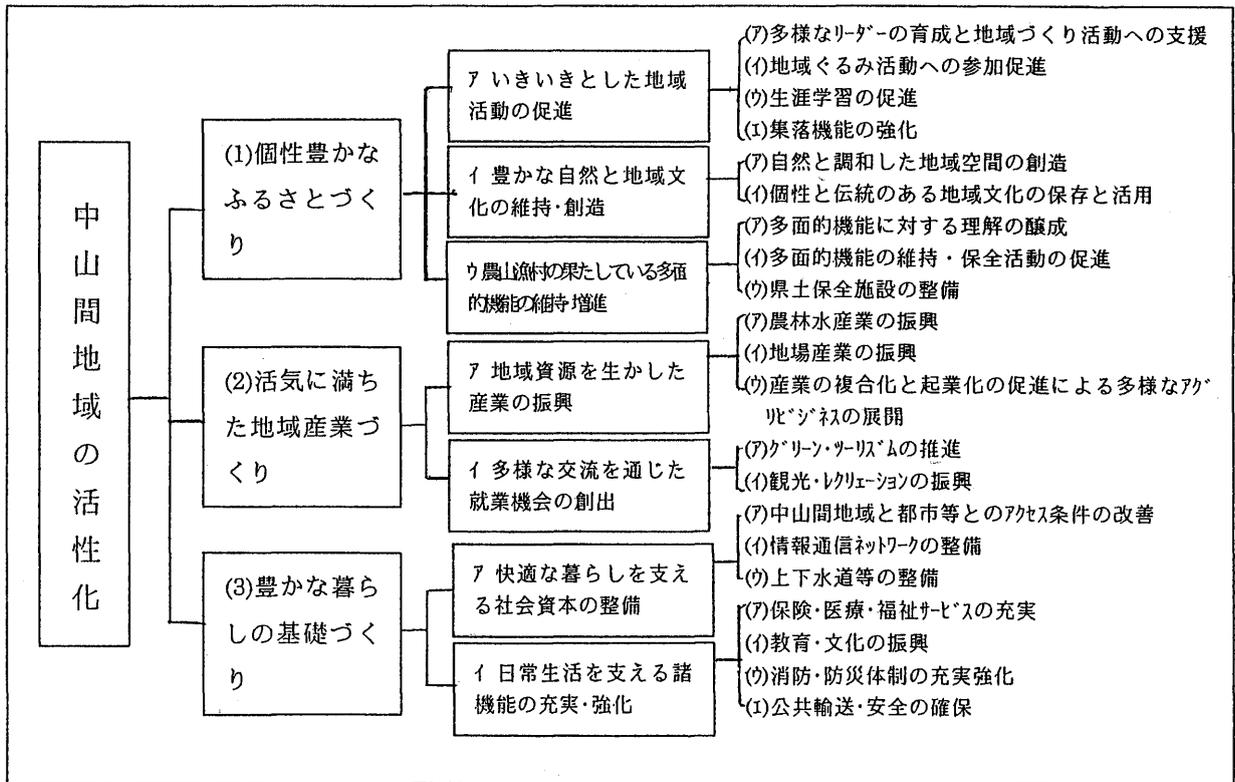


図 3 - I - 3 地方推進プランに盛り込まれたプロジェクトの例

盛岡	盛岡広域圏北部地域間のネットワーク形成による都市との交流促進
花巻	アルプスの牛が生み出す“早池峰の恵み”
北上	湯と雪と緑の「西和賀まるごとリフレッシュパーク」形成プロジェクト
水沢	地域連携による地域特産物の振興
一関	県際地域の連携と都市農村交流による地域の振興
千厩	「東磐グリーン・ツーリズム21構想」の推進
大船渡	気仙フラワーランド構想の推進
遠野	遠野郷グリーン・ツーリズムの実現に向けて
釜石	農林漁業の魅力をフルに生かした沿岸型グリーン・ツーリズムの推進
宮古	広域連携による地域特産品開発と販路拡大
久慈	久慈市山根地域モデル集落プロジェクト
二戸	カシオペア連邦の農産物を活用した食文化の発信と都市住民との交流促進

て関連対策を総合的、効果的に推進することとされている。そこでは「現場重視の地域経営」がうたわれ、その観点から地方振興局毎に地方の行動計画となる地方中山間地域活性化対策推進プラン（地方推進プラン）を作成し、そこで牽引的な役割を果たすプロジェクトの具体化、地方振興局と市町村が一体となった対策の推進がうたわれている。この地方推進プランの具体化の仕組みは図3-I-1の通りである。

## 2 中山間地域活性化対策の体系と事業・制度

「岩手県中山間地域活性化対策推進方針」に盛られている中山間地域活性化対策の体系は、図3-I-2のようになっている。その範囲は広く、生活基盤の整備、地域資源を生かした産業振興や交流等による就業機会の創出、多面的機能の維持・増進や地域文化の維持・創造、集落機能の強化も含めた地域活動の促進等が主な柱となっている。

また地方推進プランに盛り込まれたプロジェクトの例は図3-I-3の通りであり、地域資源活用型の交流やグリーン・ツーリズム、テーマパーク的な取り組みが多くなっていることがうかがえる。

なお、これらの対策を推進する主に農業にかかわる1999年度の事業・制度は以下の通りである（国の事業・制度も含む、このうち\*をつけた事業は県単事業）。

### ・内発的な地域づくりの促進

地域活動と人材育成支援 中山間地域夢づくり総合支援事業

（市町村支援事業、地域興しマイスイター派遣事業、「いきいき中山間賞」交付事業）

ふるさとの水と土保全対策費

「農山漁村でゆとりある休暇を」推進事業

### ・農業業基盤の整備

基幹作目の振興や新規作目等の導入による経営改善

\* 山間地域農産物価格支持対策事業

\* 山間地域複合経営促進事業

中山間地域経営改善・安定資金

特定地域新部門導入資金

地域畜産総合活性化対策事業

中山間地域の農地保全、担い手への集積

中山間地域農地保全支援事業

中山間農地保全対策事業

小規模の農林業用施設、地域シンボル施設等の整備

\* いきいき農山村づくり支援事業

農産物の加工等による付加価値

中山間地域活性化資金

生産基盤の整備

中山間地域総合整備事業

基盤整備促進事業

草地畜産活性化特別対策事業

山地畜産確立促進事業

・農林業基盤の整備

定住を促進するための生活基盤等の整備

山村振興等農林業漁業特別対策事業

(以上、岩手県地域農業振興課監修『構造政策・中山間地域対策のてびき』1999年7月より)

3 主な県単事業の概要

前節で見た中山間地域対策にかかわる事業・制度のうち岩手県が独自に実施している県単事業は、山間地域農産物価格支持対策事業、山間地域複合経営促進事業、いきいき農山村づくり支援事業等である。これら県単事業の概要を簡単にみておこう。

(1) 山間地域農産物価格支持対策事業

山間地域において農業協同組合が独自に行う農産物価格支持制度への支援措置を講ずるもので、価格支持のための価格差補給準備金の造成に要する費用の10分の3を補助している(実施期間(3年間)において1町村あたり500万円が限度)。この事業によって価格支持対策を実施している農協は、1995年5JA→96年10JA→97年13JA→98年14JAと着実に増加している。価格差補給金交付の発動率は30%程度と高く、それだけ効果も具体的で、実施農協の広がりにもみられるように地元からは好評である。1995年から実施され、延長されて現在第2期(98~2000年)に入っている。95~99年度の5年間の事業費の合計は約5.7億円、補助金額が約1億円である。

(2) 山間地域複合経営促進事業

これは、山間地域の資源を活用した地域農業の基幹作目である日本短角種の維持、拡大を図るため、市町村が日本短角種の放牧関連対策の実施のための基金を造成する場合にその経費の一部を補助する事業である。これは日本短角種振興基金助成事業(95~98年度)が1999年度から再編されたもので、日本短角種振興基金助成事業では、農協に基金(取り崩し基金)を設け、短角種繁殖牛1頭につき5,000円の助成を行って部会、生産農家組合の活動を支援しようとするものであった。基金の対象頭数は、4,722→4,329→4,105頭でやや減少傾向にあるとはいえ成雌牛全体の約80%をカバーしている。なお、別途設けられている日本短角種振興基金助成事業実施要領によれば、農協が事業主体となって設ける振興基金の用途は、「放牧料金並びに家畜の運搬、公共牧場の補修、予防注射、種畜検査及び種雄牛の管理等に必要な賃金等、日本短角種の振興に係わるソフト経費」とする旨細かく規定されているとともに、「公共牧場に放牧されたもののうち入牧時に確認された繁殖の用に供する12ヵ月齢以上である雌牛に1頭当たり5,000円を乗じて得た額を基準」として基金造成額を算出するものとされている。

しかしこうした取り組みによってもなお日本短角種の減少に歯止めがかからないこともあって財政当局からのクレームによる事業見直しで1999年から標記事業に再編され(1999~2001年度)、事業主体が農協から市町村に変更されるとともに県の助成額は2分の1に減額され(2,500円/頭)、残りは市町村負担となり、対象地域も前述した地域活性化特別促進地域に絞られることになった。

なお、日本短角種振興に関しては、産直事業の拡大のためには秋子生産による周年出荷

体制の確立が不可欠であるということで、秋子生産奨励のため25千円／頭を助成する日本短角種肥育牛周年安定出荷対策事業（1995～98年度）も実施されていた。

### (3)いきいき農山村づくり支援事業

これは、中山間地域の活性化を図るため、地域住民が主体となって行う地域づくり活動に対して支援を行うもので、対象地域を地域活性化特別促進地域に絞り、国の事業等にはのらない小規模な事業への助成を行うものである。地域資源を活用した生産活動や加工品の製造・販売、都市交流などのための小規模な施設等の整備に対して補助する、「いきいき集団型」（120万円程度の事業費で県補助2分の1）と、地域資源を生かした加工・販売施設やグリーン・ツーリズム推進施設等地域活性化のための拠点施設等の整備に対して補助する「ふるさと再発見型」（市町村、農協、農業者団体、第3セクターが事業主体で、1000万円程度の事業費、県補助2分の1）の二つのタイプの事業内容がある。1999年度はいきいき集団型が10地区、事業費約13百万円（補助金6百万円）、ふるさと再発見型16地区、事業費127百万円（補助金55百万円）である。

## 4 中山間地域等直接支払い制度実施の取り組み状況

中山間地域等直接支払い制度の実施にあたって岩手県では地域指定についての国の特認のガイドラインを若干緩和し（人口の減少率－5年間で3.5%以上－、人口密度－150人未満－の2基準について“かつ”を“または”に変更等）、知事特認で16地域を拾い上げ、その結果対象市町村は県下59市町村中58市町村となった。

前年度に行った対象農用地実態調査の結果は表3-I-1の通りで、3法指定地域内17,232ha、特認2,678ha、合計19,910haである。このうち緩傾斜地については市町村の判断としたが、対象としているところは少ない（対象としているのは東和町、江刺市等）。その要因としては、①傾斜の測定が難しいこと（計測が遅れ終了していないところもある）、②財政負担の問題、があげられている。後者の点については地方自治体の負担分に対する交付税交付金の問題が指摘されている（交付税の算定基準を第1次産業就業者数当たりでとっているため、対象面積が多くても就業者数が少ない自治体への配分が少なくなる）。

県地域農業振興課の取りまとめによれば、実施市町村数は55市町村、8月までに市町村長に認定申請があった集落協定数は1,401件（うち個別協定111件）、対象団地数4,384、対象農用地面積17,312haである（なお、協定の認定期限が当初より2ヶ月延長されたので最終の数字はこれとは異なることもありうる）。前述の対象農用地実態調査結果との対比では対象団地数で88%、農用地面積で87%である。ちなみに東北全体の状況と比較すれば、実施市町村数割合は95%で最も高く（東北全体で68%）、集落協定数は福島県（1,532）に次いで多く（東北全体で5,157）、交付実施予定面積は最大（東北全体で57,853ha）、実態調査による対象農用地面積に対する割合も東北全体の69%を大きく上回っている。直接支払いにおいては岩手県は東北の中でも最も大きな存在であることが確認されよう。

直接支払いの地目については、17,312haのうち畑約1,300ha、草地約1,300haである。畑については傾斜度15度以上というのはみかん畑を想定したもので一般の畑としては厳しく対象になりにくいという。ちなみに後述する岩泉町では直接支払いの対象となったのは水田36ha、草地350ha、採草放牧地12haで、対象となった水田は水田全体のごく一部だが、草地はほとんどカバーされている。

表 3 - I - 1 中山間地域等直接支払いの対象農用地の実態調査結果  
(岩手県)

【3法指定地域内】

区 分		面積(ha)
傾斜地	急傾斜農用地	12,169
	緩傾斜農用地	4,312
小区画・不整形水田		274
高齢化・耕作放棄率		477
小 計		17,232

【特認地域】

区 分		面積(ha)
急傾斜農用地		2,674
小区画・不整形水田		4
小 計		2,678
合 計		19,910

(注) 実測していないので、概算値である。

支払い金の配分は集落によって一様ではないが、半額は集落に配分し、集落の水路や農道の草刈り等の共同作業等に充て、残りは農家個人に配分というのがほとんどだが、集落に全額配分というところもある。

## 5 小活

岩手県では住民の生活の場としても、農業生産の場としても条件不利地域の比重は大きい。岩手県の条件不利地域の多くは北上山系や奥羽山系東麓に位置し、かつては“旧畑作馬産地域”として、戦後は共同牧野を基盤とした畜産（日本短角種等）や畑作園芸を導入した稲・園芸・畜産複合地域として展開してきており、農林業の比重が大きい地域である。

こうしたことも一つの背景となっていると考えられるが、岩手県における条件不利地域政策は、いわゆるデカップリング政策としてではなく、農産物価格支持、地域資源（共同牧野とそれを基礎とした畜産等）の維持活用等への支援という形での、生産と深くかかわり、生産条件不利の補正、補償という性格を強くもった政策であるところに特徴がある。それは西日本の地域一例えば鳥取県のような農地（水田）保全が前面にでた対策とはかなり対照的である。そこには労働市場、農外での就業機会の展開の相違もあり、農地が単なる保全の対象としてだけでなく、生産手段、なにがしかの所得獲得の手段として、しかもそれが農家の生計維持上なお重要な意味をもつということが背景となっていることも見逃せない点であろう。

しかしこうした岩手県独自の条件不利地域政策も、地方自治体の財政難等もあって国による中山間地域等直接支払い制度の実施の中で継続困難になっていく可能性が大きいとみられる。さきにみた山間地域農産物価格支持対策事業は2000年度までの実施期間で、その後はどうなるか不明だが、うち切られる公算が大きいとみられている。日本短角種振興基金への助成も県負担を半額に減額し、残りを市町村負担にして再編して2001年度まで延長されたが、その後は不明である。

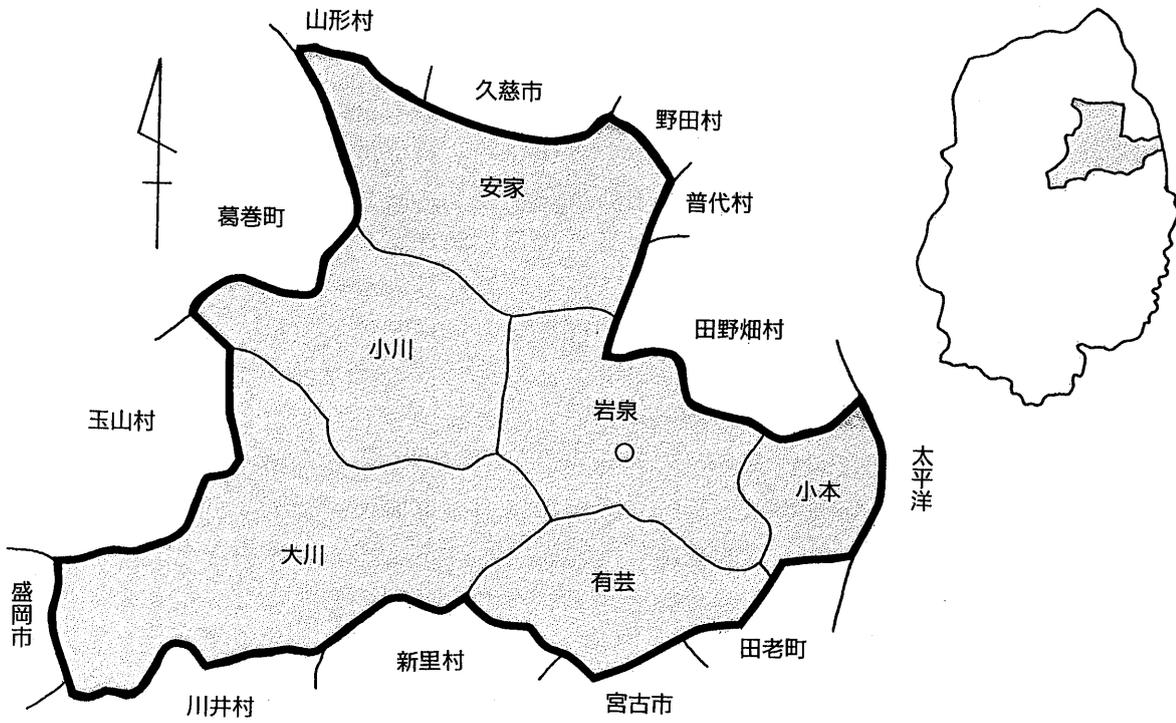
国による直接支払いがなされても、それがさきにみたような岩手県や市町村独自の施策に全て代替できるわけではない。しかし地方自治体の財政難のもとでそれらを継続することに財政当局の抵抗も強く、国による直接支払いによって「コスト差を埋めたのではないか」といわれると、それに対抗する論理を見出せない、というのが担当者の弁である。加えて市町村では直接支払いの地方負担分に対する交付金の交付での算定基準の問題（面積当たりでなく、就業者当たりでは大きく減額する市町村がでる）がそれに拍車をかけている。

## 第2節 北上山系「旧畑作馬産地域」岩泉町での地域資源管理と条件不利地域政策

### 1 岩泉町の概況

下閉伊郡岩泉町は北上山系の東部に位置し、西方は盛岡市に接し東方は太平洋にも臨む等3市2町7村に接し、東西51km、南北41kmと広大で面積は本州随一の約10万haにも及ぶ。“日本のチベット”といわれたこともあるように四囲を標高1,000~1,300mの高山に囲まれ、地形は険阻で、小本川、安家川、大川等の河川にそって帯状に僅かな耕地が開け集落を形成しているが、平地は狭く、谷が深い。岩泉、小本、安家、大川、有芸、小川の1町5村の合併（1956、57年）によって出来た町だが、各旧村が互いに険しい山によって隔てられ

図 3 - II - 1 岩泉町の概要図



ている（図3-II-1参照）。

人口はピーク時の1960年には5,371世帯、27,813人を数えたが1995年には半減して13,879人となっている。産業別就業人口構成では（1995年）、第1次産業が28%（1,910人、うち農業1,465人、林業307人、漁業138人）でなお第2次産業（26%）を上回っている（第3次産業46%）。

農家戸数は1985年1,867戸から1995年1,526戸とこの10年間で18%も減少し、耕地面積も1985年2,161haから1995年1,485haと31%も減少している（とくに畑は1,677haから1,077haに36%もの減少）。

総面積10万ha弱のうち耕地は僅か1.5%に過ぎず、林野が93%を占め、林業の比重が高い。農家数1,526戸（1995年）に対し林家数1,773戸（1990年、この他林家以外の林業事業体277）で林家数が農家数を上回っている。林業は衰退傾向にあるが、なおその存在は大きい（自家林業と山林労務）。この林業と結びついて岩泉町の農業の基幹作目になっているのが畜産（農業粗生産額で96年で全体の72%、酪農（41%）、肉牛（同21%）—日本短角種と黒毛和種—）で、それに自家飯米的な米（同10%）、野菜（同9%）、シイタケ、林間わさび等を組み入れた複合経営が行われている。

こうした林業と畜産を軸とする山村の経済にとって重要なのは、川ぞいの集落のまわりの狭い耕地を補完する共同牧野の存在である。その存在形態は多様だが（国有林野、町有林野、財産区有林野等）、この地方では古くから集落毎ないしは山毎に共同で利用管理する共同牧野が多数存在し、夏山冬里方式の肉牛（日本短角種）飼養の基盤となってきた。それらの多くは北上山系広域農業開発事業等によって草地改良が図られ、あわせて牧野組合の統廃合も進められてきている。広域農業開発事業にかかわる牧野だけでも後掲の表3-II-4にあるように合計で13牧野、草地面積625ha、放牧可能面積2,215haに及んでいる。ちなみに農業センサスによる町全体の経営耕地面積は1,485ha（うち田348ha、普通畑556ha、牧草専用地485ha）であり、さきの共同牧野はその外数であるだけに、その存在の意味がいかに大きいかが分かるであろう。

## 2 岩泉町における条件不利地域政策の取り組み

### （1）日本短角種の振興策

岩泉町は日本短角種の発祥の地とされている。在来の南部牛（荷駄用）を肉専用種として改良するため、明治4年アメリカ産ショートホーン種雄牛の貸し付けを受け、交配を始めたのが現在の日本短角種の基礎となったとされているからである。この日本短角種はこの地域の厳しい自然環境に適応し、急峻な山地の草資源を活用できる放牧適性を備えた肉牛として改良が加えられ、手間がかからず低コストで生産できる飼養方式（牧牛交配や夏山冬里方式等）のもとで林業や畑作とバランスよく結びつき、岩泉町の重要な基幹作目となってきた（JAみやこ 岩泉地域営農センター 畜産酪農課『98さいたまコープ畜産担当「いわて短角牛」の産地研修会資料』）。

このように岩泉町にとって日本短角種は、この地域の自然条件に適合した地域特産資源、山村経済にとっての基幹作目であり、さらにはこの地域の広大な牧野の維持保全にとっても不可欠であるという位置づけのもとで、町は日本短角種の振興を積極的に図ってきた。なお、10数年前から毎年9月に町民あげて「短角牛まつり」と「南部牛追唄全国大会」を

開催してきているが、それも日本短角種の振興と全国にむけてのPRのためである。

この日本短角種の振興策、支援の取り組みは、直接には日本短角種の仔取り生産、繁殖経営に対する支援と、町内肥育の奨励、肥育経営に対する支援と牛肉の販路拡大への支援等の形で行われている。なお、日本短角種に対する国、県、町による振興対策事業としては表3-II-1のようなものがある。

#### 1) 繁殖牛（経営）に対する支援

繁殖経営に対する支援はまず、子牛の販売価格に対する価格支持が基本であり、これについては牛肉自由化に対するアフターケアとして国によって設けられた子牛価格安定基金からの補填制度がある。近年日本短角種の子牛価格は和牛のそれよりも低落が顕著だから子牛価格安定基金からの補填はとくに重要な意味を持っている。

最近の日本短角種の子牛の市場価格の推移は表3-II-2の通りで、1980年代末は1頭当たり24万円台だったが、90年代に入って牛肉自由化の影響が現れ始めると急落し、93、94年には8万円台にまで下がった。その後ややもちなおして17万円台になるが、98年には再び7万円台にまで下がっている。98年の子牛価格安定基金からの補填額が12.3万円/頭で、この補填によって繁殖経営にとってはぎりぎり最低限の水準としての1頭当たり約20万円の水準が辛うじて確保されているわけである。

これに対し県単事業（1995～98年度は日本短角種振興基金助成事業、99～01年度は山間地域複合経営促進事業）による助成は、前節でみたように短角牛の放牧事業に対する助成として行われている。

前述のように日本短角種は夏山冬里方式で夏期間は共同牧野（公共牧場）に放牧されており、それぞれの牧場の管理は牧野組合（肉牛組合、家畜改良組合）があたっている。各牧場は1頭当たり27,000～30,000円（1シーズン当たり）程度の放牧料金を徴収して牧場の管理運営に必要な経費を確保するわけだが、牧野組合によっては前述した広域農業開発事業等を実施したところもあり、そのときの事業費の借入金の償還がなお継続中のところが多く、その場合にはその分がさらに（1頭当たりで）上乘せされることになる。問題は短角牛繁殖農家の高齢化等により飼養を中止する農家が増え、短角牛の飼養頭数の減少、つまり牧場の入牧頭数が減少していることである。この入牧頭数の減少によって牧場、牧野組合の維持が経済的に困難になってくるからである。とくに事業費の借入金の償還が継続中のところではそれがとくに深刻である。面積当たりでなく1頭当たりの償還金負担だから頭数の減少にともない1頭当たりの償還金負担が増えるからである。

県単事業による助成はこうした牧野組合による放牧事業に対する支援であり、牧野の維持管理のための負担の軽減という意味をもっている。この助成によって、組合員の放牧料負担の増加の回避や牧野組合の運営費の負担の緩和という形で、頭数減少によって大きくなってきた牧野の維持管理のための負担の軽減をある程度図ることができるからである。1頭当たりの放牧料27～30,000円という中での5,000円の助成は一定の意味をもつ額でもある。それはまた広域農業開発事業等に対するアフターケアという意味ももっている。

#### 2) 町内肥育の奨励、産直事業、牛肉販路拡大への支援

岩泉町では1970年代までは繁殖牛の飼養が主体で肥育にはほとんど取り組まれていなか

表 3 - II - 1 短角牛振興対策事業一覧

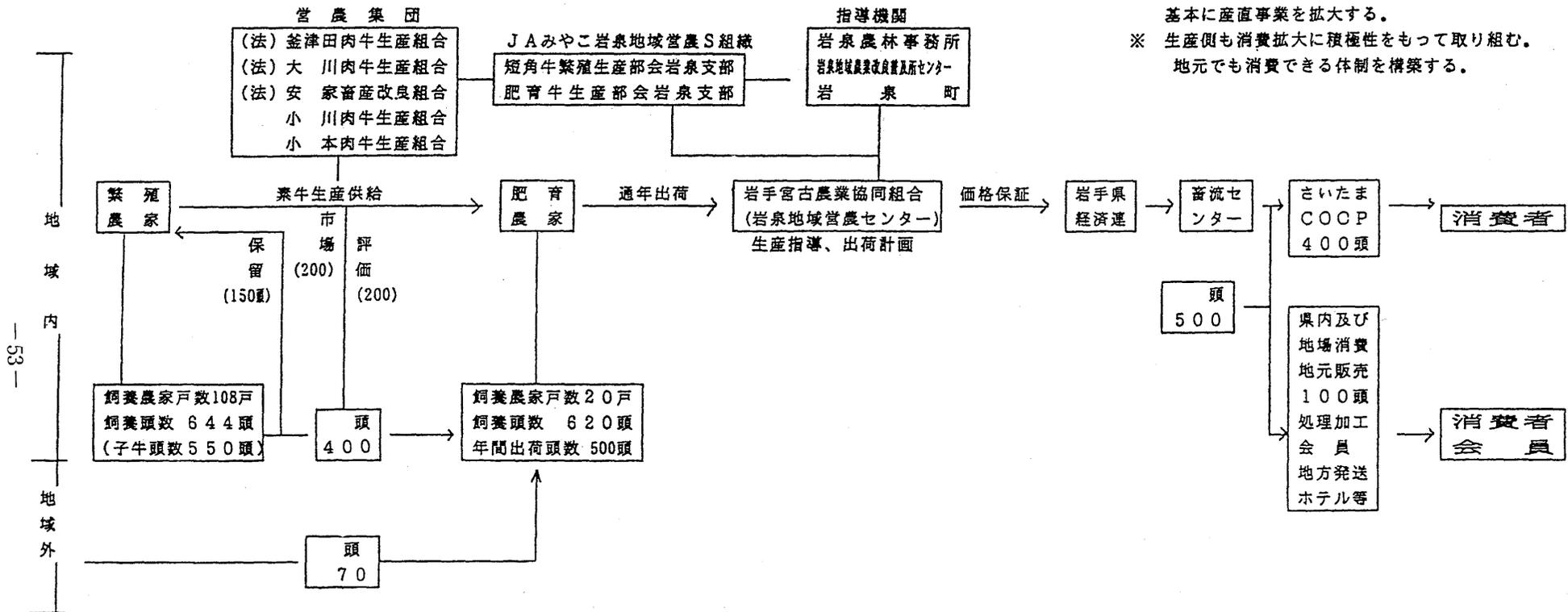
事業名	財源	事業内容	事業主体
地方特定品種生産流通等強化対策事業	国庫	地方特定品種である日本短角種の生産対策販売及び消費拡大対策事業	県 経済連
畜産再編総合対策事業	〃	家畜導入（肉用繁殖素牛導入 20頭） 中山間地域活性化対策事業（放牧対策等）	農協 組合
いわて牛県内保留対策事業	県費	家畜導入（肥育素牛地域内保留200頭） 利子補給（繁殖素牛自家保留 100頭）	農協
新しいわて農業再編総合対策事業	〃	家畜導入（短角牛肥育素牛 200頭） 1頭当たり30千円（県1/2、町1/2）	〃
日本短角種肥育牛周年安定出荷対策事業	〃	秋子生産対策事業 40頭 1頭当たり25千円（県1/3、町1/3、農協1/3）	〃
日本短角種振興基金助成事業	〃	放牧利用促進助成 700頭 1頭当たり 5千円	〃
肥育牛価格安定事業	〃	肥育牛の枝肉価格安定のための価格補てん （生産者4/8、県、経済連、町、農協1/8）	基金協会
低コスト肉用牛農家育成緊急対策事業	〃	低コスト牛舎建築 15千円/㎡ （県1/3、町1/6）	組合
公共牧野利用促進事業	町費	公共牧野管理運営補助 地全協事業高上げ、土地賃借料補助	農協 生産組合
日本短角種生産振興対策事業	〃	日本短角種枝肉価格補てん対策	農協
肉用牛振興緑基金推進事業	〃	日本短角種産直交流事業	協議会

表 3 - II - 2 さいたまコープへの出荷頭数および価格

年度	出荷頭数	価格 (kg単価)	芝浦ホルス B 3 価格	短角子牛市場成績 (岩手県)
6 3	8 6 頭	1, 3 5 0 円	1, 3 2 3 円	2 3 1, 3 8 1 円
元	2 0 6 頭	1, 3 0 0 円	1, 2 7 8 円	2 4 3, 1 7 2 円
2	2 5 0 頭	1, 3 1 0 円	1, 2 5 2 円	1 6 4, 0 0 3 円
3	3 1 8 頭	1, 2 5 0 円	1, 1 5 2 円	1 1 7, 3 5 2 円
4	3 6 5 頭	1, 2 0 0 円	1, 0 6 9 円	1 0 9, 0 1 2 円
5	3 2 2 頭	1, 1 2 0 円	1, 0 1 1 円	8 5, 3 8 7 円
6	3 0 7 頭	1, 0 2 0 円	8 6 7 円	8 6, 9 2 6 円
7	3 4 0 頭	9 6 0 円	8 6 2 円	1 4 6, 5 9 2 円
8	2 8 8 頭	1, 0 2 0 円	9 4 9 円	1 7 0, 9 9 1 円
9	( 2 2 0 )	1, 1 0 0 円	円	円

図3-II-2 岩泉町における日本短角種の生産フローチャート

1、基本方針



※ 最終的には牛肉を生産し、消費者につなげる事を基本に産直事業を拡大する。  
 ※ 生産側も消費拡大に積極性をもって取り組む。地元でも消費できる体制を構築する。

2、短角牛振興の機能分担

(1) 繁殖農家の役割

- ① 繁殖頭数の維持又は拡大
- ② 素牛の安定供給
- ③ 秋子生産の実施
- ④ 評価購買の実施
- ⑤ 優良牛の生産(計画交配)

(2) 肥育農家の役割

- ① 枝内の通年出荷体制の確立
- ② 枝肉格付A-1を少なくする
- ③ マニュアルを活用した肥育技術の徹底
- ④ 繁殖農家への利益還元(評価購買)
- ⑤ 短角牛肉の積極的なピーアールを

(3) JAの役割

- ① 生産指導の徹底
- ② 出荷計画の推進
- ③ 販路拡大に(地元消費も)
- ④ 価格保証
- ⑤ 組織育成を図る

(4) 行政の役割

- ① 財政的な支援を
- ② 生産意欲の高揚を
- ③ 消費拡大宣伝を
- ④ 指導助言を

った。肥育については1982年から取り組まれた県内産直である日本短角種一貫産直事業の実施を契機に急速に進み、繁殖から肥育までの一貫経営を中心に町内肥育が進められている。後掲表3-II-5にあるように牛肉自由化前の1988年には繁殖牛1,280頭に対し肥育牛は640頭であった。しかし繁殖については飼養農家の高齢化等もあって飼養農家の減少とともに頭数も減少し、98年には568頭にまで落ち込んでいるが、肥育牛は97年で596頭で繁殖牛と肥育牛とがほぼ並ぶところまできている（もっとも、町内で生産された子牛の全てが町内の肥育経営に引き取られているわけではない）。

肥育は岩泉町の日本短角種の振興を図る上でも、また子牛価格を支える上でも、さらに肥育経営のほとんどは一貫経営でもあり繁殖経営の主体になっているという点でも肥育の振興は重要である。そして肥育を支えるためには、牛肉の販売、販路確保と価格支持の取り組み、つまりは繁殖から肥育、さらには消費者との連携等にまでいたる総合的な取り組みが必要になる。

岩泉町におけるそうした取り組みの流れを示したのが図3-II-2である。ここでは肥育牛年間500頭の生産を目標にして、そのための町内繁殖経営による素牛の安定供給（一部町外から調達）と牛肉500頭の市場確保とがポイントになる。この500頭分の牛肉の販路についてさいたまコープとの産直事業によって400頭分を（もっとも、これは目標であって現実にはさいたまコープへの出荷は300頭をきっている）、残りの100頭分を県内・地場消費等の独自販売によって確保しようというものである。

#### ①さいたまコープとの産直事業（1988年～）

以上によっても分かるように岩泉町の短角牛の販売において決定的に重要な位置を占めているのがさいたまコープとの産直事業である。その経緯について簡単にみておくと、1988年国の肉用牛緑基金パイロット事業の導入による「肉用牛振興緑基金」（総額4,500万円、さいたまコープと国各1/3、県と町と農協各1/9の拠出割合で造成、繁殖や肥育経営に低利で融資）の造成とともに、さいたまコープと岩泉町農協、岩手県経済連、全農、株式会社岩手畜産流通センターとが岩手県短角種産直事業に関する協定書を締結し、農事組合法人釜津田肉牛生産組合の短角牛の産直事業を実施することになった。以来、産直事業が10年あまりにわたって継続され、1998年にはさらに10年契約を更新するにいたった。

この産直事業の中では生産者と消費者、産地と消費地との交流も進められ、当初の岩泉町での短角牛まつり等での産地交流会へのさいたまコープ側からの参加や、さいたまコープのコープフェスタ、「くらしのつどい」への岩泉町側からの参加による交流から、釜津田中学校の修学旅行でのさいたまコープの訪問、体験学習・交流や夏休み子供たちの産地交流会等にまで発展している（「短角牛のつながりから人と人との交流へ」）。産直事業の中心となっている釜津田地区では小中学校、PTA、JA婦人部等地区の住民あげて産直事業が取り組まれるようになってきているのも特筆される点である。

この間のさいたまコープへの短角牛の出荷頭数の推移は表3-II-3の通りである。1990年代の半ばまでは300頭を上回り、岩泉町での短角牛販売でずっと60%以上を占め、さいたまコープは非常に大きな位置を占めてきた。価格についても市場価格の変動の影響を受けてはいるが、低下局面でも下げ幅は小さくなっており、さいたまコープとの産直が短角種の牛肉価格を、一般流通での価格に比較して高水準に維持してきたと評価できよう（98年で980円/kg）

同時にさいたまコープの短角牛の引き受け頭数が近年減少していることも事実である。これはさいたまコープでの共同購入から店舗購買へのシフト等が影響しているともみられているが、ピーク時の93年365頭に対し96年には300頭を割り288頭になっている（現在は220頭程度）。

②地域内消費拡大の取り組みと町・JAによる価格補填（「日本短角種生産振興対策事業」）

以上のようにさいたまコープとの産直事業は岩泉町の短角牛の販売にとって大きな比重を占めているものの、それだけでは全てを捌けないのも事実である。そこで残りの部分は地域内消費、地元販売か市場出荷が必要となる。価格が不安定で低くなりがちな市場出荷を出来るだけ少なくするために地域内消費、地元販売を拡大しなければならない。そのための取り組みとして行われているのがミート工房である。これは、屠畜場で屠殺された短角牛を持ち帰ってカット肉に加工して消費者に販売するもので、会員制（約400人）となっていて、町内や宮古方面等の消費者を会員に募って（県庁方面からの引き合いも多いという）月1回配達している。この他岩泉町産業開発公社が運営している「道の駅」のレストランのメニューにも取り入れられている。ここでの短角牛の消費は解体処理の人員の体制から現在のところ年間45頭どまりだが、今後これを50頭に、さらに70頭くらいに拡大することが目標にされている（ミート工房の事業主体は今のところ農協だが、いずれは岩泉町産業開発公社にすることも検討されている）。

こうしたミート工房をはじめとする地元消費、地元販売以外は市場出荷とならざるをえないが問題はその価格である。市場出荷の場合は格付けが低くなること等もあって産直事業よりかなり低くなる。そこでこうした市場出荷等の場合の産直事業との価格差（98年の場合でkg当たり200円程を想定）を補填しようとして設けられたのが「日本短角種生産振興対策事業」である。これは農協が事業主体で、岩泉町が必要経費の1/2を負担する（99年度町は200万円を計上）。

こうした町独自の取り組みによって町内で生産される短角牛肉については全て産直事業と同じ水準の価格が保証される仕組みが作られたのである。このようにみえてみると、産直事業とそれを軸とした町・農協の施策が短角種を相対的に高価格で下支えする役割を果たしており、産直事業もまた生産条件不利の補填の役割を担っていると評価することもできようか。

なお、JAの担当者の説明によれば、岩泉町以外でも、産直や量販店との直取引が日本短角種を支えており（川井：群馬コープ、山形：大地の会、安代、玉山、浄法寺：稲毛屋）、県内から出荷される日本短角種年間3,000頭のうちの約80%をカバーしてきた。しかし98年から稲毛屋が撤退することになり、肥育部門に大きな影響を与え、それが素牛価格の大幅下落にも影響したとみられている。

## （2）野菜等の価格保証（野菜等価格安定基金）

岩泉町の野菜の粗生産額は1995年で約2.2億円（96年は2.4億円）で、そのうちピーマンは95年57百万円、96年40百万円である。これは農家の婦人が主体でJAの（販売代金振り込みの）口座も婦人名義になっており、もともとは農家婦人の小遣い稼ぎ、という位置づけから出発し、これまでに10年位の歴史を有している。ビニールハウス1～2棟（1棟1

～1.5a)の生産者が主体だが、この層は価格の上下で作付けの変化が大きい。3～4棟にして100万円位の規模にしていく必要があるというのがJA支店長の意見である。野菜の価格保証はこうしたピーマン生産者を対象にして取り組まれている。

岩泉町では前述の県単事業（山間地域農産物価格支持対策事）が1998年度からピーマンについて導入、実施された。町や生産者は農協に実施を要望していたが、農協の合併（1997年3月、宮古市および普代村を除く下閉伊郡の6町村の農協が広域合併）があったので1年まって合併後に実施に踏み切った。これはピーマン自主価格安定基金として造成されるもので1998～2000年の3年間で2,000万円を県補助金310万円の残りを生産者、市町村、JAが各1/3ずつ負担して造成することになっている。

夏秋ピーマンの9～10月出荷を対象として別途設けられている県単青果物価格安定事業による最低保証基準額（東北30.5円/150g、関東35.6円）に上乘せする形で40円/150gをJAの保証基準額とし、旬別の県平均販売価格がそれを下回った場合に県による最低保証基準額との差額を補填することになっている。

1998年の実績については、9月が交付の対象となりJA岩手宮古全体で600万円が、そのうち岩泉では240万円が交付された（99年2月に支払い）。このような交付の実績があったことで、9～10月出荷ピーマンは40円/150gが保証されるということが生産者の中に定着したとみられている。それを今後のピーマンの作付け拡大につなげられるかどうかは今後の課題である。

### （3）その他

最後に岩泉町産業開発公社の地域資源活用による活性化の取り組みと有機農産物についての取り組みを簡単にみておこう。

岩泉町産業開発公社は町、JA、森林組合、漁協の4団体によって1982年に設立された（資本金3,000万円）。その主な事業は、鍾乳洞として全国的にも名高い龍泉洞の水を活用したミネラルウォーター（「龍泉洞の水」）の販売、どんぐり商品、山菜・きのこ水煮、漬け物、わさび加工品等地域特産物の開発、加工、販売に取り組むとともに、「道の駅」にレストランや売店の出店、会員制（約5千人）での地域特産物の通信販売等を行っている。

こうした取り組みとあわせてここでとくにふれておきたいのは、東京都と岩泉町との「有機農産物等の流通推進に関する基本協定」（97年9月締結）を一つのきっかけとする有機農産物づくりの取り組みである。この協定自体は有機農産物の認証についての協定で、町が有機農産物の確認を担当し、流通を公社が担当することが予定されている。そのことをにらんで、岩泉町で有機農産物の生産に取り組むために、公社職員が集落座談会を組織して（98年20ヶ所）農家に有機農産物の作付けを働きかけ、98年4月には「岩泉町有機農産物生産協議会」を立ち上げている（80人参加）。栽培の経験も乏しいことから、98年にはまずは従来からあった雑穀（大豆、黒豆、小豆、金時等）から開始し、99年には野菜（さしあたり大根－生食用と加工用）にも拡大した。しかしブランド化するには品種統一が課題となり、また有機農産物の生産の経験もなく、その経験の蓄積もふくめてほとんどは今後の課題となっているが、農協が広域合併した中で、公社がこうしたことに取り組んでいるところに注目しておきたい。

### 3 日本短角種飼養と牧野管理 — 釜津田地区および安家地区での調査事例を中心に —

岩泉町での日本短角種飼養と牧野管理の実態を把握するために、さいたまコープとの産直事業の取り組みの中心になっている釜津田肉牛生産組合と釜津田地区の日本短角種飼養農家6戸からの聞き取り調査を実施するとともに、牧野組合については安家地区の安家家畜改良組合からも聞き取り調査を行った（1999年8月）。以下ではこれらの調査事例を中心に分析を進めていく。

#### （1） 牧野管理・牧野利用システム

まず最初にこの地域の慣行的な牧野管理・牧野利用システムについてみておこう。表3-Ⅱ-3の二つの牧野組合の事例にも示されているように、各集落（地区）毎に放牧地（共同牧野）があり、それを管理するために牧野組合が組織され、春から秋までの間各自の肉牛を入牧させて監視人を配置して放牧を行うとともに、組合員が年間何日間か出役して牧野の補修・管理にあたってきた。

共同牧野の所有形態・管理主体は多様で、例えば財産区有＝牧野組合管理、国有＝牧野組合管理、町有＝牧野組合管理等があり、この他近年は町有＝農協管理等も形成され、前者の牧野組合による牧野利用を補完してきた。このうち釜津田地区はそのほとんどが財産区有であり、他方安家地区は国有林地帯で古くから国有林の下草苜等をしてそれを利用してきていたが、その延長で国有林を牧野として利用するために地元の人たちが共同してこれを借り入れて利用しており、放牧地毎に牧野組合が組織され、牧野の管理にあたってきた。このような相違はあるものの、集落（地区）毎に共同牧野が存在し、牧野組合を組織して共同でこれを利用・管理するというのが基本になっている。夏山冬里方式での日本短角種飼養は、こうした牧野管理・牧野利用システムのもとで行われてきたのである。

それぞれの共同牧野は自然牧野であり、現在のように草地改良が行われたものではなかった。そこで、1960年代末から80年代初めにかけて北上山系広域農業開発事業や農業構造改善事業、公社事業等が導入されて草地改良が進められてきた。この事業の実施に際して、それまでの集落毎の小さな牧野組合が旧村等の規模の牧野組合に統合され、事業の実施主体となるために法人化も行われた（事業の実施にともなう資金の借り入れ、償還の主体にも）。なお、安家地区の場合草地改良前は国有林の借り入れは無償だったが、草地改良後は7,000円/haの借地料が徴収されている（農地への地目変更のため）。

現在の岩泉町にある共同牧野の分布状況は図3-Ⅱ-3および表3-Ⅱ-4の通りである（ただし図3-Ⅱ-3の中の②は田野畑村の牧野）。このうち釜津田肉牛生産組合が管理しているのは⑤、⑥、⑦、⑧の4牧野で草地面積214ha、安家家畜改良組合が管理しているのは⑫、⑬、⑭、⑮の4牧野で草地111haを含む1,143haである。なおその利用形態も夏山放牧だけでなく、冬期間の粗飼料確保のための採草を主とするものも含まれている（④、⑨）。

前掲表3-Ⅱ-3の事例に即して牧野管理の現状をみておくと、釜津田肉牛生産組合の場合には、放牧期間は5月の中頃～10月の上旬までで、この間4つの牧野に監視人が2人配置され（手当を6カ月で1人65万円程支給）、放牧中の牛の頭数の確認、健康管理、（牧牛による交配の）種付けの確認、牧柵の補修等にあたり、さらに組合員各戸も山あげ前に2日間（バラ線の修理、水飲み場の補修、追肥等）、さらに予防注射で4日間合計年間6日間程度出役して共同牧野と牛の管理にあっている。

表 3 - II - 3 牧野組合（肉牛組合）の概要（岩手県岩泉町）

		農事組合法人 釜津田肉牛生産組合	安家畜産改良組合
組合の概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 設立年次</li> <li>・ 組合員数</li> <li>・ 入牧頭数</li> <li>・ 牧野面積</li> </ul>	1967年頃集落（6集落）毎の牧野組合をまとめて設立 1979年広域農業開発事業導入のとき法人化 28人（実際に肉牛飼養は25人） 206頭 4牧野214ha	1979年広域農業開発事業を契機に事業の主体として 組合設立、法人化 40人（肉牛飼養は32人） 181頭 4牧野 草地111ha、その他1,032ha
牧野管理と設立の経緯	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 牧野造成と組合設立の経緯</li> <li>・ 牧野管理の現状</li> <li>・ 草地管理の問題点</li> </ul>	戦前より集落毎に放牧地を有し管理（自然放牧地、監視人配置、種牛も集落単位） 1967年頃構改事業で放牧地の造成（3ヶ所、80ha）、そのとき6集落まとめて釜津田肉牛生産組合を設立 1979年広域農業開発事業導入（肉牛生産組合法人化し事業主体に）、草地造成（2007年まで償還） 1981年公社営肉用牛生産基盤総合整備事業導入（2005年まで償還）、60haの草地造成 監視人2人配置（2牧野に1人）牛の監視（種付け・病気）、牧柵の修理等（6ヵ月で75万円） 共同出役年間6日程度（各戸から1人出役） 山あげ前に2日位（バラ線の修理等） 追肥、水飲み場の整備 予防注射（年3回） 草地の更新（15年に1度）、事業では更新できない ただし現在は草地に余裕あり（1ha/1頭）	国有林を無償借り入れし、地元の人が管理、放牧 10位の放牧地があり、放牧地毎に組合が設立され種牛を保有 1979年北上山系開発（広域農業開発）事業で草地造成（うち1ヶ所は隣村の葛巻団地） 国有林は草地造成前は無償だったが造成後は（農地への地目変更のため）借地料徴収（7,000円/ha） 監視人各牧野に1人配置（計4人）。かつては泊まり込みでそれなりの給料を払っていたが、今は頭数減で1日1度見回ればよいことにした 各戸1人4日くらい4牧野手分けして出役（必ず出役という細かいきまりはない） 追肥2回、バラ線修理1回、予防注射3回 頭数が多いときは草地が足りず野草地にも放牧していた ただし現在は頭数減で草地不足緩和
飼育頭数の変化等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 戸数、頭数の変化</li> <li>・ 頭数規模別組合員数</li> </ul>	ピーク時（1987年）50人、356頭 → 現在 25人、206頭 高齢化、あとつぎがなくなって飼養中止 95年から頭数は横ばいに ~4頭 6~7人 5~9頭 12~13人 10頭~ 6人	1985年93人、496頭 → 90年代に急減し現在3分の1に 高齢化（あとつぎなし）が最大の要因 ~4頭 8人 5~9頭 20人 10~14頭 1人 15~19頭 3人
管理料償還金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 管理料</li> <li>・ 事業の償還の問題</li> </ul>	1万円/頭。組合の借入金の償還の負担も含めると約5万円/頭（県、地全協、町からの助成） 広域農業開発事業、公社営事業での借入金の償還がなおしばらく継続（2005年と2007年）。組合としての償還なので、組合員、頭数減で残った組合員の負担の増加（1頭当たり負担が増加）が大きな問題	年間の費用等の合計を4牧野1本の頭数割で負担（ただし肥料代は牧野毎に計算） → 約3万円/頭 事業の借入金については、高金利、頭数増の見込みなく組合員も減少、残った組合員の負担が大変ということとで繰り上げ償還（97年から）、ほぼ完了

牧野組合の代表者からの聞き取りによる（1999年9月）

図3-II-3 岩泉町における共同牧野の分布状況

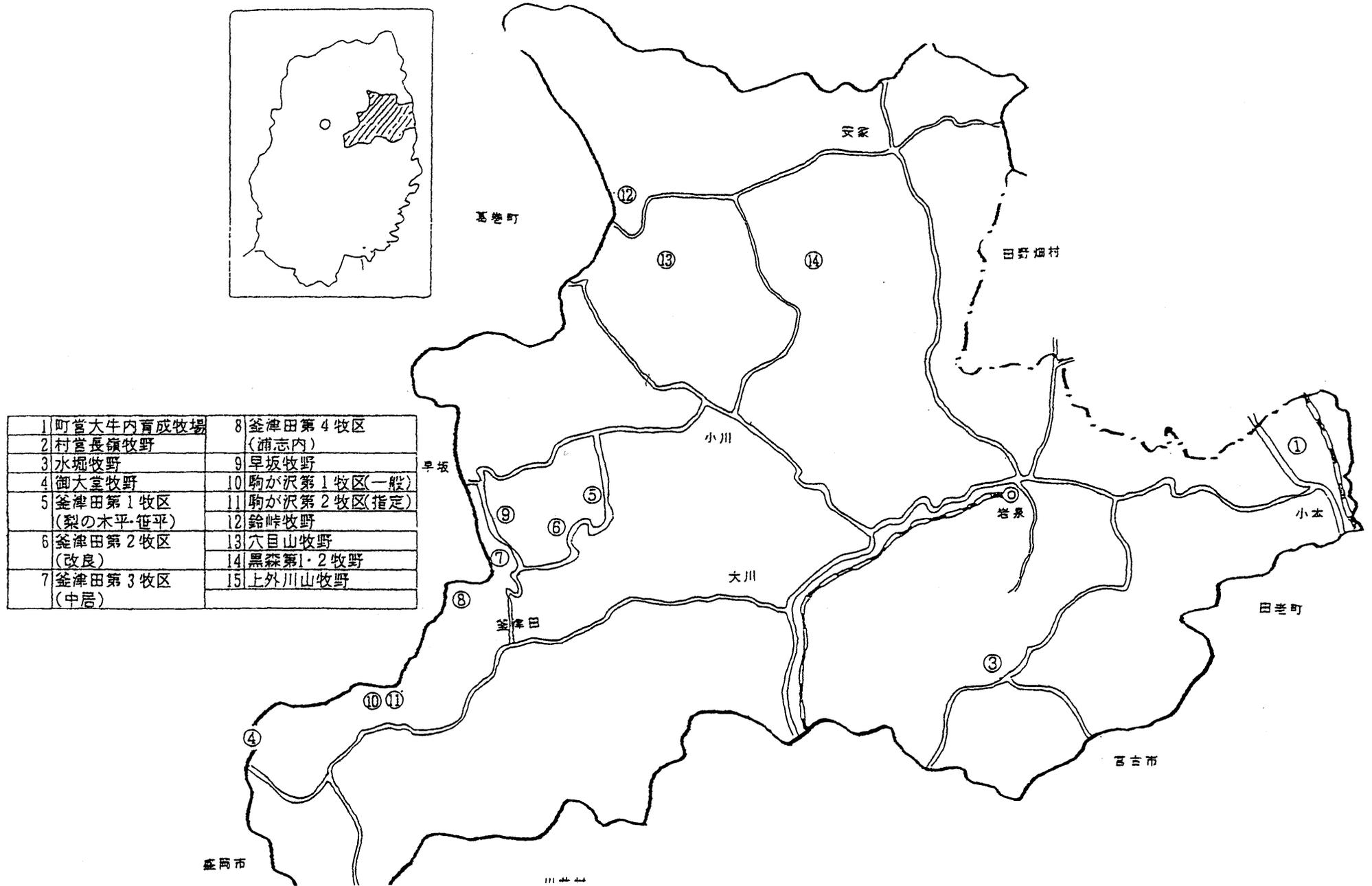


表3-Ⅱ-4 岩泉町の共同牧野の概要(1996年度)

牧場名	管理者	経営 開始	牧場総面積(ha)				経営 方式	放牧 日数	利用農家 戸数		放牧頭数(育成、成牛)		
			借地	牧草地	野草地	管内			管外	乳牛	肉牛		
											黒毛	短角	その他
水堀牧場	JA岩手宮古	63	48.6	48.6	48.56	0	夏期	152	17			47	
御大堂牧野		42	88.7	88.7	58.3	0	休止					0	
早坂牧野		41	350	350	19	331	夏期	156	24			50	
釜津田第1牧区(指定)	釜津田肉牛生産組合	42	184	184	157	27	夏期	162	28			66	
釜津田第2牧区(改良)		46	60	60	20	40	夏期	162	19			44	
釜津田第3牧区(中居)		41	30	30	20	10	夏期	162	21			43	
釜津田第4牧区(浦志内)		49	370	250	153	217	夏期	162	24			53	
駒ヶ沢第1牧区	大川肉牛生産組合	44	187	187	51.5	135.2	夏期	163	21			77	
駒ヶ沢第2牧区		44	172	172	47.5	124.8	夏期	163	20			77	
兜森牧野		明17	507	507	48	459	休止						
鈴峠牧野	安家畜産改良組合	大2	389	389	19	370	夏期	133	20			61	
穴目山第2牧野		明13	51	51	23	28	夏期	133	9			58	
黒森第1・2牧野		大2	332	332	49	287	夏期	133	26			96	
上外川牧野		大8	308	308	40	268	夏期	133	10			49	

安家家畜改良組合の場合は4つの牧野にそれぞれ1人ずつ計4人の監視人を配置し共同牧野の見回りにあたっている。かつては牧野に泊まり込みで見回りにあたり、給料も然るべき額を支給していた。頭数が多かったときは草地が不足気味で牛が柵を越えて出ることもあり監視が大変だった。しかし近年は頭数が減少したこともあり、1日1回程度の見回りで済ませることにしている。組合員の出役も4牧野手分けして年間4日程度の出役だが、出役義務はやや緩やかなようである。

放牧頭数は、後述のようにいずれもピーク時に比べて大幅に減少しており、草地にかなり余裕が出るようになってきている。安家地区の場合には頭数が多いときには野草地にも放牧していたが、現在はそういうことはなく草地不足は緩和している。また冬期間は里に下ろし、舎飼となるが、(とくに大頭数飼養農家にとって)短角種の増頭には越冬用の粗飼料確保が決め手となる。この点に関して釜津田肉牛生産組合では放牧地の他に採草地を8ha程確保し、組合で乾草を生産し注文をとって越冬用飼料として組合員に配布している。

草地改良後既にかかなりの期間を経過し、草地の更新が課題になってきているが、一般の事業では草地の更新は出来ないため、草地更新はあまり進んでいない。

共同牧野の管理・利用システムの現状は概略以上の通りであるが、日本短角種の存在がこうした共同牧野の維持保全に不可欠であることをあらためて確認しておきたい。短角牛が共同牧野に放牧されることで、牧野の草生が維持され、放牧されなくなれば牧野は荒れてしまうからである。この地域には急傾斜の山地を切り開いて放牧地に行っているところが多いが、日本短角種だからここの急傾斜の牧野でも放牧が可能なのである。このように日本短角種とこの地域の共同牧野の管理とは切り離しがたく結びついており、日本短角種の維持無しには共同牧野の維持もまた困難なのである。そのことは、「日本短角種がいなくなればこの地域の標高1,000メートル級の山は荒廃する」(釜津田地区でのヒアリングの際の意見)という言葉に端的に表現されている。

## (2) 日本短角種の飼養動向と飼養農家の実態

まず岩泉町全体の日本短角種の飼養動向をみておこう(表Ⅱ-5)。放牧頭数で見ると、1980年代半ばまでは増加傾向にあり(1988年がピーク)、80年代は1,200頭の水準が維持されていた。しかし牛肉輸入が自由化される90年代に入ると年々減少し1999年にはピーク時の半分にまで減少した。

この放牧頭数の推移はほぼ繁殖牛の飼養頭数のそれを示すものと考えられるが、繁殖牛の飼養頭数の減少は飼養戸数の減少とほぼ並行して進んでいることが分かる。つまり飼養頭数の減少は飼養戸数の減少によってもたらされているのである。

他方、肥育経営の動向をみると、肥育牛も減少傾向にあるが、減少の度合いは小さく、最近では肥育経営の減少の中でも600頭前後の水準が維持されている(1戸当たり肥育頭数の増加、1988年25頭→1997年40頭)。もう一つ肥育経営に特徴的なのは、表Ⅲ-Ⅱ-6に示されているように肥育経営のほとんどが繁殖牛も飼養する一貫経営となっていることで(15戸中13戸)、しかも繁殖牛の頭数規模も大きく(13戸平均で12.5頭、ちなみに繁殖牛経営全体の1戸平均飼養頭数は6頭)、またその経営主の年齢は概して若い(30歳代4人、40歳代4人)。これらの肥育経営が一貫経営となることによって同時に繁殖牛飼養の重要な担い手にもなっているのである(一貫経営は繁殖牛全体の4分の1を飼養)。なお肥育

表3-Ⅱ-5 日本短角種の飼養動向（岩泉町）

	1982	1984	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
繁殖 戸数			234					201	185	151	131	131	108	98	
頭数			1,280	1,264	1,160	1,242	1,090	997	825	722	721	644	568		
肥育 戸数			26					26	25	25	21	19	15		
頭数			640	630	760	760	720	680	660	590	604	596			
総計 戸数			236					207	186	152	133	133	110		
頭数			1,920	1,894	1,920	2,002	1,810	1,677	1,485	1,312	1,325	1,240			
放牧頭数計	1,079	1,250	1,225	1,277	1,219	1,175	1,212	1,069	979	870	786	772	647	628	633
うち															
釜津田計	284	313	349	353	334	311	324	298	271	258	208	203	197	204	206
安家計	428	490	456	444	434	420	401	351	314	266	264	256	195	188	181

資料：繁殖、肥育の頭数、戸数についてはJ Aみやこ 岩泉地域営農センター 畜産酪農課『98 さいたま  
 コープ畜産担当『いわて短角牛』の産地研修会資料』、放牧頭数は岩泉町役場資料より

表3-Ⅱ-6 短角牛繁殖・肥育一貫経営の概要（岩泉町）

平成9年3月31日現在

農家名	年齢	繁殖頭数	肥育頭数	合計	備考(後継者)	農家名	年齢	繁殖頭数	肥育頭数	合計	備考(後継者)
K	38	13	20	33		G	46	8	52	60	
T	34	16	50	66		T	47	22	34	56	
T	35	15	86	101		T	57	20	22	42	○
T	59	0	37	37		T	40	13	13	26	
G	60	10	16	26	○	K	56	4	5	9	○
Y	35	8	82	90		I	56	7	12	19	
T	45	21	69	90		K	39	0	48	48	
H	61	5	50	55		合計		162	596	758	
						平均		12.5	39.7	50.5	

経営の地区別分布は釜津田地区が7戸で最も多く（約150頭）、大川地区4戸（約200頭）、安家地区1戸（20頭）である。

再び表3-II-5に立ち戻って（前掲表3-II-3も参照）釜津田地区と安家地区の動向をみると、安家地区の放牧頭数および飼養戸数は90年代に大幅に減少し現在はピーク時の3分の1近くにまで減少した。この減少は牛肉自由化による子牛価格の急落の影響もあるが、飼養農家の高齢化も大きい（あとつぎなしの高齢農家の飼養中止）。これは安家地区に限らず岩泉町全体に共通である。飼養戸数は今後も減少する可能性があるが、減少幅は小さくなるとみられている。頭数規模別飼養戸数は前掲表3-II-3の通りで、大頭数飼養経営が増える可能性は小さいとみられている。10頭以上飼養の経営になると越冬飼料の確保が問題になるが、安家地区では機械の導入可能な平らな土地が少ないからである。

釜津田地区も頭数、戸数とも減少しているが、減少幅は安家地区ほどは大きくなく、放牧頭数は95年以降は横這いで維持されている。これには釜津田肉牛生産組合がさいたまコープとの産直事業の中心になっており、一貫経営も比較的多く、飼養頭数を減少させないように頑張っていることも一つの要因になっているとみられる。なお、釜津田地区では25戸の短角種飼養農家中あとつぎ確保が13戸と比較的多いので、この若い人がいる経営が頑張らうと地区で200頭の短角種が維持できるというのが釜津田肉牛生産組合長の期待である。

こうした釜津田地区の短角種飼養経営の実態を6戸からの聞き取り調査結果をもとにみてみると、表3-II-7からは、いずれも短角種飼養と水田（自家飯米）、シイタケ、林業等を組合わせた複合経営になっていること、その中でも林業との結びつきが強く、経営主・あとつぎ：林業（森林組合作業班や林業雇用）、妻：農業専従という就業分担の中で夏山冬里方式の短角種と林業が結びついていること、10頭以上の経営では耕地面積もかなり大きく畑や草地の借り入れもあり、借地による飼料作の拡大が大頭数飼養の基盤になっているとみられること（とくに①農家）、3世代家族であつぎや若い経営主がいる経営は飼養頭数も多く、一貫経営もいること、他方あとつぎのいない経営では飼養頭数も少ないこと等が確認できよう。

これらの調査農家の意見・意向については章末の付表にまとめた。この地域には日本短角種が必要であり、行政としても短角種振興に大いに力を入れるべきことについてはほぼ共通の意見であり（付表の6）、その上で各自の今後の経営意向についてみると、どの経営も短角種飼養は今後も継続するとしているが、その中で一層の頭数拡大に積極的な経営（①、③）と現状維持とする経営（④、⑤、⑥）に分かれる。あとつぎや若い経営主がいる経営は概して拡大に積極的である（付表の5）。なお、「牛は個人的には減らしたいが地域の牛を維持するためには減らすわけにいかない」（②）とする意見があるが、前述した肉牛生産組合長等の地区内の短角種頭数維持についての強い希望がその背景にあり、その中での大頭数飼養経営のおかれた立場を示すものとして興味深い。

なお、価格に対する意向については、子牛価格安定基金による補填があるから日本短角種経営がもっていること、子牛価格20万円の水準が労賃部分の確保上からもぎりぎりの線であること等があげられている（産直での肉牛価格の低下が子牛価格にも連動しているので、産直での価格の意義が大きいとしているのも注目される点である）。この点に関しては釜津田肉牛生産組合からのヒアリングでも、10頭飼養の経営で1頭14～15万円のコスト

表 3 - II - 7 調査農家の概要 (岩泉町釜津田地区)

(1) 世帯員の就業状態

農家 番号	家族 形態	世帯 員数	世帯員の就業状態				農業外の就業状態等
			世帯主 イ	妻 ロ	あとつぎ ハ	妻 ニ	
①	Ⅲ	7	68b	62a	38a	30d	イ 森組作業班100日/年
②	Ⅲ	7	64b	61b	37c	36a	イ 炭焼き ハ 林業雇用
③	Ⅲ	6	43c	44a	(70a 68d)		イ 森組作業班、肉牛組合 <sup>ホ</sup>
④	Ⅲ	4	50b	47a	(74a)		イ 冬期間山作業、炭がま
⑤	Ⅰ	2	63a	65a			
⑥	Ⅱ	3	66b	64a	32d		ハ 公務員 (役場)

a 農のみ、b 農主兼従、c 農従兼主、d 農なし

(2) 土地、経営形態

	経営耕 地計 (a)		水田 ( ) 内借地		畑 草地		林野 ha		経営形態 部門の組み合わせ	
①	580	(350)	60	(20)	170	(130)	350	(200)	15	短角一貫 + 舞茸 + 林業労務 (父)
②	257	(70)	30		127	(70)	100		3.3	短角一貫 + 木炭 + 飯米
③	430	(45)	55		95	(45)	280		15	短角繁殖 + シイタケ + 飯米 + 冬林業
④	305	(20)	30		45	(20)	230		10	短角繁殖 + シイタケ + 飯米 + 冬木炭
⑤	135	(10)	15		20	(10)	100		15	短角繁殖 + シイタケ + 飯米
⑥	225		55		60		110		300	短角繁殖 + ビーマン

(3) 短角種の飼養状況

	繁殖牛 (成牛) 飼養頭数			肥育牛 頭数
	現在	5年前	10年前	
①	15			現在 65 1986年開始
②	14			16 35 1985年開始
③	15	12~13	10	現在 20年程前試みたが中止
④	10			現在 興味あるが様子を見る
⑤	7	10	14	
⑥	5	8	10	

農家調査による (1999年9月)

(自家労賃込み)なので、子牛価格1頭20万円ならば1頭10万円の所得、10頭飼養で100万円の所得で、複合経営としてなんとか成立する。その意味でも20万円の子牛価格はぎりぎりの線であり、安定した子牛価格を維持してほしい、こと等が指摘されていた。

表3-II-8は釜津田地区の一つの集落を取り上げて、家族構成、あとつぎの有無や世帯員の就業状態と短角種の飼養との関連に焦点をあてて集落の農家の構成を示したものである。ここから短角種飼養は若いあとつぎが残っている経営が主体となっていること、あとつぎのいない高齢農家がここ10年程の間に短角種の飼養を中止していること、そしてその多くは年金依存型に移行していること、またその土地のほとんどは貸し付けに出され、農地の所有と利用の分離がこうした山村でも思いの外進んでいること等が確認できよう。このようにあとつぎのいない高齢農家は短角種飼養中止に向かい、現在も飼養を継続しているのは若い経営主かあとつぎのいる経営が多く、その面からみれば現在残っている飼養農家は今後も継続する可能性が大きいとみる事が出来よう。

### (3) 牧野管理と牧野組合の今後の方向

前項でみたように1990年代には高齢飼養農家の飼養中止が多発し、飼養頭数、飼養戸数とも大幅に減少した。こうした事態が今後も続けば共同牧野の管理、そして牧野組合の存続自体も困難に追い込まれることになる。もっとも、高齢農家の飼養中止が一段落し、さらに若い世代の一貫経営が中心になって繁殖部門も担っていくようになれば頭数減に歯止めがかかることが期待されるが、それでもなおある程度の減少は進むとみられている。

短角種の頭数減、戸数減が牧野組合にとって問題となることの一つは、草地改良事業の実施にとまなう借入金の償還の負担の増大である。借入金の償還が継続している中での戸数、頭数の減少は残った農家の負担の増大であり、とくに頭数の減少は頭数割りでの1頭当たり償還金負担の増額として残った農家に重くのしかかってくるからである。

そうしたことを見越して安家家畜改良組合では今後頭数増の見込みはなく戸数も減少し残った組合員の負担が大変になるということで、1997年から繰り上げ償還に踏み切り、ほぼ終了した。従来から放牧料を高め徴収し、余った部分を積み立てていたのだから、繰り上げ償還に際して組合員から特別に徴収することはなかったという。

これに対し釜津田肉牛生産組合では、一つの事業については償還が終了しているがなお二つの事業の分については償還が継続中である(2005年までの償還と2007年までの償還)。償還額は放牧料も含めると1頭当たりの負担額は現在4.7万円にもなり、この1頭当たりの負担額は増加してきている。さきに肉牛生産組合長が若い人のいる経営に頑張ってもらって200頭の短角種を維持していきたいとしていることを紹介したが、そのことは牧野の維持とあわせて1頭当たりの償還額や放牧料の負担の一層の増加は避けたいという考えによるものであると推測されよう。

共同牧野の今後の方向に関しては、釜津田地区の場合には頭数減で草地に余裕が出てきたので牧野を集約して4つの放牧地のうち1つを採草地にまわすことを考えている。大頭数飼養経営にとって一層の増頭には越冬飼料の確保が問題で、肉牛生産組合として越冬飼料の確保にあたるためである。

他方、安家地区の場合には組合自体で放牧地を維持していくのが難しくなるとみている。現在少ないところでは4戸で1牧野を利用しているが、飼養戸数の動向次第では最終的に

表3-Ⅱ-8 T集落の農家の構成（岩泉町釜津田地区）

農家 番号	肉牛の飼養状況	耕地所有面積（a）			世帯員の構成と就業状況		
		田	畑	利用状況	世帯 員数	経営主 年齢	就業状況 あとつぎ
①	繁殖15、肥育65	40	(20)190	(330)	7人	68 38	農業、林業
②	14、35	30	157	(70)	7人	64 37	農業、林業
c	6	48	113	自作	6人	55 30	農業と林業
d	6	-	121	自作	3人	59 他出	林業労務
e	7年前中止	73	40	畑①へ貸付田は自作	4人	38	大工
f	10年前中止	17	54	田①へ貸付畑も貸付	2人	72死亡	年金生活
g	10年前中止	-	91	①へ貸付	2人	72 なし	年金生活
h	10年前中止	18	84	貸付	2人	65 なし	林業労務
i	13年前中止	83	52	自作	3人	64 なし	セールス
j	30年程前中止	-	136	②へ貸付	2人	59 なし	
k	牛飼養なし	31	11		2人	71 なし	年金生活
l	〃	-	4		1人	66 なし	林業労務
m			30	②へ貸付	2人	70	
n					1人	86	

注：土地面積は①、②以外は農家台帳記載のもので所有面積、（）内は借地面積  
集落の精通者からの聞き取りによる

は1戸で1牧野の管理が必要になる事態が生じることも考えられる。なお安家家畜改良組合の組合長のI氏はこの地区唯一の短角種の一貫経営に取り組む傍ら、3年程前から東京の方の人と組んで3人共同の有限会社を設立して和牛飼育も手がけている（和牛は短角種の2倍くらい沢山歩き回るので事故の確率も高いという）。短角種から和牛に切り替えても1人前になるには7～8年かかる。だから老人にも簡単に進めるわけにいかない。この地区の肉牛飼養の方向として短角種だけでよいか、和牛も必要か思案しているところであるという。

#### （4）牧野管理、短角維持支援等の取り組みについての評価

第1節や前項でみた日本短角種振興や牧野管理等への支援・助成の取り組みに対して短角種飼養農家はどうか受けとめ、評価しているか。これらについて主に調査農家からの聞き取り結果に基づいてみていこう。

まず日本短角種飼養と夏山冬里方式にの評価についてみておくと（付表の6および1）、山間地域に短角種は必要であり、行政、関係機関は短角種振興のために一層力を入れてほしいという点ではほぼ共通しており（その他、子牛価格安定基金での1頭当たり20万円の水準を維持してほしい、草地改良事業の償還金についても価格低下と頭数減の両面から負担が増えており、負担軽減策を考えてほしい等の要望が出されている）、夏山冬里方式についても夏の間手がかからず、他の仕事ができるのがメリットというのが共通の評価である。

次に県単事業（日本短角種振興基金助成事業等）の評価についてみると（付表の2）、非常に重要で助かっているというのがほぼ共通の評価で、肯定的、積極的に評価されている。その上で、できればもっと補助金を増やしてほしい、償還金の負担が大きく、金利対策や借り換えも含めて償還対策への助成を望む意見も出されている。県単事業での放牧事業に対する助成は草地改良事業に対するアフターケアでもあるという受けとめ方にたつての償還金対策の要望であろう。

さいたまコープとの産直事業の評価については（付表の4）、産直事業・生協に対する期待はいずれの農家も非常に大きい。そして単に牛肉の取引に終わることなく人と人とのふれあいの場として交流をもっと深め、強化し、消費拡大の取り組みをもっと強化すべきであるとしている。日本短角種の存続にとって重要な役割を果たしている産直事業を重視する立場からの意見であり、現に交流にも多くが積極的に参加している。その上で問題とされているのは、価格が安いという点である。そこには価格決定の仕方の問題も関連しているようであるが、「今までは生産者、全農、経済連、生協の4者協議で生産者の意見も聞いてもらっていたが、最近では生産者、全農、経済連の窓口が一本化して農家の声が生協に届かない」（①）、あるいは「経済連、全農あたりが一般消費にあわせて価格操作をやっているようだ。生協側は産直だから価格を下げる必要はないという人もいる。直接生協に出荷した方が生産者としては良いと思う」（⑤）という受けとめ方、不満もくすぶっている。産直事業での生産者、消費者の交流が、コスト面も含めて生産者の立場の理解をより深めるようなものになり、それを基礎として価格決定の過程が透明で、生産者、消費者に理解されるようなものにしていくことが求められているといえようか。

ついでに、行政の地域振興についての取り組みに対する評価・意見もみておくと（付表

の6)、交通の便の改善、とくに冬期間の交通の便、高齢者に便利の良い交通サービスの確保の要望や、子供の数の減少の中での保育園の廃止の不安や、小中学校の先行きへの不安が強く出されている。

おわりに

岩泉町での調査結果に基づき条件不利地域政策と地域資源管理をめぐる問題についていくつかの論点を整理してまとめたい。

(1) この地域の共同牧野管理にとって日本短角種は不可欠の存在であり、日本短角種抜きの牧野維持はない(「日本短角種がいなくなればこの地域の標高1,000メートル級の山は荒廃する」)。その意味では生産と切り離しての地域資源管理、そして多面的機能維持もないというべきであろう。このことは水田についても基本的に同じであると考えられるが、こうした岩泉町のような「山岳型」の牧野地域についてはとくにそうである。条件不利地域政策のあり方を考えるときに留意すべき点であろう。

(2) 日本短角種振興のために県単事業(日本短角種振興基金助成事業)その他様々な支援・助成が行われ、それが日本短角種を支えている。県単事業もそうした様々な施策の一つだが、それらが日本短角種の頭数減に歯止めをかけるには、価格、構造(担い手)等の面にも及ぶ総合的な対策が必要である。日本短角種振興という面からみれば、生協との産直事業も一それ自体に問題がないわけではないが一日本短角種の場合に顕著な市場流通での不利性をカバーし、日本短角種の消費、販路を確保する上で重要な役割を果たしている(岩手県全体でも日本短角種のかなりの部分を産直に依存)。ある意味では産直事業も条件不利地域政策的な役割を果たしているともいえよう。

(3) 今回の岩泉町での調査は1999年9月時点までの調査しか行っていないので、岩泉町での中山間地域等直接支払い制度への対応や問題点、それが日本短角種振興や牧野管理支援にどのような役割を果たしうるのか等については今後の課題とせざるをえない。現在の時点ではとりあえず次の点だけを指摘しておきたい。

① 中山間地域等直接支払い制度の実施の中で、これまで行われてきた県単事業その他の地方自治体の独自施策は継続が困難になることが予想される。確かに支払い額自体は、県単事業による助成よりもはるかに多額になることが見込まれる(例えば、直接支払いは岩泉町全体で草地に対しては $350\text{ha} \times 10.5\text{万円} = 3,675\text{万円}$ に対し、県単事業の場合には $0.5\text{万円} \times 630\text{頭} = 315\text{万円}$ )。また頭数減の中で頭数当たり支払いの県単事業では減少していくのに対し、面積当たり支払いの直接支払いではそういうことはない。しかし、直接支払いは地方自治体の負担を伴う。そのことも加わって、助成額の水準がより高い直接支払いの実施に伴い、地方自治体の独自施策が継続しにくくなると考えられる。

② 直接支払いを日本短角種振興・牧野管理や地域活性化にどう活かしていくか、そこでは過疎化、高齢化が進む中でこれを集落の活性化にどう有効に活用できるかが問われることになるが、それは今後の課題である。

③ 直接支払い制度自体は水田地帯を主たる対象として想定しているように思われるが、岩泉町のような「山岳型」の牧野等に対する制度のあり方としては別に検討すべきところを残している。

付表 調査農家の意見・意向（岩泉町釜津田地区）

1 牧野利用（夏山冬里方式）についての評価

- ① これがないと夏場の仕事が出来ない。牛だけで食っているわけでない。
- ② 夏山冬里方式が良い。夏、手間がかからないから他の仕事ができやっつけていける。
- ③ 夏に他の仕事ができるのがいいところ。
- ④ 手がかからないことがメリット。
- ⑤ 草地造成で楽になった。見に行くだけで良くなった。
- ⑥ 夏の5ヶ月山にいたので他の作業ができる。

2 県単事業による牧野組合への助成の評価

- ① ないよりは良い。確かに意味はあるが、それよりも山系開発の草地造成の償還が残っている。償還対策への助成をやって欲しい。
- ② これがなくなったら困る。
- ③ 非常に重要。補助をもっと手厚くしてほしい。年々補助が削られている。
- ④ 助かっている。  
造成畑の償還が大変。夏放牧しても金を払わない組合員がいる。短角の収入では苦しい。
- ⑤ できればもっとほしい。
- ⑥ 非常に重要。  
償還金問題、釜津田には金利対策が必要。低金利資金への借り換えを県に却下されている。5000万円要償還で、あと2000万円残っている。

3 価格について意向

- ① 1頭5～8万円の所得になればやっつけていける。
- ② 安定基金の補給金があるから繁殖経営がもっている。小牛価格は、500～600円/kg\*250kg→12.5～15万円が最低必要な価格。
- ③ 安定基金の補給金で維持している。それがなくなると短角はいなくなる。安定基金の19万円でもぎりぎり、労賃も計算すると25万円くらいほしい。
- ④ 最低20万円は必要。これでも苦しい。生産組合結成時は10頭飼えば食っていける計算だった。当時5頭飼っていて250万円の売り上げになっていた。  
産直の価格が下がると、それに比例して子牛価格も下げられる傾向にある。産直価格の意義は大きい。何とか上げてもらいたい。
- ⑥ 補給金の必要性。20万円は確実に。5～6万円/頭がなければ。

4 生協との提携、産直についての意見

- ① 10年になるが産直がうまくいかない。価格が安い、たたかかれている。協議会で生産者の意見も聞いてもらっていたが、最近全農、経済連で決めている、「生協も埼玉生協だけではない」と全農・経済連はいう。あまり高くできないということだ。今のままではマイナスになっている。  
今までは生産者、全農、経済連、生協の4者協議が、今では生産者、経済連、全農の窓口が一本化して農家の声が生協に届かない。生協の力が強いようだ。価格決定の仕組みがよく分からない。経済連が肥育牛の生産者を集めて「来年の肉価は〇〇円にするから、〇〇円以上の小牛は買わないように」といった。おかしい。小牛生産者が大変だ。そういう経済連はエサ価格をさげてくれない。
- ② 消費拡大のためもっと取り組みをふやす必要がある
- ③ まだまだ交流不足。もっと輪を広げ、短角をPRして売り先を増やす必要がある。交流を深め、肥育している農家を見てもらい、安心して消費できる関係を作るべき。
- ④ 交流事業には参加。短角に興味をもって来るのか、夏休みに来るのかかわからないが、消費の拡大につなげるようにしてほしい。
- ⑤ 肉の取り引きのみに終わることなく、人とのふれ合いの場があっという。価格の上昇を希望。1000～1100円/kgで取り引きしてくれれば再生産にみあう。肥育をやっている人には労働費がなさすぎる。  
経済連、全農あたりが一般消費にあわせて価格操作をやっているようだ。生協側は産直だから価格をさげる必要はないという人もいる。直接生協に出荷した方が生産者としては良いと思う。
- ⑥ これからも継続してほしい。生産者のためにも消費拡大してほしい。

## 5 今後の経営意向

- ① 短角を100頭規模に拡大する（黒毛についても試験的にやっている（2頭）、増やしても5頭まで）。  
課題は、a 価格、b 牛の管理、売れる肉を作ること。地域では生産者、頭数が減る→休耕農地が出る→飼料畑は確保できる。
- ② 一貫経営は今後も継続する。牛は個人的には減らしたいが、地域の牛を維持するため減らすわけにはいかない。景気が回復すれば増頭も考えるが。  
「舞茸」の拡大、出来上がりをみて考える
- ③ この土地は短角が一番適している。短角を20頭くらいまで少しずつ増やしていきたい。流通の安定を見きわめて一貫経営も考えてみたい。様子を見ながら短角以外の導 も考えたい。夏場家のまわりの草を無駄にしないよう黒毛を1～2頭。
- ④ 現状を維持したい。牛をやめるときは農業をやめるとき。
- ⑤ いまのところ利益がなくても山を利用できる短角は必要。山を利用する点において短角の方がよい。手間がかからない。和牛の方は気を遣う。  
今後の方向としては現状維持希望だが、短角次第。駄目だったら野菜に移行しなければならない。
- ⑥ 現状維持。短角は継続していきたい。問題は価格、再生産できる価格を。

## 6 行政等に対する要望、意見

### ★畜産振興の取り組みについての評価

- ① 草地造成の償還金問題とJA合併。→短角への姿勢が弱まっている。黒毛への増頭に力を入れていない。短角は天然記念物になるのでは。本気で短角に取り組んでほしい。
- ② 国の地域からの べ方がまだ足りない。外国への援助だけでなく国内農業にもっと目を向けて欲しい
- ③ 草地造成での償還金の負担の問題について行政でも負担軽減の方策について考えほしい。牛の価格のよいときに造成したが、価格が下がり頭数が減少し、負担が増えている。
- ④ 安定基金の20万円を維持してほしい。
- ⑤ 短角に力を けてほしい。和牛、乳牛などいろいろなものに取り組みすぎている。岩手ならではの短角というように特化してほしい。単価が安いからといって見捨てるのではなく、逆に力を けるべき。
- ⑥ 山間地域に短角は必要。行政サイドの考えが今一つわからない。以前のような短角振興に取り組んでほしい。自由化の波にもまれ、大変な時期に った。黒毛は影響ないが短角はもろに受けている。短角の消費拡大のためにも組合単位だけでなく、県自身が取り組んでほしい。

### ★地域振興についての取り組みの評価・意見

- ① 冬の交通条件の改善。  
山を利用できる仕事はできないか。例え 観光。奥 瀬よりも観光スポットになるのでは。生協交流も、農作業体験、牛の飼養体験等もっと牛に関わる内容にして欲しい。
- ② 施設は充実しているが、施設は大川の方にとられるので釜津田としては不満が残る。  
中学生が4人、小学生が27人。先行きが心配。
- ③ 中心地にでかける交通の便の改善。仕事の場の確保。専門の病院が岩泉にない。
- ④ 交通の便の改善。町の中心まで1時間→30分でいけるように。高齢者に便利の良い交通サービスを。冬期間の交通の便。  
保育園が廃止されるかもしれない。
- ⑤ 交通の便。常時みってくれる医者がほしい。木材が豊富なのだが、加工したものの採算性の問題。間伐材などを当地で加工する仕事の機会ができないか。素材のみをもっていくことへの疑問
- ⑥ 道路—県道ができるのでok。問題は土地所有者の合意。  
医療—診療所ができたのでok。  
学校—小児化問題についての不安。  
定住条件には嫁が必要。

はじめに

第1節で述べるように新潟県の中山間地域対策の柱は、農業公社の設立によって地域農業を支援し担い手を育てることにある（地域農業担い手公社支援事業が平成4年度から開始されている）。『農作業受託事業を行う第3セクター実態調査』（農水省構造改善局地域振興課、平成9年5月実施）を再集計し、中山間地域における市町村農業公社等の第3セクターの設立状況とその事業概要を分析した仁平（4）によれば、「農作業受託及び管理耕作等により農業生産過程への直接関与を行う」「担い手型公社」は全国に110存在する。それを農区別に見ると中国地域が39（35.5%）と最も多いが、北陸地域も17（15.5%）と2番目に多い。そして17の内12が新潟県に存在するのも上記の理由によるものと思われる。本稿は新潟県の中山間地域対策の中心である公社の意義・役割について考えようとするものである。

農業公社の役割についてはこれ迄様々な議論が行われてきた。その意義と同時にその限界や問題点についても触れられてきた。農業公社がいかなる役割を果たし得るかは、単に中山間地というだけでなく地域の特性に大きく規定される。それゆえ、ここでは清里村と大島村の農業公社を取上げ、それらが地域においてどのような役割を果たすことが期待されているのか、また果たし得ているのかを検討する。農業公社の検討はそのような地域性を踏まえた上で、その機能を検討する必要があると考えるからである。

## 第1節 新潟県の中山間地対策

### 1. 中山間地域の概要

新潟県における中山間地域の比重を平成7年で見ると（県農地部『新潟県農業農村整備の現状』による）、市町村数では53%（山間農業地域は11%）、総面積では73%（同18%）、森林面積では87%、総人口では27%（同3%）、農家戸数では50%（同5%）、耕地面積では39%（同3%）、農業粗生産額では35%（同2%）である。集落数で見ると、中山間地域は平成2年で48.7%（山間地域は6.3%）を占めている。

上記の数字を使って中山間地域の農家と平場地域（都市的地域、平地農業地域）の農家とを比較してみると、1戸当たりの耕地面積は前者1.12haに対して後者は1.79haである。また同じく1戸当たりの農業粗生産額は1.94百万円対3.63百万円で格差が大きい。

またセンサス（平成7年）の1戸当り経営耕地面積は、中山間地が0.92haであるのに対して平場地域は1.65haとなっている。平成2年から7年の間の増加率は、前者が2.2%に対して後者は7.1%である。規模拡大の動きも平場地域に比べ緩慢である。

それは高齢化と過疎化の進行の反映でもある。昭和45年から平成2年の20年間に県全体で農業集落数は5088→5002と86減少（1.69%減）したが、この86の減少集落にしめる中山間地域のシェアは76%である。その内訳は、山間農業地域が8（2.48%減）、中間農業地域が57（2.62%減）であった。高齢化についてみると、60歳以上の人口割合が50%を超える集落は県全体で36あるが、このうち34集落が中山間地域の集落である。また15

歳以上の同居後継が全くいない集落は全体で 29、うち 27 集落が中山間地域にある（平成 2 年）。

その結果、遊休農地の発生も中山間地域に多く見られる。経営耕地面積に占める遊休農地（耕作放棄地＋不作付地）の割合（平成 7 年）は、平場地域の 3.8%に対して中山間地域は 9.6%を示している。内訳を見ると、中山間地域は耕作放棄地の割合が 5.6%、不作付地の割合が 4.0%であるのに対して平場地域では 1.3%と 2.5%となっているように、中山間地域では耕作放棄地の方が多く、平場地域では不作付地の方が多い。

## 2. 県の中山間地域対策

### (1) 県の施策の概要

県は平成 5 年 9 月に策定した県の農業振興計画を 8 年 3 月に改訂し、「新たな新潟県農林水産業振興基本構想（改訂）」を策定した。この中で中山間地域に対する施策は「X I 中山間地域活性化」としてまとめられている。そこでは中山間地域や離島地域が県土や環境保全等において果たしている公益的機能を重視し、農林水産業の振興、多様な就業の場の確保、定住条件の整備、都市との交流など、以下のような総合的な地域活性化対策を推進するとしている。その柱は、表 4-1 にあるように、1. 地域の自発的な取り組みの助長、2. 特色ある農林水産業の振興、3. 就業・所得機会の拡大、4. 農林地の維持保全の推進、5. 快適で魅力ある定住環境の整備、6. 総合的対策の推進の 6 項目である。

### (2) 中山間地域活性化事業の実施状況

表 4-2 は、県の事業の取り組み事例である。稲作以外の部門の振興、高付加価値型・高収益型農林水産業の振興を目指した取り組みが多く見られる。

表 4-3 は市町村の独自施策をまとめたものである。「特色ある農林水産業の振興」と「農林地の維持保全」を目的とした独自施策が多いことに、中山間地域の置かれた状況を読み取り得る。また吉川町のほ場整備自己負担金の限度額を超えたものに対する補助、あるいは入広瀬村の定住支援等は中山間地域対策の切実さを表している。

### (3) 新潟県農業・農村活性化検討委員会の提言

新潟県は平成元年より農政の基本的施策の企画に関して意見・提言を求める機関として、新潟県農業・農村活性化検討委員会を設置している。特に 8 年度は先に触れた県の「新たな新潟県農林水産業振興基本構想（改訂）」の中の中山間地域政策の具体化の為に、新潟県農業・農村活性化検討委員会（中山間地域活性化総合対策部会）が設置された。その部会で「日本型所得補償制度のあり方を含めた中山間地域の活性化対策について」をテーマに検討が行われ、その結果が「中山間地域活性化総合対策」（平成 9 年 2 月）としてまとめられている。

「日本型所得補償」については全国的制度の確立を国に働きかけると同時に、県においても県の特長性を考慮した上で過渡的・限定的内容のものとして先駆的に取り組むべきとされ、基本的考えとして、①公益的機能への対価として支援すべきこと、②農家・面積単位での画一的補償は時期尚早であり、担い手公社の運営費など特定の課題に限定して行うべきこと、③支給方式はできるだけ地域の独自の知恵を生かすよう考慮すること等が打ち出されている。しかしその後、国の施策が具体化されることがはっきりしてきたので、県独自の所得補償制度の具体化は先送りされている。



表4-2 県の中山間地域活性化事業の取り組み事例

(1) 特色ある農林水産業の振興

ア 高品質・良食味米生産の推進

① 農協出資の若手法人「(有)サンライス魚沼」、地域農業を担う	湯之谷村
② 特別栽培米で安全・良質を売り込む「雪丸長者」	安塚村

イ 高付加価値型・高収益型農林水産業の振興

① ブランド化で高収益販売を目指す「まつだいなす」	松代町
② 市場での高評価を高収益につなげる「越の丸なす」	能生町
③ 地域一丸でゼンマイ栽培との複合化を目指す	小千谷市
④ 特産「八色スイカ」の後作にカリフラワー栽培で収益拡大	大和町
⑤ 婦人・高齢者の力を結集した多品目野菜作り	朝日村
⑥ 山間地の狭小耕地で栽培、奥阿賀野の自然薯	東蒲原郡
⑦ 豪雪地の特産、ぎんなんの里づくり	小国町
⑧ 転作田活用によるユリ栽培	黒川村
⑨ ハイテク施設で快適周年就労を実現「菌床シイタケ」栽培	関川村
⑩ 契約栽培で原材料確保、二次加工で高付加価値化を図る「妙高ふるさと漬け」	妙高村
⑪ 特産おけさ柿の加工で高付加価値化を狙う「あんぼ柿」	真野町
⑫ 低収量性を高付加価値化につなげる、まぼろしの「梅三郎餅」	栃尾市

(2) 就業・所得機会の拡大

ア 地域に根差した産業の振興

① 婦人・高齢者の冬季作業に定着した「新潟しめ縄」	松代町
② 第3セクターで地域の特産を売り込む「赤かぶの田舎漬け」	山北町

イ 都市との交流の促進

① グリーン・ツーリズム(農村滞在型余暇活動)で地域興し	小木町
② 貸農園で都市との交流	小国町

(3) 農林地の維持保全の推進

① 担い手公社による中山間地域の農地保全	清里村
② 土と水基金による農林地の維持保全	山古志村

(4) 快適で魅力ある定住環境の整備

ア 生活環境基盤の整備

① 条例設定で全村・全戸に下水道整備	入広瀬村
--------------------	------

イ 集落機能の維持・強化

① 集落あげて地域の活性化を目指す	安塚町
-------------------	-----

ウ 美しいむらづくり

① 景観保全条例の制定でむらづくりの推進	大島村
② かやぶき民家の保全・利用で地域興し	高柳町

エ 若者定住住宅

① 特定優良賃貸住宅で農業後継者の定着促進	上川村
-----------------------	-----

表4-3 市町村の独自施策について

(1) 新たな新潟県農林水産業振興基本構想の課題別に整理した事業実施数

基本構想の課題	主な事業数	
	継続事業	新規事業
1 地域の自発的な取り組みの助長	10	2
2 特色ある農林水産業の振興	34	8
3 所得・就業機会の拡大	13	2
4 農林地の維持保全の推進	36	5
5 快適で魅力ある定住条件の整備	8	—
6 総合的な対策	3	—
計	104	17

注) 中山間地域市町村59のうち35市町村からの回答

(2) 主な市町村事業の概要

基本構想の課題	市町村名	事業名	事業内容
1	高柳町	個性豊かな地区活動支援事業	各地区の自主的に行う事業を支援
	新井市	生き生き農村づくり支援事業	住民による特産づくりや活気ある農村づくりを支援
	大和町	集落ビジョン策定委託	村づくり目標の策定及び実現のための話し合い経費を助成
2	安塚町	園芸振興事業	特徴的(野菜らしい)野菜の契約栽培による園芸振興
	塩沢町	水稻担い手育成事業	特定農業者に対する水稻生産機械の助成
	守門村	野菜価定基金造成事業	農産物全体の需給均衡を保持し、産地の充実
	高柳町	農林水産組織育成	生産組織が納付した固定資産の一部を助成
3	三川村	温泉地域活性化対策	女性生産団体の温泉地域での農産物直売市の開設支援
	糸魚川市	ふるさと産業興し推進事業	特産品開発を進め、地場産業の育成と都市との交流推進
	津南町	ふるさとづくり推進事業	アンテナショップ維持管理、UJターン促進の情報提供
	新発田市	森林レクリエーション施設整備事業	宿泊棟整備、修景施業、キャンプ場整備等
4	柏崎市	環境保全森林整備事業	荒廃農地への広葉樹植栽を推進し、環境の保全
	吉川町	中山間地土地改良事業償還金補助	10a当たり償還金が35,000円を超えるものについて助成
	川西町	担い手育成支援事業	認定農業者の研修受講・賃借権設定助成・新規就農助成
	高柳町	小規模基盤整備事業	町所有の重機の貸付によるほ場、農道、ため池整備等
	中里村	農道水路整備原材料支給事業	集落農道等の維持管理に係る資材の無償支給
	黒川村	農地利用集積事業	農地の貸し手、借り手に奨励金を交付
	入広瀬村	農業法人育成事業	農地保全のための担い手公社支援
5	入広瀬村	若者あとつぎ定住支援交付事業	月額2万円を3年間交付
	中里村	克雪住宅普及促進事業	克雪住宅の購入、改築に対し補助金を交付
	板倉町	手作り集落整備振興事業	集落が実施する、道路・用排水、環境美化等を支援
6	関川村	村づくり総合推進事業	人材育成、集会場・遊園地整備等、環境改善、特産品開発
	板倉町	村づくり知恵比べ事業	集落ぐるみで取り組むアイデアあふれる事業に助成
	羽茂町	定住促進総合対策事業	就職奨励、新規部門開設の助成、UIターン促進助成

表4-4

日本型所得補償制度の検討に際して提起されたプロジェクトチーム中間検討結果に関する委員の評価

チーム中間検討結果の内容	委員意見	評価
<b>●生産物の価格補填</b> ①水稲主力品種の作付けが困難な地域における米売渡し価格の補填	○継続した条件不利地域独自の価格形成は一物二価的な施策で無理がある	C
②新規作物導入に対するリスク軽減対策（定着するまでの間、市町村、農協が実施する価格安定制度への助成）	○積極的な新規作物導入のためには、一定期間のリスク軽減は有効ではないか	B
<b>●農林地の維持・保全</b> ①条件不利地域の農地保全への支援（急傾斜田で、平坦地に比べ多大な労力を要する畦畔除草等の作業原価相当を農地保全に関する活動経費として市町村に助成）	○条件不利地域の農作業は平場と比べ労働生産性が極めて低く、耕作放棄を防止し農地を守るために支援が必要 ○畦畔除草は公益的機能の保全活動と見ることができる ○条件不利農地の借り手への地代補填も考えられるが、保全している者に対価として支払われる必要がある ○農道、水路等の維持に相当の労力を要しており、その支援も検討すべき	A
②農業生産を伴わない耕地において、景観形成作物の作付けによる美しい農山村づくり（耕作放棄地への景観形成作物を作付ける経費への助成）	○耕作放棄地の発生による荒廃感は活力低下要因にもなり、植林や景観形成作物の作付けも必要である	B
③ほ場整備事業に係る地方財政措置の拡充（ほ場整備事業に係る市町村への地方交付税措置の拡充）	○基盤整備の補助率の引上げを所得補償の検討の範囲に入れるのは広げ過ぎではないか ○いずれにしても、農地の保全には基盤整備が必要であり、地元負担の軽減、事業要件の緩和、機械リースによる手づくり整備等の弾力的手法が必要である	D
<b>●定住・担い手の確保</b> ①新規参入農業者等の経営安定期までの支援（経営安定期まで他産業従事者との所得格差を助成）	○新規参入者については、就農準備研修の充実に加え、経営安定期までの所得の補填が必要である ○なお、新規参入の促進には、定住のための住宅設備なども一体的に支援する必要がある	A
②担い手会社に関する支援（ア：条件不利地域を受託した場合の作業性の差額補填、イ：研修活動への助成）	○担い手会社の役割は耕作放棄の防止等極めて重要な役割を担っている ○条件不利ほ場の農作業委託をせざるを得ないため、公社運営が苦しく、行政・農協からの助成で運営しているが負担が重いので、条件不利ほ場の農作業受託のための掛かり増し経費の助成が必要である ○オペレーター等担い手の研修への支援が必要である ○現有機械の償却積立てができる状況ではないので、支援が必要である ○経営安定化のための取り組みの強化が必要であり、農作業受託以外にも地域条件に即した幅広い取り組み重要	B
③農地保全の担い手の就業条件整備への支援（条件不利地域の農業者に係る年金及び退職金制度の充実）	○日本型所得補償制度の一つとして、年金の優遇措置を検討の中に入れるべき ○冬期間の失業保険や退職金制度の充実が必要である	A

(注)評価の区分 A:日本型所得補償制度の一環として制度下が必要

B:制度化までの準ずる対策として施策の拡充強化が必要

C:日本型所得補償制度化は困難

D:日本型所得補償制度にはなじまない

なおこの検討の前提として、県では既に平成7年5月の時点で県及び農業団体の実務者による「日本型所得補償制度検討チーム」が設置され、平成8年1月に生産物の価格補償、農林地の維持・保全、定住・担い手の確保を目的とする日本型所得補償の提言が「中間検討結果（未定稿）」として取りまとめられていた。県農業・農村活性化検討委員会（中山間地域活性化総合対策部会）の報告書には、「日本型所得補償制度検討チーム」の提案に対する評価も付けられているので、それを表4-4として掲げておく。今回国が導入した直接支払制度は実績・実態を検証しながら、今後とも検討が積み重ねられるべきものであると考えるが、その際に参考になる論点を含んでいると考えるからである。

### 3. 地域農業担い手公社の現状

「はじめに」でも触れたように県が早くから力を入れてきた中山間地域対策事業に、平成4年度にスタートした「地域農業担い手公社支援事業」がある。県の中山間地域施策の柱となってきたものである。平成4年度から14年度までの事業で、事業費は「担い手公社設立支援事業」が2,000万円、「担い手公社農業用施設整備事業」が3年間で1億円、県補助率は前者が40%、後者が60%である。新規指定が12年度まで年2地区、継続が4地区の事業規模である。

表4-5が実績である。この中から今回以下に述べるように清里村農業担い手公社と大島村農業振興公社の調査をした。この表から分るように前者は、農作業受託の実績が上がっている。後者はむしろ高付加価値型の農業の振興に力点をおいた活動をしている。

## 第2節 （財）清里村農業担い手公社（中頸城郡清里村）

### 1. 設立の目的その後の事業展開

#### (1) 公社設立の背景

清里村の土地は約70%が山林で農地は18%にすぎない。その農地の94.5%は水田である。水田面積は約600haで400haは平場地域に、200haは山間地域にある。1戸平均の経営水田面積1.18haである。平坦地域の水田は昭和45年からの県営ほ場整備事業によって30a区画に、また山間地域の水田は昭和51年からの団体営ほ場整備事業によって10a区画に整備されている。町の資料によると、639haの水田のうち30a区画で整備済みの面積が412ha、10a区画での整備面積が201haである。96%の整備率である。

認定農業者は、11年12月現在の農業経営基盤強化促進事業実績報告書によれば27人であるが、専業農家は、①公社から独立した農家12ha、②酪農+水田7ha、③酪農+水田1haの3人だけということである。集落営農の取り組みは少なく、2次構で機械の共同所有・持ち回り利用の組織を作ったが残っているのは1集落のみだという。しかし種籾の生産団地のある二つの集落で、最近また新たな取り組みが見られる。なお65歳以上人口の割合は23.4%（平8年4月）で、県の17.1%よりもかなり高い。

公社設立の背景は以下のような事情である。平成に変わる頃、親世代が還暦を迎えリタイアし始めた。息子達もすでに30~40歳となっており、農業を継ぐ継がないがはっきりしていた。1戸が止めると自作地のみでなく借りていた農地も作れなくなり、出し手はいても借り手がいず、引き受けてもらえない状況になってきた。他方で平坦地の3倍はかかった山間部のほ場整備事業費の借入金の返済が始まり、農業を止めるに止められない。作っ

表4-5

## 市町村公社の概要

認定年度	公社名	設立年月日	基本財産 (千円)	年度	職員数			その他事業	合理化法人 資格取得年月日
					民間出向	専任オペ	専任事務		
平成4年度	(財)ドリーム・クリエーション入広瀬	H5.3.19	村 28,000	H7	2	3		転作田管理 温室管理受託 学校田管理 病害虫防除予察業務	
			農協 1,500	H8	2	3			
			森組 500	H9	2	3			
			計 30,000	H10	2	3			
	(財)浦川原村農業振興公社	H5.3.19	村 40,000	H7	3	2	2	水稲育苗管理 農産物加工組合支援 道路、公園等管理 除雪	H8.3.1
			農協 500	H8	3	2	2		
			計 40,500	H10	2	2	2		
	(財)清里村農業担い手公社	H5.3.19	村 21,000	H7		6		水稲育苗受託 園芸作業支援 (加工なす、カリフラワー、ねぎ等) 浄水場点検・緑化整備受託	
			農協 9,000	H8		6			
			計 30,000	H10		7			
	平成5年度	(財)三川村農業振興公社	H6.3.7	村 50,000	H7		3	水稲育苗管理 育苗ハウス活用(しいたけ、野菜) スキー場管理 林道管理、体験農園、公園管理	H10.4.1
					H8		3		
				H9		3			
計 50,000				H10		3			
(財)津南町農業公社		H5.10.12	町 40,000	H7	2	4	開発畑の管理耕作 (ニンジン、球根、緑肥、トマト) 新規就農者研修事業	H6.9.8	
			農協 5,000	H8	2	4			
			計 45,000	H10	3	4			
(財)大島村農業振興公社		H6.3.3	村 50,000	H7	2	4	1	花き栽培 (ユリ、キク等) そば栽培	H9.5.1
			農協 1,000	H8	2	4	1		
			計 51,000	H10	2	4	1		
平成6年度	(財)上川村農業振興公社	H7.2.24	村 50,000	H7	4	2	ニジマス養殖 畜産基地作業支援(牧草栽培) 村道管理 シイタケ栽培	H9.1.9	
				H8	4	5			1
				H9	4	5			1
			計 50,000	H10	4	6			1
	(財)松之山町農業担い手公社	H7.2.8	町 43,000	H7	2	2	畑作管理(そば等) 育苗センター支援 籾運搬作業 スキー場支援		
			農協 2,000	H8	2	2			
平成7年度	(財)守門村農業公社	H7.8.25	村 95,000	H7	4	1	水稲育苗受託 畑作管理(タラノメ、アスパラガス等) 道路・河川除雪		
			農協 4,400	H8	2	2			
				H9	1	2			
			計 99,400	H10	1	2			
	(財)牧村農林業振興公社	H8.3.22	村 25,000	H7	2		畑作管理(そば等)	H9.1.9	
			農協 4,000	H8	3	1			
			森組 1,000	H9	2	1			1
			計 30,000	H10	2	1			1
	平成8年度	(財)羽茂町農業振興公社	H8.9.13	村 27,000	H7			柿の管理耕作、防除等作業受託 水耕栽培(葉ねぎ) 柿加工	H9.1.29
				農協 2,500	H8				
森組 500				H9	1		2		
計 30,000				H10	1		1		
(財)広神村農業公社	H9.3.19	村 28,000	H7			畑作管理(かぼちゃ) 体験農園管理 酪農ヘルパー 堆肥散布、除雪			
		農協 2,000	H8	1					
			H9	1	1				
		計 30,000	H10	1	1				
平成9年度	(財)新穂村農業振興公社	H9.12.26	村 27,500	H7			ハウレンソ栽培 イチゴの養液栽培		
			農協 2,000	H8					
			森組 500	H9					
			計 30,000	H10	2	1			
	(財)山北町産業振興公社	H10.2.27	村 28,000	H7			ケイカル散布 育林、下刈り 町道、林道補修		
			農協 600	H8					
合計				H7	21	27	3		
				H8	21	32	5		
				H9	19	34	7		
				H10	21	40	7		

注: 1) H9までは実績、H10は計画  
2) H10.5現在

てくれる人がいれば、少しでも償還金の負担が軽減できるので貸付の希望もあったし、他方で荒廃地も目立つようになってきた。この状況を踏まえ検討会が作られた。①3 セクが良いのか集落生産組合が良いのかが検討されたが、先に触れたように生産組合は昭和 50 年に 2 次構で作ったがうまく行かなかったという経験があった。②作業受託で良いだろうと考えたが、地域の考えは違った。作業だけなら回りの農家でもやってくれる。借りてくればダメという。貸付の希望であった。しかし公社は中間保有しかできない。③米の販売もしたい。公社では販売するとしても計画外流通米としてしか販売できない。これらの点を踏まえて、図 4-1 のような、財団法人農業担い手公社と有限会社グリーンファーム清里からなる組織体制が考えられた。

## (2) 設立とその後の経過

公社は平成 5 年 3 月に設立された。基本財産は村 2.5 千万円、上越農協 0.5 千万円の負担による 3 千万円である。運用資金として平成 5 年だけ村が 500 万円補助している。

設立時の機械施設（トラクター 3 台、田植機 3 台、コンバイン 3 台等）は県単事業で導入し、補助残は全額村の補助であるが、その後導入したトラクター 1 台、田植機 1 台、コンバイン 2 台、精米施設（平成 10 年）、ライスセンター（40ha 規模）については、公社も 4,500 万円負担している。機械・施設は公社が所有している。

平成 10 年度に公社職員であった 1 人（48 歳）が、公社の経営耕地を分割してもらって（平坦地域の 2 集落、山間地域の 1 集落の水田で、それぞれ 573.5 a と 461.2 a の計 1034.7 a）独立した。仁平（3）によれば平成 10 年 8 月時点での経営面積は表 4-6 にあるように 1140 a（内借地は 956 a）である。

## 2. 組織体制

### (1) 有限会社グリーンファーム清里

グリーンファームは農業生産法人で、構成員は公社職員 4 人、女性 1 人（43 歳）の 5 人である。雇用者が 1 人（女性 46 歳）いる。グリーンファームは農家より農地を借り受け、作業を清里村農業担い手公社に委託しながら水稻およびナスやなばなを栽培し、農業経営を行っている。農産物はグリーンファームが販売している。有限会社を作ることによって、公社ではできない借地による農業経営と農産物の販売を自由に行える体制としたのである。

### (2) 財団法人清里村農業担い手公社

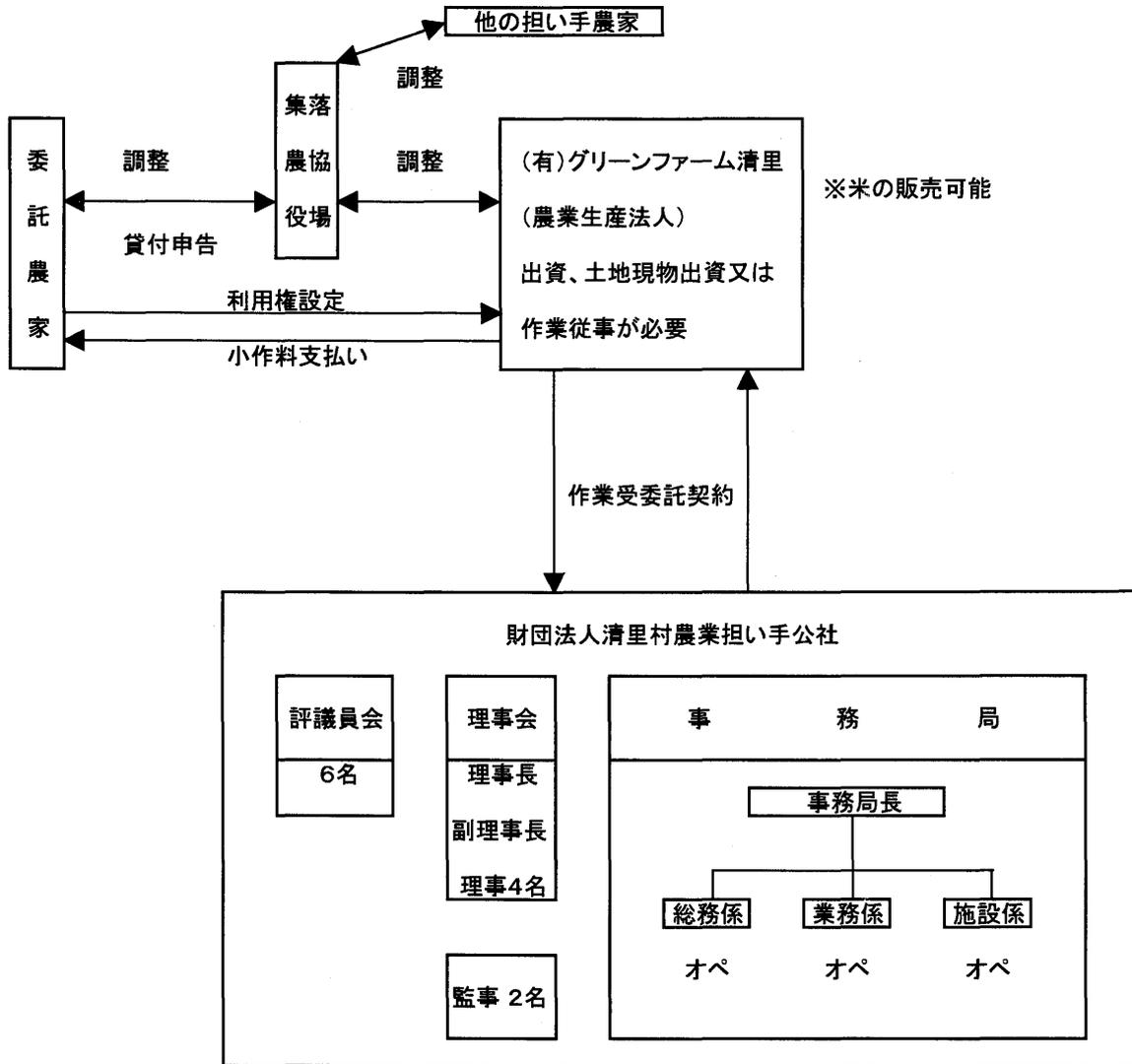
役員は先の図 4-1 にあるように役場、農協、議会関係者がなり、理事長は村長、副理事長は農協組合長が就任している。職員は正職員が 6 人で、男性が 5 人（44 歳、43 歳で村外の非農家、40 歳の元 JA 職員で事務局長を務める人、38 歳、24 歳で村外の非農家）、女性が 1 人（22 歳で村外の非農家）である。

この他に①現在研修職員（12 年の 4 月採用）が 2 人いる。いずれも 18 歳の高校新卒男性で村の農家の子弟である。当初の計画では大卒・高卒各 1 人を考え、職安や高校回りをしたという。大卒 3 人、短大卒 1 人、高卒 3 人の応募があったが、現在の就職状況を考慮し地元の高卒者を採用したのである。いずれ正職員となることが予定されている。②3 月 20 日から 11 月末までの期間の雇用者が男性 1 人、女性 3 人いる。③他に草刈りや水回り、時にそれ以外の仕事に従事する協力員という名称の雇用者がいる。

職員の勤務は 4、5、9 月を除いて週休 2 日、通常勤務時間は 8：30～17：15 である。但

図4-1

(財)清里村農業担い手公社と(有)グリーンファーム清里



- 役員
- ・理事 村長(理事長)、組合長(福理事長)、副組合長、地元農協理事、農業委員会々長、元農協監事
  - ・評議員 議会社建副委員長、助役、産業課長、農協営農部長、農協支所長、委託者代表
  - ・監事 議会社建委員長、農協監事
- ※役員は無報酬

注:仁平(3)も参照した

表4-6 S氏の労働力等経営概況(平成10年)

家族構成等	主な機械	作付作物・作業受託等面積
世帯主 47 農業専業 妻 47 農業専業 長女 21 運送業自営 (田植手伝い) 父 72 補助(草刈) 母 72 無職 ほかに男子2人(中学生)	トラック、動噴、草刈機以外はなし * 採取組合等の機械を利用 ----- トラクター } 採種組合の機械を専属的に 田植機 } 利用 コンバイン } 公社よりリース 種籾は採種組合への委託 (オペレータとして作業) 乾燥(機) } 農協ライスセンター利用 種籾は採種組合へ委託	経営面積 1.140a (借地 956a) 水 稲 925a 一般 535a(うちコシヒカリ 447a) 種籾 390a(うちコシヒカリ 161a) 転 作 215a アスパラ 11a ナス 7a ソバ 70a 景観作物 50a 他に保全管理、調整水田 * 転作不足分は加工用米で対応 部分作業受託 耕耘・代かき 250a 田植 300a 収穫 1500a 予定 ほかに黒毛繁殖雌牛等2頭飼育

注:S氏からの聞き取り。数値は10年8月現在。

資料:仁平(3)より引用。

し3月29日より5月28日までは1時間超勤(8:00~17:45)、11月15日より2月10日までは1時間短縮(8:30~16:15)と決められている。給与は役場の行一の給与表を適用するが、同一学歴、同一年齢の者に比べ1号俸高くしている。研修職員は1年契約で、給与表は役場職員と同じ、ボーナスは半分の掛け率、退職金はないという点が正職員と異なる。

### 3. 事業実績

#### (1) 事業量の変化

まずはじめに表4-7で村全体の利用権設定状況およびグリーンファームの借地面積についてみておこう。①利用権設定面積全体についてみると、その構成比(12年3月利用権設定面積による)は平坦部(菅原地区)が74.4%、山間部(櫛池地区)が25.6%であり、利用権設定面積は平坦部の水田が3/4を占める。利用権設定率では平坦部(菅原地区)が30.9%(12年3月利用権設定面積10,884.83a÷10年度全水田面積35,279.8a)、山間部(櫛池地区)が14.1%(3,746.32a÷26,495.9a)であり平坦部の方が流動化率は高い。②これに対してグリーンファームの借地の地域的構成は平坦部(菅原地区)が67.6%、山間部(櫛池地区)が32.4%で、村全体の利用権設定状況に比べて山間地域の比重が高い。集落全体の利用権設定面積に占めるグリーンファームの利用権設定面積の比重は、平坦部(菅原地区)で36.7%であるのに対して山間部(櫛池地区)では51.0%を占めている。つまりグリーンファームは山間部の担い手としてより大きな役割を果たしているが、借地の割合としては、平坦部での借地の方が山間部の借地の2倍程度ある。このことは中山間地の公社であるにもかかわらず経営にとって有利な条件となっている。③表示していないがグリーンファームの借地面積は発足時の平成5年は1,877aであった。先に触れたように公社職員1人が約10haの農地を引き受けて10年度に独立した。それを除いても既に12年3月現在には借地面積は5,900.9aとなっている。その増加は著しい。また5年度の借地面積の地域的構成比は平坦部が52.6%、山間部が47.4%で、現在にくらべれば山間部の比重が高かったのである。その後平坦部において、より多くの貸付地が発生したということである。山間部の水田が相対的に貸しに出されない理由として、①平場は2次構で人に貸すことに抵抗がなくなったのに対して、山間部は自己完結的にやってきたので貸すことに抵抗がある、②山間部の二つの集落は採取組合があり集落として取り組んでいる、の二つの理由が考えられるという。

#### (2) 事業内容

11年度の作付けの内訳は、水稻が42ha(うち加工用4ha、種籾9ha)、転作が9ha(保全管理2ha、地力増進作物4ha、林地1ha、果樹・野菜2ha)であった。なお公社は、11年度グリーンファームの経営耕地以外に10haの作業受託を行っている。水稻収量約2,400俵で、50%は農協を通して、15%は直売で(玄米換算1俵プラス精米料800円)販売し、35%は小作料として地主に渡している。グリーンファームの借地の小作料は標準小作料と決められている。現在の標準小作料は表4-8の通りであるが、契約年度も色々あるため現実に支払われている小作料は21,000円、20,000円、19,000円、16,000円、15,200円、14,400円の6種類である。なお作業委託料の支払額で調整し、グリーンファームには余剰が出ないようにしている。

表4-7 グリーンファームの利用権設定面積(a, m<sup>2</sup>)

集落	平成10年度					11年度		利用権設定面積(12年3月)		
	戸数	借地面積	構成比	全水田面積	借地率	借地面積	構成比	集落全体	GFの借地	GFの割合
1	2	174.7	3.9	573.5	30.5	174.7	3.6	33479	23590	70.5
2	6	307.5	6.9	3745.2	8.2	401.2	8.2	103671	39853	38.4
3				2469.0	0.0			93838		0.0
4				2379.1	0.0			82996		0.0
5	7	481.1	10.8	3814.9	12.6	443.0	9.1	99449	56515	56.8
6	14	918.8	20.7	6970.2	13.2	797.2	16.3	212458	93423	44.0
7	7	515.5	11.6	1502.7	34.3	567.2	11.6	93924	52408	55.8
8				4369.7	0.0			101229	8894	8.8
9	2	77.0	1.7	2260.2	3.4	77.0	1.6	42903	7817	18.2
10	4	276.6	6.2	5433.9	5.1	455.9	9.3	143777	56695	39.4
11	5	525.8	11.9	1758.4	29.9	525.8	10.7	67996	59921	88.1
						102.1	2.1	12763	0.0	0.0
菅原地区計	47	3277	73.9	35276.8	9.3	3544.1	72.4	1088483	399116	36.7
12	1	50.0	1.1	4105.7	1.2	60.8	1.2	47157	6312	13.4
13	1	33.9	0.8	859.7	3.9	69.2	1.4	11537	11537	100.0
14				1003.3	0.0					
15				2382.3	0.0	43.4	0.9	65451		0.0
16				242.9	0.0					
17	3	86.6	2.0	597.9	14.5	44.9	0.9	11615	9375	80.7
18	12	651.0	14.7	9100.2	7.2	652.4	13.3	102561	102561	100.0
19				1319.4	0.0			12819		0.0
20				97.2	0.0					
21				1407.8	0.0			9083		0.0
22	8	316.9	7.1	3861.2	8.2	457.4		111934	58714	52.5
23	1	21.2	0.5	1518.4	1.4	21.2		2475	2475	100.0
櫛池地区計	26	1159.6	26.1	26495.9	4.4	1349.3	27.6	374632	190974	51.0
合計	73	4436.6	100.0	62253.0	7.1	4893.4	100.0	1463115	500090	40.3

注:1) 面積は水張り面積

- 2) 集落3、4、15は公社から独立した農業者の受託区域  
 集落8は過去に3戸委託者が出たが集落の農家に回した  
 集落12は種籾生産組合があり生産を支えている  
 集落13、16、23は基盤整備が行われていない

表4-8 標準小作料

(10a当たり)

農地の区分	標準小作料		適用地域
	田	畑	
平坦地	19,000円	2,000円	菅原地域(整備田全域)
山沿地	14,400円	1,500円	菅原地域(未整備田全域) 櫛池地域(整備田全域) 東戸野(百五十苅、宮ノ下、 前田、出口、下川原)
山間地	10,800円	1,000円	櫛池地域(上記以外の地域)

注:平成11年2月1日から適用

なお育苗は農協所有の施設を使い（賃借料年間約 130 万円）、42,000 枚生産している。このうち 10,000 枚はグリーンファームが使用する。乾燥調整は JA 上越のライスセンター（40ha 規模）の管理運営をしている。なお公社はその他に除雪、山林の除草剤散布、水源地の管理等々もおこなっている。

グリーンファームでは約 50ha を 5 ブロックに分けて、肥培管理は分担して個別で行っている。肥料や農薬についても何を使うかは担当者に任せている。単収は平坦部が 8.5 俵、山間部が 7.4 俵で平均して 8.2 俵位であり、これは地域の平均より 0.3~0.5 俵低い水準である。その理由として、①田植が 5 月 2 日~6 月 5 日と適期（櫛池地区は 5 月 15 日、菅原地区は 5 月 20 日迄が適期）よりも早くはじめ遅く終わる、②補植ができないなど管理が雑になる、の 2 点が挙げられる。

#### 4. 特徴・評価等

この地域の特徴は平坦部の水田面積が多いこと、山間部の水田を含めて基盤整備がすでに 95.9% 終了していることであろう。その上でグリーンファーム・(公社) に貸しに出される水田は平坦部の水田の方が多点多点であろう。

直接グリーンファームに貸付の申出があった時は、集落の区長等に相談するように伝え、地域の規模拡大農家の意向を尊重するように、農地の利用調整をしてもらっている。しかし貸しに出された水田のうち、条件の良い水田のみを受託し悪いものは公社に回すということは禁止している。集落にこのような利用調整を任せているので認定農業者とのバッティングはなく、むしろ協力的であるとの話であった。今後も毎年 4~5ha は新たに出てくるだろうという。なお直接支払いについては、助成額の半分くらいは集落に残すとして、公社全体で 3~400 万円の補助金となるのではないかとというのが調査時点での話であった。

### 第 3 節 (財) 大島村農業振興公社 (東頸城郡大島村)

#### 1. 村の概況と公社の設立

##### (1) 村の概況

村の利用権設定面積は 11 年度 134.5ha (台帳) で、農振地域面積 1,571ha (台帳) に対する割合は 8.6% である。しかし大島村のような傾斜地が多く耕作放棄地も発生している所では、現実の農地面積の把握は難しい。村の農業振興地域は先に触れたように 1,571ha (水田 1,410ha、畑 101ha、樹園地 20ha、採草放牧地 40ha。含む畦畔) であるが、平成 7 年センサスによる作付け面積は 529ha (水田 504ha、畑 24ha、樹園地 1ha)、農業共済台帳による作付け面積は水田 527ha、中山間直接支払い対象面積は水田 890ha (含む畦畔) である。この他に採草放牧地 (菖蒲牧場) が 12ha ある。これらを踏まえ村として利用集積などを考える際の基礎となる面積を、水田 553ha (共済台帳面積 527ha + 畦畔率 527ha × 5%)、畑 24ha (センサス)、樹園地 1ha (センサス)、採草放牧地 12ha (菖蒲牧場)、合計 590ha としている。これを使えば、つまり現実の耕作されている面積に対する割合で見れば流動化率は 23% である。

村の認定農業者は 38 人 (12 年 2 月末現在) で、合計経営耕地は 87.5ha、1 戸平均 2.3ha である。経営耕地面積の内訳は所有地 50.7ha (1 戸平均 1.33ha)、借入地 36.8ha (同 0.97ha) で、加えて作業受託が 2.0ha (同 0.05ha) ある。認定農業者 38 人の借地率は 42% である。

表4-9 ほ場設備実施面積

H11年度末現在

地区名	施工年度	面積(ha)	事業名	区画区分
菖蒲	S47~	4.5	県単事業	③
仙ノ脇	S48~	6.9	県単事業	③
川原田	S49~50	2	県単事業	③
太田	S50~51	5.4	県単事業	③
足谷、川上	S51~58	16.3	(団)地すべり関連	③
桐ノ木坪	S52~	1.3	県単事業	③
大平		2	北越北線残土	③
達	S54~	2.9	新農業構造改善	③
長者島	S54~	5	新農業構造改善	③
女倉	S54~55	3.3	県単事業	③
下岡	S55~	2.6	新農業構造改善	③
上岡	S55~	1.5	新農業構造改善	③
大島	S55~59	12	(団)ほ場整備	③
下ノ山	S56~	2	県単事業	③
熊田	S57~58	2.5	農村地域定住促進対策	③
半入	S59~	1.3	県単事業	③
下村	S60~61	3.2	(団)地すべり関連	③
中尾	S60~61	3.5	(団)地すべり関連	③
刈屋敷	H4~6	14	(団)中山間地域農村活性化総合整備	②
旭	H5	1.4	県単 グリーンリース	③
菖蒲	H7~9	18.1	(県営)農地環境整備	②
牧山	H9~10	18.5	(県営)中山間地域総合整備	②
牧山	H10~11	9.8	(県営)農地環境整備	②
枋山	H10~	8.2	(県営)農地環境整備	②
仁上	H11	16.9	(県営)中山間地域総合整備	①
計		165.1		

注: 区画区分 ① 0.3~0.5ha  
 ② 0.2~0.3ha未満  
 ③ 0.2ha未満

村は平成3年より「大島村農地流動化奨励金」を設け農地流動化に取り組んできた。認定農業者あるいは賃借後の水田経営面積が150a以上で、農業従事者が60歳以下あるいは農業に従事する見込のある後継者がいる農家が、交付対象の借り手である。交付条件は、10a以上の農地を3年以上の利用権設定で借り受け、その終期において対象農家の農業従事者が65歳以下であること。奨励金の額は設定期間3年以上6年未満が5,000円、6～10年が14,000円、10年以上が22,000円である。認定農業者の場合はこの額に2,000円加算することになっている。

ほ場整備の実施状況は表4-9からわかるように165.1ha（畦畔込み）で、526.6ha（共済面積＝水張り面積、台帳では800haとなっているが）に対する整備率は31.3%である。水稲作付け面積358.0ha（他に転作面積168.6ha）に対する割合では46.1%である。あと20ha位が整備可能という。実施済みの165.1haについてみると30以上～50a未満区画に整備した面積は10.2%、20～30aが41.6%、残りは20a未満区画である。山間部のほ場整備のために工事費が高いこと、畦畔面積が広くなること等その実施は困難が大きい。

例えば工事費は畦畔込みで10a当たり250～300万円、20a区画の水田でも水張り面積は11aという具合である。その中で村は、平成4年から水張り面積10aあたりの受益者負担金を15万円に抑える町の単独事業を実施してきている。なおほ場整備の実施との関連で、集落毎に何所の水田を残すか等の検討を基にした土地利用計画づくりを行っている。

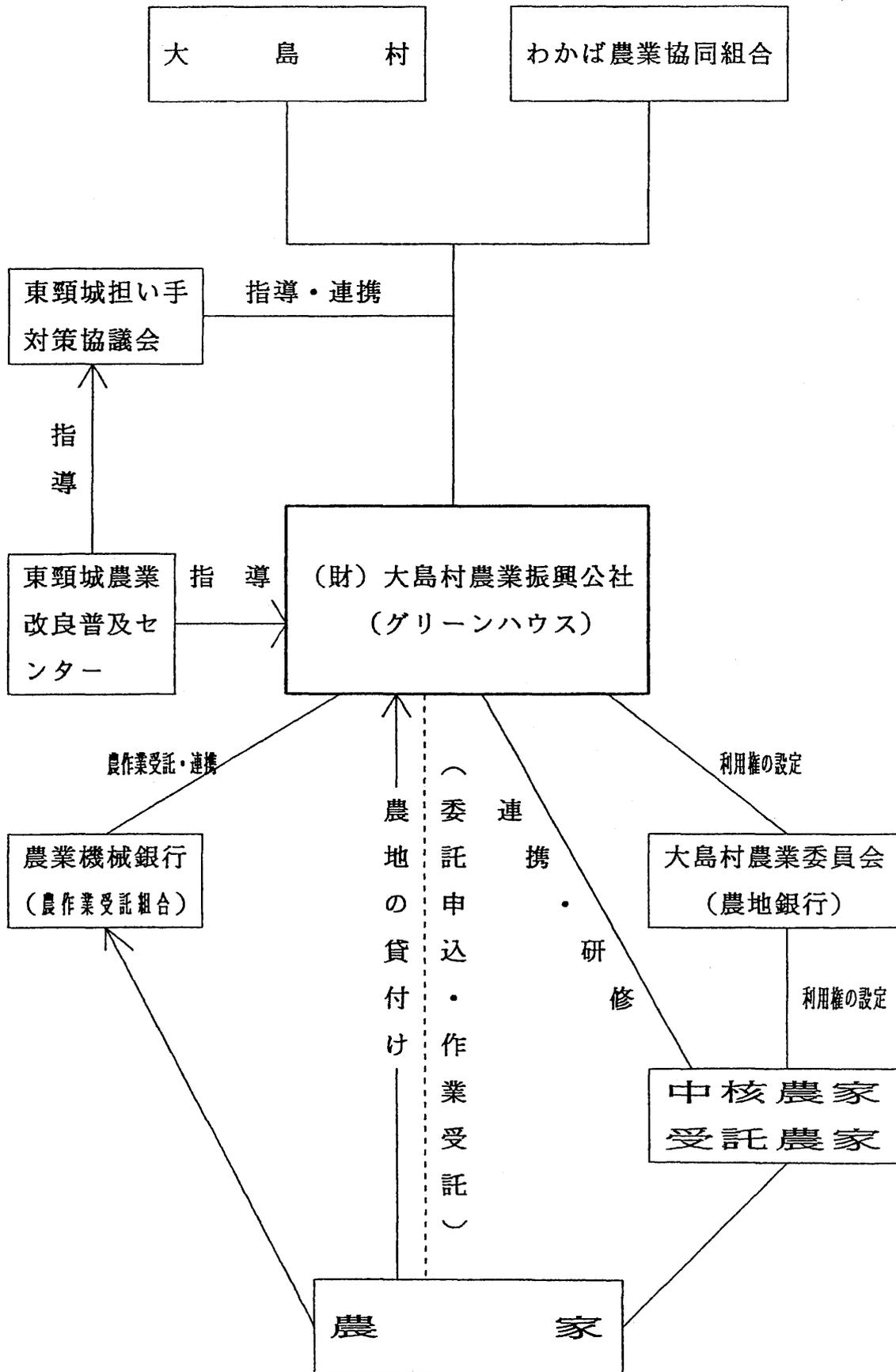
## (2) 公社設立の背景と目的

しかしながら地域農業の担い手の減少、耕作放棄（毎年約10ha）、離農（挙家離村）、集落・生産団地としての維持困難等、この村でも切実な問題であった。農業の振興が地域社会維持の上で重要であることは共通の認識だが、水稲に園芸などを加えた複合経営への意欲ある農家がなかなか出てこなかったため、魅力ある農業、若者がやってみたくなる農業を展開し地域農業の活性化を図ることが急務との認識から、第3セクター方式の「農業振興公社」を平成6年に設立したのである。就農希望者に通年雇用の機会と大規模経営、複合経営等の各種農業技術を習得させることにより農業の担い手を育成し、村の農業の振興につなげたいと考えたからである。つまり「農業振興公社」のねらいは、「地域農業の担い手確保・育成を目的とし、新規就農希望者の技術研修を中心に、複合経営を行う新たな担い手づくりを行うとともに、中核農家の育成、農業生産の維持向上、農地の保全を進め地域農業の振興に寄与することを目的とする」にある。公社の姿勢として、複合経営による中核農家の育成の支援組織、作業受託であれば農業機械銀行の受託組合参加の受託農家に、借地であれば中核農家への再設定を通して、中核農家を育てる補完支援組織として位置付けている。図2がその位置付けを表したものである。

村1億円（平5～12年度にかけて出資）、JA100万円（5～6年度出資）の出捐金によって公社は平成6年に設立された。村の負担は、出向者1人と11年についてみると約2,000万円（内運営費補助金1,659万円）、JAの運営費補助が150万円である。5年度から11年度（但し11年度は予算）の累積で見ると、村が8,600万円、農協が980万円補助している。つまり現在の所は村を中心とするかなりの補助金によって運営されている。

主な所有機械・施設は、農業実習交流センター、バイオ施設、実習畑（1ha）、温室（540㎡×3棟）、トラクター4台（11PS1台、24PS2台、26PS1台）、田植機（乗用5条4台、歩行用4条1台）、コンバイン6台（2条、3条）、マニアスプレッター、2tダンプ1台、ワ

図 4-2 公社の位置づけ



ゴン車 1 台等である。

## 2. 組織体制

公社の職員は正職員 5 人、臨時職員 1 人の計 6 人である。正職員 5 人の性別・年齢は、男 27 歳（役場職員、担当は花卉）、男 61 歳（事務局長、元役場職員、担当は事務・稲作・自然薯）、男 31 歳（担当は花卉。平成 11 年 4 月着任で元十日町農協職員）、男 56 歳（担当は稲作）、女 25 歳（担当は花卉）である。臨時職員は女 28 歳（事務を担当）である。この他に 4～11 月の農作業期間、オペレーター 2 人（65 歳、70 歳近い人）を雇用している。このオペレーターを探すのは大変だという。

## 3. 事業実績

### (1) 作業受託

表 4-10 が 10、11 年度 2 カ年の実績である。作業受託は耕耘・代掻き、収穫を中心に各々 20ha 弱である。田植の作業受託が 11 年度に減少したのはほ場整備（29ha）が実施されたことによるものである。

村には JA の機械銀行がある。その実績を見ると委託者は増え、面積も増加しているが、受託者が減少してきている。例えば、耕耘・代掻きの受託者は平成元年 8 人、2 年 12 人、3 年 11 人であったが 10 年には 3 人に減少してきている。田植についても同じように見ていくと 10 人、12 人、11 人であった受託者が 7 人に、収穫・脱穀では 12 人、17 人、18 人が 7 人に減少しているのである。そのためもあって公社の受託分が増加している。例えば平成 6 年と 11 年を比較してみると耕耘・代掻きは 6.4ha から 18.0ha に、収穫は 12.2ha から 20.0ha に増加している。

なお作業料金は村、JA 等で決めた基準料金を適用している。

### (2) 管理耕作

管理耕作は表 4-8 にあるように 4.1ha である。転作分は地主が実施する（ほとんど林地）ことになっているので全て水稻の作付けである。11 年度の貸付者は 7 戸と集落所有地である。7 戸の各々の貸付面積は 30 a 未満 1 戸、30～50 a 3 戸、60 a 2 戸、147 a 1 戸、集落所有地は 15 a である。貸付者は全て村に住んでいる農家で 5 戸は全ての水田を貸付し、2 戸は貸付地の他に 20～30 a の飯米用の水田を自作している。借りている水田はほとんどが未整備田である。他に仲介で他の人が耕作している水田が 30 a（貸付者 1 戸）ある。12 年度について 147 a は他の農家に耕作してもらおうが、新たに貸付者も出ていて、11 戸から 4.22ha を借りることになる予定である。なお 12 年度の新たに増加する分は全てほ場整備済みの水田である。11 年度改訂の標準小作料は 1 級地（450kg/10 a）2 万円、2 級地（410kg/10 a）1.6 万円、3 級地（380kg/10 a）1.2 万円、4 級地（350kg/10 a）0.8 万円の 4 ランクである。公社の借地は標準小作料と決められているが、実際には 10 a 1 俵の現物小作料が多い。

品種はコシヒカリが中心で他にトドロキ早生、ゆきの精、コガネモチが作付けられている。11 年度の実績は総収量 236 俵で、農協を通しての販売が 95 俵（自主流通米 65 俵、加工用米 30 俵）、小作料支払に 22 俵、直売が 119 俵である。直売の一部は交流をしている川越市民にもいつている。川越市とは年 6 回行き来する交流を行っている。収量は山間部の

表4-10 事業実績

	10年度	11年度
①農作業受託事業		
耕耘・代掻き	16.8ha	18.0ha
田植	13.8ha	9.6ha
収穫	21.0ha	20ha
畔塗り	500m	800m
籾運搬	1,099千円	931千円
②農地保有合理化事業		
管理耕作	4.6ha	4.1ha
米販売	8,005千円	1)6,000千円
③実習畑試験栽培		
花卉	10,520千円	2)9,148千円
自然薯	317千円	2)735千円
そば	3千円	
計	10,821千円	3)10,100千円
④除雪作業		
	500m	4)

注:1)は年度末見込  
 2)は1月末の実績  
 3)は年度末見込  
 4)は未定

田のみを受けているので平均 5.7 俵と低い。

公社としては直接頼みに来られるので仕方なく受けている。38 人認定農業者がいるが、そのうちの専業は 4~5 戸であり、受け手が不足しているからである。

管理耕作は管理が大変なので 10ha が限度であるという。現在も水管理や消毒は地主や地元の人にしてもらうように頼んでいる。

### (3) 花卉・自然薯

水田以外に農家の元桑畑を 70 a 借入しているものも含め畑地は全部で 1ha あり、露地と温室の畑作を行っている。露地については 1、2 年は花を栽培したが、平成 8 年からは自然薯を導入し、11 年度は 20a 作付けている。12 年度は 30 a に拡大する予定である。温室は 540 m<sup>2</sup>のものが 3 棟あり、ユリ、菊、花壇苗を栽培している。これまで年 2 回転の利用であったが 12 年度からは 3 回転にする予定になっている。また販売の面では 11 年からホームセンターとの取り引きが始まった。

本命である花卉栽培の普及では、11 年に県園芸緊急対策事業で普及所、JA、村、公社（公社は苗を供給する）の園芸振興の体制ができ、これによって 13 戸の農家で「なるこゆり」の栽培が始まったのである（平均 1 a 程度）。現在はこれらの農家に村の無人販売所や物産館に出してみませんかと声をかけている段階だという。なおこの地でのユリ栽培は土壌との関係で欠輪が出るので中止し、スプレー菊や小菊に変えていく方向になっている。また食用菊の導入も考えている。

## 3. 特徴・評価等

大島村のは場条件は清里村とは大きく違う。それゆえ中核農家として水稻の大規模農家作りに力点はない。11 年度の公社の事業方針にあるように、「中山間地における複合営農を目指して、新規作目の定着化に向けてより一層の高品質化と経営改善を図り農家への普及を目指」所に力点がある。

直接支払いについて調査時点では（平成 12 年 2 月）、予定は 869ha であるが 1ha 以上の団地は畦畔込み 486ha 程の見通しということであった。良く指摘されていることだが、補助金の 50%を集落協定実施の為に使うとした場合、集落農家であれば直接支払を受けたものも受けていないものも、これ迄してきたように同じように集落作業に参加することになるが、その際の補助金の処理をどうするかなどの問題が多いという。つまりこれによって、これ迄の集落のまとまりにひびが入るのではないかという危惧を抱いていた。

### おわりに一市町村農業公社の役割

中山間地域といっても清里村と大島村では水田の状況に大きな違いが存在する。平坦部の水田を多く抱える清里村ではは場整備も比較的容易であり、平坦部の水田での借地を核にして公社自身の経営体としての自立、あるいは既に 1 人の職員を独立させたように担い手育成のインキュベーター機能を果たし得る条件がある。これに対して大島村のような条件の所では水稻作の大規模経営を目指す農家は少ない。むしろ他部門の導入によって複合経営として中核農家を育てていくことが重要であり、そこに公社事業の力点も置かれる。他部門の導入・定着も困難が大きく、大島村の公社も一生懸命努力している最中であるが、方向としては正しい。中核である稲作については、そのようにして地域に定着した複合経

営農家、あるいは多様な形で地域に存続する農家（従来の様な兼業農家やグリーンツーリズムと結びついた兼業農家等々……新潟県の高柳町ではかやぶき家屋を保全し、それを使って集落の農家が力を出し合って宿泊施設を運営する集落がある）を増やし、それらの共同の力で維持していくことになる。稲作については、公社はその補完をするのである。多くの中山間地域の置かれた状況は大島村に近いのではなかろうか。

#### 参考文献

- ・仁平恒夫（1）（1996・3）「傾斜地中山間における農業の展開と市町村公社の役割－新潟県大島村における農地保全と集約作物導入のリスク軽減－」、農水省北陸農業試験場『豪雪地帯における耕作放棄抑制条件の解明（I）』
- ・仁平恒夫（2）（1996・3）「経営体として成長する市町村農業公社と担い手育成－新潟県清里村における公社の事業展開－」、農水省北陸農業試験場『豪雪地帯における耕作放棄抑制条件の解明（I）』
- ・仁平恒夫（3）（1999・11）「中山間地域における農業公社を核とした新たな担い手育成－福井県池田町及び新潟県清里村の事例を中心に－」、『北陸農業経営研究』第55号
- ・仁平恒夫（4）（1999・12）「中山間地域における市町村農業公社の設立状況と事業概況」、『北陸農業経営研究』第56号 P3
- ・長濱健一郎（1）（1999・3）『（日本農業－あすへの歩み－）211 中山間地域における農地管理主体』農政調査委員会
- ・柏雅之（1）（2000・3）『（日本農業－あすへの歩み－）212 中山間地域農業の担い手再建問題』農政調査委員会

はじめに—長野県中山間地域の農業構造—

本章は長野県農政の中山間地域政策と、いくつかの中山間地域市町村の地域農業対策を検討し、そこから得られた経験を紹介することを課題としている。

では長野県に占める中山間地域の位置はどのようなものか。旧市町村数をみると、全旧市町村数は349で、このうち中間農業地域に位置するものが152、山間農業地域に位置するものが93である。因みに都市的地域に位置するものは67、平地農業地域に位置するものが98である。このように旧市町村の7割が中山間地域に位置している。現在の市町村数で見るとさらにその割合は高く、実に8割の市町村が中山間地域に位置している。要するにほとんどが中山間地域なのである。

次に長野県中山間地域の農業構造の特徴を簡単に見ておこう（旧市町村単位の集計）。その第一の特徴は水田よりも、畑や樹園地の占めるウエイトが高い点にある。すなわち、長野県全体における経営耕地に占める水田のウエイトが約54%であるのに対して、山間農業地域では約45%と9ポイントも低い。このため第二に、経営耕地に対する遊休農地（不作付け+耕作放棄）の比率をみると、県全体が14.9%であるのに対して、山間農業地域が18.6%、中間農業地域でも17.4%と高い。これを専兼別農家構成や労働力面からみると、販売農家率と一戸当たり基幹的農業従事者数がやや低く、農業就業人口の高齢化率がやや高いものの、専兼別農家構成比には差は見られない。つまり傾斜という条件不利と、畑や樹園地という農地の維持管理に多くの労働力を要する地目条件が、中山間地域農業の最も規定的な要因となっていることがわかる。

第1節 長野県農政における中山間地域政策

1. 中山間地域対策の位置づけ

前述のように長野県全体に占める中山間地域市町村の割合は8割にも達している。そのため県農業政策の中には「中山間地域対策という柱はあえて立ててはいない」（行政担当者の言）という。つまり県土のほとんどが中山間地域なのだから、改めて中山間地域農業対策を講じる必要はないというのである。これが県農政の基本的な考え方である。

2. 中山間地域対策の特徴

とはいえ、中山間地域が政策の中で全く取り上げられていないわけではなく、部分的には一定の政策が示されてはいる。そこでやや具体的に、2010年を目標に1998年に策定された『長野県農業長期ビジョン—21世紀にきらめく信州農業のデザイン—』における中山間地域対策の位置づけをみると、それが意識されているのは「Ⅱ魅力ある農村社会の建設」の「3. ふるさとの香りあふれる郷づくり」の部分だけである。そこでは「(1)山里の豊かさ生かす農業」「(2)創意と工夫で伸ばす地域の産業」「(3)交流とふれあいの郷づくり」が小項目として上げられているが、いずれも総論的・一般的な政策方向を示しているにとどまっている。要するに中山間地域対策は、農業生産対策というよりも、農村地域

政策という観点が重視されているということである。

そこでさらに農政課が整理した具体的な中山間地域対策を示している表 5-1 をみてみよう。まず「2 活性化対策の方向」では、①地域営農システムの構築、②立地条件の活用、③高付加価値化、④都市農村交流、⑤生活環境整備の 5 つの柱が上げられている。①では特に農作業受委託の組織化にみられるように水田地域の営農体制の構築が指摘され、②では直売等による高齢者や女性就農者の活性化が、③では観光を活かした農産物の加工・直売が、④では地域資源を活かした交流とその施設整備が、そして⑤では集落排水等の環境整備がその内容として示されている。

問題はそのための方策である。そこで同じ表 5-1 の「3 振興施策」をみてみよう。まず気づくのは圧倒的に国の事業に依存している点である。国庫助成の事業総額が約 68 億円であるのに対して、県単事業総額は 8 億円弱となっている。単純に事業費で比較して国庫助成事業費の約 1/9 である。第二に、事業内容がいずれも施設整備ないし圃場整備といったハード事業だということである。担当者によると「県の全体的な財政難の中で県単事業も縮小せざるをえず、国の補助事業へ依存することになっている」という。こうして国庫依存のハード事業というのが、長野県の中山間地域対策の特徴となっている。

### 3. 県単事業の概要

そこで具体的に県単の中山間地域対策の内容と成果をみてみよう。

長野県単独の中山間地域農業対策は、「中山間地域特別農業農村対策事業」と「中山間地域活性化基盤整備事業」の二つである。最初に表 5-2 は「中山間地域特別農業農村対策事業」の概要をみたものである。まず対象地域は特定農山村の他に、県独自の地域指定である特別農山村と特定農業振興地域が加えられている。特別農山村とは従来より県が独自に山村地域として指定してきた地域で、要件は表に見るとおりで、242 の旧市町村が該当しており、特定農山村地域よりも対象地域が多い。逆にいうと特定農山村地域では従来の政策対象地域市町村がもれることを意味している。

事業内容は同じ表にみるように、①～⑦で、各種の施設整備となっている。このうち特に①県単の圃場整備事業（上述の「中山間地域活性化基盤整備事業」）とセットになっている総合整備事業が注目される。この総合整備を導入している地域をみたものが表 5-3 で、平成 11 年までに 8 地区が事業を導入している。つまり中山間地域の不利条件である圃場条件を整備しながら、同時に地域活性化施設を導入することで、地域農業振興を図ろうというのである。②～⑦は具体的な事業メニューであるが、農業生産に関連するものが②の農業機械等の施設整備、農業生産と都市農村交流にまたがるものが②の加工・販売施設整備と④の市民農園・体験農園等の施設整備、および⑦の女性支援施策である。そして⑤と⑥が農村環境整備、農村コミュニティ施設整備である。なお事業費は各地区ほぼ 2 億円となっている。

表 5-4 はその県単「中山間地域活性化基盤整備事業」の概要をみたものである。事業は上述の「中山間地域特別農業農村対策事業」の導入とセットとなっている「総合整備型」と面整備等単独の「一般型」の二つからなる。いずれのタイプにおいても面整備を伴う事業は基本的に 2 ha 以上であるが採択要件となっている。また「総合整備型」の場合には、予算上の理由から年間の事業地域数が 4 地区という制限が付されている。

#### 4. 「中山間地域特別農業農村対策事業」の総合整備事業タイプの事例

優良事例として、県では特に生坂村の取り組みを紹介している。以下、資料を基に事例の紹介をしよう。生坂村は長野県の中部、松本市の北部、大町市に隣接する中山間地域である。昭和50年以降、養蚕の衰退とともに人口の流出が進み、担い手の高齢化や桑園の荒廃化など深刻な農業問題に直面している。こうした中、昭和60年代から巨峰の産地化が取り組まれ、近年には生産者の組織化による農産加工の取り組みも進んでいる。村では「フルーツマウント計画」を策定し、15haの荒廃桑園の整備と巨峰団地の形成を実現するとともに、近年にはさらに20haの農地整備と巨峰団地を造成している。そこでは特に若い新規参入者の就農を促進するとしている。

その巨峰団地は「農村公園」として整備されており、平成7年に設立された村農業振興公社がその管理を行っている。現在は観光農園として利用されており、村が実施する各種イベントを通して年間15,000人をこえる観光客が来ている。

農産加工については、平成2年から30歳代～70歳の農家女性70人からなる「お母さん頑張る会」が設立され、特産品づくりに取り組んでいる。品目を見ると、漬け物、ジュース、豆腐、味噌、餅、たけのこ、トマトケチャップ、ジャムがあり、県内の各種イベントや直売所等で販売するほか、学校給食にも利用してもらっている。さらに世帯主層も「お父さんがんばる会」を結成し、加工原材料を生産・供給する体制を整備しつつある。

このように2haをこえる団地的農地整備が可能で、同時に拠点施設整備を目的とし、自治体が第三セクターを設立して支援したり、農家の自主的な参画が可能な地域開発の場合には、県単事業は一定の効果を発揮することが可能である。しかしこうした地域は県内でも希であり、なかなか一般化は困難である。

### 第2節 長野市の取り組み－中山間地域農業活性化事業－

以上の県単事業は生坂村のように、それが適用されている地域では一定の成果を上げているが、採択件数に限りがあったり、事業要件に合わない地域では県単事業すら活用できないという問題がある。

そこで、ここでは独自の中山間地域対策である「中山間地域農業活性化事業」を平成10年から実施している長野市を事例に取り上げ、その背景と特徴、成果について紹介する。

#### 1. 政策の背景・取り組みの経緯

長野市が独自の中山間地域対策を打ち出した契機は、平成2年頃から、中山間地域の農家から「遊休農地が多くなっているが有効利用できないものか」という声が、市に寄せられ始めたことにあった。長野市の市街地を取り囲むように広がる中山間地域は、かつては養蚕中心の農業地帯として存在していた。しかし養蚕の衰退と兼業化が進む中で、後継者の多くが市街地へと流出し、農業生産そのものが大きく後退していった。その結果が桑園を中心とした耕作放棄農地の増大だった。

そこで長野市では、遊休農地の実態を把握すべく、平成6～8年にかけて、市の遊休農地実態調査を実施した。旧村を単位とする農家が構成員の「遊休農地調査委員会」である。

「調査委員会」は中山間地域に該当する10の旧村を単位に設立され、1年間に3～4地区、3年をかけてその実態を把握するものであった。その方法は、決して所有農家の自主

申告を積み上げるのではなく、役員が地域の全農地を見回り、実際の遊休農地の実態を確認しながら、積み上げていくという方法をとっている。因みに表 5-5 にみるように 10 地区全体の平均遊休農地率は 36 % という非常に高率なものであった。

ではその遊休農地をどのように活用するか。長野市は遊休農地対策を地域自ら検討できないか、という考えから、平成 8 年に上述の「調査委員会」を「地区活性化委員会」あるいは「地区協議会」（地区によって名称が異なるため）へと組織変更し、1 地区 20 万円の助成金を準備して、それを 3 年間「推進費」として各地区に交付している。金額としては決して大きな額ではないが、これを利用して、各地域では「地域の将来、地域の遊休農地解消に役立つ作物は何か」といった検討を開始したのである。ここでのポイントは地域の農家の多くがこれに参加したということと、農協（未合併）がその事務局として参画したことにある。

そして翌平成 9 年には長野市「遊休農地活用推進協議会」が結成され、10 地区がその経験や情報を交換しあえる場をつくっている。ここには各地区の農業生産者、農協のみならず観光連盟、商工会、公民館等も参画しており、いわば長野市の産業関係者全体が集まり、広い観点から取り組もうとしている。

なお、このような長野市の単独事業が必要とされたもうひとつの要因が、前述の国や県の事業の採択基準に乘らないという現実にあった。つまり 2 ha 以上という団地的な基盤整備が事実上不可能な桑園・畑作の急斜面地帯では、国・県の事業の対象にはなりえないという深刻な実態があったのである。

## 2. 事業の内容・要件・実施状況

事業は表 5-5 にみるように①優良農地復元事業と②振興作物導入事業の二つから構成される。前者は桑園の抜根して畑として再整備するもので、後者は各地区で取り決めた振興作物の苗木や種子を助成するものである。補助率は 3/10 以内である。

要件は 2 戸以上、おおむね 10a 以上であり、かなり小規模な単位で事業実施が可能となる。また各地区の「活性化委員会」が事業計画をとりまとめることとされており、地域合意で事業が導入されることとなっている。要するに事業の導入が個々の農家レベルにとどまることなく、地域農業の活性化につながるよう仕組まれているのである。

## 3. 事例—七二会地区の取り組み—

七二会地区は市内でも最も傾斜のきつい山間地域で、標高 400 ~ 900m の地域に農地と集落が散在している。上述の遊休農地調査では遊休農地率 66 % という最も高率の地域で、遊休農地の多くは放置桑園であった。同時に高齢化比率 33.5 % という市内最高の高齢地域であることが、農地の利用を限界づけていた。因みに担い手の平均年齢は 70 歳代だという。昭和 30 年には 5,000 人だった人口も、現在は 2,500 人にまで減少している。

この地域の取り組み実績は、平成 10 年に 1.54ha の農地を復元し、そこで産直野菜を生産していることにある。事業に取り組んだ農家は 14 戸で、うち定年帰農者が 8 戸、野菜の輪作用地としての拡大が 2 戸、兼業しながらの拡大が 2 戸となっている。事業は基本的に農地所有者の自主性に依存せざるを得ないのだという。

事業を推進した農協担当者によると、七二会地区における取り組みは「なぜ市内でもこ

の地区で遊休農地が多いのだろう」という問いかけからはじまったという。そこでは次の三つの理由があげられている。その第一は高齢化が進み自給野菜しか生産できない上に、徐々に子弟の住む市内中心部に転出していったことであり、第二が急傾斜地がほとんどで、機械利用もままならず、農地流動化が不可能であったこと、そして第三が桑園が多くを占めており、抜根しなければ野菜生産も困難で、そのための重機を個人で入れるのが困難だったことである。

そこでこの問題を解決するために市の事業を導入する場合、次の課題は何か、これが次の議論となった。具体的には①事業後、何を作付けるのか、②農地を利用する人がいるか、③事業が導入可能な農地はあるのか、という課題である。

事業の事務局を担っている「ながの農協」はこの10年来、大阪生協との産直に取り組んでおり、これに参加している組合員農家260戸のうち、約100戸がこの七二会地区の農家である。出荷期間は7月～10月中旬に限定されるが、この産直を拡充することで、上の①の課題に答えようと呼びかけたのである。②については、これまで建設業に従事していた中高年齢の農家世帯主が、近年の不況で就業が困難になっている現実を背景に、定年退職者をも含めて、再就農・帰農を呼びかけるとしている。また野菜畑には輪作が不可欠で、その輪作用の農地として利用するための農地整備も必要ではないかと呼びかけている。③については、管理機が入らない傾斜地や農道のない遊休農地は事業の対象外とし、耕作可能な農地に限定すべきだとしている。

こうしてやっと1.54haが整備されたが、しかし地域の遊休農地は200haもあり、取り組みは緒に着いたばかりである。地域の代表者は「将来は遊休農地の1/4は活用したい」としている。

最後に今後の政策課題について聞いたところ、①長野市の将来像の中に中山間地域の農業農地をしっかりと位置づけたビジョンが欲しいこと、②中山間地域の高齢者を励まし、刺激するためにも、事業の補助率を上げてほしい、という二つの点があげられた。

### 第3節 飯田市の取り組みー地域マネジメント事業ー

#### 1. 飯田市農業の姿と課題

飯田市は長野県南端の伊那谷中央に位置し、中央を天竜川が流れ、中心市街地を形成しておける。人口は10万人を越え、さらに若干ではあるが増加傾向にあることから農業統計では都市的地域に分類されている。

しかし中心部から市の両端に向かって広く中山間地域が占めており、センサスの15の旧村の地域分類をみると、都市的地域が4、平地農業地域が3、中間農業地域が7、山間農業地域が1となっており、中山間地域が半数以上を占めている。そしてこの中山間地域のうち4地区が特定農山村法の指定を受けている。要するに飯田市は都市的地域から山間農業地域まで実に多様な地域を抱えており、それゆえ単純な農業政策では地域農業振興は困難であり、それぞれの地域に適合した多様な政策が求められているといえる。

そこで農業センサスをもとに飯田市農業の特徴を整理すると、以下の点が指摘できる。第一は経営耕地の減少である。1985年から95年の10年間に経営耕地は3,704haから2,984haへとほぼ20%減少している。特に桑園が578haから134haへと80%近く減少しており、水田も1,462haから1,168haへと20%減少している。また昭和50年代に桑園からの

転換によって増加した果樹園や畑の面積もすでに停滞ないし減少局面に入っている。また耕作放棄も 10 %を占めるに至っている。

第二の特徴は農業労働力の高齢化と女性化である。農業従事者の 52 %が 65 歳以上の高齢者によって占められており、特に男子の場合には 62 %が高齢者である。また農業従事者の 60 %が女性である。ただし 65 歳以上の高齢者は 45 %と比較的少なく、若い女性が活躍する場として重要な位置を占めていることがわかる。

第三の特徴は小規模兼業農家が多くを占めていることである。例えば 1 ha 以上を経営する農家は全体の 1 割しかなく、同時に第二種兼業農家が 7 割を占め、専業農家は 15 %にすぎない。他方、85 年から 95 年までの農家数の減少率は 13 %と全国平均の 20 %をかなり下回っており、その意味でギリギリ農家は維持されている。

第四に農業粗生産額では、リンゴや梨を主体とする果樹が中心で、ついで畜産、野菜、米と続く。とはいえ粗生産額は年々減少しており、特に畜産の減少が激しく、粗生産額の中心を占める果樹もすでに減少局面に入っている。なおこうした中でも農産加工のみが販売額をのばしている点が特徴的である（これについては後述）。

以上のように高齢者や女性を中心とした兼業農業でかろうじて農業生産を支えているのが飯田市農業の姿である。中山間地域に位置する果樹園や畑、点在する小規模水田を中心とする農業構造の中では、そもそも土地利用型の認定農業者の育成は困難であり、地域農業振興と農地の保全には兼業農業も視野に入れざるを得ない。まさに多様な担い手の育成が大きな課題なのである。

こうして市の農政プランでは担い手農家を①主業農家（若手タイプと高齢タイプ）、②準主業農家（若手タイプと高齢タイプ）、③副業型、④自給型の 4 つに類型化し、それぞれの地域農業における役割を明確にするとともに、市全体としてはマーケティングと都市農村交流を重要な戦略と位置づけ、全体として魅力ある農業・農村地域づくりを実現しようとしている。

## 2. 地域マネジメント事業のねらいと仕組み

### ①地域マネジメント事業のねらいー住民参加の地域計画づくりー

こうした農政課題を実現する手法として 98 年に始まったのが「地域マネジメント事業」である。この事業のねらいは旧村や集落といった地域を単位とする地域農業振興の合意形成を促進し、実効性のある農政を推進することにある。要するにソフト重視の政策であり、地域の合意形成＝意志決定があつて、はじめて様々なハード事業が導入されることを市農政の原則としようというのである。つまり一般の自治体で行われているような、行政サイドから事業導入を地域に迫っていくことを決してしないことを行政担当者は強調する。簡単に言えば「地域合意形成なきところに補助事業なし」ということである。

ところで、飯田市におけるこうした地域自らの地域づくりの合意形成＝意志決定をする仕組みは、もともと昭和 63 年に始まった「集落複合経営」運動に始まる。この運動は水稲・果樹・野菜・畜産を組み合わせた農業の複合化によって兼業農家を含む多くの農家の所得増大を図るとともに、農村地域に住む多様な職業の人々が協力し、アイディアを出し合い、豊かな地域づくりを実現していこうというものである。その合意形成の場が集落であつたり旧村であり、そこに住む住民全員で課題解決の合意形成＝意志決定をし、実現の

ための取り組みをしていこうというものであった。資料によると、飯田の語源が「ゆい」にあるとして、旧来から続く地域住民のつながりを大切にする思想が飯田にはあるとしている。

その後飯田市では 96 年から新たに「モデル集落事業」が始まった。この事業は地域合意形成というよりも農業生産振興にウエイトを置いており、生産者グループや女性グループの育成をねらいとしていた。現在、飯田市では女性グループや高齢者グループを担い手とした農産加工が盛んである。先に農産加工の粗生産額が伸びていることを先に指摘したが、この事業を契機に多くの地域に加工施設が設置されたという経緯がある。

しかしそうした中で加工に取り組む一部の農家に施策が集中することで、逆に地域の求心力が弱まるといった問題が発生した。そうした中、行政では地域住民全員で地域を守る重要性に再度気づくこととなった。「地域マネジメント事業」が始まったのには、こうした背景があった。

#### ②地域マネジメント事業の仕組みと支援体制－自治体職員の参加・指導体制－

事業は以下のように進められる（図 5-1）。まず市内 14 の旧村を基礎にして、生活や生産の全体にわたる地域の問題点を出し合うことから始まる。また問題点と同時に地域の自慢や希望についても話し合われる。次いで問題点を解決する方法や実現の可能性が議論され、具体的な取り組みや必要な事業が検討される。そこでは世帯主だけではなく、女性や高齢者、若者など全員が議論に参加することが強調されるとともに、事業の①必要性、②緊急度、③重要度、④実現可能性、⑤受益者の多少、⑥非受益者との合意、⑦地域への波及効果、⑧実施した場合の新たな問題点の可能性といった点が留意されるべきとしている。そして最終的に要望すべき事業に順位がつけられ、この順位にしたがって市に要請することとなる。事業の対象が旧村全体か、あるいは一部の集落か、ということについてはそこで取り上げられる課題によって決まる。市は地域合意に基づいて出された要望であるだけに、その実現に責任を負うこととなる。

この中で最も重要なポイントは、地域の問題点を話し合う場をとにかく作り出すことである。行政にはそのための支援体制がある。それは第一に事業の担当は農政課であるが、縦割り行政を排すべく、どのような地域問題も取り上げ、そのことで議論を活性化することである。そして第二に 14 の旧村ごとに農政課の職員を 3 名ずつ張り付けるという担当制をとっており、たとえ夜であっても地域の話し合いには必ず出席することとしている。このように地域マネジメント事業の推進主体である自治体職員の役割は非常に大きい。職員が地域と行政の橋渡しの役割を担っているのである。

さらに市では「飯田市農業地域マネジメント事業地域農業活性化支援事業」をつくっている。具体的には（イ）集落機能強化支援助成事業（農村集落景観維持保全活動や集落環境保全型農業の推進活動、遊休荒廃地の農地復帰保全活動等の集落農業資源保全協定の締結を前提とした取り組み）として 2 年間で 30 万円、（ロ）生産振興強化支援助成事業（特産品づくり活動や集落協定作物の団地化、有機栽培や土作り、農作業受託集団形成活動等の地区・集落に波及効果のある生産振興活動）として 3 年で 50 万円を、地域に対して助成している。また市全体で「飯田市農業地域マネジメント事業推進会議」を組織化しており、各地区の取り組みの経験を交流するとともに、関係団体の意思統一の場と位置づけられている。

### ③地域マネジメント事業の条件

－旧村を基礎にした支所の堅持と公民館活動の重視－

ではなぜこのような仕組みが可能だったのか。飯田市では歴史的に旧村単位の公民館を中心にした地域活動が活発な地域であった。そのため全旧村に市役所の支所を配置するとともに、公民館を支所と併設して設置することで、地域住民を支援する仕組みを作ってきた。近年、例えば財政問題が深刻化する中で、行政のスリム化が議会で常に問題とされているが、市は支所を堅持し続けてきている。要するに旧村を大切にし、守る取り組みがあって地域マネジメント事業も成立しているのである。歴史的に築いてきた地域合意システムの維持・活用と、中山間地域であっても地域を大切にする行政の思想がベースに流れているといえよう。

### 3. 地域マネジメント事業の取り組み事例－下久堅地区柿野沢集落を事例に－

柿野沢集落は中山間地域に位置する旧村の下久堅地区を構成する集落の一つで、戸数72戸、300人からなる地域である。柿野沢集落では戦後、当時20～30歳代だった現在の世帯主層を中心に道路整備を契機に地域づくりの取り組みがみられたが、70年代に入って、本当の地域づくりには世帯主だけではなく、老若男女、公民館活動、学校教育、自治会などみんなの活動が一本になって集落全体がよくなるのではないかと、という問題意識が芽生えてきた。その後86年に飯田市の地域活性化事業（ムトス飯田パイロット事業）を導入し、地域づくりが本格化してきた。

こうして柿野沢集落は88年に開始された前述の集落複合経営の先進的取り組みとして位置づけられた。当時、集落の課題としてあげられていたのは、①専業農家と兼業農家の両者による地域農業の振興、②転作田の計画的利用、③急傾斜水田の樹園地への改植、④集落の和や地域文化の維持、⑤学ぶ姿勢の維持といった点であった。特に①と④については、愛知県足助町との交流の中で、伝統文化である紙漉きの支援と、野菜産直が開始され、これが農家の取り組みを大きく変える契機となっている。その後東京都世田谷区との交流を開始し、この都市との交流が現在の集落の大きな振興対策として位置づけられている。

このような活動の結果、①女性グループによる食事の提供活動（地域の伝統食を生かした久堅御膳）、②デイサービスセンターへの協力活動、③農産物の直売活動、④家の後継ぎの定住促進（後継ぎ不在は1戸のみ）と後継ぎによる「パーシモンの会」の設立といった成果が上がっている。

現在は毎月開かれる集落の常会を地域マネジメントの合意形成の場として活用しており、①柿や花木による農業振興、②後述の体験修学旅行を受け入れ都市との交流を一層広げること、③地域の農産物と上述の女性の取り組みを結合させた「食の拠点づくり」（農村レストラン）、④以上の活動を紹介して都会に出ている出身者の定年退職後のUターンの推進が地域づくりの課題としてあげられている。前述の「地域農業強化支援助成事業」も受けており、すでに「食の拠点づくり」のための農水省事業の導入も検討されている。

### 4. 新たな地域農業支援の取り組み－都市住民との多様な交流事業－

このように飯田市では「地域マネジメント事業」を地域農業政策の手段として位置づけているが、特に高齢者や女性の農業経営を支援する政策として、都市住民との多様な交

流事業に取り組んでいる。

その第一が担い手の高齢化や女性化が特に進んでいる中山間地域の果樹農業振興対策として取り組まれている「ワーキングホリデー事業」(98年～)がある。これは農政課が事務局となって都市住民を募集し、ボランティアとして農作業を手伝うもので、都市住民との交流とともに農家の労働力を補完する役割を合わせ持つ。その代わりに農家は手伝う都市住民の宿泊と食事を提供し、農家の生活を体験させるというギブ・アンド・テイクの関係である。果樹を主体とする農業では特に収穫時期に多くの労働力を必要とするが、そこに注目した取り組みである。現在200人以上がこのボランティアに登録している。

第二がやはり農政課が窓口となっている都会の小学生の体験修学旅行(99年には38校6千人)の受け入れである。農政課ではその宿泊や農業体験の場として農家民泊を推進することで農家の婦人たちの経営多角化をねらっている。

また第三に直売施設の整備も推進しており、現在市内には10を超える直売施設が設置されている。さらに水田で2a以上、放置桑園で5a以上のまとまりを要件にした市単の「農地保全簡易基盤整備事業」(事業費の1/2補助で、10a当たり水田で20万円、桑園で5万円が上限)も取り組まれている。

#### 5. まとめ—重層的な地域マネージャー—

最後に地域マネージャーに注目して事例を整理したい。ここで強調したいのは、地域マネージャーが一地域一人ないし市内に一人というのではなく、自治体職員と集落のリーダー・まとめ役という重層的な役割分担がなされていることである。飯田市において飯田市農業の全体方向と戦略を立案しているのは、たしかに農政課職員である。「地域マネジメント事業」そのものが農政課職員の討論の中で編み出された政策手法である。他方、前述のように農政課職員が地域の話し合いに積極的に参加し、情報提供はするものの、最終的に地域での合意形成を可能にできるのは地域のリーダー・まとめ役である。

もちろん、地域によっては、普及員や農協職員、農業公社職員のような多様な地域マネージャーの組み合わせが考えられる。しかし重要な点は地域マネージャーを政策的にある枠組みにはめ込むのではなく、現実の地域農業を動かしている多様な人材に注目し、各地域が自律的な体制を作り上げていくことであろう。

#### 第5節 小括

市町村の8割が中山間地域に該当していることが、長野県の大きな特徴である。しかしこのことが逆に県独自の中山間地域対策の展開を弱くさせる要因ともなっている。わずかに二つのハード事業—施設整備と小規模圃場整備—が県単の中山間地域対策として実施されているにとどまっている。しかも予算規模の制限から採択地区数も限られている。

とはいえ、生坂村のように行政と住民が積極的に地域活性化に取り組む一定規模の地域開発(農村公園構想)の場合、この二つの県単事業をセットで導入することで一定の意義を発揮することができる。

しかし長野県の場合、水田よりも畑や樹園地が圧倒的に多く、しかも中山間地域では急傾斜地が多く、なかでも放置桑園の整備・利用が大きな課題の一つとなっている。また高齢化や兼業化が進む中で、労働力支援対策がもうひとつの課題となっている。こうした中

で採択要件からみて(圃場整備事業の下限規模等)県単事業に乗らない地域が少なくない。このため自治体レベルで独自の対策をとる市町村が登場つつある。本報告では長野市と飯田市の取り組みを紹介した。この二つの事例で指摘できることは以下の点である。

(1) 住民参加－住民が問題発見－

長野市の場合には農家が自ら遊休農地を確認する作業に取り組み、なぜ遊休農地が発生したのか、その解消には何が必要か、といった点を自ら問いかけている。飯田市では世帯主層のみならず女性や若者を巻き込んだ集落の課題発見に取り組み、その中から先進地域との交流や産直の取り組みが開始されている。

(2) 支援体制－自治体・農協の徹底した支援－

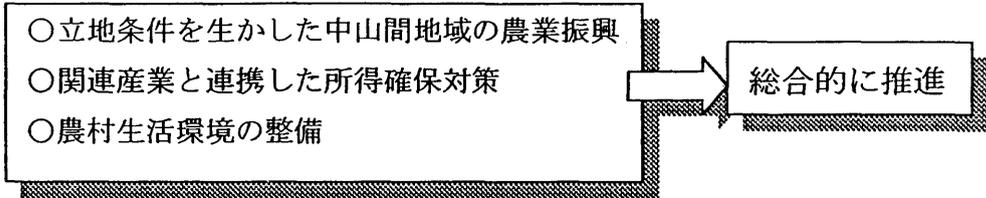
長野市では産直活動に取り組む農協支所が拠点となって農家の意見を取りまとめる体制を取り、支所職員とともに地域の話し合いに参加している。飯田市では農政課職員の地区担当制をとっており、住民の話し合いに参加するとともに行政と地域のパイプ役として機能している。

(3) 支援対策－地域に適合的な対策の創造－

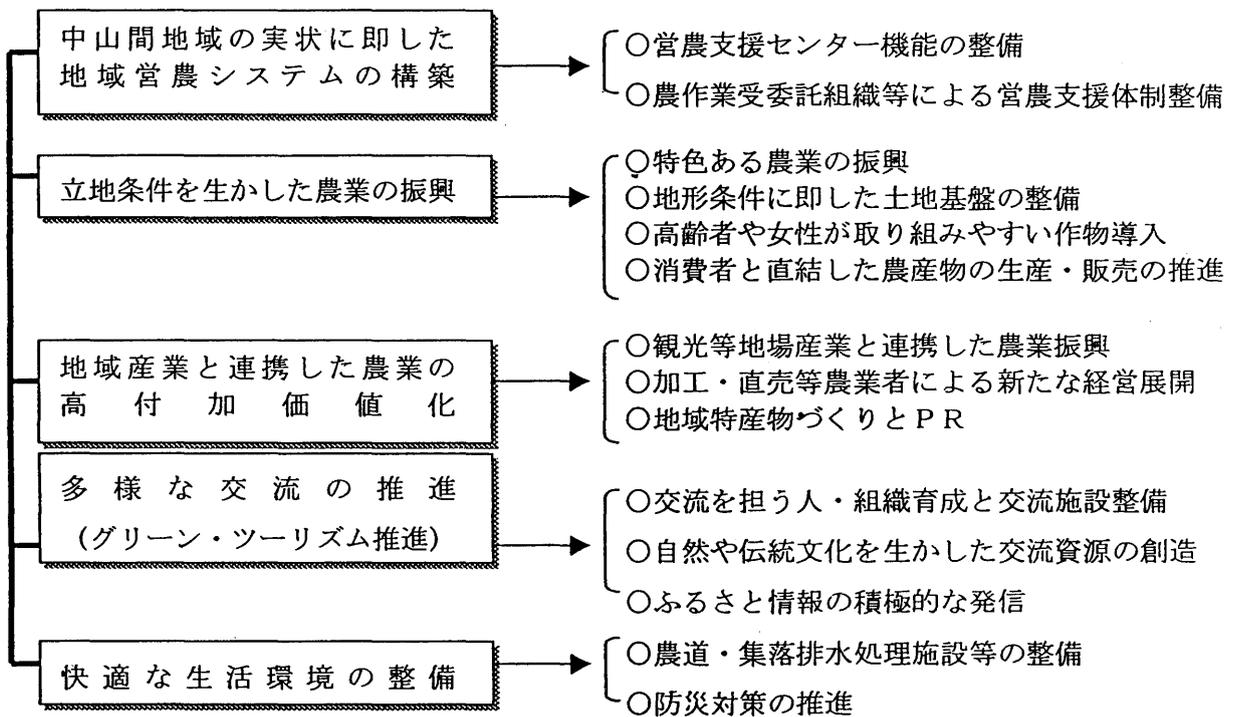
長野市の場合には自治体が小規模な農地整備と種苗支援事業を、農協が産直事業を推進することで高齢者中心の野菜作を可能としており、このことが定年退職者等の新規就農の可能性を広げている。飯田市では住民参加を促進する地域マネジメント事業とともに、農繁期の労働支援を兼ねた都市農村交流事業(ワーキングホリデー)、農産加工・直売等による高付加価値化を推進している。いずれも地域の実態・問題点をふまえたそれぞれの地域に適合的な対策を編み出している。

表5-1 中山間地域農業・農村の活性化対策について

1 中山間地域（農業・農村）活性化対策の基本方向



2 農業長期ビジョンに基づく活性化対策の方向



3 主な振興施策

(単位：千円)

	事業名	事業内容	平成10年度 予算額	補助率等
国庫	○山村振興等農林漁業特別対策事業	・直売施設、交流施設等	1,352,390	1/2以内
	○中山間総合整備事業	・ほ場、農道整備等	5,488,152	県営 85/100以内 団体営 75/100以内
県単	○信州農山村ふるさと運動推進事業	・シンポジウム、パンフレット、インターネット等情報発信	3,000	負担金 [農政 2,000 林務 1,000]
	○中山間地域特別農業農村対策事業	・営農用機械、加工流通施設等	334,000	1/2以内
	○県単中山間地域活性化基盤整備事業	・小規模なほ場、水路整備等	451,620	6/10以内

表5-2

事業名	予算額		
	国庫支出金	その他	一般財源
中山間地域特別農業農村対策事業	千円 334,000	千円	千円 334,000

1 事業の目的

立地条件に恵まれない特定農山村地域等において農業生産及び農村環境を維持発展させるため、地域の実情に即した総合的な事業を実施し、中山間地域の活性化を図る。

2 実施対象地域

特定農山村地域又は特別農山村（108市町村、242旧市町村）

3 事業の内容

（単位：千円）

事業種目	事業メニュー（例）	事業主体	上限事業費	補助率
(1) 総合整備事業	下記(2)～(6)の事業における施設整備（土地基盤整備と一体的に実施）	市町村、農協、利用組合、第三セクター等	2年間の総事業費 50,000 （土地基盤と合わせ 120,000	1/2以内
(2) 生産活動強化事業	ア 営農用機械及び施設 イ 集出荷・貯蔵の機械及び施設 等（※）		{ (2) 及び(3) 事業における機械 5,000	
(3) 地場産業育成事業	ア 加工・流通の機械及び施設 イ 直売施設 等		{ (6) 事業 8,000	
(4) 交流拠点整備事業	ア 体験交流施設 イ 市民農園、オーナー農園施設 等		{ 上記以外 10,000	
(5) 農村景観保全事業	ア 棚田等保全・整備施設 イ 花木等の植栽 等			
(6) 農村コミュニティ促進事業	ア 農業生活改善施設 等			
(7) 農村女性活動支援事業	ア 農産物加工販売施設及び機械 イ 花き等軽量作物導入等			

※）生産活動強化事業のうち、生産機械については対象地域を限定（転作用機械を除く）

表5-3 県単中山間地域活性化基盤整備事業（総合整備型）について

（単位：千円）

地区名	関係市町村	総事業費（うち基盤補助金）	工期	基盤整備補助金		
				9年度まで	10年度	計
かしお 鹿塩東部	大鹿村	200,000（90,000）	H7～H9	90,000		90,000
すめらぎ 住良木	中条村	200,000（57,600）	H7～H9	57,600		57,600
川西	明科町	200,000（72,000）	H7～H9	72,000		72,000
生坂	生坂村	200,000（0）	H7～H9	0		0
小谷	小谷村	200,000（72,000）	H8～H10	34,620	37,380	72,000
下栗	上村	200,000（78,000）	H8～H10	69,613	8,382	77,995
牟礼西部	牟礼村	150,000（54,000）	H9～H11	10,200	30,000	40,200
豊田	豊田村	71,785（24,200）	H10～H11		10,000	10,000
	計	8地区		334,033	85,762	419,795

注) 1. 中山間地域特別農業農村対策計画の承認年月日

- 鹿塩東部 H.7. 8.28、○住良木 H.7.11. 1、○川西 H.7.11. 1
- 生坂 H.8. 1.12、○小谷 H.8.10. 1、○下栗 H.8.10. 1
- 牟礼西部 H.9. 9. 1、○豊田 H.10. 6.26

注) 2. 下栗地区の補助金は分割割当による調整で5千円打ち切り

表5-4

事業名	予算額	採択基準等		
		国庫支出金	その他	一般財源
県単中山間地域活性化基盤整備事業	千円 451,620	千円	千円	千円 451,620

1 事業の目的

特定農山村地域等を対象に、農業の活性化に意欲的に取り組む地域において、地域条件を生かした農業の展開に必要な農業生産基盤及び関連する生活環境基盤を総合的かつ集中的に整備し、中山間地域の活性化を図る。

2 事業の概要

区分	事業種目	採択基準等
総合整備事業	(1) 農業生産基盤 ア 農業用排水施設整備 イ ほ場整備 ウ 小団地農地造成 エ 農用地集団化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・採択要件 受益面積が2ha以上20ha未満事業を2種目以上実施</li> <li>・実施期間 2年間</li> <li>・標準事業費 中山間地域特別農業農村対策事業と併せ1地区2億円以内</li> <li>・採択地区数 4地区/年以内</li> </ul>
	(2) 農村生活環境 ア 農業集落内排水路整備 イ 水環境整備 ウ 用地整備 エ 営農飲雑用水施設整備 オ 農村公園整備 カ 市民農園等基盤整備	
	(3) 農地農村保全 ア 集落防災安全施設整備 イ 荒廃農地利活用	
単独事業	(1) 農業生産基盤 ア 農業用排水施設整備 イ ほ場整備 ウ 小団地農地造成 エ 農用地集団化	受益面積：3ha以上 受益面積：2ha以上 受益面積：2ha以上 受益面積：0.2ha以上 事業費 3,000千円以上
	(2) 農地農村保全 ア 集落防災安全施設整備 イ 荒廃農地利活用 ウ 老朽ため池整備 エ 土砂崩壊防止 オ 土壌保全	事業費：3,000以上10,000千円未満 受益面積：0.2ha以上 事業費 3,000千円以上 事業費：3,000以上 8,000千円未満 事業費：3,000以上 8,000千円未満 事業費：3,000以上 8,000千円未満

3 事業主体

市町村、土地改良区、農業協同組合、その他知事が適当と認める団体

4 補助率 6/10以内

5 対象地域

特定農山村又は特別農山村地域等

担当課 土地改良課

表5-5

〈参考資料〉。遊休農地実態調査結果

	地 区	農 家 数	経営耕地面積 (A)	遊休農地実態調査面積 (B)	遊 休 地 率
平成 6 年度	芋 井	435戸	20,949 a	11,560 a	36%
	小 田 切	241	9,547	16,340	63
	七 二 会	339	10,230	19,810	66
	更 府	292	10,857	8,490	44
平成 7 年度	信 田	413	25,593	6,720	21
	信 里	348	20,889	6,880	25
	西 条	212	7,901	4,780	38
平成 8 年度	浅 川	300	13,169	1,373	9
	豊 栄	251	8,600	2,937	25
	保 科	328	15,373	1,400	8
10 地 区 合 計		3,159	143,108	80,290	36

注) 農家数及び経営耕地面積は平成7年農業センサス数値。また、遊休地率は  $B/(A+B)$ 。

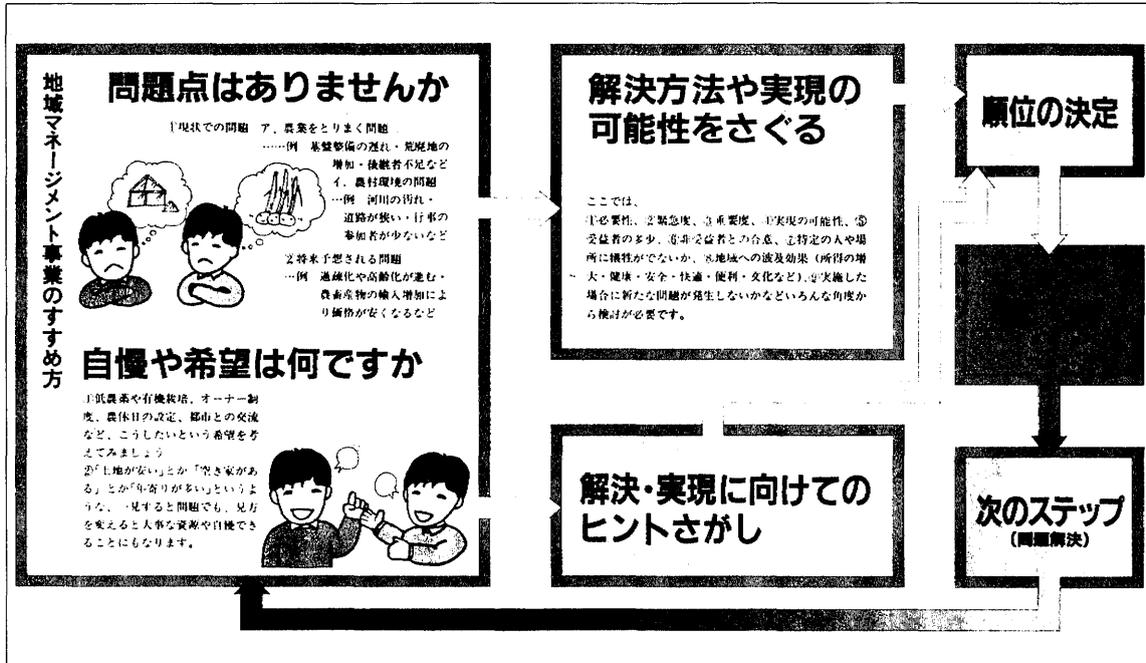
## (2) 中山間地域農業活性化事業 (市単)

- ・事業の概要……農地はその立地条件から狭小なものが多く、また、過疎化によって地域活力が低下している中山間地域において、比較的小規模な、事業（優良農地復元事業、振興作物導入事業）の導入により、中山間地域農業の活性化を図る。
- ・対象地域……浅川・小田切・芋井・信里・西条・豊栄・保科・七二会・信田・更府（10地区）
- ・10年度重点事項……10地区に設置した遊休農地活性化委員会を中心に地域の特性を活かした農業の活性化を推進する。
- ・採 択 基 準……10地区に設置された遊休農地活性化委員会が地区内の事業計画をとりまとめるものとする。  
受益戸数：2戸以上、受益面積：おおむね10a以上とする。
- ・補 助 率……3/10以内
- ・事業計画

(単位：千円)

項目 年度	事 業 内 容	施行か所	事 業 費	負 担 区 分	
				市 費	受益者負担
10年度 (計画)	優良農地復元事業 桑園抜根等 240 a	6 か所	3,775	1,131	2,644
	振興作物導入事業 〔 苗 木 5,560本 種 子 8,000m <sup>l</sup> 〕	7 か所			

図5-1



全体を  
とおして……

- 問題点や希望はいろいろでできます。どれも大事ですが、一度にはできません。そこで、
  - ①多くの人が必要と感じていることで
  - ②期間やお金あまりかからず
  - ③多くの人にかかわることから始めると、全体に共通認識と自信が生まれてきます。それが、次の問題を解決する大きなエネルギーにつながります。両地区ともこの繰り返しで、今の状況をつくりだしているのです。
- 両地区とも婦人や年寄りや若者の考えや役割を大事にしています。世帯主だけの会合で進めると、地域全体の力になりません。  
**“みんなで考え、みんなが納得、みんなで行動”**  
 これが合い言葉です。

### 第1節 はじめに

本章では、自治体の実施する中山間農業施策のなかで、中山間地域農業に対する独自の取組みで全国的に注目され、国の中山間直接支払い制度の先行モデルともなった鳥取県の「鳥取県型デカップリング的施策」を取り上げ、その理念と現実を検討したい。

中国地方にあって、鳥取県は広大な中山間地域をかかえる自治体である。県全体に占めるこれらの地域の農業的なシェアも無視できないが、そこに住む地域住民の生活や福祉もまた大きな問題である。そのことは同時に、政治的な意味をも含むものであり、知事を先頭にこれらの地域の維持施策が重要な関心事となったことはいうまでもない。

そうした背景をもって、鳥取県型デカップリング的施策は登場した。施策の目的からして、デカップリング的施策は多様な施策の体系であり、特定の部局だけが関係しているわけではないが、当初この施策の調整部局が農政課の中に置かれたことは、中山間地域問題が地域農業と特に密接な関連をもっていると考えられたことの現れでもある。しかし、それだけに米価をはじめとする農業収益性の低下、農業就業者の高齢化、人口の減少と集落の活力の低下など、この施策を取り巻く状況も厳しさを増している。

そこで、本章では、鳥取県型デカップリング的施策が何を目指し、どのような問題に直面しているのかを明らかにすることを課題とする。また、国の中山間直接支払い制度が始まるなかで、鳥取県型デカップリング的施策がどのような新たな位置づけを与えられようとしているのかも、いまだ模索状態であるとはいえ検討を加えることによって、直接支払い制度成立後の自治体中山間施策の役割を考える素材としたい。

### 第2節 鳥取県中山間地域の現状

鳥取県型デカップリング的施策の検討を始める前に、簡単に鳥取県の中山間地域農業の現状を見ておこう。

農林統計上の区分における中山間地域は、県内39市町村のうち、中間農業地域が17市町村、山間農業地域が11町村、合計28市町村を占めている。これらの山間地域は、中国山地を兵庫県・岡山県・鳥取県・広島県境に広がっているが、中間地域までふくめると海岸部市町村の多くもそれに該当し、県内の多くの市町村が中山間地域にカウントされている。鳥取県では、平地農業地域や都市的農業地域は数えるほどしかないのが現実である。それだけに、中山間地域問題は全県的課題となりうるわけである。

ただし、後述する中山間地域を対象とした諸施策は、山村振興法・過疎法・特定農山村法の3法指定地域を主たる対象としている<sup>(1)</sup>。その方が、中山間地域の実態に即しているという判断のようである。鳥取県内では、過疎地域に指定されている市町村が12市町村、振興山村に指定されている市町村が24市町村（うち全域指定5町村）、特定農山村に指定されている市町村が25市町村（うち全域指定20町村）である。3法のいずれかの区域内にある集落は931であり、鳥取県内の集落数約1600集落の6割弱に当たる。

農林統計上の中山間地域についていえば、総面積では県土の83%、人口の38%を占

めている。土地面積規模で大きな割合を占めているだけではなく、人口シェアでも約4割に達しており、政治的にも無視できない存在であることが分かる。農業における中山間地域のシェアでは、耕地面積が66%、農業粗生産額が61%、農業就業人口が62%といずれも約6割に達している。農政サイドでも、中山間地域をどうするかという問題は主要課題にならざるをえない。

これらの中山間地域では、ご多分に漏れず、人口減少と高齢化、農業の衰退が起こっている。特に、65歳以上の高齢人口比率は全県で19.3%であるのに対して、中山間では23%となっており、高齢化が進んでいる（平成7年国勢調査）。耕作放棄地率も、平地農業地域が3.2%であるのに対して、中山間地域は3.7%と高い（平成7年農業センサス）。生活環境でも、道路網・上下水道などの整備率は低く、その面でも対策が求められている。しかし、反面、中山間地域は人口密度が低いため、投資効率は悪くならざるをえない。鳥取県の中山間地域農業対策である「鳥取県型デカップリング的施策」実施の背景には、このような事情が存在しているのである。

### 第3節 鳥取県型デカップリング的施策の策定経緯と理念

#### 1. 策定経緯

鳥取県における、デカップリング的施策は、平成元年に西尾知事（当時）が、全国知事会で中山間地対策を海部総理（当時）に要請したことを発端とする。知事選で県内をくまなく回った知事が、ほとんど人がいない集落が増えつつある現状に驚き、「ジゲ（集落）興し」を唱え始めたのがきっかけだった。

知事の命を受けた農政課では、平成2年に、県内の山間集落のなかで特に状況が深刻だと考えられる“ドンヅマリ集落111集落”に、はじめて実態調査を行った。それによって、県平均を上回るペースで高齢化が進行し、農地が急速に荒廃し、生活環境整備が遅れている状況が明らかになった。その反面、半数以上の集落で特産物作りに取り組んでおり、支援の仕方によってはそれが伸びるポテンシャルもあることが分かった。それを受けて、農政課では、平成4年に中山間集落座談会を県内60集落で実施して、山間集落の実状を探った。

同年、県庁内に「中山間地域活性化推進協議会」が設置された。協議会の会長は副知事、委員として各部長クラスと教育長が名前を並べるといって、中山間地域対策が県庁全体の取り組みとして位置づけられた。これを機に、既存の施策も含めて、中山間地域施策が体系的に整備される方向になり、そのとりまとめ事務局として平成5年に農政課内に中山間振興係が設置された。その方針にしたがって、再度平成6年に6集落を対象として、協議会が集落座談会を実施し、さらに翌平成7年には先の111集落の追跡集落を実施するなど、実態把握が続けられた。この間、すでに平成5年には、その後の鳥取県型デカップリング的施策の目玉である、農政課の「うるおいのある村づくり対策事業」が開始されている。

平成7年に、中山間施策の本格的な予算化を目指して、協議会の下に関係各課の課長補佐レベルでワーキンググループが設置され、同年、農政課としてはじめて「鳥取県型デカップリング的施策」という名目で予算要求が行われた。翌、平成8年、「鳥取県中山間活性化基本方針」が策定され、それに基づいて、旧事業の組み替えを含めて鳥取県型デカッ

プリング的施策が体系化されるに至った。

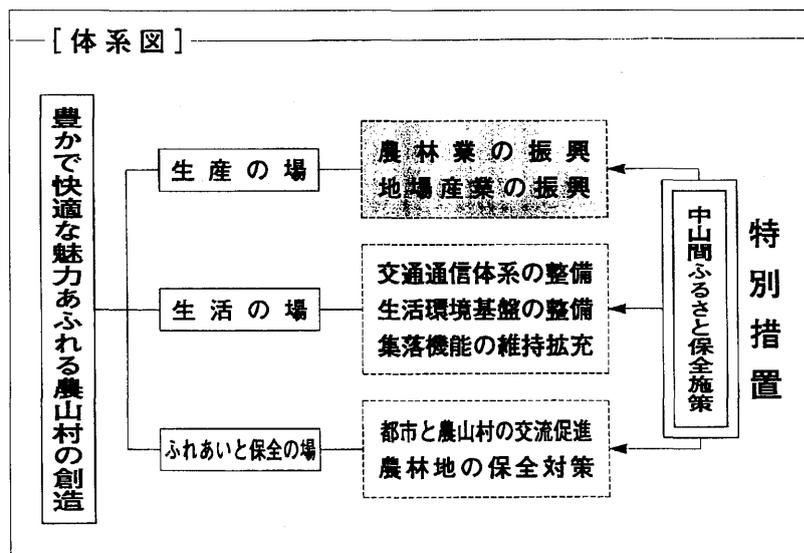
## 2. 基本方針と理念

県が、中山間地域を特定して施策を講じるにはそれなりの理由が必要であった。前述の基本方針は、その目的を「中山間地域における定住条件整備の促進と地域の活性化を助長することにより、県土の均衡ある発展を図り、中山間地域が有している水源のかん養・国土の保全・健康休養など様々な公益的機能を維持・永続させる」としている<sup>(2)</sup>。ここには、定住条件の整備と地域の活性化という中山間住民の生活の引き上げを語る一方で、そこに財政を投入する根拠としての県民全体の公益的機能が語られている。基本方針の中には、このような公益的機能は、中山間に人が住み、そこで農林業が営まれることによってもたらされるものであるから、その経費は、社会的コストとして県民全体が担わなければならないことを唱っている。農林漁業の外部経済論が、施策への財政投入の根拠として取り上げられている。

また、この方針は、単に中山間農業振興を目的とするのではなく、地域の活性化を究極の目標としていることを宣言している。そのため、施策の基本的方向も、図6-1にみられるように、「生産の場」「生活の場」「ふれあいと保全の場」といった3つの領域を設定し、「地域振興的な視点に立った施策を総合的に講じ、『豊かで快適な魅力あふれる農山村の創造』を目指す」としている。そこで、生産の場の整備については、農林業と地場産業の振興が、また生活の場の整備については、交通体系の整備、生活環境基盤の整備、集落機能の維持拡充、ふれあいと保全の場の整備については、都市と農村の交流、農林地の保全管理が、施策の方向としてあげられている。これらを実現する施策体系として、「鳥取県型デカップリング的施策」が実施されるという位置づけである。したがって、「デカップリング」とはいつても、それは農業生産に限定されるものではない。

ところで、この施策の名称に付けられている「的」にはどのような意味が込められているのであろうか。デカップリング的施策のパフレットには、『中山間ふるさと保全施

図6-1 鳥取県型デカップリング的施策の体系



策』(デカップリング的施策のこと一筆者)は、ヨーロッパで行われているデカップリング(直接所得補償制度)にかわる施策(鳥取県型デカップリング的施策)として、本県独自に実施するもので、中山間地域の果たす公益的機能の重要性に着目し、これを維持する担い手(個人、集落、集団等)が、これまで負担すべきものとされてきた費用について、行政がその一部を肩代わりすることによって、担い手を強力にバックアップするものです」と述べられているが、「的」に関しては必ずしも明確ではない。農政課でのヒアリングによると、「的」にはおよそ次のような2つの意味があるという。

第1は、個人に対する直接所得補償ではないという点である。所得補償は、基本的に国がやるべきで、自治体としてはそこまでは踏み込めない。県としては、所得補償ではなく、担い手の支援を行っているんだというスタンスである。このあたりに、自治体施策としての自己限定が見られる。後述するように、国の中山間地域の直接支払制度とも“棲分け”が行われている。

第2は、農業だけではなく、トータルな施策を通じて、中山間地域で定住生活が可能となる条件をつくるのが目標だと見られていることである。この点に関しては、農業の担い手支援が山間集落の人口の減少と活力の低下をどこまで食い止められるかという問題は残るが、農業面での支援施策もそのような大きな目標に奉仕すべきであるという点は、農業関係部局も共有する問題認識になっている。

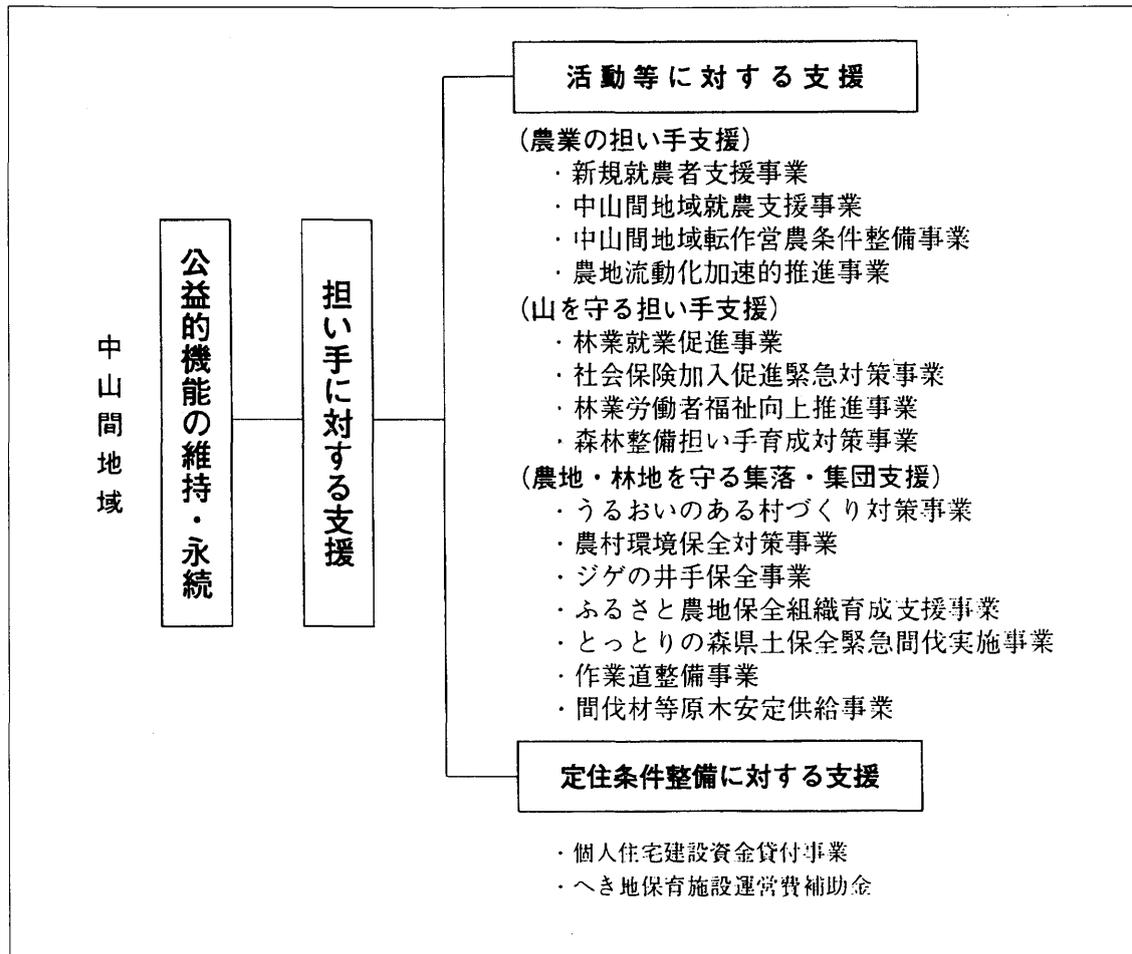
ただし、農政課の担当者の心境はやや複雑である。中山間の公益的機能の維持という目的と定住条件の整備という目的は、基本方針では後者を通じて前者が達成されると期待されているが、実際には互いに矛盾することもあり、前者を強調しすぎると後者がかすんでくる面もある。担当者の心情としては、公益的機能というのは一種の名目であって、やはり「住みたいという人に住めるように支援してやるのが行政の仕事だろう」(中山間振興係の担当者)という気持ちがかがわれる。しかし、財政サイドとの交渉では公益的も強調せざるをえず、「気持ちはやや分裂気味」だという。

### 3. 担当組織

以上のように、デカップリング的施策は、はじめから県庁内の諸部局を横断した施策体系としてセッティングされているわけであるが、デカップリング的施策は、図6-2のように、多くの事業から構成されているので、事業を直轄する担当部局は多数に分かれている。生産の場の整備については、鳥取県型デカップリングの中核的諸事業が配置されており、農林水産部の各課(農政課・耕地課・農産園芸課・林務課など)が事業ごとに所管している。生活の場の整備に関しては、高齢者対策などが中心になるため、農林水産部のほかに福祉保健部、生活環境部などが担当することになっているが、現在のところ特に代表的施策としてあげるべき柱はない。最後のふれあいと保全の場の整備については、グリーンツーリズムなどが中心になっており、農林水産部の企画部門が所管している。

このように、デカップリング的施策は県庁横断的な施策体系と位置づけられているが、図6-2からもわかるとおり、その中心はやはり農林部局が担当している。これまで農政課の中山間振興係が施策全体のまとめ役になってきたのも、そのような背景がある<sup>9)</sup>。具体的には、前述の協議会の下に課長レベルの幹事会が置かれ、さらにその下に施策の立案・遂行のためのワーキンググループが置かれているわけであるが、このワーキンググルー

図6-2 鳥取県型デカップリング的施策の諸事業



ブの任務はどうしても予算対策になりがちで、そうなるとう所管部局以外の事業にはなかなかものが言いにくいという役所特有の事情もあって、総合性と有機的連携という面ではなかなか難しい問題も残されている。

#### 第4節 鳥取県型デカップリング的施策の体系

##### 1. 施策の体系

図6-2のとおり、デカップリング的施策は、活動に対する支援と定住条件整備に対する支援に分かれている。さらに、活動に対する支援は、農業の担い手支援、山を守る担い手支援、農地・林地を守る集落・集団支援の3つの支援施策系から構成されている。これらの施策は少しずつ変わっているが、毎年『豊かで快適な魅力ある農山村の創造を目指して』というパンフレットで、一括紹介されている。

ここでは、ひとつひとつの事業を紹介するのを避けて、デカップリング的施策の目玉である「うるおいのある村づくり事業」と、国の中山間地域の直接支払い制度の生産性格差論の先駆けとなった「ふるさと農地保全組織育成支援事業」を紹介しよう。農作業受託をおこなう第3セクターに対して、平場農村と中山間のコスト差を補填する後者の施策は、すでに先行研究でも紹介されているところであるが<sup>(4)</sup>、平成11年度で終了し別の事業に

変わっている。

## 2. うるおいのある村づくり事業

うるおいのある村づくり事業は、デカップリング的施策が体系化される以前の平成5年からスタートしているが、現在はデカップリング的施策の中に位置づけられているものである。この事業は、中山間地域において、集落の特性を生かした住民の創意・工夫による自主的・主体的な取り組みに対して助成するというもので、集落活性化促進事業・農林業生産基盤整備事業・生活環境整備事業の3つからなっている（表6-1）。事業期間は3ヶ年。事業費は、集落当たり最低1000万円、標準5000万で、県1/2、市町村1/3、地元1/6の負担割合になっている。この事業の特徴は、地域の活性化に役立つ取り組みであれば、ハードでもソフトでも、またハードも中身を問わずに、原則何に使っても良いというものである。

この事業の考え方は、これまでの手法である“広く薄く”から脱皮して、意欲のある集落に施策集中させるということであり、その前提として住民自身による徹底的な計画作りが求められる。実際には、後に紹介するように集会所、都市交流施設、集落営農の機械購入などに使われることが多いが、用途を限定せず事業規模も大きいため、非常に人気がある事業になっている。とはいえ、財政当局とは、集中投下方式の事業効果をめぐっては常に論争があり、農政部局は悩みながら推進しているというのが実状である。この点については、後述しよう。

## 3. うるおいのある村づくり事業のケーススタディ

### (1) 鹿野町小別所集落（平成7年指定～9年）

53戸、水田24haの比較的平坦な地域に立地する集落である。戸数は横這いだが、

表6-1 うるおいのある村づくり対策事業

事業名	うるおいのある村づくり対策事業	所管課	農政課
中山間地域において、集落の特性を生かした住民の創意・工夫による自主的・主体的な取り組みに対して助成します。 ・事業期間 3ヶ年      ・標準事業費 50,000千円（1集落当たり）			
事業区分	事業内容	事業主体	負担割合
集落活性化促進事業	集落の活性化を図るための話し合い、研修会等の活動	集落等	県 1/2 市町村 1/3
農林業生産基盤整備事業	生産基盤や機械整備、特産品加工施設など農林業の活性化を図るための施設等の整備		※但し、H9以降に指定された集落で集落戸数が3戸以上の集落は
生活環境整備事業	安心して快適に暮らすための生活環境の整備		県 2/5 市町村 2/5

60歳以上の人口率は3割を超える。リーダーは、集落に関して、人情味があふれる気風が自慢で、助け合いの気質があると自己評価する。水がきれいでおいしい米が取れる産地である。うるおい事業では、特産の酒米や有機米を集落で出荷するために、5000万円の事業費のうち2500万円をミニライスセンターの設置に使い、残りを花街道や流水公園の整備などのムラ作り、枝打ちロボットの導入につかった。自己負担は800万円である。

ミニライスの受け皿には、昭和55年の圃場整備後にできた水田利用組合になった。水田利用組合は、コンバインを2台所有しており、「小別所の農地は小別所で守る」を目標にしている。お陰で、耕作放棄地はほとんどない。今後はブランド米の生産と高能率加が目標である。転作のそばを利用したそばの特産化を図りたい。

元々まとまりのいい集落だったが、高齢化でやや沈滞していた。多くの農家に後継者は同居しているが、サラリーマンが多く集落への関心は低かった。しかし、うるおい事業を導入してから、集落の住民が寄り合う機会が増えて、意識疎通が図れるようになった。一時期途絶えていた盆踊りも復活した。花街道も整備し、「人と自然が手をつなぐふれあいの里」がキャッチフレーズである。

## (2) 関金町名高集落（平成8年指定～10年）

戸数56戸、高齢化率27%の山間集落である。農業の中心は水稻であり、ほとんどが第2種兼業農家である。平成5年に関金町がグリーンツーリズム構想を打ち出したときに、それに呼応して集落で「水車のムラ作り」を方針とした。中心となったのは公民館活動で結成された青年部（35歳まで。集落に17、8人）であった。その後、平成7年に県の農林部長が集落座談会に来て、そこでうるおい事業の情報を得た。平成8年に、うるおい事業の申し込みをしたが、はじめは5000万もの事業が集落でできるかどうか心配だった。

うるおい事業を導入する前から、水車作りには取り組んできており、うるおい事業では水車を2基追加した。また、夏場の観光客を目当てに、特産のそば打ちが体験できる体験工房を建設し、「水車の郷・体験工房」とした。工房は、平成10年に営業を開始し、土日営業している。

うるおい事業の成果としては、集落のシンボルである水車ができたことで、集落の団結力が強くなり、村人に誇りが生まれたという。また、観光客がそば打ちにやってくることで余所者に対する排他的な意識がなくなった。工房では、集落の男女を雇用しており、集落内に小遣い稼ぎのできる働く場ができたことも大きな成果である。

元々あまりまとまりのある集落ではなく、圃場整備も遅かった。リーダーの話では、少しずつではあるが集落の住民にやる気が出てきたという。

## (3) 関金町小泉集落（平成8年指定～10年度）

戸数13戸の小さな山間集落である。小学校まで5 km ある。「子供の教育の不便がなく道路さえよければ、どんなに奥地でも過疎にはならないのだが・・・」。そういった声が聞かれるような、どん詰まり集落である。狭い谷沿いに水田が散在している。集落戸数がどんどん減少して、現在の戸数になった。兼業農家はすでに出尽くして、残っている農

家はわさびや椎茸、林業、養魚場など、いずれも専門的な経営の農家が多い。出ていった人の農地は、6割が貸借され、4割が耕作放棄されている。

「どうもこのままじゃ集落の存続が危ない」、「若い人が残っている間に集落をなんとかしなければ」。そんな危機感から自然資源である溪流を活かしたグリーンツーリズムの取組みが始まった。きっかけは、町長との座談会だった。うるおい事業ができたところで、やる気があればかなりのことができる。何かをやれば、あわせて道も良くなるかもしれないという期待もあった。

集落を流れる小泉川は、以前から釣りの名所で、釣り客が訪れていた。それに、小泉は、関西では有名なわさびの産地であり、また椎茸園や栗園、養魚場などの観光資源もあった。そこで、集落での徹底した話し合いを経て、平成8年にソフト事業で計画づくりを行い、平成9年に溪流作りを開始。平成10年にはフィッシング・センターをオープンした。「清流遊 YOU 村」と名付けている。現在は、集落農家の交代制で遊 YOU 村の運営を行っている。

#### (4) 智頭町新田集落（平成5年指定～平成6年）

岡山県境の集落である。ほとんどが山林で、水田は約10ha程度である。林業が盛んである。現在17戸だが、そのうち息子が残っているのはわずか6戸。残りの9戸は高齢夫婦世帯、2戸は独居老人世帯である。村には明治の初期より伝統の人形浄瑠璃もあり誇りもある。「息子にもいずれは戻ってきてほしい」「このムラが過疎ですたれてしまうことだけは避けたい」という気持ちから、むらづくりを始めた。「デコは最低3人いないと回せない。しかし、若い人が減ってきてやる人がいなくなってきた」と、他地区からきた嫁さんにも参加してもらおうなど、全員参加型のむらづくりだった。

さらに、平成2年から、大阪の和泉市民生協との農作業体験交流もあった。当初、集落には宿泊施設がなく日帰り交流だったが、宿泊施設の整備とファームステイに取り組むこととなった。そこで、人形浄瑠璃舞台と宿泊施設をかねた「人形浄瑠璃の館」を建設。そこで、人形浄瑠璃はもとより、特産物の朝市もやる。現在、農園付のログハウスを計画中。農園には、休耕地を当てる予定だ。県単事業で、親水公園の整備も始めている。

これまで、1ヶ月に1度の集落常会で、顔を見ない人が増えてきていたが、事業をはじめて誰ともよく顔を合わせるようになったという。女性の活動も活発で、婦人会は一度は解散したが、生協との交流のために「あゆみ会」を結成し、活動している。

#### (5) ケーススタディのまとめ

うるおいのある村づくり事業を導入している集落を駆け足でヒアリングして、つぎのようなことがわかった。

①鳥取県の中山間集落は、かなり奥地の集落まで安定兼業化している。

②高齢者率は高いが、集落崩壊というほどせっぱ詰まった集落は少ない。その意味で、取り組みさえ軌道に乗れば、活力はまだまだあるとはいえる。

ただし、③取り組み集落は極めて熱心にムラ作りをやっているが、多くはムラ作り運動の域を脱していないという印象をうける。うるおい事業が所得増につながるまでには至っていないというのが実状のようだ。

また、④何をやってもいいという事業の仕組みは地元から非常に歓迎されているが、村ぐるみでやるには自己負担が重い場合もある（年金生活者など）。

⑤どんな効果があったかと聞かれても、村が元気になったという位しか答えにくいといった問題もある。

また、⑥うるおいのある村づくり事業の取り組み集落は全体から見れば少数派で、大半の集落は恩恵を受けていない。

⑦集落間の意欲の差・やる気の差が非常に激しい、などの問題点もある。これには、集落住民の気質や歴史、リーダーの存在、兼業条件などが関係しているようである。

手あげ方式に関しては、⑧意欲ある集落を引き上げるのはいいが、できる集落とできない集落と、行政として差を付けても良いのかという反問もある。

少しでも頑張る集落を増やしたいというのが町村担当者の願いであるが、なかなか一般化は難しいというのが実状である。

#### 4. ふるさと農地保全組織育成事業と農地を守る集落営農組織育成事業

この事業も、デカップリング的施策創設の1年前にスタートした事業で、現在は同施策の一環に位置づけられているものである。この事業は、農作業受託を行う第3セクターや市町村出資の農地保有合理化法人などに対して、その立ち上げ支援とランニングコスト負担を行うものである（表6-2）。この事業の特徴は、表の下段の中山間農作業受託支援事業で、平坦地域と中山間地域の農作業コストの差額を補填するというもので、県内一律基準で、耕起に10a当たり1500円、代掻き1300円、田植2300円、刈取り7300円の補助が第3セクターなどに支払われる。

赤字に陥りやすい中山間の農業公社などに積極的に投入され、県内にも多くの公社が設立され一定の成果があったが、他方では「いつまでも3セクが赤字を続けていてもいいのか」という疑問が常に財政当局などから突きつけられ、当初から受託体制確立機械等整備事業が2年、中山間農作業受託支援事業が3年ということでスタートした。実際、この事業は平成11年度に終了し、現在は「農地を守る集落営農組織育成事業」に引き継がれている。

平成11年度に始まった農地を守る集落営農組織育成事業は、中山間地域における耕作

表6-2 ふるさと農地保全組織育成支援事業

事業名	ふるさと農地保全組織育成支援事業	所管課	農政課
市町村が主体となった公的な農地保全組織の設立と立ち上がり期間の運営を助成します。			
事業区分	助成内容	事業主体	負担割合
受託体制確立機械等整備事業	農作業受託を行う第3セクター等に対し、運営に必要な農業用施設・機械の整備について助成する。	第3セクター 公益法人	県 1/2
中山間農作業受託支援事業	農作業受託について、作業経費の平坦地域との差額を補填する。		市町村 1/2

放棄地の発生を防ぐ目的で集落ぐるみ営農に取り組む組織を育成するもので、市町村支援事業、農地保全促進事業、農機具保管庫整備事業からなる。このうち、農地保全促進事業では、県1/2、市町村1/2の負担で、3作業以上を受託する組織に対して、10a当たり1万2千円の農地保全促進助成金が支払われることになっている。結果として、県の施策は第3セクター支援から集落営農の育成にシフトしたことになる。

#### 第5節 デカップリング的施策の評価

以上、鳥取県型デカップリング的施策のうちの主要施策であるうるおいのある村づくり事業とふるさと農地保全組織育成事業についてみてきた。

まず、後者の事業の終了と集落営農を支援する新しい事業の開始は、農地保全にとって第3セクター方式には限界があることを示している。自治体農政では、赤字部門に直接補填金を投入することは、財政サイドとの相当の「摩擦」を覚悟しなければならない。ここでは、いつまで赤字補填をするのかということが常に問われている。赤字を埋め合わせる自助努力を打ち消すインセンティブになるような恒常的補填は、財政サイドから否定されることになるが、その赤字が農作業受託部門だけでは解消しようもない赤字があって、かつそのような受託行為が農地維持を通じて公益的機能を発揮しているのであれば、まさにデカップリング的施策の趣旨に合致するはずのものであろう。「デカップリング的」とはいいながら実際にはそれに純化できない難しさ、あるいは「的」の危うさを、一定の成果を上げながら終了した公社へのコスト補填事業は示している。

こうして、自助努力の他の形態としての集落営農が奨励されることになるのだが、うるおい事業の実態はその難しさを見せつけている。

その第1は、集中投下方式の効果の問題である。財政サイドはその当たりの問題を鋭くつけてくる。農政サイドとしては、施策集中の効果を示したいところだが、金銭的な効果はなかなか目に見える形では現れてこない。「投資効果を追求されると弱い」というのが、中山間振興係の担当者の弁である。しかし、集落座談会を開いてもなかなか反応がないという実状のなかで、「集落を何とかしなくちゃ」というような反応が出てくること自体が活性化の印であり、集会所を作るだけでも意味があるというのが施策の担当者の意見である。その意味では、メンタルな活性化効果は確かに現れており、効果がないわけでは決してない。目に見える効果がない事業は切っていいとするならば、そもそも中山間を対象とする施策の存在意義はなかろう。その意味で、中山間施策にコスト・ベネフィット式のアカウンタビリティを求めることは、あまりに性急であるとせねばならない。

とはいえ、農政部局にも迷いはつきまとう。第2の問題点は、施策効果の波及性の問題である。意欲のある集落に集中的に施策を投下する方式は、できる集落にとっては一定の活性化をもたらすにせよ、活性化できない集落との格差を逆に生んでしまうという恨みがある。活性化しそうでない集落にはなかなか手が着けられないというジレンマの下で、うるおい事業の活用事例が「優良事例」にとどまり、裾野が広がっていかないのである。このような問題は、集落営農の支援施策にも共通して言えることであろう。

県では、すそ野が広がらない原因を集落リーダーの不在に求めている。その意味で、集落リーダーの養成がこれからの一つの課題であり、そのために県では集落活性化アドバイザー制度をつくって、外からの働きかけとリーダーの発掘・養成に取りかかっている。も

つとも、それがどの程度の効果を上げるかは、未知数であるといわなければならない。

第3の問題は、継続性の問題である。うるおい事業は3カ年事業であるが、それが終われば、再び集落が沈滞化する恐れもある。県では、この点の検証を来年度以降に行うことにしているが、達観的に見て2割程度の集落では事業前の状態に戻っているという感触をもっている。もっとも、デカップリング的施策の根拠が中山間地域の公益的機能の維持だというのであれば、ランニングコストの継続補助が必要ではないかということになるが、そうすると第3セクターへの助成と同様に、財政部局からの「一体いつまでやるんだ」という反論がでてくる。

以上のような問題のなかで、県の農政部局の担当者は、「ほんとうに必要な中山間対策とは一体何だ」ということを自問しながら、新しい方向を常に模索しているというのが調査の印象であった。

#### 第6節 デカップリング的施策の見直し—まとめにかえて—

ところで、平成12年度から国の中山間直接支払いが開始されることになり、鳥取県でも協定締結への取組みが進められているところである。平成12年8月末現在までのところ、直接支払いに取り組む市町村数は30市町村であり、集落協定が634集落・653協定、対象面積6961ha、個別協定が農業者数5、協定数5、対象面積25haである。個別協定はすべて農家であり、農業公社などの第3セクターは含まれていない。

直接支払いが動き出したことで、県のデカップリング的施策も一定の見直しを迫られている。農政サイドは財政当局に対して、直接支払い制度は農地に注目した属地主義施策であり、県単のデカップリング的施策は担い手に注目した属人主義施策であると説明しており、基本的枠組みは存続させたい考えである。しかし、国の直接支払いができたことで、来年度以降デカップリング的施策体系にも見直しが行われる可能性もでてきた。特に、中山間施策の統括部局が農政課から総務部市町村振興課に移動したことで、農業以外の部面に力点がうつされる可能性もなくはない。

しかし、農政部局としては、国の直接支払い制度だけで中山間地域の農地が維持できるとは必ずしも考えていない。直接支払いは集落活動見直しの絶好のチャンスではあるが、それが集落活動活性化に結びつかないとあまり効果は期待できない。その意味では、直接支払いのおよそ半分に当たる集落共通経費を集落の活性化や集落営農の組織化につなげることが重要だが、それを集落の組織化に誘導する手段は直接支払い制度の中には存在しない。そこで来年度から、うるおい事業の下限額を1000万円から500万に落としてソフト的な取組みがやりやすいように改めることが企画されている。直接支払いとタイアップして集落ぐるみの取組みを推進するための、一種の誘導策であるといえよう。

以上のように、鳥取型デカップリング政策は、来年度以降、国の直接支払いとタイアップする形に軌道修正されることになるわけであるが、直接支払いが続く今後5年間にどの程度の集落の組織化ができるのかが問われることになる。この点で、鳥取型デカップリング的施策の真価が発揮されるかどうか、正念場を迎えたといえるのではないだろうか。

<注>

- (1) 正確には、事業ごとに対象とされる地域は異なっている。なお鳥取県では、半島法、離島法の指定はない。
- (2) 鳥取県『豊かで快適な魅力あふれる農山村の創造を目指して—うるおいのある村づくり事例集—』平成11年12月。なお、本文中の図表はすべてこの資料から引用している。
- (3) ただし、平成12年度から、デカップリング的施策の統括部局は総務部の市町村課に移され、中山間振興係も農山村振興係に改組された。
- (4) 柏雅之「中山間地域農業の担い手再建問題」『日本の農業212』農政調査委員会、平成12年など。

## 第7章 過疎化「先進地域」自治体における中山間条件不利地域政策

—中国地方・島根県を中心に—

京都大学大学院経済学研究科 岡田知弘

はじめに

本稿の目的は、過疎化が国内で最も進行している中国地方、なかでもその「先端」をいく島根県を事例にとりあげ、自治体における中山間条件不利地域政策の展開状況と政策的課題を明らかにすることにある。

いうまでもなく、「過疎地域」と「中山間条件不利地域」とは同義ではない。とりわけ政策遂行の根拠となる法制度による定義は、大きく異なる。例えば、2000年4月から施行された4回目の過疎法（「過疎地域自立促進特別措置法」）では、過疎地域を、①1970年から25年間の人口減少率が19%以上、②60年から35年間の人口減少率が30%以上のいずれかを満たし、③財政力指数が0.42以下の自治体、と規定している。また、同じく2000年度から実施された「中山間地域等直接支払制度」では、特定農山村法など地域振興8法の指定地域にある、急傾斜農地をはじめとする農業生産条件の悪い農地を、施策対象としている。さらに、いまひとつ注意しなければならないことは、過疎対策が旧国土庁及び自治省の政策ラインの下で行財政が運用されてきたのに対し、中山間地域等直接支払制度をはじめとする農林業関係の施策は農水省の政策ラインで運用されてきた点である。

2000年4月から地方分権一括法が施行されたものの、地方自治体の政策的な自治権は未だ不十分なままである。とりわけ、財源委譲がほとんどなされなかったことと、地方財政危機が進行していることによって、地方自治体の中央政府に対する財政的・行政的依存は実質的に強まっているともいえる。このような地方自治体の視点から先の過疎対策と中山間条件不利地域政策を有効に運用しようとするならば、多くの問題に当面せざるをえない。とりわけ、県域のほとんどが過疎地域あるいは中山間条件不利地域となっている島根県などの過疎化「先進地域」は、中央政府の各省庁の施策をうまくミックスしながら、乏しい財源を活用して独自施策を講じなければならない難しい立場におかれている。

この点は、市町村といった基礎自治体になるとなおさらである。基礎自治体においては、人口定住と産業振興、地域福祉の向上は、バラバラのものではなく一体のものとして存在し、政策主体はこれらを包括する地域政策とその政策遂行能力を必要とする。

本稿では、以上のような問題意識から、中山間条件不利地域政策を、国（農政局）レベル、県レベル、基礎自治体レベルに区分したうえで分析し、今後の政策の方向性や運用のあり方について示唆を得たいと思う。

### 第1節 中国地方の過疎化と各県の政策対応

#### 1 中国地方の過疎化と中山間条件不利地域

周知のように中国地方は、中国新聞社編『中国山地』（未来社、1967年）が生々しく描き出したように、1960年代に発生した過疎問題の典型地であった。1980年代後半以降の経済構造調整政策と経済のグローバル化、そして90年代大不況のなかで、再び中国地方で人口減少の動きが顕著になっている。しかも、今回は、1960年代における若年人口流出

から一世代分の時間を経過した時期に相当し、人口減少もかつての「社会減少」から人口の縮小再生産を意味する「自然減少」へと、その形態を大きく変えた<sup>1)</sup>。

ちなみに 2000 年の国勢調査によると、1995 年に比べ 24 道県で人口が減少した。とりわけ中国地方では 5 県すべてが人口を減らした (表 7-1)。ブロック別で、構成都市府県がすべて減少しているのは、北海道を除くと中国地方だけである。また、1960 年から 2000 年までの 40 年間の人口増減をみると、中国地方では島根県と山口県のみが減少しており、他の 3 県は増加している。島根県の減少率は実にマイナス 14.4% に達しており、山口県のマイナス 4.6% を大きく引き離している。島根県の人口のピークは、この表では 1980 年となっており、それ以後は再び減少傾向をたどっており、中国地方のなかでも人口減少が最も早期に現われ、かつ深刻な県であることがわかる。

表7-1 中国地方各県の人口推移(1960~2000年)

単位:千人

	1960年	1970年	1980年	1990年	1995年	2000年	1995~ 2000年増 減率(%)	1960~ 2000年増 減率(%)
鳥取県	599	569	604	616	615	613	-0.3	2.3
島根県	889	774	785	781	771	761	-1.3	-14.4
岡山県	1,670	1,707	1,871	1,926	1,951	1,951	-0.0	16.8
広島県	2,184	2,436	2,739	2,850	2,882	2,879	-0.1	31.8
山口県	1,602	1,511	1,587	1,573	1,556	1,528	-1.8	-4.6

(資料)国勢調査報告

もつとも、人口減少の大きいことと、その地域の条件不利性が同義であるわけではない。立地条件のよい大都市部においても、地価高騰等による人口減少がみられるからである。また、人口減少はあくまでも結果にすぎず、その原因が必ずしも「条件不利性」であるとはいいきれない。そこで、便宜的な方法として、過疎法 (ただし 2000 年 3 月期限の過疎地域活性化特別措置法)、特定農山村法、農林漁業金融公庫法によって、各々「過疎地域」、

表7-2 条件不利地域の地域構成(1995年時点)

	全市町村 数	Aクラス自 治体比率	Bクラス自 治体比率
全国	3,233	28.0%	65.5%
北海道	212	42.9%	81.6%
東北	400	30.7%	70.2%
北陸	223	25.1%	67.7%
関東・東山	638	15.0%	44.5%
東海	330	19.1%	51.8%
近畿	326	19.6%	56.2%
<b>中国</b>	<b>318</b>	<b>48.7%</b>	<b>84.3%</b>
四国	216	43.6%	80.1%
九州	517	30.6%	73.7%
沖縄	53	11.4%	100.0%

注)Aクラス自治体、Bクラス自治体については、本文参照。

「特定農山村地域」、「中山間地域」として指定された町村の分布率を比較することにした（表 7-2）。過疎法については、冒頭で述べたように、人口減少率と財政力指数をもとにしたいわば「結果指標」で指定しているが、後二者については立地条件等を加味した「条件不利性指標」を含んでいる。この三地域指定をすべて受けている自治体比率が「A クラス自治体比率」であり、条件が不利でありかつ最も問題が厳しい地域であるといえる。また、「B クラス自治体」は上記三法のいずれかの指定を受けている自治体であり、A クラス自治体も含んでいる。この表からは、中国地方の A クラス自治体比率は、約半数にあたる 48.7%であり、ブロック別では全国トップに位置することがわかる。また、B クラス自治体比率も 84.3%に及び、沖縄を除くとやはり最大の比率に達していることが確認できる。したがって、中国地方は中山間地域の条件不利地域を多く抱えているという点でも、人口の過疎化現象という点でも、全国の「先進地域」ということができる。なかでも島根県はその「最先端」に位置するといえる。

## 2 中国四国農政局の施策

中国地方における国の農政の出先機関は、岡山市にある中国四国農政局である。同農政局は、中国四国の 9 県を管轄している。同管内の 534 市町村のうち 4 分の 3（396 市町村）が、農林統計上の農業地域類型における中山間地域となっているほか、72%（385 市町村）が特定農山村法の該当地域となっており、農政局も全国の中でも最も中山間地域の割合が高い地域として自己認識している<sup>2)</sup>。

なかでも、中国地方の農業に占める中山間地域のウェイトは、表 7-3 に示したように、極めて高い。耕地面積の 67%、総農家数の 66%、粗生産額の 64%、生産農業所得の 61% を占め、いずれも全国平均をはるかに上回っているのである。

表7-3 中国地方における中山間地域のウェイト

	区分	市町村数 1995/9/1	耕地面積 (千ha)	総農家数 (千戸)	農業粗生産 額(百億円)	生産農業所 得(億円)
実数	中国計	318	283	351	58	2,305
	中山間地域	246	190	231	37	1,412
	平地農業地域	26	25	53	6	258
	都市的地域	46	68	67	14	636
構成比 (%)	中国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	中山間地域	77.4	67.1	65.8	63.8	61.3
	平地農業地域	8.2	8.8	15.1	10.3	11.2
	都市的地域	14.5	24.0	19.1	24.1	27.6
参考 構成比 (%)	全国	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	中山間地域	54.3	41.5	42.4	36.8	34.8
	平地農業地域	23.4	35.6	35.1	35.1	35.8
	都市的地域	22.3	22.9	22.5	28.1	29.4

(資料) 中国四国農政局『中国四国農業の概況』1998年6月。

(注) 原資料は、農林水産省『平成9年耕地面積調査』(1997年8月1日現在)、『1995年農業センサス』(1995年2月1日現在)、『平成8年生産農業所得統計』。

このような状況を踏まえ、中国四国農政局も中山間地域対策に重点をおいて、県、市町村への補助事業を展開している。ちなみに 1998 年度の事業メニューは、農政部構造改善

課が担当する①山村振興等農林漁業特別対策事業（UR 関連）、②中山間地域活性化推進事業、③中山間地域活性化システム確立事業、④高齢者活動・生活支援事業、⑤中山間地域広域支援活動推進事業、⑥ふるさと交流拠点事業、⑦中山間地域農地保全支援事業の 7 事業と、建設部が担当する⑧中山間地域総合整備事業、⑨中山間地域総合農地防災事業、⑩棚田地域等緊急保全対策事業（UR 関連）、⑪中山間ふるさと・水と土保全推進事業（UR 関連）の 4 事業であった<sup>3)</sup>。

とりわけ同農政局が重点課題としてとらえているのは、農業公社を含む担い手の育成、耕作放棄地対策、付加価値の高い生産品目や新規導入作目への支援活動である。問題はこれらの補助事業を、どのように各県に分配し事業の「箇所付け」を行うかにある。残念ながら、中国四国農政局が各県、市町村に対しどれだけの補助金を分配したかについての資料を入手することはできなかった。しかしながら、国の出先機関である農政局の側では毎年予算消化の圧力が加わるうえ、各県に均等に配分することも要請されると考えられる。このことが、地方自治体サイドにおける補助事業の実需要とミスマッチをおこすであろうことは容易に想像されることである。それ以上に、各県の抱えている中山間条件不利地域問題の軽重が、中山間地域対策に対する行政の姿勢の違いを生み出さざるをえない。ちなみに、農政局企画調査室でのヒアリングによると、中国地方において最も積極的に中山間地域対策に取り組んでいるのは、問題が最も深刻な島根県であるという評価であった<sup>4)</sup>。

### 3 各県の独自施策と連携施策

次に、筆者がヒアリング調査を実施した中国地方四県の中山間条件不利地域政策について、表 7-4 によって比較してみたい。同表からは、県によって、政策の企画・実施体制も、事業内容も大きく異なっていることがわかる。

まず、島根、岡山、広島各県は全庁的な組織を設置しているのに対し、山口県は設けていない。同表には掲げていないが、鳥取県も中山間地域活性化推進協議会という全庁的組織を有しているが、その事務局は農政課中山間振興係が担っている。他の 3 県が、いずれも企画部系のセクションが事務局を担当しているのとは対照的である。ただし、この 3 県のなかに入っている岡山県や、企画部での担当窓口をおいていない山口県の場合、実質的な中山間条件不利地域政策は、農政関係部局が実施している。したがって、各県とも過疎対策に基本をおく企画部ラインの政策と中山間地域農業政策を担当する農政関係部局ラインの政策の二系列が存在し、県によっていずれの政策ラインに重点を置くかが異なっている。あえて類型化すれば、企画ライン型の島根県と広島県、農政ライン型の岡山県、山口県、そして鳥取県というように整理できるであろう。

第二に、県ごとに中山間地域概念が異なっていることが注目される。概念区分の基礎として、地域振興 3 法指定地域、同 5 法指定地域、農林統計上の中山間地域等が、それぞれ選択されているが、結果として各県とも県内の圧倒的多数の市町村が中山間条件不利地域に該当している。最低は岡山県の 78%で、最高は島根県の 93%である。

第三に、県単独事業の予算規模にも大きな開きがある。一般会計規模に比べて中山間条件不利地域対策事業費が大きいのは、やはり島根県である。同県の施策の詳細は後に詳しく検討することにしたい。単独事業費の格差は、中山間地域問題の軽重というよりも、財政危機の深度によって規定されている面もある。例えば、経常収支比率が 99 年度に 95.7%

表7-4 中国地方4県の中山間地域対策担当組織と独自施策

	島根県	岡山県	広島県	山口県
全庁的組織	中山間地域対策本部	中山間地域活性化推進協議会	中山間地域活性化対策推進本部	-
(同事務局)	企画振興部企画調整課	企画部地域振興課	地域振興部中山間地域対策課	-
計画・方針	中山間地域活性化基本構想(96年)	中山間地域対策の基本的考え方(97年)	中山間地域活性化対策基本方針(97年)	県農林業・農山村振興の基本構想(98年)
条例	中山間地域活性化基本条例(99年)	-	-	-
中山間条件不利地域概念	特定農山村法、過疎法、辺地法の三法指定地域及びそれに準ずる地域	過疎法、山振法、特定農山村法のいずれかに該当する地域	地域振興5法のいずれかの指定面積が、市町村面積の1/2以上に達する地域	農林統計上の中山間地域及び地域振興5法のいずれかに該当する自治体
市町村数比率	93%	78%	81%	86%
農林部内担当課	管理総務課	農政企画課中山間地域農業推進班	農林企画課	農政課農林企画班
企画部関係県単独事業	ふるさと島根定住財団の設立(92年度)と定住施策の展開(99年度事業費、3億3000万円)、中山間地域研究センターの設立(98年度、99年度7億1300万円)、中山間地域集落維持・活性化緊急対策事業(99年度、2億1000万円)、中山間地域生活サポート推進事業(99年度、900万円)	中山間地域活性化促進事業(97～99年度、1900万円)、中山間モデル基地事業(97～2001年度、3500万円)、おokayama田舎くらし情報ネット開設事業(98年度、676万円)	集落・生活拠点整備モデル事業(99年度、22億3650万円)、中山間地域活性化ソフト事業(1億円)、中山間地域定住促進事業(1278万円)、広域的地域づくり重点支援事業(1億2500万円)など	
農林部関係県単独事業	がんばる島根農林総合事業(99年度、17億円)	中山間地域農林業振興事業(99年度、7290万円)、棚田地域営農条件等整備事業(99年度、2332万円)	中山間農地保全管理事業(98年度、4370万円)	魅力ある中山間地域モデル事業(97～99年度、8400万円)、中山間地域魅力発揮支援事業(4700万円)
1999年度一般会計予算	6575億円	8015億円	1兆1188億円	8245億円
1999年度経常収支比率	78.2%	95.7%	89.8%	86.6%

(資料)各県でのヒアリングによる。

に達した岡山県の場合、財政危機が深刻化した結果、独自事業の予算規模を削減したほか、96年度に中山間地域問題の総合本部として設置した中山間地域対策室を、翌年度末に解体せざるをえなくなっている。ここにも県レベルの条件不利地域政策の不安定性がある。

なお、中国地方の県知事が定期的に行っている中国知事会議において、県境を越える連携事業を企画、実施に移していることも注目される。島根県に設置された中山間地域研究センターや、岡山県の中山間モデル基地事業もそのひとつである。

## 第2節 島根県の定住政策と中山間地域政策

### 1 島根県における定住対策と中山間地域政策の展開

島根県が定住対策を県政の基本目標にすえたのは、1990年の国勢調査で、過去二回の調査での人口増加基調が転じて、県人口の減少が判明したことがきっかけであった<sup>5)</sup>。91年5月には、県庁内に人口定住促進連絡会議、人口定住プロジェクトチームを設置し、人口定住に向けた課題、施策の検討を開始、同年11月には「人口定住対策報告書(1)」を策定する。92年2月の定例県議会において県知事が92年を「人口定住元年」と位置づけたことを受けて、93年度から総務部内に市町村振興室を新設する。同時に、市町村の主体的な定住対策を総合的に支援するために、「3S(住んで幸せ島根づくり)補助金」も創設した。さらに、人口定住のための戦略的プロジェクトをまとめた「人口定住対策報告書(2)」を策定したのち、「島根県長期計画(1994~2010年)」の検討に入り、93年末に「定住条件の確立と存在意義の構築」を基本理念とする同計画を策定する。こうして、90年代初頭に、人口定住が島根県の県是として確定することになる。

同時に、定住対策の実行機関の設置がなされる。すなわち1992年9月の「ふるさと島根定住財団」の設立である。同財団は、労働省の雇用環境整備に係る補助金によって設立されたものであり、同様の例は全国に6県ある。設立当初は、商工労働部の所管であり、定住のための条件として何よりも県内就職の促進を図ろうとしたことがわかる。

このような定住対策の展開とは別に、中山間地域の農業の活性化をめざした農林部サイドの政策が、やはり91年度から開始される。県単独事業の中山間地域集落営農推進事業が、それである。島根県では1975年度から「新島根方式」とよばれる集落の話し合いをもとにした集落営農を推進していたが、この手法を踏襲して、中山間地域の集落を対象に話し合いを基本にした稲作用農業機械の補助を行ったのである。

定住政策や中山間地域農業政策が別個に展開されていくなかで、産業全般から農山村生活全般におよぶ包括的で総合的な中山間地域対策が必要となり、1994年5月に県庁内に「島根県中山間地域施策研究会」が設置され、調査・施策立案が図られる。その内容は、最終的には96年2月に「島根県中山間地域活性化基本構想」としてまとめられた。同構想は、各部局に分かれた施策の体系化と、全庁横断的な行政組織として中山間地域対策本部の設置を提言した。また、この基本構想の「農林水産部版」として、96年3月に「島根県中山間地域農林業活性化プラン」も策定された。これは、「中山間地域の発展は農林業の振興と農山村の維持が極めて重要な要素である」<sup>6)</sup>という認識からであった。

ところが95年の国勢調査においても依然人口減少傾向が続いていたため、島根県はさらに体制・対策を強化していく。95年には県庁企画振興部内に、柔軟で機動的な定住対策の企画・立案・調整をねらって「定住企画課」を新設し、定住担当、プロジェクト担当、特定地域振興担当、各2名を配置する。また、翌年度から「ふるさと島根定住財団」を、この企画振興部所管に移した上で、同財団内に業務第2課を設置し、総合的な定住対策を展開していく。「定住企画課」は、県の縦割り行政の弊害をなくすとともに、市町村の力を引き出すことをねらって設置された組織で、全国はじめての試みである。また、98年度に前述の中山間地域研究センターを設立したのに続き、99年には日本ではじめて中山間地域の活性化を目的とした中山間地域活性化基本条例を制定、中山間条件不利地域の集落に各々100万円を交付するユニークな事業を開始する。

## 2 ふるさと島根定住財団と定住促進事業

ふるさと島根定住財団は、前述のような設立経過をたどり、調査を行った 99 年度末時点では業務 1 課と業務 2 課の 2 課体制をしいていた。業務 1 課は、財団本来の雇用環境整備に関わる業務を担当し、財源は基金の運用果実によっている。これに対して 95 年度に新設された業務 2 課は、定住対策全般に関わる事業を展開している。その事業費は、県財政から支出され、予算額も 96 年度の 1 億円から 99 年度には 3.33 億円にまで拡大し、5 人の担当者が配置されている。

定住対策を主管する業務 2 課の事業は、①総合情報提供、②県内受け皿づくり、③U・I ターン誘導の 3 本柱から構成されている。

総合情報提供は、定住情報をファックス、インターネット、全国版就職情報誌、U・I ターンフェア、屋外電子ボード、県外向け情報誌などを活用して提供するものである。

定住の受け皿作りとしては、①新規分野進出企画支援事業、②ふるさと島根定住促進事業、③少子化対策推進事業、④結婚対策事業、⑤中山間地域託児試み支援事業などがある。

また U・I ターン誘導を目的に、①しまね暮らし発見事業、②島根の産業体験事業、③トレーラーハウス貸与事業、④U・I ターンのための島根の住まい支援事業(空き家活用助成)、⑤中山間地域民間賃貸建設支援事業、⑥市町村定住促進支援事業、が実施されている。

これらの支援事業のうち中山間地域を対象にした産業政策と直接関わるのは、産業体験事業である。産業体験事業は長期体験(3ヶ月～1年間)と短期体験(1週間～3ヶ月未満)からなり、前者に月5万円、後者に月3万円の滞在経費助成金が準備されている。この事業の目的は、農林水産業、伝統地場産業の担い手不足対策にある。1996年度から99年度の間、2,500～2,600件の問い合わせがあり、体験者数は延べ350人、受け入れ団体は延べ100に達している。また、産業体験者の住居確保が難しい場合には、トレーラーハウスの貸与もなされている。中山間地域一般の傾向として、空き家は多いものの、これを移住者に賃貸することに躊躇する傾向が強く、定住促進の一つのネックになっていた。そこで財団では、空き家活用助成事業(産業体験者に対して、住まいを確保するために市町村が行う空き家の修繕費に対して1/2を助成)や中山間地域民間賃貸建設支援事業(UIターナー向けの住宅確保策として、市町村が一定期間借り上げを条件に民間賃貸住宅の建設費に対して1/4を助成)を整備することで対応している。さらに結婚対策として交際サークルへの支援を開始したほか、中山間地域の民間グループ等が少人数の幼児を対象としたミニ託児を行う場合に必要経費の1/2を補助する中山間地域託児試み支援事業も創設している。

財団のこれらの事業は、助成対象が市町村から個人にいたるまで多様であるうえに、定住対策にとって必要と考えられるものを機動的に施策化したものである。もともと、同財団への県の補助金は、ワク予算として渡しきりとなっており、財団が必要に応じて自由に支出できるメリットをもつ。これは、同財団業務2課がもともと「横断的、機動的、先導的な定住宅策事業」を行うために設置されたことにより、はじめて実現できたことである。その限りでは、同財団のあり方は他県においても応用できるものがある。

ただし、2000年の国勢調査では、さらに島根県人口は減少することとなった。ユニークな財団運営はなされているものの、人口減少の基礎構造を覆すほどの質と量を具えた施策展開には未だ達していないといえる。

### 3 島根県中山間地域活性化基本条例と集落活性化交付金

1999年3月12日、わが国で初めて中山間地域活性化を目ざした「島根県中山間地域活性化基本条例」が公布された<sup>7)</sup>。同条例の目的は、「過疎化及び高齢化が急速に進行し、地域社会の維持存続が困難な状況にある県内の中山間地域の活性化を図り、もって県民の福祉の向上に資する」ことにおかれた。この条例では「中山間地域」を「産業の振興、就労機会の確保、保健・医療・福祉サービスの確保その他の社会生活における条件が不利な地域であって、当該地域の振興を図る必要がある地域として規則で定める区域をいう」と規定し、具体的には別途規則において前述の地域が指定された。条例では、県に対し中山間地域活性化計画の策定、総合的施策の実施、報告書の作成・公表の責務を負わせる一方、市町村の責務として中山間地域の活性化に関する総合的な施策の策定、実施を規定した。さらに、県の具体的責務として、政策形成、定住環境の整備、産業振興による活力ある中山間地域の創造、中山間地域に対する積極的な支援、必要な財政的措置を明記している。

同条例に基づいて1999年度県単独事業として中山間地域集落維持・活性化緊急対策事業（集落活性化交付金）が実施に移される。同事業の趣旨は、崩壊・衰退の危機に直面する中山間地域の集落が、地域の実情に応じて自ら策定した集落活性化プランに基づき実施する社会経済・文化的機能等の維持・活性化策に対して、交付金による財政支援を行うところにあった。対象集落は、条例第2条に定める区域内の農林業センサス集落または自治会等の集落のうち、高齢化率が35%以上で、かつ集落活性化プランを策定した集落である。対象集落は、県全体で1,374集落に及び、中山間地域集落総数の38.1%に相当する。同事業の実施機関は、1999年度から2001年度までの三年間であり、1999年度には200集落を計画していた。また、交付額は1集落当り100万円以内で、補助率100%である。

1集落に100万円を交付する制度ということで、かつての竹下登元首相によるふるさと創生事業との相似性が指摘されたが、島根県の企画調整課によれば両者の発想は全く異なるものであるという。ふるさと創生事業の場合は行政主導であったが、今回の集落活性化交付金は、住民の自主性に任せることを基本にしていることが大きな違いとして指摘されている。ただし、そのために事業の成否は市町村役場の姿勢と力量に依存することになる。このため、県としては、県内各地区の総合事務所内にプロジェクトチームを組織横断的につくり、担当地域を決めてきめ細かな指導をできるような体制を整備したり、ホームページで先進事例の紹介を掲載してプラン作成の誘導を図っている。

表7-5 島根県集落活性化交付金の分野別集落活性化プランの策定状況 (2000.11.10現在)

取り組み分野	プラン数	構成比
産業（地域特産物・加工品の開発、集落営農、青空市、観光農園 など）	91	32.3%
文化（伝統行事・芸能等の保存伝承、各種研修会の開催、スポーツ振興 など）	95	33.7%
環境（集落環境美化運動、景観保全活動、災害・防犯対策、有害鳥獣対策 など）	127	45.0%
交通（福祉バス等の運行、生活交通を確保するためのしくみづくり など）	0	0.0%
福祉（健康づくり教室、地域福祉ネットワークづくり、高齢者給食サービス など）	33	11.7%
交流（都市と農村の交流、地域の世代間交流、棚田オーナー制度 など）	82	29.1%
総数	282	100.0%

（資料）島根県企画調整部企画調整課ホームページ

注）複数の分野に関連するプランをそれぞれでカウントしているためプラン総数とは一致しない

この結果、2年度めに入った2000年11月10日現在で、342の集落でプランを作成し終わった。今回の事業では、非対象集落も含めた他集落との共同策定も認められており、この結果、策定プラン数は合計282となっている。また、策定プランの分野別内容は、表7-5のとおりである。環境分野が最も多く全体のプランの45%に及ぶ。これに文化、産業、交流分野が続いているが、交通や福祉分野は皆無あるいは11%台にとどまっている。

いずれにせよ島根県の集落交付金制度は、国の直接支払い制度に先立ち、中山間条件不利地域の集落に政策のターゲットをしばり、金額の制限はあるものの融通性にとんだ助成金を交付したところに大きな意義がある。しかも、島根県の農政部面で展開されてきた集落中心の施策方向が、農政ばかりでなく集落のあらゆる機能に拡張されて企画部面での事業として体系化されたことの意義は少なくない。ただし、その現実の効果については今後の事業展開のフォローアップによる検証を待たなければならない。

#### 4 島根県農政における中山間地域政策

島根県の施策方向が、「定住」を目標に体系化されるにつれて、島根県の農政も新たな展開を見せる。前述したように、島根県では1975年度から集落に視点をあてた農業施策を展開してきた。それは、島根農業振興対策事業にはじまり、その後ふるさと農業活性化事業（1989～93年度）、中山間地域集落営農推進事業（1991～93年度）、しまね地域農業活性化特別対策事業（1994～96年度）、ハツラツ集落・農村づくり事業（1996年度～）に引き継がれてきた。そこでの基本は、圃場整備の実施等を契機にして集落を単位とする新しい農業生産体制＝集落営農を積極的に支援してきたところにある<sup>8)</sup>。

1998年度には、町村を補助するために既存の10プロジェクトを一本化して「がんばる島根総合事業」を新設、初年度16億円の予算が99年度には17億円と増額され、しかも細事業ごとに設けられていた予算枠を撤廃し、農林業振興のために融通性をもって活用できるようにした。同時に、99年度からは県単独事業として「集落総点検運動」を開始した。これは、2010年までに全集落の半分近くにあたる1,500集落を対象に、農林振興センター、市町村、農協の一体的な取り組みによって集落の現状把握のための点検を実施し、集落ごとに適切なアドバイスを行い、農業者のやる気をひきだすことをねらったものである。

以上のような島根県農政の展開方向は、何よりも島根県農業の後退、担い手の弱体化によって規定されているといえる。島根県の農家一戸当たり農業所得は、1987年の41.5万円から97年には34.4万円まで低下し、全国最下位を記録した。これは基幹部門である、コメと畜産の後退によるところが大きい。いずれも、この間の農産物輸入の自由化を中心とする構造調整政策のターゲットとなった部門である。しかも、農業就業人口は、同期間に37%減少し、農業従事者の高齢者比率も87年の41.3%から97年の61.2%へと20ポイント近くも上昇し、担い手の減少、弱体化には著しいものがある。県土の圧倒的部分が中山間地域であることが、島根県農業を日本国内農業の限界地に落とし込んでいるといえよう。そのような危機的な状況であるからこそ、農政面での政策目標も最終的には「定住」に据えられることに象徴されるように、政策面での先進性と体系性を生み出しているといえる。

とはいえ、中山間条件不利地域のかかえる問題総体に対峙しなければならない基礎自治体にとって、国や県の施策は、「縦線的」でありかつ「点的」であるという限界をもつ。いかに優れた着想の施策であっても、そのみで当該地域の地域問題を解決するものとはな

らないし、財政の制約が大きく響いている。そこで、次に、基礎自治体レベルでの中山間条件不利地域対策について、国や県の施策との関連性にも注目しながら検討してみたい。

### 第3節 基礎自治体における対応—横田町を中心に—

#### 1 横田町の概要

ここで取り上げる横田町は、中国山地の脊梁部に位置する典型的な中山間地である。広島、岡山両県との県境に位置し、周囲を 1000m 近い山々に囲まれた高原の町である。県庁のある松江市から 50km、ほぼ 1 時間の距離にある。人口のピークは、1955 年の 13,424 人であり、以後減少し続けて、1995 年には 8,411 人となっている。1990 年からは、人口の自然減少に転じており、95 年時点での高齢者比率は 27.3%となっている。過疎化・高齢化の水準は、県の平均程度である<sup>9)</sup>。

同町は、かつては「たたら」と算盤の町であったが、1970 年代後半から企業誘致に力を入れ、2000 年 2 月時点で電気機械、一般機械、アパレルなど 7 社が操業している。

1995 年国勢調査での産業別就業者は、合計 4,626 人であり、産業別では農業 1,108 人、製造業 1,079 人、サービス業 824 人、建設業 627 人、卸小売業 578 人等の順になっており、農業が第 1 位産業となっている。ただし、1965 年から 1995 年にかけての推移を見ると、農業就業者数は約 3 分の 1 に縮小し、代わって建設業が 2.5 倍、製造業が 2 倍強に大きく伸びている。また、1995 年の町内総生産額は約 174 億円であり、製造業・建設業・サービス業で全体の半分以上を占めている。ちなみに農業粗生産額は 22.5 億円であった。

#### 2 横田町農業の特徴と農業公社の設立

横田町の農地は、海拔 300~700m の準高原地帯に分布する。このため高原野菜等の産地に特化することもできず、長らくコメと畜産を中心とした農業構造であった。現在も、コメは重要作物であり、「横田米」というブランド名をつけて力を入れている。98 年度には隣町の仁多町と共同で第 3 セクターの米販売会社を設立した。畜産は、和牛と酪農を中心としていたが、和牛飼育農家数は牛肉の自由化後、急減している。また、畑地では、キャベツを中心とした野菜作りをおこなっている。かつては広島市場にも出荷していたが、現在は生産量がかなり減少している。かわって、施設野菜、花卉が台頭しつつあり、後者は 1 億円を超える出荷額に達している。

畑地の多くは、1977 年度から開始された国営農地開発事業によって造成されたものである（～95 年度）。同事業は、入植方式ではなく地元農家の増反方式で行われた。ところが、経営に失敗する農家が少なくなく、開発面積も当初計画の 600ha から 370ha にまで縮小した。失敗の原因は、土づくりがなっていないことにある。牛の減少で堆肥ができなかったことが大きく響いたのである。また、農地開発事業が行われた 20 年の間に、農業情勢が大きく変わり、「過疎化による農業者の高齢化や担い手の不足が地域農業を深刻なもの」<sup>10)</sup> したことも大きな問題となった。

そこで、町と農協が協議し、出資金 1 億円（町 50%、農協 49%、各種生産組合 1%）で社団法人・横田町農業公社を設立する（1989 年 9 月）。同公社の設立目的は、「農業協同組合機能を補完し、開発農業の展開に伴う農業サービスの向上と農業生産機能の低下を支援する農地の中間管理及び地域農業の活性化と担い手の育成、支援」におかれた<sup>11)</sup>。

その後、同公社は、横田町農業振興の牽引車になるとともに、同町の定住政策にも一定の役割を果たすことになる。

### 3 公社を軸にした農業振興・定住事業

横田町農業公社は、現在、大きく3分野にわたる事業を展開している。第一に、低コストな農業サービス提供と構造改善の支援であり、具体的には土づくり（堆肥センター）、農業機械銀行、農作業受委託事業の展開により、集落農業と集团的経営体の育成につとめている。第二に、農地の中間的管理と経営体の育成支援である。公社では農地保有合理化事業を行うとともに、後に述べる担い手育成、農場分譲事業を行い、法人形態を含む個別経営体の育成を図っている。第三の事業分野が、地域農業の活性化と地域農業の経営支援であり、商品開発、販路開拓、直営加工販売施設の整備によって、新規「アグリ産業」の育成と消費拡大をねらっている。

表7-6 横田町農業公社の事業実績(1999年度期首)

事業内容	期首の状況	備考
農地管理業務	借入面積(17.3ha)、貸付面積(0.9ha)、耕作面積(9.6ha)、委託面積(6.8ha)	借入農家23戸、集積者8集落・法人、集積率44.5%
作業受託業務	保全面積(45.8ha)、委託面積(12.0ha)、耕起作業(40.0ha)、堆肥作業(20.0ha)防除作業(10.0ha)、刈取作業(15.0ha)	集積目標57.8ha、延べ受託面積980ha、支援効果27,210千円
機械管理業務	貸付機械(31台)、支援集落(28集落)、共同機械(6台)、保全機械(12台)	育成集落目標67集落(支援率42%)、機械投資抑制効果(推計115,284千円)
実証農場業務	実証農場(農地5.5ha、施設1.1ha)、分譲農場(農地2.8ha、施設0.2ha)	貸付経営体 2法人等
担手育成業務	就農者数(5人)、研修生等(4人)	
畜産振興業務	飼育頭数(繁殖牛132頭、肥育牛200頭)堆肥供給(牛糞堆肥2,800t・有機堆肥350t)	導入総数990頭、買支効果65,319千円供給総量26,100t、サービス効果17,211千円
特産振興業務	加工原料(米他 100t、枝肉36頭)交流人口(34,100人)、雇用人口(1,254人)	消費拡大11億2,180万円、交流人口25万人、就業機会効果職員8名、臨時10人/年

(資料)横田町農業公社『頑張れ！横田町の農業』1999年

同公社の1999年度期首における事業実績は、表7-6のとおりである。公社の職員数は、兼務職員4名を除いても29名(うち臨時職員13名)にのぼる。また、公社の事業高は、5.5億円余りに達しているうえ、表中備考欄にあるように間接波及効果も大きい。公社は13施設を管理しているが、それらの施設は、国の構造改善事業や県単独事業と、町単独事業・町費負担の組み合わせによって建設・購入されたものであり、98年度末時点までの総投資額約28億円のうち52%が町費負担となっている。なお、公社は経営的には赤字であり、町からの補助金と借入金によって運営されている。ここに、基礎自治体における中山間地域対策の限界のひとつが見出せる。

次に横田町と同公社の定住施策について述べておきたい。公社では、国営農地開発事業で造成された土地を買い取り、奥出雲総合農場を建設した。同農場では、まず、ふるさと

島根定住財団の産業体験事業を活用して、農家後継者や U・I ターン者を受け入れる研修事業を行う。そのうえで、個人就農や法人参加を支援するシステムであるが、とくに開発農業に新規就農する場合には、農地、機械、施設をリースする分譲農場制度を設けている。これらの就農支援のために、国、県の各種制度及び町の補助金が活用されている。これまでの実績は、研修生 12 名であり、そのうち 7 名が横田町で就農している。公社は新規就農者に対して法人化を奨励し、その結果 1999 年度末までに「さあやファーム」、「奥出雲サンマッシュ」の 2 法人が設立され、タバコなどが栽培されている。このように、横田町では、国、県の事業とも連携しながら、新規就農者の定着の実績をつみつつある。

#### 4 農業公社を軸にした中山間地域施策の課題

以上のように、横田町農業公社は、農業生産から加工品販売にいたるまでの農業振興の基盤づくりをほぼ完了し、新規就農者＝定住者の確保にも成功しつつある。これは、過疎化と高齢化のなかで農業の担い手の代替機能だけでなく、新規雇用の創出、新規就農者の確保まで行わなければならない、中山間条件不利地域の農業公社が必然的に担わなければならない機能であるといえる。

しかし、農業公社としては模範的経営ともいえる横田町農業公社でさえ、補助金や借入金なしには経営できない状況にあり、財政的な面で大きな限界をもっている。これは、全国の農業公社に共通する問題でもあり、99 年度からは政府に対して農業機械の購入費への補助制度の復活、資金調達規制の緩和、新規就農者のためのリース・資金支援の拡充等の統一要求を行っている。

同時に、農業公社が農業の担い手として大きな役割を果たすことは、地域農業の担い手が集団としても個別農家としても衰退するということと裏腹の関係にあり、その意味でパラドキシカルな課題が横たわっている。横田町農業公社もこの点を自覚しており、「これからは、公社が必要となくなるようなことにしていかなければならない。農業公社は、決して主役ではないし、そうなるのはいけないと考えている。とくに米については集落営農を中心にしなければならない」という姿勢である。現に、島根県単独事業の集落活性化交付金制度に沿って活性化プランを立案した集落は、2000 年 11 月現在で同町内では 2 集落にすぎない。交付金を活用できる集落は、かなり限られている状態である。

さらに、当初、町と農協との「合併」によって設立した農業公社も、農協が広域合併したことにより、町農業の振興という目的のための協同の基盤が崩れてきていることも危惧すべき点となっている。

#### おわりに

以上、過疎化「先進地域」である島根県及び同県横田町での中山間地域条件不利地域政策について見てきた。島根県の場合、過疎化が日本のなかでも最も深刻であり、かつ県内自治体の圧倒的部分が中山間条件不利地域であるために、「定住対策」を県政の基本目標として、政策体系を統合化するだけでなく、行政の別働隊として「ふるさと島根定住財団」、また中山間地域対策のシンクタンクとして「中山間地域研究センター」を設置するだけでなく、中山間地域活性化基本条例を制定したうえで県内中山間地域集落をターゲットにした交付金制度を創設するなど、ユニークな独自施策を展開しているといえる。

しかしながら、島根県においても過疎対策の根幹である過疎債の発行については地方課が担当しており、他県との比較に際しても指摘したように、農業・地域産業政策ラインと過疎対策・定住政策ラインとの統合化は実現していない。

また、今回の直接支払いに代表される全国一律の制度については、制度の適用条件や交付金の規模と内容に限界があるため、中山間条件不利地域自治体の独自施策が必要となるが、それは事業遂行のための財政負担の増大を意味する。とりわけ島根県の場合のように県土のほとんどが中山間条件不利地域である場合は、なおさらである。県単独事業は、現状の地方財政危機のなかでモデル事業にとどまるだけでなく、例え創設したとしても岡山県に象徴されるように、財政危機の深化のなかで簡単に廃止されることもありうる不安定なものである。島根県で実施されている集落交付金も、集落を政策対象としたこと自体は評価されるものの、一回限りの交付で、果たして定住条件を確保できる投資が質量ともにできるかといえは甚だ悲観的にならざるをえない。

さらに、市町村レベルの基礎自治体に視点を向けるならば、横田町のような政策形成・実施能力をもった自治体は必ずしも多くはない。その意味でも、基礎自治体のおかれている条件不利性や政策能力に応じて、県レベルでの補完政策を多段階化することが求められる。また、基礎自治体レベルでは、産業政策からはじまり福祉政策、環境政策に広がる事業を一定地域に総合的に展開できるような融通性のきく財源が強く求められている。その点で、国、県、基礎自治体の間での財源配分と用途規制を大幅に見直す必要がある<sup>12)</sup>。

もっとも、このような政策は、中山間条件不利地域問題に対する対症療法にすぎない。根本的な課題は、現代の中山間地域条件不利地域問題を生み出した原因そのものを解決すべきであることはいうまでもない<sup>13)</sup>。

#### 注

- 1) この点については、拙稿「1990年代大不況と地域経済の構造変化」『土地制度史学』第167号、2000年4月参照。
- 2) 中国四国農政局ホームページより（1999年1月23日）。
- 3) 中国四国農政局企画調整室『農業経営関連施策ガイド』1998年10月。
- 4) 1999年2月15日実施。
- 5) 以下の記述は、2000年2月15日実施の島根県庁企画振興部企画調整課、農林部総務管理課、ふるさと島根定住財団業務第2課でのヒアリング、及び提供資料による。
- 6) 島根県農林水産部『個性に満ち魅力あふれる中山間地域づくりをめざして—島根県中山間地域農林業活性化プラン—』1996年3月、「はじめに」より。
- 7) 以下、『島根県報』1999年3月12日、号外第11号、参照。
- 8) 狩野道雄「中山間地帯・島根県の受け止めと対応方向」『農業と経済』1999年12月臨時増刊号。
- 9) 以下、横田町でのヒアリング（2000年2月14日実施）及び同町ホームページによる。
- 10) 横田町「社団法人 横田町農業公社事業の活動状況」1999年4月。
- 11) 同上。
- 12) 山口県の単独事業「魅力ある中山間地域づくりモデル事業」を導入している同県阿東

町の担当者も、国の補助金については使途特定があり違いづらいが、県単独事業は農林施策と福祉施策が総合的に展開しうるものであり、県の補助金財源を拡大し、それを基礎自治体に配分する方向を要望していた(2000年2月16日実施のヒアリング)。

- 13) この点については、拙稿「地域産業の発展方向と農業の役割」『農林業問題研究』第32巻第3号、1996年12月、及び田代洋一『食料主権－21世紀の農政課題－』日本経済評論社、1998年参照。

はじめに

1990年に我が国は人口「自然減」の社会に突入したが、1899年の調査開始以来、はじめて「自然減」に逆転したのは高知県が全国で最初であるといわれている<sup>(1)</sup>。そこで過疎地域活性化特別措置法にもとづく指定地域をみると35市町村、指定率66.0%と全国第4位であり<sup>(2)</sup>、過疎化が進行している。農業生産の条件不利性をあらかず特定農山村地域に指定されている市町村数は47、指定率は88.7%とこれは全国第1位である。一方、『農業センサス』区分にもとづく中間農業地域旧市区町村は27.0%（都府県平均29.9%）、山間農業地域は39.8%（同17.5%）と山間農業地域の割合が極めて高いとともに、中山間地域で7割近くを占めている。これら3つの指定地域の多くは互いに重複しており、高知県は人口減少・高齢化が深刻であると同時に、地形的に急傾斜で耕地率が低く林野率の高い市町村が多くを占めている。つまり、過疎と農業生産条件不利が全国的にみても厳しい条件の中に高知県農業はある。

本章の調査地域である長岡郡大豊町も例外ではなく、高齢一世代世帯農家の深化と地形的条件の不利が厳しい地域である。それは1995年の不作付・耕作放棄地面積率が22.6%（県平均3.2%）と県内で最も高いことにもあらわれている。

こうした状況の中で、大豊町では個々の農家を農作業受託によって後方支援する第三セクターを設立している。行政主導あるいは「デモンストレーション効果」によるものと思われる第三セクターが多くみられる中で、大豊町の第三セクターは地域住民の主体的活動によって設立されたところに大きな特徴がある。それは第三セクターのあり方に対して多大な示唆を与えてくれるものと思われる。また、町も全国に先駆けて直接支払い政策のモデルというべき「ゆとり交付金」制度を導入する等地域の実情に即した施策を展開しており、地域住民・第三セクター・町の3者による二重三重の有機的結合によって農地管理に取り組んでいる。

あたかも特定の主体で農地管理が可能であるかの論調がある中で、大豊町でみられる町行政も含めた二重三重の有機的結合による農地管理のあり方は、他の中山間地域の農地管理に対しても有用な示唆を与えてくれるものと思われる。

## 第1節 大豊町の概況

### 1. 大豊町の位置

徳島、高知、愛媛の四国三県にまたがる四国山地の中程に位置する長岡郡大豊町は、1955年に東豊永村、西豊永村、大杉村、天坪村が合併し大豊村となり、1972年に現在の大豊町となっている<sup>(3)</sup>。東西32km、南北28km、面積314.9km<sup>2</sup>、標高500~600mの山間農業地域であると同時に、過疎法、山村振興法、特定農山村法の指定を受けている。大豊町の面積は、四国内の郡部町村では最も広く、西日本の中でも屈指の大きさである<sup>(4)</sup>。そのため「山腹散在型集落<sup>(5)</sup>」といわれるように民家が広く点在するという特徴を有している。

周知の通り1955年から始まる高度経済成長を契機として、農村地域から都市部へ青壮年

労働力を中心とした人口流出現象が全国各地でみられ、それと同時に過疎問題が注目されるようになったわけであるが、人口流出現象は大豊町でも例外ではなく、1960～90年における5年ごとの平均減少率は、世帯数4.1%、人口11.5%であった。1960～70年の産業別就業者数は、農林業が圧倒的比重を占めており、他産業では建設業の比重が高い<sup>(6)</sup>。裏を返せば、大豊町では農林業か建設業以外の就業機会が見込まれないことをあらわしている。加えて、1987年以降の高知自動車道大豊インターチェンジの開通を待つまでは、交通機関の発達が十分であったわけではなかった<sup>(7)</sup>。これらの要因が重なり合って、人々は町から出ていかざるをえなかったものと思われる。だが、高速道開通後の90～95年も世帯数及び人口減少率は依然8.1%、10.1%と大きく、いわゆる「ストロー効果<sup>(8)</sup>」による人口減少がみられる<sup>(9)</sup>。

## 2. 大豊町農業の性格

次に大豊町農業についてみていくことにしよう。1995年の農業就業者数は全就業者数の22.6%を占めている。各業種別にみると農業が最も多く、次が建設業である。だが、同時

表 8-1 就業者・総生産額からみた大豊町の産業構造

(1995年)

順位	産業別就業者	割合 (%)	産業別総生産額	割合 (%)
1	農業	22.6	建設業	27.0
2	建設業	21.1	製造業	16.3
3	サービス業	16.8	政府サービス生産者	12.1
4	製造業	13.7	不動産業	9.4
5	卸・小売業	12.6	運輸通信業	9.2
			農業(10位)	2.3

資料：大豊町役場『町勢要覧 平成10年度版』より作成。

期の農業総生産額は全体の2.3%を占めるにすぎない。今日の農業粗生産額から町における作目構成をみると、米及び野菜がそれぞれ1.5億円ずつと両者で全体の約4割を占めている。次に果実が19.4%と続いている<sup>(10)</sup>。数年前に比べ野菜及び果実の粗生産額はほぼ横這い傾向であるが、米の粗生産額は半分にまで落ち込んでいる。しかし農家戸数レベルでは稲作単一経営が41.6%で最も高く<sup>(11)</sup>、これに自給的農家も含めると、依然稲作が大きな比重を占めている。

つまり、総生産額から町の産業としてみると農業のウェイトは極めて低いが、それをもって農業を軽視すべきではない。大豊町では農業就業者が最も多いのであり、農業、特に稲作が地域社会の維持にとって大きな役割を果たしているといえよう。

表8-2は、1995年の高知県における山間農業地域の平均と大豊町の主要な農業指標をみたものである。専兼別状態をみると、両者ともに6割近くが第2種兼業農家である。しかし、高齢専業農家では大豊町は4戸に1戸強が高齢専業農家であり、県平均よりも10ポイント近く高いのが特徴である。大豊町の農家は、第2種兼業農家もしくは高齢専業農家であるといっても過言ではない。

表 8-2 大豊町農業の基本的指標

(1995年, 単位: %)

	県山間農業				県山間農業	
	地域平均	大豊町			地域平均	大豊町
総農家戸数	100.0	100.0	経営	総計	100.0	100.0
専業農家	26.0	33.6	耕地	田	69.4	56.7
高齢専業農家	18.2	28.2	面積	畑	14.5	30.0
第2種兼業農家	59.1	57.8		樹園地	16.1	13.6
同居あとなつぎがいる農家	31.4	19.2	借入	田	17.1	7.7
他出あとなつぎがいる農家	35.8	63.8	耕地	畑	9.4	3.4
経営	0.3~0.5	24.2	面積率	樹園地	3.7	3.8
規模	0.5~1.0	27.8	農作業	田植え	1.4	2.7
別	1.0~1.5	8.4	受託	稲刈・脱穀	1.7	3.6
農家	1.5~2.0	3.3	面積率	全作業受託	0.8	1.4
自給的農家	2.0~3.0	2.0	不作付地	田	2.8	2.7
	3.0ha以上	0.8	面積率	畑	8.4	6.8
		32.0		耕作放棄地面積率	6.2	19.9
農業	総計	100.0				
従事者	60~64歳	14.5				
基幹的	65歳以上	34.8				
	総計	100.0				
	60~64歳	18.0				
農業従事者	65歳以上	50.2				

資料: 『農業センサス』より作成。

注: 1) 借入耕地面積率, 不作付地面積率は, 地目別面積に対する割合である。

2) 農作業受託面積率は, 田のある面積に対する割合である。

3) 耕作放棄地面積率は, (経営耕地面積+耕作放棄地面積) に対する割合である。

次に「個人」がどのように農業に関わっているのかを確認するために、農業従事者及び基幹的農業従事者をみてみよう。県平均では約半数が60歳以上であるのに対し、大豊町は10ポイント高い6割が60歳以上である。しかも60歳以上のうち7割が65歳以上であり、県平均と比べ高齢化がかなり進んでいる。他方、基幹的農業従事者でも、大豊町は60~64歳17.3%、65歳以上61.8%と県平均に比べ高齢化が顕著である。加えて、65歳以上農業従事者のうち約7割が基幹的農業従事者である(県平均53.6%)。これらのことから、大豊町では単に農業労働力の高齢化が進展しているだけではなく、その高齢者の多くが本格的な農業活動を行っており、「個人」単位では彼ら高齢者が現在の大豊町農業の支柱である。

しかし、こうした地域農業の中心である高齢者たちも遠からずリタイア期を迎えることになり、今後地域農業を維持していくにはあとなつぎの存在・動向が注目される。そこで世帯構成に着目すると、同居あとなつぎがいる農家率は県平均を下回っており、2割程度ではない。だからといってあとなつぎがないというわけではなく、他出あとなつぎのいる農家率が圧倒的に高いことが大豊町の特徴である。そこで問題は、この他出あとなつぎがUターンして農業を継ぐかどうかである。大豊町ではこれまで農家戸数は減少の一途をたどっていること<sup>(1)(2)</sup>、さらに先に指摘した農業労働力の高齢化が現在深刻な状況にある、といった過去の趨勢等から推測すると、他出あとなつぎがUターンし地域農業を支える労働力になることを期待することは、目下厳しい状況にあるものと思われる。

では、このような地域農業の労働力が後退現象にある中で、農地の流動化はどのような状況下にあるのか、最後にこの点を確認しておく。受託面積率は田植え及び稲刈り・脱穀、

全作業受託ともに県平均をわずかではあるが上回っている。借入耕地面積率は県平均・大豊町ともに田が畑・樹園地に比べ進んでいる中で、大豊町の田の借入耕地面積率は7.7%と県平均よりも10ポイント下回っている。このように農地の流動化は総じて進んでいるとはいえず、それは農家の経営規模にも明確にあらわれている。大豊町では約半分の農家が自給的農家であり、1.0ha未満層では9割強を占めている。他方、不作付地面積率は県平均とほぼ同水準であるが、耕作放棄地面積率は県平均を大きく上回っている。

つまり、大豊町では農地の流動化があまり進展しておらず、その結果1戸当たりの経営面積も37aと狭小であると同時に、耕作放棄が顕著でもある。しかも、不作付けという一時的荒廃を経ずにストレートに耕作放棄される傾向が強い。

農地の流動化は1970年以降の借入面積率及び受託面積率をみても、ほぼ一貫して前者は5%前後、後者は1%強でしかなく、農地の流動化が進展していないことは必ずしも現在に限ったことではない。その大きな要因として2点あげられる。

1つは、「自然的土地条件」と「人工的土地条件」の厳しさ・劣悪さである。大豊町は典型的な「峡谷型」の地形であること、そうした急傾斜とも関連して圃場整備が進んでいない。後述する圃場整備事業の展開によって圃場整備率は8.4%から16.4%へ上昇しているが、全国平均（1998年56.3%）と比べると低い水準にある<sup>(13)</sup>。

いま1つは兼業化との関係である。大豊町は農道・林道工事や有数の地滑り地帯であるため砂防工事が多数行われており、土建業との兼業が中心であった。兼業形態も1970・75年では日雇・臨時雇による農家が6割を占めており、80年においても総農家の54.7%が同様の形態であった。日雇・臨時雇による就業の不安定さは、農業というプラスαの就業の場を必要とし、そのため農地の流動化が進展しなかったといえる。

「自然的」「人工的」土地条件の劣悪さと日雇・臨時雇を中心とした兼業深化の中で、大規模農家のような中心的担い手の創出はみられず、大規模農家の不在と兼業農家であった自作農世代の高齢化が深まる中で、今後町の農業・農地を誰がどのように守っていくかが現在問われている。そうした中での1つの動きが、次にみる「庵谷」での農家の主体的活動を中心とした生産組織の設立と、それが全町の要望に応え発展した第三セクターである。

## 第2節 第三セクターによる農地管理とその実態

### 1. 庵谷水稻生産組合の展開とその背景

大豊町農家の高齢化が深刻化する中で、1991年に東庵谷集落と西庵谷集落から成る「大字」＝「庵谷」で庵谷水稻生産組合（以下「庵谷組合」と略称）は設立された。両集落は、氏神である星神社の祭礼を一緒に行う等現在でも集落間での人的交流が盛んであり、生活・生産の両方面にわたって1つの「共同体」である。そこで大豊町における両集落の位置付けをみていくことにする。すでに大野晃が1990年における大豊町集落の人口減少及び高齢化の分析とそれにもとづく概念提起を行っている<sup>(14)</sup>。それに依拠すると、当時東庵谷及び西庵谷集落は「準限界集落」に該当している。「準限界集落」とは、55歳以上の人口が集落構成員の半数を超えている集落であり、大野はそれをあとつぎ層の他出で集落自治の再生産が弱化しているが、現在の集落の自治機能は維持されている集落と意味づけている。大野は、集落人口及びその高齢化と集落の自治機能との関係に着目しているが、90年

表 8-3 東西庵谷集落の農業指標

(1990年, 単位: %)

	東庵谷		西庵谷		東庵谷		西庵谷	
	集落		集落		集落		集落	
総農家戸数	100.0	100.0	経営	総計	100.0	100.0		
専業農家	36.1	38.5	耕地	田	78.0	64.2		
高齢専業農家	19.4	38.5	面積	畑	21.4	33.5		
第2種兼業農家	58.3	57.7		樹園地	0.0	2.3		
同居あとなつぎがいる農家	11.1	23.1	借入	田	11.3	2.7		
他出あとなつぎがいる農家	52.7	53.8	耕地	畑	0.0	0.0		
経営規模別			面積率	樹園地	0.0	0.0		
0.3~0.5	25.0	26.9	農作業	田植え	0.0	0.0		
0.5~1.0	38.9	46.2	受託	稲刈・脱穀	0.0	0.0		
1.0~2.0	5.6	7.7	面積率	全作業受託	7.5	0.0		
農家自給の農家	30.6	19.2	不作付地	田	0.8	0.0		
農家総計	100.0	100.0	面積率	畑	26.0	0.4		
60~64歳	0.9	10.1	耕作放棄地面積率		13.5	22.8		
人口65歳以上	33.3	35.4						
農業総計	100.0	100.0						
60~64歳	11.8	13.3						
専従者65歳以上	47.1	46.7						
農業就業総計	100.0	100.0						
60~64歳	11.1	10.3						
人口65歳以上	48.9	56.4						

資料: 『農業センサス』より作成。

注: 各面積率の算出は, 表8-2と同じ。

の全戸数に占める農家戸数の割合をみると, 東庵谷集落は87.8%, 西庵谷集落は68.4%と集落の中心は農家である。つまり, 特に東庵谷集落に該当するが, 農家戸数÷集落戸数という関係にあり, 集落人口や集落の自治機能は農家あるいは農業の動向に大きく影響される。

そこで庵谷組合設立前の1990年東西庵谷集落の農業指標をみたのが表8-3である。西庵谷集落の特徴を整理すると, 同居あとなつぎのいる農家率は比較的高いが, 農業専従者あるいは農業就業人口をみると農業の担い手は高齢者といえる。他方, 農地の流動化は進んでおらず, 耕作放棄地面積率が高いのが特徴である。これに対し東庵谷集落も, 高齢者が農業の担い手であるが, そのウェイトは西庵谷集落より低い。農地の流動化は借地田, 田の全作業受託が西庵谷集落と比べ高いが, それが大規模経営に結び付いているわけではない。また, 両集落とも大豊町の中では田のウェイトが高い集落である。

このように東西庵谷集落においても, 担い手の高齢化と農地流動化が進展しておらず, 中心的な担い手不在が地域農業あるいは農地保全において大きな課題であった。

そうした中で, 庵谷組合は東庵谷集落の区長(Y氏)をリーダーとして「庵谷」住民の主體的活動によって設立されたところに特徴がある。

設立のリーダーであるY氏は, 大豊町農業協同組合理事, 建設会社非常勤取締役を経験し, 建設会社退職後, 東庵谷集落の区長に就任するという経歴を有しており, 幅広い社会的視野と人脈を有していたといえる。そのY氏が区長を務めていた1990年, 高齢農家が狭小な水田でハンドトラクターにもたれかかりながら農作業をしている現状を目の当たりにし, 「庵谷」農業に対する将来不安や各農家の現状及び将来に対する意識を確かめるため

に、「庵谷」を対象に以下の3点に集約される農家意向調査を行ったことが、庵谷組合設立の出発点である。

意向調査は、第1に生産組織設立の賛否、第2に機械の共同利用に対する賛否、第3に「庵谷」内で互助しあうべきかどうかの3点である。その結果は、9割の賛成意見を得たが、その一方で「10年遅い」あるいは「今さら生産組織を作っても」といった、消極的意見もあった。だが、多くが自家農業に対する将来不安を抱えていた中で、意向調査の9割の農家が生産組織の必要性を容認したことにより、組合員33戸で庵谷組合が設立された。ただし、機械を新規に購入した人・組合活動がうまくいかないと思った人・様子見の人もあり、意向調査の賛同者全員が参加しているわけではなかったが、翌年には44戸に参加者は増えている。また、組合費は徴収しないことにし、農作業料金も員内と員外との間で差を設けないことにした。員外であっても「庵谷」全体をカバーするという目的に対して「共同意識」「参加意識」を高揚し、つなぎ止める狙いがあった。

庵谷組合の活動内容は、圃場整備事業と農作業受託事業である。オペレーターは1993年時点で総勢7人、年齢は40歳代が4人、50歳代2人（Y氏を含む）、60歳1人である。そのうち1人は作業受託のみのオペレーターであるが、残りの6人は農作業受託と圃場整備を行っている。この6人はいずれも建設会社に勤務する兼業農家である。彼らがオペレーターになった理由は、彼らしか圃場整備を行うのに必要なコンボの操縦免許を取得していなかったからである。必要な農業機械及び設備は、コンバイン等の農業機械については、リーダーであるY氏が自ら所有する機械を庵谷組合に寄付している。ミニライスセンターは、水田農業確立特別対策事業の適用を受けて建設した。

活動内容についてみると、まず生産組合が圃場整備に取り組むことは、全国的にも稀少な例である。大豊町に限らず、高知県は「峡谷型」といわれる山間農業地域を数多く抱えているため、国の採択基準を満たす圃場整備を展開するのは困難であると同時に、圃場整備費用も平野部に比べ割高である。そこで県は、禰原町が町単事業として行っていた「せまち直し事業」を1989年から県単事業として取り入れ、概ね5～100aの農地を対象に小規模な圃場整備の支援を行っている。この「せまち直し事業」の補助率は50%である。大豊町はさらなる土地所有者の負担を軽減するために、1990年に「小規模圃場整備事業」を創設し、県の補助率に25%上乘せした。その結果、土地所有者の負担は25%となった。

だが、圃場整備を行えば農作業の効率化や労働負担が軽減されることが分かっているにもかかわらず、高齢化による先行き不安の中で、多額の償還金を支払ってまで圃場整備をしたがらない農家も少なくなかった。そこで庵谷組合ではY氏を中心に施工費圧縮のために自主施工をすることにした。Y氏は、測量の1級施行管理士の資格や土木工事の経験を有していた。また、1980年頃中古の機械を使用して自力で50～60枚の水田を11枚に整備した経験を有していた。これら過去の経験や技術をもとに庵谷組合設立の前年に、Y氏は水田10aの圃場整備を試験的に行っている。この時の施工費は、オペレーターへの賃金30万円（1日2万円×15日）と土管・張り芝等の諸資材費合わせて約39万円と後にみる町の施工費よりも安く済んだ。この自主施工の結果、10a当たり農家負担分は、「庵谷」を除く大豊町では1991年26.4万円、92年28.0万円だったのに対し、「庵谷」では17.8万円、16.8万円と3～4割ほど安く済んでいる。安価な施工費と県・町の圃場整備費負担により、庵谷組合の圃場整備事業実績は95年には2倍強の増加を示している（表8-4）。

表 8-4 庵谷水稻生産組合における作業実績

(単位：a)

	1991年	1992	1993	1994	1995	1991～95年 実績変化
耕起	300	350	330	380	500	1.67
田植え	400	480	460	660	660	1.65
稲刈り	150	270	350	470	672	4.48
乾燥	300	800	2,200	2,600	3,800	12.67
籾すり	1,100袋	2,186袋	1,910袋	4,300袋	4,500袋	4.09
圃場整備	103	126	100	113	240	2.33

資料：大豊町資料より作成。

注：1) 耕起には代かきを含む。

2) 「籾すり」は、1袋30kgである。

次に、農作業については農作業受託に限定している。これは庵谷組合の労働力的な限界から農地管理まで行えないという現実的な対応である。それと同時に、個々の農家に責任ある行動を求めているともいえる。すなわち、農作業受託に限定することにより、高齢農家等の離農あるいは不在地主化を回避するとともに、個々の農家も「庵谷」の農業・農地保全・地域社会の維持を担っているという参加意識と「責任感」の形成につながる。これは後の第三セクターにも引き継がれている。

## 2. 生産組織から第三セクターへの転換

庵谷組合の活動実績は、圃場整備、農作業受託ともに年々増加傾向にある中で、「庵谷」外からも両事業に対する要望が続出した。その理由として、圃場整備に関しては、庵谷組合に圃場整備の施工を依頼した方が安価で済むことが大きな要因だが、「庵谷」内外における精神的効果も見逃せないであろう。「庵谷」内で圃場整備をした農家の労働負担の軽減は、その周辺農家に対して圃場整備への意欲を高める。農作業受託についても先に大豊町の農家指標を概観したが、「庵谷」外でも高齢化による農家の脆弱化傾向が顕著であること、農地借入や農作業受託を行える農家自体が希薄であること等から庵谷組合への農作業委託の要望が続出した。

だが、「庵谷」に活動範囲を限定していた庵谷組合では、町内全域からの圃場整備、委託要望に応えることは困難であった。それは1つには、町内全域をカバーできるほどの農業機械・生産施設の装備が整っていないことである。いま1つは、労働力の問題である。これまでオペレーターは、必要な時だけ先述した兼業農家から出役してもらう「臨時雇用」であった。だが、事業量の増加は、各自の農作業あるいは他産業勤務と「衝突」することになる。また、地域農業をカバーするというプロ意識の定着も含め「専属雇用」による金銭的社会的身分保障が必要となる。

こうした「庵谷」外からの要望とそれに対応するための庵谷組合内部での組織体制の強化の必要性から、これまで「庵谷」に限定していた庵谷組合から、町内全域をカバーする第三セクターの設立へと展開していくことになる。

### 3. 農地管理主体としての第三セクター

#### (1) ゆとりファームの設立とその役割

町内全域をカバーする生産組織の設立について、Y氏を中心に役場へ支援要請を行った。協議の結果、後述する公共性から町は生産組織に対する責任の一翼を担うが、仮に経営難に陥った際、町がその全責任を負い補助金で補填するのではなく、生産組織も赤字回避あるいは赤字削減のために経営努力をするという生産組織の責任所在も明確にし、1996年に第三セクター方式の「大豊ゆとりファーム」（以下「ゆとりファーム」と略称）が設立された。その際、社団法人・財団法人の第三セクターが多い中、ゆとりファームは株式会社形態を採用している。その理由は、1つは生産組織の責任所在を明確にした独立採算との関係である。いま1つは現実的対応として、圃場整備事業は農業生産法人の事業要件として認められていないため、それを取り込むために株式会社を採用したと思われる。

ゆとりファームの設立に合わせ、町も「第4次大豊町総合開発計画後期基本計画（1995～2000年）」で、ゆとりファームの位置付けを行っている。その中で、若者中心の生活空間であり企業の活動空間でもある「核集落エリア」、衛星集落の拠点である「準核集落エリア」、高齢者の生活空間・農業経営空間であり若者のセカンドライフステージの「衛星集落エリア」、林業経営空間・森林体験空間の「森林エリア」の4エリアに町を区分けし、各エリアごとの役割・機能を明確に位置付けるとともに、自然とゆとりに満ちた生活空間「ゆとりすとカントリー『おおとよ』」の建設をうたっている<sup>(15)</sup>。そのうち衛星集落エリアの農業経営空間に、「農業の核」となる組織としてゆとりファームを位置付けている。

ゆとりファームの果たすべき役割は、「農業の持つ多面的な魅力を活かし、若者から高齢者を通じて『農』を中心とする新たな地域社会システムを構築するため、せまち直し等土木事業、農作業受託に関する事業、アンテナショップ等農産物の流通販売に関する事業などの諸事業を実施し、もって本町独自の魅力ある『ゆとり農業』の確立と、それを通じた国土・自然環境の保全と豊かな景観の維持等の公益的機能の保全を図ること<sup>(16)</sup>」である。

#### (2) ゆとりファームの組織体制と事業展開

ゆとりファームは、大豊町とJA土佐れいほく及び庵谷組合の出資によって設立された。基本財産は、大豊町900万円、JA土佐れいほく300万円、庵谷組合が350万円の計1,550万円である<sup>(17)</sup>。

ところで、ゆとりファームの設立にともない、庵谷組合はこれまで行ってきた事業活動をすべてゆとりファームに移しており、今は集落営農的な活動はしていない。現在はY氏も含めた7人でアイガモ米や低農薬米の生産活動を行っている。

役員構成は、社長は町長が、副社長は農協から代表取締役が、取締役にはY氏を含めて4人が就任している。うち常勤はY氏のみである。

従業員は、表8-5の通りである。この中で庵谷組合でオペレーターであった人はY氏以外にはいない。庵谷組合で圃場整備あるいは農作業受託を経験していることから彼らを雇用すればすぐに活躍してくれるというメリットはあったが、彼らは建設会社に勤務している兼業農家でありすでに被雇用身分であること、また年齢的にも40～60歳といずれ近いうちに更新する必要があるという理由から若い従業員を雇用している。給与は町役場の労

表 8-5 ゆとりファームの従業員構成 (1999年)

		性別	職務	前職	居住地
A	常勤取締役	Y氏	総責任者, オペレーター, 圃場整備		大豊町
B	総務主任	女	総務・経理		〃
C	業務主任	男	オペレーター, 圃場整備	高知市内製作所	〃
D	業務係 ①	男	オペレーター	香川県運送会社	〃
E	〃 ②	男	直販店店長, 商品輸送	高知市内機械器具	〃
F	パート ①	女	直販店販売係		〃
G	〃 ②	〃	〃		高知市内
H	〃 ③	〃	〃		〃
I	〃 ④	〃	〃		〃

務職と同じ待遇である。C～Eの従業員は大豊町の出身で、高知市内や香川県からのUターンであり、いずれも20代後半～30代半ばと若い。3人とも農作業経験は皆無であるが、例えばDは地元の自然の中での就業を希望し応募したという。このような点からもゆとりファームが若い地元出身者の就業機会の創出に役立っているといえる。

活動事業は、庵谷組合時の農作業受託事業、圃場整備事業に農産物販売事業を加えた3事業を行っている。ゆとりファームの活動実績の推移は表8-6の通りである。活動実績の中で着実に増加しているのは、耕耘、田植え、稲刈り、農産物販売である。

#### ①農産物販売事業

農産物販売は、アイガモ米・低農薬米や零細規模あるいは自給的な高齢農家のため規格・量的に農協出荷しにくい野菜が中心であり、それを高知市内の3店舗のアンテナショップで販売している。アイガモ米・低農薬米は庵谷組合で生産したものである。

他方、野菜は、全集落にわたる会員123名、平均年齢65歳（いずれも1998年時点）で構成される「大豊町ふるさと生産部会」を設立し、各農家で作った様々な野菜を運転免許を持つ会員が集荷しゆとりファームまで運搬したり、ゆとりファームの従業員が直接集荷している。そこには、ゆとりファーム任せではなく、会員も販売活動に積極的に参加しており、会員とゆとりファームとの「一体化」がみられる。

また、農産物の収穫は天候に左右されることもあり、年に何回かはアンテナショップで

表 8-6 ゆとりファームの活動実績

(単位: ha, 万円)

	1996年	1997	1998	1999
耕耘	5.6	7.6	8.0	8.0
田植え	6.5	8.7	10.0	11.1
稲刈り	9.4	12.0	12.8	13.6
乾燥調整	33.0	35.0	35.0	35.0
籾すり	36.0	29.0	35.0	34.1
圃場整備	1.9	2.9	2.1	2.1
農産物等販売	3,317	3,940	4,700	6,947

資料: 大豊ゆとりファーム資料より作成。

注: 耕耘には代かきも含んでいる。

販売する農産物が十分に確保できないこともある。その時は農協から農産物を分けてもらい補充している。つまり、ゆとりファームの農産物販売は、農協と「棲み分け」・「共生」の関係にあるといえよう。さらに、アンテナショップでの販売に加え、1998年から通信販売による販路の拡大にも乗り出している。

こうした会員の積極的な活動参加と農協との連携によるゆとりファームの農産物販売は、地域振興や地域の活性化とともに、地域農業の維持や耕作放棄の「予防」にも貢献している。

## ②農作業受託事業

耕耘・稲刈りについては「ゆとり農業推進交付金資料」から集落ごとあるいは各委託農家の委託面積状況を確認することができるので、以下ではこの2つに絞ってみたいことにする。耕耘及び稲刈りの委託農家数は、ゆとりファームの受託面積が増加したこともあり当然集落範囲とともに増えている。耕耘の委託農家は、96年10集落18戸→97年12集落20戸→98年18集落30戸→99年17集落27戸である。同様に、稲刈りは13集落23戸→14集落25戸→29集落52戸→30集落60戸へ増えている<sup>(18)</sup>。だが、委託面積別にみると10～19a規模の委託農家が最も多く、委託農家1戸当たりの平均面積も耕耘、稲刈りともに一貫してほぼ19a程度でしかない。1999年の10a未満の受託をみると、耕耘は3集落から、最小で8aを、稲刈りは5集落から、最小で6aのものがある。また距離的にも、例えば15a程度の小面積で遠いところで移動に約45分要する受託も行っている。その際、受託地に向かう時にはコンバインを積んで行き、帰りにはコンバインと籾を積載して戻るため、労働力としてオペレーター2人が必要であり、時間的にも半日以上を要する。ゆとりファームの専属オペレーターは全員で3人であり、時間・労働力的にも必ずしも効率的であるというわけではない。

つまり、集落範囲、委託農家数が増加しても平均面積が大きくなるわけではなく、むしろ小規模面積の作業受託をこなしていくという、効率性の面ではマイナスに作用しているのである。こうした全町的な、小規模な農作業受託が経営収支にどのような影響を与えているのであろうか。

表 8-7 ゆとりファームへ委託した委託面積別農家数  
(1999年、単位：戸)

	1～9 a	10～19	20～29	30～39	40～49	50～59
耕耘	3	13	8	2	0	1
稲刈り	5	30	18	5	1	1

資料：大豊町資料「ゆとり農業推進交付金」より作成。

## ③経営収支

経営収支に関する具体的な数値は、ゆとりファームの事情により公表できないことをあらかじめ断っておく。また、農作業受託・圃場整備・農産物販売の3事業ごとの共通費用である人件費及び一般管理費は析出できない。そこで人件費及び一般管理費を事業数の3で除し、それと人件費を含まない3事業ごとの総利益との割合を1998年・99年をもとにみ

てみる。もちろんこれは厳密なものではないが、各期ごとの損益に与える各事業の傾向はみることができよう。

農作業受託事業は、1998年34.3%、99年37.8%と、人件費及び一般管理費の6～7割近くが回収できていないことになる。農作業受託の集落範囲の拡大、小規模な受託も行うといったことが効率性あるいは経済性を大きく損なわせていることは事実である。だが、社会的余剰が損失額を上回るのであれば、人件費及び一般管理費の回収率が3～4割という低い水準にあることをもって、農作業受託事業を否定することはできない。むしろ必要なことは、受託事業の公益性によって生じるマイナスの経済性を、誰がどのようにカバーするかということである。これについては後に触れることにする。

残りの2事業の収支状況をみると、圃場整備事業は、208.3%、173.6%と人件費及び一般管理費の約2倍の総利益をあげている。農産物販売事業は、46.7%、75.6%と人件費及び一般管理費を下回っているが、そのマイナス幅は縮小している。

これらのことから、農作業受託事業の赤字を庵谷組合から続くY氏を中心とした主体的な圃場整備事業の開拓によって受託事業の赤字を埋め合わせていることが分かる。

そこで全体としての経営状態をみると初年度は黒字を計上している。ところが2年目は赤字に転落している。その要因は、消費税免除規定の誤認である。設立時資本金1,500万円未満の法人は2年間消費税が免除されることになっているが、ゆとりファームは1,500万円を上回るため免除期間は1年間である。この免除規定を公認会計士が誤認したことにより、免除されるはずであった消費税分の赤字を抱えることになった。3年目及び4年目の当期損益はわずかながら黒字を計上しているが、消費税上の誤認の影響が大きく、繰越損失金を計上している。

ゆとりファームは設立から5年間での独立採算を求められている。5年目の現在も繰越損失金を計上しているが、先に記した経済性の低い受託事業を行っているにも関わらず、ゆとりファームの強みである圃場整備事業によって各期ごとの損益は黒字であり、消費税上の誤認がなければ全体として収支均衡でやっていけていたものと思われる。

### 第3節 農作業受託に対する農政支援と農地管理

#### 1. 町及び県農政の農作業受託支援

地域住民の主体的活動によって設立されたゆとりファームに対し、大豊町も農作業受託への交付金によって、地域農業の維持のための後方支援を行っている。そこで次に農作業受託に対する農政支援についてみていくことにしよう。

大豊町はゆとりファームの設立に合わせ、1996年に「ゆとり農業推進交付金制度（以下「ゆとり交付金」と略称）」を導入している。その目的は、農作業受委託を通して「国土・自然環境の保全や豊かな景観の維持等、公益的機能の保全を図る<sup>(19)</sup>」ことである。「ゆとり交付金」の内容は、原則として65歳以上の高齢農家から町が定めた標準料金以下で耕起（町の基準料金16,000円）及び稲刈り（同16,000円）を受託する農家及び第三セクターに対して一定の金額を交付するというものである<sup>(20)</sup>。交付金額は、山間農業地域・大豊町の10a当たり生産費176,878円と平地農業地域・南国市平野部の生産費165,798円との差額分11,000円を、耕起4,000円、稲刈り7,000円に分割する形で設けている<sup>(21)</sup>。ただし、後に交付金額は、耕起、稲刈りともに6,000円に変更している。

「ゆとり交付金」では、農地を借入れている農家は対象外である。また委託農家の対象条件を定めており、必ずしも受託者全般を支援しているわけではない。それにはいくつかの理由があげられる。1つは、大豊町農業の「核」としてゆとりファームを位置付けているということである。ゆとりファームは株式会社形態を採用しており、管理耕作を行うことはできないため、借地そのものを支援の対象から外したものであると思われる。つまり、「ゆとり交付金」は、町の基本計画で大豊町農業の「核」として明確に位置付けた、ゆとりファームへの支援に重点を置いている。いま1つは、統計指標で指摘したように借地農家があまりいないということも関係している。

農業労働力の高齢化が深刻な中で、高齢農家等をゆとりファームが支援すること、さらに両者を含めて町が支援するという重層的支援体制を明確にしたものといえよう。

こうした町単独の支援事業に対し、県も中山間地域の農地保全を目的として、1998年から2000年までの期間限定ではあるが、「ふるさと農地保全支援モデル事業（以下『県モデル事業』と略称）」を導入している。その対象地域は、特定農山村地域、振興山村地域、過疎地域、離島振興地域、半島地域である。県モデル事業の内容は、農業公社等第三セクターが行う農作業受委託料金への市町村補助の1/2を支援するというものである。

「ゆとり交付金」と県モデル事業には共通点と相違点がある。

共通点は、県モデル事業も農作業受託を対象としており、借地は対象外としていることである。県モデル事業は事業名からも分かるように「農地保全」が目的である。農地保全に関しては、借地農家も大きな役割を果たしていることは疑いのない事実であり、借地を対象外としていることは、県モデル事業の目的と内容に矛盾を抱えていることになる。だが、この県モデル事業は地域農業の中心として第三セクターを積極的に位置付けるというコンセプトにもとづいた事業である。実際に高知県内の第三セクターは管理耕作をほとんど行っておらず、事業の中心が農作業受託であるという現状を踏まえ、第三セクター支援を前面に出したことが強く関係している。

相違点は2つある。1つは、県モデル事業には委託農家の要件がないことである。「ゆとり交付金」も県モデル事業に合わせて、委託農家の要件を撤廃している。いま1つは、「ゆとり交付金」の受託者は個別農家と第三セクターであったが、県モデル事業では第三セクターに地域農業の中心としての役割を期待して、対象を第三セクターのみに限定していることである。そこで大豊町も「ゆとり交付金」の受託者を第三セクターに限定した。県モデル事業の地域農業の中心としての役割とは、1つはあとつぎ不在、農業労働力の高齢化・脆弱化が進む中で、全国的に展開している市町村農業公社同様に地域農業の担い手としての役割である。いま1つは、個別農家を対象外とすることにより第三セクターに農作業受委託の調整機関としての役割を期待したことである。形式としては委託希望農家が第三セクターに委託を申請し、第三セクターが農地の集団化あるいは効率的な利用等の調整を行い、個々の受託希望農家へ再委託するという調整機関である。だが、大豊町の場合、個々の受託農家は耕起で1998年2人、99年5人、同様に稲刈りは3人、5人でしかなく、全町的な高齢化により受託農家が限定されているのが現実である。そのため個々の農家へ委託した農家も決して多いとはいえない（表8-8）。しかも受委託農家の相対で決まっており、県農政課が期待したような調整機能を発揮する余地がないのが現状である。この調整機能にもう少し言及すると、受託農家と第三セクターという同じ農作業受託を行う主

体が、第三セクターを窓口調整機能をうまく発揮できるのであろうかという疑問が生じる。総じて西日本の第三セクターは担い手不在の中で設立されたものが多く、受託農家と第三セクターの競合関係が生じることは東日本に比べ低いと思われるが、この点に関しては県モデル事業の対象とされた他の第三セクター（本山町・西土佐村・吾北村・大野見村農業公社）を別途検討する必要がある。

## 2. 「ゆとり交付金」の実施状況

では、次に「ゆとり交付金」の内容についてみていくことにしよう。「ゆとり交付金」は、1996～97年と98～99年とでその仕組みが異なっている。

当初、町単事業では、町役場を窓口委託農家の条件を満たした農家から受託する受託者が「ゆとり交付金」の請求申請を行い、採択後受託者に「ゆとり交付金」が全額支払われるという仕組みである。他方、委託農家は条件を満たしていてもいなくても既定の標準料金を支払わなければならない。つまり、1996～97年では、受託者は条件を満たした委託農家から受託する場合、標準料金＋「ゆとり交付金」を受取るが、条件に該当する委託農家にとっては経済的メリットはない。そこには、高齢農家を支援する受託者の確保を経済的メリットによって誘導する意図が強く反映している。

だが、委託農家の要件が附帯されているため、対象外の委託農家の受託を行っている受託者には経済的メリットがなく、受託そのものの推進には結び付かないという問題がある。先述したように1998年から県モデル事業が加わり、委託農家すべてが交付の対象となった。表8-8は、「ゆとり交付金」の実績面積と交付金総額をあらわしたものである。委託農家の対象要件が撤廃されたことにより、耕起はほぼ6ha前後の面積と大きな変化はないが、稲刈りは委託農家数、面積ともに増大している。ゆとりファームの稲刈り受託面積に対す

表 8-8 「ゆとり農業推進交付金」の推移

年 度	受 託 者	耕 起			稲 刈 り		
		委託者数	面積(a)	交付金(円)	委託者数	面積(a)	交付金(円)
1996	ゆとりファーム	18	315.0	126,000	23	359.0	251,300
	個人	10	188.6	75,440	3	58.0	40,600
	計	28	503.6	201,440	26	417.0	291,900
1997	ゆとりファーム	20	383.0	229,800	25	462.0	231,000
	個人	14	261.0	156,600	9	108.0	54,000
	計	34	644.0	386,400	34	570.0	285,000
1998	ゆとりファーム	30	571.0	342,600 (171,300)	52	985.0	591,000 (295,500)
	個人	6	114.0	68,400 (34,200)	3	43.0	25,800 (12,900)
	計	36	685.0	411,000 (205,500)	55	1028.0	616,800 (308,400)
1999	ゆとりファーム	27	510.0	306,000 (153,000)	60	1106.0	663,600 (331,800)
	個人	4	57.0	34,200 (17,100)	6	78.0	46,800 (23,400)
	計	31	567.0	340,200 (170,100)	66	1184.0	710,400 (355,200)

資料：大豊町資料「ゆとり農業推進交付金」より作成。

注：（）の数値は、県からの助成金をあらわしている。

る「ゆとり交付金」の対象面積の比率をみると、1997年は38.5%であったものが、委託要件が撤廃された98年には77.0%へ大きく上昇している。こうした結果から委託農家の要件は、必ずしも受託者支援に結び付いていなかったことがうかがえよう。

しかし、「ゆとり交付金」の仕組みは1998年から変更されることになる。ゆとりファームの出発点は、高齢農家等を後方支援することであったが、支援されるはずの委託農家には「ゆとり交付金」による経済的メリットがなく、こうした委託農家の不満から「ゆとり交付金」の仕組みが変更された。

1998年以降、委託農家の要件が撤廃される中、「ゆとり交付金」が標準料金の中に組み込まれ、委託農家はその差額を受託者に支払うという仕組みに変更された。つまり、これまで与えられていなかったすべての委託農家に対して経済的メリットを付与したことになる。他方、受託者は「ゆとり交付金」が標準料金に組み込まれたことにより、標準料金しか受取ることができなくなった。これら「ゆとり交付金」をめぐる受託者、委託農家への分配のあり方に関しては、第6節で分析することにする。

#### 第4節 個別農家・集落営農による農地管理の可能性

##### 1. 調査農家の経営概況と今後の展望

町の「第4次後期基本計画」では、ゆとりファームを中心に、高齢農家等個々の農家を有機的に結び付けた「新しい地域農業システム（ゆとり農業）」の確立を図るとしていた。それは、ゆとりファームを頂点に、個々の農家を「線」で結ぶというものであった。だが、次の「第5次総合開発計画（2000～2009年）」では「今後の農業振興策推進に当たっては集落営農を基本体制に据える」と明記している。農家の高齢化が深化し、個々の農家では農業従事者が困難な状況にある中で、個々の農家を集落という「面」として捉えるとともに、ゆとりファームの機械作業受託と集落で農業経営や管理作業を行うという分業体制を確立し、地域農業や地域社会を守っていこうというものである。

そこで以下では、ゆとりファームへの委託が多いA集落から、集落の中で数少ないあとつぎがUターンし農業を始めるⅠ農家、ゆとりファームに現在農作業委託しているⅡ農家、ゆとりファームに作業委託していないⅢ農家、の事例をもとに個々の農家の今後の展望と集落営農の可能性についてみていくことにする。

##### 【Ⅰ農家】

世帯主62歳のⅠ農家は1999年に長男（35歳）が東京から戻ってきた。長男がUターンした理由は、特に大きな理由はなく農業をしてみようという気持ちが生じたからであり、現在自宅の農作業の手伝いを通じて将来の自立に向けた農業研修を行っている。

所有地は水田、畑ともに極めて小さい。これに世帯主の親の代からの借地水田30aと親戚からの借地水田10aがある。借地も含めた水田50aで現在稲作をしており、1999年に50aすべてゆとりファームに委託して圃場整備を行っている。畑では県のレンタルハウス事業を活用して施設野菜を作っている。

稲作と施設野菜のうちⅠ農家の中心は施設野菜である。それは近年の米価の低下、また全国的にみて大豊町は10a当たり平均収量が6俵と少ないため、施設野菜に専念した方がはるかに収益性が高いからである。したがって、労働力も施設野菜に集中的に投入してい

表 8-9 A集落における調査農家事例

	世帯主	あとつぎ	経営作目	所有農地	借地	耕作放棄地
I 農家	世帯主62歳 妻 61歳	同居35歳	施設野菜 10 a 稲作 50 a	水田10 a 畑 10 a	水田40 a	なし
II 農家	世帯主(女) 74歳	他出49歳 (高知市内)	稲作 20 a 自給野菜 10 a	水田50 a 畑 10 a	なし	水田30 a (保全管理)
III 農家	世帯主68歳 妻 63歳	他出37歳 (高知市内)	施設野菜 48 a 稲作 25 a	水田80 a	水田20 a	水田27 a (保全管理)

資料：聞き取り調査による(2000年)。

注： I 農家のあとつぎは同居はしていないが、町内居住で親の農地でともに農業従事しているため、同居扱いとした。

る。施設野菜が忙しい時には稲作をゆとりファームに委託したいと思うこともあるが、稲作は日数がそれほどかからないため現在のところ委託するつもりはないとのことである。その分稲作の管理作業に十分な労力を投入できないため、10 a 当たり 4～5 俵の収量でしかない。

I 農家の今後の展望は、稲作を減らして施設野菜へ移行していきたいと思っている。具体的にはまず、来年借地水田10 a をハウスに転換して施設野菜を増やすとともに、近々本格的に長男と一緒に施設野菜をするつもりである。また、長男が施設野菜を1人でこなせるようになれば、世帯主夫婦は稲作以外の作目を導入したいと考えている。

集落営農については、若い人がいなければ高齢者だけでは管理作業は無理である。したがって、現在の集落の高齢化を考えると高齢農家だけでは自分の農作業が精一杯で、他人のことまで手が回らないのが実情であり、集落営農は無理だと考えている。

### 【II 農家】

高齢一世代世帯農家であるII 農家は、他出している長男が農業の手伝いのためにA集落に戻ってくることはないとのことである。所有地は同集落ではほぼ平均的な規模である。

当初は夫婦で50 a の水田で稲作をしていたが、圃場整備がされていないこともあり労力的にかなりの負担が生じること、それと関連して大きな機械が入らないという問題を抱えていた。そこで1991年頃ゆとりファームの前身である庵谷組合に圃場整備を依頼して50 a のうち20 a を圃場整備した。残り30 a に関しては、圃場整備するための機械さえも入らない農地であり、現在も未整備のままである。

1992年頃に夫が病気となり、農作業に従事できなくなったことをきっかけに20 a の圃場整備田の稲刈りは庵谷組合に委託している。田植えは世帯主が手で植えていた。他方、30 a の未整備田は農作業機械が入らないこともあり委託ができず、稲作はやめて草刈り程度の保全管理を現在まで行っている。1999年に夫が他界したこと、体力的に困難なことが重なって田植えについてもゆとりファームへ委託している。したがって、現在世帯主は管理作業を除いた全機械作業をゆとりファームへ委託している。

II 農家の今後については、世帯主は長男に戻ってきてもらってあとをついでもらう気はないという。現在は農業だけでは生活できないということが一番の理由である。したがっ

て、Ⅱ農家の農地管理については世帯主がいつまで管理作業を行えるかにかかってくる。世帯主は管理作業ができなくなれば離農するつもりでいるが、もしゆとりファームが借りてくれるのであればお願いしたいという意向をもっている。

集落営農に関しては、Ⅰ農家同様、各自の農地で手一杯であり他人の農地まで構ってられないのが集落の現状ではないだろうかと思っている。ただし、農家はやはり農地を荒らしたくないという思いは皆もっているはずと考えており、そうしたことからゆとりファームのような組織は必要である。

### 【Ⅲ農家】

高齢一世代世帯農家であるⅢ農家は、他出している長男が農作業の手伝いに戻ってくることもある。Ⅲ農家の主要作目は施設野菜である。稲作では収益が低く、他人と違うことをするために施設野菜を導入したが、昨年えんどうは豊作のため半値しかつかず、施設野菜でも厳しい状況にある。借地水田は20a、土地所有者が他界後、他の農家が借りていたが、その農家の世帯主も他界したため借りたものである。だが、経営規模を拡大するという目的ではなく、Ⅲ農家の農地と隣接地であり、隣の農地が荒れると困るため採算を度外視して耕作放棄を防ぐために借りたにすぎない。また、草刈りだけの保全管理田は、圃場整備をするための機械が入らないためである。

Ⅲ農家の将来展望については、現在のところ長男が戻ってくるかどうかは不明である。できるだけ現在の自作体制を続けていくが、仮に長男が戻ってこなければ、いずれは耕作放棄を防ぐためにもゆとりファームに委託せざるを得なくなると考えている。

集落営農に関しては無理であるというのがⅢ農家の見解である。それは集落営農というよりも集落そのものが15年程前から崩壊していることが大きな理由である。昔は病人が出ると皆で「掛け台」に乗せて車が通行可能なところまで運ぶ等の互助関係があったが、現在では互いに世話になることがなくなったという生活機能における互助関係の希薄化がみられる。また以前はこの水は誰々のもの、共同作業は皆で行う等集落内でのルールがあったが、現在は個人の権利が前面に出てきており、集落内での意思統一が困難状況にあるからである。

集落営農についてはⅣ農家（世帯主68歳、妻67歳の高齢一世代世帯農家、他出あとつぎ46歳）の見解を付け加えると、年齢的にどうにもならない集落が増えてきて、耕作放棄が今後増加するのではないか、それが地域の衰退につながることは仕方がなく、周りの人も皆高齢化しており集落で農業を守ることは無理だと思っている。

## 2. 個別農家・集落営農による農地管理の限界

以上3農家の事例をみてきたが、調査農家数が少ないために、この結果をもって即座に判定することはできない。だが、役場での聞き取りやY氏の見解等とも照合すると、これら3タイプの農家の行動様式と見解は、地域農業の性格を反映しているものと思われる。

そこで3農家の事例を整理すると、まず第1は、あとつぎがUターンして戻ってくる農家自体が少ないが、Ⅰ農家のように戻ってきても稲作ではなく、収益性の高いハウスものに特化する傾向がある。役場の話によると、B集落にも1年半前に40代のKさんがUター

ンしてきている。Kさんは16aの農地にトマトのハウスを現在建設中である。また、UターンではなくA集落における町外からの新規就農者も有精卵によるマヨネーズ加工を手掛けている。このように比較的若いあとつぎがUターンしてきたり、また新規就農がみられても、稲作ではなく、収益性の高い他作目を選好しているのが現状である。Uターンや新規就農者が土地生産性の高い、労働集約的な「土地節約型」農業を行うことは、農業の振興、町内の人口維持あるいは地域社会の維持にとっては大きく貢献しよう。だが、その一方で「土地節約型」であるために、彼らは農地管理の主体とはなり得ないという、農業振興あるいは地域農業・地域社会の維持と農地管理との間にズレが生じることになる。

そこで稲作の新たな担い手の創出として期待されるのが、柏雅之が提起する第三セクターによる「株分け方式<sup>(22)</sup>」である。それは第三セクターのオペレーターの独立と独立後の新規従業員の雇用による担い手形成・従業員の回転といったインキュベーター機能である。

だが、ゆとりファームはインキュベーター機能を有していない。それは、ユンボの操縦免許を取得している、町内の地形を把握している、従業員と町内住民との人間関係・信頼関係等を考慮すると、従業員の回転が難しいという理由によるものである。確かにこれらは重要であるが、新規従業員でも時間をかければ必ずしも不可能とはいえない。むしろ独立した従業員が町内に散らばり張り付くことは、人間関係・信頼関係を構築している個々の農家にとっては身近に相談相手が存在することになると同時に、ゆとりファームにとっても情報網が広く形成され早期の情報収集に役立つであろう。そうしたことから、ゆとりファームがインキュベーター機能を有していない実質的な理由は、上記の理由ではなく別のところにあるように思われる。それは、大豊町の耕地10a当たり生産農業所得が7.4万円ときわめて低いことが大きく影響していると考えられる。「峡谷型」の山間農業地域であるため、農地が極めて狭小で「規模の経済」が働きにくい。つまり、「土地利用型」のような稲作だけで生計を立てることは困難であり、それは大豊町農家の大部分が兼業農家であることから推測できよう。

また、地域人口の確保に焦点を絞り、ハウスのような土地生産性の高い「土地節約型」によって担い手を創出するにしても彼らはその経験が皆無であるため容易ではない。

こうした理由からゆとりファームはインキュベーター機能を有していないというよりも、町内の地形的条件や稲作経営では農外所得に依存せざるを得ないといった理由から、インキュベーター機能を有せないというのが実情のように思われる。

したがって、農業労働力の高齢化と、あとつぎ・新規就農者層が「土地節約型」へ傾斜する中で、農地管理主体として個々の農家で対応することが困難な局面にある。そのため町の基本計画では農地管理主体として、個々の農家を集落営農という「面」として捉え、それとゆとりファームとの有機的結合に期待している。

そこで集落営農の可能性をみると、4農家とも否定的な見解を示している。Y氏も集落には人がいないことや高齢化していることを理由に集落営農は無理であるという見解を有している。

集落営農が困難な理由として、Ⅲ農家の見解である集落内の農家同士、あるいは住民同士のつながりの希薄化とⅠ・Ⅱ・Ⅳ農家の見解である高齢化によるものと大別できる。前者に関しては、A集落に固有の現象ではなく、高度経済成長以降、生活の近代化にとも

なって農山村全般にあらわれた現象でもある。交通・通信網の発達といった生活の近代化は、集落での互助関係を弱め、人間関係を希薄なものとする。これを乗本吉郎は「ムラ筋無力症<sup>(23)</sup>」という強烈な言葉であらわしている。だが、表面的にはそうであっても、地域住民の心底までもそのような希薄化に本当に支配されているのであろうか。ゆとりファームの前身である庵谷組合の設立は、「庵谷」の個々の農家が、「庵谷」農業の現状と将来に対してどのような想いを抱いているのであろうかというY氏の問いかけから始まった。その結果は、第2節でみたように農作業の共同化を行う生産組織設立への賛成が多数を占めていた。そこには、庵谷組合の設立をきっかけに、「庵谷」を共同の「場」として個々の農家が協力し、あるいは連帯して「庵谷」農業を守っていこうという共通の目的を志向した強い人間関係が存在する。したがって、人間関係の希薄化は、生活の近代化により相対的に目にみえる形で人間関係を確認する「場」やきっかけがなくなり、それが人間関係を感じさせることを困難なものにしたことによるのではないだろうか。そうであるならば、直接支払い政策が、集落協定あるいは交付金の分配方法等に関して集落内での話し合いのきっかけや「場」を提供することは、個々の農家の結び付き、人間関係の確認・強化につながり、集落営農を構築しやすい方向に作用するものといえよう。

だが、農家間あるいは人間関係の強化が行われたとしても、Ⅰ・Ⅱ・Ⅳ農家が指摘する高齢化のため労力的に自分の農地で精一杯であるという物理的障壁により、集落営農の構築は現実的には厳しい状況下にある。

集落営農を構築することが現実的に困難である中では、ゆとりファームに大きな期待が寄せられる。Ⅱ農家はすでに管理作業以外をゆとりファームに委託している。それにより現在耕作放棄を防げているが、管理作業ができなくなるとゆとりファームに農地を借りて欲しい意向をもっている。また、Ⅲ農家は、現在自己完結による自作であるが、将来長男が農業をつがなければ最終的にはゆとりファームに委託せざるを得ないと思っている。つまり、あとつぎがない高齢農家にとっては、自己完結による自作からいずれゆとりファームへ委託あるいは貸付へと移行せざるを得ず、ゆとりファームへの期待とともにゆとりファームの重責が増しているのが現状でもあり、将来の姿でもあろう。

## 第5節 転換期を迎えた大豊町農業

### 1. 大豊町農業の転換期

個々の農家の高齢化が深刻化する一方で、Uターンあるいは新規就農による若い担い手自体もごくわずかでしかなく、しかも彼らは近年の稲作収益の絶対的相対的低さから稲作以外の施設ものに傾斜し、稲作離れが進んでいる。つまり、彼らに地域内の農地保全の担い手として期待しても施設を中心とした農業経営・農業振興と農地保全とが必ずしも一致しない状況下にある。加えて、ゆとりファームにインキュベーター機能を期待することも困難である。

ゆとりファームが農作業受託を通じて地域内の農地保全の役割を果たしているのであるが、こうした個々の農家あるいは集落営農レベルでの農地保全が現実的に厳しい状況にある中で、ゆとりファームは農地借入事業への拡大を迫られている。

行政支援においても国政レベルでは、2000年から直接支払い政策が施行されること、それと合わせてこれまでの県モデル事業及び「ゆとり交付金」制度が打ち切られること等が

重なり合い、大豊町農業は2000年に大きな転換期を迎えている。これらは現在、その実行に向けての準備段階中であり、以下ではその準備状況の概観と若干の見解を付け加えるに留めておく。

## 2. ゆとりファームの転換点 ―農作業受託から農地借入へ―

ゆとりファームの受託体制は、個々の委託農家ができない機械作業をゆとりファームが受託し、管理作業は委託農家が行うという、機械作業を軸としたゆとりファームと委託農家の管理作業との分業体制、あるいは相互補完的な体制によって成立してきた。ところが個々の農家の「待たなし」の高齢化の進展によって、委託農家が管理作業さえも行えない状況に陥りつつある。それは、これまでの分業体制・相互補完的な体制が危機的状況に置かれることと結び付く。実際、ゆとりファームに「畦草刈りをしてくれないか」という要望が出ている。なかには独居老人から「墓の草刈りもして欲しい」という要望も出てきている。これらの要望は、大豊町の高齢化が極めて深刻であることをあらわしているのに加え、ゆとりファームが地域農業の担い手として期待されているのと同時に、地域生活の面においても期待されていることをあらわしている。

そこで2000年5月の株主総会で「管理作業の要望」に応えることが承認され、来年度から取り組む予定である。だが、機械作業に加え、管理作業を行うことは農地の借入を意味する。その際問題となるのが、1つは制度的問題としてゆとりファームは株式会社形態を採用していることによって生じる農地法との関係である。いま1つは、農地の借入にともなう労働力の増員、そのための人件費の増大といった実質的な経営上の問題である。

制度的問題に関しては、株式会社が農地の借入を行えない場合、Y氏名義で農地を借入、それをゆとりファームに作業委託するという、Y氏をバイパスとして農地借入と作業受託を結合させて対応する予定であった。だが、11月に農地法改正案が可決されたため、農地を取得できる農業生産法人の形態に株式会社が加わることになり、ゆとりファームも農地の借入が可能となり、制度的問題は一応解決することになる。

労働力等経営上の問題については、現在のところ明確な枠組みが決定されているわけではない。あくまでも試算段階であり、その見通しを紹介するに留めておく。管理耕作の導入にともない臨時で40～50歳位の人を1人増員する予定である。40～50歳位の人を念頭に置くのは、管理作業、特に水管理では経験が必要であるためということである。そうした経験の有無も重要な要因ではあろうが、若い人が管理作業を職業として選択することはないというのが現実的な要因と思われる。管理耕作の面積は、依頼されたものはすべて引き受けるつもりである。経営収支との関係でいえば、農地が分散していても5haであれば収支均衡が可能であると試算している。

このようにゆとりファームは、地域内の農業労働力の限界局面にぶつかることによって、管理耕作にまで事業範囲を広げる必要性に迫られている。

## 3. 直接支払い政策と地域農業の展開 ―国農政―

では、こうした地域内の農業労働力の限界局面に対して、行政はどのような支援体制を打ち出しているのだろうか。まず国レベルとして、直接支払い政策について田に限定してみていくことにしよう。

大豊町は「峡谷型」の山間農業地域であるため、田の全面積が田の対象条件である傾斜度1/20以上に該当する。したがって直接支払い政策の田の対象面積は220.25haである。ところが、11月時点における対象面積は135.4haと61.5%に留まっている。それは傾斜度に加え、いま1つの要件である「1ha以上の一団地」を満たさないことと要件を満たしていても集落協定に参加しないことによる。前者については、12月末に町単事業で国と同額の直接支払いを行うことを町議会で採決している<sup>(24)</sup>。後者については、町内85集落中42集落が集落協定を結んでいるが、全戸参加の集落協定はゼロである。集落協定に参加しない農家の理由は、高齢化と直接支払い政策の交付要件である5年間の耕作の継続への不安が主な理由のようである。5年間の継続に関しては、直接支払い政策では「高齢化に伴う身体的機能の低下により農作業ができなくなった場合（運用第10の2）」は5年間継続できなくても交付金の返還は免除されることになっている。「身体的機能の低下」に対する客観的判定基準がどのようなものか定かでない。だが、返還が免除されるという罰則規定の緩和にも関わらず、5年間への不安で集落協定に参加していないのだとすれば、途中で離脱することにより他人に迷惑がかかることを嫌う農家の行動原理が強くあらわれているものと思われる。

交付金の分配方法に関しては農水省通達では、1/2以上を集落協定に使用することが望ましいと明記されているが、大豊町を含め高知県では実質的には各集落の自主的判断によって集落協定に使用する割合を決めている。県農政課によると、集落協定に使用する割合は、交付金の1/2以下のケースが集落協定の約半分を占めている。大豊町も例外ではなく、そうした集落が多く存在しているようである。例えば、東庵谷集落では21,000円のうち3,000円を集落で使用することに決め、具体的には役員（集落組合長、会計係、監査役）報酬に充てることにしている。残り18,000円に関しては土地所有者が受取る。ただし、問題となるのは農地貸借の場合及び農作業受委託のケースである。直接支払い政策の交付金は「農業生産活動等の継続により農地の有する多面的機能<sup>(25)</sup>」への対価である。換言すると、多面的機能をもたらす農業生産活動を行う「行為」への対価といえよう。したがってその行為者、農地貸借の場合は借り手、作業受委託の場合は農作業数による分割によって分配されるのが一般的な形といえよう。大豊町で集落協定を結んだ42集落が、直接支払いの交付金をどのように使用し、分配するのか、具体的にはまだ確認していないが、農地貸借も農作業受委託も基本的には土地所有者が交付金を受取るようになるようである。ただし、農家の聞き取りによると農地貸借の場合、交付金は土地所有者の「善意」という形で借り手にも若干の分配が行われるようである。土地所有者においても借り手に耕作してもらわなければ、農地は耕作放棄あるいは植林という形にならざるを得ないし、そうなれば交付金自体ももらえない。そうした土地所有者と借り手との「互助関係」によって幾分か分配が行われるであろうということだが、必ず分配される、あるいはいくら分配されるという段階までは決定していない。その一方で、制度で規定されていない、曖昧な「互助関係」による分配のため、土地所有者と借り手との間に交付金の分配をめぐるトラブルが生じる可能性もある。先に高齢化あるいは5年間の継続への将来不安から直接支払い政策の田の対象面積が6割に終わっていることを指摘したが、それに加え農家レベルでは、交付金の分配をめぐるトラブルから土地所有者と借り手との人間関係・信頼関係が崩れることを恐れ、直接支払い政策の対象面積から外しているケースもあるようである。

だが、対象外にすることによって適切な農業生産活動の継続に支障をきたすのであれば問題といえる。直接支払い政策は多面的機能に対する国民合意が形成されたことにより導入されたのであって、対象農家は多面的機能を維持する義務が生じる。しかし、対象農家の恣意的な対象外しとそれによる農業生産活動の後退、多面的機能の減退は、直接支払い政策に対する単なるバラマキ補助金との印象を国民に与えてしまう。国民レベルと農家レベルとの意識・効果を合致させるために、曖昧な「互助関係」による分配が直接支払い政策の阻害要因であるならば、地域住民の声を聞いた上で町が分配比率を決定すべきであろう。こうした事態への対応のためにも市町村への裁量権が付与されたのではないだろうか。

#### 4. 担い手支援政策の再開と課題 ー町農政ー

大豊町では、直接支払いの交付金が基本的に土地所有者に帰属するため、借地農家や受託者といった担い手への経済的メリットは希薄なものとなり、経済的側面から耕作意欲の減退につながる恐れがあるという問題が生じる。そこで大豊町では、現時点では正式決定ではないが、2001年から町単事業として農作業受託に対する「ゆとり交付金」の支援を再開する予定である。

「ゆとり交付金」は水田整地6,000円、田植え3,000円、刈取り6,000円の予定である。受取り対象は農家及び第三セクターである。この「ゆとり交付金」は、標準料金の中に組み込まれないため、受託者は標準料金+「ゆとり交付金」を受取ることになる。つまり、1996～97年時の仕組みと同じであり、受託者支援の政策と位置付けられる。他方、委託農家は正規の標準料金を受託者に支払うことになる。だが、前回この仕組みでは委託農家からの不満が出て、98年から標準料金に「ゆとり交付金」が組み込まれる仕組みに変更されたが、その反省を踏まえてか、標準料金の改定も並行して行う予定である。標準料金は、水田整地14,000円、田植え5,000円、刈取り14,000円に改定される。

この改定によって委託農家の負担額及び受託者の受取り額がどのように変わるのかをあらわしたのが表8-10である。2000年は直接支払い政策の導入により「ゆとり交付金」制度は一旦廃止されている。だが、2000年にはまだ直接支払いの交付は始まっていない。そのため廃止後は、委託農家負担が「ゆとり交付金」分の12,000円増えている。2001年に「ゆとり交付金」が再開されると、表の(i)のケースでは標準料金が引き下げられた5,000円分委託農家の負担が軽減される。受託者は標準料金を引き下げられるが「ゆとり交付金」が標準料金に組み込まれないため10,000円の収入増となる。これに対し、町は「ゆとり交付金」として15,000円を拠出することになる。

したがって、形式的には「ゆとり交付金」の全額が受託者に分配されることになるが、実質的には「ゆとり交付金」の1/3が標準料金の中に組み込まれたことと同様の結果となり、「ゆとり交付金」は1/3を委託農家に、2/3を受託者に分配する仕組みといえる。その際、1996～97年の「ゆとり交付金」が全額受託者に分配されたことに対して委託農家から不満の声があがったことを踏まえ、今回形式的には全額受託者が受取るが、実質的には交付金の1/3が委託農家に分配されている仕組みであることに対する説明と地域住民の理解を得る必要がある。

しかし、表の(ii)のケースである「ゆとり交付金」の継続性の視点からみると異なる様相を呈する。受託者の受取りは10,000円増と(i)のケースと同じである。町は新しく

表 8-10 受委託農家及び町の10a当たり負担額と受取り額

(i) 「ゆとり交付金」再開時(2001年予定)と廃止時(2000年)の比較

(単位：円)

		標準料金	委託農家 負担分	ゆとり 交付金	受託農家 受取り分
2000 年	耕起	16,000	16,000	0	16,000
	田植え	6,000	6,000	0	6,000
	稲刈り	16,000	16,000	0	16,000
	総計(①)	38,000	38,000	0	38,000
2001年 予定	耕起	14,000	14,000	6,000	20,000
	田植え	5,000	5,000	3,000	8,000
	稲刈り	14,000	14,000	6,000	20,000
	総計(②)	33,000	33,000	15,000	48,000
②-①		-5,000	-5,000	15,000	10,000

(ii) 「ゆとり交付金」再開時(2001年予定)と実施時(1998・99年)の比較

(単位：円)

		標準料金	委託農家 負担分	ゆとり 交付金	受託農家 受取り分
1998・99 年	耕起	16,000	10,000	6,000 (3,000)	16,000
	田植え	6,000	6,000	0 (0)	6,000
	稲刈り	16,000	10,000	6,000 (3,000)	16,000
	総計(③)	38,000	26,000	12,000 (6,000)	38,000
2001年 予定	耕起	14,000	14,000	6,000	20,000
	田植え	5,000	5,000	3,000	8,000
	稲刈り	14,000	14,000	6,000	20,000
	総計(②)	33,000	33,000	15,000	48,000
②-③		-5,000	7,000	3,000	10,000

注：1) ( )の数値は、県からの助成金をあらわしている。

2) 2001年予定は、町単事業のみであるので県からの助成はない。

対象とした田植え3,000円の負担増となる。ところが、委託農家は「ゆとり交付金」抜きの標準料金を支払わなければならないため、標準料金が5,000円下がったとはいえトータルでは7,000円の負担増となる。つまり「ゆとり交付金」が以前実施されていた時と比べると、受託者の収入増加分の7割を委託農家が負担することになる。ところが、大豊町では直接支払いの交付金は基本的には土地所有者が受取るため、例えば先の東庵谷集落の場合、単純計算で11,000円(18,000円-7,000円)が委託農家の手元に残ることになり、委託農家の直接的な負担増とはならない。そうした意味では、直接支払いの交付金が土地所有者に回ることをうまく「ゆとり交付金」の仕組みと融和させた制度といえよう。

しかし、直接支払いの交付金は、基本的には農業生産活動を行うものが多面的機能の対価として受取るべきである。だが大豊町では、直接支払いの交付金が土地所有者に帰属す

ることにより「ゆとり交付金」の再開が予定されたのであり、直接支払いの交付金と「ゆとり交付金」のあり方についての検討が必要である。これについては、第6節で後述することにする。

## 第6節 中山間地域における農地管理のあり方と今後の課題

### 1. 大豊町における農地管理体制の総括

庵谷組合は、「庵谷」内の農家の高齢化と庵谷農業の将来への不安が醸成する中で、Y氏をリーダーに庵谷農家の合意形成と主体的取り組みによって設立された組織であった。

さらに、庵谷組合を引き継いだゆとりファームの設立に関しても、町主導あるいは「デモンストレーション効果」による第三セクターの設立ではなく、「庵谷」同様、農家の高齢化や農業の将来への不安と庵谷組合の必要性の「声」が全町的に拡がり、その地域住民の「声」に応える形で主体的に設立されたものである。

したがって、そこには切実に地域の農業・農地、あるいは地域社会をどのように守っていくかという想いがある。その想いの1つのあらわれが、経済性を度外視し公益性を追求した農作業受託である。中山間地域では傾斜度が大きく、圃場が狭小かつ分散しているという地形的条件のため、農作業受託事業は全国の市町村農業公社においても多分に赤字事業である。そうした経済性と公益性のトレード・オフという相互関係の中で、主体的に設立したからこそ自らの経営努力によって赤字を埋め合わせるという責任ある姿勢を一貫して追求している。それが自ら開拓した圃場整備事業であった。

圃場整備事業は、典型的な「峡谷型」という狭小な農地条件の中で、町内全体としても圃場整備がほとんど進んでおらず、その必要性あるいは農家からの需要があるという現状と、圃場整備を行う上での技術・経験をY氏らが有していたという、「現状」と「技能」がうまくマッチしたからこそ可能であった。このような見解に対して偶然の一致、あるいはそうした条件がないところでは無理と否定的な見解をもつ人もいるだろう。そうではなく、地域の現状を的確に把握して、その中で新しい「背伸び」をした事業の導入ではなく、主体的に自分の技術や経験を生かせる実行可能なものをうまく選択し、取り入れたことに意義があるのである。県や企業といった外部からの推奨による新規事業の導入は往々にして頓挫することが多く、その際の責任所在も曖昧なものとなる<sup>(26)</sup>。各集落、各地域に存在する様々な多様性をうまく捉え、「背伸び」をしない、自らの「技能」で実行可能な事業を主体的に探し導入する姿勢をまずは学ぶべきであろう。

また、責任所在の明確化に関しては、多くの市町村農業公社が民法法人形態である中で、独立採算を至上命題とする株式会社形態を選択している点にもあらわれている。

さらにゆとりファームだけではなく、個々の農家においても責任ある行動を求めている。それは、農作業に関する事業部門を農作業受託に限定していることにあらわれている。言い換えれば、「経営権」の移譲＝農地貸借までは踏み込まないために株式会社形態を採用しているともいえる。ゆとりファームが、農作業受託に限定することは、個々の農家を地域農業につなぎ止めるとともに、地域農業に対する個々の農家の参加意識と「責任感」の形成につながる。

実際に個々の農家も、ゆとりファームの農産物販売事業に積極的に携わっており、農業を通じて大豊町の地域振興あるいは地域づくりに主体的に参加している。

ゆとりファームや地域住民の主体的活動に対し、町もゆとりファームを町の基本計画の中に、個々の農家の後方支援組織として明確に位置付けるとともに、直接支払い制策の先駆である「ゆとり交付金」制度の導入によって地域農業の後方支援に取り組んでいる。

大豊町では個々の農家、ゆとりファーム、町の3者がそれぞれ地域農業に対し、互いに「責任感」を共有し合い、有機的に結合して地域農業を支える体制がみられた。だが、これら3者は現在大きな転換点を迎えている。特に個々の農家の高齢化と集落営農の困難さから、ゆとりファームへの貸付要望が出てきており、ゆとりファームもそれに応えるべく体制整備を図らざるを得ないという状況下にある。ゆとりファームへの極度の依存は、ゆとりファームの労働力負担と経営基盤の脆弱化に結び付き、さらにゆとりファームの動揺は地域農業、ひいては地域社会の崩壊へと向かう可能性も十分考えられよう。

地域農業とは、単に農業のある地域を指すのではない。地域という「領域」の中で、その構成員である地域住民が自ら参加し、考え、生産活動を行い、したがって、そこには必ず地域住民に「責任」が帰属する農業である。だが、ゆとりファーム任せの「農業工場」化で農業が守れても、それが本当の意味において地域農業といえるのだろうか。こうしたことから、今後も個々の農家、ゆとりファーム、町の3者の存在は互いに不可欠であるし、3者のバランスが崩れても地域農業は成り立たない。

## 2. 農地管理体制の今後の課題

そこで、本章を結ぶにあたって、これまでの3者による二重三重の有機的結合による農地管理での問題点、さらに転換期を迎えている中で今後の農地管理のあり方についての課題を最後に明示しておく。

第1は、これまでみてきたようにゆとりファームの特徴は、圃場整備の自主施工によって利潤を確保するとともに、その利潤で農作業受託事業で生じる赤字の埋め合わせをする内部補助をしていることにある。ここで検討すべきことは、ゆとりファームが農作業受託を行うことによって発生する、農地保全や地域農業・地域社会の維持等の公益性あるいは外部経済効果を誰が負担すべきかということである。負担者としては、委託農家、受託者、行政があげられる。そこで、作業料金設定と赤字発生メカニズムを確認しておこう。

まず委託農家が公益性に係わるコストを負担するとすれば、農作業受託事業の収支均衡が達成される平均費用で作業料金は決定される。だが、「峡谷型」という地形的に条件不利で狭小な農地では作業料金は高く設定され、その結果農家は委託よりも耕作放棄を選好せざるを得ず、十分な公益性の創出には結び付かない。

したがって、社会的余剰を極大化するためには、限界費用で作業料金を決定する必要がある。その結果、作業料金は低く設定され、委託面積も平均費用で作業料金を決定した時よりも多くなるため公益性も増すことになる。しかし、平均費用が限界費用を上回るため赤字が発生することになる。しかも標準料金を毎年改訂するわけではないので、委託面積の増加は赤字の拡大をもたらす。この赤字部分は現在圃場整備事業による内部補助で埋め合わせている。

標準料金の設定に際し、公益性を重視し、社会的余剰を極大化するために独立採算が可能な標準料金（＝平均費用）を設定しないのであれば、そこで生じる赤字は社会的コストとして本来行政が負担すべきものである。

だが、多くの第三セクターでみられるように、補助金への依存は経営努力を後退させる「X効率性」の問題もあり、その観点からも併せて考えなければならない。つまり、公益事業によって生じる赤字をすべて補助金で補填すべきなのか、それともゆとりファームのように圃場整備の自主施工による利潤で埋め合わせるべきなのか、両者の組合せによって対応すべきなのか、といった公益性と経営努力の両方向からの検討が必要である。

第2に、実際に大豊町では、大豊町の条件不利性を解消し、農作業受委託による地域農業あるいは農地保全を後方支援し、国土・自然環境の保全等の公益性を維持するために、「ゆとり交付金」という形で平野部との生産費格差12,000円（当初11,000円）を社会的コストとして公的補助をしている。だが、公益性を維持するためならば、作業受委託に限定する必要はない。それにも関わらず受委託に限定したのは、第3節でみたようにゆとりファームを支援する意味合いが強い。すなわち、「ゆとり交付金」制度は、ゆとりファーム（受託者）支援と農作業受託によって生じる公益性への対価の2つの側面を包括したものと見える。そして「ゆとり交付金」の算定基準として、平野部・南国市との生産費格差に依拠したものである。

ゆとりファーム支援を前面に強く打ち出すのであれば、96・97年でそうであったように、受託者が「ゆとり交付金」を全額受取るべきであろう。

他方、ゆとりファーム支援と公益性を同質に扱う、あるいは公益性の維持を優先するのであれば、作業受委託数に応じた「ゆとり交付金」の分配が必要であろう。

そもそも平野部との生産費格差12,000円は、耕起・田植え・稲刈り・管理作業といったすべての農作業に対する格差である。それを「ゆとり交付金」では耕起と稲刈りに振り分けたのだが、96・97年のように受託者が「ゆとり交付金」のすべてを受取るということは、少なくとも委託農家が行う管理作業に対する生産費格差分までも受取ることになり、過大な補助ということになる。これに対し、委託農家が管理作業だけに従事した場合、そこには管理作業分の生産費格差が存在しているが、委託農家は「ゆとり交付金」を受取れないため生産費格差をもろに受けることになる。他方、98・99年にはこの逆のことがいえる。

地域農業あるいは農地保全による公益性は、受託者・委託農家双方の農業従事によって生じるものである。したがって、生産費格差＝公益性への対価である「ゆとり交付金」の全額を受託者あるいは委託農家に交付するのではなく、受委託作業数に応じて「ゆとり交付金」を受託者と委託農家とに分配する、こまやかな支援こそが必要である。

だが、実際の「ゆとり交付金」の受取りは、1996・97年は受託者が、98・99年は委託農家が「ゆとり交付金」の全額を受取ったのであるが、そこに「ゆとり交付金」の政策目的とそれに準じた運用が的確になされなかったことがあらわれている。

第3は、それを踏まえての大豊町における直接支払いの交付金の分配方法に対する問題である。直接支払いの交付金額は、平野部との生産費格差の全額ではないが、8割を補償するものであり、その目的は多面的機能の維持にある。

先に記したように大豊町では、農地貸借の場合、土地所有者が直接支払いの交付金を受取ることになるようだが、借り手が農業生産活動を行うことによって農地管理、多面的機能が発揮されるのであり、本来借り手が受取るべきであろう。他方、農作業受委託の場合も土地所有者が直接支払いの交付金を受取る。これは「ゆとり交付金」で指摘したように、受委託作業数に応じた交付金の分配をすべきであろう。

直接支払い政策の目的は、多面的機能の維持にあり、公益性への対価である。そこには「ゆとり交付金」のように、担い手支援の意味合いはない。それは、中山間地域等に該当する農家あるいは第三セクターすべてが、交付対象となっていることにあらわれている。多面的機能の維持のためには集落という「面」的活動が必要である。そのため大豊町の場合、直接支払いの交付金は集落協定に利用する、あるいは集落協定以外の部分については土地所有者に帰属されることになり、直接支払いの交付金は集落の平等原理が強く反映されている。だが、そこに突出した担い手が存在しなければ、いずれ大豊町農業は総高齢化とともに「総陥没」することになる。

そこで、町は担い手支援として、町単事業による「ゆとり交付金」の再開を予定することになったのであろう。その「ゆとり交付金」の再開についてもその位置付けあるいは根拠が必要となる。従来は、南国市との生産費格差が「ゆとり交付金」制度の金額的根幹であった。だが、生産費格差の補填という視点では、直接支払い政策もそれに依拠した交付金であり、重複することになる。さらに、再開時には新たに田植え3,000円が追加されることになり、トータルで15,000円に増えており、この時点で金額的に当時の南国市との生産費格差の補填という根拠はなしていない。

脚注(21)で指摘したように、96年時点の都府県と大豊町との生産費格差は約3.8万円であった。つまり、全国の平野部と大豊町との生産費格差が、直接支払いの交付金額で必ずしも解消されるわけではない。したがって、「ゆとり交付金」の再開は、直接支払いの交付金だけでは解消できない、全国レベルでみて依然存在する大豊町との生産費格差分を町が主体的に、町独自の事業としてカバーするものと位置付けることはできる。

いずれにしても、担い手支援を追求するのであれば、直接支払いの交付金を耕作者に適切に分配すると同時に、合わせて「ゆとり交付金」を交付するという2重の支援の方が、担い手の支援にとって有効であろう。

これらの問題を明らかにするために、直接支払いの交付金を土地所有者が受取る集落の背景あるいはその論理、それを踏まえての「ゆとり交付金」を再開する際の位置付け・根拠を今後明確にすることが必要である。

第4は、行政による社会的コストの負担が、ゆとりファームの農作業受託事業の収支均衡を達成できるかどうかである。そこで「ゆとり交付金」に着目すると、第2節で農作業受託事業は、人件費及び一般管理費の34.3% (1998年)、37.8% (99年) でしかないことを指摘した。ここで、仮に委託農家に全額交付された「ゆとり交付金」をゆとりファームが受取ったとしても、98年40.9%、99年44.8%でしかない。つまり、「ゆとり交付金」を全額受取ったとしても、農作業受託事業は赤字なのである。

また、直接支払いの交付金が適切に分配されたとしても、金額的に「ゆとり交付金」と大きな開きがないため、ゆとりファームは農作業受託事業での収支均衡を達成できないと思われる。

「ゆとり交付金」や直接支払いの交付金の根拠となる平野部との生産費格差は、農家のそれに依拠したものである。ゆとりファームのような第三セクターは、個々の農家が回避する条件不利な農地をも公益性の維持の観点から引き受けるのである。そこには農家以上の格差が存在すると同時に、「ゆとり交付金」あるいは直接支払いの交付金をゆとりファームが受け取っても、なお収支均衡が達成されないといえる。

したがって、農家レベルの生産費格差をゆとりファーム等の第三セクターにそのまま適用することについての検討が必要であるとともに、第一の問題、すなわち公益性による赤字を誰がどのように負担すべきかを合わせて考えなければならない。

第5は、今後のゆとりファームと個々の農家との関係、すなわち農作業受委託と農地貸借とのバランスである。個々の農家が高齢化し、管理作業さえもままならない状況に陥りつつある中で、すでに高齢農家からゆとりファームへ農地貸付の要望が出てきており、ゆとりファームもそれに応えるべく農地借入への体制を整備し始めたことは先述した通りである。だが、Y氏はゆとりファームの主流は農地借入ではなく、あくまでも農作業受託であると明言している。管理作業による労働力負担の増大や採算性の問題がその主要な理由である。ところが、ゆとりファームが農地貸借まで事業範囲を拡大せざるを得なくなったことにより、個々の農家の農地貸付・離農が増加する可能性もある。そうした事態を少しでも抑制するには何らかの制度的仕組みが必要である。それは農作業委託と農地貸付における経済的インセンティブの格差である。

経済的インセンティブの格差に関して現段階でいえることは、高齢農家等に農地貸付でなく作業委託に経済的側面から誘導するには、小作料の引き下げか、標準料金の引き下げによる委託農家の負担の軽減のいずれかとなるだろう。「ゆとり交付金」が再開されると標準料金は引き下げられるため、委託農家の負担軽減によって農作業委託に経済的メリットが付与されることになる。だが、標準料金の引き下げは、あくまでも相対的にみて作業委託に経済的メリットが付与されたのであって、高齢農家等が委託した時の経営収支とゆとりファームに貸付けた時の経営収支との絶対的視点からみた比較分析も今後必要である。

- (1) 坂本忠次・難波利光「地方行革と自治体財政」（中嶋信・橋本了一編『転換期の地域づくり』ナカニシヤ出版，1999年）p 127。
- (2) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『過疎対策の現況 平成9年度版』。
- (3) 大豊村から大豊町に至るまでに旧天坪村の南部5集落が土佐山田町に編入されている。
- (4) もともと県面積が大きい東北及び北陸で面積が大きい郡部町村の数が多。大豊町よりも面積が大きい郡部町村は、東北28，北陸7，北関東6，南関東1，東山4，東海6，近畿2，山陰1，南九州1，沖縄1である。
- (5) 増淵隆一「中山間傾斜地農業の実情」（大内力・梶井功編『中山間地域対策』農林統計協会，1993年）p 62。
- (6) 就業者数における農林業のシェアは、1960年76.6%，65年63.3%，70年60.6%と70年までは過半を占めていた。一方、建設業は1960年3.4%，65年13.9%，70年11.4%を占めている。
- (7) 高知自動車道が開通する前は国道32号線が中心道路であった。この32号線を利用すると、高知市内まで1時間、高松市内まで2時間30分を要していたが、高速道の開通によりそれぞれ30分、60分に短縮された。また、国道32号線は台風や豪雨による土砂崩れの影響で通行止めが頻繁に起きていたが、高速道の開通によりそうした影響も幾

分緩和されたようである。

- (8) 乗本吉郎『過疎問題の実態と論理』富民協会，1996年，p 262。
- (9) 1990～94年の人口減少数のうち「社会減」は53.9%，「自然減」は46.1%を占めており，「自然減」の比重が高まりつつも，依然「社会減」の方が多い（「社会減」の比重：1975～79年72.6%，80～84年64.3%，85～89年61.1%）。
- (10) 農水省統計情報部『平成10年生産農業所得統計』（農林統計協会，2000年）のデータにもとづく。
- (11) 2位は露地野菜単一経営14.5%，3位は露地野菜が主位の準単一複合経営6.0%である。
- (12) 大豊町の農家戸数減少率をみると，10.3%（1975～80年），6.6%（80～85年），17.7%（85～90年），22.9%（90～95年）となっている。
- (13) 『食料・農業・農村白書附属統計表 平成11年度』農林統計協会，2000年，p 61。
- (14) 大野晃「山村の高齢化と限界集落」（『経済』1991年7月号），大野晃「現代山村における限界集落化と『山』の環境問題」（前掲『中山間地域対策』）。
- (15) 「第4次大豊町総合開発計画後期基本計画」資料。
- (16) 高知県大豊町公的支援法人設立協議会「公的支援法人設立の基本的事項」資料。
- (17) 庵谷組合での出資はできないので実質的には代表者個人名となっている。
- (18) 大豊町資料「ゆとり農業推進交付金実績」。
- (19) 「大豊町ゆとり農業推進交付金交付要綱」。
- (20) 農作業委託の対象となる農業者の要件は以下のいずれかに該当するものである。
  - ①年齢が原則として65歳以上の者。
  - ②身体に障害があり，自ら農作業に従事することができない者。
  - ③寡婦。
  - ④けが，病気等で入院をしている者。
  - ⑤耕起および稲刈りに必要な農機具を保有していない者。
  - ⑥その他町長がやむを得ないと認めた者。
- (21) 1996年の『米及び麦類の生産費』によると，都府県の生産費（物財費＋労働費－副産物価額）は13.8万円である。「ゆとり交付金」は高知県内における生産費格差をカバーするものであり，都府県レベルでみた生産費格差，条件不利性は依然存在している点に留意する必要がある。
- (22) 柏雅之『現代中山間地域農業論』お茶の水書房，1994年，p 312～313。
- (23) 前掲『過疎問題の実態と論理』p 188。
- (24) 『日本農業新聞』2000年12月30日。
- (25) 「中山間地域等直接支払制度検討会報告」。
- (26) 同じ高知県内でいえば，西土佐村農業公社におけるアロエの導入がそれに該当しよう（田代洋一「中山間地域政策の課題」（田畑保編『中山間の定住条件と地域政策』農業総合研究所，1999年）p 216～217及び西土佐村での聞き取り調査による）。

はじめに

宮崎県において、農山村を対象とする自治体による条件不利地域政策を見る場合、それが林業・森林・山村対策という側面から強力に展開されていることが大きな特徴である。

わが国では森林が、したがってまた林業のほとんどが山間地に存在するので、林業政策は地理的に山間地、山村を対象に展開されてきている。過疎地域振興対策、山村振興対策の展開を例に引くまでもなく、高度成長型の資本蓄積パターンが起動したことによって農山村は一般経済社会的に条件不利地域化したという意味では、山村に対する施策は条件不利地域対策に含まれる。しかし宮崎県山村はそのような時点から林業における劣等地（差額地代論的な）という意味で条件不利地域であったわけではない。むしろ、基本的に戦後拡大造林地帯ではあるが、温暖・多雨な西南暖地の高い植物生産力ゆえに資源成熟速度が高いという優等な自然的土地豊度があり、さらに育林や伐出のための労働・資本の集約的投下を可能にする路網整備が強力に推進されたことによって集約化許容度や機械化許容度という面での豊度も高められた結果、林業産地としての経済的豊度は国内屈指の水準に達した。その限りで林業・森林政策は決して条件不利地域対策ではなかったと言えよう。

そのような宮崎県における林業・森林政策が条件不利地域政策という色彩を急速に強めるのは、1980年代後半以降、円高と林産物市場開放によって木材および木材製品市場の輸入品依存体制が決定的となり、さらに山村・農林家経済のいまひとつの重要な柱であった椎茸も輸入急増によって大幅な価格下落に見舞われるようになってからと言ってよいだろう。つまり木材・椎茸経済の崩落現象によって林業・特用林産業における優等地性の経済的意義が急速に弱められ、「生産基盤の整備を中心とした林業振興策だけでは解決しえない」<sup>1)</sup>状況に直面する中でのシフトであり、県政、市町村政における林業・山村政策の展開を条件不利地域政策として取り上げるのもそのような背景においてである。

## 第1節 宮崎県政における条件不利地域政策展開の特徴

### (1) フォレストピア宮崎構想

今日的な意味での条件不利地域政策の展開が林政サイドにおいてより強力である特徴を有するのは、宮崎県における自治体林政の歴史的蓄積に依るところがもちろん大である。簡潔に要約すれば、第一に県北をはじめとして民有人工林優位でかつ大山林所有が少なく農林家的経営が多いという林業構造、第二にそれを基礎に家族労働依拠型農林家を担い手とする林業生産の振興（それは基本法林政で謳われながら全国的には一般化し難かったもの）を、主として濃密な道路網（林道、作業道、林内作業路）整備と木材流通・加工基盤整備の二つの面から積極的に進めてきたこと、第三にそれを県政機構・体制の面で支えたものとして農政とは独立した林務部の存在、加えて元林野庁長官知事の長期政権（1979年以来）をあげることができる。

こうした生産力増進型・生産振興型林業政策が、80年代後半からの木材・椎茸市場の決定的国際化に直面する状況下で従前からの過疎、山村地域施策との結びつきを図りなが

ら条件不利地域政策的な色彩を帯びていく流れを体現したのが、「フォレストピア宮崎構想」と「国土保全奨励制度」である。

まずフォレストピア宮崎構想は、1986年改訂の第3次県総合計画に盛り込まれた「フォレストピアづくり」政策を具体化するものとして県北5町村（椎葉村，諸塚村，五ヶ瀬町，高千穂町，日之影町）を対象にスタートした。これは山村社会の弱体化に歯止めをかけて定住性を確保することを目的とするが，そのためには林業振興を軸としたハード的生産政策のみでは限界があるとして，ソフト事業や観光・特産品開発等と組み合わせた山村振興プロジェクトを指向したものである。実施期間は第1期（1989～93年度）と第2期（1994～98年度，のち2000年度まで延長）である。

構想のコンセプトで重視されたのは，山村の定住条件改善の方途として住民自らの議論と活動を引き出すことと都市住民との「交流」であり，したがって推進方策は「人おこし」「交流の促進」「産業振興」の三本柱とされた。これに支援方策として道路整備等からなる「基盤整備」と福祉・特養・介護支援施設等の建設からなる「福祉の増進」が加わる（事業費規模としてはこれらが大きい）。国土保全奨励制度と同様，プロジェクトを構成するのは従来型縦割り事業を調整して組み込むものと構想固有事業であるが，特徴を表すものとして次のような事業があげられる。

まず「人おこし」では「フォレストピア塾」なる研修講座を開設して，町村等のレベルで村おこし活動や都市との交流イベントの企画・推進リーダーになることを期待する「フォレストプロデューサー」（実績107名）と都市住民が参加する森林イベントの案内人になる「フォレストインストラクター」（実績24名）を養成した。また「森林郷事業」は，集落レベルの村おこし活動を組織化ないし再活性化させようとするもので，自治公民館組織または夜神楽開催集団を目安に50集落（平均20戸）をモデル指定して，住民の話し合い，振興計画づくり，その実践活動を支援するものである。

次に「交流の促進」は事業内容から見ると，その主体は都市住民を引き込む観光産業育成策であり，温泉保養センター，スキー場，森林浴・森林学習公園，それらへのアクセス道路整備といったハード施策と（「人間性回復の森林」整備事業と総称される），イベント開催というソフト施策（「山村都市交流の促進」事業と総称される）からなる。「産業振興」に分類されている「森の民宿整備」事業（農林家等の特に婦人就業の場を創出する目的を持たせた民宿建築利子助成，実績11件）も，これに含めることができよう。「産業振興」ではほかに農林業特産品の直売所設置や都市販促イベントの支援，高冷地への施設園芸導入（これは特定農山村法の発想と手法）が含まれる。

要するに，定住条件維持・改善のための集落機能再活性化・動員，地域づくりリーダー養成と山村型観光産業導入が独自の施策である。このうちリーダー養成は最近新基本法農政で謳われ始めてもいる「地域マネージャー」論とも相通ずるものがあるが，今次調査では養成された「フォレストプロデューサー」の職業や活動実態はフォローできなかった。

なお財源の性格を見ると，「人おこし」プロジェクトにおけるリーダー養成・研修，森林郷活動事業などは県単で県と圏域町村が1/2づつ負担，「交流の促進」プロジェクトの大宗をなす「人間性回復の森林整備事業」は，主として自治省所管の地域総合整備事業債の対象事業である。これはおおむね10億円以上の事業費の90%が市町村または広域行政機構の起債でまかなわれ，その元利償還の30～55%を地方交付税でカバーするというも

のである。「産業振興」プロジェクトのうち、木材加工拠点施設整備は林業構造改善等の国庫補助事業であるほか、森の民宿整備や特産品開発・販売支援は県単の利子補給や補助事業である。なお「基盤整備」プロジェクトは国道、県道、広域農道、大規模林道の整備および上下水道整備などである。

要するに固有的なプロジェクトの主要部分は、地方債起債事業に依っているわけである。

## (2) 国土保全奨励制度

これは県としてそのような「制度」を設立したということではない。国レベルでの森林・山村政策の転換を訴える、県が主体となった政策提言・要求運動（その意味で地方からの官製運動）というのがコンセプト上は主要な側面であり、しかし同時にそこで掲げられた理念に合わせて固有施策および既存縦割り型事業をくくった現実の関連施策群を企画・実行していく側面を有している。

1991年に提唱された同制度の理念は、森林・農地が発揮する公益的機能を支える農林業活動に対しては固有の「対価」が支払われるべきであり、それは基本的には国の責任・負担による制度として実施される必要がある、というものである。この理念を実現するために県が取り組む活動は四つの柱からなるが、うち三つが政策提言および要求運動である。

すなわち第一が調査研究であり、1991年以来（財）森とむらの会に委託した調査・提言事業を実施しており、①農林業第3セクター支援のための国土保全基金造成、②林業従事者の公的年金制度充実、③森林の公的管理の推進（公的主体による施業や公有）、④流域単位での山村振興対策などが提言されている。第二が全国シンポジウム開催による啓発活動、第三が国への政策要求を組織化する国土保全奨励制度研究協議会の設立（40道府県を組織）である。これらを見ると、同「制度」取り組みは、国土・環境指向型森林山村政策を要求する地方からのイデオロギー形成運動、国への突き上げ運動であり、かつ林業・山村政策のそのような転換＝存続を図る中央林政当局への「応援」活動という性格も読みとることができる。

いっぽう第四の柱が関連事業の実施である。国土保全奨励制度事業という新規・独立の範疇が作られたわけではないが、固有および既存型の、しかも林務部だけでなく農政部にもまたがる施策群がくくられている。くくること自体が何かを生み出すわけではないが、部課間の調整が行なわれ、各課が施策を事業化、予算化する「名分」としては機能しているようである。

1999年度では59事業（事業費規模170億円）が「関連事業体系」に該当するものとされ（図9-1）、調査研究のほかに「山村の担い手対策」「山村生活の充実」「森林等の管理の推進」「山村と都市との交流の拡大」の4カテゴリーに仕分けられている。このうち県単独事業で、条件不利地域政策として注目されるものをピックアップすると、まず担い手対策のうち総合産業支援事業は、市町村出資型の森林ないし農地保全事業第3セクターへの出資助成（1市町村当たり5,000万円以内）、あるいは第3セクターが行なう地場産業・観光振興事業への経費補助（300万円以内）等からなる。森林施業そのものに公益性を認めてそれを担う事業主体に公的助成を行なうものであり、いわゆる市町村農業公社の林業版である。後述の（財）ウッドピア諸塚はこの事業対象になっている。

また「担い手対策」カテゴリーで最大の事業費規模をもつ林業担い手対策基金事業も、

注目される内容を含んでいる（表 9-1）。同基金自体は農水省指導のもと全国の道府県で地方交付税をもとに造成されたものだが、その基金運用益等でどのような規模と内容の事業展開をするかは県の判断による。宮崎県の場合、1993年度から96年度にかけて合計50億円を造成し（うち7割が地方交付税、3割が県一般予算）、運用益と県一般歳出を合わせた1億7,500万円（うち基金利子3,000万円）の予算規模で、主として(ア)林業者・事業者等への機械・施設導入ハード補助、(イ)林業就業者の技術養成・研修等のソフト補助、そして(ウ)林業労働者（森林組合作業班、市町村林業第3セクター、林業事業者等）の労災保険、社会保険および退職金共済の掛け金助成、という3種類の事業を展開している。このうち特に(ウ)は林業従事者への間接的、あるいは迂回的形態をとった直接所得支持とも見なせるとして、注目されているものである。後述諸塚村の例では、森林組合、第3セクターそれぞれが村単事業とともにこれら基金事業をフル活用して林業労働者の待遇改善を図っている。

これに対し農政サイドからは、そうした直接所得支持的な県単施策はない。土地条件の不利を改善する独自施策としては、21世紀水と緑のふるさと総合整備事業（99年度事業費5億円）がある。これは既存事業からもれる集落等を対象に生活環境（道路、広場、生活排水施設）や景観・親水施設を整備するとともに、国の棚田等保全事業からもれる部分を想定して「グリーンガード整備事業（国土保全奨励）」と銘打った水利施設の整備補強や棚田整備ができることとされている（補助率は一般50%、5法地域60%）。また21世紀を担うむらづくり事業は、集落をベースとして農業を核とするむらづくり活動を支援するもので（99年度事業費2.6億円）、話し合い活動等のソフト補助と流通・加工施設等のハード補助があり、後者に小規模土地基盤整備も含まれている。この事業でも条件不利地域加算10%があって5法地域は補助率60%となる。

また中山間地域での施設園芸導入・産地化を「立体園芸の振興」と銘打って支援する県単事業群として、ハウス施設、集出荷・保冷施設等整備を助成する立体園芸産地確立強化事業、農協ハウスリースへのリース料1/4助成を行なう中山間地域新農業育成支援事業（事業費4,850万円）、同様に施設ないし機械の増強によって中山間地園芸等の所得向上（100万円増を目標）を図る中山間地域所得アップモデル事業（1,700万円）がある。なお国の野菜安定基金事業の中山間産地育成型からもれる産地・品目を対象として、みやざき特産野菜価格安定対策事業中山間産地育成型が用意されている。これらは特定農山村法独特の「絶対優位作目振興論」にそったものではあるが、山村においては木材価格の一層の下降と椎茸価格急落の中で、極度に零細な農地での園芸等に活路を求めざるを得なくなる状況もあり、その意味で諸塚村の例で見られるように地域の要請に合致した面もある。

## 第2節 町村レベルにおける自治体条件不利地域政策の展開－諸塚村の事例－

### （1）諸塚村の概要と農林家の商品作目生産支援策

県北西部に位置する諸塚村は、日向灘に面する日向市から耳川に沿って西向きに約50kmさかのぼった山村である。面積18,759haの95%を山林が占め、標高1,000m級の山々に囲まれて平地は極度に少ない。面積比1%にも満たない農地が、88の小集落とともに標高100mから800mの山腹谷間に点在している。1950年代は諸塚発電所建設工事（61年終了）にともなって人口が増えたが、1960年の8,048人から70年4,582人（10年間の減少率5.5

%)へと激減し、80年3,470人(同2.7%)、90年840世帯・2,917人(同1.7%)、95年806世帯・2,688人(5年間の減少率1.6%)とスピードを緩めながら減少し、99年8月1日時点では787世帯・2,486人(4年半の減少率1.9%)と若干ながら減少率を高めている。

森林17,821haのうち民有林が98%・17,470haを占めるが、所有者1戸平均25haで大山林地主が存在しない(1990年センサスでは林家が576戸・山林8,654ha)、人口林率が86%(全国平均40%)に達し、かつ人工林の25%を椎茸原木となるクスギ林が占める(その結果、椎茸原木自給率100%)という資源構成の豊かさと複合性において特徴的である。加えて88小集落を16に束ねる自治公民館組織が集落経済・社会生活の共同的、自治的維持機構として機能してきており、その一環として村事業による林間道路網整備をも担ってきたことを背景に、56.4m/haという突出した道路密度を達成している。これらの構造的、土地条件的基盤にたつて全国屈指の林家的林業生産・木材販売活動と椎茸主産地形成を実現してきた。

いっぽう農業については、センサス統計で見ると農家数が1985年512戸、90年455戸、95年404戸、経営耕地総面積が同じく162ha、145ha、124haと急速に減少しているが、これには離農と自給世帯化による統計上の減少が含まれる。1995年時点で経営耕地1ha以上農家は皆無で、0.5ha未満が89%を占める。米については農協による集荷が存在しないというようにほとんど自給的であり、商品作物としてはセンサスでは1985年から登場した施設園芸農家が95年センサスで17戸(98年農協資料では品目別延べ20戸)、茶農家275戸(99年役場資料)、和牛飼養農家71戸(同前)、そして農林統計上は特用林産物になる椎茸栽培世帯が延べ297戸(同前)存在する。

こうした基礎的条件の上で、諸塚村政は林業を中心としつつも用材、椎茸、茶、和牛を村の四大基幹作物(1957年指定)とする農林畜複合経営の育成・強化を最重要の産業政策として展開してきた。上述の自治公民館組織をつうじた作業道開設、後述する森林組合の林産および木材加工事業への強力な支援策等は、独自の積極的な自治体林政として林業経済・山村政策分野ではつとに評価されてきたものである。

しかし既述のようなグローバル化局面での用材と椎茸価格の落ち込みと、それにも加速されて農林家での農林業就業者補充がいつそう困難化するなかで、複合経営農林家による「四大作物」産地体制に揺らぎが出てきた。こうした状況に直面した村政の対応には、商品作物生産強化の取り組みと直接的には林家以外の形態での林業担い手確保策の強化がある。いずれも県の施策を活用しつつ村単独施策も絡ませながら展開し、何とか農林家所得と林業担い手の後退をくい止めようとの企図である。

このうち商品作物振興策について簡単に紹介しておく。まず茶は基幹作物の中では相対的にもっとも価格が安定しており、したがって漸増して17haになっている栽培面積をさらに倍化したい考えである。そのために茶苗木代1/2補助を村単助成し、また既存の4つの農家組式製茶工場に加え99年度に村事業で釜茶工場を建設している。

次に施設園芸の導入策として中山間地域新農業育成支援事業(農協ハウスリース助成)を利用して、標高約600mにミニトマト、トルコギキョウ、キンカンの3つの施設団地を造成した。この際の土地造成費について村が助成し、用地確保はJA農地保有合理化事業(賃貸借)を利用している。また椎茸についても国の林業地域総合整備事業(土地造成)と林業構造改善事業(うわもの施設)等を利用して3つの施設団地を造成したが、この際

国（1/2）、県（1/4）の補助残の大半を村が助成している。

また和牛飼養についても、前回のビーフサイクル・ピークである 82 年以降傾向的に減少してきた繁殖牛飼育戸数が 92 年頃から下げ足を速めた。すなわち 92 年 145 戸が 93 年 130 戸、95 年 102 戸、99 年 70 戸へと半減し、飼養頭数も 94 年 252 頭が 96 年には 186 頭へ落ち込んだ。そこで飼育農林家における高齢化や労力不足からくる後退に歯止めをかけようと、96 年度に畜産振興センターが設立された。

総事業費 1 億 3,400 万円で設立された同センターの主要事業には、(ア)センターで生産された子牛を生後 5 ヶ月齢から出荷時まで農家に委託飼育（飼料代別で 1 頭 1 日 300 円の定額委託料）させる「子牛飼育委託事業」、(イ)妊娠牛を農家に預けて出産を経て離乳までは母子ともに、離乳後は子牛だけを農家に飼育させ、飼育料として子牛販売額の 70 % を農家取り分とする「妊娠牛飼育委託事業」、(ウ)妊娠牛を農家に販売する「妊娠牛供給事業」、(エ)ヘルパー事業、(オ)繁殖牛の低コスト生産と林地下草刈労力軽減の両得を目指すモデル実証展示「林間放牧事業」、(カ)園芸農家向け「堆肥販売事業」、がある。このうち(ア)と(イ)は繁殖牛飼育・生産過程のうち相対的に複雑な行程、あるいは母牛導入費をセンターで代位することによって個別農林家の労力ないし資本負担を軽減しつつ、比較的安定的な飼育所得機会を提供する企図として評価できる。実際にセンター自体の繁殖母牛導入によって村内飼育頭数が増えたのは当然だが、農林家飼養頭数も 96 年 186 頭から 97 年 197 頭、99 年 243 頭と増頭効果が見られる。ただしセンター自体は採算が取れる状況になくて、後述のように（財）ウッドピアに統合された後も年間 5,900 万円程の公的助成を仰いでいる（定量的には確定できないが、その意味では農林家繁殖牛飼育作業に対する間接的な所得助成がなされているとも言える）。

## （2）村政による森林組合事業への支援と連携

### ①森林組合の概要と木材加工事業

村政による支援を受けて森林組合が組合員林家の経営やその森林資源の管理をサポートする局面は、大まかに言えば林家が生産する木材商品化過程（森林組合による木材の加工・販売事業）と林業生産過程・森林資源管理過程そのもの（森林組合作業班による造育林・伐出請負）にまたがっている。

組合員数は 699 名で、殆どが 1 世帯 1 名であり、村内山林所有者の約 9 割が加入している（非加入者は村外所有者など）。役職員は理事 12 名、監事 3 名、正職員 18 名（うち木材加工場 5 名）であり、作業班については造林 5 班、伐出 15 班で合計の専属班員は 85 名である（専属とは恒常的に登録された正規班員で、この他に臨時雇作業員がある）。事業のうち販売、加工、利用（林産）について表 9-2 に概要を示したが、このほか購買事業、森林保険加入事業、国・県補助金手続き事業がある。

販売部門は組合員自らが伐出した木材を組合が販売する事業（手数料 3 %）と、作業班が請負伐出した木材を組合が販売する林産事業（手数料 4 %）に分けられ、98 年度の数量構成比は前者が 39.4 %、後者が 60.6 %であった。これらの販路は、県森林組合連合会原木市場での受託販売と組合加工場による買取の二つが主であり、99 年度は後者が約 61 %であった。このように森林組合事業（99 年度総売上高 7 億 8,400 万円）において加工事業（売上高 4 億 3,200 万円）は大きな位置を占めており、また村政の強力なバックアップ

によって同事業を創設・増強してきた点に諸塚村政の大きな特色の一つがあり、評価されてきたところである。<sup>2)</sup>

ごく簡単に紹介しておくが、1984年に第一加工場が創設されるが、当時国は製材工場統合・大型化政策をとっていたため補助は得られず、村が建設費の7割を単独助成し、残りについて組合員が2割を出資、組合が1割を負担（投資）した。この加工場建設の意図は、組合員林家の経営山林が一巡目の間伐期（17～20年生が目安）を迎えるに際して、その間伐材の商品化受け皿を整備して林家所得獲得機会とすること、それによって間伐実施を促進しようという点にあった。その後87年には製品ラインを広げるために幅はぎ板工場を付設した。

その後組合員の出荷材も漸次大きくなると、第一加工場（伐出材の細い方の切り口直径である末口22cmまでの処理能力）だけでは対応しきれなくなり、99年に末口45cmまでの処理能力を持つ第二加工場を建設した。これについては総事業費約10億円のうち林業構造改善事業で国補助5億円を受け、補助残を村が負担している。

かくして両工場合計年間2.4万立米の原木処理能力を有する加工事業体制が、村の強力な財政支援によって構築された。これは従前商品化機会の限られていた間伐材を地元で製材加工することで販路を確保すること、下流の原木市場や製材場へ販売するよりも少なくとも輸送費分は林家手取りを増やす、という形で組合員保有資源の所得化と付加価値の域内留保に資してきた。

## ②作業班員の福利条件改善をつうじた林業就業者確保施策

元来は木材生産について、組合員の手取り所得額をできるだけ高めるために林家自身が伐出生産を実施することを推奨し、それを促進・動機づけるために販売・加工事業を強力に整備してきたのであった。<sup>3)</sup>しかし今日では組合に出荷される原木の6割を森林組合作業班の請負伐出が占めていることが示すように林家家族労働力による木材生産能力は弱まってきており、作業班による生産活動への客観的要請は強まってきた。ところがその作業班員自体も高齢化が進むいっぽう、若年の新規メンバー確保にも苦慮するようになっていく。かくして林業生産活動の担い手としての作業班員の定着・確保をはかるべく、福利条件改善のための施策が講じられることになった。

表9-3に概要を示したが、まず作業班員全体についての労災保険、年末一時金および退職金共済について、掛金の事業主（森林組合）負担分について一定割合を助成する。このうち退職金共済については県の林業担い手対策基金事業を利用している。また作業班員のうち青壮年で毎月20日以上従事している通年型従事者については、やはり県基金事業の「国土保全先導的担い手集団支援事業」を利用して、年金、健康保険、雇用保険に加入させてその掛金雇用者（森林組合）負担の合計80%を助成している（県から25%、村が55%）。

## （3）林業第3セクター・財団法人ウッドピア諸塚

### ①経緯と概況

このように（諸塚村に限らず林業セクター一般においては）既に森林組合作業班という形態で、家族経営的林家をこえた（社会化された）林業生産の担い手の確保が図られてき

たが、その作業班体制だけでは林家林業労働力の弱体化をカバーしきれない、また作業班自体にも弱体化が及んでいるという判断から、いっそう高度に社会化され整備された就業組織を、直接的に公的に創出すべく設立されたのが（財）ウッドピア諸塚である。

まず経緯を見ると、1990年に前身をなす諸塚村国土保全森林作業隊が従業者5名（うち事務1名）の任意組織として設立されている（この時の中核F氏は森林組合作業班員からスカウトされた人物で、現・財団法人の事務局長でもある）。その背景と目的は、上述のように森林組合作業班も高齢化が進み、退職者の不補充や転職によって班員も減少し、いよいよ森林施業の担い手喪失の危機感がつものった。この危機について、林家そのものだけでなく作業班も含めて、林業労働の場で社会保険、福利厚生等について恒常的勤務者・職員の条件を有すところが存在しないことが、青年の林業就業を阻害している重要な原因と認識された。そこで月給制、日曜休日、社会保険、福利厚生等において村役場並み条件（森林組合作業班では実現し得ない条件）を備えた就労機会を創出する目的で、村有林管理、村・集落公園メンテナンス、および農林家（の農林作業）への労務提供を事業内容として設立されたのである。

その後各種の補助事業対象になりやすい法人格を取得するため、93年度から第3セクターへの移行が検討され、県が当組織をモデルケースに想定して上述の総合産業支援事業を創設した95年度に財団法人化された。基本財産寄付は村が基金5億円（現在約10億円まで積み増し）と村有林90ha、森林組合1,000万円、日向農協300万円、個人100万円であり、村出資に対して県事業で5,000万円が助成されている。

現在の組織・事業構成は図9-2のようである。97年度に上述の畜産振興センター、村商工会運営となっていた特産品販売所（もろっこはうす）関連事業、および前出のフォレストピア構想で整備された池の窪森林公園内の村有ハーブ園事業（ハーブ苗育成販売と喫茶レストラン営業）を「収益部門」との位置づけで統合したため、4部門構成となっている。この結果、職員配置・事業規模で林産部門が最大ではあるが、農林観光業総合第3セクターとなっている。

## ②森林施業部門（林産部門）の構成と性格

このうち直接に林業・森林管理の担い手対策となるのは、森林作業隊を継承した林産部門である。正職員17名が配置されており、その年齢構成は採用条件を原則18～35歳（採用時）としていることから20～43歳と若い。その出自（事務局長を含む18名）については、地元自家林業が1名、地元既就業者が2名、村外既就業者Uターンが6名、地元新卒者8名、県外出身者Iターン1名であった。<sup>4)</sup>また機械類は、タワーヤーダー（集材作業機械）1台、グラップルスキッター（木材荷積作業機械）1台、グラップルバックホー（同前）2台、ホイールクレーン1台、一般集材機2台など最新型高性能機器体系を装備しているが、これらの導入費は全て村が負担している。

林産部門事業の実績（96年度）は表9-4のようである。このうち森林施業は単純合計で90haであり、森林組合作業班の98年度実績277ha（保安林整備を含めると354ha）と比べるとまだかなり小さい。また木材生産量については、作業班の伐出量約2万立米に対して1,100立米程とさらに小さい。施業形態には労務派遣型と請負型があるが前者が多く、その際の派遣料金は1人1日9,500円（チェーンソー等機器持ち込みの場合11,000円）であ

る。

ウッドピア林産部門の性格を森林組合作業班との関連で見た場合、職員の就業条件面(役に準じる)からは森林組合作業班との明白な差を作ったわけだが、林家保有森林施業・管理の担い手としての面からは位置づけの違いがあるのか。ひとつには施業形態について、もっぱら請負型である作業班と対照的に労務派遣型の方が多く、その場合依頼主とともに作業することも多いという。これは農林家間における臨時的雇用や手間替えが農外勤務など労働力減少で困難になる中で、それを代位する側面がある。もうひとつとして、ウッドピアは作業道開設も担当するが、これは既述のようにこれまで村が財政的に支援しつつ自治公民館組織(集落)機能をつうじて実施してきたものである。その意味で集落機能の低下をやはり補完・代位する側面も指摘できる。

このようにウッドピア林産部門を森林組合作業班との関係で見ると、第一に村政の狙いとしては作業班体制が弱体化しつつある中で、青壮年林業労働力を引きつけうる就業条件を備えた新たな器として位置づけようとしており、事実新規青年就業者を獲得している。しかし施業量自体にはなお桁違いの差があり、当分作業班を代位するには至らないだろう。ただし現在の17名を2005年度までに30名とする目標が実現され、さらに森林組合広域合併によって作業班の地域密着的機動性が却って弱まるような状況になれば、そのような役割を果たすこともあり得る。いっぽう第二に、農林家・地域サイドからすると、農林家内、農林家間、および集落内において生産的・資源管理的協業を組む力が低下してきたのを補完・代位する機能を果たしつつあると言える。

### ③ウッドピアの収支状況と公的助成

ウッドピア諸塚の収支(98年度)について集計・試算したのが表9-5である。まず林産部門を見ると、基本財産収入(基金運用益、旧村有林原木売上など)、森林管理事業(受託した森林施業)、森林道整備などからなる事業収入は8,030万円であるのに対し、費用は合計9,755万円であるから大きな費用超過である。そこに村事業補助金、県事業補助金、および「98年度まで」とされている村一般会計繰入を合わせた公的助成の合計が2,258万円にのぼっている。なお全面的に村負担でなされた機械装備導入費も償却費も費用に計上されていないことにも留意が必要である。

次に畜産振興センターは、費用5,137万円に対して子牛等の売上は1,100万円(その他収入を合わせても1,300万円弱)と隔絶している。差額の大半は村補助金で補填されており、財団の中で最大の公的助成注入部門である。

全体的には、ハーブ園部門は収支自立しており、特産品直販部門も自立の展望を持っている。しかし両部門の利益でその他部門の欠損をカバーすることは到底不可能である。畜産振興センターは収支自立は著しく困難であり、「収益部門として統合」という名目とは別にいわば最大の公益部門となっている。そこでその公益性をどう位置づけるかが問われるが、子牛や妊娠牛の農家への委託飼育事業は農家の仕事づくりとそれを通じた間接的所得注入という機能、また同事業や林間放牧実証事業は農林家経営の省力化支援という機能を持っている。したがってなお明確にすべき論点としては、注入された公的助成との見合いで農林家の直接的・間接的な所得の向上効果がどの程度なのか、および当地域における農林家畜産の下支えに公的助成を要することと条件不利性との関連を整理し、それにもと

づいて公的助成の財源（村だけで支えるのか）を広く検討する必要があると思われる。

林産部門への公的助成については、次項でまとめて考察しよう。

#### （４）林業・森林維持の担い手問題と公的助成

諸塚村における林業の担い手は、基層としてはなお農林家である。しかし基幹的施業の相当部分について「社会化された事業体」が担当するようになっている。特に伐出については、表 9-2 で見たように森林組合を経由する生産原木のうち 6 割は森林組合作業班が伐出している。また残り 4 割の林家伐出 1.3 万立米に対して、ウッドピア林産部門の伐出量 1,100 立米は 1 割弱の比率になる。このような作業班、ウッドピア林産部門は林業サービス事業体、雇用労働型林作業受託組織であり、耕種農業とは違って林業の場合従前からこの種の社会化事業体が不可欠な担い手の構成要素となってきた。ところがそのような社会化された事業体であっても、また国内林業地としては屈指の優等地である諸塚村においても、個別事業体の私経済的経営のみによっては青壮年従業者の確保が、したがってまた経営的再生産が困難になりつつあるのである。

ここに自給率 2 割にまで追い込められた林業の、農業以上に深刻な解体の危機が表現されているわけだが、林業優等地においてその優等地性が林業経営の解体危機によってはぎ取られるならば、農業を含むその他一般的な経済・社会生活上の条件最不利性が丸裸で露出されることになる。その観点からは、作業班なりウッドピア林産部門に対する就労条件改善のための公的助成は不可避的な必要性、必然性を認めることができよう。

ただこの二形態の社会的事業体に、依然として基層をなす農林家経営との関係、および両者相互の関係で、どのような役割を期待するのかという論点が残る。すなわち第一に、(ア)それ自体が漸次的にせよ農林家に取って代わっていく林業経営体と位置づけるのか、(イ)農林家個別経営や集落の補完機構か、(ウ)恒常的に公的性格を有する資源環境維持機構か、あるいはまた特にウッドピアの場合、(エ)メンバー集団の将来的自立化を展望するインキュベーターなのか、といった機能問題である。

本稿で結論づける準備はないが、森林組合作業班の場合は主として(イ)、ウッドピアは(イ)と(ウ)の役割を兼ねることが妥当のように思われる。というのは(エ)は現実性に乏しく、また(ア)も広大にして多数の小規模私有からなる村内山林の経営を全過程的に担当するのは困難であると思われるし、仮に可能であるとしてもより多くの世帯・住民の定住性を維持する観点からは、農林家の稼得条件・機会を補完、維持する役割を敢えて重視することもまた必要と考えられるからである。もしそのように位置づけるなら、ウッドピア等への公的助成は、(a)重層的な諸「担い手」の中のひとつに対する直接支払いであって、それ自体は意義を持つがそれでもって農林家を基層にもつ担い手一般への直接支払い形態には解消できないこと、(b)しかし同時にその活動が個別農林家の経営活動を支援・補完することで農林家の稼得を間接的に助成する意義も重視すべき、ということになる。

第二は、作業班とウッドピアとの相互関係の整理である。森林施業に関して現在までのところ、作業班は伐出に比重があり、それに比してウッドピアは相対的に造林・育林に比重がある、また作業班は請負型、ウッドピアは労務派遣型という「棲み分け」的状况がある。しかし単純に技術的には相互乗り入れ可能な類似した性格を持っており、今後それを政策的にどう整理するかは課題である。その際考慮されるべきポイントとしては、まずウ

ウッドピアの設立趣旨としては「作業班の高齢化・脆弱化にともない、それを補完し将来的には代位する受け皿が必要」という認識があった。同時に、ウッドピアの方が役場職員に準じる待遇や最新・高度機器の無償装備など公的助成の程度はずっと手厚い。したがってまともに競争すれば、ウッドピアの存在が作業班の衰退自体を促しかねない。それらに鑑みるなら「作業班で受けきれないものをウッドピアにまわしていく」といった人為的整理が必要になろう。ただしそうなるとウッドピアの収支改善は遅れるだろう。

いっぽう森林組合の広域合併（耳川流域 8 市町村森林組合，2000 年 8 月スタート）の影響を見極める必要もある。合併推進理由（期待効果）のひとつに作業班の広域組織化による仕事量の確保（諸塚村のような上流の作業班が下流の施業も行える）や処遇改善があげられている。それが実現して作業班の再生産条件が改善されれば、それを補完・代位する必要性が薄まるし、逆に広域化によって地域密着的な機動性が弱まるなどすれば自治体単位のウッドピア林産部門への要請が高まることもありうる。なおこの作業班問題にとどまらず、村単事業によって創設・拡充された木材加工場をはじめ自治体林政と自治体から遊離しがちな広域合併組合との連携如何という、農協とも共通する課題を抱えている。

おわりに

宮崎県における自治体の条件不利地域政策は、林業・山村政策サイドから強力に展開されているところに特徴があった。同県は元来林業を基幹産業として振興してきた蓄積をふまえて、1980 年半ば以降のグローバル化局面で林業優等地でさえ生産・商品化振興政策では山村・農林家経済をサポートしきれなくなって、県林政が条件不利地域政策の色彩を強めた。その場合「林業・森林管理の担い手対策」として林業従事者の処遇改善の形態をとった一種の直接的所得助成が重視されていること、また森林組合との連携や新たな公的社会的「担い手」創出については村段階での政策形成が起動力になって県施策に反映される側面も重要な役割を果たしていることなどについて、紹介し若干の検討を行なった。

農林家、集落段階の実態分析を欠くなど今次調査研究では残された課題が多い。一、二の問題をあげると、まず森林組合作業班や新たな市町村林業第 3 セクターは、林業・森林保全諸領域におけるどの部面をどのようなスパンで担う「担い手」なのか、したがってそれらに対する公的助成をどのような性格のものと意義づけるべきかは、固有の林業構造問題にまで降りて検討しなければならない。また特に諸塚村の例で、独自の積極的な村政展開を支えた条件（イニシアティブの所在、村内実態の科学的把握と政策立案能力の根拠など）、そこで集落とそれを基盤とする自治公民館機構が果たした役割、その今日における脆弱化の実態についても検討しなければならない。

注：

- 1) 佐藤宣子「宮崎県における森林・林業・山村政策の展開」、『農業と経済』2000 年 10 月号，p.56。
- 2) 最近の論稿として山本美穂「木材の産地形成における森林組合の役割」、渡辺昭治「新興林業地における国産材産地形成の動向と課題」、いずれも深尾清造編『流域林業の到達点と展開方向』、九州大学出版会，1999 年，所収。
- 3) 堀靖人「諸塚村における林業第三セクターの意義」、同上書所収，pp.87-88。
- 4) 同前，p.96 より。

図9-1

平成11年度国土保全奨励制度関連事業体系表

		千円	
国土保全奨励制度の研究推進		④ 国土保全奨励制度推進費 (地域振興課)	27,624
山村の担い手対策 797,373			
④	総合産業支援事業	(地域振興課)	59,919
④	地域農業担い手法育成モデル事業	(農政企画課)	5,120
④	中山間地域新農業育成支援事業	(農政企画課)	48,507
④	中山間地域経営改善・安定資金	(農業経済課)	1,532
④	農作業受託組織育成特別条件整備事業	(営農指導課)	77,690
④	新規就農者経営基盤強化事業	(営農指導課)	56,700
④	中山間地域所得アップモデル事業	(営農指導課)	16,959
④	効率的飼料生産体制整備促進事業	(畜産課)	3,000
④	飼料生産受委託体制整備促進事業	(畜産課)	3,333
④	担い手育成型林業構造改善事業	(木材振興課)	309,120
④	森林・林業振興基金緊急特別対策事業	(森林保全課)	3,221
④	広域森林組合組織・経営基盤強化事業	(森林保全課)	15,415
④	森林整備担い手育成総合対策事業	(山村対策室)	16,130
④	森林業担い手対策基金事業	(山村対策室)	175,000
④	次代を担う高校生林業体験学習事業	(山村対策室)	1,134
④	女性林研グループ強化対策事業	(林業総合センター)	2,093
④	林業研究グループ広域活動促進事業	(林業総合センター)	2,500
山村生活の充実 2,449,677			
④	過疎地域新集落づくりモデル事業	(地域振興課)	20,132
④	へき地医療情報システム整備促進事業	(福祉保健課)	2,369
④	サテライトデイサービスモデル事業	(高齢者対策課)	2,526
④	介護保険制度運営事業	(高齢者対策課)	4,181
④	特定農山村総合支援事業	(農政企画課)	68,380
④	中山間地域定住条件整備支援事業	(農政企画課)	8,000
④	21世紀を担うむらづくり事業	(営農指導課)	260,577
④	中山間地域総合整備事業	(農村建設課)	1,153,600
④	山村振興等農林漁業特別対策事業	(農村建設課)	377,215
④	居住地森林環境整備事業	(森林保全課)	34,000
④	国土保全山村集落整備事業	(森林土木課)	135,000
④	国土保全林業集落生活基盤整備事業	(山村対策室)	31,102
④	山村定住木造住宅整備事業	(建築住宅課)	149,480
④	育英資金貸与事業	(学校教育課)	200,772
④	へき地教育充実事業	(学校教育課)	2,343
森林等の管理の推進 13,281,938			
④	環境保全の森林整備事業	(環境政策課)	15,721
④	日本型放牧モデル経営実践事業	(畜産課)	5,000
④	中山間ふるさと保全基金事業	(農村建設課)	76,230
④	棚田地域等緊急保全対策事業	(農村建設課)	449,164
④	21世紀水と緑のふるさと総合整備事業	(農地整備課)	500,000
④	ふるさと農道緊急整備事業	(農地整備課)	5,500,000
④	中山間地域総合農地防災事業	(農地整備課)	176,400
④	森林資源情報高度化促進事業	(林政企画課)	3,830
④	森林資源モニタリング調査	(林政企画課)	10,162
④	森林資源情報管理システム整備事業	(林政企画課)	14,129
④	地域森林管理体制強化事業	(森林保全課)	5,420
④	公的分収林整備推進事業	(森林保全課)	200,265
④	無立木地等森林緊急造成事業	(森林保全課)	5,136
④	継承の森林緊急整備事業	(森林保全課)	21,746
④	らくらく伐出路整備事業	(森林保全課)	28,056
④	森林づくりボランティア活動支援事業	(森林保全課)	7,029
④	ふるさと林道緊急整備事業	(森林土木課)	5,850,000
④	国土保全路網機能強化事業	(森林土木課)	150,000
④	ふるさと林道緊急整備促進事業	(森林土木課)	210,000
④	企業局水源涵養林復属林化事業 (公営企業会計)	(企業局)	41,050
④	国有林分収育林購入事業 (公営企業会計)	(企業局)	12,600
山村と都市との交流の拡大 409,137			
④	地域資源作物開発センター(仮称)整備事業	(農政企画課)	280,697
④	森林活用型林業構造改善事業	(木材振興課)	60,825
④	広葉樹林整備特別対策事業	(森林保全課)	63,464
④	共に学ぶ森づくり事業	(森林保全課)	3,248
④	森の民宿整備事業	(山村対策室)	903

16,965,749  
(59事業)

表9-1 宮崎県・林業担い手対策基金事業の概要

基金	基金積立額1993～96年度計50億円 (7割が地方交付税, 3割が県一般歳出)			
概要	事業名	事業内容	助成率	
	林業近代化 推進事業	高性能林業機械の購入および共同 利用の推進	10/10以内	
	林業技術高度化事業	高度な林業技術者養成のための研修交通費, 滞在費等の助成	1/3以内	
	退職金共済制度助成 事業	素材生産事業協同組合の退職金共済制度 掛金助成	1/4以内	
	福利厚生施設等整備 事業	林業労働者の休憩施設, 人員輸送車等 購入費の助成	1/3以内	
	林業後継者育成資金 貸与事業	林業就業を目指す高校生育英資金貸与 (林業関係に就職すると返済免除)	月1.5～ 2.5万円	
	林業後継者グループ 育成事業	林業後継者グループの活動助成	2/3以内	
	林業担い手育成確保 実証事業	市町村独自の担い手対策への助成	1/2以内	
	国土保全先導的 担い手集団支援事業	森林組合通年作業班員の社会保険掛金 事業者負担分助成など	1/4以内	
	要	認定林業事業体 育成事業	認定事業体の新規参入者労災掛金助成,	月15万円以内
			社会保険掛金事業主分助成, 林業退職金共 済掛金助成, 中小企業退職金共済掛金助成	1/4以内
	林業労働力安定確保 特別対策事業	認定林業事業体通年伐出雇用者労災保険 掛金助成		
予算	1999年度予算額1億7,500万円 (うち基金利子3,000万円, 一般予算1億4,500万円)			

資料: 宮崎県林務部山村対策室資料(1999年3月), および佐藤(2000), p.59, より作成。

表9-2 諸塚村森林組合の主要事業規模概要

(金額単位:千円)

	数量 単位	1998年度		1999年度(概数)		
		数量	金額	数量	金額	
販売	販売事業(林家伐出)	立方m	12,732	176,939	n.a.	n.a.
	林産事業(森組伐出)	立方m	19,576	272,285	n.a.	n.a.
	小計	立方m	32,308	449,224	31,800	458,000
	うち森組加工場買取	立方m	n.a.	n.a.	18,600	280,000
加工	木材加工製品	立方m	10,404	316,856	11,600	392,000
	幅はぎ板	坪	12,977	31,020	6,900	13,700
	チップ	立方m	5,239	17,339	5,600	18,200
	おが屑・バーク			7,347		8,400
	小計			372,562		432,300
利用	造林	ha	20	11,738	30	n.a.
	下刈り・除伐	ha	124	23,174	200	n.a.
	保育間伐	ha	133	24,730	n.a.	n.a.
	保安林整備事業	ha	77	24,777	100	n.a.
	小計(その他含む)			139,831		n.a.

注:「販売事業」は組合員自らが伐出した木材を森林組合が販売したもの、  
「林産事業」は組合員の立木を森林組合作業班が請負伐出した上で組合が  
販売したもの。

「利用」の森林施業は森林組合作業班が請け負ったもの。

資料:『諸塚村森林組合平成10年度通常総会資料』および聞き取りから。

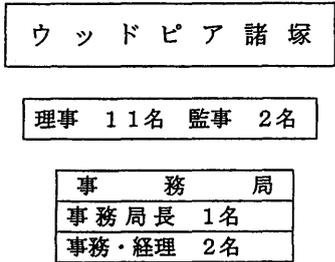
表9-3 諸塚村の林業担い手確保等助成(森林組合作業班と財団法人ウッドピア関連)  
および中山間農林支援助成の予算(1999年度)

(単位:千円)

	事業名	事業種類	対象	事業費 総額	公的助成予算額			事業内容および県林業 担い手対策基金事業の関与等
					小計	村	県・基金	
林業担い手確保件費助成	林業担い手福利厚生 施設整備事業	県・村	小計	3,000	2,550	1,550	1,000	人員輸送車 未定
			森林組合	1,500	1,050	550	500	
			ウッドピア	1,500	1,500	1,000	500	
	林業退職金共済制度 加入促進事業	県・村	森林組合	3,702	2,468	988	1,480	森林組合作業班員68名の退職金 共済掛金の1/4を県基金で助成, 掛金の2/3から基金助成を除いた 分を村が補助。
	林業労務災害対策 事業	村単	森林組合	14,000	7,000	7,000		森林組合作業班員の労災掛金の 1/2を補助, 1/2は事業主負担
	森林組合労務共済 補助事業	村単	森林組合	9,274	3,709	3,709		森林組合作業班員の年末一時金 を班員と組合が積み立てるが, その4割を補助。
	森林組合基幹青年隊 育成事業	県・村	森林組合	12,558	10,046	6,907	3,139	森林組合作業班員のうち毎月20日 以上従事者を年金, 健保, 雇用保 険に加入させ, 雇用者負担分のうち 25%を県基金の国土保全先導的 林業集団支援事業で, 55%を村が 補助。
	林業技術高度化事業	県・村	森林組合 ウッドピア	1,044	1,044	697	347	県林業総合センターへの研修(森 林組合作業班1名, ウッドピア2名) 費用のうち1/3を県基金の新規参入 技術研修事業で, 2/3を村が補助。
	高性能林業機械オペレー ター技術向上推進事業	県・村	ウッドピア	405	405	202	202	ウッドピア2名の研修費用のうち 1/2を県, 1/2を村が補助。
	以上の合計			43,983	27,222	21,053	6,168	
産地形成支援	中山間地域新農業育成 支援事業	県・村				9,977		農協を事業主体とする施設園芸リ ース事業へ県がリース料の1/4~ 1/2補助。村は用地造成に助成。
	椎茸生産施設整備事業	国				8,000		椎茸ハウス団地。 林業地域総合整備事業, 林業 構造改善事業。
	原木購入補助事業	村単				7,800		
	種駒購入補助事業	村単				10,500		
	高品質椎茸生産システム					10,160		

資料:『諸塚村の概要』『諸塚村平成11年度一般会計予算書』『宮崎県林業担い手対策基金事業実施要項』より作成。

図9-2 ウッドピア諸塚 理事・職員構成図



	公 益 事 業			
	林 産 部 門	特 産 品 直 販 部 門	畜 産 部 門	ハ ー プ 園 部 門
	正 職 員 17 名	正 職 員 1 名 公 社 職 員 2 名 パ ー ト	正 職 員 2 名 パ ー ト	正 職 員 2 名 公 社 職 員 1 名
業 務 内 容	① 森林適正管理 ② 森林管理道整備 ③ 公園・環境整備 ④ 新規農林産物の開発 ⑤ 特用農林産物の振興 ⑥ その他	① 特産品の店舗販売 ② 直売会、通信販売等の実施 ③ 販売促進の企画、運営 ④ 特産品の開発指導 ⑤ (経理)	① 母牛の飼育管理 ② 子牛の飼育管理 ③ 妊娠牛の提供 ④ 堆肥の製造販売 ⑤ 技術指導 ⑥ (経理)	① ハーブ園の管理運営 ② 軽食喫茶の運営 ③ 森林イベントの企画運営 ④ (経理)
勤 務 形 態	完全週休	4週2休 (交替勤務)	4週2休 (交替勤務)	完全週休 (交替勤務)
会 計	一般会計	特産品直販特別会計	畜産特別会計	ハーブ園管理特別会計
事 務 所	ウッドピア事務所	もろっこはうす	畜産振興センター	ハーブ園
財 源 その他	基本財産を活用	役場委託料、補助金	役場補助金	役場委託料、補助金

表9-4 (財)ウッドピア諸塚の林産部門事業実績  
(1996年度)

事業種類			事業量など		
			(面積) (ha)	(生産量) (立米)	
森 林 施 業	造 林	地拵え	10.50		
		植栽	5.00		
		小計(延べ)	15.50		
	育 林	下刈り	30.00		
		枝打ち	1.00		
		除伐	8.40		
		小計(延べ)	40.40		
	施 業	伐 出	間伐	12.55	451.4
			主伐	11.43	684.0
			椎茸原木	10.20	1.1
小計			34.18	1,136.5	
道 路 整 備	作業道開設		7,600m		
	沿道整備		48km		
公園・集落環境整備			村有公園・施設の除草		

資料: 諸塚村資料より作成。

表9-5 (財)ウッドピア諸家の経営収支と公的助成試算(1998年度)

(単位:千円, %)

	林産部門		特産品直販部門		畜産振興センター		ハーブ園部門		4部門合計		
	科目	金額	科目	金額	科目	金額	科目	金額	科目	金額	構成比
収 入	基本財産収入	28,893	売上総利益	17,029	子牛等売上	11,002	売上総利益	3,901	事業的収入	118,615	56.0
	森林管理事業	31,374	売上	136,804	子牛	8,798	売上	6,414			
	森林道整備	13,324	売上原価	119,774	肉牛	650	売上原価	2,513			
	その他事業	6,711	販売受託収入	1,379	堆肥	965	村管理委託料	5,000			
					その他売上	589					
	村補助金	8,469	村補助金	10,000	村補助金	51,416			村補助金	69,885	33.0
	県補助金	1,813			その他補助金	7,298			県等補助金	9,111	4.3
	村一般会計繰入	12,300							村一般会計繰入	12,300	5.8
									公的助成小計	91,296	43.1
	その他収入	292	その他収入	127	その他収入	1,293	その他収入	60	その他収入	1,772	0.8
収入合計	103,177	収入合計	28,535	収入合計	71,009	収入合計	8,961	収入合計	211,682	100.0	
費 用	給料手当	55,865	給料手当	4,064	給料手当	8,999	給料手当	5,571	給料手当	74,500	35.2
	福利厚生費	12,418	福利厚生費	774	福利厚生費	1,548	福利厚生費	980	福利厚生費	15,720	7.4
	臨時雇賃金	3,707	臨時雇賃金	100			臨時雇賃金	640	臨時雇賃金	4,447	2.1
					母牛購入費	16,636			人件費小計	94,667	44.7
					飼料購入費	14,996					
					車両購入費	1,455					
	その他費用	25,556	その他費用	8,037	その他費用	7,739	その他費用	1,222			
費用合計	97,546	費用合計	12,975	費用合計	51,373	費用合計	8,413	費用合計	170,306	80.5	
剰余	5,631		15,560		19,636		549		41,376	19.5	

注:1)特産品直販部門とハーブ園部門は損益計算書ベースで表出し、「売上総利益」と補助金を含む「営業外収益」を収入欄に、

「販売費・一般管理費」を費用欄の人件費科目とその他費用科目に振り分けた。

2)林産部門と畜産振興センターは収支実績表ベースで表出した。

3)林産部門と特産品直販部門の収入と支出に同額づつ計上されている「借入金」は除いて集計した。

資料:(財)ウッドピア諸家資料より作成、試算。