

# 島根県仁多町における中山間地域等直接支払制度の効果の検証

第2分科会 藤井 俊郎、田中 隆一、中谷 典正、幸前 徹、大内 茂、平 謙次郎

## 1, はじめに

中山間地域の農地は、洪水防止機能等の多面的機能を有しているが、耕作放棄地の増加により、その機能が低下してきている。この状況に対し、中山間地域等直接支払制度(以下「制度」という)が平成12年度から5年間の期限で始まった。この制度は、集落が耕作放棄地の発生防止や農作業の共同化等の行為を集落協定という形で決定し、その行為に対し交付金が支払われるものである。

本研究は島根県仁多町を対象に制度の効果を検証するものである。研究方法は、5集落の協定代表者に、個別に聞き取り調査を行う。そしてその結果を、耕作放棄地の発生防止、持続的営農システムの構築・発展、集落の維持・活性化、の視点で、整理・分析を行う。さらに、集落が交付金を使って営農システムを高度化する場合の採算性についても考察を試みる。

## 2, 調査対象集落の概要

対象集落の概要を表1に示す。集落の選定は、集落営農の発展段階が違う5集落を仁多町役場の紹介により決定した。集落営農は、農作業の共同化により生産コストを低減する営農システムである。集落営農に着目した理由は、共同活動を行う組織を持つ集落と持たない集落とでは、制度への取り組み方や制度の波及効果が異なると考えたからである。聞き取り調査は、平成16年10月下旬～11月下旬の間に、5集落の各代表者を個別に訪問し、2～3時間程度行った。

集 落 名	a		b	
	制度前か ら導入	制度を契機 に導入	導入して いない	導入して いる
集落営農の状況				
協定者人数(人)	14	29	27	19
協定田の面積(ha)	9.5	26.1	21.7	11.8
交付金額(千円/年)	1,855	5,475	2,947	2,471
一人当協定田面積(10a/人)	6.8	9.0	8.0	6.2
一人当交付金額(千円/人)	132	189	109	130
平均斜度	1/11.3	1/13.6	1/21.1	1/10.0
協定内認定農業者数(人)	0	1	1	0
協定農地のほ場整備率	95%程度	100%	100%	100%
平均年齢(歳)	59.1	53.1	53.0	55.4
年				
～55歳	42.9%	65.5%	63.0%	52.9%
56～65歳	35.7%	20.7%	29.6%	23.5%
66～75歳	7.1%	10.3%	3.7%	17.6%
76～歳	14.3%	3.4%	3.7%	5.9%
年齢は協定時(平成12年)				

## 3, 聞き取り調査結果と考察

聞き取り調査結果を、耕作放棄地の発生防止、持続的営農システムの構築・発展、集落の維持・活性化、の三つの視点から分析した。以下の a、b、a、b は、集落名を表す。

### (1)「耕作放棄地の発生防止」の視点

#### 耕作放棄防止が可能な田の条件

表1のとおり、ほ場整備が4集落でほぼ完了している。「もし、ほ場整備をしていなかったら、半分以上は耕作放棄しているだろう。未ほ場の田は、集落営農組織が作業受託しない( )」、「ほ場をしていない山の奥の田は、放棄地となっている。それは、当初から集落協定対象には入れていない( a)」とあるように、ほ場整備が耕作継続の条件となっているようだ。

ただし、b では、急傾斜の未ほ場の約2.4haの田が協定対象となっている。その中の約50aを耕作している40代男性は、「はで干しにより秋作業をしているが、うまい米づくりにおもしろさを感じる。どうしても高く売れるのかを考え、直売も検討している」と、条件の悪い田で米づくりに積極的に取り組んでいる。仁多米は、寒暖差が大きいことから食味が良く、米価(約1万円/30kg)が高い。仁多米ブランドが耕作放棄を抑止しているといえる。

#### 耕作継続困難者への集落による支援

制度は、協定農地が耕作放棄地となった場合には、交付金をさかのぼって全額返還するという厳しい

連帯責任制をとっている。このため、耕作が困難となった生産者が発生した場合には、周囲の人間がサポートするシステムが働く。例として、「80代女性が高齢のため、水管理・草刈り・消毒ができない状況となり、集落の人間が手伝った( )」というケースがあった。もし、他の集落にそのような状況が発生していたならば、「協定当初から、一人や二人くらいが耕作困難になっても助け合えば何とかなると考えていた( a)」とあるように、サポートシステムが働いて耕作放棄防止につながったと考える。

今後の状況を推測してみる。農作業が可能な年齢については、「機械が使える年齢は70歳くらい、草刈り・消毒などは75歳くらいまで( a)」というのが、平均的な答えであった。制度開始(平成12年)からの10年間に、表1の66歳～75歳層が76歳以上となるので、3.7%～17.6%の農業者がリタイアすることになる。今後は、制度等に裏付けされた耕作困難者を支えるシステムの必要性が増すと考える。

#### 共同作業による農地保全効果

制度の導入により農地保全のための共同作業が活発化し、次のような効果をあげている。

まず、イノシシ被害対策については「制度前は各個人で田をトタンで囲っていた。制度を活用し、集落全体の田を囲ったところ全く被害がなくなった。隣の集落にできるようになった( )」との事例がある。

次に、害虫駆除消毒については、 a は無人ヘリコプターによる空中散布を導入した。これにより、「集落一斉駆除が実現し、消毒時期が異なることにより起こっていたカメムシの移動を防ぐことができた( a)」との事例がある。

また、のり面や畦半の草刈りについては、「急傾斜地の田は、田の面積と同じくらいのり面がある。制度前は、集落内での草刈りが停滞していた( a)」というように、草刈りが一番の重労働となっている。しかし、交付金の個人配分や「草刈機の刃を配った( b)」ことにより、「協定前は、畦半天端とのり面1m下がりしか草刈りをしていなかったのが、協定後には、のり面を全部刈るようになった( a)」等草刈りが徹底されている。その結果「集落の景観がよくなり( b)」、さらには、「カメムシ発生がゼロとなり、米の品質が向上した( a)」と、景観面、生産面で効果がでている。

さらに、用水路の管理であるが、「以前は、各個人が自分の田が接続している農道・水路のみを維持管理していた。( a、 a)」、と共同作業が不十分な集落もあった。このため、「水路機能が低下し、山のわき水を個人でパイプにより引いていた( a)」農家もあったという。共同作業の実施により「水路機能が回復し、水路により取水するようになった( a)」とのことである。

以上のように、制度によって共同作業が充実し、農地の保全に効果があったと考える。

## (2)「持続的営農システムの構築・発展」の視点

### 持続的営農システムの考え方

集落の農業の担い手の考え方であるが、認定農業者を主体にするのか、集落営農を主体にするのかの二とおりがある。5集落とも集落営農を指向している。理由は、「認定農業者が病気になった場合はどうするのか。また、収益を蓄え、機械の更新等がスムーズにいくのか( b)」、「お互いに助け合ってやる集落営農の方が、確実性がある( b)」に集約されるように、認定農業者より集落営農の方が安定した農業経営ができると考えているからである。

### 集落営農の導入に対する効果

a、 b の2集落が制度により集落営農を導入している。「集落営農導入の契機は、制度の金が活用できたことだ。個人負担ゼロでスタートした( a)」というように、交付金が集落営農の立ち上げの原動力となっている。通常集落営農導入時には、組合員から負担金を徴収するが多い。しかし、「現在、農業ができなくて困ってはいない。集落のアンケート結果では、金を出してまで集落営農をやる必要ないという意見が多い( b)」という状況である。従って、経済的負担への農家の理解が得にくい現状

では、本制度が集落営農導入に果たす役割は大きい。

#### 集落営農導入時の地形的制約

集落営農を導入していない a、b から、地形条件が導入の障害になっていることがわかった。

a は、集落が二つ山により三つの地区に分断されている。集落営農の導入ができない理由として「やるとしても機械基地を三つのどの場所に置くのかの綱引きがある。また、機械基地をつくる平場が無い」とのことであった。また、b では、未ほ場の田が約 25%あり、かつ協定面積の約 50%の田が約 3km の農道沿いに分散している。「コンバインで 3 km を移動しながらの刈り取り作業はできない」という地形である。このように、中山間地域では地形的に分散型耕地となる場合が多く、作業効率の面から集落営農導入時の障害となっている。

これらの集落での集落営農導入の可能性であるが、a・bとも集落全体ではなく、まとまりのある部分的な範囲での導入は可能であろう。作業形態は作業受委託ではなく、機械の共同利用等から始める方法もある。また、制度による支援方法としては、交付金の算定方法を耕地の分散の程度が反映されるように変更すれば、集落営農導入に効果があると考えられる。

#### 集落営農運営上の課題への対応

集落営農を進める a、b の共通課題は、規模拡大である。規模拡大が進まない原因としては、「非営農組合員である 50 代男性はできる範囲を自分で耕作しているが、70 歳くらいになれば集落営農に入ってくるだろう( )」、「個人で耕作をしている人は、機械を持っている人である。機械が壊れたら、営農に入ると思われる( a)」とあるように、農家が(a)まだ機械を使える年齢(約 70 歳)であること、(b)農業機械を持っていること、があげられる。この対策として、集落が交付金で農家所有の機械を買い取って共同機械として使用し、そして元気な高齢者にオペレーターとして働いてもらう方法がある。

次の課題は、集落営農と認定農業者との利害調整である。集落営農の中に認定農業者がいる場合は、仕事の取り合いとなる場合がある。これに対しては、「認定農業者の経営を圧迫しないように、営農の受託費は、町の標準作業料金と同じにしている( a)」、「集落営農では認定農業者の受託範囲を侵さない。人手が不足している場合は、作業応援を依頼するなどして協力関係を築いている( b)」など、認定農業者との間で共存共栄関係を築いている状況であった。交付金をうまく活用している事例として、「認定農業者は町の標準料金で受託するが、営農の受託価格は町より約 1 割低く設定している。認定農業者の経営を圧迫しないように、認定農業者に委託した農家に対して、その約 1 割の差額を交付金で補填している( b)」という例があった。

### (3)「集落の維持・活性化」の視点

#### 自治会機能を受け持つ集落営農

集落営農が進んでいる a では、「集落営農が集落のよりどころとなっている。自治会を支えている。集落営農の共同作業所の和室を無料開放したところ、若い人が集まり農業や集落の将来を議論している」とあった。自治会機能が低下してきている現在、この制度により集落営農を立ち上げた a、b では、集落営農が自治会機能の一部を担う状況になると予想される。

#### 集落の活性化

集落協定の策定時には、集落内で将来の集落・農業のあり方について活発な議論が行われている。特に、集落協定を導入した a、b では、「後継者不足の不安の中、何回も集会を行いやっと立ち上げた( a)」とあるように、真剣な議論がされる契機・場となった。

集落営農を導入していない集落でも、常会が年 3 回という a では、「共同出役の時に、井戸端会議的に、農業の話題(水のあてかた、雑草対策)をするようになった。皆が米作りに熱心になった」という状

況である。また、bは、「今までの話題は、米の値段だけだったが、制度導入後は、農業に関心が出てきて農業の方法を議論するようになった」。さらには、次期制度に対して、「対象農地非所有者にも協定の中に入ってもらい、金の分配はできないが集落の花見や神楽の行事に参加してもらおう(a)」との意見もあった。このように、制度によって、集落や農業について真剣に議論する場が増え、集落の活性化につながっているといえる。

#### 4、営農システムの高度化による採算性の向上

米作りの採算性に関しては、「米は儲からない。多くは兼業でなんとかやっている(a)」、「会社勤めの支障にならないように、あまり時間をかけない(b)」という状況であった。しかし、現実に農業経営が成立しているのは、「先祖伝来の土地を守る(a)」という使命感であり、「兼業で稼いだ金を機械代に投資している(b)」という外部からの資本である。そこで交付金を使用した集落営農の導入が、どのように採算性向上に寄与するかを考えてみる。

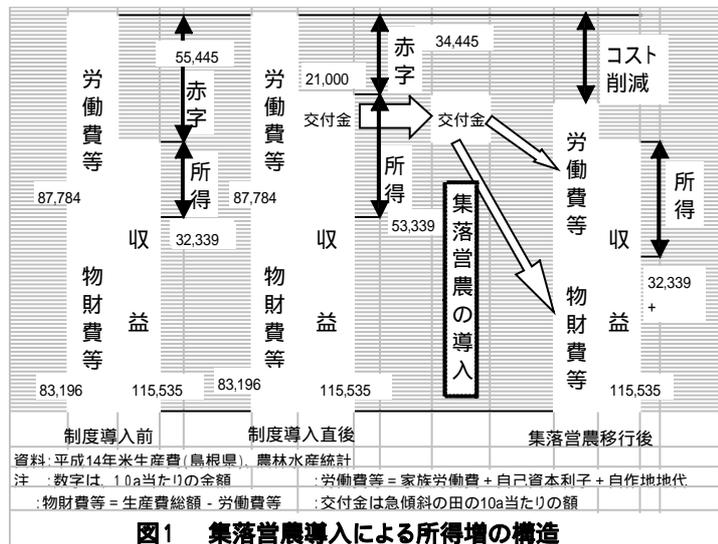


図1 集落営農導入による所得増の構造

図1は、集落営農導入による所得増の構造を示す。図中の数字は島根県平均であるが、これを仁多町の収益構造と同じと仮定して以下に述べる。交付金により機械を購入して集落営農を導入した場合、組合員にとっては作業委託料は増えるが、農機具費や光熱費が下がるので物財費等を下げることができる。よって、制度導入以前と比較して所得の増加が可能となる。また、家族労働時間も短縮となるので労働費等も小さくなり、生産費の総額は導入前と比較して縮小する。

次に、自己完結型農業を考えてみる。仁多町農家が経営する田の平均面積は 0.76ha(2000 年農林業センサス)であるから、所得は約 24.6 万円(32,339 円/10a)、全てが急傾斜地の場合は交付金は約 16.0 万円(21,000 円/10a)となる。また、物財費等の中の農機具費(21,942 円/10a)分は、約 16.7 万円である。機械の減価償却年数である5年分の、所得と交付金、農機具費の合計を農機具投資限界額として計算すると約 286 万円であり、従って米づくりだけでは 300~500 万円もするコンバインのみでさえ買える計算にならない。よって、平均的農家が自己完結型農業をすることは経済原則から外れており、制度を活用した集落営農の導入は集落の農地保全のために有効な手段の一つになると考える。

#### 5、おわりに

以上、聞き取り調査により制度の効果を分析した。まとめると、この制度は、耕作放棄地の発生防止や集落営農の導入、集落の活性化などに対して、効果を発揮していることがわかった。この制度は、農地を集落全体で守っていくきっかけづくりとなっている。ただし、集落が自律して農地保全の体制を整えるまでには、制度継続などの措置がもうしばらく必要であると考え。最後になりましたが、協定代表者のみなさまには調査にご協力をいただき誠にありがとうございました。また、仁多町農林振興課の三澤課長様、恩田主事様には、本研究に対するご指導、資料提供等をいただき、大変お世話になりましたことを記してお礼申し上げます。

以上