

果樹産地における中山間地域等直接支払制度の意義

福岡県杷木町・吉井町を事例に

誌名	農業経済論集
ISSN	03888363
著者名	椿,真一 佐藤,加寿子
発行元	九州農業経済学会
巻/号	54巻2号
巻号補足	
掲載ページ	p. 1-11
発行年月	2003年12月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター

Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



果樹産地における中山間地域等直接支払制度の意義

－福岡県杷木町・吉井町を事例に－

An Inquiry into the Governmental Providing of the Direct Payment for the
Compensation for Disadvantages in Agricultural Production Conditions
－ A Case Study of the Persimmon Farming Area in HAKI Town and YOSHII Town －

椿 真一*・佐藤加寿子**

Shinichi TSUBAKI Kazuko SATO

1. はじめに

九州の中山間地域では、水田稲作とともに果樹や工芸作物（茶）が重要な位置を占める。すなわち、1960年代以降、九州ではとくに北部において果樹農業が、農基法農政の選択的拡大に照応し、みかんを筆頭に柿、ぶどうといった果樹栽培面積が急速に拡大した。その拡大は、第二次構造改善事業や開拓パイロット事業などを導入して、とりわけ中山間地域での急傾斜地におよぶ開墾による耕境の拡大によってなされた。かくして果樹は九州の中山間地域の基幹的作物になった。しかしながら、みかんは度重なる価格暴落とオレンジ・果汁自由化によって栽培面積は1973年をピークに減少の一途をたどることになる。みかんの消長とは対照的に、福岡県では、富有柿は代表される柿が1987年までは緩やかにではあるが面積拡大を続けてきた。しかしその柿でさえ1990年代に入り、不況・デフレ経済に突入するなかで価格は96年をピークに低下が続き、高かった収益性も悪化したことで作付面積・生産は縮小しており、耕作放棄地も増え農地の維持管理ができない状況にある。こうして経営存続が危ぶまれており、いかに経営存続を図っていくかが焦眉の課題となっている。

そうしたなか、中山間地域の農業維持を目指して、2000（平成12）年度から中山間地域等直接支払制度（以下「直接支払制度」と略記）が実施された。小稿は、中山間地域の農業生産維持にとって非常に重要な意味をもつと考えられる直接支払制度の実施（取り組み）状況を、柿産地において現地実態調査をもとに明らかにしていくことを課題とする¹⁾。またそれは、食料自給率向上を謳う「食料・農業・農村基本法」農政の目玉たる直接支払制度を評価することでもある。

柿産地を取り上げるのは、柿が今日では福岡県中山間地域の基幹的作物であり、その振興・維持が焦眉の課題であるとともに、水田稲作とは異なる柿の栽培上の特性が、直接支払制度の導入に大きな特徴を与えていると考えられたからである。すなわち、柿栽培の主要作業は剪定、収穫作業、防除さらに傾斜地法面の草刈りであるが、防除の一部を除いてこれらの作業は機械化されておらず、労働集約的な栽培体系となっている。こうしたことから、柿園は、水田稲作のように基幹作業が請負に出されることは少ない。そして作業の一部がしだいに手抜きされるというのではなく、一挙に放任される傾向が強い。なぜなら柿は一部の作業でも怠ると、商品価値のある品質は維持できない。しかも、一年でも放任されるとその園の回復には3年以上かかる。柿園で放任園を出さないためには、年間を通じて柿園の全作業を実行できる個別農家の存在が不可欠なのである。

*九州大学大学院生物資源環境科学府 **九州大学大学院農学研究院

Key Words：中山間地域等直接支払制度 柿産地 共同取り組み活動 耕作放棄 柿生産部会

調査対象地域は、福岡県下の代表的柿産地である杷木町および吉井町である。杷木町においては、集落単位で協定が結ばれており、直接支払制度の取り組み範囲としては一般的な事例であるが、共同取り組み活動費を柿園の生産基盤整備に活用している点は注目される。他方、吉井町では、JAが直接支払制度への対応に積極的に関わり、10集落を取りまとめ、農協の生産部会単位で1つの協定を結ぶことができた。そこでの共同取り組み活動は、部会ぐるみの高品質生産やマーケティング活動の活性化であり、非常に特徴的な事例である。

小稿は、こうした柿産地での直接支払制度の取り組みをみることを第1の課題とする。次に、こうした取り組み（またその違い）がいかなる要因に規定されているかを明らかにすることを第2の課題とし、直接支払制度の意義および限界についてふれることを第3の課題とする。

2. 杷木町における中山間地域等直接支払制度の取り組み

(1) 杷木町農業の特徴

福岡県の中南部に位置する杷木町（はきまち）は、周囲を甘木市、朝倉町、浮羽町および大分県日田市などと接している。杷木町は総面積が4,498haでこのうち林野面積が6割を占めており、農業地域類型では中間農業地域に区分される。町南部は平坦部であって、国道386号線、大分自動車道がそれぞれ横断しており、商工業が集中している。東部および北西部は山間地域であり、農村集落が点在している。

町の基幹産業は、ひとつは南西部の筑後川河畔にある県下随一の湧出量を誇り、年間80万人の観光客が訪れる原鶴温泉を核とする観光業である。いまひとつは、柿を中心とする果樹農業であって、町の中央部山麓地帯に東西にわたって産地が带状に集中している。

杷木町は特定農山村法、過疎法、山村振興法の対象地域であって、産業別就業人口では第一次産業が1,068人（23%）、第二次産業が1,310人（28%）、第三次産業が2,290人（49%）と、農業を基幹とする第一次産業人口率が比較的高く、農家人口は総人口の47%を占めている。2000年センサスでは、農家戸数は879戸で販売農家は621戸である。販売農家のうち主業農家は208戸、準主業農家が238戸、副業農家は175戸であり、総農家の5割を主業・準主業農家が占める。65歳以上農家人口の割合は30%（1995年では23.4%）と、徐々に高齢化が進行しているものの、それほど高齢化率が高いというわけではない。専従者がいる農家は509戸（総農家の53.4%）で、このうち65歳未満の専従者がいる農家は357戸（37.4%）である。また同居後継ぎがいる農家は427戸と、総農家の44.8%を占めており、後継者は一定確保されている。

経営耕地面積は654haで、水田200ha、畑24ha、樹園地430haと樹園地が65.7%を占めている。樹園地は果樹園であって、栽培面積から見ると、柿が406haで73.3%を占めており、樹園地のほとんどが柿園である。その他はブドウが54ha、ナシが24haとつづき、この3つで樹園地の約9割を占めている。杷木町では農業構造改善事業や中山間地域活性化特別対策事業等により、圃場整備やスピードスプレヤー等の機械導入がなされ、農業生産基盤整備が進められてきた。とりわけ樹園地面積は構造改善事業等による開園によって1990年まで一貫して増加してきた。その一方で、耕作放棄地が増加する傾向にある。とりわけ、1990年代に入ると、農業の収益性の悪化を背景に、条件不利農地だけでなく、優良農地でさえ荒廃してくるようになっており、2000年では耕作放棄地は26haにまで拡大している。耕作放棄地の7割は樹園地である。経営耕地面積に占める耕作放棄地の割合はまだ4%と小さいが、今後は増加しそうである。こうした状況を背景に、杷木町は2000年度から直接支払制度に着手している。

（2）杷木町の直接支払制度

杷木町では2000年度に316戸の農家（農家3戸に1戸の割合）の参加のもと、45集落のうち12の集落がそれぞれ集落協定を結んだ。協定締結面積は186.6ha（経営耕地面積の28.5％）で、地目別にみると、水田が32.9ha、畑が153.7haである。協定締結面積の82.4％が畑とりわけ果樹園であり、このうち急傾斜地が8割（117ha）を占めている。このように杷木町における直接支払制度の取り組みは、急傾斜の果樹園を中心に行われている。2001年度には4集落が新たに集落協定を結び、集落協定は16集落、215.6ha（水田37.9ha、畑は177.6ha）にまで拡大した（交付金額は2,408万円）。

1集落協定当たりでは、参加農家26.3戸（県平均14.9）、対象面積15.6ha（県平均7.1ha）である。

交付金額は175万円（県平均103万円）であって、県平均と比べ大きいものの、畑（果樹園）という地目は支払い単価が水田の半分と低いため、1戸当たり交付金は6万6,000円（県平均6万9,000円）と少ない。交付金の共同取り組み活動への配分割合は48.8％で県平均（48.9％）とほぼ同水準であって、これは農水省が定めた基準（50％配分）とリンクしたものである。

ところで杷木町は当初、対象とされる農用地290haのうち8割に当たる230haで直接支払いを推進しようとした。しかし、実際に実施された面積は186.6haで、対象となりうる農用地の64.4％にとどまった。役場担当者への聞き取りによると、対象となりうる農用地の2割が直接支払いの対象外とされた理由の第1は、これら農地は山頂付近にあり、非常に条件が悪い圃場であって、5年間の耕作継続は困難だと判断されたこと、第2は、高齢農家が多い集落では、こうした農家が5年間の農地保全義務に不安を感じ、集落に迷惑がかかることを憂慮したため、集落協定が結ばれていない。第3には、地域農家をとりまとめるリーダーのいない集落も、集落協定の締結にこぎ着けていない。

このように直接支払いに取り組むためにはクリアしなければならないハードルが少なくないなかで、杷木町で最大規模の集落協定が結ばれた平榎集落に焦点を当ててその取り組みをみていくことにしよう。

（3）若手農業者がリードした集落協定

平榎（ひらえのき）集落は町の中心部にある役場から北に車で20分ほど移動した標高200～300mの山間部に位置し、柿生産が盛んな地域である。平榎集落には47戸の農家があるが、専業農家は5戸でこのうち認定農業者は2ha規模の柿農家1戸であって、ほとんどは兼業農家や高齢農家が占めている。

経営耕地42haのうち9割（39ha）を果樹園が占め、果樹単一経営が37戸と、果樹中心の山間集落である。この地域は山林を開墾した農地で山頂付近にあるため、急傾斜である上、補助事業による園地整備は進んでおらず、作業道、水路などほとんどが未整備であることから作業条件が悪く、各戸独自の土地改良投資によって園地改良、農道・作業道の整備がなされている。しかしながら、それもそれほど進んでおらず、園地も分散しており団地化されていないため、生産性も低い。とくに規模の大きい果樹農家にもなると5～6カ所に園地が分散している。このため、農地の維持・管理の継続は非常に厳しい。

集落協定参加者は集落内全農家の47戸に、集落外からの入作者の4戸を加えた51戸であって、協定はほとんどが果樹園で結ばれている。集落内で耕作されているすべての農地が協定に入っているが、集落協定締結以前からあった耕作放棄地は集落協定に入れてはいない（耕作放棄地の面積は協定を結んだ以降増えていない）。集落協定面積は41.3haであり、このうち96％（39.8ha）が急傾斜の果樹園であって、水田はわずか1haである。果樹園は交付金単価が水田に比べて半分と低いため、交付金額は481万円にとどまっている。

JA筑前あさくらに勤務し、平榎集落協定の代表であるH氏への聞き取りから、集落協定締結の要因

を明らかにする。H氏によれば、2000年に直接支払制度への取り組みの気運が全国的に高まっていたときに、杷木町ではまだ直接支払制度の話はなく、「町の対応は遅れていた」という。JA 営農指導課に勤務していた同氏には、全国、県内の直接支払制度実施に向けた情報が飛び込んできており、「これは取り組まないともったいない」と考え仲間を集めた。同氏の呼びかけで、集落内から9名の若手農業者（いずれも40歳代）が集まった。9名のうち5名は兼業農家である。H氏は若手9名とともに「農地を維持するための助成金があるのに取り組まないのはもったいない」し、「通常の農地管理を続けているだけで助成金がもらえる」と集落内農家を説得していった。交付金は「集落を維持できる活動資金になる」し、「制度の要件もきびしいと感じなかった」ため、「比較的簡単に取り組みそうだ」という認識があったことが、直接支払制度を広く浸透させる原動力となったのである。つまり直接支払制度は、生活の基盤である農業、果樹園を維持していくための方策として期待され、そうしたことが特に負担なく導入できた一因である。

ただし、比較的容易に集落協定を結ぶことができたといっても問題がなかったわけではない。高齢農家が農地を維持できるかどうか不安で参加を躊躇したからである。これら農家に対し、「もし耕作できなくなったら集落内の農家に作業を斡旋する」し、「それが無理な場合は最終的に若手9名が管理する」という取り決めを交わすことによって高齢農家も集落協定に取り込んだのである。

このような経緯から直接支払制度が取り込まれることになったが、担い手たる個別農家のいない柿園は管理の継続ができないという柿栽培上の特性から、現在でも担い手が残っている柿園のみ協定が結ばれたものであり、園内作業は以前と変わらず、個別農家が自己完結的に行っている。

（4）交付金の活用方法

平榎集落で結ばれている協定名は「平榎農光会集落協定」である。これは集落名である「平榎」に、「農業に光を当てたい」、「地域を活性化させたい」という希望を込めて「農光」をつけたものである。「平榎農光会集落協定規約」によると、集落協定は、「耕作放棄地の解消と発生を防止し、将来にわたり持続的農業生産を可能にすることで、集落の持つ多面的機能の確保を図る」ことを目指している。当集落では、交付金は農水省のガイドラインに沿う形で個人配分50％、共同取り組み活動分50％である。すなわち、2000年度の交付金額は480万円で、このうち240万円を共同取り組み活動に使用した（表1）。

具体的な使途は、まず、共同取り組み活動費の4割に当たる98.7万円が支払われている役員手当てであ

表1 杷木町平榎農光会の概要

参加農家	関係集落	対象面積 (ha)			交付金計 (万円)		
		水田面積	樹園地面積		うち個人配分	共同取組活動分	
51	1	41	1	40	480.5	240.2	240.2
支出項目			支出額		備 考		
役員手当			98.7 万円		耕作放棄防止活動, テント購入		
集落共同取組み			46.7 万円				
法面の定期的点検			8.1 万円		老人クラブの花壇づくり		
景観作物作付け			11.1 万円				
視察・研修費			38.2 万円		婦人会使用の調理器具の購入		
伝統文化継承			49.7 万円				
総計			252.4 万円		繰越金 0 円		

注) 支出総計は共同取組活動分+事業外収入12.3万円を加えたものである。

資料：聞き取り調査

る。集落協定の管理体制では、H氏を代表者とし副代表1名、書記1名、会計2名、共同作業係2名、法面点検係2名、監査役1名を置き、それぞれが役割を分担しながら作業している。役員手当の大きさは、集落協定における若手役員層の重要性が地域に認められていることによるものであろう。

次に、集落共同取り組みに46.7万円が使われている。これは、ひとつは公民館用テントの購入であって、集落協定初年度ということもあり集落の共同活動に必要なものを購入することにしたものである。いまひとつは、体験農園の取り組みであって、休耕している圃場を借りてトウモロコシ、サツマイモ等を栽培し、そこで集落内の小学生が体験学習をする場を提供している。

法面の定期的点検は8.1万円である。これは集落協定の維持、すなわち、雑な農地管理から耕作放棄が発生しないように、役員9名が農地の点検を年に2回行っていることに対する報酬である。点検の結果、農地管理に問題があればその耕作者に改善を要請する体制が整えられている。

景観作物作付けは11.1万円である。これは老人クラブが道路沿いに花壇を作っているが、それへの資金援助である。

視察・研修費は38.2万円とやや額が大きい（一部自己負担あり）。集落協定に積極的に取り組んでいる全国の事例を視察するための旅費として支出している。視察は年に2回行すが、1回は必ず集落の全農家で視察するようにしている。

最後に、伝統文化継承の49.7万円は、集落の婦人会で行っている地域食文化の維持を目的とした料理活動のために、公民館に調理器具を取りそろえたものである。

集落共同取り組みや景観作物作付け、法面点検に際する出役時には時給1,000円が支払われることになっている。

このように、初年度の共同取り組み活動では集落活性化に対する支出が多かった。しかし、2001年度からは新たな助成も始まっている。すなわち、共同で果樹園内の農道を新設ないし補修する場合、一定の条件を満たすときに限り平榎農光会活動費から経費の支出を行うものである。その条件とは、①2人以上の共同であること、②集落協定農地内であること、③工事費が10万円以上であること、④事前に必ず「平榎農光会委員」へ申し込むことであって、支払われる額は工事費受益者負担額の10%で、10万円を限度とするものである。

H氏が考える将来の集落農業のあり方は、ひとつは1集落1農場制にして農光会が集落農地をすべて借地し、それを担い手にまかせるような仕組みにすること、いまひとつは、交付金を活用し集落に農産物加工施設を建設して、特産品の製造・販売による稼得機会の創出に取り組んでいくことである。そのためにも直接支払制度は5年間の一過性ではなく、継続されることを望んでいる。

（5）小括

平榎集落では、1集落を単位に集落協定が結ばれている。平榎集落で円滑に直接支払制度が導入された要因は、JAに勤務していたリーダーの指導力と、それを支えた若手農業者が集落内で一定数存在したことである。また平榎集落だけで協定が結ばれたのは、集落世帯のほとんどが農家であり、その多くが果樹生産農家であったことから、集落共通の課題として直接支払制度が受け止められたからであろう。そして、1集落1協定だからこそ初年度に集落全体に関わる取り組みに対し、交付金を活用できたのである。

しかし、集落協定を結んだといっても柿生産は自己完結的に行われており、農地管理は依然として個別農家に担われている。したがって、個別農家の農業継続が農地管理の前提であり、いかに個別農家の所得を確保するかが重要なのである。だからこそ、交付金の個人受け取りを5割にするなど農水省のガ

イドライン内で個人配分を多くしているのである。さらに、次年度からは共同取り組み活動費を生産条件の改善に活用している。つまり、まずは生産基盤整備を実施し、将来的には農産物加工・販売に取り組むことで個別農家の所得確保を図るというものである。こうして直接支払制度を活用しながら農業継続を図ろうとしているのである。

ところで、直接支払いの課題の1つに支払い単価の低さがある。果樹の支払い単価は水田の単価の約半分であるが、杷木町の事例では、水田よりも果樹園の方が農地の維持管理コストが高いという現場の認識があった。とくに草刈り労働では水田に比べ果樹園は傾斜法面が大きく重労働であり、費用もかかる。当集落では果樹園の草刈り労賃は日当1万円であるが、草刈りは少なくとも年間5回は必要であるうえ、果樹園の草刈りは1日当たり20aほどしか作業が進まないため、規模が大きくなるほどコストと時間がかかるのである。このコスト負担を軽減できるだけの単価水準があれば農地管理が容易になることはまちがいなからう。

3. 吉井町における中山間地域等直接支払制度の取り組み

(1) 吉井町農業の特徴

吉井町は福岡県の南東部に位置し、南に標高700m級の山々が連なる耳納（みのう）連山と、町の北側を流れる筑後川に挟まれている。耳納連山北麓の傾斜地と筑後平野の最東部にあたる筑後川左岸の沖積平坦地からなる。

吉井町は有馬藩21万石の城下町久留米と、天領日田を結ぶ豊後街道の中間に位置することから商家が立ち並ぶ宿場町として栄え、櫨（木蠟）生産、酒造業の発展を基礎に、吉井銀（よしいがね）と称された金融活動で資力を蓄えた商家の白壁土蔵が今なお残る町である。

筑後川沿いの平坦地は、1664年に五人の庄屋の努力によって「大石・長野水道」が、1673年には「袋野水道」が完成したことで、広範囲にわたって水田が開かれ、これが米麦作発展の基礎となった。ここでの麦作の展開を背景に、製粉・製麺業（乾麺生産では県内の9割を占める）が伝統的な地場産業として発達している。その他の地場産業では木工業、味噌、醤油などが伝統的に立地しており、これに加えて現在では、1996年に農村地域工業導入促進法に基づき、富永工業団地を造成したことでIC工場など10社が進出している。人口は1万8,000人で浮羽郡3町（吉井町の他に田主丸町、浮羽町）のなかでは商工業の中心地としての発展をみせる。そうしたことが就業構造にも現れており、1995年の就業者数8,677人のうち第一次産業が1,409人（16.2%）、第二次産業が2,723人（31.4%）、第三次産業が4,537人（52.3%）である。構成比の大きいものから、サービス業23.5%、製造業19.1%、卸売・小売業18.3%、農業16%と比較的バランスのとれた就業構造である。そのことが農家構成にも少なからず影響しており、専業農家は1970年代以降、大きくは変化していないが、I兼、II兼ともに減少しつづけている。その結果、1995年では総農家数も75年と比べ33%も減っている。1995年では農家の7割が第二種兼業農家である。農家は1970年代以降、安定兼業化が進んでいくが、現在、専業農家率は18%と比較的高く維持されており、これは収益性の高かった果樹園芸によるところが大きいと思われる。

1955年に旧吉井町、千年村、福富村、江南村と、船越村の一部が合併し、現在の吉井町となる。耕地面積は1,171haで、水田の792ha、普通畑の55haに対して樹園地が324haある。樹園地面積は実数、構成比ともに伸びてきた。2000年では経営耕地の29%を占めるにいたった。農業地域類型は平坦地であるが、耕地は筑後川流域に広がる平坦地と、耳納連山斜面の傾斜地とに大きく区分され、平坦地での水田転換果樹園とともに、傾斜地には標高400m付近まで果樹園地帯が形成されており、柿をはじめ

め、ぶどう、もも、なしが栽培されている。2000年センサスでは販売農家294戸のうち果樹が主の単一もしくは準単一経営は257戸、27%である。

吉井町は平坦地を中心とした米麦大豆作や野菜作、および山麓部の果樹作といったように多様な作付構成になっている。農産物のなかで生産額が大きいのが果実で24.3%を占めている。とりわけ柿の生産額が大きく、吉井町を代表する農産物である。傾斜地果樹園は、1958年の県営事業による20haの開墾をきっかけに、1964年には農業構造改善事業で37.3ha、1974年から75年には国営パイロット事業で15.7haの樹園地が開かれ、福富地区を中心に一大柿産地が形成されている。

基本法農政の選択的拡大とともに産地規模が大きくなってきたが、水田とは対照的に樹園地の流動化が進まず（樹園地の流動化率はわずか6%である）、他方で、耕作放棄も徐々にではあるが目立ってくるようになっており、2000年では20haになっている。

（2）吉井町の直接支払制度

吉井町は地域振興立法八法の対象地域ではない。したがって、傾斜地の果樹園地帯では、県知事の特認地域の指定をうけて中山間地域等直接支払制度に取り組んでいる。福岡県知事による特認地域の基準は急傾斜農地（水田20分の1以上、畑・草地・採草放牧地15度以上）、または急傾斜農地と連担する緩傾斜農地であることが要件である。この15度以上という畑地における急傾斜農地の定義は非常に厳しいものである。水田の傾斜度20分の1は角度に直せば3度ほどであって、15度がいかに急傾斜かわかるであろう。

さて、吉井町における直接支払制度への取り組みでは、町単位で組織されている「JAにじ」の吉井町柿生産部会との関わりに興味深い特徴がみられる。町単位のJA生産部会が集落協定の締結をリードすることで、10集落をまとめて町内で1つの集落協定が実現し、共同取り組み活動も柿生産部会活動と関わっていることである。

吉井町での取り組みについて集落協定の代表、吉井町農政課、浮羽郡を事業エリアとするJAにじの関係者に聞き取り調査を行った。

（3）柿生産部会がリードした集落協定

吉井町では、2000年度から10集落にまたがる14団地（いずれも1ha以上にまとまっており、最大の団地は20haある）について1つの集落協定で結んだ。協定面積は85.4haで、うち樹園地が84.5ha、水田が0.9haで、対象面積のすべてが急傾斜農用地である。樹園地の各団地の傾斜度は18～22度にもなる。樹園地では花木やみかんの栽培もわずかにあるが、ほとんど柿である。水田は1戸の認定農業者（41歳）の経営地で、対象水田では切り花（ユリ）を栽培している。この農家は平坦部で借地による米麦作を展開している。

集落協定参加者は295名であるが、このなかには町外からの入作者10名も加わっている。集落協定の代表者は柿生産部会長が務め、事務局は農協の果樹課が担当している。役員は各集落から代表1名が決められている。

JAの柿部会が集落協定に関わることになった背景は、近年の柿生産の収益性の低下と、柿の栽培上の特性がある。1996年ごろまでの、生産農家の意欲があふれていた最盛期には、10a当たり70万円にもなった柿の粗収益は、今では20万円ほどに落ち込んでおり、柿経営の継続が困難な農家が増えてきた。また価格下落もさることながら、近年は気象リスクも大きく、1991年、92年は台風被害によって吉井町全体の柿は壊滅的打撃を受けた。1994年には干ばつにより減収、1996年には雹のために新芽が折れ、前年の6割にまで収量が落ちた。こうして柿の収益性が低下してきたことで、後継者不足も顕在

化してきており、放任園も目立つようになってきた²⁾。

こうした危機感が柿生産農家に広がり、しかも傾斜地柿園の多くは構造改善事業や国営パイロット事業で造成したものであり、担い手がいらないからといって林地化は認められず、放任柿園の拡大を防ぐためには、やれることはやらねばならないという意識の結集が、直接支払制度の導入を決意させることになった。14団地をひとつの集落協定にまとめあげることができたのは、関係集落が同一旧村福富地区内にあって、歴史的に緊密な関係にあったこと、集落ごとにある柿部会の支部単位で、支部長を中心に話し合いを持ち、それぞれを取りまとめたこと、さらに直接支払制度の対象となった樹園地は、農業構造改善事業や国営パイロット事業で大規模に開発されたものであり、生産空間と居住空間とが比較的是っきりと分けられていることも各集落単位の協定に終わらなかった要因のひとつであったろう。しかし、今回の集落協定の締結でもわずかな面積ではあるが、5年間の耕作継続が困難だと考えた農家の柿園は、協定対象地からはずさざるを得なかった。

(4) 交付金の活用方法

交付金(2001年度)は993万円であった。これを各農家への個人配分を3割(333万円)に抑え、7割(660万円)を「共同取り組み活動費」に使用することで合意を得た。共同取り組み活動の中心は、柿生産部会活動の活性化にある(表2)。そのひとつが、柿の販売促進活動である。まず、販売促進活動の一環として「浮羽の柿」ポスターを2,000枚、リーフレットを3万枚作成した(48万円)。これに加えて、吉井町の柿の主要な出荷先への試食宣伝販売である。すなわち、東京・太田市場をはじめとした関東・関西の卸売市場、まとめて仕入れてくれているスーパー、デパートでの店頭、さらにイベント会場(例えば太田市の農林水産祭、スポーツフェスタなど)での試食宣伝を女性3名男性1名のグループでやるという方法である。これには延べ30名を出張させ、120万円を支出した。この市場訪問や試食販売は、かつて柿の価格が良かったところに部会として取り組んでいた活動であった。柿の価格の低落から、近年は活動資金が捻出できずに中止されていたものであるという。

柿生産農家の高齢化のもとで、部会メンバーに対する栽培情報や市況情報の確実な伝達が重要になってきた。そこで考えついたのが全戸をFAXで繋ぐことであった。すでに設置していた115各戸を除く170戸に590万円をかけて導入した(2001年度単年度では400万円の予算しか組めず、190万円を2002年度に積み残した)。FAXは普通紙が使える機種を選び、印刷紙の補充などでトラブル発生を減らす配

表2 吉井町福富集落協定の概要

参加農家	関係集落		対象面積 (a)			交付金計 (万円)	
			水田面積	樹園地面積		うち個人配分	共同取組活動分
295	10	8,536	88	8,448	993	332.9	660.4
支出項目			支出額		備 考		
水路・農道管理費			81.2 万円		10支部		
役員会合費			3.5 万円		7月30日		
マルチ資材補助			10.6 万円		34名		
販促用ポスター作成費			47.8 万円		ポスター2,000枚とリーフレット3万枚		
販促活動費			117.7 万円		鹿児島 北九州 長崎		
					太田市 農林水産祭 大阪		
					東京		
FAX設置費			399.6 万円		170台分590万円の内金		
総計			660.4 万円		積立金0円		

資料：聞き取り調査

慮を行った。

このFAXによる情報伝達にはみるべきものがある。情報発信の第1は、農協生産販売係からの柿栽培に関する情報である。柿部会青年部が、吉井町内の柿園の病害虫発生状況を2集落の平坦部、中山間部、高地部にわけて定点調査し、その結果にもとづくコナカイガラムシの防除適期を部会員に送信している。この防除情報は、園を見回る時間のない兼業農家にとってはとくに役立っているとのことである。第2に、「園芸流通センター」からの柿市況情報の発信である。これまでこの種の情報発信は有線放送のアナウンスでおこなわれており、確実に伝達されないことが多々あった。会合の案内もFAXで確実に伝わるようになったという。なお、すでにFAXを持っていた農家に対しては、FAX導入費に代わるものとして、部会で購入が義務づけられている堆肥の購入費用を補助した。

FAX導入以外の事業では、①柿の発色を良くするための反射用マルチ資材の購入に対する1割補助(11万円)、②水路・農道管理の共同作業への出役日当3,000円の支出がある(81万円)。

富有柿は赤秀、青秀、優、A品、B品と5段階の品質区分があるが、2002年11月14日の東京大田市場での価格(10kg、3L)は、赤秀の8,600円から、青秀の6,000円、優の3,300円という開きがあった。しかし、出荷された柿の品質格差は、最上級の赤秀はわずか1%、青秀が4%、優が40%という率であった。高品質規格はなかなか生産できないのが現状である。そうしたなか、2002年度の交付金は各戸への「糖度計」の購入費用に充てることを予定している。農協の園芸流通センターの光センサーによる非破壊糖度計と連動し、生産農家レベルでも高品質柿の生産によって収益を確保できる価格を実現しようという取り組みである。

(5) 小括

吉井町ではJA柿部会を中心に直接支払制度が取り組まれている。その要因は2つある。ひとつは地理的条件によるものであって、吉井町の場合、集落は山麓ないし平坦地にあり、直接支払制度の対象となる山間部の農地を所有しているのは、集落農家の中でも果樹栽培農家だけであり、その意味で、直接支払制度の利害は集落農家の一部に限られるため、集落ごとに協定を結ぶことにつながらなかったものと考えられる。だからこそ共通利害のある生産部会を単位とする協定が結ばれたのである。

いまひとつは、共同取り組み活動費の活用に関わってである。柿生産部会の会長であり、集落協定の代表者でもあるW氏(53歳)への聞き取りによれば、吉井町の柿農業は収益が低下し、後継者不足も深刻化して、経営存続が危ぶまれている³⁾。だからこそ収益をあげることが不可欠であり、集落ごとではなく、10集落を含むJA柿生産部会単位で集落協定を結ぶことで、共同取り組み活動費を少しでも多く確保しようとしたのである。また、それを活用して生産条件の改善や、いかにして農産物売り込むかというマーケティングに力を注いだ農業生産の活性化に取り組んでいるのである。

こうした取り組みの甲斐あって、「なんとか5年間は助かったが、次の5年はもし制度がなくなればあぶない。ぜひともこの制度の継続を望む」ということであった。吉井町での直接支払制度の課題は、制度が今後とも継続されることなのである。

4. 直接支払制度の評価と残された課題

小稿では、直接支払制度が柿産地ではどのように実施されているかを、杷木町と吉井町での実態調査をもとにみてきた。小稿の課題に即して述べるならば、第1に、集落協定締結には、集落、地域内に一定数・割合の若手農家の存在が不可欠である。すなわち、杷木町では協定締結そのものの推進力となったのが9人の若手農家の存在であったし、吉井町でも農協青年部の活動が重要な役割を果たしていた。

こうした農家の存在があることが集落協定締結およびその活動に重要な意味をもっている。また、杷木町の事例では農協職員がリーダーとなり、積極的に集落協定を取りまとめていたし、吉井町の事例では農協の部会組織そのものが集落協定を取りまとめたという経緯がある。直接支払制度の実施に関わっては、リーダーの存在が決定的に大きいことはよく指摘されるが、小稿の事例からは、加えて農協が大きな役割を担っていることも明らかとなった。ところで集落協定が1集落で結ばれるか、複数集落で結ばれるかは、直接支払制度に関係する農家が集落内に多く存在するかどうかにかかっていると考えられる。

第2に、交付金の活用実態は、杷木町の事例では、1集落1協定であり集落の範囲と集落協定の範囲が一致しているので、初年度の取り組みは集落活性化に力点を置いたものとなった。その後は、マーケティングへの取り組みを展望しつつ、現在は低コスト化を目指した生産基盤整備に着手している。他方、吉井町では部会活動を基礎にしたマーケティング強化を実施していたし、FAXによる生産支援と高品質生産も目指されていた。とりわけ、吉井町の事例では農協の生産部会を中心とする集落協定であって、農協が集落協定をサポートするシステムが確立していた。集落の枠を越えた部会という組織単位で1つの集落協定を結ぶことによって、共同取組活動費が大きくなり、かつ、それを有意義に活用できる組織体制があることは少なくない意味をもっている。

柿園における耕作放棄を防ぐための最大の課題は、個別農家を残すことである。個別農家の確保のためには柿収益の回復が欠かせない。そのために、杷木町の事例では、基盤整備が進んでいなかったため、基盤整備に取り組んでいる。つまり杷木町はマーケティング以前の問題であり、マーケティングの強化は将来的な課題であった。吉井町の事例では基盤整備が進んでいたからこそ、マーケティングに力を入れることで産地を維持しようとしているのである。このように、価格の低迷の中で直接支払制度は生産性向上やマーケティング強化に活用され、こうして個別農家の維持とそれによる農業生産の維持が確保されていることが明らかとなった。そのことがまた、多面的機能の発揮につながるものであって、直接支払制度は積極的に評価されてよい。

最後に、実態調査から析出された課題を述べたい。ひとつは交付金単価の問題である。水田では直接支払制度の交付金単価は中山間地域と平坦地との稲作生産費の格差を基準に算出されているが、畑に含まれる果樹については交付金単価に客観性がなく、実際の作業コストと直接支払い単価の乖離が大きく、現場では不満が高まっている。直接的には単価引上げが望まれる。

いまひとつは、個別農家が管理できない園地ないし耕作放棄される可能性が最も高い山頂付近の園地等は、はじめから集落協定を結んでいない。つまり、すでに放棄されている園地、現在の耕作者が5年間の管理維持を困難と判断した場合は、基本的にはその園地を協定に含むことはできないという実態が明らかになった。とくに5年間の継続に関しては、水田稲作と違って、作業を外部化しにくいという柿生産の特性が、それをより困難にさせている。あまりにも条件が不利な農地は最初から集落協定の対象とはされていなかったことは、多面的機能の発揮ないし農地保全という意味で、柿園における直接支払制度の限界がうかがえる。今後こうした農地をどう残していくかが食料自給率向上に関わって急務の課題である。また、当然のことながら、制度自体が今後とも継続していくかが最も大きな課題である。

註

- 1) 直接支払制度についての研究は、制度が2000年度から実施されたこともあって、それほど多くはないというのも事実であるが、それにしても、これまでの研究は、実施(取り組み)面積が大きい

ということから、水田農業地帯ないし草地酪農地帯を研究対象としたものが多く、対象地域・対象作目が限定的である。多様な中山間地域に対する制度である以上、分析にも多様な実態を反映する必要があると考えられる。

- 2) 傾斜地の最も高い位置には国営開拓パイロット事業で開かれた柿園が展開している。しかし、そこここに放任されてまだ数年しか経過していないというのに、蔓植物が柿の木を覆い、灌木が入り込んだ、見るも無惨な園をみる事ができる。隣接する柿園への日射を妨げる。虫食いの放任が進めばそこから隣接地に放任が広がるし、病害虫駆除の効果も低下する。「今の柿価格では放任園が急激に増えてくる」という。放任園は価格がピークだった1996年を境に、確実に増加傾向にある。
- 3) 同氏は夫婦2人の労働力（収穫時には臨時雇用が延べ20人）で柿2haとブドウ23aを経営している。このうち70aが直接支払制度の対象農地である。作付品種は、柿が西村早生25a、伊豆35a、松本45a、富有95aであり、ブドウはピオーネである。柿だけでは収益をあげられないことから、2000年度より新たに水田を転換してブドウを導入したのである。W氏は柿部会の中でも1、2を争うほどの柿作りの名人であって、柿販売価格が高かった頃は、1.6haの柿園で1,100万円の粗収益を上げていた。しかし、1996年をピークに柿の価格が低迷しており、今では当時よりも規模拡大したにもかかわらず、3割減の800万円にまで落ち込んだ。経営が困難になるなかで、後継者の就農可能性は低い。こうした収益の低下と後継者不足の深刻化は、なにも同氏に限ったことではなく、吉井町の柿農業全体でもいえることである。

英文要約

This paper is to prove the problem for the Governmental Providing of the Direct Payment for the Compensation for Disadvantages in Agricultural Production Conditions in HAKI and YOSHII town, which are kinds of fruits being produced the planted area of kaki. There are the most famous kaki farming place in Fukuoka prefecture, but its kaki producing have been on the downward trend. Accordingly, abandoned cultivated land showing a trend towards the increasing tendency. Therefore, direct payment is needed in that places.

The result from the case study analysis provides us the meaningful conclusions as follows :

1. It is important for rural area that improvement of infrastructure for agriculture production is taken place.
2. Direct payment provides farmer to encourage a stable food supply in kaki farming area .
3. It is necessary for reaching an agreement with farmers which are concerned with direct payment that there are many yang farmer in rural community .

As a result of this survey, it is necessary for agricultural promotion in kaki farming areas to improve its handicap . It is important to raise a unit price of direct payment for preserving the environment.