

**令和5年度第2回 北海道中山間地域等直接支払制度検討会（現地調査）**  
**【意見交換会内容】**

**士別市**

- (1) 日 時 令和5年10月17日（火）10:45～12:00  
(2) 場 所 士別市・経済センター  
(3) 出席者 検討会5名（岡田様、近藤様、志村様、丸山様、山梨様）  
集落協定代表1名、市5名、JA2名、道協議会2名、  
上川総合振興局3名、農政部農村設計課5名

---

[開会及び出席者の紹介]（道）

[市勢及び農業概要の説明]（市）

[意見交換]（進行：山梨座長）

（検討会座長）

- ・中山間地域等直接支払制度の交付金について、実施状況あるいは取組の状況について現地視察をし、場所を認識できた。皆で意見を交換していきたい。

（検討会）

- ・昨日の幌加内町の規模とは対照的で、農家戸数が違う。組織の構図を見てみると、地区代表という形で、集落が分かれていて階層的な組織構造となっている。色々な地区に分けられて、その上で大きな集落協定をしている。こういう組織を形成する時にどのような話し合い、経過で組織づくりができたのか。組織が集まり中間的な組織が形成されている。組織構図や合意形成の中で下部から上がってくる仕組みについて伺いたい。

（市）

- ・歴史はわからないが、組織の構図は、集落の管理体制は代表者、副代表、幹事までが各地区の代表者となる。代表の数だけ各地区の意見を取りまとめて各地区の意見として上げてくるのが士別集落の管理体制。そこから下に降りていくのが地区の話し合いになる。その中で地区が多いので連合という形、第一地区・第二地区等、3つ位に区分けされる。集落代表者会議、地区会議、定期的に行われる集落代表者会議に皆で意見を持ってきてもらい、集落代表に仕切っていただき、各地区の代表で計画を年何回か集まり考えていく。士別地区は広く、距離もあるので農家さんが一堂に集まることは難しいので下部組織に流し、上の方で意見を吸い上げる組織体制になっている。

（集落代表）

- ・集落単位のメンバーが一番まとまりやすいこともあり、小地区ができその上で今の体制になった。自治会単位、農事組合単位を広げ、中山間の取組がしやすい。そこから始まったものだと思う。当初からこの組織体制でやっている。最近、上士別地区を4地区を一つにした方が良いという話し合いもあった。しかし、「今まで通り小地区で自分たちでやりたい」ということで、なくなった経緯もある。他の地区も小さいと予算も少なく、やることも限られてくるので、将来的に大きくした方がよいと皆思っているかもしれないが、なかなか踏み出せないでいる。

(検討会)

- ・全体集落の集まりがあり、士別市集落の共同取組活動計画がある。事業量は、地区がいくつかある中でどの地区がどれを希望するということを表しているのか。

(市)

- ・事業量に関しては、17地区全体で取り組んでいるものが予算計上として上がってきている。予算額をある程度分けた上で、各地区から計画をとりまとめて全体計画に落としている。

(検討会)

- ・どのようにまとめているのか。

(市)

- ・当初から農用地、農家戸数等により地区予算の計算方法がある。毎年、対象農用地が減らない限り、削らないようにして同じ位のベースで予算が当たるようにしている。実際に事務の段階で活動計画を地区単位で全地区出してもらい、それを事務で取りまとめて計算している。予算額については、予め集落の代表者会議で伝えている。そこで何かあればその都度協議という形になる。そのような予算組をしているが、今のところは当初予算のままでうまくいっている。

(検討会)

- ・士別市集落の下に上士別地区連合代表とあるが、小さな集落がいくつか集まったものなのか。

(市)

- ・上士別地域は川北・兼内・川南・大成英郷とある。農事組合ごとの地区分けになっており、集落と同じように地区代表が上士別連合に上士別地域として集まっている。

(検討会)

- ・連合、集落がどのようにできるのか。昔からの付き合いがあり、連合となっていくのか。

(集落代表)

- ・小地区がまとまり、中地区になり上士別地区連合となる。そして中地区が集まり士別市集落となる考え方である。

(検討会)

- ・中山間の取組がある前からか。農事実行組合と関連し一致しているのか。

(集落代表)

- ・もともとあった集落単位。ほぼ一致している。

(検討会)

- ・例えば土砂崩れ等がどこかの地区であったとする。予算規模が大きいと予算を回す等調整しやすいと思う。小さなところだとできることやれることへの補助金の規模が限られてくる。相当額が必要な時対応できる。広域化することによって予算の調整が働くのか。予算を回す等のメリットがあるのか。

(市)

- ・活性化事業の中で、災害はその年に余った活動費を積み立て貯蓄し基金として次の年の急な対応のために使っている。いざとなって予算が足りなくなる時は、基金で対応する。各地区の代表者に許可をもらい、基金を利用し対応している。

(検討会)

- ・集落協定概要に協定面積 2,326ha とあるが、士別市集落全てが入っているのか。実施区域位置図は士別市面積の全てなのか。

(市)

- ・協定面積内に士別市集落が入っている。全体面積は令和2年で 13,731ha (農林業センサス) となっている。

(検討会)

- ・農業者数 460 人の協定は道内では大きな協定だと思う。運営について困難なこと、他の北海道内協定への疑問や運営方法の難しい点等はあるか。

(市)

- ・運営方法は、時々担当の考えが反映されると思う。これまでの士別市の方法を崩さないことを基本としているが、農家さんも代替わりすると考え方も変わる。共同取組活動の検討はあるが、運営方法についての検討は今のところない。担当として難しいことは、地域が大きいとスケジュールがタイトな部分がある。もう少し人数がいればとは思う。中山間には、多面的のように事務局に専門の担当がいる訳ではないので、各地域の農家さんに頼る状況でありもう少し人数がほしい。事務の仕方をどうするか考えることはあるが、組織的にどうするという話し合いはないのが現状である。

(検討会)

- ・集落が大きくなった場合、どのような状況で運営するのがよいかという一つのモデルになるのかなど考える。色々苦勞する点はあると思うが、無事、今後の見通しがあり、後継者も続いてくる状況、この良い雰囲気作りがどこで醸し出され生まれるのかというのは、歴史の中で形成されてきたものであると理解した。

(検討会)

- ・集落代表の負担が非常に大きいと考えるが、まとめるにあたり苦勞等はないのか。大勢の人が集まるとまとまらないことが多いので。

(集落代表)

- ・全然ない。事務局が優れ者なので苦勞はない。地域が大きいので、そこそこで問題意識が変化していることを的確に捉えなければならないことは難しい。決まった会議がありその中で色々な意見を出してもらうので、そこを理解しながらやってるつもりではある。

(検討会)

- ・対照的な大区画水田と中山間地の水田を見せていただいた。中山間地の水田は大区画と比べ不利なことがあると思うが、この予算がついてよかった、後継者、農地を守るためにあるとよいと思うことはあるのか。

(集落代表)

- ・中山間地は、目に見えない経費が掛かる。国の交付金があり使えるようにしているが直感として、正直に申し上げるとまだお金が足りない気はする。平らな土地と中山間地の農業の労働時間を両方目の当たりにしているので、この交付額で足りているのかと正直感じる。

(検討会)

- ・これから中山間地域が何年か経ち、耕作放棄地になることは懸念されているのか。

(集落代表)

- ・一番心配していることである。中山間地から荒廃が進んでいくのではないか。目の前までできている。協定参加者を募り5年間は農地を守る義務がある。5年後どうなるのか不安はある。後継者がいないところは特に。

(検討会)

- ・こちらは共同取組にウエイトをおいている形。中山間地の農地を持っている方は共同取組に拠出し、個人配分ではなく共同取組を重視している考え方。方向性としては水路、草刈りは共同で皆でした方がよいのか。地域として農道等、共同で利用するものである。

(集落代表)

- ・中山間の制度が始まり、士別集落ができた頃から中山間地を持っている方々は個人配分を増やすことをずっと思ってきた。第5期に入り、緩傾斜地に個人配分をするような予算にした。中山間地を持っている方たちは、ようやく個人にも配分してくれることになったと評価している。本来なら5割以上使うとなっているが、士別市の場合、もともと皆で使う考えで始まり、中山間地の対象農地を持っている人達と平坦な土地を持っている人達の考え方の違いはずっとある。中山間の対象農地を持っている方は交付額自体が足りないと考える。中山間地の対象農地だけではなく、多面的機能支払交付金の平坦地を持っている方も、自然の流れで中山間地の仕方を見習って同じようにやっている。

(検討会)

- ・取組内容について、説明願いたい。小規模土地改良事業の地域型基盤改良事業、堆肥施用事業は具体的にどのような内容なのか。

(市)

- ・地域型農業基盤改良事業の昨年1件は、災害対策である。本日見た現場の畔が崩れ修繕したもの。堆肥施用事業は、地力の向上を図るために堆肥の積極的活用を促進するものである。これは堆肥を買うものではなく、協議会を通して堆肥の運搬費に対する助成である。運搬費に対し完熟堆肥は4割、未熟堆肥は3割を協議会で負担する。農業用廃プラスチック適正処理事業も処理費ではなく運搬費の助成である。

(検討会)

- ・生産性持続促進事業の特殊肥料施用事業はどのような内容なのか。

(市)

- ・特殊肥料とは、土づくりの一環として、地元ビートのニッテンライム（ビートのカス）を土壌 pH 値の改善に使用している。士別市の地域奨励農産物であるビートがからんでおり、特殊肥料の位置づけの基、運搬費に対しての助成をするものである。

(検討会)

- ・現場を見せていただいて大規模であることがわかった。農道等の維持管理、今後、さらに推進するために区画を拡張する話だが、今後見通される問題点は整理されているのか。

(市)

- ・現場で集落代表が話したとおり、維持していくための労働力不足がある。大区画化しても機械が新しく入っていれば省力化する。中山間対象農用地との差が広がっていくのではないか。担い手の話ではそもそも人がいないとできない事業であるので、そこに対

する懸念がある。大区画化していくが、片や（中山間地は）どうなるのか。大区画化しているところは良い機械を持っていたり、地域で取り組みやすいところである。逆に不利地に対しても労働力をどうしていくか。高齢化で体力がなく、夏場は熱中症の心配、足腰が弱り傾斜地を駆け上がるのは大変である。高齢化と労働力が一番問題である。

（検討会）

- ・まさにその通りで、維持管理の面で、大区画にできるところはよいが、できないところは傾斜地、中山間地の特徴である。大きく解決するための策があれば伺いたい。

（市）

- ・農作業的なものでいくとコントラクターが全国的に期待されている。地域として役所が主導するものでもないが、地元が「自分たちのために」と体制整備の声もある。整備ができれば違ってくるのではないか。労働力のシステム確立ができればいいと思う。

（検討会）

- ・大区画にすることにより 80 戸の農家、1 戸当たり 12ha 位が 4 法人で 200ha 規模に形成された。労働生産性が上がるのは間違いないが、その先にあるのは生産性が上がる分、離農者の就業場所を作る必要がある。6 次産業化、トマトジュースや酒米を作る等。農村社会全体を考えた場合、士別市人口、農業人口が減少している。生産性を上げれば上げるほど人口減少していくというジレンマがあるかもしれない。農業者がいれば農業関係の資源維持管理はできて、後継者が来てその程度はできるかもしれない。将来を考えた時、人口維持や対策が重要な課題である。市、農協、農家さんは仕事を作る取組は考えているか。

（市）

- ・大変難しい問題。士別市の人口は減少している。農業者だけではなく、様々な事業単位で労働者不足が市の方に話がある。建設業、特に介護者の労働力不足、農業者の労働力不足の話もいただいている。農業者の新規参入を目指す市の取組については、士別市においては地域おこし協力隊という国の制度を使い、農業支援員の募集をしている。この体制は令和 3 年度から各地域に農業者と話し合いをし、市内 5 地区で受け入れ農家協議会を設立している。その中で制度を使い農業支援員を募集し、各地域の中で農業者を研修する取組である。なぜ地域で取り組むのかというと、1 箇所ですべて集中的に研修をし、ほかの地域が農業者として面倒をみる場合、各地域の農家さんから研修者の素性がわからないという話があり、それでは地域の中で 3 年間研修をし、研修者を地域で把握しながら、その地域に就農することが理想ではないかと考えを進めている。農業者との意見交換会は市内 8 地区に相談に行った。市の中でも担い手の多い地域と、すぐにでも新規参入者を入れて将来的に農地を守っていききたいという地域があったので、5 地区で受け皿を作っている。現時点で地域おこし協力隊員は 2 名、羊関係で 5 名、農畜産で計 7 名活動している。地域に就農できるよう研修し、今後、新規参入を目指しており農業者を確保していきたい。令和 3 年度から始まったものなので、これから実績ができるとうれしい。昨今、物価高騰で農業に対するイメージがよくない。都市部の農業人フェアや相談会に参加するが、今年はフェア参加人数が少なかった。先日、東京都で開催されたフェアにも参加したが、関東圏ブースに人が集まるが、北海道の方のブースは非常に少ない。コロナ前は北海道ブースに人が来て話をしたりしたが、昨年今年は北海道ブースに来る人

は非常に少ない印象である。よくないイメージや士別市の PR 方法が悪いのかと頭を悩ませている。色々な媒体を利用し PR しているが、新規参入を目指したいという応募がなく、令和 6 年度に向けてどういったことをやっていったらいいかという話も含めて新規参入者、労働者確保に努めているのが農業部門の実態である。

(検討会)

- ・集落代表者から検討会について意見をいただきたい。

(集落代表)

- ・第 5 期対策の実施であるが、交付金の使い道が限られている。個人利益になるものは利用できない等、厳格な通達がきた。今までは農業者以外でも草刈り等、共同作業に参加した人にも配分されたが、個人利益になる金額の支出は利用できない。以前はそこまで厳しくはなかった。例えば農事組合だけで使うのではなく、自治会全体でも使っていたが制約があり利用できない。第 4 期目までのやり方をできれば通してほしかった。個人配分ではなく、共同取組の中で個人利益になるものがあり、使用してはいけないと厳格化され利用しにくくなった。

(検討会)

- ・共同取組活動の中の、個人利益に該当するようなものは、どのような取り扱いなのか。

(市)

- ・具体的事例として、堆肥運搬費を助成しているが、土づくり、緑肥の種子代は一般の営農経費なのではと指摘があった。それらを改善して土づくりを進めて輪作体系を守ってほしいと考えていたところだが、個人の経営の中であるものと指摘された。士別市集落として皆でまとまった考え方で行きましようと言うふうにいけば、土づくりの観点では緑肥施用、堆肥施用は集落的に必要なものと考えているが、個人経営の一つと指摘されると難しいものがある。集落として自由度があるとありがたい。

(道)

- ・個人に入る肥料代等は個人経営、営農に必要なものとして農業経営に必要なもので交付金を利用するというよりは、個人の農業経営費としてかかるものなので利用できないという考えで、会計検査後に通達された。地域全体で土づくり等、皆で改善する決まりをつくるのであれば不可能ではなく、振興局を通じて相談いただきたい。

(市)

- ・個人に交付金を配分すると、土づくり等の共同取組の方に使わないのではないかということもあって。第 6 期があるのであれば検討したい。

(道)

- ・個人配分の比率は、基本的に集落協定で決めると言わざるを得ない。地域としてどういう営農目標を持ち、どういう共同取組をしていくか地域が決めることであり、誰かに言われてやるものではない。

(集落代表)

- ・第 4 期と第 5 期で交付金の使い方が変わり、戸惑いもある。

(道)

- ・士別市が悪いわけではなく、会計検査で指摘された結果、交付金の利用を厳しく決めないといけなくなった。農林水産省としては、税金を利用しているのでルールを決めてい

かないといけない。地域で決めた取組として行っているものに交付金を使えないと言っているわけではないと思う。集落協定の中で、皆が合意した取組をしているのであれば問題はない。対外的に説明ができることが大事である。

(検討会)

- ・市役所の方からも、意見をいただきたい。

(市)

- ・畑地化に関しての取り決めについて、次期対策費があるかどうか分からない中で道からも指針が示されているが、他の地域で同じような話が上がっていることはないのか。どこも抱えている問題だと思う。畑地化されたところは、畦もなく改良区の決済金を払っていないパターンでいくと、地目も変わるわけではなく畦や用水機能があれば要件に当てはまるのはわかるが、そこで水は張れるが水稻を作る人は現実的にいないと判断できると個人的には思う。営農上で水稻を作る人はいないのではないか。その辺の指針を定めてもらって、道がいいと言っているけど、結局お金を返すのは農業者。そういう判断でやったがだめでしたとなれば、大変なことになる。

その他、研修に行く時に市の旅費基準に則っているが、物価が上がり札幌出張等とても値段が上がっている。ある程度集落協定の決めがあれば、適正と認められるのか。泊まれる中でそこがベストだという資料はとってあるが。

(道)

- ・旅費については後でQ & Aも確認した上で回答したい。水活関係は現状で田の形状をしており、畦畔があり、横に水路があるものを田として判断している。多面も同じ判断である。維持管理時に畔や水路があれば草刈りをしなければいけない。形状が残っていれば維持管理が発生するので交付金が支払われる。畑地化してしまい、畔もなくなればそれは畑になるので地域農家の方々との話し合いとなる。畔を崩し、水路を埋めれば中山間の直払 1/20 の田の形状ではなくなり、条件不利の農地から卒業となる。地域としてどちらが得か話し合って決めてほしい。

(集落代表)

- ・畑地化を申請するということは、畦畔もいらなし畑にすること。となると中山間対象から卒業することになるのか。

(道)

- ・中山間は卒業となる。畔は残し畑地として維持管理すれば中山間の田として対象となる。地域で減らしているものか、管理費としてもらい続けるのか検討してもらいたい。

(検討会座長)

- ・予定の時刻になったので検討会を終了する。

[閉会]