

# 櫛池農業振興会の取り組み



新潟県上越市清里区

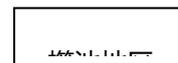
一般社団法人 櫛池農業振興会

# 「地域の発意による広域的なむらづくりの取組」

## 上越市の沿革と概要

上越市は、新潟県の南西部に日本海に面して位置し、平成 17 年の 14 市町村合併により新潟市、長岡市に次ぐ県内第 3 の人口を擁す都市となった。人口は約 19.2 万人(H31.4.1 現在)、面積は 973 平方km。古くから交通の要衝として(直江津港や北陸自動車道、上信越自動車道、えちごトキめき鉄道 JR 信越本線、北陸新幹線の延伸等)三大都市圏とほぼ等距離に位置する。多様な自然を有する海・山・大地に恵まれた自然豊かな地域である。

清里区は、北は合併前の上越市、南は長野県飯山市に隣接し平地から山間地に渡る総面積 37 km<sup>2</sup>、人口 2,653 人、889 世帯の純農村地域である。縄文遺跡や古墳も多く、古くから人々が農耕を主として定住していた地域でもある。現在、地域の産業は、肥沃な農地と自然環境を利用した稲作が主体であり標高 30 ~ 490m に広がる水田は昭和 45 年からほ場整備が進められ、現在 92%のほ場整備率となっている。また、農業集落排水事業の実施により下水道整備率は 98%となっている。さらに、県内でもいち早く農業担い手公社を立ち上げ、集落営農の推進と中核農家の育成にも取り組んでいる。



## 1 檜池地区の概要

檜池地区は清里区の中でも最も山間に位置しており、檜池川の両岸に散在する 11 集落からなる。積雪が 2~3mにも及ぶ豪雪地帯でもあり、近年では平成 24 年 2 月に青柳集落で 4 メートル 63 セ

ンチを記録している。(根雪期間 144 日・消雪日 5/8)農業生産条件、居住条件ともに厳しい典型的な中山間地域である。なお、昭和 51 年から始まったほ場整備は、20 a 区画を中心に 85%が完了している。

## 関係する集落協定

R1 年 6 月現在

集落協定名	櫛池農業振興会集落協定(11 集落と隣接する上田島集落と合わせて 12 集落からなる)				
協定面積	田	畑	草地	採草放牧地	枚数
	180.0ha	ha	ha	ha	1,660 枚
交付金額 3,906 万円	個人配分 協定参加者 316 人(うち農業者 86 人 農地所有適格法人 6)				48.0%
	共同取組 集落共同取組活動分(協定を構成する 12 集落分)				42.5%
	広域活動(櫛池農業振興会 H31 予算)				9.5%
	加管措置(超急傾斜農地保全管理)				
個別協定名(2 協定)	(有)グリーンファーム清里 (農) TONOファーム				
個別協定面積	田	畑	草地	採草放牧地	枚数
	40.9ha	ha	ha	ha	289 枚
(一社)櫛池農業振興会 220.9ha	田	畑	草地	採草放牧地	枚数
	220.9ha	ha	ha	ha	1,949 枚

## 櫛池地区人口・世帯数の推移

	明治 21 年(10/1)		昭和 30 年(10/1)		平成 17 年(3/31)		平成 31 年(3/31)	
	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯
櫛池地区	2,250	366	2,178	391	901	260	589	211
-	-	-	-	-	-	-	高齢化率	43.8%

## 2 取組に至る経緯等

### (1) 取組に至る経緯

櫛池地区でも、高齢化・過疎化が進行しており、地区の集落の中には、単独では農業生産のみならず居住し続けることも困難となるいわゆる「限界集落」が出ることも懸念されていた。このようななか、地域においては、国土を守る公益的な機能の維持、特色ある農業の振興、就業の場の確保、定住条件の整備などの観点から、櫛池地区全体を守るためには、集落の範囲を

越えた連携体制を作り、全集落がひとつとなった活動が不可欠との認識が養われ、以下のような広域組織 作りに取り組んできている。

① 「櫛池地区生産組織連絡協議会」の発足

櫛池地区においては、従来、集落を範囲とする7つの生産組織により農業機械の有効利用等が進められてきたが、経営規模が小さいためコスト低減にも限界があった。このため、平成16年11月に生産組織の代表が集まり、「櫛池地区生産組織連絡協議会」を設立した。このことにより、農業機械のさらなる効率的利用や作業の協力体制が取りやすくなった。

② 「清里区中山間地域等直接支払集落協定」の締結

地区では、従来地域住民自らが国や県の各種施策を適切に活用し、平成12年から開始された「中山間地域等直接支払制度」についても全ての集落（地区の11集落及び隣接する1集落）それぞれで実施していた。

17年度から本対策は「第2期対策」に移行することとなったが、制度の内容が、自律的・継続的な農業生産活動等の体制整備に向けた前向きな取組等を推進する仕組みに一部改正されたため、櫛池地区における従来の集落毎の取組内容のままでは、交付金が20%（地区全体で年間800万円、5年間で4,000万円）減額される恐れが強いことが明らかとなった。

このため、集落代表者は5年間の活動実績を踏まえ、12協定を一本化する案を地域に諮るために、意向調査を実施した。その結果は以下のようなものであった。

結 果	理 由
「現状のまま」 3集落	・ 地元意識が薄れることにより協定への参加意識が薄まる ・ 国や県の状況がよく見えない 等
「複数集落単位」 3集落	・ 用水や溜め池管理の関係でまずは隣接集落と併合（将来的には一本化） ・ 最初から一本化でまとまるか不安 等
「一本化」 5集落	・ 個別集落毎だと会計など事務処理の負担が大きい ・ 集落毎の事務軽減のため専従職員が必要となれば雇用機会が生まれる ・ 多面的機能の維持までは一本化でないと困難 等
「2期対策に参加できない」 1集落	・ 5年間の営農継続が困難な農家が多い

地域では、この意向調査結果を踏まえてさらに集落代表者会議を開催し、議論の結果、集落協定を一本化することでまとまった。

この結果、平成17年7月には、豪雪地帯の中山間地域における12集落（隣接の1集落を含む。）を範囲とする広域的な「清里区中山間地域等直接支払集落協定」が締結されるとともに、その推進体制として、9月には「清里区中山間地域等直接支払集落協定協議会」が発足した。

単独では営農継続が困難となっていた集落も取り組んだかたちで広域協定が締結されたことにより、営農継続への不安が緩和されるとともに、地区全体で農地を守っていくといった意識の変化が感じられるようになった。

### ③ 「櫛池地区農業振興会」の設立

以上の取組により、櫛池地区における農業振興関係の組織は「櫛池地区生産組織連絡協議会」「清里区中山間地域等直接支払集落協定協議会」及び櫛池地区の認定農業者を構成員とする「清里区認定農業者連絡協議会」の3組織が併存することとなった。

しかしながら、高齢化や後継者不足による集落機能の低下が否めない現実があるなか、これら広域組織の運営のために地域の負担が増加することは意図するところではなかった。そこで、3組織の目的や事業を代行する機関を改めて設置することを検討した結果、平成18年9月、町内会長、農家組合長、直接支払支部代表、生産組織等代表、認定農業者で構成する「櫛池地区農業振興会」が発足した。

この振興会設立に伴い、「櫛池地区生産組織連絡協議会」は所期の目的を達成したため平成19年4月に解散した。また、「清里区中山間地域等直接支払集落協定協議会」は、第2期対策まで存続させ、第3期対策から協定の名称を「櫛池農業振興会集落協定」へ変更した。それに伴い、平成23年4月、会の名称も「櫛池農業振興会」に変更した。

## (2) 地域の目指す将来像

「櫛池農業振興会」の目的（目指すところ）は以下の3点である。

- ① 櫛池地区が一つになって農地・農家・集落・地区を守る体制づくり
- ② 櫛池地区の集落や農家が不足する機能を補い合える体制づくり
- ③ 徹底した生産コストの削減

## 3 特徴的な活動内容等

広域的な取組は農業振興会が中心的な担い手となって行われるようになったが、各集落は農業振興会の支部と位置づけられ、具体的な伝統芸能や祭り等の活動はこの支部（集落）単位の自主的な活動が基本となっている。

### ① 「櫛池農業振興会」の主な業務と構成

農業振興会の主な業務は以下のとおりである。

- ア 中山間地域等直接支払交付金の事務処理
- イ 中山間地域等直接支払広域事業の企画、事務処理
- ウ 多面的機能支払交付金の広域協定(11集落)の事務処理
- エ 櫛池地区の各種団体の会合場所（地域住民のより処、お茶飲み場として）

オ 農業法人、生産組合等の連絡調整、会計事務支援

役員は、会長、副会長各1名、理事9名、監査2名で構成され会員は現在50名となっている。

② 「櫛池農業振興会」の運営経費

農業振興会が行う広域的な活動経費には、「中山間地域等直接支払制度」等により交付される交付金の一部が充てられている。個人配分、集落（支部）への配分をそれぞれ減額し、交付金の内10a当たり2,000円を、広域活動に充てることとされた。また、「多面的機能支払交付金」については、当初「農地・水・環境保全向上対策」時は10a当たり600円を広域活動費に充てていた。平成26年から交付金額の変更により、交付金の11%を広域活動費に充てることとし、農地維持支払は10a当たり330円、資源向上支払(共同)は10a当たり200円、資源向上支払(施設の長寿命化)は10a当たり440円をそれぞれ広域事務費として充てている。

③ 「多面的機能支払交付金」の活用

平成19年度から「農地・水・環境保全向上対策」が実施されることが明らかとなった際、農業振興会は、厳しい条件下の中山間地域における農業の維持のためには本対策を実施することが必要であると考えた。それは、交付金を試算すると5年間にわたり毎年900万円を超える額が交付されることに加え、以下をメリットと考えたためである。

- ア 支出の工夫により集落維持費が縮小され農家負担が軽減されること、
- イ 中山間地域等直接支払の活動費から本対策の対象となる事業が除かれること、
- ウ 農道水路の維持管理面で、比較的規模の大きい修繕も可能になり得ること

しかしながら地域の中では、本対策の実施には活動計画の作成や実際の共同活動の面で人的負担が大きいこと、役員を選任の面や小規模であるため不安があるといった声も上がってきていた。

そこで農業振興会は、すべての支部が事業対象となるよう取り組むこととし、活動は支部（集落毎）の取組を基本としつつ、単独では事業実施できない支部については広域の活動組織として取り組むこととした。この結果、地区の全集落を対象とする4活動組織（広域1：8集落、単一集落3）で取り組むことにした。平成23年度より始まった「農地・水保全管理支払交付金・向上活動支援」は採択条件により広域で取り組んできた5集落及び新たに菅原地区の1集落を加えた6集落で広域活動組織として取り組むこととした。平成26年度より「多面的機能支払交付金」に名称変更。農地維持支払、資源向上支払(共同活動・施設の長寿命化)ともに、1集落が広域に加わり10集落が広域活動組織として取り組み、さらに平成28年に1集落が加入したことにより面積227haとなり広域協定を締結し、組織名は櫛池農業振興会広域協定となった。（単一集落1）

④ 「過疎化集落自立再生緊急対策事業」（総務省）

平成25年度国の補助事業として地域の過疎・高齢化の現状を打開し、地域資源を活用した地域再生モデル事業を実施した。バックホウを購入し高齢者の生活支援として冬期間の除雪支援、棚田の農地保全活動、休耕地等を再生し、地域の特産品（大豆、アスパラ、山菜類）の生産拡大により農業所得の向上と活性化を図っていく。

- ⑤ 「農産物等庭先集荷サービス事業」(上越市)  
平成 24 年より市の補助事業として始まった本事業は、地区内の高齢農業者や女性農業者等から集めた農産物等を販売所に運搬する取り組みで、農産物の生産拡大と農業者の生きがいがいづくりにつながっている。
- ⑥ 「多様な主体との連携支援事業」(上越市)  
高齢化と担い手不足により、集落内の農道、ため池、水路など共同作業による維持管理が困難になって来ている。本事業の取り組みにより、集落出身者や知人等の協力を求め、作業の負担軽減と地区の持続的発展を図っていく。
- ⑦ 「農村集落活性化支援事業(平成 27~31 年度)」(農林水産省: 櫛池地区をモデルとして事業化)  
人口減少社会を踏まえ、地域住民が主体となった将来ビジョンづくりや集落営農組織等を活用した集落間のネットワーク化により、地域の維持・活性化を図る。主な取組として組織の強化、担い手の育成、農産物等庭先集荷サービス、米等の農産物の宅配販売、多様な主体との連携活動、都市交流事業、体験交流ツアー等を実施する。
- ※④~⑦ H18~H30 3,200 万円の補助金交付を受け事業に取り組む。

#### 4 櫛池農業振興会の機能強化

平成 19 年 7 月、JA えちご上越の旧支店を借用し、「櫛池地区農業振興会」の事務所「櫛池会館」を開設することとなった。当時、2 人の職員が事務処理に当たっていた。さらに平成 20 年度総会において各町内会から推薦を受けた者を役員とすることが決定され、このことにより、農業振興会は各集落との連携がさらに強化された。平成 30 年 4 月より(公財)清里農業公社事務局次長が事務局長として常勤し、現在は 3 人体制で事務にあたっている。数年前から進めていた組織の法人化については、対外信用力の向上や事務員の福利厚生充実、事業を継続拡大していくための財産の保有等のため、同年 8 月 1 日に「一般社団法人櫛池農業振興会」を設立した。

#### 5 「地域の目指す将来像」に向けた今後の活動方向

- ① 機関誌の発行や、集落懇談会等を開催し意識付けや方向付けについて提起する。ホームページを開設し自然、人、産品などの情報を発信し交流の促進や販路の拡大を図る。協定農用地、圃場整備地の確保、保全の原則を徹底する。
- ② 集落相互支援態勢の確立を目指し、まずは、耕作放棄地の広域活用策を検討する。
- ③ 個人の担い手: 経営拡大を志向する農業者については認定農業者の認定に向け条件整備等の支援を行う。

平成21年より集落営農を目的とし重点推進支部として青柳・梨平集落を選定する。重点推進支部には、新潟大学や地区外指導者と連携して、意向調査を基に提案を行い、集落内の話し合いを支援する。

講演会、研修会を重ね、広域法人化を目標に活動を展開する。

平成23年12月に重点推進支部の2集落のうち青柳集落が法人設立。振興会が会計事務を行い、引き続き事務的支援をする。平成26年10月に梨平集落も法人設立し、5年間という時間を要したが重点推進支部2集落とも法人設立に至った。今後は新たに鶯沢・棚田2集落の集落営農の組織化の支援をしていく。平成29年より個人経営体(櫛池・菅原両地区)の経営強化に向けた研修会を重ね、法人化への方策を検討し、平成31年3月に笹川農場が「株式会社K S光」を設立した。

菅原地区の2つの個人経営体も法人化に向けた支援をしていく。

～メ モ～