



## 中山間地域等直接支払制度の意義と課題

河野一成\*・池上甲一\*\*

\*近畿大学大学院農学研究科国際資源管理学専攻修士課程（平成16年3月修了）

\*\*近畿大学農学部国際資源管理学科

### Significances and issues of direct payment to the hilly and mountainous areas

Kazushige Kohno\* and Koichi Ikegami\*\*

\* *International Resource Management, International Agricultural Economics*

\*\**International Resource Management*

#### Synopsis

Direct payment to the hilly and mountainous areas (hereafter, direct payment system) was introduced in 1999 as the first direct payment system in Japan. Direct payment system to the hilly and mountain is evaluated from a variety of viewpoints, and it is necessary to analyze the actual situations and issues to be tackled on the basis of field surveys so as to review this system. This paper aims at examining the significances and issues of direct payment system on the basis of the field study in Wachi Town, Kyoto Prefecture. Direct payment system requires a contract paper of a rural community for good agricultural practices through discussions among villagers. All the rural communities in Wachi Town completed this paper in the first year. And Wachi Town has an experience on community's joint farming since the 1970s, which is one purpose of direct payment system. Most rural communities used subsidies through this system for strengthening community's joint farming. However, direct payment is not sufficient for sustaining individual farmer's agriculture, as well as community's joint farming. From a case study, three points are analyzed to reform direct payment system. First, it is useful to conduct a research on how to adjust the difference between the memberships of a contract paper and of a rural community. Second, the future grand design is required to develop depopulated and aging communities in the hilly and mountainous areas, because these areas are facing difficulties to meet the conditions for participation in direct payment system. Third, although direct payment system can contribute to activating community's joint farmings, this system cannot always sustain agriculture in the hilly and mountainous areas.

## 1. 本論の課題

現在の日本農業は、担い手の高齢化や兼業化の進行、後継者不足による農業労働人口の減少、さらには耕作放棄地の増加による農地の減少など、総じて見れば、その生産基盤の脆弱化に歯止めが効かなくなってきている。いわゆる中山間地域は、とりわけこの傾向が顕著であり、その永続性が懸念される事態を迎えている。中山間地域は、不利な農業生産条件にもかかわらず、食料供給という国民経済的な役割を果たす上でかなり重要な位置を占めている。それだけではなく、農業の多面的機能の視点からは、中山間地域の貢献度は平地農業地域よりもより大きいとみられている。

したがって、中山間地域農村の維持と再生は緊急の課題であるといえる。この点に関する政策的な措置として、農林水産省は2000年に「中山間地域等直接支払制度」（以下、直接支払制度）を導入した。これは地域社会の結合力を保持・再構築し、かつ総合的な農業振興を図るための政策として期待を集めることになった。そもそも、中山間地域問題に対する政策対応は1980年代末に登場してきたが、それは主として構造政策や生産調整政策との関連でなかなか具体化されるにはいたらなかった。ようやく、WTO農業協定が「緑の政策」を明示したことによって直接支払政策の方針が決まったといえる<sup>1)</sup>。

制度の交付対象となるためには集落協定を締結しなくてはならない。集落協定の最大の特徴は「集落重点主義」「農家非選別主義」「予算の単年度主義の脱却」「地域裁量主義」の4点に要約される<sup>2)</sup>。これらの特色のゆえに、過去の日本農政にはみられなかった画期的な制度として評価されている。

しかしそれだけに、最初から期待のみならず多くの不安が寄せられていた。各市町村は、直接支払いの必須要件である集落協定または個別協定に取り組んできたが、制度導入後数年が経過する中でその功罪がしだいに明らかになってきた。5年目にあたる2004年度には制度の見直しが行われるが、その見直しのためにもさまざまな問題を具体的に再検討しておく必要があるだろう。本論で

は、このような問題意識の下に、直接支払制度について現時点（2002年まで）における地方自治体の取り組み状況や、施策における課題を把握する。また、京都府和知町の実態調査に基づいて、集落協定の効果として期待されている集落営農と直接支払制度とのかかわりについても分析する。

## 2. 中山間地域の直面する諸問題

柏雅之によれば、中山間地域という用語は「過疎地域」よりもむしろ古く、すでに1950年代初頭から使用されている<sup>3)</sup>。しかしその意味は現在と大きく違い、平坦地域と山間地域との中間に位置して、農業生産性の向上が期待できる地域として捉えられていた。

1980年代になると、中山間地域は、農業生産上の不利地域という意味を強く帯びて用いられるようになった。しかし、その定義は様々だった。統計上の「経済地帯区分」である農山村と山村をもって定義された中山間地域、平地部と急峻な山地の中間地域として定義された中山間地域、平地農村と振興山村指定地域に該当する市町村を除いた市町村によって構成される中山間地域などがそれである<sup>4)</sup>。

そのような状況を変え、一応の共通理解の下に議論できるようになったのは、やはり食料・農業・農村基本法の制定が大きい。同法は、中山間地域を概ね1990年に公表された農林統計上の農業地域類型別区分のうち「山間農業地域」と「中間農業地域」をあわせたものとして理解している。この定義によると、中山間地域は全国土の7割程度の面積を占め、総人口のうち約14%が生活していることになる。また、中山間地域における農業生産額、農家数、農地面積は、それぞれ全国の約4割程度を占めており、同地域は日本の農業・農村の中で重要な地位を占めている。

このような中山間地域が直面している問題としては、特に以下のような4点が注目される。第一の点は、不利な農業生産条件による低い労働生産性である。水田面積に占める傾斜水田（1/20以上）の割合は、平地農業地域では6%にすぎないが、中間農業地域では18%、山間農業地域では

<sup>1)</sup> 田代洋一「日本に農業は生き残れるか—新基本法に問う」大月書店、2001年、第4章。

<sup>2)</sup> 小田切徳美「中山間地域等直接支払制度の評価と課題」『農業と経済』昭和堂、2002年8月号。

<sup>3)</sup> 柏雅之「現代中山間地域農業論」御茶の水書房、1994年、序章。

<sup>4)</sup> 兒玉明人「中山間地域農業・農村の多様性と新展開」『近畿中国研究叢書5号』、農林水産省中国農業試験場、1997年。

24%となっている。農業生産基盤整備率(田)は、平地農業地域が63%であるのに対し、中山間地域等は45%にとどまる。このため、中山間地域では大型農業機械の導入や農地の集団化には限界がある。

第二の点は、劣悪な生活条件である。「病院へ行くにもバスがない」、「病院に行くのに一日がかり」といった深刻な問題もあり、それに伴う交通費の負担も大きい。商店も少なく、買い物も車がなければほぼ不可能である。学校の統廃合により通学もままならない地域もある。

第三の点は、過疎化、高齢化による担い手の減少と集落機能の低下あるいは集落の崩壊である。中山間地域では、農村社会そのものの担い手も大きく減少して、集落の崩壊が危惧されている。1995年農林業センサスによると、過去5年間で世帯数が減少した農業集落の割合は中間地域で38%、山間地域で44%となっている。また、現状のまま推移すれば、2010年には中山間地域の4割の集落で農家戸数が10戸以下になると推計されている。

第四の点は、鳥獣害の深刻化である。1997年の耕地面積は約495万haであるが、そのうち鳥獣による被害面積は約28万haを占めている。鳥獣別には獣類による被害が多く、8万2037haに達している。その大部分が、中山間地域の被害と推定される。鳥獣被害が続くと、農業生産を続ける意欲が大幅に減退してしまう。

### 3. 中山間地域等直接支払制度の特徴と制度的諸問題

#### (1) 中山間地域等直接支払制度の特徴

中山間地域等直接支払制度の内容については、すでに多くの研究書や行政資料で報告されているので、ここで詳しく再言することはしない。本論の課題とかかわる範囲で、小田切徳美の議論<sup>35)</sup>にしたがって基本的な特徴をさえておくにとどめた。

第一の特徴は「集落重点主義」である。本制度による直接支払いを受けるためには、原則として集落協定を締結しなければならない。集落協定の実際は後述するが、5年間以上の農業生産活動や環境保全活動を集落合意のもとに盛り込まなければ

ならない。交付金額は表1のように急傾斜地水田で10aあたり21,000円であるが<sup>36)</sup>、金額の1/2以上をプールして集落の共同取り組み活動に当てることが望ましいという行政指導がなされている。このように、制度設計、運営の両面において集落が強く意識されている。

表1 中山間地域等直接支払交付金の交付単価

地目	区分	10aあたり単価
水田	急傾斜(1/20以上)	21,000円
	緩傾斜(1/100~1/20)	8,000円
畑	急傾斜(15度以上)	11,500円
	緩傾斜(8~15度)	3,500円
草地	急傾斜(15度以上)	10,500円
	緩傾斜(8~15度)	3,500円
	草地率(70%以上)	1,500円
採草放牧地	急傾斜(15度以上)	1,000円
	緩傾斜(8~15度)	300円

出所)「中国四国農政局ホームページhttp://www.chushi.maff.go.jp/index.htm(アクセス日2001年10月20日)」  
 (注)新規就農の場合や担い手が条件不利な農地を引き受けて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。

第二は、非選別主義(平等主義)である。集落重点主義に立脚すれば、零細農家を助成対象から排除することはできない。しかし、中山間地域政策上の意義は大きい。なぜなら本制度により、中山間地域の担い手は、現に農業生産にかかわるすべての農業者であるという立場が、農政当局からも明らかにされたからである。中山間地域独自の農業担い手像が構築されつつあるといってもよい。それは「育成すべき農業経営」に政策資源を集中させようとする主流の農政方向とは鋭く対立することに留意しておく必要がある。

第三は、地方裁量主義である。本制度では、地方自治体の裁量や主体的判断(地方裁量主義)が、制度的に重視されている。市町村長による判断は対象地域や対象行為など本制度の基幹的要素のほぼ全般に及んでいる。これはいうまでもなく、中山間地域の多様性に応じた制度の弾力性を保持するための措置である。

第四は、「予算の単年度主義からの脱却」である。集落に支出された交付金は、集落の判断で次年度への繰り越しが認められている。それに加え

<sup>35)</sup> 小田切徳美「直接支払制度の特徴と集落協定の実態」『21世紀の日本を考える』第14号、2001年8月、4頁。

<sup>36)</sup> 1戸あたりの受給金額には年間100万円という上限がある。

て、交付金の国庫支出部分は県レベルで設立される基金に対して支払われるという仕組みも構築されている。基金制度なので次年度に繰り越すことができるわけである。いずれも、従来の手法を大きく踏み出した農業・農村政策上の試みと見ることができる。

こうした諸点の中で、先行するEUの条件不利地域直接支払いとの比較で、とりわけ重要なのは集落重点主義である。ここに、「日本型直接支払制度」の特質がある。このような制度が導入された理由としては二つの点が指摘できる。

一つ目は、制度の短期的目的である耕作放棄の防止には、集落営農をはじめとして地域の共同性にもついた取り組みが効果的であると考えられることである。これは、特に後継ぎが確保されていない農家や高齢農家にとって一定期間（5年間）耕作放棄地を出さないことは、かなり難しいということを考えれば理解できることである。

二つ目は、農家の零細性への対応としての集落重点主義である。日本の中山間地域では一般的に山間地域ほど農家1戸当たりの農地面積は小さい。そのため、農家1戸当たりの金額は小額となる。例えば、2000年度の支払い実績によると、都道府県の協定参加者1戸当たりの交付金額は約8万円程度にとどまる。しかし集落としてまとまると、1協定あたりの支払い金額がおおよそ約140万円というようにそれなりの金額になる。だから、零細制のもとでの直接支払い制度を単なるバラまきではなく、有効に利用する策として集落重点主義が成立したと考えられる。

## （2）直接支払制度の制度的諸問題

「日本型直接支払制度」を特徴づける集落重点主義は、もともと次のような困難を孕んでいる。対象地域の指定は傾斜度を基本とする農地単位で行うのに対して、助成金の活用は集落単位、つまり地縁的な属人単位で活用することになっているという矛盾が存在しているのである。換言すれば、「対象にかかわる人的単位」と「活用にかかわる人的単位」のズレが、そもそも存在している。対象農地内への他集落からの入作の問題や他出者の不在地主化は、その最も典型的な現れである。集落は、このズレを調整することが求められるので、集落協定は本来的に集落に負担を強いる傾向がある。

米の生産調整と直接支払制度との関係についても不具合があることが指摘されている。この問題については、米過剰を避けるために直接支払いの対象から水田を除外すべきだという考え方、中山間地域に対しては転作を緩和すべきだという考え方、効率的な米生産の観点から中山間地域で転作を行うべきだという考え方のような三つの立場がある。

これらの議論は結局のところ、コメ生産にひきつけた議論であり、直接支払いを農業生産政策として把握していることを示している。実はこの点に、中山間地域直接支払い制度のより根本的な問題が存在している。すなわち、直接支払い制度の目的と手段の不整合性である。食料・農業・農村基本法の想定に基づけば、直接支払制度の本来的目的は中山間地域における多面的機能の確保が目的である。しかし直接支払いの基準単価は、平地地域との生産コストの差額補填（差額の8割）として計算されている。そのことは、本制度の手段が条件不利を補正する生産政策であることを意味している。したがって、政策目的と手法が多面的機能の確保と連動していないのである。ここに、本制度の根本的な問題が存在している。

以上で指摘したような制度的問題は、個別の集落協定レベルでどのように現れ、あるいはどのように調整されているのだろうか。以下では、京都府和知町の3集落を中心とした事例調査に基づいて、この問題を検討してみたい。

## 4. 和知町における集落協定の締結状況

京都府和知町では、中山間地域直接支払い制度の導入された2000年に27集落すべてで集落協定が結ばれた。京都府では、比較的早い時期から熱心に取り組まれていたが、それでも全集落で協定が締結された例は決して多くない。この点で、和知町の取組はかなり先行していたといってもよい。

表2は和知町における集落協定の一覧である。すべての集落において協定内に一団の農用地があり、もっとも傾斜地面積の広い「升谷」集落では対象農地が361,732㎡、交付金額は6,511,288円にのぼっている。逆にもっとも傾斜地面積の狭い集落は「下乙見」集落の18,580㎡で、交付金額は290,041円である。一方、協定参加者数も最大が「升谷」集落の89名、最小で「下乙見」集落の

表2 和知町における直接支払制度の対象農地面積と交付金額

(単位:m<sup>2</sup>、円)

適用 区名	田				畑				合計	
	急傾斜	金額	緩傾斜	金額	急	金額	緩	金額	面積	交付金
中山	127,095	2,668,995	870	6,960	0	0	0	0	127,965	2,675,955
升谷	278,264	5,843,544	83,468	667,744	0	0	0	0	361,732	6,511,288
市場	134,473	2,823,933	104,290	834,320	0	0	0	0	238,763	3,658,253
大倉	55,888	1,173,648	142,397	1,139,176	0	0	0	0	198,285	2,312,824
篠原	109,615	2,301,915	9,881	79,048	0	0	0	0	119,496	2,380,963
大迫	133,950	2,812,950	31,801	254,408	0	0	0	0	165,751	3,067,358
長瀬	67,631	1,420,251	79,593	636,744	0	0	0	0	147,224	2,056,995
塩谷	55,371	1,162,791	1,029	8,232	0	0	0	0	56,400	1,171,023
上乙見	18,754	393,834	11,389	91,112	0	0	0	0	30,143	484,946
下乙見	10,877	228,417	7,703	61,624	0	0	0	0	18,580	290,041
西河内	40,269	845,649	55,655	445,240	0	0	0	0	95,924	1,290,889
下粟野	4,500	94,500	57,256	458,048	0	0	0	0	61,756	552,548
細谷	14,462	303,702	44,606	356,848	261	3,001	6,268	21,938	65,597	685,489
上粟野	639	13,419	40,026	320,208	0	0	0	0	40,665	333,627
仏主	22,296	468,216	29,175	233,400	0	0	0	0	51,471	701,616
本庄	30,243	635,103	3,887	31,096	0	0	0	0	34,130	666,199
坂原	134,042	2,814,882	77,909	623,272	0	0	0	0	211,951	3,438,154
中	82,198	1,726,158	1,096	8,768	0	0	0	0	83,294	1,734,926
角	84,482	1,774,122	3,985	31,880	0	0	0	0	88,467	1,806,002
広瀬	93,569	1,964,949	15,783	126,264	0	0	0	0	109,352	2,091,213
才原	104,443	2,193,303	14,092	112,736	0	0	0	0	118,535	2,306,039
広野	106,544	2,237,424	55,963	447,704	0	0	0	0	162,507	2,685,128
大簾	24,624	517,104	4,462	35,696	0	0	0	0	29,086	552,800
出野	50,593	1,062,453	31,468	251,744	0	0	0	0	82,061	1,314,197
桶次	63,579	1,335,159	822	6,576	0	0	0	0	64,401	1,341,735
安栖里	162,832	3,419,472	165,296	1,322,368	0	0	0	0	328,128	4,741,840
小畑	130,982	2,750,622	70,281	562,248	0	0	0	0	201,263	3,312,870
小計	2,142,215	44,986,515	1,144,183	9,153,464	261	3,001	6,268	21,938	3,292,927	54,164,918

出所)和知町資料

注)畑の急とは急傾斜、緩とは緩傾斜のことである

7名である。このように、協定の規模は集落ごとにかかなりの開きが見られる。

認定農業者に関しては、法認定を受けている者が3名おり、そのうち1名が個別協定を結んでいる。これとは別に、和知町より認定を受けた認定農業者が1名おり、和知町では合計2名の認定農業者に

より2つの個別協定が締結されている。

2002年度における交付金額、及び支出金額は表3のとおりである。交付金を個人配分している集落は18集落あり、なかでも交付金額の2分の1まで個人配分している個別志向派の集落が12集落ある。交付金の用途については「集落活動取り組

み報酬・出役」に対して支出する集落が23ヶ所で、最も多くなっている。2番目に多いのが、交付金の半分まで使用できる性質を持つ「農業者への配分」に対するもので21の集落が該当する。以下、「生産性・収益の向上、担い手の定着」への使用が20集落、「水路・農道等の維持管理」が19集落、「多面的機能を増進する活動」への使用が14集落

と続いている。

集落協定の必須事項である農業生産活動等での「農用地に関する事項」に関しては、全集落で「適正な農業生産活動」「賃借権設定・農作業の委託」に対して交付金が使われている。和知町で特に問題となっている「鳥獣被害防止対策」は、23集落が取り組んでいる。「農地法面点検」には20

表3 和知町における中山間地域等直接支払交付金の明細（2002年）

	交付金総額	個人配分分		共同取組活動分		支出金額	残額 (積立額)
		面積按分	均等	面積按分	均等割		
中山	2,675,955	1,336,953		1,339,002		1,361,229	0
升谷	6,540,373	3,268,053		3,272,320		5,207,653	748,153
市場	3,629,693	1,802,500		1,827,193		773,255	2,896,191
大倉	2,320,824	1,151,400		1,169,424		353,356	2,086,450
篠原	2,372,647	1,186,313		1,186,334		547,879	1,260,735
大迫	3,054,946	990,492		2,064,454		380,967	3,559,672
長瀬	2,056,995	1,028,475		1,028,520		1,028,520	0
塩谷	1,166,970	408,440			758,530	758,530	0
上乙見	484,946				484,946	174,300	598,092
下乙見	290,041	87,000		203,041		203,000	41
西河内	1,263,127				1,263,127	1,220,000	110,816
下粟野	631,908			631,908		842,635	140,465
細谷	685,489			685,489		353,900	1,017,078
上粟野	333,627				333,627	462,514	38,000
仏主	701,616	350,802		350,814		301,997	248,031
本庄	666,199			330,000	336,199	76,148	616,021
坂原	3,419,604			1,708,880	1,710,724	1,885,871	4,242,243
中	1,734,926	11,088			1,723,838	123,000	3,080,021
角	1,806,002	903,001		903,001		170,100	944,331
広瀬	2,091,213	1,049,816			1,041,397	549,845	500,901
才原	2,306,039	1,138,000		1,168,039		462,404	1,580,407
広野	2,685,023	900,862			1,784,161	1,765,350	18,811
大簾	552,800	148,510			404,290	404,290	1,616
出野	1,314,197	657,092		657,105		655,655	1,450
稲次	1,341,197			1,341,735		1,234,481	258,989
安栖里	4,679,260				4,679,260	4,849,576	0
小畑	3,312,870	993,846		2,319,006		3,380,798	126,973
計	54,119,025	17,412,661		22,186,265	14,520,099	29,527,243	24,074,487

※残額(積立額)は、過年分と本年分を合算した金額とする。  
出所)和知町資料より筆者作成

集落が使用している。「水路・農道の管理」に関しては27集落すべてで行われている。

選択的必須事項にあたる多面的機能を増進する活動をみると、最も多いのが「堆きゅう肥の施肥」で24集落が行っており、次に多いのが21集落によって行われている「周辺林地の下草刈」である。その一方で、「体験民宿」、「棚田オーナー制度」、「市民農園」、や「景観作物」等は0～4集落にとどまり、和知町ではグリーンツーリズムを目的とするような使い方はほとんどない。

次に生産性・収益性の向上に関する部門については、24集落で「機械・施設の共同購入・共同利用」へ使用されており、「農作業の受委託推進」、「農作業の共同化」がこれに続いている。農業の担い手の定着に関する事項については、オペレーターの育成・確保の項目内の「オペレーターの募集」と「研修等への参加」へ交付金を使用している集落が多く見られる。それに対し、新規就農者の参入へ交付金を投入している集落は9集落と全集落のうち半分以下となっている。このように、新規就農者に対する受け入れ態勢はあまり整っているとは言えない。

集落協定内での集落全体としての目標を項目別にみると、「生産組織を完成」が1集落、「集落組織を完成」が11集落、「集落による複合経営を実現」が8集落、「その他」が5集落となっており、「高生産性技術の導入・コントラクターの活用」を目標とした集落はひとつもない。

最後の項目である集落の将来像についてのマスタープランでは、「都市住民との交流」が4集落、「マスタープラン作りのための勉強会」が1集落で、「花一杯運動、農畜産物の直売、体験民宿」が1集落、「事業設立の検討等」が2集落あり、「その他」が1集落という状況となっている。集落協定

では事業自体に5年の期限を設けて見直しを行い、個別集落は第2ステップのマスタープランを作成してはじめて、次段階の直接支払いの対象となる。加えて、中山間地域直接支払制度の骨子に「農業収益の向上等により、対象地域での農業生産活動等の継続が可能であると認められるまで実施する。」と定められており、これから5年を越えて活動を行うときマスタープランの作成は必須であるため、集落内での早急な対策と検討が求められる。

### 5. 和知町における集落協定の特質と課題

以上のような集落協定の実態をより詳細に検討するために、中山、安栖里、稲次の3集落において実態調査を行った。これら3集落は、和知町の集落営農の草分けでもあり、集落営農と集落協定とのかかわりを見るうえでも格好の事例であると判断した。

ところで、集落協定と一口に言ってもそのあり様は多様である。そこで、3集落の協定を位置づけるために、集落協定の類型化を試みておきたい。ここでは本論の課題に引き付け、担い手を軸にして分類を試みた。まず、表4のように集落営農と特定担い手に分類し、前者を集落営農型と三セク依存型に、後者を法人組織育成型と家族経営育成型にそれぞれ細分した。「集落営農型」とは運営主体を営農組織とし、交付金の使途も営農組織に対するものが中心となる。「三セク依存型」とは、農業生産活動などを三セクに委託するタイプの協定である。さらにこれら4タイプは、交付金の使用方法が「農業生産および担い手確保」を中心としたもの、「多面的機能の増進」を中心としたものに大別される。

表4 集落協定の類型

タイプ	集落営農		特定担い手	
	集落営農型	3セク依存型	法人組織育成型	家族経営育成型
運営主体	・営農集団 ・営農組合	・農業公社 ・第3セクター	・農事組合法人 ・特定農業法人	・認定農業者 ・中核農家
協定の目的	営農集団の運営 資金など	農地の集積や農作業 委託など	法人の運営の円滑化 など	個別協定の締結などによる担い手の育成
担い手	農業者	公社の職員など	構成員	認定農業者

出所)筆者作成

### (1) 中山集落の集落協定

中山の集落協定は2000年11月28日に認可された。協定には「中山中山間地」という名前がつけられている。対象面積は12.8haで、うち急傾斜地が99.3%を占め、水田のみが対象となっている。協定参加者数は、農業者29人（農家数36戸）、および生産組織と水利組合がそれぞれ1組織である。役員は代表者、書記、会計がそれぞれ一名、計3名で構成されている。いずれも選挙で選ばれ、任期は5年となっている。交付金額は年間267万円である。

協定農地における主な作目は、コメと黒大豆である。品種は収量と金額の面から、「どんとこい」が採用されている。中山集落の営農方式は向田と呼ばれる地区の整備済み農地で行われている集落営農であり、農地のほぼすべては組合へ出資されている<sup>7)</sup>。その共同田での担い手は50～91歳で平均77歳である。

次に「集落協定書」に基づいて協定内容のひな型にしたがってみていくと、農地の管理方法のうち農用地に関しては、「集落協定参加者が協定内容に従って管理する」となっている。水路・農道等に関しては、「集落申し合わせ事項により定期的な除草等の作業を行なう」「その他（水路は水利組合により管理を行い、農道は区長管轄のもと町道とともに管理する）」の2点をあげている。集落協定の管理体制は先に述べたとおり3名であり、代表者が水路・農道等の管理や集落内のとりまと

め等集落営農上の基幹的活動において中核的なリーダーとしての役割を果たす担い手として指名されている。

対象行為として取り組む事項（必須事項）のうち、農用地に関しては農地流動化、耕作放棄地の復旧および管理、法面点検、鳥獣被害防止の5項目が掲げられている。水路・農道等の管理方法に関しては、年2回の溝さらいと道普請に取り組んでいる。多面的機能を増進する活動としては周辺林地の下草刈り、堆きゅう肥利用が選択されている。

同様に必須事項である生産性・収益の向上に関しては「農業機械の購入・共同利用を進める」を目標に掲げている。現在トラクター3台、コンバイン2台、動力運搬車3台、中耕機2台、管理機2台、田植機3台、大豆選粒機2台、乾燥施設を共同利用しているが、将来的にはさらに大型機械化による効率化に努める、としている。また、担い手の定着等に関する目標に関して、現在8人いるオペレーターを10人に増員したいとしている。その延長線上に、集落全体としての目標は農地を集積した中核的担い手を残りの集落メンバーが補完するという形の集落営農が構想されている。ただし、将来の集落像についての基本構想、つまりマスタープラン作成の項目は空白のままであり、依然として計画中の段階にとどまっている。

交付金の使用方法は以下の表5、表6のとおりである。特徴としては、交付金の2分の1を個人

表5 2001年度における中山集落の交付金収支報告

(1) 配分総額		(単位:円)
	総額	配分等の基礎
① 個人配分	1,336,953	交付金の1/2を面積で按分
② 共同取り組み活動分	1,339,002	
(2) 共同取組活動支出額		
支出項目	支出額	備考
事務費	22,365	印鑑、帳簿、その他
会議費	130,410	役員会、他会議、費用弁償
役員手当、出夫費	24,000	農道草刈、役員手当
集落会合費	90,000	慰労会を含む
向田猪垣費	1,000,000	資材、労賃、その他
中山改善センター借上費	50,000	
総計	1,316,775	
残(積立)額	22,227	

出所)和知町資料より作成

<sup>7)</sup> 池上甲「日本における家族経営の危機と集落営農」日本村落研究学会『村落社会研究第29集 家族農業経営の危機—その日韓比較』農山漁村文化協会、1993年、18ページ。



表6 2002年度における中山集落の交付金収支報告

(1)配分総額		
	総額	配分等の基礎
① 個人配分	1,336,953円	交付金の1/2を面積で按分
② 共同取り組み活動分	1,339,002円	

  

(2)共同取組活動支出額		
支出項目	支出額	備考
事務費	8,650	中山間地域の知恵と実践、文房具
会議費	28,884	役員会、他会議、費用弁償
役員手当	18,000	代表10000、庶務3000、
費用弁償	16,000	会計5000
集落会合費	80,445	田鋤他費用弁償
猪垣補助	1,070,000	慰労会を含む
記念品	89,250	資材、労賃、その他
中山改善センター借上費	50,000	刈払刃34枚
総計	1,361,229	
残(積立)額	0	過年度積立分22,227を含む

出所) 和知町資料より作成

配分として農家に均等配分している点があげられる。これは、個人の農地を集落営農組織へ拋出していることによるものである。つまり、交付金の約半分は農地を出資したことに対する報酬の意味合いを持っているのである。共同取り組み活動の支出のほとんどはイノシシ用の被害防止フェンスに使用されている。2002年度は向田地区に2.5キロ、03年は1.2キロのフェンスが設置されている。その他の取り組みとしては水路の掃除や農道の草刈りがある。これらは全員で行われるが、水管理と畦畔管理は自発的に各自で行われている。したがって、運営のための事務費などの経費を除けば、使用方法のほとんどが獣害防止対策に当てられている状況である。

ところで、中山での水管理の特徴として「水番」という制度がある。これは、中山にある溜池から各圃場へ水を供給する作業を当番制で行うというものである。8月いっぱいまで担当者の名前が決められており、その日の担当者は、溜池から水を引く作業を当人の責任で行わなければならない。しかし国道27号線と平行しているため、作業は決して容易ではない。1キロの間に8つの水路があり、それぞれの水路には各2本のパイプが通っている。能力に個人差が生じるため、能力の高いものと低いものを交互に組むといった工夫も必要になる。

中核農家の育成はこの制度への対応にも効果を発揮できるものと考えられる。

2003年度の計画については、水田に水が不足する時期に当たる8月半ばからダムよりポンプアップして水田に放水しているが、その施設が老朽化しているため、屋根と柱の修繕が計画されている。中山では圃場整備の性質上共有田と個人の保有する田に分かれているが、共同の方ばかりに交付金を使えないという問題もある。

以上の説明から分かるように、中山集落の集落協定は、集落ぐるみの集落営農組織の再活性化を目的としているといつてよい。農地を管理していくうえで、個人の対応ではすでに限界にきている現状を踏まえ、交付金の使用方法も集落営農への使用が主となっている。つまり、中山の集落協定は「営農組織型」であるといえる。

中山が抱える最大の問題は、次に述べる安栖里と同様マスタープランの作成が進行していないことである。5年間継続して行わなければならないことがネックになっており、中山地域農業の先が見えない状況に悩まされている。

## (2) 安栖里集落における集落協定

安栖里集落の集落協定は2000年11月30日に認可された<sup>\*)</sup>。対象面積は32.8haで、そのうち急

<sup>\*)</sup> 安栖里集落の取組事例は、小田切徳美「中山間地域の再生を目指す知恵と実践—直接支払制度の活用事例から—」全国農業会議所、2002年1月、87ページ、に詳しく述べられている。

傾斜地は49.6%にとどまり、比較的緩やかな農地が多い。地目別では水田のみが対象となっている。協定参加者数は、農業者69人<sup>9)</sup>と水利組合1組織である。交付金額は年間474万円である。

集落協定の管理・遂行のために、「安栖里中山間地域緑の会」が結成されている。本地区では集落協定のほかに個別協定が1つ締結されているが、その締結者もこの会には参加している。自治組織とは別にこのような機能組織を結成していることが安栖里集落の最大の特徴である。役員は6名（会長、書記、会計、土地改良施設担当、共同機械担当、法面点検担当）、監査役2名から構成されており、任期は2年である。その中で、代表者が水路・農道等の管理や集落内のとりまとめ等集落営農上の基幹的活動において中核的なリーダーとしての役割を果たすこととされている。

必須事項である農用地の管理については、農地流動化、耕作放棄地の復旧、既耕作放棄地の保全管理、法面点検の4項目が掲げられている。水路・農道等の管理に関しては、それぞれ年2回の溝さらいと道普請が中心となっている。多面的機能を増進する活動としては周辺林地の下草刈りを掲げている。

生産性・収益の向上に関しては、農業機械の共同利用の促進を目標に掲げ、現有のトラクター1台、コンバイン3台を更新するとともにトラクター1台を増やすこととしている。担い手の定着等については担い手への農地集積を目標としてい

る。集落全体としての目標は中核的担い手への農地集積と他の集落メンバーによる補完によって集落営農を実施することに置かれている。最後に将来の集落像についての基本構想、つまりマスタープランの作成は空白のまま残されている。

表7、表8はそれぞれ2001年と2002年度の交付金の使用概要を示している。これによると、交付金は、毎年の獣害防止柵のほか、トラクターの購入や揚水ポンプの更新、農道の舗装に使用されている。交付金は個人配分を行っていない。そのため、交付金の全てを共同取り組みに使用して、トラクターの購入など大規模な支出ができる。この方式はリーダー層の強い要望により実現した。直接支払いの本来の趣旨にかなう方法であるが、協定参加者に対する説得には労力を費やしたという。

安栖里集落における協定の特徴は、集落内の結束力の強さと、協定を推進するためのリーダーシップを発揮できる人材が複数存在していた点にある。集落のまとまりのよさは、協定の締結以前から集落営農組織による共同経営や、農業機械の共同利用による耕作放棄の発生防止などに示されている。

しかしながら、そのような条件に恵まれた安栖里集落にしても、マスタープランの作成は見通しがついていない。草刈りを行うといったような漠然とした段階にとどまっている。その最大の理由は、役員にかかる負担が非常に大きいことである。

表7 2001年度における安栖里集落の交付金収支報告

(1) 配分総額		(単位:円)
	総額	配分等の基礎
① 個人配分	0	
② 共同取り組み活動分	4,741,840	均等割りで按分

  

(2) 共同取組活動支出額		
支出項目	支出額	備考
役員手当	199,000	役員費用弁償(1,000円/H)
集落会合費	57,737	資料作成、会場借上費など
揚水ポンプ更新	2,514,787	揚水ポンプ更新事業費
金網柵負担金	1,800,000	事業費の20%の内金
総計	4,571,524	
残(積立)額	170,316	過年残(積立)額計170,316円

出所)和知町資料より作成

<sup>9)</sup> そのうち3名は隣接集落からの入作者である。

表8 2002年度における安栖里集落の交付金収支報告

(1) 配分総額		(単位:円)	
	総額	配分等の基礎	
① 個人配分分	0		
② 共同取り組み活動分	4,679,260	均等割りて按分	

  

(2) 共同取組活動支出額		
支出項目	支出額	備考
役員手当	118,500	役員費用弁償(1,000円/H)
集落会合費	112,706	総会記念品
農機具購入	2,780,400	トラクター・代掻き機
金網柵負担金	520,000	前年度事業残金
汎用ポンプ	189,000	干ばつ用揚水ポンプ
農道舗装	800,000	工事代金11,550,000円の内本年度支払分
出夫費用弁償	327,500	水路農道管理費
雑費	1,470	振り込み手数料
総計	4,849,576	内訳:過年度積立170,316円
		13年度分4,679,260円
残(積立)額	0	過年度積立額 0円

出所)和知町資料より作成

また、直接支払い制度自身が抱える矛盾のひとつである課税問題にも悩まされている。さらに、会計年度(4~3月)、税制上の期間(1~12月)、「緑の会」の会期(6~5月)の違いが役員の負担を増大させている。

以上の検討から、安栖里集落の集落協定は、「集落営農型」と「家族経営育成型」とを合わせた、融合型集落協定であるといえる。中山集落と大きく異なる点は、「緑の会」という集落営農組織とは異なる運営母体を設立したことにある。

### (3) 稲次集落における集落協定

稲次の集落協定は2000年11月30日に認可された。協定の対象農地はすべて水田で、面積は6.4haと規模が小さい。しかも、急傾斜地がほとんどで対象農地の98.7%を占めている。協定参加者数は、農業者12人、水利組合1、農業生産組織1、農家組合1と多岐にわたっている。集落協定の管理は、代表者、書記担当(2名)、会計担当、共同機械担当の計5名の役員が担当している。交付金額は年間134万円となっている。

農地の管理方法としては、農業の継続が困難になってきた農業者に対する農業委員会の斡旋とふるさと振興センター農作業受託部への委託を取り上げていることが中山、安栖里と異なる点である。

耕作放棄に関しては、農地流動化、耕作放棄地の復旧、既耕作放棄地の保安全管理、農地法面の点検、鳥獣被害防止対策の5項目を挙げている。水路の管理に関しては、他の2集落と同様に年2回の溝浚いを行うが、農道については、隣接する耕作者の個人対応に任すこととしている。多面的機能を増進する活動としては景観作物の作付と堆厩肥の施肥が選択されている。

生産性・収益の向上に関しては、現状程度の作業受委託、老朽化した農業機械の更新と共同利用だけが目標とされている。担い手の育成目標としては、必要に応じてオペレーターを募集するとか関係機関と調整のうえオペレーターの技術研修を行うといったように、やや消極的な目標が掲げられている。

それでも将来的には、溝浚いなどの共同作業は全戸で行いつつ、数戸の農家に稲作を集中して残りの農家で高付加価値型農業を営むという、より積極的な集落複合経営が展望されている。マスタープランについては、中山、安栖里の両集落ではいずれも方針が定まっていなかったが、稲次では上記のような一集落一農場制を展望しつつ、機械コストの低減を優先課題に設定している。とくに、更新時期の来た個別所有の農業機械を極力処分し、集落営農組合による共同利用やふるさと振興センターへの作業委託を組み合わせることが

構想されている。

交付金の使用実績については、表9、表10に示すとおりである。交付金は全額共同取り組み活動に当てられており、個人には配分されていない。これは、稲次集落が比較的小さな集落であり、個人に配分したのでは共同取り組みとして大きな事業を行うことができないためである。また住民意識も高く、個人配分をしないことに対して住民からの苦情はほとんどなかった。このため、交付金の使途は主として集落営農向けであり、脆弱化した農業基盤の更新を目的としている。後述するように、稲次では現在、「全戸参加型」の全面協業による稲作を行っているため、集落営農への交付金の使用はそのまま全員の利益に結びつくことになる。

稲次では、農作業の多くをふるさと振興センター農作業受託部に委託しており、そのことが集落協定の前提となっている。このことから、稲次の集落協定は「3セク依存型」といえる。農作業を3セクに委託することで、高齢化に起因する農地の荒廃を防ぎ、集落営農組織を継続させている手段としているのである。

集落協定への参加者は、その想定期間が終了しても、引き続き協定の内容に取り組んで行きたいと考えている。しかし、高齢化集落のため集落を引っ張っていくリーダーがいらないという問題がある。稲次集落では集落協定の開始が農業者のやる気を引き出し、営農を継続する要因となっているため、制度の継続が強く望まれている。

表9 2001年度における稲次集落の交付金収支報告

(1) 配分総額 (単位:円)

	総額	配分等の基礎
① 個人配分	0	
② 共同取り組み活動分	1,341,735	面積・単価で按分

(2) 共同取組活動支出額

支出項目	支出額	備考
有害獣防止柵(金網柵)負担金	1,100,000	
草刈り用資材費	90,000	草刈り用チップソー代
総計	1,190,000	
残(積立)額	151,735	

出所) 稲次町資料より作成

表10 2002年度における稲次集落の交付金収支報告

(1) 配分総額 (単位:円)

	総額	配分等の基礎
① 個人配分	0	
② 共同取り組み活動分	1,341,735	面積・単価で按分

(2) 共同取組活動支出額

支出項目	支出額	備考
農道舗装工事地元負担金	1,100,000	
共同防除用薬剤噴霧器	51,520	手動式3台
同上付属品	7,088	ナイヤガラ、マスク
薬剤費	65,142	イモチ病防除薬剤
燃料費	2,331	混合油
ゴム印代	4,400	
人夫代	4,000	2人×2,000円
総計	1,234,481	
残(積立)額	107,254	過半残(積立)額計151,735円

出所) 稲次町資料より作成

6. 和知町における集落営農と集落協定

(1) 和知町の集落営農

和知町は、1986年に「朝日農業賞」を受賞し、集落営農のモデルケースとして注目を集めた。集落営農の口火を切ったのは稲次集落であり、1979年に稲作と黒大豆の全面協業経営を目的とした稲次農作業共同組合が設立された<sup>10)</sup>。前面協業型の集落営農はその後、中山や角など4集落に広がった。続いて1982年には、集落営農連絡協議会が設立され、全町域にわたる集落営農の拡大が目指された。その結果、1990年に27集落中の24集落が集落営農に取り組みることになった。

ところが皮肉なことに、集落営農の拡大と軌を一にするかのように、担い手不足や共同作業への不参加などが目にみえて増加してくる。とくに、荒廃農地の増加が大きな課題となった。そこで和

知町は、農作業受託体制を整えれば耕作放棄の防止につながると考え、1985年に第3セクター方式による農作業受託組合を設立したのである。

集落営農と三セクによる和知町独自の営農体系は1980年代半ばに最盛期を迎える。ところが、1993年ごろには15集落が相次いで組織を解散するに至った<sup>11)</sup>。2003年現在の集落営農は、表11のようになっている。全面協業の集落は4集落にとどまっているが、同表中に掲載している共同作業型、共同機械型の集落において直接支払制度の交付金を共同取り組みに充てている割合が高い。このことから、中山間地域等直接支払制度と集落営農には一定の関連性が見出される。つまり、直接支払いは集落営農組織を維持・存続させる手段として重要な役割を持っているといえる。

表11 和知町における営農体系の種類

集落	営農体系の種類	集落	営農体系の種類
中山	共同作業型(黒大豆団地化)	西河内	機械の共同(オペレーター方式)
升谷	黒大豆乾燥機、脱粒機	坂原	黒大豆乾燥機、脱粒機
市場	一部共同作業、黒大豆共同防除	中	稲作共同作業
大倉	農作業組合の設立	角	共同作業(水稲・黒大豆)
篠原	機械の共同(オペレーター方式)	広瀬	黒大豆乾燥機、脱粒機
上乙見	機械の共同	才原	黒大豆乾燥機、脱粒機
下乙見	水稲一部共同作業	広野	機械の共同、黒大豆共同防除
大迫	黒大豆乾燥機、脱粒機	稲次	稲作共同作業
長瀬	黒大豆乾燥機、脱粒機	安栖里	一部共同作業
塩谷	黒大豆乾燥機、脱粒機	小畑	機械の共同、水稲・黒大豆共同

出所)和知町資料を一部変更

(2) 中山、安栖里、稲次集落における集落営農

中山集落での集落営農は、向田と呼ばれる、約10haの圃場整備済みの農地で行われている。この農地所有者は、集落営農にすべて出資した形式を取っている。集落営農組織としては、会長、副会長、会計、水稲栽培係、黒大豆栽培係、オペレーター(9名)の役職があり、オペレーターを除いて11名の役員から構成されている。主な作業は、耕起、田植え作業である。オペレーターは50~70歳であるが、ここ2年くらいで状況は大きく変わるであろうと予測されている。とくに、発足

当時とメンバーがほとんど変わっていないことは、集落営農の世代交代の難しさを示している。

安栖里集落の農作業共同組合は1981年に結成された。組織形態は一部農家が参加する完全協業組織であり、参加戸数は26戸、構成人数は3名の入作者を含んで29名である。安栖里では、水稲のほかに黒大豆、さらにハウスでのミズナや切り花生産を共同作業で行っている。共同作業では若者から高齢者まで幅広い層の力が発揮できる営農体制を作り上げ、能力や適性に応じた役割分担を行っている。

例えば、大型機械作業は中核的農業者が行い、

<sup>10)</sup> 池上甲一「日本における家族経営の危機と集落営農」日本村落研究学会「村落社会研究第29集 家族農業経営の危機—その日韓比較」農山漁村文化協会、1993年。

<sup>11)</sup> 集落営農解体の理由はここでの課題ではないので省略する。

黒大豆の移植、収穫など多くの人手を必要とする作業は婦人を含む全員作業とし、黒大豆の選別など軽作業は高齢者が負担している。また、農業機械・施設については、参加農家所有の農機具の借り上げ、和知町ふるさと振興センター農作業受託部、農協のライスセンター利用料など賃借方式の導入を図っている。

しかしながら、高齢者が大半を占める安栖里集落では、今後集落営農を続けることが難しいと考えられており、今後は振興センター農作業受託部への委託を増やすことになると予想されている。すでに現在でも草刈りが精一杯といった状況になりつつあり、「組織としてほとんどすることがない」。

稲次集落は前述のように、和知町で最も早く農作業共同組合を設立したところである。稲次では最初から一部農家が参加する、稲作と黒大豆の完全協業経営が行われてきた。現在では、水稻栽培のみ全戸参加型の全面協業による共同作業を行っている。ただし、田植作業は、田植機の故障をきっかけに和知町ふるさと振興センターへ委託している。

### (3) 農地管理主体としての振興センター農作業受託部

ふるさと振興センターは、行政、各種団体、地域住民が知恵と力を結集して地域社会を活性化することを目標としている。発足年次は1989年6月である。出資金は和知町2,700万円、和知町農業協同組合300万円、和知町森林組合100万円だった。

センターの組織は、総務部、営業部、特産開発部、農作業受託部に分かれている。このうち、本論の課題にかかわる農作業受託部について考察しよう。農作業受託部の前身はすでに述べた農作業受託組合であり、1989年に振興センターに編成替えされた。この受託組合は、荒おこし、水溜め、植えつけ、堆肥散布などの春季作業、秋の刈り取り作業など農業機械による農作業を引き受けた。設立当初より農作業の受託面積は増加傾向で推移し、94年に耕うん9,730a、田植え4,950a、稲刈り5,720aでピークに達する。これは、90年ごろから集落営農組織が機能しなくなりはじめ、それともなって受託依頼が増加したためである。つまり、弱体化してきた集落営農組織を下支えする機能を果たしてきたのである。その機能は、振興

センター農作業受託部となってもますます強まっている。

2003年現在、農作業受託部は従業員6名で構成され、平均年齢は50歳と比較的若い。保有機械はトラクター5台、田植え機2台、コンバイン3台で、他に溝掘機、ロータリー、マニュアルスプレッドなどを保有している。

農作業受託部では土づくりから稲刈りまで一貫して農作業を請け負っているが、乾燥・調整はライスセンターに任せている。最近では、委託者からの要望によって、肥培管理を含む実質的な経営受託も一部で行っている。しかし、受託件数はここ数年横ばい傾向にある。転作の影響や調整水田への変更が主な理由として考えられる。受託件数は田植えで200件であり、稲刈りは240件になっている。和知町内の全集落から少なくとも1件以上の受託申し込みがあり、単純平均で、町内農家の約45%が農作業受託部を利用していることになる。

そのほか、町の土づくり推進政策をうけて、全集落を対象に堆肥の散布・土づくりを実施している。その費用は、町が1袋(500kg)あたり500円を負担している。堆肥は町内にある畜産業者から出る牛糞を完熟させ加工している。なお、堆肥の散布については10aあたり約4袋を必要とする。さらに通年の就業を確保するために、農作業受託部は農協関連の事業で農家の水菜ハウスの施工(鉄骨の建設からナイロン張りまで)、町関連の作業で町道の草刈り・清掃を、冬季の除雪作業をそれぞれ1年契約で行っている。

以上のように、振興センター農作業受託部は農作業受託を中心にしながらさまざまな作業を請け負っている。この農作業受託部は、集落営農とのかかわりにおいて、先述のようにその下支えという重要な役割を果たしている。

和知町の全町集落営農体制はさまざまな事情によって崩れてしまった。しかし、たとえば稲次集落のように農作業受託部を利用することで集落営農組織を存続させているケースもある。今日、農作業を請け負う第三セクターと集落営農組織を並立させ地域の農業を振興させようとする動きは多い。和知町は、全国でも早くにこの取り組みを開始した地域であるといつてよい。

高齢化や後継者問題の目処が立ちにくい和知町農業の現状を考慮すれば、農作業受託部の存在は、

集落営農組織の継続を保証する重要な条件のひとつとなっているといっただろう。本来であれば、家族経営あるいは農業法人、または個別農家が農作業を受託することによって農業経営が行われることが望ましいが、現実問題としてこれらの個別経営体に農業の引き受け手がないという状況下では農業公社土地管理型第三セクターである農作業受託部が実質的な農業（農作業）の担い手として行動せざるをえない。ここに、農作業受託部の存在意義がある。

## 7. 結論

2002年度に直接支払制度に対して投入された国費は、国の予算措置330億円、地方分も含めると末端で約700億円にのぼり、90万haが対象農地となった。実際に協定が結ばれたのは65万haで当初予算の72%に留まっており、その効率性が低いという批判がある。しかし初年度の2000年実績が57万haであったことを考えると、2002年の実績は制度の有効性が認知されてきていることを反映していると見るべきであり、全国規模で行われる農業政策としては悪くない成績であると評価できる。

田代洋一によると、直接支払制度の本質的機能は「集落機能維持活性化交付金あるいは地域資源管理費助成金」であるとしている<sup>12)</sup>。和知町の検討でも、この性格が強いことを確認できた。他方、本制度導入の目的である中山間地域農業の多面的機能の発揮という側面は、耕作放棄地の管理という面を除くとあまり前面に出てこない。これはそもそも、5年間という時限性が多面的機能の強化と原理的に矛盾していることから生じている。多面的機能は永続的であり、長期的な視野が必要だからである。本来の目的を達成するためには少なくとも、予算措置に基づく現行の直接支払制度を、法的根拠をもつ制度に変更しなければならない。だから、法律を制定し、その中に中山間地域の田畑が担う多面的機能を明確に位置づけることが必要である。

その上で、直接支払い制度を具体的なレベルでより良い方向に変えていくための課題をいくつか指摘して結論としたい。

第1の論点は、「対象農地にかかわる人的単位」

と「交付金活用にかかわる人的単位」のズレへの対応方策である。この問題は、「集落協定」の不安定要因となる可能性がある。とくに、集落外の農家が農地の利用権を集約していくような場合、残りの農家による集落協定と集落外農家との間で交付金の利用をめぐる対立が発生する可能性が高い。和知町のように担い手がない集落があったり、集落営農が弱体化していたりするところではこの問題への対策を十分講じておく必要がある。逆に東北、北関東のように、集落内に複数の集落協定が結ばれているケースもある。こうした地域では、集落全体の活動と協定の共同取り組み活動との関係が問題とされざるを得ない。いずれの場合にも、集落協定がかえって集落を「分断」する危険性をもつ。そこで、協定参加者と集落メンバーのズレや一致のパターンを明らかにし、そのパターンごとの課題や協定運営のあり方について検討することが求められる。

第二の論点は、和知町のような相対的に高齢化・零細集落での制度導入が立ち遅れていることである。これらの地域は、従来から地域活力の低下が著しい。そのために、直接支払い制度の前提である集落協定を結びたくても結べないのである。ということは、直接支払制度の意図に反して、中山間地域の内部に格差を生み出すことになる。この問題は、本制度が「地方裁量主義」を採用し、集落の自発性・主体性に依存することから、半ば必然的に生まれる事態である。こうした新たに生みだされる地域間格差へ対応していくためには、市町村レベルから国家レベルにいたる各段階での中山間地域の適切な位置づけこそが不可欠である。中山間地域集落の維持や再編のあり方、そこでの公共投資のあり方を含めた長期的な視点を持ったランドデザインの構築が、求められているのである。

第三の論点は、直接支払制度と集落営農との関係、あるいはそれぞれのあり方である。和知町では、現在でも集落営農を続けている集落の多くで直接支払制度を集落営農振興の原資として活用している。直接支払いが集落機能呼び覚まし、その活性化に寄与していることは確かである。このように、直接支払制度と集落営農には密接な関係があり、直接支払い制度を基盤とする集落営農が

<sup>12)</sup> 田代洋一「農政「改革」の構図」筑波書房、2003年、第2章。

地域農業の再編と多面的機能の担い手として機能する可能性を無視するわけにはいかない。しかし中長期的には、現行水準の交付金や新規就農者に薄い交付金を前提とすれば、直接支払制度のみで集落営農、ひいては地域農業を振興させることはきわめて困難である。むしろ、和知町のケーススタディで明らかになったように、農作業受託部のような第三セクターあるいは農業公社が集落営農を支えたり、実質的な担い手として登場したりすることなしに、集落営農の継続もありえない。とすれば、第三セクターを活用するような集落を超えた取り組み、つまり「複数集落協定」に対しても直接支払制度を適用できるように制度を改めるべきである。