

中山間地域等直接支払制度の見直しを批判する

—中山間地域フォーラム緊急声明—

2010年11月12日

中山間地域フォーラム運営委員会

中山間地域等直接支払制度が揺れている。農林水産省は2011年度予算の概算要求の中で「中山間地域等直接支払制度の見直し」を打ち出した。ここでは「中山間地域等直接支払制度の拡充」として、特認農用地の取り扱いの改善に加えて、「集落で行う共同活動については、農地・水保全管理支払で行うことを基本とし、交付金の1/2以上は個人に支払うことを原則とする」（農林水産省概算要求資料）という方針が示されている（以下「方針」）。

わずか1～2行の文章であるが、実はこの方針は重大な内容を含んでいる。周知のように、中山間地域等直接支払制度については、「十分な認定農業者等の担い手が育成されていない中山間地域等で農業生産活動を継続していくには、集落の補完性、継続性を活かした共同取組活動等にとりくんでいくことが重要である」（農林水産省「中山間地域等直接支払制度Q&A」）ことから集落協定による共同取組活動が重視されている。そのために交付金については、支払われる交付金額の1/2以上を共同取組活動に充てるために集落協定でプール利用することが「努力目標」（同前）とされており、今回の方針はその正反対の「原則」を設定しようとしているのである。

こうした新たな方針は、以下に述べるように多方面にわたる問題がある。そして、またそれにより、農村現場では、大変な混乱と困惑が生じ始めている。

第1に、手続き論として、5年を1期とする第3期対策は今年度（2010年度）に始まったばかりであり、その途中での方針転換は随分と乱暴である。実際に、新たな対策初年度の推進の最中のこのような動きは、現場に重大な混乱をもたらしている。集落協定の代表者や参加者が、「せっかく皆の話し合いで作った協定をまた来年度から内容を変えなくてはいけない」と考えるのは当然のことであろう。

そもそも現在の第3期対策は、農林水産省「中山間地域等総合検討会」による本制度の効果検証により、共同取組活動の積極的評価という対策の基本的部分の継承と部分的改善が提言され、それが実施されたものである。もし、今回の「1/2以上は農業者個人に支払うことを原則」とするのであれば、その際の検証をやり直し、1/2以上を個人支払いとする理由を明確にすべきであろう。政権交代があったにせよ、全集落協定による自己評価を積み上げまた国民からの意見を募集する等の膨大な時間と労力をかけた検証の方向性を否定するには、それなりの手続きが必要ではないだろうか。わずか1～2行であっても文書での今回の方針転換は、制度の効果評価を制度自体の中に位置づけ、丁寧に改善を図ってきた本制度の運営とは異質の対応と言えよう。

第2に、実態論として、交付金の配分方法について、この10年間の実践の中で共同取組活動への配分割合が徐々に上昇していることの評価が欠落しているのではないだろうか。数値が得られる2001年度の共同取組活動への配分額は53%であるが、それが2009年には57%にまで上昇している。このような5割を大きく超え、しかも毎年のようにその値が上昇したのは、5割超を「努力目標」とする国による指導だけによるものではなかろう。むしろ、現場の集落協定が、共同取組活動の重要性を認識して、そのような変化を自ら決断した側面が強いと思われる。それは、農水省自体も望んだ方向であったことは間違いない。

その点で、今回の新たな方針は、現場の意志を無視した「原則」設定に他ならない。これは、集落リーダーの今までの努力を否定するものであり、また2階に上げて梯子を外す行為

に他ならない。少なくとも、市町村段階や集落協定段階における、地域の意志を全面的に尊重する姿勢に改めるべきではないだろうか。集落協定による交付金の配分とその用途の自由度がこの制度の特徴であるとすれば、その特徴を否定する重大な方針転換でもある。我々は、そのことにより協定参加者の制度への信頼が揺らぐことに強い危機感を抱いている。

第3に、この点が最も重要な点であるが、政策論として、「1/2 以上は農業者個人に支払う」という方針と、先にも引用した「十分な認定農業者等の担い手が育成されていない中山間地域等で農業生産活動を継続していくには、集落の補完性、継続性を活かした共同取組活動等にとりくんでいくことが重要である」という本制度の根幹に貫く思想は明らかに矛盾する。その点で、今回の方針転換は表面的なものではなく、本制度の根幹にかかわる。

我々が認識する本制度の根幹とは、集落協定という枠組みを作り、そこに交付金が確実に流れることにより、集落協定単位で地域住民が自ら地域の将来を考え、新たなチャレンジが始まるという好循環をもたらす仕組みである。言い換えれば、本制度は『中山間地域の人々に失われた誇りを取り戻し、前を向いて活動していく勇気を与えた』のであり、それこそが好循環の原動力になっているのである。そして、それは、この制度の四半世紀前に先発したEU（当時 ECC）の条件不利地域支払には見られない「日本型制度」ともいべき特質であり、行政刷新会議においても農水省をあげて守った部分ではなかったか。

にもかかわらず、この本質や「日本型」としての枠組みを修正する必要はどこにあるのであろうか。現時点では、農水省によるその説明はほとんど見られない。それどころか、今回の制度見直しの報道により、現場では「今後は共同取組活動をあまり考えなくてもよい」という誤った政策的メッセージさえも流れ始めている。このままでは10年間積み上げてきた共同取組の成果が一気に崩れる危険をはらんでいる。何よりも共同取組活動を支えてきた集落リーダー達が地域をまとめていく根拠を失うことになりかねない。農水省にはそのような意図はないと期待したいが、しかし万が一この方針転換が政策当局による強い意志によるものであれば、検証のやり直しどころか、制度設計自体を10年前に遡りやり直すべきではなからうか。それなくして、「農業者への1/2 以上」と言いつつ、「やはり共同取組活動も重要だ」という「指導」の場面々々での使い分けは、現場に混乱をもたらすだけであり、むしろ制度設計の根本的変更を主張するのが筋ではなからうか。

なお、一部には、「集落協定は個人で営農継続のために頑張っている農業者には馴染まない」という議論もある。しかし、そのために本制度では当初より個別協定という仕組みが準備されている。地域によっては、個別の大規模農家こそ、地域農業を支える担い手であるとして、集落協定の話し合いの中で、あえて部分的に個別協定を選択しているケースもある。もし、「集落協定は馴染まない」という議論への対応が今回の方針の背景にあり、また戸別所得補償制度の導入により、そうした声が増大しているのであれば、政策当局は、個別協定と集落協定の併存・棲み分けという方向を推進することこそが求められているのではないだろうか。

この他、①農業者個人への支払いを推進した場合には、地方自治体負担の論拠が弱くなること（戸別所得補償制度には地方負担はない）、②戸別所得補償制度の補完制度として位置付けて共同取組活動を行わないことで、協定として5年間継続する根拠がなくなること、③農地・水保全管理支払を基本とする場合、従来の農地・水・環境保全向上対策の要件とされる非農家の参加が同様に求められるのか否か等の疑問もある。

以上のように、今回の農水省方針はあまりにも突然かつ検討不十分な中で出された印象が強い。さらに、これまで進めてきた方針との齟齬など問題が多く、またそれによる現場の混

乱が懸念される。少なくとも農水省は、この制度を戸別所得補償制度の補完として位置付けて農業者個人への支払を進めることが、これまで共同取組活動で農地保全や地域活性化に取り組んできた地域にどのような影響を及ぼすのか、認定農業者等担い手の育成にどれだけの効果が期待されるのか等を検証し、明示した上で方針を打ち出すべきだったのではないだろうか。

したがって、それさえもなされていない今回の方針を直ちに廃棄し、改めて中山間地域等直接支払制度の原点に戻った対応を要請したい。農林水産省当局の勇気ある決断を期待する。また、集落協定の現場では、今回のことにかかわらず、改めて協定内部の実態に基づくマスタープランを作成し、交付金の配分割合等も、自らの判断で設定することが必要であろう。揺るぎない協定こそが地域の営農継続や地域づくりの基礎となるものであるし、また理不尽な政策的圧力を跳ね返すものとなることを確信している。