

中山間地域等直接支払制度における集落協定の 事務人材の後任不在問題 ——長野県と富山県の事例から——

主事研究員 佐藤彩生

1 中山間地域等直接支払制度について

中山間地域等直接支払制度(以下、直払)は、傾斜のある農地など農業生産条件の不利な中山間地域等における平地との収益格差是正を目的に、2000年度から農林水産省が設置した制度である(注1)。

直払は、5年間の区切りで農用地を維持・管理していくための取決め(協定)を締結する必要がある、協定で該当する農用地での農業生産活動に対して、地目と面積に応じて交付金が支払われる仕組みとなっている。

協定には集落協定と個別協定の2種類あるが全協定のうち前者が98%を占める(2021年度)(注2)。集落協定とは、対象農用地で農業生産活動等を行う複数の農業者が締結する協定であり、2021年度の協定数は23,592で交付面積は59万haに上る(注2)。

なお、第5期の4年目である2023年度は、都道府県ごとの「中間年評価」の公表の年にあたり、全国の直払の取組状況や効果が顕在化するとともに、次期の直払の方向性を検討する重要な時期にあたる。前回の直払の期の切替えにあたる第4期末には、集落協定の廃止数が1,996に上り、うち5ha未満が64%を占める(注2)など、本来直払の効果を発揮すべき小規模集落での活用が実施できなくなることが問題となった。

そこで本稿では、第6期への過渡期にある直払について、長野県と富山県を対象に課題の把握と改善に向けた検討を行いたい。

2 長野県と富山県の直払の状況

長野県は、2021年度の直払の交付市町村数

が69と全国一で、集落協定数は1,008と全国で8番目に多い(注3)。なかでも5ha未満の集落協定数が514と全国で最も多く、過半数を占めていることが長野県の特徴である。

一方、富山県は、5ha未満の直払の集落協定は2割程度と比較的少ない。交付市町村数は13であり、集落協定数は315と長野県に比べて1市町村あたりの協定数が多い。

両県の担当者の話では、次期の集落協定数の減少が見込まれ、その理由に高齢化と担い手不足、リーダー不足、そして事務負担が共通していた。これらの理由は、両県に限らず全国的な課題であり、第4期末の集落協定の上位3つの廃止理由である(注2)。各理由の回答割合は、「高齢化や担い手不足等で5年間続ける自信がない」が79%、「集落をまとめるリーダーが確保できない」が27%、そして「事務手続きが複雑であるため」が15%の順となっている。

この回答割合からは高齢化と担い手不足が理由の大宗を占め、事務負担は取り立てて大きな問題にはならないかのように見える。しかしながら、両県へのヒアリングを通して、事務負担にこそ様々な問題が包含されているとの示唆を得たため、この問題について言及していきたい。

3 事務人材の後任不在の問題

長野県において挙げられた事務負担の課題は、集落協定に伴う集落活動の記録や日当支払い、会計処理等、集落協定の既存の事務処理に関するものである。これは集落活動が活

発なほど、また、活動への参加者数が多いほど事務処理の量が増えてしまうという問題を抱えている。集落協定の事務処理の担当者は固定化されがちで、集落協定の書類作成に係る一定の知識が必要であることから、長く務めている担当者が継続できなくなった場合、適当な後任が見つからず、集落協定が廃止に至る可能性が高い。

長野県内の一部の集落では、行政書士や農業振興公社が事務を担うところもあるが稀なケースであり、基本的には市町村が各集落協定の事務処理のサポートにあたっている。

同様に富山県においても後任の事務人材の不在による集落協定の廃止が懸念されている。富山県では黒部市で中山間地域集落協定連絡協議会という直払の事務の受託団体があるが、それ以外での事務委託の事例はほとんどないと見られる。また、直払の相談等窓口となる各市町村の直払の担当職員においても、異動で直払に関する書類作成の知識が浅かったり、市町村によっては担当する集落協定数が多いことから、十分なサポートが行えない場合も多い。

4 「集落戦略」作成による作業負荷の増大

こうした事務の人材不足およびサポートの弱さに加え、第5期から新たに導入された「集落戦略」の作成がさらなる事務負担となっている。

集落戦略は、集落の将来のビジョンを決めていくことを目的に、地域内で話し合い、農

地の担い手の有無など集落の現状を踏まえたうえで、対策を示し計画を立てるものとなっている(注4)。集落戦略の作成には農地の地図との紐づけが必要となることから、従来に比べて作業が煩雑になるほか、先行きの見通しが立てづらいなかで、第5期のうちに次期5年間の担い手や方向性を決めていくことの難しさがある。なお、2021年度における富山県の提出済みの集落戦略は0であり、対応の難しさが垣間見える。

5 2025年度からの第6期に向けて

以上の課題から見えてくることは、事務人材の後任不在とそのサポート不足が、直払の機能発揮を阻害する可能性があることである。これは、集落の規模に依らず全国的に起こり得る問題であるとともに、先の直払の廃止理由である高齢化と担い手不足、リーダー不足にも既に内在化されていたものである。

そのため第6期からの直払では、集落協定における農地の担い手だけでなく、事務人材の確保を考慮に入れた対策を練る必要があるだろう。例えば、集落協定に伴う記録や書類作成の簡略化、あるいは事務専門の機関設置を進めることが考えられる。

また、小規模集落においてはそもそもの人員が少ないことから、事務人材の確保はより困難である。たとえ広域化したとしても、各集落の事務を一括して管理できるスキルを持つ人材の確保が引き続き求められるが、それは1つの集落協定の事務処理以上にハードルが高いものとなる。

現状では今後の小規模集落における集落協定の廃止は避けられないと見られ、こうした小規模集落の実状に即して直払を補完する事業を、国や自治体で検討する時期が来ているのではないだろうか。

(さとう さき)

(注1) 直払制度の概要については農林水産省の中山間地域等直接支払制度パンフレット(第5期対策)を参照。

(注2) 農林水産省「中山間地域等直接支払制度をめぐる事情」(令和4年10月)を参照。

(注3) 長野県と富山県の集落協定に関するデータは、農林水産省「令和3年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況」(令和4年8月)を参照。

(注4) 集落戦略については農林水産省「集落戦略の策定ガイドライン」(令和2年12月)を参照。