

現地ルポルタージュ

動き出した中山間地域等の直接支払い制度

―岩手県江刺市の事例から―

昨年(九九年)制定された「食料・農業・農村基本法」に基づき、今年から中山間地域等の農業に対する直接支払い制度が始まった。ここでは、本制度の内容をごく簡単に整理した上で岩手県江刺市における取り組み事例を紹介し、制度の可能性と課題を検討してみたい。

一・本制度の概要

この制度は、農業がもつ多面的機能(保水や地下水供給など環境保全機能、農村社会や景観の維持等)の確保を目的として、中山間地域など不利農地での農業活動に対して政府が直接支払いをするものである。

具体的には、特定農山村法や過疎地域活性化特別措置法などで指定された地域内で生産条件の悪い農地における生産活動に対して、平地地域とのコスト差の八割(最高で年間一〇万当たり二万一千円)、一戸当たり百万円を上限に政府が直接支払いを行う。五年間の営農継続が条件で、支給額の半分以上は耕作放棄地の防止などの共同活動に使われる。受給者は、集落協定を結んだ農家あるいは個別に協定を結んだ認定農業者や第三セクターとなっている。

日本農業新聞の記事(十一月二日)によれ

ば、今年九月末現在で協定が結ばれる見込みの農地は全国で五九万ヘクタールとなり、当初見込み(九〇万ヘクタール)の六五%にとどまっている。

二・江刺市の取り組み

岩手県は、九月末の段階で一・七万ヘクタールの集落協定が結ばれる見込みである。これは北海道と熊本県に次ぐ全国第三位の面積で、なかでも江刺市は協定申請面積が三、三五二ヘクタール(八月末現在)と県内最大となっている。江刺市の場合、協定締結農地の九九・九%は水田である。畑や樹園地そして草地の申請がほとんどないのは、傾斜度や連たん面積が基準に達しないためであり、申請条件を満たす農地はほとんど集落協定ないし個別協定(三協定あり)でカバーされたという。江刺市で申請面積がこのように大きくなったのは、次のような理由が考えられる。

第一に、同市は過疎地域活性化特別措置法で指定された過疎地域のため全域が本制度の対象となっていることである。

第二に、申請面積が当初見込み(二、七四〇ヘクタール)を大きく超えたのは、行政の積極的な働きかけに負うところが大きかったようである。市の担当者からのヒアリングでは、本制度を含め活用できる諸制度を市の

活性化につなげようという強い意気込みが感じられた。

第三の要因として、江刺市の場合、農協が協定締結の促進において積極的な役割を果たしたことが挙げられる。本制度の受け皿となる集落をまとめるために、農協の集落組織である農家組合が大きな役割を果たした。また、交付金給付が年度末になるため、それまでの運転資金として、交付見込み額の四分の一以内で農協が実質無利子(基準金利四%で、農協と市が各二%ずつ利子補給)で融資するなどの取り組みがあった。

また、第四の理由として、同市は農業統計上の分類としては平地農業地域に属し、本制度の対象地域としては、比較的条件の良い地域であることが考えられる。

三・集落の取り組み事例

次に、実際に集落協定が結ばれた事例により、本制度の効果と課題を見てみよう。

A 集落

六八戸からなるこの集落は、五四ヘクタールの農地をかかえ、江刺市では最大の農業集落となっている。同市の中心部に近いため、土地持ち非農家や第二種兼業農家となっている世帯が多く、土地に対しては農地意識より資産的意識が高い。そのため、農地の流動化が進まない一方で基盤整備が遅れ、耕作放棄地化された農地が少なくなかった。そうしたなか、農地や農道の整備など個人

への負担が大きくなる集落協定の締結にあたっては、当初は反対が強かったという。

しかし、認定農業者であるリーダーを中心に粘り強い話し合いを重ね、全戸が参加して同市では最も早く協定を結ぶことができた。この集落の協定の特徴は、交付金の全額を集落活動(圃場、畦畔、農道、用排水路整備等)に使い、個人への給付をまったく行わないことである。その結果、数年間耕作が放棄されて原野のようになっていた農地が見違えるようにきれいになった。こうした成果を見て、当初協定づくりに反対していた人たちも、今では地区リーダーに対して「しつかり頼むよ」と言うようになったという。

単に農地や農道がきれいになったという以上の効果は、この制度をきっかけとして集落に共同作業が戻ってきた、自分たちの集落の農業をどうすべきか、ということについて集落で話し合う気運が高まったことである。この地区のリーダーは、本制度の開始をきっかけとして農業についての集落の意識を高め、集落内の農業が維持されるために必要な基盤整備を実現したいという。

B 集落

この集落は、同市で最も標高の高いところに位置する十一戸からなる小集落である。野菜と酪農を核とした専業農家が多く、早くから野菜の無人販売所をつくったり、集落の景観づくりを進めるなど、自立心が強

い。集落内の農地一〇ヘクタルのうち、七ヘクタール協定を結んだ。

協定締結面積が七ヘクタールにとどまった理由は、草地への転作田の一部を、機械を使いやすいように畦畔を取り払って傾斜状にしていたため、水田としての形態を残すという本協定の条件に合わなかったからである。また、草地としては傾斜度が基準に達せず、結局本協定の対象から外れた。非水田としての利用のしやすさを考えれば畦畔は邪魔だし、かといって協定の条件である畦畔維持をしなければ交付金はもらえないところが悩みの種だという。「補助金に頼らずにやっていこう」と今までやってきた集落だけに、本制度に対しては、とまどいがある。

四、本制度の可能性と限界

中山間地域の直接支払い制度に関する江刺市の取り組みは、一定の成果をあげたと考えてよいだろう。この制度が対象とする農地のほとんどが集落協定によってカバーされ、耕作が放棄され雑木林化していた水田はきれいになり、田園風景が見違えるようになったと関係者は口をそろえて言う。

また、よいリーダーが存在する集落では、この制度をきっかけに、自分たちの集落の農業をこれからどうすべきか、と次のステップに向けて動き出したところもある。

一方で、この制度には現場の実情に合っていないところもありそうである。農業活性化・農地保全への自発的な取り組みを側

面的に支援するのが本制度の役割のほずであり、現金支給と引き換えに農家の手足をしばるような仕組みは、今後改善されるべきである。

また、江刺市で本制度が積極的に受け入れられた理由として、同市が中山間地域としては比較的農業条件の良い地域であることもあげられよう。急傾斜地が多く担い手が少ない更に条件の悪い地域で、江刺市のような取り組みは果たして期待できるだろうか。さらに、本制度にすばやく対応した江刺市でさえ、五年後以降も条件の悪い農地で農業が維持できるという保証はない。本制度の現行の支給額では、世代が交代したときに、若い担い手が条件の悪い農地の耕作を引き受けることは期待できるだろうか。もし大幅に支給額を増額するのでなければ、基盤整備事業の導入による作業効率の向上や農業所得の維持政策、所得の高い作物の導入などが必要になってくるだろう。

いずれにしても、現行の直接支払い制度は中山間地域農業の荒廃に対する一時的な歯止めや立てなおしのきっかけにはなりえても、最終的な解決方法とはなりえない、という点で、今回お会いした人たちの意見は一致していたように思える。本制度の効果と限界を見極め、次の取り組みにつなげていく努力が、生産者や行政、そして農協にとつて不可欠といえそうである。

(須田敏彦)