

中山間集落における直接支払い制度の効果と課題

鈴木 洋

(山形県立農業試験場)

An effect and a problem of Direct Payment System in a local village

Hiroshi Suzuki

(Yamagata Prefectural Agricultural Experiment Station)

1 はじめに

平成12年度から実施されている中山間地域等直接支払制度は、山形県内では40市町村において781集落が協定を締結し、関係農家12,724戸の参加により8,717haの農用地に対して、13億3,900万円余りが交付されている。本制度が中山間地域の農業生産の維持と耕作放棄を防ぐというだけでなく、多面的機能の確保と増進にどのように寄与しているか、また、地域農業の振興や地域社会の活性化に貢献しているのかを事例調査によって検証し、その効果と課題について明らかにしたので報告する。

2 調査方法

- (1) 調査対象 山形県西村山郡西川町「小山集落協定」および山形県東置賜郡川西町「玉庭集落協定」
- (2) 調査内容 集落協定概要および範囲と特徴、集落協定活動の実績

集落活性化に向けた組織と展開構想事例調査対象の2集落は、協定範囲の大小に着目して選定した代表集落である。

「小集落協定」：小山集落協定

「大集落協定」：玉庭集落協定

3 調査結果および考察

(1) 制度の効果

交付金使途の54%にあたる「多面的機能の確保活動に充当する共益部分」については、集落が共同して取り組む活動に対する助成的機能であり、一方、46%にあたる「個別耕作農地の維持管理に充当する私益部分」については、不利な条件下における掛増し経費に対する補填的機能が発揮されている。(表1)

1～2集落程度の狭い範囲の小集落協定では、農業の生産活動や生活活動に密着したインフラ基盤(ハード)の整備への支援効果が顕著であり、一方、数集落に跨る広い範囲の大集落協定では、地域の立地条件を活かす方策(産業システム)の整備への支援効果が発揮されているとみられる。(表2)

(2) 制度の課題

特定された農業者(傾斜農地を耕作する)による集落協定であり交付金支払いであるので、集落協定内容の実施と構想実現に向けては、集落全戸の協力と全農地を網羅する集落活性化ビジョンづくりと合意形成が不可欠である。

集落農業の多面的機能の確保支援が個別の傾斜農地に対する交付金によって賄われる制度であることから、助成機能と補填機能の両機能を発揮するためには、個別経営活動と集落営農活動が農地の有効利用と保全管理を通して密接に結び付く必要があり、そのための推進組織づくりが重要である。また、事例集落の意向等から制度改善事項として次のことが指摘できる。

ア 交付金に対する課税制度の見直し

現行制度では、交付金に対し「農業雑収入」として課税対象となっているが、本制度による交付金は条件不利地域における農業経営等に要する掛増し経費への補填であることから、従来、他人資本に依存してきた部分(負債)の減少効果であり、「資本利子相当額への課税」とみられる。

イ 交付金の算定方式の再検討

現行制度では、一定の傾斜区分農地の面積規模に応じて算定しているが、集落協定に従い集落ビジョンの達成に向けた取り組みを助長するには、「集落全体の農地に対し交付する」新たな交付基準の設定が必要と考えられる。

(3) 今後の方向

集落ビジョン策定や実践への取り組みに向けた推進組織としては、集落内の多くの既存組織が参画した連絡協議会が結成されることが多い。連絡協議会は、地域活性化のための意思統一や連携協力強化には効果的であるが、反面、機動性や行動力に欠ける場合が多い。このことから、単なる連絡協議会にとどまらず、組織間の連携強化はもちろん集落ビジョン実現に向けた強いリーダーシップと経営体としての機能を備えた「営む組織経営体(トリガー)」に機能強化していくことが重要である。この点で、法人や第3セクターによる組織経営体が有効である。

集落協定範囲の大小による協定活動の違いは、協定活動が及ぼす効果対象の相違であるとともに集落活性化の発展段階ととらえることができる。狭い範囲における個々の農家や関係組織個々の具体的・直接的な活動がそのまま広域的な広がりやにまで展開することが本制度による中山間集落活性化のカギになると考えられる。(表3)

4 ま と め

山形県における中山間地域等直接支払い制度の取り組み集落の協定活動を調査したところ、制度は、集落が共同して取り組む活動への「助成的機能」および不利な条件下における掛り増し農業経営費に対する「補填的機能」が発揮されており、それらは、集落協定活動の実践をとおして集落活性化と中山間地域の多面的機能の確立に寄与していると見られた。今後、本制度が一層地域活性化に貢献するためには、税制や交付基準などの制度の見直しおよび集落活動が迅速に展開されるような機動性に富んだ組織（営む組

織経営体）に機能強化していくことが重要と考えられる。さらに、1～2集落程度の狭い範囲での具体的・直接的な活動が、より広い範囲にまで拡大することにより、地域産業としての発展が期待される。

引用文献

- 1) 榎平龍宏. 2001. 直接支払い制度の今日的意義と中山間振興の課題. 東北農研総合研究. p. 28
- 2) 荒樋 豊. 2001. 集落活動と直接支払制度. 新基本法農政推進調査研究事業報告書. p79-p82

表1 集落協定取り組みの特徴

代表集落	協定範囲	協定内容と交付金使途	活動範囲
小山集落	小集落協定	活動推進事務費	協定全域
		農業用水路、生活用水路の整備、維持管理	協定全域
		耕作放棄地の解消（山菜）	関係農家
		農道、畦畔の整備	関係農家
玉庭集落	大集落協定	農地の維持管理	個人対応
		推進会議費	協定全域
		共同営農活動推進費	協定全域
		(ラジオコンパ)防除組織育成	協定全域
		農道、水路維持管理	農地団地
		農地の維持管理	個人対応

表2 制度の効果

多面的機能の確保に対する「助成的機能」	条件不利農地の維持管理経費に対する「補填的機能」
・集落全戸参加の共同活動計画策定経費への助成	・農作農地の維持、管理、保全に要する掛り増し経費補填
・集落、地域内農地の保全、利用促進経費への助成	・中山間地域での農業経営費の掛り増し経費補填
・地域資源、地域産業活性化に向けた事業経費への助成	・立地を活かした新規作物、生産方式の導入経費補填
・生活環境インフラ整備への助成	

表3 中山間集落活性化への活動展開・発展方向

	発展段階・方向 (→)			
	農業基盤整備推進段階	集落営農推進段階	地区内産業発掘段階	産業連携・総合産業段階
生産基盤	ほ場整備 農道・林道整備 用水、排水整備	育苗施設 ライスセンター		
生産組織	機械利用組合	農作業受託組合 担い手・ホープ組織 認定農業者の会	転作物生産組合	有機農産物生産グループ
出荷組織		山菜出荷組合 木炭研究会	きのこ缶詰加工組合	
加工販売		漬け物加工場	農産加工グループ 山菜、そば、溪流魚レストラン 特産品直売所 朝市、夕市	産消連携協議会 産業公社
体験滞在			農家民宿 木工・民芸館	山村体験交流館 山村まつり
社会活動 やすらぎ 生活空間	公民館 農村公園	伝承芸能 子供会・育成会	コミュニティーセンター	高齢者研修会・交流会 健康福祉むらづくり 林間キャンプ場、コテージ

注 榎平龍宏 2001 「直接支払い制度の今日的意義と注山間振興の課題」東北農研総合研究に加筆。