

# 目次

農業気象台	6
〈特集〉農村政策はどうあるべきか？	
【巻頭論文】	
農村政策の根幹を問う制度変更	8
会員 榊田 みどり	
【報告】	
揺れ動く農村政策と農村再生に向けた政策の在り方	20
明治大学農学部教授 小田切 徳美	
現場に求められる農村政策の在り方	60
岩手県花卷市高松第三行政区ふると地域協議会事務局長 熊谷 哲周	
人口が増える町	84
北海道の写真文化首都東川町からの報告	
北海道上川郡東川町前町長 松岡 市郎	
揺れる農村政策	114
——中山間地域等直接支払制度をめぐる議論から——	
高知大学名誉教授 飯國 芳明	
〈農政の焦点〉	
米価高騰と副作用	150
持続可能な稲作を実現する好機になるか	
日本農業新聞報道部 鈴木 雄太	
〈現場レポート〉	
民教協スペシャル「時給一〇円という現実	156
「消えゆく農民」	
山形放送ディレクター 三浦 重行	
〈国際部報告〉	
「山と生きる農業を支える」	162
「スイス農業共同取材報告」(続編)	
ハイジの景観を今も守るスイス農政	
有意義な海外のジャーナリストとの交流	
会員 吉田 太郎	
会員 石井 勇人	
〈第四〇回農業ジャーナリスト賞が決まりました〉	170
編集後記	176

## 〔巻頭論文〕

## 農村政策の根幹を問う制度変更

会員 榊田 みどり

## 新たな農業・農村政策への転換期に

近年、農政の動きが慌ただしさを増している。二〇二四年に新たな「食料・農業・農村基本法」が施行されたのを受けて、今年二五年四月、新法下で初めてとなる「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定されたが、それ以前から、すでに制度変更や政策見直し論議が活発化し、農業農村現場に少なからぬ影響を及ぼしている。

たとえば、二〇二三年に農業経営基盤強化促進法が改正され、それまでの「人・農地プラン」が「地域計画」に代わり、二四年度末までに「地域計画」に基づいて一〇年後の地域の農地利用を考

える将来図「目標地図」の策定が義務づけられた。しかも、この「目標地図」の二四年度末までの完成が、農水省の四〇以上の補助事業の要件とされたことで、各自自治体は、地域での話し合いもそこそこに急ピッチでの目標地図づくりに追われることになった。

他にも注目されるのが、「水田活用の直接支払交付金（水活）」と「日本型直接支払制度」をめぐる動きだ。

「水田活用の直接支払交付金」のあり方をめぐっては、二二年末、農水省から突然、「二二年から五年間で一度も水張りの行われぬ農地は、二七年度以降、交付対象にしない」という、いわゆる〳〵年水張りルール〳〵の方針が示され、現場は大きく混乱した。

結果的に、〳〵年水張りルール〳〵の実施は事実上見送られ、同制度は、「水田対象」から田畑を問わず、作物ごとの生産性向上支援策に転換することになったが、この「水活」制度を含め、農水省は二七年度から水田政策全体を抜本的に見直す方針を打ち出しており、今後の動向が注目されている。

一方、「中山間地域等直接支払交付金」「多面的機能支払交付金」「環境保全型農業直接支払交付金」で構成されてきた「日本型直接支払制度」も、水田政策の見直しを踏まえ、抜本的に見直す方針が政府から示されている。二五年五月現在、まだ具体的な方向性は不透明だが、すでに与野党からはさまざまなビジョンが公表されている。

### 中山間地域等直接支払制度をめぐる事件

本誌では、新たな農業・農村政策のうち「農村政策」のあり方をテーマしたが、そのきっかけは、前述の「日本型直接支払制度」のうち、農村政策に深く関係する「中山間地域等直接支払交付金」の制度変更だ。

二〇〇〇年度にスタートした同制度は、営農の条件不利地域対象に創設されたもので、五年ごとに見直され、今年度から第六期対策がスタートしている。今回、議論の発火点になったのは、第五期対策で新設された「集落機能強化加算措置」の第六期対策での廃止が、昨年八月末に突然明らかになったことだった。

この加算措置を活用していた農村現場はもちろん、全国町村会や、中山間地域問題で政策提言などを行っている特定非営利団体・中山間地域フォーラムも、農水省に廃止見直しを求めて意見書を提出する事態に発展し、農業専門メディアで大きく取り上げられた。

反発の広がりを受けて、農水省は、第五期対策で集落機能強化加算を活用していた集落協定に限り、第六期対策で創設されるネットワーク化加算措置の枠内での活用継続を認める激変緩和措置をとることを決めた。ただし、継続を認める対象は「一組織以上の農業団体以外の組織または構成員の一〇%以上の非農業者が参画していること」との要件が付けられ、実質的には「ネットワーク化加算」の対象要件を満たすことが求められたことになる。

五年ごとの制度見直しはあってしかるべきだし、従来の事業が廃止されることも珍しくはない。しかし今回、この制度変更が大きな議論を巻き起こしたのは、「集落機能強化加算措置」が、買い物などの移動支援、除雪支援、配食サービス、集落外からの新たな人材確保など、営農以外の集落機能強化への取組みを対象にしていたからだ。

つまり、突然の廃止は農村現場の混乱を招くという短期的な懸念だけでなく、これは、営農以外を含めた地域コミュニティの維持・強化が必要という従来の農村政策の基本的考え方の転換につながるのではないかとという長期的視点での懸念につながり、農村政策における営農支援と生活支援の位置づけをどう考えるかという、農村政策の根幹に係わる問題へと進展したわけである。

農水省は当初、生活支援の財源は、この加算措置の廃止を機に、二二年に同省が始めた農村型地域運営組織（農村RMO）の形成支援事業に移行するなどして継続を促したいと説明していた。しかし、農村RMOは、既存の集落協定単体ではなく、複数集落で構成される小学校区単位と、より広範での取組が求められるため、すぐに範域を広げて農村RMOを設立するのは現実的には難しい。過疎高齢化による集落機能の弱体化と活動停滞を解決するために、集落内外の多様な組織・人材との連携や集落間連携などのネットワーク化に第六期では重点を置きたいとする農水省の意向は理解できるものの、ネットワーク化の推進のためにも、その基盤となる各集落の機能強化支援につながる事業の廃止は、かえって現場の意欲を失わせるとの危惧の声は根強かった。

全国町村会が公表した「中山間地域等直接支払制度の見直しに対する意見」（二四年一〇月一七日）では、「今回の方針変更の背景には、集落における営農活動と暮らしを分離する発想があるように感じる。そうであるならば、中山間地域に暮らす人々に思いを寄せない、実態も踏まえない、構想力が欠如した対応と言わざるを得ない。人口が減少する農業集落において、営農と暮らしは不可分である」と強く批判し、「加算措置項目の廃止にとどまらず、中山間地域等直接支払制度全体の後退にもつながりかねない、農業・農村政策のあり方に深く関わる問題」と「重大な懸念」を表明した。

また、中山間地域フォーラムの「中山間地域等直接支払制度の集落機能強化加算の廃止に関する意見書」（同九月二四日）でも、同様の趣旨とともに、同加算措置が二〇二〇年に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」による新しい農村政策の展開を背景に第五期対策で新設されたばかりで、わずか五年での短期間での廃止は「農村現場に多大の混乱を生ずるだけでなく、制度の根幹に係わる変更として基本計画の趣旨にも矛盾する」と、廃止方針の撤廃を強く提言した。

### 第三者委員会も「制度の大きな方向転換」と懸念表明

今回、混乱が広がったもう一つの要因として、中山間地域等直接支払制度の制度評価を行う第三者委員会があるにも係わらず、この加算措置の廃止が同委員会で議論されることもないまま、突然公表されたことも挙げられる。

「第三者委員会」という言葉は、今年一月、㈱フジテレビジョンと㈱フジ・メディア・ホールディングスが、出演タレントと同社女性社員の間に生じたトラブルに関する調査のために設置したことで、一躍知名度が高まったが、以前から農水省に限らず他省庁でも、諸制度の政策評価の客観性を確保し、政策プロセスの透明性を図るなどの目的で、第三者委員会が設置されている。

中山間地域等直接支払制度に関しても、同制度の創設当初から、交付金の交付状況の点検や効果の評価などを行う中立的機関として「第三者委員会」が設置されており、一期五年間で計一〇回程度、開催し、通常は最終年度の八月に五年間の政策実施に対する最終評価をまとめている。

筆者も第四期・第五期対策の第三者委員会委員を務めたひとりだが、第五期対策期も、最終年度にあたる二四年八月二日の第一〇回委員会で、最終評価案が農水省から示され、いったんは了承され公表された。この時点の最終評価案では、集落機能強化加算を含め、加算措置全体について否定的な評価はされていなかった。

ところが、その後、間もなく第六期対策での集落機能強化加算措置の廃止が明らかになり、委員の間から、制度変更についての議論や説明がないままの唐突な決定と、第三者委員会の軽視に対する批判が続出し、一〇月に委員会として「制度の根本的な転換につながる」という懸念表明とともに再検討を求める要望書を提出。同時に、この件に関する議論の場を設定するよう求めた。

これを受けて一一月に開催された第一一回委員会は、農水省から冒頭に、廃止決定のプロセスに

ついて謝罪はあったものの、その後は、農水省と委員間の議論は最後まで平行線をたどった。委員会でこのやりとりの詳細については、農水省ホームページの議事録と本誌の飯田芳明氏の分析を読んでいたのだが、筆者自身が同委員会で最も驚いたのは、生活支援の位置づけについての農水省の以下の言葉だった。少々長くなるが議事録から引用する。

「集落機能強化加算で直接支援している高齢者の方々の見回りや雪下ろしは、例えば民生委員の仕事であったり、役場の仕事であったりするようなものではないかと(中略)……すなわち中央省庁のレベルでいえば、厚生労働省の仕事であったり総務省の仕事であったりという、そういうもの仕事なのではないか」

さらに、農水省の仕事としての農村振興は「業が行われる場としての農村の振興ということ」であり、財政制約が厳しい状況下、営農に直接関わらない生活支援サービスを農水省が永続的に支援するのは難しいとし、「(中山間地域等直接支払制度がスタートしたときの) 原点に戻る」との発言も飛び出した。

この同制度を創設したときの目的(「原点」)について、「農業生産活動を通じて営農をしていただくことによって多面的機能を發揮する、耕作放棄地を防止するという趣旨に沿って(制度の運営を)進めていきたい」との説明もあった。

農村振興策は、営農に直接結びつかない生活支援を対象外とすると受け止められかねない姿勢に

委員会は紛糾。結果的に、八月にいったん公表された最終報告を修正することになった。

その後、昨年末には農水省から各委員に再修正した最終評価案が示され、委員それぞれのさらなる修正要求などを受けて調整が行われた上で、第一二回委員会が開催された。ただし、通常は対面で行われる委員会が、この時は書面開催となった。つまり、農水省からの修正評価案に対して各委員が意見書を提出する形で、七名の委員のうち二名が農水省の評価案に「意見あり」としたため、第五期対策は、最終評価の取りまとめがない異例の事態のまま終了した。

なお、農水省のホームページでは、第五期対策の最終評価として、委員会が修正を求めた八月段階での評価案がそのまま掲載されている。第一二回委員会資料の中に、その後の昨年末に同省がまとめた修正評価案が掲載されているので、ぜひこちらも見て欲しい。

### 農村政策の「原点」な何か? どこに向かうのか?

さて、これまでの顛末を俯瞰すると、前述したように、今回の騒動の根底には、そもそも農村政策とは何かという認識のズレが潜んでいると感じる。第一一回委員会で農水省が言及した中山間地域等直接支払制度の「原点」の解釈も、その問題とつながっている。

まずは改めて、昨年施行された改正「食料・農業・農村基本法」の中で、農村政策はどう位置づけられているのかを確認したい。

基本法の総則にある「農村振興（第六条）」には、九九年に施行された前基本法の文言に加えて「農村の人口の減少その他の農村をめぐる情勢の変化が生ずる状況においても、地域社会が維持され」という言葉が新たに盛り込まれた。

また、基本的施策の「農村の総合的な振興」（第四三条）にも、「地域の農業の健全な発展を図るとともに、景観が優れ、豊かで住みよい農村とするため、地域の特性に応じた農業生産の基盤の整備及び保全並びに農村との関わりを持つ者の増加に資する産業の振興と防災、交通、情報通信、衛生、教育、文化などの生活環境の整備その他の福祉の向上とを総合的に推進するよう、必要な施策を講ずる」とあり、「中山間地域等の振興」（第四七条）にも、「生活環境の整備による定住の促進、地域社会の維持に資する生活の利便性の確保その他必要な施策を講ずる」とある。

これらを読む限り、地域社会の維持や、生活環境の整備につながる生活支援策は、農村政策の中に位置づけられていると考えられる。

読者の中には、なぜ農水省が管農に直接関与しないこれらの生活支援策を管轄するのか、そこそ総務省か厚生労働省の管轄ではないかと感じる人もいるかもしれない。その経緯をたどると、一九九七年に橋本龍太郎政権下で始まった行政改革と中央省庁再編まで遡るようだ。日本農業新聞の連載「農政の舞台裏」に取り上げられているので、ざっと当該記事の内容をまとめると、以下のようになる。

九七年九月、財政構造改革会議が、それまでの一府二二省庁を一府一二省へ半減する中間報告を発表され、その中で農水省は「国土保全省」と「環境安全省」に分割される案が示された。「農林」の名称が消えかねない事態に、農林議員の巻き返しが始まり、自民党農林部会が「農林水産庁革新討チーム」を設置し、「農林水産省」の名称堅持を確認した。

政治的な折衝が繰り返され、最終的に、農水省の存続が決定。同時に、同省の目的に「農村中山間地域などの振興」が追加されて、それまで国土庁の管轄だった山村振興行政が農水省に移管されることになった。（日本農業新聞「農政の舞台裏」二五年四月二四日、二五日。吉田修氏筆）

実際に省庁再編が行われたのは〇一年。農水省が産業としての農業振興だけでなく総合的な「中山間地域振興」を担うことになってから、今年でまだ二五年と、意外に歴史が浅いことがわかる。もっとも、私たち記者にとって肝心なのは、法に盛り込まれているかどうかではなく、その方針を達成するために、どんな道筋が描かれるのかを検証することだろう。つまり、具体的にどれだけの予算をとってどんな施策を実施し、どんな効果があったかというプロセスを検証することだ。それがなければ、上記の文言は単なる「絵に描いた餅」になる。

今回の研究会は、その視点から四人の講師を招き話を聞いた。

第一回は、一九九九年、中山間地域等直接支払制度の創設を前に、制度設計を検討するために設置された検討会の委員を務め、その後、第一期・第二期対策期間も、第三者委員会の委員として同

制度の運営に関わり続けてきた農村政策の第一人者、明治大学教授の小田切徳美氏に、現場で求められる農村再生に向けた政策のあり方と、日本の農村政策の展開と課題について語っていただいた。

第二回は、現場からの報告として、岩手県花巻市の中山間地で、過疎高齢化が進む中、地域協議会を立ち上げて農福連携や耕作放棄地対策、生活支援など地域の「困り事」をトータルに解決する地域づくりを進め、農村RMOも立ち上げた「高松第三行政区ふるさと地域協議会」事務局長の熊谷哲周氏に、これまでの一八年間の農村再生の実践について語っていただいた。

第三回は、「適疎のまちづくり」をテーマに、国内外から多様な関係人口やインターン者を受け入れ、高度成長期に減少が続けていた人口を九三年以降は増加に転換した北海道東川町の前町長・松岡市郎氏に、第四回は、国内外の中山間地域政策に詳しく、中山間地域等直接支払制度第五期対策の第三者委員会委員でもあった高知大学名誉教授の飯國芳明氏に、同制度の理念と展開から見る、今回の集落機能強化加算廃止から見えた農政の問題点と、集落機能の弱体化が進む中山間地域政策の今後の課題などについてお話いただいた。

これまでの日本の農村政策の歴史とともに、今後、現場に求められる農村政策とは何かを考えるヒントにしていただければ幸いである。

(さかきだ・みどり 明治大学客員教授)