

中山間地域等総合対策検討会の議論から

中山間地域等直接支払制度の 課題と展望

明治大学農学部 食料環境政策学科 准教授 市田 知子

二〇〇九年三月から八月にかけて、農林水産省農村振興局による検討会「中山間地域等総合対策検討会」に委員として参加した。同検討会は中山間地域等直接支払制度開始時の二〇〇〇年四月に発足した。今年三月の第三一回からの任務は、中山間地域等直接支払制度、特に二〇〇五〜二〇〇九年度の第二期対策の効果を検証し、併せて二〇一〇年度からの第三期対策予算要求に備えることであった。現地調査を含めて月に二〜三回のペースで開催され、全回出席はできなかったものの、同制度の詳細、特に第一期対策から二期対策への制度設計の変更に関して、また、全国の

中山間地域に果たしてきた役割を学ぶことができた。と同時に、集落協定を締結する農家の高齢化が確実に進み、今後の制度の継続が危ぶまれる地域が数多いことを痛感した。わたしが理解した範囲であるが、検討会で発言した内容を含め、以下に四点を述べることにする。

一 政策目的、政策手法、そして政策評価

まず、中山間地域等直接支払制度そもその政策目的を、一九九九年施行の食料・農業・農村基本法からおさらいしよう。同法の第三五条には、国は農業の生産条件が不利な

中山間地域等において「適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずる」(第三五条第二項)と書かれている。

そしてそのための手段として導入されたのが、中山間地域等直接支払交付金、すなわち国から農業者へ直接支払われるという、ほかに類を見ない形の補助金であった。中山間地域や島嶼部、半島部などの悪条件下で農業を続ける人々に対し、一定の条件の下に交付金を支払うことにより、農地利用が促進され、耕作放棄が阻止され、そして結果として多面的機能が発揮されることが狙いとされたのである。

この中山間地域等直接支払制度は、よく知られているようにEUの条件不利地域(LFA)補償金をヒントにしている。ただし、「日本型デカップリング」と銘打つだけあって、LFA補償金が農業者個人に支払われるのに対し、中山間直接支払いの交付金は基本的に集落単位に支払われ、なおかつ農道や水路の維持管理、共同の加工所建設など集落の共同活動の内容を取り決めた集落協定を前提とする点が決定的に異なる。

個人ではなく集落に支払う仕組みにしたのは、集落を基本とする水田農業と畑作もしくは草地畜産の違いもあるだろうが、欧州に比べて経営規模が零細であり、しかも二〇〇〇年前時点ですでに高齢化や耕作放棄がかなり進んでいたためでもある。農業生産の不利性は、個々の農家の所得

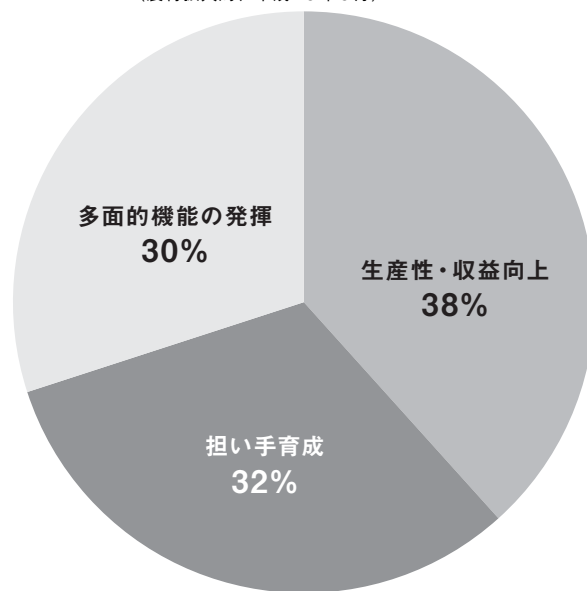
がわずかに増えたところで解消せず、集落単位で農地の利用、新しい作物の導入や加工・販売努力を行っていくことによってはじめて打開の方向がみえてくると考えられたのであろう。

この「集落単位で農業の生産性や所得の向上を目指す」という政策目的は、第一期から第二期に移行する際、交付金単価に「基礎単価」「体制整備単価」という二段階を設けることによっていっそう明確になったように思える。具体的には、A要件として、機械・農作業の共同化などの「生産性・収益の向上」、新規就農者の確保などの「担い手の育成」、都市住民との交流などの「多面的機能発揮」のうち二つ以上の活動に取り組んでいる場合と、B要件として集落の営農組織を設立した場合の二つのパターンを想定し、A要件もしくはB要件を満たしていれば「体制整備単価」が満額交付され、これらの活動に取り組んでいなければ、例えば休耕地の草刈りを行っている程度では「体制整備単価」の八割に相当する「基礎単価」しか交付されない。

私自身、この二段階制についてそれまで詳しく知らなかっただけに、初めて参加した第三一回の検討会(三月四日)では、特に「体制整備単価」の「生産性の向上」に違和感をおぼえた。機械の共同化や効率性向上を奨励することが「生産刺激的」とみなされ、WTO農業協定上の「緑の政策」の要件に抵触するのではないだろうか。事務局の説明によると、効率性の向上といっても平場との格差を埋める

〈図1〉「体制整備単価」(A要件)の交付件数内訳

資料：「中山間地域等直接支払制度中間評価の結果」
(農林振興局、平成20年6月)



注：総数は延べ数の28,063である

ためのものなので、実際、そのような心配はなく、「緑の政策」として十分理解を得ているとのことであった。

次の第三二回(三月二十六日)では、「体制整備単価」を交付された集落協定が集落協定総数約二万八〇〇〇のうち約一万三〇〇〇を数え、その中では前述のA要件、すなわち機械・農作業の共同化や都市との交流などの取り組みに相当するA要件が一万二二四六と、圧倒的多数を占めることを知った(平成十九年度に実施された中間評価の結果よ

り)。さらに、そのA要件の内訳をみると、「生産性・収益の向上」「担い手の育成」「多面的機能の発揮」がそれぞれ三八%、三三%、三〇%と、ほぼ拮抗している状況である(図1)。

実際、中山間地域の集落の活動には、耕作放棄地にソバの種を播き、そば打ち体験などを通じて都市住民と交流する、あるいはそば屋を開いたところ好評を博し売り上げを伸ばしているなど、「多面的機能の発揮」と「生産性・収益の向上」の両面を備えている活動が少なくない。この両者は相反するというよりも、むしろ相互補完的であることが多いようである。

この点に関して、そもそも中山間地域等直接支払交付金の政策目的が、制度設計当時と同じように平場との格差是正のための「生産性・収益の向上」にあるのか、それともその結果としての「多面的機能の発揮」にあるのかという質問をあえて向けてみた。事務局の回答は、「基本的には中山間地域の条件不利性を補うことにより農業生産活動を維持し、耕作放棄地の発生を抑制することであるが、それを通じたさまざまな副次的効果が実際に現場で上がってきている」ことから、「この制度の検証に際しては総合的に判断すべきである」というものであった。

このように中山間地域等直接支払制度の政策目的が多義的であることは、その政策評価を難しくしている。事務局自ら認めるように、本来は「総合的に」判断すべきなので

あろうが、特に「多面的機能の発揮」の効果の評価は定性的にはともかく定量的には難しいだろう。政策評価の最終的な指標として耕作放棄地の解消（農地の維持管理）面積が使われたのは、妥協の産物ではないかと理解した（注1）。

中山間地域等直接支払のモデルとなったEUの条件不利地域（LFA）補償金は、一九九〇年代からの共通農業改革の中で、その政策目的が「農地の継続的な利用による田園空間の維持」に絞られ、対象地域も縮小される見込みである。政策目的の多義性や加盟国の裁量による多様化に対する批判に応えるためである（注2）。



写真：山形県最上郡舟形町の対象農地。昭和40年代に国有林だったところを国のパイロット事業によって開田した。当時設置された水揚げポンプを使い続けるためにも交付金は必要とされている

しかしながら、日本の場合、少なくとも現時点では政策の合目的性もさることながら、この政策の手法、それまでの補助事業のような制約がなく、集落にとって差し迫った課題に沿って自由に使える点、個別農家への支払いもできる点、つまりは「日本型デカップリング」の手法を評価すべきなのであろう。現地検討会で訪れた山形県最上郡の町村においては、この交付金によって水路掃除、道普請、昭和四十年代に造られたポンプの補修費用をまかなっており、お会いした集落協定の役員層はいずれも制度の継続を強く希望していた。

二 生産調整（減反）義務について

二つ目は、現行の制度上はコメの生産調整（減反）が交付金の要件になっている点である。集落協定を締結し、直接支払交付金を受ける場合、当該地域の減反割当面積をこなさなければならぬ。しなしながら、中山間地域にはかつては作っていた桑、コンニャク、葉タバコが海外からの安い農産品に押されて作られなくなってしまい、代わりにコメを作っている所もある。山間の棚田では、冷涼な気候やきれいな水を利用しておいしいコメを作り、都会から訪れる人たちが田んぼの作業や棚田の風景を楽しんでいる。そのような所でいまさらコメ以外に何を作ればいいのか、将来性のある作物が思いつかない、思いついたとしても労力がない、考えあぐねた結果、耕作放棄になってしまふ。

減反割当面積分の田んぼでは、荒らさないために年に数回の草刈りをするのが精いっぱいであり、高齢化が現在以上に進むとそれも難しくなってしまうのである。

減反義務そのものにしても割当率にしても、集落協定を締結し、きちんと活動をしている所には平場とは異なる措置を適用できないものだろうか。もともと性悪説に立てば、中山間地域のみ減反義務を緩和したところで、結局はコメも作らず、耕作放棄状態がますます高まるのかもしれない。しかしながら、棚田を一生懸命維持している集落でさえも四割の減反をしなければならないのはなぜなのか。納得できない。

以上のような内容の発言を二度ほど行ったが、事務局の回答は「減反義務の適用についてはすでに一期対策から二期対策へ移行する際に十分議論しているために、中山間地域であるからといって緩和することはできない」というものであった。当時の政権下ではあるが、飼料米やバイオエタノール用を含めた「水田フル活用」が農政の根幹にあるからでもある。

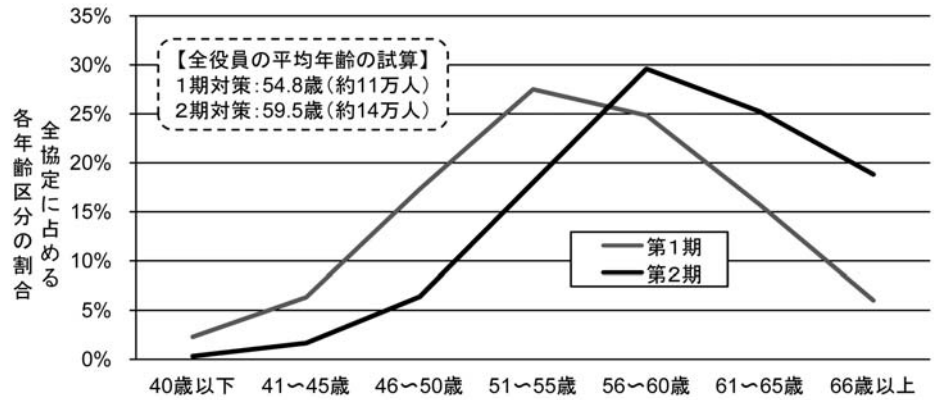
三 高齢化による二極分化

三つ目は、一期、二期と経て着実に高齢化が進む中で、三期目以降、集落協定の内容や実施をどのようにすればいいのか、交付金の要件、遡及返還措置（五年間の実施期間の途中で要件を満たさなくなった場合、それまで受給した

〈図2〉 協定役員の年齢区分別割合（第1期と第2期の比較）

資料：「中山間地域等直接支払制度の最終評価—参考資料—」（平成21年7月30日、農林水産省）
http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/40/pdf/data1-2.pdf

○ 協定役員の年齢区分別割合（第1期(H14)と第2期(H19)の比較）



	計	40歳以下	41～45歳	46～50歳	51～55歳	56～60歳	61～65歳	66歳以上
第1期	100%	2%	6%	17%	27%	25%	16%	6%
第2期	100%	0%	2%	6%	18%	30%	25%	19%

資料：農村振興局調べ（平成19年度中間年評価アンケート調査結果）
 注1：全国の集落協定に対するアンケート調査。協定ごとの役員の平均年齢について、該当する年齢区分を1つ選択。
 2：1期及び2期対策の全役員の平均年齢は、各年齢区分の中間値を用いて試算した結果。

交付金をすべて返還しなければならぬという措置をどの程度厳しくすればよいのかという問題である。〈図2〉が如実に物語るように、第二期の集落協定参加者（役員）の平均年齢は第一期のそれをちょうど五歳上回っていることから、世代交代や若返りのある所はほとんどないのである。

これについてはとりまとめ段階に入った第三九回検討会（七月十六日、筆者は欠席）、および第四〇回検討会（七月三十日）で大いに議論になった。議論の結果は、検討会の最終答申である「中山間地域等直接支払制度の効果検証と課題等の整理を踏まえた今後のあり方」（平成二十一年八月六日）の「二 高齢化の進行と直接支払制度」および「三 制度を構成する個々の要素に対するその他の課題等」において、「高齢農業者であっても安心して本制度に取り組めるような仕組み改善」という言葉に集約されている。

高齢農業者にとって「安心」して集落協定や中山間地域の農地の維持に取り組める環境を作る場合、二つの方向が考えられる。一つは、現場からの要望にあるように、事業実施期間を五年間より短くすることを認めるなど、現在、交付金の要件とされているものを対象集落の労働力や年齢を考慮して緩和するというものである。他にも、たとえば協定農用地を後継者（分家）住宅や非農家住宅に転用する場合、交付金を遡及返還しなければならない現行の規定を緩和する、前述の「体制整備単価」の要件を必須にしない（または「基礎単価」との二段階制をやめる）など、要す

るに事業に参加する上でのハードルを下げる方向である。もう一つは、国の事業であるからにはハードルは下げずに、その代わりに高齢農業者を周りで支えていく体制づくりを支援するという方向である。支える人材は集落や自治体の中である場合もあり、都市住民の応援的な人々である場合もある。NPOなど行政以外との連携の促進、役場職員OBの活用などもあるだろう。

検討会での意見は、「ハードルを下げて高齢者が気楽に参加できるようにすべき」という意見と「ハードルは下げずにサポートをより積極的に行うべき」という両者に分かれた。前者の場合、高齢化の進行が必至である以上、現在、農地を守っている人たちの意欲をそぐような方向は望ましくないという意見が大勢を占めたように記憶している。私自身はどちらかというところ前者の意見に近かった。最終的には両論併記となった。

関連して、第三七回検討会（六月十六日）では、現場からの声として全国農業会議所の意見陳述があった。この中の各県の実施状況や要望を見ても、「交付金の対象となる活動を地域にかかわるものだけに限定してほしい」というハードルを下げる方向の声と、逆に「有害鳥獣対策に対する加算制度を簡素化してほしい」という、むしろプラスアルファの活動に意欲的である様子がうかがえる声とに二分されていることが分かる。全体としては高齢化が進む中で、交付金の要件とされる活動を整理削減してほしいという意

見が多いが、その中でも全体として簡素化してほしいという意見と、基礎単価の活動を簡略化して、体制整備単価の活動をより幅広く柔軟にしてほしいという要望も見受けられる。高齢化が現在以上に進めば、余力のある所とない所との二極化もますます進むのではないだろうか。

四 国の政策としての位置付け

四つ目に、中山間地域等直接支払いを国の政策として今後、どのように位置づけるのかという問題がある。時限的な政策にすべきなのか恒久的な政策にすべきなのか。現行のように、五年おきに予算要求をして実施していく場合、その政策の効果いかによっては廃止の可能性を免れない。それとも、中山間地域総合対策を独立させて法制化し、その中で直接支払交付金を位置付けることにより、時限的ではなく恒久的に実施できる体制を整えるのか(注3)。この点も何度か議論になった。

恒久的な政策にしていく場合は、中山間地域のもつ多面的機能がまさに農業の維持によってのみ保たれているという理解と合意を、より幅広い層から得る必要があるだろう。また、納税者が負担し納税者が受益するという考え方に基づくのであれば、環境税の一部に含まれるという方法もありうるだろう。その場合は、農業政策の枠を越えた議論や制度設計が必要になる。

最後に、中山間地域等直接支払いに加え、二〇〇七年か

らは農地・水・環境保全向上対策が実施されている。WTO交渉を意識して、EUを参考に農地の多面的機能の発揮を促す政策が導入され、定着しつつあると見ることができているが、日本の場合、集落単位を行う以上、いずれにおいても多面的機能の発揮と地域社会の活性化や維持が不可分に結びついている。直接支払いの手法自体が新しいだけに難しいと思うが、多面的機能発揮のための環境政策と、地域社会活性化のための地域振興政策を明確に区別し、それぞれが最大限効果を発揮できるように政策間の調整や制度設計がいずれ必要になってくるのではないだろうか。

〔注釈〕

(注1) 「中山間地域等直接支払制度の最終評価」(平成二十一年八月)によれば、第二期対策によって七・六万畝の農地減少を防止することができたと推計される。

(注2) EUにおける条件不利地域補償金見直しについては、拙稿「EUおよびドイツにおける農村地域振興―二〇〇三年農政改革以降の動向―」農業と経済、二〇〇九年七月号、七五―七、pp. 四六―五六を参照。

(注3) 食料・農業・農村基本法第三五条(前掲)は、必ずしも中山間直接支払いの根拠法ではないという理解に基づく。