

中山間地域等直接支払制度の実施状況と今後の課題

直接支払いは耕作放棄地の拡大を防げるか？

〔要 旨〕

1. 2000年度から始まった中山間地域等直接支払制度は、耕作放棄防止等を目的とする農家の協定によって、農業が持つ多面的な機能を維持することを目的とした制度である。
2. 2000年度の全国の協定締結面積は54.1万ha、2001年度の締結見込み(2002年1月現在)は63.3万haで、予定面積のそれぞれ7割および8割となった。予定農地のほとんどで協定が締結された都道府県がある一方で、達成率が50%に満たないような都道府県が多数あり、取組みの地域較差が大きい結果となった。
3. こうした地域較差の実態を把握するため、北海道、岩手県、和歌山県においてまず市町村レベルの取組状況の検討を行った。北海道、岩手県、和歌山県は全体としては本制度への対応がきわめて積極的であった。しかし、市町村レベルで見ると、農地条件や農業所得などで相対的に条件の良い市町村で積極的な取組みがなされた反面、高齢化や農地減少が進んだより条件の厳しい市町村では、取組みが消極的である傾向が見られた。
4. なぜ以上のようなことになったのかを見るため、本制度に積極的に取り組んだ3市町、および取組みが遅れている2町村の状況を検討してみた。その結果、積極的に本制度を活用している市町では農業収入が相対的に高く安定しており、農業への意欲が高いことがわかった。耕作放棄地率も低く、本制度の活用がなくても近い将来耕作放棄が急速に進行する恐れがあまりない地域である。一方、本制度への取組みがあまりなされなかった町村では、耕作放棄の拡大、農家・耕地の減少が急速に進んでいる。こうした地域では、本制度への期待はあっても、高齢化の進行やリーダーの不在、制度の不適合性等の理由で、本制度の活用度は低い。
5. 本制度活用の必要性が相対的に低い地域で本制度が積極的に活用され、本制度の趣旨からして最も必要とされる地域でなぜ積極的に活用されないのかを、経済的に分析した。その結論は、条件の非常に悪い地域においては現行の農産物価格水準と直接支払額では農業は再生産が可能な所得水準に達しておらず、本制度を受け入れるよりも、受け入れないで耕作を放棄したほうが農家にとって経済的に合理的であるというものである。この分析から得られる本制度の改善策は、より条件の悪い地域に対しては、直接支払額の単価を増加することで農業所得を引き上げ農業の再生産を可能にする、というものである。

目次

- | | |
|------------------------------|-------------------------|
| 1. はじめに 本稿の課題 | (3) 和歌山県T市の事例 |
| 2. 中山間直接支払制度の内容と全国的な取組状況 | 5. 市町村の事例による制度の成果と課題() |
| (1) 中山間直接支払制度の概略 | 取組みに消極的だった自治体の事情 |
| (2) 2000年度および2001年度の全国的な取組状況 | (1) 和歌山県H町の事例 |
| 3. 制度の取組みの較差とその原因 | (2) 広島県S村の事例 |
| 4. 市町村の事例による制度の成果と課題() | 6. 結論と課題 |
| 取組みに積極的だった自治体の事情 | (1) 結論 |
| (1) 岩手県E市の事例 | (2) 本制度の受容・拒否のメカニズム |
| (2) 北海道B町の事例 | (3) 本制度の課題 |
| | (4) 今後の研究の課題 |

1. はじめに

本稿の課題

農家の世代交代の進行や農産物貿易自由化の拡大・深化にともなう農産物価格の低迷により、日本農業の弱い環である中山間地域農業は現在深刻な危機下にある。こうしたなか、中山間地域の農業・農村活性化の切り札として昨年度(2000年度)から「中山間地域等直接支払制度」(以下「中山間直接支払制度」とする)が始まった。本制度は、中山間地域等の農業条件不利地域の農業活動に対して補助金を交付することで農家の営農継続にインセンティブを与え、耕作放棄を防止して農業衰退に歯止めをかけることを目的とした政策である。この制度はどの程度中山間地域等の耕作放棄を防ぐことができるか。これを検証することが本稿の中心的な課題である。

WTO体制のなかで、農業政策は従来主要な農業保護の手法であった農産物の価格支持が困難になっている。したがって、WTO体制の枠内で「緑」の政策として認められているこの制度の成否は、限定された地域的な農業政策としてだけでなく、日本農政全体の将来像を展望する上でも重要である。なぜなら、地方分権的政策の先取りという面からも、この制度は「21世紀日本型制度」(小田切徳美^(注1))といえるからである。

こうしたなかで本稿は、主に現地調査で得た情報の分析を通じて中山間直接支払制度の成果と課題について検討し、改善を期すべき点については提言を行うものである。

(注1) 小田切徳美『中山間地域の再生をめざす知恵と実践 - 直接支払制度の活用事例から -』全国農業会議所，2002年，3頁。

2. 中山間直接支払制度の内容 と全国的な取組状況

(1) 中山間直接支払制度の概略

本制度の成果と課題について検討する前に、まず制度の目的と仕組みについて簡単に整理しておこう。^(注2)

a. 目的

本制度の目的は、次のようなものである。中山間地域等の条件不利農地は国土の保全（洪水防止，水資源涵養，土壌浸食防止等）機能や景観形成など農産物の生産以外

の多面的機能をもっている。しかるに，中山間地域等では傾斜地が多いなど立地上の特性から生産条件が悪いため現在耕作放棄地が拡大しており，こうした多面的機能の低下が懸念されている。このため直接支払いをすることによって農業担い手の育成をはかり，耕作放棄の発生を防止し，農業の多面的機能を確保する^(注3)，というものである。

上に挙げたような意味で農業が国土・環境保全に本当に貢献しているといえるか議論の余地はあるが^(注4)，いずれにせよ本制度の主目的は，農業が持つ多面的機能を維持するために直接支払いによって中山間地域等の農地の耕作放棄を防止することである。

第1表 中山間地域等直接支払制度の仕組み

対象地域	本制度による直接支払いはすべての農地に対して適用されるものではなく、特定農山村法、山村振興法、過疎法等8法 ^(注) が指定する地域および都道府県知事が特別に指定する地域に対してなされる。		
対象農用地	支払い対象となるのは、対象地域内の以下のような農用地で、1 ha以上の団地をなしていることが条件となる。 急傾斜農用地 自然条件により小区画、不整形な田 草地比率の高い(70%以上)地域の草地 市町村長が必要と認めた農用地(緩傾斜地等) 都道府県知事が定める基準に該当する農用地		
対象行為	集落協定または個別協定に基づき5年間以上継続して行われる農業生産活動等		
対象者	集落協定または個別協定に基づき、5年間以上継続して農業生産活動を行う農業者等(第三セクター、生産組織等を含む)		
交付金の基準(年額)	傾斜度等の区分		
	10a当たり単価(円)		
	田	1/20以上 1/100以上1/20未満	21,000 8,000
	畑	15度以上 8度以上15度未満	11,500 3,500
	草地	15度以上 8度以上15度未満 草地率(70%以上)	10,500 3,000 1,500
採草放牧地	15度以上 8度以上15度未満	1,000 300	
事業費と分担方法	2000年度および2001年度の事業費は約700億円で、うち国費は約330億円、残りの県および市町村負担金は地方交付税(特別交付税および普通交付税)でまかなわれる。		

資料 山下一仁『直接支払い』の最終的な姿と推進方法『都市と農村をむすぶ』等

(注) 特定農山村法、山村振興法、過疎法の他は、半島振興法、離島振興法、沖縄振興開発特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法である。

b. 制度の仕組み

本制度の対象地域，対象農用地，対象行為，対象者，交付金の基準等について，本稿では紙幅の都合上詳述しないが，概略は第1表にまとめたとおりである。制度の仕組みとして最も基本的なのは，交付対象農地を持つ農家が耕作放棄防止や農道・用排水路管理等のために集落で5年間の協定（集落協定）を結び，それに対して国・県・市町村が分担して決められた額の直接支払いを交付するというものである。集落協定だけでなく，個人による個別協定もある。

（注2）この整理は主に山下一仁「『直接支払い』の最終的な姿と推進方法」『都市と農村をむすぶ』2001年5月号の記述による。

（注3）同上論文，5頁。

（注4）詳しくは，拙稿「貨幣による農業の多面的機能評価の問題点」『調査と情報』2002年2月を参照のこと。

（2）2000年度および2001年度の全国的な取組状況

本制度によってどのような成果が上がったのか。ここではその大まかな成果を把握するため，制度開始1年目および2年目の実施状況を見てみよう。制度開始1年目の2000年度は協定締結面積（実績値）が54.1万haで，全国の経営耕地面積の13.9%を占める。協定のほとんど（99.4%）は集落協定で，個別協定はごく例外的な少数にとどまった。2001年度には交付見込み面積は63.3万ha（2002年1月現在）となり，2000年度の実績より17%増加している（全国の経営耕地面積に占める割合は16.3%）。

本制度がどの程度耕作放棄の防止に効果

があるかという観点から，2000年度の実績および2001年度の見込みの特徴をいくつか挙げてみよう。

a. 実施状況における大きな地域較差

上で見たように2000年度の実施面積は54.1万ha，2001年度の実施見込み面積は63.3万haと，それぞれ当初見込まれていた面積の約7割および8割にとどまった。^{（注5）}2000年度実績では，北海道や岩手県，新潟県などでは達成率（協定締結面積 / 予定面積）は80%をこえたが，一方で達成率が50%にも満たない都府県が21もあるのである。^{（注6）}このように，本制度の受入状況には都道府県によって大きな較差がある。ひろく受け入れられた地域が一方ではあるものの，受け入れが期待されたようにはなされなかった地域もまた少なくない。こうした地域ではなぜ本制度の受け入れが期待したようにいかなかったのか，というのが本稿の課題の一つである。

b. 本制度における北海道の位置の大きさ

本制度の実施状況のもう一つの特徴は，協定締結面積に占める北海道の比率が極めて高いことと，協定締結において北海道と都道府県の対照性がきわめて明確に表れたことである。本制度の策定に深くかかわった小田切氏によれば，本制度では「都府県の水田地帯が重点的に想定」されていた。^{（注7）}にもかかわらず，実際には北海道の協定面積が28.7万ha（2000年度）で全体の53.5%を占めている（うち95%は草地）。北海道の全耕

地面積に占める協定締結面積の割合は24.3%と全国平均(13.9%)より10ポイントも高く、本制度への取組みはきわめて積極的であった。1協定あたりの平均締結面積は672haで、都府県平均の10haと比べ巨大である。

一方、都府県(2000年度)のみを見ると、全経営耕地面積に占める協定締結面積の割合は8.8%に過ぎない。北海道の3分の1程度である。協定面積の72.4%は田で、畑は21.0%だけであり、本制度が水田偏重であるという小田切氏の指摘は都府県に関する限りまったく正しい(残りは採草放牧地が5.2%、草地在1.3%)。

(注5) 2001年度までに策定された市町村基本方針に定められた対象農用地面積の合計に対する割合。予算上の予定面積(90万ha)を分母とすれば、2000年度、2001年度(見込み)の達成率はそれぞれ約6割、7割となる。

(注6) 日本農業新聞2001年1月31日付け記事による。

(注7) 小田切徳美「中山間地域等直接支払制度の到着点と課題」『都市と農村をむすぶ』2001年5月号、28頁。

3. 制度の取組みの較差とその原因

都道府県によって本制度の取組みの成果、すなわち達成率に大きな較差があることを上で見てきた。本制度の主な目的が中山間地域等の条件不利地域における農地の耕作放棄を防止することであり、「集落協定なり個別協定の締結面積が即イコール耕作放棄を抑制した面積あるいは抑制する可能性が高い面積^(注8)」だとすれば、本制度が耕作放棄を防止できる能力は都道府県によって

大きな差があったことを、2000年度の結果は示している。そこで、検討すべき第一の問題は、どのような条件をもつ地域で本制度が受け入れられ、どのような地域で受け入れられなかったのか、ということである。それを明らかにするためには、都道府県を単位とした分析よりも、市町村を単位とした分析のほうが都合がよい。なぜなら、市町村の裁量権が大きい本制度は、結果として様々な条件の差が市町村間でより大きく表れるからである。

そこで、市町村情報が入手できた北海道、岩手県、和歌山県の市町村レベルの分析によって、本制度の協定締結状況と市町村の特徴との関係について見てみよう。

a. 北海道の取組状況

まず、全国の協定面積の半分を占める(2000年度実績で53%、2001年度見込みで50%)北海道を見てみよう。道庁の資料により、2000年度に本制度を実施した市町村名と協定締結面積、同じく2001年度から実施する市町村名、そして本制度対象地域でありながら2001年度でも実施しなかった市町村名を確認することができる。2000年度から取り組んだ市町村数は71(うち5市町村は^(注9)特認)、2001年度から実施する市町村は28(うち2市町村が特認)であり、2001年度においても未実施の本制度対象市町村数は81(うち特認が4)である。

全体としては本制度へきわめて積極的な取組みを見せた北海道でも、市町村単位で見ると、本制度に取り組んでいないところ

第2表 北海道の地目別協定面積と協定締結率

(単位 ha, %)

	経営耕地面積 (2000年) (A)	協定締結面積 (2000年度) (B)	(B/A)
水田	235,000	10,744	4.6
畑(普通畑+樹園地)	417,330	2,326	0.6
牧草地	532,300	274,389	51.5
計	1,184,630	287,458	24.3

資料 北海道庁資料『北海道農業統計表 平成12年度』

(注) 協定締結面積の牧草地には草地のほかに採草放牧地を含む。

が多数(制度対象市町村の45%)存在するのである。2000年度の協定締結面積の95%が草地、また1,000ha以上の協定を結んだ35市町村のうち実に32市町村の協定地目がすべて草地であるように、酪農地帯が極めて積極的に本制度に取り組んだ反面、水田地帯、そして特に畑作地帯の取組みは遅れている。結果として、2000年度には全道の草地(牧草地)の51.5%が本制度で交付対象となったのに対し、水田は4.6%、畑はわずか0.6%に過ぎないのである(第2表)。

さて、市町村そして地目によるこうした取組みの較差は、北海道の耕作放棄防止にどのような効果をもっているのだろうか。小田切氏が言うように、「協定締結」=「耕作放棄の防止」なら、本制度が耕作放棄防止に効果を持つためには、耕作放棄地率が高い地域で集落協定が広範に結ばれなければならないはずである。逆に耕作放棄のおそれがない場所で協定が結ばれていても、それは本制度の目的を果たしたことにはならず、むしろミスターゲティングということになる。

しかし、実際には、耕作放棄地率の高い市町村では本制度への取組みが消極的であ

るとい傾向が見られるのである。この点を少し詳細に見てみよう。北海道は一般に耕作放棄地率が非常に低く、全体で0.9%に過ぎない。^(注10) 直接支払い制度に2000年度そして2001年度から取り組んだ市町村、そして2001年度でも取組みのない市町村の耕作放棄地率の平均を見るとそれぞれ順に1.0%、0.8%、

0.9%で、有意な差は見られない。しかし、1995年に耕作放棄地率が5%以上と大きかった22の市町村を見ると、そのうち2000年度に協定が結ばれたのはわずか4市町村、2001年度に協定を結んだのは2市町村にすぎない。残りの16市町村は2001年度においても本制度への取組みがなされていない。逆に1,000ha以上の協定を結んだ35市町村の耕作放棄地率の平均(単純平均)は1.0%と全体の平均とほぼ同じであった。耕作放棄に苦しむ地域で本制度への取組みが遅れている一方で、耕作放棄地の少ない安定した地域では取組みに熱心であったといえよう。^(注11)

b. 岩手県の取組状況

岩手県では59市町村のうち2000年度に55の市町村で1,197の集落協定、91の個別協定が結ばれた。協定締結面積は計1万6,386haで、北海道、熊本県に続き全国で3番目に大きい。本制度にきわめて積極的に取り組んだ県であるといえよう。ちなみに地目別にみると、協定締結面積の96%が田であり、圧倒的に水田に偏った取組みであった。しかし第3表からは、岩手県においても

第3表 岩手県の交付可能地に占める協定締結面積の割合
(2000年度, 地域類型別)

(単位 ha, %)

	交付可能農用地面積	協定締結面積(実績)	協定締結面積/交付可能地	耕作放棄地率	経営耕地に対する協定締結面積率
都市農業地域	380	296	77.9	5.1	3.6
平地農業地域	4,410	5,739	130.1	2.6	12.2
中間農業地域	9,800	7,823	79.8	7.1	14.9
山間農業地域	5,680	2,478	43.6	11.4	13.4

資料 2000年農業センサス 岩手県庁資料

- (注) 1. 「交付可能農用地」は,1999年度調査による交付可能農用地総量。
2. 協定締結面積は2000年度の実績。
3. 耕作放棄地率は,経営耕地面積+耕作放棄地面積に対する耕作放棄地面積の割合。

条件のより不利な地域で本制度の協定締結が困難であったことが読み取れる。本制度による交付対象となれる農用地(1999年度調査)に対する実際の協定締結面積の割合は,平地から中間地,そして山間地へと耕地条件が悪くなるにつれて急速に低下していくことがこの表からよく分かる。交付可能地面積に対する実際の協定締結面積は,平地から中間地域,そして山間地域へと条件が悪化するに従い急速に低下していく。平地では期待以上の成果が上がったが,山間地域や中間地域では成果は当初の予定にはるかに及ばなかったわけである。

c. 和歌山県の取組状況

本制度は,北海道以外では水田が主な交付対象となる傾向にあるが,和歌山県では協定締結面積(11,357ha)のうち91%(10,370ha)が畑である。これは,同県の耕地面積の66.8%が畑であり,なかでも傾斜地に多い樹園地が60.6%と全耕地面積の過半を占めていることによる。樹園地の内訳

は,みかん・はっさくが9,620haで全耕地の25.6%,うめが4,540haで12.1%,かきが3,010haで8.0%となっている。

和歌山県は本制度への取組みが積極的で,同県の50市町村のうち2001年度までに44市町村が取り組んでいる(うち2000年度からの取組みが36市町村,2001年度からが8市町村)。

他方で,2001年度においても本制度に取組みのなかった市町村が6ある。その理由は,3町村には農業振興地域がなく本制度の対象から外れたことと,残りの3町村では本制度の規定による1haの農用地の団地がないことである。ちなみに,この6町村のうち4町村は山間農業地帯に属しており,実際には条件不利農地を多く抱えていると推測される。

本制度がどの程度の耕作放棄防止効果を持つかという観点から,和歌山県の市町村を2000年度から本制度に取り組んだ市町村,うち協定締結面積が400ha以上の9市町村(これだけで県の全協定面積の70%を占める),2001年度から取り組んだ8市町村,そして先に見た2001年度にも取組みのなかった6町村に分けてその特徴を見てみよう(第4表)。

この表から明らかなのは,本制度への取組みが消極的な市町村ほど耕作放棄地率が高く,また経営耕地の減少率が高いということである。一方,協定締結面積が400ha以上あって本制度への取組みに積極的な市町

第4表 和歌山県における直接支払制度への取組状況

(単位 市町村, %)

	市町村数	協定締結率	耕作放棄地率	経営耕地減少率 (1995/85年)
2000年度に取組開始 (うち協定締結面積が400ha以上)	36 (9)	41.5 (63.6)	4.2 (3.2)	9.7 (2.4)
2001年度から取組開始	8	...	6.1	20.2
取組みなし	6	-	13.9	30.2

資料 農業センサス(1985年,1995年)和歌山県資料

- (注)1. 「協定締結率」は、1995年の経営耕地面積に対する直接支払制度の協定締結面積の比率。
 2. 「耕作放棄地率」は、1995年の経営耕地面積 + 耕作放棄地面積に対する耕作放棄地面積の比率。
 3. 「経営耕地減少率」は、1985年の経営耕地面積に対する1995年の経営耕地面積の減少率。

村では、耕作放棄地率も相対的に低く農地面積の減少も少ない。

これは、本制度の対象となる農地のなかでも条件が相対的によい農地を多く抱えている市町村が積極的に本制度に取り組んだ一方で、相対的に条件の劣悪な農地を抱える町村は取組みに積極的だったことを示している。さらに、最も農業条件が悪く、耕作放棄が多発し経営耕地が急激に減少している町村は本制度の対象とさえなっていないということをこの表は示している。

(注8) (注7)に同じ(29頁)。

(注9) 8法地域に地理的に接する農用地や農林統計上の中山間地域等の条件不利農地は、一定の範囲内で「特認」により本制度の対象になる。ただし、その場合、国の負担割合は通常の2分の1より低く、3分の1となり、その分地元の負担が多くなる。

(注10) 耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 ÷ (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積) 1995年農業センサスによる。

(注11) 北海道庁でのヒアリングによると、道庁の本制度担当者は、道庁としては「取組みを強力に働きかけた」。にもかかわらず耕作放棄地率の高い市町村で本制度への取組みが遅れている傾向が見られる理由として、「本制度の対象となる農地が少ない」「市町村の財政負担がある」「産業としての農業のウェイトが低く本制度の優先性が低い」といったことを挙げている。制度への取り

組むことのメリットよりもデメリットの方が大きいと判断された、ということであろう。

4. 市町村の事例による制度の成果と課題()

取組みに積極的だった自治体の事情

以上、北海道、岩手県そして和歌山県では、市町村を単位として見ると、条件不利の度合いが厳しい地域では本制度が限定的な取組みしかなされていないケースが多いことを見てきた。以下では分析をミクロ化し、本制度へ積極的に取り組んでいる市町村の現状をいくつか見ながら、本制度の成果と課題について検討していきたい。

(1) 岩手県E市の事例

E市は全経営耕地6,112haのうち4,952ha^(注12)が水田の稲作地帯で、県内有数の良質米産地でもある。同市の資料によれば水田面積^(注13)の「70%以上が中山間地帯に分布しており、本制度の趣旨に最も適した地域」であることから、2000年8月末時点で3,352ha^(注14)で協定が締結される状況であった。これは

岩手県では最大規模で、耕作者への直接支払総額は6億円以上になる。うち99.9%を占める3,349haが水田で、残りの3.4haは草地である。

同市には1,159haの畑と188ha樹園地があるが、これらはまったく協定の対象として取組みがなされなかった。しかし市の担当者によればそれは傾斜度と1haの団地条件が満たせなかったからである。E市内で本制度の交付条件を満たす農地はほぼ協定でカバーされたとのことである。

a. E市で直接支払い制度が受け入れられた理由

問題はE市ではなぜこのように本制度への取組みが積極的に行われたかである。第一にあげられるのは、市の担当者や農協がきわめて積極的に本制度の推進に取り組み、協定締結のオーガナイザーとして大きな役割を果たしたことである。この点は制度の推進にきわめて重要な要因であったと考えられるが、本稿で重視しているのは、農地の条件、農家の高齢化など、より一般的な条件であるので、この点についてはこれ以上触れない。E市において、本制度が農家に受け入れられやすかった農家側の客観的な条件として、まず、E市が本制度の対象地としては以下に述べるような意味で比較的条件がよかったことが挙げられよう。E市の耕作放棄地率(2000年)は4.5%と県平均の6.0%より低い。また、1985年を基準にした2000年の経営耕地の減少率は県平均が14.2%であったのに対し、E市のそれは12.1

%と平均以下である。これは、E市の農地が一般的には耕作条件がよいため農地が安定していることを示している。農業従事者に占める65歳以上の高齢者の割合も32.5%と県平均(32.2%)とほぼ同じであり、一般に農家の高齢化が進んでいる本制度対象地域のなかでは、担い手の面からも比較的条件がよい地域ということができよう。条件不利地域に絞って実施された直接支払制度であるが、それを積極的に受け入れたE市は、対象地域としては農地、担い手の両面で相対的に条件がよい地域であったといえそうである。

b. 耕作放棄防止の効果

とはいっても、E市は本制度がなくても耕作が維持でき、本制度がE市の耕作放棄防止になんら効果がなかったということはいえない。本制度はE市の耕作放棄防止に一定の効果をもっていると考えられる。

まず確認する必要があるのは、本制度の対象地域としては相対的に条件のよいE市においても、確実に耕作放棄地が広がっていることである。E市の耕作放棄地率は85年にはわずか0.7%であったが、2000年には

第5表 E市における経営耕地の減少と耕作放棄の拡大

(単位 ha, %)

	1985年	1990	1995	2000
経営耕地	6,955	6,633	6,564	6,112
耕作放棄地	48	146	163	287
耕作放棄地率	0.69	2.15	2.42	4.49

資料 農業センサス各年版

(注) 耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 ÷ (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積)

4.5%にまで上昇している。経営耕地面積も同期間に6,955haから6,112haへと12.1%も減少している。そして耕作放棄地率の上昇、経営耕地面積の減少は、95年から2000年の最近時において急速に進んでいる(第5表)。

E市における本制度の広範な取組みは、こうした「農地の自然淘汰に歯止めをかけた」^(注16)と、とりあえずいえるだろう。実際、耕作放棄になっていた多くの農地が本制度によって耕作され、あるいは草刈などの管理がなされ、「荒れていた多くの農地が見違えるようにきれいになった」と関係者は口をそろえて言うのである。

c. 本制度の課題

しかし、本制度がE市の農業衰退の最終的な歯止めの手段となるか、ということには疑問が大きい。E市においても農家の高齢化が進んでおり、農業後継者がいない家も多い。2000年センサスによれば、販売農家4,194戸中、同居農業後継者がいるのは2,334戸(55.7%)で、残りの1,860戸(44.3%)は同居農業後継者がいない。E市担当者の話では、若い人は市の中心部に住んでいる人が多く、土日に農業を手伝うだけの人が過半だという。2005年度の本制度の更新時に、どの程度農業の継承が次の世代に期待できるだろうか。兼業農家の後継ぎや専門的な規模拡大農家などからなる次世代が農業経営を引き継ぐと期待できなければ、本制度の活用も5年間で終わりということになる。実際、2000年11月末現在でも、5年間の営農継続に自信が持てないために

1集落が協定申請を取り下げると予想されていたが、他の集落でも「5年間の契約はきつい」と考えられているようである。2005年度の協定更新時には、E市においても多数の協定脱落集落が出現する可能性もあるといえよう。

それでは、農家内部で農業経営の世代交代ができない以上、そうした農家から放出される農地が耕作を維持されるためには、農地集積を行って耕作を続ける規模拡大農家の存在と、そうした農家へのスムーズな農地の流動化が不可欠である。そのためには大規模農家の再生産を保障する一定水準以上の農産物価格と、大規模専門農家が経営力を発揮できるような整備された農地の存在が必須条件となる。E市では基盤整備率は46%にすぎず、農地の半分近くは10a程度の区画で、大規模な機械化農業には不向きな農地が多いという。今後も米価の低下が続くと予想されるが、基盤整備がされていない小区画農地の耕作をコスト意識の高い専門農家が引き受けられる条件を満たすことができなければ、E市においても3年後の更新時には多くの集落で本制度は受け入れられなくなるであろう。

(注12) 2000年農業センサスによる。

(注13) E市資料「岩手県E市における中山間地域等直接支払制度の取組み状況」2000年。

(注14) 筆者たちが調査のため同市を訪れた時点(2000年11月末)では2000年度の取組みはまだ申請の段階で、数値は予定値に過ぎなかった。その後の岩手県庁資料によると、2000年度のE市の協定締結面積(実績)は最終的には4,091haとさらに増加している。

(注15) 2000年農業センサスによる。

(注16) E市の中山間直接支払制度担当者の話による。

(2) 北海道B町の事例

続いて、北海道東部酪農地帯に位置するB町の中山間直接支払制度への取組みを簡潔に見ていこう。

B町の直接支払制度の協定締結面積は2000年度が60,381ha、2001年度(計画)が60,631haと全国一の規模であり、B町だけで全国の協定面積の11.2%を占めている。また、B町の経営耕地面積は61,850ha(95年)であり、同町の耕地はほとんどが本制度でカバーされたことになる。本制度に対するB町の取組みはきわめて積極的かつ徹底的であったといえよう。B町の特徴は、協定の対象となった耕地がすべて「草地率70%以上」の交付要件を満たす草地だということである。農地の傾斜度はほとんどない。^(注17)

さて、B町の耕作放棄の可能性と、本制度がそれを防止する効果はどのようであろうか。B町の最近の経営耕地面積および耕作放棄地面積の推移を見たのが第6表である。経営耕地面積は若干の増減はあるが、ほぼ一定していると見てよい。耕作放棄も90年と比べて95年は1,000haほど増加したが、B町の農地が「草地としては」決して条

第6表 B町の経営耕地面積と耕作放棄地面積の推移
(単位 ha, %)

	経営耕地面積	耕作放棄地面積	耕作放棄地率
1985年	60,286	1,195	1.9
90	62,232	305	0.5
95	61,850	1,297	2.1
96	61,638
97	61,465
98	61,072
99	61,189

資料 農業センサス、B町町勢要覧

件不利地域ではないこと、規模拡大を希望する農家が多いこと^(注18)を考えれば、耕作放棄地が傾向的に急速に増加しているようには見えない。従って、B町は耕作放棄が傾向的に増加する地域ではないといえよう。

a. B町で本制度が受け入れられた理由

B町では、ごく一部の農家を除いたほとんどの農家が本制度による集落協定を結んだ。その最大の理由は、本制度の交付金が少なくない追加所得を農家にもたらすからであろう。B町の酪農家1戸あたりの草地面積は平均でおよそ60haであり、1戸当たりの直接交付金は90万円程度になる(単価1,500円/10a)。このうち50%を共同取組みに使うにしても、残りの45万ほどの現金が直接農家に交付されることになる。大きな農家なら、制限一杯の100万円が交付される。後で見るように、この額は決して営農の継続・離農を決定するような水準ではないが、それでも個々の酪農家にとって少なくない額といえよう。

b. 本制度がB町の耕作放棄防止に果たす効果

B町には24の集落協定があるが、その規模は様々である。都府県の集落に相当する農事組合(酪農協議会)を単位とする4~54戸からなる比較的小さな集落協定がある一方で、農事組合がいくつか合わさった「地区」を単位とする「集落」、農協支所を単位とする「集落」、そして農協の組合員全員を「集落」範囲とする186人からなる大規模な

集落協定もある。

これらの集落協定は、当然協定内農地の耕作放棄が出ないことを協定内容として含んでいる。B町での関係者からのヒアリングによれば、昨年度すでに離農した農家の農地に対し、その集落のメンバーが採草機を持ち寄って草刈をし、耕作放棄を防いだということもあった。B町では耕作放棄地は少ないものの、このように集落協定はB町の耕作放棄防止に一定の効果을上げていと判断してよいだろう。

c. B町における本制度の課題

しかし、B町の酪農家は巨大な規模に達しており、大きな規模の離農者がでた場合、耕作放棄を防ぐために集落協定のメンバーでその農地の採草等管理をするのに大きな負担がかかるという。離農者が続出するような環境になれば、もはや集落協定ではその穴を埋めきれないだろうと協定参加者は懸念している。

したがって、次に離農者を生まないような効果が本制度にあるか検討してみよう。B町では本制度による共同取組みを除いた農家への交付金は平均で45万円、最大で100万円である。問題は、この交付金は農家が離農することに対する歯止めとなるか、ということである。当然のことながら、B町の酪農家はほとんど専業農家であり、農家所得は平均で約1,000万円となっている^(注19)。実際、こうした専業農家が離農するか否かを決断するとき、直接支払い程度の補助金はほとんど影響力を持たない、というのが

B町の酪農関係者(農家、農協、町役場職員)の一致した考えである。

結論としていえるのは、B町の草地が耕作放棄されるか否かは、酪農経営の収益が維持されるかどうかにか大半がかかっている。それに対し本制度の役割は、「集落」内の少数の酪農家が何らかの理由で離農したときに、彼らの経営していた農地(草地)が他の農家に吸収されるまでの間管理をする、というものとどまる。

(注17) こうした北海道の酪農地帯の草地が本制度の交付対象となるのは、こうした農地が飼料用草地の栽培にとって不利な条件にあるからではなく、積算温度が少ないなどの関係で、他の一般畑作物がつかれないからだと本制度では位置付けられている。

(注18) B町の資料によると、1994年に行われたアンケート調査では、規模拡大希望農家は34.8%あった。現状維持希望は59.0%、規模縮小希望は6.2%である。

(注19) 読者のなかには、1,000万円の所得を得ている農家にさらに100万円の補助金を出すのは過保護ではないかと思われる人もいるだろう。しかし、1,000万円という酪農家の所得は、年間7,000時間以上の自営農業労働時間によって得られたものであることを考慮するなら、決して過保護とはいえないだろう。(資料『北海道農業統計表』)

(3) 和歌山県T市の事例

中山間等直接支払制度がよく受け入れられたもう一つの事例として和歌山県T市の状況を検討してみよう。T市は「うめ」や「みかん」の産地として有名で、経営耕地面積2,612ha(2000年センサス)のうち、うめの栽培が1,453ha(55.6%)、かんきつ類(温州みかん、なつみかん、その他かんきつ類)が801ha(30.7%)と、この2種類の作物で農地の大半を占めている。また同市には平地

が少なく，これらの作物は多くが山の急斜面に作られている。

こうしたことから，T市の中山間直接支払制度の取組みは，うめやみかんを中心とした畑(樹園地)が集落協定の中心となっている。協定締結面積は2000年度の実績で1,911ha，2001年度(予定)は2,027haと和歌山県最大であり，同市の経営耕地面積に占める割合は，2000年度は73.2%，2001年度は77.6%に達している。

a. T市で本制度が受け入れられた理由

急斜面上の農地，しかも畑という，本制度の対象地としては最も厳しい農地が多いT市でこれほど本制度が受け入れられた理由は何であろうか。それは，急斜面ということで作業効率上の条件は良くないにしても，T市の主要農産物であるうめの収益性が非常に高い上に，同市の農家は農業所得への依存度が高いためである。うめの収益性が高い背景には，最近の健康志向の高まりによるうめブームと，「紀州梅」のブランド化の成功がある。

第7表は，T市の経営耕地，主要農産物の

第7表 T市における経営耕地面積と耕作放棄地率

(単位 ha, %)

	1985年	1990	1995	2000
経営耕地面積	2,271	2,435	2,562	2,612
うめ	689	1,013	1,278	1,453
温州みかん	718	729	687	648
耕作放棄地	12	26	25	55
耕作放棄地率	0.5	1.1	1.0	2.1

資料 農業センサス各年版，T州市勢要覧
 (注) 耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 ÷ (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積)

栽培面積と耕作放棄地面積を示したものである。1985年から2000年の15年間で経営耕地面積は340ha，率にして15%も増加している。その主要因は，高い収益^(注20)をもたらすうめの栽培面積拡大である。うめの栽培面積は，過去15年間で2倍以上になっている。この拡大の多くは，水田などからの転用のほかに，山の斜面を切り開いて耕地化したことによるものである。耕作放棄地も若干見られるが，それらは条件の非常に悪い農地であり，それ以外の農地に対する耕作圧力は現在でも非常に強いという。傾斜農地の不利性を緩和する機械(モノレール等)もあり，また傾斜地にあることでかえって高い品質の農産物が得られるため，傾斜地で農業を営むことは必ずしも条件不利であるとは考えられていない。

こうしたことから，本制度が始まったとき，T市の担当者は，「T市が本制度の交付金を本当に受けてもよいのか」と真剣に悩んだという。しかし，制度が存在する以上それを有効に活用すべきだと考え，受け入れることにした。ただし，先に記したような農家の状況とT市には非農家が多いことを考え，非農家に配慮して本制度を「地域活性化のための交付金」ととらえることにしたという。従って，集落協定の主体は農家の集団ではなく，地域の非農家も含んだ自治会(町内会)とし，個別農家の受け取り分をゼロとし100%共同取組みに使うことにした。自治会はこの交付金を本制度の本来の趣旨に沿った使い方(耕作放棄の防止，農道や用水路管理等)をする一方で，地域活性

化のため広範に活用しているとのことである。

b. T市において本制度が耕作放棄防止に
果たす役割

関係者（市の本制度担当者ならびに集落協定の関係者）の話では、本制度の直接支払いは、資金難にあった自治会の活動を活性化するのに大いに役立っているという。その意味では、本制度はT市の地域活性化に大きな貢献をしているといえる。

しかし、耕作放棄を防止するという本来の役割においてはどうかであろうか。まず、協定のほとんどを占めているうめとみかんに関しては、今のところ一定の収益が見込めるので、耕作放棄がひろがる危険性はあまりない。^(注21)したがって、T市では基本的に本制度と関係なく、当面（少なくとも2005年までは）ほとんどの農地に関してはその多くが急斜面上にあるにもかかわらず耕作放棄される恐れは少ない。

しかし、同市にも若干の耕作放棄地が存在する。これに関しては、「そこはあまりにも条件が悪いので、この交付金が出たからといって耕作を復活することにはならない。」という。また、市は、集落協定の対象農地として水田は除外するように指導しているという。水田は耕作放棄となる可能性があり、その場合、交付金を全額返却しなければならないようなリスクを生むからである。このようにT市では、当面耕作放棄の可能性のない果樹園のみ集落協定の対象となっているのが現実である。

c. 本制度の課題

それでは、耕作放棄の防止を目的とする本制度の趣旨からすると、T市の適用に見られる本制度の問題点は何であろうか。一つは、全額が共同取組活動に使われたために目的が地域活性化となり、耕作放棄防止という本来の目的意識が希薄化したことであろう。T市の場合、耕作放棄の拡大という懸念が当面ないため、この問題は表面化しない。しかし、うめやみかんの収益性が低下し、耕作放棄の圧力が高まったとき、農家への直接支払いがない今の交付金配分の方法では、限界農地で営農を継続するインセンティブが働かないであろう。

結局、T市で本制度が広範に受け入れられたのは、主要農産物の高収益性によって耕作放棄の恐れが当面ないからである。そしてT市の農家にとって、本制度を受け入れることは何ら農家の負担を増やさないからである。その一方で、T市では耕作放棄の可能性のある作物やすでに耕作放棄化している農地は本制度の対象としていない。T市のようなケースでは、本制度は耕作放棄を防止するどの程度の効果を持っているだろうか。輸入農産物の増大あるいは健康ブームの終焉等により現在作られている主要作物の収益性が低下した場合、本制度が耕作放棄防止の歯止めとなるか、楽観できない。

(注20) 市担当者と農家の話では、うめの場合、10a当たり粗収益は60万円、純所得は35万円程度だという。専業農家は2ha程度の栽培をしており、うめ栽培による専業農家の純所得は700万円程度である。また、専業農家の多くは加工も行っており、その収益もある。

(注21) 農家の話では、たとえばある農家が農業を

やめようとする、親戚や友人がその農地を借りたいたとすぐに申し出、耕作が放棄されることは考えられないという。

5. 市町村の事例による 制度の成果と課題()

取組みに消極的だった自治体の事情

すでに見たように、中山間直接支払制度をきわめて積極的に活用した市町村がある一方で、少なからずの市町村はその取組みに消極的であった。以下では、後者の二つの町村のケースを見ることで、なぜ本制度がこうした自治体では受け入れられなかったのかを検証していこう。

(1) 和歌山県H町の事例

a. H町の農業事情と本制度への取組み

同じ和歌山県のなかでもT市と対照的にH町では本制度への取組みが消極的であった。同町には2000年時点で50の集落、274戸の農家があるが、締結された集落協定は二つだけで、参加農家はわずかに9戸であった(2000年、2001年ともに)。協定締結面積は合計5haで、全経営耕地面積に占める割合は5.5%にすぎない。

もちろん、これは山間農業地域に位置す

第8表 H町における農業構造の変化
(単位 ha, 戸)

	1985年	1990	1995	2000
経営耕地面積	167	142	107	91
うち田	105	95	74	60
耕作放棄地	11	13	9	15
農家戸数	566	419	312	274

資料 農業センサス各年版

る同町に、本制度の対象となる傾斜農地がないからでも、本制度の適用なしに十分な所得をあげられる作物を作っているからでもない。第8表は同町における過去15年間の農業基盤の推移を見たものである。1985年に167haあった経営耕地面積は、2000年には91haへと、わずか15年で45%も減少した。耕作放棄地はめだって増加していないが、この主な理由は、離農して農業センサスの調査対象外となった土地持ち非農家の農地は耕作放棄地としてカウントされないからであろう。農家戸数は過去15年で566戸から274戸へと半減した。その一方で、農地の集積は、5.0~7.5ha規模の農家が1戸あるものの、次に大きな農家の規模は1.0~1.5ha(4戸)であり、農地の流動化による階層分解はほとんど進んでいない。農業従事者(539人)の半数以上(53.4%)が現在(2000年)65歳以上であること、後継者のいる農家はわずかである(注23)ことを考えるなら、H町の農地減少は今後も確実に進むと予想される。

b. H町で本制度への取組みが進まなかった理由

さて、H町のような地域でこそ、農地の耕作放棄を防ぐために中山間直接支払制度が活用されなければならないはずである。にもかかわらずH町で本制度がほとんど受け入れられなかったのはなぜであろうか。本制度に関するH町の担当者O氏の説明から、その理由を探っていこう。

担当者O氏によると、H町における本制度への対応は次のように行われた。まず、

町内にある農地と集落から、本制度の対象となりそうなところを選ぶことからはじめた。町内の水田(126ha、95年)^(注24)の約半分は傾斜度(100分の1以上)の点では本制度の要件を満たすと考えられたが、傾斜度と「最低1haの一団の農地」という条件を満たす集落は50地区中6地区のみであった。そこで、この6地区の代表者に本制度のことを説明したが、うち二つの集落では、「高齢化が進んでいて集落のなかの一番若い農家でも72,3歳という状態であり、とても5年間の集落協定は結べない」という返答であった。そこで、残りの4集落で説明会を開いたが、「高齢化が進んでいるため5年の協定は長すぎる」「連帯責任なので(農業ができなくなったときに)他の人に迷惑がかかる」「自分の農地で手一杯で、他人の分までとても耕作できない」「耕作放棄してはいけない」と精神的にプレッシャーをかけられるよりも、「気楽にやりたい」「交付金の額が少なすぎ。肥料代にもならない」という意見が相次いだ。結局本制度を受け入れて集落協定を締結したのは2集落のみだったわけである。

以上を整理すると、H町で本制度が広く受け入れられなかった理由として、まず1haの団地という制約条件がある^(注25)。次に、高齢化が進んで後継ぎもいないために5年間の契約という条件が満たせない。そして第三の理由として連帯責任という条件が、高いリスクを高齢農家にもたらしめていることがある。さらに、交付金単価が低く十分なインセンティブとならないという問題がある。

c. H町における本制度の成果と課題

このように本制度がH町では十分に受け入れられなかったとはいえ、集落協定を結んだ農家にとって本制度は非常に好ましいものとして受け入れられたようである。7戸で水田2haの集落協定を結んだT集落の代表Mさん(69歳)は、「水田を荒らさずに続けていくためにこの制度は非常によい。今までと同じように耕作するだけで交付金がもらえるので、荒地でも耕そうという気になる」「この制度を活用しながら農地はこれからも荒らさずに作っていききたい」という。

Mさんによると、集落協定を結ばなかった農家のなかにも、集落協定に興味を示す人がいるという。また、H町担当者のO氏も、「集落で協定を結ばなくてもよい」「1haの団地という条件がない」「5年の契約期間という制約がない」、あるいは「交付金の単価がもっと高い」などの改善がなされるなら、もっと多くの農家の本制度に参加したであろうという。農家には、本制度へできれば参加したいという潜在的な希望がありながら、結局本制度の設計のあり方によってこうした潜在的希望者の多くが本制度から排除されたということもできよう。同町のある農業委員は、「この制度は山間農業地域には合わない。これは大農業地域の制度だ」と言ったというが、その言葉に、本制度に取り組もうとしても制度上の制約からそれができなかったことがよく表現されているといえよう。

(注22) H町の本制度担当者の話では、農業センサスペースでは、H町の集落は30であるが、H町では

「地区」とよばれる50の集落が実質上の集落として機能しているという。

(注23) H町役場でのヒアリングによる。

(注24) この数値は、H町の町勢要覧の「耕地面積」によるもので、農業センサスの数値(74ha)と大きく異なる。これは、非農家の所有農地や耕作放棄地などが町勢要覧の数値には含まれているからだと考えられる。

(注25) 隣接する複数集落をまとめて「1ha団地」の要件をクリアできなかったのか、との筆者の質問に対し、H町担当者は、「集落間の距離が大きいため営農の一体性がなく、条件を満たせなかった」と答えている。

(2) 広島県S村の事例

行政の努力にもかかわらず本制度が十分農家に受け入れられなかったもう一つの事例として、広島県S村の事例をみてみよう。

a. S村の農業事情と本制度への取組み

S村は広島県北部の中国山地の内奥に位置し、交通の便や就業機会等に恵まれなかったため人口の減少と高齢化の進行が著しい典型的な山間農業地域である。1960年に5,625人いた同村の人口は2000年には2,013人にまで減っており、高齢化率も43%と県内最高水準にある。こうしたこともあって、同村の農業は衰退を続け、1985年に603戸あった農家は2000年には445戸に減

第9表 S村における農業構造の変化

(単位 ha, 戸)

	1985年	1990	1995	2000
経営耕地面積	348	311	277	234
うち田	281	254	224	196
耕作放棄地	23	40	21	...
農家数	603	546	505	445

資料 農業センサス各年版

少、15年間で経営耕地面積は348haから234haへと100ha以上、率にして33%も減少している(第9表)。2000年の最大規模農家の耕地面積は2.0~2.5ha(4戸)であり、流動化農地による大規模農家への農地集積は進んでいない。耕作放棄地面積の拡大は決して急速ではないが、それは非農家化した元農家の耕作放棄地が定義上農家の耕作放棄地としてセンサスでカウントされていないからにすぎない。耕作放棄地は、センサスの数値以上に急速に広がっているのである。

さて、S村における中山間直接支払制度の取組みはいかなるものであったろうか。同村の協定締結面積は2000年度で88.5haであり、経営耕地面積(2000年)に占める割合は37.8%となる。これは、先の和歌山県H町の5.5%よりはるかに大きい。S村でも、全農地が本制度の対象になったわけではないことを考慮すれば、取組みはかなり

第10表 広島県F群6町村の中山間直接支払制度への取組み

(単位 ha, %)

	経営耕地面積	協定締結面積	協定締結率	高齢化率	経営耕地減少率(1995/85年)
S村	277	87	31.4	43.0	20.4
A村	333	249	74.8	35.5	6.7
B村	299	255	85.3	30.5	8.3
C町	546	281	51.5	34.8	(*)19.6
D町	366	356	97.3	27.9	(*)23.4
E町	855	784	91.7	37.2	8.9

資料 農業センサス『民力 2001年版』(朝日新聞社編)
 (注)1. (*)C町とD町の耕地減少の多くは、ダム建設による。
 2. 「高齢化率」は各町村住民の高齢化率で、農家のものではない。
 3. 「経営耕地面積」は1995年、「協定締結面積」は2000年度、「高齢化率」は2000年のデータ。
 4. S村の協定締結面積が87haと本文(88.5ha)と異なるのは、村単補助分の1.3haが除外されているからだと思われる。

積極的であったといえるかもしれない。しかし、S村が含まれる広島県F郡の他の町村と比べると、S村の本制度への取組みがはかばかしくないのは明らかである（第10表）。同村にある84の集落のうち2000年度に集落協定を結んだのは22で、全集落の4分の1に過ぎなかった。

b. S村で本制度の取組みが進まなかった理由

S村では農地や高齢化等の耕作条件が極めて劣悪な割には、比較的中山間直接支払制度への取組みが積極的になされたといえよう。それでも受け入れが現状のレベルにとどまったことの原因は何であろうか。同村の担当者は、その理由を、農家の高齢化や農地の地形的な制約、そして集落をまとめていくリーダーの不在だと分析する。

集落のリーダーの不在とは、結局高齢化の進行による集落の活力の低下から生じたものではないだろうか。^(注26)同村役場の資料では、高齢化の進行による同村社会の変化を以下のように記している。

「少子・高齢化により、常会（＝集落 - 引用者）の機能である葬儀等の互助、道路の草刈等の環境維持、防災、会合や行事による親睦等の低下が著しく、さらに住民の地域活性化に向けた意欲の著しい減退等集落の^(注27)存続が懸念されるようになってきた」。

S村が位置するF郡の町村比較（前掲第10表）では、高齢化がひときわ高いS村において経営耕地の減少が著しく、また集落協定の締結が遅れていることを示している。こ

れからも、主に高齢化が進んだ結果、本制度の集落協定を結ぶための地域リーダーが不足し協定づくりが進まなかったと考えられるのである。

（注26）小田切氏も集落協定におけるリーダー不在と高齢化には密接な関連性があることを指摘している。小田切編著、前掲書、6頁。

（注27）S村役場「国土保全に係る集落機能を維持管理するための行政・住民が果たすべき役割」（2000年12月12日）、2頁。

6. 結論と課題

（1）結論

本稿の主な課題は、中山間直接支払制度の実施状況を検討することで、本制度が耕作放棄による農業衰退をどの程度防ぐことができるかどうかを確認することであった。本制度に基づく協定を締結した農地はほぼ協定期間中の耕作・農地管理がなされると期待されること、2000年度においては対象面積の7割で協定が結ばれ、2001年度にはそれが現時点（2002年1月現在）8割となると見込まれていることは、本制度が中山間地域等の条件不利地域の農業衰退に一定の歯止めをかける効果をもっていることを示しているといえてよいであろう。

しかし、期待された農地の7割ないし8割の面積で本制度の取組みが行われたことは、本制度の目的が7、8割方達成されたと考えるべきであろうか。これまでに見てきた事例は、必ずしも事態はそう楽観できるものではないことを示している。

問題は、何をもって本制度の目的とし、何をもって成果とすべきかである。本制度

の目的を耕作放棄の防止とすれば、厳密な意味での本制度の成果とは、「本制度の取組みがなければ耕作放棄が起こるであろう農地において、本制度を実施することで耕作放棄がふせがれること」であるはずである。もともと本制度が実施されなくても耕作が維持される地域なら、そこで本制度を実施し耕作が維持されたとしても、それは本制度の目的が達成されたことを意味しない。むしろ本制度の必要のないところでそれが実施された（ミスターゲティング）ととら（注28）られるべき面もある。本稿で見た各地の状況によれば、耕作放棄地率が低く、従って本制度の適用がなくても耕作放棄が進行する恐れが少ない地域において本制度は最も積極的に取り組まれた。これを本制度のミスターゲティングととらえ、達成率7、8割といわれる一般的な評価から差し引くなら、本制度の成果の評価は大きく低下することになる。

しかも、耕作放棄の拡大により農業基盤が急速に衰退しつつある地域において本制度への取組みはきわめて限定的であった。地方自治体の担当者の積極的な働きかけにもかかわらず本制度は多くの農家・集落に受け入れられず、結果として耕作放棄の拡大に歯止めをかけることができていないのである。

（注28）しかし、それはこうした地域での本制度の取組みが無意味なばらまきであったことを必ずしも意味しない。本制度へ参加した農家を対象とした農林水産省の調査「中山間地域等直接支払制度に関する意向調査結果」によれば、本制度に対する参加農家の満足度は非常に高かった。筆者の調査によっても本制度への取組みは地域活性化

に資するところが大きいことが確認できた。地域社会活性化策としての本制度の効果は注目されてしかるべきであろう。

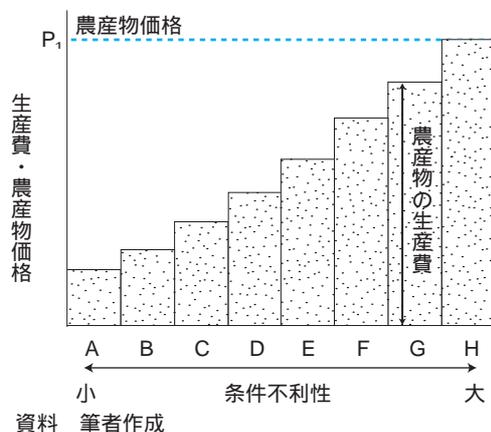
（2）本制度の受容・拒否のメカニズム

相対的に農業条件の良い地域で本制度への取組みが積極的で、相対的にそれが悪い地域では消極的だったという結果は、本制度の目的からすれば矛盾する。しかしこれも、「農家は経済合理的に行動する」という視点から考えるなら、容易に理解できる結果である。筆者は調査の過程で多くの農家や行政関係者に会ったが、本制度への対応に関する彼らの考えと行動は非常に合理的であったといえることができる。

地域によって異なる農家の対応がそれぞれ合理的であることを理解してもらうために、図によって説明しよう。まず、本制度が農業生産に対して持つ意義を簡単に整理し、続いて本制度がなぜ一部の地域で受け入れられ、他の地域で受け入れられなかったかを示そう。

第1図に示したように、国内の農地は、農地の豊凶や基盤整備の有無等の条件に

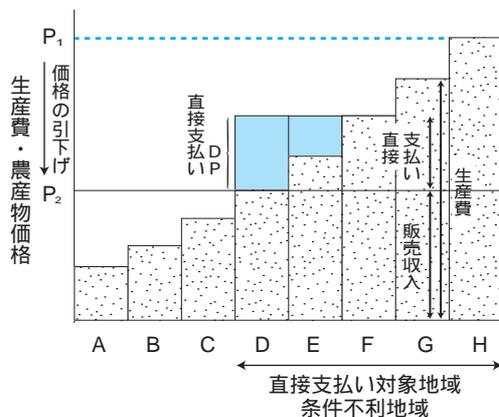
第1図 価格支持を中心とした従来の国内農業保護政策



よって条件の良い(条件不利性が小さい)地域(A)から、条件のきわめて劣悪な(条件不利性が大きな)地域(H)に分類される。条件不利性が大きいほど単位面積当たりの生産費は高くなる。従来の政策、すなわち価格支持中心の政策は、貿易を制限して国内価格を P_1 という高い水準に設定することで、Hのようなきわめて条件が不利な地域も含めた全農地の農業再生産を保障してきた。

一方、現在そしてこれからの農政の枠組みは、貿易規制を緩め国内価格を引き下げるとともに、価格低下の損失を生産者に補償するために条件不利地域の農家に直接支払いを行うことで国内生産を維持していこうとするものである(第2図)。政府は農産物価格を P_1 から P_2 へ引き下げ一方で、条件不利地域(中山間地域等)に対して直接支払いDP(Direct Payment)を支払う。さて、問題はこの直接支払いが各農業地域の農業所得をどの程度補填し、農業生産の継続か放棄かといった農家の決定にいかなる影響を与えるかである。

第2図 農産物価格の引下げと
条件不利地域への直接支払い



資料 筆者作成

直接支払いの対象となるD,E,F,G,Hの各地域について見てみよう。直接支払い対象地のなかで最も耕作条件に恵まれたDでは、農産物価格(P_2)はもともと生産費に達しているのだから、直接支払いがなくても生産は継続される(耕作放棄の恐れがない)地域である。この地域で直接支払いDPの支給は、農家にとって超過利潤というメリットをもたらすので、当然農家は直接支払いに参加するであろう。この超過利潤は、農地に対する競争が正常に働いている状況なら地代の引上げとなって表れるはずである。

一方、E,Fの地域では、 P_2 に引き下げられた価格の下では直接支払いによる所得補填がなければ生産を継続できず、耕作は放棄されてしまう。直接支払い制度はこの地域において耕作放棄を防止することになる。直接支払い制度が耕作放棄防止政策として真の効果をもつのは、この地域においてである。本稿では「本制度のおかげで耕作放棄地が減り農地が見違えるようになった」という岩手県E市の報告を紹介しているが、それは耕境外にあった農地E,Fが直接支払いによって耕境のなかに繰り入れられたという本制度でもっとも期待される効果が表れたことを意味している。

しかし、条件が一層悪いGやHの地域では、直接支払いDPの追加所得では、農家所得は生産費用を十分カバーすることはできない(生産費 > 販売収入 + 直接支払い)。結局、G,Hの地域では直接支払制度の導入によっても耕作放棄を防止することができないのである。近年の米価の低下が60kg当た

り5千円とすれば10a当たり農家の手取りの減少は4万円程度にもなる。最大でも10a当たり2.1万円の直接支払い(しかもその半額は共同取組費として集落で使われる)を受け取っても、もともと限界地であったGやHのような地域では、「農業を自分でしても経済的に合わないことが分かっている」合理的な農家にとって、本制度の支払額程度では「肥料代にもならない」(和歌山県H町)として拒絶されて当然なわけである。実際、本制度に参加した多くの市町村でも、すでに耕作放棄地となっている農地や5年のうちに耕作放棄地となる可能性がある農地は協定から外すところが少なくなかった。そうした農地は、現行の直接支払いによる追加所得では再生産が可能とならないGやHに属する農地であるといつてよい。

もしかしたら、このような経済的な考えに対し、集落協定がGやHの地域で結ばれないのは高齢化が最大の理由であり、支払単価の問題ではない、という異論もあるかもしれない。しかし、「農家の高齢化」とは、結局次世代が農業の低い収益性に魅力を感じず農業を継がないということであり、突きつめてみれば経済的な問題なのである。もし十分な直接支払いが行われることでGやHの地域において農業が十分魅力的な職業となるなら、次世代(農家の後継ぎあるいは外部からの参入者)は農業を引き継ぎ、高齢化の問題は顕在化しないはずである。

(3) 本制度の課題

それでは、本制度がより広範な条件不利

地域(中山間地域等)における耕作放棄を防止することを目的とするなら、どのような点が改善されるべきであろうか。必ずしも集落協定や5年間という協定期間にこだわらない制度の柔軟化など、制度の設計上の改善も当然必要であろう。しかし、ここではより本質的だと思われる「支払単価」について指摘しよう。

まず、支払対象農地の地形的分類を多様化し(水田に関しては単に20分の1以上の傾斜ではなく、15分の1、10分の1等、分類を細分化する等)、条件が非常に悪い地域(G、H)に対しては直接支払額を増加することである。こうした地域は面積的には少ないので、支払総額の増加はそう大きくないであろう。しかし、すべての農地を保全することは必ずしも合理的ではない。^(注29) 保全すべき農地とそうでない農地をきちんとした基準の下で区別する必要がある。具体的には、耕作条件がきわめて劣悪なHは耕作をあきらめて、森林等に戻すのが適切な措置かもしれない。

また、支払単価は農産物価格の変化(低下)に連動して増加されるべきである。そうでなければ、直接支払制度は農産物価格の低下に伴い耕作放棄を防止する力を失うであろう。

(注29) 条件不利地域の一つの極限形態は千枚田とよばれる棚田であろうが、ある試算によれば石川県輪島市の約1haの千枚田を保全するためには人件費などで660万円もの経費がかかるという。合田素行「棚田保全施策の仕組みと『中山間直接支払』」『農林水産政策研究所レビュー』No.1, 2001年9月, 43~50頁。

(4) 今後の研究の課題

すでに見たように「中山間地域等直接支払制度」はこれからの世界的な経済体制のなかで国内農業を維持していくためにきわめて重要な制度であるが、残された課題も多い。制度の設計に関する比較的小さな課題も多いが、今後の日本の農村をいかなる姿として描いていくかというきわめて大きな問題に答えを出さずには本制度の将来を確かなものとして展望することはできない。

従って、中山間地域農業問題に関する我々の研究課題も多様である。まず第一に、中山間地域のような条件不利地域において耕作が放棄される条件および継続される条件は何かを、集落の機能や人々の生き甲斐も含めた中山間地域農業の意義とともに明らかにする必要がある。第二に、本制度の対象地域、なかでも条件不利性が厳しい地域の多くの農家がこの制度に参加するためにはいかなる制度の改善が必要か、という制度設計上の問題がある。そして第

三に、国の農業や他の産業、特に中山間地域のそれはいかにあるべきか、といった地域経済政策上の問題点も議論しなければならないだろう。また、より本質的な問題として、WTO体制、経済のグローバル化のなかで日本農業はいかにあるべきかという問題も、中山間地域農業を論じるときには無視できないものである。本来、本制度の意義は、そこまで見据えた上で見いだされなければならないだろう。

<参考文献>

- ・生源寺真一『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会，1998年
- ・小田切徳美『日本農業の中山間地帯問題』農林統計協会，1994年
- ・小田切徳美『中山間地域等直接支払制度の実態と課題』(農業政策ヒアリングシリーズNo.2)，農林中金総合研究所，2001年9月
- ・山下一仁『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』大成出版社，2001年
- ・柏 雅之「中山間地域直接支払い政策の意義と限界」『林業経済研究』第47巻第1号，2001年3月，27～34頁
- ・田代洋一『日本に農業は生き残れるか』大月書店，2001年

(須田敏彦・すだとしひこ)