

中山間地域の諸問題

—主に直接支払制度をめぐって—

亀 田 進 久

- ① 農政上の中山間地域とは、農林統計で使用する農業地域類型（都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域）のうち、中間農業地域と山間農業地域を一括した地域で、わが国総面積の64.8%、耕地面積の43.4%を占めるなど、その比重は高い。但し、直接支払制度はその全地域を対象としたものではなく、諸要件による絞り込みが行われている。
- ② 高度成長期に、わが国の農村は都市に大量の労働力を提供したため、人口流出を契機とする空洞化現象に襲われた。農村に残った農業就業者たちも時とともに高齢化し、過疎化と高齢化の圧力によって、農村では様々な問題が生じてきた。とりわけ、耕作放棄地問題は深刻で、農水省ではその解消に向けた本格的な対策に着手し始めたところである。
- ③ 中山間地域が農政の課題と認識され始めたのは昭和63（1988）年のことであり、平成2（1990）年度には具体的な融資制度の導入等が行われた。平成4（1992）年、農水省は新農政と呼ばれる政策文書を公表し、平成5年にはいわゆる特定農山村法の制定にこぎつけた。同法の審議過程では、中山間地域等への直接所得補償についても検討され、法の成立に当たっては、引き続きそれを検討する旨の付帯決議が、衆参両院で採択された。
- ④ 平成5年末、GATTウルグァイ・ラウンドの農業合意を受けて、わが国では、昭和36（1961）年制定の農業基本法に代わる新たな基本法を模索する動きが始まった。農水省では、平成6年10月の緊急農業農村対策本部の農業合意関連対策大綱等に基づき、従来の農政の分析を行う中で、中山間地域等については、直接所得補償等の手法等が論じられた。平成9（1997）年には、内閣総理大臣の諮問機関「食料・農業・農村基本問題調査会」の農村部会で、直接補償を求める意見とこれに対する反対論（わが国の脆弱な農業構造の温存、ばらまき批判と農業者の経営感覚の麻痺、EU等の海外事例をわが国に適用することの妥当性）が拮抗したが、最終答申ではその導入が位置付けられ、旧農業基本法に代わって平成11（1999）年に成立した食料・農業・農村基本法第35条で、直接支払制度の導入が定められた。
- ⑤ 中山間地域等直接支払制度は、平成12年度に5か年の予定で第Ⅰ期（平成12～16年度）が始まったが、本稿では、同制度に対する有識者の評価を紹介するとともに、第Ⅰ期の制度の概要と運用実績を概観する。また第Ⅰ期の終了に当たり、同制度の存否に関する議論が行われ、制度の一部を手直しして第Ⅱ期（平成17～21年度）が始まるが、その経緯と制度改正の内容、および第Ⅱ期の現状（平成17～19年度）を併せて紹介する。
- ⑥ 平成21年度に中山間地域等直接支払制度は第Ⅱ期が終了するが、同制度が継続されるか否か、今から厳しい議論が予想される。

中山間地域の諸問題 —主に直接支払制度をめぐって—

前 農林環境調査室 亀田 進久

目 次

はじめに

I 中山間地域の現状等について

- 1 中山間地域とは
- 2 中山間地域等の諸問題

II 中山間地域等直接支払制度までの道程

- 1 中山間地域問題の登場
- 2 「新政策」と中山間地域問題
- 3 中山間地域等直接支払制度の成立

III 中山間地域等直接支払制度の概要と運用

- 1 中山間地域等直接支払制度導入の評価
- 2 中山間地域等直接支払制度の概要
- 3 第Ⅰ期（平成12～16年度）の実施状況
- 4 第Ⅱ期に向けた議論の展開
- 5 第Ⅱ期（平成17～21年度）の制度改正と現状

おわりに—第Ⅲ期への展望

はじめに

農業基本法（昭和36年法律第127号）の下では、農政の課題とは畢竟、農工間所得格差の解消という目的に絞り込まれていた。それが転機を迎えるのは、平成4（1992）年の「新しい食料・農業・農村の方向」という政策文書の策定と、翌年のウルグアイ・ラウンドの農業合意においてである。前者は、農政の課題として食料の安定供給、環境保全、農村政策等も掲げ、後者は農業基本法に欠けていた国際化農政の必要性を示した。こうして、平成11年には食料・農業・農村基本法が制定されるが、その間長らく議論されてきた、農業を行うには条件の悪い中山間地域への直接所得補償（財政負担による助成措置）も平成12（2000）年度から始まるのである。

ところで、わが国には3つの直接所得補償制度があると言われる⁽¹⁾。即ち、水田・畑作経営所得安定対策（旧品目横断的経営安定対策）、中山間地域等直接支払制度、環境支払である。但し、わが国政府は環境支払を直接所得補償とはしていない⁽²⁾。

水田・畑作経営所得安定対策とは、米、小麦、大豆、てん菜、でん粉原料用馬鈴薯を対象作物とし、4ha（北海道では10ha）以上の規模を持つ認定農業者と20ha以上の規模を持つ集落営農組織を支払受給対象に、諸外国との生産条件不利補正対策と収入減少緩和対策として措置さ

れたものである⁽³⁾。同制度は規模要件や集落営農組織の弾力化を図り、名称を変えて存続しているが、さらに制度改正が行われる可能性もある。環境支払については、「経営所得安定対策等大綱」⁽⁴⁾の中で品目横断的経営安定対策とともに、「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」として提示された。具体的には、地域全体で農地や水を保全する効果の高い共同活動や、環境保全の営農活動を行う組織体に助成金が交付される措置で、農地・水・環境保全向上対策として平成19（2007）年度に導入された⁽⁵⁾。但し、滋賀県をはじめ、様々な自治体で、国の動きに先駆けて、環境農業直接支払制度が実施されたのは、周知のところであろう⁽⁶⁾。

本稿の主題となる中山間地域等直接支払制度は、早くも平成12（2000）年度に始まった。その経緯は後述するとして、ここでは、中山間地域にこそ人口の減少（現在では自然減）と高齢化、過疎化の波、耕作放棄地（遊休農地）の増大、農林業の不振を背景にした地域社会の停滞等、わが国社会を悩ます深刻な問題が、尖鋭的に凝縮されていたことを指摘しておきたい。小宮山宏・前東大総長は、他の国が解決したことのない問題（高齢化と少子化、都市の過密と地方の過疎、農業問題など）を山ほど抱えているという意味で、わが国を「課題先進国」と呼んだ⁽⁷⁾が、これを敷衍すれば、中山間地域はまさに国内における課題先進地域であったと言ってもよい。

(1) 長濱健一郎「Ⅶ. 日本」岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会, 2006, pp.122-127.

(2) 例えば、農水省の栗原眞・環境保全型農業対策室長は「わが国における農業生産環境施策について」『農業と経済』72巻1号, 2006.1, pp.15-22.で、首尾一貫して「支援」という言葉で通している。

(3) 農林水産省「経営所得安定対策等大綱」2005.10. <http://www.maff.go.jp/j/syotoku_antei/pdf/antei_taisaku.pdf>

(4) 同上

(5) 稲盛悠平ほか「環境農業直接支払制度を具体化した『環境こだわり農業』による水環境保全」『用水と廃水』49巻6号, 2007.6, pp.3-4.

(6) 藤栄剛「農業環境政策の経済分析－滋賀県の環境農業直接支払制度を対象として」『彦根論叢』370号, 2008.1, pp.65-85; 吉田俊幸「農村における資源・環境保全政策の展開と直接支払制度の意義」『地域政策研究』8巻3号, 2006.2, pp.67-68.

(7) 小宮山宏『「課題先進国」日本：キャッチアップからフロントランナーへ』中央公論新社, 2007, p.12.

以下、直接支払制度の成立を中心に、中山間地域等の諸問題について概説する。

I 中山間地域の現状等について

1 中山間地域とは

農政上の中山間地域とは、農林統計の地域区分である中間農業地域と山間農業地域を一括したものである。農業・農村の動向を地域特性によって把握するのが農政上重視されるようになったことを背景に、平成2（1990）年、市町村単位の農業地域類型（都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域）が導入された⁽⁸⁾。しかし広域合併した市等では、市町村単位の農業地域類型が地域の特性を正確に表現できない事態が生じてきたために、平成7（1995）年、旧市区町村単位の農業地域類型が作成された⁽⁹⁾。下記表1に示すのは、現行の農業地域類型である。

この分類による中山間農業地域は、平成17（2005）年の数字では、市町村数で全国の50.3%、総面積で64.8%、耕地面積で43.3%、林野面積で79.9%、農業産出額で38.8%、総世帯数でこそ全体の12.2%と低いが、総農家数の43.4%、販売農家数の41.7%を占め、同じく総人口比では13.6%と低いものの、農家人口では全体の39.7%を占める。これら数値は概して高く、中山間地域の重要性を示唆している⁽¹⁰⁾。とはいえ、例えば中山間地域等直接支払制度の対象農用地が80万ha強であること（上記の中山間農業地域の耕地面積は203万ha）を思えば、直接支払制度の対象は、一段と絞り込まれたものであることが分かる。

2 中山間地域等の諸問題

戦後の混乱期を10年で終え、わが国経済は昭和30～47（1955～1972）年の高度成長期に年平均9.3%の実質経済成長率を達成した。これを支えた諸要因の一つに、労働人口増加率の高さ

表1 農業地域類型の基準指標

都市的地域	可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人又はDID人口2万人以上の市町村。 可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の市町村。但し林野率80%以上のものは除く。
平地農業地域	耕地率20%以上かつ林野率50%未満の市町村。但し傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。 耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の市町村。
中間農業地域	耕地率が20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の市町村。 耕地率が20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の市町村。
山間農業地域	林野率が80%以上かつ耕地率10%未満の市町村。

(注1) 決定順位：都市的地域→山間農業地域→平地農業地域・中間農業地域

(注2) DID（人口集中地区）とは、人口密度約4,000人/km²以上の国勢調査地区がいくつか隣接し、合わせて人口5,000人以上を有する地区をいう。

(出典)『農林統計に用いる地域区分』農林水産省統計情報部、1995、p7.より筆者作成。

(8) 「農林統計に用いる地域区分の改定について」（平成2年11月30日付け2統第1160（企）経済局統計情報部長通達）『農林統計に用いる地域区分』農林水産省統計情報部、1990、pp.1-7.

(9) 「農林統計に用いる地域区分の改定について」（平成7年9月14日付け7統第919（企）経済局統計情報部長通達）『農林統計に用いる地域区分』農林水産省統計情報部、1995、pp.1-9.

(10) 中山間地域等総合対策検討会「『中山間地域における喫緊の課題をめぐる情勢と対策の方向について』取りまとめ—関連データ編—」2007.11.21、p.1.<http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/zyosei_taisaku/pdf/data1.pdf>

(昭和31～48年は年平均1.3%と高く、昭和49～平成2年は1.1%でほぼ横ばい)、農村から都市への大量の人口移動が挙げられるが、同時にそれは高度成長の歪みの顕在化をもたらした。即ち、都市の人口過密と地方の過疎化という地域間格差等の問題である⁽¹¹⁾。

明治大学の小田切徳美教授によれば、中山間地域の問題とは、煎じつめれば、人と土地と村、そして最後は人間の内面にある「誇り」の空洞化にある。高度成長期に、挙家離村（農村からの集団的移住）を含め、農地を引き継ぐべき世代が地域外へ去ったために、親世代によって機械化等による農地の維持管理が行われたが、親世代の高齢化と農業からのリタイアで、農地の貸借化や農地潰廃（転用）の問題が生じてきた。時期的に整理すれば、高度成長期に都市への国内人口移動という人の空洞化が農山村で生じ、平成に入って、人口の減少は自然減へと性質を変えていく。土地の空洞化は2つの石油危機を経て顕在化し、村の空洞化はバブル経済とその崩壊期に顕在化し、現在に至っている。但し、

こうした空洞化への反作用の動き、例えば集落営農の動きや地域づくりなども、過疎地や中山間地域等で先発していると指摘されている⁽¹²⁾。

地方の過疎化を「限界集落」という概念で捉えたのは、大野晃長野大学教授であった。この考え方は平成3（1991）年に提唱されたという⁽¹³⁾。同教授は集落を4区分し、存続集落（55歳未満の人口が50%を超え、後継ぎの確保によって集落生活の担い手が再生産されている集落）、準限界集落（55歳以上の人口が50%を超え、近い将来集落の担い手の確保が難しくなる集落）、限界集落（65歳以上の高齢者が50%を超え、独居老人世帯が増えるため集落の共同活動の機能が低下し、その維持が困難な状態にある集落）、消滅集落（人口、戸数がゼロとなり、文字どおり消滅した集落）と呼んだ⁽¹⁴⁾。そして離島や山間地域で、存続集落→準限界集落→限界集落の順に移行し、やがて消滅集落に向かう大きなうねりがあると指摘し、限界集落に至るまでに対策を講じる必要があるとした⁽¹⁵⁾。

過疎地に関する最新調査⁽¹⁶⁾では、市町村数は平成10年度末の3,232から平成17年度末の

表2 過疎地における集落規模別および高齢人口別に見た農業地域類型別集落数

	集落数	集落規模別に見た集落数				65歳以上人口別に見た集落数			
		～9人	10～19人	20人～	無回答	50%以上	50%未満	不明	
地 域 区 分	山間	20,181	3,783	5,630	10,597	171	5,164	14,380	637
	中間	17,941	1,252	3,448	13,028	213	1,682	15,402	857
	平地	18,858	828	2,335	15,547	148	849	17,284	725
	都市的	4,938	131	306	4,457	44	146	4,734	58
	無回答	355	24	41	281	9	37	304	14
	合計	62,273	6,018	11,760	43,910	585	7,878	52,104	2,291

(注) 過疎地とは、過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）にいう過疎地域市町村のこと。
 (出典) 「集落規模別及び高齢者割合別に見た集落の特性」（国土交通省・総務省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査（図表編）」p.11.<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/02/020817/02.pdf>>）から筆者作成。

- (11) 金森久雄ほか編『日本経済読本[第17版]』（読本シリーズ）東洋経済新報社, 2007, pp.8-11.
- (12) 小田切徳美ほか『中山間地域の共生農業システム：崩壊と再生のフロンティア』（共生農業システム叢書3巻）農林統計協会, 2006, pp.1-13.
- (13) 吉岡洋人「ushio情報box限界集落」『潮』588巻, 2008.2, p.259.
- (14) 大野晃『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理—』農山漁村文化協会, 2005, pp.22-23.
- (15) 大野晃「そして、誰もいなくなる？『限界集落』の黙示録」『公研』525号, 2007.5, p.22.

1,821（平成22年2月1日に1,772の予定⁽¹⁷⁾）に大幅減少した。全国の過疎地域62,273集落（775市町村、人口1128万人）のうち、中間農業地域には17,941、山間農業地域には20,181集落がある。高齢化率50%を越す集落は、前者で1,682、後者で5,164、世帯規模別では、9人以下の集落が前者で1,252、後者で3,783、10～19人の集落が前者で3,448、後者で5,630、20人以上の集落が前者で13,028、後者で10,597存在する。本表にはないが、今後10年以内に消滅の恐れのある集落は423、いずれ消滅の恐れのある集落が2,220と報告されている。

その結果、多くの集落で次の問題が生じている。生活面では、家屋の老朽化が進み、小学校等や道路・農道・橋梁、集会所・公民館等の維持が困難化し、産業面では、耕作放棄地が増え、森林管理問題を惹起する可能性のある不在村者保有森林（2005年農林業センサスでは私有林の24%⁽¹⁸⁾）も増えている。自然環境面では森林荒廃が進み、里地里山等管理された自然地域の生態系で変化が生じている。獣害・病虫害、土砂災害等も増え、文化面では伝統的祭事や伝統芸能等の衰退に拍車がかかり、景観的には棚田等の農村景観の荒廃が挙げられる⁽¹⁹⁾。総じて、産業の衰退、税収減による行政サービスの低下、地域の活力低下等が見られるのである。

とりわけ、耕作放棄地問題は深刻で、その面積は昭和50年に131,000ha、同55年に123,000ha、同60年に135,000haと横ばいを続けたが、平成

2年に217,000haと急増し、同7年に244,000ha、同12年に343,000ha、同17年に386,000haと増加傾向にある⁽²⁰⁾。平成7～17年の農業地域類型別の耕作放棄地面積の推移は下記表3のとおりである

表3 農業地域類型別の耕作放棄地の推移
(単位：1,000ha)

	平成7年	平成12年	平成17年
山間農業地域	39	54	60
中間農業地域	93	134	148
平地農業地域	67	87	100
都市的地域	45	68	77
合計	244	343	386

(出典)「耕作放棄地面積の地域類型別の推移」(農林水産省「耕作放棄地の現状と課題」2008.7.1. p.7. <http://www.maff.go.jp/j/study/kousaku_houki/01/pdf/data4.pdf>) から筆者作成。

中山間地域の耕作放棄地面積の増加は、ほぼ全国並みで推移している⁽²¹⁾。しかしその発生原因には際立った特徴がある。即ち、高齢化等による労働力不足、平地と比べて低い生産性、零細農地の多いこと（農水省で1,242筆の耕作放棄地を規模別に整理した事例では、20a未満のケースが約8割を占める等、小規模農用地が耕作放棄される傾向にあるという）等である⁽²²⁾。

こうした状況に対し、平成19年6月、経済財政諮問会議は、農林水産省（以下、「農水省」）で取りまとめる農地改革案の中で、今後5年を目途に耕作放棄地の解消を目指すという基本方

(16) 国土交通省・総務省「平成18年度『国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査』～最終報告～」<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/02/020817/01.pdf>>及び「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査（図表編）」<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/02/020817/02.pdf>>

(17) 総務省HPの「合併相談コーナー」<<http://www.soumu.go.jp/gapei/>>

(18) 林野庁編『平成19年度森林及び林業の動向 平成20年度林業及び林業施策』p.29.

(19) 総務省自治行政局過疎対策室編『過疎対策の現況』平成19年度版, p.96.

(20) 農林水産省「耕作放棄地の現状と課題」2008.7.1, p.6. (第1回「耕作放棄地対策研究会」配布資料4)

<http://www.maff.go.jp/j/study/kousaku_houki/01/pdf/data4.pdf>

(21) 農林水産省農村振興局整備部地域整備課「中山間地域の状況」（第22回中山間地域等総合対策検討会参考資料）2006.6.23.<http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/22/pdf/ref_data2.pdf>

(22) 中山間地域等総合対策検討会「『中山間地域における喫緊の課題をめぐる情勢と対策の方向について』取りまとめ」2007.11.21, p.7.<http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/zyosei_taisaku/pdf/matome.pdf>

針を打ち出した⁽²³⁾。これを受け、農水省は同年11月、同方針を取り込んだ農地政策の展開方向⁽²⁴⁾を公表し、さらに「21世紀新農政2008」⁽²⁵⁾で、平成23年度を目途に農用地区域⁽²⁶⁾を中心に耕作放棄地の解消を目指すとした。こうした過程の中で、平成20年7月農水省に耕作放棄地対策研究会が設置され、11月に中間とりまとめ⁽²⁷⁾が行われた。それは、耕作放棄地に関する基礎情報（所在地、地域区分、荒廃度等）の把握、対策に必要な事項、耕作放棄地解消に向けた運動の展開を説いたもので、ようやく耕作放棄地問題は、その解消に向けた一歩を踏み出した。

Ⅱ 中山間地域等直接支払制度までの道程

1 中山間地域問題の登場

中山間地（帯）または（農）山村地域の呼称として、中山間地域という表現が初めて使われたのは、昭和63（1988）年度の農業白書である⁽²⁸⁾。しかし同白書での記述箇所⁽²⁹⁾の曖昧さのため、その表現が同白書で「初めて公式に使

用されたようである⁽³⁰⁾」とする研究書もある。翌年の平成元（1989）年度の農業白書では、中山間地域が1項目として明示され、農業経営上の条件不利性が指摘され、過疎地域振興特別措置法（昭和55年法律第19号）第2条に定める過疎地や山村振興法（昭和40年法律第64号）第7条第1項の規定により指定される振興山村等と重なる遠隔地では、高齢者人口比率が相対的に高く、農林水産業以外への就業機会も少なく、また地域活性化の面でも多くの問題を抱えていると分析されている⁽³¹⁾。

一方、小田切教授は、中山間地域という言葉が政策文書の中で本格的に使われ始めたのは、昭和63年6月の米価審議会小委員会報告を嚆矢とする、としている⁽³²⁾。同報告は、米をめぐる内外諸情勢の激変を背景に、生産者米価の算定方式を、生産性の高い個別経営農家や生産組織等に焦点を置いた方式に変更することを謳ったものである。その変更が行われる場合、「中山間部等生産性の向上が困難な地域の稲作の位置づけや所得確保問題…について、地域における土地利用のあり方とも関連させながら価格政策とは別途検討される必要がある」とされた⁽³³⁾。

(23) 経済財政諮問会議「経済財政改革の基本方針2007～『美しい国』へのシナリオ～」2007.6.19, p.21.

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/0619/item1.pdf>>

(24) 農林水産省「農地政策の展開方向について<農地に関する改革案と工程表>」2007.11.6.

<<http://www.maff.go.jp/j/press/keiei/koukai/pdf/071106-01.pdf>>

(25) 「21世紀新農政2008～食料事情の変化に対応した食料の安定供給体制の確立に向けて～」(平成20年5月7日、食料・農業・農村政策推進本部決定) p.6. <http://www.maff.go.jp/j/shin_nousei/pdf/all.pdf>

(26) 「農業振興地域の整備に関する法律」(昭和44年法律第58号) 第8条に基づいて市町村が定める農業振興地域整備計画の中で、農用地等として利用すべき土地の区域をいう。

(27) 耕作放棄地研究会「耕作放棄地の再生・利用に向けて 中間取りまとめ」2008.11.

<http://www.maff.go.jp/j/study/kousaku_houki/pdf/report.pdf>

(28) 特定農山村法研究会『特定農山村法の解説』大成出版, 1995, p.3.

(29) 農林水産省『昭和63年度農業の動向に関する年次報告』pp.184, 209.に「中山間地域」の表現が見える。

(30) 四方康行編著『中山間地域の発展戦略』農林統計協会, 2008, pi.

(31) 農林水産省『平成元年度農業の動向に関する年次報告』pp.186-193.

(32) 「中山間地域研究センター設立10周年に寄せて(応援メッセージ)(11月14日掲載)」(『島根県HP』<<http://www.pref.shimane.lg.jp>>の「組織別情報」→「地域振興部」の「中山間地域研究センター」→「トピックス」の中に掲載)

(33) 農林水産省「生産者米価算定方式に関する米価審議会小委員会報告 昭和63年6月」『月刊ニュー・ポリシー』8巻7号, 1988.7, pp.340-351.

それから3か月後に、農水省で一つの報告がまとまった。それは、昭和63年4月に設置された省内プロジェクト・チームが、昭和61年11月の農政審議会報告「21世紀に向けての農政の基本方向」⁽³⁴⁾を踏まえ、農業の競争力を高め、攻めの農政への転換を図るための検討を中間取りまとめの形で公表したものである。同報告では、「中山間地帯の活性化」が農山村地域の活性化の一項目として取り上げられた。即ち、過疎地域、振興山村地域をはじめとする中山間地域については、その立地条件に即して必要な整備を行い、地域の特産品作りや都市との交流を促進し、レジャー・観光・宿泊等施設を備えた観光農園・牧場の設置を検討する。中長期的には、地域社会の維持、国土保全等の観点から、西欧諸国を参考にしつつ、価格政策との関連を踏まえた所得確保を検討する。さらに、農林業、農山村に、食料の安定供給のほか、水源の涵養、自然環境の保持、国土保全等の公益的機能の効果を認め、それら機能を客観的に評価する方法を検討する、としたのである⁽³⁵⁾。

平成2（1990）年度になると、農水省は中山間地域対策として初めて具体的施策に着手した。即ち、中山間地域の特性を活かした農林漁業の総合的発展を目指し、農林水産物の加工の

増進と流通の合理化、農林漁業資源の総合的利用、担い手の定住化の促進を目的に、中山間地域活性化資金（加工流通施設、保健機能増進施設、生産環境施設の3資金で構成）という金融措置が導入された⁽³⁶⁾。また、補助率60%という高補助率による整備事業として、中山間地域農村活性化総合整備事業がスタートし⁽³⁷⁾、同年度には実施計画地区として43道府県129地区が指定された⁽³⁸⁾。

2 「新政策」と中山間地域問題

農水省では、平成3年5月に「新しい食料・農業・農村政策検討本部」を設置し、6月には同政策に関する懇談会を組織し、14回にわたる会合を経て、平成4年6月に「新しい食料・農業・農村政策の方向」を策定した⁽³⁹⁾。同報告では、農業就業人口の減少、耕作放棄地の増大、食料自給率の低下、農村の高齢化や過疎化等、農業・農村をめぐる諸問題の深刻化、わが国の森林等が持つ国土・環境保全機能等の見直しや世界的な地球環境問題への対応の必要性を背景に、食料政策、農業政策、農村地域政策を国民的視点に立って展開する必要性を説いた。その中で中山間地域については、産業の振興、定住条件の整備、地域資源の維持管理が謳われた⁽⁴⁰⁾。

(34) 「21世紀へ向けての農政の基本方向—農業生産性の向上と合理的な農産物価格を目指して」では、昭和60年代に施設型農業に多い規模拡大農家群と土地利用型農業に多い零細農家群の二極化が顕在したことから、農水省は後者を中心とした構造改革を目指した（特許庁HP上の「収穫機」p.159.<<http://www.jpo.go.jp/shiryousonota/map/kikai19/4/4-1.htm>>）。

(35) 農林水産省「国際化への対応と農業・農山村の活性化のための政策の基本方向について 昭和63年9月」『月刊ニュー・ポリシー』8巻10号, 1988.10, pp.248-252.

(36) 『農林漁業金融公庫資金取扱必携（林業）』2006.11, pp.60-66.<http://www.afc.go.jp/profile/finance/pdf/fina_forestry.pdf>; 日本機械工業連合会・三菱総合研究所『平成17年度 中山間地域活性化のための機械化・情報化推進可能性調査報告書—バイオマス資源活用分野』2006.3, pp.1.10-1.11.<http://www.jmt.or.jp/japanese/houkokusho/kensaku/pdf/2006/17kodoka_08.pdf>

(37) 児島範子・後藤修三「我が国の中山間地域等直接支払制度について」『四国大学経営情報研究年報』12号, 2006.12, p.86.

(38) 「中山間地域農村活性化総合整備事業」北海道雨竜郡沼田町公式HP<<http://www.town.numata.hokkaido.jp/gaiyou/green2a.htm>>

(39) 永岡洋治「新しい食料・農業・農村政策の方向について～基本的な考え方と要点～」日本農業新聞編『農政大改革』1992.7, pp.9-10.

これまでの農業基本法に基づいた農政に対し、上記報告書の考え方は「新政策」と称され、新たに農業と国土、環境保全の視点を取り込まれ⁽⁴¹⁾、食料、農業と並んで、農村を農政の3本柱の一つと位置づけた。しかしその裏では、多くの農村で人口の減少、高齢化、産業の停滞、地域社会の活力低下が悪循環的に深刻化していたに他ならなかった。とりわけ、状況が最も深刻で、対策が最も緊要な地域こそ中山間地域であった⁽⁴²⁾。

新政策の発表を受け、農政審議会は農業構造・経営対策と中山間地域対策に関する2つの小委員会を特に設けた。中山間地域対策は第2小委員会で検討され、平成5年1月に中間取りまとめが発表された。その中では、危機的状況に喘ぐ中山間地域対策の今後の方向性として、農林業の担い手等を含め、人々が当該地域に定住するため、農林業を軸とした産業振興とその基盤整備、地域資源の維持管理、就業・所得機会の創出と生活環境の整備、教養・文化・伝統の育成等が指摘された⁽⁴³⁾。これを受けて、農水省では必要事項の法制化に向け、関係省庁との協議に入った。同協議では、山村振興法、過疎地域活性化特別措置法（平成2年法律第15号。前出の過疎地域振興特別措置法を引き継ぐ過疎対策

法で、有効期限は平成11年度）等の地域振興制度が中山間地域のほぼ全域をカバーすることから、その発展的統合も模索された。しかし最終的には、新法は、産業基盤と生活基盤の包括的推進については既存の2法に譲り、その基本的性格を地域振興立法ではなく、事業振興法とすることで決着した⁽⁴⁴⁾。こうして、平成5年3月、「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律案」が第126回通常国会に上程され、同6月に同名の法律（平成5年法律第72号。以下「特定農山村法」）として成立した。

同法では、特定農山村とは、地理的条件と農業の生産条件が悪く、かつ農林業が重要産業である地域とされ、①農林業等活性化基盤整備計画制度と②所有権移転等促進計画制度が創設され、③森林組合法（昭和53年法律第36号）と土地改良法（昭和24年法律第195号）の特例が設けられた。①の整備計画は市町村が作成する。その整備事業には、新規作物の導入や生産方式の改善、農林地の保全等、地域特産の振興、地域間交流、それら事業の実施に要する施設の整備、農林地所有権移転等が含まれる。②は関係所有権者全員の同意等を得て、市町村が作成する計画である。同計画が公告されると、直ちに効力

(40) 「資料編<1>新しい食料・農業・農村政策の方向」同上、pp.115-137。（中山間地域対策の解説は、新農政推進研究会編著『新政策そこが知りたい』大成出版、1992、pp.203-215.に詳しい）

(41) 原剛『日本の農業』（岩波新書）岩波書店、1994、p.60.

(42) 森巖夫「中山間地域対策の意義と評価～『新政策』から『特定農山村活性化法』まで～」『農業と経済』1993年別冊、1993.8、p.70.

(43) 「資料Ⅱ 今後の中山間地域対策の方向（中間取りまとめ）平成5年1月 農政審議会企画部会第2小委員会」『農業と経済』1993年別冊、1993.8、pp.(7)～(14).

(44) 前掲注(28)、pp.21～23.

(45) 減歩とは、区画整理や農地造成等の事業の前後で、従前地の面積と換地後の地積が異なること（通常、減少すること）をいう。換地の仕組みは、従前地とその代わりに換地の関係と、それ以外に大別される。後者には、従前地に換地を定めない不換地、従前地の地積を特に減じて換地する特別減歩、従前地はないが新たに換地を定める創設換地、農用地を非農用地区域に換地する異種目換地、工事前の道路、水路等の代わりになる道路、水路等を定める機能交換がある。そのうち、創設換地については、新設の農道等や、地区内の農家が主に利用し、かつその大部分が利用する農業経営合理化施設や生活環境施設のように、その全部を共同減歩で生み出せる施設と、地区内の農家の大部分が利用するが、主たる利用者が他にいる場合は、敷地の一部だけを共同減歩で生み出せる施設に分かれる（中央換地センター『やさしい換地』全国土地改良事業団体連合会、1995、pp.4-6.）。

が生じ、所有権の一括移転が行われる。③は、森林組合が委託を受けて農作業を実施できること、また土地改良に伴う共同減歩⁽⁴⁵⁾の対象となる施設に林業用施設が追加されるという特例措置である⁽⁴⁶⁾。

同法案の審議過程で、当時の日本社会党から「中山間地域等農業振興法案」という対案が示された。それは、中山間地域等の農業の継続と農村の地域社会の維持のために、中山間地域等農業経営奨励交付金を作り、市町村が同地域の営農者に交付する一方、中山間地域等環境保全型農業奨励交付金を作り、環境保全型農業を営む者に交付することを内容としていた⁽⁴⁷⁾。わが国最初のデカップリング（農業補助金と生産の分離）法案である同法案は否決されたものの、その必要性は十分に認識され、法の成立に当たって、直接所得補償については、国民的コンセンサス等も踏まえ、引き続き検討するとの付帯決議⁽⁴⁸⁾が、衆参両院で各々採択された⁽⁴⁹⁾。

翻って、中山間地域に関する農政審議会小委員会の議論でも、EU型直接所得補償（条件不利地域対策）が無理でも、日本に適した同種の施策を検討すべきであるとの意見は出ており、学会でも、条件不利地域への直接所得補償の考え方を欠いた新政策の方向は、中山間地域等の実情に即していないとする指摘が出ていた⁽⁵⁰⁾。前出の小田切教授も、新政策は「地域全体の所得の維持・確保」という概念を掲げ、「政党、農業団体、研究者、地方自治体等…から提案され

ていた『直接所得補償制度』の導入を退け」た、と新政策下の中山間地域政策を概括した⁽⁵¹⁾。

3 中山間地域等直接支払制度の成立

わが国では、平成12（2000）年度に、中山間地域等直接支払制度が実現する。その直接の根拠は「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号。以下「新基本法」）第35条にある。そこで、必要な範囲で、新基本法の成立過程を概観しておきたい。

梶井功・元東京農工大学長によれば、昭和61（1986）年のGATT（関税と貿易に関する一般協定）ウルグアイ・ラウンド交渉に始まり現在に至る時期は、戦後農業史で一時代を成すが、新基本法は平成5（1993）年末のウルグアイ・ラウンド農業合意の受入れ（と平成7年1月に発足したWTO（世界貿易機関）⁽⁵²⁾）にいかに対処するかという問題意識から制定された。但し、新基本法制定をもって新たな時期の開始とするか否かは、その評価に関わる、と述べている⁽⁵³⁾。

わが国政府は上記農業合意の直後に、一つの「基本方針」⁽⁵⁴⁾を閣議了解した。それは、既述の新政策の実現と、農業合意の実施による諸問題への的確な対応を図ることを目指し、内閣総理大臣を長とする緊急農業農村対策本部を設置し、農政審議会の意見を求めつつ、以下の項目について検討し、具体化を図るとした。即ち、ミニマム・アクセス米の導入に伴う新たな米管理制度の整備、新たな国境措置下での農産物の

(46) 森 前掲注(42), p.76.

(47) 第126回衆議院農林水産委員会議録第10号 平成5年4月14日 pp.27-28.

(48) 第126回衆議院農林水産委員会議録第16号 平成5年5月19日 p.29；第126回参議院農林水産委員会 会議録第15号 平成5年6月4日 pp.12-13.

(49) 梶井功『新基本法と日本農業』家の光協会, 2000, pp.146-147.

(50) 井上和衛「中山間地域対策—その実効性と問題点」『農業と経済』1993年別冊, 1993.8, pp.84-85.

(51) 小田切ほか 前掲注(42), p.7.

(52) “What is the World Trade Organization?” WTO HP <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/factl_e.htm>

(53) 梶井 前掲注(49), pp.10-11.

(54) 「ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針」（平成5年12月17日、閣議了解）食料・農業・農村基本政策研究会『食料・農業・農村基本法解説』大成出版, 2000, pp.158-159.

需給・価格対策と加工・流通対策、新政策に即した農業の体質強化対策、中山間地域等における就業機会の確保・営農条件の改善・環境保全型農業の推進・定住条件の整備・農村の活性化等である。

この基本方針に基づき、平成6（1994）年8月、農政審議会報告⁽⁵⁵⁾が出された。同報告では、GATTウルグアイ・ラウンドの農業合意の内容と農業・農村への影響を示した上で、新政策の深化・具体化を図る必要性を説き、基本方針に列挙された項目について、その考え方や今後の対応を示した。その中で、農業基本法の見直しについては、「新しい時代に即した国民的コンセンサスを明確化する意味でも見直すべきとの意見が大勢であった」としながら、「今後、…その改正の要否も含め検討すべきである」と、慎重な表現にとどめた⁽⁵⁶⁾。また、中山間地域等については、農業合意の影響が大きく現れることを危惧しつつも、基本的に新政策下での方針が堅持され、「直接所得補償方式については、EU型のそれを我が国に直ちに導入することは適当ではないという意見が大勢を占めた」としている。

緊急農業農村対策本部は、この農政審議会報告を受取ってから2か月後に「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」⁽⁵⁷⁾を決定した。それは、農業合意の実施期間である平成12年までに、総額6兆100億円の諸対策を実施するとした。その内訳は、農業農村整備事業（高生産性農業の育成、生産基盤整備を通じた中山間地域の活性化のための事業等）3兆5500億円、農業構造改善事業等（生産の効率化、付加価値の向上等に資する施設整備）8900億円、その他8000億円、

融資事業（負債対策、中山間対策関連融資の金利引き下げ）7700億円であった。また、1兆2000億円程度の地方単独事業の拡充を行うことも決定された。さらに、農業基本法に代わる新たな基本法の制定に向けて、検討に着手することが決定された。

農政審議会報告と緊急農業農村対策本部の大綱を踏まえ、農林水産大臣の懇談会「農業基本法に関する研究会」（座長：荏開津典生東京大学教授）が設置され、平成7（1995）年9月から11回の研究会を開き、平成8年9月に報告書を提出した。その最中の平成7年11月には、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（平成6年法律第113号）の施行に伴い、戦後農政の大きな柱の一つであった食糧管理制度が廃止された。

研究会の報告⁽⁵⁸⁾では、昭和36年に制定された農業基本法の制定の背景・ねらい・内容等の再確認、その政策目標とそれを達成するための諸政策の評価、農業基本法の総括的評価等を行った。それによると、農業基本法は農業と他産業との格差是正を生産、価格・流通、構造政策により達成しようとしたが、部分的にしか実現できなかった。同法の予想を超えるスピードで経済社会の変化が進み、法と現実との乖離が拡大し、同法の政策誘導機能が弱体化したからである。こうして、新基本法の制定に向けた視点として、①食糧の安定供給の確保、②食品産業の活性化、③消費者重視、④新しい農業構造の実現、⑤自由な経営展開の推進、⑥農業経営の安定化、⑦多面的機能の位置づけ、⑧農村地域の維持・発展（中山間地域等については、直接所得補償等の手法の扱い）が列挙された。

(55) 農政審議会「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」〈<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/nou6-8.html>〉

(56) 中川聰七郎『農政改革の課題と地域農業の方向』農林統計協会、2003、p.16.

(57) 緊急農業農村対策本部「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱 平成6年10月25日」〈<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/taikou.html>〉

(58) 「農業基本法に関する研究会 報告 平成8年9月」農政調査会編『食料・農業・農村基本法関係資料 第一巻 農業基本法に関する研究会』2000、pp.705-749.

平成9年になると、内閣総理大臣の諮問機関「食料・農業・農村基本問題調査会」（会長：木村尚三郎東京大学名誉教授（当時））が動き始めた。同調査会は平成9年4月から翌年9月まで11回の会合を重ね（平成11年3月の第12回調査会では、政府が同年3月9日に閣議決定して国会に提出した食料・農業・農村基本法案の説明が行われた）、全国8か所で地方公聴会を催した。また、同調査会に属した食料部会は11回、農業部会は10回、農村部会は9回独自の会合を開き、3部会の意見交換の場として4回合同部会が開催された。こうして、平成9年12月に中間取りまとめ、平成10年9月に答申がまとめられた⁽⁵⁹⁾。この一連の検討の結果、新基本法の制定については、答申において、「現行の農業基本法に代わる新たな基本法の制定に取り組むとともに、その具体化のために必要な政策について検討し、早急にその実現を図るべきである」⁽⁶⁰⁾とされた。

中山間地域等については、第4回農村部会（平成9年9月）で、直接所得補償の導入を求める意見が近年高まっているが、①脆弱な農業構造の温存、②ばらまき批判と農業者の経営感覚の麻痺、③外国の事例をわが国に適用する妥当性（米国では1996年に従来不足払い制度を廃止した代償措置として導入され、EUでは1992年のCAP改革により農産物価格を3年間で3割引き下げる見合いの措置として導入された）等に留意すべきであるとされた⁽⁶¹⁾。

中間取りまとめでは、直接所得補償に関し、

「積極的な意見」と「消極的な意見」が併記された⁽⁶²⁾。東京大学の生源寺真一教授によれば、不利な条件を抱える中山間地域農業の維持には、これを補う必要があるとする積極論と、EU型の措置の導入は、零細な農業構造の温存や農業者の生産意欲の喪失につながるという消極論があい拮抗したのである⁽⁶³⁾。

第8回農村部会（平成10年7月）では、中山間地域等への定住確保や適正な農業生産活動のために直接所得補償を導入する場合、社会的公平を欠くおそれがあるとし、新たな公的支援のあり方として、「直接支払い」は中山間地域等の公益的機能の維持・発揮には有効な手段の一つとした⁽⁶⁴⁾。そして最終答申では、「多様な食料の生産と国土・環境保全等の多面的機能の低減の防止に資するよう、担い手農家等が継続的に適切な農業生産活動等を行うことに対して直接支払いを行う」としたが、具体的な手法については示されなかった⁽⁶⁵⁾。

この答申が内閣総理大臣に提出されたのを踏まえ、政府・与党・関係団体間で農政改革の具体化に向けた議論が行われ、平成10年12月には農水省で農政改革大綱⁽⁶⁶⁾と農政改革プログラム⁽⁶⁷⁾がまとめられ、平成11年3月には食料・農業・農村基本法案が第145回通常国会に提出され、同年7月に成立した。農政改革大綱の中では、中山間地域等への直接支払の導入は、平成12年度から実施するとされた。

最後に、中山間地域等への直接支払の具体的

(59) この一連の経緯については、農政調査会編『食料・農業・農村基本法関係資料 第二巻 食料・農業・農村基本問題調査会』2000.の第1分冊から第5分冊に詳しい。

(60) 「食糧・農業・農村基本問題調査会答申 平成10年9月」農政調査会編刊『食料・農業・農村基本法関係資料 第二巻 食料・農業・農村基本問題調査会 第5分冊 農村部会・答申関係』2000, p.465.

(61) 同上, p.185.

(62) 「食料・農業・農村基本問題調査会 中間取りまとめ 平成9年12月」同上, pp.391-412. なお、両論併記の箇所はp.409.である。

(63) 生源寺真一『農政大改革 21世紀への提言』家の光協会, 2000, p.165.

(64) 前掲注(60), pp.352-355.

(65) 同上, p.485.

(66) 農林水産省「農政改革大綱 平成10年12月」<<http://www.maff.go.jp/taikou/taikou/taikou00.html>>

(67) 農林水産省「農政改革プログラム 平成10年12月」<<http://www.maff.go.jp/taikou/prog/prog00.html>>

仕組みの検討については、平成11年1月に農水省に中山間地域等直接支払制度検討会が設置され、9回の議論を経て、同年8月に報告書⁽⁶⁸⁾を提出した。これを受けて、農水省では、8月末に平成12年度の実施に向けて予算概算要求を行い、中山間地域等における直接支払の導入経費が認められたのである⁽⁶⁹⁾。

Ⅲ 中山間地域等直接支払制度の概要と運用

1 中山間地域等直接支払制度導入の評価

新基本法は、「第2章 基本的政策」の「第4節 農村の振興に関する施策」に、第34条の「農村の総合的な振興」、第35条の「中山間地域等の振興」、第36条の「都市と農村の交流等」等農村政策を規定する条文を置き、農業基本法との違いを鮮明にした。梶井元東京農工大学長は「とくに八〇年代に入って」以降、農村政策の必要が高まったことを解説しつつ、新基本法第35条が「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⁽⁷⁰⁾」としたのは、「画期的であり、大きな前進」と評価した⁽⁷¹⁾。

田代洋一大妻女子大学教授は、「中山間地域直接支払いは、新基本法農政の多くが戦後農政の改変・廃止という『戦後農政の総決算』であるのに対して、直接所得支払いという農政手法も含めて、ほとんど唯一の新機軸だとい

える。…そして日本が国際社会に向かって主張している多面的機能論の唯一の具体策でもある⁽⁷²⁾」と高く評価している。但し、現実には、直接支払は、多面的機能への支払、生産条件不利性をカバーするための支払、圃場整備・鳥獣害防除などの改善資金、集落機能維持活性化助成金など多様な機能を負っており、当初の5年間については最後に挙げた助成金機能が主たるものとなろうと予測している。その上で、「直接支払いといった単一の政策」ではなく、それが担っている諸機能に着目して、各地域で機能を選択でき、総合化もできる、「一層の地方分権化が進められるべきである⁽⁷³⁾」と説いた。

経済産業研究所の山下一仁上席研究員は、中山間地域等直接支払制度の意義を高く評価する佐伯尚美東京大学名誉教授、前出の田代教授、矢口芳生東京農工大教授の言葉を紹介し、300億円程度の予算で、予想を遥かに超える成果を上げていると評価している。この直接支払が農地の所有者ではなく、実際に農地を維持管理する耕作者に交付される点、直接支払の単価、制度を5年間固定し、5年後実態に即して見直しを行うとした点、平成14年度までの実施状況で耕作放棄の抑制に大きな役割を果たした点など、効果の高さを評価したのである⁽⁷⁴⁾。

駒澤大学の溝手芳計教授は、当時の中山間地域農業の状況を分析し、農業経営で担い手の脆弱化が進み、平地地域と比較して農地利用が後

(68) 「中山間地域等直接支払制度検討会報告」 <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_siharai/houkoku/zenbun.html>

(69) 新基本法に基づき、耕作放棄地の発生を防止し多面的機能を確保する観点から直接支払を導入する経費330億円が承認された（財務省HP<<http://www.mof.go.jp/index.htm>>→「予算・決算」→「予算・12年度」→「政府案閣議提出（1999.12.24）」→「平成12年度予算の各経費のポイント」の「農林水産関係」）。

(70) 「食料・農業・農村基本法」（平成11年7月16日法律第106号）第35条第2項<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO106.html>>

(71) 梶井 前掲注(49), pp.142-148.

(72) 田代洋一『農政「改革」の構図』筑波書房, 2003, p.173.

(73) 同上, p.188.

(74) 山下一仁「農政改革の制度設計－直接支払いと農地・株式会社参入」pp.18-20.（経済産業研究所HP<<http://www.rieti.go.jp/jp/>>の「論文」→「ポリシーディスカッションペーパー」→当該論文）

退し（耕作放棄地の増大）、農地の流動化（規模拡大）も停滞している点を指摘した上で、これまで中山間地域農業対策としては、山村振興法と過疎法の系列と特定農山村法の系列があったが、前者は中山間地域等の条件不利性の是正で大きな限界を示し、後者はそもそも条件不利性を是正するものでなかったと論じ、「直接支払い制度が発足の運びとなったことは、歓迎すべきである⁽⁷⁵⁾」とした。但し、100%の施策効果を考慮して、平地との生産費格差の8割補正という水準に懸念を示している。

合田素行鳥取環境大学教授は、欧米諸国の環境経済学的視点からわが国の直接支払制度を捉えなおし、「わが国で環境への配慮が組み込まれたという意味で画期的な制度」としつつ、その将来を展望する上で考慮すべき問題として以下の3点を挙げた。まず、多面的機能の維持・発揮については、農業を維持することで維持・発揮される機能の明確化が必要である。次に、棚田保全や草地保全の取組みでは労働力の確保が究極の問題であったが、中山間地域等直接支払の補助金は、そうした労働力の確保という観点からはあまりに少額に過ぎる。最後が、欧米での環境支払制度の施策の推移とその効果である。これらを考慮し、直接支払が有する革新的可能性の長所を引き出すべきである、と結論している⁽⁷⁶⁾。

本間正義東京大学教授は、新基本法の最大の特徴を従来の価格支持政策による農業保護からの決別であるとし、同法第30条によって、農産

物の価格形成が市場原理を活用して行われ、経営安定は別の施策で対処することが明記されたとした。そうした市場原理の活用とともに、新基本法の下では、「食料自給率の目標値設定、中山間地域への直接支払い、そして農業経営体の株式会社化の容認」といった新施策も導入されるとし、中山間地域等直接支払制度については、同地域で5年以上農業生産活動を行い、農業の持つ公益的機能の発揮・増進につながる行為に補助金を支出することで、「農業の多面的機能の発揮が担保されるか、単なるばらまきで終わるのか」制度運用の透明性を含め、なお一層の議論が必要であると論じた⁽⁷⁷⁾。

2 中山間地域等直接支払制度の概要

平成12年度に始まった中山間地域等直接支払制度の概要⁽⁷⁸⁾は以下のとおりである。

対象地域は、地域振興立法の範囲とされる。即ち、特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法（昭和60年法律第63号）、離島振興法（昭和28年法律第72号）、沖縄振興開発特別措置法（昭和46年法律第131号）、奄美群島振興開発特別措置法（昭和29年法律第189号）、小笠原諸島振興開発特別措置法（昭和44年法律第79号）の8法である。これに、都道府県知事が指定する特認地域⁽⁷⁹⁾が加わる。

対象農用地は、上記対象地域内で、下記の農用地区域内の1ha以上の一団の農用地とする。

- ①急傾斜農用地（水田1/20以上、畑・草地・採草放牧地15度以上）

(75) 溝手芳計「第3章 現段階の中山間地域農業問題と対策」甲斐道太郎・見上崇洋編『新農基法と21世紀の農地・農村』（龍谷大学社会科学研究所叢書）法律文化社、2000、p.64。

(76) 合田素行編著『中山間地域等への直接支払いと環境保全』家の光協会、2001、pp.26-28、239-247。

(77) 本間正義「第1章 農業：フォード型からマーケティング戦略型へ」日本経済の効率性と回復策に関する研究会編『日本経済の効率性と回復策：なぜ日本は米国に遅れたのか』大蔵省財政金融研究所、2000、pp.8-9。

(78) 細川直樹「中山間地域等直接支払制度の概要」『圃場と土壌』33巻2号、2001.2、pp.25-29；山下一仁ほか『『中山間地域等直接支払』制度の発足と課題』『農村と都市をむすぶ』51巻5号、2001.5、pp.4-44；築地原優二「中山間地域等直接支払制度の概要と取り組み課題」『農業と経済』66巻5号、2000.4、pp.67-76等を参照。

(79) 「中山間地域等直接支払交付金の都道府県の特認地域及び特認基準について」<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/ref_data2.pdf>

- ② 自然条件により小区画・不整形となる田
(大多数が30a未満で平均20a以下)
- ③ 積算気温が著しく低く、草地比率が70%
以上である市町村内の草地
- ④ 市町村長が必要と認めた農用地
 - a) 緩傾斜地 (水田 1 / 100以上 1 / 20未満、
畑地 8 度以上15度未満)
 - b) 高齢化率・耕作放棄率の高い集落の農
地 (高齢化率: 40%以上、耕作放棄率: 田
8 %以上、畑15%以上)

対象行為は、集落協定⁽⁸⁰⁾ 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
活動等であり、①耕作放棄の防止等、水路・農
道等の管理 (必須事項)、②国土保全機能・保健
休養機能を高める取組、自然生態系の保全に資
する取組 (選択的必須事項) の実施がある。

対象者は、対象農用地で、集落協定または個
別協定に基づき5年以上継続して農業生産活動
等を行う者で、第3セクターや生産組織等を含
む。

交付金の単価は原則的に、平地地域との生産
条件の格差 (コスト差) 内で設定し、田・畑・
草地・採草放牧地別に設定する等とされた。具
体的には、平地とのコスト差を8割とし、以下
のとおりとされた。即ち、10a (1,000㎡) を単
位とし、田は急傾斜の場合21,000円、緩傾斜の
場合8,000円、畑は急傾斜で11,500円、緩傾斜で
3,500円、草地は急傾斜で10,500円、緩傾斜で
3,000円、草地率70%以上で1,500円、採草放牧
地は急傾斜で1,000円、緩傾斜で500円とされた。
また、小区画・不整形な田、高齢化率・耕作放
棄率の高い農地は、緩傾斜地の単価と同額とさ
れた。新規就農の場合や担い手が条件不利な農

地を引き受けて規模拡大する場合は、田で
1,500円、畑・草地で500円以上乗せすることとさ
れた。

制度の実施時期は、平成12年度から平成16年
度の5年間である。

小田切教授は、5年間の協定期間中に耕作放
棄を回避し、協定違反の時は支払助成金の全額
返還義務 (全参加者、全期間) が生じる本制度
の特徴として、①集落重点主義、②農家非選別
主義 (対象者の選別をしない)、③地方裁量主義、
④予算の単年度主義の脱却を挙げた⁽⁸¹⁾。佐伯
教授は更にこれに、対象事業の非限定性という
特徴を加えたという⁽⁸²⁾。

3 第I期 (平成12~16年度) の実施状況

表4は、実施市町村数の推移で、各年度に都
道府県から報告された数値である。

締結協定数は表5のとおりである。集落協定
数は平成12年度には25,621協定であったが、平
成16年度末には33,331協定に増加した。地区別
では、中国四国が9,957協定で最も多く、九州
の6,922協定を加えると、全体の約5割を成す。

表6に示す協定締結面積は、平成16年度末で
665,000haで、対象農用地の85%を占めた。地
目別の協定締結率は、草地95%>採草放牧地
92%>田81%>畑65%という関係になる。

また、474haの耕作放棄地が、平成16年度末
には計画通り復旧され、29haが林地化された。

交付金の総額 (表7) は平成16年度末で約
549億円となっている。1集落協定当たりの協
定締結面積は、北海道で508ha、都府県で10ha
(沖縄は232ha) となっており、1集落協定当た
りの交付金額は、北海道が1236万円、都府県が

(80) 生産条件の不利な1ha以上の一団の農用地で農業生産活動を行う農業者等が、将来にわたりこれを維持するよ
う、構成員の役割分担、生産性の向上や担い手の定着の目標等、集落として今後5年間に取り組む目標等を定め
るもの (農林水産省「農林水産関係用語集」<http://www.maff.go.jp/j/use/tec_term/#si>)

(81) 小田切徳美「報告2 中山間地域等直接支払制度の到達点と課題—『知恵袋』から見えるもの—」『農村と都市
をむすぶ』51巻5号, 2001.5, pp.26-44.

(82) 児島・後藤 前掲注(37), p. 90.

表4 実施市町村数の推移

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
交付市町村数(①)	1,686	1,913	1,946	1,902	1,906
対象市町村数(②)	2,158	2,122	2,101	2,041	2,044
(①/②)	79%	90%	93%	93%	93%

(出典) 平成12年度～平成16年度の「中山間地域等直接支払制度の実施状況」(農林水産省HP<<http://www.maff.go.jp>>→「農村振興」→「中山間地域等直接支払制度」→「7～11」の該当資料)から筆者作成。

表5 締結された協定数の推移

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
集落協定	25,621	31,462	32,747	33,137	33,331
個別協定	498	605	629	638	638
合計	26,119	32,067	33,376	33,775	33,969

(出典) 「平成16年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」(農林水産省HP<<http://www.maff.go.jp>>→「農村振興」→「中山間地域等直接支払制度」→「7」の該当資料) p.2. から筆者作成

表6 協定締結面積

(単位：1,000ha)

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
協定締結面積(①)	541	632	655	662	665
対象農用地面積(②)	798	782	784	783	787
協定締結率①/②	68%	81%	83%	85%	85%

(出典) 前掲(表5)の出典資料, p.3.から筆者作成。

表7 交付総額

(単位：100万円)

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
全国	41,937	51,417	53,830	54,584	54,905
北海道	5,603	7,318	7,714	7,910	7,971
都府県	36,335	44,099	46,116	46,674	46,935

(出典) 前掲(表5)の出典資料, p.9.から筆者作成。

表8 平成16年度の集落協定における農用地面積別協定数

	1～5ha	5～10ha	10～15ha	15～20ha	20～30ha	30～50ha	50～100ha	100～400ha	400～700ha	700～1,000ha	1,000ha～
全国	15,992	7,595	3,540	2,003	1,879	1,291	628	264	57	24	58
北海道	47	68	44	35	54	65	90	120	41	23	58
都府県	15,945	7,527	3,496	1,968	1,825	1,226	538	144	16	1	0

(注) 1～5haとは1ha以上5ha未満を意味し、以下同じとする。

(出典) 前掲(表5)の出典資料, p.10.から筆者作成。

143万円である。参加者一人当たりの平均交付金額は、北海道が38万円、都府県が7万円となっている。

平成16年度の集落協定数は、表5によれば、33,331件である。これを農用地面積別に見たのが、表8である。これを見ると、北海道では1,000haを越す集落協定が58件も存在することが分かる。また、1～5haという小規模な集落協定が全体の約48%に達することも分かる。

最後に、集落協定の活動内容に触れておくと、水路や農道の管理はほぼ全協定に共通している。それに続き、農地の法面点検、耕作放棄されそうな農用地の貸借権設定・農作業の委託、周辺林地の下草刈、農作業の受委託推進、オペレーターの育成・確保、景観作物の作付け、機械・施設の共同購入・利用、農作業の共同化、認定農業者の育成、鳥獣被害防止対策、担い手への利用権設定による農地の面的集積等が、集落協定におもに位置付けられている⁽⁸³⁾。

4 第Ⅱ期に向けた議論の展開

「中山間地域等直接支払交付金実施要領」⁽⁸⁴⁾は、その第13で交付金交付の評価等を踏まえ、5年後に制度全体の見直しを行うとしていた。その見直しに向けて、平成16(2004)年3月、農水省農村振興局長は第12回中山間地域等総合対策検討会を招集した。同検討会は、中山間地域等直接支払制度と中山間地域等総合振興対策に係る事務を行う中立的な第三者的機関として

設置され⁽⁸⁴⁾、第12回検討会で直接支払制度の検証に着手したのである。即ち、会議資料として提示された「中山間地域等直接支払制度の検証等の進め方」では、「第三者機関による検証事項等(案)」で、中山間地域等をめぐる諸情勢の変化、現行対策の実施状況等の全体的な検証を踏まえ、平成17年度以降の対応について課題を整理するとした⁽⁸⁶⁾。

一方、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成16年4月7日、歳出合理化部会及び財政構造改革部会との合同会議で、平成17年度予算編成に向け、農林水産関係の課題の洗い出しに着手した。課題は3点で、農業の構造改革、食糧管理特別会計の健全化、中山間地域等直接支払制度の見直しであった。最後の点に関しては、「施策対象の重点化等、施策の効率化に向けた抜本的な見直しを行うことが必要」とされた⁽⁸⁷⁾。続いて、同年5月17日に、財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成17年度予算編成の基本的考え方を取りまとめ、財務大臣に建議した。その中で、中山間地域等直接支払制度の見直しについては、平成16年度に対策期間が終了するので、「自律的な農業生産活動によって農用地の維持・保全が行われる姿を基本に、廃止を含め抜本的な見直しを行うべきである」とした⁽⁸⁸⁾。

この抜本的な見直しは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」の原案(経済財政諮問会議が平成16年5月17日に公表⁽⁸⁹⁾)に盛り

⁽⁸³⁾ 農林水産省農村振興局「平成16年度中山間地域等直接支払制度の実施状況(概要)」p.4。(農林水産省HP<<http://www.maff.go.jp>>→「農村振興」→「中山間地域等直接支払制度」→「7」の該当資料)

⁽⁸⁴⁾ 「中山間地域等直接支払交付金実施要領 平成12年4月1日付け12構改B第38号農林水産事務次官依命通知 最終改正 平成16年4月1日付け農振第2587号農林水産事務次官依命通知」(農林水産省HP<<http://www.maff.go.jp>>→「農村振興」→「中山間地域等直接支払制度」→「14 関係通知」の該当資料)

⁽⁸⁵⁾ 農林水産省農村振興局「中山間地域等総合対策検討会設置要領」平成12年3月24日(平成12年12月19日、平成16年2月12日一部改正)<http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/12/pdf/ref_data5.pdf>

⁽⁸⁶⁾ 「資料1 中山間地域等直接支払制度の検証等の進め方」<http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/12/pdf/data1.pdf>

⁽⁸⁷⁾ 財務省主計局「17年度予算編成に向けての課題(農林水産)平成16年4月7日」(財務省HP<<http://www.mof.go.jp/>>→「審議会・研究会等」→「財政制度等審議会」→「議事要旨等」→「歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同部会」→「平成16年4月7日」の「提出資料」→該当資料)

込まれるという話も出たようであるが、結局、そういう方向には至らなかった。この点については、財務省も内閣府も、今後は農水省と相談しつつ、次年度以降の同制度のあり方を検討していく、と国会の場で公にした⁽⁹⁰⁾。

上記の中山間地域等総合対策検討会は、第12回と第13回の会合で制度の実施状況と検証事項について議論し、第14回には新潟県、第15回には山口県での制度の取組状況を聴取し、第16回には関係団体との意見交換を行い、第17回には制度の検証に関する論点整理を行い、第18回に座長素案について検討を行った後、平成16年8月、最終取りまとめを行った⁽⁹¹⁾。

最終取りまとめ⁽⁹²⁾によれば、本制度の検証・評価は、①農業生産活動による耕作放棄地の発生防止、②国土保全活動、都市住民との交流等による多面的機能の維持増進、③多面的機能の確保につながる自律的・継続的な農業生産活動等の確立、④結果的に生じる集落活動の活性化の観点から行われた。このうち、①については、本制度により耕作放棄の発生防止・復旧等の効果があると認められた。②についても、多面的機能が維持され、また多面的機能の増進につながる取組の促進に一定の効果があると認められた。③については、部分的にはその動き

が見られるが、将来的に継続可能な状況ではないとされた。④については、若者や女性が集落コミュニティの活動等に参加することで、活性化等の効果が生じていると評価された。全体としては、自律的に農業活動等を継続できる状況ではなく、今後も耕作放棄の発生防止を行うには、担い手の育成等による農業生産活動等を継続させる取組を充実させる必要があるとした。

こうして農水省は、中山間地域等直接支払制度について、平成17年度当初予算要求として270億円余の要求を行った。これに対し、財務省主計局は、現行のような一律の交付金制度であれば、意欲のある経営体の育成という観点から問題があり、かりに本制度を継続した場合でも、集落の生産性の向上、担い手の定住等を促す方向で見直しが必要であるとした⁽⁹³⁾。平成16年11月、財政制度等審議会・財政制度分科会は「平成17年度予算の編成等に関する建議（素案）」⁽⁹⁴⁾を公表し、19日には「建議」を取りまとめたが、そこではこのような財政当局の考え方が色濃く反映された⁽⁹⁵⁾。平成16年12月24日には、平成17年度政府予算案が閣議決定されたが、農水関係予算の中で中山間地域等直接支払交付金は222億円が認められた⁽⁹⁶⁾。

(88) 財政制度等審議会「平成17年度予算編成の基本的考え方について 平成16年5月17日」（財務省HP<<http://www.mof.go.jp/>>→「審議会・研究会等」→「財政制度等審議会」→「議事要旨等」→「財政制度分科会」→「平成16年5月17日」の「提出資料」→該当資料）

(89) 「少子高齢化で新戦略 経財諮問会議基本方針素案 成長維持、年度内に策定」『読売新聞』2004.5.18.

(90) 第159回参議院農林水産委員会会議録第20号 平成16年6月10日 pp.1-2.

(91) 「参考3：中山間地域等総合対策検討会 開催経過」<http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20040819_press_5e.htm>

(92) 中山間地域等総合対策検討会「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理 平成16年8月19日」<http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20040819press_5b.pdf>

(93) 「財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同部会議事次第 平成16年10月25日」<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/gijiroku/zaiseic/zaiseic161025.htm>>

(94) 財政制度等審議会・財政制度分科会「平成17年度予算の編成等に関する建議（素案） 平成16年11月 日」p.30.<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryoku/zaiseic/zaiseic161112_a.pdf>

(95) 財政制度等審議会・財政制度分科会「平成17年度予算の編成等に関する建議 平成16年11月19日」p.30.<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia161119/zaiseia161119_00.pdf>

(96) 「平成17年度農林水産関係予算のポイント（政府案）」<<http://www.mof.go.jp/seifuan17/yosan015-8.pdf>>

5 第Ⅱ期（平成17～21年度）の制度改正と現状

農水省によれば⁽⁹⁷⁾、第Ⅱ期の中山間地域等直接支払制度については、基本的仕組みは第Ⅰ期と同じであるが、新たに将来に向けた取組の充実によって、安定的な農業生産活動の継続を促す仕組みに改めたとされる。まず、第Ⅰ期で任意とされた集落マスタープラン（10～15年後の集落の将来像を示したもの）の作成が義務化された。次に、交付単価に差が設けられた。即ち、集落マスタープランを作成し、集落の将来像と協定期間（5年間）の年度ごとの活動工程表を示し、従来通り、耕作放棄の防止、水路・農道等の管理、多面的機能の増進を図る協定には、交付金の単価の8割での交付が行われることになった。この活動に、農用地等保全マップの作成・実践（必須事項）を加え、A要件（生産性・収益向上に関する取組、担い手育成に関する取組、多面的機能の発揮）またはB要件（集落を基礎とした営農組織の育成、担い手集積化）を選択して農業生産活動の体制整備の強化を行う協定には、通常の交付金の交付が行われ、更により積極的な活動（規模拡大、土地利用調整、耕作放棄地の復旧、法人設立）を含む協定には単価が加算されることになった。第3に、交付要件等の見直しが行われ、農業後継者住宅に転用する場

合の交付金の返還要件や田畑混在地における団地要件が緩和され、限界の農地の林地化の促進や、交付金の適正な利用を図るため、共同取組活動に供する交付金の使途内容等の明確化が行われることとなった。

こうして、中山間地域等直接支払制度の第Ⅱ期が、現在、以下のとおり実施中である。

表9は、実施市町村数の推移である。集落協定と個別協定締結の指針となる基本方針を策定した市町村数は1,054、交付金を交付した市町村は1,038で、対象市町村の92%である。

下記の表10のとおり、平成19年度には協定締結数は総計で28,708となり、前年度より193増えた。そのうち、集落協定は前年度より180増えて28,253協定に、個別協定は前年度より13増えて455協定になった。また、基礎単価の協定と体制整備単価の協定では、前者の方が多数を成すが、それが漸減傾向にあるのに対し、後者が漸増傾向にあるのが看取される。

表11のとおり、平成19年度に交付金が交付された面積は664,540haで、前年度より1,652ha増えた。交付面積のうち、基礎単価によるものが137,000ha弱で、体制整備単価によるものが528,000ha弱で、全体に占める両者の割合は、前者が21%、後者が79%である。より積極的な活動を行った場合に、別途単価が加算された面

表9 実施市町村数の推移

	平成17年度	平成18年度	平成19年度
全市町村数	1,821	1,804	1,793
対象市町村数①	1,139	1,130	1,128
基本方針策定市町村数	1,063	1,057	1,054
交付市町村数②	1,041	1,040	1,038
交付市町村率 ②/①	91%	92%	92%

(出典) 農林水産省農林振興局「平成19年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」p.1.<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/h19_zissi_data3.pdf>から筆者作成。

⁽⁹⁷⁾ 農林水産省農村振興局地域振興課「中山間地域等直接支払制度新対策のあらまし（平成17～21年度）」<<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/parts/000028700.pdf>>; 農林水産省農村振興局地域振興課中山間地域振興室「中山間地域等直接支払制度の新たな対策について」『人と国土』31巻3号, 2005.9, pp.34-37.

表10 締結された協定数の推移

	平成17年度	平成18年度	平成19年度	増減(率)
計	27,869	28,515	28,708	193(0.7%)
基礎単価	15,193	15,166	15,138	△28(△0.2%)
体制整備単価	12,676	13,349	13,570	221(1.7%)
集落協定	27,435	28,073	28,253	180(0.6%)
基礎単価	15,103	15,074	15,047	△27(△0.2%)
体制整備単価	12,332	12,999	13,206	207(1.6%)
個別協定	434	442	455	13(2.9%)
基礎単価	90	92	91	△1(△1.1%)
体制整備単価	344	350	364	14(4.0%)

(注) 基礎単価とは、適正な農業生産活動等への単価で、体制整備単価とは、それに加え、機械・農作業の共同化等の体制整備に
取り組む場合の単価。また、増減率 = (平成19年度の数値 ÷ 平成18年度の数値) × 100
(出典) 前掲(表9)の出典資料, p.2.から筆者作成。

表11 交付面積

(単位: ha)

	平成17年度	平成18年度	平成19年度	増減(率)
対象農用地面積①	801,483	805,196	806,849	1,652(0.2%)
交付面積②	653,723	662,772	664,540	1,768(0.3%)
基礎単価	139,172	137,633	136,810	△823(△0.6%)
体制整備単価	514,551	525,139	527,729	2,590(0.5%)
交付面積率②/①	81.6%	82.3%	82.4%	

(注) 増減率は前掲(表10)の(注)に同じ。
(出典) 前掲(表9)の出典資料, p.4.から筆者作成。

表12 交付総額

(単位: 100万円)

	平成17年度	平成18年度	平成19年度	増減(率)
全 国	50,246	51,347	51,698	351(0.7%)
北海道	8,035	8,017	8,004	△13(△0.2%)
都府県	42,210	43,330	43,694	364(0.8%)

(注) 増減率は前掲(表10)の(注)に同じ。
(出典) 前掲(表9)の出典資料, p.10.

表13 平成19年度における農用地面積別協定数

	1~5ha	5~10ha	10~15ha	15~20ha	20~30ha	30~50ha	50~100ha	100~400ha	400~700ha	700~1,000ha	1,000ha~
全国	11,188	6,990	3,569	2,055	2,020	2,456	663	210	38	14	50
北海道	12	25	20	17	32	53	67	94	25	14	47
都府県	11,176	6,965	3,549	2,038	1,988	1,403	596	116	13	-	3

(注) 1~5haとは1ha以上5ha未満を意味し、以下同じとする。
(出典) 前掲(表9)の出典資料, p.12.から筆者作成。

積は、規模拡大加算が1,973ha、土地利用調整加算が3,432ha、耕作放棄地復旧加算83ha、法人設立加算（特定農業法人）4,372ha、法人設立加算（農業生産法人）2,727haであった。

地目別に見ると、交付面積の割合は田44%>草地43%>畑10%>採草放牧地2%である。北海道では草地が87%、都府県では田が75%を占める。交付基準別に見ると、草地比率の高い草地41%>急傾斜地33%>緩傾斜25%>8法地域内特認（Ⅲ-2を参照）0.5%>高齢化率・耕作放棄地率0.1%>小区画・不整形0.1%となっている。また、既耕作放棄地については、170haの復旧が計画され、既に63haが復旧された。林地化については、51haが計画され、17haが既に林地化された。

交付金の総額は、表12のとおり、平成19年度末で約517億円となっている。1協定当たりの平均交付面積は、全国で23ha、北海道で796ha、都府県で12haとなっており、1協定当たりの平均交付金額は、全国で182万円、北海道が1971万円、都府県が156万円である。個別協定については、1協定当たりの平均交付面積は10ha、交付金額は64万円である。

平成19年度の集落協定数は、表10によれば、28,253である。これを農用地面積別に見たのが、表13である。これを見ると、北海道では1,000haを超える集落協定が47協定存することが分かる。また、1～5haという小規模な集落協定が全体の約40%弱であることが分かる。

集落協定の活動を見ておくと、集落マスタープランの内容では、「集落を基礎とした営農組織の構築・充実」が最多の41%を成し、「核となる集積対象者⁽⁹⁸⁾の育成及び当該集積対象者への農用地の集積」が31%でこれに続いている。

農業生産活動等では、①耕作放棄の防止等で、農地の法面管理が77%、賃借権設定・農作業の委託が45%、鳥獣被害防止対策が40%、②多面的機能の増進で、周辺林地の下草刈が67%、景観作物の作付けが40%、堆きゅう肥の施肥17%となっている。農業生産活動等の体制整備については、①農用地保全マップの内容では、農地法面、水路・農道等補修・改良が81%、鳥獣被害防止対策43%、農作業共同化または受委託が23%、②地域の実情に即した農業生産活動等の継続に向けた活動では、A要件を選択した協定が12,099で、B要件を選択した協定が1,420であった。A要件では、機械・農作業の共同化が60%、多面的機能の持続的発揮に向けた非農家・他集落との連携が55%、認定農業者の育成が32%、担い手への農作業の委託が26%となり、B要件では集落を基礎とした営農組織の育成が57%となっている⁽⁹⁹⁾。

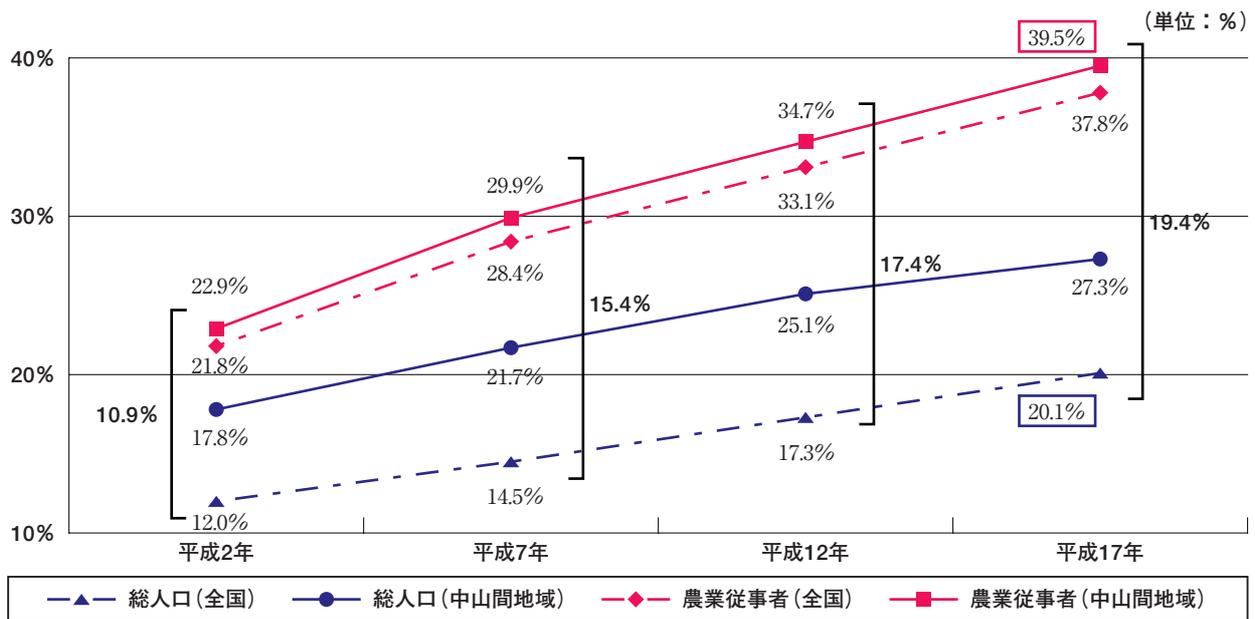
おわりに—第三期への展望

中山間地域での高齢化の実態は、図1のとおりである。総人口で見れば、同地域の65歳以上の人口を示す高齢化率は平成2年の17.8%から平成17年の27.3%に、農業従事者で見れば、平成2年の22.9%から平成17年の39.5%に上昇している。平成17年で比べると、中山間地域の高齢化率は、農業従事者全体と比べた場合は1.7%高くなっており、日本全国と比べると7.2%も高くなっている。要するに、高齢化現象は農業分野で進んでおり、とりわけ中山間地域で昂進していることが分かる。

⁽⁹⁸⁾ 集積対象者とは、農地の面的集積を促進する事業において中心となる者であり、認定農業者、特定農業法人、一定の要件を満たした集落営農（特定農業団体とほぼ同等）等を指す（「担い手農地集積高度化促進事業実施要領の制定について（平成19年3月30日 18経営第7559号農林水産事務次官）」<<http://www.maff.go.jp/tokai/seisan/kozo/mentekijirei/pdf/data02.pdf>>）。

⁽⁹⁹⁾ 農林水産省農林振興局「平成19年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」pp.1-17.<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/h19_zissi_data3.pdf>

図1 高齢化の推移



(出典) 中山間地域等総合対策検討会『『中山間地域における喫緊の課題をめぐり情勢と対策の方向について』取りまとめ—関連データ編—』2007.11.21, p.3. <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/zyosei_taisaku/pdf/data1.pdf>

高齢化の進展は耕作放棄地増大の最大の要因であり、直接支払制度はその増大の抑制にある程度の力を発揮しているが、それでもなお増えつつある。また、小規模農用地が耕作放棄される傾向にあることは既に述べた。そこで、平成20～21年度に、小規模・高齢化集落支援モデル事業が行われることになった。これは、協定集落、小規模・高齢化集落（農家戸数19戸以下で農家人口の高齢化率50%以上の集落）、市町村等で集落連携促進協議会を設け、小規模・高齢化集落の地域資源の保全管理活動等を行った場合、それを助成する措置である。対象地域と対象農用地は直接支払制度と同じであるが、1 ha以上の面積要件は要しない。交付額は、田10aあたり10,000円（国は5,000円）、畑10aあたり6,000円（国は3,000円）である⁽¹⁰⁰⁾。東洋大学の服部信司教授は、中山間地域等直接支払制度の第Ⅱ期が

平成21年度に終わった後、同モデル事業が平成22年度の第Ⅲ期から本体事業に取り込まれ、成果を生み出すことに期待を表している⁽¹⁰¹⁾。

平成22（2010）年は、中山間地域にとっては重要な年である。小田切教授によれば、大きな転機になる可能性を秘めている。なぜなら、既存の3制度が更新期を迎えるからである。即ち、過疎法が更新される時期であり、平成17年に現行法に切り替わった市町村合併特例法が失効する時期であり、中山間地域等直接支払制度の第Ⅱ期が更新される時期でもある⁽¹⁰²⁾。

過疎法は、過疎地域対策緊急措置法（昭和45～54年）に始まり、過疎地域振興特別措置法（昭和55年～平成元年）、過疎地域活性化特別措置法（平成2～11年）を経て、現行の過疎地域自立促進特別措置法（平成12～21年）に至っている⁽¹⁰³⁾。山口県立大学の小川全夫教授によれ

(100) 「小規模・高齢化集落支援モデル事業」農林水産省HP<<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/syoukibo/index.html>>

(101) 服部信司「中山間地域における小規模高齢化集落支援のモデル事業」『農村と都市をむすぶ』58巻4号, 2008.4, p.58.

(102) 小田切徳美「農山村再生の課題—いわゆる『限界集落』問題を越えて」『世界』第781号, 2008.8, pp.245-246.

(103) 前掲注(19), pp.1-14.

ば、その枠組みは、①議員立法として制定、②10年の時限法、③市町村に法の及ぶ過疎地域を指定、④指定要件として人口減少を指標化、⑤同じく財政力を指標化、⑥過疎債による支援、⑦生活環境基盤整備を中心とした事業展開、⑧国土の均衡ある発展を正義として合意形成、という特徴を有するという。しかし、それには様々な面で揺らぎが生じており、国民の理解と合意を得て行う過疎地域への支援は、正念場を迎えているというのである⁽¹⁰⁴⁾。

中山間地域等直接支払制度の第三期についても、これからが正念場である。I-2で触れた耕作放棄地対策研究会では、中山間地域等直接

支払制度の延長が必要であるとする意見が出されている⁽¹⁰⁵⁾。また、地方の声としても、例えば上越市は、耕作放棄にもっとも貢献しているのは中山間地域等直接支払制度である、とこれを高く評価している⁽¹⁰⁶⁾。しかしこのような直接所得補償政策には、常に財源や国の財政バランスの問題、ばらまき批判等がつきまとい⁽¹⁰⁷⁾、第二期の延長論議で見られたような見直しの議論が沸き起こってくる可能性は否定しきれない。当面、中山間地域等が抱える2010年問題から、目を離せない所以である。

(かめだ のぶひさ)

⁽¹⁰⁴⁾ 小川全夫「ポスト過疎法の論点」『Governance』89号, 2008.9, pp.16-18.

⁽¹⁰⁵⁾ 「これまでの研究会における主な意見」(第3回「耕作放棄地対策研究会」配布資料) <http://www.maff.go.jp/j/study/kousaku_houki/03/pdf/ref_data.pdf>

⁽¹⁰⁶⁾ 「耕作放棄地解消に関する生産現場の意見・要望」(第2回「耕作放棄地対策研究会」配布資料) <http://www.maff.go.jp/j/study/kousaku_houki/02/pdf/data5-5.pdf>

⁽¹⁰⁷⁾ 「所得補償か価格維持か」『朝日新聞』2009.2.26.