

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	中山間地域等直接支払制度の政策的側面をめぐる議論 —「地域政策」及び「産業政策」の視点から—
他言語論題 Title in other language	Discussion on Political Aspects of the Direct Payment to Farmers in the Hilly and Mountainous Areas: from the Viewpoint of the Regional Policy and the Industrial Policy
著者 / 所属 Author(s)	岩澤 聡 (Iwasawa, Satoshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 農林環境調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	812
刊行日 Issue Date	2018-09-20
ページ Pages	27-53
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	中山間地域等直接支払制度について、導入経緯、事業内容とその変遷、実績と評価を概観し、「地域政策」と「産業政策」の観点から、制度の二面性をめぐる議論の推移を整理する。

- * 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

中山間地域等直接支払制度の政策的側面をめぐる議論 —「地域政策」及び「産業政策」の視点から—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 農林環境調査室主任 岩澤 聡

目 次

はじめに

- I 中山間地域等直接支払制度の導入の経緯
 - 1 中山間地域問題の発生
 - 2 制度の導入に至る議論
- II 中山間地域等直接支払制度の概要と変遷
 - 1 制度の概要
 - 2 制度の変遷
- III 中山間地域等直接支払制度の実績と評価
 - 1 制度の実績
 - 2 制度の評価
- IV 中山間地域等直接支払制度の政策的側面をめぐる議論
 - 1 制度発足前及び第1期対策下における議論
 - 2 第1期対策の見直し及び第2期対策下における議論
 - 3 第2期対策の見直し及び第3期対策下における議論
 - 4 多面的機能発揮促進法の成立及び第4期対策下における議論

おわりに

キーワード：農山村振興、中山間地域等直接支払制度、日本型直接支払、地域政策、産業政策、農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律

要 旨

- ① 我が国の農業・農村における中山間地域問題が顕在化したのは、農政が国際化への転換を迫られた1980年代後半以降であった。農業生産条件が不利な中山間地域への対策として、EUで行われていた直接所得補償の手法の是非が議論され、平成10(1998)年に食料・農業・農村基本問題調査会の最終答申において、直接支払制度の導入の方向性が示された。
- ② 平成12(2000)年度から開始された中山間地域等直接支払制度(以下「制度」という。)は、主として地域振興立法8法の指定地域内の傾斜地等の条件不利農地において、集落協定や個別協定に基づき5年間農業生産活動を継続する農業者等に対して、対象農地の面積に応じて交付金を支払うものである。1期を5年とする事業は、対象行為の要件や加算措置などの見直しを行いながら、現在、第4期対策が継続中である。
- ③ 日本初の直接支払制度は、多くの有識者から肯定的に評価された。制度開始以来、交付金の対象農用地面積は65万haを超える規模を維持し、全国の市町村においても制度に対する評価は非常に高い。一方で、人口減少や高齢化の進展に伴い、第4期対策では第3期と比較して、対象農用地面積、交付額等において落ち込みが見られる。
- ④ 制度は、当初から、地域政策的な性格及び産業政策的な性格の両側面を担うものであったと考えられるが、それらの性格の位置付けは、必ずしも明らかではなかった。制度の効果の検証等を目的とする第三者機関の議論においては、第1期から第2期にかけて、双方の政策的側面の在り方が論点となった。また、第2期及び第3期に向けた制度の見直しを通じて、事業内容における両側面の比重にも移り変わりがあった。
- ⑤ 第3期から第4期にかけて、政府の農政改革の方向性として、改めて産業政策と地域政策が車の両輪に据えられたことを踏まえ、制度は地域政策を代表する施策と位置付けられた。多くの集落や地域にとって、自律的な農業生産活動に向けた前向きな将来像を描くことがますます困難となる中で、地域政策としての制度の今後の在り方が問われていると言えるだろう。

はじめに

中山間地域とは、農林統計上の定義としては、農業地域類型のうちの山間農業地域と中間農業地域⁽¹⁾の総称であり、平野の外縁部から山間部に至る地域に当たり、山地が多い我が国において、人口で全国の約1割、耕地面積で約4割を占める。傾斜地が多く、経営耕地も零細かつ分散しがちなために、農業生産性は平野部に比べて低い。高齢化や人口減少が全国平均を上回るペースで進行しているため、農業生産の担い手の確保や集落の維持が危ぶまれ、これらの地域が持つ水源かん養や国土保全等の多面的機能の低下も懸念される状況である。⁽²⁾

我が国では、このような条件不利地域において耕作放棄地の発生を防止し、農業生産活動を維持するために、平成12(2000)年度から中山間地域等直接支払制度による支援が行われている。この制度は、我が国の農政で初めての直接支払制度として全国で高い評価を受け、大きな成果を挙げてきたとされ、1期を5年とする支援事業が現在まで継続して実施されている。しかし、その政策上の重点の在りかは必ずしも明確ではなく、当初から、所得の向上を重視する産業政策的な側面と地域資源の保全を重視する地域政策的な側面という制度が有する二面性⁽³⁾をめぐる議論がなされていた。また、期を重ねる過程で、制度の変遷とともにその2つの側面に置かれる重点の度合いにも変化があった。そのような制度の二面性をめぐる議論をたどることは、同制度がこれまで担ってきた役割を確認し、今後果たすべき使命を改めて展望する上で意味があることであると思われる。

本稿では、そのような観点から、中山間地域等直接支払制度の導入の経緯、制度の内容及び変遷等を整理した上で、主として、制度の点検及び評価等を行う目的で農林水産省に設置されている中立的な第三者機関における議論を中心に、その政策的側面における位置付けの推移を考察する。

I 中山間地域等直接支払制度の導入の経緯

1 中山間地域問題の発生

「中山間地域」という言葉が農政用語として、あるいはジャーナリズムにおいて盛んに使われ

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成30(2018)年7月2日である。

(1) 農業地域類型は、これらの2つに都市的地域と平地農業地域を加えた4区分あり、このうち山間農業地域は「林野率80%以上かつ耕地率10%未満の市区町村及び旧市区町村」、中間農業地域は「耕地率が20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の市区町村及び旧市区町村。耕地率が20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の市区町村及び旧市区町村」と定義される。なお、旧市区町村とは昭和25(1950)年2月1日時点での市区町村をいう。「農業地域類型区分」農林水産省『平成29年度食料・農業・農村の動向 平成30年度食料・農業・農村施策』2018, p.253.

(2) 「中山間地域の現状と課題」同上, p.212; 農林水産省「中山間地域等直接支払制度をめぐる事情」(第1回中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会資料3-1)2015.7. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisan_4ki/pdf/shiryousu3_1.pdf>

(3) 本稿では、制度の有する二面性を産業政策的側面と地域政策的側面との対比として捉えることとしたい。ただし、中山間地域等直接支払制度の二面性をめぐる議論において、当初から明確に産業政策、地域政策といった概念が用いられていたわけではない。例えば、橋口卓也氏(明治大学准教授)は、同制度の二面性を、「条件不利補助助成金」と「集落活性化助成金」の併存と表現している。橋口卓也「中山間地域等直接支払制度の評価と展望」『農業経済研究』82(4), 2011.3, p.260.

るようになったのは、1980年代後半以降のことであるとされる⁽⁴⁾。平成元（1989）年の農業白書においては、「平野の周辺部から山間地に至るまとまった平坦な耕地が少ない地域」が「いわゆる中山間地域」と定義されている⁽⁵⁾。前述のように、1990年代以降は、農林統計上、中山間地域とは農業地域類型区分の「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせた地域を意味するものとされている。やや古いデータであるが、中山間地域の主要な統計指標を表1に示す。

表1 中山間地域の主要指標（平成22年度）

	全国（A）	中山間地（B）	割合（B/A）
国土面積	3717万 ha	2714万 ha	73%
総人口	1.28億人	0.15億人	12%
農業産出額	8.3兆円	2.9兆円	35%
耕地面積	459万 ha	185万 ha	40%
総農家数	252.8万戸	110.1万戸	44%
農業集落数	13.9万集落	7.2万集落	52%

（注1）農林水産省「2010年世界農林業センサス」；同「生産農業所得統計」；同「耕地及び作付面積統計」；総務省「国政調査」等に基づく。

（注2）「農業産出額」及び「耕地面積」の中山間地域の値は、農林水産省農村振興局中山間地域振興課による推計値。（出典）農林水産省「中山間地域等直接支払制度をめぐる事情」（第1回中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会資料3-1）2015.7, p.1. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisan_4ki/pdf/shiryu3_1.pdf>

中山間地域問題とは、端的に言えば、これらの地域における地形的・立地的な条件不利性を背景とした過疎化や農林業生産の縮退、集落機能の低下等の課題である。小田切徳美氏（明治大学農学部教授）は、我が国の農山村における過疎化や「限界集落」⁽⁶⁾といった問題について、「人、土地、むらの三つの空洞化が段階的に、そして折り重なるように進んで」⁽⁷⁾きた結果であると定式化している。すなわち、「人の空洞化」とは、1960年代の高度経済成長期における農業後継者世代の農山村から都市部への流出であり、「土地の空洞化」とは、農山村に残った親世代のリタイアの時期に重なる1980年代後半に顕在化した、農地の過剰な供給に伴い引き受け手が不足した結果としての農地の耕作放棄地化や荒廃を意味する。さらに、1990年代には、社会的共同生活を維持するための集落機能の著しい停滞、すなわち「むらの空洞化」により集落数自体の減少局面が始まったとされる⁽⁸⁾。小田切教授は、こういった現象が、「過疎」という造語が生まれたとされる中国山地を起点として始まり、他の地域に急速に広がっていったとしている⁽⁹⁾。

(4) 農村環境整備センター農村地域社会研究会『中山間地域の対策を考える—平成7年度—』1996, p.13.

(5) 農林水産省『農業の動向に関する年次報告 平成元年度』1990, p.186.

(6) 大野晃氏（高知大学名誉教授）は、集落の状態区分として、存続集落、準限界集落、限界集落、消滅集落の4区分を提唱した。このうち限界集落は「65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、冠婚葬祭を始め、田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態にある集落」と定義されている。大野晃『限界集落と地域再生』高知新聞社、2008, pp.21-22.

(7) 小田切徳美『農山村は消滅しない』（岩波新書）2014, p.23.

(8) 同上, pp.16-26.

(9) この点に関連して、小田切教授は、激しい土地の空洞化によって、経営耕地面積の減少が農家戸数の減少を上回る率で進行するために、一戸当たりの平均経営耕地面積が減少し、地域全体として農家の農業経営規模が縮小する現象に着目し、このような現象が1990年代前半に主として中国・四国地方の山間部に出現し、2000年代前半には東北・北陸・北海道を除いた日本全国の中山間地域や平坦部にまで広がっていったことを指摘している。同上, pp.24-26.

中山間地域問題には多様な側面が存在することが早くから指摘されていた。例えば、平成6(1994)年度から翌年度にかけて中山間地域問題に関する検討を行ったある有識者による研究会は、この問題の3つの側面、すなわち、①地域社会に係る側面(人口の急激な流出により生じた高齢化・農林業後継者不在という状況をもたらす社会保全機能の喪失)、②農林業の構造に係る側面(自然条件・地理的条件の劣悪さにより農林業の産業としての自立が困難となる農林業保全機能の喪失)、③資源管理に係る側面(前二者を背景として、災害防止・水資源かん養・景観形成といった国土保全機能の不全をもたらす地域資源管理機能の喪失)の存在を指摘している⁽¹⁰⁾。

2 制度の導入に至る議論

農業・農村における中山間地域問題が顕在化した1980年代後半は、GATTウルグアイ・ラウンドを契機として、我が国の農政が国際化への対応という大きな圧力にさらされ始めた時期に重なる。国内農業の生産性向上や構造改革が強く迫られる一方で、激化する農産物市場競争の中で生き残りが困難となる地域への特別な対応も求められることとなった⁽¹¹⁾。その際に焦点になったのが、EU(EC)において既に直接支払制度として実施されていた条件不利地域への補償金⁽¹²⁾と同様の制度を我が国にも導入することの是非であった⁽¹³⁾。

農政の場における中山間地域農業対策の議論は、当初、このような「直接所得補償制度」の導入には消極的であった⁽¹⁴⁾。平成4(1992)年に策定された「新しい食料・農業・農村政策の方向」(いわゆる「新政策」)では、中山間地域においては、「立地条件を生かした労働集約型、高付加価値型、複合型の農業や有機農業、林業、農林産物を素材とした加工業、観光業などを振興」するなど、「多様な就業の場を創出する」ことで地域全体の所得の維持・確保を図るとする立場が示された⁽¹⁵⁾。この「新政策」を受けて、農政審議会に設けられた中山間地域対策に関する小委員会での検討結果に基づき、平成5(1993)年に「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」(いわゆる「特定農山村法」。平成5年法律第72号)が事業振興法として成立した⁽¹⁶⁾。同法において、特定農山村地域⁽¹⁷⁾の活性化事業として位置付けられたのは、主として、新規作物の導入や生産方式の改善、地域特産物の生産・販売等であり、

(10) 農村環境整備センター農村地域社会研究会 前掲注(4), pp.14-16.

(11) 橋口卓也『条件不利地域の農業と政策』農林統計協会, 2008, pp.117-119; 岩崎由美子「中山間地域等直接支払制度の現状と課題」榎澤能生ほか編『現代都市法の課題と展望—原田純孝先生古稀記念論集—』日本評論社, 2018, pp.413-414.

(12) EU(EC)の共通農業政策(Common Agricultural Policy: CAP)においては、山岳地域等の条件不利地域の農家に対する補償金の交付が、1975年の「山岳地、丘陵地及び特定の条件不利地域の農業に関する指令」(Council Directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas)により制度化された。同制度は、傾斜、土壌条件、気候条件等に起因するハンディキャップを抱えた条件不利地域において、平地との生産コストの差を直接支払で補償することで、当該地域の農業の継続を可能にし、田園景観や環境の保全、農村社会の維持等に貢献するものである。須田敏彦「EUの条件不利地域農業政策の教訓—日本の中山間地域政策を改善するために—」『農林金融』56(4), 2003.4, pp.261-266等を参照。

(13) 佐伯尚美「スタートする中山間地域直接支払制度—日本型デカップリングの特質と問題点—」『Nosai』52(1), 2000.1, pp.8-9.

(14) 1980年代後半から中山間地域等直接支払制度導入までの経緯の詳細については、亀田進久「中山間地域の諸問題—主に直接支払制度めぐって—」『レファレンス』699号, 2009.4, pp.10-16. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998383_po_069901.pdf?contentNo=1> 参照。

(15) 「農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」(全文)」『農林統計調査』496号, 1992.7, p.43.

(16) 亀田 前掲注(14), p.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—』農林統計協会, 2006, p.7.

「条件不利性の改善や補償に直結する政策論理をもたなかった」とされる⁽¹⁸⁾。

その後、ウルグアイ・ラウンド農業合意の受入れ（平成5年12月）、「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）の施行に伴う食糧管理制度の廃止（平成7年11月）といった戦後農政を画する大きな事件を経て、平成9（1997）年4月に、新たな時代に対応し、食料、農業及び農村に係る基本的な政策に関して必要な改革を図ることを目的として、内閣総理大臣の諮問機関である食料・農業・農村基本問題調査会が発足した。同調査会の議論においても中山間地域の農業に対する直接所得補償の問題に対しては賛否が分かれ⁽¹⁹⁾、中間とりまとめ（平成9年12月）においては、積極論と消極論の両論が併記された⁽²⁰⁾。

しかし、平成10（1998）年9月の食料・農業・農村基本問題調査会最終答申は、中山間地域等において、「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政策」は「新たな公的支援策として有効な手法の一つ」であり、「国民の理解を得ることができる仕組みと運用のあり方」について検討を行う必要があるとして、積極的に導入する方向性を示した⁽²¹⁾。そして、この答申を踏まえて農林水産省が同年12月に取りまとめた「農政改革大綱」において、平成12（2000）年度からの直接支払制度の導入を念頭に具体的な検討内容が明記された⁽²²⁾。根強い慎重論や懸念が残る中で、同調査会の答申が直接支払の導入へと舵を切った背景としては、「過疎化・高齢化が深刻な状況となっており、集落を維持することが困難な地域も多く生じている」⁽²³⁾との中山間地域の現状に対する強い危機感があった。

翌平成11（1999）年7月には、農業基本法に代わる新たな基本法として「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号。以下「新基本法」という。）が成立し、中山間地域に対する直接支払制度は、同法第35条⁽²⁴⁾において法的にも位置付けられた。

(17) 特定農山村法第2条においては「地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域であり、かつ、土地利用の状況、農林業従事者数等からみて農林業が重要な事業である地域として、政令で定める要件に該当するもの」と定義される。

(18) 小田切ほか 前掲注(16)

(19) 亀田 前掲注(14), p.15; 生源寺真一『農政大改革—21世紀への提言—』家の光協会, 2000, pp.164-166.

(20) 「食料・農業・農村基本問題調査会 中間取りまとめ」1997.12. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/summary_mid.pdf> 具体的には、積極論として、①平地地域と比べた農業生産条件面での不利性の補正、②国土・環境の保全や水資源のかん養、③地域社会の維持や定住の確保等といった観点から必要であるとする意見が示された。他方で、消極論としては、①ヨーロッパと条件が異なる日本においてEU型の直接所得補償をそのまま導入することが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懸念、②多様な住民からなる地域社会で農業者のみを助成することへの国民理解を得ることの困難さ等が示された。

(21) 「食料・農業・農村基本問題調査会答申」1998.9. 同上 <<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kikaku/tyosakai/tosin/h1009/index.html>>

(22) 農林水産省「農政改革大綱」1998.12. <<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/taikou/pdf/taikou.pdf>>

(23) 「食料・農業・農村基本問題調査会答申」前掲注(21)

(24) 同条第1項は「国は、山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域（以下「中山間地域等」という。）において、その地域の特性に応じて、新規の作物の導入、地域特産物の生産及び販売等を通じた農業その他の産業の振興による就業機会の増大、生活環境の整備による定住の促進その他必要な施策を講ずるものとする」と、第2項は「国は、中山間地域等においては、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ものとする」とそれぞれ規定している。

Ⅱ 中山間地域等直接支払制度の概要と変遷

1 制度の概要

農政改革大綱に基づき農林水産省に設置された中立的な第三者機関⁽²⁵⁾での具体的な制度運営に係る検討を経て、中山間地域等直接支払制度（以下、単に「制度」あるいは「同制度」と略すことがある。）は、予定どおり平成 12（2000）年度から開始された。基本的な考え方として、同制度は、「生産条件が不利な地域の一団の農用地において、耕作放棄地の発生を防止し、水源かん養、洪水防止、土砂崩壊防止等の多面的機能を継続的、効果的に発揮する」観点から実施するものであり、交付金の交付は「生産性の向上、付加価値の向上等による農業収益の向上、生活環境の整備等により、生産条件が不利な地域における農業生産活動等の自律的かつ継続的な実施が可能となるまで」実施することが実施要領⁽²⁶⁾に明記された。当初の実施期間は平成 12 年度から平成 16（2004）年度までの 5 年間であり、5 年後に制度全体の見直しを行うこととされた⁽²⁷⁾が、前述のとおり、交付金の交付は現在まで継続している。制度の概要は、以下のとおりである⁽²⁸⁾。

(1) 対象地域

交付金の交付対象地域は、「従来から中山間地域等対策を講じてきており、また、定住条件等にも恵まれない」⁽²⁹⁾地域として、地域振興立法 8 法、すなわち特定農山村法、山村振興法（昭和 40 年法律第 64 号）、過疎地域自立促進特別措置法（平成 12 年法律第 15 号）、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）⁽³⁰⁾、奄美群島振興開発特別措置法（昭和 29 年法律第 189 号）及び小笠原諸島振興開発特別措置法（昭和 44 年法律第 79 号）の指定地域とされた⁽³¹⁾。これらの指定地域の他に、地域の事情に応じて、各都道府県知事が指定する自然的・経済的・社会的条件が不利な地域も「特認地域」⁽³²⁾として対象地域に含めることが認められた。

(25) 中山間地域等直接支払制度検討会。祖田修氏（京都大学教授：当時）を座長として 10 名の委員等により構成され、平成 11（1999）年 1 月から 8 月にかけて計 9 回の検討を行った。「中山間地域等直接支払制度検討会」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_siharai/index.html>

(26) 「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 15 農振第 2587 号農林水産事務次官依命通知）同上 <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_old_tuuti/pdf/160401_youryou.pdf>

(27) 同上

(28) 「中山間地域等直接支払制度」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/> から関係通知、検討会資料、制度パンフレット等を参照した。

(29) 「中山間地域等直接支払制度検討会報告」農林水産省構造改善局編『中山間地域等直接支払制度検討会資料集』農林水産省、1999、p.210。 <http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/300566114_0001?p=205>

(30) 平成 14（2002）年の同法の失効により、現在は沖縄振興特別措置法（平成 14 年法律第 14 号）の指定地域が対象地域となっている。

(31) したがって、制度の対象地域は農林統計上の中山間地域とは必ずしも一致しない。

(32) 第 1 期対策最終年度（平成 16 年度）において、44 都道府県が 8 法の指定地域外に（（2）に示す対象農用地の基準の範囲内で）特認地域を指定しており、特認部分の協定締結面積は全体の 8.7% に当たると報告されている。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」2004.8.19、p.16。農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/kento_kadai/pdf/betten.pdf>

(2) 対象農用地

上記の対象地域の農用地区域⁽³³⁾内に存する一団の農用地（1ha以上の面積を有するもの）であって、次のいずれかの条件不利性の基準を満たすものが交付対象の農用地である。

- ① 急傾斜地（勾配が田で1/20以上⁽³⁴⁾、畑、草地及び採草放牧地で15度以上であるもの）
- ② 緩傾斜地（勾配が田で1/100以上1/20未満、畑、草地及び採草放牧地で8度以上15度未満であるもの）
- ③ 自然条件により小区画・不整形な田
- ④ 積算気温が著しく低く、かつ、草地比率が70%以上である市町村内に存する草地
- ⑤ 高齢化率・耕作放棄率がともに実施要領で定める率より高い集落に存するもの
- ⑥ 以上の基準に準ずるものとして都道府県知事が定める基準に該当するもの

(3) 対象者及び対象行為

同制度による交付金は、主として、集落等を単位として締結される集落協定に基づき5年間農業生産活動等を継続する農業者等に対して交付される。集落協定とは、対象となる農用地において農業生産活動を行う農業者等の間で締結され、対象農用地の範囲、構成員の役割分担、農業生産活動等として取り組むべき事項、交付金の使用方法等を規定するものである。取り組むべき農業生産活動等は、第1期対策（平成12～16年度）においては、耕作放棄の防止及び水路・農道等の管理活動が必須事項とされ、これに加え、国土保全機能や保健休養機能を高め、又は自然生態系の保全に資するなど多面的機能の増進につながるものとして例示された活動メニュー⁽³⁵⁾の中から、集落の実態に応じて1つ以上を実施することが、選択的必須事項として義務付けられた。後述するように、これらの基本的な活動要件及び交付金の加算の対象となる活動要件等は、期を重ねるごとに変遷が見られる。

また、集落協定に基づき農業生産活動を行う農業者等とは別に、農用地の所有者等との間で利用権の設定や農作業の受委託について締結される個別協定に基づき農業生産活動等を行う認定農業者等（第3セクター、特定農業法人等の生産組織を含む。）も、同制度による交付金の交付対象である。

(4) 交付額及び交付方法

農用地10a当たりの交付単価は、表2のとおりである。この単価は第1期対策から現在（平成30年度）まで変わっていない。

交付金の負担割合は、国費が1/2、都道府県費及び市町村費が各1/4であり、市町村から各集落協定及び個別協定に対して交付される。なお、当初の運用においては、集落協定の場合、「集落への交付額の概ね1/2以上を集落の共同取組活動に充てることが望ましい」とされた⁽³⁶⁾。

⁽³³⁾ 「農業振興地域の整備に関する法律」(昭和44年法律第58号)に基づき、一体として農業の振興を図ることが必要な地域として指定された農業振興地域のうち、農用地として利用されるべき土地として定められ、農業目的以外の土地利用が規制される区域。

⁽³⁴⁾ 水平距離に対する高度差を示す。水平距離10mに対して高度差が0.5mであれば1/20となる。

⁽³⁵⁾ 土壌流亡に配慮した営農、周辺林地の管理、景観作物の作付け、市民農園・体験農園の設置、魚類・昆虫類の保護、粗放的畜産等が挙げられている。

⁽³⁶⁾ 「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」(平成12年4月1日付け12構改B第74号農林水産省構造改善局通知、最終改正平成17年1月28日付け16農振第1829号農林水産省農村振興局長通知) 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_old_tuuti/pdf/170128_unyou.pdf>

表2 農用地 10a 当たりの交付単価

地目	区分	交付単価 (円)	地目	区分	交付単価 (円)
田	急傾斜 (1/20 以上)	21,000	草地	急傾斜 (15 度以上)	10,500
	緩傾斜 (1/100 以上)	8,000		緩傾斜 (8 度以上)	3,000
畑	急傾斜 (15 度以上)	11,500		草地比率の高い草地	1,500
	緩傾斜 (8 度以上)	3,500	採草放牧地	急傾斜 (15 度以上)	1,000
				緩傾斜 (8 度以上)	300

(注1)「草地比率の高い草地」は、「積算気温が著しく低く、かつ、草地比率が70%以上である市町村内に存する草地」を意味する。

(注2) 小区画・不整形な田、高齢化率・耕作放棄率がともに高い集落にある農用地については、緩傾斜地の単価と同額である。

(出典)「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15農振第2587号農林水産事務次官依命通知)農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_old_tuuti/pdf/160401_youryou.pdf> 等に基づき筆者作成。

(5) その他

協定期間中に耕作放棄が発生するなど、協定違反となる事態が生じた場合は、協定農用地の全て又は一部について過去に遡って交付金を返還しなければならない⁽³⁷⁾。担い手の定着等により交付金がなくても集落全体として農業生産活動が可能と判断された場合は、交付金の交付は終了することとされた。また、交付金の交付状況の点検及び効果の評価、都道府県の特認地域等に係る調整等を行うために、国が中立的な第三者機関を設置することも定められた。

同制度の初年度(平成12年度)の実績は、協定締結数が26,119(集落協定25,621、個別協定498)、協定が締結された農用地の面積が541千ha、交付金交付総額が41,937百万円であった⁽³⁸⁾。この我が国初の直接支払制度の特徴としては、集落を強く意識し、集落での共同取組活動を重視するなどの「集落重点主義」、零細農家を助成対象から排除しない「農家非選別主義」、対象地域や対象行為等において自治体の主体的判断を尊重する「地方裁量主義」等が指摘されている⁽³⁹⁾。

2 制度の変遷

1期を5年とする同制度に基づく支援事業は、平成27(2015)年度以降、現在の第4期対策に至っているが、基本的な枠組みを維持しつつも、各期において、対象行為の要件、加算措置の内容、交付金返還の免責事由等、制度内容についての見直しが行われている。これらの見直しは、各期における制度の評価に基づくものであり、第IV章で扱う制度の性格をめぐる議論にも大きく関わるものであるが、ここでは、ごく簡単に第2期対策以降の変更点を整理する(表3)⁽⁴⁰⁾。

(37) 農業者の死亡や病気、自然災害、土地収用法に基づく収用の場合など、返還が免責される事由も規定された。同上

(38) 農林水産省農村振興局「平成12年度中山間地域等直接支払制度の実施状況(概要)」2001.6. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_data/pdf/h12_zissi_data1.pdf>

(39) 小田切ほか 前掲注(16), p.11; 佐伯 前掲注(13), p.19.

(40) 前節と同様に、前掲注(28)の農林水産省資料を参照した。

表3 中山間地域等直接支払制度の変遷（第1期対策～第4期対策）

	対象行為の要件、加算措置等 ^(注)
第1期対策 (平成12～16年度)	<p>【対象行為の要件】</p> <p>①必須事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農業生産活動等（耕作放棄の防止、水路・農道の管理等） <p>②選択的必須事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・多面的機能を増進する活動（国土保全機能や保健休養機能を高め、又は自然生態系の保全に資する活動） <p>【加算措置】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・規模拡大加算（認定農業者や新規就農者が、新たに利用権の設定や農作業受委託契約を締結した対象農用地に係る加算）あり
第2期対策 (平成17～21年度)	<p>【対象行為の要件】</p> <p>①集落マスタープランの作成の義務化</p> <p>②二段階の単価を導入</p> <ul style="list-style-type: none"> ・従来の取組に対しては、基礎単価として80%を交付 ・「農業生産活動等のための体制整備として取り組む事項」も満たす場合に体制整備単価として100%を交付 ・体制整備単価は、A要件（生産性・収益向上、担い手育成、多面的機能の発揮）又はB要件（集落を基礎とした営農組織の育成、担い手集積化）から選択 <p>【加算措置】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・規模拡大加算に加えて、担い手に農地を集積する場合、耕作放棄地を復旧する場合、法人を設立する場合の加算措置を創設
第3期対策 (平成22～26年度)	<p>【対象行為の要件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・体制整備単価に、新たにC要件（集団的かつ持続可能な体制整備）を追加 <p>【加算措置】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・加算措置を再編し、小規模・高齢化集落支援加算、集落連携促進加算（平成25年度～）を創設 <p>【その他】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・交付金返還免責事由の追加（農業後継者の分家住宅への転用の場合等） ・交付額のおおむね1/2以上を個人配分に充てることを原則とするよう方針転換（平成23年度～）
第4期対策 (平成27年度～)	<p>【対象行為の要件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・体制整備単価について、C要件は変えずに、A要件（農業生産性の向上に係る取組）とB要件（女性・若者等の参画を得た取組）を再編 <p>【加算措置】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集落連携・機能維持加算（前期から拡充）に加えて、超急傾斜農地（田：1/10以上、畑：20度以上）を対象とした加算を新設 <p>【その他】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・交付金返還免責事由の更なる追加（地域再生法（平成17年法律第24号）に基づく農林水産業施設への転用の場合等）

(注) 第2期対策以降については、前期対策からの変更点を記載。

(出典)「中山間地域等直接支払制度」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/>に掲載された関係通知、検討会資料、制度パンフレット等に基づき筆者作成。

(1) 第2期対策（平成17～21年度）における変更

第1期対策との比較で最も重要な変更点は、対象行為の要件が厳格化され、二段階の単価が導入されたことである。集落協定においては、第1期において任意事項であった「集落マスタープラン」⁽⁴¹⁾の作成が必須となった。また、第1期における要件（必須事項及び選択的必須事項）を

(41) 集落協定の将来像、すなわち集落の実情を踏まえて当該集落が目指す農業生産活動等の体制整備に向けた10～15年後の目標を記載するとともに、その目標の実現のための協定認定年度から5年間の具体的な活動計画を規定するもの。「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」（平成12年4月1日付け12構改B第74号農林水産省構造改善局通知、最終改正平成20年12月18日付け20農振第1548号農林水産省農村振興局長通知）農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_old_tuuti/pdf/201218_unyou.pdf>

満たす行為に対しては、従来の交付額の80%（基礎単価）のみが支払われ、満額の交付（体制整備単価）を受けるためには、新たに、将来にわたって持続的に農業生産活動等を可能とするための体制整備として取り組む事項が課されることとなった。体制整備の取組の要件は、A要件（①生産性・収益向上、②担い手育成、③多面的機能の発揮）又はB要件（①集落を基礎とした営農組織の育成、②担い手集積化）から選択することとされた⁽⁴²⁾。さらに、担い手への農地集積や法人設立等、構造改革をより推進する方向で加算措置の充実が図られた。

(2) 第3期対策（平成22～26年度）における変更

第3期対策の特徴は、現場の要望も踏まえて、第2期対策とは逆に要件の緩和が図られたことである。体制整備単価の要件として、C要件（集团的かつ持続可能な体制整備）が追加された。これは、協定に参加する農家の高齢化等に伴い農業生産活動等の継続が困難な農地が発生した場合の支援体制（農地の引き受け手等）について、あらかじめ取決めを行っておくという要件であり、従来のA、B要件よりも利用しやすいため、実質的に満額交付金受給へのハードルを下げるものであった。また、新たに小規模・高齢化集落への支援加算措置が設けられるなど、「高齢者安心型」の制度変更がなされたと指摘されている⁽⁴³⁾。なお、集落協定に対する交付金の使途については、前述のとおり、従来「概ね1/2以上を集落の共同取組活動に充てることが望ましい」とされていた⁽⁴⁴⁾が、農林水産省は、第3期の途中の平成23（2011）年度から「おおむね1/2以上を個人配分に充てる」ことを原則とするよう方針転換を行っている⁽⁴⁵⁾。

(3) 第4期対策（平成27年度～）における変更

最も大きな変更は体制整備単価の要件の再編である。C要件はそのまま維持しつつ、第3期対策までのA、B両要件を再編し、農業生産性の向上に係る取組をA要件、女性・若者等の参画を得た取組をB要件と整理した⁽⁴⁶⁾。また、加算措置としては、前期から引き継いで拡充した集落連携・機能維持加算（集落の広域化や小規模・高齢化集落への支援）に加えて、新たに超急傾斜農地（田：1/10以上、畑：20度以上）への加算措置が創設された。なお、制度内容の変更ではないが、後述するように、第4期対策から、法律上の位置付けとして「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」（平成26年法律第78号。以下「多面的機能発揮促進法」という。）を踏まえて実施されるようになったことも同制度の重要な変更点である。

(42) A要件は、①～③の要件のうち2つ以上選択するもので、具体的な活動項目としては、機械・農作業の共同化、認定農業者の育成、都市住民との交流等10項目が挙げられた。B要件は、①、②から1つ以上選択するもので、ともに一定の実績を満たす必要がある。同上

(43) 岩崎 前掲注(11), pp.416-417.

(44) 「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」前掲注(36)

(45) 「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」（平成12年4月1日付け12構改B第74号農林水産省構造改善局通知、最終改正平成26年4月1日付け25農振第2438号農林水産省農村振興局長通知）農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_old_tuuti/pdf/26unyou.pdf>; 「ニュースサイト 中山間地域直接支払 個人へ過半 急な方針転換に戸惑い」『日本農業新聞』2010.11.13.

(46) 具体的には、A要件は、①機械・農作業の共同化、②高付加価値型農業、③農業生産条件の強化、④担い手への農地集積、⑤担い手への農作業の委託から2つ以上選択するもの、B要件は、女性、若者、NPO法人等から協定への新規参加者を1名以上得て、①新規就農、②農産物の加工・販売、③消費・出資の呼び込み（棚田オーナー制度、体験農園等）のいずれかに取り組むものである。「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」（平成12年4月1日付け12構改B第74号農林水産省構造改善局通知、最終改正平成30年3月28日付け29農振第2195号農林水産省農村振興局長通知）同上 <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/attach/pdf/h30_unyo.pdf>

Ⅲ 中山間地域等直接支払制度の実績と評価

1 制度の実績

図1に、第1期対策から直近までの中山間地域等直接支払制度に係る協定締結数、協定締結面積、交付金交付総額の推移を示した。このうち、交付対象の農用地面積である協定締結面積は、ほぼ65万haを超える面積を維持している（平成29年度実績で約66.3万ha）。それだけの規模の農用地において耕作放棄の発生が防止されていることが制度の最大の成果であると言える。交付総額は、平成29（2017）年度実績で約523億円であった。協定締結面積、交付総額ともに、第1期対策から第2期対策にかけてやや頭打ちとなるが、第3期対策においては着実な伸長が見られた。これについては、前章で触れた対象行為要件の緩和により制度の使い勝手が良くなった影響が現れているものと考えられる⁽⁴⁷⁾。一方で、協定締結数を見ると、各期の初年度は、集落内の合意形成や交付金申請に係る事務手続に手間取るなどの理由もあって落ち込むことが通常であるが、それを差し引いたとしても、第2期対策以降顕著な減少傾向が見られる。協定締結面積が伸長する一方で協定締結数が減少していることは、1協定当たりの対象農用地面積が増えていることを意味し、複数集落間の連携や集落の広域化が徐々に進んだ結果であると考えられる⁽⁴⁸⁾。なお、現行の第4期対策では、第3期対策と比較して、協定数のみならず、協定締結面積、交付総額も目立って落ち込んでおり、同制度の先行きが懸念される場所である⁽⁴⁹⁾。

参考までに、その他の主要な指標に触れておく。協定数における集落協定と個別協定の割合は、各期を通じて前者が98%を占め、後者は2%とわずかである。地目別の交付面積では、北海道と都府県とで顕著な差異があり、北海道では圧倒的に草地が多く（平成29年度の主な実績で草地が全体の87%、田が12%）、都府県では田が大部分を占める（同じく田が80%、畑が15%）。また、対象農用地の交付基準別の交付面積を比較すると、北海道では草地比率の高い草地が突出し（平成29年度の実績で全体の84%）、都府県では急傾斜地及び緩傾斜地がほとんどである（同じく急傾斜地が55%、緩傾斜地が41%）。⁽⁵⁰⁾

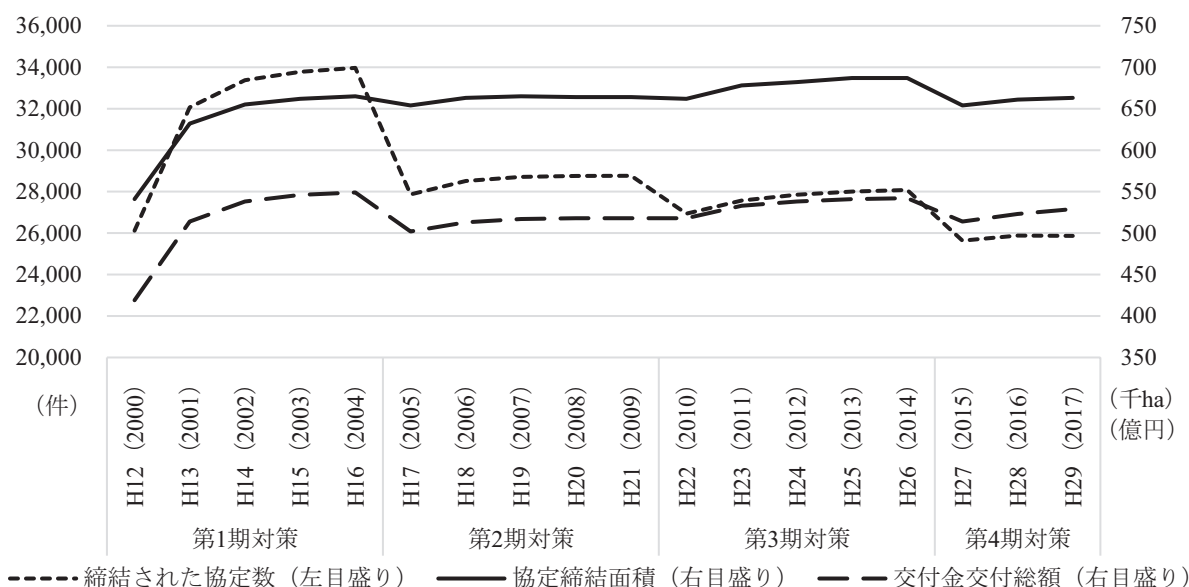
(47) 例えば、第2期の最終年度である平成21（2009）年度に体制整備単価を選択した協定数（13,589件）は全協定数（28,765件）の約47%に過ぎなかったが、第3期の最終年度である平成26年度に体制整備単価を選択した協定数（19,121件）は全協定数（28,078件）の68%を占めた。「中山間地域等直接支払制度の実施状況」同上 <http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sankan_siharai/>

(48) 協定締結数のピークであった平成16（2004）年度と直近の平成29（2017）年度で比較すると、平成16（2004）年度の集落協定1協定当たりの平均交付面積は北海道で508ha、都府県で10haであったのに対し、平成29（2017）年度は北海道で973ha、都府県で13haであった。同上；農林水産省農村振興局「平成29年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況」2018.6. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_scido/s_data/attach/pdf/h29_jisshi.pdf> 制度自体の枠組みにおいても、集落連携・機能維持加算措置等により集落間連携や広域化を支援しているが、全国的に「広域の協力体制を集落間の協定の統合によって構築する事例が増加しており、とくに関西や中国地方等では協定が広域・大型化し」ているとされる。岩崎 前掲注(1), pp.421-423.

(49) 第4期対策初年度における協定数や協定締結面積の大幅な減少の背景として、「制度発足から15年を経過する中で中山間地域の高齢化が進行し、5年間の農作業継続に不安を抱く農業者が増加」したことが挙げられている。岩崎 同上, p.412; 「中山間支払い 取り組み面積大幅減 支援強化策に着手 15年度」『日本農業新聞』2016.3.10.

(50) 「中山間地域等直接支払制度の実施状況」前掲注(47); 農林水産省農村振興局 前掲注(48)

図1 中山間地域等直接支払制度の交付実績の推移



(出典)「中山間地域等直接支払制度の実施状況」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sankan_siharai/>; 農林水産省農村振興局「平成 29 年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況」2018.6. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_data/attach/pdf/h29_jisshi.pdf> に基づき筆者作成。

2 制度の評価

我が国初の直接支払制度は、第 1 期対策の導入以降、おおむね高い評価を得ている⁽⁵¹⁾。

農業経済学者の故佐伯尚美氏（東京大学名誉教授）は、同制度の導入に当たり、農業の外部経済性（いわゆる多面的機能）への支払という政策が本格的に始まったことに「画期的意味がある」と指摘した⁽⁵²⁾。田代洋一氏（横浜国立大学名誉教授）も、新基本法農政の多くが戦後農政の改変・廃止であったのに対して、同制度は「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」と評価している⁽⁵³⁾。また、山下一仁氏（キヤノングローバル戦略研究所研究主幹）は、同制度が「わずか 300 億円程度の国の予算で」実施されながら、中山間地の活性化と農地の保存に「予想をはるかに上回る成果を挙げ」ているとして「‘少額多功’の模範例」と評した⁽⁵⁴⁾。生源寺眞一氏（福島大学教授）も、著書の中で、同制度が耕作放棄地の発生防止に「一定の効果を有している」ことを認め、さらに「眠り込みかけていた集落の合意形成機能をよみがえらせたという点でも、高く評価されてよい」と指摘している⁽⁵⁵⁾。これらの有識者の評価は、しばしば「猫の目」に例えられる我が国の農政において、同制度が、4 期 20 年近くにわたり同一名称で継続されていること自体によっても雄弁に裏付けられていると言えよう。

地域の現場の評価も確認しておきたい。第 3 期対策の最終評価報告書によれば、実施市町村による同制度の総合評価結果は、7 段階における A 評価「おおいに評価できる」が 34.4%、B 評価「おおむね評価できる」が 61.5% で、合わせて 96% を占めた⁽⁵⁶⁾。また、同報告書は、第 3 期対策における効果について、市町村からの報告を踏まえた各都道府県の回答を分析してい

(51) 亀田 前掲注(14), pp.16-17.

(52) 佐伯 前掲注(13), p.23.

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

(54) 山下一仁『国民と消費者重視の農政改革—WTO・FTA 時代を生き抜く農業戦略—』東洋経済新報社, 2004, p.254.

(55) 生源寺眞一『農業再建—真価問われる日本の農政—』岩波書店, 2008, pp.238-239.

る⁽⁵⁷⁾。それによれば、「最も効果があったと考える事項」は、「耕作放棄の防止」⁽⁵⁸⁾が最多の33%であり、「多面的機能の増進」21%、「水路・農道の維持管理」14%と続いている。「協定締結前と比べ地域が変わったと感じる事項」は、「集落内での話合いの回数の増加」31%、「鳥獣害対策の推進」24%、「都市農村交流の推進」21%の順であった。

一方で、「今後とも農業生産活動を継続的に行っていく上での課題」として都道府県が選択した項目は、「高齢化の進行」が32%で最も多く、「担い手の不在」22%、「協定期間の5年間の短縮」8%と続く⁽⁵⁹⁾。「はじめに」で述べたとおり、中山間地域における高齢化や人口減少は全国平均を上回る速度で進行している。制度の効果が肯定的に評価される反面、中山間地域農業への直接支払は、危機的な状況の進展を一時的に押しとどめ、減速させることに貢献しているに過ぎず、中山間地域問題の本質的な解決は「この制度だけでは如何ともしがたい」⁽⁶⁰⁾との認識も、以前からしばしば指摘されている⁽⁶¹⁾。

IV 中山間地域等直接支払制度の政策的側面をめぐる議論

第2次安倍政権は、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への参加を視野に「攻めの農林水産業」を成長戦略の柱に掲げ、平成25（2013）年5月に内閣総理大臣を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」を設置し、12月には同本部により今後の農政改革のグランドデザインとなる「農林水産業・地域の活力創造プラン」が策定された⁽⁶²⁾。同プランは、農業・農村の所得を10年間で倍増することを目指し、農林水産業の産業としての競争力を強化するための「産業政策」と、多面的機能を維持し農山漁村の有する潜在力を発揮するための「地域政策」を、車の両輪として進めていくとしている⁽⁶³⁾。このような農政の基本的方向性を踏まえ、中山間地域に対する直接支払制度は、平成26（2014）年に制定された多面的機能発揮促進法に基づく事業の一部となり、改めて「地域政策」の中心的な施策として位置付けられることとなった。し

⁽⁵⁶⁾ 回答総数は996市町村であり、C評価「やや評価できる」が3.9%、D評価「さほど評価できない」が0.1%、E評価「ほとんど評価できない」、F評価「全く評価できない」、G評価「その他」はそれぞれ0%（選択した市町村なし）であった。農林水産省「中山間地域等直接支払制度の最終評価」2014.8, p.3. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/hyouka_3.pdf>

⁽⁵⁷⁾ 同上, p.8.

⁽⁵⁸⁾ 農林水産省は、一定の仮定を置いた上で試算を行った結果に基づき、仮に同制度が存在しなかった場合に、第3期対策期間中に協定締結農用地において発生したであろう耕作放棄地面積を、約3.7万haと推計している。これは、第3期対策における協定農用地面積68.7万haの5%強に当たる。同上, pp.9-11.

⁽⁵⁹⁾ 同上, p.8. 「協定期間の短縮」とは、交付金の交付要件である「農業生産活動の5年間の継続」が困難であり、より短い期間（例えば3年間）への要件緩和が必要であるという課題認識を意味する。

⁽⁶⁰⁾ 生源寺 前掲注⁽⁵⁵⁾, p.239.

⁽⁶¹⁾ 例えば、田代 前掲注⁽⁵³⁾, p.188 においても「今日の中山間地域は、直接支払いといった単一の政策で支え切れるものではない。（中略）ともすれば直接支払いをもって中山間地域政策は一段落ついたような感があるが、基礎条件の一つが整ったに過ぎない」と指摘されている。

⁽⁶²⁾ 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」2013.12.10. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun.pdf>>

⁽⁶³⁾ 同上, p.3. ただし、具体的施策としては、①国内外の需要（需要フロンティア）の拡大、②需要と供給をつなぐ付加価値の連鎖（バリュー・チェーン）の構築など収入増大の取組、③生産現場の強化（農地中間管理機構を通じた農地の集約化等生産コスト削減、経営所得安定対策やコメの生産調整見直し）、④農村の多面的機能の維持・発揮を図る取組を4本の柱として挙げており、どちらかといえば産業政策に重点を置いたものとなっている。

かし、同制度の地域政策としての位置付けは、平成 12 (2000) 年の第 1 期対策開始時点では、必ずしもそれほど明確に規定されていたわけではなかった。むしろ、同制度の性格や政策目標における二面性、すなわち、産業政策的側面と地域政策的側面との整合性の問題はしばしば議論されてきた。本章では、そのような同制度の政策的側面の整合性や重点の在りかをめぐる議論を、制度の変遷をたどりながら整理してみたい⁽⁶⁴⁾。

1 制度発足前及び第 1 期対策下における議論

(1) 中山間地域等直接支払制度検討会報告 (平成 11 年 8 月)

直接支払制度の発足に当たり具体的な制度設計を行った「中山間地域等直接支払制度検討会」⁽⁶⁵⁾は、第 1 期対策開始前年の平成 11 (1999) 年 8 月に報告書を取りまとめている⁽⁶⁶⁾ (農林水産省の中立的な第三者機関の変遷については表 4 を参照)。

表 4 中山間地域等直接支払制度に係る中立的な第三者機関の変遷

時期	名称	検討経緯
開始前	中山間地域等直接支払制度検討会	第 1 回 (平成 11 年 1 月) ~ 第 9 回 (平成 11 年 8 月)
第 1 期対策 (平成 12~16 年度)	中山間地域等総合対策検討会	第 1 回 (平成 12 年 4 月) ~ 第 19 回 (平成 16 年 8 月)
第 2 期対策 (平成 17~21 年度)		第 20 回 (平成 17 年 6 月) ~ 第 41 回 (平成 21 年 8 月)
第 3 期対策 (平成 22~26 年度)	中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会	第 1 回 (平成 22 年 6 月) ~ 第 10 回 (平成 26 年 8 月)
第 4 期対策 (平成 27 年度~)	中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会	第 1 回 (平成 27 年 7 月) ~

(出典)「中山間地域等直接支払制度 5. 検討会」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/> に基づき筆者作成。

同報告は、「直接支払導入の必要性」について、中山間地域等における生産条件の不利性を補正し、耕作放棄の発生防止を通じて地域の多面的機能を維持するためであると説明する。また、多面的機能の発揮という観点から、規模の小さな農家も含め、対象農家を限定すべきではないとして非選別主義を原則とする⁽⁶⁷⁾。これらは、同制度の地域政策的な側面であると考えられる。一方で、同報告においては、同制度の運用に当たり配慮すべき点として、地域における農業生産活動の継続が可能となるまでという有期の対策であることが明記され、また、耕作放棄の防止という短期的な目標にとどまらず、担い手の育成・定着を通じた持続的な農業生産の確

⁽⁶⁴⁾ 一般に、「産業政策」は「一国あるいは一地方の産業の保護、育成、発展などを図る政策」(金森久雄ほか編『有斐閣経済辞典 第 5 版』有斐閣, 2013) 等と定義されるのに対して、「地域政策」の明確な定義は見当たらない。両政策は、必ずしも対置されるものではなく、いずれも相互に他方の側面を包含するものであると考えられる。その点を踏まえつつも、本稿では、中山間地域等直接支払制度における「所得を重視し、生産性や収益の向上から自律的な農業生産のための構造改革の促進までを意図する」側面を産業政策的側面、「農地等の地域資源を重視し、耕作放棄の発生防止から集落活動の活性化までを意図する」側面を地域政策的側面とそれぞれみなし、以後の議論を整理するための視点を得ることとした。

⁽⁶⁵⁾ 前掲注⁽²⁵⁾参照。

⁽⁶⁶⁾ 「中山間地域等直接支払制度検討会報告」前掲注⁽²⁹⁾, pp.203-221.

⁽⁶⁷⁾ 同上, pp.206-207, 217.

保を長期的な目標とするなど、産業政策的な側面も強調されている⁽⁶⁸⁾。

すなわち、同制度は、制度の必要性や支援対象の観点において地域政策的な性格を基本としつつ、終期を想定し、農業生産構造の改善を長期的な目標とするなど産業政策としての性格も担う二面的な理念を持った制度として構想されたものと捉えることができる。

(2) 第1期対策下の総合対策検討会における議論

(i) 制度の検証に当たり重視すべき効果は何か？

第1期対策から第2期対策にかけて設置された第三者機関である「中山間地域等総合対策検討会」⁽⁶⁹⁾（以下「総合対策検討会」という。）における議論として、まず、制度の検証に当たり重視すべき効果をめぐって提起された争点を紹介したい。第12回検討会（平成16年3月）において、第1期対策の成果の検証作業に当たり、対象農家の所得に対する効果を重視すべきとする服部信司委員（東洋大学経済学部教授：当時）と耕作放棄防止効果をより重視すべきとする小田切徳美委員（東京大学大学院農学生命科学研究科助教授：当時）との間で見解の相違があった。服部委員は、制度本来の目的・根拠は平地と条件不利地域との生産コスト差を補填し、農業所得面での不利性を補うことであるので、所得に対する効果を調査・検証しなければ直接支払の検証にならないと論じた。一方で、小田切委員は、制度の根拠である新基本法第35条第2項に、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」ことが同制度の目的であると明示されている以上、「農業生産活動が継続されたのかどうか」すなわち耕作放棄が防止されたかどうかの評価の基軸であると主張した⁽⁷⁰⁾。ここでの議論は、制度の効果として、所得の向上と地域資源の保全のどちらをより重視すべきかという論点をめぐるものであったと考えられる。佐藤座長は、控えめに小田切委員への支持を表明した⁽⁷¹⁾が、議論はそれ以上明確な進展を見せなかった。

(ii) 直接的効果と発展的効果

第16回検討会（平成16年6月）では、耕作放棄の防止にとどまらず、実際に制度の効果として現れてきた集落機能の活性化や強化をどのように位置付けるかについて議論が行われた。村田泰夫委員（朝日新聞社編集委員：当時）は、制度の本来の目的は条件不利地対策であったが、実際には「農機具の共同利用、伝統行事の復活も含めて、集落の共同活動に非常に効果がある」と指摘した。小田切委員は、集落機能の活性化は「副次的効果」に過ぎず、そのような視点からの評価は「制度の目的からずれる」ためしない方がよいと述べた。これに対して、服部委員は、耕作放棄地の拡大防止という目的で始まった制度ではあるが、その中に「集落活動の強化

⁽⁶⁸⁾ 同上, pp.207, 218.

⁽⁶⁹⁾ 平成12（2000）年4月から平成21（2009）年8月にかけて計41回の検討を行った。「中山間地域等総合対策検討会」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/index.html> に、第11回までは議事要旨が、第12回以降は配布資料及び議事録等が掲載されている。委員の顔ぶれや人数には変遷が見られるが、第12回以降の座長は、佐藤洋平氏（東京大学大学院農学生命科学研究科教授：第41回検討会時点の肩書は（独）農業環境技術研究所理事長）が務めた。

⁽⁷⁰⁾ 「（第12回中山間地域等総合対策検討会）議事録」2004.3.18. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/12/report.html>

⁽⁷¹⁾ 「小田切委員からの、政策意図、政策目標は一体何なのか、きちんと明確にされているのだから、その枠できちんと検討すべきではないかというご意見。僕は、それはかなり基本的なご意見だと思って理解しております」と述べている。農林水産省農村振興局「第13回中山間地域等総合対策検討会」2004.4.28, p.20. <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/13/pdf/summary.pdf>

という構造改革的な目的」が入ってきて、2つの目標で行われてきたのが制度の実態であり、評価においても構造改革的な側面を除外すべきではないと主張した。⁽⁷²⁾

第17回検討会（平成16年7月）において、前回の議論を踏まえて、事務局及び佐藤座長から「集落機能の活性化等の地域政策的効果について、本制度の成果としてどう評価するか」という問題提起が行われた⁽⁷³⁾。これに対して、「集落効果」の中にも耕作放棄を防止する手段としての基本的部分と副次的効果としての部分があり、それらを峻別すべきであるとの意見⁽⁷⁴⁾が出され、それらの評価については、小田切委員から、前者を「直接的効果」、後者を「発展的効果」と区分することが提案された。⁽⁷⁵⁾

続く第18回検討会（同じく平成16年7月）の議論においては、このような小田切委員の効果の区分案がおおむね賛同を得た。すなわち、服部委員は「あくまでも主眼は耕作放棄地の防止」であり、「生産性の向上や担い手の定着」は「副次的な目標であったと整理するのが妥当」と述べている。また、村田委員は、耕作放棄地の発生防止に果たした効果を強調した上でさらに「プラスアルファ」の効果があつたとし、特に、共同取組活動において「当初に想定していた以上の大きな効果」がもたらされ「地域の創意工夫を呼び込んだ」と評価した。⁽⁷⁶⁾

最終的に、以上の議論を踏まえた総合対策検討会の報告書では、「制度の効果の検証とその評価」において、①「耕作放棄の発生防止」及び②「多面的機能の維持増進」は「本制度の直接的な効果」、③「集落機能の活性化」は「本制度の実施により結果的に発生した」もの、④「自律的かつ継続的な農業生産活動等の確立」は「本制度の長期的な目標」と、それぞれ位置付けられたのである⁽⁷⁷⁾。これらの効果を制度の政策的側面との関係で整理すれば、①及び②は地域政策的側面の中核的部分に、③はより広範な地域政策的側面にそれぞれ対応し、他方で、④は産業政策的側面に対応するものと言えるであろう（図2）。

(72) 「(第16回中山間地域等総合対策検討会) 議事録」2004.6.15. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/16/report.html>

(73) ここで「集落機能の活性化等」は「地域政策的効果」と定義されているが、第16回検討会において服部委員が集落活動の強化を「構造改革的な目的」と称しているように、「集落機能の活性化」又は「集落活動の強化」といった言葉の指す内容が委員により異なり、地域政策的側面と産業政策的側面のいずれを意味する場合にも用いられていると考えられる。

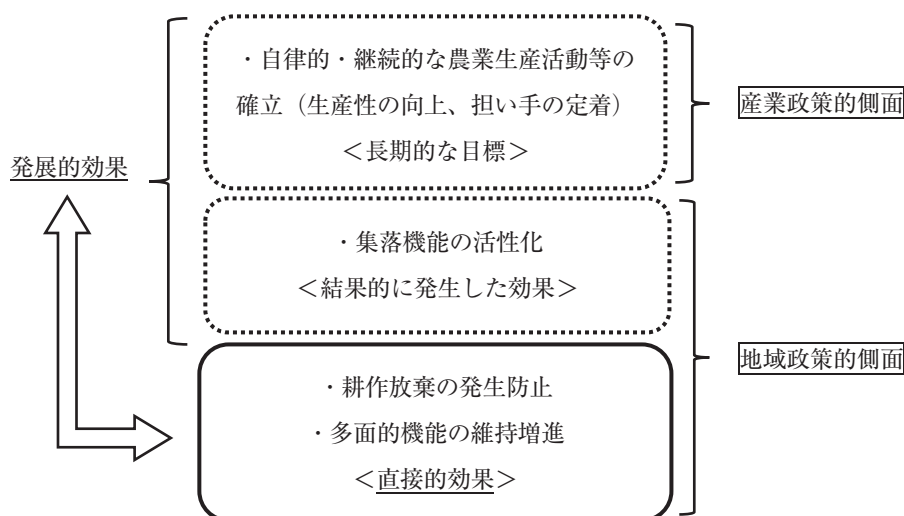
(74) 野中和雄特別委員（(独)水資源機構副理事長：当時）の意見。なお、特別委員は、「農林水産省農村振興局長又は座長の求めに応じて会議に出席し、特別の事項について報告を行い又は意見を述べるもの」（「中山間地域等総合対策検討会設置要領」として、第12回検討会から新たに設置された）。

(75) 後者については「超過達成」や「追加的効果」と位置付ける意見もあった。「(第17回中山間地域等総合対策検討会) 議事録」2004.7.2. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/17/report.html> なお、この日の検討会に村田委員及び服部委員はともに欠席であった。

(76) 「(第18回中山間地域等総合対策検討会) 議事録」2004.7.28. 同上 <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/18/report.html>

(77) 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」2004.8.19, pp.4-14. 同上 <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/kento_kadai/pdf/betten.pdf>

図2 中山間地域等直接支払制度の効果の区分と政策的側面



(注) 中山間地域等総合対策検討会で整理された効果の区分を制度の政策的側面との関係で図式化したもの。
 (出典) 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」2004.8.19, pp.4-14. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/kentai_kadai/pdf/betten.pdf>;「中山間地域等総合対策検討会」同 <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/index.html> 掲載の第16～18回議事録に基づき筆者作成。

2 第1期対策の見直し及び第2期対策下における議論

(1) 財務省との折衝過程での制度の見直し

第2期対策への移行に向けて、制度の存続は困難に直面することとなる。財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会が、平成16(2004)年5月に、次年度予算編成の基本的考え方をまとめた建議において、当初の対策期間が終了する中山間地域等直接支払制度について廃止を含めた抜本的な見直しを提言したのである⁽⁷⁸⁾。同審議会は、同年11月の建議においても、同制度が中山間地域の耕作放棄の発生防止に一定の役割を果たしていることを認めた上で、「将来にわたって自律的に農業生産活動を継続する意欲ある担い手の育成」につながっておらず、「集落の生産性・収益の向上、担い手の定着といった前向きな取組みを促す」方向で制度を見直すべきであるとした⁽⁷⁹⁾。結局、同制度に対する平成17(2005)年度予算要求は平成16年末の財務省原案内示においてゼロ査定となり、最終的に閣僚折衝で減額後の予算計上認められるに至った⁽⁸⁰⁾。

農林水産省は、財務当局との協議の過程で、同制度の継続と引換えに第2期対策の内容の見直しを迫られ、結果として、前述(Ⅱ2(1))のとおり、集落マスタープランの作成の義務化、体制整備単価の導入など「構造政策的な要素を組み入れざるを得なかった」⁽⁸¹⁾とされる。端的に言えば、総合対策検討会で共有された理念、すなわち「耕作放棄の防止こそが制度に求めら

(78) 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」2004.5.17, p.22. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia160517/zaiseia160517_honbun.pdf> これに関連して、「政策目的が不明確」、「ばらまきを否定できない」などの財務省の見解が報じられている。「中山間地直接支払い制度見直しも 財政審に反発必至」『日本農業新聞』2004.5.18.

(79) 財政制度等審議会「平成17年度予算の編成等に関する建議」2004.11.19, p.30. 同上 <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia161119/zaiseia161119_00.pdf>

(80) 「農水省復活に全力 中山間地など重点」『日本農業新聞』2004.12.21; 「解説 ニュース 中山間地直接支払いの継続 交付金単価を3段階に」『同』2004.12.24.

(81) 橋口 前掲注(3)

れる直接的効果であり、生産性の向上や担い手の定着等を通じた自律的・継続的な農業生産活動の確立は長期的な目標であるとする考え方」が財務省サイドには理解されず、直接的な効果（地域政策の中核的側面）に対して長期的目標（産業政策的側面）をより重視する観点から、制度の見直しを余儀なくされたと言えるであろう。

(2) 第2期対策下の総合対策検討会における議論

(i) 制度の変質への違和感

第2期対策における事業内容の見直しに対して、総合対策検討会の中では率直な違和感が表明された。第20回検討会（平成17年6月）で、村田委員は、法人設立加算等を導入した場合に、制度が「条件不利地域対策ののりを越えて構造政策的な意味合いが付与されてしまう」が、その点はどのように整理されるのかと発言し、佐藤座長も、この政策が「構造政策的な色合い」をつけないとやりにくくなっている状況なのかと問いただした。これに対して、農林水産省側は、「できるだけ皆さんが前向きに体制整備をやっていただくという方向で促すシステムに変えた」（農村振興局中山間地域振興室長）のであって、構造政策を進めるための制度に転換したというよりは「中山間地域というものが今後とも成り立つための手法としてそういうもの〔担い手の育成や法人化〕を進めるという観点」（同計画部長）であるなどと説明している。⁽⁸²⁾

第25回検討会（平成19年9月）では、平成20（2008）年度予算における制度拡充要求として限界集落を支援する趣旨の加算措置を導入するという農林水産省の提案について議論が行われ、服部委員は、そのような提案は大賛成であるとした上で、第2期対策における構造改革に結びつく方向性は制度の目標等から外れているというのが率直な感想であったと述べ、今回の提案は「本来あるべき方向に戻」るものであるとの考え方を示した⁽⁸³⁾。

これらの指摘は、制度の「直接的効果と発展的効果」に関する総合対策検討会としての一致した認識に照らせば、当然の疑問であり、感想であったと言えるだろう。

(ii) 条件不利地域対策を超えて

しかし、第2期対策の終盤に至ると、これらの事業内容の見直しをある程度肯定的に受け止めた上で、制度の意義をより広範な地域政策的なものへと根本的に捉え直すべきではないかという問題提起が出てくる。第38回検討会（平成21年7月）において、村田委員は、体制整備単価の導入により「ある程度構造政策的な考え方と地域集落を維持するという政策的な意味合いが入ってきて、2期対策は純粋な条件不利地域対策ではなくなっているのかもしれない。」と制度の現状認識を示した上で、同制度は「生産の条件不利性の補填」のみならず「集落活動や地域社会の維持対策」という性格も併せ持つべきであり、もはやそのような「地域維持政策」を導入していかないと日本の農地という地域資源は守れなくなるとして、制度の性格や政策的意義を根本的に問い直す必要があるのではないかと論じた。また、浅野耕太委員（京都大学大学院人間・環境学研究科教授）も、同制度は「今後社会政策になっていく側面が強いと思う」として、農地という「国民の大事な財産をきちんと管理してもらおう」ことの対価、いわば「預かり

⁸² 農林水産省農村振興局「第20回中山間地域等総合対策検討会」2005.6.27, pp.13-14. <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/20/pdf/report.pdf> []内は筆者補記。以下同じ。

⁸³ 農林水産省農村振興局「第25回中山間地域等総合対策検討会」2007.9.14, p.24. <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/25/pdf/report.pdf> なお、このような加算措置は、結果的に第2期対策中には導入されなかった。

賃」として制度の位置付けを見直す必要があるのではないかと述べている。⁽⁸⁴⁾

これに対して、農林水産省側は、新基本法第35条第2項における位置付け、あるいはWTOルールに則った制度設計⁽⁸⁵⁾の観点から、同制度による交付金は、あくまで「条件不利性の補正」を前提として一定の用途の自由度が認められているものであり、(条件不利地域対策を超えて、より広範な)地域対策、集落対策と位置付けた場合に「これほど自由に払えるか」という問題が生ずる(中山間地域振興課長、農村振興局長)として、制度の枠組みの根本的な見直しに向けた議論をけん制する形となった⁽⁸⁶⁾。

(iii) ハードルの引下げか踏切板のばねの強化か？

第40回検討会(平成21年7月)では、第2期対策の実績や効果の最終評価を踏まえた「今後のあり方」についての報告書の素案⁽⁸⁷⁾が提示され、この素案において、次のような課題と方向性が提起された。すなわち、第2期対策では、「自律的かつ継続的な農業生産活動を促進するために生産性及び収益の向上や担い手の定着などのより前向きな取組を推進する仕組みが導入され」一定の効果があつたと評価できるが、高齢化が進む地域からは「農業生産活動等の維持が精一杯であり…より前向きで継続的な農業生産体制を整備するまでに至っていない」等、厳しい現状についての指摘が多数寄せられており、これに対して「本検討会としては」、中山間地域等で高齢化の進行が特に著しいことを踏まえ、制度の見直しに当たって「高齢農業者等であっても安心して本制度に取り組めるよう、集落協定参加者が共同で安定的・持続的に農業生産活動を維持・促進し得るような仕組みの改善を検討することが重要」とした⁽⁸⁸⁾。

この高齢農業者が「安心して取り組める仕組み」が意味する内容について議論が交わされ、小田切委員は、例えば年限を5年から3年にするなど「制度のハードル自体を低くしていく」考え方と、高齢者を支える仕組みを強化していくような言わば「踏切板のばねを強くする」考え方の2通りがあるが、これまでの議論を踏まえれば後者の方向性をより明確に出すべきであると論じた。これに対して、村田委員は、第2期対策で導入された構造対策的な政策を完全に否定するわけではないが、そのような政策を更に強化すべきではないとし、現場は農業生産活動を維持するだけで「アップアップの状態」であるので、「ハードルを下げるという選択肢」も残すべきであり、それを「閉じてしまうのは行き過ぎ」とであると主張した。検討会の場では、結論として、この素案の表現は「両方がにじみ出ている」ものとして了解された。⁽⁸⁹⁾

総合対策検討会の報告書⁽⁹⁰⁾において、前述の「素案」の表現はそのまま採用されたが、第41

⁽⁸⁴⁾ 農林水産省農村振興局中山間地域振興課「第38回中山間地域等総合対策検討会議事録」2009.7.6, pp.19-20, 29, 30. <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/38/pdf/report.pdf>

⁽⁸⁵⁾ 制度の開始に当たって、条件不利地域対策としての直接支払の要件となるWTO農業協定上の規定は「条件の不利性が中立的・客観的な基準に照らして不利と認められるものであること」及び「支払額は、生産の形態・量や国内・国際価格に関連せず、所定の地域における農業生産に伴う追加の費用又は収入の喪失を限度とすること」の2点であるとされた。「中山間地域等直接支払制度検討会報告」前掲注⁽²⁹⁾, pp.207-208.

⁽⁸⁶⁾ 農林水産省農村振興局中山間地域振興課 前掲注⁽⁸⁴⁾, pp.31-32.

⁽⁸⁷⁾ 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効果検証と課題等の整理を踏まえた今後のあり方(素案)」(第40回中山間地域等総合対策検討会資料2)2009.7.31. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/40/pdf/data2.pdf>

⁽⁸⁸⁾ 同上, pp.4-5.

⁽⁸⁹⁾ 農林水産省農村振興局中山間地域振興課「第40回中山間地域等総合対策検討会議事録」2009.7.30, pp.20-21, 24-25. <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/40/pdf/report.pdf>

⁽⁹⁰⁾ 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効果検証と課題等の整理を踏まえた今後のあり方」2009.8.6. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/data2.pdf>

回検討会（平成 21 年 8 月）において、村田委員は、高齢農業者が安心して取り組める仕組みへの改善といった方向性が打ち出されたことを高く評価し、「2 期対策から 3 期対策への移行では、これまでのベクトルとは違って、優しさが前面に出る制度になるのではないかという予感がして、うれしく思う」と述べている⁽⁹¹⁾。このことは、同報告書が、産業政策的側面を重視する視点とは異なる視点からの制度の見直しというベクトルを後押しするものと期待されたことを意味するように思われる。

3 第 2 期対策の見直し及び第 3 期対策下における議論

(1) 事業仕分けにおける評価

総合対策検討会の報告書を受けて、農林水産省は、第 3 期対策に向けた平成 22（2010）年度予算要求において、高齢農家も安心して参加できるよう、より取り組みやすい制度への見直しを行った。具体的には、体制整備単価の要件の「ハードルを下げる」見直しとして、「集団的サポート型」と称する新たな要件を追加し、小規模・高齢化集落の支援のための加算措置を導入するなどであった（Ⅱ 2（2））⁽⁹²⁾。

ところで、第 2 期対策の最終年度である平成 21（2009）年度には民主党政権への政権交代が行われており、同年度に内閣府に設置された行政刷新会議により導入された「事業仕分け」⁽⁹³⁾において、中山間地域等直接支払制度も俎上に乗せられた。

同制度は、平成 21（2009）年 11 月 27 日に開催された事業仕分け第 3 ワーキンググループにおいて、「小規模農家に配慮した補助金」の項目名で、「農地・水・環境保全向上対策」と合わせて取り上げられた⁽⁹⁴⁾。評価者として、国会議員 3 名に加え、民間有識者 8 名が参加した。農林水産省からの制度概要の説明の後、財務省主計官から、第 3 期への移行に当たる平成 22（2010）年度予算要求では、第 1 期から第 2 期への移行の際に見られた（体制整備単価の導入のような）交付額を絞る部分が見られず、「将来的に自律を目指すというそもそもの精神」からすれば「何らかの厳格化する要件が必要ではないか」との意見が述べられた。また、複数の民間の評価者からも「持続性を自律的に出してこない、…いつまでも [補助が] 止ま」らない、「根源的な意味での持続性」や「担い手をどうしていくのか」について「本格的に…考えていかざるを得ない」など、同制度が地域の「持続性」や「自律」を目標とした有期の対策であることを重視する観点からの発言がなされた。これに対して、国会議員側から「これは単なる農業事業ではなく、中山間地で生活し、山や森や農地を守る人々の集落を支援する総合事業である」旨の発言があり、いつまで続けるべきかについてはある程度長期的な視野で効果を見届けるべきであって、同事業に係る仕分けの議論は、事務費（自治体等の活動経費）の部分に焦点が絞られてくる

(91) 農林水産省農村振興局中山間地域振興課「第 41 回中山間地域等総合対策検討会議事録」2009.8.6, p.26. <http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_taisaku/41/pdf/report.pdf>

(92) 農林水産省「平成 22 年度農林水産予算概算要求の概要（PR 版）」2009.10, pp.57-58. <http://www.maff.go.jp/j/budget/2010_2_2/pdf/h22pr_all.pdf>

(93) 行政の無駄をなくすため公開の場で国の事業を個別に評価し、要不要について選別する活動。民主党政権の行政刷新会議が平成 21（2009）年に導入し、改革の目玉とされた。『現代用語の基礎知識 2013』自由国民社, 2013, pp.199-200.

(94) 内閣府行政刷新会議事務局「行政刷新会議ワーキングチーム「事業仕分け」第 3WG 事業番号：3-69 項目名：小規模農家に配慮した補助金」2009.11.27. 内閣府ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov27gijigaiyo/NDL_WA_po_3-69.pdf>

のではないかと趣旨の意見が表明された⁽⁹⁵⁾。最終的に、評価者 10 名中 6 名が「予算要求通り」と評価し、同制度は「事務費削減以外は予算要求通り」という結論に至った⁽⁹⁶⁾。

「予算要求の縮減」と評価した 4 名についても、その縮減割合は最大で 1~2 割であり、このような結果については「事業仕分けの対象となった各種の制度の中でも、めずらしいほどに肯定的」な評価であったと指摘されている⁽⁹⁷⁾。また、事業仕分けの議論において、同制度に係る平成 22 (2010) 年度予算要求がほぼ全面的に認められたことで、平成 21 (2009) 年 8 月の総合対策検討会報告で打ち出された第 3 期対策に向けた制度の見直しの方向性が、正当化されたとも言えるであろう。

(2) 第 3 期対策下の第三者委員会における議論

平成 22 (2010) 年度から開始された第 3 期対策下では、新たな第三者機関として「中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会」⁽⁹⁸⁾ (以下「第 3 期第三者委員会」という。) が設置された。農林水産省のウェブサイトに掲載された第 3 期第三者委員会の議事録に目を通して興味深く思われるのは、これまでの議論でしばしば見受けられた「自律的な」農業生産活動あるいは「構造改革」を促すといった産業政策的なキーワードが見られなくなったことである。このことは、「制度の産業政策的な側面をどのように捉えるか」という論点が、第 3 期第三者委員会では問題とならなかったことを意味するように思われる。

その一方で、同委員会における事務局 (農林水産省) 側の発言において、同制度の「地域政策」としての位置付けが強調されることとなる。平成 24 (2012) 年 12 月の民主党政権から自公連立政権への政権交代の直後に開催された第 6 回委員会 (平成 25 年 6 月) において、小規模・高齢化集落問題の深刻さや対策の緊急性を指摘する委員の発言に対して、農村振興局長は「担い手をつくる、強い農業をつくる」といった部分が産業政策だとすると、「中山間直接支払は地域政策といった性格」があり、「地域共同で活動するという部分も重要」であると答えている⁽⁹⁹⁾。また、第 7 回委員会 (平成 26 年 5 月) においては、農村振興局長の冒頭挨拶における「最近の農政の大きな動き」への言及を受けて、中山間地域振興課長が「大きな農政改革の中で、この中山間地直接支払制度については地域政策という位置づけを明確にしたところ」であると述べている⁽¹⁰⁰⁾。平成 25 (2013) 年 12 月に策定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」⁽¹⁰¹⁾において、産業政策と地域政策が農政改革を推進する「車の両輪」とされたことは、本章冒頭で述べたとおりであるが、このような動きを踏まえ、第 3 期対策下においては、同制度が「車の両輪」のうちの地域政策の中に位置付けられるものであるという認識が浸透しつつあった。

⁽⁹⁵⁾ 国会議員の評価者 3 名のうちの蓮舂参議院議員の発言。同上, p.9.

⁽⁹⁶⁾ 同上, pp.4, 6-9, 15.

⁽⁹⁷⁾ 橋口 前掲注(3), p.262.

⁽⁹⁸⁾ 高橋強氏 (京都大学名誉教授) を委員長として 11 名の委員等により構成され、平成 22 (2010) 年 6 月から平成 26 (2014) 年 8 月にかけて計 10 回の検討を行った。「中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisansha/s_daisansha.html>

⁽⁹⁹⁾ 「第 6 回中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会」2013.6.26, pp.19-20. 同上 <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisansha/pdf/680_gijiroku.pdf>

⁽¹⁰⁰⁾ 農林水産省農村振興局「第 7 回中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会」2014.5.21, pp.2-3. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisansha/pdf/gijiroku.pdf>

⁽¹⁰¹⁾ 農林水産業・地域の活力創造本部 前掲注(62)

4 多面的機能発揮促進法の成立及び第4期対策下における議論

(1) 多面的機能発揮促進法における制度の位置付け

前述のように、第3期対策の最終年度である平成26(2014)年度に多面的機能発揮促進法が制定されたことにより、中山間地域等直接支払制度は、平成27(2015)年度以降、同法に基づく事業として実施されることとなった⁽¹⁰²⁾。なお、中山間地域等直接支払とともに同法に基づく事業として位置付けられたのが「多面的機能支払」及び「環境保全型農業直接支払」である。これら3つの事業は、平成26年度以降「日本型直接支払」と総称されている⁽¹⁰³⁾。

ここでは、自公連立政権下の第186回国会(常会:平成26年1月24日~6月22日)に提出された多面的機能発揮促進法案⁽¹⁰⁴⁾の審議にあたり、中山間地域等直接支払あるいは日本型直接支払がどのように位置付けられたのかを振り返ってみたい。平成26(2014)年4月1日の衆議院農林水産委員会において、林芳正農林水産大臣(当時)は、担い手経営安定法の一部改正案⁽¹⁰⁵⁾及び多面的機能発揮促進法案の提案理由を以下のように述べ、後者を地域政策の推進のための法的根拠として位置付けた。

「我が国の農業、農村の発展を図っていくためには、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立し、農業を足腰の強い産業としていくための産業政策と、地域の共同活動等を通じて農業の有する多面的機能の維持発揮を促進する地域政策を車の両輪として推進していくことが重要となっております。こうした政策の着実な実施に向け、経営所得安定対策を確立するとともに、日本型直接支払制度を法制化する必要があることから、本二法案を提出した次第であります。」⁽¹⁰⁶⁾(下線は筆者による。)

多面的機能発揮促進法の制定に先立つ平成25(2013)年度の第3期第三者委員会において、中山間地域等直接支払の性格を地域政策であるとする農林水産省側からの発言があったことは既に紹介したとおりであるが、同法案の提案理由の説明において、中山間地域直接支払を含む

⁽¹⁰²⁾ 多面的機能発揮促進法第3条第3項により、「中山間地域等における農業生産活動の継続的な実施を推進する事業」が「多面的機能発揮促進事業」として規定された。これにより、中山間地域等直接支払制度は、食料・農業・農村基本法第35条第2項及び多面的機能発揮促進法第3条第3項を踏まえて実施するものと位置付けられた。「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29年3月31日付け28農振第2317号農林水産事務次官依命通知)農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/attach/pdf/index-6.pdf>

⁽¹⁰³⁾ 多面的機能支払は、水路・農道等の管理やそれらの地域資源の質的向上を図る共同活動を支援する事業であり、農業者等による活動組織を対象とした「農地維持支払」と地域住民を含む活動組織を対象とした「資源向上支払」で構成される。環境保全型農業直接支払は、化学肥料・化学合成農薬を原則5割以上低減する取組とセットで地球温暖化防止や生物多様性保全に効果の高い営農活動に取り組む農業者等を支援する事業。これらは、平成19(2007)年度以降「農地・水・環境保全向上対策」、平成23(2011)年度以降「農地・水保全管理支払」及び「環境保全型農業直接支援」として、それぞれ予算措置により実施された。平成26(2014)年度予算において、農地・水保全管理支払を多面的機能支払に組み替えるとともに、3つの事業(中山間地域等直接支払、多面的機能支払、環境保全型農業直接支払)を合わせて「日本型直接支払」と総称した。農林水産省『平成26年度食料・農業・農村の動向 平成27年度食料・農業・農村施策』2015, pp.165-169;「平成26年度農林水産予算概算決定の概要 7.日本型直接支払の創設 47.日本型直接支払」同上 <<http://www.maff.go.jp/j/budget/2014/kettei.html>>等を参照。

⁽¹⁰⁴⁾ 「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案」(第186回国会閣法第50号)

⁽¹⁰⁵⁾ 「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律の一部を改正する法律案」(第186回国会閣法第49号)

⁽¹⁰⁶⁾ 第186回国会衆議院農林水産委員会議録第5号 平成26年4月1日 p.28.

日本型直接支払が地域政策であることが改めて明確に位置付けられている。林農水大臣は、また、民主党政権下の戸別所得補償制度について「産業政策と地域政策と区分せずに全ての販売農家に対して一律に交付金を交付し…、構造改革にそぐわなかったという政策的な課題があった」⁽¹⁰⁷⁾とし、地域政策としての日本型直接支払を「産業政策として実施する施策では支援の対象としていない、地域の共同活動に要する費用、中山間地域等の条件不利地域と平地とのコスト差、環境保全効果の高い営農活動を行うことに伴う追加的コストに着目して支援を行うこと」⁽¹⁰⁸⁾であると規定している。

このような地域政策の位置付けについて、参考人として委員会に出席した有識者の見解をいくつか紹介する。安藤光義氏（東京大学大学院農学生命科学研究科准教授：当時）は、中山間地域等では「農業生産をとにかく上げて構造改革をしていく」という発想から脱却して「もう少し違う政策目標、課題を設定していく」ことが求められている、「農業構造改革というよりもむしろ地域社会を、あるいは地域にある農地をどう皆で力を合わせて守っていくか、その仕組みをつくるのが非常に重要である」などと論じて、多面的機能発揮促進法案の内容や方向性を「原則として評価できる」と述べた⁽¹⁰⁹⁾。これに対して、村田武氏（愛媛大学客員教授：当時）は、産業政策と地域政策を「区分すべきだという議論」は「大変疑問」に思うとした上で、EUの条件不利地域対策は、地域政策ではなく「産業政策としての農業政策の一環」であり、平たん地とのコスト差の「平衡給付金」として行っているもので、日本の中山間地においても、農業者が「きちっとした所得を上げられるように産業政策[としての農業政策]を貫くべき」と主張した⁽¹¹⁰⁾。また、谷口信和氏（東京農業大学農学部教授：当時）も、同様に、産業政策と地域政策は車の両輪というよりも「メダルの裏表」であるとしつつ、「中山間地域直接支払いは、一部に中山間地域が固有に多面的機能を発揮しているという問題を含んで」いるが、「しよせんは条件不利地域対策」であり、条件不利地域対策とは「本来、産業政策の観点」であるため、「この問題を多面的機能という枠の中に押し込めることは、…産業政策の観点から見ても正しくない」と断じている⁽¹¹¹⁾。

そもそも、地域政策とは何を意味するのか、多面的機能を維持することが地域政策なのか、という率直な質問に対して、政府側は、前述の林農水大臣の提案理由説明を引用した上で、「産業の振興に着目して講ずる産業政策と対比させて、地域の振興に着目した政策として地域政策というふうに称しているのではないかと答弁している⁽¹¹²⁾。農政改革の柱として、産業政策と地域政策を「車の両輪」に据えるという政府の基本方針の下で、効率的で安定した「強い農業」を育成する政策との対比において、中山間地域等直接支払制度を含む日本型直接支払が「相対的に」地域政策の範ちゅうに位置付けられたに過ぎないということであろうか。ただし、そのような不明瞭さはあるとしても、法制化に際して明示的に地域政策という性格付けがなされたことは、第4期対策以降の制度の在り方を規定する重要な要因であることは間違いない。法制

⁽¹⁰⁷⁾ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号 平成26年5月15日 p.25.

⁽¹⁰⁸⁾ 第186回国会衆議院会議録第11号 平成26年3月27日 pp.18-19.

⁽¹⁰⁹⁾ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第13号 平成26年5月22日 pp.3, 10.

⁽¹¹⁰⁾ 同上, p.19.

⁽¹¹¹⁾ 第186回国会衆議院農林水産委員会会議録第7号 平成26年4月8日 p.5.

⁽¹¹²⁾ 参議院農林水産委員会における紙智子委員の質疑に対する政府参考人（農林水産省農村振興局長）の答弁。第186回国会参議院農林水産委員会会議録第14号（その1）平成26年5月29日 p.38.

化のもう1つの重要な意義は、事業の継続のための安定的な見通しが確保されたことであろう。

(2) 第4期対策下の第三者委員会における議論

平成27(2015)年度に開始され、現在継続中の第4期対策では、第3期対策の枠組みを踏襲しつつ、体制整備単価要件の再編や加算措置の充実等の変更が加えられている(Ⅱ2(3))。第三者機関も「中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会」⁽¹¹³⁾(以下「第4期第三者委員会」という。)に衣替えした。

第4期第三者委員会の第1回(平成27年7月)においては、同制度が、第3期対策までを通して耕作放棄の防止や多面的機能の増進等に着実な成果をもたらしていることが強調される一方で、協定参加者の一層の高齢化による危機感の深まりも指摘された。例えば、凶司直也委員(法政大学現代福祉学部教授)は、「本制度のスタートから15年から20年というところにきて、構成員の皆さんが15年分、20年分年をとる状況にもなってきているので…高齢化によって離脱するというのも、今回は結構出てくる可能性があるのではないか。」と懸念を示している⁽¹¹⁴⁾。そのような中で、第4期第三者委員会の議論の焦点は、もはや、制度の評価に当たり何を重視するか、あるいは制度の異なる側面をどのように整理するのかということではなく、どのような将来展望を描くのかということに移ってきているように思われる。そのような焦点の変化について、玉沖仁美委員(地域振興コンサルタント)は、「これまでは、現状を維持するとか制度を整えるということが中心だった」が、「その議論がずっと重ねられてきたので、今のように次の展開を議論するフェーズが迎えられた」と思うと述べている⁽¹¹⁵⁾。

しかし、「次の展開」や「将来展望」を見据える同委員会での議論からは、制度に対する2つの異なる視点を感じ取れる。1つは、現状を打開して新たな生き残りのモデルを見いだそうとする視点であり、もう1つは、ある程度現状を追認しつつ無理のない着地点を探ろうとする視点である。

前者の視点として、例えば、河合雅司委員(産経新聞社論説委員)は、この事業が「本当に「生きた」ものになるのかということ、納税者たる国民がよく見ている」、「一生懸命やっただけでも、高齢化で結局活動が続かないということになっていくのでは…やっぱり効率性としてどうなのかということも問われる」と述べ、「次の展開に結びつけていく」ことの重要性を主張する⁽¹¹⁶⁾。また、制度に取り組んできたことの実績、成果として、将来に向けて「農業という事業として成り立つことができるようになりつつある」という姿を国民に対して示すべきであると論じている⁽¹¹⁷⁾。原誠委員((株)クニエマネージングディレクター)は、具体的な方法論として、定価契約やターゲットを絞った小規模個別契約等の流通ルートの革新、高齢者や少人数でも生産で

⁽¹¹³⁾ 岡田秀二氏(富士大学学長)を委員長として9名の委員により構成され、平成27(2015)年7月から平成30(2018)年6月までに計6回の検討を行っている。平成30年7月現在、第5回(平成30年3月)までの議事録が公開されている。「中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisan_4ki/s_daisan_4ki.html>

⁽¹¹⁴⁾ 農林水産省農村振興局「第1回中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会」2015.7.6, p.14. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisan_4ki/pdf/gijiroku_01.pdf>

⁽¹¹⁵⁾ 同上, p.17.

⁽¹¹⁶⁾ 農林水産省農村振興局「第2回中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会」2016.3.9, pp.14-15. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisan_4ki/pdf/gijiroku_02.pdf>

⁽¹¹⁷⁾ 農林水産省農村振興局「第5回中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会」2018.3.29, p.28. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisan_4ki/attach/pdf/giziroku05.pdf>

きる中山間向け技術の導入など「未来に向けた取り組み、生産性向上や所得、単価の向上」等によって、集落や農地が維持できるような施策の方向感を示すことが大事であると訴えている⁽¹¹⁸⁾。

他方で、後者の視点として、星野敏委員（京都大学大学院地球環境学堂教授）は、第4期対策における協定締結面積の減少に触れて、農地の林地化を含めた土地利用の再編に積極的に取り組まざるを得ない時期に来ていると論じ、今後は「あえて縮退を前提にした」制度の補強が必要ではないかと述べている⁽¹¹⁹⁾。浅野耕太委員は、優良事例として収益や所得の向上を重視する姿勢に対し、「所得形成事例をもって地域政策の終着点と」しない方がいいとし、「地域をできるだけ安い予算で国土管理をするということが、実は農水省の地域政策の非常に大きな役割だと思う」と主張する⁽¹²⁰⁾。また、市田知子委員（明治大学農学部教授）は、制度の本質について、「要は、特に集落協定を中心とした事業が耕作放棄ですとか、集落の崩壊、消滅をどの程度食い止めているのか」であり、今後「広域化や将来的なプランの策定によって、どの程度食い止めることができるのか」だと思つたと、原点に立ち返った発言をしている⁽¹²¹⁾。

あえて図式化すれば、前者は所得の向上を重視する産業政策的視点を、後者は地域資源の保全を重視する地域政策的視点を、それぞれ代表しているように思われる。中山間地域等直接支払制度が、本来、地域政策的側面と産業政策的側面の二面性を有するものであるとすれば、制度の現状と将来をめぐるこれら2つの視点の併存はある意味で必然である。ただし、各期における制度の在りようは、その時点におけるこれらの異なる側面が持つベクトルの強度を反映するものとして規定されてきたと言えよう。具体的には、これまで見てきたように、第2期対策では、所得重視の産業政策的なベクトルの強化が制度の在り方を規定し、第3期対策では、そのようなベクトルが緩和される方向への揺り戻しがあった。

第4期対策の開始に先立って、制度が明確に地域政策として位置付けられたことは、今後、地域資源の保全をより重視するようなベクトルが強化され、林地化や水田放牧等も含めて、地域資源の活かし方の選択肢を広げていくような制度の在り方につながっていく可能性がある⁽¹²²⁾。実際に、第4期第三者委員会において「土地利用の再編」や「国土管理」について、より踏み込んだ意見が打ち出されていることは、そのような方向性の現れであると思えることができる。

おわりに

本稿では、中山間地域等直接支払制度について、導入経緯、事業内容とその変遷、実績と評価を概観した上で、同制度の効果や政策目標をめぐる議論の推移を、「産業政策」と「地域政策」という2つのキーワードを手掛かりに振り返ってみた。平成12（2000）年の制度開始以来、同制度の目的や意義、効果等に関する多様な議論が展開される中で、事業内容の変遷とともに、

⁽¹¹⁸⁾ 同上, pp.28-30.

⁽¹¹⁹⁾ 農林水産省農村振興局 前掲注⁽¹¹⁶⁾, pp.30-31.

⁽¹²⁰⁾ 農林水産省農村振興局「第4回中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会」2017.3.27, pp.25-26. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_daisan_4ki/attach/pdf/gijiroku04.pdf>

⁽¹²¹⁾ 農林水産省農村振興局 前掲注⁽¹¹⁷⁾, pp.17-18.

⁽¹²²⁾ 第4期第三者委員会（第2回）において、事務局（農林水産省）は、将来における集落の農地管理の選択肢の1つとして、林地化とともに「水田放牧といった粗放的な管理」を取り入れていく必要性について言及している。農林水産省農村振興局 前掲注⁽¹¹⁶⁾, pp.24-25.

その政策上の重点の在りかにも移り変わりがあった。第2次安倍政権が、農政改革の推進に向けて産業政策と地域政策を2本の柱とし、多面的機能発揮促進法の制定により日本型直接支払を地域政策の中心に据えたことで、同制度の地域政策としての位置付けが明確となった。

第4期第三者委員会の議論に見られるように、現在の制度においても、その成果や目標として、所得の向上や自律的な農業生産の確立といった姿が、望ましい将来像として描かれていることに変わりはない。農林水産省のウェブサイトでは、様々な取組を通じて具体的な成果を挙げている集落協定の事例も多数紹介されている⁽¹²³⁾。しかし、高齢化の進展に伴い、そのような前向きな将来展望を見いだすことが困難な集落や地域が広がりつつあるとすれば、制度が地域政策と規定されたことの意義は、それぞれの集落や地域の実情に応じて、地域資源の活かし方の多様な選択肢を包摂していくことに求められるのではないだろうか。

直近のアンケート調査によれば、集落協定の9割以上が次期(第5期)対策にも取り組めるものの、現状では、約4割が「荒廃が懸念される農用地を除外」して取り組むとしている⁽¹²⁴⁾。中山間地域の状況は今後一層厳しさを増すと予想されるが、我が国の原風景とも言えるかけがえのない農山村の景観と、その中で営まれる人々の暮らしや農業を可能な限り未来に引き継ぐために、多様な将来像を視野に収めた制度の在り方が、引き続き問われていると言えるだろう。

(いわさわ さとし)

(123) 農林水産省「中山間地域等直接支払制度 第4期対策の取組事例」2018.5. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_torikumi/h3005/pdf/h30_torikumi_zentai.pdf>

(124) 農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度 中間年評価の概要【第4期対策】」2018.6, p.7. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/4kichuukanhyoukagaiyou.pdf>