

条件不利地域における土地利用と耕作放棄地対策

橋口卓也

明治大学農学部

Agricultural land use in less favored areas in Japan and Measures against Abandoned cultivated land

HASHIGUCHI Takuya

Department of Agricultural Economics, School of Agriculture, Meiji University

ABSTRACT : It may be said that a farmer's crisis deepens from the number of farm households and a trend of the number of cultivated land of the farmer attracting attention for the most fundamental numerical value of the Census of Agriculture 2005. A rate of decline of number of farm households seems to have been stopped, but expansion lasts a number of farm households rate of decline. I can, so to speak, watch weakening of flatland area and luck of mountainous areas and a situation to say if I look in that according to classification agricultural area. I can nominate the effect of a direct payment system for farmers in hilly and mountainous areas enforced in 2000 for the background. It is located in case of the policy introduced preceding it while the rural community and the community including the urban area being paid attention as the last resort of a regional reproduction now. In particular, the character as the village activation subsidy has been strengthened in case of the 2nd stage institutional revise.

はじめに

本報告では、まず条件不利地域における農地利用の特徴について、全体の動向と比較しながら整理する。その上で、条件不利地域における耕作放棄地対策として、2000年度から開始された中山間地域等直接支払制度に注目し、その効果と制度の課題を論じる。ただし、当制度は、現に発生している耕作放棄地対策というよりは、耕作放棄抑制策と言うべきものである。そこで、最後に耕作放棄地対策の現状について整理する。

1. 農家戸数と経営耕地面積の動向

(1) 全体の動向

まず、2005年農業センサスの最も基礎的な数値として注目される農家戸数と農家の経営耕地面積に関し

て、過去の動向も含めて概観してみたい。2005年の総農家戸数は約285万戸であるが、図1によって1970年から5年毎の減少率を見ると、8.3%→5.9%→6.1%→9.3%→10.2%→9.4%→8.7%となっており、僅かながら下げ止まりの傾向にある。一方で2005年の経営耕地面積は約361万haで、同様に5年間毎の減少率は、7.2%→1.6%→2.7%→4.5%→5.5%→5.7%→7.1%と推移しており、減反政策の影響を大きく受けた1970～1975年を別とすれば、近年確実に上昇傾向にあると言える。

(2) 農業地域類型区分別の動向

次に、表1によって、1995年、2000年、2005年の3次にわたるセンサスデータから、1995～2000年、2000～2005年の2期について、4つの農業地域類型区分別の動態を見ると、都市的地域の総農家戸数減少率は10.7%→8.8%、経営耕地面積減少率は8.9%→10.5%となっている。同様に平地農業地域は、8.2%→8.6%と3.6%→5.4%、中間農業地域は9.3%→8.6%と6.4%→7.6%、さらに山間農業地域は10.6%→9.0%と8.1%→

Corresponding author : Takuya Hashiguchi

Tel & Fax : +81-44-934-7121

E-mail : hashiguchi.takuya@nifty.com

8.6%という数値である。つまり平地を除いて農家数の減少率が下げ止まり、地域類型別の農家数の減少水準の平準化が見られる一方、全体として経営耕地減少率が增大しているという状況が浮かび上がってくる。

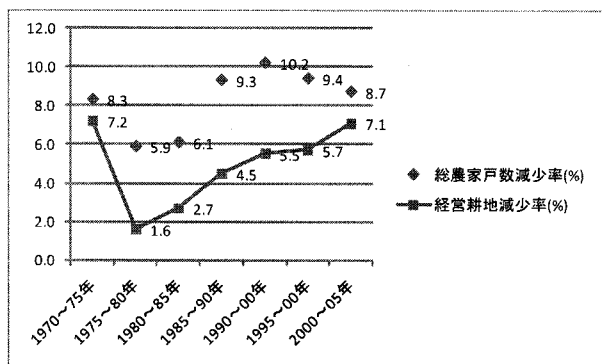


図1 総農家戸数と経営耕地面積減少率の推移

注：「総農家」とは「自給的農家」と「販売農家」を加えたもの(1990年センサスより導入された概念)。

資料：「(各年)農業センサス」データより作成。

同じ数値による内容を、グラフ化したものが図2である。全体として図中の45度線に近づき、農家戸数の減少がそのまま経営耕地の減少につながる傾向が強まっている。つまり、離農農家の経営耕地が規模拡大農家に流動化していないという状況が示されている。都市的地域にいたっては45度線より右下になり、総農家1

域小ブロック)及び農業地域類型別に整理すると表2のようになる。

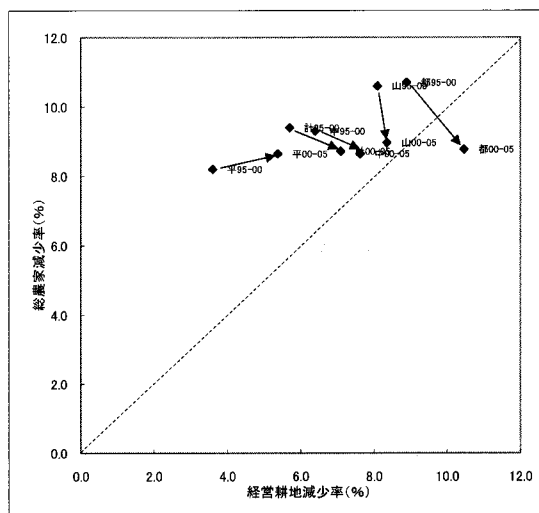


図2 総農家戸数と経営耕地面積減少率の推移(農業地域類型区分別)

注：「計」全体、「都」は都市的地域、「平」は平地農業地域、「中」は中間農業地域、「山」は山間農業地域を示す。

資料：図1に同じ。

この表2から見る事ができる動向は以下のようである。前期と比較して経営耕地減少率が増加した小ブロックは、都市的地域で2→11、平地が8→13、中間が8→12、山間は9→8であった。また、1995～2000年及び2000～2005年の経営耕地減少率が農家数減少率を上回るころ、すなわち1農家当たりの平均経営耕

表1 総農家戸数と経営耕地面積減少率の推移(農業地域類型区分別)

(単位：%)

	都市的地域		平地農業地域		中間農業地域		山間農業地域	
	総農家	経営耕地	総農家	経営耕地	総農家	経営耕地	総農家	経営耕地
1995~00年	10.7	8.9	8.2	3.6	9.3	6.4	10.6	8.1
2000~05年	8.8	10.5	8.6	5.4	8.6	7.6	9.0	8.6

資料：図1に同じ。

戸当たりの経営耕地面積が減少するという局面に至っているのである。

(3) 地域ブロック別の動向

続いて、上記の総農家戸数減少率と経営耕地面積減少率の動向について、全国農業地域(14のいわゆる地

地)が減少している小ブロックの数は、都市的地域で5→11、平地では1→5、中間が5→8、山間は5→11となっている。

これらの状況からは、農家数の減少に歯止めがかかったように見えるものの、危機は深化していると言える。その中で、山間地域が他の地域類型に対して、

表2 全国農業地域（小ブロック）・農業地域類型区分別の経営耕地減少率

地域小ブロック	1995～2000年					2000～2005年				
	合計	都市的 地域	平地農 業地域	中間農 業地域	山間農 業地域	合計	都市的 地域	平地農 業地域	中間農 業地域	山間農 業地域
北海道	2.6	6.8	1.1	3.6	4.4	2.9	5.3	1.9	3.7	4.1
東北	4.8	7.2	3.2	5.8	8.1	6.6	10.2	5.1	7.7	8.2
北陸	6.4	6.8	5.0	7.9	10.2	9.3	9.5	9.1	9.0	11.1
北関東	6.8	9.9	5.5	8.1	12.0	8.3	10.9	7.3	8.8	12.3
南関東	9.3	10.8	7.1	13.5	19.8	8.5	10.6	6.3	11.5	13.5
東山	9.2	11.5	6.8	9.3	11.2	9.9	10.5	9.0	10.1	10.5
東海	6.9	8.1	4.7	6.6	9.4	10.4	11.7	9.0	9.6	11.6
近畿	6.0	8.8	3.8	4.9	7.6	8.8	10.8	8.0	7.5	9.9
山陰	10.2	12.2	7.8	10.2	11.4	12.3	12.3	13.3	12.4	11.2
山陽	10.0	12.8	6.1	9.5	11.1	12.0	15.0	8.7	11.9	11.8
四国	9.1	9.4	6.3	9.4	12.4	11.5	12.4	9.8	12.0	11.6
北九州	6.7	8.1	4.7	8.2	10.0	7.2	9.4	5.2	8.4	10.6
南九州	5.2	9.3	2.0	5.7	8.7	7.4	13.4	4.2	8.0	8.5
沖縄	8.3	13.5	5.2	11.8	8.0	12.5	17.4	10.1	9.1	21.3
全国計	5.7	8.9	3.6	6.4	8.1	7.1	10.5	5.4	7.6	8.4

注：数字を囲んだ地域は、経営耕地減少率が総農家数減少率（非表示）を超える地域を示す。また太ゴシック体の部分は、前期の変化と比較して経営耕地減少率が増大した地域である。

資料：図1と同じ。

前期より経営耕地減少率が低下した小ブロックが多いというのは明るい材料である。いわば平地地域の弱体化と山間地域の健闘という事態がうかがえる。これは、後に述べる中山間地域等直接支払制度の効果であると想定される。

(1) 中山間地域等直接支拂制度の効果

先ほど、2005年センサスの経営耕地面積の数値から、山間地域の健闘ということについて言及したが、表3に示すように農業集落調査の結果では、地域資源として「棚田」があり、集落としてその保全が行われている集落割合は49.3%となっている。「谷地田」については、20.3%である。類似の項目として2000年センサスでは、「棚田・谷地田」と一括した調査項目と

2. 中山間地域等直接支払制度の効果と施策の枠組み

表3 地域資源の保全状況（2000年・2005年センサス）

年	地域資源	2000年				2005年							
		当該地域資源がある集落数(割合)	保全している集落数(割合)	棚田・谷地田	山林・自然草地	ため池・湖沼	河川・水路	農地	棚田	谷地田	森林	ため池・湖沼	河川・水路
2000年	当該地域資源がある集落数(割合)			25,803 24.4%	87,715 82.9%	33,668 31.8%	89,367 84.5%						
	保全している集落数(割合)			1,491 5.8%	19,615 22.4%	13,721 40.8%	33,989 38.0%						
2005年	地域資源		農地	棚田	谷地田	森林	ため池・湖沼	河川・水路					農業用排水路
	当該地域資源がある集落数(割合)	134,197 96.2%	19,554 14.0%	6,923 5.0%	107,786 77.3%	40,921 29.3%	116,705 83.7%	122,110 87.6%					
	保全している集落数(割合)	29,326 21.9%	9,638 49.3%	1,406 20.3%	20,645 19.2%	18,495 45.2%	41,454 35.5%	73,487 60.2%					

注：2000年センサスの農業集落調査の当該調査項目については、1995年センサス時点での都市的地域の農業集落が調査対象から省かれている。

資料：農林水産省統計部『2005年農林業センサス 農山村地域調査及び農村集落調査報告書』（2005年5月）、農林水産省統計情報部『2000年世界農林業センサス 農業集落調査結果報告書』（2002年3月）より作成。

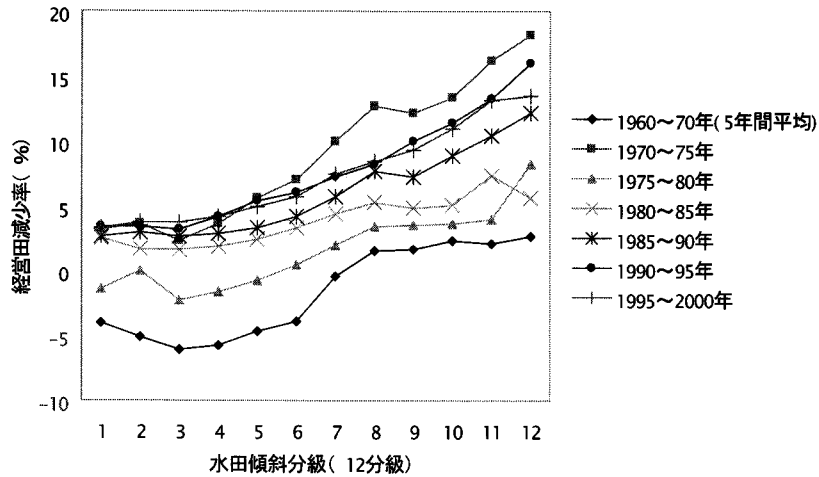


図3 水田傾斜分級と経営田減少率

注：1) 「水田傾斜分級」は表5（後掲）の定義による。
 2) 都市的転用の影響をできるだけ排除するため、「農林統計に用いる地域区分」の都市的地域（旧市町村区分）と市街化区域内水田率が過半の旧市区町村を除いて集計した。
 資料：農林水産省構造改善局地域計画課「第3次土地利用基盤整備基本調査」データ、農林水産省構造改善局資源課「傾斜地帯水田適正利用対策調査」データ、農林水産省統計情報部「1995年農業センサス集落カード」「2000年農業センサス集落カード」データ、『1960年世界農林業センサス』、より作成。

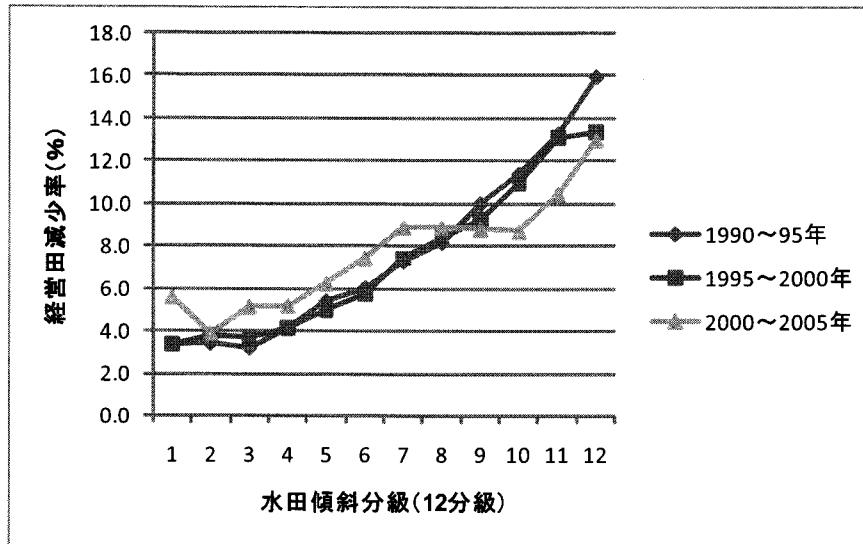


図4 水田傾斜分級と経営田減少率（直近3期分）

注：1) 表4に同じ。
 2) 表4に同じ。
 3) 2005年の総農家の経営耕地面積データは地目別が明らかでないので、販売農家の地目別データを按分して経営田面積を推計した。
 資料：農林水産省構造改善局地域計画課「第3次土地利用基盤整備基本調査」データ、農林水産省構造改善局資源課「傾斜地帯水田適正利用対策調査」データ、農林水産省統計情報部「2000年農業センサス集落カード」データ、農林水産省統計部『2005年農林業センサス第1巻 都道府県別統計書』データ、より作成。

表4 平均水田傾斜による分級設定

面積加重平均水田傾斜	水田傾斜分級 (5分級)	水田傾斜分級 (12分級)
1/500未満 1/500以上1/300未満 1/300 // 1/200 //	平坦	第1分級 2 3
1/200 // 1/100 // 1/100 // 1/50 //	準平坦	4 5
1/50 // 1/30 // 1/30 // 1/20 // 1/20 // 1/15 //	緩傾斜	6 7 8
1/15 // 1/10 // 1/10 // 1/8 //	急傾斜	9 10
1/8 // 1/5 // 1/5以上	急峻傾斜	11 12

注：5分級については、急峻傾斜、急傾斜、緩傾斜、準平坦、の各区分について、傾斜1/10以上、1/20以上、1/100以上、1/300以上の傾斜水田が概ね8割以上を占めるモデル的な水田の賦存状況にある旧市区町村を想定して区分した。

資料：農林水産省構造改善局地域計画課「第3次土地利用基盤整備基本調査」データ、農林水産省構造改善局資源課「傾斜地帯水田適正利用対策調査」データより作成。

なっていたが、その割合は5.8%にとどまっていた。このことから、政策の効果をうかがうことができる。

さらに、報告者が独自に設定した「水田傾斜分級」の概念を用い、全国約1万強の旧市区町村（原則として1950年段階の市区町村）を単位として、水田の面積加重平均の傾斜度ランク別に水田の経営面積の減少率を見たものが図3である。ここでは、水田の傾斜度と経営田面積の減少率との強い関係性を指摘することができる。政策動向や水田経営をめぐる経済状況を反映して減少率の水準自体には差があるものの、傾向としては40年の間、一貫したものであった。

中山間地域等直接支払制度の実施によって、上記のような傾向にいかなる変化がもたらされたのか。2000年センサスの実施時期である2000年2月1日は、ちょうど当制度の第1期対策の導入直前であった。そして、2005年センサスが実施された2005年2月1日は、その最終段階と重なっており、くしくも2000年と2005年センサスの比較によって、制度導入前後の状況を比較することが可能となるのである。その結果、図4では、これまでとは明らかに異なる傾向を見ることができる。まず、1990～1995年の変化と、1995～2000年の変化は、ほぼ同じ傾向であるということを確認した上で、2000～2005年の変化については、前2期とは異

なった傾向となっている。水田傾斜分級の第1分級から第7分級に相当する旧村で、いずれも1ポイント程度の経営田面積減少率の増加が見られ（第2分級については、例外的に、ほぼ同じ減少率である）、ほぼ同じ幅でグラフが上方に平行移動しているのに対し、第8分級では1990～1995年および1995～2000年の減少率とほぼ同じ値、第9分級については減少率がやや低下、そして第10分級、第11分級については2～3ポイントほど減少率が低下しているという状況が確認できる。その結果、グラフの形状としては、第7分級から第10分級までフラットな形を示している。これは、これまでの40年間に及ぶ一貫した傾向に変化をもたらす重要な内容だと言えるだろう。

ここで改めて、表4によって水田傾斜分級の意味するところを確認すると、第8分級というのは、面積加重平均で1/20以上1/15の地域に該当する。まさに、中山間地域等直接支払制度が主として対象とする水田の急傾斜区分と符合するのである。2000～2005年の経営田減少率について、これまでの趨勢に変化をもたらしたのは間違いなく中山間地域等直接支払制度であると言える。

(2) 中山間地域等直接支払制度の枠組みと変遷

条件不利農地を対象とした「中山間地域等直接支払制度」は2000年度から開始され、5年間を1期とし現在は第2期目の4年目に当たっている。同制度の大きな特徴の1つが、原則として「集落協定」を位置づけ、集落重点主義とも言われる性格を有していることである。ここで、2000年度からの第1期の実績の特徴と2005年度からの第2期の制度の枠組みの変遷を見ながら、施策展開の特徴について整理してみたい。

まず、第1期の実績を整理すると以下のような点が特徴的であった。第1点目は、地目による実施率の差である。北海道で中心的に取り組みられた草地を別にすると、明らかに水田の実施率が畑のそれを上回っている。当制度は、ガイドラインとして交付金の1/2以上を「共同取組活動」に使うよう指導していることなどもあり、当初から水系を単位としたまとまりのある水田地帯に適合的な制度であると称されてきたが、まさにその通りとなった。第2点目は、地域によって協定範囲の地域差があったということである。端的に言えば、東北地方で集落内をさらに細かく分断したような団地型の協定が多かったのに対して、北陸や中国四

国では集落一体型の協定が多かった。かつて議論された世帯構成と農業生産基盤の解体度合いの違い、あるいは現在展開している集落営農への政策対応等の違いが背景にあるものと考えられる。一方、生活条件の不利な地域、具体的には町村役場やスーパー・百貨店といった都市的機能を代表する施設から遠い集落ほど高い実施率だったという点も興味深い。限界的集落での危機バネの発揮という事態がうかがえる。さらには、規模の大きい協定ほど積極的対応が見られたという点も特徴的であった。

以上のような第1期の制度実施の状況を受け、第2期では制度の改変が実施された。そのポイントは以下のように整理できる。まず、第1期では任意事項とされた「集落マスタープラン」の必須化されたことである。いわば第1のハードルが設けられた。さらに、農業生産活動の持続的な体制整備がなければ交付金を2割減とするという第2のハードルも設定された。その一方、農地集積目標をクリアしたり、集落営農等を法人化した場合に加算するというプラスの措置もとられた。全体として、集落一体的協定、さらには協定の統合への誘導的措置と言うことができる。これらは、制度を評価した第三者委員会の報告の反映でもある。この結果、第2期では協定締結面積の減少率4%に対

し、協定数減少は18%であり、1協定当たりの面積増加が実現している。

このような制度改訂については、制度のもつ2面的性格、すなわちWTO農業協定にのっとった条件不利性補填の直接支払いという側面と、集落活性化補助金としての側面のうち、後者の機能が強化され、それゆえ、制度の枠組みや単価設定の根拠・建前と現実の機能とのギャップが拡大したとすることができる。この点についての評価は措くとしても、集落コミュニティの再構築や集落活動への女性や若者の積極的な参画等による集落機能の活性化等の効果について、現場から高い評価の声があるのも事実である。

また、第1期対策の実績から指摘できた事項として、平均像としての協定参加者1人当たりの集落協定の狭小性と、そこから、制度のもつ所得補填効果の低さという点が挙げられた。ここで改めて、第1期対策の集落協定の平均規模についての地域ブロック別の特徴を、表5によって確認しておきたい。この内容に見られるように、集落協定の規模は概して小さく、仮に集落内小規模協定の存在によって複数の協定に参加している人がある程度いたとしても、協定参加者1人当たりの交付金額というのは、農家の家計というレベルで見た場合、大きな割合を占める金額ではなかった。

表5 地域ブロック別の集落協定の平均規模等(農政局別)

農政局 ブロック	1 協定当たりの平均						協定参加者1人当たりの平均			
	協定参加者数 (人)		協定締結面積 (ha)		交付金額 (万円)		協定締結面積 (a)		交付金額 (万円)	
	2004 年度	2006 年度	2004 年度	2006 年度	2004 年度	2006 年度	2004 年度	2006 年度	2004 年度	2006 年度
北海道	32.2	52	508	798	1,236	1,974	1,578	1,535	38.4	38.2
東北	18.0	23	12	15	159	193	67	65	8.9	8.4
関東	21.8	24	7	8	101	109	32	33	4.6	4.5
北陸	22.3	24	12	13	210	218	54	54	9.4	9.0
東海	19.7	24	7	8	97	108	36	33	4.8	4.5
近畿	21.1	24	10	12	141	152	47	50	6.7	6.3
中国四国	17.7	19	9	11	138	141	51	58	7.8	7.4
九州	20.5	23	12	14	145	161	59	61	7.1	7.0
沖縄	82.3	160	232	413	891	1,575	282	258	10.8	9.8
都府県	19.5	22	10	12	143	156	51	55	7.3	7.0
全国	19.8	23	20	23	164	182	101	100	8.3	8.0

注：協定参加者1人当たりの平均の協定締結面積については、1協定当たりの平均協定締結面積を協定参加者数で除して算出した。

資料：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」（2005年6月）、同「平成18年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」（2007年6月）より作成。

北海道の38.0万円は突出して多いが、10万円を僅かに超える沖縄も除くと、他の地域ブロックでは、いずれも10万円に満たない水準であった。

併せて表5では、第2期対策下の2006年度の実績も整理している。これまでに確認した内容から予想されるように、第2期対策になって1協定当たりの協定面積は大きくなり、1協定当たりの参加者数も増加している。そして1協定当たりの平均交付金額も増加しているのである。これについては僅かな増加というように評価もできるだろうが、しかし、重要なのは、参加者1人当たり交付金額は、全てのブロックで減少を示しており、参加者1人当たり協定締結面積が減少しているブロックも幾つか存在している。結局、協定の規模は拡大したが、全体としては後退局面の中の再編と言えそうである。当然ながら、制度のもつ所得補填効果の低さという特徴には変化がないことになる。

この点については、広い意味での兼業問題が背景にあると言えようが、特に当制度の対象地域の農家所得の中で、少なくとも土地利用型農業による所得が多くを占めていないという現実を示している。このような点も、当制度の現実の最も有効的な機能として「集落活性化助成金」という位置づけが、より強調されるということにもつながっていると考えられるのである。

3. 耕作放棄地対策の展望

これまでに言及した中山間地域等直接支払制度は、現に発生している耕作放棄地対策というよりは、耕作放棄抑制策と言うべきものである。そこで、最後に耕作放棄地対策の現状について整理することにした。

折しも現在、農林水産省により、耕作放棄地対策の一環として「耕作放棄地全体調査」のとりまとめが実施されている最中である。この調査は、農振農用地区域外を含む全ての耕作放棄地を一筆ごとに対象とし、現地調査を実施して、その状況に応じて「緑」「黄」

「赤」の3通りに区分し、耕作放棄地解消計画を策定することになっている。これまでも耕作放棄地の問題は農業内部から問題にされてはきたが、昨今のこの

ような動きは、2007年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針（骨太の方針）2007」において、「5年程度を目途に、農業上重要な地域を中心に耕作放棄地ゼロを目指す」と明記されたことに端を発している。このように、農業部門以外を含む政策全体の中で、耕作放棄地問題が重要性を増したことにより、2008年度の補正予算では「耕作放棄地再生利用推進事業」として25億円が計上された。また、2009年度予算案では、「耕作放棄地等再生利用緊急対策交付金」という5カ年計画の新たな交付金制度が設けられ、単年度で230億円が計上されている。同制度は、財務省原案内示段階では23億円しか認められなかったが、大臣復活折衝によって、当初の農林水産省概算要求の通りの額が決定し、そのような点から見ても来年度の農林水産省予算の中では目玉とも言えるものである。

ここで「農業上重要な地域」とされるのは、農振農用地のことと理解されており、本報告との関係で言えば、いわゆる条件不利地域の農用地も含むものであり、現に、中山間地域等直接支払制度の対象農用地は全て農振農用地であることが必須の条件でもある。そのような中、予算規模に比較して、それだけの対応力が生産者の側にあるのかという疑問を抱かざるを得ない。先に述べたように、中山間地域等直接支払制度についても、単に条件の良い農用地とのコスト格差を埋めるという仕組みではなく、実態として集落の紐帯などに依拠したものとなっている。そして現在は、いわゆる「限界集落」問題がクローズアップされるように、集落機能の低下が危惧される状況にもある。

耕作放棄の背景には様々な要因があり、確かに都市的な地域では転用期待から管理状態が良くない農地が存在したり、あるいは、条件の良好な農地でも、農地の貸し借りの意向がうまく集約できていないために、農地が耕作されずに荒れているという状態は確かに存在する。しかし、少なくとも条件不利地域の耕作放棄地については、これまでの流れに逆流を呼び起こすというのは、大きな環境変化がない限り、かなり厳しいと筆者は考える。