

## 条件不利地域をめぐる現状と政策

中嶋康博

東京大学

## Current Issues and Rural Policies of Less-favored Areas in Japan

Yasuhiro Nakashima

*Associate Professor, Department of Agricultural and Resource Economics  
Graduate School of Agricultural and Life Sciences, The University of Tokyo*

**ABSTRACT** : In Japan, the direct payment scheme for mountainous areas was introduced in order to enhance multifunctionality of less-favored areas in 2000. A comprehensive ex post assessment showed that the scheme effectively contributed to prevention of abandoned cultivated lands, maintenance and enhancement of multifunctionality of agriculture, continuous assistance for agricultural production, and revitalization of community. In 2005 a second round of the scheme started and urged encouraging core farmers, improving productivity, and reinforcing inter-village coalition as to promote autonomous and sustainable rural economies. A new different scheme such as 'measures to conserve and improve land, water and environment' was launched for strengthening conservation and management of rural resources over all areas in 2007. It covers one third of paddy fields with regards to maintenance of water facilities and practice of group eco-farming beyond less-favored area. A lot of public programs have been developed for rural revitalization recently. Additionally some have a complementary role to enlarging cultural multifunctionality in rural societies. We could interpret the institutional progress as an evolutionary path of rural development and environmental schemes for the past decade. Much experience of community works through the direct payment scheme for mountainous areas may have resulted in accumulation of social competence for elaboration of rural management..

## 1.はじめに

中山間地域対策は日本農業における条件不利地域政策を意味する。中山間地域については、食料・農業・農村基本法第35条において「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」と定義されている。ただ現地を綿密に観察するならば、中山間地域に指定されたエリアの中には、条件不利地域とはいえない農地を含んでいる場合もある。山間地域はあらゆる生産・生活条件において間違いなく条件不利地域である。中山間地域は必ずしもすべての面で不利というわけではなく、同じ地理的な範囲内でもある集落は生活面で条件不利、別の集

落は農業生産面で不利という状況がある。中山間地域は、都市経済活動からの影響が小さく農村資源の転用の可能性は平地に比べて相対的に低い。中山間地域はまさに農村らしい地域であり、したがって同地域の農業の振興なくしては、本来の日本農業・農村の維持はないといえるだろう。

同じく基本法第35条には「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る、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」とある。2000年度からは全国規模で中山間地域等直接支払制度が開始されたが、それ以外にもハード事業として農業生産や農村生活の基盤整備にかかわる中山間総合整備事業、山間地における山村振興対策などが以前から行われてきた<sup>1)</sup>。

2005年から中山間地域等の総合振興については、国

Corresponding author : Yasuhiro Nakashima

Tel & Fax : +81-3-5841-5320

E-mail : anaka@mail.ecc.u-tokyo.ac.jp

が基本指針、振興方針を定めた上で、都道府県、市町村などは国の方針を参考にして広域的な地域振興計画「中山間地域等総合振興計画」を作成することとしている。それ以前の総合振興については、国が振興方針を策定、都道府県は国の振興方針に基づき（原則として複数市町村を対象とする）地域別振興アクションプランを策定、国はそれを事前に審査を行ったうえで認定することになっていた。それが三位一体改革による地域の自主性・裁量性の一層の重視、広域連携による効果的・効率的な地域振興の必要性を掲げて、地方による多様な広域振興計画の策定を支援するという枠組みに再編された。

## II. 中山間地域における農業経済

日本の中山間地域における社会と農業経済の2000年および2005年の実情を表1に示す。人口・世帯の1割強、農家の4割、農地の4割、森林の8割が中山間地域に存在する。農業生産も4割だが、品目によって幅があり、米・果実は4割、野菜・花きは3割、畜産は5割となっている。わずかばかりであるがこの5年間に中山間地域の比率が上昇している。高齢化率と耕作放棄率の高いことが中山間地域の特徴であるが、特に耕作放棄率の上昇が目立っている。

## III. 中山間地域等直接支払制度

中山間地域等直接支払制度は、2000年度から農業生産条件が不利な状況にある中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら多面的機能を確保するために実施されてきた。2000年～2004年の成果の検証は農林水産省自身が詳細に行い、第三者機関である中山間地域等総合対策検討会によるその評価結果「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」（2004年8月19日）が公表されている。それによって、①耕作放棄の発生防止、②多面的機能の維持・増進、③将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施、④集落機能の活性化、への貢献が確認されている。その中で耕作放棄の発生防止に関する試算がされた。本制度が適用された結果、経営耕地減少は3万439ha抑制され、耕作放棄発生は1万2,885ha防止された<sup>3)</sup>。後者の耕作放棄発生防

止の面積を復旧しようとする806～1,860億円程度の費用が掛かると見込まれている。一方、5年間の交付金額は2,550億円である。

2005年度から2期対策が開始された。そこでは、「集落の将来像を明確化し、担い手の育成、生産性の向上、集落間連携の強化を推進するなど、自律的かつ継続的な農業生産活動に向けた取組を推進する」こととなっている。現在、全国1,793市町村のうち、対象となるのは1,128市町村で、そのうち基本方針を策定しているのは1,054市町村となる。2007年度に中山間地域等直接支払を受けているのは1,038市町村で対象市町村の92%となっている。

協定の締結には集落協定による場合と個別協定による場合とがあるが、ほとんどは集落協定による。全国でみて、集落協定は2万8,253協定、個別協定は455協定である。交付面積は66万4,540haで対象となりうる農用地面積の82.4%をカバーしている。2007年度の交付総額は516億9,800万円であった。これが2005年度には502億4,600万円であった。たとえばこの中山間支払額を稲作経営所得と比べるならば、2005年の中山間地域の米産出額は7,792億円、所得率が4割とすると所得額は3,116億円となるので、その約17%に相当することになる。もちろん中山間支払のほとんどが集落への支払であり、また米だけで考えることには限界があるが、この割合によって農村経済にとっての意義を大まかに把握できるであろう。

集落協定の概況は表2の通りである。全国平均だと、1協定当たりでみて、参加者は23名、面積は23ha、交付額は182万円、参加者1人当たり8万円となる。ただし北海道については、1協定当たりの交付面積は非常に大きく、796ha、交付金額は1,971万円となっている。

2007年11月に「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」が公表された。ここでは①限界的集落の増加、②耕作放棄地の増加、③自然災害の頻発を取り上げて、本対策の中で支援策の創設が必要かどうかについて検討した。第三者機関の中山間地域等総合対策検討会では必要性・緊急性・方向性についておおむね適当との意見が出されたこともあり、今後その方向での調整が進むものと思われる。

また2期対策の中間年評価が2008年6月に公表された。これは「集落協定等で規定した取組が不十分な集

表1 中山間地域の主要指標

	2000			2005			対全国 増減(%) ②-①
	全国	中山間 地域	比率(%) ①	全国	中山間 地域	比率(%) ②	
市町村数	3,229	1,204	54.3	2,395	1,204	50.3	Δ4.0
総面積 (千ha)	37,172	25,507	68.6	37,178	24,078	64.8	Δ3.8
耕地面積 (千ha)	4,830	2,028	42.0	4,692	2,030	43.3	1.3
林野面積 (千ha)	24,918	20,083	80.6	24,861	19,857	79.9	Δ0.7
総世帯数 (千戸)	47,063	5,761	12.2	49,566	6,050	12.2	0.0
総農家数 (千戸)	3,120	1,354	43.4	2,848	1,236	43.4	0.0
販売農家数 (千戸)	2,337	976	41.8	1,963	819	41.7	Δ0.1
総人口 (千人)	126,926	17,433	13.7	127,768	17,410	13.6	Δ0.1
高齢者人口比率 (%)	17.3	25.1		20.1	27.3		2.2#
農家人口 (千人)	13,458	5,518	41.0	8,370	3,327	39.7	Δ1.3
農業産出額 (億円)	92,574	34,168	36.9	88,058	34,202	38.8	1.9
米	23,234	8,349	35.9	20,234	7,792	38.5	2.6
雑穀・豆類	1,117	394	35.3	1,016	355	34.9	Δ0.3
野菜	21,195	5,771	27.2	20,214	5,945	29.4	2.2
果実	8,120	3,541	43.6	7,236	3,167	43.8	0.2
花き	4,466	1,188	26.6	4,049	1,193	29.5	2.9
畜産	25,554	11,780	46.1	27,023	12,976	48.0	1.9
その他	8,869	3,145	35.5	8,286	2,774	33.5	Δ2.0
耕作放棄率 (%)	5.1	7.1		9.7	13.1		6.0#

資料) 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  
一関連データ編一 (平成19年11月21日) など

注) #印は2000年から2005年までの中山間地域の値の変化

落に対して、改善に向けた適切な指導・助言を行うために2期対策から導入された」ものである。これは協定ごとの市町村の評価、それを受け第三者機関の検討を経た上で都道府県評価、そして全国評価が行われた。

その結果、市町村における協定毎の総合評価では、全2万8,255協定のうち、約95%が「優」又は「良」となっており、全体的に高い評価となっている(注4)。

また都道府県における評価では、①「耕作放棄の発生防止の効果」については、積極的に「効果がある」との評価が約60%、「一定の効果がある」との評価が約18%、「アンケートでは効果がある」との評価が約20%、②「地域等の活性化効果」については、積極的に「効果がある」との評価が約25%、「一定の効果がある」との評価が約25%、「アンケートでは効果がある」との評価が約28%、「話し合いが活発化した」との評価が19%、③「多面的機能の維持・発揮効果」については、積極的に「効果がある」との評価が約47%、「一定の効果がある」との評価が約25%、「アンケートでは効果がある」との評価が約28%、となっていた。

このように中山間地域等直接支払制度が同地域の振

興に果たす意義は明らかであるものの、生源寺教授1)の提起された次の課題には大いに注目すべきであろう。すなわち「中山間地域農業への直接支払いは、危機的な状況の進展を一時的に押しとどめたり、あるいは減速することに貢献していると言ってよいが、中山間地域の抱えている問題にはこの制度だけでは如何ともしがたい面もある。なぜならば、直接支払いがねらいとしている水田農業の継続は、中山間地域の集落の

表2 2007年における集落協定の実施状況

	全国	北海道	都府県
交付市町村	1,032	97	935
協定数	28,253	406	27,847
協定参加者	640,624	20,998	619,626
交付面積 (ha)	660,007	323,023	336,984
交付金額 (百万円)	51,407	8,000	43,407
1協定当たり平均参加者数	23	52	22
1協定当たり平均交付面積(ha)	23	796	12
1協定当たり平均交付金額(万円)	182	1,971	156
参加者1人当たり交付金額(万円)	8.0	38.1	7.0

資料) 農林水産省農村振興局「平成19年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」(概要)

生活の一部であって、それだけで地域社会が維持できるわけではないからである。むしろ、集落に住み続ける条件が確保されていることで、その結果として水田農業を継続することができる。この方向の因果律が優越しているとみるべきである。」このように直接支払の意義に言及した上で、「数十年の将来をにらんだ長期の時間視野のもとで、住民の福祉に最大の配慮を注ぎながら、漸次計画的に撤退をはかるという発想も必要である。この場合に大切なことは、早晚使われなくなる可能性の高いストックの新設や更新への投資的な資源投入ではなく、必要性が続くかぎりフローとしての住民サービスの水準を堅持する姿勢である。」ここでの指摘は、「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」で取りあげられた限界的集落への対策の設計において、注意深く検討されるべきである。

#### IV. 農地・水・環境保全向上対策

2007年度より、農地・水・環境保全向上対策が開始された。これは「新たな食料・農業・農村基本計画」（2005年3月）に基づいて定められた「経営所得安定対策等大綱」（同年10月）における3対策の一つとして実施されるものである。対策の趣旨によれば、「地域において農地・水・環境の良好な保全と質的向上を図るため、地域ぐるみでの効果の高い共同活動と、農業者ぐるみでの先進的な営農活動を、一体的かつ総合的に支援する」、また「力強い農業構造の確立、効率的な農業生産を目指す経営安定対策と「車の両輪」をなし、(中略) 社会共通資本としての農地・農業用水等の資源、更にはその上で営まれる営農活動を一体として、その質を高めながら将来にわたり保全するものであり、地域振興対策として位置付けられる」とされている。取り組みは以下の3点からなる。

- ・農業者だけでなく、地域住民、自治会、関係団体などが幅広く参加する活動組織を新たにつくる（活動組織）
- ・これまでの保全活動に加えて、施設の長寿命化を図るためきめ細かな手入れや農村の自然や景観などを守る地域共同活動を促す（共同活動支援）
- ・地域共同活動に加えて、化学肥料と化学合成農薬の5割低減等の環境にやさしい農業に向けた地域での取り組みを促す（営農活動支援）

表3 農地・水・環境保全向上対策の取組状況

	2007年度	2008年度
活動組織数	17,144	18,813
	(2,042)	(2,578)
取組面積	1,163千ha	1,355千ha
	(46千ha)	(66千ha)

資料：農地・水・環境保全向上対策第三者委員会第3回資料

注：（ ）は、営農活動支援に係るもので内数。2008年度は7月15日現在の値。

2007年度ならびに2008年度の取り組み状況は表3の通りである。初年度の2007年度には、活動組織が1万7,144カ所で設立され、116万haもの面積が対象となっている。地目別に見ると、水田は約90万ha、畑は約22万ha、草地は約3万haとなっている。水田総面積の3分の1以上がこの対策でカバーされたことになる。北海道は畑や草地での取り組みが多く、東北、北陸、近畿では水田での取組割合が90%以上になっている。一組織当たりの全国平均面積は68haであるが、北海道は540ha、都府県平均は54haである。なお実施市町村は1,245に及んでいる。

1年目の確認では対策は順調に実施されているようである。2008年度中に、共同活動支援については①生産資源の保全・管理、②環境資源の保全と質的向上、③集落機能活性の視点から、営農活動支援については①環境保全型農業の取組の拡大、②農村環境の保全・向上、③地域農業の振興の視点から、評価するための詳細な調査が行われることになっている。

農地・水・環境保全向上対策は全国どここの地域も参加できるものであり、上記の取組平均面積から明らかなように複数集落が共同する事例が多くなっている。その中で中山間地域も参加しており、全国では2,767組織が9.6万haのエリアで中山間地域等直接支払制度と重複して活動している。地域別にみると、組織数では中四国(823組織)、近畿(539組織)、九州(507組織)、面積では北海道(2.8万ha)、中四国(2.5万ha)、九州(1.8万ha)で重複するところが多くなっている。

中山間地域等直接支払制度の対象地区の相当部分が農地・水・環境保全向上対策の対象地区となっている。あわせて、経営所得安定対策の対象農地にもなっていることが確認できる。農業の現場では、条件不利対策、資源管理、環境保全、そして担い手対策を統合

して取り組んでいるのである。これら諸対策をどのように組み合わせれば効果的な実績を生み出せるかについて、今後の観察と分析が必要であろう。

## V. おわりに

### - 総合的な農村振興政策へ向けて -

わが国の農村は、中山間地域等直接支払制度を実施する過程で、コミュニティ活動の制度化といえるようなプロセスを経験した。集落協定を締結し、その実施の行程管理を組織として対応することで、これまでの暗黙的にか理解されていなかった集落のルールを明確にして、契約関係のものとしての監視と管理を実施することになった。このことの成功は農地・水・環境保全向上対策を進める上で大きな後押しをしたのではないかと考えられる。

農地・水・環境保全向上対策の規約・活動計画・協定は綿密に設計されている。活動項目の設計などにおいて一部でEUの農業環境政策、特にイギリスの事例（Environmental Stewardship）との類似性も観察されるが、いずれにしても農村コミュニティのメンバーが共同で実施する体制にしたところは日本ならではの枠組みであり、そこでは中山間地域等直接支払制度のアプローチが念頭におかれたのではないかと考えられる。農地・水・環境保全向上対策では、非農家の参加を積極的に促しているが、それは地域用水再編型かんがい排水事業等で多面的機能を発揮するために非農家との連携を目指した協議会における活動での経験が取り入れられたと思われる。そして現場では確かにこれらの経験が横断的に生かされているのである。

「21世紀新農政2008」では、主要な3つの課題のうち、農山漁村の活性化を2番目の柱としている（注5）。「立ち上がる農山漁村」をはじめ、これまで取り組まれてきた様々な農村振興策をさらに強化する新たな事業が始まっている。たとえば2008年度にはEUのLEADERプログラム（注6）を意識したと思われる「農山漁村（ふるさと）地域力発掘支援モデル事業」が立ち上げられた。これらの取り組みの特徴は、中山間地域等直接所得支払制度や農地・水・環境保全向上対策では制度的に扱えない、伝統・文化面での農村の多面的機能を発揮させるための制度の充実が図られていることである。これら一連の動きは、中山間地域等

直接所得支払制度などで開始された集落機能の強化やコミュニティ再生の取り組みの延長線上にある制度的進化として、今後総合的に評価分析していくべきであろう。

附表 中山間地域等直接支払制度交付単価

地目	区分	基礎単価 (円/10a)	体制整備単価 (円/10a)
田	急傾斜	16,800	21,000
	緩傾斜	6,400	8,000
畑	急傾斜	9,200	11,500
	緩傾斜	2,800	3,500
草地	急傾斜	8,400	10,500
	緩傾斜	2,400	3,000
	草地比率の高い草地	1,200	1,500
採草放牧地	急傾斜	800	1,000
	緩傾斜	240	300

注) 以下の取組を実施する場合は、取組に応じて田で500円～1,500円/10a、畑・草地で500円/10a等の上乗せを行う。

- ① 担い手への農地利用集積を新たに一定割合以上行う場合
- ② 新規就農者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
- ③ 一定規模以上の耕作放棄地の復旧を行う場合
- ④ 法人を設立する場合

### 附. 中山間地域等直接支払制度の概要

#### (1) 対象地域及び対象農用地

①の地域振興立法等の指定地域のうち、②の要件に該当する農用地区域内に存す1ha以上の一団の農用地

##### ① 対象地域

特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法、沖縄振興開発特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法の指定地域及び都道府県知事が指定する地域

##### ② 対象農用地

ア 急傾斜農用地（田1/20以上、畑、草地及び採草放牧地15度以上）

イ 自然条件により小区画・不整形な田（大多数が30a未満で平均20a以下）

ウ 草地比率の高い（70%以上）地域の草地

エ 市町村長が必要と認めた農用地（緩傾斜農用地（田1/100以上1/20未満、畑、草地及び採草放牧地8度以上15度未満）、高齢化率・耕作放棄率の高い農地）  
オ 都道府県知事が定める基準に該当する農用地

才都道府県知事が定める基準に該当する農用地

### (2) 対象行為

集落協定等に基づき、①集落の将来像を明確化した活動計画の下での5年間以上継続して行われる農業生産活動等、②一定の要件の下での農用地保全体制の整備（必須要件）や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（選択的必須要件）の実施。①については基礎単価、②については体制整備単価が交付単価となる。

### (3) 対象者

集落協定又は個別協定に基づき、5年間以上継続して農業生産活動等を行う農業者等（第3セクター、生産組織等を含む。）

施された中山間地域においては2000年の値そのままが維持されるとして、経営耕地減少の抑制面積、耕作放棄発生防止面積が推計された。学術研究による数量的検討は必ずしも多くない。米澤・武内<sup>2)</sup>の研究は数少ない研究の一つである。

注4) ただし、中間年評価のプロセスを通じて、必須事項の取組ができなかったために4協定が支給停止等となっている。

注5) 21世紀新農政2006以降、農山漁村の活性化は項目の中に含まれていたが、2008年からはこれまで以上に扱いは重くなっている。

注6) EUの農業政策では、アジェンダ2000において農村振興策を農業政策の第二の柱にすえることになった。LEADER事業はEUの農村振興政策において最も重要な手段の一つに位置づけられている<sup>4)</sup>。

## 文 献

注1) 2005年度から交付金化されて、2007年度から農山漁村活性化プロジェクト支援交付金として実施されている。

注2) 元杉<sup>1)</sup>は、わが国の農村政策が80年代以前にはナショナルミニマム型であったのが、プラザ合意後の市場原理導入により農産物価格が下落した結果、新たな農村政策や直接支払い制度による中山間地域対策が導入され、地域的弱者に対するハンディキャップ型に転換したと指摘している。

注3) 推計の枠組みは単純で、1995年から2000年間の経営耕地面積と耕作放棄地面積の変化率は2000年以降もそのままだと仮定して、それぞれ2000年を基準に2005年の値を推計する。本制度の効果としては直接支払が実

[1] 元杉昭男(2005): 農村政策の史的展開と今後の展望, 農村計画学会誌, 24(3), pp.159 - 168.

[2] 米澤健一・武内和彦(2003): 中山間地域等直接支払制度が集落レベルの多面的機能の維持増進に及ぼす効果, 農村計画学会誌, 22(1), pp.17 - 25.

[3] 生源寺眞一(2008): 『農業再建：真価問われる日本の農政』岩波書店, p.240.

[4] 石井圭一(2006): EUの新たな農村振興政策－理念と現実－, 欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書, (社)国際農林業協力・交流協会, pp.91 - 107.