

## 研究ノート

## 我が国の中山間地域等直接支払制度について

児島 範子・後藤 修三

A Study of Decoupling System in Rural Districts in Japan

Noriko KOJIMA and Shuzo GOTO

## ABSTRACT

This paper concerns an investigation into the first stage of the implementation of income reimbursement to the farmers in mountainous regions, whose income is not enough to maintain farm management. The abandonment of farming in rural regions causes various problems, such as difficulty in keeping the appropriate water level in rice fields in mountainous lands. This system of income reimbursement was conceived and implemented to encourage farmers in mountainous regions to continue farming the same amount of farmland. The method of the implementation of this system and its results will be examined in this paper.

KEYWORDS: income reimbursement negative income tax abandonment of farming decoupling preservation of traditional farmland

## 1. はじめに

近年、我が国の中山間地域問題に関する研究が頻繁に行われている。

それまでにも中山間地域が抱えている問題（過疎化、高齢化など）に対し、農林水産省が独自に対策を行ってきたが、目立った成果は見られなかった。

それどころか過疎化、高齢化はますます深刻化し、それに派生する様々な問題が出てきたのである。

我が国の中山間の位置付けは、国土面積の占有率は約7割、農業粗生額、耕地面積ともに約4割を占める。

それに加え、山林・傾斜地水田が多いことなどにより、洪水の防止、水資源涵養などの国土保全の面でも大きな役割を果たしている。

このように我が国にとって重要な意味合いを持つ中山間地域が過疎化、高齢化により消滅してしまうことは、国土保全はもちろんのこと、日本の農業が危機を迎える可能性を存分に秘めている。

この危機的状況を何とか解決しようと考案されたのが中山間地域等直接支払制度（以下、直接支払制度）である。

平成12年度から導入されたこの制度は各方面から注目されており、平成16年度に一区切りをつけたが現在も引き続き実施されている。

制度として導入されてまだ日は浅いが、この直接支払制度がこの5年間でどれくらいの成果をもたらしたのか検証し、この先も中山間地域対策として功を奏するためにはどうしたらいいのか考察したい。

## 2. 支払制度の基本・基礎事項

平成12年度、我が国で農政史上初の直接支払制度がスタートした。しかし、実際にスタートするまでの道のりはそんなに平坦なものではなかった。

2006年10月10日受付, 2006年11月10日最終受付  
 児島範子 四国大学大学院経営情報学研究科博士後期課程在学中  
 Noriko KOJIMA, Nonmember (Graduate School of Management and Information Science, Shikoku Univ., Tokushima, 771-1192 Japan).  
 後藤修三 四国大学大学院経営情報学研究科  
 Shuzou GOTO, Member (Graduate School of Management and Information Science, Shikoku Univ., Tokushima, 771-1192 Japan)  
 四国大学経営情報研究所年報 No.12 pp.85-93 2006年12月

昭和30年代の高度経済成長期以降、若年層を中心とした大都市圏への大幅な人口流出があった。昭和50年代に入り、その傾向は緩和しているものの、なお継続している。

その結果、平成12年には中間農業地域、山間農業地域にある市町村のそれぞれ51.7%、71.4%が人口自然減の状態となっている。

これにより過疎化と高齢化が同時進行し、農林水産業の担い手不足、地域活力の低下、さらに、従来適切な農林業の営みを通じて行われてきた森林、農地などの国土資源の利用・管理が十分に行えない、といったような状況になってきている。

この結果、平成2年度に農林水産省は独自の対策として中山間地域活性化対策をスタートさせた。主な内容としては、金融的措置としては

- 1) 農林水産物の加工流通施設
- 2) 農林水産資源を活用した保健機能増進施設
- 3) 生活環境施設の整備に必要な長期・低利資金を融通する「中山間地域活性化資金」(400億円、農山漁村振興基金1%相当の利子補給)

がある。

また高補助率による整備事業としては、生産基盤と生活環境の総合的な整備を行う「中山間地域農村活性化総合整備事業(補助率60%)」などがある<sup>1)</sup>。

これ以外にも多様な就業機会の創出を図るために農村地域への工業などの導入促進、農産物加工業の振興、観光地・リゾート地の整備などの対策も実施してきた。

このようなさまざまな対策を講じてきたにも関わらず、過疎化、高齢化はますます深刻化していく状況の中で、これに付随して耕作放棄地の増加、農業就業者の減少、食料自給率の低下が主に見られるようになってきた。

このため平成4年6月に農林水産省は「新しい食料・農業・農村政策の方向」(以下、新農政)を公表した。その中で中山間地域対策を重要課題とし、さまざまな検討を行ってきた。

平成2年度に行った施策はハード面が主な内容であったが、この新農政では食料とそれを作る農

業、農業が展開される農村地域に関わるソフト面の施策も取り入れた。その主な内容としては、

- 1) 地域産業の振興
- 2) 居住地的不利性の高い地域の整備
- 3) 地域資源の維持、管理

であった。この新農政の考え方が直接支払制度の基礎的な部分になっている。

こうした状況の中、かねてより議論されていた直接所得補償は平成10年に設立された食料・農業・農村基本問題調査会で本格的に検討された。

同年9月の最終答申で初めて“直接支払い”という言葉が登場した。この最終答申での前提条件は「真に政策支援が必要な主体に焦点を当てた運用」と「国民の納得が得られるように施策の透明性を確保する」などが明記されている。

この答申を受けて同年12月に農政改革大綱が策定され、直接支払制度検討会の中で練り上げられた。

こうして直接支払制度の枠組みと平成12年度実施が示されたのである。

### 3. 中山間地域等直接支払制度の概要

#### (1) 直接支払制度の趣旨

河川の上流に位置し、傾斜地の多い中山間地域では、農業生産活動などを通じて国土の保全、水源の涵養、良好な景観などの多面的機能を発揮している。しかし、農業において生産条件が不利な地域であることから高齢化・担い手の減少・耕作放棄地の増加などにより多面的機能の低下が非常に懸念されている。このため、担い手の育成などによる農業生産活動などの維持を通して、中山間地域における耕作放棄の発生を防止し、農業生産率の低下抑止と多面的機能を確保するという二つの観点から直接支払制度を実施することとなった。

#### (2) 中山間地域の定義

現在、我が国で農業統計に用いられている農業地域類型の基準指標は表1の通りである。

表1 農林統計に用いる農業地域類型の基準指標

都市的地域	人口密度が500人/km <sup>2</sup> 以上, DID <sup>2)</sup> 面積が可住地の5%以上を占める等都市的な集積が進んでいる市町村
平地農業地域	耕地率が20%以上, 林野率が50%未満又は50%以上であるが平坦な耕地が中心の市町村
中間農業地域	平地農業地域と山間農業地域との中間的な地域であり, 林野率は主に50%~80%で, 耕地は傾斜地が多い市町村
山間農業地域	林野率が80%以上, 耕地率が10%未満の市町村

(注) 決定順位は都市的地域→平地農業地域→中間農業地域→山間農業地域

(出所) 山下一仁(2001)「わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説」大成出版社 pp.10より抜粋

上記の表1の中間農業地域と山間農業地域を合わせたものを中山間地域と呼んでいる。一般的な言葉に置き換えるならば、いわゆる農山村と呼ばれている地域を指すものといえる。

### (3) 対象地域

①の地域振興立法などの指定地域のうち、②の要件に該当する農用地区域内に存する1ha以上の一団の農用地が対象となる。

#### ①対象地域

特定農山村法、山村振興法、過疎法<sup>3)</sup>、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(8法地域)及び都道府県知事が指定する地域(特認地域)

#### ②対象農地

ア 急傾斜農地(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・不整備な田(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緩傾斜農地(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(特認基準)に該当する農地

としているが、各市町村長が基準に基づいて選定した地域を知事と協議, 決定する。対象地域の追加に関しても同様に市町村長が知事と変更協議を

行うため, 集落重点主義, 地方裁量主義と評価されている。

### (4) 対象となる行為

集落協定又は個別協定に基づき, 5年以上継続される農業生産活動などとしている。これには水路, 農道などの管理も含まれている。

農業生産活動のほかに, 国土保全機能を高める取り組み, 保健休養機能を高める取り組み, 自然生態系の保全に資する取り組みなど多面的機能を増進する活動も対象行為に当てはまる。

### (5) 対象者

対象者は, 専業・兼業や個人・集団といった経営形態, 農地や農作業の規模, 所得水準の限定は行わないが, 集落協定又は個別協定に基づき, 5年以上継続して農業生産活動などを行えることが条件となる。

### (6) 交付単価

交付単価の設定については直接支払制度の核ともなるべき部分であったため, 交付額の設定については慎重な議論が重ねられた。その結果, 助成を受けられない平地地域との均衡を図りつつ, 生産性向上を阻害しないという観点から, 平地地域と対象農地との生産条件の格差(コスト差)の8割とした。

また, 傾斜度の度合いなどに応じて生産条件の格差が明確に違ってくるため, 条件の不利益度, 生産条件の格差に応じて段階的に単価を設定するこ

ととなった。これは一律のばら撒きではないことを示せるとともに、各市町村での制度運用が複雑にならないようにと考えられたものである。これに加え、田・畑・草地・採草放牧地別に原則として、急傾斜地とそれ以外の農地の2段階の単価を設定した(表2)。

#### 4. 中山間地域の役割

では農業地として中山間地域が持つ役割とはどのようなものなのか。

このように中山間地域は、国土の約7割を占め、農業祖生産額の3割強を占めている。

また、中山間地域は河川の上流域や源に位置しているため、そこにある農地は傾斜が多く、標高の高いところにある。

以上のような立地条件から、中山間地域で農林

業が営まれることは、洪水防止、水質資源涵養などの多面的機能を国民に提供しているのである。中山間地域の農林地はダムや防波堤のように国民の生命と財産を守る役割を果たしているといえよう。

表4の機能は、中山間地域の農林業が持つ外部経済的効果である。近年の地球温暖化防止や環境問題への積極的な取り組みにおいて、中山間地域がこれらの問題に対して有効な働きをすることが分かる。

多面的機能はもとより、中山間地域の農業はそれ本来の価値も十分にある。中山間地域は粗生産額、農業者数、農地面積はいずれをとっても全国の約4割を占めている<sup>4)</sup>。

また、食料自給確保の観点からも中山間地域が重要な役割を担うことになる。現在のカロリーベースでの食料自給率は40%と先進国の中でも最

表2 交付単価(一般的基準)

地目	区分	10a 当たり単価
水田	1/20以上	21,000円
	1/100~1/20	8,000円
畑	15度以上	11,500円
	8~15度	3,500円
草地	草地率(70%以上)	1,500円
	8~15度	3,000円
	15度以上	10,500円
採草放牧地	15度以上	1,000円
	8~15度	300円

表3 中山間地域等の主要指標

	全国	中山間地域
市町村数(H12)	3,230 (100.0)	1,753 (54.3)
総面積(H11) (千ha)	37,179 (100.0)	25,277 (68.0)
耕地面積(H11) (千ha)	4,866 (100.0)	2,013 (41.4)
農業祖生産額(H10) (億円)	98,680 (100.0)	36,062 (36.5)

(注) ( ) 書きは農業地域類型別の構成比(%)

(出所) 農林水産省「農林業センサス」, 「耕地及び作付け面積統計」, 国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」, 総務庁「国税調査」より筆者がまとめた

表4 中山間地域の農業・農村の公益的機能の経済的評価（代替法）

機能 (主なもの)	評価額 (億円/年)	機能量 (1年当たり)	比較
洪水防止 (貯水量)	1兆1,496	24億 m <sup>3</sup>	黒四ダム (1.73億 m <sup>3</sup> ) の14個分
水資源涵養 (貯水量)	6,023	110億 m <sup>3</sup>	黒四ダム64個分
土壌浸食防止 (土壌浸食抑制力)	1,745	3,200万 m <sup>3</sup>	東京ドーム (124万 m <sup>3</sup> ) の26個分
土壌崩壊防止 (土壌災害抑制件数)	839	1,000件	全国の土砂災害発生件数 (750件/年) の1.3倍
大気浄化 (大気汚染 ガスの吸収量)	42	SO <sub>2</sub> : 2.1万 t NO <sub>2</sub> : 2.9万 t	火力発電所排出量 (1,576t) の13か所分 火力発電所排出量 (2,364t) の12か所分
保健休養・やすらぎ (農村への旅行者数)	1兆0,128	56百万人	全国民の半数が毎年一回程度は中山間を訪問
合計	3兆0,319		

(注) 合計の評価額は有機性廃棄物処理機能 (26億円) 及び気候緩和機能 (20億円) を含む  
(出所) 農林水産省農業総合研究所「農業・農村の公益的機能の評価結果 (H10)」

低ラインである。ちなみにこの40%という数字は何もせずに寝たままで体を維持するのに必要なカロリー数さえまかなえない水準である。穀物自給率に関してはさらに低く29%である(平成8年度)。

食料が供給されなくなって困るのは消費者、国民全体である。しかし、食料自給率の向上を生産者団体に要求するということに飽食の時代の危うさがある。現代人の食生活は、リスクに対する保険料やコストを支払わないで最大限に今を楽しむようになっている。この点においても問題は少なからずあるのではないか。

## 5. 中山間地域の全体的な特徴

中山間地域のもっとも大きな特徴といえば、生活をしていく上で条件が非常に厳しいということである。

傾斜農地が多いため、まとまった農地が少なく、たとえ機械を導入したとしても農道や用水路などの整備費用が高いついてしまう。そのため必然的に農家総所得の農業所得、農外所得が平地農家よりも下回ってしまうのである。

また、生活の基本要因でもある DID への所要

時間に関しても、中間農業地域では30分～1時間が30.3%、1時間以上が5.5%で、山間地域になると、30分～1時間が47.9%、1時間以上が13.6%と非常に高い割合を占めている<sup>5)</sup>。

さらに、最寄の公立高校、病院まで20km以上かかる農業集落を有する市町村の割合は、中間地域で約2割、山間地域で5割以上も占めている。1市町村当たりの病院・診療所の設置数は、都市的地域173.14、平地農業地域12.55、中間農業地域11.63、山間農業地域5.61となっている<sup>6)</sup>。

また、下水処理施設などの生活環境施設についても都市部との格差が生じている。しかし、この分野に関しては農業農村整備事業(農林水産省公共事業)が1990年代以降特に力を入れているところであり、今では毎年約1兆2千億円の同事業の4割近くを農業集落排水などの農村整備に投下している。ちなみに農村整備とは、農道整備、農業集落排水、農村総合整備、農村地域環境整備及び中山間整備を含んでいる。

以上のように、居住地的不利性が高いうえ、高齢化による経済的不利性の合わさり、その土地で生まれ育った若者が農村に経済的魅力を感じず、都市部へ流出してしまう現象が後を絶たない。

これによりさらに過疎化が進み、高齢化が進む。過疎が過疎を呼び、高齢化が高齢化を呼ぶという悪循環に陥ってしまっているのである。

## 6. 事例研究, 具体的取り組み

### (1) 評価

この直接支払制度の核は中山間地域の農家の集落である。ヨーロッパなどに比べて規模の小さい我が国において個々の農業者に対し直接支払いを交付するとなれば、一筆ごとに農地の管理協定が必要になるなど行政コストが膨大になること、従来の補助事業が複数人の共同行為に対するものであったことなどが、集落に対する交付という行政手段を採ることとした背景にある。

しかしそれ以上に中山間地域での農業活動を定着化させ、耕作放棄を防止するという直接支払いの目的を達成するためには、集落の持つ諸機能を活用する集落協定による対応が有効と考えていた。このため、集落機能の強化を目的に直接支払額の半分以上を集落の共同取組活動に充てることを盛り込んだ。

小田切東京大学助教授は本制度の特徴を以下のように述べている。「日本の中山間地域を中心とする条件不利地域の現実に適応するために、先行したEUのそれとは異なる「日本型」の特徴を持っている。それは少なくとも次の3点に集約できる。

第1の特徴は、この直接支払制度が、集落協定の締結を支払の条件とし、また助成金の一部の集落段階でのプール使用を求めているように、制度設計・運営上において、集落を強く意識している点である。地域形態によっては、集落協定によらない柔軟性は保証されているものの、対象地域の指定単位、対象行為の単位、支払単位などの各面において、集落が重視されていることは間違いがない。つまり制度設計に「集落重点主義」が貫かれている。

第2は、本政策が助成対象の農業生産者の選別に対して、否定的な点である。集落単位の合意形成が基本である限り、零細農家を助成対象から排

除することは困難だからである。そして、これは、対象農家の経営耕地面積の加減が定められているEUの条件不利地域直接支払制度とは対照的であり、日本独自の「農家非選別主義」と言えよう。

なお、この点の持つ中山間地域政策上の意義は小さくない。なぜならば、本政策が登場することにより、中山間地域の担い手は、現に農業生産にかかわるすべての農業者であるとの立場が、農政の立場からも明らかにされたからである。担い手像について、中山間地域独自のものが構築されつつあるといってもよいであろう。それは従来の中山間地域政策が一貫して、拒否していたところでもあった。

第3は、地方自治体の裁量や主体的判断が、制度的に重視されている点であり、「地方裁量主義」と表現できる。市町村長による判断は対象地域や対象行為など本制度の基幹的要素のほぼ全般に及んでいる。これはいうまでもなく、中山間地域の多様性を踏まえて、地域条件に応じた制度の弾力性を確保するための措置であり、あまねく中山間地域政策が基本的に備えるべきものである<sup>7)</sup>。

同じく佐伯尚美東京大学名誉教授は制度の特徴として集落重点主義、農家非選別主義、対象事業の非限定性、地方裁量主義、単年度予算主義からの脱却（基金方式）の5つを挙げている<sup>8)</sup>。

柏茨城大学助教授は、イギリスにおける新しい条件不利地域対策の展開を踏まえ、総合的な中山間地域対策の必要性を次のように指摘している。

「わが国の中山間地域再生を展望する上で看過できない重要な問題は、より一層強化された直接支払いの導入を可能とするような財政措置の要請のみの止まってはならぬことである。そうした本格的財政措置をベースとして、地域農林業とリンクした内発的経済発展と新たな資源管理システム構築とを、地域社会の主体的参画を引出しながら現場で実践していくための地域マネジメント主体をいかに形成するかに十分留意していく必要がある。集落社会の活力衰退と旧来の資源管理システムの解体とが進行しているわが国の中山間地域においては、農業、資源管理といった単一目的の振

興施策ではなく、地域における環境、経済、社会の諸領域を統合した戦略的アプローチこそが求められている<sup>9)</sup>。」

以上のように、本制度の内容自体の評価は上々であるが、まだまだ改良と思考の余地があるというのが一般的な評価である。

## (2) 実践

本制度の一区切りを迎えた第5年度（平成17年度）の実施状況を中心に見てみる。

特に記載がない限り、データはすべて平成17年度のものである。

平成17年度は、対象農用地基準を満たす農用地を有する1,139の市町村の中で、1,041の市町村に交付金が交付された。ちなみに本制度の初年度（平成12年度）の実施市町村数は1,687であった。

次に協定数についてである。こちらも参考に平成16年度のデータも併記している。

初年度の協定数は、集落協定が25,621、個別協定が498である。

平成17年度の全国の協定締結率は82%、地目別の協定締結率は、田78%、畑62%、草地92%、採草放牧地84%となっている。

同じく平成17年度の交付金の交付総額は50,246百万円となっている。初年度の交付金の交付総額

は41,937百万円である。

集落協定の活動内容についてだが、まず農業生産活動などとして取り組むべき事項からみていきたい。

### ①耕作放棄の防止等の活動について

耕作放棄の防止等の活動のなかで、実施された割合が高かったものは、農地の管理77%、賃貸権設定44%、鳥獣被害防止対策39%であった。

### ②多面的機能を増進する活動について

多面的機能を増進する活動のなかで、実施された割合が高かったものは、周辺林地の下草刈が67%、景観作物の作付けが40%、堆きゅう肥の施肥が17%であった。

### ③集落マスタープランの内容について

集落マスタープランの主な内容は、集落を基礎とした営農組織の構築・充実が42%、核となる集積対象者の育成及び当該集積対象者への農用地の集積が31%であった。

次に、体制整備として取り組むべき事項についてだが、農用地等保全マップの主な内容としては、農地、水路・農道等補修・改良が82%、鳥獣被害防止対策が42%、農作業共同化又は受委託等が24%であった。

次に本制度の目玉でもある、各集落の特色を生かした農業生産などの体制整備の活動事例である。

表5 交付市町村数

	平成17年度	平成16年度（参考）
交付市町村数 ①	1,041	1,484
対象市町村数 ②	1,139	1,591
①/②	91%	93%

（出所）農林水産省「中山間地域等直接支払制度の実施概要」（H17）

表6 締結された協定数

	協定数（H17）	協定数（H16）
集落協定	27,435	33,331
個別協定	434	638
合計	27,869	33,969

（出所）農林水産省「中山間地域等直接支払制度の実施概要」（H17）

直接支払交付金をどのように使うかは各集落の自主性に任されており、一人ひとりへの交付金はわずかなものだが、集落単位で上手に利用すれば、地域の活性化にも繋がるのである。

集落マスタープランに特色のある事例

- ・集落がいきいきと活動できるマスタープランを作成（福島県二本松市 大平中井）

集落全員による話し合いの結果、野菜や花の導入（ソフトプラン）、目指す営農類型の確立（営農プラン）、コミュニティーの場作り（ハードプラン）を柱とする「里づくりスリープラン」を策定した。

機械・農作業の共同化を目標としている事例

- ・他の集落協定と連携し農業機械を共同購入・利用（奈良県山辺郡山添村 勝原2）

集落に認定農業者、定年就農者などが約10名育っているものの、農業機械導入の費用負担が重荷となっている。そのため、機械の共同購入・共同管理を行い、コストの低減と省力化を図ることとした。さらに近隣の集落協定と連携して基金を造成し、農業機械のほかに鳥獣害対策のための電気柵の共同購入を計画している。

高付加価値型農業の実践を目標としている事例

- ・シークァーサーの栽培で集落活性化（沖縄県名護市 勝山）

価格の低迷や高齢化による労力低下で生産量が落ち込んでいた特産のシークァーサーであったが、近年の健康志向で脚光を浴び、県内外から受注が殺到したことを契機に、肥培管理の徹底などにより生産の増加を図るとともに、100%果汁製品の加工に取り組むなど、生産振興に努め農家経営の安定化を目指すこととしている。

地場産農産物などの加工・販売を目標としている事例

- ・エゴマ豆腐を直売所で販売（山形県飽海郡遊佐町 岩野地区農地保全の会）

農業所得の向上を図るため、収益性の高い新規作物として、健康食品として注目されているエゴマを導入するとともに、ブロックローション<sup>10)</sup>により大豆を栽培していることに着目し、エ

ゴマ豆腐などへの加工を行い、地元の直販所などでの販売を計画している。

以上のように、各集落に応じたさまざまな方法を用いて集落全体を盛り上げようと創意工夫を凝らしている。これを支えているのは本制度でもあるが、なにより集落農業者の熱意と工夫によるものであるのは一目瞭然である。

### (3) 展望

本制度は、5年ごとに制度全体の見直しが行われるものである。つまり、この制度がなんら役に立たないものになれば必然的に廃止という道を選択することになる。制度自身が磐石のものとなるためには、本制度が地域に定着し、国民から評価されなければならないのである。そのようになれば、堂々と制度の正当性を主張していくことができるであろう。それが本制度の発展に繋がっていくことにもなる。

しかし、制度の見直しに当たっては、今のままの制度を維持するという守りの姿勢で行うのではなく、中山間地域の実態や変化、制度の運用などを踏まえ、制度をよりよくしていくという観点で実行されるべきである。

そして、農林水産省において近い将来、担い手に限定した新しい経営所得対策が検討されている。平地地域のみを念頭においた担い手対策が採られれば、平地ですますます生産性が向上し、中山間地域はますます取り残されることとなりかねない。そうなれば中山間地域への直接支払い額は不必要に増大することになる可能性もある。中山間地域では特定農業法人や一集落一農場のような農業生産法人など一定のレベルに達した集落については新しく経営所得対策の担い手として位置づけ、これを通じて中山間地域の生産性向上を推進するべきではないだろうか。そしてそれでも残る平均的な生産条件の格差については中山間地域等直接支払制度で対応していくというアプローチを採るべきではなかろうか。



## 7. まとめ

以上のように、中山間地域等直接支払制度は農業生産の継続、多面的機能増進の両方に対してそれなりの成果を地域に与えていることが確認できる。これにより、最終目標である農業・農村の多面的機能の確保も順調に進行していくことが予想できる。

今後、この制度の特徴を活かした議論の場作りは絶対に欠かせない。本制度はその誕生した瞬間から「従来の農業政策の多くは国レベルで決定したものを地方が実施するというものであったが、今回導入されようとする直接支払いは地方で草の根的に実施されてきた政策をいわばボトムアップにより全国レベルで展開しようとするものであり、画期的な意義を有するものだと考えられる<sup>11)</sup>」と述べている。実際、各集落の発想や判断が最大限に発揮されるよう、地域裁量主義が採られている。これにより、国が思ってもいないスピードとパワーで地方から新しいボトムアップが発生しているのである。

しかし、これから先の対策において、より効果的なものとするためにはいくつかの検討すべき課題が残っているのも間違いない。

前述のように、制度の見直しに対して守りの姿勢ではなく、常に以前よりもよりよくしていこうとする姿勢と、刻一刻と変化する中山間地域の現状をよく見据え、そのつど、的確に対応できるような柔軟な姿勢で対応していかなければならない。

## 注 引用・参考文献

1) 岩本和平『農業と経済11号』, 1992年, p.20より抜粋

- 2) 人口集中地区 (Densely Inhabited District)。昭和35年国勢調査で設定された。現在の定義は、平成7年度の国勢調査において設定されたものであり、人口密度約4000人/km<sup>2</sup>以上の国勢調査基本単位区がいくつか隣接し、合わせて人口5000人以上を有する地区を言う。
  - 3) 現行の過疎法の指定地域については、経過措置として平成16年度まで対象地域とみなしている。
  - 4) 山下一仁『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』, 大成出版社, 2001年, p.13参照
  - 5) 農林水産省『農業センサス』, 1995年
  - 6) 自治省『平成7年度公共施設状況調』, 1996年3月
  - 7) 山下一仁『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』, 大成出版社, 2001年, p.213より抜粋
  - 8) 『月刊 NOSAI』, 全国農業共済協会, 2001年
  - 9) 農林統計調査論文『イギリス条件不利地域政策の展開と我が国中山間地域政策』, 農林統計協会, 2000年10月
  - 10) 地域内の水田を数ブロックに区分し、一年ごとに他ブロックに集団的に転作し、数年間ですべてのブロックを循環するもの。
  - 11) 中山間地域等直接支払制度検討会「最終報告」
- ※ 本文中のデータ、記述に関しては主に、日本農業研究所編『日本型デカップリングの研究』農林統計協会1999年, 大内力・梶井功『中山間地域対策—消えうせたデカップリング—』農林統計協会1996年, 原剛『日本の農業』岩波新書2003年, 長谷川昭彦・重岡徹・荒樋豊『農村ふるさとの再生』日本経済評論社2004年, 矢口芳生『WTO体制化の日本農業「環境と貿易」の在り方を考える』日本経済評論社2004年, 『農政史上初の中山間地域等直接支払制度の運命—価格支持から直接支払いへ』<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/yamashita/16.html>, 『農林業センサス』<http://www.maff.go.jp/census/index.html>, 『農林水産省』<http://www.maff.go.jp/>, 『農林水産製作研究所』<http://www.primaff.affrc.go.jp/> ホームページについてはすべて2006年9月現在である。