中山間地域等直接支払制度の変遷と効果に関する考察

林 謙介 (神戸大学大学院農学研究科)

Changes in and Effects of Direct Payments for Hilly and Mountainous Areas on Farming Practices

Kensuke Hayashi (Graduate School of Kobe University)

This paper aims to clarify the effects of changes in Direct Payments for Hilly and Mountainous Areas (DPHMA) on farmer organizations in target areas. DPHMA began in 2000 and has changed every 5 years. This study recognizes 3 dimensions of change in DPHMA. The first dimension is “enlargement,” the second, “thinking strategically,” and the third, “strengthening cooperation.” Farmer organizations have adapted to these changes.

Enlargement of each farmer organization’s farm-

ing area was observed by analyzing the data statistically; small farmer organizations preferred to unite and thus become bigger.

In the case of the F district in Shimane prefecture, two villages established one farmer organization as an extension of a farmer cooperation program in 2010. Their future master plan includes securing, developing, and make good use of human resources. It is notable that some farming lands that were about to be abandoned found a new lease of life.

1. はじめに

中山間地域における多面的機能（農産物供給及び洪水防止・水源涵養・景観形成等の公益的機能）は、農業生産活動等（農用地における耕作、農用地の維持・管理、水路・農道等の維持・管理）の実施を通して発揮される。しかしながら、中山間地域では高齢化の進行や人口流出による農村の「空洞化」が深刻化しており¹⁾、また平地と比較して生産性が低いという農業生産上の不利性を抱えている。これらは、中山間地域における農業生産活動等を維持していく上で障害となるものである。

そこで2000年度から、平地との経済的な格差を是正し、それを通して多面的機能を確保することを目的として、「中山間地域等直接支払制度」（以下、「中山間直払制度」）が施行された。本制度において担い手たる農業者等は、対象農用地における営農計画を定めた「集落協定」を締結し、それに基づき5年間以上農業生産活動等を行うことを条件に交付金を受領することができる²⁾。対象農用地は一般に傾斜等の条件を満たす必要があるが、これらを満たさなくても特に不利であると認められる時には地方の裁量で制度の対象にすることができる。

本制度は農業者の所得確保に関して、日本農政史上初めて農業者への直接支払いという手法をとった政策であり、その効果が未知数であることから、5年ごとに第三者機関による評価を行い、中山間地域の農業を取り巻く環境の変化も勘案しながら制度全体を見直すこととされた。そのため2度目の見直しの後、2010年度からは第3期対策が実施されている。第1期・第2期対策の理論的・実証的な分析は多数行われているが、第3期対策までを含めた分析は多くない³⁾。

そこで本研究では、中山間直払制度の第3期対策までの変遷を整理しつつ、同制度が生産現場に与えた効果を検証することを課題とする。これに接近するため、第一に各期対策の制度変化の内容を整理し、第二に各期の中山間直払制度に取り組む組織の変化を諸統計から明らかにする。そして第三に中山間直払制度に取り組む事例集落の分析から中山間直払制度の効果の実態を明らかにする。

2. 中山間直払制度の変遷

中山間直払制度は、施行以来現在に至るまでに2度の見直しが行われてきた。本研究では同制度の変

化の方向として「拡大志向」「ビジョンの長期化」「集落間連携の強化」を見出した。本節ではこれらの方向を構成する要素について検討することとする。

まず、第一の方向である「拡大志向」が意味するのは、集落協定が対象とする農用地の拡大を進めることである。この方向は、第2期対策における集落協定の各種締結要件の緩和という点において確認できる（表2）。集落協定の締結単位が「地域の実情に即した適切な範囲」となったことで、地理的に離れていても文化的・歴史的経緯等を勘案して集落協定を一つにすることができるようになった⁴⁾。また、営農上の一体性を満たすための条件が緩和されたことで、締結時点では低いレベルでの農用地保全活動しか行われていない農用地であっても営農上一体性があるとなることができ、対象農用地面積の拡大につながる。

次に、第二の方向である「ビジョンの長期化」が意味するのは、集落協定に基づく活動を、より長期的な視点を重視したものにするることである。この方向は次の5点において確認できる。1点目は、第2期対策における「法人設立加算」の創設である。これは、新たに特定農業法人・農業生産法人を設立した場合に、その対象面積に応じて交付額を加算するものである。農業経営を法人化することによって、

経営面・税制面での様々なメリットを享受することができ、長期的な経営の安定につながると考えられる。2点目は、第2期対策における集落マスタープランの義務化・明確化である。集落マスタープランは、第1期対策においては集落の将来像を示すだけのものとされ、作成も任意であったが、第2期対策において作成が義務化された。さらに将来像を実現するための活動方策及び協定期間、5年間の活動工程表の作成が取り入れられたことで集落協定締結のハードルとなったが、一方で将来像実現における不確実性を低減することにより、長期的な視点に立つことが可能になったと考えられる。以上の2点は協定組織に対して発展的な活動の道を示すものであると考えられる。3点目は、第3期対策における集落協定の締結要件の緩和である。第3期対策に移行するにあたり、一団の農用地の構成要件から営農上の一体性が削除された。

これは高齢化の進行に伴い単一集落での協定締結が困難になることから、複数集落による協定の締結が促進されるものと考えてのことである。また営農上の一体性に代わり、農用地保全に向けた共同取組活動が構成要件となったが、これは営農上の一体性を包含する概念であり、集落協定の締結を容易にするものであると考えられる。4点目は、第3期対策

表 1. 中山間直払制度の変化の方向とその類型

	第1期から第2期への変化	第2期から第3期への変化
拡大志向	集落協定締結要件の緩和	
ビジョンの長期化	法人設立加算の創設	集落協定締結要件の緩和
	集落マスタープランの義務・明確化	小規模・高齢化集落支援加算の創設 集团的サポート型の創設
集落間連携の強化		小規模・高齢化集落支援加算の創設
		集落連携促進加算の創設

注：『中山間地域等直接支払交付金実施要領』『中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用』より作成

表 2. 集落協定の締結要件の変化

	第1期	第2期	第3期
締結単位	(複数の) 一団の農用地	地域の実情に即した適切な範囲	
一団の農用地	農用地面積が1ha以上の団地又は営農上の一体性を有する複数の団地の合計面積が1ha以上のもの	農用地面積が1ha以上の団地又は農用地の保全に向けた共同取組活動が行われる複数の団地の合計面積が1ha以上のもの	
営農上の一体性	一団の農用地を構成するすべての団地が、3つ(第2期は4つ)の条件のいずれかを満たす場合	(廃止)	

注：『中山間地域等直接支払交付金実施要領』『中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用』より作成

における小規模・高齢化集落支援加算の創設である。これは、小規模・高齢化集落 6) の範囲を取り込んで集落協定を締結した場合に交付金を加算するものである。小規模・高齢化集落は現状のままでは農業生産活動等を続けられなくなる集落であり、近隣の余力のある集落がこれをサポートすることで、短期間での荒廃を防止することができると考えられる。5 点目は、第 3 期対策における農業生産活動等の体制整備の類型としての「集团的サポート型」(以下、「C 要件」) の創設である。体制整備は第 2 期対策以降において第 1 期と同額の交付金を受領するための必須要件とされ、不可能な場合には交付額が 2 割減額されることとなった。C 要件は高齢化等で耕作の継続が困難となった場合に、集落全体でこれをカバーする体制を作るものであり、耕作放棄の発生を抑制することができると考えられる。以上の 3 点は、協定活動が困難、あるいは協定未締結である集落に対するセーフティネットの役割を果たすものであると考えられる。

そして、第三の方向である「集落間連携の強化」が意味するのは、既存の集落営農の範囲を超えて連携を強化することである。この方向は次の 2 点において確認できる。1 点目は、小規模・高齢化加算の創設である。第 3 期以前にも複数集落による連携の事例は存在したが、集落間の関係は対等なものとしてきた。本加算により、支援・被支援という非対等な関係での連携が促進されるものと考えられる。2 点目は第 3 期対策における集落連携促進加算の創設である。これは、人・農地プランの作成を契機に協定未締結集落を含めて集落協定を締結した場合に交付金を加算するものである。2013 年度からの導入であり交付単価等が明らかではないため効果は未知数だが、人・農地プランに位置づけられた中心的担い手を支える役割で協力関係を構築することが可能であると考えられる。これら 2 点は、集落間連携により協定未締結集落を救済する性質のものである。

以上、本研究が導出した中山間直払制度の変化の 3 つの方向を確認した。同時に、第 1 期から第 2 期への変化は発展的活動への道を示すもの、第 2 期から第 3 期への変化は協定活動レベルが低い協定未締結である集落を救済する性質のものであることも確認できた。次節以降において、これらの変化が生産現場に与えた効果について検証していく。

3. 制度変化の生産現場への効果—諸統計より—

本節では、前節で挙げた中山間直払制度の変化が生産現場に与えた効果を、都府県の統計データを用いて検証する。

図 1 は、都府県における集落協定の総締結数、農用地の総面積及び集落協定 1 つあたりの農用地面積(以下「平均面積」)の変化を示したものである。ここからは以下の 2 点に分かる。1 点目は、制度見直し年度において総面積と総締結数は共に減少しているが、前者の減少が後者と比較して相対的に小さいことである。ここから、集落協定の統合が進んでいることが示唆されるが、これは制度変化における「集落間連携の強化」の方向に生産現場が適応した結果であると考えられる。これについて高岸ら [5] は、第 1 期から第 2 期にかけて、集落内に複数存在した小規模な集落協定が統合したが、一方で集落の範囲を超えた協定の統合はわずかであった、と述べている。2 点目は、制度の実施期間を通して総面積が増加し、総締結数が減少してきた結果、平均面積が増加してきたことである。これは「拡大志向」での制度変化に適応した現場の変化であると考えられる。

また、対象農用地の集中度を表すジニ係数は、制

図 1. 集落協定の総締結数、総面積及び協定あたり面積の変遷

注：『中山間地域等直接支払制度の実施状況』より作成

表 3. 農用地の集中度の変遷

	各期における農用地の集中度
第 1 期	0.5573
第 2 期	0.5497
第 3 期	0.5443

注：1) 『中山間地域等直接支払制度の実施状況』より作成
2) 各年度における Quasi-Gini coefficient を算出し、対策期ごとに平均値をとった。

度施行以来各期を通じてわずかながら低下してきている。これは平均面積が平準化してきているということであり、平均面積の増加とあわせて考えると、小規模な集落協定の統合により、面積規模において上位と下位の格差がなくなっているものと考えられる。

4. 制度変化の生産現場への効果—島根県・F地区の事例より—

本節においては、前節までの考察を踏まえつつ、中山間直払制度に取り組む事例地区における制度の効果を検証することとする。

本研究において扱うF地区は島根県大田市の南西端、大田市・江津市・邑智郡川本町の境界線が交わるところに位置している（図2）。1889年の町村制施行以来2度の市町村合併を経た結果3市町のどの中心部からも遠くなった。また地区内に公共交通機関がなく、冬季には豪雪になるなど、生活面・生産面において大きな不利性を抱えている。それにも拘らず、中山間直払制度の第3期対策での変化にいち早く適応して小規模・高齢化集落支援加算に取り組んでいる。同加算は全国の集落協定の1%程度でしか取り組まれておらず、この点でF地区の事例は先進的であるといえる。

F地区においては、2つの集落（A、B）が一体となって集落協定を締結している。それぞれの集落の概要は表4の通りである。

両集落は第1期においては個別に制度に参加していた。しかしながら第2期対策に移行する際に、A集落では農業生産活動等の体制整備が出来ずに交付単価が2割削減され、B集落は事業を管理することができる人がいなくなり、また高齢化により離農する人が増えるなど営農の維持が困難になったことにより制度から離脱することとなった。そのためB集落の区域では、A集落が耕作放棄地再生利用緊急対策事業により耕作放棄地の再生・土壌改良・営農定着を行い、それにより助成を受けた。また耕作者がいなくなった農用地では、A集落に居住する血縁者が耕作を請け負っていた。

その後第3期対策において小規模・高齢化集落支援加算が創設されたのを契機にA集落がB集落の区域を取り込んで集落協定を締結した。その際B集落内の農用地についてC要件を取り入れること

図2. F地区の位置

資料：http://aoki2.si.gunma-u.ac.jp/map/map.html（閲覧日：2012年10月8日）より作成

により農業生産活動等の体制整備を行って、交付単価を標準単価に戻している。しかしながら2011年度にはA集落自身も小規模・高齢化集落の認定を受け、これにより集落協定の対象農用地全てが小規模・高齢化集落支援加算の対象となった結果、交付金額が大幅に増加している。

F地区では集落マスタープランとして農用地利用改善組合の設立と受け皿としての体制整備・個人担い手農家の育成支援、集落営農の促進・近隣集落との組織的協調や連携の可能性・年間就農が可能な機会と人材確保、及び労働条件の整備を謳っている。これらは組織的な営農体制を強固にすると共に戦略的な見地から人的資源を配分するための計画であり、長期的な見通しを明確にするものであると考えられる。

A集落がB集落内の農用地を出作により取り込み経営規模を拡大したのは、小規模・高齢化集落支援加算及びC要件の創設を契機としているが、その本質は第2期における各種耕作放棄地対策及び血縁に基づく耕作請負の維持・強化である。すなわち、制度変化は契機であり、本質をなすのはそれまでに構築された関係・実績であるということが分かる。

表4. A・B集落の概要

	A集落	B集落
集落内戸数	25	14
農家戸数	20	2
水田面積 (ha)	18.2 (2.7)	2.2

注：聞き取りにより作成

注 1) 水田面積の括弧内の数値は、急傾斜水田（傾斜が20分の1以上である水田）の面積である。

表 5. 中山間直払制度に関連した F 地区の動き

時期	年度	A 集落	B 集落
第 1 期	2000	制度に参加（交付額：A 集落約 240 万円）	
第 2 期	2005	交付単価が 8 割に（交付額：約 140 万円）	制度から離脱
第 3 期	2010	交付単価が標準単価に（交付額：約 190 万円） F 地区マスタープランの作成	小規模・高齢化集落として制度に参加 出作によりキャベツ作付け C 要件の取り入れ
	2011	小規模・高齢化集落に認定（交付額：約 260 万円）	出作によりキャベツ・エゴマ作付け

注：聞き取りにより作成

なお、出作地における作付品目については、大田市が産地助成金の対象としているキャベツ及びエゴマの栽培に取り組んでいる。

F 地区における集落協定は、制度変化に適応してそのあり方を変化させてきた。すなわち、まず「拡大志向」の方向での制度変化に対しては、B 集落内の農用地を取り込み面積を拡大することで対応した。次に「ビジョンの長期化」の方向での制度変化に対しては、戦略的な組織営農計画としての集落マスタープランを作成すること及び B 集落内の農用地に対する C 要件の取り入れにより対応した。そして「集落間連携の強化」の方向での制度変化に対しては、集落協定を一本化し第 2 期における耕作放棄地対策及び出作を強化することで対応した。これらの変化を通して、B 集落内の農用地は荒廃化を免れることができた、また大きな資金的裏づけを得ることにより、今後事業を拡充させるための基盤となることが考えられる。

一方で F 地区が抱える問題も明らかになった。第一に、地区内では高齢化が進行しているにも拘らず、立地条件の悪さから新規担い手の確保が困難であり、担い手の世代交代が進んでいないことである。これについては、単独での集落維持が困難であるとの視点に立って、近隣集落との協調・連携を進めていくしかないとの意見がある。第二に、A 集落の住民から旧井田村の 3 分の 1 から半分程度を対象とする大規模な集落営農の設立を望む声があるにも拘らず、現状では取組が停滞していることである。これについては、行政・集落双方に既存の集落の範囲を超えることに對する心理的な抵抗感があり、話し合いを進めることに消極的になっているからではないかとの見解が出されている。また、集落営農を維持していくための人材が不足していることも、取組が停滞している原因となっている。そして第三に、人

手が不足している現状が打破されなければ、A 集落から B 集落に労働力を振り向けることが不可能となってしまうことである。

5. おわりに

本研究では、中山間直払制度の変化及びそれが生産現場に与える効果について、「拡大志向」「ビジョンの長期化」「集落間連携の強化」という制度変化の 3 つの方向を提示し、それぞれに対応する生産現場の変化を諸統計ならびに事例の分析を通して明らかにした。その結果、統計レベルでは「拡大志向」「集落間連携の強化」に対応した平均面積の拡大・集落協定の統合が示唆された。また、事例集落の分析からは、小規模・高齢化集落支援加算により過去の取組・集落間関係を強化・緊密化させ農用地の荒廃化を防止したこと、C 要件の導入により農業生産活動等の体制整備を行った結果今後の取り組み拡充のための大きな資金的裏づけを得たこと、集落マスタープランにより明確で戦略的な計画を作成することができたことが明らかになった。以上より中山間直払制度は、その変化を通して長期的な中山間地域農業の維持により大きな貢献をする制度となってきたといえる。一方で事例集落の分析からは、世代交代及び集落の心理的な閉鎖性という経済的でない問題に対する解決策の欠如が制度の課題として示唆されたが、これについては他の政策との連携により解決可能であると考えられる。なお具体的な解決策の提示については今後の課題としたい。

注 1) 小田切 [1] [2] は、特に西日本において「人の空洞化」「土地の空洞化」「ムラの空洞化」が進行してきたとし、これらの根底には「誇りの空洞化」があると述べている。

2) 認定農業者等については、「個別協定」により同様の条件で交付金を受領することができるが、本稿

では扱わない。

3) 例として山浦 [3] がある。

4) 例として福与 [4] がある。

引用・参考文献

- [1] 小田切徳美「中山間地域の現局面と新たな政策
課題：新基本法・直接支払政策導入下において」
『農林業問題研究』35 巻 4 号（2000），pp. 209–
214
- [2] 小田切徳美「中山間地域の地域づくり―過疎・
自立・対策」『北陸の視座』vol. 22（2009），
<http://www2.hokurikutei.or.jp/lib/shiza/shiza09/>

vol22/topic2/

- [3] 山浦陽一「中山間地域等直接支配制度の運用
にみる地域農業の実態：第 3 期対策への移行
状況と配分割合変更の背景」『大分大学経済論
集』64 巻 2 号（2012），pp. 31–51
- [4] 福与徳文「次期集落協定を見越した土地利用
計画：山形県山辺町作谷沢のケースから」『日
本農業経済学会論文集 2005』（2005），pp. 7–14
- [5] 高岸陽一郎・橘詰 登「中山間地域等直接支
払制度における集落協定の統合効果」『日本農
業経済学会論文集 2010』（2010），pp. 260–267
(受理日：2013 年 4 月 12 日)