

中山間地域への 直接支払い

研究員の主張

「食料・農業・農村基本法」と本県の将来中へ

国土と環境を保全する農業へ

生産支援対策から所得確保対策に転換

荘銀総合研究所
石川 敬 義

農地に作付けすれば公的資金がもらえる「直接支払い制度」が中山間地域対策として初めて二年度から導入される。農産物の生産・販売を支援することが目的ではなく、営農活動が継続されることを主目的とする制度であり、従来の農業制度にはない新しい発想に基づくものである。果たして、定着する制度になるのだろうか。

新しい基本法の条文のどこを探しても「直接支払い」という言葉は見つからない。それらしい条文としては、第三十五条第二項の「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」である。なぜ、このような発想が生まれたのだろうか。

中山間地域は環境資源の供給地

わが国の自治体の約四割が中山間地域を抱えるが、その中山間地域では過疎化が進み、農家の高齢化が進み、耕作放棄農地が急激に増えている（グラフ参照）。機械化農業を進める上で不利な急傾斜、狭い農地が多く、条件不利地域と見られている。これまで

寒冷地に適した作目を導入するなど、さまざまな対策が講じられてきたが、生産性向上に結びつきにくく、農業の衰退に歯止めがかかっていない。耕作放棄地は、病害虫の発生源になったり、土砂が流出したりと、危険な状況になっているところも出てきている。しかし、環境の観点から中山間地域を見ると、大気、水、森林といった生活や産業や環境の基礎的資源の供給地である。中山間地域の衰退は国土の崩壊につながり、その影響は平野部にも及ぶ。

価格支持対策から所得確保対策へ

そのような事情はヨーロッパでも同じである。ヨーロッパでは「デカップリング制度」（直接所得補償制度）と呼ぶ中山間地域対策が定着している。カップリングされていた

「価格支持」や「生産支援」を所得確保対策から切り離し（デカップリング）、「所得確保対策」として公的資金を投入し、中山間地域の定住確保、農業継続、国土保全を図ろうとするものである。ヨーロッパでは、中山間地域でグリーンツーリズムの農家民宿を取り入れている農家の場合、おおよそ農業生産収入と民宿経営収入と直接所得補償による収入とが三分の一ずつを占めている。急峻な山岳地を抱えるスイスでは、放牧を放棄した牧草地で土砂流出が起きているところもあり、定住するだけで直接所得補償を受けられるメニューがある。高緯度で荒涼とした自然環境のイギリス北部地域では、ピオトープを設けることを条件に直接所得補償を行っている。その根底にある考え方は「農業政策と環境政策との統合」であり「農業政策の地域政策へのシフト」である。日本もその考え方を取り入れざるを得ない段階に来たといえる。

遅すぎた生産至上主義からの転換

「山村自治体の再編と地方分権」（大川健嗣山形大学教授）によると、西川町N集落の一

(グラフ1) 本県の耕作放棄率の推移(%)



(表1) 直接支払制度の概要

地目	傾斜等区分	10a当たり単価(円)
水田	1/20以上	21,000
	1/100 ~ 1/20未満	8,000
畑	15度以上	11,500
	8 ~ 15度未満	3,500
草地	15度以上	10,500
	8 ~ 15度未満	3,000
	草地率70%以上	1,500
採放牧地	15度以上	1,000
	8 ~ 15度未満	300

担い手が条件不利な農地を引き受け規模拡大する場合などは、田で1,500円、畑・草地で500円上乗せ

はできない」と言うようになってきている。わが国の中山間地域政策がもっと早く農業生産対策一辺倒ではなく国土保全や環境重視の視点を持った「現場重視」の姿勢に立っていけば、今のような衰退は避けられたのかもしれない。

主眼は国土と環境の保全

本県では市町村や中山間地域の農家は直接支払い制度を歓迎する声が強い。しかし、直接支払いの原資が税金である以上、国民の合意が得られる運用を行う必要がある。国民の合意を得るには「環境対策」「国土保全」を明確に位置付け「公益機能」を維持することを訴えること以外にない。だが、今回の制度(表

1参照)は、農業生産活動を行えば公的資金がもたらえると思われかねない内容となっている。それでは「生産支持」政策と変わらさず、WTOから「産業としての農業を甘やかす政策であり容認できない」と言われかねない。新しい基本法は「多面的機能の確保」を標榜しているが、定住し農業を続けるという結果の姿は同じでも、それだけで国土保全や環境保全などの多面的機能を発揮できるとは限らない。公的資金を得た農家が耕作放棄地の農業を復活させても、農薬や除草剤をザブザブ使う農業をやれば公益的效果は逆に減少する。平野部でも耕作放棄地は発生しており、傾斜度だけが条件不利の要因とは限らない。「山形県農山村集落実態調査報告書」(平成十一年三月、山形県)によると、現在中山間地域に住み続けている人々は「豊かな自然やゆとりある生活」「円満な人間関係」を定住の理由に挙げる人が多い。農業生産活動よりもライフスタイルやコミュニケーションに魅力を感じて住み続けていることがうかがえる。そこそ「多面的機能の確保」を図る原点である。つまり、産業政策なら森林資源の利活用や平野部にはない多様な自然を生かすビジネスを促進させる施策、都市部の人々を受け入れ中山間地域の利点を発揮できる交流ビジネスを促進する施策が必要である。また、社会資本整備なら自然環境とマッチした快適な生活基盤の整備や交流を促進できる交通網の整備、相互扶助機能を維持できるコミュニケーション形成の施策を盛り込むべきである。直接支払い制度を総合的な施策の一部として位置づける姿勢が必要だ。

九七 年代の農家所得は「コメ主+山菜従」の構造になっていた。それが八 年代になると「日雇い労働主+コメ従」の構造になり、九 年代には「農外収入主+山菜従」へと変わっている。コメ価格が上昇し続けた時期にコメ依存度を強めた中山間地であるが、コメ流通に市場原理が働くようになって相対的に生産性が低下、農業離れが進んだ。そして、中山間地域は山の森林経営者が多い地域であり、木材価格の低下で森林経営に回す資金を確保することも困難な林業家も増えている。ヨーロッパ諸国では、初めは「お恵みはらない」と反発していた農家も、今は「直接支払い制度がなければ、ここに住み続けること