

研究員の主張

「コミュニティーを再生、直接支払い

多面的機能や山林保全対策も含め強化拡充を

荘銀総合研究所
石川 敬 義

国の「中山間地域等直接支払い制度」が今年、最終年の五年目を迎えた。農水省は制度改正は行っても来年度以降もこの制度を継続したい意向だが、財務省は国の財政難が深刻さを増していることもあり、廃止や大幅縮小する方針を打ち出している。大都市部からは「バラマキ」との批判がある制度だが、中山間地域からは「存続」を望む声強い制度である。来年度も継続されるのか、それとも廃止されるのか。

本県に毎年十三億円が支払われる

直接支払い制度は、農業生産にとって条件が不利な中山間地域で耕作放棄農地が増加したため、その抑制対策や農地が持つ多面的な機能を維持することを目的に農地の傾斜度に応じ農業生産を続けることを条件に国が資金支援する制度である。最高で十戸当たり二万一千円が支払われるが、地方自治体負担分も含めた支払い総額は全国では五百四十六億円になっている。本県にはスタート時の二一年度に約十一億円、二一年度以降は毎年約十三億円ずつが投入されてきた。

従来、「中山間地域」とは「過疎地域自立促進特別措置法」や「山村振興法」など条件不利地関係の五法が適用されているところを指していた。これら五法の対象となる自治体は県内で三十四市町村が該当し、これらの市町村で本県の農地面積の五％、農家数の五六％、農業生産額の五一％を占めている。山地が多い本県は、生活条件面でも農業生産条件面でも条件不利な空間が多い自治体なのである。そして、県内で直接支払い制度の農地に該当した傾斜度のきつい農地を抱える市町村は四十を数える。法制度上の「中山間地域」の市町村数が多い。従って、直接支払い制度で言う「中山間地域」とは、従来の「中山間地域」の概念と必ずしも完全に一致していないのである。自治体の大部分の農地が平地にあっても一部に急傾斜地の農地がある市町村もあることが分かる。

急傾斜農地の耕作放棄を抑制

直接支払い制度に該当した本県の農地は八、八ヘクタールあり、中山間地域を抱える市町村の農地面積の約一三％を占める。それらの

農地に対し平均して一ヘクタール当たり十五万円、一戸当たり約十万円が支給され続けた。この直接支払い制度の交付金は、生産活動を行った農業者個人に支払われる資金と、集落協定を結び水路や農道の管理、農業機械の共同利用、地域活性化活動などを行う集団に支払われる資金との二本立てになっており、該当農地での集落協定締結率は九三％に達した。県は協定を締結した集落の代表者にアンケートを行い、「もし、協定を結ばなかった場合の五年後に予想される農地の耕作放棄率」を聞いていく。その結果、「二五％程度は耕作放棄される」という回答が最も多く三八％、次いで多いのが「一％程度」の二八％、「五％程度」の二五％と続いた。経済的にみて、一戸当たり農業収入が年に十万円増えたからといって農業者が農業を続ける気になるとは思えない。しかし、耕作放棄地の増加抑制に直接支払い制度が一定の役割を果たしていることが、このアンケート結果から分かる。

荒廃しつつある山林の手入れも復活

耕作放棄農地が発生するのは、コメ価格の

低下で農業生産を行っても経済的なメリットが少なくなること、農業者が高齢になり農作業に耐えられない人が多くなっていること、代わりに農業生産活動を行う後継者や農作業受託者がいないことなど、理由はいろいろ考えられる。中山間地の農業者にとってコメは一番作りやすい作物である場合が多く、生産条件は悪くてもコメへの依存度は平野部より高い。そして、もし耕作放棄水田が増えれば、水田が荒れ、自然環境が悪化し、その影響は平野部にも及ぶ。県農林水産部の分析によると、この制度を導入してから「周辺林地の下草刈り」を行った集団が6%以上を占め、「景観作物の作付け」を行ったところが4%あった。中山間地の農地を保有している人は山林の所有者であるケースが多い。ところが、国内産木材の価格が輸入木材に押されて低迷して以来、手入れが行き届かない山林が増え、本県の山林は荒れている。米価の低迷時期と手入れ放棄

山林面積の増加時期が一致する。このような潮流の中で「周辺林地の下草刈り」へ向かわせた直接支払い制度の意味は大きい。

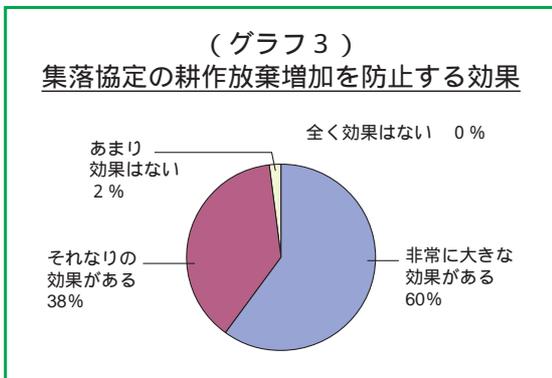
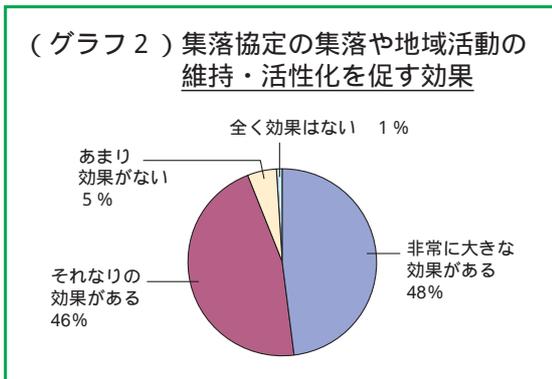
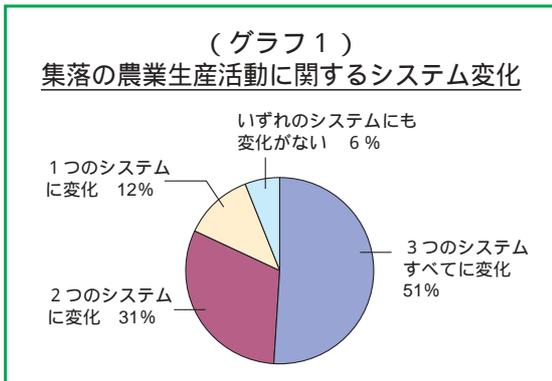
自然環境保全の観点から制度強化を

直接支払いはヨーロッパの「デカップリング（直接所得補償）」をモデルにした制度である。これは、「カップリング（一体化）」されている農業生産と価格支持政策とを「切り離し」し所得補償政策に変える考え方である。公的資金を農業者個人の所得として支出するので、一種の社会保障政策の色合いを帯び、農業者以外の人々の支持が必要になる。その根拠を自然環境の保全に置いている。牧草地にビオトープ（野生生物の生息空間）を設けることを義務付けたりして、自然の生命力の弱い空間を持続可能な自然環境にすることを公的資金投入の理由にしている。日本はヨーロッパと異なり、自然の生命力が旺盛で

あるが、植林でも農地開発でも、一度自然の姿を変えれば手入れを怠ることができない。コメづくりなど農業生産を続けることは農地の多面的機能を保つことになるだけでなく、山地の森林保全機能をも持つことを県の分析結果が示している。むしろ、自然環境保全の意味を明確化し所得補償政策は山林保全をも含めた概念へ強化されるべきと考える。

絶大な効果、「集落協定」づくり

それ以上に大きな意味を持つのはコミュニティの再生効果である（グラフ1、グラフ2、グラフ3参照）。直接支払い制度導入に伴う「集落協定」づくりが、地域の人々が地域課題を話し合う場となり、内発的なさまざまな共同活動を誘発している。外から見ると農村集落は一枚岩のように見えるが、従来は農地利用の在り方や地域内の問題を真剣に議論することはあまりなかった。それが「直接支払い」という資金がきっかけとなり実現しているのである。農業生産活動を行うのも、自然環境を保全するのも、地域社会を形成するのも、結局は「人」である。市町村合併が進めば、中山間地域で人のいない集落が増える可能性があることは、昭和の合併で廃村になったコミュニティが出現したことから予想できる。急峻な山岳地が多いスイスでは、そこに人が住み牧草地を保全するだけで資金が支給される直接所得補償制度のメニューがある。自由経済のエリアが広がれば、農産物はひとりでに供給過剰になり、農地は農産物生産の場としての意味よりも多面的機能を持つ公共空間としての意味の方が大きくなる。



(出典：山形県農林水産部農政企画課)

あるが、植林でも農地開発でも、一度自然の姿を変えれば手入れを怠ることができない。コメづくりなど農業生産を続けることは農地の多面的機能を保つことになるだけでなく、山地の森林保全機能をも持つことを県の分析結果が示している。むしろ、自然環境保全の意味を明確化し所得補償政策は山林保全をも含めた概念へ強化されるべきと考える。