

日本型直接支払制度と 条件不利地域対策

1 日本型直接支払制度の概要

1 直接支払制度への転換

■WTO農業協定にもとづいた農業政策のグローバルスタンダード化

- 1)生産の増加を伴わない政策で支払われる「緑の政策」へのシフト
- 2)価格支持政策から所得補償政策に転換
- 3)消費者負担型から財政負担型

■財政負担型になるため、国民にとって透明性の高い農業政策が求められる

直接所得補償の実施

■農林水産省：直接支払の根拠資料

	日本	EU(25か国)
直接支払額	6,943億円	8兆4,598億円
農業所得	3兆803億円	10兆7,900億円
農業所得に占める直接支払いの割合	23%	78%

(資料)農林水産省「戸別所得補償制度について」(平成22年9月)より

- 条件不利地域対策、環境保全対策から始まり、価格支持の撤廃にともなう農業経営体に対する所得補償の実施を開始した

EU実施の直接支払制度

■所得補填型

関税や輸入数量生産といった国境措置の削減に伴って、失われた農業所得を補填することを目的とした直接支払

■環境保全助成型

景観や生態系保全といった市場ではその価値に対して支払いが行われない外部経済がその支払いの対象

* 環境支払い、と呼ばれる

■条件不利地保障型

山間地域や農業条件の良好でない地域などを対象に、その地域の農業を支援(あるいは農業所得を補償)するための直接支払

2 これまでの日本の直接支払い

■ 農業者戸別所得補償

耕種農業を対象とした直接支払。数量支払い、面積支払い、価格変動への補填を含む複雑な制度

⇒ カップリング・タイプの支払い

■ 麦・大豆(等)直接支払

2007年に導入。麦大豆等の生産者の所得補償。農業経営の規模は4^{ヘクタール}以上。選別的な支払い制度

■ 環境保全型農業直接支払

後述(本年度から制度が大幅に変更になった)

■ 中山間地域等直接支払い

条件不利地域型の直接支払い。2000年度から5年ごとに改定を重ねながら継続されてきた。

3 農業の多面的機能の維持・発揮のための日本型直接支払

農業の多面的機能の維持・発揮のための地域活動や営農活動に農業者戸別所得補償

■農地維持支払

担い手に集中する水路・農道等の管理を地域で支え、農地集積を支援

■資源向上支払

地域資源(農地、水路、農道等)の質的向上を図る共同活動を支援

■中山間地域等直接支払

中山間地域等の条件不利地域(傾斜地等)と平地とのコスト差(生産費)を支援

■環境保全型農業直接支払

環境保全効果の高い営農活動を行うことに伴う追加的コストを支援

2 条件不利地域とは？

1 条件不利地域対策はなぜ必要か？

■農業の構造改革が進むが、その成果が及ばない地域は多い。生産・生活条件が不利な地域では、農業・農村を維持することが次第に困難になる

■これまでのような支援では、条件不利地域において、不耕作地が増えてしまう可能性が高い。どのように不耕作地が増えないようにするか？

■農業の多面的機能がもたらす社会的効果を考えた時、条件不利地域の農村社会を維持することに対する国民の理解も、ある程度は得られる

条件不利地が抱える問題

- 林野面積が高い割合を占める
- 耕地面積が小さい割合（総土地面積に対して）
- 耕地の多くが急傾斜地に点在。圃場整備率が低い
- 田んぼ一筆あたりの面積が小さい

条件不利地域

若者の他出
による人口減少

農業就業者の
減少と高齢化

耕作放棄

人口定住力が脆弱化
地域問題

条件不利
地域問題

担い手脆弱化
地域問題

地域社会の存立基盤が崩壊

地域資源管理の後退現象

2 限界集落化がもたらすもの

■ 地域社会存立基盤の崩壊

生活の困難さ、生産の困難さ、**限界の「内部問題化」**

■ 地域資源管理の後退減少

くらしの困難化が発生すると、集落の外部環境に対する負の外部効果があられる

* 農業・農村がもっていた外部環境に対する正の外部効果がなくなる
(多面的機能の喪失)

表III-1 集落管理機能の低下による被害・対応がある地域の割合
(アンケート結果)

	(単位:%)	
	消滅可能性がある集落	既に集落が消滅した地域
農地ののり面崩壊	32.7	22.4
病害虫の発生	11.4	10.9
ゴミ・産廃の不法投棄	24.3	39.1
山地の斜面崩壊	38.9	32.8
風倒木の放置	29.5	40.6

注: 1) 本報告書の「アンケート分析結果」より作成。

2) 示した数値は「無回答・無効」を除いた有効回答を100とする値。

農村開発企画委員会編「限界集落における集落機能の実態等に関する報告書」(平成17年度)

限界集落をめぐる議論

■限界集落の定義の代表的なものは、大野晃による

「65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落」

大野晃 2005.「限界集落—その実態が問いかけるもの」、『農業と経済』

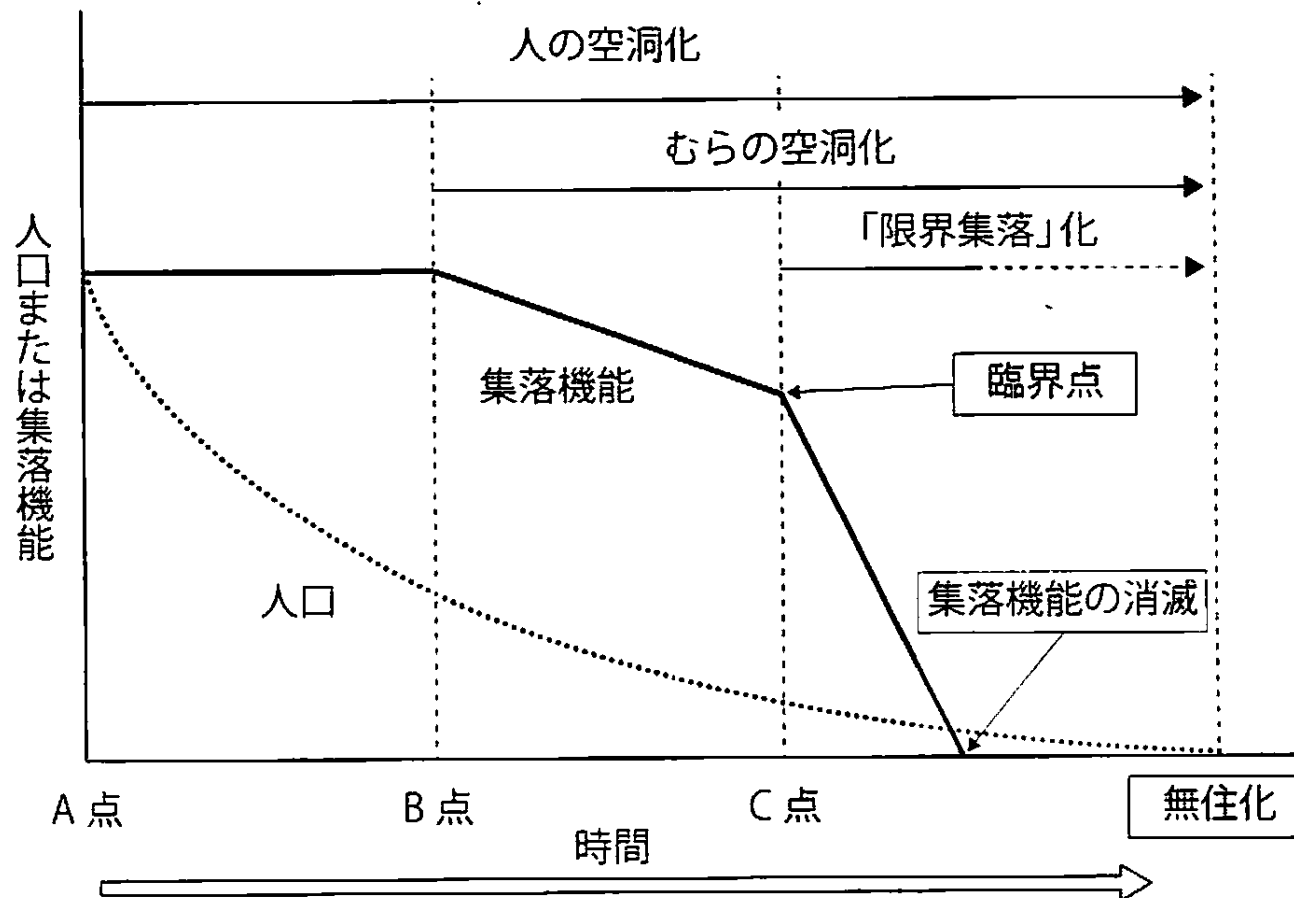
2005年3月号

■議論の視覚（小田切徳美らの整理）

- 1) 内部問題: 集落機能が脆弱化し、集落構成員の生活や農林業生産、農地や水路、山林等の地域資源管理に問題が生じるという問題。住民の暮らしの困難さに直結
- 2) 外部問題: 農地壊廃、地域資源管理機能の崩壊によって生じる負の外部効果。集落機能の脆弱化は、政策が推進してきた、農地保全、稲作転作、担い手育成という農業構造改革の実施を難しくしてきていることである。そのため、農政の「集落主義」がいつそう強まる。

しかし、集落そのものを維持するのが困難になる。どの時点で、集落維持をはかるための方策をとるか？

図 集落機能脆弱化のプロセス(模式図)



資料：笠松浩樹「中山間地域における限界集落の実態」【季刊中国総研】32号（2005年）を大幅に加筆・修正。

（資料）小田切徳美「地域再生と『地域サポート人』」、農業と経済 2013-1・2合併号より

集落機能脆弱化のプロセス

■過疎化の初期段階（A－B）

人口が急減するが、集落機能に変化は目立たない。

集落内の役割分担、役職の統合や廃止、班編制等はある。

*この段階では、集落はそう簡単に消滅するようには見えな
いとの見解もある(限界集落論に対する批判)

■B点以降

集落機能の低下が顕在化し、「むらの空洞化」が進む

集落の農業関係の活動の後退があるが、生活面での共同活動
はぎりぎりの段階でも続けられる

■臨界点(集落の「限界化」のはじまり)

集落が全面的に脆弱化、住民もあきらめ。災害、鳥獣害被害の
拡大によって加速する

小田切による整理

3 過疎対策から条件不利地域対策へ

■これまでの対策は、過疎地域対策が中心。産業として存在する農業に対する特別な措置はあまり講じられてこなかった

■農業の条件不利化現象

グローバル経済下、条件不利化が急激に進む。過疎地域はもとより、農業生産が不利化する地域が広がる

■農業人口の減少、農業就業者の高齢化、耕作放棄、限界集落の増加など、農村社会の存立基盤が危うくなる

■農業生産、農村社会の維持という**包括的視点**

WTO農業協定による条件不利地域 支援の容認

■WTO農業協定

条件不利化する社会は、農業生産の環境からみても、社会的条件からみても、政府による何らかの支援を必要とする地域と定義

■規準を設けて条件不利地域として認定することは可能

第1次産業に依存した地域経済は、産業構造の変化から取り残されている地域。生産条件はもとより、生活条件も不利な地域

■農林漁業政策のなかに、生産拡大政策とは異なる支援が含まれる

4 法律による規定：農業の条件不利地域

■日本の条件不利地域を規定する法律

過疎地域自立促進特別措置法，離島振興法，半島振興法，山村振興法，特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律，豪雪地帯対策特別措置法、辺地とその他の地域との間における住民の生活文化水準の著しい格差の是正

■8つの法律によって規定される地域を一般に条件不利地域と規定 *「8法」とよぶと上記の法律をさす

法律による規定に加え、「特認地域」が設定されることがある
県などの地方自治体が条件不利地域に近い条件にある地域を、「みなし地域」として、条件不利地域とほぼ同じように扱う

(8法については、総務省「条件不利地域の概要」を参照)

農業統計の農業地域区分にもとづく条件不利地域： 「中山間地域」

■中山間地域

条件不利地の多くが山間農業地域と中間農業地域に位置しているため、これらを一括して「中山間地域」と呼ぶ

* 中山間地域という統計区分は存在しないので注意

■条件不利地域の3つの特徴

- ① 生産条件の不利性
- ② 生活条件の不利性
- ③ 地域振興立法との関連性（前述の8法, および特認）

■具体的現象

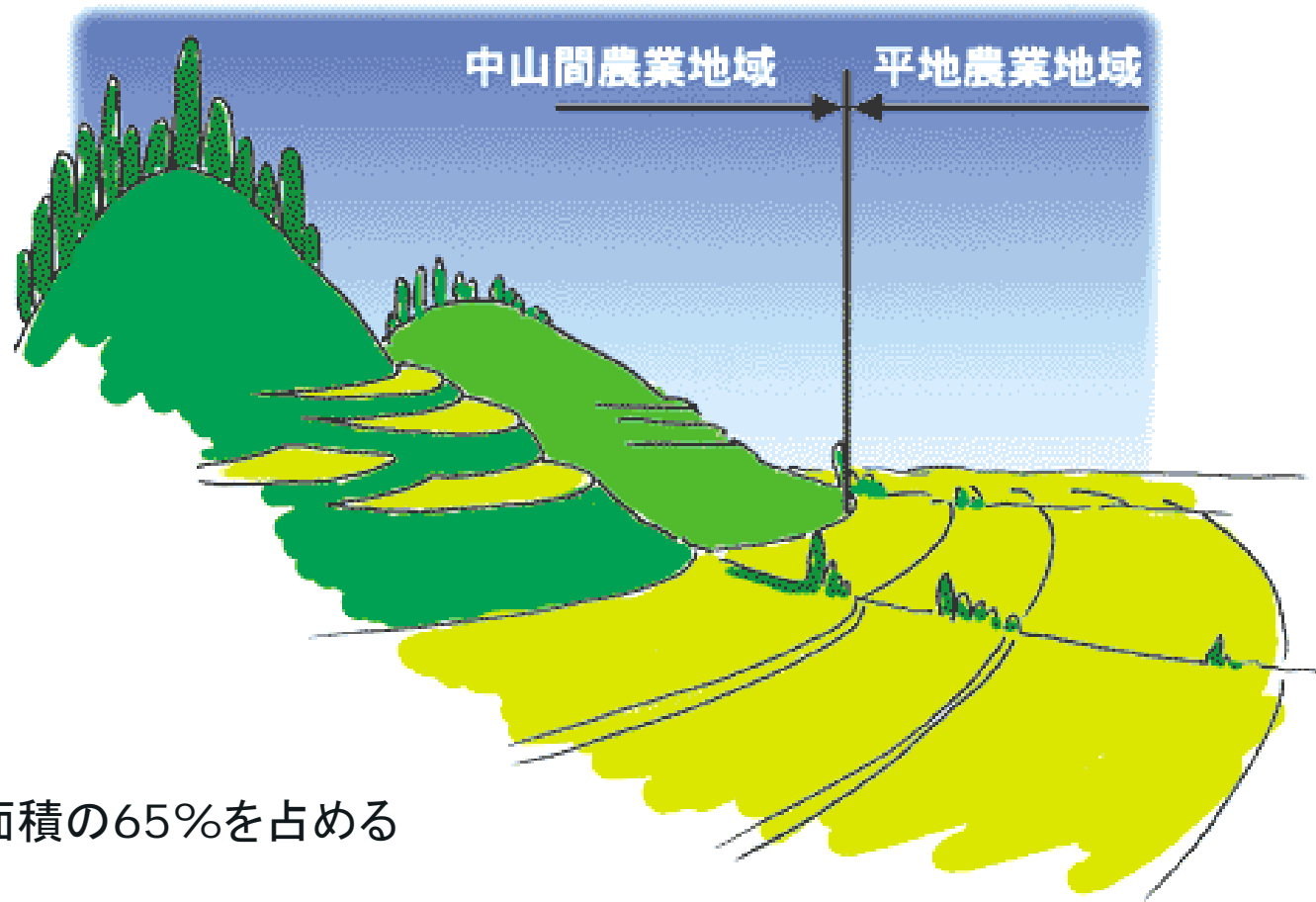
- 1) 厳しい自然条件, 地理的条件, 2) 過疎化, 高齢化の進行,
- 3) 生活環境整備の遅れ, 4) 消費地からの距離, 5) 農業基盤整備の遅れ, 6) 耕作放棄地の増大, etc

(参考) 統計上の定義: 農業地域類型

統計上の定義 中間地と山間地とをあわせた地域

農業地域類型	基準指標	地域数
都市的地域	人口密度が500人/km ² 以上, DID面積が可住地5%以上を占める等都市的な集積が進んでいる市町村	720 市町村
平地農業地域	耕地率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	758 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	1,022 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	735 市町村

DID: Densely Inhabited District 人口集中地区。 国勢調査において設定される統計上の区分



■日本の国土面積の65%を占める

■耕地面積の43%、総農家数の43%、農業産出額の39%、農業集落数の52%を占めるなど、重要な位置を占める

(資料)農林水産省

「不利性」の具体的な内容

■生産条件の不利性

耕地の大半が立地している傾斜の程度に特徴が現れる。

傾斜度の影響をうける水田で特に明瞭になる。

平坦地域では、平坦水田の割合が76%、山間地域では26%

■生活条件の不利性

各種施設までの所要時間で比較することが多い。DID(人口集中地域)までの時間は平地で30分以内が全体の85%、中間地域では33%、山間地域では1時間以上を要する地域が20%存在する。市町村合併、農協、郵便局の統廃合、ガソリンスタンドの閉鎖など、生活条件は悪化する一方

例 「買い物難民」の増大

■地域振興立法との関連性

振興山村地域、特定農山村地域に指定されている地域が多い

演習問題

1) WTO農業協定においても、条件不利地域対策や環境保全対策は、定められた範囲で認められている。それはなぜか？

2) 日本は、WTOの場で、「多様な農業(漁業)」の存在を認めるよう呼びかけている。これは、農産物貿易の自由化の動きに対して、何を主張しようとしているのか。

3) 限界集落論をめぐってはさまざまな意見や批判がある。どのようなものがあるか、調べなさい。

4) 広島県の中山間地域を地図で確認し、そこではどのような農業が行われているのかを調べなさい。