

日本における中山間地域等直接支払制度の 実施状況とその変化

—— 制度活用の地域性とその課題の一考察 ——

宮 地 忠 幸

1. はじめに

日本経済の高度成長を背景に登場した「農業基本法」(1961年公布・施行)は、農業の発展と農業従事者の地位の向上を目的にしていた。しかし、1999年に公布・施行された「食料・農業・農村基本法」(以下、新基本法と略記)は、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を目的に登場した。農産物市場の開放が完結した段階で登場した同法は、グローバル化時代の農業・農村を方向づけるものであると位置づけられる。

新基本法は、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の適切かつ十分な発揮、③農業の持続的発展、④農村の振興、が目指されている。このなかで、④農村の振興には、農村の総合的な振興を図ること、中山間地域等の振興、都市と農村の交流などが含まれている。

新基本法の施行を前に公表された「食料・農業・農村政策の方向(新農政)」では、「Ⅱ. 政策の展開方向」の「2. 農村地域政策」において、「(3)中山間地域などに対する取り組み」<産業の振興と定住条件の整備>として「中山間地域などにおいては、畜産、野菜、果樹、養蚕など立地条件を生かした労働集約型、高付加価値型、複合型の農業や有機農業、林業、農林産物を素材として加工業、観光などを振興する」と記されていた(大内・今村編, 1993)。新農政では、中山間地域の振興方向が具体的に示されていたように見えるが、新基本法

が施行された翌年（2000年）に示された「食料・農業・農村基本計画」では、中山間地域の振興が「地域の特性に応じて、新規の作物の導入、地域特産品の生産及び販売等を通じた・・・（中略）・・・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・・・（後略）」へと変化した。

こうした変化は、グローバル化時代における農業政策の展開を進める必要性に迫られた状況を端的に示している。WTO 農業交渉は、今日なお必ずしも進展しているとは言えないものの、生産刺激的な政策（「黄」の政策）は削減対象とされており、新たな政策対応が必要となっていたのである。中山間地域等直接支払制度（以下、本文中では原則として中山間直払い制度と略記）は、そうした状況下において「緑」の政策として、日本初の直接支払制度として登場したのであった。2000年代以降の農村地域政策の体系を整理した橋詰（2016）は、5年ごとに改定される「食料・農業・農村基本計画」において、この時期の農村地域政策が中山間直払い制度（2000年度導入）、農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律（農山漁村活性化法：2007年度制定）、農地・水・環境保全向上対策（2007年度）の開始、環境保全型農業直接支払対策（2011年度分離）の開始、多面的機能法の制定（2014年度）などに特徴を見出している。すなわち、農地や農村がもつ多面的機能を発揮することで地域資源の保全管理を行うとともに、地域資源の積極的活用による雇用と所得の創出、都市農村交流や農村への移住・定住等を目指す政策体系が構築されていったとしている。

こうした新しい政策体系のなかでもっとも注目されてきたのが中山間直払い制度であるといえよう。すでに多くの研究成果の蓄積をみてとれるが、同制度の特徴を小田切（2006）は、①集落重点主義、②農家非選別主義、③地方裁量主義に整理している。なかでも①の集落重点主義は、日本の農村が水路や農道など集落構成員の共同管理によって維持されてきた背景を重視し、集落協定の締結を柱に交付金が支払われるものであり、「日本型直接支払制度」の特徴をよく表している。また②や③を含めて、交付金の使用方法が集落構成員の創意

工夫を反映させることが可能であり、予算使用の単年度主義からの脱却を含めて、制度活用の自己デザイン性も特徴としている（小田切，2001b）。そして、農林水産省が公表している「中山間地域等直接支払制度の実施状況」や、それを基にした諸研究において、この制度が農村の集落において高い評価を得ていることが指摘されている。2000年代における農村政策の柱に中山間直払い制度が位置づけられることは事実である、政策実施から20年を経た今日、同制度の活用実態と其の変化を整理するとともに、これまで必ずしも十分な検討が進められていない制度活用の地域差にも注目する必要があると考える。

以上を踏まえて、本稿では、次の2点について明らかにすることを目的とする。第1は、中山間地域等直接支払制度の活用実態を明らかにすることである。第2は、同制度の活用の地域差に注目し、同制度の意義と課題の一端を考察することである。分析に当たっては、農林水産省農村振興局が毎年度公表している「中山間地域等直接支払制度の実施状況」に示された諸データを使用する。

2. 中山間地域等直接支払制度の概要

中山間直払い制度は、「耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、担い手の育成等による農業生産の維持を通じて、多面的機能を確保する観点から、国民の理解の下に、直接支払交付金を交付する」（山下，2001）ことを目的に、2000年度から始まった。この制度の対象地域は、特定農山村法（通称）をはじめ山村振興法、過疎法（通称）、半島振興法、離島振興法など地域振興八法の指定地域となっている。対象農用地は、以下の6つの条件のどれかに該当することにある。①田は1/20以上、畑・草地・採草放牧地は15度以上の急傾斜地、②田は1/100以上1/20未満、畑・草地・採草放牧地は8度以上15度未満の緩傾斜地、③小区画あるいは不整形な田、④高齢化率・耕作放棄率の高い集落にある農用地、⑤積算気温が低く、草地比率の高い草地、⑥①～⑤の基準に準じて、都道府県知事が定める基準に該当する農用地、である（第1表参照）。以上の地域的な条件において、集落等

第1表 中山間直払い制度の地目別交付金単価

地目	区分・基準	交付単価
田	急傾斜（1／20以上）	21,000
	緩傾斜（1／100以上1／20未満）	8,000
畑	急傾斜（15°以上）	11,500
	緩傾斜（8°以上15°未満）	3,500
草地	急傾斜（15°以上）	10,500
	緩傾斜（8°以上15°未満）	3,000
	草地比率の高い草地（寒冷地）	1,500
採草	急傾斜（15°以上）	1,000
放牧地	緩傾斜（8°以上15°未満）	300

注. 交付単価の単位は、円／10a.

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

を単位とする協定を締結し、5年間以上農業生産活動等を維持する農業者等が同制度の交付金の対象となる。また、これらを1ha以上の一団の農用地として保全することが求められている点にも特徴がある。さらに、交付金の単価は、第1表のとおりであり、各交付金単価は、中山間地域と平場農村地域との生産費の8割が基準となって定められている。

この制度は、食料・農業・農村基本計画と同様に、5年ごとに「中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会」等での点検、評価を踏まえて、制度の見直しが図られてきた。そこで、以下では橋口（2016）と農林水産省（2019）を参考に、対策期ごとに主な制度変更の内容をみていきたい。

第1期対策から第2期対策にかけては、「他の施策との連携が必要」との課題が示される中で、2段階の単価設定（基礎単価と体制整備単価）が導入された。基礎単価は、第1期対策の通常単価の8割で交付されることになり、それまでと同様の交付金を受ける集落や個人は体制整備の活動が求められた¹⁾。体制整備の活動要件は、農地保全マップの作成とともに、A要件もしくはB要件の活動が求められた。前者は、①生産性・収益向上、②担い手育成、③非農家や他集落との連携等による多面的機能の発揮のうち、2つの活動を選択することが

求められた。後者は、①集落営農化、②担い手への農地集積のうち、1つの活動を選択することが求められた。これに加えて、加算措置が導入された。第1期対策から継続されていた規模拡大加算に加えて、土地利用調整加算（担い手への受委託等を一定規模以上行う）、耕作放棄地復旧加算、法人設立加算が新設された。以上から、第2期対策には構造政策との連携が意識されたといえる（橋口、2008・2010）。

第2期対策から第3期対策にかけては、「高齢化で協定維持が困難」になる事例が増えてきたことを受けて、体制整備に高齢者でも制度に参加できるよう共同で支えあう仕組みを集落で取り組む「集团的サポート型」（C要件）が加わった。また、A要件は前期の①～③を結合し、協定農用地の拡大、ほ場や水路・農道の整備等による農業生産条件の強化、オーナー制や市民農園等、多様な担い手の確保の内容が追加された。加算措置には、小規模・高齢化集落の農用地を取り込んだ場合に、当該集落の農用地面積に応じて加算する「小規模・高齢化集落支援加算」が新設された。さらに、団地要件も緩和された。すなわち、1ha未満の飛び地等も一団の農用地としてカウントすることが認められた。これらに加えて、2011年度からは、離島平坦地等についても傾斜地等と同様の支援を行えるよう知事特任制度が充実した。また、2012年度には東日本大震災被災地への特例措置（被災地が平場であっても交付金を対象とする特例を創設）が始まるとともに、2013年度からは制度の実施集落が未実施集落等と連携し、地域を担う人材を呼び込む活動等を行う場合に、その経費を支援する「集落連携促進加算」が新設された。以上、この時期は、地域農業、農地管理の担い手を掘り起こしながら、事業が継続されたといえる。

第3期対策から第4期対策にかけては、人口減少や高齢化がさらに進行するなかで、担い手への農地利用集積や人材の呼び込みを図りつつ行う集落間の連携・協定の広域化が目指された。体制整備要件のA・B要件が見直され、A要件に農地集積、B要件に女性・若者等の参画を促す活動が導入された。また加算措置は、集落連携加算が、複数集落による広域の協定を締結し、新たな人材を確保して農業生産活動の維持のための体制づくりの支援を加える「集落連

携・機能維持加算」に拡充された。また、「超急傾斜農地保全管理加算」が新設され、とくに農業生産条件が厳しい超急傾斜農地の保全等を支援する措置が始まった。さらに、農業者1人当たりの上限受給額が、それまでの100万円から200万へと拡大した一方で、返還措置の軽減が2016年度から実施され、協定農用地の将来計画（集落戦略）を定めて広域で活動する集落は、営農を中止した場合の交付金返還措置が軽減されるようになった。第4期の最終年度である2019年度には、「地域営農体制緊急支援試行加算」が次期対策（第5期対策）を視野に実施された。これは人材活用体制整備型（新たな人材の確保・活用に向けた体制整備等を支援）、集落機能強化型（地域運営組織の設立等の集落機能強化の取り組みを支援）、スマート農業推進型（省力化技術を導入した営農活動等を支援）からなり、個別の営農活動や集落機能の強化へ向けた支援が拡充された。

3. 全国における中山間直払い制度の活用実態

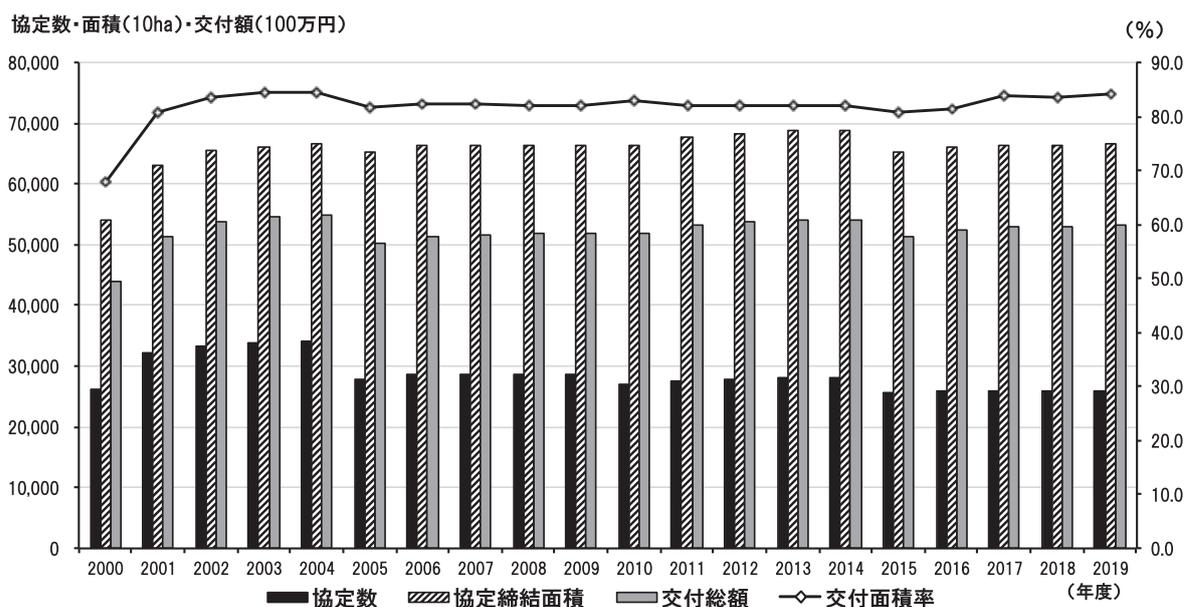
2000年度の制度開始以降、この制度の対象農用地は第2表のように変化してきた。第2期対策時の増加は、市町村合併による既述の地域振興立法に含まれる農用地が増加したこと、第3期対策の2011年度以降の増加は、東日本大震災の被災地、離島平坦地の増加がそれぞれ関わっていると考えられる。他方、第4期対策に入ってから減少は、担い手の高齢化によって耕作放棄地が増加し、対象農用地そのものが減少しているのではないかと考えられる。

前章で確認した制度の変更を受けて、中山間直払い制度は日本全国でどのように活用されているかを複数の指標から確認しておこう（第1図参照）。まず協定数は、2000年度の26,119協定から2004年度の33,969協定へと増加した。制度の浸透が図られるなかで、第1期対策において協定数は大きく増加した。ところが第2期対策が始まった2005年度には27,869協定へ減少し、その後も第2期対策最終年度の2009年度まで28,000台の協定数で推移している。さらに第3期対策に入ると、協定数は27,000～28,000台にあり、第2期対策よりも減少傾向で推移した。そして第4期対策には、25,000台の協定数となり、その数はさら

第2表 対象農用地面積の変化

対策期	年度	面積（万 ha）	対策期	年度	面積（万 ha）
第1期	2000	79.8	第3期	2010	80.0
	2001	78.2		2011	82.7
	2002	78.4		2012	83.1
	2003	78.3		2013	83.8
	2004	78.7		2014	83.8
第2期	2005	80.1	第4期	2015	81.0
	2006	80.5		2016	81.0
	2007	80.7		2017	79.1
	2008	80.9		2018	79.3
	2009	80.8		2019	79.2

出典：農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度の実施状況」（各年度）より作成

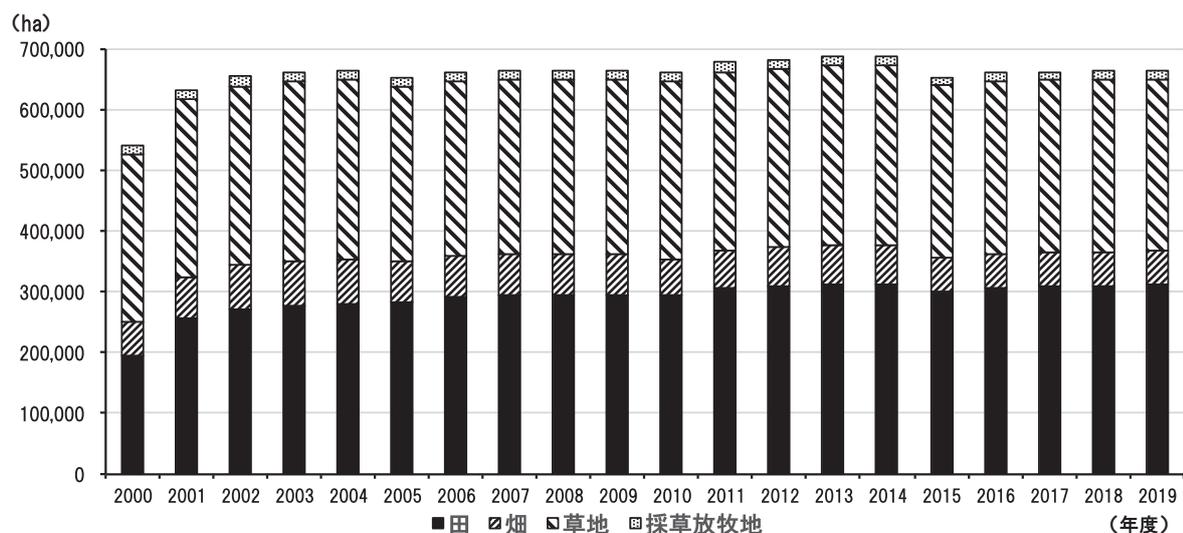


第1図 中山間地域直払い制度に関わる諸指標の推移

出典：農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度の実施状況」（各年度）より作成

に減少していることがわかる。これらの背景に、集落における農業および農地保全の担い手の高齢化や減少が関わっていると推測できる。

次に交付面積をみると、2000年度の54万1,000ha から2004年度の66万5,000ha

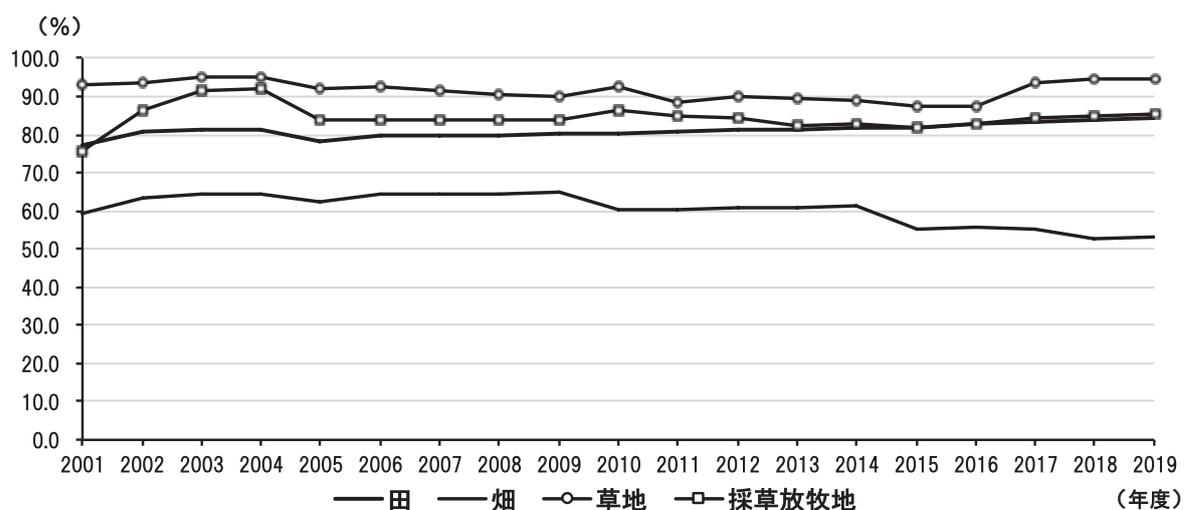


第2図 地目別交付面積の推移

出典：農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度の実施状況」（各年度）より作成

へと増加した。その後も第2期対策の最終年度である2009年度の66万3,780ha、第3期対策の最終年度（2014年度）の68万7,220haへと増加した。ところが第4期対策に入ると、65万～66万ha台を推移するようになり、最終年度（2019年度）でも66万5,394haとなっている。この点は、小田切（2016）が「4期対策ショック²⁾」と指摘する現象でもあろう。交付面積率は、第1期対策の2年目（2001年度）以降、80%を超える値を維持しており、第4期対策の最終年度（2019年度）も84.1%と高い値となっている。

地目別の交付面積をみると、田と草地の面積の大きいことがわかる（第2図）。田は、第1期対策から第3期対策の最終年度である2014年度まで増加傾向で推移し、その後若干の減少へと転じるものの2019年度には31万2,296haとなっている。また、草地は概ね28万～29万ha台を推移していることもわかる。2019年度におけるこれら両地目の総交付面積に占める割合は、田が46.9%、草地は42.6%をそれぞれ占めており、両地目で全体の約9割を占めている。このなかで草地での制度活用は、北海道においてとくに顕著である。全国の草地の交付面積のうち98.5%は北海道においてのものであり（2019年度）、北海道における地目別交付面積の86.9%が草地である（2019年度）。他方で、都府県においては



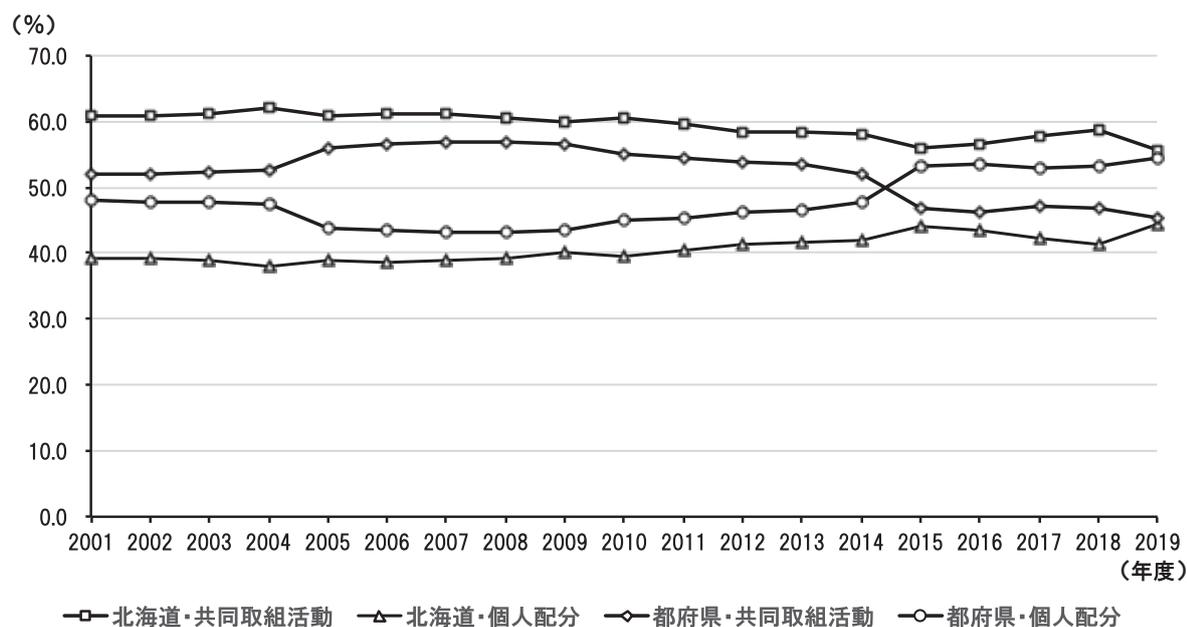
第3図 地目別交付面積率の推移

出典：農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度の実施状況」（各年度）より作成

総交付面積の内、80.0%が田となっている点に特徴がある（2019年度）。これに対して畑は、総交付面積の8.3%、採草放牧地も2.1%に過ぎない（2019年度）。

地目別の交付面積率の推移をみると（第3図）、既述した田と草地に加えて採草放牧地も交付面積率は80%を超えている。草地は90%を超える年度も多く、とくに交付面積率が高い。その一方で、畑は交付面積率が低い。畑の交付面積率のピークは2009年度の64.7%であり、その後細かな変動はあるものの、低下傾向で推移している。とくに第4期対策にはいると交付面積率は50%台へと低下し、2019年度は53.1%であった。

中山間直払い制度は、既述した特徴に「集落重点主義」があげられる。そこで、交付金の配分動向について、北海道と都府県に分けてみてみたい（第4図参照）。北海道では、共同活動の割合が約60%前後で推移している。第4期に入ってからやや個人配分の割合が高まりつつあるものの、共同取組活動の配分割合が高い。都府県も第3期までは同様の傾向で推移してきたが、第4期対策に入ってから共同取組と個人配分が逆転していることがわかる。2019年度に限って共同取組活動の配分割合をみると（第3表参照）、北海道、都府県ともに50%以上75%未満のところにピークがあるが、都府県を中心に50%未満の配分



第4図 交付金の配分動向

出典：農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度の実施状況」（各年度）より作成

第3表 共同取組活動への配分割合別集落協定数（2019年度）

		0%	25%未満	25%以上 50%未満	50%以上 75%未満	75%以上 100%未満	100%
		北海道	協定数	2	42	106	146
	割合(%)	0.6	12.7	32.0	44.1	4.5	6.0
都府県	協定数	1,473	3,505	7,067	10,043	645	2,390
	割合(%)	5.9	14.0	28.1	40.0	2.6	9.5

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

注. 割合は小数点以下第2位を四捨五入しているため、合計しても必ずしも100.0とはならない。

となっている集落の割合が相対的に大きいこともわかる。橋口（2016）によれば、こうした共同取組活動への配分割合の変化が農林水産省の方針変更が関わっていると指摘している。耕作放棄を防止するという観点でみると、共同取組活動によって支えられている農道や水路の管理、法面等の草刈りなどの活動が重要であり、個人配分とのバランスのあり方が問われてきていると考えられる。

第4表 体制整備単価協定の活動内容の比較（2009・2014・2019年度）

要件	活動項目	2009年度		2014年度		活動項目	2019年度	
		協定数	割合	協定数	割合		協定数	割合
A	協定農用地の拡大			1,378	36.7			
	機械・農作業の共同化	6,988	57.7	2,234	59.6	機械・農作業の共同化	833	83.5
	高付加価値型農業の実践	1,798	14.8	644	17.2	高付加価値型農業の実践	157	15.7
	地場産農産物等の加工・販売	1,475	12.2	416	11.1			
	農業生産条件の強化			901	24.0	農業生産条件の強化	251	25.2
	新規就農者の確保	922	7.6	661	1.6			
	認定農業者の育成	3,596	29.7	1,206	6.5			
	多様な担い手の確保			158	4.2			
	担い手への農地集積	875	7.2	366	9.8	担い手への農地集積	264	26.5
	担い手への農作業委託	2,761	22.8	860	22.9	担い手への農作業委託	357	35.8
	都市住民等との交流	349	2.9					
	学校教育等との連携	1,471	12.1					
	非農家・他集落との連携	6,916	57.1					
B	集落を基礎とした営農組織の育成	657	51.4	204	1.1	新規就農者の確保	244	62.4
	担い手集積化	623	48.7	302	1.6	地場産農産物等の加工・販売	156	39.9
						消費・出資の呼び込み	17	4.3
C	集団的かつ持続的な体制整備	—	—	16,844	90.1	集団的かつ持続的な体制整備	16,467	94.7

出典：農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度の実施状況」（各年度）より作成

最後に、橋口（2016）が取り上げている「積極的な取り組みを行う協定」について、体制整備単価協定と加算措置の取り組みについて確認する。第4表は、第2期対策から始まった体制整備単価協定について活動項目別に協定数と協定総数に対する割合をみたものである。第2期対策では、A要件とB要件のいずれかを選択するとともに、A要件は活動項目を2つ以上選択することになっていた。第3期対策と第4期対策になると、A・B・C要件のいずれかを選択するとともに、A要件は活動項目を2つ以上選択することになった。活動項目も変化しているため必ずしも比較が容易ではないが、およその傾向をみてとることができるだろう。ここからわかることは、体制整備単価協定の活動が徐々に減少傾向にある点である。この点は橋口（2016）が第2期と第3期対策の比較を通して指摘している点でもあるが、とくに第4期対策になると、その傾向はより顕著になっていると指摘できるだろう。その一方で、C要件の「集団的かつ持続的な体制整備」は、「協定参加者が活動の継続が困難となる場合に備えて、農用地をどのように耕作・管理するかをあらかじめ協定に位置付けてお

第5表 加算措置の項目別協定数の推移

活動項目	2009	2014	2019
規模拡大加算	598	338	—
土地利用調整加算	173	46	—
耕作放棄地復旧加算	118	—	—
法人設立加算	267	83	—
小規模・高齢化集落支援加算	—	382	32
集落連携促進加算	—	506	—
集落協定広域化支援加算	—	—	178
超急傾斜農地保全管理加算	—	—	1,892
地域営農体制緊急支援試行加算	—	—	59

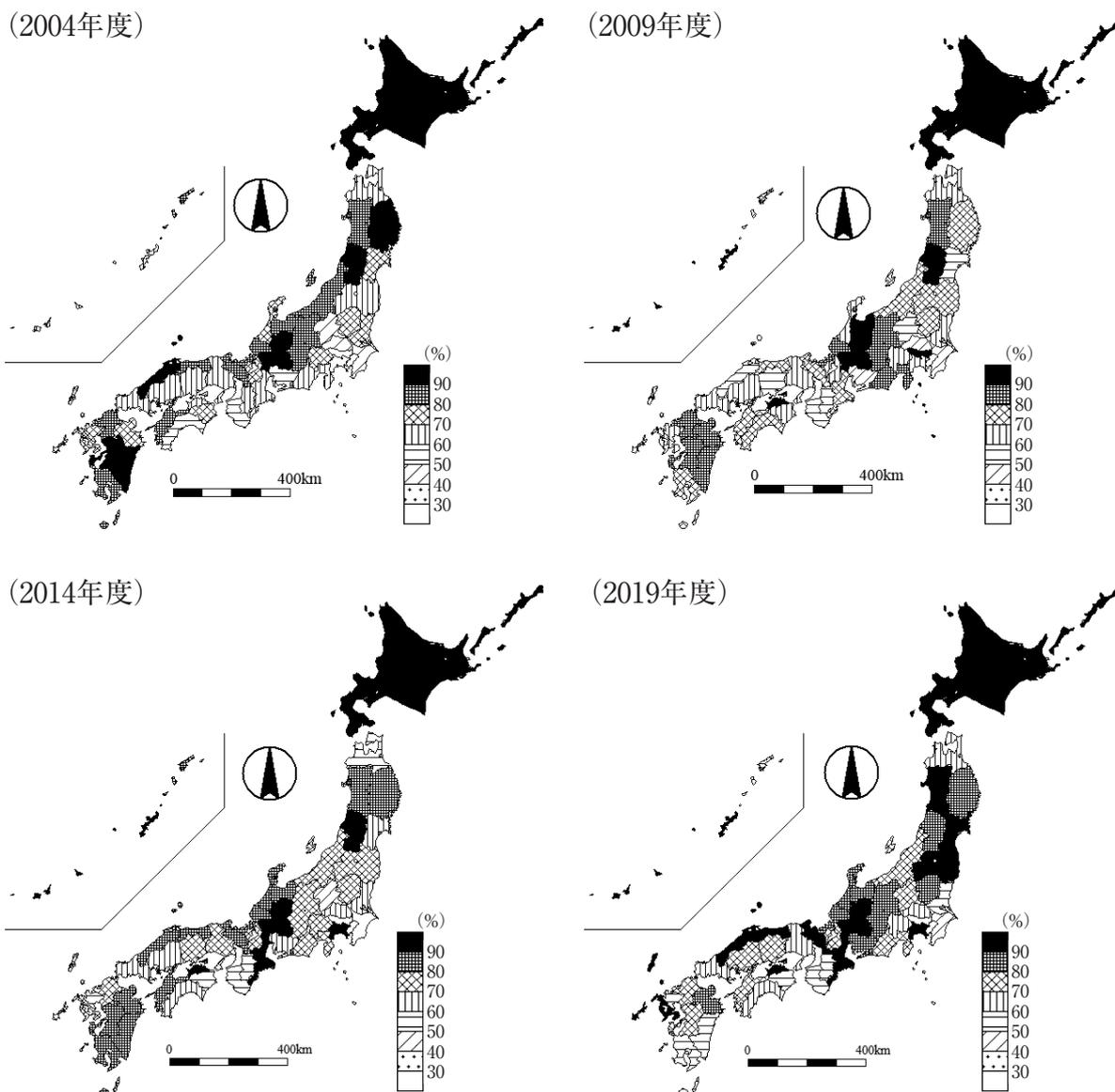
出典：農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度の実施状況」（各年度）より作成

く仕組み」（農林水産省農村振興局，2015）であり，体制整備単価協定を維持するセーフティネットとして位置づけられる活動である。このC要件の協定数は，減少しているもののその幅は小さい。この点に，中山間地域の集落の構成員が直面している実態が如実に示されていると考えられる。

加算措置については第5表に示した。活動項目が対策期ごとに変化しているため，体制整備単価協定以上に比較が難しくもあるが，規模拡大加算等の構造政策を反映させた加算措置だけでなく，小規模・高齢化集落支援，集落連携促進加算など農地保全の広域的な活動も徐々に減少傾向にあると考えられる。ただし，第4期対策から始まった超急傾斜農地保全管理加算は，相対的に多くの集落等で取り組まれていることがわかる。次章において分析するように，これらの加算措置が取り組まれている地域的な特徴にも注目する必要があるだろう。

4. 都道府県別にみた制度活用の実態

前章の日本全体における制度活用の実態を踏まえて，本章では都道府県別にみた制度活用の実態を明らかにする。ここで取り上げる指標は，①交付面積率，②協定数，③協定別の交付面積，④地目別交付面積，⑤地目別・基準別交付面



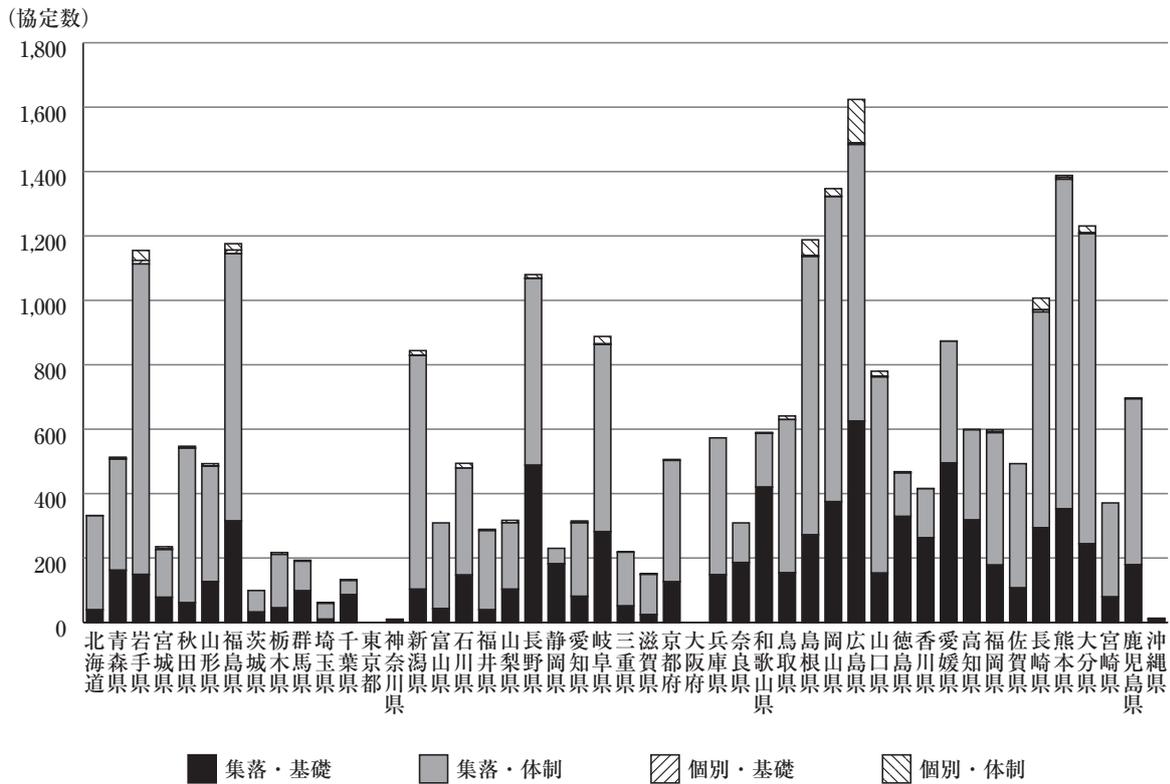
第5図 都道府県別にみた交付面積率（2004・2009・2014・2019年度）

出典：農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度の実施状況」（各年度）より作成

注. 東京都と大阪府の2014・2019年度は、交付金対象集落・個人がない。

積に加えて、⑥体制整備の各要件（A～C）の協定数、⑦加算措置の取り組み別協定数、⑧加算措置の取り組み面積とする。②～⑧は、最新年度の2019年度を取り上げる。

まず、交付面積率をみる。各対策期の最終年度における交付面積率を示したものが第5図である。ここからわかることは、まず北海道の値の高さである。

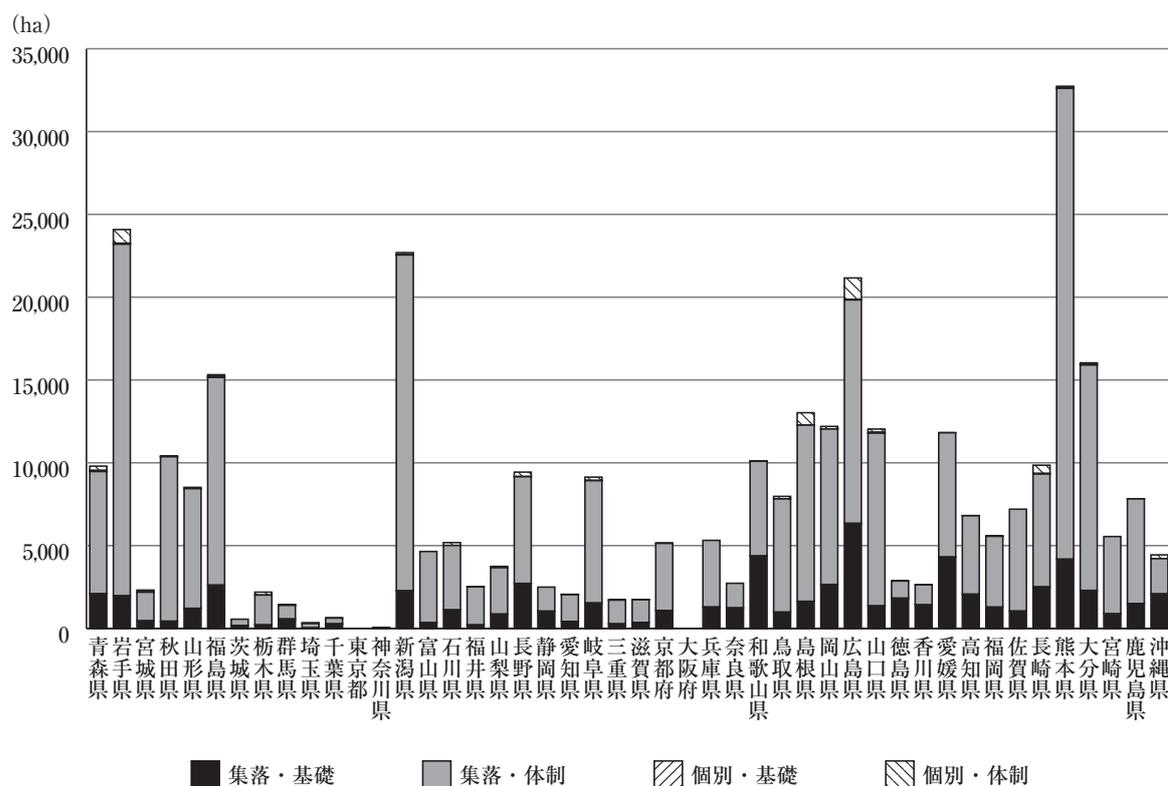


第6図 都道府県別にみた協定数（2019年度）

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

北海道では、どの年度も交付面積率は90%を超えており、既述した通りとくに草地の面積割合が高いという特徴がある。都府県においては岐阜県をはじめ、秋田県、山形県、富山県、福井県などの高さが特質されるが、それ以外の都府県では必ずしも明確な特徴を示すことが難しい。その一方で、各年度とも全国平均を下回っているのが、青森県、茨城県、栃木県、埼玉県、千葉県、山梨県、愛知県、滋賀県、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、愛媛県、高知県、佐賀県である。相対的に西日本に多い傾向にあるとともに、野菜や果樹の産地を抱える地域の多いことが推察される。しかし、このなかには水田率の高い県も含まれており、交付面積率の低さの要因分析は別途なされる必要がある。

次に協定数をみる。第6図は2019年度の都道府県別の協定数を示している。



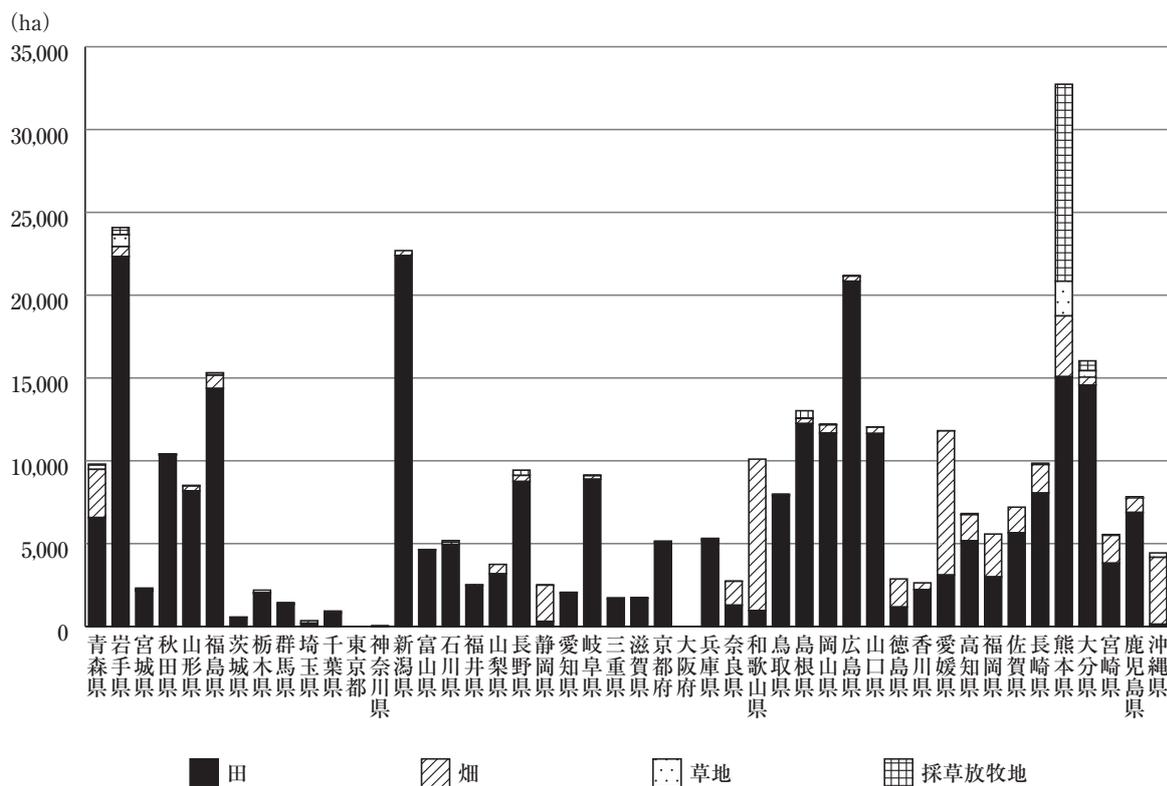
第7図 都道府県別にみた協定別の交付面積（2019年度）

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

注. 北海道の数値は次の通り。

集落・基礎 16,308ha, 集落・体制 304,995ha, 個別・基礎 22ha。

相対的に西日本において協定数が多いことがわかる。この年度の協定数のうち、31.3%が基礎単価の協定数である。西日本の各県において相対的に基礎単価の協定数割合が高いこともわかる。さらに協定別の交付面積（2019年度）をみたものが第7図である。北海道の面積が突出して大きいため注記に面積を示したが、集落協定の体制整備単価を受ける面積が大きいことがわかる。都府県をみても、総じて集落協定の体制整備単価を受ける面積が多くを占めている。とくに東北地方や北陸地方各県においてその傾向が顕著である。また、関東地方は交付面積そのものが小さいことも特徴として指摘できる。さらに、西日本のなかでも和歌山県や中国地方、四国地方の各県では集落協定で基礎単価を受ける面積が相対的に大きいことがわかる。



第8図 都道府県別にみた地目別交付面積（2019年度）

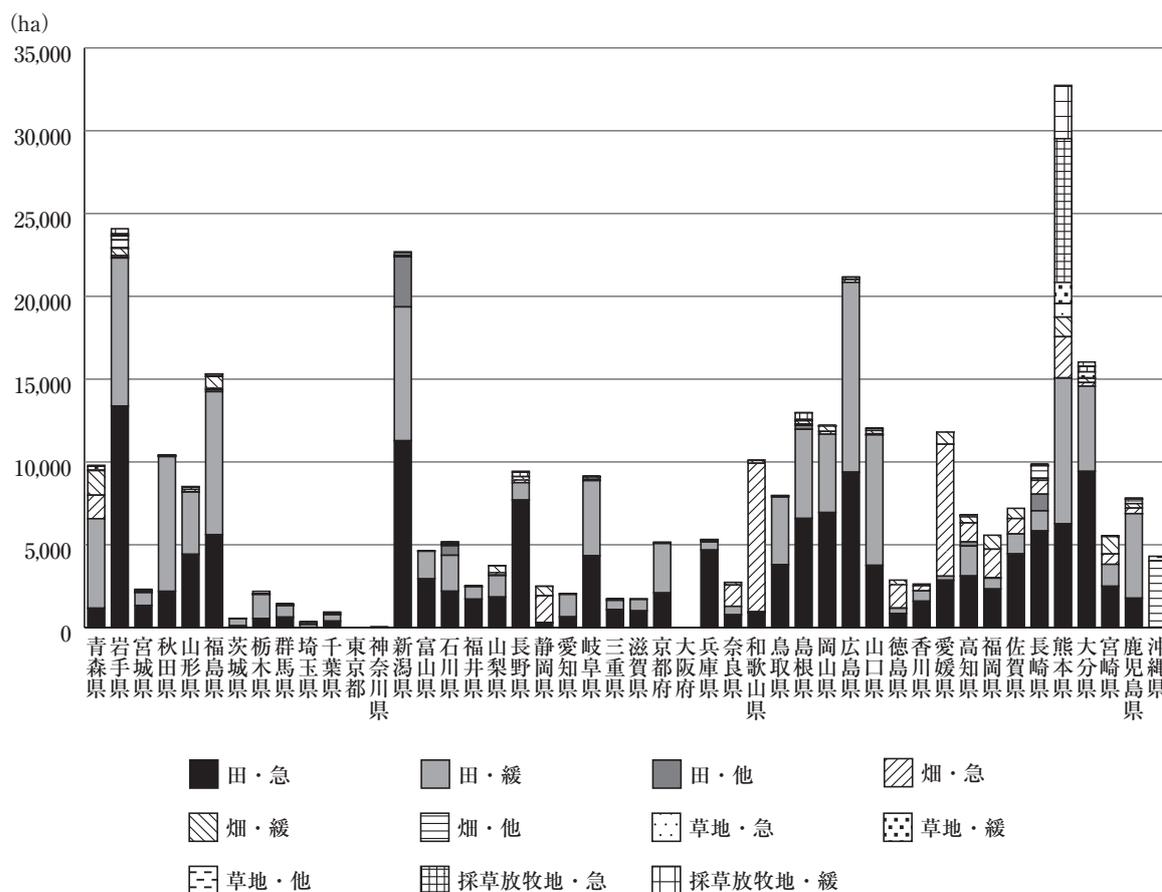
出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

注. 北海道の数値は次の通り。

田 36,873ha, 畑 5,024ha, 草地 279,416ha, 採草放牧地 11ha。

第8図は、都道府県別の地目別交付面積（2019年度）を示している。これも北海道が突出しているため注記に数値のみを示した。既述した通り、北海道では草地面積の大きさを改めて指摘しておきたい。都府県では、総じて田の面積割合が高いものの、青森県、静岡県、奈良県、和歌山県、徳島県、愛媛県、福岡県、熊本県、沖縄県などにおいて、畑および草地や採草放牧地の面積割合が高いこともわかる。果樹や工芸作物などの栽培が盛んな中山間地域が多いなど、それぞれの地域農業の特徴がそこに反映されていると考えられる。

地目別・基準別交付面積（2019年度）をみると（第9図参照）、とくに急傾斜の田の面積が多いのが岩手県、新潟県、長野県、島根県、岡山県、広島県、大分県などである。急傾斜の畑の面積が多いのが和歌山県、愛媛県などである。



第9図 都道府県別にみた地目別・基準別交付面積（2019年度）

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

注. 北海道の数値は次の通り。

田・急 5,185ha, 田・緩 31,643ha, 田・他 45ha,

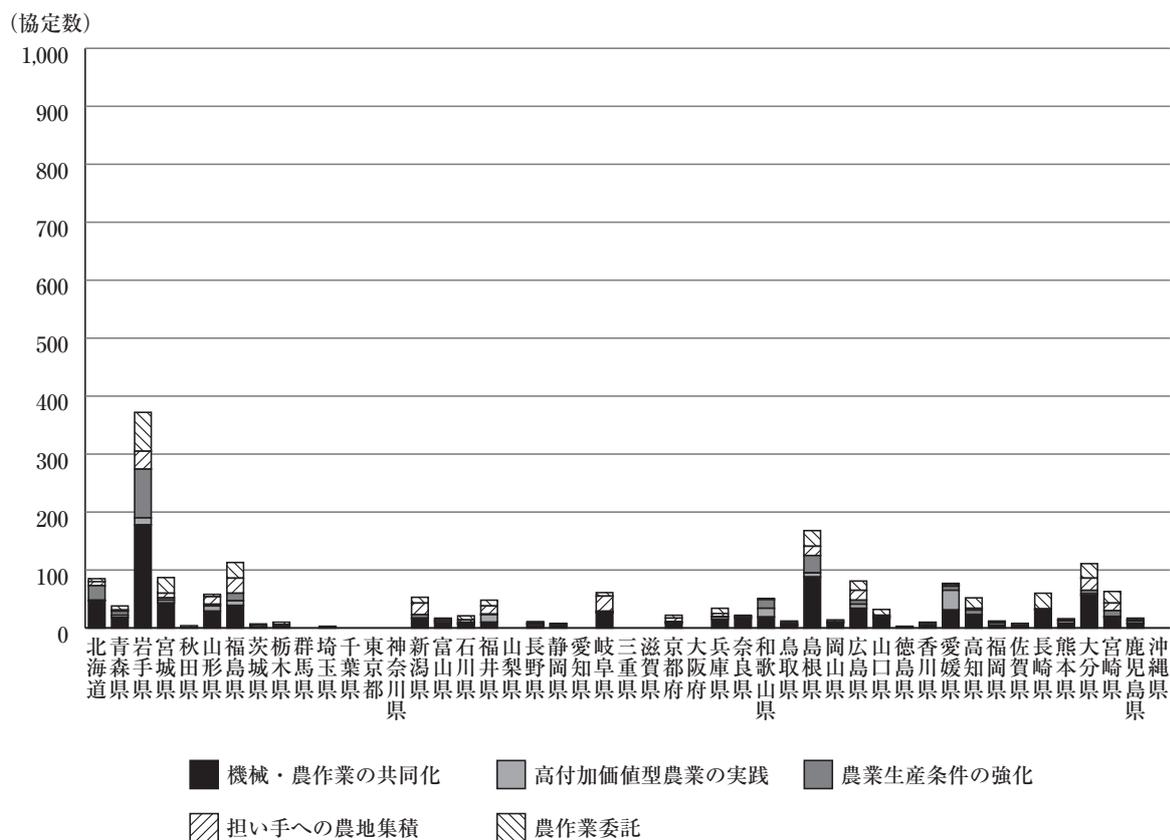
畑・急 48ha, 畑・緩 4,885ha, 畑・他 91ha,

草地・急 636ha, 草地・緩 8,389ha, 草地・他 270,391ha,

採草放牧地・緩 11ha。

果樹園を中心に急傾斜農地が中山間直払い制度の活用につながっていることが推察される。沖縄県の畑・その他は離島の平坦地での制度活用である。熊本県は、急傾斜の採草放牧地の面積が大きい点も特徴的である。

ここからは体制整備の取り組み別協定数についてみていく。第10図は、体制整備のA要件（5項目）の取り組み別協定数を示している。協定数は岩手県、島根県、福島県、大分県、宮城県の順に多い。総じて機械・農作業の共同化の

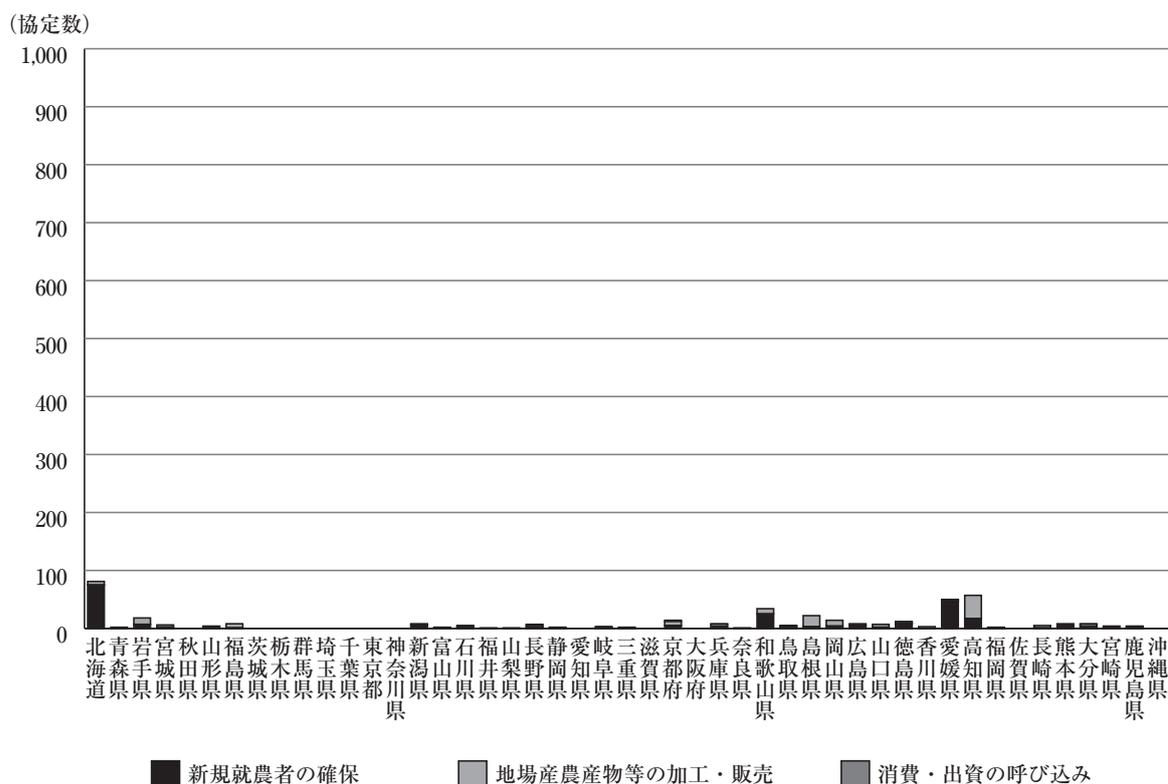


第10図 体制整備単価協定（A要件）の選択状況（2019年度：協定数）

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

取り組みが多いことがわかる。次いで農作業委託，担い手への農地集積が多い。集落営農に象徴されるように，農業機械や農作業の共同化は，比較的取り組みやすいものであることが推察される。他方で，担い手への農地集積や高付加価値型農業の実践などは，農業の持続性を考えるうえでは重要な取り組みではあるものの，一朝一夕には進めにくい取り組みであるだろう。

次に，第11図はB要件（3項目）の取り組み別協定数を示している。まず，A要件に比べてB要件の協定数が少ないことを指摘しなくてはならない。とはいえ，新規就農者の確保の取り組みが，北海道，和歌山県，愛媛県，高知県などで相対的に進展していること，地場産農産物等の加工の取り組みが，岩手県，島根県，岡山県，高知県などにおいて進展していること，などの特徴を指摘で



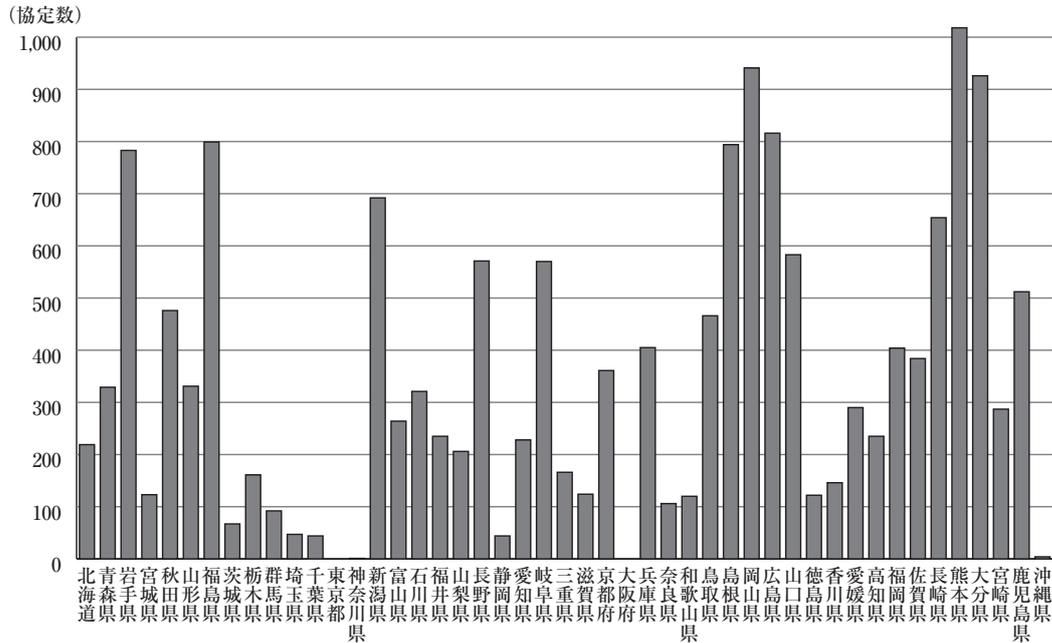
第11図 体制整備単価協定（B要件）の選択状況（2019年度：協定数）

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

きるだろう。

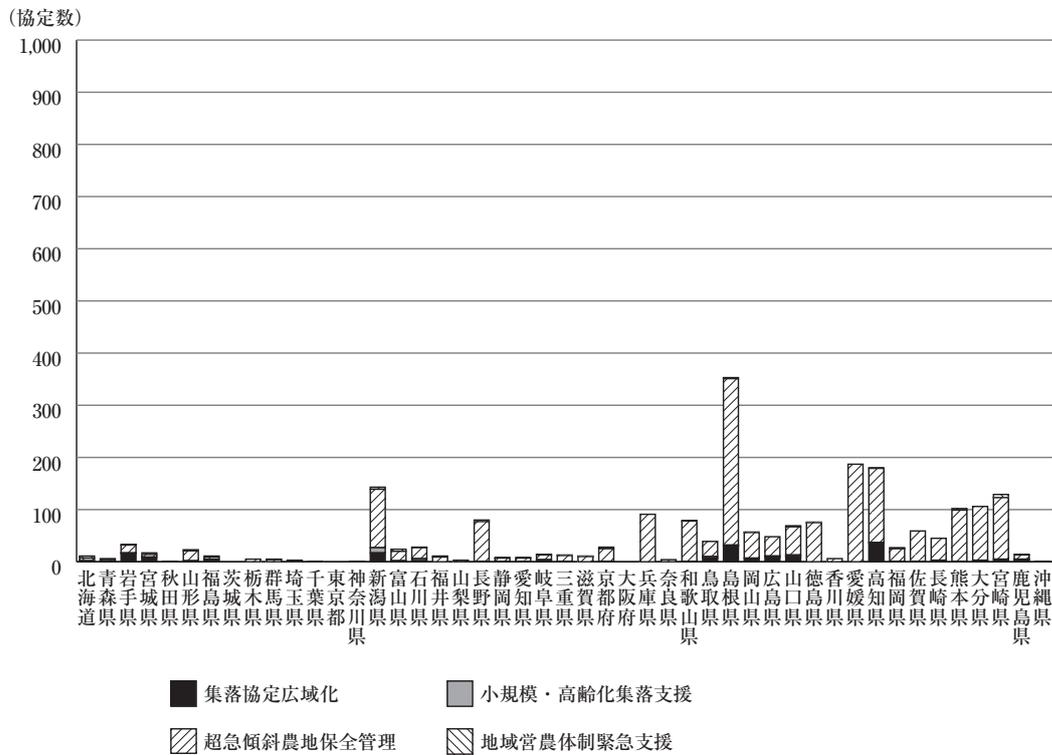
第12図に示したC要件（1項目）は、前章でも示した通り各都道府県において相対的に多く選択されている。東日本では岩手県，福島県，新潟県，長野県で，西日本では中国地方の各県や熊本，大分，長崎の各県などでそれぞれ協定数が多い。

さらに加算措置の取り組みをみると，協定数は圧倒的に超急傾斜農地保全管理が多い（第13図参照）。とくにこの取り組みは，西日本の各県で選択されていることもわかる。島根県や愛媛県，高知県など，各地域の耕地条件とそこでの営農の継続意思が反映していると考えられる。また，数は少ないものの集落協定広域化の取り組みが，高知県や島根県など一部の県においてみられる点にも注目しておきたい。



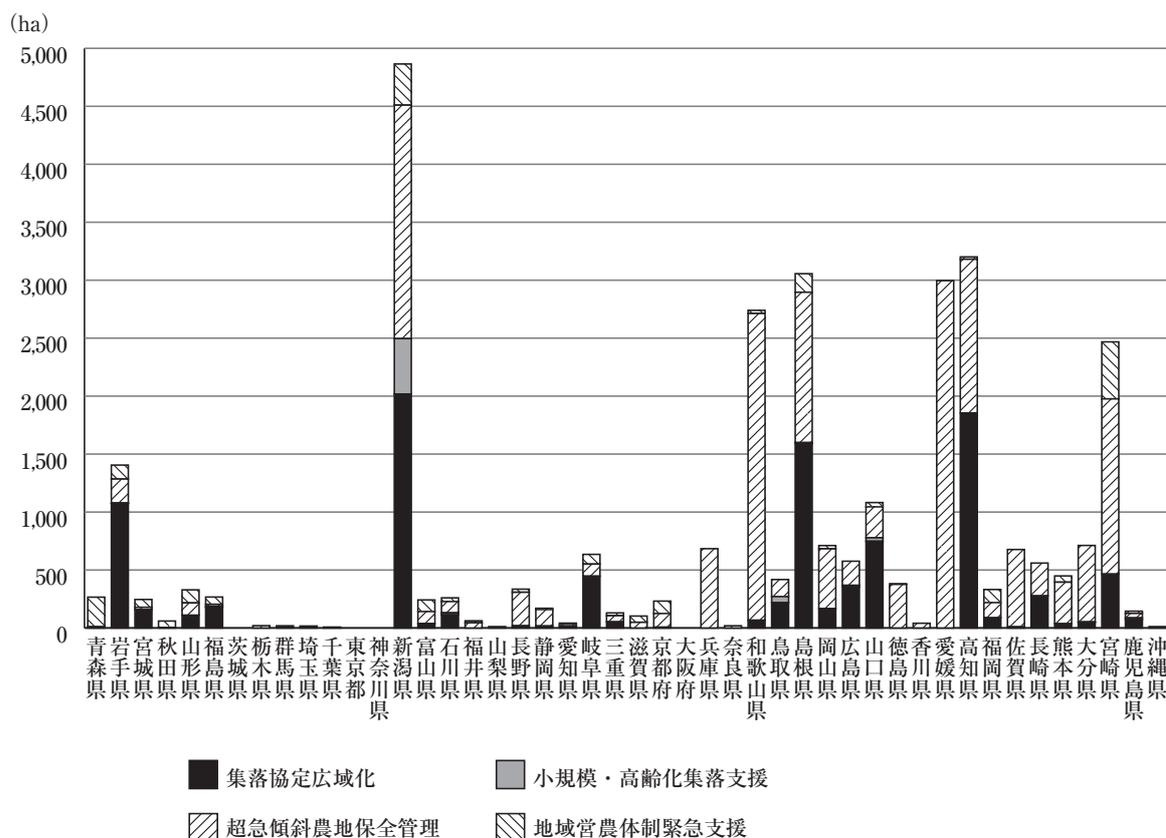
第12図 体制整備単価協定（C要件）の選択状況（2019年度：協定数）

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成



第13図 加算措置の活動項目別協定数（2019年度）

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成



第14図 加算措置の活動項目別協定面積（2019年度）

出典：農林水産省農村振興局（2020）「令和元年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

注. 北海道の数値は次の通り。

集落協定広域化 8,486ha, 超急傾斜農地保全管理 29ha,

地域営農体制緊急支援 15,815ha。

同じ内容を面積でみたものが第14図である。北海道をはじめ岩手県，新潟県，島根県，高知県などで，集落協定広域化の面積の大きさが特筆される。また，西日本を中心に超急傾斜農地保全管理の面積が大きいことも改めて確認しておきたい。なお，北海道では2019年度に導入された地域営農体制緊急支援志向加算のうち，人材活用体制整備型と集落機能強化型がそれぞれ協定数は1件のみではあるものの，面積が前者の11,220ha，後者の4,510haと大きな値となっており，新たな動きとして注目しておきたい。以上の実態を踏まえて，次章では中山間直払い制度の課題および今後の研究課題についてまとめることにしたい。

5. 中山間地域の持続可能な発展へ向けた中山間直払い制度の位置づけとその課題—今後の研究課題を含めて—

小田切（2016）は、橋口（2016）による中山間直払い制度の実施状況の分析を踏まえて、改めて制度の目的の明確化の重要性を指摘している。農林水産省の本制度の評価視点としていた4点、①耕作放棄地の発生防止、②多面的機能の維持増進、③将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施、④集落機能の活性化、に対して、①と②はこの制度が直接の目的とする効果である一方で、③と④は政策評価の適切な指標ではないとしている（小田切、2016）。こうした指摘は、橋口（2010）が中山間直払い制度に「限界集落などへの対応策としての役割を当制度に求めるとすれば、それは枠組みを遥かに超越した難しい課題を委ねることになる」とし、「今後の当制度の対象地域の行方を考えるに当たっては、過度に当制度のみに依存せず、他の諸政策をも動員しなければ、地域の再生は困難であろう」という指摘と通底する。その点で北海道の水田・畑作地帯における中山間直払い制度を活用した耕作放棄の抑制効果を明らかにした高山・中谷（2011）などの研究の意義がある。とはいえ、後述するように集落の構成員の高齢化のなかで、こうした耕作放棄抑制効果は当面期待されるものであり、その継続性が問われている。

すでに多くの中山間直払い制度に関わる研究において、畑の交付面積率の低さすなわち畑作中心の集落における活動の低迷が指摘されているが、そうした傾向は今日より顕著になりつつある。また、集落構成員の高齢化も進行しており、集落協定役員の平均年齢は農林水産省農村振興局の試算によれば、第1期対策の最終年度に54.8歳であったものが、第2期対策の最終年度で59.5歳、第3期の最終年度で61.6歳、第4期対策の中間年度で64.3歳となっている（農林水産省農村政策局、2018）。高齢化や人口減少が進む中で制度活用が困難になる地域も多くなっており、そのことは第4期対策の協定数、協定締結面積の減少に現れてきている。橋口や小田切（ともに2016）が指摘するように、中山間地域の「新しい仕組みづくり」をつくり出す「地域づくり促進効果」を生み出した

めにも「総合的な施策」の必要性が求められることになる。「中山間地域の問題³⁾」は農業問題に限らないものの、岡橋（2013, 2020）は「中山間地域の持続可能な発展のあり方を展望するために、地域の環境や資源、国土利用に視野を広げていくこと」の重要性を説いており、そのなかで、農業をはじめとする第一次産業は、経済基盤としての重要性だけではなく国土利用という視点からも再評価される必要がある。

その点で、活動が縮小してきているとはいえ、次のような取り組みの実践例から、中山間地域農業および中山間地域の「新しい仕組みづくり」の実態を検証する必要があるのではないだろうか。例えば、岩手県や福島県、島根県などにみられる「担い手への（農地）集積」等の取り組み、愛媛県を中心にみられる「高付加価値型農業の実践」、北海道を中心に進んでいる「新規就農者の確保」、高知県を中心にみられる「加工」の取り組みなどである。これらは、「攻めの仕組みづくり」の一端を示しているように思われる。こうした取り組みが、本制度の活用を通してどのように進められているのかを検証する意義がある。他方で、北海道や新潟県、島根県、高知県などでみられる「広域連携」や「小規模・高齢者支援」、愛媛県を中心にみられる「超急傾斜地の農地保全」もまた、地域の実態に沿って生み出されている「新しい仕組みづくり」の一端を示している可能性がある。これらの実態の解明は今後の筆者自身の研究課題である。その際、地域側の視点から「新しい仕組みづくり」を診る場合、中山間直払い制度だけではなく、国や都道府県、市町村の施策とともにNPO法人などによる地域づくり活動との関連性など、まさに「総合的な施策」体系のなかで取り組みの形成や継続のメカニズムを明らかにする必要がある。これらの検討は、別途試みることにしたい。

付記

本小論を、めでたく古稀を迎えられた日本大学法学部 小倉 眞 教授に謹呈させていただければ幸いです。小倉先生には、長年にわたって農業問題研究についてご指導をいただくとともに、度重ねて公私にわたる相談にも乗っていただきました。先生のますます

すのご健勝を祈念申し上げるとともに、引き続き諸事にわたってご指導賜りたくお願い申し上げます。

本稿の一部は、経済地理学会関西支部例会（2020年2月：奈良大学）において発表したものである。当日、貴重なコメント等をいただいた諸先生方に厚く御礼申し上げます。本研究を進めるにあたっては、文部科学省の科学研究費基盤研究(B)「現代山村の存立構造とレジリエンス—山村の持続可能性の追究—」（代表：岡橋秀典教授：研究課題／領域番号 18H00771）を使用した。

注

- 1) 体制整備単価協定を結ぶことで、交付金単価は10割が交付されることになった。
- 2) 「集落協定のメンバーの高齢化や担い手不足が顕在化し、向こう5年間農地を荒廃から守りきれない危機感が高まっている」と論じた日本農業新聞の報道を受けて、小田切氏が指摘したものである（小田切，2016）。
- 3) 田代（1999）によれば、「中山間地域問題」は生産条件不利（マイナスの差額地代）の問題である一方で、「中山間地域の問題」は地域の減少にともなう問題として、両者を整理している。

参考文献・参考資料

- ・大内 力 編集代表・今村奈良臣編集担当 1993. 『「新農政」を斬る 日本農業年報39』, 農林統計協会, 243p.
- ・岡橋秀典 2013. 「定常型社会における山村の持続的発展と自然・文化資源の意義—東広島市福富町を事例として—」, 福島大学商学論集81-4, pp.39-56.
- ・岡橋秀典 2020. 『現代農村の地理学』, 古今書院, 122p.
- ・小田切徳美 2001. 「中山間地域等直接支払制度の現状と課題」, 梶井 功・矢口芳生 編 『「食料・農業・農村基本計画」の点検と展望 日本農業年報47』 農林統計協会, pp.26-44.
- ・小田切徳美 2001b. 「直接支払制度の特徴と集落協定の実態」, 21世紀の日本を考える14, pp.6-7.
- ・小田切徳美 2006. 「中山間地域の実態と政策の展開」, 小田切徳美・安藤光義・橋口卓也編 『中山間地域の共生農業システム—崩壊と再生のフロンティア—』, 農林統計協会, pp.1-15.
- ・小田切徳美 2016. 「＜私の読み方＞中山間直接支払制度をどう見るか」, 橋口著・小田切監修 『中山間地域直接支払制度と農山村再生』 筑波書房, pp.57-62.
- ・高山太輔・中谷朋昭 2011. 「中山間地域等直接支払制度による耕作放棄の抑制効果—北海道の水田・畑作地帯を対象として—」, 農業情報研究20-1, pp.19-25.
- ・田代洋一 1999. 「中山間地域政策の検証と課題」, 田畑保編 『中山間の定住条件と地域政策』 日本経済評論社, pp.177-221.

- ・農林水産省農村振興局 2015. 中山間地域等直接支払制度 第4期パンフレット.
- ・農林水産省農村振興局 2018. 中山間地域等直接支払制度 中間年評価【第4期対策】 https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/4_ki_chukanhyouka_kekka.pdf（最終閲覧日：2020年10月10日）
- ・農林水産省 2019. 中山間地域等直接支払制度（第4期対策）の最終報告. https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/attach/pdf/index-22.pdf（最終閲覧日：2020年10月10日）
- ・橋口卓也 2008. 『条件不利地域の農業と政策』, 農林統計協会.
- ・橋口卓也 2010. 「中山間地域等直接支払制度の評価と展望」, 農業経済研究82-4, pp.258-264.
- ・橋口卓也 2016. 『中山間直接支払制度と農山村再生』, 筑波書房, pp.1-56.
- ・橋詰 登 2016. 「農村地域政策の体系化と政策課題—中山間地域等直接支払制度に焦点を当てて—」, 農業経済研究88-1, pp.83-98.
- ・山下一仁 2001. 『一制度の設計者が語る—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.