

中山間地域等直接支払制度に関する一考察

持続可能性の観点から

中山 琢夫

あらまし

1987年、ブルントラント委員会の「Our Common Future」以来、世界的に持続可能な発展という概念が世界中に広まり、農業の持続可能性もまた、世間の関心を集めるようになった。第二次世界大戦後の食料増産を目的とした生産性向上施策にともなう、農業の工業化は数々の問題を引き起こしたことは周知のとおりであるが、価格市場政策といった、補助金政策もこれに貢献していた。1992年のCAP改革では生産と所得補償のデカップリングされた直接所得補償が導入された。一方、わが国においては、92年には「新しい食料・農業・農村政策の方向」を公表し、1999年には新基本法「食料・農業・農村基本法」が制定された。ここでは、農産物市場価格を市場メカニズムにゆだね、価格変動の影響には経営安定対策で対処するという、価格政策から直接支払い政策へ転換がなされた。わが国においてはじめての直接支払い制度は、中山間地域直接等支払制度である。

本研究ノートは、デカップリングされた価格政策、すなわち直接支払いへの移行によって、環境への影響をはじめとする補助金政策の問題点は解決できたのかを検証した。ここで、支払いの目的・対象、費用負担において問題があることが明らかとなった。

本研究ノートでは、この問題の根底には、農業地域を中央集権的に画一的に横切りして解釈していることにあるという仮定のもと、バイオリージョナルなまとまりを基準に農業地域を解

釈することを提言するとともに、一例として、わが国をはじめとするモンスーンアジアの特徴的な圃場である棚田の流域連関を用いて、その特性を実証した。

同時に、プロシューミング(生産=消費)の概念から、市民の農業参加について言及し、バイオリージョンとプロシューマーのハイブリッド戦略の可能性について指摘した。

1. はじめに

持続可能な発展という考え方とことばが世界的に広く流布するようになったきっかけは、1987年に国連の「環境と開発に関する世界委員会」が出した「Our Common Future」であり、農業の持続可能性もこの持続可能な発展の一局面として改めて世間の関心を集めるようになった。¹ また1992年3月にはOECDの第11回農業大臣会合が行われ、農業と環境の問題が重要課題として取り上げられ、「農業が環境に及ぼす影響には正と負の両面があること」、「農業は、環境の持続性や農村地域資源の保全に一層貢献しうること」、「農業政策の改革は有益であること」、「OECDは、農業と環境の関係およびその政策的含意について、さらに研究を深める必要があること」の四点が合意された。² 同年に行われたリオデジャネイロにおける地球サミットでは、「アジェンダ21」の14章において「持続可能な農業・農村開発」が明確に位置づけられている。³

第二次世界大戦後、先進諸国はまず食糧の増

¹ 久馬 [1997] 「はじめに」

² 嘉田 [1996] 97 ページ

³ 横川 [1996] 79 ページ

産を目的として生産の効率化を図った。その手法は、主に機械化、化学化、施設化、装置化、あるいは規模の拡大といったものであったが、こうした農業の工業化は、数々の環境問題を引き起こした。

環境への影響をもたらす近代型農業の形成には、工業をはじめとする戦後の他産業における科学技術の進歩や、それに伴う飛躍的経済成長といった社会情勢が原因のひとつとして考えられるが、フェネルが「価格市場政策が集約化とモノカルチャーを促進するという事実であり、集約化とモノカルチャーの両方とも生物多様性に損害を与えるもので、結果的に環境汚染をもたらしかねないものである」⁴と指摘するように、補助金をはじめとした農業への政策介入も環境に影響を与えていると考えられる。

こうした流れの中、OECD勧告を受けて価格支持政策を否定するWTOの基準に合わせるように、92年のCAP改革では生産と所得補償のデカップリングされた直接所得補償が導入された。同時に、罰金付きの量的な生産割当ての拡大⁵、すなわちセットアサイドといった生産調整も行われることになった。一方、わが国においては、92年には「新しい食料・農業・農村政策の方向」を公表し、1999年には新基本法「食料・農業・農村基本法」が制定された。ここでは、農産物市場価格を市場メカニズムにゆだね、価格変動の影響には経営安定対策で対処するという、価格政策から直接支払い政策へ転換がなされた。

わが国においてはじめての直接支払い制度は、中山間地域直接支払い制度である。これは、多面的機能の低下がとくに懸念される中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保するという観点から、2000年から行われているものである。

本研究ノートの目的は、デカップリングされた価格政策、すなわち直接支払いへの移行によって、環境への影響をはじめとする補助金政策の問題点は解決できたのかを、とくに先行研究のレビューを中心に現状の把握を行ったうえで若干の検証を行い、問題の所在を明確にすることで、今後の研究の方向性を示すことである。

したがって、本研究ノートは学術的なツールを用いて独自の分析を行う、といったレベルのものではなく、こうした分析のための準備作業のような位置づけのものであることを断っておかねばならない。

2. 中山間地域等直接支払制度に対する批判的考察

本章では、とくにわが国における中山間地域等直接支払制度をとりあげ、支払いの目的・対象・費用負担の三点から、この制度を批判的に考察する。⁶

2.1 支払いの目的に関する問題

わが国は食料の安定確保と農業の多面的機能を新基本法の理念に据え、これを切り札にWTO交渉(ドーハラウンド)に挑んだ。ここで唯一具体化したのが、新基本法第35条第2項の「中山間地域等においては...多面的機能の確保をとくに図るための施策を講ずる」ことであった。WTO農業協定の「緑の政策」における直接支払いは、あくまで地域の「不利性」のみを問題にし、「支払いの額は、所定の地域において農業生産活動をおこなうことに伴う追加の費用または収入の喪失に限定される」としているが、わが国は「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という観点」にたち、あたかも直接支払いが多面的機能に対する対価の支払いであるかのごとき関係においたことで、国際標準から外れていると田代は指摘する。⁷

一方で合田は、そもそも中山間地域において直接支払いを実施するのは、その地域では農業が中心的な人間活動であって、それによって地域の社会経済が維持され、空間的にも保全されているという認識から出発しており、その中山間地域が危機に瀕しているなら、そこからの脱出のために農業を維持する施策を打ち出すためであって、そ

⁴ フェネル[1999]526 - 527 ページ

⁵ 1967年から砂糖生産には生産割当てが導入されていたが、1984年の牛乳生産への適応まで拡大は拒まれていた。

⁶ 戦後農業政策の推移および価格支持政策から直接支払いへの移行過程については、中山[2006]を参照

⁷ 田代[2002]5 - 6 ページ

の場合、中山間地域直接支払による補助金の額が、労働力を確保するにはあまりに少額で、直接支払い額のみでは個々の経営の継続や若者の就農に非力であることは否めないとしている。⁸

この補助金額の不足について、田代は、EUがマクシャリー改革とアジェンダ2000を通じて環境政策との関連を強めつつ、国際競争力の点から政府価格を引き下げ、「価格＋一般直接支払い」でカバーし、その上で条件不利地域直接支払いによってカバーするという二階建てにしているのに対し、わが国では、一階部分の経営安定政策を平成19年度から40万の担い手経営に絞り、担い手以外は一階部分が無視されていると指摘する。いいかえると、中山間地域等直接支払制度は、中山間地域が果たす多面的機能への支払い、生産条件不利をカバーする「マイナスの差額地代」支払い、生産条件不利の改善資金（圃場整備、鳥獣害駆除など）地域資源管理補填を軸とする集落機能維持活性化助成金といったさまざまな要素を持たざるを得なくなっているということになる。は国民理解を得るための建前、は支払い単価が中山間地域等と平地地域との生産条件のコスト差の8割とされているように、経済的本質であり、は半額以上のプール金であわよくばなされるプレミアム効果、が危機に瀕する中山間地域の農業を維持するという目的でWTO協定にあわせるという真の狙いであり規定的であると田代は述べている。⁹ したがって、一階部分が欠如しているわが国の補助金政策上において、その経済的な本質は「マイナスの差額地代」への支払い、言い換えると平地と比較した条件不利地不足支払いの域を出ないということになる。たとえば、50aの急傾斜に属する水田を所有していたとして、10aあたり21000円の満額の支払いを受けたとしても、半額以上は集落でのプール金として蓄えることが求められているので、実際の受け取りは年額5万円程度であり、これをもって個々の農家家計が潤い、耕作意欲が湧いてくるというものとはいえない。

すなわち、わが国の直接支払いは農業の多面的機能、いいかえると、外部経済効果にたいする支払いかといえれば決してそうではなく、価格政策の削減・廃止に対する代償政策にすぎない。¹⁰

2.2 支払いの対象に関する問題

ところで、「中山間地域等直接支払制度骨子」においてこの制度の目的は、「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、農業生産の維持を図りつつ、多面的機能を確保するという観点から、国民の理解の下に、直接支払いを実施する。」と述べられている。また、対象農地は「特定農山村法等の指定地域のうち、傾斜等により生産条件が不利で耕作放棄地の発生の懸念の大きい農用地区域内の一団の農地とし、指定は、国が示す基準に基づき市町村長が行う」とし、具体的には「急傾斜農地（田1/20以上、畑15度以上）自然条件により小区画・不整形な水田（大多数が30a未満で平均20a以下）草地比率の高い（70%以上）地域の草地、傾斜採草放牧地、また市町村長の判断により緩傾斜農地（田1/100以上、畑8度以上）高齢化率、耕作放棄率の高い地域を対象とすることも可能とする」とされている。¹¹

平成16年度中山間地域等直接支払制度の実施状況によれば、北海道を除く都府県の協定地区別提携面積は、図2-1のとおり「田」での取り組みが多いことが分かるが、このうち協定が締結された直接支払いの受け取り農家の基準は、前述の20分の1（水平に20メートル進んで1メートル高くなる傾斜）の傾斜をもつ急傾斜田である。これ以上の傾斜地には一律10aあたり21000円が支払われる。この傾斜20分の1という基準は、農水省が中山間地域の農地の基盤整備の必要から1988年に実施した「水田要整備量調査」において対象とした基準と同一である。¹²

中島はこれを受け、「棚田」の定義として傾斜

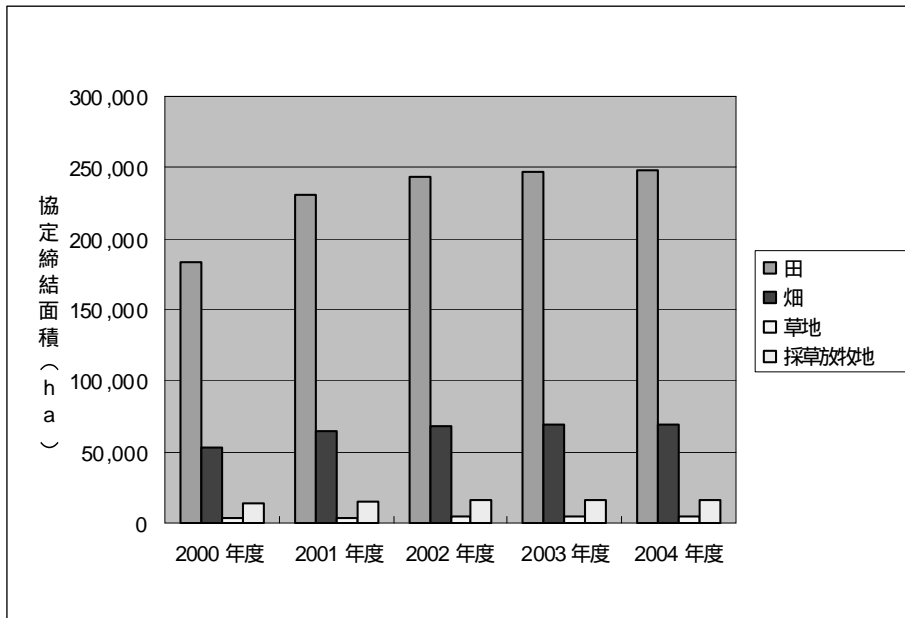
⁸ 合田231 - 243ページ

⁹ 田代[2002]7 - 12ページを要約

¹⁰ 田代[2003]193ページ

¹¹ 中山間地域とは、行政的な農業地域を都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の4分類のうち、中間農業地域と山間農業地域を一括して呼ばれているもので、DID（国勢調査地区のまとまりとして指定される人口集中地区）面積率、または宅地率、耕地率、林野率などを指標として地町村単位に指定するもので、自然地理学的土地特性による区分ではない。（増島[2002]30ページ）したがって、中山間地域の概念と傾斜地基準は直接的に連関するものではない。

¹² 中島[1999a]13ページ



「平成16年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成

図2-1 地区別協定締結面積（北海道を除く）

1/20以上を基準としている。すなわち、中山間地域等直接支払制度における「急傾斜地」と中島の定義した「棚田」は同義である。

中島によれば、傾斜が7分の1から20分の1というかなりゆるく、ほとんど圃場整備がなされており、10～20aの比較的大きな区画を持つ水田となっており、また6分の1以上の傾斜が急な水田は、区画整理もできず、1a以下の小区画の水田まで含まれている。本研究ノートにおいては、中山間地域直接支払制度における「急傾斜地」と中島の分類する「棚田の中の傾斜の緩急」の概念を用いて、前者を「ゆるい急傾斜地」、後者を「急な急傾斜地」と呼ぶことにする。ちなみに、「急な急傾斜地」の比率は、先述の「水田要整備量調査」によると全棚田面積の13.3%である。¹³

平場の圃場が、仮に旧農基法の構造政策が目指した「一筆30a以上」であるとすると、10～20a単位の水田は不利性を持っていないとはいえないが、それ以上に、同じ中山間地域のなかで、10～20aと1aとの差の方が大きいことは明らかである。中島が「傾斜が20分の1以上であっ

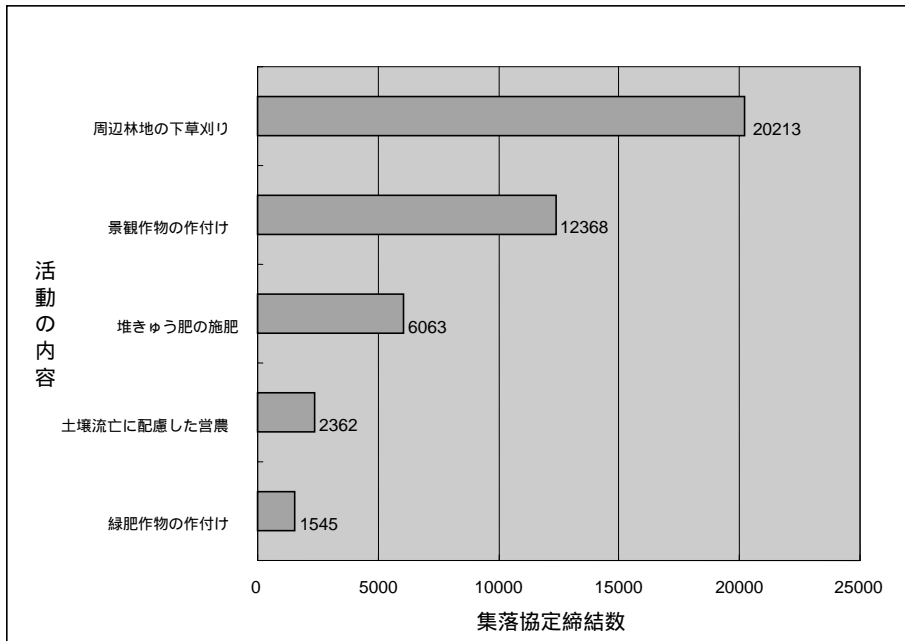
ても圃場整備をした水田は、地元の人は棚田とは言わない」¹⁴と指摘するように、支払い対象を「耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等」という名目において、区画・圃場整備をおこなっている農地と1a未満の棚田を一律に定義し、「10aあたり一律21000円」支払うのは問題がある。

この制度は「1ha以上の面的なまとまりのある農地」と「5年以上継続される農業生産活動等」を要件としており、区画・圃場整備の行われている「ゆるい急傾斜地」では農地の集積が比較的容易であり、協定を結びやすく、また、支払い制度以前から機械化などの進展により耕作が継続されやすいが、「急な急傾斜地」では農道整備もままならず、過疎・高齢化によって、条件を満たすことが容易ではない。宮崎が指摘するように¹⁵、集落共同活動が継続できないほど人的活力が衰退している集落では、高齢化や過疎化があまりに進んでいるせいで、5年間の集落協定を結ぶことさえ不可能で、多面的機能が守ることができない。このことは、中山間地域の中での経

¹³ 前掲書31ページ、中島は、1/6急傾斜地に開かれた棚田が、景観的に棚田といえるものであると指摘している。

¹⁴ 中島[1999b]7ページ

¹⁵ 宮崎[2000]48ページ



「平成16年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」農林水産省農村振興局12ページより作成
 集落協定の総数は33331件であるが、「多面的機能を増進する活動」を重複して行っている場合もあるので、これらのデータを総計しても、集落協定の総数とは一致しない。

図2-2 「多面的機能を増進する活動」の実施状況(全国ベース)(上位5項目)

済的、環境的格差が生まれることを意味する。

では、実際に協定により行われている多面的機能の保全対策はどのようなものなのだろうか。図2-2が示すように多面的機能を増進する活動においては、「周辺林地の下草刈り」が61%と最も多く、次いで「景観作物の作付け」37%、「堆きゅう肥の施肥」18%となっている。この傾向はこの制度が始まった2000年度から一貫したものであり、小田切は、とくに上位二項目については、日常的活動としてすでに取り組みされていることが多いからであろうと指摘する。¹⁶ いいかえると、農家や集落が現状維持を超える支払いを受け、農業生産部門に振り向けた結果、生産可能量が増えることがありうるということである。

価格支持政策は、納税者と消費者の二重の負担のもので過剰をもたらす市場歪曲的な政策であるとされ、同時に生産量に対して無制限に補助を行うので、農業者による農薬の多投入、化学

肥料の多施肥を促し、環境破壊をもたらす恐れがあった。一方、中山間地域直接支払制度骨子によれば、この制度は「農法の転換まで必要とするような行為(肥料・農薬の削減等)は求めない」。中山間地域等直接支払制度は、一戸あたりの支払い受給総額の上限を100万円に定めている¹⁷が、農地面積に応じて支払われ、肥料・農薬の削減を求めない支払いである。したがって、この制度は農業者に直接に支払われるという手段によって市場を歪曲することはなくなったが、支払金が環境に影響をあたえる可能性を拭い去ることはできていない。合田は、たとえば支払い金を肥料、農薬、機械の購入や雇用労働力にあてる時、生産性や作業効率の向上によって生産量は増加するが、生物多様性や土壌条件等にマイナスの影響を与えるような事態が考えられるとし、この場合は環境支払いと呼べないとしている。¹⁸ とくに、区画圃場整備の行き届いた、中島

¹⁶ 小田切[2002]21ページ

¹⁷ ただし、「第三セクター等には適用しない」ともされている

¹⁸ 合田[2001]45ページ

の分類による「ゆるい急傾斜地」においては、機械化等によって農地の集約化が行われている場合が多く、特に注意を要する。

2.3 費用負担に関する課題

食料・農業・農村基本法第35条は、「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。」とし、「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、農業生産の維持を図りつつ、多面的機能を確保するという観点から、国民の理解の下に、直接支払いを実施する。」という中山間地域等直接支払制度の目的によって、財政から中山間地域等への多面的機能に対する支払いを行っている。

表2-1 農業・農村の持つ多面的機能の効果と帰属者

	機能の大分類	小分類	効果の帰属者
内部経済	農林産物生産	安定農産物提供	農産物の消費者
	所得・資産形成	農家所得形成	農家
		地域雇用派生	雇用された地域住民
		資産維持	農家
外部経済	食料安全保障	食料安全保障	国民
	環境保全	国土環境保全 (洪水防止・土砂崩落防止・土壌浸食防止・ 河川流況の安定・地下水涵養)	国民、地域住民
		地域環境保全 (水質浄化・有機性廃棄物分解・ 大気浄化・気候緩和・ 資源の過剰集積収奪防止)	国民、地域住民
		生物多様性保全	人類、国民
	緑資源・	日本の原風景保全、 人口自然景観形成	地域住民、訪問者
	オープンスペース提供	憩い・安らぎ提供	地域住民、訪問者
		保養・休養	地域住民、訪問者
	都市的緊張の緩和	自然体験・情操教育	地域住民、訪問者
地域社会の形成・ 維持	伝統文化保存、 地域社会振興	国民、地域住民、訪問者	



出典 嘉田[1996]99 ページ

図 2 - 3 財・サービスの農業・農村の多面的機能の分類

2000年12月14日、農林水産大臣から日本学術会議会長に対し、「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」諮問がなされた。これを受け、日本学術会議は2001年11月に「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」答申をおこなった。この答申によれば、「多面的機能は、食料や木材の供給等農林業生産や森林管理活動に付随して発現するが、これらの機能は、重要な効用をもつにもかかわらず、一般に市場が成立せず、その供給に対して支払いがなされることのない「プラスの外部効果(外部経済)」として認識されており、したがって、これらの機能の維持保全については、市場機構を通じて達成することは困難で、また多面的機能を伴う農林業生産や森林管理活動に投入される資源についても、社会的に見て十分な水準を確保することができない。これはいわゆる『市場の失敗』にほかならない」とし、「これらの諸機能は、生産活動の過程で不可避免的に生じる一種の結合生産物であり、またそれは、国民がそのプラスの外部効果を無差別に受け取ることでできる、『公共財』としての性格を有する」とされている。

表 2 - 1 は、日本学術会議の答申内容を嘉田の分類に当てはめたものである。この表から、受益者の範囲も極めて広いことが読み取れる。

嘉田は、多面的機能の費用負担について、公共経済学でいう「非排除性」と「競争性」から分類

している。¹⁹ ここで、「排除性」とは、財・サービスの提供にあたって、対価を支払わない財・サービスの享受者を非常に廉価に排除できるかどうかによって決まる性質である。すなわち、「排除性」が高いということは、ほとんど費用をかけることなしにフリーライダーを取り除くことができるということである。一方、「競争性」とは、財・サービスの消費にあたって、ある消費者がすでに消費しているときに、他の消費者が同時にその財・サービスを消費できるかどうかによって決まる性質である。

通常取引される財・サービスは排除性と競争性がともに高いのに対し、国家安全保障、司法制度などのもたらすサービスは排除性、競争性ともに極めて低く、公共経済学では「純公共財」と呼び、その対極にあるのが「私的財」である。この「純公共財」と「私的財」の中間に位置するものは「準公共財」と呼ばれ、このうち競争性のおよぶ範囲が地域的に限定されている財を地域公共財と呼ぶ。嘉田は、農林業もまた多面的機能の多くは排除性または競争性あるいはこれら両者はあまり高くないとしたうえで、農業における財・サービスを図 2 - 3 のように定性的に表した。²⁰

こうした嘉田の分析を受け、合田は国民による費用負担の問題の検討にはとくに「排除性」が重要であると述べ、「排除性の高低」と「環境便益と環境損失の防止の基準点」²¹をもとに、「競争

¹⁹ 嘉田[1996]99 ページ

²⁰ 前掲書 99 ページ

²¹ 合田は、ウィスコンシン大学のプロムリー教授の「基準点 reference」概念に基づく「便益」と「損害」の発生の理論を引用し、「基準点」は最終的に科学的知見によってではなく社会的判断によって決定されると指摘したうえで、これをわが国の水田のもつ多面的機能にあてはめれば、わが国の多面的機能論は存在している「環境便益の提供」よりも失われた状況下での「環境損失の防止」論を重点的に展開してきたと述べている。合田[2001]47 ページ

表 2 - 2 外部経済の類型化

		受益者の排除性	
		高い	低い
外部経済効果	環境便益の提供	<u>タイプA</u> ・情操・環境教育の場 ・レクリエーション活動の場	<u>タイプB</u> ・伝統的文化・景観の保存 ・生物・生態多様性の保全
	環境損失の防止	<u>タイプC</u> ・水源涵養	<u>タイプD</u> ・洪水防止・土砂崩壊防止 ・食料安保 ・農村雇用

合田[2001]53 ページより引用

性」を指摘しつつ、多面的機能の類型化し、受益者を検討するとともに、費用負担について議論している。²² 合田による分類は表 2 - 2 のとおりである。

タイプAは排除性が高く、環境便益の提供に関わる機能である。いいかえると、社会的に保持すべき環境水準よりも高い便益が提供され、受益者が特定されやすい場合である。農村景観や伝統文化の継承などは一般に受益者の特定が難しいといわれるが、自然体験学校や伝統文化体験など、参加するか否かによって受益者が特定されうる場合もある。このような、活動体験者に対する受益者負担原則による費用負担はすでに実施されているとこともある。また、グリーンツーリズムによる農家民宿、市民農園、農村景観のなかを通る有料道路なども類似の例として上げられる。

タイプBは排除性が低く、環境便益の提供に関わる機能である。いいかえると、社会的に保持すべき環境水準よりも高い便益が提供されるが、受益者の特定が技術的に困難があるいは排除費用が便益に対して高額な場合である。たとえば、伝統的な農山村景観や文化、生物多様性の保全

などはここに分類される。これらは一般に共同消費が可能であるから、競合性は低く、また、受益者の特定が困難であるため排除性低い。また、これらには存在することに価値を見出すという非利用価値が存在し、地域を訪れた直接的利用者だけを対象とするような負担方法を採れば、公平性が欠如する。したがって、公的負担は必要であろう。しかし、対象とする地域の環境保全に価値を見出さない人もいるので、保全費用のすべてを公的負担とするのは適当ではない。保全基金や地域農産物の産直、あるいは利用料などの手段による受益者負担の併用が望ましい。²³

タイプCは排除性が高く、環境損失の防止にかかわる機能である。いいかえると、社会的に保持すべき環境水準が提供され、その受益者は容易に特定される場合である。たとえば、水源涵養機能などがここに分類される。わが国において、水資源は農業・工業・生活用など多様な利水治水に関する開発と調整の歴史を経て水利権が設定されており、末端の水道利用者は利用料に応じて料金が課される。このように、水利用の側面については排除性が高く、受益者は容易に特定される。水は人間にとって必要不可欠なものであり、

²² 合田[2001]48-53 ページ

²³ 合田は、第一義的には公的負担によることが妥当であると主張している（前掲書 50 ページ）が、筆者は、直接的な受益者は、受ける便益が大きいことを理由に地域に脚を運ぶのであり、非利用価値が直接的な受益者の便益を卓越しているとは断定しにくいことから、公的負担と受益者負担の割合は対象地域によって弾力性をもたせるべきであると考ええる。

利用者が水源を積極的に涵養する制度や施策の十分な展開が見られない現状においては公的負担が必要であるが、水源基金や水道料を通して水田や森林の維持管理費用の一部を受益者負担とすることもできる。

タイプDは排除性が低く環境損失の防止にかかわる機能である。いいかえると、社会的に保持すべき環境水準が提供されるが、その受益者の特定が技術的に困難があるいは特定にかかる費用が高額であるため実施されない場合である。たとえば、洪水防止、土砂崩壊防止、土壌浸食防止といった国土保全機能が上げられる。とくにこれらは河川流域の物理的条件によって受益範囲が決定されるので、受益者の特定は容易である。しかし、対価を支払わないからといって受益者を洪水防止機能などの便益から排除することはできない、地域公共財である。国民の生命と財産の安全を保証するのが国の責務であるとすれば、洪水防止などの効果は基本的に公的負担で行うのが妥当であるといえるが、流域ごとに受益者の数や性質がことなることから、流域ごとに設定する必要がある。

ここでは、引用元の表現にもとづき「公的負担」という言葉を用いたが、国による一律財政負担と、流域や地域を単位とした公的負担とは大きく質が異なる。現状の中山間地域直接支払制度は、「国と地方公共団体とが共同で、緊密な連携の下で直接支払いを実施する」とし、「市町村が対象農地の指定、集落協定の認定、直接支払いの交付等の事務を実施し、地方公共団体の財政負担に対しては、所要の地方税財源を確保した上で、適切な地方財政措置を講ずる」としているが、前述のとおり、支払い金額は圃場の傾斜と作付け品目のみによる一律の制度である。合田が指摘するように、「各国の努力にもみられるように、目的や支給条件をより明確にしていく仕事」²⁴が必要であるとともに、受益者を明確にし、公と受益者の費用負担についても地域ごとに検討が必要である。

3. 直接支払い制度の課題

これまで、現状の中山間地域直接支払制度を中心に、現行の直接支払い制度の問題点を明らかにした。まず、この制度が、実際にはこれまでの所得補償政策としての価格政策の代償にすぎず、多面的機能の保全のための直接支払いというのは名目に過ぎないことを指摘した。

一方、日本学術会議の答申が、要旨の2ページ目において「特に社会的・文化的機能については、主観的、地域的あるいは歴史的要素が入り込み、定量的評価には大きな限界がある。」と述べているように、伝統文化保存、地域社会振興などの機能は恣意性を排除できないことから、「政策の客観的根拠があいまい」²⁵で、そもそも補助の対象にすることに注意が必要である。また、奥野・本間は、「農業を営まなくても同じ土地が大気浄化や景観を付与するので、農地の生み出す大気浄化や景観の機能に対する便益は評価すべきでない」と指摘する²⁶。

また、農業・農村の多面的機能は、なにも中山間地域だけが発揮するものではない。2.3の表2-1に沿ってしてみると、食料安全保障は平地農業が担う役割は中山間地域よりも大きいであろうし、水質浄化や有機性廃棄物分解、大気浄化、気候緩和、資源の過剰集積収奪防止機能などの地域環境保全なども平地農業も役割を担っている。生物多様性は平地にも存在するし、農村での憩い・安らぎ・保養・休養あるいは自然体験や情操教育は平地においても発揮される機能である。

このように、中山間地域直接支払制度の問題点は、名目上は多面的機能保全のための支払いであるが、実際は条件不利地域への生産コストの差額分についての所得補償政策にすぎず、名目と現実に矛盾が生じており、中山間地域のなかでの状況の差異に十分考慮できておらず、

多面的機能のなかにも受益者が多様で、費用負担について十分考慮できていない、また、そもそも農業・農村の多面的機能の評価においては恣意性を排除しきれず、政策の客観的根拠が失われること、平地においても便益を提供している多面的機能について、中山間地域のみに助成することで、公平性を失っていることの5点に集約できるだろう。

²⁴ 合田[2001]239ページ

²⁵ 田代[2003]193ページ

²⁶ 奥野・本間[1998]242ページ

の点について、田代は、「中山間地域」という対象地域の単なる地理的規定から、新基本法の「地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」という文言を活かして、EUと同じように「条件不利地域」とすべきであると指摘する。²⁷ これによって、「生産条件に関する不利を補正する」政策が前面に出て、「生産条件を補正」という文言はわが国においては「条件不利の是正」と（当面は）改善できない条件不利の補償」の両面をカバーすることができる。

また、のような中山間地域のなかでの状況の違いにおいては、「条件不利地域」直接支払制度の傘のもとで、より細分化された対象を設定し、支払い内容の調整を行うことが考えられる。とくに耕作放棄による多面的機能の損失が懸念されるであろう、2.2で定義した「急な急傾斜地」における不利要因の大きなもののひとつに、周囲が森林に囲まれているため、日照条件が良好でないということがある。これまでの評価基準であった「傾斜」に加え、こうした客観的な条件不利性評価ツールを開発し追加的に取り入れなければ、より地域にあった是正と補償がおこなえない。もちろん、で指摘したように受益者を明確にし、国と地域と個人の費用負担の再編を積極的に展開し、ただのりは最小限になるような仕組みが必要となる。

ここで、耕作放棄されることによる多面的機能の損失をカバーする施策を考慮しなければならない。現在EUの行っている直接支払いは、75年に導入された条件不利地域の直接支払い、85年に導入された環境直接支払い（農薬・化学肥料の不使用等による収量減・コスト増の補填）、92年の青の直接支払いである。環境直接支払いは高度な行為を対象とするものであるが、クロス・コンプライアンスとは、他の直接支払いを受けるときにも何らかの環境によい行為（Good Farming Practice=GFP）を要件とするものである。²⁸ いいかえると、クロス・コンプライアンスとは、補助金の受給要件として、農地を農業生産面でも環境面でもよい状況に保つことが求められるということであり、環境支払いとは、GFP以上の環境

親和的な農業に対して支払われるものである。

このクロス・コンプライアンス条件を「条件不利地域」直接支払制度に設定することで、最低限の農地保護はなされうるであろうし、現状の中山間地域等直接支払制度でも求められる多面的機能増進活動を多少厳しくしたものにすることが求められる。また、EUに見られるような環境支払制度がわが国においても2005年3月に策定された「食料・農業・農村基本計画」によって2007年からの導入が決定したことにより、これらのすりあわせ作業が必要となる。

一方、クロス・コンプライアンスと同時に2003年のCAP改革で設定されたモデュレーションは、直接支払財政の一部を農村開発の助成予算への転用のために支給額をプールしようとするものであるが²⁹、これはわが国における中山間地域等直接支払制度の集落プールと同様のものとみなすことができ、この共同実施分については、単位あたりでは小額な交付金であるが、集中してまとまった資金として「条件不利の改善」に取り組むことができるという点で意味のある制度である。³⁰

の恣意性を排除できず、政策の客観的根拠が失われているという点、あるいはの中山間地域における多面的機能のみを評価するため、政策の公平性が失われているという点については、根本的に政策の根拠を構築し直す必要がある。で多面的機能保全のための支払というのは名目に過ぎないと指摘したが、中山間地域等直接支払制度の導入に深く関与した山下は、「日本として初めての直接支払いだったため、国民の支持を得るために、景観美化等、多面的機能を維持・増進することを要件」とし、「農地の出し手の零細農家に地代として」支払金を帰属させ、「これが離農保障の役割を果たす」ことができ、「直接支払いは農家の規模拡大を行うためのインセンティブである」と述べているように³¹、多面的機能の維持増進は、「建前」にすぎないことは明白である。

²⁷ 田代[2001]131ページ

²⁸ 山下[2003]

²⁹ 村田[2006]38ページ

³⁰ 田代[2001]150ページ

³¹ 山下[2003]

4. 農業補助金のグリーン化に関する提言

これまで、中山間地域等直接支払制度の問題をまとめてきたわけであるが、とくにこうした問題は、行政的に、都市と農村を区別し、さらに農業地域を都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の4分類に、画一的に横切りし、捉えていることに起因しているのではないだろうか。

平成11年度環境白書の第3章第1節では、アメリカのプラネット・ドラム財団の創始者であるピーター・バーグ氏の提唱する、「バイオリージョン(生命地域)」というキーワードを紹介している。³² 糸長は、「わが国の場合は行政区域の基本的単位として江戸時代に確立された藩域が比較的流域性を持って構成されていることから、バイオリージョン的な単位は比較的想定しやすい」と述べた上で、地域自立的な自給自立・自律型の居住地形形成を目指す、「『里山エコビレッジ構想』」を提唱している。³³

また、多辺田は、「農林漁業が衰退に向かうのは、<ストック>の再生力を超えた収奪が行われるとき、あるいは生産物が物質循環を可能とするある一定の地域内需要あるいは地域内市場の範囲を超えて商品化し、地域外需用へ無原則に供給されはじめるときにおこる」とし、「『地域自給経済』という視点が重要な価値視覚になる」と指摘している。³⁴

すなわち、持続可能な社会のためには、生命地域的な、平面的なまとまりが必要であり、このなかでの経済を考えていかなければならないということになる。つまり、農業政策的な認識にしても、傾斜度を基準としたようなこれまでの画一的な横切りによる解釈から、バイオリージョナルなまとまりで認識することが有効である。

わが国の直接支払い制度は、前述のように条件不利地域である中山間地域に対するものであるが、これを横だけでなく、流域のようなものも考慮して縦にも結びつけていかなければならない。そこで、以下では、わが国における条件不利地域であり、また限界地域とも言われる「棚田」について、流域における連関を考察する。

中島は、棚田の機能を、生産の場としての機能、保水機能、洪水調節機能、土壌侵食防止機能、棚田景観の文化的価値の6点に分類している。³⁵ このうち、多面的機能にあたる外部経済は、後者の5点になる。棚田は国土の70%を占める山地に降り、自然のままだとすぐに海に流れ出してしまう水を用水路に取り入れ、すぐには流出させず、平均的な流量を作り出す保水機能を果たしている。また、棚田の耕作放棄によって30cmあった畦畔の高さが崩れて5cmになると、100年確率のピーク流量は38%増加し、50年確率に相当するピーク流量が25年確率で発生する。つまり耕作放棄されることで洪水の発生頻度が高くなると早瀬は指摘している。³⁶ また、棚田には畦畔が石積でできているものと土坡のものがあるが、とくに後者においては耕作が放棄され、畦畔の手入れが行わなければ直ちに崩壊が始まり、土壌侵食を引き起こすと中島は指摘する。³⁷

また、中島が「だいたい水田が拓かれるのは山から低地に下って行くのが大雑把な水田開発の歴史である」と指摘するように³⁸、平地の圃場よりも上流の棚田が歴史的に先に形成され、わが国の農業の源流を示すものであり、文化的価値を持っているとするならば、棚田景観は固有の機能をもっていることになるが、「文化的価値」と解釈することで、恣意性を排除することが困難であり、農業補助金としてこれを助成するのは、合理的とはいいいにくくなる。

こうした多面的機能は、表2-1にも示され

³² 平成11年度環境白書によれば、「バイオリージョン」とは、自分たちが住んでいる場所に根づき、地域と一体化することを基礎としている。そのためには、地域が持つ気候、地形、流域、土壌、微生物、動植物等地域の自然資源を最大限に有効活用することが求められる。同時に人間に関しても、地域の文化、風土、技術、人材といった社会資源の保全と利用が求められる。すなわち、気候、風土、生態系が一体化している地域を基本的な生活圏としてなるべく物資が地域で循環するシステムを作り、その地域の経済的・社会的自立を実現する、これをバイオリージョナルな社会と呼んでいる。これは、経済至上主義の中で失われてきた価値を先人の知恵によってよみがえらせ豊かな人間関係や地域の誇りを取り戻そうとする試みでもある。

³³ 糸長[2001]27ページ

³⁴ 多辺田[1987]2 - 12ページ

³⁵ 中島[1999]83 - 129ページ

³⁶ 早瀬[1997]33 - 64ページ

³⁷ 中島[1999a]87ページ

³⁸ 中島[1999b]2ページ

ているように、すでに国土環境保全機能として現状の中山間地域等直接支払制度の多面的機能の概念に含意されているものである。しかし、これらとは別に、中山間地域等の条件不利地による、農業の内部における外部経済が生じているのではないだろうか。

直良によれば、『灌水の温度は32℃を最適とし、それ以上もしくはそれ以下でも稲の十分な生育は望めない』³⁹。一方、長谷川は「棚田農業のハンディキャップのひとつとして、日照条件が良好でなく、灌漑水温が低い」ことを指摘している。⁴⁰ 河川水や溜池を水源とする棚田への灌漑は、千賀のいう「横の川(灌漑のために河川から導入される用水路)」⁴¹を経て、中島の言うように、「数十段の棚田を潤した(田越し)水は、再び川に戻り、下流の堰で受け止められ、さらに次の棚田を潤し」⁴²た後に川にもどり、一方で「棚田に貯められた水は徐々に浸透して下を流れる川に少しずつしみ出す。」⁴³ こうしたサイクルを数回繰り返すことで水は適度に暖められ、同時に「田越しを行った水は平均した流量をもたらし」⁴⁴、さらに下流の平地の田圃を潤す。このことは、灌水の先のユーザーである棚田において、自然の河川であればすぐに流下してしまう河流を迂回・滞留させ、ゆっくりと流すことによって、稲作に適当な水温にまで温められ、平均的な量の灌漑水によって、大型圃場を持つ下流の平地圃場の土地生産性を向上させ、またこれを維持しているということの意味する。

いいかえると、棚田自身は土地・労働ともに生産性には大きな不利性をもっているが、下流の平場などの条件有利地の、肥料や農薬や投入を要件としない基礎的な土地生産性を、市場価格に反映されない形で提供していることになる。すなわち、棚田稲作には生産性にかかわる外部経済が生じているということである。仮に棚田が耕作放棄されたとすれば、下流域の条件有利地における稲作田圃への灌水の水温と水量が確保されないことになり、土地生産性の低下が起る。この結果、米価の高騰、米自給率の低下、

あるいは、農業者所得の低下など、さまざまな混乱が起こりうるだろう。

このように、稲作だけに焦点を合わせてみても、上流と下流の連関は明らかに存在する。これをバイオリージョナルな観点から地域的まとまりを再構築し、地域内経済を活性化させることは、持続可能な農業のみならず、持続可能な社会にとって有効なものである。

奥野・本間は、先進諸国において農業に政府保護が与えられてきた一つの理由として、「農業は古代から人々の生活を支えてきたにもかかわらず、その中心的な用途が食料であるという性質から農業生産物は所得弾力性も価格弾力性も小さく、自由な市場に任せておくと経済発展に伴って農産物の相対価格が大きく低下し、製造業やサービス業と比較して、農業から得られる相対所得が大幅に下落する」ことを指摘している。⁴⁵ 現状、農業をとりまく環境は、WTO下の自由市場原則で取引されている訳で、とくにケアンズグループなどと比較すれば零細農の多いわが国では農業者の所得は低位にある。そこで所得保障政策が必要とされているが、さらに持続可能性を考慮するならば、こうしたバイオリージョナルな地域主義の構築を促進するような助成が必要なのではないだろうか。

5. おわりに

これまで、画一的区分による中山間地域という解釈の問題を指摘し、流域をベースとしたバイオリージョナルなまとまりの構築と地域経済の活性の提言を行ってきた。

いっぽうで、トフラーは、ほとんどの人びとがみずから生産したものをみずから消費していた「第一の波」の時代、産業革命以後の、生産と消費という二つの機能がはっきり分離し、交易網や市場を通しての交換経済が主流になった「第二の波」の時代を経て、交易を目的とした生産が半分で、自分自身のための生産が半分とい

³⁹ 直良[1956]163 ページ

⁴⁰ 長谷川[2001]73 ページ

⁴¹ 千賀[1997]25 - 29 ページ

⁴² 中島[1999a]85 ページ

⁴³ 同上

⁴⁴ 同上

⁴⁵ 奥野・本間[1998]227 - 229 ページ

う生活様式が半分となる「第三の波」の時代の概念を提唱し、これが歴史上はじめて、超市場文明になるにちがいないと述べている。⁴⁶ 「第一の波」の時代は生産＝消費社会、「第二の波」の時代は交換経済、そして「第三の波」は、生産＝消費経済(プロシューミング)が再興するというものである。一般的に、労働参加率が高くなれば、ひとりあたりの労働時間が短縮されると労働時間は短縮される。ここで余暇の問題が出てくる訳だが、トフラーは、余暇とは自分自信のために商品やサービスを生産する活動で、これはつまり、「生産＝消費活動」であると述べている。⁴⁷ したがって、余暇を農業活動に有効に利用できる可能性が生まれる。

このような経済活動は、市場を経由しないことから精密な計量が困難で、生産性を数字で捉えることが難しい。したがって、GDPのような指標に反映することはできないが、農業の持続可能性について貢献する部分は大きい。たとえば、農業従事者・参加者の問題に一役買うであろうし、地域内自給が活発になれば、フードマイレージの問題の解決や、実質の食料自給率の改善にも役立つことが予想される。

今後は、トフラーのいう「プロシューミング」の今日的な意義を再考するとともに、バイオリジョナルな地域自給と、プロシューマ的な市民参加型農業のハイブリッドな持続可能的農業戦略の実現可能性について、同志社大学経済学部が「里山保全の実践経済学」などで使用している奈良県生駒市のフィールドから発信し、とくに京阪奈丘陵帯を対象として、その可能性について実践的考察を行っていきたいと考えている。

参考文献

- 「アジェンダ21 - 持続可能な開発のための人類の行動計画 - '92 サミット採択文書」エネルギージャーナル社、[1993]、162 - 191 ページ
- 今村奈良臣 「農業改革時代の農業財政」(松浦利明・今村奈良臣編『農業保護の理念と現実』農山漁村文化協会 [1989])、16 - 143 ページ
- 糸長浩司 「2025年「里山エコピレッジ」構想 - 上流から

- 下流への21世紀一寸法師の船旅」『Bio City』(大学図書・信山社販売)、no.20 [2001]、27 - 29 ページ
- 奥野正寛・本間正義 「日本農業の将来と農業政策」(奥野正寛・本間正義編『農業問題の経済分析』日本経済新聞社 [1998])、227 - 256 ページ
- 小田切徳美 「中山間地域等直接支払制度の評価と課題」『農業と経済』(昭和堂) [2002]、8月号、14 - 24 ページ
- 嘉田良平 「農業の外部経済効果と政策的含意」『農業経済研究』(農業経済学会) 第68巻第2号 [1996]、97 - 105 ページ
- 環境庁環境情報普及研究会監修 三井情報開発株式会社編『産業のグリーン変革』東洋経済新報社 [2000]
- 環境庁編『環境白書総説 平成11年度版』大蔵省印刷局、[1999]、85 - 143 ページ
- 久馬一剛『食糧生産と環境 持続的農業を考える』化学同人 [1997]
- 合田素行編著『中山間地域等への直接支払いと環境保全』家の光協会 [2001]
- 是永東彦、津谷好人、福土正博『ECの農政改革に学ぶ - 苦悩する先進国農政 -』農山漁村文化協会 [1994]
- 篠原孝 「フードマイレージからみた地産地消の環境的役割」『食生活』(全衛連) Vol.97 No.5 [2003]、5月号、86 - 90 ページ
- 篠原孝 『EUの農業交渉力 - WTO交渉への戦略を練る -』農山漁村文化協会 [2000a]、92 - 186 ページ
- 篠原孝 『農的循環社会への道』創森社 [2000b]
- 祖田修 『農学原論』岩波書店 [2000]
- 祖田修、八木宏典編著『人間と自然：食・農・環境の展望』放送大学教育振興会、[2003]
- 田代洋一 『新版 農業問題入門』大月書店 [2003]
- 田代洋一 「多面的機能と中山間地域直接支払い - EUとの比較をとおして -」『農業と経済』(昭和堂) [2002]、8月号、5 - 13 ページ
- 田代洋一 『日本に農業は生き残れるか - 新基本法に問う -』大月書店 [2001]
- 多辺田政弘、藤森昭、樹瀧俊子、久保田裕子 『地域自給と農の論理』学陽書房 [1987]
- 千賀裕太郎 「棚田の多面的機能とその保全」『地理』、古今書院、42(9) [1997]、50 - 55 ページ
- 磯辺俊彦、常盤政治、保志恂編『日本農業論』有斐閣、[1986]、242 - 248 ページ
- 直良信夫 『日本古代農業発達史』さえら書房 [1956]、162 - 164 ページ
- 中島峰広 『日本の棚田 - 保全への取組み』古今書院、[1999a]
- 中島峰広 「私と棚田」『連続講座「棚田」講義録』(棚田ネットワークHP <http://www.tanada.or.jp> 棚田グッズ講義録) [1999b]、

⁴⁶ アルビン・トフラー [1980] 381 - 413 ページ

⁴⁷ 前掲書 389 ページ

- 中田哲也 「食料の総輸入・距離(フード・マイル)とその環境に及ぼす負荷に関する考察」『農林水産政策研究』第5号 [2003], 45 - 59ページ
- 中山琢夫 「農業補助金のグリーン化についての一考察 - 中山間地域等直接支払制度を中心に -」『同志社大学大学院総合政策科学研究科修士論文』[2006]
- 西尾道徳 『農業と環境汚染 - 日本と世界の土壌環境政策と技術 -』農山漁村文化協会 [2005]
- 日本学術会議 「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」[2001]
- 農林水産省農村振興局地域振興課中山間地域振興室 「中山間地域等直接支払制度骨子」<http://www.maff.go.jp/nouson/chiiiki/home/chuusankansitsu/data/chokusetsu/tyokkossi.htm>
- 農林水産省農村振興局地域振興課中山間地域振興室 「平成16年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」[2005]http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20050630press_1b.pdf
- 長谷川周一 「棚田の役割と保全」(田淵俊雄・塩見正衛編著『中山間地と多面的機能』, 農林統計協会 [2002]) 70 - 88ページ
- 早瀬吉雄 「集水域の環境保全と水資源管理」(地域環境管理工学編集委員会編『人と自然にやさしい地域マネジメント』農業土木学会 [1997]) 33 - 64ページ
- 福土正博 『環境保護とイギリス農業』日本経済評論社, [1995]
- 古沢広祐 「戦後経済発展における農業と環境」(戦後日本の食糧・農業・農村編集委員会編『農業と環境』農林統計協会 [2005]) 29 - 41ページ
- 増島博 「涵養源としての水質評価」(田淵俊雄・塩見正衛編著『中山間地と多面的機能』, 農林統計協会 [2002]) 31 - 45ページ
- 宮崎猛 「「直接支払い制度」で多面的機能は守れるか」『農業と経済』(富民協会) [2000], 12月号, 41 - 48ページ
- 村田武 「直接支払政策の経済学 - EUの直接支払いにみる」『農業と経済』(昭和堂) [2006], 35 - 43ページ
- 森永和彦・篠原孝 「飽食のかげの星条旗」家の光協会, [1982]
- 山下一仁 『国民と消費者重視の農政改革 WTO・FTO時代を生き抜く農業戦略』東洋経済新報社 [2004], 59 - 76ページおよび237 - 270ページ
- 山下一仁 「農政を改革する - WTO・FTAを生き抜く農業戦略」(経済産業研究所RIETI) <http://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/03111201.html> (RIETI トップ > イベント / セミナー > BBLセミナー > 2003年度 > 農政を改革する WTO・FTAを生き抜く農業戦略) [2003]
- 横川洋 『農業環境政策の国際比較考察』農業経済研究(農業経済学会) 第68巻第2号 [1996], 79 - 87ページ
- 横川洋 「戦後農業と環境をめぐる問題の展開」(戦後日本の食糧・農業・農村編集委員会編『農業と環境』, 農林統計協会 [2005]), 1 - 28ページ
- Alvin Toffler, The Third Wave, William Morrow, New York, 1980(トフラー, アルビン著 徳山二郎監修 鈴木健司・桜井元雄他訳『第三の波』日本放送出版協会, [1980])
- Dethier, V.G., Man & Plague?, [1976] (桐谷圭治訳『生態系と人間』, 岩波書店, 1979, 19ページ)
- OECD, Multifunctionality, The Policy Implications, 2004 (莊林幹太郎訳『農業の多面的機能 - 政策形成に向けて』家の光協会 [2004])
- OECD, Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges, [2003a]
- OECD, Farmers Household Income; Issues and Policy Responses, [2003b]
- OECD, Cultivating Rural Amenities: An Economic Development, [1999](吉永健治・雑賀幸哉訳『ルーラルアメニティ』家の光協会, 2001)
- OECD, Agricultural and Environmental Policy Integration; Recent Progress and New Directions, [1993] (OECD環境委員会編 嘉田良平監修 農林水産国際部監訳『環境と農業 - 先進諸国の政策一体化の動向』農山漁村文化協会, 1993)
- OECD, National policies and agriculture trade, [1987] (農業問題研究グループ訳『世界の農業補助政策 補助削減へのOECD勧告』日本経済新聞社, 1987)
- Rosemary Fennell, The Common Agricultural Policy - Continuity and Change -, Oxford University Press, 1997 (フェネル, ローズマリー著 荏開津典生監訳, 食料・農業政策研究国際部会編集『EU共通農業政策の歴史と展望 - ヨーロッパ統合の礎石 -』, 農山漁村文化協会 [1999])