

1951年7月20日第3種郵便物認可 2021年6月1日発行 毎月1回1日発行第71巻第6号

ISSN 0913-6134

# 農村と都市をむすぶ

座談会 中山間地域等直接支払制度をめぐって  
司会 神山安雄 報告者 遠藤知庸  
わが国農産物輸出の現状と課題 服部信司  
農研機構研究成果報告 前田太郎

2021年 6月号 NO.834



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二一年六月号(第八三四号) 座談会 中山間地域等直接支払制度をめぐって

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可  
二〇二一年六月一日発行 毎月一回一日発行 第七一巻第六号

農村と都市をむすぶ 頒価二二〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一  
全農 農林労働組合  
農村と都市をむすぶ編集部  
TEL 〇三三三五〇八一四三五〇



富士市北部に広がる大淵笹場の茶畑(静岡分会 神谷康仁)  
静岡県と言えば、日本一のお茶の生産地であり、八十八夜を過ぎ、本格的な新茶のシーズンを迎える時期になると、新緑と茶畑のまばゆい絶景を県内各地で見ることが出来ます。静岡県の茶畑は、牧之原台地に代表される平坦な茶畑のほか、中山間地でも気象条件に恵まれた高品質のお茶を生産する茶畑も多数あります。当地「大淵笹場」は、静岡県富士市の北部に位置し、富士山と茶畑の美しい景色を電柱、防霜ファンなどの構造物や電線に遮られることなく眺めることのできる景観スポットです。茶畑は、茶農家を含む地元住民により組織された景観保存会が主体となり、茶畑の整備を行い、美しい景観の保全活動に取り組んでいます。

## 「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集委員	服部信司	国際農政研究所代表
	堀口健安	早稲田大学名誉教授
	神加瀬林和信	農政ジャーナリスト
	小矢坂山藤田	東京大学名誉教授
	秋安友作	静岡農専短大教授
		東京大学准教授
		宇都宮大学教授
		東京大学教授
		日本大学准教授
		明治大学教授





座談会の様子 編集部

## 目 次

**座談会 中山間地域等直接支払制度をめぐって** …………… (4)

**司 会** 神山安雄

**報 告** 遠藤知庸

**出席者** 谷口信和 服部信司 堀口健治 加瀬和俊 安藤光義

### わが国農産物輸出の現状と課題

— 日本食の海外普及に総力を— ……………服部信司 (34)

### 農環研研究成果報告

ニホンミツバチにおけるアカリンダニの分布拡大 ……前田太郎 (42)

[時評] 規制改革推進会議の誤謬 …………… m (2)

☆表紙写真 収穫を迎えた黄金色に輝く麦 (とちぎ分会 小林長武)  
「農村と都市をむすぶ」2021年6月号 (第71巻第6号) 通巻第834号

## 規制改革推進会議の誤謬



二〇二一年三月一九日、規制改革推進会議農林水産ワーキンググループは牛乳乳製品流通規制緩和のフォロアップのために農林水産省、公正取引委員会、関係事業者

からのヒアリング会議を開催した。新規の生乳販売業者として注目されているカナカ食品（株）と（株）MMJの販売生乳数量は、それぞれ二〇一八年度三、五九六ト、七一、五六六トから二〇一九年度には四、九七七ト、八九、三四七トへと三八%、一二五%の伸びを示した。それでも生乳を集めて乳業に販売する事業者の生乳取扱量に占める比率は二〇一九年度でも一・三%に過ぎないとして、ヒアリングをふまえた委員の意見の大半は、生乳共販以外の生乳販売が飛躍的に拡大せず酪農制度改革の成果が上がっていないことへの不満に終始した。指定生乳生産者団体（以下、指定団体）の酪農家への抑圧的な対応や農林水産省が作成した制度改革のガイドラインが酪農家の自由な活動を抑制しているというのである。牛乳乳製品流通規制改革を提言した先の規制改革会議同様、生乳市場についての理解が欠如した表面的で形式的な議論が目立った。

「コメと農協の改革提言は一段落したので、次のタマを探している。」二〇一四年頃、内閣府の規制改革会議事務局は酪農の分野でターゲットとなる規制・制度を探

していた。白羽の矢が立ったのは、生乳流通の根幹をなしている指定生乳生産者制度であった。加工原料乳補給金制度の改革、畜産経営安定法改正（二〇一七年六月）に帰結した牛乳乳製品流通規制緩和によって、指定団体以外の生乳販売業者などへの加工原料乳補給金の交付、酪農家の生乳二股出荷と農協以外の生乳流通シェアの拡大をもくろんだのである。そこでは生乳販売事業者の「イコールフットリング」、酪農家の出荷先「選択の自由」といった普遍的なようであるが表面的で形式的な論理の正当性が声高に主張された。これまでアウトサイダーと呼ばれていた指定団体以外の生乳販売事業者の取扱量が増大し、酪農家はより有利な条件での生乳販売が可能になって生乳生産の拡大が期待されるとして、酪農の発展に寄与する改革であることを印象づけようとした。

指定団体制度は生乳流通システムの根幹を支える制度となっている。酪農家から委託されて生乳販売を行う協同組合組織の指定団体は一九六六年に法律に基づいて設立され、一九七〇年代半ば以降、生乳過剰に対処するなかで生乳の一元集荷多元販売を行う共販組織としての機能を徐々に具備するようになる。生乳の共販率は他の作目に比べて抜きんでて高く、近年の共販率は九七%に達していた。規制改革会議はそれを加工原料乳補給金の交付対象か否かという制度に依拠した独占とみたのだから、生乳流通についての基本的な理解を欠く規制改革会議はこの独占を解体することに躍起になっていた。

生乳共販率がきわめて高い水準で維持されてきたのは、たんに加工原料乳補給金の交付対象が指定団体に限られていたからではない。乳業にとって指定団体は他の生乳卸業者よりも生乳をより安定的に調達しうる組織だからである。日々生産され腐敗しやすく貯蔵性がない生乳の取引では、取引の信頼性、安定性が双方にとって重要な関心事となる。指定団体は乳質検査や全農などの連携による広域的な生乳流通調整、生乳過剰時の酪農家による自主的な減産や乳製品在庫保有などをつうじて、生乳の安定供給を目指してきた。乳業も過剰乳製品在庫を抱えながらも受乳を継続することにみられるように、両者は対立と協調が相半ばする取引関係を築いてきた。

生乳の二股出荷は取引の信頼性を損ねるおそれもある。二股出荷では酪農家が特定の出荷先のニーズに対応した出荷を確保する一方で、指定団体には残余を出荷して需給調整リスクを負わせる可能性があるからである。指定団体も集荷した生乳を複数の乳業メーカーに販売しているが、協同組合組織としてガバナンス体制を整えて取引の信頼性を担保しようとしている。それでも特定の乳業と「いいとこ取り」の取引を行っているとは批判されることがある。

同様の理由で、欧州でも酪農家だけでなく酪農協も二股出荷を行うことはきわめて難しい。牛乳乳製品工場を保有しない酪農協は乳業に生乳を販売することになるが、ほとんどの場合、生乳は特定の乳業メーカーへの全

量販売となり、垂直的な統合が進んでいる。乳業と酪農の垂直的な関係強化が進むなかで、酪農家にとって乳価改訂だけでなく、出荷先の変更も過剰時には販売しえないリスクが高まり困難がともなう。一方で、乳業との垂直的な取引関係を修正するために酪農家が水平的に組織化した広域的な酪農生産者組織が登場している。酪農家から集荷した生乳を複数の乳業メーカーに販売し、あわせて生乳取引情報を収集し有利販売を実現しており、酪農生産者の組織化の方向性として注目されている。

日本の指定団体はまさにこうした水平的な生産者の組織化を体現したものであり、六〇年前の法律によって設立された指定団体制度が画期的であったことがわかる。しかし、その一方で酪農家の指定団体への帰属意識はますます希薄になっている。協同組合組織ではあるが、法律によって制定され政府が後押しして設立された組織であるうえに、会員は酪農協やその連合会であり、酪農家は直接組合員にはなっていない。酪農家の出資による直接加入によって指定団体が酪農家の協同組合としての内実を整えて、集乳・販売事業への信頼性を高めていくことが、酪農家に将来の期待と安心感を与える改革なのである。

規制改革推進会議の提言によって基本的な酪農制度改革に向けた議論が阻害されてはならない。

座談会

中山間地域等直接支払制度をめぐって

神山 それでは、中山間地域直接支払制度をめぐって座談会を始めさせていただきますと思います。

中山間地域等直接支払制度のパンフレットの表紙を見ますと、「継続は力なり」ということが添えて書いてあります。制度そのものは二〇〇〇年度(平成十二年度)のスタートですから、二〇二二年度(令和三年度)は二二年度目になりまして、第五期対策が始まっているわけです。



神山安雄氏

第五期対策のお話と、制度の推進上の問題について、最初に遠藤地域振興課長からお話しいただきたいと思います。よろしく願います。

I 報告

中山間地域直接支払政策について

遠藤 それでは、私から、制度について御説明申し上げます。地域振興課長の遠藤と申します。よろしく願います。

本日は、このような場を設けてくださりまして、ありがとうございます。経緯については皆様のほうがお詳しいかと思しますので、最近の第五期対策を中心にお話しさせていただきます。

1. 中山間地域の位置

中山間地域の位置づけですけれども、皆様、よく御案内のとおりです。制度が始まった二〇〇〇年(平成十二年)と現在二〇二〇年度(令和二年)、二〇年経過し

## 座談会出席者

(2021年3月2日 於：農林水産省内会議室)

司 会 神山 安雄  
報 告 農村振興局地域振興課長  
遠藤 知庸  
出席者 谷口信和、服部信司、堀口健治  
加瀬和俊、安藤光義



遠藤知庸課長

て状況がどのように変化したかというのを、中山間地域の主要指標の表1で、かいつまんで申し上げたいと思います。

まず耕地面積です。ここでは四五〇万ヘクタールとなっておりませんが、制度発足当初は四八六万ヘクタールございました。これが、二〇二〇年農林業センサスの直近の数字ですと四三七万ヘクタールとなっております、四五〇万ヘクタールよりもさらに下がってきております。中山間地域ですけれども、発足当時、二〇一万余ヘクタールございました。こちら、直近の数字というのはないので、この一八四万ヘクタールからさらに下がっているということですね。

それから総農家数は発足当時三二二万戸ございましたが、この表1の二〇一五年(平成二十七年)では二一六万戸、これが二〇二〇年(令和二年)はさらに下がって一七五万戸に減少しております。中山間地域のほうは、

発足当初は一三二万戸あったものが、二〇一五年現在で九五万戸、こちらの直近の数字は今日、持ち合わせてございません。

販売農家ですけれど

表1 中山間地域の主要指標 (2015年)

区分	全国 (A)	中山間地域 (B)	割合 (B/A)
①人口	1億2,709万人	1,420万人	11%
②総土地面積	3,780万ha	2,741万ha	73%
③耕地面積	450万ha	184万ha	41%
④林野面積	2,480万ha	2,174万ha	88%
⑤総農家数	216万戸	95万戸	44%
⑥販売農家数	133万戸	57万戸	43%
⑦農業産出額	8兆8,631億円	3兆6,138億円	41%

資料：農林水産省統計部「2015年農林業センサス」(組替集計) (②総土地面積、④林野面積、⑤総農家数、⑥販売農家数)  
農林水産省「平成27年耕地及び作付面積統計」(③耕地面積)  
農林水産省「平成27年生産農業所得統計」(⑦農業産出額)  
総務省「平成27年国勢調査」(①人口)

注1 農業地域類型区分は、平成29年12月改定のものを使用。

注2 ①人口、③耕地面積、⑦農業産出額の中山間地域(B)の値は、農林水産省農村振興局地域振興課の推計値。

注3 ②総土地面積、④林野面積の中山間地域(B)の値は、旧市区町村別の総土地面積を用いて算出しており、北方四島等や境界未定の面積を含まない。

も、二〇一五年当時、一三三万戸が、二〇二〇年ですと一〇三万戸にさらに減少しているというような状況です。

農業産出額ですが、発足当金が金額で九兆一〇〇〇億円ありました。二〇一五年当時は八兆八〇〇〇億円ですけれども、これがまた直近の数字ですと九兆六〇〇億円ということで、それは下がっていないという状況です。

ただ、この中身を見ますと、まず米価は六〇キロ当たり、

玄米価格で一万七〇〇〇円あったものが、最近の数字ですと一万五七〇〇円に下がっております。一時期、非常に下がったのですけれども、最近若干値はよくなっております。ただ、農業産出額に占める米の割合は、発足当初は二五％あったのですけれども、直近の数字で一九％と六ポイント下がっております。逆に増えたものは畜産で、二七％から三六％と九ポイント増加しております。農業産出額はほぼ同じであるけれども、中身が変わってきているという状況です。

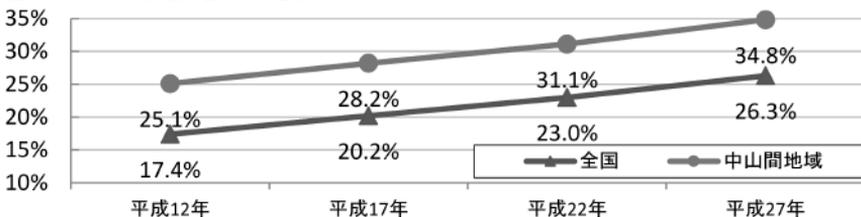
中山間地域の農業産出額、細かい分析は私も持ち合わせてはいないのですけれども、耕地面積が四割を占めているのですが、実際は草地ですとか、いわゆる耕種作物以外のものが結構あります、中身としては畜産のウエイトが大きいというような状況です。

## 2. 直接支払制度の導入と経緯

### (1) 直接支払政策の導入の背景

図1を御覧ください。このように中山間地域、変わってきているのですけれども、高齢化率、それから人口の推移とも、基本的な状況は変わらず、二〇一五年(平成二十七年)までの数字を書いておりますが、高齢化率は

図1 (1) 高齢化率の推移



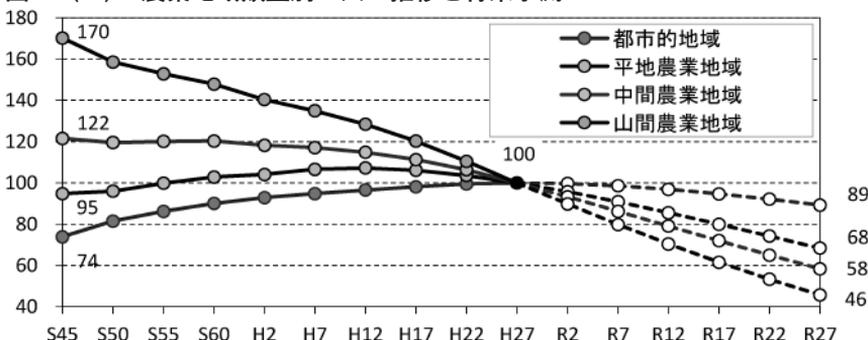
資料：総務省「国勢調査」

注1：高齢化率は、65歳以上人口の割合。

注2：平成17年の中山間地域の値は、旧市区町村単位により、農林水産省大臣官房政策課が集計。

平成22年及び平成27年の中山間地域の値は、旧市区町村単位により、農林水産省地域振興課が集計。

図1 (2) 農業地域類型別の人口推移と将来予測



注1：国勢調査の組替集計による。なお、令和2年以降（点線部分）はコーホート分析による推計値である。

注2：農業地域類型は平成12年時点の市町村を基本とし平成19年4月改定のコードを用いて集計した。

出典：農林水産政策研究所「農村地域人口と農業集落の将来予測」（令和元年8月）

さらに高くなっていくし、人口も減少しているという状況です。こうしたことを背景に、二〇〇〇年に中山間地域直接支払制度を開始しております。ここで初めて多面的機能の維持、確保ということを打ち出して、そのための直接支払ということが始まった制度です。

## (2) 中山間地域等直接支払制度の経緯

### 五年を一区切りの制度

この二〇年間、どのように変わってきたかということにつきまして、**図2**を御覧ください。本制度は創設以来、五年を一区切りとしてずっとやってきております。五年間は耕作しないと多面的機能は確保できないと、そういう考え方で五年を一期の対策として、これまで四期の対策をやってきました、二〇二〇年度からは五期対策に入っております。

まず当初の扱い面積なのですけれど

も、第一期対策で、最終年度に六六・五万ヘクタールまで交付面積が拡大しました。当初は皆さん、どんな制度かというのもあって、出発は五四・一万ヘクタールからだったのですけれども、これが最終的には六六・五万ヘクタールまで伸びました。その後の特徴といたしまして、新しい期に入ると、必ず初年度はちょっと落ちてしまふというので、皆さん、五年間続けられるかどうかという、そういう不安をお持ちなのだろうというように私ども、分析しております。

これが第二期対策はずっと六六万ヘクタールぐらいで推移して、第三期対策は初年度六六・二万ヘクタールで、あまり落ちておりません。第三期対策では取組がずっと拡大しまして、六八・七万ヘクタールまで増加したのですけれども、第四期対策が始まるとまた三万ヘクタールほど落ちました。その第四期対策の中で、また徐々に取組が拡大して、最終年度が六六・五万ヘクタールということで、第一期対策の最終年度の数字と大体同じ交付面積を維持しているような状況です。

五期対策が、私どもも気になるところなのですが、実績が上がってくるのが年度が明けてからなものですから、正確な数字は今日、持ち合わせておりませんので、御容赦いただきたいと思えます。ただ、傾向としては、やはり若干下がる傾向が出るのではないかと予測してお

ります。その予測の下に、これまで各期ごとに新しい対策を打ち出してきたということを次に説明申し上げます。

### (3) 各期ごとの見直しと改善

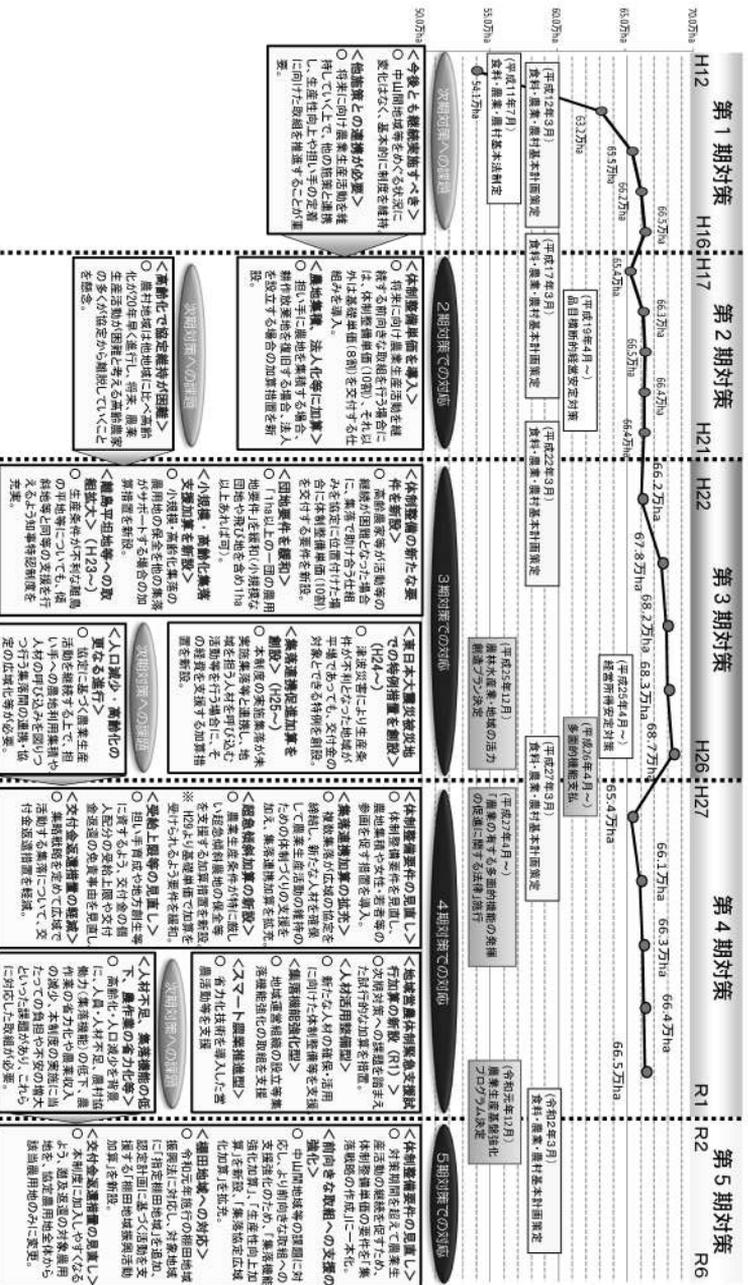
図2のように、各期ごとに対策を行った期間中の反省点と課題を整理しています。これを踏まえて、次期対策に向けて制度の見直し、改善をしまして、それで各期の対策ごとに続けてきたという経緯です。

#### 第一期対策から第二期対策へ

第一期対策の反省点としましては、生産性の向上とか担い手の定着という、農政の基本的な課題と連携してやっていく必要があるのではないかとということがありました。

これにつきましては、第二期対策で体制整備単価という考え方を導入しました。ただ農地を活用して、農業を維持していただく分には基礎単価八割だけをお払いして、さらに二割上乘せにするには前向きな取組、いわゆる生産性向上であるとか、そういった取組をしてくださいということになっています。特に農地集積ですとか法人化がこの当時は非常に大きな課題であったので、ちょうど集落営農の法人化も積極的に進めていた時期です

図2 中山間地域等直接支払制度のこれまでの経過



が、それを加算措置として新たにつけ加えたということ  
です。

### 第三期対策の高齢化への対応

二期対策を続けていく中で、今度は高齢化で協定の維持がだんだん難しくなっていくという声が上がってきました。これへの対応を、次の第三期対策で考えておりません。

まず集落で助け合う仕組みを協定に位置づけまして、こういう仕組みをつくれれば、体制整備単価一〇割をお支払いしますということにしています。それから、やはり小規模・高齢化集落を支援していかねばいけないということ、小規模・高齢化集落の農用地の保全、ほかの集落が手を差し伸べた場合に加算しようという支援措置をつくっております。三期対策はこういった支援で六八・七万ヘクタールまで伸ばしていったのですけれども、次期対策への課題として、今度は人材を呼び込めないかという今後の維持が難しいだろうという話が出てきました。

### 3. 第四期対策の実施と課題

#### (1) 第四期対策の人材確保と広域連携

第四期対策では、こういった反省点を踏まえて改善しております。

まず人材につきましては、女性や若者の参画を促す、そういった措置を導入しようというのを体制整備要件の中に一つ加えております。四期対策の体制整備は、全対策の課題点をA要件、B要件、C要件と、全部要件化しまして、どれか一つ取り組んでくれたら一〇割の交付金を支払う仕立てにしております。

複数集落が広域で取り組んだ場合も加算しようということ、広域化加算をさらに拡大しております。

超急傾斜地域、いわゆる傾斜度が一〇分の一以上の棚田については、やはり保全本も人手がかかるし、さらに生産も付加価値をつけたり、しっかりした高収益作物を作らないと成り立たないだろうということで、超急傾斜加算を新設しております。こういった中で四期対策を進めました。

#### (2) 第四期対策での課題

第四期対策の課題として、人材不足、それから集落機能の低下、農作業の省力化という三つほどが出てきました。これを四期対策の終わりのほうでモデル的に試行的な取組として実施しまして、それを第五期対策から本格導入したというのが一つ。それから体制整備単価

も、このA要件、B要件、C要件の中身を見ると、やはり地域の農業の継続の取組というのが非常に多かったりで、ここら辺を配慮して、それと原点に立ち戻って、地域の農地、あるいは農業をどうやって維持していくかということを集落の皆さんでしっかり話し合ってもらいたいと。外から言っても、なかなか続かないだろうということ、そういった考え方に一本化しております。これらの考え方については、後ほど別の資料で詳しく説明いたします。

### (3) 第四期対策の実施状況

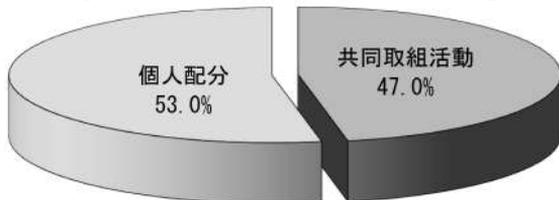
第四期対策の実施状況と効果です。表2を御覧ください。第四期対策では一〇〇二市町村におきまして二・六万協定、それから六〇万人の協定参加者が、先ほど申し上げた六六・五万ヘクタールの農地を維持管理しているという状況でした。二〇一五年度(平成二十七年)から一九年度(令和元年度)までの実施状況が表2に書いてあります。交付の市町村数は九九〇から一〇〇二までずっと伸びていって、扱っている交付面積も六六・五万ヘクタールまで拡大しています。

この交付金が何に使われたかというのが図3です。個人配分が五三％、共同取組活動が四七％で、もともと制度創設当時、集落の相互扶助の仕組みを活用して、農地

表2 2015年度～2019年度の実施状況

	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
協定数	25,635	25,883	25,868	25,958	26,013
交付面積 (ha)	653,815	660,728	662,583	664,315	665,394
協定参加者数 (人)	586,656	594,103	602,678	604,367	605,429
交付市町村数	990	994	996	997	1,002
交付額 (百万円)	51,405	52,329	52,874	53,090	53,337

図3 2019年度の交付金の使途 (支出割合)  
【集落協定における交付金の配分割合】



を維持していきましようという考え方で始めてきましたので、配分は、個人配分も共同取組も両方あるのですけれども、必ず半分は共同取組活動に使ってくださいという約束で二〇〇〇年度から始まったのですが、第四期対策の中でも共同取組活動にほぼ半分は使われている状況です。

この共同取組活動の交付金の使途ですけれども、主なものとしては農道・水路の管理、農地の管理、これは法面の補修だとか、そういったものです。それから最近の傾向として、鳥獣被害が非常に拡大してきているので、こういったところに中山間直払いが使われております。それから共同利用の機械購入等々、共同でやるものに関して、使われております。

#### (4) 第四期対策の効果

次に、第四期対策の実施状況と主な効果です。もともと中山間直接支払いは地形条件等が悪い、条件不利な地域の農業が衰退して、農地が荒廃化するのではないかと、それを防ごうというところで行われている制度です。第四期対策において減少が防止されたと推計される農用地面積は、約七・五万ヘクタールで、農用地が減少するのを防いだ効果というのが大体このぐらいあるだろうと考えています。この推計の方法ですけれども、実際に直接支

払いを交付したエリアと、それから本制度に取り組んでいない地域の農地の減り具合を比較しました。直接支払制度をやっているところは減りませんので、ほかのやっていないところと比べて減少率を面積換算すると、大体七・五万ヘクタールに相当するという評価をしております。もう一つが、発生が防止されたと推計される耕作放棄地です。これも同じように比較で考えてやると、大体三・九万ヘクタールぐらいは防止したのではないかと思います。このような評価をしております。

#### (5) 二〇一九年度の緊急支援試行加算

地域営農体制緊急支援試行加算を一九年度に限り実施しています。第四期対策の中間年に、今後の課題としまして、非常に人手不足が顕著化していることと、集落機能そのものが今後、懸念されること、それから営農や施設管理の省力化を進めていかないとなかなか収益が上まらないだろうということで、これらに対応する試行的な取組をやりました。加算措置として、①人材活用体制整備、②集落機能強化型、③スマート農業推進型です。この題目にあるとおりの取組をした場合に交付額を加算するというところで、①については一七地区、交付額一二一〇万円、②については一一地区、交付額一〇三八万円、③については二七地区、交付額五七五八万円で実施しま

した。その成果を見ながら、次の第五期対策にこれらの考え方を取り込んでおります。

### (6) 第四期対策から第五期対策への課題

#### 第三者委員会の意見

第四期対策の最後の第三者委員会で、どのような意見が出たかについて、総括的にお話しします。

一番目は農林業センサスを活用したデータ分析を継続的に行うべきだという意見をいただいております。

第二に、遡求返還措置。これは、第四期対策まではどこか耕作放棄が発生した場合に協定集落全部に交付したお金を返還してくださいとしていたのですけれども、第五期対策への取組が、このことよって一気に減らないように、協定からの離脱によって耕作放棄が大幅に増えることがないようにということを意見としていただいております。

第三に、この当時、棚田地域振興法が検討されておりました。棚田の場合、米の生産だけでは地域の暮らしは成り立たないだろうということで、棚田を利用した地域振興そのものを図って、経済も大きくするし、人の交流も増やそうと、そういう法律ができたのですけれども、これとの親和性が高いので、これを活用して、何とか中

山間直接支払制度でも同様の趣旨で取り組めないかという意見をいただいております。

第四に、集落協定の単独では解決できないこと、農業だけに限らない、そういった多岐にわたる課題が多いだろうということ、この中山間における暮らしを守るということも考えないと、集落が成り立たないと農業も成り立たないだろうという、意見をいただいております。

第五に、事務負担の軽減がずっと、言われてきたのですが、知恵を絞ってうまくやっている地域もあるはずだから、そういったところを紹介して、みんなでもっと簡素化を、こんなようにしたらいいだろうというのも取り組むべきではないのかと、そういった意見もいただいております。

#### 新たな基本計画への反映

これらの意見は、まずは食料・農業・農村基本計画、新しい計画の中に打ち出しました。

中山間地域の特性を生かした複合経営等の多様な農業経営を推進しましょうであるとか、あるいは地域コミュニティ機能の維持とか強化をやっていきましょうですとか、あとは、ここは直に書いてあるのですけれども、日本型直接支払制度について、制度内の三交付金の連携強化を図りましょうということ。それから、地域を支える

体制や人材づくりもやっていかなければいけない。一番最後ですが、棚田地域の振興、これをやっていきましようというのを計画に打ち出しました。

これらを踏まえて第五期対策の制度設計がなされております。

#### 4. 第五期対策の内容

##### (1) 制度の事業目標

私ども、この制度の事業目標を掲げております。

事業目標は、耕作放棄を防止し、中山間地域等の農用地七・五万ヘクタールの減少を防止します(二〇二四年度まで)というものです。

##### (2) 第五期対策のポイント

第五期対策(二〇二〇～二四年度)のポイントは、①対象地域に、地域振興立法八法の指定地域のほか、棚田地域振興法の指定棚田地域を追加したこと、②体制整備要件を「集落戦略の作成」に一本化したこと、③集落協定の広域化や集落機能の強化、農業生産性の向上等の加算措置を新設・拡充したこと、④交付金返還措置を見直したことです。

体制整備単価につきましては変わっておりません。新

たに変わったこととしては、加算措置の新設・拡充です。

新設したのは棚田地域振興加算。こちらは棚田の定義を傾斜度二〇分の一以上の水田、畑も段々畑、傾斜度一五度以上という基準を設けまして、これに対して地域で振興の取組がなされた場合、一〇アール当たり一万円加算することにしております。

それから、第四期対策から継続して超急傾斜地域、これは水田で傾斜度一〇分の一以上、畑で二〇度以上ですけれども、ここで特別の取組をした場合に一〇アール当たり六〇〇円加算することとしております。

それから、先ほど試行的にやりましたと言った取組ですけれども、これを大きく三つに集約しました。

まずは集落協定広域化加算です。隣接する集落での農業の維持がなかなか難しいことが予想される場合に、なるべく広域化する、あるいは事務負担軽減のために広域化して、もっと合理的に運用しましょうということ、その加算措置を引き続きやっております。ただ、中身については、今までちょっと縛りがあったのですけれども、それをなくしまして、例えば広域化する場合に五〇戸以上増やさないとけませんよとかあったのですが、そういうのを全部撤廃して、とにかく広げるのであれば支援しますというように変えております。

次の集落機能加算ですけれども、これは人材を確保したり、ほかの、営農以外の組織と連携する場合に、これも機能強化に資するので加算することになっております。

それから生産性向上加算ということで、農地の集積・集約、引き続きなのですが、省力化を進めるための加算です。これは近年、ドローンによる共同防除とか、そういうものが普及してきておりますので、そういったことも取り入れる場合に、いずれも一〇アール当たり三〇〇〇円、二〇〇万円という上限はありますけれども、支援しましょうということになっております。

### (3) 第五期対策の事業内容と改善点

#### 対象地域の拡大

制度の対象となる地域を拡大しております。先ほど申し上げた棚田加算をやるときに、従来の地域振興八法の指定がなくても、傾斜農地の水田とか畑地というのはあり得るわけで、ここも支援しましょうというので、水田であれば二〇分の一以上で一四ヘクタールのみとまりがあれば支援することになっております。具体的な想定としては、例えば大阪府の北のほうに棚田がありますけれども、そういったところを想定しております。

#### 体制整備要件を「集落戦略」に一本化

協定に定める活動内容ですけれども、体制整備単価(一〇割単価)をA・B・C要件から、「集落戦略の作成」に一本化しております。これは後ほど集落戦略の細かい説明をいたしますけれども、五年にかかわらず一〇年とか、その先も一体誰が農業を続けるのだということをしつかり考えないと、突然担い手を確保しようといってもできるはずがありませんので、長期のビジョンを持つということ、集落戦略の作成に一本化しております。

加算措置につきましては先ほど申し上げた加算措置です。それぞれ、新設、拡充しております。

#### 交付金返還措置の見直し

一番大きい改善が交付金返還措置の見直しです。今までは、どこかが耕作放棄されると協定集落全員、今までもらったものを返してくださいという仕組みだったので、それだと、第五期対策を始めるときに、五年間続ける自信がないところが続出するだろうということでした。データ的に見ても、農家の高齢化が進んで、平均年齢もどんどん上がっておりますので、当該農地だけ、その分だけは返してもらっても、ほかで一生懸命維持されているものについては、それはいいでしょうという

ことで、そういった大きな見直しをしております。これによって、第五期対策、がくと落ちないことも狙っているということです。

### 所得超過者の農地引き受けにも個人配分可

その他の運用改善としまして、協定内で他者の農地を引き受けた場合に、いわゆる所得超過者は、あなたの農地の分は、申しわけないけれども、もう十分一人立ちしているので交付金の対象にはしませんとしていたのですが、さすがに他人の分まで引き受けて、これから頑張ろうという方に交付金を支払いませんよということはやめようということで、その分については個人配分を受けてもいいことにしております。

これは対策初年度だけの措置なのですけれども、事業計画の申請・認定前でも、交付金があればできる取組もあるだろうということで、早期交付ができるように特例を措置しております。

### 市町村等の事務負担の軽減

それから、事務負担の軽減です。市町村の確認事務で、本当に農業がやられているか、営まれているかどうか、いちいち職員が行って、現場で植わっているかどうか確認に行くのですけれども、さすがにそれを全筆やるのは

つらいという話もありまして、こういう世の中ですら、航空写真ですとか、衛星画像も容易に入手できるような時代です。そういった形で何らか、植わっていることが確認できれば、これでいいよということで、負担を軽減しております。

### (4) 体制整備の要件としての集落戦略の作成

#### 基礎単価・体制整備単価の見直し

基礎単価・体制整備単価について、大きく見直しました。

基礎単価(単価の八割交付)につきましては農業生産活動を維持して多面的機能を維持増進していただきたいということで、これはこれまでと変わリません。

体制整備単価(単価の一〇割交付)の場合は、それに加えて集落戦略をつくってくださいということにしております。これはどうということかと、将来にわたって農業、あるいは集落を維持するというのは、将来、一体誰が、どこの農地を引き継いでいくのかという見通しが立っていないとなかなか、その維持もできないだろうと。もし引き継ぐ人がいなくなるのが分かったら、その間に人の手当ても要るだろうということで、そういっ

たことを話し合う場を設けるようにしていただいております。

### 集落戦略の項目

それが、具体的に集落戦略の項目として記載されております。①から⑥までありますけれども、①協定農用地の将来像をまず考えてください。それから、②将来像を踏まえて、今度は集落がどうなっているかという、その現状をよく見てください。③この現状で、その将来像というのはいくまぐ達成できますか。できなかったらどうしたらいいのでしょうかというのを考えてください。④そのためには具体的にどんなことをすればいいと思いますか。できることを考えましょう。では、⑤その考えたことを具体的なスケジュール、工程表に落とし込んでみましょう。⑥その結果、農業生産活動を継続するためにはどんな支援体制をとっていけばいいでしょうか。要は、途中で生産の継続が困難になった農地が発生したら誰が引き受けるのかというのを、もう具体的に名前を考えておきましょうということ、こういった項目を考えていただくようにしております。

中山間直接支払いの特徴といたしまして、真剣に将来を考えると非常に時間もかかるし、細かい作業が要る。

他方で、そんなに時間もとれないし、手間暇もかけられ

ないという方もいらっしゃるということで、両者の中間をとりまして、誘導的にこういった作業ができるということを考えて、およそ考えつくであろう選択肢を並べて、そこで、ではうちはこれにしようというマルバツ方式にしております。ただ、さすがに真剣にやる場所は、それだけでは物足りないだろうと。それも、私どもからしたらマルバツ形式というのはあまり本意ではないので、自由記入の欄も設けて、具体的にどうするということをも自分たちで書き込めるようにもしております。

### 集落戦略の作成と活用のイメージ

それが作成と活用のイメージです。協定参加者で皆さん、まず一番目に話していただいて、どうするか。それで、集落戦略をしっかり書き上げましょう、集落戦略の作成をしたら、きちんと一筆一筆確認して、言ってみれば人・農地プランみたいなものですが、人・農地プランにも、これは取って代わることができずというようにしてあります。実際に農地一筆一筆を考えてくださいと。

そして、この集落戦略を基に、さらなるステップアップを図ってほしいということで、私どもでは、五年間、農業を維持することが一番であるというように考えているのですけれども、結局のところ、中山間地域

で農業を継続していくためには、集落もきちんとしていかなければいけないし、傾斜地農地できつくなればきつくなるほど、生産物を活かして、さらに六次化に進んでいったり、経済事業を起こしていったりしていかないと、なかなか皆さんで、今の集落を維持していくのは難しいだろうと。そのきっかけづくりとして、この集落戦略を使ってくださいというようにしてあります。

ただ、他方で、マルバツ形式にしたり、何にしても、なかなか高齢者の方が集まってお話し合いをして、計画を具体的に練って、表したりするというのは非常に難しいだろうというのもありまして、その意図するところだとか、実際にこんなようなことを考えながら記入していただくさいねという手引を、今年度、つくりました。

これは地方自治体、県の方にも実際に見ていただき、策定のプロセスの中に入れていただいて、現場で使える手引というのでつくって、今年に入ってから全国で説明会を——今、こんな状況ですのでオンラインなのですけれども、オンラインで、この事務担当者を集めて、集落戦略はこんなような考え方が込められていますので、この手引を利用して、こんなように展開していただくさいという説明会をやっております。

## (5) 柵田地域振興活動加算

加算措置について細かくみると、この中で、柵田地域振興活動加算については、新しいもので説明いたしますと、地域の中で柵田の保全、多面的機能の維持、それから柵田地域の振興という三つの目標を立ててもらいまして、それぞれについて取組をお願いしますということですので。これも簡単なテンプレート、自分の字名と参加人数とかを入れて、あとは選択して、ぱっと書けるような、そういう計画のひな形を用意したのですけれども、そういうのを見ながらつくってくださいねというようにしてあります。

## 5. 柵田地域振興法との関係

### (1) 柵田地域振興法の事業推進

中山間地域等直接支払制度については、実は柵田地域振興法と非常に密接に関係しております。

柵田地域振興法は、多様な主体が参画して、いろいろな英知を絞っていかないと、柵田地域の維持というのは多分難しいだろうということで、まず事業主体は多様な主体が参画する地域協議会をつくってくださいと。支援するほうの国も、農水省だけではなく、内閣府を中心に関係省庁全部、国を挙げて支援しますよと、そういう精神で法律が二〇一九年（令和元年）に施行されました、

昨年から実際の計画の認定が始まってきております。

## (2) 柵田地域振興法の概要

この法律の概要ですけれども、第一条(目的)では、柵田地域の多面的機能の維持増進を図りましょう、そのための支援をしますということが書いてあります。

### 基本方針と柵田地域振興計画

具体的には、まず政府が基本方針を立てることになっております。政府は、内閣総理大臣が案を作成して閣議決定するということで、政府全体の指針を示すというのが一つあります。この基本方針を勘案しまして、都道府県が柵田地域振興計画を策定するということです。どんなことをやるというのを書いていく計画なのですけれども、これを都道府県でつくっていただくということになっていきます。

### 指定柵田地域と活動計画

具体的な施策は、まず都道府県が、ここは特に支援が必要な地域でありますと国に申請して、それを国が指定地域に指定するという仕立てになっております。

その指定柵田地域に指定されますと、地域の中で多様な主体が参画する協議会をつくれることになっていま

す。その協議会が計画を立てると、市町村がそれを国に申請しまして、国がそれを了解することで特別の措置がなされるということになっています。

### 関連する支援等の措置

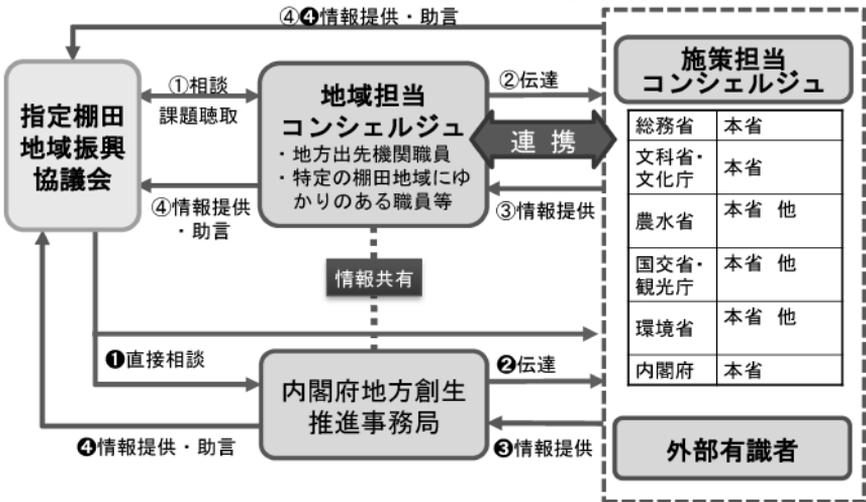
関連の支援措置ですけれども、一番よく使われているのは、先ほど申し上げた中山間地域等直接支払の柵田地域振興加算です。一〇アール当たり一万円というのがよく使われております。

これ以外に関連の施策ではございますけれども、例えば地域おこし協力隊であるとか、あるいは文科省さんがやっている、柵田を活用した体験活動への支援ですとか、そういった関係するものを支援していこうということになっていきます。

### (3) 柵田地域振興コンシェルジュによる支援

今回の特徴としまして、相談役というものをつくっています。国による協議会の構成員に対する情報提供、助言等の援助をすることになっています。柵田地域振興コンシェルジュという横文字を使った名前なのですけれども、こういうものをつくりまして、そこがいろいろな相談に乗って、アドバイスもする、そういう仕立てになっております。

図4 棚田地域振興コンシェルジュによる相談・支援体制



この背景としまして、市町村も合併して、技術系の職員が大幅に減っているということもあり、各集落まできめ細かに職員が入って行って、いろいろよろず相談を受けられないという事情があります。その代わりに、国の担当がそういったところにも入り込んで、最近はよく災害などでプッシュ型と言われますけれども、押しにかけていって、こんな制度がありますよ、こんなようにしたらこんなように使えますよということを皆さんに、こちらから積極的にお知らせしようということ、こういった制度がつくられております。

この選任範囲ですけれども、施策担当と地域担当という二つに分かれております。施策担当は関係府省の担当のセクションの人、事業担当ですので、よく中身を知っているということ、コンシェルジュになっていただいております。地域担当コンシェルジュというのは、これは農水省で言えば地方拠点がありますけれども、その参事官などがなりまして、実際に地域の実情を聞いて、関係する省庁に道案内したり、つないでいく、そういうことをやっていただきます。

例えば指定棚田地域の指定・公示がされた後、協議会を組織するのですが、この設立のときに外部アドバイザーを紹介したり、こんなのを使ったら、こんなこともできるよという情報提供したりというのがあります。実際

に活動計画の策定段階になったときも、計画書をこのように書いたらいいよとか、ここはこんなのも別に構わないのだよとか、そういったことをアドバイスする。実際に活動するときも、事業実施手続など、こんなようにすればいいよとか、ここに先に口を利用してあげるとよとか、そういったことができますし、実際に活動で何か技術的な知識が欲しい、専門知識が欲しいといったときに専門家を紹介する、そういったことを想定しております。

その関係省庁の関係図が図3です。施策担当コンシェルジュが関係する省庁ですが、総務省、文科省、農水省、国交省、観光庁も入っています。それから環境省、内閣府というところで、地域担当は地方出先機関で、主に農水、国交ですけれども、ここの方になっていただいております。こういう仕組みで支援していくということで、現在、一〇二計画が今、認定されておりまして、当初、私も、もくろみとして一〇〇計画をつくろうといった目標を立てていたのですけれども、あっという間に一〇二計画まで行ってしまったので、我々の想像以上に取組が広がっているというのが実感です。

以上、駆け足でしたが、制度について説明させていただきました。ありがとうございます。

## Ⅱ 質疑

### 集落戦略の作成

神山 どうもありがとうございます。五期対策については、四期対策を踏まえて、新しい仕組みが導入されているものですから、もう少し詳しく聞きたい点があります。

最初に集落戦略ですけれども、体制整備単価の要件が集落戦略の作成に一本化されました。これ自体、中山間地域の農業集落の人たちにとって歓迎すべき非常にいいことだと思っておりますけれども、実際は丸(○)を記入するとかというところで終わってしまっているのでしょうか。

遠藤 そこは私も、事務の簡素化ということ、本来趣旨として、将来のことを皆さんがちがち考えていただいて、具体的な像を持ってもらう、目標を持ってもらうということ、この相反するものをどうやってくっつけようかなと逡巡したのがこのマルバツ方式だったんですが、やはり始めると、マルバツだけつけて、はい終わりみたいなところが出てくるのではないかとこの声も出てきましたし、そういう懸念も私も、持ったものですから、これは、実質的にこういう作業をお願いするためには

つくったものだということを手引をつくりまして、この手引を基に、マルバツもこんな意味があるというのをしっかり確認していただいて、やってほしいなというように今、思っております。

### 協議会方式による事業推進

**神山** 地域には、例えば人・農地プランとか、そういうのがいっぱいあるわけですよ。そういうところと合わせて、整合性をとりながら文章化する、目標をしっかりと定めて集落戦略をつくっていくことが必要になる集落協定の広域化などとの関係で、市町村の行政の役割が非常に重要になってきて、特に、課長のお話にありましたけれども、広域合併したような広域市は非常に難しくなっているんだらうと思います。新潟県上越市で中山間の協議会をつくって推進している話があります。その成果が、先ほどの棚田地域振興法の事業推進での協議会方式などにつながっていると理解してよろしいのでしょうか。

**遠藤** まず一つ目の御質問ですけれども、私ども、人・農地プランですとか、複数の似たような計画がいっぱいあるので、これをあっちでもつくり、こっちでもつくりというのは、さすがにまずいなというのがありまして、今回は人・農地プランの担当セクションとも話をし

て、やる内容としたら、結局同じなんです。地域で農地を残す、あるいは農業を継続させるといったら、具体的にどの土地を誰が耕すか、これを時間軸でずっと追っていくという作業になりますので、そうすると、私どもの集落戦略の中で同じことをやれば、それは人・農地プランとして扱ってもいいしということ、両方つくるということは要らないよというようにしております。

それから、広域化の問題については、やはり職員数が減っていて、なかなかきめ細かに、一つの村をずっと回っていくのもだんだん大変になってきていますので、そこは地域で考えるべき問題というのをクローズアップして、この集落戦略というものをつくって、話し合いをとにかく重ねることによって、自らどうしたらいいかというのを考えてくださいという、そちらのほうに誘導していくというので、今回、出しています。ただ、その足りないマンパワーを、こういう誘導策だけではなくて、具体的に人材を放り込むというのは、継続した課題ではあります。そこはやはり今後、何か考えていければいいかないかなど。

一つの方角としては、今、総務省さんが地域おこし協力隊ですとか、あるいは集落支援員制度というのをつくって、市町村の役場のOBですとか、県のOBなど、集落のいろいろな相談に乗ったりしております。そういう

制度もございませうので、そういうものと連携して考えてくださいねということ、私どものほうから言っていくのかなと思つています。実際、その手引をつくる中で、そういった考え方を盛り込んできております。

#### 第四期対策の事業効果

**服部** 私、実は二〇年前に、この制度が発足するときの審議会のメンバーだったんです。私と小田切さんが入つていて。ですから、この制度が二〇年間続いているということに非常に深い感慨を覚えます。先ほどマルバツ方式で意向を聞くというような手段をとっておられると聞いたんですけれども、そういう分かりやすい形で生産者の方々に意向を聞く方法をとってこられたがゆえに二〇年間も保ってきたのかなということを感じました。それは、制度を多くの方々にきちっと納得してもらつて、やっていく上で必要な方法なんだろうし、そういうことをやってきたからこそ、二〇年間続いているんだなど、これが私の感想です。

その上で一つ聞きたいんですけども、六ページ、第四期対策の効果です。減少が防止されたと推計される農用地面積が七・五万ヘクタール、発生が防止されたと推計される耕作放棄地が三・九万ヘクタールと。これは第四期対策の最終評価としてあるんですけども、制度が

始まってから二〇年間やっていますよね。二〇年間の全体を通した効果というものはどうなんだろうかと。二〇年間を通してやってきたことよつて、農用地面積の減少効果がどれぐらいあったのか。これと同じだと考えることはできないですよ。これはあくまでも第四期対策の評価面積であつて、では、二〇年間やってきたことよつて、耕作放棄地の減少効果がどれぐらいあったと考へておられるのか、その点はどうなんですか。

**遠藤** 農振計画の中に目標とすべき農地面積というのがあつて、あれは現状を踏まえて、言つてみればトレンドも踏まえた数字で、あまり無理のない数字を出しています。その考え方と同様の考え方をとれば、この四期対策の五年の間にこれだけの下降をとどめたということ、多分、二〇年間、直接支払いをやらなければ、減少傾向がずっとトレンドとしてつながつてきたと思うんです。そういう意味では、一つの考え方としては、この七・五掛ける四という数字になるのかなと思います。それは、農振計画の中の目標面積と齟齬はないだろうと思ひます。

**服部** 分かりました。

#### 集落連携と協定の広域化

**神山** ほかに。安藤先生。

**安藤** 第一期対策から第五期対策の流れを見ていると、小規模・高齢化集落支援加算や、その後、集落連携促進加算が登場している点が注目されます。単独の集落協定では大分厳しくなってきたので、連携を進めていきましよう、あるいは広域化を進めていきましようということだと思えます。当初は集落協定をかなり大きい面積にして、たくさんのお金をとってきて、いろいろなことをやっていきましようという方向で二〇年間やってきた記憶があるのですが、それを継承する形で、連携とか集落協定を大きくして、持続可能性というか、安定性を高めていく方向に踏み出してきたのではないかと私は考えております。それに対する評価、あるいはその結果について、具体的には、どれくらい連携や広域化が進んだのかについて、どうお考えでしょうかというのが私の質問になります。

最近では集落戦略に戻ってきていますので、結局、広域化、あるいは大きな集落協定をつくるといってもそれには限界があって、やはり集落に戻らざるを得ないとお考えなのでしょうか。それとも、それぞれの集落はだんだん厳しい状況になっていくので、やはり大きな範囲をつくっていく方向で考えているのでしょうか。そのあたり、この二〇年間でどう評価していらっしゃるのでしょうか。

最後に柵田地域振興法を御紹介いただきましたが、例えば柵田地域振興協議会の範囲がどのような範囲で形成されているのがそれと関わってくるのではないかと私は思っております。集落協定よりも広い範囲でなっていると思うのですが、どうでしょうか。そこでは柵田に対して地域振興活動加算だけではなくて集落協定広域化加算も使われてほしいと思っておりますが、そうしたことも含め、柵田地域振興協議会の内容と中山間地域等直接支払制度の関係がどうなっているか、どのような直接支払制度が利用をされていて、そこでの共同取組にどういった予算が配分されて地域振興のために使われているのかについての分析はどのようにされているのでしょうか。これは私が最初に出した質問に対する回答にながてくると思っております。

以上が私からの質問となります。

### 集落と合意形成の範囲

**遠藤** まず、この中山間直接支払いの取組なんですけれども、概念的には、やはり集落ですので、話し合いで合意形成ができる範囲というのが出発点かなと思います。そうすると、集落規模ですので、俗に言う平均像で言えば一〇ヘクターぐらいの固まりだとかいうことになろうかと思えます。実際に、現在、活動されている集

落協定の広がりを見ていくと、実は小さなところが結構多くて、合意形成が図られて、実際に取り組めるところというのは、やっぱりそんなところが出発点なのかなという気がしております。

ただし、一期対策の直後から高齢化と小規模集落の問題というのはずっとありまして、それがために加算措置をいろいろ、手を変え、品を変え、試行錯誤しながら、ずっと改善してきたということがございます。ただ、ずっと四期対策をやってきた一つ言えるのは、集落の合意形成を基に広域化するにしても、近隣の集落との合意形成もきちんとやらないと、やっぱり回らないよねというのがございまして、では、そこは各集落ごとに自分たちの将来をきちんと見詰め直そうと。見詰め直すことによつて、足りないわと。うちはこれで先細りだし、どうにもならんねといったときに、初めて、では近隣の方と一緒になるかとか、次の芽生えというか、考えが浮かんでくるだろうということで、今回、集落戦略というものを私ども、非常に重視しております。

## 広域化の取組み状況

### 遠藤

それで、これとの兼ね合いで、今までやってきた広域化の取組がどうなってきたかというのは、これは先ほど申し上げた取組の単位です。それがどんなものか

というのを、二〇年前と今と比較しないと分からないので、それは一つのテーマとしてやらなければいけないかなと、今、先生のお言葉を伺って思っています。現状分析はできているんですけども、過去からの継続という点では、今のところデータを持ち合わせておりませんので。

恐らく感覚的には、広域化の取組というのは広がっているだろうとは思いますが。実際に中山間地域の現場を見て、これは平場も含めてなんですけれども、集落営農を平成一九年頃に立ち上げたのが、次の世代も入らずにパラレルで、もうそろそろできなくなってきている地域が増えております。ではそういった地域はどうするかなど思っている、やはり近隣の集落営農とくつついて、機械を持ち寄って、もう一回再生を図るといようなことをやられていますし、逆に、より傾斜度の緩い集落の方が近隣の農地も引き受けて、営農、直払いのほうもやるというところがありますので、流れとしてはそういう方向に、恐らく向いているのではないのかなと思えます。

それで、棚田地域振興法をつくって、あちらのほうは、棚田のところだけではなくて、ほかの経済ともくつつくし、それから場合によっては平場の方ともくつついて、地域振興を図りましょうと。農業だけにどまらずに図

りましょうということなので、理想としては、協議会は広い範囲を我々は求めているんですが、これはまだ今、一〇八計画で、分析しないと分かりませんけれども、合意形成の範囲で言えば、やりやすいのは、やはり集落単位、せいぜい近隣のところまでうまく巻き込んでいるかどうかというところがかなというのが素直な考えでございます。

**神山** 棚田地域振興活動加算とほかの加算とは重複はできないわけですよ。

**農村振興局** 広域化加算だけ、重複が可能でして、それ以外は重複不可です。

**遠藤** 先ほど先生がおっしゃったことにも通じるんですけど、広域化加算だけは常に重複は良いことになっているんです。

### 集落協定と集落営農の重なり

**谷口** 谷口と申します。質問は二つあります。一つは、中山間地域直接支払いと集落営農は、どの程度現実的に重なっているのかという点です。協定自体はいろいろなタイプがありますが、そのタイプに対応してどのような集落営農が存在しているのかを教えてください。集落営農があるようなところで、中山間地域であれば、ほとんど集落協定を結んでいると思うのですが、実際に

は地形の関係もあって直接支払いと集落営農の範囲が連動しにくい場合もあって複雑だと思います。

実は、ある市で全部の集落協定を拾い出して、三種類ぐらいに分けて、それがどのように集落営農と重なりあっているかを調べてみたのです。すると、集落営農のエリアと協定のエリアは思っていたよりバラバラなのです。集落営農とリンクしていないところもかなりあって、集落協定のほうがやりやすい。集落営農の方が、ハードルが高いわけです。具体的な営農となると、担い手を誰にするかという問題に突き当たることになります。

中山間地域直接支払を二〇年やってきて、結果として両者の関係はどのようになったのか。先ほど安藤さんが言ったことと同じなのですけれども、どのように進んできたのか。この協定の開始は二〇〇〇年からですが、集落営農の本格的な推進は二〇〇七年からで、ズレがあります。両者はほとんど重なりあいながら進んできています。その大局的な評価を知りたいということです。

もう一つは、それとリンクするのですが、今回、指定棚田地域にまで対象を広げたのは大変すばらしいと思うし、それが平場まで行ったのはいいんですけども、集落営農自体の論理でどういう広域化をしなければいけないかという問題と、集落協定の広域化という問題はちょっとズレがあるのではないかということです。水系だと

か、ため池だとかをとったときには集落協定上は一緒に  
なるけれども、担い手とは集落営農の関係では違ふところ  
と一緒になつたほうがいいとかいうことが発生しま  
す。現場へ行くと、そのあたりのところの関連をどう考  
えるのかというのはすごく大きな問題になるのかなと思  
つたのです。その二つをお聞きしたいと思います。

### 実施地区での取組みの広がり

**遠藤** 一点目の御質問ですけれども、私どもは中山間  
直接支払いの中で優良地区だろうと思われる地区を幾つ  
かピックアップして、時系列でどんなことをやっている  
のかというのを見ております。それを見ると、中山間直  
接支払いは二〇〇〇年で、今となつては非常に早い時期  
に始まつておりますので、活動を見ると、資源管理の部  
分と生産活動という部分と、それがさらに発展していっ  
て生活支援という部分と、大体この三つを、本当に取り  
組んでいるところは全部やられています。これの取組始  
めを見てみると、最初はやはり中山間直払いで皆さんで  
始めて、あるいはもう一つ合意形成を図られる場とし  
て、土地改良、圃場整備です。あのときに徹底的に皆さ  
んで将来像を話し合われて、そこから、では生産活動も  
一緒にするかということで生産活動が乗ってきて、それ  
をやっているうちに、今度は集落の中で高齢者もだんだ

ん増えてきたので、生活支援、福祉の部分をやろうとい  
うので、そういう発展形態になってきているのかなと思  
います。

それで、直払いは多面支払いというのも一方でありま  
して、制度上は、多面支払いと中山間直接支払いとい  
うのは両方ともやっていたことになっているんですけど  
も、多分、財政的な事情とかいろいろあつて、こうや  
つて見ていくと、平場のところは多面支払いをやるん  
です、周辺の傾斜農地になると、そつちは中山間支払  
いと分けているところも結構あつて、財政上、あるいはそ  
ういった縛りから、実際に理想として取り組んでいい  
がりと、それから諸般の事情で実はブロックされている  
というのもあるのかなと。あとは地形条件で、先ほどお  
っしゃられていたように、水系はやはりあると思いま  
す。ですので、大体、私の感覚は一对一でつながって  
いるんですけども、その重なりを見ていると、ちよつ  
とずつずれていたり、というのはあろうかと思います

### 制度上の重なりと水系などの地形条件

**谷口** 農地の賦存状態で都市計画法と農村地域振興整  
備法の関係地域を示す図があります。様々なカテゴリー  
の農地が重なりあうところと、重ならないところをばつ  
と示すことはできないものですか。そうするとすごく分

かりやすいなと思うんです。勝手なことを言ってみま  
せん。

**遠藤** 実際、最近、我々もここに至って、広域化だと  
考えていくと、地形条件とどんなオーバレイをか  
けていかないと、将来像というのは見えにくいなとい  
うのは思っているんです。だから、次のステップとして  
そういうのは大きな課題だと思います。制度上の重なり  
だとか、地形上の重なりだとかを見ていくというのは。

### マルバツ方式と自由記入による地域の意向把握

**谷口** そうすると、先ほど私はすごくいいなと思った  
のはマルバツ式のところなんです。マルバツ式って、普  
通はばかにするんです。真面目にやっている人から見  
ると、こんなものにしてどうするんだと怒るんです。と  
ころが、熱心な人は自由記入欄にいっぱい書くのです。自  
由記入欄が生きてくるんです。マルバツ式で終わっちゃ  
うだけだと大したことがなくて、両方組み合わせるとす  
ごくいい。

もう少し言わせてもらおうと、現場の方々からすると、  
しょっちゅうこのようなアンケートばかりやらされてい  
るから、飽きているんです。書くのが嫌で嫌でしょうが  
ないので、専門家に任せてしまうという気持ちになるの  
がよく分かるんです。どういうことを言いたいかという

と、先ほど、いろいろな制度があって重なりあっている  
という話をしたんですが、全部まとめ一本の申請書  
で、ここはこれに使える、これはあれに使えるというよ  
うにはできないものですかね。

**遠藤** そうというのは過去からあって、私も話しばら  
いんですけども、例えば一つの理想型として、地域政策  
はどんとビジョンを立てて、そこにみんな放り込む。土  
地利用制度も同じ議論が昔からあって、一つの計画でい  
いだろうと。農地だとか都市だとか要らないだろうとい  
う話があります。残念ながら、それはなかなか……。

**谷口** 縦割りですからね。

**遠藤** いや、縦割りというか、出自がそれぞれ違う。  
ただ、昨今はそのような輻輳する計画というのはやっぱり  
おかしいだろうと、そういう話になっているので、簡素  
化の方向に向いていることは確かです。ですので、この  
三支払いは、今は様式を一本化しているはずですし、人  
・農地プランとの、重複して立てる計画も今はやめてい  
ますので、そういったところでだんだん統合は進んでい  
くだろうと思います。

### 地域の範囲と地域振興事業の実施

**安藤** 一点だけよろしいでしょうか。範囲の問題につ  
いてです。ある県の状況を説明いたします。そこでは最

初に集落分断型の協定ができてしまいました。農業土木系統がこの事業の担当となったことに起因しています。農村振興局の事業なのでそう思ったのだと思いますが、補助金を受給する以上、面積や傾斜度などに間違いはあってはいけませんので、まずその農地のまとまりありきで協定がつけられていったという経緯が大きかったと思います。集落で話し合いをして戦略を立てていこうという話ではなくて、補助金をまず間違いなく獲得するというところで協定をつくってしまったということです。その結果として、小さな協定がたくさんできてしまい、それを後からまとめようとしてもまとまらなかったということでは、そういう県もあれば、山口県のように普及系統が頑張ったところでは大きな集落協定をつくっていいこうという動きがあったように思います。つまり、最初の二〇〇〇年のスタートときに、どこの部局がどういう働きかけを現地に行ったかが、その後の二〇年間を規定し続けてきているのではないかと感じています。島根県の場合は県の農業会議が早い段階から熱心に特定農業法人の育成に取り組んでおり、そうした蓄積がある中から、普及系統の後押しもあり、地域貢献型集落営農という形で福祉にも手を伸ばすようなタイプのものが生まれきたようにみえています。ですから、制度のスタート当初にどのような方向で取り組んできたかによ

て、その後の都道府県や地域の進む方向が決まってきたのではないかといいことです。そういう視点から二〇年間の地域別の施策の実施状況の総括をしていくことが重要ではないかと話を伺いながら思った次第です。

結局、霞が関でつくった政策も、農村の現場で、どのようなルートを使って、どう実施するかによって、大きな差が出てくるのではないのでしょうか。

**神山** 集落連携の話ですけれども、二対策の中間くらいの頃です。上越市の友人が、最初は集落営農の組織化だとかの仕事をやっていたのですが、中山間地域の直接支払いの仕事もやるようになりました。それを始めた段階で、一番川上の集落を維持するためには、どうしても川下の、一つ下の集落組織の協力がないと維持できない。これを何とか直接支払制度の中でやろうじゃないかと、農政局に働きかけたみたいなんです。それが現場の担当者の要望だったと思うんです。そのためには、現場の担当者がとてつもなく活動しないと、集落に入って、おまけに集落が違うわけですから、その合意形成をやるというのは非常に難しい。事務費の額はずっと変わらない。担当者の活動の事務経費は、実際はもっとかかっているんじゃないか。協議会方式だとかいう形で、なるべくうまく話し合いができるような場をつくっていく必要があると感じているんです。

## 対策の振り分けと制度上の工夫

遠藤

ちょっと関連してなんですけれども、一つは、傾斜地農地を維持しようと思ったときに、隣を見ると平場の元気な集落があって、そこをくっつけないとうちもならんだらうというのは客観的に見ているとそうなんです。ただ、地域でどういう制度を活用するか。それは、市町村の財政負担も伴いますし、そういうもろもろの事情で、ここから先は多面で、こっちは中山間みたいに分かれているところも結構あって、我々の次の課題は、そういうところを地域一帯でどうやって維持していくかということを考えるためにどういう施策を打った方がいいのか。それは制度上の工夫もあるだろうし、そこにどうやって誘導できるか、一つ、そんなのがあるのかなと思います。

## 中山間地域、条件不利地域の定義

谷口

今のはすごく重要な問題で、前から感じていることは中山間地域の定義の問題なんです。この定義と法律で実際にやっていることとの間にちょっとズレがあります。ズレというのはいい意味です。中山間地域という地域の表現が、実際には生産条件不利地域も含んでいるんです。後者は傾斜地などの地形的地域ではなくて、自

然条件の不利性なので平坦地も含まれるわけです。けれども、そのあたりのことは外部の人にはほとんど認識されていないし、現場の人たちにとっても、担当者しか理解していなくて、調査に行くと、ここは中山間地域なんですかということを言う人がいるのが実態なのです。申し上げたいのは、中山間地域という名称はもう変えたほうがいいのではないかと。ストレートに条件不利地域と言っただめなんですか。こういう枠組みでは、都市的地域において多面的機能を発揮しているところが入ってこないんです。多面的機能は中山間地域に張りついてしまっている感じがしますから、農地一般について広げることについては何となく抵抗感が残っている。

ここにも書いてあるように、基本法第三五条の規定がすごく重要なんだけれども、実際にこれからも活かしていく制度と現実の間にズレが生じていることを認識して、基本法の改正に踏み込むようなことも考えていくべき時期じゃないかなと思っています。これは素人の話で大変恐縮なんですけれども、どうお考えでしょうか。

遠藤

要するに中山間地域という線引きをして、その隣接のところまではさすがに傾斜度関係なくということか、傾斜度も関係あるんですけれども、条件不利という定義をもうちょっと緩めることができないかなと考えたのが知事特認だと思っんです。あれで連担地域を少しで

も一体として扱えるようにというのでやったんですけども、今のところ、あそこまでが限界で、ただ、今、おっしゃられるように、条件不利地域の農地と、いわゆる一般的に言われる農地の維持というのは、最後に求める効果、機能というのは多分同じなんです。多面的機能であり、食料の生産であり、そういう意味では、今後、政策的にそれをもう一回見つめ直すということもあるかもしれないですね。

**谷口** この絵（資料提示）でみると、多面的機能が発揮されている地域は中山間地域から平地農業地域まで連続的なんです。

### 交付金の返還措置の見直し

**堀口** 一点だけいいですか。第五期のポイントで、交付金の返還措置の見直しで、協定農用地全体から当該農用地に絞って変更するという、この意味です。僕はこの間、全然見ていなくて、一番最初の頃、山形で集落の会合に参加して、地図を描いていたら、こいつ、五年後までもたないから外そうやと。本来はそれを入れないとダメなんじゃないかというんだけど、返還を考えて、危ない圃場は落としていた。この間、十年もやっているわけだから、僕の理解は全然正確じゃないんですけども、この措置をとると、かなり大胆に対象を広げられる

と期待しているんですか。そのまま受け取って、大胆に頑張って入れようやということになると理解していいですか。

**遠藤** 我々のほうとしては、もちろん先生おっしゃるように、気軽にチャレンジできると。だめだったら、ここだけ返せばいいやと、そういう思いで取り組んでほしいんですけども、本当に皆さんがチャレンジしてくれるかというのはちょっと分かりませんね。

**神山** 今の第五期対策の仕組みは、例えば協定締結して、四年間やりましたと。五年目に耕作放棄してしまいましたという、協定締結のときからの分を返還しないといけないわけです。当初は、五年目の耕作放棄が発生した段階の交付金でいいじゃないかというように要望して、自民党でも決議されたんですけども、残念ながら、財政当局でだめだよと。耕作放棄が発生した段階の交付金の返還でいいんじゃないかと思うんですけどもね。期中の途中まではやったわけですから。

### 農地の維持の困難さと制度の設計

**遠藤** この制度というか、制度は多分、何でも一緒だと思うんですけども、制度上仕組むときに、フリーライダー問題が一番焦点になるんです。このマルバツ形式も、我々、七〇歳、八〇歳の方がそんなのをやるのはし

んどいかなと思つてマルバツにするんですけれども、そうすると安易にマルバツ、ささっとつけて、交付金を頂戴と言う人もいるわけです。だから、制度上はいつもこのせめぎ合いです。その連続です。だから、おっしゃられるようにいろいろな考え方で、返還の方法はあると思いますし、逆に、協定で全額返還だということで、かえて規制法として働くという効果がいいんだということをおっしゃられる方もいるんですけれども、そこはいろいろな議論を経て、今の形を五期対策ではとっております。

**谷口** 真ん中に小河川があつて、その沿岸は結構いい三〇アールから五〇アールぐらいの農地がずっとつながっている。ところが、そこから一本横に入った谷のようなどころの農地は一〇アール未満が多いようなところがあちこちにあります。ところが、そこを協定の対象農地に入れると耕作放棄地になるからだめなので、真ん中の優良農地だけ残せばいいとなつてしまふ。でも、谷の部分の耕作放棄地があるおかげで鳥獣被害が多くなつてしまふのが現実です。だから、谷の部分の農地をうまく維持しないと、この優良農地自体が守れなくなつてしまふんです。そうすると、やっぱりそこだけ最初から協定の対象外にすると、一年目から鳥獣被害が発生して、優良農地自体が守れないことになつていふ。悩ましいです。

そういう点では、外すというのはすごく現実的だけれども、全部ではなくて、あつちを諦めるとかいった判断が働く余地があるという点ではいいことだと思ひます。

### 長期的な土地利用の検討が課題

**遠藤** そういった意味では、今、私ども、長期的土地利用の検討会というのをやっています、いよいよ本当に維持できなくなつたとき、どうするんだというのをいろいろ検討していただいております。その結果は、こちらの中山間直払いの土地利用の考え方にも反映しなければいけないだろうなと思ひます。

**神山** 一つだけ、谷口さんの言つた定義の問題ですけども、制度発足当初から北海道では草地に対する支払いが圧倒的に多いわけです。制度発足の年、北海道の調査に行つて、草地率七〇%以上の地域でそういう対応をしているのを聞いて、畜産の政策として草地の整備や更新をきちんとやるべきじゃないかと書いたことがあるんです。今日は、都府県の話しかできなかつたんですけれども、北海道の位置づけはきちつとすべきじゃないかなと思ひつていふんです。条件不利地域という形でくれば、すつと頭に入るんですけれども。

**遠藤** 北海道の草地の問題は、やはり当時の畜産情勢もあつて、それとあと、ヨーロッパで条件不利という、

イギリスの考え方があったものですから、だから草地率七〇%以上のところであれば、ほかの農業はできないわけですから、条件不利だろうということと二〇年間対応してきております。考えてみれば、多面的機能とは何かというところでまた一つ、北海道の草地も入ってくるのかなと思いますので、今後とも北海道の草地というのはどのように考えたらいいのかというのは重要な一つの論点だと思えます。

**神山** では、時間がまいりましたので、終わりにさせていただきます。どうもありがとうございます。

# わが国農産物輸出の現状と課題 —日本食の海外普及に総力を—

東洋大学名誉教授・国際農政研究所代表 服部信司

## Ⅰ. 農産物輸出の現状…二〇二二年→一八年へ とアジア諸国を中心に倍増

二〇二〇年の農林水産物輸出額は九二七億円であった。  
農林水産物輸出額は、二〇一二年四四九七億円→二〇一八年九〇六八億円と着実に増大し、この六年間で二倍になったのである（表1）。

日本からの農林水産物輸出が伸びた主要相手国は、香港、中国、アメリカ、台湾、ベトナムである（表2）。さらに、輸出が伸びたトップ一〇か国のうち、アジア諸国が八か国を占めている。

食生活が比較的近いアジア諸国への輸出を中心にして日本の農水産物輸出は、急拡大を遂げてきたのである。

主要な農水産物の二〇二〇年一月—一〇月における輸出額を見ると（表3）、

- (1)加工食品二九九三・八億円（主要農水産物合計六一四五・六億円の四八・七％）。うち、アルコール飲料・五五二・九億円（同九％）、ソース混合調味料二九六・四億円（四・八％）、清涼飲料水二八九億円（四・六％）
- (2)畜産品六一三億円（一〇％）。うち、牛肉二一九・八億円（三・六％）、牛乳乳製品一八八・三億円（三・一％）
- (3)穀物四一〇・三億円（六・七％）。うち、コメ四一七億円（〇・七％）
- (4)野菜・果実三三八・八億円（五・五％）
- (5)水産物一三四五・二億円（二・九％）。うち、ホ

(表1) 農林水産物の輸出額 (2012-2020)

(億円、%)

年	Total	農産物	水産物	林産物
2012	4,497 (100)	2,680 (100)	1,698 (100)	118 (100)
2013	5,505 (122)	3,136 (117)	2,216 (131)	152 (129)
2014	6,117 (136)	3,569 (133)	2,337 (138)	211 (179)
2015	7,451 (166)	4,431 (165)	2,757 (163)	263 (223)
2016	7,502 (169)	4,593 (171)	2,640 (155)	268 (227)
2017	8,071 (179)	4,996 (186)	2,749 (162)	355 (301)
2018	9,068 (202)	5,661 (211)	3,031 (179)	376 (319)
2019	9,121 (203)	5,878 (219)	2,873 (169)	370 (314)
2020	9,217 (205)	6,560 (241)	2,276 (134)	381 (320)

資料：農林水産省

(表2) 主要な国・地域への農産物輸出額 (2019年)

(億円、%)

国・地域	億円	%
香港	2,037	22.3
中国	1,537	16.9
アメリカ	1,238	13.6
台湾	904	9.9
韓国	501	5.5
EU	494	5.4
ヴェトナム	454	5.0
タイ	395	4.3
シンガポール	306	3.4
豪州	174	1.9
世界全体	9,121	100

注1) アジア8か国で67%を占める。

資料：農林水産省

(表3) 主要農水産品目の輸出額 (2020年1月-10月)

品 目	億 円	%
加工食品	2,993.8	48.7
うち、アルコール飲料	552.9	9.0
ソース混合調味料	296.4	4.8
清涼飲料水	289.0	4.6
畜産品	613.0	10.0
うち、牛肉	219.8	3.6
牛乳乳製品	188.3	3.1
穀物	410.3	6.7
うち、コメ	41.7	0.7
野菜・果実	338.8	5.5
水産物	1,345.2	21.9
うち、ホタテ	247.6	2.5
鯖	184.3	2.0
マグロ、カツオ	178.9	1.9
ぶり	134.0	1.5
水産調製品	444.5	7.2
合 計	6,145.6	100

資料：農林水産省

タテ二四七・六億円（二・五％）、サバ一八四・三億円（二％）、マグロ・カツオ一七八・九億円（一・九％）、ぶり一三四億円（一・五％）

(6) 水産調製品四四四・五億円（七・二％）、とまっている。

日本食に必要な加工食品、野菜・果実、水産物などが、日本からの輸出の中心を占めているのである。

また、同じ時期（二〇二〇年一月—一〇月）において、前年同期比で伸びの高い品目とその伸び率を見ると、

カツオ・マグロ四〇％、牛乳乳製品二四％、清涼飲料水一二％、野菜・果実五・二％、緑茶九％となっている。

このように、日本からの農水産物の輸出とその増大は、アジアを中心とする海外諸国における日本食の普及を基礎としていることが伺える。

## Ⅱ. 二〇一九年以降、緩やかな増大に

二〇一九年の日本からの農林水産物輸出額九一・二億円は、二〇一八年九〇・六八億円からの五三億円（〇・六％）の微増にとどまっている。また、二〇二〇年の同輸出額九二・七億円も、前年二〇一九年から九六億円（一・一％）の増加にとどまっている。

二〇一二年から二〇一八年へと六年間にわたり急拡大を遂げてきた日本の農水産物輸出は、二〇一九年以降、

緩やかな増大に転じているわけである。

こうしたなかで、政府は、昨年四月、農林水産物輸出促進法を施行し、それに基づいて、二〇二五年の農林水産物・輸出口標額を二兆円台、二〇三〇年の同目標額を五兆円台とする「輸出拡大実行戦略」を打ち出した。

二〇二五年の輸出口標額二兆円は、現行（二〇一八—二〇二〇年平均）輸出口額九一・三五億円の二・二倍、二〇三〇年五兆円は、現行（同）九〇・九五億円の五・五倍に当たる。

日本の農水産物輸出口額が、残念ながら、二〇一八—二〇二〇年において緩やかな増大に転じていることを踏まえれば、これは気宇壮大な目標といわざるを得ないであろう。

では、現在の農水産物輸出が緩やかな増大から、さらに一層の輸出拡大へと転じるには、何が必要であろうか。

それは、日本の農水産物輸出の基礎をなす日本食のアジア・海外諸国における普及、そのための日本食が健康に良いことのアピール（TVコマercialを含めた宣伝）、日本食を割安で提供する *Japanese day* の設定等である。

アジアには、一〇万—一〇〇店の日本食レストランが展開する。それは、全世界の日本食レストラン一五万六

三〇〇店の六五%近い(表4)。

そこにおいて、日本の官民が日本食の一層の普及に向けて全力をあげて取り組み、この三年間の農水産物輸出の横ばい状態は打破されうると考えられる。

### Ⅲ 地域包括的連携協定(RCEP)への過度な期待は禁物

昨(二〇二〇)年一月一日、第四回RCEP首脳会議において、東アジアを中心とする一五か国は、地域包括的経済連携協定(RCEP)を締結・署名した。

RCEPへの加盟国は、次の一五か国である。

- (1) ASEAN(東南アジア諸国連合)加盟の一〇か国…インドネシア、タイ、フィリピン、カンボジア、ラオス、ミャンマー、シンガポール、ベトナム、マレーシア、ブルネイ、
- (2) TPP参加国の三か国…豪州、NZ、日本、
- (3) 中国、韓国。

世界の国内総生産(GDP)の約三割(二九%)を占める大型の経済連携協定(EPA)が発足することになった。

このようなRCEPの締結により、そこへの日本からの農林水産物輸出・拡大の期待が一部に生まれている。

果たして、そう言えるのか。

発効には、ASEAN一〇か国のうち六か国以上、ASEAN以外から三か国以上の批准が必要となる。中国は、国内手続きを終えたが、他の国は、これからである。RCEPの締結において最も重要なことは、RCEPは、加盟国のなかに農林水産物の生産国が多い事情に配慮して、農林水産物の高度な自由化を見送ったことである。

日本は、重要五品目(コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物)について、関税削減・撤廃から、すべて除外することとした。

日本が、農林水産品の関税削減に応じた場合にも、その削減率は、(1)ASEAN諸国等とは、すでにわが国が締結している経済連携協定(EPA)の範囲内の水準…六一%(TPP諸国の場合には八二%)以下、(2)中国・韓国とはそれよりもさらに低い水準(対中国五六%、対韓国四九%)に抑制したのである。

日本は、RCEPにおいて、日本の主要な農産物Ⅱ重要五品目の全面的な維持・防衛を目標とし、他国も、それを認めたわけである。

だが、その結果、RCEP諸国の日本に対する農林水産物関税も、ほとんど引き下げられないままに留まることになった。

中国が行った主な関税削減・撤廃は、

(1) 清酒・現行四〇%を二一年目に撤廃する、

(2) ホタテ貝・現行一〇%を一一年目、または二一年目に撤廃する、

(3) さけ・現行五%、七%、または一〇%を一一年目、

または二一年目に撤廃する、という程度にとどまったのである。

タイやインドネシア、フィリピンは、工業製品の一部については、新たに、RCEPにおいて、関税削減・撤廃を行ったものの、農林水産物については、一切行っていない。これらの国にとっては、農林水産業は重要な産業だからである。

また、貿易交渉は、"give and take"だから、日本が、農産物輸入について、重要五品目を関税撤廃だけでなく関税削減からも除外しておいて、他国に対し高度な自由化を求めることは出来ないのである。

以上の結果、日本からRCEP諸国に農林水産物輸出を拡大する可能性も低いままに留まらざるをえない、と考えられる。

RCEPの締結をもって、日本の農林水産物輸出が拡大する道が大きく開けたとすることはできないといえよう。

RCEP諸国への輸出拡大の道は、関税撤廃・削減を待つのではなく、日本食の普及を基礎として農林水産物

の輸出を拡大していくものとして、考えなければならぬのである。

#### IV. 「輸出拡大実行戦略」予算の大幅拡充を

政府は、昨年四月、二〇二五年の農林水産物・輸出目標額を二兆円台、二〇三〇年の同目標額を五兆円台とする「輸出拡大実行戦略」を打ち出した。

二〇二五年の輸出目標額二兆円は、現行(二〇一八—二〇一九年平均)輸出額九〇九五億円の二・二倍、二〇三〇年五兆円は、現行(同)九〇九五億円の五・五倍に当たる。

この「輸出拡大戦略」は、日本の農林水産物輸出額が二〇一二年四四九七億円から二〇一八年九〇六八億円へと六年間で倍増したことを根拠にしているとみられる。

この拡大戦略は、アジアに展開する日本食レストランが、二〇一三年二万七〇〇〇店から二〇一九年一〇万一〇〇〇店へと、六年間で実に三・七倍に急増していること(表4)も、背景にしているといえよう。

こうした日本食レストランのアジアにおける増加の背景には、農林水産省による支えもあった。そのひとつは、二〇一六年度に創設した「日本産食材を積極的に使用する海外の飲食店などを『日本産食材サポーター店』として認定する制度」である。二〇一九年度末には、四七七

(表 4) 日本食レストランの海外展開

(店)

地 域	2013	2019	倍率 (2019/2013)
アジア	27,000 (49.3)	101,000 (64.7)	3.7
北米	17,000 (31.0)	29,400 (18.8)	1.7
欧州	5,500 (10.0)	12,200 (7.8)	2.2
中南米・その他	5,200 (9.5)	13,600 (8.7)	2.6
総 計	54,700 (100)	156,300 (100)	2.9

資料：農林水産省

六店が認定されている」という（令和二年度『農業白書』）。

もうひとつは、同じく二〇一六年度に創設された「海外の外国人料理人を日本料理の料理人として認定する『日本料理の調理技能認定制度』」。これには、二〇一九年度末で一三七五人が認定されているとされる（同『白書』）。

政府は、「輸出拡大実行戦略」目標の実現に向けて「目標の達成に向けた官民一体となった海外での販売活動が必要」とし、

(1) JETROによる輸出の総合サポート

(2) 日本産食材サポーター等と連携したキャンペーンの実施

(3) グローバルイベント等を活用した日本食・食文化の発信

(4) 食品企業の海外進出支援などに、

令和三年度予算において三八億円の前算を計上している。

さらに、「マーケット・インの発想で輸出にチャレンジする農業漁業者の後押し」に七三億円、「政府一体となった輸出の障害の克服等」に四八億円、合計九九億円を「輸出拡大戦略」の実行に投じる、としている。

だが、「海外での販売強化」のための三八億円の前算

は、二〇二五年の目標輸出額二兆円や二〇三〇年の目標輸出額五兆円に比べ、あまりにも少ない。

販売活動の強化・拡充のためには、少なくとも目標輸出額の〇・五％（二〇二〇―二五年・五〇億円、二〇二五―三〇年・二五〇億円）くらいの予算が必要であろう。

農林水産物の輸出額を五年で二・二倍、一〇年度五・五倍にするという政策は、農林水産省にとって初めてのことである。これまで、経験したことのない政策を実施するのであるから、しっかりとした予算の裏付けがない限り、その目標を達成することは困難と考えられる。

「輸出拡大実行戦略」推進のための予算措置の思い切った拡充が強く望まれる。

## 農研機構研究成果報告

## ニホンミツバチにおけるアカリンドダニの分布拡大

国立研究開発法人 農研機構 農環研  
 農業生態系管理研究領域 生物多様性保全・利用グループ 前田太郎

## はじめに

アカリンドダニ (Acarapis woodi) はミツバチの気管内に寄生し、ミツバチの飛翔能力や発熱能力を低下させ(図1)、主に冬期にミツバチ群の消滅を引き起こす微小ダニである。セイヨウミツバチを寄主として二〇世紀中に全世界に広がり、日本では二〇一〇年に初めて確認された。日本には、明治時代に海外から導入されたセイヨウミツバチと、在来種であるニホンミツバチの二種が生息しているが、セイヨウミツバチからはアカリンドダニはほとんど発見されず、ニホンミツバチで本州の中央部と東日本を中心にアカリンドダニの分布が広がっていることが二〇一五年までの調査で明らかになっていた。

ニホンミツバチは趣味として飼育されることが多く、趣味養蜂家の間でアカリンドダニに関する知識が浸透していかなかったことなどから、アカリンドダニの分布状況は充分把握されているとはいえない状況であった。そこで、アカリンドダニに関する勉強会を全国各地で開催してアカリンドダニの情報提供を積極的に行うとともに、ミツバチのサンプル提供を呼びかけて全国的なアカリンドダニ浸潤調査を継続的に行ってきた。本稿ではこれらの結果をまとめ、日本におけるアカリンドダニの侵入初期から現在までの分布拡大の実態をニホンミツバチとセイヨウミツバチそれぞれについて報告する。

アカリンドダニの寄生状況の把握が遅れたもう一つの理由として、アカリンドダニが〇・一mm程度と非常に小さ

図1. アカリンドニに寄生されて飛翔能力が低下し、巣に戻れなくなったニホンミツバチ



く、ミツバチの気管内に寄生することから肉眼での発見が困難であったこともあげられる。欧米では顕微鏡やPCR装置を用いずに、養蜂家の観察にもとづく予備的診断法が用いられることがある。日本においてもニホンミツバチ趣味養蜂家による観察を元にアカリンドニ寄生を

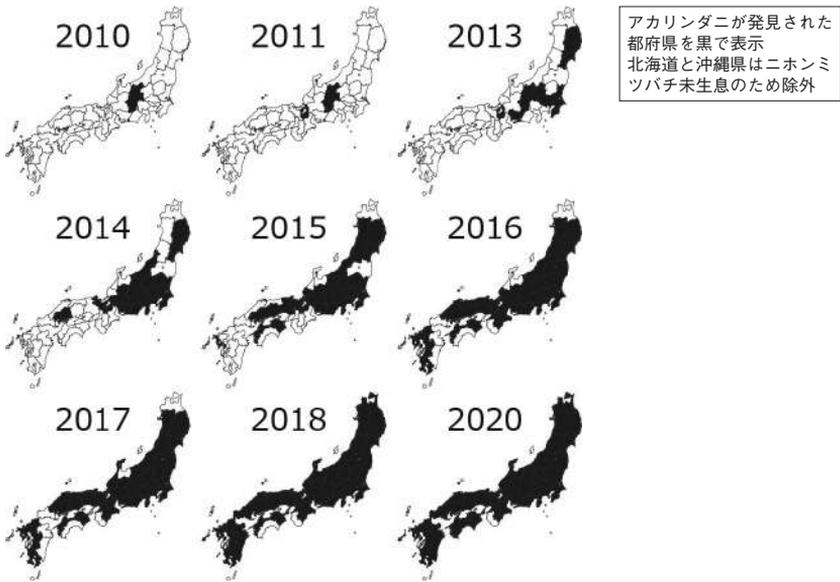
早期に発見することが可能か検証したので、その結果についても報告する。

なお、本原稿はExperimental Applied Acarologyに発表した前田ら(二〇二〇)の論文内容を紹介するものであるが、論文発表後に得られた知見も加えて報告する。

### セイヨウミツバチではアカリンドニは見つからない

アカリンドニは世界中のセイヨウミツバチを寄主として分布を広げたが、日本ではセイヨウミツバチからのアカリンドニ検出例は非常に少ない。我々が独自に行った一九九七年〜二〇一九年のセイヨウミツバチ三〇二群の検査では一群でのみアカリンドニが検出された。アカリンドニは届出伝染病の指定を受けており、その届出が農水省で「監視伝染病発生月報」として取りまとめられている。この監視伝染病発生月報ではニホンミツバチとセイヨウミツバチの区別がされていないが、家畜保健衛生所などへ問い合わせた結果、セイヨウミツバチに関しては茨城県と広島県でそれぞれ一群ずつ報告があるのみであった。これらに二〇一一年のKojimaらの研究論文を合わせても、セイヨウミツバチではわずか四例しかアカリンドニは検出されていないことになる。未報告の事例もあると推測されるが、後述するニホンミツバチで

図2. ニホンミツバチにおけるアカリンドニ分布拡大マップ



の検出頻度と比べると驚くほど少ない。

海外でのセイヨウミツバチに関する研究によると、アカリンドニが侵入した初期は爆発的に寄生が広まるが、数十年でアカリンドニの被害が低下する。例えばイギリスでは五〇―六〇%だった寄生率（ミツバチ群内のアカリンドニ寄生ミツバチの率）が一〇%以下にまで低下し、同様の減少傾向がスペイン、ギリシャ、アメリカ、ノルウェーで報告されている。この寄生率低下の原因として、ミツバチヘギイタダニ対策の殺ダニ剤がアカリンドニ抑制に効いている可能性と、セイヨウミツバチがアカリンドニに対して耐性を獲得した可能性が指摘されている。

### ニホンミツバチにおけるアカリンドニの急速な広がり

ニホンミツバチにおけるアカリンドニ寄生の分布拡大過程を明らかにするため、二〇一〇年以前に採集されたミツバチサンプルと、二〇二〇年までに全国のニホンミツバチ趣味養蜂家の協力で採集した約三、八〇〇群のニホンミツバチについて解剖検査を行った。この結果に、農水省「監視伝染病発生月報」のデータを合わせてニホンミツバチにおけるアカリンドニの分布拡大マップを作成した（図2）。

日本でのアカリンドニ初記録は二〇一〇年であるが、一九九二年～二〇〇九年の保管サンプルからアカリンドニは発見されなかった。また中村ら（一九八八）によると一九八八年以前はアカリンドニの寄生はなかった考えられている。アカリンドニの不在を証明することはできないが、二〇一〇年以降のアカリンドニの急速な分布拡大状況を考慮すると、アカリンドニは二〇一〇年頃侵入したと考えるのが妥当であろう。本州中部から始まったアカリンドニの分布は二〇一三年頃までに東日本へ広がり、少し遅れて二〇一四年以降に西日本に分布が拡大したと考えられる。調査初期は未調査の地域もあり、分布拡大を正確に把握できていない可能性があることに注意が必要であるが、二〇一五年までに全県調査を行った九州地方では、長崎での初確認からわずか三年で九州全県に広がっており、アカリンドニが急速に分布を拡大したことが示された。前田ら（二〇二〇）の報告では、二〇一八年時点で和歌山県と高知県をのぞく全国でアカリンドニが発見されていたが（ニホンミツバチが生息しない北海道と沖縄県をのぞく）、二〇二〇年に新たに高知県とニホンミツバチからアカリンドニが検出され、二〇二一年三月現在、アカリンドニが未確認なのは和歌山県だけとなっている。

アカリンドニの急速な分布拡大は、アカリンドニのニ

ホンミツバチ群間の水平感染や、アカリンドニに寄生された群の移動や分蜂といった自然な拡大に加え、人為的なミツバチの移動が大きな要因になっていると考えられる。ミツバチが自然に移住できない距離にある離島において調査を行ったところ、人為的なミツバチの導入が行われていない島や、アカリンドニが分布拡大してからの導入がない島ではアカリンドニは見つからなかった。一方、最近ミツバチが持ち込まれた島でのみアカリンドニが検出されたことから、人為的なミツバチの移動がアカリンドニの分布拡大の一要因であることが強く示唆された。インターネットの普及とニホンミツバチ養蜂のブームから、遠く離れた場所からニホンミツバチを購入する例が多く聞かれるようになった。このような人為的な長距離移動がアカリンドニの全国的な分布拡大に拍車をかけているのではないだろうか。

アカリンドニがまだ見つかっていない和歌山県ではこれまで三五群の解剖検査を行っているが、正確な侵入状況を把握するためにはさらに多くの群を対象に継続的に調査する必要がある。和歌山県では丸太をくり抜いたゴウラと呼ばれる巣箱を設置してミツバチの入居を待つ伝統的養蜂が長く行われてきた。ゴウラは他の巣箱に比べて重くて移動に適さないことや、ミツバチの生息数が豊富なため他の県からミツバチを導入する機会が少なかつ

たと考えられ、このようなミツバチの人為的な移動や持ち込みが少ないことが、和歌山県にアカリンドニが分布拡大していない要因の一つであると推測される。また和歌山県はその暖かい気候からセイヨウミツバチの越冬場所として利用されており、セイヨウミツバチを介したアカリンドニの持ち込みを懸念する声もある。しかし日本ではセイヨウミツバチにおけるアカリンドニ寄生はほとんど見られないため、セイヨウミツバチがアカリンドニを媒介するベクターとなっている可能性は非常に低い。

### 趣味養蜂家の観察によるアカリンドニ発見は可能か

アカリンドニに寄生されると、後翅が横に飛び出したままのKウイング状態のミツバチや、飛べずに巣箱の周りを徘徊するミツバチが見られるようになる。趣味養蜂家の観察結果とアカリンドニ寄生状況を比較したところ、Kウイングと徘徊蜂ともに観察されなかった群のアカリンドニ寄生率は一四・八%であった。一方、Kウイングと徘徊蜂の両方が確認された群では五二・一%のミツバチがアカリンドニに寄生されていた。また、Kウイングだけが見られた群の寄生率は三三・六%、徘徊蜂だけが見られた群の寄生率四〇・二%であった。これらの結果から、Kウイングが観察された場合はアカリンドニ

に寄生されている可能性が一・八倍高く、徘徊蜂が見られた場合は二・七倍高いと推定された。徘徊蜂が主に冬期に重度寄生の群でしか見られないことや、アカリンドニに寄生されたミツバチが必ずしもKウイングにならないことには注意が必要だが、ミツバチ趣味養蜂家による観察がアカリンドニ寄生の発見に有効であることが示されたのは注目に値する。日頃の丁寧なミツバチ観察を行い、異常が見られた場合は早めに家畜保健衛生所などに連絡して、獣医によるアカリンドニ症の確定診断を受けることがアカリンドニの早期発見につながると考えられる。

### おわりに

日本におけるアカリンドニの初報告から一〇年がたち、日本全国どこでもアカリンドニが見つかる状況になってしまった。この急速な分布拡大の背景には、ニホンミツバチの特性も関係している事がわかってきているが、人為的なミツバチの移動が頻繁に行われてきたことが大きな要因であると考えられる。ニホンミツバチを飼う趣味養蜂家からは、アカリンドニを対象としたダニ剤を望む声が多く聞かれるが、二〇二一年現在、日本ではアカリンドニを対象とした登録薬剤はなく、公式にはアカリンドニに対して積極的に対応する手段がない。ダー

ウイン養蜂スタイルとして中村（二〇二二）が紹介しているように、人が手を加えずに自然選択によってニホンミツバチがダニ抵抗性を獲得するのを期待するというのも今後我々が検討すべき考え方であろう。

ニホンミツバチでは、アカリンダニだけでなくサツクブルードウイルスの蔓延も危惧されており、今後新たな病原体が顕在化する可能性もある。またニホンミツバチは生息地域に対応した遺伝的基盤を持つことが、分子生物学的手法によって明らかになってきている。ニホンミツバチが直面するリスクの拡大を最小限に抑え、ニホンミツバチが持つ遺伝的多様性を保全するためにも、ミツバチの人為的な長距離移動を控えるなど慎重な対応が求められている。

## 編集後記

今は昔の話です。故郷は中山間地域ですが、子供の頃は山ガキ、川ガキがたくさんいて山や川が遊び場で賑わいがありました。農家は兼業農家で町で働いたり、林業に従事したり、酪農を営んでいました。林業従事者は多く、高い山奥で伐採した杉の木は、谷間に枕木を敷いてそりを利用したり、山からワイヤーを麓に張って吊しながら運んでいました。しかし、木材の輸入自由化とともに衰退し、今はその痕跡も残っていません。酪農も盛んで牛の鳴き声を聞くことができませんでしたが高齢化に伴い廃業し、水田は耕作放棄地が増えています。

今や山は荒れ放題で野生動物の天下です。農家の畑には、イノシシから野菜を守るため柵を張っています。全国的に豚コレラによる感染が拡大していますが、イノシシの増加との関係性が指摘されています。

昔の話は続きます。母校の小学校は新入生が減少し卒業と同時に廃校となりました。小学校を取り囲む土手にはお茶の木が植えてあり、収穫期になると児童全員でお茶摘みをしたことを覚えています。

お茶の生産は静岡県が有名ですが、二〇一九年の産出額は鹿児島県に初めて逆転され二位となりました。鹿児島県は、平地で大型機械を使った大規模な栽培が行わ

れ、静岡県は多くの茶畑が山の斜面や台地にあり、大型機械が入りにくく、高齢化と担い手不足のために収穫量が伸び悩んだようです。

少子高齢化や地球温暖化が深刻となるなかで、農業が果たす多面的機能の役割、鳥獣被害対策は重要であり、中山間地域等直接支払制度の進化が期待されます。

さて、筆者は本号をもちまして編集担当を交代します。二〇〇四年に本部役員に就任し全農林運動に邁進してきましたが、卒業することになります。当時は、行政改革、総人件費削減、独立行政法人改革の真っただ中で、農水省の定員削減は他省庁を大幅に上回る合理化の連続であり、最終的には雇用調整本部が設置され配置転換を余儀なくされました。また、新たな人事評価制度の導入が決定され、政府・人事院・公務員連絡会による三者協議で検討し現行制度が導入されました。

これらの課題に、国公代表として交渉・協議に深く関わってきました。改めてこの間の組合員皆様のご協力に感謝申し上げます。現在、中央労働委員会で全農林労働組合所属として労働者委員を担っておりますので、労働組合・労働者の立場に立って尽力していく所存です。

本誌は、今年で七一年目を迎え長い歴史があり、農政問題を論じる唯一の月刊誌です。全農林の宝に読者の皆様の暖かいご支援をお願い致します。

(石原)