

1951年7月20日第3種郵便物認可 2025年3月1日発行 毎月1回1日発行第75巻第3号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 直接支払制度を考える

安藤光義 荒幡克己 中嶋晋作 野村久子 作山 巧

2025年 3 月号 NO.876



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二五年三月号（第八七六号）特集 「直接支払制度を考える」

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二五年三月一日発行 毎月一回一日発行 第七五巻第三号

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―三五〇八―四三五〇



「桜田門」（編集部）

表紙の写真は「河津桜」の原木です。伊豆半島南東の河津町の飯田勝美氏が1955年に町内で、寒緋桜と大島桜の自然交配種を発見し1974年に河津桜と命名されました。ピンクの濃い早咲きの桜として有名になり、河津川の堤に植えたのが名所となり、毎年2月中旬から約1カ月間桜祭（河津桜まつり）が開催されています。この原木を撮影した2月24日時点では、最強寒波の影響から、まだ5分咲きと残念な状態でした。

また、上掲の写真は「桜田門」です。江戸城にある11の門のひとつで、1860（安政7）年3月3日に江戸幕府の大老・井伊直弼が桜田門外で暗殺された事件（桜田門外の変）で有名となりました。事件を起こしたのは「安政の大獄」で主が弾圧され、恨みを持っていた水戸の脱藩藩士17名と薩摩藩士1名のグループです。彼らはひな祭りを祝うために江戸城へ向かう直弼の行列に襲いかかり目的を達成しましたが、この事件を契機に幕府の求心力はさらに衰え1867年の大政奉還へと突き進むことになりました。

「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
編集長	安藤 光義	東京大学教授
編集委員	服部 信司	東洋大学名誉教授
	堀口 健治	早稲田大学名誉教授
	神山 安雄	農政ジャーナリスト
	小坂 信一	静岡県立農専大学名誉教授
	矢野 雅一	日本農業研究所研究員
	秋田 滋夫	宇都宮大学特任教授
	友作 巧夫	日本大学准教授
	西川 邦夫	明治大学教授
		茨城大学准教授

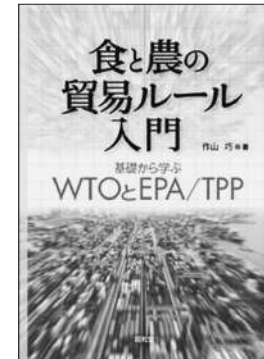
「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

食と農の貿易ルール入門

基礎から学ぶWTOとEPA/TPP

WTO、EPA、TPP、FTA、メガFTA—新聞やテレビでは、貿易交渉をめぐってさまざまな言葉が飛び交っている。とっつきにくく感じることも多いニュースを、どうすれば理解できるのか？重要なキーワードのわかりやすい解説や「新聞記事で学ぶ」というコーナーとともに、食や農に関わる人が知っておくべき貿易ルールを基礎から学ぶ。

作山 巧 著



農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革

安倍・菅政権下のTPPと農協改革の背景

第2次安倍政権では、自民党農林族・農水省・農協から成る農政トライアングルが崩壊し、TPP締結や全中解体のような急進的な農政改革が首相官邸主導で実現した。その背景にある地殻変動を、TPP参加協議にも従事した元農水官僚の研究者が明らかにする。

作山 巧 著



水田利用と農業政策

水田フル活用政策の歴史的性情

主食用米が2023年産から2024年産に切り替わる端境期は、全国的にスーパー等の小売店の棚から米が消え去る事態となった。政府は、コロナ禍以降になって本格的に畑地利用への復帰を推進しているが、「令和の米騒動」はその転換の過程、つまりは米政策の空白期間で引き起こされた。水田フル活用政策について、主に水田利用に与えた影響について、地域性と歴史性の2面から検証した

西川 邦夫 編著



◎「食と農の貿易ルール入門」は昭和堂（TEL075-502-7503）、「農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部（TEL03-3508-4350）、「水田利用と農業政策」は筑波書房（TEL 03-3267-8599）までお問い合わせください。

編集後記

今年の一月に埼玉県八潮市において下水道管の破損に起因する道路陥没が起き、トラック一台が巻き込まれるとともに約一二〇万人に下水道（洗濯や入浴）の使用自粛が求められるなど、大きな影響が生じました。ニュースに流れるヘリコプターからの映像では、巨大な陥没穴に脈々と流れる下水が軟弱地盤を押し流し、行方不明者の捜索にも支障が生じている状況が伺えます▼今回の事故は、下水道管という人工施設の老朽化に起因するものでしたが、急峻な地形にある日本においては、大雨の度に河川の氾濫など、甚大な被害が多発していることから、水田のダム機能など、農業の持つ多面的機能に改めて注目すべき事象であったのではないかと考えます▼今号の特集である「直接支払制度を考える」は、市場原理という経済原則だけでは生業としての農業が維持できない日本の農業者にとって必要不可欠な施策と言えます。新たな基本法において「食料安全保障」を謳うならばな

おさらではないでしょうか▼約二兆円にまで減少した農林水産予算の増額を含め、優先して予算措置を講ずべき施策であると言っているのではないかと思います。財務省は、多額の財政支出に対する国民負担を理由に難色を示しているようですが、防衛力整備計画（五ヶ年）で四三兆円、令和七年度予算だけでも八・七兆円もの税金が投入される防衛費予算に国民が納得しているとも言えるのでしょうか▼アジアモンスーン気候に位置づけられる日本では、梅雨期や台風期の大雨被害が多発しています。地球温暖化による異常気象も加わり、被災の惨状は農地・農産物のみならず、河川や道路などのライフラインに及び、人々が意を決して購入したマイホームが一瞬にして押し流されていく映像が目には焼き付いているのは小学生だけでは無いと思います▼水田をはじめとする農地を確保することが国土の保全に寄与するものであり、ひいては農業・農村を持続させることが国民の生命と財産を守るといふ国家の基本的使命に通ずることではないでしょうか。

（岡本）



「編集委員会の模様」(編集部)

— 目 次 —

特集 「直接支払制度を考える」 ……安藤 光義 (4)

- ・戸別所得補償の経験に学ぶ……………荒幡 克己 (8)
- ・直接支払いが農業構造に与える影響
 - 農業補助金の地代化に着目して — ……中嶋 晋作 (23)
- ・英国の直接支払い
 - 持続可能性と生産性の両立に向けた挑戦
 - ……………野村 久子 (33)
- ・中山間地域等直接支払制度の誕生
 - 農水省と財務省の攻防を中心に — ……作山 巧 (47)

[時評] 何のための「規制改革」か …… (としお) (2)

☆表紙写真 「河津桜」(編集部)

「農村と都市をむすぶ」2025年3月号(第75巻第3号)通巻第876号

何のための「規制改革」か



二〇二三年一二月に、日本製鉄はU S スチール買取契約について両社が合意したことを公表し、二〇二四年四月のU S スチール株主総会で買取が承認された。しかし、

バイデン大統領はこの買取について、二〇二五年一月三日に禁止命令を出した。これに対して日本製鉄とU S スチールは同日、「大統領の声明と禁止命令は、国家安全保障問題に関する確かな証拠を提示しておらず、今回の決定が明らかに政治的な判断であることを示して」いるとして、「法的権利を守るためにあらゆる措置を追求する」との共同声明を出している。

これらのことは、「自由の国」アメリカにおいても、国家安全保障にかかわることであれば自由な経済行為に対する事前規制が可能であり、政治的思惑によってさえ事前規制という手段が使われうることを示している。

補助金もまた同様である。日米欧ともに大企業に対する多額の補助金を支出している。例えば半導体産業に対する財政支出は巨額であり、経済産業省商務情報政策局の野原局長に対してT B S が行ったインタビュー（二〇二四年三月五日報道）によると、その額はアメリカでは

一兆円、ヨーロッパでは七兆円とのことである。日本では、二〇二三年度までに、熊本県菊陽町のT S M C に対して一兆二〇八〇億円、北海道千歳市のラピダスに対して九二〇〇億円といった補助がされている。

これらの半導体工場の成否は必ずしも確約されたものではない。N H K の二〇二四年四月二日報道によれば、ラピダスの社長は「細かい課題は山のようにあるが、一歩ずつ進めていけば、二ナノメートルの先端半導体を実現できると固く信じている」と述べている。「信じている」レベルのものにこれほど多額の補助金を支出しているわけである。

とはいえ本稿は、失敗するかもしれないものに対して国が支援すべきではない、と言おうとしているわけではない。例えば、国産ロケットの打ち上げは失敗するかもしれないが、むしろ失敗する可能性があるからこそ、国が支援すべきであろう。

そもそも、国家とは自由に対する介入の塊である。「自由の国」アメリカにおいてもそれは避けられない。それゆえ、「規制緩和」という用語は矛盾をはらむ。こうした矛盾をはらむ「規制緩和」路線の中で、食料農業分野でも多くの許認可業務（事前規制）が緩和され、補助金も削減された。許認可不要な機能的表示食品制度は、紅麴事件の後もその枠組みを変えていない。食料品価格の

高騰と水田農業の後退の中でも水田活用の直接支払交付金等の予算は減額されている。いずれも国家の介入の縮小、「規制緩和」といえる。

しかし、第二次臨調以降の臨調行革で本格化した「規制緩和」が「緩和」でないことは臨調行革の下で法人税減税と消費税導入がなされたことを見れば明らかだろう。企業にとっては法人税を払う義務を免れるのだから規制緩和といえるが、消費者にとっては新たに税を払う義務を課せられたわけだから規制の強化といってよい。

こうして「規制緩和」というレトリックの実態が明らかになる中で「規制緩和」は二〇〇〇年ごろから「規制改革」と呼ばれるようになった。「規制緩和」論者でさえ、それが単純な「緩和」ではないと認めざるを得なくなったともいえる。

さて、冒頭に述べたようにアメリカで大統領が民間の経済行為に対する介入を行った。それは国家の安全保障のためであるという。あるいは先進諸国が半導体産業に対する巨額の支援を行った。その最も重要な理由は、前述の野原局長インタビューによると半導体の「安定供給」のためである。「有志国、地域で連携して、お互いの強みを持ち合って、安定供給を図っていくことが基本」ではあるが「絶対量が足りなくなると、それぞれ自国の供給を優先」するので「自国内に供給拠点を持たな

いと、自国の供給が、確保できない」のだという。

そうだとすれば、気候変動によって各国の食料生産条件が不安定化する中で、食料、特に米麦や飼料穀物等の自給率を上げ「安定供給」を図ることは必須である。いかに「有志国」同士の関係であろうとも「自国の供給を優先する」のは食料も同じであろう。そして地域資源である水田を活かして米麦のみならず多様な作物を生産し、加工して、地域の身の丈に合った仕事を創り出すことは地域住民の定住促進条件ともなるだろう。地域農業が破綻すれば地域の食品関連産業が危機に陥り、雇用が減少し、地域そのものが破綻しかねない。半導体工場に波及効果があるとしても、すべての地域に半導体工場を誘致するわけにはいかないし、特定の地域の巨大企業だけを支援することは、その他の地域を逆に衰退させる。地域が破綻すれば人口は都市に集中する。

三大都市圏に現在よりさらに多くの人が集中する中で南海トラフ地震が起きれば日本の機能はほぼ停止する。被災しなかった農村が無住化していれば農村が被災地を支援することも困難である。これは国家の安全保障問題ともいえる。

補助金や規制といった国の介入やそれらの緩和が、誰のための何のためのものであるか、ということが改めて問われている。

(としお)

直接支払制度を考える

東京大学大学院農学生命科学研究科 安藤光義

基本法見直しの時点ではほとんど議論されることのなかった直接支払制度が政策課題として浮上してきている。今後、政策はそれに対応して動いていくことが予想される。本小特集では、将来の日本の直接支払制度の具体的な姿を直接論じるのではなく、原理原則に立ち返って、直接支払いとは何かを考えることにしたい。そのことによって持続可能で頑健な制度の構築に寄与することができるのではないかと考える。具体的には、戸別所得補償制度を例としながら直接支払いの本質を検討したのが荒幡論文であり、直接支払いが地代化しているかどうか（Capitalization）といった問題を検討したのが中嶋論文である。

また、EUからの離脱によって、これまでの農業生産支持のための直接支払いという性格が大きく変化した英国の状況を紹介したのが野村論文である。ここからは、今後、日本でも拡充が予想される環境保全型農業直接支払制度への示唆を得ることが期待される。

さらに、一九九九年の旧基本法制定時に史上初めての直接支払いとして中山間地域等直接支払制度が導入された経緯を明らかにしたのが作山論文である。同制度については山下一仁氏による著書があり、ここでは「制度の設計過程」が詳細に描かれているが、この論稿は「制度導入の決定経緯」を紹介しており、新たに直接支払いが導入される場合の条件を考えることに貢献すると考える。

以下では、筆者が各論稿についてポイントとなると感じた点を簡単に紹介しておく。誤読や誤解があるかもしれないが、その場合はご容赦願う次第である。

「戸別所得補償の経験に学ぶ」（荒幡克己）は、戸別所得補償政策には「直接支払」と「選択制減反」という二つの側面があるとしたうえで、利害得失の両面から客観的に振り返る。その際の視点はデカップリングの度合い *degree of decoupling* と政策のターゲットの二つである。GATT交渉ではカップリング支払（黄・削減対象）とデカップリング支払（緑・削減対象外）の二つに区別されたが、政策効果としてはあくまで程度であって、中間が連続して存在しているというのが実際だとする。そして、デカップリングの度合いが重要なのではなく、政策目的をどう設定するかが重要であり、例えば、輸入代替を目指す麦類、大豆は生産刺激的な数量支払が望ましいことになる。また、直接支払いの受益が誰に行くかという視点も重要である。これには売り手と買い手の間の取引の力関係が影響する。戸別所得補償制度実施時に米価は大きく低下したが、まさにその米価の低落によって助成の一部が米卸、小売、消費者にも及んでいることも考えなくてはならないとする。消費者にも恩恵が及ぶという捉え方もできるのであり、政策目的をどこに置くかが重要だと改めて強調する。

もう一つの視点のターゲットについては、選択制減反は大規模農家、専業農家への投下資金の絞り込みで成果をあげたが、実際の運用ではターゲットが曖昧化されたこと、休耕田良好管理要件（直接支払のコンプライアンスとして課される可能性がある）を適用する場合、耕作意欲の高い東日本と担い手不足が深刻な西日本の間に存在する地域差が問題となる可能性があることを指摘している。また、EU型の過度な直接支払いは現実的ではなく、直接支払いに消費者負担による価格維持を組み合わせたポリシーミックスを提案している。

「直接支払いが農業構造に与える影響」（中嶋晋作）は政策を評価するうえで焦点となる、直接支払政策としての農業補助金が地代化するのか、担い手となる大規模借地経営に帰着するのかについて、二〇〇四年から二〇一一年の『農業経営統計調査』個票パネルデータを用いて検証したものである。ここでは戸別所得補償制度も分析の対象とされており、注目される。この論稿によれば「共済・補助金（直接支払政策の農業補助金がこの項目に含まれている一筆者）によって地代が二・〇％上昇する」という結果となっており、また、「都市的地域や中山間農業地域と比較して相対的に農地需給がタイトな平地農業地域でのみ、共済・補助金の地代化が生じる傾向にある」としている。さらに、共済・補助金別に地代化を推定したところ、「共済や経営安定対策と比較して、戸別所得補償（定額）の地代

化は約8%」となっております、「どのように解釈するか判断は難しい」としながら「民主党政権下で行われた農業者戸別所得補償制度や水田活用の所得補償において地代化が生じやすいことを示唆しているように思われる」とする。

ただし、Ciaian et al. (2021) のメタ分析による「欧米の農業補助金の地代化率は、デカップル型支払いで三七%、カップリング型支払いで二四%」という結果と比べると「日本の農業構造への影響は極めて小さい」。理論的には、農地の供給が非弾力的で農地所有者が圧倒的な市場支配力を持つ場合、農業補助金は地代として農地所有者に帰着することになるが、①「日本の農地賃貸市場の構造が借り手市場化しており、借り手農家に交渉力がある状況を想定できること」、②「参考賃借料を目安にして地代を設定している」ような地域では、その存在が農業補助金の地代化を抑制するように作用していること」といった点が欧米と日本との違いであるとして説明している。

「英国の直接支払い」(野村久子)は、基礎支払を縮小し、農業環境支払ELM (Environmental Land Management) に移行するという抜本的な改革を行っている英国の状況を解説する。基礎支払は面積ベースのため「地主など大規模な農場がより多くの補助金を受け取り、小規模農家や家族経営の農家が不利な状況に置かれ」、不公平な分配になっているという批判がされてきた。受給要件として環境配慮などクロスコンプライアンスの遵守が課せられてきたが、面積ベースのため何もしなくても農地を持つ農家に自動的に支払われるため生産性向上のインセンティブの阻害や土地市場の適切な価格形成などの機能を歪めている(中嶋論文で検証されている補助金の地代化という問題と重なる)という指摘がされてきた。こうしたことが今回の直接支払見直しの背景にある。

英国の直接支払いの原則はPublic money for public goodsである。直接支払いの額は環境保全行為を行ったことによって生じた減収分(逸失利益)を補填するというルールの遵守が基本である。そして、農家が取り組むべき行動は事前に定められており、農家が約束された行動を実行したことを確認することで支払いが行われる仕組みである。ELMは主にSustainable Farming Incentive, Local Nature Recovery, Landscape Recoveryという三つの制度から構成されるが、この直接支払いの改革によって約二割の農家の経営が困難になり、今後は生産性が高い地域と低い地域に分かれていく傾向があるとしている。

「中山間地域等直接支払制度の誕生」(作山巧)は、副題にあるように、大臣官房企画室企画官としての経験から農水省と財務省の攻防の経緯を解明したものである。同制度が議論される始まりは、米価引き下げという価格政策の後退に伴う中山間地域の所得確保対策にあった。その後、高付加価値型・高収益型農業への多様な展開という方向が示され、議論は停滞するが、最終的には食料・農業・農村基本問題調査会において公益的機能を根拠に直接所得補償を正当化する方向に農水省は動くことになる。そして、調査会の中間とりまとめでは、マスコミから注目されて国民の議論が盛り上がるよう、意図的に賛否を巡る対立が際立つような両論併記を行ったうえで、消極的な意見として直接所得補償の副作用を敢えて列挙することで、それらが払拭できれば直接所得補償は導入できるという布石を打ったとのことである。

本稿のポイントである大蔵省との交渉の過程については本文を読んでいただきたい。

政策立案・策定の当事者の視点から中山間地域等直接支払制度導入の成功要因として、政策研究の蓄積(中山間地域問題の実態に関する研究、EUの条件不利地域政策に関する日本との比較に関する研究、世界貿易機関農業協定の理解に関する研究)、食料・農業・農村基本法の基本理念への多面的機能の位置づけ(多面的機能の確保を図るための施策を生産条件に関する不利の補正として実施することの明記、公益的機能の経済評価に関する研究成果・農業環境技術研究所による研究成果「特に農地の土壌浸食に関する試算」)による裏づけ)の二点をあげている。

参考文献

- Ciaian, P., Baldoni, E., Kancs, D., Drabik, D. (2021) The capitalization of agricultural subsidies into land prices, *Annual Review of Resource Economics*, 13, 17-38.
doi.org/10.1146/annurev-resource-102020-100625

戸別所得補償の経験に学ぶ

日本国際学園大学 荒幡克己

戸別所得補償という政策には、「直接支払」という側面と、「選択制減反」という側面がある。現時点で、過去の政策として再び戸別所得補償に光を当てる狙いは、前者、即ち「直接支払」としての側面にある。過去の経験を語る上では、ある程度後者の「選択制減反」という制度の側面に言及せざるを得ない面もあるが、本稿では、意識して主として前者の「直接支払」に焦点を当てて論じていきたい。

そして、生源寺（二〇二一）が指摘しているように、政策の経験を *all or nothing* で語るのには、生産的ではない。その政策が持つ複数の側面について、それぞれの角度から、それぞれプラス、マイナスの両面を分析すべきである。特に、戸別所得補償に関しては、「あんなのは、単なるバラマキだ。」という感覚で、全面的な見解

を述べる関係者が少なくない。本稿では、こうした先入観を極力排して、その利害得失の両面を客観的に振り返ることとしたい。

以下では、戸別所得補償の持つ「直接支払」という性格に光を当てるが、その場合でも、更に二つの視点に絞って、掘り下げて論ずることとしたい。一つは、*degree of decoupling* の視点、もう一つは、政策のターゲットの視点である。

1. 直接支払を見る視点 A [degree of decoupling]

(1) degree of decoupling ①

直接支払が、先進国農政の関心テーマとして浮上した一九八〇年代、世界は農産物過剰の真っ只中にあった。

この社会的要請に答える意味で、decouplingは注目された概念であった。アメリカの一九八七年、Boschitz-Boren法案に端緒を有するdecoupling概念は、アメリカでは目の目を見なかったものの、OECDが注目するところとなり、ガットウルグアイラウンドの交渉やEU農政で脚光を浴びることとなった¹⁾。

GATT交渉の場では、世界的な過剰をもたらししている輸出補助金等、生産刺激の強い補助金を原則禁止又は抑制することが急務となっていた。そこで、こうした狙いから、各種の補助金等を禁止又は抑制対象と、それ以外で容認できるものとの二つに仕訳する必要が生じた。

この観点から、「事前的な制度設計」自体で各種補助金を、截然と二つに区分した。前者がcoupled paymentで、黄色の政策とされ、削減対象となった。後者がdecoupled paymentで、緑の政策とされ、削減対象外となった。

しかし、実際にその政策が生産刺激となるかどうかは、事後的でなければわからない。Moro and Sekotai (2001)は、degree of decouplingという概念を提唱し、事後的なデカップリング度合いを計測して、政策を評価すべきであると指摘した。即ち、実際の各種の直接支払は、確かにGATT交渉上はカップリング支払とデカップリング支払の二種類に区別されたが、政策効果としては、その程度問題で、中間が連続して存在している、という

ことである。

例えば、数量払いと面積払いを比較しよう。数量払いは完全な生産刺激となる。即ち、カップリング支払であり、degree of decouplingはゼロとなる。面積支払は、捨て作りが容認されるので、完全な生産刺激とはならない。即ち、ある程度デカップリング要素がある。とはいえ、面積当たりでも助成されれば、作付が奨励されるので、ある程度の生産刺激は必ずある。例えば八割方増産刺激となれば、degree of decouplingは二〇%ということになる。

その支払基準を、当年作付面積ではなく、過去実績の作付面積とすれば、一層degree of decouplingの数値は大きくなる。しかし、それでも、数年間その制度が続くと確信が持てれば、多めに作付けして三年後の面積支払を当てにする、という経営判断もある。degree of decouplingは一〇〇%にはならないのである。過去実績ならば、制度上は緑の政策となるであろうが、それでも多少の生産刺激効果は残存する。

また、作目間の相違も生ずる。例えば、面積支払にした場合、農家が「どうせ面積当たりで助成を受けられるならば、いっそのこと捨て作りにしてしまおうか」という気になるかもしれない。その時に、水稻作では五〇〇kgの標準単収の地域で四〇〇kg前後まで減収すること

もあろうが、一／二の二五〇kgということはほとんどないであろう。しかし、大豆作では、真面目に作付けた農家が一八〇kgの単収、更にはもっと多くなる傍らで、手拔きの農家が一／二の九〇kg更には七〇kg近くまで減収することは、頻繁に起きている。面積支払によるdegree of decouplingは、大豆で大きく、水稻作で小さい、ということがある。

なお、WTO上、かつて有効だった規約、即ち「デカップリング支払」イコール「緑」、「削減対象外」、「デカップリング支払」イコール「黄色」、「削減対象」という国際規約は、二〇〇四年までで失効している。よって、この面からも、政策を「黄色」、「緑」の二種類に区分する必然性はなくなった。デカップリングは、今なお重要な概念ではあるが、それは、「緑」、「黄色」といった二分法に基づく是非論ではない。degree of decouplingの視点から連想的に分布する、直接支払を見る一つの尺度である。そして、そのdegreeも、大きいから良い、小さいから良くない、というものではなく、政策目的との整合性が重要な視点である。

例えば、食料安全保障上、輸入代替を目指している麦類、大豆に関しては、生産刺激こそが重要である。よって、デカップリング支払、即ちdegree of decouplingゼロの完全な数量支払こそが望ましい、ということになる。

一方、水稻作に関しては、現状認識として、構造的な米不足と捉え、それと同時に、もし生産過多となっても、米輸出を積極的に図るべき、とのスタンスに立つならば、生産刺激の強いデカップリング数量支払こそが望ましいこととなる。しかし、依然として過剰基調である、と認識するならば、それは、当面ある程度は、デカップリング的な支払の方が望ましいということとなる。

どちらの支払方式が望ましいか、という絶対的な評価論は、ある意味で不毛である。現状認識をどう捉えるか、そして、何よりも政策目的をどこに置くのか、によって変わってくる。そして、これを考える際に、このdegree of decouplingの概念を常に念頭に置きつつ、その政策効果を見極めて施策を講ずるべきであろう。

(2) coupling支払に関する「帰着」の理論

次なる論点として、直接支払の受益が誰に行くか、という視点も重要である。ここでも、degree of decouplingの概念がカギとなる。理論的には、degree of decouplingが一〇〇%の場合、即ち名実ともに完璧なデカップリング支払の場合、直接支払の受益は、全て支払われた生産者に行く。しかし、coupling支払の場合はそうではない。名目的な支払額の一部は、消費者の受益として、市場価格押し下げ効果が生ずる。

これは、身近なところでは、租税の場合に観察される現象と同じ原理である。租税の場合は、課税負担の「転嫁」と言われる。製造業者に課税すれば、その負担の一部は、卸に転嫁され、卸は、一部の負担を小売りに転嫁し、小売りは消費者にも転嫁する。補助金も同じである。補助金の受益が、名目的な受け手に全て行くのではない。売り手への助成は、買い手にも一部及ぶ。このようなメカニズムは、税の場合は「転嫁」、補助金の場合は「移転」と言われ（双方ともに英語では、transferと言われる）、最終的な負担又は受益は、帰着（英語では、incidence）と言われる。

なお、このメカニズムは、常に底流として作用しているが、それだけで取引両者の帰着が決まる訳ではない。実際には、売り手側、買い手側の取引の力関係も影響する。例えば、売り手独占、買い手側は完全競争の場合であれば、理論的には、補助金の受益は全て売り手側に帰着し、移転は起こらない、とされている。

いずれにせよ、直接支払の受益が生産者側だけに行く、という想定は、完璧なdecoupling支払以外は、ほとんど考え難い、という事実は、認識しておく必要がある。

戸別所得補償が実施された際に、実際に価格は、実施前の価格よりも低下し、農家手取りは期待していたほどには上がらなかった。このことについて、「コメ卸が、作

為的に価格操作をして、戸別所得補償の恩恵が、自分たちの側にも及ぶようにした戦略的行為だ」と批判する見方が広がった。しかし、これは誤った解釈である。作ががあったどうかはさておき、少なくとも戸別所得補償の助成の一部が、生産者ではなく、川下の米卸、小売り、更には消費者にも及ぶ、というのは、上記のように、理論的に立証されているメカニズムである。

それでは、実際の動きを日米の農政動向を基にデータにより検証しよう。図1は、アメリカのとうもろこしの事例である。この図で明らかのように、何らかの直接支払があると、確かに農家手取りは増加するものの、その一方で、市場価格は押し下げられる。そして、支払の助成が軽減されると、再び市場価格は浮上する。とはいえ、助成と価格を合わせたトータルとして農家手取りは減少する。

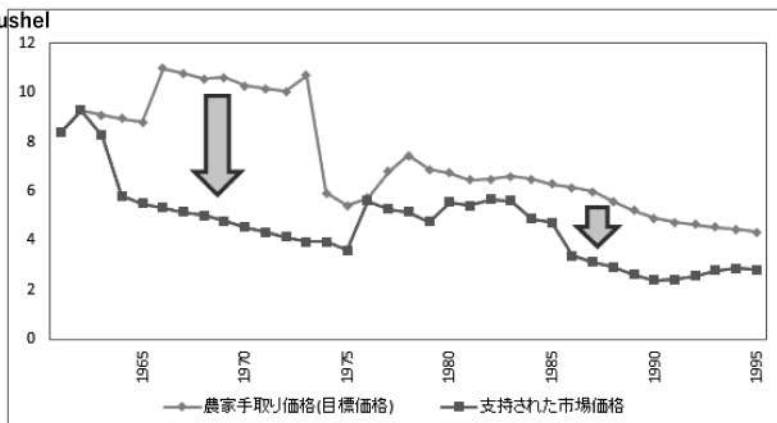
図2は、日本の戸別所得補償の際の農家手取りと市場価格の推移である。ここでも、同様の動きが観察できる。

一九九四年までは、旧食糧制度の下で、公定の生産者米価、消費者米価であったため、別のメカニズムであるが、食糧法以降後は、市場で決まる価格とそれへの上乗せを加算した生産者手取りがグラフにプロットされている。注目すべきは、二〇一〇年からの戸別所得補償による消費者米価の押し下げ効果である。そして、この効果は、

図1 アメリカにおけるトウモロコシ価格と農家手取りの推移

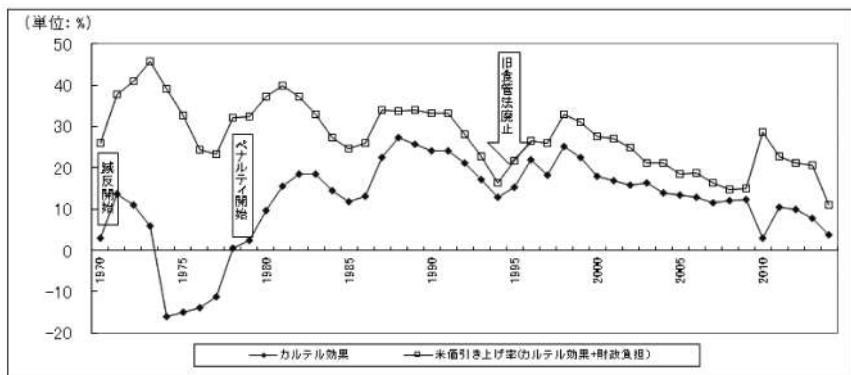
単位:

ドル/bushel



注) アメリカは、完全な市場価格ではなく、担保融資制度によってある程度価格支持を図った価格水準であるが、これに直接支払分が上乗せされている。

図2 過去の米価の推移と戸別所得補償による農家手取り上昇効果と消費者米価押し下げ効果



注) 1) 図の縦軸ゼロの値は、生産調整をしなかった場合(自由作付)を想定した市場均衡価格である。

実際には、調整効果(カルテル効果)により米価が上昇するとともに、財政負担による農家手取りが加わった。

2) 2010年以降が、戸別所得補償の効果である。

一五、〇〇〇円／一〇aの単価が七、五〇〇円に引き下げられた際には、効果がほぼ半減していることも確認できる。

(3) 生産者／消費者の間の実際の分配比率

ここでは、さらに帰着の分配比率に関して、実際の数値を見ていこう。アメリカ財政学の中級テキスト（例えばGruber (2022)）では以下のような公式がある。テキストの説明自体は、税を例にとっているが、同じ原理なので、ここでは、補助金を例にとって説明する。

生産者の補助金の取り分(%) $\parallel$

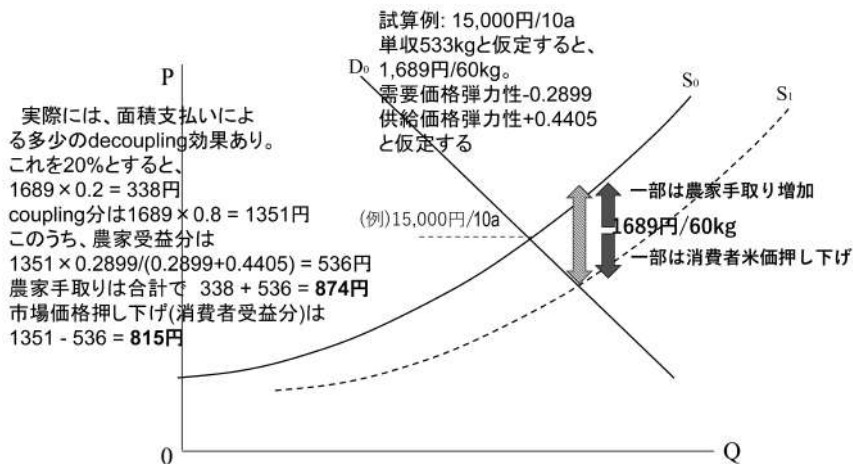
消費者側の価格弾力性／（生産者側の価格弾力性
＋消費主側の価格弾力性） $\times 100$

ただし、これはカップリング支払部分に限ったことである。もし、デカップリング一〇〇％であれば、生産刺激が一切なく、需要曲線も供給曲線も変化しないため、デカップリング助成は、一〇〇％そのまま生産者手取りとなる。

それでは、戸別所得補償ではどのような状況であったのか、いくつかの数値を想定して試算してみよう。

面積支払で一五、〇〇〇円／一〇aであり、その時点

図3 戸別所得補償の農家手取り上昇効果と消費者米価押し下げ効果



での平年単収五三三／kgを適用すると、一俵当たり一、六八九円となる。このうち、面積支払であることによるデカップリング効果 (degree of decoupling) を二〇％と仮定すると、 $(一六八九 \times 〇・二)$ 三三八円は、全て生産者に帰着する。カップリング部分は、 $(一六八九 - 三三八)$ 一三五一円となる。これが、例えば、供給価格弾力性 $〇・四四〇五$ 、需要価格弾力性 $一〇・二八九九$ と仮定すると、五三六円が生産者に帰着し、八一五円が消費者に帰着することとなる。結果的にトータルとしては、生産者帰着は、三三八＋五三六＝八七四円となる。

この試算は、あくまで仮定の数値に基づくものではないが、実態を見ると、グラフでも明らかのように、生産者手取りの上昇分と消費者価格の低下分は、ほぼ同じで、あたかも受益が概ね一／二ずつ按分されているような感がある。上記の試算は、想定ではあるものの、それほど実態と乖離していないものと推定される。

この原理は、選択制減反という要素を取り除いた今後の直接支払でも、重要な分配原理となる。重要なことは、どの分配比率が是か非か、ということではなく、その時々の方針目的をまずはっきりさせ、これに沿った支払方式を設計することである。なお、直接支払の受益が全て生産者にはいかない、という性格は、農業保護の観点のみに固執するならば、マイナスイ面であるが、消費者にも恩

恵が及ぶ、という捉え方をするならば、プラス面に解釈できる。要は、政策目的をどこに置くか、ということである。

2. 直接支払を見る視点 B

「政策のターゲットと政治的受容性」

直接支払は、日本では、当初、一九八〇年代農産物過剩時代、EU条件不利地域直接支払として認識が広まった経緯もあり、デカップリングと結びつけて理解される向きが強い。しかし、この支払方法自体は、カップリング方式により、生産刺激を意識的に与える方法も選択肢となる。

一方で、直接支払が価格支持とは異なる最大のメリットは、「ターゲットを特定できること」である。敢えてターゲットを絞らずに「愚直にばら撒く」という選択肢も含めて、支払対象をどうするか、という議論が重要である。価格政策では、ターゲットに関して選択の余地はない。その価格支持の受益は、誰しも受けられるため、政策的意図がそこに反映できない。しかし、直接支払の最大の利点は、これができることである。二〇〇〇年前後のEU農政をリードしていた、ドイツ・ゲッチンゲン大学のTangermann (2001)は、対象を絞らない愚直なバラマキも含めて、政策的意図を込めてターゲットの対象

を選択できることの重要性を指摘している。

戸別所得補償は、選択制減反とともに実施されたことからして、必然的に「減反参加」、別言すれば、「生産制限以上に米を作らないこと」が条件となっていた。ただそこで、もう一つ注意すべきこととして、それ以外にも要件が課されていた。即ち、「減反参加」以外にも、支払ターゲットとなる農家、農業生産を特定していたのである。

この減反参加以外の要件は、仮に今後、戸別所得補償とは別の装いで、純粋な直接支払が発足したとしても、何らかの形で課されることが予想される。以下では、その要件として、規模要件と休耕田良好管理要件を挙げておく。

(1) 規模要件

戸別所得補償は、「単なるバラマキ」であったために、「効率的かつ安定的な経営体」に農地を集約し、それを支援していく」という構造政策に反する、人気取りの政策でしかなかった、と批判されることが多い。しかし、そこには誤解がある。以下では、これを、第一に「選択制減反」という制度の側面と、第二に、支払に関して課した条件、「自給的農家は除く。具体的には一〇aを作付け面積から自給分として控除する。」という条件の側

面の二つに分けて考えよう。

第一に、選択制減反という側面から見て、大規模経営への農地集約等構造政策に逆行する、という指摘については、これは実態的にも、そして理論的にも正しくない。

実態面から見ると、この選択制減反が開始された時に、真っ先に秋田県大潟村の農家が積極的な参加を表明した。それまで、旧食管法時代には、検問を破ってまでも、不法なヤミ米生産と販売が横行していた村での出来事は、関係者を驚かせた。更に、新潟県の旧福島潟干拓地での出来事も意外感があった。この地は、商系業者の一部が活発に活動し、農家の一部勢力は減反配分を守らずに増産していた。ところが、戸別所得補償が始まると聞いて、これらの業者（それは、旧食管法の下ではヤミ米業者と言われた方々も含んでいたが、見方を変えれば、既にザル法として形骸化していた制度の下で、時代を先読みする、ビジネス感覚に優れた流通業者の方々であった。）は、大規模農家に、戸別所得補償に参加するように、自発的に啓蒙活動を行った。斯くして、この地域の減反参加率は、選択制前の強制時よりもむしろ上昇したのであった。

実のところ、このように大規模農家が率先して参加する、という現象は、既に選択制減反を実施していたアメリカの経験からすれば、何ら驚くに値しない、常識的、

かつ妥当な帰結である。データを見ても、アメリカでは、大規模農家ほど、そして主産地ほど参加率が高い。

理論的には、Bruce Gardnerの「参加誘導価格」の理論がある。Gardner (1987)は、アメリカ選択制減反の実態を分析、これを踏まえて理論化し、主産地ほど、大規模ほどに参加率が高いことを理論的に説明した⁸⁾。

このように、戸別所得補償の選択制減反としての側面では、大規模農家、専門的農家への投下資金の絞り込み、即ちターゲットの明確化の方向へと、この制度は成果を上げた。それでは、単なる直接支払としての側面ではどうだったのか。

残念ながら、この側面では、むしろ政策的に設定されたターゲットが曖昧化する方向に、実際の運用がなされたことを指摘しておく必要がある。政策的対象としては、「自給的稲作」を除くことが明記されていた。具体的には〇・一haを一律自給の生産部分として支払対象面積から除外する、という方針である。しかし、それが実際の運用では、参加が不利になるはずの小規模層で、理論値よりも高い参加率が計測された。

これは、二つの方面で支持されたものと考えられる。

一つは、集落の相互扶助の精神である。現に、筆者が各県、各市町村の現地調査を行った際に聞き取った内容では、中部地方のZ県で、市町村担当者が集まった会議で、

G市の担当が「小規模層・自給的農家等ではメリットが少なくなるが、自給用水田〇・一haを支払対象外としている制度の仕組みからして当然だ」という旨の発言を行ったところ、他の市町村担当者から、「そのような農家にもメリットが行き、集落メンバーが挙って制度に取り組めるように仕向ける、運用の工夫を行うことこそが市町村担当者の責務である」と論じられたという。こうした方針を受けて、集落は、小規模、自給農家層にもメリットが行くような面積調整等がなされたものと推定される。

第二に、政治的な配慮である。制度の仕組みからして、小規模、自給的農家が多い地域では、自然体で制度を運用すると、低い参加率、少ない受取金額が予想されたものと考えられる。しかし、それでは、戸別所得補償の恩恵が地域的にかなり偏ったこととなりかねない。これは、戸別所得補償という目玉政策の評価を各地で高め、選挙の得票率につなげたい政治的思惑からすれば、容認し難いことであろう。そこで、県、市町村担当者等の段階から、これら小規模、自給的農家が多い地域では、積極的な勧誘がなされたものと推定される。

これらの結果、戸別所得補償の参加率は、超大規模から一・〇ha程度の層までは、理論に従い参加率が低下することとなった。しかし、一・〇ha以下の小規模では、

理論値のように参加率が低下せず、面積当たり受取額でも理論値のようにならず、小規模、自給的農家層への配慮、厚遇がなされた⁽⁴⁾。

今後、戸別所得補償のような選択制減反ではない、直接支払が実施された場合、上記の大規模層での原理は働かないこととなる。しかし、直接支払としての宿命由来する小規模層での参加率、受給額の歪曲は、働くことも予想される。これを十分に考慮して制度設計を行う必要がある。

ただし、選択肢としては二つある。一つは、ある程度規模要件を課して、地域差が生じても、その政治的配慮による変更をせずに、初心を貫く姿勢で臨むことである。もう一つは、このような政治的難しさがあることを初めから考慮して、規模層限定を避けて、愚直にバラまекという制度設計である。

(2) 休耕田良好管理要件

戸別所得補償の受給の要件として、「休耕していても良いが、水稲作復帰が可能なこと」が求められた。確かに、「減反配分をしっかりと守っています」、「守っているので戸別所得補償受給資格があります」ということで、単なる休耕が広がったのでは、モラルの面でも問題がある。また、より本質的には、食料安全保障等農政課

題の観点からも、水稲作復帰が確約できることが重要である。安易な休耕の広がりは、容認されるべきではない。各地では、直ちにこれに取り組んだ。

東北等の米主産地では、休耕といっても、いつでも復帰を狙う、生産意欲旺盛な土地柄である。例えば、筆者が親しい新潟県M市の農業委員によれば、この市の方針で、選択制減反参加の書類として提出された営農計画を基に、休耕田について、農業委員会が一筆ごとに現場を複数農業委員によって巡回査察し、一枚毎に目視確認の下、良好な管理のものに限りて認定した、という。

図4に示す水田は、秋の時点でひび割れが確認できる。夏季には水張を実施したことが明らかである。なお、場合によっては三〇〇〇円／一〇a程度の費用をかけて除草剤散布しているものも可としたという。いずれの場合も、夏場、水田は草一本も生えていない状態である。

これに対して、西日本では、市町村役場担当や単協営農担当が証言しているように、厳格な「良好に管理されている休耕田」に限っての認定という方針になると、極端に、西日本での戸別所得補償の採用率が低下することが危惧された。西日本では、図5のような休耕田の光景は、至るところで見ることができる。休耕田を放置すると、概ね三年程度でセイタカアワダチソウが生えてくる。そのセイタカアワダチソウも、植物群落遷移の法則

図4 東日本米主産地の休耕田



図5 西日本の典型的な休耕田



図6 西日本で比較的良好に管理された休耕田



に従い、五年以上の放置になると、ススキの方がむしろ優生となって、ススキの原野となる。図5は、五年以上の放置と見られる。

当初は、東日本と同様に、当局は休耕に対して厳格であったが、複数の証言によれば、農政局からの指示で、「書類さえ出してくればよい」といことに方針転換されたという。あまりの申請の少なさ、地域間のアンバランスに、農林水産省も苦慮したものと推定できる。例えば、東日本の県では稲作農家数に対する申請が九二%、西日本の県では、三五%というような状況では、政治的には持たないであろう。杓子定規に運用しようとする、これに近いような事態も危惧されたものと考えられる。よって、西日本では、相当耕作放棄の程度が深刻な休耕田でも、「五年以内に稲作復帰が可能」と見做されたものと推定できる。

例えば、図6の右側の草を短かく刈り込んだ水田は、西日本ではかなり「良好な管理」がなされている休耕田として、ほぼ間違いなく認可されたものと考えられる。しかし、この休耕田は、筆者が実際に圃場を見ると、長年休耕が続いているので、見かけ上は律義な草刈りによる良好な管理であるとはいえ、保水力は低下して直ちに水稲生産の復帰することは困難な状況であった。東日本で、もし同様の休耕田があるとすれば、図5はもちろん

のこと、**図 6**さえも認可されていないものと考えられる。

ここで説明した休耕田の認可の地域間の相違は、あくまで実例としては戸別所得補償の実態である。しかし、「休耕田の良好な管理」というような条件を課すことは、選択制減反とは関係なしに、直接支払の「クロスコンプライアンス」として、課される可能性も十分にある。むしろ、何のクロスコンプライアンスもなしに、放任して直接支払を行うケースは、ヨーロッパ、アメリカの例を見ても少ない。

そして、そのクロスコンプライアンスの条件によって、それに適合するか否かが、かなりの地域を伴っていることは十分に予想される。その地域差は、たちまちにして採択率、参加率の差となる。そして、それは、政治的には容認し難いことが十分に予想される。この休耕田条件の地域差と、そこから政治的平等を保つために必然的に生じたその認可の恣意的地域格差は、今後の直接支払で、十分に起こり得るものとして、教訓とする必要がある。

3. 最後に…結論と考慮すべき事

以上の結論として、戸別所得補償の経験から学ぶ、今後の直接支払への教訓を述べると、次の二点である。

第一に、戸別所得補償の例に見るように、多くの直接支払は、デカップリング支払とカップリング支払に截然と分けられるのではなく、両要素が含まれるもので、要は程度問題である。degree of decouplingという概念で連続的に捉える視点が必要である。そして、そのカップリング部分は、生産者助成であれば、一部が消費者側に受益が移転され、帰着する。その分配比率は、品目ごとに異なり、供給の価格弾力性、需要の価格弾力性の比率に依存する。

第二に、規模要件が課されたことに関して、選択制減反という側面では、大規模化を促進する方向に作用したものの、直接支払自体に課された要件としては、自給的、小規模農家に不利な条件がなし崩し的に骨抜きとされた。これは、地域間格差、政治的受容性に起因するものである。これは、今後の各種の直接支払でも、十分に起こり得る要素である。休耕田に関する良好管理条件も、地域間格差が露呈し、その運用での格差が生じた。各種の直接支払で、このようなクロスコンプライアンスを課することは多い。これも、今後起こり得る問題であり、教訓とする必要がある。

最後に付言して、価格政策との関係を述べる。戸別所得補償を始めとする直接支払が注目された一九八〇年代、先進国農政は、国内価格支持とこれに起因した農産

物過剰で、構造的なデッドロックに陥っていた。これを解消する方法として、直接支払、特にデカップリング直接支払が注目された。しかし、その後、この課題は解消に向かった。

当時は、消費者負担から財政負担へ、というのが先進国農政の共通のスローガンとなっていた。しかし、現在、各国ともに、財政赤字の中で、農業予算のみの突出した増額は、実現し難い。アメリカでは、Harwood (2013)が指摘しているように、EU型の過度な直接支払への依存は限界がある、との認識が広がり、価格維持による消費者負担を組み合わせつつ、財政負担の直接支払との適切な分担でのポリシームックスにより農業保護を実現していく、という姿勢を目指すように変わってきた。

今後の日本農政の方向として、直接支払という手法は、戸別所得補償の教訓を生かしつつ、その利害得失を理解して適切に活用していく必要がある。ただし、その一方で、過度な期待により、直接支払一辺倒になるような政策提案は、注意を要する。その良い点を評価しつつも、冷静に利害得失を他の政策手段と比較して見極めていく必要がある。

引用文献

荒幡克己、(二〇一四)、『減反四〇年と日本の水田農業』、農林統

計出版、p. 七六七―七七五。

荒幡克己、(二〇一五)、『減反廃止―農政大転換の誤解と真実―』、日本経済新聞出版社、p. 一六六―一八二。

カー、ベイリー他、(一九八八)、『北米におけるデカップリングの視点』、マイナー、W. D. and D. E. ハザウェイ編、逸見謙三監訳、『世界農業貿易とデカップリング』、日本経済新聞社、p. 一三五―一七三。

生源寺眞一、(二〇二二)、『第五部 座談会』、農政調査委員会編、『米産業に未来はあるか

——歴史を見つめ、明日を展望する』、p. 三四三。

Gardner, B. L., (1987), "The Economics of Agricultural Policies," Macmillan, New York, pp. 58-63.

Gruber, Jonathan, (2022), "Public Finance and Public Policy," Worth Publishers, pp. 245-246

Harwood, Joy, (2013), "Concurrent Sessions 1022: Washington Policy Update from Economists from the House and Senate Agricultural Committees," American Agricultural Economists Association Annual Meeting 2013 in Washington.

Moro, D. and P. Sokolai, (1998), "Modelling the 1992 CAP reform: Degree of decoupling and future scenarios," Paper presented at the AAEA annual Meeting, 1998, Salt Lake City, pp. 1-12.

Tangermann, Stephen, (2001), "Has the Uruguay Round

Agreement on Agriculture Worked Well ? " International
Agriculture Trade Research Consortium, Working Paper #01-1.
pp. 1-35.

注

- (1) OECDで注目された経緯については、カー、ベイリー（一九八八）を参照。アメリカの法案とその経緯については、荒幡（二〇一五）を参照。
- (2) 農産物過剰が深刻だった一九八〇～九〇年代初頭のヨーロッパ、とくにドイツでは「粗放的土地利用」が推奨され、その一方で、価格低迷下の農家所得を補償するため、デカップリング支払が活用された。「粗放的土地利用」とは、過剰時代においては、一見、合理性を感じさせる用語であったが、言葉を替えるならば、即ち「捨て作り」である。
- (3) この原理の詳細は、荒幡（二〇一四）、荒幡（二〇一五）で、日本の実際の試算値を含めて提示されているので、参照された。
- (4) これは、計量分析モデルにより明らかにされている。詳しくは、荒幡（二〇一五）を参照。

直接支払いが農業構造に与える影響 ―農業補助金の地代化に着目して―

明治大学 中嶋晋作

1. はじめに

日本の水田農業政策は、二〇〇〇年以降、価格支持政策から市場メカニズムの活用と直接支払政策^①へ大きく転換していく中で（安藤、二〇一六；小田切、二〇〇五；佐伯、二〇〇九）、直接支払政策の政策評価は検証の待たれる大きな論点となっている^②。特に、直接支払政策としての農業補助金が地代化（Capitalization）するのか、それとも担い手となる大規模借地経営に帰着するのかは、政策を評価するうえでのひとつの焦点であり、empirical questionでもある。

計量経済学的手法を用いた農業補助金の地代化に関する研究は、EUの共通農業政策（CAP）改革以降、理論・実証の両面で相当の研究が蓄積されてきた。理論

的には、農地の供給が非弾力的であり、農地所有者が圧倒的な市場支配力を持つため、農業補助金は地代として農地所有者に帰着すると考えられている。しかし、Kirwan (2009)は、米国において、限界的な農業補助金の帰着が貸し手と借り手の間で二五対七五であり、定説とは異なることを定量的に示している。農地集積の進展に伴い、借り手の数が減り、市場支配力を持ち始めていることが理由として考えられる。実際に、Kirwan (2009)は、借り手の集中度が高い郡ほど小作料が低いことを明らかにしている。

以上の点を考慮して、本稿では都府県の水田作を対象に、二〇〇四年から二〇一一年の『農業経営統計調査』の個票・パネルデータを用いて、農業補助金が農業構造に及ぼした影響、具体的には、農業補助金の地代化の程度

を明らかにすることを目的とする。

これらの先行研究を踏まえた上で、本稿の分析のオリジナリティーは以下の三点である。

第一に、本稿で使用したデータセットの独創性を挙げることができる。本稿では、公的統計のミクロ・パネルデータを構築し、最長一年にもわたるデータセットを用いて厳密な識別戦略に基づいた計量経済分析を行っている。

第二に、様々な農業補助金の地代化への影響を検討している点が挙げられる。特に、農業者戸別所得補償制度の地代化への影響を検証している点は、従来にない研究と言えるだろう。

2. 米政策と農地政策の制度的補完

1) 水田農業政策の展開過程

以下では、価格支持政策から直接支払政策への転換に着目しながら、米政策の展開過程を整理する。ただし、ここでは政策を網羅的に言及するのではなく、エポックメイキングな政策として三点取り上げることとする³⁾。

第一に、一九九八年に導入された稲作経営安定対策と、それを継承する形で二〇〇二年に制定された稲作所得基盤確保対策、担い手経営安定対策を指摘できる。この稲作経営安定対策を嚆矢として、水田農業政策は価格

支持政策から経営所得安定対策に大きく転換していく。稲作所得基盤確保対策は稲作経営安定対策の修正として設けられたが、その二階部分として設計されたのが担い手経営安定対策であった。担い手経営安定対策は、政策対象の要件を一定規模以上の経営体（水田経営規模が都府県四ha、北海道一〇ha以上の認定農業者と二〇ha以上の集落営農組織）として初めて明確化した点に特徴がある。

第二に、二〇〇七年の品目横断的経営安定対策を挙げることができる。品目横断的経営安定対策は、生産条件不利補正対策（ゲタ）と収入減少影響緩和対策（ナラシ）の二つの部分から成る。品目横断的経営安定対策は、政策対象を水田経営規模が都府県四ha、北海道一〇ha以上の認定農業者と経理の一元化と将来の法人化を義務付けられた二〇ha以上の集落営農組織に限定するという点で、規模要件を課した選別政策という特徴がある。

第三に、民主党への政権交代後の二〇一〇年に導入された米戸別所得補償モデル事業と、二〇一一年から本格実施となった農業者戸別所得補償制度を挙げることができる。この施策は一五、〇〇〇円／一〇aの定額部分と変動部分から構成される。政策対象は生産調整に参加する水稻作付面積一〇a以上の全販売農家・集落営農組織

である。この点は、規模要件を課していた品目横断的経営安定対策からの大きな転換であった。その後、二〇一四年に変動部分は廃止、定額部分は七、五〇〇円／一〇aに削減され、最終的には二〇一八年にこの支払いが廃止された。戸別所得補償制度ではこのほかに、水田利用自給力向上事業として、新規需要米への支援を始めた。

2) 農地政策と米政策の制度的補完

米政策を政策体系別に整理すれば、①価格・流通政策、②生産政策（生産調整）、③構造政策という三つの政策群から成り立っているが、以上の米政策の展開過程は、米政策の価格政策の内部に農地政策を取り込み、両者を一体的に運用しようというものである⁴⁾。このような政策間の関係を検討する際に重要な概念のひとつに、比較制度分析の制度的補完性がある。制度的補完性とは、「二方の制度の存在・機能によって他方の制度がより強固になっている関係」（Aoki, 2001）を意味する。

農業政策もこのような制度的補完性のある一連の制度によって形成されているものと考えられるが、農地政策と制度的補完関係にある制度として、上述の米政策（広義の水田農業政策）を挙げることができる。農地政策と米政策の制度的補完関係を考える際には、それぞれの政策が他方の政策の帰結にもたらすインパクトに着目する必

要がある。具体的には、**第1図**に模式化したように、米政策の交差効果と農地政策の交差効果である。

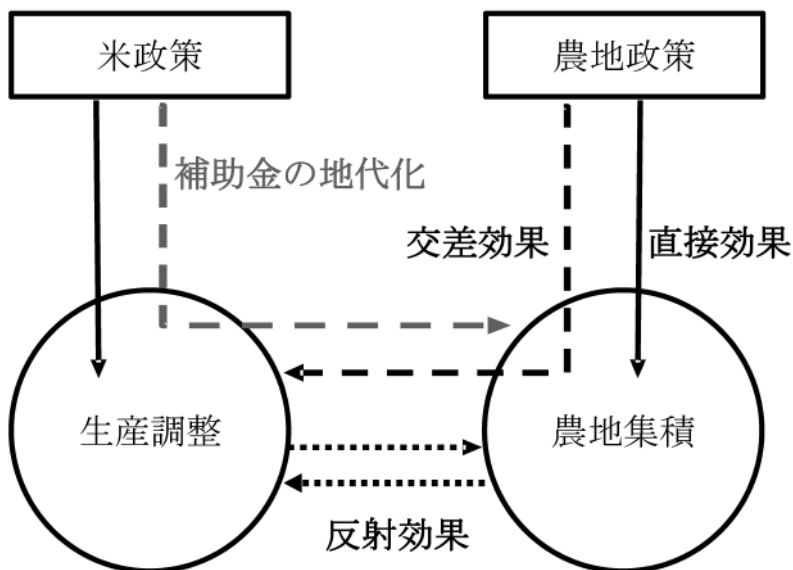
本稿の分析対象である農業補助金の地代化の他に、農地政策と米政策の制度的補完の具体的な例として、以下の三点を指摘することができる。第一に、「麦大豆の本作化」を掲げた水田農業経営確立対策（二〇〇〇年）である。水田農業経営確立対策は「麦大豆の本作化」を掲げ、一〇a当たりの転作助成金の最高額を大きく引き上げ、従来の団地化型に加えて土地利用集積型という要件を設けて生産調整政策の一層の構造政策化を推進するものであった（安藤、二〇一六）。第二に、品目横断的経営安定対策（二〇〇七年）の規模要件と農業経営基盤強化促進法改正（二〇〇三年）による特定農業団体制度の関係が挙げられる。上述の通り、品目横断的経営安定対策は規模要件を課した点に特徴があるが、この規模要件をクリアするために、「枝番管理方式」「政策対応型」と言われる集落営農が急増することとなった（安藤、二〇一六）。第三に、農業者戸別所得補償制度（二〇一一年）の規模拡大加算を指摘することができる。

3. 推定モデルとデータ

1) 推定モデル

農業補助金と地代の関係をパラメトリックに検証する

第1図 政策の直接効果、交差効果、反射効果



ため、以下の推定式を設定した。

$$r_{it} = \alpha + g_{it} \gamma + X_{it} \beta + f_{it} + C_j + \tau_t + \varepsilon_{it}$$

ここで、被説明変数である r_{it} は農家 i の t 年の地代、 α は切片、 g_{it} は農家 i の t 年の共済・補助金、 γ は共済・農業補助金のパラメータ、 X_{it} は外生変数、 β は外生変数のパラメータベクトル、 f_{it} は農家 i の固定効果、 C_j は市町村ダミー、 τ_t は年ダミーである。外生変数 X_{it} として、農業所得、経営耕地面積を加えている。

2) データ

推計に用いるデータは、都府県の『農業経営統計調査』個票である。分析対象を水田作経営⁶⁾に絞り、二〇〇四年から二〇一四年の最大一年間のパネルデータを利用する。分析期間である二〇〇四年から二〇一四年は、上述の通り、水田農業政策が価格支持政策から直接支払政策へ大きく転換した時期に該当する。

分析対象は、都府県の水田作の借入農家である。異常値の影響を抑えるため、Hadi and Simonoff (1993)にしたがって外れ値を推定から除外した。その結果、推定に用いるデータは、農家数二、五九三、サンプルサイズ一二、三八二のUnbalancedパネルデータである。一戸当たりのデータ数は最小一年、最大一二年、平均四・七年である。

第2図に地代、農業補助金と農業所得の推移を示す。

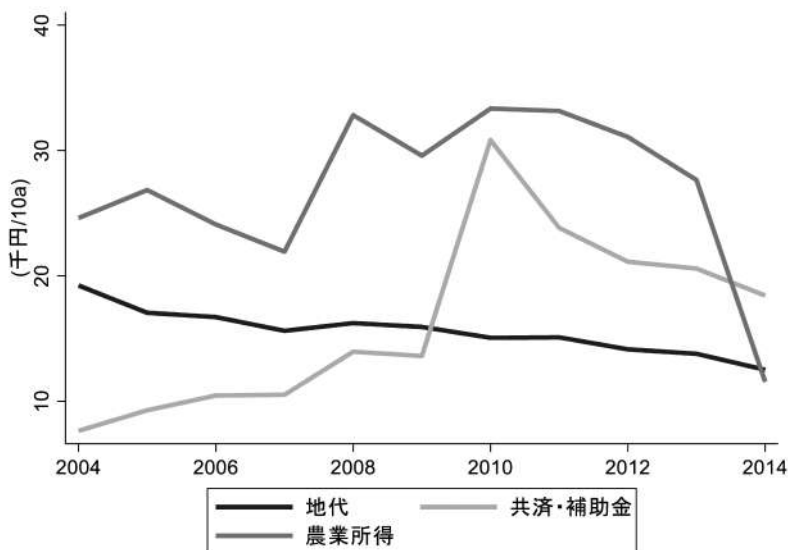
図より、以下の二点を指摘することができる。第一に、二〇〇四年以降、地代が一貫して低下傾向にあることである。二〇〇四年の水田作の地代は一九・二四円／一〇aであったが、二〇一四年には水田作で一・二五円／一〇aまで低下している。第二に、品目横断的経営安定対策（二〇〇七年）、米戸別所得補償モデル事業（二〇一〇年）、農業者戸別所得補償制度（二〇一一年）を画期として、農業補助金への依存度が年々高まっていることである。特に、品目横断的経営安定対策は畑作において、農業者戸別所得補償制度は水田作において、農業補助金の増加に寄与した。

4. 推定結果と解釈

第3図に、年別のノンパラメトリックな局所線形回帰の結果とその九五％信頼区間を示す。図より、いずれの年次においても、緩やかな正の相関関係を描いており、農業補助金の地代化の可能性が示唆される。

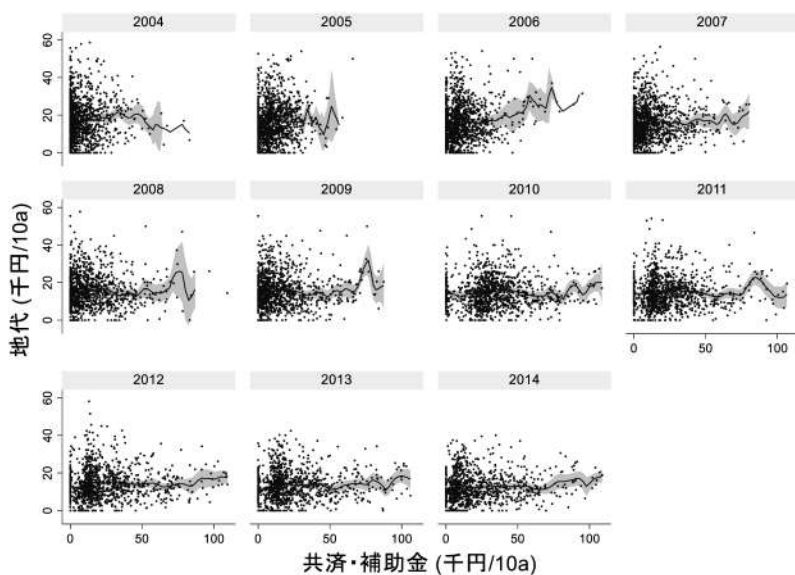
農業補助金の地代化の程度をより詳細に検討するため、**第1表**に推定結果を示す。(1)列は全サンプルの固定効果推定、(2)(3)(4)列はそれぞれ都市的地域、平場農業地域、中山間農業地域の固定効果推定である。(1)列の推定結果より、農家属性をコントロールした上でなお、共済・補助金の係数が〇・〇二〇であり、共済・補助金によ

第2図 地代、農業補助金と農業所得の推移

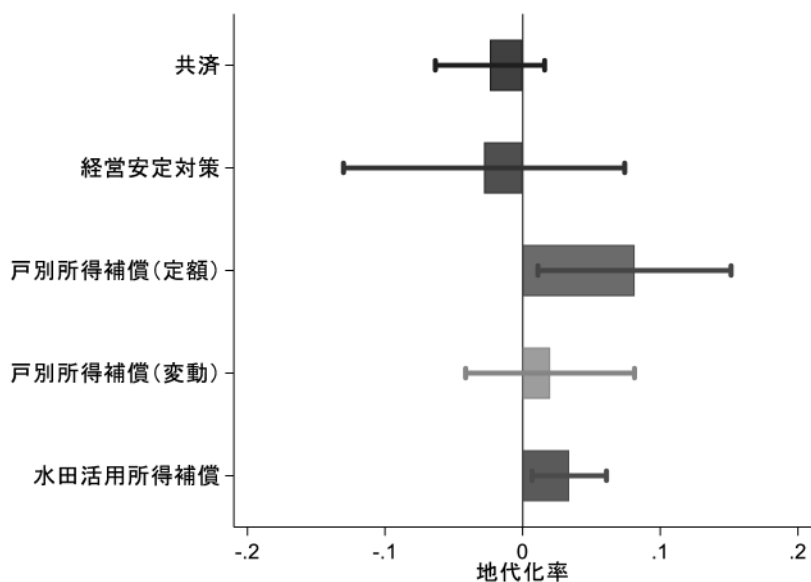


----- 直接支払いが農業構造に与える影響—農業補助金の地代化に着目して—

第3図 地代と共済・補助金（年別）



第4図 共済・補助金別の地代化率



第1表 推定結果

	(1) 全サンプル	(2) 都市的地域	(3) 平地農業地域	(4) 中山間農業地域
共済・補助金	0.020** (0.008) [0.020, 0.046]	-0.019 (0.030) [-0.019, -0.009]	0.033*** (0.010) [0.033, 0.063]	-0.006 (0.013) [-0.006, 0.020]
農業所得	0 (0.003)	0.006 (0.014)	-0.005 (0.004)	0.007 (0.005)
経営耕地面積	-0.002*** (0.000)	-0.002*** (0.001)	-0.002*** (0.001)	-0.003*** (0.001)
定数項	17.967*** (0.733)	17.099*** (0.995)	21.146*** (1.147)	13.681*** (0.854)
農家固定効果	Yes	Yes	Yes	Yes
年ダミー	Yes	Yes	Yes	Yes
市町村ダミー	Yes	Yes	Yes	Yes
サンプルサイズ	12,293	1,884	6,615	3,794
グループ数	2,593	430	1,394	907
R ²	0.118	0.086	0.137	0.187

[] 内はOster's bounds、***は1%、**は5%の有意水準。

って地代が二・〇％上昇することが確認できる。また、共済・補助金の係数のOster's Bandは、〇・〇二〇から〇・〇四六の間となっており、係数は正の値のみを含んでいるため、共済・補助金の地代化を裏付けている。農業地域類型別に推定結果を確認すると、平地農業地域の共済・補助金の係数のみ〇・〇三三で有意であり、都市的地域、中山間農業地域の共済・補助金の係数は有意でなかった。安藤(二〇一一、p. 四八)の「農地需給がまだタイトな地域、例えば水田単作地帯の「米どころ」で農家の稲作への執着が強い地域、三ha前後の中規模層が分厚く存在している地域、「建設業＋米」で農家経済が支えられているような地域では、戸別所得補償が地代化してしまう可能性が懸念される」という指摘にあるように、都市的地域や中山間農業地域と比較して相対的に農地需給がタイトな平地農業地域でのみ、共済・補助金の地代化が生じる傾向にあることを示唆している。

第4図は、共済・補助金別の地代化の推定結果である。図より、共済・補助金の地代化の水準は、共済・補助金の種類によって大きく異なることがわかる。共済や経営安定対策と比較して、戸別所得補償(定額)の地代化率は約八％となっている。以上の結果をどのように解釈するか判断は難しいが、民主党政権下で行われた農業者戸別所得補償制や水田活用の所得補償において地代化

が生じやすいことを示唆しているように思われる。

5・結論と残された課題

本稿では、都府県の水田作経営を対象に、農業補助金が農業構造に及ぼした影響、具体的には、農業補助金の地代化の程度を分析した。推定に用いたデータは二〇〇四年から二〇一一年の『農業経営統計調査』の個票パネルデータであり、推定は農業補助金の内生性の問題を考慮して固定効果推定とした。Caiian et al. (2021)のメタ分析によると、欧米の農業補助金の地代化率は、デカップル型支払いで三七%、カップリング型支払いで二四%とされているが、本研究の推定によると、農業補助金の地代化率はわずか二%であり、農業構造への影響は極めて小さい。農業補助金の地代化が低い傾向にある理由のひとつは、日本の農地賃貸市場の構造が借り手市場化しており、借り手農家に交渉力がある状況を想定できるためである。また、参考賃借料の影響も指摘することができ。標準小作料制度は廃止されたが、地域において参考賃借料は公表されており、参考賃借料を目安にして地代を設定している農家は多い。この参考賃借料の存在が農業補助金の地代化を抑制するように作用していることも考えられる。

今後の課題として、以下の二点を指摘することができ

る。

第一に、農業補助金の他のインパクト指標の検討である。本稿では、農業補助金のインパクト指標として、地代化に着目したが、農業補助金の農業経営への効果は、(1)農地利用へのインパクト、(2)農業所得へのインパクト、(3)農産物価格へのインパクト、など多種多様である。特に、農地利用へのインパクト(例えば、農地集積など)は中長期に及ぶ影響であり、その検証にはより長期のパネルデータの構築が必要であらう。

第二に、回帰不連続デザインを用いた因果推論である。本稿では、農業補助金の内生性の問題に対して操作変数法で対応したが、回帰不連続デザインを適用した推定が考えられてよい。上述の通り、品目横断的経営安定対策は規模要件を課した点に特徴があるが、この規模要件をカットオフ点として、カットオフ点の両側近くに位置する観測値を比較することで、ランダム化できない環境における局所的平均処置効果を推定することが可能となるかもしれない。

ところで、農業補助金の地代化は極めて地域固有の条件のもとで展開されるため、そのインパクトも必然的に地域の社会・経済的条件、地理的条件に規定される。その意味で、本稿の分析結果に一般性を持たせるために、も、さらなる事例研究の積み重ねや都府県との比較研究

が不可欠であらう。

引用文献

- 安藤光義 (二〇一一) 「戸別所得補償制度の課題と展望 水田農業政策の展開過程」『レファレンス』六一(一〇)：三七—六四。
- 安藤光義 (二〇一六) 「水田農業政策の展開過程—価格支持から直接支払へ—」『農業経済研究』八八(一)：二六—三九。
- Aoki, M. (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press.
- Ciaini, P., Baldoni, E., Kanes, D., Drabik, D. (2021) The capitalization of agricultural subsidies into land prices, *Annual Review of Resource Economics*, 13, 17-38.
- Hadi, A. S. and Simonoff, J. S. (1993) Procedures for the Identification of Multiple Outliers in Linear Models, *Journal of the American Statistical Association* 88 (424): 1264-1272.
- Kirwan, B. E. (2009) The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental Rates, *Journal of Political Economy* 117 (1): 138-164.
- 西川邦夫「日本農政における価格支持政策から直接支払政策への転換過程」『政策転換』と水田農業の担い手—茨城県筑西市田谷川地区からの接近—『農林統計出版』：二一—四〇。
- 日田アトム・澤内大輔・近藤功庸・シモーネ・セヴェリーニ・山本康貴 (二〇二四) 「農業者戸別所得補償制度の導入が稲作生産性水準に及ぼした影響」『経済研究』七五(一)：一一—二七。
- 小田切徳美 (一九九九) 「日本農政の総括と展望—農業基本法以降の農政展開—」『土地制度史学』：一二三—一二三。
- 小田切徳美 (二〇〇五) 「地域農業の「組織化」と地域農政の課題」『農林業問題研究』四〇(四)：三六—三八〇。
- 佐伯尚美 (二〇〇九) 「米政策の終焉」農林統計協会。
- 生源寺眞一 (二〇〇六) 「食品産業政策と農業政策—共助・共存の可能性—」『現代日本の農政改革』東京大学出版会：二四七—二六七。
- 生源寺眞一 (二〇一六) 「政策研究の問題意識を振り返る」『農業経済研究』八八(一)：一六—二〇。
- 多田理紗子・伊藤順一 (二〇一八) 「経営形態別にみた水田農業の経営成果と直接支払いの経済効果」『農業経済研究』八九(四)：二六—二七六。
- Takayama, T., Hashizume, N., Nakatani, T., 2020. Impact of direct payments on agricultural land use in less-favoured areas: Evidence from Japan. *European Review of Agricultural Economics* 47 (1), 157-177.
- 〔付記〕本稿は中嶋晋作・仙田徹志・藤栄剛 (二〇二二) 「農業補助金は地代化するか?—北海道の水田作・畑作経営を対象に—」藤栄剛・仙田徹志・中谷朋昭編著『農業・農村問題のミクロデータ分析』日本経済評論社、八一—九八。に基づくものである。

注

- (1) 生源寺（二〇〇六、p. 七四）によれば、「農政上の概念としての直接支払いは、農産物の価格に含まれることなく、特定の政策目的に即して生産者に直接支払われる助成金を意味する。」
- (2) 直接支払政策の政策評価として、直接支払いの生産効率性への影響を検証した多田・伊藤（二〇一八）、中山間地域等直接支払制度のインパクト評価を行ったTakayama et al. (2020)、農業者戸別所得補償制度の稲作生産性への影響を検証した日田他（二〇二四）がある。
- (3) 以下の説明は、西川（二〇一五）に依拠している。
- (4) 小田切（二九九九）は、新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策）（一九九二年）以降、構造政策に様々な政策がバインドされ、「構造政策一点突破農政」となっている点を指摘している。
- (5) 『農業経営統計調査』の定義から、ここで意味する水田作経営は「稲、麦類、雑穀、いも類、豆類、工芸農作物の販売収入のうち、水田で作付けた農業生産物の販売収入が他の営農類型の農業生産物販売収入と比べて最も多い経営」を指す。

英国の直接支払い―持続可能性と生産性の両立に向けた挑戦

九州大学大学院農学研究院准教授 野村久子

1. はじめに

本稿では、英国の農業政策の移行とその影響について、日本の農業政策への示唆も交えつつ議論する。日本では農業政策における直接支払の議論が盛んになっている。一方、直接支払いを二十年間行なってきた英国は、その支払予算枠のそれぞれの割合を見直し、日本でいわゆる「直接支払」といわれている基礎支払を縮小し、もう一つの直接支払である農業環境関連支払に移行するという抜本的な変革を行なっている。そこで本稿では、英国の農業政策における農家支援支払を概説して、基礎支払を縮小し、農業環境関連支払に移行している理由を考察する。次に農業環境支払いを概説し、移行による構造変革が起きていることを紹介する。また、有機農業の取

り組みについても英国と日本の政策比較を行い、農業環境支払を通じた持続可能な直接支払のあり方を考える。

2. 英国の農業政策における土地所有者支援支払の概要

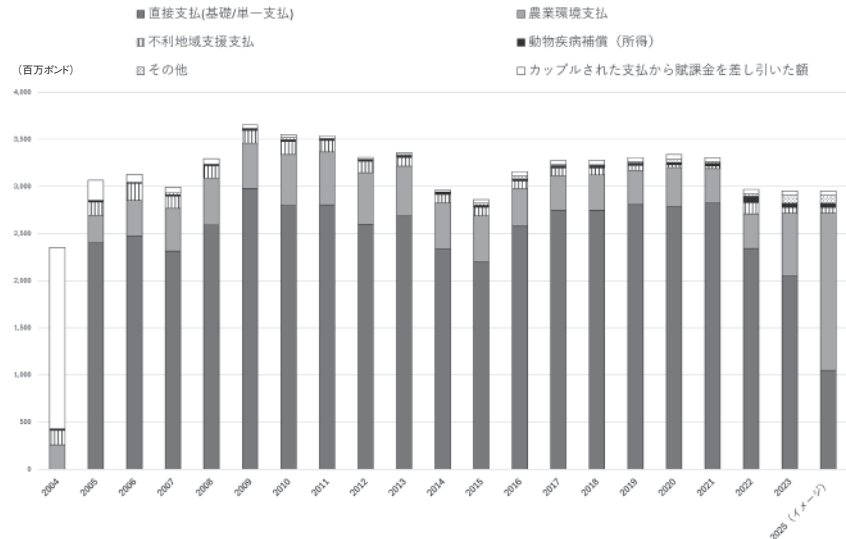
英国の国土面積は約二四・三万平方km（日本の約三分の二）で、人口は約六、六〇〇万人（日本の約二分の一）である。うち、国土に占める農地割合は七二％が農地で、自給率は六〇％である。二〇二〇年のEU離脱後、英国はEU共通農業政策（CAP: Common Agricultural Policy）による単一支払を廃止する方針を打ち出した。英国のうち、イングランドでは、二〇二二年から二〇二三年まで英国版単一支払である基礎支払制度（BPS: Basic Payment Scheme）を代わりに設置した。そして、

さらに基礎支払の割合を段階的に削減し、代わりに新たな農業環境支払（ELM: Environmental Land Management）へ農家支援を移行することになっている。本章では、英国のイングランドを事例に制度の設置背景と、移行理由を述べていく。

まず、農家支援政策である直接支払と農業環境支払、そして不利地域支援支払は、貿易交渉における交渉の中で、「生産と切り離された（デカップルされた）農家への直接支払」として『緑の政策』に位置付けられている（野村、二〇一四）。よって、英国の単一支払／基礎支払、農業環境支払、不利地域支援支払は、デカップルされている直接支払政策と言える。

二〇〇五年以降、現在の非特定作物対象の過去の作付面積ベースの直接支払い割合は、急速に大きくなっていることがわかる（図1）。図1を見ると、二〇〇四年までカップルされた支払が七一%を占めていたことがわかる。カップルされた支払とは、品目ごとの支払単価をもとに、作物面積に応じて支払額が支払いであったため生産にリンクする支払でありWTO規定では『青の政策』と呼ばれていた。二〇〇二年のWTOドーハラウンド交渉の進展の中で、『青の政策』が削減対象となる方向が明らかに（増田、二〇一七）、EUの農家支援政策も『緑の政策』へ切り替えられた。そのため、二〇〇五

図1 イングランドの農業政策における農業支援支払の内訳



出所: Defra (2023a)

年以降、『緑の政策』である、生産から切り離された（デカップルされた）単一支払が開始された。また、農業環境支払も支援割合が増加し、内容も充実化され農家に支払がされてきた。そして、不利地域支援支払は、割合としては一貫して〇・〇六以下で推移してきた。

近年のこれらの支払が全体の農業支援支払に占める割合としては、単一支払即ち、今の基礎支払は〇・七七から〇・八五を占めてきた。一方で、農業環境支払、そして不利地域支援支払は、それぞれ、〇・一一から〇・一七の間と〇・〇一から〇・〇三の間であり、基礎支払に比べそれほど割合は高くなかった。しかし、二〇二五年以降は、基礎支払を大幅に削減し、新しい農業環境支払であるELMの割合を高めていく方向に政策の舵を取っている。

それでは、なぜ今、基礎支払を縮小するのか。前述の通り、二〇〇五年度以降のデカップルされた制度は、面積ベースで支払がされる。生産と切り離されているが、一方で、面積ベースであるため不公平な分配が指摘されてきた（農畜産業振興機構、二〇二四）。これが一つ目の理由といえる。地主など大規模な農場がより多くの補助金を受け取り、小規模農家や家族経営の農家が不利な状況に置かれると批判がされてきた。また、二つ目に環境面での効果不足も指摘がされてきた。単一支払・基礎

支払の受給要件として、環境配慮などの条件CC（CC・クロスコンプライアンス）が課されてきた。環境配慮は、既存のEU規則や指令に定められた環境や公衆衛生、動物の福祉の三分野に関する決定管理要件を満たしている必要がある。

例えば、環境の分野においては、「鳥類保護指令」や「地下水汚染阻止指令」、「地下水の農業による硝酸塩汚染防止指令」、「生物生息地保護指令」の四欧州指令の関連条項を農家は満たさないとけない（和泉、二〇一三）。これらをコンプライ（遵守）することで単一支払がされてきた。本来、汚染即ち負の環境影響の削減を目的とした取り組みであり、本来であれば汚染した場合に、遵守しないことに対して罰金のような罰則が課されるべきであるが、遵守することでご褒美をもらえるような仕組みとなってきた。三十年以上かけて遵守基準を段階的に厳しくしてきたが、農家にとっては、環境に対して基準を遵守していれば受給できる支払いとなっており、環境面での効果があまり見えない、すなわち持続可能な農業の推進につながらない支払との指摘がされてきた。

三つ目に、農業者による生産性向上のインセンティブの阻害や土地市場等の適切な価格形成などの機能を歪めていることがあげられて（桑原田、二〇一九）まず、イ

ンセンティブの阻害と言われる点について、単一支払は一九九二年から行われており、上記のように環境に負の影響を与えないことを遵守していれば受給できる補助金となってきた。また、面積ベースのため何もしなくても面積を多く持つ農家が自動的に支払われることから、インセンティブを削ぐと指摘されてきた。単一支払いが、競争力の低い農家や非効率な農業形態を温存し、農業部門全体の生産性向上を妨げてしまうと言われている。

次に、土地市場等の適切な価格形成などの機能を歪めているといわれる点については、土地賃貸料が単一支払の価格を基本に形成されており、基礎支払が土地面積価格を底上げしているという指摘がされてきた（野村、二〇二三）。土地賃貸料は、面積あたりの単一支払価格となっており、年々その価格が上昇していた。土地賃貸料の価格高騰により借地農家の生産農業所得を減少させている要因として指摘がされてきた。よって、単一支払的な直接支払がなくなることと土地賃貸料が下がり、借地がしやすくなることが期待されている。また、土地の価格も下がり、農地の売買が促され、生産性を高めたいと思う農家が農地を確保しやすくなる。

まとめると、EU下では、一九九二年以降、食料安全保障の確保や農家の収入の安定化を共通の目的として直接支払を導入してきたが、そのうちの基礎支払いが直接

支払いの全体の七割強を占めた。結果、上記に述べたようにその支出による弊害が出ていることを指摘した。イングランドは、今回EU離脱を機に制度を見直し、より公平で持続可能な農業の推進につなげる制度の転換を図っている。そして、現在、農業者による生産性向上のインセンティブを高め、かつ土地市場等の適切な価格形成を促す制度にしていく舵取りをとっているところといえる。

そもそも、基礎支払はどのような土地を対象にどの程度支払がされているのか、そしてどのような段階を踏んで基礎支払を削減しているのか次にみていく（表2）。

対象となる農地は、永年草地、耕作地、永年作物地である。条件不利地域（SDA: Severely Disadvantaged Area）とそれ以外の土地で支払単価が異なる。条件不利地域のうち、湿原SDAはヘクタール当たり六三・九五ポンド（二一―二三年は六四・〇ポンド）、それ以外のSDAは、ヘクタール当たり二三一・五九八ポンド（二一―二三年は二三一・六〇ポンド）、そしてそれ以外は一律ヘクタール当たり二三三・二一六（二一―二三年は二三三・三〇ポンド）と設定されている。また、若手農家（十八歳以上から四十歳未満のBPSに申請する農業者）や、新規就農者（二〇一三年以降に農業を開始し、BPS申請時点で十八歳以上である農家）に対して、

追加のプレミアムが提供される仕組みがある。九〇ヘクタールを上限にBPSにおける平均受給単価の一七・五%が上乗せされる。この仕組みにより、若手農家の経済的負担を軽減し、農業への新規参入を支援するとともに高齢化が進む農業分野における世代交代を促す。

そして、このBPSが後述するELMに移行するにあたり二〇二一年から段階的に削減されてきた。表1はBPSの削減率である。二〇二四年から二〇二七年までは、BPSに代わりデリンク支払(DP: Delinked Payments)が導入される。DPは、二三年にBPSの受給資格があれば、二〇二四年以降の申請手続きは不要となっている。また、交付金額は、二〇二一年から二〇二三年までのBPS交付額(若手農家へのプレミアムを含む)の平均値となる。二〇二五年の削減率は、三万ポンド未満は七六%の削減に対し、三万ポンド以上の受領額の場合、一〇〇%の削減となった。これにより、農家の得られる基礎支払いの最大額は七、二〇〇ポンド(一、四〇二、一〇六・四〇円)となる(Black, 2024)。

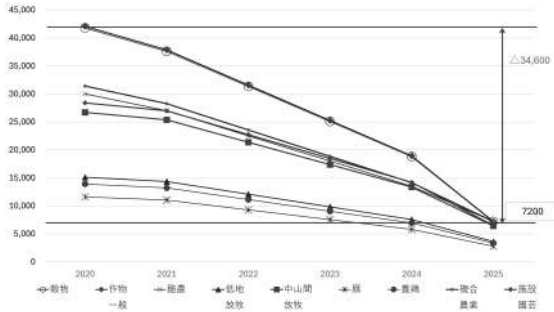
図2は、二〇一九/二〇二〇の経営別の平均収入を参考値として二〇二一年移行段階的にBPSが削減されたか示したものである。例えば、穀物農家は、二〇二〇年に平均四一、八〇〇ポンドのBPSを得ていたのが、二〇二一年から二〇二五年にかけて、一〇%、二五%、四

表1 直接支払の削減率 (%)

受領額	Basic Payment Scheme			Delinked Payments		
	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年	26-27年
3万ポンド未満	5	20	35	50	76	未公表
3～5ポンド未満	10	25	40	55	100	
5～15ポンド未満	20	35	50	65	100	
15万ポンド以上	25	40	65	70	100	

出所：農畜産業振興機構（2024）に2025年分を追加

図2 2020年の経営別平均BPSをベースとしたBPS支払額の推移



	穀物	作物一般	酪農	低地放牧	中山間放牧	豚	養鶏	複合農業	施設園芸
2020	41,800	42,100	30,000	15,100	26,700	11,600	13,900	31,400	28,400
2021	37,620	37,890	27,000	14,345	25,365	11,020	13,205	28,260	26,980
2022	31,350	31,575	22,500	12,080	21,360	9,280	11,120	23,550	22,720
2023	25,080	25,260	18,000	9,815	17,355	7,540	9,035	18,840	18,460
2024	18,810	18,945	13,500	7,550	13,350	5,800	6,950	14,130	14,200
2025	7,200	7,200	7,200	3,624	6,408	2,784	3,336	7,200	6,475

出所：Defra, Farm accounts in England

〇%、五五%、そして一〇〇%の削減となり、二〇二〇年に比べ五年間で三四、六〇〇ポンド（六、七三八、〇七二・〇五円^①）のBPSが削減されたことになる。

3. 新たな農業環境制度ELM事業について

次に、ELM事業について概説していく。ELMの概要については桑原田（二〇一九）、和泉（二〇二三）や農畜産業振興機構（二〇二四）がとてもわかりやすく説明している。この新たな農業政策は、EU離脱後の英国の農業政策の方針である「公共資金は公共財へ」のもと、イングランドにおける農業支援の中心的な役割を果たし、持続可能な農業と環境保護を推進することを目的としている（和泉、二〇二三）。また、英国の二五カ年環境計画（25 Year Environment Plan）と二〇二五までの排出量ネットゼロ公約の達成を目指しつつ、農村経済を支援することを意図した政策である（農畜産業振興機構、二〇二四）。ELMは主に以下の三つの制度で構成されている（和泉、二〇二三）。

1) 持続可能な農業奨励金制度

（SFI：Sustainable Farming Incentive）

耕作地、永年作物地、永年牧草地、湿原などが対象で、持続可能な農業生産のための取り組みに対して奨励金

交付される。取り組み内容には、土壌の健康維持や生垣の管理などが含まれ、環境保護と生産性向上の双方を目指す。農業の生産性を維持・向上するための支援が行われる。具体的には、土壌管理、水質向上、空気質の改善などを促進する取り組みが含まれている。二〇二三年から二三のメニューが設定され、二〇二四年八月時点で二〇二のメニューに拡充された(DEFRA, 2024)。これらの取り組みによって、例えば、耕作可能な農地のうち約一〇%が農業環境支払いにより粗放化されている。

2) 地域自然再生事業

(LNR: Local Nature Recovery)

地域ごとの自然回復を支援するプログラムで、生物多様性の回復、自然生息地の保護、地域環境の改善に焦点を当てている。生物多様性の向上、野生生物の生息地の改善、森林の拡大、水質改善、大気質の改善、洪水防止などの環境を保護、改善する取り組みに対してインセンティブを提供している。新たな生物生息地の創設、外来生物の制御、遊歩道などレクリエーション設備の設置などが想定されるメニューである。水質保護に向けた管理活動(過剰肥料の削減や汚染の防止)を支援し、硝酸塩汚染リスクを低減するプログラムも含まれており、硝酸塩指令を遵守するための対策とも連動している。

LNRは、農村管理制度(CS: Countryside Stewardship)が原型となっている。CSはELM以前の制度であり、二〇二四年八月時点で二六五のメニューがある。CSには初級はなく、Mid Tier (中等レベル)とHigher Tier (高等レベル)、そしてCapital Grants (資本助成金)で構成されている。CSの中等レベルはSFIと同様の内容と単価のメニューが作られており、重複部分は、今後SFIに統合されていく。例えば、CSで申請した農家は、契約更新の際にSFIと同様の取組内容については、SFIに契約を移行していくことになる(DEFRA, 2024)。一方、高等レベルと資金助成金については、生物多様性の回復、自然生息地の保護、地域環境の改善の側面においてCSを通じた導入が成果を出しており、新たな「地域自然再生」スキームを開発する代わりに、CSとCS plusとして進化させることとしている。高等レベルの取組に必要な資金について資金助成金を申請することで補助が出るようになっていく。

3) 広域自然資源再生事業

(LR: Landscape Recovery)

大規模な環境回復プロジェクトを対象とし、森林再生、湿地回復、炭素の貯蔵、洪水リスクの軽減といった、広域的な環境保全の効果を目指す。主に広域レベルでの

炭素貯蔵と洪水リスクの軽減に焦点が当てられている。

例えば、既存の森林を保護し、植林や再植樹活動を通じて新たな森林を作るといった広域の農地の森林への転用事業が想定される。また、湿地は炭素を貯蔵し、また水質浄化や生物多様性の維持に貢献することから、湿地の回復作業には、乾燥した湿地を再湿地化することや、湿地帯の修復を行うことが含まれる。また、土地の使用を変更し、炭素を長期間貯蔵できるような環境を作り出す。森林の再生や湿地回復に加え、農地の管理方法の変更などが炭素貯蔵を促進するため、そのような広域事業の支援される。また、英国も洪水が毎年のように起きており、洪水リスクの軽減が喫緊の重要課題となっている。土地利用の変更や水路の管理を通じて、湿地や森林が洪水の緩衝帯として機能することを利用し、治水効果を高め、洪水リスクを低減する取り組みが想定される。対象は、農地のみでなく、永久草地や共有地も農業環境支払いの対象となり、生態系維持に寄与する。共有地はその土地の複数の農家によって維持管理がされており、日本の環境保全型農業直接支払のようなグループで農業環境支払を申請できる取り組みもL Rを通じて今後は増えていく可能性がある。

4. 農業環境支払の考え方とアプローチ—行動に基づく支払と成果に基づく支払

それでは、環境支払はどのような土地を対象にどの程度支払がされているのか考えていく。和泉（二〇二三）は、S F Iの助成対象として全ての農家を含む土地所有者が参加できることを意図しており、一方、L N RとL Rの助成対象は土地管理者となっていることを指摘している。また、支払の考え方としては、直接支払の額は、環境保全に資する行為を行ったことによって生じた減収分（逸失利益）を補填するというルールを遵守することが基本となっている。実際には、農業者と政策立案者の非対称があることからこの農業者の減収分に基づいた支払いを行うことは現実的ではなく、国全体や地域における平均的な減収分を基にした支払額が決定されている（佐々木、二〇二四）。ただ、高等レベルでの取組みは、より高度な技術を導入するため環境改善することによる便益が支払われており、また改善に必要な支援資本金も支払われる。

環境支払には、行動に基づく支払（aoAES: action oriented Agri-Environmental Scheme）と成果に基づく支払（roAES: result oriented Agri-Environmental Scheme）があるが、英国の場合は主にaoAESを採用し

ている（野村、二〇一四）。行動に基づく支払（action-oriented Agri-Environmental Scheme, aoAES）とは、農家や土地所有者が環境保全に資する具体的な行動を実行することに対して支払いを行う仕組みである。農家が取り組むべき行動が事前に定められており、農家が約束された行動を実行したことを確認することで支払が行われる。成果を直接測定するよりも簡単で、管理コストが低い点がメリットである。一方、成果に基づく支払（result-oriented payments）とは、環境保全や農業の持続可能性に向けた取り組みにおいて、実施した行動自体ではなく、その行動によって得られた具体的な成果や結果を基準に支払が行われる仕組みを指す。成果重視で、農家や土地所有者がその成果を得るための手法を自分で決めることができる点において、柔軟性があると言える。しかし、成果の測定に時間がかかり、コストも高い可能性がある。

行動に基づく支払では、制度開始前に、国の研究所や大学等がそれぞれの取組の効果について試験を行い、科学的根拠に基づく評価を通じて、その有効性や環境への貢献度を確認するプロセスを経る。ELMの場合、二〇一八年より取組別の試行事業としてテスト&トライという事業が取り組まれており、同時並行で二〇二二年から関心のある農業者グループやNGOがパイロット事業に

手を挙げてこれらの試行事業で成果のあった取組が実際に農地で行われた。これらのテスト&トライとパイロット事業でさらに得られたデータに基づいて効果のあった取組がELMに本採用され、二〇二四年から本格実施となった（和泉、二〇二三）。このプロセスにより、持続可能な農業活動や環境保全の取り組みを支援し、実効性のある政策実現が目指されている。なお、成果に基づく支払は、全くないわけではなく、試行的に行われており Results - Based Agri-environment Payment Scheme (RBAPS)と呼ばれている。イングランドにおいてはパイロット事業としてナチュラル・イングランドおよびヨークシャー・デールズ国立公園管理局（YDNPA）が行っており、テスト&トライで引き続き検討されている。

図1に示したように、BPSがELMに置き換わる中で、今後農家はELMを取組むことによりこれまでと同等の所得を得ることとなる。例えば、穀物農家の場合、図2に示したように二〇二〇年に比べ五年間で三四、六〇〇ポンド減少する所得をELMの取組みによって補填できるかが課題となろう。農業環境支払を通じて、環境と経営の改善を図っていくことになる。SFIは何らかの環境に優しい取組みを行うことに対する支払となることから、今後、より環境への効果の期待がされるが、その検証は今後行われていくことと思われる。

ELM制度は、より環境改善を行う効果をもたらす取組に対する支払となっているが、そのもう一つの目的は、収益を上げていない農家への補助をやめ、農地の集積化による構造変革を図ることと、農家の経営の見直しを促すことにある。具体的には、およそ二割の農家は、もし基礎支払依存型の経営体制であるならば経営が困難となると見られている（野村、二〇二三）。一般作物と条件不利地域放牧、そして低地放牧を営む五ha未満の生産者登録地数が二〇〇八年と比較し毎年増加傾向にあったのが、二〇一六年のEU離脱が決まると二〇一七年には減少傾向に転じ、二〇一九年にはそれぞれ三二%減、一一%減、一二%減となった。一方で、一〇〇ha以上の生産者登録地数は、それぞれ三%増、一五%増、一九%増に転じている。穀物におけるそれは、少し異なり五ha未満は一六%増、一〇〇ha以上も一五%増と構造の変化は緩やかである。登録地が五ha未満で減少し、一〇〇ha以上で増加していることは、農地集約が起きているといえる。

また、それに伴い、今後生産性の高い場所と低い場所の区別化がされていく傾向がある（野村、二〇一四、二〇二三）。基本、農業は生産の場であるため、農地の中でもともと生産性の低い場所を対象にして、環境支払の対象としてきた。これまでも、林に隣接しているがために

日光があまり差さない耕作地を対象とした取組み、あるいは農作物の収穫後に冬の資料となる種の植え付け、花粉や蜜の多い花を蒔くことといったように生産には影響しない取組みが工夫されている。このような農業環境支払の取組みを提供することは、日本でも可能と考える。すなわち、生産性の高いところは、環境へ負の影響を与えない環境に配慮した生産を行い、生産性の低いところは、景観や生物多様性向上といった環境に便益をもたらす取組みを通じて生物多様性や景観保全を行うという区別化が可能である。

また、和泉（二〇二三）の考察を引用すると、SFIは基礎払いの代替策に相当すると考えられるとしている。ただし、生産性の低いところ、あるいは環境価値の高い所は、農地を農業用から外すことも含めての土地管理政策としてのELM事業であると言える。また、SFIとLNRはそれぞれEU離脱前の単一支払や農業環境支払を引き継いだものであるのに対し、広域の土地利用の変更を伴うような事業であるLRについては新しいコンセプトの自然再生事業であるとしている。ここで、英国を含むヨーロッパで急速に浸透しているBewilderingというコンセプトが参考となる。Bewilderingとは生産性の低い農地を自然に戻す自然再生である（Jepson, 2016）。生産性の低い農地を自然に戻すことにより、環

境と経営の改善を図ることは、イングランドの農業方針である「公共資金は公共財へ」に沿った取組であるとみなされており、実際の取組事例も増加しつつある(和泉、二〇二三)。LRが担う役割として、Bewildingを行うことで環境と経営の改善を図る施策が農業環境支払に組み込まれていることは、日本の政策にも参考になると考える。

5. 有機農業について

英国の有機農業の定義は、英国における有機農業の定義は、主に自然資源を持続可能に利用し、環境保全と動物福祉を重視した農業の手法を指している。この定義は、EUの基準をもとにしており、以下の要素を含む。耕地と草地(畜産放牧用舎)は二年、ブドウや果樹園は三年の土地転換を行う。そして、化学合成された農薬、除草剤、化学肥料の不使用と生物学的または自然的な方法による病害虫の管理といった有機的な生産方法を基本に、動物福祉の重視や環境保全に対する配慮を実施し、そして政府が承認した認証機関(例: Soil AssociationやOrganic Farmers & Growers)による審査を受け、基準を満たすことが必要となる。

データとしては有機認証の農地面積が統計でとられており、表2で示すように四六二・二〇千ヘクタールであ

表2 英国と日本の国土と農地、有機の認証農地面積比較 (2023年)

面積 (千ヘクタール)					
	有機認証農地面積	国土	農地	国土に占める農地割合	農地に占める有機農地割合
英国	462. 20	24, 274	17, 200	0. 71	0. 027
日本	18. 89	37, 800	4, 325	0. 11	0. 004

表3 有機農業の作物別割合

面積 (千ヘクタール)					
英国			日本		
	面積	割合		面積	割合
1. 牧草地	398. 6	0. 80	1. 牧草地	6. 8	0. 36
2. 穀物	50. 3	0. 10	2. 田	3. 4	0. 18
3. 野菜	10. 3	0. 02	3. 普通畑	6. 4	0. 34
4. 果実・ナッツ	2. 2	0. 00	4. 果樹地	0. 6	0. 03
5. その他の耕作物	11	0. 02	5. 茶畑	1. 5	0. 08
6. 草本・観葉植物	0. 5	0. 00	6. その他	0. 2	0. 01
7. 森林	17. 8	0. 04			
8. その他	7. 3	0. 01			
	498	1. 00		18. 9	1. 00
2+3+4+5+6+8	81. 6			12. 1	

る。一方、日本は一八・八九千ヘクタールとなっている。ただ、英国は国土に占める農地割合は七一％と日本の一％に比べはるかに高い。農地に占める有機農地割合は、英国は二・七％、そして日本は〇・四％である。

次に表3の有機認証農地面積の作物別割合である。これを見ると英国の有機認証農地は牧草地が三九八・六千haであり、割合として八割を占めており圧倒的に多いことがわかる。日本の牧草地は、六・八千haである。牧草地以外のヘクタールを足し合わせると、英国と日本の有機認証面積は、それぞれ八一・六haと一二・一ヘクタールである。国土に占める農地割合の比率が〇・七一・〇・一一であることを配慮すると、英国の八一・六haに対し日本の有機農地は一二・六haとなり、同等レベルの有機農地面積で有機農業が取り組まれていることがわかる。また、日本の普通畑で野菜が主に生産されていると仮定すれば、英国で野菜の有機認証登録面積が一〇・三千haに対し、日本の普通畑の有機認証登録面積は六・四千haであり、積極的に取り組まれていることがわかる。国土に占める農地割合の比率を配慮すると、同等レベルの面積で有機農業が展開されていると言える。興味深いのは、森林も有機認証農地の対象となっている点である。英国は森林が少ないため、それほど広い面積ではないが一七・八千haあり、養蜂業などが対象になっている

と考えられる。日本もアグロフォレストリーなど森林を活用した農業で有機認証を広げることは可能ではないかと考える。

6. まとめ

本稿では、英国の直接支払の中身の移り変わりをデータで確認し、英国の農業政策は、農業環境支払いであるELM事業を通じて環境保全と農業経営の改善という二つの目的を持って、農業セクターの構造変革を進めていることを示唆した。食料安全保障の確保や農家の収入の安定化を目的としてEU下で単一支払いが直接支払いとして支払われてきたが、生産を刺激しない制度として生産過剰を是正することに貢献した一方で、いくつかの弊害をもたらした。具体的には、分配の不公平や環境への効果の不透明性、そして農業の生産性向上のインセンティブの阻害と土地高騰が構造変革を遅らせてきたことである。そして、英国はEU離脱を機に、単一支払の後継である基礎支払いを完全に削減し、農業環境支払いであるELM事業に完全移行していく方針を打ち出した。農業環境支払いは、生物多様性を重視した内容から、二〇〇九年以降生物多様性に加えて気候変動対策として炭素の貯蔵（カーボンシンク）の取り組みが重視されるようになった。二〇二四年から本格始動するELM事業が環

境に効果があり、かつ農家の生産へのインセンティブを促す政策となって、担い手に活力を与える制度となっていくのか引き続き検証していきたい。

参考文献

- Black, Alex (2024) "More rapid phase out announced for BPS payments," 1st Nov. 2024, access date 20th Jan. 2025: <https://www.farmersguardian.com:8443/news/4375729/rapid-phase-announced-bps-payments>
- Defra. (n.d.). Farm accounts in England: Data sets. UK Government. Retrieved January 26, 2025, from <https://www.gov.uk/government/statistics/monitoring-the-agricultural-transition-period-in-england/monitoring-the-agricultural-transition-period-in-england-202223>
- Defra. (2023a). Accredited official statistics. Chapter 10: Public payments (Agriculture in the United Kingdom 2023). Gov.uk. Retrieved January 26, 2025, from <https://www.gov.uk/government/statistics/agriculture-in-the-united-kingdom-2023/chapter-10-public-payments>
- Defra. (2023b). Accredited official statistics. Chapter 12: Organics. In Agriculture in the United Kingdom 2023. UK Government. Retrieved January 26, 2025, from <https://www.gov.uk/government/statistics/agriculture-in-the-united-kingdom-2023/chapter-12-organics>
- Defra. (2024). Sustainable Farming Incentive: Action uptake data, October 2024. Gov.uk. Retrieved January 26, 2025, from <https://www.gov.uk/government/statistics/sustainable-farming-incentive-action-uptake-data-october-2024/sustainable-farming-incentive-action-uptake-data-october-2024>
- Jepson, P., & Schepers, F. (2016). Making space for rewilding: creating an enabling policy environment. Rewilding Europe.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF). (n.d.). 有機農業の事業者認証実績等の公表について [Publication of organic farming certification results]. Retrieved January 26, 2025, from https://www.maff.go.jp/j/jas/jas_kikaku/ynuuki_old_jigyosya_jisseki_hojyo.html
- 和泉真理「英国イングリランドの新しい農業環境政策（ELM事業）に見る自然再生と農業との両立、一三〇—一三〇」矢部光保編著（二〇一三）『自然再生による地域振興と限界地農業の支援：生物多様性保全施策の国際比較』筑波書房、東京。
- 桑原田智之（二〇一九）『第七章 英国 — EUからの離脱に伴う農業分野における動向等（農業政策、移民

政策・労働市場、通商政策等）―、『第一〇号 平成三〇年度カントリーレポート…米国、カナダ、EU（条件不利地域における農業政策、共通農業政策（CAP）の変遷における政治的要因等の検討、ドイツ、フランス、英国）、ロシア（二〇一九年三月）』プロジェクト研究「主要国農業戦略横断・総合」研究資料 Retrieved January 26, 2025, from https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/190300_30cr10_07.pdf

佐々木宏樹「第三章 持続的農業と農業環境政策」、4七―七一、栗山浩一編著（二〇二四）。『持続的農業の経済学…サステナブルな窒素利用の実現』中央経済社、東京。

農畜産業振興機構。（二〇二四）。EU離脱後の英国における畜産関連農業政策などの動向。畜産の情報＝Livestock industries information／農畜産業振興機構調査情報部情報課編（四二〇）、七七一―九一。

野村久子「第五章 EUにおける農業環境支払制度と草地農業のもつ多面的機能の保全」、二二八―一五二、矢部光保、出村克彦、後藤 貴文、伊藤寛幸、KHOSAKUNALATH Sithyphone、三田村 強、永木 正和、野村久子、佐藤衆介、藤真人、吉田謙太郎（二〇一四）。『草地農業の多面的機能とアニマルウェルフェア』筑波書房、東京。

野村久子「第九章 英国の新たな農業政策による構造変革」、一三二―一五一、矢部光保編著（二〇二三）。『自然再生による地域振興と限界地農業の支援…生物多様性保全施策の国際比較』筑波書房、東京。

注

- (1) 二〇二四年一月二五日時点のレート（一ポンド＝一四四。七四円）で換算

中山間地域等直接支払制度の誕生 ― 農水省と財務省の攻防を中心に ―

明治大学農学部教授 作山 巧

1 はじめに

一九九九年に制定された食料・農業・農村基本法（基本法）が二〇二四年に初めて抜本的に改正され、それと軌を一にして直接支払いへの関心が高まっている。その背景には、輸入に大きく依存する生産資材価格が高騰する一方で農産物価格への転嫁が緩慢で、特に二〇二一年以降に農業の収益性が急速に悪化していることもあろう。こうした中で、二〇二四年一〇月の衆院選では、本格的な直接支払いの導入を公約した立憲民主党や国民民主党が議席を伸ばす一方で、衆議院で少数与党に転落した自公両党は、直接支払いに対して慎重な姿勢に終始している。また、既存の中山間地域等直接支払制度を巡っては、二〇二四年後半に、農水省が第三者委員会に無断

で集落機能強化加算を廃止したことが物議を醸した。

筆者は、農水省大臣官房企画室企画官として基本法の策定に従事し、主に農業の多面的機能の同法への位置付けや中山間地域等直接支払制度（本制度）の導入を担当した。そうした経験に照らすと、これらの問題の根源には、直接支払いの拡充を求める勢力とそれに抵抗する財務省の攻防がある（本稿では、二〇〇〇年までを大蔵省、二〇〇一年以降を財務省と呼ぶ）。農業者に対する直接支払いは、経済学では関税や価格支持に比べて効率的な政策手段とされ、欧米では農業保護の大半を占めているにもかかわらず、日本ではその意義や効果に関する共通理解は乏しい。その一因は、直接支払いを巡る財源獲得の交渉が、要求側の農水省と査定側の財務省の間で水面下で行われ、それに抵抗する財務省のロジックが十分に

知られていないことにあると考えられる。

この点を理解するには、農政史上初の直接支払いと銘打って導入された本制度の経緯をひもとくのが有益であろう。例えば、その制度設計については、一九九八年八月から二〇〇〇年一二月に農水省地域振興課長を務めた山下一仁氏の詳細な解説がある（山下、二〇〇〇）。しかし同氏は、「私が帰国した一九九八年七月までには農林水産省としても中山間地域への直接支払いを導入することは決断していた」（山下、二〇〇一、四頁）と述べ、同年九月の食料・農業・農村基本問題調査会答申（調査会答申）で本制度の導入が決定された経緯には触れていない。また、基本法制定時に農水省官房長だった高木賢氏（故人）も、同法の制定経過を書き残しているが（高木、一九九九）、その対象は同氏が官房長に就任した一九九八年七月以降で、本制度への言及も乏しい。このように、本制度の制度設計や実施・評価（橋口、二〇一一等）に関する文献は多いが、導入決定そのものの経緯を扱った論考は当事者の証言を含めて見当たらない。

このため本稿では、本制度の創設に従事した筆者の経験を踏まえて、その導入を巡る農水省と財務省の攻防の経緯を説明することを目的とする。本稿の構成は以下の通りである。第二節では、本制度の導入前に着目し、主要な農政文書を三つの期間に分けて概観することによっ

て、中山間地域に対する直接所得補償を巡る議論の展開を整理する。第三節では、一九九八年九月の調査会答申において、本制度の導入が決定されるまでの経緯を明らかにする。第四節では、それまで失敗を重ねていた直接支払いの導入が、一九九九年の基本法制定時に成功した要因について、当事者の視点から整理する。第五節では、導入後の展開と今後の課題を提示する。

2 導入議論の経緯と展開

本節では、本制度の導入前に着目し、主要な農政文書を三つの期間に分けて概観することによって、中山間地域に対する直接所得補償を巡る議論の展開を整理する。

(1) 勃興期

第一期は一九八八年から一九九二年までで、直接支払いをめぐる議論の「勃興期」である。いわゆる中山間地域問題が注目された直接的な契機は、一九八八年の政府買入価格の決定に際して、生産者米価の算定対象が一・五ヘクタール以上に引き上げられたことだった。この根拠となった同年六月の「生産者米価算定方式に関する米価審議会小委員会報告」において、今後生産性の高い農家等に着目した米価設定がなされることにより、「中山間部等生産性の向上が困難な地域の稲作の位置づけや所得確保問題等については、価格政策とは別途の問題とし

て検討される必要がある」と明記された。この報告は、中山間地域について、農業生産条件の不利性という観点から対策の必要性に言及した最初の政策文書で、価格政策の後退に伴う中山間地域の所得確保対策としての直接所得補償の導入論議を提起するものとなった。

これをさらに発展させたのが、一九八六年一月の「二一世紀へ向けての農政の基本方向」と題する農政審議会答申を受けて、その具体的な方策として一九八九年六月に農政審議会が答申した「農業構造の改善・農村地域の活性化」である。この中では、「中山間地帯」という表現が政策文書に初めて登場するとともに、前年の米価審議会報告の流れをさらに具体化し、「地域社会の維持や国土保全」と結びつけた形で、「中長期的」な課題という限定つきながら、「価格政策との関連を踏まえた所得確保策」の必要性に初めて言及した。

(2) 停滞期

第二期は一九九二年から一九九四年までで、直接支払いをめぐる議論の「停滞期」である。すなわち、一九九二年六月に農水省が策定した「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）では、直接所得補償には一切言及されなかった。ただし、その解説書（新農政推進研究会、一九九二）では、EC型条件不利地域対策（直接所得補償方式）の問題点を列挙した上で、「研究は今後と

も続けていく」と明記されている。

また、新政策を受けて一九九三年一月に農政審議会が答申した「今後の中山間地域対策の方向（中間とりまとめ）」にも直接所得補償への言及は無く、中山間地域農業の振興策としては、「標高差等中山間地域の特性を生かし、（中略）花きや特産品等労働集約型作物を中心に、高付加価値型・高収益型農業への多様な展開を目指していく」との方向が示された。これを受けて「特定農山村法」が成立したが、一九九三年五月六月に衆参の農林水産委員会が採択された付帯決議では、「いわゆる直接所得補償方式については、構造政策の達成状況、国民的コンセンサス等も踏まえ、引き続き検討を深める」と明記された。このように、直接所得補償の導入を求める声は依然として根強かった。

さらに、ウルグアイ・ラウンド農業合意の成立を受けて、一九九四年八月に策定された農政審議会報告の「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」では、「いわゆる直接所得補償方式については、EU型のそれを日本に直ちに導入することは適当ではないという意見が大勢を占めた」と明記され、その導入はいったん否定された。ただし、同報告ではそれに続いて、「中山間地域の農林地の有する国土・環境保全機能の維持・保全について、幅広い取組の必要性を提言したところである。本問題に

についても、引き続き検討する」と述べており、これまでの政策文書とは異なって、地域資源管理の観点からの中山間地域対策の必要性に言及した。

(3) 再燃期

第三期は一九九四年から一九九六年までで、新たな基本法の策定に向けて、直接支払いの導入をめぐる議論が再び盛り上がりを見せる「再燃期」である。一九九四年の農政審議会報告にもかかわらず、中山間地域に対する直接所得補償の導入を求める声は衰えなかった。例えば、一九九六年九月の「農業基本法に関する研究会報告」においては、旧農業基本法の見直しに伴う留意事項として、「中山間地域等が抱える問題に対処するために、農地等の資源を管理する主体の育成の要否も含め、どのような施策を講じていくべきか。また、その場合に、いわゆる直接所得補償等の手法についてどう考えるのか」と明記され、一九九四年の農政審議会報告と同様に、地域資源管理の観点から直接所得補償の検討の必要性に言及した。

要約すると、一九八八年以降の政策文書における直接支払いへの言及は、その否定や問題点の指摘が中心だった。しかし、農水省が否定的だったわけではなく、農業関係者が多数を占める審議会でも農業への新たな支援策が否定されることも考えにくいことから、大蔵省の説得に

失敗したのが真相と考えられる。その時点での大蔵省の懸念は、①一律のバラマキは政策効果が乏しい、②規模拡大に逆行する、③福祉・社会保障的政策は労働意欲を阻害する、④職業人への直接所得補償は国民合意が得られない、⑤従来の農業助成体系と異なる、といったものだった（新農政推進研究会、一九九二、二二二頁）。

3 導入決定に至る経緯

本節では、一九九八年九月の調査会答申において、本制度の導入が決定されるまでの経緯を明らかにする。

(1) 検討の開始

筆者が農水省大臣官房企画室（現政策課）に地域政策班の企画官として配属されたのは、一九九七年四月一日だった。基本法策定の一環として、一九九七年から一九九九年にかけて本制度の創設に関与した職員推移を表1に示した。企画室内の体制は、実重実調査官が率いる検討室が、調査会の統括、基本法の法案作成、他省庁との協議窓口等を担当し、参事官や調査官が率いる各班が調査会の部会を含む個別分野を担当した。本制度に関しては、農村部会を担当する地域政策班から森澤敏哉企画官を検討室に送り、地域政策班では筆者が担当した。また、省内の担当部署は、中山間地域活性化推進室を擁する構造改善局地域振興課だったが、導入決定まで同課

表1 農林水産省の関係職員の推移（1997年4月～1999年5月）

役職	1997年 4月1日	1997年 7月7日	1998年 7月3日	1998年 8月1日	1999年 1月6日
事務次官	高橋政行	→	高木勇樹	→	→
大臣官房長	堤英隆	→	高木賢	→	→
大臣官房企画室長	田原文夫	→	→	→	川村秀三郎
検討室調査官	実重重実	→	→	→	今城健晴
検討室企画官	森澤敏哉	→	→	→	→
地域政策班参事官	奥野和夫	小原勉	→	→	→
地域政策班企画官	作山巧	→	→	→	→
構造改善局	高橋徳一	百足芳徳	→	山下一仁	→
地域振興課長					
中山間地域活性化 推進室長	宮本敏久	塚本和男	→	→	小風 茂

資料：農林水産省幹部職員名簿

の貢献はほぼ皆無だった。

同年四月一八日に首相官邸で開催された第一回の食料・農業・農村基本問題調査会では、橋本龍太郎首相から会長の木村尚三郎東大名誉教授に対して諮問が行われた。また、同年六月一三日に開催された第三回の調査会では検討項目が決定され（農林水産省、一九九七a）、食料・農業・農村の三つの部会が設置された。調査会の検討項目に則して言えば、農村政策を検討する農村部会で筆者が担当したのは、①「農業・農村の有する公益的機能の評価」と「公益的機能の維持のための方策のあり方」、②「中山間地域における農業の役割と今後のあり方」だった。

ここで「公益的機能」とは、国土の保全や水源の涵養等の農業生産活動に伴って発揮される外部経済効果である。公益的機能は農業生産に伴うものであるにもかかわらず、農村政策の検討項目としたのは、公益的機能を根拠として本制度を正当化しようという思惑が当初からあったためである。なお、後述する調査会の答申や基本法では、「公益的機能」は「多面的機能」という用語に変更されている。その理由は、一九九八年六月一二日に施行された中央省庁等改革基本法の第二三条に、農水省の編成方針として「国土及び環境の保全、景観の保全等の農林水産業のもつ多面的機能の位置付けを明確化するこ

と」と規定されたためである。

(2) 中間とりまとめでの両論併記

調査会は、一九九七年一月一九日の第六回会合において、それまでの議論を踏まえた「中間取りまとめ」を決定し、それを公表して国民各層の意見を求めた。「中間取りまとめ」では、「国内農業生産の位置付け」、「食料自給率目標の取扱い」、「株式会社による農地の権利取得」、「中山間地域に対する直接所得補償の導入」の四点が両論併記とされた。このうち、「中山間地域に対する直接所得補償の導入」に関する記述は以下の通りである（農林水産省、一九九七f）。

ウ 食料供給、国土保全等の機能を維持するための新たな施策として、中山間地域等の条件不利地域における農業生産活動を維持するため、農業者の収入機会を確保することについての必要性が高まっているが、このような施策として、EUで実施されている条件不利地域対策のような直接所得補償措置を導入することについては、次のような二つの意見に分かれていることから、引き続き検討を加えるものとする。

〔直接所得補償措置の導入に積極的な意見〕

① 中山間地域等は、傾斜地が多い上に農地も狭小で分散している等農業生産条件の面で平地地域と比較

して不利な面を多く抱えていることから、適切な農業生産活動を維持するため、これを補うことが必要である。

② 中山間地域等においては、そこで営まれる適切な農業生産活動を通じて、国土・環境の保全、水資源のかん養等の経済外的な価値が生み出されている。これは広く国民が享受するものであることから、そのような貢献を行う農業者に対して支援することが必要である。

③ 農業の収益性が低く、兼業機会にも恵まれない中山間地域等の地域社会を維持していくためには、産業の振興、生活環境の整備だけでは限界があるので、定住を確保する観点からより直接的な所得確保に資する措置が必要である。

〔直接所得補償措置の導入に消極的な意見〕

① ヨーロッパにおいては既に規模拡大が相当進んでおり、日本とは条件が異なる。EU型の直接所得補償措置をそのまま導入することは、零細な農業構造を温存することや農業者の生産意欲を失わせることにつながるため、そのような問題の生じない施策でなければならぬ。

② 多様な住民から成る地域社会で農業者のみに助成することについては、地域住民が納得できるように

合理的な理由が必要であり、それなしには国民の理解を得ることが難しい。

③ 作目や土地利用の点で平地地域と中山間地域の間にヨーロッパほど大きな違いが存在しない我が国においては、助成の対象地域、対象者の範囲等を明確にしなければ国民の理解は得難い。

中間とりまとめで直接所得補償を両論併記にしたのは、農水省の意図的なものだった。実際には、農村部会を含む調査会で直接所得補償の導入に反対する意見は少なく（農林水産省、一九九七d及び一九九七e）、経団連でさえ、「条件の厳しい地域の農業については、（中略）地域経済の安定化、環境保全等の観点から、財政負担型の所得政策の導入を検討すべき」と提言していた（農林水産省、一九九七c）。

両論併記を主導したのは堤英隆官房長で、マスコミから注目され国民の議論が盛り上がるよう、中間取りまとめの中核部分を意図的に両論併記にするよう指示し、各部会で最低一つは両論併記となるようバランスもとった。直接所得補償を巡る記述を起草した筆者に対する同氏の指示は、「賛否を巡る対立が際立つ形で書くように」というものだった。もちろん、両論併記となったのには、大蔵省との協議が整っておらず、断定的な記述はできないとの事情もあった。

直接所得補償を巡る両論併記の記述については、調査会の専門委員会からも「議論がすれ違っている」という批判が出たが（生源寺、一九九九）、これも意図的なものだった。すなわち、「積極的な意見」は、条件不利地域対策の必要性を述べているのではなく、直接所得補償の目的の選択肢を挙げており、①が農業生産条件の不利性の補正、②が公益的機能に対する支援、③が定住の確保である。また、両論併記の視点がずれているのも意図的なものである。「消極的な意見」で、直接所得補償の副作用を列挙しているのは事実だが、それを逆に読めば、副作用が払拭できれば本制度が導入できることを意味する。このように、「中間取りまとめ」の両論併記は、将来の制度導入への布石になるように書かれていた。

(3) 第九回農村部会への提出資料

「一九九八年夏頃まで」とされた調査会の答申に向けて、「中山間地域対策のあり方」を議題とする第九回農村部会は一九九八年七月三十一日に設定された。その資料を協議する前提として、一九九八年七月中旬に、農水省企画室から大蔵省主計局に対して本制度の導入の必要性を明記した一〇ページ程度の資料を提出した。つまり、農水省と大蔵省の間では、本制度の基本的な骨格に関する合意があり、それを前提にその時点で対外的に公表できる内容として後述する第九回農村部会の資料が作成さ

れた。その提出資料は既に筆者の手元にはないが、後述する農業・農村の公益的機能の評価額や農水省農業環境技術研究所の研究成果といった本制度を正当化する材料が含まれ、都府県の中山間地域水田の耕作放棄防止を念頭に置いた内容だった。また、大蔵省からは、本制度を五年間の時限措置とすることを求められ、その終了後は中山間地域農業が自立できることを示す資料を追って提出した。さらに、大蔵省は、こうした個人補助が他分野に波及して歳出が拡大することを強く懸念していたことから、公益的機能を有する産業は農林業以外にはなく、そうした懸念は払拭できる旨の説明資料も提出した。

その上で、第九回農村部会への提出資料では、「新たな公益支援策のあり方」と題して本制度に関する考え方を示した。この部分には、直接支払いに関する大蔵省の懸念を払拭して本制度の基本哲学を明確に示す意味が込められており、若干長くなるが、該当部分の記述以下に引用する（農林水産省、一九九八a）。

○ 農業・農村の有する公益的機能は、適切な農業生産活動等の継続を通じて発揮されるものであるが、中山間地域においては農業の担い手の脆弱化や農地の荒廃によって、こうした機能の低下・喪失が懸念されている地域が広範に存在し、現状のまま放置した場合、そ

の影響は当該地域のみならず、下流域の都市住民を含む国民生活全体へ及ぶことが危惧されている。

○ 従来からの行政手法である基盤整備、農業施設整備等の投資助成的な施策により、中山間地域の公益的機能の維持を図ろうとすることについては、

① 基盤整備は、営農条件を改善し農地の集積を加速することから、耕作放棄等の抑制に効果があるが、地形条件の厳しい中山間地域においては、高齢化の進展が著しいこと、担い手が不足していること、整備コストが割高となること等から、整備の実施に対する合意形成が得られ難い地域もあり、農地の面的な保全が十分に確保し得ない

② 農業施設の整備については、土地利用型農業の規模拡大が困難な中山間地域では、施設型農業の展開によって所得の確保を図る有力な方策であるが、農地の面的な保全には必ずしもつながらず、公益的機能の発揮という面で十分な対策とはなり得ないといった限界がある。

○ 他方、EUで実施されている条件不利地域対策のような直接所得補償措置（所得格差の是正という観点からの直接支払い）を我が国に導入することについては、
・ 中山間地域において定住の確保を図るためには、

農業者に対し直接的な所得確保に資する措置が必要との意見があるが、これについては、

- ・ 日本はヨーロッパと異なり規模拡大等の構造政策が進んでいない現状にあるが、単に個々の農業者の営農の継続に対してその所得を直接的に確保することとは、現状の規模・生産体制等のままでの農業の継続を可能とすることに他ならず、零細な農業構造の温存につながる、

- ・ 混住化が進んでいる農村地域社会において、定住の確保という観点から農業者であることのみをもって助成することについては、農業者以外の地域住民とのバランスを欠く、という問題がある。また、

- ・ 中山間地域は、農業生産条件の面で平地地域と比較して不利な面を多く抱えているので、適切な農業生産活動等を維持するためにはこれを補うことが必要との意見については、

- ・ 農産物の高付加価値化等により平地地域を上回る所得を上げている地域もあること等から、単に所得格差の是正という観点から中山間地域の農業者のみに一律に支援することは、他の農業者、他の業種の就業者との公平性を欠く、といった問題がある。

以上のような理由でE・U型の直接所得補償措置をそ

のままの形で我が国に導入することは広く国民の理解は得られ難く、適当ではないのではないか。

○ しかしながら、直接支払いは、E・Uの例に見られるように、単に所得格差を是正するという機能のみならず、外部経済効果に対する対価を支払うことによりその維持に対して直接的に支援し得るという機能も併せ持っている。

○ また、個々の農業者に対し直接的に働きかける手法であることから、

- ・ 真に政策支援が必要な主体等に焦点を当てた運用が可能である、

- ・ 政策目的に係る受益と国民負担の関係が明確で、その意味で施策の透明性が確保されている、

とのメリットを有しており、適切な農業生産活動等の維持を通じて中山間地域の公益的機能の維持・発揮を図っていくために有効な手法の一つであると考えられるのではないか。

他方、この場合でも、

- ・ どのような政策目的に基づくものにせよ、結果的に個々の農業者の所得を直接増大させることとなることから、上記の問題点を惹起させないような仕組みや運用を確保すること、

- ・ 交付される金額が僅かであればその効果はほとん

ど期待し得ない一方、これを相当規模のものとすれば交付対象の範囲の如何によって全体の所要額が増大していく恐れがあることから、財政資金の重点的・効果的な使用との調整を図ること、について十分な検討が必要である。

○ いずれにしても、国民の理解を得るためにも十分な政策効果が確保されるものとする必要があり、直接支払いを含む新たな公的支援策のあり方については、上記の各問題点を踏まえつつ、次のような視点から更に議論を深める必要があるのではないか。

① 中山間地域は、その置かれた立地条件により、土地利用、担い手の確保状況等が多様であることを踏まえつつ、公益的機能の衰退・喪失が懸念され、その維持を図ることが必要な地域をどのようにとらえるのか

② 公益的機能が維持されるよう適切な農業生産活動等の継続及び農地等の一定の面的な確保・保全が行われることをどのように担保するのか

③ 地域の多様な実情に応じた支援がなされるよう、国と地方の役割分担と協力のあり方についてどのように考えるのか

その要点は以下の通りである。一番目の○は、中山間

地域に対する新たな公的支援策が必要な理由として、耕作放棄の拡大による公益的機能の喪失を特定し、その被害は下流域の都市住民を含む国民全体に及ぶと位置付けた。また、二番目の○では、従来の農業政策において中心的な行政手法であった投資助成策の限界を明示した。他方で、三番目の○では、EUの条件不利地域に対する直接所得補償の目的を、「所得格差の是正という観点からの直接支払い」と位置付け、その導入を否定した。四番目の○では、本制度を外部経済効果に対する対価支払いと位置付けた。五番目の○では、「有効な手法の一つ」という表現で本制度の導入を確保する一方で、大蔵省の懸念も明記した。六番目の○では、本制度の導入を前提に、制度設計で確定すべき項目を明確化した。

(4) 大蔵省主計局との直接協議

一九九八年八月上旬に山下一仁地域振興課長、小原勉大臣官房参事官、筆者の三名で大蔵省主計局を訪問した。その目的は、同年七月の第九回農村部会提出資料の合意によって本制度の導入が決定し、八月一日にはその担当原課である地域振興課長に山下一仁氏が着任したことから、農水省の大蔵省との折衝窓口を企画室から地域振興課に変更することの周知であった。他方で、この時点では、後述する調査会答申にある「対象地域、対象者、対象行為、財源等」について、農水省と大蔵省の間で共

通の理解はなかった。そのため、この機会に、主計局農林係の主査以下の担当者と、本制度のあり方に関して三時間ほどのフリーストーキングを行った。筆者が本制度の創設に際して、大蔵省との対面での交渉に参加したのはこれが最初で最後だった。

この際の主要な論点は、新たな直接支払いとコメの過剰生産を防ぐ生産調整（減反政策）との整合性だった。

大蔵省側は、中山間地域の水田が消滅することは、コメの過剰生産を解消する観点からはむしろ望ましく、生産性の低い中山間地域の水田の直接支払いによる支援は減反政策と矛盾すると指摘した。また、多面的機能を名目に中山間地域の水田を維持するのであれば、水稻を作付けた上で収穫前に刈り取る青刈りで十分とも主張した。この点は、条件不利地域では粗放的な畜産が主体で平場との棲み分けが容易なEUとの違いで、生源寺（一九九六）や第四回農村部会資料（農林水産省、一九九七b）でも既に指摘していた。最終的には、本制度は多面的機能の維持が目的で減反とは目的が異なると整理し、水稻も対象として水田には最も高い単価を適用することになったが、両者の関係に曖昧さが残った点は否めない。

(5) 調査会答申の決定

調査会の答申は、一九九八年九月一七日の第一〇回調

査会で決定され、小渕恵三首相に提出された。本制度への言及は以下の通りで、「対象地域、対象者、対象行為、財源等の検討」を明示した点で進展はあるものの、それ以外は上述した第九回農村部会資料の要約となっている（農林水産省、一九九八b）。

中山間地域等においては、耕作放棄地の増加等農業生産活動が適正に行われず停滞することを放置する場合、洪水・土砂崩れといった自然災害が発生しやすい状況が生じることとなる。このような多面的機能の低下の影響は、周辺の農地・集落にとどまらず、下流域の都市住民を含む国民全体に及ぶことが懸念される。

このような事態に対処し、中山間地域等での国民の必要とする、多様な食料の生産と国土・環境保全等の多面的機能の低減の防止に資するよう、担い手農家等が継続的に適切な農業生産活動等を行うことに対して直接支払いを行う政策については、真に政策支援が必要な主体に焦点を当てた運用がなされ、施策の透明性が確保されるならば、その点でメリットがあり、新たな公的支援策として有効な手法の一つである。

一方、直接支払いという助成手法については、既存の様々な農業政策上の助成との関係、施策の費用対効果、地方公共団体の役割等を明確化していく必要がある

り、中山間地域等において適切な農業生産活動等に対し直接支払いを行うことについて国民の理解を得ることができるとする仕組みと運用のあり方、すなわち対象地域、対象者、対象行為、財源等の検討を行っていく必要がある。

4 導入成功の要因

本節では、それまで失敗を重ねていた直接支払いの導入が、一九九九年の基本法制定時に成功した要因について、当事者の視点から整理する。

(1) 政策研究の蓄積

研究の蓄積に関しては、筆者が本制度の検討に当たって有益な示唆を受けた研究は次の三つに大別される。第一は中山間地域問題の実態に関する研究であり、安藤（一九九七）、柏（一九九四）、小田切（一九九三）等が挙げられる。第二は、EUの条件不利地域政策に関する日本との比較に関する研究であり、総合研究開発機構編（一九九六）や生源寺（一九九六）が挙げられる。第三は、世界貿易機関（WTO）農業協定の理解に関する研究であり、佐伯（一九九七）や、本制度を公共財への対価支払いとして位置付けるとの着想を得た生源寺（一九九八）が挙げられる。

特に、生源寺（一九九八）は、WTO農業協定上の「緑

の政策」（削減義務が課されない国内補助金）に属する一二の類型を、①生産力の増強に関わる公共財の供給、②構造調整の促進、③市場の失敗の是正、の三つに大別した。その上で、EUの条件不利地域対策（WTO農業協定上は地域援助支払い）を③に位置付け、「条件不利地域の農業が景観などの点で社会全体に利益をもたらすとの判断に立ったものであり、農業の持つ外部経済（プラスの外部効果）に着目して資源配分の補正を意図した施策である」と整理した。これを参考に、上記の第九回農村部会の資料でも、中山間地域を支援する理由を、「平地よりも高い公益的機能を有するから」と整理した。

(2) 基本理念への多面的機能の位置づけ

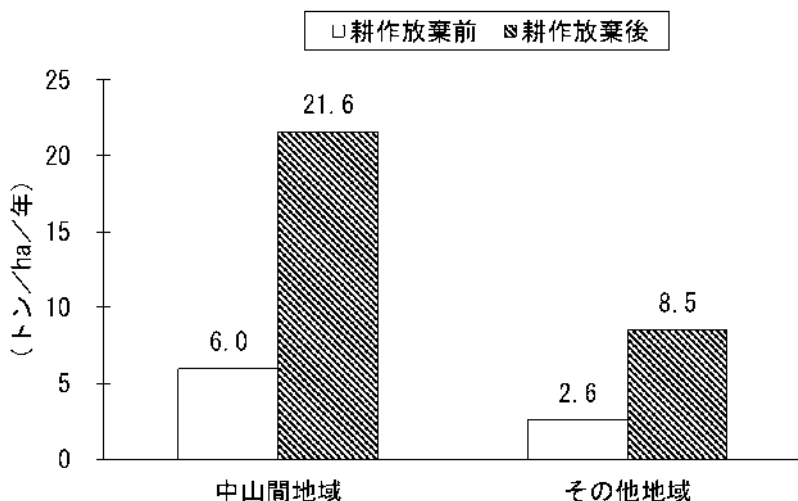
第二の要因は、直接支払いの目的として多面的機能の維持を明確にしたことである。形骸化していたとはいえず、旧農業基本法の目的は農業の生産性向上を通じた農工間の所得格差の是正であり、多面的機能の確保といった農業生産や農家所得に直結しない目的のために施策を実施する根拠はなかった。それに対して、新たな基本法では、多面的機能の発揮を基本理念の一つに位置づけたことから、それを根拠とする施策が正当化された。すなわち、本制度の根拠となる基本法の第四七条の二では、「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動

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」と明記され、本制度の目的は「多面的機能の確保」で、その手段が「生産条件に関する不利を補正」であることが示されている。

また、中山間地域の多面的機能に対する支援策を正当化する研究も重要な役割を果たした。その一つが、公益的機能の経済評価であり、農水省傘下の研究機関や大学から一〇名の研究者が参加して、一九九八年六月に検討結果を取りまとめた（農業・農村の公益的機能の評価検討チーム、一九九八）。この試算では、代替法（評価の対象となる機能を市場で取り引きされている財やサービスで置き換え、これらの財やサービスの価格により機能の経済的評価を行う手法）を用いて、農業・農村の有する公益的機能を年間六・九兆円と評価し、そのうち中山間地域の評価額は三兆円とした。この評価結果は調査会の答申でも引用された（農林水産省、一九九八）。

もう一つは、農水省の農業環境技術研究所による研究成果である（加藤、一九九八及び農業環境技術研究所、一九九八）。この研究では、日本全国の農用地を約一平方キロメートルのメッシュで五四〇〇〇に分割した上で、メッシュ毎に土壌侵食防止・土砂崩壊防止・水かん

図1 耕作放棄前と耕作放棄後の土壌侵食量の比較



資料：農業環境技術研究所（1998）

注：土壌侵食量は、降水量、傾斜度、土地利用等の要因から導出した土壌侵食評価値を一定の係数を用いて物理量に換算したものである。

養・大気浄化の四種類の国土保全機能を評価した。詳細なメッシュを用いるため、当該データベースと農業地域類型区分を組み合わせることによって、農地が耕作放棄された場合の四機能の変化について、中山間地域とその他の地域とを比較することができる。

なかでも、本制度の創設に特に寄与したのが、**図1**に示した農地の土壤侵食量に関する試算で、耕作放棄前と耕作放棄後を比較すると、中山間地域（二一・六一六・〇〇一五・六トン）がその他地域（八・五二二・六〇五・九）より減少量が大きい（単位はトン／ヘクタール／年）。換言すれば、直接支払いで耕作放棄が防止された場合の土壤侵食量は、中山間地域がその他地域より大きいため、中山間地域のみを対象とする本制度の根拠となっている。**図1**が説得的なのは、「中山間地域とその他地域の比較」と「耕作放棄前と耕作放棄後の比較」という二重の比較（差分の差分法）になっているからである。この試算は、農村部会への提出資料には含まれていないが、調査会答申の関係資料（一九九八c）や上記の大蔵省への提出資料には含まれており、同省を説得する隠し球として機能した。

5 導入後の展開と今後の課題

本制度は、一九九八年十二月に決定された「農政改革

大綱」において、対象地域、対象行為、対象者、単価、実施期間について具体化が図られ、一九九九年一月からの農水省構造改善局が主催する「中山間地域等直接支払制度検討会」での制度設計をへて、二〇〇〇年四月から実施された。しかし、二〇〇四年五月の財政制度等審議会財政制度分科会は、本制度の「廃止を含め抜本的な見直しを行うべきである」と建議し（亀田、二〇〇九、二〇頁）、二〇〇五年度当初予算の財務省原案ではゼロ査定とされ、最終的に予算は認められたものの減額となった（岩澤、二〇一八、四四頁）。他方で、二〇一五年四月には、多面的機能発揮促進法（農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律）が施行されたことで、本制度は基本法に加えて同法にも位置づけられ（岩澤、二〇一八、四九頁）、実質的に恒久的な制度となった。

また、中山間地域に限らない直接支払いとしては、民主党政権下で二〇一〇年度から実施された米戸別所得補償制度がある。「所得補償」という用語に関する大蔵省の懸念は、経営者の自己責任に起因するような所得の減少も含めて、一定水準の所得を政府が保証すると受け止められかねないというもので、上述した新政策時のような「福祉・社会保障的政策は労働意欲を阻害する」という主張につながる。このため、本制度の導入決定時には、そうした目的まで含意する「所得補償」でなく、手段の

みを指す「直接支払い」を用いることで合意した。しかし、政治主導で導入された戸別所得補償制度では、官僚間の協議で確立されたこうした経緯は捨象されている。自民党や財務省が戸別所得補償制度の問題点を指摘し続けるのは、こうした懸念があるからと考えられる。

最後に、本制度の創設に従事した筆者としては、本制度が現場で肯定的に評価され、広く受け入れられていることは喜ばしい。他方で、本制度が導入された後は、マインナーチェンジを重ねて仕組みが複雑化する一方で、それに安住して政策の革新を怠っているようにも見える。

例えば、本制度における単価設定の考え方は、平場との生産性格差を埋めるというもので、平場地域の農業は支援なしでも十分な収益を得ることが前提とされていた。しかし現状では、平場も含めて農業の収益性は歴史的な水準まで低下し、農水省の見直しでも、農業経営体や農地の大幅な減少が確実視されている。こうした現状を踏まえると、既存の制度に安住するのではなく、平場も含めた所得確保策の抜本的な見直しが焦眉と考えられる。

引用文献

- 安藤光義（一九九七）『中山間地帯農業の担い手と農地問題』（日本農業二〇一）農政調査委員会
- 橋口卓也（二〇一一）「中山間地域等直接支払制度の評価と展望」『農業経済研究』第八二巻第四号、二五八～二六四頁
- 岩澤聡（二〇一八）「中山間地域等直接支払制度の政策的側面をめぐる議論…「地域政策」及び「産業政策」の視点から」『レファレンス』第六八巻第九号、二七～五三頁
- 亀田進久（二〇〇九）「中山間地域の諸問題—主に直接支払制度をめぐって—」『レファレンス』第五九巻第四号、五～二六頁
- 加藤好武（一九九八）「農林地および農用地の持つ国土保全機能の定量的評価」『環境情報科学』第二七巻第一号、一八～二二頁
- 農業環境技術研究所（一九九八）「農用地の持つ国土保全機能評価と農業地域類型区分との関係」『平成九年度主要研究成果』平成一〇年一〇月
- 農業・農村の公益的機能の評価検討チーム（一九九八）『代替法による農業・農村の公益的機能評価』『農業総合研究』第五二巻第四号、一一三～一三八頁
- 農林水産省（一九九七a）「食料・農業・農村基本問題調査会における検討項目」第三回食料・農業・農村基本問題調査会提出資料、平成九年六月一三日
- 農林水産省（一九九七b）「中山間地域の位置づけと中山間地域農業のあり方について」食料・農業・農村基本問題調査会第四回

農村部会提出資料、平成九年九月二六日

農林水産省（一九九七c）「農村政策に関する各種団体からの提言の概要」食料・農業・農村基本問題調査会第五回農村部会提出資料、平成九年一〇月二四日

農林水産省（一九九七d）「農村部会におけるこれまでの議論の概要」第二回食料・農業・農村基本問題調査会提出資料、平成九年一月七日

農林水産省（一九九七e）「第四回食料・農業・農村基本問題調査会議事録」平成九年二月五日

農林水産省（一九九七f）「食料・農業・農村基本問題調査会中間とりまとめ」平成九年二月一九日

農林水産省（一九九八a）「中山間地域対策のあり方について」食料・農業・農村基本問題調査会第九回農村部会提出資料、平成一〇年七月三十一日

農林水産省（一九九八b）「食料・農業・農村基本問題調査会答申」平成一〇年九月

農林水産省（一九九八c）「食料・農業・農村基本問題調査会答申関係資料」平成一〇年九月

小田切徳美（一九九三）『中山間地帯農業の構造』（日本の農業一八七）農政調査委員会

総合研究開発機構編（一九九六）『イギリスの条件不利地域政策とわが国中山間地域問題に関する研究』総合研究開発機構

生源寺真一（一九九六）「条件不利地域政策を考える—イギリスと

日本—」『NIRA政策研究』第九卷第九号、四四〇四七頁

生源寺真一（一九九八）「農地の整備と緑の政策」『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会

生源寺真一（一九九九）「条件不利地域農業の類型と政策手段」『農業構造問題研究』第一九九号、一六〇六三頁

新農政推進研究会編（一九九二）『新政策そこが知りたい：「新しい食料・農業・農村政策の方向」の解説』大成出版社

高木賢（一九九九）「私記「食料・農業・農村基本法」制定経過」『農業と経済』第六五巻第一六号、五〇〇六二頁

山下一仁（二〇〇一）『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