

中山間地域対策の現状と今後の課題

橋 詰 登

- | | |
|---------------------|--------------------|
| 1. はじめに | の実施状況 |
| 2. 中山間地域農業の現状と動向 | (3) 農業予算と補助事業の展開方向 |
| (1) 中山間地域のシェア | (4) 中山間町村の具体的事例から |
| (2) 高齢化と農地荒廃の進行 | 4. 財政投入効果の分析 |
| (3) 生産性の格差と農家経済の特徴 | (1) 農業活性度の計量的把握 |
| 3. 中山間地域農業・農村対策の現段階 | (2) 財政投入と地域農業の活性化 |
| (1) 中山間地域対策事業の仕組み | 5. 中山間地域対策の今後のあり方 |
| (2) 中山間自治体における国補事業等 | ——まとめにかえて—— |

1. はじめに

近年、中山間地域対策の必要性が強調されるようになってきた。その背景には、農業生産条件の不利な山間部を中心とした純農山村地帯、いわゆる中山間地域における急激な高齢化と人口の減少、地域の基幹的産業である農林業の担い手の不足と生産活動の停滞、更には農林地の荒廃といった地域問題の全国的な広がりがある⁽¹⁾。これら問題を抱える地域では、地域活力の低下と共に、国土・環境保全機能の後退が進み、数多くの農業集落が存続の危機にさえ直面している⁽²⁾。

ところで、我が国の中山間地域問題⁽³⁾は、急激な産業構造の変化によって、都市と農山村の地域格差が拡大していった高度経済成長期に、既に「山村問題」や「過疎問題」として発現していた。このため、現在の中山間地域の範囲と概ね一致する山村地域や過疎地域に対しては、四半世紀以上も前から、「山村振興法」や「過疎地域対策緊急措置法」等の地域振興立法に基づき、地域格差の是

正や住民福祉の向上を図るためのインフラ整備が積極的に行われ、多額の事業費が当該地域に投入されてきた⁽⁴⁾。

これらハード事業中心の地域振興策は、十分とはいえないまでも中山間地域における社会資本の整備水準を高めつつ、一時的には地域雇用の拡大や所得の確保といった経済的効果をもたらした。しかし、中山間地域で最も問題とされていた過疎化や高齢化の進行をくい止めるには至らなかった。特に、農業部門についてみれば、農業労働力の急速な高齢化と耕作放棄地の増加が、90年代に入って加速度的に進行するという事態に直面し、これまでのハード事業中心の中山間地域対策だけでは、農山村の崩壊をくい止められないという危機感が国、地方双方で強まってきた。

そこで、1993年に産業振興立法としての「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（特定農山村法）」が施行され、それまで十分な対応がなされてこなかった、農林業を中心とした事業の活性化を図るためのソフト面の取り組みが強化されることとなった。また、同年末のU R農業合意を受け、翌年には最もその影響を受けるであろう中山間地域への対策を盛り込んだ「U R農業合意関連対策大綱」が制定された。これら二つの施策決定によって、深刻さを増してきた中山間地域問題への対応方針、すなわち現段階における中山間地域対策の方向が指し示され、具体的な施策対応が始まったのである。

だが、このように財政的な支援による地域対策が強化されているにもかかわらず、担い手の不足や耕作放棄地の増加といった農業構造問題、過疎化・高齢化の進行に伴う定住人口問題が、同時に改善の兆しをみせている自治体の事例は極めて少ない⁽⁵⁾。この二つの問題が共に深刻化している地域が圧倒的に多く、将来展望すら描ききれない自治体がほとんどなのである。

このような状況の中、我が国の中山間地域対策をめぐり、E U共通農業政策における条件不利地域対策を参考とした、日本型デカップリングの議論が再び論じられるようになってきた⁽⁶⁾。作付面積や家畜飼養頭数当たりを支払われている直接支払いの補助金をも含めた、直接所得補償の補助金をすべて一括りに

して、デカップリングの補助金と理解されているといった問題⁽⁷⁾はあるものの、我が国の中山間地域対策手法の一つとして、平場地域との条件差を埋めるための直接所得補償導入の可否が今問われているのである。

しかし一方で、これらの議論の前提となる、中山間自治体における農業振興を図るための事業投入状況や展開方向、更にはこれら事業の実施効果などについては、事例的な研究は数多くなされているものの⁽⁸⁾、全国を視野に入れたマクロ的な政策実態やその効果分析は、ほとんどなされていないと言ってよい。直接所得補償方式の我が国への適用可能性などを含め、新たな施策方向の検討を行おうとするならば、中山間地域での農業構造問題の深化状況の把握と併せ、現在の施策体系に基づき実施されている、補助事業を中心とした事業の展開状況やその効果を客観的なデータによって提示し、その結果を踏まえた上で新たな施策対応の方向を提起することが求められよう。

そこで、本稿では、現在展開されている各種の農業振興策が、我が国の中山間地域問題を解決する方策となり得るのかどうかを検証し、併せて新たな施策対応の可能性とその問題点について検討を行うことを課題とした。

本稿の構成を述べておこう。まず2で中山間地域農業を存続させる必要性とも関連して、1995年農業センサスによる最新の農業構造の変化や、同地域が持つ生産資源シェア等について検討すると共に、農家経済の状況や生産性について平場地域との比較を試みる。

次に、これら中山間地域農業の実態を踏まえた上で、3では我が国の中山間地域対策の仕組みを整理した後、中山間市町村における農業振興施策の現状を、国庫農業補助事業（以下「国補事業」という。）の実施状況や農業関係制度資金（以下「制度資金」という。）の投入状況のデータからマクロ的に分析する。また、事例調査結果から末端行政レベルでの具体的な政策対応の実態をみる。

更に4では、これら財政投入が、地域農業の活性化に結びついているかどうかの検討を統計分析によって試みる。そして、最後に5で我が国の中山間地域対策のあり方、特に新たな施策対応の方法について展望する。

- 注(1) 近年の中山間地域をめぐる問題については、神山〔13〕・小田切〔9〕〔10〕が、1990年農業センサス結果等の各種統計データを用い具体的に分析している。
- (2) 地域活力の低下による地域社会崩壊の危機は、農業集落レベルにおいてより顕著に現れており、大野〔7〕によれば、杉・桧を中心とする人工林型山村での集落の状態は、その中心が存続集落から準限界集落へと移るとともに、準限界集落の限界集落化によって年々限界集落が増加しており、財政基盤の弱い山村におけるこれら限界集落の増加が自治体存亡の危機すら生み出していると指摘している。
- (3) 1970年代前後に発現していた中山間地域問題は、農村部から都市部への人口流出による過疎化問題が最も大きな地域問題となっていたといえる。一方、現在の中山間地域問題はこれら過疎化の問題に加え、高齢化の問題、更には農林地の荒廃の問題が加わり、問題がより複雑に、かつ深化しているといった質的な違いがある。
- (4) 国土庁の平成2年度版「過疎白書」によると、過疎地域対策緊急措置法(1970～80年)および過疎地域振興特別措置法(1980～90年)に基づき投入された過疎対策事業費は、20年間で25兆円にものぼる。
- (5) 橋詰〔21〕において、農外からの新規就農者の獲得によって、農業の担い手不足の解消と定住人口の確保を同時に目指す具体的な市町村の試みを紹介しているが、これら試みが地域問題の有効な解決策となるまでには、まだ数多くの課題が山積している。
- (6) EUの条件不利地域対策を参考とした、日本型条件不利地域対策のあり方については、「新政策」の議論が行われる中で検討課題として取り上げられたが、対象地域の限定が困難であることに加え、国民的コンセンサスが得られない等の理由から、結論が先送りとなったままである。
- なお、これらの経緯については〔17〕を参照。
- (7) この点については、荏開津〔4〕が詳しい。
- (8) 国庫補助金等の農業関係財政の分析は、いくつかの県を事例に国庫農業補助金の流れについての分析を実施した保母〔24〕等があるが、その多くは都道府県を単位とした分析であり、中山間地域に限定してその実態や非中山間地域との比較を試みたものはない。

2. 中山間地域農業の現状と動向

(1) 中山間地域のシェア

本稿における「中山間地域」を、農林統計の農業地域類型区分のうち、中間農業地域と山間農業地域を併せた範囲と定義する⁽¹⁾。第1表は、中山間地域の旧市区町村を有する市町村数割合をみたものである⁽²⁾。同表から明らかなよう

第1表 中山間地域を有する市町村数割合（1995年）

（単位：％）

区 分	中山間地域がある	中山間地域のみ	山間のみ
全 国	68.6	39.0	17.6
北 海 道	67.9	60.8	32.5
東 北	74.8	35.5	18.5
北 陸	76.2	30.0	11.2
北 関 東	43.4	19.5	10.7
南 関 東	30.7	12.0	5.6
東 山	88.0	54.9	29.3
東 海	58.5	32.1	23.3
近 畿	71.2	34.4	17.5
山 陰	93.9	57.1	23.5
山 陽	90.5	60.9	18.2
四 国	82.9	51.9	22.7
北 九 州	65.5	33.7	9.0
南 九 州	85.7	65.7	19.3
沖 縄	28.3	24.5	7.5

資料：「農林統計に用いる地域区分」農林水産省統計情報部。

に、管内全域が中山間の旧市区町村、すなわち中山間地域である自治体は全国で約4割、管内の一部に中山間地域を抱えている自治体を加えればその割合は約7割にも達する。つまり、中山間地域問題は決してごく一部の特定された地域問題ではなく、全国の自治体が共通に抱える問題なのである。

また、農業地域別にみると、北海道、東山、山陰、山陽、四国および南九州の各地域で管内全域が中山間地域の市町村が過半を占め、このうち北海道を除く5地域では、8割を超える市町村が中山間地域を抱えている。これら地域は、農業労働力の高齢化や耕作放棄地の発生が、比較的早い時期から問題となっていた地域でもある。地域農業の振興施策そのものが中山間地域対策ともいえる地域なのである。

次に、中山間地域農業の位置づけを確認するため、最新の1995年農業センサス結果に基づき、同地域の農業関連のシェアをみた（第2表）。これによると、農家数（総農家数）、農家人口、農業労働力（農業就業人口、基幹的農業従事者数）、土地（経営耕地面積）いずれをとってもそのシェアは概ね4割程度であ

り、90年時に比べ大きな変化はみられない⁽³⁾。しかし、同表により中山間地域の農業構造の特徴を表すいくつかの点を指摘することができる。

例えば、農家数についてみれば、総農家数のシェアは42%であるのに対し、自給的農家のシェアは48%と高く、かつ、90年に比べ僅かではあるがそのシェアを高めている。販売農家のシェアが逆に低下している事実を勘案すれば、この5年間に販売農家から自給的農家へと移行した農家が、中山間地域に多かったとみることができる。また労働力では、基幹的農業従事者のうち、特に60歳未満の者のシェアが35%と低く、90年に比べ1.6ポイントも低下している。既

第2表 中山間地域の農業生産資源等のシェア (1995年)

(単位: %)

区 分	中山間地域計		中間農業地域		山間農業地域	
	地域シェア	対90年	地域シェア	対90年	地域シェア	対90年
総農家数	42.4	0.0	29.3	0.1	13.1	-0.1
うち、販売農家数	40.9	-0.2	29.2	0.0	11.7	-0.2
うち、自給的農家数	47.6	0.9	29.8	0.5	17.7	0.3
農家人口	39.9	0.0	28.0	0.1	11.9	-0.1
農業就業人口	40.1	0.2	28.5	0.1	11.7	0.2
基幹的農業従事者数	39.0	-0.1	28.5	-0.4	10.4	0.2
うち、60歳未満	34.7	-1.6	26.5	-1.1	8.2	-0.5
経営耕地面積	38.2	-0.3	27.9	-0.1	10.3	-0.2
うち、田	35.1	-0.4	25.3	-0.2	9.8	-0.2
うち、畑	41.8	0.0	30.2	0.1	11.5	-0.1
うち、樹園地	46.1	-0.7	37.1	-0.4	9.0	-0.3
耕作放棄地面積	53.9	-2.0	38.6	-1.0	15.3	-1.1
うち、田	57.1	0.8	39.6	0.6	17.5	0.3
収穫面積(販売農家)	36.4	-1.2	26.7	-1.1	9.7	-0.1
稲	33.7	-0.8	24.7	-0.4	9.0	-0.4
麦類	20.0	-1.7	16.2	-1.1	3.8	-0.6
豆類	40.1	2.9	28.7	1.6	11.4	1.3
野菜類	33.0	-0.8	23.9	-0.7	9.1	-0.1
工芸農作物	41.0	0.0	32.2	0.5	8.8	-0.5
飼料作物	48.8	-0.9	34.4	-0.6	14.4	-0.3
果樹栽培面積: りんご	36.1	-0.4	27.2	-0.2	8.8	-0.3
〃 : 温州みかん	48.1	0.3	46.2	1.6	1.9	-1.3
乳用牛飼養頭数	42.1	0.3	31.3	0.2	10.8	0.1
肉用牛飼養頭数	51.3	-2.4	38.8	-1.1	12.5	-1.3

注. 農業センサスの旧市区町村別データを地域類型区分別に集計した新区分による。なお、数値は概数値である。

存の基幹労働力の高齢化とそれを補うべき若年就業者の不足がこの結果に反映している。更に最も特徴的なのは、耕作放棄地面積のシェアの高さである。耕作放棄地の合計面積では54％、田に限れば57％を中山間地域が占めている。全国の耕作放棄田の約4割が中間農業地域、約2割が山間農業地域に存在しているのである。

一方、生産量に直結する収穫面積シェアをみると、収穫面積の合計では90年から1.2ポイント低下して36％、作物別には飼料作物で49％と高い。また、温州みかん（48％）や肉用牛飼養頭数（51％）で高いシェアとなっていることからわかるように、果樹や畜産部門においては、同地域がかなり高いシェアを有している。また、稲、野菜類などの主要作物の収穫面積シェアは、経営規模の零細さから同地域の農家数シェアに比べればやや低い値となっているものの、それぞれ3割強のシェアを占めている。90年に比べ、これら作物のシェアは若干低下してきてはいるものの、現時点でも依然として約3分の1程度を中山間地域が担っている。果樹や畜産といった中山間地域での特産作物はもとより、米や野菜などの作物においても、中山間地域の生産シェアは、決して無視できるほど小さなものではないことをまず確認しておく必要がある。

（２） 高齢化と農地荒廃の進行

農業資源の約4割、生産シェアの約3分の1を占める中山間地域農業の最も深刻な問題は、前掲第2表からも窺われた農業労働力の高齢化と農地荒廃の進行である。そこで、この二つの問題に焦点を当て、90年から95年にかけての動きを中心に平地農業地域との比較を行った。

第3表は農家数、農家人口、農業労働力の動向を5年間の増減率で比較したものである。これをみると、農家数および農家人口は中山間地域での減少率が平地農業地域に比べ1～2ポイント高く、中でも山間農業地域での減少度合いが高くなっていることが確認される。だが一方で、農業労働力、特に地域の基幹労働力である農業就業人口や基幹的従事者数については中山間地域と平地農業地域の差は少なく、むしろ山間農業地域の方が減少率が低いという結果とな

第3表 農家数、農家人口および農業労働力の推移（増減率：95年/90年）

（単位：％）

区 分		総農家数	販売農家	自給的農家	農家人口	農業従事者数	農業就業人口	基幹的従事者	65歳未満
全 国	平地農業地域	－ 9.0	－ 9.3	－ 7.3	－11.2	－11.4	－12.9	－11.7	－26.1
	中山間地域	－10.2	－11.3	－ 6.8	－13.0	－12.4	－13.0	－11.7	－30.4
	うち、山間	－10.7	－12.3	－ 6.8	－13.8	－12.9	－12.3	－ 9.7	－30.9
北海道	平地農業地域	－13.2	－13.5	－ 8.3	－15.4	－16.2	－15.7	－11.7	－18.9
	中山間地域	－15.7	－15.7	－17.1	－18.4	－18.1	－16.9	－14.8	－20.7
	うち、山間	－17.2	－17.1	－17.6	－20.3	－19.7	－17.1	－11.5	－21.0
都府県	平地農業地域	－ 8.9	－ 9.1	－ 7.3	－11.1	－11.3	－12.8	－11.6	－26.6
	中山間地域	－10.1	－11.2	－ 6.6	－12.8	－12.2	－12.8	－11.5	－31.2
	うち、山間	－10.5	－12.2	－ 6.5	－13.5	－12.7	－12.1	－ 9.4	－31.9

資料：「1990年農業センサス」、「1995年農業センサス（概数値）」。

っている。

しかし、このことから、中山間地域の農業労働力問題が改善の方向に向かったと判断することはできない。なぜなら、中山間地域で基幹農業労働力の減少率が小幅にとどまったのは、第4表で明らかのように、高齢専業農家のリタイアが、平地農業地域に比べかなり遅くなっていることが大きく影響しているからである。例えば、同表により農地や農作業の受け手が特に少ない山間農業地域の「超高齢専業農家（90年時点で世帯主の年齢が70歳以上でかつ、同居跡継ぎのいない農家）」についてみると、95年時点でも営農を継続している農家（95年時点で世帯主の年齢が75歳以上でかつ、同居跡継ぎのいない農家）が平地農業地域に比べ5ポイントも高くなっている。したがって、基幹的農業従事者の中でも特に65歳未満の者に限ってみれば、平地農業地域の減少率が26％であったのに対し、中山間地域では30％を超えており、両地域の差が顕著に現れている（前掲第3表）。中山間地域の若年層の基幹労働力の不足は一層深刻な状況となっているのである。

またこのことは、第5表の基幹的農業従事者の高齢化比率にも現れている。中山間地域の同比率は90年の32％から46％へと14ポイントも上昇（山間農業地域では36％から51％へと15ポイント上昇）しており、平地農業地域の高齢化比率（36％：95年）と同上昇率（12ポイント）を共に上回っている。ま

た、農業地域別にみると、山陽が唯一、中山間地域全体の高齢化比率が6割を超えており、この他、山間農業地域だけをとれば、南関東、近畿、山陰でも高い比率となっている。九州を除く西日本の中山間地域、特に山間農業地域で基幹労働力の高齢化が一段と進んでいることがわかる。

第4表 同居後継ぎのいない高齢農家の動向（90年→95年）

（単位：％）

90年の世帯主年齢 (95年の世帯主年齢)	計	60～64歳 (65～69歳)	65～69歳 (70～75歳)	70歳以上 (75歳以上)
平地農業地域	72.6	88.8	77.0	54.8
中山間地域	76.7	89.9	81.7	57.7
中間農業地域	76.2	89.8	81.3	56.5
山間農業地域	77.7	90.0	82.5	59.8

資料：「1990年農業センサス」，「1995年農業センサス（概数値）」。

注．各コーホートの5年間の農家数減少率による。

第5表 地域別にみた基幹的農業従事者の高齢化比率（90年→95年）

（単位：％）

区 分	平地農業地域			中山間地域			山間農業地域		
	1990年 ①	1995年 ②	②－①	1990年 ③	1995年 ④	④－③	1990年 ⑤	1995年 ⑥	⑥－⑤
全 国	23.6	36.0	12.4	32.0	46.4	14.4	35.5	50.6	15.1
北 海 道	11.4	16.9	5.5	15.5	21.4	5.9	19.3	26.0	6.7
都 府 県	24.4	37.2	12.8	33.0	47.9	14.9	36.9	52.6	15.7
東 北	17.9	30.3	12.4	23.6	38.3	14.7	26.3	42.0	15.7
北 陸	27.6	42.9	15.3	38.8	56.5	17.7	41.8	59.6	17.8
北 関 東	22.4	36.3	13.9	29.7	45.6	15.9	32.0	49.4	17.4
南 関 東	24.5	37.8	13.3	37.3	53.2	15.9	49.3	66.8	17.5
東 山	36.0	48.3	12.3	41.5	55.3	13.8	41.9	56.3	14.4
東 海	29.5	42.7	13.2	38.0	54.5	16.5	40.7	57.2	16.5
近 畿	32.0	45.0	13.0	37.2	51.2	14.0	45.6	60.2	14.6
山 陰	35.9	49.5	13.6	43.0	58.5	15.5	44.9	60.1	15.2
山 陽	41.7	56.0	14.3	48.0	62.2	14.2	47.8	62.8	15.0
四 国	31.5	44.8	13.3	33.4	47.3	13.9	37.1	52.3	15.2
北 九 州	18.5	29.6	11.1	23.1	38.0	14.9	25.2	41.6	16.4
南 九 州	24.5	34.8	10.3	27.8	41.0	13.2	28.0	42.3	14.3
沖 縄	31.8	40.8	9.0	36.9	47.1	10.2	36.0	48.9	12.9

資料：「1990年農業センサス」，「1995年農業センサス（概数値）」。

次に、第6表により経営耕地等の推移をみると、経営耕地面積の減少率は平地農業地域で3.8%であったのに対し、中山間地域では6.2%と高い。中山間地域の場合、農家数の減少率が高いにもかかわらず、借地面積の増加率が平地農業地域に比べ10ポイント近くも低い。つまり、農地の受け手となる農家が絶対的に不足している同地域において、農地の流動化が進まず、その結果耕作放棄されている実態が経営耕地面積の減少率の高さに現れているのである。このことは、経営耕地面積の減少率と借地面積の増加率との関係を示した第1図をみれば明瞭である。両者の間には極めて高い負の相関がみられ、同じ地域ブロックでも中山間地域と平地農業地域でその違いが鮮明に現れている。経営耕地面積の減少率が高く、かつ、借地面積の増加率が低い位置に所在するのは、その多くが西日本を中心とする中山間地域なのである。

他方、耕作放棄地についてみると平地農業地域では顕著な増加傾向がみられるが、中山間地域の増加率は低い⁽⁴⁾（第6表）。しかし、第7表に示すように、中山間地域における耕作放棄地や不作付地といった未利用（非管理）農地の割合は依然として高く、同農地率が10%を上回っている地域は、平地農業地域では北関東、南関東、東山の3地域だけなのに対し、中山間地域ではこれら3地域の他、東海、山陽、四国、北九州、沖縄と8地域も存在する。

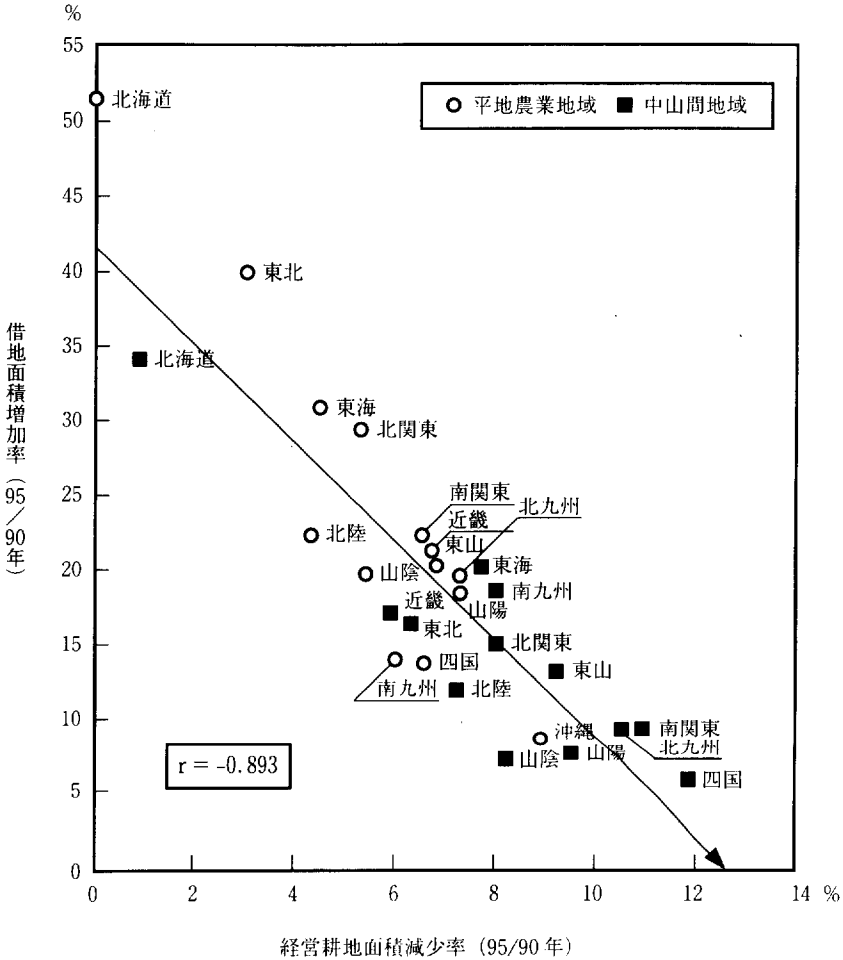
また、これら未利用農地の発生は基幹労働力の高齢化の進行と密接に関連し

第6表 経営耕地面積、借地面積、耕作放棄地等の増減率（95年/90年）

（単位：%）

区 分		経営耕地面積	借地面積	不作付地	耕作放棄地
全 国	平地農業地域	-3.8	30.3	6.8	25.9
	中山間地域	-6.2	19.9	8.6	3.3
	うち、山間	-6.8	18.7	5.4	0.3
北 海 道	平地農業地域	0.0	51.3	23.1	69.9
	中山間地域	-0.9	34.1	37.1	18.7
	うち、山間	-1.8	26.0	32.4	28.5
都 府 県	平地農業地域	-5.1	25.2	6.0	23.4
	中山間地域	-8.1	15.0	6.4	2.6
	うち、山間	-8.8	14.9	1.1	-1.8

資料：「1995年農業センサス（概数値）」。



第1図 経営耕地面積減少率と借地面積増加率との関連 (95/90年)

資料：「1995年農業センサス (概数値)」。

ている。第2図は基幹的農業従事者の高齢化比率と未利用農地率との関係を見たものであるが、地域ブロックを水田率により二つのグループに分けると⁽⁵⁾，基幹的農業従事者の高齢化比率が高い地域ほど，農地の荒廃が進んでいるとい

第7表 未利用（非管理）農地率の動向（90年→95年）

（単位：％）

区 分	平地農業地域			中山間地域			山間農業地域		
	1990年 ①	1995年 ②	②-①	1990年 ③	1995年 ④	④-③	1990年 ⑤	1995年 ⑥	⑥-⑤
全 国	5.1	5.9	0.8	7.8	8.8	1.0	8.2	9.0	0.8
北海道	1.0	1.4	0.4	1.7	2.2	0.5	2.8	3.7	0.9
都府県	6.5	7.6	1.1	9.8	11.1	1.3	10.4	11.3	0.9
東北	3.8	5.5	1.7	7.1	9.6	2.5	7.6	10.0	2.4
北陸	3.3	3.0	-0.3	9.3	9.0	-0.3	9.3	8.6	-0.7
北関東	7.9	10.3	2.4	13.2	16.1	2.9	17.0	18.1	1.1
南関東	11.4	12.4	1.0	20.7	21.8	1.1	32.9	31.0	-1.9
東山	9.8	11.2	1.4	15.0	16.4	1.4	16.5	17.9	1.4
東海	9.4	9.2	-0.2	12.7	12.5	-0.2	12.9	12.9	0.0
近畿	6.2	5.7	-0.5	8.6	8.0	-0.6	9.4	8.4	-1.0
山陰	5.2	5.5	0.3	9.1	8.4	-0.7	8.7	8.1	-0.6
山陽	10.4	9.4	-1.0	11.8	12.3	0.5	10.3	11.0	0.7
四国	9.4	9.5	0.1	11.1	11.8	0.7	12.0	13.1	1.1
北九州	7.5	8.7	1.2	9.6	11.9	2.3	10.2	11.6	1.4
南九州	4.8	6.0	1.2	7.4	9.1	1.7	9.9	12.0	2.1
沖縄	6.3	9.5	3.2	8.1	10.4	2.3	8.3	10.3	2.0

資料：「1995年農業センサス（概数値）」。

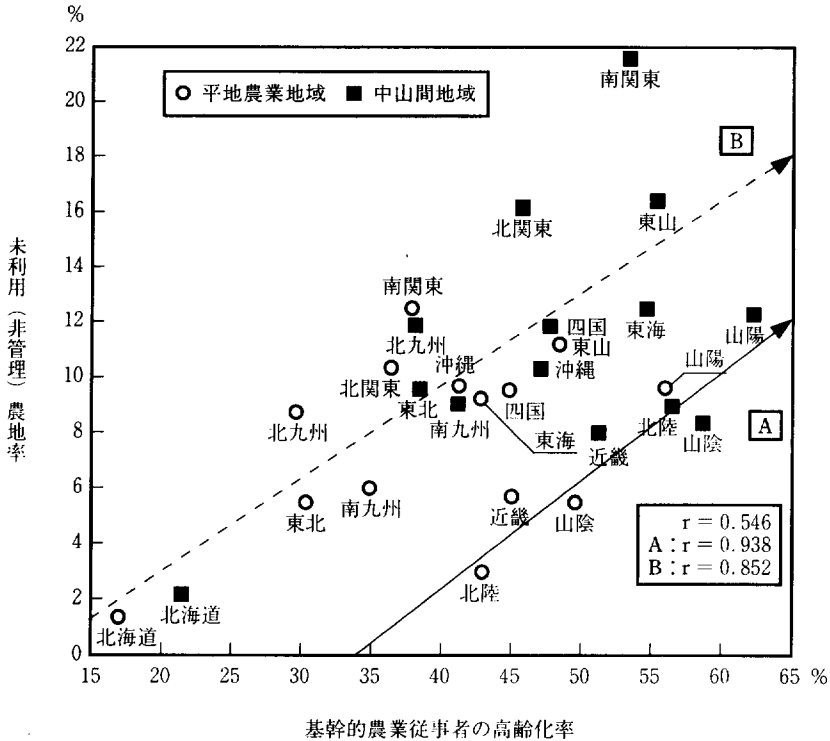
注. 未利用（非管理）農地率＝（不作付地＋耕作放棄地）／（経営耕地面積＋耕作放棄地）＊100。

った関係がみられる。水田率の高いグループでは山陽の中山間地域、水田率の低いグループでは南関東と東山の中山間地域がそれぞれ、高齢化比率、未利用農地率共に最も高いところに位置している。

（3）生産性の格差と農家経済の特徴

中山間地域における新たな地域対策手法を検討していく上で、地域の農業構造と共にみておく必要があるのは、同地域内農家の農家経済の状況と経営規模や収益性の違いであろう。そこで、第8表により農家経済と生産性を、第9表により農家1戸当たりの平均経営面積規模と10a当たりの収量を平地農業地域と比較した。

まず、中山間地域における販売農家平均の所得構成（1992年度）をみると、農



第2図 基幹的農業従事者の高齢化比率と未利用農地率との関係（1995年）

資料：「1995年農業センサス（概数値）」。

注。中山間地域の水田率が70%以上の北陸、近畿、山陰、山陽の4農業地域をAグループ、同70%未満の他の10農業地域をBグループとした。

外所得492万円に対し農業所得は119万円と少なく、農業依存度は平地農業地域の26%に対し19%、山間農業地域では13%と低い。また、農業所得による家計費充足率をみると、平地農業地域では家計費の3分の1強を農業所得で賄っているのに対し、山間農業地域では2割にも満たない充足率となっている。家計費の額が平地農業地域と中山間地域とでさほど大きな差がないことから、中山間地域に所在する農家は、農外からの所得に強く依存して生計を営んでいることがわかる。なお、山間農業地域の場合、農業に加え林業部門からの所得

第8表 農業地域類型別にみた農家経済(1992年度：販売農家)

区 分	平地 農業地域 (A)	中山間 地 域 (B)	山 間 農業地域 (C)	(B)/(A) [%]	(C)/(A) [%]
農業粗収益 [1000円]	4,709	3,399	2,711	72.2	57.6
うち、稲作 [1000円]	1,564	1,004	881	64.2	56.3
農家所得① [1000円]	7,278	6,116	6,426	84.0	88.3
農業所得② [1000円]	1,909	1,192	852	62.4	49.9
農外所得 [1000円]	5,369	4,924	5,574	91.7	103.8
うち、林業所得③ [1000円]	53	132	302	249.1	569.8
家計費④ [1000円]	5,552	5,184	5,240	93.4	94.4
農業依存度 (②/①) [%]	26.2	19.5	13.3		
農林業依存度 ((②+③)/①) [%]	27.0	21.6	19.5		
家計費充足率：農業 (②/④) [%]	34.4	23.0	16.3		
家計費充足率：農林業 ((②+③)/④) [%]	35.3	25.5	23.9		
農業労働生産性(10時間当たり) [円]	9,003	6,600	5,386	73.3	59.8
土地生産性(10a当たり) [1000円]	102.1	81.0	80.7	79.3	79.0
資本生産性(農業固定資本1000円当たり) [円]	471	335	307	71.1	65.2

資料：「農家経済調査農業地域類型別組み替え集計資料」農林水産省統計情報部。

第9表 農家1戸当たりの経営規模・収益性の比較(1995年：販売農家)

区 分	平地 農業地域 (A)	中山間 地 域 (B)	山 間 農業地域 (C)	(B)/(A) [%]	(C)/(A) [%]
農家の平均経営耕地面積 [a]	185	139	128	75.1	69.2
作物の収穫農家の平均収穫面積 [a]	175	123	112	70.3	64.0
水稻収穫農家の平均収穫面積 [a]	108	70	65	64.8	60.2
麦類収穫農家の平均収穫面積 [a]	128	120	109	93.8	85.2
豆類収穫農家の平均収穫面積 [a]	17	15	10	88.2	58.8
野菜類収穫農家の平均収穫面積 [a]	17	11	10	64.7	58.8
乳用牛飼養農家の平均飼養頭数 [頭]	48	37	35	77.1	72.9
肉用牛飼養農家の平均飼養頭数 [頭]	19	12	11	63.2	57.9
豚飼養農家の平均飼養頭数 [頭]	390	369	379	94.6	97.2
採卵鶏飼養農家の平均飼養羽数 [100羽]	39	14	10	35.9	25.6
ブロイラー飼養農家の平均出荷羽数 [100羽]	865	936	784	108.2	90.6
10a当たり収穫量(1990年)水稻 [kg]	514	480	464	93.4	90.3
〃 小麦 [kg]	358	309	340	86.3	95.0
〃 大豆 [kg]	195	165	152	84.6	77.9

資料：「1995年農業センサス(概数値)」,「農業地域類型からみた日本の農業」農林水産省統計情報部。

を無視することはできない。そこで林業所得を加えた農林業依存度と家計費充足率を求めると、それぞれ 20 %、24 % となり、ほぼ中山間地域平均並み、すなわち中間農業地域と同程度の割合となる。

次に、生産性について平地農業地域と比較すると、中山間地域平均では労働生産性、土地生産性、資本生産性のいずれにおいても 2～3 割の格差が生じている。また、山間農業地域では、労働生産性および資本生産性の平地地域との格差が一段と大きく、労働生産性が平地農業地域の 60 %、資本生産性が同 65 % の水準にとどまっている。

これら中山間地域の生産性の低さは、経営規模の零細性と単位当たりの粗収益の低さを反映している。中山間地域の平均経営耕地面積(販売農家：1995 年)は、139 a と平地農業地域に比べ 46 a も小さく、水稻の平均規模は 1 ha にも満たない 70 a と平地農業地域の 3 分の 2 程度にすぎない。更に、10 a 当たりの収量をみても、米で 34 kg (平地農業地域の 93 %)、小麦で 49 kg (同 86 %)、大豆で 30 kg (同 85 %) の差が生じており、小麦を除き山間農業地域での反収はさらに低くなっている。

このように、中山間地域、特に山間農業地域の農家経済は、経営規模が極めて零細で生産性が低く、かつ反収も低いことから、1 戸当たりの農業所得が少なく、したがって農業所得による家計費充足率も低くなっているのである。しかも、これらの結果は販売農家の平均的な姿なのであって、山間農業地域に多い零細規模の高齢農家などを含む、約 3 割の自給的農家をまったく含まない。これら農家をも含めた全農家の平均でみたならば、平地地域との格差は更に大きく広がるのである。

注(1) 中山間地域概念は、この他、過疎法に基づく「過疎地域」、山村振興法に基づく「振興山村地域」、特定農山村法に基づく「特定農山村地域」、農林漁業金融公庫法の中山間活性化資金の対象範囲となる「中山間地域」等、行政施策に応じて多数の概念が存在するが、本稿では統計データの制約から農林統計に用いる地域区分による中間農業地域と山間農業地域の範囲を用いた。

なお、小川〔8〕は「中山間地域」の地域範囲に複数の概念が共存する状態は、施

策の有効展開を図る上で、阻害要因となっている側面が強いと指摘しており、新たなゾーニング手法を検討する必要性を強調している。

- (2) 農林統計に用いる地域区分の改正(1995年9月)により、従来、新市町村にのみなされていた農業地域類型区分が、旧市区町村(1950年農業センサス時点の市区町村)別にも行われるようになった。したがって、今回センサスから、農業地域類型別の集計結果は旧市区町村別のデータの積み上げたものとなっている(ただし、本分析で用いた90年センサス結果は、新類型区分により組み替え集計した結果を用いている)。

なお、全国の旧市区町村数は11,582であり、このうち中山間地域は47.2%(中間農業地域29.5%, 山間農業地域17.7%)を占める。この割合は、新市町村別にみた同割合54.3%(中間農業地域31.6%, 山間農業地域22.7%)に比べやや低くなる。

- (3) 旧地域類型区分と新地域類型区分による1990年の中山間地域シェアを比較すると、総農家数、農家人口では、ほぼ同程度のシェアとなるが、基幹的農業従事者数では1.9ポイント、経営耕地面積では1.7ポイントそれぞれ新地域類型区分の方が低くなる。

なお、1990年センサス結果に基づく旧地域類型区分の中山間地域シェアは、小田切〔10〕を参照。

- (4) 農地の転用がさほど多くない中山間地域、特に山間農業地域で、減少した経営耕地面積の多くが住宅用地や工業用地に転用されたとは考えにくいことから、減少した経営耕地面積の多くは農家調査結果に現れてこない耕作放棄地になったとみるべきであろう。これらの耕作放棄地面積は、これまで照査表で把握されてきた土地持ち非農家が所有する耕作放棄地とみられてきた。しかし95年センサス結果では、土地持ち非農家分の面積を含めても、耕作放棄地が減少する地域がいくつか存在している。土地持ち非農家に加え、統計上どこにも現れてこない不在村地主の所有する耕作放棄地が急激に増えてきていると推察される。なお、この点については、宇佐美〔3〕においても同様の指摘がなされている。

- (5) 耕作放棄地や不作付地の発生率に田と畑(樹園地を含む)でかなりの格差があることから、各農業地域の中山間地域の水田率によって、北陸、近畿、山陽、山陰のグループ(水田率が70%以上)とそれ以外の地域グループ(水田率が70%未満)とに二分した。

3. 中山間地域農業・農村対策の現段階

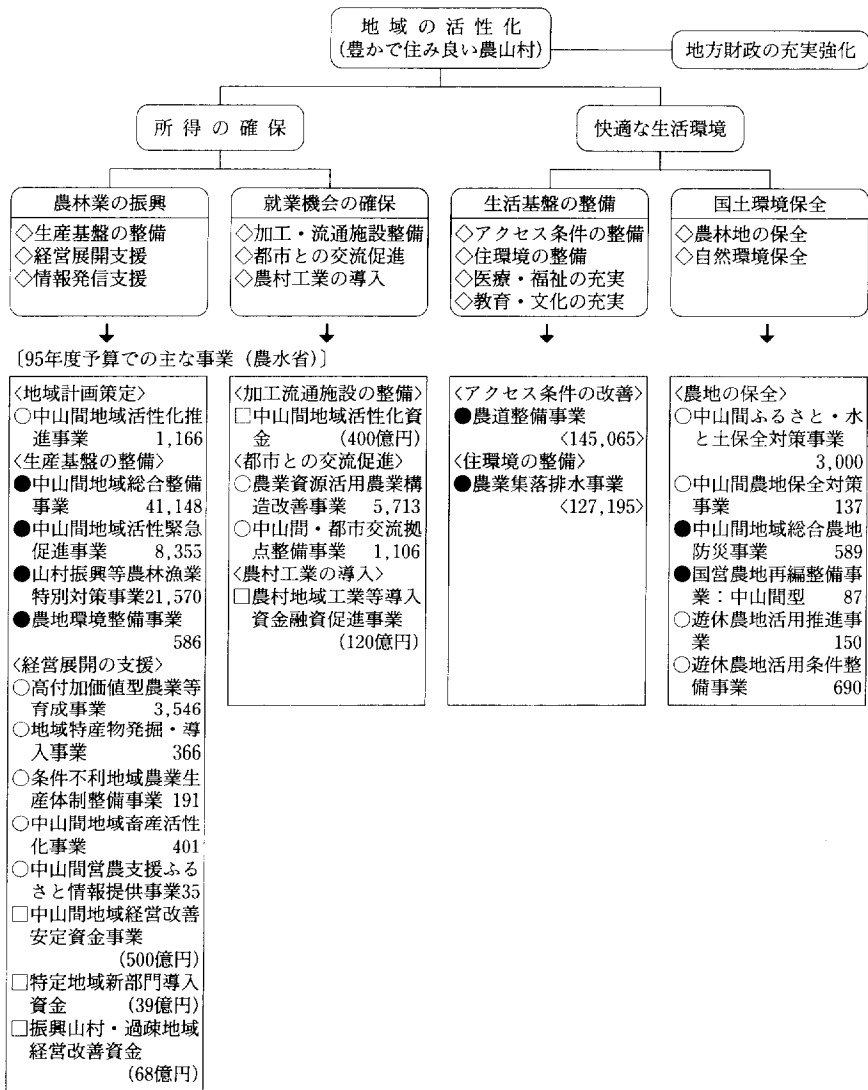
(1) 中山間地域対策事業の仕組み

中山間地域農業は、国土・環境保全の観点からはもとより、農畜産物の供給の場としても重要な役割を担っているわけだが、既にみたように農業労働力の高齢化による担い手不足、それに伴う農地荒廃の進行は、同地域農業の消滅、ひいては地域社会の崩壊を招きかねない。中山間地域対策の必要性が唱えられ、様々な事業が実施されるようになったのも、これ以上の衰退が許されないぎりぎりのところへ、既に多くの自治体が追い込まれていることが背景にある。そこで、本節では我が国の中山間地域対策の体系がどのようになっているのかを整理した上で、この体系に沿って現在の具体的な中山間地域対策事業を検討してみた。

第3図は、現在の中山間地域対策の体系を「UR農業合意関連対策大綱」の施策目標に即して整理し、1995年度予算に基づく主な中山間地域対策事業をみたものである。この図から、まず施策体系をみると、地域の活性化を促し「豊かで住み良い農山村の形成」を図ることを最終目標に、「地域における所得の確保」と「快適な生活環境の整備」の二つの大課題に区分される。そして更に、前者の課題については「農林業の振興」と「就業機会の確保」の2課題に、後者の課題については「生活基盤の整備」と「国土環境保全」の2課題にそれぞれ細分され、全体としては大まかに四つの政策課題に分けられる。

つまり、我が国の中山間地域対策の仕組みは、産業振興と社会資本整備を四つの目標課題に分類し、これら課題を一体的に押し進める政策体系となっているのである。しかし、目標課題に即して行われる各種事業は、後にみるように現実には多くの省庁にまたがっており、末端の自治体レベルで果たして上記目標体系の意図する、総合的でかつ効率的な対策が講じられているかについては更に検討を要する。

次に、具体的な中山間地域対策事業をみると、「農林業の振興」に関する事業



第3図 中山間地域対策の体系と主な事業

資料：中山間地域対策研究会『中山間地域対策ハンドブック』を参考に作成。

注(1) 事業名の○印は補助事業であり，●印は公共事業を示す。また，□印は融資事業である。

(2) 数値は1995年度予算額であり，単位は100万円（融資額を除く）である。

は、生産基盤の整備を中心とした補助事業（公共事業）が中心であり⁽¹⁾、経営展開の支援に関する事業は小規模な補助事業がいくつかあるものの、中山間地域経営改善安定資金等の融資事業によるところが大きい。また、「就業機会の確保」に関する事業は、交流施設等の整備を目的とした補助事業、加工・流通施設の整備や農村工業導入のための融資事業があり、「生活基盤の整備」に関する事業では、中山間地域のみを対象とした事業ではないが、農道整備事業と農業集落排水事業の二つの公共事業が中心となっている。専ら生活基盤に関する分野の対策は、他省庁に委ねられているのである。

更に、四つ目の柱である「国土・環境保全」に関する事業をみると、事業の種類はいくつかあるものの、それぞれの補助事業の予算規模は小さく、農業分野におけるこれら対策に投入される予算額はごく僅かなのが実態である。

他方、農林水産省以外の省庁の中山間地域対策事業の実施状況をみると、「就業機会の確保」、「生活基盤の整備」を中心に多くの省庁により補助事業が展開されている。例えば、都市との交流推進に関する事業を実施している省庁をみると、「道の駅」整備事業などを実施している建設省、青少年交流推進事業などを実施している文部省の他にも、建設省、郵政省、運輸省、国土庁、環境庁がそれぞれ独自にいくつかの事業を実施しており、農水省を加えれば、実に7省庁がこの課題に対し、各省庁の立場から補助事業や融資事業を実施していることになる。

またこの他にも、地域づくりを推進するためのソフト事業に要する経費に対し地方交付税措置を講じる、自治省の農山漁村ふるさと事業等の地方財政措置も行われている。事業の受け手となる中山間地域の自治体にとっては、これら多くの省庁に細分化された事業メニューが、ハード面、ソフト面の一体的な事業推進を難しくしている要因の一つになっていることも見逃せない。

更に、中山間市町村を多く抱える都道府県では、これら国の事業メニューでは十分に対応しきれない点を、都道府県の単独事業として補完している。各都道府県の農業事情に応じ、小規模の基盤整備事業や担い手対策事業の他、農業機械・施設の補助や利子補給など、特色ある事業が国の事業とは別に展開され

ているのである。

(2) 中山間自治体における国補事業等の実施状況

上記でみた中山間地域対策事業の他にも、市町村の農業振興を目的とする様々な国補事業が各自治体で実施されている。そこで、中山間市町村に投入されている財政がどのようになっているのか、平場地域との地域格差があるのか、市町村別の国補事業データを農業地域類型別に組み替え検討を試みた。なお、ここでの国補事業とは、データの制約から非公共のハード事業に限定したものである⁽²⁾。

まず始めに、第10表により国補事業の1993年度実績をみると、事業実施市町村数割合は、中山間地域全体で61%、山間農業地域に限ると64%となり、平地農業地域に比べ10ポイント近く高い実施率となっている。また、事業種類別の実施率をみると、平地農業地域では「先進的農業生産事業⁽³⁾」を実施した市町村の割合が比較的高いのにに対し、中山間地域では「山村等振興対策事業」を実施した市町村の割合が高く、特に山間農業地域で同事業を実施した市町村が半数を超えている。なお、1市町村当たりの平均事業費は、平地農業地域で約2.3億円、中山間地域では約1.9億円となっており、中山間地域に規模の小さな町や村が多いこともあり、市町村に投入された事業費は平地農業地域の方がやや多くなっている。

第10表 国庫補助事業（非公共ハード）の実施状況——1993年度実績——

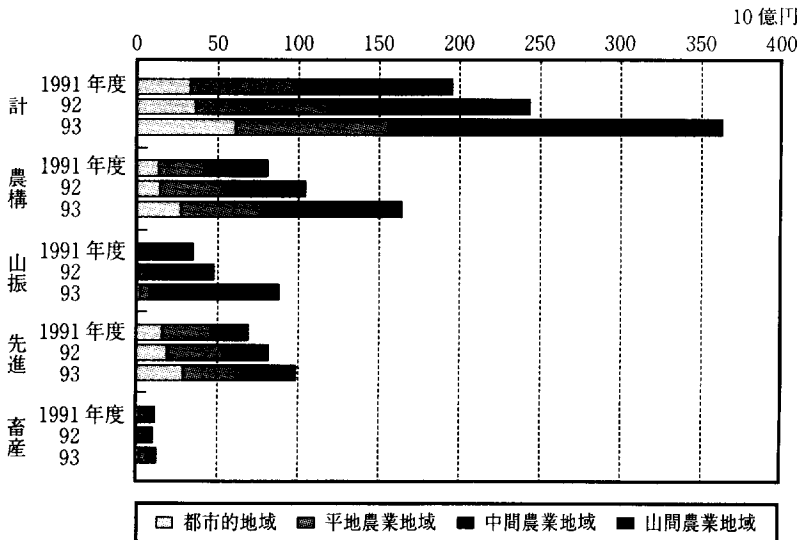
区 分	事業実施市町村数割合 (%)			事業実施1市町村当たり事業費 (100万円)		
	平地農業地域	中山間地域	山間農業地域	平地農業地域	中山間地域	山間農業地域
計 (実)	54.0	61.4	64.1	228	186	176
農業構造改善	28.0	23.5	17.9	226	202	189
山村等振興対策	6.3	38.0	52.3	125	110	131
先進的農業生産	30.6	17.5	10.4	148	98	73
畜産活性化総合	9.7	7.6	5.8	63	39	37

資料：「平成7年度 地域活力に及ぼす市町村財政の役割に関する調査」農林水産長期金融協会。

注。農林水産省管轄の補助事業のうち、市町村に投入された上記4種類の非公共ハード事業（54事業）のみを対象としている。

また、1991年度からの補助事業費の推移を第4図および第5図によりみると、事業費の総額は3年間で約2倍に伸びており、92年度から93年度にかけて農業構造改善事業費および山村振興対策費の伸びが目立つ。これらの事業費は中山間地域で急激な伸びを示しており、中間農業地域では農業構造改善事業費、山間農業地域では山村振興対策費が大幅に増加している。山間農業地域では山村振興対策費のウエイトが、91年度の46%から93年度の61%へと実に15ポイントも高まっているのである。

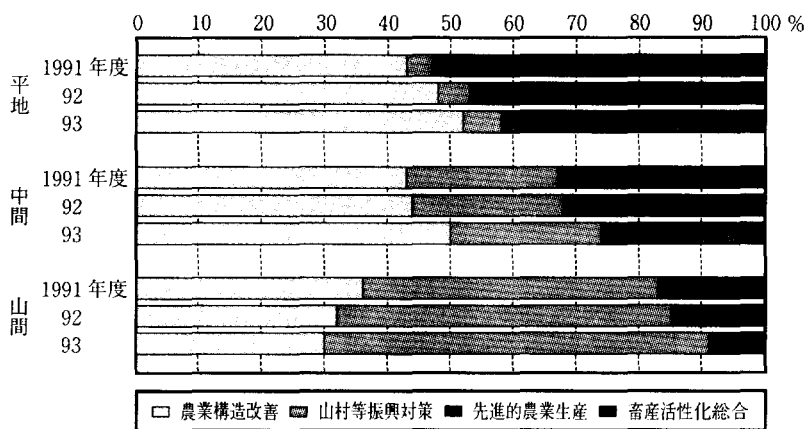
次に、市町村規模の違いによる事業費格差を排除するため、投入密度での比較を行った。第11表により販売農家1戸当たりの事業費(事業実施市町村のみ対象)をみると、事業費実額によりみた場合とは異なり、中山間地域全体で平地農業地域の1.4倍、山間農業地域では同2.0倍となり、中山間地域への事業費投入密度は平地農業地域に比べ遙かに大きいことがわかる。農業粗生産額を



第4図 事業種類別にみた事業費の推移

資料：第10表に同じ。

ベースにみると、その差は更に拡大し、山間農業地域は平地農業地域の約3.4倍にもなるのである。単純に計算すれば、同地域においては農業粗生産額の13%に当たる事業費が単年に投入されたことになり、農業所得率を40%と見積もっても、地域内の総農業所得の3割に当たる事業費が、ハード面の整備のために投入されたことになる。国の農林水産予算の半分を占める公共事業費がまったく含まれていないことを考えれば、この割合は決して小さなものでないこと



第5図 地域別にみた補助事業費構成の変化

資料：第10表に同じ。

第11表 国庫補助事業（非公共ハード）費の投入密度——1993年度——

区 分	販売農家1戸当たり事業費（1000円）			農業粗生産額当たり事業費率（粗生産額=100）		
	平地農業地域	中山間地域	山間農業地域	平地農業地域	中山間地域	山間農業地域
計（実）	187	268	370	3.85	8.41	12.98
農業構造改善	178	244	313	3.64	7.65	10.91
山村等振興対策	91	176	286	2.31	6.01	10.46
先進的農業生産	113	103	104	2.34	2.69	2.84
畜産活性化総合	233	151	163	2.07	2.58	3.63

資料：第10表に同じ。

注。畜産活性化総合事業は、畜産飼養農家数および畜産部門の粗生産額を母数に用いた。

をみておく必要があろう。

他方、地域農業の振興方策として補助事業と対をなす制度資金についても、地域別の投入状況を確認しておく必要があろう。第12表は農林漁業金融公庫資金、農業近代化資金、改良資金の主要3制度資金の合計残高により、三つの目的別に投入密度（販売農家1戸当たり残高）を比較したものであるが、補助事業費の場合とは対照的に、農業基盤整備資金、個別経営資金、共同利用資金のいずれをとっても平地農業地域の投入密度の方が中山間地域を上回っている。ただし、基盤整備資金については、田10a当たりの密度を求めると地域間の格差はさほどみられない⁽⁴⁾。

更に第13表は、国補事業と制度資金の投入密度を地域内全販売農家および農業粗生産額を母数に算出し、全国平均（制度資金は都府県平均）を100として地域別に比較したものである。中山間地域、特に山間農業地域で補助事業費の密度が極めて高く、一方、制度資金密度が低いことがよく現れている。どちらかといえば、平地農業地域では制度資金主導で、中山間地域では補助事業主導で市町村の農業振興が図られているのである。

しかし一方で、国補事業の導入に伴う市町村の財政負担は、制度資金の利子補給事業などによって支出される事業費に比べ遙かに大きい⁽⁵⁾。財政基盤の弱い中山間自治体にとっては、市町村の独自財源の多くが、これら国補事業費の

表12表 農業制度資金の投入密度〔都府県〕——1990年度末残高——

(単位: 1000円)

区 分	計	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
計	1,441	1,304	1,785	1,376	1,069
農業基盤整備資金	702	516	959	686	560
	84	69	92	88	83
個別農業経営資金	572	493	703	578	425
共同利用施設資金	138	199	124	113	77

資料: 「平成4年度 農山村地域の活性化と農業金融の役割に関する調査」農林水産長期金融協会。

注. 農業制度資金投入密度は、平成2年度末の公庫資金、近代化資金、改良資金の合計残高を用い、販売農家数で除して求めた。

なお、農業基盤整備資金欄下段の数値は、田面積10a当たりの残高(畑地型市町村を除く)である。

第13表 国庫補助事業費と農業制度資金の地域投入密度の比較

(単位: %)

区 分	国庫補助事業費投入密度		農業制度資金投入密度		
	事業費計		制度資金計		基盤整備資金
	販売農家数対比	農業粗生産額対比	販売農家数対比	農業粗生産額対比	水田面積対比
全国(都府県)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
都市的地域	53.8	63.5	90.5	101.2	82.1
平地農業地域	102.3	74.3	123.9	98.9	109.5
中間農業地域	108.6	114.2	95.5	101.5	104.8
山間農業地域	195.0	282.3	74.2	95.4	98.8

資料:「平成7年度 地域活力に及ぼす市町村財政の役割に関する調査」農林水産長期金融協会、「平成4年度 農山村地域の活性化と農業金融の役割に関する調査」農林水産長期金融協会。

注. 全国平均の国庫補助事業費投入密度(1993年度)および都府県平均の制度資金投入密度(1990年度)をそれぞれ100.0とした指数で示した。なお、補助事業費の地域投入密度も制度資金密度と同じように事業未実施の市町村を含む地域内すべての販売農家数、粗生産額を分母として求めた。

市町村負担分に当てられることとなるのである。

(3) 農業予算と補助事業の展開方向

では、中山間の市町村ではこれらの国補事業を地域農業の振興にどう位置づけ、今後どのような事業に取り組もうとしているのだろうか。補助事業に関するアンケート結果⁽⁶⁾に基づき、事業主体、事業実施の契機、事業効果、今後の事業展開方向についての検討を行った。

その前にまず、第14表により中山間市町村の予算規模について確認しておこう。各地域平均の1市町村当たり総予算額は、平地農業地域で66億円、中間農業地域で62億円、山間農業地域で43億円となっており、中山間地域の中でも、特に山間農業地域での予算規模が小さい。農業関係費は三つの地域共に総予算額の約1割程度を占め、平地農業地域で約6億円、中山間地域では4～5億円程度となっている。

また、中山間地域と平地農業地域との違いは、農業関係費のうち市町村単独事業費の占める割合に現れており、平地農業地域の単独事業費割合が22%なのに対し、中山間地域では18%と小さく、単独事業費予算額をみても、山間農業

第 14 表 地域類型別にみた市町村農業関係予算の概要（1995 年度予算）

（単位：100 万円，％）

区 分	1 市町村当たり 予 算 総 額	1 市町村当たり		予算総額に占め る農業費の割合	農業費に占める 単独事業費割合
		農 業 関 係 費	単独事業費		
全 国	9,596	549	135	9.2	22.1
都市的地域	25,044	677	296	5.0	32.7
平地農業地域	6,643	608	126	11.2	21.9
中間農業地域	6,236	549	94	10.1	18.2
山間農業地域	4,311	369	58	9.3	18.5

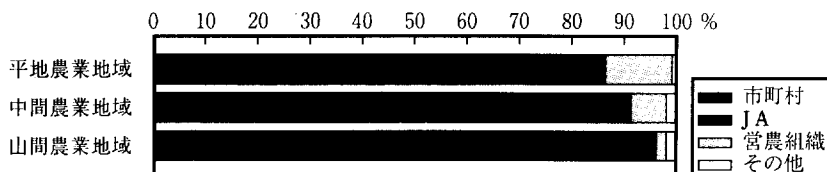
資料：「平成 7 年度 地域活力に及ぼす市町村財政の役割に関する調査」農林水産長期金融協会。

注(1) 農業費の割合および単独事業費の割合は、各市町村ごとの同割合を単純平均したものであり、本表に掲載した 1 市町村当たり平均の予算総額、同農業関係費等を用いて求めた割合とは異なる。

(2) 全国の市町村を対象に実施した「補助事業に関するアンケート調査結果」（有効回答 2,449 市町村）による。

地域は平地農業地域の約半分の 6 千万円程度と極めて僅かな予算額となっている。中山間地域の自治体で独自の農業振興策を実施しようとした場合、このようにもうにも少ない独自財源が大きなネックとなっているのである。

次に、第 6 図および第 15 表により、国補事業の事業主体および事業実施の契機をみると、中山間地域の場合、平地農業地域に比べ市町村が事業実施主体となっている割合が高く、かつ、実施の契機も「農業振興計画等農業施策方針に基づいて実施」した割合が高い。特に、山間農業地域では事業の 8 割強を市町村が事業主体となり実施しており、事業の実施にあたって「関係機関からの要



第 6 図 国補事業（非公共ハード）の事業主体の構成

資料：第 14 表に同じ。

注。アンケート調査結果（有効回答 2,508 市町村）による。

第15表 国庫補助事業（非公共ハード）の実施契機（MA）

（単位：％）

区 分	農業振興計画等 農業施策方針に 基づいて実施	事業主体からの 要望が強かった ため実施	関係機関からの 要望が強かった ため実施	都道府県の指導 に基づいて実施	そ の 他
全 国	60.4	47.4	24.7	21.4	4.3
都市的地域	47.1	50.5	25.8	24.3	7.5
平地農業地域	56.7	57.8	31.3	19.3	2.4
中間農業地域	62.5	46.0	25.6	20.2	4.3
山間農業地域	72.4	34.8	14.8	23.2	4.0

資料：第14表に同じ。

注。アンケート調査結果（有効回答2,490市町村）による。

望に基づいて実施」した事業は15％と少ない（平地農業地域では31％）。同地域においては行政主導により国補事業を導入している傾向がより強く窺える。

更に、第16表により国補事業の実施効果をみると、全体では56％の市町村が「当初計画どおり」とし、「当初計画より大」とするものが16％、「当初計画より小」とするものが24％となっているが、地域別にみると平地農業地域で「当初計画より大」とするものが2割を超え、比較的高い割合となっているのに対し、山間農業地域では「当初計画より小」とするものが約3割を占める。行政主導により事業を導入してみたものの、当初期待していた効果を挙げる事ができなかった市町村が中山間地域、中でも山間農業地域に比較的多く存在していることがこの結果から確認できる。

なお、第7図により、中山間市町村が今後どのような国補事業を導入したい

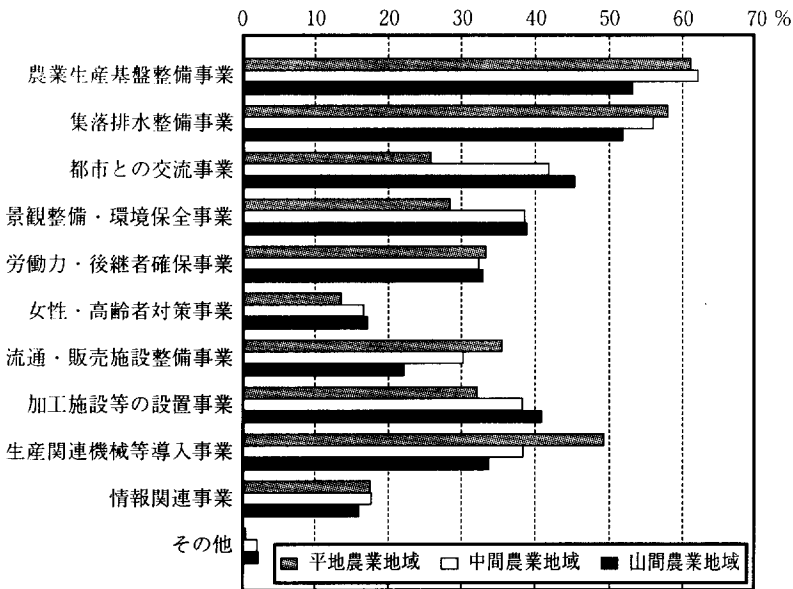
第16表 国庫補助事業（非公共ハード）実施の効果（SA）

（単位：％）

区 分	当初計画より大	当初計画どおり	当初計画より小	そ の 他
全 国	16.3	56.3	23.9	3.6
都市的地域	14.2	61.1	16.8	7.7
平地農業地域	20.4	56.1	22.6	1.3
中間農業地域	14.5	56.5	25.4	3.4
山間農業地域	15.9	52.1	29.2	3.1

資料：第14表に同じ。

注。アンケート調査結果（有効回答2,490市町村）による。



第7図 今後実施したい国庫補助事業の種類（MA）

資料：第14表に同じ。

注。アンケート調査結果（有効回答2,449市町村）による。

と考えているかをみると、「農業基盤整備事業」と「集落排水事業」を実施したいとする市町村割合が中間農業地域、山間農業地域共にそれぞれ過半を占め、最も高い割合となっているが、山間農業地域での同割合は平地農業地域や中間農業地域に比べやや低い。また、「都市との交流」や「加工施設等の設置事業」、あるいは「景観整備・環境保全事業」を実施したいとする市町村割合が中間農業地域、山間農業地域共にそれぞれ4割近くを占めており、付加価値型農業への転換、都市との交流促進といった、新たな方向への事業展開を図ろうとする意向が窺える。

（4）中山間町村の具体的事例から

国補事業の実施状況等のデータから、中山間市町村の地域農業対策の現状を

マクロ的に分析してみると、中山間地域の自治体では、農業関係予算、その中でも特に市町村独自の事業予算規模が極めて小さく、地域農業振興のための施策は専ら国補助事業に依存している姿が浮き彫りとなった。そこでこれらの実態を具体的に確認するため、長野県のO村を事例に各種補助事業の実施状況や農業予算についてみた。

調査対象としたO村は、1995年現在、人口約3,900人、世帯数約1,300戸、総面積58km²（林野率64%）の小さな村である。この10年間の人口減少率は15%と高く、1991年からは人口の自然減少が社会減少を上回るようになっていく。また、高齢化も急速に進行しており、90年当時29%であった高齢人口比率は、95年では35%となり、3人に1人以上が65歳以上の者となっている。

農業についてみると、農家数は約700戸（5年間で15%の減少）、うち7割が第2種兼業農家であり、約2割を占める専業農家のほとんどが高齢専業農家である。総経営耕地面積は約260haで、そのうちの約3分の1が田、約2割が樹園地（桑園を含む。）であり、残りは畑地となっている。1戸当たりの経営面積は37aと零細で、中でも田の1戸当たり経営規模は17aと極めて小さい。1ha以上の経営規模の農家は村内に僅か31戸（1990年）存在するだけで、半数以上の農家が30a未満の経営規模である。また、1992年時点の村内農業粗生産額は約7億円（1982年時点では約10億円）であり、品目別の構成をみると、きのこ18%、りんご17%、鶏卵14%、牛乳14%、葉たばこ10%等となっており、特定の作目に特化しない多品目生産体系となっている。なお、近年、桑園を中心に耕作放棄地が急増しており⁽⁷⁾、経営耕地面積の推移をみると10年間で実に42%もの減少となっている点が特筆される。

このように、過疎化と高齢化が急速に進行し、農業面においても生産活動が停滞する中で、村は地域の活性化・農業活性化を図るために多くの国補事業等を導入している。この村では、ふるさと創生事業⁽⁸⁾を契機として、1990年度から「星と緑のロマンТПピア事業」を開始した。この事業は、美しい自然景観を活用した総合的な施設整備（天体観測施設、スポーツ施設、体験学習施設、宿泊施設等）によって都市との交流を促進することを目的とした事業であるが、92

年度までの3年間に投入された事業費は実に13億円を超える。毎年村民1人当たり約8万5千円の事業費が投入された計算になる。

また、第8図は、1993年以降の主な事業の実績を整理したものであるが、農林水産省の補助事業では「ふるさと農道整備事業」や「農業集落排水事業」、更にはUR対策関連の「中山間地域農村活性化総合整備事業」等により、ほ場整備や活性化施設の整備が実施されており、97年度には同じくUR対策関連の「山村振興等農林漁業特別対策事業」により大規模な農畜産物加工施設の整備が計画されている。UR対策を契機に、事業規模の大きなハード事業が次々導入され、多額の事業費が毎年絶え間なく地域に投入されている様子がよくわかる。

1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度(予定)	
	交流促進センター（宿泊施設等） 山村振興（農水省）1.5億円	ふるさと伝統館（農産物販売施設等） 過疎対策事業（自治省）1.1億円 ほ場整備（16ha）、地域活性化施設等	中山間地域農村活性化総合整備事業（農水省）7.6億円 ため池の整備、親水施設 水環境整備事業（農水省）3億円	農産物加工施設 山村振興等農林漁業特別対策事業（農水省）予定 1.5億円	UR対策
	集落排水施設（8集落） 農業集落排水整備事業（農水省）31.5億円			2009年まで予定	
	農道整備（3路線） ふるさと農道整備事業（農水省）4.7億円				

第8図 O村における地域活性化・農業活性化のための
主な事業の実施状況（1993年度以降）

資料：村政要覧資料編等により作成。

この他、ほ場整備の実施状況をみると、77年以降ほぼ毎年何らかの事業が村内で実施されており、受益面積はトータルで54ha(93年度末時点)、受益農家が436戸となり、整備率、受益農家率共に6割強となる。また、10a当たりの事業費は事業の種類により多少の格差があるが、傾向としては年々上昇してきており、80年代前半150万円程度であったものが、近年では240万円程度になっており、事業費の上昇に伴い受益者の負担額も増加してきている。ちなみに、これまで村内のほ場整備に投入された事業費総額は7億円を超え、その73%が国・県からの補助金、17%が村財政からの負担となっている。

第17表は、村の歳出額の推移をみたものであるが、総歳出額は89年度から95年度にかけて約1.7倍の増加であるのに対し、農林業費はUR対策関連の補助事業が導入された94年度以降急激に増加し、95年度には約3.4倍となっている。したがって、91年度には7%にまで低下した総歳出額に占める農林業費の割合が、92年度以降年々上昇し、95年度には19%となっている。農家数や経営耕地面積が年々減少する中、農林業予算だけが増加していることになる。

一方、第18表により農林業費の内訳(96年度予算)をみると、農業費6.3億円(林業費を除く)のうち、土地改良や農道整備のための事業費である「農地費」が39%を占め、次いで「農業総務費」が26%、中山間型ほ場整備事業等のための「中山間地域総合整備事業費」が17%等となっており、「農業振興費」や「地域活性化推進事業費」などの主としてソフト事業を行うための予算は、すべて合わせても4%程度にしかない。また、農業費から「農業委員会費」、

第17表 O村の総歳出額・農林業費等の推移(一般会計)

(単位:100万円,%)

区 分	89年度	90年度	91年度	92年度	93年度	94年度	95年度
歳出決算額合計(1000円)	2,589	3,169	3,186	3,428	3,842	3,553	4,491
89年度を100とした指数	100	122	123	132	148	137	173
農林業費(1000円)	250	449	236	261	437	509	852
89年度を100とした指数	100	180	94	104	175	204	341
決算総額に占める農林業費の割合	9.7	14.2	7.4	7.6	11.4	14.3	19.0
一般財源に占める公債費の割合	15.8	15.1	16.1	17.5	19.1	20.5	21.2

資料: O村決算のあらまし。

第18表 O村の1996年度予算にみる農業関係予算の内訳

(単位：1000円，%)

項 目	計	(構成比)	補助金	地方債	その他	一般財源
農業委員会費	14,013	(2.2)	2,939		176	10,898
農業総務費	162,629	(25.8)				162,629
農業振興費	13,033	(2.1)	5,050		240	7,743
新生産調整推進対策事業費	948	(0.2)	800			148
農業経営基盤強化促進対策費	324	(0.1)	150			174
地域活性化推進事業費	5,516	(0.9)				5,516
農地費	243,767	(38.7)	33,660	135,000	100	75,007
中山間地域総合整備事業費	108,861	(17.3)	75,500	10,100		23,261
水と土保全対策費	50	(0.0)			50	
畜産振興費	1,307	(0.2)			2	1,305
山村等振興対策事業費	59,481	(9.4)	32,120		4,210	23,151
国土調査費	20,739	(3.3)	6,855		3	13,881
農業費小計	630,668	(100.0)	157,074	145,100	4,781	323,713
うち、事業費	433,287		147,280	145,100	4,602	136,305
	[100.0]		[34.0]	[33.5]	[1.1]	[31.5]
林業費	91,407		22,075	27,000	2,412	39,920
農林業費計	722,075		179,149	172,100	7,193	363,633

資料：O村予算関係資料。

「農業総務費」，「国土調査費」を除いた事業費（約4.3億円）の財源内訳をみると，国・県からの補助金が34%，地方債が34%，一般財源が32%となっており，概ね3者で3分の1ずつを負担する形となっている。なお，農業費にかかる一般財源（3.2億円）の配分先をみると，事業費に充てられるのは1.4億円であり，約半分が「農業総務費」となっている。また，事業費は「農地費」に55%，「中山間地域総合整備事業費」と「山村等振興対策事業費」にそれぞれ17%が配分されており，国補事業を導入している事業に，一般財源の事業費の約9割が投入されている。

以上の事例調査結果から，中山間地域の自治体の多くがそうであるように，この村においても依然としてハード面の整備を中心とした，投資型の中山間地域対策となっており，しかも，UR対策による事業種類・事業費の拡大は，この傾向をより一層強める結果をもたらしめている。このため，地域の重要な課題である，担い手確保対策や遊休農地の有効活用方策の検討等のソフト事業が，予算面あるいは行政担当者の労力面から少なからず制約されているのも事実で

ある。中山間地域農業の活性化を図っていこうとするならば、投資型事業に依拠している中山間地域対策の方向を国、市町村双方から見直していく時期にきているように思われる。

注(1) 第3図の「農林業の振興」欄に掲載した10事業の予算額はトータルで773億円であるが、生産基盤の整備に係る5事業だけで94%を占めている。また同様に本図に掲載した全補助事業（生活基盤の整備に係る事業を除く）に占める5事業の割合は82%となる。

(2) 農業地域類型別に国補事業の実施状況をみるためには、市町村別の事業額等のデータが必要となる。本分析に用いたデータは農林水産長期金融協会〔18〕によるが、同調査においては、市町村の範囲を超えて事業が実施されている公共事業は残念ながら調査の対象とはされていない。

なお、同調査の対象とされている国補事業は、非公共事業のうち、「農業構造改善」に関する15事業、「山村等振興対策」に関する10事業、「先進的農業生産対策」に関する12事業、「畜産活性化総合対策（広域事業を除く。）」に関する17事業の計54事業であり、これら54事業の補助金額は非公共事業予算額の2割強を占める。

(3) 「先進的農業生産対策」に関する事業とは、生産性向上促進対策事業、高品質生産流通合理化促進対策事業、生産高度化基礎条件整備推進対策事業、産地再編等特別整備事業、水田営農活性化対策事業等である。

(4) 田10a当たりの基盤整備資金密度に地域差がない理由としては、①平地農業地域では早い時期に事業が実施されており償還が終わったものが多い、②中山間農業地域での事業費は平地に比べ割高で返済額が大きい、等が考えられるが、基本的には農林水産省の公共事業の中で最も大きなウェイトを占める基盤整備事業費が、地域類型とは無関係に平準的に各地域に投入されている結果を反映しているものと思われる。

(5) 国補事業費の負担割合をみると、事業全体（全国）では国費47%、都道府県費5%、市町村費23%、その他（受益者等）25%となっているが、山間農業地域での実施市町村割合が高い山村等振興対策事業についてみると、国費49%、都道府県費8%、市町村費36%、その他7%となっており、市町村が負担する割合がより一層高くなっている。

(6) 農林水産長期金融協会が大臣官房企画室の委託を受け1995年度に実施した、補助事業に関する市町村アンケート結果である。なお、このアンケートの回収市町村数は2,594、回収率は80%である。

(7) 村の基幹的作目であった養蚕の衰退は著しく、80年に536戸あった養蚕農家は、85年で213戸、90年で109戸と減少し、95年には18戸となっている。このため80年時

点で214 ha あった桑園面積は、95年には40 ha となり、廃園した桑畑の多くが耕作放棄されている。これら耕作放棄された桑園は傾斜地に多く、土砂崩れ等の災害を引き起こした事例も報告されている。

- (8) この村では「ふるさと創生事業」の1億円のうち7,000万円を天文台の建設費に、残りの3,000万円は温泉発掘に使われている。温泉については発掘できなかったが、この時建設した天文台を中心に周辺地域の環境整備が進められ、総合的な施設を有する交流拠点として93年度から村直営により運営されている。

4. 財政投入効果の分析

(1) 農業活性度の計量的把握

これまでみてきたように、中山間地域の自治体には国の農業補助事業を中心とした多額の財政資金が投入されているわけだが、これら財政投入の目的は言うまでもなく地域農業の活性化を図ることにある。そこで、前述の補助事業費密度や制度資金密度等の市町村別データを用い、中山間自治体における財政投入状況の違いが、地域農業の活性化にどのように現れているかを統計分析により検討した。なお、両者の関係をみるためには、その事前作業として、まずそれぞれの市町村の農業活性化状況を計量的に把握しておく必要がある。そこで、農業の活性化が図られた結果は、地域内農家の農業所得水準や市町村の農業粗生産額に現れると仮定し、生産農業所得に関するデータから各市町村の農業活性化得点を求めた⁽¹⁾。

具体的には、中山間地域1,618市町村⁽²⁾を対象に、1戸当たり農業所得、10a当たり農業所得、専従者1人当たり農業所得、地域農業粗生産額増減率、1戸当たり農業所得増減率の5変数⁽³⁾による主成分分析を実施した。分析の結果は第19表に示したとおりであるが、第1主成分は五つの変数共に正の値を示し、94年の所得水準を示す1戸当たり農業所得、10a当たり農業所得、専従者1人当たり農業所得の3変数のみならず、地域農業粗生産額増減率でも比較的大きな値となっている。したがってこの主成分は、農業所得水準および所得動向を総合的に表す主成分（農業活性度）と解釈される。また第2主成分は、地

第19表 主成分分析の結果

(n=1618)

項 目 名	主成分負荷量		
	第1主成分	第2主成分	第3主成分
1戸当たり農業所得(94年)	0.8871	-0.2713	-0.0938
10a当たり農業所得(94年)	0.7886	-0.0992	-0.3158
専従者1人当たり農業所得(94年)	0.8496	-0.1384	0.0860
地域農業粗生産額増減率(94/89年)	0.5231	0.5006	0.6649
1戸当たり農業所得増減率(94/89年)	0.2024	0.8627	-0.4379
* 固 有 値	2.4454	1.0975	0.7498
* 寄 与 率	48.9 %	22.0 %	15.0 %
* 累積寄与率	48.9 %	70.9 %	85.9 %

注. 分析に用いたデータは、「生産農業所得統計」農林水産省統計情報部による。

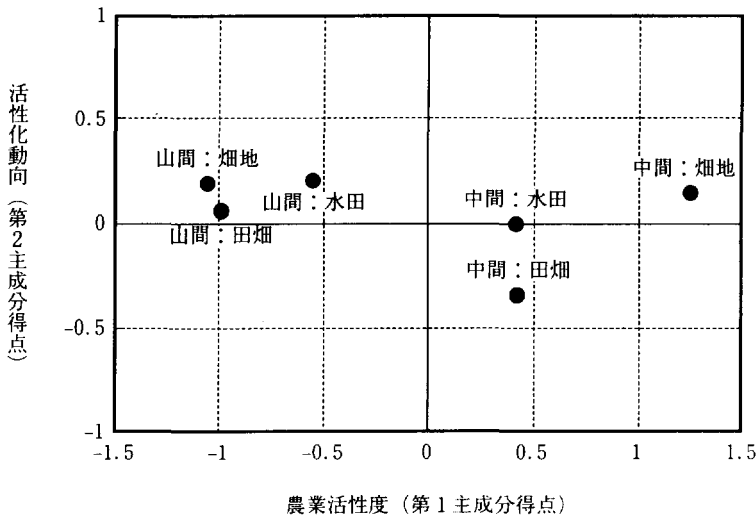
域農業粗生産額増減率と1戸当たり農業所得増減率の2変数のみが正の比較的大きな値をとっていることから、農業活性化状況の中でも、特にその動き（活性化動向）を表しているとみてよいだろう。そこで、これら二つの主成分得点を農業活性化状況を表す基準データとして用いることとした。

なお、第9図により、両得点からみた各地域の位置を確認すると、農業活性度は中間農業地域の畑地型地帯が最も高く、次いで同地域の水田型と田畑型地帯となっており、これら中間農業地域3地帯が平均を上回っている。これに対し、山間農業地域の3地帯はいずれもマイナスの得点となっており、特に畑地型、田畑型地帯で低い水準にある⁽⁴⁾。中間農業地域と山間農業地域の間に顕著な農業活性度の違いがみられる⁽⁵⁾。

他方、活性化動向は、中間農業地域の水田型が唯一平均を下回っているものの、他の地域との得点差はさほど大きくはなく、総じて地域間の格差が小さいといえる。

(2) 財政投入と地域農業の活性化

中山間地域への農業財政の投入が、地域農業の活性化状況とどのような関係を有するのかを検討するため、主成分分析により求めた二つの活性化得点と補助事業費等の財政投入密度との相関分析を実施した。なお、財政の投入状況を

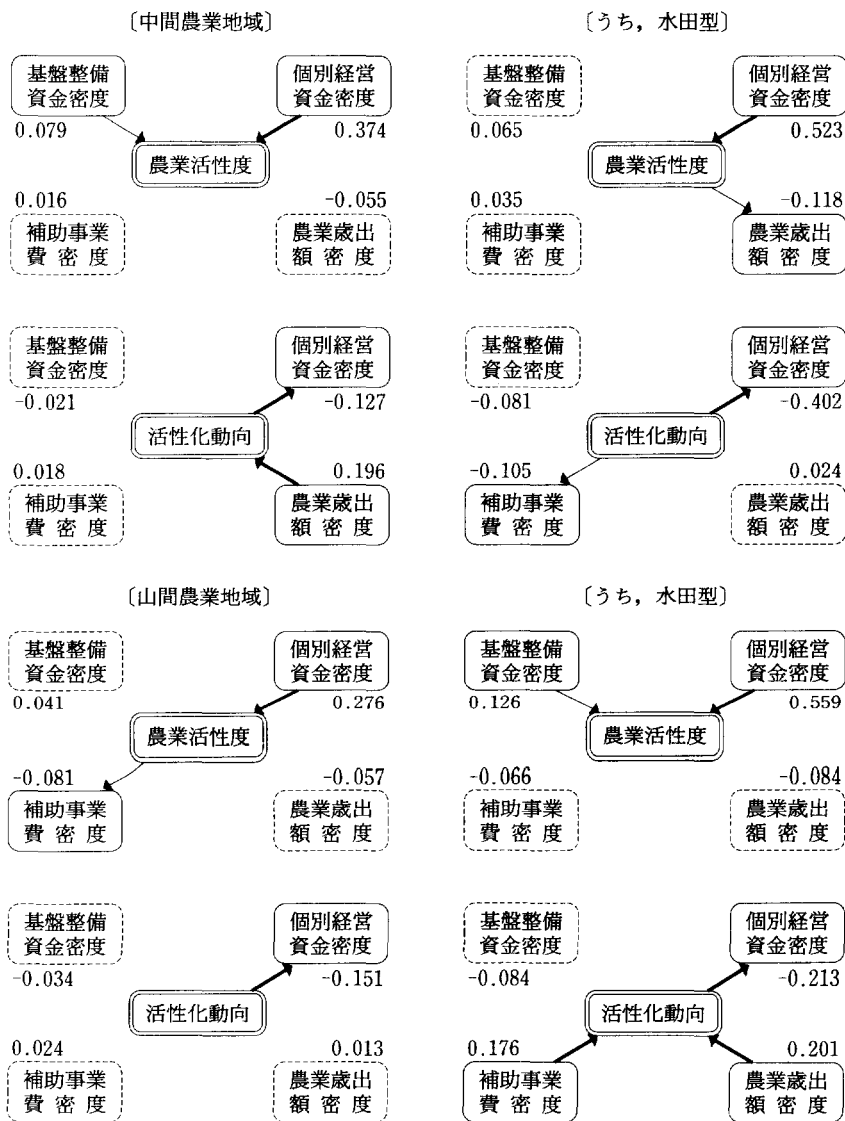


第9図 地域類型別の平均得点からみた各地域の活性化状況

表す指標は、基盤整備資金、個別経営資金の2種類の制度資金残高と非公共ハード事業費投入額および農業歳出額の4種類⁽⁶⁾であり、それぞれ販売農家1戸当たりの投入密度を用いた。また、既にみたように中間農業地域と山間農業地域では、農業活性度に著しい格差があることから、相関分析は中間農業地域と山間農業地域に分けて実施した。

相関分析の結果は、第10図に示したとおりであるが、両地域共に農業活性化状況と財政の投入状況の間に決定的に強い相関関係は確認されなかった。これは、地域農業活性化、すなわち各地域における農業所得の向上が、これら財政の投入度合いだけで規定されるものではなく、まさしく多種多様な要因が複雑に絡み合っていることを示した結果であるとも言える。しかし決定的ではないにしても、今回の分析からいくつかの注目すべき傾向が確認される。

最も特徴的なのは、中間農業地域、山間農業地域共に、個別経営資金密度と農業活性度の間に比較的高い正の相関が認められることである。特に、両地域共に水田型地帯での両者の相関は0.5以上と高くなっている。また、基盤整備



第10図 財政投入密度と農業活性化状況との相関図

注. 太線は1%水準, 細線は5%水準での有意な相関を示す。また、負の相関を示すものは、逆向きの矢印で示した。

資金密度についても、山間農業地域の水田型地帯などで弱いながらも有意な関係がみられる。総じて、制度資金が多く投入された市町村で農業活性度が比較的高くなっている傾向が窺えるのである。他方、非公共補助事業費密度について農業活性度との関係を見ると、山間農業地域で極めて弱いながらも負の相関がみられる他は、有意な関係は認められない。制度資金の場合とは異なり、財政投入の多少が市町村の農業活性度の差となって現れていないのである。

この他、活性化動向との関係を見ると、各地域共通して、個別経営資金と負の相関が認められる。制度資金密度のデータが90年時点での資金残高に基づいていることから、90年以降の資金投入状況が活性化動向に反映したかどうかについては確認することができないが、これまで制度資金の投入が比較的少なかった市町村で、相対的にこの間の活性度が高まっている傾向がみられる。また、補助事業費密度との関係では、山間農業地域の水田型地帯で農業歳出額密度と共に正の相関となっているのに対し、中間農業地域の水田型地帯では弱いながらも負の相関となっており、同じ水田型地帯でありながら異なる傾向を示している点も注目される⁽⁷⁾。

本分析に用いた補助事業費のデータは、91年から93年にかけての僅か3カ年分のデータであり、しかも公共事業費を含まない。また、補助事業の投入効果が地域農業の活性化、すなわち農業所得の向上に結びつくには、もうしばらく時間がかかるとみることもできよう。したがって、本分析結果だけをもって農業補助事業全般の投資効果についての結論を出すことができないことは言うまでもない。しかし、多くの限定条件を持つ分析結果ではあるが、総じてハード事業への財政投入に比べ制度資金の投入の方が、中山間地域農業の活性化、すなわち農家の所得向上に、より直接的な効果を挙げていることだけは間違いないとみてよいだろう⁽⁸⁾。

また、ハード事業への財政投入効果は、農業面のみならず地域経済全般に波及しているとも考えられる。今回の分析では、補助事業費が投入された後の時点での、社会経済関係の市町村別データが得られなかったため、地域経済活性度との関係を見ることはできなかった。したがって、95年国勢調査等の市町村

別結果が利用できるようになった段階で両者の相関分析を実施し、国補事業の地域経済への波及効果についても確認しておく必要がある。

- 注(1) 地域農業への財政投入は、農業の活性化のみならず地域の活性化に直接的あるいは間接的に作用している。また、農業の活性化に限定した場合でも、財政投入の波及効果は単なる所得の向上ばかりでなく、例えば労働時間の省力化効果等となって発現している場合も多い。したがって、本分析における財政投入効果は、極めて限定された条件の下での分析結果である点を留意する必要がある。
- (2) 所得規模が著しく異なる北海道の市町村(137市町村)は、本分析の対象から除外した。
- (3) 財政の投入状況によって地域農業の活性化状況に変化が生じたかどうかをみるためには、財政投入の前と後の2時点のデータを用い、農業の活性化を捉えることが必要である。今回分析で用いた国補事業のデータは91～93年度の3カ年分、制度資金のデータは90年度末の残高データであるため、89年以前および94年以降の市町村別データが必要となるが、現時点でこれら条件を満たすデータが得られるのは生産農業所得統計のみである。したがって、本分析では同統計の89年および94年データを用いた5変数を採用した。
- (4) 水田型とは水田率が70%以上の市町村であり、田畑型は同30～70%、畑地型は同30%未満の市町村である。
- (5) 中間農業地域と山間農業地域との農業活性度に大きな格差があることは、橋詰[22]において指摘したとおりであるが、農業所得関係の指標に本業農家率や若年農業就業人口率などの指標を加えて求めた農業活性度と今回の農業所得関係指標のみで求めた農業活性度による各地域の位置関係を比較してみると、今回の場合、水田型地帯(特に中間農業地域)が比較的高い活性度となった点に相異がある。
- (6) 本来、財政の投入量は一定の期間内に地域に投入されたすべてのものを対象とすることが望ましいわけだが、これら財政資金に関するデータの整備は著しく遅れている。本分析では現段階で把握可能な4指標を採用したが、補助事業費は3カ年分の投入額、制度資金は償還残高、農業歳出額は単年の実績額であり、それぞれデータの性格が多少異なっている点に留意する必要がある。
- なお、農業歳出額は、農林水産業費から林業費と水産業費を引いたものであり、94年度の実績額である。
- (7) 補助事業費密度が地域によって異なる傾向を示した要因としては、同データが多様な補助事業をひとまとめにした総額データであることが考えられる。したがって、補助事業をさらに細分して同様の分析をしたならば、もう少し鮮明な傾向が現れると推察される。

- (8) ハード事業への財政投入が中山間地域農業の活性化に影響を及ぼさない結果となったことは、見方を変えれば、今後これら整備された生産基盤を活かし地域内農家の所得向上にどう結びつけていくのか、すなわちソフト面の対策をいかに講じていくのか大きな課題となっているとも言える。

5. 中山間地域対策の今後のあり方——まとめにかえて——

中山間地域の農業構造ならびに同地域における農業対策の現状について、主に統計分析によりみてきた。その結果、①3～4割の農業シェアを占める中山間地域では、基幹農業労働力の高齢化と農地の荒廃が一段と進行している、②山間農業地域では農業所得による家計費充足率が低く、平場地域との間に大きな生産性の格差が生じている、③中山間地域では補助事業費の投入密度は高いものの、制度資金の投入密度は低い、④山間農業地域では行政主導により補助事業が展開されているが、期待された効果が得られなかった市町村も比較的多い、⑤農業制度資金の投入状況と中山間地域農業の活性化状況との間に有意な正の相関がみられる、等が確認された。そこで、これら結果を踏まえ、最後に我が国の中山間地域対策の今後のあり方について、いくつかの課題を整理し、本稿のまとめとしたい。

日本における中山間地域対策を考えていく上での課題として、まず第1に考えなければならないのは、「中山間地域農業をどのように位置づけるのか」、すなわち「中山間地域農業を維持しなければならない理由は何か」ということであろう。中山間地域の農業生産シェアは2(1)でみたように、3～4割を占め「食料生産」という視点をまったく無視することはできない。しかも同地域の中には、主に「環境保全策や国土保全」という視点から重要な役割を持つ地域が、数多く存在していることもまた事実なのである。多様な性格を有する中山間地域を、食料生産の場として重要な地域、環境・国土保全の視点から重要な地域、あるいは文化遺産として保全すべき地域等、農業の果たす役割に応じた地域の棲み分けを行うことがまず必要であろう。そのためには、施策の対象と

なる範囲の特定，すなわち地域指定のあり方についての検討が早急に求められている⁽¹⁾。なおその場合，地域によっては複数の役割を持つところも数多く存在し，また，同じ役割を持つところであっても，その重要度は地域によって大きく異なる。したがって地域指定にあたっては，統一的な枠組みの中で，各施策目標に即し重層的に行うべきであろう。

第2は，「我が国の中山間地域対策はどうあるべきか」という問題である。3での補助事業費に関する統計分析や現地調査の事例からも明らかなように，ハード事業を中心とする投資型の農業振興策のみでは，もはや中山間地域農業の維持は困難になりつつあるとみるべきだろう。もちろん生産性の向上や農地保全のための生産基盤の整備や加工・流通施設の整備，あるいは交流施設等の設置を行うための財政投入が，中山間地域に引き続き必要なことは言うまでもない。しかし，農業条件のよい平場地域と同じ経済的視点に立った農業政策手法を，生産条件の不利な中山間地域にもあてはめることには自ずと限界がある。2(2)でみたように，中山間地域における基幹農業労働力の高齢化はさらに一段と進行しており，これが農地の荒廃を招いている大きな要因ともなっている。数少ない担い手農家すら消滅しかねないのが現在の中山間地域の現状であり，中山間地域農業の活性化に寄与する様々な助成措置とともに，環境や国土保全といった社会的視点をも取り入れた新たな政策手法を，現在の中山間地域対策に加えていくための検討が求められているのである。

第3は，新たな政策手法を検討するにあたって，「EUでの条件不利地域対策に用いられている直接所得補償方式を日本に導入することが可能か，また有効な方法となりえるのか」という点である。フランスやドイツ⁽²⁾などに比べ，我が国の中山間地域は零細な兼業農家が大宗を占めており，2(3)でみたように，農業所得依存度が極めて低いという実態にある。仮に最も単純な手法として，我が国の中山間地域の農家一律に，農業所得の数十%の直接所得補償措置を講じたところで，その額は農家所得の僅か数%にしかならず，根本的な中山間地域問題の解決策とはなり得ない。

しかしこのことだけをもって，直接所得補償措置が「中山間地域問題の解決

のための有効な手法とはなり得ない」との結論を導きだすべきではない。4(4)の相関分析から、公共資本の整備を中心とするハード事業への財政投入に比べ、制度資金の投入の方が農家の所得向上や地域の粗生産額の増加に、より直接的に結びついていることが確認された。当該地域の農業活性化にとって個別営農に対する財政支援は、より直接的な効果が出やすい十分に有効な手法となり得る可能性を持っているのである。したがって、具体的には制度資金の拡充の他に、直接助成の仕組みを検討することも重要な課題となる。例えば、中山間地域における食料供給機能を維持していこうという視点に立てば、①土地利用型農業を専門的に行う営農継続可能な経営、経営意欲のあるUターン就農者や新規参入者などの個人に対し、安定的な営農を維持していくために必要な、生産条件の違いから生じる平地地域との収益性の格差分を直接的に所得補償する、②第3セクターや生産組織等、地域農業の担い手として農作業の受託や人材育成等を行う組織・集団に対し助成を行う、③①と②を組み合わせる実施する、などにより、数少ない地域農業の担い手が、同地域内で経営の継続・発展を図ることが可能となる条件をつくり出すことであろう⁽³⁾。

また一方で、国土・環境保全的な視点に立てば、異なる立地条件下で営まれる多様な農林業生産活動の継続が、地域環境の保全や国土保全に果たしている役割をどのように評価し、評価に応じた補償措置をどのような形で講じるのかも重要な課題となる。

いずれにしても、極めて多様な条件下で様々な問題が発現している中山間地域の対策は、地域の多様性に見合った柔軟な施策が求められている。したがって、地域条件に応じた担い手対策や農林地管理施策といった地域の総合的な事業計画を構築し、これに連動した形で地域に最も適合し、かつ柔軟に選択することが可能な、ソフト面、ハード面の連携のとれた事業の実施が必要であろう。既に都道府県や市町村レベルでは、国のプログラムのみでは対応できないところを、地域の実情に見合った直接所得補償に近い形の独自施策を作り、対応しているところも少なくない。しかし問題はこれら地方自治体の財政力だけでは、地域問題を根本的に解決するに十分な対応が図れないところにある。地方自治

体レベルで地域の実情に即した最も有効な施策を作り、これに国が一定の財政支援を行うような仕組みを構築することも検討すべきであろう。

第4は、これら所得補償を実施するとした場合、同時に「財源をどこに求めるか」という問題である。EUの場合、価格支持に使っていた財源を直接所得補償の財源へと転換していったわけだが、日本の場合は、価格支持に関する予算額は年々減少しており、95年度では農林予算全体の1割程度を占めているに過ぎない。しかも現在の価格支持を受益している農家は、その多くが平場地域の農家であるわけだから、削減分がたとえ直接所得補償に向けられることになったとしても、条件不利地域対策の予算額として確保することは極めて困難であると考えられる。3(1)でみたように、我が国の中山間地域対策事業は、極めて多くの省庁にまたがって実施されている。これら各省庁バラバラの政策を、総合的な施策へと是正していくという観点に立つならば、農林予算のみならず国家財政全般の中でどう対応するのかも検討されなければならないだろう。

第5は、「直接所得補償を導入するとした場合の理由づけ」の問題である。消費者負担の価格支持とは異なり、所得補償は納税者負担となる。当然ながら国民のコンセンサスを得ることが必要となるわけだが、食糧安全保障の観点、防災・国土保全の観点、美しい景観・環境維持の観点からの整合のとれた説明が必要となることは言うまでもない。また、補償を受ける者あるいはそれらの集団の側からみれば、補償額がいったい何の対価なのかをはっきりさせることが必要となろう。それは、例えば、国土保全の役割を担った対価であってもよいし、美しい農村景観を維持している対価であってもよい。いずれにしても整合のとれた理論づけが必要なのである。

この他にも、今回まったく触れなかったが、林業・森林問題への対応も重要な課題として残っている。中山間地域の農家はその多くが「農家林家」であることを考えれば、生産活動のみならず資源管理という面からも、農と林を一体的に捉えた対策を考えていく必要があるだろう。また、先行的に新たな施策対応の試みがなされている、地方自治体での活性化効果等の分析を通じ、中山間地域、特に問題の山積する山間農業地域における、多様な地域性に対応した施策方向

の検討を具体的に行うことも、引き続き残された研究課題である。

- 注(1) 中山間地域の新たなゾーニング手法についての具体的な事例としては、例えば福与〔23〕などがある。
- (2) EUにおける条件不利地域対策の現状については、市田〔2〕および石井〔1〕を参照。
- (3) 第3セクター等への支援については後藤〔15〕、小田切〔10〕、柏〔12〕においても指摘されている。またこの他の直接所得補償措置として、荏開津・生源寺〔5〕は、土地改良負担の軽減を通じた所得補償措置の実施を提言している。

〔参 考 文 献〕

- 〔1〕 石井圭一「フランスにおける直接所得補償と条件不利地域」(『秋季特別研究会「条件不利地域対策の行方——日欧の比較——」資料』, 農業総合研究所, 1996年)。
- 〔2〕 市田(岩田)知子「ドイツにおける条件不利地域対策の行方」(『秋季特別研究会「条件不利地域対策の行方——日欧の比較——」資料』, 農業総合研究所, 1996年)。
- 〔3〕 宇佐美繁「農業構造の変化と農地荒廃」(農政調査委員会編『農業構造変動と担い手・農地管理』, 1996年)。
- 〔4〕 荏開津典生「中山間地域研究の課題」(農林漁業金融公庫編『中山間地域の農林業と定住条件』長期金融77号, 1995年)。
- 〔5〕 荏開津典生・生源寺真一『心豊かなれ日本農業新論』(家の光協会, 1995年)。
- 〔6〕 大内力「中山間地域問題とその対策」(大内力・梶井功編『中山間地域対策』日本農業年報40, 農林統計協会, 1993年)。
- 〔7〕 大野晃「現代山村の危機とその再生」(『村落社会研究』30号, 農山漁村文化協会, 1994年)。
- 〔8〕 小川全夫「中山間地域における政策展開と課題」(農政調査委員会編『中山間地域の振興と支援方策』, 1996年)。

- [9] 小田切徳美「中山間地帯農業の構造」(農林行政を考える会編『日本農業』, 農林統計協会, 1993年)。
- [10] 小田切徳美『日本農業の中山間地帯問題』(農林統計協会, 1994年)。
- [11] 柏雅之『現代中山間地域農業論』(御茶の水書房, 1994年)。
- [12] 柏雅之「内発的地域発展のための主体形成と公的支援」(『公庫月報』12月号, 農林漁業金融公庫, 1996年)。
- [13] 神山安雄「中山間地域問題」(農林行政を考える会編『日本農業』, 農林統計協会, 1993年)。
- [14] 国土庁地方振興局過疎対策室『新過疎対策ハンドブック』(ぎょうせい, 1994年)。
- [15] 後藤康夫「E Cの条件不利地域政策が示唆するもの」(大内力・梶井功編『中山間地域対策』日本農業年報40, 農林統計協会, 1993年)。
- [16] 中山間地域対策研究会『中山間地域対策ハンドブック』(大成出版社, 1995年)。
- [17] 農政ジャーナリストの会「どうする, 中山間地域対策」(『日本農業の動き』No.105, 農林統計協会, 1993年)。
- [18] 農林水産長期金融協会『地域活力に及ぼす市町村財政の役割に関する調査』(平成5年度～7年度農林水産大臣官房企画室委託調査, 1994年～1996年)。
- [19] 農林水産長期金融協会『農山村地域の活性化と農業金融の役割に関する調査報告書』(平成4年度農林水産省経済局委託調査, 1993年)。
- [20] 農林水産省統計情報部『農業地域類型からみた日本の農業』(1992年)。
- [21] 橋詰登「山間農業地域における地域活性化戦略と担い手対策」(『農総研季報』No.25, 農業総合研究所, 1995年)。
- [22] 橋詰登「中山間地域における地域活性化の現状と農業活性化要因」(『農業総合研究』第50巻2号, 農業総合研究所, 1996年)。
- [23] 福与徳文「中山間地域の「耕境」判定に関する一考察」(『農業および園芸』第70巻1号, 2号, 1995年)。
- [24] 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』(岩波書店, 1996年)。

〔付 記〕

本稿は、本研究所が1996年12月3日に開催した秋季特別研究会（共通テーマ：条件不利地域対策の行方——日欧の比較——）において報告した内容を中心にとりまとめたものである。当研究会においてコメンテーターを務めて頂いた奥野和夫農林水産大臣官房企画室参事官、吉田俊幸高崎経済大学教授、福士正博東京経済大学助教授の3名の方からは数多くの貴重なコメントを頂いた。また、当日座長を務めて頂いた田畑保農業構造部長、吉永健治海外部ヨーロッパ研究室長をはじめとする多くの方々に「条件不利地域研究会」を通じ、半年以上の長きにわたってサポート頂いた。そして、本稿のとりまとめにあたっては、島本富夫企画連絡室長、香月敏孝室長、伊藤順一主任研究官から多くの有益な御教示を頂いた。記して感謝の意を表したい。

〔要 旨〕

中山間地域対策の現状と今後の課題

橋 詰 登

本稿は、近年における中山間地域農業構造の変化の特徴と国補事業を中心とした農業振興施策の実施状況およびその効果を統計データに基づいて検討し、現在中山間地域で展開されている各種の農業振興策が、我が国の中山間地域問題を解決する方策となり得るのかどうかを検証すると共に、新たな施策対応の可能性とその問題点について検討を行うことを課題とした。

まず始めに、中山間地域農業を存続させる必要性とも関連して、同地域における農業生産資源等のシェアや農業構造の変化、更には農家経済の特徴についての検討を行った。その結果、3～4割程度の農業シェアを占める中山間地域では、基幹農業労働力の高齢化と農地の荒廃が一段と進行していることが、また、農家経済の分析からは、特に山間農業地域で農業所得による家計費充足率が低く、かつ、平場地域に比べ生産性に大きな格差があることが確認された。

次に、これら実態を踏まえた上で、我が国の中山間地域対策の仕組みを四つの目標課題に即し整理した後、中山間市町村における農業振興施策の現状を、国補事業費や制度資金残高のデータからマクロ的に分析した。これら分析からは、中山間地域では補助事業費の投入密度は高いものの、制度資金の投入密度が低く、補助事業を主体とした農業振興が図られていること、また、事業の導入にあたっては行政主導型となっており、期待された効果が得られなかった市町村が、山間農業地域に多いことなどが明らかとなった。

更に、これらの財政投入が地域農業の活性化に結びついているかどうかの検討を相関分析によって試みた。その結果、農業活性化度と制度資金の投入密度との間には正の相関が認められたが、補助事業費密度との間には有意な相関はみられなかった。

以上の結果を踏まえ、最後に我が国の中山間地域対策の今後のあり方、特に新たな施策対応をめぐる課題を①中山間地域農業をどのように位置づけるのか、②我が国の中山間地域対策は現状の手法のままでよいのか、③EUでの条件不利地域対策に用いられている直接所得補償方式を日本に導入することが可能か、また有効な方法となりえるのか、④直接所得補償の財源をどこに求めるか、⑤直接所得補償を導入するとした場合の理由づけをどうするのか、の5点に整理しそれぞれ課題提起を行った。