# 低米価時代を見据えた新たな中山間地域政策の必要性

Needs of New Policy for Hilly and Mountainous Area Implications for Low Rice Price in Japan

# 小川真如\*

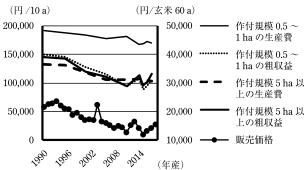
(Ogawa Masavuki)

## I. はじめに

本研究は、代表的な中山間地域政策である中山間地域等直接支払制度について、低米価時代を見据えた場合の制度的限界と、それを補う新たな政策の必要性を提示する。米価に着目する理由は次のとおりである。

まず米の生産調整との関連である。2000年度に開始された中山間地域等直接支払制度は、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」(2015年施行)が位置づける日本型直接支払制度の一翼を担うほか、疲弊しつつある中山間地域を活性化させる政策として現場の評価が高い。一方、政策理論の整合性への疑問なども指摘されてきた」。とくに、米の生産調整に代表される水田政策との整合性は、棚上げ状態のままで政策が開始された経緯がある。さらに近年では、国主導の米生産調整が2018年産より廃止されるなど、水田政策や米価の先行きが不透明な中で、米の過剰生産による低米価の可能性も危惧されている。

次に、米の生産費・粗収益・販売価格の推移をみてみよう(図-1)。長期的傾向として、稲作農家では作付規模に関わらず生産費が低減しているが、米価が下落基調であるため、生産費の低減と粗収益の減少が併進している。近年では米価が下げ止まっていると判断

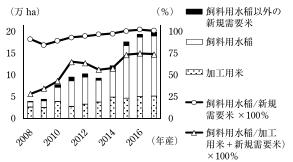


資料:農林水産省「米生産費の全国作付規模別・年次別比較」,同「米を めぐる関係資料 (2018年7月)」より筆者作成。

注:生産費は全算入生産費, 粗収益は主産物, 販売価格は包装代・税込 みの値である。

図-1 米の生産費・粗収益・販売価格の推移(全国)





資料:農林水産省「新規需要米等の用途別作付・生産状況の推移」(実績 ベース)より筆者作成。

図-2 新規需要米および加工用米の生産面積の推移

する余地もあるが、非主食用米による転作の増加傾向に注意が必要である。とくに、補助金に大きく依存する飼料用米と稲発酵粗飼料用稲(以下、「飼料用水稲」という)の生産が急増した(図-2)。飼料用水稲の生産は、米の生産調整や米価下落の食い止めに貢献しているため、仮にその補助政策を即時に廃止した場合には、米価が下落する蓋然性が高いと考えられる。

中山間地域の水田農業の将来ビジョンを描くには, さらなる低米価の可能性を想定した場合の検討が欠か せず,目下,米の需給調整に貢献している飼料用水稲 政策と現行施策の関係性も整理しておく必要がある。

### II. 中山間地域等直接支払制度と田の関係性

戦後日本の条件不利地域政策の端緒は、土地改良を主軸とした急傾斜地帯振興臨時措置法、湿田単作地域農業改良促進法などの5つの時限法である。1951~53年に施行され約20年後に廃止された。廃止理由の1つは、対象範囲が総花的で国土の95%に及び、法律の存在価値が薄かったためである³。なんらかの条件不利性を抱えていることは、当時の土地改良の実施状況からみて、全国各地で共通したのである。

食糧増産が急務であった時代の政策と,2000年に登場した中山間地域等直接支払制度とは、単純に比較できない。その理由は、農村地域政策への時代的要請、農業基本法と食料・農業・農村基本法の違いな

中山間地域等直接支払制度,条件不利地域政策, 生物化学的条件不利性,飼料用米, 稲発酵粗飼料

水土の知 86 (11) 1001

ど、枚挙できる。ただ、対象範囲と使途に着目する と、上述した5つの法律は、広範囲に対して限定的使 途(主に土地改良)による地域振興を企図した一方、 中山間地域等直接支払制度は対象の地域や農地を限定 し、交付金の使途を地域の裁量に任せて地域振興を企 図する政策枠組みである、という特徴を指摘できる。

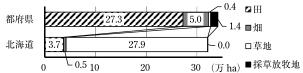
まず、対象となる地域や農地は、特認などの柔軟な基準があるが、基本的に農地の地目や傾斜によって単価が決められる。具体的な交付金の金額や対象行為は、加算措置によって異なるが、地目別の交付単価のベースは、制度開始から現在まで変化していない。交付金額は田の急傾斜(1/20 以上)が21,000 円/10 a と最も高く、採草放牧地の緩傾斜(8°以上)が300円/10 aと最も低い。交付金額の水準は、平地地域との生産費格差の8割補塡を基本的として設定されており、交付金の使途は、集落協定や個別協定に基づき、地域の実情に応じた幅広い取組みに活用できる。

このように、中山間地域等直接支払制度は生産費に着目した際の平場地域との格差補填という手法によって、農業生産活動の継続や耕作放棄地防止を支援して多面的機能の発揮を促進している。このため、所得格差問題は範疇でなく視座から除かれている<sup>2)</sup>。したがって、収入面、たとえば、米価変動や米価下落のインパクトに対抗する効果はもっていないのである。

このほか、水田農業との関わりの特徴としては、まず、地目が田の農地が多い地域ほど交付金を多く受け取りやすいため、田との結びつきは強いといえる。一方で、交付金は集落の維持活性化に自由に使用できるため、実際の稲作との結びつきは必ずしも強くない。

この政策枠組みの背景には、WTO農業協定を踏まえたデカップリング政策としての強い配慮がある<sup>4</sup>。とくに、稲作や米価に関わる「米の生産調整との整合性」は農林水産省「中山間地域等直接支払制度検討会」(1999年1~8月)で主要論点とされながらも明確な結論が出なかった。そして、農政全体の整合性を図るために、両政策の関連付け(生産調整未達成者へのペナルティ措置など)が行われた後、戸別所得補償モデル対策の新設を機に両政策の関連付けが廃止された。

以上より,中山間地域等直接支払制度は,多面的機 能や生産費格差を根拠とした枠組みであるが,稲作と



資料:農林水産省「2017 年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」よ り筆者作成。

図-3 中山間地域等直接支払制度の地目別交付面積

いう行為や米価,需給調整との関連は希薄といえる。 とはいえ,都府県では交付面積34万haのうち田が約8割と大宗を占める(図-3)。米価下落は、これに対抗し得ない中山間地域等直接支払制度の限界としても、多くの地域に影響を与えるといえるのである。

# III. 生産条件の不利性からみた米価下落のインパクト

中山間地域に限らず営農に影響する米価下落について、III.では条件不利性に着目してさらに検討する。

日本の条件不利地域政策をめぐる議論には、工学的 (M) 技術と生物学的・化学的 (BC) 技術に概念を分けて検討する場合がある。M 技術は機械利用に代表される労働節約的な技術であり、規模の経済が働きやすい。BC 技術は土壌や用排水、温度、種子、肥料、薬剤などの土地生産性に関わる技術である<sup>5)</sup>。なお、M 技術と BC 技術は理論立てて考える際の便宜的な分類である。湿田の乾田化が、牛馬耕や機械の導入に関わる M 技術であると同時に、土壌環境を改善する BC 技術でもあるように、両技術は相互連関性をもっており、ともに土地改良と密接に関係している。

この両技術と兼業アクセスから条件不利地域の類型を示したモデルに表-1がある。タイプ1は規模拡大に強い制約が働く中山間地域などであり、タイプ2は北海道の草地型酪農地帯など、タイプ3は道路の最奥部に位置する山村集落などが該当する。兼業アクセスが良好でBC条件不利な地域は、農業上の肥沃度が高い地域に高密度社会が形成された歴史から、数多く存在しないと考えられる。として空欄とされた<sup>6</sup>。

こうした条件不利地域の整理は、日本の条件不利地域政策を議論する上での重要なメルクマークとなり、とくに都府県の中山間地域政策を研究する上で、田の傾斜や小区画といった M 条件不利性に着目した研究が蓄積された<sup>2),7)</sup>。これは、中型機械化体系の普及や大型機械化体系の萌芽という農法的段階において、規模の経済が働きやすい M 技術の果たす役割がとくに重視されたためである。とくに田は、湛水時に水平面の確保が必要であり、傾斜条件が、区画規模や農地集積、機械作業の容易さに大きく影響するのである。

そして、中山間地域等直接支払制度は、都府県において基本的に M 条件不利性が対象であり、BC 条件不利性の格差の緩和まではカバーしていないのである。

表-1 条件不利地域の類型の1パターン

	M 条件不利	BC 条件不利
兼業アクセス良好	タイプ 1	_
兼業アクセス不利	タイプ 3	タイプ 2

資料:生源寺6)を引用し、一部を筆者が改変。

BC 条件不利な例として湿田を想定し、再生産でき ないほどの低米価を想定すると、 稲作以外の作物はレ ンコン、ジュンサイ、クワイ、チョロギなどに限定さ れるため、経営上の選択肢が少ない。また、兼業先で 所得をさらに確保して稲作を継続した場合も、米需給 の全体の緩和やさらなる米価下落の引き金となるた め、結果的に営農環境の悪化を招き得る。このような 影響は、兼業アクセスとは独立した要因である BC 条 件不利性によってもたらされるものである。稲作にし か向かない田は、稲作可能な条件であれば他地域と同 様に稲作可能という面で、BC 条件不利性の格差は大 きく顕在化しない。しかし、低米価条件や田に占める 稲作割合が減少する局面では、BC 条件不利性の格差 が作物選定の容易さなどとして顕在化するのである。

以上より、湿田などにより稲作以外が困難という BC 条件不利性は、兼業アクセスが良好であっても、 低米価条件において営農に強い影響を与えるといえ る。条件不利地域の類型モデルでいえば表-2に示し たタイプ4の部分である。とくに中山間地域の湿田で は、低米価条件において、傾斜による M 条件不利に加 えて、稲作以外が困難という BC 条件不利による条件 不利性の二重苦(表-2)が深刻な課題となる。

なお, 表-2 でタイプ 4 とした部分は, 表-1 におい て農業の肥沃度と社会形成の関連性を理由に空欄で あった。これは、かつての条件不利地域の類型モデル が、再生産可能な米価水準を暗黙の前提としていたた めと考えられる。実際には、兼業アクセスが良好で あっても稲作にしか向かない地域は、無視できるほど 少なくないと考えられる。なぜならば、日本社会や農 村集落の形成において、米の高い人口扶養力が果たし た役割が大きく、その際の農業の肥沃度は稲作の生産 性が重要な指標となるためである。かつて地域社会を 形成した段階の農地の肥沃度が、国際化も進む現代の 肥沃度と同程度の相関や優位性をもつとはいい切れな い。とくに、田が稲作専用の基盤であった時代とは異 なり、米の需要減少下の現代では、稲作以外の作物を 生産できるか否かが、低米価への対策の容易さや、畑 作物を含めて特色ある農産品を多様に生産できるか否 か、などの経営の限界に影響しているのである。

## IV. 飼料用水稲の意義と生産実態

飼料用水稲は米の需給調整に貢献するとともに、湿

表-2 低米価時代における条件不利性の二重苦

	M 条件不利	BC 条件不利	
兼業アクセス良好	タイプ1	タイプ 4	<b>→</b>
兼業アクセス不利	タイプ 3	タイプ 2	

の二重苦

資料:表-1 に加筆して筆者作成。

低米価時代にお ける条件不利性 田での生産事例®がある。III.までの整理を踏まえる と BC 条件不利性の格差を緩和する意義もあるといえ る。全国的な生産実態を分析する際は、属地的把握が 望ましいがサンプル数が少なくなりがちであるっ。こ のため簡易的に属人的把握である 2015 年農業センサ スを用い、飼料用水稲の生産の有無について、統計 データが有効である旧市区町村を対象に比較した。

まず、水田率(田畑面積に対する田面積の割合)が 高い旧市区町村ほど、飼料用水稲の生産がある確率は 高い (表-3)。さらに、農業地域類型や10年前の田の 不作付率(「何も作らなかった田」/(「田面積」-「稲を 作った田」) ×100%) 別に着目すると、都市的地域か ら山間農業地域に至るまで、かつて田の不作付率が 75%以上と高かった旧市区町村では飼料用水稲の生産 が有意に少ない(表-4)。また中山間地域では、不作 付率 50%以上 75%未満であった旧市区町村では、飼 料用水稲の有無の割合について有意差が認められな かった。平地農業地域では、不作付率 50%以上 75% 未満と不作付率が高かった地域で飼料用水稲が有意に 多いが、全国的には、飼料用水稲が不作付け解消に貢 献している明確な傾向は認められない。とくに、飼料 用水稲の生産がある旧市区町村数の割合は、不作付率 が低かった平地農業地域で高く、不作付率が高かった 中山間地域で低いという傾向がある。

BC 条件不利や、条件不利性の二重苦となる具体的 な地域や数量的把握は今後の課題である。ただ、田の 不作付率が BC 条件不利性による転作の困難さに大き く起因すると考えるならば、飼料用水稲は米の需給調 整のみならず BC 条件不利性の格差を緩和する効果が あるといえる。しかし分析結果は、その効果が発揮さ れている地域が限定的であることを示している。

#### V. おわりに

中山間地域等直接支払制度は, M 条件不利性による

表-3 水田率別にみた飼料用水稲の生産がある旧市区町村数 n = 10,371

		水田率		
		30%未満	30~70%	70%以上
飼料用水稲の生産 あり	旧市区町村数 調整済み残差	381 -24.9**	1,822 425**	3,697 13.2**
飼料用水稲の生産 なし	旧市区町村数 調整済み残差	1,051 24.9**	1,199 -4.5**	2,221 -13.2**
飼料用水稲の生産がある旧市区 町村数割合		27%	60%	62%

資料:農林業センサス(2015年)より筆者作成。

注1: 水田面積の都道府県間の差を踏まえ、北海道、東京都、大阪府、和 歌山県、神奈川県、沖縄県を除く41 府県を対象とした。

2: χ²乗検定の結果, 1%水準で有意差がみられた。調整済み残差の - 値は期待度数以下を示す (\*\*: p<0.01)。

表-4 地域別・田の不作付率(2005年)別にみた飼料用水 稲の生産(2015年)がある旧市区町村数

稲の生産(2015 年)がある旧市区町村数				
<都市的地域>				n = 2,469
	I	田の不作付	率(2005年	)
	25%未満	25%以上 50%未満	50%以上 75%未満	75%以上
飼料用水稲 旧市区町村数 の生産あり 調整済み残差	263 4.5**	360 3.7**	276 -1.0	237 -6.7**
飼料用水稲 の生産なし 調整済み残差	213 -4.5**	334 -3.7**	347 1.0	439 6.7**
飼料用水稲の生産がある 旧市区町村数割合	55%	52%	44%	35%
<平地農業地域>				n = 2,833
	1	田の不作付	率(2005年	)
	25%未満	25%以上 50%未満	50%以上 75%未満	75%以上
飼料用水稲 旧市区町村数	901	677	384	140
の生産あり 調整済み残差	5.2**	3.6**	-2.7**	-10.5**
飼料用水稲 旧市区町村数	233	183	167	148
の生産なし 調整済み残差	-5.2**	-3.6**	2.7**	10.5**
飼料用水稲の生産がある 旧市区町村数割合	79%	79%	70%	49%
<中間農業地域>				n = 3,342
	1	田の不作付	率(2005年	)
	25%未満	25%以上 50%未満	50%以上 75%未満	75%以上
飼料用水稲 旧市区町村数	497	791	437	160
の生産あり 調整済み残差	3.3**	7.5**	-0.9	-12.8**
飼料用水稲 旧市区町村数	312	427	358	360
の生産なし 調整済み残差	-3.3**	-7.5**	0.9	12.8**
飼料用水稲の生産がある 旧市区町村数割合	61%	65%	55%	31%

1D th 12 14 14 1	双口1 口				
<山間農業:	地域>				n = 1,863
		田の不作付率(2005 年)			)
		25%未満	25%以上 50%未満	50%以上 75%未満	75%以上
	旧市区町村数	260	336	134	94
の生産あり	調整済み残差	3.6**	4.2**	-1.7	-7.5**
	旧市区町村数 調整済み残差	251 -3.6**	327 -4.2**	200 1.7	261 7.5**
		-3.0	-4.2	1.7	7.5
飼料用水稲の生産がある 旧市区町村数割合		51%	51%	40%	26%

資料:農林業センサス (2005年, 2015年) より筆者作成。

注1:対象は、表-3の注1に記した41府県である。

 $2: \chi^2$ 乗検定の結果、各地域について 1%水準で有意差がみられた。 調整済み残差の – 値は期待度数以下を示す (\*\*: p<0.01)。

生産費格差に着目して対象地域を絞った条件不利地域政策である。将来さらなる低米価を見据えるならば、中山間地域等直接支払制度では補正できないBC条件の不利性や,低米価時代の地域資源活用,財政支出の効率化が課題となる。水田転作を契機に,水田の汎用化や地下水位制御システム(FOEAS)などの技術開発・普及は進められてきたが,条件不利性と明確に関連付けた展開ではない。BC条件不利性を抱える地域は中山間地域に限らないが,本研究で指摘したように,低米価条件において中山間地域の湿田で条件不利

性が二重苦となることを踏まえれば、該当する地域や 圃場での営農継続を支援するための積極的な水田汎用 化技術の普及や、それを促す追加的政策が求められる。

また、BC条件不利性の格差緩和に、全国一律的な 飼料用水稲振興施策が果たす効果も大きいと考えられ るが、統計分析の結果、十分な貢献はみられなかった。 この理由には、終戦直後の条件不利地域政策と同様 に、全国各地で同様に補助金を受給できるため、BC 条件不利性の格差緩和のような地域限定的な効果が薄 められていることが考えられる。中山間地域等直接支 払制度ではBC条件不利性を補正できないことに着目 すれば、その制度的限界を補う意味でも中山間地域の BC条件不利な地域に対象を絞った飼料用水稲振興政 策も検討すべきである。対象を絞ることは財政支出の 効率化につながるほか、中山間地域は畜産経営の 57%が所在する地域でもあり、耕畜連携についてもよ り貢献すると考えられ、低米価時代を見据えた新たな 中山間地域政策の一方策として提案できる。

### 引 用 文 献

- 橋詰 登:農村地域政策の体系化と政策課題、農業経済研究88(1)、pp.83~98 (2016)
- 2) 柏 雅之:条件不利地域再生の論理と政策,農林統計協会,pp.19~33,140~151 (2002)
- 3) 特殊地域農業振興対策 20 年史編さん委員会:特殊地域農業振興対策史,農林省農政局,pp.134~135 (1972)
- 4) 山下一仁: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,pp.81~155 (2001)
- 5) 大川一司:経済発展と日本の経験, 大明堂, pp.203~274 (1976)
- 6) 生源寺真一:農業の非市場的要素と政策デザイン,農業問題の経済分析(奥野正寛・本間正義編),日本経済新聞社,pp.87~113 (1998)
- 7) 橋口卓也:条件不利地域の農業と政策,農林統計協会, pp.13~17 (2008)
- Ogawa, M.: Current methods of price formation for new-demand rice distribution and relevant issues, Paddy and Water Environment 14(4), pp.509~520 (2016)
- 9) 小川真如:選択制の生産調整制度における水田利用の地域 比較, 人間科学研究 29(1), pp.17~22 (2016)

〔2018.9.25.受理〕

小川 真如(正会員)



1986年 島根県に生まれる

2009年 東京農工大学農学部(農業経済学)卒業 2012年 東京農工大学大学院農学府修士課程修了 (社)全国農業共済協会

2017年 早稲田大学人間科学研究科博士後期課程 (地域資源論) 修了

(一財)農政調査委員会調査研究部 現在に至る