

中山間地域等直接支払制度における地方裁量主義および 予定調和論の現状

—熊本県阿蘇市における制度運用の事例—

竹内 亮¹⁾・石田 萌²⁾

¹⁾ 福岡女子大学国際文理学部

²⁾ 元福岡女子大学国際文理学部

How do the “local discretion” and “pre-established harmony” of Japanese direct payment measures
for hilly and mountainous areas work?

—A case study in Aso city, Kumamoto Prefecture, Japan—

Ryo TAKEUCHI¹⁾ and Moe ISHIDA²⁾

¹⁾²⁾ *International College of Arts and Science, Fukuoka Women's University*
1-1-1 Kasumigaoka, Higashi-ku, Fukuoka 813-8529, Japan

(令和5年3月22日受理)

1. はじめに

1.1 中山間地域等直接支払制度の目的と課題

本研究では、熊本県阿蘇市の草地・採草放牧地を事例として、中山間地域等直接支払制度の運用状況を、制度設立の目的と照らし合わせて分析する。

中山間地域等直接支払制度（以下、中山間直接支払制度）は、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」による3つの日本型直接支払制度の一つである。他の2つの直接支払制度である「多面的機能直接支払制度」、「環境保全型農業直接支払」に先駆けて、2000年度より実施されてきた。中山間直接支払制度の目的は、「耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、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、農業生産の維持を図りつつ、多面的機能を確保すること」である（農水省2020）。同制度は5年に一度、評価と見直しが行われており、2020年度からは第5期が実施されている。

中山間直接支払制度は、条件不利地における農業生産の支援だけでなく、農業生産を通じた多面的機能の維持・発揮も目的としている。これは「予定調和論」と呼ばれ、生産活動の維持の結果として多面的機能が維持さ

れるという考えである。

中山間直接支払制度については、政策の変遷および成果と課題について研究の蓄積がある。小田切（2005）は、本制度の画期的な特徴として「地方裁量主義」と「集落重点主義」を指摘している。「地方裁量主義」とは、中山間地域の実情に合わせて、対象地域や対象行為の策定において地方自治体の裁量が重視されている点である。「集落重点主義」は、同制度が集落を単位とした集落協定を結んだ農業者等を交付の対象者としており、農村の地域コミュニティの協働を促進することを狙いとする点である。橋詰（2016）は、制度の重要な変化として、2005年度の2期から集落マスタープラン（集落の将来計画）の作成の必須化、単なる農業生産のための管理活動では支払いが従来の単価の8割となり、集落としての生産体制の整備が求められるようになるなど、農業生産条件の不利の補償という農村政策の側面が弱まり、生産性の向上や持続性の向上といった農業構造の改革の性質が強くなってきたことを指摘している。

中山間直接支払制度の成果についても研究が行われてきた。Takayama et al.（2020）は、差の差分法により、制度導入による耕作放棄地の変化を定量的に分析し、集落協定に参加した農家において耕作放棄地の面積が減少していることを明らかにしている。橋詰（2016）は、中山

間直接支払制度導入は、耕地面積の減少が緩やかになった点に加えて、寄合の開催回数といった集落活動の促進にも効果があったことを明らかにしている。事例研究では、岸岡・伊藤(2014)が本研究と同様の草地を事例に、中山間直接支払制度が不可欠な収入源として畜産生産者を支えており、将来的な自主財源確保に向けた事業の資金源として機能していることを明らかにしている。林(2013)は、期毎の集落協定の変化の事例分析を通じて、第3期からの小規模・高齢化集落支援加算や、体制整備における「集团的サポート型」の創設という制度変化に適応した協定が、集落同士の連携を緊密化し、取り組み拡充のための資金的な裏付けを得たことを分析している。

政策の成果が明らかとなってきた一方で、課題も指摘されている。一つは「予定調和論」の妥当性についてである。飯國(2015)は、日本の農業を取り巻く環境が変化する中で、生産規模の維持という予定調和論の前提が成立し難くなっているため、地域ごとの農業の特徴に応じて、生産と環境保全を切り分ける必要性を指摘している。橋詰(2016)は、中山間直接支払制度の今後の運用において、日本型直接支払における多面的機能交付金との類似性を念頭に、中山間直接支払制度の役割を明示することの必要性を指摘する。

「条件不利地に対する補償」と「集落活動」の二面性のバランスも論点となっている。農政ジャーナリストの会(2020)は、中山間直接支払制度が頭打ちの状況であり、集落そのものが弱体化する中において、集落の住民に資金を与えて農業を継続してもらう直接支払の手法の限界を指摘している。

1.2 事例分析の視座

本研究では、熊本県阿蘇市の草地・採草放牧地における中山間直接支払制度を分析対象とする。阿蘇市は全域が制度の対象であり、草地・採草放牧地では主に畜産が行われている。

事例において以下の2点を分析する。1点目に制度における、「地方裁量主義」の実態である。先行研究では集落協定に焦点があたってきた一方で、地方自治体がいかに地域の特色に合わせた対応を行い、制度を運用しているのかについての分析が、課題として残っている。本研究事例の阿蘇の草地・採草放牧地は、牧野組合によって入会地として管理されてきた。これは個人や法人が管理する田畑と比べて特殊な形態である。また草地・採草放牧地は広大な草原として、農業生産のみならず重要な観光要素となっている。こうした特殊性への対応としてどのように自治体の裁量が発揮されているのかを分析する。

2点目に先行研究でも指摘されている「予定調和論」の妥当性である。農業生産の維持と多面的機能の維持が現場においてどのように関係しているのかについて分析する。中山間直接支払制度においては採草放牧地の単価が人工草地と比較して交付単価が低く設定されているが、多面的機能の観点からは採草放牧地は重要な役割を持っている(高橋2006)。草地・採草放牧地における農業生産の維持と、多面的機能の維持が、生産者においてどのように位置づけられているのかに着目する。

2. 調査地の概要と研究手法

2.1 阿蘇市における草地・採草放牧地

熊本県阿蘇市は九州の中央に位置し、カルデラ地形の外輪に広大な草原を有している。本稿における「草原」は、草地と採草放牧地により構成される景観を指す。阿蘇地域の草原は、牧野組合による採草・放牧などの農業・畜産業を通じて維持されてきた。牧野組合とは、「旧来の地元集落農家の総有としての採草放牧入会権が戦前・戦後を通じて近代化される過程で形成され、主として山林・原野・造成草地を農民グループで採草放牧利用する集团的土地経営体」と定義される(松木1983)。入会による管理・実態は多様な特徴を持っている。重要な特徴として集落の一員としての入会権者でなければ資源の利用には高い壁がある。阿蘇市における入会の実態については大滝(1997)、松木(2011)に詳しい。先行研究では、中山間直接支払制度が、制度導入の第1期から阿蘇地域の牧野経営において資金源として重要な役割を果たしてきたことが指摘されている(高橋2006、松木2011)。

草地・採草放牧地における重要な管理作業は、野焼きと防火帯作成である。野焼きは、草原の森林化を防いで牛馬の資料となる草を更新するために行われる。野焼きの事前に、防火帯を作成する必要がある。野焼き、防火帯作成ともに大型機械の進入が困難な斜面での作業があるため、労働力を必要とする。

しかし、畜産農家の減少や牧野組合員の高齢化・後継者不足により、牧野組合における草地の管理は大きな課題に直面している(高橋2013)。そのため、草原の保全は阿蘇市における重要な政策課題となっている。

2.2 調査手法

本研究では、阿蘇市の草地・採草放牧地における中山間直接支払制度の運用について、聞き取り調査および資料分析を行った。聞き取り調査は、2021年10月から12月にかけて阿蘇市役所経済部農政課、実際に交付金を受給しているA牧野組合組合長および役員に行った。

主に分析した行政資料は「熊本県中山間地域等直接支払制度の実施状況（H12-R3）」、「阿蘇市中山間地域等直接支払交付金実施状況（H12-R3）」、「阿蘇市中山間地域等活性化推進事業交付基準」である。

調査を行った牧野組合の選定理由は、阿蘇市において中規模の面積と組合員数を要していること、ボランティア等を活用せずに組合員中心に牧野の管理作業を行っており、牧野において放牧および採草といった生産活動も実施しているためである。分析にはA組合の2020年度総会資料を用いた。

3. 結果

3.1 阿蘇市における中山間直接支払制度運用の現状

阿蘇市では、2005年に合併して阿蘇市となる以前の3つの旧町村（波野村、阿蘇町、一の宮町）ごとに集落協定が作成されている。それぞれの旧町村が水田と牧野に関する集落協定を結んでいるため、6つの集落協定が存在する。以下では水田に関する集落協定を水田集落協定、牧野に関する集落協定を牧野集落協定とする。2020年度の水田集落協定の合計面積は約1,162万㎡、合計交付金額は約102.1百万円、牧野集落協定の合計面積は約9,100万㎡（うち採草放牧地が7,383万㎡）、合計交付金額は147.7百万円となっている。各牧野集落協定の交付金が、参加する個々の牧野組合に牧野の面積に応じて配分される。6つの協定全てが10割単価の交付となっているが、加算措置についてはいずれの項目も適用されていない。

阿蘇市における2010年度から2020年度（3期、4期）の中山間直接支払交付金額および協定参加者数は図1のとおりである。グラフから、2014年度の3期末から交付対象面積は頭打ちの状況となっていることがわかる。草地・採草放牧地についても協定面積は2014年度の9383.6万㎡をピークに2020年度には9099.4万㎡まで減少している。

担当者への聞き取りでは、交付金額の減少および停滞は、高齢化により共同取組活動や担い手の確保ができないために協定参加者が減っていることが理由である。その背景として農業者の高齢化に加えて、同制度が基本的に5年間の農業生産活動の継続を条件としていることがある。制度の見直しにより、農業生産活動の中止において妥当な事由がある場合にすでに交付した金額の返還を免除するようにはなっているが、依然として生産者の事業継続への不安は大きいとのことである。

今後の草地・採草放牧地への交付金額の見直しについては、金額および面積ともに拡大は困難という見解であった。阿蘇市としては協定参加者が減らないように説

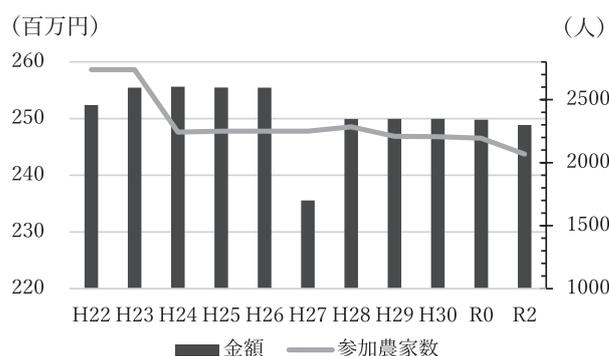


図1 阿蘇市中山間直接支払制度の交付金額および協定参加農家数（熊本県資料から作成）

明等の取り組みを行っているが、前述のように生産者および集落の人口減少および高齢化の影響が大きいのである。

基本的には単年度の交付金である中山間直接支払交付金だが、農水省通知に基づき、牧野組合での総会による承認および計画性を確認したうえで、年度をまたいで繰り越し利用を柔軟に認めている。これは、単年度の交付金だけでは機械を購入できない、交付対象面積が広く単年度で交付金を使い切るのが困難という牧野組合の声に対応したものである。市としては可能な限り牧野組合の要望に基づいた柔軟な運用を意図している。

地方裁量主義と関連して注目すべき点として、阿蘇市は、中山間直接支払制度における独自の取組みである「阿蘇市中山間地域等活性化推進事業（以下、活性化事業）」を実施している。活性化事業では、市が中山間直接支払交付金を各集落協定へ交付した後、交付額の3割を「阿蘇市中山間地域等直接支払事業推進委員会」への負担金として集め、それを原資として様々な補助事業を実施している。

2020年度の交付実績を見ると、水田集落協定全体の負担金は約30.6百万円、牧野集落協定全体の負担金は約44.3百万円となっている。同事業導入の理由は、中山間地域直接支払制度の本来の目的である生産条件不利地での生産活動の維持に交付金を使ってもらうためである。中山間直接支払制度は個人配分が基本となっており、使途が具体的に指定されていない。市としては農業所得が低迷している中で、積極的な活用ではなく農業所得への補填へ利用されることが多くなると予想していた。そこで農業者に全額を交付せず、一部を負担金として徴収、用意した補助事業を耕作維持に必要な整備に使ってもらう仕組みとして活性化事業を導入した。

活性化事業では、阿蘇市全域の農業者・担い手組織・牧野組合などが取組む様々な事業を支援している。牧野に関連する支援事業については、牧野の防火帯作成およ

び野焼きの負担軽減を図る「原野・草地保全対策事業」、牧野での生産活動の効率化を図るための草地改良、牧柵設置を補助する「畜産振興対策事業」がある。また野焼きの再開を支援する「地域資源保存対策事業」、被災した草地、採草放牧地の復旧に向けた「農業災害復旧支援事業」などがある。活性化事業の対象者および採択要件は、5年間継続して維持管理を続ける原野管理組合および牧野組合となっている。牧野における生産活動の状況は問われていない。

「原野・草地保全対策事業」の項目の一つである「防火帯整備事業」は、山林、他牧野組合との境および幹線道路沿線を対象地としている。この背景として、ある牧野の管理作業の停止は、その牧野に隣接する別の牧野において追加的な防火帯作成を必要とさせること、防火帯の作成が不十分な場合、野焼きの際に隣接する森林や道路に損傷を与えてしまうという問題がある。

2020年度の活性化事業の実績値をみると、事務局の運営にかかる経費を除いた決算額68.5百万円のうち、約42.0百万円が草地・採草放牧地関連の事業となっている。うち約20.0百万円は「原野・草地保全対策事業」、約22.0百万円は「畜産振興対策事業」に使われている。それぞれの事業ごとに補助率および上限が設定されており、事業の実施には補助額を除いた自己負担が必要となっている。阿蘇市は、牧野組合のニーズに対応するため、補助額を定期的に見直している。

担当者への聞き取りでは、活性化事業を導入することで、交付対象面積と関係なく、牧野の維持管理に必要な事業に対して補助を行うことが可能になっているという認識であった。

3.2 A 牧野組合における中山間直接支払制度の活用

A 牧野は、阿蘇のカルデラ地形の北外輪に位置する。阿蘇市では中規模の牧野であり牧野面積における草地と採草放牧地は半々の割合となっている、牧野内に谷が複数あることから管理が困難な箇所もある。A 牧野内では放牧および採草が行われている。A 牧野を管理、利用する A 牧野組合の組合員数は22戸であるが、高齢化を主な理由に組合員における畜産農家は皆無となり、放牧および採草利用は組合外からの利用受け入れによるものとなっている。組合員外の利用受け入れの目的は、利用料を牧野の管理費用に充てるためと、草丈を短くすることで管理の作業を容易にするためであった。また、景観を含む良好な環境の維持も目的としていた。

A 牧野組合では、中山間直接支払交付金と多面的機能支払交付金を活用し、草地・採草放牧野の管理を行っている。A 牧野組合は「阿蘇牧野協定」に参加しており、中山間直接支払制度に関しては、総会を通じて役員会に

決定が一任されている。3月頃に阿蘇市から中山間直接支払制度の申請書が届き、役員会議にて1年間の計画書を作成する。作成した計画書を組合長が阿蘇市役所にて提出する。申請が受理されると、4月に交付金が振り込まれるという流れになっている。中山間直接支払交付金の収支報告および用途については、牧野組合の総会において組合員に共有されている。阿蘇市独自の活性化事業から交付を受ける場合にも組合長が申請をする必要がある。また、業者に作業を委託する場合には、計画書だけではなく見積書も提出する必要がある。

A 牧野組合に対する2020年度の中山間直接支払の交付額は約210万円であった。これは前年度繰越金を除いた収入の約25%を占めている。使途項目については表1の通りである。中山間直接支払交付金の使途としては、幅広い事業に使われており、特に牧道整備や防火帯作成で用いられる刈払い機といった、ハード面の整備に使われている。金額面では牧柵や鉄柱といった放牧環境の整備および、管理作業に用いる牧野道の整備が多くを占めている。一方で、野焼きおよび防火帯作成の日当には充てられておらず、そちらには多面的機能支払交付金から支出が行われていた。

組合長への聞き取りでは、中山間直接支払交付金は多面的機能交付金と合わせて牧野組合の活動に不可欠だが、管理作業に係る支出に対して交付金額には満足していなかった。交付金額の増額は困難なため、提示された予算に合わせて一年間の活動計画を立てていた。

阿蘇市独自の活性化事業に対しては、好意的に評価をしていた。活性化事業により、将来的に組合員数が減った際、野焼き等の作業が楽になるように、牧道整備や道路にコンクリートを打つというハード面の整備による省力化が可能となっている。阿蘇市によって交付金が3割吸い上げられてしまうが、牧野の貸し付けによる収入といった他の予算と足し合わせることで、負担に見合う恩恵を受けていた。

組合長の見解では、交付金受給の見通しは5年後までは通っているが、10年後はわからないということであった。その理由は、集落に50代の農業者はまだいるが、その下の世代の農業者がいないためである。将来的な利用が不透明な中で草原を管理する理由は、先祖代々にわたり集落で管理してきたという責任感、管理を放棄すれば隣接する他の牧野組合の管理作業の負担増加や野焼きのリスク増加を招くために迷惑がかかるという義務感が組合内で共有されているためであった。

本研究の分析の視座である「予定調和論」と関連して強調すべき点は、聞き取りを行った牧野組合長および役員は、草地・採草放牧地としての生産条件の不利性に対する補償というよりも、将来的な活発な放牧利用等を前

表1. A牧野における主な中山間地域等直接支払交付金の使途（A牧野「令和2年度中山間地域等直接支払交付金収支報告書」を基に一部項目の名称を変更した）

項目	備考	交付金使途に占める割合
刈払い機	購入費	40.6%
支柱、有刺鉄線	購入費	10.7%
河川整備工事	業者支払	9.3%
門扉設置	業者支払	9.2%
鉄線張替	労務費	6.1%
牧野河川擁壁の生コンクリート打設	労務費	4.7%
草刈り	労務費	4.7%
生コンクリート代	購入費	4.0%
生コンクリート打設	労務費	3.3%
防ダニ剤	購入費	2.0%
鉋塩	購入費	1.1%
山崩地整地（豪雨災害復旧）	業者支払	1.1%
舗装路用材料 運搬及び整地	労務費	1.0%

提とせずに、多面的機能交付金とともに草原としての環境の維持のための助成金として中山間直接支払交付金を捉えていた。交付金の使途においても、野焼きや防火帯作成の省力化が高い優先度で実施されていたことと一致している。

4. 考察

4.1 事例における地方裁量主義の発揮

先行研究において中山間直接支払制度の特色として指摘されていた「地方裁量主義」は、阿蘇市では活性化事業という独自制度の形で色濃く発揮されていた。独自制度の意義としては、地域政策のための予算の再配分、牧野面積の大小による不利性の解消の2点が指摘できる。

活性化事業では、市内全ての集落協定から集めた負担金を財源として、農業生産の有無を問わずに、野焼きの再開や震災復興を含めた牧野の管理作業を補助している。また、活性化事業の対象地に独自の要件を設けることで、全体的な視点から牧野の管理作業の負担増加を防ぎ、野焼きのリスクの低減を図っていた。牧野組合による牧野の管理作業の維持は、景観としての草原の保全につながっている。このことから、阿蘇市が裁量を発揮し、交付金を地域の課題である広域な草原の保全のための財源として活用している構図となっている。

活性化事業は牧野面積の大小による不利性の解消も意図していた。牧野においては、実際の面積と管理の困難さが必ずしも一致しないということがある。これは、野

焼きおよびその防火帯の作成においては、面積以上に、地形や参加可能な組合員の数が重要なためである。この共同管理および共同生産に伴う人員数が生み出す不利性については、中山間直接支払制度では十分に考慮されていない部分である。そのため、独自制度では牧野面積の大小とは関係なく、事業内容ごとに補助を行うことで小規模牧野組合の牧野管理における不利性の解消に取り組んでいた。牧野の規模に関わらず、独自制度を活用することで意欲的な牧野組合はより積極的な取り組みが可能となっている。

調査したA牧野組合においては、将来、牧野組合員が減少した場合に備えて管理作業の省力化のためのハード面の整備を積極的に推し進めていた。他方で、助成には自己負担が必要なことから、自己資金を用意できなければ負担金の拠出のみとなり、牧野組合によっては生産活動へマイナスに働くことも考えられる。

地方裁量主義の課題についても示唆が得られた。裁量性は農水省による要綱および通知の範囲内で発揮されるものである。特に水田では対象になっている超急傾斜地への加算が草地・採草放牧地には設定されていないが、阿蘇市においては該当する箇所は少なくない。交付基準額そのものには自治体の裁量性は機能しないため、本事例のように負担金を徴収し、そうした不利地への補助事業を手厚くすれば、その他の対象地への交付が減少するというトレードオフが発生してしまう。

4.2 事例における予定調和論の現状

A牧野組合においては、「予定調和論」とは異なる形で中山間直接支払制度が活用されていた。中山間直接支払制度の交付は、農業生産を継続的に行うことが前提となっている。しかし、A牧野組合は農業生産を念頭には置かず、草原の保全を主目的として活動していた。そのため、中山間直接支払制度についても、草原としての牧野の維持、将来的な管理作業における負担をいかに軽減できるかという観点から活用をしている。管理作業の省力化は、生産条件の維持および将来の牧野活用の可能性の維持につながるが、A牧野組合では集落が高齢化・少子化する中で、今後の自らによる利活用の用途は立っていなかった。一方で、牧野組合により草原が維持されていることで、組合員外による生産活動の受け入れが可能となっている。つまり、A牧野組合においては、草原環境の維持が生産活動の維持につながる形で中山間直接支払制度が活用されている。

A牧野組合のような制度の活用は、制度の目的の一つである多面的機能の維持に寄与しているとも評価できる。しかし、A牧野では面積のおよそ半分が草地より交付基準単価の低い採草・放牧地となっている。高橋

(2006) が指摘するように多面的機能の発揮という面では、採草・放牧地も草地と同様かそれ以上に重要な役割を果たしている。そのため、農業生産を前提とした中山間直接支払制度では、阿蘇の草原において生産性の維持・向上と多面的機能の維持・発揮はトレードオフの関係となりうる。

この点を踏まえた研究課題として、予定調和論の現状に対するより詳細な分析のために、牧野の経済的な活用を全く行っていない牧野組合を含め、牧野組合が中山間直接支払制度を含む日本型直接支払制度をどのように運用しているのかを調査する必要がある。

謝辞

本研究の実施においては阿蘇市役所農政課にご協力をいただきました。また本研究には福岡女子大学研究奨励交付金を利用しました。

参考文献

- 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*, Vol.47 (1), 157-177.
- 飯國芳明, 2015, 「日本型直接支払の系譜と今後の制度設計」, 『農業問題研究』, 46 (2), 40-48.
- 大滝典雄, 1997, 『草原と人々との営み』, 一の宮町史編集委員会, 一の宮.
- 小田切徳美, 2005, 「地域農業の「組織化」と地域農政の課題」, 『農業問題研究』, 40 (4), 369-380.
- 小田切徳美, 2014, 「「活力創造プラン農政」と地域政策」, 田代洋一・小田切徳美・池上甲一, 『ポスト TPP 農政—地域の潜在力を活かすために—』, 農文協ブックレット 9, 50-87.
- 岸岡健太, 伊藤幸男, 2014, 「牧野組合の経営展開と牧野管理の変遷: 岩手県岩泉町大川地域を事例として」, 『林業経済研究』, 60 (1), 34-44.
- 農林水産省, 2020, 「中山間地域等直接支払制度パンフレット (第5期対策)」 https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/attach/pdf/index-58.pdf, 2023年1月24日最終閲覧.
- 農政ジャーナリストの会, 2020, 「農村政策の総括と展望」, 『基本法20年と令和の農政』, 104-138, 農政ジャーナリストの会.
- 高橋佳孝, 2006, 「環境直接支払いへの取り組み (3) 阿蘇草原の保全と環境直接支払いについて」, 『農業および園芸』, 81 (11), 1163-1173, 養賢堂.
- 高橋佳孝, 2013, 「多様な主体が協働・連携する阿蘇草原再生の取り組み」, 『大原社会問題研究所雑誌』, 655, 3-18.
- 橋詰登, 2016, 「農村地域政策の体系化と政策課題—中山間地域等直接支払制度に焦点をあてて—」, 『農業経済研究』, 88 (1), 83-98.
- 林謙介, 2013, 「中山間地域等直接支払制度の変遷と効果に関する考察」, 『農林業問題研究』, 49 (2), 304-309.
- 松木洋一, 1983, 「牧野組合 (林業経済基礎知識 (12))」, 『林業経済基礎知識』, 36 (9), 32.
- 松木洋一, 2011, 「最近の牧野組合の入会的利用の動向と経営再建 (2)」, 『畜産の研究』, 65 (11), 1076-1082.