

提言

火鉢の炭

日本型直接支払の推進に向けて



池田 一 行
京都府南丹市企画政策部長（地方創生担当）
（元農林水産省農村振興局地域振興課
日本型直接支払室 課長補佐）

一、おつめじ

明和4年（1767年）に米沢藩の家督を継いだ上杉鷹山は、窮乏した藩の立て直しのため様々な改革を行ったことで知られています。農村部では「伍十組合の令」により、農業組合の設置を広めました。令に曰く、農民の天職は農と養蚕にあるとし、それらには相互の依存と協力が必要で、そのために組合を設ける、としています。

「伍十組合の令」

- 一、五人組は、同一家族のように常に親しみ、喜怒哀楽を共にしなければならぬ。
- 二、十人組は、親類のように行き来して家事に携らなければならぬ。
- 三、同一村の者は、友人のように助けあわなければならぬ。
- 四、五カ村組合の者は、隣人が困ったときは助けあわなければならぬ。
- 五、もしも年老いて子のない者、幼くて親のない者、配偶者を亡くした者、身体が不自由で自活のできない者（中略）は、五人組が引き受けて世話をし

なければならぬ。五人組の力が足りない場合には、十人組が力を貸し与えなくてはならない。それでも足りない場合は、村で困難を取り除き、暮らしが成り立つようにすべきである。もしも一村が災害で危機に陥ったならば、五カ村組合の四カ村は、喜んで救済に応じなければならぬ。

同時代に西欧で「利得」を目的とした産業組合が発達したことに比べると、随分と趣の異なった組合です。我が国の農村部では、地縁的な共同体が集落の維持に重要な役割を果たしてきました。この精神は、現代の農村部においても、農村振興政策のなかでしっかりと根付いています。

二、日本型直接支払の始まり

平成12年、EUの直接支払制度を参考にして、中山間地域等直接支払制度が導入されました。平成19年度には、農地・農業用水路等の保全のための共同活動や、環境保全に向けた営農活動等を支援するため、農地・水・環境保全向上対策が開始されました。平成26年、

これらの施策をまとめて、日本型直接支払が開始されました。

さて、ここでいう「日本型」とは一体何でしょうか。条件不利地域への補填や環境に配慮した営農活動への支援は、EUにおける政策と大きな違いは見られません。「日本型」と言われる所以を考えるには、まず、その原型となっているEUの直接支払制度の生い立ちを考える必要があります。

三、EUにおける直接支払制度

(一) 共通農業政策の導入

1962年、EUでは、共通市場の設立を図るため共通農業政策が導入されました。同政策は、域内の価格支持を基本としていました。これは、

- ① 域内農産物の市場価格が一定の価格水準より下がれば、政府が市場に介入して買い支えをする
- ② 輸入品の価格と域内価格の差を可変課徴金として徴収し、輸入品が価格面で有利にならないようにする
- ③ 域内の農産物が過剰となれば、輸出補助金により域外へ流通

させる
という、生産、輸入、輸出を一体として実施するものでした。

(二) 価格支持政策の行き詰まり
EUの価格支持政策は、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉において、自由貿易を阻害する制度ではないかとの議論になりました。また、農産物の価格を高く維持することにより農家の所得を確保することは、作物を作れば作るほど農業者の収入が上がることを意味しています。結果として、域内の需要を上回る生産過剰という問題が顕在化し、下落した価格の下支えや、余剰分を輸出させるための輸出補助金の増嵩などにより、EUの財政は次第に圧迫されるようになりました。

国際場裡における貿易自由化という外的要因と、EU財政の圧迫という内的要因から、1992年、EUは共通農業政策の大幅な改革に踏み切りました。すなわち、価格支持による政策から、農業者への直接支払に転換する道に踏み出したのです。

(三) 直接支払の持つ効能

- ① 支持価格の引き下げ
- ② 改革の主な内容は次のとおりです。

- ② 支持価格引き下げ分を補償する措置として、直接支払を導入
- ③ 直接支払の受給要件として、休耕を義務づけ

支持価格を引き下げることで、価格支持のための政府の買い支え経費が減少します。また、価格の低下により農業者の生産刺激が抑制されること及び直接支払の受給要件として休耕を義務づけることで、域内農産物の余剰量自体も低下します。

生産による農業者の所得は減少しますが、直接補償でそれを埋め合わせることで、「農業者の所得を確保する」という目的は引き続き達成されます。また、WTOルール上も、生産を刺激しない農業者への直接所得補償は削減対象となっておりません。

(四) 直接支払の正当性

EUの1農業経営体当たりの平均経営面積は数十ha程度です。一方、農業輸出大国である米・豪・加は数百ha以上であり、世界的観点から見ると、EUの農業は経済効率性に劣後している分野と言えます。域内の農産物が余剰傾向にあり、かつその生産性は劣っている農業という分野において、農業者の所得を直接的に補償する正当性について、納税者や農業輸出国に対して明らかにする必要があります。

その説明として、農業の有する多面的機能の議論が深まりました。経済効率性という観点のみによって市場原理、国際分業論が進展し続けられ、大農業圏のみが生き残りま

す。一方、農業は、農産物の生産そのもの以外に、生産活動に付随した様々な機能を有しています。例えば、

- ① 洪水・土壌流出の防止
- ② 水資源の涵養
- ③ やすらぎの空間の形成
- ④ 生物多様性の保全
- ⑤ 社会的・文化的価値の継承

などです。生産効率性に劣後する国においても、これらの価値を有していることに変わりはありません。そしてこれらの機能は、重要な効用を有しているにも関わらず、一般に市場が成立せず、それらを提供している農業者に対して支払がなされることのない「プラスの外部効果」となっていることにも留意が必要です。このような経緯を経て、EUでは、価格支持から直接補償に手段を変えながら、農家の所得維持という目的は追求され続けてきました。それでは、我が国で導入された直接支払は、何故「日本型」と呼ばれているのでしょうか。

四、「日本型」の所以

(一) 水田農業の発達

我が国の農業は、急峻な地形とアジアモンスーンという自然条件のなかで、水田稲作を中心に発達してきました。水田の展開は、同時に地域社会を形成する基礎となり、農業の目的を単に食料生産とは捉えずに、そこに創り出される多面的機能を、地域社会の維持に不可欠のものとして保持してきました。水

田は、洪水の防止などの機能を有しており、米国など大農業圏における畑中心の農業が環境への負荷が高い産業と評価される場合があるのとは対照的です。

(二) 多面法の制定

農業の有する多面的機能が効果的に発揮されるためには、以下の点に留意することが必要です。

- ① 水路などの農業資源は、我が国特有の地縁的な共同体によつて管理されることが効果的であること。
- ② 中山間地域等は、農業の生産性が比較的低い地域であるものの、多面的機能の観点から踏まえれば、継続的な農業生産活動の実施を確保していくことが重要であること。
- ③ 化学肥料や農薬の使用を低減した農業を進めることにより、自然環境の保全機能を発揮することが可能となること。

一方、我が国では農業者の高齢化などにより耕作放棄地が増加し、多面的機能発揮の前提となる農業生産活動の維持が困難になってきています。また、過疎化などにより、地域の共同体による水路、農道等の管理が難しくなっています。

こうした背景から、平成27年に「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、法律に基づき日本型直接支払制度が実施されるに至りました。

(三) 「日本型」の特徴

このように、我が国の農業が水田

を主体として発展してきた経緯を踏まえて、日本型直接支払は、① (EUが農業者個人を対象にしているのに対し) 集落への支援となっていること、② 上流から下流までの水路・農地等の一体的な維持管理に要する経費を支援していること、などの特徴があると言えるでしょう。

五、おわりに

上杉鷹山は、藩主の地位に就くと米沢領内を見て回り、荒れ果てた村の様子に大きな衝撃を受けました。駕籠のなかで、消え入りそうな火鉢の炭を藩主が懸命に吹いている姿を家臣が見かけて、「よい火をお持ちしましょう」と申ししたところ、鷹山は答えました。「今にも消えそうだった炭火に辛抱強く息を吹きかけると、炭がよみがえった。同じ方法で、土地と民をよみがえらせることはできないだろうか」。

人口減少により「消滅」が危惧される農村が増えている昨今、日本型直接支払により地域の協働力を維持していく道は、鷹山のいう「炭に息を吹きかける」方法に相通ずるものではないかと想いを巡らせています。

【参考文献】

- ・ 代表的日本人／内村鑑三
- ・ わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説／山下一仁
- ・ 地球環境：人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)／日本学術会議

(2016年3月受稿)