

# 直接支払制度の多様化と国際比較 (1)

— 中国の「退耕還林事業」と日本の「中山間地域対策」—

山 内 良 一

## 要 旨

中国の農業政策における直接支払制度としては「退耕還林事業」がその先駆をなす。この事業は、急傾斜や生産条件の悪い地域での耕作を中止させ、生態系の維持を目的に経済林、用材林や保護林への転換をはかるというもので、1999年から一部の省・地区で開始され、2003年から全国的に導入された。対象農家へは「現金補助・食糧及び種苗補助」が支払われるが、それは「環境直接支払」であると同時に「耕作放棄のための補償金」（一種の離農奨励金）の側面もある。わが国で2000年度から実施されている「中山間地域直接支払制度」は、国土保全や自然環境維持の機能（＝多面的機能）を積極的に評価していこうとする点に特徴が見られる一方、それは「離農抑制 人口維持 雇用機会の確保」という地域農村の活性化をめざす方向であり、適正な人口密度の維持をはかる「地域定住化政策」でもある。このように、中国の「退耕還林事業」と日本の「中山間地域対策」とでは、いずれも生産条件不利な地域の農家への「直接支払制度」という点では類似しているものの、その政策的背景や政策目標は異なっていると思われる。その違いについて、本論で整理してみる。

### 問題の所在

1. 中国の「退耕還林事業」における直接支払制度
  - 1) 事業の政策的背景
  - 2) 事業の概要と実績
  - 3) 事業における「直接支払」と農家経済への便益
2. 日本の「中山間地域対策」における直接支払制度
  - 1) 事業の政策的背景
  - 2) 事業の概要と実績
  - 3) 事業における「直接支払」と農家経済への便益
3. 結語

## 問題の所在

中国では、市場経済の発展による都市人口の急増や個人所得の増大にともない、食料消費構造も大きく変化してきた。そのため、時期的な差異はあるものの、政府による「糧食」（主食を中心に、種子、飼料も含めた穀物・雑穀等）の増産政策が継続して進められてきた。それに対応して農村では、個人請負制のもとで森林や傾斜地など生産条件不利な土地の開墾による耕地の拡大も行われてきたが、それにより表土の流出や洪水など環境問題が深刻化しつつあった。一方、WTO（世界貿易機構）の農業協定では、市場アクセス、輸出競争、国内助成の3分野での規制がルール化される一方、国土や自然環境に負荷を与えない国内補助（環境直接支払など）は削減対象から除外することも合意されている。中国でもWTO加盟により、これらのルールを遵守することが求められてきた。

こうした背景のもとで、中国政府は「経済発展と環境保全を重視すべき」という方針を打ち出し、砂漠化や森林破壊を抑制することを目的に、特に乾燥地帯や傾斜地等での耕作を中止させ、森林に転換させる政策である「退耕還林」プログラムを導入した。同時に事業対象となる農家の収入を守るために「直接補助制度（Direct Compensatory Payment）」を設けた。これらの政策は、1999年に陝西省などの西部3省で始まり、2002年には「退耕還林条例」を公布して、全国25の省・自治区で実施されるようになった。

土壤保全や環境保護などのために農地を森林に転換させるための補助金政策としては、すでに米国の「保全休耕プログラム（Conservation Reserve Program）」やEUの「環境保全地域対策（Policy for the Environmentally Sensitive Areas）」などがあり、相応の政策効果も上げられてきた。また、条件不利な地域での営農や農家収入を積極的に支援する制度としては、EUの「条件不利地域（Less Favoured Areas）への直接支払制度」が先駆をなし、日本でも2000年度から「中山間地域（Hilly and Mountainous Areas）への直接支払制度」が始まり、すでに2期・10年間にわたり実施されてきた。

ただし、土壤保全のための林地化政策といっても、米国・EUと中国では農家の経営規模や村落社会の状況、地勢的条件が大きく異なるため、単純に比較することはできない。しかも、中国の全人民的土地所有制度のもとでは農地に対する個人所有の観念がうすく、国家政策が変更されると、村の集団単位で新しいプログラムが実施されることが多く、個々の農家の意向よりも集団の意向が重視される傾向がある。この点も欧米の場合と異なる。また、乾燥地緑化や生態系保全の目的から導入された「退耕還林」プログラムと、農村における地域均衡政策の一環として実施されているEUの条件不利地域（LFA）対策や日本の中山間地域対策とは、その

導入に至るまでの政策的背景や目標も異なっていると思われる。この点、近年の研究動向のなかでは、「退耕還林事業」を日本の中山間地域対策を含む条件不利地域への対策と同一視する論調が見られる。そこで本論では、これらの直接支払制度の意義と相違点を明らかにすることで、中国の「退耕還林事業」が目指す政策方向を探ってみたい。

## 1. 中国の「退耕還林事業」における直接支払制度

### 1) 事業の政策的背景

中国政府は1990年代に入り、「第10次5ヵ年計画」における初期段階で環境問題への対処に全力をあげるという政策を打ち出した。その具体化として「西部大開発プロジェクト」が主要政策とされた。黄河や長江など地域の生態系を回復させようという巨大プロジェクトである。それは4つの主要政策からなっている。すなわち、

インフラ建設の強化

生態系環境の保護

産業構成の調整

科学技術と教育の振興

特に生態系環境保護の中の「退耕還林事業」は、中国の西部大開発の一環として1999年から一部の省や地区で実施されてきたもので、急傾斜地の農耕地や放牧地などをやめさせて樹木を植え、農村振興を実現させながら、「退耕農民」に対し「現金・食糧及び種苗費補助」を提供するというものである。

近年においては地球温暖化に対処し、砂漠化や森林破壊を抑制することを目標に政府は『退耕還林条例』（2002年）を公布し、生産条件が悪い地域では耕作を中止させ、経済林、用材林や保護林へ転換する政策を2003年から全国的に導入した。一方、事業によって農家の収入が減少することへの補償として、事業関連の補助金制度を設けた。

### 2) 事業の概要と実績

退耕還林事業の政策目標や現在までの実績等について、中国政府・国務院及び国家林業局の資料により、次の一覧表で整理してみる。

表 - 1 事業の概要

<p><b>【概念】</b></p> <p>退耕還林(草)とは、生態環境の保護と改善を目的とし、土壌が流失しやすい傾斜地や砂漠化が起りやすい耕地について段階的に耕作を停止して、林に適したものは林に、草地に適したものは草地にという原則に基づき、事業に合わせて造林・植草を行い、植生を回復すること。主な任務には、耕作を停止した土地での造林、荒れ山・荒地での造林の2つが含まれる。</p>
<p><b>【実施概要】</b> (モデル事業)</p> <p>1999年、四川、甘肅、陝西の各省でまず退耕還林(草)の「試験モデル事業」を展開した。2000年初め、試験活動が2大流域の13省(自治区、直轄市)で展開され、同年6月1日にはさらに、湖南、河北、吉林、黒竜江4省の一部の県でも試験活動が始まった。</p> <p>2001年、試験範囲はさらに、広西、遼寧、江西の3省(直轄市)にも拡大。</p> <p>(本格的な事業導入)</p> <p>2002年の法制定で「退耕還林事業」が正式にスタートした。実施期間は2001~2010年。林種の割合を定め、生態系維持を優先し、県を単位として生態林の面積の比率が80%を上回るようにし、経済林の面積の比率が20%を超えないようにする。具体的な事業範囲の配置については、次の2つの重点を最優先する。25度以上の傾斜面の耕地、および大河川の両岸、湖やダム周辺など水土流出が最も起きやすい傾斜面の耕地および砂漠化が深刻な耕地、以上の条件のうちの一つに該当する区域は、すべて「退耕還林」の実施範囲に組み入れ、かつ優先的に行わなければならない。</p>
<p><b>【実施地域】</b></p> <p>事業の実施範囲は上海、江蘇、浙江、福建、山東、広東以外の全国25省・自治区・直轄市の1,602県に及ぶ。</p>
<p><b>【実施計画、予算等】</b></p> <p>2つの段階に分けて行われる：</p> <p>第1段階は2001~2005年。</p> <p>退耕還林1,133万3,300ha、林に適した荒れ山・荒地の造林は1,333万3,300ha、林地・草地の植生の新規増加面積は2,466万6,700ha、水土流出の抑制面積は約6,666万6,700ha、防風・砂防面積は7,866万6,700haを計画。事業区の脆弱な生態環境について初歩的な対策が施されるようにする。</p> <p>第2段階は2006~2010年。</p> <p>退耕還林は254万6,700ha、林に適した荒れ山・荒地の造林は346万6,700haに達する見通し。傾斜地における退耕還林を基本的に完了し、砂漠化が深刻な耕地について、初歩的な対策が施されるようにする。林地・草地の植生の新規増加面積は3,200万ha、水土流出の抑制面積は8,666万6,700ha、防風・砂防面積は1億266万6,700haを計画。</p> <p>2003~2010年の投資予算は3,372億元(日本円にして約4兆3,000億円)。</p>
<p><b>【現金・食糧補助について】</b></p> <p>対象農家は、農地の一部を耕作停止し、造林の任務と林地管理の責任を負う。事業への参加により、収入損失分については各種の補助制度を設ける。</p> <p>耕作を停止した土地の食糧補助の基準は、南方および長江流域で年間1ha当たり未加工の穀物2,250kg、北方および黄河流域で同1,500kgとし、生活補助は年間1ha当たり300元とする。食糧補助と生活補助の支給期間については、1999~2001年の草地の回復をめぐる補助は5年計算、2002年以降の草地の回復については2年計算、経済林の補助については5年計算とし、生態林の補助については暫時8年計算とする。</p> <p>耕作を停止した土地および荒れ山・荒地の造林については、種苗費補助を1回限りで1ha当たり750元を支給する。</p>

直接支払制度の多様化と国際比較 (1)

このプロジェクトが始まって8年、全国ですでに約927万ヘクタールが耕地から林地となり、未開墾の里山への造林が約1,367万ha、伐採を禁止した山地は約134万haに上り、対象区内の森林被覆率は平均で2%以上の増加がみられるなど、中西部地域における自然環境は改善されたといわれる。例えば延安市では、約33万ha以上の農地が耕地からリンゴやサンザシなどの果樹園へ切り替えられた。一方、食糧生産地を整備し、節水できる灌漑施設が拡大されるなどして、全市の穀物総生産高は、従来の6億kg(平年)から7億kgに増加したと報告されている。

なお、2003～2010年の投資予算額は3,372億元(日本円にして約4兆3,000億円)であったが、その補償額は農家の所得安定の観点から検討されており、環境対策における収支バランスにおいて長期的に寄与しうるかどうかという点では、事業の技術的困難性を考えると、その費用リスクも大きいのではないかとされている。

3) 事業における「環境直接支払」と農家経済への便益

政府は、事業に関連して「環境直接支払」ともいうべき補助金制度を設けた。この制度については、これまでに3つの管理規程が公布されている。2002年に『退耕還林事業現金補助に関する管理方法』、2004年に『退耕還林政策措置の更なる改善に関する意見』、さらに2007年には『退耕還林政策の整備に関する通達』が公布された。3つの規程における補助金・補助期間等の相違点を表に整理してみる。

表-2 3つの規程による現金・食糧補助等の金額(亩当り)・期間(長江流域, 黄河流域)

項目	規定	「退耕還林事業現金補助に関する管理方法」 (2002年)		「退耕還林政策措置の更なる改善に関する意見」 (2004年)		「退耕還林政策の整備に関する通達」 (2007年)	
	地域	長江流域	黄河流域	長江流域	黄河流域	長江流域	黄河流域
現金補助 / 亩		20元	20元	20元	20元	105元	70元
食糧補助 / 亩				150kg	100kg		
種苗補助 / 亩				50元	50元		
経済林補助期間		5年	5年	5年	5年	5年	5年
生態林補助期間		8年	8年	8年	8年	8年	8年
還草地補助期間		2年	2年	2年	2年	2年	2年
自家用食糧生産耕地補助 / 亩						600元	400元

資料) 中国政府國務院及び国家林業局の資料。なお、韓登閣氏(熊本学園大学・大学院経済学研究科)による研究調査に基づき加工・修正(2008年)。金額は、1亩当たりの補助金額。

3つの規定における大きな相違点は、2007年の『通達』で補助内容が大きく変わったことである。つまり 2007年度から食糧補助と種苗補助がなくなったこと、それに替えて「自家用食糧生産耕地補助」が導入されたこと、現金補助の支払単価が大幅に引き上げられたことなどである。

なお、政府統計によると、対象農家へのこうした現金補助や食糧補助などの「直接支払」によって、農民の1人当たりの純収入は1998年の1,356元から2005年には2,200元に増加している。

ここで、各補助金が農家経済に及ぼす経済的便益についてふれておきたい。表-3をもとに長江上流地域の四川省についてみる。現金・食糧・種苗補助について、それぞれ10a当たりの補助金を10a当りに換算し、さらに食糧補助を金額換算するなどしてみると、補助金の10a当たりの合計は325元である(表中の(a) = + + , 日本円にして4,875元)。そこで、稲作(稲谷種の籼米)を例に、その反当収入(2007年産米)と退耕農家が受け取る補助金との割合を試算してみる。四川省における10a当たりの稲作平均収入(b)は707元であり、この農家が退耕還林事業に参加して稲作を中止した場合に受給する額は10a当たり325元であるから、その割合(=(a)/(b))は46%になる(ちなみに、全国平均を使えば、稲作平均収入(c)は615元で、補助金との割合(=(a)/(c))は53%)。つまり試算ではあるが、退耕農家が稲作地の一部を耕作中止した場合、以前の実収入の約半分ていどの補助金を受給することになる。

表-3 「退耕還林」における補助種類と10a当り・金額換算(四川省の例, 2007年)

四川省				(比較) 10a当たりの稲作 収入(2007年) ・四川省平均(b) = 707元 ・中国全国平均(c) = 615元
	補助	10a当り換算	金額換算/10a	
現金補助	20元/亩	30元/10a	30元/10a	
食糧補助 (稲谷の籼米)	150kg/亩	224kg/10a (玄米換算: 160kg)	220元/10a (160kg × 1.37元)	
種苗補助	50元/亩	75元/10a	75元/10a	
			(a) = + + = 325元/10a (4,875元/10a)	

注) 1亩 = 6.7a

「食糧補助」は「稲谷」(水稻)とする。「稲谷」は「もみ米」であるので、これを玄米換算すれば食糧補助 = 約160kgとなる。また、市場価格は1kgが1.35~1.4元とする。

資料) 『中国農業年鑑』1997

『中国農業統計資料』1996

中国政府国務院資料及び韓登閣氏(熊本学園大学・大学院経済学研究科)による研究調査に基づき加工・修正(2008年)。

## 直接支払制度の多様化と国際比較 (1)

ここで、「退耕還林事業」の実施過程で指摘されている幾つかの問題点をあげておきたい。まず、事業は「封山緑化(山を封鎖して緑化する)」を中心として、退耕農家は森林管理を「个体承包(個人の請負責任)」して義務化する一方、農家へは「以粮代赈(救済の代わりに食糧を与える)」という補償政策でもある。しかし植林したことが即時に森林としての多面的機能や経済的価値につながるわけではない。植えた木が育たなかったり、育っても放置されたり、表土流出も依然として発生している。

また、退耕還林が現実に実施されている地域では、必ずしも農民の所得が向上し、農村問題が解決に向かっているわけではない。事業が順調に進まないだけでなく、農民が事業から逃れ「退耕還林」の範囲外での非効率な耕作が広がる傾向も見られる。しかしながら、退耕還林事業は「開発と環境の調和」を目指す政府の主要政策の一つである。言い換えれば、この政策を通じて中国における現実の環境破壊の進行の速さと影響の広さを認識することが重要である。中国政府は、現在における教訓として次のような点をあげている。

生態林の補助支給期間に限りがあり、農家の生態林に対する投資の積極性が制約を受けている。

多くの地方が財政難であり、地方の関連活動経費が大きく不足している。

食糧補助は長江、黄河の2大流域の農村実態に応じて支給されるが、種苗費や林種の割合は全国すべて同様であり、地域格差が反映されておらず、一部地域の農民の生活と経済が影響を受けている。

写真1 中国の乾燥地帯における「退耕還林」の状況(2006年頃)



資料) (独立行政法人) 科学技術振興機構のインターネットホームページ、goo ブログ「中国・退耕還林事業」等より。  
土壌が流出して岩盤が露出し、石漠化した山の斜面に植樹されている。  
4年前までにはトウモロコシが作付けされていた。

## 2. 日本の「中山間地域対策」における直接支払制度

### 1) 事業の政策的背景

日本政府は1992年に『新しい食料・農業・農村政策の方向』を発表し、現代の社会・経済状況の変化をふまえ、わが国の農村地域の将来像について次の3つの多様な地域形態に分化するであろうと予測した。すなわち、

- ・第1形態：効率的な大規模土地利用型農業経営が展開している地域、
- ・第2形態：急傾斜で立地条件にめぐまれず、過疎化・高齢化の進行により地域社会の維持が困難な地域。
- ・第3形態：地域としては第1及び第2形態と重なるが、労働集約型・高付加価値型の農業経営が展開する地域。

この農村地域の将来像のなかで特徴的な点は、「中山間地域」という新しい地域概念を導入し、この地域を第2形態と第3形態との「重複型」としてとらえていることである。そして中山間地域対策を全国的な農村地域政策の一環として位置づけている。

さらに中山間地域対策を、単に山村地域における農林業生産の改善といった産業政策の問題としてだけでなく、国土保全や自然環境の維持という、いわば農村の「多面的・公益的機能」を積極的に評価していこうとする点に特徴がある。すなわち、耕作放棄地の増加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、農業生産の維持を図りつつ多面的機能を確保するという観点から、2000年度より中山間地域に対する「直接支払制度」が実施されている。それは、日本の農政史上初の試みであるが、国際的にも通用するものとしてWTO農業協定での「国土や自然環境に負荷を与えない国内補助」(Green Box)として位置づけられる。

### 2) 事業の概要と実績

中山間地への直接支払制度の概要について、表-4で整理してみる。

表-4 中山間地域等直接支払交付金制度(概要)

<p><b>【定義】</b> 中山間地域とは、一般には「土地が傾斜しているうえ森林の比率が8割以上と高く、人口も減少している農業生産に不向きな地域の総称」とされる。現在の農林統計上では、農林水産省統計情報部長通達「農林統計に用いる地域区分の改訂」(1990年11月)において示されている「農業地域4類型による区分」のなかで「中間農業地域」と「山間農業地域」とを合わせた地域を「中山間地域」としている。これによると、「中間地域」とは、耕地率が20%未満で「都市的地域」</p>
---

直接支払制度の多様化と国際比較 (1)

及び「山間農業地域」以外の市町村、あるいは耕地率が20%以上で「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の市町村である。また「山間地域」とは、林野率80%以上でかつ耕地率10%未満の市町村である。したがって、中山間地域の特徴は林野率が高いこと、耕地率が低いこと、耕地の傾斜度が大きいことがあげられる。この両者を合算すれば、全国の「中山間地域」は全市町村数の55.2%にのぼる。

【対象地域】

対象地域について、検討段階では特定農山村法や山村振興法で指定されていない過疎地域、半島地域、離島地域の取り扱い、EUの基準では傾斜度・標高等で指定しているが生産条件の不利性を示す明確かつ合理的な基準、水資源涵養などの公益的機能を発揮するうえでの水田と畑地の取り扱い、等が論点となり、半島や離島を多く有する自治体からの強い要請などもあって、結果として「自然的・経済的・社会的条件が不利な地域で、地域振興立法(特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法、沖縄振興法、小笠原諸島振興法、奄美群島振興法(=地域振興8法)の指定地域」とされた。なお、地域振興8法指定外でも実態に応じて都道府県知事が指定する自然的・経済的・社会的条件が不利な地域としての「特認地域(当該農地の5%以内)」も設けられている。

【対象農地】

農業生産が不利で耕作放棄地の発生の懸念の大きい農振農用地区内の農地で、次のいずれかに該当する1ヘクタール以上の一団の農地とする。

急傾斜農用地(田で1/20以上、畑・改良草地・採草放牧地で15度以上)

緩傾斜の農用地(田で1/100~1/20、畑・改良草地・採草放牧地で8~15度)。

自然条件により小区画・不整形な水田。

積算気温が著しく低く、草地比率が70%以上の市町村内の草地。

高齢化率が40%以上で耕作放棄率が高い農地(放棄率が田で8%以上、畑で15%以上)

都道府県知事が定める特認基準に該当する農地。

なお、と は市町村長の裁量、 は知事の裁量で指定される。

【対象行為】

耕作放棄地を防止するという直接支払制度の当面の目的を達成するためには、集落単位で地域の生産や諸機能を活用することが重要だと認識から、次のような活動を目指とする集落協定又は個別協定に基づき、5年以上継続される農業生産活動とされる。この基準は政府のガイドラインであり、「多面的機能の増進や環境保全に資する活動」という表現、また具体的な取り組み事例にみられるように、実際の認定対象は必ずしも農業生産活動そのものに限定されているわけではなく、各自治体による裁量の幅はかなり広く設定されている。

< 必須事項 >

耕作放棄の防止活動

水路・農道等の管理活動

< 選択的必須事項(多面的機能を増進する活動として1つ以上を行うこと) >

国土保全機能を高める取り組み

保健休養機能を高める取り組み

自然生態系の保全に資する取り組み

※第2期対策(2005年度~)では、担い手育成や集落組織の整備への取り組みなどを含む「A~C要件」が設定され、「対象行為」がより詳細化された。

【対象者】

集落協定、個別協定に基づき、5年以上継続して農業生産活動を行う農業者(生産組織、第3セクター等を含む)。

【交付単価】

平地地域と対象地域との生産条件の格差の約8割の額を目安とする(詳細は表-5)。

表 - 5 交付単価

地目	区分	10a 当たり単価
水田	傾斜度 1/20 以上	21,000 円
	" 1/100 ~ 1/20	8,000 円
畑	傾斜度 15 度以上	11,500 円
	" 8 ~ 15 度	3,500 円
草地	草地率 70 % 以上	1,500 円
	傾斜度 15 度以上	10,500 円
	" 8 ~ 15 度	3,000 円
採草放牧地	傾斜度 15 度以上	1,000 円
	8 ~ 15 度	300 円

交付金が交付された市町村数 (2005 年現在) は 1,906 市町村、交付面積は 66 万 5,000ha で (制度による当初の対象面積は 78 万 7,000ha)。協定数は 33,969 件 (集落協定 33,331 件、個別協定 638 件) で、協定締結率は 85 % (協定締結面積 / 対象農用地面積) であった。また、集落協定の平均値をみると、1 集落の参加者数は平均で 19.8 名、交付金額は 164 万円 (一人あたり交付金額は 8.3 万円) である。さらに、この対策の実施効果としては概ね次のよう点が上げられる。

耕作放棄の発生防止 : 66 万 5,000ha の農用地において農業生産活動が継続され、道路・水路の共同管理の充実、耕作放棄された農地の復旧など多様な取り組みが行われた。

多面的機能の維持・増進 : 周辺林地の管理、景観作物の植栽、体験農園等を通じた都市住民との交流など、集落の環境整備や活性化に寄与する多様な取り組みが行われた。

いずれにしても、必ずしも生産に関わらなくとも、中山間地域での定住化に貢献しうるような事業 (水質・自然環境の保全、グリーンツーリズム関連、伝統文化の継承などソフト事業も含めて) に対する助成など、集落の持続可能性をより高めうるような制度改善をはかっていく必要がある。因みに、2005 年度に制度全体についての見直しが行われている。

### 3) 事業における「直接支払」と農家経済への便益

日本の中山間地域対策における「直接支払制度」は、地区内の耕作放棄された農地を回復し、景観作物や体験農園などによる有効利用、農道・水路の共同管理あるいは伝統文化の継承やグリーンツーリズムなど、集落全体で取り組めるような集落協定を結ぶことが条件となっており、交付金もその半分以上を集落協定に基づいた事業に配分するようになっている。実際に、集落全体に交付される補助金をまず個人配分する集落は少なく、多くが集落全体の共同の事業資金

直接支払制度の多様化と国際比較 (1)

として使われている所が多い。したがって「直接支払」が個別農家の経済的便益に占める割合も少ないと考えられる。そこで、日本の水稲生産費をベースにして、この直接支払金が水稲の粗収入に占める割合を推計してみる (表 - 6)。

水稲における 10a 当たりの全国平均粗収入 (2007 年度) は 11 万 6,382 円、それに対し中山間地域の平均は 7 万 2,000 円。これに直接支払金の 10a 当たり 2 万 1,000 円 (水田の場合) を加えても 9 万 3,000 円である。その全国平均粗収入に対する割合は 8 割程度で、直接支払が中山間地の個別農家にもたらす経済便益はそれほど大きいものではない。

ここで、「中山間地域対策」への政策的評価について整理してみたい。

第 1 に、中山間地域の農業・農村が発揮している国土保全や自然景観などの多面的機能を、

表 - 6 日本の水稲収入と「中山間地対策」における直接支払金

稲作 (水稲) の粗収入 (10a 当り)		単位: 10a 当り, 円		
全国平均 (a)	中山間地平均 (a')	中山間地直接 支払金 (c)	中山間地直接支払金を含 めた粗収入 = (a') + (c)	$(a') + (c)$ / (a)
116,382 円	72,000 円 概数 (農水省資料より)	@21,000 円	93,000 円	0.799

資料) 『ポケット農林水産統計 2007』(農林水産省統計部, 2007 年)  
「中山間地域等への直接支払関係資料」(農林水産省説明資料, 1999 年)

写真 2 わが国の中山間地域の状況 (2009 年)



資料) 日本・農林水産省の「中山間地域対策」関連のインターネット記事より。  
棚田が展開し、定住集落が見られる。

国民全体の財産として評価し、それへの社会的コスト（国民全体が負担すべき対価）としての「直接支払い」の必要性を法的に明確化したこと。

第2は、中山間地域における耕作放棄の直接の原因となる農業生産条件の不利性を補填する観点から、直接支払いの額が定量化されたこと。

第3は、対象者としては、日本の農業生産形態や農村の歴史的発展の実情をふまえて、一義的には「集落協定を締結している農業者」とされ、集落をあげての農地管理や生産活動への取り組みによって多面的機能の維持・発揮が確保できるという方向性が明示されたことである。この点は、EUにおける政策が主に「個別農家指定型」で進められていることと比較して、いわば「地域指定型」であり「日本型直接支払制度」と言われる所以でもある。それは、少なくとも農業者の生産意欲を高めるとともに、地域に定住する住民にとっても集落を基盤とする地域社会全体の活性化への契機となるであろうと期待される点でもある。

## 結 語

中国の「退耕還林事業」と日本の「中山間地域対策」とでは、いずれも生産条件不利な地域の農家への「直接支払制度」導入という点では類似しているものの、その政策的背景や政策目標は異なっていると思われる。その違いについて、概括的に述べておきたい。

まず中国の「退耕還林事業」について。

「退耕還林事業」は、何よりも国土の保全や自然環境の改善を優先しているわけで、そのための「環境直接支払」である。勿論、最終的には地域全体の活性化に繋がることを求めているものの、事業の継続にとって必要であれば「生態移民」（生態系保護地域などに指定された場合、そこで生産活動を継続しようとする農家に対して、半ば強制的な居住移動を求める）を実施することも明らかにしている。現金補助や自家用食糧生産補助は、それに対する「耕作放棄のための補償金」（一種の離農奨励金）といえる。

その背景を考えると、市場経済の発展による都市人口の急増や個人所得の増大にともない食料消費構造も大きく変化して、長期的には国内の食糧需給は逼迫していくものと思われる。一定の輸入量を確保しつつ国内生産を高める必要があるが、その場合、平坦の優良農地では集団大規模経営による「農業の四化政策（機械化、化学化、水利化、種の優良化）」で増産をはかる一方、生産条件不利な農地（傾斜、砂地など）での耕作を中止する「退耕化」を促す方向へ進むのではなかろうか。

退耕農家にとっては、耕作休止・中止による「補償金」を一定期間に受給できるものの、

## 直接支払制度の多様化と国際比較 (1)

新たに植林される「経済林」や「用材林」で現金収入を得るまでには年月がかかる。また、耕作地減少によって生じる余剰労働力は流動化して、離農や離村を促進していくことになるだろう。

日本の「中山間地域対策」についてはどう見るか。

この対策は、耕作放棄地の増加により生産機能の低下が懸念されている地域において農業生産の維持を図りつつ、これらの地域にみられる国土保全や自然環境維持の機能(多面的・公益的機能)を積極的に評価していこうとする点に特徴があるが、一方でそれは農林業生産を中心とした地域産業の活性化をめざす方向でもあり、また適正な人口密度の維持をはかる「地域定住化政策」でもある。いわば「離農抑制 人口維持 雇用機会の確保」という政策方向をめざしていると言える。

中山間地域に定住する農家に対しては、耕作が休止・放棄されている農地を再び回復してもらうこと、同時に地域の自然や環境保全の最大の担い手としての役割を期待しているのであるが、それにはこうした条件不利な地域での営農が維持できるような再生産コストが補償されなければならない。そのため、平坦地との生産格差に相当する分を補填する「直接支払」が導入されたのである。この点に「退耕還林事業」との政策目標の大きな差違があると考えられる。

## 参 考 文 献

1. 《中国林業年鑑》2001年～2005年版, 中国国家林業局
2. 《于完善退耕还林政策的通知》(退耕還林政策の整備に関する通達) 2007年, 中国国務院
3. 《退耕还林条例》2002年, 中国国務院
4. 『中国農業年鑑』1997年版
5. 『中国農業統計資料』1996年版
6. 『農林水産統計2007』(日本, 農林水産省統計部)
7. 「中山間地域等への直接支払関係資料」1999年(日本, 農水省説明資料)
8. 中国退耕還林 HP <http://www.tghl.gov.cn/>
9. 中国国家林業局 HP <http://www.forestry.gov.cn/>
10. 中華人民共和國環境保護部 HP <http://www.mep.gov.cn/>
11. 中華人民共和國農業部 HP <http://www.agri.gov.cn/>
12. 日本・農林水産省 HP <http://www.maff.go.jp/>
13. 鬼木俊次, 加賀爪優, 余勁, 根鎖「中国の『退耕還林』政策が農家経済へ及ぼす影響 - 陝西省・内モンゴル自治区の事例 - 」『農業経済研究』第78巻・第4号, 2007年3月
14. 沈金虎『現代中国農業経済論 - 近代化への歩みと挑戦 - 』2007年, 農林統計協会

15. 堀口健治「農政体系における直接支払制度の位置と役割」『農業と経済』1999年10月
16. 韓登閣「中国農村における環境保全政策の1つの形態 - 退耕還林事業」(熊本学園大学大学院経済学研究科・修士論文, 2008年)
17. 山内良一「中山間地域の農業・農村振興 - 直接支払制度の創設と意義 - 」『産業経営研究』(熊本学園大学)第20号, 2001年3月

## Summary

# “The Afforestation Project for the Wasteland” and the Direct Compensatory Payment in China

### < Contents >

#### Introduction

- 1 . The Direct Compensatory Payment in “The Afforestation Project for for the Wasteland” in China
  - 1) Policy Background of this Project
  - 2) Outline and actual Results of this Project
  - 3) The Direct Payment and the Benefit on Farm Economy
- 2 . The Direct Compensatory Payment in “The Policy for Hilly and Mountainous Areas” in Japan
  - 1) Policy Background of this Project
  - 2) Outline and actual Results of this Project
  - 3) The Direct Payment and the Benefit on Farm Economy
- 3 . Conclusion----summaryview