

特集

APRIL

日本農政と中山間地域等直接支払制度

——その意義と教訓——

明治大学 農学部 教授 小田切 徳美

1. 課題

「我が国農政史上初めての試み」と農政当局自らが表現する「中山間地域等直接支払制度」（以下「本制度」または「中山間支払（制度）」）がスタートして10年が経過しようとしている。5年間を1期とする本制度は、2010年4月から第3期対策が始まる。

本稿は、この10年間の直接支払制度を振り返り、その意義や教訓を明らかにすることを目的としている。そして、それらを踏まえて、これから始まる第3期対策の課題を論じてみたい。

なお、紙幅の制約から、本制度の詳しい成果や事例の紹介・分析は省略せざるを得ないことをあらかじめお断りしておきたい。

2. 中山間地域等直接支払制度の特徴と成果

(1) 制度のフレームワーク

中山間支払制度は2000年度から実施された。その前年(1999年)に制定された食料・農業・農村基本法（以下「基本法」）を「最初に具体化された事業」と称されることも

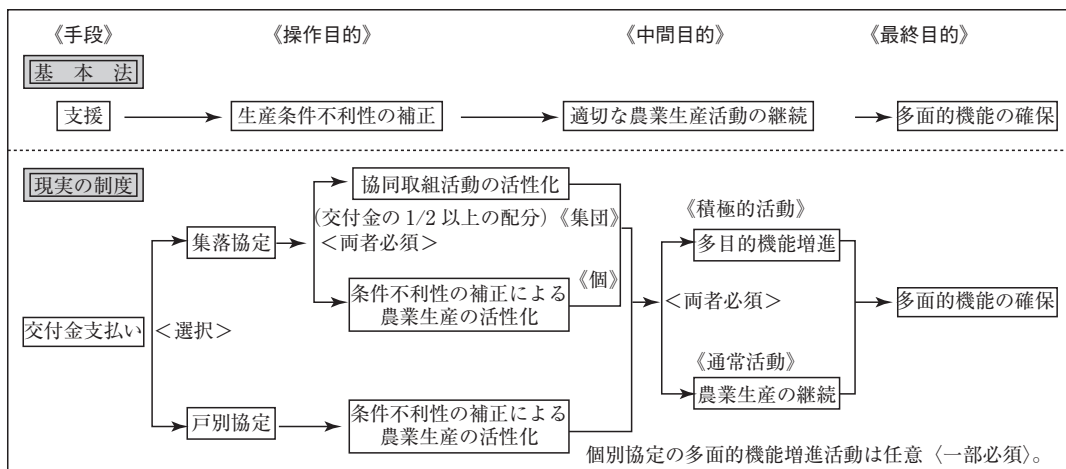
あり、基本法とともに産声をあげた制度と言えよう。

本制度を規定する同法第35条第2項は、次のように記されている。

「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の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、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする」

ここからは、〈農業生産条件不利性の補正〉→〈適切な農業生産活動の継続〉→〈多面的機能の確保〉というフレームワークが明確に読み取れる。このロジックは、農業生産の条件不利性認識を入口として、そして出口（目的）を多面的機能の確保とするが、実はそのいずれもが基本法以前のが国の農政では、取り扱いが容易ではなかった要素である。

入口の農業生産の条件不利性認識は中山間地域問題をめぐり、農政当局が一貫して拒否していた点である。そうであるが故に、中山間地域農業の対応策は、例えば、「中山間地域などにおいては、畜産、野菜、果樹、養蚕など立地条件を生かした労働集約型、高付加価値型、複合型の農業や有機農



注：制度の解説などにより著者作成

図1 中山間地域直接支払制度の仕組み

業、林業、農林産物を素材とした加工業、観光などを振興する」(農林水産省『新しい食料・農業・農村政策の方向』, 1992年) というように、むしろ中山間地域で「条件有利作目」を「青い鳥」として求める政策が続いていた¹⁾。

出口の農業の多面的機能に関しても同じことが言える。農政内部で農業や農村を論じる、いわば「枕詞」として登場することはあっても、それが法律に明記され²⁾、さらに具体的な政策の目的として位置付くことはなかった。

つまり、この制度のフレームワークは、基本法以前の農政とは大きく異なるものと言えよう。同様の制度は、ヨーロッパでは1975年に導入されているが、わが国ではそれが四半世紀もの後れを取ったのは、制度設計の技術的要因ではなく、こうしたフレームワークにかかわる問題であったと言えよう。

このようにして基本法で示された枠組みは、農林水産省・中山間地域等直接支払制度検討会における議論を通じて、さらに肉付けされている。その構図を図1として示

した。基本法によって描かれた先の流れに、特に意識的に付加されたのは、中間目標としての「多面的機能増進」である。これは、主に「対象農家が直接支払いの対価として耕作放棄の発生を防止し、多面的機能を十分に発揮していることを国民に示していくことが必要と考えられる」(中山間地域等直接支払制度検討会・最終報告, 1999) ことから、付け加えられたものである。言うまでもなく農業生産の継続は、それ自体として多面的機能とかわるものであるが、ここではより意識的な活動として、「地域の中で、国土保全機能を高める取組、保健休養機能を高める取組又は自然生態系の保全に資する取組」(同上) を求められた。

そして、この双面的機能増進と農業生産の継続という2つの中間目標を実現する仕組みが「協定」(集落協定及び個別協定) である。実際の協定はその圧倒的多数が集落協定であり、そこでは個々の耕作者を対象とする「条件不利性の補正による農業生産の活性化」に加えて、共同取組活動も制度的に課せられている。これは、「十分な

認定農業者等の担い手が育成されていない中山間地域等で農業生産活動を継続していくには、集落の補完性、継続性を活かした共同取組活動等にとりくんでいくことが重要である」（農林水産省「中山間地域等直接支払制度Q & A」）ことから導入されているものである。そして、支払われる交付金額の1/2以上を共同取組活動に充てるために集落協定でプール利用することが「努力目標」（同前）とされている。

また、制度のフレームワークの「入口」となる農業生産条件不利性の補正のために重要な交付金の単価は、地目毎に急傾斜、緩傾斜の2段階が設定され、それぞれのコストと非傾斜地のコストの格差（その8割水準）によって面積単位に算定されている。

他方で「出口」となる多面的機能の確保に関しては、5年間の協定締結期間中は協定農地内の耕作放棄を回避することが求められ、それが履行できない場合は「協定違反」として、助成金の返還（全協定参加者・全期間）が義務づけられている。こうしたペナルティーが耕作放棄地発生防止、そして多面的機能の確保の担保として位置づけられている点は重要である。なぜならば、このような仕組みがある限り、本制度では協定の締結自体が大きな意味をもつこととなる。つまり、協定の締結≒耕作放棄の発生防止≒多面的機能の確保という「恒等式」が成立するからである。制度設計時の行政責任者が「この制度は協定が締結されれば、政策効果100%の制度である」と発言していたが、それは決して大げさな表現ではない。

このようにして、多面的機能の確保を、条件不利性を補償する交付金の直接支払いの受け皿としての集落協定（および個別協定）の締結を媒介として実現するという日

本に独自の条件不利地域支払制度が構築されたのである。

（2）本制度の特徴

この中山間支払制度の特徴を、筆者は以前より次の3点に整理している³⁾。

第1は、この直接支払制度が、集落協定の締結を支払いの条件とし、また助成金の一部を集落段階でプールして活用することを求めているように、制度設計・運用上において、集落を強く意識している点である。地域実態によっては、個別協定を締結する柔軟性は保証されているものの、対象行為の単位、支払単位等の各面において、集落が重視されていることは間違いない。つまり、制度設計に「集落重点主義」が基本原則として設定されている。

第2は、本政策が助成対象者の選別に対して、否定的な点である（農家非選別主義）。集落単位の合意形成が基本である限り、零細農家や高齢農家を助成対象から排除することは困難であり、第1の特徴からみて、それは当然のことと言えよう。しかし、この点は、あらためてその意義を確認する必要がある。なぜならば、この「農家非選別主義」をもつ本制度が、中山間地域政策のベースとして位置付くことにより、この間の担い手をめぐる政策の振れ（担い手選別（前政権）～すべての販売農家（現政権））とは別に、「中山間地域農業の担い手は、現に農業生産にかかわるすべての農業者である」というメッセージが、交付金とともに発信されているからである。

第3は、地方自治体の裁量や主体的判断が、制度的に重視されている点であり、「地方裁量主義」と表現できる。市町村長による判断は対象地域や対象行為など本制度の基幹的要素のほぼ全般に及んでいる。これ

は、中山間地域の特徴であるその多様性に
応じた制度の弾力性を確保するための措置
であり、中山間地域政策が基本的に備える
べきものであろう。

以上の諸点に加えて、次の点も特徴とい
えよう。

第4に、交付金にかかわる「用途の非制
約主義」である。個人に支払われる部分
はもちろん、集落協定にプールされ、共
同取り組み活動に支払われる部分にお
いても用途の制約はない。協定単位で
地域に固有な問題に応じた交付金の有
効活用を保障することが政策的に意識
されている。

そして、第5に「予算の単年度主義の
脱却」である。制度は5年単位で仕組
まれ、またその間の継続が保障されて
いる。それに加えて、集落協定は交
付金を次年度に繰り越して活用する
ことができることが認められている。
したがって、より大きなボリューム
での交付金利用のために、意識的
な交付金の積み立ても可能である。
従来の手法を大きく踏み出した農
政上の仕組みと見えよう。

このように、中山間支払制度の特徴は、
①集落重点主義、②農家非選別主義、
③地方裁量主義、④用途の非制約主義、
⑤予算の単年度主義の脱却、と整理
できるが、大雑把に言えば、①と②は
先行するヨーロッパの条件不利地
域支払制度との比較における特徴
であり、②と③は従来農政との対
比で、そして③、④、⑤は農政も
含めた従来型行政全般と比較した
特質と位置づけることができよう。
その点で、本制度は「21世紀日
本型制度」と表現することができる
革新性を持った政策であった。

(3) 本制度の展開

中山間支払制度は5年を1期としてお

り、2005年度から第2期対策に入り、
さらに2010年度には第3期対策が
始まる。その基本的フレームワーク
は変わらないものの、この過程で、
いくつかの点で事業内容が修正さ
れ、特に第2期対策は、制度の特
徴にもかかわる仕組みの変更が
加えられた⁴⁾。

一言で言えば、それは「単価の二
段階設定」である。その考え方は、
以下の農林水産省の文書が良く表
している。

「将来に向けて自律的かつ継続的
な農業生産活動等を行う体制整備
を図るため、(中略)従来の5年間
の耕作放棄の発生防止等の活動に
加え、農業生産活動等の体制整備
に関する一定の要件を満たす協
定と、当該要件を満たさない協
定との間で交付単価に段階を設定
すること(とする)」(2005年度
予算の農林水産省概算要求の
説明資料)

ここでは、第1期対策には見られ
なかった「将来に向けて自律的かつ
継続的な農業生産活動等を行う
体制整備を図る」ことが強調され、
それを実現しようとする協定には
10割単価(体制整備単価)、それ
以外の協定には今までの単価の
8割(基礎単価)を交付すること
としている。具体的な体制整備
単価の要件としては、農業機械
の共同利用、高付加価値農業の
実践や新規就農者の確保あるいは
集落営農の育成や認定農業者
等への農地集積が挙げられている。

要するに、より強固な農業生産
の担い手形成への誘導、ステップ
・アップの要素を本制度に接合
したものであり、「担い手ステップ
・アップ方式」と呼ぶことができ
よう。

こうした制度変更の背景となっ
たのは、

第2期対策が制度設計された時期（2004年）には、自民党政権下で農業生産の担い手の絞り込み（選別）が農政全般として議論されており、そのことが影響を与えたことは否定できない。先に本制度の特徴として「農家非選別主義」を指摘したが、単価の差異化を「選別」とすれば、それはその原則から逸脱を意味しよう。

しかし、他方で、依然として高齢化が進む中山間地域では、コスト格差の補填のみではなく、将来に対する新しい体制づくり（体制整備）も同時に行わなければ、協定構成員の加齢により活動は先細りするという現実もある。

その点で、「担い手ステップ・アップ方式」には賛否両論がありうる。ただし、①ステップ・アップの要件が、構造政策に偏っており、例えば農産加工やグリーンツーリズム等も含めた中山間地域らしい項目が見られないという要件の問題、②ステップ・アップを10割単価からの加算という形ではなく、単価の減額（8割単価の設定）という形で実現した単価（体系）の問題は、議論されてしかるべきであろう。

そして、2010年度より始まる第3期対策は、この「担い手ステップ・アップ方式」に対する揺り戻しと捉えることができる。この点について、本制度の第三者委員会である中山間地域総合対策検討会は、第2期対策を総括して、次のように制度の方向性を示している。

「本検討会としては、認定農業者の育成や担い手への農用地の利用集積などのより前向きな体制整備の取組は引き続き必要であると考えているものの、一方、中山間地域等では、高齢化率が全国と比べて10年以上先を行く水準で推移するな

ど高齢化の進行が特に著しいことを踏まえると、本制度の見直しに当たっては、交付金の使途の自由度の高さを有効に活用しつつ、高齢農業者等であっても安心して本制度に取り組みよう、集落協定参加者が共同で安定的・持続的に農業生産活動等を維持・促進し得るような仕組みの改善を検討することが重要と考える」（同検討会『中山間地域等直接支払制度の効果検証と課題等の整理を踏まえた今後のあり方』、2009年）

具体的には、8割-10割という単価の二段階設定はそのままとして、10割単価を実現する要件に「集団サポート型」が新たに加えられている。その詳細は、本稿執筆時点では検討中とされているが、高齢化等により営農継続が果たせない農地が発生した場合を想定し、共同で支え合う農業生産活動のなんらかの「取り決め」をした協定に10割単価を適用するものである。地域によっては、「これにより、ほぼすべての集落協定が10割単価となるのではないかと予想するところもある（九州地方の県担当者、2010年2月）。

つまり、農業の担い手形成に向けた「ステップ・アップ方式」から、高齢者が安心して参加できるように、集落協定内での支え合いをより重視した方式（「高齢者安心参加方式」と呼ぶ）へと移行しつつある。それは、集落協定という仕組みを重視した路線（集落重点主義）への原点回帰、あるいはその路線の強化を意識した対策の転換（揺り戻し）と考えたい。

（4）本制度の実施状況と成果

この制度の2期にわたる実施状況はいかなるものだったのであろうか。ここでは、

表1 中山間地域等直接支払制度の実施状況（2000～2008年度）

		第1期対策					第2期対策			
		2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
農地面積	対象農用地面積(A)(万ha)	79.8	78.2	78.4	78.3	78.7	80.1	80.5	80.7	80.9
	交付金交付面積(B)(万ha)	54.1	63.2	65.5	66.2	66.5	65.4	66.3	66.5	66.4
	協定締結率(B/A)(%)	67.8	80.8	83.5	84.5	84.5	81.6	82.4	82.4	82.1
金額	交付金総額(億円)	419.4	514.2	538.3	545.8	549.1	502.5	513.5	517.0	517.9

資料：農林水産省『中山間地域等直接支払制度の実施状況』（各年版）より作成

概況を確認するために、9年間の実績（第2期対策最終年度の2009年度は本稿執筆時点では未公表）を表1にまとめて示した。

集落協定締結面積は、事業実施3年目に66万haに達し、ほぼ横ばいとなり、その後、第2期対策に入ってからこのレベルは維持されている。

先にも触れたように、協定農用地が耕作放棄された際にはペナルティーがあることから、この面積が、5年間にわたり農用地として保全されていると考えられる。事実、農林水産省の資料によれば、やや古い数字であるが、2002年度末時点で協定が何らかの理由で中途終了したのは48協定（当時の協定数の0.14%に相当）に過ぎず、その傾向はその後に変化がない模様である（各方面からのヒヤリングによる）。

周知のように2005年農業センサスは、38.6万haの耕作放棄地が存在していることを報じて話題となったが、それと比較すれば、耕作放棄発生の可能性が高い中山間地域において、約66万haの農地から耕作放棄地の発生を抑制した点は、それだけで大きな成果と言えよう。

尚、同じ表に掲載した事業費の推移で見ると、第1期対策と第2期対策の間に断層がある。これは単価の二段階設定を行い、8割単価を導入したことによるものである。この間、協定締結面積には大きな変動が無いことから、第2期対策は、耕作放棄

の発生を抑制した農地面積を固定化したままで、事業総額を安上がりには抑えるという「成果」を生み出したと言える。

ところで、この表でもうひとつ注目されるのが、締結率である。市町村が基本方針で定める対象農用地面積を分母とすれば、面積ベースでの「協定締結率」は、常時ほぼ82～85%に達している。これ自体は決して低くない値と思われるものの、他方で協定が締結されるべき農地、保全されるべき農地の十数%が耕作放棄発生の可能性が高い状況に晒されている。

この要因は、農林水産省の非締結農地に関する全数調査（対象農用地でありながら協定が締結されていない農地14万haの全数調査－2008年度）が教えてくれている。それによれば、第1位「高齢化により継続困難」（35%、面積ベース、以下同じ）、第2位「話し合いの不調」（24%）、そして第3位は「高齢化等によるリーダー不在」（11%）となっており、やはり地域の高齢化が協定未締結の最大の要因であることがわかる。そして、高齢化は不可逆的に進んでおり、将来的には、この傾向（未締結）はさらに強まることも予想される。第3期対策の「高齢者安心参加方式」はこうした点から、導入の必然性があったことが確認される。

とはいうものの、ここで見た協定農用地面積の大きさや協定締結率の高さは、やは

り本制度の成果を示すものと言えよう。

以上はあくまでも、外形的な成果であるが、より本格的には、①耕作放棄の発生防止（農業生産の継続）、②多面的機能の増進という2つの直接的効果（冒頭の図1で言えば「中間目標」）、そしてさらに③副次的効果としての集落機能活性化の検証が必要である。この点については、本制度第三者委員会（中山間地域総合振興対策検討会）により成果の検証が、期毎に行われ、その詳細が農林水産省のホームページでも公表されている。本稿では紙幅の制約もあり、そちらを参照していただきたい。

3. 中山間地域等直接支払制度の教訓と課題

それではこのような中山間支払制度は農政等にいかなる教訓と課題を示しているのかを論じてみたい。ここでは、地域振興政策という領域と直接支払という手法に分けて整理してみよう。

①地域振興政策（条件不利地域政策）としての教訓と課題

第1に、本制度の運営実績は、地域振興政策のあるべき枠組みとしての「格差是正策と内発的発展促進策のパッケージ化」が、十分に可能であることを示しているように思われる。地域振興政策には、「格差是正」と「内発的発展促進」の両者の側面があることは、いままでも論じられていたが、それはしばしば二者択一的であった。個別の政策とは次元が異なるが、例えば、国土政策をめぐる、ある時は「国土の均衡ある発展」のために「格差是正」が言われ、またある時には「地域の自立に向けた内発的発展促進」こそが重要で、「格差是正」的な発想はそれを歪めるものとされ

たこともある。

しかし、中山間地域の実態が求めていたのは、むしろその二兎を追うことであった。その点で、本制度は「個人配分」と「集落協定プール」の二重の助成の流れが作られており、個人配分は、文字通り耕作者個人が利用するものであるが、集落プール分は、集落協定により、地域の実情に応じて、創意工夫による多様な活動に活用されている。ここでは交付金は、内発的な地域づくりのためのファンドとしての役割を果たしている。

こうした仕組みを解釈すれば、交付金の個人配分は「格差是正」に作用し、集落協定プール分は「内発的発展促進」に機能している。そして、両者のパッケージ化こそが、中山間地域等直接支払制度であると見ることが可能である。もちろん、「格差是正」と言っても、交付金単価自体が平地と中山間地域の生産コスト格差の8割を埋めるものであり、さらに個人支払い分がその半分であれば、格差の是正のカバー率はわずかに4割にすぎず（「基礎単価」であればそのさらに8割の32%）、その点で交付金の水準の問題が指摘できる。

しかし、注目すべきは、この制度が、「格差是正」と「自立促進」のパッケージ化の具体的イメージを提供している点である。その両者を追求する仕組みを、単なる抽象論ではなく示している重要性を看過してはならない。地域振興策の新しいスタイルが示されたと言えよう。

だからと言って、第2に、中山間支払制度は万能ではない。それは、本制度が農業生産の条件不利性に着目した支援策であることを考えれば自明であろう。実際に、2000年農業センサスによれば、山間地域集落の農家率はわずか30%にすぎず（全国合

計で11%)、この地域においても農家世帯はもはや少数派である。その点で中山間地域全体から見れば、この制度の及ぶ範囲は限られている。特に、自然減少が著しいテンポで進む過疎中山間地域では、人口構成の歪みを是正するUJIターンを増やすことが喫緊の課題であろう。つまり、より大きな総合政策のパーツとして本制度は位置付くべきものであろう。それは、農業生産の条件不利性の補正という本制度の仕組み自体が語っていることであろう。

尚、ここで述べたことと関わり、民主党新政権が2010年度からモデル事業として導入する戸別所得補償制度との関係に触れてみたい。同制度は、生産費が農産物価格よりも高い場合、その格差を補償するものであるが、当然条件不利地域ではその格差はより大きい。このことから、中山間地域における戸別所得補償金額の加算等の要求が農村現場から強く生まれている。しかし、もしそのような加算が行われれば、中山間支払制度とその根拠が重なる。したがって、中山間支払制度が戸別所得補償制度に、中山間地域加算(条件不利地域加算)という形で吸収されることは十分にありうることである。その場合、ここで論じた「格差是正策と内発的發展促進策のパッケージ化」というメリットが実現できないこととなる。

単なるコスト格差支払いではない制度としての中山間支払制度の位置づけが重要であることは、この点からも理解できよう。

②直接支払制度としての教訓と課題

直接支払制度としてのインプリケーションも、本制度から生み出されている。

第1に、この制度の実施過程全体を通じて明らかになったことは、直接支払いという制度では、対象者が財政負担によって支

えられているという構図が、特に明確になるということである。そのため、対象となる者とならない者の差ははっきりと見える。このことから要請されることは、ひとつには、制度運営の透明性を従来以上に確保することである。農林水産省がホームページを通じて、この制度にかかわるデータや政策資料、第三者委員会にかかわる情報を、他の制度と比較しても、より積極的かつ安定的に公表しているのは、それに応えるものであろう。

ふたつは、制度の効果と意義に関する正確な検証の積み重ねが要請されている。集落や自治体内部における対象となる者とならない者との対立緩和、より大きくは農山村と都市の対立の緩和は、結局はこうした作業とその的確な説明の積み重によるのみ可能であろう。本制度では、第三者委員会における正確な検証が重要性を持っている。

第2に、財政負担型農政としての直接支払制度には、その安定性と存続に財政当局の影響が強く反映する傾向がある。そのため、国家財政の縮減過程では、直接支払いという制度は、財政面からの不安定化が生じやすい位置にある。実際に、詳細は略すが、本制度の第2期対策がスタートする時には(2004年)、当時の財政制度審議会が突如として本制度を名指しして「廃止を含めた抜本的見直し」を建議している(同審議会「平成17年度予算編成の基本的考え方」)。

このような経緯もあり今後、戸別所得補償制度をはじめとして、直接支払制度への農政全体の傾斜が強まるのであれば、この不安定性を回避する意識的な「柱づくり」が必要となろう。そのひとつが、言うまでもなく、国民的コンセンサスである。そし

て、もうひとつの「柱」は、直接支払いを長期安定的な制度とする法制化ではないだろうか。制度の改訂の仕組みや先の検証作業についても、そうした法律の中で規定する必要がある。さらに、国民的コンセンサスの醸成の手法としても、立法府における議論が望まれる。政権政党となった民主党は、2009年総選挙マニフェストの関連文書である『INDEX2009』（民主党政策集）において、「法律に基づく措置として実施します」としており、その具体化が注目される。

第3に、以上のことの裏返しとして、直接支払いという仕組みは、その対象者に対して政策的メッセージがより伝わりやすい制度である。集落協定の現場を訪ねると、直接支払制度に対して、「国はようやくこのような地域に目を向けてくれた」という協定参加者の声をしばしば聞く。今までも中山間地域を対象とした各種の支援策はあったのだが、それとは違うレベルで政策目的や意図が、対象者に届いていることの証左と考えられる。

つまり、直接支払いは、特定の活動や取り組みを支援するための「カネ」を運ぶのみならず、国民的な「思い」を農業・農村の場に運ぶという機能を持っている可能性がある。そのような特徴を意識した、シンプルでわかりやすく、そして目的が明確な制度設計が、戸別所得補償制度をはじめとする直接支払一般に要請されている。

4. おわりに－第3期対策の充実に向けて－

前節で論じた本制度が示唆する教訓と課題は、そのまま第3期対策の推進上の課題となるものであろう。

つまり、①格差是正と内発的発展のパッケージ施策、②政策対象者のメッセージの届きやすい施策という本制度の持つ原理的なメリットを意識した推進が求められる。他方で、①中山間地域等の総合的政策の欠落、②財政や財政当局の影響に対する脆弱性という本制度にかかわる構造的弱点を少しでも埋めることが求められる。そして、従来以上に制度運営の透明性と説明力を高め、国民的コンセンサスの前進を実現することが欠かせない。

中山間地域の現状をあらためて見れば、いままでのこの地域の農業を含めた地域産業や地域社会を担い、支え続けてきたいわゆる「昭和ヒトケタ」世代全体が後期高齢者世代となっている。このことが、集落（協定）の将来ビジョンを策定し、また住民の創意工夫による交付金の使途を決め、そして共同取り組み活動を地域ぐるみで実行していくという本制度のプロセスに、なんらかの影響を与えることは容易に予想される。

さらに地方自治体に関しても、市町村合併により、身近な行政主体としての機能が低下している。かつては分厚く存在した地域に精通した行政職員の減少は、今後も進むものと思われる。その点で、2010年度よりスタートする第3期対策の集落協定づくりは、より強固で良質な集落協定に再編する最後のチャンスである可能性もある。

そうした大状況を認識した制度の推進と実践に期待したい。

【注】

- 1) 1992年の段階で「畜産、野菜、果樹、養蚕」と例示された中山間地域の振興作目は、その後の食料・農業・農村審議会答申（1998年）の同様の例示では、「花卉と草地畜産」に限定され

ている。政策当局による「条件有利作目」探しは、まさに「青い鳥」であった。

- 2) 食料・農業・農村基本法・第3条で、農業の多面的機能は「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」として規定されている。
- 3) 拙稿「中山間地域等直接支払制度の現状と課題」『食料・農業・農村基本計画』の点検と展

望（日本農業年報47）』（農林統計協会, 2001年）等を参照のこと。

- 4) 第2期対策の性格変化やその農村現場でのとらえ方については拙稿「新対策のとらえ方・活かし方－いま地域では、何をすべきか－」『21世紀の日本を考える』（第29号, 2005年, 農文協）を参照。また、第3期対策については別稿を準備中である。

（おだぎり・とくみ）