

# 中山間地域振興の視点と 土地改良

(一社) 総合政策フォーラム顧問 元杉 昭男

## 1 条件不利地域と中山間地域

耕作放棄や林地化の目立つ中山間地域を論ずる前に、条件不利地域を考えてみたい。法律では、豪雪地帯、離島地域、半島地域、振興山村地域、過疎地域の他に、奄美群島、小笠原諸島、沖縄県といった個別地域を指定しているが、共通しているのは「産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある」地域で、立法の目的は整備等の推進による地域振興である。低位の原因として、豪雪や離島や山村といった地理的・自然的・社会的（交通や人口減少など）などの条件が不利な状況に置かれている<sup>(注1)</sup>。

一方、食料・農業・農村基本法第四七条で、「中山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」を中山間地域等として規定している。農水省では、中山間地域を「農業地域類型区分のうち中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域」と<sup>(注2)</sup>し、中山間地域等は山村振興法などの地域振興立法の指定地域を加えている。

つまり、中山間地域は、条件不利地域の視点からは、地理的等の条件に起因して、産業基盤のうち農業基盤が他地域に比して低位である地域であり、農政から見た条件不利地域<sup>(注3)</sup>と言える。その農地は全国の耕地面積の約四割を占め農政の重要な対象であるばかりでなく、荒廃すれば草木の中に鹿や猪が跋扈するといった住環境になる。農業の存在は人々の生存環境を決定づけているわけで、他省庁・部局の施策との連携が重要と言っても、農林部局の責務は重く、

農業の維持・振興は中山間地域対策の大前提である。

## 2 農林業以外による中山間地域の振興

条件不利地域の振興では産業基盤の整備が何よりも重要である。農林業以外の産業に焦点を当てると、振興の遅れは地理的・自然的・社会的などの条件が不利性にあるが、今一つ明確ではない。風光明媚な景色や温泉・歴史的な建造物の存在などがあれば、観光地需要の制約や需要内容の変化もあるものの、地理的などの条件で振興の遅れを説明できない場合も多い。

劣悪なアクセス、豪雪、過疎による人手不足などに加え、産業基盤や生活環境整備等の遅れは地域振興の足かせとなっている場合があると言っても、必ずしも不利な状況を引き起こしている原因とは言えない。発想・仕掛け・PRなどによって不利な条件が有利なものに転化する場合もある。つまり、条件不利地域の振興の基盤は、不利と思われている条件を有利な条件に転換することである。

最近では、ITC技術（情報通信技術）による遠隔地での産業振興が注目されている。農水省所管の「農村地域への産業の導入の促進等に関する法律（農村産業法）」では振興山村と過疎地域が対象だが、より充実した支援措置があっても良いのではないか。例えば、農地転用許可の緩和ばかりでなく、圃場整備の換地における非農用地（非農用地区域設定）の上限の運用を三割から五割未満に引き上げ、他産業振興と生活環境整備を推進すべきではないか。

### 3 中山間地域農業の振興

中山間地域は、「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く」のために農業生産が不利な地域である。平地農業地域に比して地理的条件が悪い例は、傾斜のために農業の機械化作業が困難で、圃場整備などの土地改良に多大な費用がかかり、山林に隣接する場合が多く鳥獣害を受けやすいことなどがある。具体的には、田・畑の勾配・面積率と林野率により特定農山村地域を指定している<sup>〔注1〕</sup>。

中山間地域では農地所有者は他者に賃貸しようにもレント（地代）を期待できない場合が多く、却って農地の維持管理に経費が掛かるので耕作放棄されやすい。それを防ぐには、農産物需給がタイトになり価格が上昇しない限り、価格支持や直接支払いが必要になる。そうした事態を極力避けるには、条件不利地域振興の基本に立ち返って、不利と思われる条件を有利な条件に転換する必要がある。

傾斜と山林の存在を前提とした中山間地域の農業で、有利性を引き出すことは困難に思える。しかし、有利性が全く無いわけではない。南面の傾斜地は日照時間が長く果樹園に適しているし、放牧を含む畜産やキノコ栽培にも有利な面もあるだろう。溪流取水した農業用水の水質が良いので施設園芸には適している場合もある。農業用水が位置エネルギーを利用して配水できる利点もあり、傾斜地全体の営農が集約されていれば、用排水分離をせずに田越灌漑で効率的な営農が可能かもしれないし、圃場整備の工事費も安価になる。つまり、丁寧に中山間農業の利

点を生かす振興策を、新技術を活用しながら、農業施策を推進する必要がある。

### 4 中山間地域の振興と土地改良

農水省は二〇〇〇年に中山間地域等直接支払制度<sup>〔注2〕</sup>を創設した。EU共通農業政策（CAP）では、農作物の過剰生産に対応して、価格支持のように生産増による所得の増加を引き起こす事態を避けるために、生産と所得を切り離す（デカップリング）政策が実施されていた。このEUの政策を参考に、農家所得に直接助成して中山間地域農業を保持する政策である。

しかし、直接支払制度の創設時に、その財源として土地改良予算を充てることが検討された。中山間地域の土地改良は、余剰農産物であるコメの増産というよりは、生産年齢人口の減少で過酷な農業労働を解消する労働生産性向上にある。圃場整備などの土地改良を推進しなければ、地域農業の保持もできない。現地の事情をよく考える必要がある。

中山間地域の農地は未整備の平地農業地域と同様に、零細分散錯圃の状況にある。地域人口の減少に伴い無秩序に耕作放棄地が発生する可能性がある。しかも、個々の圃場の面積や境界は登記簿上も固定資産課税台帳や農地台帳上も不正確である場合が多い。土地利用秩序の形成に必要な構造政策の推進が必要である。

ロボット技術、ICT、AI（人工知能）、IoT（様々なモノがインターネットに接続され自動認識・自動制御・遠隔操作などを可能にする技術）などの先端技術を活用して、超省力

化や生産物の品質向上を可能にするスマート農業（アグリテック）が注目を集めている。中山間地域が新技術の適用から遅れをとって条件不利が更に拡大する事態は何としても避けなければならない。技術陣の奮起を期待したい。

〔注1〕 沖縄では我が国の施政権の外にあった歴史的条件や基

地が多いといった社会的条件もある。

〔注2〕 農林統計で使われる農業地域類型では、都市的地域・平地農業地域・中間農業地域・山間農業地域の四区分に分けられ、中間農業地域は「耕地率が二〇％未満で都市的及び山間農業地域以外」、耕地率が二〇％以上で都市的及び平地農業地域以外、山間農業地域は「林野率八〇％以上かつ耕地率一〇％未満」の市区町村及び旧市区町村である。

〔注3〕 欧州連合（EU）の共通農業政策（CAP）の施策の一つとして、「条件不利地域（Less Favored Areas）政策」が一九七五年に導入され、地域の営農継続と農村地域の維持を支援している。

〔注4〕 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律は一九九三年に施行された土地改良法と森林組合法の特別法である。その特定農山村地域（第二条第一項）には①勾配二〇分の一以上の田面積が全田面積の五〇％以上、但し全田面積が全耕地面積の三三％以上、②勾配一五度以上の畑面積が全畑面積の五〇％以上、但し全畑面積が全耕地面積の三三％以上、③林野率七五％以上のいずれかに該当することとし、その他に、④総土地面積に対する農林地割合八一％以上、又は一五歳以上人口に対する農林業従事者数の割合が一〇％以上と⑤人口一〇万人未満であることが必要である。

〔注5〕 中山間地域等直接支払制度は、中山間地域等において、集落等を単位に締結した農用地を維持・管理していく取決め（協定）にしたがって農業生産活動等を行う場合に、面積に応じて一定額を交付する仕組みである。

#### 【参考文献】

- (1) 国土交通省・農林水産省のHP、二〇二四年十一月現在
- (2) 佐藤洋平・生源寺真一監修・中山間地域ハンドブック、一般社団法人農山漁村文化協会、二〇二二