提　言

# ＪＡの手で中山間地域を振興する

一般社団法人　ＪＡ共済総合研究所
理事長
吉村　馨（よしむら　かおる）

## １．はじめに

中山間地域というと、山がちで農業の生産条件が不利、高齢化や人口減少が他の地域より進行、というような厳しい側面が強調されている。

そして、ＪＡは、中山間地域の特性を生かした特色ある農業生産を支える、Ａコープ店舗、ガソリンスタンド、デイサービスセンターの運営、さらには助け合い活動などを通じて、中山間地域の農業と暮らしをサポートしてきた。

しかし、ＪＡの経営は厳しさを増しており、これらの活動を続けることができない地域が生まれている。現象面では、Ａコープ店舗、ガソリンスタンド、信用店舗の撤退があげられるが、これらはＪＡの経営を持続可能なものにしていくための苦しい選択として行われてきた。

本稿では、そのような中で、ＪＡグループの経営の状況を前提に、ＪＡが中山間地域の振興のためにもうひと踏ん張り何ができるか考えてみることにしたい。

## ２．中山間地域とは

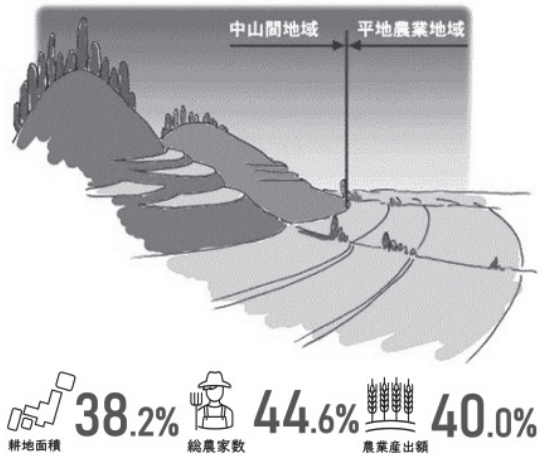
農林水産省の資料では、中山間地域を次のように説明している。

> 中山間地域とは、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を指しています。中山間地域は、全国の耕地面積の約４割、総農家数の約４割、農業産出額の約４割を占めるなど、我が国の農業において重要な役割を担っています。また、雨水を一時的に貯留する機能（洪水防止機能）、土砂崩れを防ぐ機能（土砂崩壊防止機能）といった多面的機能が適切に発揮されている中山間地域は、国民の大切な財産です。

（資料）農林水産省ホームページ「中山間地域等について」（URL：https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/）

私は、講演などで中山間地域の振興の話をするとき、この中山間地域の説明と**図表１**を

（図表１）中山間地域についての説明




中山間地域の主要指標(令和2年)

| 区　分 | 全　国 (A) | 中山間地域 (B) | 割　合 (B/A) |
|---|---|---|---|
| (ア)人　　口 | 1億2,615万人 | 1,336万人 | 10.6% |
| (イ)総土地面積 | 3,780万ha | 2,412万ha | 63.8% |
| (ウ)耕 地 面 積 | 437万ha | 167万ha | 38.2% |
| (エ)総 農 家 数 | 175万戸 | 78万戸 | 44.6% |
| (オ)販売農家数 | 103万戸 | 44万戸 | 42.7% |
| (カ)農業産出額 | 8兆9,557億円 | 3兆5,856億円 | 40.0% |

資料：農林水産省統計部「2020年農林業センサス」((イ)総土地面積、(エ)総農家数、(オ)販売農家数)
農林水産省「令和2年耕地及び作付面積統計」((ウ)耕地面積)
農林水産省「令和2年生産農業所得統計」((カ)農業産出額)
総務省「令和2年国勢調査」((ア)人口)

※1 中山間地域(B)の値の集計に用いる農業地域類型区分は、農林統計に基づく区分（令和5年3月改定）。
※2 「(ウ)耕地面積」、「(カ)農業産出額」の中山間地域(B)の値は、農林水産省農村振興局地域振興課の推計値。
※3 「(ア)人口」の中山間地域(B)の値は、農林水産省「地域の農業を見て・知って・活かすDB」を基に、農林水産省農村振興局地域振興課が推計。
※4 「(イ)総土地面積」の中山間地域(B)の割合は、旧市区町村別の総土地面積を用いて算出しており、北方四島や境界未定の面積を含まない。

（資料）農林水産省ホームページ「中山間地域等について」
（URL:https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/）

使って、参加者に「この資料で一つミスリーディングな部分があるが、何でしょうか？」という質問をしている。読者の皆さんも、もう一度資料を眺めてみて、考えていただければと思う。

今までこの質問をしたときに、正解を答えられた人はいない。長く公表されている農林水産省の資料なので、いなくて当然かもしれない。

実は、ミスリーディングな部分は、絵の中で「中山間地域」と示されている部分である。これは明らかに、棚田や急傾斜の畑だ。面積でいえば、この絵で示されているような農地のほとんどは、中山間地域等直接支払の対象となっているので、急傾斜の田畑で18万ha、緩傾斜の田畑を含めても37万ha（中山間地域等直接支払の交付面積）（資料：中山間地域等直接支払交付金の実施状況（令和５年８月、農林水産省））に過ぎない。

中山間地域の耕地面積167万haのうち、130万haは、平坦な農地（絵でいえば「平地農業地域」と示されているものに近い）である。実際に皆さんが中山間地域に区分されている現地に行くと、案外平坦でほ場整備された農地が広がっていると思われるはずだ。

さらに、上記の資料には出てこないが、高齢化の状況や病院などの社会的施設へのアクセスも、一般のイメージと少し違っている。

全国の農業経営主の中で75歳以上の割合は

25.5％（資料：2020年農林業センサス）であるのに対し、中山間地域等直接支払の集落協定の参加者（実質的に急傾斜・緩傾斜農地で営農している人のほとんど）の中で75歳以上の割合は24.9％（資料：中山間地域等直接支払をめぐる事情（令和５年12月、農林水産省））である。急傾斜・緩傾斜の地域（以下「条件不利地域」という。）の農業者の高齢化が特に進んでいるわけではない。

また、こちらは、先ほどの資料の広義の中山間地域に関するものだが、自分で運転できる、あるいは、家族か近所の人の車に乗せてもらえるという場合、いろいろな社会的施設に15分以内で行ける集落が大宗であるという指摘もなされている。

以上を踏まえて、中山間地域の農業を考えると、まず、そのうちの130万haの平坦なところは、特に平地農業地域と分ける必要はなさそうだ。もちろん、担い手の育成と農地集積、副業農家などの多様な人材の位置付け、コストを反映した適正な価格形成、環境負荷の低減など課題はたくさんあるが、アプローチは同じであろう。

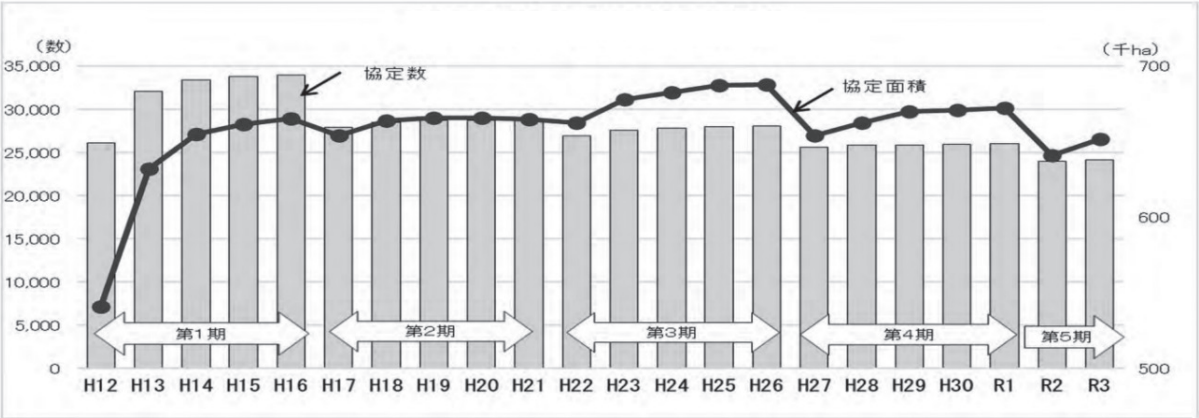
一方、37万haの条件不利地域には、同じアプローチは適用できない。中山間地域の振興といったときに焦点を当てるべきは、この条件不利地域の農業である。

## ３．中山間地域等直接支払制度

食料・農業・農村基本法では、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」と規定されている。これを受けて、2000年度に中山間地域等直接支払制度がスタートした。以後20年以上、５期にわたり、必要な見直しを加えながら継続的に実施されている（**図表2**）。

制度導入時の基本的考え方としては、条件

**（図表2）中山間地域等直接支払制度の実施状況（協定数及び協定面積の推移）**




（資料）農林水産省「中山間地域等直接支払制度 第５期対策中間評価書」（令和５年８月）

不利地と平坦地の生産費の差額の８割を埋めるよう、交付単価が決定された。残る２割は、それぞれの生産者や地域の自助努力に期待している。裏返して言えば、中山間地域等直接支払があれば条件不利地域でも平地とそん色ない営農が可能ということになる。

これまでの中山間地域等直接支払の実施状況を見ると、その支払いの対象である協定面積は、期が変わるときに少し下がり、その後期中に徐々に実施面積が増加してきた。協定面積は農業生産活動の継続が要件なので、厳しい条件にありながらも、条件不利地域の農業がおおむね維持されてきている。

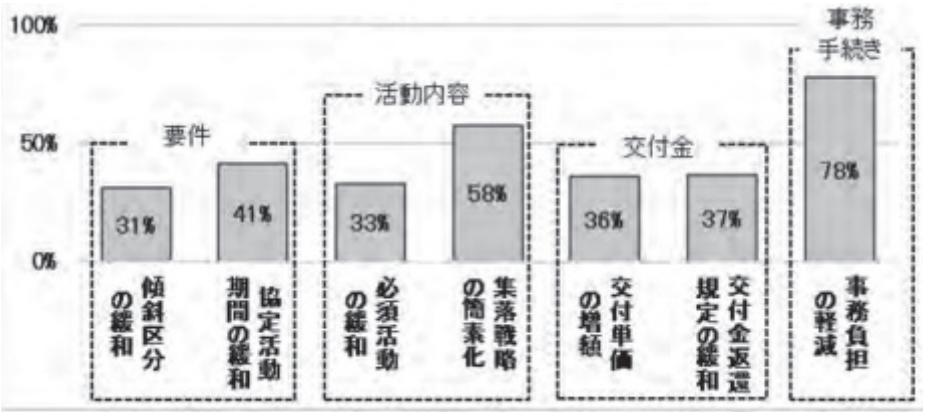
中山間地域等直接支払制度をめぐる最近の議論も少し見ておこう。

まず、「食料・農業・農村政策審議会答申」（令和５年９月）では、「農業生産活動の継続と集落機能の維持が必要と考えられる地域については、中山間地域への条件不利補正等の直接支払いを、効率化等を図りつつ、引き続き推進する。一方、営農条件が悪く担い手もいない中山間地域の農地においては、今後の農業や農地利用のほか、管理主体や費用負担等について地域の関係者も含めて話合いを行い、これまでどおり営農を継続できない農地では、粗放的管理や林地化等により、農地保全と環境保全を図る。」と記述されている。

また、「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」（令和５年６月２日、「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」決定）では、「中山間地域等直接支払については、引き続き地域政策の柱として推進するとともに、農業生産活動の基盤である集落機能の再生・維持を図るため、　農地保全やくらしを支える農村RMO等の活動を促進する仕組みを検討する。」と記述されている。

いずれも中山間地域等直接支払制度を条件不利地域対策の中心に据えている。ただし、

（図表3）中山間地域等直接支払制度に取り組み易くなるための主な改善策（複数回答）




（資料）図表２に同じ

一部の地域では「撤退」も視野に入れている。

一方、「中山間地域等直接支払制度 第５期対策中間評価書」（令和５年８月）では、中山間地域等直接支払制度に取り組み易くなるための有効な改善策として、事務負担の軽減を求める意見が多いが、交付単価の増額や交付金返還規定の緩和を望む意見も寄せられている（**図表3**）。

## ４．ＪＡグループにできることは

前置きがずいぶん長くなったが、ここからが本論、ＪＡグループが条件不利地域の振興のために何ができるかである。

条件不利地域で中山間地域等直接支払制度が果たしてきた役割と今後の展望を踏まえ、思い切った提案だが、ＪＡグループが中山間地域等直接支払制度により深くかかわっていく姿を考えてみたい。

具体的には、現在中山間地域等直接支払の対象となっている農地に対し、ＪＡグループがその半額を追加的に支援するというものである。例えば、現在の交付単価（**図表４**）の半分、急傾斜（田）は10,500円／10ａ、緩傾斜（畑）は1,750円／10ａといった単価をそれぞれのＪＡに賦存する急傾斜の田畑、緩傾斜の田畑の面積に掛け合わせて、各ＪＡが追加的に講ずる条件不利地域対策の総額を計算する。

現在の中山間地域等直接支払の交付面積から試算すると、総額は235億円程度になる。ＪＡの規模や中山間地域等直接支払の対象農地の面積によって大きく異なるので、あまり意味はないが、各ＪＡが毎年度条件不利地域対策に充てる資金規模は、平均すれば１億円くらいになる。

使途は、各ＪＡが、地域の実情に応じて必要な条件不利地域の農業振興や地域の活性化に充てる。具体的には、全部または一部につき対象農地を耕作する個人に配分する、条件不利地域の産品を扱う直売所や加工所を運営する、撤退の瀬戸際にあるＡコープ、ガソリ

**（図表4）中山間地域等直接支払の主な交付単価**

| 地目 | 区分 | 交付単価（円/10a） |
|---|---|---|
| 田 | 急傾斜（1/20～） | 21,000 |
| | 緩傾斜（1/100～） | 8,000 |
| 畑 | 急傾斜（15度～） | 11,500 |
| | 緩傾斜（８度～） | 3,500 |

（資料）令和５年度農林水産予算概算決定の主要項目（令和５年１月、農林水産省））

ンスタンドなどの暮らしを支える施設の運営を継続する、ＪＡ出資法人を設立して農地の引き受けや管理を行う、中山間地域等直接支払に関する集落の事務を代行する、農村RMOの運営を支援する、さらに少し先走るが、ライドシェアの運営を行うなどいろいろな取り組みが考えられる。

問題はその原資だ。国に支援を求めるのは本稿の趣旨から外れるので除外する。とはいっても個々のＪＡの経営は厳しく、この金額を生み出す余裕はない。

考えられるとすれば、信用事業、共済事業の中でどこまでできるかだ。信用事業、共済事業の令和３年度の利益（営農指導事業分配賦後）の総額は、それぞれ2,073億円、1,136億円、両者を合わせて3,209億円である（**図表５**）。先ほどの条件不利地域対策の所要額、235億円はその７％にあたる。捻出するのはとても難しいが、できない相談ではない。私自身、信用事業、共済事業に関わってきているので、その利益を生み出すために関係者の皆さんがいかに努力し、工夫しているか、加えて、今後もこの水準の利益を持続することが容易でない環境にあることは理解しているつもりである。その上での見方である。

少し細かくなるが、どのような仕組みを作ったらいいかも見ておこう。信用事業と共済事業では、全国連とＪＡの間のお金のやり取りの仕方が違うので、財源を生み出す仕組みも異なる。

信用事業では、農林中央金庫がＪＡからの預り金の額に応じて、県信用農業協同組合を経由して、または直接ＪＡに、奨励金として毎年約3,000億円が支払われている。そのもととなる収益は、農林中央金庫が国際分散投資などの運用をすることで生み出している。中山間地域等直接支払の上乗せとしてＪＡごとに計算される金額の６割（一応信用事業と共済事業で、所要額を利益の金額に応じ、６：４で分担することを想定）を、奨励金の中から該当するＪＡに配賦する。配賦される総額は141億円になる。通常のルールに従っ

**（図表5）総合農協部門別損益計算書（総括版）**

集計組合数　564　　単位：千円

| 区　分 | 計 | 信用事業 | 共済事業 | 農業関連事業 | 生活その他事業 | 営農指導事業 | 共通管理費等 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 事業収益 | 4,329,374,971 | 822,331,558 | 441,474,100 | 2,235,760,362 | 798,150,731 | 31,659,070 | － |
| 営農指導事業分配賦後<br>税引前当期利益 | 215,194,140 | 207,329,586 | 113,638,885 | △ 70,271,466 | △ 35,502,805 | － | － |

注：１　「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律（平成８年法律第118号）」第42条第１項に基づき信用事業譲渡を行い業務の代理を行う農協は含まない。
　：２　端数処理（千円未満）等のため、計と各事業区分の合計額が一致しない。
　：３　令和３事業年度以降「収益認識に関する会計基準」が適用される総合農協を含む。
（資料）農林水産省「令和３事業年度総合農協統計表」

て預り金の額に応じて支払う部分は、奨励金の総額が現状を上回らないよう調整すると、調整の幅は５％程度（141億円／3,000億円）、仮に現在の奨励金の率が0.5％だとすれば、改定後の率は0.475％になる。

共済事業では、共済契約はＪＡと共済連の共同引受となっており、一定の方式で、ＪＡと共済連が共済掛金の収入を分収する。中山間地域等直接支払の上乗せとしてＪＡごとに計算される金額の４割（先ほど示した想定に基づく共済事業の分担割合）を該当するＪＡが受け取れるよう、事故等が起きた時の保障の支払いや共済事業の推進に必要な経費を考慮した上で、共済掛金の収入全体の中で調整し、捻出することが考えられる。総額は94億円となり、現在ＪＡが受け取っている付加金収入の２％程度（94億円／4,415億円）になる。

信用事業、共済事業それぞれ、農林中央金庫のふるさと共創事業、共済連の地域・農業活性化積立金という助成事業がある。これを活用するという案も考えられる。ただ、毎年継続的に実施する性格の取り組みなので、複雑にはなるが、本体業務の方で対応するのが適切だ。

また、全国連を介してこのような拠出がなされることの説明責任をどうするかという問題も出てくる。そのために、全国連が使途を縛ったり、詳細な報告を求めたりすることは、避けた方がよい。ちなみに、中山間地域等直接支払制度の最大の美点として、「基礎単価にかかる交付金の使途は、縛られない、自由に使える」ことが挙げられている。一つの方法として、この取り組みの所要額をそれぞれのＪＡが「ＪＡ条件不利地域対策資金」というような形で明確にし、毎年度の資金規模とそれをどのように使ったかを各ＪＡの総会に報告することを求めるということがあり得よう。

## ５．この提案の良いところと問題点

まず良い点を見ていく。

中山間地域等直接支払の上乗せという形で所要額を計算するため、そのベースとなっている農地での営農の継続が担保されているし、ほとんどの場合、集落活動も一定のレベルで続いている。このことは、先ほどの全国連の説明責任という面でもメリットとなる。

所要額を計算するのにはあまり手間がかからない。ＪＡ管内の市町村から中山間地域等直接支払の交付対象面積を入手すれば計算できる。もちろん、その資金を活用して条件不利地域対策を実施していくためには、地域での話し合い、合意の形成、施設の運営などＪＡにとって追加的な仕事が生まれる。ただ、これは追加的な資金の範囲内での取り組みとなるので、ＪＡの経営面の新たな負担とはならない。

資金の使途、条件不利地域対策の内容は、それぞれのＪＡが自由に考えることができる

ので、地域の実態に応じた取り組みが可能になる。

一方で、「思い切った提案」なので問題点も多くある。

「条件不利地域の農業の継続や地域振興はあまりにも大きな課題で、ＪＡグループの手に余る。ＪＡが身銭を切って取り組む課題ではない。必要なら国が中山間地域等直接支払の単価を上げればよい。」という意見があろう。このような考え方は正しいのかもしれない。しかし、条件不利地域は、ＪＡグループが危惧する三つの危機（農業・農村の危機、組織・事業・経営の危機、協同組合の危機）が最も先鋭に現れている所である。崩れるとすればここから最初に崩れていく。そのような地域を守るためにＪＡグループとしてもできることは何でもやるという考え方もある。

「信用事業の預け金のもととなる組合員からの貯金、共済事業の共済掛金収入のもととなる共済契約は、各ＪＡ、そしてその役職員が様々な苦労をして確保、獲得したものである。貯金量、共済契約に応じて奨励金、付加金を配分するのが当たり前で、それ以外の要素を持ち込むべきではない。」という意見もあろう。これも正論だ。ただ、これを突き詰めていくと「株式会社的」な発想に至る。協同組合組織として「協同組合的」配分を考える余地はある。

「奨励金、付加金の総額は変わらない、あるいは今後減る可能性もある。配分を変えれば、受け取りが増えるＪＡもあるが、減るＪＡもある。減るＪＡを説得することは到底できない。」という心配もあろう。このような構図は、税金の議論や社会保障制度の設計をはじめ、いろいろなところで起きている。減る人やグループを説得する名案はない。先ずは、ＪＡグループ全体が取り組む運動の中で、条件不利地域を多く抱えるＪＡの危機感を共有する、そしてそれぞれのＪＡは競争相手ではなく、仲間であるということを改めて見つめなおすというところから始めるということではないか。

「条件不利地域対策の所要額は、必要な取り組みの積み上げで算定すべき。それによらずに、条件不利の補正のアプローチで所要額を算定するのはおかしい。」という批判も考えられる。確かに国や地方公共団体の補助事業の多くはそのような考え方に立って、所要額を積み上げて申請をするという手法がとられている。しかし、そのような手法が地域の実情に合った取り組みの芽を摘んでいるという批判がある。そのため補助事業の「交付金化」が行われた。

また、取り組みに必要な具体的な金額を念頭において、それを生み出すためにＪＡグループとしてどのような負担が生じるのかを明らかにしないと、議論の出発点にすらならないと私は考えている。そのため、本稿では、「現在中山間地域等直接支払の対象となっている農地に対し、ＪＡグループがその半額を

追加的に支援する」という一つの仮説からスタートした。あくまで仮説なので、「その２割（平坦地との生産性の差のうち、中山間地域等直接支払でカバーされない、生産者や地域の自助努力に期待されている部分に相当）を追加的に支援する」でも「単価と同額を追加的に支援する」でもいい。それぞれの場合、負担の程度は当然小さくなったり、大きくなったりするが、大体の水準は本稿から推察できるだろう。

## ６．おわりに

３．で述べたように、現時点で、中山間地域等直接支払制度を前提として、条件不利地域の農業と集落が持続可能か、あるいは思い切った追加的措置を講ずる必要があるかは、定かではない。

ここで一つ考慮する必要があるのは、コメ、麦、大豆を中心とした土地利用型農業の今後の姿である。平坦地では、限られた、少数の人たちで地域の土地利用型農業、地域の農地を守っていくために必要な選択として、大規模化が進んでいく。集落のほとんどの農地、さらには小学校区程度の広がりの農地を一つの経営体が担うという形態が大きく増えると想定される。そうなると必然的に平坦地の生産費は下がる。そのような規模拡大が難しい条件不利地域の生産費との差が広がり、「条件不利を補正する」ために必要な金額も拡大する。これが適切に補正できなければ、ＪＡグループの危惧する三つの危機が、先ず条件不利地域で現実のものになってしまう。

そのような状況を頭に置いて、ＪＡグループが前広に条件不利地域への対応を議論するきっかけになればという思いで、一つのソリューションを提言させていただいた。

（参考文献）

・中山間地域フォーラム編（2022）「中山間地域ハンドブック」　農山漁村文化協会