

中山間地域等への直接支払いについて

目 次

「中山間地域等」をめぐる実情	
1 「中山間地域等」の範囲	1
2 中山間地域等の重要性	2
3 生産条件の不利性による公益的機能の低下	3
W T O 農業協定等	
1 W T O 農業協定における各国の直接支払いの取扱い	4
2 条件不利地域対策としての直接支払い	5
3 E U の条件不利地域対策	6
4 各国の運用状況	7
5 E U の共通農業政策（国内支持と国境措置）	8
6 フランスの「経営に関する国土契約」	9
中山間地域等直接支払制度の仕組み	
1 目的	10
2 基本的考え方	10
3 制度の仕組み	11
（参考）	
1 集落協定のイメージ	19

平成11年9月
農 林 水 産 省

「中山間地域等」をめぐる実情

1 「中山間地域等」の範囲

(1) 「中山間地域等」の範囲については、
特定農山村法等の地域振興立法の対象地域を中山間地域等とするもの（計2,108市町村）

農林統計上の経済地域区分のうち中間地域と山間地域を併せて中山間地域とするもの（計1,757市町村）とがある。

(2) 中山間地域総合整備事業、山村振興事業等の事業制度においては、上記の考え方に立ち、地域振興立法の対象地域を中山間地域としている。

中山間地域等とは

法律上の範囲（中山間地域総合整備事業、山村振興事業等の事業制度においては以下の地域を対象地域としている。）

特定農山村法による「特定農山村地域」	1,730市町村	2,108市町村
勾配1/20以上の田面積が全田面積の50%以上、但し全田面積が全耕地面積の33%以上 勾配15度以上の畑面積が全畑面積の50%以上、但し全畑面積が全耕地面積の33%以上 林野率75%以上 (上記のいずれかに該当) 15歳以上人口に対する農林業従事者数の割合が10%以上、又は総土地面積に対する農林地割合81%以上		
山村振興法による「振興山村」	1,195市町村	
林野率75%以上 人口密度1.16未満		
過疎地域活性化特別措置法による「過疎地域」	1,231市町村	
人口減少率25%以上 人口減少率20%以上で65歳以上人口比率16%以上 人口減少率20%以上で15歳以上30歳未満人口比率16%以下 (上記のいずれかに該当) 財政力指数0.44以下		
半島振興法による「半島地域」	376市町村	
三方が海に囲まれ、一方が本土とつながっている陸地部分とからなる地域であって、2以上の市町村の区域からなり、一定の社会的経済的規模を有する地域。		
離島振興法による「離島地域」	184市町村	
本土より隔絶している離島		

(参考) 農林統計上の範囲

農業地域類型	基準指標	地域数	
都市的地域	人口密度が500人/km ² 以上、DID面積が可住地5%以上を占める等都市的な集積が進んでいる市町村	720	市町村
平地農業地域	耕地率20%以上、林野率が50%未満又は50%以上であるが平坦な耕地が中心の市町村	758	市町村
中間農業地域	平地農業地域と山間農業地域との中間的な地域であり、林野率は主に50%~80%で、耕地は傾斜地が多い市町村	1,022	市町村
山間農業地域	林野率が80%以上、耕地率が10%未満の市町村	735	市町村
		1,757市町村	

2 中山間地域等の重要性

- 中山間地域等は河川の上流域に位置し、傾斜地が多い等の立地特性から、農業生産活動による国土の保全、水源かん養等の公益的機能の発揮を通じ、全国民の生活基盤を守る重要な役割（いわばダムあるいは防波堤の役割）。
- 生産額、農家数、農地面積等で全国の約4割を占める農家が、上記の役割の発揮に重要かつ決定的な役割を占めるとともに、我が国の食料供給力を確保する上で軽視し得ない重要な役割。

中山間地域農地の公益的機能

機能 (主要なもの)	評価額 (億円/年)	機能量 (一年当たり)	比較
洪水防止 (貯水量)	1兆1,496	24億m ³	東京ドーム(124万m ³)の1,935個分
水源かん養 (貯水量)	6,023	110億m ³	東京ドームの8,871個分
土壌浸食防止 (土壌浸食抑制量)	1,745	3,200万m ³	東京ドームの26個分
土砂崩壊防止 (土砂災害抑制件数)	839	1,000件	全国の土砂災害発生件数(750件/年)の1.3倍
大気浄化(大気汚染 ガスの吸収量)	42	SO ₂ :2.1万t NO ₂ :2.9万t	火力発電所排出量(1,576t)の13 か所分 " (2,364t)の12 か所分
保健休養・やすらぎ (農村への旅行者数)	1兆0,128	56百万人	全国民(1.2億人)の半数が毎年一回 程度は中山間を訪問
合計	3兆0,319		

資料：農林水産省農業総合研究所「農業・農村の公益的機能の評価結果(H10)」(代替法)
注：合計の評価額は有機性廃棄物処理機能(26億円)及び気候緩和機能(20億円)を含む

農業生産等に占める位置付け

	農業粗生産額 (億円)	総農家数 (千戸)	耕地面積 (千ha)
全国	10兆4,676(100)	3,444(100)	4,949(100)
中山間	3兆8,494(37)	1,460(42)	2,053(42)

資料：農林水産省「生産農業所得統計(平成8年)」、「農業センサス(平成7年)」、「耕地及び作付面積統計(平成9年)」

3 生産条件の不利性による公益的機能の低下

(1) しかしながら、農業生産条件の不利性から耕作放棄地が増加しており、中山間地域等での耕作放棄率は平地地域に比べ高い傾向にある。

(2) 特に、耕作放棄地は、「傾斜農地が多い地域」等に多く発生する傾向にあり、これらの農地では公益的機能の低下が懸念されている。

(3) このような観点から農政改革大綱において、「高齢化が進展している中、農業生産条件が不利な地域があることから、耕作放棄地の増加等により公益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、耕作放棄の発生を防止し公益的機能を確保する観点から、既存の政策との整合性を図りつつ、直接支払いの実現に向けた具体的検討を行う。」と整理。

(4) 食料・農業・農村基本法において、「中山間地域等においては適切な農業生産活動が継続して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」(第35条第2項)と位置付け。

(5) 中山間地域等は、農業の振興、就業機会の拡大、生活環境の整備等多様な課題を抱えており、生産条件を補正する直接支払いのほか、農村工業導入や生活環境の整備などの施策を総合的に実施することが重要。

生産条件の不利性

- 多い傾斜地農地
傾斜度1/20以上の田面積

	平地	中間	山間
	6%	18%	24%

- 低い農業生産性
農業条件の不利性等から農業生産性が低い

生産性比較	平地	中間	山間
労働生産性(1時間あたり)	936円	733円	570円
土地生産性(1haあたり)	97万円	74万円	70万円
資本生産性(千円あたり)	431円	326円	272円

- 農業就業者の高齢化の進行
基幹的農業従事者の高齢化率

	平地	中間	山間
	36%	45%	51%

耕作放棄地の増加

耕作放棄率	平地	中間	山間
	2.5%	5.1%	5.5%

(中山間地域の耕作放棄地の将来推計(基本問題調査会資料より)
1995年:約11万ha → 2010年:約18万ha又は41万ha)

耕作放棄の影響

水田の耕作放棄と土砂災害発生確率との関係

耕作放棄以前	耕作放棄率50%未満	耕作放棄率50%以上
0.56	1.62	2.03

資料:農林水産省「土砂災害抑制機能調査(平成6年)」

注:土砂災害発生確率とは、地滑りが発生しやすい一定面積の地域(5~10ha)で100年間に土砂災害が発生する回数である。

耕地の荒廃が原因で過去5年間に被害が発生した旧市区町村数(複数回答)

	被害のあった旧市区町村数(旧市町村全体に対する割合)	地域の住民や農作物に及ぼしている被害の種類						
		鳥獣害	病虫害	土崩	砂れ	ほ場の荒廃	水害	土壌汚染
全国	1,317(11.6%)	485	619	143	524	120	7	14
平地農業地域	258(7.5%)	47	134	27	112	28	1	2
中山間地域	803(14.8%)	378	362	106	288	75	4	5

資料:農林水産省「農業センサス(平成7年)」

WTO農業協定等

1 WTO農業協定における各国の直接支払いの取扱い

(1) WTO農業協定においては、直接支払いについて、次のもの等を規定

ア 「緑」の政策として

生産に関連しない収入支持

環境対策

条件不利地域対策

イ 「青」の政策として、生産調整を条件とした面積等に基づく直接支払い。

(2) 米国は96年に緑の政策のうち生産に関連しない収入支持を導入。

EUは75年に条件不利地域対策、85年に環境対策、92年に価格の大幅引下げに伴う直接所得補償を導入。

WTO農業協定における各国の直接支払いの取扱い

「緑」の政策・・・協定実施期間中削減対象外。相殺関税の対象外。

種類(例)	WTO協定上の条件	各国の例
生産に関連しない収入支持	<ul style="list-style-type: none"> ・基準期間の収入、要素の使用等明確な基準に照らし決定。 ・支払額は、基準期間後の生産の形態又は量、国内価格又は国際価格、生産要素に関連し、又は基づくものでないこと。 ・生産を義務付けられないこと。 	<p>[米国：直接固定支払制度]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・96年農業法により、不足払い制度の廃止に代わって導入。 ・過去の作付面積を基準として、予め定められた額を毎年農家に支払う。 ・農業経営者1人当たりの支払上限は、4万^{ドル}/年 ・経営者1人当たり平均支払額は、小麦約4,700^{ドル}/年、トウモロコシ約4,200^{ドル}/年 ・1996～2002年度までの措置であり、助成額は段階的に削減される。 <p>(注)96年農業法は、財政赤字削減の観点から農業予算の大幅な引下げを目的に導入されたもの。 最近の農産物価格の低下に対応し追加措置(自然災害に対する補償、農家経済の悪化に対する補てん。約60億^{ドル})を決定。</p>
環境対策	<ul style="list-style-type: none"> ・明確に定められた環境保全に係る政府の施策に従うことを義務付け。 ・支払額は、政府の施策に従うことに伴う追加の費用又は収入の喪失に限定。 	<p>[EU環境対策]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・85年に導入。 ・環境負荷軽減のための農法導入、粗放的な農業推進等を計画にしたがって実施する農家に対し、その見返りとして面積当たり又は削減する家畜頭数当たりの給付金を農家に支払う。 <p>受給額はEU平均で約16,000円/ha</p>
条件不利地域対策	<ul style="list-style-type: none"> ・中立的かつ客観的基準に照らして不利な地域が対象。 ・支払の額は、基準期間後の生産の形態又は量、国内価格又は国際価格に関連し、又は基づくものでないこと。(生産要素に基づくことは可。) ・支払の額は所定の地域において農業生産を行うことに伴う追加の費用又は収入の喪失に限定。 	<p>[EU条件不利地域対策]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・75年に導入 ・山岳地域等に限定 ・農業活動に影響を与える恒久的な自然条件上の不利性に着目し、農地面積又は家畜頭数に基づいた補償金を農家に支払う。 <p>条件不利地域内の支給農家の割合は30%。 一戸当たり受給額はEU平均で19万円</p>

「青」の政策・・・協定実施期間中削減対象外。相殺関税の対象となり得る。

種類	WTO協定上の条件	各国の例
価格政策の見直しの代償	<p>直接支払いのうち、生産調整を条件とし、以下の要件を満たすもの。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・固定された面積や単収に基づく支払い ・基準となる生産水準の85%以下の生産に行われる支払い ・固定された頭数について行われる家畜に係る支払い 	<p>[EU直接所得補償]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・92年の共通農業政策(CAP)改革により、支持価格の大幅な引下げに伴い導入。 ・穀物・牛肉について、生産制限を要件として、面積(又は頭数)に基づいた補償金を農家に支払う。

2 条件不利地域対策としての直接支払い

条件不利地域に対する直接支払いについては、W T O 農業協定において、
中立的かつ客観的な基準に照らして不利な地域の生産者に対し、
生産条件の不利性の格差の範囲内で支払う

等の要件が規定されている。

W T O 農業協定における直接支払いに関する規定（抜粋）

付属書 2 国内助成（削減に関する約束の対象からの除外の根拠） 13 地域の援助に係る施策による支払

- (a) この支払を受けるための適格性は、不利な地域の生産者のみが有する。そのような地域は、経済上及び行政上の明確な同一性を有する明確に指定された地理的に連続する区域であって、法令において明確に規定される中立的かつ客観的な基準（当該地域の困難が一時的な事情にとどまらない事情から生ずることを示すもの）に照らして不利であると考えられるものでなければならない。
- (b) いずれの年におけるこの支払の額も、基準期間後のいずれかの年において生産者によって行われる生産の形態又は量（家畜の頭数を含む。）に関連し又は基づくものであってはならない。ただし、当該生産の削減のために行う支払については、この限りではない。
- (c) いずれの年におけるこの支払の額も、基準期間後のいずれかの年において行われる生産に係る国内価格又は国際価格に関連し又は基づくものであってはならない。
- (d) 支払は、適格性を有する地域の生産者のみが受けることができるものとし、一般的に当該地域のすべての生産者が受けることができるものとする。
- (e) 生産要素に関連する支払は、当該要素が一定の水準を超える場合には、逡減的に行う。
- (f) 支払の額は、所定の地域において農業生産を行うことに伴う追加の費用又は収入の喪失に限定されるものとする。

（参考）

5 生産者に対する直接支払い

生産者に対する直接支払（現物による支払及び現に徴収されなかった収入を含む。）による助成であって削減に関する約束の対象から除外されるものとして扱われるものは、1 に定める基本的な基準のほか、6 から13までに定める直接支払の個別の種類に係る特定の基準を満たすものでなければならない。6 から13までに定める直接支払以外の既存の又は新たな種類の直接支払であって削減の対象から除外されるものとして扱われるものは、1 に定める一般的な基準のほか、6 の(b)から(e)までに定める基準に適合するものでなければならない。

6 生産に関連しない収入支持

- (a) この支払を受けるための適格性は、定められた一定の基準期間における収入、生産者又は土地所有者であるという事実、要素の使用、生産水準その他の明確に定められた基準に照らして決定される。
- (b) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において生産者によって行われる生産の形態又は量（家畜の頭数を含む。）に関連し又は基づくものであってはならない。
- (c) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において行われる生産に係る国内価格又は国際価格に関連し又は基づくものであってはならない。
- (d) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において使用される生産要素に関連し又は基づくものであってはならない。
- (e) この支払を受けるために、いかなる生産を行うことも要求されてはならない。

3 EUの条件不利地域対策

EUにおいては、1940年代の英国の丘陵地対策、1972年の仏の山岳農業対策を経て、1975年に条件不利地域対策が導入された後も制度改正が数次にわたり行われ、現在でも環境要件の付加等が検討されている。現行制度は、農業生産条件の不利性に着目して、次のような地域、農家を対象に助成している。

対象地域

山岳地域等自然的・社会的・経済的条件の悪い地域（条件不利地域内農地面積の割合は全農地面積の53%）

対象農家

3ha以上の農地を保有し、5年以上農業を継続する者。条件不利地域とその他の地域で生産コスト等に差のない小麦、ぶどう等の生産者は対象外。

加盟国においては更に対象農家を主業農家や非高齢農家等に限定。このため、条件不利地域内の受給農家の割合は30%。

助成額

農業活動に影響を与える恒久的な自然条件上の不利性により設定。一戸当たり支給額は19万円。（一戸当たり平均農地面積は17ha）

EUの条件不利地域対策の概要

事項	内容	
地域指定区分	山岳地域	・土地の利用の可能性に相当の制限があり、労働コストが相当大きいという特徴を有し、以下の要件を満たす地域 標高及び困難な気候条件により、作物の生育期間が相当短いこと 機械の使用が困難、又は高額の特種な機械の使用が必要な急傾斜地が地域の大部分を占めること 等
	普通条件不利地域	・以下のすべての特性を有した地域 生産性が低く、耕作に不適な土地の存在 自然環境に起因して、農業の経済活動を示す主要指標に関して生産が平均より相当低いこと。 人口の加速的な減少により当該地域の活力及び定住の維持が危うくなっている地域
	特別ハンディキャップ地域(小地域)	・洪水が定期的に起こる等の小地域
対象農家	<ul style="list-style-type: none"> ・3ha（イタリア南部、ギリシャ、ポルトガル、スペイン等にあつては2ha）以上の農用地を保有し5年間以上農業活動を継続 ・他の地域と生産コスト等に差のない普通小麦、ワイン用ぶどう、りんご等を生産する農家は対象外 ・更に加盟国においては、助成を条件不利地域の一部や農家の一部（例えば主業農家等）に限定 	
補償金の支給	<p>最低補償額は20.3ECU(約2,800円)/家畜単位(又はha)</p> <p>最高補償額は以下のとおり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一般：150ECU(約21,000円)/家畜単位(又はha)以下 ・恒久的に不利な条件の程度が著しい地域：180ECU(約25,000円)/家畜単位(又はha)まで引上げ可能 ・家畜を対象とする場合、補償金は飼料畑1ha当たり1.4家畜単位を上限として支給 <p>一戸当たりの支給上限額は、ドイツでは12,000マルク（86万7千円）、フランスでは条件の不利性に依りて9,600～46,250フラン（20～98万円、肉用牛の場合）</p>	

注：1ECU=137.93円(1996年IMF平均)で換算した。

(参考) 要件等の算出基礎

標高	・耕作限界点としての考え方から無霜日数を基準に各国が設定 ・最低標高でドイツ600m～スペイン1,000m
傾斜度	・機械の使用が不可能もしくは機械の使用コストが著しく高いことを基準に各国が設定（概ね20%以上）
家畜単位	・2歳以上の牛1頭を1とし、羊・山羊1頭=0.15、6か月～2歳の牛1頭=0.6頭で換算

4 各国の運用状況

(1) ドイツ

山岳地域(標高800m以上等)及び普通条件不利地域(農地評価指数28以下、人口密度130人/km²以下等)を対象として実施。

(2) フランス

山岳地域(標高700m以上等)及び普通条件不利地域(農用地1ha当たりの生産額が全国平均の80%未満、人口密度が全国平均の50%以下、就業人口の15%以上が農業に従事等)を対象として実施。

(3) イギリス

条件不利地域(牧草地面積が農用地面積の70%以上、都市部等を除いて人口密度55人/km²以下、農業就業人口の割合が30%以上等)の家畜生産のみを対象に実施(山岳地帯なし)

ドイツ、フランス、イギリスにおける運用状況

		ドイツ	フランス	イギリス
対象地域	山岳地域	・標高800m以上 又は ・標高600m以上かつ傾斜度18%以上	・標高700m以上(一部地域は600m又は800m以上) 又は ・傾斜度20%以上等	なし
	普通条件不利地域	・農地評価指数28以下 ・人口密度130人/km ² 以下 ・就業人口の15%以上が農業に従事	・農用地1ha当たりの生産額が全国平均の80%未満 ・人口密度が全国平均の50%以下 ・就業人口の15%以上が農業に従事	・牧草地面積が農用地面積の70%以上 ・1人当たりの労働所得が全国平均の80%以下 ・都市等を除いた人口密度55人/km ² 以下 ・都市等を除いた就業人口の30%以上が農業に従事
支給単価(1996年)		・55~285マルク(4,000~20,600円)/家畜単位(又はha) ・特に自然条件が悪い地域においては342マルク(24,700円)/家畜単位(又はha)まで引上げ可能	・羊:364~1,136フラン(7,700~24,200円)/家畜単位 ・肉牛:199~959フラン(4,200~20,400円)/家畜単位 ・乳牛、山羊:272~959フラン(5,800~20,400円)/家畜単位	牛:23.75~47.50ポンド(4,000~8,100円)/頭 羊:2.65~5.75ポンド(500~1,000円)/頭 支給対象は家畜生産のみ
総支給額		623億円	390億円	165億円

- 注:1) 対象地域については、各国とも上記のほか特別ハンディキャップ地域についての規定がある。
 2) ドイツの農地評価指数は、課税のための財産評価として、土地の生産性(土性、地形、気候等)に経営状況、地域の賃金、土地税等を考慮して経済的に土地分級を行って得られた農地の等級であり、数字が高いほど土地条件が良いことを表す(旧西ドイツの農地評価指数の分布は0~130で、平均は40.6)。
 3) 1マルク=72.29円、1フラン=21.26円、1ポンド=169.88円で換算(いずれも1996年IMF平均)
 4) 総支給額は、1995年実績(1ECU=123.04円)

フランスの普通条件不利地域における農家の受給資格

- ・ 3ha以上の農業経営の経営主であること。
- ・ 最初の支払いのときから少なくとも5年間農業に従事することを約束すること。
- ・ 主業者として農業に従事し、農業経営に就業時間の50%以上を振り分けるとともに、労働所得の50%以上を得ていること。
- ・ 65歳未満であって、引退年金の権利を行使していないこと。
- ・ 条件不利地域に恒常的に居住すること。
- ・ 家畜に対する助成を受給する場合は、少なくとも3家畜単位の家畜を保有するとともに、衛生規則を遵守すること。

5 EUの共通農業政策（国内支持と国境措置）

(1) 国内支持

次のような国内支持が行われている。

直接支払い

ア 条件不利地域対策としての直接支払い（条件不利地域とその他の地域との調整）

イ 環境支払い

農業に伴う汚染の影響の削減の観点から、化学肥料・農薬の投入の削減、粗放化等に対して助成

ウ 価格引下げに伴う所得補償

92年に穀物・牛肉の支持価格をそれぞれ29%、15%引き下げたことに伴い導入。

共通市場制度

市場価格が介入価格を下回らないよう価格低落時にEUが買支え

(2) 国境措置（国際価格と域内価格の調整）

EUでは、域内農産物が輸入により影響を受けることのないよう関税措置を設けるとともに、域内農産物を第3国に輸出するに当たって国際競争力を付与するため、域内価格と国際市場価格との差額を輸出補助金として付与している。

（参考）オーストリアの農業環境政策の概要

オーストリアは、EU規則に基づき、農業が環境に与える悪影響の防止、環境・景観・天然資源・生物多様性等の保全・向上、農家の収入の保証等を目的として、環境保全型農業助成プログラム（OPUL）を実施している。

このプログラムに基づく助成受給に当たっては、経営面積等に関する一定の要件が課される。

環境保全型農業助成プログラムの具体的な助成措置は多岐に渡るが、主要なものとしては、基礎助成、有機農業助成、粗放的穀物栽培、輪作の安定化、急傾斜山岳地域での採草があげられる。

OPULの受給要件

- ・ 自らの責任で農業を営む自然人・法人・団体であること
- ・ 農地を最低2ha所有していること
- ・ 最低0.3haの農地について助成を受けること
- ・ 原則として5年以上、当該プログラムに参加すること 等

OPULの主要助成措置

施策名	要件	10a当たり支給額
基礎助成	牧草地の維持、最大家畜飼養密度(2LU/ha)の遵守、肥料の使用制限等	640～690円
有機農業助成	農薬・化学肥料の不使用、特別な家畜飼養方法の遵守等	2,970～9,910円
粗放的穀物栽培	農薬・肥料の使用制限等	2,380円
輪作の安定化	穀物の作付制限、冬季における耕地の一部耕作等	890～1,880円
急傾斜山岳地域での採草	急傾斜地での最低年1回の採草等	1,980～3,960円

注) 1シリング=9.91円(97年IMF平均)で計算

6 フランスの「経営に関する国土契約」

- (1) フランスでは、本年5月、国土・環境保全の取組などで政府と契約を締結した農家に助成を行う「経営に関する国土契約(C T E)」制度等を柱とする新農業基本法が成立したところである。
- (2) 共通農業政策等から10～20億フラン(200～400億円)を捻出し、助成するとされている(ル・モンド紙による。)。

経営に関する国土契約(C T E)の概要

- ・ 農業経営者は、その立地する地域や生産の種類に関わらず、生産物の品質向上や雇用の維持創出などの社会・経済的な事項及び地域管理や景観・環境保全などの国土・環境的な事項について、国との間で契約(C T E)を結ぶことができることとし、このような農業経営者に対して財政的助成が与えられることとなっている。

中山間地域等直接支払制度の仕組み

1 目的

耕作放棄地の増加等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、国民の理解の下に、直接支払いを実施する。

2 基本的考え方

- (1) 我が国農政史上初の試みであることから、導入の必要性、制度の仕組みについて広く国民の理解を得るとともに、国際的に通用するものとしてWTO農業協定上「緑」の政策として実施する。
- (2) 明確かつ客観的基準の下に透明性を確保しながら実施する。
- (3) 農業生産活動等の継続のためには、地方公共団体の役割が重要であり国と地方公共団体が緊密な連携の下に共同して実施する。
- (4) 制度導入後も、中立的な第三者機関による実施状況の点検や政策効果の評価等を行い、基準等について見直しを行う。

中山間地域等直接支払制度検討会について

農政改革大綱においてとりまとめられた枠組みに基づき、国民の理解が得られ、かつ、現場に適合した真に効果的、効率的な政策となるよう、その実現に向けた具体的検討を行うため、第三者機関として「中山間地域等直接支払制度検討会」(座長：祖田 修 京都大学教授)を設置し、制度運営の課題、適切な運用方法等につき、平成11年1月から8月まで検討を行った。

中山間地域等直接支払制度検討会の審議経緯

- 第1回(1月29日(金))
 - ・ 直接支払いをめぐる事情等の全般的事項
- 第2回(2月17日(水))
 - ・ 対象地域、対象行為、対象者
- 第3回(3月15日(月))
 - ・ 対象者、交付単価、地方公共団体の役割、期間
- 第4回(4月 5日(月))
 - ・ 関係団体(農業団体、経済団体、消費者団体の5団体)からヒアリング
- 第5回(4月23日(金))
 - ・ 主要論点の整理
- 第6回(5月24日(月))
 - ・ 中間とりまとめ
- 第7回(6月21日(月))
 - ・ 残された論点についての議論
- 第8回(7月28日(水))
 - ・ 残された論点についての議論
- 第9回(8月 5日(木))
 - ・ 最終とりまとめについての議論

現地調査

- | | |
|------------|-----------------|
| ・ 3月24～25日 | 高知県本山町、大豊町 |
| ・ 4月 6～ 7日 | 熊本県久木野村、宮崎県高千穂町 |
| ・ 4月 8～ 9日 | 新潟県牧村、安塚町 |
| ・ 4月15～16日 | 山形県真室川町、大江町 |
| ・ 4月15～16日 | 兵庫県村岡町、加美町 |
| ・ 5月10～12日 | 沖縄県国頭村、伊平屋村 |
| ・ 5月10～11日 | 北海道別海町、中標津町 |
| ・ 5月18～19日 | 北海道津別町、足寄町 |

3 制度の仕組み

1 対象地域及び対象農地

対象地域は、特定農山村法等の指定地域とし、対象農地は、このうち傾斜等により生産条件が不利で耕作放棄地の発生の懸念の大きい農用地区域内の一団の農地とし、指定は、国が示す基準に基づき市町村長が行う。

対象農地は、(1)の地域振興立法の指定地域のうち、(2)の要件に該当する農業生産条件の不利な1ha以上の面的なまとまりのある農地とする。

(1) 対象地域（自然的・経済的・社会的条件の悪い地域）

特定農山村、山村振興、過疎、半島、離島、沖縄、奄美及び小笠原の地域振興立法8法の指定地域

(2) 対象農地（農業生産条件の悪い農地）

急傾斜農地等（田：1/20以上、畑、草地、採草放牧地：15度以上）

自然条件により小区画・不整形な水田（大多数が30a未満で平均20a以下）

草地比率の高い（70%以上）地域の草地

市町村長の判断により、

・緩傾斜農地等
（田：1/100～1/20、畑、草地、採草放牧地：8度～15度）

・高齢化率・耕作放棄率の高い農地

を対象とすることも可能とする。

地域の実態に応じた地域指定

都道府県毎の農地の一定割合の範囲内（8法内外それぞれ5%以内、8法地域内は特認面積を認めることにより対象農地面積の合計が8法内農地の50%を超えない）において、8法以外の地域を含め、上記以外の耕作放棄の発生の懸念の大きい農地も国の負担する額を引き下げるとの歯止め策を講じた上で準ずる地域として対象とできることとする。

水田については、けい畔も対象とする。

対象地域及び対象農地の基準

対象地域(自然的・経済的・社会的条件の悪い地域)

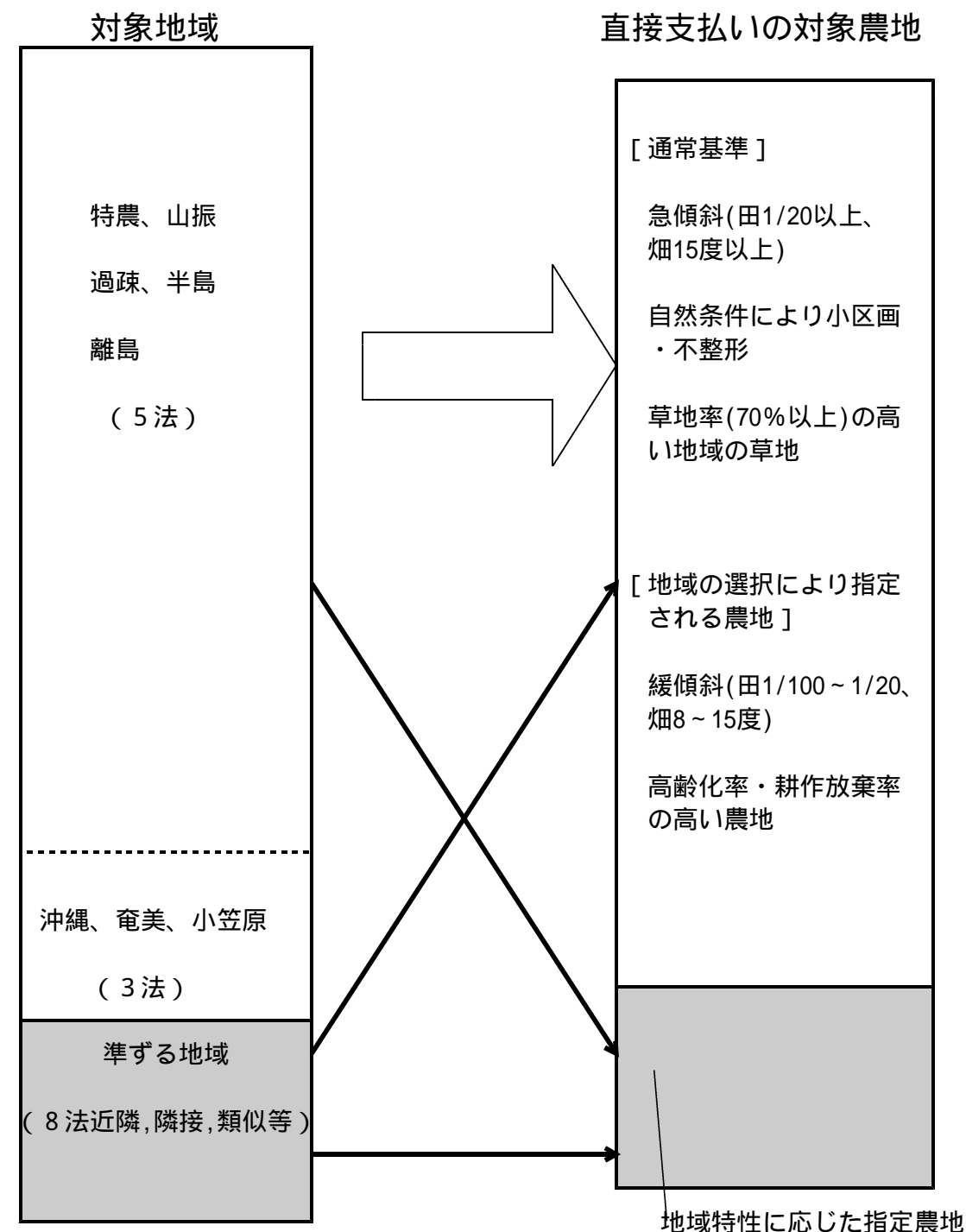
1	勾配 1 / 20 以上の田面積が全田面積の 50% 以上、但し全田面積が全耕地面積の 33% 以上 勾配 15 度以上の畑面積が全畑面積の 50% 以上、但し全畑面積が全耕地面積の 33% 以上 林野率 75% 以上 (上記のいずれかに該当) 15 歳以上人口に対する農林業従事者数の割合が 10% 以上、又は総土地面積に対する農林地割合 81% 以上 人口が 10 万人未満の市町村 首都整備法、近畿圏整備法、中部圏開発整備法に指定される地域に含まれないこと
2	林野率 75% 以上 人口密度 1.16 未満
3	人口減少率 25% 以上 人口減少率 20% 以上で 65 歳以上人口比率 16% 以上 人口減少率 20% 以上で 15 歳以上 30 歳未満人口比率 16% 以下 (上記のいずれかに該当) 財政力指数 0.44 以下
4	三方が海に囲まれ、一方が本土とつながっている陸地部分とからなる地域であって、2 以上の市町村の区域からなり、一定の社会的経済的規模を有する地域。
5	本土より隔絶している離島
6	沖縄に含まれる区域 奄美群島に含まれる区域 小笠原諸島に含まれる区域
7	準ずる地域

対象農地 (農業生産条件の悪い農地)

[通常基準] 急傾斜 小区画・不整形 草地比率の高い(70%)地域の草地	基本基準
[地域の選択により指定される農地] 緩傾斜(田 1/100 ~ 1/20、畑 8 ~ 15 度) 高齢化率、耕作放棄率の高い農地	
準ずる地域 (8 法近隣, 隣接, 類似等)	地域基準

地域特性に応じた指定農地

適用関係概念図



(注) 「準ずる地域内の農地」及び「地域特性に応じた指定農地」については、国の負担割合を引き下げるとともに、都道府県ごとに面積の上限を設定する。

2 対象行為

対象行為は、耕作放棄の防止等を内容とする集落協定又は第3セクターや認定農業者等が耕作放棄される農地を引き受ける場合の個別協定に基づき、5年以上継続される農業生産活動等とする。

(1) 対象となる農業生産活動等

農業生産活動等に加え、多面的機能の増進につながる行為として集落がその実態に合った活動を選択して実施する。

注：農法の転換まで必要とするような行為（肥料・農薬の削減等）は求めない。

具体的に取り組む行為

分類		具体的に取り組む行為（例）
農業生産活動等 (必須事項)	耕作放棄の防止等の活動	適正な農業生産活動を通じた耕作放棄の防止、耕作放棄地の復旧や畜産的利用、高齢農家・離農者の農地の賃借権設定、法面保護・改修、鳥獣被害の防止、林地化等
	水路、農道等の管理活動	適切な施設の管理・補修(泥上げ、草刈り等)
多面的機能を増進する活動 (選択的必須事項)	国土保全機能を高める取組	土壌流亡に配慮した営農の実施、農地と一体となった周辺林地の管理等
	保健休養機能を高める取組	景観作物の作付け、市民農園・体験農園の設置、棚田オーナー制度、グリーンツーリズム
	自然生態系の保全に資する取組	魚類・昆虫類の保護(ビ・ト・フの確保)、鳥類の餌場の確保、環境の保全に資する活動

集落協定に規定すべき事項（(キ)及び(ク)は任意的事項）

(ア) 対象地域の範囲（対象農地）

(イ) 構成員の役割分担

農地の管理者及び受託等の方法、水路・農道等の管理活動の内容と作業分担、経理担当者、市町村に対する代表者等

(ロ) 直接支払い額の配分方法

農地及び施設管理に係る配分比率

作業受託（一部受託を含む）する者への配分、法面管理・水回り等をそれぞれ担当する者への配分、水路・農道の管理活動に参加した者への配分等

(ハ) 対象行為として取り組む事項(農業生産活動等及び多面的機能を増進する活動。基盤整備等の実施に関する事項を多面的機能を増進する活動として選択することも可能。)

(ニ) 生産性や収益の向上による所得の増加、担い手の定着等に関する目標

(ホ) 食料自給率の向上に資するよう規定される米・麦・大豆・草地畜産等に関する生産の目標

(ヘ) 集落の総合力の発揮に資する事項（以下、項目の例示）

- ・新規就農者（定年帰農者も含む。）の受け入れ方法
- ・オペレーターの募集・育成方法
- ・共同利用機械の維持・管理の方法
- ・農地の連担化
- ・一集落一農場制による機械コスト低減に向けての検討
- ・畜産農家との連携による堆きゅう肥の活用
- ・集落外農家との連携、農地の受託

(ヒ) 将来の集落像についてのマスタープラン

(フ) 市町村の基本方針により規定すべき事項

(2) 個別協定

賃借、農作業受託等により、認定農業者等及び第3セクターが耕作放棄される農地を引き受けて行う農業生産活動等とする。(ただし、一団の農地全てを耕作する場合や一定規模以上の経営の場合は個別協定を集落協定とみなして自作地も対象。)

(3) 生産調整との関係

基本的には生産調整と直接支払いとは別個の政策目的に係るものであるが、農政全体として整合性を図るとの観点から、集落協定で米、麦、大豆等の生産目標を規定し、関連づける。

(4) 協定違反の場合の直接支払いの返還と不可抗力の場合の免責

一部農地について耕作放棄が生じ、集落内外の関係者(第3セクター等を含む。)でこれを引き受ける者が存在せず協定に違反した場合には、協定参加者に対し、直接支払いを返還させる。

次のような場合は不可抗力として返還は免責される。

- ア 農業者の死亡、病気等の場合
- イ 自然災害の場合
- ウ 土地収用を受けた場合
- エ 農地転用の許可を受けて植林した場合

3 対象者

対象者は、協定に基づく農業生産活動等を行う農業者等とする。

対象者は、協定に基づき、5年間以上継続して農業生産活動等を行う者とする。

集落協定に係る農地において耕作、農地管理等を行う者（農業生産法人、生産組織、第3セクター等を含む。）

（注）集落協定で直接支払いの配分方法が明確になっている場合には
集落そのものも支払いの対象とする。

集落協定に係る水路、農道等の維持管理については、水利組合、土地改良区等

個別協定に係る農地の耕作を引き受ける認定農業者、これに準じる者として市町村長が認定した者及び第3セクター、生産組織等

4 単価

単価は、中山間地域等と平地地域との生産条件の格差の範囲内で設定する。

- (1) 助成を受けられない平地地域との均衡を図るとともに、生産性向上意欲を阻害しないとの観点から、平地地域と対象農地との生産条件の格差(コスト差)の8割とする。
- (2) 田・畑・草地・採草放牧地別に単価を設定するとともに、原則として急傾斜農地とそれ以外の農地とで生産条件の格差に応じて2段階の単価設定。
- (3) 1戸当たり100万円の受給総額の上限を設ける(多数のオペレーターや構成員からなる第3セクター等には適用しない。)

単 価

地 目	区 分	10a当たり単価
水 田	1 / 20以上	21,000円
	1 / 100 ~ 1 / 20	8,000円
畑	15度以上	11,500円
	8 ~ 15度	3,500円
草 地	草地率(70%以上)	1,500円
	8 ~ 15度	3,000円
	(15度以上)	(10,500円)
採草放牧地	15度以上	1,000円
	8 ~ 15度	300円

(注) 小区画・不整形な水田及び高齢化率・耕作放棄率の高い農地にあつては、緩傾斜地の単価と同額とする。

新規就農の場合や認定農業者及びこれに準ずる者として市町村長が認めた者が条件不利農地を引き受けて規模拡大する場合は一定額(田1,500円、畑及び草地500円)を上乗せする。

特認の場合には、急傾斜地以外の農地については、緩傾斜地の単価と同額とする。

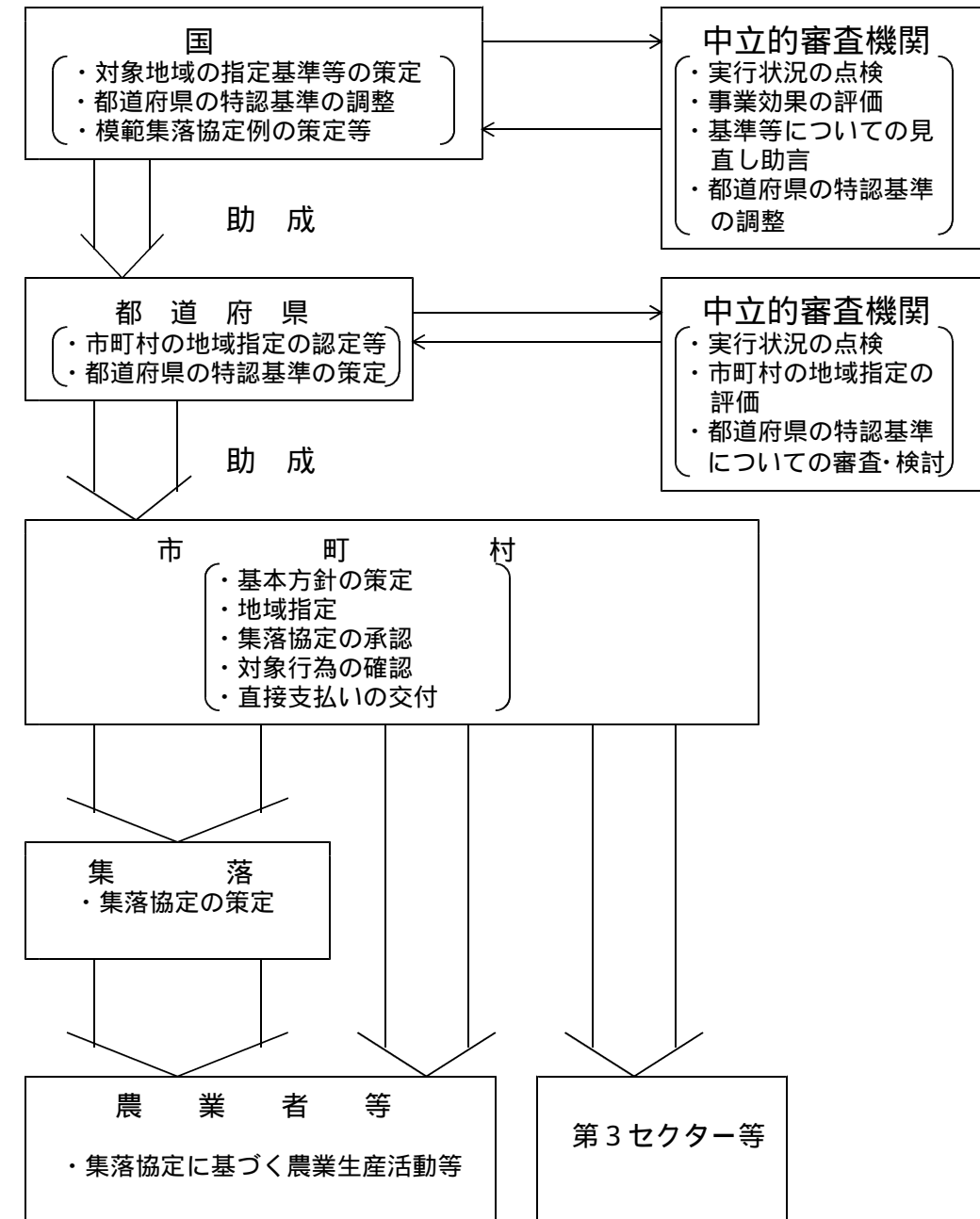
5 地方公共団体の役割

国と地方公共団体とが共同で、緊密な連携の下で直接支払いを実施する。

事業実施主体は市町村とする。市町村は本対策を円滑に実施するため、基本方針（集落協定の共通事項、集落間の連携等）を策定する。

本対策は国と地方公共団体とが共同で実施し、両者の密接な連携の下での負担と執行を基本とする。

直接支払いの実施体制(案)



(注)集落とは、一団の農地において合意の下に協力して営農活動を行う集団をいう。

6 期 間

農業収益の向上等により、対象地域での農業生産活動等の継続が可能であると認められるまで実施する。

事業自体に5年のくくりを設けて見直し。個別集落は第2ステップのマスタープランを作成した場合に次の段階の直接支払いの対象。

(参考1)

集落協定のイメージ

第1 趣旨及び目的

集落は、川の上流域に位置し、傾斜地が多い等の立地特性から、農業生産活動等を通じ国土の保全、水源のかん養、良好な景観の形成等多面的機能を発揮しており、地域住民の生活基盤を守る重要な役目を果たしている。

しかしながら、本集落においては高齢化が進行する中、農業生産条件が不利な地域であることから、耕作放棄の増加により多面的機能の低下が特に懸念されている。

本集落協定者は、以下の対象地域において、耕作放棄地の解消と発生を防止し、将来にわたって持続的な農業生産活動等を可能とすることにより、本集落の持つ多面的機能の保全を図るため、関係者が一致協力して今後の5年間に取り組むべき事項について定めるものとする。

第2 対象地域の範囲及び農地の概要

1 対象地域等

区分	内 容			
	町	大字	集落	
協定農地面積 (単位: m ²)	水 田		畑 地	
協定参加者 (単位: 人、組織)	農業者	生産組織	水利組合	その他

2 協定農地

(単位: m²)

団地名	協定農地面積	田		畑	
			傾斜等		傾斜等
団地A - 田			1/10		
団地B - 田			1/100		
B - 畑					15度

第3 構成員の役割分担

1 農地等の管理方法

以下の項目のうち該当項目に 印を記入

該当	内 容
ア・農地	
	耕作者が農作業を継続できなくなった場合には、速やかに農業委員会のあっせんを受ける。
	町農業公社が受託する。
	集落協定参加者が協定内容に従って管理する。
	その他

該当	内 容
	イ・水路・農道等
	協定参加者全員で泥上げ、草刈りを行う。
	集落申し合わせ事項により定期的な除草等の作業を行う。
	その他(別途の規約)

2 集落協定の管理体制

役職名等	氏名(役職者名)
代表者	
書記担当	
会計担当	
共同機械担当	

農業生産組織等が参加する場合には、規約、組織体制表を添付

第4 直接支払いの配分方法等

次のとおり、期間中の毎年の直接支払いの配分方法に定めるものとする。

内 容	配分率
対象農地に対する直接支払額は右欄の割合により、第2の1の各筆毎の耕作者(別紙様式)に耕作面積の割合に応じて支払う。	%
対象農地に対する直接支払額は右欄の割合により、水路・農道等の維持管理費として、地区管理者に支払う。	%

第5 対象行為として取り組む事項

(下記1については必須、2については選択とする。)

1 農業生産活動等を通じて、高齢農家や離農者などの農地については、集落内外の担い手農家に賃借権設定や農作業の委託を行うなどにより、耕作放棄を防止する。

2 多面的機能を増進する活動として以下の項目から最低1項目を選択し、実施に努めるものとする。

以下の項目のうち該当項目に 印を記入する

該当	具体的に取り組む行為
	農地と一体となった周辺林地の管理を行う。
	棚田オーナー制度、市民農園・体験農園を実施する。
	景観作物を作付ける。
	その他()

第6 生産性の向上、担い手の定着等に関する目標

将来にわたって持続的な農業生産活動等を可能とするため、下記の目標について、集落内の話し合いを通じてその達成に努める。

1 生産性の向上等に関する目標

以下の項目のうち該当項目に 印を記入する

該当	項 目
	農作業の効率化を推進するため農作業の受委託を進める。
	農業機械・施設の共同利用を進める。
	農業基盤整備を実施する。
	その他()

2 担い手の定着に関する目標

次の活動のうち集落として取り組めるものに 印を記入

該当	内 容
	新規就業者の参入や認定農業者の育成を図る。
	集落リーダーを新技術の修得などに参加させる。
	新規就農者に対して集落内の離農者の家屋を利用・整備する等、住宅の確保を図る。
	その他()

3 米、麦、大豆等の生産に関する目標

(別紙様式1)

各農地の管理方法

(例1)生産組織や営農集団等の組織が耕作管理する場合

所在 ○○町○○地区○○				団地名	○○-1	主傾斜	田: 1/10	畑:	草地:	
地番	枝番	地目	農地面積	所有者名	現況 耕作形態	協定管理		直接支払 受領者	被配分者	直接支払額
						本地分	畦畔・法面分			
						耕作形態	耕作者名 管理者名			
123		田	○○㎡	A	自作	組織	○○組合	○○組合	○○組合	
124		田		A	貸付	組織			代表○○	
125		田		B	自作	組織				
126	1	田		B	作業委託	組織				
127		田		C	自作	組織				
128		田		C	自作	組織				
130		畑		C	自作	組織				
131		田		D	貸付	組織				
142		畑		E	自作	組織				
143	1	田		E	作業委託	組織				
144		田		E	自作	組織				
145		田		F	自作	組織				
146		畑		F	自作	組織				
147		田		F	自作	組織				

(例2)農家個人が耕作管理する場合

所在 ○○町○○地区○○				団地名	○○-1	主傾斜	田: 1/10	畑:	草地:	
地番	枝番	地目	農地面積	所有者名	現況 耕作形態	協定管理		直接支払 受領者	被配分者	直接支払額
						本地分	畦畔・法面分			
						耕作形態	耕作者名 管理者名			
123		田	○○㎡	A	自作	自作	A	A	A	
124		田	○○	A	貸付	貸付	B	B	B	
125		田	○○	B	自作	自作	B	B	B	
126	1	田	○○	B	作業委託	作業委託	F	B	F	B
127		田	○○	C	自作	自作	C	C	C	
128		田	○○	C	自作	貸付	F	F	F	
130		畑	○○	C	自作	自作	C	C	C	
131		田	○○	D	貸付	貸付	F	F	F	
142		畑	○○	E	自作	自作	E	E	E	
143	1	田	○○	E	作業委託	作業委託	F	E	F	E
144		田	○○	E	自作	自作	E	E	E	
145		田	○○	F	自作	自作	F	F	F	
146		畑	○○	F	自作	自作	F	F	F	
147		田	○○	F	自作	自作	F	F	F	

(別紙様式2)

集落協定の同意書

1 協定農地に係る参加者

番号	協定農地 面積(m ²)	氏名	住所	電話番号	確認印

2 保全対象施設に係る参加者

番号	施設名	組織名・代表者名	所在地	電話番号	確認印