中山間地域等直接支払制度検討会（第２回）資料

目　　次

Ⅰ　対象地域の考え方
　１　自然的・経済的・社会的条件の不利性 …… １
　２　田と畑の公益的機能 …… ５
　３　一団の農地の考え方 …… ６
　４　農業生産条件の不利性 …… ７
　５　水路、農道等の管理の考え方 …… １６
　６　限界農地の林地化 …… １７

Ⅱ　対象行為の考え方
　１　集落協定の内容となる適正な農業生産活動等 …… １８
　２　集落協定を維持発展させる仕組み …… １９
　３　行為の確認 …… ２０
　４　不可抗力による場合 …… ２０
　５　米の生産調整との整合性 …… ２１

Ⅲ　対象者の考え方
　１　対象者 …… ２２
　２　零細農家の取扱い …… ２４
　３　高額所得者の取扱い …… ２４

（参考）
　１　ＷＴＯ協定における補助金の分類 …… ２５
　２　ＡＭＳ約束水準と削減量 …… ２６

Ⅰ　対象地域の考え方

1　自然的・経済的・社会的条件の不利性

地域振興立法（５法指定地域）

特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法及び離島振興法の地域振興立法による指定地域は国会の議決を経た法律に根拠を有するものである。

これらの指定地域は、従来から、中山間地域総合整備事業、山村振興事業等の中山間対策が講じられてきた地域である。

直接支払いの対象地域については、農政改革大綱では「特定農山村法等の指定地域」とされていることから、これらの特別な対策が講じられてきた５法による指定地域を直接支払いの対象地域の候補としつつ、その適格性について検証することが必要である。

①　特定農山村地域、振興山村

特定農山村地域は、傾斜農地率や林野率の高い地域、振興山村は林野率が高く人口密度の低い地域である。いずれの地域も河川の上流域に位置し、高い公益的機能を発揮するとともに、傾斜農地率や林野率からみて、地勢等の地理的条件の悪い地域である。

○　地域振興立法の概要（特定農山村法、山村振興法）

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	山村振興法
【地域指定要件】 ・全耕地面積に占める急傾斜耕地面積の比率が高い ・林野率75%以上 ・農林業従事者割合が10%以上 等	【地域指定要件】 ・林野率75%以上 ・人口密度1.16人／1町歩未満 等
【目的】 地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域について、農林業その他の事業の活性化のための基盤整備を促進	【目的】 国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等に重要な役割を担っている山村地域の経済力の向上と住民の福祉の向上
【地域指定（旧・旧市町村）数】 1，730 （振興山 1,239　特振山 491）	【地域指定（旧市町村）数】 2，104 （旧市町村数　1，195）
【支援内容】 ソフト面の基盤整備を重視 ・新規作物の導入等の促進（融資制度等） ・農林地の適正利用の確保（農地法の特例） ・第３セクターによる基盤施設整備等への支援 （地方財政措置、税制特例）	【支援内容】 ハード面の基盤整備が中心 ・小中学校、農業基盤等の整備の促進 （国の補助率の引き上げ、融資制度等） ・高規格道路の都道府県代行整備 ・第３セクターによる森林保全等への支援 （地方財政措置、税制特例）

○　地域振興立法の対応関係

５法地域の合計２，１０８

② 過疎地域

過疎地域は、人口減少率や高齢化率等の要件で指定されている。

（過疎法の目的規定では「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し生産機能及び生産環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」とされている。）

そのような過疎地域では、総就業人口に占める農業就業人口の割合が高く、地域において農業が重要な役割を占めている。

○ 過疎法の概要

過疎地域活性化特別措置法

【地域指定要件】
・直近25年間において下記のいずれかに該当
a) 人口減少率25%以上
b) 人口減少率20%以上かつ高齢化比率16%以上
c) 人口減少率20%以上かつ若年者比率16%以下
・財政力指数の平均値0.44以下

【目的】
人口の著しい減少によって地域社会の活力が低下し、生産機能及び生活機能が低位にある地域の住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正

【地域指定（新市町村）数】
1，231

【支援内容】
ハード面での基盤整備が中心
・農林道、漁港、観光施設、小中学校等の整備の促進
（地方財政措置、国の補助率の引き上げ）
・産業振興（融資制度）
・基幹道路、公共下水道の都道府県代行整備
・医療確保のための補助

○ 過疎地域の農業就業人口の割合等

	農業就業人口割合	農家世帯割合
特定農山村地域	13．4%	14．3%
振興山村地域	14．3%	16．1%
過疎地域	29．0%	32．9%
全国	7．6%	7．8%

資料：総務庁「平成7年国勢調査」、農林水産省「1995年農業センサス」

③　離島、半島地域

離島、半島地域は、都市部と上流、下流の関係にない。

他方、離島や半島は、傾斜地が多くまとまった農地が少ない等、農業生産条件が不利な地域が多い。

○　離島、半島法の概要

離島振興法	半島振興法
【地域指定要件】 本土より隔絶している離島（内海離島、内海離島、離島の一部）	【地域指定要件】 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、一定の社会経済的諸標を有する地域
【目的】 国土や海洋資源の保全等に重要な役割を担っている離島の後進性を是正するための基礎的条件の整備とその経済力の培養、島民の福祉の向上	【目的】 平地に恵まれず、水資源が乏しい等、国土資源の利用の面における制約から産業基盤及び生活基盤の低位にある半島地域において必要な施策を講ずることによる地域の振興と住民の生活の向上
【地域指定（旧市町村）数】 184	【地域指定（旧市町村）数】 376
【支援内容】 ハード面の基盤整備が中心 ・小中学校、港湾、道路等の整備の促進（国の補助率の引き上げ、融資制度等） ・医療確保のための補助 ・産業振興（融資制度）	【支援内容】 ハード面での基盤整備が中心 ・道路等の整備の促進（地方財政措置、国の補助率の引き上げ） ・産業振興（融資制度） ・基幹道路の無道府県代行整備

○　傾斜地率の比較

（単位：%）

	離　島	半　島	特定農山村	振興山村
傾斜農地割合	57．9	41．4	46．0	33．7

資料：農林水産省「第3次土地利用基盤基本整備基本調査」（平成5年3月）
注：傾斜地とは、田　傾斜度1/100以上、畑　傾斜度8°以上

（参考）ＥＵとの比較

ＥＵにおいては、自然的条件、経済的条件及び社会的条件の悪い地域を対象として指定している。

○　ＥＵの条件不利地域の指定区分ごとの基準

1　山岳地域 次の要件を満たす地域 ①　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 ②　標高が（a）より低い地域であって、機械の使用が困難、又は高額の特別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
2　その他の条件不利地域 以下のすべての特性を有した地域 ①　過度のコストをかけなければ増加させることのできない限られたポテンシャルしか有しておらず、主として粗放的な畜産業に適しているような生産性が低く、耕作に不適な土地の存在 ②　自然環境の低い生産性に起因して、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 ③　人口が低水準または減少を続けている主に農業の活動に依存している地域で、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
3　特別ハンディキャップ地域 条件不利地域には、特別なハンディキャップを有し、環境の保全、田園地域の維持、地域の観光ポテンシャルの保全、海岸の保護等のために農業の存続が必要な地域を含めることができる。

2　田と畑の公益的機能

畑（肥培管理された牧草地を含む。）については、洪水防止機能、水資源かん養機能が低いものの、土壌浸食防止や大気浄化の機能は大きい。

○　田と畑の公益的機能の評価額

機能（主要なもの）	評価額（億円／年）	うち畑
洪水防止（貯水量）	1兆1,496	1,883
水資源かん養（貯水量）	6,023	74
土壌浸食防止（土壌浸食抑制量）	1,745	867
土砂崩壊防止（土砂災害抑制件数）	839	－
大気浄化（大気汚染ガスの吸収量）	42	23
保健休養・やすらぎ（農村への旅行者数）	1兆0,128	5,034
合　計	3兆0,319	7,894

（注）合計の評価額は有機性廃棄物処理機能（36億円（うち畑13億円））及び気候緩和機能（20億円）を含む。

3　一団の農地の考え方

農地の適正な農業生産活動を維持し、農地の公益的機能を維持・発揮する観点からは、農地が点在しているよりは一団の農地としてまとまりがある農地を対象とすることが適当であるが、具体的なまとまりのある一団の農地の判断基準をどのようにすべきか。

○　傾斜地における農地の賦存状況（団地規模別）

農振農用地区域
1/20以上、15度以上

		0～1	1～2	2～5	5～10	10ha以上	計	平均団地面積
水田	団地数	11,745	3,353	6,476	4,804	5,619	31,997	7.9ha
	割合(%)	36.7	10.5	20.2	15.0	17.6	100.0	
畑	団地数	4,254	892	1,969	1,564	2,560	11,239	13.1ha
	割合(%)	37.9	7.9	17.5	13.9	22.8	100.0	

出典：農林水産省

4　農業生産条件の不利性

（１）傾斜度

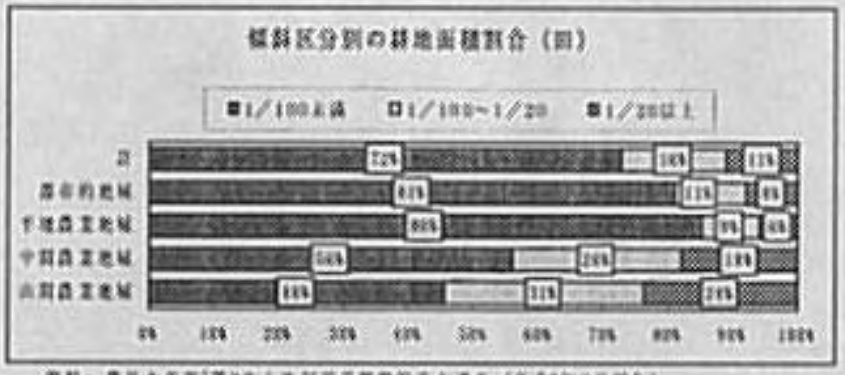
ア　傾斜度による不利性

地域別にみた傾斜水田（1/100以上）の割合は、平地で15%、中間で44%、山間で55%と中山間地域の方が高くなっている。

（参考）

1/100以上の水田：1ha区画のほ場整備が困難
1/ 20以上の水田：30a区画以上のほ場整備が困難

○　傾斜度別田面積割合（平成５年）



資料：農林水産省「第３次土地利用基盤整備基本調査」（平成５年３月現在）
注：傾斜区分は農振農用地区域内における割合

○　傾斜度区分別の整備率（水田）（農振農用地区域）

（単位：千ha、%）

傾斜 / 地域	合　計		1/100未満		1/100～1/20		1/20以上	
		割合		割合		割合		割合
都市的地域	257	53	219	56	25	47	13	34
	481		388		55		39	
平地農業地域	592	67	527	72	41	54	23	46
	882		736		76		51	
中間農業地域	340	53	227	64	79	48	34	30
	637		357		165		114	
山間農業地域	90	45	54	59	24	40	12	25
	200		91		82		48	
全　国	1,279	58	1,025	64	170	48	82	33
	2,200		1,591		357		251	

資料：農林水産省「第３次土地利用基盤整備基本調査」（平成５年３月）
上段：区画が概ね30a程度以上に整備された面積
下段：水田の賦存量

傾斜地帯における稲作の労働時間は、平地地域より大幅に高くなっている。

○　稲作労働時間（K県の例）

（10a当たり）

K市（平地地域）	26.0時間
O町（棚田地域）	86.8時間

資料：「地域農業経営モデル」（K県農林水産部）
注：O町は水田の100%が傾斜度1/20以上

この結果、水田の傾斜度がきつくなるにつれ、平坦な地域に比べて、労働生産性、1戸当たりの農業所得は減少する。

○　水田の傾斜度と生産条件

区　分	1/100未満	1/100～1/20	1/20以上
経営規模 （ha／戸）	(100%) 1.36	(79.4%) 1.08	(72.1%) 0.98
労働生産性 （円／h）	(100%) 845	(63.6%) 537	(53.4%) 451
農業所得 （千円／戸）	(100%) 576	(64.4%) 371	(55.0%) 317

資料：農林水産省「農業経営動向統計（稲作単一経営農家）」を組替集計
注：（　）は傾斜度1/100未満を100%とした場合の比率
労働生産性＝農業労働1時間当たり農業純生産額（円）

また、畑地においても、機械化による省力化や生産性の向上に限界があり、農業生産条件面で不利である。

（参考）

○　傾斜度による不利性

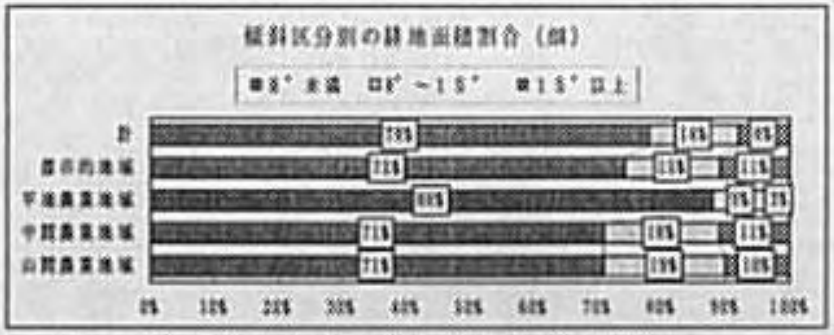
	能率・精度の低下が著しい傾斜度	限界傾斜度	危険な傾斜度
耕起作業（ボトムプラウ）	10度	13～15度	15度以上
石灰及び肥料散布作業	10～13度	13～15度	15度以上
収穫作業（コンバイン中型）	8度	12度	15度以上

資料：日本農作業研究会（農作業便覧）「傾斜地と土地利用と機械化の限界」

イ　ＥＵの運用

ＥＵにおける条件不利地域の地域指定は平均傾斜で行われている。対象地域内の農地は、平均傾斜を下回っても、直接支払いの対象となる。

○　傾斜度別畑面積割合（平成５年）



資料：農林水産省「第３次土地利用基盤整備基本調査」（平成５年３月現在）
注：数値は農振農用地区域内における割合

○　傾斜度区分別の整備率（畑）（農振農用地区域）

（単位：千ha，％）

傾斜 / 地域	合計	割合	8°未満	割合	8°～15°	割合	15°以上	割合
都市的地域	168	66	138	72	17	47	13	48
	254		190		37		27	
平地農業地域	580	80	522	82	42	67	16	62
	728		639		64		25	
中間農業地域	495	75	382	82	77	64	37	51
	656		466		119		71	
山間農業地域	175	74	131	78	31	68	12	54
	236		167		46		23	
全国	1,418	76	1,173	80	168	63	78	53
	1,875		1,462		266		147	

資料：農林水産省「第３次土地利用基盤整備基本調査」（平成５年３月）
上段：実際農業が営まれたもの
下段：畑の賦存量

○　傾斜地における農業機械の制約

○　トラクター　（ほ場の傾斜が概ね以下の限度以下）
　　畑　　６～１０度程度
　　果樹園　　８度以上にあっては、園内耕作道が階段状に設置
　　草地　　安全採枠から１２度
○　コンバイン
　　畑　　等高線沿い作業が主で　３度程度
　　最大傾斜線沿い　〃　　５度程度
○　ハーベスター（フォレージハーベスター）
　　登坂作業及び等高線沿い作業が主で　１０度程度
出典：「高性能農業機械等の試験研究、実用化の促進及び導入に関する基本方針並びに特定高性能農業機械の導入に関する計画の策定等について（抜粋）」（農林水産省）

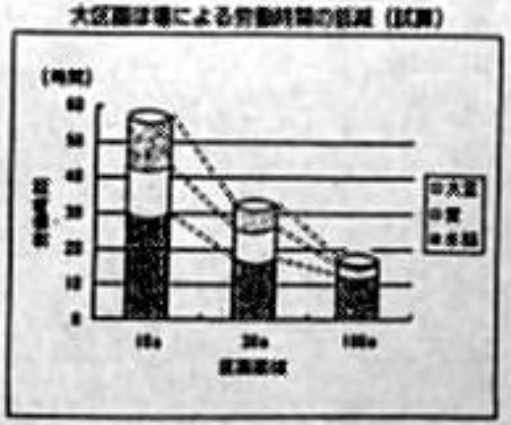
（２）小区画・不整形

小区画・不整形な水田では、区画が整備された水田に比べ、大型の農業機械の導入も限定されるため、多くの労働時間を要する。

このため、不整形な水田においては、耕作放棄率が高くなる傾向にある。

小区画・不整形な水田である谷地田においては、傾斜地における農地のように、高い国土保全機能は有しないものの、水路と水田との水位差がないことから、ドジョウ、タニシ、メダカ、フナ等の水生生物が水田等に生息し、生態系保全の面からは高い公益的機能を有している。

○　小区画ほ場と大区画ほ場の労働時間の比較（試算）



		区画面積		
		10a	30a	100a
作物	水稲	29.4	17.5	13.8
	麦	14.2	8.8	7.8
	大豆	14.5	8.6	7.8
合計		57.8	32.7	17.8

注）ホシュミレーションは昭和61年農林省報告の高生産水田農業における生産労働（試算）の2毛作地域を基本として、同様の農業研究センター開発の「作業体系シュミレータ」等により試算したものである。

なお、ホシュミレータは、日雇作業労働とは機作業量のみを定額単価としており、各圃における水管理、病害虫防除等の労働時間等については考慮していないことから、実際にはこれ以上の生産性の向上の可能性を有している。

○　平坦地における不整形水田率と耕作放棄率との関係

耕作放棄率	不整形水田率
15%以上	59.9%
10～15%	44.8%
5～10%	34.4%
1～5%	19.6%
1%未満	7.5%

資料：農林水産省「農業センサス（87）」、「第３次土地利用基盤整備基本調査（86）」を旧市町村単位に組替集計

注：平坦地とは、傾斜度1/100、8°未満の耕地面積の割合が80%以上の旧市町村

不整形水田率とは、区画形状が不整形の田面積割合

（3）その他の条件

ア　高齢化率・耕作放棄率の高い農地

農業従事者の高齢化率が高くなるほど耕作放棄率が高くなる傾向にある。このため、傾斜地又は小区画・不整形以外の地域であっても、他の条件により高齢化率が高くなっている農地は耕作放棄の懸念の高い農地と考えられる。

また、耕作放棄地は発生率が高くなるに従い、病虫害、鳥獣害の温床となること、他の農地の日陰となること、水路・農道等の管理水準の低下を招くこと等から、周辺の農地に悪影響を与え、耕作放棄が新たな耕作放棄の原因となる。

以上のように、高齢化率・耕作放棄率等の高い地域は、一団の農地、水路等の地域資源の維持管理が困難となる懸念が高い地域と考えられる。

○　平坦地における高齢化率と耕作放棄率の関係

耕作放棄率	高齢化率
15%以上	33.5%
10～15%	30.8%
5～10%	29.1%
1～ 5%	27.3%
1%未満	24.2%

出典：農林水産省「農業センサス(H7)」、「第3次土地利用基盤整備基本調査(H6)」を旧市町村単位に組替集計
注1：平坦地とは、傾斜度1/100、8°未満の耕地面積割合が80%以上の旧市町村
2：高齢化率とは、65歳以上の農業従事者割合

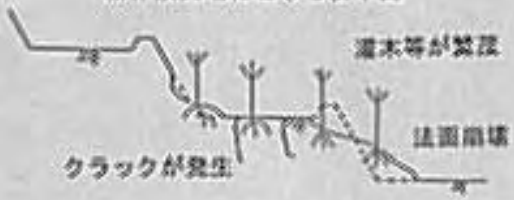
○　耕作放棄地拡大のメカニズム

ア　耕作放棄後1年でカヤ、ススキ、セイタカアワダチソウなどの雑草が繁茂。
→周辺の耕作は畦が日陰となり、日照不足障害が発生。

イ　その後野バラ、ササや灌木が覆い繁り、は場面に乾燥収縮によるクラック（割れ目）が多数発生。一部粘土質地域ではクラックから雨水が浸透し、地すべりを引き起こす原因となる。

ウ　耕作放棄になることから畦畔等の管理がなされず、大雨時などに法面崩壊が起こる。

耕作放棄地化となる標準図



○　荒廃地の周辺耕地への影響

影響の種類	その内容
直接的影響	隣接荒廃地から直接悪影響を受けるもの 病虫害の発生、日陰田の発生、鳥獣害の発生など
間接的影響	耕地利用の共同性に基づくもので、耕作放棄により共同の道路、水路などの維持管理ができなくなることにより影響を受けるもの

資料：「耕作放棄水田の実態と対策」農業土木事業協会より抜粋

○　都市的地域以外での耕作放棄の理由としては、
①「耕地条件が悪い」とする理由が最も高いが、
②「労力不足」、③「機械化が困難」と同程度に、
④「周囲が放棄した」ことを挙げる農家が多い。

○　耕作放棄の理由

区　分	都市的地域 (耕作放棄面積 246.21ha)	その他地域 (耕作放棄面積 1,788.65ha)
耕地条件が悪い	22.22%	37.91%
機械化が困難	18.39	30.47
労力不足	31.76	31.36
兼業先の都合	9.32	9.73
周囲が放棄	9.33	28.27
都市化による環境悪化	11.95	0.20
作付け計画の都合	13.41	7.07
転用の予定	16.40	6.73
耕転休耕を契機	13.90	11.40
その他	0.90	2.70

資料：農林水産省「農地利用動態調査」(1989年)
注：重複回答である。

○　市町村アンケートによれば、直接支払いの対象とすべき農地としては、「農業従事者の高齢化率が高く、耕作放棄率の高い一団の農地」とする回答が高い。

○　市町村アンケート

対象農地について・・・高齢化・耕作放棄率の高い農地や不整形・小区画農地及び傾斜地にある一団の農地に高い回答

①　傾斜地にある一団の農地	40.9%
②　自然条件により区画が不整形で小区画となる一団の農地	58.6%
③　低温等気象条件の厳しい一団の農地	9.0%
④　農業従事者の高齢化率が高く、耕作放棄率の高い一団の農地	70.2%
(注：回答数は2つまで可)	

イ　高齢化率・耕作放棄率の水準

中山間地域の平均では、農業従事者の高齢化率は29.9%、耕作放棄率は田で3.6%，畑で7.1%となっている。

高齢化率及び耕作放棄率のような指標は必ずしも自然条件のみに起因するものではなく、モラル・ハザードの問題もあるが、このような指標を取り入れることが適当か。

○ 高齢化率別の農業集落割合（平成7年）

（単位：%）

区　分	全　国	中山間	中　間	山　間
10%未満	3.0	2.6	2.5	2.8
10～20%未満	12.4	10.2	11.3	8.4
20～30%未満	38.3	34.4	37.0	29.8
30～40%未満	28.9	30.5	30.5	30.4
40%以上	17.4	22.2	18.7	28.5
集落数合計	100.0	100.0	100.0	100.0
平均高齢化率	28.4	29.9	29.3	31.5

資料：農林水産省「年農業センサス（H7）」を組替集計
注：高齢化率＝65歳以上の農業従事者数／農業従事者数

○ 耕作放棄率別の農業集落割合（水田）（平成7年）

（単位：%）

区　分	全　国	中山間	中　間	山　間
1%未満	47.8	38.9	39.6	37.5
1～5%未満	21.2	22.5	23.7	20.5
5～10%未満	9.6	11.9	12.0	11.7
10～20%未満	7.4	10.0	10.0	10.2
20%以上	6.4	8.8	8.4	9.5
集落数合計	100.0	100.0	100.0	100.0
平均耕作放棄率	2.7	3.6	3.5	3.9

○ 耕作放棄率別の農業集落割合（畑）（平成7年）

（単位：%）

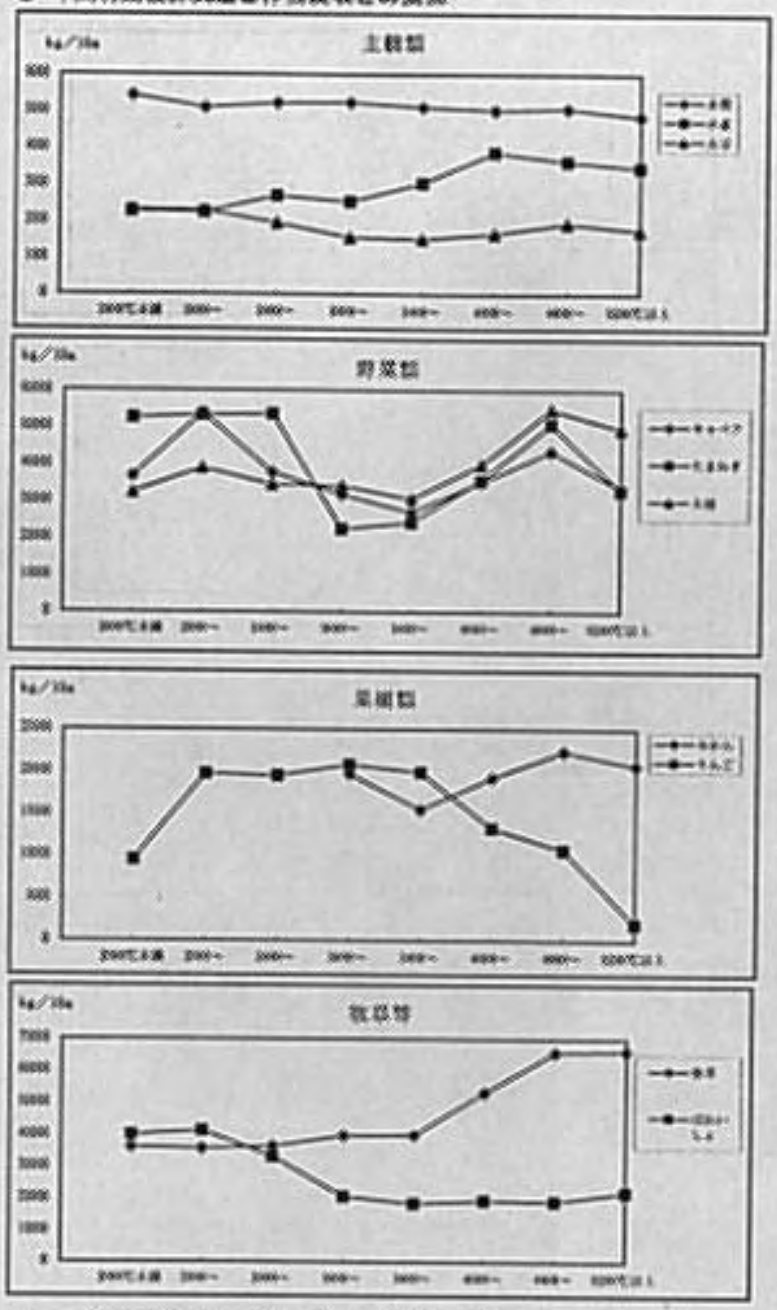
区　分	全　国	中山間	中　間	山　間
1%未満	42.8	37.3	35.3	41.0
1～5%未満	13.8	12.7	13.4	11.5
5～10%未満	10.7	10.9	11.3	10.2
10～20%未満	12.5	14.2	14.6	13.4
20%以上	18.3	24.0	24.4	23.3
集落数合計	100.0	100.0	100.0	100.0
平均耕作放棄率	5.8	7.1	7.0	7.3

ウ　気温等

①　気温

気温（年間有効積算気温）と作物の反収との関係をみると、それぞれの地域の気温に適した作物の収量が高くなっており、必ずしも共通した有利性、不利性は認められないのではないか。

○ 年間有効積算気温と作物反収との関係

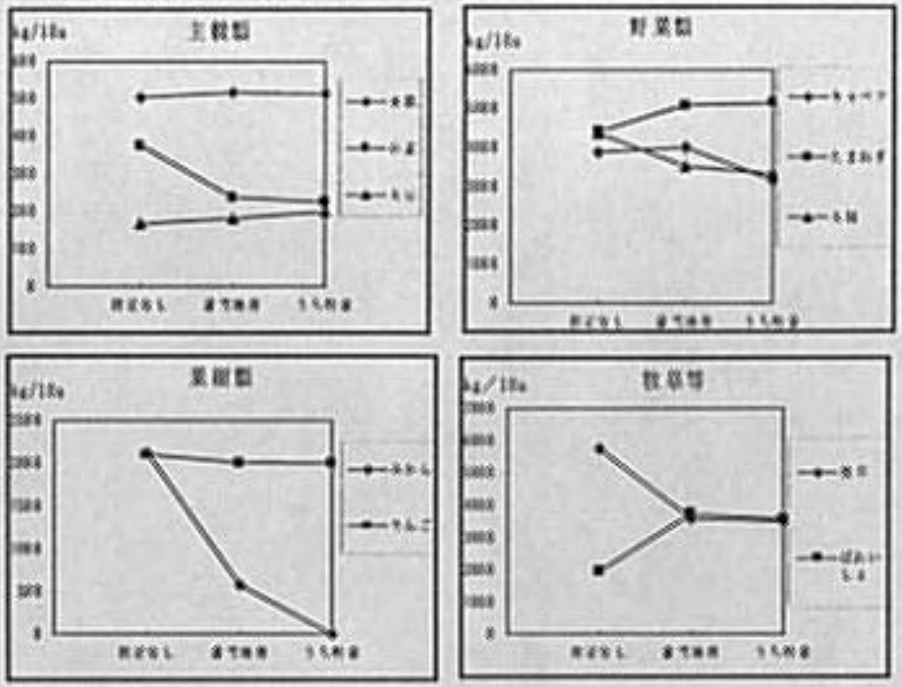


出典：「平成７年産作物統計」を組み替え（全国計）
注：有効積算気温とは、日平均気温１０℃以上の期間の積算気温（℃日）

② 積雪

積雪と作物の反収の関係についても、必ずしも共通した有利性、不利性は認められないのではないか。

○ 豪雪地帯における作物反収の状況

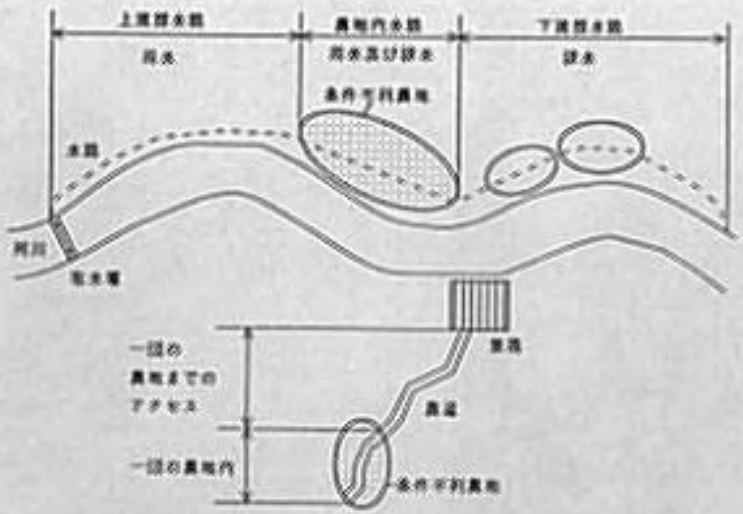


出典：「平成7年産作物統計」を組み替え（全国計）

5　水路、農道等の管理の考え方　水路、農道等については、一団の農地内の施設のみならず、これらと一体的な施設まで管理することが必要である点に留意する必要がある。

（水路、農道等は農業用用排水の確保や通作アクセス等農業生産活動等に不可欠な条件となっている。）

○　一団の農地と施設管理との関係



○F市の集落の例（京都府調査）

・総戸数２３戸、世帯当たり平均人数２４人、高齢化率３９％
　ほ場未整備
・水路の管理は高齢化でしなくなった。
・水田の半分は放棄（ほ場整備は未実施）

○農家の指摘する耕地条件の悪さ

①通作の便の良否
②機械利用の良否
③土壌条件
④水利条件
⑤日照条件

（信州大学　木村和弘教授「山間急傾斜地水田の荒廃化とほ場整備」より）

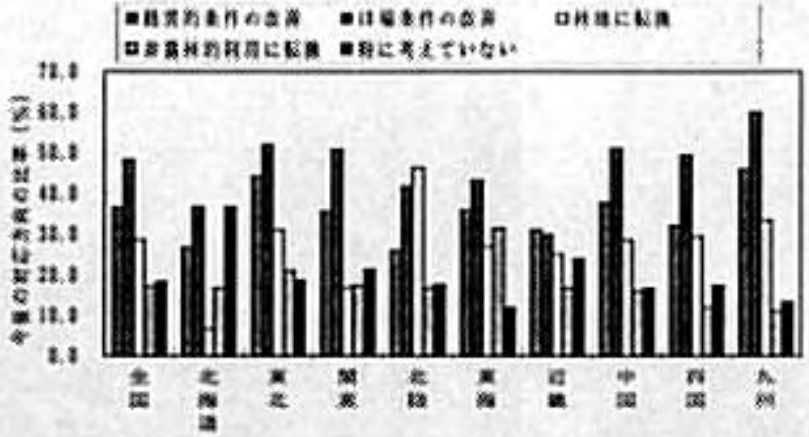
6　限界農地の林地化

耕作放棄化の進んでいる地区の今後の対応について全国でみると、水田では林地に転換を考えているのは２９％（第３位）、畑では３３％（第１位）となっている。

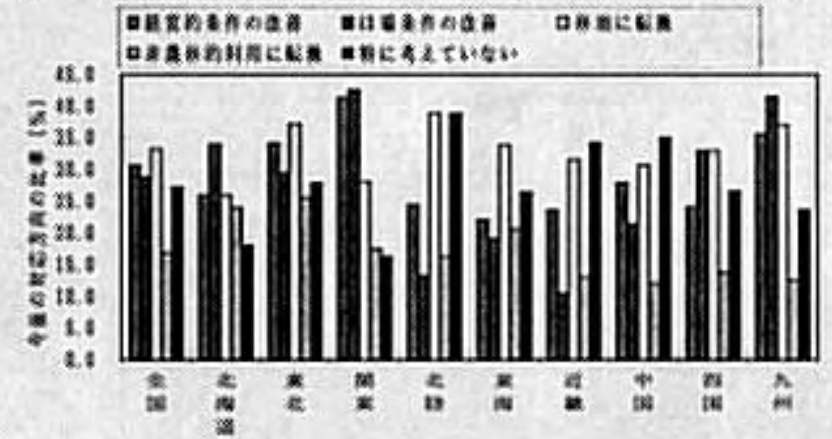
このことから、集落において、今後の土地利用のあり方を検討する際、農業生産活動等を継続する農地とそうでない限界農地とに区分し、限界農地については林地化していくということも検討すべきではないか。

7　対象地域については、上記のような諸点を踏まえた上で、適正な維持管理を図っていく必要がある農地を検討していく必要がある。

○　水田の耕作放棄が進んでいる地区の今後の対応　（複数回答）



○　普通畑の耕作放棄が進んでいる地区の今後の対応　（複数回答）



出典：中山間地域市町村の実態と活性化戦略
（農業研究センター研究資料35号（平成９年12月））

Ⅱ　対象行為の考え方

1　集落協定の内容となる適正な農業生産活動等

（1）集落協定の活動内容の考え方

ア　耕作放棄が発生し、公益的機能が低下している地域では、公益的機能を適切に発揮する観点から、担い手の確保や生産性の向上等による適正な農業生産活動を通じた耕作放棄の防止、耕作放棄地の復旧等が必要である。また、それらと併せて、水路、農道等の施設についても、適切な管理活動を行うことが必要となる。

イ　また、これらの農業生産活動等に加え、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を協定の内容に含めるべきではないかと考えられる。

（2）具体的に取り組む行為については、公益的機能の増進につながるものとして例示される行為（これに準ずる行為も含む）から集落が集落の実態に合った活動を協定上に規定することとしてはどうか。

（3）この場合、対象行為は事業の目的を達成するために必要なものは含めることとするとともに、対象行為が複雑なものであるほど、行為の確認が大変となること、協定違反となる場合も増加すること等に留意することが必要である。

（参考）

分　類		具体的に取り組む行為（例）
農業生産活動等	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、高齢農家・不在地主の農地の賃借権設定等
	水路、農道等の管理活動	泥上げ、草刈り、適切な施設の補修
公益的機能を増進する活動	国土保全機能を高める取組	法面保護・改修、土壌流亡に配慮した営農の実施等
	保健休養機能を高める取組	市民農園・体験農園の設置、棚田オーナー制度、景観作物の作付け
	自然生態系の保全に資する取組	魚類・昆虫類の保護(ﾋﾞｵﾄｰﾌﾟの確保)、鳥類の餌場の確保、環境の保全に資する活動

（注）鳥類の餌場の確保：冬季の湛水化、耕作放棄地での水張り等
環境の保全に資する活動：堆きゅう肥の施肥、抵抗植物の利用、アイガモ・鯉の利用、輪作の徹底、緑肥作物の作付け等

2　集落協定を維持発展させる仕組み

（1）役割分担等の明確化

集落協定を維持発展させるため、まず次のように集落の構成員等の役割分担を明確にしておく必要があると考えられる。

① 集落における各農家の役割
② 交付された直接支払いの配分に関する事項
③ 対象行為として取り組んでいく事項
④ 生産性の向上等に関する目標

集落協定の対象者は農業者のみに限定するか。あるいは非農業者も参加させるべきか（土地改良施設の管理活動等）。

（2）生産組織の活用

ア　耕作放棄の要因を水田についてみると、傾斜度と農業従事者の高齢化が引き上げ要因であるのに対し、生産組織への参加農家率が耕作放棄化を抑制している。

イ　農地保全を一定期間継続的に図るためには、（1）から進んで、集落協定により生産組織を活用し、農業者等の集団的な維持管理活動を推進していくことも有効である。

（3）更に、直接支払いを契機として結ばれる集落の協定を契機として、集落が総合力を発揮しながら、次の段階の集落営農に進めるような仕組みは検討できないか。

○ 集落の役割分担等の例

区　分	具体的内容（例）
役割分担等	農業生産活動の担当者、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
直接支払の配分	農業生産活動を担当する者への配分、水回り等を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

○　耕作放棄地率の決定要因（平成７年）

回帰式　$Y = 0.159 + 0.064X_1 + 0.043X_2 - 0.085X_3$
（0.21）（6.40）　（2.40）　（-3.95）　（　）内はｔ値
決定係数 $R^2 = 0.82$
ただし Y　＝ 耕作放棄地率（%）
X_1 ＝ 傾斜度１／１００以上の田面積割合（%）
X_2 ＝ ６５歳以上の基幹的農業従事者割合（%）
X_3 ＝ 耕作生産組織への参加農家割合（%）

資料：農林水産省「農業センサス」、「農山村地域活性化要因調査」
注：沖縄を除く全国農業地域別・農業地域類型別のデータ（サンプル数34）から算出

○　集落営農の取組事例

Ｔ県Ｍ町	・設定農業者等の担い手がいない中で、意欲のある兼業農家が組織を構成し、集落の農地を保全。 ・現在の若い担い手集団を中心として、将来的には１村１農場の実現に向け農業生産法人の設立を検討すべく活動 ・組織の概要　：　営農類型：水稲＋転作（野菜、大豆） 構成員１０名、農地面積８．３ha

○　集落の総合力の発揮に関連する事項の例

- 集落のリーダーとそれ以外の農家の役割分担のあり方
- ２種兼業農家の専門分野の能力の発揮方法
- 新規就農者（定年帰農者も含む）の受け入れ方法
- 農地の連坦化
- オペレーターの募集・育成方法

3　行為の確認

行為の確認の主体には、

①　現場に近く、地域の実態を熟知していること

②　農業生産活動等に関する知識を有していること

が求められると考えられる。この場合、対象行為の確認をどのように行うべきか。

○　行為の確認主体の候補

・都道府県

・市町村

4　不可抗力による場合

（1）耕作放棄した場合には、ＥＵにおいては、不可抗力の場合を除き、過去にさかのぼって助成金の返還を求めているが、我が国ではどのように扱うべきか。

この場合、本事業の趣旨から一団の対象農地全体の助成金の返還を求めるべきか、耕作放棄した部分だけの返還を求めるべきか。

また、次年度以降も助成の対象としていくべきか。

○　不可抗力についてのEU（ドイツ）の例

「５年間の営農を継続すること」という義務付けが、次の場合には解除。（過去に受給した補償金の返還を求められない。）

①　老齢年金等を受給するに至った場合

②　土地を譲渡した相手方がこの義務を継続する場合

③　承認を受けて植林をした場合

④　土地収用を受けた場合

（2）不可抗力による場合の範囲をどう考えるか。

○　不可抗力への該当事項例

①　農業者の死亡、病気、高齢、離村等の場合

②　自然災害の場合

③　土地収用を受けた場合

④　土地の委譲を受けた集落協定参加農家が継続する場合

⑤　承認を受けて植林した場合

5　米の生産調整との整合性

米の需給・価格安定のため生産調整（平成10・11年度で96.3万ha）を実施するとともに、国としてもこれに対し各種の助成（生産調整面積に応じ最高５万円／10ａの直接支払い等）を講じている状況にある。

米の生産調整との関係からは、

① 本直接支払いの対象から水田を除外する等の措置を講ずるべきである、

② 逆に、ハンディキャップを有する中山間地域では、過大な要求は行うべきではなく、転作等を緩和すべきである、

③ 生産調整は直接支払いとは別個の政策目的を有していることから、あくまで無関係に両者の施策を講ずるべきである、

④ 全体としての農政の整合性・効率性を保つ観点から、ＷＴＯの規定も踏まえつつ、双方の助成につき、何らかの調整措置を講ずるべきである、

という考え方があるが、どの考え方が適当か。

Ⅲ　対象者の考え方

1　対象者

（１）我が国の中山間地域の実態は多様であるが、農業生産活動の担い手の形態も、大きく分けてみると、地域ごとに次のような特徴が見られるのではないか。

① 東北地方及び九州地方では、他の地域と比較して１市町村当たりの認定農業者数、３ha以上の経営割合が高く、比較的大規模な農業者が存在している。

② 北陸地方及び近畿地方及び東海地方では、他の地域と比較して農業生産組織への参加割合が高く、いわゆる集落の取組による農業生産活動を行っている割合が高い。

③ 中国・四国地方においては、担い手の減少、集落機能の低下により、他の地域に比較して、農作業受託を行う第３セクターが数多く活動しており、第３セクターに農地管理を依存する傾向が高い。

（２）地域ブロック別に示されるような多様な担い手の展開を考慮した場合、農業者、生産組織、第３セクター等の担い手の中から地域の実情に応じ、対応していくことが農地の公益的機能を発揮していくには有効ではないか。

○ 中山間地域における担い手の地域別比較

	認定農業者数（1市町村当たり平均）	3ha以上の経営割合	生産組織参加割合	第３セクター数
	特定農山村地域（特定農山村地域以外）	中山間平均（平地平均）	中山間平均（平地平均）	5道指定地域
北海道	23人 (80)	67.3% (81.3)	22.3% (29.1)	1
東　北	29 (87)	7.6 (14.0)	8.0 (13.9)	12
関東東山	14 (38)	2.4 (5.2)	4.6 (4.2)	5
北　陸	10 (58)	2.4 (9.0)	10.4 (14.8)	18
東　海	9 (28)	1.0 (2.0)	9.4 (7.5)	2
近　畿	10 (16)	1.1 (1.9)	11.7 (14.9)	7
中　国	7 (34)	1.1 (2.1)	7.7 (9.7)	52
四　国	13 (24)	1.1 (0.9)	4.0 (3.2)	
九　州	29 (54)	3.9 (6.0)	4.5 (9.9)	19

資料：１　農林水産省調べ
　　２　農林水産省「農業センサス（Ｈ７）」

（３）水資源の維持保全、洪水防止等の公共・公益的機能に重要な役割を果たす農業用用排水路、ため池等の土地改良施設は非農家も含めた集落や土地改良区等により管理されている。

しかしながら、中山間地域においては、農家戸数の減少、高齢化の進行等により、集落、土地改良区等による施設の維持管理体制は平地に比べ脆弱化している。

○ 集落による農道・集落用用排水路の維持管理実施率（単位：%）

		全国	都市	平地	中間	山間
農　道	集落による管理	65.0	52.5	66.7	72.2	64.2
	管理していない	35.0	47.5	33.3	27.8	35.8
農業用用排水路	集落による管理	75.6	76.5	80.4	74.0	69.1
	管理していない	24.4	23.5	19.6	26.0	30.9

出典：農林業センサス1990を組替集計（旧市町村単位）

○ １０年前と比較した維持管理活動への参加人数の増減状況

非農家が維持管理へ参加している集落及び非農家から出不足金を徴収している集落の割合

（注）管理組織非農家参加は、アンケート調査で「管理できないのでそのままにしておく」と回答した者の集落の平均値
（1994年：農林水産省調査）

○ 土地改良区の概要

1　役割：農業用用排水路の整備や区画整理等の事業の推進及び土地改良施設の維持管理（土地改良法に基づき設立）
2　組織数：7,573団体、組合員数451万人（１土地改良区平均596人）
3　管理純面積：314万ha（１土地改良区平均415ha）
注：平成９年３月末日現在

○ 土地改良区の管理する施設（平成９年度）

取水堰	揚水機場	排水機門	用排水路	ため池
8,790箇	25,674箇	20,523箇	220,849km	14,511箇

資料：全国土地改良事業団体連合会調べ

2　零細農家の取扱い

（１）中山間では、地形条件から経営規模拡大が困難であり、認定農業者数も平地地域に比較してかなり少ない状態である。

（２）また、１ha以上の農家が全くいない集落も、中山間地域では約３割に上る。

（３）零細規模層の占める割合が高く、０．５ha未満層が約半数を占めている。

3　高額所得者の取扱い

高額所得者の取扱いを検討するに際しては、農家総所得の絶対水準でみるべきか、あるいは、農外所得の水準やその占める割合も考慮すべきか。

また、特定の高額所得者を対象から除外する場合には、集落協定をどのように仕組んでいくのか。

○　地域分類別にみた認定農業者数

区　分	中山間地域	中山間地域以外
１市町村当たり	１６人	４７人

注：農林水産省調べ（平成９年３月現在）

○　１ha以上の農家のいない集落数

区　分	中山間地域	全　国
集落数（割合）	19,420(29.7%)	34,670(25.1%)

資料：農林水産省「農業センサス（Ｈ７）」の組替集計

○　零細農家層の占める地位

区　分	中山間地域	平　地
0.5ha未満層の占める経営比率	４７%	２９%

資料：農林水産省「農業センサス（Ｈ７）」（都府県）

○　中山間地域の主業、副業別農家所得構成（万円）

区　分	農業所得	農外所得等	総所得
主業農家	400	280	681
副業農家	31	789	820
全販売農家	110	699	809

資料：農林水産省「農業経営統計調査（農業経営動向統計）（Ｈ７）」

（参考）

1　ＷＴＯ協定における補助金の分類

（１）ＷＴＯ農業協定では、農業に係る国内助成を
①　削減対象外となる政策（緑及び青）と、
②　削減対象となる政策（黄）
に区分している。

（２）また、農業以外の分野では、ＷＴＯ補助金協定が締結されており、補助金の定義、分類に応じて、
①　輸出補助と国内産品優先の補助金は一般的に禁止される「赤」の補助金
②　産業特定的でない補助金、研究活動、条件不利地域、環境上の要件に適合させるための補助金については、相殺措置の対象とならない「緑」の補助金
③　上記以外は相殺措置等の対象となる「黄」の補助金とされている。

○　農業協定における国内補助金の分類
①　「緑」の政策（削減対象外、相殺関税等対象外）
・研究、普及、基盤整備、備蓄等
・生産者に対する直接支払いのうち一定の条件を満たすもの
②　「青」の政策（削減対象外）
・生産制限計画による直接支払いであって、一定の面積、生産量又は頭数に基づく直接支払い
③　「黄」の政策（削減対象）
・市場価格支持や不足払い等、「緑」・「青」の政策以外の農業生産のための国内助成措置

○　補助金協定における補助金の分類

＜「赤」の補助金：禁止補助金＞
特定性を有するもののうち
輸出補助金、国内産品優先補助金

＜「黄」の補助金：相殺措置の対象となる補助金＞
特定性を有するもの

＜「緑」の補助金：相殺措置の対象とならない補助金＞
・特定性を有しないもの
・特定性を有するもののうち
研究活動補助金（活動に対する援助であって当該研究費用の一割以下のもの）
条件不利地域開発補助金（同一地域内では特定性を有してはならない）
環境保全適合化補助金（既存施設を新たな環境上の要件に適合されることを促進するための援助）

（注）１．「特定性」を有する補助金とは、交付対象が一つの企業若しくは産業又は企業若しくは産業の集団に限定されている補助金
２．「緑」の補助金のうち、特定性を有するものについては、一定の場合、対抗措置の対象となりうる。

2　ＡＭＳ約束水準と削減量

（１）農業生産者に対する国内助成措置のうち、削減対象外の措置を除くすべての措置（「黄」の政策）について、助成合計量（ＡＭＳ）を計算し、削減を行うこととなっている。

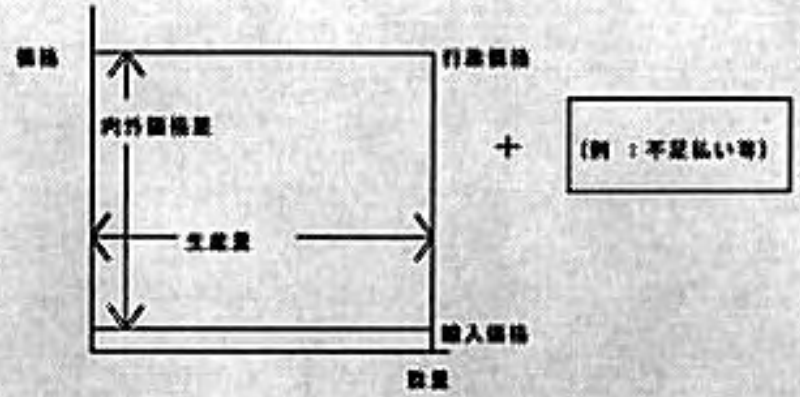
（２）ＡＭＳの削減約束内容

各国間（途上国を除く。）では基準期間（1986～1988年度）のＡＭＳを実施期間（1995～2000年度）中に２０％削減することが約束されている。

○　助成合計量の考え方

助成量（ＡＭＳ）

＝（内外価格差×生産量）＋「黄」の政策に該当する補助金



○　我が国のＡＭＳの約束水準と実施状況

（単位：億円）

	基準期間	1995年度	1996年度	2000年の約束水準
約束水準	49,661	48,006	46,350	39,729
実績	－	35,075	33,297	
当該年度の約束水準比	－	▲ 27%	▲ 28%	
2000年の約束水準比	－	▲ 12%	▲ 16%	

注）９６年度通報は、現在通報作業中。

○　ＡＭＳ約束水準に対する実績の比率（1995年度）

1995年度においては、我が国の場合、他の主要国と比較して、ＡＭＳの約束水準に対する実績の比率が高い。

（単位：%）

日　本	米　国	Ｅ　Ｕ	豪　州	カナダ	韓　国
73.1	26.9	60.4	26.6	15.0	95.1