資料３

中山間地域等直接支払制度検討会（第３回）資料

Ⅰ　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。

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、東海地方及び近畿地方では、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ある。

○　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法指定地域
北海道	23人　(86)	67.3%(81.3)	22.3%(29.1)	1
東　北	25　(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)	3.5 (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

資料：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

項目		参加人数の増減(人)
農業用水路	管理放棄意向集落	-4.50 (-20%)
	山間地域集落	-4.19 (-14%)
	平地集落	0.84 (2%)
集落内水路	管理放棄意向集落	-0.92 (- 3%)
	山間地域集落	-1.75 (- 5%)
	平地集落	1.81 (4%)
農　道	管理放棄意向集落	-6.26 (-19%)
	山間地域集落	-4.55 (-14%)
	平地集落	3.78 (8%)
た　め　池	管理放棄意向集落	-5.80 (-42%)
	山間地域集落	-4.03 (-17%)
	平地集落	-2.64 (- 9%)

○　非農家が維持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割合

項目		非農家参加率	非農家徴収率
農業用水路	管理放棄意向集落	22.0%	45.5%
	中山間地域集落	33.3%	41.8%
	平地集落	30.3%	35.7%
集落内水路	管理放棄意向集落	48.3%	25.0%
	中山間地域集落	53.6%	60.6%
	平地集落	60.8%	55.8%
農　道	管理放棄意向集落	35.0%	60.0%
	中山間地域集落	56.4%	64.6%
	平地集落	46.4%	55.1%
た　め　池	管理放棄意向集落	23.1%	50.0%
	中山間地域集落	36.8%	34.7%
	平地集落	28.2%	50.8%

注）管理放棄意向集落アンケート調査（全904集落）で”管理できなければそのままとしておく”と回答した６０集落（うち５２集落が中山間）の平均値。　（1994年：京都府調べ）

○　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　管理総面積：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	排水樋門	用排水路	た め 池
8,790箇所	25,674箇所	20,523箇所	220,848㎞	14,511箇所

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

資料：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）」

II　単価設定の考え方

１　生産条件格差

（１）傾斜地の多い中山間地域等では、区画が小さく機械の大型化が困難である等のため、労働時間が長くなり労働生産性が低くなっている。

（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）

（２）構造改革を助長するような単価設定の方法は考えられないか。

○　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

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）

２　ＥＵの考え方

（１）EU諸国においては、当該地域の条件不利性に応じて、直接支払いの単価を設定している。
　EUは、各国が行う直接支払いの単価の上限を定めており、自然条件に応じて、通常の場合は150ECU(21,000円)/ha(又は家畜単位)、自然条件が極めて厳しい地域では180ECU(25,000円)/ha(又は家畜単位）まで引き上げ可能としている。

（２）これを踏まえ、イギリスでは、劣等地域においては羊2.65ﾎﾟﾝﾄﾞ(500円)/頭、雌牛23.75ﾎﾟﾝﾄﾞ(4,000円)/頭。最劣等地域においては羊5.75ﾎﾟﾝﾄﾞ(1,000円)/頭（特別指定種)、雌牛47.50ﾎﾟﾝﾄﾞ(8,100円)/頭と地域により、交付単価に格差。

（３）フランスでは、山岳地域を高度山岳地域と山岳地域に、その他の条件不利地域を山麓地域と普通条件不利地域の２つに分け、４段階の単価設定をしている。

（４）ドイツでは、地域と農地評価指数のランクにより単価を設定しており、山岳地域では３段階、その他の条件不利地域では５段階に分けている。

○　ＥＵ及び各国の支給単価

	内　　容
ＥＵ	①　最低補償額は20.3ECU(約2,800円)／家畜単位(又はha) ②　最高補償額は以下のとおり ・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)まで引き上げ可能 ・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
イギリス	・劣等地域：羊 2.65ﾎﾟﾝﾄﾞ(500円)/頭、雌牛 23.75ﾎﾟﾝﾄﾞ(4,000円)/頭 ・最劣等地域：羊(特別指定種)5.75ﾎﾟﾝﾄﾞ(1,000円)/頭 羊(その他)3.00ﾎﾟﾝﾄﾞ(510円)/頭 雌牛 47.50ﾎﾟﾝﾄﾞ(8,100円)/頭 支給対象は家畜生産のみ
フランス	単価は地域ごとに４段階で設定(単位：フラン/家畜単位、最初の25家畜単位までの単価) ・高度山岳地域　：羊 1,136(24,200円)，肉牛 959(20,400円)，その他家畜 959 (20,400円) ・山岳地域　：羊 886(18,800円)，肉牛 714(15,200円)，その他家畜 714(15,200円) ・山麓地域　：羊 401(8,500円)，肉牛 272(5,800円)，その他家畜　272(5,800円) ・普通条件不利地域：羊 364(7,700円)，肉牛 199(4,200円)，その他家畜 0
ドイツ	単価は、地域と農地評価指数(LFZ)の別に設定(単位：マルク/ha) ○山岳地域 ・LFZ16以下の山岳地域等　２８５(20,700円) ・LFZ16超の山岳地域　２４０(17,300円) （特に自然条件が悪い地域（LFZ16未満の山岳地域）においては、342マルク(24,700円)／haまで引き上げ可能） ○その他条件不利地域 ・LFZ12未満の地域　２４０(17,300円) ・LFZ12～25の地域　２００(14,400円) ・LFZ25～30の地域　１３０(9,400円) ・LFZ30～35の地域　１００(7,200円) ・LFZ35以上の地域　７０(5,100円)

注：(１)　1ECU＝137.93円(1996年IMF平均)で換算。
　　(２)　1ﾏﾙｸ＝72.29円、1ﾌﾗﾝ＝21.26円、1ﾎﾟﾝﾄﾞ＝169.88円で換算（1996年IMF平均)
　　(３)　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)
　　(４)　ドイツの支給単価は、家畜単位を飼料畑１ｈａ当たりに換算したもの。

３　１戸当たり支給額の上限

（１）市町村アンケートでは、農家１戸当たりの受給額に何らかの上限を設定すべきであるという回答が多い。

○　市町村アンケート

①　３０万円	14.6%
②　５０万円	26.8%
③　８０万円	7.3%
④　１００万円	25.5%
⑤　１００万円より高い額（具体的金額　258万円(⑤に回答のあった平均額））	2.9%
⑥　上限を設けるべきではない。	22.9%

（２）ＥＵ各国の取扱い

①　ドイツにおいては、一経営体当たりの支給最高限度額は、12,000ﾏﾙｸ（86万７千円）（乳牛を市場出荷しない乳母牛、繁殖母牛の場合は18,000ﾏﾙｸ（130万１千円））に設定。

②　フランスにおいては、１経営体当たり５０家畜単位を上限としている。
　このため、例えば肉用牛の場合、条件の不利性に応じて9,600フラン（20万４千円、普通条件不利地域の場合）～46,250フラン（98万３千円、高度山岳地域の場合）となる。

○　１経営体当たりの支給額の上限

国　別	上　　限
ドイツ	①12,000マルク(86万7千円)（乳牛を市場出荷しない乳母牛、繁殖母牛の場合は18,000マルク(130万１千円)まで） ②共同経営の場合は、48,000～72,000マルク（１経営者当たりの助成額が①の額を超えない範囲）
フランス	５０家畜単位まで支給。 ・肉用牛の場合：　9,600～46,250フラン（20万4千～98万3千円） ・羊の場合　　：　17,575～56,800フラン（37万3千円～120万8千円） （単価が地域により異なるため、上限も地域により異なっている。）

注（１）1ﾏﾙｸ＝72,99円、1ﾌﾗﾝ＝21,26円で換算（1996年IMF平均）
（２）EUにおける条件不利地域の直接支払いは、３ha以上の農家を対象としている。
（３）ドイツの条件不利地域内の一戸当たり農用地面積は２７ha、フランスでは４０ha。

III　地方公共団体の役割

１　交付事務等の実施主体

地域の土地利用に関する事務は、市町村が実施している例が多い。

（１）市町村の土地利用を定めた農業振興地域整備計画（農振法に基づき市町村が策定）と整合的に行う必要があること、また、実効性を確保する観点からも、保全する農地は地域が主体性を持って指定していくことが適切であることから、農政改革大綱においても、対象地域の指定は、市町村長が行うこととされている。

（２）また、市町村は、農地等の適正な管理を達成するため、集落協定の推進等について指導を実施する立場にある。

（３）このような観点も踏まえて、助成金の交付を含め、直接支払いに係る事業の実施主体は市町村と考えられるのではないか。

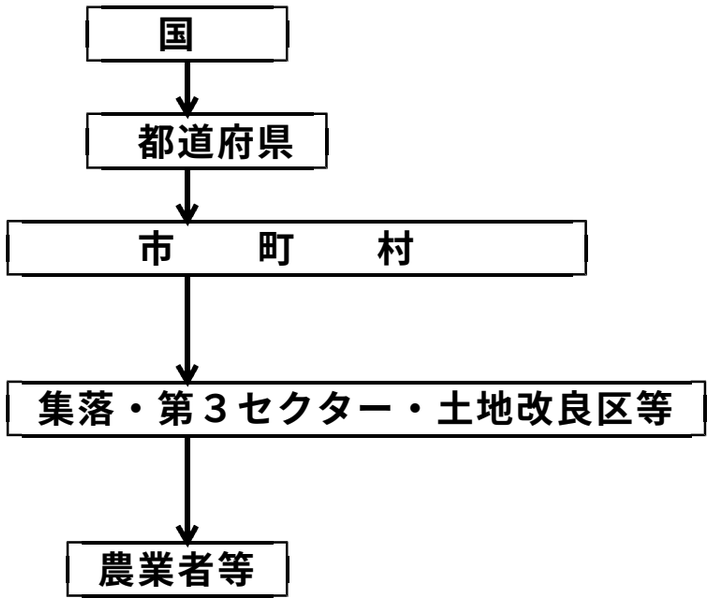
（４）上記を踏まえれば、直接支払いの補助金・助成金の交付の流れは、国→県→市町村→集落等→農業者等を基本ということになる。

（参考）

○　市町村長が実行している事務の例

①　農振法に基づく農振農用地区域（農用地等として利用すべき土地の区域）の指定
②　都市計画に基づく生産緑地の指定
③　農用地利用規程（農用地利用改善団体）の認定
④　農業経営改善計画（認定農業者）の認定、育成・指導
⑤　生産調整対象水田面積の農業者への配分、推進、確認等

○　直接支払いの補助金・助成金の流れ（案）



２　直接支払いの実施に係る負担

（１）国の補助率の考え方

国の補助率は、国の関与と受益の程度に応じて決められている。

直接支払いにより、適正な農業生産活動が維持され、洪水や土砂崩壊の防止、定住条件の向上等を通じ、当該中山間地域の経済活動や生活・居住環境等が改善されるとともに、当該地域以外の住民に対しても、水資源のかん養、保健休養等の公益的機能の適切な発揮が図られる。

○　国の補助率（負担割合）の比較

・中山間地域活性化推進事業・・・・・・・・１/３
（市町村のソフト活動のための基金造成）

・山村振興等農林漁業特別対策事業・・・・・１/２
（中山間地域における加工施設・都市農村交流施設等の整備）

・中山間地域活性化連携システム確立事業・・１/２
（中山間地域における協定に基づく活動等を支援）

・へき地診療所運営費補助・・・・・・・・・２/３
（無医村集落における診療所の設置・運営）

（２）ＥＵの負担率

ア　EUの補助率は、２５％を基準とし、所得の低い地域については最高７５％としている。

イ　また、EUの助成は120家畜単位又はヘクタールまでとなっており、これを超える部分は各国の負担となる。
（注）EUの条件不利地域内農家の平均規模１５家畜単位（1994年受給農家平均）、１７ha(1995年)。

○　ＥＵの負担率

イギリス、フランス、ドイツ、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、オーストリア、スウェーデン、フィンランド	・	２５％
イタリア、スペインの一部	・・・・	５０％
アイルランド、旧東ドイツの州	・・・	６５％
スペイン、ポルトガル	・・・・・・	７０％
ギリシャ、イタリアの一部	・・・・・	７５％

３　確認方法

（１）集落協定又は個別協定の内容に即した適切な農業生産活動等が行われているか否かを、事業計画・報告や、賃借権設定、作業受託の契約等による書類上での確認のほか、ほ場等の状況につき現地調査による確認が必要である。
　この場合、多くの筆数の農地等を効率的に確認するためには、市町村は、あらかじめ関係機関との確認体制の整備や関係資料の整備を行うことが望ましい。

（２）直接支払いにおける確認事項としては、集落協定等に基づく事業計画の達成状況や、対象農地、水路・農道等について、以下のものが考えられる。

○農地：耕作の状況、公益的機能を増進する活動の取組み状況、かい廃の状況等

○水路・農道等：水路の泥上げ、草刈り、補修・改修の状況等

○　生産調整の場合の確認方法

①　確認体制の整備
　円滑かつ的確に確認を行うため、市町村は、農協、食糧事務所、農業委員会、農業共済組合、地域農業改良普及センター、土地改良区等関係機関との協力体制を整備

②　関係資料の整備
　農業者の実施計画（確認野帳）の整備、関係機関からの資料提供

③　現地確認の実施
　現地において、ほ場の現況や表示表の内容と確認野帳の内容と照合し、確認野帳どおりの生産調整が行われているか否かを確認。

【現地で行う確認事項】
- 転作作物の種類
- 栽培管理の状況
- 保全管理水田・自己保全管理水田・調整水田についての管理状況
- 水田のかい廃等の状況
- 各種助成の要件の適否　等

Ⅳ　期間

　直接支払いの実施期間は、農業生産条件の改善による収入の増大・コスト低減及び高収益型農業、集落営農の達成等による農業収益の向上、生活環境の整備等により、当該地域における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こととしてはどうか。
　この場合、

①　どのような基準で判断することが適当か。
（例えば、生産性の向上等を集落協定の中に目標として規定し、生産性等が近隣の非対象地域並みとなった場合とすることも考えられる。）

②　農業収益の向上を農家当たり全収益で捉えると規模拡大へのインセンティブを阻害するおそれはないか。

③　これを個別農家単位で判断すべきか、集落単位で判断すべきか。

④　モラル・ハザードの起きない仕組みをどのように考えるか。

目　　次

Ⅰ　対象者の考え方
　１　対象者 ---------- １
　２　零細農家の取扱い ---------- ３
　３　高額所得者の取扱い ---------- ３

Ⅱ　単価設定の考え方
　１　生産条件格差 ---------- ４
　２　ＥＵの考え方 ---------- ５
　（参考）ＥＵにおける条件不利地域対策の経緯 -------- ６
　３　１戸当たり支給額の上限 ---------- ７

Ⅲ　地方公共団体の役割
　１　交付事務等の実施主体 ---------- ８
　２　直接支払いの実施に係る負担 ---------- ９
　３　確認方法 ---------- １０

Ⅳ　期　間 ---------- １１