

中山間地域等直接支払制度の概要

平成 1 6 年 3 月 1 8 日

農村振興局地域振興課

目 次

1	中山間地域等直接支払制度の検討経緯	1
2	食料・農業・農村基本法における中山間地域等直接支払制度の位置付け	3
3	中山間地域等直接支払制度の骨子	4
	(参考) 中山間地域等直接支払制度とEUにおける条件不利地域制度の対比	9

1 中山間地域等直接支払制度の検討経緯

- 平成5年5月19日（衆議院・農水委）、
6月4日（参議院・農水委）
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案に対する附帯決議

・「特定農山村地域における農林業が国土・自然環境の保全等に果たしている役割りの重要性にかんがみ、適切な農林業活動を通じてその機能が維持増進されるよう各種施策の一層の充実に努めるとともに、いわゆる直接所得補償方式については、構造政策の達成状況、国民的コンセンサス等も踏まえ、引き続き検討を深めること。」

- 平成6年8月12日
新たな国際環境に対応した農政の展開方向
（農政審議会報告）

・平成5年12月17日のガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針（閣議了解）を受け、今後の政策推進の指針を取りまとめ。
・直接支払いについては、「ＥＵ型のそれを我が国に導入することは適当でないとする意見が大勢を占めた」としつつ、「本問題についても引き続き検討する」とする。

- 平成8年9月10日
農業基本法に関する研究会報告
（同研究会は、農林水産大臣主催の懇談会）

・平成7年9月から1年間の議論を経た結論として、中山間地域等における直接支払いについては、「今後十分な議論が必要」とする。

- 平成9年12月19日
食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ
（同調査会は、内閣総理大臣の諮問機関）

・平成9年4月から31回の議論を経た結論として、中山間地域等における直接支払いについては、積極的意見と消極的意見を両論併記。

- 平成10年9月17日
食料・農業・農村基本問題調査会答申

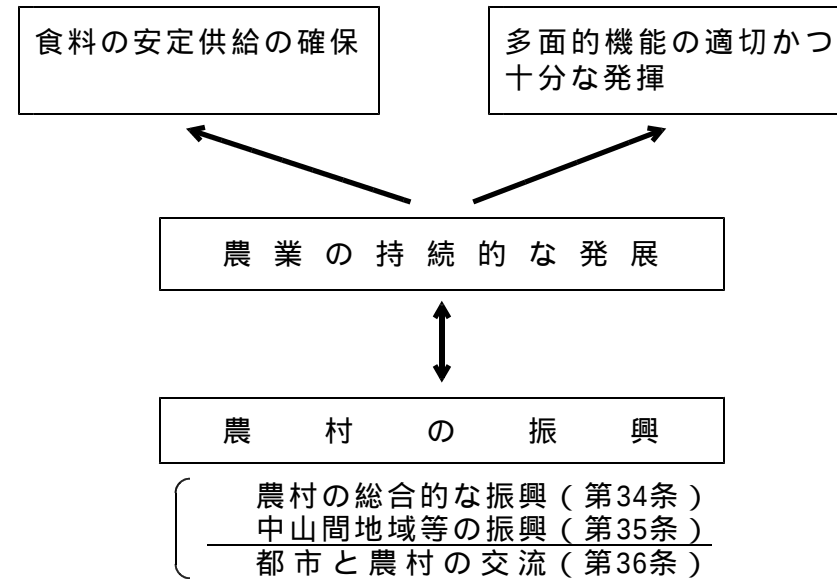
・平成9年12月の中間とりまとめ以降22回の議論を経た結論として、中山間地域等における直接支払いについて、「真に政策支援が必要な主体に焦点を当てた運用がなされ、施策の透明性が確保されるならば、その点でメリットがあり、新たな公的支援策として有効な手法の一つである」とする。

- 平成10年12月 8 日
農政改革大綱（農林水産省省議決定）
- 平成11年 1 月29日
中山間地域等直接支払制度検討会設置
（構造改善局長（当時）の招集に係る第三者機関）
- 平成11年 7 月16日
食料・農業・農村基本法公布・施行
- 平成11年 8 月13日
中山間地域等直接支払制度検討会報告
- 平成12年 3 月24日
食料・農業・農村基本計画（閣議決定）
- 以上を踏まえ、
平成 1 2 年度予算概算要求（平成 1 1 年 8 月）、
平成 1 2 年度予算概算決定（平成 1 1 年 1 2 月）、
平成 1 2 年度予算成立（平成 1 2 年 3 月）を経て、
平成 1 2 年度から制度実施。
- ・ 中山間地域等における直接支払いを平成 1 2 年度から導入することを明らかにするとともに、直接支払いの実現に向けた具体的な検討の枠組みを提示。
- ・ 農政改革大綱を踏まえ、中山間地域等における直接支払制度のあり方について具体的に検討するため、地方公共団体の長、学識経験者等からなる第三者機関を設置（検討期間 1 月～ 8 月）。
- ・ 同法第35条第 2 項において、「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に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」と規定。
- ・ 中山間地域等における直接支払制度のあり方についての検討結果を取りまとめ。
- ・ これと並行して、平成 1 1 年 2 月 3 日から自由民主党総合農政調査会農業基本政策小委員会等においても検討が開始され、平成 1 1 年 8 月 1 1 日、中山間地域等直接支払制度骨子を取りまとめ。
- ・ 「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、担い手の育成等による農業生産活動の維持を通じ、耕作放棄の発生を防止し多面的機能を確保する観点から、農業生産条件の不利を補正するための施策を実施する」とする。

2 食料・農業・農村基本法における中山間地域等直接支払制度の位置付け

- (1) 食料・農業・農村基本法（平成11年7月施行）は、中山間地域等の振興を、農村振興施策の柱の1つとして位置付けるとともに、中山間地域等において適切な農業生産活動が継続的に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策を講じることを規定している。
- (2) 中山間地域等直接支払制度研究会（構造改善局長招集の第三者機関）において、制度の具体的内容に関する検討が行われ、平成11年8月に「中山間地域等直接支払制度骨子」及び「中山間地域等直接支払制度研究会報告」として各々取りまとめられた。

<食料・農業・農村基本法における基本理念>



<食料・農業・農村基本法>

（中山間地域等の振興）

第35条 国は、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、農業の生産条件が不利な地域（以下「中山間地域等」という。）において、その地域の特性に応じて、新規の作物の導入、地域特産物の生産及び販売等を通じた農業その他の産業の振興による就業機会の増大、生活環境の整備による定住の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

- 2 国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に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。

3 中山間地域等直接支払制度の骨子

(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

基本的考え方

ア 生産条件が不利な地域の一団の農用地において、耕作放棄地の発生を防止し、多面的機能を発揮する観点から、既存施策との整合性を図りつつ、対象地域、対象者、対象行為等を定める。

イ 交付金の交付は、生産性の向上、農業収益の向上等により、農業生産活動等の自律的かつ継続的な実施が可能となるまで実施する。

推進上の留意点

ア 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。

イ 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。

ウ 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。

エ 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。

<WTO協定のポイント>

対象地域を、法令に基づく中立的かつ客観的な基準により、生産条件が定常的に不利であると認められる地域に限定

直接支払の額は、生産の形態・量及び国際価格・国内価格と関連せず、かつ、当該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

(3) 制度の仕組み

対象地域及び対象農用地

対象地域

(自然的・経済的・社会的条件の不利な地域)

対象農用地

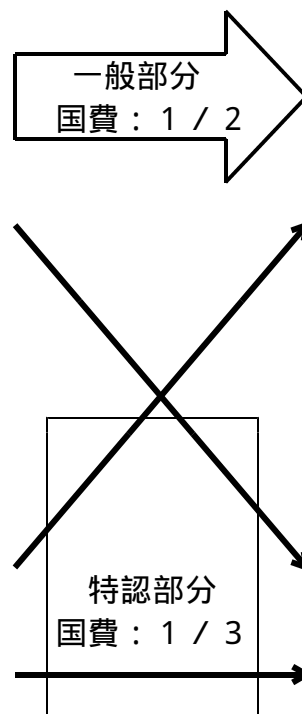
(農業生産条件の不利な農振地域内にある「一団の農用地」)

【地域振興立法 8 法の指定地域】

- 特定農山村法
- 山村振興法
- 過疎地域自立促進特別措置法
- 半島振興法
- 離島振興法
- 沖縄振興開発特別措置法
- 奄美群島振興開発特別措置法
- 小笠原諸島振興開発特別措置法

【特認地域】

- 地域の実情に応じて都道府県知事が指定する自然的・経済的・社会的条件が不利な地域
 (例：8法の地域外において、
 ・これら地域に接する農用地
 ・農林統計上の中山間地域 等)



【通常基準】

- 急傾斜 (田 1 / 20 以上、畑・草地 15 度以上)
- 自然条件により小区画・不整形な田
- 草地率の高い (70 % 以上) 地域の草地

(市町村長が特に必要と認めるもの)

- 緩傾斜 (田 1 / 100 ~ 1 / 20
 畑・草地 8 度 ~ 15 度)
- 高齢化率・耕作放棄率が高い農地

【特認基準】

- 通常基準に準ずるものとして都道府県知事が定める基準
 (8法地域内の例：沖縄県等の遠隔離島地域の農地
 8法地域外の例：急傾斜 (田 1 / 20 以上) 等通常基準と同様)

の特認部分については、各都道府県の農振農用地の 5 % 以内

市町村基本方針

市町村長は、交付金の交付を円滑に実施するため、地域の実情に即し、市町村基本方針を策定する。

また、基本方針を策定又は変更するときは、都道府県知事の認定を受ける。

--- <市町村基本方針の内容> -----

- (1) 趣旨
市町村の現況、交付金を実施する意義、基本方針に定める項目等
- (2) 対象地域及び対象農用地
当該市町村に該当する対象地域及び当該市町村長が指定しようとする対象農用地の基準
- (3) 集落協定の共通事項
集落が集落協定に定めるべき事項
- (4) 個別協定の共通事項
協定の対象となる農用地等の事項
- (5) 対象者
交付金の交付の対象者
- (6) 集落相互間の連携
市町村が行う集落間の連携支援等
なお、集落協定を締結できない集落が想定される場合には、当該集落の農用地に係る近隣の認定農業者等や直接支払対象集落による利用権の設定等及び農作業の受委託の推進について記載。
- (7) 交付金の使用方法
地域の実情を考慮して市町村が望ましいと考える使用内容
なお、集落協定の場合にあっては、集落への交付額の概ね1/2以上を集落の共同取組活動に充てることが望ましい旨記載
- (8) 交付金の返還
- (9) 生産性・収益の向上、担い手の定着、生活環境の整備等に関する目標
市町村の目標及び市町村が目標達成のために講ずる施策等
- (10) 実施状況の公表及び評価
公表内容及び評価の実施時期等

対象者及び対象行為

対象農用地において、集落協定又は個別協定を締結し、この協定に基づいて、5年間以上継続して農業生産活動等を行う農業者等（第3セクター、生産組織等を含む。）とする。

協定違反の場合は、不可抗力の場合を除き交付金を全て返還する。

《不可抗力の内容》

ア．農業者の死亡、病気等の場合

イ．自然災害の場合

ウ．土地収用法等に基づき収用若しくは使用を受けた場合又は収用適格事業（土地収用法第3条）の要請により任意に売渡もしくは使用させた場合

エ．農地転用の許可を受けて農業用施設用地等とした場合

<集落協定>

対象農用地における関係農業者等の間で締結されるもので、構成員の役割分担、生産性の向上や担い手の定着の目標など、集落として今後5年間に取り組むべき事項や目標を定める協定のことをいう。

認定農業者等の担い手が十分に育成されていない中山間地域等においては、集落の持つ補完性や継続性という諸機能を最大限に生かして、担い手不足に対応し、農業生産活動を継続していくことが重要である。

<個別協定>

認定農業者、これに準ずる者として市町村長が認定した者、第3セクター、特定農業法人、農協、生産組織等が所有権移転、賃借、農作業受託などにより、農用地を引き受けて農業生産活動等を行う協定のことをいう。

単価

単価は、中山間地域等と平地地域との農業生産条件の格差の範囲内で設定する。

なお、認定農業者等の担い手が十分に育成されていない中山間地域等で農業生産活動を継続していくためには、集落の持つ補完性、継続性という諸機能を生かした共同取組活動に取り組むことが重要であることから、本制度では、交付金の1/2以上を集落の共同取組活動に充てることが望ましいとしている。

<単価>

- 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、平地地域と対象農用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用地とそれ以外の農用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(農業生産法人、第3セクター、生産組織等には適用しない。)

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

期間

実施期間は平成12年度から16年度までの5年間とする。

なお、中立的な第三者機関において、交付金に係る効果等を検討し、評価するとともに、中山間地域農業をめぐる諸情勢の変化、協定による目標達成に向けての取組を反映した農用地の維持・管理の全体的な実施状況等を踏まえ、5年後に制度全体の見直しを行う。

(参考) 中山間地域等直接支払制度と E U における条件不利地域制度の対比

	日 本	E U	W T O 農 業 協 定
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	山岳地帯等の条件不利地域において、農業の存続を確保し、最低限の人口水準の維持と景観の保持を図る	
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、小笠原の地域振興立法 8 法の指定地域 知事特認地域	(1) 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く、以下の要件を満たす地域 標高及び困難な気象条件により、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 (2) 普通条件不利地域 以下の全ての特性を有する地域 生産性が低く、耕作に不適な土地(主として粗放的な畜産業に適する土地)の存在 自然条件に起因して、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 人口の加速度的な減少により当該地域の活力及び定住の維持が危うい地域 (3) 小地域(上限：各国の総面積の4%) 特別のハンディキャップの影響を受けており、田園景観、観光資源、沿岸区域の保護のため、農業の存続が不可欠な地域	法令に基づく中立的かつ客観的な基準により、生産条件が定常的に不利であると認められる地域
対 象 農 用 地	以下の全ての要件を満たす農用地 農業生産条件の悪い農用地 a 急傾斜農用地 (田1/20以上、畑等15度以上) b 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) c 積算気温が著しく低く、かつ、草地比率の高い(70%以上)地域の草地 d 緩傾斜農用地 (田1/100以上、畑等8度以上) e 高齢化率・耕作放棄率の高い集落に存する農用地 f 知事特認基準 (参考) 知事特認地域及び基準の H14実績は、実施地域の9% (面積ベース) 一団(1ha 以上)の農用地 農振農用地区域内の農用地		

	日 本	E U	W T O 農 業 協 定
対 象 者	集落協定又は個別協定に基づき、5年以上農業生産活動等を継続する農業者等	3ha(南欧諸国は2ha)以上の農用地を有し、5年以上農業生産活動等を継続する農業者等	適格性を有する地域の生産者のみ(一般的に当該地域のすべての生産者)
単 価	・平地地域と対象農用地との生産条件(コスト)格差の8割 ・国の負担は、1/2(特認は、1/3) ・1戸当たりの受給上限は100万円(第3セクター等には適用しない。) ・田・畑・草地・採草放牧地別に単価を設定 ・急傾斜農用地とそれ以外の農用地とで生産条件の格差に応じて2段階の単価設定	・2.5～20EURO(2,427円*) / 10a の範囲内で各国が決定(*1EURO=121.36円:1999) ・EUの一部負担の上限は1経営体当たり120単位(LU又はha)60単位を超える部分は最初の60単位の1/2 ・1経営体当たりの受給上限 独：12千マルク(89万円:1DM=74.39円:1998) 仏：50LU又は40ha 英：なし ・仏、英は家畜生産のみを対象 ・EUは、以下の面積を控除 放牧のための牧草地、小麦(単収が2.5t/ha以下の普通小麦を除く)、0.5haを超えるリンゴ・なし・もも 普通条件不利地域、小地域における2kl/ha以上のワイン用ぶどう園、ビート、その他集約作物 ・地域の条件を考慮して、各国が単価に格差を設定	生産の形態・量に関連しない(生産制限のための支払を除く) 国際価格・国内価格に関連しない 当該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する 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
実 績	(H14) 総額：538億円 1戸当たり：83千円 (北海道383千円、都府県74千円)	(H9) 総額：2,484億円 1戸当たり：213千円	