

中山間地域等直接支払制度について

農村振興局

平成 2 1 年 3 月 4 日

農林水産省

(目 次)

I . 中山間地域等直接支払制度の創設の経緯	1
II . 制度の基本的な枠組みと中山間地域等直接支払制度検討会における議論等	
1 . 制度導入に際しての基本的考え方	7
2 . 制度の具体的な基本スキーム	8
(1) 対象地域及び対象農用地	8
(2) 対象行為	10
(3) 対象者	11
(4) 単価	12
(5) 交付金の返還	13
(6) 地方公共団体の役割	14
3 . 第1期対策の制度概要	15
III . 現行対策（第2期対策）について	
1 . 第1期対策から第2期対策への移行	17
2 . 第1期対策からの主な変更点	18
(1) 集落マスタープランの導入	
(2) 持続的な農業生産活動等を実現するための措置	
<参考資料>	
資料1 . 制度の実施状況	23
資料2 . 中山間地域等直接支払制度の共同取組活動の状況	25

I . 中山間地域等直接支払制度の創設の経緯

1. 中山間地域等直接支払制度の創設の経緯

- (1) 欧州諸国においては、イギリスでは1940年から、フランスでは1972年から、ドイツでは1974年から条件不利地域への支援策として、直接支払いが、その他の支援策とともに採用されてきたところであり、1975年からは、EUレベルにおいても共通農業政策の中の一つの支援手法として採用されていたが、この間、我が国の農業政策においては、振興山村等のいわゆる条件不利地域に対しては、農道や水路等の農業生産基盤や集落排水施設等の農村生活環境基盤の整備に対する補助率の嵩上げや採択要件の緩和、ライスセンターや農産物加工施設等の優先的な整備、あるいは、他地域と比較し長期低利での資金融資など、農業・農村の生産・生活基盤や農業近代化施設の整備等に対する投資的経費の優遇措置を実施してきたが、「零細な農業構造を温存することや農業者の生産意欲を失わせることにつながるのではないか」等の理由により、個々の農業者等への直接支払いによる支援は政策手法として採用していなかった。
- (2) しかしながら、新たな農業基本法の制定を含む農政全般の改革について検討を行うために設置された「食料・農業・農村基本問題調査会（内閣総理大臣の諮問機関）」の答申（平成10年9月）において、「河川上流に位置する中山間地域等の多面的機能によって、下流域の国民の生命・財産が守られていることを認識すべきであり、公益的な諸価値を守る観点から、公的支援策を講じることが必要」とされ、併せて、中山間地域等への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、施策の透明性が確保されるならば、新たな公的支援策として有効な手法の一つである」旨が明記された。
- (3) この答申を踏まえ、政府・与党・関係団体間で農政改革の具体化に向けた活発な議論が行われ、その成果を農林水産省がとりまとめ、「農政改革大綱」として平成10年12月に決定・公表した（農林水産省省議決定）。この「大綱」において、中山間地域等への直接支払いについて「実現に向けた具体的な検討を行う」こととされた。
- (4) このため、平成11年1月、中山間地域等への直接支払いの具体的検討を行う機関として、農林水産省構造改善局長が招集する「中山間地域等直接支払制度検討会」が設置され、同検討会において、中山間地域等の直接支払制度の具体化に向け、8回の現地調査を行いつつ、延べ9回にわたる議論を経て、同年8月に「中山間地域等直接支払制度検討会報告」がとりまとめられた。
- (5) その後、この検討会報告を踏まえた農林水産省の概算要求、政府予算全体の予算編成過程を経て、平成12年度から我が国農政史上初めての試みとなる中山間地域等直接支払制度が実施に移された。
- (6) なお、この間の平成11年7月に、食料・農業・農村基本法が公布・施行され、同法第35条第2項に中山間地域の振興として「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」ことが規定された。

○1 食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ（平成9年12月19日）＜抜粋＞〔内閣総理大臣の諮問機関〕

4 中山間地域等の振興

(2) 食料供給、国土保全等の観点からの施策のあり方

ウ EUで実施されている条件不利地域対策のような直接所得補償措置を導入することについては、次のような二つの意見に分かれていることから、引き続き検討を加えるものとする。

【直接所得補償措置の導入に積極的な意見】

- ① 中山間地域等は、傾斜地が多い上に農地も狭小で分散している等農業生産条件の面で平地地域と比較して不利な面を多く抱えていることから、適切な農業生産活動を維持するため、これを補うことが必要である。
- ② 中山間地域等においては、そこで営まれる適切な農業生産活動を通じて、国土・環境の保全、水資源のかん養等の経済外的な価値が生み出されている、これは広く国民が享受するものであることから、そのような貢献を行う農業者に対して支援することが必要である。
- ③ 農業の収益性が低く、兼業機会にも恵まれない中山間地域等の地域社会を維持していくためには、産業の振興、生活環境の整備だけでは限界があるので、定住を確保する観点からより直接的な所得確保に資する措置が必要である。

【直接所得補償措置の導入に消極的な意見】

- ① ヨーロッパにおいては既に規模拡大が相当進んでおり、日本とは条件が異なる。EU型の直接所得補償措置をそのまま導入することは、零細な農業構造を温存することや農業者の生産意欲を失わせることにつながるので、そのような問題の生じない施策でなければならない。
- ② 多様な住民から成る地域社会で農業者のみに助成することについては、地域住民が納得できるような合理的な理由が必要であり、それなしには国民の理解を得ることが難しい。
- ③ 作目や土地利用の点で平地地域と中山間地域の間にヨーロッパほど大きな違いが存在しない我が国においては、助成の対象地域、対象者の範囲等を明確にしなければ国民の理解は得難い。

○2 食料・農業・農村基本問題調査会答申（平成10年9月17日）＜抜粋＞〔内閣総理大臣の諮問機関〕

第2部 具体的施策の方向

3 農業・農村の有する多面的機能の十分な発揮

(3) 中山間地域等への公的支援

河川の上流域に位置する中山間地域等が持つ国土・環境保全等の多面的機能によって、下流域の都市住民を含む多くの国民の生命・財産と豊かなくらしが守られていることを認識すべき。このような状況を踏まえ、中山間地域等の維持・活性化を図るため、平地地域とは異なった施策を構築することが必要である。すなわち、中山間地域等の立地条件を活かした特色ある農業・林業・地場産業の展開を支援し、あわせて国土・環境保全等の公益的な諸価値を守るという観点から、公的支援を講じる必要がある。

イ 中山間地域等への直接支払い

中山間地域等での国民の必要とする、多様な食料の生産と国土・環境保全等の多面的機能の低減の防止に資するよう、担い手農家等が継続的に適切な農業生産活動等を行うことに対して直接支払いを行う施策については、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。

○3 農政改革大綱（平成10年12月8日）＜抜粋＞〔農林水産省省議決定〕

4 中山間地域等への直接支払いの導入等

下流域の都市住民をはじめとした国民の生命・財産を守るという、いわば防波堤としての公益的役割をはたしている中山間地域等の活性化を図るため、立地条件を活かした特色ある農林業等の振興施策等を講じるとともに、農業生産活動や農地の保全・管理等を支援する直接支払いについて、国民の理解と納得が得られる形で実現に向けた具体的検討を行う。

(4) 直接支払いの導入

高齢化が進行する中、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、耕作放棄地の発生を防止し公益的機能を確保するという観点から、既存の施策との整合性を図りつつ、次の枠組みにより、直接支払いの実現に向けた具体的検討を行う。

- ① 対象地域は、特定農山村法等の指定地域のうち、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。
- ② 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。
- ③ 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。
- ④ 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。
- ⑤ 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。
- ⑥ 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。

○4 食料・農業・農村基本法（平成11年7月16日公布・施行）＜抜粋＞

(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。

開催の実績

- (1) 第1回（平成11年1月29日）
 - ・ 直接支払いをめぐる事情等の全般的事項
- (2) 第2回（2月17日）
 - ・ 対象地域、対象行為、対象者
- (3) 第3回（3月15日）
 - ・ 対象者、交付単価、地方公共団体の役割、期間
- (4) 第4回（4月5日）
 - ・ 関係団体(農業、経済、消費者団体等)からヒアリング
- (5) 第5回（4月23日）
 - ・ 対象地域、対象行為、対象者、交付単価期間等の
主要論点理
- (6) 第6回（5月24日）
 - ・ 中間とりまとめ
- (7) 第7回（6月21日）
 - ・ 残された論点についての議論
- (8) 第8回（7月28日）
 - ・ 残された論点についての議論
- (9) 第9回（8月5日）
 - ・ 最終とりまとめ

※ 現地調査（3月～5月）
各地方ブロックごとに現地調査（8地区）

検討会の委員構成

- | | | |
|----------|---------|---------------------|
| (1) 委 員 | 小田切 徳 美 | (東京大学助教授) |
| | 柏 雅 之 | (茨城大学助教授) |
| | 金 子 弘 道 | (日経産業消費研究所主席研究員) |
| | 後 藤 康 夫 | (日本銀行政策委員会審議委員) |
| | 佐 藤 洋 平 | (東京大学教授) |
| ◎ | 祖 田 修 | (京都大学教授) |
| | 内 藤 克 美 | ((財)日本農業土木総合研究所理事長) |
| | 西 崎 哲 郎 | (経済評論家) |
| | 服 部 信 司 | (東洋大学教授) |
| | 松 田 苑 子 | (淑徳大学教授) |
| (2) 専門委員 | | |
| | 岡 本 坦 | (横浜市助役) |
| | 黒 澤 丈 夫 | (群馬県上野村長) |
| | 小 山 邦 武 | (長野県飯山市長) |
| | 佐々木 健 | (島根県美都町長) |
| | 林 田 敦 | (宮崎県西郷村長) |
| | 原 田 克 弘 | (前山形県副知事) |
| | 松 本 允 秀 | (福島県葛尾村長) |
| | 向 田 孝 志 | ((財)北海道農業開発公社理事長) |

(◎は座長、敬称略、五十音順)

II．制度の基本的な枠組みと 中山間地域等直接支払制度検討会における議論等

1. 制度導入に際しての基本的考え方

我が国農政史上初の直接支払制度の導入に当たっては、以下のような基本的な考え方に立って検討がなされた。

(参考) WTO農業協定の条件不利地域における
直接支払いに関する規定(抜粋)

(1) 国民合意の必要性

中山間地域等への直接支払いは、我が国農政史上例のないものであることから、導入の必要性、対象地域、対象者、対象行為等について、広く国民一般の理解を求めていくことが必要。

(2) WTO農業協定との整合性

中山間地域等直接支払いは、新しい食料・農業・農村基本法の大きな柱となることから、国際的に通用する仕組みとするとともに、国内で一般国民の理解を得ていくためにも、WTOの農業ルールの下で削減の対象となり、また、他国から廃止を要求されたり対抗措置を採られたりするような政策となることのないよう、WTO農業協定上「緑」の政策とする。

附属書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。

2. 制度の具体的な基本スキーム

前述のような基本的な考え方に立った議論を経て導入された中山間地域等直接支払制度の基本スキームは以下のとおり。

(1) 対象地域及び対象農用地

- ① 対象地域は、特定農山村法等の指定地域とし、対象農用地は、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用地とし、指定は、国が示す基準に基づき市町村長が行う。
- ② また、都道府県知事は、国が設置する第三者機関の検討を了した上で、地域の実態に応じて、地域振興立法の指定地域に関わらず、自然的・経済的・社会的条件が不利な地域を「特認地域」として指定することができる。

(注1) 「地域振興立法の指定地域」とは、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法の指定地域のこと。

(注2) 「農用地区域」とは、「農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号。以下「農振法」）第8条第2項第1号に定める区域。農用地等として利用すべき土地の区域として市町村により定められる。

【検討会報告のポイント】

■ 対象地域及び対象農用地

傾斜が厳しく、自然的条件の悪い農地を保有する農家であっても、都市近郊に位置しているため、就業機会が十分にあり、高い所得を得ている農家も存在する。他方、過疎地域で就業機会に恵まれない農家でも農地の自然条件に恵まれ高い農業所得を得ている農家も存在する。さらに、WTO農業協定にも規定されているように、農業生産条件の格差がないところは、そもそも対象農用地とはならない。したがって、対象地域についてはEUで採られているように、自然的・経済的・社会的条件のすべてが悪い地域とし、助成対象はこのうち、農業生産条件の不利な農地とすることが適当である。

○ 対象地域

- ① 自然的・経済的・社会的条件の悪い地域としては、中立的かつ客観的に不利と認められる、国会の議決を経た法律に基づく地域である特定農山村法等の地域振興立法の指定地域を検討することが適当。
- ② 8法地域以外でも自然的・社会的・経済的条件の不利な地域もあり、また、8法地域内においては傾斜度等以外にも生産条件が不利な地域もあり、地域の実態に応じて耕作放棄地の発生の懸念が大きい農地は対象とする道を残してはどうか。
- ③ 将来的に真に維持すべき農地を対象とすべき。このため、対象地域を市町村農業振興地域整備計画の農用地区域とすることが適当。

(注3) 対象農用地の具体的運用

- ・ 急傾斜農用地（田1／20以上、畑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）
- ・ 積算気温が低く草地比率の高い（70%以上）地域の草地
- ・ 採草放牧地（15度以上）

<市町村長の判断により指定>

- ・ 緩傾斜農用地（田1／100以上、畑8度以上）
 - ・ 高齢化率・耕作放棄率の高い農地
- （高齢化率40%以上、かつ、耕作放棄率が次の式により算定される率以上）
- $$\left(8\% \times \text{田面積} + 15\% \times \text{畑面積} \right) / \left(\text{田面積} + \text{畑面積} \right)$$

(注4) 傾斜度による生産条件の不利性

- ・ 1／20以上の水田：30a区画以上のほ場整備が困難
- ・ 1／100以上の水田：30a区画以上のほ場整備は可能であるが、1ha以上のほ場整備は困難
- ・ 15度以上の畑：農業機械の利用が困難
- ・ 8度以上の畑：農業機械作業の精度・効率が低下

○ 対象農用地

- ① 急傾斜地（水田1／20以上、畑15度以上）は、平地に比較して低い基盤整備率や農業機械化による省力化などの生産性の向上にも限界があることから、交付金の対象。
- ② 緩傾斜地（水田1／100以上、畑8度以上）は、一定の条件不利性があるにもかかわらず、補正されないとなれば、緩傾斜地で耕作放棄が生じ、急傾斜地への通作が困難となるなどにより、急傾斜地も耕作放棄のおそれが高まることから、急傾斜地と単価に格差を設定したうえで、対象の有無は市町村長の裁量としてはどうか。
- ③ 以上のほか、谷地田のような小区画・不整形の水田、高齢化比率及び耕作放棄率の高い農地、極端に気温が低いため、牧草しかできず、その収量も少ないため耕作放棄の懸念が大きい草地についても対象とすることが適当。
- ④ 多面的機能を発揮するためには、一定の面的なまとまりのある農地を対象とすることが適当であるが、戸数の少ない集落もあることから下限面積を1haとすることが適当ではないか。この場合、一団の農地の指定は物理的連担性だけでなく、営農の活動上の一体性等にも配慮。

(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、耕作放棄のおそれがあ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。

(注) 直接支払いは、農業生産条件の不利の補正を目的として交付されるものであり、農業者個々に交付された後の用途については本来制限のないものであるが、共同取組活動によりコスト低減が図られれば集落機能を高め、耕作放棄を防止するために有効であるとの観点から、国は、直接支払い額のおおむね1/2以上を集落の共同取組活動に使用されるよう指導している。

■ 対象行為

農業生産活動等に加え、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等多面的機能の増進につながるものから集落の実態に合った活動を協定上に規定してはどうか。

(集落協定)

- ① 集団的な農業活動が耕作放棄の防止に有効な対策となっている。特に、中山間地域等においては、起伏の多い地形から、平地のように個々の農業者が水路・農道等を含めた農地の管理をすべて行うことは困難であり、おのずから集団的対応をなさざるをえず、このような対応ができなくなった地域では一気に耕作放棄が進行するおそれ。
- ② 集落は、その構成員のうちにその兼業先での勤務により機械、化学、土木、経営、経理、マーケティング等についての専門的知識・技術・資源を持つ者を有する集団であり、このような集団が有機的に連携し総合力を発揮することができれば、個々の農業者以上の成果をおさめることも十分期待できよう。さらに、集落という集合体は構成員が他の構成員の脱落をカバーできるという柔軟性があり、継続性を有している。

(個別協定)

- ・ 集落営農とは別に、認定農業者及びこれに準ずる者や第3セクターが農地を個別に引き受けて行う活動も、持続的な農業生産を確保し、多面的機能の維持・発揮を図る観点から有効である。

(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

- ① 本制度の対象者としては、農地の所有者ではなく、実際に農業生産活動、農地の維持管理作業を行っている者を対象とすべき。
- ② 多面的機能の発揮という観点からは、認定農業者などに対象者を限定すべきではない。また、集落は排除の論理ではなく、規模の小さい農家を排除すると集落協定が機能しなくなる。以上の観点に立てば、規模の小さい農家も対象とすべき。

(4) 単価

(基本的な考え方)

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の範囲内。

(条件不利の度合いに応じた段階的な単価設定)

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単価を設定。

(受給額の上限)

1戸当たり 100万円の受給総額の上限を設ける（第3セクター等には適用しない）。

■ 単価

(基本的な考え方)

生産条件の格差すべてを補正することについては、中山間地域等における生産性向上へのインセンティブを失わせ、担い手対策の実施を遅延させるのではないかというおそれ。

さらに、中山間地域等と平地地域との間に作付けされる品目に大きな違いがみられない我が国においては、中山間地域等への直接支払いが平地地域の農業を圧迫することのないよう留意する必要がある。このような考え方に立てば、単価は抑制的に設定すべき。

したがって、単価の設定に際しては、この二つの考え方のバランスを採った設定の仕方を追求すべき。

(条件不利の度合いに応じた段階的な単価設定)

生産条件の格差に応じて段階的に単価を設定することは、一律のバラマキではないことを示す上でも、国民の理解の得られる方法ではないか。

(受給額の上限)

WTO農業協定では「生産要素に関連する支払いは、当該要素が一定の水準を超える場合には、逡減的に行う。」とされており、また、EUでは直接支払いについて一戸当たりの受給総額の上限が設定されていることを考慮すべき。

また、上記WTO農業協定の規定や非農家の理解の必要性を考慮すると、一戸当たりの受給総額の上限が設定されるべき。

(5) 交付金の返還

対策期間内に協定に違反した場合、不可抗力による場合を除き交付金を返還する。

(注1) 具体的運用

＜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

(注2) 耕作放棄など協定に違反した場合には、一部例外を除き協定全ての農地について交付当初年度まで遡って交付金の返還を行う。

また、不可抗力の場合には、返還は求めないが、当該農用地については当該年度以降の支払は行わない。

■ 交付金の返還

- ① 一部農地について耕作放棄が生じ、集落内外の関係者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、直接支払いの返還を求めるべき。
- ② ただし、次のような場合は不可抗力として返還は義務づけられないとすべき。
 - (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) 承認を受けて植林した場合

（６）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。

■ 地方公共団体の役割

（実施主体）

市町村の農業振興地域整備計画、農業経営基盤強化促進基本構想等と整合的に行う必要があること、また、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等から、直接支払いに関する事業の実施主体は市町村が適当。

（費用負担）

- ① EUの共通農業政策の中の価格政策と異なり、条件不利地域対策等の構造政策について、各国の負担を求めているのは、EU規則の下で極力各国の自主性と責任の下に事業を実施すべきであるとの考え方に基づくもの。
- ② 既に本対策類似の地方単独事業が実施されている例があり、また、本対策については地方の要望を踏まえて検討されることとなったという経緯。
- ③ このような観点から、本事業は国と地方公共団体が緊密な連携の下で実施すべきものであり、地元の自由度と責任を持った弾力的な運用や地域の実態を踏まえた対象地域の指定など、地元の意欲と責任を引き出していくような事業とするためには、国とともに地方公共団体も負担する方向で検討していく必要。

3. 第1期対策の制度概要

以上のような基本スキームを反映して、平成12～16年度に実施された第1期対策の制度概要は以下のとおり。

① 対象となる地域

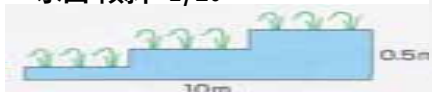
特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法、沖縄振興開発特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法の指定地域及び都道府県知事が指定する地域

② 対象となる農用地

以下の基準に該当する農振農用地の1ha以上の一団の農用地

○ 急傾斜地

水田 傾斜 1/20



畑 傾斜 15°

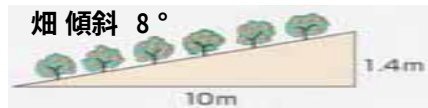


○ 緩傾斜地

水田 傾斜 1/100



畑 傾斜 8°



○ 小区画・不整形な田

○ 高齢化率・耕作放棄率の高い集落にある農地

○ 積算気温が低く、草地比率の高い草地

④ 対象者

集落協定又は個別協定に基づき、5年間以上継続して行う農業者等（第3セクター、生産組織等を含む）

⑤ 交付単価（10a当たり）

地 目	区 分	交付単価
田	急傾斜	21,000円
	緩傾斜	8,000円
畑	急傾斜	11,500円
	緩傾斜	3,500円
草 地	急傾斜	10,500円
	緩傾斜	3,000円
	草地比率の高い草地	1,500円
採草放牧地	急傾斜	1,000円
	緩傾斜	300円
規模拡大加算	田	1,500円
	畑	500円
	草地	500円

（注1）小区画・不整形な田、高齢化率・耕作放棄率の高い農地は、緩傾斜の単価と同額

（注2）一農業者あたりの交付上限は100万円（但し、生産組織、第三セクター等は適用外）

③ 対象となる行為

集落協定又は個別協定に基づき、5年間以上継続して行われる農業生産活動等

〔活動要件（※必須事項）〕

- ◆ 耕作放棄の防止等の活動
- ◆ 水路・農道等の管理活動
- ◆ 多面的機能を増進する活動

III．現行対策（第2期対策）について

1. 第1期対策から第2期対策への移行

- (1) 中山間地域等直接支払制度の第1期対策は、実施期間が5年間となっており、制度発足時から5年後に制度全体の見直しを行うこととされていたため、中山間地域等直接支払制度の具体的な基本スキームを検討するために設置した「中山間地域等直接支払制度検討会」を、中山間地域等の総合的・計画的な振興等を議論していくとの観点から「中山間地域等総合対策検討会」に改組した上で、平成16年3月から同検討会において平成17年度以降の制度のあり方につき、議論を行った。
- (2) 検討会においては、平成12年度から実施してきた第1期対策の交付金に係る効果等を検討・評価し、集落等の取り組み状況に関する都道府県知事、市町村による評価等を踏まえるとともに、中山間地域等をめぐる諸情勢の変化、第1期対策の実施状況等に関する全体的な検証等を実施した。
- (3) 検討会の議論を通じて、「中山間地域等を巡る諸条件は依然として厳しく、自然的・経済的・社会的条件の不利性は、本制度発足以降において、総じて変化していない。」との認識が共有され、基本的に制度を継続して実施することとなった。
- (4) その際、検討会における議論においては、本制度が耕作放棄の発生防止や多面的機能の確保に一定の効果を有していることを認めつつも、将来における継続的な農業生産活動を確保していく上で、「他の施策との連携を一層図りつつ、生産性向上や担い手の定着等に向けた取り組みを積極的に推進」することが重要とされたことを踏まえ、そうした観点から第1期対策の所要の見直しを行った上で、第2期対策として平成17～21年度の5年間を新たな実施期間として対策を実施してきているところである。

(参考) 中山間地域等直接支払交付金実施要領（平成17年4月1日改正）＜抜粋＞

第13 交付金交付の評価

- 4 農村振興局長は都道府県知事の報告を受け、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。

2. 第1期対策からの主な変更点

(1) 集落マスタープランの導入

集落の実情を踏まえ、おおむね10～15年後の集落の将来像を明確化し、これを実現するため、協定締結期間（5年間）で実施する活動内容と達成する目標について定める。

(2) 持続的な農業生産活動等を実現するための措置

生産性の向上や集落営農化など将来に向けた積極的な取り組みを促す。

① 集落の活動レベルに応じた2段階の単価の設定（「体制整備単価」の導入）

将来においても安定的な農業生産活動の継続を促すため、一定の取り組み要件を満たす集落に対しては「体制整備単価」を、この要件を満たさないものの5年間基本的な活動を行う協定に対しては「基礎単価」（体制整備単価の8割）を交付。

② 「体制整備」に関する活動要件の設定

協定農用地において農用地等保全体制の整備に加え、生産性の向上や集落営農化など将来に向けた積極的な取り組みを新たな活動要件として設定。

③ 「体制整備単価」に取り組む集落に対する「農用地等保全マップ」の導入

将来にわたって適切に協定農用地を保全していくため、農地法面、水路等の補修・改良位置や既耕作放棄地の復旧等の実施範囲について定めた図面を作成。

④ 新たな加算措置の導入

将来に向けたより積極的な取り組みに応える観点から、第1期対策では「規模拡大加算」のみであったところ、新たに「土地利用調整加算」、「耕作放棄地復旧加算」、「法人設立加算」を追加。

【 総合対策検討会での議論のポイント 】

■ 集落マスタープランの導入

集落ごとの実態を踏まえつつ、自律的な活性化を図る観点からは、集落の合意形成を促進させ、集落の将来像の明確化とその実現を図るための生産性の向上、担い手の定着に向けた取組等具体的な活動等を各集落において明らかにすることが求められていると考えられる。

■ 持続的な農業生産活動等を実現するための措置

集落レベル及び全国レベルで見ると、自律的な農業生産活動に向けた取組の動きが見られているが、将来にわたって継続できる見通しは描かれていない状況。

このため、実施期間である5年間において、耕作放棄を防止するだけでなく、持続的な農業生産活動等を確保することによって、将来における耕作放棄をも防止していくという観点から、他の施策との連携を一層図りつつ、生産性向上や担い手の定着等に向けた取組を積極的に推進することも重要。

(注1) 体制整備単価の活動(要件)

<必須事項>

農用地等保全マップの作成およびその実践

<選択的必須要件(A要件又はB要件を選択)>

[A要件](次の1～3の2つ以上を選択し、それぞれ一定以上の目標水準を設定すること)

1. 生産性・収益向上に関する取組(1つ以上選択)
 - ・ 機械・農作業の共同化
 - ・ 高付加価値型農業の実践
 - ・ 地場産農産物等の加工・販売
2. 担い手育成に関する取組(1つ以上選択)
 - ・ 新規就農者の確保
 - ・ 認定農業者の育成
 - ・ 担い手への農地集積
 - ・ 担い手への農作業の委託
3. 多面的機能の発揮(1つ以上選択)
 - ・ 保健休養機能を活かした都市住民等との交流
 - ・ 自然生態系の保全に関する学校教育等との連携
 - ・ 多面的機能の持続的発揮に向けた非農家・他集落等との連携

[B要件](次のうち1つを選択し、それぞれ一定以上の目標水準を設定すること)

1. 集落を基礎とした営農組織の育成
 - ・ 協定面積の一定割合以上の基幹的農作業(田の場合で3作業以上等)の共同利用
2. 担い手集積化
 - ・ 協定面積の一定割合以上の利用権等の設定

(注2) 加算措置の内容

規模拡大加算	・ 担い手が新たに利用権等を設定した農用地を5年間以上継続して耕作
土地利用調整加算 <2期対策から>	・ 担い手に対し、新たに協定面積の一定割合以上において利用権等を設定
耕作放棄地復旧加算 <2期対策から>	・ 新たに協定面積の一定割合以上の耕作放棄地を復旧
法人設立加算 <2期対策から>	・ 新たに特定農業法人又は協定農用地面積の一定割合以上を対象とした農業生産法人を設立

○ 第1期対策からの主な変更点

- ① 対象となる地域
② 対象となる農用地
③ 対象となる行為 (() が主な変更点)

〔基本的事項（全協定必須）〕

- 集落協定又は個別協定に基づき、5年間以上継続して行われる農業生産活動等

活動要件

- ◆ 集落マスタープランの作成 <2期対策から>
 - ・ 集落の自律的な農業生産活動を実現するための将来像(10～15年後の目標)
 - ・ 将来像を達成するための協定期間(5年間)の毎年度の活動工程表
- ◆ 耕作放棄の防止等の活動
- ◆ 水路・農道等の管理活動
- ◆ 多面的機能を増進する活動

(体制整備単価
の8割)
基礎単価

〔将来に向けた農業生産活動の体制整備に向けた積極的な取組（選択）〕 <2期対策から>

- 協定期間内の自律的かつ継続的な農業生産活動体制の整備に向けた活動等

活動要件

- ◆ 「農用地保全マップ」の作成・実践（必須事項）
- ◆ 農業生産活動の体制整備のための選択的必須事項（A要件又はB要件を選択）

〔A要件〕（次の1～3のうち2つ以上を変更）

1. 生産性・収益向上に関する取組（1つ以上選択）
 - ・ 機械・農作業の共同化
 - ・ 高付加価値型農業の実践
 - ・ 地場産農産物等の加工・販売
2. 担い手育成に関する取組（1つ以上選択）
 - ・ 新規就農者の確保
 - ・ 認定農業者の育成
 - ・ 担い手への農地集積
 - ・ 担い手への農作業の委託
3. 多面的機能の発揮（1つ以上選択）
 - ・ 保健休養機能を活かした都市住民等との交流
 - ・ 自然生態系の保全に関する学校教育等との連携
 - ・ 多面的機能の持続的発揮に向けた非農家・他集落等との連携

いずれか
選択

〔B要件〕（次のうち1つを選択）

1. 集落を基礎とした営農組織の育成
 - ・ 協定面積の一定割合以上の基幹的農作業（田の場合で3作業以上等）共同利用
2. 担い手集積化
 - ・ 協定面積の一定割合以上の利用権等の設定

※ ここでの取組においては、協定期間に達成が必要な一定の水準がある。

(第1期対策の単価と同額)
体制整備単価

- ④ 対象者 (変更なし)

- ⑤ 交付単価 (加算措置だけ変更)

〔より積極的な取組（加算措置）〕

規模拡大加算	担い手が新たに利用権等を設定した農用地を5年間以上継続して耕作
土地利用調整加算<2対策から>	担い手に対し、新たに協定面積の一定割合以上において利用権等を設定
耕作放棄地復旧加算<2期対策から>	新たに協定面積の一定割合以上の耕作放棄地を復旧
法人設立加算<2期対策から>	新たに特定農業法人又は協定農用地面積の一定割合以上を対象とした農業生産法人を設立

加算単価

○ 中山間地域等総合対策検討会の開催実績

開催の実績

- (1) 第 1 2 回（平成 1 6 年 3 月 1 8 日）
 - ・ 中山間地域等を巡る諸情勢
 - ・ 実施状況及び検証事項（案）
- (2) 第 1 3 回（4 月 2 8 日）
 - ・ 中山間地域等直接支払制度の検証（案）
- (3) 第 1 4 回（5 月 2 6 日）
 - ・ 実施状況等に関する現地調査（新潟県）
- (4) 第 1 5 回（6 月 4 日）
 - ・ 実施状況等に関する現地調査（山口県）
- (5) 第 1 6 回（6 月 1 5 日）
 - ・ 関係団体からの意見聴取
 - ・ 現行対策の検証に関する論点
- (6) 第 1 7 回（7 月 2 日）
 - ・ 制度の検証に関する論点（案）
- (7) 第 1 8 回（7 月 2 8 日）
 - ・ 現行対策の検証及び課題の整理等
- (8) 第 1 9 回（8 月 1 3 日）
 - ・ 「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」
取りまとめ(案)

検討会の委員構成

- | | | |
|-----------|----------|-------------------------|
| (1) 委 員 | 小田切 徳 美 | (東京大学助教授) |
| | 柏 雅 之 | (茨城大学教授) |
| ◎ 佐 藤 洋 平 | (東京大学教授) | |
| | 内 藤 英 代 | (消費科学連合会企画委員) |
| | 服 部 信 司 | (東洋大学教授) |
| | 松 田 苑 子 | (淑徳大学教授) |
| | 村 田 泰 夫 | (株)朝日新聞社編集委員) |
| | 守 友 祐 一 | (宇都宮大学教授) |
| (2) 専門委員 | 地 井 昭 夫 | (広島国際大学教授) |
| | 永 田 信 | (東京大学教授) |
| (3) 特別委員 | 澤 井 安 勇 | (総合研究開発機構 (N I R A) 理事) |
| | 清 水 照 子 | (農業者 (農事組合法人三ツ和農産)) |
| | 野 中 和 雄 | ((独)水資源機構副理事長) |

(◎は座長、敬称略、五十音順)

<参考資料>

資料1. 制度の実施状況

○ 交付市町村

交付市町村数は市町村合併等による変動はあるものの、制度導入時を除き対象市町村の9割以上で実施。

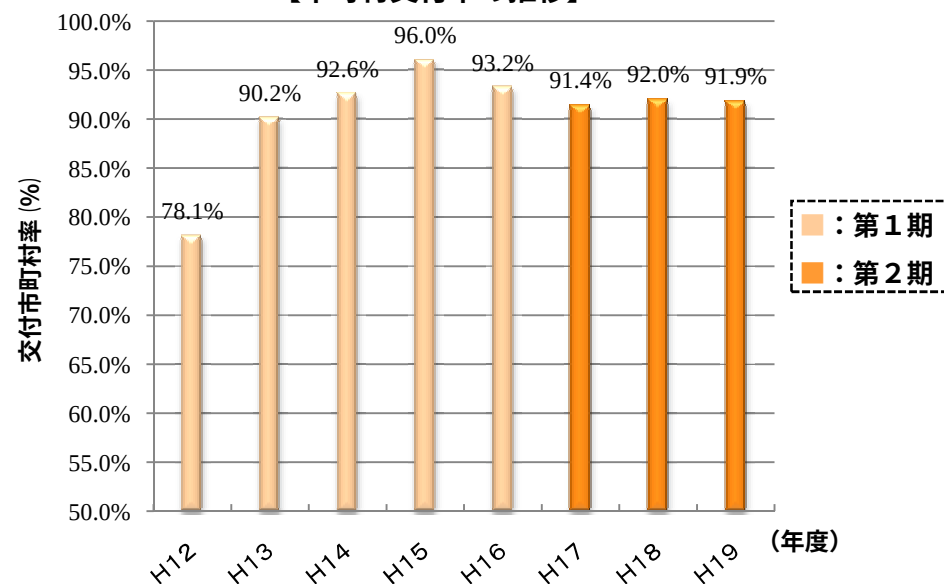
交付市町村数				
	平成17年度	平成18年度	平成19年度	増減(率) (H18→H19)
全市町村数	1,821	1,804	1,793	△ 11 (△0.6 %)
対象市町村数 ①	1,139	1,130	1,128	△ 2 (△0.2 %)
基本方針策定市町村数	1,063	1,057	1,054	△ 3 (△0.3 %)
交付市町村数 ②	1,041	1,040	1,038	△ 2 (△0.2 %)
交付市町村率 ②/①	91%	92%	92%	

○ 交付面積

交付面積は65万ha程度(対象農用地の約80%)で推移。

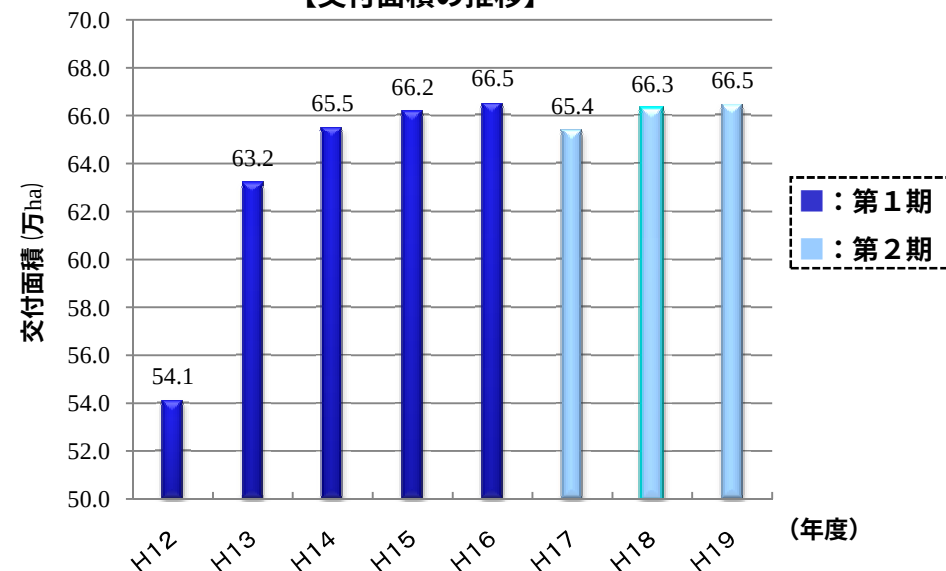
交付面積 (単位: ha)				
	平成17年度	平成18年度	平成19年度	増減(率) (H18→H19)
対象農用地面積①	801,483	805,196	806,849	1,652 (0.2%)
交付面積②	653,723	662,772	664,540	1,768 (0.3%)
基礎単価	139,172	137,633	136,810	△ 823 (△0.6%)
体制整備単価	514,551	525,139	527,729	2,590 (0.5%)
交付面積率 ②/①	81.6%	82.3%	82.4%	

【市町村交付率の推移】



(注) 交付市町村率 = 交付市町村数 / 交付対象市町村数

【交付面積の推移】

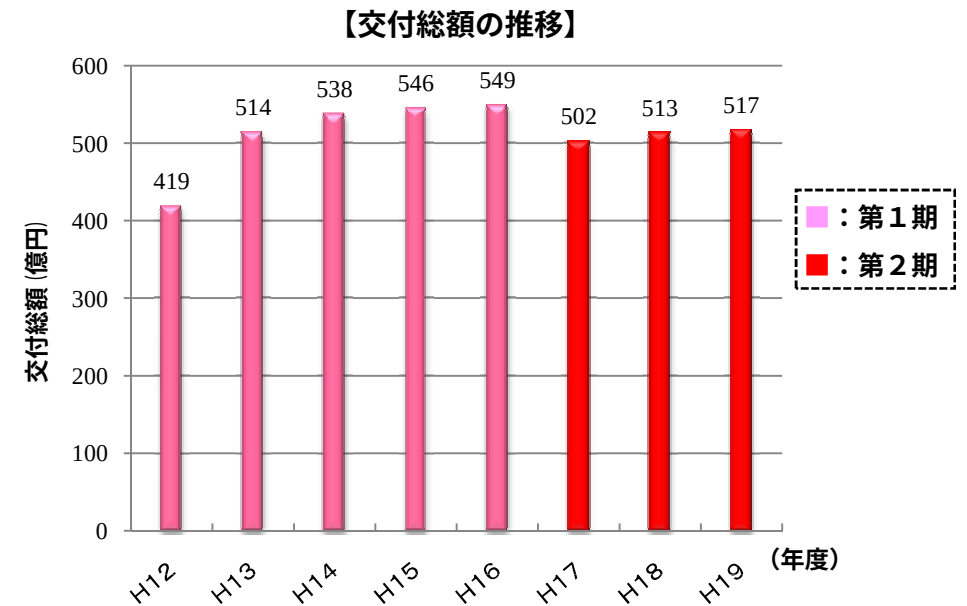


○ 交付総額

交付総額は500億円程度で推移。

交付総額				(単位：百万円)
	平成17年度	平成18年度	平成19年度	増減(率) (H18→H19)
全 国	50,246	51,347	51,698	351 (0.7%)
北海道	8,035	8,017	8,004	△ 13 (△0.2%)
都府県	42,210	43,330	43,694	364 (0.8%)

(注) 交付総額は、都道府県費、市町村費を含む。



資料2. 中山間地域等直接支払制度の共同取組活動の状況

1 交付金の配分状況（平成19年度）

（1）共同取組活動と個人への配分状況

交付総額ベースでは、約6割が共同取組活動費に、約4割が個人への配分となっている。

共同取組活動	個人配分	計
57.5% (296億円)	42.5% (219億円)	100.0% (514億円)

（注）（ ）内は、交付総額（都道府県費、市町村費を含む）で、億円未満は四捨五入した。

（2）共同取組活動への配分割合別の協定数

集落単位でみると、共同取組活動に100%を充てている集落は約13%あり、全体のうち90%近くの集落が受給した交付額の50%以上を共同取組活動に充当している一方、交付金の全額を個人交付に充てている集落も約1%見られるなど、交付金の集落又は個人への配分割合は地域毎に様々なものとなっている。

共同取組活動への配分割合						計
100%	75%以上 100%未満	50%以上 75%未満	25%以上 50%未満	25%未満	0%	
3,629 (12.8%)	1,142 (4.0%)	19,790 (70.0%)	2,692 (9.5%)	737 (2.6%)	263 (0.9%)	28,253 (100.0%)

（注）上段は、共同取組活動の配分割合別の協定数を、また、下段は、その占める割合である。

2 共同取組活動に配分された交付金の使途（平成19年度）

耕作放棄地の復旧・管理、共同利用施設の設置、鳥獣被害防止対策、交流促進による地域の活性化対策、更には公民館やライスセンターの整備のための積立金に至るまで、それぞれの地域のニーズを反映した多様な使われ方がなされている。

共同取組活動		協定数	配分額 (億円)
取組	主な内容		
① 役員手当	代表者、書記、会計等の手当	22,078	21(6.0%)
② 研修会等	法人化、農業技術、マーケティング等	9,508	9(2.6%)
③ 農道・水路等の管理	補修・泥あげ等	22,739	89(25.2%)
④ 農地管理	耕作放棄地の復旧、法面管理、草刈り、営農支援等	11,361	38(10.7%)
⑤ 共同利用機械の購入	コンバイン、田植機等の購入	4,968	30(8.5%)
⑥ 共同利用施設の整備	選果、共同防除等の施設整備	1,876	12(3.4%)
⑦ 鳥獣被害防止対策	電気柵、防護柵等の設置	5,918	13(3.7%)
⑧ 多面的機能増進活動	景観作物の植え付け、学校・企業との連携、周辺林地の草刈り等	9,648	26(7.3%)
⑨ 積立等	公民館、ライスセンターの整備等のための積立等	14,380	80(22.7%)
⑩ その他	法人設立、農地利用集積等	15,958	35(9.9%)
合 計		28,253	353(100.0%)

（注1）協定数は、取組毎に該当する協定数を計上してあるので合計と一致しない。

（注2）配分額は、前年度からの積立額の取り崩し等を含む。また、億円未満を四捨五入した。