

中山間地域等 直接支払制度の概要

北海道農政部 農村振興課 課長補佐

奥田 晋一

一、はじめに

EU（ヨーロッパ連合）に遅れること二五年、食料・農業・農村基本法（平成十一年法律第一〇六号）第三十五条第二項に位置付けられた、我が国農政史上初めての取組みである条件不利地域対策としての直接支払制度が平成十二年度から実施されることになりました。

制度導入までの経過は、平成十年九月に、食料・農業・農村基本問題調査会の答申で導入が提言され、十二月に取りまとめられた農政改革大綱で、対象地域・対象行為・対象者等の枠組みが示され、導入に向けて第三者機関を設置して具体的な検討を行うこととされました。

これを受けて、国の制度検討会において、十一年一月から八月にかけて、九回にわたり制度運営の課題や適切な運用方法等について検討が行われ、八月に中山間地域等直接支払制度検討会報告が示され、この報告等に基づき、平成十二年度の予算措置が講じられたものです。

二、制度の概要

本制度導入の基本的な考え方は、①国民の理解を得るとともに、WTO農業協定上の「緑」の政策として実施、②明確かつ合理的・客観的な基準の下に透明性を確保しながら実施、



奥田 晋一（おくだ しんいち）さん

- 1971年 北海道大学農学部卒業
- 1976年 北海道大学農学部大学院博士課程
- 1987年 北海道農政部農業対策室主査
- 1984年 農業経済課資金調整係長
- 1996年 地域調整課主幹
- 1988年 農村整備課主幹

③国と地方公共団体との緊密な連携の下で実施、④制度導入後も、中立的な第三者機関による実行状況の点検、政策効果の評価、基準等の不断の見直しを実施することとされています。

なお、「緑」の政策として位置付けられているものには、

①生産に関連しない収入支持（米国：直接固定支払制度九六年導入）、②環境対策（EU：八五年導入）、③条件不利地域対策（EU：七五年導入）があります。国の検討会においては、これら全てを同時に導入すべきとの意見もありましたが、国民の理解を得て実施するためにも、EUのように段階的に導入することとし、まずは条件不利地域対策を実施することとされました。

また、従来の農業政策の多くが、国レベルで決定したものを地方が実施するというものでありましたが、本制度は、国に先行する形で、各地の地方公共団体により草の根的に実施されてきた政策を、ボトムアップにより全国レベルで展開しようとするものであり、その点においても画期的な意義を有するものとす。

（一）制度の趣旨

耕作放棄地等の増加により、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、担い手の育成等による農業生産の維持を通じ多面的機能を確保する観点から、国民の

表1 対象市町村一覧

支庁	市町村	一般	特認	支庁	市町村	一般	特認	支庁	市町村	一般	特認	支庁	市町村	一般	特認				
石狩	札幌市			後志	赤井川村	○		留萌	羽根町	○		胆振	日高	計	10				
	江別市				計	16	1		初山別村	○			日高町	○	日高	日高町	○		
	千歳市			胆振	夕張市	○			遠別町	○			平取町	○	日高	平取町	○		
	恵庭市				岩見沢市				天塩町	○			門別町		日高	門別町			
	北広島市				美唄市	○			幌延町	○			新冠町	○	日高	新冠町	○		
	石狩市				芦別市	○			計	9			静内町	○	日高	静内町	○		
	当別町				赤平市	○			宗谷	稚内市			○	二石町	○	日高	二石町	○	
	新篠津村	●			三笠市	○				猿払村	○			浦河町	○	日高	浦河町	○	
	厚田村	○			滝川市					浜頓別町	○			様似町	○	日高	様似町	○	
	浜益村	○			砂川市	○				中頓別町	○			えりも町	○	日高	えりも町	○	
	計	3			歌志内市					枝幸町	○			計	8		計	8	
渡島	函館市				深川市	○		歌登町		○		十勝	帯広市			釧路	釧路市		○
	松前町	○		北村	○		豊富町	○			音更町				釧路市		○		
	福島町	○		栗沢町	○		礼文町	○			土幌町		●		釧路市		○		
	知内町	○		南幌町	●		利尻町	○			上士幌町		○		厚岸町		○		
	木古内町	○		奈井江町	○		利尻富士町	○			鹿追町		○		浜中町		○		
	上磯町	○		上砂川町			計	9		1	新得町		○		樺茶町		○		
	大野町	○		由仁町	○		網走	北見市	△		清水町		○		弟子屈町		○		
	七飯町	○		長沼町	○			網走市			芽室町				阿寒町		○		
	戸井町	○		栗山町	○			紋別市	○		中札内町				阿寒町		○		
	恵山町	○		月形町	○			東藻琴村	○		更別村		○		忠類村		○		
	般法華村			浦臼町	○			女満別町	○		忠類村		○		大樹町		○		
	南茅部町			新十津川町	○			美幌町		○	大樹町	○		広尾町	○				
	鹿部町	○		妹背牛町	○			津別町	○		廣尾町	○		池田町	○				
	砂原町	○		秩父別町	○			斜里町		○	池田町	○		豊頃町	○				
	森町	○		雨竜町	○			清里町	○		清水町	○		本別町	○				
	八雲町	○		北竜町	○			小清水町	○		足寄町	○		陸別町	○				
	長万部町	○		沼田町	○			鑑野町	○		浦幌町	○		計	15				
	計	14		幌加内町	○		訓子府町	○		釧路	釧路市		○	根室	根室市				
	桧山	江差町	○		計	23		置戸町	○			釧路市	○			別海町	○		
上ノ国町		○		上川	旭川市	△		留辺蘂町	○			釧路市	○			中標津町		○	
厚沢部町		○			士別市	○		佐呂間町	○			厚岸町	○			標津町	○		
乙部町		○			名寄市			常呂町	○			浜中町	○			羅臼町	○		
熊石町		○			富良野市	●・△		生田原町	○			樺茶町	○			羅臼町	○		
大成町		○			鷹栖町	○		蓮根町	○			弟子屈町	○			計	9	1	
興尻町		○			東神楽町	○		丸瀬布町	○			阿寒町	○			根室	根室市		
瀬棚町		○			当麻町	○		白糠村	○			阿寒町	○				別海町	○	
北桧山町		○			比布町	○		上湧別町	○			阿寒町	○				中標津町		○
今金町		○			愛別町	○		湧別町	○			羅臼町	○				標津町	○	
計	10		上川町		○		滝上町	○		羅臼町	○		羅臼町	○					
後志	小樽市			東川町			興部町	○		網走	網走市			釧路	釧路市			○	
	島牧村	○		美瑛町	○		西興部村	○			網走市	○			釧路市		○		
	寿都町	○		上富良野町			雄武町	○			厚岸町	○			厚岸町		○		
	黒松内町	○		中富良野町	○		計	23	2		浜中町	○			樺茶町		○		
	蘭越町	○		南富良野町	○		胆振	室蘭市				白糠村	○				弟子屈町	○	
	二セコ町	○		占冠村	○			室蘭市				上湧別町	○				阿寒町	○	
	真狩村	○		和寒町	○			登別市	○			湧別町	○			阿寒町	○		
	留寿都村	○		剣淵町	○			伊達市	○			滝上町	○			鶴居村	○		
	喜茂別町	○		朝日町	○			豊浦町	○			興部町	○			白糠町	○		
	京極町	○		風連町	○			計	23		2	西興部村	○			音別町	○		
	倶知安町		○	下川町	○			留萌	留萌市		○		雄武町		○		計	9	1
	共和町	○		美深町	○				室蘭市			根室市	○		根室市	○			
	岩内町			音威子府村					苫小牧市			別海町	○		別海町	○			
	泊村			中川町	○				登別市	○		中標津町		○	中標津町		○		
	神恵内村			計	20	3			伊達市	○		標津町	○		標津町	○			
	横丹町	○		留萌	留萌市	○			伊達市	○		羅臼町	○		羅臼町	○			
	古平町	○			留萌市	○			豊浦町	○		計	3	2	計	3	2		
	仁木町	○			増毛町	○			豊浦町	○		合 計	172	10					
	余市町	○			小平町	○			豊浦町	○									
			苫前町		○		豊浦町		○										
						豊浦町	○												
						豊浦町	○												

注1) ●は、16年度まで対象
 注2) △は、一部指定
 一般：旭川市は、旧江丹別村
 北見市は、旧相内村
 富良野市は、旧山部村
 特認：名寄市は、旧智恵文村

理解の下に、平地地域との生産条件の格差の八割（二割は農家の自助努力）を直接支払いするものです。

（二）対象地域・農用地

本道における対象地域は、自然的・経済的・社会的条件が不利な地域振興五法（国会の議決を経た法律である特定農山村法・山村振興法・過疎法・半島法・離島法）の指定地域で、一七二市町村となっています。

対象農用地は、一畝以上の一団の農用地で、①急傾斜農用地（勾配が田1/20以上、畑等一五度以上）、②小区画・不整形な田、③積算気温が著しく低く（五月一五日から一〇月五日までの単純積算気温が二、三〇〇℃以下）、牧草専用地面積の経営耕地面積に占める割合が七〇%以上の市町村の草地のほか、④市町村長の判断による緩傾斜農用地（田1/100、1/20未満、畑等八〜一五度未満）や高齢化率（六五歳以上農業従事者の農業従事者に占める割合四〇%以上）・耕作放棄率（田八%、畑一五%以上）の高い農地となっています。

五法地域のこれら対象農用地は、一般基準ですが、五法以外でも、自然的・経済的・社会的条件が不利な地域や五法内でも傾斜農用地等と同等の農業生産条件の不利性があり、他の農用地に比べて耕作放棄率の高い農用地については、それら不利性についてのデータを明らかにした上で中立的な第三者機関の審査・検討等により、道段階で特認として設定す

ることができるとなっており、十二年度には一〇市町村を設定したところです。（表1）

なお、こうした特認については、地元が追加の負担をしてまで指定したいということから、国の負担する額を引き下げる（1/2→1/3）等無制限な歯止め策を講じた上で、都道府県ごとの農用地の一定割合（農用地面積の五%以内）の範囲内とされています。

（三）対象者

集落協定に基づき、五年間以上継続して農業生産活動等を行う農業者等です。

なお、集落協定の締結が困難な場合には、認定農業者等と農用地の権原を有する者との間で、利用権設定・農作業の受委託等について締結する個別協定によりますが、この場合、対象農用地（一畝の面積要件は無し）は引き受け地のみで、集落協定のように自作地は対象になりません。

また、農業従事者一人当たりの農業所得が札幌市の勤労者一人当たりの平均所得（五七五万円）を超える者は、交付金があっても農業生産活動の継続が可能であり、耕作放棄をする恐れがないと判断されるため、対象外ですが、こうした農業者にあっても個別協定による引き受け地は対象となるほか、集落の共同取組活動にその交付金を充当する場合は、自作地も対象となります。

表2 農業生産活動等として取り組むべき事項（例示）

分 類		具体的に取り組む行為
必須事項	農業生産活動等	①適正な農業生産活動を通じた耕作放棄の防止、②耕作放棄地の復旧や畜産的利用、③高齢農家・離農者の農用地の貸借権設定、④法面保護・改修、⑤鳥獣被害の防止、⑥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）
選択的必須事項	多面的機能を高める取組	①土壌流亡に配慮した営農の実施、②農用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	①景観作物の作付け、②市民農園・体験農園の設置、③棚田のオーナー制度、④グリーンツーリズム
	自然生態系の保全に資する取組	①魚類・昆虫類の保護（ビオトープの確保）、②鳥類の餌場の確保、③粗放的畜産、④環境保全に資する活動

(四) 対象行為

対象農用地において、表2に例示する必須事項である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、集落がその実態にあった活動を一つ以上選択して実施することを農業者等の間で取り決める集落協定を締結する必要があります。

多面的機能を増進する活動については、①非農家のみならず、非対象農家の理解を得るためにも、直接支払いの対価としての多面的機能の十分な発揮を国民に示していくこと、②農業サイドにおいても従来と同じ行為に対して交付金を交付されることについて、農家の誇りを傷つけるのではないかということ、さらには、③次期WTO交渉で環境重視の方向が出されることも予想され、EUにおいては、これを先取りする形で条件不利地対策等の直接支払いに何らかの環境上の行為を要件に加えようとする動き（クロス・コンプライアンス）があること等から、本制度においても、交付金の交付を受ける条件として、集落の実態にあった多面的機能を増進する活動を協定上に規定することが定められているところです。

なお、①法律で義務付けられている行為や②国庫補助事業の補助対象として行われる行為に交付金を充当することは制限されていませんが、こうした①・②の行為を多面的機能を増進する活動にカウントすることはできないので、別の行

表3 10 a当たりの交付単価

地目	区分	交付単価	地目	区分	交付単価
田	急傾斜	21,000円	草地	急傾斜	10,500円
	緩傾斜	8,000円		緩傾斜	3,000円
畑	急傾斜	11,500円		草地比率の 高い草地	1,500円
	緩傾斜	3,500円	採草 放牧地	急傾斜	1,000円
				緩傾斜	300円

為の実施が必要です。

また、市町村は、地域の実情に即し、集落協定による取組事項や交付金の使用方法等を規定する市町村基本方針を策定するほか、協定による共同取組活動を通じて耕作放棄を防止する観点から、集落が交付金の交付額の概ね1/2以上を共同取組活動に充てるよう指導することとされていますが、個々の農家に配分される交付金についても、個別取組活動として農業生産活動等や多面的機能を増進する活動に使用することが望ましいのはいつまでもないことです。

共同取組活動とは、集落に交付される交付金のうち、個々の農家には配分せず、集落の代表者が管理し、集落協定に基づき、集落ぐるみで取り組む活動（施設整備、機械導入、多面的機能を増進する活動等）に必要な経費として、集落の代表者が請求者（業者、出役者等）に交付金を支払う取組活動をいいます。

(五) 交付額

一〇ア当たりの交付単価は表3のとおりです。

また、担い手育成のインセンティブとして、認定農業者等や新規就農者が平成十二年度以降新たに利用権の設定等を行った対象農用地については、規模拡大加算として一〇ア当たり田で一、五〇〇円、畑・草地で五〇〇円が交付されます。交付金の交付は年度末になりますが、交付単価は、一般・

一	通常基準	国 費 (1/2)	都道府県費 (1/4)	市町村費 (1/4)
		240 億円	120 億円	120 億円
般	緩傾斜等	国 費 (1/3)	都道府県費 (1/4)	市町村費 (1/4)
		50 億円	25 億円	25 億円
		普通交付金		
		25 億円	25 億円	
特 認		国 費 (1/3)	都道府県費 (1/3)	市町村費 (1/3)
		40 億円	40 億円	40 億円
		20 億円	普通交付金 20 億円	20 億円

図1 事業費の負担割合、地方財政措置

特認とも同額で、これら交付単価に係る国の負担割合は一般で1/2、特認で1/3となっています。

受給額の上限は一農業者等（一戸）当たり100万円で、第三セクターや生産組織等には適用されず、また、共同取組活動に交付金が使われる限りにおいては、個々の農家の交付金の受給上限額100万円にカウントされません（共同取組活動としての出役に対する労働報酬や集落の代表者等に対する報酬についてはカウントされます）。

協定に違反した場合は、農業者の死亡・病気（高齢化による農業の続行不能を含む）、自然災害等の場合を除き、協定認定年度に遡って協定農用地のすべてについての交付金を返還することとされていますが、集落の他の農業者や新規就農者等がその農用地を引き受ける場合には、返還することにはなりません。

（六）事業費の負担割合・地方財政措置

全国の十二年度の事業費総額は700億円で、そのうち中山間地域等直接支払交付金（定額交付金）により330億円、地方単独事業に対する措置として国費と同額の330億円が普通交付税・特別交付税により措置されています。（図1）

（七）直接支払いの実施体制

市町村の土地利用を定めた農業振興地域整備計画等と整



図2 直接支払い実施体制

合的に制度を実施していく必要があることや守るべき価値のある農用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、国と地方公共団体とが共同で両者の緊密な連携の下で実施する必要があるとされており、それぞれの段階における取組事項等については図2のとおりです。

(八) 対策期間

十六年度までの五箇年間ですが、交付金の交付は、生産性・付加価値の向上等による農業収益の向上、生活環境の整備等により、生産条件が不利な地域における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こととされています。

三、本道における制度の適正・円滑な運営

(一) 集落協定締結に向けた取組み

本制度の目標実現のためには、個々の農家の取組み以上に集団による取組みが有効であり、また、その投下資本の経済効率も高いことから、こうした集団の取組みを通じて、安定的な集落の基盤をつくり、健全な農業生産活動を維持することが、耕作放棄の防止を図る上で重要なことです。

こうしたことを踏まえ、交付金の交付を希望する集落にあっては、交付金交付のために、集落における取組活動を検討・実施するのではなく、集落の農業者の全員が目指そうとしている方向とそれに即した農業生産活動等や屋敷周りの環境整備等多面的機能を増進する活動の取組みについて、集落ぐるみで十分に話し合い、全員合意の下に、協定上の取組活動として規定することが大きなポイントとなっています。

(二) 事業実施市町村等における取組み

本道の十二年度における事業実施は、現在のところ八九市町村、約三七万畝、交付金約七八億円程度（国約三八億円、道約二〇億円、市町村約二〇億円）を見込んでいますが、このうち、草地比率の高い草地を対象とする市町村は約四割、面積ベースで九二%を占めています。

一般基準と特認基準別の対象面積は、おおよそ八対二の割合で、地目別耕地面積に占める対象農地面積は、田で約七%、畑約三%、草地で約六〇%となっています。

なお、地域においては、集落営農の一層の推進に向けて、足寄町や中標津町のように共同取組活動に交付金の全額を当てるように指導している市町村もあり、また、浜中町のように、これを契機に精度の高い航空写真によるデジタルオルソ画像による農地等の地形情報と各種データベー

スを関連付けた地理情報システム（Geographic Information System）を整備し、機械の共同利用等による集落営農の確立を目指す第一ステップとして、離農跡地の取得から飛び地になっている各農業者の農地を、交換分合により利用集積するための基礎資料として活用しようとする動きもみられるなど、本交付金を有効に活用し、地域農業を一層発展させるため、前向きに取り組んでいる市町村も少なくありません。

四、おわりに

本制度が本道中山間地域等の農業生産条件の不利の補正に有効な制度となるよう、また、本交付金を契機に集落協定が結ばれ、従来、遅々として進まなかった集落営農の一層の促進による新しい地域農業の構築、さらには、今後、EUのような環境直接支払い、直接所得補償（WTO農業協定上の「青」の政策、九二年導入）やアメリカのような直接固定支払制度へと施策をエクステンション（拡張）していくためにも、国民・道民の理解を得ながら、制度を適正かつ円滑に実施することが極めて重要であることから、道としても万全を期して制度を運営していきたいと考えておりますので、農業者の方々の努力はもとより、関係機関のさらなる支援について、よろしく願います。