



1ha以上のまとまりをもった傾斜地の水田: 東広島市内地区

直接支払制度への転換

- WTO農業協定にもとづいた農業政策のグローバルスタンダード化
 - 1) 生産の増加を伴わない政策で支払われる「緑の政策」へのシフト
 - 2) 価格支持政策から所得補償政策に転換
 - 3) 消費者負担型から財政負担型
- **財政負担型**になるため、国民にとって透明性の高い農業政策が求められる
=> デカップリング農政への転換

(参考) 直接所得補償の実施

- 農林水産省: 直接支払の根拠資料としたのは

	日本	EU(25か国)
直接支払額	6,943億円	8兆4,598億円
農業所得	3兆803億円	10兆7,900億円
農業所得に占める直接支払いの割合	23%	78%

(資料) 農林水産省「戸別所得補償制度について」(平成22年9月)より

- 日本では、条件不利地域対策、環境保全対策から始まり、価格支持の撤廃にともなう農業経営体に対する所得補償の実施を開始した

EU実施の直接支払制度

- 所得補填型
関税や輸入数量生産といった国境措置の削減に伴って、失われた農業所得を補填することを目的とした直接支払
- 環境保全助成型
景観や生態系保全といった市場ではその価値に対して支払いが行われない**外部経済**がその支払いの対象
 - * 環境支払い、と呼ばれる
- 条件不利地補償型
山間地域や農業条件の良好でない地域などを対象に、その地域の農業を支援(あるいは農業所得を補償)するための直接支払

(資料) 飯國芳明・岡村誠「何に対する支払いなのか」

『農業と経済』2012.3 Vol.78 No.3

日本のこれまでの直接支払い

- 農業者戸別所得補償
耕種農業を対象とした直接支払。数量支払い、面積支払い、
価格変動への補填を含む複雑な制度
=> **カップリング・タイプ**の支払い
- 麦・大豆(等)直接支払
2007年に導入。麦大豆等の生産者の所得補償。農業経営
の規模は4割以上。選別的な支払い制度
- 環境保全型農業直接支払
農地・水の保全に対する所得補償
- 中山間地域等直接支払
条件不利地域型の直接支払。2000年度から5年ごとに
改定を重ねながら、現在まで継続されている

5

H27年度より、農業多面的機能の維持・発揮のための直接支払

「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」にもとづき、
日本型直接支払が実施されるようになった

- 農地維持支払
担い手に集中する水路・農道等の管理を地域で支え、農地
集積を支援
- 資源向上支払
地域資源(農地、水路、農道等)の質的向上を図る共同活動
を支援
- 中山間地域等直接支払
中山間地域等の条件不利地域(傾斜地等)と平地とのコスト
差(生産費)を支援
- 環境保全型農業直接支払
環境保全効果の高い営農活動を行うことに伴う追加的コストを支援

6

日本型直接支払制度と 条件不利地域対策

条件不利地域とは？

条件不利地域対策はなぜ必要か？

- 農業の構造改革が進むが、その成果が及ばない地域は多い。
生産・生活条件が不利な地域では、農業・農村を維持すること
が次第に困難になる
- これまでのような支援では、条件不利地域において、不耕作
地が増えてしまう可能性が高い。どのように不耕作地が増え
ないようにするか？
- 農業の多面的機能がもたらす社会的効果を考えた時、条件不
利地域の農村社会を維持することに対する国民の理解も、あ
る程度は得られる

8

条件不利下にある農山漁村の空洞化

小田切徳美「農山村再生」、三つの空洞化

1 人の空洞化

社会減少(転入者数より転出者数が多い)から、自然減少(出生者数より死亡者数が多い)へ転じた

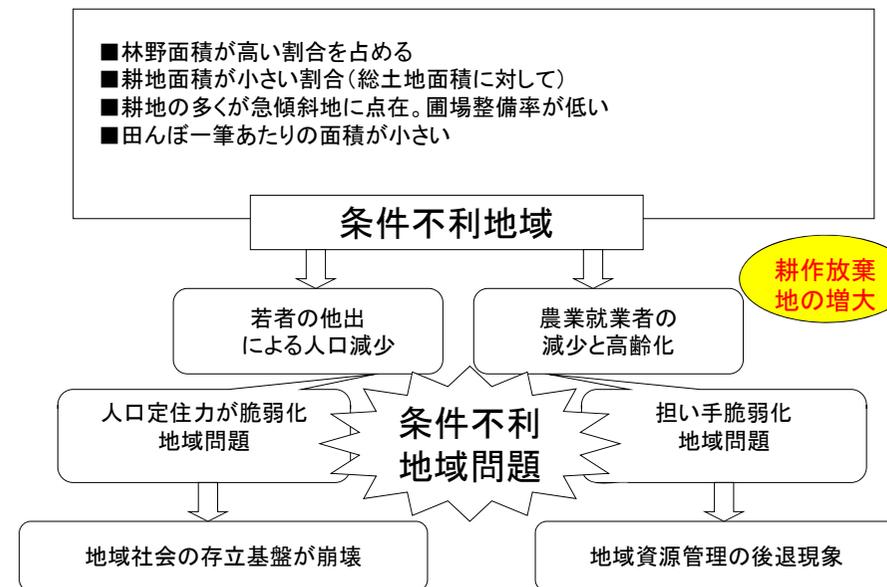
2 土地の空洞化

農林地の荒廃、耕作放棄地の急速な増大

3 むらの空洞化

集落機能の脆弱化 => 限界集落の発生

条件不利地が抱える問題



「限界集落」をめぐる問題提起

■ 地域社会存立基盤の崩壊

生活の困難さ、生産の困難さ、**限界の「内部問題化」**

■ 地域資源管理の後退減少

くらしの困難化が発生すると、集落の外部環境に対する負の外部効果があられる

* 農業・農村がもっていた外部環境に対する正の外部効果がなくなる
(多面的機能の喪失)

表III-1 集落管理機能の低下による被害・対応がある地域の割合 (アンケート結果)

	消滅可能性がある集落	既に集落が消滅した地域
農地ののり面崩壊	32.7	22.4
病害虫の発生	11.4	10.9
ゴミ・産物の不法投棄	24.3	39.1
山地の斜面崩壊	38.9	32.8
風倒木の放置	29.5	40.6

注: 1) 本報告書の「アンケート分析結果」より作成。
2) 示した数値は「無回答・無効」を除いた有効回答を100とする値。

農村開発企画委員会編「限界集落における集落機能の実態等に関する報告書」(平成17年度)

限界集落をめぐる議論

■ 限界集落の定義の代表的なものは、大野晃による

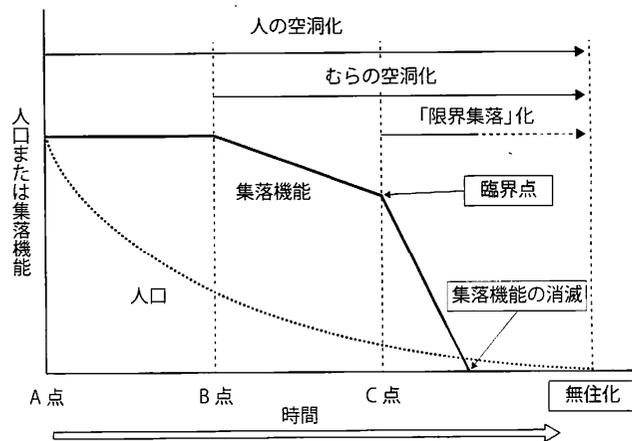
「65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落」
大野晃 2005.「限界集落—その実態が問いかけるもの」、『農業と経済』2005年3月号

■ 議論の視覚 (小田切徳美らの整理)

- 1) 内部問題: 集落機能が脆弱化し、集落構成員の生活や農林業生産、農地や水路、山林等の地域資源管理に問題が生じるという問題。住民の暮らしの困難さに直結
- 2) 外部問題: 農地壊廃、地域資源管理機能の崩壊によって生じる負の外部効果。集落機能の脆弱化は、政策が推進してきた、農地保全、稲作転作、担い手育成という農業構造改革の実施を難しくしてきている。そのため、農政の「集落主義」がいつそう強まる。

しかし、集落そのものを維持するのが困難になる。どの時点で、集落維持をはかるための方策をとるか？

図 集落機能脆弱化のプロセス(模式図)



資料：笠松浩樹「中山間地域における限界集落の実態」『季刊中国総研』32号（2005年）を大幅に加筆・修正。

（資料）小田切徳美「地域再生と『地域サポート人』」、農業と経済 2013-1・2合併号より

集落機能脆弱化のプロセス(小田切による整理)

■過疎化の初期段階（A-B）

人口が急減するが、集落機能に変化は目立たない。

集落内の役割分担、役職の統合や廃止、班編制等はある。

*この段階では、集落はそう簡単に消滅するようには見えな
いとの見解もある(限界集落論に対する批判)

■B点以降

集落機能の低下が顕在化し、「むらの空洞化」が進む

集落の農業関係の活動の後退があるが、生活面での共同活動はぎりぎりの段階でも続けられる

■臨界点(集落の「限界化」のはじまり)

集落が全面的に脆弱化、住民もあきらめ。災害、鳥獣害被害の拡大によって加速する

過疎対策から条件不利地域対策へ

■これまでの対策は、過疎地域対策が中心。産業として存在する農業に対する特別な措置はあまり講じられてこなかった

■農業の条件不利化現象

グローバル経済下、条件不利化が急激に進む。過疎地域はもとより、農業生産が不利化する地域が広がる

■農業人口の減少、農業就業者の高齢化、耕作放棄、限界集落の増加など、農村社会の存立基盤が危うくなる

■農業生産、農村社会の維持という包括的視点

WTO農業協定：条件不利地域の農業支援の容認

■WTO農業協定

条件不利化する社会は、農業生産の環境からみても、社会的条件からみても、政府による何らかの支援を必要とする地域と定義

■規準を設けて条件不利地域として認定することは可能

第1次産業に依存した地域経済は、産業構造の変化から取り残されている地域。生産条件はもとより、生活条件も不利な地域

■農林漁業政策のなかに、生産拡大政策とは異なる支援が含まれる

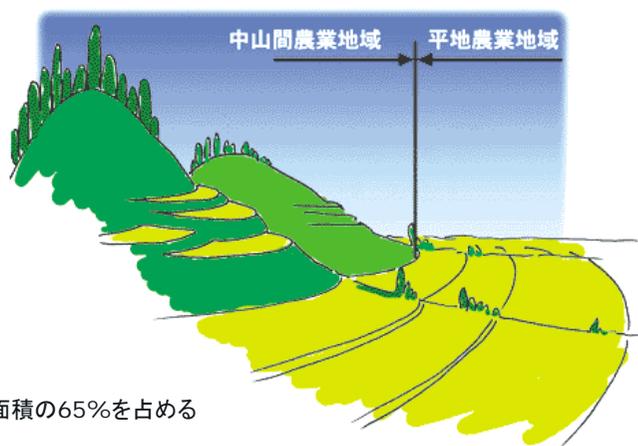
法律による規定：農業の条件不利地域

■日本の条件不利地域を規定する法律

過疎地域自立促進特別措置法, 離島振興法, 半島振興法, 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, 豪雪地帯対策特別措置法, 辺地とその他の地域との間における住民の生活文化水準の著しい格差の是正

■8つの法律によって規定される地域を一般に条件不利地域と規定 *「8法」とよぶと上記の法律をさす

法律による規定に加え、「特認地域」が設定されることがある
県などの地方自治体が条件不利下にある地域を、「みなし地域」として条件不利地域とほぼ同じように扱う



■日本の国土面積の65%を占める

■耕地面積の43%、総農家数の43%、農業産出額の39%、農業集落数の52%を占めるなど、重要な位置を占める

(資料)農林水産省

農業統計の農業地域区分にもとづく条件不利地域：「中山間地域」

■中山間地域

条件不利地の多くが山間農業地域と中間農業地域に位置しているため、これらを一括して「中山間地域」と呼ぶ

* 中山間地域という統計区分は存在しないので注意

■条件不利地域の3つの特徴

- ① 生産条件の不利性
- ② 生活条件の不利性
- ③ 地域振興立法との関連性 (8法, および特認)

■具体的現象

- 1) 厳しい自然条件, 地理的条件, 2) 過疎化, 高齢化の進行,
- 3) 生活環境整備の遅れ, 4) 消費地からの距離, 5) 農業基盤整備の遅れ, 6) 耕作放棄地の増大, etc

(参考) 統計上の定義：農業地域類型

統計上の定義 中間地と山間地とをあわせた地域

農業地域類型	基準指標
都市的地域	人口密度が500人/km ² 以上, DID面積が可住地5%以上を占める等都市的な集積が進んでいる市町村
平地農業地域	耕地率20%以上, 林野率が50%未満又は50%以上であるが平坦な耕地が中心の市町村
中間農業地域	平地農業地域と山間農業地域との中間的な地域であり, 林野率は主に50%~80%で, 耕地は傾斜地が多い市町村
山間農業地域	林野率が80%以上, 耕地率が10%未満の市町村

DID: Densely Inhabited District 人口集中地区。国勢調査において設定される統計上の区分

「不利性」の具体的な内容

■ 生産条件の不利性

耕地の大半が立地している傾斜の程度に特徴が現れる。

傾斜度の影響をうける水田で特に明瞭になる。

平坦地域では、平坦水田の割合が76%、山間地域では26%

■ 生活条件の不利性

各種施設までの所要時間で比較することが多い。DID(人口集中地域)までの時間は平地で30分以内が全体の85%、中間地域では33%、山間地域では1時間以上を要する地域が20%存在する。市町村合併、農協、郵便局の統廃合、ガソリンスタンドの閉鎖など、生活条件は悪化する一方

例 「買い物難民」の増大

■ 地域振興立法との関連性

振興山村地域、特定農山村地域に指定されている地域が多い

広島県の「中山間地域」

■ 平成25年10月に、「広島県中山間地域振興条例」を制定

中山間地域の対象になる市町数は19市町、対象地域の人口は、県全体の約1割、面積は約7割を占める

■ 地域の特徴

豊かで多様な自然環境に恵まれた山間部や島しょ部等からなる中山間地域は、県土の保全、水源の涵養、安全・安心な農林水産物の供給等、多面的かつ公益的機能を有している

■ 法との関係

- 1) 離島振興法により離島振興対策実施地域として指定された地域
- 2) 山村振興法により振興山村として指定された地域
- 3) 半島振興法の規定により半島振興対策実施地域として指定された地域
- 4) 過疎地域自立促進特別措置法に規定する過疎地域

*講義で用いる中山間地域とは、意味が多少異なるので注意すること

広島県庁の以下のURLを参照

<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/35/tyuusankanzyourei.html>



■ 人口及び面積

区分	人口 (A)	面積 (B)	人口密度 (A/B)
広島県全域	2,860,750人	8,480km ²	337.4人/km ²
うち中山間地域 (構成比)	388,670人 (13.6%)	6,062km ² (71.5%)	64.1人/km ²
うち他の地域 (構成比)	2,472,080人 (86.4%)	2,418km ² (28.5%)	1,022.4人/km ²

* 人口はH22国勢調査、面積は2010年世界農業センサスによる。ただし、一部離島の面積はH22国勢調査による。

演習問題

1) 日本は、WTO(世界貿易機構)の場で、「多様な農業(漁業)」の存在を認めるよう呼びかけている。農産物貿易の自由化が進むなかで、何を主張しようとしているのかを説明しなさい。

2) 広島県のHPにアクセスして、中山間地域振興に関する取組を調べなさい。

https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/life/338915_878863_misc.pdf

3) 条件不利地域を守る根拠にしているのが、農林水産業がもつ多面的機能である。その内容について調べなさい。



中山間地域等直接支払い

■ 目的

農業生産条件の不利な中山間地域等において、適正な農業生産活動の維持を通じ、農地の公益的機能(多面的機能)の維持発揮を図るため、中山間地域等のもつ農業生産条件の不利性を直接補正する

面積に応じて一定額を支払う

- 農村には、農業の本来的機能である食料供給と多面的機能の二つの機能が、十分に発揮される必要がある

26

条件不利地域の農業を守る意義

- 農業生産が営まれることに価値がある
- 農村社会が存在することに価値がある

農業が存在すること自体が価値を生み出す

政策目的: 農業の有する多面的機能を増進すること
農業生産の増進は二義的となる

農業生産と農村社会がもつ価値の再評価

=> 再評価することについて合意形成が求められる

27

事業主体、対象農用地

1) 事業主体 市町村 (自治体)

2) 対象農用地

当初: 農振農用地で1ha以上の面的まとまりのある農地

後に変更: 農業生産条件の不利な1ha以上の面的なまとまりのある農地

- ① 急傾斜地(田: 1/20以上、畑・草地・採草放牧地: 15° 以上)
- ② 緩傾斜地(田: 1/100以上1/20未満、畑・草地・採草放牧地: 8° 以上15° 未満)
- ③ 小区画・不整形な田
- ④ 高齢化率・耕作放棄率の高い集落にある農用地
- ⑤ 積算気温が低く、草地比率の高い草地(北海道のみ)
- ⑥ ①~⑤の基準に準じて、都道府県知事が定める基準に該当する農用地(特認)

3) 対象者

集落等を単位とする協定を締結し、5年間農業生産活動等を継続する農業者等

注) 農用地区域(農業振興地域の整備に関する法律に定める農用地区域)内に存する一団の農用地を対象

28

どの農地でもよいわけでもない
農業振興地域内のある農地が条件



所得補償により、耕作放棄を防いで、農業を持続的に行う

期待される成果：

耕作率を高め、耕作放棄率を低くする

• 所得補償を受けるには、

1) 集落ないしは個人を単位

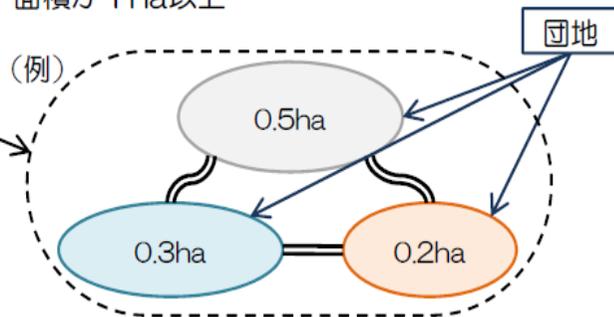
2) 市町村と協定(約束)を結ぶ

3) 協定には、対象になる活動を明記しておく

4) 活動内容には、地域の実情を反映させることができる

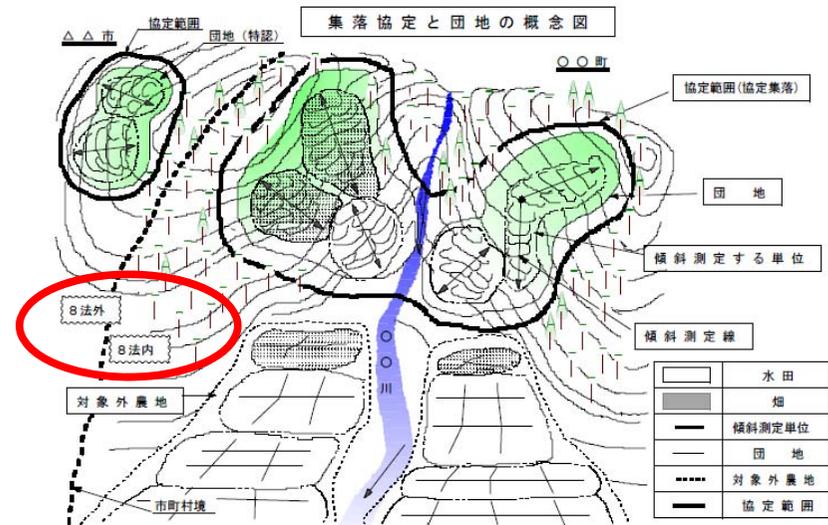
・ 集落協定に基づく農用地の保全に向けた共同取組活動が行われる複数の団地の合計面積が1ha以上

共同活動を基準に農地のまとまりを捉える方向



以前は1haというまとまった団地であることが求められた。その後、営農上の一体性を有する複数の団地の合計が1ha以上の地域。現在はこれを緩和して対応している

こちらが特認になる



■ 集落を単位とする活動協定を結ぶ

■ 集落機能が衰退しているために、複数集落間の連携による活動協定でもよい

=> 地域の単位を柔軟に設定

■ 未実施集落を含んでもよい



(資料)農林水産省

33

支払対象になる活動

1) 対象行為集落(又は個別)

協定に基づき、5年以上継続される農業生産活動等

協定は、耕作放棄の防止等を内容とする集落協定、または第三セクターや認定農業者が耕作放棄される農地を引き受ける場合の個別協定にもとづく

2) 対象者 農業生産活動等を行う農業者等

すべての農業生産を行う農業者(法人含む)を対象とする

3) 負担区分: 国1/2、県1/4、市町村1/4

(特認は国・県・市町村1/3ずつ)

地方自治体(市町村)の役割が重要となる制度

34



棚田: 集落の上部は長年にわたって耕作放棄されている

35

集落協定による共同活動を奨励

■ 協定: 集落協定と個別協定

集団で農地を守っていかこうとする取り組みを重視。その協定があることを条件に直接支払い

■ この場合の集落は、

一団の農用地において協定参加者の合意のもとに農業生産活動等を協力して行う集団

■ 集落協定で必ず実施しなければならない活動

1) 集落マスタープランの作成、2) 農業生産活動等、

3) 多面的機能を増進する活動

(国土保全、保健休養機能、自然生態系の保全のうちの1つ以上)

今後5年間に取組むべき事項や目標を定める

36

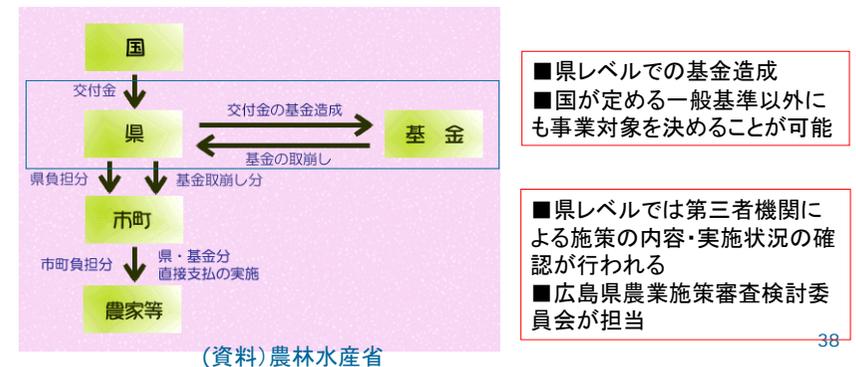
直接支払額の内訳

- 基礎単価と加算単価によって支払額が計算
- 農業生産活動を継続するための活動: 基礎単価(単価の8割を交付)
- 体制整備のための前向きな活動: 体制整備単価(基礎単価に加えて2割を交付、合計10割)
 - A 農業生産性の向上(2つ以上を選択)
機械・農作業の共同化、高付加価値型農業、生産条件の改良、担い手への農地集積、担い手への農作業の委託
 - B 女性・若者等の参画を得た取り組み
新規就農者による営農、農産物の加工・販売、消費・出資の呼び込み
 - C 集团的かつ持続的な体制整備
将来的に活動ができる体制を作る

37

地方自治体を実施権限を委ねる

- これまでの補助金と違い、地方に決定・実施権限を委ねる。自治体の実施主体
- 県に基金を積み、それを取り崩しながら交付していく方法



38

演習問題

- 1) 中山間地域直接支払制度について、耕作放棄地を減らすことができたかどうか確認して、その効果を論じなさい。
- 2) 多面的機能を増進する活動によって、農業の社会的価値はどのように維持されていると思うか。
- 3) この制度の実施では、市町村や県の果たす役割が大きいと言われる。市町村に対して期待されていることは何かを、論じなさい。

39

参考文献

- 1) 中山間地域等直接支払制度については、農林水産省のURLを参照のこと。
http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/index.html
- 3) 平成27年度、その他の年度の実績については次を参照。
http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_data/attach/pdf/index-2.pdf
- 4) 第3期対策の評価はこの資料を参照(現在は第4期)
http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/hyoka_3.pdf

40