

日本型直接支払制度と 条件不利地域対策

広島県の事例

事業の実施状況（以下は広島県作成資料を参考にしている）

取組市町数及び交付率 第3期対策時

○県内23市町のうち、対象農用地を有する市町は20市町であり、そのうち18市町で基本方針を策定し、事業を実施している。
○県内耕地面積のうち約60％が制度の対象となる対象農用地(※)となっている中で、耕地面積に対して約37％、対象農用地に対して約62％の農用地に交付金が交付されている。



県内市町数	23
対象農用地のある市町数	20
基本方針策定市町数	18
交付市町数	18

A 耕地面積	57,300 ha		
B 対象農用地面積	34,474 ha	B/A	60.2%
C 交付面積	21,288 ha	C/A	37.2%
		C/B	61.8%

平成27年度広島県の実績

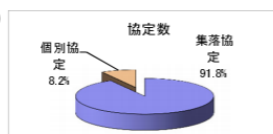
集落協定を中心にした参加:集落が活動の単位
交付額(年間)は約27億円、直接支払がなされている

1 協定形態別内訳

(単位:件、経営体)

	協定数	協定参加者数
集落協定	1,461	30,906
個別協定	130	—
計	1,591	30,906

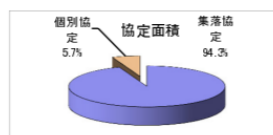
※複数市町にまたがる集落協定は重複して計上している



2 協定農用地面積及び交付額

(単位:ha、千円)

	協定面積	交付額
集落協定	19,398	2,528,281
個別協定	1,182	147,907
計	20,580	2,676,187



3 全協定(集落・個別)に係る交付単価別内訳

(単位:件、ha、千円)

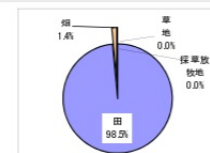
	協定数	協定面積	交付額
体制整備単価	963	14,284	1,969,815
基礎単価	628	6,296	706,372
計	1,591	20,580	2,676,187

平成27年度広島県の実績 協定対象農地は田、緩傾斜地が負い

(2) 協定農用地の面積

(単位:ha)

地目	急傾斜	緩傾斜等	計
田	8,757.7	10,349.4	19,107.1
畑	141.2	139.2	280.4
草地	0.0	7.2	7.2
採草放牧地	0.0	2.9	2.9
合計	8,898.9	10,498.7	19,397.6

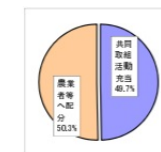


(3) 交付金の使用方法

ア 交付金の配分状況

(単位:千円)

	全体交付額
一協定当たり平均	1,731
共同取組活動充当	49.7 %
農業者等への配分	50.3 %

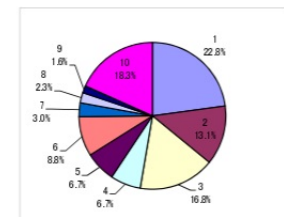


交付金の半分は農業者に配分、残りは共同活動に使われている

イ 共同取組活動への交付金使用方法

(単位:千円)

使用方法	使用額
1 道・水路管理費	326,635
2 農地管理に係る費用	187,114
3 機械購入、施設建設等のための借立等	239,584
4 共同利用機械購入費	95,605
5 鳥獣被害防止対策費	96,035
6 役員報酬	125,171
7 研修会等に係る費用	43,361
8 多面的機能増進活動費	32,245
9 共同利用施設整備等費	22,549
10 その他	261,897
共同取組活動費 合計	1,430,195



共同活動の中心は、道路・水路管理、機械購入、役員報酬、鳥獣被害対策、など。日常的な農業活動に対する支払い

(参考) 中山間地域等直接支払をどう評価するか？
集落主義の視点から

■ 構造問題として条件不利地域の農業・農村の再生をはかる政策では、決してない。農業と農地の維持するために集落を拠点とする共同活動への支援になっている。完全な戸別直接支払ではない。

■ それでも、この直接支払が広く支持されているのは、以前なら農業経営の一部として考えられていた畦畔・農道管理、水路管理を始めとする農業資源維持のために必須な作業が経費的に成り立たなくなった、という事情が背景にはある。

■ 農業資源は個人の資産・資源であるとともに、集落内で共有される資源である。政策としての集落主義の是非は別にして、共有資源を維持しなければ、農業が成り立たない。そのために集落補助という形をとり、それを支える限りに支払われる戸別所得補償、と考えてよい。

9

(参考) 社会的ゾーニングと地域農業資源の維持

■ 農業資源のゾーニングマップ作りのように、この制度に参加する集落や個人に対して、「守るべき資源」、「捨てるべき資源」の峻別を、事実上迫っている

■ 鳥獣害被害を防ぐための防護柵の設置は、ゾーニングの結果であり、守るべき資源、の可視化である。地域農業資源を維持するための、資金と労力の集中をはかろうとするもの

○ 集落営農の多くは、この「守るべき資源」のゾーニングの上に成り立っている。

○ 集落営農を成り立たせるためには、共同による作業に対する支援が求められる。この制度は、結果的であるが、集落営農がカバーできない分野に対する支援として位置づけられている。

10

演習問題

1) 広島県では、集落維持に向けた機運の高揚、農業に関する担い手確保の効果では、必ずしも充分ではなかったと評価している。実績報告を参考に、中山間地域等直接支払制度は効果のあるものとするか。

2) 広島県では多額の税金がこの制度のために支出されている。どのようにして事業の透明性を確保してきたか、調べなさい。

3) 都市住民はこの直接支払制度に対してどう考えると思うか。どのように説明すれば、この制度の趣旨を理解してもらえと思うか。

11



12

地域資源のとらえ方

- 農業は農地資源だけで成り立っているわけではない
 - 1) 地域内に存在する自然生態系ともろもろの資源の間に存在する連鎖的なつながり
 - 2) 農林業を中心とする資源利用体系の営みが地域資源の維持・存立に役立つ。**人と自然をめぐる網の目のようなつながりの総体も、「地域資源」と呼ぶ**
 - 3) 資源を持続的に利用するために維持されている社会制度やシステム 例 水利組織、集落組織, etc.
 - 4) 地域の食・文化も有用な地域資源
- 農業に関係した多様な資源を、**地域に有用と認識**

13

地域資源の多面性と歴史性

- 地域資源を多面的・歴史的にとらえる視点
地域の人が長年にわたって作りあげてきた、その地域独自の**資源利用のための「生活の知恵」**、その知恵を具体化させるための人々の組織的な活動、活動のためのルール、諸制度も地域資源になる
- 農業の構造改革は、この地域資源の多面性をも含めて再編しようとしたかという動きになる。しかし、経営規模の拡大、生産性の向上、効率性の追求ばかりに目を奪われる
- 構造改革を実施するためには、生産過程とともに、それに関連している自然資源、社会システムのあり方も含めて、方向性を検討する必要がある

14

地域農業資源を所有の視点から分類

- 私的所有
農地が典型的（消費の排除性と競合性をもつ財）
- 公的所有
資源の所有権は国あるいは地方公共団体にあり、利用・管理も公的機関が行なう
例 公共有の山林、放牧採草地、など
- 非所有で利用がオープン・アクセス
資源は誰の財産でもなく、すべての個人・団体によって利用される

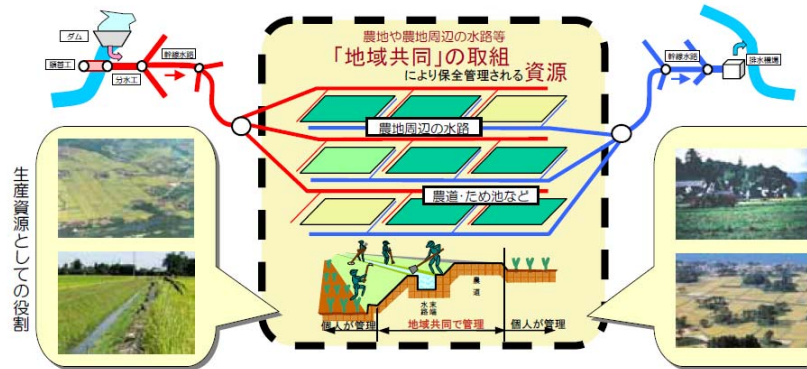
15

地域農業資源には共同所有が多い

- 共同所有（コモンズ）
資源は構成員によって共同で利用・管理される
例 農業用水、入会林野、農道, etc.
 - 呼び名は様々ある
コミューナル資源、共有資源、共同資源
(Common Pool Resources, CPR)
- *ハーディンは、「共有の悲劇」、が起きやすい資源とみなした

図 共同して利用される農業資源

- 農地・農業用水等の資源は、これまで集落など地域の共同活動により保全管理されてきました。
- これらの資源は、農業だけでなく農村の豊かな自然環境や景観を形づくる上でも大きな役割を果たしています。

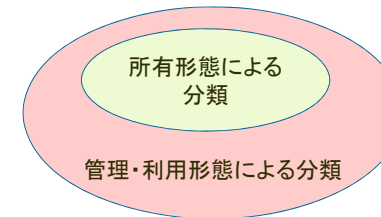


農林水産省のパフレットより

共有資源は、所有だけでは割り切れない

- 所有と利用が錯綜
- 私的所有制度にもとづく資源であっても、その利用と処分について公的・地域的な規制が働くことが少なくない
=> 所有と利用の関係が複雑な資源
- 共的所有制度にもとづく資源(コモンズ)は、共同管理制度のもとにある自然資源で、共同管理の対象である資源

共有資源の範囲



所有より利用と管理を軸にした理解
1) 非所有(オープン・アクセス)の資源
2) グローバルな共有資源
3) ローカルな共有資源

井上真による分類

18

資源を持続的に利用するために

共同による保全活動

個人の行動・行為を規制する
社会規範をつくる



自己の欲求充足の
最大化をはかる

- 資源の持続的な利用がなされているかどうかは、個人的・私的な問題ではなく、社会的な問題 (井上真)
- 「コモンズの悲劇」は生じやすいが、それを防ぐために、地域と人間はさまざまな社会装置をうみだしてきた (秋道智彌)
- それが、資源と人間との間に、独特な関係性をうみだすことになる
地域資源の利用・管理・保全は、この独特の人間関係を基盤に

19



農業による水利用

- 稲作農耕社会には、独特の水利用体系が存在
- 農村各地に独特の水利用組織が発展
制度化されて、水利組合、土地改良区などとして存続
多くが集落や地域を拠点にその活動と組織を維持
- 瀬戸内海沿岸ではため池を中心した農業水利
大学周辺には、西条周辺には多数のため池
農家はため池を中心に、複数の水利源に依存しながら、
稲作農業を営んできた

21

農業用水の利用と管理

- 農業経営資源(土地含む)は個別所有化
灌漑水利施設の利用が個人でできるようにはなっていない
農業用水は**共的共有(コモンズ)**資源として存在
- 日本の稲作が大規模化しにくい事情
農家が減少すれば、土地の流動化が進むのではなく、水田が
減少していく事態が発生しやすい
- 背景として、
農家が共同で灌漑水利を利用・管理している。農家の兼業化
が進んでも、従来どおりに水管理をしてきた。規模拡大や農業
の近代化に対応した、新しい水利用システムを作れるか？

22

東広島市 吉川地区の事例

- 吉川地区 山林 571.6ha 田 160.6ha 畑 25.2ha
農地の圃場整備 122.6ha (昭和47-51年)
- 専業・兼業別農家

表 専業・兼業別農家数

	総農家 数	内専業	内兼業	非農家	総世帯 数	備考
昭和35	224	46	178	13	237	
昭和45	217	14	203	22	240	
昭和55	209	17	192	77	286	
平成17	149	19	130		391	(自給的)
平成22	126	26	100			31

- 農家を中心にした世帯構成、やがて農家が減少し、混住化
が進む。高齢化が進んで、農業就業者が減少。

23

吉川地区の農業

- 地区の農業用水、山からの引水、ため池44か所、
椀の木ダム (貯水量 21万トン)
- 農業用水に関する組織
1) 吉川土地改良区
土地改良事業が1972年に開始。河川改修(古河川と戸坂
川の延長)、県道改修、椀の木ダム造成(1974年に着手)
受益面積1364ha、受益戸数230戸、事業費7億2820万円
用排水路、椀の木ダムの堤体、パイプラインの維持管理
ダム水の水稻作への適切な配水
2) 吉川水利組合
ため池、井堰、用水等の管理
- 農業用水源は複数、両組織に加入する農家は多い

24



吉川地区の農業用水源



(桐の木ダム)

利用管理:
土地改良区



(豊穰池)

利用管理:
吉川水利組合

原地区にある
長谷池 (吉川地区所有)

山水

受益農地



吉川地区の水路分岐点



ブロックで水路を遮るにも
ルールがある。分水路の大きさは面積に応じて設定

こちらのほうが先に取水

上流

吉川水利組合の管理組織

■ 伝統的に地域内農家で分担

表 吉川水利組合内の役割分担

種別	管理者数	該当箇所	役割
樋守	5人	8 (ため池数)	樋門の開閉、管理
井堰守	2人	3人	用水路への円滑な入水
水番	組合員による 当番制	ため池の水を利用 する水田	晴天続きで用水が末端まで行き届かないとき、また、不足が予想される時、適切・公平に配水するために置くもの
上番	組合員の中から特別に指名	ため池の水を利用 する水田	適切、かつ公平な配水が行われているか、さらなる確認

(資料) 吉川水利組合資料より

■ ため池は、地域内農家の共有資源として利用・管理
さまざまな約束事がある。これは、ローカル・ルール、と呼ば
れる。記述されていないことも多い

吉川地区の水利用の将来

- 土地改良区、水利組合の併存
近い将来、水利組合に一本化を考える
- 他の地域、土地改良区への統合
吉川地区は特異な事例なのか？
- 集落営農組織が設立
今後、水利関係をどのように引き継いでいけるのか？

29



30

歴史性への視点

- 地域農業資源を歴史的にとらえる視点
地域の人が長年にわたって作りあげてきた、その地域独自の**資源利用のための「生活の知恵」**
その知恵を具体化させるための人々の組織と活動、そのためのルールと制度

例 吉川地区では、水利組合が、農業用水の持続的利用と公平な分配を長年にわたって実現

利用者参加型による、農業用水の利用と管理

構造改革はどうあるべきか？

- 農業構造改革は、多面的に存在する地域農業資源の利用体系を経済効率のよいものに、変えようとする

農地資源を中心にした、規模の拡大、生産性の向上、効率性の追求ばかりに目を奪われていないか？
- 農地における生産過程とともに、それに関連している自然資源、社会システムのあり方も含めて、方向性を検討する必要がある

構造改革への視点

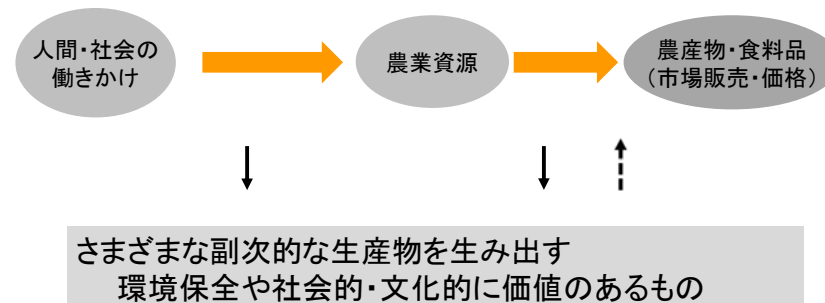
- 農業構造の基礎：長年にわたる水利慣行をもち、零細分散
錯圖を維持する制度が存在。水利慣行を土台にした農業構
造を解体・再編できるか？
 - 物理的に新しいシステムを築くことはできても、誰が動かし
て、管理するか
 - 水利用のための維持管理コスト
農家が負担し、非農家も利用。農家数が減少し、兼業化が
進むなかで、無償労働に近い灌漑維持労働にでる者が減少
- *集落営農や生産法人による農地管理が増えても、水の管理
は農地所有者が今まで通りに行うことが多い

現場では、多面的機能の考え方をういて、 地域資源の活用を考える

- 「**地域農業資源**」を中心に考える
農業・農村にある多種多様な資源を、多面的機能として広く解
釈している
- 地域農業資源の定義
農業生産に投入される資源。その中心は、**農地資源**
地域を離れては機能しない資源、土地のように地域から移動
できない資源、技術的には可能であってもコスト的にできない
資源

農業と農村がもつ多面的価値

農業の本来の目的は、
農産物・食料品を生産して販売すること



地域農業資源の利用と管理

- 集落機能の低下
地域農業資源、農業の**多面的機能**の発揮を担ってきた集落
の機能が低下
 - 対処方策
集落機能を維持することを半ば目的とした中山間地域等直
接支払制度に集落協定が取り入れられる。多面的機能支払
にも集落活動による資源利用と保全を盛り込む
- *歴史的に、集落を単位に水田稲作農業、地域資源管理
が行われてきた点に着目（長浜）

(参考) 農村という“場”の維持

- 多面的機能を厳密に解釈
農業という“業”に関する副次的な機能
- 農業・農村が衰退していくなかで、“業”を成り立たせる“場”、その維持がいかに大切かが認識
場がなければ、業は成り立たないという現実……
- 現場では、業と場、両方に焦点をあてて多面的機能を考える

37

今後への期待

- 多面的機能が地域資源を活用し、農業振興、農村振興がはかれる
- 多面的機能のみかた、とらえかたの変化
地域資源を幅広くとらえ、効果的な利用を重視
- 民泊、体験交流などツーリズム活動への支援
対象を農業者に加え、農村振興に取り組む組織への支援も
- 地域が活動を選択して創意工夫の活動メニューを提供

参加型の活動の奨励

38

構造改革のあり方

- 大規模経営に農地を集中させて、効率的な農業を行う
その一方、農地資源だけを対象にした構造改革には限界も
 - 1) 集落営農のように地域農業資源全体を見渡した改革
 - 2) 地域農業資源の維持だけを目的とする農業・農村の維持
- 構造改革に、農業用水などの地域農業資源の利用と管理をどのように組み込むか、地域の判断が求められる



カンボジア農村の養殖池

40