



Title	北海道草地区域における中山間地域等直接支払制度の評価
Author(s)	田中, 有理; 出村, 克彦
Citation	北海道大学農経論叢, 61, 235-246
Issue Date	2005-03
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/11288">http://hdl.handle.net/2115/11288</a>
Type	bulletin (article)
File Information	61_p235-246.pdf



[Instructions for use](#)

# 北海道草地地帯における中山間地域等直接支払制度の評価

田中 有理・出村 克彦

## Evaluation of the Direct Payment System in Hilly and Mountainous Areas in Hokkaido's Grassland Areas

Yuri TANAKA and Katsuhiko DEMURA

### Summary

The five-year Direct Payment System in Hilly and Mountainous Areas started in Japan in 2000 in order to decrease the deterioration of multi-functionalities of hilly and mountainous areas, which has been caused by the increase of abandoned cultivated land. While the slope of farmland, in principle, is one of the criteria set under the system, a unique condition was set for grassland—the high ratio of grassland in a region. A very large area of land falls in this category and such farmland exists only in Hokkaido. This paper evaluates the system in relation to grassland areas in Hokkaido.

#### 1. はじめに

現在、耕作放棄地増加に伴う中山間地域の多面的機能の低下が懸念されていることから（註1）、「中山間地域等直接支払制度（以下、直接支払制度）」が5カ年という期限を定めた制度として2000年度より始まった。直接支払制度は平野部と比較して生産条件が不利な中山間地域等における営農活動を対象としている。直接支払制度は原則として対象農地の基準を農地の傾斜としているが、草地に関して、「草地比率が高い草地」という基準が定められており、この基準を満たす農地は北海道にしか存在しておらず、まさに道東、道北地帯の酪農草地地帯を対象としたものである（註2）。

本稿は、直接支払制度が草地地帯に対し、どのような影響を与えたかを考察することを課題とする。具体的には、直接支払制度の概要と、北海道の草地地帯における直接支払制度の実施状況を整理し、その上で北海道の草地地帯における多面的機能の維持・増進や集落の活性化、耕作放棄地の抑制に対して直接支払制度が与えた影響について考察する。

#### 2. 中山間地域等直接支払制度の概要

直接支払制度が対象とする地域は自然的・経済的・社会的条件の悪い地域を対象としており、具体的には「山振法」、「過疎法」、「特定農山村法」等の地域振興立法8法の指定地域及びそれに準ずる地域である。その他、市町村長の判断により地域の実情に応じて特認地域を設定することが可能である。

対象農用地は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である。具体的には①急傾斜農地（田1/20以上、畑・草地・採草放牧地15度以上）、②自然条件により小区画、不整形な水田（圃場整備が不可能、30a未満区画の合計面積が80%以上、平均区画面積20a以下）、③草地比率の高い（70%以上）地域の草地である。その他市町村長の判断によって緩傾斜農地（田1/100以上1/20未満、畑・草地・採草放牧地8度以上15度未満）、高齢化率・耕作放棄率の高い地域の農用地（高齢化率40%以上、耕作放棄率田8%以上・畑15%以上）も対象農地に含まれる。

対象者は①集落協定に基づき、5年間以上継続して農業生産活動を行う農業者等、②個別協定に基づき5年間以上継続して農業生産活動を行う認定

表1 農用地への交付単価 単位：円/10a

地目	区分	交付単価	地目	区分	交付単価
田	急傾斜地	21,000	草地	急傾斜地	10,500
	緩傾斜地	8,000		緩傾斜地	3,000
	高齢化率・耕作放棄率			草地比率の高い草地	1,500
畑	急傾斜地	11,500		高齢化率・耕作放棄率	3,000
	緩傾斜地	3,500	採草放牧地	急傾斜地	1,000
	高齢化率・耕作放棄率		緩傾斜地	300	

資料：農林水産省「中山間地域等直接支払交付金実施要領（2004年最終改正）」より引用。

表2 平成12～15年度の地目別協定締結面積の推移 単位：ha

	2000年度		2001年度		2002年度		2003年度		2000年度-2003年度		
	協定締結面積	全体に占める割合	協定締結面積	全体に占める割合	協定締結面積	全体に占める割合	協定締結面積	全体に占める割合	協定締結面積	全体に占める割合	
全国	田	194,405	35.9%	255,694	40.5%	271,759	41.5%	277,141	41.9%	82,736	68.5%
	畑	55,544	10.3%	68,857	10.9%	72,009	11.0%	72,832	11.0%	17,288	14.3%
	草地	277,716	51.3%	292,646	46.3%	294,920	45.0%	295,605	44.7%	17,889	14.8%
	採草放牧地	13,340	2.5%	14,691	2.3%	16,082	2.5%	16,108	2.4%	2,768	2.3%
	計	541,026	100.0%	631,915	100.0%	654,797	100.0%	661,745	100.0%	120,719	100.0%
都府県	田	183,661	72.4%	230,560	73.4%	242,965	73.4%	246,363	73.5%	62,702	76.6%
	畑	53,218	21.0%	65,073	20.7%	67,954	20.5%	68,715	20.5%	15,497	18.9%
	草地	3,385	1.3%	3,742	1.2%	4,137	1.2%	4,255	1.3%	870	1.1%
	採草放牧地	13,283	5.2%	14,634	4.7%	16,025	4.8%	16,051	4.8%	2,768	3.4%
	計	253,567	100.0%	314,033	100.0%	331,104	100.0%	335,408	100.0%	81,841	100.0%
北海道	田	10,744	3.7%	25,133	7.9%	28,794	8.9%	30,779	9.4%	20,035	51.6%
	畑	2,326	0.8%	3,784	1.2%	4,054	1.3%	4,117	1.3%	1,791	4.6%
	草地	274,332	95.4%	288,903	90.9%	290,783	89.8%	291,350	89.3%	17,018	43.8%
	採草放牧地	57	0.0%	57	0.0%	57	0.0%	57	0.0%	0	0.0%
	計	287,458	100.0%	317,882	100.0%	323,693	100.0%	326,307	100.0%	38,849	100.0%
草地地帯 3支庁	田	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	176	0.1%	176	0.8%
	畑	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	57	0.0%	57	0.3%
	草地	213,624	100.0%	218,926	100.0%	219,635	100.0%	235,051	99.9%	21,427	98.9%
	採草放牧地	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	計	213,624	100.0%	218,926	0.0%	219,635	100.0%	235,283	100.0%	21,659	100.0%

資料：農林水産省「H12・13・14・15年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」、北海道庁「H12・13・14・15年度中山間地域等直接支払交付金の取組みについて」より作成。

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、特殊農業法人、農業協同組合、生産組織等）である。

対象となる行為は集落協定又は個別協定に基づき5年以上継続して行われる農業生産活動である。具体的には「農業生産活動」が必須事項、「多面的機能を増進する活動」が選択的必須事項として挙げられる。どちらの行為も協定締結が前提とされており、協定違反が生じた場合、不可抗力の場

合をのぞき助成金返還が義務づけられる。

交付金額は、平地地域と対象地域との生産条件格差の8割を基準として設定している。交付金の単価は表1にあるように田の地目に対するものが最も高く、次に畑、草地、採草放牧地の順に低くなっている。また、担い手のインセンティブとして、新規就農者や認定農業者等として市町村長が認めた者が対象農用地を引き受ける場合、規模拡大加算として一定額（田：1500円、畑・草地500

表3 本制度実施の推移

	交付実施市町村数			協定締結数		
	全国	北海道	3支庁	全国	北海道	3支庁
2000年度	1686	71	22	26119	428	81
2001年度	1913	99	22	32067	568	81
2002年度	1946	102	22	33376	612	81
2003年度	1960	105	22	33775	641	81
2001年度－2000年度	227	28	0	5948	140	0
2002年度－2001年度	33	3	0	1309	44	0
2003年度－2002年度	14	3	0	399	29	0
2001年度－2000年度の伸び率	11.9%	28.3%	0.0%	18.5%	24.6%	0.0%
2002年度－2001年度の伸び率	1.7%	2.9%	0.0%	3.9%	7.2%	0.0%
2003年度－2002年度の伸び率	0.7%	2.9%	0.0%	1.2%	4.5%	0.0%

資料：農林水産省「H12・13・14・15年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」、北海道庁「H12・13・14・15年度中山間地域等直接支払交付金の取組みについて」より作成。

円)の上乗せを行っている(註3)。

### 3. 全国と比較した北海道草地区域における直接支払制度の実施状況

直接支払制度は、田・畑・採草放牧地の地目に関しては、農用地の傾斜が生産条件不利の根拠となっているが、草地に関しては草地比率の高さが生産条件不利の根拠となっており、草地は他の地目に対して全く異なった取り扱いがなされている。

表2にあるように、北海道の協定締結面積は直接支払制度全体の協定締結面積の43%を占めている。北海道の中でも、草地比率を基準に対象農用地となった農用地は北海道全体の約8割を占めている。また、草地の農用地は北海道の農用地が全国の99%を占めている。北海道の草地区域は宗谷・根室・釧路の3支庁(以下 草地区域3支庁)が中心であり、草地比率という項目は北海道の草地区域のために作られた項目となっており、これら3支庁がその中心であるといえる。

そこで本節では、直接支払制度における北海道

草地区域の特徴を集落協定の概要と共同取組活動について分析し、直接支払制度が北海道草地区域に与えた影響を考察する。

#### 1) 集落協定の概要

表3によると2000年度には全国1686の市町村が直接支払制度を実施したが、2001年には交付実施市町村は11.9%増加している。全国的に交付の実施率は2000年度から2001年度にかけて大きく上がり、その後は伸びが鈍化しており、その理由として実施初年度における国の対応の遅れが指摘できる(註4)。北海道の市町村においても同様の傾向が見られる。しかし、草地区域3支庁に関しては2000年度より、実施市町村数及び協定数は変化していない。

表2で地目別に協定締結面積を見ると2003年度で田41.9%、畑11.0%で全協定面積の約半数を占める、この二つの地目についても2000年から2001年度にかけて急速に面積が増加し、その後伸びが鈍化している。尚、畑の地目に関しては田の地目

表4 1集落協定当たりの各要素

単位：人，ha，万円

	協定参加者数	協定締結面積	交付金額	協定参加者1人当たりの交付金
北海道	32.5	509	1234	38
都府県	19.5	10	143	7.3
全国	19.8	20	164	8.3
草地3支庁	70	2721	4176	60
草地3支庁÷北海道	2.1	5.3	3.4	1.6
草地3支庁÷全国	3.5	136.0	25.5	7.2

資料：農林水産省「H12・13・14・15年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成。

表5 1 集落協定当たりの参加者内訳 (2003年度)

支庁名	1 協定平均参加者数内訳		割合		共同取組活動への 交付金充当割合
	対象農地を持つ参 加者	対象農地を持たな い参加者	対象農地を持つ参 加者	対象農地を持たな い参加者	
石狩	27.8	0.0	100.0%	0.0%	50%
渡島	11.0	2.3	82.5%	17.5%	57%
檜山	120.0	29.9	80.1%	19.9%	82%
後志	18.1	10.7	62.8%	37.2%	55%
空知	16.6	4.8	77.4%	22.6%	56%
上川	38.2	18.5	67.4%	32.6%	63%
留萌	33.5	5.2	86.7%	13.3%	62%
宗谷	23.3	0.1	99.7%	0.3%	51%
網走	29.2	5.5	84.1%	15.9%	55%
胆振	27.8	6.4	81.3%	18.7%	76%
日高	67.7	0.7	99.0%	1.0%	100%
十勝	24.4	3.9	86.3%	13.7%	88%
釧路	95.4	0.1	99.9%	0.1%	51%
根室	62.9	0.0	100.0%	0.0%	64%
北海道全体	29.3	7.7	79.2%	20.8%	61%
草地3支庁合計	49.8	0.1	99.9%	0.1%	57%
全国	19.0	0.3	98.3%	1.7%	53%

資料：農林水産省「H15年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」、  
北海道庁「H15年度 中山間地域等直接支払交付金の取組みについて」より作成。

と比較して協定数が伸び悩んでいる（註5）。

表4より協定一件当たりの各要素の平均値を見ると、北海道の集落協定は都府県のそれより各項目が非常に大きいことが分かる。2003年度には協定参加者数は都府県の約1.6倍、交付金額は約7.5倍、協定参加者一人当たりの交付金額は約4.6倍、協定対象面積に至っては約25倍となっている。草地地帯3支庁の協定の1協定当たりの平均で見ると協定参加者数は約3.5倍、交付金額は約25.5倍、協定参加者一人当たりの交付金額は約7.2倍、協定締結面積に至っては約136倍とかなりの差が開いており、草地地帯では大規模協定がむすばれている。

協定参加者の内訳を表5でみると、草地地帯3支庁の集落協定はほぼ100%が対象農用地を持つ農家の集まりである。北海道全体で見ると協定参加者数に対し対象農用地を持つ農家が占める割合は約80%であり、都府県は約98%である。この点に関しては草地地帯よりも北海道の他の地域の方が協定対象農用地を持たない農家が多く参加する協定が多いという点で特徴を持っていると言えよう。支庁別に対象農用地を持たない農業者の

参加者数の割合を見ると、1%以下の支庁と10%以上の支庁の2つに分かれている。北海道全体で対象農用地を持たない農業者が集落協定に参加している割合が多いという状況については地域内不公平感の緩和が求められている（註6）などの直接支払制度の改善要望が道内で起きている。（註7）

ここまでで触れてきた草地地帯3支庁での直接支払制度の取組状況の特徴をまとめると以下のようになる。

第1に、草地地帯の協定締結率は初期の段階より比較的高く、以後締結率に大きな変化が見られないことから全体と比較して草地地帯では直接支払制度の実施が早かった。

第2に、北海道の集落協定は比較的大規模であり、草地地帯ではそれ以上に大規模な協定が結ばれている。

第3に、草地地帯での集落協定はほぼ100%が対象農用地を持つ農業者の集団である。

次にこのような特徴を踏まえ、草地地帯の集落協定ではどのような共同取組活動が行われてきたかを分析する。

表6 全国の農業生産活動等に関する取組活動

	実施協定数		実施率
	北海道	都府県	
全協定締結数	北海道	641	
	都府県	32496	
	全国	33137	
貸借権設定・農作業の委託	北海道	493	76.9%
	都府県	20598	63.4%
	全国	21091	63.6%
農地の法面点検	北海道	499	77.8%
	都府県	26796	82.5%
	全国	27295	82.4%
鳥獣被害防止対策	北海道	75	11.7%
	都府県	9178	28.2%
	全国	9253	27.9%
簡易な基盤整備	北海道	104	16.2%
	都府県	3134	9.6%
	全国	3238	9.8%
水路の管理	北海道	515	80.3%
	都府県	30484	93.8%
	全国	31090	93.8%
農道の管理	北海道	613	95.6%
	都府県	31991	98.4%
	全国	32600	98.4%
新規就農者の住宅確保	北海道	39	6.1%
	都府県	962	3.0%
	全国	1001	3.0%
新規就農者の受け入れ先確保	北海道	108	16.8%
	都府県	3338	10.3%
	全国	3446	10.4%
オペレーターの募集	北海道	20	3.1%
	都府県	3225	9.9%
	全国	3245	9.8%
研修等への参加	北海道	175	27.3%
	都府県	10553	32.5%
	全国	10728	32.4%
認定農業者の育成	北海道	328	51.2%
	都府県	9632	29.6%
	全国	9960	30.1%
農地の面的集積	北海道	147	22.9%
	都府県	9092	28.0%
	全国	9239	27.9%
酪農ヘルパーの活用	北海道	119	18.6%
	都府県	121	0.4%
	全国	240	0.7%
農作業の受委託推進	北海道	171	26.7%
	都府県	17000	52.3%
	全国	17171	51.8%
機械・施設の共同購入・利用	北海道	367	57.3%
	都府県	9802	30.2%
	全国	10169	30.7%
農作業の共同化	北海道	231	36.0%
	都府県	9900	30.5%
	全国	10131	30.6%
農用地の連担化・交換分合	北海道	28	4.4%
	都府県	1334	4.1%
	全国	1362	4.1%
高付加価値型農業	北海道	79	12.3%
	都府県	4503	13.9%
	全国	4582	13.8%

註) ここでの実施率は実施協定数を全協定数で除したものである。

資料：農林水産省「H15年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成。

表7 草地3支庁における農業生産活動等の取組活動

	実施協定数	実施率
圃場地区の作成	40	49.4%
機械の共同利用・購入	23	28.4%
乳質改善	33	40.7%
肥料共同購入	1	1.2%
家畜防疫活動	28	34.6%
担い手対策	22	27.2%
農作業受委託	10	12.3%
コントラクター活用の推進	11	13.6%
酪農ヘルパー活用の推進	23	28.4%
農道・水路整備	49	60.5%
草地更新・維持管理	19	23.5%
共同牧場の整備	14	17.3%
良質飼料の確保	5	6.2%
農地の法面点検	4	4.9%
新規就農対策	5	6.2%
講習会等への参加	6	7.4%
牛舎内外の環境整備	15	18.5%
防鹿柵設置	2	2.5%
牧柵設置	1	1.2%
耕作放棄地の防虫等	13	16.0%
肥料の共同散布	6	7.4%
有機質肥料の活用推進	2	2.5%
貸借権の設定	1	1.2%
HACCP対応ボード設置	3	3.7%

註) ここでの実施率は実施協定数を全協定数で除したものである。

資料：北海道庁「平成12年度中山間地域等直接支払に係わる市町村が認定した集落協定の概要」より作成。

## 2) 集落協定の活動内容

集落協定の共同取組活動は、必須項目の「農業生産活動等」と選択必須項目である「多面的機能を増進する活動」、その他「生産性・収益の向上」、「担い手の定着」等が挙げられる。本節ではこれらの活動を大きく二分して「農業生産活動等」と「多面的機能を増進する活動」について都府県と草場地帯3支庁の集落協定を比較した上で草場地帯における集落協定の活動内容を明らかにする(註8)。

まず農業生産活動等についてであるが、表6の全国のデータより全集落協定に対して実施集落数の割合である「実施率」で協定項目を見ると、全国では「水路の管理(93.8%)・農道の管理(98.4%)」、「農地の法面点検(82.5%)」、「貸借権の設定(63.4%)」、「農作業の受委託推進

(52.3%)」等を行っている集落協定が多い。北海道全体に関しては「認定農業者の育成(51.2%)」に多くの集落が取り組んでいるが、全国の共同取組活動と大きな違いは見あたらない。しかし、北海道の共同取組活動は「その他」の項目に分類されているものが非常に多くっており、全国の共同取組活動とは異なった活動が多く集落で行われていると考えられる。そこで表7において草地地帯3支庁の「農業生産活動等」に関する取組活動内容を示した。草地地帯3支庁では圃場管理のための「圃場地図作製(49.4%)」や「家畜防疫活動(34.6%)」などが多く、その他の項目「乳質改善活動(40.7%)」や「育成牛飼育のための共同牧場の整備(17.3%)」、「コントラクター活用の推進(13.6%)」「酪農ヘルパー活用の推進(28.4%)」等といった、草地地帯独特の活動が多くなっている。これら全国と草地地帯3支庁の取組活動内容を比較すると草地地帯の農業生産活動等の取組活動の特徴は以下のように表すことが出来る。

まず圃場管理に関する特徴としては、都府県では「農道・水路点検」、「農地の法面点検」の実施率が非常に高いのに対し、草地地帯では「圃場管理のための地図・資料等の作製」、「草地の更新・維持・管理」の項目の実施率が高くなっている。

次に、農作業の外部化に関する項目に関しては都府県では「農作業の受委託」が主流になっているのに対し、草地地帯では「コントラクターの活用」、「酪農ヘルパーの活用」が主流となっている。そして、都府県には無い特徴的な項目である「乳質改善のための取組」、「家畜防疫活動」、「牛舎内及び周辺環境整備」、「育成牛のための共同牧場管理に向けた取組」等、酪農の営農実体に即した取組が行われている。

このように農業生産活動等に関する草地地帯の取組活動は都府県の取組活動とは異なった活動を多く実施しており、草地地帯3支庁では独自の取組活動が行われている。

次に「多面的機能を増進する活動」についてであるが、この項目も農業生産活動等と同様に実施率の高い主要な項目を抜き出す。

まず、都府県においては表8にあるように、「周辺林地の下草刈(61.2%)」、「景観作物作付け(37.6%)」、「堆きゅう肥の施肥(18.3%)」の

表8 2003年度 多面的機能に関する共同取組活動

	実施協定数		実施率
	北海道	都府県	
全協定締結数	641	32496	
	北海道	33137	
	都府県		
	全国		
周辺林地の下草刈	北海道	53	8.3%
	都府県	19893	61.2%
	全国	19946	60.2%
棚田オーナー制度	北海道	0	0.0%
	都府県	165	0.5%
	全国	165	0.5%
市民農園の開設・運営	北海道	3	0.5%
	都府県	74	0.2%
	全国	77	0.2%
体験農園の開設・運営	北海道	14	2.2%
	都府県	290	0.9%
	全国	304	0.9%
景観作物の作付け	北海道	226	35.3%
	都府県	12218	37.6%
	全国	12444	37.6%
土壌流亡に配慮した営農	北海道	51	8.0%
	都府県	2350	7.2%
	全国	2401	7.2%
体験民宿の開設	北海道	12	1.9%
	都府県	303	0.9%
	全国	315	1.0%
魚類鳥類の保護	北海道	7	1.1%
	都府県	1377	4.2%
	全国	1384	4.2%
鳥類の餌場の確保	北海道	5	0.8%
	都府県	724	2.2%
	全国	729	2.2%
粗放的畜産	北海道	31	4.8%
	都府県	311	1.0%
	全国	342	1.0%
堆きゅう肥の施肥	北海道	107	16.7%
	都府県	5945	18.3%
	全国	6052	18.3%
拮抗植物の利用	北海道	0	0.0%
	都府県	139	0.4%
	全国	139	0.4%
水田における合鴨・鯉の利用	北海道	0	0.0%
	都府県	223	0.7%
	全国	223	0.7%
輪作	北海道	22	3.4%
	都府県	197	0.6%
	全国	219	0.7%
緑肥作物の作付け	北海道	39	6.1%
	都府県	1506	4.6%
	全国	1545	4.7%
その他	北海道	493	76.9%
	都府県	2560	7.9%
	全国	3053	9.2%

註) ここでの実施率は実施協定数を全協定数で除したものである。

資料: 農林水産省「H15年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」より作成。

表9 草地3支庁における農業生産活動等の取組活動

	実施協定数	実施率
農地地図の作成	40	49.4%
機械の共同利用・購入	23	28.4%
乳質改善活動	33	40.7%
肥料共同購入	1	1.2%
家畜防疫活動	28	34.6%
担い手対策	22	27.2%
農作業受委託の推進	10	12.3%
コントラクターの推進	11	13.6%
ヘルパー活用の推進	23	28.4%
農道・水路整備	49	60.5%
草地更新・維持管理	19	23.5%
共同牧場の整備	14	17.3%
優良飼料の確保	5	6.2%
農地の法面点検	4	4.9%
新規就農対策	5	6.2%
講習会等への参加	6	7.4%
牛舎内外の環境整備	15	18.5%
防鹿柵設置	2	2.5%
牧柵設置	1	1.2%
耕作放棄地の防虫等	13	16.0%
肥料の共同散布	6	7.4%
有機質肥料利用推進	2	2.5%
貸借権の設定	1	1.2%
HACCP対応ボード設置	3	3.7%

註) ここでの実施率は実施協定数を全協定数で除したものである。

資料：北海道庁「平成12年度中山間地域等直接支払に係わる市町村が認定した集落協定の概要」より作成。

3項目が多く集落で取り組まれている。北海道全体では「周辺林地の下草刈(8.3%)」が非常に低い他は全国の活動とはあまり変化がない。しかし、農業生産活動等と同じく、多面的機能に関する活動においても、「その他」の項目に分類されている活動が非常に多く、農業生産活動等と同様に草地区域3支庁に関して細かい項目を明らかにする。

表9によると、草地区域では、「周辺林地の下草刈」、「堆きゅう肥の施肥」といった項目に取り組んでいる集落が無く、唯一共通するのは「景観作物作付け」に分類されるであろう「植樹活動」「花壇整備」に取り組んでいる集落が多いことである。草地区域3支庁では「廃農機具・廃屋・遊休サイロ等の撤去(25.9%)」「廃プラスチックの適正処理(18.5%)」、「地域内清掃美化活動

(59.3%)」、等に取り組んでいる集落が非常に多く、その他の項目の多くも草地区域農地帯に特有の取組であるといえる。これら都府県と草地区域3支庁の取組活動内容を比較を通して草地区域の農業生産活動等の取組活動の特徴は以下になる。

まず、都府県では「周辺林地の下草刈」、「景観作物作付け」、「堆きゅう肥の施肥」の項目のみが実施率10%を越えるのに対して、草地区域3支庁では7項目が実施率10%を越えており多様な取組が見られる。

次に、草地区域3支庁では都府県と異なる活動が多く行われており、都府県・草地区域の両地域での実施率が高い項目は「景観作物の作付け」のみである。

以上、北海道草地区域と全国の集落協定における共同取組活動について分析してきたが、北海道草地区域で行われている活動は農業生産活動等及び、多面的機能を増進する活動の両方で、全国の集落協定の活動内容とは異なった活動が多く行われている。また、行われている活動は酪農専業地帯の実状に対応したものが多く、北海道草地区域では直接支払制度により草地区域独特の共同取組活動が展開されていた。

### 3) 直接支払制度が北海道草地区域に与えた影響の考察

農林水産省では毎年度、協定参加者の意向調査を行っており、その結果から、直接支払制度の参加者からの評価を考察したい。まず、集落協定により農業生産活動等に効果があったかという問いに関して2003年度には85%の協定参加者が「効果があったと思う」と回答している。直接支払制度の交付金が廃止された場合の影響については、約9割以上の協定参加者は集落協定の対象となっている農用地の、全て、一部、又は大部分が耕作放棄されると見ている。これは北海道も同様で、全てが耕作放棄されるという意見は無いものの、大部分又は一部分が耕作放棄されるとする意見が約9割を占めている。又、中山間地域等総合検討委員会での報告内にある「集落の農業生産活動の継続に向けたステップアップ(試算)」では協定締結前後で農業生産活動の継続に向けた取組がどの程



表10 集落の農業生産活動の継続に向けたステップアップ

a) 回答数

合計	14236	9379	3500	2032	1037	514	296	149	31143	
	45.7%	30.1%	11.2%	6.5%	3.3%	1.7%	1.0%	0.5%	100.0%	
締結後7点	462	329	198	212	150	113	140	149	1753	5.6%
6点	1050	642	425	293	238	204	156		3008	9.7%
5点	869	668	483	365	307	197			2889	9.3%
4点	1349	1049	628	517	342				3885	12.5%
3点	2032	1458	870	645					5005	16.1%
2点	3012	2174	896						6082	19.5%
1点	4460	3059							7519	24.1%
0点	1002								1002	3.2%
	締結前0点	1点	2点	3点	4点	5点	6点	7点	合計	

b) 割合

合計	14236	9379	3500	2032	1037	514	296	149	31143	
	45.7%	30.1%	11.2%	6.5%	3.3%	1.7%	1.0%	0.5%	100.0%	
締結後7点	1.5%	1.1%	0.6%	0.7%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	1753	5.6%
6点	3.4%	2.1%	1.4%	0.9%	0.8%	0.7%	0.5%		3008	9.7%
5点	2.8%	2.1%	1.6%	1.2%	1.0%	0.6%			2889	9.3%
4点	4.3%	3.4%	2.0%	1.7%	1.1%				3885	12.5%
3点	6.5%	4.7%	2.8%	2.1%					5005	16.1%
2点	9.7%	7.0%	2.9%						6082	19.5%
1点	14.3%	9.8%							7519	24.1%
0点	3.2%								1002	3.2%
	締結前0点	1点	2点	3点	4点	5点	6点	7点	合計	

資料：中山間地域等総合対策検討会「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」2004.

度変化したかを調査し、結果を点数化している（註9）。結果は表10のとおりであるが、この調査では7つの質問項目が用意されており、7つの項目内のいくつかの項目が活発に行われているかを点数化している（問ごとの重要度は均一ではないと考えられるが、調査では単純化のために全て1点としている）。つまり、協定締結前に1点であった集落が協定締結後には3点となっていた場合は、協定締結前は1つの項目のみ活発に行われていた集落が、協定締結を契機として新たに2つの項目が活発に行われるようになったと解釈できる。つまり、協定締結前の点数よりも協定締結後の点数が多い集落は、7つの質問項目のうちいずれかが協定締結前より活発に行われていたという事になる。協定締結前後で変化の無い集落は全体の約2割程度で残り8割は集落が活性化したとの結果が示されている。残り約8割のうち約6割が3点以下上昇（1点上昇27.8% 2点上昇18.7%

3点上昇12.9%）となっており、全国の約8割以上の集落が直接支払制度により活性化を果たしている。

次に、北海道庁が協定集落代表者と市町村に対して行った意向調査より、北海道内の集落でどのような効果が見られたかを分析する。まず、直接支払制度の大きな目的の一つである「集落の活性化」にとって基礎的な要素である地域の連帯感の強化に関しては、75%の集落で制度実施により強化されたと回答している。市町村に対する意向調査では「集落の活性化」にとって重要な「話し合いの活性化や地域内の連携が強化された」と全体の約9割の市町村が回答している。同様に直接支払制度のもう一つの大きな目的である「多面的機能の維持増進」に関しては、67%の集落が制度実施により地域の景観が良くなったと回答している。市町村に対する意向調査では「耕作放棄地の発生防止が図られた」と「農業・農村の環境（景観）

表11 全国の耕作放棄地の発生防止に関する国の試算

## a 経営耕地面積からの推計

単位：ha

	制度未実施の場合の推計	本制度の効果を見込んだ場合の推計			発生防止面積
		交付対象	交付対象外	計	
1995年 経営耕地面積 ①	862,154				
2000年 経営耕地面積 ②	818,806	661,715	157,091	818,806	
減少面積	③=①-②	43,348			
	転用推計面積④	3,287			
	⑤=③-④	40,061			
減少率 (%) ⑥= (⑤/①) ×100	4.6%	0.0%	4.6%		
2005年 経営耕地面積 (推計) ②× (100-⑥)	781,141	661,715	149,865	811,580	30,439

## b 耕作放棄面積からの推計

単位：ha

	制度未実施の場合の推計	本制度の効果を見込んだ場合の推計			発生防止面積
		交付対象	交付対象外	計	
1995年耕作放棄地面積①	45,875				
2000年耕作放棄地面積②	58,413	47,198	11,215	58,413	
増加面積③=②-①	12,538				
減少率 (%) ④= (③/①) ×100	27.3%	0.0%	27.3%		
2005年耕作放棄地面積 (推計) ②× (100-④)	74,360	47,198	14,277	61,475	12,885

資料：中山間地域等総合対策検討会「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」より引用。

表12 草地地帯3支庁における耕作放棄地の発生防止に関する道の試算

単位：ha

耕作放棄抑止面積 (高)	9158
耕作放棄抑止面積 (低)	4139

資料：出村克彦「耕作放棄地防止、生産活動維持—制度効果と見直しのポイント」

【ニューカントリー 9月号】2004より引用。

註) 表内における「(高)」とは全ての供給過剰農地が耕作放棄される場合の、「(低)」とは供給過剰農地面積に1999年の耕作放棄率を乗じた場合の耕作放棄抑止面積の推計である。

に対する意識が高まった」という意見を持つ市町村が、それぞれの項目で全体の約5割を占めている。このように北海道における直接支払制度の実施は「集落の活性化」と「多面的機能の維持・増進」の両方に対して何らかの効果があつたと集落代表者及び市町村からは認識されている。

ここまでは、意向調査の評価を基に直接支払制度の効果を見てきたが、次に、直接支払制度の目的の1つである耕作放棄地の防止効果について検討を行う。表11は農林水産省の中山間地域等総合対策検討会がまとめた耕作放棄地の発生防止面積の試算結果であるが、この試算では1995年度から2000年度までの経営耕地面積及び耕作放棄地面積の増減率を用いて2005年度の経営耕地面積及び耕作放棄地面積を推計し、また、直接支払制度の交付対象面積においては耕作放棄地が発生していな

いという仮定を置き、直接支払制度による耕作放棄の発生防止面積を推計している。経営耕地面積からの耕作放棄地発生防止面積は30,439haとされ、耕作放棄地からの算出では12,885haとしている。検討会ではこの2つの値の範囲内が実際の耕作放棄地の発生防止面積であるとしている。つまり直接支払制度による耕作放棄地の発生防止面積は約13,000~30,000haであるという推計である。

また、北海道庁農政部は1990年から1995年の農業センサス内のデータを用いて農地の需給状況を基に制度を実施しなかったケースの供給過剰農地の推計値を算出している。供給過剰農地は、農地の移動動態を支庁ごとに求め、この傾向が2000年から2004年まで継続するという仮定を基に算出されている。北海道庁農政部は求められた供給過

剰農地面積の推計値を基に「全ての供給過剰農地が耕作放棄される（高）のパターン」と「供給過剰農地面積に1999年の耕作放棄率を乗ずる（低）のパターン」の高・低2ケースを想定して草地地帯3支庁の耕作放棄抑止面積を算出しており結果は表12ようになる。この試算によると高のケースでは耕作放棄抑止面積は9,158ha, 低のケースでは4,139haと試算している。この2つのデータより、草地地帯3支庁での直接支払制度による耕作放棄抑止面積は約9,000ha～4,000haであると推測される（註10）。

以上のように、直接支払制度は全国では約13,000～30,000ha, 草地地帯3支庁においては約9,000～4,000haという広大な農用地が耕作放棄地になることを防止していた。仮に直接支払制度が実施されていなかった場合に発生すると予想される耕作放棄地を全て復旧する際にかかる費用は、耕作放棄発生抑止面積に耕作放棄地の復旧経費を乗じたものとなる。草地の耕作放棄復旧経費を比較的安価な起上修正を要しない場合の道内草地開発事業の標準的経費である100万円と仮定すると、草地地帯3支庁の耕作放棄地防止効果は復旧経費で考えただけでも約92億円～41億円となる。草地地帯3支庁へ交付された交付金額の合計は5年間で約166億円であるために、費用が効果を上回った形になってしまっているが、前述したように協定参加者の意向調査より何らかの効果があつたとの分析される「集落の活性化」や「多面的機能の維持・増進」は計量化できない項目が非常に多いことを考慮すれば、総合的にこれらを評価する事が非常に重要である。

#### 4. おわりに

本稿は、北海道の草地地帯における直接支払制度の実施状況から、直接支払制度が北海道草地地帯に与えた影響について考察することを目的とした。

今年度で、第1期の終了を迎えた直接支払制度は、実施に当たり国の対応の遅れが影響し、本格的にスタートしたのは2年目である2001年度からとなってしまったが、北海道の草地地帯3支庁に関しては、初年度より協定締結がスムーズに行われていた。共同取組活動に関しては、草地3支庁

で行われていた共同取組活動の多くは都府県には見られない独特なものが多く、酪農専業地帯の実状に対応した活動が行われていた。第1期の5カ年は2004年度に終了となるが、直接支払制度は「集落の活性化」や「多面的機能の維持・増進」といった直接支払制度の大きな目標に対して何らかの効果を及ぼしていたと全国の協定参加者から認識されている。また、「耕作放棄地の防止」に関しては全国で約13,000～30,000ha, 北海道の草地地帯3支庁においては約9,000～4,000haの農用地が耕作放棄地となることを防止していたと推計される。耕作放棄地の防止効果を復旧経費により計量評価すると、費用が効果を上回るという結果になるが、直接支払制度の及ぼした効果には計量が不可能な項目が多く、総合的に影響を評価すべきである。

（註1）農林水産省は〔9〕内において農業の多面的機能の貨幣評価額は、総額8兆2226億円としている。

（註2）増田・出村〔8〕は対象農用地の「草地比率の高い地域の草地」という項目が導入されたことにより、直接支払制度は北海道の制度になったと位置づけており、まさに道東、道北地帯の限界地利用の酪農を対象としたものである。

（註3）直接支払制度の交付金は「ばらまき補助金」ではないかとの批判があり、直接支払制度の終了年度である2004年度に入ってから、財務省の諮問機関である「財政制度等審議会」が2005年度予算編成の基本的な考え方の中で直接支払制度について、「廃止を含む抜本的見直し」の対象に挙げた。

しかしながら多くの都道府県から上がる直接支払制度継続への要望や、農林水産省の第三者検討会が「直接支払制度は耕作放棄地の発生を防止、集落の活性化に繋がる」など政策効果が高いという報告書をまとめたのを受け、第1期と同じく、5年間で区切りとして2005年度よりの継続方針を決定した。そして、2004年11月に財務省及び、農林水産省は直接支払制度の2005年度以降の継続を決定した。

しかし、今回継続が決定した第2期の制度目的は、第1期の制度目的とは若干異なっている。第1期が条件不利地への補償や多面的機能への支払い、集落の活性化などに重点を置いたのに対して、第2期ではFTA交渉等で安価な農産物が輸入され

ることをにらみ、共同作業等での生産性向上を重視している。具体的には機械化等で生産性向上の努力をしている地域等に重点を置く方針である（日本農業新聞 2004年5月22日付け、日本農業新聞 2004年8月14日付け、日本経済新聞 2004年11月8日付けを参照）。

(註4) 増田・出村〔8〕p.25.

(註5) 畑作の中でも果樹の農地についてのみではあるが、椿・佐藤〔19〕及び千田〔17〕は交付金単価の少なさを問題視している。

(註6) 北海道〔3〕p.16.

(註7) 2003年度現在、対象農用地を持たない農業者が1割以上参加している支庁の数は9支庁であるのに対し、共同取組活動への交付金配分額の割合が道平均以上（61%以上）の支庁は5支庁（うち2支庁は62%,63%と平均とあまり差がない）である。

(註8) 農林水産省及び北海道庁が公表している「中山間地域等直接支払制度の実施状況」及び、「中山間地域等直接支払交付金の取組について」内では、「多面的機能を増進する活動」の他に「生産性・収益性の向上を目標とした取組」など分類が多岐にわたるが、草場地帯3支庁の活動を見るために用いた「北海道庁 平成一二年度中山間地域等直接支払制度に係る市町村が認定した集落協定の概要」内では取組活動を「農業生産活動等」と「多面的機能を増進する活動」の2つに分けている。本稿では、草場地帯3支庁の活動に重点を置いて直接支払制度を見るために、「北海道庁 平成12年度中山間地域等直接支払制度に係る市町村が認定した集落協定の概要」内での分類を用いる事とした。尚、「多面的機能を増進する活動」以外の項目は「農業生産活動等」に分類した。なお、データの制約上、草場地帯3支庁の共同取組活動内容は2000年度のものを用いている。

(註9) 調査では協定締結が活性化に繋がらず、むしろマイナスの効果を及ぼしたという集落の数は読みとれないという点や、集落の活性化があったとみなす基準である点数の重みが計測できないという点が不足していると考えられ、今後これらに関する調査継続が重要となると考えられる。

(註10) 但し、〔15〕内のアンケート項目「交付金の交付が廃止された場合の耕作放棄に関する意識」において、全てが耕作放棄地になると認識している集落代表者は北海道には存在しないことから、高のケースになるとは考えづらい。

#### 参考文献・参考資料

- 〔1〕 出村克彦「耕作放棄地防止，生産活動維持－制度効果と見直しのポイント」『ニューカントリー9月号』第51巻第9号，2004，pp.16～18.
- 〔2〕 北海道「中山間地域等直接支払制度の取組状況について（交付金交付の評価）平成12～15年度」，2004.
- 〔3〕 北海道「平成15年度中山間地域等直接支払制度の取組について＝中山間地域等直接支払制度の実施状況と評価結果＝」，2004.
- 〔4〕 北海道「平成14年度中山間地域等直接支払制度の取組について＝中山間地域等直接支払制度の実施状況と評価結果＝」，2003.
- 〔5〕 北海道「平成13年度中山間地域等直接支払制度の取組について＝中山間地域等直接支払制度の実施状況と評価結果＝」，2002.
- 〔6〕 北海道「平成12年度中山間地域等直接支払制度の取組について＝中山間地域等直接支払制度の実施状況と評価結果＝」，2001.
- 〔7〕 北海道農政部農村振興課「平成12年度中山間地域等直接支払制度に係る市町村が認定した集落協定の概要」，2001.
- 〔8〕 増田清敬・出村克彦「農業の多面的機能の維持を含む中山間地域等直接支払制度の機能と運用－北海道における集落協定に着目して－」『農経論叢』第58集，2002，pp.19～36.
- 〔9〕 農林水産省『平成15年度食料・農業・農村白書』，2004.
- 〔10〕 農林水産省「中山間地域等直接支払制度骨子」，2002.
- 〔11〕 農林水産省農村振興局「平成15年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」，2004.
- 〔12〕 農林水産省農村振興局「平成14年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」，2003.
- 〔13〕 農林水産省農村振興局「平成13年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」，2002.
- 〔14〕 農林水産省農村振興局「平成12年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」，2003.
- 〔15〕 農林水産省大臣官房情報課「平成16年度食料・農林水産業・農産漁村に関する意向調査－中山間地域等直接支払制度における集落協定代表者への意向調査結果」，2004.
- 〔16〕 小田切徳美「中山間地域等直接支払制度の評価と課題」『農業と経済』第68巻第9号，2002，pp.14～24.
- 〔17〕 千田雅之「村ごと放牧を広めるために直接支払制度の見直しを」『現代農業』第81巻第12号，2002，pp.322～327.

- [18] 田代洋一「多面的機能と中山間地域直接支払制度－EUとの比較を通して－」『農業と経済』第68巻第9号, 2002, pp.5～13.
- [19] 椿真一・佐藤加寿子「果樹産地における中山間地域等直接支払制度の意義－福岡県杷木町・吉井町を事例に」『農業経済論集』第54巻2号, 2003, pp.1～16.
- [20] 蔦谷栄一「直接支払いと多面的機能, 環境－水田, 草地等地域資源と地域営農重視の日本型直接支払制度－」『農林金融』第57巻第2号, 2004, pp.2～19.
- [21] 中山間地域等総合対策検討会「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」, 2004.
- [22] 矢口芳生『中山間地域振興の在り方を問う』農林統計協会, 1999, pp.1～23.
- [23] 横内宣敬・大江靖雄・栗原伸一「直接支払制度における集落協定の締結要因」『千葉大学園芸学部学術報告』第57集, 2003, pp.1～16.