



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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注目して
Author(s)	増田, 清敬; MASUDA, Kiyotaka; 出村, 克彦 他
Citation	北海道大学農経論叢, 58, 19-36
Issue Date	2002-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/11217
Type	departmental bulletin paper
File Information	58_p19-36.pdf



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注目して—

増田 清 敬・出 村 克 彦

The System of Direct Payments in Hilly and Mountainous Areas and the Protection of Agricultural Multi-functionality : A Case Study of the Community Agreements in Hokkaido

Kiyotaka MASUDA and Katsuhiko DEMURA

Summary

The System of Direct Payments in Hilly and Mountainous Areas was implemented in April 2000, in order to prevent the abandonment of cultivated land in hilly and mountainous areas, and secure multi-functionality. This was the first time that a system of direct payments has been introduced into the Japanese Agricultural Policy, and was implemented by local public bodies. The purpose of this paper is to introduce the System of Direct Payments in Hilly and Mountainous Areas and to examine the system used to implement it in all of Japan, and subsequently Hokkaido in 2000.

1. はじめに

中山間地域問題は、高度経済成長下での人口流出に起因する過疎化と高齢化、それらに伴う地域社会の活力低下の問題として捉えられていたが、加えて近年、耕作放棄地の増加等による中山間地域の多面的機能の低下が懸念されている（註1）。そして、国民の側から、多面的機能の維持のために直接所得補償制度を導入すべきとの声が高まっている（註2）。

このような状況の下、「耕作放棄地の増加等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、農業生産の維持を図りつつ、多面的機能を確保する」（農林水産省「中山間地域等直接支払制度骨子」という目的で、「中山間地域等直接支払制度」が2000年度より創設された。本制度はEUや米国で実施されている、農業者に補助金を直接支払うという手法を採用している（註3）。また、本制度は日本農政史上初の直接支払いであり、市町村を実施主体とする対策であ

る。しかし、実施に移されてから1年で、各地で創意工夫に溢れる取組が報告される一方、行政関係各所並びに集落での混乱や制度に係る問題等が報告されている。

本稿の目的は、日本農政史上初の直接支払いである「中山間地域等直接支払制度」の内容を紹介し、その2000年度における全国的な運用状況を明らかにし、特に実施にあたって先進的地域とされる北海道に注目して、その特徴を明らかにすることである（註4）。

2. 中山間地域

ここでは、「中山間地域等直接支払制度」が政策対象としている「中山間地域」について取り上げる。

1) 定義

「中山間地域」という用語が登場したのは1950年代である。登場した当時の「中山間地域」は、「中国山地の特殊条件を踏まえた地形上の「中

間」地域であり、それは今後の地域開発（中国縦貫自動車道を軸とする内陸工業開発）までも踏まえた限定的な地域区分（註5）として使われていた。しかし、「中山間地域」が政策文書に登場するようになる1980年代後半以降、中国地方という地域限定的な意味で「中山間地域」が用いられることはなくなった。

「中山間地域」問題を初めて本格的に論じた農林水産省〔10〕では、「中山間地域」を「平野の周辺部から山間地に至るまとまった平坦な耕地が少ない地域、いわゆる中山間地域」（註6）と定義している。農林水産省「1995年農業センサス」における「農林統計に用いる地域区分」では、「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせた地域を「中山間地域」と定義している（註7）。また、「山村振興法」、「過疎法」、「特定農山村法」等をはじめとする地域振興立法によって指定されている地域、中山間地域対策関係の事業の対象地域等も「中山間地域」と定義される（註8）。地域振興立法による定義は、「中山間地域等直接支払制度」における対象地域の設定に援用されている。

2) 中山間地域問題と既存の対策

中山間地域は国土面積の約7割を占めるが、総人口では14%を占めるに過ぎない。しかし、農業関連指標をみると、耕地面積、農家人口、農業粗生産額のいずれも、全国の約4割を占めており、中山間地域が日本農業に占める割合は少なくない（註9）。また、中山間地域における農業は、食料生産と併せて、国土保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等といった多面的機能の発揮においても重要な役割を担っている。

そして、過疎化や高齢化をはじめとする、いわゆる中山間地域問題がある（註10）。高度経済成長期において、農工間所得格差や生活基盤格差の拡大等に起因する人口流出により、過疎化が進行したことは周知の通りである。このような急激な人口流出や地域間格差の拡大に対応すべく、様々な中山間地域対策が行われており、1952年以降制定された中山間地域振興立法は15法にも及ぶ。その中でメインであるのは、「山村振興法」、「過疎

法」（過疎地域自立促進特別措置法）、そして、近年制定された「特定農山村法」（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）の3法である（註11）。いずれも「中山間地域等直接支払制度」の対象地域の設定に援用されている。

「山村振興法」は1965年に10年間の時限立法として制定され、3次の改正を経て現在に至る。本法の目的は、「山村における経済力の培養と住民の福祉の向上を図り、併せて地域格差の是正と国民経済の発展に寄与」することである。地域指定要件は、林野率75%以上かつ人口密度1.16未満等である。2001年4月現在、1,195市町村が振興山村地域に指定されている。目標として、①道路その他の交通施設、通信施設等の整備、②農林牧道等の整備、農用地造成、電力施設等の整備、③農林業経営の近代化、観光開発、農林産物の加工業等の導入、特産物生産育成等、④国土保全施設の整備、⑤学校、診療所、公民館等の整備、医療の確保、集落の整備、生活改善、労働条件の改善等を掲げ、ハード面の基盤整備を中心に実施されている。

「過疎法」は1970年に10年間の時限立法として制定された「過疎地域対策緊急措置法」を嚆矢として、3次の改正を経て、「過疎地域自立促進特別措置法」が現行法である。本法の目的は、「総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民の福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格のある国土の形成に寄与」することである。地域指定要件は、①35年間人口減少率0.3以上、②35年間人口減少率0.25以上かつ65歳以上人口比率24%以上、③35年間人口減少率0.25以上かつ15歳以上30歳未満人口比率15%以下、④25年間人口減少率0.19以上（上述いずれかに該当）、⑤財政力指数0.42以下である。2001年4月現在、1,171市町村が過疎地域に指定されている。目標として、①産業基盤の整備、農林漁業経営の近代化、中小企業の育成、企業の導入及び起業の促進、観光の開発等、②道路その他の交通施設、通信施設等の整備、③生活環境の整備、高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進、医療の確保並びに教育の振興、④美しい景

観の整備、地域文化の振興、⑤基幹集落の整備及び適正規模集落の育成を掲げ、ハード面の基盤整備を中心に実施されている。

「特定農山村法」は中山間地域振興立法15法中最も新しいものであり、1993年に制定されている。本法の目的は、「地域における創意工夫を生かしつつ、農林業その他の事業の活性化のための基盤の整備を促進するための措置を講ずることにより、地域の特性に即した農林業その他の事業の振興を図り、もって豊かで住みよい農山村の育成に寄与」することである。地域指定要件は、①勾配1/20以上の田面積が全田面積の50%以上かつ全田面積が全耕地面積の33%以上、②勾配15度以上の畑面積が全畑面積の50%以上かつ全畑面積が全耕地面積の33%以上、③林野率75%以上（上述いずれかに該当）、④15歳以上人口に対する農林業従事者数が10%以上等である。2001年4月現在、1,730市町村が特定農山村地域に指定されている。目標として、「農林業等活性化基盤整備促進事業」における、①新規作物の導入等の促進、②農林地の保全及び適正利用の確保、③地域特産物の生産及び販売、④都市住民の農林業の体験、地域間交流、⑤就業機会の増大等に必要の基盤施設の整備、「農林地所有権移転等促進事業」の実施、農林業その他の事業を担うべき人材の育成及び確保、農林業その他の事業の活性化の促進に必要な事業の実施を掲げ、ソフト面の基盤整備を中心として実施されている。

以上の3法のうち、「山村振興法」と「過疎法」は全国的な公共事業の実施による過疎対策である。これらが実行に移された後、人口減少率の伸びは鈍化したものの、現在に至るまで人口流出は続いている。ハード面の基盤整備による過疎対策は行き詰まりをみせているといえる（註12）。また、「特定農山村法」によるソフト面の基盤整備も人件費補助等の本質的なソフト面の施策が欠けているため、十分であるとはいえない。そして、高度経済成長期以降の人口流出は、中山間地域農業にも大きな影響をもたらしている。農業後継者の転出は将来の農家の高齢化につながり、高齢化や離農に伴う耕作放棄地の増大は、中山間地域における農業・農村の多面的機能の低下を引き起こしている。

それゆえに、多面的機能の維持を目的とした施策が望まれており、直接支払いというソフト手法を採用した「中山間地域等直接支払制度」が2000年度より実施に移された。本制度は多面的機能の維持のみならず、既存の中山間地域対策を補完する上でも有用であると思われる。

3. 中山間地域等直接支払制度

1) 制定の経緯

直接支払制度導入の論議は1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」、いわゆる新政策から始まった（註13）。その後、農政審議会や食料・農業・農村基本問題調査会等における論議を経て、1998年9月の「食料・農業・農村基本問題調査会答申」において、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。」とその導入が提言され、同年12月の「農政改革大綱」で、中山間地域等に対する直接支払いの枠組みが示されるとともに、中立的な第三者機関の設置による検討を行うこととされた。そして、1999年1月に「中山間地域等直接支払制度検討委員会」が設置され、制度運営の課題、適切な運用方法等の検討が行われた。同年8月には、「中山間地域等直接支払制度検討会報告」がまとめられている。この「検討会報告」を元に「中山間地域等直接支払制度」が創設され、2000年度より実施に移された。

2) 制度の内容

ここでは、農林水産省「中山間地域等直接支払交付金実施要領」、農林水産省「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」、農林水産省「中山間地域等直接支払制度骨子」より、「中山間地域等直接支払制度」の内容を取り上げる（註14）。

(1) 制度の目的・基本的考え方

「中山間地域等直接支払制度」は条件不利地域対策であり、Hallett〔1〕によると限界農業地域における構造政策に位置付けられている。本制度は、「耕作放棄地の増加等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、農業生産の維持を図りつつ、多面的機能を確保す

るという観点から、国民の理解の下に、直接支払いを実施する。」(農林水産省「中山間地域等直接支払制度骨子」)ことを目的としている。これは1999年に制定された「食料・農業・農村基本法」第35条第2項の「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。」という条文を受けている。

基本的考え方は、①既存政策との整合性を図りつつ、対象地域、対象者、対象行為等を定める、②交付金の交付は、生産条件が不利な地域における農業生産活動等の自立的かつ継続的実施が可能となるまで実施する、としている。また、推進上の留意点として、①明確かつ客観的基準の下に透明性を確保、②WTO農業協定上「緑」の政策として実施(註15)、③国と地方公共団体の緊密な連携、④中立的な第三者機関による点検、評価、見直しを掲げている。

(2) 対象地域及び対象農用地

対象地域は自然的・経済的・社会的条件の悪い地域であり、具体的には、「特定農山村法」、「山村振興法」、「過疎法」、「半島」、「離島」、「沖縄」、「奄美」及び「小笠原」の地域振興立法8法の指定地域及びそれに準ずる地域である。その他、地域の実態に応じて都道府県知事が指定する自然的・経済的・社会的条件が不利な地域(特認地域)がある(註16)。

対象農用地は農業生産条件の悪い、1ha以上の

団地化が可能な農用地である。具体的には、①急傾斜農用地(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団地内の80%以上、平均区画面積20a以下)、③積算気温が著しく低く、かつ、草地比率の高い(70%以上)地域の草地(以下、「草地比率の高い草地」)である。③が条件に導入されたことにより、本制度は畜産が盛んであり、草地資源を多く賦存している北海道の制度になったといえる。その他、市町村長の判断によって緩傾斜農用地(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・耕作放棄率の高い農地(高齢化率40%以上、耕作放棄率は田8%以上、畑15%以上)、都道府県知事が定める特認基準に該当する農用地を対象とすることができる。

(3) 対象者

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等を行う農業者等、②個別協定に基づき、5年間以上継続して農業生産活動等を行う認定農業者等(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、特定農業法人、農業協同組合、生産組織等)である。

対象者については非選別的である(註17)。多面的機能の維持には地域全体で取り組む必要があるため、対象を限定することは不適当であるという考えがある。

(4) 対象行為

対象行為は、集落協定又は個別協定に基づき、5

表1 対象行為として具体的に取り組む行為

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

出所：農林水産省「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」、2000。

年以上継続して行われる農業生産活動等である。具体的には、「農業生産活動等」を必須事項として、選択的必須事項に「多面的機能を増進する活動」をあげている（表1）。

注目すべきは、集落協定又は個別協定の締結が前提とされている点である。特に集落協定の締結は、集落全体が足並みを揃えて行動する必要があるため、これの締結が本制度活用の鍵となっている。

集落協定は、対象農用地において、農業生産活動等を行う農業者等の間で締結される。集落協定に規定すべき事項は次の通りである（(キ)、(ク)については任意の事項）。

- (ア) 協定の対象となる農用地の範囲
- (イ) 構成員の役割分担
- (ウ) 農業生産活動等として取り組むべき事項
- (エ) 交付金の使用方法
- (オ) 生産性や収益の向上による所得の増加、担い手の定着等に関する目標
- (カ) 食料自給率の向上に資するよう規定される米・麦・大豆・草地畜産等に関する生産の目標
- (キ) 集落の総合力の発揮に資する事項
- (ク) 将来の集落像についてのマスタープラン
- (ケ) 市町村の基本方針により規定すべき事項

これらの中で、(ウ)は表1の「具体的に取り組む行為」から、集落が集落の実態に合った活動を1つ以上選択して実行する。(カ)は、特に米の生産に関して生産調整との整合を図ることを目的としている。

個別協定は、認定農業者等が農用地の権利者との間において、農業経営基盤強化促進法第4条第3項第1号に規定する利用権の設定等又は同一生産行程における基幹的農作業のうち3種類以上（草地にあつては1種類以上）の作業の受委託について締結される（註18）。個別協定に規定すべき事項は次の通りである。

- (ア) 協定の対象となる農用地
- (イ) 設定権利等の種類
- (ウ) 設定権利者、委託者名（出し手）
- (エ) 設定権利等の契約年月日、契約期間
- (オ) 交付金の使用方法

なお、一団の農用地全てを耕作しているか、都

府県にあつては3ha以上、北海道にあつては30ha以上（草地では100ha以上）の経営の規模を有している認定農業者等が、上述の規定事項に加えて農業生産活動等として取り組むべき事項を協定に規定する場合は、当該認定農業者等の対象農用地の基準を満たす自作地についても協定の対象とすることができる。

以上、両協定についてみてきたが、対象者の数から考えて、メインとなるのは集落協定である。つまり、本制度は、集落重視の集落全体に対する支援策として創設されている。それゆえに、集落協定の締結に係る話し合いにおいて、リーダーシップを取りうる専業農家等の存在が重要であるといえる。この話し合いを通して、集落の農業者が集落の将来に対する意識を高めることにより、地域農業の維持、活性化へとつながっていく可能性がある。しかし、集落内におけるリーダー的人材が確保されない場合、協定締結に至ることは困難であるかもしれない（註19）。

なお、集落協定、個別協定とも、耕作放棄地の発生や共同取組活動が行われない等、協定に違反した場合は直接支払いを返還しなくてはならない。ただし、協定違反した場合でも、①農業者の死亡、病気等の場合、②自然災害の場合、③土地収用を受けた場合、④農地転用の許可を受けて農業用施設用地等とした場合は不可抗力として返還は免除される。

(5) 交付額

交付単価は、平地地域と対象農用地との生産条件の格差（コスト差）の8割を基準として設定する。そして、田、畑、草地、採草放牧地の地目別に単価を設定するとともに、急傾斜農用地と緩傾斜農用地とで生産条件の格差に応じて2段階の単価設定を行っている（自然条件により小区画・不整形な水田、高齢化率・耕作放棄率の高い農地は緩傾斜の単価と同額）。表2に交付単価の金額を示した。

また、担い手育成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1,500円、畑・草地500円）を上乗せする。特認基準に該当する農用地の交付単価においては、国の負担割合は1/2から1/3

表2 10a 当たりの交付単価

地目	基準	上限単価
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

出所：農林水産省「中山間地域等直接支払交付金実施要領」,2000.

となっている。なお、WTO 農業協定の「生産要素に関連する支払いは、当該要素が一定の水準を越える場合には、通減的に行う」ことや、非農家の理解の必要性等といった観点から、1戸当たり100万円の受給総額の上限を設けている。ただし、多数のオペレーターや構成員からなる第3セクター等には、この上限は適用されない。

(6) 事業費負担割合・地方財政措置

全国の2000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る。なお、都道府県は条例を制定し、国からの交付金を積み立てて基金を造成する。

(7) 地方公共団体の役割

国と地方公共団体の緊密な連携を掲げている。国と都道府県のレベルに設けられた中立的な第3者機関が、交付金の交付状況の点検及び効果の評価、特認地域及び特認基準についての調整等を行う。そして、本制度の実施主体は市町村である。市町村における実施にあたり、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他、集落協定による共同取組活動（註20）を通じて耕作放棄を防止するという観点から、集落が交付金額の概ね1/2以上を共同取組活動に充てるよう指導する。その他、地域指定、集落・個別協定の承認、対象行為等の確認、直接支払いの交付、集落協定の概要・対象農用地面積・交付金額等実施状況の公表が、市町村が実施する事項として定められている。

(8) 期間

実施期間は2000～2004年度までの5年間である。本制度の評価については、中立的な第3者機関により原則として隔年ごとに実施される。そして、5年後に制度全体の見直しを行う。ただし、必要があれば3年後に所要の見直しを行う。なお、個別集落は第2ステップのマスタープランを作成した場合に次期の直接支払いの対象となる。

以上、「中山間地域等直接支払制度」の内容について取り上げてきたが、その特徴は、集落の共同取組活動を通して農業生産や多面的機能の維持を図る「集落重点主義」、対象者において非選別的である「農家非選別主義」、実施主体を市町村とする「地方裁量主義」、各都道府県が条例を制定し、国からの交付金を積み立てて基金を造成することによる「予算の単年度主義の脱却」とまとめられる（註21）。

本制度の意義は、第1に日本農政史上初の直接支払いであることである。本制度は、欧米で先駆的に行われてきた直接支払いのテストケースであり、今後、日本農政において直接支払いという手法が定着するかどうかの試金石であるといえる。そして、第2に実施主体を市町村とし、集落協定締結を軸とする、ボトムアップの対策であることである。集落協定締結にあたり、集落で話合う必要があることは、集落の主体性が求められることであり、各農業者の集落の将来に対する意識を向上させ、引いては地域農業の維持、活性化に寄与するものと思われる。

3) 2000年度の全国の実施状況

全国の概況としては表3の通りである。集落協定、個別協定全体で、実施市町村数は1,687市町村、協定締結数は2万6,119協定、協定締結面積は54万1,026ha、交付金額は419億3,700万円である。集落協定の比重が極めて大きいことが、各項目から確認できる。また、全交付金額の2000年度の事業費総額に占める割合は約6割であるが、「予算の単年度主義の脱却」により、予算の過不足について柔軟に対応できるようになっている。

そして、本制度の運用にあたり、各地で積極的、先進的な取組が報告される一方、行政関係各所及

表3 集落協定及び個別協定締結状況

単位：ha, 百万円

区分	集 落 協 定					個 別 協 定				全 体			
	実施	協定	協定	協定	交付	実施	協定	協定	交付	実施	協定	協定	交付
	市町	締結	参加	締結		市町	締結	締結		市町	締結	締結	
村数	数	者数	面積	金額	村数	数	面積	金額	村数	数	面積	金額	
北海道	71	428	13,254	287,458	5,603	0	0	0	0	71	428	287,458	5,603
都府県	1,605	25,193	475,539	250,216	36,094	218	498	3,351	241	1,616	25,691	253,567	36,335
全国	1,676	25,621	488,793	537,674	41,696	218	498	3,351	241	1,687	26,119	541,026	41,937

出所：農林水産省「平成12年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」, 2001.

注：四捨五入の関係で、合計が一致しない場合がある。

び農業の現場双方での混乱や、制度に係る多くの問題が報告されている（註22）。

(1) 運用経過と問題点

第1に国の対応の遅れがある。本制度の基礎となった「中山間地域等直接支払制度検討会報告」が1999年8月に提出された後、農林水産省は9月に「中山間地域等への直接支払いについて」という文書を出した。しかし、実際の具体的な内容説明は年明けの2000年1月末であり、各都道府県が市町村への説明を行ったのは2月に入ってからであった。そして、制度の実施にあたり具体化の要となる農林水産省「中山間地域等直接支払交付金実施要領」は4月1日付の農林水産事務次官通知で出されたにも関わらず、各都道府県担当者が受け取ったのは5月半ばであった。さらに、この通知は7月3日に一部改定され、既に審議を行っていた幾つかの中立的な第三者機関の審査と食い違いを起しかねない事態が発生した。国の対応の遅れは各地方自治体、そして集落での対応の遅れへと繋がったのである。つまり、本制度が掲げている「国と地方公共団体の緊密な連携」は、最初からつまづきをみせたのである。

第2に市町村と集落における問題がある。実際に制度を実施する際、次のことが明らかになった。①実際には耕作放棄がかなり進行しており農業生産活動等ができない、②市町村長の判断で実施しない、③早い段階で2000年度の実施を諦め2001年度から実施する、④所要の精度の地図が準備できるまでの間は対象面積や傾斜基準が確定せず自信を持って集落説明に入れない、⑤農地の維持管理に不安を感じ協定に参加しない高齢者がいる、⑥事業実施初年度であることからの周知不足等である。各レベルで問題をわけると、市町村レベルで

は、「中山間地域等直接支払制度」が難しい制度であり詳細な説明を必要とすること、実施主体の市町村の理解・意欲の差があること、対象地設定・集落への説明等の市町村の事務作業量の多さや行政費用の高さ等といった問題があった。また、集落レベルでは、農業者の理解・意欲の差があること、集落協定の締結の困難さ等といった問題があった。なお、集落の農業者においては、ただ単に何もなくても補助金が貰えるという誤解や、5年間の農業生産活動等の継続や協定に違反した場合の交付金返還というリスク、協定を遵守できず集落に迷惑をかけるのではないかとといった不安等から、協定参加をためらうというケースがみられた。以上の問題のうち、少なくとも制度に対する理解不足や情報不足については、制度の発足から1年が経過し、前年度のノウハウが全国で蓄積されたことや、農林水産省をはじめ、各地方自治体のホームページ上で公開される資料等も増えてきていることから、改善に向かっているといえ、今後、これらの点を克服した地域における協定締結面積は増加するだろう。

なお、一連の問題は全国各地での集落協定締結が遅延する原因となり、農林水産省は2000年9月29日に集落協定等の認定期限を9月30日から11月30日に繰り延べる通知を出した。この対応は、最終的な集落協定締結数の増大と協定内容の質的向上に寄与するのに適切であったと思われる。

(2) 交付金に対する課税の問題

この問題は、2001年3月13日付の日本農業新聞の記事で、「直接支払い交付金 集落活動分にも課税」と報道されたことにより明らかになった。農林水産省は農業者に対して、共同取組活動用にプールした交付金は課税されないと当初説明して

いたが、2001年2月8日付で出された国税庁の「中山間地域等直接支払交付金の課税上の取扱いについて（通知）」は、共同取組活動用にプールした交付金も農業者個人の収入として課税対象になるとして、農林水産省の説明を覆してしまった。

共同取組活動用にプールした交付金に対する課税は、共同取組活動に充当される交付金を減少させ、集落での取組を通した多面的機能の維持という目的意識を削ぐものであろう。そして、集落における課税に対する事務手続きの増大が考えられる。

最終的に、農林水産省と国税庁との調整は、2001年8月18日付の日本農業新聞によると、「集落の共同活動のためにプール（積み立て）した交付金を、翌年に繰り越す際に所得税などが農家に課税される場合は、集落の繰越金からこれを支払うことを認めること」で決着し、課税免除の特例は認められなかった。

4. 北海道の実施状況

1) 2000年度の概要

(1) 実施市町村

表4に北海道の2000年度市町村実施状況を示した。北海道において本制度の対象となるのは全212

市町村中、182市町村であり、うち、10市町村が特認（註23）である。そして、2000年度に実施したのは71市町村、2001年度から実施するのが13市町村、2001年度の実施を検討しているのが24市町村である。また、実施を困難とするのが7市町村、実施しないのが67市町村である。実施市町村数は田畑地帯で少ない傾向にあり、草地地帯で多い傾向にある。そして、北海道全体の実施市町村率は39%と決して高い水準ではない。なお、2001年度より実施する市町村が13市町村、検討するのが24市町村にのぼっていることから、2000年度中に制度実施の準備が整わなかったところがありあると思われる。

また、奥田〔17〕によると、対象となる市町村の中で2000年度の実施を見送ったうちの93市町村は、見送る理由について、①対象農用地がない（65市町村）、②集落協定の締結が困難（12市町村）、③対象農家・非対象農家の存在から不公平、不利性や必要性が認められない（14市町村）、④図面作成等に多額のコストがかかる（重複含め5市町村）、⑤基盤整備等代替施策の実施（1市町村）、をあげている（2000年10月末現在）（註24）。

そして、対象市町村において対象見込み農用地の総面積が確定されておらず、どれだけの割合で本制度が実施されたのか不明な状況にある。対象農用地面積が未確定のまま、集落協定を締結した各集落に逐次補助金を給付するのは、中山間地域全体の多面的機能の維持という観点において疑問であり、また、施策の透明性の確保という観点からもその確定が必要であると思われる。

なお、北海道において、「草地比率の高い草地」のみを対象農用地にもつ35市町村から市町村内の一部地域のみを対象農用地をもつ4市町村を除いた31市町村については、市町村内の牧草専用畑面積を対象見込み農用地面積として援用できる。よって、「協定締結率＝協定締結面積／対象見込み農用地面積（牧草専用畑面積）」として、北海道「平成12年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況」、農林水産省北海道統計事務所「北海道農林水産統計年報（農業統計市町村別編）平成11年～12年」によるデータを用いて算出した31市町村の協定締結率は83%であり、北海道草地地帯における実施市町村の取組が盛んであることがわかる。

表4 北海道の市町村実施状況（2000年度）

区分	市町村	実施	2001年度		実施せず	実施市町村率
			実施	検討		
石狩	3	2	0	0	0	66.7%
渡島	14	1	0	1	2	7.1%
檜山	10	0	2	5	0	0.0%
後志	17	3	1	1	0	17.6%
空知	23	10	1	7	0	43.5%
上川	23	14	5	2	0	60.9%
留萌	9	6	2	0	1	66.7%
宗谷	10	7	0	0	0	70.0%
網走	25	5	0	1	0	20.0%
胆振	10	1	2	4	1	10.0%
日高	8	1	0	2	2	12.5%
十勝	15	6	0	1	1	40.0%
釧路	10	10	0	0	0	100.0%
根室	5	5	0	0	0	100.0%
計	182	71	13	24	7	39.0%

出所：北海道「中山間地域等直接支払制度該当市町村及び実施見込一覧」, 2001.

ただし、この締結率は北海道の対象市町村全体の傾向を示すものではなく、本制度を実施した市町村の、その中でも「草地比率の高い草地」のみについでの締結率であることに注意する必要がある(註25)。

(2) 協定締結状況

北海道の集落協定締結数は428協定であり、個別協定は0である(表3参照)。個別協定が0であるのは、北海道庁が集落協定の推進を指導したことや、農業所得が575万円を上回ることによる受給資格制限を大規模農家が集落協定に参加することで回避した等の要因があると思われる。そして、北海道の集落協定の参加者数は延べ1万3,254人(実数1万1,771人で、内訳は農業者1万1,406人、生産組織198組織、水利組合101組合、その他66)で、実数で北海道の農家総数の17%である。また、集落協定参加者数に占める交付対象者は実数9,142人であり、集落協定参加者の約8割が対象農用地の耕作等を行っている。

表5に地目別・交付基準別協定締結面積を示した。北海道の協定締結面積は28万7,458haであり、

全国の協定締結面積の5割以上を占めている。地目別で見ると、田が1万744ha、畑が2,326ha、草地が27万4,332ha、採草放牧地が57haである。なお、表6には支庁別の地目別・交付基準別協定締結面積を示した。対象農用地の地目について、空知、上川は田畑を主とし、留萌、宗谷、網走、十勝、釧路、根室は草地を主としている。また、石狩、渡島、後志、胆振、日高は実施市町村が少ないために協定締結面積は少なく、檜山に至っては実施市町村が0である(表4参照)。北海道において特筆すべきは、全締結面積の95%を占める草地であり、対象農用地の基準に「草地比率の高い草地」が導入されたのは、先述の通り、まさに北海道農業のためであったことがわかる。他方で、都府県については、水田が締結面積の72%、畑が締結面積の21%を占めている。これらのことから、北海道においては草地型、都府県においては水田型の集落協定が多いことがうかがえる。交付基準別では、北海道の草地においては、高い草地比率のものが実に99%を占めており、他方で、都府県の水田と畑においては、急傾斜のものがそれぞれ

表5 地目別・交付基準別協定締結面積

単位：ha

区分	計	田				畑			
		小計	急傾斜	緩傾斜	その他	小計	急傾斜	緩傾斜	その他
北海道	287,458	10,744	3,784	6,841	119	2,326	28	2,281	17
割合	100.0%	3.7%	1.3%	2.4%	0.0%	0.8%	0.0%	0.8%	0.0%
都府県	253,567	183,661	125,453	56,816	1,392	53,218	39,866	9,876	3,477
割合	100.0%	72.4%	49.5%	22.4%	0.5%	21.0%	15.7%	3.9%	1.4%
全国	541,026	194,405	129,237	63,657	1,511	55,544	39,894	12,156	3,493
割合	100.0%	35.9%	23.9%	11.8%	0.3%	10.3%	7.4%	2.2%	0.6%

区分	草 地					採 草 放 牧 地				林地化面積
	小計	急傾斜	緩傾斜	高い草地比率	その他	小計	急傾斜	緩傾斜	その他	
北海道	274,332	86	2,053	272,193	0	57	41	16	0	0
割合	95.4%	0.0%	0.7%	94.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
都府県	3,385	993	2,305	0	86	13,283	9,417	3,866	0	21
割合	1.3%	0.4%	0.9%	0.0%	0.0%	5.2%	3.7%	1.5%	0.0%	0.0%
全国	277,716	1,079	4,357	272,193	86	13,340	9,458	3,882	0	21
割合	51.3%	0.2%	0.8%	50.3%	0.0%	2.5%	1.7%	0.7%	0.0%	0.0%

出所：農林水産省「平成12年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」, 2001.

註：1) 四捨五入の関係で、合計が一致しない場合がある。2) 田における基準のうち、「その他」とは、「小区画・不整形な田」, 「高齢化率・耕作放棄率の高い集落に存する田」, 「特認農用地基準に該当する田」をいう。3) 畑における基準のうち、「その他」とは、「高齢化率・耕作放棄率の高い集落に存する畑」, 「特認農用地基準に該当する畑」をいう。4) 草地における基準のうち、「その他」とは、「高齢化率・耕作放棄率の高い集落に存する草地」, 「特認農用地基準に該当する草地」をいう。5) 採草放牧地における基準のうち、「その他」とは、「特認農用地基準に該当する採草放牧地」をいう。

表6 北海道における支庁別の地目別・交付基準別協定締結面積

単位：ha

区分	計	田				畑			
		小計	急傾斜	緩傾斜	その他	小計	急傾斜	緩傾斜	その他
石狩	452	392	3	269	119	20		3	17
渡島	51								
後志	571	571	571						
空知	3,061	2,959	1,848	1,111		26	5	21	
上川	8,958	4,878	1,198	3,680		2,243	24	2,219	
留萌	16,462	1,945	165	1,781		37		37	
宗谷	40,607								
網走	16,707								
胆振	42								
日高	14								
十勝	27,517								
釧路	70,921								
根室	102,096								
合計 (延べ)	287,458	10,744	3,784	6,841	119	2,326	28	2,281	17

区分	草 地					採 草 放 牧 地			
	小計	急傾斜	緩傾斜	高い草地 比率	その他	小計	急傾斜	緩傾斜	その他
石狩	40		40						
渡島	51		51						
後志									
空知	20		20			57	41	16	
上川	1,837	62	1,775						
留萌	14,480		135	14,345					
宗谷	40,607			40,607					
網走	16,707			16,707					
胆振	42	11	30						
日高	14	12	2						
十勝	27,517			27,517					
釧路	70,921			70,921					
根室	102,096			102,096					
合計 (延べ)	274,332	86	2,053	272,193	0	57	41	16	0

出所：北海道「平成12年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況」, 2001.

註：1) 四捨五入の関係で、合計が一致しない場合がある。2) 地目における基準のうち、「その他」とは、表5と同じ。ただし、本表における田(畑)の「その他」の面積は、「高齢化率・耕作放棄率の高い集落に存する田(畑)」に該当する。

68%,75%を占めているのが特徴的である。また、採草放牧地は全国的に少ない。

表7には集落協定における1協定当たり平均及び1市町村当たり協定締結状況を示した。協定参加者数、協定締結面積、交付金額の各項目から、北海道においては都府県よりも非常に大規模な協定が締結されていることが確認される。

さらに、より詳細に北海道の状況を見ていく。表8の協定参加者数別協定数をみると、1協定当たり100人以上の集落協定が210協定と全体の約5割を占めていることが特徴的であり、表9の協定農用地面積別協定数をみると、1協定当たり20ha未満が159協定で全体の37%を占める一方で、100ha以上が166協定で39%、特に1,000ha以上が49

表7 1 協定当たり平均及び1市町村当たり協定締結状況

単位：ha, 万円

区分	1 協定当たり平均 (集落協定)			1人当たり 平均交付 金額	1市町村当たり協定締結状況 (集落協定+個別協定)		
	協定参 加者数	協定締結 面積	交付金額		協定 締結数	協定締結 面積	交付金額
北海道	31	672	1,309	42.3	6	4,049	7,891
都府県	19	10	143	7.6	16	157	2,248
全国	19	21	163	8.5	15	321	2,486

出所：農林水産省「平成12年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」, 2001.

表8 北海道における協定参加者数別協定数

支庁	協定参加者数別協定数								計
	2人～	5人～	10人～	20人～	30人～	50人～	100人～		
石狩	0	0	0	0	0	1	1	2	
渡島	0	0	0	0	0	0	1	1	
後志	4	5	5	3	4	6	1	28	
空知	22	27	18	15	14	10	14	120	
上川	19	20	10	6	12	6	27	100	
留萌	0	0	1	1	2	3	29	36	
宗谷	0	0	0	0	0	0	39	39	
網走	0	0	0	0	0	0	15	15	
胆振	0	0	0	0	0	1	0	1	
日高	1	0	1	0	0	0	0	2	
十勝	0	0	0	0	0	1	41	42	
釧路	0	0	0	0	0	0	15	15	
根室	0	0	0	0	0	0	27	27	
計	46	52	35	25	32	28	210	428	

出所：北海道「平成12年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況」, 2001.

表9 北海道における協定農用地面積別協定数

支庁	協定農用地面積別協定数									計
	1ha～	10ha～	20ha～	30ha～	50ha～	100ha～	400ha～	700ha～	1000ha～	
石狩	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
渡島	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
後志	9	8	4	6	1	0	0	0	0	28
空知	49	33	14	10	8	6	0	0	0	120
上川	39	16	12	6	15	9	1	1	1	100
留萌	0	2	2	3	13	6	4	3	3	36
宗谷	0	0	0	0	1	6	10	11	11	39
網走	0	0	0	0	0	3	5	2	5	15
胆振	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
日高	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
十勝	0	0	0	1	3	25	8	2	3	42
釧路	1	0	0	0	1	3	0	0	10	15
根室	0	0	0	0	0	2	5	4	16	27
計	99	60	32	28	43	60	34	23	49	428

出所：北海道「平成12年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況」, 2001.

協定で11%を占めていることから、全体として協定規模が非常に大きいことが改めて確認される。表8,表9を合わせて支庁別にみると、留萌、宗谷、網走、十勝、釧路、根室の草地を対象農用地に多くもつ地域では、参加者数、面積において大規模な集落協定を締結する傾向があり、逆に空知、上川の田畑を対象農用地に多くもつ地域では、相対

的に小規模な集落協定を締結する傾向があることがわかる。

(3) 交付金

国から交付される中山間地域等直接支払交付金を積み立てることによって、「北海道中山間地域等直接支払基金」を造成する。これに伴い、国の「中山間地域等直接支払交付金実施要領」等を踏

表10 北海道における市町村基本方針と共同取組活動の主な内容

	市町村基本方針	集落協定(用途)
農業生産活動等	<ul style="list-style-type: none"> 農道・排水路の定期的な泥上げ・草刈り・簡易補修等 耕作放棄の恐れのある農用地について集落内外の農家による賃借権設定・農作業委託 限界的農用地の林地化 農用地の連担化・交換分合 農地法面の崩壊を未然に防ぐため、担い手を中心とした定期点検の実施 計画的な草地整備・排水改良等の基盤整備の実施 鳥獣害防止対策 	<ul style="list-style-type: none"> 農道水路の点検, 草刈, 清掃の労賃, 路盤改良・舗装, 土地改良賦課金充当 農用地利用に係る打合せ 集落懇談会 定期点検の労賃 草地維持(追肥), 簡易草地整備の労賃, 土壌改材投入, 事業負担金助成 エゾ鹿防止柵設置, 維持管理
多面的機能を増進する活動	<ul style="list-style-type: none"> 周辺林地の下草刈り 景観作物の作付け 環境美化活動 都市農村交流, グリーンツーリズム 堆きゅう肥の施肥, 緑肥作物の作付け 土地基盤整備 農業用廃プラスチックの適正処理 合併浄化槽の設置 漁場や河川等の環境保全のための植林 稀少動物の保護活動 	<ul style="list-style-type: none"> 草刈作業労賃 フラワーロード(コスモス, チューリップ)整備, ひまわり・ミント栽培 案内看板作成, 会館花壇整備, 花・樹木苗配布, 廃屋・サイロ・廃車撤去費用, バドック・牧柵整備 体験牧場整備費助成, 直売施設活動費用助成, 交流広場整備 緑肥種子・肥料代, 発酵資材代, コンポスト購入助成 暗きょ排水管の助成, 草地整備 廃プラ回収労賃, 処理費助成 浄化槽設置費助成 漁協との連携による植林 シマフクロウ衝突防止施設管理, 鮭稚魚放流
生産性・収益向上, 担い手定着等	<ul style="list-style-type: none"> 農作業受委託の推進 機械・施設の共同利用 農作業の共同化 集落リーダーの育成 担い手への農地の集積 新規就農者の参入促進 酪農ヘルパーの活用 乳質改善対策 家畜ふん尿処理の適正化 農用地適正管理等の情報データベース化 	<ul style="list-style-type: none"> 利用料支援, 機械購入 草刈機購入, 収穫・調製・防除機械等購入(積立て) 融雪剤・堆肥散布労賃, 病害虫発生子察 先進地視察, 無人ヘリ講習参加費助成 集落懇談会 実習生受入奨励金, 研修会 利用料, 加入費支援 牛舎消毒実施, 牛乳処理室改修 施設建設費補填(積立て), 処理計画作成費, 堆肥センター運営費, 切返し・運搬費助成, 麦わらとの交換奨励金 デジタルオルソー図面作成等
生活環境改善	<ul style="list-style-type: none"> 農道・集落排水等の整備 高齢化に対応した環境整備, 高齢者活動支援 集落の再編整備 	(市町村レベルの取組み)

出所:北海道「市町村基本方針・集落協定の概要」, 2000.

まえ、「北海道中山間地域等直接支払基金条例」を制定する。本基金の基金規模は、国からの交付金の全額を積み立てる。ただし、基金の運用益等があった場合は基金に編入する。設置期間は条例の公布日である2000年10月24日から2005年3月31日までである。

北海道における2000年度の事業費総額は約78億円（うち、国の交付金約38億円、北海道の交付金約20億円、市町村の交付金約20億円）であり、交付された交付金総額は56億251万4千円である。全交付金額の2000年度の事業費総額に占める割合は約7割と、全国の約6割よりも高くなっている。また、交付金総額に占める共同取組活動充当額は34億2,827万6千円であり、総額の61%に達する。集落が交付金額の概ね1/2以上を共同取組活動に充てるよう指導した行政サイドの結果が出たといえる。共同取組活動充当割合協定数でみると、充当率49~59%が338協定で全体の約8割を占める一方で、全額を共同取組活動に充当した集落協定が63協定で15%を占めており、二極化している。

(4) 共同取組活動の実施状況

表10に北海道における市町村基本方針と共同取

組活動の主な内容を示した。注目すべきは、各作業に係る労賃手当や「先進地視察、無人ヘリ講習参加費助成」、「実習生受入奨励金、研修会」、「酪農ヘルパーの利用料、加入費支援」等、人件費補助等を始めとするソフト面の施策があげられていることである。

表11に集落協定に基づく実施状況を示した。「農用地の維持・管理等」と「水路・農道の維持・管理」は、表1の農業生産活動等の必須事項に該当するため、全国において、「農地の法面点検」が約8割、「水路の管理」、「農道の管理」が9割以上と非常に高い実施率を示している。ただし、個別の内容をみると、「既耕作放棄地の保全管理」は都府県でも7.4%の実施率であり、北海道においてはわずか1.4%に過ぎない。また、草地型の北海道において、「農地の法面点検」、「水路の管理」は水田型の都府県と比べて低い状況にある。次に、「多面的機能を増進する活動」において、都府県においては「周辺林地の下草刈」が重視されているのに対し、北海道においては「景観作物の作付け」が重視されている。そして、「生産性・収益の向上」において、都府県におい

表11 集落協定に基づく実施状況

単位：%

実施内容	北海道	都府県	全国	
農用地の維持・管理等	賃借権設定・農作業の委託	80.4	65.7	66.0
	既耕作放棄地の保全管理	1.4	7.4	7.3
	農地の法面点検	66.6	80.6	80.4
	鳥獣被害防止対策	14.7	27.6	27.4
	簡易な基盤整備	20.6	9.4	9.6
水路・農道等の維持・管理	水路の管理	68.2	93.5	93.1
	農道の管理	93.5	97.6	97.5
多面的機能を増進する活動	周辺林地の下草刈	8.2	60.0	59.2
	景観作物の作付け	54.0	38.2	38.5
	土壌流亡に配慮した営農	10.5	7.7	7.8
	堆きゅう肥の施肥	23.4	18.3	18.4
生産性・収益の向上	農作業の受委託推進	34.8	53.1	52.8
	機械・施設の共同購入・利用	57.0	30.1	30.5
	農作業の共同化	33.6	29.5	29.6
担い手の定着	新規就農者の受け入れ先確保	19.2	11.5	11.6
	オペレーター育成の研修等への参加	34.1	33.2	33.2
	認定農業者の育成	49.3	31.5	31.8
	農地の面的集積	20.8	27.3	27.2
	酪農ヘルパーの活用	24.3	0.4	0.8
(参考) 集落協定締結数	428	25,193	25,621	

出所：農林水産省「平成12年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」, 2001.

ては「農作業の受委託推進」が重視されているのに対し、北海道においては「機械・施設の共同購入・利用」が重視されている。最後に、「担い手の定着」において、ソフト面の取組が行われているが、全国的にはおおよそ3割前後である中、北海道における「認定農業者の育成」が約5割であるのが特徴的である。北海道における「機械・施設の共同購入・利用」と「認定農業者の育成」の重視は、北海道においては大規模経営が主であり、機械力や認定農業者制度活用による支援、経営能力の獲得等の必要性が要因であると思われる。また、酪農が盛んであることを反映して、北海道における「酪農ヘルパーの活用」が都府県と比べて際立っている。

これらの共同取組活動を規定するのは、共同取組活動に充当された金額の要因が大きいと思われる。北海道においては、協定規模が大規模であるため、充当率がそれほど高くなくても相対的に大きな金額を共同取組活動に充当できる。都府県においては、協定規模が小規模であるため、共同取組活動に回せる金額は、交付金金額を充当したとしても、相対的に小さくなる。そのため、取組活動における資金的制約は都府県の方が大きいといえる。しかし、全国的にみて、人件費を支出する取組や大きな出費を伴う機械・施設整備等の項目についての取組が低調であることを鑑みると、本制度の交付金額はそれ単独で様々な事業を実施するには不十分なレベルであり、他の中山間地域対策事業と組み合わせた運用が必要であるといえるだろう。

2) 集落協定の事例

北海道において、集落協定は428協定が締結されたが、その取組内容は多様である。ここでは、「北海道中山間地域等総合対策検討委員会資料」及び北海道「平成12年度中山間地域等直接支払に係る市町村が認定した集落協定の概要」より、水田型と草地型にわけて、特に2つの事例を取り上げる。

(1) 長沼町の農業振興基金と集落協定

空知支庁夕張郡にある長沼町では11の集落協定を締結しており、全体の協定参加者数は572人（農業者440人、生産組織22組織、水利組合99組

合、その他（ながぬま農協）11）である。北海道における集落協定参加の水利組合のほぼ全てが、長沼町にある。協定締結面積は合計1,152haで、地目別では田1,125ha、畑7ha、草地20haであり、道内有数の米産地であることを反映して田の面積が大きい。交付基準別では、緩傾斜農用地全てを対象としたため、急傾斜78ha、緩傾斜1,073haである。また、長沼町全体の交付金総額は1億121万7千円であり、共同取組活動に急傾斜で3/10、緩傾斜で1/3を充当する（ただし、後述するように、基金に急傾斜で2/10、緩傾斜で1/3を拠出するため、個人配分は急傾斜で5/10、緩傾斜で1/3となる）。

長沼町独自の事業展開として、①緩傾斜農用地の農業生産が維持できるよう全町で支える、②長沼町農業振興基金の創設、があげられる。

①については、多面的機能の維持について、急傾斜農用地を持たない非対象集落を含めた全町規模で行うため、先述の通り緩傾斜農用地全てを対象農用地に加えている。また、下流も含めた適切な排水の維持管理や、高齢化等で耕作できなくなった農地について、農地保有合理化法人・営農集団・農用地利用改善組合の連携活用によって耕作放棄を防ぎ、希望する担い手に農地を集積することを意図している。

②については、全町的な共同取組活動を行うため、交付された交付金のうち、急傾斜で2/10、緩傾斜で1/3を長沼町農業振興基金（全町基金）に積み立てる。この基金を活用して全町で共同取組活動を実施する。具体的には、集落営農用機械・施設整備（集落の営農集団の農業用機械、野菜等ハウスの導入に対する助成）、補助排水等整備（水田等の圃場内排水に必要な機械の導入、暗渠整備に対する助成）、2級及び3級排水整備（排水路の補修整備に対する助成）、情報拠点施設整備（長沼町農業情報システム整備及び運営費）、戦略的拠点施設整備（米の乾燥調製施設の整備や利用料に対する助成）、高品質米生産支援（高品質米生産奨励費、減化学肥料施肥機械購入に対する助成）等が行われる。

そして、集落レベルの取組では、「農業生産活動等」について、排水路の清掃、農道の簡易補修、草刈り、農地法面の保管理、共同利用機械の購

入、オペレーター、認定農業者の育成・確保のための研修会等の開催があり、「多面的機能を増進する活動」について、市民農園・体験農園の設置（グリーン・ツーリズムの推進）、集落内の道路環境美化活動（清掃・植樹等）、景観作物の作付け（フラワータウン推進運動）等がある。また、地域レベルにおける取組では、「ながぬま農協営農集団協議会」を核とした、受託希望作業を適期に実施する集団連携体制の確立と機械導入を推進する。

現状において、農作業機械の共同利用化が進まずコスト高になっていることや、経営規模拡大及び経営内容の変化に伴い家族労働や手持ちの機械で対応できないといった課題があるが、全町基金の創設による町全体の多面的機能の維持というアイデアは、本制度を町全体に活かすための創意あふれる取組である。

(2) 根室市の1市1集落協定

根室支庁にある根室市では市全体でとりまとめた1つの集落協定を締結している。協定参加者は農業者137人と根室農協であり、協定締結面積は「草地比率の高い草地」で実に8,573haに達する。交付金総額は1億2,858万8千円であり、共同取組活動に50%を充当している。

共同取組活動の特色として、地域の特色としての希少動物の保護、湖沼や沿岸漁場に通じる河川付近への植林（農業生産活動による漁場汚染の問題への対処）、農村広場や市民体験牧場、ホーストレッキングコースの設置（グリーン・ツーリズムの推進）、担い手育成のための後継者確保相談所の設置、資源回収システムの構築や啓発活動、廃プラスチックの適正処理があげられる。その他、デジタルオルソー図面作成や草地整備、農家看板設置も行われている。

現状において、草地整備事業の補助事業の予算配分が半減されたため、希望の1/2しか整備できない見込みであり、廃プラスチックの適正処理の早急な着手の必要性といった課題があげられている。また、家畜排せつ物適正管理については、整備を進めているものの、目標年までの全戸基準達成は困難との見通しが立てられている。

根室市の集落協定は、交付金の共同取組活動充当率は50%と北海道平均の61%より低い¹が、市全

体で1つの集落協定を締結しているため、交付金総額が大きく、結果として共同取組活動充当額も大きくなっている。1市1集落協定による多額の共同取組活動の積み立て金は、共同取組活動における多様な展開を可能にしているのである。

5. おわりに

以上、日本農政史上初の直接支払いである「中山間地域等直接支払制度」の内容を紹介し、その2000年度における全国の運用状況と問題点、そして北海道の特徴を明らかにしてきた。北海道における集落協定締結状況から、北海道が全国の協定締結面積の5割以上を占めており、そのほとんどが草地であること、また、締結された集落協定の規模は都府県と比べて非常に大きいことがわかった。共同取組活動については、草地型畜産に係る取組や大規模経営であることを反映した取組が多く、都府県よりも豊富な共同取組活動充当金により、多様な展開を可能にしている。都府県における集落協定の特徴を「水田型小規模集落協定」とすると、北海道における集落協定の特徴は「草地型大規模集落協定」であるといえる。しかし、北海道の全国に占める協定締結面積は確かに大きい²が、2000年度実施市町村率は39%に留まっていることもわかった。また、協定締結率について、北海道における「草地比率の高い草地」のみの31市町村の協定締結率83%は確かに高い水準にあるが、仮に実施市町村全ての対象見込み農用地面積が確定されたとしても、この値が大きく増加することは考えにくく、未実施市町村のことを考慮すると、実際の北海道全体の協定締結率はこれより低下すると考えられる。ただ、2000年度が経過したに過ぎない現在、これらのことから北海道における本制度について、何らかの評価を下すのは時期尚早であり、今後の本制度の実施状況や集落での取組活動を注視していく必要があるだろう。

付記

本稿を執筆するにあたり、北海道農政部の方々から資料の提供と貴重な助言を頂いた。記して謝意を表したい。

註

- (註1) 多面的機能の重要性を表す方法として、貨幣的価値による評価がある。中山間地域の多面的機能の評価について、農業・農村の公益的機能の評価検討チーム〔9〕は代替法により3兆319億円、吉田〔21〕はCVM(仮想評価法)により3兆2,481億円と評価している。
- (註2) 多面的機能の維持を目的とした本制度の実施における国民の支持を示すものとして次の事例がある。前掲吉田〔21〕によると、農林水産省農業総合研究所が1998年7月～8月に行った郵送法による中山間地域農業・農村の公益的機能の評価対象とした「農業・農村と環境についてのアンケート調査」(配布数4,843,回収数2,278)において、「公益的機能保全のための直接所得補償への賛否」という質問項目で、「日本でも積極的に実施した方がよいと思う」とした回答者が53%、「これ以外にも方法がなければ実施してもよいと思う」とした回答者が30%、併せて8割以上の回答者が公益的機能(多面的機能)保全のための直接所得補償政策の導入に賛成している。
- (註3) 欧米における直接支払いの事例として、WTO農業協定上「緑」の政策に該当する米国の直接固定支払制度、EU環境対策・条件不利地域対策、「青」の政策に該当するEU直接所得補償がある。これらの直接支払いの効果は大きく、例えば、市田(岩田)〔4〕によると、ドイツにおいて主として農業で生計を立てている主業経営は、その所得の4～6割は何らかの形の直接支払いで支えられている状況にある。
- (註4) 北海道庁によると、北海道における各地域の取組は全国的にみて進んでおり、各種様々な取組が行われている。また、北海道では、隔年で行われる中間評価を前倒して、実施初年度から行っている。なお、数値データにおいても、北海道は、協定締結面積が1万haを超えている都道府県(1道10県)に含まれており、そして、小田切〔16〕によると、2000年9月30日現在、実施予定率100～80%であった都道府県(1道4県)に含まれている(実施予定率は各都道府県の当初見込み面積に対する2000年9月30日現在での協定締結面積の割合)。以上のことから、北海道は制度実施にあたって先進的地域とされる。
- (註5) 小田切〔13〕p.2。
- (註6) 前掲農林水産省〔10〕p.186。
- (註7) 農林統計の定義は次の通りである。「都市的地域」=可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の旧市区町村。または、可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市区町村。ただし、

林野率80%以上のものは除く。「平地農業地域」=耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村。ただし、傾斜1/20以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。または、耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜1/20以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村。「中間農業地域」=耕地率20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村。または、耕地率20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村。「山間農業地域」=林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村。

(註8) これら3法の指定地域の定義は次の通りである。「振興山村地域」=林野面積の占める比率が高く、交通条件及び経済的、文化的諸条件に恵まれず、産業の開発の程度が低く、かつ、住民の生活文化水準が劣っている山間地その他の地域。「過疎地域」=人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域。「特定農山村地域」=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であり、かつ、土地利用の状況、農林業従事者数等からみて農林業が重要な事業である地域。

(註9) 農林水産省〔11〕p.300を参照。

(註10) 中山間地域問題をテーマとした文献は多数ある。例えば、農業問題を中心に扱った前掲小田切〔13〕、各地の詳細な事例研究を行った柏〔5〕、中山間地域政策、定住対策の総合的検討を行った田畑編〔19〕、内発的發展という視点から捉えた保母〔2〕等。

(註11) 山村振興法については国土庁地方振興局山村豪雪地帯振興課他〔7〕、過疎法については過疎地域活性化対策研究会〔6〕に詳しい。各法の条文等は農林水産省監修〔12〕を参照。また、各法の全国の指定市町村数については北海道〔3〕p.330を参照した。

(註12) 佐伯〔18〕は今後の条件不利地域対策の方向性として、「地方分権化による末端の事業の総合化」、「事業内容のハードからソフトへの転換」、「地方財源の強化」の3点をあげている。

(註13) 詳しくは小田切〔15〕を参照。

(註14) いずれも農林水産省ホームページ内で閲覧できる。

「<http://www.maff.go.jp/soshiki/koukai/chikishinkou/>」。

(註15) WTO農業協定においては、「緑」の政策として、①生産に関連しない収入支持、②環境対策、③条件不利地域対策としての直接支払いを、「青」の政策として、生産調整を条件とした面積等に基

づく直接支払いを規定している。そして、条件不利地域対策としての直接支払いについては、次の規定を満たさなければならない。①条件不利地域とは、条件の不利性が一時的事情以上の事情から生じる明確に規定された中立的・客観的基準に照らして不利と認められるものでなければならない。②支払額は生産の形態若しくは量、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ず、かつ、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が限度とされる。

(註16) ただし、8法地域内外における農用地面積のそれぞれ5%以内、8法地域内は特認面積を加えることにより対象農用地面積の合計が8法内農用地の50%を越えないこととし、国の負担額割合を1/2から1/3に引き下げ、都道府県ごとに面積の上限を設定する。

(註17) 農業所得が高額の農業者は対象外とされることもある。例えば、北海道においては農業従事者1人当たりの農業所得が札幌市の勤労者1人当たりの平均所得(575万円)を上回る者は対象外とされる。しかし、このような農業者であっても個別協定による引き受け地は対象となる他、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る。

(註18) 同一生産行程における基幹的農作業とは、田及び畑においては、耕起、代かき又は整地、田植え又は播種、病害虫防除、収穫、乾燥・調製とし、草地においては、耕起、播種、収穫、乾燥・調製としている。

(註19) 本制度は、そもそも集落協定の締結や共同取組活動の継続的実施が不可能なまでに衰退した限界集落に対する支援機能を有していない。限界集落への支援は本制度とは別に必要であろう。

(註20) 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のこと。

(註21) 「集落重点主義」、「農家非選別主義」、「地方裁量主義」は小田切〔14〕、「予算の単年度主義の脱却」は前掲小田切〔16〕による。

(註22) 詳しくは守友〔8〕を参照。

(註23) 北海道における特認の対象市町村は10市町村であり、特認面積は3万3,546haである。なお、北海道の特認基準は次の通りである。a. 農林統計上の中山間地域(旧市町村)、b. 三方又は四方が5法地域(海を含む)に囲まれ、次の①又は②の基準を満たす旧市町村。①専業農家率55%以上かつ

耕地率20%以上、条件不利農用地面積90%以上。ただしDID(人口集中地区)は除く。②専業農家率55%以上かつ次のア、イの要件を満たすこと。ア. 耕地率20%未満かつ条件不利農用地面積85%以上、イ. 旧市町村が存在せず、地域の形成発展過程等からDIDと農村地域に明確に区分される農村地域について、次の(ア)、(イ)の要件を満たすこと。(ア) 農林業従事者割合10%以上又は農林地率75%以上、(イ) 人口減少率(1990年～1995年)3.5%以上かつ人口密度150人/km²未満。

(註24) 国は、対象農用地を有する集落や農業者の意思を確認しないまま、市町村長の判断で、①事業を実施しないことを決定すること、②畑地や基盤整備実施済み農地を対象から除外すること、③2000年度からの実施を見送ること、は国民として直接支払いを受ける権利を否定することとなり、制度上認められないとしている(前掲奥田〔17〕)。集落の意思が本制度を実施しないことに反映されているかどうか重要であるといえる。

(註25) この31市町村について、従属変数を協定締結率として協定締結の要因分析を試みたが、統計的に有意な結果は得られなかった。なお、谷口〔20〕は対象見込み農用地面積が確定している島根県の協定締結の要因分析を行い、農業者の高齢化が締結率を低くしている要因であると述べている。

引用文献

- [1] Hallett, G., *The Economics of Agricultural Policy*, 2nd ed., Basil Blackwell, 1981.
- [2] 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』, 岩波書店, 1996.
- [3] 北海道『中山間地域等直接支払制度北海道ノート』, 北海道協同組合通信社, 2001.
- [4] 市田(岩田)知子「直接支払いの現状と将来方向—EUを中心に—」『農業と経済』第65巻第13号, 1999, pp.31-39.
- [5] 柏雅之『現代中山間地域農業論』, 御茶の水書房, 1994.
- [6] 過疎地域活性化対策研究会『平成10年度版過疎対策の現況』, 丸井工文社, 1999.
- [7] 国土庁地方振興局山村豪雪地帯振興課・農林水産省構造改善局就業改善課『新山村振興対策の実務』, 地球社, 1992.
- [8] 守友裕一「中山間地域等直接支払制度の評価と制度的課題」『平成12年度中山間地域等直接支払制度と農村の総合的振興に関する調査研究報告書』, 農政調査委員会, 2001, pp.1-29.
- [9] 農業・農村の公益的機能の評価検討チーム「代替法による農業・農村の公益的機能評価」『農業総

- 合研究』第52巻第4号, 1998, pp.113-138.
- [10] 農林水産省『平成元年度農業白書』, 農林統計協会, 1990.
- [11] 農林水産省『平成11年度食料・農業・農村白書』, 農林統計協会, 2000.
- [12] 農林水産省監修『農林水産六法平成13年版』, 学陽書房, 2001.
- [13] 小田切徳美『日本農業の中山間地帯問題』, 農林統計協会, 1994.
- [14] 小田切徳美「中山間地域の現局面と新たな政策課題——新基本法・直接支払政策導入下において——」『農林業問題研究』第35巻第4号, 2000, pp.45-50.
- [15] 小田切徳美「中山間地域等直接支払制度の形成過程」『平成12年度中山間地域等直接支払制度と農村の総合的振興に関する調査研究報告書』, 農政調査委員会, 2001, pp.30-39.
- [16] 小田切徳美「中山間地域等直接支払制度の到達点と課題——「知恵袋」から見えるもの——」『農村と都市をむすぶ』第51巻第5号, 2001, pp.26-44.
- [17] 奥田晋一「制度を有効活用し, 集落営農の一層の推進を」『農業北海道』第54号, 2000, pp.38-41.
- [18] 佐伯尚美「総括—中山間地域政策と日本型デカップリング」(日本農業研究所編『日本型デカップリングの研究』, 農林統計協会, 1999, pp.170-196).
- [19] 田畑保編『中山間の定住条件と地域政策』, 日本経済評論社, 1999.
- [20] 谷口憲治「直接支払制度活用の特質と問題—島根県を中心として—」『第51回地域農林経済学会大会報告要旨—中山間地域等直接支払制度活用の現状と課題』, 2001, pp.1-10.
- [21] 吉田謙太郎「CVMによる中山間地域農業・農村の公益的機能評価」『農業総合研究』第53巻第1号, 1999, pp.45-87.