



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中山間地域等直接支払制度の共同取組活動における交付金支出分析：北海道草地酪農地帯の集落協定を対象として
Author(s)	増田，清敬；田中，有理；山本，康貴 他
Citation	北海道農業経済研究，14(1)，38-42
Issue Date	2007-09-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/63652
Type	journal article
File Information	KJ00006717948.pdf



中山間地域等直接支払制度の共同取組活動における交付金支出分析 －北海道草地酪農地帯の集落協定を対象として－

増 田 清 敬 ・ 田 中 有 理*
山 本 康 貴** ・ 出 村 克 彦**

I 背景と課題

本稿の課題は、北海道草地酪農地帯における中山間地域等直接支払制度（以下、本制度とする）の交付金支出について分析し、本制度の改善点について示唆を与えることにある。

本制度は、農業生産の維持を通じて多面的機能を確保する目的で行われたわが国農政史上初の取組である。本制度は2000～2004年度の5年間で第1期として実施され、2005年度から一部見直しの上、新たな対策として始まっている。本制度の大きな特徴の1つに、集落の共同取組活動^{注1)}を通じて農業生産や多面的機能の維持を図るという集落重点主義（小田切 [8]）がある^{注2)}。本制度の集落重点主義は、水田を主体とする都府県中山間地域において、農業用水路や集落道を集落自治組織が共同作業で管理する必要があること等（福与 [2]）を念頭においたものと考えられる。しかし、北海道草地酪農地帯では、草地を利用し、個別完結的な営農形態を取る酪農が主体であり、都府県中山間地域とは全く異なる農業が展開されている。それゆえ、本制度における集落重視の制度設計は、北海道草地酪農地帯の実状と整合していない可能性がある。

北海道草地酪農地帯における本制度について分

析した既存研究として、例えば、荒木 [1]、福与 [2]、石井 [4、5]、田中・出村 [10] がある。これらのうち、福与 [2] は、北海道別海町・標茶町の集落協定（2001年度）から、共同取組活動費に占める個別経営を支援するような使途に用いられた交付金額の割合を算出した。その結果、福与 [2] は、いずれの町の集落協定においても個別経営を支援するような使途のウェイトが高いことを指摘した。本稿では、福与 [2] による分析の拡張を試みる。具体的には、福与 [2] の方法を援用し、共同取組活動費に占める個別経営支援的な活動費の割合、すなわち、個別経営支援割合を算出する。さらに、分析対象地域を北海道草地酪農地帯である宗谷・釧路・根室の3支庁に、分析対象期間を2000～2004年度の第1期全体に拡張する。

なお、本稿では、個別経営支援割合が50%以上であるならば、本制度における集落重視の制度設計は、北海道草地酪農地帯の個別完結的な営農形態（酪農）と整合していないという作業仮説を設定し、分析を進めたい^{注3)}。

注1) 共同取組活動とは、集落協定に基づいて集落ぐるみで取り組む活動であり、交付金額の50%以上を使用するように指導されている。なお、集落協定とは、本制度の対象農用地において、農

日本学術振興会特別研究員／小樽商科大学大学院商学研究科

* 北海道大学大学院農学研究科

** 北海道大学大学院農学研究院

業生産活動等を行う農業者等の間で締結される協定である。

注2) 小田切 [8] は、その他の特徴として、農家非選別主義、地方裁量主義、予算の単年度主義の脱却をあげている。

注3) 集落協定の取組を実態分析によって解明することも必要であるのはいうまでもないが、本稿では、分析対象を集落協定の個票データにおける交付金支出に限定し、分析を進めたい。

II 北海道草地酪農地帯における中山間地域等直接支払制度

1. 中山間地域等直接支払制度の概要

表1に本制度の概要を示した。北海道草地酪農地帯にとって重要な事項として、対象農用地における草地比率の高い地域の草地という要件がある。本要件に該当する草地は北海道にのみ存在しており（農林水産省 [7]）、本要件が北海道草地酪農地帯における本制度適用の根拠と考えられる^{注4)}。

2. 北海道草地酪農地帯における実施概況

表2に宗谷・釧路・根室支庁における本制度の実施概況を示した。集落協定数は分析対象期間を通じて81協定であり、個別協定数は0であった。1集落協定当たりでみると、参加者数（延べ数）は69.4～70.2人、協定締結面積は2,637.3～2,733.4 ha^{注5)}、交付額合計は3,970.6～

表1 中山間地域等直接支払制度の概要

目的	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、担い手の育成等による農業生産の維持を通じて、多面的機能を確保する観点から、国民の理解の下に直接支払交付金を交付
対象地域	特定農山村、山村振興、過疎法等の地域振興立法8法の指定地域
対象農用地	急傾斜農用地、自然条件により小区画・不整形な田、草地比率の高い地域の草地等
対象行為	耕作放棄の防止等と内容とする集落協定、または第3セクターや認定農業者等が耕作放棄される農用地を引き受ける場合の個別協定に基づき、5年間以上継続される農業生産活動等
対象者	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
単価	中山間地域等と平地地域との生産条件の格差の範囲内で設定
地方公共団体の役割	国と地方公共団体とが共同で、緊密な連携の下で直接支払いを実施
期間	農業収益の向上等により、対象地域での農業生産活動等の継続が可能であると認められるまで実施

資料：山下 [11] より作成。

表2 宗谷・釧路・根室支庁における中山間地域等直接支払制度の実施概況

年度	集落協定数	1集落協定当たり			
		参加者数 (延べ数)	協定締結 面積(ha)	交付額合 計(万円)	共同取組 活動充当 額(万円)
2000	81	70.1	2,637.3	3,970.6	2,372.2
2001	81	70.1	2,702.8	4,108.5	2,350.9
2002	81	70.2	2,711.5	4,147.5	2,366.3
2003	81	69.8	2,720.6	4,176.5	2,384.0
2004	81	69.4	2,733.4	4,214.4	2,502.7

資料：北海道 [3] より作成。

注1) 個別協定数は、各年度を通じて0である。

2) 参加者数には、農業者の他に生産組織等も含む。

3) 協定締結面積の地目は、全て草地である。

4,214.4万円（うち共同取組活動充当分2,350.9～2,502.7万円）であり、分析対象期間を通じて大きな変化はなかった。

注4) 増田・出村 [6] は、対象農用地要件に草地比率の高い地域の草地が導入されたことにより、本制度は北海道の制度になったと位置付けている。

注5) 地目は全て草地である。なお、対象農用地要件の草地比率の高い地域の草地を根拠として締結された協定締結面積は各年で全体の99.3～100.0%であり、ほぼ全てを占めていた。

III データ及び分析方法

本稿の分析では、宗谷・釧路・根室の3支庁で締結された集落協定の個票（北海道資料）に記載されている共同取組活動内容及びその支出データを用いた。ただし、データが入手できた延べ381協定を分析対象とした。

以下では、福与 [2] の方法を援用し、上述のデータを用いて個別経営支援割合を算出する。個別経営支援割合は、共同取組活動費がどの程度個別経営を支援するような活動（個別経営支援的活動）に用いられたのかを示す指標である。本稿でいう個別経営支援的活動とは、農家の所得を直接的に向上させる活動と定義した^{注6)}。具体的には、

共同取組活動内容について、①農林水産省の生産費調査において生産費項目としてあげられている活動と、②生産費調査には含まれないが明らかに農家の家計支出を減少させる活動に分類した。これら以外の活動については、③農家の所得を直接的に向上させない共同取組的活動として分類した。以上の分類項目を示したものが表3であり、個別経営支援割合は、 $(①+②) / (①+②+③)$ として求められる。この値が50%以上であるならば、本制度における集落重視の制度設計は、北海道草地酪農地帯の個別完結的営農形態（酪農）に対して不整合であることが指摘できる。

注6）福与〔2〕は、個別経営を支援するような使途項目として、酪農家個人の経営費用を補うものを集計している。

IV 分析結果及び考察

1. 個別経営支援割合の分析結果

表4は個別経営支援割合の算出結果である。分析対象期間における個別経営支援割合は、いずれの年度も50%以上であった。特に、2001～2003年度では80%以上と高い割合を示していた。な

表3 個別経営支援割合算出のために分類した共同取組活動内容項目

① 個別経営支援的活動（生産費関連項目）	
・個人の農用地の整備・改良	・人材の育成（研修・視察等）
・生産資材の共同購入・散布	・個人利用施設周辺道路の舗装・整備
・鳥獣被害防止に向けた活動	・地域内廃棄物の処理
・個人の農場内構造物の整備	・農業生産活動に伴う副産物の堆肥化
・農機具の購入・整備	・共同利用機械・施設の購入・利用促進
・個人利用営農施設の整備	・土地改良及び水利費への助成
・家畜防疫活動	・情報機器購入
・農作業受委託・共同作業	・その他の諸財購入
② 個別経営支援的活動（家計支出関連項目）	
・自宅等、個人施設周辺の環境整備	・個人への助成
・農家看板の設置・維持	・その他（個別経営支援的な性格が強い取組）
③ 共同取組的活動	
・集落協定の管理	・高齢者への支援活動
・農道・水路等の維持管理	・廃棄物適正処理啓蒙活動
・耕作放棄地の発生防止に向けた活動	・人材確保に向けた活動
・農地管理用資料の作成	・農地利用調整
・景観作物等の作付け	・文化の保護活動
・地域の景観向上に向けた活動	・地域外住民との交流活動
・作業受託集団への助成	・生態系保全に向けた活動
・各種団体への助成	・その他（共同取組的な性格が強い取組）
・公共牧場の整備	

資料：北海道資料、農林水産省『平成16年畜産物生産費』より作成。

お、共同取組活動費を5ヵ年累計した場合の個別経営支援割合は79.4%であった^{注7)}。

また、表5は個別経営支援割合別にみた集落協定数（5ヵ年累計）である。これをみると、個別経営支援割合が50%以上の集落協定は76協定であり、全体の93.8%を占めていた。特に、全体のおよそ半数にあたる集落協定（39協定）が個別経営支援割合80%以上という高い値を示していた。

2. 考察

分析結果から、個別経営支援割合は集落協定全体で約8割であること（表4参照）、個別経営支援割合50%以上の集落協定が9割以上を占めること（表5参照）が示された。本稿で設定された作業仮説から鑑みると、本制度における集落重視の制度設計は、北海道草地酪農地帯の個別完結的営農形態（酪農）と整合しておらず、その不整合性は、ほぼ全ての集落協定で確認されたことが明らかになった。

このような不整合性が生じた理由として、福与〔2〕は別海町・標茶町の事例から以下の3点を

表4 個別経営支援割合の算出結果

年度	個別経営支援割合
2000	66.5%
2001	83.2%
2002	83.4%
2003	84.8%
2004	73.2%
5ヵ年累計	79.4%

表5 個別経営支援割合別にみた集落協定数（5ヵ年累計）

個別経営支援割合	集落協定数	割合
50%未満	5	6.2%
50%以上	76	93.8%
(50%以上～60%未満)	(10)	(12.3%)
(60%以上～70%未満)	(11)	(13.6%)
(70%以上～80%未満)	(16)	(19.8%)
(80%以上～90%未満)	(30)	(37.0%)
(90%以上～100%以下)	(9)	(11.1%)

指摘した。第1に、そもそも集落自治組織が共同作業で管理するような農業用水路や集落道が存在しない点である。第2に、酪農は稲作よりも農作業の共同性が弱く、個別性が強い点である。第3に、交付金の使途について、酪農家の個別配分への志向が強いという点である。これらの福与 [2] による指摘は、北海道草地酪農地帯全体にも当てはまるものと考えられる。

そこで、本稿の分析結果を踏まえると、北海道草地酪農地帯における本制度のあり方としては、集落協定を締結するよりも個別経営単位での協定^{注8)}を締結した方が望ましいのではないかと考えられる^{注9)}。もし個別経営単位での協定締結が行われるならば、従来、集落協定に拠出していた共同取組活動充当分の交付金も個別経営が自由に利用できるようになる。ゆえに、各個別経営の事情に即した取組がより可能になると推察される。

注7) 個別経営支援割合算出のために集計・分類した個別経営支援的活動内容の内訳（5ヵ年累計）をみると、個人利用施設周辺道路の舗装・整備及び個人の農用地の整備・改良に関する取組への支出が約5割を占めていた。

注8) 現状における本制度の個別協定と本稿で示唆された個別経営単位での協定は異なるものである。現状における本制度の個別協定とは、認定農業者等と農用地の権利者との間で締結されるものであり、助成対象は原則として引き受け地のみに限られている。それゆえ、個別経営単位で独立に農業生産を行うことに対して直接支払いを行うことを意図したものではない（生源寺 [9]）。

注9) 草地比率の高い地域の草地に対する交付単価は1,500円/10aと低いものの、面積規模が非常に大きいため、かなり大きな金額となる。北海道草地酪農地帯において、本制度参加者1人당に配分される金額は年間約60万円である

（北海道 [3]）。この点は、都府県中山間地域において面積規模が零細であるために、交付単価が高かったとしても（例えば、急傾斜地の田は21,000円/10a）、集落当たりの支払総額やそれによる集落協定への拠出金が必然的に小さくならざるを得ない点と大きく異なる部分である。

V 結論

本稿の課題は、北海道草地酪農地帯における中山間地域等直接支払制度の交付金支出について分析し、本制度の改善点について示唆を与えることにあった。ここでは、集落協定の個票データを用いて算出された個別経営支援割合が50%以上であるならば、本制度における集落重視の制度設計は、北海道草地酪農地帯の個別完結的営農形態（酪農）と整合していないという作業仮説を設定した。

分析結果から、個別経営支援割合は集落協定全体で約8割であること、個別経営支援割合50%以上の集落協定が9割以上を占めることが示された。本稿で設定された作業仮説から鑑みると、本制度における集落重視の制度設計は、北海道草地酪農地帯の個別完結的営農形態（酪農）と整合しておらず、その不整合性は、ほぼ全ての集落協定で確認されたことが明らかになった。ここで、もし個別経営単位での協定締結が行われるならば、従来、集落協定に拠出していた共同取組活動充当分の交付金も個別経営が自由に利用できるようになるため、各個別経営の事情に即した取組がより可能になると推察された。ゆえに、北海道草地酪農地帯における本制度のあり方としては、集落協定を締結するよりも個別経営単位での協定を締結した方が望ましいことが示唆された。

引用文献

- [1] 荒木和秋「中山間地域等直接支払制度の活用による地域活性化の取り組み—北海道宗谷支庁猿払村を対象として—」『平成15年度畜産に係る直接支払制度調査研究事業報告書』, 農政調査委員会, 2004, pp.57-68.
- [2] 福与徳文「北海道の草地酪農地帯における中山間地域等直接支払制度の運用実態—別海町・標茶町の事例から—」『平成14年度畜産に係る直接支払制度調査研究事業報告書』, 農政調査委員会, 2003, pp.18-31.
- [3] 北海道「中山間地域等直接支払制度に関する公表」, In <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/ski/contents/dp.htm>, 北海道, 2006.
- [4] 石井圭一「草地地帯における直接支払制度の現状と課題—北海道中標津町—」『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.54-65.
- [5] 石井圭一「草地酪農地帯における直接支払制度と「参加型補助事業」の可能性—北海道中標津町・別海町の事例—」『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(Ⅱ)』, 農政調査委員会, 2002, pp.113-126.
- [6] 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注目して—」『農経論叢』第58集, 2002, pp.19-36.
- [7] 農林水産省「中山間地域等直接支払制度」, In <http://www.maff.go.jp/nouson/chiiki/home/chuusankansitsu/jigyougaiyou1.htm>, 農林水産省, 2006.
- [8] 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.
- [9] 生源寺眞一「中山間地域等直接支払制度の枠組みと畜産経営」『平成14年度畜産に係る直接支払制度調査研究事業報告書』, 農政調査委員会, 2003, pp.3-17.
- [10] 田中有理・出村克彦「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」『農経論叢』第61集, 2005, pp.235-246.
- [11] 山下一仁『制度の設計者が語るわかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』, 大成出版社, 2001.

(2007年2月6日受理)