

中山間地域等直接支払制度を めぐる事情とこれまでの経緯

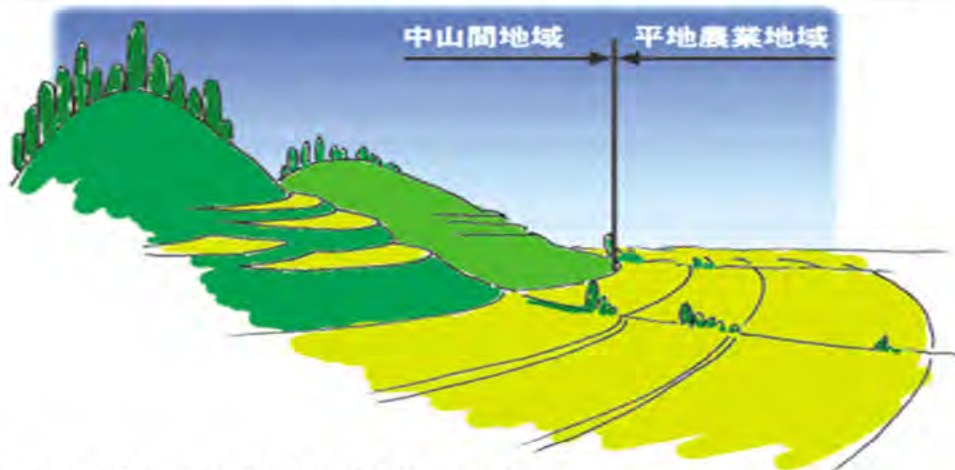
令和 3 年 1 1 月

農林水産省

(制度編)

1. 中山間地域の位置付け

○ 平野の外縁部から山間地に至る「中山間地域」については、その人口は全国の約1割を占めるに過ぎないものの、農家数、耕地面積、農業産出額はいずれも全国の約4割を占めるなど、中山間地域等は我が国の食料生産を担うとともに、豊かな自然や景観を有し、多面的機能の発揮の面でも重要な役割を担っている。



○ 「中山間地域」の定義

- ・ 農林統計に用いる農業地域類型のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせて「中山間地域」と呼んでいる。
- ・ 食料・農業・農村基本法第35条では、「山間地及びその周辺の地域その他の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」を「中山間地域等」と規定している。

この「中山間地域等」には、上の「中山間地域」に加え、地域振興立法（特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法等）の対象地域などが含まれる。

【参考】

農林統計に用いる農業地域（要約）

都市的地域	人口密度が500人/km ² 以上、DID面積が可住地の5%以上を占める等都市的な集積が進んでいる旧市町村
平地農業地域	耕地率が20%以上、かつ、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旧市区町村
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旧市町村
山間農業地域	林野率が80%以上、かつ、耕地率が10%未満の旧市区町村

注1：DID（人口集中地区。Densely Inhabited District）：人口密度約4,000人/km²以上の国勢調査基本単位区がいくつか隣接し、合わせて人口5,000人以上を有する地域。

注2：旧市区町村：昭和25年2月1日時点の市区町村

○ 中山間地域の主要指標（平成27年）

区分	全国 (A)	中山間地域 (B)	割合 (B/A)
①人口	1億2,709万人	1,420万人	11%
②総土地面積	3,780万ha	2,741万ha	73%
③耕地面積	450万ha	184万ha	41%
④林野面積	2,480万ha	2,174万ha	88%
⑤総農家数	216万戸	95万戸	44%
⑥販売農家数	133万戸	57万戸	43%
⑦農業産出額	8兆8,631億円	3兆6,138億円	41%

資料：農林水産省統計部「2015年農業センサス」（組替集計）（②総土地面積、④林野面積、⑤総農家数、⑥販売農家数）
農林水産省「平成27年耕地及び作付面積統計」（③耕地面積）
農林水産省「平成27年生産農業所得統計」（⑦農業産出額）
総務省「平成27年国勢調査」（①人口）

注1 農業地域類型区分は、平成29年12月改定のものを使用。

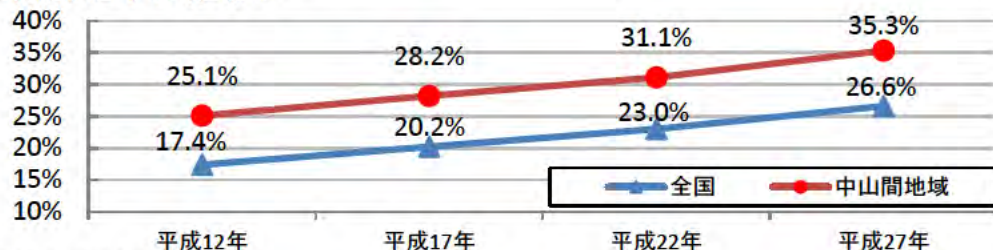
注2 ①人口、③耕地面積、⑦農業産出額の中山間地域(B)の値は、農林水産省農村振興局地域振興課の推計値。

注3 ②総土地面積、④林野面積の中山間地域(B)の値は、旧市区町村別の総土地面積を用いて算出しており、北方四島等や境界未定の面積を含まない。

2. 中山間地域の現状と中山間地域等直接支払制度の導入の背景

- 中山間地域等は我が国農業・農村にとって重要な役割を担っている一方、高齢化の進行等により、その多面的機能の低下が特に懸念される状況。平成11年に成立した食料・農業・農村基本法の規定を受けて、農業生産活動が継続されるよう、農業の生産条件の不利を補正し多面的機能の確保を図るための施策として、平成12年度から中山間地域等直接支払制度を開始。

<高齢化率の推移>



資料：総務省「国勢調査」

注1：高齢化率は、65歳以上人口の割合。

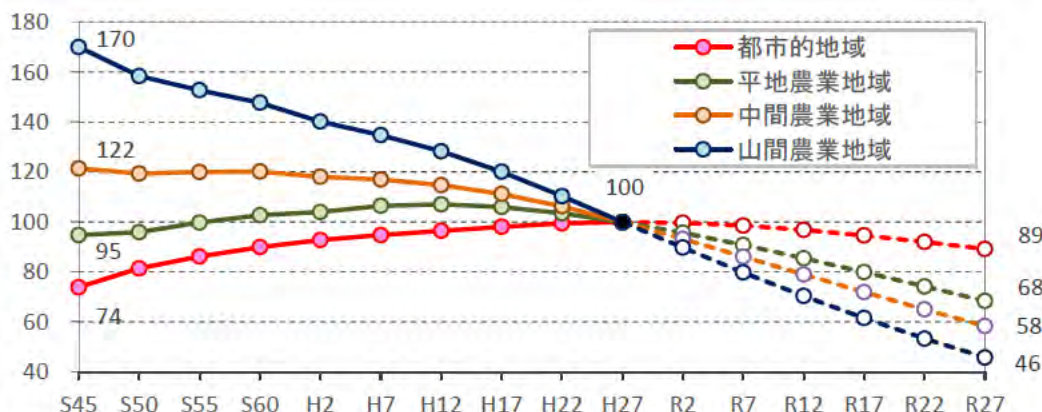
注2：平成17年の中山間地域の値は、旧市区町村単位により、農林水産省大臣官房政策課が集計。

平成22年及び平成27年の中山間地域の値は、旧市区町村単位により、農林水産省地域振興課が集計。

- 人口減少は、農村の平地～山間になるほど顕著。特に山間地域では、令和27年には平成27年から半減すると見込まれる。

<農業地域類型別の人口推移と将来予測>

(指数：H27=100)



注1：国勢調査の組替集計による。なお、令和2年以降(点線部分)はコーホート分析による推計値である。

注2：農業地域類型は平成12年時点の市町村を基本とし平成19年4月改定のコードを用いて集計した。

出典：農林水産政策研究所「農村地域人口と農業集落の将来予測」(令和元年8月)

- 食料・農業・農村基本法に基づく施策の一つとして、平成12年度から中山間地域等直接支払制度を開始。

<食料・農業・農村基本法における基本理念>

食料の安定供給の確保

多面的機能の適切かつ十分な発揮

農業の持続的な発展

農村の振興

- ① 農村の総合的な振興
- ② 中山間地域等の振興
- ③ 都市と農村の交流

食料・農業・農村基本法（平成11年法律106号）

（中山間地域等の振興）

第35条第2項

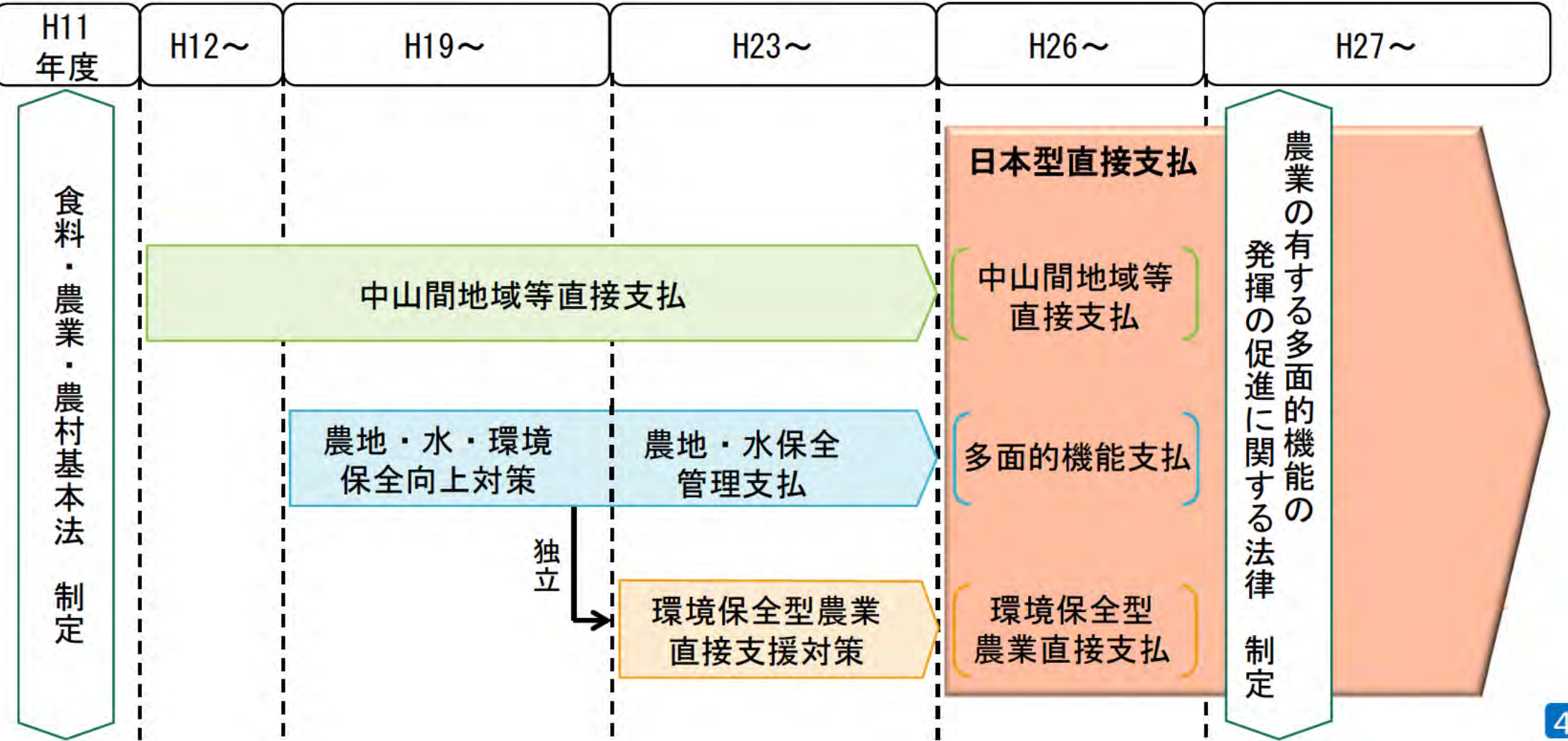
国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする。

3. 中山間地域等直接支払制度創設までの経緯

- 欧州諸国においては、イギリスでは1940年から、フランスでは1972年から、ドイツでは1974年から条件不利地域への支援策として、直接支払が、その他の支援策とともに採用されてきたところであり、1975年からは、EUレベルにおいても共通農業政策の中の一つの支援手法として、条件不利地域支払が導入された。
- この間、我が国の農業政策においては、条件不利地域に対して、農業生産基盤（水路・農道等）や農村生活環境基盤（集落排水施設等）の整備に対する補助率の嵩上げや農産物加工施設等の優先的な整備、他地域と比較して長期低利での資金融資などの優遇措置を実施してきたが、個々の農業者等への直接支払による支援は採用していなかった。
- 新たな農業基本法の制定を含む農政全般の改革について検討を行うために設置された「食料・農業・農村基本問題調査会（内閣総理大臣の諮問機関）」の答申（平成10年9月）において、「河川上流域に位置する中山間地域等の国土・環境保全等の多面的機能によって、下流域の都市住民を含む国民の生命・財産と豊かなくらしが守られていることを認識すべき」、「公益的な諸価値を守る観点から、公的支援策を講じることが必要」とされた。併せて、同答申では、中山間地域等への直接支払について、「新たな公的支援策として有効な手法の一つである」との評価がなされた。
- この答申を踏まえ、農林水産省がとりまとめた「農政改革大綱」（平成10年12月）において、中山間地域等への直接支払について「実現に向けた具体的検討を行う」とこととされるとともに、「食料・農業・農村基本法」（平成11年7月）においても直接支払の創設について規定された。
- 平成11年1月、中山間地域への直接支払の具体的検討を行うため、「中山間地域等直接支払制度検討会」が設置され、同検討会における制度設計に関わる議論を経て、同年8月に「中山間地域等直接支払制度検討会報告」が取りまとめられた。
- この検討会報告を踏まえ、WTO農業協定において削減対象外の「緑」の政策とするとともに、我が国の農業・農村の状況に併せた具体的な制度検討（対象となる地域、農地、農業者、行為や単価設定の方針等）を経て、平成12年度から中山間地域等直接支払制度が実施に移された。

4. 日本型直接支払制度の導入までの経緯

- 平成12年度より、中山間地域の条件不利性を補正するため、我が国初の直接支払として中山間地域等直接支払を開始。
- 平成19年度より、農地・農業用水等の保全と質的向上に資する共同活動と、化学肥料・農薬の低減など環境保全に向けた営農活動を支援するため、農地・水・環境保全向上対策を開始。
- 平成23年度に、農地・水・環境保全向上対策から環境保全に向けた営農活動を独立。
- 平成26年度より、日本型直接支払（多面的機能支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払）を開始。
- 平成27年度より、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づく制度として実施。



5. 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律（平成二十六年法律第七十八号）の概要

背景

- 農村地域の高齢化、人口減少等により、地域の共同活動によって支えられている多面的機能の発揮に支障。
- 農地集積が進む中で、水路・農道等の管理に係る負担が担い手に集中

農林水産業・地域の活力創造プラン（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定）において、日本型直接支払制度の創設が位置付け。

基本理念（第2条）

1. 農業の有する多面的機能が、国民に多くの恵沢をもたらす極めて重要な機能であることを踏まえ、その発揮の促進を図る取組に対し、国、都道府県及び市町村が相互に連携を図りながら集中的かつ効果的に支援を行うことを旨として、その発揮の促進が図られなければならない。
2. 農業の有する多面的機能の発揮の促進に当たっては、その発揮に不可欠であり、かつ、地域における貴重な資源である農用地の保全に資する取組が、長年にわたって農業者その他の地域住民による共同活動により営まれ、良好な地域社会の維持及び形成に重要な役割を果たしてきているとともに、農用地の効率的な利用の促進にも資するものであることに鑑み、当該共同活動の実施による各種の取組の推進が図られなければならない。

支援対象の取組（第3条第3項）

1. 農用地の保全又は利用上必要な施設の管理に関する取組（第1号）
【多面的機能支払】
 - イ. 水路、農道、農地法面等の機能を維持するための取組【農地維持支払】
 - ロ. イの機能を増進するための改良、補修等の取組【資源向上支払】
2. 中山間地域等における農業生産活動の継続を推進する取組（第2号）
【中山間地域等直接支払】
3. 自然環境の保全に資する農業生産活動を推進する取組（第3号）
【環境保全型農業直接支払】
4. その他省令で定めるもの（第4号）

計画制度（第4～6条）

1. 農林水産大臣による「基本指針」の策定（第4条）
2. 都道府県知事による「基本方針」の策定（第5条）
3. 市町村による「促進計画」の作成（第6条）
…市町村は、基本計画に即して、農業の有する多面的機能の発揮を促進する事業の実施を促進する計画を作成。
4. 農業者団体等による「事業計画」の作成・実施
(第7条)
…農業者の組織する団体等は、事業計画を作成し、市町村に認定申請。認定された事業計画に基づき事業を実施。

事業計画の実施に対する措置

- 国、都道府県及び市町村による費用の補助（第9条）
- 農業振興地域の整備に関する法律の特例（第10・11条）
…農用地区域の設定手続の簡素化、農用地区域からの除外の厳格化。
- 土地改良法の特例（第12条）
…都道府県営の土地改良施設における管理委託の特例。

附則

- 施行期日：平成27年4月1日
- 検討：施行後5年を経過した場合に、本法律の施行状況を勘案し、必要がある場合には、本法律の規定について検討し、必要な措置を講じる。

6. 新たな基本計画（令和2年3月31日閣議決定）における農村の振興に関する施策の概要

農村、特に中山間地域においては、少子高齢化・人口減少が都市に先駆けて進行する一方で、「田園回帰」による人の流れが全国的な広がりを持ちながら継続しているなど、農村の持つ価値や魅力が国内外で再評価され、多様なライフスタイルの普及や、関係人口の拡大等により地域活性化に貢献する動きがみられる。このような最近の変化にも的確に対応しつつ、関係府省、都道府県・市町村、事業者が連携・協働し、「**地域政策の総合化**」を図る。

しごと

(1) 地域資源を活用した**所得と雇用機会の確保**

① 中山間地域等の特性を活かした**複合経営等の多様な農業経営の推進**

② **地域資源の発掘・磨き上げと他分野との組合せ等**を通じた**所得と雇用機会の増大**

- ・農村発**イノベーション**※をはじめとした地域資源の高付加価値化
- ・農泊、ジビエ、農福連携 等

③ **地域経済循環の拡大**

- ・バイオマス・再生可能エネルギー、農畜産物等の地域内活用・消費
- ・農村におけるSDGs達成に向けた取組

④ **多様な機能を有する都市農業の推進**

+

食料・農業政策

くらし

(2) 中山間地域等をはじめとする**農村に人が住み続けるための条件整備**

① **地域コミュニティ機能の維持や強化**

- ・世代を超えた人々による地域のビジョンづくり
- ・放牧等の多様な土地利用方策とそれを実施する仕組みの構築
- ・「小さな拠点」の形成
- ・地域コミュニティ機能の形成のための場づくり

② **多面的機能の発揮の促進**

③ **生活インフラ等の確保**

- ・情報通信環境の確保
- ・地域内交通の確保・維持 等

④ **鳥獣被害対策等の推進**

※農村発イノベーション

活用可能な農村の地域資源を発掘し、磨き上げた上で、これまでにない他分野と組み合わせる取組

活力

(3) **農村を支える新たな動きや活力の創出**

① **地域を支える体制及び人材づくり**

- ・地域運営組織の形成
- ・地域内の**人材の育成**及び確保
- ・関係人口の創出・拡大や関係の深化を通じた人材の裾野の拡大 等

② **農村の魅力の発信**

- ・半農半X、デュアルライフ(二地域居住)などの**多様なライフスタイル**の提示
- ・農的暮らしなどの**多様な農への関わり**への支援体制の構築
- ・棚田地域の振興と魅力の発信 等

③ **多面的機能に関する国民の理解の促進等**

+

食料・農業政策

仕組み

(4) 「3つの柱」を継続的に進めるための関係府省で連携した**仕組みづくり**

○ **農村の実態や要望**について、農林水産省が中心となって、都道府県・市町村、関係府省、民間とともに、現場に出向いて**直接把握**し、把握した内容を調査・分析した上で、**課題の解決**を図る取組を継続的に実施するための仕組みの構築

7. 地方への人の流れを加速化させ持続的低密度社会を実現するための新しい農村政策の構築(概要)

ー令和2年食料・農業・農村基本計画の具体化に向けてー

背景

- 新型コロナウイルス感染症の影響 ○人口・経済活動の大都市への過度な集中 ○テレワーク、兼業・副業等の新しいスタイルの働き方 ○田園回帰による人の流れの加速化 ○少子高齢化・人口減少
- 農村の持つ価値や魅力の再評価 ○持続的な低密度社会の実現 ○大都市から農村への人口分散 ○災害に強い持続的な国土保全、みどりの食料システム戦略、2050年カーボンニュートラル、SDGsへの貢

今後の施策の方向性

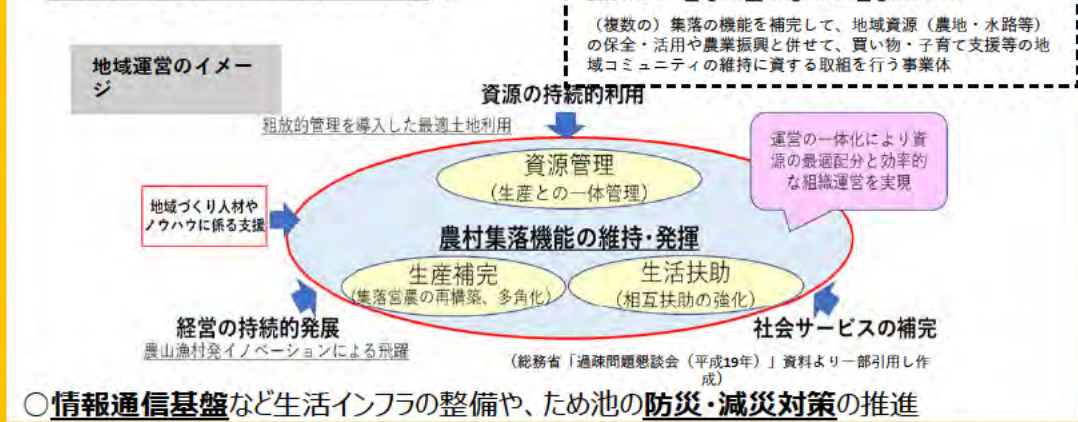
しごとづくりの施策 (農村における所得と雇用機会の確保)

○農村の担い手として、多様な形で農に関わる者が十分な所得を確保できるよう、農村の地域資源をフル活用した「農山漁村発イノベーション」を推進



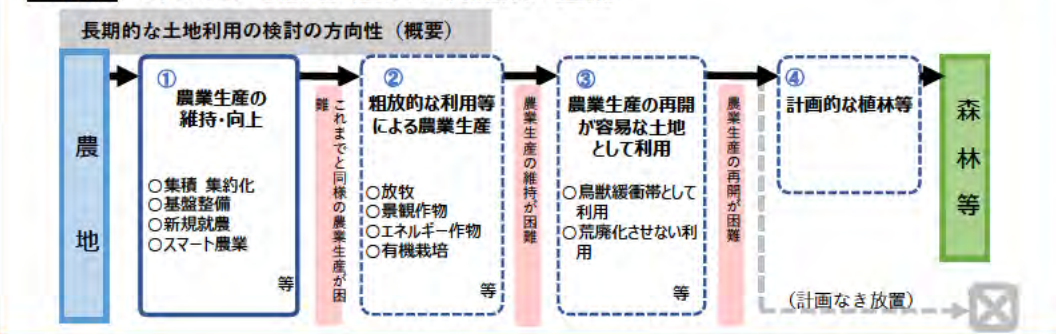
くらしの施策 (中山間地域等をはじめとする農村に人が住み続けるための条件整備)

○農村集落の共同活動の推進や、複数の農村集落の機能を補完する農村地域づくり事業体(農村RMO)の育成等



土地利用の施策 (人口減少社会における長期的な土地利用の在り方)

○食料の安定供給のための農地の確保を前提として、有機農業や放牧など持続可能な土地利用とこれを支える農地・農業水利施設の整備



活力づくりの施策 (農村を支える新たな働きや活力の創出)

○地域づくり人材の育成やネットワークづくり、地方自治体等に対する広域的なサポート体制の構築



関係府省で連携した仕組みづくり

関係府省、地方自治体、事業者と連携・協働し、施策を一体的に講ずる「地域政策の総合化」の推進