

日本「中山間地域等直接給付制度」

之檢討與課題

陳建宏

摘要：「中山間地域等直接給付制度」主要是對於耕作放棄地增加，多面性機能降低之中山間地域等，補正其農業生產之不利條件，使其農業生產活動得以持續。同時制度導入後，亦由中立之第三者機關（中山間地域等總合對策檢討會）對於實施狀況加以檢討。茲將現行制度之實施效果及檢討結果加以彙整如下：

一、制度之實施狀況及評價

1. 防止耕作放棄的發生

(1) 實施狀況：至 2003 年度為止，對象市町村的 93%締結 33775 集落協定，對象農地之 85%的農用地，實施農業生產活動。在防止耕作放棄方面，農地的傾斜面、水路、農道等管理活動，因「協定締結之契機而更為加強」者有 57%，而「水路、農道管理之共同作業次數」亦由平均之 1.6 次增為 3.2 次。在集落協定方面，453.8 公頃之耕作放棄地開始復原，其中 334.1 公頃已完全復原。本制度實施 5 年間，約有 1.3-3 萬公頃的耕作放棄防止效果。若該面積之農地耕作放棄後，重新再復原時，所需經費約為 806-1860 億日元。

(2) 評價：本制度之實施，除可防止耕作放棄之發生，並可確保多面性機能，藉由共同作業，強化農道水路的整備與管理水準，增加農作業委託，活化集落機能。但以上之效果無法全部量化，因此在試算額上，亦未計入。

2. 多面性機能之維持、增進

(1) 實施狀況：根據調查結果，以協定締結為契機而活動加強之比例，「國土保全機能」、「保健休養機能」、「自然生態系之保全」分別為 48%、37%、17%。

(2) 評價：由於本制度之實施，藉由農業生產活動，在多面性機能的增進上，有一定之效果。但為得到廣泛國民的理解，除了與營農關係密切，實施效果良好之「國土保全機能」外，「保健休養機能」及「自然生態系之保全」亦應積極進行，以增進、維持農業之多面性機能。

3. 未來農業生產活動之持續實施

(1) 實施狀況：根據調查結果，以集落協定為契機，集落農業生產活動之體系產生變化之協定佔全集落協定之 90%。整體而言，透過協定之活動，集落之農業生產活動體系有趨完備之傾向。此外尚有以下之效

果：①培育集落營農組織者有 5539 協定②認定農業者數約增加 8000 人③新規就農者，約確保 4000 人④農用地利用權設定面積約增加 1.4 萬公頃。而以協定締結為契機，各集落持續農業生產活動之程度，根據調查結果之試算如下：①持續農業生產活動項目未積極實施之集落，協定締結前約佔 46%，協定締結後大幅降為 3%。②持續農業生產活動項目積極實施之集落，協定締結前為 6%，協定締結後增為 37%。

- (2) 評價：由於本制度之實施，促進共同作業及農業機械、設施之共同利用，以提高生產力及收益性，並培育核心農家。整體而言，農業生產活動的持續有所進展。不過大部分的集落協定僅是持續目前的農業生產活動，至於在未來仍能持續農業生產活動之農作業委託組織的設立等，僅止於少部分的集落協定。

4. 集落機能的活化

- (1) 實施狀況：根據調查結果，以協定締結為契機，「戶長以外者（女性或年青人）參加互相討論活動」之情況變為活躍之集落協定約 40%，「水路、農道管理等之共同作業次數」亦由平均 1.6 次增為 3.2 次，使集落之共同活動更為活化。
- (2) 評價：在集落機能的活化方面，都道府縣對於「透過多面性機能的增進活動，地域居民重新認識集落活動的必要性」、「關於集落的將來，建設性的討論增加」、「重新建立農村社會之共同體」等，有正面的評價。因此透過集落協定的締結及集落活動，重新建立集落之共同體，促進女性及年青人對集落活動的積極參與，產生集落機能活化之效果。

5. 制度全體之評價

由於本制度的實施，已達到防止耕作放棄的發生、增進維持多面性機能，使農業生產活動得以持續之效果。但農作業委託組織的設立等，是未來農業生產活動得以持續之重要項目，目前僅一部分集落協定有所實施。因此為防止耕作放棄的繼續發生，使農業生產活動得以持續，未來對於核心農家的培育，十分重要。

二、制度基本架構之實施狀況及其評價

1. 對象地域及對象農用地

- (1) 實施狀況：在都道府縣知事特認方面，地域振興立法 8 法地域外，指定特認地域之都道府縣，除神奈川縣及大阪府外，共有 44 縣。在 8 法地域內指定特認農用地基準者有鹿兒島及沖繩 2 縣。因此各都道府縣大多根據地域的實態，而有多樣之設定狀況。
- (2) 評價：本制度之對象地域，除了地域振興立法 8 法指定地域之外，根據中央所指示之一定標準，由都道府縣知事的裁量，亦可對自然、

經濟、社會條件不利之地域加以指定。因此本制度可視為具有①明確且客觀之基準②根據地域實態加以調整等二特色，使其適切發揮機能之制度。

2. 協定期間

- (1) 實施狀況：以集落協定代表者 3000 人為對象之問卷調查結果，關於集落協定締結期間，回答「5 年大致妥當」、「為使效果顯現，可延長期間」者佔 90%，而一部分都道府縣之評價亦有相同之結果報告。
- (2) 評價：為使農業生產活動持續，以確保多面性機能，5 年以上為對象期間，應是適當。

3. 交付之體系

- (1) 實施狀況：交付金使用於共同活動之分配比例達 1/2 以上之集落協定為 77%，交付金全部分配到共同活動之集落協定為 9%，全部分配給個人為 2%。因此交付金皆根據地域營農的實態，或未來展望，經集落內互相討論，將經費重點分配給共同活動或個人使用。
- (2) 評價：本制度之交付金用途，乃根據協定參加者互相討論而決定其活用內容。雖然交付金的 50% 以上使用在共同活動較為理想，但此制度乃基於地域的創意、工夫，而有獨自的作法，以對集落機能活化有所助益，因此目前的實施方式亦為妥當。

4. 個別協定

- (1) 實施狀況：個別協定約佔全集落協定之 2%，約 638 協定。因地域不同，其內容亦有所差異。在個別協定締結者經營型態別內容方面，認定農業者等約佔全部個別協定數之 80%，其次農業生產法人約佔 10%，而平均協定面積，認定農業者為 2.9 公頃，農業生產法人為 15.3 公頃。
- (2) 評價：由於集落協定有下限面積（1 公頃以上團地）之限制，個別協定則無此限制，因此認定農業者等之個別協定締結，可彌補集落協定之不足，同時亦有利於認定農業者或農業生產法人等之規模擴大。

根據以上之檢討結果，「中山間地域等直接給付制度」對於防止耕作放棄地的發生，及集落活化的政策效果良好，因此農林水產省決定延續此一制度至 2009 年，事業期間為 5 年，制度內容不變，但對於集落營農之核心農家的培育，則是未來必須加強的重要課題。

關鍵詞：中山間地域等直接給付制度、耕作放棄、多面性機能、個別協定、集落協定

一、前言

「中山間地域等直接給付制度」主要是對於耕作放棄地增加，多面性機能降低之中山間地域等，補正其農業生產之不利條件，使其農業生產活動得以持續。本制度是日本農政史上首次的創舉，因此必須得到廣泛國民的理解，同時制度導入後，亦由中立之第三者機關（中山間地域等總合對策檢討會）對於實施狀況加以檢討。而「中山間地域等直接給付制度」自 2000 年開始實施，實施期間為 2000 年至 2004 年，共 5 年間。由於制度實施 5 年後必須作全面檢視，因此在 2004 年 3 月，「中山間地域等總合對策檢討會」開始進行討論。至 2004 年 6 月底，由各都道府縣知事之評價報告，大部分之都道府縣對於本制度之防止耕作放棄及集落活化之效果予以正面評價。另一方面，實施狀況及各項課題，亦加以報告，茲將現行制度之實施效果及檢討結果加以彙整如下。今後農林水產省，將根據各項報告結果，重新檢討本制度，以確保農業多面性機能的發揮。

二、 中山間地域之狀況

1. 各種地域之定義

- (1) 都市地域：人口密度 500 人/ km^2 以上，人口集中地區面積佔可住地 5% 以上，具備都市機能之市町村。
- (2) 平地農業地域：耕地率 20% 以上，林野率 50% 未滿或林野率 50% 以上，但以平坦耕地為中心之市町村。
- (3) 中間農業地域：介於平地農業地域與山間農業地域之中間地域，林野率在 50%~80% 之間，耕地大多為傾斜地之市町村。
- (4) 山間農業地域：林野率 80% 以上，耕地率 10% 未滿之市町村。

2. 中山間地域之重要性

由表 1 可知，中山間地域約佔日本國土面積之 68.6%（2000 年），耕地面積之 41.8%（2001 年），總農家數之 43.4%（2000 年），農業產出額之 37.4%（2002 年），在日本農業、農村中佔有重要地位。而中山間地域，位居河川上游區域，多為傾斜地，透過農業生產活動以發揮國土保全、水源涵養等多面性機能，使下游都市居民之生活基盤得以維護。同時亦具有景觀形成、自然生態系保全、蘊育豐富的傳統文化，及對都市居民提供保健休養之場所等多樣機能。

3. 農業生產條件之不利性

中山間地域大多為傾斜地，耕地少，土地利用型農業之規模擴大進行困難，因此大部分為零細規模農家。同時與都市地域或平地農業地域相較，勞動、土地、資本之生產力均較低，如表 2 所示。由表 3 亦可知，2000 年止之耕作放棄地率，中山間地域亦比平地農業地域較為增加，高齡化的情形亦較為嚴重。

4. 居住環境之現狀

中山間地域販賣農家平均每戶之農家總所得，與都市地域、平地農業地域相較，農業所得、農外所得均較低。在 1998 年，農業所得僅為平地農業地域之 65%，2002 年更減為 56%，而生活環境設施的整備狀況亦較為落後，尤其是污水處理設施普及率僅為全國普及率之 40%。

表 1 中山間地域之概要

年度		全國	中山間地域		
			中間農業地域	山間農業地域	
市町村數	(1995)	3235	1757 (54.3%)	1022 (31.6%)	735 (22.7%)
	(2004)	3100	1689 (54.5%)	991 (32.0%)	698 (22.5%)
總面積 (千公頃)	(1995)	37106	25278 (68.1%)	11894 (32.1%)	13384 (36.1%)
	(2000)	37172	25507 (68.6%)	12059 (32.4%)	13448 (36.2%)
耕地面積 (千公頃)	(1997)	4949	2053 (41.5%)	1528 (30.9%)	525 (10.6%)
	(2001)	4794	2004 (41.8%)	1494 (31.2%)	510 (10.6%)
其中田面積 (千公頃)	(1997)	2701	1033 (38.2%)	779 (28.8%)	255 (9.4%)
	(2001)	2624	1022 (38.9%)	766 (29.2%)	256 (9.8%)
林野面積 (千公頃)	(1990)	25026	20159 (80.6%)	8404 (33.6%)	11755 (47.0%)
	(2000)	24918	20083 (80.6%)	8304 (33.3%)	11779 (47.3%)
總家庭數 (千戶)	(1995)	44108	5479 (12.4%)	3990 (9.0%)	1489 (3.4%)
	(2000)	47063	5761 (12.2%)	4260 (9.1%)	1501 (3.2%)
總農家數 (千戶)	(1995)	3444	1460 (42.4%)	1009 (29.3%)	451 (13.1%)
	(2000)	3120	1354 (43.4%)	950 (30.4%)	405 (13.0%)
總人口 (千人)	(1995)	125570	17645 (13.9%)	12860 (10.2%)	4605 (3.7%)
	(2000)	126926	17433 (13.7%)	13018 (10.3%)	4416 (3.5%)
高齡者比率 (%)	(1995)	14.5	21.7	20.9	23.8
	(2000)	17.3	25.1	24.1	28.1
農家人口 (千人)	(1995)	15084	6017 (39.9%)	4226 (28.0%)	1792 (11.9%)
	(2000)	13458	5518 (41.0%)	3938 (29.3%)	1580 (11.7%)
農業集落數	(1990)	140122	68174 (48.7%)	43531 (31.1%)	24643 (17.6%)
	(2000)	135163	67132 (49.7%)	43396 (32.1%)	23736 (17.6%)
農業產出額 (億日元)	(1996)	104676	38494 (36.8%)	30096 (28.8%)	8398 (8.0%)
	(2002)	90364	33820 (37.4%)	26496 (29.3%)	7323 (8.1%)

表 2 農業勞動、土地、資本之生產力

		都市地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
1999 年	勞動生產力	696	835	613	492
	土地生產力	1045	772	597	500
	資本生產力	306	341	259	242
2002 年	勞動生產力	619	795	563	408
	土地生產力	905	671	558	415
	資本生產力	267	318	233	210

資料：農林水產省「農業經營統計調查（農業經營動向統計）」

注：勞動生產力=平均每 1 農業勞動時間之農業純生產額(日元)

土地生產力=平均每 1 公頃經營耕地之農業純生產額(千日元)

資本生產力=平均每千元農業固定資本之農業純生產(日元)

表 3 耕作放棄地之變化

	1990 年			1995 年			2000 年		
	經營耕地 面積(千 公頃)	耕作放棄 地面積(千 公頃)	耕作放 棄率 (%)	經營耕地 面積(千 公頃)	耕作放棄 地面積(千 公頃)	耕作放 棄率 (%)	經營耕地 面積(千 公頃)	耕作放棄 地面積(千 公頃)	耕作放 棄率 (%)
全國	4,361	151	3.3	4,120	162	3.8	3,884	210	5.1
中山間地 域	1,754	79	4.3	1,575	87	5.2	1,499	115	7.1
中間農業 地域	1,337	57	4.1	1,150	62	5.1	1,115	84	7.0
山間農業 地域	417	22	5.0	425	25	5.5	383	31	7.6
平地農業 地域	1,646	30	1.8	1,948	49	2.5	1,793	58	3.2

資料：農林水產省「農（林）業普查」（全國總農家）

注：（1）所謂耕作放棄地指以前為耕地，但過去一年以上，未栽種作物，且在最近數年間無再耕作意願之土地。

（2）耕作放棄地率=耕作放棄地面積／（經營耕地面積＋耕作放棄地面積）

三、「中山間地域等直接給付制度」之內容

- 對象地域及對象農用地：對象地域及對象農用地為下列（1）的地域振興立法等所指定地域之中，符合（2）的要件之農用地區域內，1 公頃以上之一團農用地。

（1）對象地域：

特定農山村法，山村振興法，過疏法、半島振興法、離島振興法、沖繩振興開發特別措置法、奄美群島振興開發特別措置法、小笠原諸島振興開發特別措置法（以上稱地域振興立法 8 法）中之指定地域及都道府縣知事所指定之地域。

（2）對象農用地：

- a. 急傾斜農用地（水田斜率 1/20 以上，旱田、草地及採草放牧地斜度 15 度以上）。
 - b. 受限於自然條件之不規則形狀水田（大多數為 0.3 公頃未滿，平均 0.2 公頃以下之水田）。
 - c. 草地比率較高（70%以上）地域之草地。
 - d. 市町村長所認可之農用地（主要為緩傾斜農用地、高齡化率、耕作放棄率較高之農地）。而緩傾斜農用地乃指：斜率 1/100 以上，1/20 未滿之水田或旱田、草地、採草放牧地斜度在 8 度以上，15 度未滿之農用地。
 - e. 符合都道府縣知事所認定基準之農用地。
2. 對象行為：根據集落協定或個別協定，5 年以上繼續從事農業生產活動。
 3. 對象者：根據集落協定或個別協定，5 年以上繼續從事農業生產活動之農業者（含第三部門及生產組織）。
 4. 交付單價：中山間地域實施直接給付制度每公頃支付之單價如表 4 所示。

表 4 中山間地域直接給付制度每公頃支付之單價

地目	區分	每公頃支付單價
水田	1/20 以上	21 萬日元
	1/100 以上，1/20 未滿	8 萬日元
旱田	15 度以上	11.5 萬日元
	8 度以上，15 度未滿	3.5 萬日元
草地	15 度以上	10.5 萬日元
	8 度以上，15 度未滿	3 萬日元
	草地率（70%以上）	1.5 萬日元
採草放牧地	15 度以上	1 萬日元
	8 度以上，15 度未滿	0.3 萬日元

5. 事業實施主體：擁有對象地域及對象農用地中所規定條件之市町村。
6. 事業實施期間：2000 年至 2004 年。
7. 集落協定之概要：集落協定之概要如表 5 所示，由表 5 可知，平均每一協定之參加者數為 19.8，協定締結面積為 20 公頃，交付金額為 164 萬日元。

表 5 集落協定之概要

	平均每一協定		
	協定參加者數	協定締結面積(公頃)	交付金額(萬日元)
北海道	32.5	509	1,234
東北	18.1	12	159
關東	21.8	7	102

北陸	22.4	12	210
東海	20.2	7	97
近畿	21.1	10	141
中國四國	17.7	9	138
九州	20.3	12	145
沖繩	74.8	232	891
都府縣	19.5	10	143
全國	19.8	20	164

四、 制度之實施狀況及評價

1. 防止耕作放棄的發生

(1) 實施狀況

由表 6、表 7、表 8 可知，至 2003 年度為止，對象市町村的 93%（約 1960 市町村）締結 33775 集落協定（含個別協定），對象農地之 85%（約 66.2 萬公頃）的農用地，實施農業生產活動（含農用地之維持、管理活動等，以下同）。根據以全部集落協定為對象之調查結果（以下稱「調查結果」），在防止耕作放棄方面，農地的傾斜面、水路、農道等管理活動，因「協定締結之契機而更為加強」者有 57%，而「水路、農道管理之共同作業次數」亦由平均之 1.6 次增為 3.2 次。因此以協定締結為契機，農道、水路共同管理的加強充實，鳥獸害防止對策、農道、用水設施之基盤整備的實施等，各項實例不勝枚舉。

在集落協定方面，由表 9 可知，453.8 公頃之耕作放棄地開始復原，其中 334.1 公頃已完全復原。在復原後之農用地則導入新的作物、梯田認養制度、觀光農園等，並展開都市與農村之交流。本制度實施 5 年間，約有 1.3-3 萬公頃的耕作放棄防止效果。若該面積之農地耕作放棄後，重新再復原時，所需經費約為 806-1860 億日元。

(2) 評價

由於本制度之施行，約 66.2 萬公頃之農用地實施農業生產活動，並藉由水路、農道等之共同管理，鳥獸害對策之加強等多樣協定，以防止耕作放棄之發生及產生復原之效果。而由防止耕作放棄之面積推估，其復原費用約為 806-1860 億日元（本制度 5 年間之交付額約 2550 億日元），此外防止耕作放棄之農用地所產生之農業生產所得額約為 161-372 億日元。因此本制度之實施，除可防止耕作放棄之發生，並可確保多面性機能，藉由共同作業，強化農道水路的整備與管理水準，增加農作業委託，活化集落機能。但以上之效果無法全部量化，因此在試算額上，亦未計入。

表 6 交付市町村數

	2002 年	2003 年
交付市町村數 (①)	1,946	1,960
對象市町村數 (②)	2,101	2,102
(①/②)	93%	93%

表 7 締結之協定數

	2002 年	2003 年
集落協定	32,747	33,137
個別協定	629	638
合計	33,376	33,775

表 8 協定締結面積及對象農用地面積等

	2002 年	2003 年
協定締結面積 (①)	65 萬 5 千公頃	66 萬 2 千公頃
對象農用地面積 (②)	78 萬 4 千公頃	78 萬 3 千公頃
協定締結率 (①/②)	83%	85%

表 9 耕作放棄地等之狀況

	耕作放棄地復 原面積(公頃)	其中已復原面 積(公頃)	林地化面積	
			(公頃)	其中已林地化面 積(公頃)
北海道	4.5	4.5	4.7	4.7
東北	135.6	115.8	7.0	6.3
關東	82.6	50.9	2.7	2.2
北陸	21.9	12.1	0.3	0.3
東海	8.9	7.0	0.4	0.0
近畿	51.5	43.1	0.4	0.2
中國四國	44.2	27.1	3.7	1.7
九州	102.5	72.0	10.2	7.1
沖繩	2.0	1.6	0.0	0.0
都府縣	449.3	329.7	24.6	17.8
全國	453.8	334.1	29.2	22.5

2. 多面性機能之維持、增進

(1) 實施狀況

由於農業生產活動的持續，使多面性機能得以發揮，此外本制度並以至少實施一項以上，下列多面性機能增進活動為要件。

- ①國土保全機能之加強。
- ②保健休養機能之加強。
- ③自然生態系之保全。

在國土保全機能方面，包括與農地一體之周邊林地的管理，土壤流失之防止等。在保健休養及自然生態系之保全上，如集落內道路、水路周邊景觀作物的栽培，活用梯田景觀之體驗農園或梯田認養制度，藉此與都市居民交流，並以協定締結為契機，而採取多樣之活動。根據調查結果，以協定締結為契機而活動加強之比例，「國土保全機能」、「保健休養機能」、「自然生態系之保全」分別為 48%、37%、17%。由此可知，「國土保全機能」在集落之實施率較高，「保健休養機能」及「自然生態系之保全」方面，則有待更進一步加強。

(2) 評價

由於本制度之實施，藉由農業生產活動，在多面性機能的增進上，有一定之效果。但為得到廣泛國民的理解，除了與營農關係密切，實施效果良好之「國土保全機能」外，「保健休養機能」及「自然生態系之保全」亦應積極進行，以增進、維持農業之多面性機能。

3. 未來農業生產活動之持續實施

(1) 實施狀況

根據調查結果，以集落協定為契機，集落農業生產活動之體系（包括：①集落互相討論狀況之「意思決定體系」②農地、農道、水路等管理狀況之「地域資源管理體系」③持續農業生產活動之「營農體系」等）產生變化之協定佔全集落協定之 90%。整體而言，透過協定之活動，集落之農業生產活動體系有趨完備之傾向。此外尚有以下之效果：①至目前為止，培育集落營農組織者有 5539 協定②由於協定締結，認定農業者數約增加 8000 人③新規就農者，約確保 4000 人④農用地利用權設定面積約增加 1.4 萬公頃。

而以協定締結為契機，各集落持續農業生產活動之程度，根據調查結果之試算如下：①持續農業生產活動項目未積極實施（7 項目皆未積極實施）之集落，協定締結前約佔 46%，協定締結後大幅降為 3%。②持續農業生產活動項目積極實施之集落（4 項目以上積極實施），協定締結前為 6%，協定締結後增為 37%。因此全體實施效果良好，而上述之持續農業生產活動項目包括下列 7 項：

- ①農地、水路、農道等之共同作業。
- ②農業機械、設施之共同利用。
- ③集落內，提高附加價值、農業收益之努力。

- ④集落內，農作業委託或轉作作物團地化等之土地利用調整。
- ⑤與接受農作業委託之核心農民合作。
- ⑥認定農業者，農業生產法人，核心農家之培育。
- ⑦集落營農組織之培育。

在集落協定之生產力（收益）的提高及核心農家的培育等目標方面，協定規模面積越大，各項活動在協定之重要性較高。而實施效果較佳之集落協定，其面積規模亦較大。關於持續農業生產活動項目方面，都道府縣之評價結果如下：①自主訂定計劃之集落協定，交付金較能有效活用。②為求共同作業質的提高，自主且具體的活動目標，在集落協定中，有其必要性。

（2）評價

由於本制度之實施，促進共同作業及農業機械、設施之共同利用，以提高生產力及收益性，並培育核心農家。整體而言，農業生產活動的持續有所進展。不過大部分的集落協定僅是持續目前的農業生產活動，至於在未來仍能持續農業生產活動之農作業委託組織的設立等，僅止於少部分的集落協定。雖然5年間持續農業生產活動是交付金給付之基本要件，但由於過疏化、高齡化日益嚴重，對於將來無法持續之集落協定，如何繼續其農業生產活動是重要課題。

因此從個別集落或全國而言，只見其對農業生產活動之努力，但將來是否能持續維持，令人擔憂。故在實施期間，尚需根據各集落的實態，促進集落間的合作，並與其他政策相配合，積極提高生產力，培育核心農家，藉由持續農業生產活動之進行，以期在未來亦能防止耕作放棄。同時將集落的未來藍圖明確化，並實現之。由於面積規模越大，集落協定活動效果越佳，因此集落協定間的互相配合，亦十分重要。

4. 集落機能的活化

（1）實施狀況

根據調查結果，以協定締結為契機，「戶長以外者（女性或年青人）參加互相討論活動」之情況變為活躍之集落協定約40%，「水路、農道管理等之共同作業次數」亦由平均1.6次增為3.2次，使集落之共同活動更為活化。而且一部份的集落協定，由於①未擁有對象農用地之農業者或非農家之參加②地域活化及農用地保全活動之義工的配合③NPO法人或都市住民等地域外之支援④與將來擔任農業生產活動之核心農家的合作⑤與土地改良區之合作等，根據各地實情之不同，而有各式各樣的活動。

（2）評價

在集落機能的活化方面，都道府縣對於「透過多面性機能的增進活動，地域居民重新認識集落活動的必要性」、「關於集落的將來，建設性的討論增加」、「重

新建立農村社會之共同體」等，有正面的評價。相關團體方面則有「農地、農業資源的保全乃地域農業全體的共通課題，須由自己解決；自己的集落須由自己守護，使地域之主體性提高，並與各種活化地域活動相關連」、「在集落協定締結時，經過討論，亦是思考地域未來的良好契機」等正面意見。因此透過集落協定的締結及集落活動，重新建立集落之共同體，促進女性及年青人對集落活動的積極參與，產生集落機能活化之效果。

5. 制度全體之評價

由於本制度的實施，已達到防止耕作放棄的發生、增進維持多面性機能，使農業生產活動得以持續之效果。但農作業委託組織的設立等，是未來農業生產活動得以持續之重要項目，目前僅一部分集落協定有所實施。因此為防止耕作放棄的繼續發生，使農業生產活動得以持續，未來對於核心農家的培育，十分重要。

五、 制度基本架構之實施狀況及其評價

1. 對象地域及對象農用地

(1) 實施狀況

在都道府縣知事特認方面，地域振興立法 8 法地域外，指定特認地域之都道府縣，除神奈川縣及大阪府外，共有 44 縣。在 8 法地域內指定特認農用地基準者有鹿兒島及沖繩 2 縣。此特認部分之締結面積佔全協定締結面積之 8.7%，約 5.7 萬公頃。而 8 法地域外，農用地指定基準之設定狀況，亦均為中央所定之通常基準範圍內。只以「急傾斜用地」為對象者有 15 都縣，「中央所定之對象農用地基準中（草地比率基準除外），其他全部為對象者」有 15 府縣。因此各都道府縣大多根據地域的實態，而有多樣之設定狀況。

(2) 評價

本制度之對象地域，除了地域振興立法 8 法指定地域之外，根據中央所指示之一定標準，由都道府縣知事的裁量，亦可對自然、經濟、社會條件不利之地域加以指定。而對象農用地，符合中央之基準，知事亦可加以指定。因此本制度可視為具有①明確且客觀之基準②根據地域實態加以調整等二特色，使其適切發揮機能之制度。

2. 協定期間

(1) 實施狀況

一部分的地方公共團體，認為協定期間過長。但以集落協定代表者 3000 人為對象之問卷調查結果，關於集落協定締結期間，回答「5 年大致妥當」、「為使效果顯現，可延長期間（6 年以上）」者佔 90%，而一部分都道府縣之評價亦有相同之結果報告。

(2) 評價

為使農業生產活動持續，以確保多面性機能，5 年以上為對象期間，應是適當。

3. 交付之體系

(1) 實施狀況

交付金使用於共同活動之分配比例達 1/2 以上之集落協定為 77%，交付金全部分配到共同活動之集落協定為 9%，全部分配給個人為 2%。因此交付金皆根據地域營農的實態，或未來展望，經集落內互相討論，將經費重點分配給共同活動或個人使用。而以本交付金為契機，亦可與其他中山間對策相配合，促進與都市居民間之交流活動，加強生產基盤及集落環境的整備等。

(2) 評價

本制度之交付金用途，乃根據協定參加者互相討論而決定其活用內容。雖然交付金的 50% 以上使用在共同活動較為理想，但此制度乃基於地域的創意、工夫，而有獨自的作法，以對集落機能活化有所助益，因此目前的實施方式亦為妥當。至於交付金之活用方法，在未來是否能使農業生產活動持續，必須十分留意。

4. 個別協定

(1) 實施狀況

個別協定約佔全集落協定之 2%，約 638 協定。因地域不同，其內容亦有所差異。在個別協定締結者經營型態別內容方面，認定農業者等約佔全部個別協定數之 80%，其次農業生產法人約佔 10%，而平均協定面積，認定農業者為 2.9 公頃，農業生產法人為 15.3 公頃。此外從個別協定之地目別，個別協定全體中，採草放牧地佔 42% 為最高。從經營型態別觀察之，認定農業者（個人）中，水田佔 50%，但任意組織、農業協同組合中，則採草放牧地約佔 70%。

(2) 評價

由於集落協定有下限面積（1 公頃以上團地）之限制，個別協定則無此限制，因此認定農業者等之個別協定締結，可彌補集落協定之不足，同時亦有利於認定農業者或農業生產法人等之規模擴大。

5. 其他

(1) 邊際農用地之對應

①實施狀況：地域內存在符合對象農用地之要件，但未制定基本方針之市町村有 58 市町村。制定市町村基本方針，但無協定締結之市町村有 80。根據都道府縣之報告，此類市町村未實施本制度之理由，30% 的市町村回答「大多高齡者，

實施困難」。此外，對象農用地面積（78 萬公頃）之 15%，尚未締結協定，其主要理由為「在高齡化率，耕作放棄地率較高之集落，從事農業生產活動之意願較低」。

- ②評價：所謂邊際集落係指「大部分是高齡者，無集落領導者，本制度實施困難」之集落。對於邊際集落，本制度須根據地域的現況，與其他對策互相配合推行，或與其他集落協定領導者（核心農民）合作亦為方法之一。而邊際集落內農用地、邊際農地或耕作放棄地等是否繼續維持農用，今後將再作檢討。此外，為使制度適當且圓滑推行，應在明確且客觀的基準下，確保其透明性，並考慮地域的特性，以使制度順利實施。

（2）交付金之歸還

- ①實施狀況：2002 年為止，停止交付金給付（交付金之歸還）者有 48 協定，其理由主要為交付對象農家與非交付對象農家間利害無法協調，或未達成生產調整目標等。
- ②評價：締結協定之農用地一部分轉用時，則集落協定全體對象農用地，應全部歸還交付金，此對於防止耕作放棄發生有其效果。

六、 其他注意事項

1. 食料、農業、農村基本計劃之檢討：2003 年 12 月，食料、農業、農村政策審議會企劃部會，對於食料、農業、農村基本計劃及其他相關政策加以檢討，各政策間的整合十分重要。
2. 中山間地域等之總合性振興：為提高各項中山間地域對策之效果，應根據地域之實情，本制度與其他對策互相配合，以圖中山間地域之總合性振興。
3. 國民理解的促進：直接給付是日本農政史上首次實施之制度，為得到廣泛國民的支持，除了中央之外，在都道府縣亦設置中立之第三者機關，以對制度的實施狀況加以檢點，對其實施效果加以評價。在市町村階段，並設立網頁，以活用地域特色，並將實施狀況加以公佈。但是仍有 1/3 之都道府縣，對於本制度仍有「國民認知不足」、「有必要進一步促進縣民之理解」等意見，因此未來應更積極加強情報交流，以使國民對本制度充分理解。

七、 小結

為使條件不利地域繼續營農，及維持農業的多面性機能，日本在 2000 年創

設「中山間地域等直接給付制度」。而 2004 年 8 月 13 日農林水產省召開檢証「中山間地域等直接給付制度」之第三者檢討會，在報告書中，對於防止耕作放棄地的發生，及集落活化的政策效果予以高度評價，因此農林水產省決定延續此一制度至 2009 年，事業期間為 5 年，制度內容不變，但對於集落營農之核心農家的培育，則是未來必須加強的重要課題。

參考文獻

1. 日本農業新聞，2004 年 8 月 14 日。
2. 日本農業新聞，2004 年 8 月 17 日。
3. 「中山間地域等直接給付制度之檢討與課題整理」，中山間地域等總合對策檢討會，2004 年 8 月。