

中山間地域等直接支払制度の効果検証と 課題等の整理を踏まえた今後のあり方

平成 2 1 年 8 月 6 日

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効果検証と 課題等の整理を踏まえた今後のあり方

目 次

はじめに	1
1 農業生産条件の不利を補正するための「直接支払い」という政策手法の 意義や今日的位置付け	2
2 高齢化の進行と直接支払制度	5
3 制度を構成する個々の要素に対するその他の課題等	7
4 その他の留意点	10

はじめに

中山間地域等の農業・農村は、食料生産の約40%（平成17年度農業総生産額）を担うのみならず、その有する多面的機能によって、都市住民を含む多くの国民の生命・財産を守り、豊かな暮らしを実現する上で大きな役割を果たしている。

しかしながら、平地に比べ自然的・経済的・社会的条件が不利な中山間地域等では、過疎化・高齢化等の進行に伴う耕作放棄地の増加等により、農業生産力と多面的機能が低下しつつあり、国民全体にとって大きな損失が生じることが懸念されている。

このような状況を踏まえ、中山間地域等直接支払制度は、中山間地域等において、平場との農業生産条件の不利を補正するための支援を行うことにより、適切な農業生産活動の継続による多面的機能の確保を図ることを目的に、我が国農政史上初の試みとして平成12年度から実施しているものである。

本制度は、平成12年度から16年度までを第1期対策として実施し、現行第2期対策は、平成17年度から平成21年度までの5年間を対策期間として実施しているところであるが、直接支払制度として広く国民の理解を得つつ実施していくことが重要であるとの観点から、中立的な第三者機関である本検討会において、中山間地域農業をめぐる諸情勢の変化や本制度の実施状況等を踏まえた検討を行うこととされている。

本制度については、本年5月までに都道府県知事からの評価が報告されており、多くの都道府県からは本制度による耕作放棄地の発生防止や集落の活性化等の効果について評価されているが、その一方で、実施状況を踏まえた活動の取組等に関する各種の課題についても報告されているところである。

本検討会は、本年3月以降、11回にわたり、本制度に対する評価・検証を踏まえつつ、現地調査、行政団体・農業団体からの意見聴取を行い、制度の検証と今後のあり方等の検討を行ってきた。

今後、農林水産省において、この検討結果を踏まえ、中山間地域等における耕作放棄地の発生防止、多面的機能の確保等の効果が的確に発揮されるよう、本制度の見直しに向けた検討が行われることが期待される。

平成21年8月6日

中山間地域等総合対策検討会

1 農業生産条件の不利を補正するための「直接支払い」という政策手法の意義や今日的位置づけ

我が国農政史上初の試みとなる本制度の創設から約10年が経過した今日の時点において、日本型といわれる直接支払制度を構成する主要な要素や第2期対策から導入した自律的かつ継続的な農業生産活動を促進するための仕組み等に対して、本制度に取り組む農業者や地方公共団体等から様々な観点からの意見が制度の課題として寄せられている。

本制度による交付金の効果等については、

- ・ 各都道府県の最終評価（都道府県に設置する中立的な第三者機関において効果等を検討・評価した上で提出）において、全ての都道府県やほとんどの市町村が制度の効果等を高く評価していること
- ・ また、都道府県の最終評価の結果に基づいた全国レベルでの実績値においても、全国で66.4万haの農用地を対象に適切な農業生産活動が継続されるとともに、各地域において多様な取組が実施され、直接的な効果である「農用地の保全」や「多面的機能の確保」に加え、「集落の活性化」などの間接的な効果についても認められること

などから、肯定的な評価ができるものとする。

最終評価の結果

- ・ 本制度の効果等について、「おおいに評価できる」あるいは「おおむね評価できる」とした都道府県は100%、また、市町村は96%、
- ・ 集落協定で規定した農業生産活動等として取り組むべき事項、集落マスタープランに定めた取り組むべき事項等の達成状況及び自律的かつ継続的な農業生産活動等の進捗状況等は、「目標達成のためには市町村等の指導・助言が必要」と評価された集落協定が、中間年評価時の全協定に占める割合約14%（3,925協定）から最終評価時は約1%（278協定）に減少、など

最終評価の効果等の実績値

- 農用地の保全（直接的効果）
 - ・ 約66万haの農用地を対象として、約2万9千の協定が締結され、約64万人の参加者により適切に農業生産活動が継続、
 - ・ 水路約7万3千km、農道約6万7千kmを管理、など
- 多面的機能の確保（直接的効果）
 - ・ 周辺林地の下草刈り（約1万9千協定）、小学校等との連携（約1千2百校、参加生徒数約4万2千人）、など
- 集落の活性化（間接的効果）

- ・ 集落での話し合い回数が年間約３回増加、棚田オーナー制度等の取組（年間約１７万人の利用者）、など
 - 自律的かつ継続的な農業生産活動等の確立に向けた取組
 - ・ 機械・農作業の共同化（約７千協定）、新規就農者の確保（約１千協定）、認定農業者の育成（約４千協定）、鳥獣害対策の実施（約１万１千協定）、など
- 一定の仮定に基づく農用地の減少防止効果等の推計
- 農用地の減少防止効果
 - ・ 本制度を実施することにより、約７．６万ｈａの農用地の減少が防止されたと推計
 - 耕作放棄地の発生防止効果
 - ・ 本制度により減少が防止されたと推計される農用地面積約７．６万ｈａを前提とすれば、約３．３万ｈａの耕作放棄が未然に防止されたと推計
 - 農振農用地区域への編入効果
 - ・ 第１期対策期間（Ｈ１２～Ｈ１６年度）～２期対策期間（Ｈ１７～Ｈ２０年度）にかけて、全国の農振農用地区域が約８万ｈａ減少する中で、本制度により約１．４万ｈａが編入

本制度の今後のあり方については、

- ・ 多数の都道府県の最終評価において、本制度の効果を踏まえた、制度の継続を要望する意見が提出されたほか、
- ・ 現地検討会においては、調査を行った集落協定及び関係自治体（１１集落協定、７市町村）から、本制度が耕作放棄地の発生防止・解消や多面的機能の確保などに効果的であると評価し、制度の継続を求める発言があり、
- ・ 本検討会において意見陳述を行った関係団体（全国町村会、全国農業協同組合中央会、全国土地改良事業団体連合会、全国農業会議所）からも、本制度による耕作放棄地の発生防止、農用地の保全、集落機能の強化などの効果を評価し、制度の継続を求める意見が出されている。

一方、地域からは、本制度の継続を求めつつも、本制度によって取り組み始めた活動を停滞させることなく、協定参加者の高齢化の進行に配慮した制度内容の見直しとそれらのフォローアップを求める声もあった。

都道府県の最終評価等で指摘された課題等

- ・ 本制度は、耕作放棄地の発生防止・解消、多面的機能の確保など非常に効果的であり、必要不可欠である、
- ・ 中山間地域等において、厳しさを増す現在の生産環境を踏まえ、本制度によって取組を始めた活動を停滞させることがないよう、制度を充実していく必要がある、

- ・ 今後も進む協定参加者の高齢化に配慮した内容の制度継続が必要である、
- ・ 本制度は、平地との格差を是正すれば中山間地域等が維持できるという前提に立っているが、中山間地域等では人口の減少が急激に進む中で、単なる格差は正ではなく、地域の再構築なり再編成をするような考え方も中長期的には必要であろう、
- ・ 直接支払制度の単価は、平地との農業生産条件の格差を補てんするものだが、中山間にはコスト差では埋めきれない後継者不足等の課題があり、制度の継続と中山間地域等をフォローする制度が必要である、など

現地検討会で指摘された評価等

- ・ 本制度による共同取組活動が、耕作放棄地を出さない下支えになっている、
- ・ 本制度の効果として、法人の機械整備による生産能力の向上、畦畔管理による農村景観の維持がある、
- ・ 制度を活用し、農地を守ることににより、国土を守り納税者の理解を得たい、など関係団体による評価等
- ・ 農地法面、水路、農道等の補修や鳥獣被害対策の取組ができるようになった、
- ・ 交付金の使途を自ら決めることができることから、共同営農のための機械購入や集落営農の立ち上げ、更には担い手への集積のために活用されるなど交付金を地域で工夫して活用している、
- ・ 本制度は、耕作放棄地の発生防止・解消や鳥獣被害対策のために非常に評価が高い、など

本検討会としては、自由度の高い交付金という政策手法によって、農用地の保全はもとより、地域に知恵や活力や可能性がもたらされたこと、高齢化が進む中で本制度は耕作放棄地の発生防止等に必要不可欠であること、中山間地域に対する国の直接的なメッセージとなっていること、あるいは、本制度への取組を契機として集落の共同取組活動への参加意識を高める地域の「気づき」を誘発したこと、中山間地域等の景観や文化を守る役割や観光資源を提供する役割を果たしてきたこと等本制度は多大な意義を有するものと考えている。

以上のような中山間地域等をめぐる厳しい状況や本制度の効果等を踏まえ、また、農業者や地方公共団体、関係団体から寄せられた意見等に鑑み、本制度については、現行の基本的な枠組みを維持しつつ、平成22年度以降においても継続することが適当である。

2 高齢化の進行と直接支払制度

中山間地域等では、総人口の高齢化率が全国と比べて10年以上先を行く水準で推移するなど、高齢化の進行が特に著しい中で、制度の継続を強く望む地域からも、協定参加者の高齢化等により協定活動継続への不安が深刻化し、高齢農業者の不参加などによって、直接支払制度に取り組む集落の大幅な減少や協定面積の縮小による耕作放棄地の発生に歯止めがかからなくなる恐れがあるとの声が多く聞かれた。

都道府県の最終評価等において指摘された課題等（高齢化の進行を背景としたもの）

- ・ 協定参加者の高齢化等により、協定活動継続への不安が深刻化しており、このままでは、直接支払制度に取り組む集落が大幅に減少し、耕作放棄地の発生に歯止めがかからなくなる、
 - ・ 協定参加者の高齢化に伴い、共同取組活動の維持が困難となる集落やリーダーの育成・確保が困難な集落がある、
 - ・ 制度創設時と比べて、過疎化・高齢化が更に進行し、農産物価格の低迷など農業を取り巻く情勢が一層厳しくなっているため、地域が取り組み易い制度設計とする必要がある、
 - ・ 本制度の効果をさらに向上させるため、新たな活動を誘発するためのNPO等行政以外との連携の促進や行政OBなどを活用した専門指導によるサポート・コーディネート体制の構築などを検討すべきである、
 - ・ 高い水準で高齢化が進む協定では、農業生産活動の維持が精一杯の現状であり、これら協定の活動低迷も懸念されている、
 - ・ 高齢化が進行しているため、次期対策においては、ステップアップを求める仕組みではなく、農地を保全する取組を最低条件に交付する仕組みとし、条件不利地の農地を守る集落活動に専念する対策が望ましい、
 - ・ 小規模な集落協定では、農地の維持管理が精一杯で、交付金を活用して継続的な農業生産体制を整備するまでに至っていない、
 - ・ 小規模な集落協定について、集落の統合や他地域、他業種との連携などによる集落機能の強化が必要である、など
- 効果（体制整備）
- ・ 農業機械・施設や農作業の共同化等により、低コストによる収益性の向上や作業の効率化等が図られた、
 - ・ 担い手への農地利用集積、農業生産の組織化の推進、認定農業者の育成、新規就農者の確保等が図られた、
 - ・ 集落営農が育成された、など

また、平成17年度からの第2期対策では、当時の農業政策の全体的方向性として担い手の育成やその経営体質の強化等が目指される中で、制度に取り組む集落の自律的かつ継続的な農業生産活動を促進するために生産性及び収益の向上や担い手の定着

などのより前向きな取組を推進する仕組みが導入されたところであるが、これらの仕組みに関しても、農業機械・施設や農作業の共同化や担い手への農地利用集積の促進、認定農業者の育成や新規就農者の確保等において、一定の効果等があったものと評価できる。

最終評価の効果等の実績値（体制整備の取組）

- ・ 生産性・収益性の向上のための取組については、機械・農作業の共同化に約 7 千協定、高付加価値型農業の実践に約 2 千集落、地場産農産物等の加工・販売に約 2 千協定の実績、
- ・ 担い手の育成等については、新規就農者の確保に約 1 千集落、認定農業者の育成に約 4 千協定、担い手への農地集積に約 1 千協定、担い手への農作業委託に約 3 千協定、営農組織の育成に約 1 千協定の実績、
- ・ 鳥獣害対策への取組については、約 1 万 1 千協定の実績、
- ・ 国土保全の取組として、周辺林地の下草刈りに約 1 万 9 千協定の実績、
- ・ 自然生態系の保全の取組として、堆きゅう肥の施肥に約 5 千協定、景観作物の作付けに約 1 万 1 千協定の実績、
- ・ 集落協定と連携した学校数約 1 千 2 百校、参加した生徒数約 4 万 2 千人の実績、
- ・ 集落での話し合い活動回数が年間約 3 回増加、
- ・ 棚田オーナー制度、市民農園、体験民宿等の取組で年間約 1 7 万人の利用者実績、
など

しかしながら、高齢化が進む地域からは、農業生産活動等の維持が精一杯であり、生産性及び収益の向上や担い手の定着などのより前向きで継続的な農業生産体制を整備するまでに至っていない、あるいは、小規模な集落協定については、集落間連携や複数集落による集落協定の締結などによる集落機能の強化の必要があるなど、高齢化の進行を背景とした課題等に係る指摘が多く寄せられている。

本検討会としては、認定農業者の育成や担い手への農用地の利用集積などのより前向きな体制整備の取組は引き続き必要であると考えているものの、一方、中山間地域等では、高齢化率が全国と比べて 10 年以上先を行く水準で推移するなど高齢化の進行が特に著しいことを踏まえると、本制度の見直しに当たっては、交付金の使途の自由度の高さを有効に活用しつつ、高齢農業者等であっても安心して本制度に取り組めるよう、集落協定参加者が共同で安定的・持続的に農業生産活動等を維持・促進し得るような仕組みの改善を検討することが重要と考える。

また、高齢化の進行に伴い、集落協定の減少、協定面積の縮小が懸念されることから、小規模・高齢化集落を含めた、集落間の連携や複数集落による集落協定の締結が促進されるような仕組みの改善の検討が必要と考える。

3 制度を構成する個々の要素に対するその他の課題等

(1) 対象地域・対象農用地等に関する指摘

対象地域・対象農用地については、広く国民の理解を得るために、明確かつ合理的・客観的な基準のもとに透明性を確保して実施するとの観点から、対象地域は地域振興 8 法の指定地域（都道府県知事特認を含む）とし、対象農用地は農業振興地域内に存し傾斜等の基準を満たす 1 h a 以上の一団の農用地としているが、飛び地や点在などによってまとまった農用地を確保できない集落や 1 h a の団地要件を外れる地域では、耕作放棄地の発生を招いている状況が見られる。

都道府県の最終評価等において指摘された課題等（一団の農用地関係）

- ・ 飛び地や点在などにより、まとまった農用地を確保できない集落は集落協定が締結できず、耕作放棄が進んでいる、
- ・ 1 h a の団地要件を外れる地域では、耕作放棄地の増加を招いている実態もある、
- ・ 集落内において、交付金の対象者と非対象者がおり、不公平感がある、
- ・ 1 期対策から現行対策への移行時に脱落した集落協定の 8 割で耕作放棄地が発生している、など

本検討会としては、対象農用地の「1 h a の団地要件」について、今後、高齢化の進行等から集落間協定や複数集落による協定締結の促進が見込まれることを踏まえ、より小規模な団地や飛び地等も対象農用地として取り込んでいけるよう、現行の「営農上の一体性」の要件（耕作者が重複していること等）について、取組の実態に合った検討を行う必要があると考える。

(2) 協定期間や免責要件に関連する指摘

高齢化の進行を背景として、「高齢化等により協定を 5 年間継続することが困難」との声や、遡及返還をおそれず協定を締結したいという農家の思いをいかすべきであるとの声があることから、5 年間の対策期間を弾力的にすることはどうかとの指摘がある。

一方、集落協定を 5 年間継続できない場合の遡及返還措置は、耕作放棄地の発生防止に大きな効果を上げていることからむやみに緩和すべきでないとの指摘もある。

また、協定農用地を後継者（分家）住宅などに転用する場合には、遡及返還とな

るので担い手の確保や定住を促進する上で支障になっているなどの指摘が寄せられている。

都道府県の最終評価等において指摘された課題等（遡及返還関係）

- ・ 集落協定を５年間継続できない場合の遡及返還措置は、耕作放棄地の発生防止に大きな効果を上げている、
- ・ 協定期間を短縮すべきという意見もあるが、耕作放棄地の発生防止の観点から、適当な長期間、事業を実施することを条件に交付金を交付することはやむを得ないものと考え、
- ・ 中山間地域等においては、対象農用地はあるものの、「高齢化等により協定を５年間継続することが困難」との理由から、協定自体を廃止する集落や、仮に、本制度の継続ができても多くの高齢農業者の不参加により協定面積が縮小してしまう集落が相当存在する、
- ・ 構成員の高齢化によって、５年以上継続して農業生産活動を実施できないおそれのある限界的な集落においても、本制度の対象となるように弾力的な運用が必要ではないか、
- ・ 協定農用地を後継者（分家）住宅や非農家住宅などに転用する場合には、遡及返還となるので担い手の確保や定住を促進する上で支障になっている、など

本検討会としては、遡及返還措置が耕作放棄地の発生防止に大きな効果を上げていることも考慮し、遡及返還措置のスキームは維持しつつ、高齢農業者であっても安心して本制度に取り組めるような仕組みの改善を検討することが必要と考える。

また、免責要件については、中山間地域等の状況を踏まえ、担い手の確保や農作業の効率化等を促進する観点から、検討を行うことが必要と考える。

(3) 助成水準に関する指摘

助成水準については、樹園地が畑と同一の交付単価であることや、受給上限額（１００万円／戸）を超えている農業者が共同取組活動に要する経費を手当てされていない状況等について、助成水準の充実・強化についての要望が出されている。

都道府県の最終評価等において指摘された課題等（助成水準）

- ・ 農業農村の多面的機能の復元・増進のためには、助成水準の充実・強化が必要である、
- ・ 直接支払制度の単価は、平地との農業生産条件の格差を補てんするものだが、中山間にはコスト差では埋めきれない後継者不足等の課題があり、制度の継続と中山

間地域をフォローする制度が必要である、

- ・ 樹園地については、生産コストが高いのに、畑と同様の交付単価であることに不満がある、
- ・ 受給上限額 100 万円 / 戸を超えている農業者等については、役員手当や出役費など共同取組活動費から支出される金銭の給付を受けることができないため、協定の運営に要する経費等を自己負担せざるを得ないなどの負担になっている、など

本検討会としては、傾斜地は水はけや日当たりが良く、樹園地としての適地性があるなどの面もあり、平場と傾斜地の樹園地の生産コストや条件不利性について様々な見方があることから、樹園地固有の交付単価を設定することは、平場との条件不利性を補正するという本制度の趣旨には馴染みにくいという現状にあると考える。

また、受給上限額（100 万円 / 戸）については、役員手当や日当なども受給上限額に含まれることから、既に上限まで交付金を受給している農業者等にあっては、集落協定の運営に要する経費等について手当てされない状況にあることから、その実態を検証した上で、円滑な協定の運営が図られるよう検討することが適当である。

(4) その他の要素に関する指摘

本制度については、農業者に対する直接支払いという性格から、広く国民の理解を得ることが不可欠である。

したがって、一定期間毎に制度の評価を行い、必要に応じて見直しを行って、国民の理解を得ながら進めていくことによって、はじめてこの制度が続けられるということに留意する必要がある。

一方、農業者や地域が長期的な展望を持って営農し、また、農地を保全していくためには、本制度の継続性・安定性が求められており、自由度が高いという本制度の良さや定期的な評価・見直しの必要性和両立するような形で、本制度をより継続的・安定的なものとする方途について検討する必要がある。

現行第 2 期対策では、集落の自律的かつ継続的な農業生産活動を促進するため、その活動レベルに応じた 2 段階の単価設定（体制整備単価の導入）を行い、生産性向上や担い手の定着等のより前向きな取組（ステップアップ）を積極的に推進する仕組みを導入したところである。

本検討会としては、このような仕組みが中山間地域等におけるより前向きで継続的な農業生産体制の整備に一定の効果等があったと評価する一方、高齢化の進展を踏まえ、このようなステップアップのみならず、高齢農業者等であっ

ても安心して本制度に取り組めるような仕組みの改善を検討することが重要と考える。

事務手続きについては、国では、事務作業の簡素化を行ってきたが、なお、煩雑で負担になっているなどの声もあることから、難易度や煩雑性など何が問題なのかを把握した上で検討することが適当である。

本制度の推進に当たっては、高齢化が進む中、集落間連携や複数集落による集落協定の締結などを進めるに当たってサポート・コーディネート体制が十分なのかを検討する必要がある。

4 その他の留意点

(1) 食料・農業・農村基本計画の見直し

昨年１２月から、食料・農業・農村政策審議会企画部会において、食料・農業・農村基本計画の見直しに係る検討が行われており、基本計画における本制度の位置づけや関連する施策との整合性について十分留意していく必要がある。

(2) 中山間地域等の総合的な振興

中山間地域等の農業に係る多様な課題等に対しては、本制度だけで対応することは到底でき得るものではないことから、様々な制度に基づく振興計画等を踏まえ、また、今後の地域振興制度の展開を見据えながら、地域の自主性を活かしつつ、各種関連施策を整合的に推進することにより、本制度の本来の役割がより適切かつ効果的に発揮されるよう、中山間地域等の総合的な振興を図る必要がある。

(3) 国民の理解の促進

本制度は、中山間地域等と平地との農業生産条件に関する不利を補正するための支援として、農業者等に対して「直接支払い」を実施する我が国農政史上初めての試みであることから、広く国民の理解を得るため、実施に当たって明確かつ合理的・客観的な基準の下に透明性を確保する措置として、国段階だけでなく都道府県段階にも中立的な第三者機関を設置し、制度の実施状況の点検及び交付金に係る効果等を検討し、評価している。

また、国、都道府県、市町村においては、優良事例や実施状況等について、それぞれインターネット・ホームページ等を活用して公表しているところであるが、引き続き、国民の理解を促進するための取組が必要である。