

検 討 事 項

1 対象地域

(1) 考え方

対象地域は、特定農山村法等の地域振興立法の指定地域のうち、傾斜地の農地等公益的機能を確保する必要性の高い一方、農業生産条件の不利性が明確で、耕作放棄地の発生懸念が大きい農用地区域内の一団の農地とする。

対象地域の指定は、国が示す客観的基準に基づき、市町村長が行う。

(2) 今後更に検討が必要となる事項

対象地域については、(1)の基本的な考え方に立って、次の事項について検討を深めることが必要である。

地域振興立法のうち、農業等とは関係のない要件で指定されている過疎地域や公益的機能との関係で上流・下流の関係にない半島地域・離島地域の取扱いをどう考えるか。

水源かん養等の公益的機能を発揮する上で田と畑に差があるとの指摘があるが、畑の取扱いをどう考えるか。

一団の農地の下限を設定すべきかどうか。

農業生産条件の不利性を示す明確かつ合理的、客観的基準は何か。
(EUでは、傾斜度、標高等で指定。)

ア 傾斜度を基準とする場合、何度以上とすべきか。急傾斜地のみを対象とすべきか。緩傾斜地も対象とすべきか。

(参考)

傾斜度による生産条件の不利性

- 1/ 20以上の水田：30a区画以上のほ場整備が困難
- 1/100以上の水田：30a区画以上のほ場整備は可能であるが、
1 ha以上のほ場整備は困難
- 15度以上の畑 ：農業機械の利用が困難
- 8度以上の畑 ：農業機械作業の精度・効率が低下
- 中山間地域総合整備事業における農業生産基盤整備実施地域の要件は、林野率50%以上かつ傾斜1/100以上の農用地の面積が当該地域の50%以上であること。

イ 自然条件により区画が不整形で小区画となる一団の農地も対象とすべきか。

また、その場合、

(ア) 「小区画」とはどの程度の規模以下とすべきか。

(イ) 一団の農地内の全ての農地が上記の条件を満たすべきか、平均して条件を満たせばよいか。

ウ 農業者の高齢化率が高く耕作放棄率の高い一団の農地について、
(ア) 高齢化率、耕作放棄率を基準とする場合は、どのような水準とすべきか。

(参考)

中山間平均の高齢化率は29.9%

〃 の耕作放棄率は田3.6%、畑7.1%

(イ) 対象期間(5年以上)以内に関係者の努力により、高齢化率、耕作放棄率が改善した場合、助成をどう扱うか。

エ 上記いずれにも該当しないが、地域の特殊な自然条件により、生産条件が不利であるため特に耕作放棄のおそれが高いものとして指定すべき地域は考えられるか。その客観的基準にはどのようなものがあるのか。また、これが拡大しないような数値的な歯止めをどうするか。

オ 以上の地域指定に際して、都道府県、市町村の役割・作業分担をどうすべきか。

カ 水路、農道等の管理については、上記の基準で指定される一団の農地内の施設のみの管理で十分とすべきか、これら施設と一体的な管理が必要な施設まで対象とすることが必要とすべきか。

限界的農地については、林地化などを行うべきとの考えもあるがどう考えていくべきか。

2 対象行為

(1) 考え方

対象行為は、農業生産活動等(「耕作及び農地管理並びに水路、農道等の管理」をいう。)の継続により農地の有する公益的機能が発揮されていることを踏まえ、地域の創意工夫が活かせるよう、市町村長が認定する次に掲げる協定に基づき5年以上継続して行われる公益的機能の発揮に寄与する適正な農業生産活動等とする。

なお、協定に違反した場合には、支払停止、助成金の返還等の措置を講じる。

対象地域における農業生産活動等に関する集落協定

第3セクターや認定農業者及びこれに準ずる者が賃借、農作業受託等により、耕作放棄される農地を引き受けて行う農業生産活動等に関する個別協定

(2) 今後更に検討が必要となる事項

従来と同じ行為に対して直接支払いを行うことに対して、国民の理解を得ることは難しいという考えがある。

については、税を投入するに値する適正な農業生産活動等とは何か。

集落協定の内容をどうするか。個々の農家の役割が協定の中に明確に規定されることにより、集落がその総合力を発揮しながら、いわば新たな担い手として地域に定着し、適正な農地の維持・管理を行い、優れた公益的機能を発揮することが望ましい。このような望ましい集落協定としてどのような内容のものが考えられるか。

行為の確認は、誰がどのようにして行うのか。

不可抗力により協定に違反した場合、助成金の返還等を求めるのか。また、不可抗力の範囲をどのようにとらえるべきか。

米の生産調整との整合性をどう考えるか。

3 対象者

(1) 考え方

対象者は、協定に基づき、5年以上継続して農業生産活動等を行う者（第3セクター、生産組織等を含む。）とする。なお、水路、農道等の管理については、対象行為を行う集落、土地改良区等とする。

(2) 今後更に検討が必要となる事項

対象者については、(1)の基本的な考え方に立って、次の事項について検討を深めることが必要である。

直接支払いの導入については、零細な農業構造を温存し、我が国農業の構造改革を遅らせるのではないかという指摘もなされている。このため、対象者を一定規模以上の農業者、認定農業者等に限定すべきであるという考え方がある。他方、公益的機能の発揮という観点からは、対象者を限定すべきではなく、特に、棚田等公益的機能の高い農地では自然条件により規模が小さくならざるをえず、対象者を限定することは中山間の農業実態に合致しないという考え方がある。いずれの考え方が適当と考えられるか。

後者の考え方に立つ場合においても、構造改革を助長するような仕組み方は考えられないか。

助成対象として高額の所得をあげている者をどう取り扱うか。
対象者を限定するとすれば、集落協定をどのように仕組んでいくのか。

4 交付単価

(1) 考え方

直接支払いの単価は、中山間地域等の農業生産条件の不利な地域において、農業生産活動等を継続し、公益的機能の低下を防ぐとの観点から、中山間地域等と平地地域との農業生産活動等に係る生産条件の格差を考慮し、その範囲内で設定する。

(2) 今後更に検討が必要となる事項

助成単価をＥＵのように条件の不利度に応じて設定すべきかどうか。また、このように設定する場合いくつかの段階に分けて設定すべきか。

「生産条件の格差の範囲内」とはどの程度の水準に設定することが適当か。

独・仏では農家一戸当たりの交付額に上限が設けられているが、我が国でも、国民の理解を得る観点から、交付額に上限を設定することが適当であるかどうか。

5 地方公共団体の役割

(1) 考え方

本政策は、国と地方公共団体とが共同で、両者の緊密な連携の下で実施する。

(2) 今後更に検討が必要となる事項

国と地方公共団体の役割分担（費用負担、交付事務等）をどう考えるべきか。

6 期間

(1) 考え方

直接支払いは、生産性向上、付加価値向上、担い手の定着等による農業収益の向上、生活環境の整備等により、当該地域における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する。

(2) 今後更に検討が必要となる事項

「農業生産活動等の継続が可能であると認められる」場合とはどのような基準で判断するか。（例えば、生産性の向上等を集落協定の中に目標として規定し、生産性等が近隣の非対象地域並みとなった場合とすることも考えられる。）

農業収益の向上を農家当たり全収益で捉えると規模拡大へのインセンティブを阻害するおそれはないか。

これを個別農家単位で判断すべきか集落単位で判断すべきか。

モラル・ハザードの起きない仕組みをどのように考えるか。