

主要論点についての委員意見の概要

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は高いが、農業生産条件が不利で、耕作放棄地の発生の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) これまでの意見の概要

基本的考え方

- 対象地域は真に条件不利が明確なものに限定し、バラマキ等の批判が生じることを避けるべき。
- 対象地域を絞ったうえで、必要な直接支払いを講じるべき。
- 制度スタート時はモデル的な意味で限定された地域とすべき。
- 対象地域の限定は当初は少なくし、後で見直ししていくべき。
- 直接支払いの対象は、積極的な営農活動が行われている地域、追加的な少しのサポートがあれば営農活動が続けられる地域とすべきで、取組意欲のない地域は除外すべき。

(配慮事項)

- 特に地域指定については国民の合意を得られる説得力のあるデータや情報を開示することにより透明性を確保することが必要。この関連で、傾斜等を正確に測定しうる地図情報を早急に整備すべき。
- 中山間地域の中でも対象となる地域と対象外の地域が存在することとなるため、地域の設定に当たってはコミュニティを壊すことのないよう配慮すべき。

対象とする地域振興立法の範囲

- 特定農山村法等の5つの地域振興立法のうち、特定農山村地域、振興山村地域のほか、過疎、半島、離島地域についても、指定地域としてはどうか。
- 5法指定以外の条件不利地域を対象としない根拠を明確にしておくべき。

畑の扱い等

- 畑についても、田に比べて劣るものの、一定の公益的機能を有している所以对象にすべき。
- 農地と一体的に管理を行う採草放牧地も対象としてはどうか。
- 農業生産活動等のためにはけい畔の管理が必要であり、水田については、傾斜が強くなればけい畔の占める割合も多くなることから、本地のみでなくけい畔も対象とすべき。
- 一団の農地内の施設のみではなく、これらの施設と一体的な管理が必要な農道、水路等の線的施設も対象とすべき。

生産条件の不利性を示す基準

（傾斜度等の自然条件）

- 傾斜度は客観的な基準であり採用すべき。その場合、急傾斜地のみならず緩傾斜地も優良農地として守るべき価値があるので、対象としてはどうか。
- 谷地田のように、自然条件により区画が不整形であって、例えば10a程度の小区画な水田からなる一団の農地も対象としてはどうか。

（高齢化率、耕作放棄率）

- 高齢化率及び耕作放棄率自体は自然的条件ではなく社会的条件であるが、耕作放棄が耕作放棄を呼ぶ場合もあり、これらの率の高い農地も対象とすべき。
- 高齢化率及び耕作放棄率の基準については、これが自然的条件によるものではなく、人為的なものであること等から、ある程度高い水準としてはどうか。
- 意図的人為的に高齢化率及び耕作放棄率の数値を上昇させて助成を受けることはモラルハザードであり、適当ではない。他方、対象期間中に関係者の努力により、これらの数値が改善した場合には助成を継続してはどうか。

（その他の自然条件等）

- 牧草しかできず、かつ、その収量も他の地域に比べ低い地域もあることから、農地に占める草地面積の比率が高い地域も対象とすべき。
- 5法地域以外でも5法地域対象農地と同様の自然的・社会的・経済的条件の不利な地域もあり、また、5法地域内においても上記以外にも生産条件に恵まれず対象作物が限定されているような地域もあり、地域の実態に応じて、一定の基準に該当する地域は対象とする道を残してはどうか。具体的には、国庫補助率の引下げ等の歯止め策を講じた上で、都道府県知事が管内農地の一定割合を知事特認として指定できる仕組みを検討してはどうか。

限界的農地の扱い

- 限界的農地については、林地化などを行い、本制度においては将来的に真に維持すべき農地を対象とすべき。本制度の対象を農振農用地とするならば、市町村農振計画の見直しにおいて、農振農用地との関係を明確にすべき。

一団の農地の下限

- 公益的機能を発揮するという観点からは、一定の面的なまとまりが必要であり、下限を設定すべきという意見と、戸数の少ない集落もあるので、下限の設定は妥当ではないとの意見があった。
- 生産組織の育成のためには、連担性のある農地の周辺農地も含むべき。
- 一団の農地を連担性の観点から特定することには困難な場合もあり、このような場合には集落指定を行うことも考えてはどうか。

対象地域の指定

- 地域の指定については、全国基準に基づき都道府県が客観基準を設定し、市町村が具体的指定を行うべき。

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) これまでの意見の概要

対象行為の内容

- 農業生産活動等に加え、公益的機能の増進する活動を協定上に盛り込むことについては、都市住民の理解、次期WTO対策、EUの動向から賛成する意見があった一方、本対策と環境保全行為とは切り離れた方が良いという意見もあった。

(参考：第 2 回検討会資料から抜粋)

分 類		具体的に取り組む行為(例)
農業生産活動等	耕作放棄の防止等の活動	適正な農業生産活動を通じた耕作放棄の防止、耕作放棄地の復旧、高齢農家・不在地主の農地の賃借権設定等
	水路、農道等の管理活動	泥上げ、草刈り、適切な施設の補修
公益的機能を増進する活動	国土保全機能を高める取組	法面保護・改修、土壌流亡に配慮した営農の実施等
	保健休養機能を高める取組	市民農園・体験農園の設置、棚田オーナー制度、グリーンツーリズム、景観作物の作付け
	自然生態系の保全に資する取組	魚類・昆虫類の保護(ヒ・ホ・フの確保)、鳥類の餌場の確保、環境の保全に資する活動

(注) 鳥類の餌場の確保：冬季の湛水化、耕作放棄地での水張り等

環境の保全に資する活動：堆きゅう肥の施肥、拮抗植物の利用、アイガモ・鯉の利用、輪作の徹底、緑肥作物の作付け等

集落協定の内容

- 基盤整備への取組みを対象行為として集落協定に含めるべき。
- 集落のリーダーの育成、集落外からの新規就農者の受け入れが重要。
- 集落協定の策定・確認等の業務について、市町村等に過重な負担を負わせないように配慮すべき。

(参考：第 2 回検討会資料から抜粋)

(1) 役割分担等の明確化

集落協定を維持発展させるため、まず次のように集落の構成員等の役割分担を明確にしておく必要があると考えられる。

集落における各農家の役割

交付された直接支払いの配分に関する事項

対象行為として取り組んでいく事項

生産性の向上等に関する目標

基盤整備等実施に関する事項

○ 集落の役割分担等の例

区 分	具 体 的 内 容（例）
役割分担等	農業生産活動の担当者、水路・農道等の管理活動の内容と作業分担、経理担当者、市町村に対する代表者等
直接支払いの配分	農業生産活動を担当する者への配分、水回り等を担当する者への配分、水路・農道の管理活動に参加した者への配分等

（２）更に、直接支払いを契機として結ばれる集落の協定において、集落が総合力を発揮しながら、次の段階の集落営農に進めるような仕組みを位置づけることについての検討も必要。

○ 集落の総合力の発揮に関連する事項の例

- ・ 集落リーダーとそれ以外の農家の役割分担のあり方
- ・ ２種兼業農家の専門分野の能力の発揮方法
- ・ 新規就農者（定年復帰者も含む）の受け入れ方法
- ・ 農地の連担化
- ・ オペレーターの募集・育成方法

助成金の返還

- 災害や病気等の不可抗力を除き、集落内で耕作放棄地を引き受ける者が存在せず、協定に違反した場合には、助成金の返還等を求めるべき。
- 不可抗力等への該当事項例
 - 農業者の死亡、病気等の場合
 - 自然災害の場合
 - 土地収用を受けた場合
 - 承認を受けて植林した場合

米の生産調整との整合性

米の生産調整との関係からは、

- 本直接支払いの対象から水田を除外する等の措置を講ずるべきである、
 - 逆に、ハンディキャップを有する中山間地域では、過大な要求は行ふべきではなく、転作等を緩和すべきである、
 - 生産調整は直接支払いとは別個の政策目的を有していることから、あくまで無関係に両者の施策を講ずるべきである、
 - 全体としての農政の整合性・効率性を保つ観点から、W T Oの規定も踏まえつつ、双方の助成につき、何らかの調整措置を講ずるべきである、
- という考え方がある。

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、対象行為を行う土地改良区、集落等とする。

(2) これまでの意見の概要

(農業生産活動等を行う者)

- 農業生産活動等を行う農業者、第3セクター等を広く対象とすべき。
- 所有者ではなく実際に農業生産活動、維持管理作業を行っている人を対象とすべき。
この場合、中山間地地域では不在村地主が多く、所有者と耕作管理者の調整が必要。
- 支払いの対象者として集落そのものを認めることも考えるべき。
- 水路・農道の維持管理については、土地改良区や共同作業を行っている住民(非農家も含む)に対しても支払える仕組みとすべき。

(零細農家の取扱い)

- 集落協定においては、零細農家を排除すると集落協定等が機能しない場合が想定されることから、零細農家も対象としてはどうか。
- 零細農家を除外すべきではないとの考え方に立つ場合でも、規模拡大者への上乗せ助成など構造改革を助長するような仕組みを検討すべき。

(高額所得者の取扱い)

- 高額所得者を除外すると、認定農業者が除外されてしまうなどの問題があるのではないか。
- 所得の上限金額を設定する決め手はないとすれば、交付金額の上限で考えてはどうか。

(その他)

- 新規就農者の扱いについては、今回の直接支払いとは別立ての政策を考えるべき。

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) これまでの意見の概要

- 条件不利とはどういうマイナスの条件があるのか、国民のコンセンサスが得られるように単価を設定すべき。
- 条件の不利度、生産条件の格差に応じて段階的に単価を設定することは、一律のバラマキでなくわかりやすく、納得のできる設定の仕方である。
- 平地地域の農業へ悪影響が出ないように留意すべき。
- 農地を維持する上で最低限必要な費用は支払うべき。
- 極端に生産費の高いところを考慮して単価を設定するのは、構造政策を考慮すると適当ではない。
- 生産費格差すべてをみるのでは適当ではなく、7掛けとか8掛けといった単価の設定にすべき。
- 基盤整備へのインセンティブを確保する観点から、基盤整備済の農地相互間で傾斜度の違いを考慮して生産費格差を算定してはどうか。
- 構造政策の推進に寄与する場合は、上乘せ等によるインセンティブを考えるべき。
- 5年間の対策期間後の第2ステップにおいては、対策期間中の生産性向上等の努力の成果を反映した単価設定を行うべき。

(交付金額の上限)

- 高額所得者を除外することについては、その所得の水準をどのようにするか等の問題があることから、むしろ交付金額の上限を設定すべきとの意見と、少数の担い手が作業受託等により相当の農地の農業生産活動等を受け持つ場合もあり、交付金額の上限を設定すべきではないとの意見があった。
- 第3セクターに対しては上限の設定は不適當。

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) これまでの意見の概要

実施主体

- 対象地域の指定、対象行為の確認等は市町村が行うべき。
- 地方自治体にできる限り自由度を待たせるべき。
- 国が公正、明確な基準・考え方を示し、制度の運用は地方自治体に任せるべき。
- 国からの支払いを受け、その配分を行う等直接支払いに関する事業の実施主体は市町村が望ましい。
- 市町村段階で、市町村内の集落協定の共通事項や生産性向上の目標等市町村の認定基準となるような基本方針を作成すべき。
- 市町村から対象者への支払いは、農地管理部分は集落経由で農地管理の作業者に行うが、施設管理部分は水路農道等の施設が複数集落にまたがることもあるため、施設の管理団体（集落、水利組合、土地改良区等）経由で施設管理の作業者に行うべきである。

経費負担

- 直接支払いの目的とする公益的機能は、都市住民にも山村の住民にも及ぶ利益であるから、全額国が負担することを考えてはどうか。
- 国からの一定の助成に対し、都道府県なり市町村の裁量により嵩上げの助成を行うことや、直接支払いに対する市町村の負担の代わりに市町村申請の土地改良事業のような条件不利性を改善するための投資に対して市町村が負担することなどで対応してはどうかとの意見があった。
- 直接支払いは一種の緊急対策として、財政事情の苦しい地方公共団体等に対しては、特別の負担軽減措置を考えてはどうか。
- 農水省だけでできる政策ではなく、自治省の国土保全対策と併せて考えるべき。地方交付税の基準財政需要額の中で財政対策を手当すれば、市町村も負担できる。
- 地元市町村の意向を尊重し、弾力的に運用できることが望ましい。一定の自由度と責任を持たせるためには、地元も応分の負担をすべき。国の負担割合が多いと制度の細かい縛りがたくさんできてしまう。

- 直接支払いについては便益に応じた負担が前提。
- 一義的には直接支払いの便益を多く受ける地元公共団体が負担すべきである。地元公共団体、都道府県、国の便益に応じた負担や自主財源、地方交付税、国庫補助の組合せを考えるべき。
- 地方公共団体の厳しい財政状況を考慮し、可能な限り国で負担すべきであるが、地方公共団体が負担することで、地域の特性や実態を踏まえた指定が可能になる。

(参考)

EUの負担率

ア EUの補助率は、ほとんどの国に対し25%となっており、所得の低い一部地域については補助率を引き上げている。

イ また、EUの助成は120家畜単位又はヘクタールまでとなっており、これを超える部分は各国の負担となる。

(注) EUの条件不利地域内農家の平均規模15家畜単位
(1994年需給農家平均)、17ha(1995年)

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) これまでの意見の概要

- 期間は、5年間というくくりを設けて見直すべき、集落で決めた生産性向上等の目標を達成した後、当該集落が次の第2ステップへのマスタープランを作成した場合に次の段階の直接支払いの対象としてはどうか。
- 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して、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。
- 一定の年限を決めて政策の費用対効果を事前と事後で検討すべき。
- 卒業要件を設定する場合には、構造政策の推進に支障の生じることのないよう配慮すべき。

7 その他

- 簡素でわかりやすい制度とすべき。
- 林地についてもオープンに検討すべき。
- 「直接所得補償」ではなく「直接支払い」とし、かつ、単価をコスト差の範囲内とすることで、コンセプトが極めて明瞭になった。
- 国民の合意を得るためには、農業生産を行うことが他の場合と比べて公益的機能発揮の政策効果が大きいことを数量的に証明するとともに、財源は農林水産予算全体の見直しで措置することが必要。
- まず、モデル事業的に特定の地域で実施し事業効果を確認した後、全国で展開することとしてはどうか。
- 補助金を統合して、構造改善政策から地域振興対策まで全部パッケージにして効率的に行うようにしてはどうか。
- 直接支払いのみで中山間地域の抱える種々の問題に対処できるものではない。条件不利地域対策は総合対策であり、今回導入される直接支払制度を含めた中山間地域等対策の新たな総合的体系化も同時に行うべき。