

目 次

対象地域及び対象農地

1	対象地域（地域振興立法の範囲）	1
2	採草放牧地の取り扱い	2
3	傾斜度	3
4	高齢化率・耕作放棄率の高い農地	4
5	地域の実態に応じた地域指定	5
6	対象農地の指定単位（一団の農地の下限面積）	6

対象行為

1	対象行為としての適正な農業生産活動等	7
2	米の生産調整との整合性	8

対象者

	担い手育成との整合性	9
--	------------	---

単価

1	生産費格差の範囲	10
2	直接支払いの額の上限額	10

	地方公共団体の役割	11
--	-----------	----

対象地域及び対象農地

1 対象地域（地域振興立法の範囲）

沖縄、奄美、小笠原の特別法の指定地域については、本土から遠く離れ、周りを海に囲まれ、多くの群島で構成される離島の特殊性としての不利な条件を備えている。

○ 沖縄、奄美、小笠原の特別法の概要

沖縄振興開発特別措置法 （昭４６法律第１３１号）	奄美群島振興開発特別措置法 （昭２９法律第１８９号）	小笠原諸島振興開発特別措置法 （昭４４法律第７９号）
【目的】 沖縄の復帰に伴い、沖縄の特殊事情にかんがみ、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した沖縄の振興開発。 【指定要件】 沖縄に含まれる区域 (沖縄県の区域) 【支援内容】 ・インフラ整備の国の負担・補助割合を他の法律より高く設定。 ・道路、河川及び港湾整備について国代行特例 ・振興開発計画に基づく地方債について特別配慮 ・国有財産の譲与等 ・工業等開発地区の指定及び税制 ・自由貿易地域の指定等 ・電気事業振興 ・職業安定 ・医療の確保、高齢者福祉等	【目的】 奄美群島の復帰に伴い、奄美群島の特殊事情にかんがみ、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した奄美群島の振興開発。 【指定要件】 奄美群島に含まれる区域 (鹿児島県名瀬市及び大島郡の区域) 【支援内容】 ・インフラ整備の国の負担・補助割合を他の法律より高く設定。 ・振興開発計画に基づく地方債について特別配慮 ・奄美群島振興開発基金の設置 ・医療、交通の確保等	【目的】 小笠原諸島の復帰に伴い、小笠原諸島の特殊事情にかんがみ、その基礎条件の改善並びに地理的及び自然的特性に即した小笠原諸島の振興開発。 【指定要件】 小笠原諸島に含まれる区域 (嬬婦岩の南の南方諸島並びに沖の鳥島及び南鳥島) 【支援内容】 ・インフラ整備の国の負担・補助割合を他の法律より高く設定。 ・振興開発計画に基づく地方債について特別配慮 ・土地改良法の特例 ・農用地開発のための交換分合 ・国有財産の譲与等 ・帰島に係る配慮 ・土地利用、交通確保等

2 採草放牧地の取扱い

採草放牧地については、大気浄化、景観等の多面的機能を有しているとともに、傾斜採草放牧地においては平坦地と比べ機械等の作業効率が劣っている。

○ 採草放牧地の生産条件の格差

< 傾斜度別採草放牧地面積 >

(単位：千ha)

	8度以下	8～15度	15度以上	計
面 積	19.8 (26)	25.1 (33)	31.1 (41)	76.0 (100)

資料：農林水産省畜産局「草地基盤総合整備調査」(平成7年度)

注)()内数値は計を100とした場合の比率

< 傾斜草地におけるサイレージ収穫作業効率 >

平均傾斜度(度)	作業効率(%)	平坦地との差
2.4	92.6	-
10.0	73.8	18.8
12.1	60.3	32.3

資料：「山地傾斜地における草地畜産管理システムの確立に関する総合研究」(農林水産技術会議事務局、1987年)

注)サイレージの収穫作業効率はフォレージハーベスタの作業効率である。

< 野草地と牧草地の生産力 >

(単位：kg / 10a、%)

	T D N 収量	比 率
野草地	279	62.7
牧草地	445	100.0

注) 野草地はススキ(地上部現存量)のT D N生産量である。

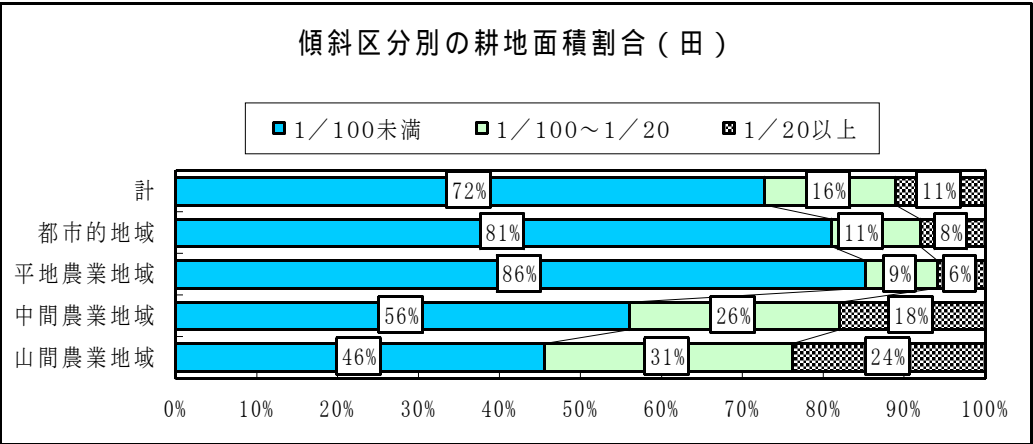
ススキ適正利用率は地上部現存量の3～5割

3 傾斜度

- 傾斜度を基準とすることは妥当であり、急傾斜地(1/20,15度以上)を対象とすることは適當ではないか。
- 緩傾斜地（1/100，8度以上）については、平坦地との生産条件の格差が存在し、守るべき価値がある農地であれば、急傾斜地と単価に格差を設定した上で対象とすることが適當ではないか。

この場合、田の傾斜度の下限である1/100については、緩やかすぎ当該地域の平坦地等との公平性の問題もあるとの指摘がある。1/100以上の水田を傾斜農地としてきたことから1/100を下限值として採用すべきか、1/100が適當でないとするればこれに代わる下限の水準をどのように設定するのか、これが難しいとすれば、対象とするかどうか、また、対象とする場合の下限を1/100(8度)と1/20(15度)の間のどの水準に設定するのかについて、市町村長の裁量とすることも考えられるかどうか。

< 傾斜度別田面積割合（平成5年） >



資料：農林水産省「第3次土地利用基盤整備基本調査」(平成5年3月現在)
注：数値は農振農用地区域内における割合

< 水田の傾斜度と生産条件 >

区 分	1/100未満	1/100～1/20	1/20以上
経営規模 （ha／戸）	（100％） 1.36	（79.4％） 1.08	（72.1％） 0.98
労働生産性 （円／h）	（100％） 845	（63.6％） 537	（53.4％） 451
農業所得 （千円／戸）	（100％） 576	（64.4％） 371	（55.0％） 317

資料：農林水産省「農業経営動向統計（稲作単一経営農家）」
（平成8年）を組替集計
注：（ ）は傾斜度1/100未満を100%とした場合の比率
労働生産性＝農業労働1時間当たり農業純生産額（円）

4 高齡化率・耕作放棄率の高い農地

高齡化率・耕作放棄率の高い農地については、以下の意見がある。

- 農業従事者の高齡化率が高くなるほど耕作放棄率が高くなる傾向にあること、耕作放棄が自然的悪条件を形成し、新たな耕作放棄の原因となっている現状を考慮すると対象とすべきである。
- 対象地域は自然的条件の不利な地域のみとすべきで、高齡化率や耕作放棄率のような人為的条件を考慮すべきではない。

このため、高齡化率及び耕作放棄率はそれ自体は傾斜などの自然的条件によるものではなく、人為的条件によるものであること等から、高齡化率・耕作放棄率の基準は平均的数値を上回るある程度高い水準とするとともに、農地転用等を行うことを目的として耕作放棄が行われ、結果として耕作放棄率が高くなるというケースは排除するなど高齡化率・耕作放棄率の高い農地を対象とするか否かを市町村長の判断に委ねることも考えられるがどうか。また、高齡化率・耕作放棄率の高い農地は担い手が不足している場合が多いことから、適切な担い手により農業生産活動等が行われるよう特に配慮する必要があるのではないかと。

○ 平坦地における高齡化率と耕作放棄率の関係

耕作放棄率	高齡化率
15%以上	33.5%
10～15%	30.8%
5～10%	29.1%
1～ 5%	27.3%
1%未満	24.2%

資料：農林水産省「農業センサス(H7)」、「第3次土地利用基盤整備基本調査(H6)」を旧市町村単位に組替集計
注1：平坦地とは、傾斜度1/100、8°未満の耕地面積割合が80%以上の旧市町村
2：高齡化率とは、65歳以上の農業従事者割合

○ 荒廃地の周辺耕地への影響

影響の種類	その内容
直接的影響	隣接荒廃地から直接悪影響を受けるもの 病虫害の発生、日陰田の発生、鳥獣害の発生など
間接的影響	耕地利用の共同性に基づくもので、耕作放棄により共同の道路、水路などの維持管理ができなくなることにより影響を受けるもの

資料：「耕作放棄水田の実施と対策」((社)農業土木事業協会)より抜粋

5 地域の実態に応じた地域指定

以下の2つの考え方がある。

- 5法地域については自然的・経済的・社会的条件の悪い地域として国会の議決を得た法律により指定された地域であり、従来より、これら地域を対象として中山間地域総合整備事業、山村振興事業等の中山間地域対策を実施。また、対象農地についての生産条件の不利性は明確かつ客観的な基準として設定されるものでなければ国民の理解は得られない。したがって、対象地域は極力限定すべきである。

- 対象地域を限定するとしても自然的・社会的・経済的条件が悪い地域で、生産条件に恵まれず対象作物が限定されている等の条件不利な農地もあり、地域の実態に応じた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、このような地域は地元が追加の負担をしてまで指定したいという地域であるので、国の負担する額を引き下げる等の歯止め策を講じた上で、一定の基準に基づき算定される都道府県ごとの農地の一定割合を指定できる仕組みを検討してはどうか。

その際、地域間での不均衡が生じることのないよう客観性・中立性・透明性の高い仕組みが必要ではないか。

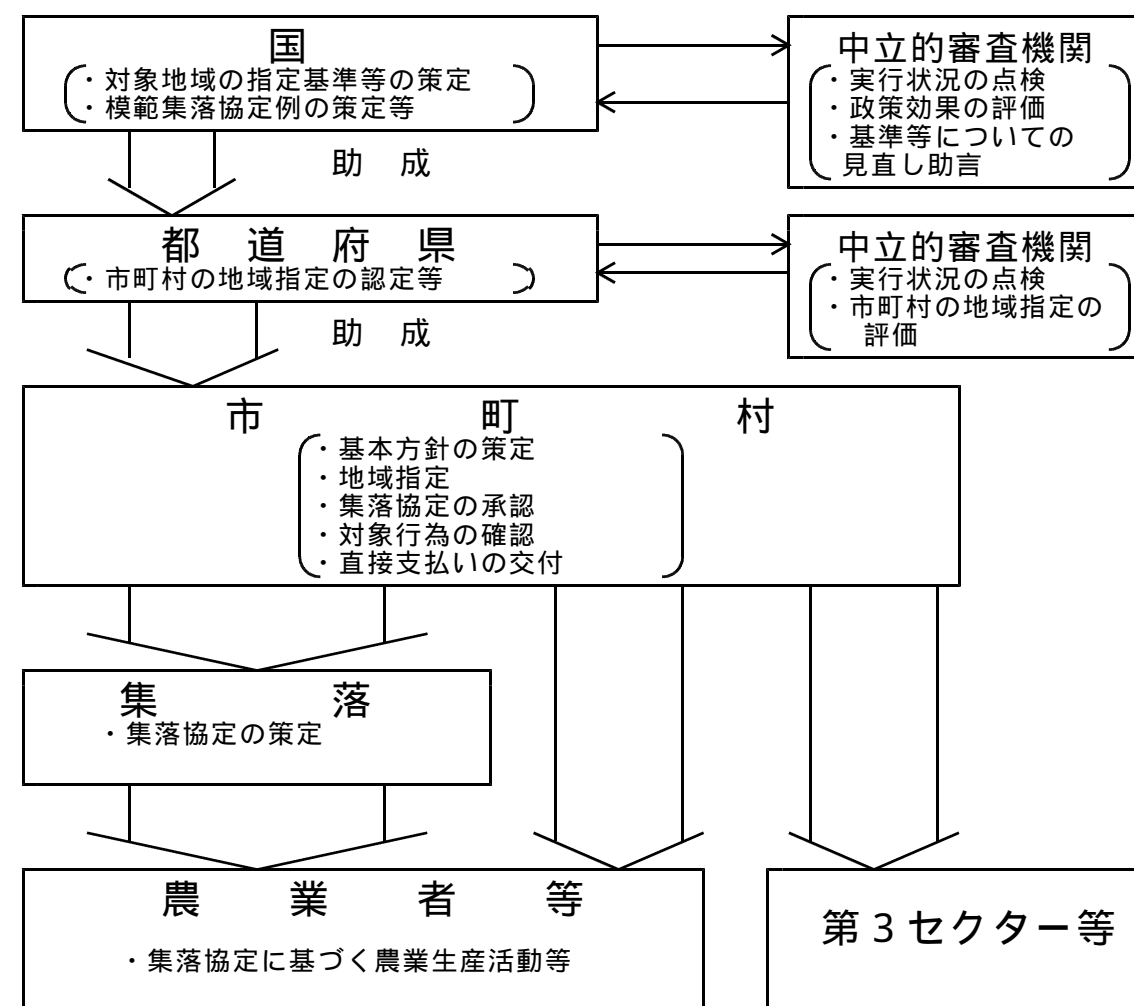
< EUの条件不利地域の内訳 >

(1) 条件不利地域内農地

	EU全農地に占める割合
・山岳地帯	17%
・普通条件不利地域	34%
・特別ハンディキャップ地域	2%
合 計	53%

(2) このうち直接支払いが支給される対象農地の割合は約 30%

直接支払いの実施体制(案)



(注)集落とは、一団の農地において合意の下に協力して営農活動を行う集団をいう。

6 対象農地の指定単位（一団の農地の下限面積）

一団の農地を設定する場合の下限面積については、多面的機能を発揮するためには、一定の面的なまとまりが必要であるが、戸数の少ない集落もあることを考慮して設定することとしてはどうか。

< 耕地面積規模別農業集落数の割合 >

(単位：%)									
	総集落数	10ha未満	10～20ha	20～30ha	30～50ha	50～100ha	100～300ha	300ha以上	耕地がない集落数
都市	100.0	38.3	22.9	13.6	12.7	8.7	2.5	0.2	1.1
平地	100.0	9.9	16.6	16.0	23.0	22.5	10.2	1.6	0.3
中山間	100.0	31.9	26.0	14.9	13.3	8.9	3.8	0.8	0.5
中間	100.0 (43,531)	25.7	25.4	16.4	16.0	10.9	4.3	0.6	0.7
山間	100.0 (24,643)	42.9	27.0	12.2	8.4	5.3	3.1	1.0	0.2

注) 1. ()内数字は実数
出典：農林業センサス(1990)農業集落調査を組替集計(旧市町村単位)

< 農業地域別 1集落当たり耕地面積 >

(単位：ha)				
	総農業集落数	耕地面積		
		計	田	畑
都市	31,463	23.5	15.2	8.3
平地	40,485	54.6	30.8	23.8
中山間	68,174	<u>29.7</u>	14.7	14.9
中間	43,531	31.9	16.3	15.6
山間	24,643	25.7	12.0	13.7

資料：農林業センサス(1990)農業集落調査を組替集計(旧市町村単位)

対象行為

1 対象行為としての適正な農業生産活動等

対象農家が直接支払いの対価として耕作放棄の発生を防止し多面的機能を十分に発揮していることを国民に示していくことが必要であり、農業生産活動等を実施するとともに、地域の中で、国土保全機能を高める取組、保健休養機能を高める取組又は自然生態系の保全に資する取組など、公益的機能の増進につながるものとして例示される行為（これに準ずる行為も含む。）から集落が集落の実態に合った活動を協定上に規定してはどうか。ただし、本対策に農法の転換まで必要とするような環境保全行為は要求すべきではないのではないか。

< 集落協定において具体的に取る行為（例） >

分 類		具体的に取る行為（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、耕作放棄地の復旧や畜産的利用、高齢農家・離農者の農地の賃借権設定、法面保護・改修、林地化等
	水路、農道等の管理活動	適切な施設の管理・補修（泥上げ、草刈り等）
公益的機能を増進する活動	国土保全機能を高める取組	土壌流亡に配慮した営農の実施、農地と一体となった周辺林地の管理等
	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（ビオトープの確保）、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

2 米の生産調整との整合性

- 右の議論については地域間における米生産の分担のあり方に関する問題であり、中山間地域等の耕作放棄を防止し多面的機能を維持するという本対策とは本来別個の政策目的に係る問題である。ウの考え方のように、中山間地域等の農地に対しては、米の生産性等が平地地域に比べて劣るため、米生産の効率性の面からは必ずしも好ましくないという批判もあるが、多面的機能の発揮、米以外の農作物の作付けによる食料自給率の向上という観点からは有益な農地であり、農地としての機能を維持していくべきものと考えられるべきではないか。
- いずれにしても、全体としての農政の整合性・効率性を保つことが重要であり、このような観点から、WTOの規定も踏まえつつ、双方の助成の調和が図られるよう、必要となれば何らかの調整措置は講ぜられるべきではないか。

<これまで出された意見>

- ア 米が過剰であることから、直接支払いの対象から水田を除外すべきである、あるいは、稲作付地は直接支払いを行うべきではない。
- イ ハンディキャップを有する中山間地域等では、過大な要求は行うべきでなく、転作等を緩和すべきである。中山間地域等で復田した場合も稲の作付けを認めるべきである。また、一部の中山間地域では高品質米の生産に適したところもあり、このようなところでは米の生産を認めるべき。
- ウ 効率的な米生産の観点からは、むしろ中山間地域等で生産調整を行い、平地地域で生産を行う方がコストも低く消費者の利益や国際競争力の確保の観点からも望ましい。中山間地域等での復田により、米の過剰がさらに強まり、別の行政コストの増加を招くことは避けるべきである。

等

対象者

担い手育成との整合性

(1) 零細農家の取扱い

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、また、集落は排除の論理ではなく、零細農家を排除すると集落協定が機能しなくなるので、零細農家も対象とすべきであるという考え方が出されている。

(2) 規模拡大の上乗せ助成

- 規模拡大の上乗せ助成については、担い手を育成し、中長期的に耕作放棄を阻止するものであり、検討してもよいと考えられるがどうか。

これまでの意見

- ・ 中山間地域等で規模拡大する場合には傾斜地の存在等から平地地域に比べてコストが十分に低下しないという動態的な条件不利性を考慮し、担い手が規模拡大する場合には、上乗せ助成を検討すべきである。
- ・ 構造政策という耕作放棄防止とは異なる観点を盛り込むべきではない。

< 中山間地域における担い手の比較 >

	認定農業者数 (1市町村当たり平均)	3ha以上の 経営割合	生産組織 参加割合	第3セク ター数
	特定農山村地域 (特定農山村地域以外)	中山間平均 (平地平均)	中山間平均 (平地平均)	5法指定地域
北海道	23人 (86)	67.3%(81.3)	22.3%(29.1)	1
東北	25 (87)	7.6 (14.0)	8.0 (13.9)	12
関東東山	14 (38)	2.4 (5.2)	4.6 (4.2)	5
北 陸	10 (58)	2.4 (9.0)	10.4 (14.8)	18
東 海	9 (28)	1.0 (2.0)	9.4 (7.5)	2
近 畿	10 (16)	1.1 (1.9)	11.7 (14.9)	7
中 国	7 (34)	1.1 (2.1)	7.7 (9.7)	52
四 国	13 (24)	1.1 (0.9)	4.0 (3.2)	
九 州	29 (54)	3.5 (6.0)	4.5 (9.9)	19

資料：(1) 農林水産省調べ
(2) 農林水産省「農業センサス(H7)」

単価

1 生産費格差の範囲

格差の範囲については、以下の意見がある。

- 中山間地域等の現状を考慮すれば生産費格差を十分反映してはどうか。
- 生産費格差の全てを単価とすれば、生産性向上へのインセンティブが失われ、中山間地農業の零細性が改善されないのではないか。
- 規模拡大や基盤整備等の努力を行っている平地地域の農業へ悪影響が出ないように配慮すべきである。

単価の設定に際しては、上記3つの考え方のバランスを採った設定の仕方を追求すべきと考えられるがどうか。

2 直接支払いの額の上限

上限設定については、以下の意見が出されているが、両者のバランスを採るためには、一戸当たりの受給額の上限をある程度高い水準に設定することも考えられるがどうか。

- 高額所得者を除外することについては、その所得水準をどのようにするか等問題があることから、むしろ直接支払いの上限を設定すべきである。
- 少数の担い手が多く農地を受託等する場合もあり、上限を設定すべきでない。

なお、この考え方に立つ場合でも、「生産要素に関連する支払は、当該要素が一定の水準を超える場合には、逡減的に行う。」とのWTO農業協定の要件について配慮が必要である。

- 市町村アンケートでは、農家1戸当たりの受給額に何らかの上限を設定すべきであるという回答が多い。

30万円	14.6%
50万円	26.8%
80万円	7.3%
100万円	25.5%
100万円より高い額	2.9%
上限を設けるべきではない。	22.9%

- EU各国の取扱い

ドイツにおいては、一経営体当たりの支給最高限度額は、12,000マルク（86万7千円）（乳牛を市場出荷しない乳母牛、繁殖母牛の場合は18,000マルク（130万1千円））に設定。

フランスにおいては、1経営体当たり50家畜単位を上限として支給している。このため、例えば肉用牛の場合、条件の不利性に応じて9,600フラン（20万4千円、普通条件不利地域の場合）～46,250フラン（98万3千円、高度山岳地域の場合）となる。

地方公共団体の役割

- 直接支払いにより、適正な農業生産活動が維持され、洪水や土砂崩壊の防止、定住条件の向上等を通じ、当該中山間地域の経済活動や生活・居住環境等が改善されるとともに、当該地域以外の住民に対しても、水源のかん養、保健休養等の多面的機能が及ぶものと期待される。
- 我が国農業政策における補助体系をみると、生産調整を含む価格政策についてはモノは全国的に流通することから、全額国庫負担で行い、それ以外の政策については国と地方が応分の負担を行いながら実施してきている。
また、憲法第25条の生存権に基づく生活保護費や国の物流システムの骨格をなす国道や重要港湾についても国と地方が共同して負担している。
- E Uにおいては、共通農業政策の中の価格政策（全額E U負担）とは異なり、条件不利地域対策等の構造政策については、E U規則の下で極力各国の自主性と責任の下に事業を実施すべきであるとの観点から、E Uの各国・各地域に対する補助率は25%となっている。ただし、所得水準が低く、財政力の弱い一部の国・地域に対しては、50%から75%まで補助率を引き上げている。
- また、既に本対策類似の地方単独事業が実施されている例があり、また、本対策については地方の要望を踏まえて検討されることとなったという経緯がある。