

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
中山間地域等の位置付けと状況	・国土面積の7割、耕地面積、総農家数及び農業産出額の約4割。 ・農業・農村の役割の認識について、自然環境の保全及び国土の保全が約6割。 (参考資料1 - p1～2(第12回資料)) ・零細規模農家が大半(1ha未満が67%)を占める農業構造。 ・労働・土地・資本の各生産性は平地農業地域と比べ低い(0.5～0.8)。 ・総人口(25%)、農家人口(31%)とも全国に比べて高齢化は進展。 ・農業所得は平地農業地域の56%。 ・污水处理施設普及率は全国の普及率の4割。 (参考資料1 - p3～7(第12回資料))	○ 本制度発足後、中山間地域等の食料供給機能、多面的機能に対する国民の期待は変化しているかどうか ○ 本制度発足後、中山間地域等の自然的・経済的・社会的条件の不利性は変化しているかどうか
制度の検証 1 制度の実施状況	・66万2千haの農用地において協定を締結 ・1,960市町村において、3万4千の協定を締結 (参考資料1 - p8～9(第12回資料))	○ 中山間地域等において、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう、農業の生産条件に関する不利を補正するための支援等により、多面的機能の確保を図るための施策としての評価

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
2 制度の目的と効果	・「最終的に検証すべき論点は、 日常的営農活動の継続とそれによる多面的機能の増進 積極的活動による多面的機能の増進 将来に向けた営農継続のための取り組みである。」 <u>(5回目会合後、委員からの文書による意見)</u> ・「制度の導入の際の目標が概して定性的なものにとどまって、定量的、数量的なものが必ずしも十分に明らかにされていないため、事後的な評価が非常にむずかしい。」 <u>(第16回(5回目会合)関係団体意見)</u>	

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
(1) 耕作放棄の発生防止	・96%の集落で農地の法面や水路・農道等の管理活動が活発と回答(以前から行われているものを含む数値)。 ・水路・農道等の管理に係る共同作業の回数が約2倍に増加と回答。 ・415haの既耕作放棄地を復旧(計画)。 (参考資料1 - p10、p13(第13回資料)) ・「直接支払制度が少なくとも厳密に機能している限り、耕作放棄率が0%である。」。 (第13回(2回目会合)委員意見) ・「耕作放棄地の減少が本当にこの制度によるものなのかどうか、あるいは他の代替策と比べてその費用対効果はどうかといった点について、必ずしも十分納得できるような資料がない。」 (第16回(5回目会合)関係団体意見) ・「本制度は、わずかなお金で大きな効果を上げているという評価をすべきではないか。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「耕作放棄の防止という観点からすれば、対象地域内では確かに効果が上がっており、定量的にも確認できる。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「ステップアップやシステム変化が見られなくても、耕作放棄は抑えているのであり、そこを評価すべきである。」 (5回目会合後、委員からの文書による意見)	○ 制度の実施について、どのような確認行為がなされているか。

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
(2) 多面的機能の増進	・景観作物の植栽、棚田を活用した都市住民との交流活動等、集落の環境整備や活性化に寄与する多様な取り組みを実施。 ・「国土保全の取組」は約7割、「保健休養機能を高める取組」は約4割、「自然生態系の保全に資する取組」は約2割(いずれも以前から行われているものを含む数値)。 (参考資料1 - p14(第13回資料)) ・「中山間地域における多面的機能の効果をより発揮するための工夫を考える必要がある。」 (第13回(2回目会合)委員意見)	○ 周辺林地の管理、景観作物の植栽等により多面的機能が増進されていることの評価
(3) 将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施	・卒業という理由で交付金の交付を終了した協定はない。 (参考資料1 - p25(第13回資料)) ・「自立的かつ継続的な実施が可能となる状況に至っていない。」、「担い手の定着等の効果発現のためには、中長期的な取組が必要。」(奈良県等) (都道府県評価結果) ・集落内の話し合いが2倍以上に増加と回答。 ・「生産性・収益の向上」が約4割の集落において、「担い手の定着等」が約3割の集落において取り組まれ活発と回答(いずれも以前から行われているものを含む数値)。 ・3万3千の集落協定において、認定農業者数は約8千人増加、新規就農者は約4千人確保。 ・17%の集落において集落営農組織が育成(以前から行われているものを含む数値)、約4割の集落で検討開始と回答。 (参考資料1 - p12、p15～16(第13回資料))	○ 中山間地域等の条件不利性や過疎化・高齢化の進展等も考慮した場合、「自律的に農業生産活動を継続できる状況」となっていると評価できるか、また、そうした状況が促されてきたと評価できるか。 ○ 総体として生産性・収益の向上、担い手の定着等に向けた取組の活発化により、将来に向けた農業生産活動等の継続のための集落のステップアップがみられてきているが、一部集落では取組が停滞していることをどう評価するか

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
	・「厳しくみれば、お金がきている以上は耕作放棄の発生防止は当たり前で、それに応じた何らかの成果は出るのは当然ではないか。」 (第12回(1回目会合)委員意見) ・「集落協定により集落の社会関係が回復、5年間で一定の成果がみられたのではないか。」 ・「農業生産なり、多面的機能なり、担い手なり、全体的には効果は上っている」 ・「一部の集落において取組が停滞していることをどう考えるか。」 (第13回(2回目会合)委員意見) ・「共同取組の質の向上を図るためには、自律的かつ具体的な活動目標の策定が必要」(熊本県等) (都道府県評価結果) ・「プール金の使途は、あくまでも本制度の趣旨に沿って農業生産(地域資源管理)活動の将来展望のある担い手システム創出を重視することが基本。」 <u>(5回目会合後、委員からの文書による意見)</u> ・規模が大きな協定ほど農作業の平均受委託面積が大きい、また、集落営農組織の育成が活発。 (参考資料1 - p18(第13回資料)) ・「集落を超えた広範囲での取組の推進が必要」(滋賀県等) (都道府県評価結果)	○ 集落の将来像とその実現を図るための具体的な活動等に関し、集落の合意形成とその明確化を図るような取組の必要性をどう評価するか <u>○ 共同取組活動への配分分について、どう評価すべきか</u> ○ 協定面積規模が大きくなるほど集落協定活動が活発化している状況をどう評価するか

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
(4) 集落機能の活性化	・「ステップアップが見られない協定については、むしろ農業生産活動等の継続的な実施が、この5年間可能であったという事実に注目すべき。」 <u>(5回目会合後、委員からの文書による意見)</u> ・「多面的機能を増進する活動を通じて、地域住民が集落活動の必要性を再認識」(沖縄県等) (都道府県評価結果) ・約半分の集落で集落内の話し合いに、女性や若者等が活発に参加と回答(以前から行われているものを含む)。 ・水路・農道等の管理に係る共同作業の回数が約2倍に増加と回答。(参考資料1 - p12 ~ 13(第13回資料)) ・「集落の将来についての前向きな話し合いが増加している」(愛知県等) (都道府県評価結果) ・「本制度は、農地、農業資源の保全という地域農業全体の共通の課題の解決に自らが取り組むことを促すことで、地域の主体性を高めて様々な地域活動の活発化につながっている。」 <u>(第16回(5回目会合)関係団体意見)</u> ・「集落協定を締結するための話し合い、それに基づく実行のために地域自らが地域の将来を考えるいい契機になった。」 <u>(第16回(5回目会合)関係団体意見)</u>	○ 集落機能の発揮を土台として、農業生産活動等の継続を通じた多面的機能の確保を図ることをねらいとする本制度の仕組みをどう評価するか ○ 集落活動の活発化、若者や女性の参加等による集落機能の回復・向上をどう評価するか

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
	・対象農用地を持たない農業者や非農業者が参加している割合は9%。 ・地域の活性化や農用地の保全活動の補完のためのボランティアとの連携等の事例。 (参考資料1 - p20～21(第13回資料)) ・「住民相互のコミュニケーションの増加」(東京都等)、「農村社会の形成に必要なコミュニティの再構築」(香川県) (都道府県評価結果) ・「耕作放棄地対策とか農道・水路整備、農機具の共同利用、伝統行事の復活も含めて集落の共同活動に大きな効果がある。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「集落機能の活性化というのは、本制度から見れば一種の副次的効果にすぎないので、この視点からの評価は制度の目的からずれている。副次的な効果として一括して把握することが可能。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「耕作放棄の防止という目的に直接関わらない集落機能の強化という構造改革上の問題が大きく加わってきた。実際には集落機能の強化が図られてきたので評価においてもそれを外すべきではない。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「政策の意図した以上のことを地域の人々はアイデアで付加したと理解すべきである。」 (第16回(5回目会合)委員意見)	○ 集落協定は、非農家等の参加及び都市住民等の地域外からの支援活動を排除しない仕組みとなっているが、これは、集落活動の活発化等に寄与したと評価されるか ○ 本制度は、多様な集落活動の活発化を通じて、中山間地域等の活性化に寄与している旨の指摘があるが、地域政策の面からどう評価するか ○ <u>集落機能の活性化等の地域政策的効果について、本制度の成果として、どう評価するか。</u>

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
(5) 個別協定	・「集落機能の活性化等については、本制度だけで対応できるとは思えない。中山間地域の交付金制度としては目的や効果などを思い切って限定する議論をしないとうまいかないのではないか。」 <u>(第16回(5回目会合)委員意見)</u> ・「集落機能の活性化については、農業生産活動の継続的な実施と相関する事象として捉えるべきであり、 - 2 - (3)の中に下位項目として位置付けてみてはどうか。」 <u>(5回目会合後、委員からの文書による意見)</u> ・個別協定締結者の経営形態別の内訳は、認定農業者等が約8割、農業生産法人が約1割。 ・平均協定面積は7.6haであり、認定農業者等は2.9ha、農業生産法人は15.3ha。 (参考資料1 - p22(第13回資料))	○ 個別協定については、締結件数は少ないものの、集落協定の締結が困難な地域における補完的な役割等がみられるが、個別協定の意義をどう評価するか

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
3 制度の基本的な枠組み (1) 対象地域	・ 8法地域内で特認基準を設定しているのは2県、特認地域(8法地域外)において特認基準(対象農用地基準)を設定しているのは44都道府県。 ・ 特認基準の協定締結面積は全体面積の8.7%、特認枠の活用は25%。 (参考資料1 - p23(第13回資料)) ・ 「農村政策や環境農政における地方への裁量権拡大はEUでも見られるが、本制度においても評価し得るのではないか。」 <u>(5回目会合後、委員からの文書による意見)</u>	○ 対象地域は、地域振興立法8法の指定地域に加えて、一定のガイドラインを踏まえ、都道府県知事の裁量により、それ以外の条件不利地域も指定できることとなっているが、これをどう評価するか
(2) 対象農用地	・ 「営農上の一体性」の要件を適用している集落協定数は60%、地域により適用状況は異なる状況。 (参考資料1 - p19(第13回資料)) ・ 「対象農用地の指定については、市町村裁量が認められているが、地域の特性に応じた対策を促進するために有効。」 <u>(第16回(5回目会合)関係団体意見)</u>	○ 団地要件を弾力的に運用する「営農上の一体性」の適用状況は、地域によってばらつきが見られるが、こうした運用実態又は仕組みをどう評価するか

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
	・「1haの団地要件の評価をすべきではないか。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「1haの一団の農用地条件に満たないところは遊休化してしまうという状況が報告されている。」 (第16回(5回目会合)関係団体意見) ・「平場を対象にすると制度設計に反するが、営農上の一体性を有する平地農地は含めても良いのではないか。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「農振白地の中での耕作放棄地の拡大、存在をどう考えるか。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「平場の議論や農振白地地域の耕作放棄の議論を持ち込むと、我が国の全体的な農地保全施策との議論とごちゃごちゃになってしまう。」 (第16回(5回目会合)委員意見)	○ <u>営農上の一体性のある1ha以上の団地要件についてどう評価するか。</u> ○ <u>非対象農用地の保全管理のあり方をどう考えるか。</u>

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
(3) 協定期間 (4) 交付の仕組み	・アンケート調査結果では、協定代表者の約9割が5年以上が適当と回答。 (参考資料1 - p24(第13回資料)) ・「直接支払いであるので、一旦は個人に交付されるべきであるが、現行では、集落に交付された後に共同取組活動分を除いて残りを個人に支払う仕組みとしているが、原則的な問題として検討する必要がある。 (第16回(5回目会合)委員意見) ・「条件不利地域対策の生産コスト差補填という大思想からすれば、個人配分は残すべき。」 (第16回(5回目会合)委員意見) ・共同取組活動への配分割合が1/2以上の集落協定は77%。 (参考資料1 - p17(第13回資料)) ・「個人への配分があっても良いが、配分割合は1/2で良い。」 (5回目会合後、委員からの文書による意見) ・「個人活動が中心で各種の共同取組活動に消極的な協定があるため、共同取組活動の比率を高めるべき。」 (兵庫県等) (都道府県評価結果) (5) 交付金の遡及返還 ・「農業後継者用住宅への転用は、定住促進等の観点から、公共事業の収用に準じた取扱が必要」(宮城県等) (都道府県評価結果)	○ 農業生産活動等を「5年以上」継続することを要件としていることをどう評価するか <u>○ 交付金が、集落代表者に支払われるという仕組みをどう評価するか。</u> ○ 集落協定に係る交付金の半分以上を共同取組活動に活用すべきとした仕組みは、地域の創意・工夫や集落機能の回復・向上にどのような効果を及ぼしたと評価するか ○ 協定締結農用地を農業後継者の住宅用地とする場合等についても、すべての交付金の遡及返還義務が生じることをどう評価するか

中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)

論 点 項 目	これまでの議論等	留 意 点
(6) その他	・「限界的集落に対し、協定締結を推進しても、手が上がらないという現状が明らかになったのではないかと。また、このような集落は活力のある集落と連携させるべきではないか。」 <u>(第16回(5回目会合)委員意見)</u> ・「協定を取りやめたケースについて、その理由は何かなどマイナス面の分析も必要ではないか。」 <u>(第16回(5回目会合)関係団体意見)</u> ・「限界的農地については森林に返す等が良い場合もあり、地域が最善の選択をできるような仕組みになっているのか。」 <u>(第16回(5回目会合)関係団体意見)</u>	○ 明確かつ客観的な基準の下で透明性を確保しつつ、地域の特性に配慮した制度の運営を図る上で、他にどのような点に留意すべきか ○ <u>限界的集落の維持に対する本制度の効果はどう評価するか。</u>
4 他の政策との整合性		○ 食料・農業・農村基本計画の見直しに係る他の政策との整合性 ○ 他の中山間地域対策との関連をどう評価するか ・他の中山間対策との関連状況を踏まえ、本制度の有用性や他の対策との連携のあり方等をどう考えるか