

中山間地域等直接支払制度（第 2 期対策） に係る課題等の整理について（案）

平成 2 1 年 7 月 6 日

農林水産省

- 中山間地域等直接支払制度（第２期対策）に対しては、３回にわたり実施した現地検討会、制度関連関係４団体からの意見聴取、更には第３者機関における議論を経て提出された各都道府県の最終評価等において、制度の継続を求める意見が大宗を占める一方で、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も様々な観点からの意見が制度の課題等として寄せられている。
- 本資料は、検討会における円滑な議論に資するため、そうした課題等の指摘について、関連を有すると考えられる事項毎に分類し、一定の整理を行ったものである。

中山間地域等直接支払制度（第２期対策）に係る課題等の整理について（案）

事項等	これまでの議論等	備考
1 農業生産条件の不利を補正するため「直接支払い」という政策手法の意義や今日的位置付け	○ 中山間地域等の農業生産条件の不利を補正するための直接支払制度については、制度を実施して１０年を迎える今日においても、 ・ 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。 等のように、その基本的な枠組みは継続されるべきとの意見が大宗を占めているが、一方で以下のような指摘も見られるところ。 ・ 本制度は、平場との格差を是正すれば中山間地域が維持できるという前提に立っているが、中山間地域では人口の減少が急激に進む中で、単なる格差是正ではなく、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る。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。 等	

事項等	これまでの議論等	備考
2 高齢化の進行と直接支払制度	○ 中山間地域においては、高齢化の進行が特に著しく、これらを背景に制度の継続を強く望む地域からも以下のような指摘が本制度に対する課題等として寄せられているところ。 ・ 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のではないか。 ・ 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、地域が取り組みやすい制度設計とする必要がある。等 ○ 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が目指されている中、第2期対策では、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、生産性や収益の向上や担い手の定着などへステップアップするためのインセンティブを付与する仕組みとしたところ。 これらの仕組みに関しては、 ・ 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が図られた。 ・ 担い手への農地集積、農業生産の組織化の推進、認定農業者の育成、新規就農者の確保が図られた。 ・ 集落営農が育成された。	中山間地域の高齢化率は、平成7年時点(21.7%)で、すでに全国の平成17年時点の高齢化率(20.1%)を上回っており、全国と比べ10年以上先を行く水準で推移。(第32会検討会資料)

事項等	これまでの議論等	備考
	等、これを評価する見解もあったが、一方で、高齢化の進行を背景としつつ、以下のような指摘も寄せられているところ。 ・ 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。 等	

事項等	これまでの議論等	備考
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	・ 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割で耕作放棄が発生している。 ・ 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。 ・ 1ha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。等	実施要領の抜粋 第4 対象地域及び対象農用地 交付金の交付対象となる農用地は、対象地域内に存する農用地区域内に存する一団の農用地(1ha以上ものに限る。)であって、次の(1)から(5)までのいずれかの基準を満たすものとする。 ((1)～(5)は省略) 実施要領の運用抜粋(別記1) 一団の農用地の要件について3 一団の農用地とは、農用地面積が1ha以上の団地又は営農上の一体性を有する複数の団地の合計面積が1ha以上のものをいう。 「営農上の一体性を有する」とは、一団の農用地を構成するすべての団地が、以下のいずれかの条件を満たす場合をいう。 (1) 団地間で耕作者、受託者等が重複し、かつ、そのすべての耕作者、受託者等による共同作業が行われている場合 (2) 同一の生産組織、農業生産法人等により農業生産活動が行われている場合 (3) 団地間に水路、農道等の線的施設が存在し、当該施設が構成員全員によって管理されている場合 (以下省略)

事項等	これまでの議論等	備考
(2) 協定期間や免責要件に関連する指摘	○ 本制度の協定期間や免責要件に関しては、 ・ 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する。 等の指摘がある一方で、以下のような指摘が制度の課題として寄せられているところ。 (高齢化の関連) ・ 中山間地域においては、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、制度に取り組みにくい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。 (高齢化の関連以外) ・ 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。等	実施要領の抜粋 第9 交付金の返還等 1 交付金の返還 (1) 集落協定違反となる場合及びその場合の措置 ア 協定農用地について耕作又は維持管理が行われなかった場合は、協定農用地のすべてについての交付金を協定認定年度に遡って返還する。 (4) 集落マスタープランに定めた取組が適切に実行されなかった場合の措置 実施要領第13の1の中間年評価の実施年度以降において、同第6の2の(1)のアの(イ)の「集落マスタープラン」に定めた取組が適切に実行されず、かつ、市町村長が当該取組について、改善が見込まれないと判断した場合には、協定農用地のすべてについて、次年度以降の交付金の交付対象としない。 2 返還の免責事由 1において、次の(1)から(4)のいずれかに該当する場合は、交付金の返還を免除することとする。ただし、病気の回復、災害からの復旧等を除き、当該農用地については当該年度以降の交付金の交付は行わないこととする。 (1) 農業者の死亡、病気等の場合 (2) 自然災害の場合 (3) 土地収用法(昭和26年法律第219号)等に基づき収用若しくは使用を受けた場合又は収用適格事業(土地収用法第3条)の要請により任意に売渡もしくは使用させた場合 (4) 農地転用の許可を受けて農業用施設用地等とした場合

事項等	これまでの議論等	備考
(3) 助成水準に関する指摘 4 その他	・ 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る。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。【再掲】 ・ 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。等 ・ 現行対策は事務処理が煩雑となっており、高齢化した集落協定のリーダーには大きな負担になっている。 ・ 国の段階では、事務作業の簡素化は行っているが、国が簡素化すると現場レベルでは逆に予防策的（検査等に対応のため）に別のものを準備することとなり、結果として、余り変わっていないこととなる。 ・ 制度が5年毎に見直されるのでは、農業者等が長期的な展望をもって農業生産活動を行えないので、将来に向け安心して営農ができるよう、継続的・安定的な制度の構築が必要である。等	実施要領の抜粋 第6 直接支払いの実施 3 交付額 (3) 一農業者等当たりの受給額の上限は100万円とする。ただし、多数のオペレーターを雇用する第3セクター及び多数の構成員からなる生産組織等には適用しないものとする。 実施要領の抜粋 第13 交付金交付の評価 4 農村振興局長は都道府県知事の報告を受け、中立的な第三者機関において交付金に係る効果等を検討し、評価するとともに、中山間地域農業をめぐる諸情勢の変化、協定による目標達成に向けての取組を反映した農用地の維持・管理の全体的な実施状況等を踏まえ、5年後に制度全体の見直しを行う。