

中山間地域等直接支払制度（第２期対策） に係る課題等に対する論点の整理について （案）

平成 2 1 年 7 月 1 6 日

農林水産省

- 本資料は、第３８回中山間地域等総合対策検討会に提出した『中山間地域等直接支払制度に係る課題等の整理』について、これまでの検討会における主な意見等を取りまとめ・整理したものである。

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	都道府県の最終評価等において指摘された課題等	委員からの意見等
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、平地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	・ 新規就農者等をどのように地域に取り込んでいくかが重要であり、制度を維持するだけでは息切れするのではないかと。 ・ 現在の中山間地域の危機的な状況を考えれば、平地との格差是正では限界があることから、政策的な意義を根本から問い直す必要があるのかも知れない。 ・ 当初、この制度は政策誘導でなければ駄目だとも思ったが、現地検討会等での議論等から、現在は、協定を維持し活動を継続していただくことが重要であると感じている。 ・ 現地検討会では、全ての集落で制度の継続を求めており、高齢化が進む中、今のうちに制度を維持し内容を充実しながら支援を続ければ、まだまだ先は明るい。ここで手を抜くと日本農業の将来に負担を残すことになる。 ・ 直接支払いは、平地との生産条件の不利を補正するための制度だからこそ用途の自由度が高く様々な取組に使用ができるが、補助事業のような地域政策としたときに、果たしてこれほどの自由度があるのか、バランスを考えながら制度のあり方や意義付けを検討する必要がある。

事項等	都道府県の最終評価等において指摘された課題等	委員からの意見等
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と。 ・ 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。	・ 本制度は、ステップアップの要件が厳しいと思われるようだが、別の言い方をすれば、その分交付金の使途の自由度は高いのだから、その自由度の高さをもっとアピールすれば、じゃあやってみようか、もう少し頑張ろうという意識になるのではないかと。 ・ 農村は、農業を続けることによって維持できるのだから、兼業農家や自給的農家も含めて、皆で支えあって農業や農村を守ることが重要である。 ・ 高齢化で集落協定の維持が困難になっているということだが、高齢化の進行によって、協定の維持そのものが困難なのか、それとも、ステップアップが入ったから困難なのか、どこに問題があるのか見極める必要があると思うが、仮に、本制度の枠組み自体に問題があるとすれば、対処策を取らざるを得ないのではないかと。 ・ 共同で担っていくというような仕組みをどのように作って行くかということが、高齢化対策にもなって、中山間地の農業のこれからのあり方ということにも関わってくるのではないかと。

事項等	都道府県の最終評価等において指摘された課題等	委員からの意見等
	・ 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。 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	都道府県の最終評価等において指摘された課題等	委員からの意見等
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	・ 同一集落内で営農していても、傾斜要件を満たさない農地を所有するものは集落協定に参加できず、集落の実態をある意味無視したものになっているとの指摘があるが、非対象農地であっても集落協定には参加できることに留意する必要がある。 ・ ある程度の集落の中に小さな協定が存在している実態もあることから、集落ぐるみ型の協定というオプションがあるべきだと思う。

事項等	都道府県の最終評価等において指摘された課題等	委員からの意見等
(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、協定自体を廃止する集落や、仮に、本制度の継続ができても多くの高齢農業者の不参加により協定面積が縮小してしまう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	・ 今回議論している交付金制度は、新しい権利義務関係を創り出すものであることから、その権利義務関係の設定という観点に関して、交付金の遡及返還措置をやるかやらないかということは非常に大きなところである。この問題を大幅に変えようと、この制度自身を根底から変えることになると思うので、慎重な議論が必要であり、性格が異なる要件の緩和などの課題とは一緒に議論しない方が良いのではないかと。 ・ 高齢化が進んでいった場合に、誰かに代わって農地を耕作するというようなことが共同意識であろうし、恐らくそういう形で対応していかないと農業を継続することはできないと思う。高齢化してもう駄目だと言ったときに「遡及返還しなくて良いですよ。」と言ってしまっても良いのかどうかという問題も考えておかなければいけない。 ・ 遡及返還は、この制度のポイントであり、それがあるがゆえに交付金の自由度が認められている一種の結果責任ということである。その点で、遡及返還については、むやみに緩和するというよりも、非常に具体的に「こういうケースでは遡及返還に対応できない」という事例を積み上げるのが重要であり、大雑把な議論は余りしない方が良いのではないかと。 ・ 遡及返還があるから最初から協定を締結できないといった農家の思いを生かすべきであり、遡及返還の縛りがあるから耕作放棄の発生が防げたという感覚で考えるべきではない。

事項等	都道府県の最終評価等において指摘された課題等	委員からの意見等
(3) 助成水準に関する指摘	・ 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	・ 集落協定を5年間の継続することが困難であれば、5年の対策期間を短縮して機動的にやることも今の時期には正しいと思う。 ・ 樹園地が、条件不利地かと言えは違うのではないかと思う。みかんなどは傾斜地こそ有利地ではないかという見方もあり、樹園地では高齢化で労働的に厳しくなっているから交付額を見直して欲しいというような議論は、気持ちは分かるが、平地との条件の不利を補正する制度の趣旨と矛盾するのではないか。

事項等	都道府県の最終評価等において指摘された課題等	委員からの意見等
4 その他	・ 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	・ 事務手続きの簡素については、難易度が高いのか、煩雑であるのか、良く把握する必要があるのではないか。 ・ 国の姿勢として、一定面積の農地は日本に何があっても守るんだといった強いメッセージが農家に伝わっていないから、農家に不安が生じており、継続的・安定的な制度の構築が必要という意見が出ているのではないか。 この制度は、国民の財産を管理して貰う預かり賃として、誇りを持って農地を管理して貰うといった位置付けに変える必要があるのではないか。 ・ 3期対策の議論をきっかけに、国民的議論を巻き起こして、制度の恒久化・法制化を行うことが望ましいのではないか。 ・ 5年間の農業生産活動の継続が困難との意見がある一方で、継続的・安定的な制度の構築を必要とするなど意見は区々であり、また、当面は農政の変革期でもあることから、現段階においては、法制化などによって長期的にコンクリートしてしまうような方法は適当ではないのではないか。 ・ 中山間地域においては、平地と一律の減反は難しいと感じる。