

中山間地域等直接支払制度に関する意見

平成16年6月15日
全国農業協同組合中央会

本会では本年5月にJA都道府県中央会を対象として、中山間地域等直接支払制度について、①現行制度の成果、②現行制度の問題点・改善すべき点、③JAの取り組み状況等に関してアンケート調査を行なった。

本意見は同調査における現場からの意見を踏まえ、本会にて作成したものである。

I. 現行制度の評価と意義

- **中山間地域等直接支払制度は、耕作放棄地の発生防止や集落機能の強化等に大きな成果を挙げており、現場での農業生産・地域資源の維持に必要な制度として定着している**

【現行制度の成果に関する主な意見】

- この制度を機に、集落農業の将来像等の話し合いが活発に行われた。
- 水路・農道等の管理等の共同の取り組みの増加などの集落活動が活発になった集落が多数ある。
- 地域の総意に基づいた形で制度が運用されているため、地域の発展・維持につながっており、現場にとって不可欠な制度となっている。
- 集落内の共同作業や話し合いの機会の増加、集落生産活動の活発化等を通じて、耕作放棄地の発生防止や、耕作放棄地の減少に役立っている。
- 急傾斜地の果樹園の管理に大きな成果をあげている。
- 農産加工品の開発・販売、直売所の開設、都市交流など、地域農業の活性化に向け多様な取り組みが展開されている。
- 小規模の基盤整備や共同利用の農機具の購入により、農地・農地周辺の環境の整備がすすんでいる。
- 条件不利地域の農地の維持管理には、集落の共同作業の促進と経費の補助が重要であり、現行制度が十分寄与している。
- 集落の話し合いが活発化になった結果、営農活動としての役割分担がなされ、農作業の受託面積の増加や認定農業者の増加など、担い手の確保等につながっている。

II. 今後の制度のあり方

1. 制度の継続強化が大原則

- 全体的に「効果をあげている」評価を踏まえ、中山間地域における農業資源の保全による多面的機能の発揮のため、制度の継続強化が大原則

2. 対象農地所有者の協定から「集落全体（地域社会）」を対象とする協定へ

- 現行制度では、同一集落内であっても、農地の傾斜度やゾーニングの問題により、対象外農地が存在し、対象とならない者は、集落協定への参加に二の足を踏んでいる状況
- 面的な多面的機能の発揮には、集落全体の共同取組活動による農村資源の保全が必要であることから、対象農地や集落協定参加者の見直しを行ない、「集落全体（地域社会）」を制度の対象とすることが必要

【対象農地・対象者等についての現行制度の問題点・改善点に関する主な意見】

- 集落協定の範囲が傾斜地を要件としているため、集落全員が協定の対象とならない場合が多く、集落での調整が困難で支障をきたしている。
- 集落の農地全体・全員が対象となれるよう制度を改善することが必要。
- 水利等の活動が分断しないよう、平地を含めた集落一体となった仕組みとなるよう要件を緩和すべきである。
- 平均傾斜度などの基準を新たに設定し、現行基準では対象とならない農用地も含め、集落単位に交付する制度とするべきである。
- 団地要件（1 ha 以上）の面積要件が大きい、面積要件の緩和、対象地区の認定要件の緩和（多数）
- 集落内の農振白地地域が対象とならないので、集落としての活動が困難。白地であっても集落の一団として対象とすべき。また農振農用地でなくても、多面的機能を発揮している農地については、逆線引きの希望に柔軟に対応が必要。
- 山間地の畑地に関し、制度対象が少ないことから、畑作（野菜等）振興の視点から、制度要件の緩和が必要である。
- 高齢化、兼業化の振興により、集落内で完結することが困難となり、協定締結が不可能な事例も出てきている。
- 人手不足が起きており、地域の農家だけでの対応が難しくなっており、地域の非農家ぐるみの取り組みへの支援や、地域によっては都市住民、NPO 法人の援農制度を導入し交付金の一部を支払う仕組みも必要。
- 対策期間を5年とするのは、高齢化等で集落協定として設計しきれない地域も多い。対策期間を3年程度にしてはどうか。
- Uターン農家の住宅や農業施設・消費者との交流施設などによる転用で、交付金を返還することの要件緩和が必要。

3. 交付単価の充実・強化へ

- 耕作放棄地の発生防止による多面的機能の維持という「守り」だけでなく、既耕作放棄地の復旧など多面的機能の復元・増進に資する「攻め」の取り組みに対して、交付単価の充実・強化が必要

【交付金単価等に関する現行制度の問題点・改善点に関する主な意見】

- 耕作放棄地に関し、一部地域では復旧事例も見られるが、多大な経費と労力を必要とすることから、この場合、加算的な方策を講ずる等の支援が必要。
- 林地化する場合、そのコストがかかるため、林地化前の単価による交付が必要。
- 交付単価の引き上げ、傾斜度格差の是正、田と畑の交付単価の格差を是正し、畑の単価を引き上げることが必要（多数）。
- より生産条件の厳しい急傾斜地（傾斜 1/10 以上の田）の区分を新設し、平場地域との生産費格差を考慮して交付単価の引上げが必要。
- 条件不利地域の担い手への作業受委託などをより助長・支援する上乗せ単価の引き上げが必要。また市町村やＪＡが受託する場合の支援策が必要。
- 畑地の排水不良地帯、石れきの多い地域等に対する制度の充実が必要。
- 樹園地の管理等は水田と違って困難であり、単価を見直すことが必要
- 共同活動分の個人課税を見直し、非課税または一時所得へ、個人が受領できる交付金上限額の廃止、共同取組活動への拠出のうち後年に当てる積立金等への課税の見直しなど。
- 対外的な制度のＰＲ不足、対内的には鳥獣被害対策など多様な取り組みへ活用できること等の説明不足。

4. ＪＡほか関係機関の一体的な推進体制の整備

- 今後の同制度の円滑な推進のためには、行政、ＪＡ、農業委員会等を含めた制度の推進の強化に向け、関係機関が連携した「協議会」等、一体的な推進体制の整備について検討が必要

【ＪＡの取り組み状況（アンケート結果）】

上段：県数、下段：比率（％）

	市町村の設置する協議会へ出席	集落座談会説明会へ出席	集落協定の策定支援	交付金の会計管理（経理受託）	収支報告書の作成支援	集落協定や共同活動の相談対応	共同活動への支援
大半のＪＡで取り組み	11 (32.4)	8 (25.0)	5 (14.7)	2 (6.1)	2 (6.1)	8 (24.2)	4 (12.5)
一部のＪＡで取り組み	20 (58.8)	21 (65.6)	14 (41.2)	10 (30.3)	11 (33.3)	16 (48.5)	17 (53.1)
取り組んでいない	3 (8.8)	3 (9.4)	15 (44.1)	21 (63.6)	20 (60.6)	9 (27.3)	11 (34.4)