

「中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点（案）」 についての意見・提案

（ 5 回目会合の後、委員から文書で提出された意見等 ）

小田切	委員	・ ・ ・ ・ ・	P 1
柏	委員	・ ・ ・ ・ ・	P 5
内 藤	委員	・ ・ ・ ・ ・	P 9
松 田	委員	・ ・ ・ ・ ・	P 1 1
守 友	委員	・ ・ ・ ・ ・	P 1 2
澤 井	委員	・ ・ ・ ・ ・	P 1 4

平成 1 6 年 7 月 2 日

農村振興局地域振興課

「中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)」 についての意見・提案

東京大学大学院
農学生命科学研究科
小田切 徳美

1. 本制度の目的

政策・制度の効果に対する検証のためには、それが設定した目的を、的確に把握することが必要であることはいうまでもない。その点で、まず、本制度の目的を規定している食料・農業・農村基本法第35条第2項を振り返ることが必要であろう。

そこでは、「国は、中山間地域等においては、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を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする」とされており、「農業の生産条件に関する不利性の補正→適切な農業生産活動の継続→多面的機能の確保」という、制度実施の論理（流れ）が明示されている。

つまり、「農業の生産条件に関する不利性の補正」は、政策的操作による目標（目的）であり、それにより「適切な農業生産活動の継続」という中間目標（目的）を実現し、最終的には「多面的機能の確保」（最終目標・目的）を図ることが想定されている。

したがって、本検討会において、現在取り組んでいる「検証」は、本制度の今までの実施過程によって、「適切な農業生産活動の継続」と、それを通じた「多面的機能の確保」が、どこまで実現したのかを解明することを意味していると言えよう。

2. 目的から見た制度検証の枠組み

この「適切な農業生産活動の継続」「（それによる）多面的機能の確保」は、検証に当たり、さらにブレークダウンする必要がある。

第1に、「適切な農業生産活動」とは、通常の農業生産活動それ自体に加えて、「適切な」活動を求めている。ここには、意識的な多面的機能の増進活動が含まれていると考えられる。農業生産活動それ自体には、自ずからそれに結合された多面的機能が存在している（「日常的営農活動による多面的機能の増進」とする）。それに加えて、本制度では、多面的機能を増進する活動（国土保全機能を高める取り組み、保健保養機能を高める取り組み、自然生態系の保全に資する取り組み）が求められおり、それが「適切な農業生産活動」と表現されているのであろう（「積極的活動による多面的機能の増進」とする）。

そして、この「積極的活動による多面的機能の増進」と先の農業生産活動そのものである「日常的営農活動による多面的機能の増進」の両面から、最終的な目的である「多面的機能の確保」が導かれることを制度は想定しているのであろう。したがって、検証に際しては、こうした両面における成果を解明することが必要であろう。ただし、「積極的活動による多面的機能増進活動」は、「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」（中山間地域等直接支払制度検討報告 - 1999 年）と、あえて制度設計

されている点も確認しておきたい。

第2に、「農業生産活動の継続」とは、基本的には協定締結期間内における営農継続（「日常的営農活動の継続」とする）を意味するものであるが、同時に、将来にわたって農業生産を継続する体制・システム構築のための取り組みも含むものと理解できよう（「将来に向けた営農継続のための取り組み」とする）。集落協定書において、「生産性・収益の向上、担い手の定着等に関する目標（必須事項）」が含まれているのはそのためであろう。つまり、ここでも、「日常的営農活動の継続」「将来に向けた営農継続のための取り組み」という2重の成果検証が要請されている。

以上のことから、本制度の「適切な農業生産活動の継続」「（それによる）多面的機能の確保」という目的は、次のような項目に分解することが可能である。

- | | | |
|-----------------------------------|---|--|
| ○適切な農業生産活動の継続
○（それによる）多面的機能の増進 | { | 日常的営農活動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
日常的営農活動の継続
将来に向けた営農継続のための取り組み |
|-----------------------------------|---|--|

ただし、 と は同じ活動を意味しており、「制度の目的と効果」として最終的に検証すべき論点（項目）は、次の3点にまとめられると考えられる。

- 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

3．検証における「集落機能の活性化」の位置づけ

第16回検討会において、事務局により、提案された「論点（案）」では、「制度の目的と効果」において、「集落機能の活性化」を含んでいる。確かに、本制度の導入により、集落機能の量的質的側面に、重要な変化が生じていることは間違いない。例えば、本検討会資料でも明らかになってきているように、「集落の話し合い回数の増加」「若者・女性等の集落の話し合いへの参加」は、集落機能の量的側面、質的側面にかかわる重要な変化であろう。また、第16回検討会の意見陳述の場で、全国町村会監事・魚津氏（富山県朝日町長）による「自分たちの地域は自分で守るという話し合いと取り組みが行われるようになってきた」という指摘は、地域の最も基礎的な条件（地域住民の当事者意識の形成）にかかわる変化が生まれつつあることを意味しており、本制度の目的を超えて、「地域再生」一般に資する動きとして注目すべきものである。そして、こうした変化は、提案者自身も、調査・研究活動を通じて把握を努めており、あわせて積極的な評価を行っている。

しかしながら、このような集落・地域社会をめぐる変化は、本制度では、その手段としての集落協定の構築をめぐり発生したものであり、制度が直接の目的としているものではない点に注意しなくてはならない。

本制度では、目的である「適切な農業生産活動の継続」「多面的機能の確保」を、最終的な「出口」（協定における、最も重要な約束事項）としつつ、それを実現する過程の取り組みについては、地域の自主的判断と対応に委ねている。その中でも、特に、集落単位での集落協定を作りあげた地域では、集落機能の量的・質的な活性化を通じて、農業生産の継続等を実現しつつある。そして、それが制度導入地域の多くを占めていることは間違

いない（いわゆる「集落型集落協定」締結地域）。しかし、協定を、集落内のより小規模単位である水利組合等の単位で締結し、水利施設の維持管理に特に力を入れることにより、農地保全や多面的機能の増進を実現している地域もある（いわゆる「団地型集落協定」締結地域の一部）。そして、さらに、量的には少ないものの、個別協定により、経営体への文字通り「直接支払」を受け入れ、その経営的改善を通じて最終的な目的を実現している地域もある。

つまり、「集落機能の活性化」は、確かに本制度の実施過程で、確実に発生しているものの、それは、日本全国・全協定から見れば、一部の地域（かなり多数を占めることも事実である）であり、それを一般的評価項目として導入することはできないのである。また、「集落機能の活性化」を含めた評価は、中山間地域に本来あるべき総合対策の中で、直接支払制度のみに過度の負担をかけることにつながることも予想される。

ただし、「集落機能の活性化」を、検証等の対象として、完全に除外すべきではない。これらは、制度の直接の目的ではないが、制度の導入・実施過程で生まれた、いわば「副次的効果」とすることが可能であろう。その場合、「集落機能の活性化」にとどまらず、例えば、「受益者の制度参加意識の醸成」（農業者レベルで制度を守り、発展させようとする緊張感の誕生と持続）等の農政の仕組みにかかわる副次的効果などを含めて、一括して捉えることができる。

そして、「副次的効果」を、このようにまとめることは、本制度次期対策の制度設計の際に意味がある。例えば、「集落の活性化」（集落単位での地域づくり）そのものを目的とする交付金制度の創出等（直接支払制度次期対策を、現行制度と集落単位の地域づくり活動への支払いの「２階建て」とする提案については、提案者も参画して作成した新潟県農林水産部『中山間地域等直接支払制度あり方検討会報告書』（2004年5月）を参照のこと）、現行制度の枠を超えた新たな仕組みを構築する素材となると思われる。

要するに、現行制度の検証のための視点（項目）と次期対策の制度設計のための視点（項目）は、少なくとも現時点では、峻別するべきであろう。

４．「制度の基本的枠組み」について

事務局提案では、「制度の基本的な枠組み」として、「対象地域」「対象農用地」「対象期間」「交付金の遡及返還」等が、検討項目として挙げられている。これらは、制度の概要を設計した中山間地域等直接支払制度検討会における検討項目に、概ね沿ったものであり、５年後の検証においても、必要な項目設定であろう。

しかし、こうした、諸部品の組み立てにより、制度は農政上独自の性格を持っていることは、周知の通りである。提案者は、かねてよりそれらを、「集落重点主義」をはじめとする以下の３点（または他の諸点を加えた数点）に整理している（ここではより一般的表現として「○○原則」とした）。

集落重点原則 - 本制度は、集落協定の締結を支払いの条件とし、また助成金の一部を集落段階でプール使用を求めているように、制度設計・運用上において、集落を強く意識している。地域実態によっては、個別協定を締結する柔軟性は保証されているものの、対象行為の単位、支払単位等の各面において、集落が重視されている。

農家非選別原則 - 本制度は、助成対象者の選別に対して否定的である。それは、集落

単位の合意形成が基本である限り、零細農家を助成対象から排除することは困難だからであろう。

地方裁量原則 - 本制度では、地方自治体の裁量や主体的判断が制度的に重視されている。市町村長や都道府県知事による判断は対象地域や対象行為など本制度の基幹的要素のほぼ全般に及んでいる。これは、中山間地域の特徴であるその多様性に応じた制度の弾力性を確保するための措置であり、中山間地域政策が基本的に備えるべきものである。

こうした整理が的確であるか否かはともかく、制度の実施過程で現に発揮されたこのような「立体的枠組み」に着目して、その検証を行うべきではないだろうか。

「中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)」 についての意見・提案

茨城大学農学部
柏 雅 之

中山間地域等の位置づけと状況

○ 国民の期待に関して：

国土保全機能に関しては、流域等「エリア限定的」なのか、否かを分けて説明する責任がある。近年、国の政策化が立ち遅れるなか、一部県レベル等での「水源税」構想や類似の支援制度が検討されているが、確かに流域レベルだと分かりやすい。しかし、それ以外のケースに関して国民一般に対していかにわかりやすく説明するかが問われる。また、逆にこうした自治体レベルでの制度化への動きと連動させて、本制度の意義を国民に理解してもらえるかを検討すべき。

食料供給機能に関しては、水田に相対的に有利な支払い単価については多面的機能の大きさから国民に説明できる。しかし(少なくとも当面は)コメ過剰下にあるなかで、ある種の生産拡張効果(限界外地稲作自然後退の防止や復田による)を、平地農村農業者や国民にどう説明するのか。これは当初の制度設計の段階から後送りされてきた問題でもある。「水田多面的機能維持＝(限界外)稲作堅持」をアプリアリ前提としたような議論が本検討会でなされ続けているが、その意味、および急速に進行する高齢単一世代化のもとでの将来持続可能性やその後のビジョンを冷静に議論しなければならない。また、ボトムアップに基づく適切なゾーニングとはどうあるべきかをキチンと検討すべきである。もちろんこれは、散在する急峻傾斜水田の資源管理放棄を決して意味するのではなく、適切な粗放的土地管理を含む概念である。こうした適性管理方法、新たな管理主体、費用分担に関わるパッケージ化された議論が必要である。こうした点をぼやかし、曖昧にしているのは、平地稲作農家のみならず「広範な」国民合意は困難。

こうしたなかで、将来、当該地において人口論的限界がゆえに政策効果が期待されなくなり、これまでの支払金がサunkコスト化した場合を仮に想定するならば、国民の農政不信は高まる。

○ 不利性は変化したかに関して

「『自然的』条件の不利性は変化したか？」とはどういう意味か？ 圃場整備(自力田直しのなもの)や農道整備が支払金のプール分によって進捗しうることを意味するのなら分かる。もしこの文言を残すのなら、そう明記すべきではないか。

制度の検証

(1) 耕作放棄の発生防止について

かりに現在あるいはここ数年程度は防止しえても、「その次」を担保する継承システム

の仕組みが構築され組み込まれる要素がなければ問題は深刻化する。現在の表面的数字のみに一喜一憂してはならない。農業・資源管理の担い手に関する世代交代を可能にするベースの構築こそが重要である。崩壊先延ばしの延命機能であれば国民合意はえられない。ただし、上記ベース構築のすべてを当直接支払制度のみに期待するのは荷があまりに重すぎる。これは、後続の総合的な中山間地域再生政策の並存・併走を要請することになる。両施策が協同してとりくむべきである。

(2) 多面的機能の増進→「追加的多面的機能」に対しては「追加的支払い」を

「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」について。在来型農業で得られる通常の多面的機能に対して、こうした「それ以上の多面的機能」は「追加的多面的機能」とよんでよい。追加的多面的機能の実現は義務ではないが、積極的に追求を促進させる措置を設けてよい。追加的多面的機能には「追加的支払い」をという考えである。

E U農村開発政策や条件不利地域政策の将来像を垣間見ても、重層的な「鏡もち」的構造になっている。遵守すべき土台の上に、徐々に追加的多面的機能に関しては付加的な支払いをおこなうシステムである。わが国がそこから学ぶべきものは少なくない。

(3) 将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施

「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」(奈良県等都道府県評価結果)は、妥当な見解であり、予想されたことである。

「『自立的に農業生産活動を継続できる状況』になってきたと評価できるか？」に関して結論から言うと、ごく一部の事例としてはありえても全般的効果として評価することは困難。

営農集団の創出・活性化や平地水田部分も含めて集落・地区が一体化した中での集団転作の実現や、さらに集落協定策定や運営のプロセスのなかでソーシャルキャピタル(人間・社会関係資本)の形成がなされるなど、大きな進展が事例的にはみられるようになった。これらは確かに大きな成果であったと評価しえる(本制度の成果)。

しかし、近未来における人口論的限界に耐えうるものとなりうる内部メカニズムをもった担い手や地域システムが形成されているのはごくごく少数であろう。多くの素晴らしい(感動すべき)「優良事例」も、戦前・戦中世代のリタイアとともに崩れる懸念が大きい(本制度の限界)。

評価に際しては、情緒論を廃し、中山間(過疎)地域をとりまく全体的な動向を冷静に分析するなかで将来展望につながりうるのかを判断しなければならない。

近い将来必ず到来するであろう中山間地域の人口論的限界に耐えうる新たな農業・資源管理システムの在り方をここでもう一度冷静に考える必要がある。ここで問われるのは、中山間地域支援は「投資論的視座」なのか「ケア的措置」なのかを分けて、最適な施策設計をすることである。もちろん「投資論的視座」での施策構築がより重要であることはい

うまでもない(もちろんケアの措置の意義と必要性を低める意味では決してない)。

本制度において評価されるのは在来型農業維持による多面的機能の発揮である。しかし、それを近未来(5年後ぐらい以降か)においても保証するのが、新たな地域営農の担い手システムの構築である。そこでは多様な定住希望者(U, I ターン)を迎え入れ農業への参入コストを大きく低減させうるインキュベーション事業など、多様な仕組みを地域実態に応じて検討する必要がある。また、繰返しになるが、こうした施策は本制度の予算的枠内で可能となるものではない。上述の「本制度の限界」は、それを本格的に補完する新たな(省庁横断的な)条件不利地域政策の必要性を喚起するものである。

本制度の意義と限界の明確化、そしてこれを補完する本格的政策の必要性をきちんとアピールすべきである。

「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みの必要性をどう評価するか」

→これこそ、ソーシャルキャピタル形成の重要な要因であり、よりいっそうの集落活動展開への取組と自立能力構築とがスパイラルに進む基盤である。

「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」

→山間地をはじめ中山間地域集落において、農地規模が過小な場合、生産コスト的視座(スケールメリットは早い段階で汲み尽くされてしまうので)のみならず、むしろ総所得の視座で考えることが重要。オペレータが「食べていける」規模にするには一定の「規模」が必要。

また、集団転作をおこなう場合においても阿東町の 17ha にもおよぶ耕種転作団地形成は、協定の「規模」がモノをいったケースである。その場合、集落内の平坦水田部分を排除しない仕組みづくりが必要(たとえば阿東町方式)。単一集落で駄目なら複数集落でやることが重要。また、「人」の面でも人材存在の可能性ははじめ一定の人口数の存在が比較的良好なマネジメント機能をもたらしている可能性もある。また、比較的多くの人口の協働により、多様な活性化活動も可能。デメリットとされる意思決定の困難さは、それを逆手にとって、その努力がソーシャルキャピタルを生むことを看過してはならない。

弱小零細集落と比較的大きな集落群との結合も検討の余地がある。また、複数集落協定においては促進する加算金制度も検討すべきではないか。

(4)集落機能の活性化

集落機能の活性化は本制度の成果達成の手段である。したがってそれ自体がメインの評価項目とはならない。しかし、それはソーシャルキャピタルを生み出す重要な要素であり、将来の政策効果を押し上げる要因ともなる重要な要素である。したがって、活性化自体は、「追加的効果」として堂々と評価すればよい。また、集落活性化のためには一般にコミュニティデベロップメントとよばれる専門家(それを専門とするNPOなど)による取組みが有効である。本制度ではその実現は困難であるが、総合的条件不利地域政策の中では重視

すべき問題である。

プール金の使途に関しては、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である。これが本制度の「主産物」であるのだから。

最後に繰り返しになるが、本制度にあらゆる中山間地域の問題を押し付けないことが肝要。主目的である農業生産・資源管理の担い手システム構築による耕作放棄防止ひとつで十分である。そこで大きな労力・気力と資金を費消してしまうであろう。まず、この主目的に焦点を注ぎ、そのプロセスで追加的効果としての集落活性化があることは望ましいし、それも評価してよい。ただし、順番・優先順位をわきまえることが現場関係者も政策担当者も必要である。中山間地域の総合活性化は省庁横断的な包括的予算システムとして考案すべきである。

(5)個別協定について

情報が少ない。600 協定程度なら全数調査も委託研究などで可能ではないか。「農地の最後の受け皿」の第3セクターにおいてもこの支払金の意義は大きい。しかし 18 協定しかない。将来、不可逆的に高齢単一世代化が進行するなかで、どうしても市町村農業公社の役割は大きくならざるをえない。ただし多くの場合、その組織構造、経営構造の抜本的な刷新・変革が必要である。今後公社には、インキュベータ機能や、限界外地・不在地主農地の適正管理などの機能も期待されてくる。また、労力的に脆弱化した集落営農を機械作業面から補完する機能も想定しうる。こうした重要な役割を担うべき「新たな地域経営主体(ジョイントセクター、パートナーシップ型地域経営体)」の意義と、それに対する個別協定の意味を再検討すべきである。

制度の基本的枠組み

(1)対象地域

農村政策や環境農政における地方への裁量権拡大はEUでもみられるが、わが制度においても評価しえるのではないか。

(2)対象期間

「5 年間は長すぎる」という現場の苦悩は理解できる。他方で、5 年程度しか維持できない地域への支払いがサンクコスト化しないようにするためにはどうすればよいかを真剣に検討すべきである。これは、こうした地域においては人口論的限界に本制度が太刀打ちできないことを意味する。「制度設計における根源的な難点」ともいえる。財政支出を投資的視座か、「暖かいケア的視座」かに分けて対応する必要がある。同時に、一刻も早い後発の本格的な総合的中山間地域政策が登場する必要がある。これによって担い手創出システムに灯火が見出せれば、「5 年間は長すぎる」という地域を減らすことが可能だからである。また、先ほどと関連するが、そこでは零細集落・比較的大きな集落との連携協定や、第3セクターの役割も改めて関連付けて検討する必要がある。

(3) その他

現場に密着した自治体の地域マネジメント能力が今後ますます問われる。ただし、これは根の深い問題である。従来の農村地方行財政システム変革をも意味するからである。しかしこれを日本農村も考える時期に来ている。日本型NPM、公共経営論の検討、そして行政、民間営利、コミュニティ・民間非営利などからなるパートナーシップ・システムと農村ガバナンスの構築などが課題となる。政策効果の全国平均点を向上させるにはこうした抜本的改革が不可欠である。助成金の現場での受け皿(マネジメント主体)のシステム改革は不可欠である。

他の政策との整合性

○ 食料・農業・農村基本計画の見直しに関わる他の政策との整合性

WTO農業協定やEU方式の単価算定方式を踏襲した本制度は、ある種の矛盾をかかえている。中山間地域の多面的機能に対する価値への対価支払いが、その単価算定の手法においては平地とのコスト格差是正へと便宜的になされている点である。両者は論理的に接続しない。こうしたなかで、平地農村に環境支払いを導入することとなった場合、中山間地域農業支援はどうするのか？なお、平地農村の多面的機能もかなり大きいものであり、中山間地域に劣ると一概には言えないことも問題を複雑にしている。

○ 他の中山間地域対策との関連

各省庁に分散する政策との連携・合同も含め、包括的予算システムにするべきである。また、内発的産業開発にまともに取り組むためのまとまった政策がこれまでなかったとは驚くべきことである。EUでは88年構造関連基金改革で、共通地域政策をターゲットを絞って行ってきた。衰退農村政策(旧目標5b地域)では内発的産業振興(農村ツーリズム、ローカルフードシステム、農産加工、工芸、文化などの振興など)を農村ガバナンスの進展をともしながら行ってきた。イギリスのSRB(包括的な単一地域再生予算)やルーラル・チャレンジのような、パートナーシップの形成、競争原理導入(一長一短あるのでマイナス面の削減が課題だが)、地域主権などを特徴とする政策から学ぶものは検討すべきであろう。こうしたEUの地域政策の基本は、欧州社会経済モデルに基づく統合的開発である。地域の豊かさを経済的尺度にのみおくのではなく、環境・経済・社会の統合された開発にもとづく、「トータル・クオリティ・オブ・ライフ」の追求におき、そこでは「豊かさ」に対する一定の価値観転換もともなう。持続的(再生可能エネルギー、物質代謝型社会、食の安全などの概念を含む)で、ほどほどの所得が確保され、住民間の助け合いや連帯のある安全な地域づくりが目標とされている。

日本の本制度は設立時の趣旨にもとづき一定の成果を出してきた(本制度の成果)。しかし中山間地域は本制度をもって地域(人と社会と農地)を今後とも持続的に存続させうる保証を得たわけでは決してない(本制度の限界)。本格的な日本型条件不利地域政策がいまこそ必要である。

「中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)」 についての意見・提案

消費科学連合会
内 藤 英 代

日本の農業従事者は中山間地域だけではなく平場でも高齢者が多くなり後継者が育たないと将来の日本の食糧確保は危うくなることについて、物の溢れている現実と重ならない消費者は多いです。ある流通関係の人は「生産者が高齢化していくのであれば、輸入食料を拒否するのではなく、どこで生産するのも議論することも必要ではないか。」と話していました。既に日本の食料自給率は40%、残り60%もの食料を海外に依存しています。60%もの食糧を海外に依存することは、緊急・非常時、どうなるかは、第二次世界大戦を経験した人達には忘れられないことです。あの頃から比べ格段に人口が増えている現在、国民に大きく影響するのは避けられないことでしょう。国も「非常時のマニュアル」が作られているところです。戦後の食料不足を解消するため、米の増産が計られ、山は天に登るように傾斜地も開墾され田圃や畑が出来、技術開発で美味しく、沢山収穫される品種が出来、私たちの食卓から飢餓はなくなりました。

ところが、高度成長期、産業が発達し優秀な工業製品が作られ、海外に輸出されるようになり、見返りに自分達が食べる農産物ではなく、商品として売るための、大型農場で大量に生産された農産物の輸入を求められ、安い某国産の農産物が店頭に並ぶようになりました。加工食品の原料の多くも輸入になりました。命の源である農産物が工業製品と同列に論じられたのを覚えています。その頃から日本人の生活様式や食生活に変化は見られるようになって、米の消費が年々減りました。折角戦後開拓した田圃や畑に作物はなくても、山の上まで上った田圃や畑は環境の維持を必要としていることは、今回新潟県松代町の急峻な棚田で良く分かりました。

基盤整備が進み、機械が入るようになった圃場でも、上としたとの間の法面の高さがかなりあり草刈り等圃場の管理が大変なのが分かりました。又、山間地域といっても千差万別で高度な耕作困難地はどうすることが一番よいか、集落協定とは別に考えても良いのではないかと思います。

日本が輸入する農作物は海外の農地1,200万haで作られ、日本の500万haを切る農地の2倍にもなっています。日本の農産物の依存は生産国の水も奪い、日本に窒素や燐などの富栄養化物質を蓄積するもとにもなっています。私は新規参入、農業を職業としたい人達が農業が出来るよう、農地の取得を含めた流動化を考え農地を農地としてつかいたい。何故農業後継者が育たないのか。儲からないからでは寂しくありませんか。

中山間地域等の位置付けと状況

食料生産機能、多面的機能どちらも必要

後継者が見つからないなか情景府立の耕作は困難になってくる

制度の検証

条件不利地を集落協定によって集落全体でカバーして不耕作地を出さない
共同作業の回数が増え、農地の法面や水路・農道の管理が進んだ

山の上まで耕された土地を、山林に戻すか水を溜め貯水能力を保全するか

担い手が高齢化するなか、後継者をどう育成していくのか、産業の空洞化が言われて久しいが、国内において技術者の技術の継承が困難になって、国内生産を見直しをした企業がありましたが、農業においても、いくら技術革新があっても、自然を相手にして、体で覚える大切さは、援農ではなしえない。

女性や若者が参加して村落のコミュニケーションが進み共同作業が増え、技術の継承がおこなわれていると思います。

所得補償としての交付金

平場との作業の困難度の格差を補償するためであることを考えると、個人への配分があっても良いが、配分割合は2分の1が良いと思う。

平場の所得は都市の勤労者の平均といわれるが、勤労者の可処分所得は言われるほど高くない。住宅を初め食料品など全て金銭により支払われる。自己生産できる農業者と違うところです。平場の農業者と都市勤労者の所得の比較の見直しをしてはどうでしょうか。

「中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)」 についての意見・提案

淑徳大学社会学部
松 田 苑 子

1. 論点項目に関して

(a) 将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施 [II - 2 - (3)]

- ・この項目に関しての検証を注意深く行う必要があると考えます。
- ・全国レベルでの検証がまず必要ですが、加えて、特色ある事例を提示することも検証になると考えます。地域的特色、協定の範囲、構造、内容などの特色、地目別特色など。
- ・この項目の留意点にあります「ステップアップ」の見られない協定のケースについては、今回提出された資料を拝見しますと、直接支払制度の導入がもう少し早かったら「ステップアップ」がみられたケースのように思われます。しかし、むしろ、農業生産活動等の継続的な実施が直接支払制度導入によってこの5年間可能であったという事実の方に注目すべきではないでしょうか。

(b) 集落機能の活性化 [II - 2 - (4)]

お送りいただいた議事録を拝見しますと、この項目を論点とすることの妥当性についての疑問が出されています。私は、農業生産活動の継続的な実施と関連する事象として集落機能の活性化がとらえられると理解します。その意味では「活性化しているかどうか」だけを効果測定の尺度にするのは誤解を招くかもしれません。しかし、この項目を無視することも出来ないと思います。一つの考えとしては、II-2-(3)の中に下位項目と位置づけることができるのではないのでしょうか。

(c) 対象農用地 [II - 3 - (2)]

1ヘクタールの団地要件についてのコメントが多くありました。上記の(a)とも関連するのですが、団地要件の運用のありかたが「地域によって異なっている」状況について把握し、農業生産活動の継続的な実施という観点から評価する必要があると思います。

2. 検証の手法について

上記の(a)で書いたことと重複するのですが、定量的検証に加えて、是非、定性的な手法による検証を提示してほしいと思います。「効果」を国民の方々に納得していただくためには統計的数値の提示が第一の手法だと思います。しかし、中山間地域等直接支払制度のように、その対象が多岐(地域/地目/作目...)にわたる場合、適切な事例の提示による定性的な検証手法も不可欠だと考えます。

「中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)」
についての意見・提案

宇都宮大学農学部
守 友 裕 一

本制度のねらいは、条件不利地域→耕作放棄の発生懸念が大きい→多面的機能の低下という悪循環の中で、どう対応するのかということが出発点にあります。

そこで新基本法 35 条にあるように、農業生産を継続的に行うために→条件不利を補正→多面的機能の確保を行うわけで、そのために、集落協定を結んで、農業生産維持、多面的機能の発揮ということになります。

ただ多面的機能は A、B の 2 種類があるのであり、農業生産の維持から直接的にでてくる多面的機能の発揮 A (例えば水源涵養、水質保全、土砂崩壊の抑制・・・)、これとは別に B (例えば集落内外の景観保全、ビオトープ・・・) があります。

とすると評価すべきは、

適切な農業生産活動がおこなわれているか = 耕作放棄が抑制されているのか。

多面的機能が発揮されているのか。

A・・・により同時に行われる。

B・・・付加的に行われる。

とすると最低限、評価は と A であると思われます。これが本来なすべき評価点といえます。

その上で 2 段階評価がいます。

、 A に加えて、集落協定による活動で、 B がなされているとしたら、それは最低限評価以上の + アルファの効果といえます。

なぜ B がなされるのかというと、それは集落協定を交付金支払いの条件とするという制度の枠組みが適切であったからに他なりません。

ですから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り、ステップアップやシステム変化が見られた事例は、制度は想定した以上の + アルファと見ておくべきであると思います。

このように制度の基本点を限定して評価すべきと考えます。

+ アルファについてはこれが積極的なものであるという点では意見が一致していますから、今回の評価点とは切り離して、次期対策において、 B や「攻め」の活動を行っているところは上乘せして対応するなどという、メリハリの利いた対応策を採るべきだということになると思います。

論点項目 位置づけと状況は評価の上で必要だと思います。

1 制度の実施状況も必要だと思います。その際評価点としては協定数、面積、締結率に加えて、途中でつぶれた協定がほとんど無いことも数字で明らかにしておく必要があると思います。

2 目的と効果

(1) 耕作放棄の発生防止は一番の基本の評価点です。

(2) 多面的機能は先に送信したとおり、二つに分けて考えるべきではないかと思います。

(3) 将来に向けた・・・は今回の評価としては＋アルファになると思います。仮にステップアップがゼロであっても、耕作放棄が阻止されていれば、本制度は成果があったと見るべきだと思います。ステップアップのあったところをどう評価するかは、次期対策の制度設計に関わることと思われます。

(4) 集落の活性化は、仮にシステム変化がゼロでも、耕作放棄がなされていなければ、成果ありと考えるべきだと思います。その上で変化の見られるものは＋アルファとして、次期対策の制度設計の際生かしていく内容だと思います。

共同取り組み二分の一以上という点は、第一に耕作放棄を抑制しているという点から評価。第二に＋アルファ部分を生み出しており、これは当初の予想以上の効果を見るべきで、このような効果を生み出したのは今回の集落協定の枠組みと二分の一以上への設定が仕組みとして有効であったと見るべき内容だと思います。

(5) 個別協定は評価項目に入れるべきですが、現地での対応や、活用の仕方が地域ごとに様々なような感じがしています。いくつかの類型わけをして評価してみたらどうでしょうか。

3 制度の基本的な枠組み

(1) から(4)の項目を評価の対象とするのは不可欠と思われます。ただ各県からの要望を次期対策の課題としてあげておくことが必要と思われます。

4 他の政策との整合性

今回の評価対象としては、広く、大きすぎるような気がします。次期対策の課題の方に入れておくべき内容ではないでしょうか。

各県の報告の中で、神奈川県共同取り組み分100%という内容は精査してその効果を見ておく必要があるように思います。

「中山間地域等直接支払制度の検証に関する論点(案)」 についての意見・提案

総合研究開発機構
澤 井 安 勇

1．基本的視点

今回の検証が、この制度の継続の是非を問うものであるという前提に立って考えると、当初の制度設計時点で想定した目的・政策意図に照らした成果評価を行い、その結果に基づき、効果の継続が見込まれにくい部分は見直し、政策効果がより明確に反映され、かつ継続性・発展性も考えられる部分を中心に据えて制度の再設計を行うべきものと考ええる。

2．制度の目的と効果

- ・(1) および (2) について： 結果的には耕作放棄率が 0 % であり、制度の目的は達成されたように見えるが、アンケートなどでは、この制度がなくても耕作継続はされているであろうと考えられる地域もあり、逆に、高齢化や農地条件の困難性から、継続耕作が危ぶまれる地域もあるのではないか。その辺りの事情を制度設計にどう反映させていくのか。
- ・(3) について： いわゆるステップ・アップ部分であり、本制度の政策意図を将来的に継続させていくためにも、一定のステップ・アップの可否は重要。耕作継続だけのケースとステップ・アップに取り組んでいるケースでは、何らかの差をつけるべきではないか。
- ・(4) について： (4) および (3) の一部については、本制度だけで論議することには無理があり、他の農業・農地政策との相乗効果として考える必要がある。その意味で、地域政策的効果は、従たる要素として考えておくべきではないか。

3．制度の基本的枠組み

- ・(1) 対象地域について：特認地域における政策効果は、他の一般地域にくらべどうなっているのか？
- ・(2) 対象農用地について：政策効果にプラスになるよう、極力弾力的に扱うべきではないか。
- ・(3) 対象期間について：ステップ・アップ事業を実施する関係で5年以上を希望する地域とそれでは担い手の実情等から長すぎるといふ地域があり、地域の実態に合わせて、たとえば、5年と3年の地域を設けてはどうか。
- ・交付金について：第2ステージになれば、交付金の使途や運用については、再度厳密に見直すべきではないか。例えば、基金としてプールしておくだけの運用などは認めるべきではないのではないか。