

第 26 回
中山間地域等総合対策検討会

農林水産省農村振興局

中山間地域等総合対策検討会

平成19年10月29日(月)

会場：第2特別会議室

時間：10:01～11:55

議 事 次 第

1. 開 会

2. 農村振興局長あいさつ

3. 議 題

中山間地域等直接支払制度の平成20年度予算の拡充要求について

4. 閉 会

○中山間整備推進室長 それでは、定刻がまいりましたので、ただいまから第26回中山間地域等総合対策検討会を開会いたします。

私は、事務局の中山間地域整備推進室長の内田でございます。よろしくお願いいたします。

今回の議事進行につきましては、通例により佐藤座長にお願いしたいと考えております。

それでは、座長、よろしくお願い申し上げます。

○佐藤座長 皆さん、おはようございます。

本日の議題は、お手元にございますような議題ですが、遅くとも11時50分には終了したいと思いますので、よろしくご協力お願いいたします。

なお、今日は内藤委員と村田委員は都合によりご欠席でございます。それから、柏委員と永田専門委員は少し遅れてご出席いただけると伺っております。

それでは、まず初めに農村振興局長の方からお願いいたします。

○農村振興局長 おはようございます。

本日は、第26回の中山間地域等総合対策検討会ということでございまして、委員の皆様方には、お忙しい中ご出席を賜りまして、まことにありがとうございます。

本日のテーマでございますけれども、中山間地域等直接支払制度の平成20年度の予算要求につきましてご説明を申し上げるということでございますが、この９月に20年度の概算要求を財務省に提出以来、大分調整が進んでいるようであります。こういったところが論点になっているか、その辺もご紹介しながらご議論を賜ればと思います。

中山間地域等直接支払制度は、平成12年に創設いたしまして、大分実績が上がってまいりました。それとともに、いろいろと各方面から関心を寄せられているテーマでもございます。

実は、この11月５日に福田総理から、閣議の場で、関係閣僚に対しまして、「ともかく地方の声をよく聞くように。」そしてそれに対しては、丁寧に対応するようにというご指示がございました。私どもの若林大臣も、早速、地方で最も重要な農林水産業と、これを中心としました農山漁村の活性化のため、今村副大臣を団長としますミッションを各地域に派遣致しました。そして、直接農家の方々、農林漁家の方々と意見を交換し、こういったご要望、あるいは意見があるのかということ聴取した上で、丁寧に対応するようにという指示をいただいたところです。

かくいう私も、先週の金曜日、先々週の金曜日に直接現場に出向きまして、直接その地

域の方々とお話をさせていただいた次第であります。その際も、両地域におきまして中山間地域等直接支払制度についてのご要望が出てまいりました。まず、皆様方がおっしゃいますのは、非常に効果の高い有効な施策であるということですが、しかし、一方でこのような支援を受けつつもやはり集落の活力が相当低下してきているということでもあります。こういったものに対して、中山間地域等直接支払に加えて、いろいろな施策をお願いしたいというご要望でございました。

そういったところも踏まえて、来年度、この制度の見直しを含めまして、私ども新たな概算要求をしたところでございます。きょうは、そういったことも視点に置いていただきながら、有効なご論議を賜ればと思っております。よろしくどうぞお願いいたします。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

それでは、議題に入る前に、事務局の方から配布資料の確認をお願いいたします。

○中山間整備推進室長 配布資料でございますが、上から申し上げますと、本日の議事次第、委員名簿、配布資料一覧、本体になりますが、資料１の「中山間地域における喫緊の課題をめぐる情勢と対策の方向について」、続いて、資料２としまして、「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」、資料３としまして、「論点（案）」、最後に資料４の「今後のスケジュール（案）」でございます。

配布漏れ等がございましたら、事務局の方までお申し付けいただきたいと思います。特に、問題ございませんでしょうか。

○佐藤座長 では、早速議事に入りたいと思います。

お手元の式次第にございますように、本日の議題は、「中山間地域等直接支払制度の平成20年度予算の拡充要求について」でございます。

それでは、事務局の方から資料に基づいてご説明をいただき、そのあと皆様方からご意見、ご質問を賜りたいと思います。よろしくをお願いいたします。

○地域整備課長 おはようございます。地域整備課長の仲家でございます。

それでは、早速でございますが、お手元の資料に基づいて説明させていただきます。

資料１をご覧ください。

前回の委員会で、また、今、局長のご挨拶にもありましたが、平成20年度概算要求においてこの中山間地域等直接支払というものを１つの核にして、喫緊の課題に対応できる制度の拡充というものを要求させていただいていることをご説明いたしました。今回は、それを検討していただくに当たりまして、現状をもう一度認識をしつつ、制度拡充の方向性やそのスキームについて、この検討会のご意見を伺いたいと考えております。

目次にありますように、まず、現状が1つ目、そのような現状の中で顕在化している課題と対策の必要性が2つ目。そして、3つ目として、新たな支援のイメージということで、この資料2にまとめさせていただいております。

それでは、1ページをお開きください。

まず、中山間地域の現状についていろいろな指標値の12年と17年の状況がここにまとめてございます。詳細は省略させていただきますが、12年と17年を比べましても、左側にあるように、中山間地域は、国土面積で約3分の2、そして、農地面積、耕地面積とそれから農家戸数、農業算出額では全国の約4割を占めているなど、中山間地域の役割は依然として重要であるということでございます。

右側に農業産出額のグラフがありますが、全国の農業産出額は、平成7年、12年、17年とそれぞれ11兆、9兆、8兆8,000億円となっておりますが、そのうち中山間については3兆9,000から約3兆4,000億円という金額になってきております。

このデータにつきましては、平成12年から17年について、市町村合併等の影響があったり、また、統計の仕方が一部変更になったため、全く同じ条件での比較ということではありませんが、大まかなイメージということで、ご理解いただきたいと思います。

今後、分析をさらに進めていきたいと思いますが、本日は、今の状況ということで見ていただければと思っております。

2ページ目ですが、その中で、平場と中山間の状況についての比較があります。上のグラフの左側が平場、右が中山間の規模別の農家数です。これも平成7年、12年、17年の3つのデータを並べてございますが、平場につきましては、1ha未満の小規模な面積の経営規模が17年ベースで45%まできており、だんだん小さな経営規模から大規模にシフトをしております。

中山間についても同じように、規模の小さな農家の割合は、17年で64.6%と少し減ってきておりますが、平場と比べて依然規模が小さい経営が多くを占めています。

さらに、その下の戸当たりの経営耕地面積を見ますと、17年の平場は戸当たりが1.6haであるのに対して、中山間は1.1haということで、平場と中山間の規模の面積の格差が若干広がりがつあります。

3ページは、高齢化の状況です。

これも高齢化は全国的に進んでおりますが、特に農山村、中山間地域が進んでいるということです。全国に比べて中山間地域については、中山間全体の非農家も含めた高齢化率も高いですし、農業従事者を見ても中山間地域の方が比率が高くなっているということで、

平成17年度を見ていただきますと一番上の39.5%は中山間地域の農業従事者の高齢化率、一番下の全国の総人口の高齢化率は20.1%ということで、中山間地域は2倍の高齢化比率になっているということでございます。

4ページをお願いいたします。

今回、この対策はもともと条件不利地域対策ということで、平場と中山間地域のコストの差に着目した施策ですが、この表は、平場と中山間の米の生産費の状況を並べたものでございます。

左側が10アール当たり、右が60キロ当たりになります。平場と中山間を比べますと、全体的に生産費は下がってはきておりますが、やはり平場と中山間の差は、少し開いてきていると、米については、そういう形になっているということでございます。

次、5ページをお願いいたします。

農地の状況ですが、今問題になっております耕作放棄地の状況でございます。

全国で現在耕作放棄面積は、38万6,000haになっております。左側の表で平場と中山間の状況を見てみますと、耕作放棄は全体的に増加してきており、17年を見ますと、赤の部分の中山間は38万のうち21万、平場が10万haとなっております。耕作放棄地率は、中山間が13.1%、平場が5.6%ということで、中山間の方が依然として高い傾向になっているということでございます。

6ページをお願いいたします。

ここからは、中山間地域の現状を踏まえて、顕在化している課題についてどう考えたらいいかということで、まず、限界的集落について、その動向を分析したものです。

6ページの左のグラフは農業集落全体の数です。かつて14万集落あったものが、2000年では13万5,000と、1990年から2000年の10年間で、約5,000の農業集落がなくなっているのですけれども、そのなくなり方は、すべて消滅してしまったというよりは、一部は都市的地域で農業的な集落の機能が失われて、農業集落ではなくなってしまったと推測されます。

ただ、中山間地域は、この円グラフの左側半分ですけれども、過疎化、高齢化を要因として集落機能が失われた結果と推測されます。

7ページお願いいたします。

今この限界的集落という話題が、政府をあげていろいろなところで実態の把握なり、今後の取組みについての検討が行われております。ここでは、農水省と国交省の調査における実態分析と書いてありますが、左側はこういう集落の背景事情が出ております。人口減少、過疎化、高齢化で人口が減少し、そして、集落機能が低下する。さらには、市町村合

併の進展、財政の悪化などのより、このような集落、つまり将来消滅する恐れのある集落というものが、それぞれの省の調査の中で、明確になってきております。

限界的集落というのは、明確な定義はございません。7ページの下に書いてありますが、一般的には高齢化率が50%以上で、集落のいろいろな共同活動ができなくなっているという概念で述べられております。それについては、農水省と国交省で調査をして、今後消滅する恐れのある集落は農水省の場合であれば、約1,400、そのうち中山間が1,200、大部分が中山間地域で消滅する恐れがあるというような調査結果になっております。国交省の調査についても約2,640が、ここ10年でいずれ消滅する恐れがある集落ということで、政府をあげての喫緊の課題であるという認識でございます。

あわせて8ページですが、これは、県別で農家の高齢化率が50%以上の集落の割合でございます。

全国平均ですと、平成12年段階では約7%だったのが、この5年間で約12%まで倍になっているというのが全国のマクロの数字です。それを県別で見ますと、西日本の方が非常に割合が高くなってきているということがわかるかと思います。

この5年間でもすべての県でこのような形で増えてきているという実態がおわかりになるかと思います。

次、お願いします。

今回、限界的集落という問題に着目した場合に、実は先生方が一番ご存じなんですけれども、1期対策から2期対策に移行するときの検討会においてもこの課題については議論があったと私ども認識しております。

1期では5年間頑張ったけれども、2期では、この中山間直払いには乗らなかった地域というのが出てきています。そこについては、なぜ乗らなかったかというものを少し整理をして、その原因が今回の限界的集落とどう関係しているのか、要因として入っているかどうかということ整理をしてみました。

左側の表にあります。約2万8,000協定が1期のときにはあったんですが、2期にその協定がそのまま、形は少し変わっても、一応その地域で協定が継続したものが約2万3,000あり、継続しなかったものが4,256集落ありました。

継続協定は、平均の参加者が21.7人、非継続は13人、また、面積は、継続協定が11ha、非継続は5ha、さらに、急傾斜と緩傾斜については、非継続の方が急傾斜率が高いというような傾向になっています。

簡単にいいますと小さな面積規模で、少人数で傾斜が急な地域というのが非継続のとこ

るの集落協定のイメージになっているということです。

さらに、右側に規模別協定数の比較ということで継続と非継続を協定の規模で分けてみますと、右側の非継続、つまり落ちてしまった協定の中身というのは、5 ha未満が約7割、つまり落ちたところの7割が5 ha未満の協定ということは、非常に規模が小さい協定のところが継続できなかったという実態が出ています。

そして、その理由は何かということアンケートで調べたところ、左の下にあるように、高齢化、担い手不足、これが半分です。そしてリーダーがいなくなってしまったというような事情で継続ができなかったということがわかってまいりました。

さらに、今のは中山間直払いの集落協定の内容ですが、そういう協定を含んだ集落全体の姿というのはどうかというのが、右側の10ページになります。集落協定が属するセンサス集落の状況ということで、継続と非継続協定を耕地面積とか耕作放棄地面積、農家戸数で整理をしますと、非継続協定は、耕地面積が小さく耕作放棄地面積は多いところ、もともと厳しかったところで起きていて、農家戸数は20人ぐらいですけれども、やはり継続より小さい。それから高齢化率ですけれども、これももともと高かったところで、厳しく既に耕作放棄が顕在化してきているような小規模な協定のところが継続できず落ちてきているということがわかってまいりました。

次の11ページをお願いいたします。

また、そもそもこういう集落が発生するとどういう問題が生じるのかということが、これはもう先生方ご存じのとおりですが、まず今の状況下で、集落が抱えている問題の現象が左のグラフにございます。耕作放棄地の増大とか、鳥獣害、災害の発生、景観の荒廃、相互扶助機能の低下、こういうようなことが出てきております。また、右側は実際に消滅してしまった集落が、その後どのように土地管理、資源管理が行われているかということを書いてございます。

この右側の帯グラフは、森林、林地、田畑、小学校などを消滅してしまった集落において、その後、元住民が管理しているもの、他の集落が管理しているもの、行政が管理しているもの、もう放置されているものというように、ここでは整理をしております。これを見ますと、3割から半分、6割と、ものによっては違いますが、放置されてきております。

この放置されているものの特徴を見ますと、行政が管理しているものは、集落道とか用排水とか河川などです。

それから、元住民が管理しているというのは、森林とか農地とか住宅などであり、また、他の集落が管理しているものが少しずつ出てきているというような形になっております。

ということで、消滅してしまった後の資源管理というものは、いろいろな形ではありますが、維持を何とかしようとしている部分がある一方で、放置というところが、これだけ出てきているということに対して、そうなる前に何らかの緊急的な対策というものが必要になってきているのではないかという認識です。

12ページは、そういう中で、政府全体の議論の中で自力では維持はできなくなってしまった場合に、どうあるべきかということについて書いてございます。近隣の集落との連携、NPOとか外の人たちとの連携というような形で活性化を図るということが必要であるということが、現在、検討されております。

ここでは、国土形成計画、骨太の方針、地域再生本部での議論において、そのような連携による維持というものが1つのキーワードといたしますか、方向性だろうというように検討が進められているところでございます。

13ページをお願いいたします。

そして、最近の動きとしては、政府でも先ほど局長のお話にもございましたが、いろいろなところでこの問題についての取組みが開始されております。

農水省では先ほどお話があったように、副大臣をトップに地方に伺い、農業者等の生の声を聞いて、地域活性化に向けてこれからどのような支援が必要かを早急に検討してしっかりときめ細かく対応をしていくこととしております。

14ページは地方の動きでございます。地方公共団体においてもやはりこういう問題は、都道府県、それから市町村でも取組みが開始されているという例でございます。

詳細は省略しますが、京都府の一番上の取組みはまさに来年の集落再生に向けた支援措置でございます。

また、2つ目は、京都の綾部市、条例を制定して、限界的な集落への支援をするというような、いろいろな対策がそれぞれの自治体レベルでも行われてきているという実態になります。

15ページお願いします。

あわせて国会でもこの問題についての議論が行われております。予算委員会などにおいて、総理や農水大臣等に対しまして、限界集落の維持ということに対して直接的な問いかけなり、議論がなされております。しっかりと取り組んでいくということで政府としてもこの問題について、先ほどのような形で取り組んでいるところでございます。

それから、16ページは、マスコミにおきましてもこの問題を取り上げ、問題提起されているということでございます。

以上が高齢化が進んで維持が難しくなっている集落に対しての今の動きでございます。

次が、17ページ、もう1つの視点ですけれども、耕作放棄地の問題も今非常に大きな課題となっております。

先ほどお話ししましたが、全国で約39万ヘクタール、東京都の面積の1.8倍というような耕作放棄地があるということに対して、骨太の方針2007では、5年程度を目処に農業上、重要な地域を中心に耕作放棄地ゼロを目指すこととし、現在、緊急の課題ということで取り組んでいるところでございます。

そういう中で、この中山間直払いの効果については、耕作放棄地の発生防止ということで、1期から2期に対しての評価をされており、2期対策の中でも実態分析を進めているところですが、今回、特にそういう喫緊の耕作放棄地を解消する、抑制するという観点から、耕作放棄地の現状をご説明いたします。まず、どういうところで発生しているかということが、左側に書いてあります。耕作放棄地の発生原因については、都市的地域から中山間地域までグラフがございすけれども、赤い部分ですが、高齢化による労働力不足、生産性が低い、そして小規模な農地が多いなどが考えられます。

特に、耕作放棄地が発生している農地を1筆、1筆で見えていきますと、右側にありますように、区画の規模が5アール未満が全体の約31%を占め、20アール未満の小さな区画のところでは、耕作放棄の発生が約8割を占めることとなり、やはり規模が小さな区画のところで、耕作放棄がバラバラと起きているということであり、何らかの対応をする必要があるのではないかという認識でございす。

このような中で、19ページでございすが、現在の直接支払いの中では、一定の対象とする農用地の団地の規模というものを設定しております。一団の農用地ということで、1ヘクタール以上の団地の規模を制度上定めております。

この一団地、1ha以上という団地の考え方については、1区画1haではなくて、今の制度でも営農上の一体性を有する複数の団地でまとまって1ha以上であればいいですよということにはなっております。現在の制度上、営農上の一体性をどのように決めているかというのが、ここの下にあります。左に(1)、(2)、(3)とあります。例えば(1)が右側の例では、3つ小さな団地の 、 、 となっており、団地の が0.3ha、団地の が0.3、団地の が0.4と、みんな1ha未満となっています。この3つの団地の耕作者なり受託者がA、B、Cという人ですけれども、それぞれの団地ごとで重複しています。例えば、団地の と では、Cさんが、団地の と ではEさんが重複している場合で、し

かもこの3つの団地で共同作業をしているという場合には、この 、 、 を併せて1 haあるので1つの営農上の一体性を有しているということで、対象にできるというような形になっています。

また、その下は、生産組織でのグルーピングとか、水路・農道の管理だったりというように書いてありますが、こういうように、かなりきめ細かく一体性を定義しているということです。

ここのところの運用が、実際どう適用されているかというのが、20ページになります。

右側に、一団の農用地の中で、今のような営農上の一体性の取扱いを使って、1 ha未満の団地をすくい上げているのがどのくらいあるかということはこの表に書いてあります。

右側の表で説明しますが、協定内の一団の農用地数の合計というものが、5 ha未満から下の50ha以上までありまして、合計で9万3,197団地となっております。

これは、今2万8,000協定ぐらい集落協定があるわけですが、この中に9万3,000の団地があるということです。この農用地の団地のまとまりというものが1協定当たり平均すると3団地ぐらいであるということです。

そして、その中で、1 ha以上の団地、単純に1つのまとまりで1 ha以上ある団地は4万4,000ということで約47%です。ですから、半分弱のところは、先ほどのような営農上の一体性ですくい上げなくても、1 haがもともとあるので、協定に入れ込んでいるというのが約半分。裏返しにしますと、1 ha未満なんだけれども、先ほどのような営農上の一体性という要件を使って、3反とか2反とかというのをまとめて一体の1 ha以上という要件をクリアしているのが、その隣に合計欄で4万9,000団地、約53%あるということです。

そういう小さな団地を拾っている協定というのは、どういう規模の協定が大きいのかというのは今度同表の縦の区分になりますが、5 ha未満から50ha以上の各区分について見ていくと、例えば一番上の5 ha未満の協定農用地の中では1万880の団地を拾い上げているということで、全体の約6割がこれをうまく使っているということがわかってきております。

これが、先ほどのような耕作放棄がどういうところで発生しているかということに関連してきまして、ここのところを改善なり、運用なり、取扱いを変えることによって、小さな規模で発生している耕作放棄をうまく、もう少し止められないか、発生を防げないかということにつながっていくことになります。

それから、21ページお願いいたします。

今のようなイメージは、21ページに写真がありますが、左側の写真の赤い枠で囲ったものが協定農用地、2.9haです。その周辺に山の中ですと、黒枠で、山沿いに小さな田んぼ

がありますけれども、例えば、団地Aの0.8haは、ここだけでは拾い上げられません。ですから、この団地Aを協定に入れようとする、協定農用地との一体性で拾わないと団地のAとかBは拾い上げられません。

先ほどのような運用の取扱いがありますので、例えばこういう地域ではAとBという0.8ha、0.9haは協定には入れ込めないということで、中山間直払いを使おうと思っても対象にならないというような状況です。

右側の写真では、川沿いのうなぎの寝床のようなところで農地が張り付いているような場合は、先ほどの営農上の一体性という要件がなかなか適用できずに、落ちこぼれてしまうというような状況になっているということです。

これが、今の取扱いなんですけれども、そういうことに対して、22ページで、やはり営農の一体性の運用の基準、取扱いの基準について、もう少し取扱いを柔軟にして、左側の事例のような小さな区画でもみんなで守れるようにしてもらえないかというような要望が、地域の声としてあがってきております。

以上が、営農上の一体性に関する取扱いと現状の認識、地域の声、我々の問題認識でございます。

もう1つ、23ページは、中山間直払いが多面的機能の発揮ということで、国土の保全機能にも資しているということからそこに着目をして、最近の災害の頻発に対応して何らかの手を打つ必要があるのではないかという背景事情がございます。

23ページは、災害の最近の発生状況と被害状況が左側に書いてあります。豪雨、台風、地震が起きておりますが、右側の棒グラフにもありますとおり、最近は特に雨の降り方が非常に局所的であり、時間的にも集中的になっており、かつてよりも発生の状況が変わってきておりまして、災害が起こりやすくなっているということもあるということです。

そして、23ページの下が、そういう自然災害において農地の改廃というものもこのような形で起きてきているということです。

そういう災害というものが中山間とどういう関係があるのかということが24ページですが、これは、18年度の東北6県の各県の耕地面積とその中に占める中山間の耕地面積の割合です。左側のグラフは、赤が中山間の耕地面積です。県別で違いますが、岩手県では、中山間の耕地が多いということで、約8割を占めております。

東北平均では、約半分ぐらいが中山間の耕地ということになっておりますが、そういう中で、実際に災害が発生している状況を右側の方で分析しますと、平成12年から18年までの災害の場所のうち約7割が中山間地域で発生し、被害が起きていているということです。

これは、農地農業用施設ということの災害ですけれども、そういうものについても平場に比べて単純な左側の面積の割合以上に中山間エリアで災害が起きているということはおわかりになるかと思います。

25ページをお願いします。

そういう中で、災害についても先ほどの状況を見て、これからはハードだけではなく財政的な問題もありますから、減災対策、ソフト対策と組み合わせて、仮に災害が起っても、被害を最小限に食い止めるソフト対策との連携をやっていこうという方向になっています。例えば、ハザードマップの作成や避難のときの体制整備など国のいろいろな機関の方針の中でもそういうソフト政策との連携により防災、減災への意識を高めて、災害に強い地域をつくっていこうというような流れがございます。

今回、中山間直払いでは、地域での共同意識や防災意識を高め、日頃の地域の資源の維持管理活動をしっかりやっていくことにより、災害が抑制されるのではないかという観点から拡充を検討しております。26ページには、これはよく言われることですが、荒れ果てた水田としっかり管理されている水田を比べれば、どちらが災害が発生しやすいかといいますと、管理されている水田は、発生率が非常に抑えられており、しっかり日頃の維持管理というものは災害の抑止効果もあるというデータでございます。

27ページは、災害が発生する前の点検、発生しそうなときの連絡、それから避難の体制、そういう集落の機能として共同扶助機能といいますか、そういう機能が高まることによって被害が最小限に抑えられたということの事例が書かれております。

以上、今回の拡充の3つの課題に対する背景事情をご説明させていただきました。

そういう中で、28ページでございますけれども、ここから平成20年度の拡充要求における対象のイメージをお示しをしております。

1つ目が、28ページでございますけれども、限界的集落への支援というものを直払いのスキームをうまく活用してやれないかということです。

イメージ図の左の下が直払いの協定集落ですが、右側に先ほどのように高齢化が高い、共同活動がなかなかできないような地域、限界的集落があった場合に、ここにこの協定集落のグループが応援に行く、サポートに行く、出張支援によって限界的集落でなかなか共同活動ができない部分については支えていくというような仕組みができないかということでございます。この場合、限界的集落については、直払いの協定農地の対象には入れないで、応援に行くというようなイメージを考えております。

次の29ページに、もう少し具体のイメージを載せております。1の支援対象ですが、対

象集落の考え方は、先ほどの過疎化、高齢化が著しく共同活動が自分たちだけではなかなかできなくなってきたしまった集落、例えば、右側にありますが、集落戸数が少ないものとか、高齢化率が非常に高いもの、こういうものによって一応定義づけをしていったらどうかということです。

それから、対象農用地については、これは中山間地域において守るべき農用地なのですが、中山間直払いでやるということであれば、現行と同じような対象農用地でどうかということでございます。

それから、2つ目の対象活動は、支援対象集落、限界的集落側の維持に必要な生産資源の保全・管理活動ということで、右側にあるような限界的集落では、共同活動そのものが困難になってきていることから、その部分、資源管理の部分等の活動に着目してはどうかということです。

それから、3つ目の交付金の算定は、応援、支援活動の対象となる農用地の面積を基礎に考えていこうというように思っております。

それから、4つ目の水準については、支援活動に必要な経費、あるいは直接支払いの単価を勘案しながら設定していきたいと思っております。

それから、5つ目の活動主体、これは応援に行く、中山間直接支払いの集落というものを対象にしています。

それから、対策期間については、直払いのスキームと連動させるということでありますので、2期対策の残りの期間は平成20年、21年の2年間ということで、まずは考えております。

それから、返還措置については、加算部分といいますか、その部分だけ何らかの要件を満たさなかった場合には、ここれは税金を使っていたしますので、何らかの返還措置というものを入れておくということです。本体の協定について遡って返還するというのではなく、これまでの加算措置のスキームと同じような考え方の返還規定というものを考えております。

それから、30ページですけれども、これは、先ほど1ha未満の団地のまとめり要件についてご説明しましたが、営農上の一体性という現行の要件を柔軟に対応できないかということです。細かく説明しませんが、営農連携のイメージと書いてあるようなことで、地域がその団地の方々と連携をするということであれば、1haの中でカウントして対象にできるようにしたらどうかということ考えております。

それから、31ページですが、これが災害加算といっておりますけれども、災害防止の取

組をするというような場合に、加算をしたらどうかということです。現在も直払い制度の中では、農地保全マップというものをつくって、いろいろな活動を行っているのですが、ここに、災害が発生しやすいような地域について、その災害に関する取組み明示すると、そして行うという場合に、加算をしたらどうかということで、31ページには書いてございます。

32ページが、その具体のイメージですけれども、対象の集落は、災害の危険性が特に高い地域、例えば、災害防止の指定地域の集落などではどうかというようなこと、それから対象農用地は集落協定の対象農用地に入れていくということになっています。

そして、活動は、ここに書いてありますが、右側にありますように、防災マップを作成したり、雨が降る、台風が来る前とか後に点検をする、そういう活動を位置づけるというようなことです。

交付金の算定、支援水準については、面積を基本にして、今回防災の活動に必要な経費を勘案して算定していくということ、そして、対策期間は、先ほどと同じく2期対策の期間である、平成20年、21年を考えております。

少し長くなってしまいましたが、このように考えております。

続いて資料の2ですけれども、これは、平成16年8月の1期対策から2期対策に移行するときの検討の過程での論点を整理し、2期対策に反映したもの、反映できなかったものを整理したものです。

1ページ目は、左側に多面的機能の増進ということで、これは右側にあるように国土保全機能ということで、災害防止とか、そういう国土を守るという観点からこういうことを少し工夫したらどうかということが当時の検討の中でも出てきていたということがございます。

それから、2ページですけれども、下の3番の制度の基本的な枠組み、ここの(2)の対象農用地のところに営農上の一体性の要件の話があります。ここについては、やはり1haの条件に満たないところはどうしても遊休化してしまうということが、当時から問題意識がございました。ここについて、その時点でできることは一応したんですが、やはり先ほどのような状況から見て、もう少し柔軟な対応というものができないだろうかというのが今回の趣旨でございます。

それから、3ページの左側、その他という6番がございしますが、この中で限界的集落の問題も当時出てきております。

ここでは協定を結ぼうとか一緒にやろうといってもなかなか手が挙がらないというよう

な問題、それと2つ目の「・」に書いてありますが、協定を取りやめたケースについて、その理由は何かと分析する必要があるのではないかとということが、問題意識としてありました。今回説明させていただきましたが、非継続協定として落ちてしまったところ、2期対策に乗れなかったところを見ると、やはり高齢化が進み規模が小さい集落が多かったことから、この限界集落の対策というものを今回の中で緊急的に検討したらどうかと、提案をさせていただいているところでございます。

最後になりますが、資料の3を見ていただきたいと思います。

今のような背景事情を含めて、そして1期対策から2期対策への議論というものを踏まえて、今回、この検討会、非常に緊急的かつ短時間でご議論いただくことになりましたが、まず論点としては、平成20年要求として2期対策の途中で持ち出すということの妥当性が1つあります。

先ほど言いましたけれども、この対策というのは1期、2期と対策期間を設定して、その中で、制度の設計をしっかりとつくって、5年間実施しております。そのような中、期間中の制度の拡充をどこまでやるべきかということも含めて、ご議論いただきたいと思いますということです。まず1つ目が、今のような情勢に鑑みて、今回の要求の方法というのは緊急に対応する必要があるのかどうか。特に、限界集落の問題と営農上の一体性、こういうものについては1期対策から2期対策への論点となっていたということを含めて、現時点での緊急的な対応が必要かどうかということです。

そして、もう1つ、災害防止への加算、取組みへの支援ということについては、前期対策の検証のときには明確な論点としては出てきておりませんでした。そういう中で、我々とする、災害の頻発、先ほどの状況の中で、これもどうかということで要求をさせていただいております。それと3つ目の「・」ですが、2期対策については、今まさに中間年評価を実施しているところです。まさに中間年評価をして、その結果でこの施策の効果を整理して、それを制度の見直しにつなげていこうというのが中間年評価の仕組みになっております。

ですから、そういう中で、この時期に制度の拡充をすることがどうなのか、これは緊急性の視点と合わせて、中山間地域等直接支払制度の中でやるのかどうかとか、期間中に追加的に実施することについてどうなのかということなども含めて、ご議論いただきたいと思います。我々とするこの最後のところ書いてありますが、緊急的に何らかの措置が必要だといった場合でも、本制度の趣旨とか、基本的な考え方に照らして、どういうやり方が一番いいのか、いろいろな考え方があると思うんですが、そこについてご議論

していただければ、非常にありがたいなと思っております。

長くなってしまいましたが、私の方からは以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

残り時間は50分程度なので、少し整理して、これからの50分を使いたいと思います。

まず、ご意見をいただく前に、今ご説明していただいたことに対して、ご質問を伺いたいと思います。

はい、どうぞ。

○松田委員 質問というより確かめたいことなんですけれども、29ページの限界的集落への支援イメージをご説明いただいたところですが、集落戸数の何%未満とありますが、この%は要らないんじゃないでしょうか。

○地域整備課長 失礼しました。これは%ではなくて、戸です。

○松田委員 それからもう1つ確かめたいのですが、9ページに、規模別協定数の比較があります。ここでの100%の取り方なんですけれども、これは仮に2ha未満の協定の中では何%が非継続になっちゃったのか。2haから5haの中では、何%が非継続になってしまったのかというふうに行で見えるべきではないですか。例えば、20ページでは、そういう規模別、行で見ていらっしゃるんですね。このような形で見ますと、2ha未満ですと大体30%が駄目になっちゃった。2haから5haのところで、私のザツとの計算では、20%が駄目になった、というふうになります。その方が実状をよく把握できると思います。

○地域整備課長 2ha未満は2,700と1,200ですから、全部で4,000ぐらいあるうちの1,260がなくなってしまったという、そういう整理の仕方ですね。わかりました。

○佐藤座長 ほかにございますか。

○小田切委員 質問と同時に確認なんです。課長のご説明の中で、資料1の1ページの中山間地域の対象については、市町村合併の影響もあって、連続性があまりない、そういう意味では、イメージを示したという注釈をつけていただきました。大変重要な注釈ですから、確認させていただきたいんですが、多分このデータは、市町村単位で見えていると思います。

例えば、新潟県の上越市で言えば、旧上越が恐らく平場地域だったと思うんですが、それに残りの13市町村が入ることによって、現行は恐らく新しい上越市は中山間地域に入っているんだろうと思います。

そういう意味で、17年と12年を比べてしまうと、旧上越の平場が中山間地域にすっぽりはまってしまうという、中身の入替えが発生している可能性があります。逆も発生してい

るんだろうと思います。

そういう意味で、17年と12年を新市町村別で比較するというのは、非常に危険なことで、特にコストの比較をするときには、慎重であるべきだろうと思います。

なお、そういうこともあって、実は大臣官房の統計部では、今年の7月から新市町村単位では、地域類型区分を行わないという通知を出しておりまして、この辺のご配慮もまたお願いしたいと思いました。

○服部委員 これは確認というか聞きたいことなんですが、5ページの耕作放棄地の状況についてです。中山間地域と平地農業地域を合計すると30万9,000haで、全国で38万6,000haとなりますが、そうしますと、この中山間地域と平地農業地域の合計と全国の差は、7万7,000haとなりますが、それは都市的地域における耕作放棄地だと、こう考えてよろしいのでしょうか。

○地域整備課長 はい、結構でございます。

○服部委員 わかりました。

○佐藤座長 ほかになれば、よろしいでしょうか。

それでは、きょうの主要な議題に入りますが、先ほど最後のご説明の中で、論点案ということで説明いただきましたけれども、前回からですが、予算の拡充として3つの事項がございます。限界的集落、それから1ha未満に対応する営農上の一体性の問題、それから災害に対する対応ということですが、全部一緒に議論すると複雑になってしまいますので、1つ1つご議論いただきたいと思います。ただその前に、このそれぞれに関しては、前回の委員会で皆さんは緊急に対応すべき課題であるというご理解だったと思いますが、そういう理解でよろしいでしょうか。3つはそれぞれにどれを見ても、緊急に対応しなければいけない課題であるという理解でよろしいでしょうか。

○服部委員 災害に対する対応は、前回出ていましたか。

○佐藤座長 はい。出ていました。

では、それぞれについてなんですが、対応の仕方も、この制度の枠組みで対応するのか、制度とは違うところで対応した方がいいのではないかということとか、あるいは緊急性においても平成20年度から対応すべきなのか、あるいはもう少ししっかり議論した上で、対応した方がいいのか。それは先ほどの論点にもございましたように、今中間年評価をしているので、制度の中で対応するとしたら、中間年評価の見直しを踏まえた上で、対応した方がいいのではないか。あるいは見直しを踏まえた上で、次期対策の中で対応することを考えた方がいいのではないかなど、いろいろなオプションがあります。次回委員長試案を

提案したいと思いますので、できるだけ皆さんの意見をいただきたいと思います。まず1ヘクタール未満の対応についてですが、これはいかがでしょうか。

営農上一体というところの理解を少し広めて、平成20年度からの予算措置の対応でできるだけ耕作放棄地が発生しないようにするということに関するご提案はいかがでしょうか。

それについて何かご意見ございましたら、お願いいたします。

○守友委員 営農連携ということが、キーワードになりますね。このイメージが資料1の30ページの左の下の方に書いてあるのですけれども、ちょっと抽象的な気がするのです。これを施策として実行していく場合には、もう少し具体性が要るのではないかと思います。いかがでしょうか。基本、枠組みは賛成でありますけれども、実際やっていくとなると、若干抽象的になっていると思います。

○佐藤座長 その辺はどうですか。

○地域整備課長 まず、制度設計上、この連携のイメージはどのように要件として組み込むかということなんですが、そこについてはこれから財政当局との協議も踏まえながら、今後整理をしていきたいと思っています。基本的には、協定を締結していきますので、協定の中で、ここに書いてある連携のイメージを明らかにするようなものを書いていただく。その書き方について、どうかというものがそれぞれのパターンがございますけれども、それぞれにおいてどのようにするかは、その中で少し検討させていただきたいと思っています。

○佐藤座長 そのような考え方でよろしいでしょうか。

○小田切委員 前回欠席をさせていただいたということもありますので、改めて確認をさせていただきますが、この議論の恐らく前提は1ha団地要件については変えないということだろうと思います。

私も変えるべきではないと思うのですが、そう判断をした根拠をここで示していただいた方が、議論がスムーズに進むのだらうと思いますが、この点はいかがでしょう。

○地域整備課長 もともと1haの要件は、細分化してどこまでやるかといった場合に、1haを切って、例えば1反でも、制限を設ける必要はないのではないかと考えたこともあります。そうするとまさに5反でも、0.5反でもそれだけでいいということになるわけですが、やはりこれが共同で、地域でまとまってやっていくといったとき、それと行政コストの問題も含めて、一定のまとまり要件というのは最低限必用ではないかということで、1期、2期の対策をつくる時も、この1haの要件については変えずにきました。今回の運用の見直しについてはこの思想は基本的にまとまって、共同という考えで、それが

ら実際に制度を動かしていくといったときに、効率的な運営ができるかということも含めてですけれども、この1haという基本の要件は変えないで、運用の範囲でやっていくということがいいのではないかと考えております。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。この件に関しては、皆さん、1haを基本としつつ、営農の一体性ということに関する部分を平成20年度の予算要求において少し見直しをするということによろしいでしょうか。

2番目は、防災ですが、これに関しては、2期対策を考えるときに、我々議論していなかった。けれども、最近のいろいろな自然災害を見ると、多々発生している中で、中山間地域がこうむる被害が非常に大きいように見られるということで、少しこの際、枠組みを広げたいという提案ですが、これについていかがでしょうか。

○服部委員 これはどう考えるかということの問題なんですけど、防災というと、やはり守備範囲が旧自治省というか、現在の総務省じゃないのかなと、という感じがするんです。

○佐藤座長 私の理解では、農地災害を防ぐという意味での防災です。

○服部委員 結構です。それであればわかりました。そこに限定するわけですね。

○佐藤座長 そうですね。土地改良施設も含めてでしようけれども。

○地域整備課長 それらを中心とした災害体制を整えるということでございます。

○服部委員 わかりました。そこにもはっきり限定してするという理解ですね。

○佐藤座長 ほかに。はい、どうぞ。

○乾専門員 私は、水産の方なんですけれども、最近風とか、草とか、あるいは流木の被害は非情に増えているんですね。

航行船舶の漁船保険の支払原因の一番大きいのが、そういう植物がスクリューに絡まるという被害が多く出て、これは農地だけの問題ではなくて、海にもかなり大きな影響を与えておりますので、その辺、発生源の多くは農地の荒廃が考えられますので、これはぜひ水産の立場からも実施する必要があるだろうと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

○小田切委員 この災害防止加算と後の限界集落支援加算と合わせて、加算という対応についての議論をこの場でさせていただきたいと思うんですが、どうでしょうか。

制度の途上で加算という形で、制度を変更するには、相当の緊急性とやはり妥当性が必要だろうと思っています。その点で、緊急性はあるんだろうと思いますが、妥当性の方でぜひ考えなければいけないのは、制度そのものに対する副作用といいましょうか、その面

は考えざるを得ないと思っております。

その点で、防災の問題、限界集落の問題、これが大変だから制度の途中から加算すると、ここに何か副作用が出てくる可能性があるのではないかという心配を私自身は強く思っております。

つまりこの制度はスタートした段階から、現場の方々の制度に対する参加意識が市町村の職員も含めてもちろん協定関係者も含めてなんですが、非常に強く存在している。そういう中で、次から次へと新しいものが付け加わるということに対する不安感といいましょうか、あるいは制度に対する信頼感の揺らぎといいましょうか、そういうものが出てくる可能性があるのではないか。そして、さらにそういうことができるのであれば、全く関係ない制度の外から、例えば米価低落加算なんていう発想まで出てくる可能性もあるわけでございます。その点で、そうならないような防止策とセットで議論していただきたいと思います。そういう意味で、この対策を打つこと自体は賛成ですが、それを制度の外部で行って、3期対策のときにその中身を取り入れるかどうかということを再度議論するようなやり方もあるのではないかと私自身は思っております。

○佐藤座長 今の歯止めについては何かお考えがありますか。

○地域整備課長 おっしゃるとおりで、そういう点について我々も十分意識をしながら今回要求をさせていただいております。もともと対策期間中に、いろいろな要素をつぎ込むというのはどうなのかということもありました。ただ、先ほどのような背景事情からすると、こういう問題に対して何らかの手は打ちたい。それと合わせて中山間直接支払いのスキームと言うのが非常にある意味では有効でもあるということで、災害加算については、国土保全上の観点からこの施策の中でも多面的機能の活動をいろいろ選択してやっていくということもありますので、その延長線で整理できないかという考えです。

それから、限界集落の方については、協定の対象農地に入れないという、これまでのスキームとは異なる応援という形になりますので、そこについてどう考えるか。我々としては中山間直接支払いの集落の力を活用するというのは非常に有効であろうという思いの中で、どういう形が一番実効性があるのかご議論していただければと考えております。

そして、この制度の根幹が揺るがないように、そして安定性、信頼性、そういうものについてはやはり配慮はしていかなければいけないと思っております。

○佐藤座長 防災に関しては、制度の枠組みをはみ出していないというご回答でしたが、その辺いかがでしょうか。

逆に言うと、枠組みを堅持すれば、むやみに加算、加算で広がる心配はないであろうと

いうご判断ですかね。

○地域整備課長 そこは今の思想の延長線でどうかと思っておりますが、ただ、この対策は非常に間口が広い対策でありますので、先生のご指摘のような制度の途中でいろいろなものをどんどん増やしていくことについては何らかの歯止めをかけていく必要はあるのではないかと考えておりますし、先ほど言いました3期対策に向けて、もう検証が始まりますので、そういう時期の中で、どこまでやるべきかというのは、まさに今回のこの検討会の中でご意見もいただければありがたいなと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。緊急性は、わかるけれども、この制度ではなくて、別の対応の仕方もあるのではないかというご意見だったと思いますが。

ほかの皆さん方がいかがでしょうか。

○服部委員 先ほど発言したことと関係するんですけれども、災害支援と言われてしまうと、農地の保全、維持、ややそういうイメージがはっきりしないものが出てくる。土地なり農地という問題を結びつけた表現があった方がいいかなという感じはあるんです。

小田切委員が提起した問題について、私の考えとしましては、拡充していくという方策が、この中山間直接支払制度の基本目標である多面的機能の維持という、そこに直接かわることなのかどうかということだと思うんです。そういう点から言えば、災害支援の問題にしても、土地と農村維持に限定されているということですのでいいと思います。

それから、限界集落の支援にしても、それが限界集落における、そこに出ているような農地の維持、それから農道とか、水路の維持、この辺は極めて中山間地域等直接支払の目的と合致したものですから、私は、それは拡充でやっていいのではないかと考えています。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

例えば、今の制度ですと農用地等地域資源の保全にフォーカスを主として当ててやっている。そこにおいて、農用地等の地域資源保全の中に農地災害の防止も含めて理解するという考え方はいかがですか。それだとよろしいですか。単に一般に災害防止というと、少し概念が広すぎますので。

○服部委員 具体的内容はそういうことだと思います。それがタイトル自体にその問題が反映されるような、少し言い方に、そこも変えられた方がいいかなと思います。災害防止だとどうも非常に概念が広いですね。

○佐藤座長 その辺はいかがですか。

○地域整備課長 中身は先ほどご説明したような趣旨なので、その言いぶりとか、それはもしこれを進めるにしても、注意しながらということになると思います。

○服部委員 全体としての災害問題とダブって、一般の人には受けとられるのではないかなと思うんですね。

○佐藤座長 そこは限定的にするような枠組みにしてということですが、まだ別の対応もあるのではないかなというご意見と、この中で読めそうなので、この中で対応してもいいのではないかなというご意見があると思うのですが、どういたしましょうか。

○守友委員 結論はこれでいいと思います。現地に行くと大雨で棚田が崩れている現場を見て、何とかならないのかなと4、5年前から思っていました。特に、ここ2、3年ひどいなと感じます。

ですから、今それぞれの議論の中で、本制度が多面的機能の発揮であるということがまず第一前提にあるとはっきり書いて、そのために農用地の災害防止が必要だ。農用地の災害防止のために、本中山間地域等直接支払制度のスキームは非常に有効で、実効性があるのだという、こういったところを並べて書いて、それゆえに今回限定的にこの枠組みを少し拡大すると、このような書き方をすれば、かなり広く農村や都市の人にもご理解いただけるのではないかなという気がいたします。

○佐藤座長 今、整理していただきましたが、小田切委員いかがでしょうか。

○小田切委員 了解いたしました。そういう意味では、直接的に多面的機能を維持拡充する施策といいましょうか、その行為に限定するという、そのように理解をさせていただきました。つまり営農継続が多面的機能の維持増進につながるという発想をこの制度が持っているために、何でもかんでも多面的機能ということで入ってきてしまう可能性があります。災害防止加算は、間接的ではなく、直接的に維持、拡充するものであるため、今回、特別な見直しを行ったということで理解させていただきました。

○佐藤座長 柏先生は、何かご意見ありますか。

○柏委員 災害のことですか。

○佐藤座長 はい、災害について。

○柏委員 災害については意見はこれ以上特にはありません。

○佐藤座長 よろしいですか。

では、この件についても枠組みの中で、見直しをして、平成20年度の予算要求で対応するという事にさせていただきます。

どうもありがとうございました。

残るは、あと30分ほどですが、限界的集落について。これは非常に難しいテーマですが、これも今まで議論したように、枠組みの中でやるか、別でやるのかとか、いろいろなオプ

ションがあると思いますが、いかがですか。

はい、どうぞ。

○ 柏委員 先ほどの災害の場合と、限界的集落の支援の場合とでは性格が違うと思います。

限界的集落の場合で言えば、今まで集落協定でやってきた内容の作業というのが、作業内容の密度は薄くなるかもしれませんが、面積が事実上増えてくることになるわけです。

ですから、この28、29ページで述べられておりますように、いわゆる追加的な支援で、限界集落の面的管理というもののまでをやらせようとする場合に、集落協定にとって十分にインセンティブになるかどうかということです。

協定集落の資源保全の場合、限界集落が、近隣の何らかの力量の相対的にある集落レベルの主体、あるいはその市町村や旧村といった広域の地域全体を統括するような何らかの地域主体がその余力を持って守っていくという形にならざるを得ない。そして、その活動を直接支払いが支援していけることが重要であると思われます。例えば28ページに書いてある、既存の協定締結集落、これもかなり自分のところのエリアの作業で相当手が一杯のところが多いと思います。これに加えて近隣の限界的集落の作業をやれば、わずかの追加的支援が出ますよというのであれば、なかなか有効なインセンティブになりにくいのではないかと思います。

またその場合、限界的集落の農業資源を、どのような技術的方法で管理するかということにもかかわってくるかと思いますが、やはり通常の直接支払制度の単価を念頭に置きながら、実際にどれぐらいの管理コストがかかるのかというようなことも天秤にかけながら追加支援のあり方を決めていくべきで、上増しの薄い追加という形では、なかなか手をあげる協定集落がでてこないのではないかと思います。

これは3期対策においてどう考えるかということになってくると思います。こういった問題を配慮したうえでの複合的な集落協定みたいなシステムをどう考えるのか、また、集落協定といっても、限界的集落の場合には、もうそこでの農家主体といいますか、人口が空洞化しかけているので、その辺の工夫も必要だと思います。そういった限界的集落エリアも含めた広域協定というのをどのように考えていくかということが今後の1つのポイントとなるように思います。

いま2つほどお話ししたわけです。

それから最後は、本当に担い手が枯渇してきている場合について。全町一本に支払金を集めて、基金化して、そして例えば旧村ごともしくは、昭和合併時の市町村レベルで何らかの主体、例えば第3セクターをつくったり、あるいは第3セクターではなくとも、広域

を管理しうる別の地域主体、そういったものをつくり上げて、先ほどの基金をその主体の資源管理行為の支援に充てて、その集落労働力人口の空洞化に対応しているところが現実に出ていますが、こうした主体が、ほ場整備もできていないような限界的集落の資源管理を請け負う場合の追加的支払がそれなりのインセンティブになるような仕組みを同時に考えていく必要があるのかなと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

今のご意見を整理すると、まず前半では、緊急対応する必要はあるけれども、この見直しでの枠ではインセンティブがないから、フィージビリティは低いだろうと。実現性はあまりないだろうというご意見ですか。

○柏委員 これを十分再検討していく必要があるのではないかとということです。

公的支援の水準にかかわる問題ですね。

○服部委員 限界コストだから、コストが高くなるんじゃないかということですね。

○佐藤座長 枠組みの見直しで、そういうものをもう少し視野に入れて、検討すれば、枠組みの中で見直しで対応してもよろしいということですか。

○柏委員 と同時に、3期対策においてはどのように考えるかにもかかわる。

○佐藤座長 3期はまた別の話です。

○服部委員 新しく条件の悪いところに行くわけだから、当然コストは高くなるんじゃないかと、こういう話だと思うんですよ。それは現実問題からいったら、やる以上、今までと同じコストでできることではないんだから、それを考えてやるべきじゃないだろうかと、私は当然そうだと思うんです。

○松田委員 限界的集落への支援というのは、これは本当にもう緊急な問題だと思います。

ただ、限界的集落は、資料を見ていくと対象集落とされたりしています。対象になってしまっていて、集落のすがたが見えません。今空洞化というお話がありましたけれども、集落の住民が全然いっしょじゃない場合もあるし、何人かいっしょって、自分たちで農地保存したいけれども、できなくて困っているという場合もあると思います。

限界集落の中からの叫びとか、呼び声というのがあるはずだと思うのですが、ここにはそれがなぜか見えてこない。単なる対象集落ではなく、農地保全を要請している集落というような認識はできないんだろうなという気がいたします。

とにかくそれはそれといたしまして、限界集落への支援というものを何らかの形で緊急的に行うべきだとは思っています。

○佐藤座長 対象集落などの呼称に関してですが、前回の委員会で限界集落はあまりよく

ないので名前を変えたらどうかと提案したので、少しそういうニュアンスを落としたということだと思います。この議論の中では、限界集落という言い方でいいんですが、外に出るときはまた別の呼び方を検討する必要があるのかと思います。

ほかにいかがでしょうか。

○守友委員 前回ご提起いただきまして、いろいろ考えてみました。それで、この限界集落と集落協定とか、いろいろなことを考えてみると、やはり幾つか類型分けが必要であって、まず一番単純なのは、限界集落に協定対象農用地がないというところで、これは当然協定がない。逆に言うと、論理的には限界集落でもちょっと平らな農地で荒れているというところがある。こういうのが1番目です。

2番目には、限界集落に協定対象農用地があるにもかかわらず、協定が結べていない。そして、農林地が荒れる。それに対して、外から支援が必要だという場合です。これが2番目です。

3番目が同じように、協定対象農用地がある。しかし協定を結べていない。農林地が荒れて、しかし内から、協定をつくる方向に向けて、集落の力の再結集の手はないだろうかという、これが3番目です。

4番目が、限界集落では実際はあまりないと思いますけれども、協定対象農用地があって協定が結べている。大体パターン分けをするとこの4つぐらいだと思います。

そうすると、1番目、協定対象農用地がなくて、当然協定がなくて荒れているということと、2番目の外からの支援、応援が必要だということ、特にこのところがこの加算の対象なのかなという感じがしています。

それともう一つ。3番目は、協定対象農用地がある。しかし協定を結べていない。そして農用地が荒れる。しかし、協定に向けて内からの力の再結集がいるというところがある。

これは、前回か、前々回か小田切委員が、こういう加算ではなくて、協定締結のための条件を緩めることによって、新たな力が出ないかと、たしかこのようなことをおっしゃいましたね。これが一つの道だと思います。

ただ、条件を緩めることは制度設計上、今の第二期対策の途中の段階では少し難しいだろうと思います。かなり大枠を変えることになりますからね。

それから、4番目の限界集落の中に協定対象農用地があって、そして協定を結べているとなると、これは何らかの格好で頑張っているということになりますから、これは別途その頑張っている要因の検討が必要になると思います。このように4つぐらいの類型に分けていって、それぞれ対応が違ってくるというところをまず頭に置いておいて、その上で、

それでは他集落からの応援となると、農用地があって協定を結べていなくて、農林地が荒れている。外からの支援が必要だと、松田委員がおっしゃったように、福祉などと同じだと思うのですけれども、外から与えるというよりも、内からの声がやはり聞こえてくることが一つの前提でありますので、支援要請がはっきりある、もしくは連携して支援していこうという、こういったところが、はっきりしている場合には、今回の加算対応は非常に有効だと思っております。

どの程度の額にするかは今服部委員と柏委員がご議論されまして、まさに限界的ですから、その数値をどこにするかによって、インセンティブが違ふという柏委員のご意見、そのとおりだと思います。少し細かくなりますので、少しこのあとご検討いただければと思います。以上です。

○佐藤座長 服部委員と柏委員からのご発言で、限界コストが非常に高くなれば、今の枠組みの加算では到底対応できないので、そもそも外で考えざるを得ないということになってしまうと思いますが、その辺はどうなんですか。

○柏委員 外ではなくて、今基準を緩めるという話がありましたけれども、まず緩めてそういったところの集落協定の中に既存の集落協定が、カバーしていけるような、広域集落協定みたいなものが結べられるような仕組みがつくられるかどうかということがまず1つあると思います。さらに、なお私は先ほど限界コストという言葉は使っていませんが、制度がそういったところの農業資源管理を引き受けるインセンティブになりにくいのであれば、それに対する何らかのサポート、追加サポートみたいなものが必要になるのかどうかということが、それがいいとか悪いかは別として、重要な1つの議論にはなると思います。

○農村振興局次長 限界コストの話がありましたので、制度の仕組みを少しご説明させていただきます。

まず、ここで今検討している制度の基本は、条件不利の補正なわけです。それを通じて多面的機能を維持しようと。ですから傾斜地の農地の生産コストと平場の農地の生産コストの差をもとに単価を決めているわけです。

今ここで先生がおっしゃった限界コストの話は、既存の協定集落が、追加的に限界集落の農地等の維持管理をしようとする、人とか機械が限定されているので、追加的なマージナルなコストが上昇するだろうという話だと思います。

したがって、そういうマージナルなコストが増加するという面はあるのですが、それは協定集落の中で維持管理するコストに比べて、限界集落まで担当することによるマージナ

ルなコストが増加するということであって、制度の設計として、基本単価に比べてマージナルのコストが上昇するというわけではないということです。

つまり、今の基本単価の設計というのは、条件の不利の補正ということで、例えば、20分の1の傾斜農地の米の生産費と、100分の1以下の傾斜農地の米の生産費を比べて単価を決めているのであって、そこは生産資源の維持ということから協定締結集落の基本単価を決めているわけではありません。

したがって、生産資源の維持という観点から協定締結集落の基本単価を設定しているのであれば、限界集落の農地等の維持管理をしようとする、マージナルコストが増加するので、それは単価も増加するということになるのですが、制度設計は、基本的に、条件不利の補正で単価を設定しているということから、単純に比較はできないということをもまずご理解いただきたいと思います。

それから、もちろん限界集落を含めて広域的な集落協定ができれば、それに越したことはないと思うのですが、そういうことができないところからこの問題は生じているので、そのところをできるだけ既存の集落協定を使ってうまくできないのかというのが1つの発想です。

現行の仕組みの中においても、例えば、ある人が入り作などをやって、個別協定でまとめてしまうというなら、これは対応としてできるわけです。ところがなかなかそういう対応も、そういう人も見当たらないということもありますので、できるだけ近くの協定集落の力を使いながら、隣の集落の生産資源を管理していきたいという発想でつくっているわけです。

したがって、もしもこのような限界的集落全てに基本単価を適用してしまいますと、義務も増えてくるわけで、厳しすぎると言われるかもしれないですけども、1反の耕作放棄したら、既存の協定集落の部分を含めて全て5年間遡って返還ということになりかねません。ある意味、個別協定的な考え方を入れながらも、全体の協定集落に影響を及ぼせずに、このような限界的集落の農地等も維持管理しようという観点に立った制度として考えているということです。その点、ご理解いただきたいなと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

はい、小田切委員、お願いします。

○小田切委員 この限界集落支援加算について、賛成か反対かと問われたら、私は率直に言って賛成ではありません。

2つの点で不安があります。1つは、制度設計上の問題点として、制度の内部でやると

ということが他省庁との連携が問題になるのではないかと思います。つまり限界集落対策というのを非常に総合的なものであって、そういう意味では他省庁との連携が機軸となるような、そんな施策だろうと思います。そういう意味では、他省庁と連携するようなプラットフォームを外の対策でつくるということも考えられるのではないかと。つまり、直接支払いということで限界集落、それを囲い込んでしまうような、そういう発想はないにしても、そんなことになってはいけないと感じております。

そういう意味で、先ほどの災害防止加算とは違って、こちらの方は、制度の内部でつくるということについては課題があると思います。

それから、2番目は、仮にそれでは制度の内部でこのようなものをつくったとして、私は多分、この加算は動かないだろうと予想しております。

農村社会の中で、一方的にAという集落からBという集落に対して支援をするという、こういう仕組みは非常に馴染みづらいというのが、私どもの今までの経験であり、見聞きしてきたことであります。

2つの傍証があります。1つは、中山間地域では今葬祭組織の再編が急速に進んでいるわけですが、これもAという集落ないしはAという組ができなくなったときに、恒常的に他から支援するような仕組みは農村部では作りません。むしろ、広域的な組織をつくって、形式上は「お互い様」という、そういう形にしているのが実態であります。その点で、Aという集落が、Bという集落を一方的に支援するという、この仕組み自体にある種の限界があるのではないかと考えられます。

それから、もう1つは、実は同じような制度を新潟県が平成16年から平成19年度までの県単事業でつくっております。中山間地域継続的営農確立支援事業というものでありまして、限界的集落に対して、作業受託をする、その営農組織に対して加算といいましょうか、作業の受託料金を支援するという仕組みですが、これは残念ながら、平成16年から毎年大体2、3haという規模しか動いておりません。

理由は、いろいろあるんだろうと思います。その点では、ぜひこの県単事業についていろいろ実態解明も進めていただきたいと思いますと思いますが、恐らくその重要な要素の中に、先ほど申し上げたような、一方的な支援というものがなかなか馴染まないということがあるのではないかと思います。

それではお前の代替案は何かということなんですが、これはやはり広域協定づくりしかないだろうと思っております。

限界集落も含めた広域協定をつくることによって、その幅広い中で、お互い様という関

係を作ることが必要です。農村内部では時間軸が長い「お互い様」という関係が築かれておりますから、たまたま今は限界集落かもしれませんが、長期的にはそうではない可能性も考えながら、お互い様という関係が広域的協定をつくることによって成立する可能性があります。

ただし、こういう広域協定をつくるということは、先ほど山下次長がおっしゃったように、当然交付金返還のリスクが高まるということです。これを促進するためには限界的集落の部分については、返還免除を考えるという手しかないんだろうと思います。そうなるとこれは制度の根幹にかかわるということです。そういう対策も私自身は賛成ではありません。

そういう意味で、反対ではなく賛成ではないということで申し上げていますが、この制度をつくったとしても、残念ながら動かないだろうと思います。13億円というお金が恐らく動かないだろうという、そういう結論になるのではないかと考えています。

○佐藤座長 確認なのですが、後半の部分、一方的にという言葉で表現されたのですが、先ほどの松田委員とか守友委員の意見のように、限界的集落の方から連携をしてほしいとか、そちら側が申し出るということだとうのですか。

○小田切委員 恐らく先ほどの葬祭組織の再編もそうなのですが、逆に、そういう申入れというのは限界集落からも出ないだろうと思います。農村社会の中の助け合いの中でこの仕組みをつくり上げていくとすれば、その助け合いの論理がどこにあるのかという、かなり奥深い議論が私は必要だろうと思います。

○佐藤座長 どうぞ。

○松田委員 今、葬祭組織のことを例として挙げられましたけれども、葬祭組織の場合と、土地保全とか、多面的機能の維持というのはちょっと違うと思うんですね。

多面的機能の維持となりますと、土地を通じてみんなつながっています。そこではやはり連携する側と支援する側とのつながりはできるのではないかなと私は思います。

○守友委員 小田切委員の非常に慎重な対応、非常によくわかるのですね。と同時に、小田切委員がよくおっしゃっているように、農村社会がこれから元気になるにはどうするか。それをどうつくっていくのかということが重要だと思うのです。

そこで、先ほど松田委員のご意見で、限界集落の声ということを重視されて、私も賛成なのですけれども、これですべてうまくいくとは思わない。新潟の例についてもお話を伺って、さほど動いていないということもわかりました。

しかしながら、これが自立的、この限界集落が何らかの動き、協定にいくなり、広域協

定に入るなり、うまくいくために、限界的ではない集落と限界的集落と話し合いをしなければならないわけです。そういった点からすると、話し合いをして、これは自立へのワンステップとして役立つのではないか。私は、淡い期待を持っているのです。そのところをどう見るのかというところで、私は、淡い期待の方に傾斜しているということになります。いかがでしょうか。

○小田切委員 確かに広域的な何らかの自治組織をつくるというのが課題となっておりまして、その上で、この新しい仕組みが契機となる可能性もあると思います。ただし、中山間地域が直接抱えている課題は、営農というよりも生活、暮らしを守ることが、特に条件が悪いところでは問題だろうと思います。

その点では、営農自体が真正面から課題となるというところは、必ずしも多くないというのが実態でありまして、もちろんそれが景観という形で読み替えれば課題とはなっているわけなんです。そうであれば、生産に対する直接支払いという仕組みではなく、例えばさまざまな生活を支援するような、最近では地域の共同売店をつくるなんていう動きもありますし、そういったまさに生活上の広域的仕組みをつくるような、そういう支援を行う方が私は手っ取り早いし、直接課題となっていることだろうと思います。

その上で、広域協定をそれに応じて、つくり上げていくというのが手順であって、先に広域協定をつくって、それを自治組織にしていくという発想はむしろ逆ではないかと思います。

○農村振興局次長 我々の説明が十分ではないので、誤解を招いているところがあると思うのですが、ここで我々が提案しているものは、限界集落の問題自体を解決しようとしているのではなくて、この限界集落が限界集落となったために、そこにある農地資源とか、水資源が維持できなくなったために短期的な応援措置をやろうとしているわけです。

したがって、前回の議論も若干その点で、小田切委員はいらっしゃらなかったのですが、混乱したところもありまして、限界集落の問題自体は、小田切委員がおっしゃるように、別の場で我々議論したいと思いますし、現にそのための研究会を農村振興局として立ち上げていますので、そこはそこで我々も議論して詰めさせていただきたいと思います。

ただ、問題は、短期的にこのような農地資源が荒れてしまうと、隣の集落に影響する可能性がある。そういう意味で、協定締結集落自体の問題でもあるわけです。

それは松田委員がおっしゃった趣旨ではないかと思うのですが、そして、もしこのような貴重な資源が失われることによって、将来的にこの限界集落に誰かが新規参入者として入っていかうとしたときに、荒れたままの状態では誰も入ってこれなくなってしまう。そ

のときまで維持管理について、本当は担い手がそのまま入って個別協定を結ぶ、あるいは、隣の集落が集落協定を延長してやるということが難しい場合に、選択肢として1つのツールを用意したというように理解していただきたいなと思います。

そういう意味で、今後、災害と同じように、農地とか水とか、農業機能を維持するための措置だというように理解していただきたいと思います。

○柏委員 今の次長の説明、まったくそのとおりだと思います。私もそれを念頭において先ほどから発言しております。

それを前提にして、やはり広域的な連携で守っていくしかないと思っています。そのときに、例えばいまさっき指摘されたような新潟県による作業受託支援、すなわち限界的地区までやれば、加算金を出すという県単事業がうまくいっていないという話がありましたけれども、ものすごい追加金を出せば別ですけれども、そうでない限りうまくいかないことは最初から想定されうるわけです。

それは要するにビジネスとして儲かる、儲からないという考えの中で、そういった極めて条件が悪いところまでいって、作業料金を増やしてもらって、それでペイするだけのインセンティブがあったかどうかという、これはもうほとんどないでしょうね。

ですから、そういう意味ではなくて、だから限界的集落に関しては、先ほど私はどういう資源管理方法で、どういうコストを想定しながら守っていけばいいか。そして、それに見合う支払額は幾らかということが大事だと言ったのは、まさにそういうことです。ですからこの場合はもう稲作を必ずしもする必要はないと思います。できるならばやってもいいと思いますけれども、今言ったような、例えば畦畔の管理の部分は、水を最低限張るとか、それだけでも形状は維持できると思います。

ですから、限界的集落、いろいろ個性があると思いますけれども、最小限のことは守るという資源管理のあり方、コストをかけずに守るあり方で、そういった集落の資源管理というものを行っていく行為を支援する、そういう方法をまず考え、そしてあまりコストのかからない方法に報いるためには、またそれをやってもらうためのインセンティブとして、どれぐらいの支払水準が妥当かというのを検討していけばいいと思います。

○佐藤座長 ここに提案させていただいているのは、その管理の仕方においては、従来の枠と同じ。そうですね。

○地域整備課長 これは、従来のというのは協定対象農地と、それは少しレベルを基本的には維持、従来の枠内では、まず最低限の農地とか資源の維持の部分の活動プラス多面的機能ということで選択必須要件があります。そこについては、我々とするとな今のようなお

話もありますので、今回切り離して、まさに資源管理、一回失ったら元に戻すのはもっと大変になるということで、何とか最低限の維持をするような仕組みを今回の拡充でやっていけないかということで、これまでより管理レベルを少し下げようということを今考えております。

○佐藤座長 少し気になるのは、今までの制度設計は、条件不利性をカバーするために、対象農地に支払います。

そのことによって主体側も元気になって、農業が継続的になる。しかし、今度の限界的集落はそうではなくて、資源管理をする主体がもう少しアクティブになるようにと、対象農地から主体へと少しシフトしているような気がしているので、この点はどうなんでしょう。

○地域整備課長 応援する仕組みと言ったため、無理やり行って、押しかけて行ってやるようなイメージになってしまったのは、私の説明が少しよくなかったのかと思います。要は、これはまさに連携協定なので、受入れ側の集落にとっても別の集落が勝手にずかずかと入ってくることはあり得ないという前提です。まずはやはり叫び声がある中で、集落の話し合いをして、その中で限界集落と集落協定側の人たちが一緒にその地域も守っていく、そのような中で新しい枠組みを今考えています。相思相愛、つまり両者の意向が一致した場合にこの話がまとまるということです。

○小田切委員 私は、やはり動かないと思うんですね。そのうえ、この仕組みでは支援する主体を隣の集落に限定してしまうということになります。集落協定だけが助けられるということになってしまって、そうではなく、まさに農地、水、環境保全向上対策によるような、NPOも都市住民もその地域の資源管理のために動くような仕組みが必要となる。そういうことをつくっていかうとするならば、多分集落協定の隣に対する支援という仕組みではなくて、その限界集落に何がしかの形で力を入れて、その集落がさまざまなところに、特にNPO等に対して、支援を求めるような、そういう動きを内発的に強めていくということが必要ですね。

もちろんそれがいいから、限界集落なんだろうけれども、しかしそこは主体としてあくまでも限界集落にこの事業の対象にするということは必要なんだろうと思います。

そう考えると、私はむしろ制度の外で、限界集落が地域資源の維持、保全のために、さまざまな形の試みを行うことに対する支援という制度設計ができると思います。

○佐藤座長 1つ確認したいのは、あくまでもこれができるとしても、対象とする農地は、今までの協定が結ばれている農地であり、先ほど守友委員がおっしゃった4つの類型の中

の対象農地にならない農地は、対象にならないですね。

○地域整備課長 基本的には同じです。先ほどご説明があった前段の１と２のところを考慮しております。

○佐藤座長 予定の時間を過ぎてしまいましたので、この辺で本日のこの委員会を閉じなければいけないのですが、本日いただきましたいろいろなご意見を踏まえて、次回までに試案をつくり、それをベースにまたご議論をいただきたいと思います。

どうも本日は、ありがとうございました。

私の役割はこれで終わらせていただき、事務局にお返しいたします。

○中山間整備推進室長 大変貴重なご意見、ご審議を賜りまして、まことにありがとうございました。

次回の開催につきましては、事前に日程を調整させていただきましたが、少々朝が早くて恐縮ではございますが、11月19日の月曜日の朝９時から開催したいと思います。

また、本日の議事録の公開につきましても、各委員のご承認をいただく必要がございますので、ご発言の内容等につきまして改めて当方より確認をさせていただきます。

それでは、本日はこれにて閉会とします。

長時間のご審議、まことにありがとうございました。

午前１１時５５分 閉会