

第 29 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20年5月16日(金)

会場：農林水産省技術会議委員室

時間：15:01～16:38

議 事 次 第

1. 開 会

2. 議 題

(1) 中山間地域等直接支払制度の中間年評価の結果(素案)について

(2) その他

3. 閉 会

○課長補佐（直接支払業務班） それでは、定刻がまいりましたので、ただいまから第29回中山間地域等総合対策検討会を開会いたします。

私、事務局を務めます中山間整備推進室直接支払業務班の課長補佐の西尾でございます。

本会議の議事進行につきましては、佐藤座長にお願いしたいと存じます。

それでは、座長、よろしくお願いいたします。

○佐藤座長 皆さん、こんにちは。

第29回ということでございますが、今日は、ご案内では5時までというように差し上げてございますけれども、遅くとも4時半ごろには終えたいと思いますので、ご審議のほどよろしくお願いいたします。

なお、本日、松田委員と守友委員、それから永田専門委員がご都合によりご欠席です。それから柏委員と村田委員が若干遅れる予定でございますが、時間になったので進めさせていただきたいと思います。また、農村振興局長におかれましては、ごあいさついただきました後、所用により、途中で退席するというところでございますのでご了承ください。

それでは、まず農村振興局長、ごあいさつをお願いいたします。

○農村振興局長 中山間地域等総合対策検討会の開催に当たりまして、一言ごあいさつを申し上げます。

この会も、おかげさまで29回を数えるに至りました。この間、委員の皆様方のご審議を賜りまして、心から御礼を申し上げたいと思います。

中山間地域等直接支払制度につきましては、非常に各方面で高い関心を呼んでおりますし、おおむね温かい評価をいただいております。効果についても、皆様方から十分な評価をいただいていると承知をしております。

この直接支払制度は、ご案内のとおり2期目に入っているわけですが、その2期対策も中間年評価を迎える段に至りました。昨年、評価の調査をさせていただいたわけですが、いよいよその結果を取りまとめまして、皆様方にご審議を賜るような時期になってきたわけでございます。本日はそういうことで、この議事次第にもございますけれども、中山間地域等直接支払制度の中間年評価の結果について、事務局の方からご報告させていただき、皆様方からご論議を賜りたいと思っております。

昨年度から、この検討会で、調査の方法、それから具体的な進め方、あるいは取りまとめ方法等につきましてご示唆をいただきましたが、その後、市町村段階、それから県段階と順次進めてまいりまして、素案ではございますけれども、ようやく国段階までたどり着

いた次第でございます。そういうわけで、後ほど担当から素案の詳細につきましてご説明させていただくこととしておりますが、本日の検討会でご意見を頂戴いたしました上は、来月末までには中間年評価の案を取りまとめたく存じております。皆様方には、限られた時間ではございますけれども、こう言った次第でございますので、何卒ご斟酌賜りまして、忌憚のないご意見を賜りますように心からお願いいたしまして、ごあいさつとさせていただきます。

どうぞよろしくお願いいたします。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

それでは、まず事務局から資料の確認をお願いいたします。

○課長補佐（直接支払業務班） お手元の資料でございますけれども、資料の確認をさせていただきます。

まず、上から順番に、第29回中山間地域等総合対策検討会議事次第、次に本検討会の委員名簿、検討会配布資料一覧。資料1といたしまして、「中山間地域等直接支払制度の中間年評価の結果（素案）」、資料1の別添になりますけれども「関連データ編」、最後に資料2といたしまして、「中間年評価等に係る検討スケジュール（案）」を配布させていただきます。

配布漏れはございませんでしょうか。

ありがとうございました。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

それでは、議事に入りたいと思いますが、お手元の議事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中間年評価の結果（素案）」についてを予定してございます。事務局からまず説明をいただきまして、その後、ご質問、ご意見をいただきたいと思います。

では、まず事務局からご説明をお願いいたします。

○中山間整備推進室長 本年4月より、前室長内田の後任として中山間整備推進室に参りました坂本でございます。これからよろしくお願いいたします。

恐縮ですが、座らせていただいてご説明させていただきます。

まず、大変恐縮でございますが、本日の最後の資料となりますが、資料2からご説明させていただきます。

先ほども局長のごあいさつの中にございましたが、この中間年評価に対しましては、これまでもこの検討会で委員の方々から多くのご議論を賜っております。本日5月16日に第

29回ということで、中間年評価の結果の素案をご議論賜りたいと思っております。また来月、今のところ事務的には、多くの委員の方々のご都合が25日頃がよろしいのではないかとということで、当方、腹づもりといたしましては、25日に第30回の検討会を予定いたしております。本日賜りましたご議論を整理いたしまして、来月25日に予定してございます第30回の検討会で再度ご議論を賜るとともに、併せて19年度の実施状況についてご議論いただきたいと思いますので、よろしくお願いしたいと思います。

では、資料1をご覧いただきたいと思います。

表紙を1枚おめくりいただきまして、まず、目次からご説明いたしますと、この中間年評価は、市町村段階、都道府県段階で評価していただいて、必要があれば指導・助言していただいたわけですが、それらの項目をどのように整理するかというのも、私どもの中では一つの議論でございました。

本日お示ししておりますとおり、当方といたしましては、で「はじめに」という欄を設けてございます。これはもう各委員の方々にはおさらいになりますが、おさらいとして制度の目的なり内容なり、あるいは現時点でベストアヴェイラブルインフォメーションと申しますか、直近のデータを用いて中山間地域農業の現状なりを概観してございます。また、この中間年評価をなぜ行うのか、その目的はどういうことなのかということについても改めておさらいをしております。

その上で、☐、中間年評価の結果を取りまとめました。これを本日ご説明させていただきたいと思っております。

さらに、先ほどスケジュールのところでご説明させていただきましたとおり、本日賜りました議論を、☐、その他の事項ということで、国の第三者機関の委員からのご意見ということで整理いたしまして、来月またご覧いただきたいと思いますと考えてございますので、よろしくご議論のほどお願いしたいと思います。

1枚おめくりいただきたいと思います。

2ページ、「はじめに」の1、制度の目的と内容でございます。もう本日お集まりの委員の方々は、私よりもよくご存じだと思います。この制度の目的といたしまして、耕作放棄地の増加によって多面的機能の低下が懸念される中山間地域において、多面的機能を確保するために、平成12年度から農業生産条件の不利を補正するための施策として中山間地域等直接支払制度が実施されております。平成17年度からは、集落の将来像を明確化するとともに、担い手の育成、生産性の向上、集落間連携の強化・推進といった自律的かつ継続的な農業生産活動に向けた取組を推進する新たな対策として2期目が始まっております。

1枚おめくりいただきますと、3ページ、4ページをご覧ください。まず、3ページには、この制度の内容あるいは概要を記載してございます。表のところでございますように、条件不利な農用地を耕作する農業者、具体的には、対象となる農地で、斜度、傾斜を持っている農地を中心にして、そうした農地が耕作放棄されることがないように、農地や農道・水路の適切な管理などに取り組む方々の5年以上継続される行為に対して、一定の交付金を交付するということでございます。表の、右側には、その際の交付単価、体制整備に取り組んだ場合の10アール当たりの交付金額、あるいは加算措置に取り組んだ場合に支払われるべき金額等を示してございます。

続きまして、4ページには集落協定、この対策は個別協定もございますが、中心が集落協定になってございますので、現在の2期対策において、集落協定で何を定めるかということをお示ししております。

まず、基礎単価の部分ですが、これは体制整備に取り組んだ場合が、例えば、急傾斜の田であれば10a当たり2万1,000円の交付額であるのに対して、その8割を交付額とするものです。この場合には、基本的事項ということで農業生産活動等のほか、マスタープランを作成していただいた上で、耕作放棄の防止、あるいは水路・農道の管理、多面的機能を増進する活動など基本的な取組について定めていただいた場合に交付されます。

さらに、体制整備単価を受ける場合には、基礎単価の取組に加えてまず、農用地保全マップを作成していただいた上で、真ん中の表にございますように、A要件またはB要件といった要件の中のどちらかを選んでいただいて、その取組方針を定めていただきます。

さらには、加算に取り組む場合には、どのような加算にどう取り組むかということをお記載していただくこととなっております。

1枚おめくりいただきまして、5ページ、6ページに中山間地域農業の現状を、簡単にはございますが、ご紹介させていただいております。

まず、(1)中山間地域農業の現状ということでございまして、こちらのページは、全国の農業に占める中山間地域農業のシェアといった観点からまとめさせていただいております。我々が利用可能な直近の資料が平成17年度でございまして、19年度の間年評価とはタイムラグがございますが、これは統計の関係でご容赦いただきたいと思います。

このページでは、平成12年度に本制度が始まったときと、平成17年度に2期対策が始まったとき、その間に中山間地域の農業がどのように変化したかを概観してございます。市町村数あるいは面積、特に、市町村数は大幅に減少いたしておりますが、これは平成の市町村大合併による統計区分の変更が主な要因と考えてございます。

なお、5 ページの資料中、赤の囲みになってございます統計部分につきましては、これは注釈で、市町村合併による変更を旧市町村単位でとっているものですから、ほとんど受けていないというものでございまして、裸で書かれています部分については、市町村合併の影響を受けている数字とご理解賜りたいと思います。

総農家数及び販売農家数につきましては、総農家数に占める中山間地域の割合は、平成12年度が43.4%から、平成17年度も43.4%。販売農家数につきましても41.8%から41.7%と、共に横ばいということになってございます。総人口の全国値に占める中山間地域の割合も13.7%から13.6%ということで、おおむね横ばいで推移してございます。

なお、農業産出額につきましては、全国の総額が9兆2,574億円から8兆8,058億円と減少してございますが、中山間地域につきましては、ほぼ横ばいの3兆4,000億円ということで若干の増が見てとれます。この点につきましては、恐縮でございますが、別添データ編をご覧くださいと思います。これは中山間地域農業の現状の補足データとして、このような統計が出たというので調べてございました。詳しくは後ほど見ていただければと思いますが、この1 ページ、作物別の産出額の中で、畜産の部分が平成17年の方が12年よりも増えてございます。この要因を概観いたしますと、畜産部分の増加が中山間地域では大きく米の減少を吸収しているということが見てとれます。恐らくそういう原因ではないかと考えてございます。

恐縮でございますが、本体資料の方の5 ページ、6 ページにお戻りいただければと思います。

ということで、5 ページの資料を見る限り、私ども、12年から17年の間で中山間地域の農業が大きく全国のシェアを落とすなどの変化は見えてとれないということとして、全般的な状況は平地とほとんどフラットで変化しているという姿が見られるのではないかと考えてございます。

6 ページは、中山間地域と平地農業地域の格差、この対策は、そもそも格差の不利補正でございますから、その格差というのが、12年と17年でどのように変化したかを概観してございます。中山間地域におきましても、例えば、参考として載せてございます経営規模別農家数のシェア、規模の小さい農家数のシェアは66.3%から64.6%と減少してございますが、他方で平地農業の45.2%との間では、依然として格差が存在しているということでございます。

米の生産費につきましても、12年から17年で中山間地域におきましても10アール当たり1万5,000円ほど減少してございますけれども、やはり平地との間では1万6,000円なり1

万7,000円なりの格差が存在しているということでございます。1戸当たりの経営耕地面積でも、微増ではございますが、中山間地域でも統計上規模の拡大は見られますが、平地との間では依然として格差がある状況でございます。

また、耕作放棄地の発生状況でございますけれども、平成12年の18万8,000haから平成17年では20万9,000haということで、2万1,000haほど増加してございます。ただ、この点、右側に小さく書いてございますが、増加率という観点から見ますと、平地が15%に対して中山間地域が11%ということで、増加率そのものは平地よりは緩やかなものになっているのかなということでございます。

ただ、参考にも書いてございますが、中山間地域全部に対してこの直接支払制度があるわけではございませんので、その点については留意しておく必要があるかとも考えてございます。

1枚おめくりいただきまして、7ページ、8ページ、こちらでは中間年評価の目的なり根拠を整理させていただいてございます。

中間年評価は1期対策ではございませんでした。2期対策から導入されてございまして、実施要領なり、あるいはその運用に、何を行うかということが書いてございます。まず、要領の運用におきまして、第18の(1)でございまして、中間年評価は、19年度の実施状況の確認と併せて行い、今年の20年6月末までに実施することになっております。評価については、集落協定で規定した農業生産活動等について取り組むべき事項、あるいはマスタープランに定めた取り組むべき事項等の達成状況なり、自律的・継続的な農業生産活動等の進捗状況などを評価するということでございまして、さらには、要領第13の4、農村振興局長は、都道府県知事の報告を受けて効果等を検討し、評価するとされてございます。

従いまして、表中右側、中間年評価の結果等に整理してございますが、私どもといたしましては、国の中間年評価といたしまして、まずは中間年の協定ごとの活動状況の評価する。併せて、都道府県知事の報告を踏まえまして、都道府県から上がってまいりましたこの制度の効果等につきまして、全国的な視点から整理してお示ししたいと考えたところでございます。

8ページに、その基本的な考え方を改めまして整理してございます。

まず、中間年評価につきましては、集落協定等を市町村が評価した結果を全国レベルで分類・集計・分析いたしました。具体的には、検討会の場で委員の方々からご議論いただきましたとおり、市町村が協定に定めた活動ごとに、「優良（高い達成が見込める）」、あるいは「適当（今のままで達成が見込める）」、「要指導・助言」あるいは「返還等」の4

区分で評価していただき、さらにはその活動の評価（「 」又は「 〇 」の数で）に基づきまして、１個１個の協定それぞれに「優」「良」「可」「不可」ということで総合的な評価をしていただいておりますので、これを我々の方では全国レベルで分類・集計なり分析をいたしております。

また、都道府県の方でも、第三者機関の検討を経て、評価書の中で制度の効果等という報告が上がってきておりますので、それについてもこちらの方で全国レベルで取りまとめしております。

なお、この評価に当たりましては、19年度の実施状況なり各種のアンケート調査も適宜参考に用いるということでございますので、そうした点につきましても適宜引用させていただきます。

１枚おめくりいただきまして、９ページ、10ページ、これはこれまでの検討会の方でもご議論いただきました評価の流れ、あるいは評価のイメージを、先ほど申しましたイメージを参考として載せてございます。説明の方は省略させていただきます。

１枚おめくりいただきたいと思います。11ページ、12ページ、ここからが私どもが全国レベルで集計なり分析した結果でございます。

こちらは集落協定になります。中間年評価の結果ということでございまして、まず、協定ごとに「優」「良」「可」「不可」という総合的な評価が上がってきておりますので、その結果についてご説明させていただきます。

今回、市町村が実施した協定ごとの総合評価によりますと、全２万8,255協定のうち、「優」が１万756協定、「良」が１万6,045協定ということでございまして、約95%が「優」または「良」という結果でございました。私どもといたしましては、現場での集落の活動は、おおむね順調に取り組まれているのではないかと考えたところでございます。

なお、「優」は協定数でいいますと38%の協定でございましたが、これを交付面積別で見ますと約７割の72%、47万5,000haが「優」の協定で農業生産活動が行われているという結果になってございます。

１枚おめくりいただきたいと思います。13ページ、14ページ、これは後ほど個別の活動を項目ごとにも見ますが、市町村の担当者が集落の活動を評価した、その活動の一覧についての「優」「良」「可」「不可」の賦存状況を整理してございます。

13ページに書いてございますように、この表の、例えば、「 」のところをご覧くださいますと、その「 」がついたパーセンテージが高い順に、水路・農道等の管理活動、続きまして、耕作放棄の防止等の活動、多面的機能を増進する活動となっており、本来この

制度が意図した活動が「優良」と評価されているということでございまして、私どもいたしましては、この制度が目的とした農業生産活動等の維持を通じて多面的機能を発揮するといった活動が着実に実施されているのではないかと考えてございます。

また、「 」は、指導・助言が必要とされた事項でございしますが、これにつきましては、最も多かったのが の自律的かつ継続的な農業生産活動、いわゆる体制整備に取り組む集落のB要件が15%、225協定が「要指導」でした。また、加算措置の法人設立加算について指導・助言を要したものが、同じく15%で2番目、さらには体制整備のA要件について指導・助言を要したものが14%の順で多かったとなっております。

なお、この表の「×」、いわゆる返還等が必要とされる協定につきましては、今回の中間年評価のプロセスを通じて、4協定が支給停止ないし返還という措置がとられたところでございます。

14ページは、共同取組活動等の話し合いの変化と、この「優」「良」「可」の関係を見てございます。やはり優良とされた協定集落のほう話し合い活動が活発であるということでございますとか、規模と評点の関係を見ますと、やはり優良とされた協定のほうが、面積でも協定の参加人数でも、あるいは非農業者を巻き込んだ活動という意味でも優良な活動ができているということでございます。また、耕作放棄の防止効果について尋ねましても、優良な協定ほど本制度の耕作放棄の防止効果が高いという回答が寄せられてございます。

1枚おめくりいただきまして、15ページ、16ページ、ここからが個別の活動ごとの評価の結果をまとめさせていただいております。

まず、マスタープランに定めた事項にきちんと取り組んでいたか、その達成状況を見てございます。マスタープランは、2期対策から導入された仕組みでございまして、自分たちの集落の10年ないし15年先の将来像を思い描いて、この17年からの5年間で何をするかということを定めていただいたものでございます。

市町村の担当者からは、集落の5年間の活動表と照らし合わせて、19年度までにその集落が予定の活動を実施したか、あるいは21年度までに実施が見込まれるかということで評価していただきました。この結果、指導・助言が必要となったもの、表の内訳の「指導・助言を要するもの」というのが1,187協定見受けられました。また、「改善が見込めないもの」として4協定が支給停止になりました。他方、「指導・助言を要せずに21年度までに着実に実施が見込まれるもの」という協定が2万8,255協定の中の2万7,068協定、96%ございました。

ということでございまして、私どもといたしましては、非常に高いレベルで順調に取り組まれていると見てございます。

なお、16ページには、市町村担当者から、2期対策で有効と思われる取組は何かというアンケート結果で、マスタープランが約6割と最も高い評価を受けていたことをご紹介させていただいております。

1枚おめくりいただきまして、17ページ、18ページ、こちらには農業生産活動等として取り組むべき事項の実施状況をまとめさせていただいております。この活動は、1期対策で取り入れました必須の活動でございまして、制度の目的であります耕作放棄の防止、水路・農道等の管理、あるいは選択必須となっておりますが多面的機能、この多面的機能というのは、具体的には17ページの一番下の欄に、イメージが湧くようにその活動をまとめさせていただいておりますが、国土保全機能を高める取組、あるいは保健休養機能を高める取組、さらには自然生態系の保全に資する取組のいずれかを集落で選んでいただいて、その選んだものについては必須事項になるということでございます。この選んだ活動について、市町村担当者がそれぞれ集落の取組状況を、19年度までに活動を実施したか、あるいは21年度までに実施が見込まれるかということで評価を行っていただきました。

その結果、いずれも4協定は支給停止ということになるわけですが、他方で、指導・助言を要せずに21年度までに着実な実施が見込まれる協定が、それぞれの項目で96%から99%ということでございまして、現地ではおおむね順調に取り組まれていると私ども見込んでおります。

ただし、この点については、全体に占める割合は0.6%から3.6%ということで、この3項目は非常に低いのですが、この事項は本制度の必須事項でございまして、指導・助言を受けた、最大で言えば多面的機能の1,023協定が、21年度までにこの活動を実施しませんと遡及返還ということになります。従いまして、割合はわずかではございますが、必須事項に指導・助言があったということですので、この指導・助言の効果等を今後とも適切に見ていく必要があるかと考えてございます。

18ページには、アンケート調査の結果といたしまして、市町村あるいは集落から、この制度が耕作放棄の防止にどのような効果があるかということの結果を載せてございます。

「非常に効果あり」「一定の効果あり」という答えが99%という高いレベルで寄せられてございます。また、多面的機能の発揮につきましても、効果があるという回答が9割を超える集落なり市町村から上がってきてございます。

1枚おめくりいただきまして、19ページ、20ページでございまして。こちらは、「自律的

かつ継続的な農業生産活動等の進捗状況」と書いてございますが、要すれば、2期対策から導入いたしました体制整備単価に取り組んだ集落が選択した要件の達成状況を市町村の担当者から見て、19年度までに通知基準の5割以上を達成しているか、あるいは21年度までには通知基準の達成が見込まれるかという観点から、市町村担当者から集落の活動評価をしていただきました。

その結果、進捗状況でございますが、いわゆるハードルの高い体制整備の要件につきまして、指導・助言を要せずに21年度までに目標達成が見込まれる協定は、農用地等保全マップ97%、A要件86%、B要件84%の割合で出てまいりました。これらを踏まえますと、2期対策から導入されたいわゆるステップアップのための比較的達成が難しいと考えられました要件につきましても、おおむね現場では順調に取り組まれていて、大方これに取り組むといった集落はその目標を達成することが見込まれてございます。

他方、この要件、確かに難しいところがあったのかなと思いますのは、改善が見込めないで、この中間年評価のプロセスで返還等の措置がされたものが、マップで4協定、A要件で32協定、B要件で11協定となり、他の活動事項と比較すると、協定数が多いように見てございます。

20ページ、こちらはさらにA要件、B要件の詳細について個別に示してございますが、本日は、ここについてのご説明は省略させていただきたいと思います。

なお、体制整備に取り組む集落協定の方が、本対策の耕作放棄の防止効果については、やはり高い評価をいただいているというアンケート結果がございましたので、記載させていただいてございます。

1枚おめくりいただきまして、21ページ、22ページ。この21ページには、加算の取組の進捗状況をまとめさせていただいてございます。

加算措置は、1期対策では規模拡大加算だけでしたが、2期対策の導入に合わせまして、土地利用調整加算、耕作放棄地復旧加算あるいは法人設立加算が導入されました。この加算に自ら取り組むと言った集落協定が、19年度の時点で通知基準の5割以上を達成しているか、あるいは21年度までに通知基準が達成されるかという視点から、市町村の担当者の方々にその集落の活動を評価していただきました。

その結果、指導・助言を要せずに21年度までに通知基準の達成が見込まれるという協定数が、表にも載せてございますが、規模拡大加算で95%、土地利用調整加算で93%、耕作放棄地復旧加算で95%、法人設立加算で85%ということでございまして、自ら加算に取り組むと言った集落は、その加算を大方の集落は達成するだろうと見込んでございます。

他方、中間年評価のプロセスの時点で、加算に取り組むと当初は協定に記載したけれども、難しいということで返還等の措置がなされたものが、規模拡大加算が1協定、土地利用調整加算1協定、法人設立加算2協定ございました。

加算につきましては、取り組むと言ったところの達成は大方見込まれるわけですが、一般的に見ますと2万8,255協定のうち、取り組んでいる協定数、重複を除きまして818協定、3.2%ということでございまして、それぞれの加算別に見ましても0.4%から1.6%と、加算自体に取り組む協定数は低調なのではないかということでございます。

1枚おめくりいただきまして23ページ、これまでは集落協定の分析をしてまいりましたが、この23ページ1枚に、個別協定の評価結果をまとめてございます。

個別協定、19年度の時点で455協定ございました。その総合評価の結果でございますが、円グラフにまとめてございますように、「優」が21%、「良」が36%、「可」が43%、「不可」が0.4%2協定という結果でございました。この点につきましては、私も4月に参りまして、集落協定との間で評点に随分差があるなと感じたところでございますが、よくよく議論を担当の者といたしますと、注2に細かい字で書いてございますけれども、集落協定につきましては、そもそも評価対象の8活動項目について、6項目が「☐」または「○」であれば「優」になるのですけれども、個別協定につきましては、そもそも評価の対象活動が6でございまして、そのうちの5項目以上が「☐」または「○」でないと「優」になれないということで、このことについては反省すべき点もあるのではないかと考えているところでございます。

ただ、いずれにいたしましても、この中間年評価のプロセスを通じまして、「×」いわゆる返還ということになりましたのは2協定でございますし、また、円グラフの右側の表をご覧くださいますと、活動項目の評価結果が「☐」、要指導・助言ということになりましたのは、総数で455協定のうち11協定と、指導・助言を要する協定数自体の絶対数は少ないものですから、個別協定も全般的に見れば、現場で順調に取り組まれているのではないかと、かように考えたところでございます。

1枚おめくりいただきまして、25ページ、26ページでございます。ここからは、それぞれの都道府県が第三者機関での議論を経て当方に報告してまいりましたこの制度の効果等について、全国的な視点から分析してございます。

(1) 耕作放棄の抑制について、都道府県からの評価書の結果をまとめてみますと、まず、積極的にこの政策、耕作放棄の発生防止に「効果がある」と評価してきた都道府県が59%、「一定の効果がある」とそれなりの効果があるというような評価の回答をいただい

た県が18%、県みずからは評価はいたしてこなかったわけですが、「アンケートでは効果がある」という回答を寄せてきた都道府県が20%ということでございまして、その他3%というのは、例えば、「信念でやっている」というような回答でしたので評価のしようがなく載せているものでございます。ということで、おおむね高い評価をいただいているのではないかと考えてございます。

なお、25ページの右側に、都道府県から寄せられた評価の概要、類似のものをなるべくまとめるなどいたしまして記載してございます。例えば、農地の保全については、この直接支払制度によりまして農地保全の意識が高まった、集落で管理する意識が芽生えた、あるいは、生産活動の継続に対する懸念ということで、年齢的な問題で厳しいという意見がある一方で、例えば受託者の不足によって取組が進まない傾向を指摘する都道府県もございしますれば、担い手に農作業委託や農地集積が進むと、高齢者や兼業農家の参加機会が減少し、集落のまとまりの低下を危惧するといった、相矛盾するようなご意見もございました。

また、制度終了と同時に耕作放棄がまとまって発生するおそれがあるというようなご意見もございましたし、他方で、5年間の農業生産活動の継続は難しく、仮に対策が継続された場合でも、取組の継続を断念する集落が発生するおそれがあるといったご意見等もございましたので、こちらのほうを整理して載せさせていただいております。

26ページには、(ア)の部分は、先ほどご説明いたしました集落なり市町村なりのアンケート結果で、再掲でございます。(イ)の部分、耕作放棄の防止面積につきまして、今回、協定の代表者に、この政策がなかったらば、自分たちの集落はどの程度の面積が耕作放棄になったかどうかということについてのご回答をいただきました。有効な回答をいただきました2万7,814協定のうち、2割程度が耕作放棄になったのではないかと回答が最も多く24%、次いで3割程度発生したのではないかと回答が23%、1割程度だったであろうという回答が23%、そういった順番になってございました。

1枚おめくりいただきまして27ページ、こちらのページでは、この政策が地域あるいは集落の活性化につながっているかどうかということについての都道府県からの回答でございます。この地域の活性化について、都道府県のほうから、積極的に「効果がある」というお答えをいただいた都道府県が約25%、「一定の効果がある」という回答だった都道府県が約25%、それと「アンケートでは効果がある」という回答をいただいた都道府県が28%で、そして、約2割で、この政策のおかげで地域の話し合いが活発化したという回答をいただきました。私どもといたしましては、この話し合いの活発化も含めまして、何らか

の形で地域の活性化が図られたとの回答が9割を超えているものと見てございます。

なお、都道府県から寄せられました指摘も、こちらに概要を記載させていただいております。話し合い活動が平地以上に進んだと評価している都道府県もございましたし、協定以外の集落活動にも共同で取り組むように変化した、あるいは、制度に取り組む集落は年々能力が低下しているというご意見もございましたし、また、人材の育成につきましては、U・Iターンによる新規就農者等を確保するような取組が必要というような声もございました。

28ページの方でございますが、地域の活性化についての市町村あるいは集落のアンケート結果を載せてございます。あるいは地域の活性化効果と評点の関係、こちらの方につきましても「優」「良」「可」で見えますと、やはり「優良」な協定が多くを占めているという結果が見てとれます。

1枚おめくりいただきまして、29ページ、30ページでございまして、多面的機能の維持につきまして、この制度が積極的に「効果がある」という回答を寄せてきた都道府県が47%、「一定の効果がある」という回答が25%、「アンケートでは効果がある」と答えてきた都道府県が28%でございました。

30ページでは、この多面的機能の維持について、市町村あるいは集落のアンケート結果、あるいは、多面的機能のどのような項目について発揮されているかという協定代表者へのアンケート結果を載せてございます。協定代表者へのアンケートの調査結果では、「景観の保全」に効果があった52%、「災害の抑制」46%、「自然生態系の保全」37%の順で多うございました。

1枚おめくりいただきまして31ページ、こちらの方は、まとめでございまして。これまでご説明してまいりました市町村における協定ごとの総合評価の結果、あるいは事項ごとの評価の結果、もう繰り返しになりますのでご紹介は省略させていただきますが、いずれにいたしましても、現場では順調な取組が行われていると見てとれると考えてよろしいかと思っておりますし、都道府県からのこの制度の効果の評価につきましても、第三者機関の検討を経た評価においても、高い評価をいただいたというように考えてございます。

従いまして、私どもといたしましては、市町村あるいは都道府県段階におけるこの制度の効果等の評価は全体的に高く、また、実際の現場での集落の取組もおおむね順調と見られることから、必須事項に指導・助言等がございましたので、そういったものが取りこぼしのないように、今後目標達成に向けて、引き続き関係する市町村なり都道府県と連携して取り組んでいく必要があるのではないかと、かように考えたところでございます。

本日の時点では、1枚おめくりいただきまして、33ページは空白になってございます。これは、冒頭ご説明いたしましたスケジュールに則しまして、本日賜りましたご意見を整理して、来月再度ご議論を賜りたいと思っております。

申しわけございません。少し長くなりましたが、私のほうからの資料説明を終わらせていただきます。

なお、関連データ編には、この協定の総合評価の「優」ですとか「良」ですとかの評価と、それを規模別あるいは交付単価別ですとか、色々な形で見たものを載せさせていただいております。ただし1点、本日お配りしております関連データ編は、まだ19年度の実施状況が取りまとまっておりませんので、中間年評価の時点で「優」「良」「可」が出た協定の18年度の数字とクロスで集計してございます。来月には、これを19年度の実施状況とクロス集計してお示しさせていただきたいと思っておりますが、いずれにいたしましても2万8,000程度の協定の中での1年間の出入りでございますので、ここに出しております傾向値と大きく変わることはないだろうと、かように考えてございます。

私の方からの説明とさせていただきます。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

それでは、しばらくの間、ただいまのご説明を踏まえましてご質問、ご意見等、ご発言をお願いいたします。どこからでも結構ですので、どうぞ。

はい、お願いします。

○乾専門委員 関連データ編の方なのですが、作物別農業産出額の野菜と花きが、中山間地の方は12年と比べて増えています。畜産の方は単価が上がっているということなんでしょうけれども、野菜と花きが中山間地域で増えている原因というんでしょうか、この辺は、もしおわかりになれば教えていただきたいと思います。

○中山間整備推進室長 申しわけございません。ちょっと今、私どもの手元にその分析をしてございませんので、また改めまして調べてまいります。

○佐藤座長 ほかにどうぞ。

はい、お願いします。

○服部委員 今、中間年評価の内容とそれについての分析の結果、お聞きしました。それから、この案を事前に送ってもらいましたので、一応全部家で読んでみて、特に評価の分析に関する私の印象なんですけれども、全体として合理的なというか、なるほどなという説明になっていると感じております。

体制整備が2期対策から始まったわけですが、2期対策が始まるときに、体制整備とい

うのは、当初 1 期にやったことと違う、ある意味では意識的にやらなきゃならないことが含まれているから、かなりハードルが高いんじゃないだろうかという感じを持っていたんです。ですから、当然それについては、やはりそれなりに厳しい結果が出るのかなと思っていたんですが、このアンケートの結果を見ますと、全体として、これがよいと、あるいは指導や助言がなくても達成できるというのが84%以上あるということは、これがきちんと取り組まれているということで、これは私個人の予想を超えたような結果になっているのではないだろうかと思っています。そういう意味では、取組自体が、この 2 期対策の制度を設計するときに考えた方向に実際には進んでいるのかなということだと思います。

それから、私、読んでいて一番ひっかかったのが、個別協定についての評価が、集落協定についての評価とかなり違うという点で、注意書きを読んでみて、ああ、そういうことかなと思ったんです。確かに今ご説明があったように、個別協定についての評価の中でもって「☐」とか「☒」、これは絶対数が非常に少ないということなので、やはり大体説明されたとおりの分析で納得できていると思っています。

したがって、このアンケート評価を見た上での、1 期、さらに 2 期を前提にして、この制度がどういうぐあいに現在行われていて受けとめられているのかという点で、非常に高い評価が得られていると言っていると思うし、それから同じような視点で実施された分析結果も、私としては合理的な説明になっているのではないかと思っています。

それから、耕作放棄地をアンケート以外の数量的なデータで結果を評価するのは大変難しいと思うんですね。これは私も第 2 期対策が始まるときかその後か、少し覚えていませんけれども、特に耕作放棄地の拡大が非常に問題とされたわけです。農業を見る場合には、必ずそれが言われる。40万haぐらい存在するという指摘があって、そして中山間地域等直接支払制度というのは、直接的には耕作放棄地の拡大を防止することから始まったので、私もそれをどう考えたらいいかというのがこの制度の評価をする場合に大きなポイントだと思っていたんです。

ただ、今お話がありましたように、やはり直接支払制度を受けている対象面積というのが中山間地域の農地面積の 4 割くらいということで、全部がそこに入っているわけではなく、一部に限定されているということです。当然それは考えなければならないし、もう一つは、耕作放棄地が全体として拡大基調で進んでいるんだけれども、増大率、増大面積が前の10年間に比べれば鈍化しているということは、やはりこの制度の効果として、数量的に効果をそれなりに説明する、支えることではないだろうかと、こういうぐあいにも考えております。

以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでしょうか。はい、お願いいたします。

○小田切委員 私も、服部先生と同感です。この制度については、一種のひいきの引き倒しになってはいけないということで、努めて厳し目に、あるいは冷静に見てきたつもりですが、今回出た中間年評価は、予想以上の好成績ということを非常に強く印象づけていると思います。かなり厳密に評価をしたということもあって、ある意味、不幸なことに4つの協定が支給停止、多分その中には遡及返還もあるんだろうと思います。逆に言うと、そういうものをあぶり出したような厳しい評価の過程だったということだと思いますが、その結果によっても、こういう高い評価が出てきたというのは、率直に申し上げて予想外だったという印象です。

ただ、少しだけ気になるところがありますので、これは別の機会にでもデータ等をお示しいただきたいと思うのは、データ編の3ページを見るとよくわかると思うんですが、特に私ども気になっていたのが、都府県の基礎単価、いわゆる8割単価の協定がどういう性格を持っているのかということが気になっておりました。このデータ編の3ページには、都府県の基礎単価につきましては、8%で「可」があると、そういう結果が出てきております。

基礎単価については、この「優」「良」「可」の算出の仕方を見ると、多分基礎単価の本来の最高得点は「良」で、基礎単価にもかかわらず、なぜか加算をしているのが「優」になっていると、そういうことではないかと解釈させていただいておりますが、そういう意味で、基礎単価の評価自体が少し厳しいといいましょくか、評価の枠組み自体が厳しいのかなと思っているんですが、いずれにしてもこの8.1%が、そうした評価の枠組みが厳しいことによって出てきたものなのか、あるいはそうではなく、実態的にも少し問題がある協定なのかというのは、これはやはり分析したほうがよろしいかと思います。その点で、この8.1%の内訳といいましょくか、「」「○」「×」の分布状況なども含めた詳細な検討はぜひ行っていただきたいと思います。

以上でございます。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

それでは、お願いします。

○柏委員 全体的な私の意見としては、お二方の先生と全く同じであります。

それに加えて、少しお尋ねしたいのと、コメントを述べさせていただきます。

まず、資料の14ページ、それから同じようなことが関連データ編の11ページに出ているのですが、最初の資料の14ページを見まして、右側ですね、平均協定面積、それから参加者数、非農業者数というところを見ると、協定の面積と規模との間に見事なまでに関連があらわれています。そして参考資料の11ページを見ましても、北海道は除いて、一番下の緑色の都府県のところを見ましても、まさにそれを裏づけるように極めて鮮明にその傾向が出ています。

しかしながら、今回の2期対策のいろんな施策の中に、できるだけ協定面積を大きくしましょうというようなインセンティブを働かせるような仕組みはなかったですね。こうした仕組みがこれからとても必要になってくると思います。できるだけ平均協定面積を大きくする。その場合、複数協定ということも含めなかなか難しい面はあると思うんですがやる必要があると思います。それが1点です。

次に、それに関連して少しお尋ねしたいのは、今の参考資料の11ページのほうですが、都府県の「優」のところを見ますと、30から50ha未満までが940となっていますが、これは1,000と見てもいいと思うんですけれども、最初の5haから10haがちょっと多いですね、2,500ずつぐらい。あとは大体、30以上50未満のところまで大体1,000個ぐらいのレベルでずっと来ているわけですね。この場合どうなんでしょうか、この実態を知りたいんです。例えば5ha未満のところとか10ha未満のところというのは、1つの集落の中で幾つかの協定が存在しているのか、あるいは集落自体が小さくて5ha未満でそうになっているのか、それから20ha以上とか30ha以上、これも1,000協定以上ずつあるんですけれども、こういったところは複数でやっているのか、それとも単に集落の規模が大きいのか、それ以外の状況があるのか。大体、集落の水田規模というのは15haぐらいかなという気が私はしているんですが、内地の場合は。その辺、もしおわかりでしたら教えていただければと思います。

○地域整備課長 その辺はこれから分析をしますが、今おっしゃっているのは、協定の単位と集落の単位ですね。その関係が1対1になっているのか、それとも1つの集落の中で分散しているのか、その辺の関連で今の評価がどのようにつながるかということだと思います。今後、制度設計をするような場合には、先程、規模が大きい方が評点が高くなっているということも含めてですけれども、要は、今後これをうまく使っていくときにどのような制度設計を、集落と協定の規模とそれから社会的背景も含めて整理していったらいいかというのをもう少し分析してはどうかということによろしいでしょうか。

○柏委員 そうです。

○地域整備課長 そこは少しお時間をいただきたいと思います。

○ 柏委員 それに関連して、今の緑色の都府県のところですけども、20ha以上30ha未満とか30ha以上というのが意外と多いので、そして「優」の数も非常に多いわけですが、そういったところがまた複数集落協定というのがどれくらいパーセンテージがあるのかとか、その辺も分析していただければありがたいと思います。

以上です。

○ 地域整備課長 わかりました。

○ 佐藤座長 はい、どうぞ。

○ 村田委員 総合評価においても、また個別の、例えば耕作放棄抑制なり集落の活性化なり多面的機能の発揮なり、いずれにおいても97、98、99とか、100%近い評価が得られたということは大変いいことだと思います。でも、いいことはわかったけれども、どうしてそういうふうに評価が高くなったのかということを知りたくなります。

この直接支払いという、政策手段で一定の金額が集落に支払われるわけですけども、そのお金がどういう形で使われた結果、耕作放棄抑制につながったのか、集落の活性化になったのか。都道府県の評価、それから全国を見ましても、参考としてつく事例を読むとそのイメージがわくんですけども、この数字だけで言うと、数字が高いことは結構なことで、それは皆さん評価されるんでしょうけれども、どうしてそんなにより効果が出たのか。また、どういうお金の使い方というんですか、これはそれぞれの集落の創意工夫に任されているわけですけども、どういうお金の使い方をしたから効果が出たのかというようなところを、少し贅沢なんですけれども、知りたくなるという感じがしました。

それで、今回はアンケートをかなり丁寧にやって、少しはその一端がうかがい知れるようになったんだと思うんです。例えば耕作放棄地と言えば、やらなかったら、どのぐらいの割合で耕作放棄地が増えたかが出てきていますので、効果の度合いをうかがい知ることができます。あるいは多面的機能についても、多面的機能として一くくりにするんじゃなくて、具体的に景観だとか自然生態系の維持だとか、具体的なイメージがわくようになったのはかなりいいと思います。でも、もう一步踏み込んで、なぜというところを知りたいなというような気分になるので、それに答えるようなデータもあればつけたらいいんじゃないかと思います。

○ 佐藤座長 どうもありがとうございました。

○ 地域整備課長 これは膨大な調査をやって、この中にもまだ分析し切れていないもののがかなりあります。ですから、今、村田委員がおっしゃられたようなことでうまく整理をできるものについては、極力お示しをしたいし、併せて、今回は中間年評価ですので、もし

まだそこまでの深みができない部分については、今度は次の最終評価に向けて補足調査をするなり考えたいと思いますので、少しお時間をいただきたいと思います。

○佐藤座長 よろしいですか。

はい、どうぞ。

○内藤委員 耕作放棄が余り出ていないという話ですけれども、資料の2ページを見ますと、かなり高齢化が進んでいるわけですね。そうしますと、そのカバーをしているということだと思います。限界集落の話もありますが、耕作する人がいなくなった分を集落内でカバー出来ているのか、集落外から助けを受けているのか、いやいや、そうではない、耕作放棄する人などいないで、皆元気に農作業をしているのか、少しそのあたりが聞きたいと思います。

○地域整備課長 そこも色々ありますが、都道府県が実際評価した結果の色々な要素を見ますと、高齢化で居住者がいなくなってしまったというの也有ります。また、それをカバーしているところもあるのですけれども、カバーし切れなくなっているという地域もあります。

ですから、それは、協定内連携なり相互補完といいますか、そういうものがまだ機能するようなところと、小規模な協定で小人数になってくると、その補完もできない、実際に、廃止というか返還しなければいけない4協定というのは、10ha未満で参加者は数人というところで、お亡くなりになったとか、もう高齢者の方々だけで、その中だけでは補完ができない、さらに集落間連携もなかなかできないというようなところが出てきています。それが小さな5ha未満、10ha未満のような傾向のところでは、相互補完機能とかそういうものは、やはりし切れなくなっていると考えられます。ですから、大きいところは、そこが融通がきくような形がしやすいのではないかと考えられます。

ただ、これは、あくまで我々の想定ですので、その辺はさらにもう少し分析をしていきたいと思っています。その辺は地区によって色々なパターンがありますので、今おっしゃられたような点は確かにあると思います。

○佐藤座長 ほかにいかがですか。

はい、お願いします。

○乾専門委員 中間年評価の段階で皆さんからご指摘されたようなところと全く同感なんですけれども、これが統計的な数値としてはっきり効果が出てくるのは時間がかかると思うんですけれども、具体的に言うと、冒頭ご質問しましたように、農業生産額が中山間地域のほうで上がってくるとか、あるいは耕作放棄地が少なくなるとか、そういう指標的な

データとして現れてくるまでは時間がかかると思うんですけども、恐らく中山間地域の活性化のためには、日本の社会全体がサービス化している中で、サービスの要素というんでしょうか、例えばA要件で言うと、地場産農作物の加工・販売とか、あるいは都市住民との交流とか、そういう活動がかなり中山間地域の所得なり活性化につながっていく手段になるんだろうと思うんです。

実際、体制整備単価、これに取り組んでいるA要件の中で、都市住民との交流などは協定数として非常に少ないです。あるいは加工・販売についても全体に占める割合が低いということで、それから16ページの結果の中で、2期対策で有効と思われる取組で見ますと、地場産農産物等の加工・販売あるいは都市住民等との交流というのは、かなり下のほうに来ているので、何かこういった取組を強化していくような、そういう動きにならないと、なかなか所得や、あるいは耕作放棄地を押しとどめるところに結びつかないんじゃないかという感じがしますので、これは今後の課題でしょうけれども、そういう形の展開が各集落で出てくるとありがたいなと思います。当然、集落の規模とか参加者数によって、こういう取組は難しいものですから、なかなかやり切れないのかなと思いますけれども、ぜひそういう方向に集落の意思が動いていくといいのかなと思っています。

この制度に遅れて、水産関係で離島漁業再生支援交付金というのが平成17年度からできて展開されているんですけども、やはり海浜のごみ収集とか、割と簡単にできる取組が中心になってしまって、離島漁業再生という目的に沿った取組は余り行われていないというのが実態でございまして、そういう方向に向かっていくとありがたいなと思います。

もう一つ、多面的機能の関連なんですけれども、日本の場合、離島とか半島が多いので、中山間地域が海に面したところは結構あるんじゃないかと思うんですが、その辺、この集落協定2万8,000あるわけですけども、海を抱えているところはどのくらいあるんでしょうか。昔から、農業と漁業というのは、例えば海藻をとって肥料にするとか、いろんな形で物質循環というのがあるんですね。そういう観点が非常に大切だと思うし、漁業側から見ると、やはり農業と連携していきたいという意識もあって、その辺、私もどのくらいあるのか全然知識がないのですけれども、もしわかったら教えていただきたいと思います。

○地域整備課長 今の後段の海との関係は、整理ができておりません。そこは検討して、どういう形ができ得るか、もしくはできないかもしれませんが、整理させていただきたいと思います。

それと、前段の農産物等の加工所とか交流は確かに少ないですが、この制度で何でもやろうとするとなかなか難しくなってしまうので、やはりこの直接支払いは平場との格差是

正というベーシックなところで耕作放棄を発生させないとか、そのところをまずしっかり押さえる必要があります。それに加えて、２期対策ではステップアップさせるところを付加したということで、それが効果として少しずつ出てきているということもあって少ないのではないかと考えています。

したがって、今度の中山間地域全体の総合的な活性化ということになると、直払いをまずベースにしつつも、昨年成立した活性化法などほかの施策も色々ありますので、その総合的な施策を組み合わせるということ、今委員が言われたような多面的機能とか交流などの取組を行っていく必要があるのではないかなと考えております。またいろいろな意味でご指導いただければと思いますので、お願いいたします。

○佐藤座長 はい、どうぞ。

○小田切委員 私も、今後の分析なり制度の検討に係る要望ということで、簡単に３つほど申し上げてみたいと思います。

１つは、先ほど内藤委員がおっしゃった耕作放棄の問題なんですが、この資料１の26ページに、集落アンケートで、耕作放棄をどのくらい防止したのかというデータをとっていただいております。これは非常に貴重なデータだろうと考えております。例えばGIS上に展開してどういうふうな地域分布なのかとか、あるいは私は新潟県の独自アンケートと集落センサスのマッチング分析をしたことがあるんですが、その結果では、高齢化率の大小を問わず、この制度は耕作放棄の防止にかかわる機能を持っているとか、そんなことが出てきておりまして、このデータをもっと深掘り的に分析するような機会をつくっていただきたいと思います。

なおかつ、こういう数字が出ていれば、耕作放棄の防止面積が一体どのくらいなのか、これは恐らく計測もできているはずだと思いますが、今の場でも、もし公表できるようにしたら教えていただきたいと思います。いずれにしても、このデータを大切にしたいということでもあります。

２番目は、「優」「良」「可」「不可」という４段階で評価していただきました。これは、恐らく古いタイプの方々が評価していただいたんだと思います。というのは、今の大学は実は５段階になっておりまして、恐らくほとんどの大学がそうだと思いますが、Ａ、Ｂ、Ｃ、Ｄという評価の上に、Ｓというのをつけております。だからというわけではないんですが、「優」の中をもう少し区分することによって、いわばスーパー「優」といいましょうか、それがどういうものなのか明らかにすることも必要だと思います。つまり協定全体をステップアップするためにどういう条件が必要なのかということを出して、そ

という目的でこれを考えることができるのかなと思っています。いずれにしても、このグラデーションをもう少し刻むという考え方は、上にも下にも有効ではないかと思っております。

それから3番目なんですが、これは3期対策とのかかわりでぜひ申し上げておきたいと思いますが、そもそもこういう評価ができるのは、要領に「中間年評価」というのが書かれて、要領の運用にもそれが書かれているからだろうと思っております。農地・水・環境保全向上対策には、残念ながらそういう仕組みがないと聞いております。ほかの制度のことですから、ここで言うべきことではありませんが、かなり問題ではないかという強い問題意識を持っております。それがどういう要因でそうなっているのかというのはともかくとして、少なくとも中山間地域の直払いにつきましては、次の対策につきましてもこういった中間年評価をおこなっていただきたいと思います。当然そのことは地元に変な強い負担をかけることになるわけですが、しかし、その負担の見返りといえましょうか、そのことによって制度の改善も、あるいは今後協定それ自体をどのように改善したらいいのかという方向性も出てくるわけですから、この中間年評価なり、あるいはこういうふうな全数調査をして、協定の改善、そして制度の改善を図っていくような仕組みを今後もぜひ維持していただきたいと思います。あるいはもっと言えば、農地・水・環境保全向上対策にもこの仕組みを新たにつくっていただきたいという希望を持っております。

以上でございます。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

はい、どうぞ。

○柏委員 今後の政策展開に関するようなことでもいいですか。佐藤座長、いかがですか。

○佐藤座長 いいでしょう。

○柏委員 少し教えていただきたいことがあります。先ほど課長が言われたように、そもそもこの制度というのは、条件不利地域政策としてコストギャップを埋めるというものであり、その目的とは耕作放棄を防止することであると思います。

今言った条件不利性の格差を補うということと、その目的として掲げている耕作放棄防止ということ、この2つは直線的、ダイレクトにはつながっていないわけです。つまり耕作放棄防止というのは、多様な要素が絡み合って、例えば、より強い生産体制が整うなり、集落機能の活性化みたいな要素が整い、関連し合って機能する。そういったことが総合的に整備あるいは回復されてきて、その延長線上に耕作放棄の持続的な解決が見えてくると思います。つまりコスト差だけを補てんするという本来の手段だけでは、結局は単

純に耕作放棄防止への有効な解決とはならないということで、体制整備単価を受ける場合はこういうふうなものを入れなさいとか、それから加算措置をどんどんと、前期対策で1個だったのが今度は4個になったとか、そういうふうにしていろんな政策要素がこの直払制度に入ってきたのだと思います。これは、ある意味でいいほうに誘導しようとしているわけです。

そこで、これからも3期対策以降こうした内容がどんどん拡充されていくことが求められると思うんですけども、ここで考えておく必要があるのは、農地を持続的に守っていくという最終的な目標、それに対して直払制度を、予算的にも増やせるかどうかも含めて、今述べたような内容に関してより巧妙に仕組みを盛り込んでつくっていく、いい方向に誘導するような形、いろんな加算金をどんどん入れたりしてやっていくのか、あるいはそうではなくて、あくまでも本施策の手段はコストギャップを埋めるものとしてとどめておいて、他のほかの政策をもって、新規に作ることも含めてそれらを何本も束ねてポリシーミックスにして、最終的に複雑な要因の絡む耕作放棄防止という農地の保全ということに結びつけていくべきなのか。どうなんでしょうか。

よく言われるように、経済政策の原理においては目標1つに対して手法は1つであることです。そして、それらをミックスして最終的な大きな目標に向けていくという、ティンバーゲンの定理というのがありますけれども、そういうふうな政策を幾つか単純化したものを束にしてやっていくという経済政策原理に沿ったものでやっていくのか、あるいはひとつの政策をこういうふうに包括的なものにしていって膨らませていくのか、どういう方向を考えられているかということです。

○整備部長 今、柏委員が言われたことは、まさに根源的な問題だと思っています。

先ほど来ご説明申し上げているように、直接支払いは、多面的機能を発揮するために平場と中山間の不利を補正するため、そのコスト差の8割を補てんするという考え方で実施しています。政策効果をあげるためその半分を目安に地域の共同取組活動に使っていただきましようとお願ひしているしているわけです。さらに、2期対策のときには、政策性を持たせるために、加算措置として新たに3項目を追加して独自の取組を支援するような仕組みにしました。

私どもが考慮しなくてはいけないのは、色々な意見もあると思いますが、直接支払いなんだから、余り政府が要件みたいなものをつけるなということをおっしゃる方もいらっしゃるでしょうし、また、今、委員がおっしゃったように、まとまった交付金があって、政策を総合化してやるのが目標を達成するために最も効率的だという議論もあるわけです。

ですから、直接支払いという要素と政策を総合化するという要素と2つあって、そのあたりをどの程度におさめるかというのがポイントだと思います。

ただ、これまでの経緯とか農家の方、もちろん委員の先生方のご意見も伺わなくてはいいけないのですが、本来の直接支払いというのと政策の総合化というのが、どのあたりで最も効率的なのか議論が必要だと思いますが、そこは引き続き勉強させていただきたいと思いますし、ご指導もいただきたいとこのように思います。

それから、小田切委員のおっしゃった農地・水・環境保全向上対策についても、要綱、要領に謳われている、あるいは、謳われていないにかかわらず、私どもの問題意識としては、当然きっちり評価して、それも第三者の意見をお伺いして、次をどうするかということはあると思います。ただ、まだ始まって2年ということなので、いずれそのようにしたいとは思っております。

○佐藤座長 先ほどの柏委員のご発言は、そういう問題提起があったということで、きょうはそれ以上取り上げません。

きょうは、中間年評価の素案に対するご意見いただくということで、よろしくお願いいたします。

ほかに何かございますでしょうか。

○小田切委員 先ほどの耕作放棄の防止について、何か回答があればお願いします。

○中山間整備推進室長 耕作放棄の防止につきましては、小田切委員から、本体資料の26ページに載せましたアンケート調査、こういった分析結果が出ているのであれば、一定の推計は可能ではないかというご指摘がございました。こういったざくっとした協定代表者のいわゆる目の子の数字ですので、感覚的にどのくらい自分の集落から発生しなかったかという答えを数値化すべきかどうかということでは議論がございました。ただ、結果的には、これで統計処理と同じような性格になる実数値を載せるというのは、やはり今の段階では、ほかの傍証があればいいのですが、難しだろうということで、今回の中間年評価の案では、何割程度という回答を載せさせていただいております。

ただ、委員の皆様方よくご存じのとおり、今現在約66万haで取り組まれておりますので、例えば、1%の協定で全ての農用地において耕作放棄が防止されたとか、あるいは、9%の協定で5割以上の農用地において防止されたというようなお答えですから、これをもちまして単純に66万haベースで電卓をたたきますと、14～15万ha、いずれにしても10万ha以上の規模で未然に耕作放棄の発生が防止されているということは、推測はできます。ただ、これは未然に防止された数字ですので、実際には発生しておりませんから、これを実数値

でということはなかなか難しいということをご理解賜りたいと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

もう時間になってしまったのですが、1つ、2つ、伺っておきたいのですけれども、資料の一番最後の18、19ページの県別データについてです。

○地域整備課長 データ編の方ですか。

○佐藤座長 はい、データ編です。

今回の中間年評価には、その分析は載せる必要はないと思うのですが、県によってそんなに大きな差はないけれども、少し散らばりがあります。それはどうしてなのかというのを少し見ておいてほしいという気がしますので、お願いします。

それからもう一点、またこれも中間年評価で取り上げるべきかどうかはわかりませんが、先般、限界的な集落への対策について随分ここで検討しました。ああいう事柄について、中間年評価では全く触れなくていいのかが少し気になっているのですけれども、その辺は委員の皆さんどうですか。

はい、どうぞ。

○地域整備課長 昨年の限界集落対策については、随分ご議論いただきましたが、今回の中間年評価は、要領に沿って実施するものであり、協定に示された活動が中間年において順調に実施されているかどうか評価しようということですので、我々、ある意味では粛々と、まず今の実態をしっかりとつかみたいと思っております。今、座長が言われたお話は、今後、これからまた最終評価に向けて、そしてさらにはその次の議論がなされる中であるかも知れませんが、この中間年評価では、その必要はないと思っております。

○佐藤座長 わかりました。多分それでいいんだろうと思うのですが、何となく気になったので伺いました。

予定の時間がちょっと過ぎています。ほかに何かありますか。

はい、お願いいたします。

○服部委員 これは細かいことになるのかもわかりませんが、2期対策から基礎と体制整備という2つの内容になりました。それで、どれくらい体制整備になったのかというと、協定の数としては半分ぐらいだったわけです。基礎にとどまっているのが半分ぐらいで、体制整備をやっているのが半分ぐらいと、私はそういう理解をしたんですが、それでよろしいですか。

それで、面積ベースにすると、体制整備としてやっているのが75%ぐらいかな、非常に多いんです。私、それはある意味で非常に驚いたんです。もちろん、体制整備というのは

規模が大きいから、面積ベースにすれば4分の3になるのも当然なんだけれども、しかし、協定数のベースでも半々ぐらいだと、体制整備としてやっているのが半分近くある。

とはいっても、単価自身は、体制整備単価というのは、前の単価と同じなんです。それで、基礎単価というのが実はその8割に割り引かれている。前のままでやっていけば2割割り引かれてしまうから、それで体制整備に移ったのかなという感じもするんだけど、しかし、それはやはり変な勘ぐりであって、アンケート調査の結果を見れば、むしろ嫌々ながらやったならば、嫌々ながらやったというか、以前のお金を取るためにやったという結果が出るんでしょうけれども、アンケート調査の結果はそうじゃないんですね。だから私は、やはりそれは意識的に必要なものとしてやられたというぐあいに評価できるなというのが私の評価です。そうすると、やはりそれは、本当に日本の中山間地域の農村なり農業を維持していくという、単に耕作放棄地を防止していくということだけではなくて、そういう意識でもってやられていることなんだなと私は評価したのです。

そうなりますと、評価を書く場合に、我々は、基礎、体制整備の違いはわかっているわけですが、やはり初めて読む人にとってはなかなかそこはわかりにくいんじゃないかと思えます。わかりやすく書いてもらおうと同時に、体制整備に半分入っていることも私は評価したいと思うんです、それは、面積ベースになれば4分の3だということも、やはり大変重要なことですので、そういう点もできればわかりやすく最初は書いていただければ、どんな制度かという制度の実態がわかると思うんです。

要望です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

ほかにぜひという方、ご発言ありますか。よろしいですか。

どうもありがとうございました。この議題は、これで一応終わりにして、また次回ございますので。

次回は、今日いただいた各委員のご意見を整理した形で提出して、そしてまた意見をいただくことにいたしたいと思います。

あと、その他についてということで、予定した議題はこれで終わりましたが、それ以外に、事務局から何かありましたらお願いいたします。

○中山間整備推進室長 特にございません。

○佐藤座長 それでは、きょうはご熱心なご討論ありがとうございました。

これで私の役割は終わりましたので、また事務局にお返しします。どうもありがとうございました。

○課長補佐（直接支払業務班） 大変貴重なご意見、ご審議をいただき、ありがとうございました。本日いただきましたご意見を踏まえまして、第三者機関の委員からの意見等として記入させていただき、次回までに中間年評価（案）を作成いたします。

なお、次回の開催予定につきましては、事前に調整させていただきましたとおり、少々開始時間が遅くて大変恐縮なのですけれども、6月25日、水曜日の午後4時からの開催としたいと存じます。

また、本日の議事録の公開につきましても、各委員のご了承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確認のご連絡をさせていただきたいと存じます。

それでは、本日はこれにて閉会いたします。

どうもありがとうございました。

午後4時38分 閉会