

第 31 回中山間地域等総合対策検討会 議事録

農林水産省 農村振興局中山間地域振興課

第 31 回 中山間地域等総合対策検討会

- 1 . 日 時：平成 21 年 3 月 4 日（水）15:00～17:00
- 2 . 場 所：農林水産省 第 1 特別会議室
- 3 . 出席者：佐藤座長、市田委員、小田切委員、近藤委員、玉沖委員、内藤委員、村田委員、守友委員、大楽専門委員、中越専門委員、農村振興局長、農村振興局次長、計画部長、整備部長、設計課長、中山間地域振興課長、中山間整備推進室長
- 4 . 議 題
 - （ 1 ）中山間地域等直接支払制度について
 - （ 2 ）平成 20 年度中山間地域等直接支払制度の実施状況（見込み）
 - （ 3 ）当面の検討会スケジュール 等
- 5 . 配布資料
 - 資料 1 中山間地域等直接支払制度について
 - 資料 2 平成 2 0 年度中山間地域等直接支払制度の実施状況（見込み）
 - 資料 3 当面の検討会スケジュール

○課長補佐 それでは、定刻となりましたので、ただいまから「第31回中山間地域等総合対策検討会」を開催いたします。

中山間地振興課の宮川と申します。よろしくお願いいたします。

今回は、委員の皆様の一部に変更がございましたので、座長が選出されるまでの間、私が司会進行を務めさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

まず、吉村農村振興局長からごあいさつをさせていただきます。

○農村振興局長 農村振興局長の吉村でございます。「第31回中山間地域等総合対策検討会」の開催に当たりまして、一言ごあいさつ申し上げます。

本日は、委員の皆様方、大変お忙しい中をお集まりいただきまして、ありがとうございます。

今回は本検討会の委員の一部の方々に交代がございましたけれども、引き続き委員をお願いしております方々、また今回初めて委員となられた方々、いずれの皆様方におかれましても、本検討会の委員をお引き受けいただきまして、大変ありがとうございます。

さて、御案内のとおりでございますが、食料、農業をめぐる動きというのは、大きく変わってきております。もう一昨年ということになりますけれども、世界的に食料価格が高騰する中で、国内的にも国際的にも、食料、農業というものを見つめ直すきっかけになったのではないかと思います。また、これは特に日本国内ということになりますが、様々な食品をめぐる問題を受けて、食料の問題、農業の問題を見つめ直す機会になったのではないかと考えております。一方、国内の農業の方に目を転じてみますと、引き続き過疎化、高齢化というものが進行しております。特にこの検討会の中心的な対象地域である中山間地域では、そういった状況が、より顕著にかつ先行して生じているという状況であり、さらには耕作放棄地も増加しています。

こういった中で、私どもといたしましても、食料・農業・農村基本計画の見直し作業に着手したところでございまして、来年の今頃までに見直しが行われるということになるのかと思いますが、この夏までに基本的な方向については固めていきたいと考えているところでございます。

このような中で、中山間地域対策、特に中山間地域等直接払制度は、現在の基本計画の中で、一つの大きな柱として位置付けているわけでございます。そういう意味で、この問題についても、基本計画の検討の中で、一つの大きな事柄として検討されていくということになると考えております。

皆様方に改めて申し上げるまでもないかもしれませんが、この中山間地域等直接支払制度とは平場との農業生産条件に関する不利を補正するために、直接、農業者に交付金を交付するという制度で、我が国の農政上初めての試みとして、平成 12 年度から実施しているところでございます。こういった新しい取組みでありましたので、広く国民的な理解を求めていくという観点から、今までこの検討会におきまして、年々の実施状況や制度の効果について、検討と評価をいただいていたところでございます。

現行の第 2 期対策は、平成 17 年度から 5 年間の対策ということで開始いたしましたので、平成 21 年度が最終年度ということになります。このため、平成 17 年度からの現行対策に移行する際にも本検討会において御議論をいただき、方向付けを行っていただいたわけですが、今回も現行対策におけるこれまでの実施状況を踏まえた、制度の効果等の検討評価を行いながら、平成 22 年度以降の本制度のあり方について、御議論をいただきたいと考えております。

なお、平成 22 年度以降において、仮に何らかの後継対策を実施する場合には、当然、平成 22 年度の予算の概算要求に反映する必要が出てまいります。したがって、本検討会における議論につきましては、7 月下旬ごろを目途に、今後のあり方に関して、基本的な方向について一定の整理を行っていただければと考えております。

委員の皆様方には、限られた時間の中で恐縮ではございますが、是非、忌憚のない御意見を賜りたくお願い申し上げまして、私のあいさつとさせていただきます。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 どうもありがとうございました。

本検討会のメンバーについては、お手元の資料の 2 枚目に名簿をつけさせていただいております。本検討会は、12 名の委員及び専門委員で構成されておりますが、今回初めて参画される委員並びに専門委員がおられますので、本日御出席の委員の皆様の御紹介をさせていただければと思います。名簿順で御紹介させていただきます。

まず、市田委員でございます。

○市田委員 市田です。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 市田委員におかれましては、明治大学農学部の准教授でありまして、E U の条件不利地域直接支払いなどにお詳しいことから、今回御参画いただいております。

続きまして小田切委員でございます。

○小田切委員 同じく明治大学の小田切でございます。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 先生は中山間地域における農業政策など、御専門のお立場から、本制度創立時より御参画いただいております。総務省の過疎問題懇談会の委員等もお努めなされておられます。

続きまして、近藤委員でございます。

○近藤委員 読売新聞の近藤です。よろしくお願いします。

○課長補佐 近藤委員につきましては、経済担当のジャーナリストといった立場から、御参画いただいております。当省の耕作放棄地研究会の委員もお務めいただいております。

続きまして佐藤委員でございます。

○佐藤委員 つくばにございます農業環境技術研究所の佐藤です。よろしくお願いします。

○課長補佐 佐藤委員におかれましては、地域環境保全などの御専門の立場から、本制度創立当初より御参画いただいております。

続きまして、玉沖委員でございます。

○玉沖委員 リクルートの玉沖と申します。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 玉沖委員におかれましては、地方の産業振興あるいは観光振興などの御専門のお立場から参画いただいております。当省の食料・農業・農村政策審議会企画部会の委員もお務めいただいております。

続きまして内藤委員でございます。

○内藤委員 消費科学連合会の内藤でございます。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 内藤委員におかれましては、消費者の視点の立場から御参画いただいております。

続きまして村田委員でございます。

○村田委員 村田です。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 村田委員につきましては、ジャーナリストの立場から御参画いただいております。財務省の財政制度審議会の委員もなされてございます。

続きまして守友委員でございます。

○守友委員 守友でございます。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 守友委員におかれましては、地域活性化や農山村再生など御専門のお立場から、御参画いただいております。当省の政策評価会農村振興局専門部会の委員もお務めいただいております。

続きまして専門委員の方々を御紹介させていただきます。お二方とも地方行政の最前線で御活躍されているお立場から、今回参画いただいております。

まず大楽専門員でございます。

○大楽専門委員 どうぞよろしくお願いいたします。中山間地域の直接支払制度は、私どもの宝物でございます。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 大楽専門委員におかれましては、福島県鮫川村長として御活躍でございます。

続きまして中越委員でございます。

○中越委員 どうぞよろしくお願いいたします。

○課長補佐 中越委員におかれましては、高知県梶原町長として御活躍でございます。

以上で、委員及び専門委員の皆様の御紹介をさせていただきました。

なお本日は、関西学院大学経済学部林委員、京都大学大学院教授の浅野委員につきまして、御欠席との連絡を受けております。

また、先ほどごあいさつさせていただきました吉村局長のほか、当省の農村振興局からの出席者について、御紹介させていただきます。

○課長補佐 まず次長の齋藤でございます。

続きまして、農村政策部長の飯高でございます。

○農村政策部長 飯高です。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 続きまして整備部長の齊藤でございます。

○整備部長 齊藤でございます。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 続きまして設計課長の小林でございます。

○設計課長 よろしく願いいたします。

○課長補佐 続きまして地域振興課長の仲家でございます。

○中山間地域振興課長 仲家でございます。

○課長補佐 続きまして、中山間整備推進室長の坂本でございます。

○中山間整備推進室長 坂本でございます。よろしくお願いいたします。

○課長補佐 本日の検討会につきましては、公開で行っておりまして、傍聴の方もお見えになっております。また資料及び議事録につきましては、すべて公開することになっておりますので、よろしくお願いいたします。

議事の進行に先立ちまして、当検討会の座長を選任していただく必要があります。

座長の選任につきましては、本検討会の設置要領におきまして、構成員の互選により選

任するということになっております。御提案がございましたら、よろしくお願いいたします。

(委員の挙手あり)

守友委員、よろしくお願いいたします。

○守友委員 中山間地域問題は非常に重要になっております。この件について見識に富み、この検討会の座長をこれまで務めてこられた佐藤洋平先生が、最適ではないかということで、御推薦申し上げたいと思います。

○課長補佐 ありがとうございます。

ただいま、守友委員より佐藤委員を座長にお願いしてはどうかという御提案がございました。皆様、いかがでございましょうか。

(「異議なし」と声あり)

○課長補佐 ありがとうございます。

異議がないようでございますので、皆様の互選によりまして、佐藤委員が本検討会の座長ということで選出されました。

それでは、佐藤委員には座長席の方にお移りいただければと思います。

○佐藤座長 ただいま御指名にあずかりました佐藤でございます。

おそらく、私がこの委員会に長く関わっていたということだけで、この大役を仰せつかったのではないかと考えておりますが、非常に恐れ多く思っております。

是非、皆様方のお知恵を十分拝借いただきまして、御協力を賜りたくお願いいたします。

先ほども吉村局長のごあいさつの方にあり、また、後ほど仲家課長からも御説明があると思いますが、この委員会については、中山間地域等直接支払制度の第2期対策の効果を評価するという重要な役割が与えられている委員会でございます。

その効果の評価を踏まえて、第2期対策に続く第3期対策をどうすればいいのかということに関する、大きな意味を持っている委員会だと思っておりますので、是非、よろしくお願いいたします。

○課長補佐 ありがとうございます。

これからは、佐藤座長の方に議事をお進めいただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

○佐藤座長 それでは、始めます前に、事務局から資料の確認をお願いいたしたいと思います。

○課長補佐 資料を確認させていただきます。

まず「第 31 回中山間地域等総合対策検討会議事次第」という 1 枚紙がございます。

次に「中山間地域等総合対策検討会委員名簿」という、これも 1 枚紙がございます。

それから、横版でございますが、右上に資料 1 と記載しております「中山間地域等直接支払制度について」

資料 2 「平成 20 年度中山間地域等直接支払制度実施状況（見込み）」

資料 3、1 枚紙でございますけれども、「当面の検討会スケジュール」といった資料を配付させていただいております。

また、参考に「中山間地域等総合対策検討委員会設置要領」と合わせて「座席表」も配付しております。

皆さん、おそろいでしょうか。

では座長、よろしくお願いいたします。

○佐藤座長 それでは、議事に従って進めたいと思います。

お手元の議事次第にございますように、本日は 3 つの議題が用意されています。初めての委員もいらっしゃることで、この中山間地域等直接支払制度について、概略を御説明いただいた後で、実施状況、それから今後のスケジュールについて、まとめて事務方から御説明をいただいた後で、皆様方からの御意見をいただきたいと思います。

その前に、この委員会のねらいについて、中山間地域振興課の仲家課長の方から御説明をいただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

○中山間地域振興課長 仲家でございます。座って説明をさせていただきます。

資料につきましては、後ほど詳しく説明をさせていただきますが、今日は新しいメンバーでの第 1 回の検討会でございますので、まず総括的な説明を私の方からさせていただきます。

先ほど局長からお話がありましたが、平成 11 年に農業基本法の抜本改正となる食料・農業・農村基本法が制定されました。この制定の過程において、内閣総理大臣の諮問機関である食料・農業・農村基本問題調査会で、農村振興をどうするか、そして更には地域の中で、特に条件の不利な中山間地域の振興をこれからどうするのか、農政の中でどう位置付けていくのかという議論が行われたのですが、この中で、これまで日本では政策手法としてはなかった新しい直接支払いという手法を使い、中山間地域の振興を図っていくということが非常に有効ではないかという議論となりました。その結果、新しい基本法の中に位

置付けられた具体的な施策として、この直接支払いという制度が新基本法の施行と合わさって、当時、日本の農政の政策手法としては、非常に画期的であり、かつ新しい柱として12年度から開始されたわけでございます。

なお、制度は12年から5年間を対策期間として区切り、第1期対策が12年から16年、第2期対策が17年から21年までということで実施しており、現在、第2期対策の4年目が間もなく終わろうとしているところでございます。

この中山間地域等直接支払制度の導入の過程においては、様々な議論が行われ、本委員会をはじめとして政府の様々な機関、審議会において多くの議論が積み重ねられております。また、第1期対策から第2期対策に移行する際にも、これを続けるべきかどうかということについて、しっかりと政策的な評価が行われ、様々な議論の中で、第2期対策の制度設計がなされて現在に至っております。基本的なスキームは変えずに、一部見直しを行いつつ、制度を移行していくという過程において、本日のこの検討会は、この制度のまさに一番の根幹を議論していただいているということで、私どもとしても、非常に重要な会議だと考えてございます。

また、17年度から第2期対策に入りまして、新たな仕組みとして、中間年評価と最終評価という、評価の仕組みを制度自体の中にビルドインしております。昨年は、第2期対策の中間年ということで中間年評価を実施し、集落レベル、市町村レベル、都道府県レベル、そして国の第三者委員会、つまり、この検討会が主体となって、活動が順調に行われているか、想定している効果が上がっているのかなどについて、それぞれ評価を行い、昨年6月に公表させていただきました。その結果については、今後改めて御説明させていただきたいと思いますが、活動は順調に取り組まれ、それぞれの地域、国レベルにおきましても、非常に効果が上がっているのではないかなというような評価結果が出されてございます。

そして、いよいよ今年、第2期対策の4年目が終わり、最終年ということで、これから中間年評価を受けて、最終評価を行い、この制度の効果等を検証し、本制度の今後のあり方を検討する時期となりました。

先ほど局長のお話にもありましたが、22年度以降をどうするかということになりますと、予算の関連、平成22年度予算にどう載せていくのかということになりますので、今年の夏の概算要求までに、一定の方向を整理させていただきたいと思っておりますし、その中核を担うのは、この検討会での議論ということになるかと思っております。

そういう中で、今回委員の一部交代ということもあり、また、新たな制度のあり方につ

いての検討着手の会議ということで、今日は特に、現行制度がどういう成り立ちで、どういう歩みをこれまでしてきたのかということ、しっかりとまず御説明させていただいて、これからの議論のベースをつくらせていただきたいと思います。

御存じの方は、少しおさらい的になってしまうかもしれませんが、改めてこの制度がどうかたちで生まれて、ここまで育ってきたかということについて、是非、御理解いただければということで、今日はこの説明の資料を御提示させていただきました。

それでは、これから説明をさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

○中山間地整備推進室長 担当室長の坂本でございます。座らせて説明をさせていただきます。

先ほど来、局長の吉村、課長の仲家から話がございましたが、本日はこれから概算要求までの間、集中的にこの検討会におきまして御議論を賜ることになります、中山間地域等直接支払制度につきまして、制度創設時以来、この検討会のメンバーになっている委員の方々には、僭越ではございますが、私の方からその設立の経緯も含めまして、御説明させていただきます。

まず、資料ナンバー 1 番をご覧ください。2 ページ、3 ページをお開きいただきたいと思います。文字ばかりの資料で、大変恐縮なんです、これ以降のページで、直接支払制度の創設の経緯を簡単にまとめさせていただいております。

資料にも書いてございますが、この制度は欧州、今は E U と申しておりますが、欧州において採られていた制度を参考にしながら導入されたものでございます。

欧州諸国におきましては、例えばイギリスでは 1940 年、これは戦時下での食料増産という意味も込めたというようにも承知いたしておりますが、あるいはフランスでは 1972 年、ドイツでは 1974 年から、いわゆる山岳地帯、あるいはヒルファームと言われるような、条件不利地域への支援策として、使途に限定のない、現金の直接支払という政策が、他の支援策と併せて採用されておりました。

今、E U と呼んでおります、ヨーロッパユニオン、この共通農業政策におきましても、1975 年から、その一つの支援策として採用されておりましたが、この制度ができるまでの間、我が国の農業政策におきましても、確かに振興山村等の、いわゆる条件不利とされる地域に対しましては、農道あるいは水路といった農業生産基盤、あるいは集落排水施設といった生活環境基盤の整備に対する補助率のかさ上げ、あるいは採択要件の緩和、ライスセンターや加工施設といったようなものの優先的な整備、更には他地域に比べ低利、長期

での資金融通といったような、農業・農村の生産・生活基盤や近代化施設の整備等に対する投資的経費の優遇措置というものを実施しておりました。

しかしながら、零細な農業構造を温存する、あるいは農業者の生産意欲を失わせるおそれがあるといった理由から、個々の農業者に対する直接支払、現金の交付という政策手法は採用しておりませんでした。

ただ、先ほど仲家課長からも言及がありましたように、新しい農業基本法の制定を含む農政全般の改革を議論した総理の諮問機関であります、食料・農業・農村問題調査会の答申が、平成 10 年 9 月に出されまして、その中でいわゆる上流域に位置する中山間地域等の多面的機能によって、下流域の国民の生命・財産が守られているということを認識すべきであり、中山間地域等への直接支払いについては、「真に政策支援が必要な主体に焦点を当て、施策の透明性が確保されるならば、新たな公的支援策として有効な手法の一つ」ということが明記されました。

皆様方、御存じのとおり、この答申を踏まえまして、農林水産省では与党あるいは関係団体等とも、農政改革につきまして、その具体化のための議論を行い、それを平成 10 年 12 月、「農政改革大綱」として省議決定いたしました。この大綱におきまして、中山間地域等への直接支払いにつきましては、「実現に向けた具体的な検討を行う」とされました。

このため、翌年平成 11 年 1 月、この検討会の前身になります、「中山間地域等直接支払制度検討会」が設置され、現地調査 8 回、そのほか延べ 9 回にわたる議論を経て、11 年 8 月に「中山間地域等直接支払制度検討会報告」が取りまとめられ、12 年度から実施に移されているということでございます。

なお、この間、平成 11 年 7 月に大綱に基づきまして、新しい基本法である、現在の「食料・農業・農村基本法」が公布・施行されました。その中で第 35 条第 2 項に中山間地域の振興策として「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」旨が規定され、この直接支払制度は、この規定を具体化する施策として実施されているところでございます。

3 ページ以降、先ほど言及いたしました、いわゆるそれぞれのターニングポイントにおける、取りまとめや答申のポイントを載せてございます。

まず食料・農業・農村基本問題調査会の中間取りまとめは、平成 9 年 12 月の時点でございます。翌年には答申が出されますが、その前年の時点におきましては、こちらの資料の中ほどにございますように、消極的な意見も含めた両論が併記されている状態でございま

した。

この消極的な意見は、おおむね３点で取りまとめられております。例えば、「ヨーロッパにおいては、既に規模拡大が相当進んでいるということで、日本とは違う。そうであるにも関わらず直接支払いのような措置をそのまま導入した場合、零細な農業構造を温存することになるのではないか」。あるいは「農業者の生産意欲を失わせることにつながるのではないか」という意見。あるいは、「非農業者も含めて多様な住民から成っている地域社会で、農業者のみに助成することについては、合理的な理由が必要であり、納得が得られないのではないか」という点。さらには、「ヨーロッパと異なり、つくられている作目、あるいは土地利用という点において、日本では平地と中山間地域にそれほど大きな差は存在しないにも関わらず、そのような政策を採るとするならば、助成する対象地域、あるいは対象者の範囲を明確にしなければ国民の理解が得られがたい」といった意見も挙げられております。

ただ、３ページの２にあります答申におきましては、先ほど申し上げましたように、「新たな公的支援策として有効な手法の一つ」ということが明記されているわけです。

１ページおめくりいただきまして、３番で農政改革大綱、平成１０年１２月８日省議決定された部分の関連部分を載せてございますが、この大綱におきましては、直接支払いについて、「立地条件を生かした特色ある農林業等の振興施策を講じる」とともに、「国民の理解と納得が得られる形で実現に向けた具体的検討を行う」ということがはっきりと明記されてございます。これを受けて検討会で議論が行われ、報告が出てきたわけです。これについては次章以降で、御紹介させていただきます。

なお、４番、食料・農業・農村基本法案の第３５条を抜粋してございます。その２項に先ほど申し上げましたように、「多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずる」ということで、「不利を補正するための支援を行う」ということが規定されてございます。

５ページには、当初の検討会の開催の実績及びそのときの検討会の委員の皆様方を御紹介させていただいております。

１ページおめくりいただきまして、このページ以降では、検討会でどのような議論があり、その議論を反映して現在、定められております基本的なこの制度の骨格という点について、御説明していきたいと思っております。

まず、この報告書にも明記されてございますが、直接支払制度を我が国の農政史上初めて導入するに際しまして、大きく２つの基本的な考え方があったということでございます。

まず1点目として、何よりも、国民合意が必要であるということを言っております。四角の中に書いてございますように、「直接支払いという支援手法は、我が国農政史上例のないものであるから、導入の必要性、どのような地域を対象にするか、どのような者に支払うのか、どういう活動について払うのかといったような点について、広く国民から理解を得られるようなものでなくてはならない」という視点。そして、もう一つ、これは国民の理解を得るためでもございますが、「新しく導入した制度が国際的に通用せず、諸外国から削減や廃止を要求され、WTOのパネルに持ち込まれるといった対抗措置が採られることのないように、WTO農業協定上のいわゆる「緑」の政策という要件を満たしたものとしていくべき」という視点。この2つの考え方がございました。

7ページの右側ではWTOの農業協定上、条件不利地域に対する直接支払いは、どのような要素を満たさなければならないのかという点を整理してございます。

まず、(a)にございますように、地域の適格性ということにおきましては、法令において明確に規定される中立的かつ客観的な基準に照らして不利という地域であること。

(b)支払いの額については、「生産者によって行われる生産の形態又は量(家畜の頭数を含む。)」つまり何をつくるかという作目に着目し、あるいはどれくらいの量をつくるかというものに関連し、または基づくものであってはならないこと。

(c)は(b)とも関連いたしますが、生産に係る国内価格または国際価格に関連して、あるいは基づいて、その差額を埋めるような作物対策ではないということ。

更には(f)支払いの額は、条件が不利な地域で農業生産を行うことに伴って追加的に発生する費用または失ってしまう収入に限定されるということ。

こういったことがWTO協定上の条件不利地域が満たすべき要素というふうになってございます。

1ページおめくりいただきまして、先ほど述べましたような基本的な考え方に立って、この制度は導入されたわけですが、その制度につきまして、左側に具体的な運用、右側に検討会報告、背景としてどういう議論があったかということを御紹介させていただいております。

まず、対象地域及び対象農用地につきましては、「特定農山村法等の地域振興立法の指定地域」とする。右側にもございますように、検討会においても、やはり「国会の議決を経た法律に基づく地域」、具体的には「地域振興立法の指定地域」とすることが適当であるとされております。

ただし、8法地域以外でも条件が不利な地域もあるので、そういう地域に対しては、特に「地域の実態に応じて耕作放棄地の発生の懸念が大きい農地は対象とする道を残してはどうか」という議論がございました。したがって、対象地域は、地域振興立法の指定地域でかつ対象農用地として「このうち傾斜等により生産条件が不利で耕作放棄の発生の懸念が大きい農用地区域内の一団の農用地」といたしております。その指定は、「国が示す基準に基づいて市町村長が行う」ことになっております。

ただし、都道府県知事は、客観的な条件で不利だという基準を「国が設置する第三者機関の検討を了した上で」つまり、この検討会に対して提出していただきまして、その基準が相当であると認められれば、その基準に従って「特認地域」を指定することができるということになってございます。

先ほど申し上げました、左側の中（注1）でございますが、「地域振興立法の指定地域」とは、具体的に特定農山村法、山村振興法等の8法の指定地域ということで運用しております。

また、9ページの対象農用地につきましては、検討会報告においても、急傾斜地（水田1/20以上、畑15度以上）については、明らかに不利性があるということで、「生産性の向上にも限界があることから、交付金の対象」とすべきであるとしております。

議論があったのは、緩傾斜といわれる緩やかな傾斜、水田であれば1/100、あるいは畑であれば8度以上といったところについてどうするかという点ですが、検討会報告では、この部分について補正がされずに耕作放棄されてしまうと、「急傾斜地への通作が困難となり、急傾斜地も耕作放棄されてしまうおそれが高まることから、単価に差を設定した上で、市町村長の裁量として一定の交付金の交付を行うこととしてはどうか」ということが明記されてございます。

したがって、左側の対象農用地につきましては、急傾斜地あるいは積算気温が低く草地比率の高いところ、採草牧地で15度以上となっておりますが、市町村長の判断により、緩傾斜地1/100以上、畑であれば8度以上、あるいは高齢化、耕作放棄率の高い農地等につきまして、交付金の交付が可能となっております。

1ページおめくりいただきまして、どのような行為について交付金の交付対象とするかという点でございますが、これは、左側にございますように、「耕作放棄の防止等を内容とする集落協定または第3セクターや認定農業者等が、耕作放棄のおそれがある農地を引き受ける場合の個別協定に基づいて、5年以上継続される農業生産活動」となります。

右側に当時の検討会報告のポイントを書いています。この場合、特にこの中の集落協定という言葉が中央の方に書いてございますが、この制度は、我が国において、「集団的な農業活動が耕作放棄の防止に有効な対策」になるということで、これは後々別個の論点にも影響しますが、「個々の農業者が水路・農道等を含めた農地の管理をすべて行うことは困難」だということで、集団的対応にならざるを得ない。その意味では、集落は、その「構成員が他の構成員の脱落をカバーできるという柔軟性があり、継続性を有している」だろうということで、この対策のメインに集落協定というものが勧められております。

なお、個別協定につきましても、個別の協定で引き受けるのであれば対象にしていくべきで、その方が有効だという議論がございました。

この点につきまして、しからば本来、この直接支払いは、農業生産条件の不利を補正することを目的にしておりますので、個々の農業者に支払われる交付金ではございますが、先ほど御紹介しましたような、集団的対応を念頭に耕作放棄を発生させないという考え方でございますので、これはあくまでも、指導あるいはガイドラインでございまして、「直接支払いの額のおおむね1/2以上を集落の共同取組活動に使用」してはどうかという指導を行ってございます。

11 ページ、対象者でございます。対象者につきましては、協定に基づく農業生産活動等を行う農業者等、この「等」の中に、法人とか集落営農等が入ってくるわけでございますけれども、そういう農業者についてお払いしますということです。右側の検討会報告のポイントにございますように、他の制度では、こういう金銭の交付を行うというか、公的助成を行う場合には、例えば、所有権あるいは利用権に基づき設定した正式な権限に基づいて農地を耕作している者というような定義付けがなされることが多いわけですが、本制度についての対象者については、検討会の中でも、「農地の所有者ではなく、実際に農業生産活動、農地の維持管理作業を行っている者を対象とすべき」とであるとされております。

それと多面的機能の発揮という観点に立てば、いわゆる育成すべき認定農業者とかそういった対象を限定しないで、たとえ「規模の小さい農家であっても、対象とすべき」という議論がございました。したがって、先ほど左側で御説明しましたように、この制度におきましては、協定に基づいて農業生産活動を行っている農業者であれば、排除の論理ではなく、すべて交付の対象としてございます。

1 ページおめくりいただきますと、12 ページには単価についての考え方なりを御説明させていただいております。単価につきましては、左側にございますように、基本的な考え

方という点でございますけれども、「助成を受けられない平地の地域の農業者の方との均衡を図る」ことと、助成を受ける農業者の方々の「生産性の向上意欲を阻害しない」、こういう2つの観点から、更には、基本的な考えた方のところで申し上げたように、WTOの協定上「緑」の政策にしていくということであれば、それは生産条件の格差の範囲内という点に立って行うものとしております。

検討会報告におきましても、12 ページ右側の「基本的な考え方」にございますけれども、「生産条件の不利性の格差すべてを補正してしまうということについては、中山間地域等における生産性向上へのインセンティブを失わせるおそれがある。他方で、直接支払いが平地の農業を圧迫することのないように留意する必要がある。したがって、このような考え方に立てば、単価は抑制的に設定すべきである。」ということが述べられておりまして、この2つの考え方のバランスをとるべきということで、格差の範囲内ということになってございます。

更には、これは一律にではなくて、条件の不利の度合いに応じ段階的な単価を設定すべきであるということで、田畑あるいは草地、何をつくるかは関係なくて、地目別に単価を設定し、それを急傾斜地と緩傾斜というふうにより不利性の度合いに差をつけて、単価を設定していくということをいたしております。

また、参考といたしましたEUにおきましても、1戸当たりの上限が設定されているということを踏まえまして、この制度の導入に当たって、1戸当たり100万円、これを受給総額の上限ということにいたしてございます。

13 ページは、地域ではなかなかいろいろな御意見があるようでございますが、交付金の返還に関する考え方でございます。交付金の返還につきましては、検討会におきまして、「耕作放棄が生じ、集落内外の関係者でこれを引き受ける者が存在せずに、協定違反が起こった場合、協定参加者全員に返還を求めるべき」とされております。これは先ほど集落協定のところで申し上げましたように、個人ではなくて、集落の集団的な対応によって耕作放棄の発生を防止し、農業生産活動を継続していただいて、多面的機能を発揮していただくという考え方の裏腹になると思います。

この場合、13 ページ左側にございますように、「対策の期間内に協定に違反した場合は、不可抗力による場合を除いて、交付金を遡及して返還」していただくことになってございます。この不可抗力の内容につきましてはの具体的な運用は、注1に書いてございますように、取り組んでいる農業者が死亡した場合、あるいは重い病気等の場合、自然災害が発生

して営農が継続できない場合、更には土地収用法等に基づき収用が行われる場合、あるいは収用適格事業の要請により任意に売り渡される、そういった場合がございます。

不可抗力の場合につきましては、当該年度以降の支払いを停止するというところでございます。

1枚おめくりいただきまして14ページ、地方公共団体の役割の分担でございます。この中で要領上は、非常に簡単に、「緊密な連携の下で支払いを実施する」と定めてございます。この背景になった考え方が、右側でございますように、この新しい制度については、保全する農地は「地域が主体性を持って指定していく」、したがって「実施主体は、市町村が適当である」となります。

その際、参考といたしましたEUは、共通農業政策の一環で行っているわけですが、EUの価格政策、いわゆる本当のダイレクトペイメントといわれる部分は、EUにおきましては、加盟国の勝手な追加負担というのは禁止いたしまして、すべてEUレベルで定まった単価で行うわけですが、そのEUにおきまして、この条件不利地域支払いという、いわゆる構造政策に当たる部分につきましては、各国の負担を求めているという点。更には、幾つかの府県では、この制度が導入される前に、単独事業としてこのような形の事業が行われていて、この新しく導入される中山間地域等直接支払制度は、そういった単独事業のみ込んで実施されていくんだという点。更には、地元の自由度と責任を持った弾力的な運用、あるいは地域の実態を踏まえた対象地域の指定など地元の意欲と責任を引き出していく事業にしていくんだという観点に立つと、国とともに地方公共団体も、一定の負担をする方向で検討していく必要があるという整理がなされておりまして、実態上は国が上限単価を定め、その半分に相当する額を都道府県基金に毎年予算を組んでは支払い、そのあと残りの1/2を県と市町村で足して、その上限額いっぱいが農業者の方々に支払われているということになってございます。

15ページに、これまで御説明申し上げてきました第1期対策の基本スキームということで整理させていただいております。

右側に10a当たりの単価がございますが、田の急傾斜につきましては2万1,000円が上限、緩傾斜につきましては8,000円が上限、畑につきましては急傾斜で1万1,500円が上限として単価設定され、第1期対策が実施されました。

1ページおめくりいただきまして、このページ以降は、現行の第2期対策に移行する際に、どのような議論があつて、第1期対策からどのような変更があつたかということにつ

いて、整理をさせていただいております。

まず、第１期対策から第２期対策への移行に際しましては、先ほど来、何度も話が出ておりますが、平成１６年で、１２年から始まった５か年の第１期対策が終わるということで、制度創設に当たって設置された中山間地域等直接支払制度検討会を、中山間地域等の総合的、計画的な振興を議論していくという観点から、平成１２年３月に「中山間地域等総合対策検討会」に改組した上で、１６年３月から、１７年度以降についての制度のあり方について議論をしていただきました。

その検討会においては、局長からも話がございましたけれども、１２年度から実施した第１期対策に係る効果等の検討評価、あるいは集落の取組みに関する都道府県あるいは市町村による評価を踏まえながら、中山間地域等をめぐる諸情勢の変化、第１期対策の実施状況等に対する全体的な検証を実施したということでございます。

この検討会の議論を通じて、制度発足以降、中山間地域等をめぐる諸情勢は依然として厳しく、その不利性は総じて変化がないという認識が共有され、基本的には第１期対策と同様の対策を継続して実施するということになりました。

ただ、その際、この検討会におきましても、この制度が「耕作放棄の発生の防止や多面的機能の確保に一定の効果を有している」ことを認めつつも、「将来における継続的な生産活動を確保するためには、生産性向上や担い手の定着等に向けた取り組みを積極的に推進」していくことが、重要であるとの観点からの見直しを行い、現在の第２期対策は平成１７年度からの５か年対策として実施しているものでございます。

なお、一番下に点線で囲ってございますように、現行の実施要領におきましても、平成１７年４月１日に改正され、今まさに実施されている要領でございますが、この対策につきましては、中立的な第三者機関、すなわちこの検討会において「交付金に係る効果等を検討し、評価するとともに、中山間地域農業をめぐる諸情勢の変化、協定による目標達成に向けての取り組みを反映した農用地の維持・管理の全体的な実施状況等を踏まえ、５年後に制度全体の見直しを行う」と規定しているところでございます。

１ページおめくりいただきまして、この１８、１９ページでは、第１期対策と第２期対策の違いを簡単にまとめさせていただいております。

まず、第１期対策からの大きな変更点としましては、検討会において、集落の将来像の明確化が必要だという指摘がございましたので、すべての集落協定において「集落マスタープラン」を導入していただくことといたしました。これは、集落の実情を踏まえ、おお

むね 10～15 年の集落の将来像を明確にして、5 年間の実施期間で何をやるかという目標を定めていただくというものです。

また、持続的な農業生産活動等を実現するための措置といたしまして、いわゆる「体制整備単価」と、極めて基礎的な活動を行う「基礎単価」というように、単価を 2 つに分け、基礎単価については体制整備単価の 8 割の額といたしました。では、何が体制整備単価を受けるための要件かということで、体制整備に取り組む集落に対しましては、「農用地等保全マップ」の作成を義務付けるなどの要件を追加しております。なお、19 ページの左側に具体的な体制整備単価の活動要件を記載いたしております。

さらに、加算措置といたしまして、注 2 でございますけれども、第 1 期対策は「規模拡大加算」だけでございましたが、そのほかに「土地利用調整加算」、あるいは「耕作放棄地復旧加算」、「法人設立加算」、こういった 3 つの新たな加算措置を導入してございます。

1 枚おめくりいただきまして、このページは第 1 期対策から第 2 期対策に移った現行の対策の要件図になってございます。赤の点線で囲ってありますところが主な変更点でございますが、対象地域なり対象農用地については、変更は行われておりません。

対象行為については、新たな要件が 2 つ、あるいは農用地等保全マップが体制整備単価ということで追加されております。

また、対象者については変更は行われておりませんが、交付単価については、加算の部分に 3 つの新しい加算が追加されております。

21 ページには、その際の検討会の開催実績、あるいは構成員といったことをまとめ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、その参考資料としまして、12 年度からのこの制度の実施状況につきまして、市町村数あるいは交付面積が 23 ページにまとめてございます。市町村数につきましては、市町村合併等によって変動があるのですが、導入の初年度を除いて対象市町村数の 9 割以上で実施されている。交付面積はおおむね 65 万 ha 程度で、取り組まれているということです。

24 ページには、その制度につきまして、実際に農業者の方々に支払われた交付金の総額を示してございます。交付金は、第 1 期対策の 2 年目以降、500 億円を超える水準で交付されてございます。

なお 25 ページには、説明の中で、おおむね 1 / 2 程度を共同取組活動として使った方が

望ましいという指導、そうした指導の結果、どういう使われ方がしているかということのイメージを持っていただくために、まとめてございます。

まず、金額ベースで、全国レベルで見ますと、交付金のおよそ6割が、共同取組活動、4割が個人配分ということになってございますが、それを配分別の協定数で見ますと、例えば100%共同取組活動に充てている集落も13%ございます。全体の9割近くが、受給した交付金の50%以上を共同取組活動に充てています。

しかしながら、全額個人交付という集落も全体の約1%見られるということでございまして、交付金の集落また個人への配分割合は、地域ごとに様々になってございます。

右側では、その共同取組活動に配布された交付金の使途がどのように使われているかということ調べた表ですが、役員手当に始まって、耕作放棄地の復旧、あるいは共同利用施設、鳥獣被害防止、様々でございます。中には公民館、あるいはライスセンターの整備のための積立というところもございまして、それぞれの地域のニーズに応じた多様な使われ方がなされているということでございます。

こういうおさらい的な資料を御説明させていただいた後で、大変恐縮ではございますが、続きまして資料ナンバー2の平成20年度の実施状況につきまして、簡単に説明させていただきたいと思います。

例年この時期、まずはまだ年度途中でございまして、見込みではございますが、この検討会で説明させていただいた上で、公表させていただいておりまして、本日もこの検討会の終了後、この資料を公表させていただきたいと思ってございます。

1ページおめくりいただきますと、交付市町村数ということでございますが、全体で1,031市町村、対象農用地を有する市町村数の91%になる見込みでございます。

2ページ目、協定数につきましては、前年度19年度から51協定増加して2万8,759協定ということになってございます。なお、下の図でわかりますように、体制整備単価に取り組む協定数が47%、基礎単価が53%ということでございます。

1ページおめくりいただきたいと思います。3ページです。集落協定数につきましては、集落協定が48協定、個別協定が前年度から3協定増加したということでございます。

4ページ、交付金交付見込面積ですが、20年度におきましては66万4,418ha、若干前年度より減少が見込まれてございます。

そのうち体制整備単価に取り組んだ面積は、平成19年度から14ha増加いたしまして、52万7,743haと見込まれてございます。若干の小数点以下の変動はございますが、下の表

にございますように、17 年度から体制整備単価に取り組んだ交付面積は 79%、8 割程度となっております。

1 ページおめくりいただいて、5 ページです。加算見込面積です。中間年評価をご覧になった委員の方々には、この取り組む面積あるいは協定数自体が少ないということでございましたが、加算につきましては、前年度から取組みが 829ha 増加して、延べ 1 万 3,415ha と見込まれてございます。

6 ページ以降は、都道府県別の実施状況なり、7 ページに若干の積極的な取組みの例、そういったものを載せておりますが、説明は割愛させていただきたいと思います。

続きまして資料ナンバー 3 の「当面の検討スケジュール」という資料をご覧いただきたいと思います。

冒頭、局長のあいさつにございますように、本検討会につきましては、通常であれば実施状況の見込みあるいは実施地域、実績値、更には昨年であれば中間年評価、あるいは予算要求等において、制度に若干の変動が伴うといったときに、随時開催させていただいてきたわけでございますが、本年につきましては、22 年度以降のあり方を御検討いただくということで、特に年の前半におきまして、本日以降、少し頻繁に開催させていただきたいと考えてございます。

本日第 31 回目の検討会を開催させていただいております。またでき得れば、今月の下旬にももう一度この検討会を開催させていただきまして、次回は、中山間地域農業をめぐる情勢にどのような変化があったかとか、あるいは昨年実施した中間年の評価がどうだったか、そういった点について、こちらから再度、御説明させていただきたいと思います。

4 月以降、委員の皆様方には恐縮に存じますが、何回か、これも御相談させていただきながら、委員の皆様方にも直接現地を見ていただく、あるいは、制度に実際に取り組んでいる地方公共団体の方、団体の方からの意見の聴取、更には、市町村・都道府県における最終評価を現在事務的には行っておりまして、今後それがこちらに上がってまいります。そのような制度の効果等も、この検討会で一度御議論いただきたいと思います。と思っています。

これらを踏まえまして制度の課題、あるいは今後のあり方について御議論をいただき、7 月下旬ないし遅くとも 8 月上旬を目途に、この検討会におきまして、基本的な方向について一定の整理をしていただければと考えてございます。

私の方からの説明は、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。

今日の3つの議題についてまとめて御説明いただきましたが、これからは意見交換をしたいと思います。今日は5時をめぐりに、本検討会を閉じたいと思いますので、これから約50分間ほど、皆様方の御意見をいただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

特に、新たにこの委員に御就任いただいた皆様方には、今、懇切丁寧に御説明をいただきましたけれども、まだわかりにくいところもあったかもしれませんので、どうぞ何でも結構ですので、御質問いただければと思います。

では、どうぞ皆様、よろしくお願いいたします。

○近藤委員 初めて参加します、読売新聞の近藤です。よろしくお願いいたします。

意見等は、この後時間があればお話しさせていただきたいと思います。まず最初、質問からでもいいでしょうか。

○佐藤座長 どうぞ。

○近藤委員 この期間で第2期対策の対策で、政策を更に効率を上げるために、インセンティブとして、規模拡大、過疎の耕作放棄地云々のものをつけられたのだと思います。

資料2の5ページに「加算単価面積（見込み）」という表が出ていますが、これはどういうふうに読めばいいのか、ちょっと、評価も含めて教えていただきたい。

例えば耕作放棄地、20年度見込みが81haというのがありますけれども、これは耕作放棄地が81ha復旧したという、そういう評価に読んでよいのかどうか。

そしてこの数字の推移というのは、それなりに効果を上げていると、農水省の方では分析していらっしゃるのか、いらっしゃらないのか。そのようなことを含めて、この表をもう一度、インセンティブの部分の効果と表の読み方について、教えてください。

○佐藤座長 ではよろしくお願いいたします。

○中山間整備推進室長 では、私の方から、実施状況の方の5ページにございます、「加算単価面積（見込み）」の数字の意味なり、あるいは評価ということでございます。

ここに書いてございます面積は、例えば一番左側の「規模拡大加算」だけが第1期対策でございました。「土地利用調整加算」以降は、第2期対策から導入されたものであるということでございます。

20年度見込みというところにつきましては、累計で17年度から始まって、20年度までに面積で言えば、累計で81haが協定期間中に復旧される見込みであるということでございます。確かに18年度、あるいは19年度の見込みの数字よりも、若干落ちておりますが、これは途中で取組みがとまってしまって、したがって見込みの面積が減少したということ

でございます。

例えば、耕作放棄地復旧加算の 17、18、19、20 年で 81ha というのを、どのように見るかという点については、様々な見方があるかと思いますが、昨年の 6 月に実施いたしました中間年評価でも、加算に対する取組みという点につきましては、若干低調であるとの評価でした。例えば、加算措置に取り組む協定は、それぞれの加算が全協定の 0.4～1.6% と非常に少ないという評価はございます。

ただ、本日の資料には、スペースの関係で載らなかったのですが、加算措置につきましては、例えば、耕作放棄地の復旧加算が単価にいたしますと、田であれば、10 a 当たり 1,500 円、畑であれば 500 円という単価でございます。したがって、この程度といったら語弊があるかもしれませんが、非常に低い単価を加算として、例えば畑の復旧であれば 10 a 当たり 5 年間交付したとしても、10 a 当たり 2,500 円、こういった金額で、例えば 81ha の耕作放棄地が復旧されていく、防止されているのではなくて、一旦耕作放棄地になったものが、復旧されてくるということでございますので、これを一概に低調だとか、余り効果がなかったというのも、費用対効果の面で見れば、一定の効果があつたのではないかと私は思っております。

○佐藤座長 よろしいですか。

○近藤委員 どうもありがとうございます。

○佐藤座長 ほかにどなたか、御質問、御意見、結構です。

○中越専門員 私は高知県の梶原町長です。実は今回の第 2 期対策で、この制度が発足する中で、ここに出席をしていただいている小田切先生をお招きして、今後の対策をどうすべきかということを検討しました。地域の活動や皆さんの支え合いの仕組みということから、昔の旧村単位で集落協定を結んで、旧村単位へは 2 割、集落単位に 4 割、個々に 4 割という負担でこの対策を講じてまいりました。

それが非常によい結果を生みまして、それぞれの旧村単位が 6 つあるのですが、その中にはいろいろな取組みを行い、地域の耕作放棄地は勿論ですが、そこから生産されるものを、やはり 1.5 次産品として売っていく、あるいは地域の経済の循環につながるという取組みをしています。このような様子を見ると、非常に有効な制度であり、かつ、今後もなっていくだろうという思いを持っています。

今回、この検討会の中に名前を入れていただいて、そういうことから将来につながる意見も、是非、出していきたいと思っておりますので、そのことを少し述べておきたいと思

います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

ほかにどなたでも結構でございますので、よろしくお願いいたします。

○大楽専門員 私も今回初めて出席させていただきます、福島県からやってきました鮫川村長の大楽であります。

私の村は、大変高冷地で、面積が 131 平方キロメートルの中で 76% が山林です。山間で狭いところで農業を営んでいる村です。急傾斜地が多いものですから、標高が 400 ～ 600m の間で農業を営んでおります。ですから大変急傾斜地で、この村全体で 1 億 2,000 万円ほど、中山間地の総額で利用させていただいております。

第 1 期対策では 1 / 2 を集落に、そして 1 / 2 を個人に配分しました。

第 2 期対策になりまして、共同作業では 1 / 2 ですが、もう一つ個人配分の 1 / 2 の分を、もう一度その半分の、つまり全体の 25% を地域に協定間協議会という別のグループをつくりまして、前向きな地域には、この中から支援をしております。ですから個人の配分は第 2 期対策から 25% です。

この事業がまずは遊休地の解消につながりましたし、農業というのは、隣近所助け合って、今まで農業地域を守ってきました。これが機械化になりまして、田植えをするにも稲の刈り取りでも、皆さんそれぞれ個人で機械を持っております。4 ～ 5 反の農家でも、20 歩の農家でもめいめいに田植機や稲刈機を持っております。共同作業がなくなりました。

田植えでも今から 20 年ほど前は、「結」という言葉を使うのですが、お互いに助け合って隣近所集まって一挙に応援した。それが、殺風景な地域のつながりになったのですけれども、この中山間地域の支払制度ができて、12 年からは、地域の共同作業が生まれました。集落の皆さんが、若い人から年寄りまで、差別なく共同作業に出て、とにかく集落の絆が、この中山間地直接支払制度のために深まりました。昔の農家の姿が復活しました。

ですから私の村にとりましては、とてもすばらしい財源になっております。是非この制度の堅持を、大きな声で訴えていきたい。そういう思いで今日は参加させていただきました。とても大切なありがたい制度であります。

もう一つ言わせてもらいますと、国の制度で中山間地の支払制度ほど、すばらしい制度はない。あとは昨年ほど変更になりましたが、品目横断的経営安定対策事業ですね。言葉は悪いのですけれども、この事業は、担い手の大規模な農家を支援する制度であって、中山間地の農業というのは、小さな農家が、それぞれ兼業農家が精いっぱい地域で助け合っ

て、農業を続けております。とても担い手だけで、日本の農業は守れるはずはないと私は思います。

是非、兼業農家でも安心して農業に取り組めるようなそんな制度、これはとても大事な制度でありますので、よろしく御審議をいただきたいと思います。終わります。

○佐藤座長 ありがとうございます。ちょっと事務局に補足的に御説明いただければと思いますが、今のお二人の町長さん、村長さんの御説明で、交付額の使い方が、資料1の25ページにある共同取組活動と個人配分と2つに分けているのとちょっと違うような。特に中越町長さんの御発言だと、旧村2割、4、4、2という配分があるとおっしゃいましたが、そういうのはどこに入っているのかというのを、御説明いただけますか。

○中山間整備推進室長 では私の方から説明いたします。

資料1の25ページの資料では、実は共同取組活動の中が割れていること、更に交付先が割れているというのは考慮してございません。

先ほど中越村長からあったようなことは、私どもも承知しておりますけれども、個人は受け取らずに、非常に小さい原始的な集落あるいは町。幾つかのパターンがあります。

まず、村全体あるいは町全体で、一つの大きな協議会をつくって、その下部組織というか下の組織として集落があってという、そういうつくり方をしているところでございます。

あるいは町全体を、大きな現行の行政区画、町の中に幾つか行政区画があって、その第1行政区とか第2行政区というのを母体にして、更にその中に地縁血縁で固まった集落というのが置かれていて、交付金については個人の取り分が、その割合もそれぞれの集落あるいは町村によって区々でございます。例えば、4割を個人交付、残りの6割のうち3割を本当の集落というか地縁血縁で固まった集落と、それと行政区なら行政区という、より大きな範囲の協議会なりに出すところもございます。

更には、先ほど申し上げましたように、町一円で一つの協議会をつくり、それぞれの集落は、その中に地縁血縁のものが複数個ありますけれども、一個の町全体の農業政策なりを推進するために、町全体の協議会に何割かを負担し、更に共同取組活動というか、集落レベルの取組活動として拠出して、残りの一定割合を個人が交付を受ける。こういった色々な形態があります。

この資料におきましては、このように個人がもらわなかった分につきましては、個人はもらっていないという意味で、共同取組活動の中の数字に埋もれているということになります。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

どうぞ、お願いします。

○村田委員 御説明を聞いての感想というか、意見ですけど、この中山間地域直接支払いというのは、条件不利地域対策なわけですね。つまり平地に比べて、生産費等がかかる。なので中山間地域の対象の農家に個別に配分するというのが原則なんですね。

にもかかわらず、半分以上が共同取組活動というところに支払われる。これは欧米と違う日本型といってもいいし、また特色だろう。

そのお金がどう使われているかということは、資料1の25ページにあって、今、御説明いただいたのですけれども、右側の共同取組活動に配分された交付金の使途というところを見ると、農道水路の補修とか泥上げ、耕作放棄地の復旧、共同利用機械、農機の購入、鳥獣被害防止、公民館、ライスセンターの整備、これらに使われているわけですね。これらは、農水省のほかの各種政策の中にもこういう項目はあるわけですが、ほかの政策が、ちょっと皮肉っぽくて申し訳ないですが、不十分でこれで補っているというふうにも言えます。

共同取組活動として、集落の人たちが話し合って創意工夫で使っている。どう使ってもいいわけですから、使途の制限はないわけです。つまり本来なら個人に配分されてもいいお金を、共同で集落でのために使う。それをどう使うかというのは話し合いだから、いろんなことに使っている。それを非常に有効に使っているということなんですね。

従来、使途制限のない補助金じゃないのですが、交付金というと、一般的にはばらまきという印象があるわけですが、日本の集落というか市町村は、非常に賢いというか、有効に使っているということの現れではないでしょうか。

総額500億円で、これだけの日本の農村の4割を占める中山間地域が、活気づいているとは言えませんが、ほっておいたらもっと衰退するであろうところを、かろうじて支えているという意味では、非常に効果的なお金の使い方だろうと思います。

そういう意味で、また、使われ方も個人配分なのですが、共同取組活動として集落で使っている。それが効果があるということを見ると、今から3期対策を話すのは早過ぎるかもしれませんが、そういう共同取組活動のような、集落で使うようなところにお金を自由に使えるお金として配分すると効果的なんだ。農道のために使えとか、公民館のために使えという使途を制限した、企画を決めた補助金行政よりも、使途を制限しない形で自由に地域の自由、地域も市町村以下、集落の自主性に任せるというやり方が、非常に効果的な

んだということを、9年の実績で現わしているのだというふうに思います。

大楽村長さんも、先ほどおっしゃっていたけれども、この制度を持続するどころか、むしろ拡充するとか、そういうことをこの数字が教えているのではないかというふうに、私は思います。

以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

では、小田切委員、お願いします。

○小田切委員 2つ質問をさせていただきたいと思います。1つは、非常に細かいことで恐縮ですが、資料2の平成20年度の実績で、少し気になる数字があります。

6ページの都道府県別の一覧表ですが、協定の総面積は66万4,000haで、大きな変化はない。変化があったとしても100ha前後なのですが、内部を見てみますと、都府県で1,000ha増えて、800haあるいは700ha、北海道では800haぐらいむしろ減っているという、比較的大きな変化がここに確認されるわけです。

この北海道の変化が何によるものなのか。これは今の段階でわからなければ、次回あるいは次々回ということでの資料提供でも勿論構わないのですが、大変気になる論点ではないかというふうに思います。

2番目は、これは少し大きな制度に関わることです。この質問をあらかじめ申し上げれば、決して嫌がらせで聞いているわけではないので、御承知おきいただきたいのですが、先ほども御説明にあった食料・農業・農村基本法35条第2項と、この制度の関係です。35条第2項に、先ほども御説明いただきましたように、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というふうなことが書かれています。先ほど坂本室長からこの規定を具体化するものとして、この制度ができたという説明がございました。

そうすると、3期対策云々を議論する場合には、存否を含めた、つまりこれ自体を廃止するという含めた選択肢が、その場合あるのかどうか。もっとわかりやすく言えば、仮にこの制度を廃止するときには、この基本法の35条第2項についての改正が必要であるのかどうか。

これは先ほど申し上げたように、嫌がらせで聞いているのではなく、非常に重要な論点だと思います。と申しますのは、私はこの場では、もう何度か申し上げているのですが、この制度は、やはり農水省の中でも非常に大きな制度だということもありますので、新規立法で法制化すべきだというふうに考えています。勿論、法制化して恒久化することによ

って、決して未来永劫続くということを保証するというよりも、法律の中にいわゆる P D C A サイクルを取り込んで不断に見直していくということが必要であろう。そのためにも、やはり法制化ということが、重要ではないかというふうに思います。

これに、仮に 35 条第 2 項がきちんとした根拠法ということであれば、その必要もまたないわけですが、この辺の問題をどういうふうに考えたらいいのか。恐らく今後の議論の幅を決めていくような、一つの論点ではないかというふうに思います。

そういう意味で、お答えできる範囲内でお答えいただければというふうに思います。

○佐藤座長 資料 2 と、2 番目は、ある意味では今の時点では非常に難しいかもしれませんが、よろしくお願いします。

○中山間整理推進室長 2 つの御質問をいただきました。小田切委員御自身、細かいとおっしゃっていた実施面積の変化の理由というのは、まだちょっと我々も見込値であり、都道府県からの聞き取りというものを集計している段階ということで、その理由等につきましては、更に精査させていただく必要がありますが、北海道において、減少が見られたという理由の一つに、北海道におきましては、積算温度が低くて草地比率が高いと言われる地域、そういう草地が対象になっているわけですが、ひとつには、自給飼料の生産を高めていくということで、草地を畑に変えていくという動きが見られているということが影響しているのではないかと考えられます。更には、例えば災害等がありますと、その年に被害が出たところは、その年の取組みがないということで、絶えず毎年変動があるわけです。北海道については、そういう災害あるいは畑としてのカウントになっていった草地があるのではないかと聞き及んでございます。

それから、基本法とこの制度の関係ということで、大変重い御質問をいただきましたけれども、単純に法制論ということで、私も何度かこれまでも、政府提案の法律等も内閣法制局等において議論をしてまいりましたが、技術論的に言えば、基本法 35 条の規定に直接基づいているということではないだろうと思います。

確かにこの制度は、不利性を補正するための制度でございますから、基本法の規定に全く沿ったものでございます。ただし、不利性を補正するための支援策が、この制度でなければならないと言われるれば、そういうことにはならない。別の政策であっても、きちんと不利性が補正されて、結果として中山間地域等において、多面的機能の維持が図られているということであれば、冒頭でも御説明申し上げましたけれども、こうした条件不利地域に対する支援策というものには、様々なものが考えられていて、また実施もされている。

農業生産基盤あるいは投資的な経費なり、そういったものへの措置で、もし代替できるということであれば、それでも法律の趣旨には沿っているということになるかと思います。

○中山間地域振興課長 基本的にそういうことだと思います。35条2項の流れを受けたりパッケージが非常に強い政策であることは間違いないし、当時の国会の基本法の制定議論のときにも、実は農政改革の大綱なり、前身である基本問題調査会では、直接支払いという言葉があったのですけれども、それが基本法では、直接支払いという言葉はなくなっているわけです。

ただ、当時の議論からすれば、それを受けた制度として、これをまずしっかりと位置付けたということです。

かといって、坂本室長が述べたようにこの直接支払い制度しか一対一でリンクしておらず、これがなくなったら、イコール35条第2項の削除になってしまうかといったらそうでもなく、代替の不利補正の支援策というものがあれば、それは法制上は基本法を改正する必要はないと思っております。

ただ、その辺は非常に機微なところでございますので、そういうことも含めて、我々すると、幅広い検討をしていきたいと思っています。

○佐藤座長 よろしいですか。

○小田切委員 今の答弁での確認なのですが、大体の不利補正の支援策が、新たに登場した場合は、当然この直接支払制度がなくなったとしても、この35条第2項を満たすということになりますが、現行の支援で満たしているものが十分あるのかどうかということは、また別の議論だろうと思います。

勿論、例えばどういう支援策がここに相当して云々かんぬんという議論を、一つ一つ聞くつもりもありますが、そういう論点も残っているということは、是非、私の方から申し上げておきたいと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

どうぞ。

○市田委員 初めて参加するので、特に第1期対策と第2期対策の変更点ということで、これまでそんなに詳しくは知らなかったのですが、今日初めてデータも知ることになったのですが、2点ほど伺いたいと思います。

1点目は、資料1の第2期対策の変更点という説明部分で幾つかあったわけですが、まず基礎単価と体制整備単価という2段階を設けた。体制整備単価の方は、機械化を

共同するとか、そういうことで高くしているということですが、それ以外にも変更点はあるのですが、全体的にこの点は、どういうふうな理屈で乗り切ったかということ、まず伺いたいと思います。つまり、WTO農業協定との関連で、資料1の7ページ目の右「(f) 支払の額は所定の地域において云々、追加の費用又は収入の喪失に限定される」や、上の方の「(b) 生産の形態とか量に関連し又は基づくものであってはならない」など、そういうことに抵触するということは考えなかったのか。細かい話になってしまうかもしれませんが、機械の共同化をすれば効率性を高めるという部分を高目に単価を設定して評価するということだと思いますので、そのことが抵触するという心配はなさなかったのか。どういう理論武装をしたのかということをお伺いしたいと思います。

それから、中山間地域は生産条件が不利なのでそれを補正するとした時に、逆に所得の面では結果として、かえって平地でぼんやりやっているところより上回ってしまうところが出てきてしまうのではないかと思います。実はEUでもそういう議論が今あります。将来的なことを見据えた場合、財務との関係で、理論武装なり何かをしていく準備が、事務局の方でありなのかどうかということ、関連してお伺いしたいと思います。それが1点目です。

2点目は、ちょっと私が不勉強だと思うのですが、中山間の水田地帯で減反を当然しなければいけないのですが、何の作物をつくっても、どうも将来性がない。考えあぐねた結果、耕作放棄になってしまっているというケースが、結構あるのではないかと思います。こういう中山間地域直接支払いによって、どうにか最低限の草刈りというか、荒らす状態は避けているというところもあるのですが、展望がないというか、高齢化や人口が減ってきたりして、ないというところもあると思うのですがいかがでしょうか。

今、話題にもなっていますが、減反義務とこの中山間の協定締結というのは、何かリンクというか、縛りがあるのですか。つまり例えば減反を4割達成しないと、この協定は結んではいけないとか、そういうことが制度上あるのかどうか。それは不勉強にして知らないわけですが、教えていただきたいと思います。その2点です。

○佐藤座長 はい、ではお願いします。

○中山間整備推進室長 2点ほど大きな質問をいただきました。まず、最初の質問として、第1期対策から第2期対策に移ったときに、ある程度、生産性を向上させるような要件がかかりましたと。その意味で、例えばWTOの条件不利に対する直接支払いとの整合性を図るという点で問題がなかったかという御質問かと思います。

私が承知するところでは、その点については、厳しい議論はなかったのだらうと思います。これは考えるに、第１期対策も第２期対策も、交付単価の最高水準、田の急傾斜であれば10aあたり2万1,000円、これは不変でした。

私自身も、時にちょっと思い違いをしているなと感じるときがあるのですが、市田先生のようにＥＵの直接支払いを研究されている方には、あるいは当然なのかもしれませんが、どうしても私ども農業政策やっていると、例えばかつての米価や大豆、麦の対策、あるいは経営所得安定対策の「黄色いゲタ」などと昔は言っておりましたが、「年々の生産によって個々の生産の販売額や値段が下がった」、あるいは「生産要素で資材や原料の費用などが上がった。その対応として緊急的な対策を行う」、あるいは、かつてあった大豆交付金という「特定の産品に着目して、一定の支援を毎年毎年、できた産品の量に応じて払っていく」という、こういった政策に馴染んでいるものですから、どうしてもこの10aあたり2万1,000円というのが、農家経済の動向なり、あるいは農業生産のトータルでいう販売物価格の動向とかと見てどうなのかと考えがちです。しかし、この直接支払制度は、よくよく考えると、例えば田なら田、畑なら畑という、その傾斜の度合いによって単価を設定して、以降はその上で何をつくっていても変わらない。

確かにＥＵにおいても、それぞれ言及したイギリスなりドイツにおいても、特にフランスなどでは一定の額というか、どの程度の水準を格差とみなして、どういう額の支援をするかという点について、その制度の最初の導入時には、一定の積算根拠なりをもって支援水準というのを決めたいです。ただそれ以降は、その対策を行って、初期の目的、この対策で言えば、「傾斜地においても農業生産活動が継続され、耕作放棄にならず、結果、多面的機能が維持されているという目的が達成されているかどうか」という点に着目して、仮にこの支援水準が低ければ、「対策を講じて、対策の対象農用地において、どんどん耕作放棄が増えていく」ということになりますと、それは支援の水準が低過ぎたのではないかと。また逆に、これは私の考えですけれども、もし万が一、この単価水準というのが極めて高く、したがって「対象農用地にプレミアムがついてどんどん転売の対応になる」というような、そういったいびつな形で土地の流動化のようなことが起きるということであれば、これは単価が高過ぎるのではないかと。ヨーロッパにおいてもそうですが、こういう議論になっていくのだらうと思います。

そういった単価なり支援水準というのが議論されていくということであって、一度導入された制度の効果を見て、みずから生産性を向上しようという取組みに今度は焦点を当

ていてこうといったときに、これがWTO協定上でいう追加的な費用とか、あるいは収入の喪失に限定という部分で問題となるかについて、例えば、毎年、毎年の状況に応じたその年々の生産費の動向によって価格が決まってゆくといった、こういったものと異なってきますので、その意味では、財政当局との間でも、議論は行われていなかったということでございます。それが第1点でございます。

それと質問ではないということですけれども、ヨーロッパでもある議論ということで、中山間地について、ぼんやりとやっている平地の人より、農業所得という面では有利な面があるという。更にこういった支援措置が採られることについていかがかという議論は、確かに第2期対策のときにあったというよりは、この制度をそもそも導入する前の状態でもあった議論でございます。本日、御紹介申し上げました、食料・農業・農村基本問題調査会の中間取りまとめにはありませんが、従来、そういう議論、例えば「中山間地あるいは山間の田んぼだからこそ、品質のいいお米、良質米ができて、それは平地のものよりも高く売れる。したがって傾斜があるとか中山間地に存在しているからといって、所得の面から見れば、必ずしも不利ではない」。そういった根強い議論もありましたけれども、そういう議論を突破して、この制度が平成12年から実施されたということかと思います。

2点目の減反、いわゆる生産調整とのリンケージということでございますが、導入に当たりましては、この制度は、本日御説明させていただきましてとおり、米の生産調整政策とは、全く別個の政策です。本来的には何らリンクがなくてもいいのではないかという議論もございました。ただし、最終的に平成12年度の導入に当たりまして、農政全体の整合性を図るという観点から、一定のリンケージはやはり必要だということになりまして、米の生産調整政策が平成16年より変更されたことに伴い、現行対策におきましては、実施計画を出した農業者が計画をしたにもかかわらず、生産調整をしなかった場合について、交付金の交付を停止するというリンケージといたしております。

○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。

○守友委員 私は第1期対策から第2期対策に移るときに、この検討会に入れさせていただきまして、ちょうど大変いい復習、おさらいになったような気がいたします。そういったところでもう一度検討してみますと、流れを整理してありますし、WTOを含めて国内外の状況を踏まえて、非常に厳密に運用しているということが、大変よくわかる整理かと思えます。そういった点で国民の納得が得られてきたのだらうと思います。

ただ、そういう中で、農村からまた別の声も出ております。例えば傾斜条件の緩和の問題とか、それから活動要件が第2期対策からついているので、ちょっときついので下げてもらわないと続けられないと、こういう声も出ています。

そういったところで、農村側、現場から、そういった声が出てくるというのは構わないと思うのですが、このような条件の厳密な運用の中でやってきているということを、もう一回おさらいして伝えて、その上で新たに出てきた要望をどう処理するのかという、このところを農村の側と農水省とか検討会で、かなりきちんと押さえる必要があるのではないかと思います。

同時に、では都市の側でどうなのかということに関して、10年近くやっておりますが、残念ながら都市の側は理解しているというよりも、知らないといった方がまだまだ多い。

ですからそのところで、このように非常に厳密な運用をやっていて、なおかつ先ほど村田委員から出ましたように、非常に効果があるというあたりを、どのように情報を広げていくのかということが、大変大きい課題になると思います。

本資料は、全部公開されることになると思いますけれども、何らかの機会で、よりわかりやすくホームページなどで、もう一度そのところを整理していただくと、次への対策をどうするのかというところで、いわばキックオフの出発点になるのではないかと思います。

そういった点で、今日の資料は、私の感想ですけれども、大変よくできており、また学生の講義にも使えるのではないかと考えております。どうも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。

ばちばち予定の時間になりつつありますが、玉沖委員。

○玉沖委員 初めて参加させていただきます。感想めいた意見になってしまいますが、2点申し上げます。

私は普段、観光や交流、あと産品開発ですとか素材生産、それを加工したり、そういったものを販売するような仕事をさせていただいております。

この制度の件については、私も今回の件で詳しく勉強させていただいたのですけれども、現地で、この共同活動の予算でこんなことをしてと、嬉しげにお話をされる声をちらほらと聞いていたので、地域で非常に支持されているものなんだろうなという事前の印象があり、本日は参加させていただきました。

1点目が、国民の理解という点についてなんですが、国民の理解という次元は、もう超

えられたかもしれませんが、先ほどの先生のお話にもございましたように、知られていないというところ。もう少し認知が深まった上で、応援や支援がされるところにまで至れば、理想だなと思います。

グリーンツーリズムや森林セラピー、農家民泊などの交流活動の中で、もっと腰を低くお客様を迎えるという、すごく純粋な姿勢が前に出がちな交流活動だなというも拝見しています。

そこで中山間地域が担っている役割、例えば治水であったり、生産であったりという機能について、訪れた観光客、そういったお客様へも現地の方が是非説明されるように伝えていくという努力について、ひと手間、そういったものがあつた方がなお、この制度の理解などにも通じるのではないかと考えております。子どもたちの学習現場ということで、いろんな学習の受け入れをするときには一生懸命説明をされるのに、大人の観光客になると、たちまちそういったところが落とされてしまうということで、例えば私なども、自分が小学校のときに山に行つて、そんな中山間地域なんてという言葉はまだなかったですし、聞いたことがなかった。そういった大人が今、観光客になっていると置き換えて、是非そういった役割も誇りを持って、地域の受け入れの一つのテーマに加えていただきたいと思います。

2点目ですけれども、今後の議論の中で行われていくことだと理解はしておりますが、実際に交付を受けておられる地域の声をお聞きして、修正するところは修正されて、また足りないところは追加されていくということが、非常に望ましいと思っております。

特にこの共同取組活動のところになるかと思うのですが、取組活動の工夫や熟度が年々増していけることを、是非期待をして、拝見させていただきたいなと思っております。

ですから、制度の是非については、今後更に有効なもので、地域の成果も上がっていることを期待させていただくという意見を持っております。

以上でございます。

○佐藤座長 どうもありがとうございます。

最後になりましたが、内藤委員、どうぞ。

○内藤委員 川下から川上へとよく言います。都市住民も、よく川上の人たちの生活ということを頭に入れていかなければいけないことだと思います。

ただ、これはまた4年になりますけれども、限界集落のところ、またまたお年をとられるわけですね。そのところの今後を考えていかないと、農道保全とかいろいろやりまし

ても、その方たちが、次に生活しないところにそれだけのものをつぎ込んで本当にいいのかということもあります。その点も含めて、今後検討してきたいと思っております。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

まだ御発言いただきたいところですが、大体予定の時間になりましたので、今日はこの辺で第1回目ということで終わらせていただきまして、また次回以降、よろしくお願いいたしますします。

それでは、その他で何か事務局からございますか。

○課長補佐 特にございません。

○守友委員 ちょっとよろしいでしょうか。短く。

この制度と連携して、今年度問題になっていた、例の小規模・高齢化集落支援のモデル事業の話ですね。これが今回出てまいりませんでしたので、別のときでも結構ですから、それがどういうふうになっていったのかを何らかの機会に教えていただけないでしょうか。

○佐藤座長 では、次回にお願いするということで。中間見直しができましたので、次回にお願いします。

○守友委員 いつでも結構です。各地域、頑張っておられるということも聞こえておりますので。

○佐藤座長 では次回にお願いいたします。

では私の座長の役割は、これで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。では事務局、お願いいたします。

○課長補佐 佐藤先生、ありがとうございました。また委員の皆様方におかれましても、本日は大変貴重な御意見をありがとうございました。

本日の議事録公開につきましては、各委員の御承認をいただく必要がございますので、発言の内容等につきまして、改めて確認の御連絡をさせていただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

次回の検討会でございますけれども、3月26日木曜日午前10時を、一応今のところ予定してございますので、よろしくお願いいたします。

それでは、本日はこれで閉会いたします。ありがとうございました。