

第 32 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 32 回 中山間地域等総合対策検討会概要

1 . 日 時：平成 21 年 3 月 26 日（木）10:00～12:00

2 . 場 所：農林水産省 第 2 特別会議室

3 . 出席者：佐藤座長、浅野委員、市田委員、近藤委員、玉沖委員、内藤委員、
林委員、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、農村政策部長、整備部長、中山間
地域振興課長、中山間整備推進室長

4 . 議題

- （ 1 ）中山間地域農業をめぐる情勢
- （ 2 ）中山間地域等直接支払制度中間年評価の結果（概要）について
- （ 3 ）中山間地域等直接支払制度の最終評価について
- （ 4 ）小規模・高齢化集落支援モデル事業の課題整理と取組事例

5 . 配布資料

- 資料 1 中山間地域農業をめぐる情勢
- 資料 2 中山間地域等直接支払制度中間年評価の結果（概要）について
- 資料 3 中山間地域等直接支払制度の最終評価について
- 資料 4 小規模・高齢化集落支援モデル事業の課題整理と取組事例

参考 1 中山間地域等直接支払制度中間年評価の結果

参考 2 中山間地域等直接支払制度取組事例

(議 事 録)

○ **課長補佐** 皆様おはようございます。それでは、定刻となりましたので、ただいまから第 32 回「中山間地域等総合対策検討会」を開催いたします。

私、中山間地域振興課の宮川と申します。よろしくお願いいたします。

まず、検討会に先立ちまして、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** おはようございます。第 32 回の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、年度末という大変お忙しい時期にもかかわらず、委員の皆様には、お集まりいただきましてありがとうございます。改めて感謝申し上げたいと思います。

年度末ということで、私どもの関係では、まず、予算が成立するかどうかということが常に気になるわけですが、今日・明日と参議院の予算委員会が開催され、予算の方は年度内成立に向けて出口が見えてきたということでございますし、関連法案も同じように出口が見えてきたということでございます。また、一方で、各省の所管の法律案についても、それぞれの委員会、私どもで言えば、農林水産委員会で審議が始まっているという状況でございます。

今国会には、農村振興局の関係では、農地法等の一部を改正する法律案を経営局という局と一緒に出しております。この法律案において、私どもの方では優良農地の確保あるいは農地の転用という部分を担当しておりまして、その部分を評価するということを内容といたしております。また、今、問題になっている耕作放棄地対策として、遊休農地に関する措置を強化するという内容にもなっておりまして、これまで優良農地の確保、あるいは耕作放棄の防止といった機能を果たしてきた中山間地域等直接支払制度についても、この法案と関係が非常にあるということで、私どもとしては、この法律案が今国会においてできるだけ早く成立し、そして実施されていくよう取り組んでいるところでございます。

また、農政全般といたしましては、基本計画の見直しに向けた検討が、食料・農業・農村政策審議会、特にその中の企画部会でスタートをしておりまして、既に何回か会合をもたれて議論されております。

当然、中山間地域対策、また、直接支払いについても基本計画の中において非常に大きな部分を担っているわけでございまして、前回の御説明の際にも基本法の中での位置付けなどを説明させていただきましたが、そういった検討と、この検討会での検討も、言わばいずれかの段階で絡み合ってくるということになるかと思えます。

前回は、今、申しましたような点も含めて、中山間地域等直接支払制度の創設時の経緯や基本的な枠組み、考え方、それに至る議論といったことについて御説明いたし、委員の皆様方から貴重な御意見をいただいたところであります。

本日は、この制度の対象となる中山間地域、またそこでの農業の状況およびその推移、こういったことについて御説明をさせていただきたいと思っております。

また、昨年実施いたしました中間年評価の結果や本検討会において検討・評価を行う旨規定されております最終評価に向けた具体的な流れについても、事務局から説明をさせていただきたいと思っておりますので、御議論をいただければと思っております。

前回は申し上げましたが、現行の対策は17年度から5年間の対策ということで、21年度が最終年度でございます。本検討会では、7月下旬を目途に、本制度の平成22年度以降の在り方について、基本的な方向について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、恐縮でございますけれども、忌憚のない御意見を賜るということをお願い申し上げて、私のご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** ありがとうございます。それでは、まず、最初に前回欠席されたお二方を御紹介させていただきます。

まず、京都大学大学院人間・環境学研究科教授の浅野委員でございます。

浅野委員におかれましては、当省の農村環境保全に関する研究会の委員などもお務めいただいております。

続きまして、関西学院大学経済学部教授の林委員でございます。

林委員におかれましては、総務省の地方制度調査会専門小委員会の委員長及び内閣府の税制調査会の委員などもお務めでございます。

なお、本日の検討会につきましては、公開で行っております。傍聴の方もおみ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。

それでは、ここからは佐藤座長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** おはようございます。それでは、ただいまから「第32回中山間地域等総合対策検討会」を開催いたします。

本日の会議は12時を目途に終了いたしたいと思いますので、議事の進行によりしく御協力をお願いいたします。

また、ただいま事務局から御説明がございましたように、今日の会議の議事録につきましては、委員の皆様方のお名前も附した形で公開されるということになりますので、よろしくお願いいたします。

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** それでは、資料の確認をさせていただきます。

まず、1枚紙で「第32回中山間地域等総合対策検討会議事次第」と「委員の名簿」がございます。そして、第32回検討会の配付資料一覧にありますように、資料1「中山間地域農業をめぐる情勢」

資料2「中山間地域等直接支払制度中間年評価の結果（概要）について」

資料3「中山間地域等直接支払制度の最終評価について」

資料4「小規模・高齢化集落支援モデル事業の課題整理と取組事例」

参考1「中山間地域等直接支払制度中間年評価の結果」

参考2「中山間地域等直接支払制度取組事例」といった資料でございます。

皆さん、お揃いでしょうか。

では、座長、よろしくお願いいたします。

○**佐藤座長** それではまず、1番目の議題について御説明いただき、その後、2、3、4とまとめて御説明いただいて御意見をいただくことにしたいと思います。

まず、第1の議題、中山間地域農業をめぐる情勢について、事務局からお願いいたします。

○**中山間整備推進室長** では、私の方から、中山間地域農業をめぐる情勢につきまして、座ったままで大変恐縮でございますが、御説明させていただきます。

まず、目次をご覧くださいますと、この資料を大きく2つに分けておりまして、 が中山間地域の全体の概要、 で中山間地域農業の現状ということで構成いたしております。

3ページの方をご覧くださいと思います。

こちらの方に、中山間地域という言葉の定義について御説明させていただいております。

中山間地域とは、農林統計上の区分でございまして、農林統計におきましては、「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」という地域区分がございしますが、中山間という地域は、この「中間農業地域」及び「山間農業地域」を併せた概念でございします。

なお、食料・農業・農村基本法等における「中山間地域等」とは、こうした地域のほかに地域振興立法に定める地域が対象になっており、御議論いただきます直接支払制度につきましては、この地域振興立法8法に定める地域が対象になっているということでございします。

2ページをご覧ください。こちらに我が国の主要指標における中山間地域のウエートなり特色を整理させていただいております。

国土総面積に対しまして、中山間地域は約65%、林野率が高くて、全国で66.9%でございしますが、中山間地域は82.5%、我が国全体の79.9%を占めております。

耕地面積につきましては、耕地率は8.4%と低くございしますが、我が国全体の耕地面積に占める割合は43.3%となつてございします。

総人口に占める中山間地域の割合は13.6%という状況でございしますが、これを農家人口ということで見ますと、中山間地域が41%を占めます。

全国を示す欄の下の方に中山間を除いた場合の農家人口率6.1%ということを書いてございしますが、中山間地域におきましては、この農家人口率が26.7%を占めているという状況になってございします。

4ページ、5ページでございしますが、ここからは、中山間地域をめぐる大きな社会情勢ということ整理させていただいております。

まず、人口の増減率の推移でございしますが、我が国におきましては、都市的地域を除きまして、平地・中山間地域ともに減少傾向となっております。平成18年においては、中山間地域で自然減あるいは社会減合わせまして10%の減少

となっております。

高齢化の進行につきましては、全国平均が平成 17 年で 20.1%、これが中山間地域では平成 7 年の時点で既に 21.7%の高齢化率となっており、中山間地域では全国と比べ、10 年以上先を行く水準で推移しております。更に、農業従事者に限りますと、高齢化率の進行が著しい状況となっております。

5 ページに、主要産業別の中山間地域のウエートまとめさせていただいております。まず、農業の産出額では、こちらは中山間地域が 38.8%でございますが、製造品の出荷額ベースで見ますと 12.7%、更には年間商品販売額で見ますと、4.5%という割合となっております。中山間地域におきましては、他産業に比べ、農業産出額の占める割合が高くなっております。

また、これを 17 年度の就業者数で見ますと、一次産業につきましては、中山間地域では 40.5%、第 2 次産業におきましては 15.8%、第 3 次産業の就業者数につきましては 11.9%という状況になっておりまして、1 次産業が占める割合が非常に高いという特徴がございます。

6 ページ、7 ページ、こちらの方では、まず、生活環境施設の整備状況、社会的なインフラの整備状況を整理してございます。ご覧いただければおわかりいただけますとおり、道路改良率あるいは道路舗装率、ごみ収集率、上水道普及率等々、いずれも全国に比べ低い水準であり、污水处理率につきましては、27.3 ポイント低い 44.7%と 5 割を下回っている状況でございます。

また、これは中山間地域という区分けではございませんが、光ファイバーの整備状況につきましては、人口 5 万人以上と 5 万人未満ということで見ますと、利用不可能な市町村数につきましては、人口 5 万人以上では 2.5%なのに対し、人口 5 万人未満につきましては、56.6%が利用不可能という状況になってございます。

7 ページ、そうした中での農業集落数の推移でございます。若干古いデータで恐縮でございますが、平成 2 年から平成 12 年までの 10 年間で、我が国全体で約 5,000 集落が減少しております。その中で、中山間地域では、2,555 集落が減少しております。

また、中山間地域の農業集落では、農業集落の 1 集落当たりの耕地面積が平地の農業地域に比べて小さいという特徴がございます。

8 ページ、こちらの方は、D I D、いわゆる人口集中地区までにどれくらい

アクセスする時間がかかるかというのを表にさせていただきます。右側の表をご覧くださいますと、中山間地域では、1時間以上かかるということが8.7%、1時間半以上と合わせまして、11%近いということになってございます。

引き続きまして、中山間地域農業の現状につきまして、10ページ以降でまとめてございます。まず、10ページをご覧くださいたいと思います。

まずは、農業産出額の推移ということでございますが、農業総産出額につきましては、全国ベースでは平成7年が10兆6,000億円、これが12年には9兆3,000億円、平成17年には8兆8,000億円と減少傾向で推移してございます。

このうち、中山間地域の占める農業産出額の割合ということにつきましては、平成7年の36.8%から平成17年の38.8%とおおむね4割程度で推移してきているという状況にございます。

産出額を主要作物のシェア別で見たのが(2)でございます。これを見ますと、中山間地域の作物別のシェアということでは、畜産が38%、米が23%、野菜17%という順で高いということになります。

また、作物別の産出額の占める割合の推移を見ますと、野菜、畜産は12年から17年にかけて若干増加しております。

他方、米、雑穀、果実は減少、花きはおおむね横ばいといった推移でございました。

11ページ、耕地面積の推移等をこのページ以降でまとめてございます。

まず、耕地面積の推移でございますが、全国ベースでは平成7年、12年、17年で、504万、483万、469万ヘクタールということで推移してございます。一方、中山間地域におきましては、209万、203万、203万ヘクタールという推移で来ております。

これを、また耕作放棄地の率の推移ということでご覧いただきますと、耕作放棄地につきましては、中山間地域で多く発生してございまして、平成7年13万2,000ヘクタール、平成12年18万8,000ヘクタール、平成17年におきましては、20万9,000ヘクタールとなっております。また、これを耕作放棄地の率で見ますと、平成7年に7.7%だったものが、平成12年には3.5%増加しまして11.2%、これが平成17年では13.1%、対12年比で1.9%の上昇率でございました。

12ページ、13ページをご覧くださいたいと思います。

12 ページでは、まず、1 集落当たりの経営耕地面積と耕作放棄地率の関係をこちらの方で組替えして分析した結果を表に載せてございます。この表を見ておわかりのとおり、1 集落当たりの耕地面積が小さい集落ほど、耕作放棄地率が高い傾向というのが見てとれるところでございます。

また、当省で平成 19 年に行いましたサンプル調査の結果でございますが、一筆当たりの耕作放棄地の面積について、調査全体の 1,242 筆のうち 20 a 未満の耕作放棄地の筆数が 1,002 筆と 8 割を占め、小さい耕地面積で多くの耕作放棄地が発生しているということが示されております。

13 ページ、傾斜区分別の田の面積の割合等を整理してございます。

まず、右側の表に示してございますが、中山間地域ではやはり傾斜がある田が多いということでございまして、100 分の 1 以上の面積の割合が 79%、約 8 割を占めるということでございます。他方、平地の農業地域におきましては、100 分の 1 以上の田が 41%ということになってございます。

続きまして、田畑の区画整備率をご覧いただきたいと思います。

田の区画整備率につきましては、平地農業地域の 68.7%に対しまして、中山間地域におきましては 52.1%であり、平地に比べて 16.6%低い水準となっております。また、畑のかんがい整備率につきましても、平地の農業地域が 15%に対して、中山間地域が 8.7%と 6.3 ポイント低い整備水準にとどまっているということでございます。

14 ページでは、水稻の作付面積別のほ場枚数及びほ場面積というものを調べてございます。右側の表に示してございますが、中山間地域におきましては、いずれの経営規模においても 1 戸当たりのほ場枚数は、平地農業地域に比べまして多い。また、1 枚当たりのほ場面積についても、平地農業地域に比べ小さいということが結果として出てきております。

15 ページ、田の農道整備状況、農道の状況等を整理してございます。

まず、田の農道整備状況でございますが、中山間地域におきましては、中山間地以外の地域と比べまして、農道の未整備あるいは幅員が 3 m ~ 4 m といった狭い幅員の農道が多いという状況になってございます。

また、農道の耕地面積 1 ヘクタール当たりの農道の延長ということで見ますと、1 ヘクタールを耕すのに、平地農業地域では、28mの農道を要するのに対して、中山間地域では、その 1.7 倍の 48mの農道を必要とするということで、

こうしたことから、小規模の農地が分散し、多くの移動距離が必要になるということがわかりいただけるかと思います。

16 ページ以降、こちらは農家経営規模の推移等ということにつきまして整理してございます。

まず、経営規模別の農家数の推移でございます。右側の表をご覧くださいますと、平成 7 年から 17 年の 10 年間にかけまして、3 ヘクタール以上の大規模と言われる農家数について、平地農業地域では 8 万戸から 8 万 1,000 戸ということで平成 7 年より 1,000 戸ほど増えてございます。また、中山間地域におきましても、4 万 2,000 戸から 4 万 6,000 戸と増加いたしております。

他方で、1 ヘクタール未満と言われる小規模な農家数の推移でございますが、こちらにつきましては、中山間地域におきましても、平成 7 年の 67.1% から平成 17 年の 64.6% ということで減少傾向にはございますが、平地農業地域では平成 17 年で 45.2% であるのに対して、中山間地域では約 65% 近くと、小規模な 1 ヘクタール未満の農家が多く存在しているということでございます。

また、これを 1 戸当たりの経営耕地面積の推移でご覧いただきますと、16 ページの下段の表になりますが、平地農業地域、中山間地域における 1 戸当たりの平均は徐々に増加いたしております。しかし、平成 17 年の時点におきまして、平地農業地域と中山間地域との間には 47 a ほどの規模の差が存在している状況でございます。

なお、16 ページ左側の下段に参考といたしまして、水田の傾斜度と 1 戸当たり経営規模の表を整理させていただきますが、100 分の 1 未満という平らなところでは、1 戸当たりの経営規模は 1.89 ヘクタールであるのに対しまして、20 分の 1 以上の斜度を平均で持つところにおきましては、それが 1.4 ヘクタールと、傾斜が高くなるにしたがって、1 戸当たりの経営規模が小さくなっていくということが見てとれます。

17 ページをご覧くださいと思います。こちらのページでは、総所得あるいは 1 人当たりの農業所得を整理してございます。

まず、販売農家 1 戸当たりの総所得でございますが、平成 16 年と平成 19 年を比較してございます。平成 16 年、平地農業地域では 487 万円、これが平成 19 年には 493 万円と 6 万円の増加が見られます。

これに対しまして、中山間地域におきましては、平成 16 年の 485 万円から平

成 19 年が 440 万円と 45 万円減少している状況でございます。

これを農業者 1 人当たりの所得ということで見ますと、16 年、19 年もおおむね横ばいの水準でございますが、19 年時点におきまして、平均の 1 人当たりの農業所得ということで、平地と中山間地域におきましては 36 万円の差が生じているという状況でございます。

18 ページ、こちらには、最近話題になっていますが、鳥獣害の農作物の被害状況ということを整理しております。

平成 11 年度以降、全国の鳥獣害による被害額は約 200 億円で推移してございます。また、野生鳥獣別の割合を見ますと、獣類ということでは、イノシシ、シカ、サルという順番、また、鳥類ではカラスということでございまして、左側の下の方の 19 年度の食料・農業・農村白書から抜粋しておりますが、こうした被害は、この白書でも書いてございますように、中山間地域を中心に全国的に深刻化、広域化しているということでございます。

19 ページ以降は、これまで御説明してまいりました産出額の割合あるいは耕地面積、農業産出額 1 戸当たりの経営耕地面積をわかりやすく視覚的に表にまとめたものでございます。

なお、21 ページ以降には、前回の検討会におきまして、さまざまな支援策が条件不利の地域にはなされてきているという御説明をいたしました。その事業につきまして、「」は中山間地域等を対象として行われる施策、「○」は全国的に行われますが、中山間地域に対して優遇措置が用意されている施策ということで整理してございます。

この中で、22 ページの赤枠で囲ってございますが、こうした中山間地域等に対する施策の中で、多面的機能の確保を図る観点から、これから御議論いただきます直接支払制度というものが措置されているということでございます。

簡単ではございますが、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。様々な資料により中山間地域農業の現状を説明いただきましたが、ただいまの御説明に関して、御質問、御意見がありましたらお願いいたします。

○**林委員** 確認という意味で質問させていただきたいのですが、10 ページの農業総産出額の推移において、全国においても減少しており、そのなかで中山間地域の比率がほとんど変わらないということは、中山間地域以外のところでは、

恐らく農地が転用されて宅地等に変わっている。ところが、中山間地の方では耕作放棄という形で生産物が減っているという具合に考えてよいのでしょうか。仮にそうであれば、耕作放棄が、一つの大きなポイントではないかという気がいたします。

そのとき、耕作放棄をもたらした原因というのは、一体どこにあるのかということを考えていくと、今日、御説明いただいた中で、随分高齢化が進んでいる。中心市街地の活性化の議論でもやはり高齢化が進んでいて、もう商売をやらないというような形でシャッター商店街になっている。このような形で耕作放棄されているところが結構あるのではないかとということで、高齢化という問題も一つあるのではないかと思います。

それから、やはり単位当たりの農地の面積が非常に狭いことや、条件が不利だということで、やはり生産性が低い。ところが、農産物の価格は全国均一ですから、生産性が低ければ高い価格を付けざるを得ないので、それでは商売にならないということで引上げるという話。

もう一つは、D I D から随分距離があるということです。これも一つの大きな要因になっているのかなという気がしたのは、農家の総所得の減少、中山間地域における農家の所得の減少、これを見ますと、農業所得はほとんど減っていないと思います。ところが、先ほどの御説明では、中山間地は45万円減ったという説明をいただいたわけですが、このほとんどが農外所得なんです。農外所得が減っているその一つの要因がD I D から遠いというようなこともあるのかなと思いました。

そうすると、結局、農外所得が十分なものが得られないので農業をやめて別のところに出ていくというようなことになっているのではないだろうかという推測をするわけです。

そうすると、農業政策なのか、農外所得をもっと担保できるような施策を取るのか。そうすると、農産物を販売するという農業所得以外に、中山間地で農業を続けることによって出てくるさまざまな多面的な役割、それを産業として続けてゆくことに対して農外所得の減少分を相殺するというような話を今後展開していかなければいけないのかどうか、その辺り、耕作放棄地の減少をどうやって食い止めるのかというところが、この検討会の最大のポイントなのかどうかということを確認させていただきたい。そうすると、その背景にある要因

というのはさまざまだから、その中でポイントを絞った議論をした方がいいのか、あるいは農外所得までも含めた、今日、御説明をいただいたような居住環境として十分ではないといったところまで含めて中山間地域の農業政策を考えていくということになるのか、その辺り教えていただければ、今後の議論がしやすくなるのではないかと思いますので、よろしくお願いいたします。

○**佐藤座長** その辺は、これから出てくる資料で少し議論することになります。また、後ほど事務局から御説明があると思いますが、現地を皆さん方に見ただいて、それから関係者の方々についてヒアリングを行い、それらを踏まえて、第2期対策が実際にどうであったのかということの評価の視点で枠組みを提示したのちに、その中で御議論いただくとなっておりますので、今の先生の御質問は、ここで答えるのはちょっと早過ぎるかなという気もしますが、前半につきましては、少し現場をよく歩いていらっしゃる守友先生に、今、林先生からお話がありましたが、どういう現状でどうなっているのか、ちょっと情報をいただければありがたいのですが。

○**守友委員** 先生の御指摘は、比率が変わっていなことの原因ですね。

○**林委員** そうですね。ということは、要するに中山間地の農業生産額が落ちている。その背景にあるのが、要するに耕作放棄なのかどうか。あるいは生産性が落ちたためにそうなっているのかというところ、耕作放棄ではないかと思うのですがいかがでしょうか。

○**守友委員** 恐らく、そういう面もあるのではないかなと思います。そこから先どうするのかということで、本検討会の課題はどこまでの範囲、守備範囲はどこなのかということですね。

○**林委員** 耕作放棄の背景にあるのは、一体どういうところにあるのかというのが、先ほどD I Dから遠いとか、所得が減っているという具合に御説明をいただいたわけですが、もう少しその辺りをどのようにお考えなのかというのを、ちょっとお聞かせいただければと思います。

○**佐藤座長** どうぞ。

○**村田委員** 林先生の認識についてですが、私なりに10ページの農業総産出額の推移を見ると、林先生のように読めないのではないかと思います。中山間地域での産出額は、例えば12年と13年を見ると、全く同じですね。条件が悪くなっているにもかかわらず、中山間地域はどっこい頑張っている。

それに対して、全国というのは平地も入っているのですが、大きく下がっている。下がっているのは、恐らくお米の値段が下がっているからだろうと思います。中山間というのは、米の比率が少ない、畜産が多いということもあって、何とか頑張っている。結果的に、ほぼ横ばいですがけれども、農業総産出額に占める中山間の割合は、わずかですが上がっていますね。ですので、ここは、耕作放棄地ということではなくて、中山間農業というのは、どっかい頑張っているんだというふうに読んだ方がいいのではないかと、私は思います。

もう一つ、距離との関係で、農外所得のお話がありました。農外所得が大きく減っているのは、これは経済状況によるものでありまして、中山間であることと関係ない。むしろ平地の方が大きく下がっているわけです。つまり、雇用機会が減ったからであって、中山間が特に減ったわけではない。経年変化を見ても、都市部との距離が10年で変わるわけではないはずで、昔も遠かった、今も遠いですがけれども、そのことによって農外所得が特に中山間で大きく減ったというふうには、この図からは読めないのではないかと、私は認識いたします。

○佐藤座長 どうぞ。

○守友委員 前段は、村田委員の説明で良いのではないかと思います。D I D以下のところの、林さんが最後に提起された多面的機能を守り、それを産業化して所得化するというところへの対応が要るのではないかとということについてですが、これには私も賛成です。

ただ、本検討会の守備範囲はそこまでかとなると、ちょっと広いかなという気がいたします。

ただ、もう少し長期的にこういったところも踏まえた場合には、やはり先生のおっしゃったようなやり方は、私は農山村にとって不可欠だろうと思っております。

○佐藤座長 どうぞ。

○林委員 どう見るかという判断の違いによって、恐らく施策の在り方も違ってくると思います。頑張っているじゃないかということなのか、やはり大変だと考えるのかというところが違ってくると思いますので、その辺り、私もこういう質問の仕方をしながら、私の考えも固めていながら考えていきたいと思っています。そういう意味では、的外れな質問をしたり、あるいは誤解をしていたりということもあるかと思っていますので、また、ひとつよろしくお願いしたいと

思います。

○**佐藤座長** 御提案いただいた林先生の御意見は、本日、この場では、これ以上深入りしないようにしたいと思いますが、また後日、そういうことに触れながらのテーマになると思いますので、よろしくお願いします。

どうぞ。

○**内藤委員** さきほど林先生もおっしゃったのですが、高齢化が進み、結局、農業の耕作放棄地が増えているのかということですが、結局、自給的生産をしていた高齢者が自給的生産をやめると、当然、耕作をしなくなるわけです。また、結構数は減っているのに頑張っているというのは、農地の集積化が進んでいるのかなと思っています。

また、17 ページのところで、年金等の収入というのが多い。これは、前から言われているのですが、高齢者の基礎になっているところは、国民年金だと言われているので、高齢者がいなくなると所得の値は減ってくるのではないかと思います。かなりの部分が年金収入ということは、私もよく納得できました。

○**佐藤座長** ほかにどなたでも結構でございます。

どうぞ。

○**内藤委員** 朝日新聞の3月22日のところに「ルポにつぼん」というのがあるのですが、この中に、議員立法で過疎地域対策緊急措置法という法律が70年4月に10年間を期限として制定され、その後、10年ごとに類似する法律が施行されてきているらしいのですが、これに基づく支援が道路整備や設備建設のハード面に費やされていたという話です。そうしますと、基盤整備とか、道路の部分なんかは、ここが使われるということもあり得るのではないかと思います。ちょっと気になりましたので教えていただきたいと思います。

○**中山間地域振興課長** 今の過疎法は、特別立法で10年間を期限としており、来年で期限が切れるということですので、その次をどうするかということについて総務省を中心に過疎問題懇談会などいろいろなところで、今、議論をしております。

今の過疎法では、当然過疎の現状というものを考え、そこをどうするかということで、様々な政策手法を使って支えていくということでございまして、ハードだけではなく、予算や税制、過疎法というものを基本とした法律など、様々な枠組みで対応しております。農林関係の各種生産基盤整備につきましても、

過疎に対しては、特別な、いわゆるメリット措置といいますか、優遇措置というものを行いながら、そこを克服していくということで実施してきております。来年で10年の期限が切れるということで、その成果というものをしっかりと評価をしながら次期の枠組みについて整理を行っており、各省関係省が連携して、次の対策に向けての議論を総務省中心にいろいろやっていきたいと思っておりますので、しっかりと今後の在り方については、我々としても意見を言っていきたいと思っております。

○佐藤座長 ほかにいかがでしょうか。本日、御説明いただいた資料の中身については、現状についての要因分析まではしておりませんので、わかりにくいところがあるかもしれませんが、どうぞ。

○中越専門委員 私たちは、中山間地域の市町村です。高齢化といっても65歳をもって高齢化というのかどうなのか、このような地域で農業をやるというのは、多くの方々がその年齢に関係なしに農地を守っていくということです。

山間地域を守るといというのは、将来につなげるような守り方をしたいと、結構なお年寄りが頑張っているということでもあるのです。

本当に日本の国土全体を考え、それをどう守っていくかということを考える場合には、非常にお年寄りの力、その思いも大切なのだと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

どうぞ。

○大楽専門委員 私も中山間地の村長として、今日の中山間地の農業をめぐる情勢は、このとおりだと思っております。平場と比べますと、中山間地の面積は、全国的にも65%以上の面積を占めながらも大変な地域で、その役割を十分果たしている。平場とはいろいろな面で、例えば不利な状況の中で、しっかりと農業をやっているという姿が、この数字ではとらえているのではないかと思います。

例えば、10ページの林先生の御指摘であります、農産物も10年間の中で随分変わりました。水稻中心であったのが、平成7年ごろですと、特産物も、例えば私の地元では特産品と言いますと、葉たばこです。コンニャク、養蚕事業が、しっかりと複合経営で農業経営がなされておりました。これが国の農業政策により、この特産物がいずれも姿を消しました。いずれも、生産費を割るような農産物の価格になってしまったから姿を消したのです。たばこにしろ、コ

ンニャクにしる、養蚕事業もそうです。すべてがなくなりまして、この複合経営が不可能になりました。

今、私の地方で辛うじて残っておりますのが、もともと基幹作物でありました水稻です。ただ、水稻の値段、米価もそうです。平成7年よりまだ下がっております。今、60kg 1万 2,000 円の価格では、とても生産費を賄えるような価格ではございません。

ですが、畜産が、去年辺りの輸入飼料の高騰で少しまいってはおりますが、当時と比べますと、元気を出しております。

こういったことで、農村は大きく変化をしております。農産物の基幹作物がいろいろな国の農業政策によって変わっております。ですが、中山間の農業を比較しますと、道路の面でもありましたが、いろいろな面で不利ではありますが、この地域でも農業を続けなければならないという実態もございます。いろいろな多面的な機能もございます。この中山間地の支払制度があったおかげで、中山間地域の農業がまた甦るような、その可能性すら秘めております。大変なすばらしい政策でありますし、今日の中間報告は、中山間地の農業をしっかりととらえているなど、そういう見方で、私はお話を聞いておりました。

以上です。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。よろしければ、次の議題に移りたいと思います。よろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。それでは、

議題2、中山間地域等直接支払制度中間年評価の結果(概要)

議題3、中山間地域等直接支払制度の最終評価の根拠と目的

議題4、小規模・高齢化集落支援モデル事業の課題整理と取組事例

についてまとめて事務局から御説明いただき、その後、御質問、御意見等を賜わります。

では、よろしくお願いします。

○**中山間整備推進室長** では、引き続きまして、私から3つの資料を一括して御説明させていただきます。

まず、資料2「中山間地域等直接支払制度中間年評価の結果(概要)」について、ということで、本体は参考資料として配付してございますので、後ほどご

覧いただければと思います。

本検討会の中でも、中間年評価を昨年の5、6月に実施いたしましたので、御議論をいただいた委員の方もいらっしゃるわけですが、改めまして、その結果につきまして、かいつまんで御説明させていただきます。

まず、1ページでございます。

この中間年評価という仕組みは、第1期の対策ではございませんでしたが、こちらの「1 趣旨・目的」にも書いてございますように、現在の2期対策の移行に際しまして、5年間の対策期間の中間年で取組みが順調に進んでいるかどうか、取組みがもし順調でないならば、それを市町村の方からそれぞれ集落の方に必要な指導・助言を行っていただくということを目的に実施いたしましたものでございまして、昨年の6月25日の本検討会での議論を経て、公表させていただいたところでございます。

2ページは「2 中間年評価の結果」でございます。

集落協定の活動状況につきまして、市町村の担当の方にそれぞれ集落の個々の取組みについて「○」、「△」、「×」を付けていただき、その「○」の数等におきまして「優」「良」「可」「不可」を評点化したものでございます。

その評価結果は、総合的に「○」の数が多かったものを「優」、その次が「良」という形で整理いたしましたわけですが、その結果は前回調査対象になった昨年度時点の2万8,255協定のうち「優」と「良」を合わせまして、約95%が全体を占めたということでございます。

なお、その評価のプロセスを通じまして、中間年の時点でもう必須の取組みができないということで、取組みをやめる協定が4協定ほどございました。

協定で農業生産活動を続けて、多面的機能を発揮していただくということで、必須で取り組んでいただくべき事項に対しましては、集落マスタープランに定めて、自分たちが開始に当たってやると言ったことにつきまして、このまま指導・助言をしなくてもいい、そのまま達成される見込みであるという協定が2万7,063協定、95.8%を占めてございました。

また、多面的機能を発揮するための必須の項目といたしまして、耕作放棄を発生させない、あるいは水路・農道等をきちんと管理する。また、幾つかの選択肢の中からですが、多面的機能を増進させる活動を行う。この3つが必須の事項として取組む必要があるわけですが、そのいずれにつきましても、例えば

耕作放棄を発生させないということにつきまして、21 年度まで何らの指導をしなくても実施が見込めるという協定が、全体で 2 万 7,376 協定、96.9%。

水路・農道の管理という点につきましては、2 万 8,093 協定、99.4%。

多面的機能を増進する活動を 21 年度までに助言もなくきちんと達成しそうだという協定が、2 万 7,228 協定、96.4%という高い率で実施が見込めるということでございました。

3 ページは「選択的事項」でございます。

前回御説明申し上げましたとおり、2 期対策では、基礎的な事項に加えまして、更に自立的な農業生産活動を可能にしていくための取り組みに対しては高い単価とする体制整備単価というものが設定されました。この体制整備に取り組むという協定につきましては、その際の必須となる農用地を保全するマップをつくっていただく、あるいは、A 要件、B 要件といった農業生産活動の質的向上を目指すという取り組みが必要となるわけでございます。この進捗状況を見ますと、指導・助言が必要なく、21 年度まできちんと実施されそうだというものが、A 要件につきまして 1 万 542 協定、86.1%。B 要件につきまして 83.9%ということでございます。

更には、加算措置の取組状況でございますけれども、下段の取組協定数をご覧いただきますと、最も低い数値で 0.4%、最も高い数値でも規模拡大加算で 1.6%と、加算に取り組む協定の数はいくつかという結果もございました。しかしながら、加算に取り組む集落の実施状況を見ますと、内訳の欄の左側にございますように、指導・助言なく目標を達成しそうだというところが、それぞれ規模拡大加算で 95.4%、土地利用調整加算で 92.9%等々、全体としても 9 割近く、最も低いものでも 84.6%と 8 割を超えて取組みが実現されそうだという結果でございました。

なお、個人が耕作放棄されそうな対象農用地を引受けて耕作を行うというものについて、市町村と個別に協定を結ぶ個別協定というものがございます。若干検討会の議論でも評価の仕方に集落協定と違いがあったからではないかという指摘もございましたけれども、4 ページに示す、この協定の結果を見ましても「優」「良」を合わせ 57%、目標を達成する「可」まで含めると 99.6%となっており、目標達成が見込まれないので協定を解消するといった協定は、2 協定にとどまりました。

また、個別協定の取組むべき事項につきましても、全協定のうち約 97%において実施が見込まれているという状況でございました。

5 ページからは、こうした市町村の協定の評価を踏まえまして、都道府県段階で、やはり都道府県で設けております第三者機関での議論も踏まえて、私どもに提出いただきました都道府県の中間年の評価結果を整理してございます。

まず、耕作放棄の発生の抑止について、この直接支払制度をどう評価するかということに関しましては、「効果がある」「一定の効果がある」「アンケート調査の結果では効果がある」というそれぞれの回答、あるいは「回答なし」が 3%ございまして、全体の 97%の回答が何らかの効果があるということでした。

その際、都道府県における評価の際に付されました事項等を若干整理してございますが、この制度につきまして、非常に評価する意見もある中で、例えばこの中の「農業生産活動等の継続に対する懸念」ということも私どもに寄せられております。こちらに書いてございますように、5 年間の耕作・維持・管理を行うことが困難な集落も存在するでありますとか、農業を安定化するための担い手、あるいは農作業委託の集積を進めているものの、このことにより集落のまとまりの低下を危惧しているという御意見。あるいは遡及返還の仕組みは、耕作放棄の発生に効果を上げているという御意見がある一方で、これが厳し過ぎるという意見も寄せられております。

6 ページでは、直接支払制度が地域なり、あるいはその集落を活性化する点についてどういう効果があったかという点につきまして、都道府県間の評価結果を見ますと、「効果がある」「一定の効果がある」「アンケートでは効果がある」「話し合いが活発化した」という回答が 97%と大層を占めました。

なお、3%に該当する都道府県につきましては、この点についての評価はございませんでした。

「都道府県の評価の概要」の下段に若干書いてございますが、例えば、話し合い活動の活発化という点については、話し合い活動はこの政策を通じて、地域の連帯感、集落内の意識の強化という面で平地以上に進んだと評価していただいた県もございまして、集落機能の強化ということにつきましては、相互扶助の精神が芽生えたでありますとか、協定以外の集落活動にも共同で取り組むよう変化してきたという前向きな評価もございましたが、当制度に取り組む集落は、年々能力が低下しているという指摘もあったところであります。

あるいは人材の育成という点につきましては、UJターンによる新規就農者を確保するような取組みが必要ではないかといった御意見、更には、この交付金の使途につきまして、この使途がほとんど地域内で使われていて、地域経済に直接の効果があるといった御指摘もいただいたところでございます。

7ページは、この施策のねらいであります多面的機能を維持ないし発揮していく上で、本制度についてどう思うかという点についてであります。

これは「効果がある」「一定の効果がある」あるいは「アンケートでは効果がある」といったそれぞれの回答で、100%何らかの形で評価をいただいたところでございます。

都道府県評価の概要ですが、「この制度は多面的機能を農業者にも再認識させるきっかけになったのではないか」、あるいは農外者等の連携につきまして、「企業やNPO法人、ボランティアなどの新たな関係の連携が見られるようになった」ということでありますとか、「移住者や新規就農者の受入れにつながった」事例も出てきました。

その他の効果といたしまして、「途絶えていた祭りが復活した」でありますとか、そうした形で「文化の継承にも貢献している」という御指摘もございましたが、中には「オーナー制度や市民農園などの取組みは、受入れ体制の整備等取組みに時間を要する」といった御指摘もございました。

なお、8ページでは、そのときの検討会の委員の方々からちょうだいいたしました意見を整理してございます。詳しくは後ほどご覧いただければと思います。

こうした評価結果に対しまして、総括的な御意見として、これらの分析結果は全体として合理的との印象を受けたでありますとか、個別協定の評価につきましては、確かに集落協定よりも「優」「良」のパーセンテージは低かったわけですが、指導・助言や返還等の絶対数は少なく、全体的に順調に取り組まれていると見ていいのではないかと。更には、4つの交付停止等の集落をあげり出すような評価を行いながら、全体としての評価は高くなっており、予想以上の好成績であったといった御指摘がありました。

以上のような評価結果でございましたので、「5 まとめ」に書いてございますように、私ども行政といたしましては、この中間年評価の分析として、最終年度の21年度にきちんと目標が達成されるよう、これからも関係する市町村、

都道府県と連携して取り組んでいくことにしたいと評価いたしたところでございます。

引き続きまして、資料 3 をご覧いただきたいと思います。

先ほどは中間年評価の結果でございましたが、この対策は実施要領等に基づきまして、最終の評価を平成 21 年 8 月までに、一定の最終の評価を実施することになってございます。この検討会で検討評価していただいて、そうした結果を制度全体の見直しの中で反映させていくという手はずになってございます。

1 ページおめくりください。この最終評価につきまして、現在事務的に進めさせていただいておりますが、まずは中間年と同様、市町村にそれぞれの集落協定・個別協定の客観的な評価をしていただきまして、それを 3 月末までに都道府県に提出していただきます。それを受取った都道府県の担当の方々は、これを 5 月末までに一定の第三者委員会の議論も経まして、私どもの方に提出していただくという手はずになっております。

この提出を 5 月末までに終えまして、私どもの方で精力的にそれを取りまとめまして、8 月までの段階でこの検討会の方にその結果をお配りし、御議論を賜りたいと考えてございます。

次ページ以降は、現在進んでおります評価書のイメージを付けさせていただいております。

引き続きまして、資料 4 「小規模・高齢化集落支援モデル事業の課題整理と取組事例」でございます。

この事業につきましては、一昨年の検討会に参加されていた委員の方々は御承知かと思いますが、直接支払制度とは別なモデル事業でございますが、1 ページの右下の欄にございますように、事業実施期間を平成 20 年度と来年度の 21 年度の 2 か年間に限って、モデル的に小規模な高齢化の進展した集落をどのように支援していくかということで実施している事業でございます。

事業の概要としては、1 ページにございますように、集落が有する多面的機能の確保を図るために、小規模・高齢化集落を多く抱える中山間地域に、直接支払制度に取り組んでいる集落とそれに取り組んでいない集落との連携により、小規模・高齢化の集落の水路なり農道、あるいは地域資源を保全するということを目的に行っているものでございます。

具体的には、協定集落とまだ協定で取り組んでいない小規模・高齢化の集落

と市町村ないし都道府県、NPOの関係といった方々に構成員になっていただき、集落連携促進協議会というものをつくっていただき、小規模・高齢化集落内にあるさまざまな農業用の施設、資源といったものを保全管理する活動をしていただきます。この場合に、国は一定の交付単価、田であれば10a当たり1万円、畑であれば10a当たり6,000円の単価を定めまして、交付金を交付するという事業でございます。

現在この事業に取り組んでいるところは9県、16市町村で取り組まれておりますが、これはモデル事業でございますので、ほぼ1年実施して、どういった課題があるだろうかということについて、アンケート調査を実施いたしました。

2ページ以降は、そのアンケートの結果を整理してございます。

まず、この取り組んだモデル事業につきまして、最も大きな課題は何かという問いかけに対しましては、「集落間連携に関する課題」が55%で5割を超えていたということでございます。

では、その集落間連携に関する課題につきまして、何が課題であるのかという点につきましては、隣の集落を助けるほどの余力がないという「協定集落に余力がない」が49%と最も多いという結果でございました。

続いて「協定集落の近隣に集落がない」でありますとか「協定集落にメリットがない」といったお答えがございました。

3ページ、対象農用地については、何が課題であるのかという問いに対しましては、このモデル事業は、直接支払いと同じ要件、傾斜を満たす要件という農用地を対象にしておりますが、「同じ要件であれば直接支払に取り組んだ方がいいのではないか」という点。あるいは傾斜要件がかかっておりますから、「傾斜要件のない集落は救えなかった」といったお答えがございました。

また、集落間の連携ですから、集落ということで進んだわけですが、これについて何が課題であるのかという点に関しましては、最も多かった60%で、「事業の要件を満たす対象となる農業集落が少なかった」ということ、あるいは「センサスの農業集落は、自分たちの現場の集落の実態とは合わなかった」ということが約2割という回答でございました。

その他の課題といたしましては、4ページにまとめさせていただいております。

保全活動経費ですので、「補助金の使途が限定していて使いにくかった」とい

う答えでありますとか、協定集落が構成員になることを必須の要件としていたということについて、「使いづらかった」、あるいは「都道府県や市町村の財政が厳しくて、そのことがネックになった」等々の御意見。

右側には、自由記述意見として、以下のようなものが出されておりました。

5、6 ページでは、実際のモデル事業というのはどういうものだったのかというイメージを持っていただくために、2 つほど事例を載せさせていただいております。

実際に小規模・高齢化の集落というのがA集落であるとすれば、それを助ける協定集落というのがB集落というのがある、取組みに至った経緯なり、事業実施に当たって活動は何が課題だった、その課題をどう克服したか。どういう活動を行ったかということを示しておりますが、このいずれの2例とも、かつて共通の学校に通っていたことから顔見知りがあったため、「中山間地域の直接支払に取り組んでいない小規模で高齢化の集落の隣の集落だけれども、我々が手伝って助けよう」という動きが出てきたというところがございます。

最後の7 ページです。

今のような、実際に事業の執行に当たった都道府県の担当者の方々からのアンケート結果を踏まえますと、こうしたモデル事業の今後の方向性も見えてこようかと思えます。アンケート調査を踏まえた場合には、集落間で連携の輪を広げることは大切で、農地の保全や施設の管理などをそうした形で行うのは効果的だろうと。実際に取り組んだところは、それで喜んでいるということですが、アンケートに出てきましたように、直接支払いに取り組んでいる協定集落が入ることは必須としたことについて疑問が寄せられておりまして、であるとするならば、直接支払いの集落に限らず、NPOなどの多様な主体との連携により幅広い取組みを目指していく方が、より広がりが出てくるのか。

更には、この事業は2例とも市町村の担当の方が2つの集落の間に入って、取次ぎの労をとっていただいているわけですが、こういう集落と集落の間に入って、両者を取りつなぐ人の存在も大事なのだろうと考えているところでございます。

なお、参考資料として配付させていただいております参考1は、昨年6月27日に公表した中間年評価の評価書ですので、後ほどご覧いただければと思っております。

参考 2 は、直接支払制度の取組事例というものです。これも本日、説明は割愛させていただきますけれども、どのような活動がそれぞれ地方、あるいはどういった特色の活動が行われているのかというものを、それぞれ項目なりに即しまして、特徴的と思われる事例を幾つかピックアップして、イメージのための資料として配付させていただいておりますので、後ほどご覧いただければと思います。

私からの説明は、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。議題 2、議題 3、議題 4 に関わる資料の御説明をいただきましたので、しばらく御質問、御意見をいただければと思います。どなたでも結構です。お願いいたします。

では、近藤委員からどうぞ。

○**近藤委員** 質問というか、ちょっと意見です。

個人的なことですけれども、私の母方の実家も兵庫県の丹波地域の中山間地域にあって、こういうことに携わらせていただいているので、向こうに帰って話をしたりすると、非常に喜ばれて、ありがたい制度だという話は重々伺っております。

しかも、この中間年評価の結果もそういう方向で、集落の維持だとか、いろんなことに多分貢献してきた制度であるのだろうなと心情的には思っております。ただ、心情的には非常に賛同する事業ではあるのですが、では 3 期目以降、このままの方向で行っていいのかということになると、それは全く別の話になると思っております。

この事業も 10 年が過ぎて、3 期目に入るということは、当たり前のことですが、けれども 10～15 年目の事業です。やはり政策で 10 年を超えて、なお継続するというのは、やはりそれなりに自らハードルを上げて、効果を点検して、展望を明確に描かないと、もう 10 年を超えて同じ政策を続けるということは、どうなのかなという気持ちがあります。

念のために言うと、だからといって、やめた方がいいという意見ではないです。この間の資料にも出ましたが、例えば農地の集約状況がどうなっているかだとか、耕作放棄地の減少がどういう方向にあって、これがどう貢献しているかだとか、例えば中山間地域の専業あるいは異種兼業の所得の下支えにどういう効果を現しているのかだとか、その客観的な数値の集計と分析をもうちょっと

と明確にした上で物事を決めないと、今回のことはいけないのだろうなと思っています。

勿論、すべて数値化するというのは無理でしょうし、数値化したら全体が見えるというわけでもないでしょうし、地域ごとに事情が違って、一律的なことで判断していいものだということ、全くそうではないということはわかったつもりでっております。

ただ、方向性を詰めるに当たって、ありがたいだとか、喜ばれているという定性的な判断のところは、政策決定プロセスの川下の方では十分に反映されるべきだと思いますが、川上の部分では、その部分はもう少し廃する必要があるのではないかと思います。これから先、現地調査などでおそらく定性的な話はいろいろと伺えると思います。ただし定量的な話というのは、やはりきっちり川上のこういうところでは、材料等を提示していただき、それに基づいて変えるべきところはどこなのかということについて議論を行った上で、次のステップに進むべきではないのかなと思っております。

以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございます。

それでは、浅野委員、どうぞ。

○浅野委員 私も実は近藤委員と同じタイプの質問をしたかったのですが、この事業の主要な目的というのは、やはり耕作放棄地をどれだけ押さえられるかということですが、それをとらえるための方法として、実際の面積ではなくて、アンケート調査を使っている、それがとても不思議なんです。一番大事な、一番核たる数として知るべき数が、アンケート調査というある種主観情報によって得られている。それが間接的なものであるとか、はかりにくいものであるのであればいざ知らず、実際問題としてはかれるであろうものを、なぜきちんとはかっておられないのか。例えば、実はその中に、実態と計画とのずれが本当になんか保障できるのかという問題は当然あると思います。

それと関連して言うと、実は中山間地が置かれている状況というのは、ますます厳しくなっているわけで、耕作放棄地というのは多分ほっておけば幾らでももっと増える。それに対して一定の歯止め効果がかかっていると思います。そういう歯止めがきちんとかかっていることについて、やはり積極的に評価していけないと、はかりやすいものだけを見て、いい情報だけ集めてこうでした

ということでは、なかなか国民の理解が得られないのではないかという感想を受けました。

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、どうぞ。

○**内藤委員** 先ほど御説明いただきました資料4の最後のところですが、2番の直接支払い集落に限らず、NPOなど多様な主体と書いてあります。私は、NPOと支払い集落は全然違うと思います。といいますのは、農業生産をしている方と、NPOのように一時的に手伝いに行く方々では、全然農業に対する考え方が違います。よくNPOが行って手伝ったとか、今回も派遣切りになった人たちが農村に行って手伝ったと、非常にいいことだと御自分はおっしゃるのですが、それは収穫のようなものを手伝うだけであって、決して農業を根本からやったことではないと思うのです。ですから、もしこういうことでしたら、NPOの方たちをどうやって使うかということが、今後の課題だろうと思っております。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。

ほかに御質問、御意見がございますか。先ほどの近藤委員と浅野委員の御意見に関しては、1期の評価の際にも随分議論いたしまして、取りにくい数値データも取って議論し、「効果がある」ということで2期に入ったわけです。したがって、今期も当然、今後そういった数値的なデータを、取れるものはできるだけ取り、十分分析したうえで議論することになると思いますので、そのときまた御発言いただければと思います。

どうぞ。

○**中山間整備推進室長** 先ほど浅野委員の方より、耕作放棄の発生についてのアンケート調査は主観的なデータではないかという御指摘がございました。恐らく参考資料1として配付いたしました中間年評価結果の26ページをご覧になったの御意見だと思いますが、この直接支払い制度は、耕作放棄を発生させず、農業生産活動の維持を通じ、多面的機能を得るということでございまして、この政策に取り組んだ対象農用地につきましても、そのほとんどから耕作放棄地が発生しておりません。したがって、この政策でどの程度の耕作放棄地の発生を防止したかというところまでしか調べようがないものですから、それで

主観的ではございますが、アンケートという形で調べさせていただいてございます。

○**中山間地域振興課長** この制度自体が未然に耕作放棄地の発生を抑制することですので、現在、66万ヘクタールをカバーしておりますが、中山間地域の66万ヘクタール、この制度がかかっている農地では耕作放棄の発生がゼロということです。先ほど中山間地域の耕作放棄率は13%ぐらいあるわけですが、66万ヘクタールについてはゼロということです。更に、この制度の仕組みとしては、耕作放棄を発生させた場合、そこについては補助金の返還なり、遡及返還なり、非常に厳しい措置がある仕組みの中で成り立っている。しかし、その厳しい5年間、耕作放棄を発生させないという約束の下で、先ほどのような取り組みを実施し、実際にそれができなかった地区というのは、ごく稀なケースでしか起こっていない、大方九十数%のところで耕作放棄がゼロということ自体が、ある意味では定量的な数値だと思っております。

その場合に、ではこの制度が無ければどうであったのかということについては、中間年評価の際にも集落や市町村の方にアンケートを実施いたしました。これは、仮に制度がなかった場合、その周辺に耕作放棄地がどんどん出てきている発生状況からすれば、この網がかかってなかったら同じように発生したであろうというものですが、それについてはかなりの数値が出てきています。そういうことも中間年評価で実施しておりますが、今おっしゃられた数値的な評価については、最終評価を現地ですっと積み上げてきておりますから、そのデータを見て分析をし、この検討会でもお示しをして、いろいろな御意見をいただきたいと思っております。

○**佐藤座長** どうぞ。

○**守友委員** 今の近藤委員と浅野委員の御提起はそのとおりだと思います。1期対策から2期対策のときにも、どう客観的な数値で示すのかという議論がありました。私はどちらかというと情にもろい方ですので、みんなが頑張っているからいい政策だと思っているのですが、ただ、それだけだと国民の納得が得られません。浅野さんは、定量的な分析の専門家ですから、ここでこれからいろいろ出てくる数値があると思うのです。そこを浅野さんと近藤さんの御意見をベースに、少し国民が納得し得るような定量的な分析も入れていく。次回当たりその辺、浅野委員には是非奮闘していただきたいということで、今日のと

ころの議論は、若干アンケート的、定性的なところがありますけれども、次回以降少しそこを詰めるという形でいいのではないかという気がしております。

○佐藤座長 どうぞ。

○守友委員 小規模・高齢化集落につきまして、前回の検討会で、この点について御説明をお願いしたいということを申し上げまして、今回御説明いただきありがとうございました。全体状況が大変よくわかりました。しかも担当者に対するアンケートを行い、ある程度全都道府県を対象として、担当者の考え方が出たということで、大変貴重なものだと思っております。

そういう中で、たまたまこの中の事例のF県Y町の担当者のお話を、つい先日伺いました。資料でいうと5ページでしょうか。これで、ここがなぜうまくいったのかというところを見ますと、例えば旧村からの新田開発で分かれたところであるという、言わば歴史的一体性があるということ、それが1つです。

それから、先ほど室長からも御説明がございましたように、小学校が同じということで、学校区が同一性ということがかなり効いてくるのではないかと気がいたしました。実はこれは本検討会の枠を少し超えますけれども、農山村の村づくりの中で、小学校区を重視すべきだという議論が出ておりますので、この辺とリンクさせて考えていく必要があるのではないかと、これが2番目でございます。

3番目が、余り経済面ではないのですが、この集落の責任者の方にお話を伺いましたら、おだやかな心のつながりが大事であるという、これは定量的に言うとうどうなるのかという、先ほどの議論とは少し別になりますけれども、やはり精神的な一体性があるということ、こういったところを非常に重視していることが大変よくわかりました。

その上で、このアンケートの中で、経済的メリットが少ないということも出ておりますけれども、支援している側の御意見を伺いましたら、やはり地域で生きていくための環境保全を念頭に置きたい。そして、必ずしも経済的メリットだけではない。つまり隣の集落で放棄地が出ていくのは忍びないという、彼らに言わせれば、おだやかな心のつながりというところを重視している。この辺のところを少し重視していくべきではないかと思えます。本日は、この資料を提供いただき、ありがとうございました。

以上でございます。

○佐藤座長 どうぞ。

○玉冲委員 本日の御説明をお聞かせいただきまして、更に理解が深まりました。私は、効果的な継続のためにどうすればいいのかという観点から、2つのことをお話させていただきたいと思います。

1点目には、目標設定の在り方をもう少し明確にできないのかなと。数値的に国全体の目標があって、それがこの中山間地の制約を受けているところの目標を総合したものと、どういう相関関係になっているのか。

最初に申請されるときに目標の設定のされ方について詳しい情報がないまま申し上げさせていただきますと、多くの場合、実施目標になっているのではないかと。そこがもう少し、多少国の方から目標設定を下ろすような調整があってもいいのではないかという印象を受けました。

ただ、そうすると、少し地域によって縛りが強くなったり、本末転倒だったり、モラルハザードを起こす懸念がございますので、側面支援の在り方の工夫が少しできないかと思いました。中山間地域の多くの場合が、この直接支払制度以外のほかの事業も複合的に利用されていると思いますので、そちらの側面支援に当たるような、側面ではなくてメインかもしれないですけども、そちらの事業の工夫が少しできないかと思いました。

例えば勿論すべての事業を把握しているわけではないのですが、幾つかいろんな委員会や審査の場面で拝見していると、応募種類や手続が非常に複雑であったり、例えば商工業者といった事務慣れた方たちでも少し難しいのではないかという書類の作成を農家の方が強いられたりといった難しさを非常に感じております。そこに自治体のサポートがたとえあったとしても、少しハードルを上げてしまったり、時間がかかり過ぎてしまって、スタートが遅れるようなことを感じておまして、これはほかの委員会や審議会の中でもよく、私以外の委員の先生方からも意見が出ていますが、その側面支援の在り方の工夫。

もう一点は、その中で、少額でもいいので使いやすいものというような予算の組み立て、事業の組み立て、予算の創造ができないのかなということをいつも感じております。効果的な継続のために目標設定の在り方の見直しや工夫、そのために側面支援の在り方をどうするか、側面支援の部分は、コーディネーターだけで済むことかもしれません。新しい事業をつくるのではなくて、コー

ディネーターの在り方を見直すだけでも可能なのかなということを感じました。

以上、2点でございます。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

どうぞ。

○中越専門委員 今回の中山間地域の直接支払制度の中間評価というのは、我々山村にとっても全くこのとおりだと感じます。我が町のことを考えても、もともと第1期は個々の協定でした。これらを集落協定から地域協定に変えて、その中で今回62.5ヘクタールの協定の面積が増える。農家数が12個増えたということになっている。一方で、大きな集落の協定を結んだがために、環境の教育、子どもたちの体験の場として有効に活用できるということを行っている地域が2か所もできた。子どもたちにこの大切さということ、そういうところから教えていくことが非常に必要になってくるということでもあらうと思います。

○佐藤座長 どうぞ、お願いします。

○村田委員 皆さんと少し違う角度から意見を言わせていただきたいのですが、そもそもこの中山間地域直接支払いというのは、何かをしたら助成金を出すとか、交付金を出すとか、そういう政策ではなくて、そもそも条件不利地域対策なのです。要するに傾斜地である中山間というところについては、平地と比べて作物を生産しにくいだろう、コストがかかるだろう、そのコストのかかり増し部分とて、米で言うと10a当たり21,000円を上限に支給するという制度です。しかも基本的に個人に渡すのです。個人です。

耕作放棄地を復元しろとか、水路を管理しろという条件は何もない。個人にあげる。個人のポケットに入れるというのがこの制度の根幹なのです。勿論、生活費に充てていいわけです。そのために支給するのが中山間地域直接支払いという交付金制度なのです。これは日本では10年前から始まったわけですが、欧米ではもっと前からやっていて、つまり農村地域を守るということは、農家を守るということではなくて、地域社会を守ることなのだ。そのためのコストとして必要な社会的経費なのだという思想の下で行われたわけです。ところが、日本的といいますか、ここでの議論でもそうなのですが、補助金の効果的な使い方がどうだとか、数値目標がどうだとか、これは使い方がおかしいとか、モラルハザードを防げだという議論となってしまう。そうすると、それこ

そ書類をたくさん出せということになってしまうわけです。

ただ、それは日本的な国民感情にも配慮しなければならず、何も欧米と同じである必要はないわけなので、日本の場合は行政指導で交付金のおおむね半分は地域で話し合って使うことになっている。個人のポケットではなくて、それは任意の拠出なんです。任意の拠出で半分お金を出して、集落のために使いなさいと。耕作放棄地対策でもいいし、水路の保全でもいいし、お祭りの経費でもいい。それは何でもいいという、非常に使い勝手のいい交付金なんです。

こういう国からの、あるいは地方自治体からのお金の出し方というのは、かつてない制度なのです。今でも残念ながらほかにはない。私は個人的にはもっと広くやるべきだと思っているのですが、とにかくこの中山間地域直接支払いというのは画期的な制度です。ここに村長さん、町長さんがいらっしゃるけれども、町長、村長といえども、このお金の使い方について口出しできない。集落の自主性に任されてこそ効果的なお金の使い方がされているわけです。

アンケートの結果を見ると、相当の効果が表われている。たった国の 230 億円、地方自治体の 200 億円と合わせて 500 億円足らずのお金で、これだけの中山間地域が、先ほど言いましたように、かろうじて支えられている。元気になっているとは言いません。だけれども、ほっておいたら崩壊してしまう中山間地域をかろうじて、たった 500 億円で支えているというのは画期的ないい制度だと思います。

そういう意味で、細かく使い方がどうのこうの、無駄遣いしてはいけない、飲み食いしてはいけないなんていうのではなくて、どうぞ御自由に集落で勝手に使ってください。勝手という言い方はおかしいけれども、創意工夫して使ってください。そうすると、日本の場合は極端に言うと飲み食いではなくて、集落のために使う。話し合って、こうしよう、ああしよう。農村振興局の方に言うのは非常にはばかりますが、例えば農道をつくるにしても、国の補助金で農道をつくれれば、歩道をつけた農道をつくってしまう。農道に歩道なんか要らないわけです。だったら、生コンと砂利は自分たちで買ってこよう。労力は俺たち集落の人みんな集まってやろうじゃないか。そういう道普請をやれば、何分の一かのお金で農道が整備されるわけです。それは集落の創意工夫で、このお金を使ってやっているわけです。

だから、私はこの中山間地域支払いの在り方、今後のことを考えるときには、

基本ということをはずしてはいけないのではないかと思います。先ほど、中山間、どっこい頑張っていると言いましたけれども、それはほっておいても頑張っているのではなくて、こういう支えがあるから頑張っている。支えがなければ、これは不可逆的な崩壊が起きるのではないかと思います。限界集落対策という話がありましたけれども、耕作放棄地が増えてしまったら、後からではもう戻らない。そういう意味で、この政策は非常に意味のある政策だと思います。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。今日の4つの議題全体にわたって御意見をいただいて結構ですので、よろしくお願いします。

どうぞ。

○**大楽専門委員** 私は村田先生のただいまの御意見、大変ありがたく、うれしく思っております。私もそのとおりであると思ひまして、デカップリング、所得保障方式、当然2万1,000円が、当初はすべて10R当たり農家に行くものと思つたらば、そうではなくて半分は地域に戻しなさいということで、今度はその地域で「結い」の精神が、共同で地域を美化する精神が生まれました。この中山間地域に入っている地域は、入っていない地域と比べますと景観が違います。農村景観は、農地を耕作することによって立山の景観が保たれているものと思っております。耕作しない遊休の地を見ますと、たちまちのうちにヤナギやススキが入ってきてしまいます。それは、農村景観ではないと思います。

こういった農村景観、多面的機能という言葉が、平成12年に皆さんから叫ばれるようになりまして、農家の皆さんも自信を持っております。今、喜んでそういった遊休農地の解消に努めております。

この制度が始まりまして以来、私のところでは遊休農地の発生は出ておりません。協定間地内にこういった農地の発生が出てしまいますと、交付金の遡及返還になります。ですから、皆さん努めて、例えば地域の中で高齢化が進んでしまつて、共同作業に出られなくなった場合には、隣同士が助け合つてその人を由の精神でカバーし、農地の荒廃を防いで耕作を続けております。

こういったことで、実際にしっかりと検証されての支払い制度の根拠となつてい我想います。現場確認は役場でも実施しておりますし、心配は要らないと思います。中山間地農地にとりましては、大変すばらしい制度で、是非皆様方に制度の継続をお願いしたいと思ひます。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

林委員、どうぞ。

○林委員 次の制度をどうするかといったときに、次の5年をにらむのか、もっとその先をにらんで、それに橋渡しをするような制度に変えていくのかというところがポイントだと思います。

確かに耕作放棄地が対象のところでは非常に少ないし、ゼロになった。ただ一方で、やはり高齢化が進んでいるわけです。私は、日本は地域の再生ということをもっと物すごく考えていかなければいけない時期だと思っているんです。そのときに、やはり農業、林業あるいは漁業の重要性はもっと認識しなければいけないと思っています。

ところが、現実には今、市町村別の将来人口予測が出ていて、自治体によっては6割ぐらい30年先に人口が減少するところがあるわけです。これは人口で6割ですから、労働力でいけば7割、8割が減少するという実態の中で、中山間地の農業をどうやって将来に向けて発展させていくのかという視点が、この直接支払制度の中に込められなければいけないと思います。

そういう意味では、先ほど農外所得の話を申し上げましたけれども、確かにD I Dからの距離は変わっていない。だけれども、人が出て行くか出て行かないかというのは、ほかの地域との相対的な関係の中で出て行くか、出て行かないかということを決めているわけで、そういう意味では農外所得というのがこれから減っていくんです。その農外所得が減っていく部分に対して、これをもっと農業所得なり農業に関連する所得でどうやってカバーしていくのかということを考えていかないと、今の高齢者がいよいよ農業ができなくなったときに、はたしてそれを後継する人がいるのかどうかということをはらんだ支払制度にしていくのか、今までと同じように耕作放棄地が、これによって歯止めがかかったということで、とにかく5年ぐらいは何とかというような意味で、その制度を考えるのかというところが、非常に大きなポイントだと思います。

個人的には、今後、日本人にとって非常に重要な産業としての農業を発展させていくためには、どのような支払制度でなければいけないのかということは今、考えておかないと、次の5年は何とかそれでいったけれども、次の10年先はどうなっているんだろうと考えたときには、ほとんど未来はないのではないかという気がいたします。

ですから、そういう視点から考えていくとするならば、目標は一体何なんだということ、あるいは多面的機能も場合によっては、人と人とのつながりということをもっと重視しなければいけないということになれば、そういった使い方があっていいのではないかという方向性を示していくということはないといけなのではないかというようには思っております。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

市田委員、どうぞ。

○市田委員 今のお話に関わると思うのですが、先ほど御説明があった資料2の3ページを見ますと、第2期から制度改正で体制整備単価として、A要件、B要件という選択的必須項目を設けて交付金を出しているということです。3ページの の表を見てもわかりますように、A要件に取り組んでいる協定集落が圧倒的に多い。A要件は農業生産の不利性を是正するものから、都市との交流、多面的機能の発揮まで含んでいます。どちらかということ多面的機能の発揮のためのいろいろな活動が、この1万500件ほどの活動の中で多い感じがいたしますが、事務局としては、そのように認識されているのでしょうか。

どちらとも取れるということのも勿論あると思います。例えば耕作放棄地になりそうなところにそばをつくって、それで都市住民と交流ができたなど、そういった活動もあるのでしょうか。全体的に平場との差を埋めるよりも、もっと多面的な、あるいは都市との交流のような活動がこれによって活発になったということで第2期の対策は評価できると認識されているのかということも1点伺いたいと思います。

○佐藤座長 それでは、お願いします。

○中山間整備推進室長 ただいまの御質問は、この政策が条件不利地域における平場との格差の是正ということのみを目的にするのか。それともそういう目的で支払われた交付金が、実は多面的機能というか、交流とか、そういういろいろな活性化のために使われたということで、この部分を評価するのかという御趣旨でよろしいでしょうか。

○市田委員 それは両方狙いがあるというのは私も承知しております。その2つのねらいが、どちらかでなければいけないとは言いませんが、結果的に多面的機能の発揮の方に重点が実態としても移っているというふうに見てらっしゃるのかどうかです。

○**中山間地域振興課長** 基本的には中山間地域が非常に疲弊している中で、このままでは耕作放棄地がどんどん発生し、中山間地域の果たしている様々な役割というものがなくなってしまうということで、それはなぜかという平場との条件の不利によるところに起因しているということでした。そこで、農業生産活動を維持するような条件を平場と同じ条件まで支えていきましょう、それで耕作放棄地発生の抑制を図る。中山間地域をなぜこれで守らなければいけないのかということに対しては、農業生産の場でもありますけれども、いろいろな多面的機能を有している。それを生産活動の継続を通じて、耕作放棄地の発生の抑止と、それを通じて最終的に多面的機能、中山間地域が果たしている役割というものを発揮させていこうということでこの制度を実施しております。

そこで、この政策効果のどの辺を我々として評価の視点に置くかというときに、いろんな要素がある中についてどうかと言えば、まず基本は耕作放棄地の発生を抑止するということですが、それを通じた様々な副次的効果が実際に現場で上がってきておりますので、それについても我々としてこの制度を検証する中で位置づけをして、総合的に判断するというので我々は考えております。

逆にその評価の仕方についても、現場から上がってきた評価が出てきますので、これから次回以降資料なりデータをお示しいたしまして、その中で先生方に逆に、この制度はこういってスタートしているけれども、こういう効果についてはどうなんだ、更には新たな効果もあるのではないかと、想定していた効果がそれほど見られないのではないかなど、我々としては幅広く議論していただければと思っております。

○**佐藤座長** どうぞ。

○**浅野委員** それに関連してお願いですが、今日の資料は中間評価の結果であるとか、どちらかというと制度の内向きというんでしょうか、制度に限定したお話が中心になっておりますけれども、そうではなくて、例えば国家経済においてどうかとか、中山間地全体において、どれぐらいの耕作放棄地を防止することができたのかとか、ややマクロな視点、制度の外側から見ていただいた方が、国民経済にどういう影響を与えたのかをもっと的確に指摘できるような気がするので、これを拝見すると、やはり耕作放棄地をどれぐらい守っているか、例えば中山間地域において、耕作放棄地の発生を、この制度があるがゆえにこれだけ防止している、これに対しては、コンプライアンスはほぼ 100%である、

それプラスα、スピルオーバーしているものとして、周辺も同じように、隣があれだけきれいだからということのスピルオーバー効果もあるでしょうし、それによって付加価値もできるところがある。だから、そういうものを全部積み上げていって、国民経済の中にこの制度が、どういう影響を与えているかという絵を描くことが一番必要ではないでしょうか。そんな印象を受けました。

○**佐藤座長** わかりました。今日は非常に重要な御意見をいただきましてありがとうございます。本委員会は、第2期対策をきちんと客観的に評価し、それを第3期につなげるという意図であると思いますが、そのときにこの委員会の議論は、今の浅野委員の御意見のように、制度の中、第2期で走っているものの中だけで議論することで完結するというのではなくて、先ほど林委員にもご意見いただきましたように、もう少し幅広に御議論いただきながら、しかし、この委員会の最終的なレポートとしては、第2期の政策がどうだったのかという形でまとめることにしたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

予定の時間が過ぎてしまいましたが、また次回以降に御意見をいただければと思います。

それでは、これで私の役割を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。事務局にお返しいたします。

○**課長補佐** ありがとうございました。大変貴重な御意見、御審議をいただきまして、ありがとうございました。また、本日の議事録の公開につきましても、各委員の御承認をいただいておりますので、御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います。

なお、次回の検討会ですが、事務局では委員の皆様実際に現地を見ていただきまして、具体的な取組みの状況を把握していただきたいということで、現地調査を予定してございます。調査につきましては、4月～5月にかけて2回に分けて行う予定としておりますので、各委員におかれましては、お忙しい中ではございますが、是非とも御参加いただきますよう、お願いいたします。

なお、両方の参加が困難な委員におかれましては、どちらか1回には是非御参加いただければと考えておりますので、よろしくお願いいたします。

日程調整につきましては、別途事務局から御連絡を申し上げますので、よろしくお願いいたします。

それでは、本日はこれにて閉会いたします。ありがとうございました。