

第37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37回 中山間地域等総合対策検討会概要

- 1 . 日 時：平成21年 6 月16日（火）13:00～15:00
- 2 . 場 所：農林水産省 第1特別会議室
- 3 . 出席者：佐藤座長、浅野委員、市田委員、小田切委員、近藤委員、玉沖委員、内藤委員、林委員、村田委員、大楽専門委員、中越専門委員、農村振興局次長、農村政策部長、整備部長、農地資源課長、中山間地域振興課長、中山間整備推進室長、課長補佐（直接支払業務班）、全国土地改良事業団体連合会、全国農業会議所
- 4 . 議題
 - （ 1 ）関係団体からの意見聴取について
 - （ 2 ）都道府県と市町村における最終評価結果の概要（平成21年 6 月16日）
 - （ 3 ）平成20年度の中山間地域等直接支払制度の実施状況について
 - （ 4 ）その他
- 5 . 配布資料
 - 資料 1 中山間地域等総合対策検討会（第37回）意見陳述人名簿
 - 資料 2 都道府県と市町村における最終評価結果の概要（平成21年 6 月16日版）
 - 資料3-1 平成 2 0 年度中山間地域等直接支払制度の実施状況
 - 資料3-2 平成 2 0 年度中山間地域等直接支払制度の実施状況（概要）

○**課長補佐** 定刻となりましたので、ただいまから、第37回中山間地域等総合対策検討会を開催いたします。

私、司会進行を務めます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。

本日は吉村局長が国会の関係で欠席になりますので、検討会に先立ちまして、まず斉藤農村振興局次長からごあいさつをさせていただきます。

○**農村振興局次長** 第37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、一言ごあいさつを申し上げたいと思います。

本日ご出席の委員の皆様方には、大変お忙しい中お集まりいただきまして、誠にありがとうございます。本日は、前回に引き続き、本制度の効果や課題等につきまして関係団体の皆様からご意見を伺うこととしております。本日は、全国土地改良事業団体連合会、並びに全国農業会議所の方にお越しをいただいているところでございます。両代表の方におかれましては、お忙しい中お越しいただきまして、誠に感謝申し上げます。

また、本日は、平成20年度の本制度の実施状況をご報告させていただくとともに、全国で本制度に取り組む1,000を超える関係市町からの評価結果をもとに、各都道府県段階において第三者委員会での議論を通じて出された最終評価につきまして、その概要等を紹介させていただき、ご議論をお願いいたしたいと考えております。

私どもといたしましては、できる限り多くの関係者の皆様からご意見を伺って、幅広い視点から有意義な議論がなされることを期待しているところでございます。委員の皆様方には限られた時間でございますけれども、ぜひとも忌憚のないご意見をいただきまして、今後の施策に役立てればと、このように思います。

一言ごあいさつを申し上げました。どうぞ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。

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** それでは、ただいまから第37回の委員会を開催いたします。

お忙しい中ありがとうございます。きょうは守友委員がご欠席でございます。それから、市田委員と近藤委員が若干おくれる予定でございます。それから、林委員が場合によった

ら早目に退席されるということです。よろしくお願いいたします。

きょうは、できれば3時にこの会議を終了したいと思いますので、円滑な議事進行にご協力いただきたくお願いいたします。

それから、先ほど事務局からも説明がありましたけれども、この委員会の議事録につきましては委員の皆様のお名前つきで掲載されますので、よろしくお願いいたします。

それでは、お手元の式次第にございますように、きょうは3つの議題がございます。今、斉藤振興局次長からのごあいさつにもございましたが、最初に、関係団体からの意見聴取、それから、都道府県と市町村における最終評価書の概要、そして3つ目に平成20年度の中山間地域等直接支払制度の実施状況についての報告ということでございます。それぞれ順を追って進めたいと思いますが、最初の議題でございます関係団体からの意見聴取につきましては、全国土地改良事業団体連合会、それから全国農業会議所からご意見を伺いたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

まず、全国土地改良事業団体連合会の佐藤専務理事からお願いいたします。

○**全国土地改良事業団体連合会** 全国土地改良事業団体連合会、現在、通称で全国水土里ネットと名乗っておりますけれども、専務理事をしております佐藤でございます。本日はこういう検討会でお話しをさせていただけるという機会を設けていただきまして、本当にありがとうございます。感謝申し上げます。

それでは、お手元に中山間等直接支払制度に関する意見ということで、全国水土里ネット名のペーパーが配られていると思います。これに沿いまして簡単にお話をさせていただきたいと思います。

初めに、まず我々の団体のスタンスでございますけれども、1つは、やはり我が国の農業・農村、こういうようなものは国の基本でもありますし、食料の安定供給、それから農業生産が継続して行われることによりまして、国土の保全とか、それから水源の涵養、または自然環境の保全、そういうような、いわゆる多面的機能を発揮するという意味で、非常に国民の生活に大切なものであるという認識でございます。

しかしながら、構造改革の立ちおくれとか、それから特に大きいのは過疎化・高齢化というような中で、耕作放棄地などもかなり増大しておりますし、それから、中山間地域では集落機能の低下というようなことも課題として顕在化をしております。

こういうような全体の流れの中で、当水土里ネットといたしましては、まさに食料供給

基盤の強化という、これを一つの柱といたしまして、もう一方の柱として多面的機能の発揮を農村部でしっかりとやっていただく、そういうようなためのいろいろな活動を行っております。これにつきましては、各都道府県に地方の水土里ネットがございますし、それから、それぞれの地域では、土地改良区と申しておりますけれども、地域の水土里ネットが農業用水の施設の管理などを通じてそれぞれの現地で活動をしているところでございます。

我々といたしましても、水土里ネットがこれから地域とともに一緒に活動していくというような観点から、これは13年度から始めておりますけれども、21世紀土地改良区創造運動というような形で、地域の方々と一緒になって農業用水とか農地とか、そういうようなものを守っていくというような活動を始めております。

また、国の施策といたしましても、平成19年度から農地・水環境保全向上対策ということで、地域での共同活動と先進的営農を行っているような、そういうような団体に対します支援というようなものを行っておりますが、こういうような活動に対します協力、推進の支援を行っているところでございます。

また、20年度、昨年度からは、地域の伝統文化などを良好な形で残していく、そういうような取り組みに対します支援として、これも国の施策としてふるさと地域力発掘支援モデル事業というようなものも全国的に展開をされております。こういうようなものに対しましても、地域の水土里ネットも含めまして、活動の支援をしているところでございます。こういうような実績をもちまして、今回中山間地域等の直接支払制度についても当方から少しお話をさせていただきたいというところでございます。

2 ページ目でございます。まず、直接支払の評価でございます。これにつきましては、土地改良区そのものがこの直接支払とリンクをしているという事例といたしましては二百数地区ということでございまして、余り多くはございません。これは土地改良区が活動している場と、それから中山間の直接支払が対象としている地域とが若干地理的に離れている。どちらかといいますと、平地を中心に土地改良区等は活動しておりますので、そういうような結果かと思っております。そういうような意味で、今回いただきました農林水産省が行われましたいろいろな調査とか、それから、都道府県段階であります土連、いわゆる都道府県水土里ネット、こういうような担当者との意見交換なども踏まえましていろいろ話を聞きましたけれども、集落協定やそれに基づく共同作業の実施、それから、その中に書かれております耕作放棄地の保全や土地改良施設の維持管理、そういうようなもの

に対してこの直接支払が非常に有効に機能して、しっかりとそういう活動をされておられるというような調査結果であるというふうに思っております。

「特に」とございますが、交付金の使い方をみずから自分らで考えていくということ、それから、個別農家の生産費格差の補てんに加え、共同営農のための機械の購入や集落営農の立ち上げ、さらには担い手への利用集積など、調整を行うための調整作業の財源というようなことにも使っているような地区もあるということで、非常に地域で工夫しながら資金が活用されているというふうに考えております。

また、もう一方で、直接支払への参加を一つの契機といたしまして、地域の中で話し合いが多く持たれるようになった。これは当初のときからそういった地域コミュニティが再生されるということは非常に大切だということ、これは一番初めの制度を立ち上げるころに私はここにおりましたので、そういうような意識を持っておったのですけれども、それがまさに今回の評価に対するアンケート等にもあらわれてきているということで、そういう意味で、地域の連帯感の強化とかにも非常に効果があったのではないだろうかというふうに思っております。

そういうようなことから総括いたしまして、この2期にわたる本制度の実施は大きな効果があったというふうに、私たちとしては考えております。

それから、3番目が本制度の今後についての意見ということでございます。1つは、中山間地域は平地農業地域に比べまして農業生産活動に対する不利益性というのは明白でございます。この格差を一定程度補てんしていくという制度は、これは将来にわたって根づかせていただきたいというふうに思っております。今回のいろいろな検証におきましても、この資金が決して無駄に使われていないというようなことから考えましても、今後の制度の継続をぜひお願いしたいというのが1点でございます。

それから、2番目でございますが、いわゆる今回の調査の中で高齢化率、中山間地域の農業従事者の高齢化率が35%から40%、この5年間で上昇しているというような資料がございます。こういうようなことは、まさに地域の中で5年前と同じような方がずっとそこで活動され一定の年齢が上がってきているというようなことだろうと思っております。従って中山間地域へ新たな人材が入ってくる。次の対策としてはそういうようなことが必要ではないだろうかというふうに思っております。そうしませんと、物理的にその地域が維持されなくなるというような事態が危惧されるということまで進んでくるのだろうと思っております。

こういう新規参入とか、定年帰農とか、リターンとか、Jターンというのは口で言うのは簡単ですけども、なかなかそれを実現するのは非常に難しいことで、これをこの中山間地域の直接支払だけで解決するというようなわけには当然いけないと思っておりますが、中山間地域の生産に対する所得の補てんというのは当然不可欠なものと思います。これに加えて、地域に新しい人を入れるいろいろな施策、農村活性化人材育成派遣支援制度、これは「田舎で働き隊」といっているものでございますけれども、こういうようなものや、集落支援員制度、これは農林水産省に限らない施策ですけども、こういうようないろいろな施策、国全体として打っているような施策と連携をして人材を中山間地域に呼び戻す、またはその中の構成員としてまた加わっていただく、そういうような施策が次の段階のターゲットとしては大切ではないだろうかというふうに思っております。

それから、3番目は、これはかなり小さな話になりますけれども、中山間直接支払制度ができて、それから19年度に農地・水・環境保全向上対策が国の施策として大々的に全国的に行われている。生産費の補てんという面と、それから共同活動への支援という意味で、直接支払と農地・水・環境保全向上対策とは理念的に違う概念かと思っておりますが、中山間地域で両方やりますと、やる仕事の量が多くなって大変だというような話も聞きます。これは農地・水・環境保全向上対策が後からできたので、ここら辺のところを現地でうまく整理がつくような、一定の整理をお願いできたらというのが3番目でございます。

3枚目でございます。最後になります。先ほど冒頭に申しましたように、地域の水土里ネット、いわゆる土地改良区というのは、地域性からいって中山間地域の中でそうたくさん関係をしているというようなわけではございませんけれども、そういうような組織そのものは、例えば、ここで資料でもございましたけれども、水利組合みたいなものが結構協定の中に入っているのは数が多いのですが、水利組合が改良区の末端であったりするわけで、そういう意味で、我々の組織などもご活用いただくような機会があれば多いにご協力したいというふうに思っております。

それから、将来に向けまして、まさに中山間地域のすぐれた農村の共同体意識、こういうようなものを保持できるように、こういう制度を活用して、今後もそういうような共同力の形成が促進されるというようなことを期待しておるところでございます。

どうもありがとうございました。

○佐藤座長 ただいまの意見陳述に対しまして、ご意見、ご質問等ございましたら、願

いいいたします。

○**村田委員** 2 ページの一番下の(3)のところですけれども、農地・水・環境保全向上対策との関係で、「両者がともに有効な成果を上げるために一定の整理が必要」というふうにご説明されたのですけれども、具体的にどういうことを提言したいとお考えなのか、お話しいただきたいと思います。

○**全国土地改良事業団体連合会** 中山間地域の直接支払制度をつくるときに、やはり共同的なそういう作業、自分の所得にするのも当然必要なのですが、そういう共同作業なども一緒にやるように全体の制度として仕組ませていただきました。その後19年度から環境保全向上対策、こういうようなものが全国的に行われるようになって、地域的には中山間地域も別に排除をされているわけではないという形になっております。では、中山間地域も両方ともそういう支援を受ければいいではないかということになりますが、同じような活動に対して両方からお金が出るというわけにはいきませんので、中山間地域からすると、もう大体これでやれる労働力は地域の中でいっぱいなので、農地・水・環境保全向上対策は中山間地域ではなかなか取り組めない、そういうような事例もございます。そこで、今度は3期対策ですから、もし中山間直接支払が生産費の価格差補てんということにある程度重点化をしていただければ、いわゆる共同作業部分については農地・水・環境保全向上対策として取り組めるのではないかと、ということで3期対策の制度の中で少し整理をされて頂けないかということでございます。現実には、現地への指導みたいなものも、これは県が当然県費負担や何かがありますので、両方は同じところにかけないとか仕分けている県もございます。それぞれの県の財政など複雑な事情もございますでしょうけれども、次の対策として何らかのご検討いただければというようなことで書かせていただきました。

○**内藤委員** 初めのほうに、農村の過疎化、高齢化を背景として耕作放棄地の増大、集落機能や地域の活力の低下というふうに書いてありまして、3番のところで、いろいろと支援をするというふうになさっていますけれども、実際どんな支援をなさっているのですか、具体的なもので聞かせていただけませんか。

○**全国土地改良事業団体連合会** 1 ページ目の3つ目にありますものについては、土地改良区創造運動というのは、これは当団体として独自にやっているものでございまして、それぞれの地域の土地改良区、水土里ネットが自分の間尺に合った活動をしているというようなものでございます。それから、19年度から始まりました農地・水・環境保全向上対策、これにつきましては、それぞれの地域で協定を結びながら、協議会なり、それから活動組

織なりというようなものをつくりますが、それにそれぞれの地域に関係をしている改良区などが参加をしておりますし、それから、県などをつくっております協議会には連合会がかかわっていろいろ相談をしているというようなご協力をさせていただいております。

それから、ふるさと地域力発掘支援モデル事業などにつきましては、当方でそれぞれの地区に対するアドバイザーを全国的に一応プールさせていただいて、そういうような方が現地の指導をする際のコーディネートを行うというようなことも行っております。

○**内藤委員** 過疎化とか、高齢化、そういったものをやわらげるというか、少なくする方法としてはどんなことをしていच्छいますか。

○**全国土地改良事業団体連合会** これはなかなか難しい問題で、当方の団体だけで扱えるような話ではないかと思っておりますが、まさにこの創造運動とか、都市農村交流とか、そういうようなもののお手伝いをしていると、農村で暮らしたいというニーズも非常に多くなっているわけです。過疎化と高齢化というのは、これはそこにおられるメンバーが減っていくというのと、それから、自然的に年齢を重ねるということでございますが、そこに帰ってこられる、60歳が若いと言っていいのかわかりませんが、定年帰農でもいいので、帰っていけるような、又そういう行動のようなきっかけになるような、そういうような活動に対して我々も一緒に参加をしていくというようなことかと思っております。

○**内藤委員** ぜひそういった、新しく、帰農するにしろ、新しい就農者にしろ、そういう人たちが定着するような支援をお願いしたいと思います。

○**小田切委員** 簡潔に、2つお尋ねさせていただきたいと思います。

1つは、第2期対策を評価するに当たって、基礎単価、体制整備単価という、単価を二段階に分けたことが、これがどういうふうに機能しているのかというのは避けて通れないと思うのですが、この点についての評価をお尋ねしたいと思います。

それから、2つ目は、最後のほうで地域の水土里ネットとこの制度のかかわり合いは余りなかった、限定的なものだというふうに遠慮されご発言されたのですが、佐藤専務決してそんなことはなくて、特に広域協定、集落を乗り越えるような広域協定をつくるときに、地域の水土里ネットが非常に力を尽くしているところ、我々はよく知っています。問題はその広域協定をどのように評価されているのか。これをお聞かせいただければと思います。

○**全国土地改良事業団体連合会** 僕は1期のとき若干担当していたわけですがけれども、それから今度は2期の段階で一つそういうような仕切りを設けられた。それで現地が困った

というようなこともないし、そういう意味ではそれなりにさらに高度な活動をするところにはそれでいくというようなことで、僕は余り不満は聞いてはおりません。そういう意味で、やはり活動の高度なものに対してはある程度単価が高くなるというようなことも割と受け入れられたのではないかというふうに思っております。

それから、2つ目、土地改良区がというのは、この資料にもございますように、全体で参加している組織として209という数字が出ております。改良区そのものは全体で動いているものが4,500ぐらいあるわけで、そういう意味では余り中山間地域の直接の活動の組織の母体としては参加できなかったのかなという思いががございます。ただ先ほどもちょっと、分析をしているわけではないのですけれども、水利組合というのがやはりこの活動の参加に数千入っているのですが、そういうようなものと改良区が関連しているところも多いのではないだろうかという、これは推測をしております。

先ほどの広域でのいろいろな計画の中で、我々の活動しているところも改良区もあろうかと思っております。僕が直接は存じ上げませんけれども、ただ、全国で見たときに余り多くはない、そういう意識を私どもは持っております。

○**中越専門委員** 土地改良区というのは平場のところが多いわけですね。我々も市町村として、県の連合会の中の団体に加入している地域が多いわけです。そのことを考えたら、この中山間地域の直接支払制度というのは、水土里ネットの中にあっても大きな役割を果たしているということです。平場だけでなく、押しなべて全国の中山間地域はこの水土里ネットの中の一員としてもその役割を果たしていますので、そういう意味ではそのことが少し述べられることが必要ではないだろうかと思います。

○**全国土地改良事業団体連合会** わかりました。確かに改良区だけではなくて、市町村は連合会の会員ではあられますし。

○**中山間地域振興課長** 今の関係ですが、後でご説明する、きょうの資料の3 - 1と右肩にあるんですが、3 - 1の13ページ、事務方からご説明させていただきます。

資料3 - 1の13ページを開いていただいて、右側に表がございまして、集落協定参加者の内訳というのがございます。これは後で出てきますが、その一番上の欄、全国欄のところに、左から、計があって64万1,000、これは協定参加者が64万人ぐらいいるということです。右にいて参加者、そのうち、64万のうち農業者が60万人ぐらい参加しているということです。あと生産法人が1,700とか、ずっときて、今の改良区の話は真ん中から右側のほうに土地改良区とか、水利組合とか、いろいろな関係団体が参加しているんですけど

も、201が参加している。水利組合がたくさんあるという意味は、その右側の水利組合が6,900と、7,000ぐらいの水利組合が絡まっている。多分そういう関係ということになっているということを頭に置いていただければと思います、参考までに。

○**佐藤座長** ほかにどなたでも、ご意見、ご質問がございましたらお願いします。いかがでしょうか。

それでは、ご質問、ご意見がないようですので、これで終わります。どうもありがとうございました。

引き続きまして、全国農業会議所の農政・企画部長であります稲垣さん、お願いいたします。

○**全国農業会議所** 全国農業会議所の農政部長の稲垣でございます。本日はこのような場を与えていただきまして、本当にありがとうございます。

全国農業会議所は、市町村の農業委員会を全国段階で支援している組織ということで、今回この場にお招きいただくに当たりまして、全国の農業委員会レベルから若干ご意見を伺い、また日常的にも農業委員会活動の中でこの中山間地域の交付金の話との接点がございますので、そういうことを含めまして、この対策の 農業委員会レベルでの検証、 次期対策の課題、 中期的な問題意識、この3点についてお話を述べさせていただければと思います。

農業委員会系統といたしましては、農地を所掌する仕事をしている関係で、遊休荒廃農地の問題がどうしても出てくる関係で、農業委員の日常レベルの活動の中でもこの中山間地域の直接支払というのは非常に密接といえますか、極めて親しみやすい政策として認識されています。我々日々いろいろな農業委員さんと接点を持つ中で、いろいろな例え話の中で、中山間の直接交付金ぐらい使い勝手のいい制度があればいいなとか、農水省の善政の一つだというようなことが日常的に農業委員さんの口から聞かされます。農業委員会としては、耕作放棄の対策に取り組んでいる観点からも、この交付金なかりせばというか、この交付金があるからこそ耕作放棄地対策がうまく取り組んでいる。

昨年度から全国農業会議所では、農業委員会を中心にしまして「耕作放棄地発生防止解消活動表彰事業」を、農林水産省の全面的なご協力を賜りまして、耕作放棄地の解消事例の表彰事業を始めております。会議所でお配りした資料の11ページから、昨年の農水大臣賞と振興局長賞、それから会議所の特別賞を掲載しておりますが、そのうち大臣賞と振興局長賞を受賞された山形の天童と福島県の二本松、これははからずもこの交付金事業を活

用している地域であります。まさにこの事業を活用して耕作放棄地の解消の大臣賞なり振興局長賞の受賞の榮譽に浴したということで、そういう意味からも農業委員会レベルでいきますと非常になじみといいですか、評価が高い制度なのかなと思っております。

結論から申しますと、次期対策につきましては、統計的な積み上げをしたわけではございませんが、農業委員会系統組織の総意といたしましては、現行対策並み以上の対策を次期対策でも講じていただきたいということに尽きるのかなと思います。

お手元の資料に、検証事例ということで、農業委員会レベルで優良的な事例というものを短期間で集めてみました。17事例ほど集めております。実は5年前もこの2期対策がスタートするときにもこの場に呼ばれまして、同じようなご説明をさせていただいたのですが、特徴的なことは、前回も約20事例ほどご紹介した中で、有害鳥獣の取り組みをしているというのが1事例しか入っていなかったのに対しまして、今回17事例ほどユニークな取り組みということで集めた中に、実に6事例までが有害鳥獣の取り組みをしているということで、この5年間で現場の耕作放棄地対策と並んで有害鳥獣の対策にこの交付金が極めて有効に機能していると思います。個別はおいおいお読みいただければと思います。

そういうことを踏まえまして5ページから、次期対策に取り組む上でポイントを整理しております。整理しますと大体6点になるかと思っております。5ページに四角の中に囲みましたが、とにかく現行制度の大枠での継続を、これが無かりせば、冒頭申し上げましたように、耕作放棄地対策を含めて中山間地域が崩壊するという、やや悲鳴に似たような指摘があるということで、とにかく、枠組みの継続が1点目であります。2点目が要件緩和、3点目が交付金単価の引き上げ、4点目が事業期間の問題、それから5点目が交付金の返還の問題、6点目が事務手続の簡素化、大まかにざっくり言うとその6点ぐらいの整理になるかと思います。

やや詳しく申し上げますと、とにかく今申し上げましたように、この制度があるから農業委員会の取り組んでいる耕作放棄地対策が機能しているという現場の認識があるので、何としてもこの取り組みを継続されたい。6ページに、先ほど小田切先生のご質問にあったかと思いますが、いわゆる基礎単価なり、体制整備単価の取り組みについても、島根県あたりの事例を見ますと、とにかく今のままでいい、これ以上下げないでくれ。ランクに分けたことについての若干の不満はあるものの、とりあえず2期対策について現場で走った結果、とりあえずこのままつないでほしい。要するに、それを下げないでほしいということに尽きるのかなということではあります。要するに、現行の枠組み堅持という

ことが現場の切実な願いなのかなと思っております。

それから、要件緩和については6ページから8ページまで、面積の問題、地目なり傾斜の問題、対象行為の問題、人材の問題、市町村の推進の問題、5つぐらいの観点に要件緩和をお願いしたいというような話が多いようであります。面積はとにかく1団の1ヘクタールの取り方を柔軟にしていってほしいという、ありていにいえば1ヘクタールをもっと下げてほしいということに尽きるのですが、そこまでいかないまでも、やはり現場で直接お金を受け取る立場に立つと、たまたまその1ヘクタールをちょっと欠けていたがゆえにお金がもらえたか、もらえないかという、オール・オア・ナッシングの世界になってしまいますので、1団の取り方については、道で切られた場合、転用で農地が減った場合とか、事象的には切りがないわけですが、1団の取り方についての柔軟性を持ってほしいという話が多いようであります。

それから、地目と斜度の話では、傾斜の問題、これももう少しきめの細かい対応をお願いしたいという話が多いようであります。

それから、これは最後にやや中長期的な問題で申し上げたいと思うんですが、1期対策、2期対策を通じて、やや永遠のテーマとして果樹園の問題が出てまいるわけであります。この問題は、この交付金が平場との格差を是正するという観点に立った場合、樹園地というのは傾斜地のほうが適地ということで、どうしても平場との格差是正になじまないということで捨象されるわけですが、やはり現場の農業者の感覚からいくと、平場との格差を補てんするという制度の意味合いはわかっているけれども、現に30度、40度の傾斜地で農作業を維持していることの実態を踏まえると、その案件は生産局の別の対策で対応してくださいといっても、それではなかなか落ちない部分があります。これはもう制度の仕組みの根本的な問題なので次期対策でどうのこうのという話にはなりませんが、ただ、現場感覚的には必ずこの問題が出てくることは一つの事実として申し述べておきたいと思います。

それから、対象行為等につきましては、いろいろな多様な行為がなされているわけですが、総じていえば加算対象にいろいろ今ある以上の対象行為をふやしていただきたいということに尽きるようでございます。今のメニュー、たしか4種類から5種類の加算の行為があったかと思いますが、それ以外にも現場実態に即した行為を対象行為に引き上げてほしいということでもあります。

それから、今回検証する中で意外に多かったのが、人的な、中山間地域を担うといいですか、この対策を施行していくようなリーダー的な、それから行政なり団体が関与する上

での指導員的な、そういう人的なことに対する対応というものが必要なのではないかというようにご指摘があったようでございます。

それから、市町村の推進については、いわゆる交付税の交付単価が農家戸数割できていることに対しましてかなりの、現場感覚からいきますと戸数と面積割というようなことを取りまぜて対応していただきたいというようなご指摘です。

以上が要件緩和の問題でございます。

それから、3点目は、交付金単価の引き上げというのは、これはもう言わずもがなということですので、これは申し述べるにとどめます。

4番目の事業期間と交付金の返還です。これがやや次期対策を考える上で非常に重要な問題になってくるのではないかなという認識を持っております。ご案内のように、5年間継続ということが一つの要件になっているわけですが、現場の高齢化がますます進んでいく中で、現対策の中でも5年継続できるかどうかわからなくてこの対策に踏み切れないというご指摘が点々とふえているということで、5年たてば単純にさらに年をとるわけですので、次期対策を考える上で、この5年の通しでやるという部分について何らかの配慮を講じないと途中で脱落していくケースが確実に出てくるのではないかと思います。その際、その裏返しの問題として、交付金の返還の問題があります。要するに、一罰百戒ではございませんが、一つできないことをもってさかのぼって全員が返すということとの兼ね合いも、そこをありていにいえば緩めるということになるのでしょうか、もう少し現場の高齢化との兼ね合いで、ここに踏み込まないと現行どおりの枠組みでいくと次の5年は相当きつくなると思います。高齢によって活動ができないことによって返還の問題が出る。それが地域全体に広がる。そのことが対策に乗り出すことを躊躇させるという悪循環が広がることが避けられないのではないかと思います。ここが多分次期対策を考えていく上での大きなポイントになるのではないかなという認識を持っております。

それから、事務手続の簡素化、これは言わずもがなのことでございますが、現在農水省で国レベルでの事務作業の簡素化はいろいろやっておりますが、ただ、国段階が簡素化すると、現場の感覚からすると、会計検査とか、いろいろな検査対応のことを考えると、国の部分が簡素化した分、現場レベルで予防策的に別のものを準備するということで、結果として現場でトータルで準備するものが余り変わっていないということで、霞が関レベルで簡素化したということが、現場にいくとやや違った受けとめ方になっているということで、簡素化するときには、そういう現場の事務執行する立場からすると会計検

査とか、行政監察が入ったときにさかのぼって返還ということが一番気になるわけですので、簡素化した様式の中で、そういうものにも十分耐えられるんだ、心配ないよというような観点での簡素化が必要なのかなということでございます。

以上、6点ほどが次期対策を考えていく上で、現場の農業委員会からの積み上げの中での感触であります。繰り返し申し上げますが、とにかく現行の枠組みというものの堅持ということと、より高齢化を踏まえますと、5年の問題と、返還の問題については、踏み込んだ対応が必要なのではないかということが次期対策のポイントかなと思っております。

最後になりますが、10ページに、今回は来年からの次期対策ということでございますが、この間、農業委員会の皆さんと、この交付金の問題に関与する中で、やや中期的な観点から申し上げますと、次の5年後を考えると時には、高齢化のますますの極限までいくような状況になる。6割以上が65歳以上というのがさらに5年たてばもう後期高齢者にみんな入っていくという問題、それから、先ほど言いましたように、果樹園の問題等は、要するに現行制度と現場感覚の乖離というものが年々拡大し、不満が蓄積し、そういうものが拡大していったら、制度の維持存続が困難になっていくのではないかなという認識を持っております。言うまでもありませんが、基本法の中で平地との生産条件に関する不利を補正するための支援ということで位置づけられている以上、樹園地の問題が入ってこないということはわかるわけですが、平成11年に基本法ができ、その後この政策ができて以降、平成21年を迎える中で、大きく状況が変わっています。高齢化の問題、それから農業所得が最近の農水省の資料でもこの十数年に純生産ベースで半額になったとか、農家数が3分の2になったという、そういう状況が、この交付金の事業をつくったとき、また基本法をつくったときに、要するに平地との格差を是正すれば、そのことに着目して交付金を講ずることによって中山間の平地とのギャップが埋まって、中山間地域が維持できるという前提が、今申し上げましたような高齢化なり、農業所得を取り巻く状況が大きく変わって、そのギャップを埋めただけでは平地の所得も大きく下がっているわけですので、下がったところによやく合うというような状況だとすれば、そういう条件の不利を補正するというよりは、中山間地域の国土形成なり維持に果たす役割を評価しての何か対策を組む考え方でありまして、また、その中山間地域の集落とか農業生産を平地とのギャップを埋めることによって維持なり継続をしていくということではなくて、もう圧倒的に人間が減っていくわけですので、今のままだと人は減っていくわけですので、こういう交付金で、平地とのギャップを埋める交付金で、維持なり、継続ということではなくて、もはや、かな

り、問題のある言い方かもしれませんが、地域を再構築なり再編成するような形の物の考え方というものを、次の5年の中で考えていかなければならない。当面は、繰り返し申し述べますが、現行の対策を5年一期通貫でやることと、返還の問題みたいなところをご配慮いただいて、次期対策を仕組むにしても、次の対策のまた次の5年間考えていく上では、制度の根本に立ち返った議論が必要なのかなということ、最近の現場の農業委員さん等の動きを日常的に感じる中で認識しているということを申し述べまして、会議所の意見開陳にさせていただきます。

以上でございます。

○**佐藤座長** それでは、ただ今のご意見について、ご質問あるいはご意見がございましたらお願いします。

○**内藤委員** 9ページの6番の事務手続の簡素化というのがありますけれども、書類の量なのでしょうか、それとも書き方でしょうか。これは、この前の農業協同組合の方からも出されたのですが、私は農業協同組合が何をやっているのですかとお聞きしたのは、昔は組合員の指導をするという話で、そういう書類の書き方も指導されているのかと思いましたが、どうもそうではなくて、農業協同組合として出されたものですから、多分そういうこともしていらないだろうと思うのですが、どちらでしょうか。そして、書き方については、皆さん方のところでご指導するということはあり得るのでしょうか。

○**全国農業会議所** 事務手続の簡素化を具体的に記述してきたのは、各市町村の農業委員会の事務局でありますので、実際にこういう取りまとめをする際にライティングしている担当職員の方が言っていることです。それは、様式の問題と分量の問題、両方それはあると思います。具体的にどの様式がどうでという話ではないのですが、ただ、実際に事業をやる上でそういう様式を書く担当職員レベルの感想ということでここには載せてあります。

○**内藤委員** 実際に農業者の方が申請するわけですね。そうではないのですか。

○**全国農業会議所** その際に、市町村役場の職員が関与するわけです。実際農家を書くところを指導する。お手伝いをしたり、また市町村レベルで行政として書く項目というのがあるわけです。その両方のことをいっているのだと思います。

○**内藤委員** それでは、私もよくわからなかったのは、農業者の方たちが難しくてできないとおっしゃるのを、農業協同組合の皆さん方がお手伝いをして、サポートして書いているのかなと思ったのですが、行政の事務担当のところでもそういうのは難しくてできないということなのでしょうか。

○**全国農業会議所** ご案内のように、今、特に中山間地域が所属するのは市ではなく、町村が多いですね。市町村合併の結果、町村のそういう農業サイドの職員の方というのは非常に減っていますので、そこにいろいろな業務がくる中で、中山間の仕事以外にもいろいろもろもろの業務がある中で、ハードワークになっているということは否めないと思います。

○**内藤委員** 仕事が多くなったということですか。

○**全国農業会議所** 昨年の農業白書をごらんいただいても、ここ何年間で、市町村部局で他の部局に比べて農林業部局の職員が減っているというようなことが図表で表示されているくらい人は減っています。

○**内藤委員** 中山間の書類だけではなくて、いろいろなもろもろのことがあってということなんですね。

○**全国農業会議所** そうということです。

○**近藤委員** 最後の中長期的な検討に向けてのところでお話しいただいた部分ですが、確かに次の5年間はより高齢化が進むとか、制度を導入してから10年目から15年目に入る。どんどん農村をめぐる環境が変わってきていて、それにあわせたものに対応する必要があるとおっしゃっていますけれども、まさしく私も全く同感のところであります。一方で、今までのこの制度が中山間地域の集落、農業生産の維持継続に大きな役割を果たしてきた。これから先、おっしゃるとおり再構築、再編成というのができれば非常にいいなと思うのですが、現実的に考えるとこの制度というのが金額的には非常に小さな制度で、果たしてそこまでできるのか。私自身の考えとしては、何とか維持継続をしているところは現段階では手いっぱいであって、再編成、再構築までどうやってやればできるのかが、私の頭の中では全然思い浮かばないのですが、農業会議所の中では何か具体的に再編成、再構築に向けてどのようなことをやるべきだというふうな声やご意見などあるのでしょうか。

○**全国農業会議所** その点については組織的な討議なり積み上げはしてはおりませんが、当然ほかの対策との連携なりという形ではないでしょうか。

○**近藤委員** その中でこれがどうあるべきだというようなことは、個人的には何かお持ちですか。

○**全国農業会議所** まだその辺はございません。

○**小田切委員** 2つ、これも簡単にお尋ねさせていただきたいのですが、1つは、交付金の遡及返還についてお話がありました。これは3期対策ということよりも、第2期対策の

評価としてお話を伺いたいと思うのですが、この遡及返還というのは、この制度のポイントの一つであって、それがあがるゆえに交付金の自由度が認められている。一種の結果責任をとるということで、それで交付金の自由度が確保されているということです。そういう仕組みだというふうに思っています。その点で、遡及返還については非常に具体的にこういうケースではとても遡及返還に対応できないという、そういう事例を積み重ねるのが重要であって、大ざっぱな議論は余りしないほうがいいのではないかというふうに思っておりますので、その具体的な事例をお知らせいただきたい、それが1点目です。

それから2点目は、事例ののところを見ると長野県を除いてことごとく西日本です。また、意見のところも岩手県と長野県を除いてことごとく西日本でして、こういう地域性は何かあるのでしょうか。例えば制度の評価について積極的に発言しているのがこれらの県で、そういう日本列島に対しての地域性が存在しているとか、もしそういうものがあたらご紹介していただきたいと思います。

○**全国農業会議所** 2番目のご質問からですが、これは今回短期間に47府県に回答を求めた結果、西日本の方がレスポンスがよかったということだけで、それを取り急ぎまとめたから西が多くなったということだと思っております。東のほうがこの対策について関心がないとか、そういうことではないと思っております。

それから、1点目は、確かにおっしゃるとおりだと思うのですが、それでも現場感覚からいって、現にそのことをもって躊躇しているという事例があるわけですので、その部分をどう考えるかということです。個別具体名を積み上げたわけではないのですが、やはり高齢化で、要するにご自分の体力の問題等を考えたときに、本当にこの対策に踏み切れるのかということで躊躇されている事例はよく聞きます。その状況が多分次の5年間で確実に増えるだろうということから申し上げたわけですね。多分ひとつひとつ、今、先生がおっしゃられたように、こういう場合は返還に当たるけれども、こういう場合は返還に当たらないとか、細かい作業は必要だということは十分認識しています。何でもかんでも要件を緩和しろということではないわけですが、それにしても、今よりも状況が厳しくなることは目に見えているので、この部分に何らかの手を打つ必要はあるのかなということです。

○**佐藤座長** ほかにいかがでしょうか。

○**大塚専門委員** 小田切先生の今の遡及返還の話ですけれども、農家というのはすごく純朴なんです。この中山間直接支払制度でできたのが、結とか、共同の精神です。共同の組織に迷惑をかけてはならないという、そういう罪の意識が高いんです。自分が途中で5年

間維持できなくて、耕作放棄地が発生した場合に地域に迷惑をかける。そのために遡及して交付金を全額返還しなければならないこの制度の中にはなかなか取り組めない。最初から入れないのです。そういった農家の思いをぜひ次の3期対策には生かして、決して遡及が発生するから、その縛りがあるために耕作放棄地の発生が防げたんだという、そういう感覚で考えないでほしいということです。

○**林委員** 高齢化により途中で農業も続けられなくなったという場合に、どなたかがそれを引き継いで農業をやっていくということは可能なのでしょうか。これは、先日、岡山に寄せていただいた際に聞いたのですが、委託農業といいましょうか、そういう形で農業を続けていくことによって、むしろ農業の生産性を上げるとか、そういうところにつながって行って、担い手、息子さんがまた農業を継ぐ。ところが、一方では地理的条件もあってこれはなかなかそういうこともできない。そうするとどんどん高齢化が進んでいった場合に、もちろん一人の方が集約をするということは難しいと思いますけれども、どなたかが代わってやるというようなことが、これこそが共同体意識ということなんだろうという気がしますし、恐らくそういう形で対応していくことも考えていく必要がある。難しいのは、高齢化してもうだめだといったときに、「遡及はもういいですよ」といってしまっていていいのかどうかという問題も一方で考えておかなければいけないと思います。そのあたり、共同で担っていくというような仕組みをどのようにつくっていくかということが、恐らく高齢化対策にも、あるいは中山間地の農業のこれからのあり方ということにも関わってくるのではないかと思います。そのあたりを教えていただけないでしょうか。

○**中山間地域振興課長** 今、先生がおっしゃったとおり、結の仕組みというのは、地域みんなで農地を維持するという仕組みを、まさに協定という形でつくって、5年間みんなで頑張ろう。ですから、どなたかが途中でちょっと自分の農業、今までやっていたことができなくなった場合にも、その協定の中で要はサポートしながら守る。それでみんなで5年間維持をして交付金をしっかりいただく。そういう仕組みですので、まさに先生がおっしゃったようなことが、結というのは、要はそういう厳しい面もありますけれども、逆に助け合いの精神の仕組み、それをいかに強固にしていくかというのがこれからの課題だと思います。まさに高齢化がさらにどんどん進んでいったときに、そのサポートシステム、相互扶助の仕組みが今までのようなやり方ではなかなか機能し切れなくなる可能性が見えてきているので、そこをどうしたらいいのかということを多分皆さん地域の方々は考えているし、それをこれから、今回この制度の検証をする過程でそういうのが見えてきたとすれ

ば、その対応のあり方というものをしっかり考えていく必要があるのではないかと思います。今の現行システムでもいろいろな、先生見ていただいたところでの共同化とか、受委託とか、それから一番いい形は法人化とか、そういうところにどんどんいって、農業生産団体としてしっかりとしたものにして、人が入れかわる。しっかりとした地域の維持をして、農地を守り、そこで生産をしっかりとしたものをやっていくということが、ある意味では一番理想的であり、そういうものを中山間地域でもつくっていければいいと思うんです。ですから、その母体となる地域の受け皿づくりを、この仕組みで今までやってきているのですが、それが限界というか、さらに超高齢化の時代に入ってくるのが見通せる中でそれがますます厳しくなっていることをどう受けとめるのかということが今後の非常に大きな課題ではないかなというふうには思っております。

○**市田委員** 今の高齢化の質問は私も申し上げたかったのですが、ほとんど同じですので省略いたします。

もう一つ伺いたかったのは、対象行為の話です。これはまた私の不勉強なのかもしれませんが、9ページのその他の最初のところです。愛知県から出ている要望ですが、ここでは、活動の簡素化、対象となる活動を、例えば、基礎単価ではこの地域にかかわるものだけに限定してほしいというようなことが書かれていまして、その同じ対象行為についてのことは7ページにも別の県からいろいろ出てきます。(3)の対象行為というところですが、これは、例えば長野県から出ている有害鳥獣対策に対する加算制度とか、主に鳥獣害対策について、もっとやりやすくしてほしいというような話というのは、先ほどの活動の整理削減というのと逆のことをおっしゃっているように見受けられるのですが、基礎単価の活動は簡略化して、プラスアルファの体制整備はもっと幅広く柔軟にしていってほしいというような要望として受け取るべきなのではないでしょうか。それとも要望を出しているところはそれぞれ別のところなので、それは地域の実情に応じて書くと全体的に対象行為を柔軟にとらえられるようにしてくださいという、そういう要望として受けとめるべきなのか。そのあたり説明を加えていただけるとありがたいのですが。

○**全国農業会議所** 取りまとめたほうの認識としては、対象地域が二極分化といったのはちょっと言い過ぎかもしれませんが、体力のあるところとないところの差がこういう表現に出てくるのかなと考えております。やはり限界的なところはいろいろなことをというよりも、本当にシンプルなところ、耕作放棄地対策に集中したいというものの表現になってくる。一方で、これがよく活動して、多彩な活動ができるところ、それから、鳥獣害など今

まで想定していなかった新しい活動領域がマッチしているようなところでは、加算対象を増やしてくださいということになってくるので、矛盾しているというよりは、まさに地域の実情とおっしゃいましたけれども、そういうことがこういう表現にあらわれているのかなと認識しております。

○**浅野委員** 私は今回の交付金制度というのは、新しい一種の権利義務関係をつくり出すものですから、その権利義務関係の設定という点に関しては、交付金返還を遡及でやるか、やらないかというのは非常に大きなところだという小田切委員の発言に賛同します。その責任部分をもし大幅に変えたと、この制度自身を根底から変えることになると思いますので、この点についてはかなり慎重な議論が必要ではないでしょうか。それ以外の部分、例えば、仕組みの簡素化であるとか、要件の緩和、そういうこととは大分性格の違うものなので、遡及とこれらを一緒に議論しないほうがいいのではないかと思います。

○**中越専門委員** 9ページです。その他の項目で書いてありますが、実は先月開いた農業委員会の会長会で、うちの農業委員が税についての意見を少し述べたというお話がありました。橿原町はすべて集落協定も結んでいまして、そういう意味では、皆さん方が共同で取り組むことによって農地の荒廃を防ぐ。さらに、年寄りも若い方々もともに参加してやるという行為を通じて、大きな意識とコミュニティがまさしくできてきた。ところが、年間を通じて交付金の4割を協定の皆さん方すべてに交付をするという形になっておりまして、残りの1年間に使わなかった金額については課税の対象になるのではないかとといったことが述べられていました。それは認識が十分ではないというところもあって、そうではないんです。あくる年になっても、共同で取り組んだことに対する課税の措置ということは、ちゃんと必要経費として見ていただけるということになっているのですが、そういった非課税措置に対しての意見というのはほかにはなかったのですか、会議所の中では。

○**全国農業会議所** これはこの案件ではありませんでした。

○**玉沖委員** 2点ありまして、9ページの事務手続の簡素化ですが、これはほかからも実際に、視察にお伺いした地域からもよくご意見が上がってきている点なので、何か方法がないかと思うのですが、具体的にどんなことが起こっているか。例えばただ難易度が高いとか、煩雑であるということなのか、もしくはそれによって生産活動に影響が出てきている、及ぼしているというようなことがあるのか。もしも把握しておられる情報があれば教えていただけますか。

2点目ですけれども、10ページの最後の政策理念の目的と見直しのところで、理念の部分で、再構築、再編成と結んで、近藤委員がおっしゃられておりましたが、私もここは一理あるなと思って非常に強く関心を持っていたところですが、再構築、再編成ということを取り入れた場合に、具体的に現状を是正できるとか、打破できるとか、何か期待できるようなことをもし感じておられることがあれば教えてください。

○**全国農業会議所** 2番目のご質問ですが、もう黙っていても高齢化が進んでいく中で、維持、継続ということは、その場に同じ人をまたもってくるのか、それはなかなか難しい状況です。本当であればそういう新規就農者とか、外部からの人を入れて維持継続ということができればいい、また、それができる地域もあるのでしょうか、絶対できない地域ということが出てくるのではないかと。そうしますと、どんどん減っていくのに任せるよりは、それは非常に個人の財産権なり、思想信条に踏み込む問題もあって、非常に大変な問題かとは思いますが、集落の再構築とか再編成というようなことまで踏み込んでいかないと、そういう選択肢も準備しておかないとだめなのかなということで、これは書いたわけでありまして。要するに、維持継続プラスアルファでこういう踏み込みも必要なのかなという認識であります。

それから、前段は個別に一つ一つ積み上げたわけではないので一概に言えませんが、この中山間地域の交付金以外のいろいろな業務が、様式が煩雑なるがゆえに農家の手取りに影響してしまったとか、そういう事故というのはぼつぼつとございますので、やはり分かり易いのに越したことはないのか。中山間も同じようなことが出ていると思います。

○**玉沖委員** 今、把握していらっしゃる点でいくと、トラブル回避というところが大きいということでしょうか。

○**全国農業会議所** 人間のやることですのでどうしてもミスが出て、それが農家に大きな迷惑をかけるということは、ないことではないので、非常に実感的に我々としてはあり得る問題だろうと思っております。

○**内藤委員** ちょっと違うかも知れませんが、市町村、都道府県が農業大学校というのを確か色々な所でやっています、そういう方たちの育成というのはどうなっていますか。農業会議所はそういうところに関わっていませんか。

○**全国農業会議所** 農業者大学校は、経営局のほう、各県にある農業、高校を卒業した方が就農の準備に入るところですね。会議所では新規就農事業に昭和62年から取り組んでいますので、そういう一つのお客さんとして農業者大学校の人に声をかけて、就農に道を開

いたり、そういう取り組みは日常的にやっています。

○**内藤委員** そういう人たちに中山間、そういったところのご紹介というのがあるのですか。

○**全国農業会議所** 会議所の仕事として中山間に農業者大学校の人を意識して入れているかという、それはないですけれども、ただ、いろいろな就農のご相談の中で、そういう中山間地帯に行きたい、または中山間で施策の整備されているような町村に、農業者大学校の学生に限らず新規就農を希望する方をあっせんなり、情報提供するということは日常的にやっています。

○**佐藤座長** ほかによろしいでしょうか。

全国土地改良事業団体連合会の佐藤専務、それから、全国農業会議所の稲垣部長、お忙しいところどうもありがとうございました。お2人はこれで退席いたします。どうもありがとうございました。

それでは、議題の2に移ります。都道府県と市町村における最終評価結果の概要について、事務局から説明をお願いいたします。

○**中山間整備推進室長** 私から、資料ナンバー2と右上につけてございます、都道府県と市町村における最終評価結果の概要ということでございますけれども、本日の時点では残念ながら全県からはまだ、5月末までに出してくださいということでお願いしましたが、全県から集まったということではございませんので、本日時点版の、いわゆる暫定版という形になりますけれども、これまで当方に寄せられました都道府県における第三者機関での議論も経た上で寄せられた意見について、その概要を取りまとめたものをご説明させていただきます。

1ページをごらんいただきますと、都道府県から最終評価として、この制度につきまして主な効果あるいは課題というものをお寄せいただきました。1ページはその主な効果について、その代表的なものを整理してございます。まずは、マスタープランの効果につきましては、ごらんのとおり、こういった計画をつくることで協定構成員の集落活動に対する意識が向上したとか、将来を見据えた計画的な活動ができるようになった、そういった評価もございます。

また、農業生産活動等につきまして、まず耕作放棄の発生の防止、これにつきましては、耕作放棄の発生が見られず、大きな効果があった、あるいは、高齢化等で耕作できなくなった農用地を集落で管理するなどの取り組みが図られた、高齢化に伴い耕作放棄が危惧さ

れる農用地において集落内で参加者による協議を行い、利用権の設定や農作業受委託を行うことによって発生の防止が図られた等々の評価が寄せられております。

続きまして、水路・道路等の管理活動でございますが、適正に管理された水路、農道等は、非農家にも評価されているとか、集落が一体となった管理体制が構築できた、あるいは、管理活動を実施するなど、活動そのものが交流の場になっていた、管理活動の回数が増加したといったような評価が寄せられてございます。

また、多面的機能を維持増進する活動につきましては、多面的機能の増進のための活動が地域社会の連携と住民交流に役立っている。あるいは、周辺林地の草刈り等によって農地の病虫害や鳥獣害の防止、土砂崩壊などの災害抑止にもつながったという評価もございました。

自律的かつ継続的な取り組み、体制整備ということでございますが、これにつきましては、農用地保全マップ、これを作成していただくというプロセスを通じまして、集落内の意思や情報が共有できて、作業も計画的に実施できたとか、農業機械、施設や農作業の共同化によって低コストによる収益性の向上や、作業の効率化が図られた、担い手への農地集積、農業生産の組織化の推進、認定農業者の育成、新規就農者の確保が図られた等々の評価が寄せられております。

集落機能の活性化という点につきましては、話し合いの回数が増加した集落では、イベントや祭などが復活した、あるいは、集落の将来像に向けた話し合いが活発になり、集落活動に対する住民意識が高まった等々の評価が寄せられてございます。

そのほかの効果等につきましては、協定を5年間継続できない場合の遡及返還措置は耕作放棄の発生防止に大きな効果を上げている、市町村内で交付金を活用して資材購入等の支出に充てることにより地域内経済の活性化に効果があった、共同取組活動に交付金の2分の1を充てることによって集落内の連携が高まり、農業者の意欲向上が図られる効果があった、交付金を受け取ることで、集落内にさまざまなアイデアが出たり、新たな取り組みを検討するよいきっかけになったといった等々の効果が寄せられてございます。

3ページの中ほど、主な課題、こちらが現行2期対策を実施した上での都道府県から寄せられた課題といった点でございます。中山間地域におきましては、対象農用地はあるものの、高齢化等により協定を5年間継続することが困難との理由から、まず制度に取り組めない集落が相当数存在する、協定参加者の高齢化等により、協定活動継続への不安が深刻化していて、このままでは直接支払制度に取り組む集落が大幅に減少するおそれがある、

協定参加者の高齢化に伴い、共同取組活動の維持が困難となる集落や、リーダーの育成、確保が困難な集落がある、小規模な集落協定では農地の維持管理に精いっぱい、交付金を活用して継続的な農業生産体制を整備するまでには至っていない、小規模な集落協定について、集落の統合や他地域、他業種との連携など、そういった面からの強化が必要ではないか、まとまった農用地を確保できない集落は集落協定ができず、耕作放棄が進んでいる、あるいは、新規就農者や後継者の分家住宅に転用する場合については遡及返還となるので、担い手の確保あるいは定住の促進という点で支障になっているといった意見、更には、先ほどもございましたけれども、樹園地については生産コストが高いのに畑と同様の交付単価であるということに不満の声もありました。先ほども出ましたが、この場合は、会議所の話でもありましたけれども、この制度が平地と傾斜地との格差を補てんすることによってございますので、このご意見は傾斜のある畑の中で何をつくっているかによって出てきている点で、本対策の趣旨と若干離れた観点からのご意見かと思われます。

そのほかには、受給上限額100万円を超えている農業者については、役員手当、共同取組活動費として出した役員手当や出役費も受け取ることができないので、協定の運営に支障が生じている、負担になっているというご意見、あるいは事務が煩雑である点、あるいは5年ごとに見直されるのでは展望を持って生産活動を行えない、将来に向けて安心して営農ができるように、継続的、安定的な制度の構築が必要といった課題として寄せられています。

なお、5ページ、今回の最終評価につきまして、本制度につきまして1,000を超える市町村、それとすべての都道府県にこの制度の総合的な評価、左の欄にA B CからGまで書いてございますような評価区分でA B Cをつけていただきました。その結果、都道府県レベルではA、多いに評価できるが14県、おおむね評価できる32県となっております。また、市町村段階では、A評価34%、Bおおむね評価できる62%、それと、Cという評価、やや評価できる38市町村4%、Dが2市町村という結果でございました。

なお、本日この時点まで提出になっていない都道府県の分もございますので、またこの数値若干変動すると思いますが、次回の検討会にはすべて都道府県から提出を受けたものをまたご説明させていただきたいと考えてございます。

以上でございます。

○佐藤座長 最終評価結果の中間的なご報告をいただきました。ただいまの説明にご質問、ご意見等ございますでしょうか。

○**近藤委員** 最後のページの市町村による総合評価の結果、これは選択方式ですか。「さほど評価できない」を選択したもので、コメントが何かありましたか。

○**中山間整備推進室長** この2つの部分につきまして、私どもも個票を受け取りまして若干のコメントを、どういうものかというのを受け取ってございます。ご紹介申し上げます。

まず1つは、この協定につきましては、平坦の地域では先ほども出ました農地・水・環境保全対策に取り組まれていて、それと比較すると、この中山間事業ではただ自分の田畑を耕作しているだけで、その活動内容や日々の事務作業から考えると交付金の額が高く、矛盾を感じる部分がある。山間部の奥地で農業を営むことは大変で、その意味から協定農用地だけでも耕作放棄がふえていかなないことについては意味があるかもしれないけれども、対象農業者と接している中で、当該事業に対しては疑問が残るという、こういったご意見が一つ。

もう一つが、集落活動が交付金の返還とならないよう、最低限の活動が実施されている状況で、将来に向けた積極的な活動に結びつくまでは至っていないということ、また、実際の活動よりも協定書作成や制度理解が煩雑かつ難解で、これを指導し、制度推進を図る行政サイドの事務負担も重い、こういった観点からのD評価ということでございました。

○**佐藤座長** ほかにいかがですか。

○**林委員** 今の質問と被りますが、今後の制度設計を考えていくときに、「多いに評価できる」と「おおむね評価できる」について、その違いの背景に一体どういうものがあるのだろうかということが非常に重要だと思います。ですから、例えば先ほど非課税とか、課税というのも、場合によっては少し誤解されている面もあるかもしれないというようなことをきちんと細かく考えていかないと、「多いに評価できる」がこれだけあったからこのまま続けましょうということであれば全く意味がないので、そのあたり、なぜ「多いに」ではないのかというところを、もし調査されているのだったら、そこも結果は出していただいたほうがよろしいのではないかと思います。これだけですと非常に主観的な調査結果というぐあいに思ってしまうがちなので、お願いできればと思います。

○**佐藤座長** 評価書には今紹介いただいたDの評価のコメントのようなものが書かれているのですか。

○**中山間整備推進室長** 確かに、委員おっしゃるとおり、評価の「多いに」とか、「おおむね」、こういったものについては主観的にならざるを得ないと思いますが、最終的に全県集まりましたならば、都道府県から提出された個別の個票もおつけいたしまして、こちら

にご紹介させていただきます。後ほどお読みいただくということになりますが、その際には各都道府県がこの評価をした際の最終的な総合的な評価についての記述のコメントもございますので、そちらをご覧くださいと思います。

○**佐藤座長** ほかにいかがでしょうか。この点につきましてはよろしいですか。

それでは、最後の議題になります平成20年度の中山間地域等直接支払制度の実施状況について、説明いたします。

○**中山間整備推進室長** 引き続きまして、私から20年度の実施状況、3月4日の時点では速報、見込みという形でしたが、その後数値を確定する作業をいたしまして取りまとめました実施状況につきまして、時間が相当押しているようでございますので、本日は大変恐縮ですが、資料は資料ナンバー3に1と2というのがございまして、資料3-1が、これが正式な実施状況の細かいところになります、本日は、この資料ナンバー3-2の概要に基づきましてご説明させていただきます。

まず、資料ナンバー3-2をお開きいただきますと、1ページには、この対策を実施した市町村数なり協定数、こちらを記載してございます。平成20年度におきまして交付金を交付した市町村は1,028市町村でございました。交付対象となる農用地を持っている市町村に対しまして92%ということでございます。

また、協定数につきましては年ごとに増減、途中で廃止になったり、あるいは新たに取り組んだりということで、両方あるわけですが、20年度におきましては全部で49協定ほど増加いたしまして2万8,757協定が取り組まれたところでございます。

続きまして、2ページ、交付面積でございます。20年度の交付金が交付された面積は前年に比べまして最終的には77ヘクタールという、微減、ほぼ横ばいで、66万4,463ヘクタールということでした。

加算措置、各種の加算措置に取り組まれた面積につきましては、規模拡大加算が2,564ヘクタール、土地利用調整加算3,434ヘクタール、耕作放棄地復旧加算81ヘクタール、法人設立加算のうち特定農業法人につきまして4,678ヘクタール、農業生産法人に対します加算措置につきまして2,717ヘクタールという結果でございました。

1ページおめくりいただきますと、3ページ、このページには交付面積率、まずは地目別に見ております。地目、田、畑、草地、採草放牧地といった地目別に見ますと、交付面積率は田が80%、畑で若干低くて64%、草地91%、採草放牧地84%でありました。これは、対象性のあるそれぞれの農用地に対しましてこういった比率で交付されているかというこ

とでございます。

これを傾斜、急、緩といった傾斜とか、そういった交付基準別に見ていきますと、急傾斜につきまして76%、緩傾斜78%、高齢化率、耕作放棄地率が高いために交付対象となった農用地に対しましては29%、小区画・不整形な農地が多いことから交付対象になる農用地につきましては49%、草地比率の高い草地につきましては91%、8法地域内で特に地方で設定した特認地域につきましては100%の交付率ということでございました。

4 ページ、このページには交付金につきましてまとめてございます。まず、交付金の交付総額につきましては、平成20年度におきましては517億9,100万円ということでございました。その交付金が交付された協定の1集落当たりの、金額ベースでいきますと平均交付金額は全国で182万円、うち北海道1,967万円、都道府県156万円ということでございます。また、集落の規模ですが、平均で見ますと全国で23ヘクタール、都道府県別では北海道で1集落協定当たり面積は793ヘクタール、都府県12ヘクタールということでございました。

1 ページおめくりいただきますと、5 ページ、ここからは協定の活動の内容につきましてまとめてございます。まず、先ほども出ました集落マスタープランを作成した、そのマスタープランの中でどのような内容であったかということでございますと、最も多くの集落で採用したものが、集落を基礎とした営農組織の充実ということに42%、その次がの核となる集積対象者の育成、あるいはそうした当該集積者への農地の集積ということで31%でございました。

農業生産活動すべての協定に必須の事項として行っておりまして耕作放棄の発生防止の活動につきましては、農地の法面の管理が77%、賃貸借権の設定、農作業の委託ということで45%等々、その次が鳥獣害対策に40%ということで取り組まれております。

多面的機能を増進する活動につきましては、周辺林地の下草刈り、景観作物の作付、堆きゅう肥の施肥という順でございました。

さらに、体制整備活動に取り組みます農業生産活動等の体制整備、農地保全マップ、この点につきましては、農地法面、水路・農道等の補修・改良81%、鳥獣害防止対策43%、農作業の共同受委託等23%ということでございます。

また、それぞれの要件、A要件、B要件とございますが、A要件を選択した協定が1万2,163協定、B要件1,381協定でございまして、A要件としては、取り組んだ集落では機械、農作業の共同化60%、多面的機能の維持、持続的発展に向けた他集落、非農家との連携ということに57%、認定農業者の育成32%という順でございます。

B要件といたしましては、集落を基礎とした営農組織の育成で55%を占めているということでございます。

1ページおめくりいただきまして、7ページ、交付金の配分割合ですが、先ほども出ましたけれども、全国・金額ベースで見ますと、共同取組活動への交付金の配分は全国段階では57.5%、約58%が共同取組、その残りが個人配分ということでございます。

また、共同取組活動への配分した配分割合に応じまして協定数を分析してみますと、50%以上75%未満が全体の協定数でいえば70%で最も多く、全額100%を共同取組活動に充てたという協定が全国で3,665協定、逆に、すべてを個人配分した協定ということが全国では273協定ございました。

20年度の実施状況につきまして、概要をご説明させていただきました。以上でございます。

○**佐藤座長** 詳細は資料の3 - 1をご覧くださいと思います。ただいまの説明に、ご質問、ご意見がございますでしょうか。

○**小田切委員** 質問というより注目したいというところですが、資料の3 - 1のほうわかりやすいかと思います。19ページの交付金の使途ですが、大分前に、この使途の中で積み立てと繰り越しを分けていただくような、そんな表示をお願いして、今回もそういうふうになっていて、大変よくわかったんですが、その中で注目したいのが、ちょうどアスタリスクがつけてあります耕作継続費用、ここを注目してみたいと思います。下のほうに注意書きがありますように、耕作者の突然のリタイア時における作業受委託等、耕作を継続していくための活動費という、そういう区分であります。1期対策ができたときに、山口県の旧周東町、今は岩国市ですが、いわゆる耕作放棄保険などという名前でこういう積み立てを行っておりまして、先ほどの林先生から出た質問の、まさにその実践だろうというふうに思います。量的には協定数は372というふうに少ないのですが、こういう形で、万が一耕作放棄が出たときに、そのためにお金を積み立てて、それに対して何か対応しよう。そういう意味では一種の保険ですが、こういう活動は多いに注目できるところで、372の例えば分布がどういうところなのか、あるいは具体的な事例がどうなのかという、そんなことを機会があればぜひお知らせいただきたいと思います。

以上です。

○**佐藤座長** ほかにいかがでしょうか。

○**近藤委員** 何人かからお話を伺ったり、現地に行ったりしていきましてよく出てくるのが、

高齢化で今後5年間集落協定を維持するのが不安だ、限界だという声です。

これは数字を見ると20年度だけのものですが、この調査から、そうした実態というのがうかがわれるような数字はあるのでしょうか。例えば、もっともありそうなのは集落協定の参加者がじりじり減っているとか、この資料からは20年の分しかないので読み取れないのですが、よく聞くその声は何かこうした調査の数字で裏づけられるようなものがあるのでしょうか。

○**中山間地域振興課長** そのあたりも含めて、今、最終評価の調査で整理できるところまでやっていきたいと思います。きょうご説明した今の資料は、毎年度の実施状況調査ということで、参加人数の動向はわかると思います。ただ、60万人全員の年齢を調べているわけではありません。ただ、先ほどのような高齢化がどんどん進んでいるというお話を裏づけるような何らかのデータ整理ができないかということで、我々としては内部で、網羅的ではないかもしれませんが、今、整理をしておりますので、時期を見てこれから評価の具体的な客観的ないろいろな項目について、定量的な評価も含めて、この場でご説明する中で、なるべくそういうデータも整理ができるようにお見せしたいと思っております。

○**大楽専門委員** 17年に2期対策に移行するときに、参加協定地区が5年間、果たして当時の年齢で加入できるか、活動できるかなという思いがあったんです。そんな地区が多かったのですが、それから5年過ぎているわけです。22年に3期対策に入るときに、その人たちが5歳年をいっているわけです。5年過ぎているときに、ではあとの5年間は活動に参加できるか。それが不安です。それは前期の5年前の2期対策に移行するときにそういう話がふつふつと上がったものですから、それが一番心配されていることです。

○**中山間地域振興課長** まさに今おっしゃったこと、先ほどからの議論の中で、5年前のときの高齢化の話と、5年前、この2期対策が始まるときに5年間を見通したときの現場の今の年齢構成と、これから、もし仮に5年、10年先を見たときとは、要はやっている人たちがかわらないんです。そこをどうとらえるか。それが実際にデータなりでどう示せるかということもポイントだと我々思っています。ですから、先ほどのような形で、想定なり、一定の条件をつけた試算になるかもしれませんが、なるべく整理させていただいてお示ししたいというふうに思っています。

○**玉沖委員** 先ほど小田切委員がお示しくださった耕作継続費用の点ですけれども、このようなリスク対応を講じていない協定参加が、高齢化により協定参加が不可能だといっておられるような現状が、数字でなくても、定性的な事例でも結構ですので、次回もしわか

るようであればご提供いただけますでしょうか。

以上です。

○**中山間地域振興課長** 確認ですが、今のご質問は、お金でそういう保険をかけていることがこれなんです、それ以外にということでしょうか。

○**玉沖委員** これは高齢化による突然の、高齢化だけではないかもしれませんが、それに対するリスク対応策の一つだと思うんです。

○**中山間地域振興課長** 具体的な例ですね。

○**玉沖委員** はい。

○**中山間地域振興課長** これは積み立て方式でやっているけれども、ほかのところではどういうふうにサポートシステムを組んでいるかと。

○**玉沖委員** プラス、そのサポートシステムすら乗れない、協定活動ができないという理由、どんなリスク対応等が協定参加を難しいと言って参加できない、しておられないような理由がもしあるようであれば。

○**中山間地域振興課長** まず、協定に参加しているところであればある程度で事例としてはつかめると思います。問題は、今の先生のお話は、乗れなかったところについて、要はこういう仕組みもできなかったものだから、この直払制度に乗れなかった地域について、それはなぜなのかというようなところの事例ですね。そこについては、今いろいろな離脱した部分とか、乗れなかったところについて、県とか地方の今の状況は調べているのですが、明確にその部分だけ切り出せるかどうかはわかりません。事例的なものであれば、なるべくお示しできるようには努力させていただきたい。次回またお話しさせていただきたい、そこはやり方を工夫したいと思います。

○**玉沖委員** なぜかと申しますと、先ほどの資料2で、都道府県の主な課題のところそれが上がっておりましたので、ここにもし打開策が見出せるものがあるのであればひとときたいなと思ひまして、無理のない範囲でお願いいたします。

○**浅野委員** 中山間等直接支払制度の評価を考えたときに、これは交付金としてやられているわけですから、どちらかというと地域が柔軟にいろいろな物事を考えてお金を有効に使えるということが非常に重要だと思うんです。その観点からいいますと、そういう形のリスク対応を地元が行ったということは、質的側面として非常に重視すべき点ではないかと思うので、今までのやり方と違って、この交付金にしたおかげで地域が制度的にどういう対応をして、新しいことを考えたかみたいなことをリストアップすると、質的にこうい

うふうに変わりましたということがアピールできるのではないのでしょうか。そういう点では、小田切委員がご指摘いただいたところは非常に重要な指摘なので、ほかにもそういう取り組み、交付金になったから初めてできたことというのをぜひリストアップしたらいかがでしょうか。

○中山間地域振興課長 少し整理させていただきたいと思います。

○佐藤座長 ほかにいかがでしょうか。よろしいですか。

ちょうど時間になったようですが、きょう用意いたしました議題は以上の3点終わりました。4番目のその他でございますが、事務局から何かございますか。

○課長補佐 特にありません。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。私の座長の役割はこれで終わります。どうもご協力ありがとうございました。

○課長補佐 どうもありがとうございました。

本日の議事録につきましては、各委員のご承認をいただく必要がございますので、ご発言の内容等につきましては、改めて各委員にご連絡をさせていただきます。

また、今後の検討会の日程でございますけれども、今後7月から8月上旬にかけて、これまでの実施状況やご議論を踏まえました制度の効果等の検証や課題等の整理等につきまして4回程度開催し、一定の整理を行っていただきたいというふうに考えてございます。したがって、7月以降は集中的、重点的にご議論いただくことになります。先生方におかれましては大変忙しいとは思いますが、ぜひよろしくお願いいたします。次回の検討会につきましては改めて事務局からご連絡させていただきますので、よろしくお願いいたします。

本日はどうもありがとうございました。