

第 38 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 38 回 中山間地域等総合対策検討会概要

- 1 . 日 時：平成 21 年 7 月 6 日（月）17:00～18:50
- 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、近藤委員、内藤委員、村田委員、守友委員、大楽専門委員、農村振興局長、農村振興局次長、整備部長、設計課長、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） 課長補佐（調査調整班）
- 4 . 議題
 - （ 1 ）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
 - （ 2 ）効果等の検証に関する論点の整理について（案）
 - （ 3 ）中山間地域等直接支払制度（第 2 期対策）に係る課題等の整理について
 - （ 4 ）その他
- 5 . 配布資料
 - 資料 1 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
 - 資料 2 効果等の検証に関する論点の整理について（案）
 - 資料 3 中山間地域等直接支払制度（第 2 期対策）に係る課題等の整理について（案）
 - 参考 1 集落協定参加者の高齢化について
 - 参考 2 中山間地域等直接支払制度における集落間連携の効果と課題

○**課長補佐** それでは、定刻になりましたので、ただいまから第38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。

それでは、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** それでは、一言ごあいさつ申し上げます。

委員の皆様方には、大変お忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

本日の検討会におきましては、都道府県から報告された第2期対策の取り組み実績の集計をした、全国の取り組み実績等に対する効果の検証、それからこれまで委員の先生方にもお願いをして現地調査をしていただいたわけですが、そういったところから出された現場の意見、それから都道府県の最終評価、さらに関係団体からもヒアリングをさせていただいたわけですが、そこでの意見、そういったことを踏まえた制度に関する課題について事務局で整理した案をご議論いただきたいというふうに考えております。

本検討会でございますけれども、本日を含めて、8月上旬までに4回の検討会の開催を予定させていただいております。大変タイトなスケジュールになりますが、現行制度の評価、検証、検討課題等を踏まえて、平成22年度以降のあり方について、基本的な方向について一定の整理をいただきたいというふうに考えておりますので、よろしくお願いいたします。

このため、本検討会については、今回以降一定の整理に向けて、実質的かつ重要な議論を行っていただくということに相なります。委員の皆様には、限られた時間で、かつ非常にタイトな会議の日程を設定させていただくということで大変恐縮でございますけれども、ぜひとも多くの忌憚のない意見を出していただき、充実した検討内容としていただく改めをお願いいたしまして、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した。

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ございます。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のほうに議事をお進めいただきたいと思いますので、よろしく願いいたします。

○佐藤座長 それでは、第38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、19時には終了したいと思いますので、円滑な議事の進行にご協力のほどをよろしくお願いいたします。

また、先ほど事務局からお話ございましたように、議事録の公開につきましては、各委員のお名前を付して公開いたします。後日ご発言の確認があると思いますので、よろしくお願いいたします。

それでは、まず資料の確認を事務局からお願いいたします。

○課長補佐 では、確認させていただきます。

まず、クリップどめしてある資料について、クリップを外していただきまして、1枚紙の議事次第が上にあると思います。

2枚目が検討委員名簿。

それから3枚目、これは1枚紙ですけれども、配付資料一覧がございます。

それから、縦紙の資料で右上に資料1と書いた、「都道府県と市町村における最終評価の概要について」、それから資料2ですね。これは横版になりますけれども、「効果等の検証に関する論点の整理について(案)」、それから、資料3でございますけれども、これは横版になりますが、「中山間地域等直接支払制度に係る課題等の整理について(案)」、それから右上に参考1とある横版の資料でございますけれども、「集落協定参加者の高齢化について」、それから、参考2「中山間地域等直接支払制度における集落間連携の効果と課題」でございます。それから、別途、紙ファイルに綴じたものをお配りしてあるかと思います。これにつきましては、都道府県最終評価をとった47都道府県分そのものをつけた資料をお配りしてございます。

以上でございますけれども、おそろいでしょうか。

では、おそろいのようにございますので、座長、よろしくお願いいたします。

○佐藤座長 それでは、始めたいと思います。

先ほどの吉村局長のごあいさつにありましたように、本日は3つの議題がございます。最初に「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」、2番目に「効果等の検証に関する論点の整理について(案)」、それから3つ目に「中山間地域等直接支払制度(第2期対策)に係る課題等の整理について(案)」、この3つの議題についてご議論いただき

ますが、最初に１番目と２番目は評価にかかわる議題ですので、併せて資料１と資料２を説明いただいて、この２つについてご意見をいただきたいと思います。

では、事務局からお願いいたします。

○**中山間整備推進室長** では、私のほうから資料１、都道府県等の最終評価の概要、それと資料２、効果等の検証に関する論点（案）の整理につきまして、一括してご説明させていただきます。

まず、「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」でございますが、これは前回、第37回の検討会におきまして、この６月16日時点版ということでご説明させていただきました。最終的には、本日時点で全県から出そろいまして、その概要を取りまとめておりますが、その概要につきましては主要な効果、あるいは２番の主要な課題等ということにつきましては、すべて後から提出されたものにつきましてもこの中に趣旨が包含されるということで、特段の修正等はいたしてございません。

変化がございましたのは５ページでございますが、都道府県と市町村の総合評価結果の集計というところが最終の確定値になってございます。Ａ、Ｂ、Ｃと今回評価をつけていただきましたが、その件数あるいは市町村の総合評価の結果の件数等の数字に若干の変化がございますが、前回と今回を比べましても、例えば都道府県の総合評価のＡ評価が30%であった、Ｂ評価が70%であった、あるいは市町村の総合評価結果のＡ評価が34%、Ｂ評価が62%であった、こういった数字については変化がございません。そういう結果でございました。

引き続きまして、資料ナンバー２をご説明させていただきたいと思います。

先ほど申し上げましたとおり、都道府県の第三者機関を通じた最終の評価結果がすべて出そろいましたので、この２期対策の効果というものを検証していきたいということでございまして、最初の１ページでございますように、この資料を取りまとめるに当たりましては、まずはそうした都道府県から提出された２期対策の最終評価、この結果を積み上げて取り組みを集計して、全国レベルで実績値を取りまとめいたしました。

２に書いてございますように、本制度につきましては、耕作放棄地の発生防止や農地の保全等について非常に高い効果があるというふうに評価がございましたけれども、この効果につきましては、この制度の実施により未然に防止されているもので、実際には発生してございませんので、実績値の積み上げによる定量的な評価ということとはできないわけでございますけれども、最終評価の実績を積み上げたこの数字をもとに農地の減少を防止した

面積、耕作放棄地の発生を防止したであろう面積を一定の仮定を置きまして当方で推計を行ってございます。

まず、1枚おめくりいただきまして、2ページ以降はまずは で整理してございますけれども、2期対策の実績値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3ページ、順を追ってご説明させていただきます。

まず、農地の保全関係につきまして、農振農用地区域への編入の実績でございます。本制度は、第1期対策が平成12年から、第2期対策が平成17年から実施してございますが、第1期対策の期間中新たに1万1,499ヘクタールがこの制度の実施により農振農用地区域へ編入されてございます。第2期対策につきましては、20年度までの実績で2,645ヘクタールが新たに農用地区へ編入され、合わせて1万4,144ヘクタールが農振農用地に新たに編入されたということでございます。

協定が締結された総農用地面積につきましては、2期対策の当初が65万4,000ヘクタール、これが20年度で66万4,000ヘクタールにまで増加してございます。その内訳は右側に書いてございますように、廃止・縮小で7,000ヘクタール、あるいは林地化で53ヘクタールの農地の減少がございましたけれども、一方で新規・拡大で1万7,000ヘクタールが増加してございます。

協定締結数及び協定参加者。協定締結数につきましては、20年度現在、2万8,757協定、協定参加者人数、64万1,000人ということでございます。

この制度によって管理された水路及び農道の総延長につきましては、水路7万3,061キロメートル、農道6万6,900キロメートルでございます。

継続的な農業生産活動を確保するため、第2期対策から取り入れた要件につきまして、まずは生産性・収益の向上に向けた取り組みでございますが、いわゆる10割単価、体制整備単価というものに取り組んだ協定数の中で、機械・農作業の共同化につきましては7,251協定あり、体制整備単価に取り組む全協定数における割合が55%ということで最も多うございました。続きまして、高付加価値型農業の実践に1,947協定、15%、地場農産物等の加工・販売に1,550協定が取り組みました。

1ページおめくりいただきまして、4ページ、担い手の育成関係でございますが、これも体制整備単価に取り組んだ協定の中で、新規就農者の確保に取り組んだ協定が1,241協定、体制整備単価に取り組んだ協定数の中で9%、認定農業者の育成を図った協定数が3,863協定で29%と最も多くございました。また、担い手への農地の集積1,036協定、担い手への

農作業の委託が3,003協定ということでございます。

営農組織の育成につきましては、取り組んだ協定数が762協定で、全体制整備単価に取り組んだ協定数に対する割合は6%でございました。

なお、鳥獣害の防止につきましては、これは20年度最終評価ということではなく、19年度の集落協定の調査によりますが、取り組んだ協定の総数は1万1,307協定、何らかの形で防護柵などをつくって、鳥獣害対策を行って守った総農地面積は18万4,811ヘクタールということでございました。

多面的機能の確保に関しましては、まず国土の保全の関係で選択的必須の事項として取り組んでいただきましたものでは、周辺林地の下草刈り、これが1万8,897協定、全取り組み全協定の中で67%と最も多うございました。続きまして、土壌流亡に配慮した営農1,336協定、自然生態系の保全に関しましては、右側にございますように、魚類・昆虫類の保護等々ございますが、景観作物の作付1万1,241協定ということで、全協定の中で4割がこの取り組みを行ったということでございます。

続きまして5ページ、自然生態系の保全に関する学校教育等との連携ということで、これは体制整備の中での選択でございますけれども、これに取り組んだ総協定数は1,497、その中で学校等との連携を図ったというものが最も多く、1,241協定でございました。こちらのほうで追加の調査をいたしましたところ、この学校との連携で参加した生徒数は、延べ数ではなくて、実数で4万1,489人ということでございました。

集落の活性化につきましては、話し合いの増加についての平成19年におけるアンケート調査の結果でございますが、平均で3回増加したという結果が出ております。また、非農家・他集落との連携に関しましては、連携を行った非農家の総数2万4,669人、連携した他集落の総数2,545集落という結果でございました。都市住民との交流ということで、棚田オーナー制度、市民農園、体験民宿等に取り組んだ協定数なり面積は右の欄のとおりになってございます。

続きまして、6ページ以降がこの最終年評価の結果を踏まえて、当方で一定の仮定を置いて推計した数字でございます。

まずは7ページ、農用地の減少をこの2期対策でどれくらい防いだかということを推計してございます。結論から先に申し上げますと、当方の推計では、本制度により約7万6,000ヘクタールの農用地の減少が防止されたということでございます。

この計算に当たりましては、点線の囲みの中に書いてございますが、まずは一定の仮定

を置きました。その仮定と申しますのは、この制度がなかったらば、この制度が対象とする協定農用地と類似の条件不利性を有する集落の農用地が示した減少率と同じ減少率があったらうということでございます。

推計の方法につきましては、平成12年及び平成17年の農林業センサスを用いてございます。したがって、厳密に言えばこれは2期対策というより1期対策の効果ということになるかと思いますが、これがベスト・アベイラブル・インフォメーションということになりまして、このセンサスでは全国のセンサス集落が13万9,465集落でございます。その中から中山間直接支払制度の対象となる農用地が存在する集落を抽出いたしました。それが3万4,709集落、そのうち協定が締結されていない集落、これが9,355集落ございました。この9,355集落のうち、センサス上の地形が「平野」、そして田の傾斜の程度が「平坦地」となっている集落を除外して、推計に用いる集落8,248集落を抽出いたしました。

8ページをご覧いただきたいと思います。

その抽出した類似の条件不利性を有する集落につきまして、平成12年と平成17年の経営耕地面積を集計してございます。右側の表にございますように、平成12年の経営耕地面積11万833ヘクタール、これが平成17年になりますと、でございますが、9万8,172ヘクタールということで、この5年間で1万2,661ヘクタールの経営耕地面積の減少が見られます。この減少率は11.4%ということでございますので、第2期の対策の協定農用地で守った農用地面積66万4,000ヘクタールにこの11.4%を乗じまして、7万6,000ヘクタールという数字を推計してございます。

この7万6,000ヘクタールということが我が国の経済社会上どのような意味合いがあるのかといった点につきまして、8ページの下段でございますが、この意味するものについてはさまざまな見方での評価が可能だろうと思っております。私どものほうでは、2つの視点でこの7万6,000ヘクタールというものを見ております。

1つ目は、食料供給力の視点で見ますと、例えば群馬県の耕地面積は7万7,000ヘクタール、兵庫県7万7,000ヘクタール、静岡県7万4,000ヘクタールということでございますので、この制度によって防止されたと推計される7万6,000ヘクタールは、そうした群馬県なり兵庫県なり静岡県なりの耕地面積に匹敵する面積であったと見ることも可能でございます。

また、9ページには、多面的機能の観点からの一定の整理をしてございます。もとより委員の皆様方ご存じのとおり、この平成13年に日本学術会議で出された多面的機能の一定

の定量的評価につきましては、これがすべてではございませんし、評価の手法も幾つかあるということで、こういった数字はそれぞれの機能ごとに適した形で計算されているので、合計する数字にはなじまないということでございますが、この平成13年のちょっと古い資料になりますが、その学術会議によりまして、例えば洪水の防止機能というのが全国で3兆4,988億円という中で、学術会議が用いました単価等をもとに、7万6,000ヘクタールの当方の減少を防いだ面積を田畑別に、全体の、注4にございますが、割合で出して、田3万3,000、畑4万3,000ヘクタールがそれぞれの機能でいかなる評価の割合を占めるかというのを計算しているものでございます。洪水防止機能につきましては、この7万6,000ヘクタールというので466億円、水源の涵養機能で347億円、土壌浸食防止機能、これは76億円等々の数字を導き出してございます。

1ページおめくりいただきまして、10ページは耕作放棄地の発生では7万6,000ヘクタールの農地の減少を防いだという中で、さらに、この対策がなかったら耕作放棄地になっていたであろう面積を推計したものでございます。

この推計にも一定の仮定を置いてございます。農地のいわゆるかい廃と言われるものの中で、どのような内訳でその耕作放棄地が発生するかということにつきましては、推計式の1つ目のボツの注のところに書いてございますが、別の統計で「耕地及び作付面積統計」というものがございまして、これに2期対策期間中の平均かい廃面積率というのが出されてございます。それが推計式の1番目である全国の改廃面積の内訳ということでございまして、耕作放棄地43.2%、農地転用46.6%、植林2.6%、その他7.6%となっております。

この制度の対象である中山間地域は山あいであり、こうした全国ベースの比較的転用需要がある農地も含めた比率を用いると若干過小な数字が出るかもしれないという問題点はあると思いますが、この数字が我々の利用できる唯一のものでありますので、この推計におきましては、この7万6,000ヘクタールのうち耕作放棄地による農地のかい廃率として43%を乗じまして、2期対策においては3.3万ヘクタールの耕作放棄が未然に防止されたと推計してございます。

この3.3万ヘクタールの耕作放棄の防止につきましても、いろいろな見方があると思いますが、これを定量的にあらわすものとして、私どもこの10ページの参考のところに書いてございます。例えば3.3万ヘクタールが現在発生して耕作放棄地化してしまっているとして、それをもとの農地に戻すために、別途行われております耕作放棄地の復旧の事業でございますけれども、これの最も簡易な作業で復旧できるとすれば198億、重機等を用いた本格

的な復旧が必要だということになりますと、594億円程度の復旧費用がかかるという計算が可能でございまして、この3.3万ヘクタールを耕作放棄地化させなかったことによってこうした費用の節減が図れたのではないかというふうに考えてございます。

11ページには、 で既にご説明させていただきました、農振農用地区域への編入につきまして、改めてその実績を載せさせていただいております。これはこの期間、例えば第1期対策の期間で、全国で農振農用地区域の増減はマイナス3万ヘクタールでございました。2期対策の20年度まででは約5万ヘクタール、したがって平成12年度から20年度までの間で、全国ベースでは8万ヘクタールほどの農振農用地が減少してございますが、実績でもご説明させていただきましたとおり、この対策によりまして1万4,144ヘクタールが新たに農振農用地に編入されたという事実がございます。

資料1、資料2につきまして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。

ただいまの説明を踏まえまして、議題の1と2を一括してご質問、ご意見をいただきたいと思いますので、どなたでも結構でございます。お願いいたします。

どうぞ。

○**市田委員** 浅野先生のほうが専門かもしれませんが、推計の仕方でちょっと教えていただきたいことがあります。一定の仮定に基づく推定について、方法としては中山間の協定を締結していない集落の農地の5年間の減少率を出して、それをこの2期対策の協定農用地面積に掛けて、それがこの対策によって守られた農地の面積というふうに出していってしまいますが、ちょっとよくわかりません。本来であれば、同じセンサスで締結している集落の農地面積の5年間の減少率というものを出して、それを比較してどっちが大きいかというのを出して、その差を施策の効果なり影響というふうにして見るべきではないかと思うのですが、それは難しいのでしょうか。その場合も、またいろいろな仮定が入ってしまうのでしょうか。全国14万集落のうちで中山間の対象となるところというのは4割ぐらい、3万5,000ですね。だから、3万5,000の中で1万ぐらいが条件はあってもいろいろな理由で締結していない。そうすると、残りの2万5,000ぐらいが締結していて、そっちはそっちでその5年間の農地の減少率というのは出るわけですね。それは、中山間の対策だけが影響したというふうに言い切れないところがあって難しいと思うのですが、例えば締結している集落の農地の減少率が11%よりもし少なければそれを効果として見るほうがわかりやすいと思うのです。なぜ協定を締結した農用地面積にこの11%を掛けなきゃいけない

のかというのがちょっとよくわかりませんでした。

○佐藤座長 質問の趣旨わかりますか。

○中山間地域振興課長 今、おっしゃったようなやり方もあり得ると思います。今回のやり方は、協定集落の中でも集落の農地すべてがこの制度の対象農地かどうかというのは、非常にわかりにくい。一部かかっている場合もあるし、集落の中には平場も抱えている集落もあるので、いわゆる集落農地が100あったとしても、中山間の直払いの対象となる傾斜農地を持っている割合がどのくらいあるのか、10割丸々あるのか、もしかすると1割しかない場合もあるというような場合に、この対策の効果がその中に内在されてしまいますので、その重なり合わせるカバー率によって非常に数値の幅が出てきてしまうということがあります。ですから今回は協定が締結されていないということであれば、確実にこの対策の効果が外れた形の条件が、まずくり出せるということです。なおかつ協定が締結されていない集落ですから、そこについても実は平坦な農地を抱えているところもあり得るわけですね。今度はその中で、センサス上における集落別農地で、平野部の集落であるという定義があるところは除く。さらに平野部以外の集落の中でも、農地が平坦とか緩傾斜とか急傾斜という区分がありますから、今回は平野部集落を除いた上で、さらに対象農地となり得る、傾斜条件がある農地と同じところを切り出すために、対象農地の傾斜が平坦ではない部分、いわゆる傾斜があるというところだけを今回くり出してみると、全くこの直払いの政策効果がかかっていない集落において、なおかつ農地の形態が我々の対象とする農地と同じような類似のところの集落が取り出せるであろうということで、今回はこういうやり方をさせていただきました。

ですから、今、市田先生が言われたようなやり方もあり得ると思いますが、それをやろうとしてもまたいろいろな前提条件をつけてやっていかなければいけないということと、実際にデータがなかなかそろわなかったということも現にあります。ですから、我々がやり得る類似の状況、なかりせば効果を、いかに近い形のものを横の比較の対象軸としてくり出すかについて、我々としては、いろいろ検討した中で、今のこの形が我々の検討の中では一番近いかなということで出させていただいたということでもあります。

○市田委員 部分的には理解しました。

○佐藤座長 どうぞ。

○村田委員 市田さんと同じ観点からの質問ですけれども、確かに今ご説明あったように、非常に難しいと思うのですよね。だから、近似値を計算するのにこういう計算方法でもや

むを得ないというか、これ以外にないのかなという気もするのですが、協定を締結している集落、中山間地域で協定を結びたくても結べなかった集落というのは定性的に違いがあるかもしれない。例えば、もしかして協定を結びたかったけど結べないほどのいわゆる限界集落的であるなら、そういう集落では耕作放棄地が高い割合で出るかもしれない。逆に、もっと平坦に近いところでは、条件がそんなに不利じゃないから締結しなかったのかもしれない。個別に全部調べるわけにいかないのしょうけれども、その辺の比較する集落の性格の違いを勘案ないしは配慮したのでしょうか。

○**中山間地域振興課長** この試算上はそこまではできておりません。ただ、それを別の見方で、今の村田先生が言われたような協定が締結されていない集落というのはどういう状況なのかというのは、これは後のほうで未締結集落がなぜ未締結なのかということを別途また分析してございます。今の先生のダイレクトのお答えになるかどうか別ですが、整理でき得る形での情報提供については、この後でちょっと出てきますので、またそのときにとは思います。

○**浅野委員** ちょっとコメントさせていただいてよろしいですか。

○**佐藤座長** どうぞ。

○**浅野委員** 市田委員から出ていた質問と今の村田さんからのコメントを受けてなのですけれども、基本的にここでやられている方法というのは、ある前提が正しければこの方法でも問題ありません。その前提というのは何かというと、制度に参加した集落と参加しなかった集落が要するにランダムに選ばれていて、特定のどちらかある特性を持っている集落ばかりが選ばれていないという確証がある場合だったら、これは圃場実験やっているのと全く同じなので、この効果を見れば、今やられている方法で「どんぴしゃり」です。

ところが、私はどうもそうではないという感触を持っています。それはなぜかということ、集落協定をやめた理由とかで、やめていく農家が出てきているわけで、要するに条件が厳しくなっていくところから漏れ落ちているということは、今、村田委員が言われたような、実は引き受けたところ、集落制度に参加したところとしなかったところに差があって、その条件の差が効き始めている、そういうあらわれだと思うのですね。だから、そういうことを考えると、そういうのを私たちの専門用語では自己選抜というのですが、自己選抜というのが発生している可能性があって、そこを本当はきちんと調整してやらないと中身が見えない可能性があります。

そこで、一つ提案ですけれども、センサスデータは手元にいただいているので、私のほ

うで、それをもとに自己選抜というのを調整したらどんな値が出てくるかというのをこの委員会で一度出すように次回までにちょっと準備してみたいと思いますが、いかがでしょうか。一応ただそれも完璧な方法ではありませんが、今、村田委員と市田委員が言われた問題点については、自己選抜を解消しているのでお答えにはなっているような気がします。

以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございます。

次回、浅野委員から、宿題を自ら課して答案を用意してくださるというお申し出がございました。拒絶する理由はないと思いますが、いかがでしょうか。皆さん異存はないようですので、ぜひお願いいたします。

ほかに検証についての疑問点あるいはご提案とかございますか。

今は農用地の減少防止効果ということでしたが、後半の耕作放棄地の発生防止効果等々についてもご意見等ありましたらお願いいたします。

○内藤委員 資料2の9ページの多面的機能の年間評価額の推計ですけれども、ここは実際にあったものではなくて、もしこのようなことが起きたらこれだけのことが起きて、評価がこうなるということで、これは累計というか、推定による数字になるのでしょうか。

○佐藤座長 推定です。

○内藤委員 推定の数字ですね。だから、この数字がこのままなるか、ならないかと。

○佐藤座長 それはわかりません。一応お金に換算するために推定の方法として、かつて日本学術会議がやった方法に基づいて算出された額をベースに、こういうふうに推定しましたということです。

○内藤委員 そのうちの一番下のところ、保健休養・やすらぎ機能というのがありますけれども、これは要するにほかのところから都市住民が訪問することによって、そこで得られる金額的なものなののでしょうか。

○佐藤座長 そうですね。

○内藤委員 ですから、ここにこれだけの人が行かないと、これだけの評価が上がらないということなのですが、実際にどうだったのでしょうか。

○佐藤座長 それはわかりません。

○内藤委員 わかりませんか。

○佐藤座長 これは保健休養・やすらぎ機能の中でも、都市住民が訪問することだけ取り上げ、ほかにいろいろあると思うのですが、訪問することだけの価値計算を

するとこういうふうになりますということです。

○内藤委員 わかりました。

○佐藤座長 いかがでしょうか。よろしいですか。

では、この議題１と議題２は、これでひとまず終わらせていただきまして、次の議題３に移ります。

では、事務局から、資料３及び参考資料として２つ用意されていますが、それもあわせて説明願います。

○中山間整備推進室長 では、私のほうからは資料３をまずご説明させていただきます。「中山間地域等直接支払制度（第２期対策）に係る課題等の整理について」という資料でございます。

１ページに、この資料を取りまとめるに当たっての考え方を書かせていただいております。第２期対策に対しましては、冒頭吉村局長のほうからもお話がありましたように、３回にわたり現地検討会を実施いたしました。また、関連４団体からの意見も聴取して参りました。また、前回、そして今回ご説明させていただきましたように、第三者機関での議論を経ての都道府県から最終評価、こういったものからいろいろな形で意見が集まっております。

その意見を集約いたしますと、制度の継続を求める意見、これが大勢を占めているということでございますが、ただ制度実施から１０年を経た今日の時点において、この中山間直接支払制度を構成しております主要な要件、要素、こういったもの、あるいは５年前、２期対策に移行するに当たりまして導入した自律的かつ継続的な農業生産活動を促進するための仕組み等に対しましても、さまざまなご意見が寄せられているところでございます。この資料につきましては、本検討界での円滑な議論に資するため、そうしたいろいろな意見について、関連を有すると考えられる事項ごとに分類いたしまして一定の整理を行ったものでございます。

２ページからご説明させていただきます。

まず、この直接支払制度、特に農業生産条件の不利を補正するために直接支払いを行うと、こういう政策手法の意義なり、今日的な位置づけ、課題、こういった全体に寄せられました意見を整理してございます。

「これまでの議論」ということで整理してございますが、この中山間地域における農業生産条件の不利を補正するための直接支払制度につきましては、制度を実施して１０年を迎

える今日におきまして、ここに記載してございますように、「耕作放棄地の発生防止なり解消、多面的機能の確保などについて非常に効果的で必要不可欠なものである」、あるいは、「厳しさを増す現在の生産環境を踏まえ、本制度によって取り組みを始めた活動を停滞させることがないよう制度を充実していく必要がある」、あるいは、「今後も進むであろう協定参加者の高齢化に配慮した制度内容での継続が必要である」といったような、その基本的な枠組みは継続されるべきだという意見が大宗を占めておりますが、一方で例えば「本制度は平場との格差を是正すれば中山間地域が維持できるという前提に立っているようであるが、中山間地域では人口の減少が急激に進む中、単なる格差是正ではなく、地域の再構築なり、再編成をするような考え方も中長期的には必要ではないか」、あるいは、「この直接支払制度の単価は、平地との農業生産条件の格差を補填するものであるが、中山間地域にはコスト差を埋め切れない後継者不足等の課題があって、この制度の継続と他の中山間地域をフォローするような制度が必要ではないか」といったような意見が寄せられているところでございます。

３ページ、こちらのほうではいろいろなご意見が寄せられておりますけれども、その多くが高齢化の進行に伴って出てきているというふうに考えられます。この高齢化に伴って出てきている意見につきましては、例えば協定期間の長さあるいは免責要件等につきましても種々出ておりますけれども、こちらにつきましては高齢化一般、そして同じ高齢化関連でも、具体の構成要素に対するものにつきましては後ほどのページで整理してございます。

まず、この直接支払制度と高齢化の進行との関係につきまして、この中山間地域において高齢化の進行が特に著しく、これらを背景に制度の継続を強く望む地域からも、例えば「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おり、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し、耕作放棄地の発生に歯どめがかからなくなるのではないか」、「協定参加者の高齢化に伴い、共同取り組み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」、「制度創設時と比べて、過疎化、高齢化がさらに進行し、農産物の価格低迷など農業を取り巻く情勢が一層厳しくなっているため、地域が取り組みやすい制度設計とする必要があるのではないか」といったような意見が寄せられております。

また、第２期対策への移行に際しまして、農政の全体的方向性として担い手の育成やその経営体質の強化が目指されている中で、この本制度につきましても、第２期対策では、

制度に取り組む集落の自律的かつ継続的な農業生産活動を促進するため、生産性、収益の向上や担い手の定着などのステップアップのためのインセンティブを与える仕組みとしたところではありますが、こうした仕組みの導入に関しましては、例えば「農業機械、施設や農作業の共同化等により、低コストに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」、「集落営農が育成された」といった、この仕組みを評価する見解もございます一方で、高齢化の進行を背景とすると考えられます以下のような指摘も寄せられてございます。「高い水準で高齢化が進む協定では、農業生産活動の維持が精いっぱいの現状であり、これらの協定の活動低迷も懸念されている」、「高齢化が進行しているため、次期対策においてはステップアップを求める仕組みではなく、農地を保全する取り組みを最低条件に交付する仕組みとし、条件不利地の農地を守る集落活動に専念する対策が望ましい」、「小規模な集落協定では農地の維持管理が精いっぱいで、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による集落機能の強化が必要である」等々の意見が寄せられてございます。

5 ページをご覧いただきたいと思います。5 ページ以降は、この直接支払制度を構成する個々の要素、要件に対する課題の指摘というものを分類してございます。

まずは、対象地域なり対象農用地などに関する指摘といたしましては、「1 期対策から現行対策の移行時に脱落した集落協定の 8 割で耕作放棄が発生している」、「飛び地や点在などにより、まとまった農用地を確保できない集落は、集落協定が締結できず耕作放棄が進んでいる」、「1 ヘクタールの団地要件を外れる地域では、耕作放棄地の増加を招いている実態もある」、「集落内において交付金の対象者と非対象者があり、不満感がある」等々の指摘が寄せられてございます。

続きまして 6 ページ、こちらのほうも冒頭ご説明申し上げましたとおり、高齢化の進行に伴って提起されたと思われる意見もございます。それらも含めまして、協定期間や免責要件に関する指摘といたしましては、「集落協定を 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」、「協定期間を短縮すべきという意見もあるが、耕作放棄地の発生防止の観点から、適当な長期間、事業を実施することを条件に交付金を交付することはやむを得ないものとする」といった指摘が寄せられておりますが、その一方で、例えば「中山間地域におい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制度に取り組めない集落が相当数存在す

る」、「構成員の高齢化によって5年以上継続して農業生産活動を実施できないおそれのある限界的な集落においても、本制度の対象となるように弾力的な運用が必要ではないか」といった指摘がなされております。

また、この協定期間なり免責要件に関しましては、高齢化に関連するもの以外でも、例えば「協定農用地を後継者（分家）住宅や非農家住宅などに転用する場合には遡及返還となるので、担い手の確保や定住を促進する上で支障になっているのではないか」といったような意見も寄せられているところでございます。

7ページにつきましては、この制度の助成水準に関する指摘と思われるものを整理してございます。まず、「農業農村の多面的機能の復元・増進のためには、助成水準の充実、（恐らく単価も含めてということだと思いますけれども）充実・強化が必要である」といった指摘がございました。ただし、この点につきましては再掲になりますが、「直接支払制度の単価は、平地との農業生産条件の格差を補てんするものだが、中山間地域にはコスト差では埋め切れない後継者不足等の課題があって、制度の継続と中山間地域をフォローする別の制度が必要」というご指摘もございます。

また、この制度は、傾斜を持っているものも、田とそれ以外という、それ以外のところを畑とっておりますが、その畑の中にある主には果樹を中心とする樹園につきまして、「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ことに不満がある」といったご意見もございました。

また、この制度、受給上限を1戸当たり100万円と定めてございますが、この「100万円を超えている農業者については役員手当や出役費などの共同取り組み活動費から支出される金銭の給付を受けることができないため、協定の運営に要する経費等を自己負担せざるを得ないなどの負担が生じている」といった意見もございました。

また、これらのいずれの要素にも属しないと思われませんが、比較的多く見られた指摘に、その他といたしましてまとめておりますけれども、「現行対策は事務処理が煩雑となっており、高齢化した集落協定のリーダーには負担になっている」、また、この事務処理に関しましては「国段階で事務作業の簡素化を行っているが、国が簡素化をすると現場レベルでは逆に予防的に別のものを準備することとなり、結果として余り変わっていない」といったご指摘もございます。

さらには、「制度が5年ごとに見直されるのでは、農業者が長期的な展望を持って農業生産活動を行えないので、将来に向け安心して営農ができるよう継続的、安定的な制度の構

築が必要である」といったご意見もあったところでございます。

引き続きまして、参考資料 1、先ほど村田委員からもご指摘ございました、そしてまた前回のこの検討回におきまして、近藤委員初め複数の委員から、この制度の高齢化との関係で幾つか分析ができないかというお話がございましたので、こちらのほうに一括して整理して載せてございます。ご説明させていただきます。

参考資料 1、「集落協定参加者の高齢化について」ということでございます。

この集落協定の参加者の高齢化につきましては、私どものほうで、第 1 期対策の中間年及び第 2 期対策の中間年、平成19年度におきまして、集落協定の役員全員につきましてその平均年齢のアンケート調査を行った結果がでございます。その結果では、第 1 期対策のときの役員約11万人の平均年齢は54.8歳、2 期対策の平成19年度における役員の総数約14万人の平均年齢は59.5歳ということでございまして、この 5 年間で役員の平均年齢は4.7歳増加したということでございます。

続きまして、2 ページをご覧くださいと思います。

こちらのほうには、これは私どものほうが先月、10道府県、149集落協定に対して行いましたサンプル調査の結果になりますが、このサンプル調査の結果では役員の平均年齢は61.8歳、それに比べまして、役員以外の協定参加者の平均年齢は63.7歳ということでございました。したがって、このサンプル調査の結果を見る限り、役員以外の協定参加者の方のほうが役員になっていらっしゃる方に比べて約 2 歳高齢化が進んでいるという結果が出てございます。

3 ページをご覧くださいと思います。

3 ページのほうには、第 2 期対策におきまして、協定が締結されていない対象農用地のその未締結の理由というものを調べてございます。これは、都道府県、市町村のほうに、こういった未締結対象農用地を有する全農用地約14万ヘクタールについて関係市町村等に善意のご協力をいただいて調査した結果では、高齢化により継続が困難が約 5 万ヘクタールで全体の35%、高齢化等によるリーダーの不在ということが約 1 万6,000ヘクタールで全体の11%、そのほか話し合いの不調なり、交付金に頼る必要がないといったもの、あるいは市町村の財政の事情ですといったお答え、いずれにも分類できないその他というのも28%ございますが、こういうアンケートの調査結果でございました。

1 枚おめくりいただいて、4 ページ。こちらは、第 1 期対策から 2 期対策への移行のときに、協定の面積を縮小ないしは協定自体を廃止してしまった協定につきましの調べで

ございます。この４ページの真ん中の表にございますように、継続した協定であっても面積を移行時に縮小した協定数は約１万４,０００協定で、その縮小した面積は３万１,４７７ヘクタールということでございました。その中で非継続、すなわち１期対策に取り組んで、２期対策のときに廃止してしまった協定数は４,２７８協定で、その面積は２万ヘクタールということでございました。

５ページをご覧いただきたいと思います。

この１期対策から２期対策にかけて協定を廃止したというこの約４,０００の協定すべてに対しまして、その時点で、平成１７年の時点で聞き取り調査を行った結果を整理してございます。この６７３市町村に対して廃止した理由を聞き取ったところ、この表にございますように、「高齢化の進行により５年間続ける自信がない」(４９０市町村、４５.４%)、「高齢化等により集落をまとめるリーダーがいなくなった」(２４.７%)ということでございまして、この２期対策に移行する際に、高齢化を理由とするものが廃止した集落協定の約７割を占めるという結果でございます。そのほかにも、例えば のように、「耕作放棄のおそれはない」という答えも３.２%、あるいは「維持管理、単価設定等の要件が厳しい」(９.５%)等々、そういった回答もございました。

私のほうからの説明は以上でございます。

○課長補佐 続きまして、参考２としてお配りしております「中山間地域等直接支払制度における集落間連系の効果と課題」についてご説明をさせていただきます。私、谷本と申します。

この資料につきましては、今後の中山間地域振興におきまして、集落間連携という考え方が重要であるという認識から、昨年度になりますが、当課のほうから、同じ農林水産省の組織でございますが、農林水産政策研究所に対しまして、集落間連携の現状と課題ということで調査のほうを要請いたしまして、取りまとめたものから抜粋をして作成をしたものを今回ご紹介させていただいております。

１枚おめくりいただきまして、１ページ目でございますが、かいつまんでご説明をさせていただきますと、ここで言う集落間連携といいますのは、なかなかちょっと関係するデータない中でございますが、直接支払制度の集落協定に着目をして調査を行ってございます。

１ページ目の右上の表になりますが、この直接支払制度の１期対策時において、「１つの集落で１つの協定を持っていたものが２期対策に移行する際にその協定を統合したもの」

及び「１期対策時に既に複数の集落で一つの協定を締結していたものが２期対策に移行する際にそのまま移行した」ないしは「新たにさらにほかの集落も含めて統合した」、そういったものを「連携型集落」としまして、この表のピンク色に該当するところを対象にいたしまして、それらの集落におけるセンサス上の状況を把握したものでございます。

それによりますと、１ページ目下段の表になりますが、連携型集落といたしますのは、１集落で１協定を持っている単独型集落とこの中で呼んでございますけれども、そういった単独型と比べますと、例えば過疎地域の指定の割合が高かったり、また集落当たりの耕地面積が少ないというところで、より条件の悪いところが連携に取り組んでいるといった傾向が見られるのではないかとということでございます。

次、２ページ目でございますが、これは上の表では農地利用の変化ということで、耕作放棄地の発生率の数字がでございます。２００５年の数字を見ていただければと思うのですが、協定を締結していない未締結集落においては、２００５年時点で耕作放棄地の発生率が１６．５％であるのに対しまして、単独集落型では９．９％、連携型の集落はさらに低い８．５％に抑えられているということで、未締結集落の半分近い水準であるといったところわかります。

また、２ページ目、下の表では、連携型集落において、２０００年から２００５年の間に、機械や施設の共同利用組織への参加率といったものが５ポイント近く上昇するといった変化も見られます。

続きまして３ページ目になりますが、こちらは先ほどのセンサスと違しまして、集落協定のデータから協定を統合したことによる変化というものを把握したものになります。

３ページ目の下の表をご覧いただきたいのですが、こちらは１期対策、２００４年の時点と２期対策の初め、２００５年の時点の中で、協定を統合した集落と継続した集落の面積や参加人数等々の表になりますが、３ページ目、下の右のほうに交付金という欄がございます。これをご覧いただきますと、１協定当たり、統合協定したところは１６４万円だったものが、協定を統合した後、３倍近い４６５万円という額になってございます。

また、共同取り組み活動への配分割合といったものも一番右端にございますが、こちらでも統合したことで８ポイント近く増加をしてございます。このことは、７ページ目にちょっと事例を紹介してございますけれども、これはちょっと推測でございますが、協定を統合することによって交付金の額がかなりまとまった金額になったということで、例えばそれまで取り組むのがちょっと困難であった共同利用機械の購入に踏み切れるというようなケースというのもあるのではないかとこのように考えてございます。

続いて４ページ目ですが、協定を統合した効果ということで、これはアンケートからの分析になりますけれども、上の表からいきますと、協定を統合したところでは例えば農作業の共同化を開始した、農地集積や作業委託を開始したといったところで、継続したところと比べ高い割合が示されていると。下の表でも、話し合いについてもかなり積極的になってきているということで、協定を統合したことが農業に対し積極的な姿勢につながっているのではないかなというような傾向がうかがえるかと思ってございます。

そういった集落間連携でございますけれども、５ページ目に幾つか課題を挙げさせていただきました。

まず、１つ目でございますが、そういった地域の受け皿づくりの必要性でございます。条件の悪い中山間地域では、経営体としての組織化というよりは、まずは資源管理型の集落営農組織などの育成ですとか、その活動に対する支援といったものが重要ではないかという点、２点目はそういった複数の集落を取りまとめていけるリーダーの存在、またその育成という視点、３点目は農業集落もそれぞれの集落に長い歴史があり、また独自の慣行が残っていると。他の集落にまで迷惑をかけたくないといった思いも強いというような状況にありますので、そういった中では、独自でできることはまずそれぞれ取り組みながらも、なかなか単独で難しいところから連携を進めていくといった考え方が重要ではないかという点でございます。

６ページ目、７ページ目には事例のほうを紹介させていただいておりますけれども、説明のほうは割愛をさせていただきます。ご覧いただければと思います。

以上でございます。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

それでは、これから各委員のご意見をいただきたいと思いますが、進め方といたしまして、資料３の１番目、意義や今日的な位置づけ、それから２番目の高齢化の進行についてご意見をいただき、その後で３番目と４番目のその他についてご意見をいただくというふうにしたいと思いますので、資料３の２ページから４ページまでについてまずご意見をいただきたいと思います。

どうぞ。

○村田委員 僕自身の考え方がまとまっておりませんで、問題提起みたいな話なのですが、中山間直払いというのは、説明があったように、傾斜地と平地とのコスト差を埋めるという条件不利地域対策ということでスタートしたのですが、２期対策で体制整備単

価という考え方を導入することで、ある程度構造対策的な考え方と地域集落を維持するという政策的な意味合いが入ってきて、２期対策は純粋な条件不利地域対策ではなくなっているのかもしれない。２期対策はその性格を少し変えつつあるといえるかもしれない。

また今日ご説明にあったように、もはや中山間地域はかなり危機的な状況で、これまでと同じような形の支援ではもう集落を維持できないような状況にある。そういう危機感を持つと、平地とのコスト差を埋めるという呑気な、という表現はおかしいかもしれませんが、従来の対策ではもうやっていけないのではないかと。中山間直払い制度の性格をもっと根本的に変えないといけないのではないかとという気もするのです。

支援のやり方は拡充することになると思うのですが、その拡充・充実の仕方も変えていかなきゃいけないのではないかとこの考えを持っているのですが。そうすべきだというほど強い確信があるわけではありませんが、この条件不利地対策という直払いの性格、政策的意義というものを根本から問い直す必要があるのではないかと。そう思い始めているという私の問題提起です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでしょう。今のご意見に関連して結構です。全く別でも結構です。

○守友委員 よろしいですか。

○佐藤座長 お願いいたします。

○守友委員 村田さんの意見とはちょっと違うかもしれないのですが、高齢化でこれからの維持が大変だという話が今日の資料にたくさん出ていますね。私もそのとおりだと思うのですが、１期対策と２期対策、少し性格が変わったということで、生産性を上げるとか構造政策的な側面が入ってきた。いろいろな条件の中で入れざるを得なかったわけですが、そうすると高齢化が進んでいて難しいのは、そもそもこの協定そのものが難しいのか、それともステップアップが入ったがゆえに難しくなったのかという、その両方あると思うのですが、その感触的な感じですが、どちらが現場でウエートが強いのかというあたりがわかれば、それによって対処の仕方が少し変わるのかなと思います。

ステップアップがきついとなると、余りステップアップするなという、最低限の対策になりますし、そもそも枠組み自体がもう困難だとなると、村田さんが言ったような策もとらざるを得ないのかなという気もしてきます。どこの段階で引っかかりがあるのかというのがその現場によって随分違うと思うので、大まかな感触で結構ですが、どちらが多いのかなということをちょっと知りたいと思うのですがいかがでしょうか。

○佐藤座長 その辺を切り分けるデータのようなものはありますか。

○中山間地域振興課長 定量的にはちょっとございませんが、ただ最終評価の各県から出てきている内容を見ますと、両方まぜこぜになって、高齢化で今のまま続けていくのは非常に厳しいという県もあれば、体制整備型のような要件はもうこれ以上つけないでほしい、それだともっと厳しくなるということを切り出して書いていただいている県もあります。

ただ、総じて言えることは、いろいろな政策的要件をプラスするというのは、このまま維持をすることからすると難しくなるので、そこはこれ以上勘弁してほしい。今のままでは制度から落ちてしまうから、今のままを維持できるようにしてほしいというのが多くの声だというふうに思っております。数量的にどうかというのは、ちょっとなかなかわからないかと。

○守友委員 多分数量的には分けられないだろうなと私も思います。各県からどういう意見が出てきているのかというところを感覚的に切り分けることができれば、対応のところの重点も変わるのではないかなという感じを抱いたのでちょっと質問させていただいたわけです。

○佐藤座長 どうぞお願いします。

○大楽専門委員 私は、まず現場の声としてですが、今度皆さんと一緒に山形県と島根県、一緒に視察研修させてもらったのですが、この中でも各集落ですべての皆さんがこの中山間地の支払制度はとてもすばらしい制度で、ぜひ堅持、維持してくださいという言葉聞いてきました。

それで、今、高齢化が進んでいるとお話にありましたが、1期対策では平均が特に役員、お世話する人の平均年齢が54歳、5年後には59歳になったと今データの的に言っておりますから、まだまだ3期対策に入りましてもこの年代では十分対応できるわけです。これが果たして3期が4期、5期になるとどうでしょうかというのは、これはこれからまた問題があると思います。ですから、今のうちにしっかりとこの中山間地の支払制度を堅持しながら、また中身を変えながら農業の中山間地の支援をしていけば、まだまだ上がれるのではないかと思います。

この辺でちょっと手を抜くと、必ず耕作放棄地あるいは日本農業の将来には大変な負担増が重なってくる。今のこの支援制度の中で、まだ十分とはいっていませんが、ぜひ続けてくださいという声を聞いたときに、徐々に手を変えながら、国の支援を手厚くしながらの制度に持っていく努力はすべきだと思います。まだまだ今のうちならば、その高齢化も

手当てできるのではないかと思います。

ただ、全体的に大変厳しい、生産性の低い農業ですから、後継者がいないのが事実です。これを生産性上げるように、だれもが農業に就業できるような環境づくりがこれからぜひこの直接支払制度の中でも必要になってくるのではないかと思います。これは平場も含めてです。

○佐藤座長 ほかにいかがでしょうか。

お願いいたします。

○近藤委員 私もちっとよくまとまってないのですが、最初ここに参加したときは、この制度というのは、もっと政策誘導的にステップアップ傾斜を強くしてやらないと政策という意味がないと思っていたのですが、いろいろ現場のお話を伺ううちにちょっと考えが変わってきました。特にこの調査なんかを見ていると、まず協定を維持して活動してもらうことが非常に重要なんだなということを改めて、今回の浅野先生のまだ修正もあるのでしょうけれども、この調査を見た限りでは、それを維持していくことが大きな効果を生んできたのだなという感想を非常に持ちました。

それで、守友先生の疑問と一緒になんですけれども、これを維持していくに当たって、実際現場では、この傾斜的なステップアップ的なところが耐えられないのか、それとも今の犬楽村長のおっしゃった、高齢化そのものはまだ大丈夫だという話、そのあたりの皮膚感覚的なものをもうちょっと明確に知りたいなというふうに思いました。

それともう一つ、これは質問ですけれども、集落協定参加者の高齢化についてという資料の3ページで、協定の未締結理由というのは、今、高齢化が問題の根源にあるのだろけれども、ここに話し合いの不調というのがありますよね。これはちょっと意味がよくわからないのですけれども、これは何でしょうか。これからさらに制度そのものの改善というか改良で、要するに話し合いがまとまってまた参入してくる集落がふえる可能性がある話なのか、そもそも最初から一定数このぐらいいはまとまらないよ、というような類ものなのか、このあたりもちっと知りたいのですが、わかれば教えてください。

○佐藤座長 わかりますか。

○中山間地域振興課長 話し合いの不調というのは、集落協定で、みんなで合意してみんなで5年間頑張ろうと、そのかわりお金ももらえるけれども、だれかが途中でできなくなってしまったら、みんなで補完するとか、まさにそういう地域の合意形成での取り組みができるのですね。そのときに、集落の中にはいろいろな方々がいらっしゃるんで、おれ

は嫌だ、そんな参加しなくたっておれは自分で自分の農地をやるというような方々がいたりとかという場合、みんなで一致団結して協定に取り組むということができず、結局、協定の締結に至らなかったというのがこの話し合いの不調です。

その裏返しとして、そういった場合にだれかがリーダー的に一生懸命まとめていくと協定を締結できるし、そのリーダー的な方がいないとまとめるのは難しいということで、この2と3というのはちょっと絡まっているのかもしれませんが、そういう中身だと思います。

○**近藤委員** 全国どこにでも一定割合は、そういうちょっと協調的でない方というのはいらっしゃるから、それはそうなのだろうけれども、例えばそれをここにあるように、さらにその集落間協定を広げるようなことで、やりやすい制度にすれば、それはいろいろなことを取り込む、例えばメリットが出るだとか、リーダーがその中に入ってくるだとかということも含めて、解決できる話し合いの不調なのでしょうか、それともそもそも一定割合、この計画はだめなんだ、もう最初からまとまらないんだというたぐいの構造的な話なのかということなのですか。

○**中山間地域振興課長** なかなか難しいところだろうと思います。

ただ、それはいろいろな支援で、リーダーの方を研修などで育成して、まとめていくやり方というのがあると思うのです。合意形成のやり方とか、どういうステップを踏んでそういうことをやっているか、それからほかの地区では同じような課題があるところで、どういうことをしながらその課題を解決したかというようなことを、情報提供なり、こちらからいろいろなアドバイスをしたりすることによって、ある程度は解決していくんだと思います。むしろ、そこはやっていく必要があると思うのですが、ただそれがどのくらいどうなのかというのはちょっと数字的にはなかなか難しいかもしれません。

○**佐藤座長** どうぞ。

○**内藤委員** お話を伺っていて、私はいつも思うのですが、制度の維持は必要だと思うのです。ただ、大楽委員がおっしゃったとおり、何年間は大丈夫だろうけれどもという話で、新しくそこのところに就農者が入らない限り、何年か後にはここで農業ができなくなるとい、そこのところが私は一番危惧をしています。

それと、もう一つは自営的な農家の方、要するに農業を仕事としているのではなくて、自営的なことしかできない農家の方たちもかなりいらっしゃるんだと思います。そういう方たちは、多分集落協定には入っていらっしゃらないと思うのですが、そういう方たちを

今後どうやって入ってもらうのか、とにかくそこに新しい人が行かない限りは、幾らこの制度を維持しても、あるところで息切れをしてしまうのではないかが私は今消費者とすれば一番心配しているところです。

そういうところは、今、ちょっとテレビでもやっていたのですが、今、農業の大学の方たちが結構そういうところで、中山間というか、農業のそういったところの人たちの援助というんではないのですけれども、そういうことを始めたというのを聞きましたので、私はそういうところの芽がうまく出ていけばいいかなと思ってはいます。

ただ、とにかく今のままだと農業を続ける方がいらっしゃらない。平場でもそうなのですけれども、特にそういった中山間の条件不利地の方は今後いなくなると、多面的機能もだめになるし、要するに農地の荒廃というところをどうやって維持されていくのか、そこが私は一番心配しているところです。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

○守友委員 ちょっとよろしいですか。

○佐藤座長 どうぞ。

○守友委員 今、大学のことが出ましたので、若い人たちがそのまま農業に参入するかどうかは別にして、関心を持っているのは確かです。私の所属は農学部ですから、特に関心度が高いと思うのですが、私の学科は1年生、今年は45名入りました。女子が24、男子21であります。半数以上女性ですね。45名のうち約3分の1が中山間地域へ行って田んぼの手伝いをするサークルに入っております。そういった点で非常に関心が高いと思います。

ただ、それが就農につながるかどうかという問題は別ですけれども、何か考えたいという学生が多いということは事実だということ、これは市田先生のところもそうかなと思いますけれども、そういった動きがあるというのは事実だなと思います。

○内藤委員 それが伸びてくださると、私たちは将来の希望を持てると思います。

○守友委員 もう一つよろしいでしょうか。

○佐藤座長 どうぞ。

○守友委員 高齢化で大変だという話があり、大楽委員がおっしゃった参考資料1の2ページのサンプル調査で、平均年齢が出ているという話がありましたけれども、ちょっとこういう表現はよくないかもしれませんが、あれ、意外と若いなという感じもしたのですね。大楽村長さんあたりは現場を見ておられますから、実感としてもうちょっとやれるのではないのではないかという話があったのですが、そういった言葉にちょっと押されて考

えて見ますと、ステップアップの中でいろいろ条件がきつくなってきているということが農村で広まっていると思うのですが、別の見方をすると、確かに1期対策から2期対策でいろいろ条件がきつくなってきているのは事実ですけれども、この制度は枠組みからしてかなり自由度が高いのですね。ですから、そのところのアピールをもうちょっとしたほうがいいのではのではないかという気がします。かなりアイデアを出すと、それが採用できますね。

だから、そういった点で言うと、お年寄りの人たちがみずからアイデアを出せるんだというあたりをもうちょっと強く出すと、参加意欲なんかも出てくるので、確かにお金はいただきますから、いいかげんなことやっちゃ困るのですけれども、その自由度があるということをもっとアピールしていくと、「ちょっとやってみようか」、「もう少し頑張ってみようか」という意識になるのではないかなという気がします。制度ですからある程度きちっとやらなきゃならないわけですが、私は、今までの農政のいろいろな政策より、この制度は一步進んで自由度が増したと思っておりますので、その点をもっと強く出すことによって、次の対策について、少しやってみようかという人たちが出るのではないかなという気がいたします。先ほど大楽村長の年齢構成の話を伺って感じました。

○佐藤座長 どうぞ。

○大楽専門委員 今の内藤委員のお答えになると思うのですけれども、農家という食料を生産している産業は、私はとても大事な産業であると思います。ただ、その生産性が低いために、皆さん自信がなくなってきたのです。農業で子どもの教育、あるいは生活を支えるということがごく一部の限られた農家でしか、優秀な農家でしか出来なくなっちゃった。昔ですと、田んぼ3町ぐらい耕作すれば、それで十分生活の維持できたわけです。それが今の米価に限りですけれども、生産費割りしているような米の価格では就農する意欲もございません。

今、私のところでは、この直接支払制度おかげで都市との交流事業が生まれました。消費者に農業の容易なさを体験してもらおう、そして、農業の大切さを実感してもらおうということで、農業を体験してもらっています。これは学生もそうです。こういったことで直接農業にかかわりを持ってもらって、「この農業というのは大事な産業だし、一つの物をつくるのにもこれほど手間暇がかかる、だから、このぐらいの価値は必要なんだ。米1キロ500円は必要なんだよ、200円ではなかなか容易でないんだよ」って、そんなお話し合いしながら、直売所なんかで売ります。

これは農家の人が農産物の価格を自分でつけて、生産原価を考えた値段を表示できるのです。買ってもらえるのですよ、消費者に。野菜なんかはそうです。曲がったキュウリなんかは出せません。とてもこれは商品価値が落ちちゃって、ゼロになっちゃいます。こういったところを今少しずつの消費者とのつながりができて、会話ができた農業になっていますから、そうすると農業にも誇りと自信が持てるんじゃないかと思います。こういったところで、今、都市との交流をすることによって、新しい活動を生み出そうという努力はしています。

ですから、農村というのは、農業を続けることによって農村の景観は維持できるし、私は当然先ほど話されました自家消費の農家もとても大事な農家人口だと思います。農業で生計維持している農家も大事ですし、兼業農家も大事ですし、そして自家消費の農家もみんなで支え合って農業は農村景観を守っていくべきだと思いますから、そんな消費者の協力を得ながら、新しい農家の誇りを持った産業になるべく努力をしております。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

次に資料3の5ページ以降に移ってよろしいですか。

では、個々の要件に対する課題、それから最後のその他、ここに書かれてございますが、それについてご意見、あるいはご質問で結構でございますので、お願いいたします。

この5ページの上から2つ目の、「飛び地や点在など」と書いてありますけれども、こういうのも1ヘクタールの団地要件では、一つの作業としてやっていけばいいことになっていると思うのですが、それとはまた別のご意見なんでしょうか。

○中山間整備推進室長 恐らくそうだろうと思います。この備考欄の右側に書いてございますように、本制度につきましては、物理的に1ヘクタールがまとまっていなくても、営農上の一体性が確保されていれば取り組むことができるので、その営農上の一体性というものの要件が多少きつくて、そこに入れていないようなところは飛び地となってしまって、そこが救えないと、こういうご指摘だと思います。

○佐藤座長 なるほどね。

どうぞ、お願いします。

○近藤委員 これもよくわからないので、皮膚感覚でわかればなというのがありますが、その一つは集落協定を5年以上継続できる自信がないと、だから脱落するかもしれないという話が非常にあるのですけれども、これは実態面としてどうなんでしょうか、そういう農家は数も多いのでしょうか。というのは、もう一方で、そういう意見が出る一方で、制

度が5年ごとに見直されるのではということで、逆方向の意見も出て非常に測りかねるところではあるのですね。それで、現段階で私自身考えていることを思うと、これから多分農政ってここ数年の間、政治条件もこうですけども、いろいろ変わる時期に来ているんだと思います。

長期的に見ても、WTOの流れから見たら、日本のコメに代表される価格支持政策というのは、放棄される方向に進んでほしいというふうに私は思っているのですが、そういった方向に進んで、いろいろな大規模農家に対する所得の保障なんて流れも出てくる中で、この政策というのはそういう中山間に対しても、そうなればなるほど非常に重要な施策だと思うのです。その場合の期間をどう区切るかということですけども、当面はそういう変革期にあることもあるし、もしその5年間ということが維持するのが難しいという方が多いのでいらっしゃるのであれば、中にあるように、5年間の期間を短縮して、もっと機動的にやるという考え方も今の時期には非常に正しいのかなというふうに自分では思っています。

一方で、制度化、安定的というのは、多分法律で書いて制度化ということだと思うのですけれども、今の時期にそうした非常に固定的な、長期的にコンクリートにしてしまうようなそういうような方法は、私はとるべきではない。その内容もよくわからないのですけれども、その内容を知る前の今の段階では、それを長期固定的な方向にこの制度が今流れるべきではないのではないかなというふうに私は思っています。意見ですけども。

○佐藤座長 長期固定的というのは5年間という意味ですか。

○近藤委員 じゃなくて。

○佐藤座長 もっともっと先。

○近藤委員 制度的にするだとか。多分制度化というのは、法制化することだと思います。

○佐藤座長 前半のその5年は長過ぎるとかというご意見が出ているということに関する実態というのですか。

○農村振興局長 まさに近藤委員おっしゃったように、5年は長過ぎると言っておられる方々も、一方でこの制度の継続を望んでいる。つまり制度の継続を望んでいるというのは、別にこの制度の継続そのものが目的ではなくて、5年あるいはそれを先にわたって農地を保全し、営農を継続することを望んでいるからそういうふうにおっしゃっているのだと思うのですね。

ですから、そこには若干矛盾した感情があるのだと思うのですが、ただそういうふうにおっしゃっている一番の根っこは、途中でその一部でもやめると、遡って全部の協定農地というか、その支払対象農地を返還しなければならないと。そういう意味で、ほかの方々に迷惑かかるし、それから率直に言って、最初からもらわないよりも一度もらったものを返すほうが非常に心理的にも大変なので、そういうことからそういう意見が出てきていると。ただ、根っこのところは5年、あるいはそれ以上にわたって、当然農地が保全され、そして営農が継続されることを望んでいるからこそ、そういう意見が出てきているというふうに私なんかは理解しているのですけれども。

○佐藤座長 ほかにいかがでしょうか。

○守友委員 そこで、農家の側はいろいろ、繰越金などをうまく具合に活用しながら、「耕作放棄保険方式」などを生み出し、全部がこれでカバーできるわけではないのですけれども、いろいろなことを行っている。これは自由度があるからアイデアが出るのだと思って、その辺をもう少し知ってもらいたいということも重要ではないのかなと思うのです。あまり制度化をがっちり考えでしまうと、難しいほうにならざるを得ないと思いますのです。むしろ余り緩めたら制度になりませんからダメなのですが、しかしこういう運用もあるというところをより広く伝えていくことによって、なるほど、これならやれるかという人たちを幾らかでもふやしていくというのも一つの手ではないかなと思います。

○佐藤座長 1つ教えていただきたいのは、7ページの上から4つ目の、この受給上限額が100万円というものの、実際にどれぐらいそういうケースが発生しているのか、数字はわかりますか。

それから、もう一つはここに書いてあるように、役員手当をそれに含めてはいけないのですか。

○中山間整備推進室長 数につきましては、確認いたしましたけれども、19年のときに独自調査をすると、この100万を超えているのは全国で200農家程度でした。

○佐藤座長 それはほとんど北海道ですか。

○中山間整備推進室長 そうですね。北海道が多いです。現行の制度の運用上では、個人配分分で100万が入りますと、それ以上共同取り組みからさらに入れるのはダメですと。

○佐藤座長 だめなのですか。

○中山間整備推進室長 ということになってございまして、したがってこのご意見は恐らく100万の上限に個人配分分が達したので、それ以外の分は共同取り組み活動費に充ててい

て、皆と同じように共同取り組み作業をしても、日当も、あるいは役員をやっている役員の手当ももうもらえないと、こういったご不満だろうと思う。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでしょうか。

○浅野委員 少し制度の5年間という議論が出ていましたけれども、この5年間ということについて私は思いますのは、何らかの我慢みたいなことを制度的にしなければいけないとか、何らかを継続しなければいけないというときに、一番問題になることは不透明感だというふうに学説で言われています。経済心理学とかでよく言われますが、将来について今の状態を維持しようと思ったときに、不透明であるということが一番その決定を左右してしまう。その不透明感のうち、その原因は何が一番かということ、マクロ政策とか、政策環境が変わることというのが一番大きいというふうに実は言われていまして、そのこととこの何か見直されるので、継続的、安定的な制度の構築が必要であるという意見はすごく同じところの根っこから出ているような気がします。

ただ、この制度の関して言うならば、この制度は新規の制度ですし、農政史上初めての制度なので、まだまだ改定していく必要はあるのですけれども、国の立場というのですか、姿勢として、一定面積の農地は日本に何があっても守るのですという、そういう姿勢が農家に伝わっているかどうか、これはそのための手段ですよ。要するに、そういうことが国から、強いメッセージが農家に今送れているかということ、そうでないから、どうしてもこの制度もあと何年先も続くのだろうかという不安を持たれているのだと思うのです。

それから考えると、この制度自身は今後社会政策になっていく側面が強いと思うのですけれども、社会政策といっても要するにそれは地域の生活保護ではなくて、国民の大事な財産をきちんと管理してもらおう。それを一定面積は国が保障しますということに対する預かり賃として、誇りを持ってその農地を確保してもらおうというような、少しその位置づけみたいなことを変える必要があるのかなと感じます。

また、それを見るときに、今回の直接支払制度というのは非常に重要な制度でして、私はここに参加した集落としない集落というのは大きな違いが実はあると思っています。それは評価にも多分関わってくるのですが、その参加した農家というのはまだまだ頑張れますということ、手を挙げているのと一緒なので、ここがもう守れなくなったら、日本の農地って終わりだと思うのです。だから、せっかく中山間でそれがあぶり出せたので、そこについてもう少し施策を集中化するとか、そういうことを少し考えていかれるべきではな

いかというふうに思います。

ちょっとまとまらないですが、以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

どうぞ。

○村田委員 先ほどの私の意見と重なるというか、繰り返しになるのですが、個別の話で、例えば樹園地の話がありますね。樹園地というのは中山間においては条件不利地域かという、違うのではないかと思います。ミカンの栽培などは、愛媛の産地を見ればわかるように傾斜地こそ条件有利地なのだろうと思います。だけど、現実には、その愛媛のミカン産地などではかなり高齢化が進んで労働的に厳しくなっていて、集落維持すらできなくなっている実態もある。ですから、それを守るために樹園地を対象にしろというのは、条件有利地なのだからこの政策としては矛盾する話だけれども、何らかの支援策が必要だと叫ぶ気持ちは分かるのですね。

この中山間地域対策というこの制度の性格が、生産の条件不利性だけを補填するのではなく、集落活動とか地域社会の維持対策という性格を併せ持たなければならなくなっている。それがいいか悪いかという話だけれども、もはやそういう地域維持政策を導入していかないと、浅野さんがおっしゃったように、日本の農地というか地域資源は守れなくなる。それではいけないのだという国民の合意があるなら、こういう政策が必要になってくるのだろうと思うのです。

現在の平均年齢が60歳の集落では、若い人が参入してこない現状では次の5年後は確実に65歳になって、10年後には70歳になるわけです。高齢化に歯止めをかけられない現状ではもう最後の機会という危機意識を持ってこの政策を確立していく必要があるんだと思うのです。支援金額の上積みというだけの単純な話じゃなくて、ちょっと物の考え方を変えて、哲学というのではないですけども、しっかりした考えのもとで政策を打ち出していく必要があるのではないかなと思います。

○佐藤座長 それは、参考資料2の先ほどご説明の5ページに、経営というよりも資源管理型のほうがむしろ重要ではないかというようなコメントがあったように思うのですが、それと同じようなお考えですか。

○村田委員 そうですね。

先ほど、集落間連携が効果あるという話がありましたけれども、集落間連携というのも言ってみればそういう地域維持という脈絡での話ですね。生産コストの補填の話じゃない

ですよね。

それから、2期対策の期間中に、いわゆる限界集落対策が打ち出されましたけれども、今後は通常の中山間地域が限界集落化する状況にある。山が里に降りてくるという状況が全国的で広がってくるわけですが、その対策と中山間地域対策をどう仕分けるのか、その辺のところの整理が必要だろうと思います。

○**中山間地域振興課長** 一つよろしいでしょうか。

○**佐藤座長** お願いします。

○**中山間地域振興課長** 整理上の話ですが、新しい基本法ができるときに中山間振興という言葉が法律の35条のところに位置づけられました。そして、その1項で中山間全体の振興という話があり、2項で、まさに我が国農政史上初の直払いとして、諸外国でやっているような平場との条件不利を補正する制度を導入することにより、まずここで格差を埋めようという議論があって、この制度が生み出されたと。

ですから、そういう過程で直接支払いということになると、これは国際的にも安定的な補助金削減対象にならないようなものにするということで、この委員会の前身である委員会の中でも議論していただいて、WTO上の直払いのルールにしっかりと則った、外からつべこべ言われなかったら変ですけども、そういったことのないような形の条件不利地域対策ということでした。しっかりとした制度設計がなされてきて、それが現在のような形になってきているということだと思っております。

これは3月の1回目に基本的成り立ちとしてご説明したのですけれども、今回いろいろとこの制度を考えると、今のようなお話をどこまでこの制度として今回の見直しでやるのか、それとも今回のこの制度の中で、当然中山間問題はいろいろな話がありますから、その辺についてどこまで施策とのパッケージでやるのがいいのかとか、いろいろな話が出てくると思います。ただ、この施策については条件不利補正ということで非常にある意味ではしっかりとした制度になっているというのがある意味では強みにもなっているのではないかなというふうに思っています。

○**農村振興局長** ちょっとそれに関連していいですか。

すみません、役所ばかりしゃべって申し訳ないのですけれども、まさにきょう各委員から出されたような、この直払い政策の性格論というのは非常に重要な点だと思うのです。今、まさに仲家課長が言いましたように、条件不利性に着目して、その部分を払うということによって、ある意味で使い道について免罪符を得ているという言い過ぎかもしれませんが

せんが、もともと条件不利性に着目して払っているものだから、交付金を払う条件というのをかなりクリアした上でどう使うかは自由にしている。ただ、自由にしているがゆえにと言っているのかもしれませんが、守友委員もおっしゃったように、地域のいわば工夫によって、本当にその地域に必要な、営農を継続するため、あるいはもうちょっと広い意味での地域集落を維持するための使い方をやられているというのが現実だと思うのです。

難しいのは、村田委員がおっしゃったように、地域政策、集落対策ということをいったときに、これほど自由に払えるかというところが実は問題でありまして、村田委員も皆さんもご存じですけれども、通常の補助事業というのはなかなかそういうふうにはならない。こういう要件に当てはまるこういうことをやったら半分補助しますよとか、場合によっては定額で補助しますということにどうしてもなってしまって、これほど自由に使えないという点があるので、その点をよくバランスを考えながら、この制度のあり方、あるいは意義づけをしておく必要があるのではないかなと私自身は思っています。

○佐藤座長 ありがとうございます。

○守友委員 賛成です。

○佐藤座長 そろそろ終了の時間になりますけれども、市田委員、何かご発言ございますか。よろしいですか。

どうぞ。

○市田委員 さきほど仲家課長がパッケージということをおっしゃったのですが、中山間直接支払いはもう10年近くたったところです。EUもいろいろな直接支払いを並行して行っています。日本の場合だと、農地・水・環境保全対策が片方で始まったというのもありますし、難しいとは思いますが、中山間地域の集落に最もうまく効果的になるようなパッケージというんですか、ほかの政策との調整というのが必要になってくるのかなというふうに思いました。

大分前の回でも発言申し上げましたが、減反の割当率というのですか、その関係が何か中山間で直接支払いの集落協定を行っている所に対する特例みたいなのができないものかなと思います。

実際、労力不足で、積極的に何かを作付するということとはできないのでさしあたりは荒らさないように草を刈っておくというのがせいぜいの取り組みであるところなどを見ますと、かわいそうな感じがしてしまいます。中山間地域のみ減反を緩和したところで本当に

その人たちが米をつくるかという、またそれはわからないわけですがけれども、棚田で一生懸命お米を作っている所もある一方で、4割の減反をしなければいけないのはちょっとどうなのかなという感じがしています。

○佐藤座長 何か答えを求めますか。

○市田委員 いえ、言いつばなしで結構です。

○佐藤座長 この制度設計をするときにそれも随分議論したように記憶しています。ここも減反を受けるということが前提になりました。

ほかにございますか。よろしいでしょうか、今日は大分ご議論を活発にいただきました。

それでは、この1から3までの議題はこれで終わることにいたします。その他何かございますか。よろしいですか。

どうもありがとうございました。

私の座長としての役割はこれで終わります、事務局にお返しいたします。

どうもありがとうございました。

○課長補佐 佐藤座長、ありがとうございました。

これにて終了いたします。本日の議事録の公開につきましても各委員のご承認をいただく必要がございますので、ご発言の内容等につきまして改めて確認のご連絡をさせていただきたいと存じます。

なお、次回の検討会でございますけれども、7月16日木曜日ですが、10時からの開催を予定しておりますので、よろしくお願いいたします。詳細につきましては、事務局のほうからご連絡を申し上げますので、よろしくお願いいたします。

○課長補佐 それでは、本日は大変お疲れさまでございました。

これにて閉会いたします。

本日はどうもありがとうございました。