

# 第 39 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 39 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 16 日（木）10:00～12:00
- 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、小田切委員、近藤委員、玉沖委員、内藤委員、村田委員、守友委員、大楽専門委員、中越専門委員、農村振興局長、農村振興局次長、農村政策部長、整備部長、農村計画課長、設計課長、農地資源課長、都市農村交流課長、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）
- 4 . 議題
  - （ 1 ）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（案）について
  - （ 2 ）中山間地域等直接支払制度の最終評価（目次案）
- 5 . 配布資料
  - 資料 1 中山間地域等直接支払制度（第 2 期対策）に係る課題等に対する論点の整理について（案）
  - 資料 2 中山間地域等直接支払制度の最終評価（目次案）
  - 参考 1 効果等の検証に関する論点の整理について（抜粋）
  - 参考 2 中山間地域等直接支払制度等検討 P T 論点整理
  - 参考 3 集落協定参加者の高齢化について

○**課長補佐** ただいまから第39回中山間地域等総合対策検討会を開催いたします。

私は司会を務めさせていただき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。梅雨も明けて大変厳しい暑さになっておりますが、そういう中で委員の皆様にはご出席いただきまして、大変ありがとうございます。

前回の検討会におきましては、都道府県の最終評価等を踏まえた制度に関する課題などについて、ご意見をいただいたところでございます。本検討会の今後の予定といたしましては、7月下旬の次回検討会におきまして最終評価の素案の取りまとめをしていきたいと考えているところでございます。また、最終評価や制度の検証、それを踏まえた課題といったことをもとに、平成22年度以降の本制度のあり方について委員の皆様方の意見を伺いたいと考えているところでございます。このため、本日の検討会におきましては、全体の検討会も含めて、これまで委員の皆様方からちょうだいしたご意見について課題ごとに整理して、取りまとめに向けた委員の皆様のご意見をいただきたいと思いますと考えております。

また、以前にこの場でもご紹介させていただきましたが、4月に省内に江藤政務官を本部長とする中山間地域等直接支払制度等検討プロジェクトチームを設置したところであります。関係部局を含めて本制度の課題等について検討を行ってまいりましたが、今週14日に論点整理の取りまとめを行いました。この論点整理についても本日ご説明させていただきたいと考えておりまして、これも含めてご議論いただければと考えています。

委員の皆様には、限られた時間で恐縮でございますけれども、取りまとめに向けて、ぜひとも忌憚のないご意見をいただきたいと思いますと考えて、その点を改めてお願い申し上げまして、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** どうもありがとうございました。

では、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。

それでは冒頭に、今回の7月14日付の人事異動で農林水産省サイドのメンバーが交代になっておりますので、ここでご紹介させていただきます。

まず、農村政策部長の三浦でございます。

○**農村政策部長** 三浦でございます。よろしくお願いいたします。

- 課長補佐 続きまして、農村計画課長の坂本でございます。
- 農村計画課長 坂本でございます。よろしくお願いいたします。
- 課長補佐 都市農村交流課長の仲家でございます。
- 都市農村交流課長 仲家でございます。よろしくお願いいたします。
- 課長補佐 中山間地域振興課長の雑賀でございます。
- 中山間地域振興課長 雑賀でございます。よろしくお願いいたします。
- 課長補佐 中山間整備推進室の志知室長でございます。
- 中山間整備室長 志知でございます。よろしくお願いいたします。
- 課長補佐 それでは、これから佐藤座長に議事をお願いいたしますので、よろしくお願いいたします。
- 佐藤座長 皆さんおはようございます。暑い中お集まりいただきまして、ありがとうございます。

それでは、ただいまから第39回の検討会を開催いたします。本日は12時に終了することを予定しておりますので、円滑な議事進行にご協力くださいますようお願いいたします。

また、今事務局からございましたが、議事録の公開については、ご発言についてお名前も付して公開するということですので、後日またご確認の手続があると思いますが、よろしくお願いいたします。

それでは、まず資料の確認ということで、事務局からお願いいたします。

- 課長補佐 それでは、配布資料のご確認をさせていただきます。

まず、クリップどめをしてある資料のクリップを外していただきまして、1枚紙で中山間地域等総合対策検討会議事次第、それから中山間地域等総合対策検討会委員名簿、これも1枚紙でございます。それから、検討会配布資料の案でございます。それから、右上に資料1とありますけれども、横版の「中山間地域等直接支払制度に係る課題等に対する論点の整理について（案）」。

続きまして、1枚紙の縦紙ですけれども、資料2といたしまして、中山間地域等直接支払制度の最終評価（目次案）でございます。それから、参考1といたしまして、「効果等の検証に関する論点の整理について（抜粋）」、参考2といたしまして「論点整理」、参考3といたしまして、「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。

それと別途、本日浅野委員から「中山間地域等直接支払制度による農用地減少防止効果の推計」といった資料をいただいておりますので、配布させていただきます。

以上でございますけれども、皆さん、おそろいでしょうか。

それでは、座長、よろしくお願いいたします。

○**佐藤座長** それでは早速始めたいと思いますが、その前に、本日は市田委員と林委員がご欠席です。それから、近藤委員は所用で途中退席されますし、それから小田切委員ももしかしたら12時少し前に退席されるかもしれませんが、よろしくお願いいたします。

本日のこの検討会では2つの議題がございますが、最初に、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（案）について、そして2番目に、中山間地域等直接支払制度の最終評価（目次案）この2つについてご審議いただきたいと思います。

これに入る前に、先回の検討会で浅野委員のほうから、耕作放棄発生防止効果についての推計をもう少し統計的にきちんとしたものにしてみたいということで、宿題をみずからお引き受けいただきまして、本日はその宿題の結果をご報告いただきますので、よろしくお願いいたします。

○**浅野委員** 貴重な時間をいただきまして、ありがとうございます。

今回の推計ですが、農水省からセンサスデータをいただきまして、それをもとにして、農用地の減少防止効果がどの程度あったかというのを統計的に検証してみました。

まず1枚目をおめくりいただくと、農林水産省の試算という表題のページがあります。ここで、中山間地域等直接支払の対象農地というのは、大きく分けると、協定ありの地域と協定なしの地域に分かれます。その協定なしの地域の中で、平野部を除いて、どれくらい農用地減少が発生したかというのを見ておられるのが、農水省の推計になります。この11.4%というのを協定締結農地66.5万ヘクタールに掛けて、7.6万ヘクタールというものが農林水産省の試算結果です。これは実は前回の検討会の中で出ましたように、もし協定あり地域と協定なし地域が全く統計的に同じような集団であるとすれば、このやり方で全く問題はない。その点についてはどうかという委員のご質問もありました。それは村田委員と市田委員からのご質問だったように覚えています。

もう一つは、次のスライドを見ていただきたいのですが、市田委員のほうから、協定なし地域と協定あり地域で農地の減少率の違いがあったとしたら、その違いをもってして効果と見ていいのではないかというご議論がありました。それと同じ考え方を使って計算したものがその3枚目のスライドです。同じスライドをご覧ください。そこに出てくるのは見せかけの効果ということで、見せかけの効果は、協定あり集落全体の農用地の減少率が7.6%ですので、協定なしの地域の11.4%から引き算しますと、3.8%と見せかけ上

は見えます。ところが、この計算は非常に危険な計算でして、と申しますのは、皆さんご存じのように、協定締結農地では耕作放棄地は1ヘクタールも出ないわけですから、協定未締結農地のみから実は農用地の転用というのが行われるわけです。

その効果をきちんと見ると、「実際に農地が減少している場所は？」という次のスライドになります。そうすると、実は協定あり地域の中の協定未締結農地の中では、27.5%も農用地が減少しているという結果が出てしまうわけです。だから、市田委員がもともとと言われた方法で計測すると、逆に効果はマイナスということになる。だから、これを推定するのではないということでございます。

これは一つ、しかし、実は面白いデータでして、協定未締結農地でどれくらい耕作放棄地が発生しているかを協定締結農地に当てはめて考えるという考え方も一つの考え方としてあります。その考え方に基づいたのが、5枚目のスライドの参考値になります。協定あり集落における協定未締結農地での減少率27.5%を掛けると、18万3,000ヘクタールという値が出てきます。これが農用地の減少率の一つの推計値になるかもしれないということが出てくるのですけれども、ここで先ほどの一番冒頭に触れました村田委員と市田委員がおっしゃっていたことに関連してきます。資料には同じ図をかいてあるのですけれども、図の中に人形のようなものが坂の上に立っています。実はこれは意味がございまして、それぞれの農地というのはそれぞれ条件が違います。要するに、傾斜度の違いとその地域における農用地の条件の違いというのでしょうか、この違いが実はそれぞれ違っているので、本来はどの部分で問題になるところを推計したらいいかというのはわからないわけです。

次をめくっていただきたいのですが、「知りたいのは？」ということで、協定あり地域において協定締結農地で、もしこの政策がなかりせばどれくらい農用地が減少したかということをはからなければいけない。ところが、残念ながら、ここの地区においては耕作放棄地が出ないように、農用地が減らないように政策的にしていますから、本当は神のみぞこの値を知っているわけです。だから、ここをうまく計測するためにどうしたらいいかというと、今あるほかの情報を使って条件を整えた上で見ればいい。

また最初の村田委員と市田委員の質問に戻るのでありますが、そうすると、協定あり集落と協定なし集落の2つで実際にそんなに内容が違っていたのか、条件などが違っていたのかということで、農業センサスデータを使うと、その違いがわかります。それが7枚目のスライドになります。これを見ていただくと、そこに網かけしております急傾斜の田を含む集落の割合とか、急傾斜の畑を含む集落の割合とか、一番下の都市計画区域を含む集落

の割合とか、こういったものは実は協定あり集落と協定なし集落の間で差がございます。だから、そういう意味では、最初の問題提起にあったように、協定あり集落と協定なし集落が全く同じと想定することはかなり非現実です。

ところが、農水省の推計では、また2枚目に少し戻っていただきたいのですが、協定なし地域全体を繰り入れているわけではないのです。協定なし地域のうちから平野部だけを除いてあります。ということは、実はこの調整を若干行っていることになります。非常にわかりやすい形でその調整を行った。そうしたら、センサスデータのある限りにおいてすべてに関してその調整をしたらどうなるかというのが、私のやったことです。ほかに考慮すべき要因としては、例えば年間販売金額別の経営体数比率の違いとか、D I Dまでの所要距離とか、こういったセンサスで得られるすべてのデータでコントロールした結果が10枚目になります。

その結果出てきた推計値というのが16万6,000ヘクタールという値になって、もともとの農水省の推計値より大きな値が出ました。ここでは幾つか説明をさせていただきたいのですが、次の11枚目にそれを書いてあります。全く同じ条件の農地というのは他にあり得ないので、どこまで調整しても完璧とは言えません。農林水産省のやられた調整も、調整の一つです。比較にふさわしい土地を絞り込むという形で調整をやられたと理解します。私の場合は、比較対象を絞り込むのではなくて、農業センサスのデータから知ることのできる地域の特徴から、比較にふさわしいように条件を揃えました。しかし、これはあくまでも農業センサスで観察されている要因のみをコントロールしただけですので、地域のやる気などというソフトなものはそこにはあらわれてきません。また私の推計というのは統計的推測ですので、ある種の分布を持っておりまして、一つの値、例えばここに出た16万6,000ヘクタールという値自身に私は格別の自信があるわけではなくて、全体の区間として大体この間の中に答えがありますよということをお示しできているものです。それを見てみますと、実は農林水産省の試算結果も私がつくった95%の信頼区間の中に入っているという結果が出ました。

いろいろな方法をトライしてみたのですが、結果としては11.4というのは、私の直観では減少面積をやや小さく見積もっておられるかなという気はするのですが、いろんな適切と思われる方法を試した結果としても、これより小さくなることはない値であると思います。さらに、本日は時間がありませんが、私がどういう推計方法を使ったかということ、実はかなり複雑な方法を使ってやっておりまして、そこで先験的に置かざるを

得なかった仮定の妥当性の過誤から生じる問題の可能性と、ここで出された農水省の考え方のシンプルさのどちらをとるかということを考えてみると、農水省の結果というのは大いに意義があり、さらに少なくとも私が行った統計的に厳密な考察から矛盾するものではないということを申し上げて、一応報告とします。

以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

これについて議論しているとほかの重要な議題が議論できなくなるので、こうさせていただきたいと思います。今のご報告にありましたように、農水省から先般提出された値は、浅野委員のご検討の結果の信頼区間の中に十分入っていて、しかもその値は過大でなくてむしろ控え目な値だから、そちらのほうを採用するということがよいのではないかと思いますので、そのようにさせていただきたいと思いますが、いかがですか。

(「はい」の声あり)

○佐藤座長 よろしいですか。どうもありがとうございました。では、そのようにさせていただきます。

では早速、1の議題に移ります。資料のご説明をお願いいたします。

○中山間整備推進室長 それでは、資料についてご説明させていただきます。まず資料1、「中山間地域等直接支払制度に係る課題等に対する論点の整理について」という資料からご説明したいと思います。

これにつきましては、前回、課題につきましてご説明をさせていただいたところでございますが、それにつきまして委員からさまざまなご意見をいただきましたので、それについて整理いたしましたところでございます。

それでは、まず2ページのところでございます。事項の1、農業生産条件の不利を補正するため「直接支払い」という政策手法の意義や今日的位置付けというところでございます。課題につきましては前回ご説明しておりますので簡単にいたしまして、委員からのご意見を中心にご説明させていただきます。

課題につきましては、中山間地域等の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、その基本的部分は継続されるべきとの意見が大宗を占めている。その一方、さまざまなご指摘をいただいているところでございます。

それにつきまして委員からのご意見といたしましては、

「新規就農者等をどのように地域に取り込んでいくかが重要であり、制度を維持するだ

けでは息切れするのではないか。」

「現在の中山間地域の危機的な状況を考えれば、平地との格差是正では限界があることから、政策的な意義を根本から問い直す必要があるのかもしれない。」

「当初、この制度は政策誘導でなければだめだとも思ったが、現地検討会等での議論等から、現在は、協定を維持し活動を継続していただくことが重要であると感じている。」

「現地検討会では、すべての集落で制度の継続を求めており、高齢化が進む中、今のうちに制度を維持し内容を充実しながら支援を続ければ、まだまだ先は明るい。ここで手を抜くと日本農業の将来に負担を残すことになる。」

「直接支払いは、平地との生産条件の不利を補正するための制度だからこそ用途の自由度が高くさまざまな取り組みに使用ができるが、補助事業のような地域政策としたときに、果たしてこれほどの自由度があるのか、バランスを考えながら制度のあり方や意義づけを検討する必要がある。」

などのご意見をいただいております。

1枚めくっていただきまして3ページでございます。事項の2、高齢化の進行と直接支払制度というところでございます。この指摘された課題といたしましては、高齢化が進行する中、本制度に対する課題等として、耕作放棄地の増大やリーダーの育成等の課題が寄せられているところでございます。また、第2期対策におきまして、生産性や収益の向上や担い手の定着などへステップアップするためのインセンティブを付与する仕組みとしたところでございますが、これについてのご指摘をいただいたというのが課題でございます。

委員のご意見でございますが、

「本制度は、ステップアップの要件が厳しいと思われるようだが、別の言い方をすれば、その分交付金の用途の自由度は高いのだから、その自由度の高さをもっとアピールすれば、『じゃあやってみようか、もう少し頑張ろう』という意識になるのではないか。」

「農村は、農業を続けることによって維持できるのだから、兼業農家や自給的農家も含めて、皆で支え合って農業や農村を守ることが重要である。」

「高齢化で集落協定の維持が困難になっているということだが、高齢化の進行によって、協定の維持そのものが困難なのか、それとも、ステップアップが入ったから困難なのか、どこに問題があるのか見きわめる必要があると思うが、仮に本制度の枠組み自体に問題があるとすれば、対処策をとらざるを得ないのではないか。」

「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が、高

齡化対策にもなって、中山間地の農業のこれからのあり方ということにもかかわってくるのではないか。」

ということでございます。

続きまして、1枚飛ばしていただきまして、5ページをお願いいたします。こちらのほうは事項といたしまして3、制度を構成する個々の要素に対するその他の課題等、(1)対象地域・対象農用地等に関する指摘。この課題といたしましては、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等の問題があるということなどが寄せられております。

委員からのご意見といたしまして、

「同一集落内で営農していても、傾斜要件を満たさない用地を所有するものは集落協定に参加できず、集落の実態をある意味無視したものになっているとの指摘があるが、非対象農地であっても集落協定には参加できることに留意する必要がある。」

「ある程度の集落の中に小さな協定が存在している実態もあることから、集落ぐるみ型の協定というオプションがあるべきだと思う。」

などのご意見が寄せられております。

続きまして、6ページでございます。事項につきまして、(2)協定期間や免責要件に関連する指摘でございます。これに対して指摘された課題といたしましては、遡及返還措置が耕作放棄防止に効果を上げている一方、高齢化により5年間継続することが難しいということで、協定の廃止や面積を縮小する集落が出ていること、また分家住宅への転用といった課題が指摘されております。

これにつきまして委員からのご意見でございますが、

「今回議論している交付金制度は、新しい権利義務関係をつくり出すものであることから、その権利義務関係の設定という観点に関して、交付金の遡及返還をやるかやらないかということは非常に大きなところである。この問題を大幅に変えると、この制度自身を根底から変えることになると思うので、慎重な議論が必要であり、性格が異なる要件の緩和などの課題とは一緒に議論しないほうがよいのではないか。」

「高齢化が進んでいった場合に、だれかにかわって農地を耕作するというようなことが共同意識であろうし、恐らくそういう形で対応していかないと農業を継続することはできないと思う。高齢化してもうだめだと言ったときに『遡及返還しなくてよいですよ』と言ってしまってよいのかどうかという問題も考えておかなければいけない。」

「遡及返還は、この制度のポイントであり、それがあるが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ということである。その点で、遡及返還については、むやみに緩和するというよりも、非常に具体的に『こういうケースでは遡及返還に対応できない』という事例を積み上げるのが重要であり、大ざっぱな議論は余りしないほうがよいのではないか。」

「遡及返還があるから最初から協定を締結できないといった農家の思いを生かすべきであり、遡及返還の縛りがあるから耕作放棄の発生が防げたという感覚で考えるべきではない。」

1枚めくっていただきまして、7ページでございます。

「集落協定を5年間継続することが困難であれば、5年の対策期間を短縮して機動的にやることも今の時期には正しいと思う。」

などのご意見をいただいております。

続きまして、(3)助成水準に関する指摘。これについての課題といたしまして、充実・強化の必要性や、樹園地の交付単価、また1戸100万円という受給上限などの課題が言われております。

これにつきまして委員からのご意見でございますが、

「樹園地が、条件不利地かと言えは違うのではないかと思う。ミカンなどは傾斜地こそ有利地ではないかという見方もあり、樹園地では高齢化で労働的に厳しくなっているから交付額を見直してほしいというような議論は、気持ちはわかるが、平地との条件の不利を補正する制度の趣旨と矛盾するのではないか。」

続きまして8ページでございます。その他の事項でございます。都道府県から指摘された課題といたしまして、事務処理が煩雑となっており、リーダーには大きな負担になっているのではないかと、また継続的・安定的な制度の構築が必要である等の課題がございます。

これにつきまして委員からのご意見でございますが、

「事務手続の簡素化については、難易度が高いのか、煩雑であるのか、よく把握する必要があるのではないか。」

「国の姿勢として、一定面積の農地は日本に何があっても守るんだといった強いメッセージが農家に伝わっていないから、農家に不安が生じており、継続的・安定的な制度の構築が必要という意見が出ているのではないか。」

「この制度は、国民の財産を管理してもらう預かり賃として、誇りを持って農地を管理

してもらおうといった位置づけに変える必要があるのではないか。」

「3期対策の議論をきっかけに、国民的議論を巻き起こして、制度の恒久化・法制化を行うことが望ましいのではないか。」

「5年間の農業生産活動の継続が困難との意見がある一方で、継続的・安定的な制度の構築を必要とするなど意見はまちまちであり、また、当面は農政の変革期でもあることから、現段階においては、法制化などによって長期的にコンクリートしてしまうような方法は適当ではないのではないか。」

「中山間地域においては、平地と一律の減反は難しいと感じる。」

資料1の説明は以上でございます。

○**中山間整備推進室長** 続きまして参考2、参考3の資料につきまして簡単にご説明させていただきます。

参考2、論点整理でございます。これにつきましては、先ほど局長から説明がございましたが、江藤農林水産大臣政務官を本部長とする中山間地域等直接支払制度等検討プロジェクトチームにおいて14日に取りまとめられたものでございます。これにつきまして簡単にご説明させていただきます。

1ページでございます。総括論点のところでございますが、4点でございます。

1点目が、本制度の効果につきまして、耕作放棄地の発生防止、多面的機能の発揮に大きな効果を上げているだけでなく、集落機能の強化による地域の活性化などにも大きく寄与しているということで、基本スキームを維持しつつ継続することが適当ではないかということでございます。

2点目といたしまして、高齢化の進行について、十分な配慮が不可欠という認識に立ち、見直しに当たっては、高齢農家でも本制度に参加しやすく、地域ぐるみで安定的・持続的な取り組みが可能となる仕組みづくりを最優先とする方向が必要ではないか。

3点目でございます。これは、中山間地域に増加しております小規模・高齢化集落につきまして、近隣の集落と一体となって農用地を将来にわたり維持していくような取り組みが必要ではないか、また山あいには点在する飛び地、小団地等も対象農用地として取り込めるようなことが必要ではないかということでございます。

4点目が、鳥獣害対策等関連施策の推進など、中山間地域等直接支払制度の本来の役割がより適切に発揮されるようなことが必要ではないかということでございます。

後ろのページにつきましては、個別事項ごとの論点でございます。これにつきましては

3点ございまして、1点目が制度の評価でございますが、全般的に高く評価すべきであるということでございました。

2つ目が、地元ニーズを踏まえた個別要件等ということでございます。これにつきましては、中山間直払制度に取り組む農業者等からは、全体としては現行制度の継続・拡充を求める意見が大宗を占めているということでございます。

続きまして3ページ目でございますが、3点目、他の施策との効果的な連携のあり方でございます。これは、中山間直払制度につきまして、他の農山漁村対策や農業振興対策とも密接な関わりの中で実施する。効果的な連携のあり方について議論すべきではないかということでございます。

簡単でございますが、参考2につきましては以上でございます。

続きまして、参考3、「集落協定参加者の高齢化について」の資料でございます。これにつきましては、前回、高齢化についての資料を出させていただきましたが、その補足ということでございます。これにつきましては1ページをご覧いただきたいのですが、1期対策から2期対策への移行時に縮小または廃止した協定ということ提示いたしましたが、その理由につきまして、廃止した理由しか載っておらず、縮小した理由がございませんでした。この2ページ目のところは前回ご説明しておりましたが、3ページ目の協定締結面積が減少した理由というのがございませんでしたので、その部分を改めて整理して載せてございます。内容につきましては、3ページの下の方を見ていただければわかりますが、これにつきましても、高齢化の進行により営農の継続が困難になったということで、高齢化を理由とするものがほとんどでございました。

資料の説明につきまして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。

それでは、ご議論いただきたいと思いますが、進め方として、前回同様、まずこの論点の整理（案）について、2ページ目の政策手法の意義や今日的位置付け、それから3ページ目の高齢化の進行にかかわる部分でご意見を賜り、その後、残りについてご検討いただくということで進めたいと思いますので、よろしくお願いいたします。それでは、どなたでも結構ですが、前回ご発言していただいたことの整理についてのご意見がございましたら、またあわせてご意見をいただければと思います。

一つ私のほうからお願いですが、2の部分にかかわる4ページの「指摘された課題等」の欄に、小規模な集落協定について、連携等々による強化が必要であるといったことが書

いてあるのですが、この辺の集落の統合とか、集落間連携のあり方について、もし何かご意見があるならばお願いいたしたいと思います。4ページの最後の課題のところにございますような課題に対して、もしご発言があるならば。はい、お願いいたします。

○**村田委員** 集落間連携の話ですが、小規模・高齢化集落の近隣にあって比較的元気な集落が支えるという考え方は、なるほどと思います。しかし現実には、表現が適当かどうか分かりませんが、面倒を見切れないといったことが相当あるのではないかと思います。その辺の調査があれば教えていただけないでしょうか。小規模・高齢化集落をどうするかということについて、近隣集落との連携という政策でよいのかどうか、簡単に言えないのではないかと思います。実際にこちらの期待どおりの効果があがっているのかどうか知りたいので、もしそういう調査とか統計があれば教えていただきたいと思います。

○**佐藤座長** これは新たに、昨年でしたか、この部分の事業を起こしたのですが、その実施状況などは今お手元に情報を何かお持ちですか。お願いいたします。

○**農村振興局長** 前回、政策研のほうでまとめた「集落間連携の効果と課題」という資料をちょっと出させていただいております。それから今、座長がおっしゃった点ですが、まさに村田委員がおっしゃったような、比較的元気な近隣の集落が非常に小規模で高齢化した集落を手伝うという事業をスタートしているのですけれども、率直に言って、確かに想定ほど売れていない。その理由はいろいろあると思いますが、面倒を見切れないと言ってしまえばそれまでなののですけれども、その手伝うことのメリットというのが必ずしも十分ではないということ。それから、現状では、逆に手伝われる対象のほうも、中山間直払に入るわけではなくて、若干そういう手伝いをして何とか農地の管理を維持していくとこまでに留まっているので、それから一歩進めるのが逆に言うとなんか難しくなってしまうのかもしれない。やや中途半端な感じは否めないわけです。そういう問題点はあったと思います。

○**佐藤座長** 政策研の前のものは皆さんお持ちでないのですけれども、前回確かにレポートいただきましたね。

○**農村振興局次長** これまでというか、去年や2年前の検討会でもそういうことが話題になって、中山間の直接支払いのスキームとは別にそういったことを仕組んだわけですが、今局長から話があったほかにちょっとつけ加えさせていただきますと、年度の途中でやった、つまり中山間直接支払いのスキームとは別ということで周知徹底期間が余りなかったということもあるのかなと。それから、中山間直接支払いとあわせてやるとか、そういう仕

組みで大々的にやっていったら少しは違ったかなと。それからスキーム、仕組み、それから中山間直接支払いとのリンケージといったところにもう少し工夫の余地がなかったか、そういった点があるのではないかと思います。

それから、小規模・高齢化集落を何とかするといった場合に、何通りかが考えられると思います。1つ目は、村田委員がおっしゃった、元気なところということ。それから、2つ目が、大きな連携のもとにそれを広げる。3つ目は、全くよそからというのがありますが、それはまた、例えば都市みたいなところはほとんど考えられない。ということとは、広域連携をさらに広げるような方法、もしくは元気があるということが手を差し伸べやすいような方法がどうか。そのあたりかと思いますが、認識は一緒でございまして、そう元気な集落ばかりではないということかと思います。

○佐藤座長 はい、どうぞ。

○中越専門委員 私は先だっこの会には出席できませんでしたが、委員から出された課題というのは非常によいことが述べられて、本当に地域の抱えている課題に対する意見が述べられていると思います。今の小さい集落の関係ですが、実は我が町は、56の集落がありますが、2期対策では6つの協定を結んで、総体的に広域連携的な集落の体制を整えさせていただきました。それぞれの地域では、非常に高齢化の進んでいる集落もあるし、そうではない元気な集落もある。そういう中で、農用地の荒廃を防ぐ、さらには次につながるようなことをみんなで考える。そして、祭りやそれぞれのイベントを復活させる。それから、地域外から人を呼んで、その地域の資源を皆さんに提供するといったことがなされているということから考えたら、私は、小さい集落というよりも、どういう連携を結ぶことによってその地域の農用地を支えるかということを考えていけないのではないかと思います。よい案が2期対策の中で出されて、そのことをしっかりとできたこと、これは小田切先生がおられますけれども、そういった先生の思いも我々の思いも非常に一致したところでもありました。

○佐藤座長 具体的に連携が組まれるような仕組みをとるためには、かなり指導されているのですか。

○中越専門委員 そのことについては、地域の中で何が課題なのか、将来どうすることでこの農用地や地域や資源を守っていくかということを何回か会を重ねていただいて、その中から、みんなで一緒にやろうという取り組みにもなったと。

○佐藤座長 なるほど、そういうプロセスが重要だったのですね。

○**中越専門委員** そうですね。最初に、みんなでやろうということだけではなく、そのプロセスをしっかり考えておかないと、次に進む一步が発展しないということになるのだらうと思います。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。

はい、どうぞ。

○**守友委員** 今の小規模・高齢化集落だけでなく、もう少し、それも含めた高齢化の集落に対してですが、実はこの間いただきました「都道府県最終評価結果書」というのは、厚いものでそのときにはすべては読めなかったのですけれども、うちへ帰って一生懸命全部読まさせていただきまして、何か都道府県で頑張っていることで今後、国全体で使えるヒントはないかなという視点で読まさせていただきました。かなりの部分は農水省のほうでまとめたものにきれいに入っていると思ったのですが、私がもうちょっと書き込んだほうがいいなと思ったのは、今の連携をどうつくっていくのかという、その連携の意味です。例えば青森県では、NPO法人がコーディネーターの役となるとか、消費者団体や建設業など異業種・地域外のリーダーをこの制度を活用して確保していること、それからNPO法人等、行政以外の新たな発想などが大事だということが書いてあるのです。それから、神奈川県では、地域へアドバイスする人材を派遣するアドバイザー制度の創設が要るのではないかと書いてあり、それも2つあって、集落機能の維持には行政団体職員OBなどの活用、それから地域づくりの新たな発想には専門家的な第三者が重要だと書いてあるのです。それから新潟県では、NPOやボランティア団体の活動をサポートする仕組みが大事だと書かれている。それから愛知県では、関係団体の積極的参加とか、専門指導員のサポート等々、あと和歌山、山口、奈良、山形など、かなり出ているのです。ですから、今度の制度を評価していくときに、連携の際のヒントとして、今各県から上がった部分を少し書き込んでおいて、橿原町長さんが言われた、例えば大きく集落を幾つかまとめていくときにもそれなりのプロデュースする人がいたらうと思うのですが、そういった各県のアイデアとかユニークな部分を全体の評価の中に入れておく必要があるのではないかなと思いました。そうすると、高齢化の中でも、なるほど、このようにしていくと次に進んでいけるのかなという集落が出てくるのではないかなというように読まさせていただきました。

以上です。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。

はい、お願いします。

○**大楽専門委員** 実は私のところは、２期対策に入るときに村全体が一つの協定間協議会というグループをつくりました。これによって１期対策から２期対策に移る際に、ステップアップが図られたわけです。従前どおりの手法ですと、８割交付団体にしかねない。それが、ステップアップして要件を満たすと１０割交付団体になる。その一つの手法として、小規模団体が大規模団体になった。そのことによって多額の交付金を利用することができるようになって、例えば担い手に大型機械を助成するとか、小規模団体ではできなかった対策を講じることができるようになった。こういったことは、協定間協議会の中で役員の人たちがその地域の特徴に合わせた手法としてとったのです。この協議会に一部の金を持ち出し、さらに交付金の一部を出し合って、それぞれその地区で、７４の小さな集落があったのですけれども、この集落ごとにいろいろ知恵を出し合って、１０割交付団体になるような手法をとったのです。ですから、１期対策より２期対策になりまして、１期対策は小規模な集落であったが、２期対策では大規模化できた。こういったことが第３期対策にも生かされれば、また違った規模拡大ができるのではないかと、そして有効な中山間地の交付金の利用も図られるのではないかと思います。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。

お願いします。

○**玉沖委員** 先ほど守友先生がおっしゃられたご意見と同じなのですが、行く先々で県なり市町村なりに、この制度の課題などをお尋ねしてきた中では、高齢化対策や耕作放棄地の対応について集落間で助け合う仕組みをつくるという声を一番多くお聞きしました。その中で、では何が必要かというところを伺いますと、コーディネート機能のことをおっしゃられました。それが人なのか、ＮＰＯという組織なのか、手法はいろいろあると思うのですが、ＮＰＯをつくってくださいと何も無いところに頼むわけにもいかないので、そこで、ではその機能を計画的に持っていくとするならば、県なのか市町村なのかが軸になる。そうしたら、その場合に人を置くということになる。そのときの人件費の捻出が難しいということをおっしゃられました。なので、マンパワーをそろえることができて、その人件費の捻出が非常に難しいなど。手続の書類の件が難しいというお声が非常に上がっていましたが、あれについても行く先々でお尋ねしたところ、そもそもパソコン操作をできる人が少ないというところから話がさかのぼるらしく、そういったところの指導などもあわせて、人なりＮＰＯなどのような機関を置くことができると、コーディネート機能に補てんしていけるのではないかとといった意見をお聞きし、まさにその

とおりだなと。そのコーディネート機能の問題と、そういった集落間の連携を図っていく人件費の補てんといったことが検討していけたら非常にいいなという、感想も含めて、意見を申し上げたいと思います。

以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

そのほか、この2ページ、3ページ、4ページにわたってご発言をお願いいたします。はい、お願いします。

○小田切委員 今議論になっているところは、高齢化が進むに従って何らかの新しい仕組みをつくらなければ、じり貧になってしまうといいでしょうか、同じ仕組みである限り耕作放棄を防止することは将来的にできなくなるというのは、そのとおりなのだろうと思います。その際、私は論点が3つあると思います。

一つは、新しい仕組みをつくるその中身そのものを、第2期対策においては、例えば認定農業者とか、集落営農とか、そういう部分で誘導したわけなのですが、その中身がよかったのかどうかという、その議論が一つあるのだろうと思います。

それからもう一つは、体制整備単価ということで、実質上10割単価をいただくためには要件化するという手法がよかったのかどうか。つまり、地域の発意に任せるような形で進めるべきだったのかどうかという、ここはやはりあると思うのです。そういう意味では、2番目の論点は手法だと思います。

それから3番目は、今皆様方から出てきましたように、新しい仕組みをつくる上でサポート体制は十分だったのかどうか。これはむしろ市町村サイドということになりますが、そこが大きな論点だろうと思っています。先ほど中越町長からもご紹介があった、橿原町における協定を区単位でまとめたという過程を振り返ってみますと、実は今は農村工学研究所にいますが、当時東大の大学院生だった坂本さんという方が、地域マネジャーとして1年間町に住み、この区単位の協定を取りまとめるために尽力したという、いわば外部サポーター、マネジャーとして彼がかなり活躍したという実態もあろうかと思っていますので、そういうサポート体制がそれぞれの市町村で十分とれたのかどうかという、そこは大きな論点になるのだろうと思います。

その点で言えば、参考3で見せていただいたアンケートも、実は読み方が難しい。と申しますのは、これは市町村に対してお尋ねしたものと理解しておりますが、当然その選択肢の中には、市町村のサポート体制が弱かったからということはいっていないわけで、あ

るいは入っていたとしてもなかなか答えにくいというのがあります。これは平成17年の数字だと思いますが、どう見ても1期対策時と比べて2期対策のときの基礎自治体の力が弱まっている。これは残念ながら認めざるを得ないと思います。それから、仮に3期対策があれば、来年度における基礎自治体の力は、率直に言ってもっと弱まる。これは明らかに市町村合併の影響です。私自身は、仮に3期対策があれば、この市町村合併という実態の中でどのように推進体制を整えるのかというのが非常に大きな論点だと思っていますので、今申し上げた3番目が、やはり先生方がおっしゃったように大変重要だろうと思います。その点で、新しい仕組みをつくる、その中身、手法、そしてサポート、この3点にわたって、検証を少し明示的にわかるように書いていただくのがよろしいかなと思いました。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

もしそのほかになれば、次のほうに移ります。よろしいですか、この2ページ、3ページ、4ページのところ。

そうしましたら、5ページ以降、3、個々の要素に対するその他の課題と、それから9ページの4、その他というところについてご意見をいただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

○村田委員 7ページの樹園地の話ですけれども、これは僕が指摘したことだと思うのですが、樹園地は有利地なのだから支援策は要らないということを言いたかったのではありません。樹園地においても実際に維持することは難しくなっていることは事実なので、その場合の対策としては、いわゆる条件不利地対策としての直払いの対象としては理屈上非常に難しいから、別の支援策が必要じゃないかということが、僕の言いたかった趣旨です。

ちょっと話が戻って申し訳ないのですが、今お話しされた地域間、集落間の連携にしても、周辺の集落が小規模・高齢化集落を支援する、あるいはNPOが支援するということになりますが、そうするとき、NPOなどに出すお金が中山間直払いというのは違和感があるんじゃない。支援策は必要だということを言いたいのですけれども、その場合、制度の枠組みを変えるか、あるいは農水省全体として別の政策で面倒を見る必要があるのではないか。このことが私の言いたい趣旨です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

また私からお願いですが、この個々の要素についての課題に挙げられている中で、1ヘクタールの団地要件というのは随分いろいろな市町村からも挙がっていたと思うのですが、

これについてももしご発言があるようだったらお願いしたいのですが。はい、お願いします。

○**中越専門委員** 特に、我が町もそうですけれども、うちは集落協定を大きな団地協定としたので、そういう意味では1ヘクタールということは少し緩和されたような中で協定が結ばれた。ところが、高知県全体を見ていくと、非常に急傾斜地が多いし、そういった中で1ヘクタールということだけの縛りをかけられるとどうしてもその協定が締結できないという地域がたくさん出てくるという可能性が非常に多くあります。そのことを考えたら、検討会でも国の中でも出されていましたが、1ヘクタール以上という要件については、生産条件の格差補正と農用地の荒廃を防ぐという意味から考えて、そこは少し緩和して、農地を将来しっかりと守れるような対策とするよう考えるべきではないか考えております。皆さんが出されている意見というの、そういうことをしっかり考えてもらいたいという意味だろうと思います。そこを少し評価していただいて、この要件がそのまま残ると、次につなげる場合には少し荒廃地がふえることが懸念されるということになるのではないかと思います。

○**浅野委員** よろしいですか。

○**佐藤座長** はい、お願いします。

○**浅野委員** 私もご意見に賛同します。というのは、この制度が単位面積当たりの制度になっているものですから、面積が小さかったらそれだけ払われる総額が小さくなっているわけで、その部分の小さな面積をやることのペナルティーというのはもう既に単価分できちんとカウントされているはずです。あえて要件をつける理由があるとすれば、事務的な問題ぐらいしかないような気がするのですけれども。

○**佐藤座長** ありがとうございます。

はい、どうぞ。

○**内藤委員** 私もお二方と同意見です。やはり考慮されるべきだろうと思います。

○**佐藤座長** 実態としては、今の制度で営農上の一体性の要件でもなかなか拾い切れないというのがまだたくさんあるという認識なわけですね。はい。

○**小田切委員** まさにそこが論点だろうと思っています。1ヘクタール要件については、営農上の一体性について、団地選定のQ & Aなどを見ても、かなり弾力的に運用できるような仕組みになっております。それが現場レベルで弾力的に運用されていないとすれば、それはむしろ弾力的に運用するということを改めて確認すればよろしいことであって、これは必ずしも弾力的になっていないのか、あるいは弾力性が不十分なのか、どちらの問題

なのでしょう。

○佐藤座長 わかりますか、その辺。はい、どうぞ。

○都市農村交流課長 では私から。そこは、今、先生がおっしゃったように、まさに1ヘクタールの営農の一体性でかなり拾える部分もあるのですが、今地方から出てきているご意見を見ると、その一体性で拾うときの条件についてもう少し弾力的にならないかというご意見があります。営農上の一体性について、地方で融通できるのに、それがうまく使われていないという面もあるかもしれませんが、その要件がもう少し緩くならないかというご意見がかなりあるのも事実であるかと思います。

○佐藤座長 はい。

○大衆専門委員 1期対策のときに1ヘクタール以上という縛りをどうしてつくったのかということです。交付単価が決まっているわけですから、別に5反歩でも5アールでも、十分農地の機能を果たせば、当然交付すべきだと思うのですけれども、そのときにその辺の縛りをどうしてつくったのか、聞きたいですね。

○佐藤座長 はい。

○農村計画課長 最初の第1回のときに制度の成り立ちをご説明させていただいた関係でお答え申し上げます。

第1回目でもご説明させていただきましたが、この制度は、基本的に農業生産活動の維持を通じて多面的機能を発揮していただく。その際の議論で、農業生産活動については一定の期間は継続することが必要ということで、5年間の協定期間、そしてある程度のまとまった農地が管理されることで多面的機能が発揮できると考えられることから、1ヘクタールということでスタートしたということです。

○大衆専門委員 中山間地にいらっしゃれば先生方は当然知ることができると思うのですけれども、決して1ヘクタールでなくても、50アールでも80アールでもその農村景観はしっかりと耕作されることによって維持できるのです。ですから、それを1ヘクタールにこだわるのは、私は最初からおかしいと思います。ぜひ3期対策に移行する際には、その辺を緩和していただきたいと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

と言うけれども、やはりある程度の面的な縛りは必要だという考え方と、そもそもそれは要らないという考え方と2つありますので、ここはどういたしましょうか。別にここで一つにする必要はないのかもしれませんが。

○**浅野委員** 私がなぜそういうことを申し上げたかということなのですが、実は多面的機能の発揮ということから逆に考えていきますと、多分ホットポイントみたいなものが環境に対してはあるわけです。だから、そのホットポイントを守るかどうか。例えば崩落の可能性が高い地区とか、洪水が出やすいところは限られていますよね。そういうところを的確に守るということから考えると、1ヘクタール要件に余りこだわる必要は、逆に多面的機能の発揮を目指すのであれば、ないのではないかなと少し頭をかすめたものですから、そういう質問を申し上げたのです。ただ、私はどちらかというと、そういう余り小さいものがたくさん出てきて、事務処理がこれ以上煩瑣になると、そのほうが問題かなと思いますし、だからそのあたりは私自身でもどちらがいいかは少し決めかねています。ただ、多面的機能ということを見ると、どうしてもホットポイントみたいな、どこを守るのかという議論を本当はしなければいけないので、それが少し気になります。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。

ホットポイントを守る上では、面積要件はむしろ邪魔になる可能性もあるという…。

○**大衆専門委員** なくても構わないという。

○**佐藤座長** はい。

○**中山間地域振興課長** 面積要件の話なのですが、私も来たばかりで、その細かいところは全部わかっているわけではないのですが、先ほど坂本課長のほうからも話があったように、ある程度量的にまとまってやっていただかないと本来の趣旨が達成できないといった側面もあると思うのです。ですから、この場でそれをどうするかということを決められるということではないと思うのですけれども、全く飛び地で点々と少しだけあればいいのであれば、直払いの効果が出ているというわけにはなかなかなく、ある程度、できる限りの範囲において面的な広がりも欲しいというところがあると思うので、そういうところをどのように勘案していかなければいけないのかというところは別の論点としてもあると思います。今ここで撤廃するとか、撤廃しないという話ではないのですが、そういったところも少し今後の議論として我々のほうとしても提案して考えていきたいと考えております。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。ということで、この件のご意見を終わりにして、他の点についてご意見をいただきましょう。

もう一つ、いまだ課題として挙げられているけれども、ご意見をいただいていないのは、協定の用地の遡及返還に関してなのですが、挙げられている意見として、後継者の住宅、

分家住宅等に転用した場合も、現状では遡及返還になってしまうのだけれども、むしろ若者をこういうところに招き入れるという意味では、そのところはどうなのかということもあると思うのですが、その辺のご意見がもしあったら。はい、お願いします。

○**内藤委員** 私は、新規農業者として入られる場合は、返還の緩和も仕方がないのかと思います。これは平場のところというか、一般的なところではそういうことが行われていますので、こういった協定の中でもそうしてしかるべきではないかと。新しく農業者がなかなか入ってこないところで、農業をしようという人がいれば、それを支援することが必要ではないかと思います。

○**佐藤座長** ありがとうございます。

もしほかにご意見がありましたら。はい、お願いします。

○**中越専門委員** 我々山間地域にとっては、後継者の育成ということから考えたら、その方々が帰ってくるといった際、農道を自分がつけて機械化もしなければならなかった場合にそのことが遡及の対象になるということではない対策をとる。また、認定農業者になり将来を担うという方の家を建てる。あるいは後継者の中でも、今の家族制度から考えるとどうしても、分家をしてその地域で生活をする人が多いのですが、将来にその地域を守ることにつながるということがある程度確約されれば、そういうことを考えていくべきではないかという思いが私にはあります。違反的なものをするということは当然防止していかなければなりませんので、仕方のない面もあるが、一方では将来につなげることができるということはその方法として認めるべきではないかと思います。

○**佐藤座長** 農業施設用地の転用は遡及返還の対象にはならないけれども、分家の場合ですね。もしほかにご意見がございましたらお願いいたします。

もう一つご議論いただいていないのがございまして、課題として挙げられている受給上限100万円というのがございますが、先般伺ったところ、主として北海道に多くて、該当する件数は200件ちょっとくらいでしたか、これについていかがでしょうか。もしご意見があればお願いします。

○**大楽専門委員** 北海道の農業の代表者が来ていれば、いろいろ議論はあったのでしょうけれども。

○**佐藤座長** 特にご意見がなければ、変える必要はないということかもしれませんね。はい、どうぞ。

○**浅野委員** 変えるべきではないということではないのですけれども、私はさっきの面

積要件と同じで、そのまま単価が効いて、単価掛ける受給額に連動してくるようなものというのは結果であって、そこに制約を置くというのは、少し制度を面倒くさくしているだけじゃないかと思ってしまうのです。それぞれ理由があるということも十分承知しているのですけれども、もし制度の簡素化みたいな動きを重視するのであれば、なくてもいいかなと思います。というのは、理由があって単価がついて、それに乗っかっているわけですから、それが100を超えたら急にだめというのは、何か少し制度がややこしくなっているだけのような気がしてしまうのですが。

○佐藤座長 どうもありがとうございます。

はい、どうぞ。

○小田切委員 2つ申し上げたいのですけれども、1つは、上限100万円というものについて、私は、これは撤廃というよりも引き上げるべきだろうと思っております。この上限自体は、WTO農業協定との関係で設定されたという経緯が1期対策のときにはあるのですが、これが完全になくなって果たしてWTO上の問題がクリアできるのかというものがありますから、その点ではあったほうがよろしいかと思います。ただし、北海道あるいは私どもの調査した新潟でも中にはひっかかっている農業者が存在しているという実態把握もしておりますので、現にここである程度数がひっかかるのであれば、この上限を引き上げるようなことを考えていただきたいと思います。

それから2番目は遡及返還の話なのですが、そもそも遡及返還については、ここに委員からの意見と書いてありますように、私自身はこの制度のポイントだろうと思っております。少しそもそもの話になってしまいましたが、最近、水産庁の離島漁業再生支援交付金、これは1期対策が終わって、来年度から2期対策に移るわけなのですが、その検討にも加わせていただいて、あるいは去年は同じく水産庁の藻場・干潟の支払いの創設の議論にも関わりました。後者は、水産面における環境支払い、前者は水産面における漁業における条件不利地域への支払いですが、それとこの制度を比較するという好機に恵まれました。両者を比較するとこのように整理できるのかなと思っているのが、中山間の直接支払いは、政策評価の言葉で言うと、アウトカムに対する支払いになる。つまり、耕作放棄を出さないというある種の最終目標を約束することに対して交付金が支出されるということです。そういう意味ではアウトカム約束支払いと表現することができるだろうと思います。ところが、水産庁の支払いとか、あるいは農地・水・環境保全向上対策についても、これは一種のアウトプットに対しての支払い、行為あるいは行為量に対しての支払いと考えること

ができて、当然アウトプットに対しての支払いであれば、その行為をするということが条件になりますから、その行為をしなくてはいけないという制約が出てくるわけです。ところが、アウトカムについての支払いであれば、その過程の部分、いわばブラックボックスの部分は任されるということになりますから、非常に大きな自由度がある。そのように解釈すると、最終的にアウトカムが守れない場合には大きなペナルティーがあるというのがこの制度のポイントであって、恐らくほかの省庁でも省内でもアウトカム約束支払いというのはないだろうと思いますので、これはぜひ維持していただきたいと思います。そうであるがゆえに、遡及返還についてはある程度、厳しめのものが必要であると思います。

ただ、分家住宅といったことは、これは言ってみれば、当初の要綱・要領が想定していなかったといえるでしょうか、十分に想定できなかったことについてのものですから、そういうきめ細かい変更は随時していく。しかし、要綱・要領を随時見直すということが不可能であれば、その１件１件を何がしかの形で審査するような仕組みをつくらばいいわけであって、そういう仕組みをつくることによって弾力的な対応ができるのではないかと思います。恐らく高齢化についても全く同じで、こういう状況で高齢者が突然ぱたっとリタイアせざるを得なくなったら、これは実は現行でも対応できると思いますが、そのバリエーション、グレーゾーンをどのように解釈するのかというのは、要綱・要領の一文で考えるよりも、一つ一つ検討していくような場をつくる。これは市町村レベルなのか、あるいはこの検討会なのかというのはまたいろいろ議論していただくとして、そういう仕組みを整えることが重要ではないかと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

前回の検討会のときにも、遡及返還というのはこの制度の基本的なものであるという認識は皆さんお持ちであったと思うので、その運用の仕方です。はい、どうぞ。

○浅野委員 小田切委員のおっしゃったものについては、アウトカムなのかなと少し思うのですけれども、やっぱりアウトプットじゃないかなという気がいたします。耕作放棄地の発生というのがアウトプットであって、多面的機能の発揮がアウトカムじゃないかなと思うのですが。

○小田切委員 そこは第１期対策のスタートのときに議論して、耕作放棄の発生防止、すなわち営農継続それ自体が多面的機能の維持強化につながっているということで、ここは二アリーイコール多面的機能の発揮だと私自身も解釈しておりますし、あるいは制度設計のときにはそのような理解だったと思います。その点では実質上のアウトカムと言って

よろしいのではないのでしょうか。

○浅野委員 はい、それならいいです。

○佐藤座長 ほかにいかがでしょうか。3、それから4について、ほかのことで、積極的にご発言いただければと思いますが。

○小田切委員 繰り返しになってよろしいのでしょうか。

○佐藤座長 はい、どうぞ。

○小田切委員 先ほど申し上げたように、推進体制の評価が私は必要なのだろうと思います。本当に繰り返しになりますが、市町村合併の影響というのは、通常考えられているより大きな影響があると思うのです。これは、全国町村会なり私どもの調査結果によってかなり明らかになっていると思います。その点で十分な推進体制がとられているのかどうかという評価項目が何らかの形で最終的な報告書としてのアウトプットのときにはあるべきだろうと思います。そういう点では、市町村の体制がどうだったのか、あるいは県の体制がどうだったのかということと同時に、なかなか言いづらいことでもあります、国の推進費が十分だったのかどうか、それが困難な状況が徐々に積み重なっている中で、それに対応したようなものだったのかどうか。実際は恐らく徐々に減っている。むしろ方向としては徐々に増やさなくてはいけないものだったのではないかと私は個人的には思いますが、ここの部分の議論があればよろしいなと思っております。

○佐藤座長 それは課題としてここに指摘するとしたら、「その他」になりますか。

○小田切委員 「その他」になると思いますね。

○佐藤座長 はい。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。今ご議論いただいているこのペーパーがこの検討会の最終取りまとめの中の重要な位置を占めますので、ぜひ漏れのないご意見をいただければと思います。はい、お願いします。

○村田委員 制度を法制化するかどうかという論点があったと思いますが。

○佐藤座長 これはその他に書かれておりますね。

○村田委員 法制化するのと、しないのとではどう違うのですか。

○佐藤座長 小田切委員のご発言がここの「その他の委員からの意見等」に入っておりますが、それは小田切委員にご質問ですか。

○小田切委員 ここにお書きいただいたように、多様な意見があった。近藤委員がそうではない意見をおっしゃったということですので、検討会で決着をつけるものではないと

思いますので、こういう2つの意見があったという書き方で私は十分だと思っております。

○佐藤座長 参考までに、どう違うのかというご質問ですが、法制化するのと、しないので何が違うのかと。

○小田切委員 それをこの場で議論していいのでしょうか。

○佐藤座長 議論じゃなく、ご意見を聞かせてくださいという。

○小田切委員 どう違うのかということについては、私の意見は、法制化することによって制度の安定度を高める。特に食料・農業・農村基本法35条第2項は必ずしもこの制度を担保するものではないという解釈も聞かせていただいたものですから、本来35条第2項がこの制度を担保するものだという解釈があれば望ましいと私は思います。そういう意味では法制局との間で解釈変更などをするようなことがあればよろしいと思いますが、そうでないのであれば、何らかの形での法制化、もちろんこの法制化は、未来永劫ということではなく、その見直しもきちんとセットした法制化という意味であり、その意味では、過疎法とか、その他のさまざまな条件不利地域振興立法と同じような仕組みが必要だと私は思います。ただし、これを巡っては、果たして法制化することがこの制度の弾力性を確保できるものかどうかという中身に立ち入った議論がありますものですから、そういう意味ではまだある種のブラックボックスの段階ですから、そのブラックボックスをこの場では開かないほうがよろしいかと私は思いますので、別の場で開いていただくということにさせていただければと思います。

○中越専門委員 そのことについて山間地域の意見があります。

○佐藤座長 開かないでくださいよ。(笑)

○中越専門委員 やっぱこれは少し....。

○佐藤座長 開きたいですか。

○中越専門委員 ええ、開きたい。山間地域の農用地の荒廃を防止し、その生産力の向上を図り、地域の安定的な風致を守ろうとすると、私はある程度の法制化はしてもらいたいという、山間地域は押しなべてそうだと思います。が、見直しということも必要ですから、5年間という中でしっかりと見直す中で、次の対策をどうしていくのかということを考えなければいけないだろうという思いがしていますが、私はぜひ法制化を進めてもらいたいという中の一人です。

○守友委員 ボックスを開かないという限りで話しますが、自由度と安定度との2つを

統合する最適解はないかということで、これはいずれどこかで検討を要する、それぐらいの提起ならいいのではないのでしょうか。

○佐藤座長 そうですね。

○大衆専門委員 また、先ほどのこの制度に対しての市町村の支援体制ですが、私ども中山間地をたくさん持っている地域では、とてもとても大事な財源の一つですから、支援体制ということではなくて、100%以上に農家へは指導しています。特に福島県の場合には、県のほうもしっかりとこの制度には取り組んでいただいております。そして、将来的に安心して中山間地域で農業を営むことができるには、制度化が一番ありがたいことなのですけれども、これは農業全体においてなのです。決して中山間地域ばかりでなくて、日本の農業は平場でも容易でないと思います。平場の農業だって、今農業で生計を維持できるなどというのはとてもとても容易でないところですから、どうぞ農業全体の政策と同じと考えていただければと思います。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

はい、どうぞ。

○浅野委員 一つ。委員からの意見等の最後なのですけれども、「中山間地域においては、平地と一律の減反は難しいと感じる」というのが唐突に出てきているような気がするのですけれども、前回の議論だと、ここはこういうことではなくて、中山間地域における政策統合の可能性も少し考えていただきたいといった意見だったように思うのですが。

○佐藤座長 そういうニュアンスのほうがむしろあるということですね。

○浅野委員 はい、だと思います。

○中山間地域振興課長 そこは、前回の議事録をよく見させていただいて、適切な形にさせていただきたいと思います。

○佐藤座長 お願いします。

議題1はこのくらいでよろしいでしょうか。もしご発言がなければ、議題2に移りたいと思います。よろしいでしょうか。

それでは、議題2に移ります。中山間地域等直接支払制度の最終評価（目次案）ということで、いよいよ我々のこの検討会の検討結果の取りまとめについての目次案を本日ご議論いただき、次回から内容についてご審議いただくということになります。

では、事務局からお願いいたします。

○中山間整備推進室長 それでは、資料2、中山間地域等直接支払制度の最終評価（目

次案）をご覧ください。これにつきましては、これまでいただきましたご意見、本日いただきましたご意見を整理いたしまして、次回、最終評価案の素案を作成したいと考えております。その目次でございます。

中を見ていただければわかりますが、まず 1、中山間地域等直接支払制度の経緯、2、中山間地域農業をめぐる情勢、3、現行制度（2 期対策）の効果等の検証、4、現行制度（2 期対策）に係る課題等と今後のあり方という 4 点に大きく分けまして、それぞれ内容をまとめていきたいと考えております。

簡単でございますが、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。

この目次に関しては、要綱・要領にどういう内容でまとめるということが規定されておりますが、それに沿ってこのようにご提案いただいております。何かご意見はございますか。

○小田切委員 ちょっと先ほどに戻るような形になってしまいますが、よろしいでしょうか。

○佐藤座長 はい。

○小田切委員 申し訳ございません。この目次を改めて拝見させていただいて、4 のところが当然大変大きなポイントになると思いますが、その（1）で「直接支払い」という政策手法の意義や今日的位置付け、先ほどの項目のところで挙げていただいたものがここに出てきているわけなのですが、改めてこういう見出しを見ると、「政策手法の意義」あるいは「今日的位置付け」のところをもうちょっと議論すべきだったかなと思って、舌足らずだったと思って発言することをお許しいただきたいと思います。

常々申し上げているように、私は、この制度をめぐって、従来にない 2 つの新しい動きがあると思っています。1 つは、この直接支払いという手法が直接現場の方々、農業者に対してメッセージを届けているような実態です。いろいろなところで経験することなのですが、言葉は適切ではありませんが、聞いた言葉をそのまま言えば、「ついに国もこんな地域にまで目を向けるようになってくれた」という言葉が中山間地域の直接支払いの協定に行けば行くほど聞くことができます。これは、今までも当然中山間の特別対策はいろいろな形であったわけなのですが、そうではなく、直接支払いという手法が国のメッセージあるいは国民のメッセージを直接伝えているという意義があるのだらうと思います。そういう意味では、お金以上に地域の方々が元気になっているとするならば、まさに「直接」

という部分に意義があるのだらうと思います。これは1期対策のときから私はずっと感じてきたことですが、2期対策においても恐らくそれはかなり当てはまると思いますので、その「直接」の意味は単なるお金の流れではないということをどこかに書いていただければありがたいなと思います。

それからもう一つは、実はその反射なのですが、同様に農業者の方々のこの制度に対する一種の参加意識といいましょうか、それが非常に強いなということをこの席で再三申し上げております。例えば、今回の問題にしても、もちろんいろいろな要求があるということとは承知しておりますが、例えば集落協定にいくと、そういったこと自体が問題というよりも、この制度が継続することが問題なのだとか、あるいは余り自分たちのあれもこれもといったことを言うのではなくて、この制度を守り発展させていきたいんだという気持ちを感じる時があります。恐らくこれは、先ほど申し上げたように、メッセージの反射として、そのような一種の参加意識が生じているのだらうと思います。そういう意味で、この参加意識を助長するような検討のあり方といいましょうか、そういうものも今後さらに求められていると思いますけれども、ここの部分を定量的に評価するというのはなかなかできないので、ひょっとしたら私だけの感想かもしれませんが。あるいはほかの委員の先生方がお思いであれば、そこの部分を出していただいて、そういう実態もあるということ、この制度が比較的現場に支持され、なおかつ参加意識を持った、強いものであるという、そんな書きぶりも必要かなと思っています。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。それに関してはいかがでしょうか。

はい、どうぞ。

○守友委員 今の小田切さんと私も同意見です。これは、開発経済学などの中で、「気づき」が大事だということがよく言われていることとかなり重なってくるのではないかと思います。地域の人たちがこのプロセスでいろいろ考えて、まさに自分の頭とか心身ともにステップアップしているというところを非常に感じますので、それはどこかにしっかりと書き込んでいただきたいなと思います。自分たちが、自分のことも気づくし、地域のことも気づくという、この辺のところがこの10年間の中山間地域等直接支払制度の活動の中で非常に大きかったように思っております。

○佐藤座長 はい、どうぞ。

○浅野委員 私も繰り返しになるのですがけれども、小田切さんは「直接」と言われたけれども、私は農政史上初の「交付金」というものが社会に及ぼした影響というのをきちん

と書くべきじゃないかと思います。交付金によって知恵が出てき、活力が出てき、いろいろな可能性が出てきたわけなので、交付金であるという性格がとても大きいのですが、この書きぶりを直接見ると、ただの条件不利地域政策の枠組みにとどまっているような気がして、それよりも大事なものは、直接払われて、それによって気づく、交付金という制度が持っている可能性をここで農政史上初めてのことですから重視すべきではないかなと、そういう意味では小田切委員の言われることと全く同意見です。

○玉沖委員 関連して、よろしいですか。

○佐藤座長 はい、どうぞ。

○玉沖委員 一応この中で、事務局のほうで既に視野に入れていらっしゃるかもしれませんが、国民に向けたメッセージ、こういった施策にふだん触れる機会のない方が突然、「えっ、直接支払制度って」というときに、知る機会があったときに調べて初めてこの意義や意味がわかるという、国民に向けたメッセージと、あと当事者に向けたメッセージ、その両方がここに含まれているべきではないかと思います。全く知らない人への説明でこたえられるものと、あと当事者の方へ、どういうステップアップがあったか、この議論のボードと当事者の方たちがつながっているというメッセージの両方が含まれるものであってほしいと思います。

以上です。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

これは前回のときにはそういう議論があったと思うのですが、そもそもこの制度は国民の理解と合意がちゃんとないといふことで、確かに抜けておりました。その辺は「その他」にしか書くところはないですか。そういう国民の理解とサポートというのでしょうか、それが必要ですと。

はい、どうぞ。

○内藤委員 直接食料として得ている私たちの立場というものもありますけれども、そういう人たちにメッセージを送ってもらったほうがよろしいかと思います。なかなかそういう機会はないのですが、機会あるごとに出していただけたら、ありがたいのですが。

○佐藤座長 どうもありがとうございました。

議題１が中途半端で議題２に移ってしまったようなのですが、まだ時間がありますので、議題１にまた戻ってご意見をいただいても結構ですが、いかがでしょうか。

はい、どうぞ。

○**内藤委員** 弾力的な利用法という話がよく出てくるのですけれども、弾力的という中身がなかなか農業者のところには伝わっていないのかなというのが、皆さん方の話を聞いていての感想です。ある枠組みがあって、その中でということなのか、それとも自由にできるんだ、できるんだと言われながら、かなりの縛りがあるように農業者の方が見ていらっしゃるところは、コミュニケーションがちょっと足りないかなと思いますので、できるだけ農業者との接点を持ってお話をしていただけると、もう少しうまく使われるのではないかと思います。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。

ほかにいかがでしょうか。今、目次についてのご意見を伺っておりますが、特に目次についてご意見がなければ、こうした構成に則って取りまとめを行うということですが、よろしいですか。次回から取りまとめの内容についてご議論いただくことになりますので、委員の皆様方にはできるだけ事前に目を通していただく時間をとれるようにしていただきまして、お読みいただいた上で、30日になりますけれども、この検討会でご議論いただきたいと思います。なければ、この議題2も終わりますが、よろしいですか。

はい、どうぞ。

○**大塚専門委員** この直接支払制度は国民の合意を得ていないというお話があったのですけれども。

○**佐藤座長** 得ていないという意見はありません。

○**大塚専門委員** もう少し詳しくこの直接支払制度の効果というか、消費者の国民の理解を得て支払いたいという旨は、今度の3期対策に当たっては十分反映すべきだと思います。農村の果たしている役割というか、厳しい環境の中で食料を生産している農家の実態などを訴えて、農村の多面的な効果を皆さんに訴えれば、何とか消費者の国民もこの直接支払制度を理解してくれるのではないかと私は思っておりますし、今度いろいろな地域を3県ほど研修させていただきましたが、皆さん本当はもうちょっと上げてもらいたいという気持ちはあるのです。この支払単価も2万1,000円ではなくて、せいぜい3万円にしてもらえないかというのを皆さん遠慮しています。本当にそんな声を出さないで、ぜひ3期対策も継続するようにお願いしますと各地域で皆さん訴えています。これは大変貴重な意見かと思っております。ぜいたくは言わないのだから、大したものだと思っております。

○**佐藤座長** どうもありがとうございました。

では、議題２の審議もこれで終わらせていただきます。

その他について、何か事務局からございますか。

○課長補佐 特にございません。

○佐藤座長 では、私の座長としての役割はこれで終わります。また事務局にお返しします。どうもありがとうございました。

○課長補佐 どうもありがとうございました。

これにて議事は終了いたしますけれども、本日の議事録につきましては、各委員のご承認をいただいて公開することになりますので、ご発言の内容等につきましては改めて確認のご連絡をさせていただきます。

次回につきましては、７月30日木曜日の午後３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。

それでは終了させていただきます。本日はどうもありがとうございました。