

第 2 回

中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会

農林水産省農村振興局

第2回 中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会

日時：平成28年3月9日（水）

13：30～15：20

会場：農林水産省第2特別会議室

議 事 次 第

1. 開 会

2. 議 題

(1) 中山間地域等直接支払制度（第4期対策）の評価について

(2) 平成26年度取り組み事例

(3) 平成27年度の取り組み状況

(4) 平成28年度の中山間地域等直接支払制度について

(5) その他

3. 閉 会

午後1時29分 開会

○地域振興課長 皆さん、こんにちは。足元の悪い中を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、ただいまから中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会を開催させていただきます。私は地域振興課長の圓山でございます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

議事に先立ちまして、室本農村振興局次長からご挨拶させていただきます。

○農村振興局次長 皆さんご苦労さまでございます。

委員の皆様におかれましては、年度末の大変ご多忙の中お集まりいただきまして、感謝申し上げます。

初めに、農政全体を巡る状況でございますが、ご案内のとおりTPPが大筋合意されまして、昨年11月に総合的なTPP関連政策大綱が策定されております。その中で、攻めの農林水産業へ転換するということが重要な政策の一つに位置づけられたところでございます。

こうした中で、私どもが所管しております土地改良事業、農業農村整備事業とありますが、平成27年度の補正予算で、TPP対策で940億円、防災・減災対策で50億円、補正としては総額990億円、そして28年度の当初予算で3,820億円と、この補正予算は翌年度に繰り越されますので、総額4,810億円の予算が措置されたという状況でございます。

一方、中山間地域等直接支払のほか多面的機能支払と環境保全型農業支払を合わせて、平成28年度予算として769億6,000万円を計上してございます。

うち、本日のテーマである中山間直接支払は263億円ということで、本年度より若干予算は減額して計上しているところでございます。

その理由等については、事務局のほうから詳しくご説明いたしますが、一つは、法制化して初年度の取組であったということで、取組面積自体が3万3,000ヘクタール減少したということでございます。もう一つは、高齢化等によって協定に位置づけた活動をなかなか5年間続けることができないということで、この2つが大きな要因になっているのではないかと考えております。

いずれにしましても、この直接支払につきましては、協定地域内でどのような取組が効果的に行われているかということをしかりと評価し、次年度の予算確保につなげていくといったことが非常に重要になると考えております。本日は、各委員の皆様方の忌憚のないご意見を賜りますようお願い申し上げます。私からの開会のご挨拶とさせていただきます。

ます。

本日はよろしくお願いいたします。

○地域振興課長 では、着座のまま失礼いたしますが、まず、本日ご出席の委員の皆様をご紹介します。

まず、岡田委員長でございます。

○岡田委員長 岡田でございます。

○地域振興課長 それから、浅野委員でございます。

○浅野委員 浅野でございます、よろしくお願いいたします。

○地域振興課長 市田委員でございます。

○市田委員 よろしくお願ひします。

○地域振興課長 河合委員でございます。

○河合委員 河合です、よろしくお願いいたします。

○地域振興課長 榊田委員でございます。

○榊田委員 榊田です、よろしくお願いいたします。

○地域振興課長 関司委員でございます。

○関司委員 よろしくお願ひします。

○地域振興課長 原委員でございます。

○原委員 原でございます、よろしくお願いいたします。

○地域振興課長 星野委員でございます。

○星野委員 星野でございます、よろしくお願いいたします。

○地域振興課長 なお、本日は玉沖委員が所用により欠席されております。

次に、当省側の出席者をご紹介します。

先ほどご挨拶をいただきました、室本農村振興局次長でございます。

○農村振興局次長 よろしくお願ひします。

○地域振興課長 三浦農村政策部長でございます。

○農村政策部長 よろしくお願ひします。

○地域振興課長 それから、古賀中山間地域室長でございます。

○中山間地域室長 よろしくお願ひします。

○地域振興課長 それでは、冒頭幾つか注意事項がございますので、よろしくお願いいたします。

本日の委員会は公開で行っております。傍聴の方もお越しになっております。資料及び議事録につきましても、原則として公開とすることとなっております。議事録につきましては、委員の皆様にご確認いただいた上で、発言された方のお名前が入ったものを後日公開することとなりますので、よろしくお願いいたします。

次に、お手元の資料について、事務局から確認をさせていただきます。

○事務局（資料確認）

○地域振興課長 それでは、よろしいでしょうか。では、議事を開始いたします。

これより、進行を岡田委員長にお渡しいたします。よろしくお願いいたします。

○岡田委員長 岡田でございます、よろしくお願いいたします。終了時間を3時半というふうに言われておりますので、円滑なご審議をよろしくお願いいたしますと思いますが、重要な議題ですので、遠慮せず、いろいろとご発言いただきたいと思います。

議事次第に、「その他」を含めて5件の議題がございますが、（１）、（２）として一つの固まり、（３）、（４）、（５）を一つの固まりとして、おおよそですが、それぞれ1時間ぐらい議論したいと考えております。よろしくどうぞお願いいたします。

それでは、早速でございますが、議題の1番目、2番目でございます、まず、4期対策の評価から、ご提案をお願いいたします。

○中山間地域室長 中山間地域室の古賀でございます。私のほうから資料1についてご説明申し上げます。A3横の紙でございますが、今回のテーマである中山間地域等直接支払制度の第4期対策の評価についてということで整理しております。

このペーパーは、第3期対策の評価に対し、委員の方々からのご指摘等を踏まえまして、どういった点を変更して第4期対策に反映させていくのかということ、この横紙で整理いたしました。

左側が第3期対策の評価内容、真ん中に各委員からいただいたご意見を整理し、次の欄にそれを踏まえた変更のポイント、右側に、それを踏まえた第4期対策での評価内容を整理しております。

では、上から順番にご説明いたします。変更のポイントのところでございます。最初のほうですね、「本制度の総合評価、効果、課題」という中でございますが、従来の評価では定量的な部分がありませんでしたということで、委員の皆様から、国民にわかりやすいアウトカム評価が必要ではないかというご意見をいただいておりますので、今回は、中山間直接支払を実施している地域とそうでない地域とを比較して、地域農業の変化、具体的

には農業構造等に係る効果として、経営耕地面積ですとか、経営体数、また、作物別作付面積、また労働集約的な観点から、経営体数のほかにも、農業就業構造としては農業従事者数ですとか、その年齢構成、そういったデータを具体的に比較する中ではっきりさせていきたいということを追加してございます。

アンケート調査についても見直しております。地域の活性化・維持に係る部分として、従来の調査では、設問の内容が本制度の評価に関するものなのか、それとも自己評価、自分たちの取組に対する評価なのかというのがわかりづらいところがありましたので、その点を見直して、具体的には右端のほうに書いておりますけれども、農林業センサスに農山村地域調査というものがありますので、そういった調査を活用するというようなことを追加していきたいと思っております。

具体的には、集落での話し合い、またその話し合いの議題、そういったものを比較しながら、その地域の活性化・維持に係る効果をはっきりさせていきたいと思っております。

このほか、体制整備、加算措置に関して、本制度においては、基礎的な活動にプラスした体制整備として、A要件、B要件、C要件を設けております。第3期の評価では、それぞれの要件が具体的にどの程度達成されたかを、優、良、可、不可といった形で評価しておりましたが、第4期では、目標に対して7割とか、5割とか、あるいは100%とかといった具体的な数字で評価することにより、わかりやすく整理していきたいと思っております。アンケートの中身を工夫して、それがわかるようにしていきたいと思っております。

3つ目は、制度に係る効果でございます。これにつきまして、具体的には取組事例をフォローアップしていきたいと思っております。委員の皆様からも、優良事例を定性的に評価していくことも必要であり、それを横展開にして全国的に広めるということも必要ではないかというご意見をいただいております。このことについては、各事例において、本制度が地域にもたらした効果を整理していきたいと思っております。具体的には、この制度を取り組んでいるところ、取り組んでいないところについて、その効果を見ていきたいと思っております。

併せて、他制度との相乗効果を整理したいと思っております。中山間地域においては、中山間直接地域支払だけではなくて、それ以外のさまざまな施策が実施されております。そういった意味で、地域において、中山間直接地域支払がどのような貢献をしているのか、地域の活性化につながっていつているのか、若しくはいろいろな取組がされている中で、中山間直接地域支払を実施することによって、安定的に活動が維持されているといったよ

うなことがわかれば、非常におもしろいのではないかと考えているところでございます。

そういった相乗的な効果も踏まえて、整理していきたいと思っております。

次に、制度の全体的評価ということでございますが、この取組全体が、地域においてどれだけ効果を発現させているのかといったことを総合的にまとめていきたいと思っております。

4つ目は、集落協定・個別協定に定めた取り組むべき事項の達成状況ということで、これは従来から整理しておりました。これについても、それぞれ協定において、活動項目を取り決めており、その目標に対してどの程度達成できたのかということ、先ほども申しましたけれども、目標に対して100%なのか、70%なのか、そういった形で具体的に、定量的な評価をしていただくということを考えてございます。それを集落協定及び個別協定それぞれで整理してとりまとめたいと思っております。

次に、耕作放棄地の発生防止ということでございます。これについては、センサスデータ等を活用して従来から整理しておりましたが、整理の仕方についても、この制度を実施している地域を含む集落、実施していない集落を比較し、耕作放棄地の発生率がどの程度違っているのかといったことを具体的に評価していきたいと思っております。

加えて、従来どおりマクロの形で全体的に、今回65万ヘクタールになっておりますけれども、65万ヘクタールがどれだけ活用されて、維持されているかということを通じて、耕作放棄地の総合的な防止面積といったものを整理していきたいと思っております。

最後の集落協定・個別協定については、こういった取組が行われたを整理したいと思っております。

これが資料1でございますが、具体的には2ページから3ページに、それぞれの項目について、具体的にどういったデータを使うかというのをそれぞれ掲示しております。1枚目の内容については、繰り返しの説明になるので、説明は割愛させていただきますけれども、3ページの一番上に丸が付いている農業生産構造、農業就業構造等に係る項目に係る部分が、今回新たに加えたものでございます。

(2)の「制度にかかる効果」というところがございますが、これを本制度の総合評価的な整理をしていくのに使っていきたいというふうに思っているところであり、先ほどの評価のところでも申し上げました、制度が地域にもたらした効果という形で整理したいと思っております。

4ページの2のところには、最終的には、この制度に対する総合評価として、具体

的な成果を取りまとめた上で、今後の農業生産活動の継続に向けた課題と対策という形で最終的に取りまとめていきたいと思っているところです。

次に、資料2についてご説明いたします。先ほど、資料1で、取組事例から、本制度が地域にもたらした効果を整理していきたいことをご説明申し上げましたけれども、その事例として考えているのが、この26年度を取組事例でございます。

これらについては、26年度を取組となっておりますけれども、27年度からの4期対策も継続して実施されているところでございます。

これらの事例について、本制度への取組開始年度は、それぞれ第1期の平成12年から途中の平成23年度から取り組んでいるようなところもございますが、過去の経緯から、この中山間直接支払が地域にどういった影響を与えてきたかということ、事例の中から整理していきたいと思っているところです。

事例としては全部で20地区ほどございますけれども、かいつまんでご説明しますと、大きく3つぐらいに区分けしております。重複する部分もございますので、ご容赦願えればと思います。

1つ目が、主に農地や農作業の集約による生産コストの低減。こちらは法人等、地域の主体となる担い手に農地などを集約化し、取組を活性化させているところで、7事例ほど整理させていただいております。

2つ目は、農地の集約にも取り組んでいますが、特徴として農産物の加工・販売、いわゆる高付加価値的な取組で頑張っているところというところで見ただけであればと思っております。

3つ目は、その両方をうまくバランスをとりながらやっているということで、整理させていただいております。

まず、1のところから説明しますと、1ページの1-①のところを見ていただきますと、これは北海道の地区でございます。この事例は、村全体で1つの協定を結ぶということで、そこがございますように、TMR飼料センター等に農作業を委託して、飼料生産を集約化しているということでございます。作業の受委託面積としては1,891ヘクタール、約40%が集約されております。こういうことで効率的な飼料の生産体制を構築しているという事例でございます。

次に、1-⑤のところでございますが、こちらは鳥取県の鳥取市口細見集落協定でございます。こちらが法人が中心となった共同活動ということで取り組まれておりますけれど

も、こちらは平成12年度から本制度に取り組んでおり、農地の約83%、11ヘクタールを法人に集約化しているというような状況でございます。併せて、特別栽培米などを生産して頑張っているというようなところでございます。

続いて、同じく1-⑥の事例は、福岡県の嘉麻市小野谷集落でございます。こちらは平成13年度から本制度に取り組んでおり、法人に利用権設定を集約し、協定農用地の66%ほどを法人に集積しています。そういった中で、餅などの加工品をつくりながらイベントなどもやっているという地区でございます。

続いて、2の高付加価値的な取組を行っている事例としてご紹介したいのが、2-①の岩手県遠野市宮守川上流集落でございます。こちらについても農業機械の共同利用、協定農用地の集約といったことにも取り組んでおりますが、併せて、この法人が豆腐や味噌等の他、ジュース、ジャムといった加工品も作っております。そして、近くの直売所でそういったものを販売しながら、地域として売り上げをかなり伸ばしているというような事例でございます。

次が、2-④でございますが、こちらは奈良県の吉野郡下市町柝原集落でございます。ここは、吉野川の南にある丘陵地でございますが、畑地帯でございますが、柿を中心に栽培が進んでいるというところでございます。この事例では、協定農用地の巡回・点検・共同作業といったことを中心にやっておりますけれども、特徴としましては、単なる柿の生産だけではなくて、柿の葉っぱを、いわゆる「棲もの」ビジネスを言いますか、柿の葉寿司使う葉っぱとして販売しており、高齢者でも軽作業で高収益が上がるという取組を行っており、高齢化の進む地域における特徴ある取組として整理しております。

3つ目のパートでございます。3-③をご覧ください。新潟県の十日町市の東下組集落でございます。こちらは11月に現地視察をしていただいた地区でございますが、こちらの特徴としましては、1期、2期でそれぞれ別々に取り組んでいた協定が第3期で統合して、広域化を推進したということの他に、その法人に協定農用地の約25%集約化しているという事例でございます。

併せて、地区内の廃校になった小学校を利用して、こちらの写真にございますけれども、「すいか糖」といった特産品を開発して販売もしているということでございます。

また、県内外との交流を促進しており、地域おこし協力隊の協力も得ながら、都市農村交流にも取り組んでいるというような事例でございます。

次が、3-⑤をご覧ください。京都府の亀岡市犬甘野集落でございますけれども、こち

らも協定農用地の約36%を集約しつつ、さらに、転作で栽培しているそばを活用して、農家レストランや直売所でも販売し、売上げを伸ばしております。

また、この法人が主体となって、年に2回ほどイベントを開催して、都市農村交流にもつなげているというような事例でございます。

こういった取組を、現状、過去からの事業の実施状況、この中山間地域等直接支払だけではなくて、それ以外の事業の実施状況等も見ながら、この中山間直接支払がどういった効果を上げているのかということを整理してまいりたいと思います。

これ以外にも、取組としては非常優良な事例でございますが、中山間直払のみで共同活動を実施し、それだけで、地域の維持、いろんな活力を支えているというような地区についても取り上げていければいいなと思っております。

以上でございます。

○岡田委員長 ありがとうございます。

それでは、議題の1、2と分かれておりますが、一括した形でご議論、ご意見をいただきたいと思っております。特に、この第4期対策の評価については、この第三者委員会の仕事の本命の本命の仕事で、この評価をどのように行うかということが、この委員会に課せられた大事なミッションでございますので、丁寧な議論が必要かと考えております。

特に、第4期という表現をしておりますが、3期、4期継続しての制度というよりは、第4期から法律に基づいた制度になったということで、大きな変化がございます。当然のように、評価の基準ですとか、仕組みとかも変わって当然だ、国民によりわかりやすく、これも当然のことだなど、このように思っておりますし、ぜひいろいろなご議論をいただければと思います。

また、事例についても、定性的な評価なり、説明責任もさることながら、定性的、定量的をあわせてということの中で、成功事例の「ひな形」になり得る事例ということで、タイプ分けしながら、タイプ毎に2事例ずつの説明でしたが、事前の段階では皆さんに十全なご説明があったかと思っております。そこも含めてご議論いただければと思います。

どなたでも結構です。榊田委員、どうぞ。

○榊田委員 今日が初めての出席ですが、私が考えていることをお話しさせていただければと思います。私は現場回りをしている人間で、直接支払が始まった2000年ごろと今では、やっぱりステージが大きく変わってきたなという印象を持っていて、当時は、自分たちの集落は自分たちで守るという、本当に集落の方たち主体で集落協定を結んで、地域を維持

していくという活動がそれなりに成り立った時期だったと思いますが、それからもう15年以上経って、そろそろその人たちで維持していくのが難しくなってきたのではないかという思いがしております。

その意味で言うと、私は、これからこの集落を維持していくというか、守っていく上で、一番大事になっているのは、いかに新しい人たちを入れるか、呼んでくるかという部分になっていくのではないかと考えていて、できれば第4期の対策の中に、そういうUターン、Iターン、Jターンを含めて、新規就農者、あるいは新規移住者を呼び込むという取組に関するプラス評価をぜひやっていただきたいと思います。

それに加えてもう一つ、いきなりIターン、Uターン、Jターンというのはなかなか難しい話で、この事例の中にも出ていますが、地域おこし協力隊であったり、緑のふるさと協力隊であったり、ワーキングホリデーで入ったという方もいらっしゃいますけれども、何らかの交流というか、現場に何回か入るというワンステップを踏んでから移住するという方が、やはり多いと思うので、移住もある程度視野に入れた、そういう交流事業、それから協力隊の受け入れのようなことを、もうちょっと評価対象として入れてもいいのではないかと感じています。

○岡田委員長 端的に言うと、集落に入り込むような外の主体に対してもサポートする助成措置があるというような、こんな枠組みも必要だという。

○榊田委員 そうですね、そういうことです。例えば、長野の「市田柿」の産地はワーキングホリデーを受け入れるという形で、そこから新規就農者というか、集落に新たに移住してくる人が出てきたりもしているのです、やはりその仕組みづくりを含めて何らかの支援、サポート体制があってもいいんじゃないのかなという気がしております。

○岡田委員長 今は、主にはこの評価のフォーマットをどうつくろうかという議論なので、そういうところをきちっと吸い上げられるような評価の仕組みづくりということですね。

○榊田委員 そうですね。おしなべて本制度への取組を始めた頃、元気な集落は、誤解を恐れずに言えば、わりと閉鎖的というか、自分たちのところは自分たちで守るという思いが強くて、私は他の地域で聞いたときに、若者などが入っているNPOに、地域の長老の人たちが、「俺たちが10年若かったら一緒にやれるのに」と言っていたと聞いたのですが、いや、10年若かったら、追い出していたかもしれないと私は思っています。そうではなくて、外に対して開かれた、もうちょっと外からの人たちをうまく呼び込んでくるというような発想の転換を、今の世代のリーダーの方たちに持っていただくということが必要なの

ではないかなと感じています。

○岡田委員長 ありがとうございます。そのほか。図司委員、どうぞ。

○図司委員 今の榊田さんのお話にも関係する話ですが、前期の委員会のときに、定量的な部分の評価軸が少ないのではないかということで、今回たいぶ「てこ入れ」していただいて、それについては、私もすごく大事なところを指していただいているなと思っています。

逆に、今の榊田さんのお話もそうですが、定性的なところが全くなしでいいかということ、必ずしもそうではないかなとも思います。

それで、やはり取組姿勢のところ、おそらく「よかった」、「悪かった」というような、単純な2軸で評価するのはかなり難しいかなと思っていて、おそらく第4期対策の最初の話は、前向きにかなり積極的に取り組めたというところと、多分ぎりぎりで行き届いたというところと、かなりそれが混じってきていると思います。とすると、少しそのグラデーションを拾えるような指標と言うのでしょうか、例えば、5段階ぐらいでやるのがいいのか、そこは私もぱっと思いつかないのですが、その取組の意欲で少し様子を探っていくというのでしょうか、おそらく何とかやってきたというところに対しては、それなりの対応をまた考えていかないといけないと思うのですが。これは中間評価でも、もしかしたら要るかもしれませんが、そのグラデーションを拾っていくというところは、一つ必要かなと思っています。

もう一つは、先ほど榊田さんが言われたような、地域を開いている度合いと言うのでしょうか、おそらく、次代の担い手として、地域の中に若い人が全くゼロではないと思いますが、そういう担い手にバトンを渡していくという姿勢も含めて、オープンにしているかどうか。よそ者に対しても、地域の次の世代に対しても。これは役場の方への聞き取りなり、アンケートでもいけるかと思うのですが、取組事例で、協定面積がおそらく5ヘクタールに満たないようなところは、榊田の取組なんかが多いと思いますが、やはり都市農村交流なり、オーナー制などを積極的に組み合わせていると思います。ということは、やはり地域を開いているから、小規模な面積でも協定を前向きに捉えている。地域の人たちだけではなくて外に対して開いているというのが非常に大きい。先日、私は佐賀県のある町にお邪魔したときに、地域は外に開くような交流もなくて、榊田ですけれども、地域の人たちがぎりぎりで行っていて、そこは協定参加者が第4期で減っているという話も出ています。

ということは、やはりそれだけ地域を開いて、外の人なり次の若手につなぐようなマイ

ンドがないと、なかなか協定そのものの持続性がもう担保しきれなくなっている。特に小規模協定に関しては、ということが気になりますので、そういう意味での定性的なところを、グラデーションを拾えるような指標というのは、少しご検討いただいてもいいのかなというふうに思いました。

以上です。

○岡田委員長 この辺のところはどうですかね、古賀さんのところで何か。

○中山間地域室長 ありがとうございます。どちらのご意見も、できるだけ取組状況の中から捉えられればいいなと思いますけれども、特にアンケート調査の中で、設計のほうはこれからですので、先ほどのご意見を踏まえて、聞き取れる内容等も、次回の委員会にはお諮りすることにはなると思います。今の視点ですね、いわゆる外から人材が入り込んでくるような状況がどういうふうな、直払いとの関係で見えてくるのかといったようなところと、あとは、取り組んでいるけれども、それが積極的なのか、ぎりぎりなのかという、今の取組の状況の熟度といいますか、そういったところがわかるようにアンケートも工夫できるかと思っておりますので、可能な範囲で対応していきたいと思っております。

○岡田委員長 ありがとうございます。では、星野委員、どうぞ。

○星野委員 些細なコメントになるのですが、取組事例の取りまとめの仕方ということなのですが、先ほどのご議論を伺いますと、やはり古い担い手から新しい担い手へいかにバトンを渡せているか、そういう状況はすごく大事にしないといけない局面だと思います。それがわかるような、取りまとめになるといいなと思います。

今の状況は、実はこの中にほとんど記述としては入っていません。こういう新しいことをやっている、元気になっていきますという、そういう意味では効果、成功事例の紹介にはなっているのですが、実際には次の世代に、時間とともに渡していかなければいけない、それがうまいこといつているかどうかというのも、表には出ないけれども大事な視点だというふうに思います。

○岡田委員長 では、古賀室長から、どうぞ。

○中山間地域室長 従来は協定の年齢構成については、協定の役員だけの年齢構成を調べておりましたが、今回からは、協定参加者全員の年齢構成をある程度把握していきたいなと思っております。今回の、特にデータシートという形で毎年各協定の皆さんから情報を提供していただくことにしているのですが、その中で、年齢がどんなふうに変化しているのか、とりあえず5年間ですけれども、そういった中で、人の動きというのは、ある程

度はつかめてくるのかなというふうには思っています。

○星野委員 その中でユニークな取組だとか、何かいい工夫がされているのがあると、こういう事例の中にそういうのが若干入っているといいなというふうに思いました。

以上です。

○岡田委員長 重要な指摘ですね。原さん、どうぞ。

○原委員 さっき事例を3タイプ拝見して、結局、中山間地の活動は3つに分けられるなど、事業活動としては、事業じゃないものもあるのですが。

一つは農業生産活動。これは担い手を中心に、多数の小規模農業者の皆さんが協業的な農業経営を展開しているとか、あるいは若手の担い手が入って来つつあるとか、そういう農業生産活動の構造がどのように改善されたかという評価が一番目にあるかと思えます。

2番目ですが、私も十日町へ伺って、すいか糖高いなと思いつつも、あれは一種の収益事業ですね。今は評価の議論ですけれども、交付金は無尽蔵にあるわけではないので、やっぱり中山間が儲かる構造に変わっているかという指標が必要ではないかと思えます。その協定の参加者の、集団としてなのか、農事組合法人としてなのかわかりませんが、レストランをやっているのも、直売所をやっているところも、場合によったら民宿をやる方もいるだろうし、加工品をつくるのもあるよねと、いずれにしても、インプットとしての交付金はごく一部にしても、収益事業として儲かる方向に、この協定が変わっているかどうかという指標が2番目になろうかと思えます。

3番目でございますけれども、3番目が、おそらくその集落維持活動という、お金にはならないけれどもやってもらいたいし、やらないと、つまり水路、農道の管理だとか、林地の管理もあるでしょうし、十日町で言うと、水田の水位のチェックを若手がバイクを飛ばして見ているというような話がありましたけれども、このようなことは、人手をかけずに合理化できるような安価なセンサーが、実はもう既にあると思うので、そういうことも、これはこの評価とは関係ないので、後で機会があったら申し上げますけれども、そういう集落維持活動の合理化みたいな評価もあってもいいかなというふうに思えます。

そういう意味では、3分野あるのではないかとあって、再度になりますけれども、農業生産活動としての評価、収益事業としての評価、そして集落維持活動としての評価。なるべく、これをインプットに対するアウトプットはどうだったのというのが、アウトカムとして国民にわかりやすい評価になるのではないかと思います。

○岡田委員長 ありがとうございます。

資料1の、このA3の中でも今のような整理がありますが、2番目の、収益になっているかどうかの評価、ここは新しいかもしれませんね、ありがとうございました。

そのほか、いかがでしょうか。

どうぞ、市田委員。

○市田委員 協定の広域化についてうかがいます。何年か前に委員会で視察した岐阜県の事例では、40の集落協定を一つの協議会にまとめて300ヘクタール近くの農地を扱っていました。おかげで、単独の集落協定ではできなかったところが助かった、耕作放棄地もだいぶ解消されたというような成果が上がっているということでした。どういう条件が揃えば広域化できるのかということも調べられるといいと思います。逆に、ただ広域化すればいいわけではないでしょう。一律には言えないというようなことも含めて、もう4期目なので、ある程度広域化の成果が見えてきていると思います。具体的にどういう指標を設定すればよいのかまではご提案できないですが、何かしらあるといいと思います。

○岡田委員長 委員の言わんとすることはわかりますね。

何か、コメントはいかがでしょう。

○中山間地域室長 おっしゃるように、広域化加算が、3期の途中からあったと思いますが、これについては、その結果どうなったとか、その要因とかというところまではきちんとフォローし切れておりませんので、今回、事例とかの中で、そういったところを特徴的にピックアップすることで、その辺はある程度把握していくこともできるのではないだろうかというふうに思いますし、それが全国的な流れの中で、特に今回、3期から4期にかけて、面積が落ちたところで広域化があったのか、なかったのかということも見ることで、広域化したところは継続していますよとか、そういったところが見えると、広域化の評価は一定程度できるのかなというふうに思いますので、そこは検討してみたいと思います。

○岡田委員長 そうですね、事実としては今回、協定からの離脱、広域化も検討したけれども駄目だったという、この中でマイナスのところでの、まずは事例というのはいっぱいありますよね、その整理はすぐできるかもしれませんね。

河合委員、お願いします。

○河合委員 大体皆さんがおっしゃったことが言いたかったことなので、かなり重なる部分があるのですが、この取組事例をずっと拝見しますと、やはりみんな高齢化で、担い手不足が課題だということですね。

前回の委員会でも私はお話ししましたが、税金を使って支援をしていくというこの事業

が、本当に「生きた」ものになるのかということ、納税者たる国民がよく見ていると思います。一生懸命やったけれども、高齢化で結局活動が続かないということになっていくのでは、無駄金とまでは言いませんけれども、やっぱり効率性としてどうなのかということは問われると思います。そういうことを考えると、今、国全体としては地方創生をやっているわけで、先ほど移住の話、若い人を呼び込む話がありましたけれども、それ以外のことも幾つかあります。例えば、小さな拠点をつくっていく。農業というのは、明らかに生活と一体となっている産業なので、農業単体で維持するというのは無理なわけです。住まい方、暮らしぶりそのものと農業とは一つとして考えていかなければいけないということ、考えると、人口も減って、子供の数も減っていく中で、なかなか若い人を呼び込むというのは現実的には難しいわけですね。ならば、難しい中で、どうやって集約化していくのかが問われているのだと思います。

例えば、ヨーロッパの通勤型農業のようなことをやっていくとか、次の展開に結びつけていくような事例になっているのか、なっていないのかということ、きちんとして評価していく指標というのは、絶対に入れるべきだと思います。

このA3の資料にある仕分けの中で、私が言わんとすることがかなり入り込んでいると思いますが、それを国民に説明していくためには、かなり明示的に書いていただけないかと思います。同じことを書くにしても、もう少し、今私が申し上げたようなこれはもう、5年後と言わず、10年後、20年後につながっていくための、今やらなければいけない、いわば投資に近い形で支援をしていくのだということがわかるようにする。そういう評価の指標をぜひとも入れていただきたいと思います。

○岡田委員長 なかなか難しい注文というか、ご意見ですね。基本的には地域政策という位置づけになっているから、構造政策に直にと、ここははっきりさせてしまうと、やっぱりちょっとペナルティーが来る可能性もありますよね、国際的なところでは。

そういう中で、しかし構造として次の展開が明確に出るような評価というものも、やっぱり重要だということは間違いないと私も思います。なかなか難しいですね。

○中山間地域室長 難しいところではありますが、先生がおっしゃるような事例がどういったものかと、まずはそれをきちんとピックアップしていくことが重要だろうと思います。その事例の中で、それがこういう形で地域に対して活性化とか、いろんな意味で寄与している。それに対して、中山間直払との関係がどうかといったところをうまく表現できればいいかなと思いますが、そういった事例を、まずきちんと整理していきたいというふうに

思います。

○河合委員 ペナルティーとか何かじゃなくて、評価指標の中に明示的に書いていくという事で、実際にこの中山間地で農業に携わっている人たちの意識が変わっていくのだと思います。単に農業だけでモノを考えてはいけない、もう時代そのものがかなりシフトしてきているということ、農業に携わる人たちがもっと考えながらやっていかなければならないということ、この事業が背中を押すよう形になっていくことのほうが、多分今の時点では大事なのだらうと思います。

○岡田委員長 浅野委員、どうぞ。

○浅野委員 大事なことは、大分もう言われてしまいましたので。

私も原さんと同じような考えを、実は持っていて、この中で欠けているところというのは、要するに収益性をどう高めるか、収益性というのは所得ですよ、所得形成にどうつなげるかという側面が、多分欠けているのではないかと思います。

ただ、少し議論を聞いていて、たぶん評価軸というのは階層性があるのだらうなというふうに、実は私は思っていて、この政策で、本来やらなければいけない主目的はまず何であって、その主目的については定量的にきちんと、例えば耕作放棄の防止であるとか、優良な農地の保全であるとか、そういうことはきちんと定量的にまず測るべきだし、それに関しては、この中山間直接支払がどういう効果を及ぼしたかということ、きちんと示すべきだというふうに思います。

ただ、一つ難しいのは、中山間直接支払というのは単独で行われているわけではなくて、他の政策手段と同一に行われているので、実は、この切り分けが本当はなかなか難しいのだらうなと思います。

だから、一つは、そういう主目的については、完全に定量的に押さえることにする。それ以外に、今度は所得の形成あるいはコストの削減、地域の管理費用の削減とあり、この3つについても、できる限り定量的に押さえるのですが、その分は、定量的に押さえるだけでは、多分説得力が少ないので、地域の事例をきちんと掘りおこして、事例に語らせるということが、多分有効なのではないかと思います。

だから、そういう意味では2段階に分けて、全部を同じように精度を高めようと、あまり無理してお考えにならないほうがいいのではないかと思います。

とりわけ、この1枚目の3ページのところの②の「地域の活性化・維持に係る効果」で、話し合いの回数が増えたというのを聞くのはいいのですが、議題の内容がどうなったかな

んで、どうでもいいことじゃないかというふうにも思うので。一つは、集落の負担をこれ以上増やさないということも、ぜひお考えいただきたい。既存のデータでできるところは精いっぱいやって、その他の知るべきことについては、調べれば幾らでも、多分情報は上がってきますが、その分誰かにコストがかかることは間違いないので、そのあたりは少し割り切りが必要じゃないかなと思います。

以上です。

○岡田委員長 ありがとうございます。まとめ的な意見を述べていただきましたが、各先生方のご意見を踏まえて、再度ここはやっぱりきちっと発言したいなという先生がいらっしゃれば、どうぞ遠慮なくお願いいたします。

私があと気になりますのは、今までこの評価を巡ってさまざまな議論があるわけですね、それらもきちっと今回は組み込めるか、それらに対する説明責任もできているのかという、ここはちょっと意識したらどうかと。例えば、4期目というか、法制化されてから、個人への配分、これを少し多くしなさいというような、これはやっぱり違う点ですよ、そのことが持っている意味と、集落機能の維持というのが一体どうなのだろうとか、こんなことが議論された、そこに対する評価として、ここはきちっと持っているかどうかとか。

それから、やはり生産政策と地域政策、そして多面的機能というこの三つ巴のところ、いろいろと意見があることは事実なので、今浅野先生がおっしゃるような、本来この政策が担うべきところの評価、それはやっぱりできるだけわかりやすい定量評価でということ。

一方では、非常にこの後押しをする、他の政策と一緒にあって効果を発現することで十全なる機能が、実はもたらされるという場合の評価として、定性評価を基本としながらも、そこでグラデーションという、先ほど関司委員の、大変重層的な評価軸を出せと、これもおもしろいなと思いますが、これらで本当にこの、これまでいろんな批判めいた意見というのはあると思いますから、それらを上手に組み込めているかどうかという、ここも一旦精査をしてみるということが必要かなと思います。

そのほか、いかがですか。

私ばかり言っても何ですが、ちょっと気になっているのは、やはり法制化の中で、特定市町村という定義づけをしていますが、要するに市町村ですよ、市町村段階のいわば力量というか、ここがこの制度に関わって現場で見ていると、やっぱり決定的に大きいなということを感じているものですから、この市町村の取組なり、力量なり、この体制なりという、このあたりを評価してみるということは必要なのではないかという、こ

う感じてはいるのですが。図司委員、意見ないですか、この点。

○図司委員　そうですね、委員長が言われるように、やはり担当の方は、市町村合併とかで、だいぶ人数が減っているんで、この制度が発足したときみたいに、一筆一筆協定ごとを回っていくようなことは、たぶんやりにくくなっている環境だと思います。とすると、やはりマネジメント体制がどのくらい整っているかというのは、ヒアリングなりで状況を把握できるのか、私もすぐ思い浮かばないのですが、おそらく、この制度が立ち上がった当初に比べても、かなり激変しているような気は、私も現場を見ていて思うところもありまして、先ほどのグラデーションですよ、協定に参加している農家さんの意欲のグラデーションというものも、ちゃんと含んでいろんな形で動いているかどうかというところは、やはり大事になっていると思います。担当の方に直接自己評価してもらおうというのも、なかなか悩ましいところではありますが、この中に組み込むか、それとも別の形で、少し市町村なり、場合によっては県の役割というのも、もしかしたら大事になってきているような気がします。

とすると、そこはどういう動きをしているかというのは、別途何かしらの形で調べるような形にするか、そこの工夫は、委員長が言われるように、私も何かしらあってもいいかなというふうには思います。

○岡田委員長　浅野委員どうぞ。

○浅野委員　第3期の評価をしているときに、評価はまず集落から上がってきますよね、それを市町村が取り上げて、県で取りまとめて国に提出されますよね。そのときに調査票自身を、前回の調査票というのは、基本的に県の立場というところが、実はあまり県の評価が集落、市町村の視点と変わらないようなイメージを少し持っていて、本来であれば、市町村が集落を評価し、集落に対して市町村とか周りのハンドリングはどうなったかを、県が今度は県の立場から集落と市町村を評価するみたいな枠組みがあっても、特に問題ないのではないかと。

ただ、前回の調査票では、そこまではカバーされていなかった。それは、一つは委員長がおっしゃられたような、まだ問題意識があまりなかったことと、今かなり事態は進んできていて、深刻化の度合いも増していると思うので、今は私はやるべきだと思うのですが、そこまで至っていなかったということがあるので、一つは、その市町村の評価と都道府県の評価を少し見直してみると、今おっしゃられたようなことは、今の枠組みの中でも十分やれるというふうに私は理解しています。

○中山間地域室長 おっしゃるように、第3期の評価については、市町村の立場で、この制度がうまくできているか、できていないか、集落の取組状況ではなくてですね、また、この制度の必要性があるかとかいう話で。

また同じように、県の段階でも同様で、県としてこの制度に対する評価はどうかということで、市町村の取組とか、いわゆる協定の活動に対する評価という形では整理されておりましたので、従来の評価に加えて、自分たちが所管している地域での取組の状況について、各行政機関の取組状況とかも含めて、アンケートという形になると思いますけれども、確認することは十分可能かと思えます。

ただ、その聞き方は、ちょっと工夫する必要があるかと思えますので、そこはまた検討させていただければと思います。

○岡田委員長 そのほか、いかがですか。

それでは、もしなければ、本日いただいた意見、これも資料1にどのように組み込めるかなんですが、それを組み込んだ上で、次回のこの委員会に中間評価、あるいは30年度末までのこの評価という、ここへ向けてのフォーマットめいたものが出てくるというふうに伺っております。しかし、それが出たからといって、もう意見がなしだということではありませんので、こんなスケジュール感も持ちながら再度ご検討、あるいは実態も見ていただければと思います。

よろしいですか。

それでは、2番目まで終えることにしまして、3番目と4番目、27年度の取組状況見込みと28年度の制度そのものについての提案でございます。

お願いいたします。

○中山間地域室長 では、資料3についてご説明申し上げます。

平成27年度の取組状況ということでございますが、平成27年度は第4期対策の初年度ということでございまして、今年度から新たに5年間の協定を結んで取り組んでいただくという形になっております。

1枚目でございますけれども、これを28年1月1日時点で取りまとめたものでございますが、全体で65万4,000ヘクタールということで、第3期対策の昨年度の比で3万3,000ヘクタール減少しております。率にして約4.8%の減少となっております。これまでも各期の移行期におきましては、初年度ということで若干の落ち込みがありましたけれども、ここまで落ちたのは今回が初めてという状況でございます。

我々としましても、どういう理由でこの減少が起きたのかというのを、全てではございませんが、減少の大きい都道府県の中から特にピックアップして、10市21協定について直接聞き取り等を行って、その理由等を調べてみました。

大きな理由としましては、やはり高齢化というのが一番大きいというのが現状でございます。高齢化によって、いわゆる参加者自体がいなくなっているといえますか、参加できるような状況じゃなくなっているということ。また、リーダー的な役割だった方が高齢化を理由にリーダーを引退された後に、後継者になる方がいなかったというようなことでございます。

あとは、初年度ということで、集落内の話し合いに非常に時間がかかったということから、取組面積が減少したというような状況が見えてきております。

協定を廃止したところで、特出する部分として、集約の合意形成がなかなかできなかったというのが、それ以外にございました。これは、1期、2期、3期とやっている中で、いわゆる3協定で共同活動に取り組んでいたのですが、そういった共同活動に対して、協定参加者はそれなりにいらっしゃるのですが、実際に作業をされる方が固定化してきたりして、不満がたまっていたということで、もう4期はいいよというようなところもあったようでございます。

また、一部除外したところについては、やはり耕作が困難な農地ということで、いわゆる生産基盤整備ができていなくて、やはり法人とかが作業受委託をしようにも、機械が入らないとか、作業に時間がかかってしまうといった農地が、それまで取り組んでいらっしゃった方がリタイヤされることに併せて、協定から外れたというようなことがあったというふうに聞いております。

2ページ目以降、具体的な地区を挙げさせていただいております。面積が減少した事例ということでございます。まず、A地区でございます。ご覧いただければわかりますように、2.7ヘクタールという非常に小規模で参加者も3人という小さな協定でございます。こういったところで、真ん中のところにありますけれども、基盤整備がされていなくて、天水に頼った営農をしていた地区でございます。こういったところで、代表者が80歳を超えているということで、4期ではもう代表を辞退されたということで、他の参加者も、なかなか近隣ともうまくやっていけないということもあって、やめられた。

B地区も同じように、6.7ヘクタールという小規模でございますし、人数も18人程度。この地区でも、これまで活動の主体として協定を引っ張ってこられた50代の方がやめられ

るということで、その中心人物がいなくなって、協定が継続できなかったという事例でございます。

やはり、基盤整備がされていないということで、引き受け手がなかったというようなところでございます。

次に、3ページでございますけれども、こちらも水田地域で廃止したところでございます。こちらも9.8ヘクタール程度という小規模でございますし、やはり未整備なところでございます。

同様に、代表者の方が高齢で参加を辞退された地区で、主体となってきた方も70代ということで、継続が困難だったということで、周辺ともちょっと離れているということで、広域化も難しかったということだそうでございます。

D地区についても同様ですが、5.5ヘクタールに30人という、人数的には非常に多いのですが、やはり高齢化ということで、なかなかまとまりがつかなかったというふうに聞いております。

次に、4ページでございます。こちらは廃止した地区の、畑の事例でございます。

E地区でございます。こちらはリンゴ畑でございますが、4.2ヘクタールと規模が小さく、人数も少ないところでございますが、やはり基盤整備がされていないところで、代表者の方が高齢ということもあって辞退されたということから、それをフォローできる方がいらっしゃらなかったというようなことでございます。

特に、畑作ですから、農作業の集約化というのがなかなか難しいということもございまして、今回は協定を廃止したということでございます。

F地区も畑で、こちらはミカンでございます。この地区も先ほどの地区と同様でございまして、果樹の農作業の集約が難しいということと、やはり5年間の共同活動が、もう高齢だということもあってなかなか難しいと。特に、本制度につきましても、協定機関内であっても病気・高齢であれば交付金の返還を免除されることとなりますが、それ以外の場合は交付金の全額返還というようなことがございますので、そういったことも不安だということもあって、申請を断念されたというふうに聞いております。

5ページでございます。こちらは継続してはいますが、一部地区を除外したというところでございます。

G地区におきましては、140ヘクタールという規模でございますが、うち5ヘクタールが除外された。除外されたところは、真ん中に写真がございまして、協定の端のほ

うで、いわゆる未整備の水田だというふうに聞いております。共同活動ができないような不整形の農地ということで、法人も、引き受けたいのだけれども、未整備のところはなかなか難しいというところで、今回は除外したと聞いております。

H地区でございますが、こちらについては草地でございます。草地で、やはり高齢で廃業されるというところなのですけれども、他の酪農家の方も、もう牧草は十分確保されているので、わざわざ排水があまり良くない草地についてまで手を広げるということはなかなか難しいということで、今回は協定から外れたということでございます。

6 ページに、これまでの事例を整理してまとめております。

水田作地域・畑作地域については、冒頭にご説明したように、高齢・病気によって参加者が減ったということで、継続が困難だということと、リーダー的な方が辞めて、協定が次につながらなかったということでございます。また、広域化もなかなか難しかったというようなことでございます。

畑作地域については、先ほどのリンゴやミカンのところでご説明しましたが、作業の集約化等もなかなか難しく、協定が継続できなかったというところでございます。

草地についても同様ですけれども、排水条件の悪い農地については、なかなか引受けの方がおられないというようなところでございます。

その一方で、継続してできているところがあったということの事例を報告させていただきます。

7 ページでございます。広域化により協定を継続した事例ということで、I 地区と J 地区を紹介しております。I 地区につきましては42ヘクタールの水田になってございます。広域化前が8ヘクタールで、隣に34ヘクタールぐらいの連携先がございまして、こちらは基盤整備ができていたということで、農作業ですとか機械の共同利用化といったことが可能だということで、近隣の協定との広域化ができた事例でございます。ですから、整備の状況等によっては広域化によって継続できるという事例の一つかなと思っております。

J 地区についても同様でございます。こちら水田が中心の地区でございますけれども、連携先と一つになって継続できたというところでございます。こちらは、継続を断念しようとしてところを市のOBの方が、せっかくだからということで、隣のまだ取り組んでいる地区と一緒に、広域的に事業が継続できたというようなところでございます。これによって機械の共同利用化とか、そちらのほうにも発展しているというような事例でございます。

8 ページでございます。こちらにも継続した事例ですけれども、先ほどに比べて規模が大きい地区でございます。

K 地区については255ヘクタールということで、いわゆる旧市町村単位で大きくまとまった地区の事例でございます。こちらは市が積極的に広域化を推進してございまして、その市からの働きかけによって、その事業に係る事務作業とか、そういったものを効率化、負担軽減できましたということで、継続が可能になったところでございます。

L 地区も同様でございますが、こちらは小学校区単位ぐらいで、ちょっと規模は小さいのですが、先ほどの事例と同様に、行政の呼びかけに応じて協定を広域化したということでございまして、それによって申請事務といった負担が軽減されるということと、鳥獣害対策とかも広域的に、いわゆる地域一帯として取り組むことができるというようなことで、継続されているということでございます。ここの特徴としては、地域おこし協力隊とも連携している事例であるということでございます。

9 ページに、そういったものを整理しまして、まとめるとこういう形になるのかなというふうに思っております。

今回の協定の現状を、中段のところの上のところを書いておりますけれども、やはり高齢化ですとか、それによる参加者の減少、またリーダーの方の参加辞退、そういったところで継続できなかったとか、あとは隣との連携がうまくいかなかった、若しくは後継者が不在で、地域の若者に農地を引き継げるような環境が十分でなかったといった、人材の不足といったところがあるのかなと。

さらには、そういったところでも、小規模で基盤整備が実施されていないようなところ、または隣接集落と離れているところについては、なかなか継続するのは困難であるというのが見えてきているのかなと思っております。

その中で、以下の取り組みを一層推進することが重要だということでまとめております。

近隣集落との連携による協定の広域化。一定の広域化をすることで、事務の負担が軽減され、お互いに支援し合えるといった状況ができるのかなというふうに思います。

あとは、地域特産物などの栽培など、農地のさらなる活用ということで、加工や直売などの6次産業化等の推進といった、地域で儲けるといいますか、稼げるような状況もつくっていく必要があるということと、あとは人材の確保、後継者ですとか事務代行、若しくは後任となるようなリーダーの方の存在といったものが必要なのではないかなということで、そういったものを推進していく必要があるかなというふうに思っております。

これが、今回の取組状況の整理ということでまとめさせていただきました。

それを踏まえて、資料4のほうに移っていただきたいのですが、資料4としましては、このような今年度の取組状況を踏まえまして簡単に整理しております。

27年度においては、体制整備要件の見直しという形で、集落活動への女性・若者の参加が促進されるような、いわゆる体制整備の要件を整理しております。併せて、複数集落が連携して行う農業生産活動の体制づくりを推進するため、加算措置を拡充してございます。

また、超急傾斜の農地の保全と活用を支援するというところで、超急傾斜地加算というものを創設して取組を始めたところですが、結果、真ん中に書いてあるような理由で減少が生じたということがございます。

そういった状況を踏まえて、27年度の推進のポイントとしましては、先ほどもご議論いただきましたが、やはり広域化というのは一つのポイントかなということで、複数集落が連携して相互に協力する体制、特に近隣集落が小規模・高齢化集落の活動を支援する体制づくりを進めるような、そういった広域化が重要ではないかということがございます。

そのためにも、広域化に合わせて、地域において、地域の将来を十分に話し合っていたいて、特に農地ですね、今回活動の対象となっている農用地をどのようにしていくのか、将来に向けて引き継いでいくかということを確認しておくことが重要だと思っております。そうした場合に、一定のメリット措置を講じるという方法が必要かなというふうに思っています。

具体的な話し合いのイメージについては、次のページに示してございますが、左側に、集落の現状ということでイメージをつけてございます。実際、こういう小区画・不整形な農地をどうやって守っていこうかということで、皆さんご苦労されていることと思えますし、高齢化で、作業も負担も大きく、一方で、中山間地特有の、獣害の発生もかなり多いというようなところもあるでしょう。

そういう中で、やはりそういうところを広域化、いわゆる複数集落が連携するに当たって、将来どうやっていくのかというのを、きちんと徹底的に話し合ってください。例えば、まだまだ高齢化といっても、自分たちで耕作できる農地もあり、でも、耕作できない農地は誰かに貸しましょうとか、一部はもう山の中で、作業しに行くのも大変だといったところについては、林地化というのも一つの手法ではないか。または、粗放管理みたいなものも、人がいない中で地域を農地として維持していくための水田放牧といったような粗放的な管理も、今後は取り入れていく必要もあるんじゃないかというようなことを、地域の中

で、具体的に集落の将来方向として考えていただくということを推進することで、将来的にその地域が農地としては農地として、あるいは農地以外の用途としてきちんと守られていくというところを進めていきたいなど。そういうことを実施していただいた地区については、一定のメリット措置を設けながら、推進していければなどということを考えているところでございます。

以上でございます。

○岡田委員長 ありがとうございます。

それでは、(3)、(4)を含めてご質問、ご意見をいただきたいと思います。先ほどの議論と随分つながるところがありますので、さらに踏み込んで、ご提言なりご意見を賜ればと思います。

市田委員、どうぞ。

○市田委員 四、五年前ですか、農林水産省の予算で耕作放棄地対策を行っていました。市町村や集落で耕作放棄地対策協議会を作って、放棄されている土地を今後、どのようにするのかを話し合うというものでした。国でも放棄地のレベル分けをして、この農地は復元できるが、別の農地は復元できない、というように仕分けを行っていました。その成果はある程度、上がっていると思います。今回のご提案をうかがい、耕作放棄地対策協議会とかなり重なるものを感じました。もちろん耕作放棄地対策も、やっているところとやっていないところと、いろいろだと思います。この点を含めて、地元の集落の人たちがすでに取り組んでいる体制を使うことについて何かお考えでしょうか。それとも、全く別に体制を作るということでしょうか。

○中山間地域室長 今回の計画づくりについては、基本的には、既にもうそういった計画づくりのような取組がされているのであれば、それをそのまま反映していただければいいと思っています。新たに全く、このためにだけ作って下さいということは、考えておりません。場合によっては、人・農地プランとかがあるのであれば、それでも結構ですし、例えば地元のJAが中心となって、地域の営農ビジョンのようなものを作成していって、その中で、農地はこういうふうにしていきますというのが規定されていれば、この集落の中で、自分たちが耕作しようとしている協定農用地に対して、きちんとそれを認識していただくというのが一番重要だと思っておりますので、それを基にしてきちんとその活動が次につながっていく。

先ほどもお話がありましたけれども、4期だけではなくて5期、さらには先に向かって

農地が維持されていくというのが重要だと思っておりますので、そういうものがきちんとあるのであれば、それでいいかなと思います。

ただ、現場に行っているいろいろお話を聞かせていただくと、そういうものは、一方ではあると言いつつも、自分たちの農地についてはよくわからないとか、規模によっては、やはり未整備のような農地もありますので、整備されたところは、きちんとある程度管理されていると思うのですが、未整備の農地については、まだどうするのかというのがはっきりしないというようなところも多々あるのではないかというふうに思いますので、そういったところは今回この中で、この協定農用地として位置づけられているところについて、改めてきちんと整理をしていただくというのが重要かなというふうに思っています。

○岡田委員長 ありがとうございます。先ほどの評価のところでもそうですけれども、センサス集落をデータとして使うという、これでエビデンスとするというのは、まさにこの集落の捉え方が、中山間の場合にはかなり弾力的だと。今の、そのほかの政策、施策にかかわって、集落ビジョンがあったら、それも使っていただいて結構だという、そういう点ではすごく、先ほどもちょっと出てきた、ほかの制度、政策との抱き合わせの中で評価したいという、ここが出ているかなとは思いますがね。

そのほか、遠慮なくいかがでしょうか。

河合委員どうぞ。

○河合委員 先ほどの話の続きになりますが、この資料4の2枚目のポンチ絵を見せていただいていることですが、本日の会議の最初に、攻めの農業というお話がありました。まさに、この厳しい中山間地域だからこそ攻めの農業に取り組むべきだと私は思います。

昨年の視察で、私は広島にお邪魔しましたが、そのときもかなり感じたのですが、今は、農地をどう残すのかということに汲々として、そこに頭をかなり使っています。けれども、本当に今までつくってきた作物をつくり続けていっていいのか。高齢化がどんどん進んでいく、人口減少もかなりのスピードで進んでいくという地区であるからこそ、例えば、ローカルブランドをつくり上げていくということがすごく大事なのではないかなと思うのです。広島ときにはキャベツの話が少し出ました。お好み焼きで有名な広島県なのに、広島県のお好み焼きには広島県産のキャベツが入っていない。これはすごくもったいないことだなと思いました。これは一つの事例に過ぎませんが、マーケット、それから消費者の顔を見て、農業を考えていくということ、この中山間地域だからこそやっていくのだと。こ

ういう話し合いをやった上で、この地域の農地をどのように残して、また発展させていくのかというプランをつくっていく。そのためにこの支払制度というものが活用されていくというような流れになっていくように、28年度以降は、今後の取組の中で、大きな流れができていくように仕向けていくというのでしょうか、少しずつサポートしていくようなことを求めたいと私は思っております。

○岡田委員長 大変重要なというか、やはり、ただ多くのお金で支えてきました、でも駄目でしたでは済まないよという、先ほど来の河合委員のご意見で、やっぱりそこが基盤となって、新しい展開がきちっと出るようにという、これは4期というか、法制化のところで、この政策が地域政策ではあるけれども、構造政策をある意味で後押しするという性格づけもそこにありますから、大きなところでは全然問題がないかなと思いますね。

原委員、どうぞ。

○原委員 河合委員と委員長の発言を受けてですけれども、そう考えますと、法人の構造についても、つまり農事組合法人が中心になると、農業生産活動、先ほどは活動は3つぐらいあると申し上げましたが、未来を指向したときに、幅広に考え得るような法人の構造、実行に当たっても、何か未来に、この農地としては維持します、そこからできたものの加工品を軸にこの集落は生きていくというような話は大いにあり得ると思うんですけれども、そのときに、直売所も整備しなくてはいけないというような話になったときに、農事組合法人という受け皿だとか、協定はともかくとして、農事組合法人は結構この事業にかかわっていらっしゃると思うのですけれども、それ以外に2つぐらい受け皿の可能性があるのでないかと思っております。一つはNPO法人。何しろ集落維持活動というのを担っている以上、儲からない部分を担うので、NPOというのが一つあるかなと。

もう一つは、非営利の一般社団として発展していく、そういう受け皿としての協定というか、活動の受け皿みたいなものの研究も並行して準備しておいたほうがいいのではないかと思います。

そうすると、自然に、農事組合法人だと、どうしても何か未来を考えるとときに、守備範囲が地域の資源を生かしていくことについて、どうしても何らかの制約が、税制上の優遇もあるわけで、そうなりがちだと思うのですが、話し合うときに、そういう枠組み自体も検討してもらえそうな準備をしておくべきじゃないかなということですよ。

○岡田委員長 ありがとうございます。何かコメントありますか。

○中山間地域室長 法人の関係につきましては、今回ご紹介した事例の中にも、農事組合

法人とかがだいぶ入っており、やはり取組の中心的な役割を果たしていただいているというのは十分あるかと思っています。

地域全体に及ぶ形になってくれば、1法人だけでというのは難しいところもあるかと思えますので、そういった法人が幾つか組み合わさっていくということも、将来的にはあるのではないかと考えておりますので、そういったご提言については、もしそういう制度の中で考えられる部分があれば考えていきますが、今後の検討課題とさせていただきたいと思えます。

○地域振興課長 今の点について、補足させていただきます。これは中山間直払だけでそうなっているわけではないのですが、実際に中山間の非常に優良な地区では、先生方も御存じのとおりだと思いますが、既に、農業生産法人と一般社団等を組み合わせて、6次産業化に向けた取組を行っている例もあります。

先ほど河合委員のほうからもありました小さな拠点のほうでは、やはりその地域マネジメント法人みたいな話が別途進んでいて、非常に近接性の高い部分があるのだろうというふうには認識しておりますので、そういったところについても、新しい動きをまず事例で捕らえつつ、どういったことにどういうメリット感があるのか、そういうものについては、しっかり横展開というか、それができるような検討をしていきたいというふうに思っております。

○岡田委員長 ありがとうございます。

浅野委員どうぞ。

○浅野委員 この「集落の将来」という図を見て驚いたのですが、農林水産省として、農地の林地化とか、水田放牧による獣害防止という粗放型の政策をここまでエクスプリシットに書いたということ、私はあまり見たことがなかったので。

ただ、このことは、本来は部会なんかで議論されている農業政策というのは、産業政策と地域政策の両輪でいかなければいけないという理念からすると、産業政策を強くするためには、基本的には選択と集中です。だから、強いところで強い農業をやるという、それを産業政策で支える。

一方では、地域政策として、地域資源をできるだけ、国民に負担をかけないような形で保全していく、この2つの役割を果たさなければいけないということ、ずっと部会で議論しているわけで、その骨子が、ここにきちんと出てきたという、今までなかなかこういう形でお出しにならなかったものが出たことは、非常に高く評価すべきではないかと思いま

す。

その上で、6次産業化ということにらむと、実は、その弱いと思われていた地域保全によってつくられる景観というのが付加価値を生む可能性があるのです。そんなに単純に、粗放型にするからといって儲からないわけではなくて、今後の農業の展開を考えたときに、例えば外国人のインバウンドを取り込むとかいうことを考えたときに、食と景観というのが、日本がますます外国人を呼べるリソースですよ。

だから、そういうことを地域政策の中で実現していくという取り組みも大丈夫だということをお示しになられたことは、非常に私にはいいことではないかというふうに、この図を見て思いました。

以上です。

○岡田委員長 思わずうれしくなるようなお褒めをいただいて。

そのほか、図司委員、どうぞ。

○図司委員 今の浅野先生のお話にも絡んでくるのですけれども、私は、地域おこし協力隊とか、緑のふるさと協力隊とか、若者の田園回帰の動きをずっと追って見ていますと、やはりその土地に根差している度合いが深ければ深いほど、条件が厳しくても飛び込んでいっている感じがしています。

そこに見えるのは、もちろん就農ということをかなり打ち出して、飛び込んで、青年就農給付金のようなものを得ながら定着していくという担い手も確かにいらっしゃいますが、一方で、農的な暮らしというか、農業に取り組んで、作物を生産するのですが、それを加工して付加価値を付け、都市農村交流まで図っていくような、いわゆる多業とか複業というんでしょうか、そのところに、昔ならば、多分兼業みたいな形で、ちょっと捨て置かれた感もあったかもしれませんが、むしろ、その地域の中にある資源を組み合わせることによって、「そこで生活する意味」を探っていく、そこに生業をつくっていくような世代も、一方で生まれてきています。そう考えると、先ほどの浅野先生の林地化とか、水田放牧みたいな話も、やはり中国地方の中山間地域などは、昔はそうだったと思いますが、やはり耕種と畜産などを組み合わせしていくような、本当に複合的な地域営農の仕組みを、個々の農家がつくるというよりも、地域ぐるみでもう一度作り直していくようなことも、当然目指してもいいのではないかと思います。それは、先ほどの小さな拠点づくりの話とも、親和性が高いところだと思います。

というのは、今回の取組状況の中で、2ページあたりにも、若い世代がいるけれども、

兼業農家化してしまって、協定離脱で担い手が減るといふ、これは担い手がいるけれども、やっぱりうまく協定に取り込めていないということだと思います。

私がもう一カ所別のところで聞いたのは、親世代は自家飯米のところで、棚田なり小規模農地で米をつくっているのだけれども、後継者である担い手は、基盤整備した農地がすぐ近接したところに、かなり広大なものがある、そこで畑作をやったり施設園芸をやったりしているので、それで食っている状況です。だから、そっちで忙しいので、棚田なり条件の厳しい水田には、手が及ばないという状況です。

それは、同じ地域にある農地でありながら、片方でかなり専門化が進んでいて、こっちで忙しいので、中山間の協定が対象にするようなところに、担い手が関わり切れないというような、かなり皮肉みたいな話がやっぱり現場でもあるようです。そうすると、やはり個々の農家に負うということも、もしかすると世代交代のところで限界があったりして、先ほど法人の話もありましたが、そういうものがうまくバインドしながら、条件の悪いところでも、農業者同士の協力をとりながら、そこで耕作する意味を、もうちょっと積極的に打ち出していくとか、そういうようなところに、やはり先ほどの広域化の話も絡めながら展開していくというのは、次の担い手に対してバトンを渡す意味でも、非常に大事じゃないかなというふうに思っております。

先ほどの浅野さんの話にかぶせての発言です。以上です。

○岡田委員長 ありがとうございます。

広域化の一つの条件みたいなことを、今提案していただきましたよね。

そのほか、いかがでしょうか。

星野委員。どうぞ。

○星野委員 私も、比較的似た意見ということになりますが、実績で5%、4.8%ですか、面積が減少したという指摘がありまして、もちろん制度としては、こういう減少というのは若干寂しい結果ではありますが、現実にはなかなか難しい問題があるというのはご説明のとおりであります。その上で、縮退を前提にするような、そういう制度の補強があってもいいかなというふうに思います。

広域化について、これまで時間の経過とともに、どんどん農地のほうは拡大をしてきたわけですが、今、いたるところでそれが後退している。何とかそれを防ごうというこの制度ではありますけれども、あえて縮退を前提にしたような対応というのを入れ込んでいく必要があるのかなというふうに思います。

具体的には、その土地利用の再編と申しますか、集落レベルでの土地利用構想の見直しと申しますか、地域づくりの中で見直していくような、そういう必要性が出てくると思います。

資料4の2枚目のところに、先ほど来のご指摘であります、農地の林地化というような点があります。これも手段の一つとしての林地化だと思います。制度の中に、これは明示的には位置づけられてはいますが、今のところ積極的に活用されていないというのが実情だと思いますが、こういった部分、実はもっと見直して、積極的に取り込んでいかざるを得ない、そういう状況になっているのかなというふうに思いますし、林地化だけがこの後唯一の土地再編の手段なのかという、それもちょっと寂しいので、いろいろ組み合わせた上でのということにはなると思うのですけれども、そういうふうなことを思います。

もう一つ、計画づくりというのは、どうしてもアドバイザーと申しますか、支援と申しますか、それが必要だと思います。こういう状況であれば、集落の方が自分自身で考えて、どんどんいい計画をつくっていただければいいのですけれども、そういうことを積極的にできる場所もありますが、必ずしもそれが全てではないということになりますと、誰がそういう支援を行うのかという、その辺の記述が少しありますと、リアリティーがあると思います。これについては、なかなか書きにくいから書いていないのかもしれませんが。

また、地域によっても、場所によっても、誰がそれをハンドリングしているかというのは違ってくるというふうに思いますので、なかなか書きにくい点ではありますが、集落にだけ任せておいて、勝手にいい方向に進むということはありませんので、誰が支援をするかという、その支援体制のデザインのようなことを若干考えていただく必要があるのではないかなと思います。

この制度でも、そういう体制の見直し等について準備をするような内容にはなっておりますが、それに対する若干のコメントをつけたやりとりのようなものがあれば、おそらく質はぐっと向上すると思います。今だと、言ったまま、作ったまま、それでおしまいということになりますので、若干のやりとりがあるだけで、地元にとってはいいものになる、嫌がられるかもしれませんが、そういう少し細かい指摘で恐縮ではありますが、作りっぱなしだけでは、ちょっともったいないなど、コメント、修正勧告なんかがあるとちょっといいのにと思いました。

それから、ちょっと長くなって申しわけありませんが、理由のところ、これはもう全くの杞憂と申しますか、げすの勘ぐりなのかもしれませんが、面積が増えない理由に、5

年間継続するというのがネックなのかという点、実際そうだとは思うのですが、これはそのまま、それで減少しているからというので、次のもう一手として、これはもう要らないのではというような話にはならないでしょうねという確認だけです。まさにそう言っちゃいますと、本来の制度の趣旨が非常に違ったものによって変わっていくような、政策の性格が違っていきように、変わっていくように思いましたので、最後のほうは言わなくていいことかもしれませんけれども、そういうふうに思いました。

○岡田委員長 具体的にいろいろと提言もいただきました。1点目、2点目は、まさにそうですね。土地利用再編というの、ここでしっかり見直すような、そういうメニューもあっていいじゃないかというのと、計画づくりの場合の、これはアドバイザーは、やっぱりそのとおりですね。

○星野委員 支援体制か何かが、もうちょっとクリアになるといいかなというふうに思います。何しろ地域性のあるものですので、なかなか一般に書けるものでもないかもしれませんが。

○岡田委員長 そうですね。こういう点でも、本当は県とか、市町村の関わりかいかんですけれどもね。

3番目のところは、何かコメントありますか。

○中山間地域室長 5年間の関係につきましては、基本は変える予定は考えてございません。やはり、一定期間を通じて、もともと制度創設のときは5年間、いわゆる税金を投入してこういう活動をしていただくということで、国民の理解を得るためにも、やはり5年間という一定の期間はきちんとやっていただくということで制度創設がなされておりますので、基本的なところを変える予定を今のところございません。

○岡田委員長 星野委員の、2番目のアドバイザー支援の仕組みのところに関わるのですが、私みたいに田舎の大学にいますと、やっぱりリーダーがやめたと言ったら全部やめになるという、ここがやっぱり非常にもったいないですね。そういう意味では、アドバイザーが集落相手というより、もう一つ、人材づくりみたいな、リーダーづくりみたいな、こんなところもあると、まだまだやれるところ、あるいは逆に反転して若い人を呼び込むという、そういう集落も随分あると思います。そんなことも考えていただければと思います。

そのほか、いかがでしょうか。

制度がもう走っていますから、現実的な運用のところ、あるいはソフトの部分でアイデアをいただいて、これらを少し県、市町村にアナウンスしていくことができれば、やは

り、星野委員はマイナスも覚悟してということですからけれども、政策評価は、ほかのところから評価されるときには大変きつい言葉が飛んでくるとは思いますので、ここは何とか維持できれば、それにこしたことはないなど。

そのほか、いかがですか。よろしいですか。

それでは、3番目と4番目については、以上にさせていただきたいと思います。

5番目、その他でございます。ここは、この後の資料の説明はよろしいですか。

○中山間地域室長 それでは、参考資料のほうをご紹介させていただきます。

参考資料として、3つの資料をお配りしております。まず、27年度取組状況見込みです。今月の1日に公表させていただきました。数字のほうについては、先ほどの説明のとおりでございます。関係都道府県ごとに整理をしたものを公表させていただいております。

次に、28年の予算の概要ということで、日本型直接支払のPR版を付けさせていただいております。日本型直接支払については、御存じのとおりでございますけれども、多面的機能支払と中山間直払と、環境保全型農業直払と、この3つでございまして、その予算がそれぞれ計上されておりますということで、予算については、最初に次長のほうからご説明しましたけれども、中山間直払については263億円という形になってございます。

最後に、「中山間地域の特色を生かした農業の実現に向けて」ということで、パンフレットをつけております。これについては、今回のTPPの絡みもありまして、中山間地域の農家への支援ということで、様々な施策を通じてこれからもやっていきますということを紹介させていただいております。それぞれ、収益力向上ですとか、基盤整備ですとか、今回のTPP対策を中心に整理しているところでございます。

簡単ですけれども、資料の説明でございました。

以上でございます。

○岡田委員長 ありがとうございます。

それでは、各委員からは、その他よろしいですか。

もしなければ、本日の委員会は以上で終了したいと思います。

○地域振興課長 それでは、お忙しい中お集まりいただきまして、熱心なご議論ありがとうございました。

予算の説明をさせていただきましたが、河合委員からもご指摘いただきましたが、先ほどご紹介したポンチ絵については、少し撤退気味といえますか、守りの部分が少し強調されていたような絵なのかもしれません。

一方で、この緑のパンフレットについては、冒頭の次長からの挨拶にもありました、T P Pの補正予算のメニューも書いてあります。今、このT P Pの補正予算は、どちらかというとなら体質強化、攻めの農業という視点でのメニューが多いわけですが、その中で1つだけ、この1ページの真ん中に、「中山間地域等担い手収益力向上支援事業」ということで、新たな作物、マーケットインのような形も意識して、ブランド化とか、そういったことに取り組む方に別途支援するといったような、こういった、一部そういう攻めの体制に移行するような支援を盛り込んでおりますので、こういったものが使える方はきちんと使っていただくというようなことを、ポンチ絵にも、少し加えてもいいのかなと、思っております。

今後の本委員会の進め方についてお話を申し上げたいと思います。私どもの予定では、6月ごろに委員の皆様、本日のご意見を踏まえまして中間年評価の進め方、こういった評価項目といったようなことも含めて、ご議論いただくことを考えております。具体的な日程につきましては、追って事務局から皆様にご相談の上、調整させていただきますのでよろしくお願いいたします。

それでは、以上で、本日の会合を閉会させていただきたいと思います。委員長、どうもありがとうございました。また皆様、どうもありがとうございました。

午後3時19分 閉会