

第 11 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11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：令和6年11月19日（火）

13：30～15：50

場所：共用第5会議室

会 議 次 第

1. 開 会
2. 農村振興局長あいさつ
3. 議 事
 - (1) 集落機能強化加算の評価等について
 - (2) その他
4. 質 疑
5. 閉会

午後 1時30分 開会

○地域振興課長 接続の不具合で予定時間が遅れてしまいましたが、ただいまから第11回の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いたしたいと思います。

地域振興課長の山本でございます。本日はよろしくお願いいたします。

まず、議事に先立ちまして前島農村振興局長から挨拶をさせていただきます。

○農村振興局長 皆さん、こんにちは。農村振興局長の前島でございます。

本日は御多用中のところ皆様にお繰り合わせいただきまして、この委員会に御参加いただきましてありがとうございます。

正直なところ今日何を話そうかなといろいろ考えておりました。今日御案内のように、本日の議題は集落機能強化加算の評価についてということでございます。

一部のマスコミと申しますか、とある新聞では、私たちがこの委員会を開くということを考えていなかったであるとか、12月になってから開くであるとかというようなことがございましたが、全くの間違いでございます。

この問題が発覚と申しますか、明らかになったときから、私はどういう形でこの場を持つのかということについてはずっと考えてはおりましたけれども、どのような形であれ皆様方にきちんとその説明をする。そして、皆様方を通じて、この委員会の場を通じて国民の皆様にしつかりと説明をする。こういった機会、こういった場は必ず設けなければいけないというふうに考えておりましたし、その場はできるだけ早くなければいけないと、12月ということでは遅過ぎるというのは、これは局の中で言っておったことでございます。ですので、あのような報道がなされたということに関しましては非常に心外に思っております。

ただ、あのような報道がなされてしまった。また、ここに至るまでいろいろなところで、主には農政関係を扱っていただいているメディアを通じてですけれども、この集落機能強化加算の話が取り上げられるに至りました。そのことにつきましては、今回こうやって委員会の場を特別に設けたその理由ということにもつながりますけれども、率直に謝罪を申し上げたいというふうに思います。

私たち何の考えもなしに、又は地域への配慮など何ものなしにこの集落機能強化加算を廃止するというようなことになったわけではございません。いろいろな考慮をめぐらせた結果として、今回来年度要求で要求をするに至ったネットワーク加算に組替えをするという、そういう判断に至ったわけでございます。

その理由につきまして、また集落機能強化加算をこれまで運用してきたことの問題点と
いいますか、課題についてはこれから説明をさせていただきたいと思っておりますけれども、そ
ういった説明をしっかりと春から夏にかけての委員会の場で皆様方に説明をして、この委
員会の場でしっかり議論していただくと、これが表舞台で議論していただくということは
大事なことだったというふうにこれは率直に反省をしております。

ですので、今回本来でしたら半年前にやっておくべきことだったと思っておりますけれども、
このような場を設けさせていただいて、皆様方からは忌憚のない御意見を頂戴し、私たち
も一方で御意見は頂いた上でやれること、またやるべきこと、あるいはやるべきでない
こと、いろいろあろうかと思っております。ですので、最後はそこは私たちが行政を預かる身と
して、責任を持って決断をしていかなければいけないと思っておりますし、その上で国民の皆様
への説明責任というのを併せて果たしていかなければいけないというふうに考えておりま
す。

いずれにいたしましても、今回のようなことに至ったことに関しましては、私たち真摯
に反省して、正直なところ農林水産省のこのところの悪い仕事のやり方がかなり凝縮され
て集落機能強化加算というものに関していろいろ出てしまったなど、様々な甘えとも言う
べきものがある意味この事案に凝集されたのではないかというふうに思っております。

常々こういった失敗事例こそ組織として共有をして、二度と同じような失敗をしないよ
うにするということが必要だというふうに感じておりますので、今回のこの議論を通じて、
我が省、そして農林水産行政が少しでも国民の皆様のお役に立てるように改めていく、そ
のきっかけとさせていただければなというふうに思っております。

くだらないことをいろいろ申し上げました。今日は是非とも様々な御意見を頂戴したい
と思っておりますので、よろしく願いいたします。

○地域振興課長 ありがとうございます。

本日の会議は対面での出席とウェブ出席によるハイブリッド方式により開催しておりま
す。星野委員につきましては、ウェブでの御出席となります。また、原委員につきましては
は、御都合が合わず御欠席となっております。

出席者の紹介につきましては、時間の関係上お手元に出席者名簿の配付をしております
ので、それで代えさせていただきたいと思っております。

次に、会議に当たっての注意事項でございます。

本日の資料につきましては、お手元に縦で会議次第と書いてあるものと横にとじてあり

まず第11回の資料と書いてある2種類でございます。

傍聴の方につきましては、事前に御案内させていただいておりますが、農水省のホームページに資料を掲載しておりますので、そちらを御確認ください。

また、会議の開催に当たりまして幾つかお願いがございまして、本日の委員会につきましては、一般の方もウェブで傍聴できる公開で行っておりますが、発言につきましては、委員のみとしておりますので、傍聴者についてはマイクをミュートにさせていただくようお願いいたします。

また、議事録につきましては、委員の皆様にご後日御確認をいただいた上で公開するというふうにしております。

本日の議題につきましては、お手元の会議次第にありますように集落機能強化加算の評価等についてということになります。

会議の終了については15時を予定しております。

それでは、会議を開始いたします。

ここからの進行につきましては、本委員会の委員長であります関司委員をお願いいたします。

よろしく申し上げます。

○関司委員長 委員長を務めております法政大学、関司です。委員の皆さんどうぞよろしくようお願いいたします。

冒頭局長からおわび、御挨拶いただきましたけれども、私からも一言申し上げておきたいと思っております。

先ほどもお話がございましたが、次年度の概算要求において集落機能強化加算の廃止が打ち出されました。第三者委員会としては、最終評価に至る議論というものを非常に職務として大事にしておりました。その中で少なくともその折には集落機能強化加算についてマイナスの要素はなかったものと私は記憶しておりますが、その中での次年度概算要求での廃止の提示というものは非常に突然示されたものでもありますし、第三者委員会と最終評価を行った上で出たものとしては、非常に委員会の存在を軽視するものとして本省の姿勢を非常に遺憾に感じております。

おわびは頂戴いたしましたが、改めて私の方からその点は指摘をさせていただきます。これまで真摯に活動に取り込まれてきた現場の皆さんにも与えた影響は非常に大きいものというふうに感じておりますし、不安も各方面に広がったものというふうに受け止めてお

ります。

また、委員の皆さんからも、第三者委員としての責務が果たし切れていないということで、第三者委員会の責任として10月1日付で委員会の早期開催を委員長、私から局長の方に要望させていただきました。

早期開催ということで、先ほど12月には及ばずというお話を局長から頂きましたが、とはいえこの混乱を收拾して議論を重ねるという意味では、早く行うべきところだったろうというふうに思います。もう12月まで間近というところで、この場での開催が果たしてそれになかったものかどうかということは、正直疑問を持っております。速やかに対応したものとは言えないのではないかとこのようにも感じております。現行基本計画の中でもEBPMの推進を打ち出してもおられますし、農水省全体として政策立案の在り方に対して、ある意味齟齬を来すものではないかというふうに非常に懸念するようなところもございます。

そういう意味では、客観的な評価を担う第三者委員会の役割をいま一度確認していただきたいと思えますし、今日この場で集落機能強化加算の評価を委員の皆さんと進めてまいりますけれども、この取りまとめ方についても、委員の皆さんから是非御意見を率直に頂きたいと感じております。

冒頭に一言申し上げさせていただきました。

それでは、議事を進めさせていただきます。

本日は集落機能強化加算の評価についてが議事になります。

事務局から一括して資料の説明を頂いた上で、その後質疑を進めていきたいと思えます。委員の皆さんよろしいでしょうか。

○橋口委員 申し訳ございません。

割って入って恐縮ですけれども、まず最初に確認させていただきたいのですけれども、今日の御説明を聞く前に、内容からして、また先ほどの局長様の御挨拶の内容からして、今日は最終評価の見直しをすると、そういったような位置づけになるのかなと理解しておりますけれども、その前提で御説明を頂戴するという事でよろしいでしょうか。

○関司委員長 事務局、いかがでしょうか。

○中山間地域・日本型直接支払室長 中山間室長の藤田でございます。

本日集落機能強化加算の評価をさせていただきます。最終評価につきましては、農水省として8月末に公表させていただいたものでございます。第三者委員会におきましては、

評価等も含めて御審議いただくということですので、そちらについて審議していなかった点についてはおわびしたいと思います。

最終評価については、5年ごとに政策全体の見直しを活用することとされていまして、既に本年8月に概算要求を終えていますので、今の段階で最終評価についての修正等は控えたいと思っておりますが、委員の皆様から頂いた御意見については対外的にもしっかり分かりやすい形で残るように、従来の議事録に加えましてしっかりと残すような形を取っていきたいと考えております。

○橋口委員 御説明ありがとうございます。

最終評価には、先ほど委員長もおっしゃっておられましたけれども、否定的な評価は集落機能加算について全くございませんし、むしろ肯定的に評価していると書かれているような部分もあるわけです。他の加算と一緒にありますけれども。そういった内容と今日これから御説明ある資料の内容は全く違う内容で、ある意味矛盾したものであります。したがって、もちろん8月に出したものを削除するということはできないのかもしれませんが、明らかに訂正ということになると思うのですね、修正といいましょうか。

もしそうでなければ、今日の委員会自身が第三者委員会ではなくて単なる説明会ではないかなと、私としては思うわけですし、今日の議論というのは事実上最終評価の修正に該当するものであると私は思っておりますし、そういう前提で説明を聞くということによろしいかなと思うのですけれども、いかがでしょうか。

○関司委員長 ありがとうございます。

先ほど橋口委員から頂戴したところ、恐らく委員の皆さんもそれぞれ御意見あるかと思ひまして、私もありますので、後ほど皆さんから取りまとめ方についても御意見を頂いた上で最終的に議論を締めたいというふうに思います。

橋口委員、ありがとうございました。

それでは、事務局の方から本日の資料について一括して説明をしていただいた後、質疑を進めてまいりたいと思います。

時間が限られておりますので、事務局からの説明はポイントを絞って説明をお願いいたします。

それでは、進めてください。お願いします。

○中山間地域・日本型直接支払室長 それでは、資料に基づいて説明させていただきます。

資料の構成については目次のとおりでございます。

まず、1 ページ目、集落機能強化加算の創設の経緯でございます。

1 ページ目の下の方に平成31年度の予算の概算決定のPR資料をつけてございます。

第4期対策の最終年度である令和元年度に地域営農体制緊急支援試行加算というのを創設していきまして、この試行加算におきまして、主として営農を実施してきた集落が地域の公的な役割を担う団体ということで、地域運営組織等の設立をするなど、集落機能を強化する取組を支援する集落機能強化型というものを創設してございます。

続いて2 ページ目につきましては、平成31年1月31日に第三者委員会で示した資料ということで今の内容と一緒にございます。

3 ページ目と4 ページ目には、第4期対策の最終評価の記載内容について関連部分を載せてございます。

まず、3 ページ目でございますけれども、第5期対策の最終評価、まとめでございます。課題としまして高齢化や人口減少の進展を背景として多くの協定や組織が弱体化しているということで、地域や人員、人材、それから農村協働力、それから営農のいずれについても、協定が今後とも農業生産活動を継続していく上での課題を多く抱えているといった課題を挙げてございます。

4 ページ目でございます。

今後進めていくべき取組としまして、まず、人材の確保につきましては、集落戦略の策定を通じて集落等の話合いの活動を活性化させ、集落の課題を共有した上で、その解決に向けた具体的な取組の実施プログラムを明確にすることが重要であるということと本制度の下支え機能を十分土台としつつ、様々な施策、ツールも活用しながら、話合いに基づき定めた戦略の実現に向けて地域で取り組んでいくことが有効な手段であるとしてございます。

それから、農村協働力の強化につきましては、本制度において農業生産活動の継続の下支えを行うとともに、集落機能の維持、強化のためにこれらを行う地域運営組織を協定が設立することや既存の地域運営組織等と連携して活動することが重要であるとしてございます。

5 ページ目を御覧ください。

こうした第4期対策の最終評価を受けまして、集落機能強化加算の創設を第5期対策でしてございます。

体制整備単価の交付対象要件として集落戦略の作成を必須事項とするとともに、農業生

産活動の体制整備に取り組む集落協定が新たな人材の確保に関する取組、又は集落機能を強化する取組を行う場合に支援する集落機能強化加算を創設したということで、5ページ目の下の方に加算措置の内容の実施要領のところを記載してございます。

6ページ目の方に集落戦略について記載してございますけれども、集落戦略は協定農用地を含む集落の将来像、現状、対策、農業生産活動等の継続のための支援体制について協定参加者で話し合いを重ね合意形成を図り取りまとめた集落の戦略としております。

6ページの下の方に運用についての集落機能強化加算ところの記載を載せております。集落機能強化加算は集約戦略を作成する集落協定を対象に外部人材の確保、移住促進、地域づくりなどの団体の設立、それから集落機能を強化するために行う地域内外の組織との連携体制の構築を例として取組期間の最終年度までに達成すべき目標を定め、それから集落戦略の実現に必要な取組を支援するものとして創設されてございます。

7ページ目は、令和2年度の予算の概算決定のPR資料ということで、集落機能強化加算について説明しているものでございます。

続いて、8ページ目からは集落機能強化加算の取組状況でございます。

まず、令和5年度に集落機能強化加算に取り組んだ集落協定は555協定ございまして、全集落協定のうち2.3%となっております。

下に規模別の実施状況の表を載せておりますけれども、実施率を見ますと5ヘクタール未満で0.6%、それから5ヘクタールから10ヘクタール未満で1.7%ということで、小規模協定においては実施率が低いとなっております。一方で規模が大きくなるに従いまして実施率は高くなりまして、50ヘクタール以上になりますと約1割の協定で取り組んでいるという状況が見られます。

それから、9ページ目では活動の内容について整理してございます。

令和5年度に集落機能強化加算に取り組んだ555の協定ということで、左側に取組の内容について記載してございますけれども、新たな人材の確保に関する取組を行った協定というのが148協定で約3割、それから集落機能を強化する取組を行った集落協定が441協定ということで約8割でございます。

右側に取組の内容についての表を載せておりますが、新たな人材の確保に関する取組では、営農ボランティアの確保のほか農福連携、それからインターンの受入れといった営農活動の継続につながる取組を実施していることが分かります。

それから、集落機能を強化する取組につきましては、約3割が見回り、見守り、それか

ら高齢者宅の除雪、雪下ろしや買物支援とかサロン、高齢者の交流の場といったいわゆる生活支援サービスを行うことにしている集落協定が約7割あるということでございます。

続きまして10ページを御覧ください。

10ページ目と11ページ目につきましては、取組事例を載せてございます。

まず、10ページ目の北海道広尾町の事例では、後継者や労働力の不足という課題に対応して、集落機能強化加算を活用しまして集落協定、それから行政、関係機関が一体となって、就農希望者などの外部人材を受け入れる体制を構築しまして、その体験から実践とか就農研修など、段階に応じた受入れプログラムを作成しまして、担い手の確保に取り組んでいるといったものでございます。

11ページ目につきましては、島根県安来市の事例でございますけれども、地域運営組織と連携しまして、集落機能強化加算を活用しまして、移動販売車による買物支援の事業を実施しているということでございます。

地域運営組織につきましては、地区内の4つの当該協定の事務処理を行うほか、農作業の受託や農用地保全、そういった取組をしているということで、地域運営組織が中心となって農地保全や生活支援にも取り組んでいるという事例でございます。

12ページ目からは、集落機能強化加算の課題ということで整理しております。

まず、集落機能強化加算の取組の実施に当たっては、集落協定の参加者を含む関係者と十分な話し合いの下に課題や対策の方向性といった基本的なビジョンを明らかにし、関係者間で協力して取り組む必要があります。

13ページの方に集落戦略の作成状況の表を載せておりますけれども、第5期対策で集落機能強化加算を実施している555拠点のうち、対策期の4年目に当たる令和5年度までに集落戦略を策定済みの集落協定については278ということで約5割となっておりますけれども、集落協定内での将来に向けた戦略を立てることなく加算措置に取組が実施されているという状況でございます。

13ページ目の下の表は、集落戦略を策定済みの集落協定に記載項目の状況の表となっております。作成済みの集落協定におきましても、集落戦略の内容と集落機能強化加算の取組内容が成功してない状況が見られてございます。

①として、新たな人材を確保する取組を実施している集落協定でございますけれども、まず集落の現状として、「担い手等を確保できてない」を挙げている協定が24協定ということで32%にとどまる一方で、「担い手等を確保できており耕作を継続していく」と挙げ

た協定が38協定ということで50%ございました。

それから、対策の方向性として「協定内で担い手を育成、確保」を56協定、74%、「協定外で担い手を確保していく」ということで19協定、25%が挙げているものの「集落の課題もないことから対策を不要」とした協定も10協定ということでありました。

②の方の集落機能を強化する取組につきましては、集落の現状として「自治コミュニティの機能が低下している」と挙げたのが47協定ということで21%にとどまります。また、対策の方向性としまして、「集落機能の強化」を挙げている協定も96協定ということで43%にとどまりまして、さらに「集落の課題もないことから対策は不要」とした協定も25協定ということで11%あったということでございます。

こうしたことが多くの集落協定におきましては、協定参加者間で担い手や自治機能に関する集落の現状や対策といった基本的なビジョンや内容が十分に共有されないまま活動が進められている実態にあるということが分かりました。

14ページ目をお開きください。

集落機能強化加算に取り組む目標の設定状況ということで、例を記載しておりますけれども、集落機能を強化する取組を実施した集落協定が設定した目標については、地域運営組織の設立や連携等の体制構築などの農業生産活動の継続に向けた体制整備に関する目標ではなく、高齢者の見守りや雪下ろしの支援といった活動の実施に関する目標設定となっているものが多い状況でございます。そういった状況があるということです。

それで、15ページ目の方では地域運営組織の連携状況として課題を挙げさせていただいております。

下に表をつけておりますけれども、集落機能を強化する取組につきましては、地域運営組織等の設立や連携によって体制構築を目指すものでございますけれども、取組を実施した協定の連携状況につきましては、表の左側の方にありますように地域運営組織があり集落協定が地域運営組織の構成員となっている、そうした協定、それから地域運営組織が集落協定の構成員となっているといったものが42と26ということで合わせて68協定で15%あるものの、多くの集落協定では地域運営組織と連携した体制構築が行われてないといった課題があるかと考えております。

16ページ目の方を御覧ください。

こうした課題の要因として整理させていただいてございます。

まず、運用上の問題点としまして、まず集落機能強化加算は集落の課題や対策の方向性

といった基本的なビジョンを明らかにするための話合いやそれらを取りまとめた集落戦略を策定する前であっても取組を行うことが可能な制度となっており、

16ページと17ページの方に集落戦略の様式を載せてございますが、事務負担の軽減の観点から、該当する項目に丸をつけるのみの簡易なものとなっており、こういった新たな人材の確保や集落機能を強化する取組を行うことで、こういった体制を目指すかといった目指すべき体制の将来像について記載するものとなっていないと、それからこうしたことでこのように制度上、運用上、集落戦略として協定参加者間で基本的なビジョンを共有した上で、本加算の取組を推進をしていくのかということや集落戦略を簡略化したことで集落協定や都道府県、市町村に対して集落戦略や本加算の趣旨が十分に伝わらなかったものと考えてございます。

続いて18ページ目を御覧ください。

運用上の問題点②としまして、ページの左下に集落協定書の様式をつけてございますけれども、加算措置の達成目標として、注の方には達成目標が取組期間の最終年度までに達成される地域の現状を踏まえた定量的な目標を記載すると、こういったことのみになっておりまして、協定組織の強化を図り農業生産活動の継続を実現するために指すべき体制の将来像を意識できるような内容にはなっていないということでございます。

それから、右側の下の方にはパンフレットの当該部分をつけてございますが、パンフレットにおきましても地域運営組織の設立や同組織との連携により協定組織の強化を図り、農業生産活動の継続を実現するという集落機能強化共感の目的が記載されておらず、列記された対象活動を実施すること自体が目的であるとの誤解を与えやすい内容となっております。

こうしたことから、同じように集落協定の体制強化を図って、今後とも農業生産活動を継続するために地域運営組織等の設立、連携等を行うという趣旨が十分に伝わらなかったと考えてございます。

それから、運用上の問題点③ということで、19ページの方は活動費の財源確保でございます。

集落機能強化加算といった政策誘導を目的とした加算措置につきましては、新たな取組の立ち上がりの支援でございまして、導入に当たりまして体制構築後の恒常的な活動への支援は困難であるということで、そういったことを市町村の支援も含めた恒常的な財源の確保が必要であることを記載すべきでございましたけれども、このような留意点を示すこ

となく事業を推進してきたといった問題があるかと思えます。

下の例は地域運営組織の設立、運営に関する地方財政措置の例でございますけれども、こういったものの活用も含めて、構造的な財源確保については検討していく必要があったのですけれども、こういったところが十分できてなかったのではないかと考えてございます。

19ページが一番下でございますが、こうした運用上の問題点①から③の理由によりまして、多くの集落協定におきまして地域運営組織との連携等により農業生産活動の継続に必要な体制強化につなげるという本来の狙いが十分に浸透しないまま、単に活動自体を目標に集落機能強化加算の取組が行われてきており、事業の推進方法にも課題があったものと考えてございます。

20ページ目でございます。

以上のことで集落機能強化加算の評価についてまとめてございます。

集落機能強化加算は集落戦略を作成し、農業生産活動等の体制整備に取り組む集落協定が新たな人材を確保する取組である外部人材の確保、移住促進、それから集落機能を強化する取組である地域運営組織の設立や地域運営組織等との連携等の体制構築に取り組むことにより協定組織の強化を図り、農業生産活動を継続につなげることを目的に導入された。

新たな人材を確保する取組については、移住者を含む新規就農者の育成、確保や営農ボランティアの確保、農福連携など、農業生産活動の継続的な実施を推進するという中山間地域等直接支払交付金の趣旨に沿った取組が行われている。集落機能を強化する取組についても地域運営組織と連携し、農業生産の継続や農地保全につながる取組を行っている事例も生まれた。

一方、集落機能強化加算に取り組んでいる集落協定は555と集落協定全体の2%にとどまっている。また、第5期対策の評価において特に小規模協定において協定活動そのものの継続が困難となり活動の廃止が懸念されているが、集落機能強化加算は小規模協定での実施率が低く、小規模協定の体制強化として効果が十分とはいえない。

さらに多くの集落協定では、集落戦略として協定参加者間で基本的なビジョンを共有されないままいわゆる生活支援サービス等の活動自体を目標として取り組まれている。地域運営組織と連携した体制が構築されている集落協定は一部にとどまり、本加算による取り組みは必ずしも協定組織の強化や農業生産活動の継続につながったとは言えない。

第6期対策に向けては、地域運営組織との連携が困難な小規模な集落協定においても協

定組織の強化を図り、農業生産活動の継続につながる集落協定間や多様な組織との連携を推進していく必要があると、このように評価としてまとめてございます。

21ページ目からは今後の対応方向でございます。

まず、第6期対策の方向としまして、左下に第4期対策から第5期対策に切り替わる際の集落協定の変動について示したものでございます。

廃止協定の約9割が10ヘクタール未満の小規模協定となっておりまして、規模別の廃止率を見ましても5ヘクタール未満で14.6%、それから5ヘクタールから10ヘクタール未満ということで6.6%ということで高い数値となっております。

右下のグラフにつきましては、第5期対策の最終評価で示したのですが、第6期対策の廃止意向を示したものにつきましても、小規模協定ほど廃止意向が高いとなっております。こうしたことで、全集落協定の約6割を占める10ヘクタール未満の小規模協定につきまして、継続可能な体制づくりを進めることが急務と考えてございます。

また、集落協定の構成員の高齢化や減少が進行する中で、単独の集落で農業生産活動等の共同活動を継続することが難しくなっているということで、人材確保や経済性といった持続性の観点から、複数集落で連携をして持続可能な仕組みを構築することが必要と考えています。このため次期対策におきましては、複数の集落等による人材の確保等を支援するネットワーク化加算を創設するとしてございます。

22ページ目につきましては、ネットワーク化した協定を母体としまして、さらに農村RMOの形成など、そういったものも含めて中山間地域の活動を発展させていくような取組を推進していくという考えでございます。

23ページ目は、これまで統合といったところで進めてきましたが、さらにもう少し広げてネットワーク化といったところを進めていくということで、体系のイメージを載せてございます。

24ページ目を御覧ください。

中山間地域におきましては、集落の維持に必要な不可欠な機能が弱体化する地域が増加しており、営農活動のみならず地域の暮らしも含めて引き続き集落機能の維持、強化を図っていくことが重要と考えてございます。

令和2年3月の基本計画におきましても、地域コミュニティの維持、強化が新たな農村政策の柱の一つと位置づけられたということと令和4年の新しい農村政策の在り方検討会におきましても、集落機能の維持、強化と農村RMOの育成というのが位置づけられたと

ということで、令和4年度から集落協定を締結している集落に限らず、中山間地域等において農用地保全や生活支援等、地域コミュニティの維持に資する取組を行う農村RMOの形成、推進を独立した施策として推進してきてございます。

本年5月に成立しました改正基本法におきましても、農村振興の基本理念に地域社会の維持を追加するとともに、中山間の振興につきましては、農村RMOによる地域社会の維持を念頭に生活の利便性を確保してございます。令和7年の概算要求におきましても、こういったRMOの裾野を広げるための拡充を要求しているところでございます。

こうしたことも踏まえまして、予算に限りある中で、中山間直払としては集落機能強化加算を継続しないこととしておりますけれども、農山漁村振興交付金も含めてしっかり総合的に集落機能を強化する取組を推進していきたいと考えてございます。

また、中山間地域の振興につきましては国や県、市町村が連携しまして、地域振興に関する施策を総動員して進める必要がありますので、農水省の施策のみならず地域の暮らしを守るための地域運営組織の支援を行う総務省の施策や厚労省の施策など、関係府省の施策も組み合わせて進めていくことが重要と考えていますので、こういった施策について活用した事例などを含めて積極的に情報提供を行ってまいりたいと考えてございます。

最後26ページでございますけれども、第5期対策で集落機能加算に取り組んできた集落協定の対応でございます。

次期対策では集落機能強化加算は継続しないことといたしますけれども、第5期対策の途中から加算に取り組んできた集落協定もあることから、現場での取組に停滞が生じる懸念もございます。こうしたことから、これまで集落機能強化加算に取り組んできたものについては、次期対策で新たに創設するネットワーク化加算の中で継続できるように支援していきたいと考えてございます。

また、活動の実施に当たっては、多様な組織等の連携によりまして協定組織の強化を図り、農業生産活動の継続につながるような取組になるようにしっかりとフォローアップしていきたいと考えてございます。

以上でございます。

○図司委員長 事務局から説明を頂きました。

それでは、これから質疑に入りますので、御意見、質問のある方は挙手でお願いします。ウェブで御参加の星野先生も何かありましたら御発言か挙手マークなどを押しただいただければこちらで拾いますので、よろしくをお願いします。

それでは、いかがでしょうか。

榑田委員、お願いします。

○榑田委員 御説明ありがとうございました。

今回資料を拝見して、これはきちんと言わなければならないと思い、今日ここに来ています。

というのは、先ほど冒頭の橋口委員の話とも重なりますが、これに気がついたのは概算要求の資料の中に第6期スキームが出て、9月の頭には農水省に直接メールをさせていただいていましたが、集落機能強化加算に関しては継続しないこととするとこの資料にもあるんですけども、それを評価するのは第三者委員会のはずで、こう書かれてしまうと第三者委員会はただの説明を聞いて、はい、分かりましたと言うしかない立場になってしまうわけですよ。それは違うのではないかなと、継続しないこととしたいというのが農水省の意向であって、この場はそれを評価する、みんなで議論する場になるべきはずだと思います。

時間的に無理だということであれば、第三者委員会で私たち何を話せばいいんでしょうかということになるなと思いましたので、そこだけはきちんと申し上げておきたいと思います。

局長からもおわびに関しては真摯に受け止めておりますが、おわびをしていただくのであれば、おわびの上でどういう対応を今後していただけるのかということも真面目に考えていただきたいと思っております。

内容に関して、令和5年度の集落機能強化加算の取組比率が555協定で集落協定全体の2%ぐらいしかないから低いということを言われていますが、それを言うと他の加算措置の項目はどうなるのかとも思います。集落協定広域化加算の方が件数にしても面積にしても集落機能強化加算の半分もないですよ。こちらに関しては、広域化が難しいのであればネットワーク化によって緩やかなところから進めていこうという、いかにこれを広げていくかというベクトルが農水省の中にもあると思います。

ネットワーク化に関しては、いいことだと思っているので、やってほしいと思っておりますが、逆に集落機能強化加算に関しては地域運営組織につながっていくような、そういう意図が市町村とかに伝わっていなかったということを書いているのであれば、この先その裾野を広げていくためにどうするかというベクトルではなくて、やめましょうというベクトルになったというその意図はどこにあるのかは、この資料を見てもよく分かりません。

そのことをきちんと御説明を頂くというか、評価いただきたいなど、今後のことを考えていただきたいなと思います。

3点目、農村RMOとの連結ということがよく言われていて、地域運営組織、RMOにつながっていかなかったということが今回廃止の一つの大きな理由になっていますけれども、そのステップの一つとして、もともと位置づけられていたのが集落協定の集落機能強化加算で、それがうまくいけば農村RMO的なものにつながっていくかもしれないという中でつくられたものなので、そのプロセスをどうやって作っていくの方が大事だったと思います。

今の農村RMO着手支援事業のようなものがこれからのほかの事業で始まるというように書かれていますけれども、単体の集落協定で取り組めないものが、突然、範域の違う農村RMOみたいなところに、ポンと飛べるかという、現場からも無理だという話は聞いています。なので、やはり単体でやってからそれを広域でやれるかというように考えるプロセスが自然だと思うのですが、そこをどう考えていただいているのかということもきちんとこの場で議論したいところだと思っています。

長くなりましたが、取りあえず以上です。

○**図司委員長** 榊田委員、ありがとうございました。

では、事務局から。

○**地域振興課長** 1点目につきましては、第三者委員会の中に詳細に説明してこなかったことについては局長の冒頭の挨拶と同じであります。プロセスがよくなかったことについてはおわびを申し上げます。

2つ目のことにつきましては、集落機能強化加算を試行でつくったときに、当時の河合委員から地域政策も取り組んでいくべきではないかという意見を踏まえまして、当時の地域振興課長が十日町の川西の事例を紹介しながら、そこはどういう所かという、集落協定が大きくなり、生産マネジメント法人になり、いろいろな生活支援の取組もしていくし、集落協定の中で管理できなかった農地を引き受けていきましょう、というのをモデルとして、この加算をつくっておりますので、そこはそういう組織づくりを前提にしていたことは間違いなことだと思えますし、今期の対策の中で集落機能強化加算が、うちの運営がうまくいかなかったということもあって、そういうところにつながっていないというのは、先ほど藤田の方から説明させていただいたとおりでございます。

3点目につきましては、集落機能強化とは何かというのをもう一度説明をさせていただ

きますと、資料の2ページで、試行の中で人材活用体制整備型というのと集落機能強化型、これを2つ足して集落機能強化加算になっております。

ただ、集落機能強化加算の中には人材の確保の部分と農業以外の活動を支援する部分の2つの側面がありますが、23ページに戻っていただきますと、今回、ネットワーク化加算の中には人材の確保は残したままになっておりますので、集落機能強化加算の全てを廃止しているというわけではございません。

今期の加算の中で取り組んできたのですが、相変わらず5年前と同じように小規模集落協定をどう継続させていくのかという課題はそのままです。いきなり統合というのは難しいので、集落協定広域化加算と集落機能強化加算を合わせて、より緩やかなネットワークをまずつくっていただこうと。加算は面積掛ける単価なので、なかなか小さいところは取り組みにくいということもあって、単価も小さいところに多くいくような形に見直しております。資料の23ページにネットワーク化の3類型を書いておりますが、私どもが目指しているのは、できればここまでいっていただきたいというのは、協議会型というものでございまして、こういう協議会をつくっていただくと、資料の22ページの他の交付金も使えるようになりますので、まずは中山間直払の中で小さい集落協定が集まって、協議会をつくるような体制づくり、こういうものに次期対策については取り組んでいきたいという思いでございます。

○**関司委員長** 事務局からレスポンスを頂きました。

榊田委員、取りあえずよろしいですか。

ありがとうございます。

では、ほかの委員の皆さんからいかがでしょうか。

飯國委員、お願いします。

○**飯國委員** これまでの御指摘とかなり被りますが、今日御報告では、多くは進め方、目標の立て方、説明の仕方、そこがうまくなくて広まらない、さらには、出てきたものが目的に合わないと言うような説明を受けたと思います。

であれば、そこを直した方がいいのではないかと、どうしてやめるのか、という素朴な疑問が湧いてきました。問題のご指摘はとてもクリアだったと思います。そういった問題をこの委員会で指摘しなかった我々にも落ち度はあると同時に思うのですけれども、これだけきれいに問題を整理されていれば、行政的にプロセスを見直してもっと有効に動かすことができるのではないかと、という素朴な意見が湧いてきたということです。

それから、先ほど榊田委員の方から農村RMOとの関係のことが問われました。私もこれはずっと気になっておりました。直接支払と農村RMOみたいな地域の関係というのが、この制度の生まれたときから出てくるんです。これは、山下一仁さんの本（わかりやすい中山間地域等直接支払の解説）の最初にもあります。そこでは、この制度は単なる直接支払ではなくて、集落を基礎にすることによって、地域集落の農業を振興するということまで書き込んである。そういう性格が刻印された制度だと思っています。

その中でずっと成功も収めてきたわけですが、担い手の方が当時それこそ昭和一桁の方が前期高齢者でした。しかし、今はもう90歳以上になっているという担い手の大きな変化と、集落の今後の見通しの難しさというのがあり、四半世紀持ちこたえてきたこの日本型の制度がグラグラとしていて、集落で下支えしようと思うとその集落がグラグラしてくるから、その下支えを下支えするという、支援の先をそういうところへどんどん手を伸ばしてこられたのではないかと思います。

今問題になっている加算もそうしたものの一つというように捉えることができるのではないかと思います。けれども、そうすると、今後そういう下支えの下支えというか、集落を下支えするというような、そういう政策あるいは事業というものをどう位置づけられるのか、切り離してRMOの方へ持っていくのか、それとも今後ともこの制度である程度抱え込むのか、そうしたらその間の仕分けはどうされるのかなど、そこらあたりがとても見えづらくなってきている。そうすると、農村の受け側からしても、どこでどういうふうに何をしたらいいか分からなくなって見通しがつかなくなる。こんなことを危惧するわけですね。

そこらあたりの今後の仕分け、見通しというものがございましたら、ある程度できているということであれば御説明が頂きたいなと思います。

以上です。

○**図司委員長** 飯國委員、ありがとうございました。

では、事務局からお願いします。

○**地域振興課長** 2つ目のことから言いますと、先ほどの説明の繰り返しになりますが、集落機能強化加算をつくったときには農村RMOの事業はございませんでした。その後、いろいろ在り方検討会などの提言を受けて、令和4年度にこういう事業をつくっております。

先ほども言いましたが、中山間直払については小規模の集落協定をどうするのかという

のが課題でございますので、それをできるだけネットワークでつなげて協議会という形に持っていきたいという思いがあります。そうなれば、先ほど22ページで説明したとおり、農村漁村振興交付金の受皿になりますので、そういうところで農業生産以外の部分については支援をしてまいりたいと考えております。

○飯國委員 要するに行政手続上の問題があったので、1つ目の質問は、それをちゃんと直したら今後もう一回できるというか、それがすなわち議論ではないですかという話です。

○地域振興課長 運用上の改善をとというのは、先ほども申しましたが、制度の創設のときに狙ったのは、集落協定が地域運営組織になるとか、あるいは既存の地域運営組織と連携してそういうところでやっていくということだったのですが、そこがうまくいってなかったもので、そうすると集落協定というものをネットワーク化でつなげて、その生活支援とかはほかの交付金でやるというのがいいのではないかと思っておるところでございます。

○飯國委員 短期間で小規模な集落が一举にネットワークを広げて、RMO相当までいくというのはなかなか難しかろうと思うので、ここで先ほど報告があったのはそれ以前の問題ですよ。目標の共有ができていないとか、目標に齟齬があるとか、そういった問題はかなり重要な問題として挙げられていました。そこらあたりは全く制度の問題というよりは運営上の問題ではなかろうかという気はいたしました。これは補足です。

先ほど、後半部分に出てきた生活の部分は切り離して、ほかのところの補助金や事業に任せるという話が、地域と直接支払との間の関係をどう整理されるのか。私の方ではちょっと整理がしにくいということがあって、将来的にもし絵を描いていただければ早めに描いていただきたいと思ったところです。

○図司委員長 ありがとうございます。

では、ほかの委員の皆さんからいかがでしょうか。

橋口先生。

○橋口委員 まず、事実関係の確認を先にさせていただきたいのですけれども、2つありますが、1つは26ページに書いてございます第5期対策の途中から集落機能強化加算に取り組んできた集落協定もあることからと書いてありまして、このため次期対策で新たに創設するネットワーク化加算の中で継続できるということは、集落機能強化加算に途中から取り組んできた協定のみということでしょうか、それとも新規に取り組むところも同じような活動でも可能ということでしょうか。

○中山間地域・日本型直接支払室長 26ページのは、第5期対策中に集落機能強化加算に

取り組んだところということで、新たに第6期から取り組むというところはこの中では考えてないということです。

○橋口委員 事実関係として分かりました。

それから、途中の記載で集落機能強化加算と地域運営組織との関係について、15ページ、枠の中、集落機能強化加算のうち集落機能を強化する取組は地域運営組織等の設立や連携を目指すものと割と断定的に書いてありますが、その根拠はどこによるものなのでしょうか。先ほど課長からも目指していたというような言葉での御説明はありましたが、確かに第4期対策の最後の方でできた集落機能強化型ですか、そのときには、1ページの概算要求の説明資料にも、「地域の公的な役割を担う団体」、こちらは「(地域運営組織等)を設立する」などということ、割と明示的に地域運営組織というのが出てくるのですが、現在の5期対策でやっているものの予算概算決定には、特にこの地域運営組織という言葉も7ページの資料には出てきませんし、理想型として望ましいとか、あるいはそういうことが確かに最終評価の中にも今後集落機能を強化するために集落内外の組織との連携体制とか、いろいろ書いてありますけれども、こうでなければならないと、それができなかつたからこれが肯定的な評価ができないんだと、その明示的な根拠を教えてくださいと思います。

○地域振興課長 資料の6ページの一番下に今期対策の実施要領の運用というものがございます。

その一番下に集落機能強化加算について書いておりますが、ここのうち前半のところ、下線部で、「外部人材の確保、移住促進」これが人材の確保のところでございます、いわゆる生活支援ぽいもの、それについてはその後「地域づくりなどの団体の設立、集落機能を強化するために行う集落内外の組織との連携」と書いておりますので、そういう組織の設立や連携というのを目指しているものだと思います。

○橋口委員 質疑応答みたいな形となり恐縮です。

そうすると、そこに至らなかった協定というのは、これはもう違反であって加算を返還しないといけないと、そういうようなことになってしまうのでしょうか。

○中山間地域・日本型直接支払室長 そこまでではなくて、もちろん地域運営組織と想定はしておりましたけれども、それ以外でも当然あるかと思えます。ただ、第4期対策の最終評価におきましても、協定が今後とも農業生産を継続する上での課題ということで、こういった集落機能を挙げていますので、当然多様な組織との連携をする場合であっても、

取組については協定組織が強化されて農業生産活動につながるものが必要というように考えてございます。

○橋口委員 そうすると、見回り、見守り、高齢者宅や生活道の除雪、雪下ろし、高齢者宅等や生活道の草刈り、こういったものはそれで終わってもらっては困るんだよという、そういうことだったのでしょか。

○中山間地域・日本型直接支払室長 そういった取組もあるかと思いますがけれども、ただ結果として協定組織と多様な組織が連携して、しっかり協定の地域として強化につながって、農業生産活動の継続にもつながる必要があったと考えています。

○橋口委員 それは必ずしも地域運営組織ができる、あるいは連携がなくても強化につながるということはあるのではないかと思うのですよね。

それで、率直に申しますと、農水省も御自身たちの説明が不足していたということをおっしゃっていたように思いますが、例えば農水省本省で出していらっしゃる事例集、各県の事例集だともっといろいろな取組がありますけれども、農水省本省で出していらっしゃる取組の事例集でも、集落機能強化加算を生かした活動として高齢者の見守りや交流サロンの開設など、現場ではいろいろと御苦労がある中で取組を進めてきて、しかも地域の方には大変喜ばれているという実態が紹介されております。

例えば、農地の保全と見守り活動というのが直接的には関係ないように見えるけれども、声かけや見守りが増加したことで腰が痛くて作業ができない、あるいは機械が故障したといった情報が入りやすくなり、問題にもすぐ対応できて引き続き農地の保全を図ることができる。そういった事例を農水省さん自身も御紹介されています。サロンを開設した協定でも、定年が近い2戸の兼業農家で引き受ける農地を増やしてもいいという声上がり、自分たちができる範囲でできることをしようと、そういう意識が強くなっていると、こういったことも御紹介されているわけですね。そこには別にRMOに発展する予定ですとか、連携をしていますとか、そういうことが書いてあるわけではございません。

このようにこういった見守り活動とか、そういった種々のレベルの活動を一旦は評価しておきながら、最後になってあなた方の活動は不十分だったのですよと、よって今後同じようなことをほかのところで取組もうとしても、この措置はあなた方の取組が不十分だったから廃止してしまいますと、手のひら返しみたいな言わざるを得ないのではないかなと思います。

この加算が続かないのは要するに理想的な活動につながらなかったと、これは農水省が

どこかで考えておられて、しかも説明が不十分だった理想像に至ったところが少ないので、廃止する。こういったことでは現場と行政の信頼関係、あるいは現場は何を信じて活動すればいいのか、そういうことになってしまうのではないかと。

生活と生産の結びつきのことですけれども、今中山間地域の直接支払の対象地域の中には、比較的元気な高齢者の方がもっと上の高齢者を支えている。そう遠くないうちに自分も支援される側に回るかもしれない。そういう中で、このようないろいろな生活支援の取組があるということが、そこに住み続けられる見通しが立ち、農業を続けよう、農地をしっかりと守ろう。そういった考えにつながっていくのではないかなと思うのです。

もしそういうのがなければ、どうやって都会に出ている子どものお世話になろうとか、あるいは老人施設にどうやって入ろうとか、生活の安心感というのが営農、地域保全、農地保全、地域支援、維持、こういうのに深く結びついているということも考えていただきたいと思うし、途中までは農水省もそういう事例でも評価していたと思うのです。急にRMOじゃないと駄目、連携がないと駄目というようになったのではないかなという印象を強くこの資料からは持ったという次第です。

何か今の点について、もし御反論あればお願いしたいと思います。

○地域振興課長 繰り返しになりますが、先ほども御紹介しました集落機能強化加算をつくる時のモデルになったあいポート仙田というのは、もともと農業をやっていた団体が法人になりまして、JAのスーパーがなくなったところの直売所の運営や、高齢者の見守り、宿泊施設、そうしたところに取り組んでいるものでございます。

この集落機能強化加算というのは、これをモデルとしてそういう組織をつくっていただいて、ほかのいろいろな生活支援のものを請け負いながら組織強化を図っていただくということを目途につくった加算で、先ほども藤田の方から説明したとおり、うちの方の運用が悪かったところもあり、そういう組織づくりまで発展しておらず、単に集落内の活動自体が目的になっているというものが多い、そこにとどまっているものが多い、というような評価をさせていただいているところでございます。

○橋口委員 ただ、それが2年目、3年目で出てきたらともかく5年目で、しかももう廃止を決定した後にこういう御説明があるわけですから、にわかには現場では後づけでそういった説明をされているというふうにはしか見えないというのが実態じゃないかなと思います。

先ほど申し上げましたように事例集はどのように評価されるのか、この事例集を撤回さ

れるのか、いかがでしょうか。

この場で言うのは適切でないかもしれませんが、先ほどから御紹介ある仙田の地区も今大変な状況になっています。RMOがうまくいかないと、いつ解散しようかと、そういう話を現場ではされています。ですから、モデルというのはもちろんすばらしいですし、その活動から学ぶべきところは多いと思うのですが、いろいろな活動を評価していただきたいと思えますし、現にこの前までは評価していたわけですから、もう一回質問しますけれども、この事例集は一体何だったのか、これは評価に値しないということで事例集から削除される。そういったようなお考えでしょうか。

○**図司委員長** 事務局、いかがですか。

○**中山間地域・日本型直接支払室長** 事例集自体を、そういった取組自体を否定しているわけではないです。

今課題になっているのが、小規模協定で人もいなくなってきた、共同活動自体がなかなかできなくなっている中で、小さい協定のままで生活支援も含めて継続、持続性という意味で難しくなっているところがあるかと思えますので、次期対策についてはそういったところをネットワーク化して、しっかり体制をつくった上で取組を進めていきたいと考えています。

我々の推進の仕方も悪かったのですが、そうした多くの協定においては、ビジョンが共有されないまま生活支援サービス自体が目的となったということで、本加算については協定の組織の強化とか、農業生産活動の継続に図れるような連携というのができなかったということで、そういった反省、課題も踏まえてネットワーク化加算というのをしっかりやっていきたいと、その上でいろいろなほかの施策も活用しながら、地域での集落機能の維持や強化、そういうのを図っていきたいと考えているところです。

○**橋口委員** そういった集落機能加算が農水省が考えておられる目標に近づいてないとか、理想的に近づいてないということにお気づきになったのがいつだったのか。もし途中で気づいていて何も対策を立てなかったのであれば、そこで不手際があったということでしょうし、あるいは気づいてなかったと、5年目になって急に気づいたということであれば、なぜ途中で気がつかなかったのかということでもあるでしょうし、実は本当は後になって気がついたんだと、廃止を決めてからもしこの資料をつくったんだということであれば極めて不誠実だということになるのではないかなと思います。

思うに、非常に厳しい、しかし返還ではないと、違反じゃないから加算の返還じゃない

けれども、不十分な活動だということで大変厳しい評価をされているわけです。

そうしますと、こういった評価は中山間直払のほかの加算、あるいは中山間直接支払の協定全体、さらには担当の室、課、局、あるいは農水省全体のほかの政策や施策にもこのぐらいのレベルの評価というのをこれから行っていくというお考えなのでしょうか。

○**国土委員長** 局長、お願いします。

○**農村振興局長** 少し冷静になっていただきたいのですが、今回の集落機能強化加算について手のひら返しではないかということについては、これは確かに組織としてやり方に問題があるというのは、冒頭で申し上げたとおりでございます。ですので、今回異例ではありませんけれども、こういう形で委員会を開くことにさせていただいたというわけです。

どこに問題があったのかということと言うと、これははっきり言って集落機能強化加算というものの入れ方を間違えていたのだらうと思います。

まず、入れ方を間違えていたというのは、橋口委員もおっしゃったように、試行で入れたとき、第4期対策では、地域連携組織等々の連携であるとか、地域連携組織を自ら設立するということを明示的にしていたが、5期対策になると途端にトーンが薄まっていくのです。

何しろ5年前のことなので、推測にしかならないのですが、恐らくは今、委員の先生方からいろいろ頂いているような地域運営組織を立ち上げたり、地域運営組織と連携するというのは非常にハードルが高いというようなお話がいろいろなところから聞こえてきて、その声を受けてトーンを緩めたということなのではないかなというふうに推測をしております。

ただ、私がそれで問題だと思っているのは、この紙にははっきり書けないというか、書かなかったわけですが、この紙も決して委員の先生方から頂いているような各地域の取組を問題であると、又は各地域の取組が何か返還に値するような非常によくはない取組であるという評価をしているわけではないのです。本来だと、私たちの何代か前の方々になるわけですが、導入する際にこの集落機能強化加算という取組を私たち農林水産省が農林水産省の予算という枠組みを使って、持続的に講じ続けることができるのかということについてしっかりと説明をし、結局それは持続的に講じ続けることができないという認識があったと思うのです。

というのは、初めてこの話を聞いたときに直感的に思ったのは、この集落機能強化加算で直接支援をしている高齢者の方々の見回りや雪下ろしは、例えば民生委員の仕事であっ

たり、役場の仕事であったりするようなものなのではないかというのを第一印象として思いました。それはすなわち中央省庁のレベルで言えば厚生労働省の仕事であったり、総務省の仕事であったりという、そういったものの仕事なのではないかと思ったわけです。

私たち農林水産省の仕事というのは、基本的にはもちろん農業の振興というのがメインですけれども、農業を支える場として農村の振興というのを受け持っているわけですが、あくまでも業を起こすという業を振興するという業が行われる場としての農村の振興ということなので、永続的に生活支援サービスに類するものを支援し続けることができるかという、そこはなかなか難しいものがあるのですね。

ですので、例えば、農山漁村振興交付金を見ていただければよくお分かりになると思いますが、RMOの設立の支援などもしております。ただ、これは1年です。その前にいろいろその構想を練る。これについても3年間という形で、多くのものは時限で立ち上がり期に支援をする、立ち上がり期のかかり増しを支援する。順調に軌道に乗ってきたら多くのものは農業そのものに対する支援措置ですので、業を通じて利益を上げて、そこでその後のコストの回収を図っていただくと、そういう考え方に立つものがほとんどなのです。その中であって、中山間地域直接支払というのは非常に意味珍しい仕組みだと考えています。

これはもともとの成り立ち、それこそさき先ほど山下一仁さんの名前が挙がりましたけれども、いろいろ見解は分かれてくるとは思いますけれども、基本的には中山間地域直接支払というのは、平場と中山間地域の条件不利を埋めて農業生産活動の維持につなげていくと、そういう考え方の加算というか、そういう考え方の支払いです。

ですから、そういうことからすると平場にはない不利さというものがあって、それが何で、それに対してどう埋めていくのか。そもそもの基礎的な部分もそういうコスト差に着目をして支払っておりますし、それに加えて加算で設けている、例えば急傾斜地の加算や棚田の加算、その土地の条件不利というものに対してお支払いするというのが基本的な部分だと認識をしています。

もちろん最初にスタートするとき、生産活動を支援するとき個人に対して支援するよりも集落に対して支援した方が地域の営農というのは継続されるであろうということで、集落に対して支援していくということになりましたので、集落の要素を否定するものではないというか、それがベースになっているというのが、これがまたある意味一つ混乱の基になっているのかなと、正直思っているところです。あくまでもベースとなる部分は農地

を見て条件不利性に着目をしてそこを埋めていくというのが基本的な性格なのかなということからすると、実際農地面積に応じて払っているわけです。

そこに生活支援みたいなものを持ち込むというのは、EBPMというようなお話もありましたけれども、ロジックモデルを立てていったときにかなり狭いナローパスを通していかないとロジックとして最終地点までたどり着かないということになると考えています。

長くなりましたけれども、本来でしたらこの5期対策を始めるとき、そして5期対策後のフォローも含めて、集落機能強化加算がそんなに持続的なスキームではないんだと。持続的なスキームではないというのは、これには2つ意味がありまして、挨拶の中で甘えという言葉を使いましたけれども、これは完全に私たち農林水産省というか、こちら側の都合なり勝手な思い込みなのですけれども、中山間地域対策というのは1期5年でこれまで5期、これからの6期でこれから5年間となるわけです。そこで1回、1回リセットされるという頭がまず一つあると私は考えています。

ですから、5期対策を始めた人たちへヒアリングをしたわけではありませんけれども、5期対策をした人たちの頭の中にこの加算は基本的に5年で終わるものであると、もちろんだからといって5期で全ての加算が終わるわけではありません。そもそも条件不利性に着目した基礎的な部分とかはずっと継続していますし、急傾斜地の加算や棚田の加算のような時間の経過とともにだんだん埋められていくような格差ではないもの、これについては当然期をまたいでも続けていくのだろうというふうに考えております。これはそれぞれ暗黙知の世界で共通認識としてあるわけですが、今、集落機能強化加算で支援をしているような生活支援の部分というのは、こういうようなものについて期を越えてずっと続けるのが当然であるかということ、恐らくは5期対策を始めたときの担当者の頭としては、これは5期対策限りのものであって、その次に当然に続けるものではないと、当然にやめるものでもないですけれども、当然に続けるものではないという認識があったのだと思います。

だからこそ、何もそういったメンションもせずに5期対策で始めてしまったのではないかというように思いますし、何も特段この委員会にきちんと諮ることなく、こうやって廃止をするというようなことに至ったのではないかなと思います。至る過程において事例集に載っている云々というお話がございましたけれども、事例集にもこれはこれでいい取組であるというふうに、ある意味考えが浅かったのではないかと私は正直思います。

ですけれども、率直にこれで地域の方々が喜んでいただけているのであればそれでいい

のであるということで、でも私はそこに本当は責任としてこの加算がずっと持続的に続くものではないのだということを明示的にしっかり皆様方にいろいろ初期からちゃんと示していかなければいけなかったのではないかなと思っています。それをやっていなかったというのが非常に問題なのではないかというふうに思っています。

長くなっていますけれども、榊田委員の方から当初私がおわびをしたと、おわびをしたのであればどのような対応をするのかしっかり示すべきであるというお話を頂きました。また、飯國委員の方からは、進め方が悪かったのであれば進め方を見直せばいいではないかという御指摘を頂きました。お二人がおっしゃることはごもっともだと思っています。私はそれに対する答えはもう既にここに示しているというふうに考えています。

まず、おわびの上でどう対応するのかということに関しましては、これは進め方が悪かった。この進め方というのは、5期対策の入れ方もよくなかったですし、その後の結局入れっ放しで、お金を渡しっ放しで、特に管理、監督みたいなことをするというのははっきり言ってやってないわけです。これは直払のある意味いいところでもあるとは思っているのですけれども、箸の上げ下ろしを指図するというようなことをやるのがいいのかということことです。

やらなかった結果として、今になってみると、不十分な取組になっていると。ですからそこはしっかりと出口というものを意識していただいて、この集落をできるだけ長く続けていく。そして、生産活動を続けていただくためにどうしたらいいのかというのを各集落、555協定の方々にはこれから5年間、本来でしたらその期ごとに加算はそこで途切れるというような前提があってしかるべきだったのではないかと今だから言えることですが、そういうものであったのだという前提に立って、この555協定の方々に対しては当時の担当者にはいろいろ言い分があるとは思いますが、555協定の関係する方々の多くが恐らくは加算がなくなるということに対して戸惑われているということに鑑みて、今回後ろのページの方でつけておりますけれども、ネットワーク化加算の中で経過措置として見ていくということで検討したいということで今財務省と調整をしているということでございます。

また、進め方が悪かったのであれば進め方を見直せばいいということに関しては、私たちはもともと集落機能強化加算というのは、地域運営組織云々というのが非常に注目を集めてしまっているのですけれども、必ずしも地域運営組織でなければならない。設立となると地域運営組織になると思っていますけれども、連携ということであると、連携先が必

ずしも地域運営組織である必要はないと考えています。

むしろ重要なのは、連携することによってこの協定が強くなるかどうかです。残念ながら逆の事態が結構現場では起きているのではないのかなというのが私たちの認識です。逆の事態というのは、例えば、協定とよその団体、どこでもいいのですけれども、どこかが一緒になる。自治会と一緒にすることによって、自治会が本来やっていることを協定がこの加算を使って手伝ってあげるというような連携の仕方になっているのではないかなと思っています。全てのところがという意味ではありません。

ただ、結局そういう本来だったら自治会と例えば一緒になる。社会福祉協議会と一緒に活動する。RMOと一緒に活動する。そのスタートを切るときに最初の数年間はいろいろくしゃくしゃすることがあるかもしれない。そこの部分を少しお金の面倒を見てあげるというのが、ある意味農水省的な支援のやり方なのです。

時限的な支援が切れた暁には、一緒になって互いに助け合って、新たな取組を展開していく。それによって協定自体が強くなっていくというところを目指しているのだと思うのですけれども、どうもそこのところがうまくいってなかったと考えていますので、ネットワーク化加算という形で、ここでは主なところというのでは23ページで、先ほど課長の方から協議会型、これをメインにお話をしていましたけれども、右の多様な組織等の参画というような形で、これも協議会をつくっていただくことになるとは思いますが、必ずしも協定同士の間だけでなく、ほかの組織といろいろと連携をする。ネットワークをつくっていただくことによって、いずれにしても協定がそれによって強くなるということ、それをはっきり打ち出して、協定を強くするためにこの加算措置を使っていただくということを前面にしっかり押し出して支援を差し上げるというのが今回のネットワーク化加算の考え方です。

ですので、今回のネットワーク化加算というのはある意味集落機能強化加算の本来目指していたところ、これは本来目指していたところというのは、当時設立に携わっていた方々からするとおまえそのときいなかっただろうと、おまえの言っていることはそうではないというような御意見も頂戴するかもしれませんが、私たち今この6期対策をどうするかということを預かっている人間としては、ある意味原点回帰というか、5期対策で本来私たち農林水産省がやれる権能の中で責任を持ってできる範囲として、こういうもので本来だったら少し姿は違っていたかもしれませんが、5期対策でもこのようなものをやるべき、集落機能強化加算としてやるときにこういうようなものをやるべきだっ

たのではないのかというところにある意味立ち返っていると見ることはできるのではないかなと私自身は考えております。

長くなりましたけれども、以上でございます。

○**図司委員長** 橋口委員、どうぞ。

○**橋口委員** ありがとうございます。

どうやったらこの直接支払が対象としているような地域の農地が守れるのか、それは本当に私たち真剣に考えないといけないと思うのですけれども、営農と生活との関係性、先ほどナローパスというようにおっしゃったのですが、そこはいろいろ議論があるところで、そこはこれまで本当はできればそのあたりを率直に議論できる機会があればよかったのかなと思っております。

その上で2回目かもしれませんが、今の局長のお話は、大筋と違う種類の施策が紛れ込んでしまった。そのようにも受け取れたのですけれども、仮にもう一回改めて政策の立て直しをするという御説明でこういうふうにしますということであれば、それは一つの説明だと思いますが、今回の資料はこの廃止を説明することの正当性を強調するあまり非常に厳しい評価になっていると、過度に厳しい評価になっていると言わざるを得ないと思うのです。ですから、そうであればほかの施策に対してもこのぐらいのレベルの検証を広げていかれるのですかと、ここだけは何とかお答えいただきたいと思います。

○**農村振興局長** 恐らくは半年前にちゃんとこの議論をしていれば、ここまでの資料をつくる必要は全くなかったと思います。ですから、最初、榊田委員のお話の中で評価を書き換えるんですかというお話があったと思うんですね。

正直なところ、8月に出した報告書あまり書き換えるというのはどうかなと思ってはいるのですけれども、必要ならば書き換えてもいいと思っています。ただし、恐らくは書き換えてもそんなに大幅に書き換えることにはならないと思っています。

というのは、今まで5期やっていますから、今まで過去という意味では4回報告書を出しているわけですが、加算をやめるときに何かそれについていろいろ書いているかという決してそういうわけではないのですね。恐らくはそういう意味では半年前にきちんとテーブルの上に差し出してそれで評価をしていただくということであれば、全体の分量の問題もありますし、そんなにこのように少なくともマイナスの評価をことさらに強調していくようなまねをする必要はなかったと思っています。

ただ、こういう場に集落機能強化加算だけを取り上げて議論をしなければならないとい

うことになった以上、私たちとしては概算要求でこれを継続するという形は取っていないわけですので、そうである以上否定的に書いていくというか、ここはある意味虚心坦懐に制度を設立の当初から見直して、こういう評価になるのではないかと。ただ確かにおっしゃるように厳しめに書かれていると言われても、それは仕方がない面があるかと思えますけれども、ここだけ取り上げたためにこういう形になったというものだと思いますので、ほかの仕組みについていろいろな仕組み、これから継続するのかという議論がなされているわけですが、ほかの仕組みにおいてある意味こういうことを繰り返してはいけないと思っています。

こういうことを繰り返してはいけないというのは、何でこのような資料をつくらなければいけなくなったかと言えば、きちんと第三者委員会に諮るべきときに諮らなかったということがこんなものをつくらないといけなくなった最大の原因だと。要するに説明責任を果たすべきときにしっかり果たさなかったので、自分たちのやったことをしっかりと後から説明しなくてはいけなくなることによって、本来だったら言わなくていいようなことまで言わなくてはいけなくなったというのが今回の問題点の一つかなと思っていますから、私たちは別に、ほかの仕組みについて過去に遡って前は褒めていたけれども、今後都合が悪いので、それはよくなかったことにするとかというような形で手のひら返しをする。その先鞭として今回の仕組み、今回の第三者委員会があるというふうに考えているわけではありません。

むしろ挨拶の中でも申し上げたとおり、今回のやり方については非常に問題があったということを素直に認めて、今ちょうど、食料・農業・農村基本法が変わって新しい食料・農業・農村基本計画をつくるという段階になって、様々な仕組みについて見直しが行われるタイミングになっています。

ですから、見直しが行われるタイミングに当たって、みんな格好いいことばかり言い過ぎるし、このタイミングでやめますとか、そういうことについてはいずれやめなくてはいけないのだからそのときに言えばいいだろうみたいな調子で考えている方々も非常に多いと、これは組織内部の反省として正直思っておりますので、今回の件をしっかりとどういうところに問題があったのか問題点を洗い出して、これは農林水産省内部の教訓としたいと考えています。ですから、教訓にすることはありますけれども、これを先鞭として様々なものについて、しかも過去に遡ってなを振るっていくというようなことをやるということではありません。

○橋口委員 まだ発言されていない方もいらっしゃるので、このやり取りについてはこれで最後の一言にしますけれども、しかし今回このような形で出された、ほかには必ずしもこういうことを適用するということではないというお考え、もちろんそれはそうあってほしいのですが、だとすれば、今回のことについては一種のいじめのようなものかなと、そういうふうに感想を述べたいと思います。

○図司委員長 竹田委員、お願いします。

○竹田委員 御説明いただきありがとうございます。

まず、1点目、これは感想的になってしまうのかもしれないのですが、集落機能強化加算という名称が機能を強化することなので、必ずしも体制づくりとか体制整備みたいなことをもともと意味していない、そういう名称になっていたと思います。

次のネットワーク化加算というのは、非常にシンプルにネットワーク化してくださいとメッセージが伝わるので、そういったネーミングも含めて、より伝わりやすい、何をすればいいのかということが分かるようなものであるべきだったろうというふうに思っております。あとのいろいろな問題点については御指摘されているとおりでと思います。

2点目は、先ほど橋口委員からも集落機能強化加算だけを取り上げていろいろと厳しい評価をしているというような内容があったと思うのですが、第三者委員会というのは中立的に制度を見ていく組織だというふうに私は理解しております、そういう意味で今回のこの委員会の趣旨が少し特殊なものだったというところで、この加算だけが取り上げられていると思うのですが、本来であれば加算を全てをきちんと俎上にのせて、その中で議論をするということがこれはこの場ではなくてもっと前にあるべきだったと思っております。その点は私もそこを指摘しなかったという意味で責任を感じております。

その意味で今回の資料において、例えば8ページ目にどういった規模の協定が参加しているかというような、これは一例ですが、こういったものが出てきております。

これを見ますと、何か集落機能強化加算に参加した協定だけがこういった特徴を持っているというふうに思われがちですが、実際平均して加算全体を見ると、加算の平均の傾向もこのような形になっていて、つまり今日御提示いただいた資料の中で特に集落機能強化加算に当てはまる、そういう特徴を持っているものについては指摘しなければいけないと思っておりますけれども、そうでないものに関して、さもその加算だけがそういった特徴を持っていて、しかもそれがネガティブな評価につながるみたいなことは、中立性の観点から私はどうなのだろうかというふうに感じております。

そういう意味で、今回この資料を短期間で御作成いただいたので、ちょっと無理だったとは思いますが、全ての加算をきちんと俎上にのせて検討された結果なのか、取りあえず時間的な制約がある中で集落機能強化加算だけをまずこういうふうに分けられたのか、そういったところはお伺いしてみたいと思っておりました。

3点目ですけれども、これは5期対策の評価全体を通じて感じていたことなのですが、特に加算においてはこういった集落、もしくは特徴を持つ地域が協定に参加しているかという参加条件は非常に詳しく評価していくわけですが、その結果としてどういう成果があったかという効果については、全体の協定としては例えば耕作放棄地をどれぐらい抑制できたとか、そういったことで評価していますけれども、そういった成果の部分を加算については、これまでなかなかそこまで手が回らなくて評価してこなかったというところが正直あったのではないかと感じておまして、その意味で例えば20ページの資料の上から4ポツ目のところの最後の1行に、本加算による取組が必ずしも協定組織の強化や農業生産活動の継続につながったとは言えないと一言で書いてあるのですが、私は、これは修正する必要があるのではないかと、むしろそれをきちんとこれから評価すべきだということは言えると思うのですが、そこまで言えないのではないかと、もし言えるのであればそういったデータを示して表現しないと評価としてはふさわしくないのではないかと感じております。

以上、取りあえず3点でございます。

○**関司委員長** ありがとうございます。

事務局からありますか。

○**中山間地域・日本型直接支払室長** 1点目はネーミングということで、確かにおっしゃるとおりかなと思っています。

2点目に全ての加算について俎上に上げてということだと思いますけれども、ほかの加算についても同じような、例えば集落協定広域化加算については同じ傾向があると思いますけれども、今回は継続しない加算についてこういった整理をさせていただいたといったところですね。

3点目については、協定組織の強化、農業生産活動の継続につながっていないのではないかと、こちらについてこういった結果が出ているのかという個別のところについては、なかなかデータもないということもあるのですが、今回こういった評価をしているのは、集落戦略において適切にビジョンが共有されていないというのがある。生活

支援が農業生産活動や協定組織の強化につながるような連携にはなっているとは言い難いのではないかとということで、我々としてはこういった評価になっていると考えているところでございます。

○竹田委員 3点目に関して、今、御回答いただいた内容ですと、ここについて評価を変えるつもりはないということでしょうか。

○関司委員長 事務局、どうですか。

○中山間地域・日本型直接支払室長 我々の今の評価としては、こういう評価をさせていただいていますので、今のところ変えるということを考えてはいたのですが、言葉が不足するとか、そういった意味でしょうか。

○竹田委員 先ほども少し申し上げたのですが、評価するに当たっては客観的なデータを用いて評価すべきだと、それが大前提で、それはEBPMの流れでもそうだと思うのですが、もしそれができない場合に何か誰かが一方的に評価を書いてしまうとそれは根拠がないですし、取組をされてきた方にとっては評価される側のことを考えたときに、このような評価をデータが示されずに行われるということは考えにくいのではないかなと私は思っております。

先ほど榊田委員もおっしゃいましたけれども、そのことと最終評価との整合性みたいなところもあると思いますので、大変僭越ですが、少し御検討いただけたら幸いです。

○関司委員長 事務局、いいですか。

星野先生、お待たせしました。御発言をお願いします。

○星野委員 どうもありがとうございます。

先ほど飯國委員がおっしゃったこととまさに重なる点でございますけれども、推進方法について問題があるのではないかと強く思っております。

基本的には個々の協定組織に対して伴走支援をすることが必要になってきます。これはいろいろ手間と時間のかかることでもあります。

他方、農村地域の市町村自治体は平成の大合併以降、その規模が大きくなり、担当者は手いっぱいこの事業に取り組んでいる状況でございますし、この推進体制こそが今後この制度の大きな課題になってくるのではないかと思っております。

かつては多面的機能支払では、推進協議会をつくって推進していくために推進体制をしっかりとやって、そのための予算をつけていた時期がございました。

中山間直払でも、協定組織に直接届く伴走支援をやっていく、そのための体制をもう一

度しっかりと構築していただく必要があろうかと思っております。それは制度全般に関わってくるのではないかと思います。また新しい加算措置のネットワーク化ですか、これも組織間の連携と調整が必要になってくる状況を見ても、個々の協定組織に勝手にやりなさいという状況では恐らく前に進まないだろうと思います。つまり私が申し上げたいのは、推進体制というのが非常に大きな問題としてあるという点です。

○**図司委員長** ありがとうございます。

事務局からお願いします。

○**地域振興課長** 委員のおっしゃることはごもっともでございます、期が変わると協定数が落ちたりしますので、それがないように、今年度は10月から、新しい次期対策がこうなりますというのを都道府県別に市町村の担当者の方に集まっていたいただいて、御説明させていただきました。

また、期が変わるときに今やっている協定をできるだけ落とさないということが大事だと思っていますので、そのためには都道府県だけじゃなくて、市町村の担当者の方にかなり一生懸命汗をかいていただかなくてはいけないということもありまして、推進交付金という直接支払の中にはありますけれども、そこについても増額要求をさせていただいておるところでございます、その中では外部の人材を雇うこともできますので、そういうものを活用しつつやっていただきたいと思いますし、私どももできる限りフォローをしていきたいと考えているところでございます。

○**星野委員** どうもありがとうございます。

まだ僕は不十分かなというふうに思っておりますので、抜本的な対策を取っていただけたらありがたいと思います。

○**図司委員長** ありがとうございます。

榊田委員。

○**榊田委員** 一つどうしても今日中に農水省の意向を確認したいことがあります。

ただ、その前に今まで出てきた話で2つだけ、さっき竹田委員が評価の点でおっしゃったのですけれども、具体的に最終評価の中で加算措置等による支援が協定活動を活性化し、協定活動の継続意向につながったものと考えているというふうに書いてしまっているのです、そうすると、これに今日の評価を見て、ただし集落機能強化加算の取組は必ずしも協定組織の強化や農業生産活動の継続につながったとは言えないということを加えるということになってしまうのではないかとこの一つ御指摘したい。また、今、課長が県だけでは

なく、市町村にという話もありましたけれども、全国町村会の方ではかなり厳しい撤廃を求める意見書も出されていますので、そこに対してもどういう対応をしてくださるのかというのを伺いたいです。一番最初から伺いたいと思っていたのは、これは課長の方からも生活支援を切り離すという言葉がさきほど出たのと、局長の方からも民生委員の仕事なのか、役場の仕事なのか、厚労省か総務省の仕事を担うのではないかという中山間の直払に関して生活支援を切り離した方が原点に戻るといような言い方になっていたと思うのですけれども、これは私よりも研究者の方たちの方がもっと詳しいと思いますが、もともと加算措置がなかった2000年に中山間地域等直接支払制度が始まったときに農業生産活動、それから農地保全を担保するためにも、下支えとして集落の維持が必要だよ。生産活動だけではなくて生活支援は必要だよという前提の下でこの制度が始まったと私は理解をしているので、実はそこが原点なのではないかと思っているのですよ。

なので、その点、農水省はそういう見解ではないということなのか、今後中山間直払から生活支援を切り離すという意向でいらっしゃるということ、7期以降もということなのか、加算措置に限らず、これは本当に制度の方向性を大きく変えるものになると思うので、そこに関する考え方を今日実はきちんとお話を頂きたいと思っておりました。

○**図司委員長** 事務局からありますか。

○**地域振興課長** 生活支援については、別の交付金で推進していきたいということでございます。中山間直払については、本来の制度をつくったときの目的の農業生産活動を通じて営農していただくことによって多面的機能を発揮する。耕作放棄地を防止するという趣旨に沿って進めてまいりたいと考えております。

○**榊田委員** ということなのですね。中山間直払に関しては、農業生産活動に絞る上では生産の生活支援は切るとい方向で考えているというふうに考えていいのですか。

○**図司委員長** 局長、お願いします。

○**農村振興局長** 切るとかと言うと先鋭的になるのかなと思っているのですけれども、今度、集落機能強化加算をやめるとして、生活支援的な部分を完全に切るわけではないのですね。

基礎的な単価に加えて体制整備の部分というのが2割あって、ここの部分はまさに体制整備として生活支援的なものに充てていくというのは、これはそれこそ設立当初からあるわけです。ですけれども、残念ながらその部分があまり必ずしも十分には活用されずに集落機能強化加算ということになったのかなと思っていますけれども、ただ生活支援を

前面に押し出して、今回の運用のように生活支援そのものが目的化してしまうと、これは農林水産省の施策として続けていくというのは、ある意味これは私たちの行政の論理からすると、農林水産省の役割として非常に続けていくのが難しい。

これが国会というか、選挙期間中などでも言われていたように、例えば今の時点で農業予算が4兆円あるとかというような状況で、いろいろなことに使えるのだというような状況であれば、それはもっと上に上がってくるということもあっていいのかなとは思いますが、残念ながら非常に厳しい財政状況の中で私たちも様々なところにプライオリティをつけながら予算を使っていかなくてはならないという状況にあります。

そういう中であって、私たちはやってはいけないと思っているのは、これが例えば私たち中山間地域の振興というのを省の任務としても負っています。ですから、これで生活支援的なものについて私たちはやりませんと宣言するのと言われてれば、それを宣言することはないのです。

ただ財政の論理として手を出しやすいところと出しづらいところというのがありますので、いろいろな形で、できるだけ自分たちが支援できるところを支援しやすい形でというのでしょうか、少しでも続けられる形で。ただ私たちからの支援というのは物によってくるわけですが、多くのものがその立ち上がりの部分を支援する。立ち上がりのかかり増し経費を支援するとかというようになるところになっていかざるを得ないので、そういったものであるということを御了解頂きながら支援をしていく、ちゃんと出口というものを考えていただきながら支援をしていくという、そういった姿勢が必要なのかなと考えています。

ですから、生活支援のところは、総務省さんや厚生労働省さんの助けを借りていかなくてはならない部分というのはあろうかと思えますけれども、だからといって私たちは関係ないということではなくて、一緒になって事に当たっていくという、そういう考え方でいくと思っております。

○**図司委員長** 榊田委員、いかがですか、よろしいですか。

○**榊田委員** 一応伺いました。

○**図司委員長** 委員の皆さんから一通り頂きましたけれども、私もコメントしておきたいと思えます。おおむね皆さん方から御指摘いただいたところに重なってきますが、集落機能強化加算に関して先ほど様々御説明も頂きましたし、局長からもかなり踏み込んだ御発言も頂きましたが、5年をどう捉えるかということは非常に重いと思っています。

確かに役所の論理というのでしょうか、政策遂行の論理として5年の中での年限を切つて検証するというところの必要性はありますし、ここの委員会もそれを負っていたというところではありますが、一方で現場の流れからすると、5年はかなり試行錯誤しながらようやく5年みたいなところが実際だろうと思います。私が聞いているところでも、1つの事業を始めて形にしてようやく進んだなというので5年で、それから次のことによりやく乗り越えていって次に展開できるという、そういう段階だと思うのですね。

ですので、必ずしも5年で成果がすぐ上がるかという、私はかなりそれはハードルが高いかなという気がしますし、まして先ほど局長からもお話を頂いたような農地保全に関する農村RMOがそこを担っていくということは、この省でもやられていることですからよく理解できると思いますが、となるとさらにハードルが上がってくるころだろうと思います。

そういうことを考えると、5年でこの加算の成果が出てないと言うのは、私はかなり早急過ぎるというのでしょうか、当然その中での検証もあってしかるべきだったと思っています。

そういう意味ではかなりそこには疑義があるということですし、RMOに関しても私も現場を回っていますと、むしろ行政的な方針でRMOが先にできてしまって、後から活動を展開させていくというケースもあつたりします。恐らく今回議論されているのは、何もないところから立ち上がってくるとか、そちらをかなりイメージしているケースが多いと思うのですけれども、私はむしろ逆かなという気がしてしまして、そうなる組織ありきで回るのかという、必ずしもそういうわけにもならない。

今回連携という話が入っていますので、その辺はある程度視野には入っていないわけではないと思うのですけれども、何が言いたいかという、かなりプロセスは多様だということだと思います。農地保全に至るまで、地域の力量が発揮されるまでにはかなりいろいろなケースがあるだろうと、先ほど事例集の話も橋口委員から頂きましたが、そこはケースを集めながら、5年という中での検証のタイミングをどういうふうに測っていくのかということも、これは今回の強化加算そのものの評価軸をどう取るかということも含めて、かなり熟議しないといけないところではないかなと、これは委員としての責任も含めて感じたところです。

あとは、先ほど星野委員から頂いたところにも重なりますけれども、先ほど橋口委員の話にも重なりますが、現場はRMOが立ち上がっていてもかなり厳しい状況に入ってきて

いますし、そもそもの遂行体制自体が現場もサポート体制、役場そのものも厳しくなってきた中で、これは今度の次期対策のところでのネットワーク化加算にも若干絡むとは思いますが、体制づくりみたいなことを今回の集落機能加算に関してもセットで盛り込んでやるべきところはかなりあったのではないかという気がしています。

そういう意味でも加算措置、年限を切ってという話になればなるほど、そこをできるだけ現場が成果というか、形が見える形にできるような体制をかなり重点的にやるというようなめり張りづけは必要になるだろうと、恐らく加算措置をやめるというのは、私の記憶では今回初めてではないかというふうにも思います。

おおむね継続するというのでしょうか、名前を変える、少しバージョンを変えているというのはありますが、廃止というのはある意味ドラスチックな形に見てしまうというのでしょうか、かなり象徴的だと思いますので、そういう意味では私としても議論するところはしっかりあるかと思います。委員の皆さんからそこはたくさん頂戴したと思っておりますし、必ずしも納得できてないところはありますけれども、大事なところは多かったと認識しております。

その上で時間が来てしまっておりますけれども、取りまとめの方法のところ、委員の皆さんからもいろいろと頂戴もしておりますし、そのままでいいという多分お話は私のつかんだ感じですとなかったかと思いますが、まずはそれを何らか最終評価に盛り込む、あるいは修正が必要というところの御認識で委員の皆さんいかがでしょうか。

○橋口委員 もう一点、1回は先ほどのやり取りの中では一言で終わらせると言ったのですけれども、もうちょっと根幹的な、別の視点で、5期対策の途中から、先ほど室長からお答えいただいた事実確認で冒頭にさせていただいた部分ですけれども、第5期対策の途中から集落機能強化加算に取り組んできたところには継続するということでしたよね。

だけれども、新規の取組は認められないと、それが予算編成上の技術的な問題でできないのか、それともこの集落強化加算、これに問題があったからできないのか、あるいはそもそも集落強化加算の中身の先ほど生活の支援の要素も織り込んでいると、その考え方自身がある意味おかしいと言いましょうか、適切ではないという御判断で、しかし途中から取り組んできたところは経過措置ということを含めてやりましょうと、この3つぐらいのどれかなというのをもう一回はつきりさせていただければなと思うのですけれども。

○地域振興課長 途中からという言い方はしてない。私どもの考えは5期対策で集落機能強化加算に取り組んでいるところについては経過措置で対応するということでございます。

○橋口委員 初年度から取り組んでいるところも含めてということですか。

それで、もう一回ですけれども、それを新規のところはやれないというのはなぜなのかというのは、根本的に途中で出てきましたけれども、この施策自身の方向性が適切じゃないという御判断だから新規のところは取り組めないということでしょうか。

○地域振興課長 予算要求の技術的なことをこの場でお話ししてもあまり仕方がないのかもしれませんが、来年度の概算要求については集落機能強化加算というのは要求してごさいません。ただ、いろいろ継続に対する声が上がったということ踏まえて、継続的に経過措置ができるように財政当局と調整しているということをごさいます。

○橋口委員 それで、ネットワーク化加算の中で同じような仕組みでできるのであれば、新規のところも予算編成技術上は金額が大きくなるということはあるかもしれませんが、それはできるのではないかなというふうに思うんですけれども、そうではなくて、この考え自身が先ほど不適切で誤りというか、間違っていたんだと、だけれども、やっているところはあくまでも経過措置ということで例外的に認めましょうという、そういうお考えだということなのではないでしょうか。

○地域振興課長 そうです。

○橋口委員 そうすると、この集落機能強化加算そのものの考え方そのものが少なくとも現時点では適切でないというふうに判断されているということなのではないかと思うんですけれども、繰り返しになって恐縮ですけれども、そうであればそういう説明がどこかにあってもいいと思うんですけれども、ただ現行の集落機能強化加算が当初の目的を達成してないから廃止、継続しないと、そういうこの資料の御説明だと思うんですよね。

答えてくださいということじゃありませんけれども、そこは本当に何か説明と内容が一致してないのではないかなということ強く感じる次第です。

○図司委員長 局長、お願いします。

○農村振興局長 そこは橋口委員とは私は考え方が違って、決して集落機能強化加算の当初の狙いの考え方が間違っていたというふうには書いていないつもりです。

あくまでも書いているのは、その後の取り組み方、これは主には要するに私たちに起因しているわけですけれども、私たちの取り組み方が、集落機能強化加算が狙いとしていたところをしっかりとかみ砕いて、また4期対策の評価の場面などでは言えなかった部分というのでしょうか、そこは私たち行政がしっかりと説明しなきゃいけない部分だと思うのです。先ほど私が申し上げたようなこの加算はずっと続くものではないとか、しっかりと出口

を認識していただくとか、こういった言うべきことを言わずに来た。それによって現場の取組が不十分なものになったというものだというふうに考えています。

ですので、その旨は今回の運用上の問題点という形で私たちの取り組み方に問題があったということは、整理はしたつもりでございますので、決して何か加算自体が問題があったと、当初の狙いに問題があったということではないと。

そうであれば新しいものもやったらいいじゃないかということに多分なるのではないかと思いますけれども、その点についてはそのまま取り組んでいくということについてはナローパスというふうに申し上げましたけれども、なかなかこれは正面からきちんと取り組んでいただくというのはそれこそハードルが高いのではないかと、むしろ原点回帰するということで言うと、何でこの集落機能強化加算というものをやろうとしたかという集落機能を強化する。ただ、集落機能の強化という言葉がよかったかという問題はあるかと思えますけれども、ほかの組織と連携をしたり、又は新たな地域運営組織を立ち上げたりすることで、集落機能というか、この協定自体が強くなって、それで農業生産活動の継続につなげていく、これがもともと我々が目指すべきところだったのだろうという考え方に立って、そうであればまたそれを新しい加算、ネットワーク化加算という形で取り組むべきではないかというのが今の私たちの考え方ということでございます。

○**図司委員長** 橋口委員。

○**橋口委員** 当初というのは、先ほどおっしゃっていた地域運営組織設立、あるいは連携とかということですか、生活支援に特化したような取組は必ずしも目的じゃないよと、そういう認識でしょうか。

○**農村振興局長** 少なくともそれを農林水産省の予算で、生活支援というとどうしても長期間にわたってやってくというのが本来の姿だと思うのですね。ただ、それが農林水産省の予算で前面に押し出してできるのかという、そこはなかなか難しいものがあるというのは、これは恐らく始めたときの皆様方、委員の方々がどうお考えになったかというのは私たちそこまで推測するわけにはいきませんが、当時の携わっていた担当者たちは、それは当然認識してしかるべきだったと思っております。

○**橋口委員** ありがとうございます。

そこについてはもちろん全面的にと言いつつも、中山間直接支払の枠の中ですからちゃんと農地を保全するという活動が当然担保についていた上での生活支援ということだと思うのですけれども、先ほど申し上げましたようにこれは本当にどうやって農地を守るのか

ということの議論がもっと先にできればよかったんですけども、私自身は農村地域、特に中山間地域の対象としているところが営農と生活の一体性というのがありますし、高齢者の方であって、車は運転できずに何か支援があって病院に行かないといけないけれども、でもそういう人たちも水路清掃に出てきていただいたり、草刈りをやっていただいたり、それがまた全体としての農地の保全につながっているとか、そういう関係性はあるからこそ、今回集落戦略ではちゃんと生活コミュニティの維持が生活面で不安がないかとか、そういうことも問うていたので、私はそれは正しかったと思うので、そこをなかなか全面に押し出せないということでおっしゃると、そこは本当に議論があるところかなというふうに思っています。

○**図司委員長** 飯國委員、どうぞ。

○**飯國委員** 私も全く同じ意見で、ナローパスという話をされたところがありますけれども、まさに隘路になっている部分はこの制度で支援するかを判断するが難しいところだと思うのです。しかし、この集落機能強化の加算制度ができたときに、少なくともそちらの農水省の中でも異論はなく、第三者委員会でもそれに関しておかしいねという議論もなかった。

つまり、ある意味でそういうところまで含めて集落をしっかり支えることが恐らく農村を維持して、農業を維持することに必要だという共通認識が当時ではあったのではないかというふうに思うのですね。そこを今回これは駄目だよという話になると大きく変わって、手のひら返しというふうに言うかどうかは別にして、大きく方向転換があったように感じる。そういうシグナルとして受けています。4月以降、この委員会の議論においても生産条件不利の是正という言葉がどんどん出てくるようになったのです。それは前の年度はなかったと思います。

そういう方にどんどん引きずられている。それがいいか悪いかはもう一度、議論をする必要があろうかと思います。でも、そこで転換したのであればそのシグナルはちゃんと発信すべきだ。その議論もすべきだったのではないか。局長さんのおっしゃるように集落の要素が入って難しい制度になっているというのは全く私も同感なのですけれども、この点は今後も火種になると思います。

だからこそ、きちんとその都度位置づけをしないと、この議論は行政の皆さんが入れ替わられるとき、その捉え方が揺れるということになると、それこそ現場が大きく根っこから揺さぶられます。役場の職員も困っている声もよく聞きます。「どうなるんですか、先

生」、私も「分からない」という話をするしかない現状は今もあるということです。

○**図司委員長** ありがとうございます。

時間が来ておりますので、取りまとめ方のところですがけれども、委員各位、私も含めて最終評価に対して今日の議論を含めて何か修正が必要ではないかという意向かというふうに思いますが、事務局、どう捉えられますか。

○**地域振興課長** 冒頭藤田の方から説明させていただきましたとおり、私どもとしては最終評価を変えずに、この回のものについては議事概要を別途整理して公表するというふうに考えておりますが、その点は委員長とまた調整して……。

○**図司委員長** 申し訳ないのですが、今日は委員長預かりにしないつもりでおりますので、こういう場ですので、内々に決着はつけないですけれども。

局長。

○**農村振興局長** 2つあると思っています。

1つは、私たちがもともと考えていたことですがけれども、これはあくまでも農林水産省のペーパーです。ですから、これが最終評価だとかということではないのですね。

これはこれとして委員の皆様方からの意見は意見としてまとめて、それが議事概要に載ると、そうすると最終評価は最終評価としてあり、私たちの考え方は考え方としてあり、委員の皆様方の考え方は考え方としてあるという状態になりますから、それでそれぞれの意見がしっかりオープンな場にさらされるということではないのかなというのが私たちのもともとの考え方でございました。

もう一つあるのではないかと考えているのは、これはお時間を頂くことになりますけれども、おっしゃるように最終報告書を書き直すというのもあると思っています。

ただ、これは私たちの都合を申し上げて大変申し訳ないのですがけれども、今これから補正予算、そして概算決定に向けて非常に忙しい時期に入ってきますので、もし最終評価、最終の報告書を変えていくということであれば、これお時間を頂かないといけないかなと思うのが1つ、あともう一つは今日の議論はいかなる形にせよ、もちろん当然議事録は残しますし、議事概要も残しますので、先ほど述べた第1案とそれほど変わるわけではありませんけれども、恐らくは8月の最終評価書を書き直すとしてもそんなに大きく加筆修正することにはならないのではないかなというふうには思っています。

恐らく、これだけ集落機能強化加算を取り上げたから、こんなふういろいろ書いたのであって、もともと半年前、1年前とかにちゃんと俎上に載せていけばそんなにたくさん

の資料を提出することもなく、報告書のところにはある意味エッセンスを書いていくような形になっていくと思いますので、大幅に書き換えるということには多分ならないのではないかなとは思いますが。

これはあくまでも予想ですので、そういうものになるのではないのかなというこの2点、できればお時間を頂戴することになるであろうということとそこまでドラスチックに報告書を書き換えなきゃいけないということにはならないのではないかと、これはあくまでも推測ですので、実際にやってみたらもうちょっと分量を変える部分が増えるということもあろうかと思えますけれども、どちらがいいかということですね。

できれば図司委員長には今断られてしまいましたけれども、そこをどういう扱いにする、どちらの扱いにするかということも含めて、今結論を頂くというよりは、少し委員長預かりにさせていただいて、委員長を通じて皆様方とも相談をしながらどちらにするかを決めていくという形が取ればと思います。

○**図司委員長** 局長から一応選択肢は御提示頂きました。

ボールは委員の方に投げ返してもらっているというところがありますので、ここですぐ皆さんから御意見を頂いて速やかに決まればその方向で行くのが一番透明性はあるかなと思えますが、いかがでしょうか。

榊田委員。

○**榊田委員** 私はお手数かけて申し訳ないですけれども、最終評価をもう一回見直していただければと思っています。

というのは、今日出た議論の中ですごく大きい問題だと思うのです。営農と生活とこの中山間直払の制度をどういうふうに関連づけて考えるかというのは非常に大きなことで、その点に全く最終評価は触れてなくて、触れてないから私は変わってないものだと思ったのですけれども、今日お話を伺っていると変わったんだというのがよく分かったので、その部分についての議論というか、評価は報告書にも入れないとさすがにまずいのではないかなというふうに思います。

○**図司委員長** ありがとうございます。

ほかの皆さんいかがですか。

○**飯國委員** 賛成です。

○**橋口委員** 私も評価を変える必要があるという点では賛成ですけれども、今日もちろん大分批判をさせていただいたので、この内容に私が納得しないというか、おかしいと思っ

ているということはもちろん御理解いただいたと思うのですが、ただ議事録で残すということだけで代替するということになると、評価であれば私たち委員が意見を言える立場なのですよね。

今日も意見は言わせていただきましたけれども、最終評価に対して意見を言いたいという気持ちはありますので、どういう意見を言うかというのはまた内容を見て考えますけれども、修正案が出てきたら是非そういうふうにしていただければと思います。

○**図司委員長** ありがとうございます。

星野先生、いかがですか。

○**星野委員** 取りまとめに関しましては、委員長にお任せしたいと思います。

○**図司委員長** 分かりました。

竹田委員も。

ありがとうございます。

では、委員総意として最終評価、一応取りまとめを見直しということをお願いしたいと思います。

特に我々のコメントは最終評価の最後についているというところもありますので、そこは今日の意見を含めてコメントをしっかり最終評価に残すということも併せて必要が増しているかなと思いますので、まずは事務局の方で御面倒をおかけしますが、御検討いただいて手直しをお願いしたいと思います。その上で我々もまた目通しさせていただきたいと思います。

御意見ありがとうございました。

先ほど飯國委員に最後締めていただいたコメントを頂戴しましたが、私も全く同感でして、共同取組そのものの本質に踏み込む、ある意味制度設計そのものの在り方に関する議論があったかなというふうに思っております。そういう意味では、ある意味今回の加算措置を超えるかなり踏み込んだ内容になったかと思えますし、今回の委員会の中ではそこは負い切れないところもあったかと思えます。この部分はむしろ今後の課題として、是非平場のところの意見を現場の皆さんも含めて出しながら、制度をよりよく進めていくことが非常に大事ではないかというふうに感じております。

それでは、予定されていた議題は終了とさせていただいてよろしいでしょうか、委員の皆さん。

ありがとうございました。

では、事務局の方にお返しをいたします。

○**地域振興課長** 時間を大分過ぎてしまいましたが、貴重な御意見ありがとうございました。

これにて本会を閉会したいと思います。

本日はどうもありがとうございました。

午後 3時50分 閉会