

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：令和3年11月26日（金）

13：30～15：10

場所：web会議形式による開催

（北別館1階第4会議室（統計部））

会 議 次 第

1. 開 会

2. 議 事

（1）中山間地域等直接支払制度をめぐる事情とこれまでの経緯

（2）第5期対策中間年評価について

3. 質 疑

4. 閉 会

午後 1時30分 開会

○地域振興課長 それでは、時間になりましたので、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、農村振興局の地域振興課長の冨田でございます。よろしくお願いいたします。

まず議事に先立ちまして、牧元農村振興局長の方からご挨拶をさせていただきます。

○農村振興局長 農林水産省農村振興局長の牧元でございます。

委員の先生方におかれましては、大変御多忙のところをご参加いただきまして、誠にありがとうございます。

さて、本日の議題の中山間地域直接支払制度でございますが、制度発足以来20年ということでございます。この間、対策期間ごとに本委員会におきまして制度の点検・評価を行ってきておりまして、これまで累次の制度の見直しも行ってきたところでございます。

これらによりまして、第4期対策の最終評価におきましては、本制度によりまして約3.9万ヘクタールの耕作放棄地の発生防止、国全体で7.5万ヘクタールの農用地の減少が防止をされたというような評価を頂いたところでございます。

地域におきましては、交付金を活用いたしまして、ブランド米を生産いたしまして、輸出や農家レストランの開設、福祉活動まで展開する集落の事例などもございまして、耕作放棄地の防止、あるいは集落の維持・活性化に寄与しているのではないかというふうに考えているところでございます。

そして、この第5期対策もいよいよ令和5年度には中間年評価、また令和6年度には最終評価ということで、これに向けて議論をしていかなければいけないということでございます。

本日の委員会は、これらの中間年評価等に向けました最初の委員会になるものでございます。

本制度につきましては、先ほど申し上げましたように、大変大きな成果というものをこれまでも上げてきたところでございますが、今後とも農地保全、あるいは集落機能の維持といったものを図る活動を継続していくために、どのような形でより良い制度を目指していったらいいのかということにつきまして、委員の先生方の忌憚のないご意見というものをどうかよろしくお願いを申し上げます。

○地域振興課長 ありがとうございます。

それでは、次に本日の出席者のご紹介でございますけれども、時間もありますので、出

席者の名簿の配布をもってご紹介に代えさせていただきたいと思いますので、何とぞご了承くださいたいと思います。

なお、本日、牧元農村振興局長並びに山口農村政策部長におかれましては、所用によって途中で退席をさせていただきますので、あらかじめご了承くださいと思います。

それでは、本日の配布資料でございますけれども、配布資料一覧でございますとおり、資料の1から4と参考資料の1から3を配布をさせていただいてございます。ご確認いただければと思いますが、もし資料の不足がございましたら、会場でご参加の方につきましては近くの事務局の職員までお声掛けいただきたいと思います。また、ウェブで傍聴の方におかれましては、メールでご案内をしております、農水省のホームページに資料を掲載しておりますので、ご確認いただければと思います。

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す。

本日の委員会は、ウェブ方式の公開という形で行っております。本会場のほか、ウェブで傍聴されている方もおられるわけですが、傍聴者の方につきましては、発言ができませんので、ご協力をお願いします。

また、傍聴者の方、ウェブご参加の方、マイクをオフにいただければと思います。

また、委員の皆様におかれましても、発言時以外はマイクをオフにいただくようご協力をお願いします。

また、議事録につきましては委員の皆様にご確認を頂いた上で後日公開させていただきたいと思います。

それでは、議事を開始したいと思います。報道の方のカメラ撮りにつきましてはここまでとさせていただきますので、ご理解を頂きたいと思います。

それでは、牧元局長は所用で、こちらでご退席をさせていただきます。山口部長も退席をさせていただきます。

それでは、早速議事に行きたいと思います。

本日の議題につきましては二つございまして、「中山間地域等直接支払制度をめぐる事情とこれまでの経緯」が一つ目、二つ目が「第5期対策の中間年評価について」ということになります。

会議の終了時間は15時を予定してございますので、よろしくお願いいたします。

では、ここからの進行は、本委員会の委員長でございます関司委員に進行をお願いいたします。よろしくお願いいたします。

○**図司委員長** はい、承知しました。

委員の皆様、ご無沙汰しております。法政大学の図司です。よろしくお願いします。

コロナがちょっと収まってきているところですので、これで現場に入れたり動きが取れば、また現場の皆さんの活動が進めばというふうに思うところですが、ようやく皆さんと議論する場を設けていただくことができました。今日は短い時間ですが、是非忌憚ないご意見を頂ければと思います。よろしくお願いします。

それでは、今日は議題として二つご用意を頂いておりますが、1番の「中山間地域等直接支払制度をめぐる事情とこれまでの経緯」、それと「第5期対策の中間年評価について」、事務局から説明は一括でお願いしたいと思います。その後、委員の皆様方との質疑ということで進めさせていただきます。

では、事務局からの説明については、時間が限られていますので、ポイントだけ少し整理する形で、お願いできればと思います。

それでは、事務局の方でご説明をお願いします。

○**中山間地域・日本型直接支払室長** それでは、ご説明させていただきます。中山間地域・日本型直接支払室長の岩下と申します。よろしくお願いいたします。

それでは、資料につきましては、資料3の「中山間地域等直接支払制度をめぐる事情とこれまでの経緯」、それから資料4の「第5期対策中間年評価の流れと項目について」、続けてご説明させていただきます。

これは制度編とデータ編に分かれているんですが、まず制度編の方からでございますけれども、1ページ目でございます。これは中山間地域の位置付けということで、いつも使っている資料でございますけれども、「中山間地域」につきましては、言うまでもございませんけれども、全国の1割を占めるにすぎない中で、農家数、耕地面積、農業産出額はいずれも全国の4割を占めるということで、食料生産とか、それから多面的機能の発揮の面でも重要な役割を担っているということでございます。

右下の方には参考として、「中山間地域」の定義を付けております。

2ページ目でございます。

2ページ目は、中山間地域の現状と中山間地域等直接支払制度の導入の背景ということでございまして、我が国の農業・農村にとって重要な役割を担っている一方で、高齢化の進行により多面的機能の低下が特に懸念される状況ということで、平成11年に成立した食料・農業・農村基本法の規定を受けて、平成12年度から中山間地域等直接支払制度を開始

しているということでございます。

左側の方は高齢化の進行とか、それから人口の将来予測なんかを付けさせていただいているところでございます。

では、次のページ、3ページ目をお願いします。

中山間地域等直接支払制度創設までの経緯でございますけれども、上から、イギリスでは1940年から、それからフランス、ドイツでも条件不利地域への支援策として直接支払が採用されてきたところでございますけれども、1975年からはE Uレベルで共通農業政策の中の一つの支援手法として、条件不利地域支払が導入されたところでございます。

この間、我が国においては条件不利地域に対しては、基盤整備だとか、それから生活基盤の整備に対する補助率の嵩上げ、それから加工施設等の優先的な整備だとか、長期低利での融資面での優遇措置を実施してきたところでございますけれども、直接支払による支払いは採用していなかったところでございます。

その後、「食料・農業・農村基本問題調査会」の答申において、中山間地域等への直接支払について、「新たな公的支援策として有効な手法の一つである」と評価を受けて、それから「農政改革大綱」、それから先ほど申し上げましたけれども「食料・農業・農村基本法」、そこで直接支払の創設について、規定されたところでございます。

平成12年度からは、中山間地域等直接支払制度が実施に移されたところでございます。

資料にはございませんけれども、識者からは、E Uとの比較において、後ほど出てくるんですけれども、集落を重点にしていると、E Uの方は個人ですけれども。それから、農家を非選別、全ての農家が参加可能と評されているところでございますし、制度導入前との比較におきましては、地方裁量主義だとか、制度の自己デザイン性ということも指摘されているところでございます。

それから、4ページ目でございます。

日本型直接支払制度の導入までの経緯でございますけれども、申し上げましたように、12年度から中山間地域等直接支払制度を開始しているところでございます。

19年度からは、農地とか農業用水等の保全と質的向上に資する共同活動、それから化学肥料・農薬の低減など環境保全に向けた営農活動を支援するために、農地・水・環境保全向上対策が開始されているところでございます。

その後、23年度に環境保全支払の方は独立させまして、26年度からはこの三つの支払を併せて日本型直接支払として開始しておりまして、27年度、「農業の有する多面的機能の

発揮の促進に関する法律」に基づく制度として実施しているところでございます。

次をお願いします。

5 ページ目は、農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律の概要でございますけれども、背景のところはここに書いてあるとおりでございますけれども、基本理念として第2項のところに、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に当たっては、農用地の保全に資する取組が、長年にわたって農業者その他の地域住民による共同活動により営まれ」と、また、「当該活動の実施による各種の取組の推進が図られなければならない」ということで、この共同活動という辺りに日本型直接支払としての特徴が表れているんじゃないかなと思っております。

それから、支援対象の取組につきましては、3条の方に規定されておまして、多面的機能支払、それから中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払が規定されているところでございまして、あとは費用の補助につきましては、第9条に規定されているところでございまして、これをもって法律補助として、この三つの支払が推進されているということでございます。

次、お願いします。

平成26年から少し飛ぶんですけれども、新たな動きとしまして、昨年、令和2年の3月31日に新たな基本計画が策定されているところでございます。後ほど見てまいりますけれども、制度開始から20年の間、かなり少子高齢化、人口減少が進行している一方で、「田園回帰」による人の流れとか、それから人の流れが全国的な広がりを持ちながら継続しているだとか、あと農村の持つ魅力が再評価されたりとか、多様なライフスタイルだとか、あと地域活性化に貢献する動きも見られると、このような最近の動きや、変化に的確に対応すべきだとして、「地域政策の総合化」を図るということで、新たな基本計画が策定されているところでございます。

中身につきましては、「しごと」としましては、例えば中山間地においては、複合経営を推進するとか、あと農村発イノベーションとか、地域経済循環の拡大。

「くらし」としましては、地域コミュニティ機能の維持・強化、それから「小さな拠点」の形成なども書かれております。

それから、「活力」としましては、地域運営組織の形成、いわゆる「農村RMO」の形成だとか、「半農半X」だとか、そういったことが記載されているところでございます。

次のページでございまして、この基本計画を実現するために、具体化に向けて本

年6月に新しい農村政策の在り方に関する検討会、それから長期的な土地利用の在り方に関する検討会の中間報告がなされているところでございます。これの柱につきましては、「しごとづくり」、それから「くらしの施策」、それから「土地利用の施策」「活力づくりの施策」というふうに大きく四つに分類されるわけでございますけれども、「しごとづくり」につきましては、農村イノベーションを推進するだとか、あと「くらしの施策」につきましては、農村集落の共同活動の推進だとか、複数の農村集落の機能を補完する農村地域づくり事業体、RMOの育成等が記載され、それから「土地利用」につきましては、農地の確保を前提としてではございますけれども、有機農業や放牧など持続可能な土地利用ということが規定されておりまして、粗放的な利用による農業生産、それから農業生産の再開が容易な土地として利用するだとか、あとは、それでも駄目な場合は計画的な植林をするだとか、そういったことが整理されているということでございます。

「活力づくりの施策」につきましては、地域づくりの人材の育成だとか、そういったことが書かれているところでございます。

8ページ目でございます。

ここからが中山間地域等直接支払制度の20年間の変遷でございますけれども、ちょっとおさらい的になりますけれども、第1期対策から12年度から始まっている5年間。5年間を1期として進めているところでございますけれども。第2期対策において体制整備単価を導入したことと、農業生産活動を継続する前向きな取組、運用を行う場合には10割を支払うこととしました。それ以外は基礎単価、8割とする仕組みを導入しています。

それから農地集積、法人化等に関する加算だとか、集落マスタープランの作成を義務付けというのが第2期対策から始まっているところでございます。

それから、第3期対策は体制整備単価の新たな要件としてC要件を新設しておりますし、団地要件を緩和したりとか、それから小規模・高齢化集落支援加算を新設、それから集落連携促進加算を創設したりしているところでございます。

第4期対策でも体制整備要件を少し見直したりとか、あと集落連携加算の拡充だとか、ここから超急傾斜加算の新設、それから交付金返還措置の見直し等々をやっておりますし、令和元年度から試行的な取組として人材活用整備型の加算だとか、集落機能強化型、スマート農業推進型、これらが第5期対策においては集落機能強化加算だとか、それから生産性向上加算だとかになっているところでございます。

第5期対策は次のページから出てきますので、そこで説明させていただきます。

9 ページでございますけれども、第4期対策の最終評価の概要でございます。これは「1 活動の実績と成果」、それから「2 都道府県及び市町村による評価」、それから「今後の課題」、「4 課題解決に向けて必要な取組」、「まとめ」ということでございますけれども、「今後の課題」のところで、やはり高齢化・人口減少、それから担い手や集落活動のリーダーなどの人材の不足、農村協働力の低下、営農に当たって農作業の省力化や農業収入の減少、本制度を実施するに当たって事務負担や交付金返還措置への不安等が挙げられて、それに対応するために、「まとめ」としましては、担い手不足を解消するため、集落戦略の策定等を通じて後継者の育成や外部人材の確保、関係人口の増加などの取組を促進。それから、農村協働力の弱体化を踏まえて、集落機能を強化し、持続的・安定的な体制を構築するだとか、それから農地の集積、スマート農業の導入等々をするための生産性や付加価値を向上する取組を促進する。それから事務負担の軽減、それから交付金返還措置の見直しというものがまとめられておりまして、これを踏まえて令和2年度から5期対策が始まっているところでございます。

10ページからは、基本的にはここは皆さんもうご承知のことだと思って飛ばさせていただきますけれども、10ページ、11ページ、12ページにつきましては今の5期対策の具体的な内容を整理させていただいております。

13ページでございますけれども、第5期対策のポイントとしましては、対象地域は「指定棚田地域」を追加。

それから協定に定める活動内容、これは「A・B・C要件」から「集落戦略の作成」に一本化。

加算措置につきましては「棚田地域振興活動加算」、それから「集落機能強化加算」、「生産性向上加算」を新設しておりますし、また「集落協定広域加算」を拡充しているところでございます。

それから、交付金返還措置の見直しとして、これはかなり緩和していると思っておりますけれども、農業生産活動等の継続ができなくなった場合における遡及返還の対象農用地を、これまで「協定農用地全体」としていたんですけれども、「当該農用地」に変更しているというところが特徴でございます。

それから、14ページにつきましては、日本型直接支払制度の概要ということで、多面的機能支払、それから中山間直接支払、環境保全型農業直接支払を整理しているところでございますけれども、説明は割愛させていただきます。

15ページに各制度の比較を少し整理させていただいたんですけれども、多面的機能支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払、その三つの主な事業内容につきましては、多面払につきましては地域資源の基礎的保全活動、構造変化に対応した体制の拡充・強化、それから水路等の軽微な補修や植栽という、地域資源の質的向上を図る共同活動を支援するということでございまして、交付対象者につきましては活動組織ということになっております。

中山間地域等直接支払につきましては、農業生産の不利を補正するという制度でございまして、農業生産活動を維持するための活動を支援するということで、交付金の性格としましては追加的コストを支援するということでございますし、交付対象者は集落協定、それからここには書いておりませんが、個別協定も一部に入っているということでございます。

環境保全型農業直接支払につきましては、化学肥料・化学農薬を原則5割以上低減する取組と合わせて行う地球温暖化防止だとか、生物多様性保全等に効果の高い営農活動を支援するということで、この追加的コストを支援する、中山間地域等直接支払と同じく追加的コストを支援するということで、交付対象者は農業者の組織する団体ということです。

このように、それぞれ特徴を持ってやっているということでございます。

それから16ページでございまして、戦後の農村政策の変遷をまとめた資料でございまして、説明は割愛させていただきますけれども、ポイントとしましては、平成12年の食料・農業・農村基本法と、それまでの農業基本法、農工商格差の是正を、農業者を中心とした農業基本法から国民全体を見た食料・農業・農村基本法に変えて、それから施策もそういうふうになってきておりますし、基本法も踏まえて中山間地域等直接支払制度を創設しておりますし、ちなみに、一番下の方に「中央省庁再編（H13）」とありますけれども、時を同じくして、「構造改善局」から「農村振興局」になっているというようなこともございます。

17ページからがデータ編でございまして、これまでご説明した中山間を取り巻く制度的なことを、データをもって見ていこうとしたのがこれからのページでございます。

最初に結論を書かせていただいております。

まずこの20年間において、これは日本全体の状況でございまして、農家数は減少、それから農業従事者は年齢が上昇しているとか、それから中山間地域においては特に世帯数は29戸以下と非常に少なくなってきておりますし、65歳以上が人口の過半を占める集落

の割合が約4割だとか。

こうした中で、中山間地域等直接支払制度の創設以来、20年間経っているところでもありますけれども、1集落協定当たりの交付面積が6ヘクタール増加。これは先ほど制度の変遷の中で、広域化を促すような加算を行ってきた成果だとは思いますが、5ヘクタール未満の集落協定の割合は、5割から3割に減少しているとなっているところでもありますけれども、依然として3割あるという見方もあるということでございます。

それから、この小さいな協定では、5期対策初年度の令和2年度の実施状況でございまして、2,000協定、それから2万6,000ヘクタール、それぞれ減少しているところでもありますけれども、小規模集落協定での廃止が多いということで、その理由は「5年間続ける自信がない」、それから「リーダーが確保できない」ということでございます。

それから、次期対策の継続見込み、これは一部の百数十市町村の小規模な集落協定を多数抱える市町村に、アンケートを取ってみたんですが、次期対策の継続に不安だという所がかなりあるということでございます。

こうした状況を踏まえまして、「新しい農村政策の在り方に関する検討会」において、複数の農村集落機能を補完する農村RMOの育成、それから農村に人が住み続けるための条件整備の方策が示されまして、それを具体化するために、私ども農村振興局としては、施策の検討に着手しているところでございます。

また、本委員会においては、新たに小規模協定、廃止した協定、本制度に取り組んでいない集落を対象として、集落の現状と将来像、集落や農地をどうしていくのか、などについて把握する予定でございます。

次のページはデータ編でございまして、これも特に詳しくは説明申し上げませんが、19ページが全国で20年間で総農家数が4割以上減少した。

20ページは、基幹的農業従事者の平均年齢が6歳上昇した。

21ページは、中山間地域では、過半が世帯数29戸以下の集落のデータでございます。

22ページは、人口のデータでございます。

23ページにつきましては、65歳以上が人口の過半を占める集落の割合が4割ということでもありますし、24ページ、これは参考なんですけれども、人口減少の影響として、総戸数が10戸を下回る農業集落では、集落活動の実施率が急激に低下するという傾向があります。それから、総戸数が3戸を下回ると、ほかの集落と共同して機能維持を図る傾向があるというのが、これは政策研の方で分析されているデータでございます。

それから、25ページでございます。

ここからが、中山間地域等直接支払制度の20年間の実施状況の推移でございますけれども、協定数、それから交付面積の推移につきましては、ここに書いてあります。最初2年目で、平成13年で63万2,000ヘクタールになっているんですけれども、その後、ピーク時で68万7,000ヘクタールまで増えているんですけれども、今回の調査、5期対策の初年度では約64万ヘクタールに落ち込んでいるというようなグラフでございます。

それから、26ページでございますけれども、協定数が減少するんですけれども、体制整備単価は、これは要件の緩和措置もあるんですけれども、体制整備単価の協定は増加しているということでございます。

それから、次のページの27ページでございますけれども、1協定当たりの交付面積は増えているというような、この黒い線ですね、を整理しているということでございます。交付面積の推移と1協定当たりの面積を整理しているということでございます。

28ページは、この20年間で5ヘクタール未満の集落協定の割合は、5割から3割に減少したということで、これはこれまで広域化とか、集落間の連携を進める加算措置など施策を推進してきた効果が出てきていると考えられるんですけれども、いまだに3割が5ヘクタール以下というような状況である。ここにフォーカスをして調査をしていくことになると思います。

29ページでございますけれども、5期対策の実施状況でございますして、前年度から協定数は2,000協定、交付面積は2万6,000ヘクタール、それぞれ減少しているということで、30ページがその状況でございますけれども、その廃止理由のほとんどが「高齢化の進展・担い手不足」、それから「集落をまとめるリーダーが確保できない」ということでございますし、廃止された集落協定を交付面積規模別に見ておりますけれども、これは5ヘクタールと、5ヘクタール以上10ヘクタール未満を合わせて、10ヘクタール以下が1,724協定ということで、ほとんどが10ヘクタール以下の協定が廃止されているということでございます。

31ページ、これは参加人数が少ない基礎単価の集落協定ほど小規模で、高齢化も進行しているというのがデータで見えてきておりますし、32ページは先ほど申し上げました小規模集落協定を多数抱える市町村を対象として、148市町村を対象に聞いたんですけれども、小規模な集落協定を多数抱える市町村の約8割が、次期対策の継続に不安を持っているということでございますし、33ページでございますけれども、その理由につきましても「リ

ーダー」や「担い手不足」というのが多く挙げられているということでございます。

以上、駆け足でございますけれども、資料3のご説明を終わらせていただきます。

それでは、続きまして資料4の「第5期対策中間年評価の流れと項目について」をご説明させていただきます。

1 ページを開けていただきまして、上の方に、これは協定と市町村、それから都道府県の第三者委員会、国の第三者委員会という流れを整理しているんですけれども、まず協定に自己評価をしていただくということになります。それから、市町村においては協定ごとの自己評価を総合評価してもらおうし、それでまた市町村でも自己評価してもらおうと。それから、集落支援体制の自己評価もしてもらおうと。都道府県につきましては、市町村の中間評価書を評価するというようになります。その評価を国の第三者委員会で評価をするということでございます。

国の方では、アンケート調査を協定、市町村、都道府県に流しまして、それぞれアンケート調査に回答していただきまして、その分析を行うと。

それから、国の方の第三者委員会では、独自にセンサスを活用した分析を行ったりとか、あと取組事例の分析を行ったりとかした上で、上記を踏まえた全体的評価、制度の効果や課題の評価をしていくというのが流れでございます。

スケジュールでございますけれども、中間年評価、現在、中間年評価のキックオフというようなことで第三者委員会、令和3年11月、今日でございますけれども。それから、今年度末ぐらいにもう一度やりまして、令和5年の8月に中間年評価を取りまとめ、それを踏まえて、その次の年に最終評価を行って、施策への反映ということでございます。

中間年評価と最終評価は若干性格が異なっておりまして、中間年評価は制度がどういふふうに運用されているかというのを、しっかり見ていくということでございます。最終評価は課題等をまとめていくということになるということでございます。

次のページでございますけれども、これは細かくて恐縮なんですけれども、第5期対策の中間年評価の項目（案）ということで、「1 協定に定められた事項の協定毎の総合評価」、それから「具体的な取り組みの実施状況」につきましては、主に先ほどご説明申し上げました自己評価だとかアンケート評価で評価をしていくと、国・県・市町村・協定ということで評価をしていくと。こういう項目で評価をしていくことを考えております。

3 ポツの「農林業センサス等を活用した分析」については国の方で。それから「取組事例の分析」も国の方で。それから「制度全体の総合的な評価」につきましては国。それか

ら、都道府県の第三者委員会の評価も経て国の方で行っていくということになっております。

5ポツの①のところの一番右を見ていただきたいんですけれども、オのところに「小規模協定、廃止協定、未実施集落の現状と将来、今後の意向を調査」というふうに書いていますが、これが先ほど申し上げました、今回新たに付け加えた事項ということでございます。

以上、駆け足でございますけれども、私からの説明は以上でございます。

○図司委員長 事務局から説明いただきまして、ありがとうございました。

それでは、残りの時間がちょうど1時間弱でしょうか、になっておりますので、ちょっと限られた時間ですけれども、その間で委員の皆さんとの質疑に充てたいと思います。

質疑の進め方ですけれども、説明は一括して頂きましたが、一応「直接支払制度をめぐる事情と経緯」のところと「中間年評価の流れと項目について」の質問は分けてお伺いしていこうと思います。事情によって絡むところがありましたら、併せてお話しいただいても構いません。

ご意見、ご質問ある委員の方は「挙手ボタン」を押していただくか、あとは画面に向かって手を挙げていただいても構いませんし、こちらへ呼びかけていただいても構いません。よろしくお願いします。

それでは、まず1番の方の「中山間地域等直接支払制度をめぐる事情とこれまでの経緯」の内容、あるいは関連するところで委員の皆さんからご意見、ご質問ありましたら頂ければと思います。いかがでしょうか。

榊田委員お願いします。

○榊田委員 では先にしゃべっちゃいます。質問というよりも意見です。

今までの経緯、ご説明をありがとうございました。現場を回っている人間からすると、現場で持っている危機感がもうデータで出てきているよな、というふうにつくづく感じるところです。

2000年当初は自己完結で、自分たちの集落を何とか自分たちで守ろうと頑張っていた人たちが、とうとう高齢化で息切れしてきたなということで、ここまでもずっと、では新たな人を入れて、後継者を入れていかなければと言いながら、それがなかなか進んでこなかったまま、ここに来たというのが現状というふうに理解をしています。

その上で意見なんですけれども、では集落戦略を作って、それ一本化で加算措置という

話になっても、なぜみんな集落戦略ができないのかというと、自分たちでできれば問題ないわけですよね。もうそういう力がないというか、集落の広域化という話もありますけれども、これ自治体の職員さんと話していても、できればやっているという話になってしまう。できないから、みんな広域化していないのであって、集落戦略も作れないから、今の状況になっているということなんだと思うんです。

リーダーがいないという話がありましたけれども、その人問題というのはやっぱりすごく大きくて、本来であれば、それは自治体職員がやるべきだという話になるのかもしれないんですけども、これは前回も言いましたけれども、平成の大合併以降、農林水産関係の職員数というのはすごく下がって、すごい減っていて、今自治体職員に聞いても、みんな兼務の状態で、とてもじゃないけれども、集落単位で回るなんていうのは現実的にできないと思うんです。そうすると、やっぱりリーダー、その取りまとめをやるような新たな人材というか、そういう人材を派遣していく。しかも、集落でよそ者として誰も言うこと聞かないんじゃないくて、ある程度集落の人たちの気持ちが分かる、そういう人を派遣していくという、人問題をどうするかというのは、すごく大きな問題じゃないかなというのが一つあります。

もう一つ、これは前回もお話ししたんですけども、所得要件で参加ができない中山間地の法人さんとかというのもあるけど、この所得要件外せないのかという話は前回もちょっとしたんですけども、これがなかなか難しい、制度の趣旨的に難しいというの伺いました。難しさの背景にあるのが、結局、中山間所得補償というのが、平場に比べて条件不利なので、その所得格差を埋めるための制度であるという、そういう位置付けになっている以上、その所得要件を超える人たちは参加ができない、同じ地域にいても参加できないということになってしまうわけです。そうすると、この制度の趣旨自体を、例えば集落の維持とか、何らかの形で見直していく必要というのが、今後出てくる可能性があるのではないかなというのが私の意見です。

あと、それから「広域化」という言葉なんですけれども、実はこの「広域化」という言葉は現場で案外、抵抗感がある人は結構多いです。これは多分、平成の大合併の印象もあるんじゃないかと思うんですけども、「広域化」という名の下に合併されて、辺境になってしまった自治体は、更に過疎化が進んだという現実もあって、集落の広域化によって集落全体、広域化される中での辺境にある集落に関しては、広域化したらうちはもっと人がいなくなるというような危機感を持っているところもあるので、「広域化」という言葉

ではなくて、例えば前に使っていた「集落間連携」とか、もう一回そういう、もう少し抵抗感のない言葉遣いをする必要があるんじゃないのかなという気が私はしています。

取りあえず以上で。

○**図司委員長** ありがとうございます。前回の委員会でのご議論も含めて、発言を頂きました。

関連するところで、委員の皆さんからご質問、ご意見ございますか。飯國委員、どうぞお願いします。

○**飯國委員** 先ほどの榊田さんのご意見の中で、所得要件というのがありましたけれども、所得が高い場合には段階的に下げるという措置もヨーロッパ等々は採用されていますので、一かゼロかというのを少し変えるという方法もあるかなと思って聞いておりました。

○**図司委員長** ありがとうございます。

関連するところで、ほかの委員の皆さんからございますか。ひとまずよろしいでしょうか。

それでは、事務局の方から、もしここまでのところでリプライありましたら、お願いいたします。

○**中山間地域・日本型直接支払室長** それでは、お答えさせていただきます。

自分たちだけで集落戦略が作れないというような話で、それからそれに対してこれまで役場の農林部局の職員が入っていったんですけれども、私どもも職員が減っていることは、本当に非常に悩ましい状況というふうに考えているところでございまして、後ほど議論に出てくると思うんですけれども、そうした状況に対処するために農村型の地域運営組織、農村RMOとかがどういうふうに関与していくのかというようなこともありますが、あとそれ以外の人材をサポートするために、本年度からは集落に入って課題を把握して課題解決に向けて集落活動をサポートするという中で、農村プロデューサー養成講座などによって、農村をサポートする人を育成しているということも行っておりますし、また集落機能強化加算の活用によって、外部人材の確保も可能ということでございますので、ここをうまく使って、地域に地域おこし協力隊だとか集落支援員だとか、そういった方がたくさん入ってきていると思いますので、何とかそういう集落を維持するような形につなげられないかなというふうに思っているところでございます。

それから、所得要件につきましては、先生もご理解いただいているというふうに私ども

理解しているんですけれども、先生もおっしゃいましたように、生産条件の不利の補正が目的なので、また制度の当初の立て付けもそういうふうになっておりますので、そこはちょっと厳しいかなということでございまして、先生おっしゃるように第6期対策に向けて制度をどういうふうに、生産条件の不利の補正の部分と、それ以外の部分をどうするかとか、そういったことをもう一回議論していかなきゃいけないんじゃないかなと思っております。

ただ、所得要件が超えていまして、中核的リーダーとして一定の範囲内であれば、所得超過しても、協定参加者として位置付けることはできますので、そこは現場でそういう声を聞いた場合にはそういうアドバイスをしていただければと思っております。

それからもう一つ、「広域化」と言うとなかなか抵抗感が強いということは、小っちゃな集落が切り捨てられるという不安もさることながら、やっぱり中山間直接支払、集落ごとに個別にやっていて、それぞれの集落協定ごとにやり方が微妙に違っていて、なかなか広域化ができないというような状況も、私どもだんだん見えてきておりまして、だから広域化というのは一定の限界があるんじゃないかなと思っております。

それで、前回、先生から「ネットワーク化」とかもいいんじゃないかって、これは私もいいなと思ったんですけれども、日本語だと「集落間連携」だとかというような形で。

優良事例を見ていくと、集落が必ずしも広域化していなくても、加算の部分だけ拠出して協議会でうまく使うとか、そういった事例も全国には、まあ、少ないんですけれども、あるようですので、そういったことを推進していくというようなことじゃないかなと思っております。

お答えは大体こんな感じになろうかと思うんですけれども、よろしいでしょうか。

○**図司委員長** 榊田委員、よろしいですか。

○**榊田委員** はい、ありがとうございます。農村RMO関係の話は後でまたちょっと言いたいことがあるので。取りあえずありがとうございます。

○**図司委員長** ありがとうございます。

それでは、ほかの委員の皆さんからいかがでしょうか。関連してでもいいですし、また新しい論点でお話しいただいても結構です。いかがでしょうか。

飯國委員、どうぞお願いします。

○**飯國委員** すみません、榊田委員が後に置かれたRMOの話がちょっとしたくて。今一緒にしてもらったらなと思うんですけれども。

農地の管理と、それからRMOというのをうまくリンクしながらやろうというところは、これまで余りやられてこなかったかなと思います。私のいる高知県でも集落活動センターの形のRMOが今60以上できているんですけども、その中で本当に農地とリンクしているところは数限られていると思います。この集落活動センターが農地管理とリンクすれば、場合によってはRMO自体活性化するとか、あるいは農地も含めて管理できて空間が維持できる、こういうメリットもすごくあると思います。その意味ではとてもいい方向性だろうというふうに一方で思うんです。けれども、他方ではこうした方向の運用が強化されると、制度的には直接支払として適切なのだろうかという気もしてきています。中山間地域等直接支払は、地域政策のため裁量権の非常に大きい、もともとそういう性格をもっています。先ほど室長さんの方からご説明のあったように、日本型の直接支払というのは地域裁量権は大きいと思います。しかし、この領域が大きくなればなるほど、これは恐らく地域政策に近付いていくと思うんです。いや、機能すればいいんですが、外から見て、何をしているか、だんだん分からなくなることが一番怖くて、そこら辺りが透明性を確保できるかどうか少し課題かなというふうに思いました。

それと、先ほどたしか7ページに新しい農村政策の構築の中で四つの方向性が出ていて、そのうちの一つの「くらし」の関係で農村RMOのリンキングをするというご提案がありました。ただ、ずっとこの間の議論の中で出てきたように、もう農地がなかなか維持管理できなくなっているよ、という話ももう共有できていると思うわけで、その意味ではもう一つの、まだあと三つあるんですけども、この中の「土地利用の施策」というんですか、ここもきちんと対応していく必要があるのではないかなというふうに思うんです。最終的には農地のみならず、林地までいくという、そういった見通しをもう既に基本計画で見せられているからには、ここまで人が少なくなっただけで厳しくなった現状を見たときに、そちらの方向への道筋も検討していくべきではないかなというふうに思って、こちらでも検討がされていれば教えてほしいなというのが質問です。

○図司委員長 ありがとうございます。農村RMOに関してと、あと土地利用の在り方についての論点を上げていただきました。関連するところで榊田委員、RMOの話、ここで頂きましょうか。恐らく関連しますかね。

○榊田委員 そうですね。高知県も集落活動センターの形でできているということですよ。これは自治公民館とか、そういう形という感じですか。

○飯國委員 高知県は公民館活動は必ずしも活発ではなくて、基本的には旧小学校ぐらい

の単位でできていますが、小さいところは1集落、大きいところは自治体と同じ規模というところも出ています。これは明治の頃の自治体がそのまま残っているようなケースがそういう形にしばしばなっています。

○榊田委員 ありがとうございます。すみません、私ずっと農業関係の記者をやっていたこともあって、農村RMOが出てきたときに一番最初にイメージしたのは島根県が2013年からでしたか、やっていた地域貢献型集落営農組織という事業があって、要するに経営体としての強化という従来の農業政策の軸にもう一本横軸を加えて、地域集落を維持するための活動をするということも、集落営農組織の活動として評価して支援しようという施策だったわけですが、その意味で言うと、集落営農組織の中で、例えば農事組合法人になっているものとかも、農村RMOの中に入っていくのかなという気がしていたんです。それと今飯國先生がおっしゃったような、集落活動センターとどういう形で関係してくるのかなというのは、地域によって分かれていくのかもしれないんですけどちょっと分からないんですが。

だから、問題として農事組合法人、農業以外の事業をやっちゃいけないので、今、農協法だと、そこもちょっとつらいなと思っているところはあるんです。今株式会社になったり、有限会社になったりした形で、実際はそういう活動をやっている営農組織ありますけれども、その見直しもちょっと議論ができたらいいなというふうに思います。

ただ、集落営農法人、農事組合法人も今高齢化の中で後継者不足の問題が結構大きくなってきているので、その中でこ入れが前提ということにはなるかなというふうに思います。

以上です。

○図司委員長 ありがとうございます。RMOに関して加えてご意見を頂きました。

ほかの委員の皆さんから、今の辺りの論点でご意見ありましたら併せて頂こうと思いますが、いかがでしょうか。よろしいですか。

それでは、事務局の方からリプライをお願いいたします。

○中山間地域・日本型直接支払室長 それでは、お答えさせていただきます。

まず何からお答えしましょうか。農村RMOにつきましては、まず榊田先生からのお話に答えていきたいと思うんですけれども、まず農事組合法人は農業以外できないということなんですけれども、農村RMOというのは協議機能があって、一応小学校区単位ぐらい、それから昭和以前とか明治時代の旧市町村もあり得ると思うんですけれども、そういう顔が見えるぐらい、顔が分かるぐらいの小学校区ぐらいの単位で、複数集落で連携し合うというような概念でございまして、その人たちがいろいろ協議をしながら、農地の保全に関

すること、それから生活に関すること、それから農地を維持すると生産物が出てきますので、それを使って楽しく稼いでいくというような活動をしていこうじゃないかというようなことを話しあう機能、協議機能があれば、それはもうRMOなんじゃないかなと思っています。

ただ、その協議機能だけでは何もできませんので、事業ができませんので、それは例えば直売所をやるんだったら直売所の組織が、法人が必要ですし、農事組合法人なら農事組合法人もそのRMOの中に参加しますし、そういった形で、NPOもあり得ると思いますし、場合によっては法人なんかつくらなくてもいいような活動も中にはあるわけですので、今のところはやりやすいような、一番やりやすいような法人形態を取っていただければいいんじゃないかなというふうに思っているところでございます。

それから高知の話で、集落活動センター、これは生活扶助の部分が中心の活動というふうに理解しておりまして、私どもも事例を調べる中では、まあ、飯國先生が一番ご存じなんですけれども、二つか三つぐらいしかありません。中には中山間直接支払の加算措置、集落機能強化加算なんかをうまく使ってやっているようなところも中にはあるんですけれども、それはもう本当に二つか三つぐらいだけでございます。多くは生活扶助の部分でございまして、これは高知県庁の皆さんも、そこを何とか土地の問題に結び付けられないかなということで、ちょっとチャレンジしようというふうにおっしゃっていらして、そこは私どもも期待をして見ているところでございます。

農村RMOにつきましては、「農村型地域運営組織」というふうに呼ぼうと局内で議論しているんですけれども、農村型地域運営組織というのは農用地の保全という行為、これをしてもらって初めて農村型地域運営組織じゃないかなと思っているんです。これを先に言い過ぎるとちょっと重たいので、地域資源の例えば農村発イノベーションとか、地域資源を活用したような活動をやりましょうよとか、というところから始めるのが正攻法なんでしょうけれども、だけど、草刈りとかそういった農用地の保全をやってもらえるところが私どもの支援の対象になると思っています。

そうした中で、中山間直接支払とか多面払だとかというところも農用地を保全する支払いとして、有効に活用していただきたいなと思っているんですけれども、そうする中で特に中山間地域では先ほど飯國先生からございましたように、集落維持という観点から農地が全部維持できないというような所もたくさん出てきているということでございまして、先ほど説明の中でも申し上げましたように、粗放的な利用だとか計画的な植林というよう

なものが基本計画なり中間取りまとめで打ち出されているところでございまして、これを実現するための施策としては、令和３年度から地域ぐるみの話合いを通じて守るべき農地、それから放牧、景観作物だとか、まあ、ハーブでもいいんでしょうけれども、そういう燃料作物の粗放的に管理する農地、そのために簡易な基盤整備も実施できる計画も策定して、整備も簡易のものですけれども、200万以下なんですけれども、最適土地利用対策という事業を措置しているところでございます。

現在、令和４年度の予算要求では鳥獣緩衝帯機能を有する林地化ということで、林を、木を粗く植えてしっかり草刈りしている鳥獣緩衝機能があるというような報告もありますので、そういうことができるように拡充要求をしているところでございまして、この事業を私どもとしては強力に推進していきたいなと思っているところでございます。

また、この事業に取り組まない所でも、中山間直接支払の集落戦略の話合いにおいても、そういった維持すべき農地とか、粗放的に利用する農地だとか、そういった農地を明確化していったほしいなというふうに思っております。

そうした中で、林地化の検討に当たりましては、林野庁ともしっかりと協議・連携していきたいと思っているところでございます。

あと、地域政策なのかどうなのかにつきましては、先生がおっしゃるとおり、生産費格差の是正ですというのは非常に分かりやすい、国民に対しても分かりやすい制度かなと思うんですけども、おっしゃるとおり、何か集落機能が維持できないんですとかというふうに言うのは、なかなか国民には分かりにくいということでございます。いずれにしましても、中山間地域において営農を継続するためには、集落機能の維持が必要不可欠ということでございますので、その支援の在り方につきましては、先ほど申し上げました最終評価、それから次期対策に向けた大きな検討テーマになると考えているところでございます。

それと、そうした中で先生から言われましたように、透明性を持って国民にどういうふうに説明していくかというのは、非常に大きな課題になってくるかと思っておりますので、これは先生方にもアドバイスを頂きながら、悩んでいきたいなと思っているところでございます。

以上でございます。

○**図司委員長** ありがとうございます。飯國委員、榊田委員よろしいですか。

飯國委員どうぞ。

○**飯國委員** 直接支払の設計の中で粗放化というのをきちんと位置付けるというか、ほか

の政策の中でもあると思うんですけども、人が減っていつて守るべき面積が多くなった場合、結果的にやはり粗放化って絶対避けて通れない。その部分をきちんと中に入れていく。今までは農地を守るという、どう守るかというところにすごく力点を置かれてきたと思うんですけども、守れない所をどういうふうにするかというところの設計を、直接支払の中に入れていくという方針をもう少し強めてもいいのかなというふうに思いました。

○**図司委員長** ありがとうございます。

それでは、星野委員どうぞ。お願いします。

○**星野委員** ありがとうございます。農村RMOの組織のイメージといいますか、役割については、今いろいろ議論の中ではっきりしてきたと思うんですけども、それをどのように作っていくか。地域にとっては現状の地域の主体もどんどん弱くなっていく中で、新たな地域主体を作り上げる、形成するという、そういう大きなことをせにゃいかんのですが、その実現手段についてはっきりと示さないかというか、そういうのを提供しないとなかなか、何というんですか、絵に描いた餅というか、そういうのあればいいよねというのは分かるんですけども、実際に具体的に実現するところまではなかなかいかないように思うんです。

市町村の職員さん頑張れとは言っても、さっきの議論でいいますと、なかなかそんな割けるような、もう手いっぱいやっておられるという現状の中で新しいことをやる。それほんまにできるの、という心配があるんですけども、その辺を少し補足していただきたいんですが。

○**図司委員長** ありがとうございます。実現手段、大事なご指摘を頂きました。

では、事務局の方から頂きましょうか。いかがですか。

○**中山間地域・日本型直接支払室長** 実現手段につきましては、今、まさに令和4年度の予算要求の中で、財務省と議論しているところでございます。今日の資料とは別にRMOに特化した説明資料がございまして、今日は時間も限られる中でご説明できませんで、また個別にご説明させていただきたいと思っているんですけども、そういう説明資料をもって現在、各県、各市町村に事例照会をにかけているところでございます。一般のRMOというのは、いわゆる都道府県、市町村の企画部局というか、地域づくり部局が情報を持っていますので、農林部局の方にそういう地域づくり部局と相談して事例を調べてくださいというように聞いています。その一般RMOの中で農林地を保全している所っております

か？というふうな問いかけをしているところでございます。

そうした中で、農村RMOって私ども今こういうことを考えている。先ほど口頭で申し上げましたように、農用地を保全するようなところと、それと一般の地域運営組織の活動が取り組んだようなところを「農村RMO」と言っていますよ、というような説明をさせていただいている。

そういったところから、今アンケートをかけていますけれども、恐らく農林部局の方、ぽかんとしていると思うんです。「農村RMOって何？」というような感じだと思うんですけれども、そういったところからじわりじわりと説明していく中で、運動的に進めていければなと思っているところでございます。

RMOの説明をする機会はまた別途設けさせていただいて、またそこでもご意見を頂ければと思っております。

今日はちゃんとご説明できずに申し訳ないんですけれども、ノンペーパーで申し訳ないんですけれども、また改めまして。

○**図司委員長** 星野委員、いかがでしょうか。

○**星野委員** どうもありがとうございました。それであれば、また機会を改めてということではありますが、せっかくなので、農地の管理のような仕組み、農地中間管理機構のような、そういうのを県レベルぐらいで設けられるのであれば、あれぐらいの組織を、こういう新たな農村RMOの推進主体として頑張って、作っていただけると有り難いなというふうに思うんです。個別個別で対応していても切りがないですし、市町村もなかなかそれをやり切る力、やっぱり有る所はあるでしょうけれども、無い所はたくさんあると思いますし、何よりも横の連携がすごく大事な形でもありますので、そこを推進するというのであれば、腹をくくってその体制作りも必要なんだろう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。

原委員から手を挙げていただいていますか。原委員お願いします。

○**原委員** ご説明といろいろな意見が出ておりまして、私もちょっと感想というか、こんなことはもう既にできる流れがあるんじゃないかなと思う話をしたいと思います。

さっき星野先生から「実現に向かって」というのがあったと思います。今こういう高齢化、かなり強力な波がずっとこの20年ぐらい来たんだと思うんですけれども、一方で今横の連携という話の中で、企業側も経団連はワーケーションをいまだに旗振っているところですし、副業奨励という大企業もあるわけです。で、企業との連携、企業の力を借りると

というのは、今できる時期に来ているんじゃないかなと思います。

更に言いますと、これは農水省の所管じゃない部分もあるかもしれないけれども、ちょうど昨日、とある大手スーパーから仲卸経由で相談がありまして、廃校を利用して、今2件ほど全量買い取りの植物工場を実現していて、もっと増やしたいということのようです。全量買い取りの条件は1つだけあって、鮮度が大事なので、物流センターまで2時間以内に運べる地域だったらどこでもいいよということのようです。きっと外食からも今、野菜の確保で困っているという点があり、また、さっきいろいろな集落戦略の話もありましたが、集落のほうも、所得が増えていく、確保できるということにならないと人もなかなか入ってこれないところがあると思うので、企業と集落とが、連携した出口が今近付いているんだと思うんです。そんな話が私のような個人じゃなくて、さっき星野先生がおっしゃったような、大きな中間管理機構的な枠組みのところに相談があって検討をするとか、採算ももちろん検討しますという枠組みになれば良いと思います。その相談も有機は安定供給が難しいのであれば、植物工場かあるいは特別栽培といった消費者のニーズに合った産地見直しのケースは増えてきているのではないか、その相談窓口があれば所得改善するのではということです。

もう一つ例を出しますと、私は技術会議側の基礎研究の審査員とか、あるいは日本版S B I Rの農林水産省側のプログラムマネージャーの代表とかをさせてもらっているんですけども、今年もう出てきたのがまさに粗放型で「エリアンサス」、農研機構が開発した「エリアンサス」を栽培して、二次燃焼することでタールは出ない、炭は製造できるが良い炭は売って、売り物にならない炭は農地に撒く、一次燃焼と二次燃焼のエネルギーで発電し、エネルギーの地産地消ができれば、実質的には中山間地域の所得向上になるのではと思います。

もちろん、確立したシーズで言いますと、ゴルフ場なんか、皆さんカートが走っているのをご存じだと思うんですけども、農家の方が圃場で収穫したらカートに乗つけて選果場まで運ぶぐらいのことは、農道の下に線を引けば間違いなく運んでくれたりするので、そういう一つ一つ集落が楽になるようなことがある。そんな技術はもう既にあったりしますし、中山間地域には農産物や人の移動の自由が低コストで実現できれば、これもまた集落の魅力になると思います。

それと、今実験中なのが、「みどりの食料システム戦略」で有機、まあ、農薬を減らす方向になってくると、除草が大変になってくると思うんですけども、除草に関しても24

時間稼働する、畝を判別できる除草ロボットが実証中と仄聞しています。しかしながら開発をしている側は、ではどこに持っていったら普及するのかということで困っていたりします。

高齢化、担い手不足といった負の要因の一方で、企業の力を借りたり、企業からの刺激を受けやすいというプラスの要因もあるのではというところです。

すみません、ちょっと長くなりましたけれども。感想っぽい話でごめんなさい。

○図司委員長 ありがとうございます。民間の方からのニーズなり、シーズもあるというお話も頂きました。

関連するところで、委員の皆さんからございますか。よろしいですか。

事務局の方からいかがでしょうか。

○中山間地域・日本型直接支払室長 まず伴走支援体制ということ、中間管理機構のようなものを各県で作っていくというようなことで、何というんですか、しっかりやってほしいという激励を受けたというふうに理解しているんですけども、まさに先日、ある地域運営組織の研究がご専門の先生とお話ししているときに、日本は中間支援組織が非常に弱いんだというようなことを言われて。そこを頑張っていかなきゃいけないんだというふうに言われて、その先生からも頑張って中間支援組織を作ってほしいというようなことを言われたところでございます。

ただ、農地中間管理機構のようなということなんですけれども、今のところ私ども、さすがにそこまでは現状厳しい状況でございまして、各県に、少ないんですけども、地域づくりのNPOみたいなところができつつありますので、そういったところを少しずつ支援していきながら、それから県庁と連携できるような、それから農村RMOを形成するような市町村と連携できるような人材を育てていくところから、まずは始めていきたいなと思っていますところでございます。

それから、企業とのつながりだとかにつきましては、事例を集める中で横展開を図って、RMOを形成支援していく中でバイオマスの事例も含めて、あとゴルフカートの収穫なんかも、今、人を運ぶ実証試験を国交省がやったりしているところでございますけれども、そういったものが実現してくると、私ども支援対象にも加えていくようなことも考えていきたいなと思っています。

あとは、今、政府挙げてデジタル田園都市構想の検討が始まったばかりでございまして、そこにも農水省として、農村振興局として乗り遅れないようにしていこうというよう

な動きもしているところでございます。

お答えはこんな感じになりますけれども。

○地域振興課長 地域振興課長の富田ですが、1点だけ補足いたしますと、先ほど原委員がおっしゃった企業とのつながりというのは、まさにうちの農村政策部全体でもそういうのが非常に大事だという話をしておりまして、例えば農泊という制度があります。農泊地域はまさに農村観光なんですけれども、農村集落の協議会だけで地域にお客様を呼ぼうと思っても、そこはなかなか難しいというところもあって、そこに今少しずつなんですけれども企業の、今このコロナ禍でいろいろ企業の方も地域で活躍されたいという方も多くて、双方向をつないでいくようなことを総務省とも連携してやろうという話もしてまして、それは総務省の方で地域活性化起業人という、企業の方を地域に送り込んで、それで市町村が任用した場合にいわゆる交付税等でサポートするという制度があり、実績を上げているんですが、我々の農村部分で活躍してほしいという思いもあるものですから、そこはしっかり地道に連携しながらやっていこうという話も今させてもらっているところです。また、当然農村型RMOを作る場合も、少しずつ事例を作っていくということなんです、その中で人材は大事になってきますので、そういうときに外部人材の一つの方法として地域おこし協力隊ももちろんそうなんですけれども、企業の方をいかに農村に呼び込んでくるかというようなこともうまくやれたらいいなと思っております。

○原委員 特に地域と寄り添わざるを得ない企業があるんですね。例えば通信グループで言うと、NTT東西は逃げられない会社です。他にもガス会社さんや地銀信金さんも。またこの数年業績回復しているデベロッパーは少なくないと思います。彼らは経営が苦しい思いをした時期があったため内部留保をためており、次どこに投資していこうかという段階にあり、そうしたデベロッパーの中には農山漁村に目を向けているところもあります。地域を向いた、農林水産業を向いた会社さんとタイアップしていければいいのかなと思います。

○地域振興課長 ありがとうございます。そういった視点もまた大事だと思いますので、いろいろ具体的なお知恵もまた頂ければ有り難いと思います。

○原委員 はい、かしこまりました。

○図司委員長 ありがとうございます。

橋口委員から手を挙げていただいていますので、橋口委員お願いいたします。

○橋口委員 それでは、発言させていただきたいと思いますが、ほかの皆さん、かなり幅

広い議論を展開されているところ恐縮なんですけれども、この委員会は中山間の直払の第三者委員会ということですので、中山間の直払の基本的なことについて、特に今回は第5期対策初年度の実績が公表されて以降、初めての委員会ということではないかと思いますので、そのことに関してちょっと質問させていただきたいと思います。

第4期対策の最終年度と比較して、だいぶ交付面積の減少幅が大きいのではないかと思います。確かにこれまでも新しい対策が始まった初年度は、一定程度落ち込みがあるという前例が続いていますので、今現時点で断定的に評価するのはちょっと早計かもしれませんが、いろいろ制度の仕組み、第5期対策で体制整備単価の要件も変えたというようなこともございますので、とりあえずこの第5期対策の初年度の交付面積に対する評価の細かい数値でなくても結構ですので、感触的なもの、あるいはもしコロナの影響があったというならば、そういうのも含めて評価といえましょうか、感触的なもので結構ですので教えていただければと思います。

○**図司委員長** 橋口委員、よろしいですか。

○**橋口委員** はい。

○**図司委員長** では、事務局の方からよろしくお願いします。

○**中山間地域・日本型直接支払室長** 資料の説明の中での繰り返しにもなるかもしれないんですけれども、やはり小さな協定が廃止されているというのが大きなところだと思いますし、担い手だとかリーダーがいらない、それから5年間続ける自信がないというのがやっぱり大きなところであると考えております。

また、先生ご指摘のとおり、要件を緩和したにもかかわらず減っているというところは、ここは見過ごせないのかなと思っておりまして、そういったことで、小規模な協定だとか、これまで取り組んでいない協定だとか、そういったことにフォーカスをして中間年評価に向けて調査・分析を進めていきたいというふうに思っているところでございます。

○**橋口委員** 今のご説明、分かりました。私が先ほどのご説明をよく認識していなかっただけかもしれませんけれども。

あと1点、これまでは田については、地目別の動向として比較的よく維持されてきたけれども、急傾斜の畑の落ち込みがひどかった、ひどかったというのは失礼、表現は変ですね。落ち込みが大きかったということだと思うんです。ですから、今おっしゃった規模との関係ももちろんあると思いますけれども、地目、あるいはそこで植えられている作物ですね。恐らく畑の急傾斜ということは、西日本の樹園地ではないかと推察されるわけなん

ですけれども、その辺りも今後中間評価とかの分析の際にちょっとご考慮いただければなというふうに思います。

以上です。

○中山間地域・日本型直接支払室長 それにつきましては、ご指摘を踏まえて次回の第三者委員会に資料を提出させていただきたいと思います。まずは規模だけじゃなくて地目、それから畑の中でも樹園地がどうなっているかということは整理してみたいと思っております。ありがとうございます。

○図司委員長 ありがとうございます。

それでは竹田委員、ご意見を頂けますか。

○竹田委員 はい。いろいろとご説明を頂き、ありがとうございました。

私の方からは、資料の2番目の方の評価の項目等についてお伺いいたします。

まず、農林業センサス等を使った分析ということで評価をされるということですが、細かい話になって恐縮なんですけれども、加算実施集落と未実施集落の比較というのはこれまでもそこまでフォーカスされてきていなかったように思いますので、大変重要なところかと思います。その際に2005年と2020年のセンサスを比較されるということなので、第4期の加算措置の比較ということを意図されているということでしょうか。

それから、第5期対策につながっていくところとしては、試行加算が令和元年度から行われたと思いますけれども、その部分がもし評価できるのであれば、それは5期対策の評価にもつながっていく部分として重要かと思います。その場合、センサスの調査年と加算措置の開始年の関係がどうなっているかを整理すると、2020年のセンサスで評価できるか明らかになると思います。この点については細かい話ですが、もし今ご検討されていれば、その辺りを教えていただきたいという点が一つでございます。

もう一つ、もしかしたら過去にもかなり蓄積があるのかもしれないんですが、複数集落にまたがる協定と単一集落だけで行っている協定との比較も、今後連携を進めていったときの効果を議論する際の重要な視点かなと思います。農林業センサスを活用されるかどうかは別としても、ご検討される予定があるのかどうかを教えていただきたいというところが2点目です。

3点目は効果の分析というのは非常に重要だと思うんですけれども、その分析をする際にも、まずどのような地域で加算措置というのが導入されたり選択されているのかを整理しておくことが、効果を議論する際に必要になってくるかと思いますので、効果の分析の

前の処理として重要ではないかというコメントでございます。

最後の4点目ですが、現地に行きますと、コロナによって会合ができなくなったということが、何というんですか、会合そのものができなくなった寂しさもありつつ、会合の負担が減ったという側面もあるようで、そうするとコロナが収束してももう一度皆さんで何でもかんでも集まるというようにはならないというか、会合の持ち方がかわるという部分もあると思いますので、そういった特殊性がこの期にはあるということも、効果の分析の解釈とかしていく際に、ちょっと考慮されてもいいのかもしれないと思いましたので、これもコメントですけれども発言させていただきました。

以上でございます。

○**図司委員長** ありがとうございます。

ちょうど中間年評価のご意見も頂かないといけないので、時間が残り僅かになってきましたので、議事の二つ目の方になりますけれども「中間年評価」、併せてご質問、ご意見がありましたら委員の皆さんからまとめて頂いて、事務局の方から一括でお返事を頂こうかと思いますので。

中間年評価の流れ、項目について委員の皆さんからご意見、ご質問ありましたら併せて頂ければと思いますが、いかがでしょうか。

橋口委員、どうぞ。

○**橋口委員** すみません、それでは、ちょっと時間が押しているところ恐縮なんですけれども、中間年評価の内容に関わってお話ししたいんですが、その前に大変恐縮ですけれども、昨年度の委員会でもちょっと発言させていただきましたが、当制度に関する私なりの問題意識を昨年度より詳しくお話しさせていただいた上で、中間年評価のお話につなきたいと思うんですけれども。

先ほどもご紹介ありましたし、私も触れましたように、第5期から体制整備単価の条件が集落戦略の策定ということに一本化されました。その中には集落の自治・コミュニティ機能の強化ということも想定されているようでありますし、あるいは水路・農道等の管理ということも取り上げられていますけれども、その中には生活用排水、あるいは生活道路として位置付けられるものであるのではないかというふうに考えております。

さらに、第5期対策からの加算措置としての集落機能強化加算、これはまさに営農に関するもの以外を強化する取組が対象になっているわけです。

そもそも、当制度が対象としている地域における農業生産と生活との関係という点で見

た場合、農業による所得で生活が成り立っているというよりは、むしろ生活が先にあって、それで自給的な生産として周辺の農地を維持していると、全てがそうとは言い切れませんが、そういうのが多くの地域の実情ではないか。

それに対して、集落戦略の策定や集落機能強化加算というのはまさに方向性としては合致していると思うんですけれども、しかし一方で、今の集落協定の要件、事実上は「農地耕作者協定」とか「農地管理者協定」というふうに呼ぶべきもので、よって、現場で一般的に認識されている集落のその範囲にある農地のほとんどが、中山間の直払で交付金が支払われているとか、あるいは集落内のほとんどの方が農業者で、かつ、協定にも参加しているということであれば、今の第5期対策からの方向性というのが機能しやすいんだろけれども、逆に集落の農地の一部しか条件を満たしていないとか、あるいは集落内の一部の方しか協定に参加していないという場合に、この5期対策からの制度設計というのが機能しにくいのではないかなと考える次第です。

すみません、るる長く述べさせていただきましたけれども、そこで中間年評価の内容についてですけれども、できれば一般的に現場の方が認識している集落というものと、中山間直接支払の集落協定の範囲にどの程度ずれがあるのかなのか。あるいは集落の住民の方と協定に参加している方の比率というんでしょうか、ずれですね。そういったことを意識して、そのことも反映したことにしていただけないか、ご検討いただければと思います。

すみません、長くなりました。失礼します。以上です。

○図司委員長 ありがとうございます。大事な論点を述べていただきました。

そのほか中間年評価に関して委員の皆さん、ご意見、ご質問ございますか。

飯國委員どうぞ。

○飯國委員 すみません、先ほど私、粗放化というか、管理できなかった後どうするかということに関連しての意見です。

これまでの集落協定をしていて管理ができなかった、そういう農地が一体今どうなっているのかとか、どうしたいんだけれども、実はできないと。そのときにどういうことが障害になっているのかとか、そういったことを明らかにすることによって、放置された後のプロセスというか、そこに対して何が支援として必要なのかといったことも議論できるのではないかとあって、ひょっとしたら5の①の先ほどオとおっしゃっていたところに入っているかもしれませんけれども、もしまだであれば、そういったところも入れてほしいと思いました。

意見です。

○**図司委員長** ありがとうございます。

そのほかの委員の皆さんから、よろしいでしょうか。

それでは、いろいろと出ましたので、事務局の方からリプライできる範囲でまずはお願いいたします。

○**中山間地域・日本型直接支払室長** はい。

まず竹田先生の方からお答えさせていただきたいと思うんですけれども、ご指摘のとおり、2005年から2020年のセンサスと対策の加算が始まった年だとかというのは重なっていないところがあるのはご指摘のとおりでございまして、そういう意味では5期対策そのものの加算の効果というのはなかなか難しいところはあるかもしれませんが、2005年から2020年までの5年ごとのセンサスを見ていく中で推計する、そういった作業が必要なんじゃないかなと思っているところでございます。

加算については、第4期の試行加算とかを調査したいと思っております。

それから、複数集落や単一集落とかが連携していった所がどういうふうな効果を發揮しているのかというようなことでございますけれども、たしか2009年だったかと思いますが、農林水産政策研究所で出しているレポートがございまして、そういったことをもう一度見直す必要があるのかもしれないなと思っていまして、相談してみたいなと思っているところでございます。

それから、これは橋口先生のご指摘とも少し絡んでくると思うんですけれども、集落と集落協定、これは橋口先生のは集落の機能という部分と集落協定の重なりということになると思うんですけれども、確かに1集落1協定というのは必ずしもそうではなくて、1集落複数協定というようなこともまだ依然として残っているというような所がございますので、そういう所が何で連携できないのかとか、広域化できないのかとかというところも見ていくことが必要なんじゃないかなと思っているところでございます。

それから竹田先生の、効果の分析に当たっての、どのような地域で加算が加えられる、要は前提の整理ですね。それから、コロナで会合ができなくなって負担が減ったので、この期は会合が少なくなるんじゃないかといったバイアスが、ということもしっかりとテークノートしていきたいと思っております。

それから、橋口先生のご指摘につきましては、制度の在り方というのは方向性としては合致しているということでございますけれども、集落戦略に一本化したことだとか、集落

機能強化加算についてはそういうことなんですけれども、ご指摘のとおり、集落と集落協定の間に多分ずれがあると思うんです。農家の割合というのは中山間地域であっても二、三割というようなことでして、実際に私ども丁寧に現場を見ていくと、一般のRMOの方々は、中山間直接支払というのは、あれはもう農家がやっていることですから、というふうに思っている面が見えてきておりますし、それから中山間直接支払の人たちは人たちで、一般のRMOは生活支援で防災訓練だとか祭りとか、そういうことをやっているんだと思っている。だから、そういう会合に出るとき同じ人であっても立場とか物の言い方を変えていくというようなことも見えてきておりますので、そういったことに気を付けなきゃいけないよというご指摘かなというふうに理解いたしました。どういうふうな調べ方があるのか。アンケートの仕方とか、調査の仕方があるのかというのは今のところまだあれなんですけれども、また検討してまいりたいと思っております。

それから、あと飯國先生の、管理ができなくなった農地がどうなっていくのか、どういう過程でそうなったのかとか、そういったこともどういうふうな調査方法があるのかというのもまた検討してまいりたいというふうに思っております。

以上でございます。

○**図司委員長** ありがとうございます。

原委員から手が挙がっていますが。

○**原委員** これ計画が途中で変更を余儀なくされるというか、集落戦略を立てて5年間用意ドンで始めますと。いろいろ取り組んだけれども、苦勞した点とかはこれで振り返るとするのはさっきの資料の中にもあったと思うんですけれども、変更せざるを得なかった理由って、変更というか、多分今回、もう継続できないとかという方の中に、5年しっかりやる自信がないというコメントがあったと思うんですけれども、この機会に、どういう理由で集落戦略が実現できそうもないとか、こんな苦勞があるよというのは深掘りして聞いておいていただければなと思いました。

我々も実は研究開発の補助金だとかを今こうやって出して、毎年のようにチェックしているんですけれども、目的さえ達成できれば、計画変更って余りしてもらいたくないけれども、目的に向かって別の技術に目を向けるというのはありだと思っていったりするので、同じようなことがもしあれば、制度が5年続けなきゃいけないから断念するというようなことも解消できる場所が見つかるんじゃないかなと思っております。

○**図司委員長** ありがとうございます。今の点、事務局よろしいですか。

○中山間地域・日本型直接支払室長 廃止したというか、5期対策に入るときに新しく集落協定に取り組めなかった、諦めたというところの、変更せざるを得なかったという理由を、ということではよろしいんですね。

○原委員 それでもいいですし、今走っている中間年に差し掛かって苦勞されている点だとか、これっってもうやり遂げられないんじゃないかと思っていることなんかを拾っておいていただくと、集落だけだと解決できないのはこういう課題があるんだなというのがより浮き彫りになってくるんじゃないかなと思います。

○中山間地域・日本型直接支払室長 すみません、ちょっと、説明を省略したんですけれども、5期対策中間年評価の項目（案）のところの細かい表を見ていただきたいんですけれども、2の「具体的な取り組みの実施状況」の②の「集落戦略」のところのアンケート項目で「ア 作成過程と集落戦略の熟度を把握」、「イ 集落戦略を計画に終わらせないための工夫等を把握」、「より実践的な集落戦略とするために必要な要素を把握」というようなことを聞くことになっております。また、そのアンケートの聞き方についても、今のご指摘を踏まえて工夫してまいりたいと思っております。ありがとうございます。

○原委員 ありがとうございます。よろしくお願いいたします。

○図司委員長 ありがとうございます。

いろいろと委員の皆様のご意見をたくさん頂いているうちに時間の3時を回ってしまいましたので、そろそろまとめに入って締めたいと思います。

いろいろとご意見を頂きましたので、少し、私なりの意見も含めながら委員の皆さんのご意見も少し整理してみたいと思います。

恐らく中山間直接支払の制度が20年なり走ってきて、その中で制度の攻めと守りのそれぞれについて、かなり様子が変わってきているところもあるんじゃないかと。そこに関して、委員の皆さんからいろいろとご意見頂いたんだろうと思います。

一つは、攻めの部分で考えると、冒頭のRMOの話に始まり、様々な形で集落協定を補完、組み合わせながら、集落の役割、あるいは農地の保全に対してうまくしつらえるような動きが、新たな農村政策の在り方の検討会、あるいは土地利用の在り方検討会のところで議論が進んできているわけですが、まさに星野委員から頂いたように実現手段をどうするかというところが、直払との関係で問われているんだろうと私なりにも感じます。

先ほどからも議論にあった集落戦略に関しても、私もワークショップのお手伝いに行っていましたけれども、ビジョン作りをするときに協定の参加者の方、あるいは代表者

の方がそれなりに、20歳なり年を重ねられているので、「今更言われてもなあ」みたいな反応をかなり耳にしたところがあります。そういう意味では、あるべき姿としてRMOなりいろいろなものが描かれるんだけれども、そこに向けて自分が関わっていくようなところがイメージできない状況になっている中で、その橋渡しをどうするのかというのは、実はかなり丁寧な議論が必要ではないかなという気がします。

そういう意味で、まさに星野委員から頂いた実現手段のところを、この状況でどうするのか。例えば協定代表者よりももうちょっと下の世代を中心に、集落戦略を作っていくことを働き掛けていくとか、かなり工夫がないと実効性を持たせることが難しくなっているなという印象を持ちました。その辺もこの先の委員会の中で委員の皆さんともいろいろ議論させていただく、あるいは現場の様子をまたこの場でいろいろ共有いただくようなことが必要かと思います。

もう一つは、一方で守りの方ですけれども、守りについても先ほど橋口委員からもお話を頂いていましたけれども、例えば農地耕作のところも集落協定があることで、かろうじて一緒にやる環境が整っているというんでしょうか、今までは集落機能があったので、それを頼りに、この制度をかぶせていったというところがあると思いますが、現場で伺っていると、「今では直払があるから何とかみんな出てきてくれているんだよ」みたいな話が聞かれるとすると、そこを制度の見直しの時に、大きく変えてしまうとえらいことになるということも考えられるでしょうし、むしろ集落のつながりを制度が担保しているというように、ある意味、制度と集落機能との関係が入れ替わってきたような状況を、どう捉えていくのかということも議論が必要だと思いますし、あとは先ほどの担い手のところも、同じ県で聞いた話ですけれども、集落の方が外に耕作者に委ねているというときに、耕作者の皆さんもむしろ直払があることで、うまく集落の皆さんの合意を取って、あるいは経営の中にも交付金が一定の収益の支えになっているとか、そんな話も耳にしたりします。ですので、そこも担い手を担保するという意味でも、また直払の位置付けが新たな色を出しているというところもあったりします。そんな印象を持ちました。

そう考えると、やはり制度設計当初の見立てていたところから、いろいろなところで変化が見えているなということ、私も今日の委員の皆さんとの議論の中でも感じたところがあります。中間年評価でできるところからアプローチしていくということにもなると思いますし、次期対策に向けてそこをかなり捉まえた形で、何を残して、何をうまくリビジョンしていくのかという話にもなってくるかと思いますので、そういう意味では今日、

たくさんのヒントになるような大事なお話を委員の皆さんから頂いたんだろうと私なりにも感じました。その辺も踏まえながら今後のところの意見につなげていければよいのではないかと私なりにも感じているところです。

もう時間になっておりますので、私の部分に対してのリプライは特に求めませんので、ここで一応区切りとして、事務局の方に進行をお返ししたいと思います。ありがとうございました。よろしくお願いします。

○地域振興課長 関司委員長、ありがとうございました。

長時間にわたりまして様々ご意見を頂きまして、ありがとうございます。ご意見について事務局の方で検討して、それで評価とか調査の内容もしっかり検討させていただきたいと思いますし、また来年の年度末目途に第3回の委員会に向けて準備をしていきたいと思っておりますので、その際には中間年評価の具体的な内容等についてもお示ししていきたいと考えておりますので、よろしくお願いします。

それでは、本日は活発なご議論、ご意見を賜りまして誠にありがとうございます。これで本委員会、本日の委員会は閉会させていただきます。どうもありがとうございました。

午後 3時10分 閉会