

第 7 回

中山間地域等直接支払制度等に関する 第三者委員会

農林水産省農村振興局

第 7 回
中山間地域等直接支払制度等に関する
第三者委員会

平成 26 年 5 月 21 日（水）
会場：農林水産省第 3 特別会議室
時間：9：59～11：43

議 事 次 第

1. 開 会
2. 議 題
 - (1) 今後の第三者委員会の開催スケジュール
 - (2) 中山間地域等直接支払制度（第 3 期対策）の最終評価の進め方
 - (3) 中山間地域等直接支払制度をめぐる事情
3. 閉 会

午前9時59分 開会

○中山間地域振興課長 おはようございます。定刻になりましたので、始めさせていただきます。

ただ今より第7回中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会を開催いたします。

私は、この4月に着任いたしました中山間地域振興課長の宮森と申します。どうぞよろしくをお願いいたします。

それでは、開会に当たりまして、三浦農村振興局長からご挨拶をさせていただきます。

○農村振興局長 おはようございます。農村振興局長の三浦でございます。

約1年前まで農村政策部長として委員の皆様には大変お世話になったところでございますが、本年1月の人事異動で農村振興局長を拝命いたしましたので、引き続きよろしくをお願いいたします。

さて、中山間地域等直接支払制度についてでございますが、委員は皆様、ご案内のとおり、平成12年に創設されて、本年度で15年目を迎えております。その間、さまざまな情勢の変化あるいはこの政策をめぐる状況も変わってきた中で、時々の課題に対応して内容を見直しつつも、制度の基本的な枠組みは維持して実施されてきたところでございます。

本制度をめぐる最近の農政の大きな動きといたしまして、昨年12月に4つの改革という政策の方向が打ち出されました。これは、政府の「農林水産業・地域の活力創造本部」で作成された「農林水産業・地域の活力創造プラン」に沿ったものでございまして、農地中間管理機構の創設、経営所得安定対策の見直し、水田フル活用と米政策の見直し、さらに日本型直接支払の創設と、4つの柱から成っております。

このうち、日本型直接支払の創設につきましては、農地維持支払と資源向上支払とから成る多面的機能支払と、本第三者委員会の対象であります中山間地域等直接支払制度、それから、環境保全型農業直接支援と、これらを合わせたものでございます。現在、これを法制化するという作業を行っており、今国会に法案を提出しております。後ほどご説明申し上げますが、「農業の有する多面的技能の発揮の促進に関する法律案」という一つの法律にまとめ、国会に提出しております。衆議院では可決していただきまして、現在、参議院で審議中という状況でございます。

今般、この中山間地域等直接支払制度の第3期対策の最終評価を行うことになっておりますが、この最終評価とそれを踏まえた次期対策のあり方の検討は、こういう大きな農政の動きの中での作業ということになり、これまで以上に関係者の皆様の関心には高いもの

があると感じております。委員の皆様方におかれましては、積極的なご助言、ご提案をいただきたいと考えております。

本日は限られた時間でございますが、忌憚のないご意見をいただければと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

○中山間地域振興課長 それでは、議事に先立ちまして、私のほうから2点、ご報告、ご連絡をさせていただきたいと思っております。

1つは事務的な連絡でございますが、本日の委員会につきましては公開で行っており、傍聴の方もいらっしゃいます。

また、資料及び議事録につきましては、原則として公開とすることとなっております。よろしくお願いいたします。

それから、2点目でございます。新しい委員のご紹介でございます。

先ほど局長からお話ししたように、大きな農政改革の中で、この中山間地直接支払制度については地域政策という位置づけを明確にしたところがございます。こうした大きな流れを受けまして、今回から法政大学現代福祉学部准教授の関司先生に加わっていただきました。関司先生、どうぞよろしくお願いいたします。

○関司委員 よろしくお願ひします。

○中山間地域振興課長 それでは、高橋委員長に議事をお渡ししたいと思っております。よろしくお願いいたします。

○高橋委員長 おはようございます。それでは、第7回の中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会を開催いたします。

それから、本日の会議につきましては、遅くとも12時には終了したいと考えておりますので、円滑な議事の進行にご協力をお願いいたします。

なお、本日は、林委員、村田委員、守友委員が所用によりご欠席でございます。

また、先ほど事務局からご説明がありましたが、本委員会の議事録、これは委員の皆様のお名前が記載されたものが後日公開されますので、よろしくお願いいたします。

それでは、まず事務局から資料の確認をお願いいたします。

○課長補佐（直接支払企画班） それでは、資料1に従いまして確認をお願いいたします。

まず、これからご説明いたします資料1、2、3についてですが、1番のほうは、1枚紙の今後の第三者委員会の開催スケジュールでございます。それから、同じく1枚紙で資料2で、中山間地域等直接支払制度（第3期対策）の最終評価の進め方という紙がござい

ます。

それから、パワーポイントの横判、何十頁かのつづりがございますけれども、中山間地域等直接支払制度をめぐる事情という資料がございます。

以降は参考資料で、まず1つが、今年3月に公表した「平成25年度中山間地域等直接支払交付金の実施状況（見込み）」でございます。それから、先ほどからご説明いたしました「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案」に関する資料で、これは法律案の概要と条文の冊子がつけてございます。ご確認をいただきたいと思います。もう一つが、官邸で昨年12月に公表された「農林水産業・地域の活力創造プラン」でございます。それから4番として、本委員会の開催要領をつけております。

最後に、パンフレットとして、新しい農業・農村政策の概要を付けております。

もし不足がございましたら、事務局のほうまでお申し付けください。

○高橋委員長 よろしいでしょうか。それでは早速議事に入りたいと思います。

本日は、お手元に配付されている議事次第にありますように、今後の第三者委員会の開催スケジュール、それから、中山間地域等直接支払制度（第3期対策）の最終評価の進め方及び中山間地域等直接支払制度をめぐる事情についての議論を予定しております。

まずは、今後の第三者委員会の開催スケジュール、それから、中山間地域等直接支払制度（第3期対策）の最終評価の進め方、この2点について事務局から説明をお願いいたします。

○中山間地域振興課長 では、宮森から説明をさせていただきます。

1枚紙の資料1と資料2をご覧ください。

まず、資料1でございますが、この第三者委員会のこれからの大まかな開催スケジュールをお示ししております。本日第7回においては、先ほど委員長からお話のあったような3つのポイントについてご議論いただきたいと考えております。

それから、第8回については、6月中旬をめどに、この制度に取り組んでいる集落代表や市町村の担当者からのヒアリングを行いたいと考えてございます。

それを受けて、第9回として、最終評価の構成と25年度の実施状況の確定版についてご説明したいと考えております。

それから、第10回については、7月下旬を目途に今回の最終評価の素案についてご説明させていただきたいと考えております。

最終評価は、8月末に公表するということが決まっておりますので、これを目指して作

業を進めてまいりたいと考えております。

下の方の、※印のところに書いてございますが、8回目の現場の皆さんからのヒアリングについては、場合によっては、現地視察も念頭に置いて検討中でございます。

次の資料2をご覧ください。

これは、第3期対策の最終評価の実務的な進め方のスケジュールをお示したものでございます。

先ほどのスケジュールでご説明したように、26年度が第3期対策の最終年度ということでありまして、実施要領上、その年度に最終評価を行って、8月末日までに公表することになっております。

これまでの進捗状況でございますが、左側から昨年11月、12月に予備的な調査を行いました。具体的には、そこにありますように、3期対策から新たに協定を締結した集落の状況ですとか、未だ協定が締結されていない地域の状況とか、また、本制度では、受給上限100万円が設定されていることに関して、受給上限100万円を交付を受けている農業者の把握など今後の本制度の効果検証に必要な様々なデータを昨年のうちに予備的に調査したところでございます。

年が明けて、本調査についてですが、まず、市町村が1月、2月、3月にかけて評価を行い、この報告を受けて都道府県が4月、5月で取りまとめを行い、それを受けて6月から、本省段階で取りまとめ作業を開始し、それと並行して追加で調査すべき事項があった場合には6月に補足調査を行うこととなっております。

以上のようなスケジュールで取りまとめを進めることとしておりますので、おおむね6月の下旬ぐらい、第9回委員会で、最終評価の粗々の構成なり中身をお示しし、最終的には7月下旬の第10回委員会で、最終評価の素案をご説明したいと考えております。

最終評価の現段階でのイメージについてですが、まず最初に、制度をめぐるこれまでの動きを取りまとめた上で、第3期対策における効果等の検証・評価が主な内容になると考えております。

具体的な中身としては、箇条書きで書いておりますように、農業生産活動等の進捗状況、農地の保全、多面的機能の確保、集落の活性化に関する効果、また、農用地の減少防止効果や耕作放棄地の発生防止効果の推計といったような第3期対策の効果を検証していくものになると考えております。

それから、この最終評価と並行して、次期対策をどうするべきかという議論も進めてい

くわけでございます。この最終評価取りまとめに至るプロセスで得られた知見等を、次期対策に反映していきたいと考えております。

説明は以上でございます。

○高橋委員長 ありがとうございます。この件につきまして、ご質問なりコメントがございましたら、お願いいたします。今後の開催スケジュール及び最終評価の進め方についてでございます。特によろしいでしょうか。

特にご意見、ご異議がないように思いますので、それではこの今の2点につきましては、今後事務局案に従って進めていただきたいと思います。

それでは次に、中山間地域等直接支払制度をめぐる事情について、事務局から説明をお願いいたします。

○中山間地域振興課長 それでは、お手元の資料3をご覧ください。

中山間地域等直接支払制度をめぐる事情ということで、1ページめくっていただいて、目次をご覧ください。

まず、12年からこれまでを振り返って、次に2ページから7ページまでで第3期対策の実施状況について整理しております。

それから、8ページ、9ページ、10ページで、実施したことによる効果及び評価といったことについて整理しております。

それから11ページ、12ページ、13ページで、中山間直接支払を含めた法制化に関して多面法の内容と議論の状況をご説明したいと考えております。

では、1ページ目をご覧ください。中山間地域等直接支払制度のこれまでの経過について取りまとめてございます。

平成12年度に第1期対策がスタートして以来、1期5年ということで、5年ごとに対策を実施してきたところでございます。基本的には、対策の切り替えのタイミングで加算措置等の制度の拡充を行ってきたところでございます。

下の折れ線グラフをご覧ください。この折れ線グラフは取組を行ってきた面積の推移を示したものでございます。1期対策の当初に54万ヘクタールからスタートし、その後、制度の定着が図られ、1期対策の時点で、66万5,000ヘクタールまで伸びたということでございます。現在、25年度の見込みではございますが、68万ヘクタールほどの面積でこの制度が実施されているという状況でございます。

制度の内容につきましては、対策の切り替え時に、例えば、2期対策では、体制整備単

価が導入され、また、農地集積、法人化等への加算措置が創設されております。

それから、その右の第3期対策になりますと、22年から体制整備の新たな要件としてC要件を創設したり、1ヘクタール以上の団地要件を弾力的に運用する緩和を行ったり、また、小規模・高齢化集落支援加算を創設したりということを行ってまいりました。

第3期対策においては、対策期間中にも幾つか見直しを行ってありまして、一番右の箱でございます。後ほど詳しく説明しますが、離島の平たん地への取組の拡大、また、東日本大震災への対応、それから、新たな加算措置として、集落連携促進加算を25年度から創設いたしました。加算の活用実績等については、後ほど実施状況のところで詳しくご説明いたします。

次の2ページをご覧ください。ここからが、第3期対策の実施状況でございます。2ページ目は市町村数と取組面積について取りまとめてございます。上が対象市町村数と取組市町村数の推移でございます。傾向としては、対象市町村の90%くらいの市町村で取組が実施されているという状況でございます。それから、下は、対象農用地面積について整理しておりますが、これによると対象農用地面積の8割ぐらいで実際に取組が行われているという傾向で推移しております。

次、3ページをご覧ください。3ページでは、取組面積、協定数、また、協定の規模について整理しております。

左上の取組面積及び協定数の推移というところをご覧ください。これぐらいのサイズのグラフではほぼ横ばいで推移しているように見えますが、21年から22年、それから、23年から24年にかけての増加については、制度の定着も一因でございますが、特に、離島平たん地の知事の特認制度の活用拡大が主な要因と考えております。

それから、右側の取組面積のグラフをご覧ください。上の濃い緑が体制整備単価、いわゆる100%単価を適用している面積で、下の薄い緑が80%単価の基礎単価を適用しているところでございます。経年的な変化を見ると、22年ぐらいから、特に、基礎単価の数値が小さくなって、全体としては体制整備単価にシフトしてきている傾向が見られます。

それから、左下の参加者数でございますが、これは、取組面積の横ばいの傾向とはちょっと違って、21年、22年、23年、24年と徐々に協定参加者数が減ってきているという傾向が見られます。また、協定の数も21年、22年、23年度と減ってきている傾向にございます。これらの傾向と取組面積拡大の状況を比較すると、取組面積は増加傾向にある一方、協定数は減っているということですから、1協定当たりの面積が大きくなってきていると

ということだろうと思います。その上の箱の欄に解説が書いてございますが、原因としては、高齢化によって事務処理を担う人が不足してきていて、複数の協定が一緒になって事務を共同化していくというような動きがあったのではないかというふうに考えております。

おおまかに1協定のサイズということで見れば、取組面積でいうと25ヘクタール程度で、参加人数は22人ぐらいというのが標準的という状況です。

4ページをご覧ください。この頁は第3期対策の実施状況として主に交付金の使い途に着目したものでございます。左側の交付総額につきましては、おおむね500億円程度で推移しております。右側で、その使途について分析しておりますが、折れ線グラフは共同活動への配分割合であります。これを見ると、おおむね半分以上は共同活動に充てられているということではあります。平成22年あたりからその割合が徐々に減ってきている傾向が見られると思います。これは、23年度から個人配分原則2分の1以上と指導をしたこともあり、こういう傾向になってきているのではないかと考えております。

右下では、共同活動の支出内訳について整理しております。農道・水路の管理、農地管理などの必須活動が4割を占めるなど、その他機械の共同購入、鳥獣害の防止、役員報酬などに活用されているという状況でございます。

次に、5ページをご覧ください。これは、もう少し詳しく集落協定の内容を分析したものです。ご承知のとおり集落協定書の冒頭には、集落マスタープランという項目があり、集落が目指すべき将来像とか、そのための活動方策を記載することになっております。まず、集落の目指すべき将来像についてみると、集積対象者を核にして農業生産活動等の体制を整えていきたいと思いますというものは17.6%で、集落ぐるみで農業生産活動等を継続していきたいと思いますというのが41.8%で、次に、地域の実情に即した持続的な農業生産活動の体制整備というものが51.9%あるということで、おそらくはしっかりとした担い手を決めて、その人に農地を集めていこうというタイプを目指しているところはあまり多くなくて、できれば、集落ぐるみで集落営農をイメージしてやっていこうというのが4割程度あって、残りの半分はどちらか決めかねているのだけれども、集落で力を合わせて支え合っていこうというようなところが多い。そのような実情が現れているのではないかと解釈しております。

次に、集落マスタープランにおいて、どういう活動をやっていくのかをまとめたのが左の下でございます。目指すべき将来像とだいたいの傾向は合っていて、例えば、11番のように、共同で支え合う体制整備をつくっていきましょうとか、あるいは2番の機械・農作

業の共同化を進めていきたいと思いますというようなことを活動方策の項目として選択している割合が多いという傾向が見られます。右のほうは、耕作放棄の防止、多面的機能を増進するための具体的な活動について整理しております。

次に、6ページをご覧ください。これは、先ほど申し上げました加算措置についてのこれまでの取組の推移を示したものでございます。左側が22年以降のそれぞれの加算措置の取組面積を整理してございます。右側には、それぞれの加算措置の内容の解説をしております。加算の中で多く活用されているのが、上から2番目の法人設立加算で2,200ヘクタール、それから緑の小規模高齢化集落支援加算で3,200ヘクタール程度で、この2つがよく活用をされている傾向にございます。

法人設立加算につきましては、17年から措置しており、右側の欄の実施都道府県をご覧くださいと、広島県、山口県、新潟県、島根県等で活用されているところでございます。同様にその下の小規模・高齢化集落支援加算も、申し上げたような県を中心に活用されている状況でございます。

取組面積全体が68万ヘクタールということですから、それぞれの加算が数千ヘクタールの単位ですので、全体の中では、ポジションはあまり大きくはない状況でございます。

それから、7ページでございます。これは何度か出てきました離島の平たん地の都道府県知事の特認の活用状況でございます。

下の棒グラフは、左側が平成22年、右側が24年で、22年の時点では沖縄県のみが特認基準を活用しているという状態でございます。24年になりますと、※印の1のところに書いてございますが、新潟県、島根県、山口県、長崎県、鹿児島県が新たに取り組んだことにより、取組が拡大したということでございます。中でも、新潟県の佐渡では、おおむね2,500ヘクタール程度が特認によって新たな取組が始まったところでございます。

下の円グラフは、離島の特認を使っていない地域のデータと特認を使ったところのデータを比較したものでございます。おおむね同じ傾向でございますが、一番右の集落の活性化等に向けた話合いの状況変化というところで、例えば、②のように協定を締結する前から話合いは行っていたけれども、協定締結を契機により活発になったというところが、全国と比較するとやや多い傾向にございます。次に、8ページをご覧ください。ここからは、本制度の実施による効果とか、あるいは地元からの評価について整理をしております。

左側の耕作放棄の発生防止等についてですが、本制度によって保全されている農地面積が68万ヘクタール程度ということございまして、これによって、まず農用地の減少防止

面積が約7.8万ヘクタール、それから耕作放棄地の発生を未然に防止したという面積が3.3万ヘクタールであると推計をしております。

それから、先ほど集落マスタープランのところでご説明しましたが、集落ぐるみで何とか体制を強化していこうという取り組みを進めてきたことと連動すると思うのですが、左側の2番目が、集落協定の中で、年度を経ることに、面積規模5ヘクタール未満の協定が減少し、5ヘクタール以上、50ヘクタール未満の協定が増えてきており、また、その下のグラフでございますが、法人が平成17年から比べると着実に増えてきたという傾向もございます。

これらはやや明るい話題なのですが、右のほうは協定参加者の平均年齢について整理しております。データをとりますと、協定参加者の平均年齢がおおむね63歳ということで、この数字は農村の一般的な状況だと思っておりますが、円グラフを見ますと70歳以上が3割を占めており、協定参加者の世代交代をどのように進めていくかが1つの課題であると考えております。

右下は、協定の役員の皆さんの平均年齢がどうなっているのかを見たグラフでございます。ちょっとわかりづらいかもしれませんが、縦軸に書いてあるのが第2期対策の役員の皆さんの平均年齢を区分したもので、横軸が第2期対策時の協定についての第3期対策時の平均年齢の状況を示したものでございます。例えば、一番下の欄の71歳以上という欄をご覧くださいますと、右側の計が2,486協定となっており、緑の箱が770とありますが、この意味合いは、第2期対策では71歳以上というカテゴリーだったのですが、第3期対策でも相変わらず71歳以上ということで世代交代していないのが770あるという意味です。そういう意味では、左のオレンジのところは世代交代が進んだということでございます。

全体として、3割ぐらいの協定で世代交代が進んでいる一方、5年経っても世代交代されないのが1万1,000ぐらいあるということになります。問題は、おそらく世代交代せずにそのまま時間とともに高齢化したというのが5,500協定あるということですので、これからは、協定参加者はもちろんですが、役員のいわゆるリーダーとなる皆様方の世代交代というの、これからの課題ではないかと考えております。

それから、9ページでございます。本制度の実施効果として24年度の間年評価のおさらいをさせていただきます。

左側上のグラフでございますが、これは協定ごとに自分たちの活動を優・良・可で評価するという仕組みで評価した結果、取組面積で見ても、参加者数で見ても、規模が大きい

ところのほうが評価の高い傾向にあるということが言えると思います。

その他、アンケートでは、集落活動の活性化とか耕作放棄地の防止、地域コミュニティへの効果について聞いており、それによると、耕作放棄地の発生防止等の効果については、9割の皆さんが「効果があった」と回答しているなど一定の評価をされていると考えております。

次のページをご覧ください。これは第3期対策の評価ということで、左側のグラフは、第3期対策で新たに導入した加算とか、体制整備単価の要件等について、どれが最も効果があったかを市町村に聞いたものでございます。突出しているのが2つありまして、⑦番のC要件と①番の団地要件の緩和でございます。団地要件の緩和は、最初のページでご説明した団地要件1ヘクタールの取り方の弾力的運用のことです。これが「効果があった」という声が多いのと、もう一つはC要件で、これは、体制整備単価の要件の一つとして、農作業の継続が困難となった場合に備えて、そうなった場合にその農地を誰が引き受けるかをあらかじめ集落協定に位置づけておくというもので、この要件も多く使われているということでございます。

右側でございますが、本制度については、集落に聞いても、市町村に聞いても、9割ぐらいの方々から制度の継続を求められているという状況でございます。

最後の3ページを使って法制化についてご説明をしたいと思います。11ページでございますが、これは、昨年12月に、「農林水産業・地域の活力創造プラン」が決定され、その中で、日本型直接支払制度の導入が明記されております。冒頭、局長から説明しましたように、多面的機能支払と中山間直接支払、そして環境保全型農業直接支払、この3つをパッケージにしたのが日本型直接支払ということになっております。

多面的機能支払につきましては、これまでの農地・水・環境保全支払を基にした資源向上支払と、新たに創設した農地維持支払から成っております。これを含めた、日本型直接支払制度を平成26年度から既に実施しているところでございます。中山間地域等直接支払と環境保全型農業直接支援については、基本的な枠組みを維持するというところで、現在も実施しているところでございます。

それから、12ページをお開きいただきたいと思います。ここでは「多面的機能の発揮の促進に関する法律案」について書いてございます。左側の欄にありますように、法律案では先ほど申し上げた3つの制度全体に係る仕組みとして、まず、大臣が基本指針を策定して、その下で、都道府県知事が基本方針を策定し、市町村が促進計画を策定するという仕

組みになっており、それに基づいて、農業者等の組織する団体等が事業計画を作成するというフレームになっております。

右側には、26年度と27年度を比較してございますが、一言で申し上げますと、26年度までは、それぞれの事業ごとの予算措置として、実施要領等に基づいて実施してきたわけですが、来年度からは、日本型直接支払として、今申し上げたような指針であるとか方針であるとかといった計画のもとで、個別の事業、取組が行われていくということになるかと思っております。

交付ルート等については、特に大きく変更はする予定はございません。

事業計画については、最後のページに少し詳しく書いてございます。現場の皆さんがこれまでの協定のほかに一体どんなものを作るのかということについては、基本的には、これから具体的な検討を進めていくこととなりますが、大まかに言うと、この法律に基づく事業計画書にこれまでの集落協定を添付して、市町村に認定を申請するということになるのではないかと考えております。計画書のイメージとしては、右側にありますように、目的ですとか対象農用地の範囲ですとか交付金の使用方法というものについて、書くことになろうと考えております。

いずれにいたしましても、これまでの枠組みと同様、5年を1期として農業生産活動の継続をしていただくということについては、今後とも維持していきたいと考えております。

少し超過しましたが、私からの説明は以上で終わらせていただきます。

○高橋委員長 ありがとうございます。それでは、ただいまの説明につきまして、何かご質問なりコメント等ございましたらお願いいたします。どなたからでも結構ですが。じゃ、近藤委員、お願いします。

○近藤委員 近藤です。基本的なことを教えてください。3点です。

1点目は、2ページ目。対象市町村数と取組市町村数、対象農用地面積と取組面積に差があります。対象になっているけど取組んでいないところというのは、これはどういう事情なのか。あまり現場から要請がないからというのが大半だったかどうか、この差が生じていることの具体的な事情を教えてくださいたいと思います。

同じく、対象農用地面積と取組面積の差については、この差が生じている要因はどこにあるのか。高齢化でもうできないという、そういう人が大半なのか、そのあたりの分析を、1点目として教えてください。

2点目が、先ほど説明してもらった協定役員の世代交代の動き。このページ左側では本

対策の効果を数値で表していただいたのでしょけれども、この右側の協定役員の世代交代の動き、これはどう評価したらいいのか。高齢化したところが全部で5,500協定ということなのか。

要するに中身をどう評価するか、後継者とか次にやってくれる人がいなくて、世代交代のないまま活動している協定が5,500ということなのか。それとも、70歳以上でも元気でやっている協定があり、喜ばしい数字として受けとめたらいいのか、そのあたりの考え方を教えてください。

3点目は、13ページ目。現行と同様、5年以上の農業生産活動等の継続が要件、耕作放棄地が発生した場合は全額遡及返還、これについては今期それぞれどのような状況になっているのか、もし数字をお持ちでしたら教えてください。

以上3点、基本的なことでしょうけれども。

○高橋委員長 それじゃ、ご説明よろしいですか。

○中山間地域振興課長 まず、3ページ目でございます。まず対象市町村というのは何なのかという話なのですが、中山間地域直接支払制度の対象となるのは、基本的には地域振興8法による指定がされている市町村なので、その地域がある市町村が対象になり得る市町村ということで、赤の棒グラフで示しております。順番としては、自分のところの市町村の農地が対象になるかならないかというのは、機械的にわかるわけですがけれども、その段階では市町村としては、対象になる可能性があるというだけで、赤にしております。その次の段階としては市町村が自らで基本方針をつくって、こういうところでやっていきたいと思いますというようなことを、住民の皆さんに宣言するというか、説明をするということになります。

それを踏まえて、現場の皆さんが自分たちで協定を作って市町村に申請するというのが第3ステップとすると、ここでいう赤の棒グラフは第1段階の物理的に対象となり得る市町村と、実際に取り組んでいる市町村ですので、このすき間は基本方針を作成していない市町村と基本方針を作ったけれども、まだ実施できていないという市町村となります。その違いはちょっと定量的には分析していませんけれども、下の農用地面積も同じような考えなのですが、基本的にその対象となる農用地をどう考えるかというのは、市町村が決めるわけですがけれども、集落協定は、いわゆる手挙げ方式を進めていくという仕組みでございますので、なかなか手が挙げられないというところがこのすき間の面積だということだと思います。

今回、日本型直接支払ということで、中山間地域でも、農地維持支払という比較的ベーシックな活動についてもやっていただくようなことも考えてございますし、地元の皆さんにとって、とっつきやすいというか、まずは実践できるところから着々と進めていただけるような取組をこれから進めていきたいと考えております。

それから、2つ目の8ページの件でございますけれども、これもその右下の5,500、これは人の数でなく協定数でございます。この5,500協定が、世代交代せずにそのまま年をとっているというような感じになっているので、これはこれ以上突っ込んで分析はしていないのですけれども、ほかのところでも触れましたように、実際にこの役員の皆さんの持つ事務局機能というのが、協定活動を進めていく上で一つのキーポイントになっているのだと思います。協定書を作ることもそうですし、活動に係る経理をするということも含めて、事務局機能というのは非常に重要であり、このためにも協定に参加の皆さん、特に役員の皆さんがしっかりと世代交代していくということが大事だと思いますが、実際には、オレンジとかグリーンぐらいはまだいいとして、なかなか手が打てないところが5,500あるというぐあいに解釈をしております。

ほかのところでもご説明したように、こういう場合は、隣の協定と一緒にあって会計のわかった人を1人置いて、活動するなど協定が合体していくというようなことにも進んでいくのだらうと思います。

いずれにいたしましても、集落の具体的な中身の情報は把握しておりませんが、現地において、まだ協定に参加していない女性の方ですとか若い方ですとか、あるいは場合によってはお年寄りでもまだ余力のあるお年寄りですとか、そういう地域の人材をフル活用するような観点で、応援していくことが、これからの重要なポイントとなると考えております。

それから、最後の点でございますが、5年間以上継続して、農業生産活動を行うことが困難であること、また耕作放棄が発生した場合は全面返還というのはこれまでも進めてきましたし、これからもこの哲学は変えないでいこうというふうに考えているところです。

○中山間整備推進室長 課長の説明に少し補足させていただきます。

まず、協定がなかなか締結されない理由について、中間年評価を通じまして、少しその理由を現場に聞いたことがございますので、紹介させていただきます。

大きく3つございまして、1つは、高齢化による担い手が不足しているという声が1つございました。2つ目が、話合いがまとまらない。3つ目が、自分たちの集落にはリーダーがいない。これらのことが協定がなかなか結ばれないという理由の7割を占めていると

いう状況でございました。

最後のご質問の耕作放棄地が発生した場合の全額遡及返還の点でございますけれども、中山間直接支払制度は、交付金の使途の裁量を限りなく現場に委ねている柔軟性の高い制度ですが、一方で現場の活動が当初の予定どおりいかなかった場合は、交付金を返還していただくという厳しいルールが内在しています。

ただし、遡及返還といっても、例えば、やむを得ない事由、高齢化でどうしても体が動かなくなったとか、そういったケースは遡及返還は免除されます。耕作放棄地が発生して遡及返還、しかもその集落全体でさかのぼって返還していただくようなケースにつきましては、今のところ把握したことがないというのが現状でございます。

○近藤委員 ありがとうございます。5年以上の農業生産活動の継続ができずに放棄されたところが、3期対策で出ているのかという質問だったのですけれども、それについてはいかがですか。

○中山間整備推進室長 今のところ3期対策において、そのようなケースは聞いてはおりません。

○近藤委員 もう一つ確認でごめんなさい。先ほどおっしゃった市町村の取組市町村と対象市町村の差の話ですが、定量的には把握していないということですが、要するに基本方針をつくっていない市町村というのはとがめられるべきというか、国が促すべき対象なのか、それともそれは市町村にそれなりの事情があるので、それはそれとして受け入れるようなものなのか、ざっくりとした聞き方なのですけれども、教えてください。

○中山間整備推進室長 お答えいたします。

私たちのスタンスですけれども、今回、日本型直接支払が地域政策という位置づけになったことと裏腹かもしれませんが、このような中山間条件不利地域についての支援策は、国、県、市町村、それぞれが力を合わせて取り組むべき課題だと認識しております。

このため、私たちとしては、このような制度をぜひ活用して、厳しい条件の下でも農業を継続していただく方々を応援してほしいと働きかけをしているわけでございますけれども、やはりそれについては、市町村、都道府県によっていろいろと事情がございますので、強制というところまではなかなかできないのが今の実態でございます。ただ、強制はできませんが、機会あるごとに私たちは現場に中山間地域への支援を、県や市町村に働きかけているということでございます。

○高橋委員長 よろしいですか。

○農村振興局長 1点補足しておきます。

○高橋委員長 はい、どうぞ。

○農村振興局長 数字の上で全部アンケートをとって把握をして整理しているというわけではありませんが、対象市町村なのに取り組んでいない市町村の事情について、一つは、聞いた話ということなのですけれども、対象となり得る農用地の面積が非常に小さい場合、その農地のために、この制度を使って直接支払に取り組むのかということに、市町村として躊躇があるというのが1点。

また、実際に取り組んだ場合、対象となる農地と対象とならない農地が出てきますが、それは条件性が違うのでおかしくはないのですけれども、市町村長さんの考えとして、そういう差がつくということに対して、それを避けようとする心理が働くということもあるようでございます。

○高橋委員長 ありがとうございます。今の話、私もちょっと興味があっているいろいろ考えてみたのですが、例えば、19ページ、これは参考資料ですが、交付市町村数の県別のパーセントが出ているのですが、大体都市部に近いところは非常に低いのですね。極端に言うと、東京都はゼロです。対象が3ありますがゼロということで、東京都にもそれは奥多摩のほうとか離島とかあるのですがゼロ、ですからおそらくそういう地域性とか行政トップの考え方とか、そういうことも関連しているのかなというふうに思いますが、やはり国としてはできるだけ国民が平等になるように推奨していただくといえますか、PRしていただくことが大切なんじゃないかなというふうに思います。

それから、私のほうから恐縮ですが、もう一点、先ほど話題になりました5年間継続ができなかった場合の全額遡及返還の件ですが、過去も1期から2期に移るときにも、1期はやったけれども、あと5年間とても頑張れないということで、2期のときに辞退した市町村がかなりあったように聞いております。2年目、3年目で少し持ち直したように感じていますが、厳密にこの規定を適用すると、今後出てくるのではないかと思います。今まで交付金をもらっていて非常にありがたかったけれども、あと5年間とても頑張れない。しかし、新たに5年間取り組んでも、途中でできなくなり全額遡及返還となったら対応できないので、今からあきらめましょうというのがあったら具合が悪いので、これが厳密なのか。あるいはその救済措置ということをぜひお考えいただければと思うのですが、それについて何かございましたら、お願いいたします。

○中山間整備推進室長 お答えいたします。委員長ご指摘のとおり、対策期間の変わり目

で取組を断念しそうな集落に対して、どのような対策を講じていくかという点は、一つの大きな論点だと私たちも受けとめております。実際に2期から3期に移るに当たりまして、その点が大きな論点になったと認識しておりまして、2期から3期に移るに当たっては、例えば集落として5年間継続することが難しいといった集落を周りの集落がサポートする場合、そのサポートする集落に加算という形で支援の厚みを持たせることをごさいますとか、または協定内で5年間の途中でどうしても高齢化とか病気で継続が難しくなった場合は、あらかじめその人の農地を集落の別のどなたが引き受けるかを事前によく話し合っていて、ルールとして定めておいてくれれば満額単価の支給要件を満たしますといった制度の見直しを行い、現場にPRいたしました。その結果、当初はもっと大きな落ち込みがあるのではないかという危惧があったと聞いておりますけれども、結果的には落ち込みは最低限にとどまり、その後取組面積が順調に増えていくという傾向に戻すことができたことを認識しています。

同じような問題意識を今後3期から4期に移るに当たりまして、一つのテーマとして重く受けとめて、今後の次期対策のあり方の論点の一つとしてよく検討していきたいと考えているところでございます。

○高橋委員長 ありがとうございます。ほかにはいかがでしょうか。じゃ、玉沖さんをお願いします。

○玉沖委員 それに関連した質問で、単純な質問が3点あるのですけれども、5ページ目の左のグラフです。集落の目指すべき将来像についてなんですけれども、④のその他の割合が結構高くて、このその他の回答で何か傾向が見られることがあれば、わかれば結構ですので、教えていただけますか。もう全く種々雑多ないろんな回答なのか、一定の何か傾向が見られるのか、わかれば結構ですので、お願いいたします。

2点目が、6ページなのですが、25年度見込みにおける実施状況のこの表組みの1行目なのですが、集落連携促進加算の内容のところ、集落同士が連携して新たな人材を呼び込むというのがありますが、この新たな人材というのは地域内の新たに加わる方のことなのか、皆さんでIターンなどの施策に取り組みながら、新たな新規就農者ということなのか、これもわかれば結構ですので、教えていただきたいと思っております。

そして3点目、最後なのですが、10ページ目の右側の円グラフのところなのですが、制度の継続に係るアンケート結果について、集落アンケートのほうで特に強く継続を望むというのが私は8割か9割ぐらいあるのかなという印象だったので、強く

どころか猛烈に継続を望むというくらい皆さんのご意向が強いのかなと思っていたのですが、6割ぐらいなのだということで、個人的に思ったより少ないなと思いました。これについて何か背景でわかるものがあれば、教えていただきたいと思います。もしかして、先ほどの本制度の対象でありながら取り組んでいない理由の7割が高齢化、話合いがまとまらない、リーダー不在であったことの不安感の反映なのか、ここが先ほどの遡及の話題に通じるのですけれども、2期対策のときにも、事務の煩雑さ、書類が複雑ということについて可能な限り緩和したことがあったと思います。現在でもまだ事務の煩雑さみたいな話題が残っているのか、遡及についても途中でもうドロップアウトみたいなことがあったときに、誰かがそれを引き受けるというような要件を設けたのですけれども、それがまだ何か足りないのか、何かちょっとそこのヒントがあるのかなと思ひまして、この10ページのアンケートのことについてもわかる範囲で教えていただければと思います。

以上でございます。

○高橋委員長 いいでしょうか。

○中山間整備推進室長 先ほどのご指摘のうち、順不同になりますが、順次お答えします。まず集落連携促進加算の新たな人材という考え方でございますが、これについては、Iターン、Uターン、もしくはその他のケースを含めて幅広く支援の対象に位置づけております。例えば、新たな人材というのを、新たな農業の担い手とか、農業分野に特化するような書きぶりではなく、新たな人材という形で表現したところも、そういった思いを込めたものであります。

それから、ご質問の継続を望むアンケート結果の表現ぶりですけれども、これは少し私なりの現場の方の声を受けとめた感覚論でございますが、こういった制度については、どうしても財政事情とかいろいろな行政の事情をおもんばかっての回答といったケースもございますし、どうしても強く自分の主張を表現するというのが、憚られる状況もございますので、本当は強く継続を望んでいるけれども、そこを赤裸々に表現せずに、できれば継続したいという、つつましやかな表現でとどめたケースもあるというふうに認識しております。

ただ、今回の法制化につきまして、何年も継続して現場から要望が寄せられていたことを踏まえ、表現の違いはありますが、現場からの制度の継続を望む声はその大半を占めているといっても、分析上、間違いはないというふうに考えております。

最初の集落の目指すべき将来像のその他でございますけれども、ちょっと少し即答でき

ないところがございますのでよく勉強させていただきたいと思います。

○玉沖委員 結構です。ありがとうございました。

○高橋委員長 はい、どうぞ。

○農村政策部長 アンケートで、できればという注釈つきで3割が多いというお話ですが、これもしっかりとしたデータではないのですが、農村の現場、実際に取り組む人の声の中では、この中山間直払については、支払い時期が年度末というところが多い状況です。したがって、それまでの間は農家の人の持ち出しになっているわけです。それで、年度末に一気にお金が払われるということもあって、年度末まで我慢してくれと、年度末になったら国からお金が振り込まれるから待ってくれというようなことになってしまうのですが、それはちょっとしんどいなという声があって、そういう意識もあって、100%強く望むというよりはちょっと自分の懐事情もあるので、年度末まで大変だなという思い、そういう数も含まれています。

ただ、実際の運用としては、年度末に支払うというところが多いのですが、これは多分に県の事情によるところが多いと思います。個別にその都度お金を払うということになりますと、県の事務が大変になるということで、県が事実上年度末に支払うという方向に誘導しているという面もあります。我々制度を運用する立場からいうと、年度末じゃなくて、概算的に年度の途中でも払うようにという思いではいるのですが、どうしても実務をやっている県サイドがそういうことにしているということもあって、立て替えはきついなというような、そういう思いも反映した数字になっているというふうに解釈しています。

○高橋委員長 よろしいですか。それじゃ、集落マスタープランのその他につきましては、もし、元データ等でわかれば、次回にでもまたご紹介いただければと思います。アンケート等でその他の中身を分析するというのは、場合によっては非常に重要な事項が出てくるかもわかりませんので、その際は、よろしく願いいたします。

それじゃ、そのほかには。じゃ、市田委員、お願いします。

○市田委員 資料の11ページでは、日本型直接支払制度の創設に伴って、中山間直接支払は現行どおりに行われると書かれています。この図の左側にある多面的機能支払との関連性、内容的な重複はどのように整理するのでしょうか。現場では、集落協定の組織と、多面的機能支払の組織が重複することもあると思います。事務が煩雑になることもあると思いますので、そういうことに何か備えていらっしゃるのでしょうか。

もう一点、日本型直接支払制度は今年度、2014年度、開始されていますが、中山間地域

直接支払はこれまでどおり5年1期ということで、したがって、継続するとすれば、来年度、2015年度から第4期に入ります。それによって何か齟齬、難しい点が出てこないかと案じていますが、いかがでしょうか。以上、関連した2つの質問をよろしく申し上げます。

○高橋委員長　じゃ、お願いします。

○中山間地域振興課長　お答えします。

市田委員がおっしゃったように、予算措置としては日本型直接支払は今年度からこの11ページのような形でスタートしていて、来年度からは全部を法律の下で実施することになります。

そのことと、3期、4期の関連でお話すると、これは結果的にということですが、中山間地域等直接支払の第4期のスタートの年が、たまたま日本型直接支払の法制化の1年目と一緒であるということです。来年度はどういう年ですかと言われると、日本型直接支払の全体のパッケージとしての法制化の1年目でもあるし、中山間直接支払の第4期がスタートする年でもあるということに形の上ではなっているということでもあります。

それで、重複等の話については、現段階で中山間地域等直接支払を実施している面積の2割のところ、多面的機能支払の前身となります農地・水保全管理支払を実施しています。ですから、まずは、未だ農地・水に取り組んでいない8割については、今後多面的機能支払に取り組む可能性があるということでございます。

今回その日本型直接支払制度を導入するに当たって、ちょっと11ページをご覧いただきたいのですが、11ページの多面的機能支払の中の資源向上支払というのがあり、これは農地・水保全管理支払を組み替えたものです。一方、農地維持支払は、水路の草刈りとか泥上げなど基礎的な活動に特化して、しかも、農業者の皆さんだけの組織でもいいですよということで、基礎的な普及版としてつくったものでございます。特に、農地維持支払に関しては、先ほどの対象市町村、実施市町村のすき間の話もあるのですが、これからもっともっと多くのところで取り組んでいただけるように、国としても応援していきたいと考えております。そうした場合、農地維持支払が中山間地域等直接支払と重複してくるということが、これから増えてくるでしょうし、むしろ我々としても積極的に導入していったほしいというふうに考えております。

その一方で、活動の中身が、共同組織と共同活動という点では似ておまして、それについては補助金の二重取りにならないように、具体的な活動の重複は整理をして、農地維持支払でこういう共同活動をするので、中山間地直接支払はまた別の共同活動を行います

というふうに切り分けるとか。逆にそうすることによって、中山間地域等直接支払交付金の共同活動に配分される割合が減って、個人に配分される割合が増える可能性もあります。このように地元としての応用の幅、裁量の幅が広がっていくのかなということも考えていますし、我々としては地元の特徴に応じてこの農地維持支払と中山間直接支払と、それから環境保全型農業支払と、1つパッケージにして地元に関わりやすく説明していくことによって、自分たちの一番手の届くところで、あるいは自分たちの地域にあったものをうまく組み合わせて推進していただければと考えております。その際、交付金の重複という観点についてはチェックさせていただきたいと思っております。

それから、最後の13ページに書いておりますが、これまでの要綱要領に基づく協定というのはそれぞれあって、その上に、今回の法律に基づく事業計画書というのがついてくることになっていきます。国会審議の中でも事務手続の簡素化という点については再三議論されておりまして、我々も事務手続の複雑さのために取組が広がらないのは本意ではないので、事務手続については、簡素化に努めていきたいと考えておりますし、そういう意味では法律に基づく地元が作成する事業計画書というもののイメージを早急に検討して、なるべく地元の負担がないようにしていきたいと考えています。

○高橋委員長 よろしいでしょうか。それじゃ次、藤山委員、お願いします。

○藤山委員 私は担い手について何点か意見を申し上げたいと思っております。再三申し上げているように、この直接支払の制度自体は非常にすばらしい制度だと思いますし、本当に現場での評判もいいという、誇るべき補助金制度だと思います。しかし、担い手がいないと絵に描いた餅になるということになります。まず、これは質問なのですが、高齢化が一番心配されているところなのですが、8ページ目に、協定参加者の年齢構成があって、これは71歳以上が一括りになっています。これについて何とか5歳刻みぐらいで示せないものかということです。

なぜかという、2番目の担い手の問題、昭和1桁の引退がかなり急ピッチでというか、島根県のデータで申し上げますと、農業の平均引退年齢は76.7歳というのは以前も申し上げたことがあると思うのですが、続々とこのK点を越え始めているという状況です。

ですから、この71歳以上の中身が非常に問題でして、私も集落に住んでいますが、70代前半は元気なのですが、中盤ぐらいからやっぱり急に怪我されたり、しんどくなってやめられるというケースが頻発しているわけですし、その辺については、実際はきちっと見て、次期対策に向けても考えていかなくてはいけないと思っております。農家から引退した方が亡く

なられると、その土地は不在化しますので、そういう難しい面も出てくる。こういう時代状況であるということじゃないかなと思います。

3番目は、逆に少し明るい傾向というか、実際に中間評価の役員構成なんかのところを見ても、今度は団塊世代、2010年、平成22年現在で、60歳から64歳がこの世代に当たると思いますが、この世代が参入してきているという傾向もうかがえますし、現場としてもそういうふうな感覚を持っています。このあたりをしっかりと捉えないといけないのではないかなと思います。この団塊世代は、多分企業で働いていらっやって、一定のマネジメント力をお持ちで、そういった事務局機能を切り盛りするようなことで貢献される場合もあるので、その辺の実態をしっかりと捉えていくことが、次期対策に向けても必要じゃないかなと思います。

あと2点だけなのですが、そういうことを考えると担い手も2つに分けて考える必要があるのではないかなと思います。いわゆるフィールドワーク（現場作業）とデスクワーク（事務管理）、担い手としてはこの両方が必要だと思います。よくある事例としては、フィールドワークはオーケーなのだけれども、デスクワークは非常に負担感が多いと、これは特に昭和1桁の方にとってはそうなのです。そのあたりをどうするのかという、ボトル・ネックはしっかりと捉えてなきやいけないというふうに思います。

最後は、そうなる今みたいに日本型直接支払でいろんな補助事業と一緒に複合的にできるようになったら、私は非常にいいと思いますし、それから、実は島根県等でも広域連携もかなり出てきました。そうすると今までのリーダーの人材育成とは違うリーダー人材がやっぱり必要となってきたのではないかなと。何が言いたいかというと、同じ集落内でも直接支払だけじゃなくて、この農地維持支払とか、どういうふうによく組み合わせてやっていくのか、そういうことをやると、ある程度エクセルぐらいが使えないと実際非常に難しくなってくるのですね。それとともに、一集落にとどまらずに、今、島根県でもサポート経営体という広域連携で支えていく仕組みというのを推奨していますけれども、そういう分野や集落を横断した新しい地域マネジャー的な人材育成というのは、これは必ず戦略的に進める必要があるのではないかなと思います。こういった人材育成をきちっと織り込んでいき、あるいはそういったものの支援も財政的な裏づけを持ってやることで、この中山間直接支払がきちっと担い手の面で担保されると考えます。次の4期に向けた検証と基盤整備としては、そういった人材育成面というのは欠かすことができないポイントであると申し上げたいと考えております。

それで、あれはやっぱり71歳以上を一括りしかとっていなかったのでしょうか。

○事務局 多分、70歳までは5歳刻みでとっていたと思います。

○藤山委員 70歳を超えると、二、三歳の差がすごく大きいですね、現場においてはおととしまで元気だったのだけれども、みたいな例がありますので。

○高橋委員長 はい、確かにいろいろ有意義なご意見をいただきましたが、何か事務局のほうからお答えすることはございますか。

○中山間地域振興課長 私も地元のほうに行くと、先ほどのフィールドワーク、デスクワークということについて、私は以前に北陸農政局にいたのですが、公務員のOBみたいな人で、書類作成が上手という人がいたりします。また期が変わるごとに、特に熱意を持ってやりたい人は、地元の皆さんの信頼というものも大事にするので、キャッシュは扱いたくないという人が、たくさんいらして、キャッシュの扱いはそれなりの人をお願いすることになり、私が何人かお会いした中では、例えば、農協とか地方銀行に勤めていて、そろそろお子さんも社会人になったということで、年間5万円とか7万円とかで、とにかくキャッシュの取り扱い一式をお願いしているということでした。

そうやって今おっしゃったようないろんな人材を組み合わせる組織化していくということは大事ですし、先ほど申し上げたように、これからはやはり今のところ小さな傾向ですけども、やはり幾つかの集落が連携して、一本の協定として拡大するという方法もあれば、いろんな応援、協力の仕方もあるし、いずれにしても、もう少し連動していくと、地域として少し広域的な大きさを考えるということは、やっぱり必要になると思います。中山間直接支払がそのパーツとして、あるいはその起爆剤としてどれぐらい効果を発揮できるかという問題もあるのですけれども、少なくとも求心力のある組織としてしっかり地元にあるわけでしょうから、それを活用して地域全体の機能維持みたいなことと連携しながら、今の人材論についてもこれから勉強してまいりたいと思います。ありがとうございました。

○高橋委員長 ありがとうございました。これからの農業を担う人材の育成、特に地域マネジメントの非常に重要性ということをご指摘いただきました。ありがとうございました。ほかには。それでは、浅野委員、お願いします。

○浅野委員 1つコメントと1つ質問ということで、8ページ目の耕作放棄の発生防止等の効果というのが出ているわけですけども、耕作放棄の発生防止等の効果として、ここで算定されているのは、この保全されている農用地面積にこれが実施されなかった地区で

の農用地の減少率を掛けて、これは計算してあるという、そういう理解でよろしいでしょうか。

その場合ですと、基本的にはこの制度に条件のいいところがより取り組んでいるとすると、実際の耕作放棄の減少効果というのは、これより小さくなる可能性がありますので、そこは一つ留意されたほうがいいと思います。要するに、条件のいいところばかりがここに手を挙げている可能性があるのも、これはそのままでは受け取れないというのがコメントです。

もう一つですけれども、この委員会でもずっと中山間地域直接支払制度を法制化することはできないかについては毎回各委員からも意見があり、今回それが実現されたということは喜ばしいことだと思います。1つ質問としてお伺いしたいのは、年度当たり大体500億円が中山間直接支払に使われているということなのですが、今度の新しい制度の枠組みを見ると、その分が280億円ということになっています。ということは、これはこの部分が、いや、私の誤解なのかもしれませんが、280億円とその差額分はどちらかという、この多面的機能支払分の中に入ってくるというふうに理解していいのかという、それが質問です。さらに一つだけコメントをつけ加えるとすると、私は、日本型直接支払というのは非常にすばらしい制度だと思います。どこが欧米のものと大きく違うかという、農村共同活動というのを全面に出して、そこをまず大事と考えて、そこを押さえている。そこは非常におもしろい制度だと思いますが、ただ、その反面、農村共同活動自体は、中山間地域直接支払で守ってきた活動もカバーするわけで、それは市田委員の質問にもあったと思うのですが、両方の切り分けがなかなか難しく、厳密に切り分けることはかなり不可能ではないかとすら思うので、やっぱり地域ごとに切り分けるとか、国民にわかりやすいような形で切り分けざるを得ないのかなと思います。

そう考えると、この500億円の中山間地域として限定されたところだけは280億円、残りの220億円というのは、多面的機能支払でやるのかなというふうに考えたのですが、そのあたりを教えてください。

○中山間整備推進室長 11ページの資料に記載されている284億円の数字は、国費のみを指しておりまして、4ページの交付総額はこれに県や市町村の負担分を合計した総額を指しているのご理解していただければと思います。

○農村政策部長 市田委員も重複の話をされました。ちょっとその辺、詳しく説明申し上げますと、今回の日本型直接支払のうち多面的機能支払について、これは制度の設計上と

いいですか、理論上はいわゆる農業生産の生産費、農水省に生産費調査というのがございますが、その生産費調査に含まれていないコストに着目をして、制度を設計いたしました。すなわち、農業者の方々が共同で泥上げをすとか草刈りをする、そういったときには、時間とコストがかかる、労働費がかかるわけですが、この辺は作物生産のための生産費の中には含まれておりません。

そういうふうなことで、個人の農業活動、経営体が行う農業活動の生産費コストの外側にあるものを調査して、どのくらいの労働時間が共同活動に充てられているのか、これに標準的な労賃を掛けてそれで単価を設定していったということでございます。

他方で、中山間地域直接支払は、ご案内のとおり、生産費のコスト差、すなわち生産費調査にあらわれた平地と中山間地域のコスト差、これを基に単価を設定しております。

ということからいいますと、制度設計上は生産費に基づく単価設定か生産費以外の部分での単価設定かという違いがございます。ただ、中山間直接支払は、生産費調査に基づく単価設定ではありますが、それが地域に配分されたときには共同活動という形で使われることもありますので、実際のお金の使い方、多面的機能支払でのお金の使われ方と中山間地域直払でのお金の使われ方、これに重複は生じる可能性もございますので、先ほど課長が説明したとおり、二重補助ということにならないように留意していかなければならない、そういう趣旨でございます。

○高橋委員長 どうぞ。

○浅野委員 ということは、多面的機能支払の対象にしているのは、一種の外部費用なわけですね。要するに内部費用ではなくて外部費用を対象にして、それが今まで支払われることがなかったから、それに対して適切に支払うという、そういうことですね。わかりました。

○高橋委員長 ほかに。じゃ、山本委員、お願いします。

○山本委員 今このめぐる事情というのを見ておりましたが、集落の個々の人の意見というものが、何か全然伝わってこないのですけれども、第8回ですか、担当者からのヒアリングというのがありますよね。そのときには、何ていうのでしょうか、下世話な言い方ですけれども、本当に個々のどうしても、きょう自分は都合悪くても、こういう一緒にしなければならない事情になるとか、何ていうのでしょうか、本当に個々の事情というものを聞いて、私どもに伝わればいいかなと思います。

それから、ちょっと今言っていることとは違うのかもしれないのですが、再度ずっと言

っているのですけれども、やっぱり私はここに出ているから、このことは知っているけれども、ほかのやっぱり私の横並びの人は全然知らないわけなのですよね。ですから、これを500億円ぐらいのお金、税金が動いているこういう政策について、国民向けに簡単なパンフレットとか知らせるような、そういうものというものはあるのでしょうか。ちょっとかけ離れたことでしたけれども、はい。

○高橋委員長 ありがとうございます。山本委員、いつもおっしゃっていただいております。国民へのPRが足りないのではないかというような、毎回おっしゃっていただいております。非常に大切なことだと思っております。

あわせて、何か事務局のほうからございますか。

○中山間地域振興課長 制度そのものについては農業者の皆さん向けの、地元の皆さん向けのわかりやすいパンフレットをつくって、話合いのきっかけにいただいているのですが、おっしゃるように全体の実施状況とか効果とか、そういうものについては基本的にこういう委員会とかいろんな会議資料として、それを農水省のホームページに載せたりということをやっているんですが、なかなか単独で見るとどれぐらい理解が広がるかというのは、ちょっとクエスチョンマークのところがあるので、私どもとしても、やっぱり国民の皆さんの理解を得ながら進めていくという認識の下で進めることにより、この取り組みが本当に魂のこもったものになるだろうという指摘もいただいておりますので、そういうことに努めてまいりたいと考えております。最初にご指摘いただいたように、確かに当方として、全体的な傾向は何となく把握できるものの、個別の声についてリアルな伝わり方とか、そもそもそういうリアルな声がかえって見えづらくなる整理ばかりしてございまして、それについては次回、資料を工夫したり、あるいは具体的な地区の事例なんかももう少し入れ込んだようなご説明を心がけてまいりたいと思います。

○高橋委員長 ありがとうございます。それじゃ、凶司委員、初登場ということで、新たな視点でのご意見をよろしくお願いたします。

○凶司委員 今回からお邪魔させていただきます凶司です。よろしくお願いたします。

委員長からハードルを上げていただいた感じもありますけれども、シンプルに1つ論点と質問もあわせてさせていただきたいと思うのですが、5ページの集落マスタープランに関してです。恐らくこの制度の魂みたいなものはここに込められているのかなと私なりに考えているのですけれども、やはり5年先のことを見据えながらマスタープランでどの方向へ進めるのかということ、スタートの時点で、それなりに集落の中で考えてスタン

スを示していくという意味では、非常に重要なデータ資料なのかなと、この集落マスタープランの活用方策の内容を受けとめました。

これを見る限り、②番と⑩番といった共同で支え合う集団的かつ持続可能な体制整備とかあるいは機械や農作物の共同化というような、現状維持なり守りの部分をしっかりとやるのだという項目が突出して出ているということは、その制度がこの部分にかなり効いているということを改めて認識させていただきました。

かといって、ほかの項目では数は確かに⑩番に比べれば少ないのですけれども、それなりに分散して選択されているということも、特徴的かなという気がします。恐らくこれらを全部足し合わせると協定数以上の数にもなっているということは、複数で選択をされているふうにもお見受けするのですけれども、そうすると直払いの協定の捉え方が、かなり個々の集落で違っているところもあるのではないかと思います。

②番や⑩番に丸だけがついているということは、かなり守りに特化をして、何とか現状を維持したいという意欲のあらわれでしょうし、②や⑩を示しながらも、ほかの③とか④とか⑨とか、そういういわゆる攻めの部分をあわせ持っているとするならば、そこに何かしらの特徴が出てくるのではないかと思います。先ほど、市田委員や浅野委員からも次期対策との兼ね合いの話があったと思うのですが、攻めと守りを両方かみ合わせてやれるところは、やはりこの集落協定を含んだ本制度の一つの妙味じゃないかなというふうに感じました。

そういう意味で、この組み合わせのところで攻めと守りとの整理をしたときに、1期から3期にわたっての傾向というか、やはり守りは大事だけれども、やはり攻めの部分がどのくらいあり得るか、やはりどうしても守りのほうにだんだん高齢化が進んでいるので寄っているのか、それでもやっぱりそれなりに元気にやりたいというところの姿勢が出ているのかというのを1点質問させていただきたいと思います。

もう一つは、先ほどの藤山さんの担い手の話に関連して言うと、⑧番の多様な担い手の確保が実は一番選択数が少ないというところも、ちょっと実は気になるところで、これは人・農地プランの新規就農の取り組みのほうで、別政策でやるというような選択をされながら、あまり上がってきていないのか、そもそも先ほどの役員の高齢化が進んでいるという中でも、なかなか次の担い手に向けての議論がどうしてもできないというようなものあらわれなのか、ここもやはり次期対策を考えると、かなり大事なところかなという気がするのですけれども、その担い手、多様な担い手について、ここの部分の協定での反応と

いったところをお伺いできればと思います。

そういう意味では、加算措置の集落連携とか小規模・高齢化集落の加算の部分が少なからず動き出していて、選択しているというところも、ここと絡めながら何かしらプラスに働いていると希望が持てるなというところもありますし、そこの兼ね合いで、おわかりになる範囲でお聞かせいただければと思います。

○高橋委員長　じゃ、事務局のほうでよろしいですか。

○中山間整備推進室長　私のほうから答えられる範囲でお答えさせていただきたいと思います。

協定の中身が守り的な内容なのか攻め的な内容なのかという趣旨のご質問と承りましたが、資料の3ページをご覧くださいと思います。実は冒頭、課長のほうからご説明いたしました体制整備単価という要件を分析した資料なのですが、ご質問の内容があらわれるものとして、この体制整備単価を使っている協定数がどれぐらいのウエートを占めているのか、もしくはその伸びがどうなのかというのが一つのシグナルではないかというふうに認識しています。

本制度は、集落の5年間の活動を最低限、農地を維持する活動に特化した場合は、この資料にあります基礎単価というものが適用されて、そのかわり単価は少し落ちるという仕組みになっています。その一方で、将来に向けた前向きな活動に積極的に取り組む集落には、満額の単価が支給される体制整備単価が適用されるという仕組みなのですが、この体制整備の取組割合が2期から3期にかけて、少し増えているのと、あと全体構成で見ますと、体制整備の単価を使っている集落のほうが多いということは、少なくとも本制度を活用しようという集落については、何かしら前に向いて自分たちのふるさとを守っていきたいという志を持った集落のほうが多いのではないかというふうに、分析できるのではないかと思います。

多様な担い手に関してですけれども、ご指摘のありました集落連携促進加算、この実施状況を分析してみますと、特定の県で非常に使われている傾向にあります。ついては、こういう人を呼び込む活動、これが非常に大切だと。現場の県や市町村においても、それに力を入れていくのだというところは、そういう問題の意識を持って、多様な担い手・人材をどんどん外から呼び込もうと動き出していると言えらると思います。私たちといたしましても、いろいろな方々を呼び込むことが、中山間地域の今後の一つの方策だという認識は持っていますので、このような支援制度をもっと使って取り組んでみませんかという働き

かけを、さらにやっていきたいと考えているところでございます。

○**関司委員** ありがとうございます。体制整備のところはちょうど導入の時期に、私も結構厳しい状況になるのではないかと最初気にしていたのですけれども、改めて資料を拝見して、思った以上に100%単価をしっかりとやっていこうという姿勢が現場に見られているのはすごく頼もしいというのでしょうか、前向きな話かなとうかがいました。

集落連携等も県レベルでかなり動きがあるということも、恐らく市町村レベルで全体の基本計画なりを進められている中で、県の存在がかなり効いている、先ほど藤山さんから島根の話もありましたけれども、そう伺いました。日曜日の日本農業新聞に上越市のマネジメント組織の話が掲載されていましたが、ああいう取組を考えると、先ほどの藤山さんのフィールドワークかデスクワークかみたいな話でも、やはりそのデスクワークのところとか、それぞれのところに少し県なり市町村がフォローしながら、何か仕組みを組み合わせていくようなところが効いてくると、こういう取組ももうちょっと高齢化が進む中でやりやすくなるのだらうかと、あの記事を見ても思いました。ぜひ集落連携促進とか小規模・高齢化集落の支援加算の部分の魂のところを、より表に出るような、ぜひ現場の事例もまた周知いただけるとよろしいかなというふうにも思いました。ありがとうございます。

○**高橋委員長** ありがとうございます。ほかにはいかがでしょうか。じゃ、藤山委員、お願いします。

○**藤山委員** 先ほど担い手のことを申し上げたのですが、本当にこの5年、10年は昭和1桁の引退も含めて激動の時代でして、そういう中で、今回のこの評価であり、それから次期対策につなげるためにも、実際には以前の委員会でもご提案したところなのですが、ある程度しっかりしたシミュレーションをする中で、この本制度がどういうふうに効いているのかというのを、やっぱり検証というか実証していく必要があるのではないかなと思います。

我々が実際に東京大学と一緒にやった事例をご紹介しますと、大体人口1,500人で実際の耕作面積は300ヘクタールといったところで、全部一筆マップに今の耕作年齢が入っていますから、この10年でどのぐらい引退するかというのを実地に検証しました。大体20人ぐらいフルタイムの人を新規雇用して、各集落ができなくなった法面の草刈り等を含めて対応するとどうなるかを検証しました。

その結果、中山間直接支払があると、それがきちっと経営的にも成り立つと、こういう

シミュレーションをしています。その辺でやっぱりしっかりした、今みたいなシミュレーションの中で、現場の一筆マップデータもかなり整備されていますから、それでこの中山間直接支払があることで、そうした人たちがしっかり新規に雇用できると、その土台にもなっているのだというふうなことは、もちろんこれは日本全国くまなくやることはできないのですが、幾つかの地域では必ずやってみる必要があるのではないかなと思います。これが今度はより広域で連携するようなものに誘導すると、あるいは今度はそこでいろんな集落ごとに最適というよりも、地域として最適な営農の体制をやると、こういったものの中でやはりしっかりこの中山間直接支払の評価に位置づけられないといけないのではないかと、こういったことをちょっとご提案しておきたいと思いますし、実際にはそれだけの効果があるということも力説しておきたいというふうに思います。

○高橋委員長 わかりました。ありがとうございました。貴重なご提言だと思います。ほかにはいかがでしょうか。もうそろそろお約束のお時間に近づいてまいりましたが、何かこれだけは言うておきたいということがございましたら、承りたいと思います。よろしいでしょうか。ありがとうございました。

それでは、この辺で議論は終わらせていただきますが、本日は各委員からいろんなご指摘、参考意見を頂戴いたしました。また、これは事務局のほうで整理いたしまして、次回の会合等でまたご説明いただける部分についてはご説明いただくということにさせていただきます。ありがとうございました。

それでは、どうぞ。

○農村振興局長 締める前に一言、今ちょうど法案の国会審議中だと申しました。国会での審議は多岐にわたっておりますけれども、1つご紹介いたしますと、今人口の減少ということが大きな話題になっておりまして、これに関連したご質問がたくさん出ております。人口が減少していく中で、我が国で集落の存続ということ自体が問われてきている状況にあるという問題認識に立った質問をいただいております。

そういう中で、まさに条件が不利な中山間地域等においては、その問題がより一層厳しく問われていると思います。それに対応していくための対策についてはここで話し出すと切りがないのでやめますけれども、いろんな対応が総合的に必要なのですけれども、その際に、この中山間直接支払制度というのが非常に大きな政策的な支援になるという観点で、しっかりと、今回の検証、次期対策に向けての検討というのをやってまいりたいと思います。

その際に、この人口減少ということの関連でいいますと、やはり藤山委員からお話のあった世代交代という視点ですね。それから、人材の育成という視点、さらに広域での連携といった視点、そういったことが重要になってくるのではないかと思いますし、また、農地維持支払は、その農地維持という名前に表れているように、攻めと守りにあえて分類すれば、どちらかという守りの面が強くなる。その中で、図司委員からもお話がありましたように、中山間直接支払は多様な用途に使われるということもあって、攻めと守りと両方に活用できるというような視点がありますので、そういうことを今のこういう厳しい情勢に対応した中山間地域対象のあり方を考えていく上でどう生かしていくかということが、1つ重要な視点となると考えております。

法律については、まだ審議中でございますけれども、法律を可決いただければ、それは非常に大きなトピックになってまいります。行政としても大きな契機となりますので、山本委員からご指摘のあった、国民の皆さんに幅広く知っていただくということの一つの大きなきっかけになります。今月号でしたか広報紙の「a f f（あふ）」でも施策を紹介したりしております。なかなかすぐに浸透するというのは難しいでしょうけれども、法律を制定すれば、そういったことをきっかけに、こういった中山間地域直接支払についても、よりご理解いただけるように努めてまいりたいと思っております。こういったことを念頭に置いてお話を伺っておりました。また引き続きよろしく願いいたします。

○高橋委員長 ありがとうございます。法律の制定が国民へのPRの一助にもなるのではないかと期待しております。

それでは、この辺で議論は終わらせていただきます。事務局におかれましては、本日の議論を十分踏まえた上で、今後の最終評価等の作業を進めていただければと思います。

なお、本日の議事録の公開につきましては、各委員のご承認をいただく必要がございますので、ご発言の内容等につきまして、改めて事務局より確認の連絡をさせていただきたいと考えます。

それでは、事務局に司会をお返しいたします。

○中山間地域振興課長 ありがとうございます。

本日は宿題を幾つかいただいております。次回にまたご説明をさせていただきたいと思っております。

それから、次回の日程につきましても、なるべく早く調整いたしまして、各委員のほうにご連絡を差し上げたいと思っております。先ほどの局長の発言をもって最後の役所側のご挨拶

とさせていただきます、あとは委員長のほうで最後のご挨拶をいただきたいと思います。

○高橋委員長 それでは、これで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

午前11時43分 閉会