

中山間地域等直接支払制度について

平成16年11月9日
農 林 水 産 省

目次

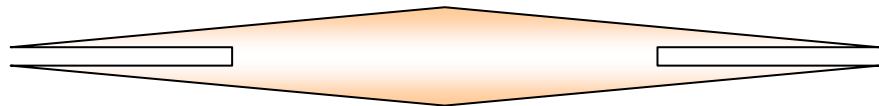
1. 中山間地域の現状	1
2. 中山間地域等直接支払制度の概要	4
3. 中山間地域等直接支払制度の実施状況について	5
4. 中山間地域等直接支払制度の効果の検証	6
耕作放棄の発生防止	6
多面的機能の維持・増進	7
将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施	8
集落機能の活性化	10
5. 個別協定の取組状況	11
6. 中山間地域等直接支払制度取組事例	12
農業公社と連携した協定の取組事例	12
個別協定の事例	13

1. 中山間地域の現状

自然的、経済的、社会的条件が不利な中山間地域は人口減少、高齢化が著しいが、我が国の農業・農村の中で重要な位置を占めている。
このため、 農林水産業及び関連産業の振興、 多面的機能の確保、 定住の促進を図るための施策を総合的、計画的に推進することが必要。

中山間地域は我が国農業・農村の中で
重要な位置を占める

国土面積の 6 9 %	耕地面積の 4 2 %
総農家数の 4 3 %	農業産出額の 3 7 %
農業集落数の 5 0 %	



中山間地域の現状

農業生産条件の不利性
高齢化・過疎化の進展
担い手の不足
恵まれない就業機会
生活環境整備の遅れ
地域資源の維持管理が低下

耕作放棄地の増大

多面的機能の低下

中山間地域振興施策の方向

農林水産業及び関連産業の振興

高付加価値農業等の推進
農業生産基盤の整備
多様な担い手の確保
鳥獣被害の防止

多面的機能の確保

耕作放棄地の防止・復旧の推進
集落の共同活動の活発化

定住の促進

都市と農山漁村交流の推進
生活基盤の総合的整備
高齢者・女性対策の推進



多様な食料や
林産物の供給

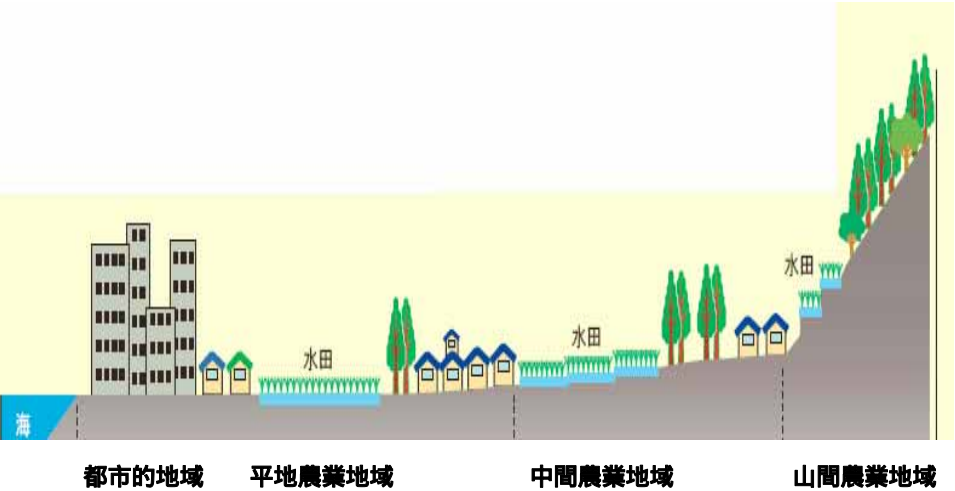
多面的機能の確保

中山間地域の現状(参考)

農林統計に用いる農業地域類型の基準指標

都市的地域	人口密度が500人/k㎡以上、DID面積が可住地の5%以上を占める等都市的な集積が進んでいる市町村
平地農業地域	耕地率が20%以上、林野率が50%未満又は50%以上であるが平坦な耕地が中心の市町村
中間農業地域	平地農業地域と山間農業地域との中間的な地域であり、林野率は主に50%～80%で、耕地は傾斜地が多い市町村
山間農業地域	林野率が80%以上、耕地率が10%未満の市町村

注1：決定順位：都市的地域 山間農業地域 平地農業地域・中間農業地域
注2：DID=Densely Inhabited Districtの略。人口集中地区のことで、市区町村の人口密度の高い基本単位区（約4,000人/k㎡以上）が連たんして、その人口が5,000人以上となる地区。国勢調査による。



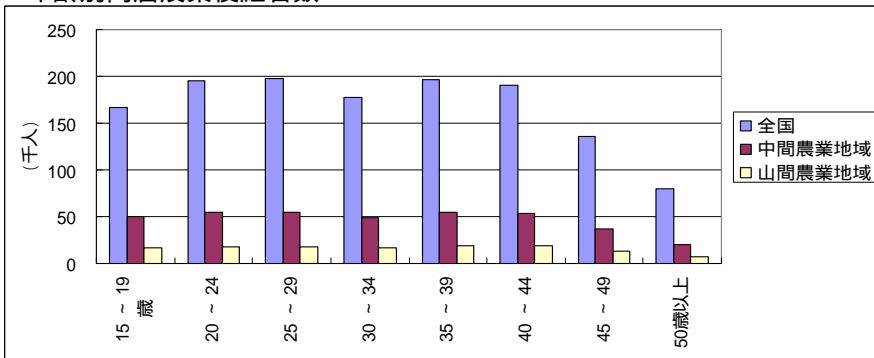
中山間地域の主要指標

	全 国	中山間地域	中間農業地域	山間農業地域
市町村数 (H16)	3,100	1,689 (54.5%)	991 (32.0%)	698 (22.5%)
耕地面積 (千ha) (H13)	4,794	2,004 (41.8%)	1,494 (31.2%)	510 (10.6%)
うち 田 (H13)	2,624	1,022 (38.9%)	766 (29.2%)	256 (9.8%)
総人口 (千人) (H12)	126,926	17,433 (13.7%)	13,018 (10.3%)	4,416 (3.5%)
総農家数 (千戸) (H12)	3,120	1,354 (43.4%)	950 (30.4%)	405 (13.0%)
高齢者比率 (%) (H12)	17.3	25.1	24.1	28.1
農家人口 (千人) (H12)	13,458 [10.6%]	5,518 (41.0%) [31.7%]	3,938 (29.3%) [30.3%]	1,580 (11.7%) [35.8%]
農業集落数 (H12)	135,163	67,132 (49.7%)	43,396 (32.1%)	23,736 (17.6%)
農業産出額 (億円) (H14)	90,364	33,820 (37.4%)	26,496 (29.3%)	7,323 (8.1%)

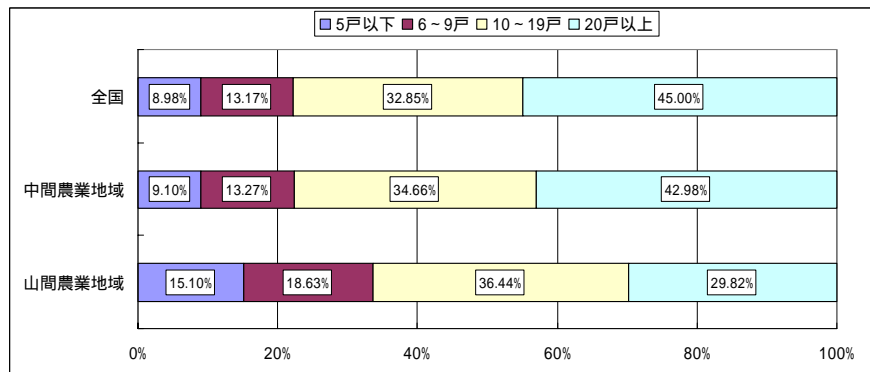
資料：農林水産省「農林業センサス」、「耕地及び作付面積統計」、「生産農業所得統計」総務省「国勢調査」
注1：（ ）書きは農業地域類型別の構成比（%）
2：[] 書きは、各地域類型別総人口に占める農家人口の割合

中山間地域の主要指標

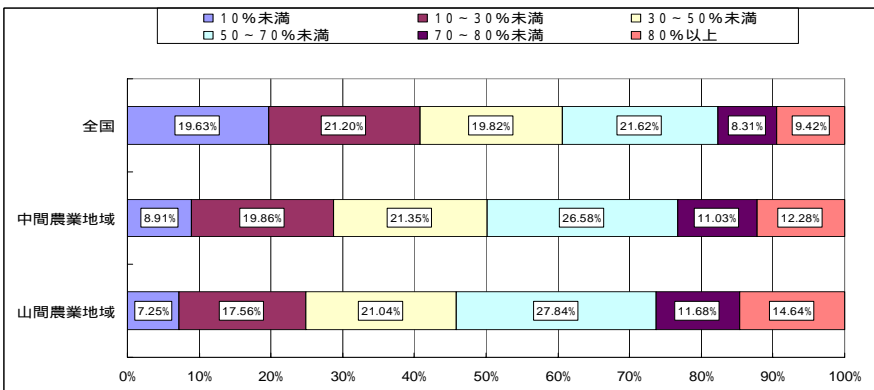
年齢別同居農業後継者数



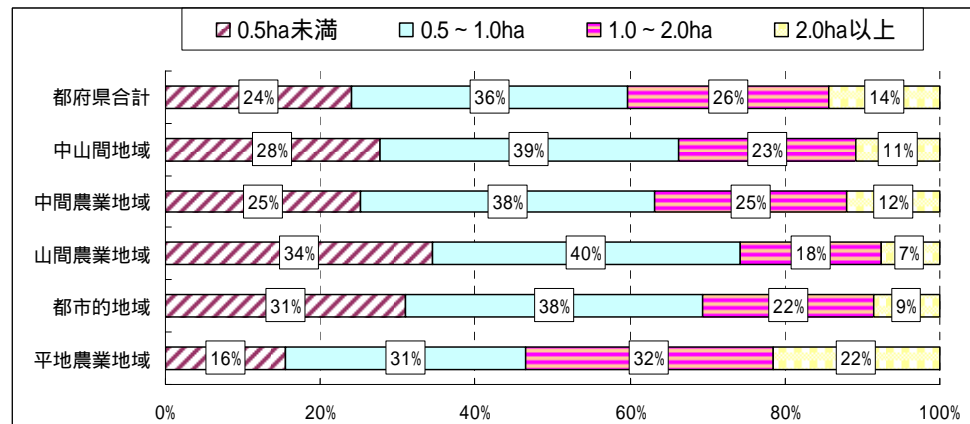
農家戸数規模別農業集落数割合



農家率別農業集落割合

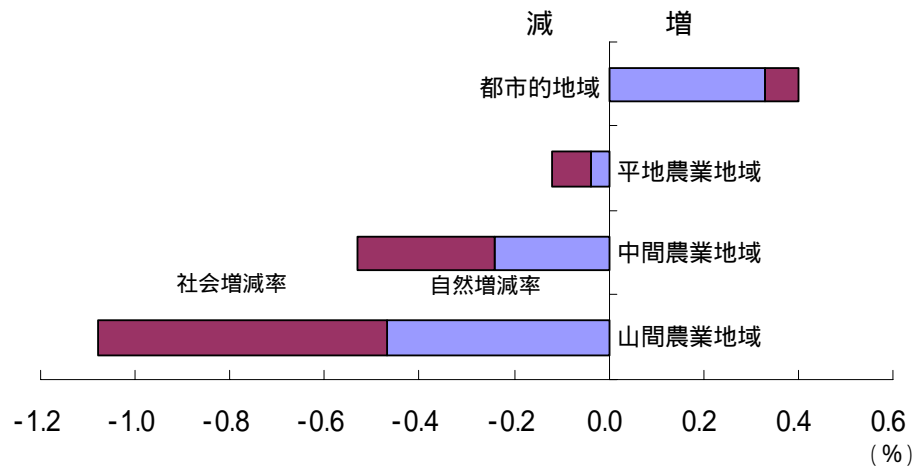


経営耕地面積規模別の農家数割合



資料：農林水産省「世界農林業センサス」(平成12年度)

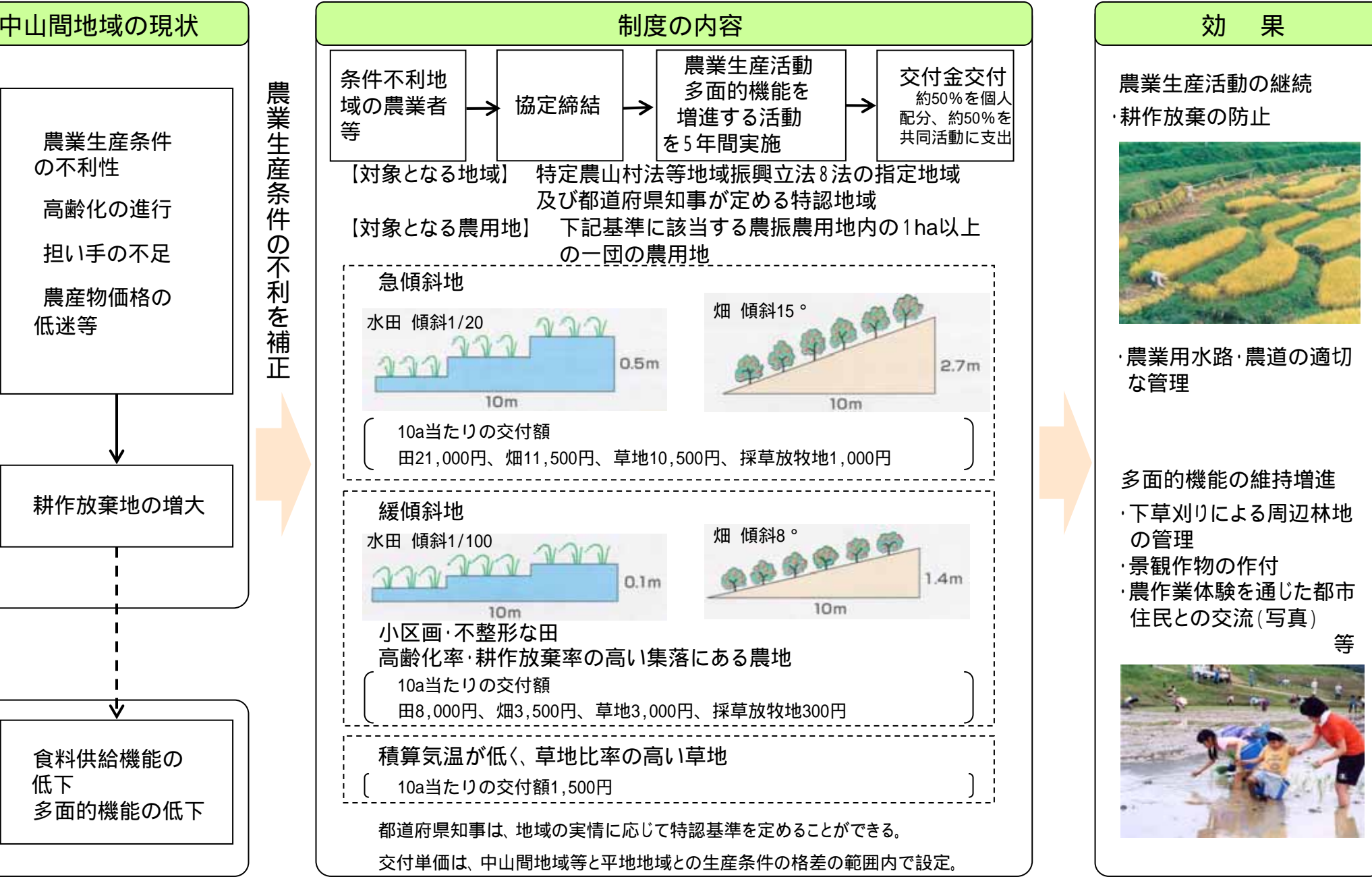
農業地域類型別に見た市町村の人口増減率



総務省「住民基本台帳人口要覧」(組替集計)(平成13年度)

注：社会的増減率には、転出入によるもののほか、帰化、国籍離脱等による。

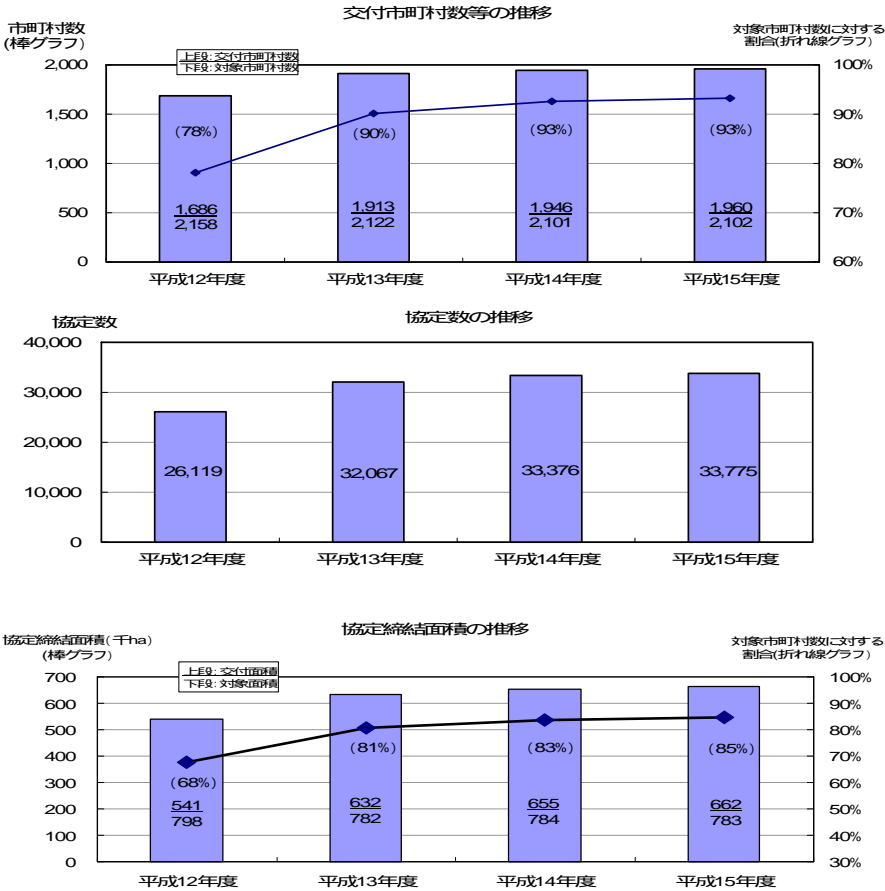
2. 中山間地域等直接支払制度の概要



3. 中山間地域等直接支払制度の実施状況について

交付金が交付された農用地面積等(平成15年度実施状況)

交付市町村数は1,960市町村
協定数は、33,775協定(集落33,137、個別638)
交付面積は、66万2千ha
協定締結率は85%



集落協定の主な活動内容

集落協定のほぼ全協定に位置付けられている「水路や農道の管理」以外の主な活動内容を見ると、「農地の法面点検」82%、「耕作放棄されそうな農用地の賃借権設定・農作業委託」64%、「周辺林地の下草刈り」60%、「農作業の受委託推進」52%などとなっている。

(H15年度実施状況)

	協定数	全協定に占める割合
農地の法面点検	27,295	82.4%
耕作放棄されそうな農用地の賃借権設定・農作業委託	21,091	63.7%
周辺林地の下草刈り	19,946	60.2%
農作業の受委託推進	17,171	51.8%
オペレーターの育成・確保	13,973	42.2%
景観作物の作付け	12,444	37.6%
機械・施設の共同購入・利用	10,169	30.7%
農作業の共同化	10,131	30.6%
認定農業者の育成	9,960	30.1%
鳥獣被害防止対策	9,253	27.9%
担い手への利用権設定による農地の面的集積	9,239	27.9%
堆きゅう肥の施肥・緑肥作物の作付け	7,597	22.9%
新規就農者の参入	5,728	17.3%

4 . 中山間地域等直接支払制度の効果の検証

耕作放棄の発生防止

66万2千haの農用地において農業生産活動等が継続的に行われ、道路や水路等の共同管理の充実等の多様な取組が見られた。農振農用地区域への編入も図られ、耕作放棄の防止・復旧等が推進された。

交付金交付市町村数 1,960市町村(対象市町村の93%)
協定締結面積 66万2千ha(対象となる農用地面積の85%)
締結された協定数 33,775(集落協定33,137、個別協定638)

協定締結により、新たに57%の集落で農地の法面や水路・農道等の管理が活発化した。

水路・農道等の管理に係る共同作業の回数は、協定締結前後で年平均1.6回から3.2回へ増加した。

集落協定の締結を通じて、平成15年度までに農振農用地面積に編入された面積は約1万2千haであり、同じ時期における全国の編入面積の約5割を占めている。

平成15年度までに、既耕作放棄地の復旧計画454haのうち334haを復旧済み。

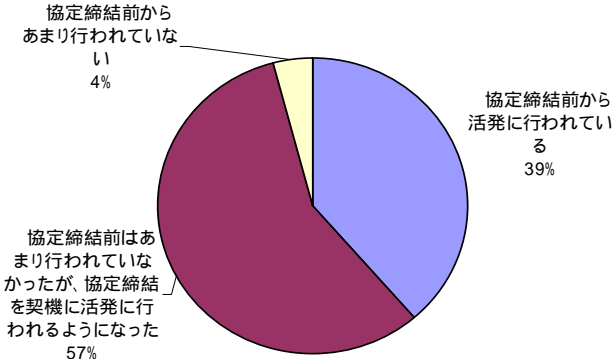
本制度による5年間の耕作放棄の発生防止に関する試算では、約1万3千～3万haの防止効果があったと推計される。

なお、高齢化率・耕作放棄地率が高い地帯では、協定締結率が低い傾向がある。また、畑地帯についても田地帯と比べて協定締結率が低い。これは、水田に比べて共同作業の必要性が乏しいこと等が理由としてあげられる。

集落協定の概要

1集落協定の規模	面積規模別協定割合	
・参加者数 19.8名	1～10ha	70.7%
・交付金額 164万円(8.3万円/人)	10～50ha	26.2%
・平均規模 20ha	50～400ha	2.7%
	400ha以上	0.4%

農地の法面や水路・農道等の管理について



兵庫県城崎郡日高町（復旧された棚田）



棚田ボランティア等により、3.4haの既耕作放棄地を復旧。年10回程度の交流活動を通じて、棚田を保全。

福島県田村郡三春町（復旧された農地の活用）



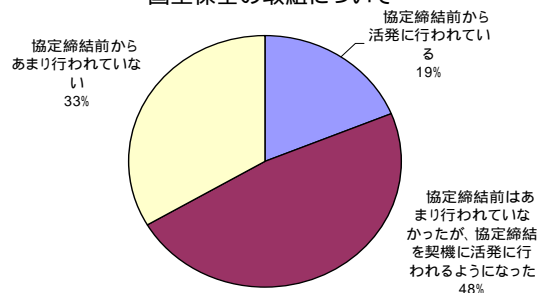
耕作放棄地を復旧し、ブルーベリーを植え付け観光農園に活用。

多面的機能の維持・増進

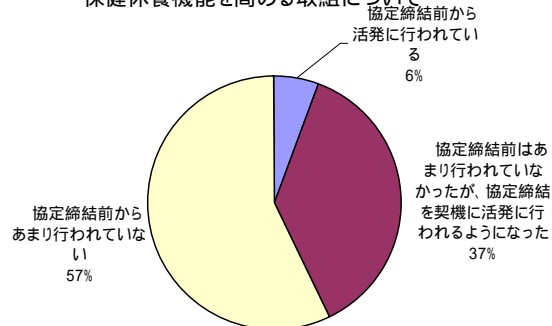
集落協定においては、「国土保全機能を高める取組」、「保健休養機能を高める取組」、又は「自然生態系の保全に資する取組」のうち、いずれかを行うことが義務付けられている。

このうち、農地と一体となった周辺林地の管理や土壌流亡に配慮した営農など、営農と一体的な「国土保全機能を高める取組」については、比較的活発に行われたのに対し、景観作物の作付け、都市住民との交流活動などの「保健休養を高める取組」や「自然生態系の保全に資する取組」については取組度合いが低く、一層の積極的な実施が重要である。

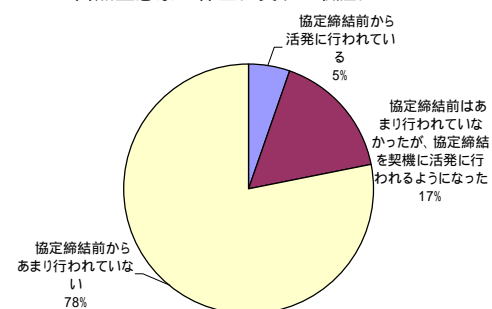
周辺林地の管理、土壌流亡に配慮した営農の実施等、
国土保全の取組について



景観作物の作付け、都市住民との交流活動等、
保健休養機能を高める取組について



魚類・昆虫類の保護や鳥類の餌場の確保等、
自然生態系の保全に資する取組について



棚田を通じた都市住民との交流(岐阜県恵那市)



棚田の荒廃防止と地域の活性化に役立てたいとの考えから、都市住民を対象とした稲刈り体験ツアーや地元の小中学校との連携による体験学習会を開催。

ホテルの生息に配慮した水路管理(千葉県館山市)

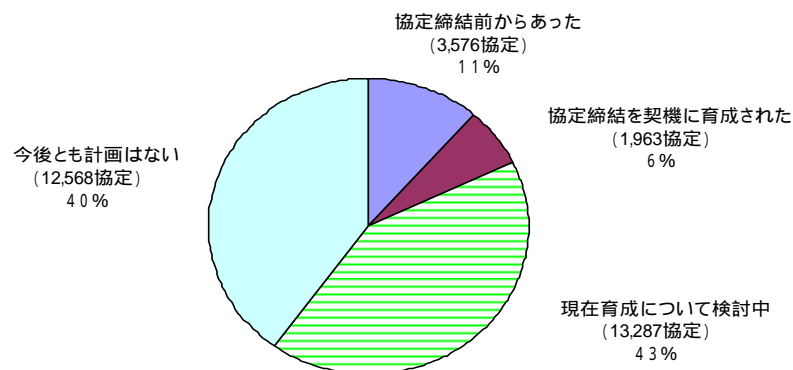


水路の徹底したゴミ拾いや生活排水の流入防止等を集落全体で実施。県普及センターと連携しホテルの生息環境の勉強会を開催し、産卵するホテルの生息にあわせた除草などを実践。

将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施

- (1) 継続的な農業生産活動の体制整備等に向けた取組が見られ、集落営農組織の育成、認定農業者の増加、新規就農者の確保、農用地の利用権設定面積の増加も見られた。

(1) - 集落営農組織(特定農業法人を含む)の育成状況



(1) - 新規就農者の確保

協定締結後の新規就農者の参入 4,234人

(1) - 認定農業者の増加

協定締結前後の認定農業者数の変化

協定締結前(人)	現在(人)	増加数(人)	増加率
33,093	40,835	7,742	23.4%

(1) - 農用地の利用権設定面積の増加

協定締結前後の農用地の利用権設定面積の変化

協定締結前(ha)	現在(ha)	増加面積(ha)	増加率
52,885	66,558	13,673	25.9%

将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施(続き)

- (2) 各集落協定において、農業生産活動の継続に向けた取組(ステップアップ)が漸進しているが、将来にわたって継続できる見通しは描かれていない状況にあり、このステップアップを更に充実させることが重要である。
また、集落協定の規模が大きいほど活動の取組が活発化している傾向が見られ、集落間の連携等を推進することが効果的である。

農業生産活動の継続に向けた取組のステップアップ(試算)

集落協定の締結を契機に、各集落がどの程度農業生産活動等の継続に向けた取組等をステップアップさせたかを検証するため、(注)の7つの取組について、全集落協定(3万3千協定)を調査した。

農業生産活動等の継続に向けた取組がほとんど不活発な集落の割合の変化

(「7つの取組」を一つも行っていない集落)

協定締結前 → 協定締結後

46% 3% 43ポイント減少

農業生産活動等の継続に向けた取組が活発になった集落の割合の変化

(「7つの取組」のうち4つ以上を行った集落)

協定締結前 → 協定締結後

6% 37% 31ポイント増加

(注) [各集落協定は耕作放棄の防止等必要最小限の行為を行っているが、これに加えて、次の7つの取組のいずれかを行っているかについて調査]

- 1: 集落全体での水路・農道等の管理に係る共同作業
- 2: 農業機械や施設の共同利用
- 3: 集落内での農作業の受委託や転作作物の団地化等の土地利用調整
- 4: 集落内での高付加価値型農業等、農業収益を上げるための取組
- 5: 農作業受託等を行う担い手(認定農業者、農業生産法人等)との連携
- 6: 認定農業者、農業生産法人等担い手の育成
- 7: 集落や地域の農業を担う集落営農組織(特定農業法人含む)の育成

集落協定面積の規模

集落協定面積が大きい階層においては、集落営農組織を育成した集落や育成を検討中の集落の割合が大きい。

若手を中心となり農作業受託組織を設立
(新潟県西頸城郡能生町)

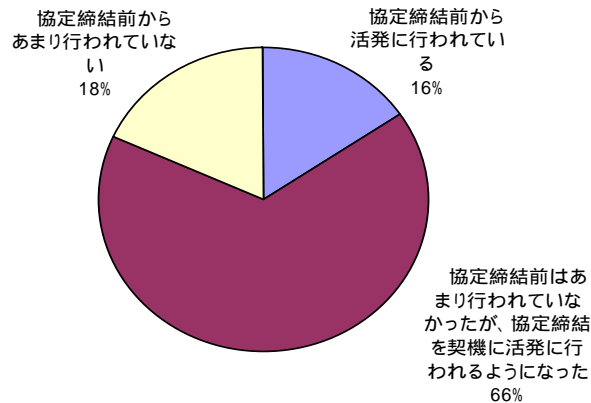


集落内の若手農業者が中心となって農作業受託グループを立ち上げ、交付金を活用して導入した共同利用機械を使った作業受託を推進。
多様な担い手確保のため、県普及センターの協力を得て、定年帰農予定者を対象に水稻栽培技術の習得を支援。

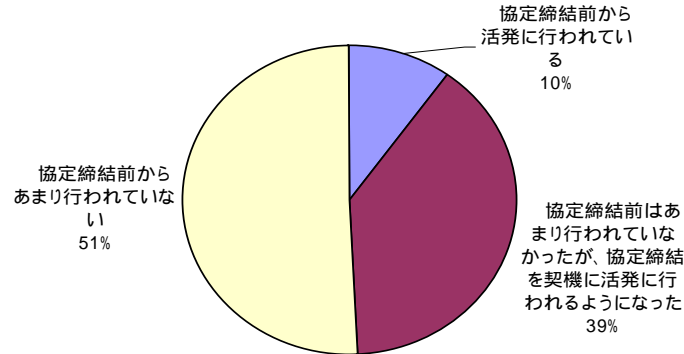
集落機能の活性化

集落における話し合いの活発化、集落の話し合いにおける女性、若者等の参加等が確保され、多様な担い手等地域内外を通じた者との連携等により、集落機能が活性化している。

集落の活性化や将来の話し合いについて



集落内の話し合いにおいて、世帯主以外の者
(特に女性、若者等)の参加について



話し合いの回数は協定の締結前後で、年平均1.8回から4.2回に増加した。

棚田ボランティアとの連携(兵庫県養父郡八鹿町)



- ・ 棚田保全推進委員会を結成し、棚田保全ボランティアである棚田交流人を受け入れ、集落をあげて棚田保全活動に取り組んでいる。

非農家との連携(山梨県東山梨郡牧丘町)



- ・ 集落外の入作農家や地域内の非農家を含めて協定を締結し、集落の美化活動として遊休農地へマリーゴールド等景観作物の植付け、除草等の景観保全に取り組んでいる。

5. 個別協定の取組状況

個別協定締結者の経営形態別の内訳をみると、認定農業者等が全個別協定数の約8割を占めており、次に農業生産法人が約1割となっている。個別協定の平均協定面積は7.6haであるが、経営形態別にみると認定農業者等（個人）は2.9ha、農業生産法人は15.3haとなっている。

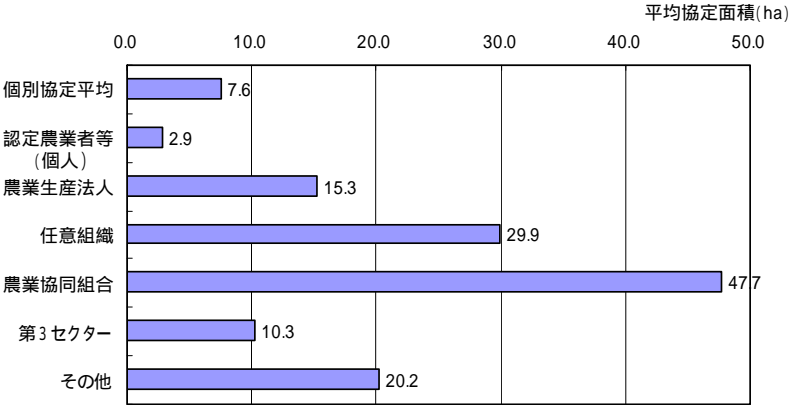
個別協定の地目別の取組状況を見ると、個別協定全体では採草放牧地（42%）の割合が高いが、経営形態別にみると認定農業者等（個人）は水田が約5割を占め、任意組織、農業協同組合は採草放牧地が約7割を占めている。

個別協定の取組状況

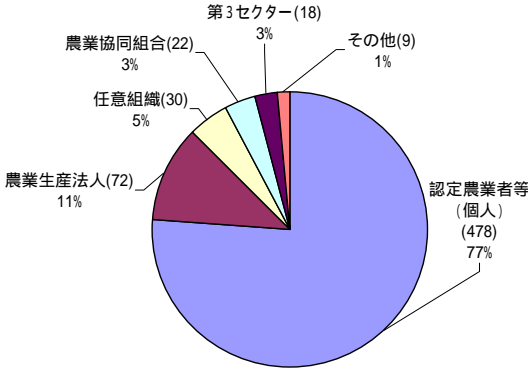
	実施市町村数	協定締結数	協定締結面積 (ha)	交付金額 (百万円)
平成15年度	275	638	4,891	307
平成14年度	276	629	4,778	300
平成13年度	264	605	4,179	285
平成12年度	218	498	3,351	241

個別協定とは、交付対象となる農用地において、認定農業者等（認定農業者、これに準ずる者として市町村長が認定した者、第3セクター、特定農業法人、農業協同組合、生産組織等）が農用地の権原を有する者との間において利用権の設定や作業の受委託を行う場合に締結するもの。

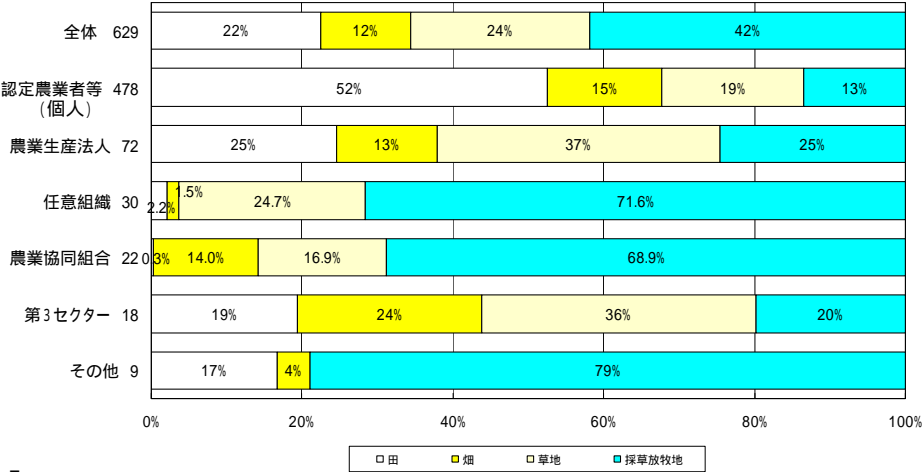
個別協定の平均面積（経営形態別）



個別協定の経営形態別内訳



個別協定の地目構成（経営形態別）



6. 中山間地域等直接支払制度取組事例

農業公社と連携した協定の取組事例

集落協定

福島県南会津郡舘岩村 押戸集落協定
(協定面積3ha、交付金額70万円 / 年度、協定参加者5人、共同取組活動割合50%)

舘岩村農業公社を協定農用地の農作業の担い手として位置付け、当該公社に高齢化により耕作放棄が懸念される田に、転作そば等の播種から刈取までの作業を委託している。

鳥取県岩美郡岩美町 小田南部地区協定
(協定面積70ha、交付金額1,067万円 / 年度、協定参加者114人、共同取組活動割合50%)

(財)岩美町農業振興公社(農地保有合理化法人)において、集落協定内の利用権設定、農作業の受委託のあっせん、調整等を行い認定農業者の育成等を推進している。

富山県東砺波郡上平村 上平村集落協定
(協定面積41ha、交付金額809万円 / 年度、協定参加者168人、共同取組活動割合100%)

集落協定の締結を契機に農業公社を設立し、交付金の全額を農業公社の運営費として活用し、公社に基幹的農作業を委託している。

沖縄県名護市 安部集落協定
(協定面積21ha、交付金額76万円 / 年度、協定参加者25人、共同取組活動割合100%)

集落内のリーダー的農業者3名で立ち上げた生産組織が、農業開発公社を通して既耕作放棄地1.55haの利用権設定を行い、遊休農地解消総合対策事業により面整備を実施しインゲン、ニガウリ等を栽培。

個別協定

青森県下北郡脇野沢村
(協定面積43.5ha、交付金額94万円 / 年度、協定締結者:(社)脇野沢村農業振興公社)

耕作放棄のおそれのある農用地28.5haを本公社が引き受けて、管理耕作と作業受託を行っている。また、地域特産品を創出するための加工用イチゴやミョウガ等の新作物実証展示圃等による技術の普及を行っている。

島根県仁多郡横田町
(協定面積15.5ha、交付金額159万円 / 年度、協定締結者:横田町農業公社)

農地法面の崩壊を未然に防止するため、定期的な点検を実施するとともに、協定農用地に柵・ネット等を設置し、鳥獣害防止対策を行っている。また、4月には水路清掃・6月と8月には草刈りを実施している。

個別協定の事例

認定農業者等の個人が参加(群馬県沼田市)

< 協定の概要 >

協定面積5.6ha(田:1.4ha、草地:4.2ha)、交付金額35万円/年度

< 協定締結の経緯等 >

- ・協定農用地のうち75%を占める草地は、集落から離れたところにあったため、個別協定で対応することとなった。
- ・協定参加者は認定農業者(中堅的な酪農家)で、自作地454a・借地110aを対象農用地として協定に取り組んでいる。
- ・農用地の法面や水路・農道等の草刈り及び点検を実施するとともに、畜舎周辺において景観形成作物の作付けを行っている。

認定農業者等の個人が参加(広島県吉舎町)

< 協定の概要 >

協定面積0.72ha(水田)、交付金額14万円/年度

< 協定締結の経緯等 >

- ・対象農地の引き受け者である認定農業者は町内在住だが、対象農用地所有者が町内在住ではないことや団地が点在していることから、集落協定での取り組みが難しかったため、当該農用地を個別協定で対応することとした。

農業法人が参加(島根県益田市)

< 協定の概要 >

協定面積4.9ha(田)、交付金額88万円/年度

< 協定締結の経緯等 >

- ・ほ場整備を契機に、集落営農組織を発展させて特定農業法人を設立し、水田転作を一手に引き受け、タマネギ等の栽培と農道・水路の維持管理事業を実施。
- ・交付金は、機械購入(タマネギ収穫機・皮剥機)・排水対策(暗渠排水埋設)に活用している。
- ・地区外在住の農用地所有者が5名おり、このほ場の耕作が問題となったが、個別協定の締結により、農用地を守ることができた。

農業協同組合が参加(沖縄県伊平屋村)

< 協定の概要 >

協定面積159.3ha(畑)、交付金額551万円/年度

< 協定締結の経緯等 >

- ・高齢者が協定参加に消極的であり、また、一部の協定参加の意向を示した農家については、飛び地等の問題もあり団地形成が困難であるため、集落協定の締結は困難となった。
- ・このため、農協が推進し、農作業受委託による個別協定を締結した。
- ・機械化が進んでいない集落内の高齢農家では、さとうきびの収穫等の作業は重労働であったが、農作業受委託が進み、高齢者の耕作放棄発生の懸念が薄れている。