

中山間地域における喫緊の課題をめぐる情勢と 対策の方向について

平成19年10月29日

農林水産省農村振興局

目 次

1 中山間地域の現状		(3) 大規模自然災害の頻発	
(1) 中山間地域の主要指標	・・・1	近年の災害の発生状況	・・・23
(2) 農業生産の状況		中山間地域の災害の状況	・・・24
経営耕地規模別農家数及び一戸当たり経営耕地面積	・・・2	災害支援の必要性	・・・25
高齢化の進行	・・・3		
米生産性	・・・4	3 新たな支援のイメージ	
(3) 耕作放棄地の状況	・・・5	(1) 限界的集落への支援	・・・28
		(2) 耕作放棄の発生防止のための支援	・・・30
		(3) 災害防止のための取組への支援	・・・31
2 顕在化している課題と対策の必要性			
(1) 限界的集落の増加			
農業集落の動向	・・・6		
総集落数に占める高齢化集落の割合	・・・8		
中山間地域等直接支払制度からみた限界的集落の状況	・・・9		
限界的集落支援の必要性及び緊急性	・・・11		
限界的集落問題をめぐる各種の動向	・・・13		
(2) 耕作放棄地の増加			
耕作放棄地の発生防止・解消を支援する背景	・・・17		
耕作放棄の状況	・・・18		
中山間地域等直接支払制度の対象となる小規模農用地			
の基準	・・・19		
「営農上の一体性を有する」一団の農用地の運用状況	・・・20		
「営農上の一体性を有する」一団の農用地の課題	・・・21		
地方公共団体の要望	・・・22		

1 中山間地域の現状

(1) 中山間地域の主要指標

- 中山間地域は、高齢化が進み、農家人口等が減少している等依然として厳しい状況にあるが、耕地面積、総農家数、農業産出額等において全国の約4割を占めるなど、我が国の農業・農村の中で重要な位置を占めている。

○ 中山間地域の主要指標

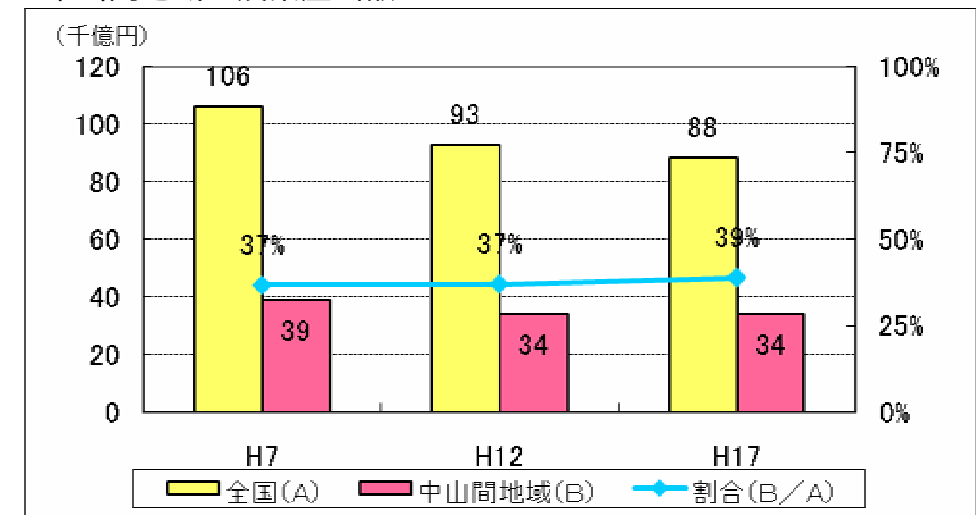
	H17		H12		対全国比 増減(%)
	全国	中山間地域	全国	中山間地域	
市町村数	2,395	1,204 (50.3%)	3,229	1,753 (54.3%)	↓ 4.0
総面積(千ha)	37,178	24,078 (64.8%)	37,172	25,507 (68.6%)	↓ 3.8
耕地面積(千ha)	4,692	2,030 (43.3%)	4,830	2,028 (42.0%)	↑ 1.3
林野面積(千ha)	24,861	19,857 (79.9%)	24,918	20,083 (80.6%)	↓ 0.7
総世帯数(千戸)	49,566	6,050 (12.2%)	47,063	5,761 (12.2%)	→ 0.0
総農家数(千戸)	2,848	1,236 (43.4%)	3,120	1,354 (43.4%)	→ 0.0
販売農家数(千戸)	1,963	819 (41.7%)	2,337	976 (41.8%)	↓ 0.1
総人口(千人)	127,768	17,410 (13.6%)	126,926	17,433 (13.7%)	↓ 0.1
高齢者人口比率(%)	20.1	27.3	17.3	25.1	↑ 2.2
農家人口(千人)	8,370	3,327 (39.7%)	13,458	5,518 (41.0%)	↓ 1.3
農業産出額(億円)	88,058	34,202 (38.8%)	92,574	34,168 (36.9%)	↑ 1.9

資料：農林水産省「農業センサス」、「耕地及び作付面積統計」
国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」、総務省「国勢調査」

(注1) 下段()書きは対全国比

(注2) 中山間地域に該当する市町村数及び総面積が減少したのは、市町村合併に伴い、農業地域類型が都市及び平地農業地域へ変更されたことが主な要因と考えられる。

○ 中山間地域の農業産出額



資料：農林水産省「生産農業所得統計」

○ 作物別農業産出額（平成17年）

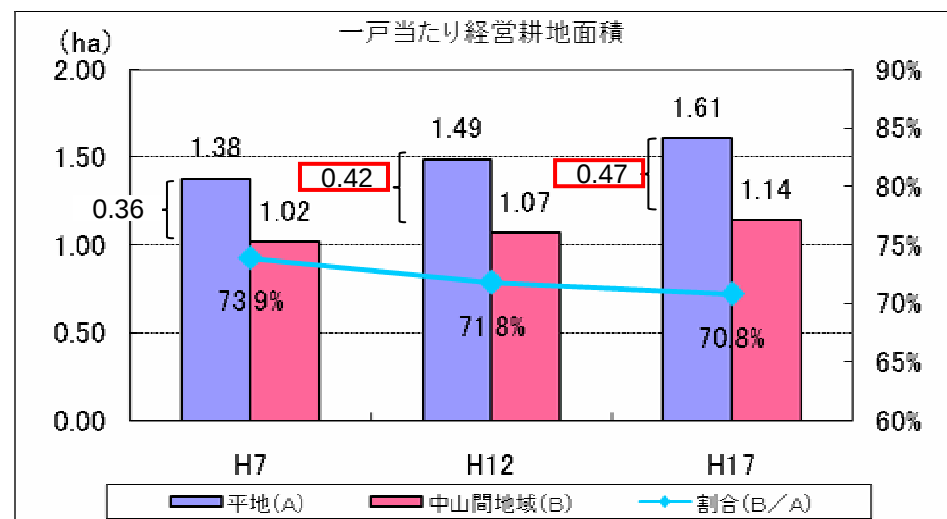
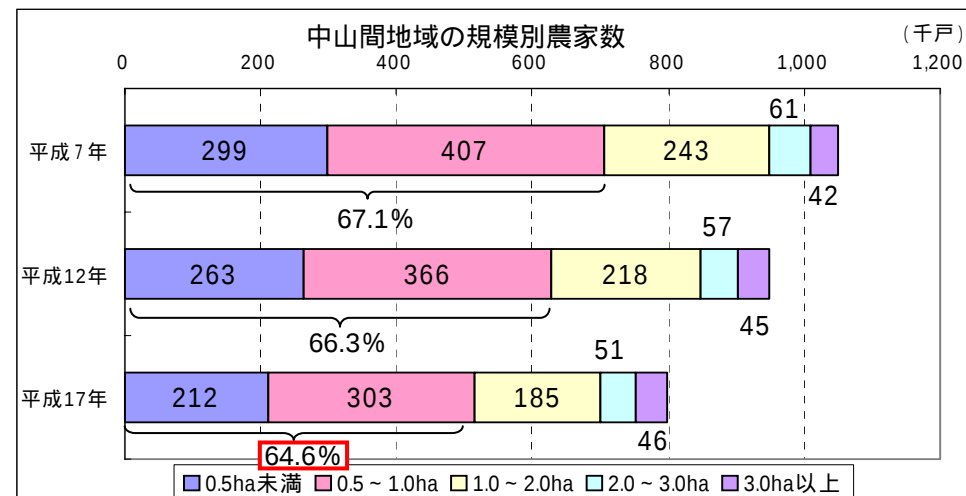
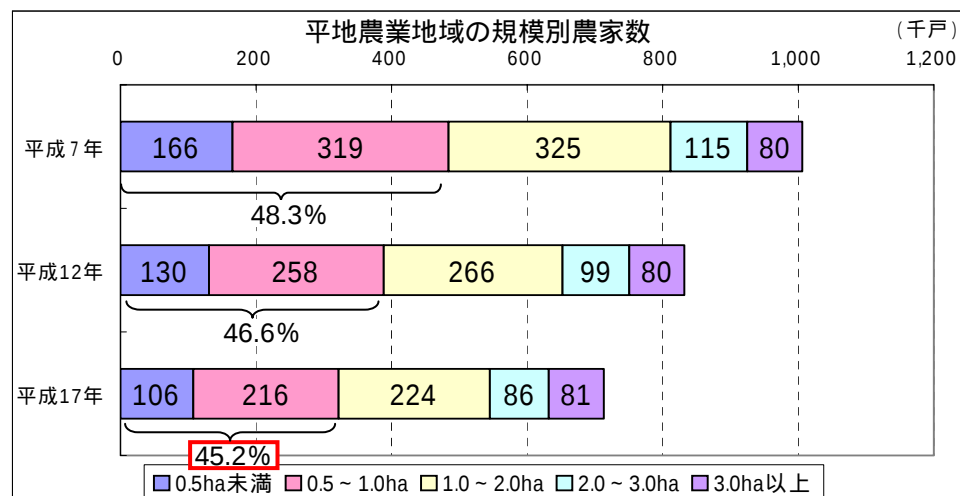
	合 計	米	雑穀・豆類	野 菜	果 実	花 き	畜 産
全 国	88,058	20,234	1,016	20,214	7,236	4,049	27,023
中山間	34,202	7,792	355	5,945	3,167	1,193	12,976
中山間地域の 占める割合	38.8%	38.5%	34.9%	29.4%	43.8%	29.5%	48.0%

資料：農林水産省「生産農業所得統計」

(2) 農業生産の状況

経営耕地規模別農家数及び一戸当たり経営耕地面積

- 平成17年の販売農家数に占める経営規模面積1.0ha未満の農家数の割合は、平地農業地域45.2%、中山間地域64.6%となっており、中山間地域においては、土地条件の制約もあり農地の規模拡大は平地より進みにくい状況となっている。
- 一戸当たり経営耕地面積については、平地農業地域と中山間地域を比較すると平成12年は0.42ha、平成17年は0.47haの差となっている。中山間地域より平地農業地域の規模拡大の進行が速いため、経営規模の格差は拡大傾向にある。



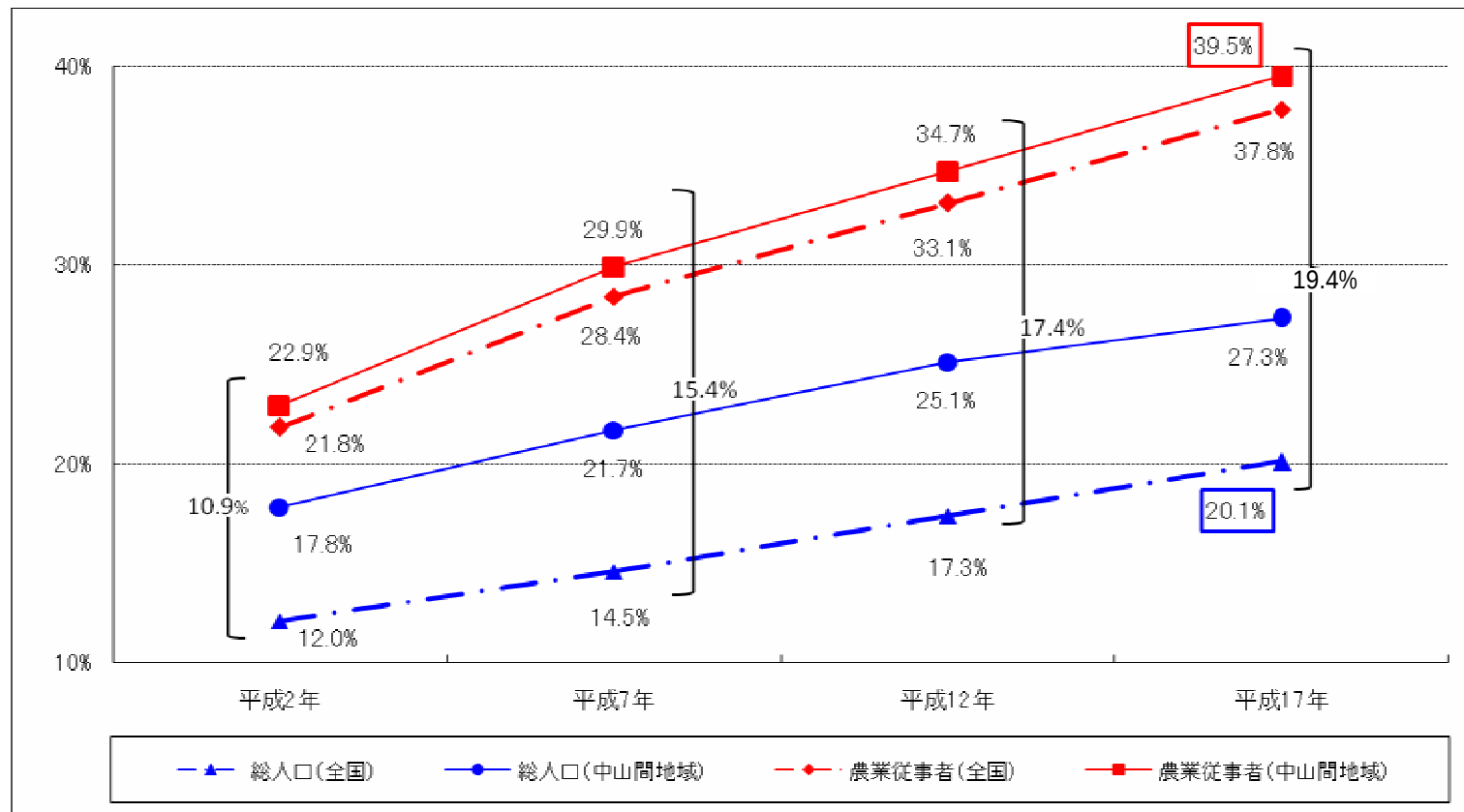
資料: 農林水産省「農林業センサス」
(都府県・販売農家)

高齢化の進行

- 中山間地域においては、全国に比べてより高齢化が進んでおり、平成17年の高齢化率格差は12年に比べさらに拡大した。また、中山間地域の農業従事者の高齢化率は4割近く、全国の総人口の高齢化率の約2倍となっている。

高齢化の推移

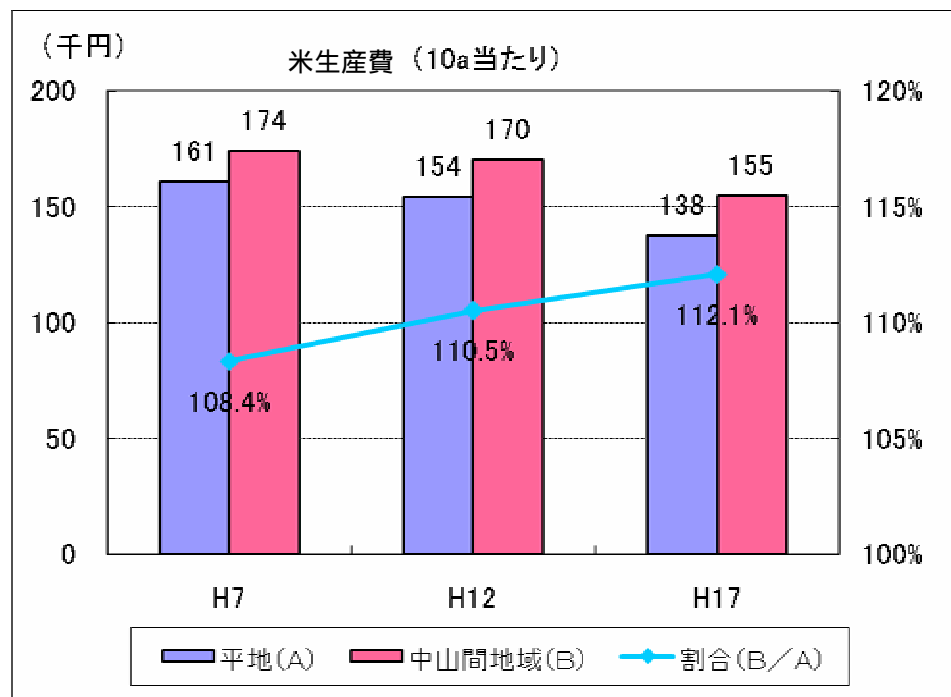
(単位: %)



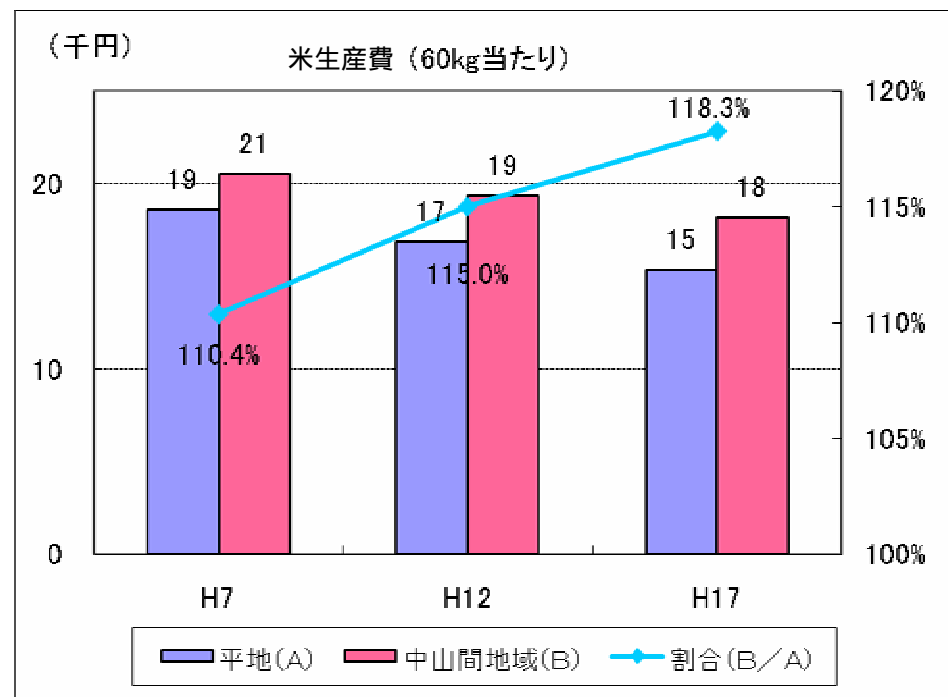
資料: 農林水産省「農業センサス」、総務省「国勢調査」

米生産性

- 中山間地域の米生産費は、土地基盤整備及び機械施設の整備等の効果により、減少傾向にあるが、耕作条件に恵まれた平地との差は拡大している。



資料: 農林水産省「米生産費統計」

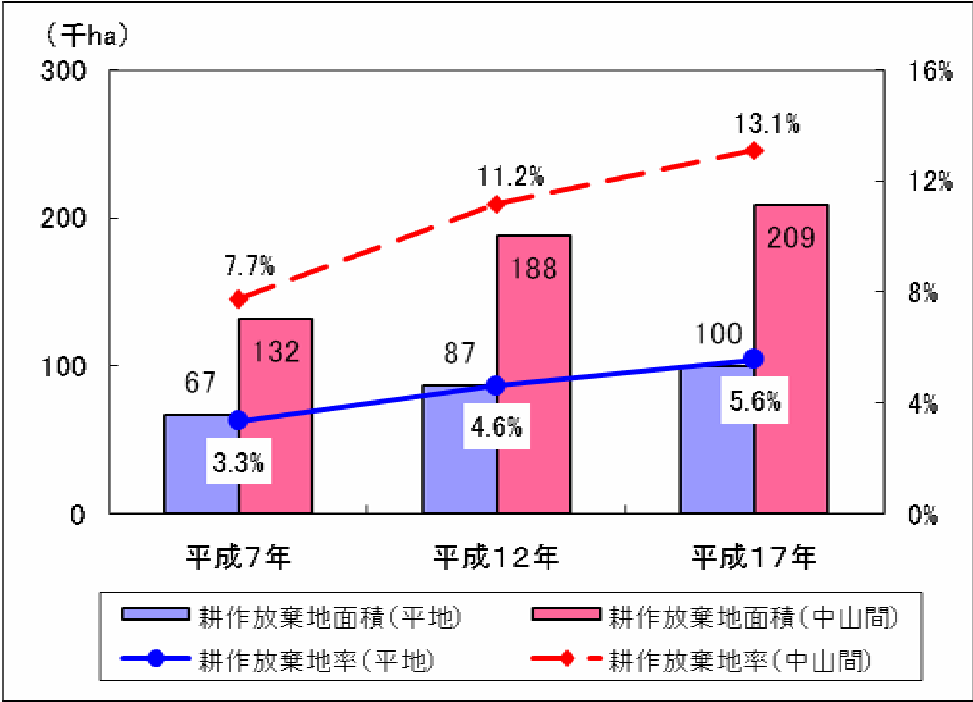


資料: 農林水産省「米生産費統計」

(3) 耕作放棄地の状況

- 中山間地域の耕作放棄地は依然として増加しているものの、平成12年から17年の増加率は平成7年から12年の増加率に比較しわずかに逡減している。

耕作放棄地面積及び耕作放棄地率の推移



耕作放棄地の状況(平成17年) (単位:千ha、%)

	経営耕地面積	耕作放棄地面積	耕作放棄地率
全 国	3,608	386	9.7
中山間地域	1,382	209	13.1
中間農業地域	1,030	148	12.6
山間農業地域	351	60	14.7
平地農業地域	1,697	100	5.6

資料:農林水産省「農業センサス」

注1:耕作放棄地とは、以前耕地であったもので過去1年間以上作物を栽培せず、しかも、この数年の間に再び耕作するはっきりした意志のない土地をいう

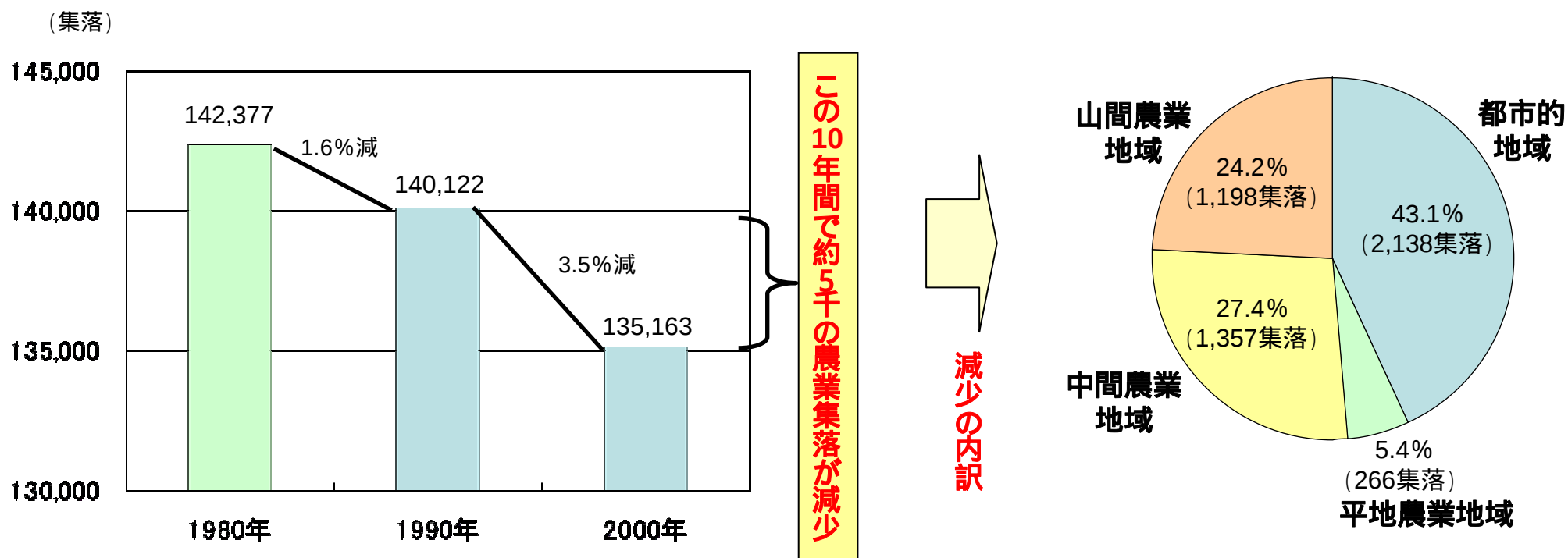
注2:耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 / (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積) × 100

2 顕在化している課題と対策の必要性

(1) 限界的集落の増加

農業集落の動向

- 2000年の農業集落数は約13万5千であり、農業集落としての機能を失った集落が、この10年間に約5千存在する。
- 10年間で農業集落としての機能を失った約5千集落の半数は、中山間地域の集落であり、過疎化・高齢化が要因であると推測される。
- 残りの半数については、都市的地域の集落であり、都市化が要因であると推測される。



(農林水産省「世界農林業センサス」における農業集落調査を基に作成)

- 農林水産省の委託調査では、今後消滅する可能性がある農業集落は、1,400(うち中山間地域1,250)程度存在すると報告されている。
- 国土交通省の調査では、今後10年以内に消滅するおそれのある集落及び、いずれ消滅するおそれのある集落は、2,640程度存在すると報告されている。

人口の減少

- ・高度成長期を中心に若年人口が流出
- ・今後は残された高齢者の死去等に伴う人口減少が加速化

集落機能の低下

(集落機能)

- ・農地・農業用水等の保全管理等農業生産の支援
- ・農業集落道等の集落空間の管理
- ・災害時の助け合い等生活の支援
- ・神社・祭りの維持等地域文化の保全

市町村合併の進展、地方財政の悪化

- ・「周辺地域化」がさらに進展

行政のフォローが手薄に

高齢化の更なる進展等に伴い、
続が困難な集落の問題が顕在化

集落荒廃を加速
する懸念

○ 農林水産省の委託調査

・限界的集落 約1,400(うち中山間地域1,250)

(注1) 平成17年度「限界集落における集落機能の実態等に関する調査」
(平成18年3月公表)による

(注2) 「農林業センサス農業集落調査」のデータを用い、集落の総戸数、
1990年から2000年にかけての戸数の減少割合等から推計
(北海道、沖縄を除く)

○ 農業集落 1990年から2000年で約5,000 (中山間地域約2,500)減少

○ 国土交通省における調査

・限界的集落 約2,640

(注1) 平成18年度「国土形成計画策定のための集落の状況に関する
現況把握調査」(平成19年8月公表)による。

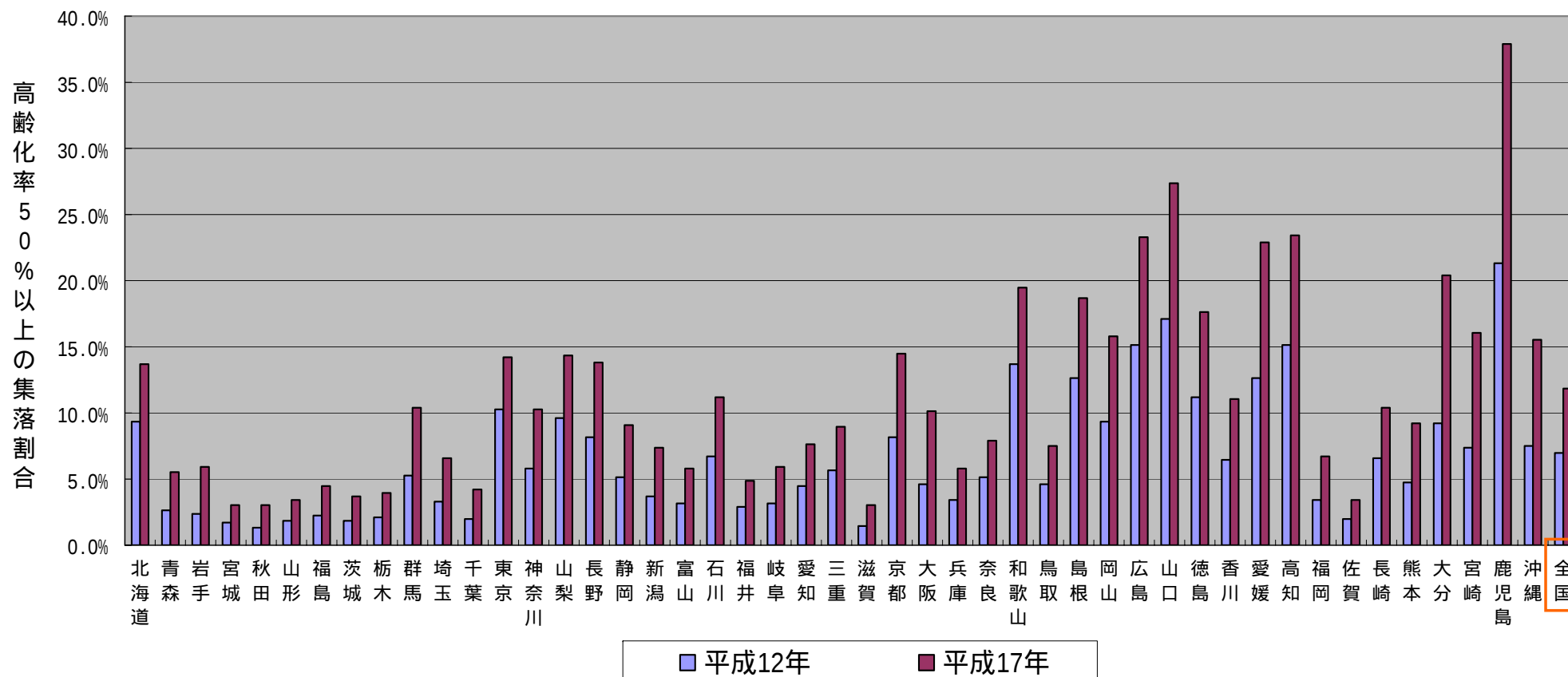
(注2) 平成18年4月時点の過疎地域市町村における62,273集落を
対象。なお、ここでいう集落は一定の土地に数戸以上の社会的
まとまりが形成された住民生活の基本的な地域単位であり、農
業センサスにおける農業集落とは異なる。

- 限界的集落とは
- ・行政上は明確な定義は確立していない。
- ・当省では「過疎化・高齢化等により集落機能が低下し、冠婚葬祭など地域社会としての活動維持が困難な集落」などの表現を用いている。
- ・なお、大野晃長野大学教授の定義では「65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落」としている。

総集落数に占める高齢化集落の割合

- 平成17年における総集落数に占める高齢化集落の割合は、平成12年と比較して全国で6.9%から11.8%へ約2倍に増加しており、また、全ての都道府県において増加している。

高齢化集落の割合



資料：農林業センサス

注：ここでは、農業集落の販売農家世帯員のうち65歳以上の占める割合が50%以上の集落を「高齢化集落」としている。

中山間地域等直接支払制度からみた限界的集落の状況
ア 2期対策に協定を継続されなかった集落協定の状況

- 前期対策から2期対策への移行に際し継続されなかった協定(以下、非継続協定)は、1協定当たりの平均協定参加者数及び協定締結面積が、継続協定の約2分の1と小規模である。また、2ha未満の非継続協定数の割合は、2ha未満の継続協定の場合の約3倍となっている。
- 非継続の理由は、「高齢化の進行・担い手不足」が最も多い。

○ 1協定当たり平均の比較(都府県、平成16年度時点)

	協定数	1協定当たり平均			
		協定参加者数(人)	協定締結面積合計(ha)	急傾斜	緩傾斜
継続協定	23,692	21.7	11.4	7.6	3.7
非継続協定	4,256	13.0	5.0	3.0	2.0

農林水産省農村振興局地域整備課調べ

○ 規模別協定数の比較(都府県、平成16年度時点)

		継続協定		非継続協定	
		協定数	割合	協定数	割合
協定規模別	2ha未満	2,742	12%	1,268	30%
	2ha～5ha	7,084	30%	1,781	42%
	5ha～10ha	5,844	25%	758	18%
	10ha以上	8,022	34%	449	11%
	計	23,692	100%	4,256	100%

農林水産省農村振興局地域整備課調べ

○ 非継続の主な理由

高齢化の進行・担い手不足(47%)
集落をまとめるリーダーがいなくなった(25%)
新たな対策での要件が厳しい。(10%)
事務手続きが煩雑(2%)

農林水産省農村振興局地域整備課調べ

イ 非継続協定が存するセンサス集落の状況

- 非継続協定が存するセンサス集落は、継続協定の存するセンサス集落に比較して、耕地面積、総農家数は少なく、耕作放棄地面積、高齢化率は高い。

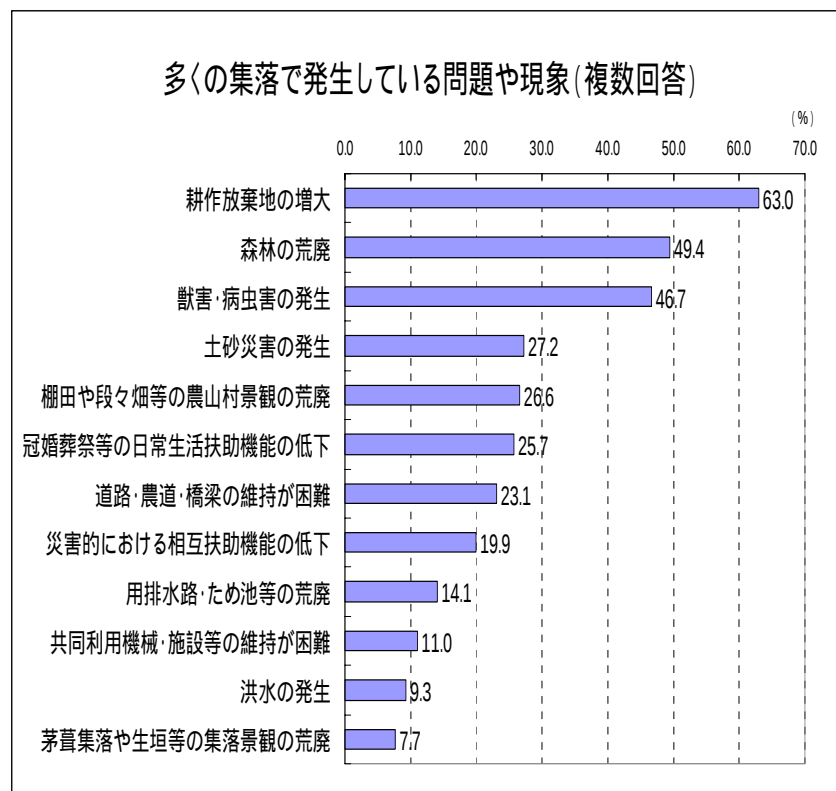
○ 集落協定が属するセンサス集落の状況（都府県）

	集落協定が属するセンサス集落当たり平均						
	耕地面積 ha	耕作放棄地 面積 ha	総農家数 戸	販売農家数 戸	販売農家率 (販売農家数 / 総農家数) %	農家一戸当 り耕地面積 (耕地面積 / 総農家数) ha	農家人口高 齢化率 (65才 以上の割合) %
継続協定	26.3	2.8	23.8	18.4	77%	1.1	33%
非継続協定	21.4	3.1	20.9	15.0	70%	1.0	36%
継続協定を100とした場 合の非継続協定の値	81	109	88	82	92	93	108

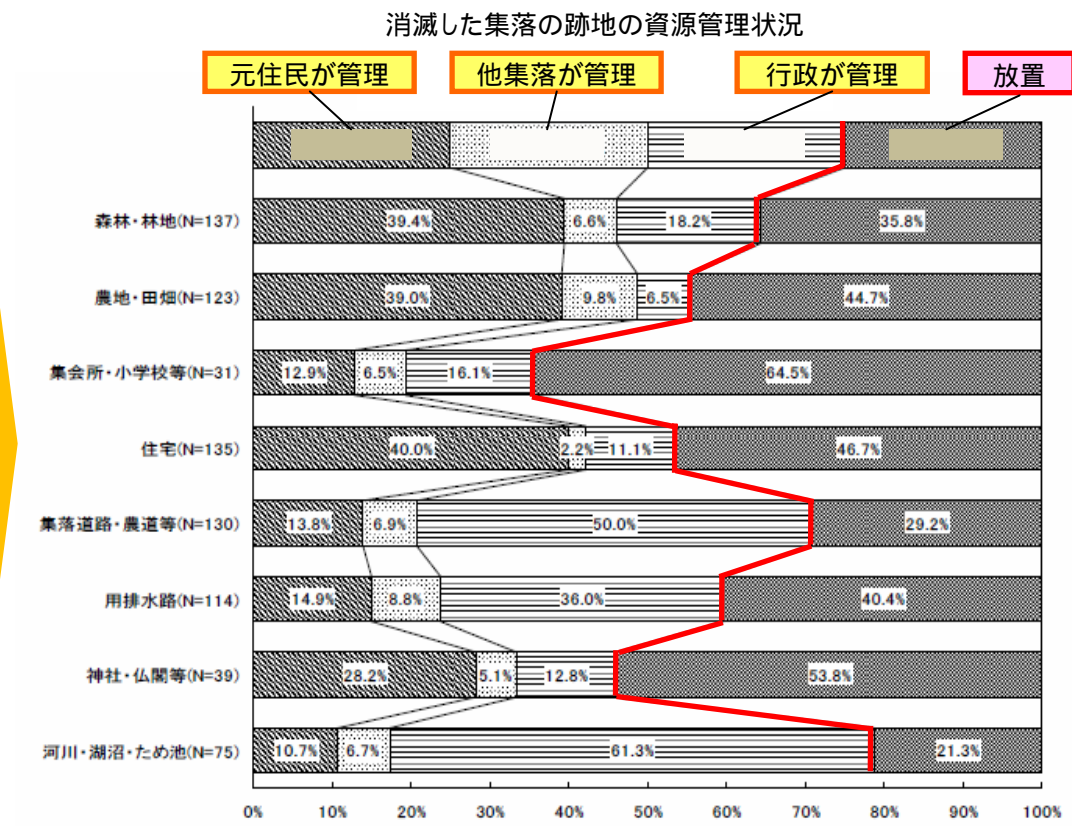
注： 全国のセンサス集落について、継続協定が属する集落と非継続協定が属する集落に分類し、それぞれの集落における2000年センサスデータを集計した結果。（1集落1協定の集落のみを集計対象としている。）

限界的集落支援の必要性及び緊急性

- 近年の農山村地域における人口の過疎化・高齢化の進行により、存続が危ぶまれる限界的集落については、集落機能の著しい低下や農地・山林などの地域資源管理の問題が深刻化している。
- 農地・山林などの管理を行ってきた集落が消滅すれば、農地の5割弱、用排水路の4割強、森林の4割弱が放置されるなど、農山村が有する国土保全、洪水防止機能が著しく衰退し、土砂災害や洪水災害など発生する頻度が高くなるとともに、耕作放棄地の増大により、食料の自給に悪影響を及ぼすことになり、国民全体の生命・財産、豊かな暮らしが脅かされるおそれがある。



資料: 国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況調査(H19.8)



限界的集落に対する緊急的な支援が必要

- 限界的集落においては、集落活動の低下により自力での維持が困難なことから、近隣の集落、NPO等集落内外との連携によりその活性化を図ることが適当である。

国土形成計画(全国計画)に関する報告(素案)(平成19年4月6日)

「中山間地域など従来からの集落を単位とした地縁型のコミュニティが道普請や冠婚葬祭等の地域活動の主要な役割を担ってきた地域においては、その活動の停滞により、地域の維持さえも困難な状況になりつつあるところもある。このため、従来の地縁型のコミュニティを中心として、近隣集落、事業者、NPO等の集落内外の多様な主体と連携を図りながら、新たな協働の仕組みを構築することを促すこととし、行政もこれを適切に支援する。」としている。

21世紀新農政2007(H19.4.食料・農業・農村政策推進本部決定)

人口減少、高齢化が進み活力が低下している農山漁村を活性化し、農業・森林・水産業の有する多面的機能の発揮を図るため、地域の知恵や資源の活用、人づくり、国際交流・地域間交流、持続的・自立的発展のための条件整備に向けた地域の取組を積極的に支援する。

地域再生総合プログラム(H19.2地域再生本部決定)

地域再生を支える力は、「ひと」であり、「ひと」と「ひと」のつながりである。
地域にこだわる多様な人々が参加・協働するネットワークを構築していくことが、地域にとってのなによりの財産力となる地域力(ソーシャルキャピタル)を生み出すものである。

立ち上がる農山漁村有識者提言(H18.4立ち上がる農山漁村有識者会議決定)

これまでの地域づくりは、行政や行政関連の組織が中心になることが多かったが、地域住民が自ら組織をつくり活動する、地域外の住民や組織とも連携を図るといった住民自ら行動をおこすことが重要と考える。このような住民活動を支援することが、大局的に見れば効果・効率的な地域活性化につながるのではないかと。

限界的集落問題をめぐる各種の動向

ア 政府の動向

- 限界的集落を含む農山漁村の活性化策を検討するため、内閣府をはじめ、農林水産省においても様々な取組を開始したところである。

内閣府

- ・ 構造改革特区や地域再生など地方の活性化にかかわりの深い四本部を統合して「地域活性化統合本部」を設置(平成19年10月9日)。
- ・ 経済財政諮問会議では、福田首相が年内に地域活性化のプランをとりまとめるよう増田総務相に指示し、統合本部と連携しつつ11月から本格的審議を開始。
- ・ このとりまとめに先立ち、増田総務相は限界集落(島根県邑南町、長野県飯田市)を視察し、行政関係者、農業者と意見交換を実施。

農林水産省

- ・ 今村副大臣をトップに「みずほの国・防人応援隊」を立ち上げ、10月を目途に以下の箇所を回って、農山漁村の農家らに活性化に何が必要か直に聞いて政策に反映。11月中旬を目途に新たな農山漁村再生支援対策を取りまとめ予定。

10/12(金) 秋田県横手市(今村副大臣)

10/15(月) 岐阜県郡上市(")

10/19(金) 宮崎県西都市(")

10/19(金) 兵庫県豊岡市(生産局長)

10/20(土) 広島県世羅町(農村振興局長)

10/22(月) 北海道増毛町(今村副大臣)

10/26(金) 静岡県御前崎市(総括審議官)

10/26(金) 愛媛県久万高原町(生産局長)

10/26(金) 石川県珠洲市・能登町(農村振興局長)

イ 地方公共団体における取組

- 限界的集落が直面している危機的状況に緊急に対応するため、近年、各地方公共団体が定住や都市農村交流への支援、地域交通システムの提供、援農体制の整備に対する支援等を独自に実施し、集落機能の低下に歯止めをかけるべく努力している。

地方公共団体名	支援等の種類	対象集落	概要	開始年度
京都府	ふるさと共援組織（補助事業）	過疎化・高齢化の進んだ農村集落	大学やNP0等の参画を得て行う、集落再生に向けた計画づくりを支援。社会貢献に積極的な企業、団体等の参画を得て行う、協働耕作等の農地の保全や伝統行催事の維持活動、企業と集落との農産物直売（企業食堂への食材提供等）などの協働活動を支援。	平成20年度（要求）
綾部市（京都府）	「水源の里」（条例の制定）	市役所から概ね25km以上離れ、高齢化比率60%以上、世帯数20戸未満、水源地域に位置	集落自体の存続が危機的状況に直面している集落を水源の里と位置付け、過疎化に歯止めをかけ、地域の振興と活性化を図り、もって住民福祉の向上、地域格差の是正等のため支援する。 ○ 定住支援：住宅の購入や建設・改修などへの補助、新規定住者への生活支援金の給付 ○ 都市住民との交流：公共施設の改修、水源の里協議会（特産品開発や交流手法などの検討に補助）	平成19年度
山口県	集落ネットワークの形成、生活交通ネットワークの形成（補助事業）	小規模な高齢化集落が多い地域	急激な過疎化・高齢化に伴う、集落機能の著しい低下等の緊急的な課題に対応するため、集落を維持する「新たなコミュニティ組織」づくりやその基盤となる「生活交通システム」づくりを支援する。	平成19年度
朝来市（兵庫県）	地域づくり支援事業の補助率の優遇（補助事業）	高齢化率50%以上	地域づくり支援事業として、「広場」「緑化」「ゴミ集積施設」「掲示板」「地域内道路」「生活用水路」「農業用水路」「水路等清掃」「公衆用トイレ」等の整備を実施する場合、41世帯～50世帯：10%、31世帯～40世帯：15%、30世帯以下：20%を定められた補助率に加算。	平成17年度
篠山市（兵庫県）	コミュニティバスの巡回（補助事業）	公共交通が利用できない地域を中心	山間部の集落において、公共交通を利用できない地域が点在しているため、コミュニティバスを運行。コミュニティバスは、既存の路線バスのサービスの補完、高齢者など交通弱者の移動手段の確保、病院・公共施設などへのアクセス利便性の確保を目的。	平成17年度
羽咋市（石川県）	烏帽子（ヨボシ）親農家制度（補助事業）	受入農家の存する集落	ヨボシ親農家とは、能登地方に伝わる古い伝統で、実の親子でないものが擬似の親子関係を結び、農作業や冠婚葬祭等、希薄になる血縁関係や勢力維持のために行なわれてきた制度で、現在でも存続している風習。農家・農業体験を希望する都市住民をヨボシ子として農家で受入し、普段着の日常生活と農作業等を体験し、泊まって帰るシステム。	平成17年度
新潟県	援農体制整備支援事業（補助事業）	中山間地域等直接支払市町村基本方針を策定している市町村	当面担い手の確保ができないいわゆる限界集落に対する集落外生産組織等の援農支援を促進させるため、市町村が行う作業受託料金の上乗せ支援について助成。	平成16年度
安芸太田町（広島県）	デマンドバスの運行（補助事業）	広域路線の支線をカバー	最低限の移動機会を提供、経済的負担を少なくし利便性を向上、交通確保にかかる行政負担を軽減。経費が割安で、かつ利用者の乗降等の利便性が良くなると考えられるデマンド型（電話などで運行を申し込む方式）乗合を広域路線に接続して各地区の支線をカバー。	平成16年度
金沢市（石川県）	水路・農道等の補修工事に係る地元負担の軽減措置（補助事業）	中山間直払協定活動に取り組む集落	集落協定に取り組む集落は、中山間地域内の条件の不利な地域であり、今後も農地を維持していくための取組を行うことから、農業施設等の補修工事等への支援を実施する。協定活動に取り組む集落において、水路、農道、ため池の補修工事等を実施する場合、補助率に1/10を上乗せ。	平成15年度

ウ 国会の動向

- 地域の活性化が政府における喫緊の課題となっていることを受け、前通常国会(18年12月～19年7月)においては、数多くの質問がなされており、特に限界的集落問題の視点に立った質問が顕著である。

(主な質疑の概要)

- 日本の農村は、現在、生活ができなくなるような崩壊の危機にさらされている。活性化するためにどのようなことが必要か。【H19.2.3 (衆)予算委 対農相】
→ 担い手の育成・確保など農業構造改革と併せて直接支払など農村振興のための各般の施策を講じている。これらを通じて農村コミュニティの維持・活性化を図りたい。
- 限界集落が増加しているが、こうした集落の維持は、国土管理や環境保全、過疎化への対応の観点から必要である。限界集落の維持に対する見解を伺う。【H19.3.6 (参)予算委 対総理】
→ 厳しい状況にある集落については、国土政策上の重要課題として、今後ともしっかりと取り組んでまいりたい。
- 生きる大切さや人と人との助け合いを教えてきた農村の崩壊は人の心をすさませ、犯罪増加にも結びつく。こうした観点も踏まえ、農業・農村を大切にすべきではないか。【H19.3.13 (参)予算委 対総理】
→ 「結」の精神を受け継いだ農村が自らの創意工夫で活性化することが何よりも大切であり、政府としても積極的に応援したい。
- 加速度的に崩壊しつつある農村集落の重要性についての認識いかん。【H19.3.13 (参)予算委 対農相】
→ 農村集落の活力の維持・再生を図るためには、農村集落の基幹産業である農業の持続的発展を図るとともに集落機能の強化に向けた取組が必要である。

エ マスコミの動向

- 7月下旬の参議院選挙において、地域の活性化が最も大きな争点となったこと等を受け、それ以後、マスコミにおける注目度は上昇している。

日時	新聞名	内 容
7月27日	共同通信	国土交通、総務、農水の3省は27日、人口減少や高齢化で存続が危ぶまれている過疎地の集落を維持する方策を探るため、都市住民や企業、民間非営利団体(NPO)などと協力して、地域を支援するプロジェクトに乗り出すことを決めた。実際に小規模な集落で、山林の管理や高齢者の足を確保する施策を一定期間試行し、効果や課題を調べるほか、全国各地で集落の実態調査を進める。
9月27日	京都新聞	滋賀県は27日の9月定例県議会一般質問の答弁で、過疎化や高齢化が進んで共同体の維持が困難になる「限界集落」について、初めて実態調査を進める方針を明らかにした。県によると、調査は市町と共同で行い、人口や戸数、高齢化率、田畑や山林の状況、共同体生活の実情などを把握する。
9月27日	京都新聞	京都府は26日、都市住民の農山村地域への移住を促進して「限界集落」を生み出さないため、来年度から府内各地域で気軽に「田舎暮らし」を相談できる窓口「農の交流プラットフォーム」を指定するとともに、大学やNPO(民間非営利団体)、企業が、集落と連携して振興に取り組む「ふるさと共援組織」制度を創設する方針を明らかにした。
9月27日	宮崎日日新聞	高齢化などで過疎が深刻化していることを受け、宮崎県は今年、県内の過疎地域集落の実態調査を6年ぶりに実施している。「限界集落」が全国的に注目される中、現状を把握し、今後の過疎対策に反映するほか、2011年度に期限が切れる過疎地域自立促進特別措置法(過疎法)の延長を国に働きかけていく。
9月28日	高知新聞	高知県は、中山間地域で高齢化が進み、社会的共同生活の維持が困難な状況に陥っている「限界集落」対策について本年度中にモデル集落を選定し、「その地域にふさわしい暮らしを守るためのいろいろな手立てを総合的に検討する」として高齢者の日常生活を支える仕組みを具体化させる考えを明らかにした。
10月5日	読売新聞	2643集落消滅のおそれ、広がる耕作放棄 自治会も存続できず 限界集落 展望示す時
10月10日	日本農業新聞	国交省は9日、過疎や高齢化で消滅の危機に直面している集落の維持、存続を考えようと、農水、総務両省と連携し、検討委員会を立ち上げた。近隣集落や都市住民、特定非営利活動法人(NPO法人)などの協力も視野に集落に眠る宝を見つけ、どう活性化につなげるかを考える。
10月10日	西日本新聞	国交省は、住民がNPOなどと一緒に取り組む公共的活動を「新たな公」と位置づけ、その促進で、高齢・過疎化集落の活性化を図りたい考え。このため「新たな公」に取り組む集落を来年四月に募集。取組によって2百万～6百万円の補助金を支出する。

(2) 耕作放棄地の増加

耕作放棄地の発生防止・解消を支援する背景

- 耕作放棄地は、平成17年度現在で全耕地面積の約10%に相当する38.6万haが存在し、食料の安定供給や多面的機能の発揮に支障となり、農業者のみならず国民全体の利益に影響を及ぼす状況となっている。
- このため、「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月)においては、農山漁村地域の活性化のため、5年程度を目途に、農業上重要な地域を中心に耕作放棄地ゼロを目指すこととしているところであり、農林水産省では、専門のプロジェクトチームを設置し、耕作放棄地の発生防止・解消に向けた取組を緊急的かつ総合的に推進することとし、平成20年度では関連対策(783億円)を要求しているところである。

「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月)

第2章 成長力の強化

4. 地域活性化

【具体的な手段】

(2) 農政改革案の取りまとめ

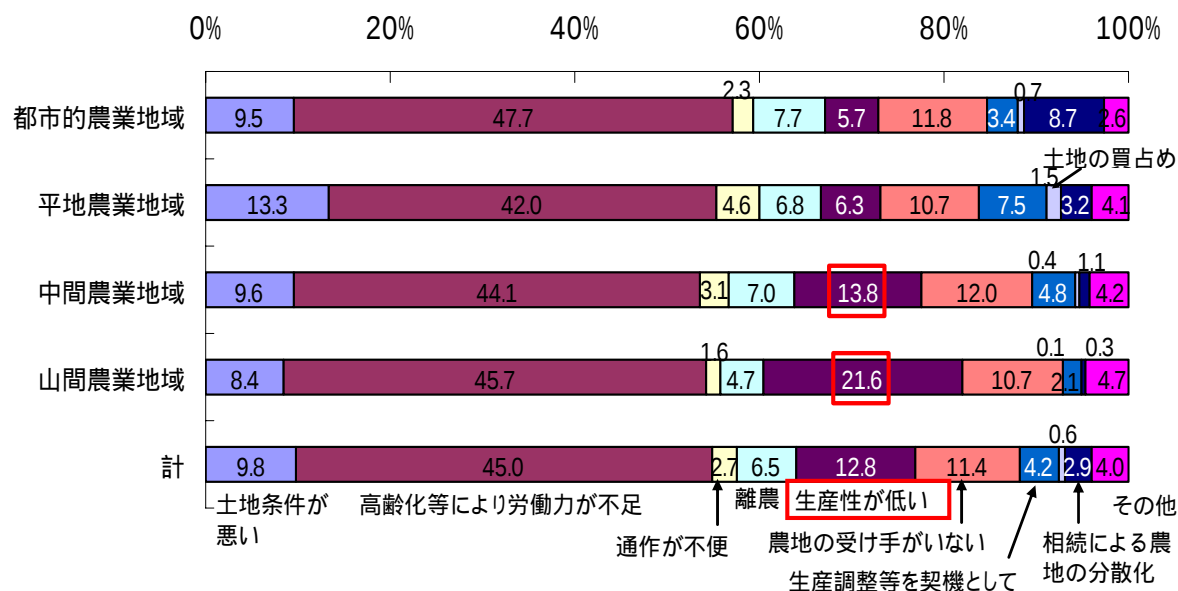
農地の「所有」から「利用」を促すため、下記の点について検討を進め、農林水産省が平成19年秋までに取りまとめる農地に関する改革工程表に含める。

5年程度を目途に、農業上重要な地域を中心に耕作放棄地ゼロを目指す。

耕作放棄の状況

- 耕作放棄の発生原因は様々であるが、中山間地域では、平地に比べて「生産性が低い」ことが大きい割合を占めており、小規模な農地が多いことがその要因と考えられる。
- また、1筆当たりの面積が小さい農地ほど耕作放棄される傾向がある。

耕作放棄の発生原因



資料：(財)農政調査委員会「農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査」

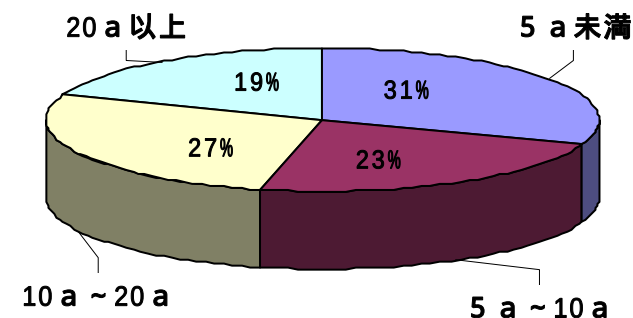
注：1 平成16年2月に全市町村を対象に調査したものである(回収率67%)。

2 回答市町村数(上位2つまで重複回答あり)の構成比である。

一筆当たりの耕作放棄地の規模別シェア

		耕作放棄筆数	割合
耕作放棄地面積 一筆当たりの	5 a 未満	379	31%
	5 a ~ 10 a	286	23%
	10 a ~ 20 a	337	27%
	20 a 以上	240	19%
	計	1,242	100%

資料：農林水産省農村振興局調べ

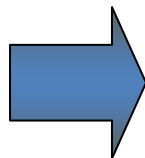


中山間地域等直接支払制度の対象となる小規模農用地の基準

- 対象農用地の要件である一団の農用地とは、農用地面積が1ha以上の団地又は「営農上の一体性を有する」複数の団地の合計面積が1ha以上のものとなっており、小規模な農用地については、「営農上の一体性を有する」の要件を満たす必要がある。
 なお、「営農上の一体性を有する」とは、一団の農用地を構成する全ての団地が、以下のいずれかの条件を満たしている場合のことである。

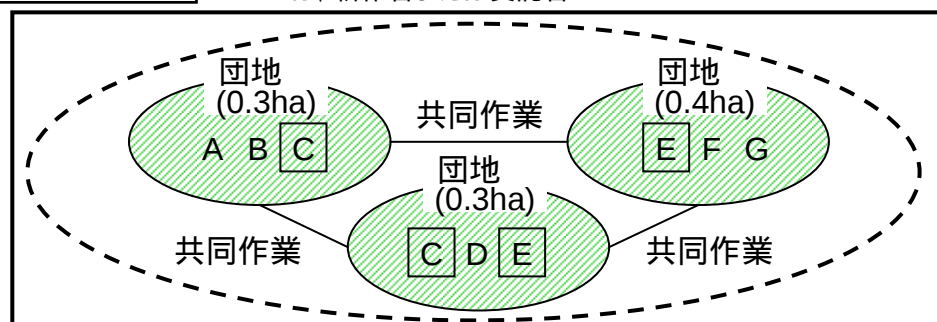
営農上の一体性

(1) 団地間で耕作者、受託者等が重複し、かつ、そのすべての耕作者、受託者等による共同作業が行われている場合

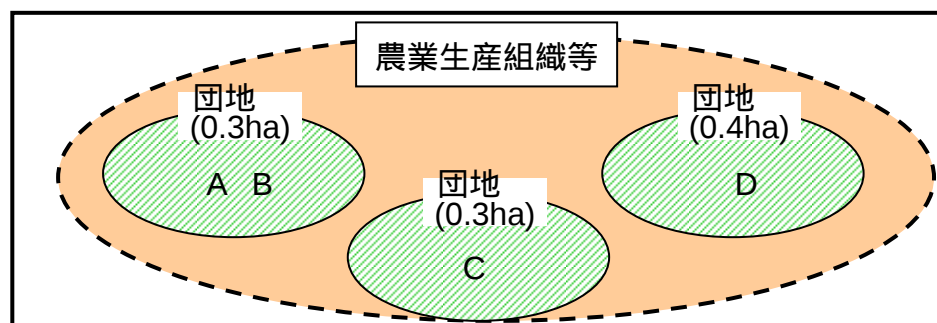
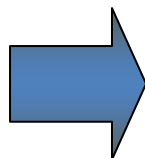


イメージ

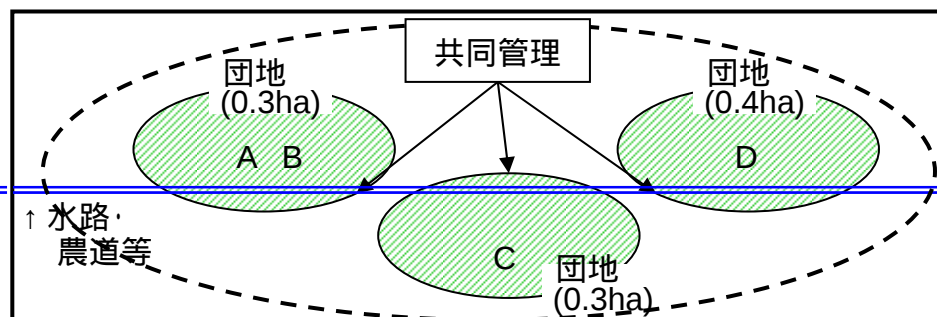
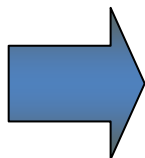
* A ~ Gは、耕作者または受託者



(2) 同一の生産組織、農業生産法人等により農業生産活動が行われている場合

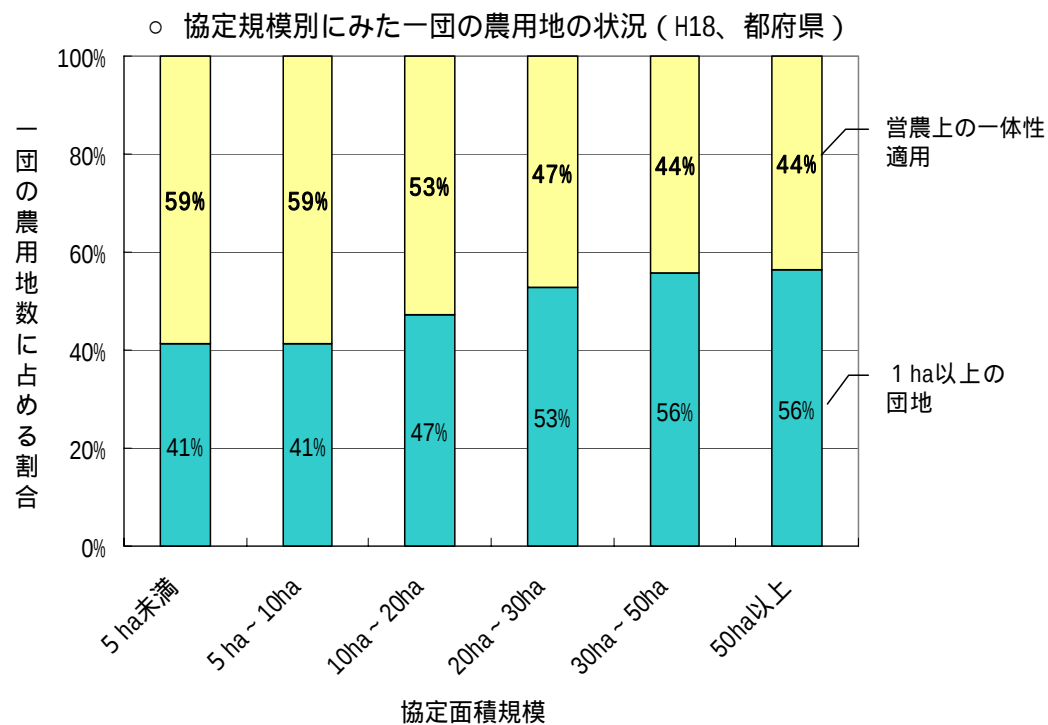


(3) 団地間に水路、農道等の線的施設が介在し、当該施設が構成員全員によって管理されている場合



「営農上の一体性を有する」一団の農用地の運用状況

- 集落協定の「一団の農用地」のうち「営農上の一体性を有する」の要件を適用しているものは53%となっている。
- 協定面積規模別にみると、規模が小さい協定ほど、「営農上の一体性を有する」の要件を適用する割合が高くなっている。



農林水産省農村振興局地域整備課調べ

○ 1協定当たりの一団の農用地数（H18、都府県）

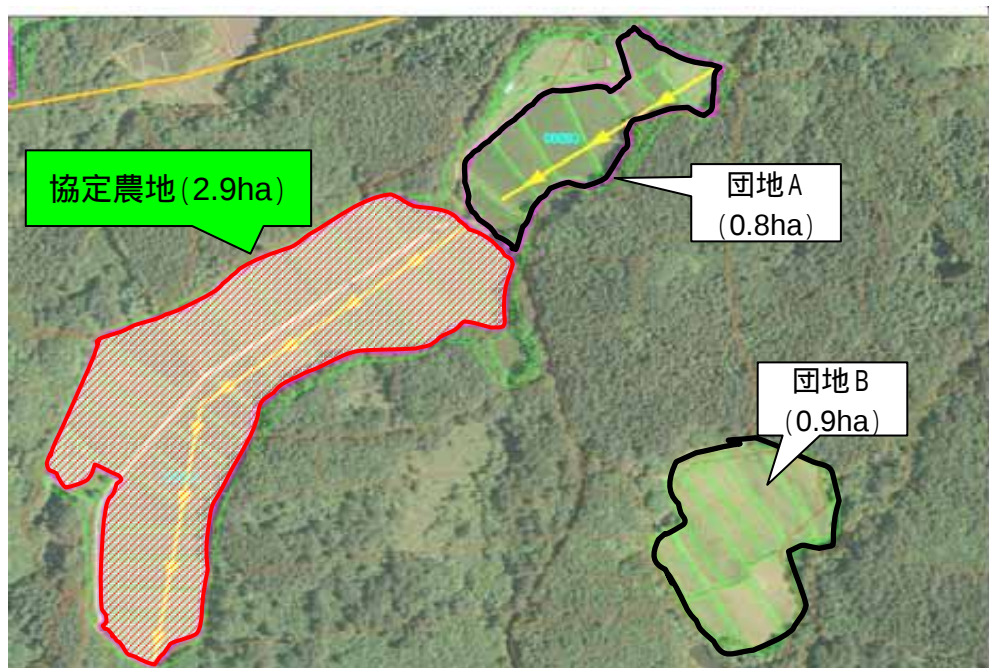
		協定内の一団の農用地数合計	1 ha以上の団地	営農上の一体性適用			
				計	耕作者等重複・共同作業実施	同一生産組織・農業生産法人等	線的施設紹介・構成員全員管理
協定規模別	5 ha未満	18,559 (100%)	7,679 (41%)	10,880 (59%)	2,465 (13%)	156 (1%)	8,259 (45%)
	5 ha～10ha	19,814 (100%)	8,172 (41%)	11,642 (59%)	2,062 (10%)	293 (1%)	9,287 (47%)
	10ha～20ha	23,578 (100%)	11,151 (47%)	12,427 (53%)	2,388 (10%)	356 (2%)	9,683 (41%)
	20ha～30ha	11,511 (100%)	6,090 (53%)	5,421 (47%)	929 (8%)	124 (1%)	4,368 (38%)
	30ha～50ha	10,326 (100%)	5,745 (56%)	4,581 (44%)	849 (8%)	192 (2%)	3,540 (34%)
	50ha以上	9,409 (100%)	5,309 (56%)	4,100 (44%)	942 (10%)	62 (1%)	3,096 (33%)
	計	93,197 (100%)	44,146 (47%)	49,051 (53%)	9,635 (10%)	1,183 (1%)	38,233 (41%)

農林水産省農村振興局地域整備課調べ

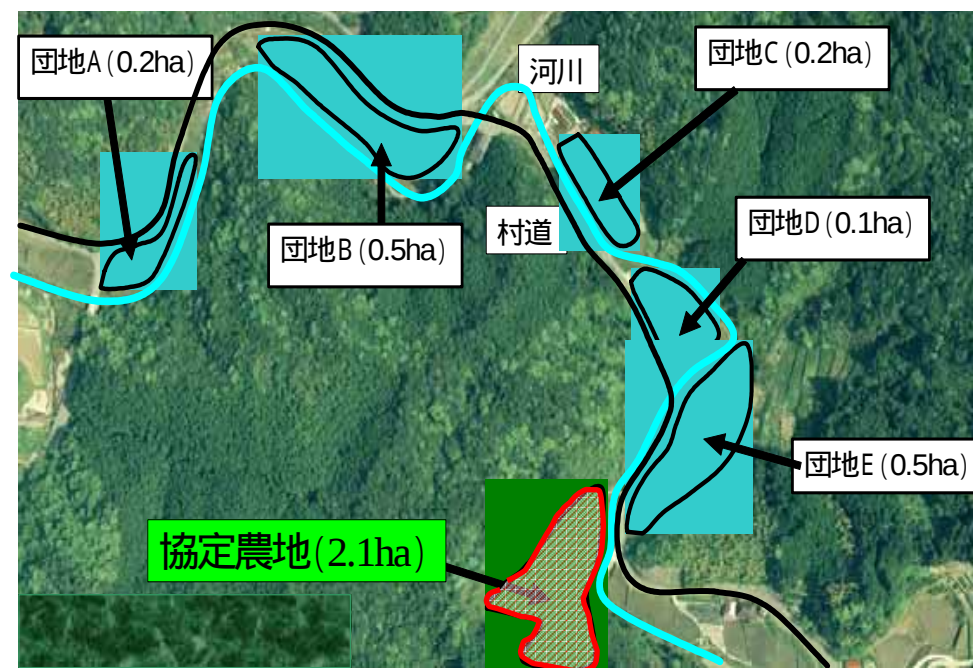
「営農上の一体性を有する」一団の農用地の課題

- しかしながら、限界的集落等特に条件が不利な集落では、「営農上の一体性を有する」の要件をクリアすることができず、このような集落で耕作放棄が発生しやすい傾向にある。

【事例1】 団地A、B(計1.7ha)については、「営農上の一体性を有する」の要件を満たすことができず、優良な農地が協定対象外となっている。



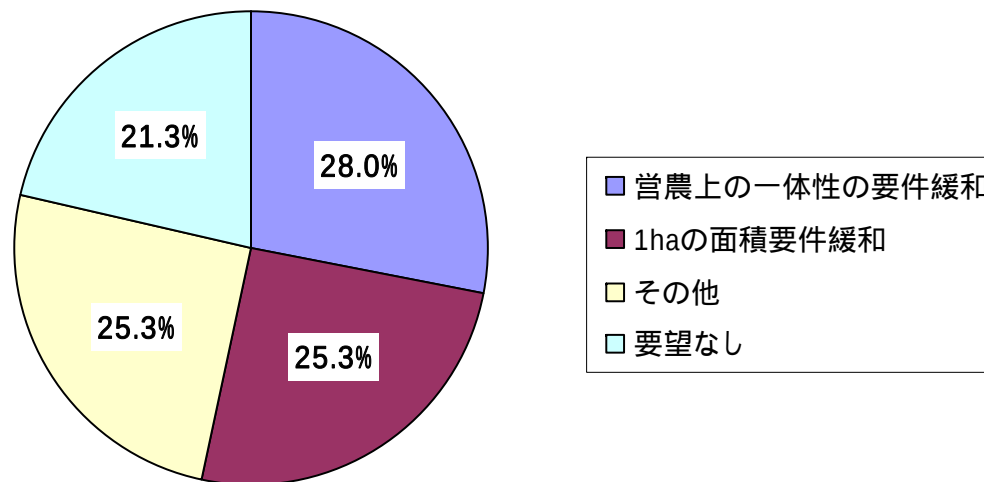
【事例2】 村道及び河川によって団地が分断されかつ耕作者等が重複していないため、団地A～Eについては、「営農上の一体性を有する」の要件を満たすことができず、協定対象外となっている。



地方公共団体の要望

- 「営農上の一体性を有する」一団の農用地に係る現状に対して、地方公共団体は、営農上の一体性要件の緩和(28%)や、1haの面積要件の緩和(25%)を求めている。

- ・ ドーナツ状もしくは虫食い状にある農用地も守るべき農用地として対象にすべき。
- ・ 耕作面積が1ha未満である等小規模であってもやる気のある複数の農業者(個別協定締結可能者を除く)が協定を締結することはできないか。
- ・ 集落協定が締結できない小規模な集落に限って、営農上の一体性の要件を緩和し、近隣の集落協定に参加することを可能にすべき。
- ・ 線的施設にかかわらず協定参加者が地域としてもとまって共同作業をするものであれば対象としてほしい。
- ・ 限界的集落の1ほ場面積は、10a未満がほとんどであり、経営面積は20a～30a程度である。1ha以下でも農地保全、国土保全、水源かん養に取り組む活動は支援すべき。
- ・ 線的施設の管理は、集落慣行にしたがい構成員がそれぞれの持ち場を補完する形で保たれているが、構成員の高齢化で全員が参加する形を維持することが難しくなる。



注：平成19年9月農村振興局地域整備課調べ

(3) 大規模自然災害の頻発 近年の災害の発生状況

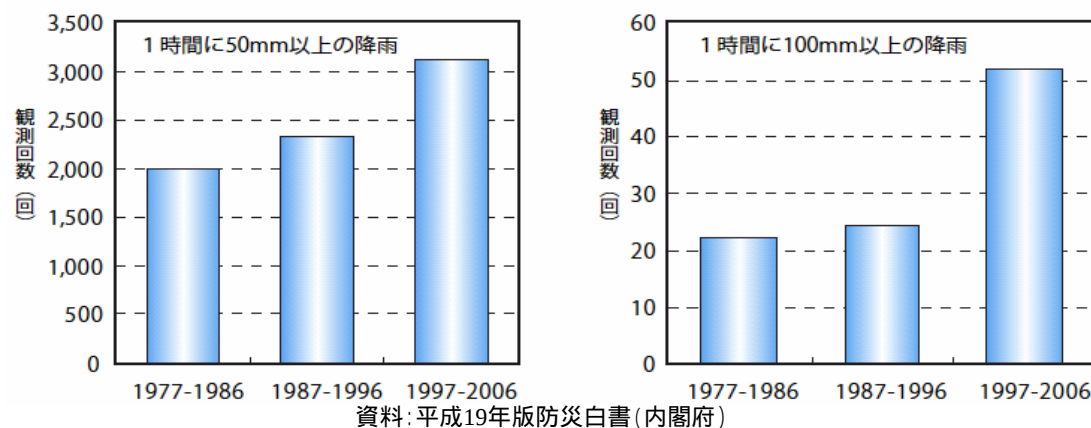
- 近年、豪雨や地震などの甚大な自然災害が頻発しており、災害が多い年では年間約2,500haの農地が被災している。

○ 近年の主な災害による被害状況(数字は被害額)

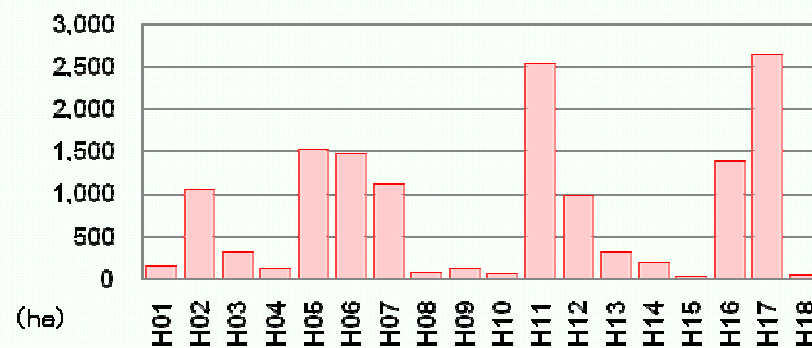
H16	新潟、福島、福井豪雨(244億円)
	台風21号(兵庫県、三重県他:275億円)
	台風23号(全国:889億円)
	新潟県中越地震(新潟県他:688億円)
H17	梅雨前線(全国:167億円)
	台風14号(西日本:312億円)
H18	梅雨前線(全国:523億円)
	台風13号(西日本:104億円)
H19	能登半島地震(石川県他:33億円)
	梅雨前線(全国:178億円)
	新潟県中越沖地震(新潟県他:36億円)
	台風5号(西日本:92億円)

括弧内は農地及び農業用施設の被害額

○ 時間雨量50mm以上及び100mm以上の雨が観測された回数の推移



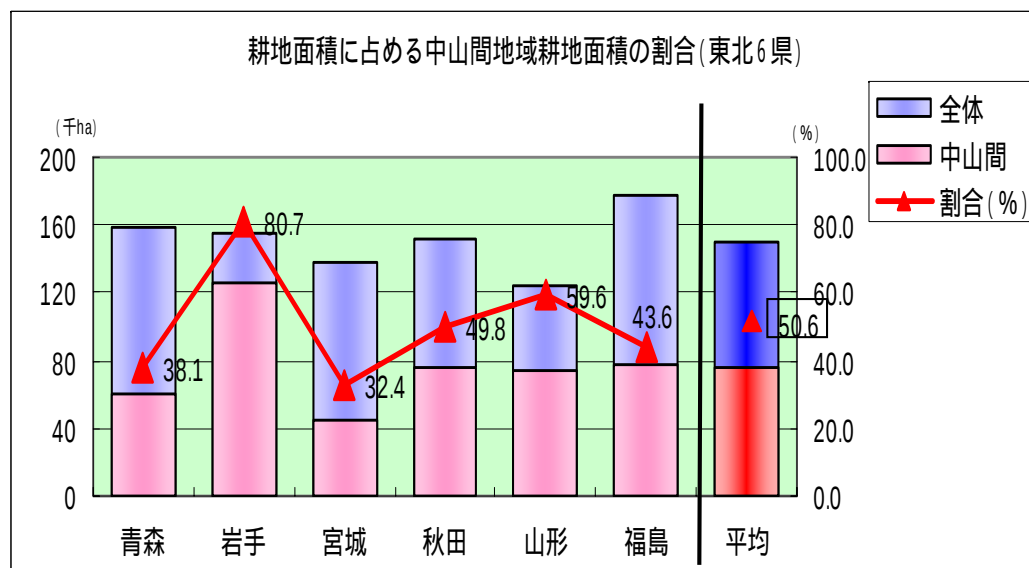
○ 自然災害による農地のかい廃面積の推移



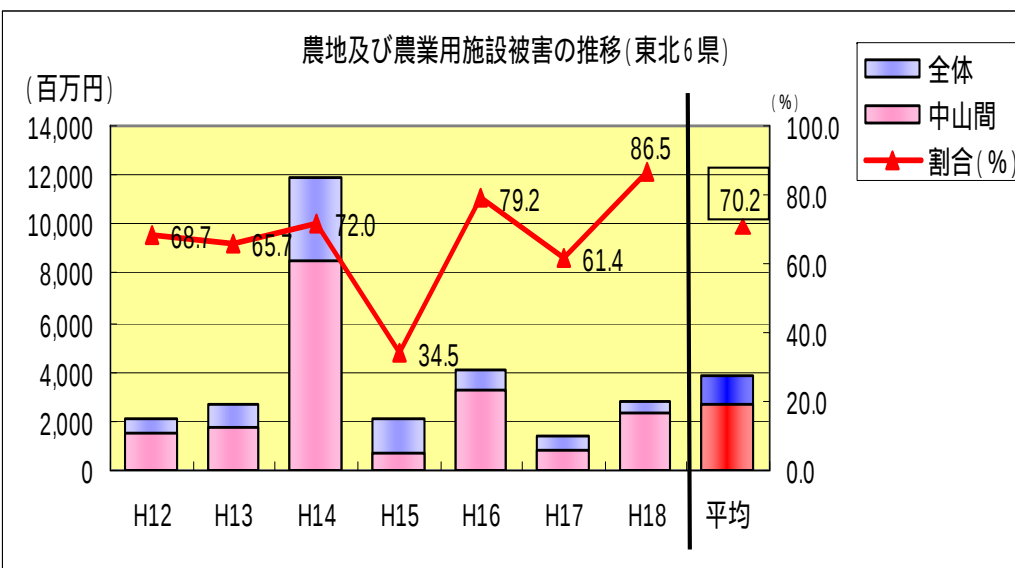
資料:耕地および作付面積統計

中山間地域の災害の状況

- 例えば、東北6県は、耕地面積のうち中山間地域の占める割合は約50%であるが、中山間地域の占める災害被害額は約70%と耕地面積割合に比べ災害被害の割合が高い。
- 近年、中山間地域における被害割合が増加する傾向にある。



資料: 農林水産省「農林水産関係市町村別データ 平成18年度 耕地面積」



資料: 農村振興局防災課災害対策室 市町村別査定額表

災害支援の必要性

- 防災・減災対策を着実に推進する観点から、「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月)においては、ハザードマップの普及促進等ハード・ソフトの連携を図ることとしているが、ハザードマップの作成率は、地震防災マップで5.5%、津波ハザードマップで12.8%となっており、一層の作成促進が必要である。
- 集落における普段の話し合いやこれを通じたハザードマップの作成等により、防災・減災への意識を高め、災害に強い地域づくりに努める必要がある。

「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月)

第4章 持続的で安心できる社会の実現

5. 治安・防災、エネルギー政策等の強化

【改革のポイント】

2. 集中豪雨の増加等の自然環境の変化も考慮しつつ、災害から国民の生命、財産及び生活を守るため、防災・減災対策を着実に推進する。

【具体的手段】

・大規模地震、大規模水害・土砂災害、津波・高潮、豪雪等への対策を推進する。その際、学校の耐震化等防災拠点の推進、ハザードマップの普及等ハード・ソフトの連携を図る。

地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律

- 地震防災マップの作成状況は全市町村の約5.5%(H17.9時点)、津波ハザードマップについては沿岸市町村の約12.8%(H16.8時点)と低調にとどまっているため、「地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律」(平成18年3月31日改正)において、地震の揺れの大きさ、津波による浸水範囲その他想定される人的・物的被害をハザードマップ等により周知させるよう都道府県及び市町村に対する努力規定を措置。

平成19年度防災白書

- 災害リスクの高まりに対処していくためには、災害リスクに対する認識を高め、行政による取組だけでなく、個人や家庭、地域、企業、団体等の多様な主体が日常的に減災のために行動していくことが必要。
- 近年では、個人の防災活動への自主的な参加、NPOなどによる個人や地域への働きかけや企業の防災への取組の進展、個人の防災意識を変革しうる情報通信技術の発展など、新しい芽が見られる。

参考事例1

- 管理された水田と耕作放棄された水田の地すべり災害発生率は約4倍の差。

調査内容

村の全域が地すべり地域に指定されている新潟県東頸城郡牧村(現上越市)の水田において、1967年(昭和42年)から1992年(平成4年)の26年間にわたって、水田としての利用をしているか否かと地すべりの発生に関連について調査。

対象とした水田は、空中写真から地すべりブロック(馬蹄形の地すべり地形)が見られる地域で、26年間に管理された水田から耕作放棄地に変化した箇所。

調査結果

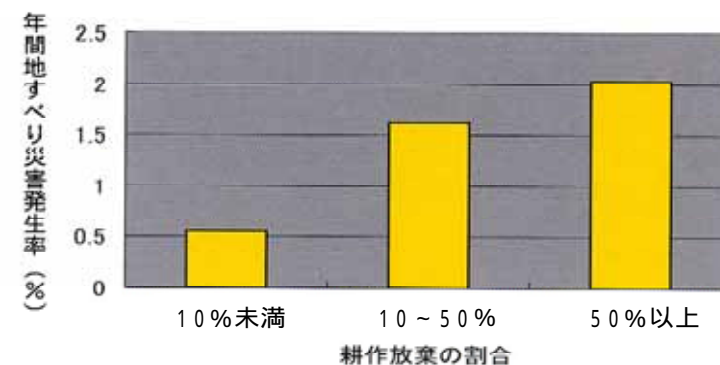
地すべりの被災危険度は、水田として利用されていた時に比べ、水田として利用されなくなると4倍近くまで拡大。

また、水田の耕盤が急激な地下浸透を防いでいることを確認するため、近傍の管理されている水田と耕作放棄されている水田での年間の地下水位変化を調査した結果、管理された水田では、地下水位変化が小さいことを確認。

水田と地すべり防止効果

水田土壌の下には耕盤と呼ばれている水を通しにくい層ができており、集中豪雨や長い期間降り続く雨でも、地下へ雨水の浸透が抑制されており、地すべりを起こすような急激な地下への水の浸透を防いでいる。

水田の耕作放棄割合と年間地すべり災害発生率の関係



(構造改善局資源課・北陸農政局資源課調べ)

- 平成19年3月25日に発生した能登半島地震において、石川県志賀町のため池では、2段式ため池のうち、上段ため池(平田池)の斜樋部分を中心に堤体幅の3分の2の裏側法面が崩壊。
- 地元区長及びため池管理者は、決壊の危険を察知し、貯水位を低下させようとしたが斜樋部が被災しており操作不能だったことから、下段ため池(平田下池)の貯水位を低下。
- 上段ため池は、翌朝の余震で決壊し、下段のため池に流出したが、越流することなく下流域の農地や民家への被災を防止し最悪の事態を回避。



決壊に伴い壊れた取水施設(平田池)

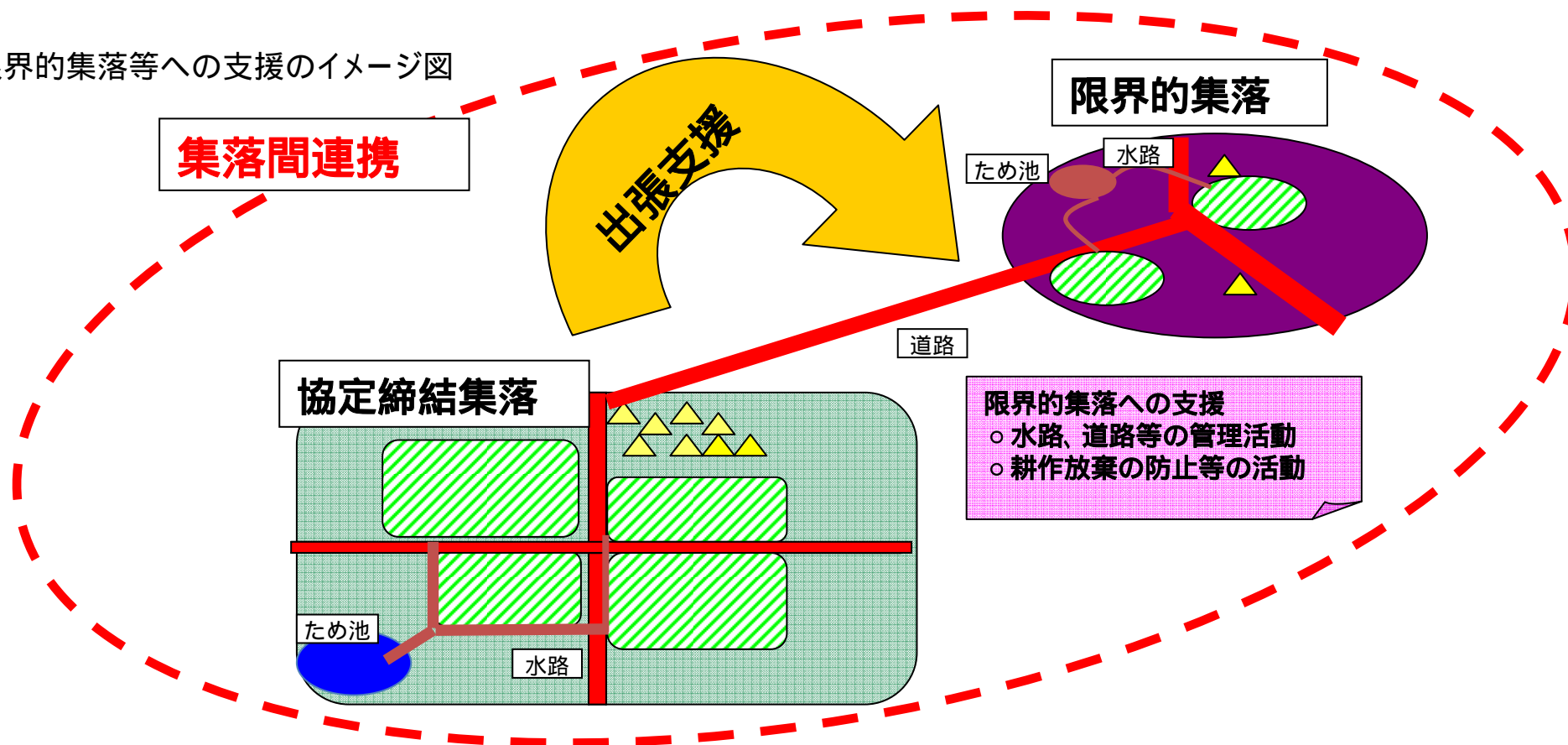


3 新たな支援のイメージ

(1) 限界的集落への支援

- 農道、水路、法面等の管理等の共同活動が後退し、農業生産活動等が困難になりつつある限界的集落等へ出向いて支援を行う集落協定を支援する。

限界的集落等への支援のイメージ図



○ 限界的集落への支援イメージ

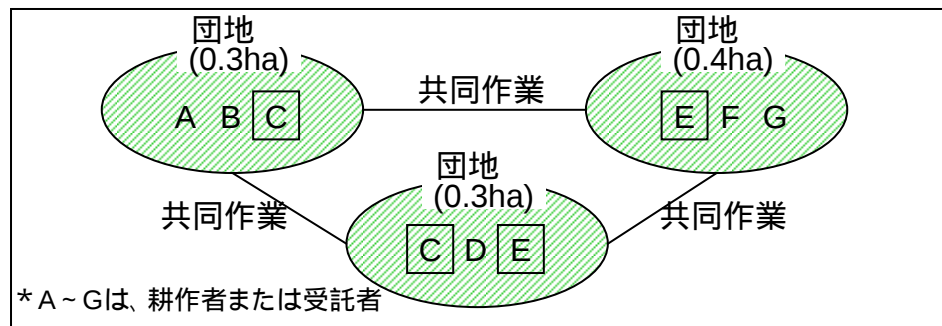
(参考)

項 目	考え方	要件等のイメージ(例)
1. 支援対象 (1) 対象集落 (2) 対象農用地	- 過疎化・高齢化の進展により、集落内の共同活動(水路・農道等の管理等)をはじめとした農業生産活動等の実施が、当該集落だけでは困難な集落 - 支援対象集落の農用地 支援活動を行う集落協定等の対象農用地とは区別して設定	- 集落戸数○○%未満、高齢化率が××%以上 など - 地域振興8法地域内の農振農用地 など
2. 対象活動	支援対象集落の維持に必要な農業生産資源の保全・管理活動	支援対象集落における農用地、農道・水路等の保全・管理活動 など
3. 交付金の算定	支援活動の対象となる農用地の面積を基礎に算定(使途に制限を設けない)	
4. 支援水準	支援活動に必要な経費、直接支払いの単価等を勘案し算定	地目別、傾斜別の単価設置 など
5. 活動主体	支援活動を行う集落協定等	
6. 対策期間	現行対策の期間(平成20～21年度)	
7. 返還措置等	加算分だけを交付停止または遡及返還	

(2) 耕作放棄の発生防止のための支援

- 「営農上の一体性を有する」の要件のうち「団地間で耕作者、受託者等が重複し、かつ、そのすべての耕作者、受託者等による共同作業が行われている場合」を見直し、新たに「営農連携」の要件を設定する。

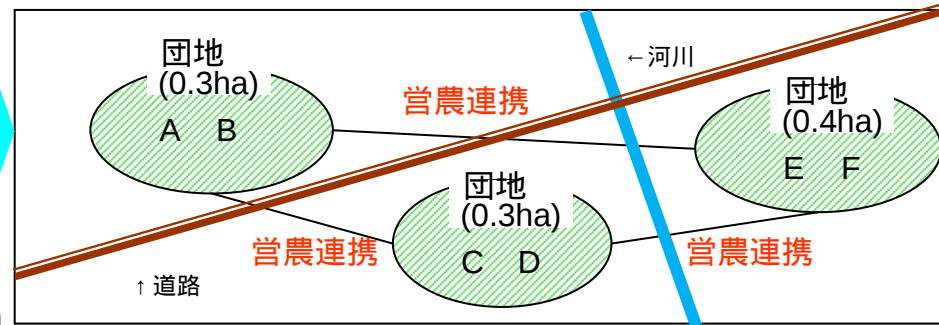
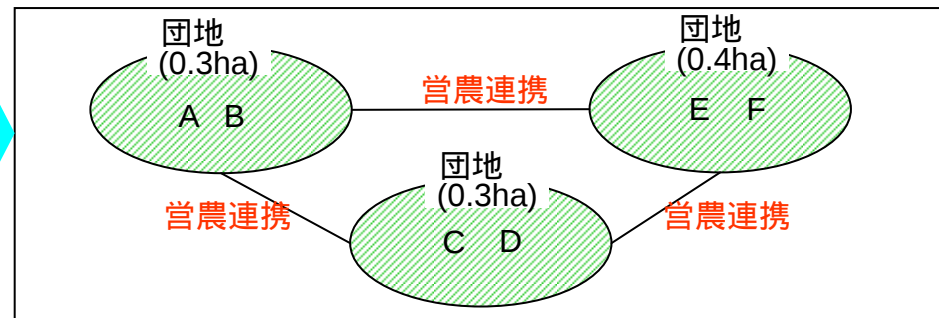
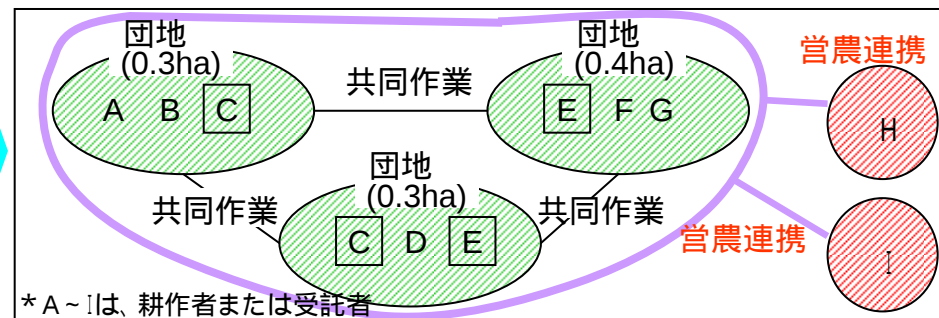
現 行



営農連携のイメージ

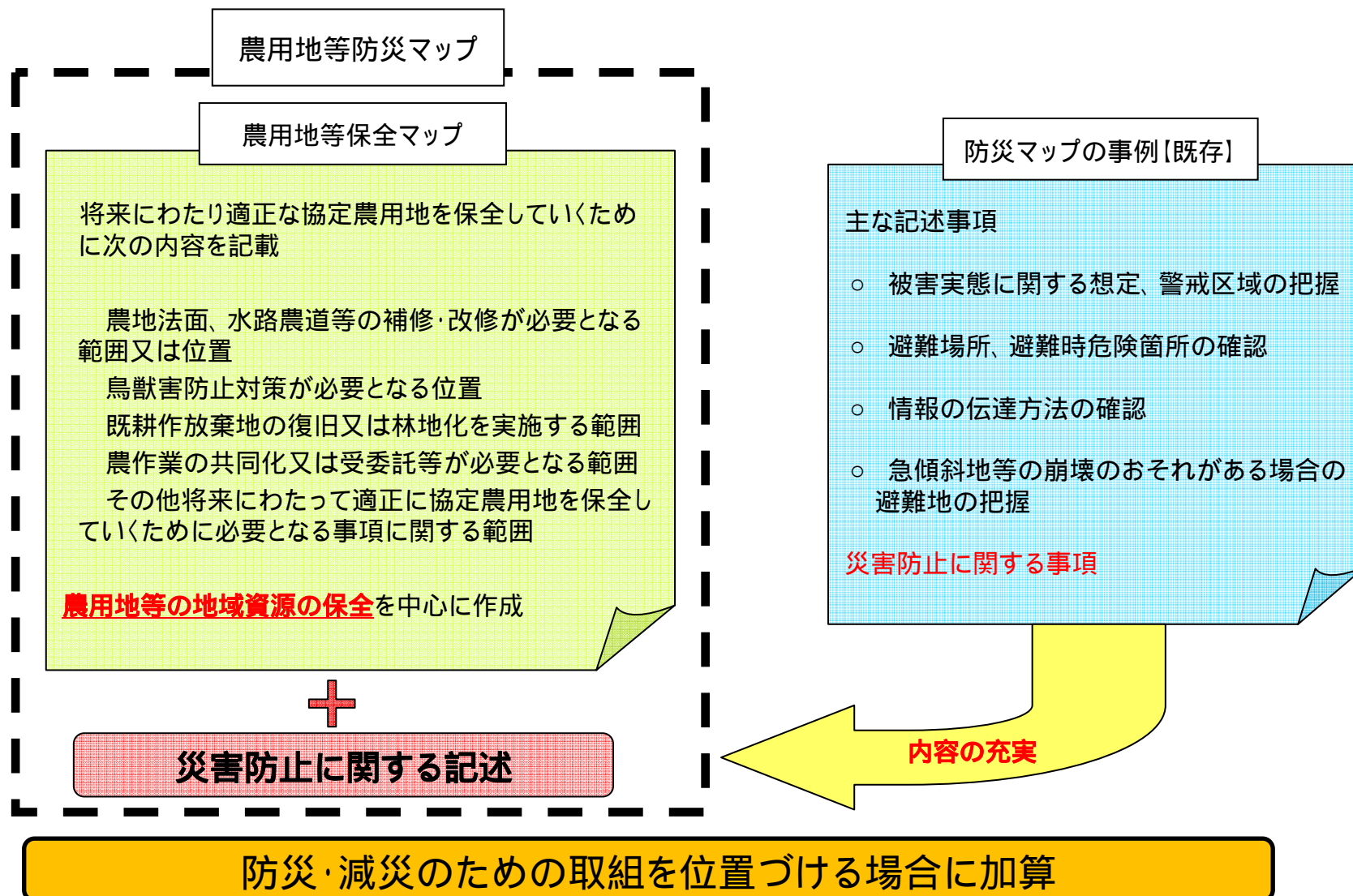
- 共同作業 (現行)
(耕起、収穫、病害虫駆除等)
- 生産性・収益向上
(農業資材の共同購入、販路拡大、共同研修、直売等)
- 営農技術
(品種の統一、新規作物導入・普及、堆肥等の土づくり等)
- 担い手育成
(新規就農者への技術指導、研修農場の提供等)
- 都市農村交流
(観光農園、体験農園、農産物加工販売等の共同取組等)

見直しイメージ



(3) 災害防止のための取組への支援

- 災害指定地域による危険地域に対し、農用地防災マップの作成、ほ場・農道・水路等の点検等災害の種類に応じ、これを未然に防止するための取組や防災意識の向上による減災のための取組を支援する。



○ 災害防止のための取組への支援イメージ

(参考)

項 目	考え方	要件のイメージ(例)
1. 支援対象 (1) 対象集落 (2) 対象農用地	○ 災害の危険性が特に高い地域に存する集落 ○ 集落協定の対象農用地	○ 地すべり防止法等の指定地域内の協定集落 など
2. 対象活動	○ 農用地、農業用施設等の被害を防止し、または、減少させるために必要な基礎的な活動	○ 防災マップの作成、農用地、農業用施設等の点検活動 など
3. 交付金の算定	○ 集落協定の対象農用地面積を基礎に算定(用途に制限を設けない)	
4. 支援水準	○ 基礎的な防災・減災活動に必要な経費等を勘案し算定	
5. 活動主体	○ 集落協定等	
6. 対策期間	○ 現行対策の期間(平成20～21年度)	
7. 返還措置等	○ 加算分だけを交付停止または遡及返還	