

中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理

平成１６年８月１９日

中山間地域等総合対策検討会

目 次

I	はじめに	1 頁
II	中山間地域等の状況	2 頁
III	制度の効果の検証とその評価	4 頁
1	耕作放棄の発生防止	4 頁
2	多面的機能の維持・増進	8 頁
3	将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施	10 頁
4	集落機能の活性化	14 頁
5	制度の全体的な評価	15 頁
IV	制度の基本的な枠組みの検証とその評価	16 頁
1	対象地域及び対象農用地	16 頁
2	協定期間	16 頁
3	交付の仕組み	17 頁
4	個別協定	17 頁
5	その他	18 頁
V	その他の留意点	19 頁

(参考資料)

参考 1 「制度の検証と課題の整理」－関連データ編－

参考 2 中山間地域等総合対策検討会委員名簿

参考 3 中山間地域等総合対策検討会開催経過

I はじめに

中山間地域等直接支払制度は、耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、適切な農業生産活動等が継続されるよう農業生産条件の不利を補正するための支援として、平成12年度から実施しているものである。

本制度は、中山間地域等における特徴や課題の多様性を踏まえ、市町村による基本方針の策定やそれに基づく集落協定による取組等、地域の自主性と責任の下で実施する仕組みとしている。

本制度が、我が国農政史上初めての試みであることから、広く国民の理解を得ることが重要であり、制度導入後も中立的な第三者機関である中山間地域等総合対策検討会（農村振興局長により招集）において、実施状況の点検等を行ってきたところである。

本制度の実施期間は、12年度から16年度までの5年間となっており、制度発足時から5年後に制度全体の見直しを行うこととされていたことから、本年3月に本検討会において検討を開始した。具体的には、交付金に係る効果等を検討・評価し、集落等の取組み状況に関する都道府県知事、市町村長による評価等を踏まえるとともに、中山間地域等をめぐる諸情勢の変化、現行対策の実施状況等に関する全体的な検証等を行った。

本年6月末までに都道府県知事からの評価が報告されており、多くの都道府県からは本制度による耕作放棄の発生防止や集落の活性化等の効果について評価されているが、その一方で、実施状況を踏まえた活動の取組等に関する各種の課題についても報告されているところである。

本検討会は、本年3月以降、8回に渡り、現地調査、行政団体・農業団体・経済団体からの意見聴取を含め、制度の検証等の検討を行ってきたところである。

以下は、制度全体の見直しに向けて、現行制度の検証等について、検討結果を取りまとめたものである。

今後、農林水産省においては、この検討結果を踏まえ、中山間地域等における耕作放棄の発生の防止、多面的機能の確保等の効果が的確に発揮されるよう、制度の見直しに向けた検討が行われることが期待される。

平成16年8月19日
中山間地域等総合対策検討会

Ⅱ 中山間地域等の状況

【要旨】

中山間地域等を巡る諸条件は依然として厳しく、自然的・経済的・社会的条件の不利性は、本制度発足以降において、総じて変化していない。

1 中山間地域の重要性

平野の外縁部から山間地に至るいわゆる中山間地域は、国土面積の69%を占めている。また、耕地面積の42%、総農家数の43%、農業産出額の37%を占めるなど、我が国農業・農村の中で重要な位置を占めている。

また、中山間地域は、河川の上流域に位置し、傾斜地が多い等の立地特性から、農業生産活動による国土の保全、水源かん養等の多面的機能の発揮を通じ、下流域の都市住民等の生活基盤を守る重要な役割を果たすとともに、景観を形成し、豊かな伝統文化や自然生態系を保全し、都市住民に対して保健休養の場を提供する等の多様な機能を有している。

2 農業生産条件の不利性

平地農業地域では規模拡大が進む一方で、中山間地域では、傾斜地が多くまとまった耕地が少ないことから、土地利用型農業の規模拡大が進み難く、零細規模農家が大半を占める農業構造となっており、平成7年と平成12年の比較においては、その構造にほとんど変化は見られない。

また、都市的地域及び平地農業地域と比べると、労働・土地・資本の各生産性において低い状況にあり、平成12年までの耕作放棄地率の状況をみると、中山間地域においては、平地農業地域に比べ、増加が著しい。

さらに、高齢化の状況についても、中山間地域においては、総人口、農家人口とも全国に比べてより高齢化が進んでおり、その格差は広がる傾向にある。農家戸数規模別の集落数を見ても1集落当たり20戸以上の集落が減少、5戸以下の集落が増加、さらに、農家率が50%未満の集落割合が平成7年の34%から平成12年の49%に大きく増加する等、過疎化・混住化も進展している。

3 定住条件の現状

中山間地域の販売農家の1戸当たりの農家総所得をみると、都市的地域及び平地農業地域に比べて、農業所得、農外所得のいずれも低い状況にあり、特に農業所得は平成10年では平地農業地域の65%であったが、平成14年では56%と大きく減少している。

また、中山間地域の生活環境施設の整備状況を平成8年と平成13年とで比較してみると、各項目とも整備が進んでいるものの、全国の状況と比べると依然として遅れている状況にあり、特に汚水処理施設普及率は全国の普及率の4割となっている。

4 その他

市町村合併が進展している中で、特に人口規模の小さな市町村においては、都市部と合併することにより、人口や財政の重点が変わり、これが地域内格差の拡大、農業施策の後退に繋がることを懸念する意見があった。

- (注) 1. 「中山間地域」のデータは、農林統計上用いられている地域区分のうち、「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせた地域のデータ。
2. 「中山間地域等」とは、中山間地域等直接支払制度の対象となる山村振興法、特定農山村法、過疎法、半島振興法、離島振興法、沖縄振興法、奄美群島法及び小笠原諸島法の8法指定地域。

Ⅲ 制度の効果の検証とその評価

本制度は、耕作放棄地の増加等による多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、適切な農業生産活動等が継続されるよう、農業生産条件の不利を補正するための支援として実施しているものである。

本制度の効果の検証・評価に当たっては、本制度の直接的な効果である①農業生産活動等の継続による耕作放棄地の発生防止の観点、②水源かん養機能、洪水防止機能等の国土保全に資する活動や、景観作物の作付けや都市住民との交流活動などより積極的な活動等によって発生する多面的機能の維持増進の観点からの検証・評価を行った。その上で、将来的な耕作放棄の発生防止やそれによる多面的機能の確保に繋がるものとして、③本制度の長期的な目標である自律的かつ継続的な農業生産活動等の確立に向けた取り組みの観点、④本制度の実施により結果的に発生した集落機能の活性化の観点からの検証・評価を行った。

1 耕作放棄の発生防止

【要旨】

- (1) 3万4千の集落協定等が締結され、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や整備等の多様な取組が行われた。
また、既耕作放棄地の復旧や、復旧農用地を活用した取組、さらに集落協定の締結に当たっての農振農用地区域への編入などが見られた。
- (2) 本制度により、耕作放棄の防止・復旧等の効果があったと考えられる。本制度による耕作放棄発生防止に関する推計面積を前提とした復旧費用は、806～1,860億円程度と試算される。（本制度の5年間の交付額は、約2,550億円（見込額））但し、本制度の実施による将来における耕作放棄の発生防止等の効果があることに留意する必要があるが、これらについては定量化が出来ないことから、試算額には計上されていない。

(1) 検証

平成15年度までに、対象市町村の93%に当たる1,960市町村において、3万4千の集落協定等（個別協定を含む。以下同じ。）が締結され、対象となる農用地の85%に当たる66万2千haの農用地において農業生産活動等（農用地の維持・管理活動を含む。以下同じ。）が実施されている。

全集落協定を対象とした調査結果（以下、「調査結果」という。）によれば、耕作放棄の防止に向けた農地の法面や水路・農道等の管理活動について、「協定締結を契機に活発に行われるようになった」との回答が57%あり、また、「水路・農道等の管理に係る共同作業の回数」も平均で1.6回から3.2回へと約2倍に増えている。協定の締結を契機として、農道や水路の共同管理の復活・充実が図られるとともに、鳥獣害対策への取り組み、直営施工による農道舗装や用水施設の整備等の基盤整備の実施等多様な取り組みが行われている例が見られている。

集落協定においては、454ha の既耕作放棄地を復旧することが位置付けられ、これまでに 334ha が復旧された。また、復旧農用地への新たな作物の導入の取り組み、棚田オーナー制度や観光農園等の都市農村交流の展開等の例も見られている。

さらに、集落協定の締結を通じて、平成 15 年度までに 609 市町村において 1 万 2 千 ha が農振農用地区域内に編入されたが、これは、全国の農振農用地の平成 12 年度から 15 年度までの編入面積 2 万 3 千 ha の約 5 割を占めている。一部の市町村において、本制度の実施を契機として、将来にわたって守るべき農用地についての見直しが行われたものと見られる。

実施期間の 5 年間に限定した本制度による耕作放棄の発生防止に関する試算によれば、約 1 万 3 千～3 万 ha の防止効果と推計される。また、仮に当該面積がいったん耕作放棄された後、改めて農地に復旧する場合には、要する経費は 806～1,860 億円程度と試算される。

(2) 評価

本制度により、66 万 2 千 ha の農用地において農業生産活動等が実施されるとともに、水路や農道の共同管理の充実や鳥獣害対策への取り組み等の多様な協定活動が行われており、耕作放棄の発生防止・復旧等の効果が生じている。

本制度による耕作放棄発生防止に関する推計面積を前提とした復旧費用は、806～1,860 億円程度と試算される。（本制度の 5 年間の交付額は、約 2,550 億円（見込額））但し、本制度の実施により、耕作放棄の発生防止によって確保される多面的機能や共同取組活動による農道・水路の整備や管理水準の向上、農作業受委託の増加、集落機能の活性化等による将来における耕作放棄の発生防止等の効果があることに留意する必要があるが、これらについては定量化が出来ないことから、試算額には計上されていない。

〔耕作放棄の発生防止に関する試算〕

(試算の条件)

集落協定を締結している集落について、農業センサスにおける平成7年から平成12年までの経営耕地面積及び耕作放棄地面積の増減率を用いて、平成17年の経営耕地面積及び耕作放棄地面積を推計し、また、本制度の交付対象面積においては、耕作放棄地が発生していないという事実から、本制度による耕作放棄の発生防止面積を推計。

(試算の結果)

下表による試算結果によれば、平成12年から平成17年までの間に

a. 経営耕地面積においては、約3万haの減少が防止されたと推計される。

b. 耕作放棄面積においては、約1万3千haが防止されたと推計される。

以上により、約1万3千～3万haの防止効果と推計される。

a. 経営耕地面積からの推計

		制度未実施の場合の推計	本制度の効果を見込んだ場合の推計			発生防止面積
			交付対象	交付対象外	計	
H 7年 経営耕地面積 ①		862,154				
H12年 経営耕地面積 ②		818,806				
減少面積	③＝①－②	43,348				
	転用推計面積④	3,287				
	⑤＝③－④	40,061				
減少率(%) ⑥＝⑤／①×100		4.6	0.0	4.6		
H17年経営耕地面積(推計) ②×(100－⑥)		781,141	661,715	149,865	811,580	30,439

b. 耕作放棄地からの推計

	制度未実施の場合の推計	本制度の効果を見込んだ場合の推計			発生防止面積
		交付対象	交付対象外	計	
H 7年 耕作放棄地面積 ①	45,875				
H12年 耕作放棄地面積 ②	58,413	47,198	11,215	58,413	
増加面積 ③＝①－②	12,538				
増加率(%)④＝③／①×100	27.3	0	27.3		
H17年耕作放棄地面積(推計) ②×(100＋④)	74,360	47,198	14,277	61,475	12,885

資料：農林水産省「農（林）業センサス」より農村振興局作成。

注1：経営耕地とは、農家が経営する耕地（田、畑、樹園地の計）をいう。

また、本制度は農振農用地を対象としていることから、農業センサスから集計される経営耕地面積に農用地区域農用地設定率85.2%を乗じている。

注2：耕作放棄地とは、以前耕地であったもので、過去1年間以上耕作をせず、しかも、この数年の間に、再び耕作をするはっきりとした意思のない土地を言う。

注3：aの推計の経営耕地面積における交付対象は、平成15年度の交付面積を使用している。

注4：aの推計の④転用推計面積は、平成7年から平成12年の経営耕地面積の減少面積には、農地転用による減少面積も含まれるとの観点から、以下により転用推計面積を推計した。

推計面積＝(H12年の農振農用地区域から除外して転用した面積)×5カ年×
(H12年の全国の経営耕地面積に占める集落協定を締結している集落の経営耕地面積の割合)
＝3,823ha/年×5カ年×818,806ha/4,762,000ha＝3,287ha

注5：bの推計の耕作放棄面積における交付対象と対象外は、経営耕地面積における交付対象と対象外の割合から算出している。

[耕作放棄地の定義（委員発言）]

・・・農林業センサスにおける耕作放棄地という定義は、1年間耕作をせず、そして今後数年間耕作の意思がないものと聞いておりますが、大変重要なこととして、原野化した土地は除くという条件があります。つまり耕作放棄といっても、その範囲は非常に狭いものであって、例えば、この写真に写っているのは統計上の耕作放棄地なのか・・・（略）・・・農地面積の減少率を使って対象の農地と非対象農地を比較するというのが最もわかりやすい考え方だろうというふうに思います。

〇Y県T村U協定での事例



耕作放棄地の復旧状況
（復旧後はソバを栽培・出荷）

[耕作放棄の発生防止に係る経済的評価に関する試算]

（試算の条件）

本制度の実施による耕作放棄の発生防止面積の試算値を用いて、「耕作放棄地の復旧に要する経費」及び「耕作放棄の発生防止が図られた農用地における生産農業所得額」の経済的評価（貨幣化）を試算した。

なお、本制度の実施により、以下のような定量的な効果もみられるが、その貨幣化に係る手法が確立されていない、本制度以外による効果も考えられる等の理由により経済的評価（貨幣化）は行っていない。

ア) 共同取組活動による共同機械の購入や農道・水路の整備等

イ) 協定締結を契機に農道・水路等の管理に係る共同作業の回数が約2倍に増加

ウ) 農作業の受委託面積の増加（16,188ha）、認定農業者の増加、新規就農者の参入

エ) 集落営農組織の育成（1,963集落協定）

オ) 耕作放棄が抑制されることによって、その農用地において農業を営まれることによって生じる多面的機能

（試算結果）

耕作放棄の発生防止面積を1万3千～3万ha（5年間）として算出した。

ア) 耕作放棄の復旧に要する経費

本制度により発生防止された耕作放棄面積×耕作放棄地復旧経費

$$= 13,000\text{ha} \sim 30,000\text{ha} \times 6,200 \text{ 千円/ha}$$

$$= 806 \text{ 億円} \sim 1,860 \text{ 億円}$$

※ 耕作放棄地復旧面積費用については、遊休農地解消総合対策事業（H12～H14実施の25地区の事業費から算出）

イ) 耕作放棄の発生防止が図られた農用地における生産農業所得額

a 中山間地域の1ha当たり生産農業出荷額（単年度）

= 農業生産出荷額（H14）÷耕地面積×農業所得率

$$= 33,820 \text{ 億円} \div 2,004 \text{ 千ha} \times (1,021 \text{ 千円} / 3,469 \text{ 千円} (=0.294))$$

$$= 496 \text{ 千円/ha}$$

b 耕作放棄が抑制された農地が生み出す生産農業所得額（5年間）

$$= 496 \text{ 千円/ha} \times (13,000\text{ha} \sim 30,000\text{ha}) / 2 \times (5 \text{ 年間})$$

$$= 161 \text{ 億円} \sim 372 \text{ 億円}$$

2 多面的機能の維持・増進

【要旨】

- (1) 本制度の実施により、農業生産活動等の継続的な実施による多面的機能が維持されているとともに、併せて、①農用地と一体となった周辺林地の管理等による国土保全機能の増進、②景観作物の作付けや体験農園等による保健休養機能の増進やビオトープの確保等自然生態系の保全など集落の実態にあった多面的機能の増進が図られている。
- (2) 本制度による多面的機能の維持・増進について広く国民の理解を得るためには、営農と一体的な活動である「国土保全機能」を高める取組の他に、「保健休養機能」を高める取組や「自然生態系の保全」に資する取組をより一層積極的に行うことも重要である。

(1) 検証

本制度の実施により、農業生産活動等の継続的な実施による多面的機能が維持（例えば、水田耕作による水源かん養等）されている。

また、本制度においては、農業生産活動等の継続が多面的機能を十分に発揮していることを国民に示していくことが必要との観点から、適正な農業生産活動等による多面的機能の維持に加え、(ア)国土保全機能を高める取組、(イ)保健休養機能を高める取組、又は(ウ)自然生態系の保全に資する取組等の多面的機能の増進につながる取組を集落の実態に即して1つ以上行うことを要件としている。

国土保全機能を高める取組みとしては、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等、また、保健休養機能を高める取組みや自然生態系の保全に資する取組みとしては、集落内の道路や水路沿いの景観作物の植栽、棚田の景観を活かした体験農園やオーナー制度を通じた都市住民との交流等、協定締結を契機として多様な取組が行われている。

調査結果においては、協定締結を契機に活発に行われるようになった取組として、①「国土保全機能を高める取組」、②「保健休養機能を高める取組」、③「自然生態系の保全に資する取組」を回答した集落協定が、それぞれ 48%、37%、17%あり、多面的機能の増進が図られている。しかしながら、この結果に見られるように、国土保全機能を高める取組として位置付けられている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の一体性が強い活動については、集落への浸透度が高いことがこの結果から伺えるが、これに比して、保健休養機能を高める取組及び自然生態系の保全に資する取組については、集落への浸透度が低い。

(2) 評価

本制度の実施により、農業生産活動等による多面的機能が維持されているとともに、多面的機能の増進につながる取組の促進に一定の効果があつたと評価できる。

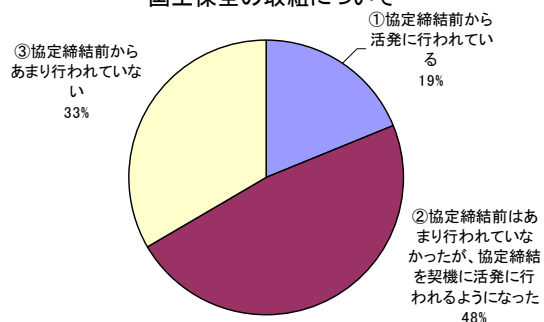
但し、本制度による多面的機能の維持・増進について広く国民の理解を得るためには、営農との一体性が強い活動であり比較的活発に行われている「国土保全機能」を高める

取組の他に、「保健休養機能」を高める取組や「自然生態系の保全」に資する取組をより一層積極的に行うことも重要である。

〔積極的活動による多面的機能（委員発言）〕

・・・調査結果において、周辺林地の管理等国土保全機能を高める取組について、これが協定導入によってどうなったかが出ていますが、協定締結前から活発に行われているというのが驚くほど少ないんですね。つまり、周辺林地の山腹傾斜地の管理などは、従来通常活動として当然行われているというふうに思っていたものが、必ずしもそうでなかった。すなわち、今の段階から行うならば、通常活動、日常的活動というよりも、一歩踏み出した積極的活動として取り組まざるを得ない。その点でこの部分は積極的活動の一貫として私は評価出来るのではないかと思います。

○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



3 将来に向けた農業生産活動等の継続的な実施

【要旨】

- (1) 意思決定システム、地域資源管理システム、営農システムの変化など継続的な農業生産活動の体制整備等に向けた取組に動きが見られ、また、集落営農組織の育成、認定農業者数の増加、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る。
- (2) 集落レベル及び全国レベルで見ると、自律的な農業生産活動等に向けた取組の動きが見られているが、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ると評価される。

このため、集落の自律的な発展を図る観点からは、集落の将来像の明確化と持続的な農業生産活動体制等の実現を進めるための具体的な活動等について、集落の合意形成の下に明らかにする取組が求められる。また、協定面積規模が大きいほど集落協定活動が活発化している傾向があることから、集落協定間の連携等を推進することが効果的であると考えられる。

(1) 検証

調査結果によれば、集落協定の締結を契機とした集落の農業生産活動等に関する体制の変化の状況について、①集落における話し合いの状況に関する「意思決定システム」、②農地や農道・水路等の管理状況に関する「地域資源管理システム」、③農業生産活動の継続に関する「営農システム」のいずれかのシステムに変化が見られる協定は、全集落協定の約9割となっており、全体的に見れば、協定に基づく活動を通じて、集落における農業生産活動等の体制整備に向けた取組に動きがみられている。

また、①現在までに5,539協定において集落営農組織が育成され、②認定農業者数は協定締結前後において約8千人増加し、③新規就農者は約4千人確保され、④農用地の利用権設定面積は約1万4千ha増加していること等の効果も見られる。

さらに、協定締結を契機に、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（注）させたかについて、調査結果に基づく試算によると、①農業生産活動等の継続に向けた取組がほとんど不活発（7項目全てが活発に取り組まれていない）であると考えられる集落が、協定締結前は46%であったのに対し、協定締結後は3%に大きく減少するとともに、②農業生産活動等の継続に向けた取組が活発になった（4項目以上で活発に取り組まれている）と考えられる集落は、協定締結前は6%であったのに対し、協定締結後は37%に増加しており、全体的にステップアップが漸進している様子が見られる。

（注）農業生産活動等の継続に向けたステップアップについて

ここでいう「ステップアップ」とは、農業生産活動等の継続に関する①農地や水路・農道等の共同作業、②農業機械や施設の共同利用、③集落内での高付加価値農業等、農業収益を上げるための取組、④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、⑤農作業受委託等を行う担い手等との連携、⑥認定農業者、農業生産法人等、担い手の育成、⑦集落営農組織の育成の7つの活動項目について、集落協定が協定締結前と比べて、協定締結を契機に何項目活発に取り組まれるようになった状況にあるかを表したもの。

さらに、集落協定の面積規模別に、集落協定における生産性・収益の向上や担い手の定着等为目标とした取組状況を見ると、協定規模が大きくなるほど各種活動を協定に位置づける割合が高く、ステップアップと協定面積との関係を見ると、ステップアップが大きい集落協定ほど、面積規模が大きい割合が多くなる関係がみられた。

なお、ステップアップに関して、都道府県の評価結果において、①自主的に作成した計画を有していた集落協定では、交付金が効果的に活用されていること、また、②共同取組活動の質の向上を図るためには、自主的かつ具体的な活動目標等を集落協定に位置付ける必要性が挙げられている。

(2) 評価

本制度の実施により、農業機械や施設の共同利用・共同作業の推進等による生産性及び収益の向上、担い手の定着等に向けた取組が進展し、総体として将来に向けた農業生産活動等の継続に対する集落のステップアップが漸進している。しかし、その内訳をみると、農作業受託組織の設立など将来に向けた農業生産活動等の継続のための取組が行われるようになっているのは一部の集落協定であり、多くの集落協定では農業生産活動等の継続に向けた取組みに動きが見られる程度のもとなっている。

また、農業生産活動等の5年間継続という交付金の基本的要件は達成しているものの、将来に向け継続していくための軌道に乗りきれない集落協定もあり、今後、過疎化・高齢化が進展する中で、これらの集落における農業生産活動等をどのように位置付けていくかが課題である。

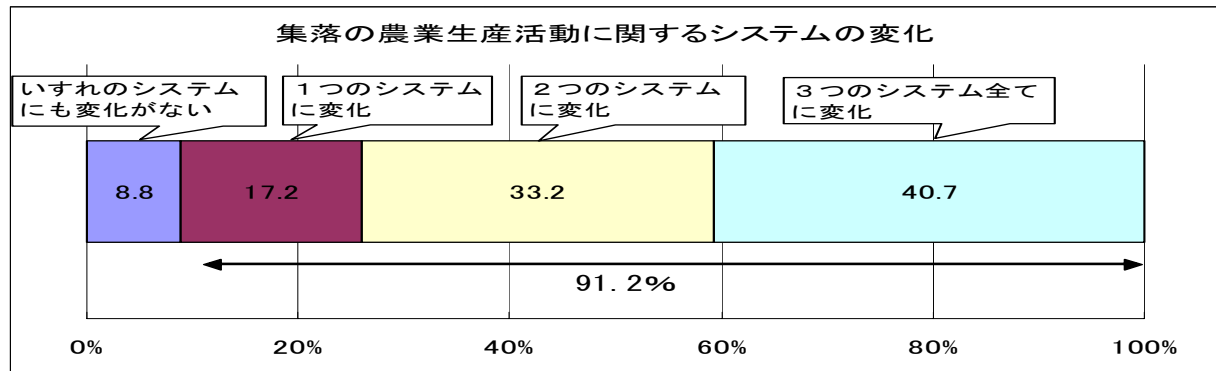
以上のように、集落レベル及び全国レベルで見ると、自律的な農業生産活動に向けた取組の動きが見られているが、将来にわたって継続できる見通しは描かれていない状況にあるといえる。

このため、実施期間である5年間において、耕作放棄を防止するだけでなく、持続的な農業生産活動等を確保することによって、将来における耕作放棄をも防止していくという観点から、他の施策との連携を一層図りつつ、生産性向上や担い手の定着等に向けた取組を積極的に推進することも重要と考えられる。

その際、集落ごとの実態を踏まえつつ、自律的な活性化を図る観点からは、集落の合意形成を促進させ、集落の将来像の明確化とその実現を図るための生産性の向上、担い手の定着に向けた取組等具体的な活動等を各集落において明らかにすることが求められていると考えられる。

また、協定面積規模が大きいほど集落協定活動が活発化している傾向があることから、集落協定間の連携等を推進することが効果的であると考えられる。

〔システム変化の状況〕



(注) 集落の農業生産活動等に関する体制の変化の確認の手法

調査結果における「集落の話し合いの状況」、「農地や水路・農道等の管理の状況」及び「農業生産活動の継続に向けた取組」の結果から、集落の農業生産活動に関する体制の変化の状況を以下の方法で確認。

- ・「意思決定システムが変化」の集落
「集落の話し合いの状況」に関する3つの質問（「集落の活性化や将来の話し合い」、「共同作業、機会等の共同利用、作業の受委託等の農業に関わる取り決め事項の話し合い」及び「集落内の話し合いにおいて、世帯主以外の者の参加」に関する設問）のいずれかで「協定締結を契機に活発に行われるようになった」と答えた集落協定とする。
- ・「地域資源管理システムが変化」の集落
「農地や水路・農道等の管理の状況」に関する2つの質問（「農地の法面や水路・農道等の管理」及び「集落全体での水路・農道等の管理に係る共同作業」に関する設問）のいずれかで「協定締結を契機に活発に行われるようになった」と答えた集落協定とする。
- ・「営農システムが変化」の集落
「農業生産活動の継続に向けた取組」に関する5つの質問（「農業機械や施設の共同利用」、「集落内での高付加価値農業等、農業収益を上げるための取組」、「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」、「農作業受委託等を行う担い手等との連携」及び「認定農業者、農業生産法人等、担い手の育成」に関する設問）のいずれかで「協定締結を契機に活発に行われるようになった」と答えた集落協定とする。

[集落の農業生産活動の継続に向けたステップアップ（試算）]

（集落の活発化についての試算）

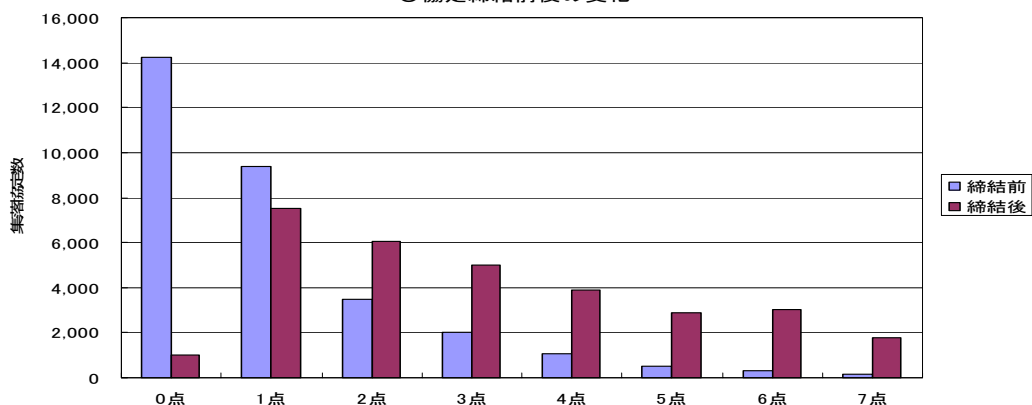
次の質問項目の活動状況について、全集落協定を対象に調査した結果を、協定締結前と締結後に分けて点数化（最大7点）し、各集落の農業生産活動の継続に向けた取組がどの程度変化（ステップアップ）したかについて調査。

ただし、問1から7までの各項目の重要度は、農業生産活動の継続に向けた取組みの観点において均一ではないが、単純化するため全て1点として試算を行った。

- 問1：集落全体での水路・農道等の管理に係る共同作業について
 問2：農業機械や施設の共同利用について
 問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について
 問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について
 問5：農作業受託等を行う担い手（認定農業者、農業生産法人、生産組織等）との連携について
 問6：認定農業者、農業生産法人等、担い手の育成について
 問7：集落や地域の農業を担う集落営農組織（特定農業法人を含む）の育成について

質問事項	回答内容	点数	
		協定締結前	協定締結後
問1 問2 問3 問4 問5 問6	①協定締結前から活発に行われている	1	1
	②協定締結前はあまり行われていなかったが、協定締結を契機に活発に行われるようになった	0	1
	③協定締結前からあまり行われていない	0	0
問7	①協定締結前からあった	1	1
	②協定締結を契機に育成された	0	1
	③現在育成について検討中	0	0
	④今後とも計画はない	0	0

○協定締結前後の変化



単位：集落数、()内は全体に占める割合

合計	14,236 (45.7%)	9,379 (30.1%)	3,500 (11.2%)	2,032 (6.5%)	1,037 (3.3%)	514 (1.7%)	296 (1.0%)	149 (0.5%)	31,143 (100.0%)
締結後7点	462	329	198	212	150	113	140	149	1,753 (5.6%)
締結後6点	1,050	642	425	293	238	204	156		3,008 (9.7%)
締結後5点	869	668	483	365	307	197			2,889 (9.3%)
締結後4点	1,349	1,049	628	517	342				3,885 (12.5%)
締結後3点	2,032	1,458	870	645					5,005 (16.1%)
締結後2点	3,012	2,174	896						6,082 (19.5%)
締結後1点	4,460	3,059							7,519 (24.1%)
締結後0点	1,002								1,002 (3.2%)
	締結前0点	締結前1点	締結前2点	締結前3点	締結前4点	締結前5点	締結前6点	締結前7点	合計

4 集落機能の活性化

【要旨】

集落における若者や女性も含めた話し合いの活発化、集落としての一体感の強まり等が確保され、自分達の集落は自分達で守ろうとの意識が高まり、集落機能の回復・向上が見られる。また、対象農用地を持たない農家、非農家の参加、及びNPO法人、都市住民等の将来の農業生産活動等を見据えた多様な担い手等地域内外を通じた者との連携も見られる。

(1) 検証

調査結果によれば、「話し合い活動への世帯主以外（女性や若者等）の参加」については、協定締結を契機に活発になったとする集落協定は約4割となっており、同時に、「水路・農道等の管理に係る共同作業の回数」も平均で1.6回から3.2回へと約2倍に増え、集落の共同活動が活発化していることが伺える。

また、一部の集落協定では、対象農用地を持たない農業者や非農家の参加や、地域の活性化や農用地の保全活動の補完のためのボランティアとの連携、NPO法人や都市住民等の地域外からの支援、将来の農業生産活動を見据えた担い手との連携、土地改良区等との連携等、地域の実情を踏まえた多様な取組が芽生えている。

(2) 評価

集落機能の活性化については、適切な農業生産活動等を通じて、耕作放棄の発生を防止し、国土保全などの多面的機能の維持・増進を図るという本制度の実施により結果的に発生した効果として評価することが適当と考えられる。

都道府県においても「多面的機能を増進する活動を通じて、地域住民が集落活動の必要性を再認識した」、「集落の将来についての前向きな話し合いが増加した」、「農村社会の形成に必要なコミュニティが再構築された」等の評価がなされるとともに、関係団体からも「農地、農業資源の保全という地域農業全体の共通の課題の解決に自らが取り組むことを促すことで、自分たちの集落は自分たちで守ろうとの地域の主体性を高めて、様々な地域活動の活発化に繋がっている」、「集落協定を締結するための話し合いが、自らが地域の将来を考える良い契機になった」との意見が出される等、集落協定の締結やそれに基づく活動を通じて、集落コミュニティの再構築や集落活動への女性や若者の積極的な参画等による集落機能の活性化等の効果が生じている。

〔地域コミュニティの復活（関係団体からの意見）〕

・・・特に集落協定を締結するための話し合い、そしてそれに基づいていろいろなものを実行していくということで、地域みずからが地域の将来を考える、中山間地域のそういう将来を考える非常にいい契機になったのではないかとこのように思っております。また、こういう集落でも話し合う機会ができたということで、地域コミュニティ、いわゆる地域内の非農家も含めましたそういう地域コミュニティの復活、醸成が図られているというような事例もある。また、この結果として集落での共同作業というものが大分すたれていったというふうにも聞いておりましたが、これによってまた復活をし、そして農道ですとかかんがい用水路などの直営施工、こんなようなものも行われるようになったと、復活してきたということ。

5 制度の全体的な評価

本制度の実施により、耕作放棄の発生が防止され、多面的機能の維持・増進が図られるとともに、将来に向けた農業生産活動等の継続への動きも見られている。

しかしながら、農作業の受託組織の設立など、将来に向けた農業生産活動等の継続のための取り組みは一部の集落協定にとどまっており、総体としては、自律的に農業生産活動等を継続できる状況には至っていないと考えられる。耕作放棄の発生を継続して防止させるためには、将来に向けた担い手の育成等による農業生産活動等の継続のための取組を充実していくことが重要である。

IV 制度の基本的な枠組みの検証とその評価

1 対象地域及び対象農用地

(1) 検証

都道府県知事特認については、8法地域外の特認地域を指定している都道府県は、神奈川県及び大阪府を除く44都道府県であり、また、8法地域内で特認農用地基準を設定している県は鹿児島県及び沖縄県の2県である（なお、沖縄県は全域8法地域内）。これらの特認部分の協定締結面積は、全協定締結面積の8.7%に当たる5万7千haである。また、8法地域外農用地の指定基準の設定状況を見ると、いずれも国が定めた通常基準の範囲内であるが、「急傾斜農用地のみ」を対象としているのは15都県、「国が定めた対象農用地基準のうち草地比率基準を除く全て」を対象としているのは15府県となっているなど、地域の実態に即した多様な設定状況となっている。

また、「1ha以上の一団の農用地」の要件については、「営農上の一体性」という弾力的な要件が設けられているが、この「営農上の一体性」の要件の適用状況は、ブロック別に格差が見られる。

(2) 評価

本制度の対象となる地域は、地域振興立法8法の指定地域に加えて、国が示す一定のガイドラインを踏まえ、都道府県知事の裁量により自然的・経済的・社会的条件が不利な地域も指定することができることになっており、また、対象農用地は、国が示す基準に準ずるものとして、都道府県知事も定めることができることになっているが、これは、明確かつ客観的な基準に基づき制度を実施するとの考え方と、地域の実態に応じた制度の実施を図るとの考え方を調和させた仕組みとして適切に機能していると評価できる。

また、1haの団地要件に関する「営農上の一体性」要件の適用状況を見ると、地域によってばらつきがあることから、制度の適正・円滑な普及を図る観点より、この考え方の明確化と他の地域における先進的な事例の情報提供等が必要である。

2 協定期間

(1) 検証

一部の地方公共団体等から協定期間が長すぎるとの要望があるが、集落協定の代表者3千人を対象としたアンケート調査結果では、集落協定の締結期間については、「5年間という期間はおおむね妥当」及び「効果を上げるためには、もっと長期間（6年間以上）でもよい」が約9割を占めている。

また、一部の都道府県の評価においても、同様の結果が報告されている。

(2) 評価

本制度の趣旨は、一定のまとまりのある期間にわたる農業生産活動等の継続を通じ多面的機能の確保を図るものであることから、5年以上を対象期間としたことは適当であったと考えられる。

3 交付の仕組み

(1) 検証

共同取組活動への配分割合が 1/2 以上の集落協定は 77% となっている一方、全て共同取組活動に配分している集落協定も 9%、全て個人に配分している協定も 2% あり、地域の営農実態や将来展望を踏まえた集落内での話し合いに基づき、共同取組活動の経費に重点的に配分している協定や個人に重点的に配分する協定がみられる。

また、本交付金を契機として、他の中山間施策との連携を図り、都市住民との交流活動、生産基盤の整備、集落環境の整備等に一体的に取り組んでいる協定もみられる。

(2) 評価

本制度は、集落協定に係る交付金について、その活用内容を協定参加者の話し合いによって決めるとともに、交付金の半分以上を共同取組活動に活用することが望ましいとされているが、この仕組みが地域の創意と工夫に基づく独自の取組を生み出し、集落機能の活性化に寄与していることが検証の結果から伺え、妥当なものと評価できる。

なお、交付金の活用方法については、将来に向けた農業生産活動等の継続のための取組を促進する観点において、十分留意する必要がある。

4 個別協定

(1) 検証

個別協定については、全集落協定等に占める割合は約 2% で 638 協定となっており、地域によりその取組に格差が見られる。

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、次に農業生産法人が約 1 割となっており、これらの者の平均協定面積は、認定農業者が 2.9ha、農業生産法人が 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。

(2) 評価

個別協定は、対象となる農用地において、認定農業者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であり、集落協定のように 1ha 以上の団地という下限面積はないことから、集落協定の締結が困難な飛び地等の農用地において協定が締結される等、集落協定の補完的な役割を果たすものである。

検証の結果、認定農業者等での個別協定の締結が広く見られ、また、認定農業者や農業生産法人等の規模拡大にも役立っていると評価される。

5 その他

(1) 限界的農用地等への対応

① 検証

対象農用地の要件を満たす農用地が域内に存在するものの基本方針を策定していない市町村が 58 市町村、市町村基本方針を作成したものの協定締結が見られなかった市町村が 80 市町村ある。都道府県からの報告によれば、これら市町村が、本制度に取り組まない理由として、3 割の市町村が「高齢者のみで、リーダーが不在で取組が困難」な集落であることを挙げている。また、対象農用地面積（7 8 万 ha）の 15%が協定締結に至っていないが、その主な理由として、高齢化率や耕作放棄地率の高い集落においては、農業生産活動等への意欲が減退しているとの報告がある。

なお、限界的農地として、集落協定に位置付けられた林地化面積は 29ha であった。

② 評価

「高齢者のみで、リーダーが不在で取組が困難」な集落、いわゆる限界的集落については、地域の実状を踏まえた本制度と他の施策との連携を一層推進するとともに、他の集落協定のリーダーとなり得る担い手との連携等も一つの選択肢であると考えられる。また、限界的集落内の農用地や限界的農地、耕作放棄地等については、今後とも維持すべき農用地であるか否かを再検討し、適宜、林地化等を推進する必要がある。

(2) 交付金の遡及返還

① 検証

平成 14 年度までに交付金返還の免責事由に該当した事例は 2 例あるが、その理由は、「国道用地として協定農用地全面積が買収されたため」、「参加者 2 名が相次いで死亡したため」である（両例とも、結果的に協定そのものが廃止に至った）。また、平成 14 年度までに交付金の交付を取りやめた協定（交付金の返還等を伴ったもの）は 48 協定あるが、その理由は、交付対象農家と非交付対象農家間の利害の不調や生産調整の未達成などによるものである。なお、都道府県の評価では、農業後継者用住宅への転用については、定住促進等の観点から、公共事業の収用に準じた免責事由としての扱いが必要との意見がある。

② 評価

協定締結農用地の一部でも転用した場合は、集落協定等の全ての対象農用地に遡及返還義務が発生する現行制度の仕組みは、耕作放棄の発生防止に効果を上げていると評価できる。

なお、以上のほか、制度の適正かつ円滑な普及を推進する観点から、引き続き明確かつ客観的な基準の下で透明性を確保しつつ、地域の特性に配慮した制度の運営を図っていく必要がある。

V その他の留意点

(1) 食料・農業・農村基本計画の見直し

昨年12月より、食料・農業・農村政策審議会企画部会において、食料・農業・農村基本計画の見直しに係る他の政策の検討が行われており、それら施策との整合性にも十分留意していく必要がある。

(2) 中山間地域等の総合的な振興

中山間地域等は多様な問題を抱えており、本制度を含め各種中山間地域対策の効果を一層高めるよう、地域の実情に応じた本制度と他の施策との有機的な連携を推進し、中山間地域等の総合的な振興を図ることが重要である。

(3) 国民の理解の促進

本制度については、直接支払いという農政史上初の手法として我が国に導入されたものであることから、広く国民の理解を得るため、国段階に加え、都道府県段階においても制度の実施状況の点検及び効果の評価等を実施するための中立的な第三者機関の設置、また、市町村段階においても、ホームページ等による地域の特色を生かした取組状況等の公表等に取り組んでいる。

しかしながら、約3分の1の都道府県において、中山間地域等の農用地の有する多面的機能やその機能を確保するための本制度の取組について、「国民の認知はまだ進んでいない状況にある。」、「一層の県民の理解促進を図る必要がある。」等の評価がなされており、更に積極的な情報発信等により、本制度に対する国民的理解の醸成を図ることが重要である。