

中山間地域等直接支払制度の効果と課題



農林水産政策研究所 農業・農村領域
橋 詰 登

1. 中山間地域の現状と抱える課題

(1) 中山間地域の現状と動向

【中山間地域の資源等シェア】

- 農業集落数 (2000年) 67,132集落 (全体の49.7%)
- 農家数[総] (2005年) 123万戸 (同 43.3%) [販] 82万戸(41.7%)
- 総人口 (2005年) 1,741万人 (同 13.6%)
- 農家人口[販] (2005年) 332万人 (同 39.7%)
- 農業産出額 (2005年) 3.4兆円 (同 38.8%)
- 国土総面積 (2005年) 2,408万ha (同 64.8%)
- 林野面積 (2005年) 1,986万ha (同 79.9%)
- 耕地面積[属地] (2005年) 203万ha (同 43.3%)

【中山間地域の資源等の動向】

- 農業集落数 (1990-2000年) ▲2,555集落 (▲ 3.7%) 全国 : ▲ 3.5%
- 農家数[総] (2000-05年) ▲16.2万戸 (▲12.0%) 全国 : ▲11.7%
- 農家人口[販] (2000-05年) ▲83.2万人 (▲20.0%) 全国 : ▲20.0%
- 耕地面積[属地](1995-2005年) ▲ 6万ha (▲2.9%) 全国 : ▲6.9%

(1) 中山間地域の現状と動向（つづき）

【中山間地域の高齢化状況】

	(1995年)	(2000年)	(2005年)	(1995年)	(2000年)	(2005年)	
● 総人口	21.7%	25.1%	27.3%	全国	14.5%	17.3%	20.1%
● 農家人口	26.2%	30.5%	33.5%	全国	24.7%	28.6%	31.6%
● 農業従事者[販]	29.9%	34.7%	39.5%	全国	28.4%	33.1%	37.8%

注：農家人口の2005年は販売農家のみ

【農業生産条件】

※ 第4次土地利用基盤整備基本調査(2001年)

● 田の傾斜状況

中山間地域	急傾斜田：	26.1%	緩傾斜田：	52.5%
平地農業地域	急傾斜田：	6.5%	緩傾斜田：	34.5%

● 農業基盤整備率

中山間地域	30a以上区画田：	52.1%	畑かんがい整備率：	8.7%
平地農業地域	30a以上区画田：	68.7%	畑かんがい整備率：	15.0%

(1) 中山間地域の現状と動向（つづき）

【耕作放棄地面積のシェア】（2005年[総量]）

全	国	：	38.9万ha（100.0%）	注：総量とは、農家、農家以外の農業 事業体、土地持ち非農家の合計面積
都市的	地域	：	7.9万ha（20.3%）	
平地	農業地域	：	10.0万ha（25.7%）	
中間	農業地域	：	14.9万ha（38.3%）	
山間	農業地域	：	6.0万ha（15.4%）	
				中山間地域計 53.7%

【耕作放棄地面積の動向】 [総量]

		(1995年)		(2000年)		(2005年)
中山間地域	放棄面積	13.2万ha	→	18.8万ha	→	20.9万ha
	放棄地率	7.7%	→	11.2%	→	13.1%
平地農業地域	放棄面積	6.7万ha	→	8.7万ha	→	10.0万ha
	放棄地率	3.3%	→	4.6%	→	5.6%

(2) 中山間地域が抱える課題



2. 中山間直支払い制度の導入と実施状況

(1) 制度の趣旨と概要

【制度の趣旨】

農業生産活動等を通じて多面的機能(国土保全、水源の涵養、景観形成)を発揮している中山間地域等では、高齢化が進行する中、平地地域に比べ傾斜地が多い等生産条件が不利であるため、耕作放棄地の増加等によって多面的機能の低下が懸念



担い手の育成等による農業生産活動の維持を通じて、耕作放棄地の発生を防止し多面的機能を確保するために、2000年度から直接支払いを実施

【制度の概要】

- **対象地域**：特定農山村法、山村振興法、過疎法等の「地域振興8法」指定地域
- **対象農用地**：急傾斜地（水田1/20、畑15°以上）、緩傾斜（水田1/100、畑8°以上）、小区画・不整形田等で1ha以上の団地を形成
- **対象行為**：集落協定(個別協定)に基づき5年以上継続して行われる農業生産活動等
- **対象者**：協定に基づき農業生産活動を行う農業者（3セク、生産組織等を含む）
- **交付金基準**：田1/20以上 21,000円/10a、1/100以上 8,000円/10a、畑15°以上 11,500円/10a、畑8°以上 3,500円/10a 等
- **その他**：5年ごとに制度の可否を含め検討（1期対策：2000～04年度）

(2) 中山間直払い制度の実績と2期対策における制度見直し

表1 中山間地域等直接支払制度の実施状況

(単位：千ha, 千万円)

	1 期 対 策					2 期 対 策			
	2000年度	01年度	02年度	03年度	04年度	05年度	06年度	07年度	08年度
協 定 数	26,119	32,067	33,376	33,775	33,969	27,869	28,515	28,708	28,757
集落協定数	25,621	31,462	32,747	33,137	33,331	27,435	28,073	28,253	28,299
対象農用地面積	798	782	784	783	787	801	805	807	809
協定締結面積	541	632	655	662	665	654	663	665	664
協定締結面積率	68%	81%	83%	85%	85%	82%	82%	82%	82%
交 付 金 額	4,194	5,142	5,383	5,458	5,491	5,025	5,135	5,170	5,179

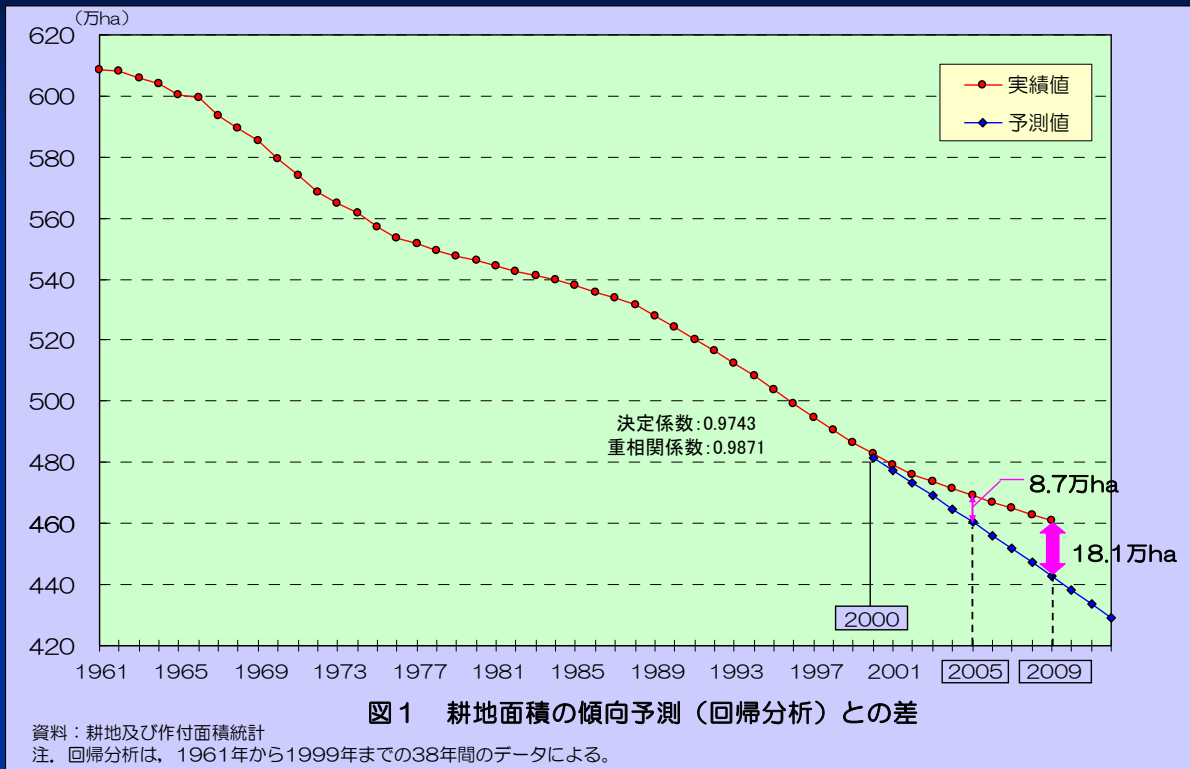
資料：中山間地域等直接支払制度の実施状況（農林水産省農村振興局）

■ 2期対策（2005～09年度）における制度の見直し

- ・ 集落マスタープランの作成（必須）
- ・ 集落の活動内容に応じた交付単価の設定
- ・ 基礎単価(8割単価)：5年間の適正な農業生産活動等を実施（水路・農道の管理活動等にとどまるもの）
- ・ 体制整備単価(10割単価)：上記に加え、将来に向けた農業生産活動等の体制整備の強化を実施（農用地保全マップの作成・活用および生産性・収益向上、担い手育成、多面的機能の発揮に係る2つ以上の事業を実施するもの）

3. 制度導入後の耕地面積および耕作放棄地面積の推移

(1) 2000年までの趨勢に基づく耕地面積の予測結果と実績値の比較



- 200年度から耕地面積の減少カーブが緩やかに → 中山間直払いの効果？

(2) 1995-2000年間の趨勢に基づく耕作放棄地面積の予測結果と2005年センサス結果との比較

表2 耕作放棄地面積の予測結果と2005年センサス結果との差

(単位：1,000ha, %)

		耕作放棄地面積 (1,000ha)						耕作放棄地率 (%)		
		全 国 計		都市・平地地域		中山間地域		全国計	都市・平地地域	中山間地域
		増加面積(増減率) 誤差面積(誤差率)		増加面積(増減率) 誤差面積(誤差率)		増加面積(増減率) 誤差面積(誤差率)				
1990年	実績値	217		100		117		4.5	3.3	6.5
1995年	実績値	249		117		132		5.4	4.0	7.7
2000年	実績値	346		158		188		7.7	5.6	11.2
2005年	予測値	454		195		259		10.4	7.1	15.8
	実績値	389	▲65 ▲14.3%	180	▲15 ▲7.8%	209	▲50 ▲19.2%	9.1	6.7	13.1

資料：1990～2005年農業センサス、2000年農業センサス農業構造動態統計

注 1) 農家以外の農業事業体および土地持ち非農家分の耕作放棄地を含む。

2) 2005年の予測値は、①1995-2000年経営耕地面積規模別農家数の相関表を用いたマルコフモデルにより農家分の経営耕地面積を推計、②農家以外の農業事業体および土地持ち非農家分の経営耕地面積をそれぞれ回帰分析により推計した後、両者の合計面積(①+②)と2000年面積との差に農地荒廃率(95-00年間における比率)を乗じて算出した。

● 2000-05年間の耕作放棄面積増加率が低下、その結果、2005年の耕作放棄地面積は特に中山間地域で予測値を大きく下回る(約5万ha少ない)

→ 中山間直払い制度の導入効果？

4. 中山間直払い制度の効果分析

(1) 分析の方法

農業集落コードと集落協定コードの
マッチングから、中山間直払いの対
象農用地がある農業集落を抽出し、
協定締結集落と未締結集落を特定^(注)

① 農業センサスの1995年、2000年
集落別データを組替集計し、1期対策下
における集落の農業構造変化等を農業
地域類型別に考察

② 中山間直払い制度等に関する協定代
表者のアンケート結果を組替集計し、
同制度の評価や効果を対象田の有無別
に考察

(注) マッチングデータおよび基礎データは、日本
水土総合研究所「平成19年中山間地域等の評価
に関する報告書」で作成したコード表および基礎
データを使用

2000年までの趨勢に基
づく農地面積の予測結果
と2005年実績値を比較

中山間直払い制度
の効果を検討

(2) 1期対策下における集落構造の変化

1) 中山間農業集落の協定締結状況

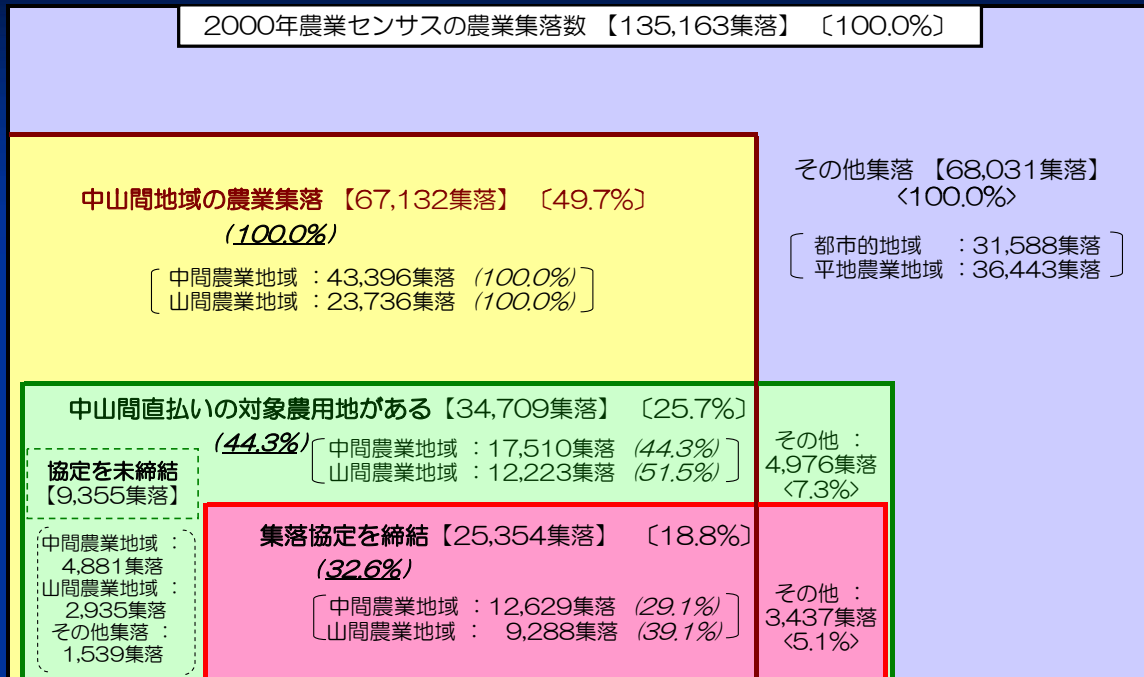


図2 中山間直払いの集落協定を締結している農業集落数 (全国)

注. 図中の農業集落数は、2000年農業センサス農業集落調査の集落数をベースにしている。

- 中山間農業集落の半分弱に対象農用地があり、約3分の1で集落協定を締結

2) 制度導入前の農業集落の性格

表3 中山間直払い制度開始前(2000年)における農業集落の性格(都府県)

(単位：集落，%)

		分析対象農業集落数(集落)	集落の地勢が山間・峡谷(%)	1集落当たり世帯数(戸)		1集落当たり耕地面積(ha)		急傾斜田面積割合(%)	田の基盤整備率(%)	実行組合がある(%)	年間の寄り合い回数(回)	共同作業で水路を管理(%)	青年層中心の組織がある(%)
				総戸数	うち、農家数	計	うち、田面積						
都府県	協定締結集落	23,416	51.6	58.6	21.8	24.0	14.6	12.8	65.5	74.9	8.9	73.6	31.1
	協定未締結集落	9,302	48.8	64.7	20.9	21.8	12.2	14.4	57.3	69.6	8.1	69.6	26.3
中間農業地域	協定締結集落	11,894	48.1	59.9	21.7	24.2	14.3	12.7	62.8	74.7	8.7	73.5	30.7
	協定未締結集落	4,860	43.1	66.2	20.3	20.6	12.2	14.1	55.9	71.3	8.0	69.4	25.4
山間農業地域	協定締結集落	8,845	60.8	53.4	21.2	21.1	13.3	14.4	68.4	71.1	9.0	72.4	30.4
	協定未締結集落	2,924	64.0	56.2	20.5	19.4	10.6	16.9	61.1	61.7	8.2	68.6	26.6

注. 2000年農業センサス農業集落調査の組替集計による。

- ◆ **協定未締結集落**は、集落内の田面積規模が小さく、傾斜田が多く、基盤整備率が低い → 稲作の生産条件がより劣悪
- ◆ **協定締結集落**は、**未締結集落**に比べ寄り合い回数が多く、共同作業で用水路を管理している割合、実行組合や青年組織等の組織率も高い(特に、**山間農業地域**で両者の差が大きい) → 制度開始当初から、すでに集落機能に差

3) 集落における農業構造の変化

表4 農地利用・農家数等の変化（都府県）

（単位：％）

		分析対象農業集落数	経営耕地面積増減率			耕作放棄地 面積増減率 (総農家+ 土地持ち 非農家)	耕作放棄地率		農家数増減率			同居農業後継者 がいる農家率		
			総量	販売農家	田面積		総農家+土地 持ち非農家		総農家	販売農家	自給的農家	販売農家		
							2005年	対00年 増減 ポイント				2005年	対00年 増減 ポイント	
都府県	協定締結集落	23,416	▲ 7.8	▲ 8.9	▲ 7.5	7.8	13.5	1.7	▲ 8.0	▲ 14.8	12.2	39.6	▲ 10.4	
	協定未締結集落	9,302	▲ 10.7	▲ 12.6	▲ 11.2	10.2	21.0	3.3	▲ 9.0	▲ 15.1	10.4	39.2	▲ 11.4	
	中間農業地域	協定締結集落	11,894	▲ 7.5	▲ 9.1	▲ 7.8	7.5	14.1	1.7	▲ 8.2	▲ 16.3	11.7	39.5	▲ 10.7
		協定未締結集落	4,860	▲ 11.4	▲ 13.0	▲ 11.2	8.7	22.6	3.4	▲ 9.9	▲ 16.4	10.2	39.3	▲ 12.0
	山間農業地域	協定締結集落	8,845	▲ 9.2	▲ 9.9	▲ 8.3	7.5	14.1	1.9	▲ 7.3	▲ 13.4	13.1	38.6	▲ 8.7
		協定未締結集落	2,924	▲ 15.9	▲ 18.1	▲ 15.5	10.0	22.7	4.4	▲ 7.9	▲ 13.5	7.5	37.6	▲ 8.6

注1) 2000年農業センサス農家調査および2005年農業センサスの農業経営体調査の組替集計による。

2) 増減率はすべて2000年から2005年にかけての5年間のものである。

- ◆ **協定締結集落**は、未締結集落に比べ経営耕地面積の減少，耕作放棄地の増加率ともに低い → **耕作放棄の発生防止効果が現れている**
- ◆ 総農家数の減少率は**協定締結集落**の方がやや低い，販売農家についてはほとんど差がない（山間農業地域において自給的農家の増加率に差）
- ◆ 同居農業後継者がいる農家率の差はごく僅か（5年間の低下度合いは，中間農業地域の**協定未締結集落**で最も大きい）
→ **本制度によって集落内に農業後継者を確保するまでには至っていない**

3) 集落における農業構造の変化（つづき）

表5 農業労働力および生産組織への参加状況等の変化（都府県）

（単位：％）

		農 家 人 口			農 業 就 業 人 口			農業生産組織に参加する 農家がいる農業集落				生産組織への 実参加農家率 （販売農家）		
		増減率 （総農家）	高 齢 化 率 （販売農家）		増減率 （販 売 農 家）	高 齢 化 率 （販売農家）		集落数増減率		集落数割合				
			2005年	対00年 増 減 ポイント		2005年	対00年 増 減 ポイント	生 産 組織計 （実）	機械・施 設の共同 利用組織	2005年	対00年 増 減 ポイント			2005年
都 府 県	協定締結集落	▲ 14.7	34.0	3.9	▲ 11.9	62.7	6.0	2.3	3.1	49.7	1.1	16.8	0.4	
	協定未締結集落	▲ 15.8	34.3	3.8	▲ 15.6	62.9	5.3	▲ 6.8	▲ 7.9	28.4	▲ 2.1	8.7	▲ 1.4	
	中間農 業地域	協定締結集落	▲ 14.9	33.8	3.9	▲ 12.4	62.3	6.0	2.0	2.7	50.9	1.0	16.1	0.0
		協定未締結集落	▲ 16.3	34.4	3.7	▲ 16.3	63.5	5.3	▲ 7.9	▲ 9.7	28.8	▲ 2.5	8.4	▲ 1.7
	山間農 業地域	協定締結集落	▲ 14.5	35.8	4.0	▲ 11.2	67.5	6.1	2.4	2.8	44.7	1.0	17.2	0.9
		協定未締結集落	▲ 16.3	37.0	4.1	▲ 17.3	68.2	5.1	▲ 10.5	▲ 10.2	20.1	▲ 2.4	7.1	▲ 0.7

注1) 2000年農業センサス農家調査および2005年農業センサスの農業経営体調査の組替集計による。

2) 増減率はすべて2000年から2005年にかけての5年間のものである。

- ◆ 農家人口の減少率には大きな差はないが、農業就業人口は協定未締結集落において減少率が高い（高齢化状況はほとんど変わらない）
- ◆ 農業生産組織への参加状況に対照的な傾向、未締結集落で生産組織へ参加する農家がいる集落割合、農家率共に低下する中で、協定締結集落では上昇（特に、「機械・施設の共同利用組織」で顕著）
 - 農地や水路の保全管理に係る共同作業の実施にとどまらず、農業生産面の共同化へと発展

4) 地域資源の保全および都市等との交流状況

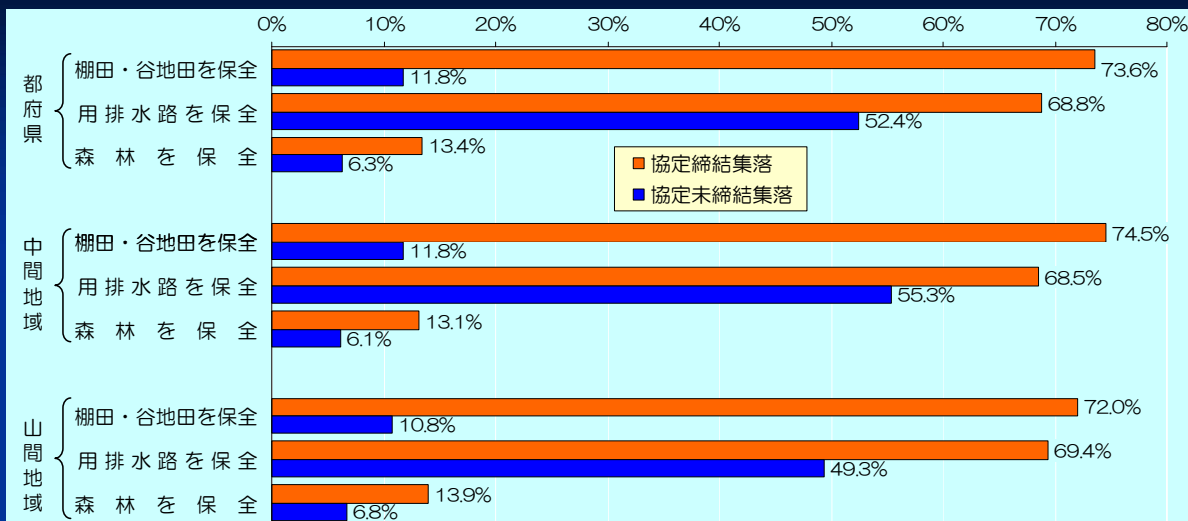


図3 住民が主体となって地域資源を保全している農業集落割合
(都府県：2005年)

注. 2005年農業センサス農山村地域調査の組替集計による。

- ◆ **協定締結集落**では、地域住民が主体となって「棚田・谷地田」を保全しているところが7割強（**未締結集落**では1割）
- ◆ 地域住民が主体となって「用水路」や「森林」を保全している集落割合も**協定締結集落**の方が高い

4) 地域資源の保全および都市等との交流状況（つづき）

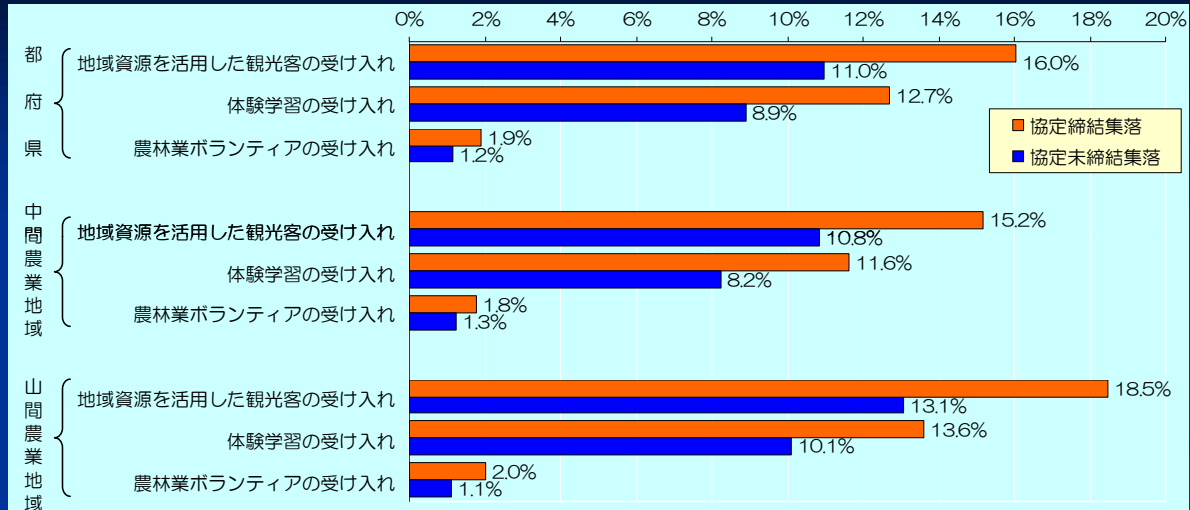


図4 都市等との交流を実施している農業集落割合（都府県：2005年）

注. 2005年農業センサス農山村地域調査の組替集計による。

- ◆ **協定締結集落**では、「地域資源を活用した観光客の受け入れ」、「体験学習の受け入れ」、「農林業ボランティアの受け入れ」を行っている集落割合が、いずれも**未締結集落**に比べ高い
 → **実施割合そのものはまだ低いものの、本制度が都市等との交流等の推進にも貢献**

(3) 代表者アンケートからみた中山間直払い制度の効果

1) 協定代表者が期待する制度の効果

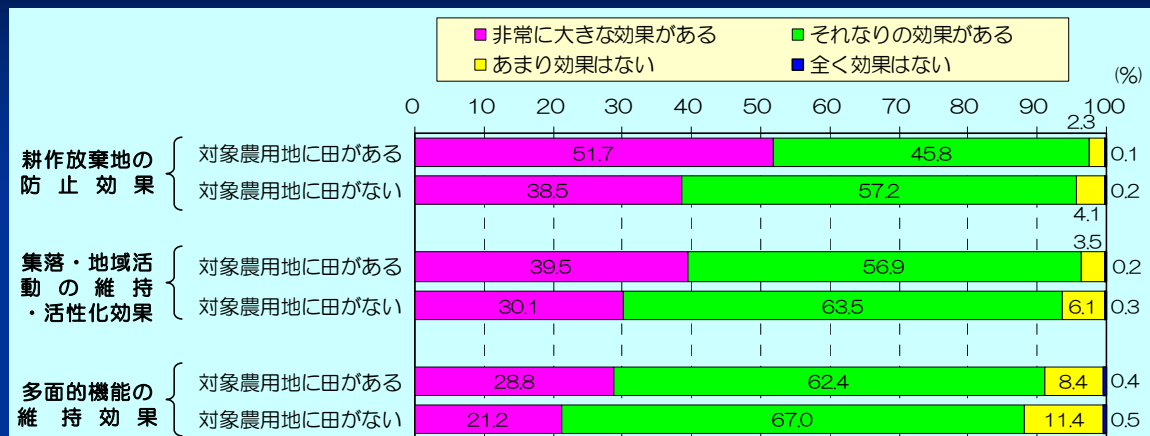


図5 中山間直払い制度の地域への効果

注. 協定代表者へのアンケート調査(2007年度)による。

- ◆ 本制度の効果として「耕作放棄地の防止効果」を最も期待（「非常に大きな効果がある」とする協定割合が田の協定で半数以上）
- ◆ 「集落・地域活動の維持・活性化効果」に対する維持も大きく、田の協定の約4割、畑・牧草地等の協定の3割で「非常に大きな効果がある」と回答

2) 耕作放棄地の発生防止と生産環境の維持

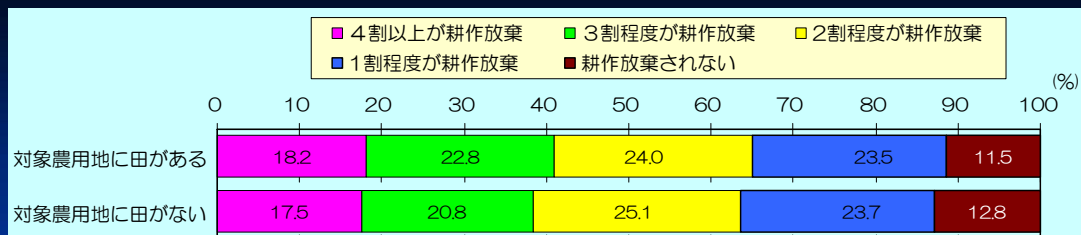


図6 制度がなかった場合の5年間の耕作放棄地発生予測割合

注. 協定代表者へのアンケート調査(2007年度)による。

- ◆ 本制度がなかった場合、5年間に集落内の農地の3割以上が耕作放棄地になったと予想する協定が約4割（2割弱の協定では農地の4割以上が荒廃と回答）

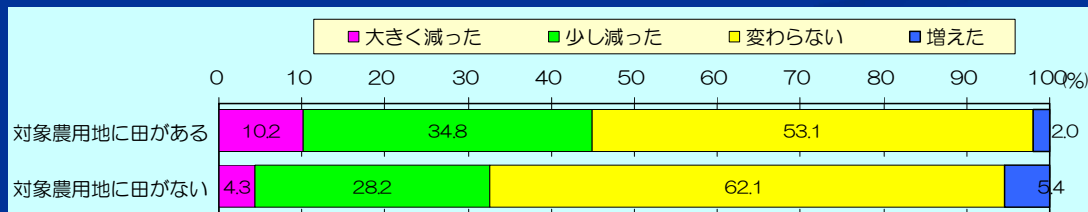


図7 耕作放棄地等を発生源とする病虫害被害の変化

注. 協定代表者へのアンケート調査(2007年度)による。

- ◆ 協定の締結によって、耕作放棄地等を発生源とする病虫害被害が減少した協定が田の協定で45%

3) 話し合いの増加による集落の活性化

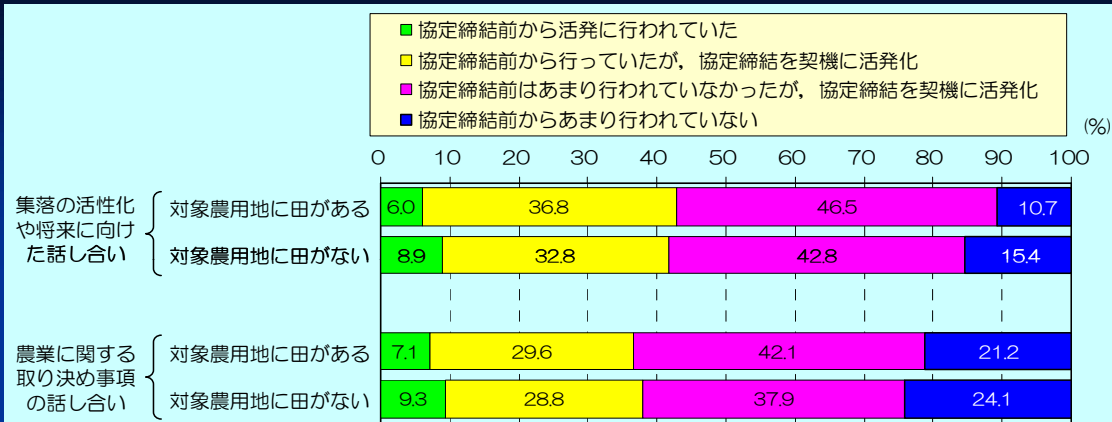


図8 集落での話し合いの変化

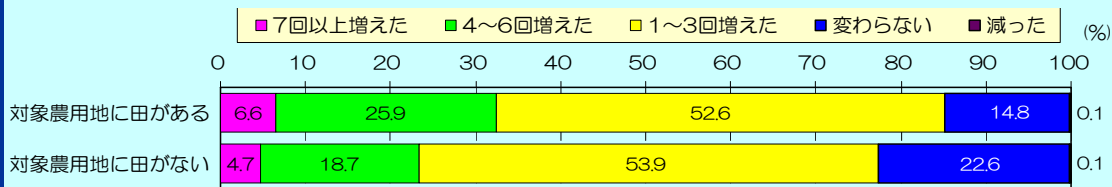


図9 話し合い回数の変化（協定締結前との比較）

注. 協定代表者へのアンケート調査(2007年度)による。

- ◆ 協定の締結を契機に、「集落内での話し合い」が活発化、田の協定では8割以上で話し合い回数が増加

4) 制度導入前（1999年以前）と比較した集落の変化

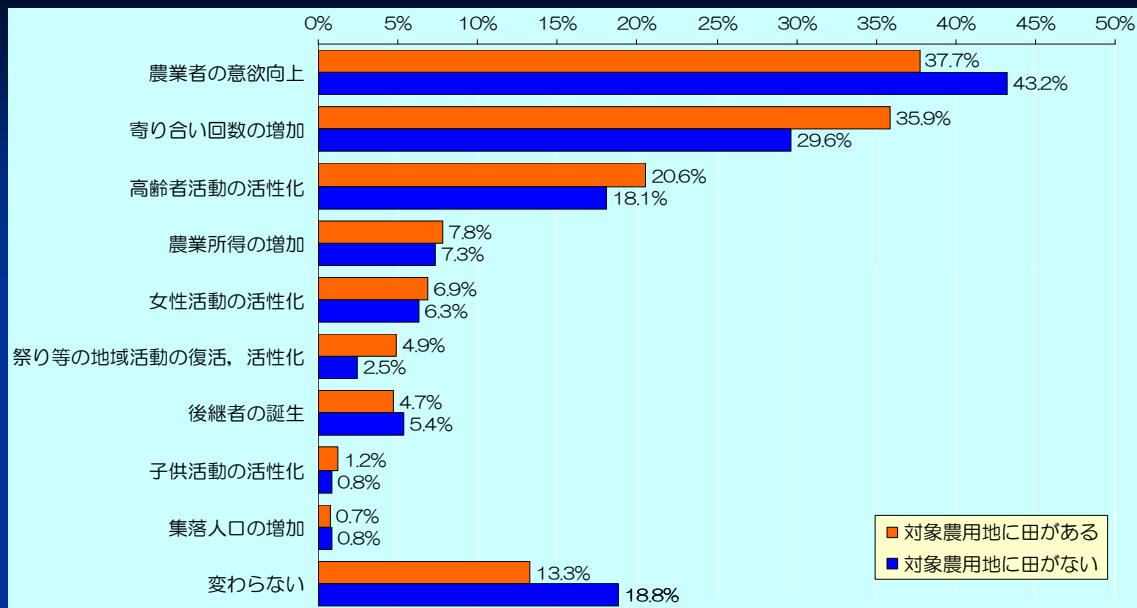


図10 中山間直払い制度の導入による集落での変化
(1999年以前との比較)

注. 協定代表者へのアンケート調査(2007年度)による。

- ◆ 制度導入前と比較した集落の変化として、回答割合が高かった事項は「農業者の意欲向上」（田の協定で38%）、「寄り合い回数の増加」（同36%）、「高齢者活動の活性化」（同21%）
- ◆ 「農業所得の増加」は8%程度にとどまる

(4) 小 括

- 1 期対策の5年間の動きだけを見ても、耕作放棄地の発生防止効果は極めて大きい（協定締結の有無により経営耕地面積の減少率、耕作放棄地の増加率に明確な差、協定代表者のアンケートにも同様の結果）
- 農家数や農家人口の減少傾向には大きな差はみられないが、農業の担い手（農業就業人口）の減少傾向には明確な差（ただし、高齢化状況には差がない）
- 「機械・施設の共同利用組織」等の生産組織参加状況に大きな変化（地域資源の管理から農業生産面での共同化へ展開）
- 集落協定の締結によって集落内での話し合い機会が増加（活発化），農業生産面のみならず，多面的機能を維持するための活動や都市等との交流等に発展しているところも出現（集落の活性化効果も大きい）
- 本制度の導入によって，約4割の協定で「農業者の意欲が向上」，その他，8割強の集落で協定締結前に比べ何らかの変化

中山間直払い制度

耕作放棄地の防止のみならず，集落活性化への大きな効果を発揮

5. 中山間直払い制度の検討課題

- 長期的な視点にたった安定期な制度への移行
 - 制度の恒久化（制度の存続可否について5年ごとに検討する現在の仕組みは極めて不安定）
 - 制度の目的の明確化（生産条件不利性の補填，集落活性化のための助成，構造政策・担い手対策？）
- 対象地域および対象農地の見直し
 - 点在する農地や対象農地と連続する非対象農地の扱い
- 交付金の単価設定と自治体負担の再検討
 - 単価の算出根拠の見直し
 - 基礎単価（8割単価）見直しと加算措置（上乗せ助成）の拡充
 - 自治体の財政状況によって制度運用に格差
- 他の施策（例えば，農地・水・環境保全向上対策等）との関係の整理
- 協定からの離脱者を生まないための対応と支援策の検討
- 協定未締結集落への支援方策の検討



上記の一部は，3期対策において見直し予定