

中山間地域等直接支払制度の
実施状況及び評価について

平成16年6月

島根県農林水産部農業経営課

目 次

・ 制度の実施状況	1
1. 市町村の取組状況	1
2. 平成15年度末時点における実施状況	1
（1）協定締結面積及び協定締結率	1
（2）協定の概要	2
3. 集落協定の活動内容	3
（1）「農用地の維持・管理等」の実施状況	3
（2）「多面的機能を増進する活動」の実施状況	3
（3）「生産性・収益の向上」を目標とした取組状況	3
（4）農業生産活動の担い手の定着を目標とした取組状況	3
制度の導入による効果	5
1. 集落協定に基づく活動による効果	5
2. 耕作放棄地の発生防止等の効果	6
（1）耕作放棄地の発生防止	6
（2）農振農用地区域への編入等の状況	6
3. 集落内の話し合いの活発化	7
4. 耕作放棄の発生防止に向けた農地や水路・農道等の管理の活発化	8
5. 持続的な農業生産活動のための体制整備	9
（1）生産性・収益性の向上	9
（2）担い手の定着等	10
（3）集落営農組織の育成状況	10
評価の総括	11
1. 制度の継続	11
2. 制度の課題	11
（1）地縁的集落を対象とした集落協定の締結	11
（2）交付金返還の要件緩和	11
（参考資料1）県内の取組事例	13

・ 制度の実施状況

1 . 市町村の取組状況

県内 5 9 市町村のうち、対象農用地がある全ての市町村で取り組まれている。

制度に取り組んだ市町村	5 4 市町村
対象農用地がない市町村	4 町 (東出雲町、八束町、加茂町、大社町)
農業振興地域がない市町村	1 村 (布施村)

2 . 平成 1 5 年度末時点における実施状況

(1) 協定締結面積及び協定締結率

市町村基本方針で定められている対象農用地面積 1 4 , 4 9 0 h a に対し、1 4 , 1 0 0 h a で協定が締結され、協定締結率は、9 7 . 3 % となっている。

契約締結面積を地目別にみると、田が全体の約 9 5 % を占め、畑、採草放牧地が 2 ~ 3 % の状況である。

交付基準別の協定締結面積の割合は、「急傾斜地」が 5 8 %、「緩傾斜地」等が 4 2 % となっている。

また、知事特認地域等 (県単地域を含む。) の全体の協定面積に占める割合は約 3 % となっている。

平成 1 5 年度までの協定締結率

対象農用地面積 A	協定締結面積 B	協定締結率 B / A
ha	ha	%
1 4 , 4 9 0	1 4 , 1 0 0	9 7 . 3

協定締結面積の内訳

地目別面積	田	畑	草地	採草放牧地
	13,333ha (94.6%)	347ha (2.5%)	3ha (0.0%)	417ha (3.0%)
傾斜別面積	急傾斜		緩傾斜等	
	8,136ha (57.7%)		5,964ha (42.3%)	
地域別面積	通常地域		特認地域等	
	13,670ha (97.0%)		430ha (3.0%)	

(2) 協定の概要

平成15年度までに、集落協定が1,605協定、個別協定が51協定、それぞれ締結されている。

交付金の総額は、約20億8千万円であり、1協定当たりの交付金額は、集落協定が128万円、個別協定が49万円となっている。

協定締結数 1,656協定

区 分	締結数	協定参加者数(人、組織)				
		農業者	生産組 織	水利組 合	その他	計
集落協定	1,605	24,275	185	576	774	25,810
個別協定	51	内 訳				
		認定農業 者等	農業生 産法人	任意組 合	農業協 同組合	農業公社
		39	4	3	3	2

交付金総額 約20億8千万円

集落協定	2,058百万円	左の内共同取組活動充当額 1,148百万円(56%)
個別協定	25百万円	

一協定当たりの平均像

区 分	農用地面積	協定参加者数	交付金額
集落協定	8.4 ha	16人	128万円
個別協定	11.2 ha	-	49万円
全 体	8.5 ha	-	126万円

3 集落協定の活動内容

(1) 「農用地の維持・管理等」の実施状況

集落協定に位置づけられている活動内容で、農用地の維持・管理等においては、「耕作放棄されそうな農用地の担い手への賃借権の設定・農作業の委託」が78%、「農地の法面点検」が77%と高く、次いで「鳥獣被害防止対策」が64%となっている。「既耕作放棄地の保全管理」は10%の協定で取り組まれている。

(2) 「多面的機能を増進する活動」の実施状況

多面的機能を増進する活動においては様々な取組が行われているが、「周辺林地の下草刈」が65%と最も高く、次いで「景観作物の作付け」が42%、「堆きゅう肥の施肥」が18%となっている。「鳥類の餌場の確保」、「魚類・昆虫類保護」は、それぞれ5%の協定で取り組まれている。

平成14年度末までに目標が達成できた協定の割合は、「周辺林地の下草刈」、「輪作」が100%、「景観作物の作付け」「土壌流亡に配慮した営農」、「粗放的畜産」、「緑肥作物の作付」、「鳥類の餌場の確保」が90%を超えるなど高い達成割合になっている。

(3) 「生産性・収益の向上」を目標とした取組状況

生産性・収益の向上を目標とした取組においては、「機械・施設の共同購入・利用」が56%と最も高く、次いで、「農作業の受委託推進」が49%、「農作業の共同化」が42%となっている。「高付加価値型農業」は9%の協定で取り組まれている。

目標が達成できた協定の割合は、「農作業の共同化」は75%、「機械・施設の共同購入・利用」は62%、「農作業の受委託推進」は41%となっている。なお、新たに農作業の受委託が行われた面積は、498haとなっている。

(4) 農業生産活動の担い手の定着を目標とした取組状況

担い手の定着を目標とした取組においては、「オペレーターの育成・確保」が61%と最も多く、「農地の面的集積」23%、「新規就農者の参入」15%、「認定農業者の育成」12%となっている。

目標が達成できた協定の割合は、「オペレーターの育成・確保」が38%と最も高く、「農地の面的集積」32%、「認定農業者の育成」26%となっている。なお、新たに141haの農地の面的集積が行われ、オペレーター630人の育成・確保、認定農業者65人の育成が行われている。

(参考) 集落協定の実施状況及び目標の達成状況

- 集落協定で取り組むこととした活動内容とその達成状況(平成14年度末) -

項 目	取組協定数 (a)	取組割合 (a/b)	達成協定数 (d)	達成割合 (d/a)
農用地の維持・管理等				
賃借権設定・農作業委託	1,241	78.1%		
既耕作放棄地の保安全管理	168	10.6%		
農地の法面点検	1,230	77.4%		
鳥獣被害防止対策	1,010	63.6%		
簡易な基盤整備	89	5.6%		
土地改良事業	54	3.4%		
多面的機能を増進する活動				
周辺林地の下草刈	1,033	65.0%	1,033	100.0%
棚田オーナー制度	19	1.2%	11	57.9%
市民農園	8	0.5%	4	50.0%
体験農園	11	0.7%	9	81.8%
景観作物の作付け	675	42.5%	657	97.3%
土壌流亡に配慮した営農	33	2.1%	25	75.8%
体験民宿	13	0.8%	7	53.8%
魚類・昆虫類保護	78	4.9%	64	82.1%
鳥類の餌場の確保	79	5.0%	76	96.2%
粗放的畜産	30	1.9%	29	96.7%
堆きゅう肥の施肥	291	18.3%	266	91.4%
合鴨・鯉の利用	24	1.5%	20	83.3%
輪作	7	0.4%	7	100.0%
緑肥作物の作付	35	2.2%	34	97.1%
生産性・収益の向上				
農作業の受委託推進	771	48.5%	315	40.9%
機械・施設の共同購入・利用	890	56.0%	552	62.0%
農作業の共同化	662	41.7%	493	74.5%
飼料生産の集団的委託	11	0.7%	5	45.5%
農用地の連坦化, 交換分合	39	2.5%	18	46.2%
高付加価値型農業	143	9.0%	78	54.5%
担い手の定着				
新規就農者の参入	232	14.6%	13	5.6%
オペレーターの育成・確保	976	61.4%	374	38.3%
認定農業者の育成	195	12.3%	51	26.2%
農地の面的集積	357	22.5%	115	32.2%

全協定締結数(b) 1,589協定(県単1協定を除く。)

- 1 取組割合は、各項目ごとに1,589協定に対して取り組んでいる協定数の割合
- 2 達成割合は、各項目ごとに取組協定数に対する達成協定数の割合

制度の導入による効果

1. 集落協定に基づく活動による効果

本制度導入による効果及び本制度の課題等を把握するため、平成15年9月に本制度を実施している全市町村及び全協定代表者に「中山間地域等直接支払制度の評価に係る調査」(以下、「評価調査」という。)を実施した。

本制度の実施により、以下の4つの項目で、その効果をどのように認識しているのかを調査した。

耕作放棄地の増加を防止

持続的な農業生産活動を形成

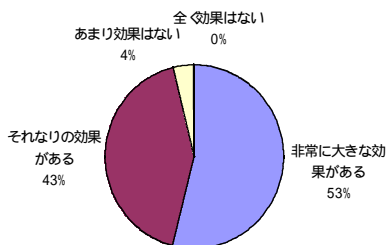
国土保全(土壌の流出の防止等)や保健休養機能(景観の維持等)等多面的機能の発揮の役割を維持保全(以下、「多面的機能の維持保全」という。)

集落や地域の活動の維持・活性化

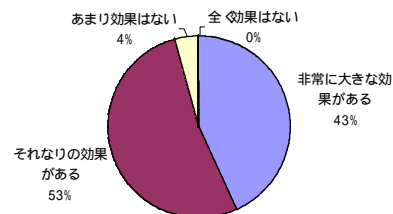
その結果によれば、すべての項目において、市町村、集落協定代表者とも「非常に大きな効果がある」、「それなりの効果がある」が概ね9割以上となっている。

項目別に見ると、「耕作放棄の防止」及び「集落や地域の活動の維持・活性化」については、「非常に大きな効果がある」の割合が高いが、「持続的な農業生産活動を形成」及び「多面的機能の維持保全」については、その割合が3割程度となっている。

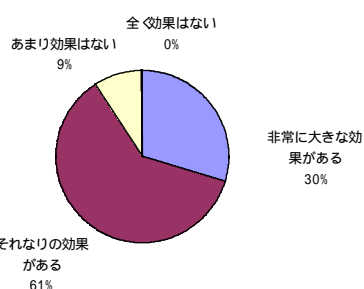
耕作放棄地の増加を防止する効果(市町村)



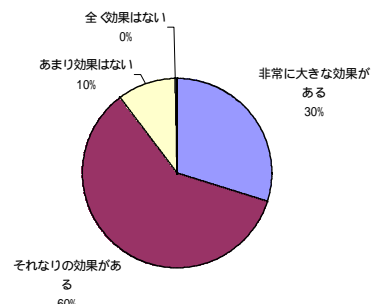
耕作放棄地の増加を防止する効果(集落協定)

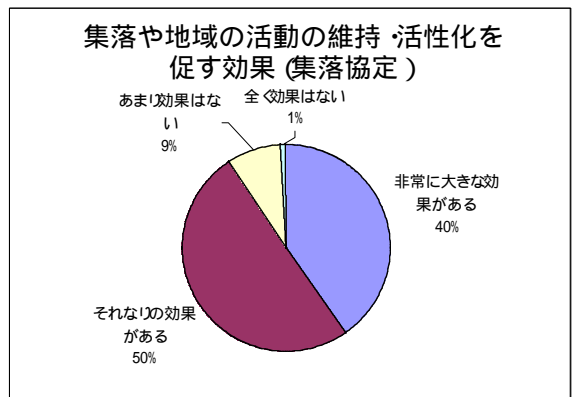
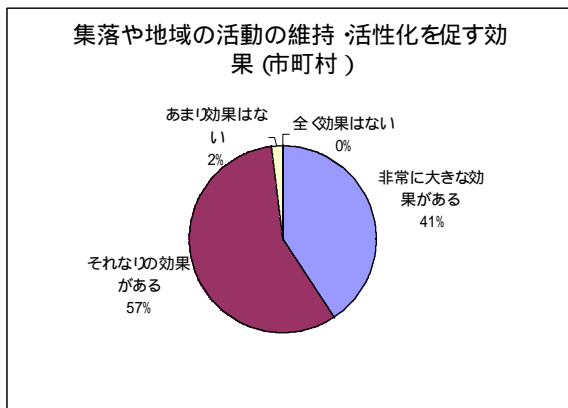
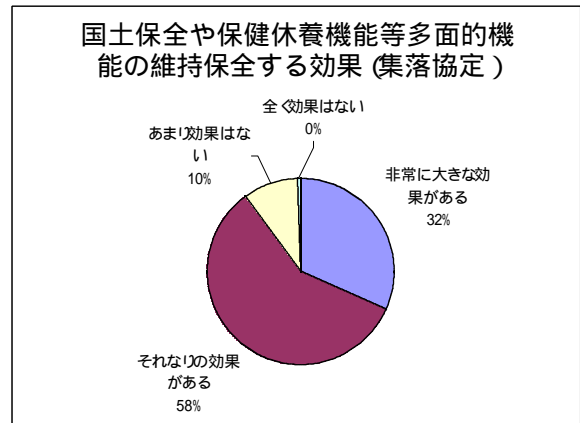
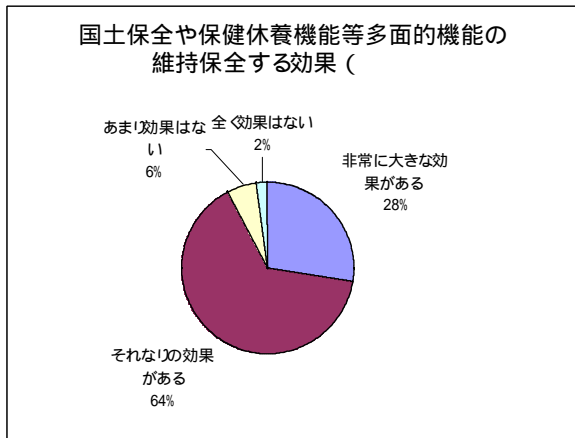


持続的な農業生産活動を形成する効果(市町村)



持続的な農業生産活動を形成する効果(集落協定)





2. 耕作放棄地の発生防止等の効果

(1) 耕作放棄地の発生防止

本制度の実施を通じて、平成15年度末までで、1,656の協定が締結され、14,100ヘクタールの農用地について協定が締結されており、これらの農用地については、少なくとも5年間は耕作放棄のおそれがない。

(2) 農振農用地区域への編入等の状況

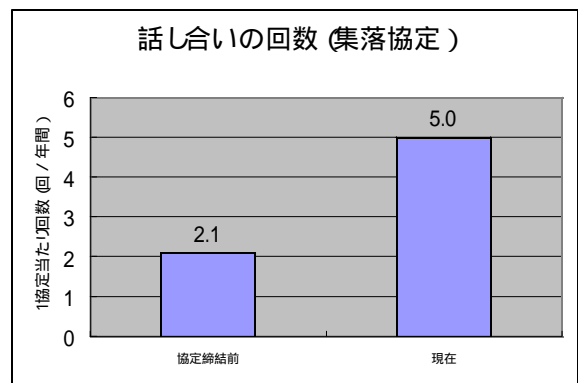
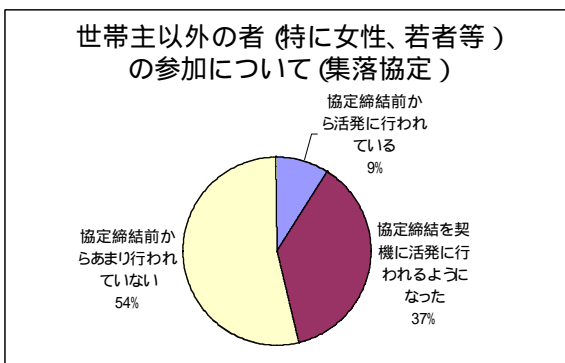
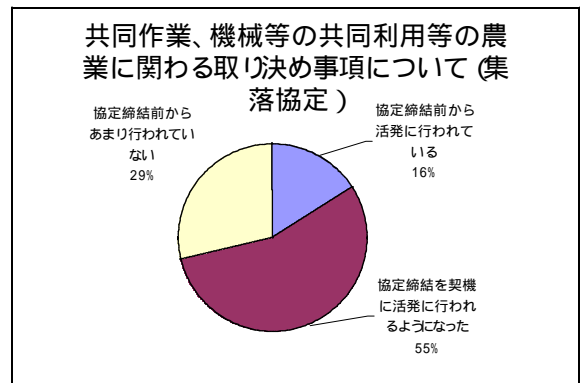
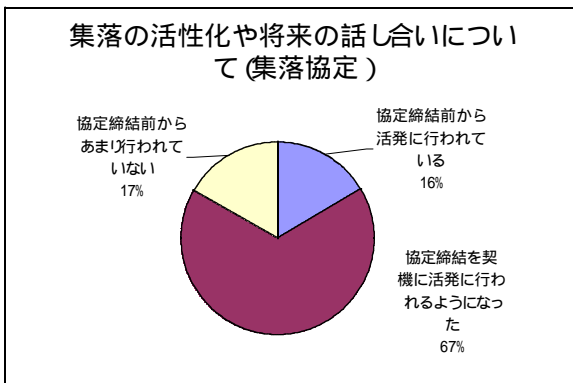
集落協定等の締結を通じて、集落内で地域の土地利用のあり方について積極的な見直しが行われ、平成14年度までに162ヘクタールが農振農用地区域へ編入され、農用地の保全につながった。

3. 集落内の話し合いの活発化

評価調査結果によれば、「協定締結を契機に活発に行われるようになった」が「集落の活性化や将来の話し合い」については67%、「農業に関わる取り決め事項の話し合い」については55%となっており、また、「協定集落内での話し合い回数」も2.1回から5.0回と大幅に増えており、集落内の話し合いが活発化している。

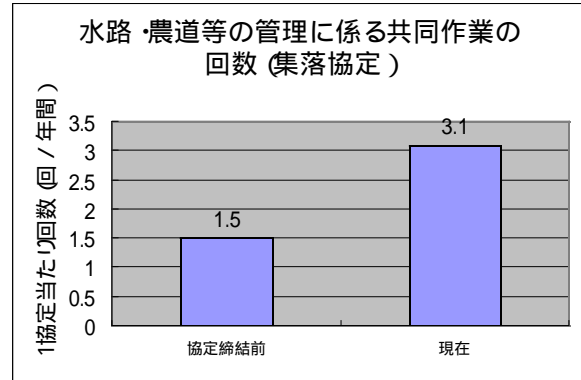
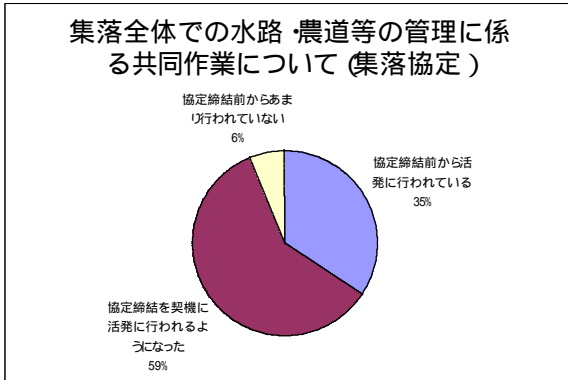
さらに、世帯主以外の者（女性や若者等）が、集落内の話し合いに「協定締結を契機に活発に参加するようになった」が37%となっている。

このように、集落内での集落の将来や活性化についての話し合いが活発化したことにより、「地域の農地は地域で守る」という意識啓発が進み、集落が一体となった取組が活発に行われるようになった。



4. 耕作放棄の発生防止に向けた農地や水路・農道等の管理の活発化

評価調査結果によれば、「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、「協定締結を契機に活発に行われるようになった」が59%となっており、また、「水路・農道等の管理に係る共同作業の回数」も1.5回から3.1回と2倍に増えており、耕作放棄の発生防止に向けた集落全体での共同作業が活発に行われるようになった。

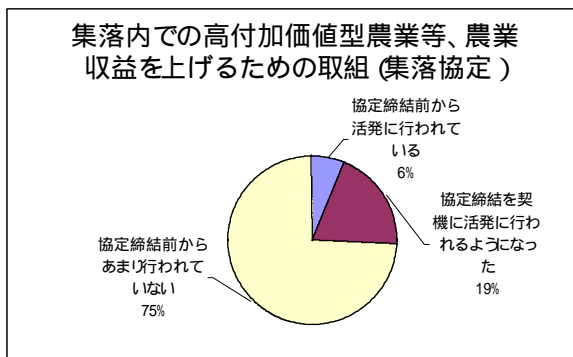
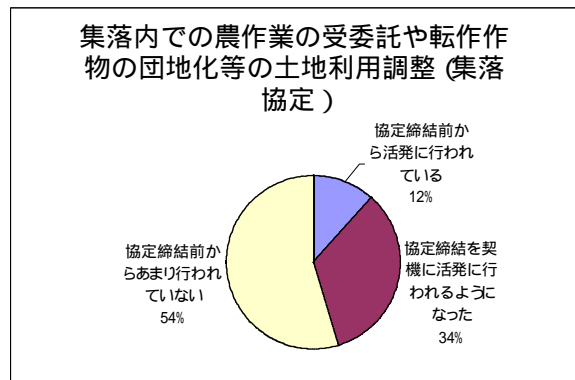
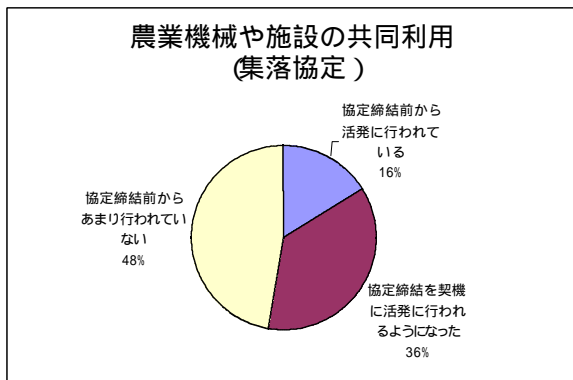


5. 持続的な農業生産活動のための体制整備

(1) 生産性・収益性の向上

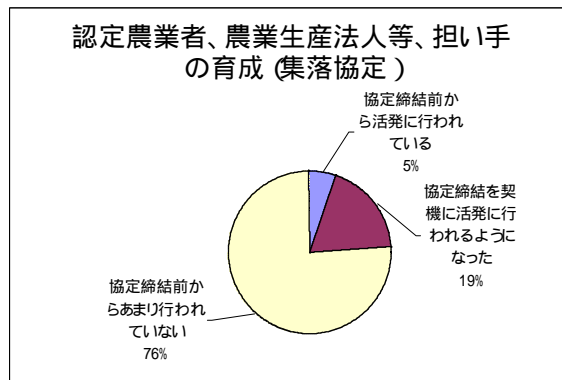
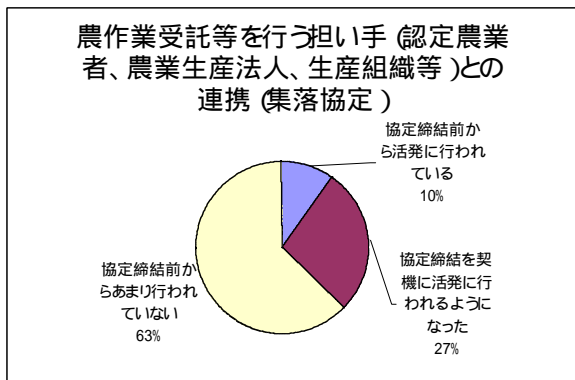
評価調査結果によれば、「協定締結を契機に活発に行われるようになった」が「農業機械や施設の共同利用」については36%、「農作業の受委託や転作作物の団地化等の土地利用調整」については34%となっており、協定締結を契機に生産性・収益性の向上に向けた取組が活発化している。

また、「高付加価値型農業、農業収益を上げるための取組」については「協定締結前から活発に行われている」を含めて25%となっており、集落で活発な取組が行われている。



(2) 担い手の定着等

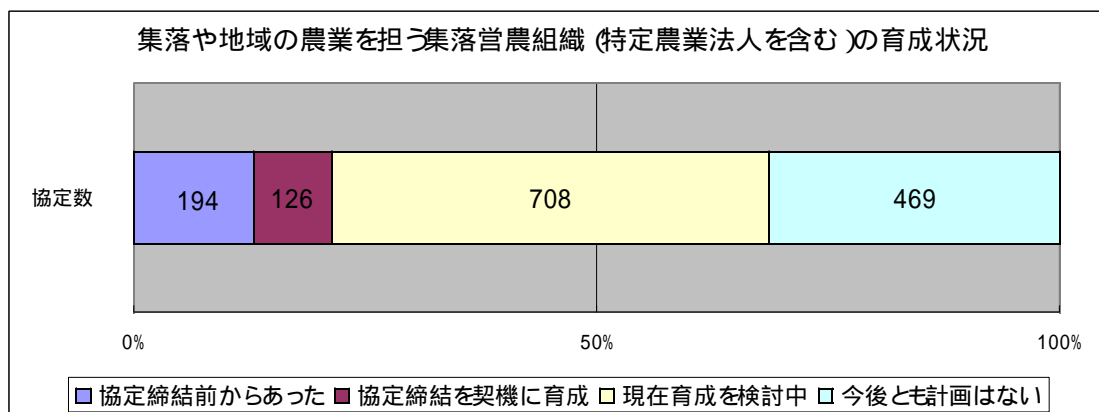
評価調査結果によれば、「協定締結を契機に活発に行われるようになった」が「農作業受委託等を行う担い手との連携」については27%、「認定農業者、農業生産法人等、担い手の育成」については19%となっている。



(3) 集落営農組織の育成状況

評価調査結果によれば、現在までに320の集落営農組織(特定農業法人を含む。)の育成が達成されており、そのうち協定に基づく活動によって育成された集落営農組織は126である。

また、約700の協定集落において、その育成に向けての検討がなされている。このように、「集落営農の組織化を通じて農地の利用集積を進める」という本県の構造政策の推進に大きく貢献している。



評価の総括

1. 制度の継続

本制度の実施を契機として、持続的な農業生産活動を通じた耕作放棄地の発生防止や多面的機能の維持が図られるとともに、生産性・収益性の向上、担い手の定着、集落営農組織の育成等、中山間地域農業の振興、中山間地域の活性化に大きく寄与している。

現在、集落内の話し合いを通じて、活動が軌道に乗ったところであり、制度を廃止すれば、耕作放棄地の増大、集落のまとまった活動の衰退が懸念される。

農業者や農業団体、市町村等からも高い評価を受けていることから、本制度の趣旨を生かした取り組みが継続して行われることが必要である。

次期対策が講じられなかった場合の支障等（例示）

1 耕作放棄地の発生が再び増加する

5年間の集落又は個別協定に基づく活動を通じて、「地域の農地は地域全体で守る」という意識啓発が進んだところであるが、この制度が廃止されれば、元の個別の農地管理に戻ることなどが予想され、高齢化率が極めて高い中山間地域においては、耕作できない農地が発生すると見込まれる。

【耕作放棄率等の推移】

（単位：ha・%）

区 分	S 5 0 年	S 5 5 年	S 6 0 年	H 2 年	H 7 年	H 1 2 年
耕作放棄地（a）	2,569	2,109	1,714	2,636	2,175	3,124
耕地面積（b）	55,767	50,708	47,310	44,424	40,902	37,311
耕作放棄率（a / b）	4 . 6	4 . 2	3 . 6	5 . 9	5 . 3	8 . 4

2 集落営農の組織化・法人化の取組が停滞する

集落協定締結に向けての話し合いを通じて、農業機械・施設の共同購入・利用や農作業の受委託が過半の集落で取り組まれ、この中から地域の合意を得て、集落営農の組織化や法人化に発展し、最近の組織数の増加や法人化の実績に繋がっている。

しかしながら、この制度が廃止されれば、緒につき始めたこうした取組にブレーキがかかり、「集落営農の組織化を通じて農地の利用集積を進める」という本県の構造政策の推進に支障をきたす。

【集落営農組織数等の推移】

区 分	H 1 0 年	H 1 1 年	H 1 2 年	H 1 3 年	H 1 4 年	H 1 5 年
集落営農組織数	3 6 9	3 8 7	3 8 9	3 9 7	4 3 9	4 6 5
特定農業法人	8	1 4	1 7	2 1	2 8	3 6
農用地集積率（%）	1 4 . 0	1 5 . 7	1 7 . 7	1 9 . 7	2 0 . 3	...

3 地域活性化に向けた集落の創意工夫に満ちた取組が停滞する

交付金の一部を活用して、棚田オーナー制度や市民農園など、地域の活性化に向けた取組が各集落で盛んに行われているが、この制度が廃止されると、必要な経費の捻

出が困難になり、こうした取組が行われなくなるおそれがある。

2. 制度の課題

(1) 地縁的集落を対象とした集落協定の締結

現行制度では、要件にかなった一団（1戸以上）の農用地を基本に集落協定を締結することとされているが、実際の集落活動は、地縁的な繋がりのある集落を基本として実施されており、集落内で要件を満たす農用地と満たさない農用地が混在（集落協定の対象とならない農地や農家が存在）することになり、集落で行うべき共同取組活動に支障が生じている。

このため、集落の一体的な活動を推進し、地域の活性化を図る観点から、集落協定の締結範囲を地縁的な集落とし、大半（8割以上）の農用地が要件を満たしていることを条件に、交付要件を満たさない農用地も含めて集落協定が締結できるような運用が必要である。

(2) 交付金返還の要件緩和

現行制度では、公共事業の収用のために生じた代替地を集落協定内の農用地に求めた場合には、協定締結時に遡って、協定農地全体について交付金の返還が必要であるが、理由が公共事業の実施に伴い生じた代替地取得、集落協定に参加すると見込まれるU・Iターン者用住宅地の確保等、やむ得ないと認められる場合には、域地の活性化や定住の促進の観点から、公共事業の収用に準じた取り扱いが必要である。

(参考資料1) 県内の取組事例

1 多面的機能を増進する活動に特徴のある事例

(1) 周辺林地の下草刈りを町森林組合に委託(大原郡大東町^{すぎたに}杉谷集落)

取組内容

周辺隣地の下草刈りを町森林組合と共同で行っているが、特に危険な個所の下草刈りは町森林組合に委託している。

普及センターと連携した稲作学習会や、米の味見品評会を開催し、農業生産意欲の向上を図っている。

取組みによる効果

農用地の保全管理について、各自で責任を持つようになり、農用地の管理を意識するようになった。

稲作学習会や米の味見品評会を通じて、水稻栽培に意欲がでてくるとともに、若者が農業に興味を持つようになった。

(2) 豊かな自然を生かした交流による地域づくり(出雲市^{やまよせ}山寄集落)

取組内容

農用地の管理について、農地保全班を立ち上げ、比較的労働力に余裕のある農家13名を「山寄国土保全組合」と称し、農地・農道の草刈り等の保全活動を実施している。

荒廃農地を利用したの蕎麦・酒米栽培及び椎茸・蕎麦のオーナー制度による都市住民との交流等により、荒廃農地を有効活用する取組みを行っている。

多面的機能を増進する活動として、集落の活性化を促す様々な取組を行っている。

- ・花作り女性部による景観作物作りで、集落の美化と女性グループを活性化
- ・森の緑を守る「森の仲間」グループによる森林の枝打ち及び下草刈り作業の実施
- ・イノシシ対策としてのイノシシ罟の購入
- ・島根大学医学部学生(漢方研究会、農園同好会)との連携による、荒廃農用地を利用した漢方薬草栽培、蕎麦栽培等の農業体験の実施
- ・市民農園「稗原やまびこ農園」、交流施設「やまびこ館」の運営による都市住民との交流

取組みによる効果

農地保全活動により、集落の農地保全が図られるとともに、その活動に対する意識が高まった。

様々な活動や都市住民との交流を通じて、集落の活性化が図られた。

(3) 棚田を活用した都市農村交流(柿木村^{おおいだに}大井谷集落)

取組内容

通常の水稲栽培に併せ、棚田オーナー制度や「大井谷棚田まつり」による都市住

民との交流を行ったり、棚田で栽培された米を「大井谷棚田米」として販売している。

特に、棚田オーナー制度や「大井谷棚田まつり」は、協定参加者全員が運営等に携わり、集落が一体となって、「大井谷たなだだより」を発行するなど、大井谷の棚田を通して農業に対する理解を深めてもらい、棚田保全や農業、森や川などの環境について一緒に考え、ともに力を合わせていく活動を行っている。

取組みによる効果

棚田が保全され、一時6ha程度まで落ち込んだ水田面積が7haに回復した。オーナー制度の実施により定期的に集落を訪れる都市住民があり、交流人口の創出と地域の活性化につながっている。

特に、地域住民にとっては、農産物生産と地域の財産(棚田)を守る意識の向上、都市住民にとっては農業などに対する理解・意識の改革や豊かさの実現が図られた。

2 生産性・収益の向上に特徴のある事例

(1) 「柿まつり」を開催し、柿の美味しさをPR(平田市晩鐘^{ばんしょう}集営農組合)

取組内容

「柿まつり」を開催し、柿の直販・試食、試作品である柿アイス、柿まんじゅうの配布、各種イベント(柿クイズ、種飛ばし、早食い等)を実施した。

組合内に各種部会(営農部会、農機部会、開発部会)を設立して、所得向上に向けた様々な取組みを実施している。

地元小学生を対象とした体験農園(果樹の収穫)を実施し、社会勉強の場を提供している。

取組みによる効果

「柿まつり」の開催により、都市住民との交流等を通じた集落の活性化が図られた。

西条柿のおいしさを広くPRしたことにより、認知度が向上し、今後の単価向上が期待される。

3 担い手の定着に特徴のある事例

(1) 地域の担い手育成に集落全戸加入の組織が全面支援(鹿足郡日原町^{つつみだ}堤田集落)

取組内容

協定の活動は、全員参加の営農組織「堤田営農研究会」でとりまとめていることから、交付金は全額共同取組活動分として使用している。

営農面に係る取組については、地域の担い手として位置づけた「農事組合法人つつみだファーム」への支援を行っている(共同利用機械施設購入、農用地利用調整)。

イノシシ被害対策のため、集落全体へ電気柵を設置した。

農産物加工も手がけ、直売所を運営している。

小麦栽培に取組み、平成15年度からはそれを使ったパン製造にも取り組んで

いる。

取組みによる効果

農産加工等の取組により、地域内で生産から加工・販売までの一貫体制が整いつつあり、農地の有効活用に向けた農家の生産意欲の向上につながっている。農家以外の他産業従事者の農業生産活動を通じた集落の発展に向けた意識が向上し、集落一体となった活動になっている。

(2) 若者を中心とした地域活性化への取組み(那賀郡旭町中重富集落)

取組内容

若者を中心とした管理体制をとり、年2回の集団防除や農業用ラジコンヘリによる防除視察、交付金を大型コンバインやトラクター等の購入のために積み立てるなど、生産性の向上、担い手の定着に向けた活動を展開している。

取組みによる効果

集団基幹防除により、高齢者等の労力の軽減が図られた。
野菜市との連携による作付計画に応じた生産調整が実施(遊休農地の有効利用)された。
活力ある地域づくりの実現に向けた集落の話し合いが活発になった。
集落の中長期ビジョンが策定(目標設定)された。

4 個別協定事例(生産組織等の組織が参加している事例)

(1) 特定農業法人が転作作業受託(益田市「農事組合法人おおずえ」)

取組内容

圃場整備を契機に、集落営農組織を発展させて特定農業法人「(農)おおずえ」を設立し、水田転作を一手に引き受け、転作作物としてタマネギ、ケールの栽培と農道、水路の維持管理作業を行い、安定的な農業生産活動を実施している。

取組みによる効果

地区外在住の農用地所有者が5名おり、この圃場の耕作が問題となったが、特定農業法人による個別協定の締結により、将来にわたって農用地を守ることができた。
交付金の活用により、きめの細かい排水対策が早期に実施され、効果的な転作作物の作付けができた。

(2) 個別協定で農用地の流動化を促進(仁多郡横田町「社団法人横田町農業公社」)

取組内容

農用地流動化を促進する中で、(社)横田町農業公社が中間管理として管理耕作、保全管理作業を実施するため、個別協定を締結した。
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。

取組みによる効果

耕作放棄地の増加が防止され、美しい景観が維持されている。

島根県農林水産部農業経営課
担 当：地域農業グループ 曾 田
T E L：0 8 5 2 - 2 2 - 5 3 9 4
F A X：0 8 5 2 - 2 2 - 5 9 6 8