

中山間地域等直接支払制度の実施状況

平成 1 6 年 6 月 4 日
山口県農林部

中山間地域等直接支払制度 「交付金交付の評価」(概要版)



平成16年4月
山口県農林部
農村振興課

評価の概要

本制度の導入に当たっては、農政史上初めての制度であったことへの戸惑いや共同取組活動への支出、税金問題などの様々な課題があった。県、市町村の4年間を通じた継続的な推進により、各協定では「農地や水路等の農地保全活動」はもとより、「話し合い活動の活発化」を通じた「組織的な農業生産活動」や「地域づくり活動」など地域活性化に向けた取組に成果が得られている。

制度には、対象の48市町村中46市町村（H15.4.1現在市町村数）が参加、1,103の協定の締結がされている。「市町村に対する制度の浸透」とともに、集落では制度を契機とした話し合い活動が進められている。

協定は、個別協定や一団の農用地だけ協定することも可能であった。しかし、県内の協定は、本県が推進した集落協定が主体となって締結されていることに加え、複数の集落による協定も130あり「集落間相互の連携」についても推進されている。

「担い手の育成」については、協定内の認定農業者の確保や認定農業者への農地・農作業の集積も見られるなど、協定を端緒とした取組が進んでいる。

「共同取組活動の浸透」については、協定内に農地を持たない農家や非農家が参加している協定の登場や都市農村交流などの取組が活発化している。

本制度の取組は、多くの集落を目覚めさせており成果を上げている。しかし、集落の担い手の育成、本格的な農業生産活動などはようやく動き出したところであり、多くの課題も残している。

制度の評価、制度の問題点の整理、必要な改善を行った上で、本制度を継続して行くことが強く要望される。

1 はじめに - 評価に当たっての基本的な考え方

- 評価は、県が示した制度推進の重点事項の達成について実施する。

県が示した制度推進の重点事項	(1) 市町村への制度の浸透 (2) 集落相互の連携 (3) 担い手の育成 (4) 共同取組活動の浸透
----------------	--

2 山口県の中山間地域等直接支払制度の実施状況

表1 協定面積と協定数（平成15年度）

農振農用地面積	5法内地域	知事特認地域	合 計
農振農用地面積	30,651 ha	17,083 ha	47,474 ha
当初対象予定面積 (対農振農用地面積比率)	18,056 ha (59%)	817 ha (5%)	18,873 ha (40%)
実施面積	12,555 ha (70%)	544 ha (67%)	13,099 ha (69%)
実施市町村	39 (98%)	12 (92%)	46 (重複5) (96%)
協定数	1,014	89	1,103
交付金額 (百万円)	-	-	1,705

3 評価分析

(1) 市町村への制度の浸透

ア 市町村の制度推進

- 本制度には、対象の 48 市町村中 46 市町村（H15.4.1 現在市町村数）が参加している。
- 県は、本制度の推進に当たり推進大会、各種の研究会を開催したり、インターネットを活用した直接支払制度「集落協定の知恵袋」を開設するなど情報発信に努めている。
- 市町村に対する制度の浸透は、おおむね達成できたと考えられる。

イ 市町村の取組

- 平成15年度の実施状況は、協定数で 1,103 協定、実施面積で 13,099 ha、対象予定面積に対する実施率は 69 % となっている。（H15.9 月現在推計値）
- 制度推進に当たって、阿東町のように、町、JA、農林事務所、農業委員会等の関係者が推進班を結成し、制度推進を行った事例も登場した。
- 県・関係市町村による制度の推進は十分実施されていると判断できる。

ウ 協定農地

- 集落協定では、水田を対象とするものが 96 % で、急傾斜農地に加え 57 % の緩傾斜農地が含まれている。
- 一方、畑地での協定は対象面積の 34 % にとどまっている。畑地と水田の交付基準（傾斜）が異なることや、交付単価が低いことも原因と考えられる。
- 大島地域を中心地とした果樹産地では、高齢化に加え後継者の不足から協定が進んでいないところであるが、「橘町の日前（ひくま）協定」のように、水田から転換した樹園地ではあるが協定が実施され、前向きな取組がされる事例もある。

エ 話し合い活動の促進

- 協定を締結した集落での話し合いの回数は、協定締結前の 1.8 回から 4.7 回と締結前の 260 % となっている。
- 協定が集落内での 話し合い活動を誘導 するよう 制度導入 されたことは評価される。

表2 集落での話し合い回数（平成15年度）

調査対象時期	協定開始前	現在
（回 / 年）	1.8	4.7
増加率%	-	260

(2) 集落相互の連携 ア 協定の種類

- 協定は、個別と集落での取組が選択できるが、本県では、集落協定を中心に推進している。その結果、協定の状況は集落協定が主体となっている。

表3 集落協定と個別協定の概況（平成15年度）

項 目	集落協定	個別協定	合計
協 定 数	1,087 (99%)	16 (1%)	1,103 (100%)
面 積 (ha)	12,968 (99)	130 (1)	13,099 (100)
交付金額 (百万円)	1,696 (99)	9 (1)	1,705 (100)
参 加 者 (人・組織)	19,747 (99)	16 (1)	19,763 (100)

イ 複数集落協定

- 本県は集落協定の推進に当たって、集落間の連携による複数集落協定も推進した。高齢化が進展する中山間地域において、農業の担い手の確保は重要な課題となっている。
複数集落協定は、集落協定を単一の集落の範囲での協定にとどめず、地域の営農の一体性や営農の発展、広域での担い手の確保に結びつくと考えられる。
- 複数集落協定の締結には、「阿東町の徳佐上中(とくさかみなか)協定」の16集落が連携したものや「新南陽市和田の馬神(うまがみ)協定」の10集落が連携したものが登場している。
- 福栄村のように村内の農地を「農区」に分け、農区単位に複数の集落が協定したものもある。
- 本県の複数集落協定は、130協定と全体の12%となり関係集落も352集落となっている。

農地の一連のつながりによって区分した営農の単位で、福栄村では16農区に区分。

表4 複数集落での協定締結の状況（平成15年度）

集 落 協定数	うち複数の集落にまたがる集落協定数							関 係 集落数 (のべ)
	2集落	3集落	4集落	5集落	6集落	10集落	16集落	
1,087 (100%)	130 (12%)	79	35	9	3	2	1	352

(3) 担い手の育成

ア 認定農業者等の育成

- 協定の認定農業者数は協定締結前に362名であったが、平成15年度には13%増の410名となった。
- 協定書に「認定農業者の育成」を目標として掲げた68協定の64%(37協定)で認定農業者が確保された。12協定では認定農業者が増加している。

表5 協定内での認定農業者育成の実態

協定締結前の認定農業者数		平成15年度10月の認定農業者数	
362人		410人 (13%増)	
協定に認定農業者育成を目標に掲げた協定数 1		平成15年度までに認定農業者を育成している協定数 2	
		人数が増加した協定数	人数を維持した協定数
68 (100%)		12	25

1は平成14年度アンケート調査、2は平成15年度アンケート調査

イ 認定農業者等への農地集積と農作業集積

- 認定農業者等への農地集積と農作業集積は、集落協定を端緒に進んでいる。

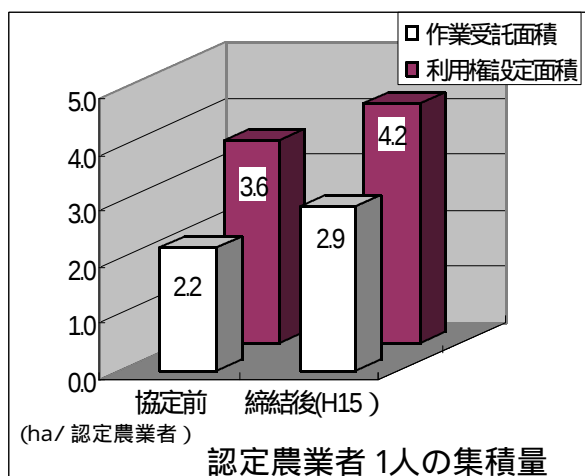


図2 利用権設定と農作業受託面積の集積の状況

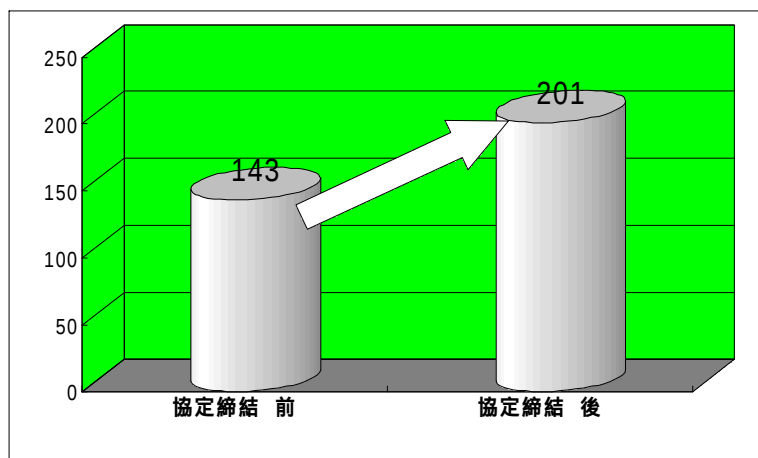


図3 集落営農組織の推移 (協定数)

ウ 組織のステップアップ

- 集落営農組織は、協定前の143組織から平成15年度には201組織へと140%になった。また、協定締結後に、「阿武町の福田中 (ふくだなか)協定」のように集落営農組織が法人化された事例は、16集落で6法人となっている。
- 制度の導入と同時に県の推進する「やまぐち型担い手組織」の認定は、中山間地域でも増加している。
- 協定の推進が組織の強化・発展に結びついていると考えられる。

集落を基本単位に、農地・農作業の出し手の組織化と農地・農作業の受け手がそれぞれ役割分担をしながら連携し、効率的な営農を進める組織として育成を行っている(平成15年度101組織)。

(4) 共同取組活動の浸透 ア 多面的機能増進活動

- 多面的機能増進活動の取組を、国土保全、保健休養機能の向上、自然生態系の保全の項目毎に見ると、国土保全、保健休養機能の向上の取組が多かった。
- 本県の取組は、「農業生産活動」（農地や水路等の農地保全活動）はもとより「多面的機能増進活動」も向上させていると考えられる。

表 6 多面的機能増進活動への取組状況

項 目	国土保全 (周辺林地管理、土砂流亡に配慮した営農等)	保健休養機能の向上 (景観作物、都市住民との交流等)	自然生態系の保全 (魚類・昆虫類の保護、鳥類の餌場の確保等)
締結前から活発に行われている協定数	1 5 7	4 6	4 2
締結を契機に活発化した協定数	4 3 1	4 4 9	1 3 7

イ 協定農地を持たない農家の参画

- 本県の協定では、協定農地を持たない農家や非農家の参加している協定が 2 1 5 協定 (2 0 %) ある。このことは、協定が農地の多様な利用形態の検討と推進に役割を果たし始めていると考えられる。

表 5 協定農用地を持たない農家及び非農家の協定参加状況

項 目	協定数	構成比 %
協定農用地を持たない農家が参加している協定数	1 5 3	1 4
非農家が参加している協定数	9 5	9
協定農用地を持たない農家や、非農家が参加している協定数	2 1 5	2 0
集落協定数	1 , 0 8 7	1 0 0

ウ 交付金の活用状況

- 交付金については、おおむね 1 / 2 以上を共同取組活動に充当するよう指導した結果、1 , 1 0 3 協定の内、9 7 0 協定 (8 9 %) で交付金の 1 / 2 を使った共同取組活動が開始されている。

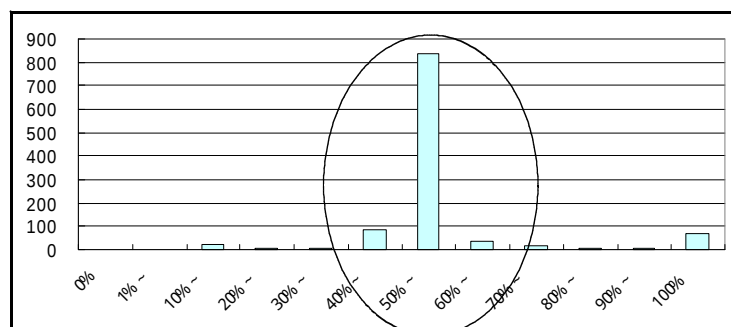


図 5 交付金の共同取組活動への活用 (割合別の協定数)

(5) 残された課題

協定、集落の課題

協定では、話し合い活動のさらなる増進と交付金を活用した具体的なアクションを起こしていくことが課題となっている。

集落内に複数の協定がある集落は、農地の条件や農道、水路等の制約もあったと思われるが、集落全体の農地を守るために協定の整理・統合が課題となる。

県民（都市生活者）への理解促進のため、景観の維持や都市農村交流を含む、多面的機能増進活動の展開はますます重要な課題となっている。

積立・繰越されている交付金の有効活用など、集落の将来目標を定める「マスタープラン」の作成が課題として残っている。

県、市町村、農業関係団体の課題

中山間地域のくらしと生産を維持・増進していくためには、複数集落による協定に見られるような広域的な取組が必要である。

集落の連携を進めるため、集落間の相互理解の努力、県・市町村、農業関係団体等の指導体制の充実も課題となっている。

「担い手の育成」については、目標を達成できていない協定も多い。高齢化、後継者不足が深刻な中山間地域において、担い手の育成は容易でないと考えられる。しかしながら、協定を契機に担い手の育成の芽が育とうとしている事例も少なくない。この芽を絶やすことなく、他の協定にも波及させていくことが県、市町村、農業関係団体の重要な課題である。

本制度による協定が、中山間地域の地域活性化に向けた重要なしくみとして定着するためにも、農業・農村の多面的機能増進活動を通じた農業・農村への県民理解促進が不可欠と考える。

制度上の課題

地域（集落）全体を対象とした地域づくり活動や営農活動を促すため、地域（集落）全体の農用地を対象とした取組が必要である。また、畑地特に樹園地では、その特色を活かした協定の締結に向けた工夫が必要である。このような取組を誘導するために、制度の改善が課題となっている。

中山間地域での「個別の担い手」育成は、土地的・社会的条件から困難な状況である。本県においては、「個別の担い手」に加え、「集落営農組織」、「特定農業団体」、「集落法人」、「やまぐち型担い手組織」等を育成する必要がある。また、新たな就農者の受け入れも重要となっている。

集落は、これら担い手の生産と生活の基盤であり、集落の維持・発展は最も基本的な課題である。本制度の地域対策としての継続が必要である。

やまぐち型担い手組織について

【組織の定義】

1～数集落を単位に、農地の集積や活用を推進する組織と農地・農作業を受託する組織が協定（取り決め）により結合し、効率的かつ持続的に農地の集積や農作業の受委託を行う組織であり、市町村が認定する組織

【イメージ】



県内のやまぐち型担い手組織の事例】

市町村名	組 織 名	活 動 内 容
下 関 市	永田営農組合 (有)アグリ永田郷 } 協定 (H15.5月設立)	・活動エリアの農地面積：55ha ・水稻、麦、飼料作物の農作業受委託 ・今後、農地の集積(利用権設定)
周 南 市 (鹿 野)	今井集落営農組合 (組合内で作業実施)	・活動エリアの農地面積：23ha ・水稻の農作業受委託 ・鹿野地区農業管理センターとの連携
油 谷 町	河原農用地利用改善組合 } 協定 農事組合法人「河原」	・活動エリアの農地面積：36ha ・水稻、大豆、飼料作物の農作業受委託 ・水稻直播による省力化 ・今後、農地の集積(利用権設定)
むつみ村	小国営農合理化組合 } 協定 農事組合法人「小国ファーム」	・活動エリアの農地面積：20ha ・農地の集積、水稻、大豆等の生産 ・農産物交流施設「うり坊の郷katamata」との連携(女性、高齢者の参画)