

本検討会における検証等の状況

参考資料3

【中山間地域を巡る諸情勢の変化】

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見等
1. 中山間地域の概要 (1) 中山間地域の位置づけ ○中山間地域の主要指標 (2) 中山間地域等の果たす役割 ○食料自給率の推移 ○農業・農村の食料生産・供給以外の役割についての認識 ○農業の有する多面的機能の貨幣評価(平成13年) 2. 中山間地域の農業の現状 (1) 農業生産に占める割合 ○農業産出額の推移 (2) 生産別シェア ○主要作物別の農業産出額の推移 (3) 経営規模 ○経営耕地面積規模別の農家数割合 (4) 農業生産性 ○農業生産性(労働・土地・資本) (5) 耕作放棄地 ○耕作放棄地率の推移 ○全国の耕地の改廃面積 (6) 鳥獣害による農作物被害 ○全国の野生鳥獣類による農作物被害状況	○国土面積の7割、耕地面積及び総農家数の約4割を占めるなど我が国の農業・農村の中で重要な位置。 ○食料供給とともに、国土の保全、水源のかん養等国民の生活基盤を守る重要な役割を果たすとともに、都市住民に対して保険休養の場を提供するなどの多様な機能を有する。 ○全国の農業産出額は減少傾向にあるが、中山間地域はその傾向が小さく、結果として中山間地域が全国に占める割合は微増している。 ○中山間地域における農業産出額の作物別割合をみると、全国と比べ、畜産、果実の割合が高い。 ○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。 ○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。 ○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、耕作放棄地率の増加が著しい。 ○平成14年度において、被害面積14万ha、被害量39万トン、被害金額213億円となっている。	

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見等
(7) 中山間地域の高齢化 ○高齢化の推移 ○農業従事者の推移 (8) 中山間地域の人口 ○農家人口の推移 ○農業地域類型別にみた市町村の人口増減率の推移 (9) 農業集落 ○農業数案数の推移 ○農家戸数規模別農業集落数割合 ○農家率別農業集落割合 (10) 認定農業者 ○認定農業者の推移 3. 定住条件の現状 (1) 所得機会 ○販売農家の1個あたりの農家総所得 ○販売農家の就業者1人当たり農家総所得 (2) 生活環境整備 ○中山間地域等の生還環境施設の整備状況 4. 中山間地域等の施策の現状 ○中山間地域等に対する施策の体系	○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。 ○平成12年までの状況でみると、中山間地域、全国とも農業従事者の高齢化は進行しているが、中山間地域と全国との格差について平成7年と平成12年とを比較すると、その格差は僅かではあるが広がっている。 ○平成12年までの状況でみると、中山間地域の農家人口は減少しているが、全国の農家人口に占める割合で見ると僅かではあるが増加傾向にある。 ○農家戸数別の農業集落数の推移を見ると、1集落当たり20戸以上の集落数は減少、5戸以下の集落数については増加傾向。 ○都市・平地地域と同様に混住化が進展 ○認定農業者は、総農家数の対全国シェア43%、耕地面積の対全国シェア42%と比較して低い状況。 ○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、特に農業所得は近年大きく減少。 ○就業者1人当たりの農家総所得をみても、都市的地域及び平地農業地域に比べて低い状況。 ○生活環境施設の整備状況は、全国の状況と比べると依然として遅れている状況、特に污水处理施設普及率は全国の普及率の4割。 ○平成12年度から中山間地域等直接支払制度を実施。また、近年の国民の環境や農山村に対する関心の高まり等を踏まえ、各種施策の充実を図っている。	

【中山間等直接支払制度の検証】

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見等
I 集落協定等の活動に関する検証 1. 耕作放棄地の発生防止の状況 ○耕作放棄地率の推移 (農林業センサスS60～H12) ○農振農用地内耕作放棄地率の推移 (農業振興地域管理状況調査H11～H15) ○耕作放棄地の発生防止に関する意識調査 (市町村、集落代表者意向調査結果等) 2. 耕作放棄地の復旧、維持・管理の状況 ○耕作放棄地の復旧面積 ○耕作放棄地の復旧事例 ・棚田ボランティアの活用 ・復旧農地で新規作物 等 ○協定前後の水路・農道の管理に関する状況 (全集落調査結果) ・集落の意向 ・管理の回数 3. 集落協定の地目別取組状況 ○地目別の実施状況 ・地目別の協定締結面積割合 ・地目別の協定締結率 ○地目構成と協定締結率との関係 ・水田の割合 ・畑地における樹園地の割合	○本制度の実施により、66万2千haの農用地において協定が締結され、適切な農業生産活動等の継続により、耕作放棄地の発生が防止。 ○耕作放棄地は、農業センサスによれば、平成12年度まで大きく増加していたが、その後の調査では、農業振興地域内農地における耕作放棄地率は、平成12年度以降減少傾向。 ○制度を実施している全ての市町村及び集落協定代表者を対象とした調査結果 (平成15年10月実施。以下、「調査結果」という。) においては、その98%で耕作放棄地の発生防止に大きく役立っていると回答。 ○中山間地域等直接支払制度参加農業者の意向調査結果 (H14.6統計情報部) によれば、耕作放棄の防止に効果があるは約7割。 ○本制度において、415haの既耕作放棄地の復旧に取り組み ○新たな作物の導入、棚田保全ボランティアの活用や観光農園など都市農村交流の展開等積極的な活動を実施。 ○調査結果によれば、96%の集落で耕作放棄の防止に向けた農地の法面や水路・農道等の管理活動が活発と回答。 ○また、水路・農道等の管理に係る共同作業の回数も約2倍に増えており、耕作放棄の防止に向けた共同活動が活発化。 ○地目別の協定締結面積の割合は、北海道においては草地在90%を占め、都府県においては田が73%を占めている。 ○地目別の協定締結率は、田81%、畑63%、草地94%、採草放牧地86%となっており、畑での協定締結率が低い状況。	○直接支払制度が少なくとも厳密に機能している限り、耕作放棄率が0%である。 ○制度の目的からすれば、耕作放棄地の防止に効果があると答えている者が7割に止まっているのは何が原因があるのではないか。 ○中山間地域農業や景観の維持は、集落や農業者の多大な労力を要した上に成り立っていることに留意する必要がある。

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見
4. 協定に基づく活動状況 (1) 農業生産活動等の取組状況 ○実施状況データ ・ブロック別取組状況 ・地目別取組状況 ○農業生産活動等の取組事例 ・共同管理の復活、鳥獣被害対策 等 (2) 多面的機能を増進する取組状況 ○実施状況データ ・ブロック別取組状況 ・地目別取組状況 ○多面的機能の増進する取組事例 ・景観形成活動、都市農村交流活動 等 (3) 生産性の向上や担い手の定着等に 関する取組状況 ① 「生産性・収益の向上」を目標とした取組 ○実施状況データ ・ブロック別取組状況 ・地目別取組状況 ○「生産性・収益の向上」を目標とした取組事例 ・共同機械の購入、転作作物の団地化等	○全協定に位置付けられている「水路・農道等の維持・管理」以外では、「農地の法面点検」が82%と最も高く、次いで「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63%、「鳥獣被害防止対策」が27%。 ○協定の締結を契機として、途絶えていた農道や水路の共同管理の復活・充実、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、多様な取り組みを実施。 ○「周辺林地の下草刈り」が59%と最も多く、次いで「景観作物の作付け」38%、「堆きゅう肥の施肥」18%。 ○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一体的な取組の他、集落内の道路や水路沿いの景観作物の植栽、棚田を活用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活動等、集落の環境整備や活性化に寄与する多様な取り組みを実施。 ○「農作業の受委託の推進」が52%、「機械・施設の共同購入・利用」及び「農作業の共同化」がそれぞれ30%程度 ○協定の締結を契機として、新規作物の導入による高付加価値型農業への取組、消費者等との交流による販路の拡大、農作業の効率化のための農業機械や施設の共同購入・利用等、地域の特性を活かした多様な取り組みを実施。	○中山間地域における多面的機能の効果をより発揮するための工夫を考える必要がある。

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見
②「担い手の定着等」を目標とした取組 ○実施状況データ ・ブロック別取組状況 ・地目別取組状況 ○「担い手の定着等」を目標とした取組事例 ・研修会の開催、集落営農組織 等	○「オペレータの育成・確保」が43%、「認定農業者の育成」30%、「農地の面的集積」28%。 ○協定の締結を契機として、将来における持続的な農業生産活動等を可能とするため、担い手等を対象とした品質向上のための技術習得や経営の合理化に向けた研修会の開催など、多様な取り組みを実施。 ○また、農作業受託グループやコントラクター等の農作業受託組織の育成、共同作業組織や集落営農組織の設立等、持続的な農業生産活動の継続に向けた体制整備への取り組みも実施。	

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見等
(4)集落機能の活発化の状況等に関する協定締結前後の変化 <全集落調査結果> ①集落内の話し合いの変化 ・集落の話し合いの状況 ・話し合いの参加者 ・話し合いの回数 ②水路・農道等の管理の変化（前掲） ③多面的機能の維持増進活動に対する取組の変化 ④「生産性・収益の向上」を目標とした取組の変化 ・機械や施設の共同利用 ・土地利用調整 ・農業収益の向上 ・農作業受委託面積の変化 ⑤「担い手の定着等」を目標とした取組の変化 ・認定農業者等との連携 ・担い手の育成 ・認定農業者の状況 ・新規就農者の参入状況 ・農用地の利用権設定状況 ⑥集落営農組織の育成の変化 ・集落営農組織の育成状況 ⑦集落協定のカバーする集落の範囲との関係 ⑧集落の高齢化率との関係	○調査結果によれば、協定締結を契機に集落内の話し合いが2倍以上に増える等集落活動が活発化。 ○また、女性や若者等が活発に参加している協定が約半分。 ○調査結果によれば、96%の集落で耕作放棄の防止に向けた農地の法面や水路・農道等の管理活動が活発化と回答。 ○また、水路・農道等の管理に係る共同作業の回数も約2倍に増えており、耕作放棄の防止に向けた共同活動が活発化。 ○調査結果によれば、「国土保全の取組」については約7割、「保健休養機能を高める取組」については約4割、「自然生態系の保全に資する取組」については約2割と営農と密着した活動を中心に活発化。 ○調査結果によれば、「生産性・収益の向上」を目標とした取組が約4割の集落で活発化。 ○また、「農作業の受委託面積（基幹的農作業のうち3種類以上）」の協定面積に占める割合が6.0%から8.5%に増加。 ○調査結果によれば、「担い手の定着等」を目標とした取組が約3割の集落で活発化。 ○また、認定農業者数については約8千人増加、新規就農者についても約4千人確保。 ○調査結果によれば、5,539協定（17%）において集落営農組織の育成が達成。 ○また、約4割の集落でその育成に向けての検討開始。	○農業生産なり、多面的機能なり、担い手なり、全体的には効果は上っているのではないか。 ○農業生産活動の維持という観点では、集落協定により集落の社会関係が回復、また、農業生産に関しても相当部分にプラスがみられ、5年間で一定の成果がみられたのではないか。 ○営農の継続性などの政策上の意図について女性、若者なども含めた集落全体に浸透しているかが重要ではないか。 ○都市からの新規参入も含めて多様な担い手が参画出来るような仕組みづくりが必要ではないか。

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見等
⑨集落の農業生産活動に関するシステム変化 ・意志決定システムの変化した集落の割合 ・地域資源管理システムが変化した集落の割合 ・営農システムが変化した集落の割合 ⑩集落の農業生産活動の継続に向けたステップアップの状況 ・集落協定の締結前後の取組変化を点数化 5. 共同取組活動に係る交付金の活用状況 ○実施状況データ ・ブロック別活用状況 ・地目別活用状況 ○交付金の活用事例 ・共同取組活動に重点配分、個人に重点配分等	○全集落協定の約9割においていずれかのシステムに変化が見られ、3つのシステム全てに変化が見られる集落協定の割合は約4割、全体的に見れば、協定に基づく活動により、着実に農業生産活動の体制整備が進んでいる。 ○農業生産活動の継続に向けた取組みがほとんど不活発であると考えられる集落協定が、協定締結前は46%であったのに対し、協定締結後は3%に減少。 ○農業生産活動の継続に向けた取組みが活発になった集落が37%に増加等、全体的にステップアップ。 ○共同取組活動への配分割合が1／2以上の集落協定は77%。 ○交付金の配分については、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配分に重点的に配分する協定等様々。 ○共同取組活動に配分された交付金は、道路や水路、農地の管理費に最も多く活用。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ある。	○一部の集落の取組が停滞している背景を分析することによってあるべき施策の方向性が見えてくるのではないかな。 ○まったく変化がなく成果が上がらなかった協定も見られるのでそれらの協定の検証も必要。 ○成果が上がらなかった協定については共通の要因があるのではないかな。 ○この調査で「0点」でも農業生産は継続されているという観点からの調査も必要。 ○1集落協定当たりの交付金額の妥当性を検証する必要がある。

検証事項等	これまでの検証等	委員から意見等
6. 交付金の個人配分に係る活用状況 ○九州局での交付金の使途等に関する調査結果（交付金の使途等） 7. 集落協定の規模別取組状況 (1)集落協定の規模 ①集落協定の規模の状況 ・ブロック別面積規模 ・地目別面積規模 ②規模別の協定活動の実施状況 ・農用地の維持管理 ・「生産性・収益の向上」を目標とした取組 ・「担い手の定着」を目標とした取組 ③規模別の協定活動による集落変化 ・話し合いの回数 ・共同管理の回数 ・集落営農組織の育成状況 等 ④規模別の交付金の活用に関する実施状況 ・規模別の共同取組活動の割合 ・規模別の投資的経費の割合 (2)営農上の一体性の適用状況 ○営農上の一体性の携帯別協定数の状況 ○集落協定の規模等との関係	○集落協定参加者1人当たりの個人配分に係る平均交付額は、全国平均で39千円。 ○九州農政局の調査結果によれば、「畦畔等の草刈り回数が多くなった」、「屋敷や農地の周辺をきれいにするようになった」と答えている農業者が多い。 ○また、個人配分分の交付金の使途については、肥料・農薬等農業経営費に充てたと答えた農業者が多い。 ○都府県では1ha以上5ha未満層が約5割を占め、20ha以上層が約1割、北海道では、20ha以上層が約7割。 ○また、田型、畑型では1ha以上5ha未満層が約5割、草地型、採草放牧地型では、20ha以上の層が約7割。 ○面積規模が大きな集落協定ほど、活動を協定に位置づける割合が高い傾向。 ○調査結果においては、規模が大きな協定ほど集落内の話し合いや共同作業の回数は増加、受委託面積も大きく、集落営農組織の育成も活発な取組。 ○共同取組活動に係る交付金の活用状況は、面積規模が大きな協定ほど、投資的経費の割合が大きくなる傾向。 ○集落協定締結数のうち、営農上の一体性の要件を適用している集落協定数は60%、地域により適用状況は異なる。	○中山間地域は生産コストがかかるという制度の背景からすれば、相対的にみると健全な使い方をしているのではないか。

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見等
8. 共同取組活動での多様な主体との連携状況 ○対象農用地を持たない農業者や非農業者の参加状況 ・集落協定数 ・協定規模別、地目別の参加状況 ○多様な主体との連携事例 ・棚田ボランティア、土地改良区 等 9. 個別協定の取組状況 ○個別協定の締結状況 ・経営形態別の状況 ・個別協定の平均面積、地目構成 ・交付市町村に占める個別協定実施市町村 ○個別協定による事例 II 制度の対象地域に関する検証 1. 都道府県特認基準の設定の内容及び活用状況 ○対象地域及び対象農用地に関する知事特認基準による実施状況 ・特認基準設定の考え方 ・都道府県別の実施状況 ・特認上限面積に対する割合 2. 8法指定地域外の特認基準の設定状況 ○8法指定地域以外の設定状況 ○特認基準の8法地域内外の実施状況	○対象農用地を持たない農業者や非農業者が参加している集落協定の割合を見ると、全国では9%、ブロック別では北海道が49%と高い参加率。 ○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、将来の農業生産活動を見据えた担い手との連携、土地改良区等との地域の実情を踏まえた地域全体での取組など様々な連携活動が芽生え。 ○個別協定締結者の経営形態別の内訳は、認定農業者等が全個別協定数の約8割を占めており、次に農業生産法人が約1割。個別協定の平均協定面積は7.6haであり、認定農業者等（個人）は2.9ha、農業生産法人は15.3ha。 ○8法地域内で特認基準を設定しているのは2県、特認地域（8法地域外）において特認基準（対象農用地基準）を設定しているのは44都道府県。 ○特認基準の協定締結面積は、全協定締結面積の8.7%に当たる5万7千haで、全国的に見れば、特認枠の活用は25%と低い状況。	

検証事項等	これまでの検証等	委員からの意見等
III 交付金の交付対象となる農用地（対象農用地）に関する検証 1. 市町村長裁量要件の適用状況、市町村基本方針に定めている対象農用地の範囲 ○市町村裁量要件の適用状況 ○対象農用地の増減の状況 2. 農振農用地区域に編入することにより対象農用地の要件を満たすことになった農用地の状況 ○農振農用地の編入状況 ○農振農用地を編入した理由 3. 対象農用地に含まれる限界農用地の活用状況 ○耕作放棄地等の取り込み状況 ・ブロック別 ・耕作放棄地の復旧が進んだ市町村 ○耕作放棄地の復旧状況の具体的事例 IV 協定の期間について（「5年間」の協定期間） ○集落代表者等の意向調査結果	○市町村裁量要件である「緩傾斜農用地」を対象としている市町村は交付市町村の75%。「高齢化率、耕作放棄率が高い集落に存する農用地」は19%と低い。 ○対象市町村の5割において、平成13年度から14年度において対象農用地面積が増減している。 ○集落協定等の締結を通じて、566市町村において、1万1千3百haが農振農用地区域に編入。編入された面積は、全国の編入面積2万5千haの45%。 ○415haの既耕作放棄地の復旧、27haの林地化が協定に位置け。 ○農地への復旧や林地化面積は少ないが、本制度への取り組みを契機に、積極的な取り組みを行っている市町村も見られる。 ○集落協定の締結期間については、約9割が5年以上が適当とのアンケート結果。	

検証事項等	これまでの検証等	論点(案)と委員からの意見等
V 交付金返還免責事由について ○協定が廃止になった事例 VI 交付金交付の終了状況について ○交付を取りやめた協定及びその理由 《その他》 ○国民への情報発信について ○生産調整により畑作化された農地について	○協定農用地全面積が国道用地として買収、協定参加者全員（2名）が死亡したことにより、協定そのものが廃止に至った事例がある。 ○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交付金の交付を取りやめた（返還等）協定は48協定。 ○本制度からの卒業という理由で交付金の交付を終了した協定はない。	○卒業要件の指標の一つとなっている都市部の平均所得については、現実の農家所得とかなりの格差があるのではないか。 ○中山間地域の状況や本制度による取組を、国民にもっと積極的に情報提供する必要がある。 ○平成12年度以前に米の生産調整に協力して畑作化した農地については、傾斜要件を満たさなくなる場合があることから、交付金の対象となっておらず、地域でひずみが生じていることを理解してほしい。