

中山間地域等直接支払制度における 集落間連携の効果と課題

平成 2 1 年 7 月 6 日

農林水産省

1 農業集落間の連携の動向(センサスデータより)

(1) 農業集落単位に見た集落協定の締結状況

中山間直払制度を介して集落間の連携が行われている農業集落(以下、「連携型集落」という)は、表中のA + B + Cであり、合計1,408 集落(田型協定集落全体の13.7%)存在する。

それぞれの地目によって集落の農業構造は著しく異なることから、ここでの分析では都府県において「田についてのみ協定が締結されている農業集落」(以下、「田型協定集落」という)で、かつ、集落内の水田率が70%以上の農業集落(水田型集落)に対象を限定している。

表1 農業集落単位にみた集落協定の締結状況(都府県:田型協定集落)

(単位:集落, %)

		期対策移行時(2005年)における変化				
		計	集落協定を統合(分割なし)	そのまま継続(分割, 統合なし)	集落協定を分割	中止・接続不能
期対策(2004年)における形態	田型協定集落計	10,241 (100.0%)	768 (7.5%)	8,239 (80.5%)	42 (0.4%)	1,192 (11.6%)
	1集落で1つの協定を締結(1集落1協定)	6,486 (63.3%)	C 255 (2.5%)	D 5,455 (53.3%)	4 (0.0%)	772 (7.5%)
	複数の集落で1つの協定を締結(複数集落1協定)	1,286 (12.6%)	A 56 (0.5%)	B 1,097 (10.7%)	36 (0.4%)	97 (0.9%)
	集落内で複数の協定を締結(1集落複数協定)	1,381 (13.5%)	330 (3.2%)	878 (8.6%)	2 (0.0%)	171 (1.7%)
	複数集落1協定・1集落複数協定が集落に混在	988 (9.6%)	123 (1.2%)	730 (7.1%)	-	135 (1.3%)
	不明(接続不能)	100 (1.0%)	4 (0.0%)	79 (0.8%)	-	17 (0.2%)
対象農用地はあるが協定を未締結		2,668	協定未締結農業集落			

注: 都府県における中山間直払いの対象農用地がある「水田型集落(水田率が70%以上の集落)」のうち、協定締結地目が田のみの農業集落(田型協定集落)を対象とした。

(2) 連携型集落の立地属性と性格(協定締結前の実態)

直接支払い制度の開始前における「連携型集落」は、過疎地域の指定割合が高く、また、世帯数及び耕地面積が少ない状況となっている。

表2 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:田型協定集落)

(単位:集落, %)

	農業集落数(集落)	法制上の地域指定(%)		標高(m)	集落地勢・主な居住形態(%)		1集落当たり世帯数(戸)		1集落当たり耕地面積(ha)		田の整備率(%)	年間の寄り合い回数(回)	共同作業で水路を管理(%)
		振興山村	過疎地域		山間・峡谷	散在・散居	総戸数	うち、農家数	計	うち、田面積			
単独型集落	5,455	49.2	58.6	208	50.4	44.7	53.6	22.7	23.1	20.2	74.1	9.2	81.4
連携型集落	1,408	50.4	63.9	244	52.8	48.7	39.4	18.0	19.0	16.7	74.3	8.8	78.2
協定未締結集落	2,668	40.7	49.9	189	46.4	47.0	58.1	20.1	17.7	15.4	61.4	7.7	77.4

注1) 都府県における中山間直払いの対象農用地がある「水田型集落(水田率が70%以上の集落)」を対象とし、単独型集落および連携型集落は、協定締結地目が田のみの農業集落(田型協定集落)とした。

注2) 2000年農業センサス農業集落調査の組替集計による。

2 連携型集落の農業構造の動向

- 期対策下での変化 - (センサスの組替集計より)

(1) 農地利用の動向

農地利用の変化は、協定未締結集落と協定を締結している2つの類型間に大きな差がある。

耕作放棄地面積増加率や耕作放棄地率は、連携型集落の方が僅かながら低く、2005年での耕作放棄地率は8.5%と最も低い。

(2) 生産組織への参加の変化

農業用機械・施設の共同利用組織への参加について、連携型集落での参加農家がある農業集落の割合は5年間で5%近く上昇し、2005年では49.0%にまで達している。

期対策時の連携農業集落の2000年から2005年までの農業構造を比較

表3 期対策下における「連携型集落」の農地利用の変化

(都府県：田型協定集落)

(単位：集落、%、a)

	農業 集落数	総量統計(総農家 + 土地持ち非農家)				
		経営耕地 面積増減 率	耕作放棄地			
			面積 増減率	放棄地率		
				2000年	2005年	増減 ポイント
単独型集落	5,455	▲ 6.2	9.6	8.6	9.9	1.3
連携型集落	1,153	▲ 5.8	8.7	7.4	8.5	1.0
協定未締結集落	2,668	▲ 10.2	16.0	13.2	16.5	3.2

注1) 都府県における中山間直払いの対象農用地がある「水田型集落」のうち、協定締結地目が田のみ(田型協定)の農業集落を対象とした。なお、ここでの「連携型集落」には 期対策から連携を開始した集落を含まない。

2) 2000年センサス農家調査及び2005年センサスの農業経営体調査の組替集計による。

3) 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。

表4 期対策下における「連携型集落」の生産組織参加の変化

(都府県：田型協定集落)

(単位：%)

	農業生産組織に参加する農家がいる農業集落割合					
	農業生産組織計(実)			機械・施設の共同利用組織		
	2000年	2005年	増減 ポイント	2000年	2005年	増減 ポイント
単独型集落	53.3	54.8	1.4	42.3	44.0	1.7
連携型集落	55.7	57.7	2.0	44.3	49.0	4.7
協定未締結集落	31.4	28.9	▲ 2.4	23.8	21.4	▲ 2.4

注 上記と同じ

3 集落協定の統合効果等（集落協定データより）

(1) 集落協定の統合状況

期対策への移行時に協定を統合したものは、3,386協定存在するが、その多くは1つの集落内にある複数の集落協定(団地単位の協定)を集落内で1つにまとめたものであり、集落間の連携により統合した集落協定は447協定と少ない。

表5 センサス集落との関係を踏まえた 期対策への移行状況別集落協定数（田型集落協定）

（単位：協定）

		期対策におけるセンサス集落との関係					
		計	1つの集落で1つの協定が締結されている	複数の集落で1つの協定が締結されている	1つの集落に複数の協定が締結されている	1つの集落に複数集落1協定と1集落複数協定が混在	不明・接続不能
期対策移行時の協定形態の変化	田型集落協定計	22,847	9,597	824	6,896	2,176	3,354
	集落協定を統合（分割なし）	3,386	400	47	1,936	401	602
	協定の分割・統合なし（継続）	16,125	7,936	699	4,064	1,508	1,918
	集落協定を分割	39	7	11	10	6	5
	中止・接続不能	3,297	1,254	67	886	261	829

注：協定締結地目が田のみ集落協定を対象とした。

なお、表中の協定数は 期対策最終年度(2004年度)の数値である。

統合協定
継続協定
分析対象

(2) 協定統合後の活動状況と統合前との変化

協定の統合により、統合協定の協定締結田面積及び協定参加者数がともに大幅に増加している。

交付金額についても大幅に増加し、共同取組活動への充当割合についても増加している。

表6 協定タイプ別の1協定当たり平均協定締結田面積、協定参加者及び交付金額（田型集落協定）

		協定締結田面積(ha)	急傾斜面積(ha)	急傾斜面積の割合(%)	協定参加者総数	農業者	交付農用地のない農業者	非農業者	交付金額(万円)	共同取組活動充当額(万円)	共同取組活動への充当割合(%)
統合協定	期対策(2004年度)	11.9	5.3	44.2	19.8	19.3	0.7	0.1	164	90	54.5
	期対策(2005年度)	32.2	16.2	50.3	54.0	50.7	0.5	1.9	465	288	62.0
	増減率	169.7	207.2		172.7	163.2	▲ 21.4	1,709.5	182.8	221.6	
継続協定	期対策(2004年度)	12.1	7.3	60.1	23.0	22.1	0.8	0.2	192	106	55.0
	期対策(2005年度)	12.3	7.3	58.8	23.3	21.7	0.9	1.0	179	104	58.2
	増減率	1.6	▲ 0.7		1.4	▲ 2.1	9.7	403.5	▲ 6.6	▲ 1.2	

注) 協定締結地目が田のみの集落協定を対象とした。

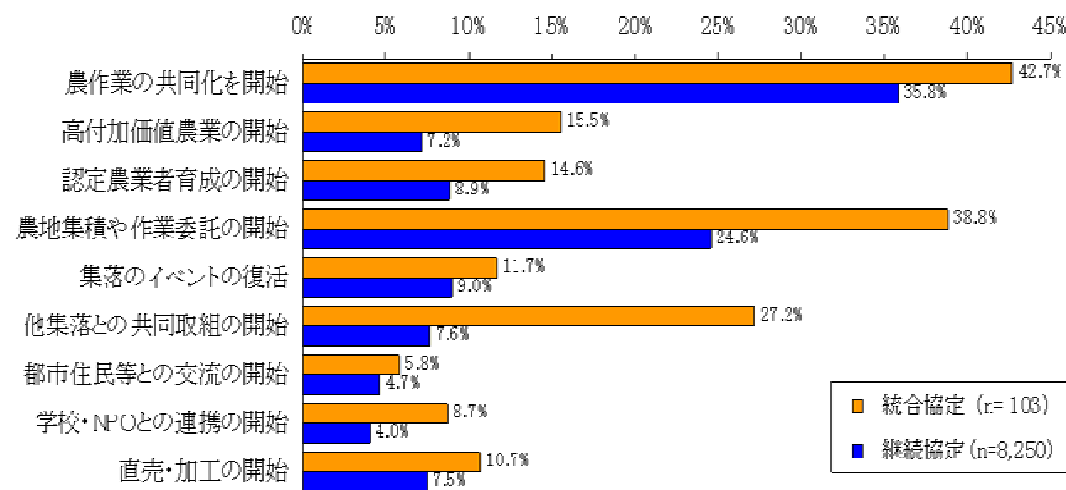
(3) 地域・集落の活性化効果

農業生産の効率化や担い手の育成に関する事項を中心に、統合協定の方が協定締結後に開始した取組の割合が高くなっている。

また、「他集落との共同取組の開始」については、統合協定では27.2%と継続協定の4倍近い割合に達している。

統合協定では、集落で話し合いをする機会が継続協定に比べて増加しており、とりわけ農業に関する話し合いに積極的な状況となっている。

図1 集落協定締結前との主な活動変化(田型集落協定)



(注) 協定締結地目が田のみの集落協定であり団地型の協定(1集落複数協定等)を除く。

表7 集落や地域活動についての話し合いの変化(田型集落協定)

(単位: %)

		協定締結前から活発に行われている	協定締結を契機に活発化			協定締結前からあまり行われていない
			小計	協定締結前も話し合いが行われていた	協定締結前にはあまり行われていなかった	
集落の活性化や将来に向けた話し合い	統合協定	5.0	90.1	44.6	45.5	5.0
	継続協定	6.8	82.7	39.0	43.7	10.6
農業にかかわる取り決め事項の話し合い	統合協定	6.0	84.0	47.0	37.0	10.0
	継続協定	8.3	71.5	31.3	40.2	20.2

(注) 図1と同じ。

4 集落間連携の推進に向けた課題

1 農業の継続や農地の保全に着目した地域の受け皿づくりの必要性

→ 中山間地域においてリタイアする高齢農家等の農地や作業の受け手となる可能性があるのは集落営農組織などが考えられる。しかし、圃場条件が悪く、小規模で高齢な農家が多い中山間地域で経営体としての組織化が図れるところは僅かであり、まずは、農地の保全など資源管理型の集落営農組織などの育成やその活動に対する支援を行っていくことが、重要ではないか。

2 地域リーダーの育成

→ 高齢化の進展に伴い、複数の集落をまとめていける力量をもったリーダーが存在するところは少なく、集落や協定の役員等の地域リーダーの育成が必要。

3 個々の農業集落の主体性の尊重と、出来るところから連携を図っていくことの重要性

→ 個々の農業集落には、
それぞれ長い歴史があり独自の慣行が残っている、
他の集落の人にまで迷惑をかけたくないとの思いが依然として根強い、
ことから、集落の枠組みを超えた取組を行うことは容易なことではない。
集落間の連携を推進して行くためには、各集落で独自にできることは個々の集落にまかせ、単独で出来なくなったところから順次連携を進めていくことが重要。
中山間直払いにおける複数集落の協定統合は、その先導的役割を果たしていると考えられる。

5 期対策移行時に集落協定が統合された事例

(1) 中村・神谷集落協定（長野県安曇野市：旧明科町）

中村・神谷集落協定の場合は、期対策時に締結されていた2つの集落協定の農地が同一水系であること、両協定の参加者の3分の2が両協定に参加していたことから、効率的な活動を行うために統合したものである。なお、本地区はどちらかと言えば集落内の2つの協定を統合したケースに近いものである。

協定統合を機に、期対策時の役員全員を交替し、旧役員を協力員に任命することで協定の運営をサポートしている。

→このことによって、後継者世代を新たに役員に加え、長期にわたって安定した協定運営が図られている。

役員や協力員が中心となり購入した共同利用の機械を使って農作業を引き受けたり、女性グループが中心となって国道沿いに菜の花、ひまわり、コスモスといった景観作物を作付けする等の共同取組活動を実施している。

（共同取組活動に関する配分 50%→68%へ）

協定の統合で活動が活発化したことにより、中山間直払いの取組が住民全体に知られるようになり、非農家が草刈りや野焼き等に協力するなど、新たな動きも出現している。

表9 中村神谷地区の集落協定の変遷

	期対策 (2004年実績)		期対策 (2007年実績)
集落協定名	中村既設田	中村開田	中村神谷
設立年	2001年	2001年	2005年
参加者	38名	48名	65名
締結面積	10.6ha	8.7ha	20.4ha
交付金額	1,268千円	1,749千円	3,289千円
交付金（共同）	50%	50%	68%
交付金（個人）	50%	50%	32%

資料：農林水産政策研究所作成資料

中村集落の開田農地（転作大豆）



(2) 西谷上集落協定(大分県中津市:旧本耶馬溪町)

期対策時に締結されていた4つの集落協定を統合。

統合後の協定参加者は45人、協定締結農地は16.9haあり、未整備田を除いて地区内の農地をすべてカバーしている。

統合理由は、統合により、従来は困難であった農業機械の購入が可能となること(統合後の交付金361万円、うち共同取組部分62.5%)、集落協定に基づく様々な活動を担う人材を確保すること、本地区の集落営農組織である「合良あい耕社」(2004年設立、2008年に法人化し、「西谷あい耕社」に再編)との連携・協力を図ることであった。

本地区は、農地等の資源管理と集落営農が一体的に進められており、また、農地や作業の受け皿となる集落営農組織については法人化がなされている。

これにより、高齢農家等が安心して集落協定に参加できる体制が整備され、統合された集落協定からの機械・施設の援助によって、集落営農組織の運営が確保されている。

表8 西谷地区における集落協定の変遷

	期対策 (2004年実績)				期対策 (2007年実績)
	桧木集落	西谷上集落	要集落	樺木集落	西谷上集落
集落協定名					
設立年	2000年	2000年	2000年	2001年	2005年
参加者	17人	20人	7人	5人	45人
締結面積	4.8ha	6.5ha	2.6ha	3.8ha	16.9ha
交付金額	1,009千円	1,374千円	541千円	790千円	3,610千円
交付金(共同)	52.4%	61.9%	52.4%	52.4%	62.5%
(個人)	47.6%	38.1%	47.6%	47.6%	37.5%

資料:農林水産政策研究所作成資料



猪対策のトタンで囲まれた西谷上地区の水田

本資料は、「中山間地域における集落間連携の現状と課題」(平成21年5月 農林水産政策研究所)により作成したものである。