

# 中山間地域等直接支払制度の最終評価

平成26年8月

**農林水産省**

## 目 次

### I 最終評価の意義と取りまとめ手法等

### II 中山間地域等直接支払制度について

### III 第3期対策の最終評価結果

#### 1 都道府県及び市町村による総合評価結果

#### 2 集落協定における農業生産活動等の達成状況

#### 3 第3期対策における実績・効果等

##### (1) 第3期対策における実績の全体像（平成25年度末時点）

##### (2) 活動実績等の詳細

- ① 農業生産活動等として取り組むべき事項
- ② 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項
- ③ 加算措置による活動実績
- ④ 団地要件の緩和による実績
- ⑤ 離島の平坦地等における特認基準適用による取組の増加

##### (3) 第3期対策による効果

- ① 最も効果があったと考える事項
- ② 協定締結前と比べ、地域が変わったと感じる事項
- ③ 今後とも農業生産活動を継続的に行っていく上での課題

#### 4 農用地の減少防止効果等の一定の仮定に基づく推計

- (1) 農用地の減少防止効果
- (2) 耕作放棄地の発生防止効果
- (3) 農振農用地区域への編入効果

### <参 考>

- 中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会の開催経過

## I 最終評価の意義と取りまとめ手法等

### 1 最終評価の意義

中山間地域等直接支払制度において、国は、協定における目標達成に向けた全体的な実施状況等を踏まえた今後の施策検討のため、対策の中間年に中間年評価、最終年に最終評価を行うこととなっている。

### 2 取りまとめ手法

国では、次のように都道府県から報告のあった評価に関する調査結果を収集・分析して最終評価として取りまとめた。

【市町村】 集落協定で規定した農業生産活動等として取り組むべき事項等の進捗状況等を踏まえた評価及び関連データを取りまとめ、都道府県へ報告

【都道府県】 市町村から報告のあった評価及び関連データを踏まえて、都道府県としての評価結果を取りまとめ、第三者委員会で検討し、国へ報告

### 3 調査項目

- ① 都道府県及び市町村による総合評価
- ② 集落協定における農業生産活動等の達成状況
- ③ 農業生産活動等として取り組むべき事項
- ④ 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項
- ⑤ 加算措置による活動実績
- ⑥ 団地要件の緩和による実績
- ⑦ 離島の平坦地等における特認基準適用による取組の増加
- ⑧ 第3期対策による効果

## II 中山間地域等直接支払制度について

### 1 中山間地域等直接支払制度における対象行為

本制度においては、以下の活動を行う集落に対して交付金を交付

#### (1) 農業生産活動等として取り組むべき事項

##### ① 農業生産活動等（必須）

耕作放棄の防止等の活動（農地の法面管理、賃借権設定・農作業の委託等）、水路・農道等の管理活動は必須。

##### ② 多面的機能を増進する活動（選択的必須）

周辺林地の下草刈り、土壌流亡に配慮した営農、棚田オーナー制度、市民農園の開設・運営、体験民宿、景観作物の作付け、魚類・昆虫類の保護、鳥類の餌場の確保、粗放的畜産、堆きゅう肥の施肥、拮抗作物の利用、合鴨・鯉の利用、輪作の徹底、緑肥作物の作付け等の活動から1つの活動を実施。

#### (2) 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項

A要件、B要件、C要件から1項目を選択

##### A要件（2つ選択）

- ・ 協定農用地の拡大
- ・ 機械・農作業の共同化
- ・ 高付加価値型農業の実践
- ・ 地場産農産物等の加工・販売
- ・ 農業生産条件の強化
- ・ 新規就農者の確保
- ・ 認定農業者の育成
- ・ 多様な担い手の確保
- ・ 担い手への農地集積
- ・ 担い手への農作業の委託

##### B要件（1つ選択）

- ・ 集落を基礎とした営農組織の育成
- ・ 担い手集積化

##### C要件

- ・ 集団的かつ持続可能な体制整備

※（1）の活動のみの場合は、基礎単価として、交付単価の8割を交付し、（1）及び（2）に両方取り組む場合は、交付単価の満額を交付。

### 2 加算措置

農業生産活動等に資する特別な取組を行う場合に、上記交付単価に一定額を加算

- ・ 規模拡大加算
- ・ 土地利用調整加算
- ・ 小規模・高齢化集落支援加算
- ・ 法人設立加算
- ・ 集落連携促進加算

### Ⅲ 第3期対策の最終評価結果

#### 1 都道府県及び市町村による総合評価結果

都道府県及び市町村において、本制度による農業生産活動等の進捗状況等を踏まえ、本制度を7段階で評価したところ、次のような結果となった。

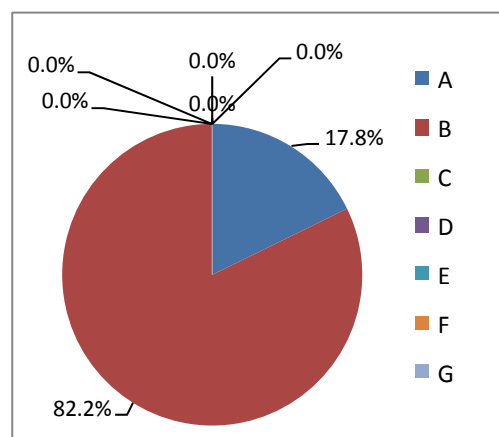
都道府県においては、「おおいに評価できる」及び「おおむね評価できる」のみで、「おおむね評価できる」が8割を占めている。

一方、市町村においては、「おおいに評価できる」及び「おおむね評価できる」が96%を占め、「おおむね評価できる」が6割程度となっている。

また、都道府県の評価における「おおいに評価できる」の割合が市町村における割合を下回っているのは、制度自体は評価できるものの、高齢化が進行する中で、今後の担い手の確保等に課題があるとの各県第三者委員会での議論等を踏まえ、都道府県が、より慎重な評価を行ったことによるものと考えられる。

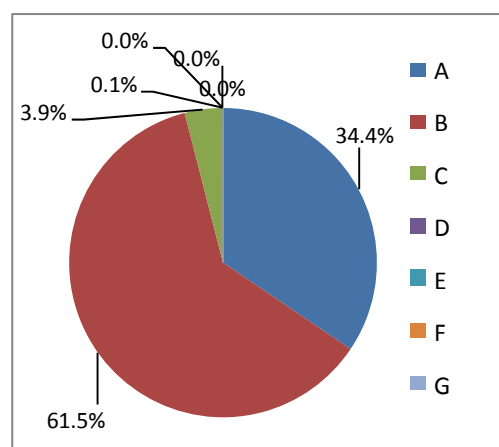
##### ①都道府県による総合評価の結果

評価区分	都道府県数
A：おおいに評価できる	8
B：おおむね評価できる	37
C：やや評価できる	0
D：さほど評価できない	0
E：ほとんど評価できない	0
F：全く評価できない	0
G：その他	0
合計	45



##### ②市町村による総合評価の結果

評価区分	市町村数
A：おおいに評価できる	343
B：おおむね評価できる	613
C：やや評価できる	39
D：さほど評価できない	1
E：ほとんど評価できない	0
F：全く評価できない	0
G：その他	0
合計	996



## 2 集落協定における農業生産活動等の達成状況

集落協定において農業生産活動等として取り組むべき事項について、中間年評価では、「平成26年度中の目標達成に向け市町村等の指導・助言が必要」と評価された集落協定は、全協定の7.8%にあたる2,136協定あったが、最終評価時には市町村等の指導助言により0.3%、71協定となり、26年度中の達成が見込まれる。

事項	中間年評価	最終評価
集落協定数	27,352	27,499
市町村の指導・助言がなくても、平成26年度までに目標が達成されると見込まれる集落協定	25,216	27,428
平成26年度中の目標達成に向け市町村等の指導・助言が必要な協定	(7.8%) 2,136	(0.3%) 71

## 3 第3期対策における実績・効果等

### (1) 第3期対策における実績の全体像（平成25年度末時点）

第3期対策においては、全国の996市町村で2万8千協定が締結され、61万人が参加し68万7千haで活動が行われた。

交付面積のうち46%は田、43%は草地に交付され、草地のうち99%が北海道に交付された。

交付市町村数	全協定数		協定参加者数
	集落協定数	個別協定数	
996	28,001	27,499	61万人

対象農用地面積	交付面積	交付金額
837,632ha	686,845ha	54,086百万円

交付面積計		地目別交付面積			
		田	畑	草地	採草放牧地
全国	68万7千ha (100%)	312,503ha (45.5%)	64,501ha (9.4%)	294,979ha (42.9%)	14,861ha (2.2%)
北海道	33万3千ha	37,331ha	5,196ha	290,630ha	11ha
都府県	35万4千ha	275,172ha	59,305ha	4,350ha	14,850ha

(2) 活動実績等の詳細

① 農業生産活動等として取り組むべき事項

耕作放棄の防止等の活動、水路、農道等の管理活動は、必須の活動であり、すべての地区で取り組まれている。

また、多面的機能を増進する活動については、周辺林地の下草刈りが多く取り組まれている。

(多面的機能を増進する活動については、集落によって様々な取組がなされており、今回は下記(ウ)に掲げる4項目の活動について調査した。これ以外にも、景観作物の作付けや、鳥類・昆虫類の保護等の取組が行われている。)

(7) 耕作放棄の防止等の活動

取組面積	686,845ha
------	-----------

(イ) 水路・農道等の管理活動

	水路	農道
管理された延長	71,176 k m	70,578 k m

(ウ) 多面的機能を増進する活動

周辺林地の下草刈り	5,703ha
棚田オーナー制度	67ha
市民農園等	104ha
体験民宿の実施施設数	701施設

② 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項

A要件、B要件については、担い手への農地集積、認定農業者の育成など農用地の安定的な利用に向けた取組が行われた他、機械・農作業の共同化、営農組織の育成など集落ぐるみで活動強化に向けた取組がなされたところである。また、C要件についても、高齢化の進行に対応し活用が進んだ。

(7) 農業生産性の向上・担い手の育成等（A要件）

取組内容	取組等数
協定農用地の拡大	55,504ha
機械・農作業の共同化	99,116ha
高付加価値型農業の実践	1,692ha
地場産農産物等の加工・販売	460件
農業生産条件の強化	16,030ha
新規就農者の確保	539人
認定農業者の育成	2,996人
多様な担い手の確保	303ha
担い手への農地集積	16,386ha
担い手への農作業の委託	6,026ha

(イ) 集落営農の組織化等（B要件）

取組内容	取組協定の総数
集落を基礎とした営農組織の育成	1,729ha
担い手集積化	4,971ha

(ウ) 高齢化等を踏まえた活動継続のための体制整備（C要件）

取組協定数	16,533協定
-------	----------

(注) C要件とは、農業生産活動等が困難となった場合に備えて、そのような事態となった際に、誰がその農用地を管理するかを、あらかじめ協定に位置づけておく仕組みで、実際そのような事態になって、あらかじめ定められた者が管理することになった協定数は2,257。



### ③ 加算措置による活動実績

加算措置については、それぞれ取り組まれているが、特に、高齢化による担い手不足等の現状を反映し、小規模・高齢化集落支援加算の取組が多かった。

取組内容	取組数
規模拡大加算	1,176ha
土地利用調整加算	890ha
小規模・高齢化集落支援加算	3,272ha
法人設立加算 特定農業法人数	50法人
法人設立加算 農業生産法人数	16法人
集落連携促進加算	428ha

### ④ 団地要件の緩和による実績

第3期対策から、対象農用地の要件として、飛び地であっても合計して1ha以上あれば要件を満たすこととしたことにより、取組が拡大した。

協定に取り込んだ団地数	協定に取り込んだ団地面積
20,118	8,202ha

### ⑤ 離島における特認基準適用による取組の増加

平成23年度から、離島の平坦地であっても、都道府県知事が、傾斜地と同等の不利性がある場合に特認基準を設定できるようにしたことにより、離島における取組が拡大した。

増加した交付面積	18,105ha
----------	----------

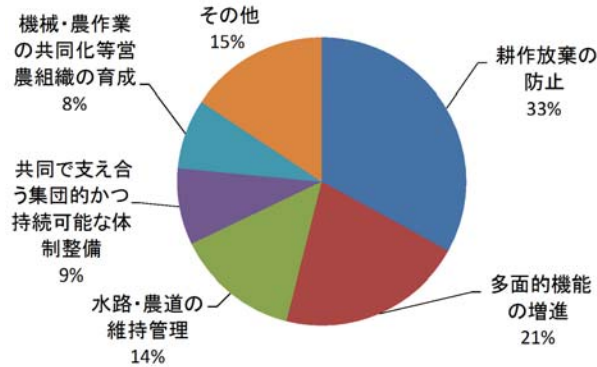
- 【例】新潟県 7,737ha（佐渡市）  
島根県 973ha（隠岐の島町、海士町 他）  
長崎県 3,490ha（対馬市、壱岐市 他）  
沖縄県 4,491ha（久米島町、与那国町 他）

### (3) 第3期対策による効果

#### ① 最も効果があったと考える事項

「耕作放棄の防止」が33%で最も多く、ついで、「多面的機能の増進」、「水路・農道の維持管理」が多かった。

〔都道府県が、市町村からの報告を踏まえ、最も効果があったと考える事項を3つ選択〕



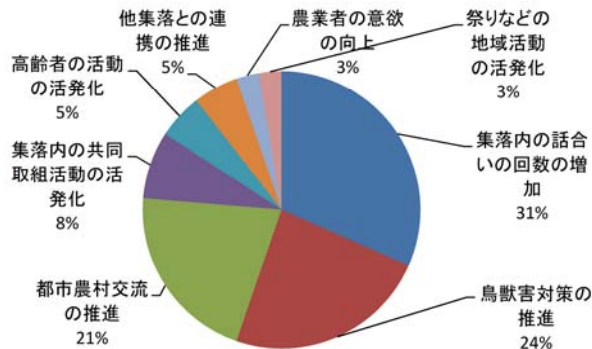
[その他内訳]

高付加価値型農業  
 地場産農産物等の加工・販売  
 農業生産条件の強化  
 新規就農者の確保  
 認定農業者の育成  
 多様な担い手の確保

#### ② 協定締結前と比べ地域が変わったと感じる事項

「集落内での話し合いの回数の増加」が31%で最も多く、ついで、「鳥獣害対策の推進」、「都市農村交流の推進」が多かった。

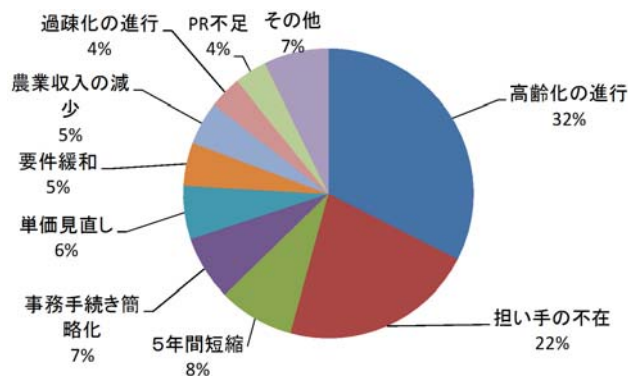
〔都道府県が、市町村からの報告を踏まえ、「協定締結前と比べ変わったと感じる事項」を3つ選択〕



#### ③ 今後とも農業生産活動を継続的にしていく上での課題

「高齢化の進行」が32%で最も多く、ついで、「担い手の不在」、「協定期間5年間の短縮」となっている。

〔都道府県が、市町村からの報告を踏まえ、農業生産活動を推進していく上での課題を3つ選択〕



[その他内訳]

加算措置見直し  
 免責事項見直し  
 リーダー不在

#### 4 農用地の減少防止効果等の一定の仮定に基づく推計

本制度については、耕作放棄地の発生防止等に高い効果があるとの評価があるものの、この効果は、本制度の実施により農用地の減少が未然に防止されているものであり、実績値の積み上げによる定量的な算定は困難である。

このため一定の仮定を置いた上で、第3期対策における農用地の減少防止効果、耕作放棄地の発生防止効果の推計を行った。

##### (1) 農用地の減少防止効果

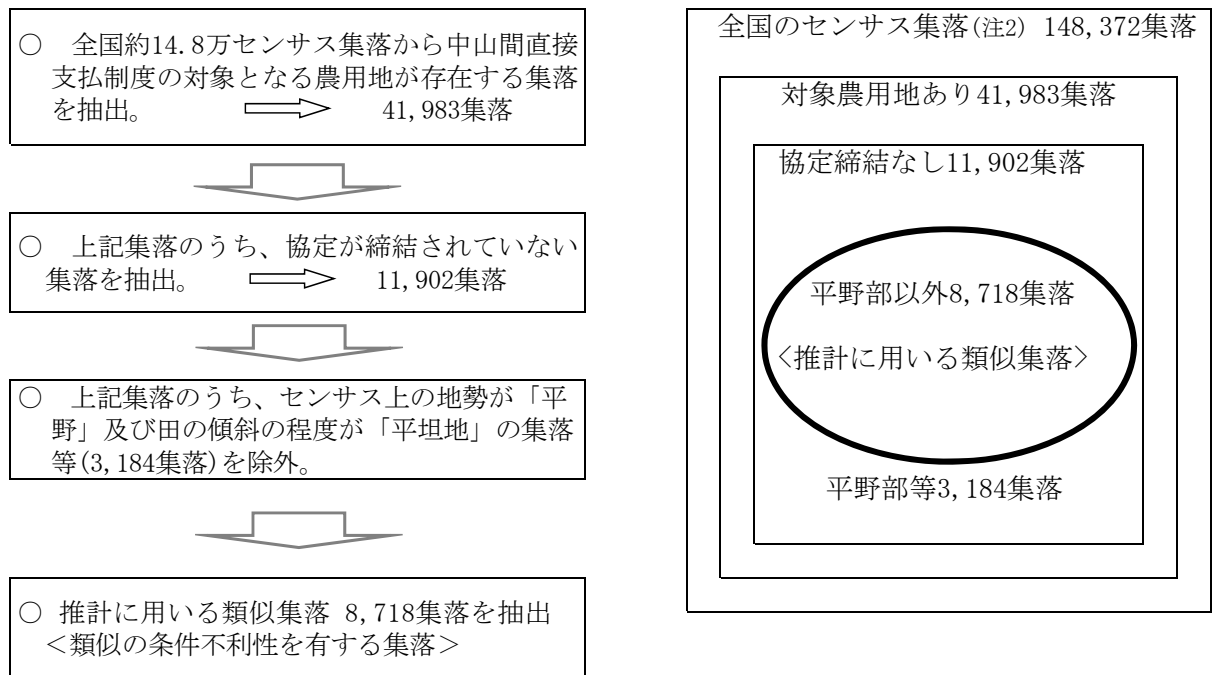
第3期対策においては、本制度により約8万haの農用地の減少が防止されたと推計。（試算結果は次頁参照）

#### 【推計に当たっての仮定】

- 中山間地域等直接支払制度の対象となり得る地域であって未だ本制度に取り組んでいない集落における農地の減少率を算出し、中山間地域等直接支払制度を実施している地域においても、もし本制度に取り組まなければ、同程度の減少率で農地が減少したと仮定。
- 本制度では、協定を締結して5年以上農業生産活動等を継続することが要件とされており、協定締結期間内の協定農用地面積の除外を原則認めないこととしていることから、協定農用地は対策期間中減少しないと仮定。

## 【推計の方法】

### ■ 協定農用地と類似の条件不利性を有する集落の抽出

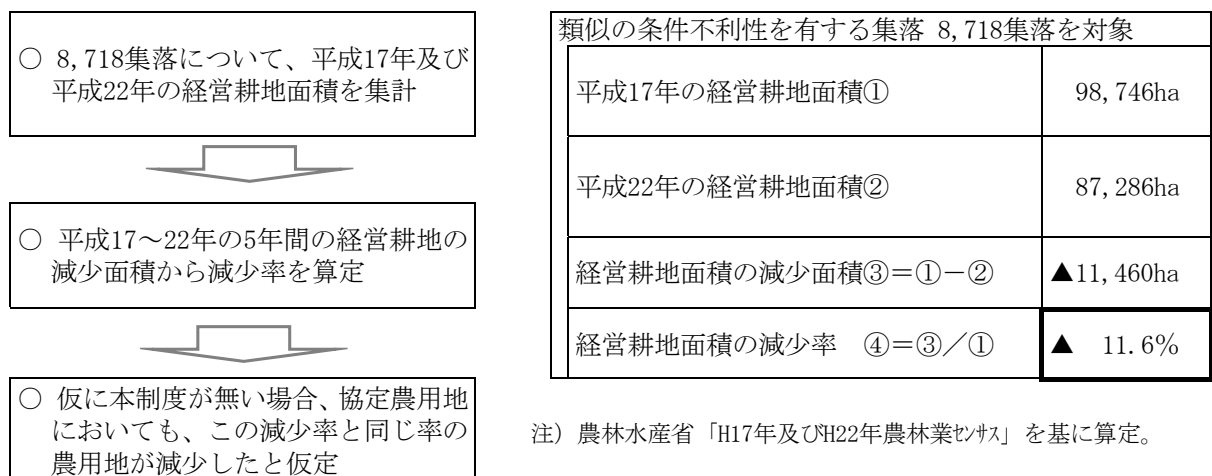


(注1) 各集落数は農林水産省「H22年農林業センサス」を基に算定。

(注2) センサスとは、ある事象について、その対象全てに対し、多くの項目を調査する全数調査を意味し、国勢調査や農林業センサスもその一種。

農林業センサスは、我が国農林業の生産構造、就業構造、農山村の実態を総合的に把握し、農林行政の企画・立案・推進のための基礎資料とすることを目的に、5年ごとに行っているもの。センサス集落とは、農林業センサスにおける集落調査の基本単位となり、市区町村の区域の一部において農業上形成されている地域社会をいう。

### ■ 類似の条件不利性を有する集落の農用地の減少率の算定



## 【第3期対策において減少が防止されたと推計される農用地面積】

第3期対策協定農用地面積68.7万ha×類似の不利性を有する集落における農用地減少率(5年間)11.6% = 約8.0万ha

## (2) 耕作放棄地の発生防止効果

第3期対策で減少が防止されたと想定される農用地面積約8.0万haを前提とすれば、第3期対策においては約3.7万haの耕作放棄が未然に防止されたと推計される。

### 【推計に当たっての仮定】

- 中山間地域等直接支払制度に取り組みなければ、第3期対策において減少が防止されたと推計される農用地約8.0万haのうち、第3期対策期間中における全国の耕作放棄による農用地のかい廃面積率と同じ率の耕作放棄が発生したものと仮定。
- 本制度では、協定農用地において、農業生産活動等が行われなかった場合は、交付金を遡及返還しなければならないことが要件とされていることから、協定農用地では対策期間中において耕作放棄は発生しないと仮定。

### 【推計の方法】

- 全国のかい廃面積の内訳：耕作放棄地 46.0%、転用 46.1%、植林 2.4%、その他 5.5%。

注) 農林水産省「耕地及び作付面積統計」を基に、3期対策期間(H22～H25年)における各年の要因別平均かい廃面積を率で表示したもの。

### 【第3期対策において発生が防止されたと推計される耕作放棄地】

農用地減少防止面積約8.0万ha×耕作放棄による農地のかい廃率約46%（全国）＝約3.7万ha

### (3) 農振農用地区域への編入効果

第1期対策期間（H12～H16年度）、2期対策期間（H17～H21年度）、3期対策期間（H22～H26年度）にかけて、全国の農振農用地区域は約14万haが減少する中、本制度により、同期間において約1.6万haが農振農用地区域に編入された。

#### ■ 農振農用地区域への編入実績

	本制度による農振農用地区域への編入	全国の農振農用地区域
1期対策期間(H12～H16年度)	+11,499ha	▲約3万ha
2期対策期間(H17～H21年度)	+2,645ha	▲約5万ha
3期対策期間(H22～H26年度)	+1,719ha	▲約6万ha
合計	+15,863ha	▲約14万ha

注)「+」は増加、「▲」は減少を示す。

注) データは、農林水産省農村振興局調べ(全国の農振農用地区域の増減は、現況地目別の調査結果)。

## 中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会の開催経過

### ○ 委員名簿

浅野 耕太	京都大学大学院人間・環境学研究科教授
市田 知子	明治大学農学部教授
近藤 和行	読売新聞東京本社編集委員
高橋 強（委員長）	京都大学名誉教授
玉冲 仁美	農村振興コンサルタント（(株)紡代表取締役）
林 宜嗣	関西学院大学経済学部教授
藤山 浩	島根県中山間地域研究センター研究統括監
村田 泰夫	ジャーナリスト（元朝日新聞編集委員）
守友 裕一	福島大学経済経営学類特任教授
山本 唯子	消費科学センター調査部
関司 直也	法政大学現代福祉学部准教授

### ○ 開催経過

第1回	【H22. 6. 28】	第3期対策の内容、特認基準等について議論
第2回	【H23. 2. 28】	平成22年度実施状況（見込み）、特認基準
第3回	【H24. 6. 26】	平成23年度実施状況、中間年評価、特認基準の変更
第4回	【H24. 10. 30】	現地調査（岐阜県中津川市、恵那市）
第5回	【H25. 5. 22】	中間年評価の結果（素案）
第6回	【H25. 6. 26】	中間年評価結果（案）、平成24年度実施状況
第7回	【H26. 5. 21】	最終評価の進め方、制度をめぐる事情
第8回	【H26. 7. 1】	集落代表・市町村担当者からの意見聴取
第9回	【H26. 7. 24】	最終評価の概要
第10回	【H26. 8. 21】	最終評価（案）