

中山間地域等直接支払制度（第5期対策）の最終評価

令和6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	- 1 -
1	最終評価の目的	
2	最終評価の体系	
3	最終評価の項目及び各項目のねらい	
II	中山間地域等直接支払制度の概要	- 3 -
1	対象地域	
2	対象農用地	
3	対象者	
4	交付単価	
5	加算措置	
III	協定に定められた活動の達成状況	- 5 -
1	集落協定	
2	個別協定	
IV	農用地の減少防止等の効果	- 10 -
1	農用地の減少防止効果	
2	農振農用地区域への編入効果	
V	中間年評価結果等による制度の現状等の分析	- 13 -
1	集落協定の面積規模別の参加者数	
2	集落協定の規模別の次期対策の継続（廃止）及び広域化の意向	
3	加算措置等実施状況別の次期対策の継続意向	
4	集落協定の類型と次期対策の継続意向	
5	集落協定の規模と加算措置等実施協定数の割合	
6	集落協定の規模と代表者・事務担当者（会計）の年齢階層	
7	加算措置等実施状況と集落協定が実施している活動や連携組織	
8	集落戦略の作成状況	
VI	次期対策に向けた市町村の考え （次期対策の取組等に関する市町村アンケート調査結果）	- 22 -
1	市町村が重点を置いている農業・農村振興施策	
2	次期対策の取組方針	
VII	第5期対策の最終評価（まとめ）	- 28 -
1	協定における各活動の実施状況	
2	本制度の実施効果等	
3	中間年評価結果等を踏まえた制度の現状等の分析	
4	次期対策に向けた市町村の考え	
5	今後、進めていくべき取組（本制度の在り方）	
VIII	第三者委員会からの意見	- 31 -

<参 考>

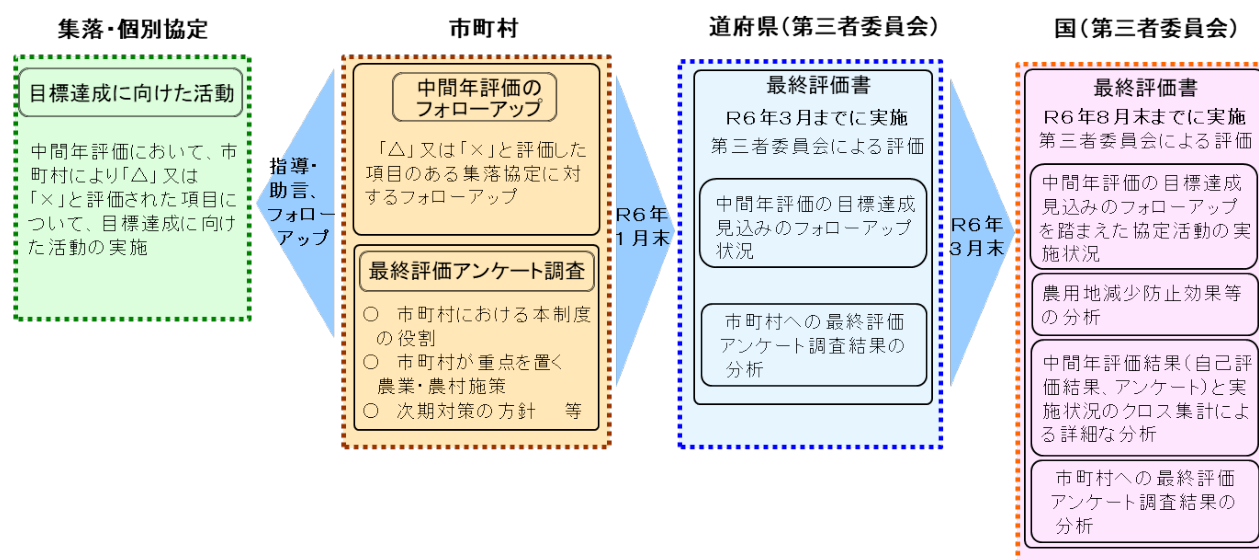
○ 中山間地域等直接支払制度等に関する第三者委員会の開催経過（第5期）	- 32 -
-------------------------------------	--------

I 最終評価の意義と取りまとめ手法等

1 最終評価の目的

中間年評価（令和5年8月）において取組が不十分と評価された協定に対する市町村によるフォローアップ結果を踏まえ、第5期対策における協定活動の実施状況等を最終的に評価するほか、中間年評価等の内容を詳細に分析・検討するとともに、人口減少・高齢化により集落機能の低下が進む中、次期対策について市町村がどのような考えの下で取り組むのか、その方針等を把握することで、制度の見直しに反映するものとする。なお、分析・検討に当たっては、第5期対策はコロナ禍の最中にあり、協定の各活動に影響を与えていることにも留意する必要がある。

2 最終評価の体系



3 最終評価の項目及び各項目のねらい

① 取組が不十分な協定に対するフォローアップ

中間年評価において取組が不十分と評価された協定に対して市町村が指導・助言を行うとともに、フォローアップを行うことで、制度の趣旨を踏まえた適切な協定活動を推進する。また、交付金の返還等の状況を分析し、次期対策の検討に資する。

② 第5期対策における農用地減少防止等の効果

本制度の趣旨である荒廃農地の発生防止等による農用地の維持について効果を定量的に把握するため、農業センサスを活用して、第5期対策において本制度により、どの程度の農用地の減少が防止されたかを推計（第4期対策 7.5万ha）

③ 中間年評価結果等の詳細な分析

中間年評価における集落協定に対するアンケート調査と、毎年度調査している協定別の実施状況のデータを関連付けることで、協定活動の実態を詳細に分析し、中間年評価において示された次期対策の検討方向の具体化のための資料とする。

④ 次期対策の取組等に関する市町村アンケート

ア 現在と今後、重点的に取り組む中山間地域の農業・農村振興施策

市町村が必要と考えている中山間地域に対する農業・農村振興施策を把握し、次期対策の検討に資する。

イ 次期対策の取組方針

人口減少・高齢化による集落機能の低下が進む中で、市町村がどのような方針で次期対策に取り組もうとしているのかを把握し、次期対策の検討に資する。

中山間地域等直接支払交付金実施要領（抜粋）

（平成 12 年 4 月 1 日付け 12 構改 B 第 38 号農林水産事務次官依命通知）

第 13 交付金交付の評価

- 1 交付金の評価は、中間年評価及び最終評価とする。
- 2 市町村長は集落等の取組状況を評価し、その結果を都道府県知事に報告することとする。
- 3 都道府県知事は市町村長からの報告内容を、中立的な第三者機関において検討し、評価するとともに、その結果を地方農政局長（北海道にあっては直接、沖縄県にあっては沖縄総合事務局長）を経由して農村振興局長に報告することとする。
- 4 農村振興局長は都道府県知事の報告を受け、中立的な第三者機関において交付金に係る効果等を検討し、評価するとともに、中山間地域農業をめぐる諸情勢の変化、協定による目標達成に向けての取組を反映した農用地の維持・管理の全体的な実施状況等を踏まえ、5 年後に制度全体の見直しを行う。ただし、必要があれば、3 年後に所要の見直しを行う。

中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用（抜粋）

（平成 12 年 4 月 1 日付け 12 構改 B 第 74 号農林水産省構造改善局長通知）

第 17 交付金交付の評価

- 1 実施要領第 13 の 1 の「交付金の評価」は、以下のとおり実施する。
 - (1) 中間年評価は、令和 5 年 8 月末までに実施する。
 - (2) 最終評価は、令和 6 年 8 月末までに実施する。
- 2 評価は、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、集落マスタープランに定めた取り組むべき事項等の達成状況、自律的かつ継続的な農業生産活動等の進捗状況及び別記 7 における作物の栽培又は農用地の管理の適正な実施の確認方法等について行う。
- 3 市町村は、中間年評価において、集落協定又は個別協定で規定した取組が不十分（自然災害等による不可抗力の場合を除く。）な集落に対しては、取組の改善に向けた適切な指導・助言を行うものとし、改善が見込めない協定にあっては、第 9 の 1 の（3）から（9）までの措置を講ずるものとする。

Ⅱ 中山間地域等直接支払制度の概要

1 対象地域

- ① 「特定農山村法」「山村振興法」「過疎地域自立促進特別措置法」「半島振興法」「離島振興法」「沖縄振興特別措置法」「奄美群島振興開発特別措置法」「小笠原諸島振興開発特別措置法」、「棚田地域振興法」によって指定された地域
- ② ①に準じて、都道府県知事が特に定めた基準を満たす地域

2 対象農用地

- ① 急傾斜地（田：1/20以上、畑・草地・採草放牧地：15度以上）
- ② 緩傾斜地（田：1/100以上1/20未満、畑・草地・採草放牧地：8度以上15度未満）
- ③ 小区画・不整形な田
- ④ 高齢化率・耕作放棄率の高い集落にある農用地
- ⑤ 積算気温が低く、草地比率の高い草地
- ⑥ 「棚田地域振興法」によって指定された地域の急傾斜農用地及び同農用地と連なった緩傾斜農用地
- ⑦ ①～⑤の基準に準じて、都道府県知事が定める基準に該当する農用地

3 対象者

集落等を単位とする協定を締結し、5年間以上農業生産活動等を継続する農業者等

4 交付単価

協定に定める活動内容が、①の「農業生産活動等として取り組むべき事項」のみの場合は以下の上限単価の8割を、①に加えて②の「農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項」を行う場合は上限単価の10割を上限に交付。

地目	区分	交付の上限単価（円/10a）
田	急傾斜（1/20～）	21,000
	緩傾斜（1/100～）	8,000
畑	急傾斜（15度～）	11,500
	緩傾斜（8度～）	3,500
草地	急傾斜（15度～）	10,500
	緩傾斜（8度～）	3,000
	草地比率の高い草地（寒冷地）	1,500
採草放牧地	急傾斜（15度～）	1,000
	緩傾斜（8度～）	300

① 農業生産活動等として取り組むべき事項

ア) 農業生産活動等（必須）

耕作放棄の防止等の活動（賃借権設定・農作業の委託、農地の法面管理、柵・ネット等の設置等）、水路・農道等の管理活動（泥上げ、草刈り等）。

イ) 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、環境の保全に資する活動（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）から1つ以上の活動を実施。

② 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項

協定農用地一筆ごと及び集落全体の将来像、課題、対策について取りまとめた、集落全体の指針である集落戦略を作成。

5 加算措置

4の活動に加え、地域農業の維持・発展に資する一定の取組を行う場合には、交付単価に一定額を加算。

① 棚田地域振興活動加算

認定棚田地域振興活動計画（認定計画）に基づき、棚田地域の振興を図る取組を行う場合に加算（急傾斜地：上限 10,000 円/10a、超急傾斜地※：上限 14,000 円/10a）

※ 田：1/10 以上、畑：20 度以上

② 超急傾斜農地保全管理加算

超急傾斜農地の保全等を行う場合に加算（上限 6,000 円/10a）

③ 集落協定広域化加算

他の集落内の対象農用地を含めて協定を締結して、当該協定に基づく活動において主導的な役割を担う人材を確保した上で、取組を行う場合に加算（上限 3,000 円/10a（上限 200 万円/年））

④ 集落機能強化加算

集落機能（営農に関するもの以外）を強化する取組などを行う場合に加算（上限 3,000 円/10a（上限 200 万円/年））

⑤ 生産性向上加算

農作業の省力化や生産性を向上する取組を行う場合に加算（上限 3,000 円/10a（上限 200 万円/年））

Ⅲ 協定に定められた活動の達成状況

中間年評価において、「△」又は「×」と評価された項目がある（以下「取組が不十分と評価された」という。）集落協定及び個別協定に対し、市町村は、取組の改善に向けた指導・助言を行うこととしている。最終評価においては、この指導・助言の結果をフォローアップすることで、第5期対策における集落協定等の各取組項目の達成状況を評価した。

【参考】中間年評価における評価基準

- ◎：最終年までに目標達成（集落戦略の作成）が確実に見込まれる
- ：最終年までに目標達成（集落戦略の作成）が見込まれる
- △：市町村が指導・助言することで、最終年までに目標達成が見込まれる（最終年までの集落戦略の作成に不安がある）
- ×：市町村が指導・助言したとしても、最終年までに目標達成が困難（最終年までの集落戦略の作成見込みが立っていない）

1 集落協定

① 集落マスタープランに係る活動

中間年評価において取組が不十分と評価された 197 協定のうち、1 協定を除き改善済み又は改善の見込みとなっており、ほぼ全ての協定において集落マスタープランに係る活動が適切に行われている。一方、1 協定において、改善の見込みがないものとして、交付停止（予定を含む。）となっている。

中間年評価における 市町村の評価結果		最終評価における改善状況				
◎と評価した協定数	33.1%		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
○と評価した協定数	66.1%				交付停止 (予定を含む)	
△と評価した協定数	0.8%	193	93	100	0	0
×と評価した協定数	0.0%	4	0	3	1	1
合計	100.0%	197	93	103	1	1

(対象協定数：23,580協定)

② 農業生産活動等として取り組むべき事項

中間年評価において、「耕作放棄の防止等の活動」の取組が不十分と評価された 103 協定、「水路・農道等の管理」の取組の同 36 協定、「多面的機能を増進する活動」の同 87 協定のうち、1 協定を除き改善済み又は改善の見込みとなっており、ほぼ全ての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係る活動が適切に行われている。一方、1 協定において、改善の見込みがないものとして、交付停止（予定を含む。）となっている。

中間年評価における 市町村の評価結果		最終評価における改善状況				
(1)耕作放棄の防止等の活動			①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
◎と評価した協定数	35.5%				交付金返還等 (予定を含む)	
○と評価した協定数	64.1%					
△と評価した協定数	0.4%					
×と評価した協定数	0.0%					
合計	100.0%	100	60	40	0	0
		3	1	1	1	1
合計		103	61	41	1	1
(2)水路・農道等の管理		最終評価における改善状況				
			①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
◎と評価した協定数	39.9%				交付金返還等 (予定を含む)	
○と評価した協定数	59.9%					
△と評価した協定数	0.1%					
×と評価した協定数	0.0%					
合計	100.0%	35	25	10	0	0
		1	0	0	1	1
合計		36	25	10	1	1
(3)多面的機能を増進する活動		最終評価における改善状況				
			①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
◎と評価した協定数	35.5%				交付金返還等 (予定を含む)	
○と評価した協定数	64.1%					
△と評価した協定数	0.4%					
×と評価した協定数	0.0%					
合計	100.0%	83	61	22	0	0
		4	3	0	1	1
合計		87	64	22	1	1

(対象協定数：23,580協定)

※中間年評価において、(1)耕作放棄の防止等の活動を「△」と評価された協定のうち1協定が活動を廃止したため、集計から除外。

③ 集落戦略の作成状況

中間年評価において取組が不十分と評価された 2,524 協定のうち、14 協定を除き改善済み又は改善の見込みとなっており、ほとんどの協定において集落戦略の作成が適切に行われている。一方、14 協定において、改善の見込みがないものとして、交付停止（予定を含む。）となっている。

中間年評価における 市町村の評価結果		最終評価における改善状況				
◎と評価した協定数	21.8%		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
○と評価した協定数	64.3%					交付金返還等 (予定を含む)
△と評価した協定数	12.9%					
×と評価した協定数	1.1%				9	9
合計	100.0%				14	14

(対象協定数：18,098協定)

※中間年評価において、「△」と評価された協定のうち1協定が活動を廃止したため、集計から除外。

④ 加算措置の目標の達成状況

中間年評価において、棚田地域振興活動加算に取り組んだ 324 協定のうち8 協定、集落協定広域化加算に取り組んだ 299 協定のうち5 協定について取組が不十分と評価されたが、全協定が改善済み又は改善の見込みとなっており、目標の達成に向けた活動が適切に行われている。

超急傾斜農地保全管理加算に取り組んだ 1,803 協定のうち 10 協定、集落機能強化加算に取り組んだ 474 協定のうち 10 協定、生産性向上加算に取り組んだ 1,533 協定のうち 20 協定について取組が不十分と評価されたが、それぞれ 2 協定、2 協定、3 協定を除き改善済み又は改善見込みとなっており、概ね目標の達成に向けた活動が適切に行われている。一方、超急傾斜農地保全管理加算は 2 協定、集落機能強化加算は 2 協定、生産性向上加算は 3 協定において、改善の見込みがないものとして、交付停止（予定を含む。）となっている。

中間年評価における 市町村の評価結果		最終評価における改善状況				
(1)棚田地域振興活動加算			①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
◎と評価した協定数	26.9%				交付金返還等 (予定を含む)	
○と評価した協定数	70.7%					
△と評価した協定数	2.5%					
×と評価した協定数	0.0%					
合計	100.0%	8	0	8	0	0
(2)超急傾斜農地保全管理加算		最終評価における改善状況				
◎と評価した協定数	28.9%		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
○と評価した協定数	70.5%				交付金返還等 (予定を含む)	
△と評価した協定数	0.6%					
×と評価した協定数	0.0%					
合計	100.0%					
		10	7	1	2	2
		0	0	0	0	0
		10	7	1	2	2
(3)集落協定広域化加算		最終評価における改善状況				
◎と評価した協定数	49.2%		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
○と評価した協定数	49.2%				交付金返還等 (予定を含む)	
△と評価した協定数	1.7%					
×と評価した協定数	0.0%					
合計	100.0%					
		5	2	3	0	0
		0	0	0	0	0
		5	2	3	0	0
(4)集落機能強化加算		最終評価における改善状況				
◎と評価した協定数	24.3%		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
○と評価した協定数	73.6%				交付金返還等 (予定を含む)	
△と評価した協定数	1.7%					
×と評価した協定数	0.4%					
合計	100.0%					
		8	0	8	0	0
		2	0	0	2	2
		10	0	8	2	2
(5)生産性向上加算		最終評価における改善状況				
◎と評価した協定数	31.2%		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
○と評価した協定数	67.4%				交付金返還等 (予定を含む)	
△と評価した協定数	1.2%					
×と評価した協定数	0.1%					
合計	100.0%					
		18	4	12	2	2
		2	1	0	1	1
		20	5	12	3	3

(対象協定数：324（棚田地域振興活動加算）、1,803協定（超急傾斜農地保全管理加算）、299協定（集落協定広域化加算）
474協定（集落機能強化加算）、1,533協定（生産性向上加算）)

2 個別協定

① 利用権の設定等又は同一生産行程における基幹的農作業受託の状況

中間年評価において、取組が不十分と評価された1協定は、改善済みとなっており、全ての協定において利用権の設定等又は同一生産行程における基幹的農作業受託が適切に行われている。

中間年評価における 市町村の評価結果		最終評価における改善状況				
		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし		
				交付金返還等 (予定を含む)		
◎と評価した協定数	39.4%					
○と評価した協定数	60.4%					
△と評価した協定数	0.2%	1	1	0	0	0
×と評価した協定数	0.0%	0	0	0	0	0
合計	100.0%	1	1	0	0	0

(対象協定数：573協定)

② 農業生産活動等として取り組むべき事項

中間年評価において、いずれの活動についても取組が不十分とされた協定はなく、全ての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係る活動が適切に行われている。

中間年評価における 市町村の評価結果		最終評価における改善状況				
(1)耕作放棄の防止等の活動			①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
◎と評価した協定数	29.2%				交付金返還等 (予定を含む)	
○と評価した協定数	70.8%					
△と評価した協定数	0.0%				0	0
×と評価した協定数	0.0%				0	0
合計	100.0%	0	0	0	0	0
(2)水路・農道等の管理		最終評価における改善状況				
◎と評価した協定数	36.1%		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
○と評価した協定数	63.9%				交付金返還等 (予定を含む)	
△と評価した協定数	0.0%					
×と評価した協定数	0.0%				0	0
合計	100.0%				0	0
(3)多面的機能を増進する活動		最終評価における改善状況				
◎と評価した協定数	26.5%		①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
○と評価した協定数	73.5%				交付金返還等 (予定を含む)	
△と評価した協定数	0.0%					
×と評価した協定数	0.0%				0	0
合計	0.0%				0	0

(対象協定数：212協定（耕作放棄の防止等の活動）、194協定（水路・農道等の管理）、162協定（多面的機能を増進する活動）)

③ 利用権設定等として取り組むべき事項

中間年評価において、取組が不十分と評価された２協定は、改善済みとなっており、全ての協定において利用権の設定等として取り組むべき事項に係る取組が適切に行われている。

中間年評価における 市町村の評価結果		最終評価における改善状況				
			①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
					交付金返還等 (予定を含む)	
◎と評価した協定数	31.1%					
○と評価した協定数	67.8%					
△と評価した協定数	1.1%	2	2	0	0	0
×と評価した協定数	0.0%	0	0	0	0	0
合計	100.0%	2	2	0	0	0

(対象協定数：183協定)

④ 加算措置の目標の達成状況

中間年評価において、取組が不十分と評価された２協定は、改善済み又は改善の見込みとなっており、全ての協定において、目標の達成に向けた活動が適切に行われている。

中間年評価における 市町村の評価結果		最終評価における改善状況				
			①改善済み	②改善の見込み あり	③改善の見込みなし	
					交付金返還等 (予定を含む)	
◎と評価した協定数	21.2%					
○と評価した協定数	72.7%					
△と評価した協定数	6.1%	2	1	1	0	0
×と評価した協定数	0.0%	0	0	0	0	0
合計	100.0%	2	1	1	0	0

(対象協定数：33協定)

Ⅳ 農用地の減少防止の効果

本制度については、農用地の減少防止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5期対策においては、本制度により約8.4万haの農用地の減少が防止されたと推計した（試算結果は次頁参照）。

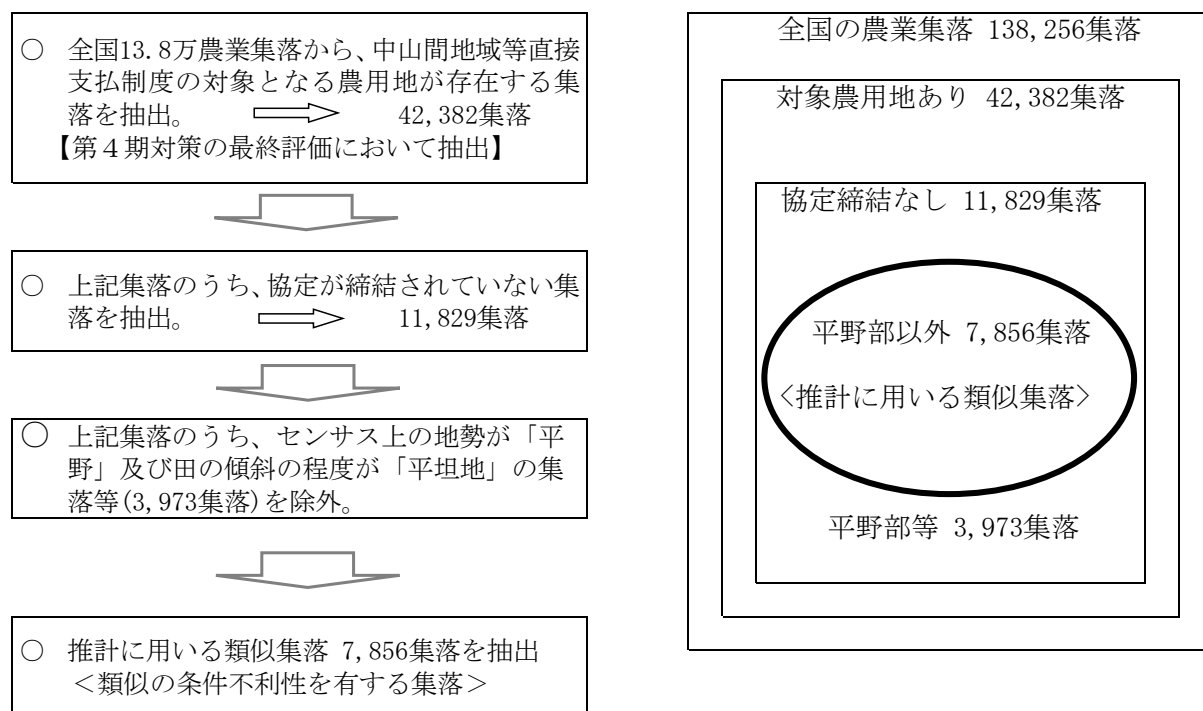
この内、荒廃農地の発生の防止による面積を正確に推計することは困難であるが、一般的に中山間地域においてはそのうち多くが荒廃農地の発生防止によるものと考えられている。

【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、本制度に取り組んでいなかったとすれば、同程度の減少率で農地が減少したと仮定。
- また、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) 各集落数は、第4期対策の最終評価（農林水産省「2015年農林業センサス」を基に算定）で抽出を行った集落数から、第5期対策期間に新たに協定を締結した集落数等を除き、算出を行った。

■ 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

○ 7,856集落について、平成27年及び令和2年の経営耕地面積を集計



○ 平成27年～令和2年の5年間の経営耕地の減少面積から減少率を算定



○ 本制度に取り組んでいなかったとすれば、協定農用地においても、この減少率と同じ率の農用地が減少したと仮定

類似の条件不利性を有する集落 7,856集落を対象	
平成27年の経営耕地面積①	89,332 ha
令和2年の経営耕地面積②	77,953 ha
経営耕地面積の減少面積③＝①－②	▲11,379 ha
経営耕地面積の減少率 ④＝③／①	▲ 12.7 %

注) 農林水産省「2015年及び2020年農林業センサス」を基に算定。

【第5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5期対策協定農用地面積 65.6 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）12.7% = **約 8.4 万 ha**

（参考）第4期対策最終評価の推計

第4期対策協定農用地面積 66.4 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）11.3% = 約 7.5 万 ha

本制度により減少が防止されたと推計される農用地は、洪水防止機能や水源の涵養機能、土壌浸食防止機能、土砂崩壊防止機能、気候緩和機能、保健休養・やすらぎ機能等の多面的機能を有している。

第5期対策期間の5年間で本制度により、減少が防止されたと推計される農用地約 8.4 万 ha は、福岡県（7.8 万 ha）、埼玉県（7.3 万 ha）、愛知県（7.3 万 ha）、兵庫県（7.2 万 ha）の耕地面積を超える面積であり、8.4 万 ha の農用地が失われるということは、一県分以上の農用地が有する多面的機能の効果が失われることに等しい。（出典：農林水産省「令和5年耕地及び作付面積統計」）

2 農振農用地区域への編入効果

農振農用地区域外の農用地について、第5期対策において新たに農振農用地区域に編入した市町村は145市町村、編入された面積は497haとなっている。

	農振農用地区域への編入を行った市町村数	農振農用地区域への編入を行った協定数	うち協定内の全農用地面積を編入した協定数	編入面積 (ha)				
				計	田	畑	草地	採草放牧地
全 国	145	683	51	497	339	117	41	-
北海道	4	4	3	43	-	4	39	-
都府県	141	679	48	454	339	113	2	-

■ 農振農用地区域への編入実績（編入面積）

	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
5期対策期間(R2～R5年度)	+ 497ha	▲約3万ha

(参考) これまでの実績

	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)	+ 2,742ha	▲約5万ha
3期対策期間(H22～H26年度)	+ 1,848ha	▲約6万ha
4期対策期間(H27～R元年度)	+ 1,345ha	▲約3万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5期対策期間は、R1とR4の面積から算出)

V 中間年評価結果等による制度の現状等の分析

次期対策の検討に向け、本制度を実施している協定の実態等を把握するため、中間年評価で把握した各集落協定の次期対策への取組意向やアンケート調査結果と令和4年度の集落協定ごとの本制度の実施状況の調査結果を関連付けて集計・分析を行った。

1 集落協定の面積規模別の参加者数（令和4年度実績）

協定面積が10ha未満の集落協定が約6割を占めており、このうち協定参加者が10人未満の集落協定が約半数（集落協定数全体の約3割）を占めており、協定面積の小さな協定は、面積に比例して協定参加者も少ない傾向にある。

集落協定	協定面積						
		5ha未満	5ha以上 10ha未満	10ha以上 15ha未満	15ha以上 20ha未満	20ha以上 50ha未満	50ha以上
協定参加者数	100.0%	33.1%	26.3%	13.9%	8.1%	14.2%	4.4%
10人未満	30.0%	21.0%	6.4%	1.4%	0.4%	0.5%	0.2%
10人以上、15人未満	19.3%	7.6%	7.3%	2.6%	1.0%	0.7%	0.2%
15人以上、20人未満	14.7%	2.9%	5.8%	3.1%	1.4%	1.3%	0.2%
20人以上、30人未満	16.9%	1.3%	5.0%	4.1%	2.7%	3.4%	0.3%
30人以上、50人未満	12.7%	0.3%	1.7%	2.4%	2.2%	5.2%	0.9%
50人以上	6.5%	0.0%	0.2%	0.3%	0.5%	3.0%	2.6%
平均	21人	9人	16人	22人	27人	37人	84人

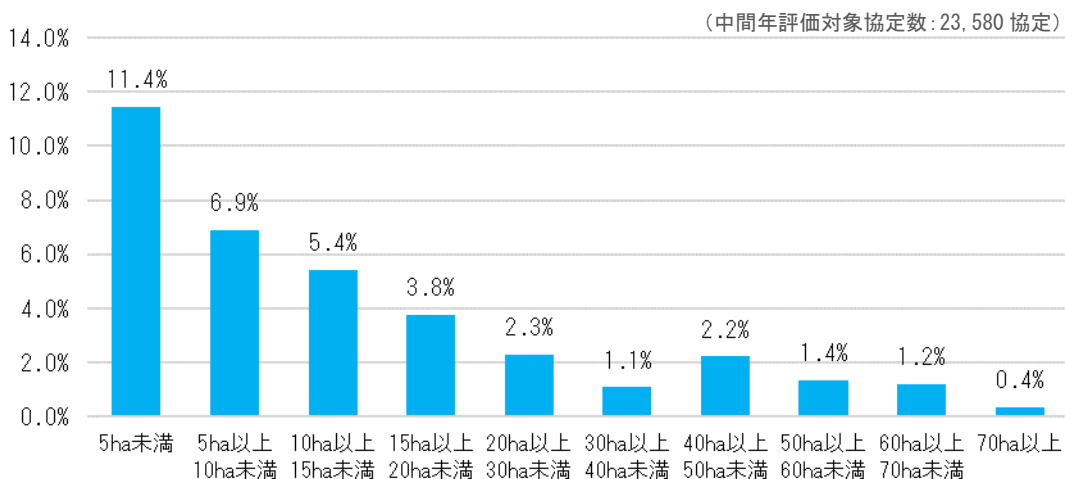
（対象協定数：23,716協定）

2 集落協定の規模別の次期対策の継続（廃止）及び広域化の意向

協定面積及び協定参加者数ともに、規模が小さくなるほど次期対策において廃止意向を示した協定数の割合が高く、また、規模が大きくなるほど廃止意向を示した協定数の割合が低くなった。

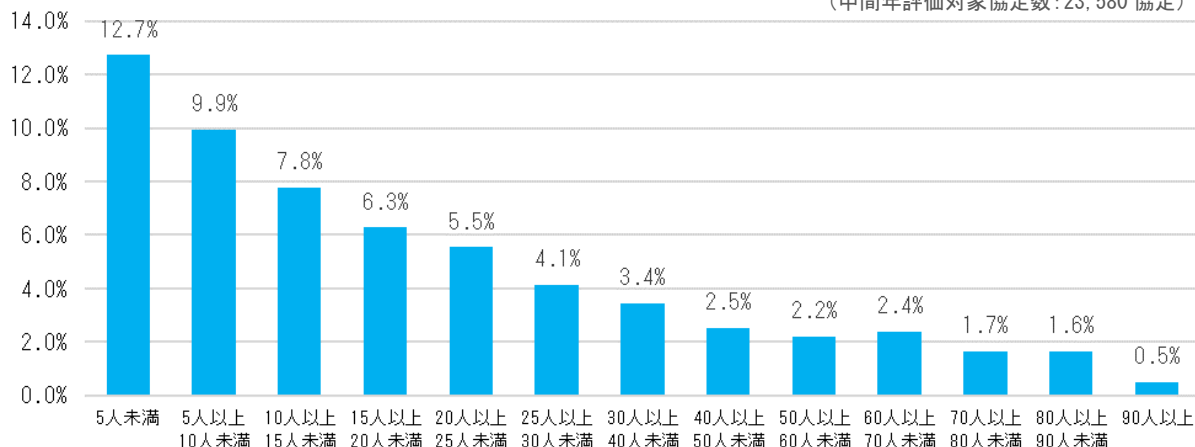
また、協定参加者数の規模別に廃止意向を示した理由（該当するものを複数回答）については、いずれの階層においても、リーダーや参加者の高齢化を理由に挙げた協定数の割合が高くなった。一方、地域農業の担い手がいないためと回答した協定数の割合は、協定参加者の規模が大きくなるほど低下していく傾向が見られたため、協定の規模が大きくなるに伴い担い手が確保しやすくなることが分かる。

ア 協定面積別の廃止意向を示した協定数の割合



イ 協定参加者数別の廃止意向を示した協定数の割合

(中間年評価対象協定数: 23, 580 協定)



ウ 「廃止予定」と回答した集落協定の協定面積別の廃止理由 (理由別の回答数の割合※)

	協定面積						総計
	5ha未満	5ha以上 10ha未満	10ha以上 15ha未満	15ha以上 20ha未満	20ha以上 50ha未満	50ha以上	
活動の中心となるリーダーの高齢化のため	16%	17%	17%	15%	15%	14%	16%
協定参加者の高齢化による体力や活動意欲低下のため	22%	20%	20%	22%	21%	20%	21%
地域農業の担い手がいらないため	15%	14%	16%	15%	14%	14%	15%
農業収入が見込めないため	7%	8%	8%	8%	9%	9%	7%
鳥獣被害の増加	10%	9%	9%	8%	9%	9%	10%
農道や水路、畦畔の管理が困難なため	8%	7%	7%	7%	7%	3%	8%
圃場条件が悪い	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
事務手続きが負担なため	6%	7%	6%	8%	8%	6%	6%
交付金の遡及返還への不安なため	6%	6%	5%	7%	9%	14%	6%
統合の相手先となる協定が近隣にないため	2%	2%	2%	1%	1%	3%	2%
協定内の意見がまとまらず、合意形成が困難なため	1%	2%	2%	1%	1%	0%	1%
交付金がなくても農用地の維持・管理が可能	1%	1%	0%	1%	0%	0%	1%
その他	1%	1%	0%	1%	0%	3%	1%
回答があった平均項目数	3.8	4.1	4.1	4.1	4.6	4.4	3.9
集落協定数	899	431	179	73	66	8	1,656

※ 複数回答が可能のため、「5ha未満」の回答数は平均3.8項目、「50ha以上」の回答は4.4項目など、区分ごとに回答数に大きな差があり、分母を区分ごとの協定数とすると、回答項目数が多い区分ほど廃止理由毎の割合が全体に高くなった。
このため、区分ごとの回答があった項目数の合計を分母に（1協定が3項目を回答したら分母を3に）した。

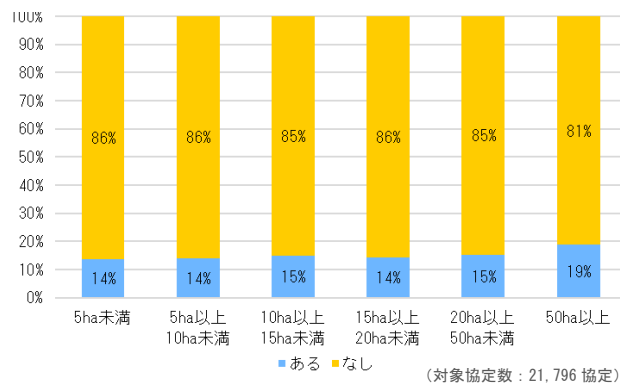
エ 「廃止予定」と回答した集落協定の協定参加者数別の廃止理由 (理由別の回答数の割合※)

	協定参加者数							総計
	5人未満	5人以上 10人未満	10人以上 15人未満	15人以上 20人未満	20人以上 30人未満	30人以上 50人未満	50人以上	
活動の中心となるリーダーの高齢化のため	17%	16%	15%	17%	16%	16%	16%	16%
協定参加者の高齢化による体力や活動意欲低下のため	22%	23%	21%	20%	20%	20%	21%	21%
地域農業の担い手がいらないため	16%	15%	15%	16%	16%	13%	11%	15%
農業収入が見込めないため	7%	7%	8%	8%	7%	8%	8%	7%
鳥獣被害の増加	9%	10%	11%	9%	9%	9%	9%	10%
農道や水路、畦畔の管理が困難なため	9%	7%	8%	8%	8%	7%	5%	8%
圃場条件が悪い	6%	5%	5%	7%	5%	8%	7%	6%
事務手続きが負担なため	5%	6%	6%	6%	8%	8%	9%	6%
交付金の遡及返還への不安なため	4%	5%	7%	5%	7%	7%	11%	6%
統合の相手先となる協定が近隣にないため	1%	2%	2%	2%	1%	2%	0%	2%
協定内の意見がまとまらず、合意形成が困難なため	1%	1%	1%	2%	2%	2%	0%	1%
交付金がなくても農用地の維持・管理が可能	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
その他	1%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%
回答があった平均項目数	3.4	3.7	4.0	4.2	4.3	4.7	4.5	3.9
集落協定数	251	511	356	219	199	94	26	1,656

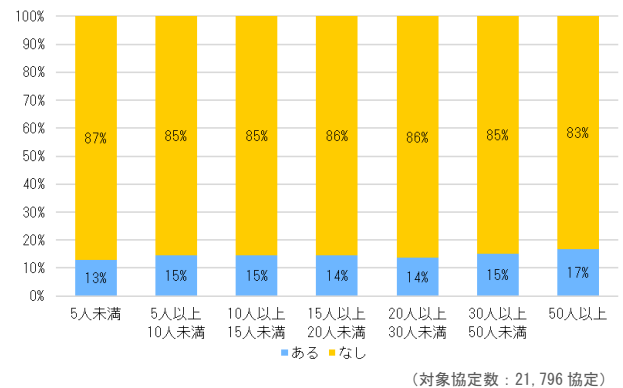
※ 複数回答が可能のため、「5人未満」の回答数は平均3.4項目、「50人以上」の回答は4.5項目など、区分ごとに回答数に大きな差があり、分母を区分ごとの協定数とすると、回答項目数が多い区分ほど廃止理由毎の割合が全体に高くなった。
このため、区分ごとの回答があった項目数の合計を分母に（1協定が3項目を回答したら分母を3に）した。

集落協定の規模と広域化の意向の関係については、広域化の意向のある協定は全体的に少なく、規模が小さい協定では1割程度にとどまる。

オ 協定面積別の継続意向がある集落協定の広域化の意向



カ 協定参加者数別の継続意向がある集落協定の広域化の意向

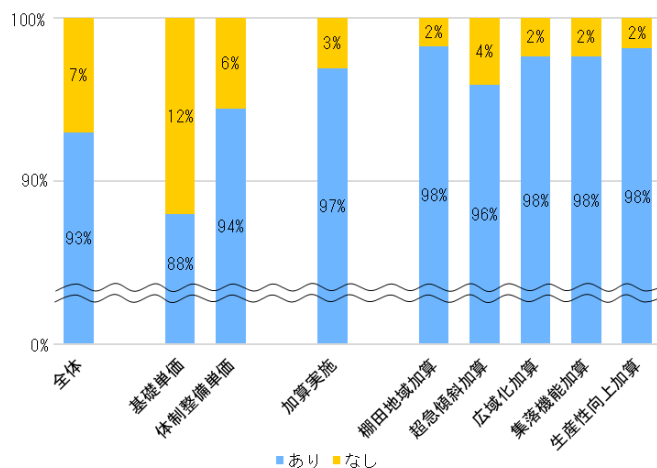


3 加算措置等実施状況別の次期対策の継続意向

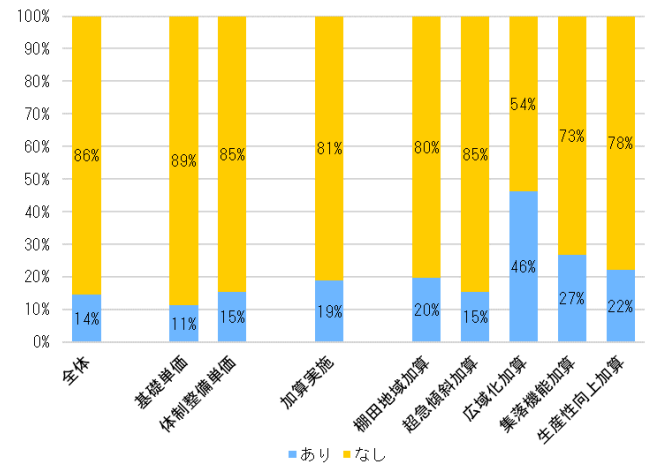
基礎単価の集落協定は1割以上が次期対策での継続の意向がない一方、集落戦略の作成に取り組む体制整備単価の集落協定や加算措置を実施している集落協定では、ほとんどの集落協定が継続の意向を示しており、加算措置等による支援が協定活動を活性化し、協定活動の継続意向につながったものと考えている。

また、集落協定広域化加算により、既に広域化に取り組んでいる集落協定においては、次期対策においても広域化の意向を示した集落協定の割合が比較的高い。

ア 集落協定の次期対策の継続意向
(加算措置等実施状況別)



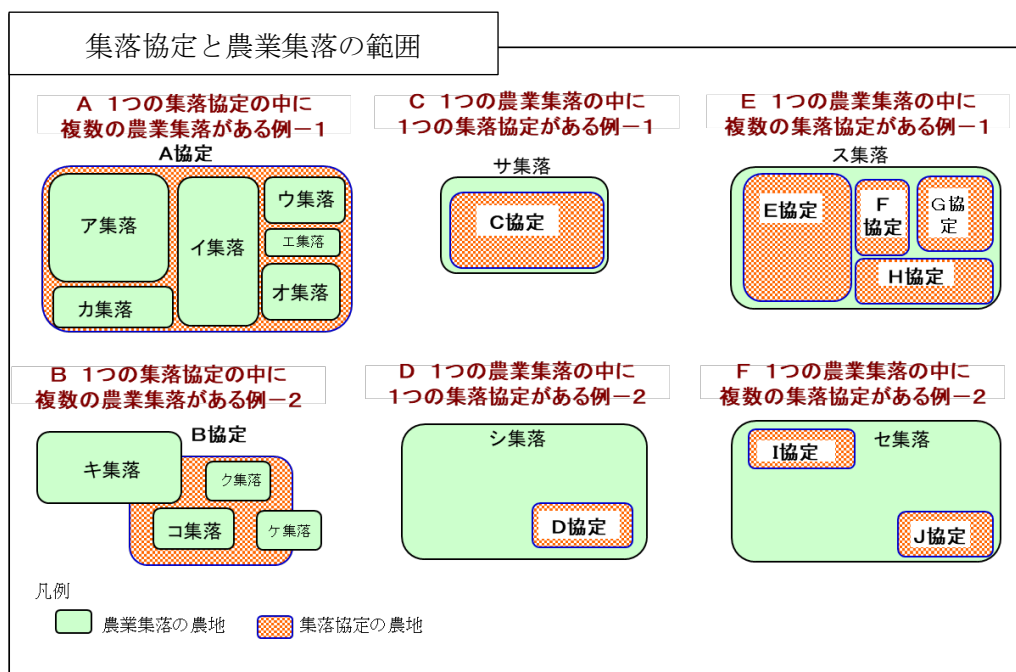
イ 集落協定の次期対策の広域化意向
(加算措置等実施状況別)



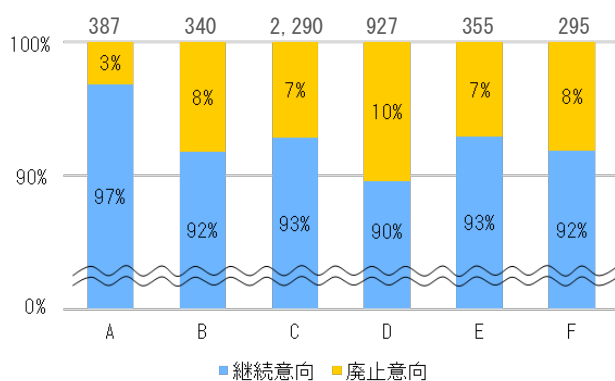
4 集落協定の類型と次期対策の継続意向

以下に示す集落協定と農業集落の範囲の重なりで区分した類型ごとの次期対策の継続意向は、複数の農業集落によって集落協定が構成されており、既に集落協定の広域化が進んでいるような場合（A）には、次期対策で継続の意向の集落協定の割合が高い。

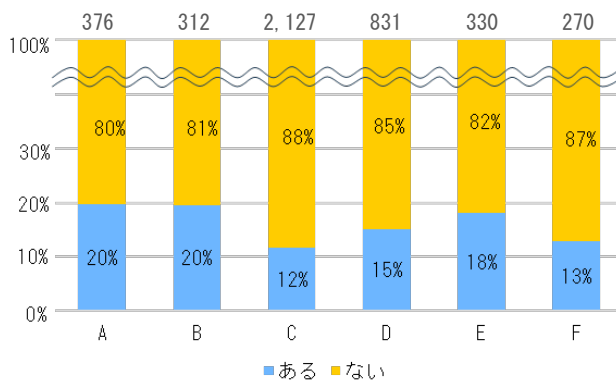
一方、農業集落の一部の範囲のみに集落協定がある場合（D、F）や、1集落1協定の場合（C）には、他の類型よりも次期対策での継続の意向や広域化の意向が低い集落協定の割合が高い。また、これらの集落協定では、農道や水路等の管理が困難であることや、事務手続きの負担等を廃止意向の理由としている。



ア 継続意向



イ 継続意向がある協定の広域化意向



ウ 廃止意向がある協定の廃止の理由

	協定範囲					
	A	B	C	D	E	F
活動の中心となるリーダーの高齢化のため	24%	16%	16%	19%	18%	14%
協定参加者の高齢化による体力や活動意欲低下のため	27%	20%	20%	22%	20%	19%
地域農業の担い手がいらないため	19%	14%	15%	16%	13%	17%
農業収入が見込めないため	11%	6%	7%	7%	4%	10%
鳥獣被害の増加	8%	12%	9%	10%	11%	12%
農道や水路、畦畔の管理が困難なため	3%	5%	9%	7%	3%	7%
圃場条件が悪いため	3%	6%	6%	7%	9%	7%
事務手続きが負担なため	3%	6%	7%	6%	9%	8%
交付金の遡及返還への不安なため	3%	10%	6%	4%	6%	5%
統合の相手先となる協定が近隣にないため	0%	2%	2%	1%	1%	1%
協定内の意見がまとまらず、合意形成が困難なため	0%	2%	1%	1%	2%	0%
交付金がなくても農用地の維持・管理が可能のため	0%	1%	1%	1%	2%	0%
その他	0%	1%	0%	0%	1%	0%
回答があった平均項目数	3.1	4.5	4.1	3.9	3.8	4.2
集落協定数	12	28	163	96	25	24

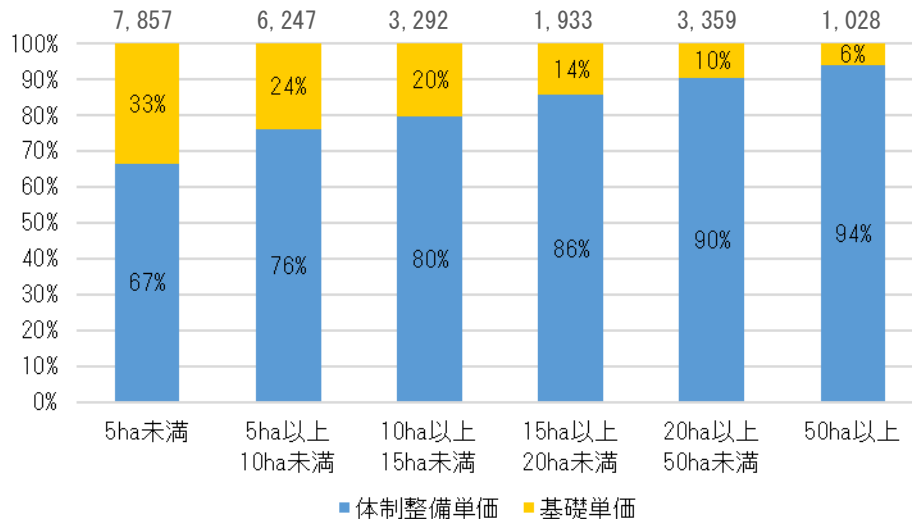
※複数回答ありのため、協定範囲の区分ごとに回答数に大きな差があり、分母を区分ごとの協定数とすると、回答項目数が多い区分ほど廃止理由毎の割合が全体に高くなった。

このため、回答があった項目数の合計を分母に（1協定が3項目を回答したら分母を3に）した。

5 集落協定の規模と加算措置等実施協定数の割合

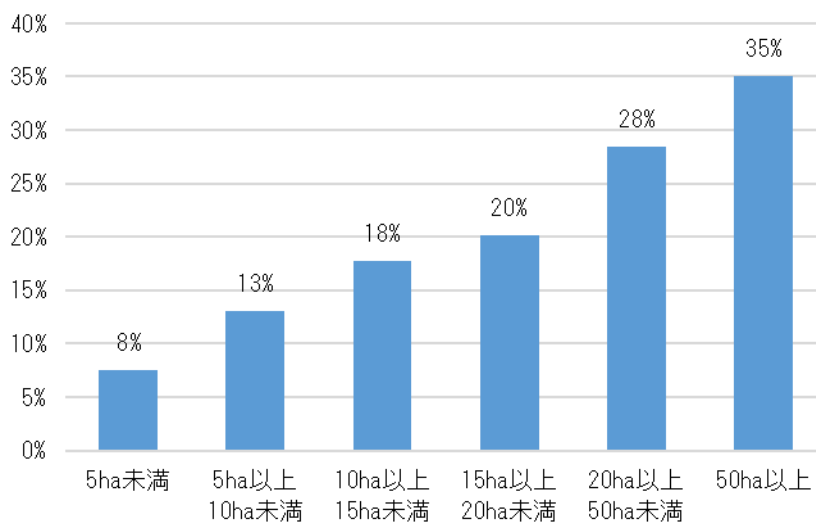
集落協定の協定面積規模別の体制整備単価に該当する集落協定の割合は、5 ha 未満で最も低く 67%で、面積が大きくなるのに伴い割合が高くなり、50ha 以上では 94%となっている。

ア 体制整備単価、基礎単価別集落協定数の割合（令和 4 年度）

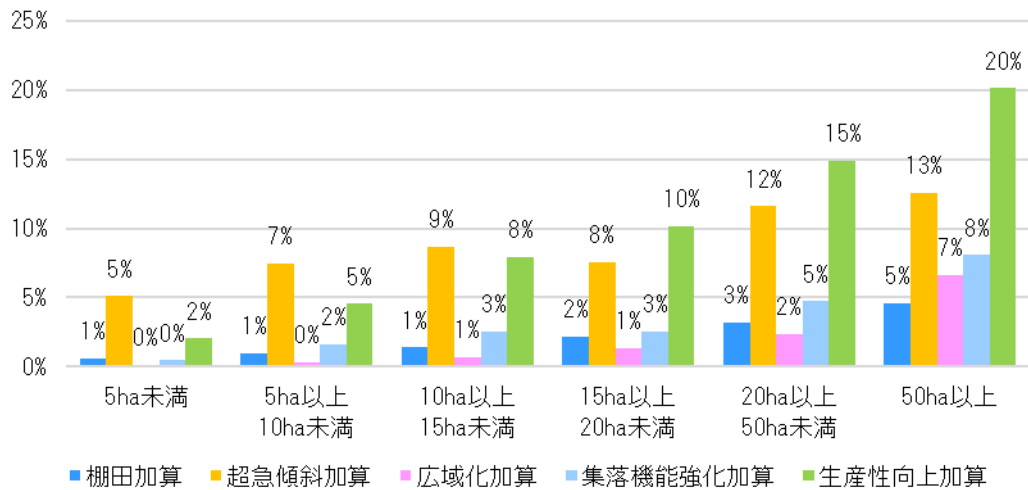


また、協定面積規模別の加算措置を実施している集落協定の割合も、5 ha 未満が最も低く 8 %で、協定面積規模が大きくなるのに伴って実施割合が高くなり、50ha 以上では 35%となっている。各加算措置により交付面積規模別の実施割合の傾向が異なり、超急傾斜農地保全管理加算は 5 ha 未満の小規模協定でも 5 %と、他の加算と比較的に多くの協定において取り組まれているが、50ha 以上では 13%となっており、規模による実施率の上昇幅が他の加算より小さい。一方、生産性向上加算は、5 ha 未満で取り組んでいるのは 2 %だが、50ha 以上では 20%の協定で取り組まれているなど、超急傾斜農地保全管理加算以外の加算は、小規模な協定の実施率が低い、規模による実施率の上昇幅が大きい。

イ 加算実施集落協定数の割合（令和 4 年度）



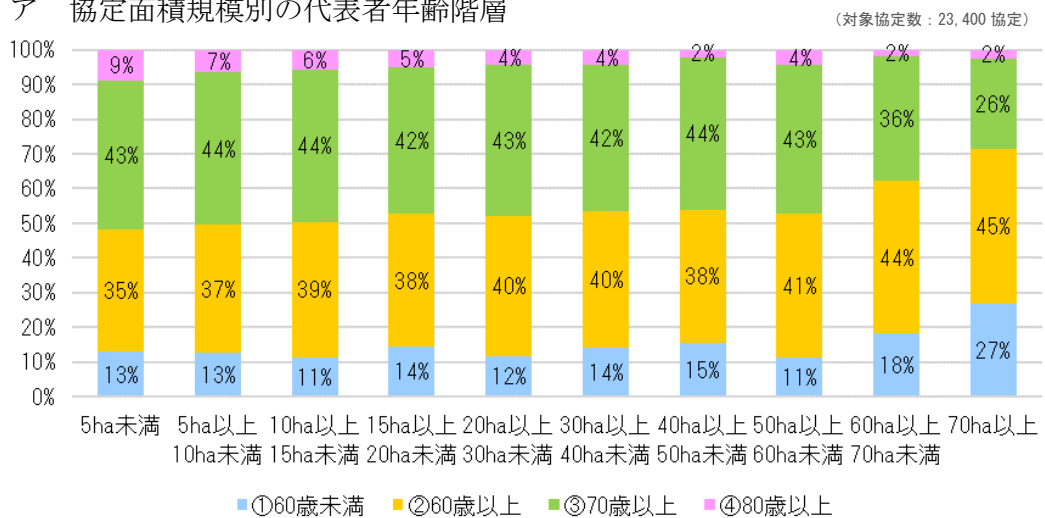
ウ 交付面積規模別の加算実施集落協定数の割合（令和4年度）



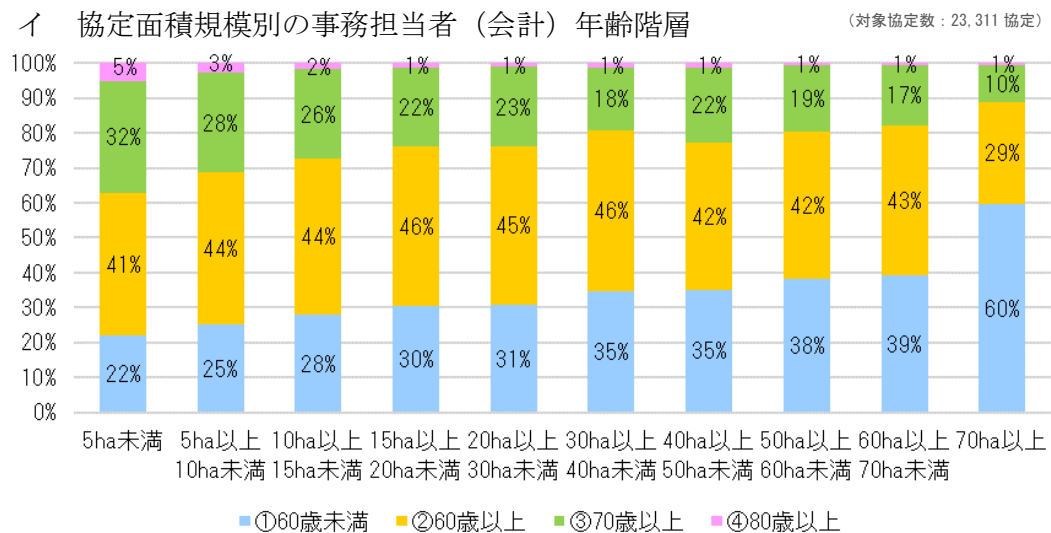
6 集落協定の規模と代表者・事務担当者（会計）の年齢階層

協定の面積規模が大きくなるにつれて代表者・事務担当者（会計）ともに年齢が低くなっており、規模が大きな協定は世代交代が円滑に進む可能性があることが分かる。なお、代表者については60haまでは、面積区分ごとの年齢階層に大きな違いが見られない一方、事務担当者（会計）については面積区分と年齢階層の相関関係が強く、特に30ha以上で60歳未満の人材の確保ができていていることが分かる。

ア 協定面積規模別の代表者年齢階層



イ 協定面積規模別の事務担当者（会計）年齢階層



7 加算措置等実施状況と集落協定が実施している活動や連携組織

棚田地域振興活動加算を活用している集落協定においては、農作業の共同化や都市住民との交流活動、農産物の販売・加工といった、農業者間又は都市住民との協力体制や高付加価値化の取組など幅広く行われている割合が高い。

集落協定広域化加算を活用している集落協定においては、協定農用地以外の農地の保全や協定農用地に隣接しない農道、水路の維持・管理など、地域全体で農地等の保全活動が行われている割合が高い。

また、棚田地域振興活動加算や集落機能強化加算を活用している集落協定においては、自治体や町内会といった集落内の組織のみならず、学校、NPO 法人、民間企業等を含む様々な組織と連携して活動している集落協定の割合が高い。

この他の加算措置を活用している集落協定や集落戦略を作成する体制整備単価の集落協定においても、農作業の共同化や農業用機械共同利用、鳥獣害対策などの活動が行われている割合が高い。

このように、集落戦略を作成し、加算措置に取り組む集落協定では、必須活動以外の幅広い活動に積極的に取り組んでいることが分かる。

ア 集落協定が実施している各種の活動

	単価区分		加算措置					
	基礎	体制整備		棚田地域	超急傾斜農地	集落協定広域化	集落機能強化	生産性向上
①協定対象農用地以外の農用地の保全活動（草刈り、耕起、畦畔の草刈り、法面の管理等）	50%	53%	54%	53%	55%	61%	55%	54%
②協定対象農用地に隣接しない農道・水路等の維持・管理活動	39%	43%	48%	43%	50%	58%	52%	49%
③鳥獣緩衝帯の設置・草刈り	32%	36%	42%	39%	41%	47%	44%	43%
④維持できなくなった農地の林地化（計画的な植林）	2%	2%	2%	4%	2%	0%	1%	3%
⑤農作業の共同化	15%	22%	33%	46%	29%	36%	41%	38%
⑥農業機械の共同利用	16%	28%	45%	61%	39%	44%	60%	52%
⑦鳥獣害対策	58%	61%	69%	68%	76%	67%	67%	66%
⑧放牧、景観作物の栽培等の粗放的農地利用	11%	16%	22%	30%	23%	8%	24%	22%
⑨都市住民との交流活動	1%	5%	13%	49%	10%	22%	25%	11%
⑩農産物の販売・加工	3%	7%	20%	32%	27%	17%	23%	15%
⑪地域での生活支援活動（高齢者世帯への声掛け、子どもの見守り、買い物支援、雪かき・雪下ろし等）	6%	8%	15%	14%	12%	22%	56%	16%
⑫生き物観察や生物保全活動	2%	3%	6%	9%	4%	11%	11%	6%
⑬その他	1%	2%	3%	3%	4%	0%	3%	2%
⑭協定対象農用地の保全活動、農道・水路等の維持・管理活動以外の活動はしていない	11%	8%	3%	0%	3%	0%	2%	4%
合 計 （対象協定数）	100% (1,093)	100% (3,535)	100% (750)	100% (76)	100% (357)	100% (36)	100% (110)	100% (340)

イ 活動に当たって連携している組織

	単価区分		加算措置					
	基礎	体制整備		棚田地域	超急傾斜農地	集落協定 広域化	集落機能 強化	生産性向 上
①市町村、都道府県	29%	34%	35%	61%	33%	29%	38%	32%
②自治会、町内会	36%	44%	51%	59%	50%	54%	68%	52%
③子ども会、婦人会、青年会、老人会、地域の団体	9%	16%	21%	34%	17%	26%	41%	24%
④地域運営組織	7%	9%	13%	20%	9%	17%	20%	15%
⑤社会福祉協議会、NPO、社会福祉法人	0%	2%	4%	11%	3%	9%	15%	4%
⑥保育園・幼稚園、小・中学校、高等学校	1%	2%	4%	7%	5%	3%	9%	4%
⑦大学	0%	1%	3%	8%	1%	0%	4%	3%
⑧他の集落協定、集落営農組織、多面的機能支払交付金の活動組織、土地改良区、JA	20%	31%	38%	41%	31%	51%	44%	45%
⑨民間企業	1%	2%	4%	13%	2%	0%	9%	4%
⑩地域おこし協力隊	1%	2%	5%	21%	4%	3%	10%	3%
⑪その他	1%	2%	2%	7%	1%	6%	3%	2%
⑫連携している組織はない	35%	23%	17%	1%	22%	9%	7%	15%
合 計 (対象協定数)	100% (954)	100% (3,218)	100% (719)	100% (76)	100% (344)	100% (35)	100% (108)	100% (322)

8 集落戦略の作成状況

第5期対策が開始された令和2年度以降、集落戦略を作成済みの協定数は、その前の年度の倍以上のペースで増加しており、最終年度においては、Ⅲの1の③のとおり、ほとんどの協定において集落戦略が作成される見込みとなっている。

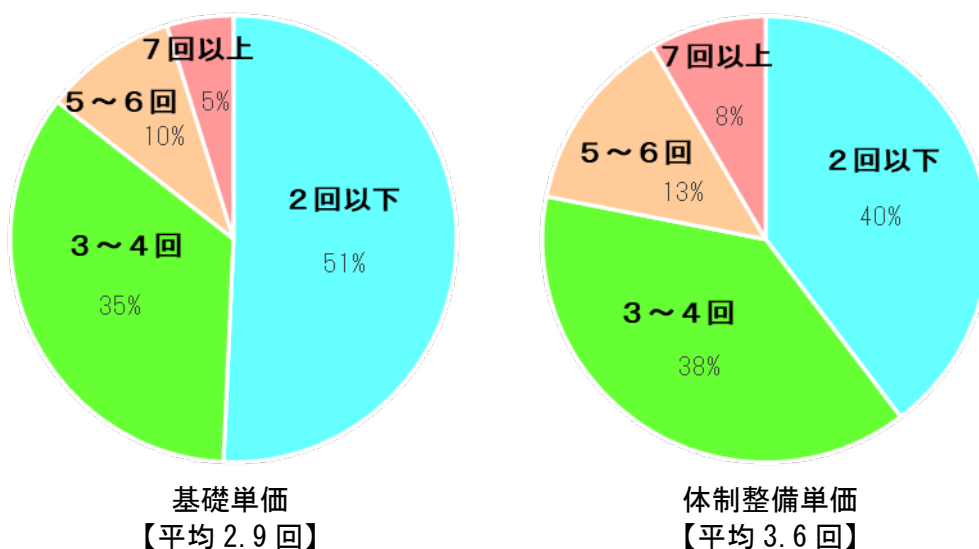
(協定)

	体制整備 単価 協定数	集落戦略 作成済み 協定数	作成割合
令和2年度	17,861	1,313	7.4%
令和3年度	18,074	2,967	16.4%
令和4年度	18,249	7,129	39.1%

体制整備単価の協定における話し合いの回数（平均3.6回）は、基礎単価の協定（平均2.9回）と比較して多くなっており、集落戦略の作成に当たり、地域の話し合いが行われていることが分かる。なお、第5期対策の2年度目である令和3年度の、かつ、コロナ禍により話し合い活動が自粛傾向にある中での話し合いの回数のため、最終年度に向かうに従い、より活発な話し合いが行われているものと考えられる。

集落の将来像について協定参加者等での話し合いを行い、将来的に維持すべき農用地を明確化し、その農用地をどのように守っていくかについて合意形成を図る手段として、集落戦略の作成が有効であったものと考えられる。

話し合いの回数別の協定数の割合



第5期対策の2年度目である令和3年度の実績
【第5期対策中間年評価において把握】

なお、令和5年4月1日に施行された改正農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村は、地域の将来の農地利用の姿を明確化する地域計画を令和6年度末までに策定することとされている。

地域計画の地域の話し合いの場において、集落戦略の作成の過程でつくられた農業者の年齢階層別の就農状況や後継者の確保状況が記された地図、協定農用地一筆ごとの将来像等の情報が活用されるなど、集落戦略を素地として地域計画が作成されることにより、集落戦略で計画された取組が地域計画に基づく取組として引き継がれて実施されることが期待される。

Ⅵ 次期対策に向けた市町村の考え（次期対策の取組等に関する市町村アンケート調査結果）

本制度を実施している全ての市町村を対象として、市町村が重点を置いている農業・農村振興施策及び次期対策の取組方針について、次期対策の検討の基礎資料とするためにアンケート調査を実施した結果、1,002市町村から回答があり、その結果は次のとおりである。

1 市町村が重点を置いている農業・農村振興施策

中山間地域では、今後さらに人口減少・高齢化が進行し、農業の担い手の確保も困難になることが予想される。このような中、市町村としても重点を置いて実施する対策が現在と10年後では異なることが考えられる。

このため、現在と今後（10年後）の別に、市町村が重点を置いて実施する必要があると考えている中山間地域に対する農業・農村振興施策（上位5位）を聞いた。

下段の表は、各施策を選択した市町村数の割合と、市町村がどの施策に重点を置いているかを分かりやすくするため、施策毎に、当該施策を1位に選んだ市町村数に1.0、2位に選んだ市町村数に0.8、3位に選んだ市町村数に0.6、4位に選んだ市町村数に0.4、5位に選んだ市町村数に0.2を乗じ、合計したポイントをまとめた表である。

現在と今後（10年後）ともに、約7割の市町村が「農業の担い手を確保するための支援」を1位に、約3割の市町村が「担い手への農地の集積・集約化のための支援」を2位に選択しており、農業者の減少・高齢化が進む中、多くの市町村において、農業の担い手対象とした施策に重点を置いている。

また、合計ポイントをみると、現在、重点を置いている施策は、1位が「農業の担い手を確保するための支援」、2位が「担い手への農地の集積・集約化のための支援」、3位が「鳥獣害対策に対する支援」、4位が「農業機械の購入、農業用施設や農産加工施設等の整備に対する支援」、5位が「農業基盤整備への支援」となっている。今後重点を置く施策の1位から4位までの順位は、現在重点を置いている施策と変わらないものの、いずれもポイント数が減少しており、4位の「農業機械の購入、農業用施設や農産加工施設等の整備に対する支援」は特に大きく減少している。また、5位が「サービス事業体のほか、多様な農業人材の育成・確保への支援」となっているほか、「地域の各種団体と連携・協力し、地域の農用地を守る仕組み構築の取組への支援」、「スマート農業実用化への支援」の合計ポイントが大きく増加しており、農業の担い手の確保に向け厳しい状況が今後も続く中、市町村は、超な農業人材の育成確保や地域の各種団体との連携、スマート農業実用化など、将来的には担い手以外にも含めた多様な農業人材の育成・確保や、農作業の省力化への支援に比重を高めていくとしている。

農業・農村施策	①現在						②10年後						ポイントの増減 (10年後-現在)
	1位	2位	3位	4位	5位	ポイント	1位	2位	3位	4位	5位	ポイント	
ア 農業の担い手を確保するための支援	72%	11%	5%	3%	2%	862	69%	10%	4%	3%	2%	811	-50
イ 担い手への農地の集積・集約化のための支援	5%	33%	10%	6%	7%	411	6%	30%	9%	6%	4%	378	-33
ウ サービス事業体のほか、多様な農業人材の育成・確保への支援	1%	7%	7%	4%	4%	129	2%	9%	9%	5%	5%	177	+47
エ 農業機械の購入、農業用施設や農産加工施設等の整備に対する支援	2%	12%	18%	12%	6%	287	1%	8%	11%	9%	5%	190	-97
オ 農業基盤整備への支援	4%	5%	9%	10%	6%	187	3%	4%	8%	6%	5%	143	-44
カ 畑地転換への支援	0%	0%	1%	2%	1%	22	0%	1%	1%	1%	1%	22	±0
キ 鳥獣害対策に対する支援	8%	15%	21%	14%	11%	403	4%	11%	17%	12%	11%	305	-98
ク 高収益作物の生産やブランド化、農産物加工に対する支援	0%	2%	3%	6%	6%	72	1%	2%	4%	6%	5%	87	+15
ケ 機械の共同利用や農作業の効率化に対する支援	1%	4%	7%	12%	10%	158	1%	4%	7%	9%	8%	140	-18
コ スマート農業実用化への支援	0%	1%	3%	6%	8%	70	1%	4%	8%	8%	9%	143	+73
サ 環境負荷低減に向けた取り組みへの支援	0%	0%	1%	1%	2%	19	0%	0%	1%	2%	3%	26	+8
シ 地域の各種団体と連携・協力し、地域の農用地を守る仕組み構築の取組への支援	2%	3%	5%	7%	9%	121	2%	5%	8%	9%	8%	162	+41
ス 地域外からの定住者等を確保するための支援	1%	2%	3%	5%	5%	74	2%	5%	6%	6%	7%	132	+58
セ 都市部の組織や市民との交流活動等や地域情報を発信するための支援	0%	0%	0%	0%	1%	8	0%	0%	0%	1%	2%	10	+2
ソ 地域の活動をサポートする組織や人材を確保するための支援	1%	2%	3%	6%	8%	91	2%	4%	3%	8%	9%	123	+32
タ 地域での生活支援活動（高齢者への声掛け、子どもの見守り、買い物支援等）への支援	0%	0%	1%	1%	3%	21	1%	1%	2%	4%	6%	59	+38
チ 集落協定の広域化や統合に対する支援	1%	1%	1%	2%	7%	49	1%	2%	2%	3%	8%	74	+24
ツ その他	1%	0%	0%	0%	1%	17	1%	0%	0%	0%	1%	20	+3

(回答：1,002市町村)

※ポイントは、各施策を選択した市町村数の割合と、市町村がどの施策に重点を置いているかを分かりやすくするため、施策毎に、当該施策を1位に選んだ市町村数に1.0、2位に選んだ市町村数に0.8、3位に選んだ市町村数に0.6、4位に選んだ市町村数に0.4、5位に選んだ市町村数に0.2を乗じ、合計したポイントをまとめた表である。

2 次期対策の取組方針

今後さらに集落協定参加者の減少・高齢化が予想される中、これまでと同様に農地を維持・耕作し、共同活動を継続することなどが困難になると考えられる。また、書類の作成等の事務手続が十分にできない集落協定の増加も考えられる。このような中、どのような考えで次期対策に取り組むのかを市町村に聞いた。

- ① 集落協定からの申請の有無に限らず、市町村として本制度によってどのような農地を守ろうと考えているのか（傾斜等の要件を満たしていることを前提として回答）（最も考えが近いものを1つ選択）について、「耕作条件が悪くとも、耕作が継続される見込みがあれば、本制度によって守っていききたい」と回答した市町村が過半の53%となった。理由としては、本制度の対象となっている農用地が本制度を実施せずに荒廃した場合は、鳥獣のすみかとなり、周辺農用地への鳥獣被害を招くおそれがある等の観点から、耕作条件が悪くとも耕作が継続される見込みがあれば本制度により守っていく必要があるとしている。一方、農業者の高齢化や減少が進む中、全ての農地を守ることは難しいため、耕作の継続の意欲がある農地を守っていききたいという意見も多かった。また、地域の話し合いに基づき作成された地域計画に位置付けられた農地を守るべきという意見もみられた。

次に、「耕作条件が悪く、今後、耕作を継続する見込みが不安視される農地であっても、本制度により守っていききたい」と回答した市町村は 18%であった。理由としては、荒廃することで周辺農地も含めて鳥獣の住処になるおそれがある、また、一度荒廃すると再生が困難なことから保全管理していく必要があるという意見が多かった。

「中山間地域の中でも耕作条件の良い農地であれば、耕作の有無に限らず、本制度により守っていききたい」と回答した市町村は 15%であった。理由としては、農業者が減少する中、担い手に集積できる農地の面積にも限界が来ていること、新規就農者や新規参加者が入る可能性があることから、将来のことを考え、耕作条件の良い農地を維持していく必要があるという意見が多かった。

「中山間地域の中の耕作条件の良い農地であって、耕作が継続される見込みがあれば、本制度により守っていききたい」と回答した市町村は 14%であった。理由としては、協定参加者の減少・高齢化が進む中、全ての農地を守ることは現実的には難しく、限られた人員で効率的に農地を維持するためには、耕作条件が良く、耕作の継続が見込まれる農地を優先する必要があるということであった。また、維持・管理が適切に行われていない農地の改善指導が負担になっていることを理由にしている市町村もあった。

また、耕作を継続する見込みがあれば本制度により守っていききたいと考えている市町村は、「耕作条件が悪くとも、耕作が継続される見込みがあれば、本制度により守っていききたい」と「中山間地域の中の耕作条件の良い農地であって、耕作が継続される見込みがあれば、本制度により守っていききたい」の合計 67%となり、多くの市町村において、耕作の継続が見込まれる農地を本制度により守りたいと考えていることが分かった。

	市町村数	割合
ア 耕地条件が悪く、今後、耕作を継続する見込みが不安視される農地であっても、本制度により守っていききたい	183	18%
イ 耕作条件が悪くとも、耕作が継続される見込みがあれば、本制度により守っていききたい	525	53%
ウ 中山間地域の中でも耕作条件の良い農地であれば、耕作の有無に限らず、本制度により守っていききたい	148	15%
エ 中山間地域の中の耕作条件の良い農地であって、耕作が継続される見込みがあれば、本制度により守っていききたい	142	14%

(回答：998市町村)

② 活動の廃止が危惧される協定が多い中、参加農家数 10 戸以下又は農地面積 10ha 未満の集落協定が今後も活動を継続するためには、市町村として何をする必要があると考えているのか（最も考えが近いものを 1 つ選択）について、「統合や連携は特に推進せず、制度の要件を満たせば支援（活動計画の承認）する」と回答した市町村が 38%で一番多かった。一方、「周辺の集落協定との統合や他の協定未加入農家の参加を促進する」の 26%と「統合ではなく、複数の協定の連携を促して事務の共通化、農地保全活動の共同化、農作業の共同化、機械の共同利用、鳥獣害対策の共同化、生産支援活動の共同化など、連携が可能な活動を推進する」の 24%を合計すると 50%となった。このため、半数の市町村において、小規模な協定が次期対策でも活動を継続するためには、集落協定の統合や未加入農家の参加促進、集落協定間の連携を行う必要があると考えていることが分かった。

	市町村数	割合
ア 周辺の集落協定との統合や他の協定未加入農家の参加を促進する	259	26%
イ 統合ではなく、複数の協定の連携を促して事務の共通化、農地保全活動の共同化、農作業の共同化、機械の共同利用、鳥獣害対策の共同化、生産支援活動の共同化など、連携が可能な活動を推進する	244	24%
ウ 統合や連携は特に推進せず、制度の要件を満たせば支援（活動計画の承認）する	380	38%
エ 小さな協定は無い	116	12%

（回答：999市町村）

- ③ 集落協定が今後 10 年間、共同活動を継続するためには、市町村としては最低限どの程度の協定農地面積が必要と考えているのか（「現在」と「10 年後」において、それぞれ最も考えが近いものを 1 つ選択）について、現在については、「1 ha 以上、2 ha 未満」と回答した市町村数が 42%、「2 ha 以上、5 ha 未満」と回答した市町村数が 19% となり、約 6 割の市町村が 5 ha 未満との回答だった。理由としては、多くの市町村が、現在市町村内で実施している集落協定の最小面積であるから、制度上認められている最小面積であるからといった現在協定が活動可能な状況を踏まえたものであったと思われる。

また、10 年後の面積については、「1 ha 以上、2 ha 未満」と回答した市町村数の割合は、現在とほぼ変わらないが、「2 ha 以上、5 ha 未満」と回答した市町村数の割合が 5 % 減少したのに対し、「5 ha 以上、10ha 未満」と回答した市町村数の割合が 8 % 増加した。理由として、協定参加者の高齢化により協定面積を増加させるのは難しいという意見があった一方、現在の協定規模では継続的な活動が困難なため統合が必要という意見もあった。

最小の単位	現在		10年後	
	市町村数	割合	市町村数	割合
ア 1 ha以上、2 ha未満	421	42%	415	42%
イ 2 ha以上、5 ha未満	194	19%	142	14%
ウ 5 ha以上、10 ha未満	200	20%	275	28%
エ 10 ha以上、15 ha未満	69	7%	57	6%
オ 15 ha以上	115	12%	110	11%

（回答：999市町村）

最低限の参加農家数については、現在については「5～9戸」と回答した市町村数が33%と一番多く、10年後も37%とその割合は増加している。

また、10年後との比較では、「3～4戸」と回答した市町村数の割合が4%減少したのに対し、「5～9戸」と回答した市町村数の割合が4%増加しており、集落協定の活動継続のためには、一定の協定参加者が必要と判断されたものと考えられる。

最小の単位	現在		10年後	
	市町村数	割合	市町村数	割合
ア 2戸	185	19%	199	20%
イ 3～4戸	187	19%	152	15%
ウ 5～9戸	329	33%	373	37%
エ 10～14戸	143	14%	147	15%
オ 15戸	155	16%	128	13%

(回答：999市町村)

- ④ 8割の市町村が事務負担の軽減を要望しているが、集落協定に対する事務支援について、市町村として今後、どうしていきたいと考えているのか（考えが最も近いものを1つ選択）は、「これまでどおりの協定への事務支援は困難であるが、これといった対応策が思い付かない」と回答した市町村が35%で一番多かった。また、「これまでどおりの協定への事務支援は困難なため、協定の統合や複数協定の連携（事務の共通化）を推進し、事務負担を軽減したい」が19%、「これまでどおりの協定への事務支援は困難なため、協定に対し、外部組織への事務の委託を推進し、事務負担を軽減したい」が21%となっており、75%の市町村において事務支援への対応について何とかする必要があると考えており、40%の市町村がその対応として集落協定の統合や集落協定間の連携、外部組織への事務委託の推進により、事務負担の軽減を図りたいと考えている。

	市町村数	割合
ア 協定への事務支援を負担に感じていない	192	19%
イ これまでどおりの協定への事務支援は困難なため、協定の統合や複数協定の連携（事務の共通化）を推進し、事務負担を軽減したい	185	19%
ウ これまでどおりの協定への事務支援は困難なため、協定に対し、外部組織への事務の委託を推進し、事務負担を軽減したい	211	21%
エ これまでどおりの協定への事務支援は困難であるが、これといった対応策が思い付かない	347	35%
オ 協定への事務支援は、従来からほとんど行っていない	64	6%

(回答：999市町村)

- ⑤ これまで集落協定が行ってきた各種の共同活動について、将来的に一部の協定においてはこれまでと同様に行うことが困難になることが予想されるが、共同活動継続のためには、市町村としてどのような体制づくりが必要と考えているのか（該当するものを複数回答）については、「集落協定の統合はせず、複数の協定が連携した事務の共通化、農地保全活動の共同化、農作業の共同化、機械の共同利用、鳥獣害対策の共同化、生活支援活動の共同化等を推進する」と「集落協定と多面的機能支払いの活動組織、集落営農組織、JA、自治会、社会福祉協議会、PTA、土地改良区、NPO 法人、学校等との連携を推進する」と回答した市町村がそれぞれ約4割あり、また、「集落協定の統合を推進する」と回答した市町村も30%あったことから、多くの市町村が集落協定の統合、集落協定間の連携や協定活動への多様な組織の参画を推進する必要があると考えている。

	市町村数	割合
ア 集落協定の統合（複数の協定を1つの協定にまとめること）を推進する	301	30%
イ 集落協定の統合はせず、複数の協定が連携した事務の共通化、農地保全活動の共同化、農作業の共同化、機械の共同利用、鳥獣害対策の共同化、生活支援活動の共同化等を推進する	362	37%
ウ 集落協定と多面的機能支払いの活動組織、集落営農組織、JA、自治会、社会福祉協議会、PTA、土地改良区、NPO法人、学校等との連携を推進する	359	36%
エ 集落協定と地域おこし協力隊員、集落支援員、学生等の非農業者との連携を推進する	227	23%
オ 市町村農業担当部局が企画部局、福祉部局、地域振興部局等が連携した農地保全及び生活支援活動を推進する	65	7%
カ 市町村が農業委員会、JA、公民館、社会福祉協議会、土地改良区、NPO法人、学校等と連携した農地保全及び生活支援活動を推進する	150	15%
キ 市町村が関係機関とも連携した、未実施集落に対する協定活動の実施を働きかける	102	10%
ク 市町村が農業委員会やJA等の農業関係機関等と連携し、集落協定の統合又は連携、協定活動への多様な組織等の参画を促す体制を作る	170	17%
ケ その他	73	7%

（回答：989市町村）

Ⅶ 第5期対策の最終評価（まとめ）

1 協定における各活動の実施状況

① 集落協定

- 集落マスタープラン及び農業生産活動等として取り組むべき事項に係る各活動並びに加算措置の目標達成状況ともに、中間年評価においてほとんどの協定が最終年度の活動の実施が見込まれる又は目標の達成が見込まれると評価され、指導・助言が必要とされた協定についても、ほぼ全ての協定において改善済み又は改善見込みとされており、全体として見れば活動が適切に行われている。
- 集落戦略について、中間年評価では最終年度の末までの作成に不安がある協定も多かったが、最終評価ではほとんどの協定が改善済み又は改善見込みとされており、全体として見れば作成が適切に行われている。

② 個別協定

- 利用権設定等又は同一生産行程における基幹的農作業受託の状況、利用権設定等として取り組むべき事項及び加算措置の目標の達成状況ともに、中間年評価においてほとんどの協定が最終年度の活動の実施が見込まれる又は目標の達成が見込まれると評価され、指導・助言が必要とされた協定についても、ほぼ全ての協定において改善済み又は改善見込みとされており、活動が適切に行われている。なお、農業生産活動等として取り組むべき事項に係る各活動については、中間年評価の時点で全ての協定が最終年度の活動の実施が見込まれると評価されている。

2 本制度の実施効果等

- 本制度に取り組む集落等では、荒廃農地の発生防止や水路・農道の維持管理、鳥獣被害の防止など、農業生産活動等を継続していくための基礎的な条件維持（下支え）に本制度が大きな効果を発揮している。
- 本制度による農用地の減少防止効果は約 8.4 万 ha という試算結果となった。
本制度により減少が防止されたと推計される農用地は、洪水防止機能や水源の涵養機能、土壌浸食防止機能、土砂崩壊防止機能、気候緩和機能、保健休養・やすらぎ機能等の多面的機能を有している。減少が防止されたと推計される 8.4 万 ha は、北海道を除く都府県の耕地面積の平均（6.9 万 ha/都府県）を上回り、福岡県（7.8 万 ha）、埼玉県（7.3 万 ha）、愛知県（7.3 万 ha）、兵庫県（7.2 万 ha）の耕地面積を超える面積であり、8.4 万 ha の農地が失われるということは、一県分以上の多面的機能が失われることに等しい。
また、農地が荒廃すると、農地の集積・集約化が進みにくくなる、野生鳥獣のすみかとなり周辺への鳥獣被害の原因となる、病虫害の発生要因となるなど、周辺農地へも悪影響を及ぼす。さらに、一度発生した荒廃農地を農地に復元するためには多額の費用が必要となる。
未然防止の効果は、目に見えない効果であるだけに一般的に認識されにくいものであるが、農地が失われた場合及び荒廃農地が発生した場合のデメリット等を踏まえれば、非常に重要な成果であると認められる。

3 中間年評価結果等を踏まえた制度の現状等の分析

- 協定面積が 10ha 未満の集落協定が全体の約 6 割を占め、さらに、このうち協定参加者が 10 人未満の協定が約半数を占めており、協定面積の小さな協定は、面積に比例して協定参加者も少ない傾向にある。
- 次期対策での協定活動の廃止意向について、協定面積及び協定参加者数ともに、規模が小さくなるほど廃止の意向を示した集落協定の割合が高くなった。また、規模が小さい協定の広域化の意向は 1 割程度にとどまる。
- 集落戦略の作成に取り組んでいる集落協定や加算措置を実施し集落協定の広域化や集落機能の強化に取り組んでいる集落協定では、ほとんどの集落協定が継続の意向を示しており、加算措置等による支援が協定活動を活性化し、協定活動の継続意向につながったものと考えている。
- 農業集落の一部分に集落協定が存在する場合には、農道や水路等の管理、事務手続の負担等を理由に活動の継続が困難としているものの、広域化による対策の必要性を考えていない集落協定の割合が高い。
- 協定面積の規模が小さくなるに伴い、集落戦略の作成や加算措置を実施している集落協定の割合が低い傾向にある。また、その傾向は加算措置によっても異なり、特に生産性向上加算などの共同活動の色合いが強い加算ほど小さな集落協定では取り組まれていない。
- 集落協定の代表者・事務担当者（会計）の年齢は、協定面積の規模が大きくなると低くなる傾向にあり、規模が大きな協定は世代交代が円滑に進む可能性がある。
- 集落戦略の作成や加算措置に取り組む集落協定では、必須活動である協定対象農用地の保全活動、農道・水路等の維持管理活動以外の幅広い活動に積極的に取り組んでいる。また、棚田地域振興活動加算や集落機能強化加算を活用している集落協定では、学校や NPO 法人、民間企業等を含む様々な組織と連携した活動を行っている。
- 集落戦略の作成は、集落の将来像について協定参加者等での話し合いを行い、将来的に維持すべき農用地を明確化し、その農用地をどのように守っていくかについて合意形成を図る手段として有効であったものと考えられる。また、集落戦略を素地として地域計画が作成されることにより、集落戦略で計画された取組が地域計画に基づく取組として引き継がれて実施されることが期待される。

4 次期対策に向けた市町村の考え

- 市町村が重点を置いている農業・農村振興施策は、農業の担い手の確保や担い手への農地の集積・集約化等、担い手を対象としたものが主であるが、10 年後を考えると、農業の担い手の確保が困難となりつつある中で、サービス事業体などの多様な農業人材の育成確保、地域の各種団体と連携・協力した地域の農用地を守る仕組みの構築、スマート農業実用化といった、担い手以外も含めた多様な農業人材の確保や農作業の省力化への支援も重要と考えている。
- 本制度により市町村が守りたいと考えている農地は、当該農地が荒廃した場合、周辺農用地への鳥獣被害を招くおそれがあることなどから、耕作が継続される見込みがあれば耕作条件が悪くても守っていききたい、耕作条件が良い農地であって耕作が継続される見込みがあれば守っていききたいとを合わせて約 7 割の市町村から回答があり、多くの市町村において、耕作の継続が見込まれる農地を本制度で守りたいと考えている。また、一部市町村から、地域の話し合いに基づき作成された地域計画に位置付けられた農地を守るべきという意見もあった。

- 小規模協定の活動継続のために市町村としてすべきことは何かについて、周辺協定との統合や未参加農家の参加促進、複数の協定間の連携の推進と回答した市町村が合わせて過半を超えた。
- 共同活動の継続のために市町村が必要と考えている集落協定の最小規模について、最も多かった回答が、協定農地面積は「1 ha 以上、2 ha 未満」に対し、参加農家数は「5～9 戸」となっており、共同活動の継続のためには、一定の協定参加者が必要としている。
- 集落協定の各種共同活動の継続のため、どのような体制づくりが必要と市町村が考えているのかについて、複数の協定間の連携の推進、多面的機能支払の活動組織や集落営農組織など外部組織との連携の推進と回答した市町村がそれぞれ約4割、集落協定間の統合の推進と回答した市町村が約3割あり、多くの市町村でこれらの取組を推進する必要があると考えている。
- 多くの市町村が事務の負担を課題として挙げている中、集落協定に対する事務支援を市町村が今後どうしたいと考えているのかについて、事務負担軽減のため何とかする必要と考えている市町村が75%を占めるものの、そのうち約半数から対応策が思い付かないと回答があった。

5 今後、進めていくべき取組（本制度の在り方）

人口減少・高齢化が進行し、共同活動の継続や集落の維持が困難になっている中山間地域等において、集落協定も高齢化による協定参加者の減少、担い手やリーダー不足等により、活動の継続が困難な協定の増加や協定の廃止が課題となっていることから、次の取組について検討が必要である。

（１）共同活動の継続に向けた体制づくり

複数の協定間の連携や外部組織との連携の推進が有効と考えられることから、次の取組を進めていくことにより、効率的な農地保全や集落機能を維持する体制づくりを進めることが重要である。併せて、推進方策についても検討を行う必要がある。

- 協定面積が小さくて参加者数が少ない小規模な集落協定は、廃止の意向を示す協定数の割合が高いが、協定の広域化に消極的である。このため、まずは共通の課題を有する複数の協定が連携し、事務局機能の一元化、農地保全活動や農作業、機械利用の共同化など、集落協定間で連携して取り組むことが可能な活動を行うための体制づくりを行うこと。
- また、小規模な協定では、人材に余力がない場合や、地形や営農条件の繋がり等がないため、他の協定との連携が困難な場合もあることから、農業者のみならず、多様な組織等が協定活動に参画可能な体制づくりを行うこと。

（２）営農の継続

- 協定農用地の保全や農道・水路等の維持管理に係る活動に加え、農作業の効率化や農産物の高付加価値化などの農業生産活動の継続につながる幅広い活動を促すため、次の取組に係る加算措置等により地域における共同活動の活性化等に資する取組を引き続き支援していくことが重要である。
 - ・ 限られた人員で農作業を行う必要があるため、農作業の効率的な実施及び負担軽減に向け、先端技術の活用等によるスマート農業技術を導入した営農活動や農地・施設の管理など、効率的に農業生産活動を継続できる環境を整備

- ・ より条件の厳しい超急傾斜地域においても、超急傾斜農地保全管理加算を活用し、農業生産活動を継続するための様々な取組が行われ一定の評価がなされていることから、引き続き本加算措置等を活用して、超急傾斜地域においても将来にわたって耕作すべき農地等を明確化した上で保全管理の活動を実施
 - ・ 棚田地域振興活動加算により、棚田等の保全のほか、このことによる多面にわたる機能の維持・発揮や、棚田を核とした棚田地域の振興に係る活動を通じ、貴重な国民的財産である棚田の保全に寄与してきたことから、引き続き本加算措置等により、棚田地域の振興に向けた活動等を展開
- 現在、各地域において地域の将来の農地利用の姿を明確化する地域計画の策定に向けて取り組んでいるところであり、本制度の実施に当たっては、中山間地域等における農業生産活動が将来にわたって継続的に行われるよう、地域計画との調和を図ることが重要である。

(3) 事務負担の軽減

- 事務負担の軽減については、これまでも様式の記入方法の簡便化（記述方式から選択方式への変更）や、交付実績報告と実施状況報告の統合、航空写真や衛星画像などの現地確認での活用等、段階ごとに創意工夫して事務負担の軽減に努めている。一方、事務負担の軽減を求める意見が現在も多く自治体から出されていることから、今後も事務の簡素化について検討しつつ、必要な軽減策を講じていくことが重要である。

Ⅷ 第三者委員会からの意見

- 今後、進めていくべき取組（本制度の在り方）に関する意見
- ・ 複数集落で構成されている大規模な協定でも、リーダーや協定参加者の高齢化を廃止意向の理由として挙げている協定の割合が高い。このため、協定の規模を大きくするのみではなく、多様な組織が参画できるような仕組みが必要。
 - ・ 多様な組織等の参画などについて、地域やその周辺への働きかけのみでは対応が難しく、どのように進めればよいのか分からないという協定が多く出てくる可能性が高い。地域へのケアを丁寧に行うための体制づくりが必要。
 - ・ 市町村の担当職員が減少している中、情報を共有したり、知恵を寄せ合いながら現場と向き合うことができるような、例えば県の出先機関の範囲など、広域で担当職員が連携することができる事務局側の体制づくりも必要。
 - ・ 多様な組織の連携として、企業を巻き込むことを推進するため、集落と共に企業が中山間地域での農地保全や食料自給率維持の取組を行いながら、自然や生物多様性を保全する取り組みを農水省が推進・認定することで、企業の TNFD の取組の一環としてのサステナビリティレポートに記載できる仕組みづくりも考えられる。
 - ・ 地域計画との調和については、現場でのハレーションが生じないよう、丁寧な検討が必要。

<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（第5期）

○ 委員名簿（五十音順 敬称略）

い いぐに 飯國	よ し あき 芳 明	高知大学名誉教授
さ かきだ 榊田	みどり	フリージャーナリスト（明治大学客員教授）
ず し 図司	な お や 直也（委員長）	法政大学現代福祉学部教授
た けだ 竹田	ま り 麻里	東洋大学食環境科学部フードデータサイエンス学科准教授
は しぐち 橋口	た く や 卓也	明治大学農学部教授
は ら 原	ま こと 誠	株式会社クニエ マネージングディレクター
ほ し の 星野	さ と し 敏	京都大学名誉教授

○ 開催経過

第1回【R2. 7. 10】	中山間地域等直接支払制度の概要、特認地域の追加・変更等
第2回【R3. 11. 26】	中山間地域等直接支払制度をめぐる事情、中間年評価の方針等
第3回【R4. 3. 11】	集落協定の自己評価及び市町村へのアンケート調査の実施（案）等
第4回【R4. 10. 14】	中間年評価の実施計画等
第5回【R5. 3. 17】	農林業センサス結果を活用した効果分析、取組事例集等
第6回【R5. 6. 23】	中間年評価結果（案）等
第7回【R5. 8. 4】	中間年評価結果（案）等
第8回【R5. 12. 15】	最終評価の実施計画、中山間地域等直接支払制度をめぐる事情等
第9回【R6. 6. 25】	最終評価（素案）等
第10回【R6. 8. 2】	最終評価（案）等