

中山間地域等直接支払制度（第 4 期対策）の最終評価
（案）

令和元年 8 月
農林水産省

目 次

最終評価の意義と取りまとめ手法等

中山間地域等直接支払制度について

- 1 制度の創設
- 2 制度の変遷
- 3 制度の概要（第4期対策）

第4期対策における実績・効果等

- 1 第4期対策における実績の全体像（平成30年度末時点）
- 2 協定に定められた活動の達成状況
- 3 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（基礎単価）
 - （2）農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項（体制整備単価）
 - （3）加算措置による取組
 - （4）集落戦略の取組
 - （5）一農業者等当たりの上限受給額の拡大
- 4 第4期対策の取組・実施における成果（まとめ）

農用地の減少防止効果等の一定の仮説に基づく推計

都道府県及び市町村による評価

- 1 総合評価結果
- 2 第4期対策による効果と課題
 - （1）協定締結前と比べ地域が変わったと感じる事項（本制度の実施効果）
 - （2）効果と本制度の仕組み・取組との関係
 - （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）本制度の対象農用地を有しているが取り組んでいない地域
 - （5）課題解決に向けた取組

第4期対策の最終評価（まとめ）

- 1 本制度及び協定活動の実施状況
- 2 本制度の実施効果等
- 3 課題
- 4 今後、進めていくべき取組（本制度のあり方）

第三者委員会からの意見

<参 考>

- 将来にわたって協定農用地を維持していける協定に関する分析
- 優良事例の深堀調査結果
 - 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

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、以下の手続きにより都道府県から報告のあった最終評価結果書を分析し、全国段階の最終評価として取りまとめた。

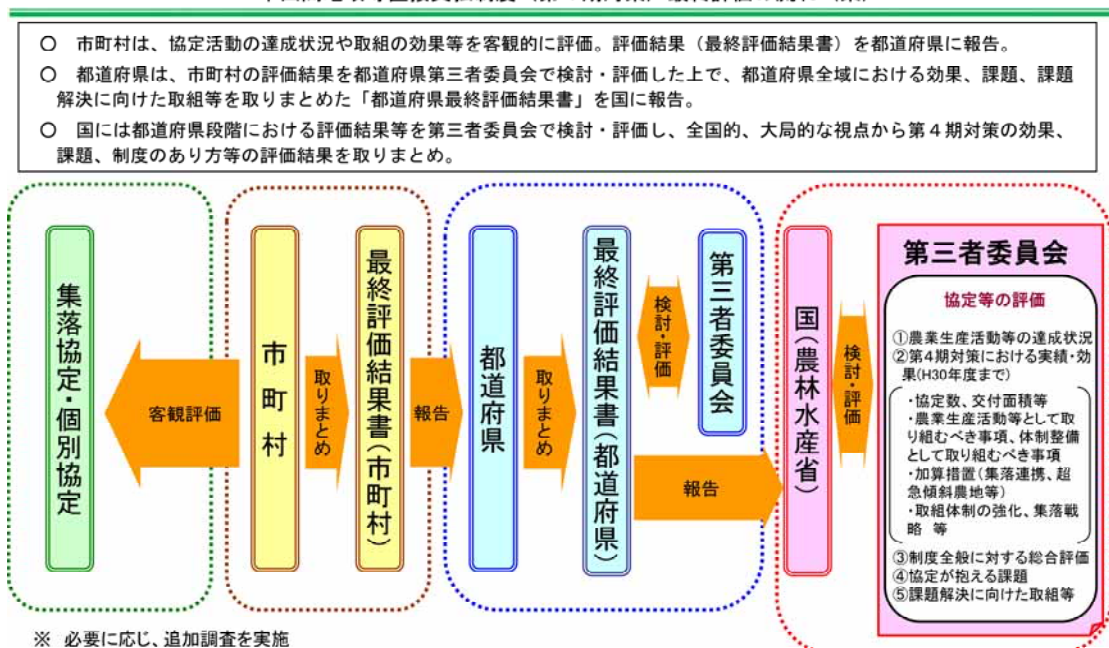
【市町村】協定に定められた活動の達成状況等を踏まえ、取組により生じた効果や取組の評価を最終評価結果書に取りまとめ、都道府県へ報告

【都道府県】市町村から報告のあった最終評価結果書を踏まえ、都道府県段階の最終評価結果書を取りまとめ、第三者委員会で検討し、国へ報告

3 調査項目

- ① 本制度の実施状況
- ② 協定に定められた活動の達成状況
- ③ 農業生産活動等として取り組むべき事項の実績
- ④ 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項の実績
- ⑤ 加算措置による活動の実績
- ⑥ 広域化・集落間連携の実績
- ⑦ 集落戦略の取組実績
- ⑧ 一農業者等当たりの上限受給額の拡大に係る実績
- ⑨ 都道府県及び市町村による総合評価
- ⑩ 第4期対策による効果・課題・今後取り組むべき内容

中山間地域等直接支払制度（第4期対策）最終評価の流れ（案）



II 中山間地域等直接支払制度について

(要旨)

- 平成 11 年に成立した食料・農業・農村基本法の規定（第 35 条第 2 項：中山間地域等の振興）を受けて、中山間地域等における農業の生産条件の不利を補正することにより、農業生産活動の継続を通じた多面的機能の確保を図るための施策として、平成 12 年度から中山間地域等直接支払制度を開始。
- 平成 26 年に多面的機能支払交付金、環境保全型農業直接支払交付金とともに日本型直接支払制度を創設。同年、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」が制定され、中山間地域等直接支払制度は、平成 27 年度から同法に基づく制度として実施。
- 5 年を一期として対策を実施し、平成 27 年度から第 4 期対策（平成 27～令和元年度）を開始。
- 交付金の交付状況の点検・評価を踏まえ、時々の課題にも対応しつつ、必要な見直しを加えながら継続的に実施。

1 制度の創設

- ・ 欧州諸国においては、条件不利地域への支援策として、直接支払いが他の支援策とともに採用されており、1975 年には、EU レベルにおいても共通農業政策の中の一つの支援手法として、条件不利地域支払が導入された。
- ・ 一方、我が国では、過疎化・高齢化が急速に進行し、かつ、農業生産条件が不利な地域が多い中山間地域等において耕作放棄地の増加等による多面的機能の低下が懸念されていたことから、食料・農業・農村基本問題調査会の答申（平成 10 年 9 月）、農政改革大綱（平成 10 年 12 月）において、直接支払いの導入及び基本的な枠組が示されるとともに、食料・農業・農村基本法（平成 11 年 7 月）においても直接支払いの創設について規定された。
- ・ WTO 農業協定において削減対象外の「緑」の政策として位置付けられている EU の条件不利地域支払の内容を踏まえつつ、我が国の農業・農村の状況に併せ、具体的な制度検討（対象となる地域、農地、農業者、行為や単価設定の方針等）を経て、平成 12 年度から我が国農政史上初めての試みとなる制度として、中山間地域等直接支払制度が創設された。
- ・ その後、平成 25 年に閣議決定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、「農村の多面的機能の維持・発揮」を図る取組として、「日本型直接支払制度」の創設が位置付けられ、平成 26 年度には、現行制度を維持しつつ、多面的機能支払交付金、環境保全型農業直接支払交付金とともに日本型直接支払制度が創設された。同年、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」が制定され、中山間地域等直接支払制度は、平成 27 年度から同法に基づく制度として実施されている。

2 制度の変遷

<第 1 期から第 2 期>

将来における継続的な農業生産活動を確保していく上で、「他の施策との連携を一層図りつつ、生産性向上や担い手の定着等に向けた取組を積極的に推進」するため、「体制整備単価」及び「農地集積や法人化等に対する加算」の導入等の制度見直しを実施。

<第 2 期から第 3 期>

高齢化や人口の減少に伴う急激な農業集落数の減少や地域資源等の管理能力の低下などにも十分配慮したより取り組みやすい制度となるよう、体制整備単価に C 要件を追加、小規模・高齢化集落支援加算及び集落連携促進加算の創設、団地要件の緩和、離島平坦地等への取組拡大(知事特認)、東日本大震災被災地での特例措置の導入等の制度見直しを実施。

<第3期から第4期>

農村の多面的機能の維持・発揮を促進する取組として平成26年度に「日本型直接支払制度」が創設され、本制度は現行の制度を維持しつつその一環として再構築。同年、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」が成立し、平成27年度から法律に基づく制度として実施。

高齢化や人口減少が進行する状況を踏まえ、新たな人材の確保や集落間での連携した活動体制づくりを促すよう以下のとおり制度の見直しを実施。

<体制整備要件の見直し>

- 従来の体制整備要件を見直し、人・農地プランを活用しつつ行う農地集積や女性・若者等の参画を促す仕組みを導入することで、構造改革を後押し。

<集落連携に係る加算の拡充>

- 従来の集落連携促進加算を、複数集落が広域的な協定を締結し、新たな人材を確保しつつ行う農業生産活動を維持するための体制づくりを支援する加算措置として拡充。（小規模・高齢化集落援加算は継続）

<超急傾斜農地に係る加算の創設>

- 農業生産条件が特に厳しい超急傾斜地にある農地の保全や有効活用に取り組む集落を支援する加算措置を創設。※平成29年度より、基礎単価に取り組みれば加算措置を受けられるよう要件を緩和。

<個人配分の受給上限等の見直し>

- 担い手の育成や地方創生等に資するよう、交付金の個人配分の受給上限や免責事由を見直し。（交付金の個人配分の受給上限額 H27～：100万円 → 250万円 H31～：250万円 → 500万円）

<交付金返還措置の軽減>（H28～）

- 将来の農地利用についての計画（集落戦略）を定めて広域で活動する集落について、営農を中止した場合の交付金返還措置を軽減。

<交付金返還措置の変遷>

本制度の交付金返還措置は、EUの条件不利地域支払をモデルに「5年間の協定期間中に協定農用地について耕作又は維持管理が行われなかった場合は、協定農用地の全てについての交付金を協定認定年度に遡って返還する」遡及返還の原則（以下「遡及返還措置」という。）を制度創設時に導入（※）したことが大きな特徴。遡及返還措置は他の事業等と比較しても相当に厳しいものであり、これまでに時勢に応じて様々な軽減措置を実施。

※ EUの条件不利地域支払（現自然等制約地域支払）は農業者個人に対する支払であり、集落等に対し交付金を支払い、返還も集落等单位で行う仕組みは日本独自のもの。

また、EUの条件不利地域支払では、2013年のEU規則改正において、遡求返還措置に関する規定を廃止。

<制度創設時の例外事項（交付金返還を求めないもの）>

- ・ 農業者の死亡、病気等の場合
- ・ 自然災害の場合
- ・ 土地収用法等に基づき収用又は使用を受けた場合
- ・ 農業者等が農業用施設を建設する場合
- ・ 公共事業により資材置き場等として一時的に使用される場合
- ・ 受託者等に責がない事由により作業受委託契約等が解除された場合

<第2期対策>

- ・ 集落協定に参加する新規就農者のための住宅用地とする場合は、当該農用地分のみを遡及返還。（H17）

<第3期対策>

- 交付金返還を求めないものに以下を追加・拡充
 - ・ 農業者の高齢等により農業生産活動等の継続が困難と認められる場合（H22）
 - ・ 自己施工により農道又は水路に転用した場合（H22）
 - ・ 個別協定の協定農用地が農地中間管理機構に貸し付けられた場合（H26）
- 当該農用地分のみを遡及返還するものに以下を追加・拡充
 - ・ 集落協定に参加する農業後継者のための住宅用地とする場合（H22）
 - ・ 営農の継続が可能な太陽光発電設備の設置のために一時転用する場合（H25）

<第4期対策>

○交付金返還を求めないものに以下を追加・拡充

- ・ 農業者本人又はその家族の病気その他これらに類する事由により農業生産活動等の継続が困難と認められる場合 (H27)
- ・ 地域再生法に基づく地域農林水産業振興施設や整備誘導施設の用地とする場合 (H27、28)

○当該農用地分のみを遡及返還するものに以下を追加・拡充

- ・ 集落協定に定められた活動に取り組む者のための住宅用地とする場合 (H27)
- ・ 林業又は水産業施設用地とする場合 (H27)
- ・ 協定農用地面積が15ha以上又は集落連携・機能維持加算のうち集落協定の広域化支援加算に取り組む集落協定において、集略戦略を作成した場合 (H28)

3 制度の概要（第4期対策）

- ・ 食料・農業・農村基本法第35条では、「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」を「中山間地域等」と規定し、その振興を図ることとしている。
- ・ この「中山間地域等」には、具体的には、農林統計上の中山間地域（※）のほか、条件不利地域として地域振興立法上の地域指定を受けている地域が含まれている。
- ・ 本制度は、この「中山間地域等」のうち、平地に比べ自然的・経済的・社会的条件が不利な地域を対象として、農業生産活動を継続するための支援を行っている。

※ 農林統計上用いられている地域区分（農業地域類型）のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域

（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」等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°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°以上15°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 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

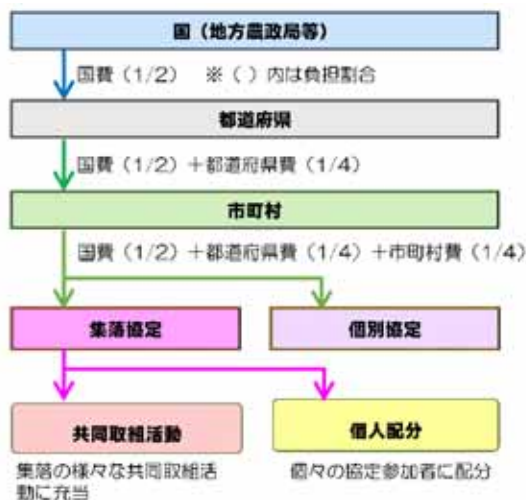
(4) 交付単価

- ① 単位面積当たり一定額を交付する仕組みとし、単価は、中山間地域等と平地との生産条件格差の範囲内で設定。

(交付単価)

地目	区分	交付単価 (円/10a)
田	急傾斜 (1/20～)	21,000
	緩傾斜 (1/100～)	8,000
畑	急傾斜 (15°～)	11,500
	緩傾斜 (8°～)	3,500
草地	急傾斜 (15°～)	10,500
	緩傾斜 (8°～)	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°～)	1,000
	緩傾斜 (8°～)	300

(交付金の流れ)



(5) 対象行為

- 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)

耕作放棄の発生防止等の活動(農地の法面管理、賃借権設定・農作業の委託、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)。



【農地法面の管理や柵・ネット等の設置】



【水路・農道等の管理活動】



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。



【周辺林地の下草刈り】



【景観作物の作付け】



【魚類・昆虫類の保護】

- ② 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項

生産性の向上、所得拡大、集团的かつ持続可能な体制整備など集落の将来に向けた積極的な取組として、A要件、B要件、C要件から1つを選択。

※ 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(体制整備単価)を交付。

要件	取組項目
<p>A要件</p>	<p>【2項目以上を選択】</p> <p>①機械・農作業の共同化 ②高付加価値型農業の実践 ③農業生産条件の強化 ④担い手への農地集積 ⑤担い手への農作業の委託</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  【機械の共同利用・農地集積】 </div> <div style="text-align: center;">  【高付加価値農業の実践】 </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  【農業生産条件の強化】 </div>
<p>B要件</p>	<p>【1項目以上を選択】</p> <p>※集落協定に新規参加者（女性、若者、NPO法人等）の1名以上の参画を得た上で</p> <p>①新規就農者の確保 ②地場農産物の加工・販売 ③消費・出資の呼び込み</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  【新規就農者の確保】 </div> <div style="text-align: center;">  【地場農産物の加工・販売】 </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  【消費・出資の呼び込み（都市との交流）】 </div>
<p>C要件</p>	<p>協定参加者が活動等の継続が困難となった場合に備え、活動を継続できる体制を構築</p> <p>※あらかじめ誰がどのように管理するのかを協定に位置付</p>

(6) 加算措置

(5) 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 集落連携・機能維持加算

支援名	取組内容
<p>集落協定の広域化支援</p>	<p>複数集落(2集落以上 概ね50戸以上)が連携して広域の協定を締結し、中心的な役割を担う人材を確保して、農業生産活動等を維持するための体制づくりを行う場合、協定農用地全体に加算</p>  <p>【加算額】 地目にかかわらず3,000円/10a</p>
<p>小規模・高齢化集落支援</p>	<p>本制度の実施集落が、小規模・高齢化集落の農用地を取り込んで農業生産活動を行う場合、新たに取り込んだ農用地面積に加算</p>  <p>【加算額】 田4,500円/10a 畑1,800円/10a</p> <p>総農家戸数が10戸以下、かつ高齢化率が50%以上の農業集落</p>

② 超急傾斜農地保全管理加算

取組内容	
<p>超急傾斜地(田:1/10以上、畑:20°以上)の農用地の保全や有効活用に取り組む場合、該当の農用地面積に加算 ※「農地を保全する活動」及び「農産物の販売を促進する活動等」を実施</p> <p>【加算額】 田・畑 6,000円/10a</p>	

(7) 集落戦略

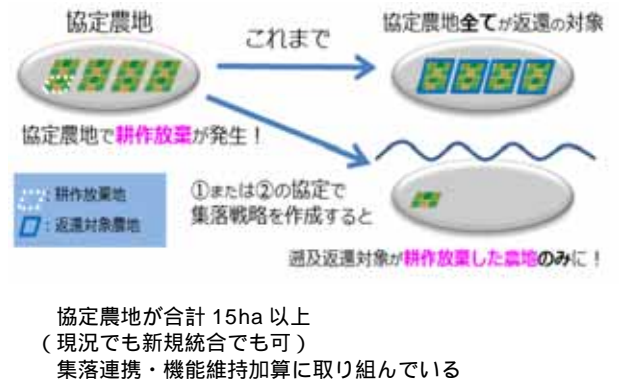
地域の将来や地域の農地をどのように引き継いでいくか話し合いを行い、10～15年後を見据えて作成する計画。

同戦略を作成し、協定の広域化など集落間の連携による取組体制の強化に取り組む場合は、協定農用地の一部で耕作放棄が発生しても全農用地に係る交付金の全額返還を求めず、当該一部農用地のみの返還。

【集落戦略のイメージ】



【交付金返還の特例】



(8) 地域営農体制緊急支援試行加算

中間年評価の結果を踏まえ、担い手を支える地域の体制の強化に取り組む協定に対し、令和元年度に試行的な加算措置を実施。

＜地域営農体制緊急支援試行加算＞

※試行加算はモデル地区において国費定額で実施

項目	10a当たり単価
人材活用体制整備型	新たな人材の確保・活用を進めるための取組や体制整備、それらを通じて担い手が営農に専念できる環境整備等を支援 3,000円
集落機能強化型	主として営農を実施してきた集落が、地域の公的な役割も担う団体(地域運営組織等)を設立するなど、集落機能を強化する取組を支援 3,000円
スマート農業推進型	省力化技術を導入した営農活動や農地、施設の管理等、少人数で効率的に営農を継続できる環境整備を支援 6,000円

(9) 交付金返還措置

＜第4期対策＞ ※赤字は第4期対策で追加されたもの

○交付金返還を求めないもの

- ・ 農業者の死亡、病気、高齢又は農業者本人若しくはその家族の病気その他これらに類する事由により農業生産活動等の継続が困難と認められる場合
- ・ 自然災害の場合
- ・ 土地収用法等に基づき収用又は使用を受けた場合
- ・ 農業者等が農業用施設を建設する場合
- ・ 自己施工により農道又は水路に転用した場合
- ・ 公共事業により資材置き場等として一時的に使用される場合
- ・ 地域再生法に基づく地域農林水産業振興施設や整備誘導施設の用地とする場合
- ・ 個別協定期間中に協定農用地の全部又は一部について農地中間管理機構に貸し付けられた場合など、受託者等に責がない事由により利用権の設定又は作業受委託契約の解除が行われた場合

○当該農用地分のみを遡及返還するもの

- ・ 集落協定に参加する新規就農者又は農業後継者その他の集落協定に定められた活動に取り組む者のための住宅用地とする場合は、当該農用地分のみを遡及返還。
- ・ 営農の継続が可能な太陽光発電設備の設置のために一時転用する場合
- ・ 林業又は水産業施設用地とする場合
- ・ 協定農用地面積が15ha以上又は集落連携・機能維持加算のうち集落協定の広域化支援加算に取り組む集落協定において、集落戦略を作成した場合

Ⅲ 第4期対策における実績・効果等

(要旨)

- 平成27年度からの第4期対策では、平成30年度時点で45道府県、997市町村において、2.6万協定（集落協定25,405協定、個別協定553協定）、60万人が66.4万haの協定農用地を維持管理。
- 協定において定められた活動の目標は目標年度中(令和元年度中)に達成され、協定農用地66.4万ha、水路7.3万km、農道6.7万kmの維持管理等を通じた多面的機能の維持・発揮が確保される見込み。
- 17,365協定において、機械・農作業の共同化や多様な担い手の確保等の、体制整備のための前向きな活動を実施。
- 397協定においてB要件が選択され、協定活動の核となる人材を新たに1,050人確保。
- 534協定において集落協定の統合・広域化による体制の強化が進められ、協定参加者1,579人、取組面積2,424haが増加するとともに「人員や事務局経費の確保」や「事務局機能の一元化」といった効果を発揮。
- 2,543協定において、集落戦略が作成され、本制度への取組が23協定、526人、303ha増加。同戦略に取り組んだことにより、「交付金返還の特例措置により協定に参加しやすくなった」、「農地管理の見通しが明らかになり、農地維持の気運が高まった」、「課題解決に向けた話し合いを通じて農村協働力が向上した」等の効果が発生。

1 第4期対策における実績の全体像（平成30年度末時点）

- ・ 第4期対策においては、全国の997市町村で2万6千協定が締結され、60万人が参加し66万4千haで活動が行われた。
- ・ 交付面積のうち46.8%は田、8.3%は畑、42.7%は草地に交付され、草地のうち98.5%が北海道に交付された。

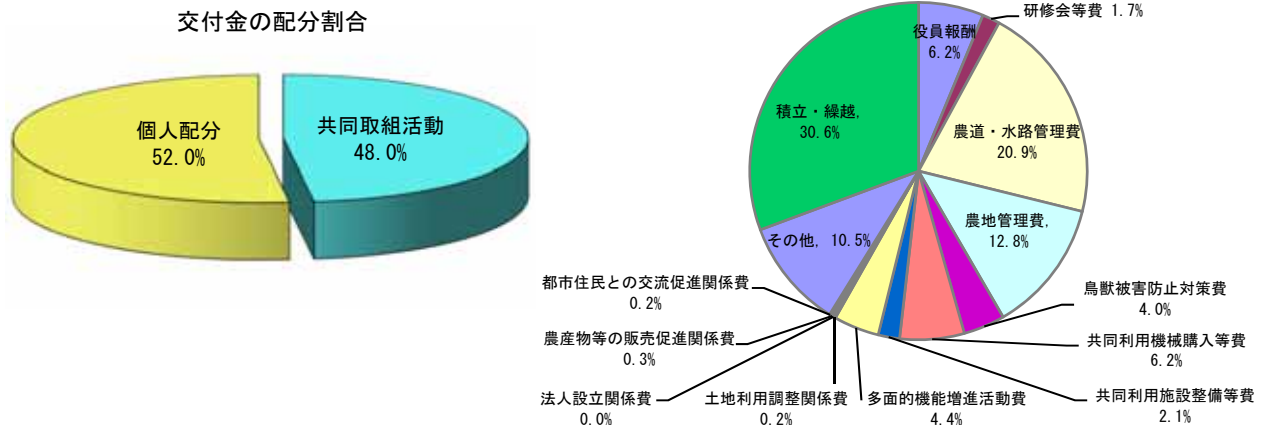
交付市町村数	全協定数		協定参加者数
	集落協定数	個別協定数	
997	25,958	25,405	60万人

対象農用地面積	交付面積	交付金額
793,363ha	664,315ha	53,090百万円

交付面積計		地目別交付面積			
		田	畑	草地	採草放牧地
全国	664,315ha (100%)	310,844ha (46.8%)	55,411ha (8.3%)	283,808ha (42.7%)	14,252ha (2.1%)
北海道	321,324ha	36,873ha	5,024ha	279,416ha	11ha
都府県	342,991ha	273,970ha	50,388ha	4,391ha	14,242ha

- ・ 交付金は全体で 531 億円(平成 30 年度：地方負担分を含む)が交付され、個人への配分(個別協定への交付を含む。)が 52%、共同取組活動(集落協定)への配分が 48%となっている。共同取組活動では、水路・農道・農地の管理作業、鳥獣害対策など農業生産活動を継続するための下支え的活動に加え、共同利用機械・施設の整備、基盤整備など将来を見据えた取組にも活用されている。

(図)共同取組活動の交付金の使途(支出割合)



2 協定に定められた活動の達成状況

- ・ 協定において定められた活動について、中間年評価では、「平成 31 年度(令和元年度)中の目標達成に向け市町村等の指導・助言が必要」と評価された協定は、全協定の 7.3%にあたる 1,887 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 5.7%、1,480 協定となっており、全ての協定において令和元年度中の目標の達成が見込まれる。

事項	中間年評価	最終評価
協定数	25,879	25,958
市町村の指導・助言がなくても、令和元年度までに目標が達成されると見込まれる集落協定	(92.7%) 23,983	(94.3%) 24,478
令和元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	(7.3%) 1,887	(5.7%) 1,480
改善が見込めないものとして交付金の返還等の措置を講じた協定	(0.0%) 9	(0.0%) 0

3 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(基礎単価)

- ・ 耕作放棄の防止等の活動、水路・農道等の管理活動、多面的機能を増進する活動は、全ての協定で取り組まれ、耕作放棄の防止等の活動は「農地の法面管理」や「(鳥獣被害防止のための)柵、ネット等の設置」、多面的機能を増進する活動では「周辺林地の下草刈り」が最も多く、次いで「景観作物の作付け」が多く取り組まれた。また、水路は 7 万 3 千 km、農道は 6 万 7 千 km が維持管理された。
- ・ これらの取組により協定農用地の適切な維持管理を通じた多面的機能の維持・発揮が進められた。

① 耕作放棄の防止等の活動（主な取組実績）

取組内容	取組協定数
農地の法面管理	19,203協定
柵・ネット等の設置	11,839協定
賃借権の設定・農作業の委託	8,634協定
簡易な基盤整備	1,805協定
既荒廃農地の保全管理	1,112協定

② 水路・農道等の管理活動

	取組協定数	管理された延長
水路	23,896協定	72,784 k m
農道	24,894協定	67,419 k m

③ 多面的機能を増進する活動

取組内容	取組協定数	取組実績
周辺林地の下草刈り	17,030協定	5,389ha
景観作物の作付け	7,412協定	143,424ha [※]
堆きゅう肥の施肥	2,547協定	94,530ha [※]
体験民宿の実施	164協定	420施設
市民農園等	137協定	102ha
棚田オーナー制度	90協定	65ha

注) 「景観作物の作付面積」「堆きゅう肥の施肥面積」は協定面積

(2) 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項（体制整備単価）

① 農業生産性の向上（A要件）

- ・ 1,034協定において、機械・農作業の共同化、高付加価値型農業の実践、担い手への農作業の委託や農地集積、農業生産条件の強化(自己施工による基盤整備)などの取組が進められた。
- ・ 取組別では「機械・農作業の共同化」が最も多く873協定(84.4%)、23,382ha、次いで「担い手への農作業の委託」が380協定(36.8%)、2,549haとなっている。
- ・ 農業生産組織の組織化や法人化等を進めている地域では、体制整備単価で担い手への農地集積等をセットで推進し、コスト低減のほか、担い手育成にも繋がったとの効果もあった。また、体制整備単価を活用し農作業の共同化を進めたことで、話し合い等の機会が増え、農業生産活動に留まらず今後の集落のあり方等の検討が進んだ集落もある。

A要件選択協定数 (全集落協定に占める割合)	1,034協定 (4.1%)	
取組内容	協定数	取組等数
機械・農作業の共同化	873協定(84.4%)	23,382ha
担い手への農作業の委託	380協定(36.8%)	2,549ha
担い手への農地集積	271協定(26.2%)	4,377ha
農業生産条件の強化	255協定(24.4%)	2,426ha
高付加価値型農業の実践	160協定(15.5%)	536ha

② 女性・若者等の参画を得た取組（B要件）

- ・ 397 協定において、女性、若者、NPO法人など活動の主体となる新規参加者を確保した上で、新規就農者等の確保、地場農産物等の加工・直売、消費・出資の呼び込み（都市との交流）の取組が進められた。
- ・ 取組別では「新規就農者等の確保」が最も多く 251 協定(63.2%)で 340 人・組織が確保され、次いで「地場産農産物等の加工・販売」が 158 協定(39.8%)で 12,716ha となっている。
- ・ 体制整備単価を活用し新規就農者の確保や認定農業者等担い手の育成・確保に集落全体で取り組み、将来の地域農業を担う人材が一定数確保された集落もあった。また、新規参加者が地場農産物の加工・販売で中心的な役割を担うなど、新たな人材が確保されたことで既存参加者においても営農継続等の意欲が高まるといった効果も見られた。

B要件選択協定数 (全集落協定に占める割合)	397協定 (1.6%)	
取組内容	協定数	取組等数
新規就農者等の確保	251協定(63.2%)	340人・組織
地場産農産物等の加工・販売	158協定(39.8%)	12,716ha
消費・出資の呼び込み(都市との交流)	16協定(4.0%)	14ha
市民農園・観光農園	6件	
棚田オーナー制度	4件	
学校等と連携した体験農園	3件	
NPO法人・企業との連携	1件	
その他	2件	

活動の中核を担う集落協定への新規参加者（要件）	1,050人・組織
若者	252人
女性	135人
NPO法人	11法人
その他（農事組合法人、企業、入作農家など）	652人・団体

③ 集団的かつ持続可能な体制整備（C要件）

- 16,396 協定、31 万 2 千 ha において、高齢化等により農業生産活動等の継続が困難となった場合に備え、誰がその農地を管理するかを予め協定に位置付けることで農業生産活動等を継続し得る体制の整備が進められた。
- 体制の内容別には「集落ぐるみ型」が最も多く 11,788 協定(71.9%)、19 万 1 千 ha(61.2%)となっている。
- また、農地の受け手となる組織又は個人の担い手を確保している協定が 5,287 協定(32.2%)で 14 万 ha(44.9%)、行政組織、企業、NPO 法人、都市住民等の多様な団体等との連携や集落間の連携により協定農用地等を維持していく協定が 208 協定(1.3%)、8,960ha(2.9%)となっており、高齢化や人口減少に対応した構造改革の取組を進めているところも見受けられる。
- 体制整備単価を活用し農業生産活動等を継続し得る体制が整備されていることで、実際に継続が困難となった農地において農業生産活動の維持が図られた。また、本取組により、集落内の関わり合いが密になり皆で集落を支えていくという意識が向上し、農地のみならず水路・農道も含めた圃場条件の改善や景観の保全にも繋がっている。

C 要件選択協定数 (全集落協定に占める割合)		16,396 協定 (64.5%)	311,743ha (46.9%)
集落ぐるみ型		11,788 協定 (71.9%)	190,660ha (61.2%)
組織対応型(法人、集落営農、機械利用組合等)		3,201 協定 (19.5%)	85,949ha (27.6%)
担い手型(認定農業者、中核となる農業者等)		2,086 協定 (12.7%)	53,911ha (17.3%)
行政等支援型(行政、公社、3セク、土地改良区等)		77 協定 (0.5%)	4,009ha (1.3%)
集落間連携型(近隣集落、行政区等)		67 協定 (0.4%)	2,334ha (0.7%)
企業等連携型(企業、NPO 法人、大学等)		43 協定 (0.3%)	2,307ha (0.7%)
都市農村交流型(オーナー制度、体験・観光農園等)		21 協定 (0.1%)	310ha (0.1%)

(3) 加算措置による取組

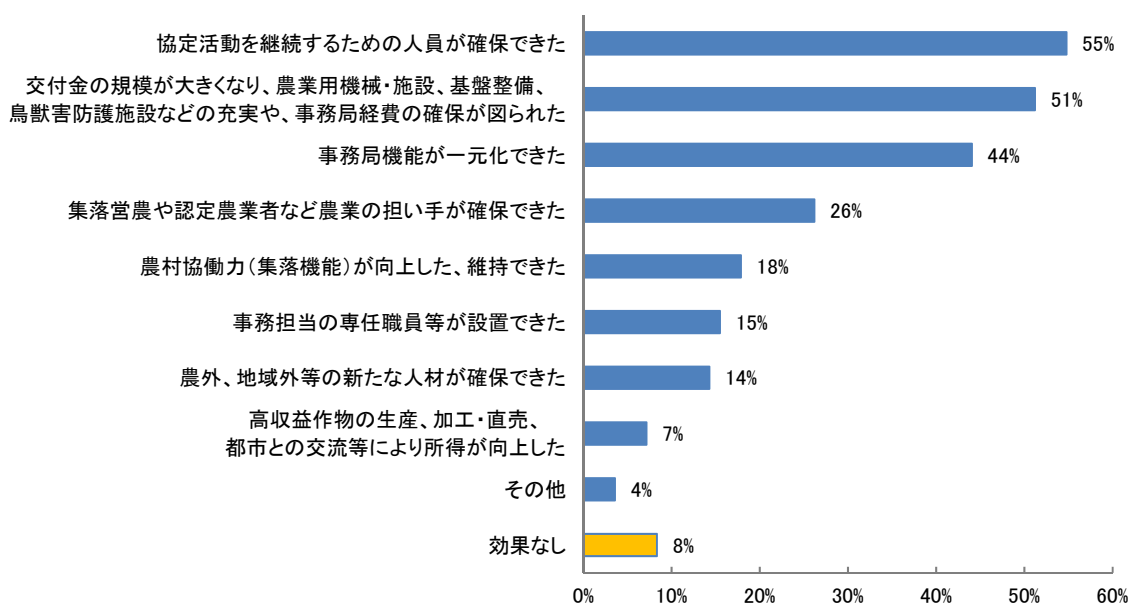
① 集落連携・機能維持加算

【広域化・集落連携】

- 第4期対策のこれまでの期間において集落協定の統合・広域化に取り組み、体制の強化を進めたのは、534協定(41,090ha)であった。
- これらの取組により、協定参加者が1,579人、取組面積が2,424ha増加するとともに、広域化による規模のメリットを活かした農業用機械・施設の共同化、鳥獣被害防止対策、事務局機能の拡充など高齢化や人口減少に対応して取組を継続していくための体制強化が進められた。また、広域化によって市町村における提出書類等の確認作業が減少するなど事務負担の軽減に繋がるといった効果もあった。
- このうち、平成30年度において「集落協定の広域化支援加算」の対象となったのは173協定、18,385haで、571協定・741集落が統合後の協定に参加するとともに、協定活動や協定事務等を担う人材が確保されるなど取組体制の強化が進められた。

取組内容	協定数	取組等数
統合した集落協定	534協定	41,090ha
統合対象協定数(未実施集落を含む)	1,594協定・1,822集落	
統合により新たに増加した参加者	1,579人	
統合により増加した面積	2,424ha	
うち集落連携機能・維持加算(広域化支援)	173協定	18,385ha
統合対象協定数(未実施集落を含む)	571協定・741集落	
中心的な役割を担う人材の確保	859人	
新たに協定に取り込んだ面積	688ha	

(参考) 取組により生じた効果(市町村回答)



【小規模・高齢化支援】

- ・ 「小規模・高齢化支援」は、30 協定、586ha で取り生まれ、111 集落が新たに本制度への取組を開始した。
- ・ 既に前期対策において取り組まれているところも相当数あり、全体として活用は少ないものの、本加算措置を呼び水として新たに近隣の集落協定の協力を得て農業生産活動等を継続するための体制の整備が行われたところもある。

取組内容	協定数	取組等数
小規模・高齢化集落支援	30協定	586ha
協定に取り込んだ集落数	—	111集落

② 超急傾斜農地保全管理加算

- ・ 「超急傾斜農地保全管理加算」は、1,874 協定、17,447ha で取り生まれ、地目別では、棚田等の田が 11,006ha (63.1%)、樹園地等の畑が 6,441ha (36.9%) となっている。
- ・ 本加算に取り組む協定では、超急傾斜農地の保全の活動として、法面の維持・補修が 1,129 協定、鳥獣害防止施設の設置が 432 協定、耕作道・圃場進入路の維持が 343 協定において取り組まれている。また、超急傾斜農地で生産される農産物の販売促進等の活動として、加工・直売が 608 協定、共通パッケージやパンフレットの作成による販売促進が 400 協定、都市住民との交流が 163 協定で取り組まれている。これらにより、特に条件の厳しい農地の継続的な保全に向けた取組が進められた。
- ・ 本加算措置については、傾斜要件を満たす農地において従来から取り組む保全等の活動が加算措置の対象活動になることや、農業生産活動等を継続するための基礎的な活動に加えて加算の対象活動を行えば加算対象となるといった比較的取り組みやすい仕組みでもあることから、より条件の厳しい農地の保全はもとより、各種販売活動等地域の活性化に向けた取組も行われている。

取組実績	1,874協定	17,447ha
田	1,615協定	11,006ha
畑	630協定	6,441ha
※主な活動実績		
超急傾斜農地の保全		
法面の維持・補修	1,129協定	
鳥獣害防止施設の維持	432協定	
耕作道・圃場進入路の維持	343協定	
超急傾斜農地で生産される農産物の販売促進等		
加工・直売	608協定	
共通パッケージ、パンフレットの作成	400協定	
都市住民との交流	163協定	

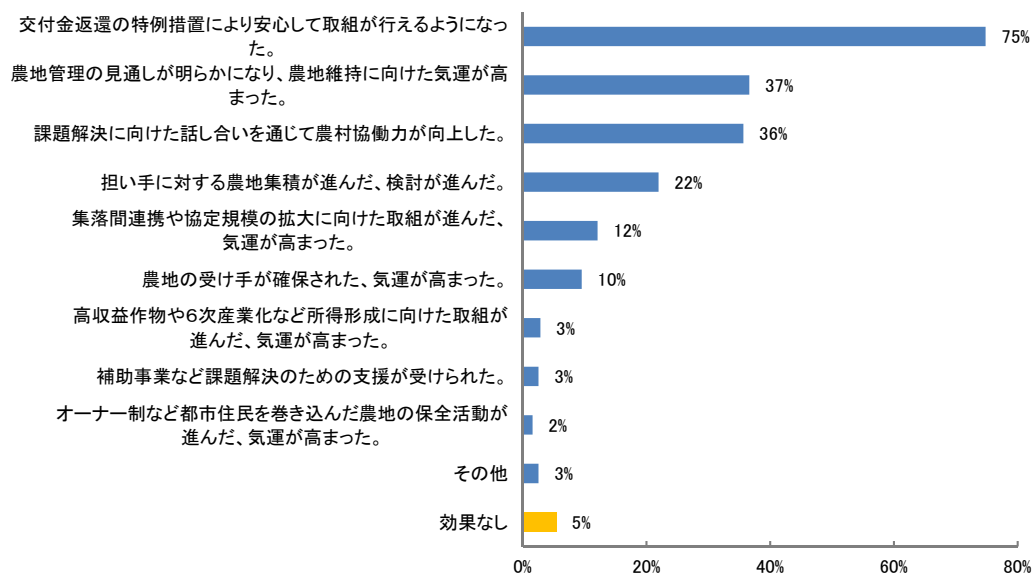
(4) 集落戦略の取組

- ・ 集落協定のうち、2,812 協定 (11.1%)、316,881ha(48.2%)において、集落戦略が作成済又は作成中とされており、7.9%が交付金の返還措置の特例対象となる協定となっている。
- ・ 同戦略の策定により、本制度への取組が、23 協定、526 人、303ha 増加した。
- ・ 同戦略に取り組んだことにより、「交付金返還の特例措置により協定に参加しやすくなった」、「農地管理の見通しが明らかになり、農地維持の気運が高まった」、「課題解決に向けた話し合いを通じて農村協働力が向上した」、「担い手に対する農地集積又その検討が進んだ」といった効果があり、高齢化や人口減少に対応した取組体制の強化とともに担い手への農地集積といった集落の将来的な課題解決に向けた取組が進められた。

	協定数			協定農用地面積 (ha)		
	全体	交付金返還の特例措置の対象		全体	交付金の特例措置の対象	
		15ha 以上の協定	集落連携・機能維持加算に取り組む協定		15ha 以上の協定	集落連携・機能維持加算に取り組む協定
作成済	2,543 (10.0%)	1,910 (7.5%)	104 (0.4%)	304,224 (46.3%)	299,594 (45.5%)	16,104 (2.4%)
作成中	269 (1.1%)	89 (0.4%)	5 (0.0%)	12,657 (1.9%)	11,476 (1.7%)	68 (0.0%)
計	2,812 (11.1%)	1,999 (7.9%)	109 (0.4%)	316,881 (48.2%)	311,070 (47.3%)	16,172 (2.5%)

集落戦略の作成により増加した協定数	23 協定
集落戦略の作成により増加した参加者数	526 人
集落戦略の作成により増加した面積	303ha

(参考) 集落戦略に取り組んだことによる定性効果 (市町村回答)



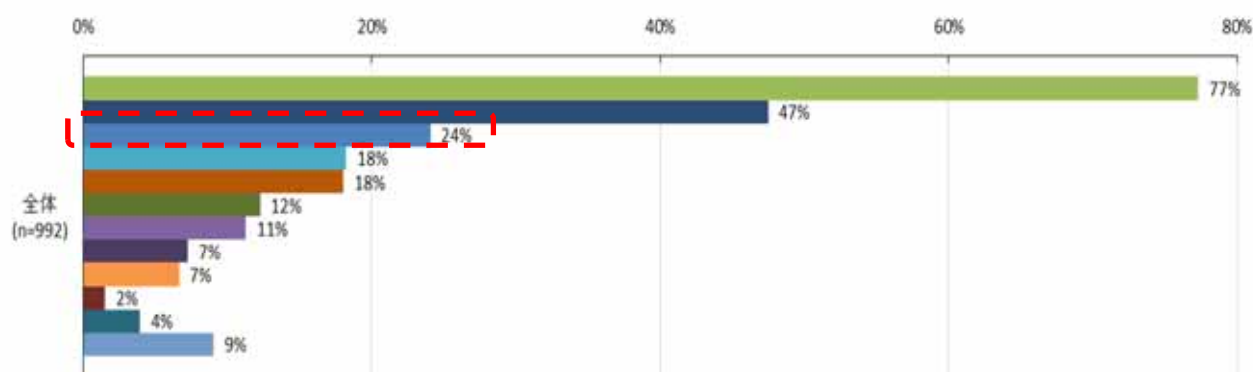
(5) 一農業者等当たりの上限受給額の拡大（100万円→250万円）

※ 令和元年度から上限交付額を500万円に拡大

- ・ 受給額が100万円を超える協定参加者は434協定において711人となっている。
- ・ 上限受給額の拡大により、「条件不利地の担い手の規模拡大意欲が向上し、農地集積が進んだ」、「比較的大規模な農家の協定参加が促進された」、「大規模農家の不公平感が解消され、協定の取組に対する意欲が高まった」といった効果があった。
- ・ また、第4期対策からの新たな措置で効果的と思われる内容についての市町村への質問では、交付金返還措置の緩和に次いで受給上限額の引き上げが効果があったとされている。

100万円を超える交付金の受給者数	434協定	711人
-------------------	-------	------

(中間年評価アンケート：第4期対策の拡充事項で効果的と思われる対策は何か)



■ 全額返還及返還の免除事由に家族の病気その他これらに類する事由を追加
■ 「集落戦略」を作成することで、耕作放棄された時などの全農地に係る交付金の全額返還を、耕作放棄等がされた農地のみでの返還とする仕組み
■ 個人受給上限額の引き上げ(100万円→250万円)
■ 一部返還事由に、協定に参加する農家以外の者の住宅への転用を追加
■ 超急傾斜農地保全管理加算の新設
■ 協定認定年度以降に採択された土地改良事業に伴う地目変更(田→畑など)について、当該農地の交付金単価を4期対策期間中は、変更前の地目の単価とする経過措置
■ 全額返還及返還の免除事由に地域再生法に基づく地域農林水産業施設、または整備誘導施設への転用を追加
■ 活動メニューを「農業生産性」に整理・再編(10項目→6項目)
■ 一部返還事由に、林業又は水産業関連施設(地域農林水産業関連施設を除く)への転用を追加
■ 当該農地のみでの返還事由に、「発電シート等の支柱以外の設備」を追加
■ 活動メニューを女性・若者・NPO法人等の参画を得た取組に整理・再編
■ 集落協定の広域化支援(集落連携・機能維持加算)の拡充(本制度を実施している集落との連携も加算対象)

4 第4期対策の取組・実施における成果（まとめ）

本制度に取り組むことにより、農地等の維持管理を通じた多面的機能の維持・発揮といった成果のほか、以下のとおり、農業生産性の向上、若者・女性等新たな人材の確保、協定の広域化による体制強化など、将来の農業生産活動等の継続に向けた前向きな成果も見られる。

- 地域で農業の担い手が不足し農作業の省力化や農業収入の減少が営農に係る課題となっている中、「農業生産性の向上」に取り組んだ1,034協定では、3.3万haで農業機械の共同利用や農作業の共同化を通じた生産コストの低減等による生産性の向上が図られている。
また、農業生産に限らず今後の集落のあり方等の検討が進められたといった効果や、担い手に農作業や農地の集中化を図ることで担い手育成にも繋がるといった効果も見受けられた。

農業生産性の向上に取り組んだ集落協定	1,034協定(4.1%)	33,269ha(5.1%)
--------------------	---------------	----------------

- 高齢化・過疎化の進行による人員・人材の不足が全国的に深刻な状況にある中、「女性・若者等の参画を得た取組」を行った397協定では、若者、女性、NPO法人など、1,050人・組織が新たに協定に参加し、農業生産活動や地場農産物の加工・販売の主体として活躍している。
また、新たな協定参加者が確保されたことにより、既存参加者の営農意欲が高まるといった効果も見受けられた。

活動の中核を担う集落協定への新規参加者	1,050人・組織
若者	252人
女性	135人
NPO法人	11法人
その他（農事組合法人、企業、入作農家など）	652人・団体

- 高齢化・過疎化等による協定参加者の減少や農村協働力の低下が進行する中、第4期対策のこれまでの期間において、1,594協定が534協定に統合され、参加者が1,579人、面積が2,424ha増加するなど、協定の統合・広域化が進められている。
広域化によって事務局機能の拡充等の体制強化が図られているほか、市町村における提出書類等の確認作業の減少等の事務負担の軽減に繋がったとの効果も見受けられた。

統合した集落協定	534協定	41,090ha
統合対象協定数(未実施集落を含む)	1,594協定・1,822集落	
統合により新たに増加した参加者	1,579人	
統合により増加した面積	2,424ha	

- ・ 話し合いにより協定期間を超えた地域の将来像を明確化する「集落戦略」については、2,812協定（集落協定の11.1%）、316,881ha（同48.2%）で作成に取り組み、人材確保等による取組体制の強化や担い手への農地集積など、将来的な課題の解決に向けた取組が進められ、集落戦略の作成を契機に新たに23協定が締結されたほか、参加者が526人、面積が303ha増加した。

また、集落戦略の作成に取り組んだことにより、「交付金返還の特例措置により協定に参加しやすくなった」、「農地維持の気運が高まった」、「農村協働力が向上した」等の効果が見受けられた。

集落戦略を作成済又は作成中	2,812協定（11.1%）	316,881ha（48.2%）
集落戦略の作成により増加した協定数	23協定	
集落戦略の作成により増加した参加者数	526人	
集落戦略の作成により増加した面積	303ha	

IV 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4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

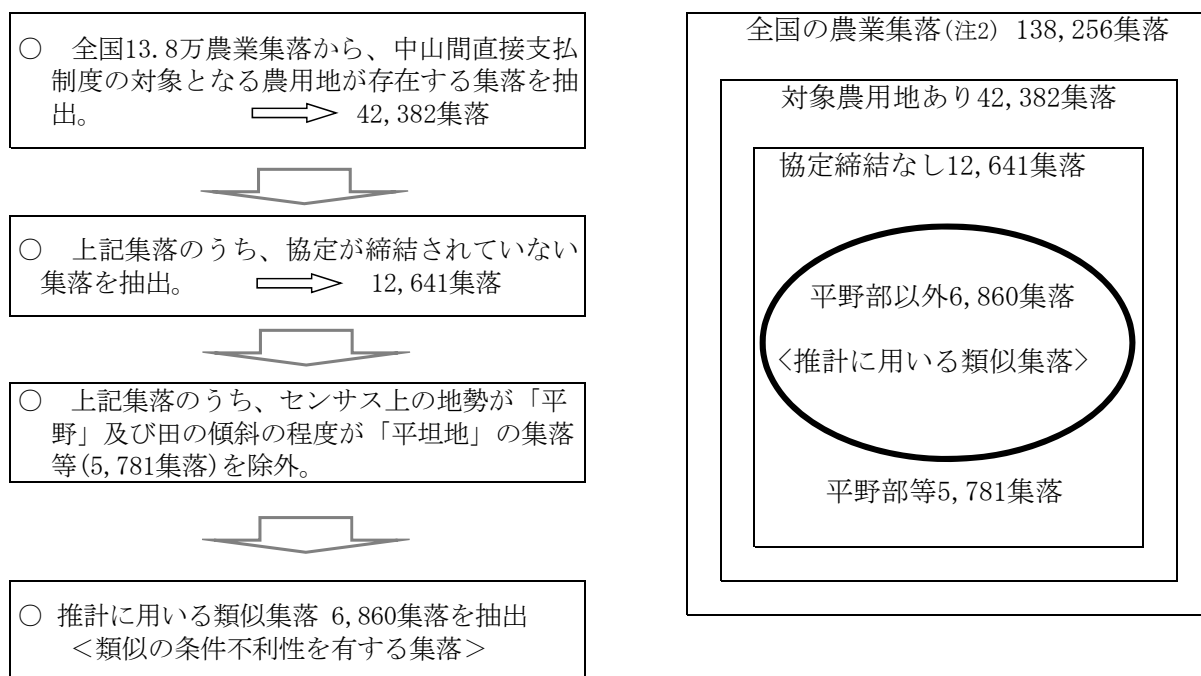
第4期対策においては、本制度により約7.5万haの農用地の減少が防止されたと推計。（試算結果は次頁参照）

【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「H27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

○ 6,860集落について、平成22年及び平成27年の経営耕地面積を集計



○ 平成22～27年の5年間の経営耕地の減少面積から減少率を算定



○ 仮に本制度が無い場合、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 6,860集落を対象	
平成22年の経営耕地面積①	101,624ha
平成27年の経営耕地面積②	90,184ha
経営耕地面積の減少面積③=①-②	▲11,440ha
経営耕地面積の減少率 ④=③/①	▲ 11.3%

注) 農林水産省「H22年及びH27年農林業ヒサス」を基に算定。

【第4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**

(参考) 第3期対策最終評価の推計

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

【農用地の減少防止における意義】

本制度により、減少が防止されたと推計される農用地約 7.5 万 ha は、北海道を除く都府県の耕地面積の平均 (7.2 万 ha/都府県) を上回り、以下の県の耕地面積に匹敵する面積となっている。(出典：農林水産省「H29 年農林水産統計」)

愛知県 (耕地面積：7.6 万 ha、農業産出額 (耕種)：2,333 億円 (全国 4 位))

埼玉県 (耕地面積：7.5 万 ha、農業産出額 (耕種)：1,685 億円 (全国 13 位))

兵庫県 (耕地面積：7.4 万 ha、農業産出額 (耕種)：1,007 億円 (全国 24 位))

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おり、7.5 万 ha の農用地が失われるということは、一県分の多面的機能が失われることに等しい。

2 耕作放棄地の発生防止効果

第4期対策で減少が防止されたと想定される農用地面積約7.5万haを前提とすれば、第4期対策においては約3.9万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4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7.5万haのうち、第4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(52.2%)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。

注) かい廃面積率は、農林水産省「耕地及び作付面積統計」を基に、第4期対策期間(H27～H30年)における各年の平均かい廃面積を率で表示したもの。

【第4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】

$$\text{農用地減少防止面積約7.5万ha} \times \text{耕作放棄による農地のかい廃率約52\% (全国)} \\ = \boxed{\text{約3.9万ha}}$$

(参考) 第3期対策最終評価の推計

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

3 農振農用地区域への編入効果

本制度の創設(H12)以降、全国の農振農用地区域は約17万haが減少する中、本制度により、同期間において約2万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)	+2,742ha	▲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
合計	+17,434ha	▲約17万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4期対策期間は、H26とH29の面積から算出)

V 都道府県及び市町村による評価

(要旨)

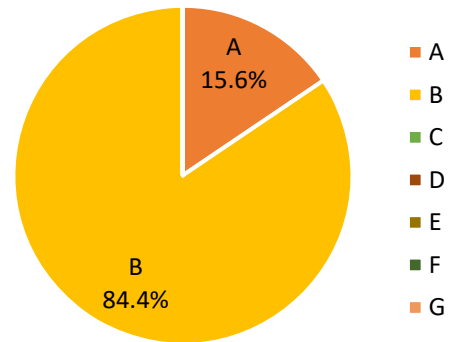
- 本制度による農業生産活動等が目標どおり取り組まれており、耕作放棄の発生防止、水路・農道の維持管理、鳥獣被害の防止に関する効果に加え、担い手の確保や農地集積、高収益作物の導入や加工・直売などの構造改革や所得形成に資する取組、寄合い・共同行事の増加など農村協働力の向上・維持、新たな人材の確保も進められていることから、中山間地域等の農業農村を維持・発展させていく上で本制度は高い評価。
- また、集落の自発的な活動計画に基づき集落の実情に応じた交付金の活用ができることから、集落の活性化に向けた話合いが活発化し、消費者や都市との交流等新たな人材の受入れに繋がるような取組も行われるなど、本制度の基本的な支援の仕組みが集落等の課題解決や活性化に向けた意識の醸成にも寄与していると評価。
- 一方で高齢化や人口減少の進展による、農業の担い手不足や協定活動の核となる人材の不足、共同活動の基礎となる集落機能の低下が課題。
- このため、高齢化や人口減少を補う取組体制の強化に向け、協定参加者の世代交代を含む新たな人材の確保、農業生産体制の整備や所得形成、集落間連携・広域化、NPOなど多様な組織との連携による集落コミュニティの強化の取組を継続するとともに、農業生産活動の基盤である集落機能を強化する取組等も必要。

1 総合評価結果

- ・ 都道府県（東京・大阪を除く。）及び市町村において、管内の農業生産活動等の進捗状況等を踏まえ、本制度を7段階で評価した結果、すべての都道府県が「評価できる」（「おおいに評価できる」15.6%、「おおむね評価できる」84.4%）とし、市町村では、99.4%が「評価できる」（「おおいに評価できる」25.1%、「おおむね評価できる」66.7%、「やや評価できる」7.6%）とした。
- ・ 都道府県の第三者委員会では、「制度自体は耕作放棄地の発生防止や農村協働力の醸成等に効果を発揮しており、人口減少や高齢化の進行といった課題がある中で、新たな人材確保のための取組、集落間や多様な組織等との連携を進める必要があり、高齢者も不安なく取り組めるような制度の緩和・簡素化等の必要な見直しを図りつつ、制度の継続的な実施を求める」との意見が多かった。

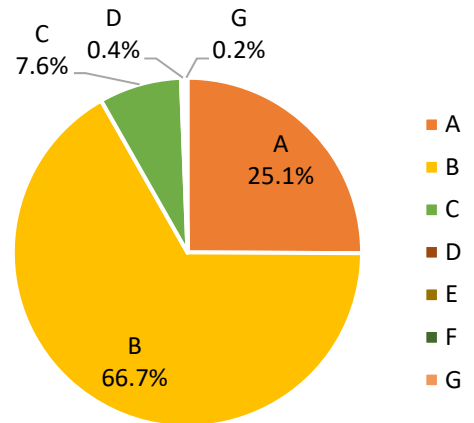
① 都道府県による総合評価の結果

評価区分	都道府県数
A : おおいに評価できる	7
B : おおむね評価できる	38
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	250
B : おおむね評価できる	665
C : やや評価できる	76
D : さほど評価できない	4
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	2
合計	997

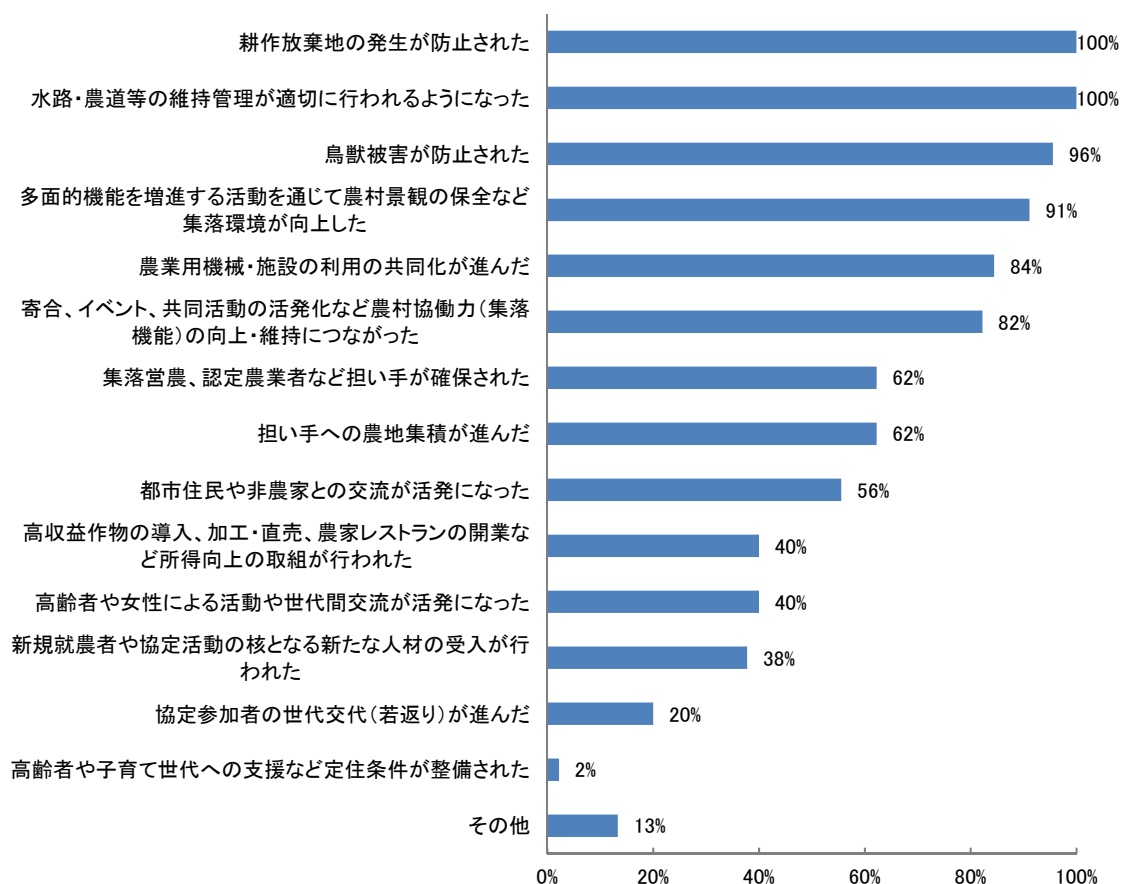


2 第4期対策による効果と課題

(1) 協定締結前と比べ地域が変わったと感じる事項（本制度の実施効果）

- 都道府県の評価では、「耕作放棄地の発生が防止された」及び「水路・農道等の維持管理が適切に行われるようになった」が、共に100%で最も多く、次いで、「鳥獣被害が防止された」、「多面的機能を増進する活動を通じて農村景観の保全など集落環境が向上した」が多かった。
- また、「農業用機械・施設の利用の共同化が進んだ」、「集落営農、認定農業者など担い手が確保された」、「担い手への農地集積が進んだ」など農業生産体制の整備、所得形成、人材確保といった農業生産活動の継続に資する効果や、「寄合、イベント、共同活動の活発化など農村協働力（集落機能）の向上・維持につながった」、「都市住民や非農家との交流が活発になった」など農村協働力（集落機能）の向上や定住条件の整備に資する効果も認められ、本制度は、農地や水路・農道など地域資源の保全、農業生産活動の継続のみならず、その基礎となる農村社会の維持にも貢献している。
- なお、本制度に第1期対策から取り組むなど、本制度を長期間活用している集落ほど集落の多岐にわたる課題の解決に向けた話合いが活発に行われ、構成員間のまとまりが強く、イベントや共同活動が比較的容易に行える環境となっている。このほか、本制度を長期間活用している協定においては、本制度による下支えが安心材料となり、農業の後継者や協定の役員の世代交代が着実に進んでいるものも見受けられる。

効果があったと考える事項(都道府県)



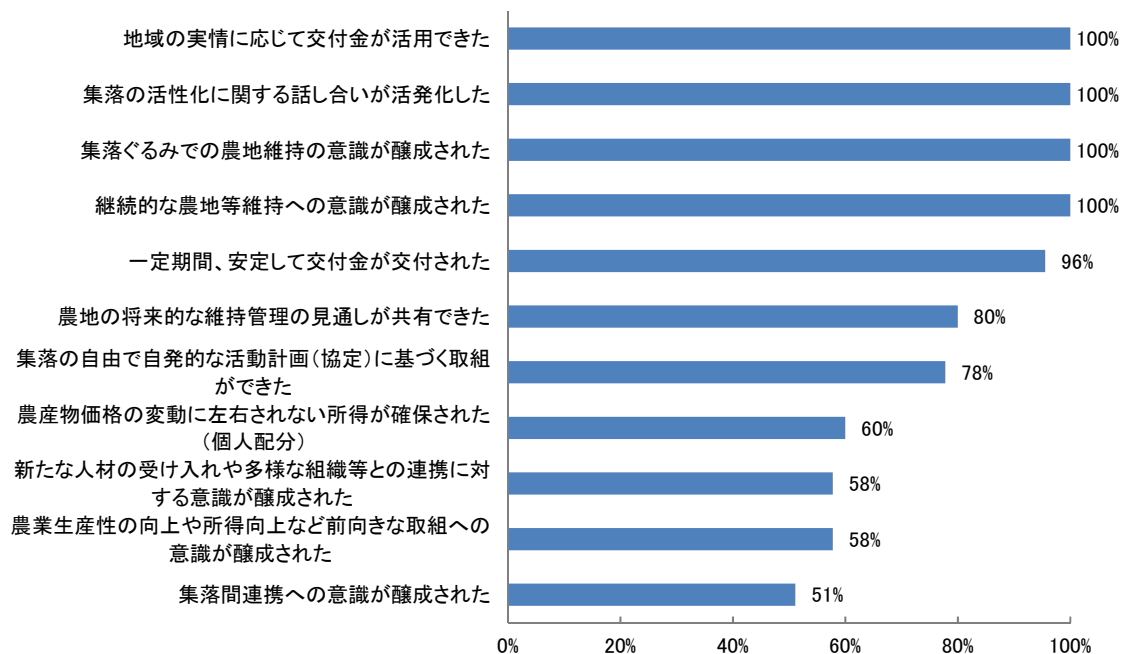
[効果に対する都道府県第三者委員会の主な意見]

- ・ 耕作放棄地の発生防止に非常に効果があると認められる。水路・農道等の維持管理活動の定着や多面的機能を増進する活動により、農村の環境保全意識の向上にも寄与。
- ・ 本制度により、地域では定期的な話し合いが行われ、その結果、地域の特徴を活かした取組も実施されており、地域コミュニティの活性化や協働意識の醸成が図られている。
- ・ 本制度の実施により、耕作放棄地の発生が抑制され農地が維持されてきたことで、大学や観光協会・企業等と連携した新たな取組を行う協定も見受けられる。
- ・ 主に営農体制の整備に有効活用されており、新たな地域資源の発掘、農産物の加工拠点を整備し地域産業化を図るなど、内発的発展を遂げている集落も見受けられる。
- ・ 共同活動を軸に、集落行事等の活性化やコミュニティの再生、景観作物を利用して地域外住民を呼び込むなど、更なる活動を展開する集落もあり、他地域への波及を期待。

(2) 効果と本制度の仕組み・取組との関係

- ・ (1)の効果が確保された背景として「地域の実情に応じて交付金が活用できた」、「集落の活性化に関する話し合いが活発化した」、「集落ぐるみでの農地維持の意識が醸成された」、「継続的な農地等維持への意識が醸成された」が最も多く、次いで「一定期間、安定して交付金が交付された」「農地の将来的な維持管理の見通しが共有できた」となっている。
- ・ 本制度の取組を通じ、農地等の維持に加え、「複数集落が連携しての農業生産活動等を継続するための体制づくり」、「超急傾斜地の農地の保全及び有効活用」などに対する追加的な支援があることで、他の集落や多様な組織等との連携、新たな人材の受入れ、農業生産性の向上等の将来にわたって農地等を維持していくための前向きな取組に対する意識の醸成が進んだ地域もあり、今後このような取組の全体的な波及も示唆される。
- ・ 集落の自発的な活動計画に基づき、集落の実情に応じた交付金の活用ができることから、集落の活性化に向けた話し合いが活発化し、農業生産活動の基盤強化に資する取組のみではなく、消費者や都市との交流等新たな人材の受入れに繋がるような取組も行われるなど、本制度の基本的な支援の仕組みが集落等の課題解決や活性化に向けた意識の醸成にも寄与していることが示唆される。

効果の背景(都道府県)



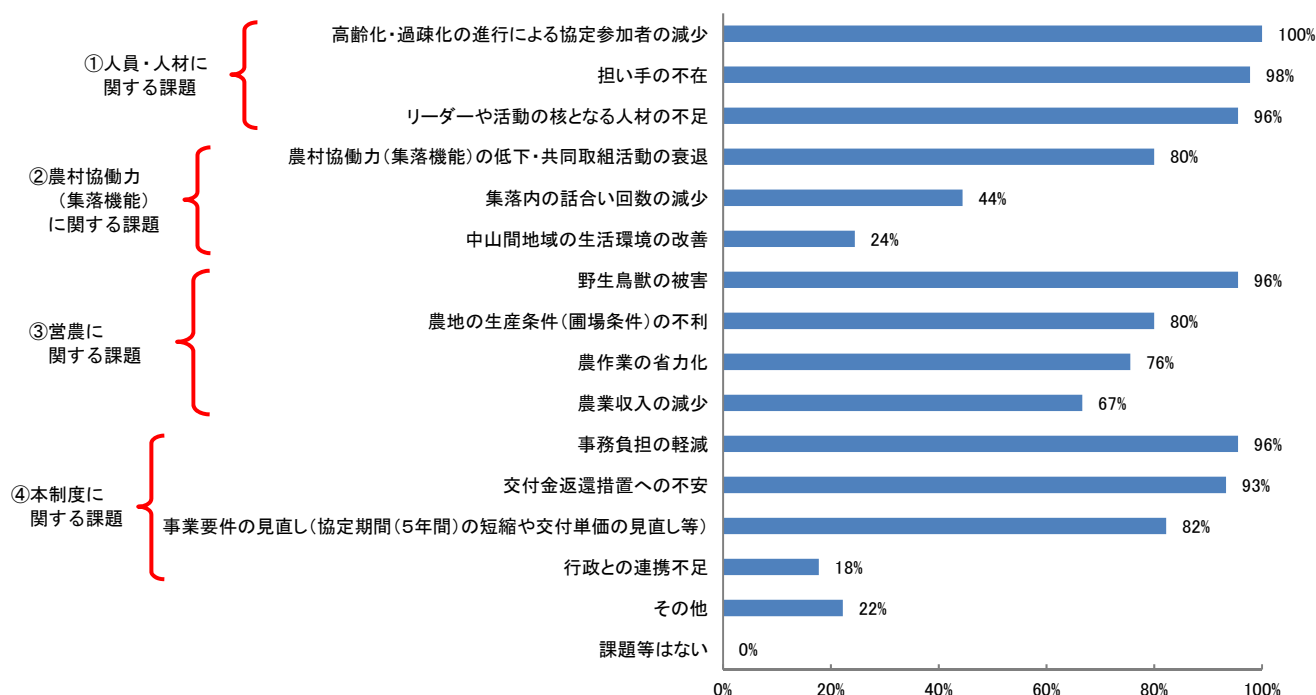
[都道府県第三者委員会の主な意見]

- ・ 本制度により、集落での話し合いが活発化し、農業生産活動の継続、農業の多面的機能の維持・増進、農業生産性の向上等に繋がる取組等が展開されており、制度の継続が必要。
- ・ 本制度は、交付金の活用について、集落の合意により柔軟性をもった活用が可能となっていることから、集落ごとに異なる様々な課題に対応することが可能であり、その点も評価できる。
- ・ 本制度の加算措置を活用して、高付加価値農業等に取り組んだり、傾斜の厳しい樹園地での生産活動が継続されているといった効果も認められる。
- ・ 担い手への規模拡大等を進める上では、個人配分の上限額の引き上げも考える必要があるのではないかと。
- ・ 個人配分が集落協定の広域化や集落連携等の推進を妨げる一因となっているのではないかと。
- ・ 市町村では制度の基本的な支援の仕組み（地域の実情に応じた交付金の活用、自発的な活動計画に基づく取組、話し合いの活発化等）は高く評価されており、今後はこれらを土台として、取組が低調な新たな人材の受け入れ、他集落や他組織等との連携等の取組に繋げていくことが重要。
- ・ 本制度の活用により、現状の課題や農地維持の意識を地域で共有することはできているが、将来の農地維持や地域の活性化に向けた取組までには至っていない状況。高収益作物の導入や集落外から集落の取組を支援する第三者の呼び込み等の取組を行っていくことが重要。

(3) 今後とも農業生産活動を継続していく上での課題

- ・ 「高齢化・過疎化の進行による協定参加者の減少」が100%で最も多く、次いで、「担い手の不在」、「リーダーや活動の核となる人材の不足」、「野生鳥獣の被害」、「事務負担の軽減」となっており、担い手や集落活動のリーダーなど高齢化や人口減少による人員、人材の不足が最大の課題となっている。また、営農に関しては鳥獣被害の発生、制度に関しては協定参加者や市町村の事務負担が最も課題と認識されている状況。
- ・ また、高齢化や人口減少が進行する中、制度が複雑化していて取り組みづらいとの意見もあり、今後とも農業生産活動を継続していくに当たっては、「交付金返還措置への不安」や「事業要件の見直し」、「農村協働力（集落機能）の低下・共同取組活動の衰退」なども課題とされている。

今後とも農業生産活動を継続していく上での課題（都道府県）



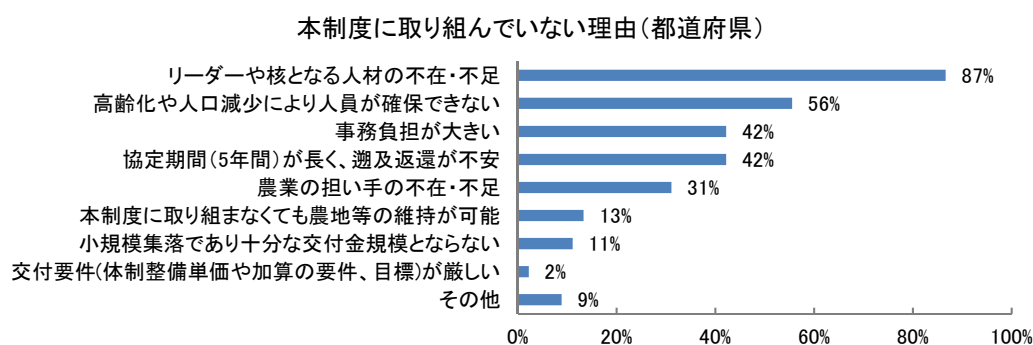
[都道府県第三者委員会の主な意見]

- ・ 農業者の高齢化や担い手の確保等は「農業」全体の課題でもあり、各集落共通の課題として高齢化・過疎化の進行による協定参加者の減少、担い手やまとめ役の高齢化・不在があげられている。
- ・ もっと農業者が理解しやすいシンプルな制度とする必要。制度の複雑化が事務処理の負担を大きくしている側面があると考えられるため、集落が取り組みやすく、市町村の事務負担が軽減できるように制度を簡素化すべきではないか。
- ・ 協定期間（5年間）を超えた集落の将来像を見据えた「集落戦略」の作成が進んでいない。作成するためのリーダーシップやインセンティブをどうするかが問題。
- ・ 本県では、高齢化・担い手不足が最大の課題であるとともに、小規模の集落協定が多いことも課題。協定の広域化や農地の集約化、女性や若者の参入障壁を下げる取組も必要。
- ・ 担い手の確保は大きな課題であるが、本交付金があれば解決する問題だけではない。生活環境や所得の問題等根本的なところも含めて中山間地域の維持について考える必要。

(4) 本制度の対象農用地を有しているが取り組んでいない地域

- ・ 本制度の対象農用地（促進計画に位置付けられた農用地）のうち、本制度に取り組んでいない面積は12万9千haとなっている。
- ・ 取り組んでいない理由としては、「リーダーや核となる人材の不在・不足」が87%と最も多く、次いで「高齢化や人口減少により人員が確保できない」となっており、高齢化や過疎化の進展に起因する課題が主となっている。

対象農用地面積	交付面積	未実施面積
793,363ha	664,315ha	129,048ha

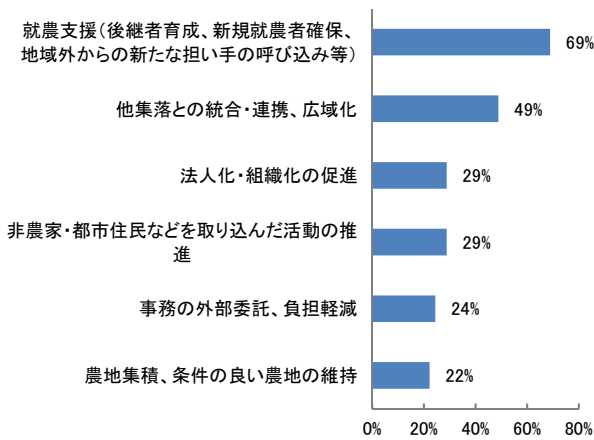


(5) 課題解決に向けた取組

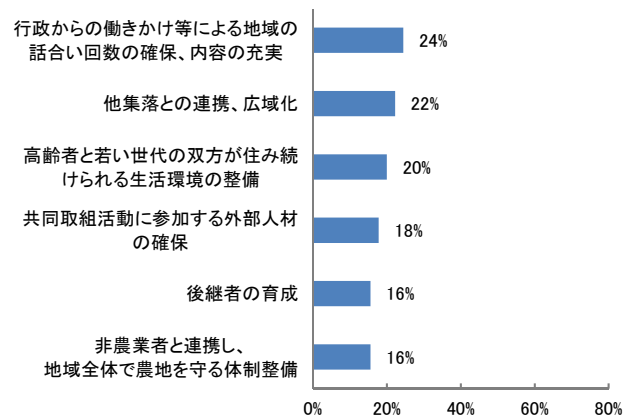
- ・ 高齢化・過疎化の進行等を背景とした人員・人材不足の課題に対しては、「後継者の育成、新規就農者の確保、地域外からの人材の呼び込み等の就農支援」の取組が必要との意見が最も多く、次いで「他集落との統合・連携、広域化」、「農業経営の法人化・組織化の促進」、「非農家・都市住民などを取り込んだ活動の推進」となっており、引き続き、将来の地域農業の主体となる人材の育成・確保に取り組むとともに、地域の維持・活性化にも資する多様な人材を取り込む取組が必要とされている。
- ・ 農村協働力（集落機能）の低下の課題に対しては、「行政からの働きかけ等による話し合い回数の確保、内容の充実」、「他集落との連携、広域化」、「高齢者と若い世代の双方が住み続けられる生活環境の整備」、「共同取組活動に参加する外部人材の確保」といった意見が多く、行政も深く関与する形で話し合いや集落間連携の強化など地域コミュニティの拡充・強化に資する取組や生活環境も含めた地域全体の環境整備の取組が必要とされている。
- ・ 営農を継続していくための課題に対しては、「スマート農業等の農作業の省力化技術の導入」が最も多く、次いで「鳥獣防護柵の整備・補修、捕獲わなの設置」、「区画整理、暗渠整備等圃場条件の改善」、「ブランド化や商品開発など所得向上の取組」となっており、営農継続のための下支え的な取組とともに、農業の生産性や付加価値の向上など農業所得の増大に繋がる前向きな取組への支援も必要とされている。

- 本制度を活用して農業生産活動等を継続していくに当たっての、本制度の実施に関する課題に対しては、「提出書類の削減、様式の簡素化など（事務負担の軽減）」が最も多く、次いで「協定締結期間の短縮」、「交付金返還措置の緩和」となっている。「協定締結期間の短縮」については、遡及返還措置があることで、集落に迷惑を掛けないよう協定の参加を辞退する者も多く、このことに起因して期間の短縮を求めるとの意見も多かった。また、「交付金返還措置の緩和」を求める意見の多くは遡及返還措置の撤廃・緩和に関するものであった。多くの農業者が農地の維持保全に不安を抱いている中、本制度を活用して農業生産活動等を継続していくためには、事務負担や遡及返還措置に対する農業者の不安を払拭するような制度の見直しが必要とされている。

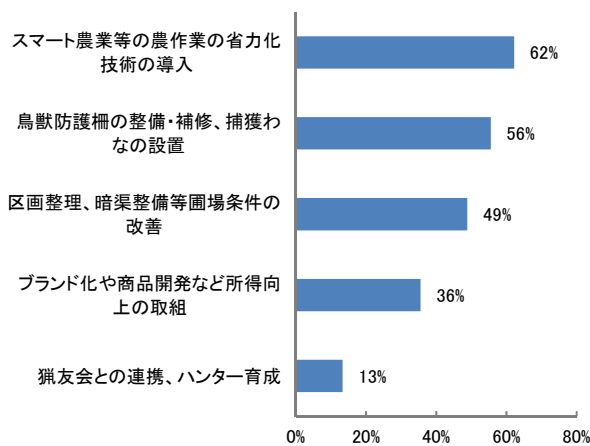
人員・人材に関する課題の解決に必要な取組



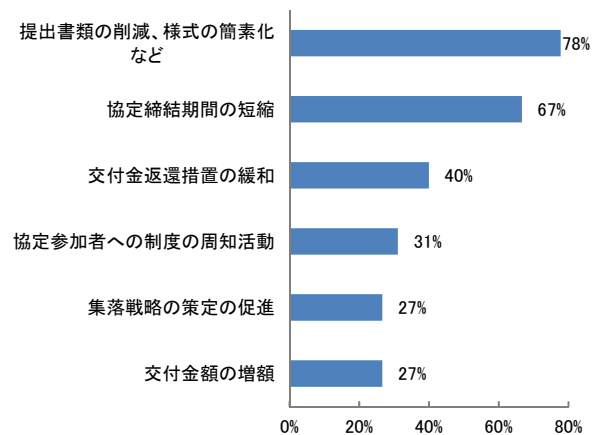
農村協働力(集落機能)に関する課題の解決に必要な取組



営農に関する課題の解決に必要な取組



本制度に関する課題の解決に必要な取組



[第4期対策における取組の評価と今後の取組方針（都道府県）]

- ・ 集落での話し合いを促し、課題となっている人材の確保に関して、施策の活用や多様な人材の確保・定着に向けた取組を支援していく。
- ・ 関係者間で集落内の現状を把握・共有し、課題解決に向けた話し合いが行われ、課題解決に向けた取組の実施や活動を通じた共同意識の向上が図られており、事例の周知・横展開等を行う等により引き続き取組を推進。
- ・ 超急傾斜農地保全管理加算により、より条件の厳しい超急傾斜地域においても農業生産活動を継続するための様々な取組が行われており評価している。平成29年度から要件が緩和され、より取り組みやすくなったこともあり、引き続き周知を進めていく。
- ・ 地域住民や、他集落に住む耕作者も含めて地域一帯となった管理体制を構築することで、従来より効率的かつ活発な活動が行われている例もあり、協定の広域化の検討を引き続き進めていく。
- ・ 近隣の集落協定と連携することで、担い手の確保や効率的な機械利用が進められると期待されるため、集落協定の広域化を重要な取組手段として位置付けることを検討。
- ・ 加算措置を活用し、事務局機能の一元化、農作業の共同化による農業生産活動の効率化や地場農産物の加工・販売等を行うなど集落の活性化に繋がっている例もあり、引き続き広域化の支援が必要。
- ・ 多面的機能の増進活動が農家以外の住民との交流に繋がり、地域の活性化に繋がった例もあり、そのような取組の普及・周知を図る。
- ・ 地域活性化の取組でモデル的な活動をしている集落もあり、他の集落への周知を図るとともに、農業の維持だけではなく地域維持のためのより幅広い取組に加算措置も活用。
- ・ 担い手・新規就農者の確保の観点から、UJIターン者の更なる増加対策が必要。地域おこし協力隊員が任期満了後に地域へ定着することも期待。先駆的な取組を広く周知。
- ・ 外部からの人材を受け入れる意識や仕組みづくりが必要。集落外には集落を支援したいと考えている人も多く、そうした者と集落を結びつけていく取組も必要。
- ・ 農業に限らず多様な人材を外部から呼び込む仕組みづくりが必要。また、地域と多様な人材を結ぶサポーターのような仕組みも併せて必要。
- ・ 女性や若者の参入を促すため、女性や若者が積極的に参加できる説明会の開催等も必要。
- ・ 高齢化・担い手不足が進行しており、先端技術の導入等を進めて農業生産の省力化を図っていく必要。
- ・ 独自の地域資源の発掘や特産品の開発及びこれらを活用した高付加価値型農業の取組を支援していく必要。
- ・ 集落単位での共同作業から発展して、集落営農の組織化・法人化が図られている例もあり、引き続き集落営農の組織化・法人化を推進するとともに、担い手への農地集積を進めるなど、

VI 第4期対策の最終評価（まとめ）

（要旨）

- 第4期対策においては、協定参加者の積極的な取組に加え都道府県・市町村による支援や指導・助言により、目標どおり協定農用地は適切に維持管理される見込み。
- 本制度に取り組むことで、農地の維持や耕作放棄の発生防止による多面的機能の維持・発揮が図られていることから、本制度は都道府県及び市町村においても高く評価されており、今後とも継続的な実施を要望。
- 人口減少や高齢化の進展による農業の担い手や人員・人材の不在・不足を課題とするところが多く、この課題の解消に当たっては、徹底した話し合いに基づく集落戦略の策定等を通じて集落の将来像を明確化するとともに、後継者の育成や外部人材の確保、関係人口の増加などの取組を促進することが必要。
- 農村協働力（集落機能）が弱体化している集落もあることから、集落協定の広域化に引き続き取り組むとともに、地域づくり等を行う地域運営組織の設立や既存団体との連携等を通じて、集落機能の強化を図り、持続的・安定的な体制を構築することが必要。
- 農業の生産条件が不利な中山間地域においては、高齢化や人口減少の進展もあいまって農作業の省力化や農業収入の減少が課題となっており、担い手への農地の集積、スマート農業等の省力化技術の導入、農業の高付加価値化等を推進することにより、中山間地域農業の生産性や付加価値を向上させることが必要。
- 本制度の実施に当たっては、協定や市町村の事務負担や交付金の返還措置が不安につながっており、このために取組の継続を断念せざるを得ない者や協定農用地から除外される農地も発生しているため、より本制度に取り組みやすくなるよう、事務負担の軽減や交付金返還措置を見直すことが必要。

1 本制度及び協定活動の実施状況

- ・ 平成27年度からの第4期対策では、平成30年度時点で45道府県（未実施：東京都、大阪府）、997市町村において、2.6万協定（集落協定25,405協定、個別協定553協定）、60万人が66.4万haの協定農用地の維持管理に取り組んだ。
- ・ 協定数の97.9%、交付面積の99.0%を占める集落協定では、農業生産活動等を継続するための基礎的な活動（基礎単価）、将来的な農業生産活動等の継続に向けた活動（体制整備単価）、集落間の連携や超急傾斜農地の保全管理といった加算措置に関する活動が集落等の抱える課題に応じて取り組まれており、これらの活動は、協定参加者の積極的な取組に加え都道府県・市町村による活動支援や中間年評価後の指導・助言により目標どおり活動継続・目標達成が見込まれる。また、個別協定においても、同様に目標年次まで農業生産活動が継続される見込みである。
- ・ このことから、目標年度まで農業生産活動等が継続されることにより協定農用地は適切に維持管理され、多面的機能の維持・発揮が確保されることが見込まれる。

2 本制度の実施効果等

（1）総合評価

- ・ 本制度に取り組む集落等では、耕作放棄の発生防止や水路・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。

- また、担い手の確保や農地集積などの農業生産体制の整備、高付加価値農業の実践や地場農産物の加工・直売・都市との交流などの所得形成、集落等での共同活動や話し合い活動の維持・活発化、他集落や多様な中間支援組織との連携や協定の活動の核となる人材の確保などの取組体制の強化といった将来を見据えた取組も行われており、農業の構造改革や農村協働力の向上・維持にも寄与している。
- 都道府県及び市町村の評価においても本制度は同様の視点から高く評価され、今後とも本制度の継続的な実施が求められている。
- 全国の農業就業人口が175万人（平成12年（389万人）の半数以下）まで減少している中、非農業者も含め60万人（平成12年度49万人）が協定農用地の維持管理活動等に参加していることは高く評価すべきである。
- 本制度による農用地の減少防止効果は約7.5万ha、うち耕作放棄地の発生防止効果が約3.9万haという試算結果となった。
減少が防止されたと推計される7.5万haは、北海道を除く都府県の耕地面積の平均（7.2万ha/都府県）を上回り、愛知県（7.6万ha）、埼玉県（7.5万ha）、兵庫県（7.4万ha）の耕地面積に匹敵する面積であり、これらの県の農業産出額（耕種）はそれぞれ、2,333億円、1,685億円、1,007億円となっている。
これらの農用地は、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おり、7.5万haの農用地が失われるということは、一県分の多面的機能が失われることに等しい。
また、農地が耕作放棄されると、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、一度発生した耕作放棄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耕作放棄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。

（2）本制度の支援体系

- 本制度は集落等の自発的な話し合いによる5年間の活動計画（協定）に基づき、地目・取組面積に応じた交付金が一定期間、安定的に交付される仕組みとなっており、交付金は、集落等の合意のもと、集落等の実情（課題等）に応じた活用ができる自由度の高い交付金となっている。
個人配分が中山間地域等で農地を請け負う担い手の経営安定に寄与する一方、協定内での合意のもと実施する共同取組活動は、水路・農道・農地の管理作業、鳥獣害対策など農業生産活動を継続するための下支え的な活動に加え、共同利用機械・施設の整備、基盤整備、広域協定における事務局機能の強化など将来を見据えた取組にも活用されており、高齢化や人口減少に対応した取組体制を強化する上で有効に活用されている。
- また、現状維持（基礎単価）のみではなく、農業生産活動等に自律的かつ継続的に取り組むための将来を見据えた体制整備の取組（体制整備単価）や時勢の課題に対応した取組（加算措置）など、より前向きな取組を行う場合は追加的な支援を実施している。
- 市町村及び都道府県の評価では、本制度の基本的な支援の仕組みが、集落等の話し合いを活発化させ、将来的な農地等の維持管理の見通しや課題の共有と課題解決に向けた農業者等の意識改革を促していると評価するとともに、課題解決に向けた様々な取組を行うに当たっては活動内容や交付金の自由度の高さが有効な手段であるとしている。

- ・ 第5期対策の検討に当たっても、一定期間安定的に交付金を交付すること、集落等の実情に応じた自由度の高い用途を認めること、基礎単価、体制整備単価、加算措置という段階的な支援を行うこと等の、本制度の基本的な支援体系は維持した上で検討を行うべきと考えられる。

3 課題

- ・ 高齢化や人口減少の進展を背景として多くの協定組織が弱体化しており、「人員・人材」、「農村協働力（集落機能）」、「営農」のいずれについても、協定が今後とも農業生産活動を継続していくための課題を多く抱えている。
- ・ 集落のみの努力では克服が難しい課題も多く、集落の自発的な取組はもとより、市町村、都道府県、地方農政局等の行政の適切な関与が重要である。
- ・ また、土地改良区等の農業関係団体、公社、NPO法人など多様な組織と協定との連携を進め、他集落との調整、田園回帰の流れを受け止めた都市との交流や外部人材の呼び込みなど地域外とのコーディネート、新たな発想による農産物の高付加価値化、協定の事務支援などを進めていくことも必要である。
- ・ 「本制度」についても、協定の役員の高齢化等を背景に、協定活動に関する事務負担の軽減や遡及返還措置に対する不安の払拭が課題としてあげられており、新たな人材を含む協定参加者にとってより取り組みやすい制度のあり方を検討する必要がある。

4 今後、進めていくべき取組（本制度のあり方）

（1）人員・人材の確保

- ・ 協定や集落戦略の策定を通じ集落等の話し合い活動を活発化させ、将来にわたる農地等の維持管理の見通しや集落等の維持発展に関する課題を共有した上で、その解決に向けた具体的な取組の実施プログラムを明確にすることが重要である。
- ・ その際、概ね10～15年程度先の地域の将来像を集落等の関係者間の話し合いにより定めていく集落戦略は、地域での現状認識の共有と課題解決に向けた具体的なプログラムの策定・実践の面で一定の評価をしている道府県もあり、本制度の下支え機能を土台としつつ様々な施策ツールも活用しながら、話し合いに基づき定めた戦略の実現に向けて地域で取り組んでいくことは有効な手段である。
- ・ 協定参加者やリーダーの世代交代、地域おこし協力隊や移住者など外部人材の受入りに当たっては、集落等の課題や協定活動に関する調整・運営手法等の継承、「交流人口」「関係人口」の増加に向けた段階的な取組を進めつつ、担ってもらう役割（活躍の場）を明確にするとともに、これらの者が営農をはじめとする協定活動に専念し地域に定着できるようサポートしていくことが重要である。

（2）農村協働力の強化

- ・ 協定の積極的な取組を促すためには、行政の働きかけ・支援が重要であり、地域の実情や地区ごとの課題に応じて市町村を始めとした行政組織が積極的に関与するとともに、市町村の農林部門だけではなく、地域の活性化を担う市町村の企画部門や集落等の課題に対応する支援策を担当する部署、都道府県の出先機関、土地改良区、JA、農業委員会、農地中間管理機構など関係団体（都道府県段階の組織を含む）と連携して支援を行うことが必要である。

- ・ 集落間連携による協定の広域化の取組を継続するとともに、農業生産活動に加えて、生活環境の整備、地域資源(地域の魅力)の掘り起こしや多様な人材が活躍できる場づくり、定住の推進などの集落機能の強化に向けた取組が必要であり、本制度において農業生産活動の継続のための下支えを行うとともに、集落機能の維持・強化のために、これらを行う地域運営組織を協定が設立することや、既存の地域運営組織等と連携して活動することが重要である。

(3) 営農の継続

- ・ 取組体制の強化や農業の担い手・協定活動の継続に必要な人員・人材を確保しつつ、これらの者が行う農作業の負担軽減に向け、先端技術の活用等による省力化技術を導入した営農活動や農地・施設の管理など少人数で効率的に農業生産活動を継続できる環境整備を進めていくことも重要である。
- ・ 将来にわたり農地等を維持管理していける協定では、生産組織・法人や認定農業者等の担い手が存在し、高収益作物の導入や加工・直売など収益を高める取組も進められている。
- ・ このため、高齢化や人口減少が進む中、将来にわたり農業生産活動を継続していくためには、集落営農の組織化・法人化又は外部からの人材の受入れ等による担い手の確保、農地集積など農業生産性の向上、中山間地域等の特性を活かした高収益作物の導入や加工・直売・都市との交流など多様な所得機会を組み合わせた多業による所得形成の取組などを通じて、構造改革を進めていく必要がある。
- ・ また、超急傾斜農地保全管理加算により、より条件の厳しい超急傾斜地域においても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維持管理すべき農地等を明確化した上で保全管理の活動を行うことが重要である。

(4) 事務の簡素化

- ・ 事務の簡素化については、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、地域によってはセスナ機等を使った現地確認の負担軽減を図るなど、各段階ごとに創意工夫して事務負担の軽減に努力してきている。また、農林水産省全体として将来的な事務の電子化の方向が示されている。これらの方向性も踏まえながら、今後も事務の簡素化について検証しつつ、必要な軽減策を講じていくことが重要である。
- ・ また、本制度が公金を投入する支援であることを踏まえれば、交付金交付や活動の確認に必要な事務、予算・決算書や証拠書類など適正かつ円滑な協定活動を確保するための事務は必要であるため、協定の広域化や中間支援組織との連携、事務の外注化など事務局機能を強化する視点からの取組を進めることが重要である。

(参考)セスナ機を活用した現地確認の取組

- 北海道内の1市4町（根室市、別海町、標津町、中標津町、羅臼町）では、現地確認に係る市町職員の拘束時間の軽減等のため、セスナ機をレンタルして上空からの目視及び写真撮影を行う取組を実施。
- これにより諸経費は増加するものの、標津町では、自動車で行う場合には61時間、10日前後を必要としていた現地確認を2時間で終えることが可能になり、職員及び協定参加者の事務負担が大幅に軽減。

(5) 遡及返還措置の見直し

- 本制度の交付金返還措置における原則である遡求返還措置に関しては、これまで様々な軽減措置を講じてきたものの、高齢化が進む農業者にとっては、依然として営農を続ける上での不安材料となっており、第5期対策移行時において、第4期対策への移行時と同様に遡求返還措置を理由とした協定面積の大幅な減少が見込まれている。
第4期対策への移行時に大幅に協定面積を減少した協定に対する高知県の調査では、協定から除外した農地のうち25%では耕作が放棄されているという結果であった。本制度による支援や指導・助言が可能となるよう、協定面積を確保することは重要である。
- 遡求返還措置については、農地の流動化や協定の広域化を阻害しているという声もあり、中間年評価アンケートにおいて「次期対策に取り組むことは困難」又は「一部農地を除外して取り組む」と回答した集落協定を対象としたアンケート調査(952 集落協定が回答)においても、約半数の集落協定が第5期対策に向けて遡求返還措置の見直しが必要と回答している。
- 遡及返還措置の見直しには慎重な意見もあるが、第5期対策において、農業者の営農に対する不安を払拭するとともに、農地の流動化や協定の広域化を促進するためにも、集落戦略の作成を通じて人員・人材の確保を図り持続可能な営農体制を構築するなどの対策期間中の離脱による耕作放棄の大幅な増加を防止した上で、遡求返還措置について必要な見直しを行うことが適当である。

VII 第三者委員会からの意見

- 本制度の成果に関する意見
 - 協定参加者の自己点検、市町村及び都道府県による客観的なチェック、国による現状と課題の分析という評価体制が体系的に整理されており、第4期対策の評価は適切に行われている。なお、中間年評価で行ったような、農林業センサスを活用したデータ分析（本制度の実施集落と未実施集落の比較等）を継続的に行うべき。
- 遡及返還の見直しに関する意見
 - 遡及返還措置の見直しに当たっては、協定からの離脱によって耕作放棄が大幅に増えることがないよう留意することが必要である。
- 制度の今後のあり方等に関する意見
 - 本制度は本年6月に成立した棚田地域振興法との親和性が高く、連携して集落機能の強化等に取り組むべき。
 - 中山間地域の現場では本制度を知らないという人も多く、第5期に向けて改めて情報発信を行うことも大事。
 - 集落協定単独の力では解決できない、農業だけに限らず地域全体に係る課題が多くあげられている。今後は農業だけに限らず、中山間における地域の暮らしを守る視点が重要となる。
 - 知恵を絞って事務負担を軽減したり、事務を担当する人材を確保したりした協定もあるはずなので、今後はそのような取組についても事例として紹介し、波及を図っていくべき。

【参考】

将来にわたって協定農用地を維持していける協定に関する分析

○ 中間年評価のアンケート調査において「将来（10年後）も協定農用地を維持していける」と回答した協定に関し、担い手の有無、収益活動の有無、協定の規模や参加者数、交付金の使途等の視点から、回答に影響を与えていると考えられる要因を統計的手法により分析。

1 分析の内容

「中山間地域等直接支払制度の実施状況」及び「中間年評価アンケート調査結果」の2つのデータを用い、これらに整理されている項目から、必要なデータを抽出。「将来（10年後）も協定農用地を維持していける集落（以下「10年継続集落」という。）」に対して、抽出した要因との関係について、多変量解析を行い、影響を与える要因を特定した。

多変量解析は、目的変数である「10年後も協定農用地を拡大又は維持して取り組めるか」に係る回答が、「できる」または「できない」の2値で質的データであるため、ロジスティック回帰分析を用いた。

2 分析結果

「10年継続集落」に影響を与える要因は、有意水準1%未満で平均限界効果（AMPE）がプラス（+）となった23個（右表）で、これらから、「10年後も継続集落」は、以下の状況にあると考えられる。

- ・制度を活用し、多様な主体が参加している
- ・世代交代が進み、広域化支援に取り組む
- ・水田規模が20a以上で水田率が高く、用水や農道が整備されている
- ・体制整備のための前向きな活動を行い、単価の10割交付を受けている
- ・交付金を共同取組活動の配分割合が高く、機械購入や多面的増進活動費に充てている
- ・農業生産活動を継続するため、基盤整備、市民農園の活動を行っている
- ・体制整備のための前向きな活動として、バックアップ体制を整備している

視点	変数名	有意確率	AMPE
協定の方向	人・農地プラン対象の有無	0.000	0.032
	環境保全型農業直接支払交付金の実施	0.000	0.076
協定の参加者・面積	土地改良区の有無	0.006	0.083
	農地所有適格法人	0.000	0.071
	協定参加者の年齢区分別計 54歳以下	0.000	0.091
	協定役員の年齢区分別計 54歳以下	0.000	0.271
	担い手の有無	0.000	0.071
	農地の状況・田・20a～30a未満	0.000	0.054
	農地の状況・田・30a～50a未満	0.000	0.067
	農地の状況・田・50a以上	0.000	0.044
	用水・末端用水施設・田・完備（管水路）	0.001	0.032
	用水・末端用水施設・畑・有（配水施設）	0.001	0.049
	農道・完備	0.000	0.060
	水田の割合	0.000	0.100
加算措置への取組	集落協定の広域化支援 取組状況	0.003	0.104
交付金の使途	体制整備単価	0.000	0.049
	共同取組活動充当割合	0.000	0.124
	機械購入（共同取組活動）	0.004	0.061
	多面的増進活動費（共同取組活動）	0.000	0.165
協定の活動内容	農業生産活動等 耕作放棄の防止等の活動 ⑧簡易な基盤整備	0.002	0.032
	農業生産活動等 多面的機能を増進する活動 ④市民農園等の開設・運営	0.001	0.116
	体制整備 C要件 組織対応型	0.000	0.056
	体制整備 C要件 担い手型	0.000	0.050

出典：「平成30年度中山間地域等直接支払制度（第4期対策）最終評価のための資料作成等業務」報告書

平成31年3月 一般財団法人日本水士総合研究所

【参考】

優良事例の深掘調査結果

地域の自然・棚田の原風景を将来につなぐ
もとやまちょう よしのぶ
 (高知県長岡郡本山町吉延集落協定)



○ 営農組合の設立やライスセンターの整備など機械の共同利用や稲作の協業化を図るとともに、ブランド米の生産や鳥獣害対策など持続可能な営農体制の確立に取り組む。

協定面積：37.4ha (田36.5ha、畑0.9ha) 交付金額：984万円 (個人配分66%、共同取組活動34%)
 協定参加者：農業者29人、吉延営農組合 協定開始：平成12年度

地区の概要

- 本町は、四国の中央部に位置し、北部一帯は高峻な石鎚山地に属し、南部には比較的なだらかな剣山地が東西に走り、その中間部を吉野川が東流しその沿岸には所々狭い河岸平地をつくっている。
- 本地域では、水稻を中心に施設園芸、畜産などの複合的な経営が行われているが、農家の高齢化、後継者不足による担い手の減少や耕作放棄地の増加など農用地の保全が難しい状況となっている。
- そういった課題に対して、平成12年度から本制度を活用し、共同機械の整備や鳥獣害対策等による持続可能な営農体制の確立に取り組み、棚田を中心とした地域資源を将来につなぐ活動を行っている。



【棚田の風景】



【防護柵の設置作業】

取組の特色

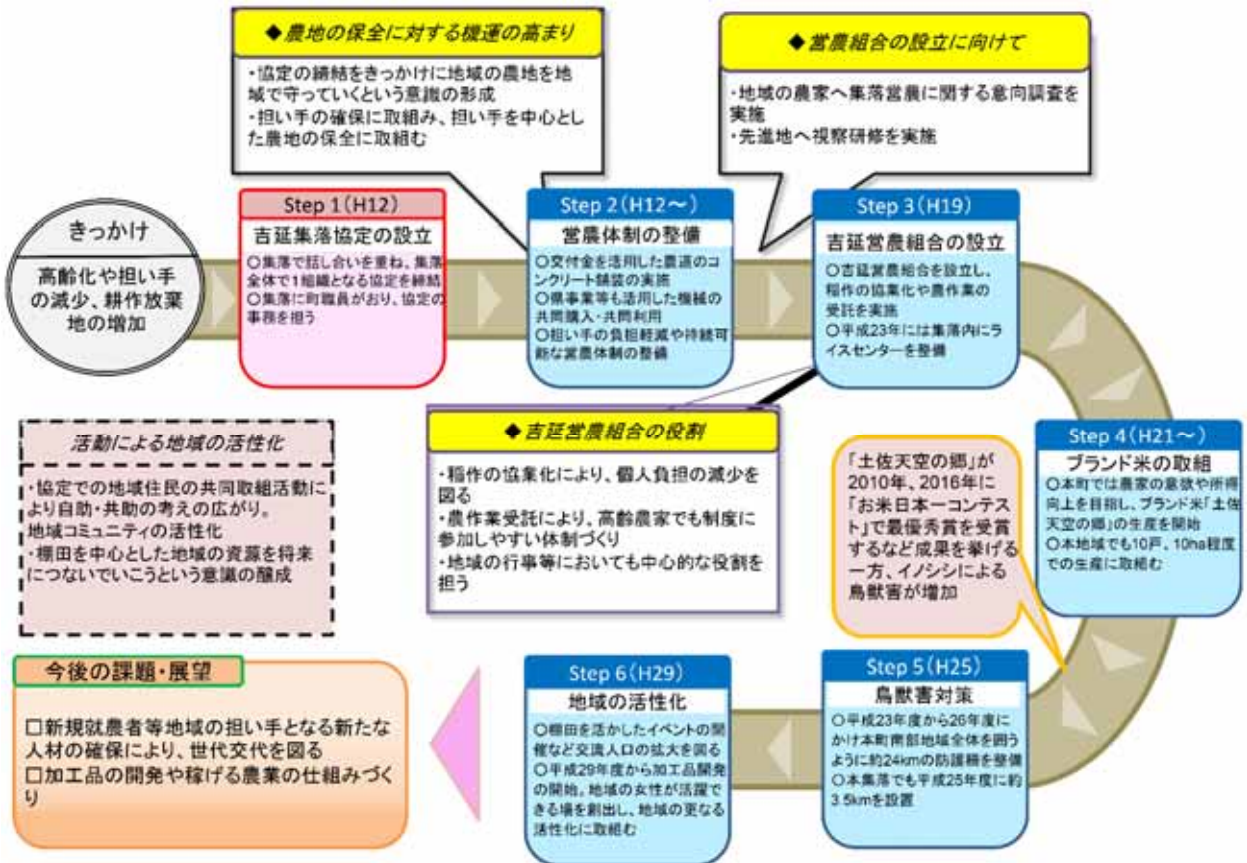
- 平成12年度から機械の共同購入・共同利用を進め、平成19年には「吉延営農組合」を設立。また、県の事業を活用し、集落内にライスセンターを整備し、稲作の協業化を進めるとともに認定農業者の育成、高齢農家の農作業受託など地域のモデル的な活動を実施。
- 町のブランド米「土佐天空の郷」の生産を開始した平成21年頃から鳥獣被害が増加してきたことを受け、平成25年に約3.5kmの防護柵を設置した(交付金を設置に係る経費に充当)。
- ブランド米「土佐天空の郷」が、「お米日本一コンテスト」で2度最優秀賞を受賞するなど、農家の意欲や所得向上につながっている。また、ブランド米のPRのための田んぼアートや棚田コンサートなどの開催により地域資源の有効活用や交流人口の拡大等、地域の活性化を図っている。



【ブランド米「土佐天空の郷」】



【棚田コンサート】



ふるさとの誇り「鬼木棚田」を守る はさみちろう おにぎ
 (長崎県波佐見町鬼木棚田協議会集落協定)



○ 共同活動による棚田の維持・保全、棚田で生産された農産物の加工・販売や鬼木棚田まつりなどの都市住民との交流活動に取り組み、地域を活性化。

面積：25.0ha (田22.0ha、畑3.0ha) 交付金額：596万円 (個人配分47%、共同取組活動53%)
 協定参加者：農業者46人、その他21 協定開始：平成12年度

取組の概要

- 当地区は、長崎県のほぼ中央部の波佐見町の南東部に位置し、約400枚からなる「鬼木棚田」で主に水稲や茶を栽培。
- 平成5年に地域内で生産された農産物の加工・直売を行うため地区内の全戸出資による「波佐見農産物鬼木加工センター」を設立。「棚田の駅」として店舗を開業。
- 平成11年に鬼木棚田が日本棚田百選に選定され、棚田の維持・保全の取組を開始したが、高齢化の進行、担い手不足から耕作放棄地の発生防止が課題。
- 棚田百選の選定を機に鬼木棚田協議会を設立。平成12年度から本制度を活用して、農業機械の導入、山際の農地の管理、農地周辺の山林の下草刈りや防護柵の設置、水路・農道の草刈りや堆肥の施肥など棚田の保全活動を下支えし、「棚田まつり」の開催や農家女性を中心とした加工品の開発・販売を実施。



【「鬼木棚田」の秋の風景】



【棚田まつりの様子】

取組の特色

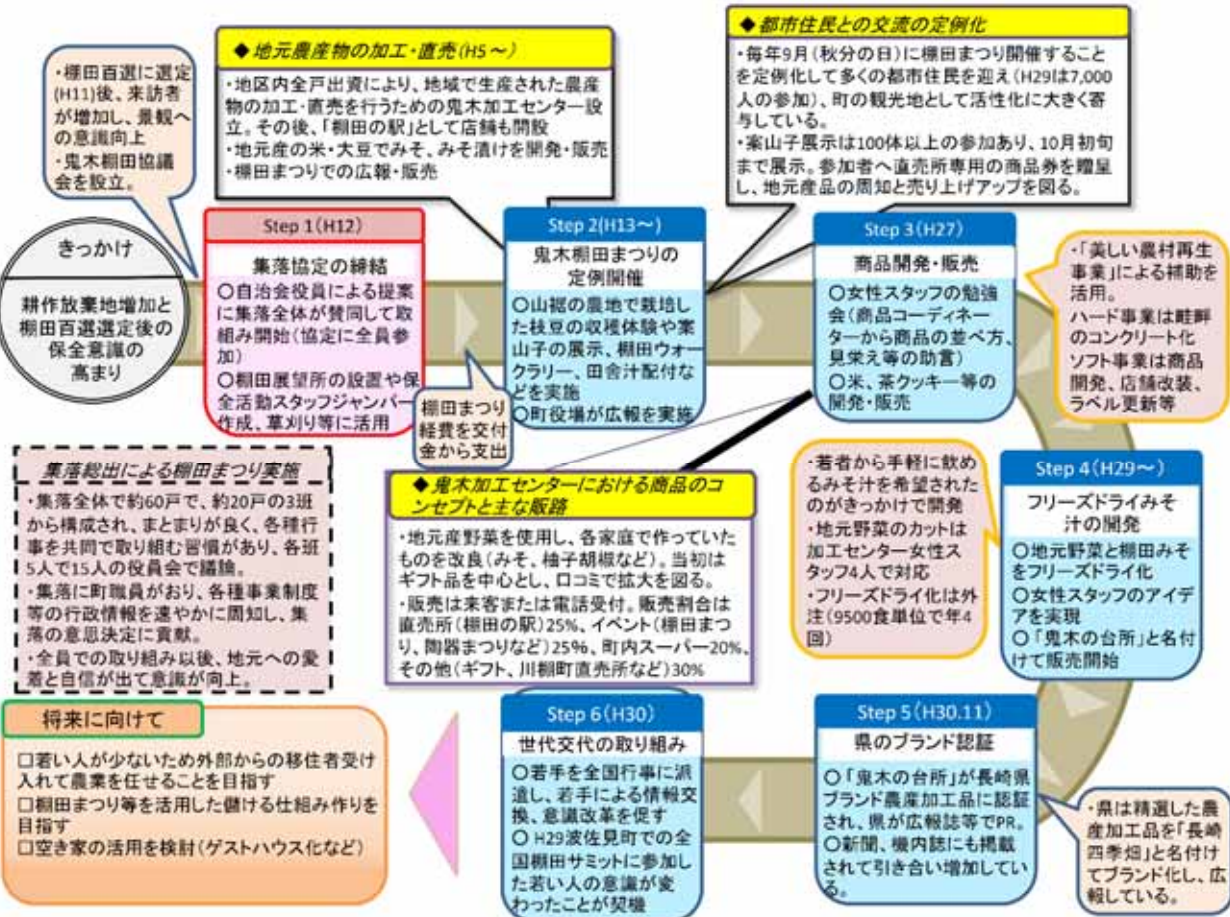
- 本制度の共同取組活動を活用して「鬼木棚田まつり」を開催。毎年9月に山裾の農地で栽培した枝豆の収穫体験や100体を超える家山子の展示、棚田ウォークラリー等を行い多くの都市住民を迎え、今では町の観光地として地域はもとより町の活性化に大きく寄与。(棚田まつり参加者：5,000人(H17)→7,000人(H29))
- 「波佐見農産物鬼木加工センター」では、協定の参加農家の女性が集まり、棚田米や大豆を使用した「鬼木みそ」を開発。
- 地元の野菜をたっぷり使ったフリーズドライ味噌汁を開発し、平成30年に県農産加工品ブランド「長崎四季畑」に認証された。このほかにも柚子胡椒などのヒット商品を開発して販売を拡大。棚田で栽培した農産物を使うことで耕作放棄の発生防止に貢献。(加工品等販売額：948万円(H12)→1883万円(H29))
- 平成29年には「全国棚田サミット」が波佐見町で開催され、「鬼木棚田」が現地視察先となったことから、全国から集まった約390名の参加者が鬼木棚田を視察。



【全国棚田サミットの様子】



【県ブランドに認証されたフリーズドライ味噌汁】



土地改良区を中心とした広域的な農地の維持・管理（秋田県由利本荘市やしま集落協定）

ゆりほんじょうし

○ 旧矢島町内における55協定を統合することにより、土地改良区に事務を一本化し事務負担を軽減するとともに土地改良区を中心とした生産基盤の整備と地域農業の維持・管理を実施。

協定面積：405ha（田） 交付金額：4,753万円（個人配分53%、共同取組活動47%）
協定参加者：農業者294人、土地改良区1 協定開始：平成12年度



取組の概要

- 当地区は、秋田県南部に位置し、起伏の多い山麓地帯であり、豊富な水資源を活用して主に水稻を栽培。
- 旧矢島町内では、集落人口の減少と高齢化、農業の担い手不足等の地域の将来を懸念し、本制度の取組を開始。
- 平成16年度には、旧矢島町内で55協定が存在していたが、高齢化等により、農作業に加え、活動に係る調整や交付金に係る事務を行うことが困難となった協定が複数存在。
- 市、集落代表者及び土地改良区で協議を重ねた結果、第2期対策から、55協定を1協定に統合し、旧矢島町全域をカバーする広域協定を締結するとともに土地改良区も協定に参加。交付金に係る事務を土地改良区が担うとともに、地域全体で農地や水路・農道を維持管理する体制を構築。



【集落協定の総会開催】



【共同作業後のほ場】

取組の特色

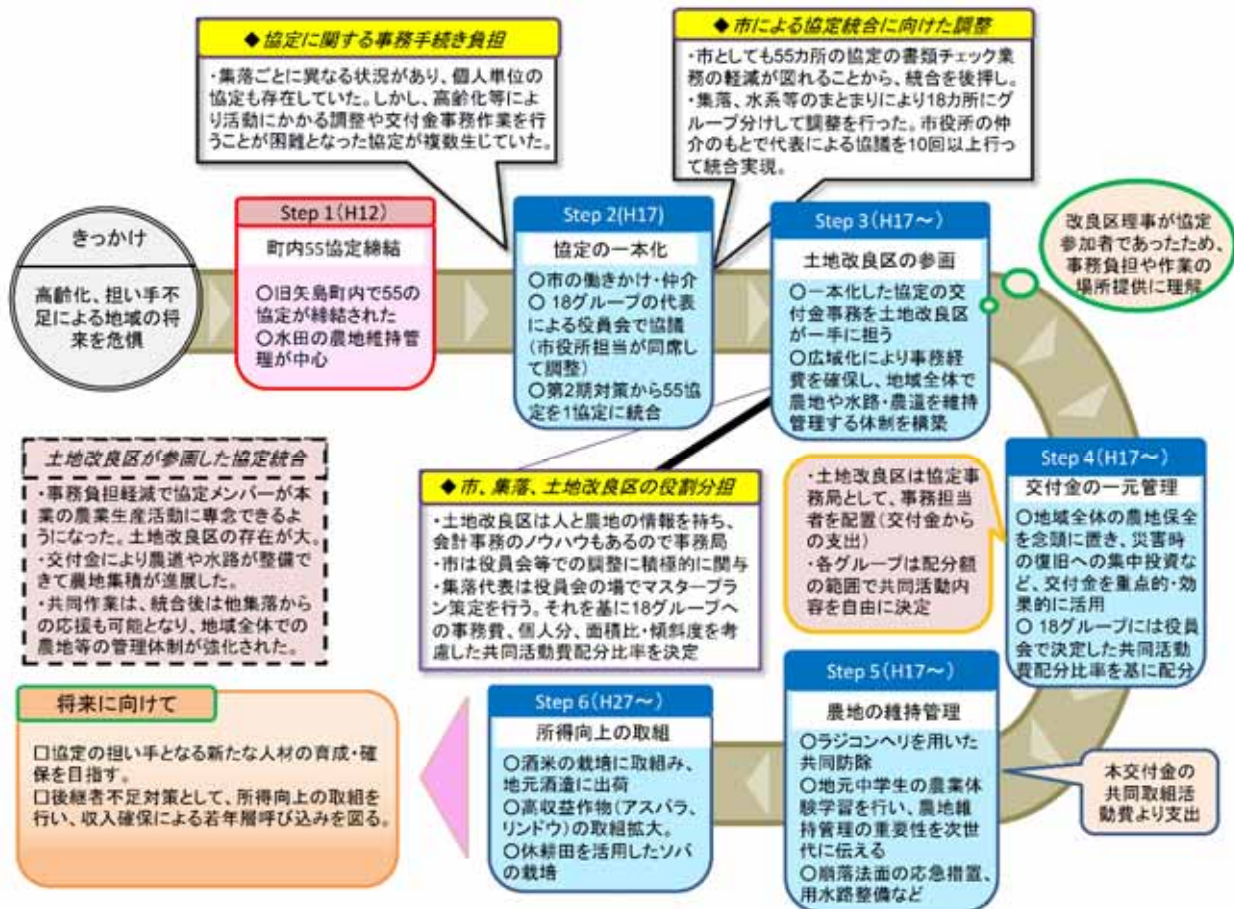
- 協定の統合で交付金規模が大きくなったことから、事務担当者を配置するための経費を確保。協定事務を土地改良区に一本化し、協定参加者の事務負担を軽減。
- 地域に交付される交付金を一元的に管理し、災害時の復旧に本交付金を集中させるなど、地域全体の農地保全を念頭に置き、交付金を重点的、効果的に運用。
- 協定農用地では主食用米のほか酒米にも取組み、地元酒蔵に出荷。また、高収益作物のアスパラガス、花きのリンドウを導入するなど所得向上に向けた取組を実施。
【販売額（アスパラ、リンドウ）：12,000千円（H27）→16,000千円（H29）】
- 管理作業に係る担い手の負担軽減と品質向上のため、交付金を活用したラジコンヘリでの共同防除を実施。
- 集落が主体となり地元中学生の農業体験学習を行い、農地の維持管理の大切さを次世代に伝える取り組みを実施。



【中学生の農業体験学習】



【ラジコンヘリによる防除作業】



まるもりまち ひっぽなかく
援農ボランティア活動の実施による集落活性化（宮城県丸森町筆甫中区集落協定）



○ 外部からの援農ボランティアとの交流で集落活性化を実施。女性の力を活用して伝統食の特産化に取り組む。

協定面積：44ha（田35ha 畑6ha 草地3ha） 交付金額：665万円（個人配分65% 共同取組活動35%）
 協定参加者：農業者71人 協定開始：平成12年度

取組の概要

- 当地区は、宮城県最南端の丸森町南部の福島県境に位置し、水稻を中心に野菜も栽培。
- 高齢化や人口減少に伴う担い手不足から耕作放棄の拡大が懸念され、本制度への取組を開始。景観作物（ひまわり）の作付けや鳥獣被害対策としての電気柵設置等の取組により農地等を維持管理。
- 第4期対策からは、周辺集落との話し合いを実施することにより、高齢化を懸念し取組みを断念していた集落を取り込む形で協定農用地を拡大。
 (21.2ha (H26) → 44ha (H28))
- 一方、町では、地域の活性化の拠点として、「まちづくりセンター（旧公民館）」を設置し、自治組織が管理運営。生涯学習やイベントの企画運営など特色ある地域づくり活動を展開。県内外からの援農ボランティアによる集落協定の体制強化などの取組も支援。



【協定農用地】



【特産品のへそ大根(凍み大根)】

取組の特色

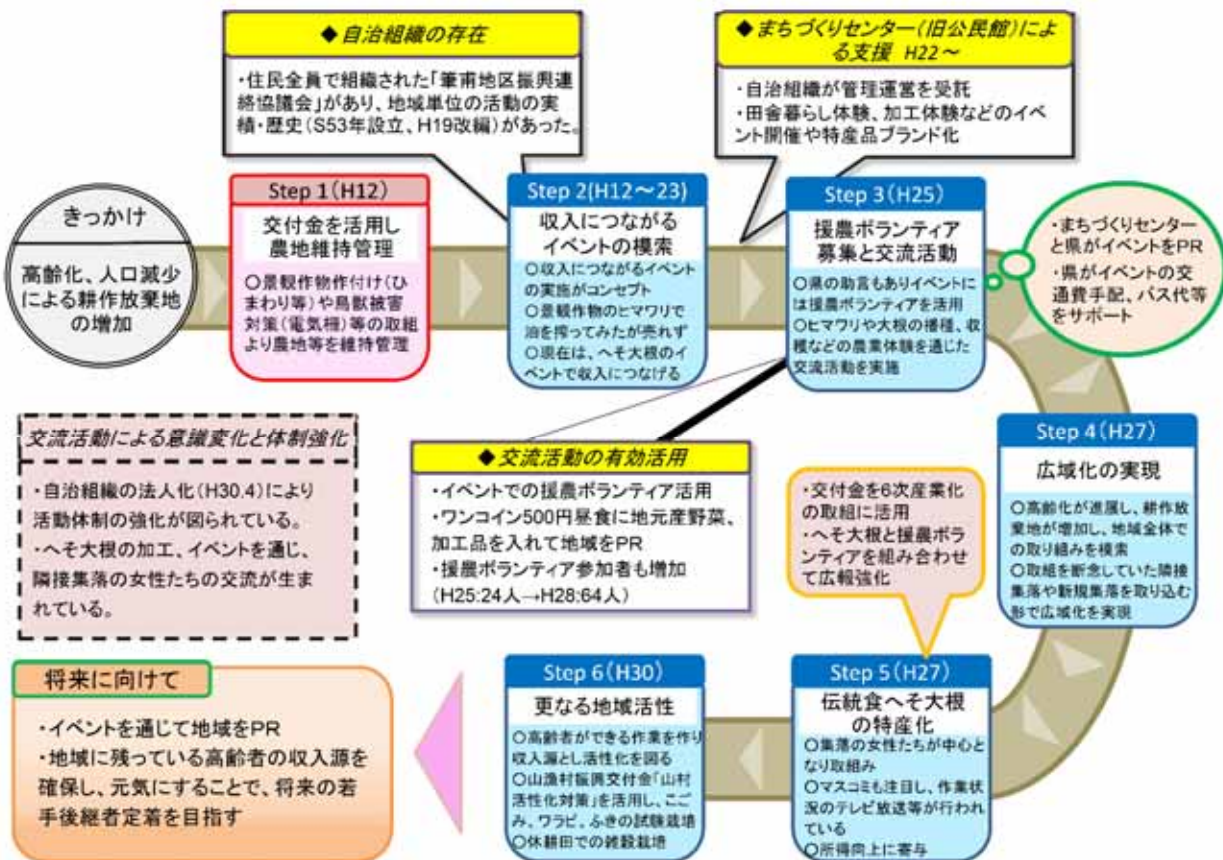
- 本地域のまちづくりセンターでは加工体験や田舎暮らし体験などのイベント開催、SNSを活用したファンクラブの設立、特産品である「へそ大根」のブランド化と町内外の直売所やインターネット販売などにより集落協定の取組を支援。
- 平成25年度より、まちづくりセンターと連携して県内外から援農ボランティアを募集し、耕作放棄の防止と特産品づくりに向け、景観作物のヒマワリや大根の播種・収穫作業などの農業体験を通じた交流活動を実施。援農ボランティアへの参加者数も増加（24人（H25）→ 64人（H28））。
- 平成27年度から多面的機能支払交付金にも取り組んだことで、本交付金を6次産業化などの取組に活用できるようになり、風土を活かした伝統食「へそ大根」として、まちづくりセンターの支援のもと集落の女性を中心に特産化に取り組む、所得向上の取組を開始。



【援農ボランティア活動(大根播種)】



【援農ボランティア(大根の収穫作業)】



地域おこし協力隊と連携した都市農村交流活動の展開による地域の活性化

(広島県山県郡安芸太田町井仁集落協定)



○ 地域おこし協力隊との連携により、棚田の保全活動推進、地域コミュニティの強化を通じて、農業生産活動の他、農産物の加工・直売、都市農村交流活動も展開し、地域を活性化。

協定面積：10ha（田8ha、畑2ha） 交付金額：142万円（個人配分50%、共同取組活動50%）
協定参加者：農業者31人 協定開始：平成12年度

取組の概要

- 当地区は、広島県の北西部に位置し、古いものは約500年前に遡る美しい石積みの棚田を形成。また、「日本の棚田百選」やアメリカ「CNN」の日本の最も美しい場所「34選」に選出されるなど風光明媚な地域。
- 本制度で石垣の保全や竹林の整備など農地や景観を維持する活動を実施。
- 高齢化による担い手不足が深刻化し、集落内の住民だけでは、農地の維持・管理が困難になりつつあったことから、平成25年に当時の地域おこし協力隊と集落協定参加者が核となり、自主活動組織「いにびちゅ会」を発足。本制度により維持している農地及び景観を活用し、棚田保全や人材育成等のさまざまな教育フィールドとして活用する取組等を実施。



【協定農用地】



【棚田保全活動】

取組の特色

- 県内の複数の大学と連携し、インターンシップを受け入れ、棚田保全活動プログラムや中山間地域で活躍できる人材育成プログラムを実施（参加人数：年間延べ70人 H27から延べ210人）。
- 「いにびちゅ会」を中心に棚田オーナー制度、棚田体験会を実施。都市と農村の交流により外部人材を確保し、棚田の景観保全や農業生産の維持を目指すとともに、生産技術や棚田の歴史・文化的意義を伝えることで、定住者の増加を目標に「将来の農ある生活」への足掛かりを提供。（棚田オーナー制度：H25～約2.1haを7組が利用、棚田体験会：H11～毎年約100人が参加。）
- 棚田体験会は、トラスト基金を含む参加料とし、都市住民等の理解を得ながら、棚田や景観を保全するための自主財源を確保。
- 地域おこし協力隊員がクラウドファンディング等を活用し、継続的に都市農村交流活動を行う場として平成29年9月に棚田カフェをオープン。地元経済の活性化を目指し、地元産食材を使った軽食やドリンクの提供、産直販売を実施。



【井仁棚田体験会（収穫の部）】



【棚田カフェ インニミニマニモ】

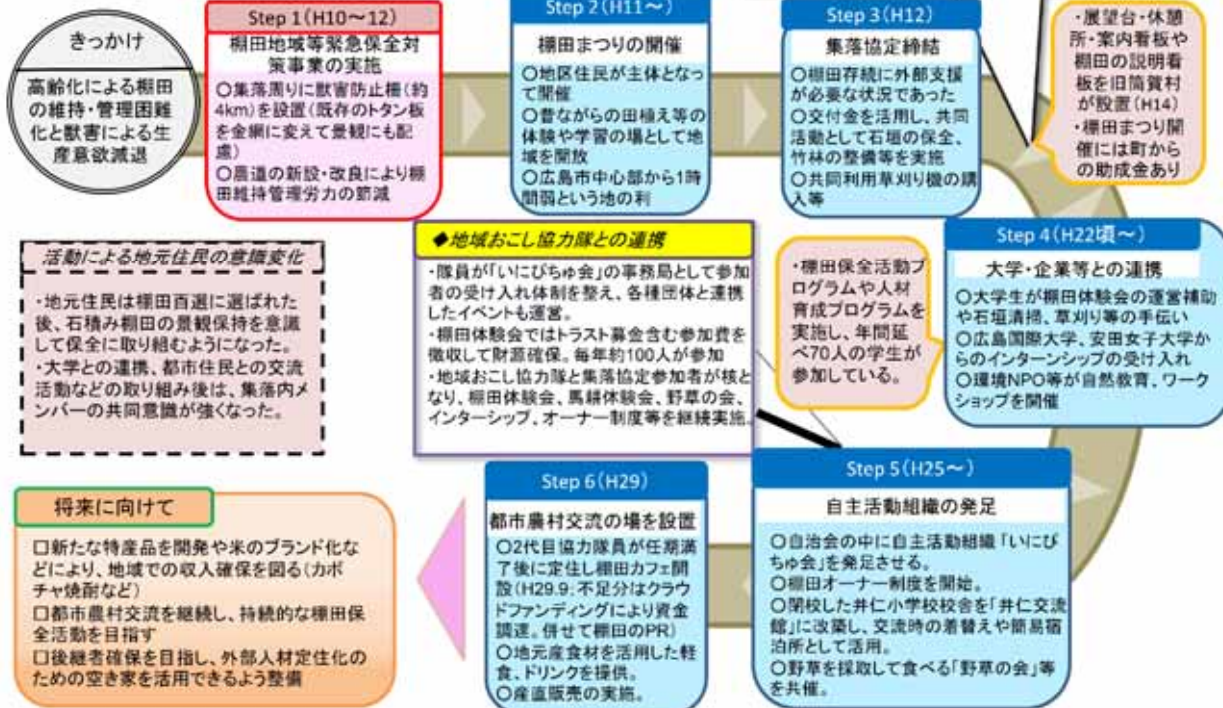
◆棚田百選に選定されて注目される

・広島県で唯一棚田百選に選定され（H11）、メディアの取材が増加し、知名度が上がり行事への参加者が増加。さらにCNNの日本の最も美しい場所31選にも選出されて（H27）外国人の来客数も増加。全国から問い合わせ多数。

第7回（平成17年）から「井仁棚田体験会（田植えの部、収穫の部）」に名称変更

◆大学・企業との連携による棚田保全活動（棚田ボランティア）

・棚田を核とした各種活動（写真コンテスト、見学会等）に多くの参加者。
・観光協会が地域の困りごと（棚田保全、雪かき等）について大学と連携したこと等をきっかけとして交流が進展。



出典：第8回中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会「本山町吉延集落協定資料」、
「平成30年度中山間地域等直接支払制度（第4期対策）最終評価のための資料作成等業務」報告書
平成31年3月 一般財団法人日本水士総合研究所

【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

○ 委員名簿

おかだ しゅうじ 岡田 秀二	(委員長) 富士大学 学長
あさの こうた 浅野 耕太	京都大学大学院人間・環境学研究科教授
いちだ ともこ 市田 知子	明治大学農学部教授
かわい まさし 河合 雅司	(一社) 人口減少対策総合研究所理事長
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 なおや 函司 直也	法政大学現代福祉学部教授
たまおき ひとみ 玉沖 仁美	地域振興コンサルタント ((株) 紡 代表取締役)
はら まこと 原 誠	(株) クニエ マネージングディレクター
ほしの さとし 星野 敏	京都大学大学院地球環境学堂教授

○ 開催経過

第1回【H27. 7. 6】	第4期対策の内容、実施状況、特認基準等
第2回【H28. 3. 9】	第4期対策の評価、平成27年度実施状況(見込み)等
第3回【H28. 7. 4】	試行評価の実実施計画(案)、平成27年度実施状況等
第4回【H29. 3. 27】	中間年評価の実実施計画(案)、平成28年度実施状況(見込み)等
第5回【H30. 3. 29】	中間年評価の骨子(案)、平成29年度実施状況(見込み)等
第6回【H30. 6. 25】	中間年評価結果(案)、平成29年度実施状況等
第7回【R元. 1. 31】	最終評価の実実施計画(案)等
第8回【R元. 6. 10】	集落代表・市町村担当者からの意見聴取等
第9回【R元. 7. 25】	最終評価(素案)、平成30年度実施状況等
第10回【R元. 8. 26】	最終評価(案)等

(現地視察)

平成27年度：新潟県十日町市、広島県東広島市・三次市

平成28年度：山形県鶴岡市・朝日町、京都府宮津市・与謝野町

平成29年度：岐阜県中津川市・東白川村、宮崎県高千穂町・日之影町

平成30年度：富山県富山市・砺波市、長野県飯田市・飯島町