

中山間地域等直接支払制度 中間年評価骨子(案)

【第 4 期対策】

農村振興局

平成 3 0 年 3 月

農林水産省

(目次)

I 中山間地域等直接支払制度の概要

- 1 中山間地域等直接支払制度の導入の背景 2
- 2 中山間地域等直接支払制度の概要 3
- 3 中山間地域等直接支払制度のこれまでの経緯 5
- 4 日本型直接支払 6

II 中間年評価の目的と手法

- 1 中間年評価の目的と評価の手法 8
- 2 中間年評価の流れ 9
- 3 中間年評価の内容と評価基準 10

III 中山間地域等直接支払制度の実施状況（28年度）

- 1 交付面積、協定数、協定参加者数 16
- 2 地目及び交付基準別交付面積、集落協定の規模、加算措置 17
- 3 協定参加者の年齢構成 18
- 4 交付金の支出状況 19

IV 中間年評価の結果

- 1 協定に定められた活動に関する協定毎の総合評価 22
- 2 協定に定められた活動毎の実施状況
 - (1) 集落協定 23
 - (2) 個別定 25
 - (3) 指導・助言の内容等 26

IV 中間年評価の結果（つづき）

- 3 具体的な取組の実施状況
 - (1) 農業生産体制 27
 - ・ 協定に定められた取組の実施状況
 - ・ 特徴的な取組
 - ・ 農林業センサス等を活用した効果分析
 - (2) 所得形成 31
 - ・ 協定に定められた取組の実施状況
 - ・ 特徴的な取組
 - ・ 農林業センサス等を活用した効果分析
 - (3) 集落維持 35
 - ・ 協定に定められた取組の実施状況
 - ・ 特徴的な取組
 - ・ 農林業センサス等を活用した効果分析
 - (4) 加算措置 41
 - ① 集落連携・機能維持加算
 - ② 超急傾斜農地保全管理加算
 - (5) 集落戦略 47
- 4 行政取組等
 - (1) 市町村の推進活動等 51
 - (2) 都道府県の推進活動等 53
- 5 制度そのものの評価（アンケート調査結果） 54
- 6 中間年評価の取りまとめの方向 66

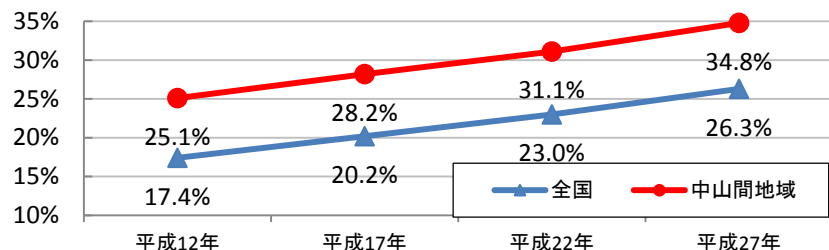
I 中山間地域等直接支払制度の概要

1 中山間地域等直接支払制度の導入の背景

○ 中山間地域等が我が国農業・農村にとって重要な位置を占めている一方、高齢化の進行等により、その多面的機能等の低下が特に懸念されることを踏まえ、平成11年に成立した食料・農業・農村基本法の規定を受けて、農業生産活動が継続されるよう、農業の生産条件の不利を補正することにより多面的機能の確保を特に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。

○ 中山間地域は、傾斜地が多く、平地に比べ農業生産条件が不利であり、高齢化・過疎化の進行、担い手不足、生活環境整備の遅れなども顕著であることから、耕作放棄地の増加等による食料供給機能及び多面的機能の低下が特に懸念。

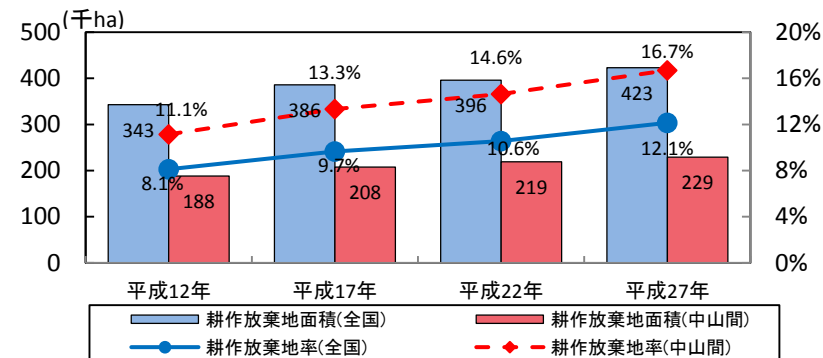
<高齢化率の推移>



資料：総務省「国勢調査」

注：中山間地域の値は、旧市区町村単位により、農林水産省地域振興課が集計。

<耕作放棄地率の推移>



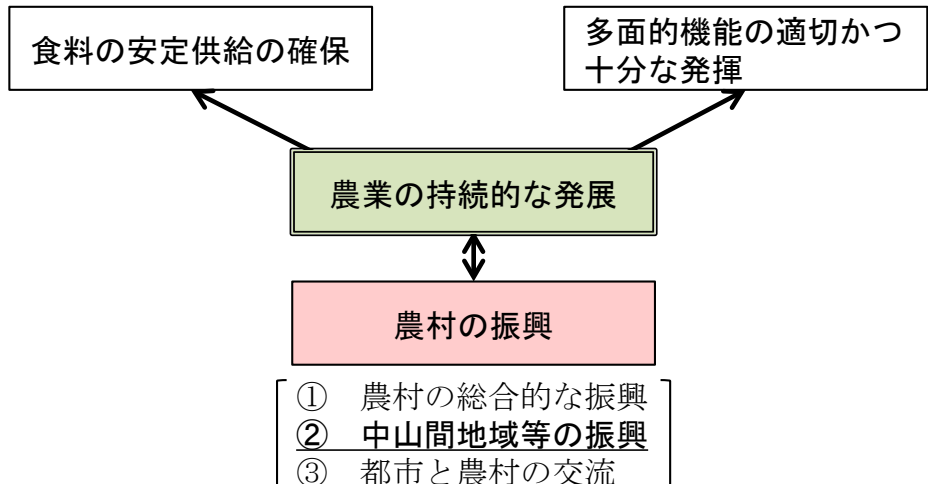
資料：総務省「国勢調査」

注1：高齢化率は、65歳以上人口の割合。

注2：平成17年の中山間地域の値は、旧市区町村単位により、農林水産省大臣官房政策課が集計。平成22年及び平成27年の中山間地域の値は、旧市区町村単位により、農林水産省地域振興課が集計。

○ 食料・農業・農村基本法に基づく施策の一つとして、平成12年度から中山間地域等直接支払制度を開始。

<食料・農業・農村基本法における基本理念>



食料・農業・農村基本法（平成11年法律106号）

（中山間地域等の振興）

第35条第2項

国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする。

2. 中山間地域等直接支払制度の概要（交付要件、交付単価等）

- 集落等を単位とする取決め（協定）を締結し、これに従って5年間以上農業生産活動を継続する農業者等に対して、単位面積当たり一定額を交付する仕組み。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。
- 平成27年度から第4期対策（平成27年度～平成31年度）を開始したところであり、平成30年度予算は263億円を計上。

交付要件

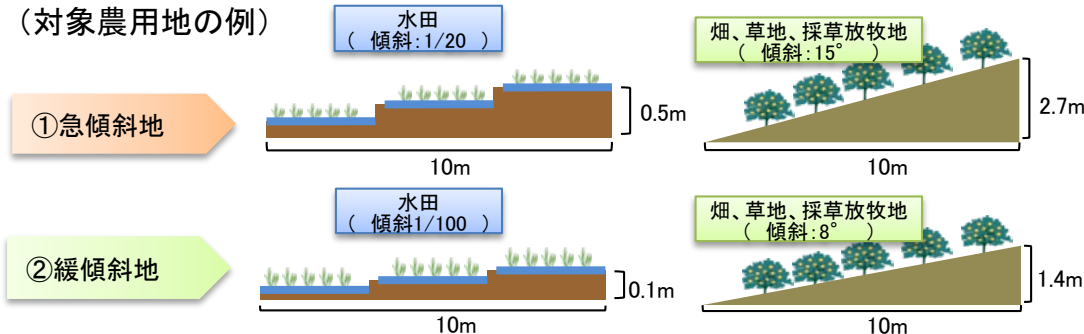
1. 制度の対象となる地域及び農用地

- 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

（対象農用地の例）



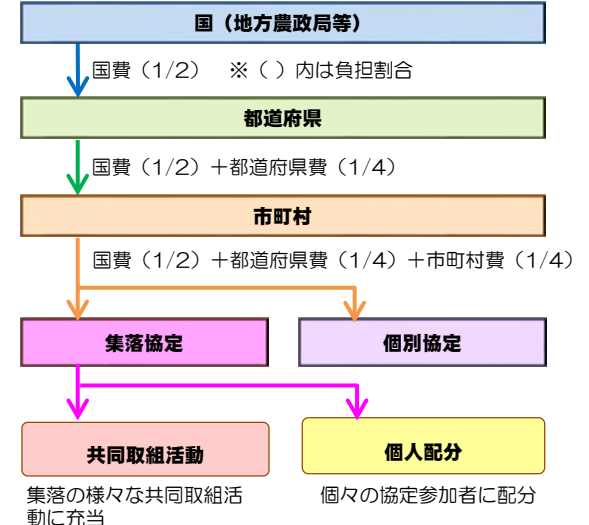
3. 対象者

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を継続する農業者等

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

交付金交付の流れ



3. 協定に定める活動内容、加算措置

- 協定には、適正な農業生産活動に加え、多面的機能の増進につながる活動を必須の事項として記載。これに加えて、農業生産活動等の体制整備のための、より前向きな活動を協定に位置づけた場合には、交付単価の10割を交付。
- さらに、一定の取組を行う場合の加算措置を講じているところ。

① 農業生産活動を継続するための活動 基礎単価（単価の8割を交付）

- ・ 農業生産活動等（必須）
例：耕作放棄の発生防止、
水路・農道等の管理（泥上げ、草刈り等）
- ・ 多面的機能を増進する活動（選択的必須）
例：周辺林地の管理、景観作物の作付、
体験農園、魚類等の保護

② 体制整備のための前向きな取組 体制整備単価（単価の10割を交付）

- 例：
- ・ 農業生産性の向上に係る取組
（農作業の共同化、担い手への農地集積等）
 - ・ 女性・若者等の新たな人材の参画を得た取組
（新規就農者の確保、農産物の加工・販売等）
 - ・ 集団的かつ持続可能な体制整備の取組
（協定参加者が活動等を継続できなくなった場合に備え、集団で活動を継続できる体制を構築）



【機械の共同利用】



【ゆずの加工】

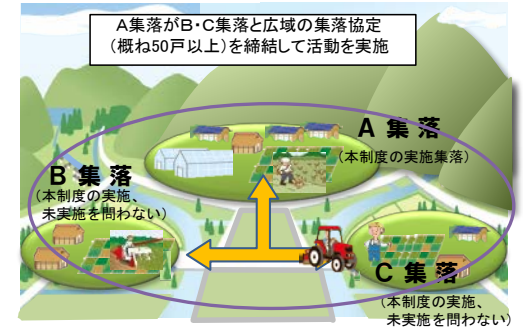
加算措置

① 集落連携・機能維持加算

【集落協定の広域化支援】

複数集落（2集落以上）が連携して広域の協定を締結し、新たな人材を確保して、農業生産活動を維持するための体制づくりを支援

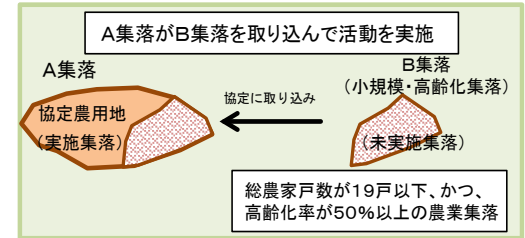
地目にかかわらず3,000円/10a



② 小規模・高齢化集落支援

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行う農業生産活動を支援

田：4,500円/10a
畑：1,800円/10a



② 超急傾斜農地保全管理加算

超急傾斜地（田：1/10以上、畑：20°以上）の農用地で行う保全や有効活用を支援

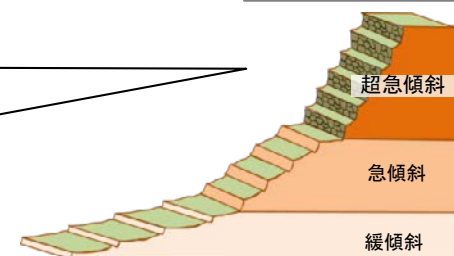
田・畑：6,000円/10a

【対象活動の例】



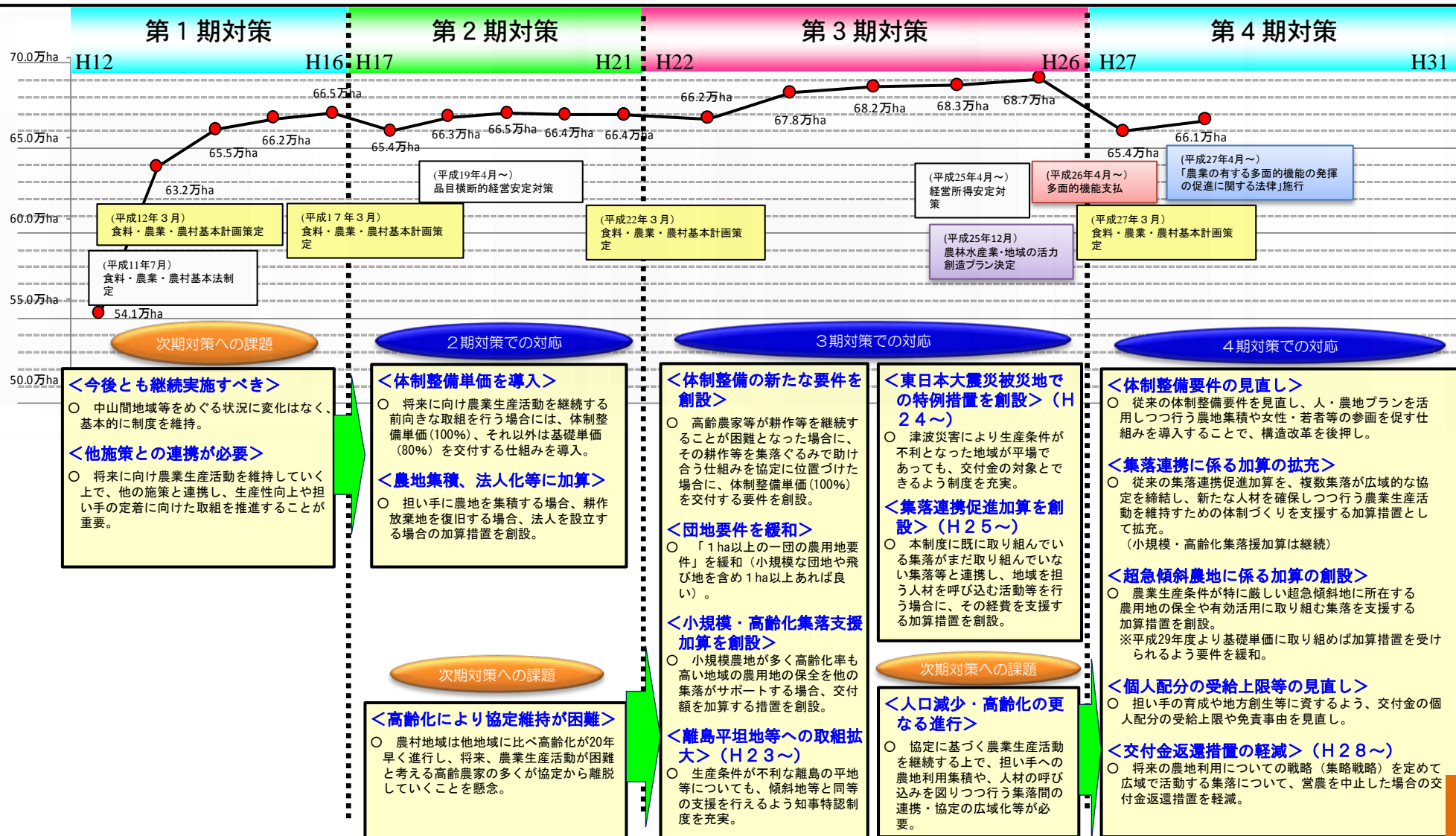
石積み保全活動

棚田オーナー制度



4. 制度のこれまでの経過

- 本制度は、平成12年度に創設して以降、5年を一期として対策を実施。
- 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。
- 平成28年度から、集略戦略を作成して、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。



5. 日本型直接支払として実施

【平成30年度予算概算決定額 77,190(76,960)百万円】

農業・農村の多面的機能をめぐる現状と課題

- 農業・農村は、国土保全、水源かん養、自然環境保全、景観形成等の多面的機能を有しており、その利益は広く国民全体が享受しているが、近年、農村地域の高齢化、人口減少等により、地域の共同活動等によって支えられている多面的機能の発揮に支障が生じつつある。
- また、地域の共同活動の困難化に伴い、担い手への水路、農道等の地域資源の維持管理の負担が増大し、担い手による規模拡大が阻害されることが懸念される。
- このため、このため、平成26年度より、日本型直接支払（中山間地域等直接支払、多面的機能支払、環境保全型農業直接支払）を開始。更に、平成27年度からは「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づき、農業・農村の多面的機能の発揮のための地域活動や営農の継続等に対して支援を行い、多面的機能が今後とも適切に発揮されるようにするとともに、担い手の育成等構造改革を後押し。

1. 多面的機能支払 48,401(48,251)百万円

農地維持支払

多面的機能を支える共同活動を支援
※担い手に集中する水路・農道等の管理を地域で支え、規模拡大を後押し

支援対象

- ・農地法面の草刈り、水路の泥上げ、農道の路面維持等の基礎的保全活動
- ・農村の構造変化に対応した体制の拡充・強化、地域資源の保全管理に関する構想の策定 等



農地法面の草刈り

水路の泥上げ

資源向上支払

地域資源（農地、水路、農道等）の質的向上を図る共同活動を支援

支援対象

- ・水路、農道、ため池の軽微な補修
- ・植栽による景観形成や生態系保全などの農村環境保全活動
- ・施設の長寿命化のための活動 等



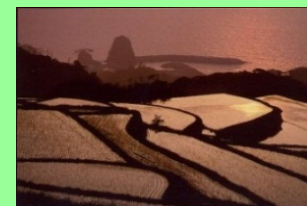
水路のひび割れ補修

植栽活動

2. 中山間地域等直接支払

26,340(26,300)百万円

中山間地域等において、農業生産条件の不利を補正することにより、将来に向けて農業生産活動を維持するための活動を支援



中山間地域

3. 環境保全型農業直接支払

2,450(2,410)百万円

自然環境の保全に資する農業生産活動の実施に伴う追加的コストを支援



有機農業

カバークロープ

堆肥の施用

Ⅱ 中間年評価の目的と方法

1 中間年評価の目的と評価の方法

- 中山間地域等直接支払制度においては、集落協定等に定められた活動の適切な実施、その効果発現のため、中間年評価、最終年評価を実施。中間年評価は、集落協定等に定められた取組が不十分な集落等に対して、改善に向けた適切な指導・助言を行うため、第2期対策から導入された仕組み。
- 第4期対策においては、集落協定等に定められた農業生産活動等の実施状況等、地方自治体の取組に対する評価、アンケート調査等を実施し、各評価項目毎に整理・分析した上で制度全体の総合的な評価を実施。

評価手法

- ① 集落協定等の自己評価票（集落等）
 - ・ 集落協定等に定められた農業生産活動等の実施状況等を農業者等が自ら点検・評価
- ② 集落協定等の市町村評価票（市町村）
 - ・ 農業者等による自己評価結果（①）を協定認定者である市町村の視点から客観的に評価
 - ・ 評価の結果、活動が進んでいない場合には指導・助言を実施
- ③ アンケート調査（集落等、市町村）
 - ・ 本制度の実施効果及び課題等の把握による定性的な評価
- ④ 中間年評価書（市町村、都道府県）
 - ・ 実施状況、活動の評価、アンケート調査等を踏まえた総合的な評価
 - ・ 市町村及び都道府県の推進体制、取組に対する支援の自己評価（都道府県は市町村の自己評価結果に対する評価を含む）
- ⑤ 農林業センサス等を活用した定量的な効果分析（国）
 - ・ 統計データを活用した実施効果の定量的な分析
- ⑥ 集落協定・個別協定の概要（市町村、都道府県、国）
 - ・ 本制度の実施状況

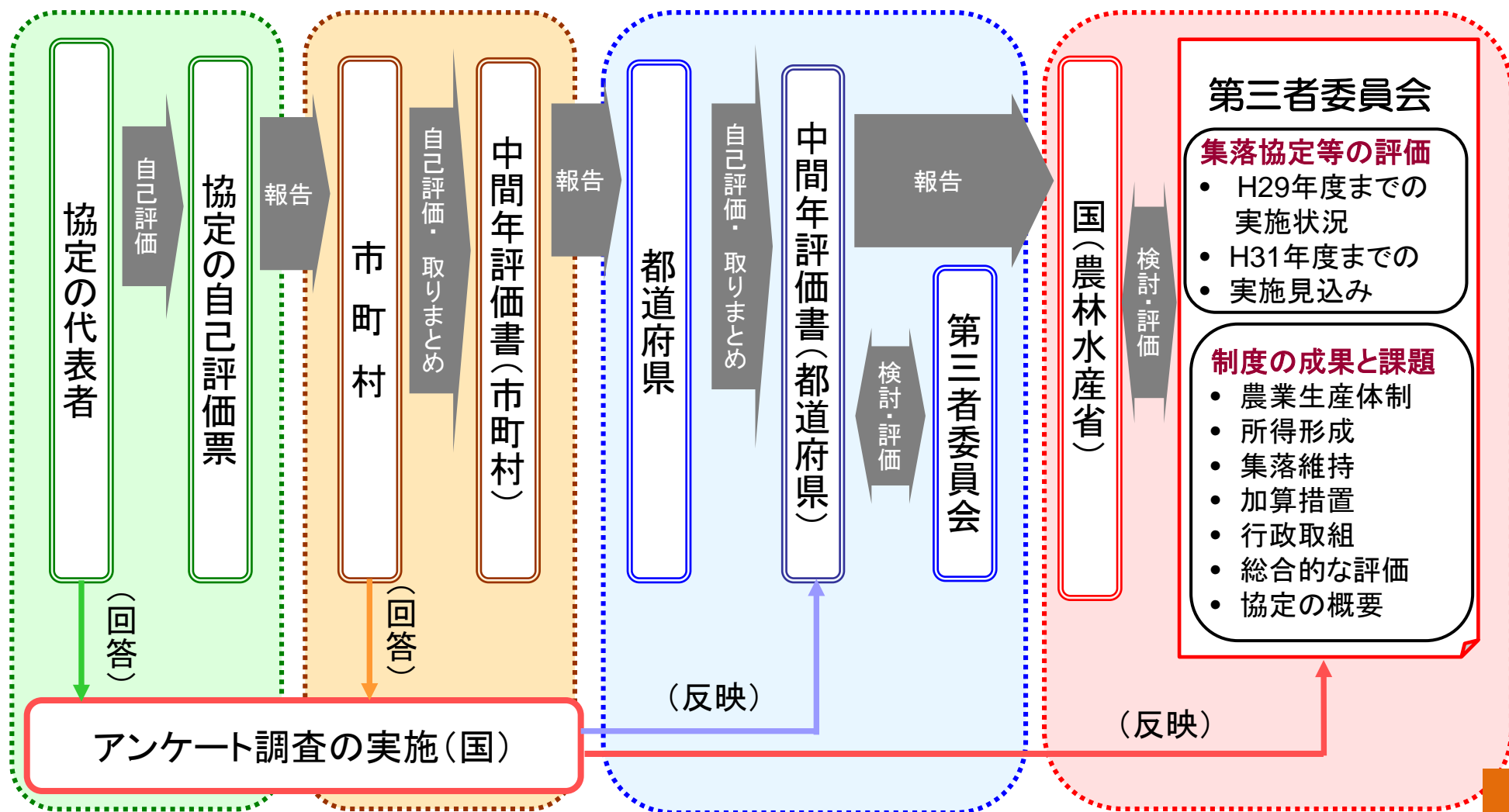
評価項目毎に整理・分析

評価項目

- ① 協定活動の実施状況（協定活動の総合評価）
- ② 具体的な取組の実施状況
 - 農業生産体制（農業経営体、農地利用）
 - 所得形成（6次産業化等の所得向上）
 - 集落維持（共同取組、集落コミュニティ）
 - 加算措置の取組
 - 集落戦略の取組
- ③ 行政取組等（市町村・都道府県の取組）
- ④ 制度そのものの評価（アンケート調査）
- ⑤ 制度全体の総合的な評価
 - ①～④の評価結果、都道府県の評価結果を踏まえた総合的な評価

2 中間年評価の流れ

- 中間年評価は、協定段階における自己評価及びアンケート調査を起点とし、市町村及び都道府県段階においては、協定の自己評価結果を客観的に評価するとともに、実施状況、アンケート調査結果も踏まえ、それぞれの区域全域における実施効果等を評価。
- 国は、都道府県段階の評価結果及び客観的なデータ分析結果から全国的、大局的な効果を分析・評価。



3 中間年評価の内容と評価基準①

- 協定に定められた活動等の実施状況を点検し、目標年度である平成31年度に向けても、その活動が維持され、効果の発現が見込まれるかを評価するとともに課題が明らかになった協定に対する指導・助言を強化。
- 協定の活動に重要な役割を果たす行政（市町村・都道府県）の推進体制を把握するとともに支援結果を評価。
- 本制度が地域に与えた様々な効果や課題を把握するため、評価結果を補完するものとして、集落段階・市町村段階でアンケート調査及び農林業センサス等の客観的データを活用した効果分析を実施。

① 集落による自己評価、市町村による評価

○ 集落協定等に定められた活動項目毎の評価（協定、市町村が実施）

1. 協定に定められた活動

平成29年度までの実施状況

- ① 「◎：優良」（目標に対し80%以上実施）
- ② 「○：適当」（確実に実施又は目標に対し50～80%未満の実施）
- ③ 「△：要指導・助言」（一部に遅れ等がみられる又は目標に対し50%未満の実施）
- ④ 「×：返還等」（実施していない）

注 赤文字は数値目標のある取組のみに適用

2. 集落協定内での話し合いの状況

- ① 集落協定段階
 - ・話し合い回数、回数増加の有無
- ② 市町村段階
 - ・取組に必要な話し合いの実施状況（十分か、不足しているか）
 - ・農業生産活動の継続に向けた話し合いを実施、話し合い回数の増減

3. 集落戦略の取組状況（集落協定）

- ① 集落協定段階
 - ・必要性に関する意識、策定の有無、集落戦略の実現に向けた取組の有無
- ② 市町村段階
 - ・集落の現状を客観的に策定の必要性を判断できているか
 - ・策定の有無、集落戦略の実現に向けた取組の有無

平成31年度までの実施見込み（評価）

- ① 「◎：優良」（目標以上の達成が見込まれる）
- ② 「○：適当」（目標の達成が見込まれる）
- ③ 「△：要指導・助言」（指導・助言で改善が見込まれる）
- ④ 「×：返還等」（指導・助言しても改善が見込まれない）

注1 数値目標を設定した取組は、その達成見込みで評価
注2 数値目標のない取組は、毎年度継続実施が見込まれ、更に協定が見込んでいた内容以上の取組が見込める場合は「◎」、毎年度継続実施が見込める場合は「○」と評価

○ 協定毎の総合評価（市町村が実施）

- ① 「優」（◎又は○が6以上かつ×がない）
- ② 「良」（◎又は○が4以上かつ必須事項に×がない）
- ③ 「可」（×が必須事項にない）
- ④ 「不可」（×が必須事項にある）

注 「集落協定内での話し合い」「集落戦略の策定」は交付金交付の要件ではないため総合評価から除外

②市町村・都道府県の推進活動等に関する評価

協定活動の継続に向け重要な役割を担う市町村・都道府県の推進体制や支援活動の内容を把握・評価。

市町村の推進活動等

- (推進体制) 担当者数、主な業務内容
- (支援体制) 他部局、都道府県、農業委員会や土地改良区など関係団体との連携、支援チームの有無
- (支援内容) 協定等への支援の主な内容
- (支援の成果) 協定等への支援の効果・自己評価
推進に関する課題、必要な支援

報告

都道府県の推進活動等

- (市町村の状況) 市町村の自己評価に対する評価
- (推進体制) 他部局、出先機関の関与、農業会議や土地改良連合会など関係団体との連携、支援チームの有無
- (支援内容) 市町村への支援の主な内容
- (支援の成果) 市町村への支援の効果
推進に関する課題、必要な支援

③集落、市町村におけるアンケート調査

協定等の評価結果を補完するものとして、農業生産活動等の継続に向けた体制整備の状況、広域化・集落連携及び人材の確保・育成の状況、耕作放棄の防止や集落維持の効果等に関し、定性的な効果を把握。

【アンケート調査の視点】

今後も農業生産活動等を継続できる体制の整備状況、取組内容、課題、必要な支援、耕作放棄の防止及び集落維持に関する効果 等

- 次期対策（平成32年度～：予定）～10年後も協定の活動を維持できる体制整備の状況
- 広域化、集落間連携の状況・効果
- 人材の確保の状況
- 集落戦略の取組状況
- 耕作放棄防止の効果
- 集落維持に関する効果
- 本制度の必要性・改善点 等

④ 農林業センサ等の客観的データを活用した効果分析

農業経営体、農地利用、6次産業化、集落維持に向けた取組に関し、本制度を実施している集落と実施できるが未実施の集落を農林業センサ等の客観的データにより比較することで本制度の実施効果を定量的に分析する。

分析手法等

中山間地域等直接支払制度への取組による、農地の保全や構造改革の後押しなどの効果については、本制度への取組の有無だけに関わらず、社会情勢や各種施策等の様々な外部要因が影響していると考えられる。このため、中山間地域等直接支払制度以外の要因を極力排除して評価できるよう、傾向スコアマッチング手法を活用して、中山間地域等直接支払制度の取組の有無の区分で、「農業生産体制」や「所得形成」、「集落維持」の状況等について比較分析を行った。

①比較区分

「実施集落」・・・センサ集落のうち、本制度の第1期～第4期対策まで継続して取り組んだ協定が存在する集落。

「未実施集落」・・・傾斜地を持ち、本制度の対象となる地域（「特定農山村法」等に指定）であるが本制度（1～4期対策）に取り組んだ実績のない集落。

※ 農業条件が他の府県と大きく異なる北海道と沖縄県に属する農業集落、都市化が進んだ東京都、神奈川県、大阪府に属する農業集落は分析から除外し、データ不備の集落についても対象外とする。

②比較方法

傾向スコアマッチングにより選定された集落の各データから1集落当たりの増減を求め比較（DID法）

③分析に使用したデータ

農林業センサ（2005年（平成17年）、2010年（平成22年）、2015年（平成27年））、中山間地域等直接支払交付金の取組状況

分析対象集落数（マッチングされた集落数）

実施地域：22,248集落 未実施地域：5,163集落

（留意事項）

※ 中山間地域等直接支払制度の取組は集落単位、複数の集落単位、対象農用地のカバー率など様々であるが、今回は集落単位で一定の条件のもとに「取組あり」「取組なし」を区分して分析を行ったものである。

※ 本制度の効果は今回用いた指標がすべてではなく、指標化が困難な成果も存在。

傾向スコア算出に用いた指標

分類	指標	年次	備考
農業構造	販売農家率の割合	2005年	販売農家数/総農家数
	販売農家数	2005年	
	専業農家の割合	2005年	専業農家数/販売農家数
	平均年齢	2005年	
	一戸あたり平均耕地面積	2005年	耕地面積/総農家数
生産基盤	借入耕地面積	2005年	
	耕地面積	2005年	
	田の傾斜面積割合	2001年	田1/20°以上面積/耕地面積
	畑の傾斜面積割合	2001年	畑15°以上面積/耕地面積
	田(20～30a)区画面積の割合	2001年	田(20～30a)区画面積/耕地面積
他施策	排水良好面積の割合	2001年	排水良好面積/耕地面積
	多面的機能支払い実施面積の割合	2015年	多面的機能支払協定面積/耕地面積
その他	府県ダミー	2015年	府県別フラグ

(参考) 傾向スコアマッチング分析の考え方

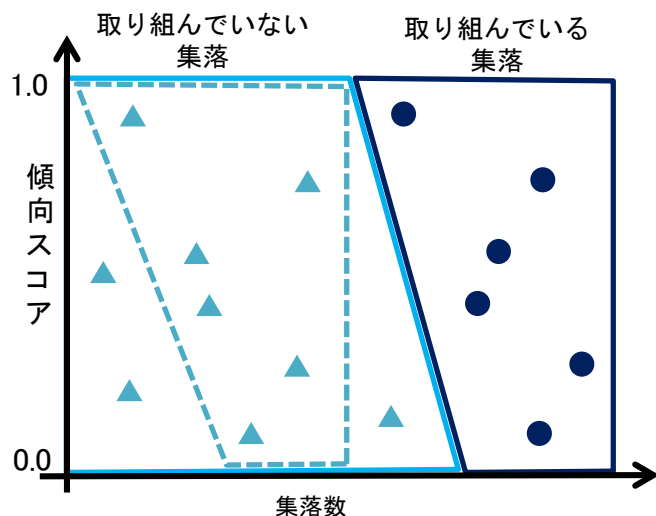
中山間地域等直接支払制度への取組状況は、農家の状況、地域の農用地の地目・傾斜条件・整備状況、農業地域類型等によって異なることから、本制度に取り組んでいる集落と取り組んでいない集落を単純に抽出すると、条件が異なる集落を比較する可能性がある。このため、比較の結果は取組有無による違いだけでなく、他の要因の違いによる影響を含んでいることとなる。

取組有無以外の条件の違いを「中山間地域等直接支払制度へ取り組む確率(傾向スコア)」という1つの指標で表し、取り組んでいる集落の傾向スコアに対して最も近い傾向スコアを持つ取り組んでいない集落を抽出する(マッチング)。その後、取り組んでいる集落とマッチングされた取り組んでいない集落間の比較を行う。傾向スコアを用いたマッチングにより、取り組んでいる集落と取り組んでいない集落の取組有無以外の条件の違いによる影響を極力小さくして評価を行うことができる。

$$\begin{aligned} \text{傾向スコア (} p \text{)} &= \text{各集落が中山間地域等直接支払に取り組む確率} \\ &\quad \text{(中山間地域等直接払への取り組みやすさ)} \\ &= f(\text{農地の傾斜面積割合, 販売農家率, 1戸当たり平均耕地面積, \dots}) \end{aligned}$$

傾向スコアマッチング分析のイメージ

【マッチング前】



【マッチング後】

