

中山間地域等直接支払制度

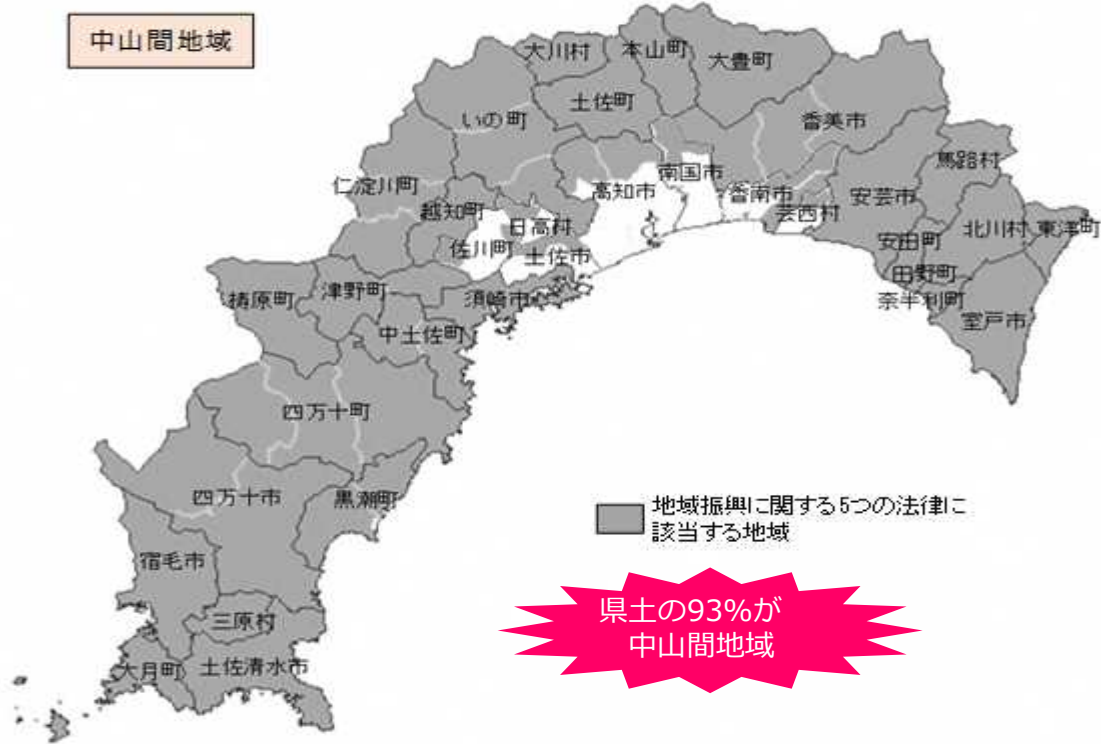
～ 次期対策に向けた高知県の取り組み ～



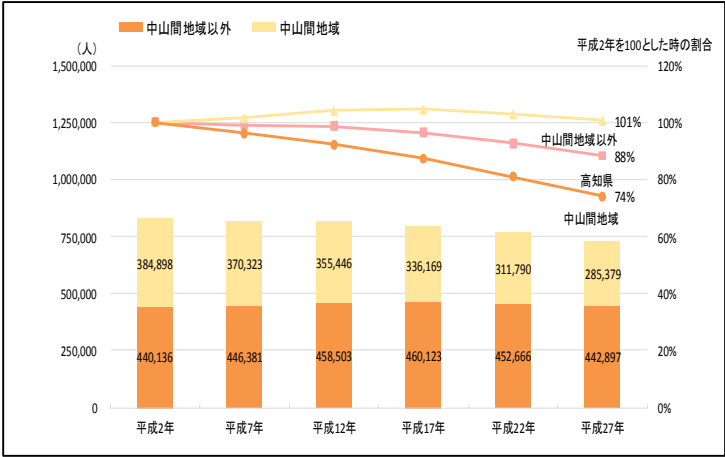
令和元年6月

高 知 県

1. 高知県における中山間地域の現状と課題

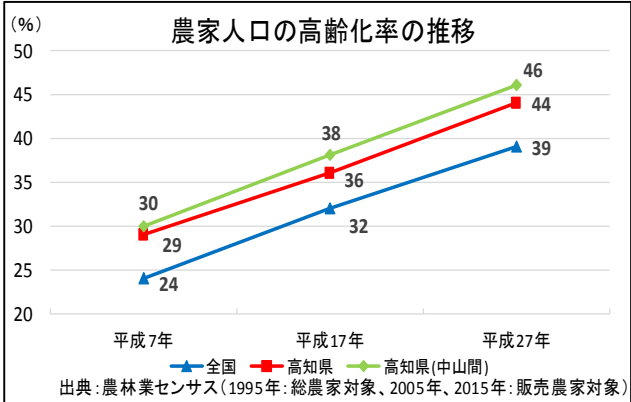


高知県の人口



経営耕地面積の立地条件

項 目 \ 区 分	年 次	単 位	計	都 市 的 農 業 地 域	平 地 農 業 地 域	中 間 農 業 地 域	山 間 農 業 地 域	中 山 間 農 業 地 域
全 国	2015(H27)	ha	3,062,036	453,690	1,451,366	855,513	301,467	1,156,980
		%	(100)	(14.8)	(47.4)	(27.9)	(9.9)	(37.8)
高 知 県	2015(H27)	ha	17,415	2,000	3,025	5,488	6,902	12,390
		%	(100)	(11.5)	(17.4)	(31.5)	(39.6)	(71.1)



2. 中山間地域の農業を支える仕組みの再構築（高知県産業振興計画の施策）

【取組方針】

- ◆「**生産基盤を支える**」日本型直接支払制度の活用を拡大し、集落営農の組織化につなげるとともに、「複合経営拠点」との連携を拡大
- ◆「**農業の競争力を高め・支える**」「集落営農」と「複合経営拠点」を両輪で推進
- ◆「**生活を守る**」ための「集落活動センター」と、「複合経営拠点」「集落営農」との一体・連携を拡大



3. 高知県における中山間地域等直接支払制度の実施状況

《第1期対策、第2期対策》

・制度の推進により、交付面積は年々増加し、2期最終年度には過去最高となる。

《第3期対策》

・期の変わり目では、農業者の高齢化や減少により、集落協定数・交付面積ともに減少となるが、3期最終年度には、ほぼ回復。

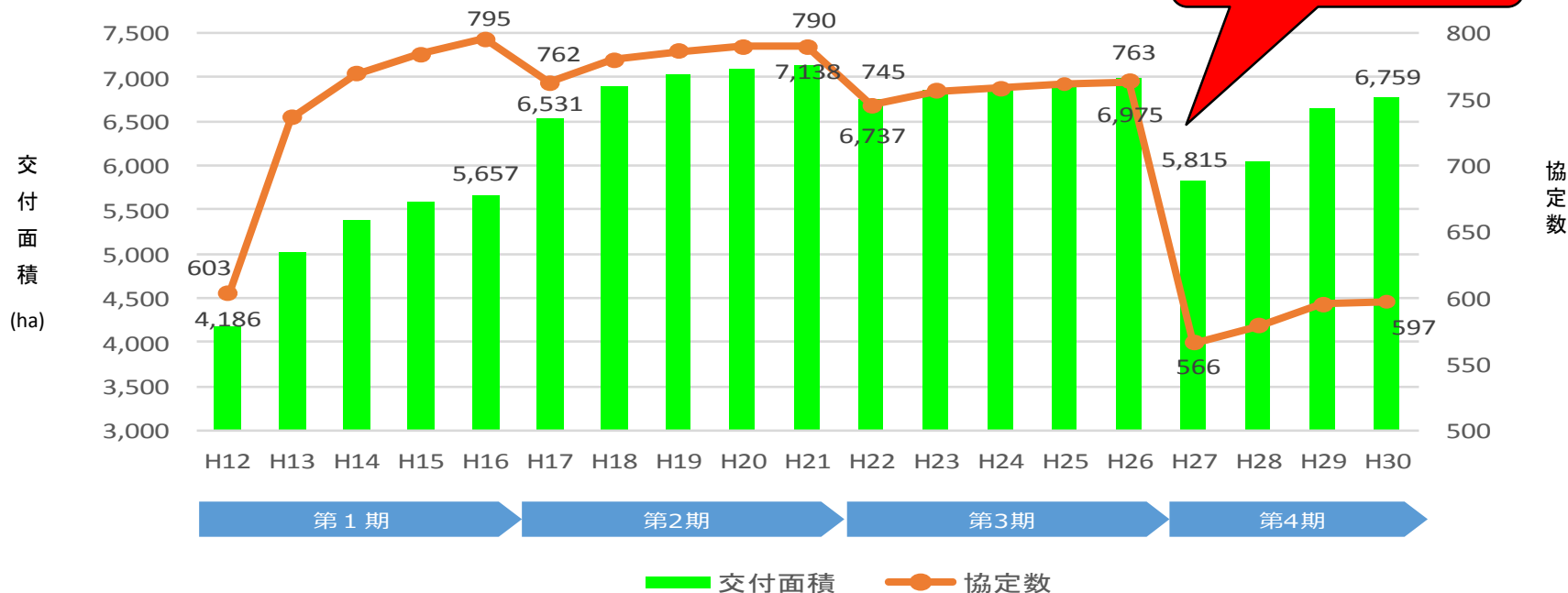
《第4期対策》

・4期対策初年度の平成27年度では、農業者の高齢化や取りまとめ役の不在などの理由により、制度の継続を断念した集落（89協定）や取組面積を大幅に縮小した集落が増えたことから、交付面積が1,160ha減少。

・その後、県・市町村の積極的な推進活動により、4期当初より944ha増え、交付面積が一定回復。

加えて、集落連携・機能維持加算や超急傾斜農地保全管理加算の推進により、交付金額も過去最高の10億4千万円

高知県における実施状況



4. 第4期対策における取組状況

推進方針

- ◆ 大幅な協定面積の減少となった第4期ショックの実態を把握し、再締結等に向けた対策を講じるとともに、新規協定の掘り起こしや超急傾斜農地保全管理加算の推進など、制度の維持・拡大に取り組む。
- さらに、協定の広域化や事務支援の体制整備などの取組を強化し、持続可能な農地維持の仕組みの再構築を図る。

主な推進活動

○ 第4期ショックの実態把握と対策

- ・ 継続を断念した協定や大幅に面積が減少した協定の対策を講じるために、実態調査を実施
調査対象110協定（協定を廃止した75協定、大幅に面積が減少した35協定）

集落協定実態調査を基に、廃止協定や面積減少の多い市町村を重点支援
⇒ 協定の再締結等に向けた取組を支援

○ 課題解決に取り組む市町村を重点支援

新規掘り起こしや加算措置面積の拡大に取り組む市町村を重点支援
⇒ 制度の周知活動やきめ細かな対応、また財政面でも取組を支援

- ・ 未実施の緩傾斜農地や高齢化率等の高い集落での新規協定の掘り起こしを推進
- ・ 4期対策から創設された超急傾斜農地保全管理加算等の周知活動の強化

○ 協定の広域化の推進

集落連携・協定広域化の取組への心理的なハードルを下げる取組の実施
⇒ 既存の広域協定の取組紹介、各地にモデル地区を整備

- ・ 既に集落の垣根を越えて連携している地区をターゲットに推進

○ 中山間地域を支える仕組みの再構築を推進

地域の活力を維持し、持続可能な農地維持の体制の再構築
⇒ 地域にあった体制づくりを積極的に提案

- ・ 集落営農や中山間農業複合経営拠点等の取組の推進を支援
- ・ 広域化の推進と併せて事務人材の確保、事務の集約化・省力化を推進
- ・ 市町村との連携・協調を深め、市町村事務の簡素化につながる取組を支援

H30年度までの状況

◆ 協定数

H27:566協定 ⇒ H30:597協定
(新規49、広域化170→49)
10割協定:278協定 (43%)
8割協定:319協定 (53%)

◆ 交付面積

H27:5,815ha ⇒ H30:6,759ha
(+944ha)

◆ 交付金額

H27:888百万円 ⇒ H30:1,037百万円
(+149百万円)

◆ 集落連携・機能維持加算

H30:37協定、1,851ha
(交付面積の27%)

◆ 超急傾斜農地保全管理加算

H30:144協定、1,323ha
(対象見込み農地の約50%)

5. 集落協定実態調査(H28年)の概要

調査目的

平成27年度から始まった第4期対策では、集落協定が763協定から566協定に減小し（純減89協定）、協定面積は6,975haから5,815ha（▲1,160ha）と大幅に減少した。

中山間地域の多面的機能や農業を維持していくためにも交付面積の維持、拡大が必要であり、対策を講じるために、各協定毎の詳細な調査と分析を行う集落協定実態調査を実施。

調査内容

【調査対象】110協定

- ・協定を廃止した89協定のうち75協定
- ・大幅に面積を減少した35協定（30%以上かつ3ha以上の減少）

【調査時期】

- ・平成28年1月～7月

【主な調査項目】

- ・協定を廃止した理由
- ・協定の再締結の可能性
- ・再締結に向けた課題
- ・協定廃止後の耕作状況（1筆毎）
- ・広域連携の可能性 など

調査総括

(1) 廃止協定（75協定調査）

小規模な協定ほど、農業者の高齢化や後継者不足で協定継続が困難

- ・5ha未満の小さな協定が60%を占めており、64%の協定が基礎単価（8割協定）であることから、面積が小さく、基礎単価の取組しか行っていない協定ほど、協定の継続が厳しいことが分かる。
- ・協定廃止後も8割の農地は耕作が継続されており、協定廃止が即耕作放棄につながっている状況ではないが、それでも協定面積の8%は耕作が放棄されており、協定廃止が耕作放棄を加速化させる要因となることが予想される。
- ・協定廃止の理由は、「高齢化による5年間の耕作の継続が困難」との回答が86%と最も多く、次いで「耕作を行う後継者がいない」との回答が44%であることから、中山間地域の農業者の高齢化、後継者不足が協定廃止につながっていることが分かる。

(2) 面積減少協定（35協定調査）

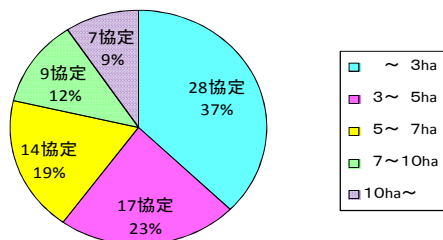
機械が入らない等、耕作の継続が困難な農地の除外による面積の減少

- ・第3期対策から第4期対策にかけて320戸が協定から抜けており、25%の農家が離脱している。
- ・66%の協定が体制整備単価（10割協定）であり、面積の減少は10割協定が多い傾向にある。
これは、10割協定を維持するために、耕作の継続が困難になった農地を除外したことが考えられる。
- ・協定から除外した理由として、「高齢化で管理できない」との回答が94%と最も多く、次いで「条件が悪く耕作が継続不可」との回答が89%であり、農業者の高齢化と中山間地域の条件不利な農地での耕作の継続が厳しいことが分かる。

6. 集落協定実態調査結果 ①(廃止協定)

(1) 廃止協定の状況

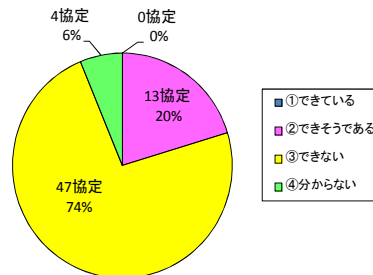
廃止協定の面積別の割合



- ・廃止協定の内、5ha未満の協定は60%
- ・協定面積の小さな協定ほど、協定の継続が困難

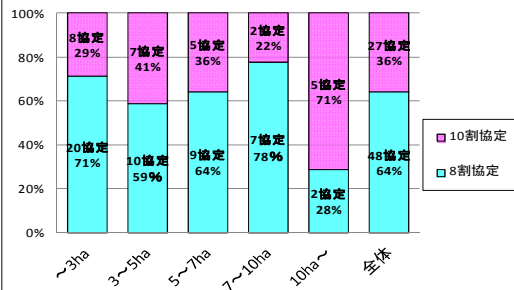
(2) 協定代表者への聞き取り

集落での耕作者の合意形成(回答:64協定)



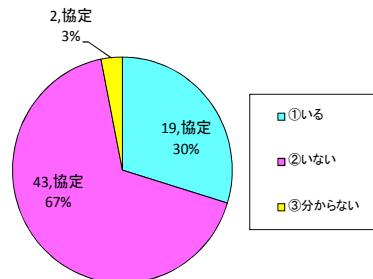
- ・「耕作者との合意形成ができない」が74%と合意形成が厳しい状況

廃止協定の8割協定、10割協定の比率



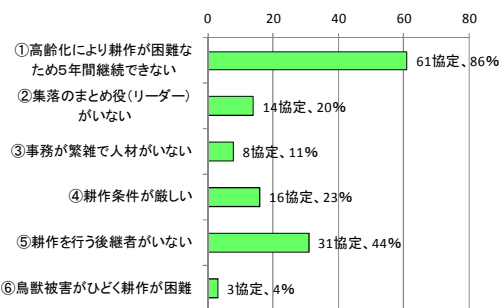
- ・廃止協定では、8割協定の割合が64%と高い
- ・逆に10ha以上の協定では、10割協定が71%と高い
- ・10割協定の体制整備ができていない、かつ面積の少ない協定が継続が困難な傾向

まとめ役の人材確保(回答:64協定)



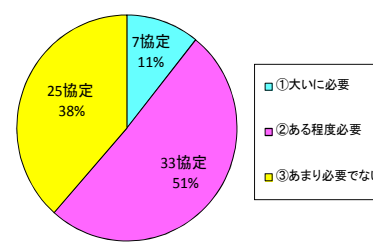
- ・「まとめ役がない」が67%とリーダーが不足している状況

協定を廃止した理由(回答:71協定)
(複数回答)



- ・協定を廃止した理由で最も多かったのは、①「高齢化で5年間耕作を継続できない」が86%と最も多く、次いで⑤「耕作を行う後継者がいない」が44%と高い
- ・②「集落のまとめ役がない」と回答した協定は20%
- ・高齢化や後継者不足で協定の継続ができないことが大きな要因といえる

集落協定の再締結のために協定の統合は必要か
(回答:64協定)

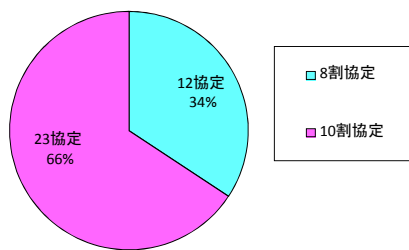


- ・協定の統合は、大いに必要、ある程度必要が62%と、協定の統合の必要性を感じている

6. 集落協定実態調査結果 ②（面積減少協定）

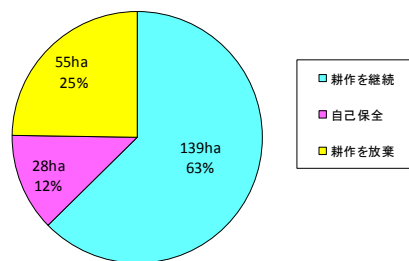
（1）面積減少協定の状況

面積減少協定8割、10割の比率



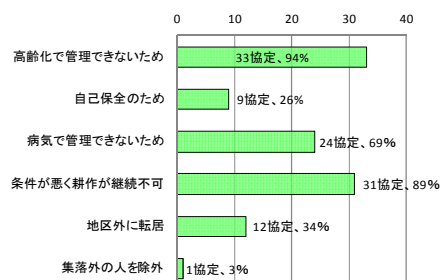
- ・面積減少協定の内、66%が10割協定であり10割協定が面積を減少している傾向がある
- ・10割協定を維持するために耕作が困難な農地を除外したことも推測される

協定から除外した農地の耕作状況



- ・協定から除外した農地の内、63%は耕作が継続されている
- ・協定から除外した農地の内、25%は耕作が放棄されている

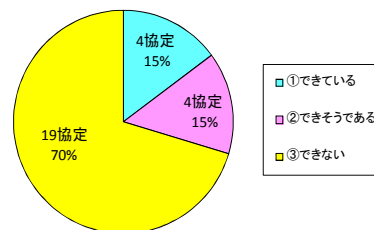
協定から農地を除外した主な理由 (35協定回答)



- ・協定から除外した理由で最も多かったのは、「高齢化で管理できない」が94%と最も多く、次いで「条件が悪く耕作が継続不可」が89%と高い
- ・地区外に転居した農家が34%あり、集落から農家が減少している状況も出てきている

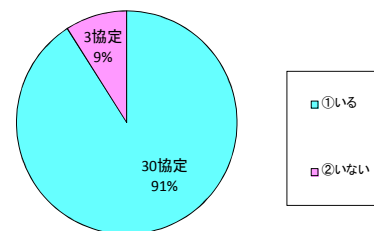
（2）協定代表者への聞き取り

集落での耕作者の合意形成 (回答: 27協定)



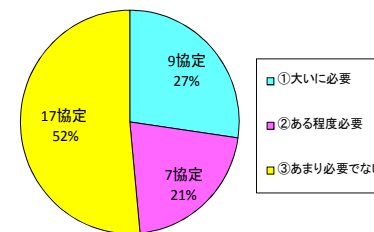
- ・「耕作者との合意形成ができない」が70%と合意形成が厳しい状況

まとめ役の人材確保 (回答: 33協定)



- ・「まとめ役がいる」が91%のあり、面積は減少したが、まとめ役はまだいる状況

集落協定を維持するために協定の統合は必要か (回答: 33協定)



- ・協定の統合は、「大いに必要」、「ある程度必要」が48%と半数の協定は統合の必要性を感じている
- ・「大いに必要」との回答は、廃止協定と比べ27%と多い

7. 広域化・事務支援の事例【四万十町】

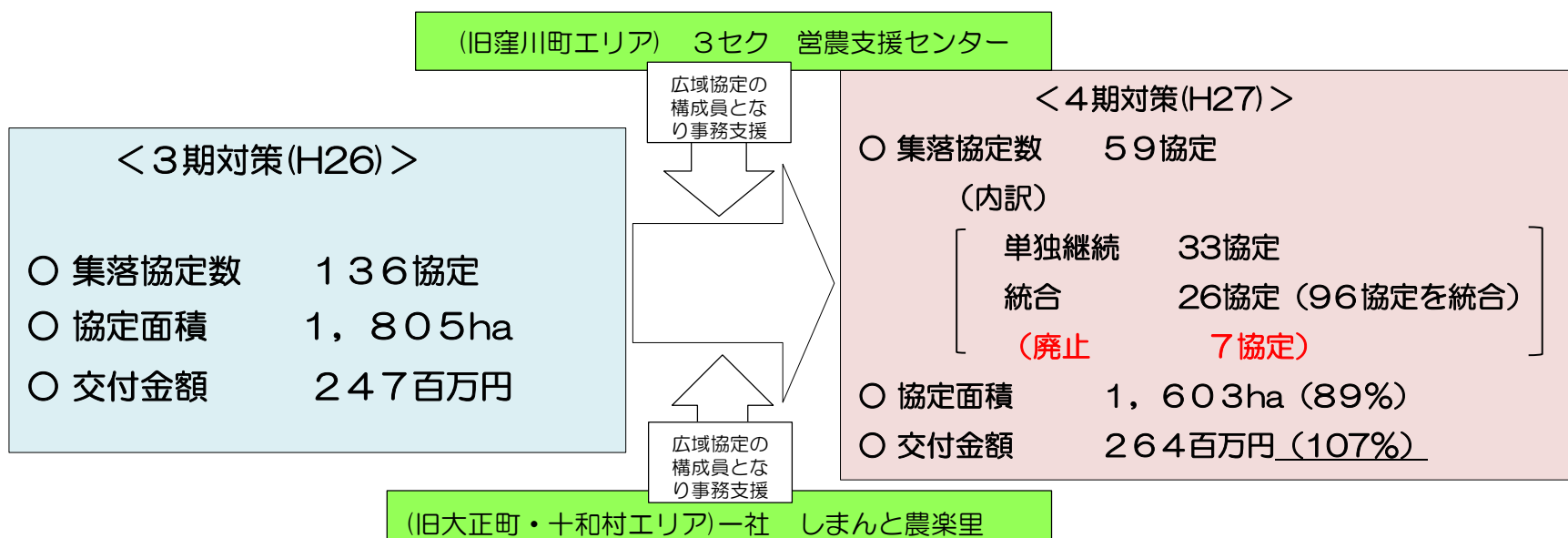
～第3セクター・一社の事務支援により広域化を推進～

I. 取組に至る経緯

- 四万十町では、過疎化・高齢化の進行等による集落機能の低下で、取組の継続が危ぶまれる地域も出てきた。
- 4期対策を契機に、第3セクターの「四万十営農支援センター」及び一社法人「しまんと農楽里」による広域協定の事務支援を行うことで、集落連携による広域化を推進。
- このことにより、山間部に位置する旧2町村（旧大正町、旧十和村）では、一社法人の支援で45協定を9協定に統合。旧窪川町では、第3セクターの支援で51協定を17協定に統合。
- 統合した26協定のうち24協定で広域加算、18協定で超急傾斜加算に取り組まれ、3期対策から協定農地は89%に減ったものの、交付金額は107%と中山間地等直接支払を積極的に活用している。

II. 取組の概要

- 第3セクター、一社法人が協定の会計事務、書類作成事務の支援を行うことで広域協定を支援
- 協定農地は89%になったものの、広域加算、超急傾斜加算の活用により、交付金額は107%
- 旧大正町・旧十和村では4協定と5協定に統合し、その全てで広域加算、超急傾斜加算に取り組んでいる



8. 中間年評価におけるアンケート調査結果(集落・市町村からの意見等)

1. 交付金に対する意見等

○交付単価の見直し

- ・地域の実情に応じた単価設定（農業者人口の減少、生産経費、圃場整備率等）
- ・田と畑の単価差の見直し（現状は差がありすぎ）

○交付金の返還条件の緩和（遡及返還規定の廃止等）

2. 対象農地に対する意見等

○休耕田（維持管理農地）も対象

○1 haの面積要件の緩和（山間部では厳しい集落がある）

3. 交付金の使途・配分に対する意見等

○個人配分の見直し

- ・実施要領の運用「市町村は、交付金のおおむね1/2以上を個人配分に充てることを原則であることを指導する」の削除（様々な集落活動に活用してもらうほうが地域の維持・活性化につながるのではないかと）

○交付金の使途制限に緩和

- ・集落内の交流会経費を対象とするように緩和（集落内の交流は必要不可欠）

4. 対象活動に対する意見等

○対象活動の内容に地域差を設けてほしい

- ・体制整備要件や加算措置などの達成が山間部では困難

○林地や河川等、農地以外の活動も対象としてほしい

5. 加算措置に対する意見等

○集落連携・機能維持加算の継続と要件緩和

- ・山間部では新たな人材の確保が困難。広域化後に新たな人材の確保を認めるなどの緩和

○超急傾斜農地保全管理加算の要件緩和

- ・協定期間の小さな山間部では販売促進活動の要件の達成は困難

○鳥獣被害対策加算の創設

○林地等の環境整備加算の創設（農地を守るには林地の手入れも必要）

6. 協定期間に対する意見等

○協定期間の見直し（5年→3年）

- ・協定期間の5年は更新時のネックとなっている。高齢の農業者には5年間は長い
- ・1期5年間は長すぎて、役員のなり手がいない
- ・協定期間の短縮が難しいのであれば、遡及返還規定の緩和等が必要（遡及返還の対象を協定全体から該当農地のみに限定する等）

7. 活動に伴う事務に対する意見等

○事務手続きの簡素化

- ・事務量が多く、高齢化している役員の負担が大きい
- ・今後、事務の負担が制度への取組をさらに困難にすることが予想される

○現地確認時期の見直し

- ・現地確認が9/30までと要領で決められているため、猛暑の時期に草刈りをして確認をしている。田植えの時期の現地確認にならないか

○活動記録等の提出書類の簡素化

8. 制度全般に対する意見等

○制度内容のシンプル化

- ・制度が難解すぎて協定代表者や農業者が十分に理解できていない状況

○抜本的な制度設計の見直し

- ・単価を下げてもいいので、遡及返還規定の緩和（該当農地に限定）や期間短縮等、抜本的な制度設計の見直しをしないと山間部の農地の維持は困難

○制度見直しの十分な周知期間の確保

- ・近年、要件緩和等の柔軟な対応は良いことだが、年度末頃に変更内容が周知されるため、集落への周知期間が十分に取れない状況

○山間地域の条件不利是正

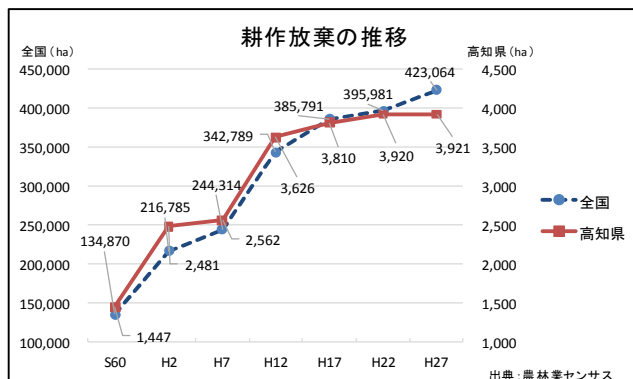
- ・中間地域と山間地域では、農地を維持するうえで相当な格差があるため、山間地域を対象とした制度設計の見直しが必要

9. 中山間地域等直接支払制度の効果

直接的な効果

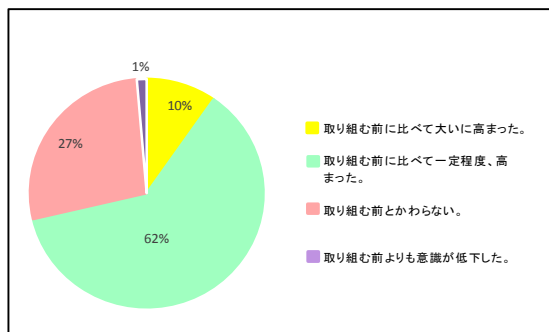
◆生産基盤の維持

- ・本制度の始まった平成12年から、耕作放棄地の増加速度は鈍化しており、農用地の維持につながっている。
- ・多面的機能支払と連携し、水路の泥上げ、農道法面の草刈りを行うなど、農道、水路等の適切な管理につながっている。



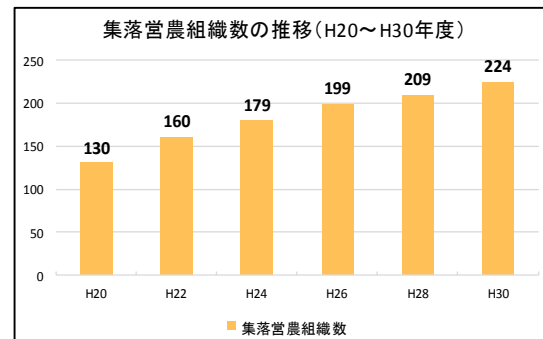
◆集落機能の維持

- ・中間年評価の際のアンケート結果では、「集落の協働意識」が取り組む前に比べて高まったとする協定が約7割を占めるなど、集落機能の維持やコミュニティの活性化につながっている。



◆集落営農の拡大

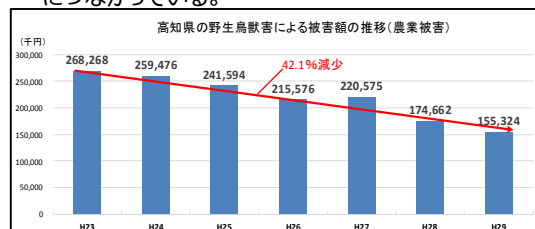
- ・県内の224の集落営農組織のうち、173組織が協定と連携。
- ・共同利用の機械購入費用に交付金を活用することで、集落営農の組織化が進んでいる。



間接的な効果

◆鳥獣被害の減少

- ・597協定のうち196協定で防護柵・ネットの設置などに取り組んでおり、鳥獣被害の減少につながっている。



◆高収益作物の拡大

- ・27協定200haでユズ、四方竹、シキミ、イタドリなどの高収益作物を導入するなど、農家所得の向上につながっている。



四方竹の栽培



イタドリの栽培

◆6次産業化・女性の活躍の場の拡大

- ・40協定で生産した農産物を女性グループなどが主体となって加工・販売するなど、女性の活躍の場の拡大につながっている。



加工品(キムチ)の作業



米飴

10. 次期対策に向けた中山間地域等直接支払制度の推進方針

次期対策の課題

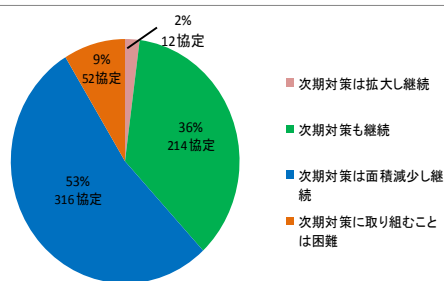
※4期 → 5期 大幅な面積減少を懸念

- ・次期対策に向けたアンケート調査結果では、全協定の内、9%が継続困難、53%が面積を縮小と回答

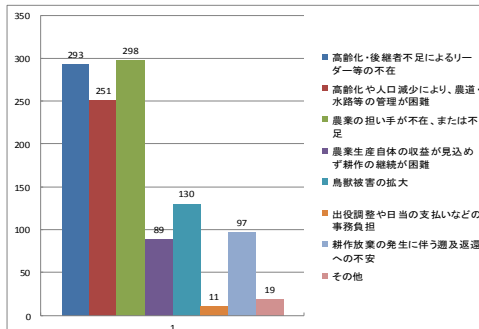
《主な課題》

- ・年々進む集落の過疎・高齢化
- ・まとめ役の後継者の不在、耕作意欲の低下
- ・市町村職員のマンパワー不足
- ・制度の理解、効果的な活用が不十分

第5期対策意向調査結果(全595協定対象)



第5期対策継続困難・面積減少の理由



推進方針

- ◆ 次期対策に向けて、継続困難な協定等への継続に向けた対策を市町村と連携して講じるとともに、新規協定の掘り起こしや超急傾斜農地保全管理加算の推進など、制度の維持・拡大に取り組む。
さらに、地域の核となる組織と連携した協定の広域化や事務支援の体制整備などの取組を強化し、持続可能な農地維持の仕組みの再構築を図る。

主な推進活動

○次期対策の継続困難な協定等への重点支援

協定へのアンケート調査を基に各協定の課題に応じた対応策を市町村と協議
⇒協定継続に向けた対応策を積極的に提案

- ・再度、協定へのアンケート調査を実施し、継続困難な協定等の重点支援協定を選定
- ・各協定の課題に応じた対応策を市町村と検討し、協定と継続に向けた個別協議を実施

○課題解決に取り組む市町村を重点支援

新規掘り起こしや加算措置面積の拡大に取り組む市町村を重点支援
⇒制度の周知活動やきめ細やかな対応、また財政面でも取組を支援

- ・未実施の緩傾斜農地や高齢化率等の高い集落での新規協定の掘り起こしを推進
- ・4期対策から創設された超急傾斜農地保全管理加算等の周知活動の強化

○協定の広域化の推進

集落連携・協定広域化の取組への心理的なハードルを下げる取組の実施
⇒これまでの広域化の取組を横展開

- ・既に集落の垣根を越えて連携している地区をターゲットに推進

○中山間地域を支える仕組みの再構築の推進

地域の活力を維持し、持続可能な農地維持の体制の再構築
⇒地域にあった体制づくりを積極的に提案

- ・集落営農や中山間農業複合経営拠点等の地域を支える組織との連携を推進（地域農業戦略）
- ・広域化の推進と併せて事務人材の確保、事務の集約化・省力化を推進
- ・市町村との連携・協調を深め、市町村事務の簡素化につながる取組を支援

11. 組織間連携による中山間地域の農業を支える仕組みの構築

現状

- ◆地域農業を支える組織は県内全域に広がっており、また、事業戦略づくり等を通じて、組織の維持・発展につながっている。

地域農業を支える組織



生産基盤を下支え

日本型直接支払制度
(中山間地域等直接支払・多面的機能支払)

○集落営農組織

集落営農組織数 H27:204 ⇒ 現在: 224
うち とうち型 H27: 32 ⇒ 現在: 70
法人 H27: 16 ⇒ 現在: 28

○中山間農業複合経営拠点

複合経営拠点数 H27: 4 ⇒ 現在: 17

○中山間地域等直接支払

協定数 H27: 566 ⇒ H29: 595

○多面的機能支払

活動組織数 H27: 347 ⇒ H29: 354

課題

- ◆農地の利用調整や労働力の確保、機械の共同利用などを組織間連携によりカバーし合う仕組みが必要。

《個々の組織の共通課題》

- > オペレーターや作業員等の労働力不足
- > 広範囲に分散した農地や条件不利地では作業が非効率
- > 機械や施設の大型化が困難
- > 省力化・効率化のためにスマート農業の導入が必要
- > 担い手の確保育成のために受入体制づくりが必要
- > 農業者の減少により農地の維持管理が困難

バージョンアップのポイント

「地域農業戦略」による好循環のシステムの構築

①組織間連携による「地域農業戦略」づくり

- ・地域(旧市町村単位以上)の組織が連携し、地域農業の進むべき道しるべとなる「地域農業戦略」を策定
- ・戦略では、農地の利用調整や労働力の確保、機械の共同利用などを組織間による相互連携を検討

②「地域農業戦略」の策定・実行の支援体制の構築

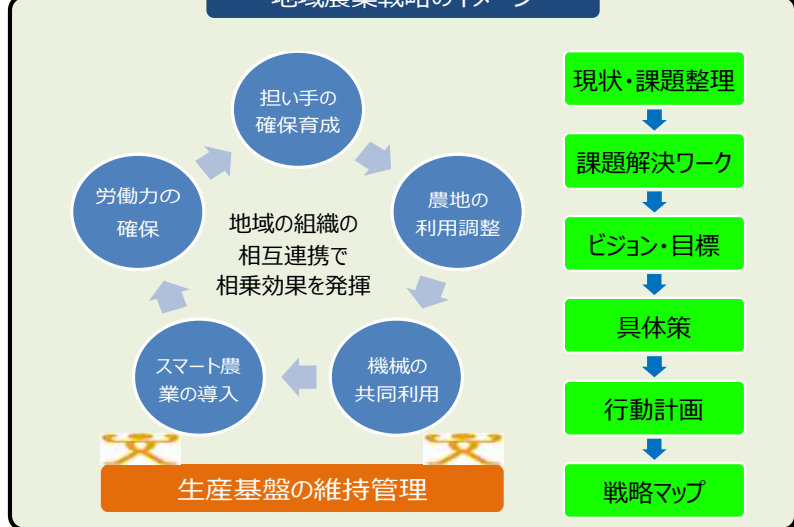
- ・「地域農業戦略」の策定から実行に至るまでを支援する体制を構築

地域農業戦略の概要

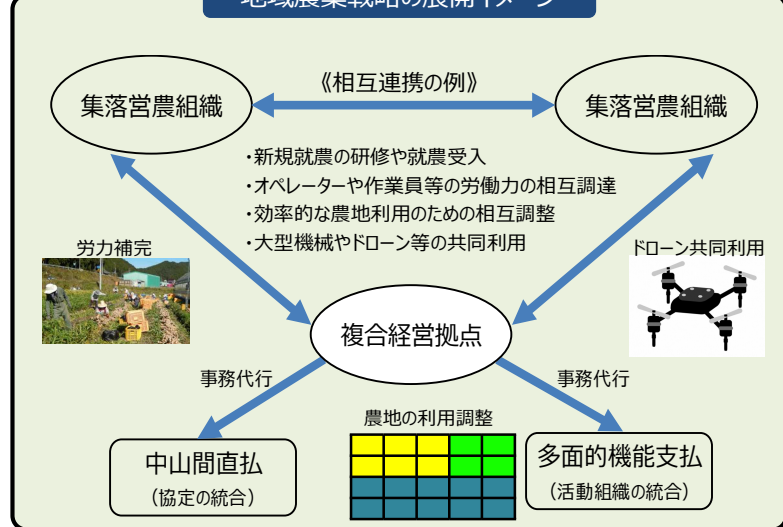
- ◆目的：地域農業の将来ビジョンの実現に向けて、地域の組織が相互連携し、取組を循環させる「地域農業戦略」を策定

- ◆エリア：旧市町村単位以上 ◆策定主体：地域農業戦略協議会(仮称) ◆実施主体：複合経営拠点、集落営農組織、中山間地域等直接支払の集落協定、多面的機能支払の活動組織等

地域農業戦略のイメージ



地域農業戦略の展開イメージ



地域農業戦略協議会(仮称)

◆協議会の構成メンバー：

県(地域農業推進課、農業振興センター)、市町村、J A、農業委員会、土地改良区、複合経営拠点、集落営農組織 等

◆協議会の役割：

・地域農業戦略の策定・実行支援

県域の支援チーム

地域営農アドバイザー(専門家) + 農業振興部関係課