

中山間地域等直接支払制度 中間年評価の概要

【第 4 期対策】

農村振興局

平成 30 年 6 月

農林水産省

中間年評価結果のポイント

○ 平成 29 年度は 996 市町村 25,868 協定(集落協定 25,320 個別協定 548)、66.3 万 ha で実施。

- ・ 農業生産活動等が適切であり、今後とも順調な取り組みが見込まれる協定は 25,085 協定(97%)。
- ・ 農業生産活動等が行われているが、達成の度合いが低い協定も 792 協定(3%)あり、市町村による 必要な指導・助言を行い、達成を目指す。

○ 協定、市町村へのアンケート結果等によると、本制度の効果を評価する声が多数。

	(協定)	(市町村)
・ 耕作放棄の防止に効果があった	82%	95%
・ 協働意識が高まった	81%	94%
・ 集落の話合いが維持・増加した	98%	-

○ 協定へのアンケート結果によると、効率的な農業生産体制の整備や所得向上など構造改革にも寄与

(将来に亘り農地を保全していく体制が整備された理由)

- | | |
|---------------------------|-----|
| ・ 担い手への農地集積等が増加した | 38% |
| ・ 生産組合や法人を設立又はその気運が高まった | 19% |
| ・ 新規就農者やオペレーターを確保又は目処が立った | 13% |
- ・ これらの協定では、農地の受け手となる集落営農や法人の設立、農地集積、交付金を活用した共同利用機械の導入や農家レストランを整備する等の取組を展開。

○ 広域化・協定規模が大きいほど、集落戦略を作成しているほど、将来に亘り協定農用地を維持していける協定の割合が高い。

○ ほとんどの協定、市町村が本制度の継続を要望。

○ 都道府県の中間年評価においても、中山間地域等の農業農村の維持・発展への効果や制度継続が必要であると評価。

○ 高齢化や協定参加者の減少、農業の担い手不足、活動の核となる人材不足が課題

- ・ 今後、高齢化や協定参加者の減少、担い手不足を補い、将来に亘り協定農用地を維持管理していける体制づくりに向け、農業生産性向上や 6 次産業化等による所得の向上に向けた取組、人材確保の取組、協定の広域化、集落戦略の作成の取組を更に進めていく必要。

1 中間年評価の実施

- ・ 中間年評価は、集落協定等で規定した取組の実施状況を評価の上、取組が不十分な協定に対して、改善に向けた適切な指導・助言を行うことを目的に実施している。
- ・ 第4期対策(平成27～31年度)の中間年評価は29年度に、本制度に取り組む全ての協定、市町村、道府県を対象に実施した。

2 本制度の実施状況

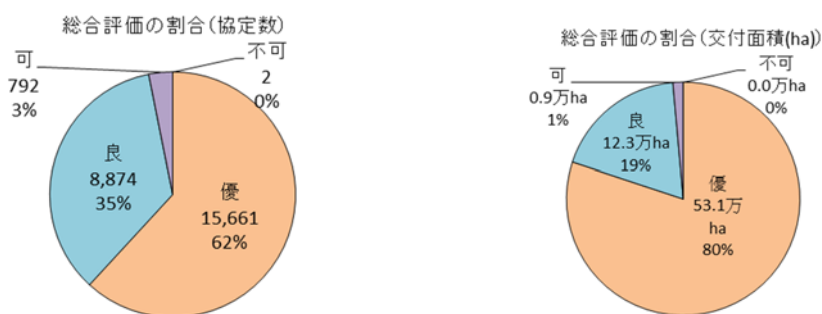
(協定数・交付対象面積)

- ・ 本制度は、平成27年度から第4期対策として実施しており、平成29年度時点の実施状況は、約2.6万協定(集落協定25,320協定、個別協定548協定)、協定農用地は66.3万haとなっている。

3 協定に定められた活動の実施状況

(1) 集落協定毎の総合評価

- ・ 評価した集落協定のうち、「優」「良」と評価されたのは24,535協定(97%)。
- ・ 「優」と評価された協定は、協定数で6割、交付面積で8割を占め、取組はおおむね順調に実施されている。
- ・ 一方、達成の度合いが低く、「可」と評価された協定は3%となっている。



注) 中間年評価の実施以降に協定の統合や廃止を行った協定等が存在するため、29年度実施状況と協定数が合致していない場合がある(以下同じ。)

(2) 集落協定に定められた活動項目毎の評価

- ・ 集落協定に定められた各活動とも、9割以上が「目標以上の達成が見込まれる」「目標の達成が見込まれる」と評価されている。

(注)「×：返還等」となった9協定について、2協定は協定違反(協定農用地の一部転用)により全額遡及返還し協定活動を取りやめたもの、7協定は協定参加者の死亡・高齢化により農業生産活動の継続が困難となった農地(交付金返還の免責)を引き受けられなかったことによる体制整備単価分の返還(協定活動は継続)。

【市町村が実施した取り組むべき活動項目毎の評価】

取り組むべき事項	取組	活動項目毎の評価結果				
		◎：優良 (目標以上の達成が見込まれる)	○：適当 (達成が見込まれる)	△：要指導・助言 (改善が見込まれる)	×：返還等 (改善が見込まれない)	計
必須事項	① 集落マスタープラン	6%	93%	2%	0%	
	概ね5年間の具体的な活動計画	1,408	23,463	457	1	25,329
	② 農業生産活動等として取り組むべき事項等	8%	89%	3%	0%	
	耕作放棄の防止活動	2,015	22,634	678	2	25,329
	水路・農道等の管理活動	1,11%	88%	1%	0%	
選択事項	③ 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項	2,804	22,307	217	1	25,329
	多面的機能を増進する活動	7%	90%	3%	0%	
	農用地等保全体制整備	1,802	22,840	686	1	25,329
	④ 加算措置	6%	91%	3%	-	
	農用地等保全体制整備	978	15,669	515	-	17,162
	A要件	7%	84%	8%	-	
	B要件	96	1,084	108	-	1,288
	C要件	9%	84%	7%	-	
	集落連携・機能維持加算	41	376	31	-	448
	超急傾斜農地保全管理加算		98%	2%	0%	
合計(重複除く)		4,198	25,090	1,883	9	

（３）個別協定

- ・ 評価した 550 協定のうち、「優」「良」と評価されたのは 37% となっているが、個々の活動については、「目標以上の達成が見込まれる」「目標の達成が見込まれる」と評価されたものがほぼ全数を占めており、活動は着実に実施されている状況である。

（４）農業生産体制（担い手の確保、農地集積の取組等）の評価

- ・ 体制整備要件に取り組み、より具体的な目標を掲げ、担い手（新規就農者等を含む）の確保や農地集積に取り組んでいるのは 1,572 協定となっている。
- ・ 協定の自己評価では、中間年時点で概ね 8 割以上の協定が 50 % 以上の進捗となっており、市町村評価においても 9 割以上の協定で目標達成が見込まれる。

（５）所得形成（６次産業化等の取組）の評価

- ・ 体制整備要件に取り組み、より具体的な目標を掲げ、高付加価値農業の実践や 6 次産業化等に取り組んでいるのは 345 協定となっている。
- ・ 協定の自己評価では、中間年時点で概ね 7 割以上の協定が 50 % 以上の進捗となっており、市町村評価においても 9 割以上の協定で目標達成が見込まれる。

（６）集落維持（共同取組活動（必須）の取組）の評価

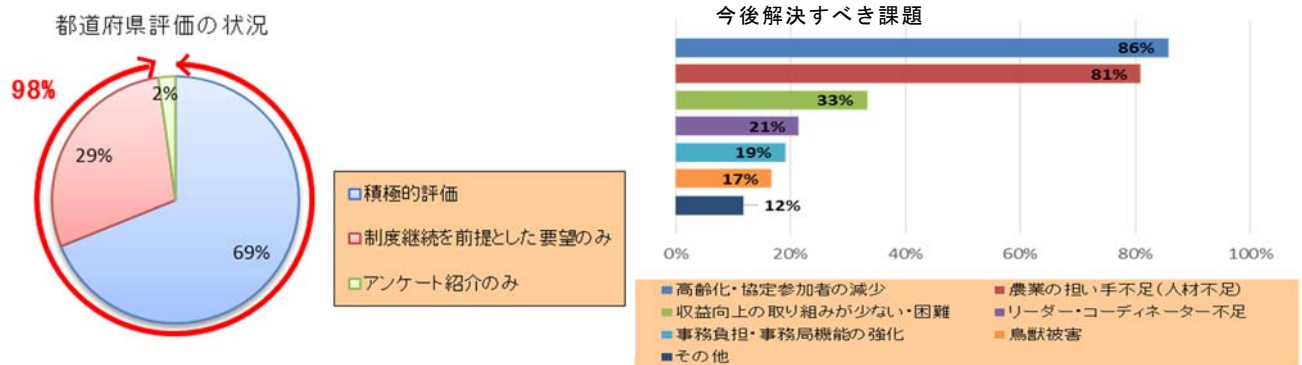
- ・ 共同取組活動のうち耕作放棄の防止等の活動及び水路・農道等の管理について、協定の自己評価では、概ね 8 割以上の協定で確実に実施され、市町村評価においても、ほとんどの協定で順調な目標達成が見込まれる。
- ・ 同様に多面的機能を増進する活動について、協定の自己評価では、概ね 9 割以上の協定で確実に実施され、市町村評価においても、ほとんどの協定で順調な目標達成が見込まれる。

（７）加算措置（集落連携・機能維持加算、超急傾斜農地保全管理加算）の評価

- ・ 集落連携・機能維持加算のうち広域化支援に取り組む集落協定は 164 協定で、全ての協定において主導的な役割を担う人材を確保される見通しである。
- ・ 広域化とともに取り組まれている担い手への農地集積や 6 次産業化などの取組について、協定の自己評価では、中間年時点で概ね 6 割以上の協定が 50 % 以上の進捗となっており、市町村評価においても 9 割以上の協定で目標達成が見込まれる。
- ・ 超急傾斜農地保全管理加算に取り組む協定は 1,815 協定で、急傾斜農地の保全活動の取組及び超急傾斜農地で生産される農産物の販売促進等の販売促進等の取組について、協定の自己評価では、取組内容によっては、ほぼ全ての協定で取組が実施され、市町村評価においても、9 割以上の協定で目標達成が見込まれる。

4 都道府県における中間年評価結果

- ・ ほとんどの都道府県において中山間地域等の農業農村の維持発展への効果や制度継続が必要と評価している。
- ・ 今後解決すべき課題は、「高齢化・協定参加者の減少」「農業の担い手不足」などの人材不足、収益向上の取組が少ない・困難など。
- ・ 制度に対する意見・要望は、「集落戦略の作成や集落連携」「自治会や地域住民の運営組織、その他の多様な組織や若者など多様な人材との連携」「集落が体制整備のA要件やB要件に積極的に取り組むよう誘導」「事務の簡素化、事務手続のマニュアル化、協定農用地管理や傾斜測定に係るシステム導入」「協定期間の短縮」、交付金返還の免責要件の緩和」などをあげている。



5 中間年評価のまとめ

(1) 協定に定められた活動の実施状況

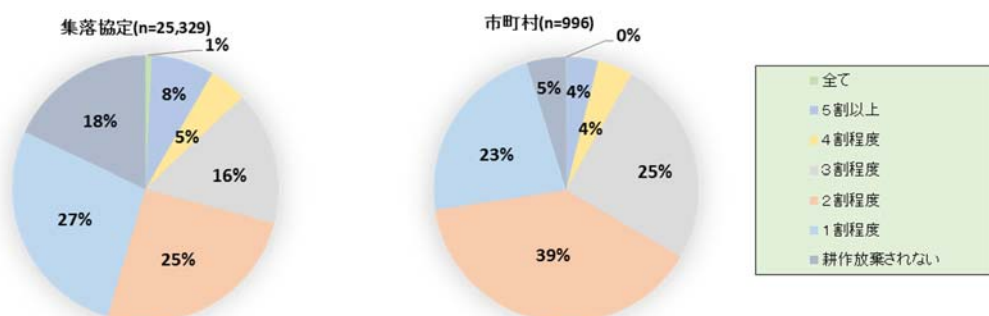
- ・ 協定に定められた活動は、目標どおり活動が継続される見込みであることから、目標年度まで農業生産活動等が継続されることにより協定農用地は適切に維持管理され、多面的機能の発揮が維持・促進されることが見込まれる。

(2) 耕作放棄の発生防止

- ・ 協定及び市町村に対するアンケート調査では、「本制度に取り組まなければ耕作放棄が発生したと回答した協定及び市町村が、それぞれ8割、9割を占めており、「耕作放棄防止等の活動」「水路・農道等の管理」「多面的機能を増進する活動」など農業生産活動を継続するための基礎的な活動、本制度を契機として農地保全に対する意識が高まったこと等から耕作放棄の発生防止に効果を上げていると考えられる。

(アンケート調査結果)

- ・ 本制度に取り組んでいなければ協定農用地はどれくらい耕作放棄されると思うか。



(3) 農村協働力の向上・維持

- ・ 集落の「話し合いの状況」は、ほとんどの協定で、第4期対策以前に比べ話し合い回数を維持・増加させており、また、集落協定に対するアンケート調査では本対策の取組を通じ、集落の「協働意識」が高まったとする回答が約8割を占めていることから、農村協働力の向上・維持に効果を上げていると考えられる。

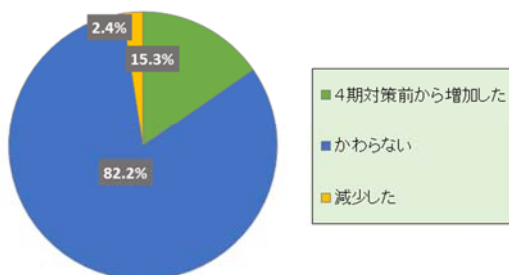
(協定の自己評価票)

- ・ 集落協定内の話し合いは、第4期対策から増加したか。

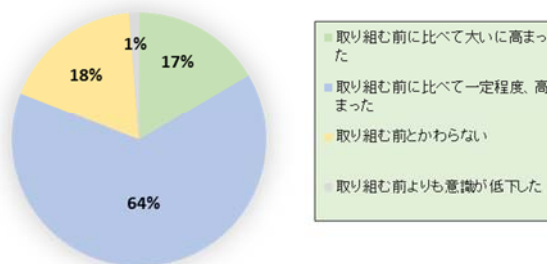
(アンケート調査結果)

- ・ 本制度に取り組むことにより「協働意識」は集落で定着したか。

集落協定内での話し合いの状況



集落協定(n=25,329)

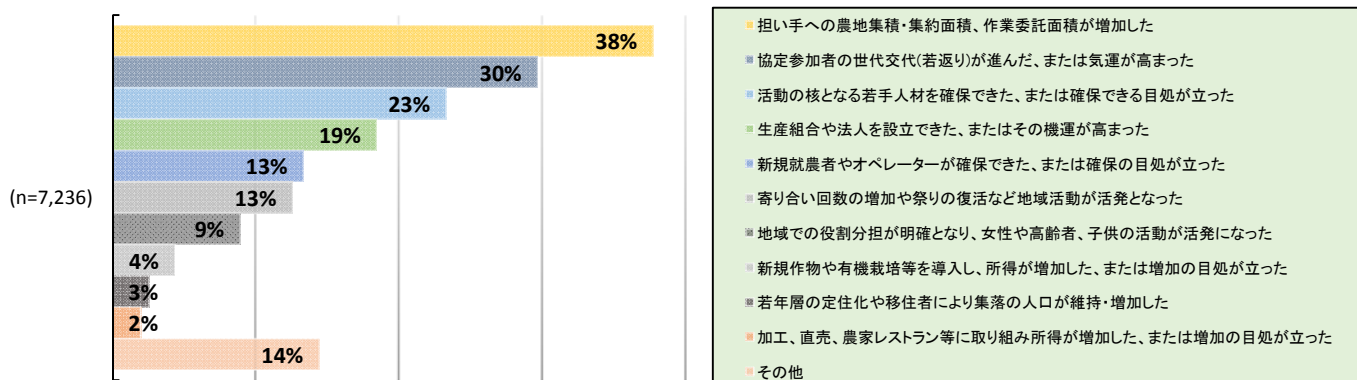


(4) 効率的な農業生産体制の整備や所得向上（構造改革への寄与）

- ・ 集落協定及び市町村に対するアンケート調査では、集落協定において、将来（次期対策～10年後）に亘り農地等を維持管理していける体制が整備されてきているとし、これらの協定では、担い手への農地集積の増加（38%）、生産組合や法人の設立（19%）、新規就農者やオペレーターの確保（13%）が進んでいると考えられる。

(アンケート調査結果)

- ・ 次期対策～10年後の協定農用地の維持管理できる理由は何か。



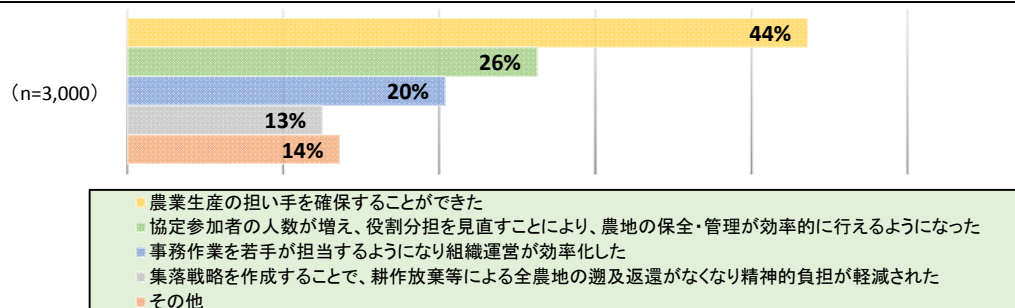
- ・ 本制度への取組を契機に農地の維持管理に対する意識が高まり、農地の受け手となる法人の設立、交付金を活用した共同利用機械の導入や農家レストランを整備した協定もあり、集落営農の設立や法人化、個別の担い手や後継者、協定活動の核となる人材の確保と農地集積、高収益作物の導入や6次産業化が進められている。また、協定によっては、これらの取組を含む多様な所得機会を組み合わせた「多業による所得向上」の取組も進められている。

(5) 集落間連携の取組（協定の広域化）

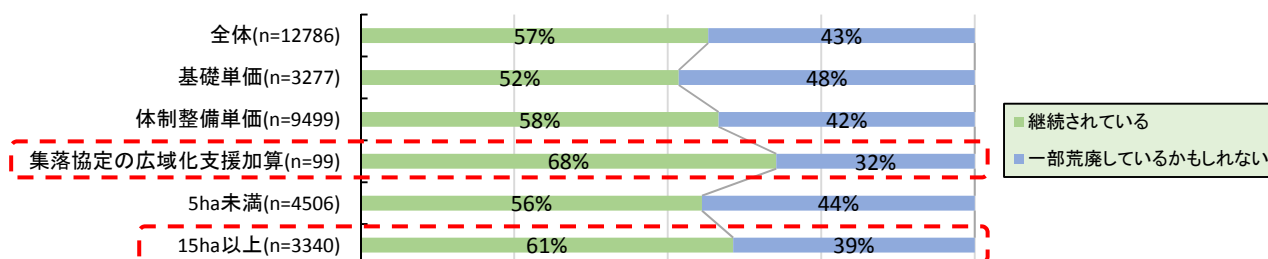
- ・ 集落協定に対するアンケート調査では、広域化支援を実施している又は協定規模が15haを超える協定では、協定参加者の増加による農地等の維持・管理の効率化、担い手の確保、事務担当者の確保など取組体制の強化が図られている。
- ・ また、広域化した協定が集落戦略を作成することによる交付金返還の緩和措置が協定参加者の精神的負担の軽減に繋がり本制度に取り組みやすくなっていると考えられる。
- ・ 協定の広域化等により協定面積が大きいほど、将来（次期対策～10年後）に亘り農地等を維持管理していける体制が整備されている割合が高く、農業生産活動を継続していく上で有効な手段であると考えられる。

（アンケート調査結果）

- ・ 広域化や協定規模の拡大により次期対策～10年後の協定農用地の維持管理できる理由は何か。



- ・ 次期対策～10年後も協定農用地は維持管理されているか

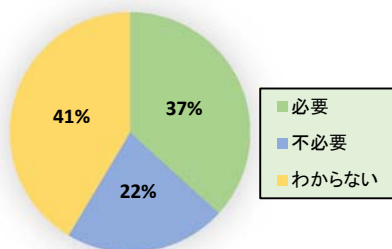


(6) 集落戦略の取組

- ・ 集落戦略を作成又は作成中である協定は約1割で、協定農用地面積の約5割をカバーしている。
- ・ 集落協定に対するアンケート調査では、約4割の協定が同戦略の必要性を認識しており、更に同戦略を作成した協定では、生産組織や法人の立ち上げ、農地中間管理事業の活用等の取組が始まっている。
- ・ 同戦略に取り組んでいる協定の方が、将来に亘り農地等を維持管理していける体制が整備されている割合が高く、協定農用地毎に将来の維持管理の見通しを「見える化」することで課題を集落内で共有し、将来に亘る協定農用地の維持管理手法を検討していく上で重要な取組であると考えられる。
- ・ 同戦略の取組を更に進めつつ、最終評価に向け同戦略の取組引き続き検証していく。

(協定の自己評価票)
・ 集落戦略は必要か

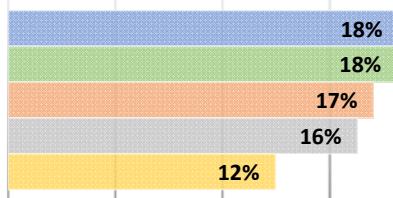
集落戦略に対する意識(協定)



(アンケート調査結果)
・ 集落戦略で示された将来方向実現のための特別な取組を行っているか。

集落戦略の実現に向けた取組(協定)

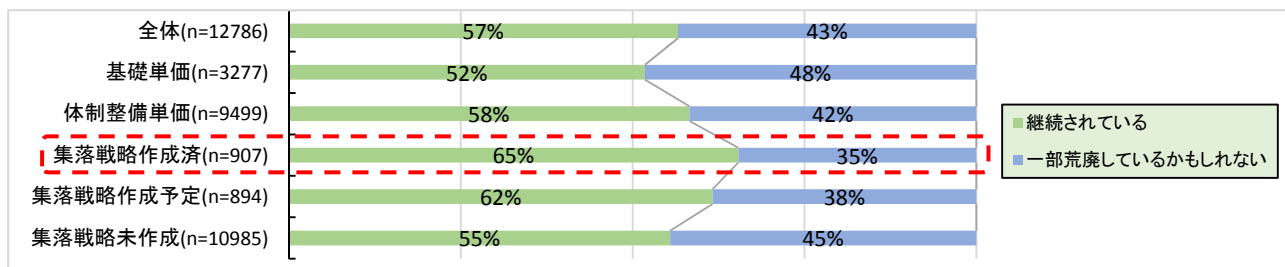
(n=1,619)



- 農地中間管理機構へ農地を貸し付け
- 生産組合や法人の設立
- 集落全体の課題解決に必要な補助事業の実施
- 他集落との連携
- 新規就農者、地域おこし協力隊、NPO法人など新たな担い手の確保

(アンケート調査結果)

・ 次期対策～10年後も協定農用地は維持管理されているか



6 課題

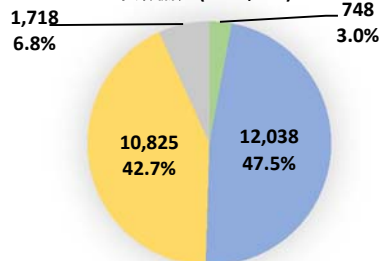
高齢化や協定参加者の減少を補う取組体制の強化

- 集落協定に対するアンケート調査では、本制度への評価は高く、9割を超える協定が次期対策にも取り組めるとしているものの、現状のままでは、約4割の協定が荒廃化を危惧する農用地を除外して取り組む可能性もあるとしており、高齢化や協定参加者の減少、担い手不足を補う取組体制の強化が必要である。

(アンケート調査結果)

・ 次期対策に取り組めるか。

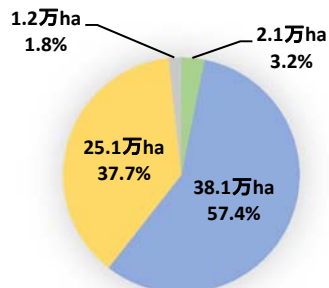
集落協定(n=25,329)



- 協定農用地を拡大し取り組める
- 協定農用地を維持して取り組める
- 取り組めるが、荒廃が懸念される農用地を除外する
- 取り組むことは困難

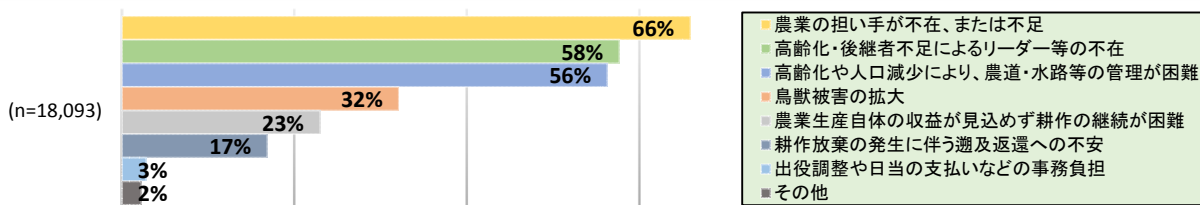
協定面積(n=66.3万ha)

注) ラウンドの関係で合計値が合数しない



(アンケート調査結果)

・ 次期対策又は10年後、協定農用地の耕作、農道・水路等の管理が困難となる理由は何か。

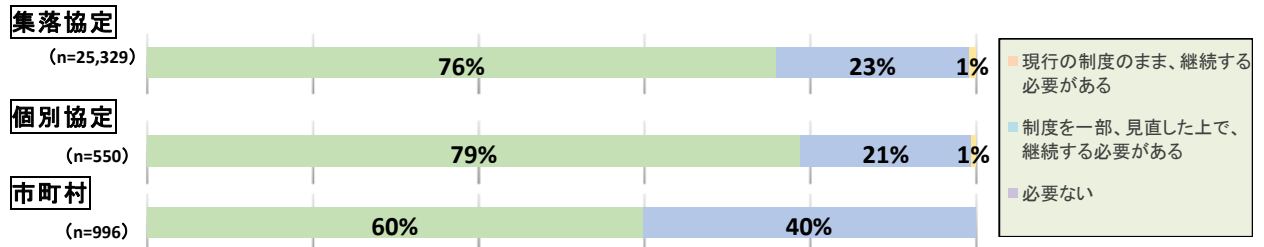


7 課題の解決に向けた取組

- 中山間地域等では土地条件に加え、人口減少や高齢化の進行、鳥獣被害の拡大など厳しい状況に置かれているが、大部分の集落及び市町村では、本制度の継続を望んでおり、本制度を活用しつつ、将来に亘り、地域の農地等を保全していく意欲を持っている。

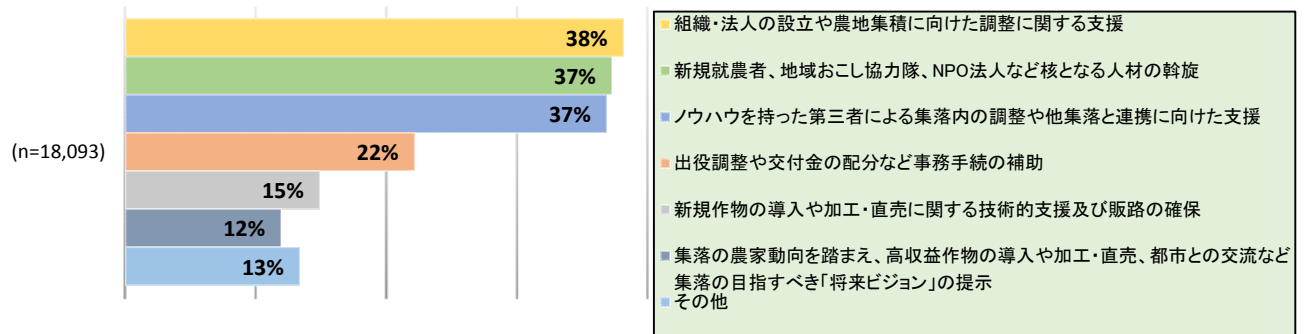
(アンケート調査結果)

・中山間地域の農業農村を維持していく上で、今後も中山間地域等直接支払制度は必要と思うか。



- このため、協定等に基づく活動を着実に実施しつつ、農地等の維持管理に不安を抱える集落等に対して、高齢化や協定参加者の減少、担い手不足を補い、将来に亘り協定農用地を維持管理していける体制づくりに向けた積極的な支援が必要である。
- 支援に当たっては、協定毎に抱える課題や支援ニーズを踏まえつつ、農業生産性の向上、高収益作物の導入や6次産業化による所得向上などのより前向きな取組、協定の広域化、集落戦略の作成に取り組んだ協定が、農業の担い手や活動の核となる人材の確保、農地の集積・集約化に繋がっていることから引き続きこれらの取組を積極的に推進していくことが必要と考えられる。
- また、高齢化の進展により協定参加者の減少が危惧されることから、地域内の非農業者や地域外の人材なども含み農地・農道・水路等の管理作業に必要な人員を確保するなど条件不利地域における担い手の負担軽減に向けた地域ぐるみでの体制づくり、農作業体験などによる「交流人口」や共同取組活動などへ定期的に参加する「関係人口」の増加に向けた段階的な取組を進めつつ、「担ってもらい役割」「求める人物像」の明確化など地域おこし協力隊や新規就農者をはじめとする外部人材の積極的な受入に向けた条件整備、省力化技術の導入や手間のかからない作物の導入など少人数でも取り組める農業生産活動の検討などを行うことも重要と考えられる。
- 将来を担う人材の確保に向けては、集落に居住する若年層はもとより、近年、強まっている「田園回帰」の流れの中で、中山間地域等を訪れる者が、地域の持つ魅力や可能性（地域資源）を再評価でき、更に地域資源を活用した付加価値の高い農産物の生産・販売、加工、都市住民を巻き込んだ農地等の保全活動など新たな発想による取組に繋がる支援が重要であると考えられる。

・課題を解決する取組を進めるため、どのような支援が必要か。



8 今後の制度のあり方

- 今回の中間年評価等で明らかになった本制度の実施効果や地域が抱えている課題、課題解決に向けた取組の効果を最終評価で検証し、今後の制度のあり方を検討していくこととする。

9 中間年評価に対する第三者機関の評価

- 今回の中間年評価では、農業生産体制の整備や所得形成など新たな評価項目を追加した上で、評価内容に重複がないよう体系的に評価されていること、制度の法定化により長期的な施策の実施が考えられる中、農林業センサスを活用した定量的な効果分析による施策評価が行われたこと、地域の特徴的な取組事例の収集・整理をもって質的な評価にも取り組んだことなど、評価の充実に向けて新たな挑戦がなされていることを高く評価する意見があった。