

中山間地域等直接支払制度 第5期対策最終評価の流れと内容について

令和5年12月

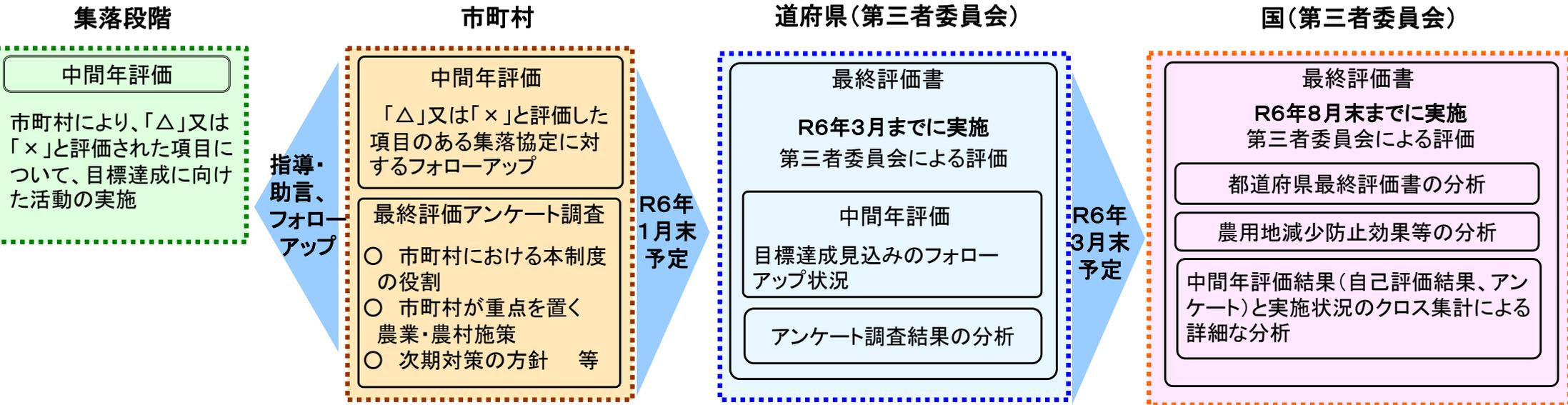
農林水産省

1 第5期対策における最終評価の体系とスケジュール

最終評価の目的

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を最終的に評価するほか、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とともに、中間年評価等の内容を詳細に分析・検討することで、制度の見直しに反映するものとする。

最終評価の体系



評価スケジュール

	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度
国による評価の進め方		・中間年評価の手法・内容の検討	・市町村による協定の評価 ・アンケート調査 ・事例収集 ・統計データによる効果分析 ・各結果の分析	・最終評価の手法・内容の検討	・最終評価の実施 ・結果の分析 ・次期対策の検討
第三者委員会	▲ 7月	▲ 11月 ▲ 3月	▲ 10月 ▲ 3月	▲ 6月 ▲ 8月 ▲ 12月	▲ 6月(予定) ▲ 8月(予定)

2 第5期対策における中間年評価の体系

中間年評価の目的

協定活動の実施状況の点検・評価、本制度の効果や課題を把握することにより、制度の趣旨を踏まえた適切な協定活動を推進するとともに、R6年度の最終評価における検討課題の洗い出し、R7年度からの次期対策に向けた検討に資するものとする。

【中間年評価の体系】

【集落協定・個別協定】

◆協定自身が活動を点検・評価

①集落協定・個別協定による自己評価

- ・協定に位置付けた活動や目標の達成状況を自身で点検・評価

②集落協定、廃止協定等へのアンケート調査

- ア 集落協定(一定数を調査)
 - ・本制度に取り組んだ効果、地域活動の実態 等
- イ 個別協定(全数を調査)
 - ・本制度に取り組んだ効果、今後の経営意向 等
- ウ 廃止協定(一定数を調査)
 - ・活動していた協定農用地の状況、再度の取組意向 等
- エ 未実施集落(一定数を調査)
 - ・担い手等の状況、制度に取り組まなかった理由 等

【市町村】

◆協定の活動状況、目標の達成見込み等を点検・評価

①市町村による評価

- ・市町村自身の推進体制を自己評価

市町村中間年評価書

- ア 協定別に活動状況、目標達成見込み等を点検・評価
- イ 全ての協定の評価を取りまとめ、市町村としての評価を全体評価として取りまとめ

②市町村へのアンケート調査

- ア 本制度に取り組んだ効果
- イ 本制度の必要性
- ウ 次期対策の見込み
- エ 集落協定の広域化や農村RMOの推進意向 等

指導・助言

- ・目標達成が困難な協定に対する指導・助言

交付金返還措置等

- ・指導・助言しても改善が見込まれない場合、交付金返還等を措置

【道府県（第三者委員会）】

◆県全体の活動状況、制度の効果等を分析・評価

道府県中間年評価書

①中間年評価書(案)の作成

- ア 市町村中間年評価書の分析・評価
- イ 協定等や市町村へのアンケート結果を分析・評価
- ウ 市町村の推進体制の自己評価を分析・評価
- エ 自身の推進体制を自己評価

②第三者委員会

- ・中間年評価書(案)を検討・評価
- ※協定の活動や目標達成状況、アンケート結果に対する意見を付議

③公表

- ・都道府県HP等で公表

【国（第三者委員会）】

◆協定活動の状況、制度の効果や課題を分析・評価し、次期対策の検討課題等を洗い出し

- ① 道府県の中間年評価書の評価
 - ② 農業センサスを活用した効果分析の評価
 - ③ 取組事例の評価
- 制度全体を評価 → 最終評価、次期対策に向けた課題・論点の抽出

3 中間年評価における協定活動の点検・評価

○ 集落協定は、自身が定めた活動や目標について、中間年（R4年度）の実施状況を点検し、最終年（R6年度末）における目標達成見込みを評価。

○ 市町村は、各協定が行った点検・評価結果を評価基準に基づき活動内容毎に評価。
○ 取組が不十分と評価した項目（「△」又は「×」と評価した項目）がある協定に対して、指導・助言を実施。

集落協定の自己評価項目

☞ R4年度の実施状況及びR6年度末の実施見込みを自己評価

- 1 集落マスタープランに係る活動【全ての協定】
- 2 農業生産活動等として取り組むべき事項【全ての協定】
 - (1) 耕作放棄の防止等の活動
 - (2) 水路・農道等の管理
 - (3) 多面的機能を増進する活動
 - (4) 安全に配慮した共同取組活動

☞ R6年度末の作成見込みを自己評価

- 3 集落戦略の作成見込み【体制整備単価協定】
 - (1) 集落戦略の話し合いの回数・参加者
 - (2) 集落戦略の作成見込み

☞ R6年度末の目標達成見込みを自己評価

- 4 加算措置の目標達成見込み【加算実施協定】
 - (1) 棚田地域振興活動加算、(2) 超急傾斜農地保全管理加算
 - (3) 集落協定広域化加算、(4) 集落機能強化加算
 - (5) 生産性向上加算

市町村による評価基準

- 1 集落マスタープランに係る活動
- 2 農業生産活動等として取り組むべき事項

◎:最終年においても活動の実施が確実に見込まれる
○:最終年においても活動の実施が見込まれる
△:市町村が指導・助言することで、最終年においても活動の実施が見込まれる
×:最終年においても活動の実施が困難

- 3 集落戦略の作成見込み

◎:最終年までに作成が確実に見込まれる(作成済み)
○:最終年までに作成が見込まれる
△:最終年までの作成に不安がある
×:最終年までの作成見込みが立っていない

- 4 加算措置の目標達成見込み

◎:最終年までに目標達成が確実に見込まれる(目標達成済み)
○:最終年までに目標達成が見込まれる
△: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
×: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

取組が不十分な協定に対する指導・助言

指導・助言の内容

市町村は、①から⑩の中から3つまで選択して指導・助言

- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| ① 話し合いによる活動内容の徹底、 | ⑥ 近隣の集落や協定とも連携した活動の推進 |
| ② 目標達成に向けたスケジュールの作成・管理等 | ⑦ 担い手と連携した活動の推進 |
| ③ 専属の担当者やチームによる徹底した活動 | ⑧ 農外の組織等と連携した活動の推進 |
| ④ 地域全体による活動の推進 | ⑨ 活動内容の見直し |
| ⑤ 関係機関とも連携した活動の推進 | ⑩ その他 |

4 最終評価の各項目毎のねらい

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するフォローアップ結果を踏まえた、第5期対策における協定活動の最終評価のほか、次期対策に対して市町村がどのような考えの下で取り組むもうとしているのか、その方針等を把握するとともに、中間年評価と既存のデータを結び付けて、本制度の課題や効果等を詳細に分析・検討することで、制度の見直しに反映するものとする。

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・助言を行い、その後の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、農用地の維持について効果を定量的に把握する。

① 農用地減少防止効果

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）

② 耕作放棄地の発生防止効果

耕地及び作付面積統計調査を活用して、第5期対策において本制度により、どの程度の農用地の荒廃が防止されたかを農用地減少防止効果を前提として推計（第4期対策 3.9万ha）

3 次期対策検討のための市町村に対するアンケート

① 現在と今後、重点的に取り組む中山間地域の農業・農村振興対策

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

② 次期対策の取組方針

人口減少・高齢化が進む中で、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。

4 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、毎年調査している協定別の実施状況のデータをクロス集計し、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。

【分析内容の例】

- ① 次期対策での継続・広域化の意向 × 協定面積や参加者数、加算の取組状況
- ② 協定の活動内容や連携組織 × 協定面積や参加者数、加算の取組状況
- ③ 協定と農業集落の包含関係 × 次期対策での継続・広域化の意向 等

5 次期対策検討のための市町村に対するアンケート(概要)

本制度を実施（令和4年度）しているすべての市町村を対象として、次のアンケート調査を実施。

1については、市町村として、今後、どのような中山間地域振興施策を講じようとしているのかを、現在と比較しつつ把握。

2については、人口減少・高齢化が進行し、小規模協定の廃止や事務負担等が課題となっている中で、市町村はどのような考えで次期対策に取り組もうとしているのかを把握。

1 市町村における中山間地域の農業・農村振興対策

(1) 現在、特に重点を置いて実施している対策は何か(優先順位の高い上位5位を選択)

(2) 今後(10年後)、重点を置いて実施する必要があると考える対策は何か(優先順位の高い上位5位を選択)

※回答項目は省略

2 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・耕作すること、共同活動を継続することなどが困難になるほか、事務手続きが十分できない集落協定の増加も考えられるが、貴市町村ではどのような考えで、次期対策に当るのか

(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)
(最も考えに近いものを1つ選択)

ア 耕作条件が悪く、今後、耕作を継続する見込みが不安な農地についても、本制度により守っていききたい

イ 耕作条件が悪くとも、耕作が継続される見込みがある農地については、本制度により守っていききたい

ウ 中山間地域の中でも耕作条件の良い農地については、耕作の有無に限らず、本制度により守っていききたい

エ 中山間地域の中の耕作条件の良い農地のうち、耕作が継続される見込みのある農地については、本制度により守っていききたい

(2) (1)の回答を選択した理由

(3) 活動を廃止する小規模協定が多い中、参加農家数10名以下又は農地面積10ha未満の集落協定が今後も活動を継続するためには、何をする必要があると考えているのか
(最も考えに近いものを1つ選択)

ア 周辺の集落協定との統合や他の農家の参加を推進する

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、生活支援活動の共同化など、連携が可能な活動を推進する

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

エ 小さな協定はない

5 次期対策検討のための市町村に対するアンケート(概要つづき)

(4) 集落協定が今後10年、共同活動を継続するためには、最低限どの程度の協定農地面積と参加農家数が必要と考えているのか(最も考えに近いものを1つ選択)

【協定農地面積】

(現在) (10年後)

【参加農家数】

(現在) (10年後)

【協定農地面積】

【参加農家数】

ア 1～2ha (現在) (10年後)

イ 2～5ha (現在) (10年後)

ウ 5～10ha (現在) (10年後)

エ 10～15ha (現在) (10年後)

オ 15ha以上 (現在) (10年後)

[選択した理由] [選択した理由]

(5) 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、今後、どうしていきたいと考えているのか(最も考えに近いものを1つ選択)

ア 協定への事務支援を負担に感じていない

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(事務の共通化等)を推進し、事務負担を軽減したい

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

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ない

オ 協定への事務支援は従来からほとんど行っていない

(6) 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、今後、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、どのような体制づくりが必要と考えているのか(複数回答)

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

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

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

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

オ 市町村農業担当部局と企画部局、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

カ 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

キ 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

中山間地域等直接支払交付金実施要領

第8 第三者機関の設置

- 1 国は、交付金の交付が計画的かつ効果的に推進されるよう都道府県に助言するとともに、交付金の交付状況の点検及び効果の評価、特認地域及び特認基準についての調整等を行う中立的な第三者機関を設置する。
- 2 都道府県は、交付金の交付が計画的かつ効果的に推進されるよう市町村及び関係団体に助言するとともに、交付金の交付状況の点検、市町村の対象農用地の指定の評価、特認地域及び特認基準についての審査検討等を行う中立的な第三者機関を設置する。

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を經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

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。

中山間地域等直接支払制度（第4期対策）の最終評価の概要

活動の実績及び成果

【全体】

- 2.6万協定(集落協定:25,405、個別協定:553)、60万人の協定参加者により、66.4万haの農用地が維持管理
- 令和元年度中に、全ての協定において協定に定められた活動の目標が達成される見込み

【基礎的活動】

- 耕作放棄の防止、水路7.3万km、農道6.7万kmの維持管理、多面的機能の増進

【体制整備】

➤ 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(84%)、担い手への農作業の委託(37%)や農地集積(26%)、農業生産条件の強化(24%)、高付加価値型農業の実践(16%)の取組が実施

➤ 女性・若者等の参画を得た取組（B要件）

- 397協定において、新規就農者等の確保(63%)、地場産農産物等の加工・販売(40%)、消費・出資の呼び込み(4%)の取組が実施
- 協定活動の核となる人材が新たに1,050人確保

➤ 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、農業生産活動等を継続し得る体制を整備(集落ぐるみ型:72%、組織対応型:20%、担い手型13%等)

【加算措置】

➤ 集落連携・機能維持加算

- 加算を受けていないものも含め、534協定、41,090haで「集落協定の広域化」に取り組み、1,579人の協定参加者、2,424haの協定農用地が増加
- 集落協定の広域化等の取組によって、人員確保(55%)、機械・施設等の充実や事務局経費の確保(51%)、事務局機能の一元化(44%)などの効果
- 30協定、586haで「小規模・高齢化支援」に取り組み、111集落が新たに本制度の取組を開始

➤ 超急傾斜農地保全管理加算

- 1,874協定、17,447ha(うち 田:63%、畑:37%)で法面の維持・補修(60%)、農産物の加工・直売(32%)、鳥獣害防止施設の維持(23%)等の取組を実施

【集落戦略等】

- 2,812協定(全体の協定の11%)、316,881ha(全体の協定農用地の48%)において、集落戦略が作成済み又は作成中
- 集落戦略の策定により、交付金返還の特例措置により安心して取組が行えるようになった(75%)、農地管理の見通しが明らかになり、農地維持に向けた機運が高まった(37%)、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(36%)等の効果
- この結果、本制度への取組が23協定、526人、303ha増加
- また、一農業者等当たりの上限受給額の拡大が、条件不利地の担い手への農地集積等に寄与

【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3.9万haの耕作放棄の発生防止を含む約7.5万haの農用地の減少が防止されたことにより、農用地の多面的機能が維持・発揮された(※面積は推計値)(参考)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

まとめ

本制度により、農用地の維持や耕作放棄の防止による多面的機能の維持・発揮が図られており、今後も同制度の継続的な実施が必要。一方、より効果的な取組の実施のためには、以下について検討が必要。

- ① 人口減少や高齢化による担い手不足を解消するため、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**
- ② 農村協働力(集落機能)が弱体化しており、集落協定の広域化や地域づくり団体の設立等を通じて、**集落機能を強化し、持続的・安定的な体制を構築**
- ③ 条件不利な中山間地域においては、農作業の省力化や農業収入の減少が課題となっており、農地の集積、スマート農業の導入、高付加価値型農業等の推進により、**生産性や付加価値を向上する取組を促進**
- ④ 本制度の実施にあたっては、事務負担や交付金返還措置が不安につながっており、より取り組みやすい制度になるよう**事務負担の軽減や交付金返還措置の見直し**

都道府県及び市町村による評価

- 都道府県では、すべての都道府県が、管内の農業生産活動等の進捗状況等を踏まえ、本制度を「評価できる」とした(「おおいに評価できる」16%、「おおむね評価できる」84%)
- 市町村では、99%が、本制度を「評価できる」とした(「おおいに評価できる」25%、「おおむね評価できる」67%、「やや評価できる」8%)
- また、市町村においては100%、協定においては99%が、本制度の継続が必要と考えている(中間年評価より)
- 耕作放棄地の発生防止や水路・農道等の適切な維持・管理などの農業生産活動の継続のほか、農業生産体制の整備や所得形成、人材確保など様々な観点から効果を発揮している

今後の課題

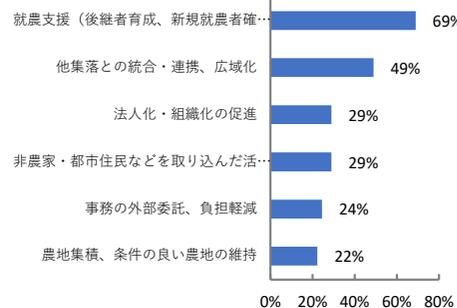
- 今後農業生産活動を継続的に行っていく上で、都道府県からあげられた主な課題は以下のとおり

- | | | | |
|----|--------|---|----------------------------------|
| 背景 | ✓ 高齢化 | ➡ | ① 担い手や集落活動のリーダーなどの人材の不足 |
| | ✓ 人口減少 | | ② 農村協働力(集落機能)の低下 |
| | | | ③ 営農にあたって、農作業の省力化や農業収入の減少 |
| | | | ④ 本制度を実施するにあたって、事務負担や交付金返還措置への不安 |

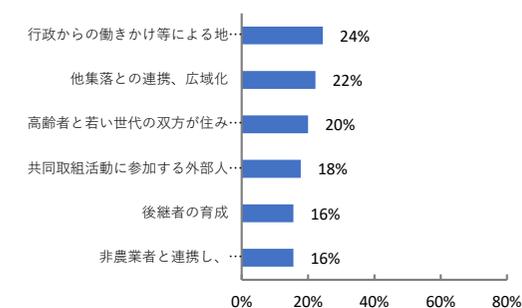
課題解決に向けて必要な取組

※ 市町村の最終評価を踏まえ、都道府県が回答

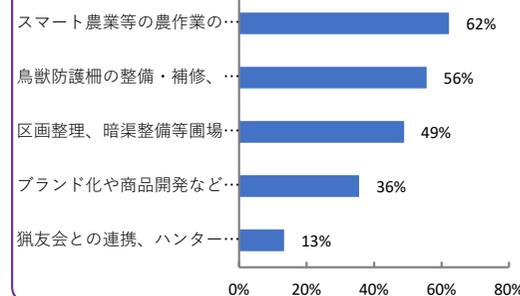
① 人員・人材に関する課題



② 農村協働力(集落機能)に関する課題



③ 営農に関する課題



④ 本制度に関する課題

