

中山間地域等直接支払制度の第三期対策最終評価の概要

〈最終評価の全体構成を明らかにするとともに、基礎となるデータを取りまとめた〉

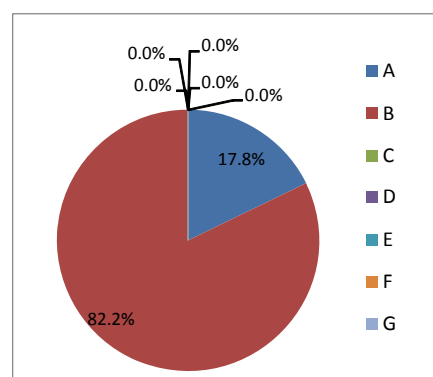
1. 都道府県最終評価の結果

(1) 都道府県と市町村の総合評価結果の集計

都道府県及び市町村は、現行制度の集落協定における農業生産活動等の進捗状況や取り組むべき事項等の達成状況などの全体的な実施状況等を踏まえて、現行制度の効果や課題等から制度に対する総合的な評価として A～G の 7 段階評価を実施した。

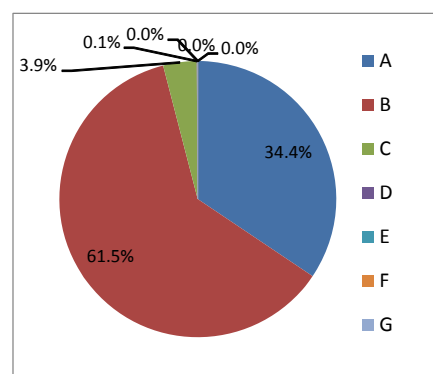
①都道府県による総合評価の結果

評価区分	都道府県数
A：おおいに評価できる	8
B：おおむね評価できる	37
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	343
B：おおむね評価できる	613
C：やや評価できる	39
D：さほど評価できない	1
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	996



2. 都道府県最終評価等の集計による現行対策の実績

(1) 実施状況の概要（平成25年度末時点）

① 取組の全体像

交付市町村数	協定数	集落協定数	個別協定数
996	28,001	27,499	502

対象農用地面積	交付面積	交付金額
824,546ha	686,845ha	54,085,325千円

地目別交付面積			
田	畑	草地	採草放牧地
312,471ha	64,501ha	291,239ha	14,860ha

(2) 第3期中間年評価時要指導・助言協定の現状

事項	中間年評価	最終評価
集落協定数	27,352	27,499
うち市町村の指導・助言がなくても、平成26年度までには、集落協定が取り組むべき事項等の目標が達成されると見込まれる集落協定	25,216	27,428
うち平成26年度までに集落協定が取り組むべき事項等の目標を達成するためには市町村等の指導・助言が必要な集落協定数	(7.8%) 2,136	(0.3%) 71

(3) 農業生産活動等として取り組むべき事項

① 耕作放棄の防止等の活動

交付面積	677,259ha
農振農用地区域への編入実績	2,512ha
既耕作放棄地の復旧面積	165ha

② 水路、農道の管理活動

	水路	農道
管理された延長	70,840 k m	70,197 k m

③ 多面的機能を増進する活動

周辺林地の除草刈り	5,697ha
棚田オーナー制度の対象面積	77ha
市民農園等の面積	104ha
体験民宿の施設数	701 施設

(注)多面的機能を増進する活動については、集落によって様々な取組がなされており、今回は上記4項目の活動についてのみ調査した。

(4) 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項

① 生産性・収益の向上 (A要件)

取組内容	取組数
協定農用地の拡大	55,800ha
機械・農作業の共同化	67,294ha
高付加価値型農業の実践	1,817ha
地場産農産物等の加工・販売	512 件
農業生産条件の強化	14,994ha
新規就農者の確保	578 人
認定農業者の育成	3,428 人
多様な担い手の確保への取組	312ha
担い手への農地集積	16,821ha
担い手への農作業の委託	6,072ha

② 担い手の育成 (B要件)

取組内容	取組協定の総数
集落を基礎とした営農組織の育成	1,778ha
担い手集積化	4,832ha

③ 集団的かつ持続可能な体制整備 (C要件)

取組協定数	16,547 協定
-------	-----------

(注) C要件とは、農業生産活動等が困難となった場合に備えて、そのような事態となった際に、誰がその農用地を管理するかを、あらかじめ協定に位置づけておく仕組みで、実際そのような事態になって、あらかじめ定められた者が管理することになった協定数は4,430。

(5) その他協定締結による活動

① 加算措置

規模拡大加算	1,212ha
土地利用調整加算	608ha
小規模・高齢化集落支援加算	3,350ha
法人設立加算 特定農業法人数	52 法人
法人設立加算 農業生産法人数	22 法人
集落連携促進加算	210ha

② 団地要件の緩和（飛び地関係）

協定に取り込んだ団地数	協定に取り込んだ団地面積
19,052	7,100ha

(注) 第3期対策より、対象農用地の要件として、飛び地であっても合わせて1ha以上あれば要件を満たすこととした。

③ 離島の平坦地等における特認基準適用による取組の増加

増加した交付面積	18,108ha
----------	----------

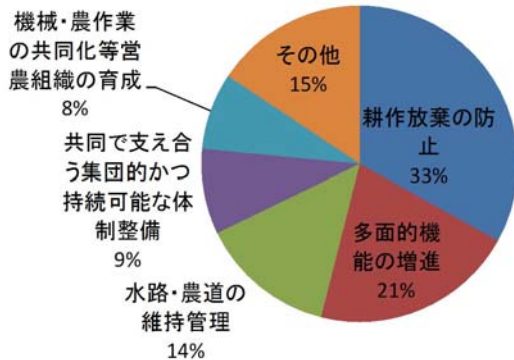
(注) 平成23年度より、離島の平坦地であっても、都道府県知事が、農業生産資材等の輸送にコストが掛かる等、傾斜地と同等の不利性がある等の特認基準を設定できるようにしたことにより、離島の取組が拡大した。

【例】新潟県 7,737ha（佐渡市）
島根県 973ha（隠岐の島町、海士町 他）
長崎県 3,490ha（対馬市、壱岐市 他）
沖縄県 4,491ha（久米島町、与那国町 他）

(6) 本体策の効果等

① 最も効果があったと考える事項

道府県が、市町村からの報告を踏まえ、最も効果があったと考える事項を3つ選択

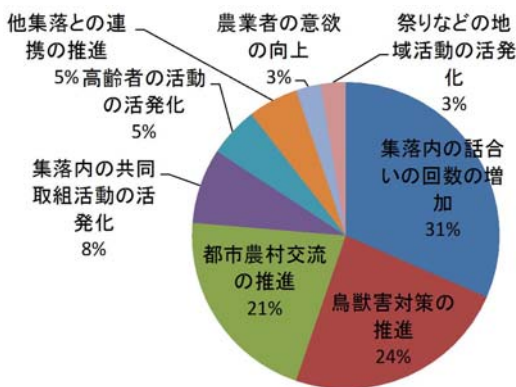


[その他内訳]

- 高付加価値型農業
- 地場産農産物等の加工・販売
- 農業生産条件の強化
- 新規就農者の確保
- 認定農業者の育成
- 多様な担い手の確保
- 担い手への農地集積
- 担い手への農作業委託

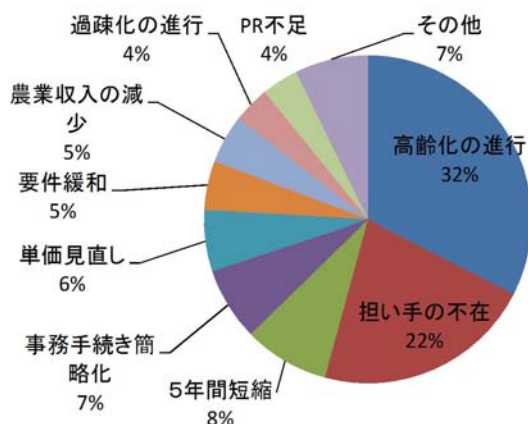
② 協定締結前と比べ集落が変わったと感じる事項

道府県が、市町村からの報告を踏まえ、「協定締結前と比べ変わったと感じる事項」を3つ選択



③ 今後、適切な農業生産活動が継続的に行われるための課題

道府県が、市町村からの報告を踏まえ、「今後、適切な農業生産活動が適切に行われるための課題」を3つ選択



[その他内訳]

- 加算措置見直し
- 免責事項見直し
- リーダー不在

3. 農用地の減少防止効果等の一定の仮定に基づく推計

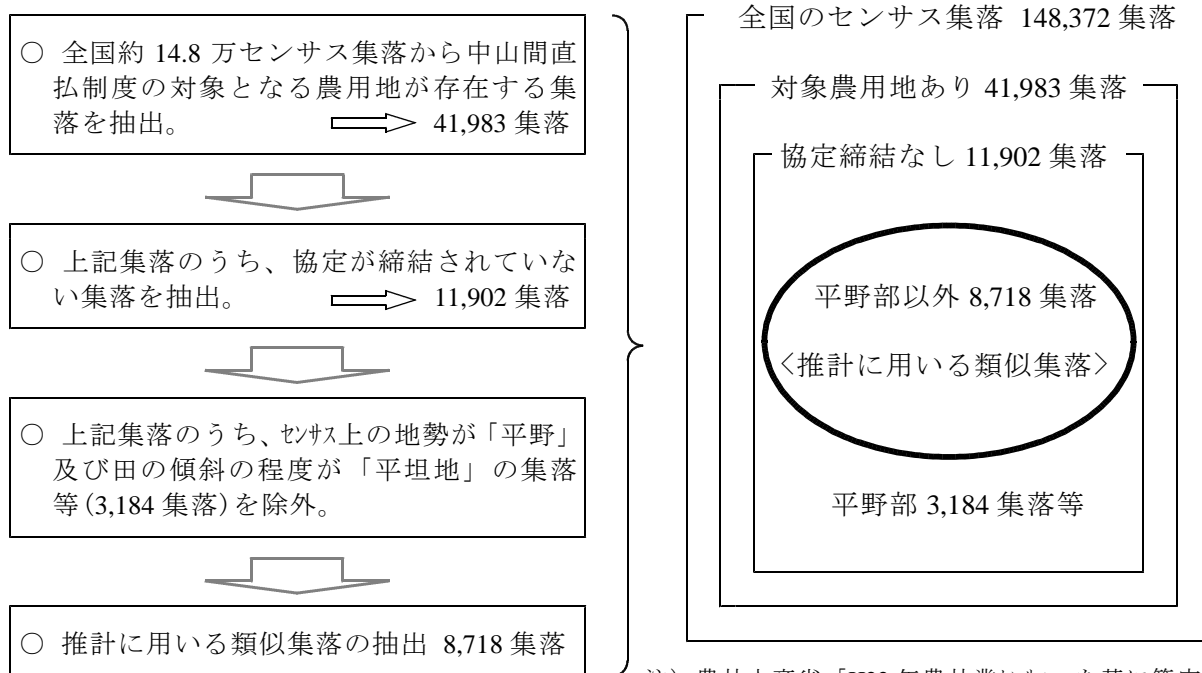
【農用地の減少防止に関する試算】

推計に当たって設定した仮定

- (1) 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。
- (2) 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、協定締結期間内に協定農用地面積の全部又は一部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) 農林水産省「H22年農林業センサス」を基に算定。

■ 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

○ 抽出した類似の条件不利性を有する全集落(集落)について、平成 17 年及び平成 22 年の経営耕地面積を集計



○ 平成 17 ~ 22 年の 5 年間の経営耕地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と推計

類似の条件不利性を有する集落 8,718 集落を対象	
平成17年の経営耕地面積①	98,746ha
平成22年の経営耕地面積②	87,286ha
経営耕地面積の減少面積③=①-②	▲ 11,460ha
経営耕地面積の減少率 ④=③/①	▲ 11.6 %

注) 農林水産省「H17年及びH22年農林業センサス」を基に算定。

■ 3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の推計

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の農用地減少率(5年間)11.6 % = 約 8.0 万ha

4. 耕作放棄地の発生防止効果

第3期対策で減少が防止されたと想定される農用地面積約8.0万haを前提とすれば、第3期対策においては約3.7万haの耕作放棄が未然に防止されたと推計される。

【耕作放棄地の発生防止に関する試算】

推計に当たって設定した仮定

- (1) 中山間地域等直接支払制度に取り組みなければ、第3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8.0万haのうち、第3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と同じ率の耕作放棄が発生したものと仮定。
- (2) 本制度では、協定農用地において、農業生産活動等を継続することや、耕作また維持管理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。

推計式

- 全国のかい廃面積の内訳：耕作放棄地46.0%、転用46.1%、植林2.4%、その他5.5%。

注) 農林水産省「耕地及び作付面積統計」を基に、3期対策期間(H22～H25年)における各年の要因別平均かい廃面積を率で表示したもの。

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

(参考)

3期対策において発生を防止したと推計される耕作放棄地約3.7万haについて、別途の対策により復旧を行った場合、その経費は、約666～740億円程度を要するものと推計される。

■ 復旧経費の試算

推計される耕作放棄地の発生防止面積約3.7万ha ×
耕作放棄地の復旧費約18～20万円/10a = 約666～740億円

注) 10a当り耕作放棄地の復旧費は、再生作業のほか施設等補完整備等を含む(農林水産省農村振興局調べ)から算出。

5. 都道府県からの本制度に対する意見（概要）

（1）制度の継続

- ・ 制度の安定的な継続実施について集落関係者、市町村から強い要望が上がっている。
- ・ 制度の継続に関する地元要望が高まっている。
- ・ 農業者から制度の継続を強く求められており、平成 27 年度以降も制度を継続し、地域への交付水準を維持する必要がある。

（2）人口減少、高齢化への対応

- ・ 本制度に関するアンケートでは、5年継続の自信がない等の理由から、次期対策が継続されても、制度に取り組みない又は迷っていると回答した集落がある。
- ・ 5年間の耕作継続は大きな負担となってきた。高齢化は返還の免責事由になるとはいえ、特に参加者の少ない小規模集落では実際上簡単には離脱できないことから、途中で離脱しやすくするなどの制度の改正を望む。
- ・ 高齢化が進む中、5年間の営農継続や協定期間内の協定違反による集落全体での遡及返還の不安から2期から3期でやめた集落が多かったが、3期から4期にかけても同じ条件では継続しない集落が増えそうである。そのため、4期対策では、中間年評価時において、継続するかどうかの選択や集落全体への遡及返還の要件緩和が必要である。

（3）新たな人材の確保

- ・ 高齢化の進行や担い手不足による制度の継続が困難となってきた協定も一部見受けられるところである。
- ・ 昔はいた「むらの人格者」的な存在が、地域をまとめ活性化していく仕組みを、機能的に作っていく制度の追加を要望する。
- ・ これまで前面に出ることが少なかった女性の参画を進めることが特に重要であり、女性が参画しやすい環境づくりをすべきである。
- ・ 女性や若者が持つ多様な能力を発揮できる共同取組活動メニューの創設を要望する。

（4）交付金の使途

- ・ 100 万円の上限を超える事態が発生している。受給額の制限は、意欲ある担い手が耕作を断念する可能性を含んでいることから上限の緩和を求めたい。
- ・ 中山間地域等直接支払交付金の個人配分割合を増やし、担い手の経営安定を図りたいが、個人配分限度額 100 万円の規定が支障となっているため撤廃願いたい。

- ・ 交付があったとしても傾斜の程度や地目によって単価の差がある。また、個人配分 50%以上が推奨されている。これらのことが共同活動の障壁になる場合があるため、集落として取り組みやすい制度になるよう希望する。

(5) 交付単価

- ・ 新規就農者を確保した場合に営農が継続できるような加算制度を創設する。
- ・ 集落と企業・団体・大学等の連携による活性化を目指す取組の加算措置（学生など若い世代が集落へ入って活動するための取組の支援）が必要である。
- ・ 加算措置などで、集落に外部から新たな人が移住して農業を行えるような制度を検討すべきである。
- ・ 柑橘類を中心とした樹園地では、その条件不利性が小麦を基準とする普通畑とは大きく異なるとともに、段々畑や棚田など急峻な農地が多い本県は、現状の緩傾斜、急傾斜の区分では不満の声が高いことから、地域農業の特色にあった区分「樹園地」「超急傾斜」を新設していただきたい。
- ・ 交付対象の地域の中でも特に条件の厳しい農用地への支援として、超急傾斜への加算、石積みなどの維持管理への加算措置を要望する。
- ・ 傾斜 1/100 未満となる中山間地域の集落でも、地形の関係上、農業生産コストの低減ができず平地との格差がますます広がっていくため、制度の拡充を要望する。

(6) 事務負担軽減

- ・ 集落や市町村からは事務処理の簡素化や役員の負担軽減を望む声が多く、協定参加者が高齢化する中で本制度を推進していくためには、事務の改善が必要である。
- ・ 本制度が、多面的機能支払、環境保全型農業直接支払とともに、日本型直接支払制度とされ法制化される平成 27 年度には、本制度と多面的機能支払に重複して取り組む地域がより取組やすい制度（事務負担の軽減等）となるよう求める。

(7) 多面的機能支払との連携

- ・ 多面的機能支払と中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払は現行の枠組みを維持するとされている。事業を重複実施する場合に、市町村が行う耕作状況の現地確認調査や、農業者が行う事務手続き等について一本化・簡素化を図り、市町村や農業者が取り組みやすい制度としてほしい。
- ・ 日本型直接支の法制化に伴う制度の見直し内容については、協定集落及び今後、協定締結に至る可能性がある近隣集落に対し、綿密かつ詳細な情報提供を行う必要があるため、十分な準備期間が確保できるようにしてほしい。