

中山間地域等直接支払制度(第4期対策)の青森県最終評価

中山間地域等直接支払制度は、第3期対策（平成22年度～平成26年度）に引き続き、第4期対策が平成27年度～平成31年度の5年間実施されているが、その最終年に当たる本年度は、制度への取組状況や目標の達成状況について評価を行い、制度の成果と課題を取りまとめることとされている。

本評価は、第4期対策に取り組んでいる市町村が平成30年度末までの取組状況を取りまとめた「市町村最終評価」を基に、青森県全体の実施状況について評価するとともに、青森県における本制度第4期対策の成果と課題を分析したものである。

1 実施状況の概要（平成30年度末時点）

(1) 市町村数

全市町村	対象市町村	基本方針策定市町村	交付金交付市町村
40	32	30	29

(2) 協定数

区 分		協定数
全協定		513
単価別内訳	基礎単価協定 <small>(注1)</small>	164
	体制整備単価協定 <small>(注2)</small>	349
協定種類別 内 訳	集落協定 <small>(注3)</small>	507
	個別協定 <small>(注4)</small>	6

(注1) 基礎単価：集落の将来像を明確化し、5年間の適正な農業生産活動等を行う場合の単価。体制整備単価の8割額。

(注2) 体制整備単価：基礎単価の取組内容に加え、将来に向けた農業生産活動等の体制整備の強化を行う場合の単価。

(注3) 集落協定：直接支払の対象となる農用地において農業生産活動等を行う複数の農業者等が締結する協定。

(注4) 個別協定：認定農業者等が農用地の所有権等を有する者との間において、利用権の設定等や農作業受委託契約に基づき締結する制度。

(注5) 耕地面積：出典は農林水産統計平成30年度耕地面積

(注6) 中山間地域の販売農家経営耕地面積：
出典はセンサス2015
販売農家とは経営耕地面積30a以上または農産物販売金額が年間50万円以上

(3) 交付面積等

区 分	面積 (ha)
耕地面積 <small>(注5)</small>	151,000
中山間地域の販売農家経営耕地面積 <small>(注6)</small>	38,542
対象農用地面積	14,368
交付面積	9,804
交付面積のうち加算単価面積	11.3
(7) 集落連携・機能維持加算	1.8
・集落協定の広域化支援	—
・小規模・高齢化集落支援	1.8
(イ) 超急傾斜農地保全管理加算	9.5

(4) 交付面積の内訳

区 分		面積 (ha)	割合 (%)
協定別	集落協定	9,475	97.1
	個別協定	329	2.9
単価別	基礎単価	2,153	22.2
	体制整備単価	7,651	77.8
地目別	田	6,580	65.1
	畑	2,906	32.1
	草地	262	2.3
	採草放牧地	56	0.5
交 付 基準別	急傾斜	1,917	27.0
	緩傾斜	6,076	72.9
	小区画・不整形	—	—
	8 法外特認	1,811	0.1

(5) 交付金交付総額

約 8.7 億円

870,860,263 円

{ 集落協定 859,941,838 円
個別協定 10,918,425 円

(6) 集落協定の配分割合

配分内容	配分金額
個人配分	435百万円
共同取組活動経費	424百万円

※ 交付金の交付額の概ね2分の1以上を個人配分に充てることが原則となっているが、協定参加者の合意と地域の状況によりこれまでどおりの配分が可能 (当交付金実施要領の運用 第7-1-(4) から)

(7) 協定の概要

(ア) 集落協定の概要 (29 市町村 507 協定)

① 集落協定参加農家数	12,598人	※H30実施状況調査より
	参加者(農家)数	25人
② 1集落協定当たり	交付面積	18.7ha
	交付金額	170万円
③ 参加者(農家)1人当たり交付金額		68千円
	協定数	17協定
④ 1市町村当たり	交付面積	327ha
	交付金額	30百万円

(イ) 個別協定の概要 (5 市町村 6 協定)

1 個別協定当たり	交付面積	55ha
	交付金額	182万円

2 第4期中間年評価結果のフォロー

・ 指導・助言をおこなっている協定の現状

【現状等】

平成30年度末時点において、5市町村135協定について指導・助言が行われているものの、活動目標の停滞による指導助言は平川市の2協定に過ぎず、その他の協定は書類の整備等に係る軽微な指導であった。指導の結果平成31年度までにはすべての協定において目標達成が見込まれている。

(五所川原市) 21協定

平成30年度に1集落協定の参加者から対象農用地等に関する問合せがあり説明を行い、共同活動内容については協定内で話し合うように指導を行った。

中間年評価で集落戦略に対する助言を行った20協定については、協定員の高齢化による事務作業が負担となり集落戦略作成を見送っている。

(平川市) 2協定

中間年評価実施時に農業生産活動等の継続に向けた取組が計画より遅れていた2協定に対し、協定期間内に実施するよう指導したことにより、平成31年度には目標達成見込みである。

(鱒ヶ沢町) 43協定

高齢化が進み、農地を維持するのが困難となってきた集落があり、意見交換や非農家の参加が必要となってきた。また、近隣集落との連携による維持管理が今後ますます必要となってくる。

町内会や近隣集落と意見交換し、共同取組活動への参加を呼びかけるよう助言した。

(深浦町) 63協定

6月と9月頃に集落説明会を開催し、農業活動や提出書類等に係る指導・助言をしている。

提出書類に不備があったり、問い合わせがあった際は、代表者や事務担当者に役場に来てもらい直接指導及び助言している。

9月には不適切な農用地の管理がないか現地確認を実施しているが、当町においてはすべての集落において適切な管理が行われている。

今後の目標として多くの集落が「共同で支え合う集団的かつ持続可能な整備体制」を掲げているが、ほとんどの集落で目標達成見込みである。

次頁に続く

(中泊町) 6 協定

第4期対策中間年評価時、高齢化が進行しているため、集落戦略に取り組む必要があることを指導したが、現状取り組まれていないため、引き続き指導を行っていく。

【指導助言を行っている協定数】

平成30年度末における指導・助言を行っている協定数	135
平成31年度までに目標達成が見込まれる協定数	135
引き続き、指導・助言が必要な協定数	0
取組の改善が見込めないものとして措置を講じた協定数	0

3 事項ごとの評価

(1) 集落マスタープランに定めた取り組むべき事項

<概要及び効果>

各集落協定に作成が義務付けられている「集落マスタープラン」は、集落の10年～15年を見越し集落として目指すべき将来像を明確化したもので、将来像を実現するための多様な活動方策が盛り込まれている。

将来像として、「①将来にわたり農業生産活動等が可能となる集落内の実施体制構築」を選択する協定が最も多く、これを実現するための方策としては「⑨共同で支え合う集団的かつ持続的な体制整備」取組んでいる協定が半数を超えている。

このことから、今後も農業生産活動を継続したい集落が多く個人ではなく、共同で支え合う体制として行きたいと考えていることがわかる。

<評価及び関連する課題>

マスタープランを策定することにより将来像を実現するための目標が明確化され、活動内容が具体化され協定参加者の意識の向上につながり計画的な活動にもつながっていると評価できる。

一方で新たな人材の育成や、加工・直売の工夫、それらを実現するための活動方策については意識の低さが見受けられる。

【集落マスタープランに位置付けられている集落における将来像】

区 分	協定数	比率
①将来にわたり農業生産活動等が可能となる集落内の実施体制構築	343	67.7%
②協定の担い手となる新たな人材の育成・確保	135	26.6%
③協定参加者それぞれが、作物生産、加工・直売等さまざまな工夫により再生産可能な所得を確保	44	8.7%
④その他	43	8.5%

※複数テーマを選択している協定があることから比率の合計は100%とはならない。

比率の分母は集落協定数の507とした。

※出典は平成30年度実施状況調査

【集落マスタープランに位置付けられている将来像を実現するための活動方策】

区 分	協定数	比率
①機械・農作業の共同化等営農組織の育成	45	8.9%
②高付加価値型農業	9	1.8%
③農業生産条件の強化	34	6.7%
④担い手への農地集積	33	6.5%
⑤担い手への農作業の委託	16	3.2%
⑥新規就農者等による農業生産	7	1.4%
⑦地場産農産物等の加工・販売	3	0.6%
⑧消費・出資の呼び込み	1	0.2%
⑨共同で支え合う集団的かつ持続的な体制整備	417	82.2%
⑩その他	62	12.2%

※複数テーマを選択している協定があることから比率の合計は100%とはならない。

比率の分母は集落協定数の507とした。

※出典は平成30年度実施状況調査

(2) 農業生産活動等として取り組むべき事項

<耕作放棄の防止等の活動>

<概要及び効果>

対象農用地の定期点検や草刈などの共同作業による、農地や法面の適切な管理、また、高齢化・後継者不足等で維持管理が困難となっている農用地の協定者間貸借などを進めることにより、協定締結の農地においてはすべての協定において耕作放棄地は見られず、耕作放棄地の発生防止に大きな効果があったと認められる。

さらに1協定において実績値は低いものの既荒廃農地の復旧実績があり活動の効果が認められる。

個別協定においても協定締結農用地において耕作放棄地は確認されず、適切な管理を行っており、耕作放棄地の防止に大きな効果があった。

<評価及び関連する課題>

本事業に取り組むことにより協定締結農用地において新たな耕作放棄は見られないことから耕作放棄の防止等の活動は評価できる。

しかし協定参加者の高齢化により、協定期間5年間の営農活動は困難との意見もあり次期対策時における協定面積の減少が懸念される。

【協定締結面積】

区 分	集落協定	個別協定	計
①協定締結面積	9,475ha	329ha	9,804ha
②農振農用地区域への編入面積	4ha	—	4ha
③既荒廃農地の復旧面積	0.4ha	—	0.4ha

<水路、農道等の管理活動>

<概要及び効果>

各協定とも協定の締結を契機として、水路の泥上げや農道補修・草刈のほか敷砂利による補修も積極的に行うようになり交付金が有効に活用されている。管理されている延長は水路が約1,215km、農道が約2,666kmとなっている。

水路・農道等の管理活動が活発化されることにより、農作業の効率化が図られ、農業生産活動を維持していく上で重要な役割を果たしているといえる。

個別協定においても、同様に水路・農道の管理が行われている。

<評価及び関連する課題>

本制度により集落全体で管理活動に取り組んでおり共同で支え合う意識の向上につながっているほか、本事業による水路、道路の管理は各市町村における管理負担の軽減にもつながっており評価できる。

一方で協定参加者の高齢化により参加者が減少している協定もあると聞いており、今後残った参加者への負担が大きくなって行くことが予想される。

【水路・農道の管理延長】

区 分	集落協定	個別協定	計
①管理する水路の延長	1,213km	0.5km	1,214km
②管理する道路の延長	2,666km	1.1km	2,667km

<多面的機能を増進する活動>

<概要及び効果>

中山間地域ではその条件不利性から耕作放棄地等の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されていることから集落協定では多面的機能を増進する活動を実施することとしている。

本県では国土保全機能を高める取組みとして周辺林地の下草刈りを、保健休養機能を高める取組みとして景観作物の作付けを行う協定が多く見られた。

<評価及び関連する課題>

少数ではあるが学校との連携により、子供達の農業体験や体験民宿など協定参加者以外と交流する取組みが継続していることは評価できる。

協定参加者の高齢化により今後も参加者の減少が見込まれる協定では周辺林地の下草刈り、景観作物の作付けの取組み面積の維持が困難となってくることが懸念される。

【多面的機能増進活動の取組状況】

区 分	集落協定		個別協定		計	
	協定数	取組状況	協定数	取組状況	協定数	取組状況
①周辺林地の下草刈の取組	328	74.0ha	1	0.0ha	329	74.0ha
②土壌流亡に配慮した営農の取組	6		—		6	
③棚田オーナー制度の取組	—	—	—	—	—	—
④市民農園等の開設・運営の取組	6	25.8ha	—	—	6	25.8ha
⑤体験民宿（グリーン・ツーリズム）の取組	5	14 施設	—	—	5	14 施設
⑥景観作物の作付けの取組	151		—		151	
⑦魚類・昆虫類の保護の取組	13		—		13	
⑧鳥類の餌場の確保の取組	2		—		2	
⑨粗放的畜産の取組	1		—		1	
⑩堆きゅう肥の施肥、輪作の徹底、緑肥作物の作付けの取組	46		1		47	
⑪拮抗作物の利用の取組	—		—		—	
⑫合鴨・鯉の利用の取組	—		—		—	
⑬輪作の徹底の取組	—		—		—	
⑭緑肥作物の作付けの取組	—		—		—	
⑮その他活動等の取組	8		—		8	

※複数テーマを選択している協定があることから集落協定数の計は 507 とならない。

※協定数の出典は平成 30 年度実施状況調査

(3) 農業生産活動等の体制整備として取り組むべき事項

< A要件 >

< 概要及び効果 >

本県で体制整備に向けたA要件（農業生産性の向上）に取り組んでいる協定は23協定あり、平成30年度実施状況調査によると、比較的多い取組は「機械・農作業の共同化」（18協定）、「農業生産条件の強化への取組」（8協定）、「担い手への農作業の委託への取組」（9協定）となっている。

< 評価及び関連する課題 >

本交付金を活用し機械を購入し農作業の共同化への取組をしている協定もあり、農業生産活動の継続に大いに寄与しており評価できる。

協定参加者の高齢化による課題に対応するためにも機械・農作業の共同化は、必要な取組である。

【A要件選択協定の取組状況】

区 分	取組面積	協定数	比率
①（ア）機械・農作業の共同化への取組	115.0ha	15	34.9%
①（イ）機械・農作業の共同化への取組	39.0ha	3	7.0%
②高付加価値型農業の実践への取組	3.8ha	4	9.3%
③農業生産条件の強化への取組	30.6ha	8	18.6%
④担い手への農地集積への取組	11.2ha	4	9.3%
⑤（ア）担い手への農作業の委託への取組	33.2ha	9	20.9%
⑤（イ）担い手への農作業の委託への取組	—	—	—

※A要件は2項目以上の活動項目を選択する必要がある。

※協定数の出典は平成30年度実施状況調査

< B要件 >

<概要及び効果>

本県で体制整備に向けた取組として、B要件（女性・若者等の参画を得た取組）を選択しているのは2協定あり、その取組内容は「地場農産物等の加工・販売」となっている。

<評価及び関連する課題>

B要件に取組している協定は2協定と少ないものの、地場農産物等の加工・販売への取組を実施しており、農業所得の向上を図っている。

取組が少ない原因としては女性・若者等の新たな参画が要件となっており、取組みが困難であるものと考えられる。

【B要件選択協定の取組状況】

区 分	取組状況	協定数	比率
①（ア）新規就農者の確保への取組人数・協定数	—	—	—
①（イ）新規就農者の確保への取組人数・協定数	—	—	—
②地場農産物等の加工・販売		2	100%
③消費・出資の呼び込みへの取組面積・協定数	—	—	—

※B要件は1項目以上の活動項目を選択する必要がある。

※協定数の出典は平成30年度実施状況調査

< C要件 >

<概要及び効果>

本県で体制整備に向けた取組として、C要件（集団的かつ持続可能な体制整備）を選択しているのは 329 協定で、そのうちC要件に位置づけた取り決めを実行したのは、127 協定となっている。

あらかじめ、集団によりサポートすることを取り決めておくことにより、高齢者も積極的に協定に参加することが可能となり、協定に取り組みやすくなっている。

また、実際に農業生産活動等が困難となった農地を、集落ぐるみや組織が対応することで農業生産活動が継続されていることから、当要件は非常に効果的であると評価する。

<評価及び関連する課題>

地域全体で営農活動の継続をサポートできる良い仕組みであることから今後も是非継続してほしい要件である。

高齢化により協定参加者が減少傾向にあるなか、一部の担い手に負担が集中することが懸念される。

【C要件選択協定の取組状況】

区 分	協定数
①集団的かつ持続的な体制整備の実施協定数	329 協定
②うち、C要件に位置づけた取り決めが実行された協定数	35 協定
③C要件に位置づけた取り決めにより農業生産活動が継続された面積	944ha

(4) その他協定締結による活動

<加算措置>

<概要及び効果>

加算措置への取組については、小規模・高齢化集落支援加算に1協定1.8ha、超急傾斜農地保全管理加算に3協定9.5haが取り組んでいる。

<評価及び関連する課題>

加算措置を設けることにより耕作放棄地となり得るような条件の厳しい農地においても集落間の助け合いや営農意欲の向上により営農が続けられていることから耕作放棄地の発生の防止の効果が認められる。

【集落協定】

区 分	協定数	実施面積	比率
①集落連携・機能維持加算（小規模・高齢化集落支援）に取り組んだ協定数及び実施面積	1	1.8ha	15.9%
②超急傾斜農地保全管理加算（4期対策新規措置）に取り組んだ協定数及び実施面積	3	9.5ha	84.1%

【個別協定】

区 分	協定数	実施面積	比率
①集落連携・機能維持加算（小規模・高齢化集落支援）に取り組んだ協定数及び実施面積	—	—	—
②超急傾斜農地保全管理加算（4期対策新規措置）に取り組んだ協定数及び実施面積	—	—	—

< 集落戦略 > 【第 4 期対策新規措置】

< 概要及び効果 >

集落協定締結面積 15ha 以上の 93 協定 3,935ha（9 市町村）において集落戦略が策定されており協定活動違反などによる遡及返還規定の対象が全ての農地から当該農地のみとなり安心して営農活動できる体制が整っている。

策定の効果としては「③課題解決に向けた話し合いを通じて農村協働力（集落機能）が向上した」が 4 回答、「④農地管理の見通しが明らかになり、農地維持に向けた気運が高まった」が 4 回答、及び「①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」が 3 回答という回答に分かれた。

集落戦略を作成したことにより集落の課題等が明確になったほか、話し合いの回数が増加し地域のコミュニティの向上が図られている。

< 評価及び関連する課題 >

集落戦略を作成した場合、合計 15ha 以上の集落協定、又は集落連携機能維持加算取組む集落協定においては活動違反などによる遡及返還規定の対象が、全ての農地から当該農地のみとなり、協定参加者の負担は軽減できる要件となっている。

しかし、本県において 15ha 以上の集落協定数は 204 協定となっており、残りの 303 協定は集落戦略の遡及返還規定の対象外の協定となっている。

多くの協定が遡及返還規定の対象となるよう、制度要件の緩和を要望する。

【集落戦略の取組状況】

区 分	取組面積	協定数	比率
①集落戦略を作成した集落協定数及び面積	4,249ha	134	100%
・うち 15ha 以上又は集落連携・機能維持加算に取り組む協定数及び面積	3,935ha	93	93%
・うち 15ha 以上の協定数及び面積	3,935ha	93	93%
・うち集落連携・機能維持加算に取り組む協定数及び面積	—	—	—
②集落戦略を作成中の集落協定数及び面積	—	—	—
・うち 15ha 以上又は集落連携・機能維持加算に取り組む予定の協定数及び面積	—	—	—
・うち 15ha 以上の協定数及び面積	—	—	—
・うち集落連携・機能維持加算に取り組む予定の協定数及び面積	—	—	—
③集落戦略の策定を契機に増加した協定数、協定面積、参加者数	—	—	—

<地域・集落の活性化>

<概要及び効果>

多くの集落協定では、住民間のつながりや協定の共同活動に対する意識が強まり、集落内の話し合いの回数が増加しており、本制度により集落内のコミュニティ向上が図られ、活性化に貢献していることが認められる。

その他、集落の伝統文化の継承や行事開催等により世代間を超えた交流があるほか、地域外との交流増加、女性や高齢者の積極的な活動参加等、集落機能の活性化において、多くの効果が見られる。

<評価及び関連する課題>

本事業に取り組んだ結果、地域集落の活性化は図られているが、今後は協定参加者の高齢化により営農活動の継続が危惧されることから、人材確保による営農活動の継続について検討する必要がある。

【集落協定の統合の取組状況】

区 分	取組面積	協定数	比率
①集落協定を広域化又は連携した協定数及び面積	—	—	—
・統合対象協定数及び農業集落数	—	—	—
・統合により増加した協定参加者数	—	—	—
・統合により新たに協定に取り組んだ面積	—	—	—
②うち集落連携・機能維持加算（集落協定の広域化支援） に取り組む協定数及び面積	—	—	—
・統合対象協定数及び農業集落数	—	—	—
・統合により増加した協定参加者数	—	—	—
・中心的な役割を担う人材の人数	—	—	—
・統合により新たに協定に取り組んだ面積	—	—	—

<個人配分の上限交付額の引き上げ> 【第4期対策新規措置】

<概要及び効果>

3期対策において受給上限額 100 万円を超えての受給者はあったものの4期対策においては受給上限額 250 万円を超えて受給している農業者等はいない。

<評価及び関連する課題>

平成 31 年度から受給上限額が 500 万円となり大規模に取り組む農家等にも対応した制度となり評価できる。

<その他>

<概要及び効果>

【弘前市】

- ・豪雪地帯特有の地域事情から、冬期間に樹園地の剪定作業等を実施するために農道除雪を行っている協定もあり、農業生産活動の維持に貢献している。

【平川市】

- ・交付金を活用して購入した機械の共同化が集落内の農業生産活動の支えとなっている。具体例としては、ロータリーやタイヤショベルの共同化による農道除雪の実施が挙げられる。共同活動として除雪を実施し、りんご農家が早期に剪定作業に取り組むことを可能とすることで、生産活動の活性化につながっている。

<評価及び関連する課題>

- ・樹園地までの道路の除雪は個人での対応は困難であるが機械を共同購入したり、集落の共同活動の取組みに組み入れることにより効率よく除雪されていることは本制度をうまく活用している事例である。

4 本制度の実施効果及び制度の仕組みを踏まえた総合的な評価

<総合評価> A

本制度の実施効果について回答の多かったものは「① 地域の実情に応じて交付金が活用できた」25 回答 86%、「② 一定期間、安定して交付金が交付された」23 回答 79%、「④ 集落ぐるみでの農地維持の意識が醸成された」22 回答 76%、「⑩ 継続的な農地等維持への意識が醸成された」21 回答 72%となっており、これまで 20 年間継続された制度により、安定して交付金が交付され、集落ぐるみで農地維持を継続する意識が高まっていることがうかがわれる。

本県では中山間地域等直接支払制度に集落協定 507 協定、個別協定 6 協定、計 513 組織で農業生産活動等を継続するための活動に取り組んでいる。その取組面積は 9,804ha となっており、相当な規模で耕作放棄地の発生が防止されていることはこの制度によるものであることからおおいに評価できる。

また、集落協定活動を継続するために、集落協定内では年数回の話し合いも行われており地域のコミュニティも図られているほか、共同作業により地域の一体感も生まれてきている。

県内で中山間地域等直接支払制度に取り組んでいるほとんどの市町村が中山間地域に果たす役割は大きく制度の継続を要望する意見が出されている。

一方で、中山間地域においては高齢化による人口減少や、担い手の不足・不在により生産活動の継続等が危惧されるなか抜本的な課題の解決策は見つかっていないのが現状である。

県内で本制度に取り組んでいる 29 市町村の評価は「A：おおいに評価できる」6 市町村、「B：おおむね評価できる」21 市町村、「C：やや評価できる」2 町となっている。

本県としては、中山間地域が抱える諸問題の解決に当たり、「中山間地域等直接支払制度」が、令和 2 年度以降も大きな役割を果たしていくことを期待しており、制度の充実や改善を重ねながら、今後も継続していくことが適切であると評価するものである。

次頁に続く

＜第三者委員会からの意見＞

本制度は、条件不利地である中山間地域における農業生産活動継続とこれに付随する多面的機能の保全・増進に十二分な効果を発揮している。同時に、集落協定を通じた共同作業の遂行により、コミュニティの一体感醸成と地域実践力の保全・増進にも大きな効果を発揮している。

一方で、A, B 要件や集落協定統合への取り組みが低調であり、新たな所得確保、新規人材の確保や新たな体制構築に関する効果は限定的である。これらへの対応には、それぞれの集落事情に対応したきめ細かな農業者・住民・企業等と行政との協働作業が必要であり、こうした活動を企画・運営する支援体制が不十分であることが要因と推測される。

次頁に続く

5 第1期対策から第4期対策までの効果等

<① 耕作放棄地の発生が防止されたと考える理由>回答数 26 90%

- 本制度に取り組むほとんどの市町村から、協定参加者の耕作放棄の発生防止への意識が集落全体で向上したことや営農活動の継続により耕作放棄地の発生防止へとつながっているとの回答を得ており効果がうかがわれる。

<② 寄合、イベント、共同活動の活発化など農村協働力（集落機能）の向上・維持につながったと考える理由>回答数 11 38%

- 本制度に取り組むことにより、約4割の市町村から協定での話し合いの回数が増加したほか、共同活動により集落内のコミュニティも向上し集落機能の維持につながっている。
少数ではあるがこれにより、協定が中心となってイベントを開催するようになり、地域の活性化にもつながっている。

<③ 水路・農道等の維持管理が適切に行われるようになったと考える理由>回答数 26 90%

- 本事業に取り組むほとんどの市町村から共同活動が実施されることにより水路・農道等の適切な管理につながっているとの回答を得ており効果がうかがわれる。

<④ 鳥獣被害が防止されたと考える理由>回答数 2 7%

- 少数ではあるが、本交付金を活用し鳥獣防護柵を購入し、共同活動により設置・撤去が計画的に行われたことにより鳥獣被害の軽減へとつながっている。

<⑤ 多面的機能を増進する活動を通じて農村景観の保全など集落環境が向上したと考える理由>回答数 14 48%

- 約半数の市町村から多面的機能を増進する活動は協定参加者だけでなく地域住民が広く参加して行われていることから地域のコミュニティの向上にもつながっているとの回答を得ており効果がうかがわれる。
- 周辺林地の下草刈りや景観作物等の植栽活動により農村景観の保全に対する住民意識が向上したほか、一部協定においてイワナやヤマメの放流を行っており、河川の環境保全につながる活動も実施されている。

次頁に続く

<⑥ 集落営農、認定農業者など担い手が確保されたと考える理由>

回答数 3 10%

- 少数ではあるが、本制度への取組を契機に地域の共同力向上が図られ、集落協定による集落営農組織が発足したほか、営農組合から農事組合法人への切替えが図られたことにより農業生産活動の安定が図られ、担い手の確保につながっている。

<⑦ 担い手への農地集積が進んだと考える理由>回答数 3 10%

- 少数ではあるが、農地中間管理事業を活用して農事組合法人へ農地の集積、集落協定内において集落営農組織の発足による農地の集積、また集落の話合いによる集積が進められている。

<⑧ 農業用機械・施設の利用の共同化が進んだと考える理由>

回答数 7 24%

- 少数ではあるが、本制度を活用し共同利用する機械を購入したことにより農業用機械の共同化が進んだほか、農地、農業用施設等の共同管理の意識も高まっている。

<⑨ 新規就農者や協定活動の核となる新たな人材の受入が行われたと考える理由> 回答数 1 3%

- 少数ではあるが、協定内において新たな担い手が確保されたとの回答があり人材の受け入れが行われている。

<⑩ 高収益作物の導入、加工・直売、農家レストランの開業など所得向上の取組が行われたと考える理由> 回答数 0

- 市町村からの回答なし

<⑪ 都市住民や非農家との交流が活発になったと考える理由>

回答数 1 3%

- 少数ではあるが、集落協定においてグリーンツーリズムに取り組む協定があり都市部の学生を受け入れている事例がある。
本制度への取組により地域コミュニティの向上の結果、地域での取組につながったものとする。

次頁に続く

<⑫ 協定参加者の世代交代（若返り）が進んだと考える理由>回答数 1 3%

- 少数ではあるが、本制度への取組により世代交代が進んでいるとの回答があり世代交代が行われている地域もある。

**<⑬ 高齢者や女性による活動や世代間交流が活発になったと考える理由>
回答数 5 17%**

- 共同活動や郷土芸能伝承の取組は、協定参加者のほか地域住民が参加して活動している協定もあり、少数ではあるが、高齢者や女性、子供等、世代間交流が活発化している地域もある。

**<⑭ 高齢者や子育て世代への支援など定住条件が整備されたと考える理由>
回答数 0**

- 市町村からの回答なし

<⑮ その他>回答数 2 7%

- 少数ではあるが、農業体験を通じて子供達に農業に関心をもってもらうほか、子供達を地域で育てる環境が整った地域もある。

<県としてのとりまとめ>

事業の必須要件である耕作放棄の発生防止や水路・農道等の維持管理が必然的に高く、農業用機械・施設の共同利用などに取り組んだ協定では効果があったと回答しており、協定書に記載する計画どおりの活動がなされていることがうかがえる。

このことから、本事業の趣旨である農業生産条件の不利な中山間地域において、農業生産活動の継続は評価できる。

一方、第1期対策から見てみると、協定数、取組面積とも対策期間を重ねるごとに減少しており、高齢化や人口減少が著しい中山間地域において、現状を維持することが困難になりつつある。

<第三者委員会からの意見>

集落協定を締結できた農地においては、農業生産活動継続とこれに付随する多面的機能の保全・増進に十二分な効果を発揮し、コミュニティの一体感醸成と地域実践力の保全・増進にも大きな効果を発揮している。

しかし、新たな所得確保、新規人材の確保や新たな体制構築に至らず、高齢化等による人材不足が一定水準を上回ると、集落協定を継続することができず、協定数・取組面積の減少を招いている。

次頁に続く

【第1期対策から第4期対策までの効果等】

区 分	回答数	比率
① 耕作放棄地の発生が防止された	26	90%
② 寄合、イベント、共同活動の活発化など農村協働力（集落機能）の向上・維持につながった	11	38%
③ 水路・農道等の維持管理が適切に行われるようになった	26	90%
④ 鳥獣被害が防止された	2	7%
⑤ 多面的機能を増進する活動を通じて農村景観の保全など集落環境が向上した	14	48%
⑥ 集落営農、認定農業者など担い手が確保された	3	10%
⑦ 担い手への農地集積が進んだ	3	10%
⑧ 農業用機械・施設の利用の共同化が進んだ	7	24%
⑨ 新規就農者や協定活動の核となる新たな人材の受入が行われた	1	3%
⑩ 高収益作物の導入、加工・直売、農家レストランの開業など所得向上の取組が行われた	—	—
⑪ 都市住民や非農家との交流が活発になった	1	3%
⑫ 協定参加者の世代交代（若返り）が進んだ	1	3%
⑬ 高齢者や女性による活動や世代間交流が活発になった	5	17%
⑭ 高齢者や子育て世代への支援など定住条件が整備された	—	—
⑮ その他	2	7%

※複数テーマを選択していることから比率の合計は100%とはならない。
比率の分母は回答市町村数の29とした。

6 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等

<人員・人材に関する課題>

- ① 高齢化・過疎化の進行による協定参加者の減少 回答数 24 83%
- ② 担い手の不在 回答数 17 59%
- ③ リーダーや活動の核となる人材の不足 回答数 10 34%
 - 全県的に高齢化・担い手不足による人員・人材に関する課題への回答はあり、深刻な課題であることがうかがわれる。
課題への対策としては集落間の連携を図り、近隣協定との統合や集落ぐるみの営農体制や法人等の組織での取組みを強化し、地域のリーダーや担い手の確保など、活動の核となる人材を確保する必要がある。

<営農に関する課題>

- ④ 農地の生産条件（圃場条件）の不利 回答数 5 17%
 - 少数ではあるが、農地の生産条件の不利を課題として回答している市町村があり、営農の継続を図るためには、基盤整備事業を活用しほ場の条件を改善する必要がある。
- ⑤ 野生鳥獣の被害 回答数 6 21%
 - 少数ではあるが、野生鳥獣の被害を課題として回答している市町村があり、本制度を活用して電気柵の設置や捕獲用檻などを設置しているものの依然として農作物への被害はあることから、被害軽減のための対策を継続して実施する必要がある。
- ⑥ 農業収入の減少 回答数 4 14%
 - 少数ではあるが、農業収入の減少を課題として回答している市町村があり、米価の低迷や、高齢化等により大規模な営農が望めない中、農業収入は減少傾向にあることから、今後も本制度による継続した助成は必要である。
- ⑦ 農作業の省力化 回答数 4 14%
 - 少数ではあるが、農作業の省力化を課題として回答している市町村があり、中山間地域の未整備地区は条件不利地も多く大型機械の導入による省力化が進みづらい状況である。また高齢化、後継者不足等により労働力不足が危惧される中、今後普及が期待される ICT 技術を活用した農作業の省力化に取り組むことが必要である。

次頁に続く

＜農村協働力（集落機能）に関する課題＞

⑧ 農村協働力（集落機能）の低下・共同取組活動の衰退 回答数 5 17%、

⑨ 集落内の話し合い回数の減少 回答数 2 7%

⑩ 中山間地域の生活環境の改善 回答数 1 3%

- 少数ではあるが、農村協働力（集落機能）を課題として回答している市町村があり、課題への対策としては集落間の連携を図り、住民交流活動や若者の定住化など地域の活性化を図る必要がある。

＜本制度に関する課題＞

⑪ 交付金返還措置への不安 回答数 7 24%

- 少数ではあるが、交付金返還措置への不安を課題として回答している市町村があり、交付対象面積全てへの遡及返還措置が協定参加者への大きな負担となっており、次期対策への継続を断念する要因の1つとして考えられることから遡及返還措置の撤廃や緩和措置の対応が必要である。
また、交付金の返還を免除する規定も定められていることから、協定参加者へ周知し本制度への理解を深める活動も必要である。

⑫ 行政との連携不足 回答数 0

- 県内では本事業に取り組んでいる多くの市町村において、各集落協定への事務支援等を行っており、集落協定との連携を図りながら事業を推進していることから、行政との連携不足を課題としている市町村は無かった。

⑬ 事業要件の見直し（協定期間（5年間）の短縮や交付単価の見直し等）
回答数 4 14%

- 少数ではあるが、事業要件の見直しを課題として回答している市町村があり、集落協定参加者の高齢化により協定期間5年間継続が課題であり交付金遡及返還への不安があることから、協定期間の短縮や遡及返還措置の要件緩和が必要である。

次頁に続く

⑭ 事務負担の軽減 回答数 9 31%

- 事務負担の軽減を課題として回答している市町村が約3割あり、集落協定の事務担当者から、高齢化により事務作業の負担が大きいことから事務負担の軽減を望む要望が出てきている。
- また、協定参加者の少ない協定では、パソコンの使用はなく、手書きによる事務作業を行っているとの状況も聞かれる。
- 各集落協定に対する各市町村担当者の事務支援の負担も大きいことから、できる限り事務作業の軽減を図り簡素化する必要があるが、交付金を受給するためには、最低限の事務負担は避けられないものとする。

⑮ その他 回答数 0

- 特になし

⑯ 課題等はない 回答数 0

- 課題等はないとの回答市町村は一つもなく、各市町村において農業生産活動を継続的に行うため課題を抱えながら本制度に取り組んでいる状況がうかがわれる。

<県としてのとりまとめ>

人員・人材に関する回答が最も多いことや、5年間の継続に不安の声があるなど、現状に限界を感じていると思われることから、集落連携などによる人材確保や省力化を可能とするICT技術の導入や基盤整備を行うなど、最低限の新たな取組みが必要である。

また事務負担の軽減を望む要望があることから、負担軽減への検討が必要。

そのほか集落連携することにより、協定参加者が増えることで話し合いでまとめることが難しくなるなど、現状の規模でよいという意見がある。

次頁に続く

＜第三者委員会からの意見＞

集落協定を締結できた農地においては、その後5年間の農業生産活動継続に関する問題は少ない。とはいえ、農業省力化に関する新技術導入は、中山間地域における農業生産活動継続に有用であり、この推進が望まれる。一方、事務負担や5年間という協定期間、交付金返還措置への不安が協定締結への障害となっている側面を有することから、その改善が有効と考える。

より大きな問題は、集落協定が継続できない農地である。新規対策期間開始後速やかに協定継続が困難な農地の洗い出しを行い、新たな所得確保、新規人材の確保や新たな体制構築を積極的に働きかけていくことが望まれる。しかし、こうしたきめ細かな支援を行うことは現行制度では困難である。

また、中山間地域における農業生産活動は、人・農地プランや農業委員会農地利用最適化推進委員、農地中間管理事業、そして就農者確保・担い手育成や六次産業化推進等の農業施策のみならず、総務省や国土交通省の過疎地対策等とも関連するが、いわゆる縦割り行政の弊害で、県・市町村ともに横の連携が必ずしも十分ではない印象がうかがえる。

【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等】

区 分		回答数	比率
人員・人材に関する課題	① 高齢化・過疎化の進行による協定参加者の減少	24	83%
	② 担い手の不在	17	59%
	③ リーダーや活動の核となる人材の不足	10	34%
営農に関する課題	④ 農地の生産条件（圃場条件）の不利	5	17%
	⑤ 野生鳥獣の被害	6	21%
	⑥ 農業収入の減少	4	14%
	⑦ 農作業の省力化	4	14%
農村協働力（集落機能）に関する課題	⑧ 農村協働力（集落機能）の低下・共同取組活動の衰退	5	17%
	⑨ 集落内の話し合い回数の減少	2	7%
	⑩ 中山間地域の生活環境の改善	1	3%
本制度に関する課題	⑪ 交付金返還措置への不安	7	24%
	⑫ 行政との連携不足	—	—
	⑬ 事業要件の見直し（協定期間（5年間）の短縮や交付単価の見直し等）	4	14%
	⑭ 事務負担の軽減	9	31%
	⑮ その他	—	—
	⑯ 課題等はない	—	—

※複数テーマを選択していることから比率の合計は100%とはならない。

比率の分母は回答市町村数の29とした。

7 対象農用地を有するものの本制度に取り組んでいない理由

- ① 協定参加者の高齢化・協定参加者の減少（10 市町村） 35%
- ② 担い手の不足・後継者不足（4 市町） 14%
- ③ リーダーの不在（3 市） 10%
- ④ 事務作業の負担（5 市町） 17%
- ⑤ 地元の合意形成が図れなかったもの（3 町） 10%
- ⑥ 他事業の活用によるもの（5 町村） 17%
- ⑦ すべての集落で取り組んでいる市町村（9 市町村） 31%
- ⑧ その他（3 市町村） 10%

※各市町村の回答数合計は 42 回答

複数回答があることから実施市町村数 29 とは一致しない。
比率の分母は回答市町村数の 29 とした。

8 取組の評価と今後の取組方針

<① 耕作放棄の防止、農道・水路の維持管理、多面的機能の増進>

- 耕作放棄地の防止、農道・水路の維持管理は本事業の取組により、農地施設が適正に管理されているおり、本事業による効果が大きく今後も継続して取組みが必要な活動である。

また、農業者のみならず地域住民が一体となり取組みやすい活動であり、地域の協働力の向上にもつながっていることから併せて今後も継続して取組みが必要な活動である。

<② 農業生産体制の整備（担い手・協定の核となる人材の確保、農地集積等の取組）>

- 一部協定においては農事組合法人を中心に農地の集積・集約化を進め、農業生産体制の整備を図ってはいるものの、昨年度実施した中間年評価の結果では担い手のいない協定が 59 協定あることから、担い手の確保に向けた取組みをする必要がある。

隣接する協定の統合により取組体制を強化し、地域のリーダーや担い手の確保につなげたい。

<③ 所得形成（農業生産活動の持続的発展に向けた 6 次産業化等の取組）>

- 協定の活動として農産物の加工・販売に取り組んでいる協定は少なく 6 次産業化等の取組みは十分とはいえない状況である。しかし一部協定では農産物の加工販売に取り組んでおり、農家所得の向上を図っている協定もあることから、取組みに対し交付金単価を見直しするなど、取組みを増やす施策が必要である。

<④ 農村協働力（集落機能）の向上・維持、集落コミュニティの活性化>

- 農業者のみならず地域住民が一体となり、共同活動を行うことで地域の協働力の向上につながっており、本事業の果たす役割は大きく今後も継続して取り組む必要がある。

<⑤ 集落間連携・広域化、多様な中間支援組織との連携による取組体制の強化>

- 集落間連携による、隣接する協定の統合により取組体制の強化を図ることは農業生産活動を継続できる一つの方策であることから、集落間連携の取組みを推進し取組体制の強化を図りたい。
- また隣接する平場との連携も視野に入れ検討する必要がある。

次頁に続く

<⑥ 超急傾斜農地の保全活動>

- 本県では水田において約 9.5ha の取組みが行われているが協定参加者の高齢化・農地の条件不利により新規取組みは厳しい状況である。
急傾斜地農地の保全活動も必要ではあるものとするが具体的対策には至っていない現状である。

<⑦ その他（省力化等）>

- 高齢化、後継者不足等により労働力不足が危惧される中、今後普及が期待される ICT 技術を活用した農作業の省力化に取り組むことが必要である。

<⑧ ①から⑦の取組に関連した交付金の配分方法、使途のあり方>

- 現状の配分方法、使途のあり方について特に問題ないものとする。

<県としてのとりまとめ>

耕作放棄の防止や農道・水路の維持管理には大いに貢献する事業であり、今後も継続して取組める制度でなければならない。

しかし、現状のままでは協定数や取組面積が減少していくことが懸念されることから、隣接する平場の集落と連携するなどにより、労働力不足を補って行く必要があるほか、省力化を可能とする ICT 等の新技術の導入や基盤整備を検討することも有効である。

次期対策においては地域の実情に合せた農業生産活動による農地維持を行うことで集落を存続させる制度への見直しが必要である。

次頁に続く

＜第三者委員会からの意見＞

集落協定を締結できる集落・農地においては、農業生産活動継続とこれに付随する多面的機能の保全・増進、そしてコミュニティ持続に十二分な効果を発揮しSDGsの実現に有用な制度であると評価できる。したがって、本制度を継続することが強く望まれる。

しかし、新たな所得確保、新規人材の確保や新たな体制構築に関する効果は限定的であり、集落協定を継続できない農地が発生している。そこで、こうした可能性が高い集落を早期に発見し、それらの集落において、新たな所得確保、新規人材の確保や新たな体制構築を図るため、それぞれの集落事情に対応したきめ細かな農業者・住民・企業等と行政との協働作業を実施していく必要がある。こうしたきめ細かな支援体制が不十分であるので、この点への対応策導入が期待される。この際、中山間地域内で閉じて対応を検討しても限界があるので、最寄りの平地集落や消費者・都市住民との連携も柔軟に行える制度が望まれる。

また、農業省力化に関する新技術導入の促進や事務負担軽減や協定期間短縮、交付金返還措置緩和なども望まれる。

さらに、本制度は既に導入済の農業者には浸透しているが、新規就農者や若い世代には制度自体知らない者がいるので、制度の周知の徹底が必要である。

9 本制度に対する意見等

【中山間直接支払制度に取り組んだ結果を踏まえた本制度に対する意見】

- 本制度に取り組んだことにより、農地の維持保全が図られ耕作放棄地の発生防止につながっているほか、農家所得の向上にも寄与しており、今後も本制度の継続は必要である。
- 共同活動や集略戦略作成を契機に地域での話し合いの回数も増加しており集落の活性化にもつながっていることから継続してほしい仕組みである。
- しかしながら協定参加者の高齢化が著しく、5年間という協定期間が支障となり、次期対策取組の断念を検討している協定もあることから、協定期間の短縮や、交付金の遡及返還措置の緩和等を検討する必要がある。
- また、集落協定事務担当者からは事務作業の負担が重く協定活動継続困難との声も多くあり、事務作業負担軽減策を検討するなど、中山間地域の農業者がさらに取組みやすい制度へと改善し中山間地域の農業生産活動の継続につなげて頂きたい。
- 今後は更なる高齢化による労働力不足が懸念させることから、今年度から始まった地域営農体制緊急支援試行加算を継続し外部からの人材活用やスマート農業等を推進する必要がある。
- 交付単価について、水田と比較すると畑の単価が低く、畑の受益者から交付単価の見直しの要望も出ていることから検討して頂きたい。
- 最終評価書の作成にあたり記載項目が多く評価書作成に多くの時間を要したことから最終評価手法等の見直しをするなど、簡素化を図って頂きたい。