

中山間地域等直接支払制度に 係る最終評価について

平成26年5月
長野県農政部農村振興課

目次

1. 評価の位置付けと内容……1
2. 中間年評価のフォローアップ…3
3. 評価
 - (1) 集落マスタープラン……6
 - (2) 農業生産活動等……7
 - (3) 体制整備活動……9
 - (4) 加算活動……11
 - (5) その他……12

4. 総合評価
 - (1) 市町村総合評価……13
 - (2) 県総合評価……14
5. 取組事例
 - (1) 長和町と諏訪市…… 17
 - (2) 富士見町……18
 - (3) 高山村……19

1. 評価の位置付けと内容



集落協定等

【活動の実施】
法面の草刈
水路・農道の管理
農業機械の共同化 等

【進捗確認】
・実施状況の確認
・中間年評価の実施

◆協定目標の達成

市町村(3月末迄)

集落活動の
客観的評価

最終評価

・実施状況の確認(毎年)
・進捗確認(中間年)

・目標達成状況の確認
・活動の評価

◆制度の効果や課題を踏
まえ、要望

県(5月末迄)

県へ報告

市町村評価を
踏まえ総括評価

・県内の実施状況まとめ(毎年)
・県内の進捗まとめ(中間年)
・公表

・制度の効果や課題整理
・本検討会での
評価検討

◆制度の効果や課題を総括
◆次期対策の国への要望 等

国(8月末迄)

国へ報告

・全国状況のまとめ(毎年)
・全国の進捗まとめ(中間年)
・公表

・全国の評価結果取りまとめ
・国検討会での検証

◆効果や課題を検証
◆次期対策の制度設計等

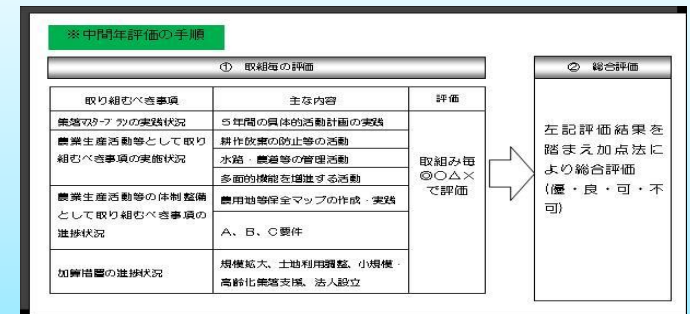
1. 評価の位置付けと内容

実施状況の確認

事業の計画的かつ効果的な推進を目的とし、交付金がどのように使用されたか等を点検するもの(毎年度)

中間年評価

対策期間の中間年において、集落における取組の進捗状況や改善点を明らかにするとともに制度の効果や課題を整理することを目的として評価を行うもの(平成24年度)

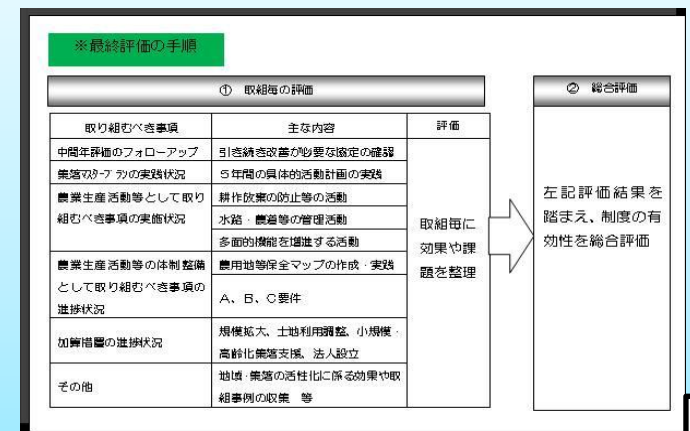


最終評価

対策期間の最終年において、各取組毎の効果や課題を明らかにし、次期対策に向けた制度全体の見直しに資することを目的として下記により評価を行うもの(平成26年度)

【評価区分】

A	おおいに評価できる	E	ほとんど評価できない
B	おおむね評価できる	F	全く評価できない
C	やや評価できる	G	その他
D	さほど評価できない		



2. 中間年評価のフォローアップ



中間年評価

中間年評価時、市町村より引き続き活動に指導・助言が必要な協定数は、55協定であった。(全協定の4.7%)

最終評価

- ✓ 県内全ての協定において、平成26年度までに目標達成が見込まれる。
- ✓ これは、中間年評価時、各市町村で課題を持つ協定集落を洗い出し、当該集落に対し指導・助言を集中的に行ったこと等により、協定集落が改善に努めた結果である。

市町村の指導・助言の例

【上田市】

担い手への農地集積が停滞している協定集落に対し、農協と連携して指導・助言を行うなどにより、集落における取組の改善を支援

【富士見町】

中間年評価を受け、問題点と今後の対策について、各集落の役員と面談を行い改善に努めるなど、丁寧な対応。

2. 中間年評価のフォローアップ

中間年評価との比較

集落で行っている各取組毎の進捗状況について、市町村の視点から、「◎、○、△、×」により評価を行った結果、下記のとおり改善が見られた。

◎: 目標を大幅に上回る達成の見込み
 ○: 目標達成の見込み
 △: 指導・助言を行い目標達成の見込み
 ×: 目標達成が困難

中間年評価

項目		◎優良	○適当	△要指導	×返還等	合計
必須	集落マスタープラン実践	25	1,104	14	0	1,143
	耕作放棄の防止等の活動	38	1,088	17	0	1,143
	水路・農道等の管理活動	93	1,046	4	0	1,143
	多面的機能を増進する活動	34	1,094	15	0	1,143
選択	農用地等保全体制整備	9	538	8	0	555
	体制整備の取組(A要件)	6	127	15	2	150
	体制整備の取組(B要件)	0	4	0	0	4
	体制整備の取組(C要件)	—	481	0	0	481
	加算措置	—	15	0	0	15

最終評価

項目		◎優良	○適当	△要指導	×返還等	合計
必須	集落マスタープラン実践	25	1115	4	0	1144
	耕作放棄の防止等の活動	37	1107	0	0	1144
	水路・農道等の管理活動	92	1052	0	0	1144
	多面的機能を増進する活動	33	1111	0	0	1144
選択	農用地等保全体制整備	8	550	2	0	560
	体制整備の取組(A要件)	6	139	2	1	148
	体制整備の取組(B要件)	0	4	0	0	4
	体制整備の取組(C要件)	—	487	0	0	487
	加算措置	—	17	0	0	17

中間年評価後、課題を持つ集落に対し指導・助言を集中的に行ったことにより改善。また△の協定についても引き続き指導・助言を行い目標達成の見込み。

※上記表は、集落協定のみ(個別協定については、評価結果に変更なし)

※上記表のうち、「×返還等」があるが、これは集落が意欲的に複数活動に取り組んだ結果であり、当該集落はC要件で目標達成見込み

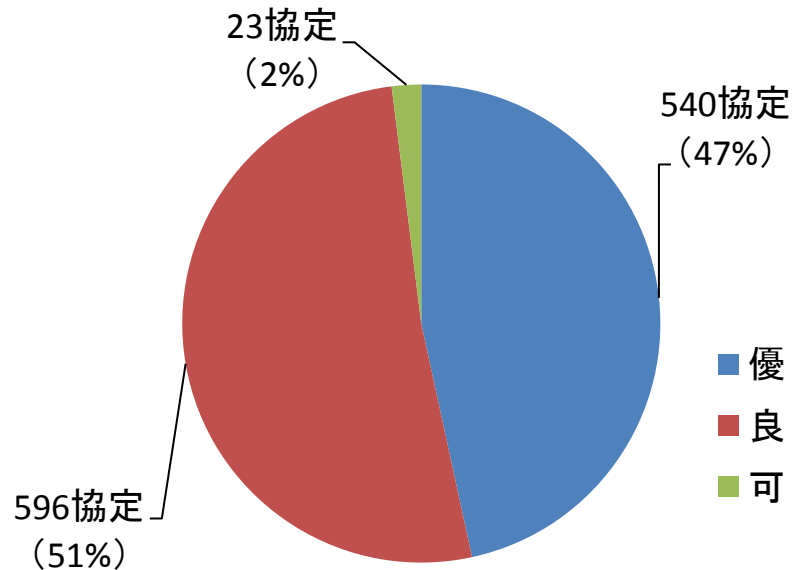
2. 中間年評価のフォローアップ

中間年評価との比較

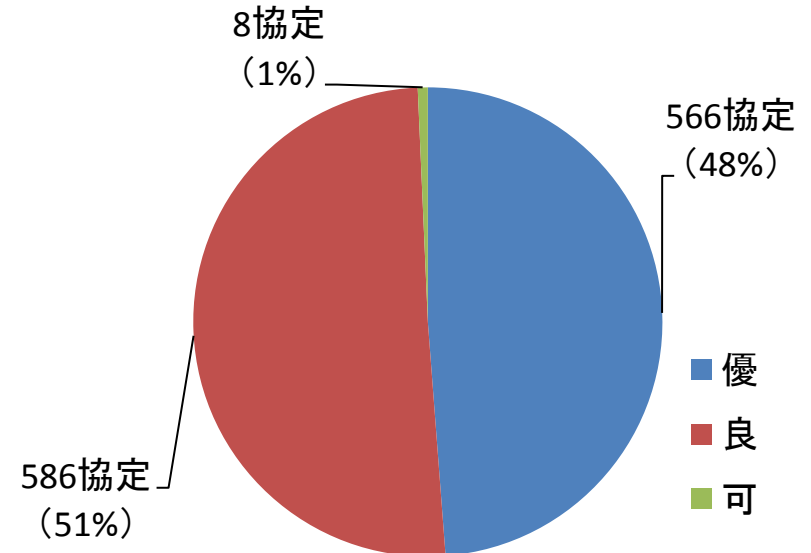
前述の取組毎の評価をまとめ、加点法により各集落ごとに「優、良、可、不可」で総合評価した結果、下記のとおり、「可」と「良」が減少し、「優」が増加に転じる結果となった。

優:「◎」又は「○」が6個以上
良:「◎」又は「○」が4個以上
可:必須取組に「×」がない
不可:必須取組に「×」がある

中間年評価



最終評価



3. 評価

(1) 集落マスタープラン

(1,144協定実施)



成果

- ✓ 集落の実情を踏まえ、目指すべき将来像とそれを実現するための活動方策を協定に位置付けるものであり、集落における現状・課題・解決方策を洗い出す機会となった。
- ✓ 協定参加者の中で集落の抱える課題や今後の方向性について共通認識がもてたことは、耕作放棄を防止する(自分たちの集落は自分たちで守る)という意識の向上にもつながり、耕作放棄の発生防止に一定の効果があったものとする。
- ✓ また、当該プランの作成は、集落の将来像を具体的に想定し、協定参加者の話し合いに基づき、後継者の育成や新規就農者の確保などの諸課題を捉えるものであり、まずは何から始めなければならないのか等を整理する良い機会にもつながった。

課題

- ✓ 一部の協定では参加者全員にプラン内容が浸透していないとの声も聞かれたところであり、協定締結当初に策定した目標を、いかに協定参加者同士で共有し活動を継続していくかという点は、今後の課題である。

3. 評価

(2) 農業生産活動等
(1,144協定実施)



成果

【耕作放棄を防止する活動】

✓ 約4割以上の集落において、耕作放棄されそうな農用地への賃借権の設定等が実施された。その他にも農地法面の管理、鳥獣害防止柵の設置等の様々な取組が対策期間中、毎年度実施された。

✓ 協定締結を契機とし、新たに地域住民も含め共同での防護柵の設置等の取組を始めた集落も見られた。

✓ 自身の農用地のみならず、他の農用地についても保全意識が高まったとの声も聞かれ、耕作放棄の防止に大きな効果を上げたものとする。



【防護柵の設置】

【水路・農道等の管理活動】

✓ 地域資源である水路・農道等の草刈りや泥上げ等の管理活動等は、県内約2,190kmの水路、1,791kmの農道で実施された。

✓ 一部の集落においては、協定締結を契機とし、共同作業の回数が増加するなど、営農継続に必要な水路・農道の維持管理に大きな効果を上げたものとする。



【水路の清掃】

3. 評価

(2) 農業生産活動等の のつづき

成果

【多面的機能を増進する活動】

✓ 協定に基づき、県内約118haに及ぶ周辺林地の下草刈り、また650以上の集落における景観作物の植栽活動や、その他近隣学校との農業体験交流等、各集落で多様な取組が展開された

✓ また上記のような共同活動をきっかけとし、住民相互のふれあいや集落内での話し合い回数が増加も見られた



【景観作物の植栽】



【農業体験交流】

✓ 農業農村が有する多様な機能を再認識する機会となるとともに、協定集落を舞台として、地域住民や都市住民との交流の場を生むなどの効果が認められる。

✓ また、比較的取り組みやすい活動である景観作物の作付については、世代間交流や女性農業者が参加する一助となったとの声も聞かれた。

課題

協定参加者の高齢化から、農地を守る基礎的な活動が継続困難となりつつある中、中長期的な視点で集落の取組を支援していく制度内容へと改善が必要である。

3. 評価

(3)体制整備活動
(560協定実施)

成果

【農用地等保全マップ】

✓ 農用地保全マップの作成は、水路・農道等の修繕必要箇所を明確化し、これを基に計画的な保全活動が取り組まれる等、農用地の保全に一定の効果上げたものとする。また図面に具体化することで「ここは、農水路の改修が必要」といった集落内での意識の共有効果があった。

【A、B要件】

✓ 各集落において、農業機械の共同化や地場農産物等の加工販売等の多様な取組が展開された。これにより、個々の農業者の作業負担の軽減や加工品の開発・販売を通じた6次産業化、都市住民との交流、収穫祭への参加等、営農継続のための活動が、集落の活性化につながるといった相乗効果が見られた。



【農業機械の共同化】



【都市住民との交流】



【収穫祭への参加】

✓ 一部の集落においては、新規就農者の確保を目標とし参加者の情報共有がなされることで、改めて後継者の不在農家や集落内の担い手候補者の不在等について認識する等、目標に取り組むことで具体的な課題が浮き彫りとなるケースも見られた。

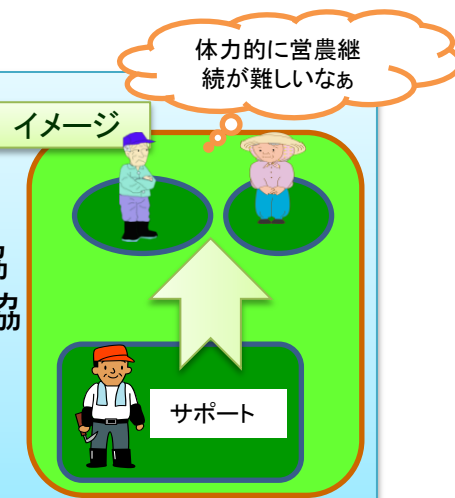
3. 評価

(3) 体制整備活動 のつづき

成果

【C要件】

✓ 本対策から導入されたC要件については、営農継続困難となった場合の事前の支援体制を協定に位置付けることで、集落内での役割分担の明確化や高齢で後継者のいない農業者の協定参加が促される等の効果が見られた。また取組を行った487協定のうち、約5割の協定でサポートが行われたことから当該要件は、集落の体制整備に有効性があったものとする。



課題

- ✓ 農用地等保全マップについては、制度上必要なため作成する等の声も一部の集落で聞かれたところであり、形骸化しているケースも見られた。
- ✓ 本県では、以前として、基礎的な活動のみに取り組む集落が582協定(約50%)ある。また市町村からは制度内容が複雑との声も寄せられているため、今後、集落の高齢化も踏まえた、制度内容としていくことが必要である。

内 訳	基礎活動	体制整備活動	加算活動
協定数	582	561	17
割合	50.2%	48.4%	1.4%

3. 評価

(4) 加算活動
(17協定実施)

成果

【規模拡大加算・土地利用調整加算】

- ✓ 約13haの協定農用地において、地域の核となる担い手への農地集積(利用権設定や農作業の委託)が図られた。
- ✓ 農地の利用権設定により、高齢化等でやむを得ず営農の継続が困難となった農家について耕作放棄の発生防止効果があった。



課題

✓ 本県での加算活動への取組は、1,160協定中、17協定であり、活用は一部に留まった。現行、規模拡大や法人設立、集落間連携等の内容であるが、集落の意向や高齢化等を踏まえ、取り組みやすい内容へと検討が必要である。

内 訳	基 礎 活 動	体制整備 活 動	加 算 活 動
協定数	582	561	17
割合	50.2%	48.4%	1.4%

✓ 例えば、先の中間年評価では、約7割の集落より「外部人材受け入れのための取組を行っている、または行っていないが必要性を感じている」との回答が寄せられたことから、このような取組を支援するような項目も必要ではないかと考える。

3. 評価

(5) その他
(地域活性化)

成果

【地域の活性化】

✓ 協定締結を機に近隣学校との農業体験交流や祭りへの参加などの新たな取組が始まるとともに、集落内での意見交換や世代間交流が増えるなど地域の活性化に一定の効果があったものとする。



【集落内の話し合いの活発化】

✓ 中間年評価のアンケート調査によると、交付金を活用した共同機械や資材の購入は、協定集落の所在市町村内で行われており、地域経済の活性化にも一助となったものとする。

✓ また、上記効果は、本制度の交付金使途が、集落の話し合いに基づき、様々な活動に活用することが可能である点にあり、このことが集落の自主性を尊重し、今後集落を守るためにはどうしていきべきかを真剣に考えていく、きっかけの一つにつながったものとする。

4. 総合評価

(1) 市町村の総合評価

成果

◆ 耕作放棄の発生防止、水路・農道の維持管理、多面的機能の増進

約9割以上の市町村より本制度は、耕作放棄の発生防止及び水路・農道の維持管理に効果があったとの報告があった。

次いで、景観の維持、生態系の保全、災害の抑制等の多面的機能の増進や集落の体制整備に効果があったとの意見が寄せられている。

区分		市町村数	割合(%)
A	おおいに評価できる	20	28%
B	おおむね評価できる	50	69%
C	やや評価できる	2	3%
D	さほど評価できない	0	0%
E	ほとんど評価できない	0	0%
F	全く評価できない	0	0%
G	その他	0	0%

4. 総合評価

(2) 県の総合評価

成果

◆ 耕作放棄の発生防止

農業生産活動を継続していく上で必要不可欠な法面や水路・農道の管理といった基礎資源の保全活動が、県内約9,900haの協定農用地において、毎年度着実に実施されたことにより、相当程度の耕作放棄の防止効果があったものとする。

◆ 地域の活性化

協定集落を舞台とし、景観作物の植栽や防護柵の設置、農業体験交流等の様々な共同活動が行われたことにより、農業生産活動による直接的な効果のみならず、住民相互の繋がりや都市住民との交流など、数字では表わしきれない間接的な波及効果があったものとする。

また「本制度がなければ、この取組は始まっていなかった」という市町村からの客観的意見も寄せられており、本制度は、地域の活性化に着実に成果を上げたものとする。
(集落の話し合いにより交付金の用途を決めるという他の交付金等に例を見ない手法が、上記効果を生じさせたものと思料される。)

◆ 集落の体制整備と意識醸成

耕作放棄されそうな農用地への事前対応や第3期対策から新たに導入されたC要件による集落ぐるみでのサポート体制の構築により、集落内部で「耕作放棄を発生させない」という体制構築並びに協定参加者の意識醸成が図られたことは、本制度の大きな成果である。

◆ 以上から、本県としても、本制度を「おおむね評価できるもの」と考える。

4. 総合評価

(2) 県の総合評価 のつづき

課題

- ◆ 協定参加者の高齢化から、農地を守る基礎的な活動が継続困難となりつつある中、次期対策においては、集落の視点に立った制度へのアクセシビリティという観点も踏まえた中長期的な視点での仕組みを検討することが必要である。
- ◆ また、農業地域類型により、中山間地を定義すると、本制度による本県のカバー率は、中山間地域全体の約25%であることを踏まえると、自然的・経済的・社会的に条件不利を抱える中山間地域の不利補正という目的の達成は、本制度のみでは困難であり、関係施策も含め、集落の取組を包括的に支援していくことが引き続き必要なものと考えられる。

今後

- ◆ 本制度は、約9割以上の集落及び市町村から継続の声が、寄せられている。
- ◆ 本県としても平成29年度を目標年とした「第2期長野県食と農業農村振興計画」の展開施策として本制度を位置付けたところであり、中山間地域が抱える諸課題の解決に当たり、今後も本制度の果たす役割は非常に大きなものであると認識している。
- ◆ よって、本県としても、引き続き、本制度の継続を要望するものである。

4. 総合評価

(2) 県の総合評価 のつづき

課題を踏まえた国への要望事項

- I. 体制整備要件・加算要件は、高齢化した集落の実情を踏まえ、外部人材の受入支援に係る項目を入れるなど整理するとともに、協定書の記載項目についても極力簡素化を図ること
- II. 遡及返還要件のうち、農業後継者住宅に供するなど、やむをえない事情によるものは、農用地の維持が困難となった年度までは、適正に農用地の維持が図られてきたことを考慮し、当該農用地分に係る交付金を交付しないこととするなど緩和すること
- III. 交付金交付の評価については、定量的な要素も加えるものとし、本事業による効果が客観的に分かるものとする。例えば、対策期間当初に目標値を設定し、最終年度に達成状況を比較するなど、具体的な効果が数値等で見える内容とすること
- IV. 新たに多面的機能支払制度が創設されたが、両制度内容で相違する点や重複する場合の考え方については、市町村や集落事務が煩雑となることが懸念されるため、両制度の整理・整合を図ること
- V. 制度の見直し内容は、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すること

5. 取組事例

(1) 長和町と諏訪市
(伝統作物の維持)

長和町 霧山集落

◆ 協定参加者51名(うち農業者48、農業法人等3) 交付金額588万円 協定農用地28ha

◆ 取組経緯及び効果

当集落は、水路農道の維持管理を目的として取組を始めた。平成17年頃より、遊休農地の活用を模索し、町の推進作物であるダツタンそばの作付を開始。現在は、ダツタンそばの6次産業化につなげる等、本制度への取り組みが活動のきっかけの一つとなった。またダツタンそばを通じ、現在は、地域の祭りへ試作品を提供する等の活動展開も見せている。



【ダツタンそばの加工品】

◆ 交付金の使途

主に鳥獣害防護柵の設置や水路・農道の維持管理に活用



【ダツタンそばの花】

諏訪市 上野集落

◆ 協定参加者20名 交付金額169万円 協定農用地8ha

◆ 取組経緯及び効果

当集落は、水路農道の管理を目的として取組を始めた。役員の定期的な法面管理や共同での鳥獣害防護柵の設置等に交付金を活用し、当該地区の伝統的作物である上野大根の栽培本数の維持を図っている。

◆ 交付金の使途

主に鳥獣害防護柵の設置や水路・農道の維持管理に活用



【上野大根の収穫】

5. 取組事例

(2) 富士見町
(交流で地域活性化)

富士見町 田端集落

◆ 協定参加者20名 交付金額160万円 協定農用地8ha

◆ 取組経緯

当集落は、農業従事者の高齢化と土地利用に係る問題意識から集落の具体的な将来像を描く過程として、

- ・道路水路の管理を容易にする方策を考える
- ・農地を効率よく耕作するため大規模農業の模索
- ・子どもたちとの農業体験を通じ、農業問題を共に考える

など様々な活動に取り組んでいる。

◆ 効果

第3期対策において延べ約400人以上の生徒が参加し、田植え・稲刈りなどの農業体験が行われた。また景観作物の植栽は、地域の子供会、高齢者も参加して実施する等、世帯間交流の機会となった。

農業体験交流後の収穫米の発送経費に当該交付金を充てる等、交付金がなければ、交流自体が困難であったとの声も寄せられており、本交付金の大きな成果と考える。

◆ 交付金の使途

主に役員手当、農地の保全管理費や小学生との農業体験交流のための水田管理経費(肥料・除草剤・脱穀・指導賃金・事務用品)等に活用



【八ヶ岳山麓を望む協定地】



【川崎市小学生の農業体験】

5. 取組事例

(3) 高山村
(集落の事務負担軽減)

高山村北浦集落

◆ 取組経緯

当集落は、耕作者の高齢化等による耕作放棄地の発生防止や水路・農道等の適正管理を目的とし、平成12年度から取組を始めた。共同取組活動として、農地法面、水路・農道等の管理、鳥獣対策用電柵の簡易補修などの維持管理活動のほか、景観作物の作付け、高山小学校児童による田植えや稲刈りなどの農業体験等に交付金を活用し実施している。

また、事務負担軽減を図るため、集落で一定額を拠出し、村で設置した「営農支援センター」に本制度の会計事務や各種書類作成等の委託を行っている。

◆ 効果

協定参加者の高齢化が進む中、取組により、農業者の耕作意欲の向上や美しい農村景観維持への意識醸成に効果があった。また、営農支援センターへの事務委託については、協定参加者からも「活動に集中できる」などの好評を得ており、集落の高齢化が進む中、事務負担の軽減に一定の効果があったものとする。

◆ 交付金の使途

主に法面、水路、農道の点検、清掃、補修、刈り体験学習経費、営農支援センターへの事務委託費等に活用



【協定農用地の全景】



【営農支援センター相談風景】