

多面的機能支払交付金の中間評価

平成29年8月

農 林 水 産 省

目 次

| | | |
|-----|----------------------------|----|
| I | 多面的機能支払交付金創設の背景と中間評価の目的 | |
| 1 | 多面的機能支払交付金創設の背景 | 1 |
| 2 | 多面的機能支払交付金の目的と基本的枠組み | 1 |
| 3 | 多面的機能支払交付金の中間評価の目的 | 2 |
| II | 農村地域をめぐる情勢 | |
| 1 | 過疎化・高齢化・混住化の進行による農業集落機能の低下 | 2 |
| 2 | 農地・農業用水等の資源の状況 | 3 |
| 3 | 地域共同の保全管理の状況 | 3 |
| 4 | 農村地域に対する国民の関心 | 3 |
| III | 実施状況 | |
| 1 | 農地維持支払 | 3 |
| (1) | 全国の取組状況 | 4 |
| (2) | 地域ブロック別取組状況 | 4 |
| (3) | 地目別取組状況 | 4 |
| (4) | 中山間地域等直接支払との重複 | 4 |
| 2 | 資源向上支払（共同活動） | 4 |
| (1) | 全国の取組状況 | 5 |
| (2) | 地域ブロック別取組状況 | 5 |
| (3) | 地目別取組状況 | 5 |
| (4) | 農村環境保全活動等の取組状況 | 5 |
| 3 | 資源向上支払（長寿命化） | 5 |
| (1) | 全国の取組状況 | 6 |
| (2) | 地域ブロック別取組状況 | 6 |
| (3) | 地目別取組状況 | 6 |
| 4 | 取組状況の評価 | 6 |
| IV | 効果の検証 | |
| 1 | 地域資源の保全管理 | 7 |
| (1) | 農地の保全管理 | 7 |
| (2) | 農業用施設の機能維持 | 8 |
| (3) | 地域資源の保全管理体制の維持・強化 | 9 |
| 2 | 農村環境の保全・向上 | 10 |

| | | |
|---|-----------------------|----|
| 3 | 農業用施設の機能増進 | 12 |
| 4 | 農村の地域コミュニティの維持・強化への貢献 | 12 |
| 5 | 構造改革の後押し等地域農業への貢献 | 14 |
| 6 | 自然災害の防災・減災・復旧 | 15 |
| 7 | 地域の特色ある取組 | 16 |

V 事業の仕組みの検証

| | | |
|---|-------------|----|
| 1 | 対象農用地・対象組織 | 17 |
| 2 | 支援の対象活動及び要件 | 17 |
| 3 | 支援水準 | 19 |
| 4 | 支援体制 | 19 |
| 5 | 国民への啓発 | 20 |

VI 取組推進の課題と今後の展開

| | | |
|---|----------|----|
| 1 | 取組の課題 | 20 |
| 2 | 制度に対する提案 | 21 |
| 3 | 今後の展開 | 21 |
| 4 | おわりに | 22 |

| | | |
|-------|------------------------|----|
| (参考1) | 都道府県における中間評価結果について | 23 |
| (参考2) | 多面的機能支払交付金第三者委員会委員名簿 | 24 |
| (参考3) | 多面的機能支払交付金第三者委員会の開催の経緯 | 25 |

I 多面的機能支払交付金創設の背景と中間評価の目的

(要旨)

- 平成 25 年 12 月に閣議決定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、「農村の多面的機能の維持・発揮」を図る取組として、「日本型直接支払制度」の創設を位置づけ。これを受け、平成 26 年度に農地・水保全管理支払交付金を再編した多面的機能支払交付金とともに、中山間地域等直接支払交付金及び環境保全型農業直接支払交付金からなる日本型直接支払制度を創設。
- 平成 26 年 6 月に「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」を制定。多面的機能支払交付金は、平成 27 年度から同法に基づく事業として実施。
- 本交付金は、農業・農村の多面的機能の適切な発揮と、担い手の育成等構造改革の後押しを目的に、地域の共同活動を支援。
- 平成 28 年度に 3 年目を迎え、本交付金の効果や事業の仕組み等の評価を行い、中間評価を取りまとめ。

1 多面的機能支払交付金創設の背景

過疎化・高齢化等の進行に伴う集落機能の低下により困難になりつつある農地・農業用水等の地域資源を地域ぐるみで適切に保全管理するとともに、これらの資源を基礎として営まれる農業生産活動を環境保全を重視したものに転換することを目的として、平成 19 年度に「農地・水・環境保全向上対策」を導入。平成 23 年度に環境保全型農業直接支払を分離し、また、名称変更を行い「農地・水保全管理支払」として支援を実施してきた。

このような状況のなか、平成 25 年 12 月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」が閣議決定され、その中で、「強い農林水産業」、「美しく活力ある農山漁村」に向けた 4 つの柱が示され、その 1 つに「農村の多面的機能の維持・発揮」を図る取組として、「日本型直接支払制度」の創設が位置づけられた。

これを受けて、平成 26 年度に農地・水保全管理支払交付金を再編した多面的機能支払交付金（以下、「本交付金」という。）とともに、中山間地域等直接支払交付金及び環境保全型農業直接支払交付金からなる日本型直接支払制度が創設され、さらに、これらの制度を法律に基づく措置とするため、平成 26 年 3 月 7 日に「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案」が国会に提出され、同年 6 月 13 日に成立した。

なお、本交付金は、平成 27 年 3 月に閣議決定された「新たな食料・農業・農村基本計画」において、農村の振興に関する施策の 1 つとして日本型直接支払制度が明確に位置づけられ、平成 27 年度からは、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づく事業として実施されることとなった。【図表－1】

2 多面的機能支払交付金の目的と基本的枠組み

農業・農村は、国土保全、水源かん養、自然環境保全、景観形成等の多面的機能を有しており、その利益は広く国民全体が享受しているが、近年、農村地域の高齢化、人口減少等により、地域の共同活動によって支えられている多面的機能の発揮に支障が生じつつある。

なお、地域の共同活動の困難化に伴い、担い手の水路、農道等の地域資源の維持管理の負担が増大し、担い手による規模拡大が阻害されることが懸念される状況にある。

このため、農業・農村の多面的機能の適切な発揮と、担い手の育成等構造改革の後押しを目的に、地域の共同活動を支援する本交付金を実施するものである。

本交付金は、農地維持支払交付金と資源向上支払交付金から構成される。農地維持支払交付金（以下、「農地維持支払」という。）は、地域共同による農用地、水路、農道等の地域資源の基礎的な保全管理活動及び地域資源の適切な保全管理のための推進活動を支援するものである。資源向上支払交付金は、地域共同による施設の軽微な補修及び農村環境の保全のための活動等の地域資源の質的向上を図る共同活動（以下、「資源向上支払（共同活動）」という。）並びに老朽化が進む農業用排水路等の長寿命化のための補修・更新等の活動（以下、「資源向上支払（長寿命化）」という。）を支援するものである。【図表－２】

3 多面的機能支払交付金の中間評価の目的

本交付金の実施に当たっては、地域の実情を踏まえつつ、本交付金への取組状況の点検や制度の効果等の検証を行い、国民の理解の促進に努めることが必要である。

このため、本交付金が計画的かつ効果的に実施されるよう、有識者による第三者委員会を設置、取組実績や各種調査結果を同委員会に報告し、本交付金の実施に係る助言を頂いてきたところである。

本交付金は、平成 28 年度に 3 年目を迎え、取組の一定の拡大、定着が図られていると考えられることから、取組実績・統計データ等による定量的評価とアンケート調査等による定性的評価を組み合わせ、第三者委員会の意見も踏まえつつ、本交付金の効果や事業の仕組み等の評価を行い、中間評価として取りまとめるものである。

【図表－３】

II 農村地域をめぐる情勢

（要旨）

- 農林業センサスによれば、2005 年から 2015 年までの 10 年間で都市化や無住化により農業集落数が約 1,000 減少。
- 農地・農業用水等の資源は、農業の生産基盤であるとともに、多面的機能の発揮に不可欠であり、その効果は地域住民や国民全体に波及。
- 地域に密着した末端の農地周りの施設は、農業集落等地域の共同活動により保全。末端の農地周りの施設については、老朽化が進行。
- 全国の農村地域において、農業用排水路のある農業集落のうち約 8 割は集落で保全活動を実施。
- 農林水産省が都市住民を対象に行った調査によれば、多くの都市住民が農村を子育てに適している地域と考え。

1 過疎化・高齢化・混住化の進行による農業集落機能の低下

我が国における人口は平成 20 年をピークに減少傾向が続いており、特に農村地域における人口減少及び高齢化の進行は顕著である。さらに総農家数が減少する一方で土地持ち非農家数が増加し、混住化が進行しており、農村における農地・農業用水等の資源や地域コミュニティの維持が困難になる可能性がある。

農林業センサスによると、2005年から2015年までの10年間で都市化や無住化により農業集落数が約1,000減少しているとともに、集落規模の縮小も進行している。

【図表－4】

2 農地・農業用水等の資源の状況

農地・農業用水等の資源は、農業の生産基盤であるとともに、国民に対する食料の安定供給や国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる多面的機能の発揮に不可欠であり、その効果は地域住民や国民全体に波及するものである。

水源から農地へ円滑に水を供給するためには、水利システム全体としての保全管理がなされなければならない。比較的規模の大きい施設は、土地改良区により管理されているが、地域に密着した末端の農地周りの水路、ため池、農道等の施設は、農業集落等の地域の共同活動により保全されている。

末端の農地周りの施設については、老朽化が進行してきている。

3 地域共同の保全管理の状況

2015年農林業センサスによれば、全国の農村地域において、農業用排水路のある農業集落のうち約8割は集落で保全活動を実施しており、また、ため池・湖沼のある農業集落のうち約6割は集落で保全活動を実施している。

これらの保全活動を実施している農業集落の割合は、2010年農林業センサスの調査結果より高くなっている。

【図表－5】

4 農村地域に対する国民の関心

平成22年度に農林水産省が都市住民を対象に行った調査によれば、農村について「空気がきれい」、「宅地・土地の価格が安い」、「自然が多く安らぎが感じられる」、「子どもに自然をふれさせることができる」等の良いイメージを持っている。また、多くの都市住民が農村を子育てに適している地域と考えているとの調査結果もある。

このような中、都市に住む若者を中心に、農村への関心を高め新たな生活スタイルを求めて都市と農村を行き交う「田園回帰」の動きや、定年退職を契機とした農村への定住志向がみられるようになってきており、農村地域に対する国民の関心が高まってきている。

【図表－6】

Ⅲ 実施状況

1 農地維持支払

(要旨)

- 平成29年3月末現在、全国1,422市町村において、29,079組織が約225万haの農地、約41.7万kmの水路、約24.1万kmの農道、約4.7万箇所のため池において、地域の共同活動による保全管理活動を実施。
- 全国でのカバー率（対象農用地面積に対する取組面積の比率）は54%。地域ブロック別では、北陸、北海道、近畿において、それぞれ73%、66%、65%と高い一方、関東、四国においては、それぞれ30%、39%と低いカバー率。

- 約 225 万 ha の取組面積のうち、田が約 141 万 ha、畑が約 54 万 ha、草地在約 30 万 ha となっており、地目別のカバー率は、田 63 %、畑 44 %、草地 42 %。
- 中山間地域等直接支払の取組面積は約 66 万 ha であり、農地維持支払との重複面積は約 45 万 ha となっており、重複を除いて合計すると約 246 万 ha の農地で地域の共同活動が実施。

(1) 全国を取組状況

農地維持支払については、平成 29 年 3 月末現在、全国 1,422 市町村において、29,079 組織が約 225 万 ha の農地、約 41.7 万 km の水路、約 24.1 万 km の農道、約 4.7 万箇所のため池で地域の共同活動による保全管理活動を実施している。【図表－7】

(2) 地域ブロック別取組状況

農地維持支払の取組状況について地域ブロック別に見てみると、取組面積は北海道が約 77 万 ha と最も大きく、次いで東北約 44 万 ha、九州約 25 万 ha となっている。

また、農地維持支払の取組のカバー率（対象農用地面積に対する取組面積の比率）は全国で 54 %となっているが、地域ブロック別に見てみると、北陸、北海道、近畿において、それぞれ 73 %、66 %、65 %と高い一方、関東、四国においては、それぞれ 30 %、39 %と低い。【図表－8】

(3) 地目別取組状況

農地維持支払の取組状況を地目別に見てみると、約 225 万 ha の取組面積のうち、田が約 141 万 ha、畑が約 54 万 ha、草地在約 30 万 ha となっており、地目別のカバー率は、田 63 %、畑 44 %、草地 42 %となっている。

地域ブロック別にみると、北海道では畑、草地の占める割合が高く、それぞれ 40 %、37 %となっており、東北、北陸では田の取組面積が 90 %以上となっている。また、沖縄では、畑での取組が 96 %となっている。【図表－9】

(4) 中山間地域等直接支払との重複

農地維持支払の取組面積は約 225 万 ha、中山間地域等直接支払の取組面積は約 66 万 ha となっているが、このうち約 45 万 ha が重複しており、重複を除いて合計すると約 246 万 ha の農地で地域の共同活動が実施されている。【図表－10】

2 資源向上支払（共同活動）

(要旨)

- 平成 29 年 3 月末現在、全国 1,286 市町村において、23,279 組織が約 200 万 ha の農地で、地域の多様な主体の参画を得て地域資源の質的向上を図る共同活動を実施。
- 全国でのカバー率は 48 %。地域ブロック別では、北陸、北海道、近畿において、それぞれ 68 %、61 %、59 %とカバー率が高い一方、関東、四国においては、それぞれ 24 %、34 %と低いカバー率。
- 取組面積約 200 万 ha のうち、田が約 125 万 ha、畑が約 49 万 ha、草地在約 25 万 ha となっており、地目別のカバー率は、田 56 %、畑 40 %、草地 35 %。

- 農村環境保全活動の取組項目では、「景観形成・生活環境保全」が最も多く約2万2千組織、次いで「生態系保全」約7千組織、「水質保全」約5千組織。

(1) 全国の取組状況

資源向上支払（共同活動）については、平成29年3月末現在、全国1,286市町村において、23,279組織が、約200万haの農地で、地域の多様な主体の参画を得て地域資源の質的向上を図る共同活動を実施している。これらは、農地維持支払の取組組織数の約8割、取組面積の約9割に相当する。【図表－11】

(2) 地域ブロック別取組状況

資源向上支払（共同活動）の取組状況について地域ブロック別に見てみると、取組面積は、北海道が約71万haと最も大きく、次いで、東北約37万ha、九州約23万haとなっている。また、本支払の取組のカバー率（対象農用地面積に対する取組面積の比率）は、全国で48%となっているが、地域ブロック別では北陸、北海道、近畿において、それぞれ68%、61%、59%と高い一方、関東、四国においては、それぞれ24%、34%と低い。【図表－12】

(3) 地目別取組状況

資源向上支払（共同活動）の取組状況を地目別に見てみると、取組面積約200万haのうち、田が約125万ha、畑が約49万ha、草地在り約25万haであり、地目別のカバー率は、田56%、畑40%、草地在り35%となっている。また、地域ブロック別にみると、北海道では畑、草地在りの占める割合が高く、それぞれ42%、33%となっており、東北、北陸、近畿では田の取組面積が90%以上となっている。また、沖縄では畑での取組が97%となっている。【図表－13】

(4) 農村環境保全活動等の取組状況

資源向上支払（共同活動）における農村環境保全活動の内容別取組状況を見てみると、「景観形成・生活環境保全」に取り組む活動組織が最も多く約2万2千組織となっており、次いで「生態系保全」、「水質保全」にそれぞれ約7千組織、約5千組織が取り組んでいる。

なお、多面的機能の増進を図る活動については、「農村環境保全活動の幅広い展開」に取り組む活動組織が約7千組織となっており、次いで、「農地周りの共同活動の強化」に約5千組織、「農村文化の伝承を通じたコミュニティの強化」に約2千組織が取り組んでいる。【図表－14】

3 資源向上支払（長寿命化）

(要旨)

- 平成29年3月末現在、全国879市町村において、11,880組織が約68万haの農地、約2.1万kmの水路、約0.9万kmの農道、約4千箇所のため池で老朽化施設の長寿命化のための補修・更新等を実施。
- 地域ブロック別の取組面積は、東北が約13.5万haと最も大きく、次いで、九州約13.3万ha、関東約9.1万ha。

- 取組面積約 68 万 ha のうち、田が約 57 万 ha、畑が約 10 万 ha、草地在約 0.5 万 ha であり、地目別のカバー率は、田 25 %、畑 9 %、草地 1 %。

(1) 全国を取組状況

資源向上支払（長寿命化）については、平成 29 年 3 月末現在、全国 879 市町村において、11,880 組織が約 68 万 ha の農地、約 2.1 万 km の水路、約 0.9 万 km の農道、約 4 千箇所のため池で老朽化施設の長寿命化のための補修・更新等を実施している。

【図表－15】

(2) 地域ブロック別取組状況

資源向上支払（長寿命化）の取組状況について地域ブロック別に見てみると、取組面積は、東北が約 13.5 万 ha と最も大きく、次いで、九州約 13.3 万 ha、関東約 9.1 万 ha となっている。また、本支払の取組のカバー率（対象農用地面積に対する取組面積の比率）は全国で 16 %となっているが、地域ブロック別に見てみると、近畿と北陸、東海において、それぞれ 36 %、30 %、29 %と高い一方、北海道、関東においては、それぞれ 2 %、14 %と低い。

【図表－16】

(3) 地目別取組状況

資源向上支払（長寿命化）の取組状況を地目別に見てみると、取組面積約 68 万 ha のうち、田が約 57 万 ha、畑が約 10 万 ha、草地在約 0.5 万 ha であり、地目別のカバー率は、田 25 %、畑 9 %、草地 1 %となっている。また、地域ブロック別に見てみると、東北、北陸、近畿では田の取組面積が 90 %以上となっており、沖縄では、畑での取組が 98 %となっている。

【図表－17】

4 取組状況の評価

(要旨)

- 平成 28 年度の取組組織数は約 2 万 9 千組織、取組面積は約 225 万 ha であり、地域の共同活動による保全管理活動の取組は着実に拡大。
- 平成 24 年度に閣議決定された土地改良長期計画では、①地域共同活動への参加者数：延べ 1,000 万人・団体以上 ②農地・農業用水等の保全管理の取組面積に占める長寿命化等の高度な活動の取組面積の割合：約 3 割 ③農地・農業用水等の保全管理を広域的に実施する体制が整備されている地域：約 1,300 地域を目標設定。
- 平成 28 年度実績は、地域共同活動の参加者数は延べ 1,091 万人・団体、資源向上支払（長寿命化）の取組面積割合は 30 %で目標を達成。広域的に実施する体制が整備されている地域と広域で活動している組織の合計は 1,061 地域であり、目標の約 8 割。

平成 28 年度の取組組織数は約 2 万 9 千組織、取組面積は約 225 万 ha であり、平成 26 年度以降、活動組織数、取組面積ともに着実に増加しており、現行制度が地域に理解され、地域の共同活動による保全管理活動の取組は着実に拡大していると考えられる。

なお、平成 24 年度に閣議決定された土地改良長期計画（平成 24 年度～平成 28 年度）において、本交付金の目標は、以下のとおりとしている。

- ① 非農業者等の多様な主体の参加による地域共同活動への延べ参加者数：
延べ1,000万人・団体以上（平成24年度～平成28年度）
- ② 地域共同活動による農地・農業用水等の保全管理の取組面積に占める、長寿命
化等の高度な活動の取組面積の割合：約3割（平成28年度）
- ③ 地域共同活動による農地・農業用水等の保全管理を広域的に実施する体制が整
備されている地域：約1,300地域（平成28年度）

平成24年度～平成28年度の地域の共同活動への参加者数は累計で1,091万人・団体となっており、目標を達成している。

また、平成28年度における農地維持支払の取組面積に占める資源向上支払（長寿命化）の取組面積割合は30%であり、目標を達成している。

広域的に実施する体制が整備されている地域は、広域活動組織の認定手続きはなされていないものの広域で活動している組織を含めると、平成28年度で1,061地域となっており、目標の約8割となっている。目標を達成してはいないものの、広域で活動している組織は着実に増加している。 【図表－18】

IV 効果の検証

1 地域資源の保全管理

（要旨）

- 活動組織を対象にしたアンケート調査によれば、活動組織は「遊休農地の発生防止・拡大抑制」、「経営耕地面積の減少の抑止」、「病虫害の発生やゴミの不法投棄等の抑制」、「農業用施設の機能維持」などに寄与していると評価。
- 地域資源の保全管理の体制の維持・強化については、農業者160万人、非農業者52万人、農業関係団体2万団体、その他の団体12万団体が共同活動に参加。特に資源向上支払（共同活動）の活動については、非農業者の参加率が高い。
- 活動組織の自己評価によれば、将来策定すべき地域資源保全管理構想の策定に向けた話し合いなどの推進活動を着実に実施。
- リーダーの後継者の確保について、本交付金がリーダーの確保に役に立っているとの声もあるが、特に後継者がいない活動組織で後継者の育成が課題。

本交付金に取り組む活動組織に対しては、活動指針に示した農地、農業用排水路等の保全活動を実施することを求めている。

活動実績報告によれば、本交付金に取り組む活動組織においては、点検活動、計画策定、実践活動（開水路の泥上げ、ため池の草刈り、農道の砂利舗装など）、研修から構成される施設の保全活動が確実に実施されている。 【図表－19】

（1）農地の保全管理

（遊休農地の発生防止・拡大抑制）

本交付金の取組により、遊休農地であった1,011haの農地のうち、513haは耕作可能な状態に保全管理されており、残りの農地も活動期間（原則5年）内に耕作可能な状態になる計画となっている。

活動組織を対象としたアンケート調査（平成 27 年度）によれば、本交付金に取り組んでいなかった場合、「遊休農地がかなり発生又は面積が拡大していたと思う」、「発生又は面積が拡大していたと思う」と活動組織の 59 %が回答しており、本交付金が遊休農地の発生防止や拡大抑制に効果があったと評価している。

一方、都道府県の間評価においては、45 都道府県が「本交付金によりほとんどの組織又は大半の組織で遊休農地の発生や面積拡大が抑制されている」と回答しており、本交付金は遊休農地の発生防止や拡大抑制に寄与していると考えられる。

【図表－ 20】

（農地の適切な保全管理）

統計データ等を活用し、旧市区町村単位で、本交付金の平成 26 年度のカバー率（（各旧市区町村内の取組農用地面積の計）／（各旧市区町村内の 2010 年農林業センサスにおける農業集落別耕地面積の計））と 2005 年から 2015 年における経営耕地面積の推移の関係を見てみると、2005 年の経営耕地面積を 100 とすると、カバー率が 1 %未満の旧市区町村では、2015 年には 83 と 17 ポイント減少しているものの、カバー率が 75 %以上の旧市区町村では、2015 年には 94 と 6 ポイントの減少に止まっており、減少率は小さい結果となっている。このことは、本交付金への取組は経営耕地面積の減少を抑止する効果があると考えられる。

【図表－ 21】

（営農環境の改善や農地の有効活用）

活動組織を対象としたアンケート調査（平成 27 年度）によれば、共同活動による遊休農地の解消や農地周りの保全管理などを通じた病虫害の発生抑制状況については、「かなり抑制されたと思う」、「抑制されたと思う」と活動組織の 63 %が回答している。「取組前からあまり病虫害の発生は問題ない地域である」と「わからない」と回答した活動組織を除くと活動組織の 85 %が病虫害の発生抑制に効果があったと評価している。

なお、ゴミの不法投棄等の抑制については、「かなり抑制されたと思う」、「抑制されたと思う」と活動組織の 65 %が回答し、ゴミの不法投棄等の抑制にも効果があったと評価している。

さらに、都道府県の間評価においては、43 都道府県が「本交付金によりほとんどの組織又は大半の組織で病虫害の発生やゴミの不法投棄等の抑制により営農への支障が低減している」と回答しており、本交付金は病虫害の発生やゴミの不法投棄等の抑制に寄与していると考えられる。

【図表－ 22】

（2）農業用施設の機能維持

活動組織へのアンケート調査（平成 27 年度）によれば、本交付金に取り組んでいなかった場合、「農業用施設の管理の粗放化、施設の機能低下がかなり進行していると思

う)、又は「進行していると思う」と活動組織の85%が回答し、「わからない」と回答した組織を除くと活動組織の86%が農業用施設の機能維持に効果があったと評価している。

なお、都道府県の間接評価においては、全ての都道府県が「本交付金によりほとんどの組織又は大半の組織で農業用施設の機能が維持され、適切に保全管理されている」と回答しており、本交付金は農業用施設の機能維持に寄与していると考えられる。

【図表－23】

(3) 地域資源の保全管理体制の維持・強化

(多様な主体の参画による共同活動の体制維持・強化)

全国の活動組織には、農業者160万人、非農業者52万人、農業関係団体2万団体、その他の団体12万団体が参画し、地域ぐるみの共同活動を実施している。

なお、共同活動には、非農業者として、自治会、子供会、女性会、老人会、消防団、土地改良区、JA、NPO法人など多種多様な主体が参画している。

活動組織を対象としたアンケート調査(平成27年度)によれば、各活動に対する非農業者の参加割合は、資源向上支払(共同活動)の活動で35%、農地維持支払の活動で26%、資源向上支払(長寿命化)の活動で11%となっており、資源向上支払(共同活動)の活動は非農業者の参加率が高くなっている。

年齢別の参加状況を見てみると、いずれの活動も65歳以上が半数程度を占めるが、資源向上支払(共同活動)の活動には、中学生以下も7%参加している。

また、男女別では、資源向上支払(共同活動)の活動には女性が26%参加しているものの、農地維持支払の活動は15%、資源向上支払(長寿命化)の活動は3%となっており、資源向上支払(共同活動)と比較すると女性の参加率が少ない。

これらのことから、本交付金の活動について農業者以外の多様な主体の参画が図られており、特に資源向上支払(共同活動)については、非農業者や女性の参加率が高く、中学生以下の子供達も参加して、地域ぐるみの共同活動が実施されている。

【図表－24】

(構造変化に対応した保全管理の取組)

本交付金から追加された「地域資源の適切な保全管理のための推進活動」は、構造変化に対応し、地域資源の適切な保全管理を図るため、保全管理の目標を設定し、地域ぐるみで取り組むべき保全管理の内容とその取組方向を明らかにした上で、適切な保全管理に向けた体制の強化・拡充のための取組を実施するものである。

活動組織による自己評価(試行)の結果によれば、「地域の現状把握や目標の共有ができた」とする活動組織は99%、「目標に向けた課題を整理できた」とする活動組織は68%、「課題解決方法等を検討した」とする活動組織は54%、「保全管理の体制強化方針を決定した」とする活動組織は18%となっており、将来策定すべき地域資源保

全管理構想の策定に向けた話し合いなどの推進活動が着実に進められていることが伺える。 【図表－25】

(持続的な活動のためのリーダーの育成・確保)

活動組織を対象としたアンケート調査（平成27年度）によれば、農地や農業用施設等の保全活動に関する意識が高い者が半数以上である地域は、本交付金への取組の前後で、農業者では80%から97%へ、農業者以外では37%から74%に増加している。

なお、地域リーダーの後継者については、「かなりいる」又は「いる」と回答した組織は56%であったが、地域リーダーの後継者を育成する活動を「かなり行っている」又は「行っている」と回答した組織は29%であった。なお、それらの組織の91%は、本交付金がリーダー育成に「かなり役立っている」又は「役立っている」と回答している。

リーダーの後継者が「いる」と回答した活動組織と「いない」と回答した組織を比較してみると、「いる」と回答した活動組織のうち「後継者の育成のための取組を行っている」と回答した活動組織は45%に達するが、「いない」と回答した活動組織のうち「育成のための取組を行っている」と回答した活動組織は13%にとどまっております。本交付金が地域のリーダー後継者の育成に貢献しているものの、リーダーの後継者の確保が重要な課題となっていることが伺える。 【図表－26】

2 農村環境の保全・向上

(要旨)

- 平成28年度活動実績報告によれば、「景観形成・生活環境保全」に取り組んでいる活動組織が93%と最も多く、次いで「生態系保全」の30%、「水質保全」の20%の順。
- 活動組織を対象としたアンケート調査によれば、本活動により「景観形成・生活環境保全に関して効果が出ている」と回答した活動組織は85%。また、都道府県の間評価によれば、46道府県が地域の景観が保全・向上していると評価。
- 生態系保全活動や水質保全活動については、「生息する在来生物の種類や数の増加」や「外来生物の生息範囲や生息数の減少」に効果があると回答した活動組織は60%。
- 市町村を対象とした実態調査によれば、自然環境の保全の効果が「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で発現していると思われると回答した市町村は69%。都道府県の間評価においては、40道府県が「生態系や水質が保全・向上されている」と評価。
- 活動組織を対象としたアンケート調査によれば、「農村環境保全活動を通じて参加者の景観形成・生活環境保全に対する関心や理解、組織の協力意識の向上」について、「かなり高まっていると思う」又は「高まっていると思う」と回答した活動組織は87%。

(景観形成、生態系保全等の取組状況)

本交付金では、資源向上支払（共同活動）の農村環境向上活動において、農村地域の景観や生態系、水質などの環境を保全する活動の一つ以上実施することを求めている。平成 28 年度活動実績報告によれば、「景観形成・生活環境保全」に取り組んでいる活動組織が 93 % と最も多く、次いで、「生態系保全」の 30 %、「水質保全」の 20 % の順となっており、比較的取り組みやすいと考えられる「景観形成・生活環境保全」に取り組む活動組織が多い状況にある。

なお、活動組織を対象としたアンケート調査（平成 27 年度）によれば、本活動により、「景観形成のための植栽面積の増加」や「雑草の繁茂や不法投棄の減少」など、景観形成・生活環境保全に関して「かなり効果が出てきたと思う」又は「効果が出てきたと思う」と回答した活動組織は 85 % に達する。また、都道府県の間評価においては、46 道府県が「本交付金によりほとんどの組織又は大半の組織で地域の景観が保全・向上している」と評価しており、本交付金は景観形成・生活環境保全に寄与していると考えられる。

生態系保全活動については、「生息する在来生物の種類や数の増加」や「外来生物の生息範囲や生息数の減少」など、活動に取り組んでいる活動組織の 60 % が効果が出てきたと回答し、水質保全活動については、「地域の農業用水などの水の濁りや異臭の減少」など、活動組織の 61 % が効果が出てきたと回答している。

また、市町村を対象とした実態調査（平成 28 年度）によれば、自然環境の保全の効果が「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で発現していると思われると回答した市町村は 69 % であり、都道府県の間評価においては、40 道府県が「生態系や水質が保全・向上されている」と評価している。

これらのことから、本交付金は、生態系保全、水質保全についても効果を発現しているものと考えられる。 【図表－27】

(活動組織や地域住民の地域の環境保全に関する意識醸成)

活動組織を対象としたアンケート調査（平成 27 年度）によれば、「農村環境保全活動を通じて参加者の景観形成・生活環境保全に対する関心や理解、組織の協力意識の向上」について、「かなり高まっていると思う」又は「高まっていると思う」と回答した活動組織は 87 % となっている。また、同様に生態系保全や水質保全に対する関心については、「かなり高まっていると思う」又は「高まっていると思う」とそれぞれ 76 %、75 % が回答している。

これらのことから、本交付金は、農村環境の保全にかかる関心や理解、また、地域での協力意識の向上について、一定の役割を果たしていると考えられる。

【図表－28】

3 農業用施設の機能増進

(要旨)

- 活動組織を対象としたアンケート調査によれば、施設の長寿命化の活動を行っている組織において、本交付金に取り組んでいなかった場合、「10年後の農業用排水路等の破損、老朽化等による農業生産や周辺地域への被害の発生が想定されると思う」又は「農業生産への影響が出ると思う」と回答した活動組織は96%。
- 都道府県の間評価においては、44の道府県が「施設の長寿命化の活動により農業用排水路等の機能が増進」と評価している。

平成28年度の実績によれば、農地維持支払により保全管理の対象としている施設は、全国で水路約42万km、農道約24万km、ため池約4.7万箇所となっているが、そのうち、資源向上支払（長寿命化）の対象施設は、水路約2.1万km、農道約8.6千km、ため池約4千箇所となっている。

そのうち、平成26年度から28年度に長寿命化による補修や更新の取組が行われた施設は、水路3,418km、農道1,404km、ため池1,805箇所となっており、長寿命化の対象施設に対する割合は、平成26年度から3年間での累計で、水路16%程度、農道16%、ため池44%となっている。

活動組織を対象としたアンケート調査（平成27年度）によれば、施設の長寿命化の活動を行っている活動組織のうち、本交付金に取り組んでいなかった場合、「10年後の農業用排水路等の破損、老朽化等による農業生産や周辺地域への被害の発生が想定されると思う」又は「農業生産への影響が出ると思う」と回答した活動組織は96%となっている。

なお、都道府県の間評価においては、44の道府県が「施設の長寿命化の活動により農業用排水路等の機能が増進」と回答し、42の道府県が「農業用施設の補修技術や知識が向上」、41の道府県が「長寿命化の活動に対する関心や理解、協力意識が向上」と回答している。また、具体的には、「施設の長寿命化により、高い知識や技術をもった構成員が育成され、高度な施工管理を実施し、施設の維持管理労力の低減につながっている」、「地域関係者自らが農業用施設の機能診断を行い、補修・更新を計画することにより、地域の実情や緊急度に応じた適切な改良が実施されていることから、施設の維持管理労力が大幅に軽減されている」と評価している県も存在する。

これらのことから、本交付金は、農業用施設の機能増進に寄与していることが伺える。

【図表－29】

4 農村の地域コミュニティの維持・強化への貢献

(要旨)

- 市町村を対象にした実態調査によれば、直接的な効果として、「活動を通じたコミュニティ機能の向上」の効果が「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で発現

していると思われると回答した市町村は 72 %。

- 2015 年農林業センサスの農業集落データを本交付金への取組の有無で比較したところ、「取組あり」の農業集落は、「取組なし」の農業集落と比較し、集落の 1 年間の寄り合い回数は 5 回多い 13.7 回。
- 市町村を対象にした実態調査によれば、本交付金の活動をきっかけとして、「地域が目指す方向についての話し合い」、「子供が参加する地域活動」及び「地域の行事やイベント」が「活発になった」又は「今後活発になる見込みがある」と回答した市町村は、それぞれ 78 %、58 %、55 %。また、本交付金の実施が様々な取組のきっかけとなっている。
- 活動組織を対象としたアンケート調査によれば、活動を契機に地域が目指す方向についての話し合いが「新たに始まった」又は「さらに盛んになった」と回答している活動組織は 57 %。

(多様な主体による活動を通じた地域コミュニティ機能の向上)

本交付金の活動組織には農業者以外にも、非農業者として、自治会、女性会、子供会、老人会等多様な主体が参画しており、これらの団体が共同活動にともに参加することにより、地域コミュニティ機能の向上が図られている。

なお、市町村を対象にした実態調査（平成 28 年度）によれば、取組による直接的な効果として、「活動を通じたコミュニティ機能の向上」の効果が「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で発現していると思われると回答した市町村は 72 %となっている。

これらのことから、本交付金は、地域ぐるみの共同活動を通じて、地域コミュニティ機能の向上に寄与していることが伺える。 【図表－30】

(地域づくりのための話し合いや地域行事等への波及)

2015 年農林業センサスの農業集落データを本交付金への取組の有無で比較したところ、本交付金への「取組あり」の農業集落は、「取組なし」の農業集落と比較して、集落の寄り合い回数が 5 回多く 13.7 回であった。

なお、2010 年からの寄り合い回数の伸びを比較した場合も、「取組あり」の農業集落の方が「取組なし」の農業集落より伸びが大きかった。活性化のための活動をしている集落の割合は、本交付金への「取組あり」の農業集落が「取組なし」の農業集落に比べて取組率が高い傾向にあり、例えば各種イベントの開催についても、本交付金への「取組あり」の農業集落が「取組なし」の農業集落に比べて、12 ポイント高く 71 %であった。

市町村を対象にした実態調査（平成 28 年度）によれば、本交付金の活動をきっかけとして、「地域が目指す方向についての話し合い」、「子供が参加する地域活動」、「地域の行事やイベント」が「活発になった」又は「今後活発になる見込みがある」と回答した市町村は、それぞれ 78 %、58 %、55 %であった。一方、「教育機関との連携」や、「女性を中心とした地域活動」、「都市と農村の交流」、「企業や NPO 法人との連携」についても、それぞれ 30 %、25 %、17 %、11 %の市町村が「活発になった」又は「今後活発になる見込みがある」と回答している。本交付金の実施が様々な取組のきっかけとなっていることが伺える。

例えば、「子供が参加する地域活動」において、子供会や地元小学校等と連携した生きもの調査や水質調査を実施することにより環境に対する意識の向上が図られたり、

また、遊休農地を活用した稲作体験や景観植物等の播種などの各種イベントの実施により地域住民の交流が活性化されたりしている。

また、取組による波及効果として、農村地域の活性化の効果が、「ほとんどの組織」又は「大半の組織で」発現していると市町村の 58 %が回答している。

さらに、活動組織を対象としたアンケート調査（平成 27 年度）によれば、本交付金の活動を契機に地域が目指す方向についての話合いが「新たに始まった」又は「さらに盛んになった」と回答している活動組織は 57 %となっている。

これらのことから、本交付金への取組が、地域の様々な取組の契機となり、地域の活性化に寄与していることが伺える。 【図表－ 31】

5 構造改革の後押し等地域農業への貢献

（要旨）

- 2015 年農林業センサスデータを活用し、旧市区町村単位での本交付金の平成 26 年度のカバー率と、全ての農業経営体の経営耕地面積に占める 5 ha 以上を営農する農業経営体の経営耕地面積の割合をみると、カバー率が高い旧市区町村は集積割合も高い傾向。
- 活動組織を対象としたアンケート調査によれば、本交付金が農地の利用集積や、集積に向けた話合い等のきっかけになるなど多くの組織で役立っているとの評価。
- 市町村を対象とした実態調査によれば、取組の波及効果として「農業の担い手の確保」、「農地の集積・集約化」についての効果が発現していると回答した市町村は 44 %。
- 本交付金への取組をきっかけとして、「農産物のブランド化、6 次産業化」が「活発になった」又は「今後活発になる見込みがある」と回答した市町村は 16 %。

（制度の目的の浸透）

本交付金は、多面的機能の発揮の促進に加え、農業・農村の構造変化に対応した地域資源の保全体制の強化を図り、構造改革の後押しをすることを目的としている。

活動組織を対象としたアンケート調査によれば、活動組織の構成員への制度の目的や内容等の周知の方法については、「総会時に説明」が最も多く 87 %、次に、「役員から各構成員に説明」が 44 %、「構成員が集まる機会に説明」が 43 %となっている。

【図表－ 32】

（中心経営体への農地利用集積等への波及）

2015 年農林業センサスデータを活用し、旧市区町村単位での本交付金の平成 26 年度を取組面積のカバー率と、全ての農業経営体の経営耕地面積に占める 5 ha 以上を営農する農業経営体の経営耕地面積の割合（以下、「集積割合」という。）の経年変化をみると、カバー率が 1 %未満の場合、2005 年と 2015 年の集積割合の差は 6 ポイントであるが、カバー率が 75 %以上の場合は 21 ポイントの差となっており、集積割合の伸びが大きくなっている。

なお、活動組織を対象としたアンケート調査によれば、本交付金が農地の利用集積

や、集積に向けた話し合い等のきっかけになるなど、「かなり役立っている。」又は「ある程度役立っている。」と回答した割合は53%であった。

市町村を対象とした実態調査によれば、取組の波及効果として「農業の担い手の確保」、「農地の集積・集約化」について、「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で効果が発現していると回答した市町村は44%であった。また、本交付金の活動がきっかけとして、「農地の利用集積」が「活発になった」又は「今後活発になる見込みがある」と回答した市町村は38%となっており、構造改革を後押しする効果がでてきている。

また、本交付金の実施により、集落の寄り合いなどの回数が増加したことが契機となり、地域が一体となって将来の農業について話し合いが行われ、地域の中心経営体へ農地利用集積が促進された事例も存在する。 【図表－33】

（新たな生産品目の導入、経営の複合化、6次産業化等への波及）

2015年農林業センサスデータを活用し、旧市区町村単位で本交付金の平成26年度の実績面積のカバー率と、環境保全型農業に取り組む農業経営体の割合の関係をみると、カバー率が高いほど環境保全型農業に取り組む経営体の割合が高くなっている。

また、同様に経営耕地面積に占める販売目的作付面積の割合をみると、カバー率が高いほど割合が高くなっている。

市町村を対象とした実態調査によれば、本交付金の取組の波及効果として、「農産物の高付加価値化」や「6次産業化」について、「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で効果が発現していると回答した市町村はそれぞれ5%と2%であるが、「一部の組織で発現」していると回答した市町村も含めると、それぞれ23%、16%となっている。

本交付金への取組をきっかけとして、「農産物のブランド化、6次産業化」が「活発になった」又は「今後活発になる見込みがある」と回答した市町村は16%であり、本交付金の波及効果として、これらに取り組む活動組織もでてきていることが伺える。

活動組織を対象としたアンケート調査によれば、本交付金が新たな生産品目づくり・農業経営の複合化・6次産業化などのきっかけになるなど、地域農業の発展に「かなり役立っている」又は「ある程度役立っている」と回答した活動組織の割合は27%であった。

これらにより、本交付金への取組が農産物のブランド化や6次産業化、新たな生産品目への取組の契機となり、地域農業の振興に結びついた地域も見受けられる。

【図表－34】

6 自然災害の防災・減災・復旧

（要旨）

- 市町村を対象にした実態調査によれば、本交付金による直接的な効果として、「漏水事故・溢水被害・通行障害等の未然防止の効果」が「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で発現していると回答した市町村は55%。「一部の組織」で発現して

いると回答した市町村も含めると 84 %

- 「洪水防止・軽減の効果」については、「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で発現していると回答した市町村は 33 %、「一部の組織」で発現していると回答した市町村も含めると 65 %
- 熊本地震では、活動組織が主体となり、農地周りの水路等の復旧活動を実施。迅速な復旧が可能となり、営農が再開できた例も存在。

市町村を対象にした実態調査によれば、本交付金による直接的な効果として、「漏水事故・溢水被害・通行障害等の未然防止の効果」が「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で発現していると回答した市町村は 55 %であった。「一部の組織」で発現していると回答した市町村も含めると 84 %であった。

なお、「洪水防止・軽減の効果」については、「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で発現していると回答した市町村は 33 %であり、「一部の組織」で発現していると回答した市町村も含めると 65 %であった。

また、平成 28 年に起こった熊本地震の際には、地震発生後、活動組織が主体となり、農業用施設の点検・見回りを行い、破損状況を確認した上で、農地周りの水路等の復旧活動を行った結果、多くの農地で営農が再開することができたという事例も存在する。 【図表－ 35】

7 地域の特徴ある取組

(要旨)

- 各都道府県の課題や地域実情に応じた独自の取組として、「雪害被害の予防」、「水路やため池への転落防止のための安全施設の管理」などが実施されており、これらの取組により地域資源が適切に保全。また、農村環境保全活動において「生態系保全や水質保全の取組」を必須項目化し、多面的機能の強化を図る県も存在。

各都道府県の課題や地域事情に応じた独自の取組として、「雪害被害の予防」、「水路やため池への転落防止のための安全施設の管理」、「生態系保全や水質保全の取組の必須項目化」などが行われており、これらの取組により地域資源が適切に保全されている。

例えば、東北地方や北海道など積雪の多い地域では、都道府県が定める要綱基本方針で、農道の除排雪や農地への除雪剤の散布などを規定、また、東北地方や中国四国地方等をはじめとする多くの地域では、水路やため池等への転落防止のための安全施設の補修を規定するなど、地域の実情に応じた取組を実施している。

また、栃木県や滋賀県では、農村環境保全活動において、生態系保全のための取組や水質保全の取組を必須項目として、多面的機能の強化を図っている。 【図表－ 36】

V 事業の仕組みの検証

1 対象農用地・対象組織

(要旨)

- 農地維持支払について、都道府県においては、本交付金の要綱に基づき、農振農用地以外の農用地についても保全すべき農用地と定めることが可能であり、42の都道府県がこれを規定。
- 市町村を対象とした実態調査によれば、農振農用地以外の農用地も交付対象にしている市町村は23%。農振農用地以外を交付対象としたことによる効果としては、「農振農用地以外の農用地での営農継続」、「農村環境保全活動の取組拡大」、「活動組織の構成員の増加等」と、それぞれ75%、31%、31%の市町村が回答。
- 農業者のみの活動組織は2,912組織であり、約10万haの農用地を保全管理。平成26年度に本交付金に新たに取り組みされた農用地面積は約50万haであり、農業者のみの活動組織でも本交付金への取組が可能となったことがきっかけとなり、地域の共同活動が拡大。

本交付金では、交付金の算定の対象農用地は、農振農用地を基本としているが、農地維持支払については、都道府県等が農振農用地以外の農用地についても保全すべき農用地と定めることが可能となっており、42の都道府県がこれを規定している。

また、市町村を対象とした実態調査によると、農振農用地以外の農用地も交付対象としている市町村は23%であり、このうち90%の市町村が農振農用地と一体的な取組が必要な農用地を対象としている。農振農用地以外を交付対象としたことによる効果としては、「農振農用地以外の農用地での営農継続」、「農村環境保全活動の取組拡大」、「活動組織の構成員の増加等」と、それぞれ75%、31%、31%の市町村が回答している。

一方、平成26年度の本交付金創設時より、農地維持支払及び資源向上支払（長寿命化）については、構成員が農業者のみの活動組織でも取組が可能となったところである。平成28年度の実績では、農業者のみの活動組織は2,912組織であり、これらの組織により約10万haの農用地が保全管理されている。一方、平成25年度から平成26年度にかけて本交付金に新たに取り組みされた農用地面積は約50万haであり、農業者のみの活動組織でも本交付金への取組が可能となったことがきっかけとなり、地域の共同活動の拡大が図られたことが伺える。【図表－37】

2 支援の対象活動及び要件

(要旨)

- 国が示した活動指針を基に、都道府県が「地域活動指針」を定め、これに基づき一定水準以上の活動を行うことを要件とし、「農地維持活動」及び「資源向上活動」を実施。
- 農地維持活動のうち、地域資源の基礎的な保全活動では41都道県で独自の取組を追加。
- また、資源向上活動のうち、軽微な補修では28都道府県、農村環境保全活動では24道県、多面的機能の増進を図る活動で12道県、施設の長寿命化を図る活動

では 41 都道府県で独自の取組を追加。

（基本方針に基づく支援の要件の考え方）

本交付金については、支援の対象となる活動の項目を列挙した国が示した活動指針を基に、都道府県が地域の実情を踏まえて地域独自の活動項目や要件等を加えた「地域活動指針」を定め、これに基づき、農地維持活動については活動項目を全て実施すること、資源向上活動については一定項目以上実施することを要件としている。また、多面的機能の増進を図る活動においては、都道府県が特別に認める活動についても位置付けることが可能となっている。

（地方裁量による活動項目及び取組内容の追加状況）

農地維持活動の追加項目は、地域資源の基礎的な保全活動では 41 都道府県、地域資源の適正な保全管理のための推進活動では 2 県で設定されている。例えば、基礎的な保全活動に「農用地・農道の融雪剤散布」、「水路・農道等の安全施設の適正管理」等が追加されている。

また、資源向上活動の追加項目は、軽微な補修では 28 都道府県、農村環境保全活動では 24 道府県、多面的機能の増進を図る活動で 12 道府県、施設の長寿命化を図る活動では 41 都道府県で設定されている。例えば、軽微な補修では「鳥獣害防護柵の補修」、農村環境保全活動に「池干しの実施」、多面的機能の増進を図る活動に「土砂流出抑制対策」、施設の長寿命化を図る活動に「暗渠や給水栓の補修・更新」等が追加されている。

（地方裁量により定めた活動項目に係る要件）

活動項目に係る要件の強化を独自に定めた都道府県は 14 県であり、農地維持活動で 9 県、資源向上活動（共同活動）で 6 県となっている。例えば、農地維持活動では「施設の附帯施設の保守管理」や「洪水、台風、地震等の見回り」などの実施を追加要件としている。

（支援の対象活動及び要件の検証）

これまで、全ての活動組織が、活動指針に基づき設定した活動項目の要件を満足する活動を実施してきている。

都道府県の間評価においては、支援の対象活動について「客土などの生産基盤等への支援対象範囲の拡大や地域の施設の改修工事等への交付金の使途拡大」、「活動指針については実施割合が低い項目や細分化された項目の整理・統合をすべき」等の要望が寄せられている。また、市町村からは、「施設の修繕程度を超えた更新・新設」、「ポンプの修理・購入費や大型施設（ゲート・水管橋）の修繕費」など、日常の保全管理に留まらず、施設を長寿命化するための経費に対する支援が要望されている。

これらのことから、老朽化が進む農地周りの水路・農道等の施設の長寿命化のための活動に係る検討が必要である。また、活動指針については、実施割合が低い項目や細分化された項目の整理・統合等の検討が必要である。

3 支援水準

(要旨)

- 本交付金の交付単価は、農地・水等の資源を適切に保全管理するために必要な基準的な共同活動量を基に、国、地方、農業者の役割分担を踏まえて設定。
- 平成 28 年度に 381 地区を対象として実施した調査では、農地維持活動及び資源向上活動（共同活動）について、10a 当たりの活動時間は、府県の田が主の活動組織では 6.4 時間、都県の畑が主の活動組織は 3.5 時間であり、それぞれ単価設定時に想定した基準活動時間を上回っている。

(交付単価の設定の考え方)

本交付金の交付単価は、農地・水保全管理支払と同様に、農地・水等の資源を適切に保全管理するために必要な基準的な共同活動量を基に、国、地方、農業者の役割分担を踏まえて設定している。

(交付単価と活動の実績)

平成 28 年度に 381 地区を対象として実施した調査では、農地維持支払及び資源向上支払（共同活動）について、10a 当たりの活動時間は、府県の田が主の活動組織では 6.4 時間、都県の畑が主の活動組織は 3.5 時間であった。それぞれ単価設定時に想定した基準活動時間を上回っている。 【図表－ 38】

4 支援体制

(要旨)

- 活動組織に対する支援体制として、都道府県や市町村に加え、都道府県土地改良事業団体連合会や都道府県農業協同組合中央会等の農業団体、非営利団体等が参画した推進組織が設立されている。
- 各都道府県等に設置されている推進組織では、活動の推進・指導や啓発・普及など、また、都道府県では、活動に関する指導・助言の他、第三者委員会の設置・運営や要綱基本方針の作成など、市町村では、事業計画の審査・認定や交付手続き、活動の実施状況の確認などを行い、各機関が連携して、活動組織への支援体制を構築している。

活動組織に対する支援体制として、都道府県や市町村の支援に加え、都道府県土地改良事業団体連合会や都道府県農業協同組合中央会等の農業団体、非営利団体等が参画して地域の実情に応じた推進組織が設立されている。

推進組織は、富山県以外は都道府県単位で設置、また、富山県は市町村単位で設置されている。

各都道府県等に設置されている推進組織は、活動の推進・指導や啓発・普及のほか、市町村などが行う事業計画の審査の補助なども行っている。また、都道府県では、活動に関する指導・助言のほか、第三者委員会を設置、運営するとともに、要綱基本方針を作成するなど各都道府県における本交付金の基本的な枠組を構築し、市町村及び活動組織を支援している。さらに、市町村では、活動組織から申請される事業計画書などの審査や認定、交付手続きのほか、活動の実施状況の確認なども行っており、各

5 国民への啓発

(要旨)

- 都道府県、市町村、推進組織及び一部の活動組織においては、広報誌の発行、HPによる情報提供、研修会の開催、事例集やパンフレットの配布、一般市民向けのイベントなどを実施し、地域資源の保全活動を普及・啓発。

都道府県においては、地域資源の保全活動に関する普及・啓発のため、広報誌の発行、HPによる情報提供、研修会の開催、事例集やパンフレットの配布、一般市民向けのイベントなどを実施している。

同様に、推進組織や市町村、さらに、一部の活動組織においても、HPによる活動のPRやSNSを活用した情報発信などが行われている。

さらに、農林水産省は、平成28年度から主に活動組織の構成員の参考となるような情報を幅広く発信を行うことを目的に、「農村ふるさと保全通信」という名称でのメールマガジンを開始し、現在約3千のユーザーに対して月2回のペースで配信を行うとともに、平成27年度からは、全国事例研究会を開催し、共同活動の質の向上を図っている。

なお、平成29年度からは、資源向上支払（共同活動）の中の多面的機能の増進を図る活動を新たに取り組む場合については、中山間地域等の条件不利地域を除き、広報活動を必須化し、広報への取組の推進を図っているところである。

本交付金の取組を持続可能な活動として推進・拡大していくためには、取組の現状や結果を広く国民に伝達し、本交付金に対する理解の醸成を図ることが重要である。そのためには、現在行われている個々の情報発信に加えて、活動組織と国・自治体が密に連携を図ることにより、普及・啓発の範囲の拡大や質の向上につなげるほか、新しいアイデアを積極的に取り入れ、よりよい広報を目指していくことが重要である。

【図表－40】

VI 取組推進の課題と今後の展開

1 取組の課題

(要旨)

- 都道府県の間接評価によれば「過疎化・高齢化の進行に伴う活動の継続の困難化」や「リーダーの不足やリーダーの後継者の育成」等が課題。

都道府県の間接評価によれば、本交付金に係る課題として「過疎化や高齢化の進行に伴う活動の継続の困難化」や、「活動の継続が困難となった場合の交付金返還の負担感」、「リーダーの不足やリーダーの後継者の育成」、「多面的機能のPR不足」などを掲げている都道府県が多い。

また、これまで事務手続きの簡素化を図ってきたものの、「活動組織の書類作成の事務負担」に加え、「市町村の現地確認などの事務負担の増大」も課題としている都道府県もある。

2 制度に対する提案

(要旨)

- 都道府県の間接評価によれば、農村の過疎化、高齢化の進行等の課題を踏まえ、「事務の簡素化」、「経理区分の一本化」、「広域化支援の充実」、「女性の視点の活動項目の追加」、「活動期間の弾力化」などの提案。

都道府県の間接評価によれば、農村の過疎化、高齢化は更に進行していること、また、既に取り組を開始している組織においても、今後の活動の継続が困難となるケースもでてきているとの報告がある。

そのため、都道府県からは、地域で取り組みやすい制度となるよう、以下のような項目について具体的な提案があった。

- ・ 事務を担う者の高齢化やリーダーの不足などから「事務の簡素化」
- ・ 金銭出納簿で分けていた経理区分を一本にする「経理区分の一本化」
- ・ リーダーが不在の地域を取り込む「広域化に対する支援の拡充」
- ・ 活動組織への女性の参画を促進するための「女性の視点の活動項目の追加」
- ・ 過疎化、高齢化による活動期間の不安感から「活動期間の弾力化」

「経理区分の一本化」については平成 29 年度に制度改正を行い対応したところであるが、その他の提案事項について引き続き検討が必要である。 【図表－41】

3 今後の展開

(要旨)

- 新たな土地改良長期計画に、「地域共同活動における農業者以外の多様な人材の参画率 4 割以上」、「持続的な広域体制の下での地域共同活動により保全管理される農地面積の割合 5 割以上」などが目標として位置づけ。
- 農業者以外の多様な主体の参画や、活動組織の保全管理の体制を強化するための広域化を進め、将来にわたり地域資源が持続的に保全管理されることが可能となるような体制作りが必要。
- 都道府県の間接評価によれば、リーダーの不在やリーダー後継者の不足等が大きな課題であり、リーダーの育成・確保の推進、既活動組織の広域化等による保全管理体制の強化が必要との考え。
- こうした地域の実情への対応策として、地域特性を活かした特色ある発展を実現した活動組織を取り上げ、経時的な一連のプロセスとして整理した事例集を提供することが有用。

平成 28 年 8 月に閣議決定された新たな土地改良長期計画（平成 28 年度～平成 32 年度）において、本交付金に係る目標を以下のとおり掲げている。

①地域共同活動による農地・農業用水等の保全管理への参加者数：

延べ 1,200 万人・団体以上（ただし、中山間地域等直接支払と合わせた目標）

②地域共同活動における農業者以外の多様な人材の参画率：約 4 割以上

③持続的な広域体制の下での地域共同活動により保全管理される農地面積の割合：
約5割以上

④担い手を支える地域共同活動により構造改革の後押しが図られている地域割合：
約7割以上

農林水産省としては、これらの目標の実現に向けて、多様な主体の参画を促進しつつ、活動組織の広域化を更に推進することとしている。また、担い手への農地利用集積等構造改革の後押しとなるよう、人・農地プランや農地中間管理機構等とも連携した活動の展開を推進することも重要である。その際には、産業政策を下支えする地域政策として、双方が連携して取り組んでいくことが重要である。

一方、都道府県の間評価において、「農村が都市に比べ人口減少の進む中、担い手の減少や高齢化に伴う農業生産の減退やコミュニティ機能の低下が懸念される」とした県もあり、これらの課題に対応するため、多くの都道府県が本交付金の取組の拡大が必要としている。また、これまで本交付金に取り組んでいない地域においては、リーダーの不在等の課題に対応してリーダーの育成・確保を推進するとともに、既活動組織の広域化等により新規地域の取り込みを進めるとする都道府県も存在する。

その他、より多くの人々が活動に参加するよう啓発普及を図っていくとともに、活動組織の事務支援や、市町村の事務の負担軽減に取り組むとしている都道府県もある。

こうした地域の実情への対応策として、取組の更なる展開に向けて、地域の特性を活かした特色ある発展を実現した活動組織を取り上げ、どのような取組を行ってきたのかを経時的な一連のプロセスとして整理した事例集を示し、条件が似ている地域や同じような悩みを抱えている活動組織の取組の参考として提供することが有用である。

【図表－42】

4 おわりに

本中間評価においては、実施状況、取組の効果、事業の仕組みといった観点から分析を行い、本交付金による取組が農地・農業用水等の地域資源や農村環境の保全といった多様な分野にわたり効果を発現させているとともに、地域コミュニティの強化や構造改革の後押しに貢献していると評価した。

今後、本交付金を通じた地域の共同活動が更に進展することにより、自然災害への対応力の強化や新たな生産品目の導入、農村を舞台とした観光産業との連携といった新たな挑戦につながることも期待される。

本交付金の取組開始から5年目となる平成30年度には、改めてこれまでの活動実態の把握や効果の検証などの施策評価を行うこととしているが、農業・農村の有する多面的機能が将来にわたって維持・発揮されるとともに、農村地域がより一層発展するよう、本交付金の効率的・効果的な執行を含め農地・農業用水等の地域資源を持続的に保全管理する方策を検討する必要がある。

(参考1) 都道府県における中間評価結果について

1 都道府県第三者委員会

日本型直接支払推進交付金実施要綱の別紙1の第3の3に基づき、
ア) 交付金の実行状況の点検
イ) 活動組織の取組の評価 等
を行うことを目的として、各都道府県単位で第三者委員会を設置。

2 都道府県第三者委員会による評価結果

平成29年3月31日までに実施した47都道府県の中間評価の結果概要は以下のとおり。

(1) 効果の発現状況

1) 地域資源の保全管理

「農地の保全管理」については、「農業者の負担軽減により適切に保全管理」、「遊休農地の発生や面積拡大を抑制」とともに96%など効果を評価。

2) 農村環境の保全・向上

「地域の景観が保全・向上」、「活動に対する関心や理解。協力意識が向上」とともに100%など効果を評価。

3) 農業用施設の機能増進

「施設の長寿命化の活動により農業用排水路等の機能が増進」(98%)、「農業用施設の補修技術や知識が向上」(93%)など効果を評価。

4) 農村地域の活性化

「地域ぐるみの関わりが増えて地域活性化が高まり、地域コミュニティの維持・強化」(85%)、「集落の枠を超えた話合いや活動等が増え、集落間の交流が活性化」(74%)など効果を評価。

5) 構造改革の後押し等地域農業への貢献

「大区画化等の生産基盤整備に対する意識の向上」(57%)、「担い手農家等への農地集積に向けた取組が推進」(53%)など効果を評価。

6) 都道府県独自の取組

都道府県の第三者委員会の中でも29都道県で独自の取組を評価。都道県における評価結果としては、「ほとんどの組織で効果が発現」又は「大半の組織で効果が発現」と評価。

(2) 地域資源の保全活動に関する啓発・普及

各都道府県では、広報誌の発行、HPによる情報提供、研修会の開催などをはじめ、テレビやマスコミを通じた広報やイメージキャラクターによるPRなども行われている。

(3) 取組の推進の課題と今後の展開

1) 取組の推進の課題と制度に対する提案

主な課題としては、「過疎化、高齢化に伴う事務作業や活動継続の困難化」、「活動継続が困難な場合の交付金返還の負担感」、「リーダー不足」、「市町村の負担増大」などが挙げられており、それらの課題に対して、「リーダー不在の地域を取り込む広域化に対する支援の拡充」や「活動組織の書類作成に係る事務負担軽減」、「市町村の確認事務等の簡素化」などを提案。

2) 今後の取組方向

今後とも取組を拡大していくと考えている都道府県がほとんど(98%)を占めており、その際、「リーダー等の育成・幅広い参加を促進」(47%)、「構造改革の後押しを推進」(40%)との考え。

(参考2) 多面的機能支払交付金第三者委員会 委員名簿

(五十音順 敬称略)

| | | |
|------------|------------|------------------------------------|
| こうの 河野 | やすこ 康子 | 全国消費者団体連絡会 前事務局長 |
| さいごう 西郷 | まりこ 真理子 | 株式会社まちづくりカンパニー・ シープネットワーク 代表取締役 |
| なかしま 中嶋 | やすひろ 康博 | 東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 (座長) |
| ひろせ 広瀬 | えいじ 英治 | 読売新聞東京本社 論説副委員長 |
| ほしの 星野 | さとし 敏 | 京都大学大学院地球環境学堂 教授 |
| みずたに 水谷 | まさかず 正一 | 宇都宮大学 名誉教授 |
| わしたに 鷺谷 | いづみ いづみ | 中央大学理工学部 教授 |

(参考3) 多面的機能支払交付金第三者委員会の開催の経緯

平成26年度

10月10日

第1回第三者委員会

- 多面的機能支払交付金の実施状況等に関する現地調査（愛知県安城市、豊橋市、田原市）

3月5日

第2回第三者委員会

- 平成26年度多面的機能支払交付金の実施状況
- 多面的機能支払交付金に関する活動地区事例
- 施策評価の進め方

平成27年度

10月5日

第3回第三者委員会

- 平成26年度多面的機能支払交付金の実施状況
- 平成26年度活動組織へのアンケート結果
- 施策評価の進め方について

3月11日

第4回第三者委員会

- 中間評価の進め方
- 平成27年度活動組織へのアンケート結果
- 統計データ分析結果について
- 平成27年度の取組状況（概要）

平成28年度

8月4日

第5回第三者委員会

- 中間評価の進め方について
- 多面的機能支払交付金に関するロジックモデル
- 効果に関する分析結果
- 熊本地震の対応状況について

12月1日

第6回第三者委員会

- 平成27年度多面的機能支払交付金の取組状況
- 地方公共団体、推進組織の実態調査結果の分析
- 活動組織による自己評価・市町村評価結果
- ロジックモデルの深化

3月14日

第7回第三者委員会

- 統計データ分析結果について
- ロジックモデルの深化
- 事業の仕組みの検証
- 都道府県中間評価結果
- 中間評価の骨子案

平成29年度

7月25日

第8回第三者委員会

- 平成28年度多面的機能支払交付金の取組状況
- 活動組織の経年変化に関する事例集
- 多面的機能支払交付金の中間評価（案）