

多面的機能支払交付金の 施策の評価

平成31年3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施策の評価の考え方	
1	多面的機能支払交付金創設の背景	1
2	本交付金の目的	1
3	本交付金における施策の評価の考え方	2
II	多面的機能支払交付金の交付状況の点検	
	<取組の実施状況>	
1	本交付金の内容	2
2	農地維持支払	3
(1)	全国の実施状況	3
(2)	地域ブロック別実施状況	3
(3)	認定農用地の地目別実施状況	3
(4)	中山間地域等直接支払交付金との重複状況	4
3	資源向上支払（共同活動）	4
(1)	全国の実施状況	4
(2)	地域ブロック別実施状況	4
(3)	認定農用地の地目別実施状況	4
(4)	農村環境保全活動の実施状況	5
(5)	多面的機能の増進を図る活動の実施状況	5
4	資源向上支払（長寿命化）	5
(1)	全国の実施状況	5
(2)	地域ブロック別実施状況	6
(3)	対象農用地の地目別実施状況	6
	<取組の分析・検証>	
1	取組の拡がり	6
(1)	対象組織数減少の理由と対象組織等の今後の取組の意向	6
(2)	未取組集落における、本交付金への取組検討の状況	7
2	実施体制	7
(1)	対象組織のリーダーの育成・確保	7
(2)	多様な主体の参画	8
(3)	広域化の状況	8
(4)	事務作業の状況	9
3	保全活動等の実施時間	10
4	対象農用地・対象組織	11
(1)	対象農用地	11
(2)	対象組織	11
5	交付金の執行	11
(1)	資源向上支払（長寿命化）の執行状況	12
(2)	直営施工及び外注の状況	12

(3) 長寿命化対策の課題	12
6 都道府県の特徴ある取組	13
7 国民への啓発	13
(1) 対象組織における広報活動	13
(2) 都道府県等における広報活動等	13
Ⅲ 多面的機能支払交付金の効果の評価	
1 地域資源の適切な保全管理	14
2 農村環境の保全・向上	16
3 農業用施設の機能増進	16
4 農村の地域コミュニティの維持・強化への貢献	17
5 構造改革の後押し等地域農業への貢献	18
6 自然災害の防災・減災・復旧	18
Ⅳ これまでの課題と今後の展開方向	
1 これまでの取組の課題	19
2 今後の展開方向	20
3 おわりに	21
(参考1) 都道府県における中間評価結果	22
(参考2) 対象組織の自己評価及び市町村評価	23
(参考3) 対象組織の構成員ではない団体からの意見	24
(参考4) 多面的機能支払交付金第三者委員会委員名簿	25
(参考5) 多面的機能支払交付金第三者委員会の開催の経緯	26

I 多面的機能支払交付金創設の背景と施策の評価の考え方

(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、「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とを受け、平成 26 年度に多面的機能支払交付金を含む日本型直接支払制度が創設された。平成 26 年 6 月には「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」が成立し、平成 27 年度から本交付金は同法に基づく事業として実施されることとなった。
- 本交付金は、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮と担い手農家への農地集積という構造改革の後押しを目的に、地域の共同活動を支援している。
- 本交付金の交付が計画的かつ効果的に実施されるよう、交付状況の点検や効果の評価を行い、施策の評価をとりまとめる。

1 多面的機能支払交付金創設の背景

過疎化、高齢化、混住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・農業用水等の資源の保全管理を地域ぐるみで行うとともに、これらの資源を基礎として営まれる農業生産活動について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」を創設した。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。

このような状況の中、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 つである「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、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 年度から本交付金は「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 本交付金の目的

「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」にあるように、農業は、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、文化の伝承等の多面的機能を有しており、その発揮により国民に多くの恵沢をもたらしている。

しかしながら、近年の農村地域の過疎化、高齢化、混住化等の進行に伴う集落機能の低下により、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。また、地域の共同活動の困難化に伴い、農用地、水路、農道等の地域資源の保全管理に対する担い手農家の負担が増大し、担い手農家への農地集積・集約化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・農村の有する多面的機能の維持・発揮と、担い手農家への農地集積という構造改革の後押しを目的として、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。【図表－２】

3 本交付金における施策の評価の考え方

本交付金の取組の推進に当たっては、取組の実行状況を点検し、施策の効果の評価等を実施するなど、地域資源の適切な保全管理に資する活動に関して、国民の理解の増進に努めることが必要である。

このため、本交付金の交付が計画的かつ効果的に実施されるよう、交付状況の点検及び効果の評価を行い、施策に反映するため有識者による第三者委員会を設置し、本交付金の実施に係る助言を頂いてきたところである。

施策の評価に当たっては、実施状況・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交付状況の点検を行い、その結果を踏まえ本交付金の効果の評価を行う。

効果の評価に当たっては、第三者委員会の意見を踏まえ、①地域資源の適切な保全管理、②農村環境の保全・向上、③農業用施設の機能増進、④農村の地域コミュニティの維持・強化への貢献、⑤構造改革の後押し等地域農業への貢献、⑥自然災害の防災・減災・復旧の6つの視点による評価を行いとりまとめる。【図表－３】

II 多面的機能支払交付金の交付状況の点検

<取組の実施状況>

1 本交付金の内容

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－４】

2 農地維持支払

(要旨)

- 平成30年3月末現在、全国1,429市町村において、28,290組織が約227万haの農用地で地域の共同活動による保全管理活動を実施しており、本交付金の創設以前と比較すると認定農用地面積は約1.5倍に増加している。
- カバー率[※]は、全国で見ると54%となっているが、地域ブロック別に見ると、北陸、北海道、近畿では高い一方、関東、四国では低くなっている。
- 全国の地目別のカバー率は、田63%、畑44%、草地43%となっている。
- 中山間地域等直接支払交付金の取組面積は約66万haであり、農地維持支払と重複する約45万haを除くと、全国で約248万haの農用地で地域の共同活動が実施されている。

※農用地面積に対する認定農用地面積の比率。

(1) 全国の実施状況

農地維持支払については、平成30年3月末現在、全国1,429市町村において、28,290組織が約227万haの農用地で、約41.9万kmの水路、約24.1万kmの農道、約4.6万箇所のため池を対象に地域の共同活動による保全管理活動を実施している。本交付金の創設以前に実施していた農地・水保全管理支払交付金の平成25年度の実施状況と比較すると、認定農用地面積は約1.5倍に増加している。【図表－5】

(2) 地域ブロック^{※1}別実施状況

農地維持支払の実施状況について地域ブロック別に見ると、認定農用地面積は北海道が約78万haと最も大きく、次いで東北が約44万ha、九州が約25万haとなっている。

また、農地維持支払のカバー率^{※2}は、全国で見ると54%となっているが、地域ブロック別に見ると、北陸、北海道、近畿において、それぞれ74%、67%、65%と高い一方、関東、四国においては、それぞれ31%、39%と低い。平成26年度実績からの伸びを見ると北海道(11ポイント)、関東(8ポイント)、北陸(8ポイント)で大きくなっている。【図表－6】

※1：地域ブロックとは、北海道、東北、関東、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州、沖縄の10ブロック。

※2：農用地面積に対する認定農用地面積の比率。

(3) 認定農用地の地目別実施状況

農地維持支払の実施状況を認定農用地の地目別に見ると、約227万haの認定農用地面積のうち、田が約142万ha、畑が約54万ha、草地が約31万haとなっており、地目別のカバー率は、田63%、畑44%、草地43%となっている。

地域ブロック別に見ると、北海道では畑、草地の占める割合が高く、それぞれ39%、37%となっており、東北、北陸では田が90%以上となっている。また、沖縄では、畑が96%となっている。【図表－7】

(4) 中山間地域等直接支払交付金との重複状況

農地維持支払の認定農用地面積は約 227 万 ha である一方、中山間地域等直接支払交付金の取組面積は約 66 万 ha となっているが、このうち約 45 万 ha が農地維持支払と重複しており、重複を除いて合計すると、全国で約 248 万 ha の農用地で地域の共同活動が実施されている。

地域ブロック別に見ると、草地での重複が多い北海道を除けば、九州、中国地方で重複面積が大きくなっている。 【図表－8】

3 資源向上支払（共同活動）

(要旨)

- 平成30年3月末現在、全国1,284市町村において、22,299組織が約200万haの農用地で、地域資源の質的向上を図る共同活動を実施している。
- カバー率は、全国で見ると48%となっているが、地域ブロック別に見ると、北陸、北海道、近畿では高い一方、関東、四国では低くなっている。
- 全国の地目別のカバー率は、田56%、畑40%、草地35%となっている。
- 農村環境保全活動のテーマでは、「景観形成・生活環境保全」が最も多く取り組まれており、次いで「生態系保全」「水質保全」の順に多くなっている。
- 多面的機能の増進を図る活動は、資源向上支払（共同活動）に取り組む対象組織のうち約7割で実施しているものの、その取組数は1つに留まっている組織が多い。取組としては「農村環境保全活動の幅広い展開」「農地周りの共同活動の強化」に取り組んでいる対象組織が多い。

(1) 全国の実施状況

資源向上支払（共同活動）については、平成30年3月末現在、全国1,284市町村において、22,299組織が約200万haの農用地で、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、農地維持支払の対象組織数の約8割、認定農用地面積の約9割に相当する。 【図表－9】

(2) 地域ブロック別実施状況

資源向上支払（共同活動）の実施状況について地域ブロック別に見ると、認定農用地面積は北海道が約72万haと最も大きく、次いで東北が約37万ha、九州が約23万haとなっている。

また、資源向上支払（共同活動）のカバー率は、全国で見ると48%となっているが、地域ブロック別に見ると、北陸、北海道、近畿において、それぞれ69%、62%、59%と高い一方、関東、四国においては、それぞれ24%、33%と低い。平成26年度実績からの伸びを見ると、北海道（9ポイント）、北陸（9ポイント）で大きくなっている。 【図表－10】

(3) 認定農用地の地目別実施状況

資源向上支払（共同活動）の実施状況を認定農用地の地目別に見ると、約200万

ha の認定農用地面積のうち、田が約 125 万 ha、畑が約 50 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%となっている。

地域ブロック別に見ると、北海道では畑、草地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、近畿では田の認定農用地面積割合が 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－11】

(4) 農村環境保全活動の実施状況

農村環境保全活動の実施内容をテーマ別に見ると、「景観形成・生活環境保全」20,632 組織 (93%)、「生態系保全」6,383 組織 (29%)、「水質保全」4,452 組織 (20%) の順に実施している対象組織が多い。

実施している対象組織が最も多い「景観形成・生活環境保全」において具体的に実施している取組を見ると、「景観形成のための施設への植栽等」が最も多く、次いで「施設等の定期的な巡回点検・清掃」を実施している対象組織が多い。

「生態系保全」の取組では「生物の生息状況の把握」「外来種の駆除」が、「水質保全」の取組の中では「水質モニタリングの実施・記録管理」「水田からの排水（濁水）管理」を実施している対象組織が多い。【図表－12】

(5) 多面的機能の増進を図る活動の実施状況

資源向上支払（共同活動）に取り組む 22,299 組織のうち、約 7 割の 15,917 組織で多面的機能の増進を図る活動を実施しているものの、その大半（13,688 組織）は取組数 1 つに留まっている。具体的な取組としては、「農村環境保全活動の幅広い展開」6,778 組織（42%）、「農地周りの共同活動の強化」5,193 組織（32%）に取り組んでいる対象組織が多い。

対象組織が自己評価を行った結果、多面的機能の増進を図る活動への取組数が増えるにつれて発現する効果も増加する傾向が見られることから、多面的機能を更に増進させるためには、より多くの対象組織において多面的機能の増進を図る活動に取り組むとともに、取組数の増加を促すことが有効である。【図表－13】

4 資源向上支払（長寿命化）

(要旨)

- 平成30年3月末現在、全国869市町村において、11,586組織が約69万haの農用地で、水路、農道、ため池の補修又は更新を計画している。
- 地域ブロック別の対象農用地面積は東北が最も大きく、次いで九州、北陸の順で多い。
- 対象農用地の地目別に見ると、田が約57万ha、畑が約11万ha、草地在約0.5万haとなっている。

(1) 全国の実施状況

資源向上支払（長寿命化）については、平成 30 年 3 月末現在、全国 869 市町村において、11,586 組織が約 69 万 ha の農用地において約 2.6 万 km の水路、約 1.1 万

kmの農道、約4千2百箇所のため池の補修又は更新を計画している。これは、農地維持支払で保安全管理する対象施設の数量に対する割合として、水路は約6.2%、農道は約4.6%、ため池は約9.0%となっている。【図表-14】

(2) 地域ブロック別実施状況

資源向上支払（長寿命化）の実施状況について地域ブロック別に見ると、対象農用地面積は東北が約14.2万haと最も大きく、次いで九州が約14.0万ha、北陸が約10.1万haとなっている。

また、資源向上支払（長寿命化）のカバー率は、全国で見ると16%となっているが、地域ブロック別に見ると、近畿、北陸、東海において、それぞれ35%、33%、30%となっている。平成26年度実績からの伸びを見ると、沖縄（13ポイント）、北陸（10ポイント）で大きくなっている。【図表-15】

(3) 対象農用地の地目別実施状況

資源向上支払（長寿命化）の実施状況を対象農用地の地目別に見ると、約69万haの対象農用地面積のうち、田が約57万ha、畑が約11万ha、草地在り約0.5万haとなっており、地目別のカバー率は、田26%、畑9%、草地在り1%となっている。

地域ブロック別に見ると、北陸、東北、近畿では田の占める面積の割合が90%以上となっている。また、沖縄では、畑の占める面積の割合が98%となっている。

【図表-16】

<取組の分析・検証>

1 取組の拡がり

(要旨)

- 認定農用地面積は年々増加傾向にあるが、対象組織数は平成28年度から平成29年度にかけて、対象組織の広域化や構成員の高齢化による活動への参加者の減少等により789組織減少（対前年比約3%減）している。

また、今後の意向については、市町村では面積を更に拡大したいとする意見が約4割ある一方で、対象組織では現在の面積のまま取組を継続したいという意見が太宗を占めており、市町村と対象組織との間で違いが見られる。

- 未取組集落においても本交付金への認知度は高く、聞き取り調査を行った多くの集落で検討しているものの、約6割が取組に至らずに検討を取り止めている。

(1) 対象組織数減少の理由と対象組織等の今後の取組の意向

認定農用地面積は年々増加傾向にあるものの、対象組織数は平成28年度から29年度にかけて789組織減少（対前年比約3%減）している。減少の理由としては、対象組織の広域化や、活動が継続できず取組をやめた等であった。

取組をやめた理由を聞き取ったところ、主な原因として、「構成員の高齢化による参加者の減少」「後継者不足」「役員の手不足」などの意見があった。資源向上支払（長寿命化）については、当初予定していた取組が終了したためという回答も

見られた。

対象組織及び市町村に今後の意向について聞き取りをしたところ、市町村では「面積を更に拡大」及び「現在の面積を継続」がそれぞれ4～5割を占めた一方で、対象組織では「現在の面積を継続」が7～8割を占め、市町村と対象組織との間で違いが見られている。また、どうすれば取組を継続できるかについては、対象組織・市町村の双方から「事務の簡素化、効率化」という意見が聞かれた。 【図表－17】

(2) 未取組集落における、本交付金への取組検討の状況

未取組集落へのアンケート調査では、97%の集落が、本交付金について「交付金の名前は知っている」「交付金の内容を知っている」と回答しており、未取組集落においても本交付金への認知度は高い。

未取組集落へのアンケート調査では、18%の集落が本交付金への取組を「検討している」、58%の集落が「検討したが、取組には至っていない」と回答した。

検討したが、取組に至っていない主な理由としては、「農家の高齢化が進んでおり、本交付金の活動を取りまとめるリーダーや役員の選定が困難」等が挙げられた。

なお、役員の受け手不足や集落が小規模であることから、交付金に取り組みにくい場合への対応としては、平成30年度から導入した小規模集落支援の活用等により取組の実施が可能となっている。 【図表－18】

2 実施体制

(要旨)

- 対象組織のリーダーの性別は、ほとんどが男性で、女性リーダーのいる対象組織は調査対象249組織のうちわずか1組織であった。リーダーの年齢層は、60歳代と70歳代で太宗を占めている。リーダーの後継者となる人材について、34%の対象組織で後継者がいる一方で、人材育成に取り組んでいる組織は38%である。
- 対象組織の構成員数は、農業者・非農業者合わせて234万人・団体で、うち非農業者は71万人・団体と約3割を占める。参画している団体では、自治会が最も多く、次いで子供会、女性会の順に多い。
- 広域活動組織の組織数及び平均認定農用地面積は年々増加しており、広域化に伴う活動の活発化が見られるが、平均認定農用地面積の増加割合は近年停滞傾向にある。
- 金銭出納簿の作成等の事務作業に要する時間が年間1,000時間を超える対象組織が10%あるなど、事務作業に対して負担を感じている組織は8割以上にのぼっており、事務の簡素化など更なる負担の軽減が必要である。
また、対象組織からの提出書類のチェック等の事務作業に年間1,000時間以上要している市町村も20%あり、広域化やシステム化等による負担軽減が望まれる。

(1) 対象組織のリーダーの育成・確保

無作為に抽出した対象組織249組織を対象にリーダーの特徴等について聞き取り

調査を実施したところ、リーダーの性別はほとんどが男性（99.6%）で、女性リーダーのいる対象組織は249組織のうちわずか1組織（0.4%）であった。

リーダーの年齢層を見ると、60歳代（50%）と70歳代（33%）の割合が高く、両世代合わせて83%を占めている。

リーダー歴を見ると、9年以上（34%）が最も多く、次いで3年以上6年未満（33%）となっている。最近リーダーとなった3年未満の人の割合は20%であった。

リーダーの属性としては、担い手農業者が84人と最も多く、次いで自治会の役員が75人、農協・土地改良区の関係者が67人となっており、農業関係者、地域の指導的立場の方が多い。

リーダーの後継者となる人材の有無については、「後継者がいる」が34%、「後継者候補がいる」が53%となっており、合わせて87%の対象組織において後継者の目途がついている。

一方で、リーダーの後継者となる人材の育成のための取組については、約4割の対象組織で行っているに留まっており、具体的な内容としては、「組織役員等として経験を積んでいる」、「取組への参加を通じて指導・知識伝達を図っている」など、主に実践を通じた育成となっている。また、「現リーダーと一緒に研修に参加している」との回答もあった。

【図表-19】

（2）多様な主体の参画

対象組織の構成員数は、農業者・非農業者合わせて234万人・団体で、うち非農業者は71万人・団体と約3割を占める。

農地維持支払の対象組織に参画している団体では、自治会が最も多く、次いで子供会、女性会の順に多い。

基礎的保全活動は、農業者や自治会が多く参加する一方で、女性会は植栽活動、学校・PTAは生き物調査への参加率が高くなっている。

取組への参加者の年齢別及び男女別構成比率は、基幹的農業従事者と比較すると、年齢別では65歳未満の割合が高い一方で、男女別では女性の割合が低くなっている。

多様な主体が参画するようになった経緯は、対象組織の設立以前から多様な主体が取組に参画していたとする対象組織が43%、対象組織の設立がきっかけとなったとする対象組織が30%、農村環境保全活動がきっかけとなったとする組織が15%であった。

多様な主体の参画による効果は、農業者の負担軽減効果（59%）が最も多く、次いで行事への参加人数の増加（27%）であった。

一方で、地域ぐるみで行う基礎的な保全活動の実施に当たって、農業者と比べると非農業者の参加率が低い傾向が見られる。

【図表-20】

（3）広域化の状況

農地維持支払の認定農用地面積規模別の対象組織数は、面積が20～50haの対象組織が最も多いが、全対象組織数に占める割合は年々低下している。これに対し、面積が200ha以上の対象組織は組織数、割合ともに年々増加している。

他方、対象組織の認定農用地面積を規模別に見ると、200ha以上の組織の面積が

最も大きく、その割合は年々上昇している。これに対し、平成 29 年度における 200ha 未満の組織の面積は、平成 28 年度と比べて減少した。

広域活動組織の組織数は年々増加しており、広域活動組織の平均認定農用地面積も増加傾向が見られる。

対象組織の広域化に対する意向調査では、想定する規模として、隣の集落と広域化（3%）、旧市町村単位等で広域化（6%）、市町村単位で広域化（5%）であった。一方で、広域化は考えていないという対象組織は 51%であった。市町村の広域化に対する意向は、旧市町村単位等が 34%、現行の市町村単位が 15%であった。一方で、広域化を考えていない市町村は 51%であった。

平成 24 年度から組織の広域化・体制強化への加算措置を導入し、広域活動組織の設立時等に 1 組織当たり 40 万円を支援している。

対象組織の広域化に伴い、大きな広域活動組織になるほど、多面的機能の増進を図る活動の平均取組数が増加する傾向が見られる。他方、加算措置の導入時点では、対象組織の平均認定農用地面積も大きく向上したが、広域活動組織の約 7 割は設立後に面積の拡大を行っておらず、平均認定農用地面積の拡大が停滞している。

以上から、組織の広域化・体制強化への加算措置により、対象組織の広域化が一定程度進展したと評価できる。一方で、継続的な体制としてより強化していくためには、地域の実情に応じて更なる広域化を促すための仕組みを検討する必要がある。

【図表－21】

（4）事務作業の状況

（事務作業の内容と作業時間等：対象組織）

対象組織で事務作業を担当している者の人数は 1 人が最も多く全体の 54%であった。事務作業の担当者が 5 人以上いる対象組織も 11%存在している。

日当の支払や金銭出納簿の作成などの事務作業に要する時間が年間 100 時間未満の対象組織が 57%、100～300 時間が 21%、1,000 時間を超える対象組織も 10%存在している。

事務作業を外部委託している対象組織は全体の 30%あり、事務委託費の平均は 154 万円であった。

事務作業に対して負担を感じている対象組織は 8 割以上にのぼり、このうち、事務の負担が大きいままでは、「取組の中止が懸念される」「継続ができない」と回答した対象組織は合わせて 23%あり、更なる事務負担の軽減が必要となっている。

【図表－22】

（事務作業の内容と作業時間等：市町村）

本交付金に取り組む対象組織がある市町村のうち約 8 割の市町村では、事務担当者を 2 人以上配置している。

対象組織からの提出書類のチェックなどの事務作業に要する時間は、市町村の規模や所在する対象組織数により異なるが、年間 1,000 時間以上を事務作業に要している市町村も 20%存在している。

事務作業の内容は、「実施状況の確認」、「提出書類のチェック」、「書類作成支援」、「取組に関する指導・助言」が上位を占める。

このほか、市町村が対象組織に対して、写真の提出や、実施報告書や収支決算書等の作成・提出等の事務を独自に課しているという回答があった。【図表-23】

(広域化による事務負担の軽減)

対象組織の広域化による事務負担の軽減状況は、「変わらない」が最も多いが、集落単位の事務負担については負担が軽減したという回答が29%あった。

市町村における認定農用地面積10ha当たりの事務作業時間を、広域活動組織を含む市町村と含まない市町村で比較すると、広域活動組織を含む市町村の方が約2時間(4割弱)短くなっている。【図表-24】

(事務支援システムの利活用状況)

対象組織における事務支援システムの活用状況を見ると、33%が対象組織または事務委託先で事務支援システムを導入している。導入している事務支援システムは、提出する様式の作成を支援するものが約9割を占めている。

事務作業に携帯端末を用いて入力作業等の軽減を図っている対象組織は2%にとどまっている。

どのような事務支援システムが事務の簡素化に有効であるかについて対象組織から聞き取ったところ、提出様式の作成を支援するものは82%、GISを活用した取組の情報管理を支援するものは4%であった。【図表-25】

3 保全活動等の実施時間

(要旨)

- 本交付金の交付単価は、基礎的な保全活動に要する実施時間を基に、国、地方、農業者が役割分担することとし設定している。
- 10a当たりの実施時間は、都府県の田が主である場合は6.7時間、畑で4.1時間となっており、交付単価設定時にその基礎とした実施時間を上回っていることから、より活発な活動に繋がっていると評価できる。

本交付金の交付単価は、国、地方、農業者に利益が及ぶものであることから、基礎的な保全活動に要する実施時間を基に、国、地方、農業者が役割分担することとし設定している。

平成30年度に498組織を対象として実施した調査では、10a当たりの実施時間(施設の長寿命化のための活動を除く)は、都府県の田が主である場合は6.7時間、畑が主である場合は4.1時間となっており、交付単価設定時にその基礎とした実施時間(都府県の田:4.7時間、都府県の畑:3.0時間)を上回っている。実施状況に対する対象組織の評価等を踏まえると、より活発な活動に繋がっていると評価できる。

【図表-26】

4 対象農用地・対象組織

(要旨)

- 全国で2,216の対象組織が約1万2千haの農振農用地以外の農用地において、農地維持支払により地域資源の基礎的な保全活動を実施しているが、今後水路等の老朽化の進行により、こうした農地が有する多面的機能の維持・発揮に支障が生じる恐れがある。
- 農地維持支払に取り組む農業者のみで構成された対象組織は全体の約10%であり、認定農用地面積全体の約4%で活動に取り組んでいる。

(1) 対象農用地

都道府県知事は、農業生産の継続性、多面的機能の発揮の促進を図ることの効果や必要性等を踏まえて、農振農用地以外にも生産緑地内の農地、条例等により適正な保全管理が図られている農用地等を対象農用地として定めている。

全国で2,216の対象組織が約1万2千haの農振農用地以外の農地において、農地維持支払により地域資源の基礎的な保全活動を実施しており、試算すると平成29年度は約1.4億円(国費)を交付している。

農振農用地以外の対象農用地においても、農地維持支払の基礎的な保全活動に取り組むことにより農業経営を支え、多面的機能が維持・発揮されている。一方で、資源向上支払の対象農用地とはなっていないため、今後水路等の老朽化の進行により施設の機能が低下すると、条例等が目的としている農産物の供給等の機能が十分に発揮されなくなり、多面的機能の維持・発揮にも支障が生じる恐れがある。

【図表-27】

(2) 対象組織

本交付金においては、農地維持支払及び資源向上支払(長寿命化)は、農業者のみで構成された対象組織でも取組を可能としている。

平成29年度では、農地維持支払に取り組む農業者のみで構成された対象組織は、2,941組織(対象組織全体の約10%)であり、約9.3万ha(認定農用地面積全体の約4%)の農用地で活動に取り組んでいる。

【図表-28】

5 交付金の執行

(要旨)

- 資源向上支払(長寿命化)の用途は、農地維持支払及び資源向上支払(共同活動)と比べて外注費が多い状況である。
- 資源向上支払(長寿命化)において、抽出調査の結果では100万円以上の工事は全てが外注により行われている。また、工事の実施に当たって、38%の市町村では他事業を活用する検討は行われていない。
- 一連の農業水利システムの一貫した長寿命化対策を行うために、他事業と役割分担するとともに、都道府県等の技術的指導を受け、より効果的・効率的に実施する必要がある。

(1) 資源向上支払（長寿命化）の執行状況

資源向上支払（長寿命化）で実施割合が高い取組は、「素掘り水路からコンクリート水路への更新」が32%、「未舗装農道を舗装（砂利、コンクリート、アスファルト）」が29%、「水路の老朽化部分の補修」が25%となっている。

平成30年度に498組織を対象として実施した調査結果では、農地維持支払及び資源向上支払（共同活動）の交付金の使途については、参加者に対する「日当」が40%、「外注費」が28%、「購入・リース費」が21%となっている一方で、資源向上支払（長寿命化）の交付金の使途については、「外注費」が92%となっている。

【図表－29】

(2) 直営施工及び外注の状況

資源向上支払（長寿命化）における直営施工及び外注の実施状況について抽出調査（平成30年度）を行ったところ、回答があった184件の工事のうち、全て外注した工事が107件（58%）、大部分を外注し一部を直営施工した工事が62件（34%）となっており、多くの工事が外注により行われている状況となっている。

取組別に見ると、「素掘り水路からコンクリート水路への更新」と「未舗装農道を舗装」については、全て直営施工で実施している対象組織が見られるものの、その他の取組については、外注での実施がほとんどとなっている。

資源向上支払（長寿命化）において、直営施工又は外注を行っている取組を工事1件当たりの金額別に見た抽出調査の結果では、100万円以上の工事は全て外注により行われており、100～200万円の工事を行っている対象組織が最も多く（18組織）、続いて、200～500万円（8組織）、50～100万円（8組織）の工事を行っている対象組織が多かった。200万円以上の工事を外注している対象組織は14組織あり、この中には1,000万円以上の工事を行っている対象組織もあった。

農地周りの農業用施設の長寿命化対策に当たっては、62%の市町村で他事業の活用や検討が行われているが、38%の市町村では検討せずに資源向上支払（長寿命化）での実施に至っている。

資源向上支払（長寿命化）で実施する工事は上限額等の要件はないものの、他の長寿命化対策に係る事業の活用も考慮し、適切に事業の選択を行う必要がある。

【図表－30】

(3) 長寿命化対策の課題

資源向上支払（長寿命化）の要望が多い中、以下のような例が見られる。

- ・規模の大きい対象組織では、他事業でも対応できるような比較的規模の大きな整備が実施されている。
- ・規模の小さい対象組織では、発注事務への対応等の課題により、長寿命化対策への取組がなされていない場合もある。
- ・加えて、技術面においては、長寿命化工法が適用されていない事例もある。

一連の農業水利システムの一貫した長寿命化対策を行うために、他事業と役割分担するとともに、都道府県等の技術的指導を受け、より効果的・効率的に実施する必要がある。

【図表－31】

6 都道府県の特徴ある取組

(要旨)

- 地域の多様な実態を踏まえた取組として、「雪害防止」「水路やため池への転落防止のための安全施設の管理」等を実施可能と位置付けるほか、生態系保全や水質保全の取組を必須化する県も存在する。

都道府県が策定する要綱基本方針において、地域の多様な実態を踏まえた取組として、「雪害防止」「水路やため池への転落防止のための安全施設の管理」などが実施可能な取組として位置付けられているほか、生態系保全や水質保全の取組を必須化することにより多面的機能の強化を図っている県も存在する。

例えば、東北地方や北海道など積雪の多い地域では、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、東北や中国、四国地方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、滋賀県では生態系保全や水質保全の取組を必ず実施するよう規定するなど、地域の実情に応じた取組を実施している。

【図表－32】

7 国民への啓発

(要旨)

- 対象組織では広報活動として「チラシ、パンフレット、広報誌、ポスターの作成」が最も多く行われており、広報活動を行った対象組織の約3割で構成員や活動への参加者が増加している。
- 都道府県等では、対象組織等を対象とした研修会や表彰行事のほか、ホームページやSNSを活用した情報発信等が行われている。

(1) 対象組織における広報活動

対象組織へ聞き取り調査を行ったところ、多面的機能の増進を図る活動として43%の対象組織が広報活動に取り組んでいる。

広報活動の内容としては、「チラシ、パンフレット、広報誌、ポスターの作成」が最も多く、広報活動を行った63組織中40組織であった。

こうした広報活動の成果として、広報活動を行った対象組織の約3割で構成員や活動への参加者が増加している。

【図表－33】

(2) 都道府県等における広報活動等

都道府県や推進組織では、対象組織等への研修会や景観形成活動等に係る表彰式を行うほか、広報誌や事例集を作成し県内に優良事例等の紹介をするなど、広報活動等を年間のべ90件行っている。また、この広報活動等の様子を23の道府県等でホームページに掲載しているほか、岩手県や長崎県の推進組織ではフェイスブック等のSNSを活用して広く情報発信を行っている。

【図表－34】

Ⅲ 多面的機能支払交付金の効果の評価

(要旨)

- 本交付金の効果の評価するために、アウトカムとして6つの項目に整理し、施策の評価における「評価の視点」とした。
- 本交付金の取組が、①地域資源の適切な保全管理、②農村環境の保全・向上、③農業用施設の機能増進、④農村の地域コミュニティの維持・強化への貢献、⑤構造改革の後押し等地域農業への貢献、⑥自然災害の防災・減災・復旧に寄与していることが確認され、農業・農村の有する多面的機能が適切に維持・発揮されるとともに、担い手農家への農地集積という構造改革を後押ししていると評価する。

本交付金の活動による効果の評価するため、活動がその目的を達成し、成果を上げるまでのプロセスを論理的に説明するロジックモデルを整理した。このロジックモデルの中で、アウトカム（成果）として6つの項目（①地域資源の適切な保全管理、②農村環境の保全・向上、③農業用施設の機能増進、④農村の地域コミュニティの維持・強化への貢献、⑤構造改革の後押し等地域農業への貢献、⑥自然災害の防災・減災・復旧）に整理し、これを施策の評価における「評価の視点」とした。

この6つの視点毎に本交付金による効果の評価したところ、本交付金の取組により、

- ① 遊休農地の解消・発生防止や農業用施設の機能維持といった効果が見られ、地域資源の適切な保全管理に寄与している
- ② 景観形成や生態系保全等の取組により、農村環境の保全・向上に寄与している
- ③ 施設の長寿命化対策により、農業用施設の機能増進が図られている
- ④ 多様な主体が参画した地域の共同活動が行われ、農村の地域コミュニティの維持・強化に結び付いている
- ⑤ 非農業者の共同活動への参加や農地集積のきっかけになる等構造改革の後押し等地域農業への貢献に寄与している
- ⑥ 本交付金を活用した防災・減災への取組や災害時の応急措置等の活動により、自然災害の防災・減災・復旧にも寄与している

ことが確認され、農業・農村の有する多面的機能が適切に維持・発揮されるとともに、担い手農家への農地集積という構造改革を後押ししていると評価する。

【図表－3】

1 地域資源の適切な保全管理

(要旨)

- 本交付金の取組により、725haの遊休農地が解消され耕作可能な状態に復旧された。また、5年間で約1.3～3.3万haの遊休農地の発生を抑制したと推定される。
- 対象組織や都道府県において、本交付金が農業用施設の適切な保全管理に一定の役割を果たしていると評価されている。
- このことから、本交付金は地域資源の適切な保全管理に寄与している。

(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、遊休農地であった農用地を適切に保全管理し、平成 26 年度から平成 29 年度の 4 年間で 725ha の遊休農地が解消され、耕作可能な状態に復旧された。また、5 年間で約 1.3～3.3 万 ha の遊休農地の発生を抑制したと推定される。

対象組織へのアンケート調査（平成 27 年度）では、59%の対象組織が、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」又は「発生又は面積が拡大していたと思う」と回答している。

このことから、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評価する。

【図表－35】

(農地の適切な保全管理)

農林業センサスを活用し、旧市町村単位で、耕地面積に対する認定農用地面積の割合と 2005 年から 2015 年における経営耕地面積の推移の関係を見たところ、耕地面積に対する認定農用地面積の割合が高い旧市町村ほど、10 年間（2005 年－2015 年）における経営耕地面積の減少が少ない結果となっている。

このことから、本交付金は経営耕地面積の減少抑制に寄与していると評価する。

【図表－36】

(2) 農業用施設の機能維持

対象組織へのアンケート調査（平成 27 年度）では、85%の対象組織が、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」と回答している。また、都道府県の間評価において、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」と評価している。

対象組織と未取組集落に対して、10 年後の農業用施設の保全管理の見通しについて聞き取り調査（平成 30 年度）をしたところ、対象組織では「保全管理は継続される」との回答が多かったが、未取組集落では「保全管理の質や頻度が低下する」との回答が最も多く 47%であった。また、10 年後の農業用施設の「保全管理は困難になる」と回答した未取組集落は全て「農地周りの保全管理は個別農家がそれぞれで実施している」と回答している。

このことから、本交付金は農業用施設の機能維持に寄与していると評価する。

【図表－37】

2 農村環境の保全・向上

(要旨)

- 対象組織へのアンケート調査によると、農村環境の保全・向上について効果があったとの回答は、景観形成・生活環境保全の効果で85%、生態系保全の効果で60%、水質保全の効果で61%となっている。
- 都道府県及び市町村において、本交付金が農村環境の保全・向上に一定の役割を果たしていると評価されている。
- このことから、本交付金は景観形成や生態系保全といった農村環境の保全・向上に寄与している。

本交付金では、資源向上支払（共同活動）の農村環境保全活動において、農村地域の景観や生態系、水質等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。

対象組織へのアンケート調査（平成27年度）では、85%の対象組織が、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」との回答している。また、都道府県の間接評価においては、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効果が発現している」と評価している。

生態系保全に関しては、活動に取り組んでいる対象組織の60%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）では、69%の市町村が「ほとんどの組織」又は「大半の組織」で生態系保全に係る効果が発現していると思われると回答している。

水質保全に関しては、活動に取り組んでいる対象組織の61%が「効果が出てきた」と回答している。また、都道府県の間接評価においては、40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効果が発現している」と評価している。

具体的な例として、野生のコウノトリは、ここ10年間でゼロから100羽超に増えており、日本の全ての都道府県に飛来している^{*}。コウノトリは生息域を水田に依存する生態的特徴を有しており、本交付金により農地の環境保全が進んだことが生息数の回復に寄与しているとの有識者からの意見もある。

このことから本交付金は、景観形成や生態系保全等の取組を通して、農村環境の保全・向上に効果をもたらしていると評価する。 【図表-38】

※兵庫県立コウノトリの郷公園発行の『キコニアレター』より。

3 農業用施設の機能増進

(要旨)

- 対象組織へのアンケート調査では、96%の対象組織が、資源向上支払（長寿命化）に取り組まなかった場合、10年後には農業用施設の「破損、老朽化等による農業生産や周辺地域への被害があり対処が必要になる」等と回答しており、農業用施設の機能増進に効果があったと評価される。
- このことから、本交付金の長寿命化対策により、農業用施設の機能増進が図られている。

都道府県の間接評価においては、44 の道府県が「施設の長寿命化の活動により農業用施設の機能が増進」していると評価し、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」していると評価している。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。

市町村を対象とした実態調査（平成 28 年度）では、74%の市町村が、施設の維持管理費の低減について「ほとんどの組織で効果が発現していると思われる」又は「大半の組織で効果が発現していると思われる」と評価している。

対象組織へのアンケート調査（平成 27 年度）では、96%の対象組織が、資源向上支払（長寿命化）に取り組まなかった場合、10 年後には農業用施設の「破損、老朽化等による農業生産や周辺地域への被害があり対処が必要になる」又は「農業生産へ影響が出ると思う」と回答している。

このことから、本交付金の長寿命化対策により、農業用施設の機能増進が図られていると評価する。 【図表－39】

4 農村の地域コミュニティの維持・強化への貢献

（要旨）

- 本交付金に参画する非農業者等の構成比率は平成26年度と比較して増加しており、非農業者等の構成比率が高くなるほど活動項目数が増加している。また、本交付金に取り組んでいる集落の平均寄り合い回数は、取り組んでいない集落の1.6倍程度となるなど、活動の活性化が見られる。
- 地域コミュニティに与えた影響について、本交付金の活動をきっかけとして「子供が参加する地域活動」や「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」との意見も見られる。本交付金により対象組織の7割が、地域コミュニティが活性化したと回答した。
- このことから、本交付金の取組により多様な主体が参画した地域の共同活動が行われ、農村の地域コミュニティの維持・強化に結び付いている。

本交付金により、多様な主体の参画を得た共同活動が行われており、非農業者等の構成比率は約 30%（平成 29 年度実績）と、平成 26 年度と比較して増加しており、また、非農業者等の構成比率が高くなるほど活動項目数が増加している。

本交付金に取り組むことにより取組以前より基礎的な保全活動の実施時間が増加しているほか、本交付金に取り組んでいる集落の平均寄り合い回数が増加している集落の1.6倍程度となるなど、活動の活性化が見られる。 【図表－40】

本交付金の取組が地域コミュニティに与えた影響について、市町村へ聞き取り調査したところ、本交付金の活動をきっかけとして子供が参加する地域活動や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 58%、55%であった。特に子供の教育の面からは、本交付金の活動が地域の教育力の発揮につながっているとの有識者からの意見もある。

また、本交付金により対象組織の70%が、コミュニケーション機会が増加するなど地域コミュニティが活性化したと回答した。 【図表-41】

このことから、本交付金の取組により、多様な主体が参画した地域の共同活動が行われ、農村の地域コミュニティの維持・強化に結び付いていると評価する。

5 構造改革の後押し等地域農業への貢献

(要旨)

- 従来、農業者が行っていた農地周りの草刈り等は、本交付金を活用し非農業者も参加する共同活動により行われている。
- 本交付金に取り組む農業集落は全国平均に比べて担い手農家への農地集積率が高く、取り組む面積が大きくなるほど利用集積面積の増加率も高い。
- 対象組織へのアンケート調査によれば、農地集積や、集積に向けた話し合い等のきっかけとして、本交付金が役立っていると評価されている。
- このことから本交付金は、非農業者の共同活動への参加や地域の話し合いの活発化などにより構造改革の後押し等地域農業への貢献に寄与している。

農地維持支払における地域資源の基礎的な保全活動は、従来、農業者が中心となっ
て行ってきたが、本交付金の取組により、農地維持支払の活動においては、参加人数
の約3割を非農業者が占める状況となっている（農地維持支払は、農業者のみで構成
する対象組織においても実施可能である）。

本交付金に取り組む農業集落は、全国平均に比べて担い手農家への農地集積率が高
く、取り組む面積が大きくなるほど利用集積面積の増加率も高い。

対象組織への聞き取り調査によると、本交付金の取組が担い手農家への農地集積の
きっかけに役立っているとする対象組織が53%、新たな生産品目づくり等に寄与して
いるとする対象組織が27%あった。

このことから、非農業者の共同活動への参加や地域の話し合いの活発化などにより
構造改革の後押し等地域農業への貢献に寄与していると評価する。 【図表-42】

6 自然災害の防災・減災・復旧

(要旨)

- 73%の対象組織が「水路の適正管理による水害防止」に取り組むなど、本交付金は自然災害の防災・減災の取組に広く活用されている。
- 熊本地震を契機に、甚大な自然災害により被災した場合は、当初計画していた活動に代えて応急措置又は補修・更新等を実施できる特例措置を創設し、平成29年度には57組織で機動的な復旧等に活用された。
- このことから、本交付金を活用した防災・減災への取組や災害時の応急措置等の活動により、自然災害の防災・減災・復旧にも寄与している。

対象組織への聞き取り調査では、異常気象等による災害に対して、本交付金を活用してどのような防災・減災の取組を実施しているか対象組織に聞き取りしたところ、「水路の適正管理による水害防止」が73%の対象組織で取り組まれていると回答があるなど、自然災害の防災・減災に寄与していると評価されている。

豪雨災害を経験したことで、地域住民の間で、農業のみでなく地域の防災・減災のために必要な水路という意識が高まり、非農業者を含めた地域住民全員で水路の点検や泥上げを毎年継続して行った結果、水路が良好に保全管理され、自然災害の被害の軽減につながっている地域もある。

平成28年熊本地震を契機に、甚大な自然災害により被災した場合、応急措置又は補修・更新等に取り組むことにより、活動要件を満たすものとみなす特例措置を創設した。

この制度を活用し、災害発生後に対象組織が主体となり、農業用施設の被災状況の確認や農地周りの小規模な水路等の復旧作業を行い、早期に営農を再開することができた地域もある。平成29年度には57組織（約6千ha）でこの制度が活用された。

特例措置の導入により、機動的に復旧に取り組むことが可能となり、また、本交付金の取組を通じて農村協働力が向上したと相まって、農地周りの小規模な農業用施設等の復旧を自治体等に頼るのではなく、対象組織が自立的に率先して応急措置や補修等に取り組むようになり、自然災害による被害からの復旧に効果があったと評価される。

このことから、本交付金を活用した防災・減災への取組や災害時の応急措置等の活動により、自然災害の防災・減災・復旧にも寄与していると評価する。 【図表-43】

IV これまでの課題と今後の展開方向

1 これまでの取組の課題

(要旨)

- 平成28年8月に閣議決定された土地改良長期計画で掲げられている目標の達成に向けて、対象組織の体制強化や取組の拡大が必要である。
- 農振農用地以外の農用地においても農業用施設の老朽化が進行しており、多面的機能の維持・発揮に支障が生じる恐れがある。
- 全国的に農業用施設の老朽化が進み、資源向上支払（長寿命化）の要望が多い中、他事業でも対応できる比較的規模の大きな整備を実施している事例等が見られ、より効果的・効率的な長寿命化対策が必要である。
- また、書類の作成や確認等に係る事務作業の負担が大きいため、システム化等の検討が必要である。

平成28年8月に閣議決定された土地改良長期計画（平成28～32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
- 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

⑤地域共同活動による農地・農業用水等の保全管理面積：約280万ha

この中で、②、③、⑤については遅れが見られており、今後目標達成に向けて、対象組織の一層の体制強化や認定農用地面積の拡大などを図っていく必要がある。

他方、本評価の過程において、農地維持支払により基礎的な保全活動に取り組んでいる農振農用地以外の農用地において、水路等の老朽化の進行により施設の機能が低下し多面的機能の維持・発揮に支障が生じる恐れがある等の課題が確認された。

また、全国的に農業用施設の老朽化が進み、資源向上支払（長寿命化）に係る対象組織からの要望が多い中、他事業でも対応できるような比較的規模の大きな整備を実施している事例等が見られており、より効果的・効率的な長寿命化対策が必要である。

加えて、国民への説明責任を果たすため活動実績や会計等について整理しておく必要があるものの、その書類の作成や確認等に係る事務作業の負担が大きいことから、システム化など負担を軽減するための検討が必要である。 【図表-44】

2 今後の展開方向

(要旨)

- 本交付金の取組によって多様な分野にわたり効果が発現していることから、本交付金を通じた地域の共同活動がより効果的・効率的に実施されるよう引き続き本交付金による支援を行っていくことが必要である。
- また、本交付金が構造改革の後押し等地域農業への貢献に寄与していることが確認され、人・農地プラン等と連携した更なる活動の展開を推進する。
- 本評価において指摘された個別の課題については、平成31年度から、対象組織の体制強化と取組の拡大、農振農用地以外の農用地における支援の拡大、長寿命化対策のより効果的・効率的な実施、対象組織や市町村における事務等の負担軽減といった対応に取り組む。

本評価において、本交付金の取組によって地域資源の適切な保全管理、農村環境の保全・向上といった多様な分野にわたり効果が発現していることが確認された。活動項目によっては、一つ若しくは一連の実践活動により社会へ多様な効果をもたらしているものもある。本交付金を通じた地域の共同活動がより効果的・効率的に実施されるよう引き続き本交付金による支援を行っていくことが必要である。

また、本評価において本交付金が構造改革の後押し等地域農業への貢献に寄与していることが確認され、人・農地プランや農地中間管理機構等とも連携した更なる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。

本評価において指摘された個別の課題については、平成31年度から以下の対応に取り組むこととしている。

○対象組織の体制強化と取組の拡大

非農業者等多様な主体の参画や広域化による対象組織の更なる体制強化や多面的機能の増進を図る活動の更なる推進を支援するとともに、地域資源の保全管理が困難な小規模集落を取り込み、集落間連携により保全管理を行う取組を引き続き支援し、認定農用地面積の拡大を図る。

○農振農用地以外の農用地における支援の拡大

農振農用地以外の農用地においても農業用施設の長寿命化対策等を実施できるよう資源向上支払の対象農用地に多面的機能の発揮の観点から都道府県知事が定める農用地を追加する。

○長寿命化対策のより効果的・効率的な実施

資源向上支払（長寿命化）において、比較的規模の大きな整備については他事業での実施を原則とし、地域の状況により本交付金で実施する場合は、都道府県等の技術的指導を義務付けるよう運用の見直しを行う。

○対象組織や市町村における事務等の負担軽減

保全活動等における労力不足を補い、作業の効率化を図るための取組（自走式草刈機や見回りのためのドローンの導入、地域資源の GIS 化による情報の可視化や関係者間での情報共有等）や事務処理のシステム化を図る取組を推進する。

3 おわりに

本評価においては、本交付金の交付状況の点検や効果の評価を行い、本交付金による取組が農地・農業用水等の地域資源の適切な保全管理や農村環境の保全・向上、農業用施設の機能増進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、農村の地域コミュニティの維持・強化や構造改革の後押し等地域農業へ貢献していると評価した。また、本交付金を活用した防災・減災への取組や災害時の応急措置等の活動により、自然災害の防災・減災・復旧にも寄与していると評価した。本交付金の共同活動が地域の農業を支え、農業・農村の有する多面的機能が維持・発揮されていることで、国民に多くの恵沢をもたらしている。

今後、本交付金による地域の共同活動を通じて農村協働力の深化が図られることにより、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資源の開発・発展といった挑戦が更に促進されることが期待される。

平成 31 年度は、本交付金の創設から 6 年目を迎える。施策の評価の結果を踏まえ、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、担い手農家への農地集積という構造改革の後押しを進め、農村地域がより一層発展するよう、本交付金の効果的・効率的な執行を通じて農地・農業用水等の地域資源を持続的に保全管理できる支援策を引き続き実施・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

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都道府県で独自の取組を評価。都道府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) 対象組織の自己評価及び市町村評価

1 対象組織による自己評価と市町村評価の概要

多面的機能支払交付金における地域資源の適切な保全管理のための推進活動(以下、「推進活動」という。)と多面的機能の増進を図る活動(以下、「増進活動」という。)が効果的かつ効率的に実施されるように、対象組織は、交付金の活動開始から2年目及び4年目に当該活動の実施状況や成果、活動による地域の変化等を自己評価し、市町村は、「市町村の判断基準のガイドライン」に基づいて、自己評価を実施した組織における当該活動を客観的に評価し、必要に応じて指導・助言を実施。(平成28年度から導入)

2 推進活動に係る自己評価

(1) 推進活動の実施状況に係る自己評価

推進活動の実施状況に係る対象組織の自己評価は、2年目評価では Step 1 や Step 2 の組織が多いが、4年目評価では Step 3 以上が増加しており、活動が進むにつれて上位の Step に進んでいるという結果となった。

(2) 推進活動による効果の発現状況

保全管理の目標の達成に向けた進捗状況(Step)が進むにつれて、「地域資源を保全管理する人材の確保」等の効果が発現していると回答する割合が高くなる傾向が見られた。

3 推進活動の自己評価に対する市町村評価

(1) 推進活動の自己評価に対する市町村評価

市町村評価では、対象組織を「優良」と評価した割合が8~9%、「適当」と評価した割合が85~89%で、2年目評価と4年目評価で概ね同様の結果となった。対象組織に対する市町村の指導内容としては、「検討会・意向調査・現地調査等の充実」が最も多い。

(2) 取組による地域の変化

本交付金の取組による地域の変化としては、「共同活動により地域資源が適切に保全管理され、遊休農地の発生が抑制されている」との評価が8割前後。「担い手への農地利用集積・集約」等についても変化が生じている対象組織が出てきていると評価している。

4 増進活動に係る自己評価

(1) 増進活動による効果の発現状況

対象組織の約7割が「地域住民の農村環境の保全への関心が向上した」と回答し、約6割が「農村環境が向上した」と回答している。直営施工に取り組んでいる対象組織では、全体と比較して「施設を大事に使おうという意識の向上」について評価の上昇が見られた。

(2) 増進活動の取組数と発現する効果の数の関係

平成29年度4年目評価において、増進活動の取組数が増えるほど、活動により発現する効果の数も増加する傾向が見られた。

活動組織に対する市町村の指導内容は、平成28年度の2年目評価では「活動内容の再検討」「取組内容の充実、取組回数の増加」「非農業者等多様な人材の参画推進」の順。

平成29年度の2年目評価では、「取組内容の充実、取組回数の増加」「非農業者等多様な人材の参画推進」の順。

5 増進活動の自己評価に対する市町村評価

市町村評価では、対象組織を「優良」と評価した割合が8~9%、「適当」と評価した割合が85~89%で、2年目評価と4年目評価で概ね同様の結果となった。対象組織に対する市町村の指導内容としては、「取組内容の充実、取組回数の増加」が多い。

(参考3) 対象組織の構成員ではない団体からの意見

対象組織の構成員になっていない団体に対し、対象組織が行う活動について、
どのような効果があると思うか聞き取りした結果は、以下のとおり。

1 自治会

- ・高齢化が進み維持管理が行き届いていない農地などの保全に役立っている。
- ・地域環境の保全に対する意識の向上と貢献意識の醸成のための良い機会となっている。
- ・話し合いの場が増え、独居老人がどこにいるか把握できるようになった。
- ・構成員ではないが、共同活動を通して地域との関わりをもつ良い機会になっている。

2 女性会

- ・女性会としての活動に参加する人が増えた。
- ・子供たちの環境教育に効果的であり、地域への係り方や共同活動への参加について学ぶ機会となっている。

3 学校・PTA

- ・生き物調査などに参加することで、子供たちが田んぼ（生き物）に興味を持ってくれた（生き物の命について親子で話をしている等）。
- ・活動に参加したことで、子供たちが進んで植栽などの作業をしてくれるようになった。

4 商工会

- ・次代を担う子供たちが環境について考えてくれる良い機会になっている。そのためにも大事な活動であると思う。

調査対象：69団体

資料：平成30年度活動実態調査より作成

(参考4) 多面的機能支払交付金第三者委員会委員名簿 (平成31年3月現在)

(五十音順 敬称略)

こうの 河野	やすこ 康子	日本消費者協会 理事
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
ささき 佐々木	たつや 達也	読売新聞東京本社 論説委員
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)
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
わたしたに 鷺谷	いづみ いづみ	中央大学理工学部 教授

(参考5) 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）

8月31日

○中間評価公表

3月12日

第9回第三者委員会

- 中間評価について
- 活動組織による自己評価と市町村評価の結果について（案）
- 活動組織アンケート分析結果について
- 活動組織のプロセス事例集の拡充
- 多面的機能支払交付金における施策評価の進め方

平成30年度

7月26日

第10回第三者委員会

- 平成29年度多面的機能支払交付金の取組状況
- 多面的機能支払交付金の施策評価に関する調査結果について
- 活動組織による自己評価と市町村評価の結果について
- 活動組織のプロセス事例集の拡充

11月26日

第11回第三者委員会

- 多面的機能支払交付金における施策の評価の考え方について
- 多面的機能支払交付金の交付状況の点検（案）について
- 多面的機能支払交付金の効果の評価（案）について
- 多面的機能支払交付金の施策の評価のまとめ（案）について

3月1日

第12回第三者委員会

- 多面的機能支払交付金の施策の評価（案）について