

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

- 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平成26年度に創設された多面的機能支払交付金について、国が取りまとめた交付状況の点検結果及び効果の評価に加え、都道府県が取りまとめた共同活動の実施状況の点検結果及び活動組織の取組の評価に基づくとともに、持続可能な世界を目指す国際目標であるSDGsの考え方を踏まえ、「資源と環境」「社会」「経済」の3つの視点で本交付金の評価を行い、施策の評価として取りまとめるもの。
- 令和5年度に前回の施策の評価から5年が経過したが、令和4年9月以降の食料・農業・農村基本法の検証、見直しを踏まえ、令和6年度に施策の評価を実施する。

II 農村地域をめぐる情勢

- 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り、令和4年の農業経営体数は97.5万経営体となり初めて100万経営体を下回り、令和5年は92.9万経営体に減少。また農林業センサスによれば、2010年から2020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。
- 農村の人口減少に伴い、集落内の戸数・人口が減少し、集落の小規模化も進展している。2050年には、コミュニティとしての機能が失われる「人口9人以下」の小規模集落が全集落の10%を超え、特に、山間農業地域では30%を超えることが見込まれている。このように集落規模の縮小が進む中、2050年には、人口9人以下になると想定される集落の農地面積は約30万ha、コミュニティ機能の維持が困難になる可能性の高い高齢化率50%以上の集落の農地面積は約70万haに達すると推測されている。
- 農地周りの水路、農道等の施設は、農業集落等地域の共同活動により保全されており、都市住民やNPO・学校・企業といった農業集落外との連携による保全管理は着実に増加。
- 内閣府の農山漁村に関する世論調査によれば、活力が低下した農村地域に「積極的にそのような地域（集落）に行って協力したい」又は「機会があればそのような地域（集落）に行って協力したい」と回答した人の割合は全体の72.9%を占めている。
- 社会構造の変化に伴い農地の所有と利用の分離が進み、農業生産活動が少数の大規模経営体に集中するとともに、地域資源の保全管理に携わる者が減少。本交付金の取組を契機として、非農業者も含め集落全体で保全管理の活動を支援するとともに、都市住民等の活動への参画を求める等、集落の枠組みを超えた活動への発展を促す仕組みの強化が必要。

●農業の停滞や過疎化・高齢化などにより活力が低下した農村地域に対して、あなたは、どのように関わりたいと思いますか。

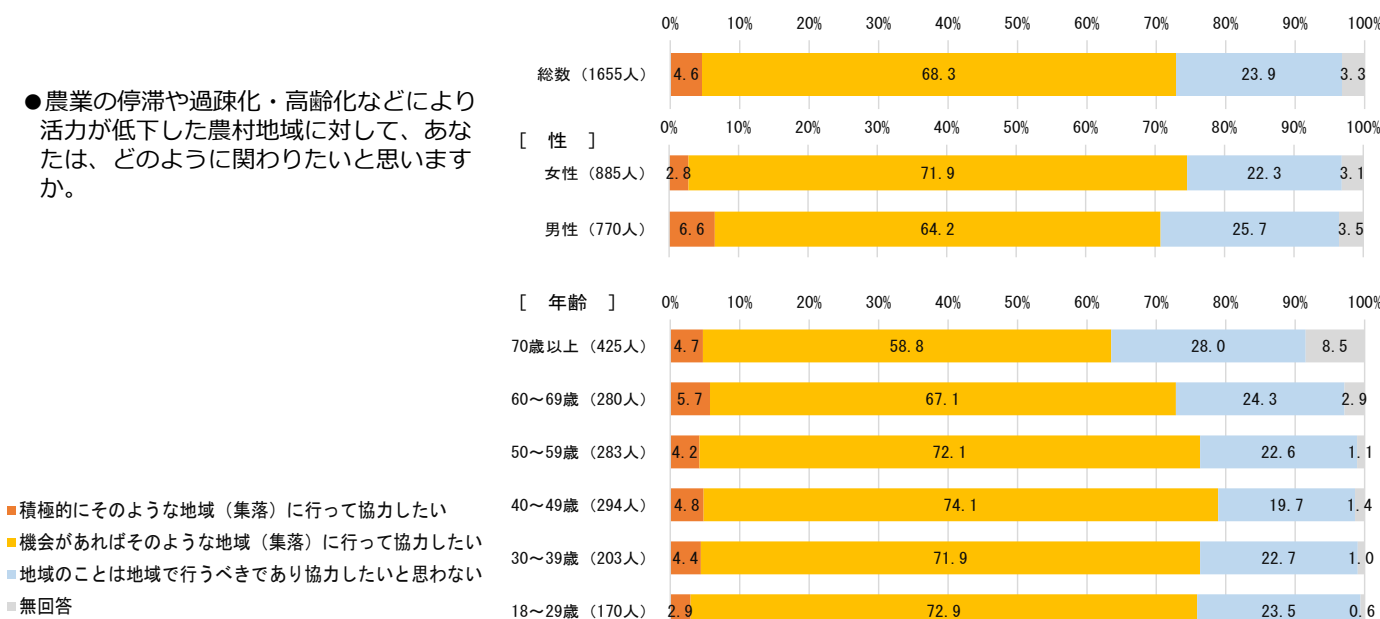


図 農業・農村地域への関わりに対する意識

資料：内閣府 農山漁村に関する世論調査（令和3年6月）より作成

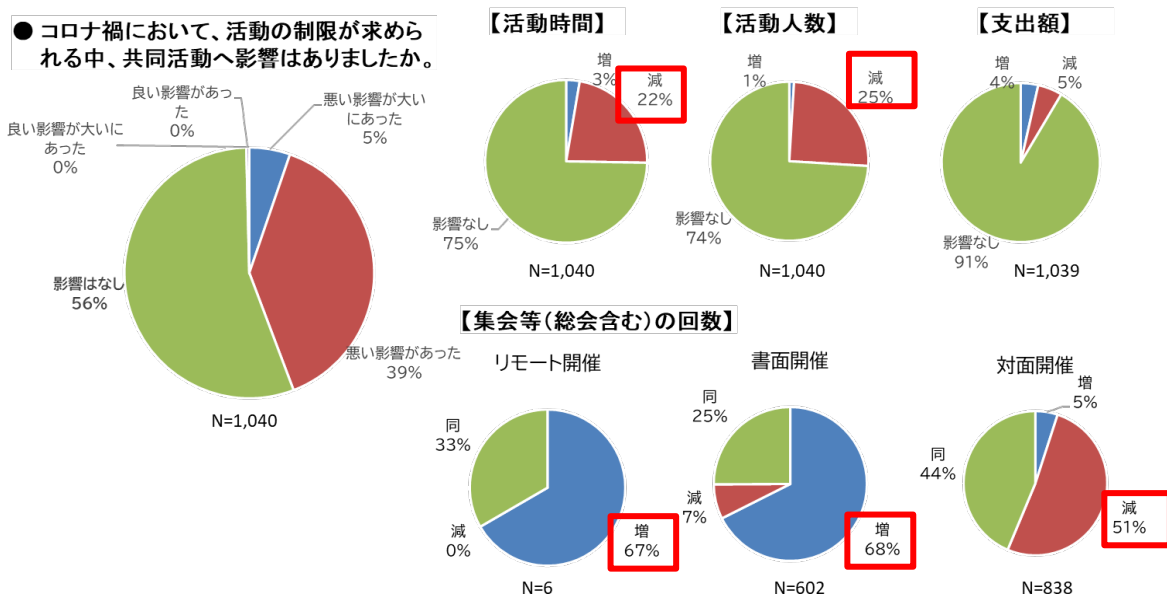
Ⅲ 食料・農業・農村基本法の見直し

- 農政の基本理念や政策の方向性を示す食料・農業・農村基本法について、世界的な食料情勢の変化に伴う食料安全保障上のリスクの高まりや、地球環境問題への対応、海外の市場の拡大等我が国の農業を取り巻く情勢変化を踏まえ、四半世紀ぶりに改正。
- 人口減少の影響が特に農村において先行して生じており、生産基盤の保全等が実施できず農業の持続的な発展にも支障が生じるおそれがある中、農業者や地域住民等の共同活動が地域の農業生産活動の維持に加えて多面的機能の発揮にも重要な役割を果たすものであることから、改正法においては、本交付金に係る条文として、農地の保全に資する共同活動の促進を規定した第44条が新たに設けられた。
- このほか関係する条項として、第3条に「環境と調和のとれた食料システムの確立」、第4条に「多面的機能の発揮」、第29条に「農業生産の基盤の整備及び保全」について記載。
- なお、本交付金については、「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容（令和5年12月27日）において、「活動組織について、広域化を図りつつ、県・市町村等の支援により外部団体等とのマッチング、多様な組織や非農業者の参画等を推進する。また、事務の簡素化や土地改良区の共同活動への関与の在り方について令和6年度中に検討する。」「環境保全型農業直接支払交付金及び多面的機能支払交付金について、有機農業の取組面積の拡大や環境負荷低減に係る地域ぐるみの活動の推進といった観点から、新たな仕組みを導入することを検討する。」こととされている。

Ⅳ 多面的機能支払交付金の交付状況の点検

＜交付金の実施状況＞

- 令和5年3月末現在、全国1,445市町村において、25,967組織が約232万haの農用地で地域の共同活動による保管理活動を実施しており、前回施策の評価を行った平成30年度の実施状況と比較すると、認定農用地面積は1.01倍と微増。
- 新型コロナウイルス感染症による共同活動への影響については、アンケートの回答があった活動組織のうち活動時間が減少した活動組織が22%、活動人数が減少した活動組織が25%であった。
- 集会等の開催回数については、アンケートの回答があった活動組織のうちリモート開催が増加した活動組織が67%、書面開催が増加した活動組織が68%、対面開催は51%の活動組織で減少。



資料：令和5年度農村振興局農地資源課多面的機能支払推進室調べ

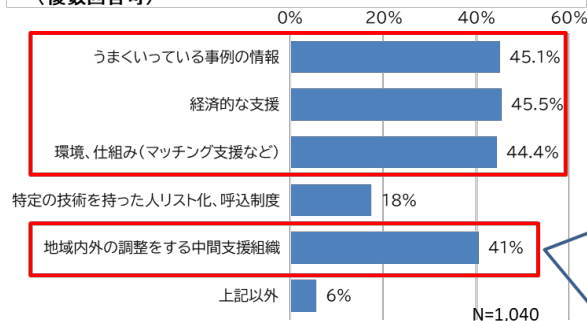
図 新型コロナウイルス感染症による影響についてのアンケート

<取組の分析・検証>

- 地域づくりのリーダーの後継者が「かなりいる」又は「いる」と回答した組織が全体の38%を占め、その年齢層は、50代以下が62%。また、女性役員がいる組織の割合は20%。一方、組織が設立されてから代表及び会計（事務局）の交代がほぼ行われていない組織の割合は、代表で39%、会計（事務局）で46%となっており、役員、事務局の世代交代を円滑に行うために必要なことについては、65%の組織が「60歳以下の現役世代からの役員参加」と回答。
- 対象組織の構成員数は、農業者・非農業者合わせて約231万人・団体で、うち非農業者は約80万人・団体。
- 地域内外の多様な主体との連携について、連携を希望する組織は一定数ある一方で、連携に係る調整に課題を感じている状況。地域外からの人を呼び込む場合に必要なことについて、「うまくいっている事例の情報」「経済的な支援」「環境、仕組み（マッチング支援など）」「地域内外の調整をする中間支援組織」などが多い。
- 活動組織の対象地域内の「環境保全型農業」の取組状況について、アンケート調査を実施した活動組織のうち「有機農業」に取り組む活動組織の割合が33%、「堆肥の施用」に取り組む活動組織の割合が44%、「カバークロップ」に取り組む活動組織の割合が21%、「長期中干し」に取り組む活動組織の割合が12%、「秋耕」に取り組む活動組織の割合が47%、となっている。

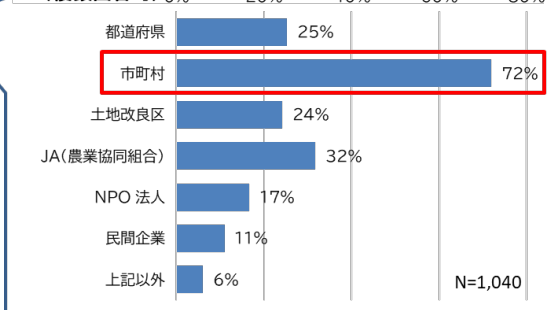
【地域外からの人の呼び込みについて】(個人含む全般的)

- 地域外からの人(民間企業や法人のほか、他の地域に住む農業者・非農業者を含め)を呼び込む場合に必要と思うことは何ですか。(複数回答可)



【地域外からの人の呼び込みについて】(中間支援組織)

- 中間支援組織として適当なところはどこだと思いますか。(複数回答可)

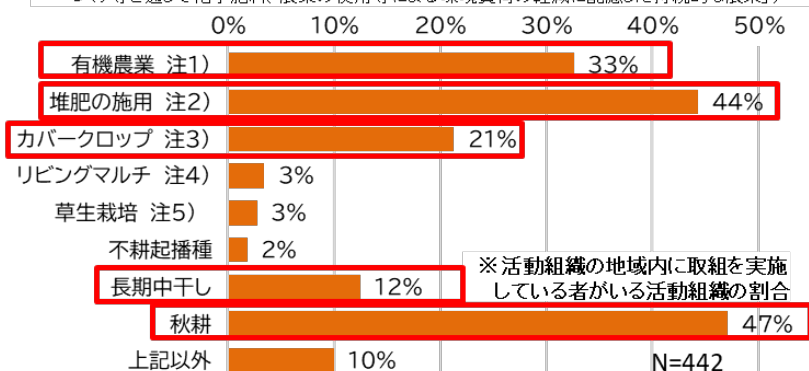


資料：令和5年度農村振興局農地資源課多面的機能支払推進室調べ

図 地域外からの呼び込みに関するアンケート

● 活動組織の対象地域内で「環境保全型農業」※の取り組み状況について教えてください。(複数回答可)

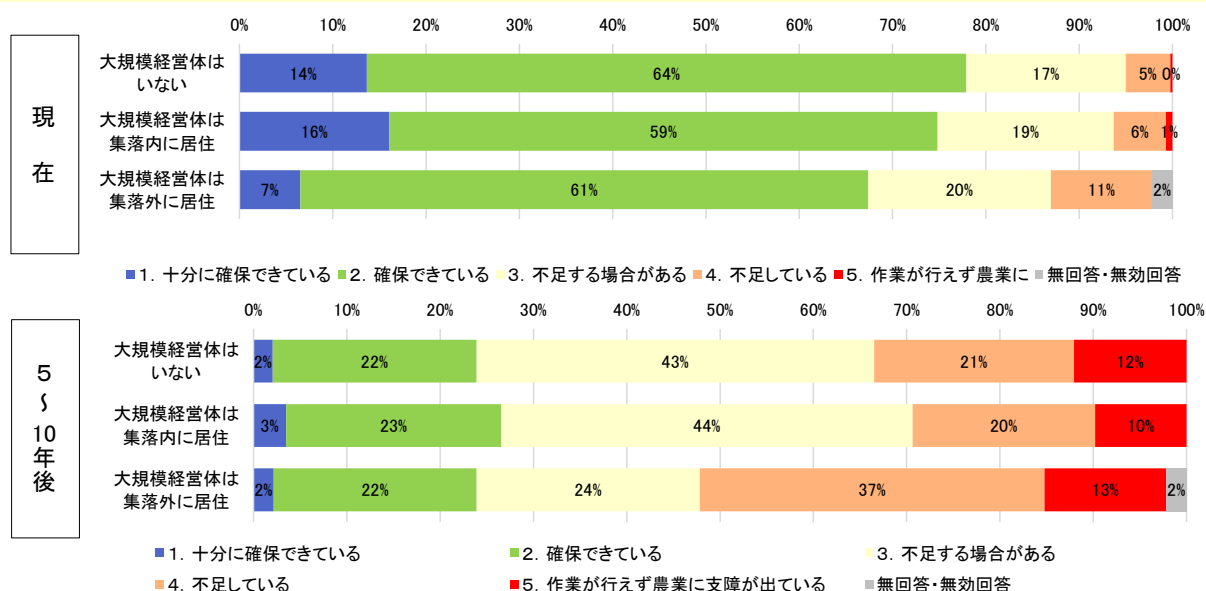
(※環境保全型農業・・・「農業の持つ物質循環機能を生かし、生産性との調和などに留意しつつ、土づくり等を通じて化学肥料、農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した持続的な農業」)



※活動組織の地域内に取組を実施している者がいる活動組織の割合

図 「環境保全型農業」の取り組み状況

- 大規模経営を展開する上での課題としては、「労働力の不足」を理由とする割合が高く、その中でも、「畦畔や法面の草刈り、水路の泥上げ等の保安全管理活動」を挙げている割合が高い。また、水路や農道等の施設の補修や点検が今後さらに問題となると回答した割合が高い。
- 大規模経営体は居住集落以外での水路等の保安全管理活動にまでは手が回らず、非居住集落の活動組織においては人手不足が将来的に顕在化する恐れ。
- 持続可能な開発目標（SDGs）と、地域住民による共同活動により営まれ良好な地域社会の維持及び形成に重要な役割を果たす本交付金の活動目標は、持続可能な社会を目指す点において共通しており、親和性が高い。これを踏まえ整理したところ、SDGsの17の目標のうち、15の目標達成に本交付金活動が貢献していることを確認。
- 多面版SDGsローカル指標や多面的機能支払SDGsアイディアシートにより、効果的に施策や取組の評価、PR等ができる可能性。



大規模経営体はいない N=439
大規模経営体は集落内に居住 N=143
大規模経営体は集落外に居住 N= 46

資料：令和3年度 対象組織アンケート

図 保安全管理作業への参加者の確保状況

③簡易版

多面的機能支払 SDGsアイディアシート Ver.2.0(簡易版)

①みなさんの活動をSDGsの目標と照らし合わせてみて、現在取り組んでいることにチェックを入れてみましょう。

②今後取り組んでみたいことや、続けていきたいが難しくなっていること、誰かと協力してやりたいこと

目標	現在取り組んでいること	今後取り組んでみたいこと、続けていきたいが難しくなっていること、誰かと協力してやりたいこと
2. 持続可能な生産を支える	☐ 草刈りや泥上げ等で農業生産を支えています ☐ 鳥獣被害等から農地を守っています	☐ 田舎暮らしや観光客の誘引や応急措置に取り組んでいます ☐ 点検、補修等の技術を得て、実践しています
13. 気候変動及びその影響の軽減	☐ 農産物の生産・消費 ☐ 施設を大事に長く使っています ☐ 農業用水や地下水を有効に使っています	☐ 気候変動の軽減に取り組んでいます ☐ 施設を大事に長く使っています ☐ 農業用水や地下水を有効に使っています
9. 災害に強いインフラづくりや技術の開発	☐ 点検、補修等で安全で災害に強い施設を確保しています	☐ 点検、補修等で安全で災害に強い施設を確保しています
12. 持続可能な生産・消費	☐ 施設を大事に長く使っています ☐ 農業用水や地下水を有効に使っています	☐ 施設を大事に長く使っています ☐ 農業用水や地下水を有効に使っています
6. 地域の水質の保全	☐ 水質の保全に取り組んでいます	☐ 水質の保全に取り組んでいます
15. 地域の生物多様性の保全	☐ 生態系の保全に取り組んでいます	☐ 生態系の保全に取り組んでいます
14. 海洋・海洋資源の保全	☐ 水路等の清掃により、ゴミの流出を防いでいます	☐ 水路等の清掃により、ゴミの流出を防いでいます

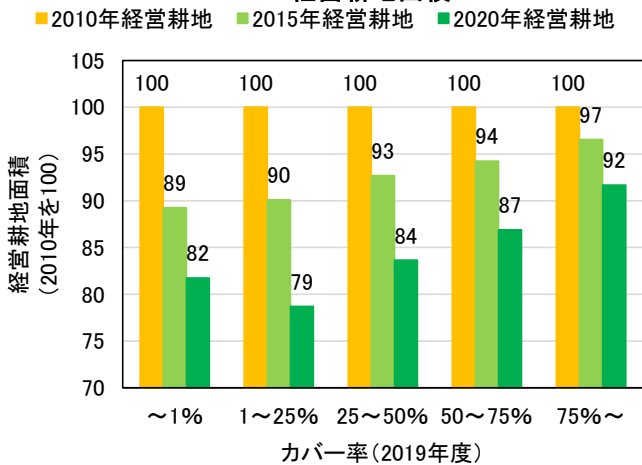
図 SDGsと本交付金の活動目標の関係性（イメージ）

V 多面的機能支払交付金の効果の評価

1 資源と環境

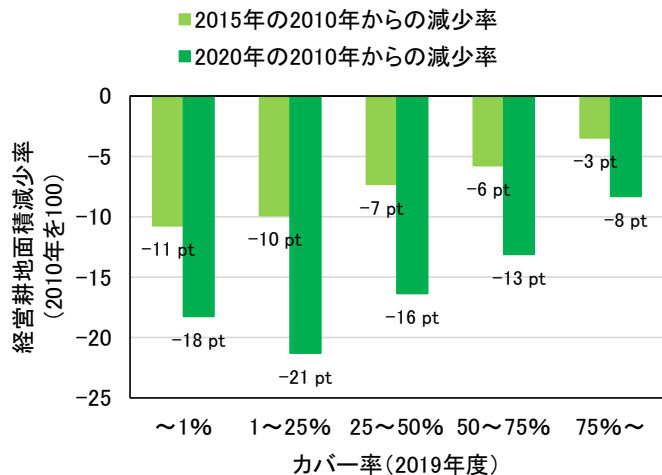
- 本交付金の取組により、遊休農地が解消され耕作可能な状態に復旧されたと認められている。
 - 経営耕地面積は2010年から年々減少しているものの、本交付金のカバー率が高い市町村では経営耕地面積の減少率が小さい傾向。
 - 市町村及び大規模経営体へのアンケート調査では、水路や農道の草刈り等の保全管理作業への参加者の確保状況について、本交付金に取り組んでいる区域では、「十分に確保できている」又は「確保できている」との回答が回答した市町村が69%、大規模経営体が67%。
 - 対象組織へのアンケート調査では、景観形成・生活環境保全の効果があったとの回答をした対象組織の割合は84%。
 - 93%の対象組織が、本交付金による継続的な施設の維持管理は異常気象時における被害減少や早期復旧に関して「かなり役に立っている」又は「ある程度役に立っている」との回答。
- このように、地域資源の適切な保全管理や農業用施設の機能維持・増進、農村環境の保全・向上、自然災害の防災・減災・復旧に寄与していると評価。

経営耕地面積



※ 左図は、2010年における経営耕地面積を100とした2015年及び2020年の経営耕地面積の割合を、各カバー率の範囲に該当する市町村の平均値で示したものである。
※ 右図は、2010年からの減少率を示したものである。

経営耕地面積の減少率

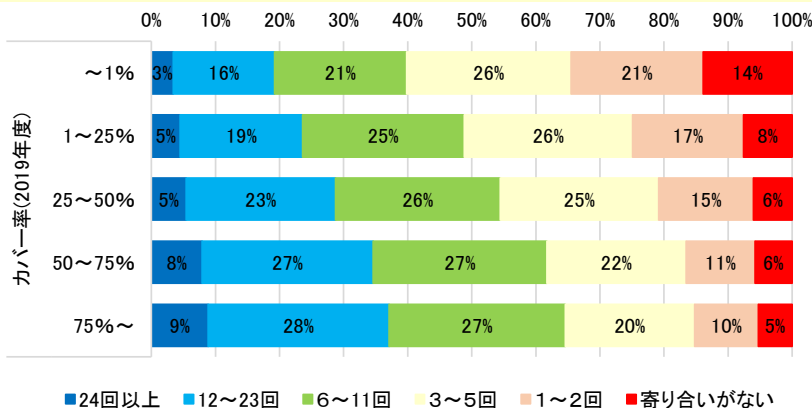


資料：農林業センサス（2010年（平成22年）、2015年（平成27年）、2020年（令和2年））
多面的機能支払カバー率（2019年度（令和元年度）実績）

図 経営耕地面積と市町村単位の多面的機能支払のカバール率との関係

2 社会

- 活動組織へのアンケート調査では、農村環境保全活動について、非農業者や非農業団体が本交付金の活動やその他の地域活動に参加するきっかけとして「かなり役立っている」又は「役立っている」と回答した組織が全体の76%。
 - 本交付金のカバー率が高い市町村では、集落内の寄り合いの開催回数が多い集落の割合が高い傾向が見られるなど、活動が活性化。
- このように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。



※ 各カバー率の範囲に該当する市町村の平均値を示したものである。

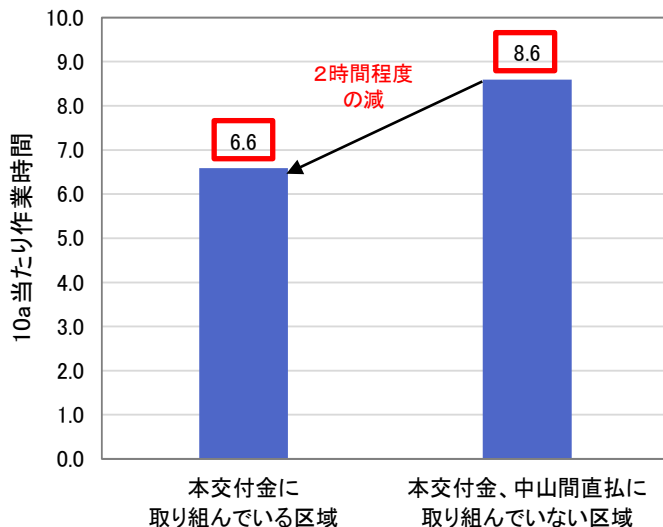
資料：農林業センサス（2010年（平成22年）、2015年（平成27年）、2020年（令和2年））、多面的機能支払カバー率（2019年度（令和元年度）実績）

図 寄り合いの開催状況と市町村単位の多面的機能支払のカバール率との関係

3 経済

- 対象組織へのアンケート調査では、農地利用集積への取組等に寄与していると評価。
- 大規模経営体へのアンケート調査では、水路や農道の草刈りや泥上げが適切に行われるため、営農が行いやすい等と評価されるとともに、本交付金に取り組んでいる区域と取組のない区域を比較すると、保全管理活動に要する時間は10a当たり 2 時間程度減少。
- 本交付金のカバー率が高い市町村ほど農地利用集積割合が高い。

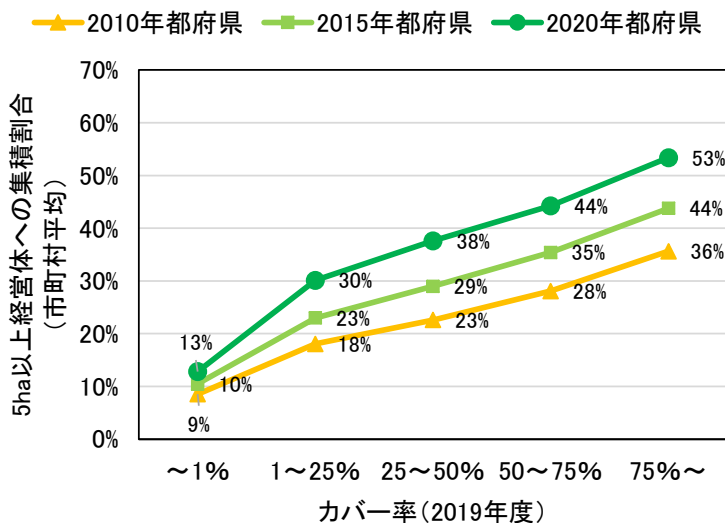
このように、農地集積のきっかけになるとともに、大規模経営体の負担軽減につながるなど、構造改革の後押しとして地域農業に貢献していると評価。



本交付金に取り組んでいる区域、取り組んでいない区域の両者に時間の記載のある経営体
N = 17

資料：令和3年度 大規模経営体アンケート

図 水路、農道等の保全管理活動に要する時間(1年・10a当たり時間)



※ 集積割合 = $\frac{\text{経営耕地面積が5ha以上である農業経営体の耕地面積の合計}}{\text{全ての農業経営体の経営耕地面積の合計}}$

資料：農林業センサス（2010年（平成22年）、2015年（平成27年）、2020年（令和2年））、多面的機能支払カバー率（2019年度（令和元年度）実績）

図 農地利用集積割合と市町村単位の多面的機能支払のカバール率との関係

VI これまでの課題と今後の展開方向

- 人口減少や高齢化に伴う事務作業や活動継続の困難化 等が課題。
- 食料・農業・農村政策審議会の答申において指摘されているように、本交付金に関しては、「農村人口の減少によって、これまで集落による共同活動により保全管理していた末端の用排水路や農道等の農業インフラ機能の維持が困難となる」ことが大きな課題であり、それがひいては「食料安全保障に関わる深刻な課題となる」ことに留意する必要がある。

- こうした地域の実情への対応策として、①SDGsや地域貢献に関心の高い企業、大学等を本交付金の共同活動組織に呼び込むことによる農的関係人口の創出・拡大や関係深化、②農地集積が進んでいる地域における活動組織の広域化と若手非農業者を取り込んだ保全管理体制の構築、③更なる事務負担軽減のための制度の簡素化等を検討することが重要。

- 令和7年度からの次期対策に向けては、以下の取組を検討することとする。

○多様な組織や非農業者等の参画促進

都道府県等による企業、大学、農業に関心のある非農業者等と活動組織とのマッチングや農福連携を始めとした各種施策との連携を推進することにより多様な組織や非農業者の参画を促進する。

○広域化等を通じた活動組織の体制強化

引き続き、行政等が関与し広域化を推進するとともに、集落の枠組みを超えて広域的に保全管理活動を実施する体制を構築する。その際、地域の話し合いを通じて、土地改良区等がより主体的に保全管理活動を実施する体制を構築することも視野に入れる必要がある。

○事務負担の軽減

これまでも事務負担の軽減に努めている一方、引き続き活動組織や自治体から事務負担の軽減を求める声があることを踏まえ、必要な軽減策を検討し、講じていく。

○環境負荷低減に係る地域ぐるみの活動推進

地球環境問題への対応の観点から、多面的機能の発揮にあたっては、環境への負荷の低減を図る必要があることから、地域ぐるみで推進することが有効な取組については、本交付金の枠組みを活用する。