

環境保全型農業直接支払交付金 最終評価

令和元年8月

農林水産省

【資料の出典】

各図表名の後の番号は、出典が以下のものであることを示している。
また、それぞれの出典内のデータを基にして独自に作成した図表も含む。

- A : 環境保全型農業直接支払交付金ホームページ
(http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/kakyou_chokubarai/mainp.html)
- B : 平成28年度調査(アンケート)
- C1 : 平成29年度及び30年度調査(地球温暖化防止効果)
- C2 : 平成29年度及び30年度調査(生物多様性保全効果)
- C3 : 平成29年度調査(アンケート)
- D : その他(個別に出典を記載)

【資料の見方等】

- ・ 図表中の数値については、表示単位未満を四捨五入したため、合計値と内訳の計が一致しない場合がある。
- ・ 表中に使用した記号は次のとおりである。
 - 「0」: 単位に満たないもの。(例: 0.4ha → 0ha)
 - 「-」: 事実のないもの。
- ・ 複数取組を行った場合、各々の取組で各々面積を計上している。

目次

I	環境保全型農業直接支払交付金の制度概要	
1.	制度創設の背景と施策の変遷	1
2.	制度の概要	3
3.	最終評価の目的	7
II	施策の点検	
1.	実施状況	8
2-1.	農業者における取組の効果、今後の意向	16
2-2.	本交付金の取組実績がある市町村（実施市町村）における意見、今後の意向	18
2-3.	本交付金の取組実績がない市町村（未実施市町村）における今後の意向	20
2-4.	本交付金の実施継続及び取組拡大に向けて	21
3-1.	実施要件（対象者要件（農業者団体等））に関する効果、意見	22
3-2.	実施要件（推進活動）に関する効果	24
3-3.	実施要件（地域の慣行基準に比べて化学合成農薬・化学肥料を 5割以上削減）について	26
III	制度の評価（前編：環境保全効果）	
1.	地球温暖化防止効果	29
2.	生物多様性保全効果	35
3.	地域特認取組において効果の低い取組	39
4.	地域特認取組の実施及び効果判定	40
5.	環境保全型農業の普及に関する効果	41
IV	制度の評価（後編：環境保全効果以外の効果）	
1.	安定的な経営状況の確保及び有利販売の状況等	46
2.	持続的に耕作可能な農地の維持への効果等	52
3.	新規就農者や転換者の参入・定着への効果等	55
4.	地域住民等との交流の実施状況、効果等	57
5.	地域資源の保全・活用	60

I 環境保全型農業直接支払交付金の制度概要

1. 制度創設の背景と施策の変遷

農林水産省は、「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」を環境保全型農業と位置づけ、平成4年から全国的に推進してきた。同じ頃、食の安全に対する消費者の関心の高まりを受け、化学肥料・化学合成農薬を低減した農産物に関する生産や表示についての一定の基準を定める特別栽培農産物に係る表示ガイドラインを制定した。平成11年には、「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」が制定され、同法に基づき、堆肥等による土づくりと化学肥料・化学合成農薬の低減技術を組み合わせた生産方式の導入に取り組む農業者(エコファーマー)の拡大を図るとともに、平成17年には、環境と調和のとれた農業生産活動を促進するため、農業者が環境保全に向けて最低減取り組むべき規範(農業環境規範)を策定し、各種支援策を実施する際の要件とするなど、その普及・定着を図ってきた。また、平成18年には、有機農業を推進するため、超党派による議員立法により「有機農業の推進に関する法律」が成立した。

平成19年度から「農地・水・環境保全向上対策」が導入され、環境への負荷低減の取組に対する支援として、地域ぐるみで化学肥料・化学合成農薬の使用を5割以上低減する取組に対する支援を開始した。こうした支援を通じて、化学肥料・化学合成農薬の5割低減の取組について一定程度の普及・定着が図られた一方、新たに国際的な動きとして、地球温暖化防止や生物多様性保全への対応が求められるようになった。

こうした状況を踏まえ、「戸別所得補償制度」の本格実施に併せて、農業者等が、化学肥料・化学合成農薬を原則5割以上低減する取組と合わせて地球温暖化防止や生物多様性保全に効果の高い営農活動に取り組む場合に支援を行う「環境保全型農業直接支援対策」を平成23年度に創設した。平成26年度には、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図るため、多面的機能支払、中山間地域等直接支払とともに環境保全型農業直接支払を日本型直接支払制度として位置づけた上で、平成27年度に制定された「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」(以下「法」という。)に基づく制度として実施されているところである(制度の変遷については図1-1、法については図1-2を参照)。

図 1-1 制度の変遷 (D : 農業環境対策課作成)

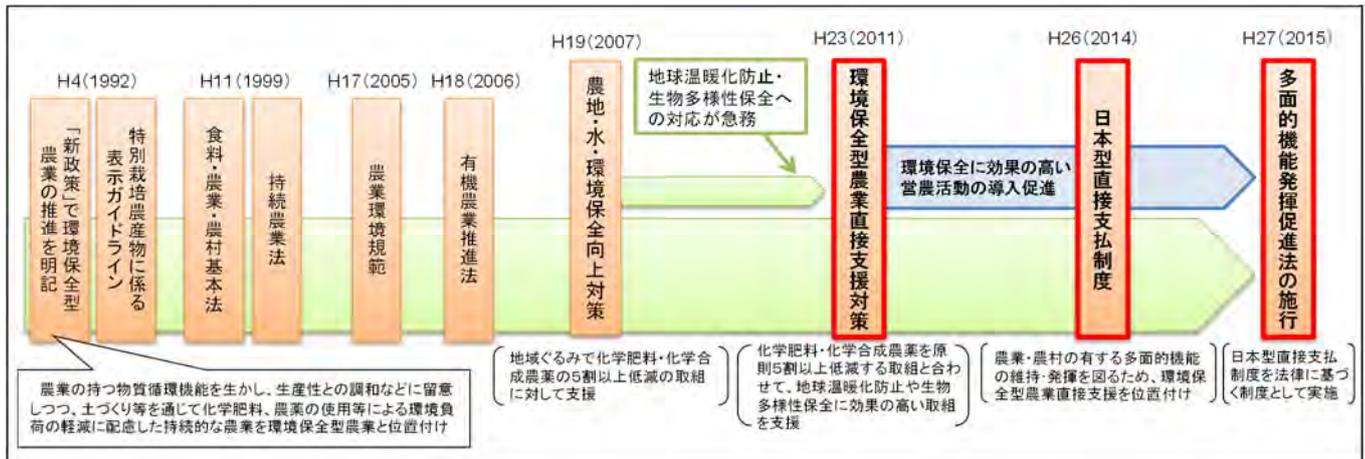


図 1-2 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律 (A)

背景

- 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(国土保全、水源涵養、景観形成等)の発揮に支障。
- 農地集積が進む中で、水路・農道等の管理に係る負担が担い手に集中。

農林水産業・地域の活力創造プラン(平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定)において、**日本型直接支払制度の創設、平成27年度からの法制化**が位置付け。

日本型直接支払の効果

- ・ 地域の共同活動等を支援することにより、多面的機能の発揮を促進。
- ・ 担い手に集中した水路・農道等の管理を地域で支えることにより、構造改革を後押し。

基本理念

- ① 農業の有する多面的機能が、国民に多くの恵沢をもたらすものであることを踏まえ、その発揮の促進を図る取組に対し、国、都道府県及び市町村が相互に連携を図りながら集中的かつ効果的に支援を行うことを旨として、その発揮の促進が図られなければならないこと。
- ② 多面的機能の発揮の促進に当たっては、地域住民による共同活動が、良好な地域社会の維持・形成に重要な役割を果たしてきているとともに、農用地の効率的な利用の促進にも資することに鑑み、当該共同活動による取組の推進が図られなければならないこと。(第2条)

制度の仕組み

1. 農林水産大臣による「基本指針」の策定(第4条)
2. 都道府県知事による「基本方針」の策定(第5条)
3. 市町村による「促進計画」の作成(第6条)
市町村は、基本方針に即して、農業の有する多面的機能の発揮を促進する事業(日本型直接支払の対象となる取組)の実施を促進する計画を作成
4. 農業者団体等による事業計画の作成・実施(第7条)
農業者の組織する団体等は、3.の事業を実施する計画(事業計画)を作成し、市町村に認定申請。認定された事業計画に基づき事業を実施

<日本型直接支払の対象となる取組>(第3条)

- ① 農地、農業用水等の保全のための地域の共同活動により行われる次の取組 【多面的機能支払に相当】
 - イ 水路、農道、農地法面等の機能を維持するための取組 (農地維持支払に相当)
 - ロ イの機能を増進するための改良、補修等の取組 (資源向上支払に相当)
- ② 中山間地域等における農業生産活動の継続を推進する取組 【中山間地域等直接支払に相当】
- ③ 自然環境の保全に資する農業生産活動を推進する取組 【環境保全省型農業直接支払に相当】

5. 事業計画の実施に対する措置
 - 国、都道府県及び市町村による費用の補助(第9条)
 - 農業振興地域の整備に関する法律の特例(第10条、第11条)(農用地区域の設定手続の簡素化、農用地区域からの除外の厳格化)
 - 土地改良法の特例(第12条)(都道府県営の土地改良施設における管理委託の特例)

施行期日：平成27年4月1日

2. 制度の概要

法に基づき平成27年度から実施している、環境保全型農業直接支払交付金（以下「本交付金」という。）の概要は以下のとおりである。

（1）対象農地

- ①農業振興地域（「農業振興地域の整備に関する法律」第6条第1項に基づき指定された農業振興地域をいう）内に存する農地
- ②生産緑地地区（「生産緑地法」第3条第1項の規定により定められた生産緑地地区をいう）内に存する農地

（2）対象者

- ①農業者の組織する団体
 - ・複数の農業者、又は、複数の農業者及び地域住民等の地域の実情に応じた者により構成される任意組織
- ②一定の条件を満たす農業者
 - ・集落の耕地面積の一定割合以上の農地において、対象活動を行う農業者
 - ・環境保全型農業を志向する他の農業者と連携して、環境保全型農業の拡大を目指す取組を行う農業者
 - ・複数の農業者で構成される法人

（3）支援対象となる農業者の要件

- ①主作物について、販売することを目的に生産を行っていること

＜平成27年度から29年度まで＞（平成30年度から廃止）

- ②主作物について、エコファーマー認定を受けていること
（認定を受けていない場合に支援の対象となる特例措置あり。図1-3参照）
- ③農業環境規範に基づく点検を行っていること

＜平成30年度から＞

- ②国際水準GAPを実施していること
（指導や研修に基づくGAPの実践であり、第三者機関の審査による認証取得は求めない）

図1-3 エコファーマー認定に関する特例措置 (A)

支援の対象となる農業者の要件については、主作物について都道府県のエコファーマー認定を受けていることが基本ですが、次の①～④のいずれかに該当する場合は、「持続性の高い農業生産方式の導入に関する計画」を作成し、「環境保全型農業直接支払に係る営農活動計画書」とともに市町村に提出すれば、エコファーマー認定を受けていなくても支援の対象となる農業者の要件を満たしているものとして取り扱うことができます。なお、この特例措置は本事業に限り適用されるものです。

- ① 共同販売経理を行う集落営農（都道府県の導入指針に定められた技術）
- ② 導入指針※1が定められていない主作物^(注1)（省令技術）
- ③ 有機農業の取組（都道府県の導入指針に定められた技術、都道府県が定めた技術）^(注2)
- ④ 都道府県の特別栽培農産物認証等※2を受けている場合（都道府県の導入指針に定められた技術）

※1 導入指針について
 都道府県が定めた「持続性の高い農業生産方式の導入に関する指針」のことです。作物ごとに土づくり技術・化学肥料低減技術・化学合成農薬低減技術が示されていますので、詳細は都道府県、市町村にお問い合わせください。

※2 特別栽培農産物認証等について
 特別栽培農産物認証については、都道府県が「特別栽培農産物に係る表示ガイドライン」に準じた認証として認める認証も対象になりますので、都道府県、市町村にお問い合わせください。

(4) 推進活動の実施要件

農業者団体の構成員、又は一定の条件を満たす農業者は「自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動の実施を推進するための活動」（以下「推進活動」という。）として以下に掲げる活動のうちいずれか1つ以上を実施することを求めている。

- 自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動の技術向上に関する活動
 - ① 自然環境の保全に資する農業の生産方式に関する検討会の開催
 - ② 技術マニュアルや普及啓発資料などの作成・配布
 - ③ 実証圃の設置等による自然環境の保全に資する農業の生産方式の実証・調査
 - ④ 先駆的農業者等による技術指導
 - ⑤ 自然環境の保全に資する農業の生産方式に係る共通技術の導入や共同防除等の実施
- 自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動の理解増進や普及に関する活動
 - ⑥ 地域住民との交流会（田植えや収穫等の農作業体験等）の開催
 - ⑦ 土壌分析や生き物調査等環境保全効果の測定
 - ⑧ 先進的取組の展示効果を高めるための標示
- 自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動により生産された農産物の販売促進に関する活動
 - ⑨ 農産物の販路拡大等に向けた流通・販売業者や消費者等との意見交換会の開催や

図 1-4 対象活動（D：農業環境対策課作成）

		化学肥料・化学合成農薬を原則5割以上低減する取組					
		+		+			
		地球温暖化防止に効果の高い営農活動		生物多様性保全に効果の高い営農活動			
	対象取組	環境保全効果		交付単価 負担割合 国1：地方1			
		地球温暖化防止	生物多様性保全				
全国共通取組	有機農業 (うち、そば等雑穀、飼料作物) 主作物について、化学肥料・化学合成農薬を使用しない取組		○	○	8,000円/10a (3,000円/10a)		
	カバークロープ (うち、ヒエを使用する場合) 主作物の栽培期間の前後のいずれかにカバークロープ（緑肥）を作付けする取組		○		8,000円/10a (7,000円/10a)		
	堆肥の施用 主作物の栽培期間の前後のいずれかに堆肥を施用する取組		○		4,400円/10a		
地域特認取組	地域の環境や農業の実態等を勘案した上で、都道府県が申請を行い、地域を限定して支援の対象とする取組（168） 例：リビングマルチ、草生栽培、冬期湛水管理、江の設置など				3,000円～ 8,000円/10a		
	例：リビングマルチ 主作物の畝間に麦類や牧草等を作付けする取組		○		5,000円～ 8,000円/10a		
	例：草生栽培 樹園地に麦類や牧草等を作付けする取組		○		5,000円/10a		
	例：冬期湛水管理 冬の一定期間に、水田に水を張り、水田地帯の多様な生物を育む取組			○	4,000円～ 8,000円/10a		
	例：江の設置 水田の一部を湛水状態とすることにより、水生生物の生息環境を確保する取組			○	3,000円～ 4,000円/10a		

3. 最終評価の目的

農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する基本指針（農水省告示）（以下「基本指針」という。）第3の4において、「国は、法に基づく施策が計画的かつ効果的に実施されるよう、その点検及び効果の評価を行うための第三者機関を設置する。また、都道府県段階においても第三者委員会を設置し、都道府県内における法に基づく施策の点検及び効果の評価を行うよう努めなければならない。」とされており、環境保全型農業直接支払交付金実施要領（以下「実施要領」という。）第15の1において、「事業の評価は、中間年評価及び最終評価とする」ことが規定されている（図1-5）。

点検・評価の具体的内容については、これまでの第三者委員会の議論において、「施策の点検」については、実施状況、実施要件、今後の実施意向の点検等を行うこととし、「効果の評価」においては、地球温暖化防止効果及び生物多様性保全効果について測定・評価するとしてきたところである。

中間年評価（平成30年9月策定）では、「効果の評価」として、地球温暖化防止効果及び生物多様性保全効果の判定基準を定めるとともに、29年度及び30年度に実施した地球温暖化防止効果又は生物多様性保全効果測定調査結果に基づき、地域特認取組における都道府県別取組別の効果の評価を行った。

なお、「施策の点検」については中間年評価として実施状況等の点検を行うとともに、主に29年度に実施したアンケート結果に基づき今後の実施意向等の確認を行った。

最終評価では、中間年評価策定以降に実施された効果測定調査に基づく「効果の評価」を行うとともに、「施策の点検」として中間年評価に引き続き本交付金の実施状況、実施要件等の点検を行う。

図1-5 基本指針及び実施要領（抜粋）（D：農業環境対策課作成）

<p>基本指針</p> <p>第3 多面的機能発揮促進事業に関する基本的な事項</p> <p>4 国は、法に基づく施策が計画的かつ効果的に実施されるよう、その点検及び効果の評価を行うための第三者機関を設置する。また、都道府県段階においても第三者委員会を設置し、都道府県内における法に基づく施策の点検及び効果の評価を行うよう努めなければならない。</p>
<p>実施要領</p> <p>第14 第三者機関</p> <p>要領第9の1及び2の中立的な第三者機関の構成員は、環境保全型農業について高い学識経験を有する者その他環境の保全に関して知識や経験を有する者、公益を代表する者等から選ぶものとする。ただし、交付金の執行に当たって利害関係を有する者を選ぶことはできないこととする。なお、既存の審議会、協議会等を活用する場合であっても、交付金に係る利害関係者を除くものとする。</p> <p>第15 事業の評価</p> <p>1 事業の評価は、中間年評価及び最終評価とする。</p> <p>2 都道府県知事は、市町村の協力を得て、中立的な第三者機関において、事業の評価を実施するとともに、その結果を地方農政局長等を經由して生産局長に報告することとする。</p> <p>3 生産局長は都道府県知事の報告を受け、中立的な第三者機関において農業者団体等による農業生産活動の進捗状況、地球温暖化防止や生物多様性保全等の効果等を検討し、事業の評価を実施するとともに、環境保全型農業をめぐる諸情勢の変化や最終評価等を踏まえ、事業の実施期間中に制度全体の見直しを行う。ただし、必要があれば、事業の実施期間中に所要の見直しを行う。</p>

II 施策の点検

1. 実施状況

(要旨)

- 制度開始(27年度)以降、実施市町村数、実施面積は増加傾向
- 対象取組の種類では地域特認取組が最も面積が大きい
- 地域特認取組として44都道府県で168取組が設定されたが、このうち66取組は実施されなかった。また当該66取組のうち50取組は28～30年度に一度も実施されなかった。

(1) 実施市町村数、実施件数及び実施面積

平成30年度において、実施市町村数は885市町村(図2-1)となり、全市町村1,718の半数以上(52%)で実施している。

実施件数は3,609件(図2-2)となっている。

なお、平成27年度から28年度にかけて実施件数が減少しているのは、27年度の法制化に伴い、支援対象を「農業者個人」から「農業者の組織する団体」としたこと、平成26年度から継続して取り組む農業者のうち、取組が27年度まで継続(交付金の支払いが27年度)した「農業者個人」が、当該年度の実施件数に計上されることによる。

また、平成29年度から30年度にかけて実施市町村、実施件数及び実施面積が減少したのは、同一ほ場における複数の取組を支援対象として計上する方法を取りやめたことや天候不順により取組が行えなかったこと等による。

実施面積は79,465haとなり、27年度に比べ5,285ha(7%)増加している(図2-3)。

図2-1 実施市町村数の推移(A)

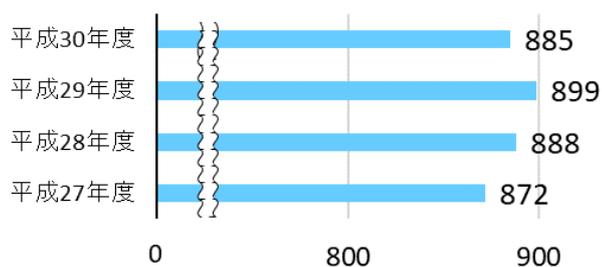


図2-2 実施件数の推移(A)



(2) 支援対象取組別の実施面積

カバークロップ、堆肥の施用、有機農業、地域特認取組のうち、平成30年度に最も面積が大きいのは地域特認取組（28,845ha、36%）であり、カバークロップ（18,833ha、24%）、堆肥の施用（18,316ha、23%）、有機農業（13,471ha、17%）と続いている（図2-3、表2-1）。

平成27年度と比較すると、カバークロップが5,683ha（43%）、堆肥の施用が1,708ha（10%）それぞれ増加しているが、地域特認取組は2,296ha（7%）減少している。

図2-3 支援対象取組別実施面積の推移(A)

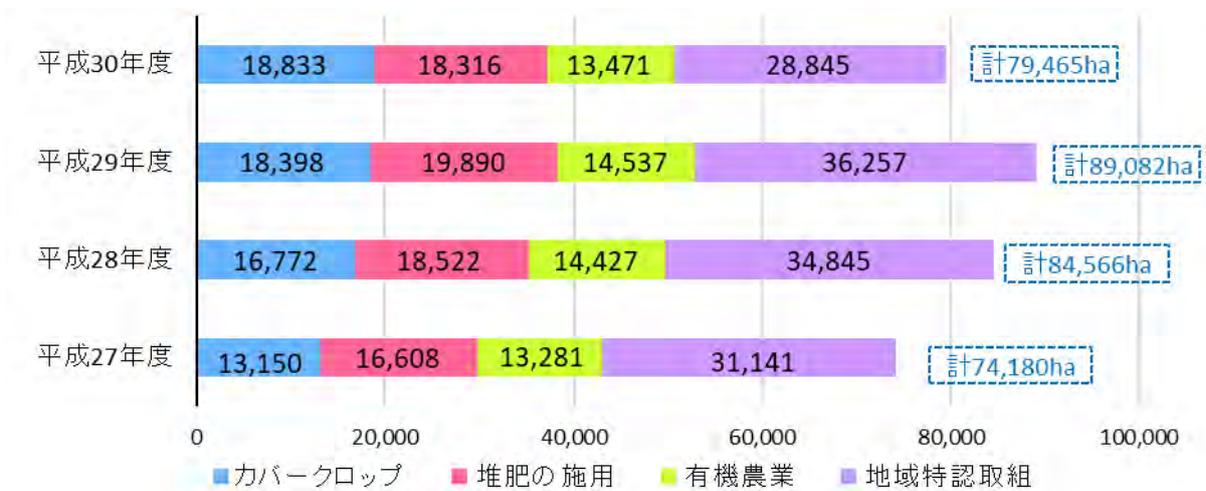


表2-1 平成27年度と平成30年度の比較(支援対象取組別実施面積)(A)

単位: ha

	平成27年度		平成30年度		比較	
	面積	割合 (%)	面積	割合 (%)	対差	対比 (%)
カバークロップ	13,150	18	18,833	24	5,683	43
堆肥の施用	16,608	22	18,316	23	1,708	10
有機農業	13,281	18	13,471	17	190	1
地域特認取組	31,141	42	28,845	36	△ 2,296	△ 7
合計	74,180	100	79,465	100	5,285	7

(3) 作物区分別の実施面積

主な作物区分別にみると、平成30年度に最も面積が大きいのは水稲（54,376ha、68%）であり、麦・豆類（10,013ha、13%）、花き・その他（7,477ha、9%）、いも・野菜類（5,794ha、7%）、果樹・茶（1,805ha、2%）と続いている（図2-4、表2-2）。なお、その他の作物にはそば、飼料作物等が含まれている。

図2-4 作物区分別実施面積の推移(A)

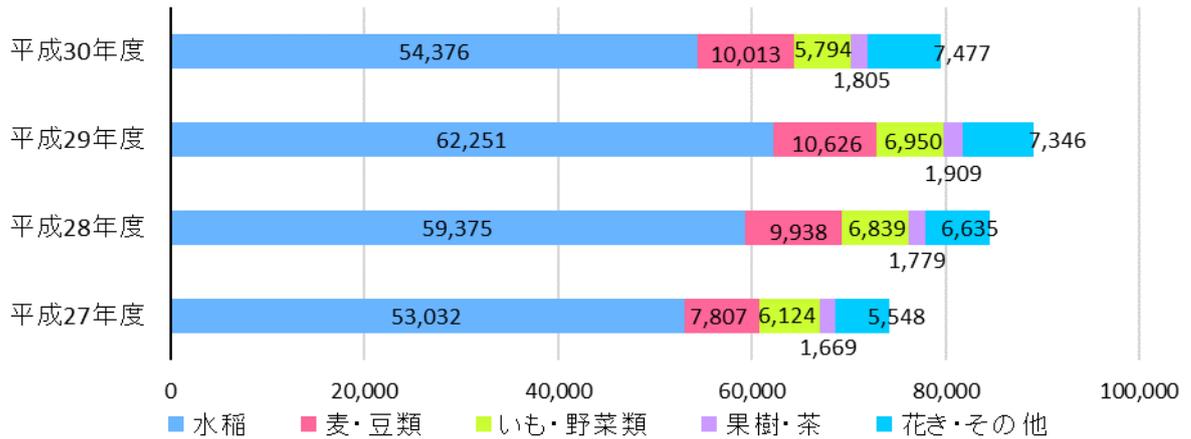


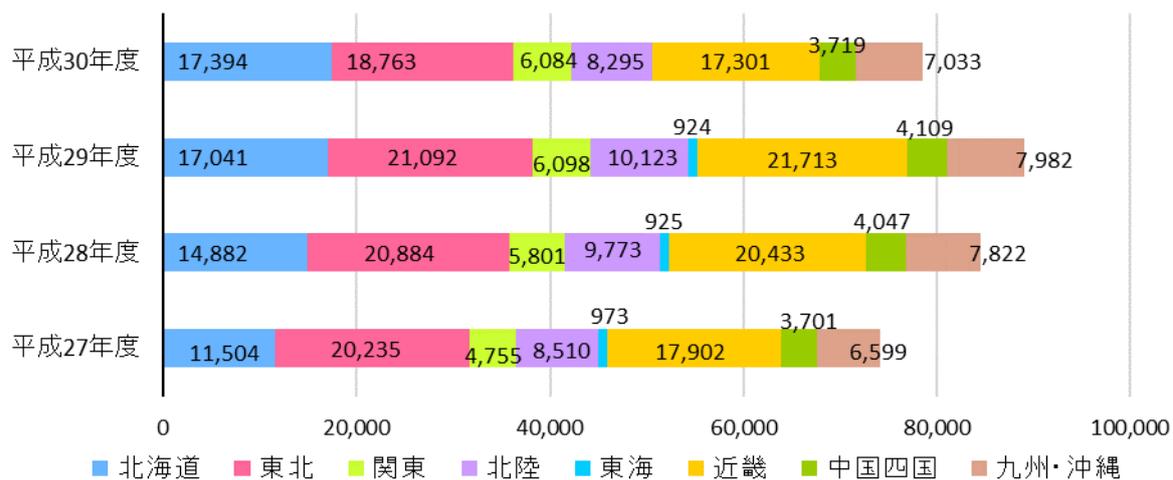
表2-2 平成27年度と平成30年度の比較(作物区分別実施面積)(A)

	平成27年度		平成30年度		比較	
	面積 (ha)	割合 (%)	面積 (ha)	割合 (%)	対差	対比 (%)
水稲	53,032	71	54,376	68	1,344	3
麦・豆類	7,807	11	10,013	13	2,206	28
いも・野菜類	6,124	8	5,794	7	△ 330	△ 5
果樹・茶	1,669	2	1,805	2	136	8
花き・その他	5,548	7	7,477	9	1,929	35
合計	74,180	100	79,465	100	5,285	7

(4) 地域ブロック別の実施面積

地域ブロック別にみると、平成30年度に最も面積が大きいのは東北（18,763ha、24%）、北海道（17,394ha、22%）、近畿（17,301ha、22%）であり、北陸（8,295ha、10%）、九州・沖縄（7,033ha、9%）、関東（6,084ha、8%）、中国四国（3,719ha、5%）、東海（876ha、1%）と続いている（図2-5）。

図2-5 地域ブロック別実施面積の推移(A)

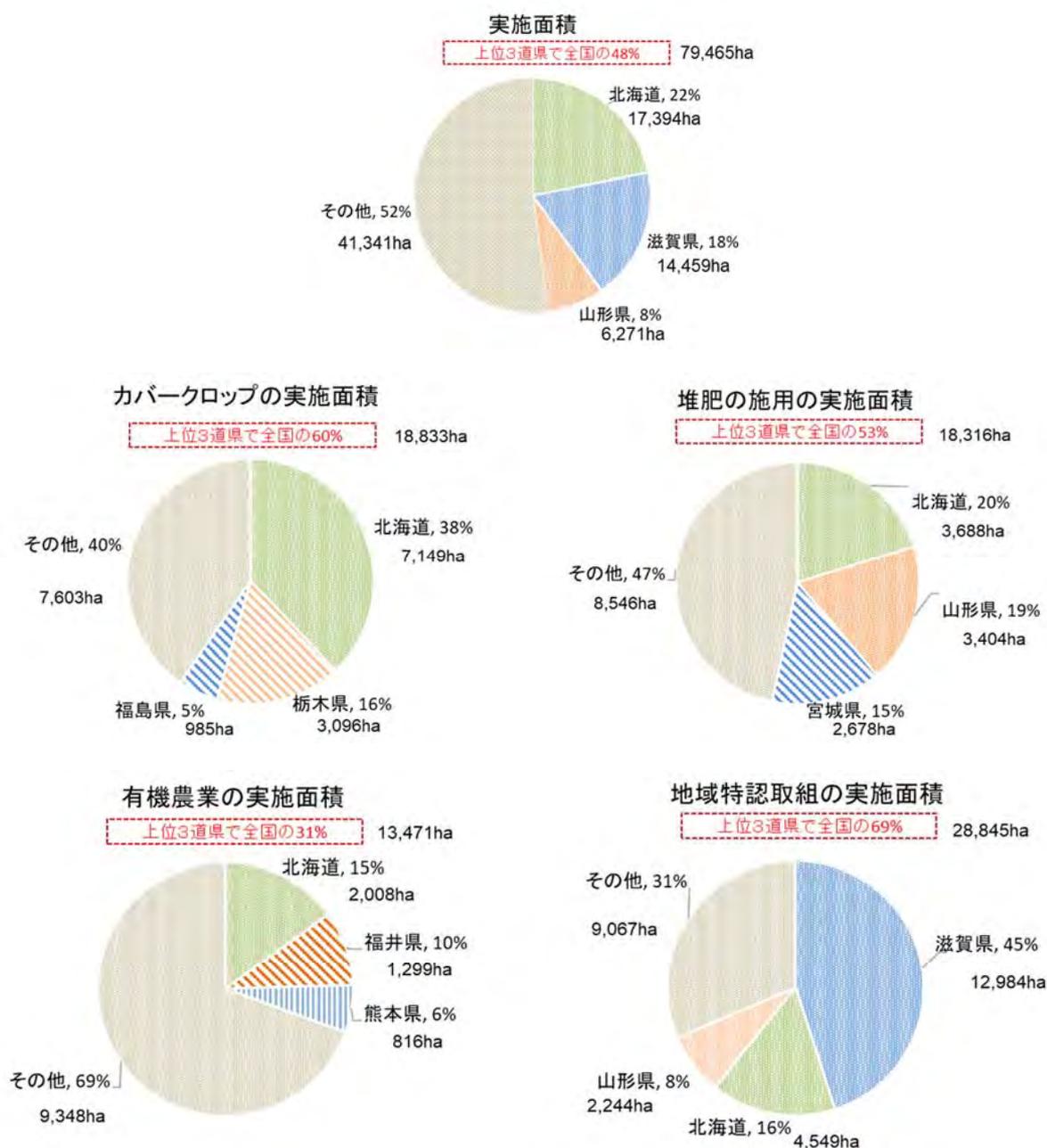


(5) 都道府県別の実施面積

都道府県別にみると、平成30年度に最も面積が大きいのは北海道(17,394ha)で全国の22%を占めており、滋賀県(14,459ha、18%)、山形県(6,271ha、8%)と続いている(図2-6)。

主な取組別にみると、カバークロープは北海道(7,149ha、38%)など上位3道県が全国の60%、堆肥の施用は北海道(3,688ha、20%)など上位3道県が53%、有機農業は北海道(2,008ha、15%)など上位3道県が31%、地域特認取組は滋賀県(12,984ha、45%)など上位3道県が69%を占めており、いずれの分類でも取組の多い地域への集中がみられる状況である。

図2-6 平成30年度実施面積(上位都道府県)(A)

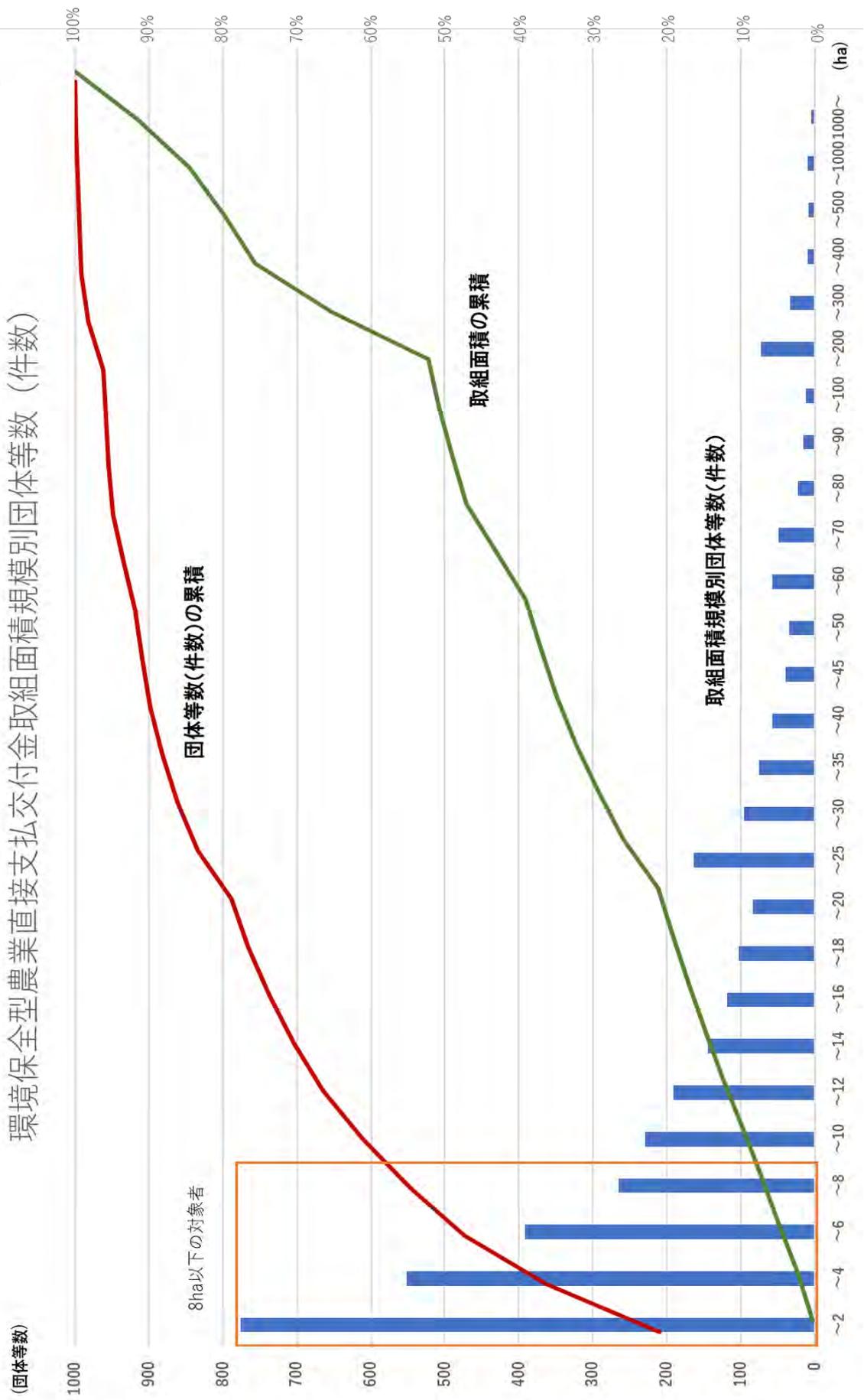


(6) 取組面積規模別対象者数

平成 30 年度における取組面積規模別対象者数（団体等数（件数））を見ると、2ha 以下の対象者が 776 件（全対象者に占める割合:22%（以下同じ））、2～4ha が 552 件（15%）、4～6ha が 392 件（11%）、6～8ha が 265 件（7%）となり、8ha 以下の対象者が全対象者の半分（55%）を占めている。（当該対象者が実施する取組面積の計は全取組実施面積の 8%）（図 2 - 7）

図 2 - 7

環境保全型農業直接支払交付金取組面積規模別団体等数 (件数)



取組面積規模は 0~20ha は 2ha、21~50ha は 5ha、51~100ha は 10ha、101~500ha は 100ha、501ha 以上は 500ha ごとに区分した

<参考>

(1) 都道府県・市町村による独自要件の設定状況

平成 28 年度時点において、本交付金に関する独自要件を設けているのは 5 県 1 町

<独自要件の概要>

山形県、佐賀県：主産物について特別栽培農産物の認証を受けていること

栃木県：温室効果ガスであるメタンの生成を抑制するとともに稲わらと堆肥の交換による耕畜連携を推進するため、水稻における「堆肥の施用」の取組については稲わらをほ場外に持ち出すこと等

滋賀県：同県で取り組む「環境こだわり農産物認証制度」の要件（滋賀県農産物病害虫防除基準に準拠した化学合成農薬の使用、たい肥その他有機質資材の適正な使用、環境配慮技術（濁水の流出防止等）の実践）を満たすこと

奈良県：「総合的病害虫・雑草管理（IPM）と組み合わせた交信攪乱剤」の取組については、概ね 3ha 以上の農地でまとまって実施すること

池田町（福井県）：町独自の特別栽培米認証基準を満たすこと

（農薬は 7 回成分（慣行レベル 20 回成分）まで等）

(2) 都道府県・市町村による単独事業の設定状況

平成 28 年度時点において、環境保全型農業の推進を目的とした独自事業を設定しているのは 19 都道府県 101 市町村（実施市町村のみ）。

<独自事業の概要>

○都道府県独自表示制度の普及・啓発への支援：北海道、東京都、滋賀県、
兵庫県

○有機 J A S 認証取得等への支援：福島県、高知県、佐賀県

○有機・エコ農産物の消費拡大支援：福島県、新潟県、石川県、鳥取県、島根県、
岡山県、高知県、大分県

○環境保全型農業導入支援（技術研修会、実証ほの設置、機械・施設の導入支援）
：千葉県、神奈川県、山梨県、岐阜県、兵庫県、高知県、熊本県、大分県

2-1. 農業者における取組の効果、今後の意向

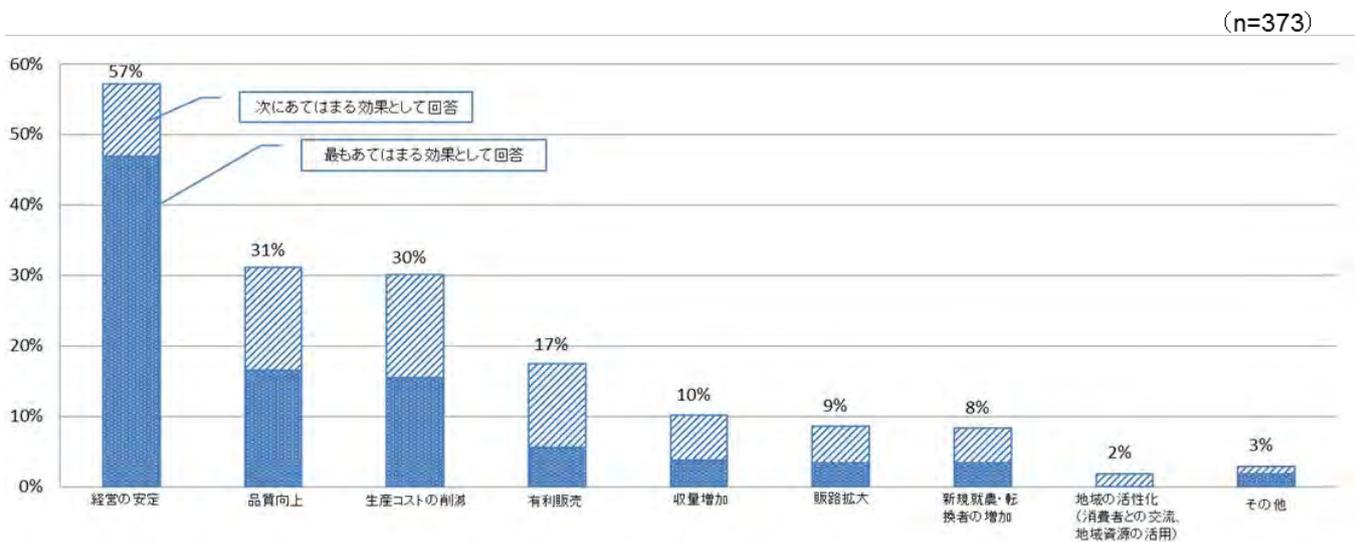
(要旨)

- 本交付金に取り組んだ約半数の農業者が、「経営の安定」を効果として実感
- 今後の意向は「現状維持で続けたい」「拡大したい」がそれぞれ約5割を占め、「縮小したい、やめたい」はわずか

(1) 本交付金に取り組んだ効果

農業者が本交付金に取り組んで実感している効果として、最も多かったのは「経営の安定 (57%)」であり、「品質向上 (31%)」、「生産コストの低減 (30%)」と続いている (図2-8)。

図2-8 本交付金に取り組んだ効果 (C3: 農業者)

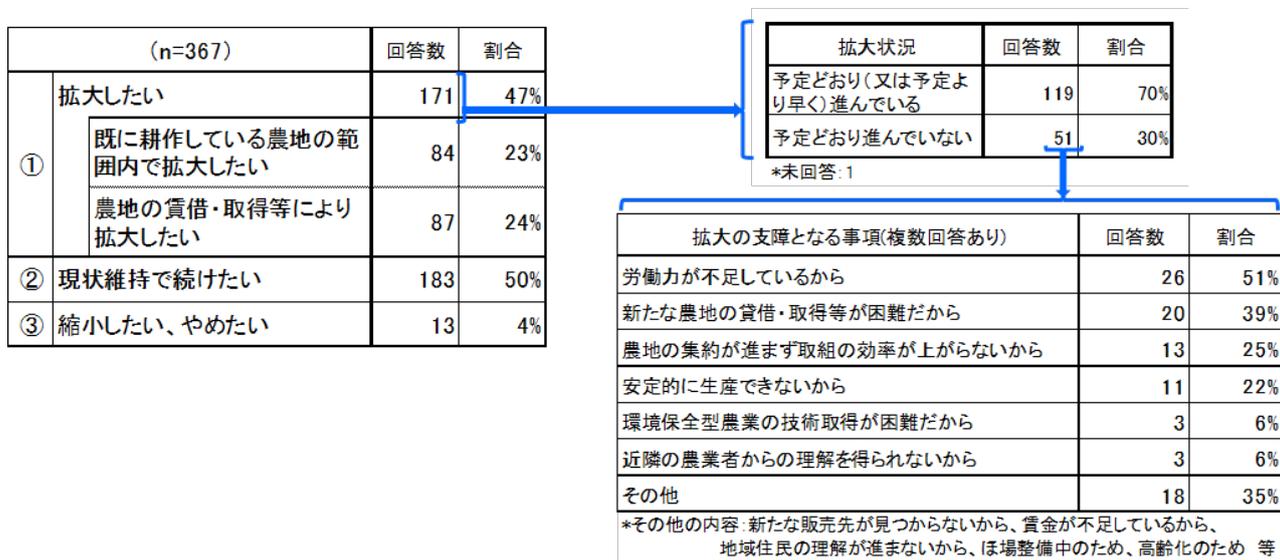


(2) 本交付金に取り組んでいる農業者における今後の取組意向

農業者に対して、今後の取組意向について聞いたところ、「拡大したい (47%)」と「現状維持で続けたい (50%)」が同程度であり、「縮小したい、やめたい (4%)」との回答は少なかった (図 2-8)。また、「拡大したい」との回答のうち、「既に耕作している農地の範囲内で拡大したい (23%)」と「農地の賃借・取得等により拡大したい (24%)」は同程度であった。

取組を「拡大したい」と回答した農業者のうち、拡大が予定どおり進んでいない理由として、「労働力が不足しているから (51%)」「新たな農地の賃借・取得等が困難だから (39%)」「農地の集約が進まず取組の効率が上がらないから (25%)」といった回答がみられた (図 2-9)。

図 2-9 今後の取組意向等 (G3 : 農業者)



2-2. 本交付金の取組実績がある市町村（実施市町村）における意見、今後の意向

（要旨）

- 対象取組の種類、交付単価については、過半以上の市町村で「現在の対象取組の種類で十分」、約9割の市町村で「現在の交付単価で適当」
- 今後の意向は「現状維持で続けたい」が約6割となり、「縮小したい」はわずか

（1）実施市町村における取組に対する意見

本交付金の取組実績がある市町村に、取組種類及び交付単価について聞いたところ、取組種類については、「現在の全国共通取組と地域特認取組で十分な支援が可能（56%）」「現在の全国共通取組で十分な支援が可能（39%）」との回答がみられた（図2-10）。

交付単価については、「適当」との回答が87%を占めた（図2-11）。

図2-10 対象取組の種類についての意見（C3：実施市町村）

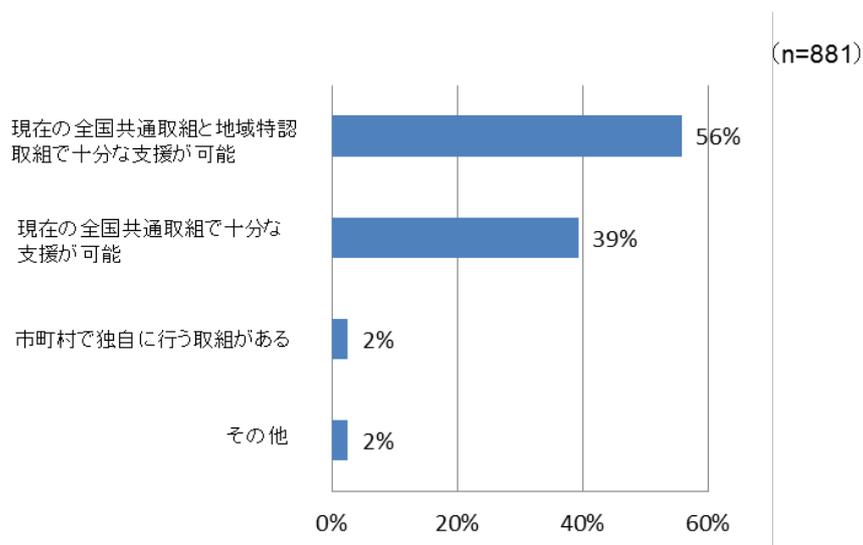
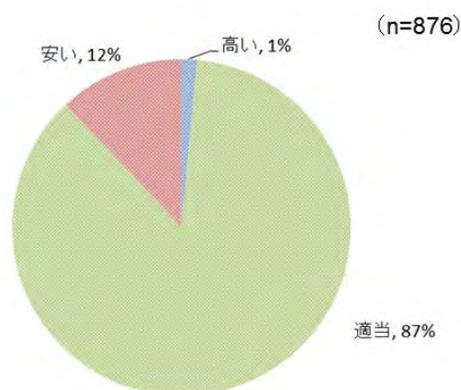


図2-11 交付単価についての意見（C3：実施市町村）

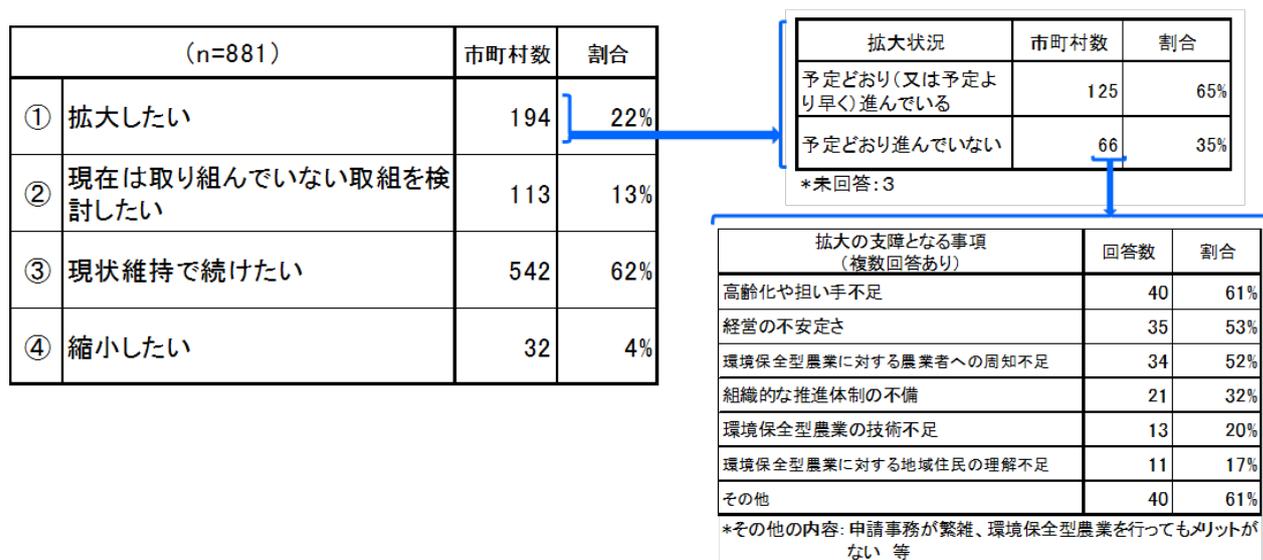


(2) 実施市町村における今後の取組意向等

実施市町村に対して、今後の取組意向について聞いたところ、「現状維持で続けたい (62%)」が最も多かった (図2-12)。

取組を「拡大したい」と回答した市町村における取組拡大の支障要因として、「高齢化や担い手不足 (61%)」や「経営の不安定さ (53%)」、「環境保全型農業に対する農業者への周知不足 (52%)」が多かった。その他の要因としては、申請事務の複雑さ、環境保全型農業を行ってもメリットがない等の回答がみられた (図2-12)。

図2-12 今後の取組意向等 (G3：実施市町村)



2-3. 本交付金の取組実績がない市町村（未実施市町村）における今後の意向

(要旨)

- 今後の意向は「いずれの取組も行う予定が無い」が約9割

交付金の取組が無い市町村に対して、今後の取組意向について聞いたところ、「いずれの取組も行う予定がない」が約9割であり、「環境保全型農業を行う者の交付金申請を増やしたい」は2%、「新たに環境保全型農業を行う者を増やしたい」は10%であった(図2-13)。

未実施市町村において、交付金に取り組むために解決すべき課題として、農業者に関する課題としては「組織化の推進(32%)」、「事務手続きの負担軽減(25%)」等、行政に関する課題としては「事務手続きに割く人員の確保(45%)」、「農業者への理解の醸成(34%)」等であった(図2-13)。

図2-13 今後の取組意向等 (G3: 未実施市町村)

(n=758)		市町村数	割合
①	(環境保全型農業に取り組む者の)交付金申請を増やしたい	14	2%
②	環境保全型農業を行う者を増やしたい	73	10%
③	いずれの取組も行う予定がない	671	89%

交付金に取り組むために解決すべき課題		
農業者側(複数回答あり)	回答数	割合
組織化の推進	28	32%
事務手続きの負担軽減	22	25%
交付単価の増額	18	21%
環境保全型農業の技術向上	19	22%
その他	7	8%
*その他の内容:生産コストを反映した販路の確保、堆肥の仕入れ 等		
行政側(複数回答あり)	回答数	割合
事務手続きに割く人員の確保	39	45%
農業者等への理解の醸成	30	34%
支援に必要な財政確保	22	25%
その他	3	3%
*その他の内容:農協など生産者団体の積極的な関与 等		

2-4. 本交付金の実施継続及び取組拡大に向けて

(要旨)

- 本交付金の安定的継続及び取組拡大に向け、申請事務や確認作業の効率化が必要

本交付金を実施する市町村のうち、737市町村（実施市町村の83%）では対象者が1～5件となっているものの、多くの対象者を抱える市町村（対象者が11～20件：42市町村、21件以上：25市町村）では、限られた職員で本交付金の申請受付や実施状況の確認を行っており、今後も安定的に本交付金を継続し、新たな実施者の加入を含む取組の拡大を推進するためには、現行では紙ベースで行っている申請資料の電子媒体化（電子申請方式の導入）や、市町村職員が目視で行っている取組確認の効率化（衛星写真による確認）に向けた検討を行う必要がある（図2-14）。

図2-14 対象者数別市町村数（D：平成30年度実施状況）

対象者数	市町村数
1～5	737
6～10	80
11～15	25
16～20	17
21～30	10
31～50	10
51～	5

42

25

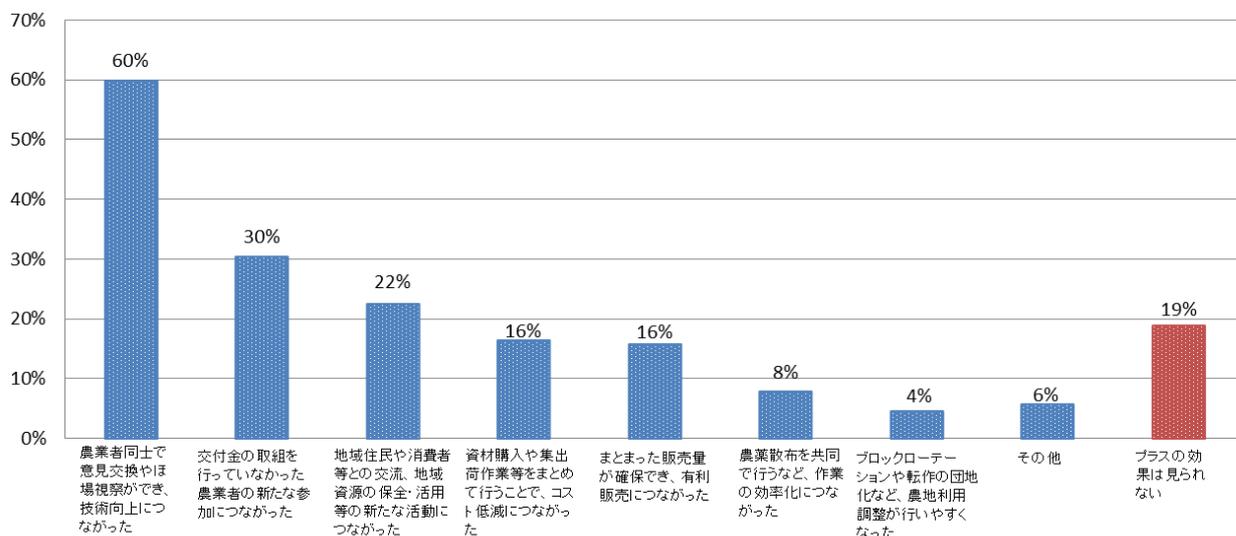
3-1. 実施要件（対象者要件（農業者団体等））に関する効果、意見

- (要旨)
- 農業者団体を支援対象としたことによる何らかのプラス効果を約8割の農業者が実感。その内容は「農業者同士で意見交換やほ場視察ができ、技術向上につながった」「交付金の取組を行っていなかった農業者の新たな参加につながった」等
 - マイナス効果については「労力的な負担増」等の意見があったが、過半の農業者は「マイナス効果は見られない」との意見
 - 対象者を一定の条件を満たす農業者としていることについては、「取組の拡大につながっている」「審査する市町村の負担が大きい」

(1) 農業者団体を支援対象としたことによるプラス効果

農業者において、団体として環境保全型農業に取り組むことの効果として、最も多かったのは「農業者同士で意見交換やほ場視察ができ、技術向上につながった(60%)」であり、「交付金の取組を行っていなかった農業者の新たな参加につながった(30%)」、「地域住民や消費者等との交流、地域資源の保全・活用等の新たな活動につながった(22%)」と続いている。「プラス効果は見られない」は約2割であった(図2-15)。

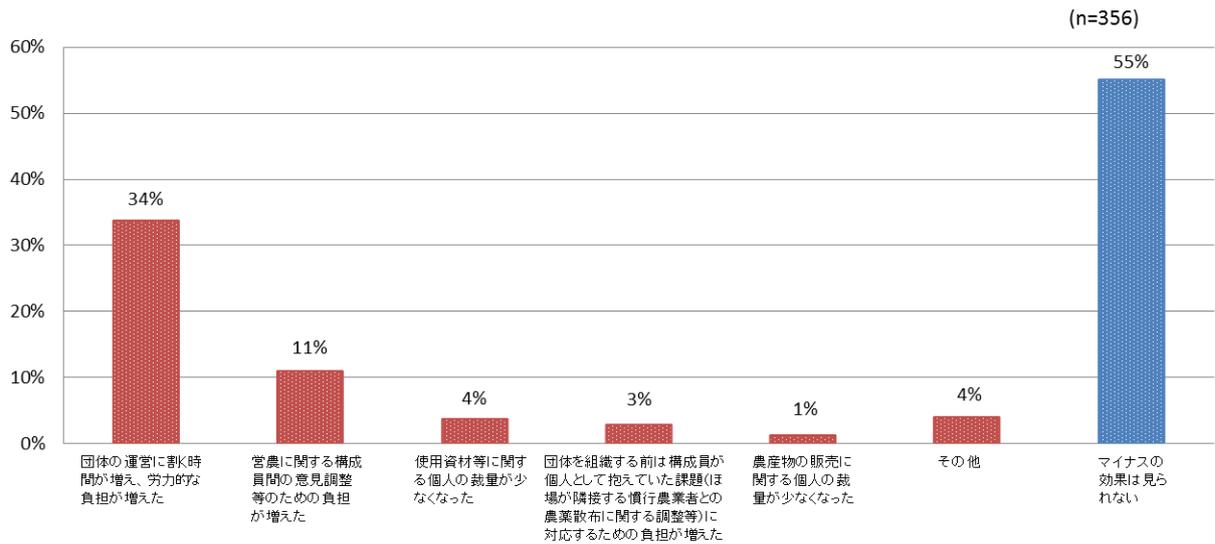
図2-15 農業者団体を支援対象としたことによるプラス効果 (B:農業者) (n=356)



(2) 農業者団体を支援対象としたことによるマイナス効果

他方、団体として環境保全型農業に取り組むことのマイナス効果として、最も多かったのは「団体の運営に割く時間が増え、労力的な負担が増えた(34%)」であり、「営農に関する構成員間の意見調整等のための負担が増えた(11%)」、「使用資材等に関する個人の裁量が少なくなった(4%)」と続いているが、「マイナスの効果は見られない(55%)」との意見が過半を占めた(図2-16)。

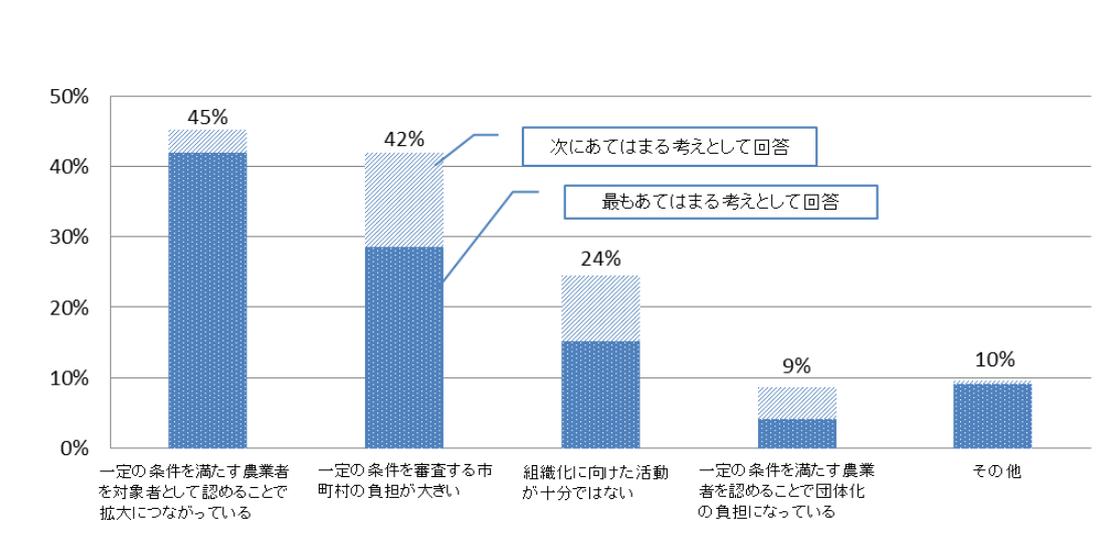
図2-16 農業者団体を支援対象としたことによるマイナス効果 (B: 農業者)



(3) 一定の条件を満たす農業者を支援対象としたことへの意見

本交付金の取組実績がある市町村に、対象者(農業者団体以外の支援対象である、一定の条件を満たす農業者)についての意見を聞いたところ、支援対象者については「一定の条件を満たす農業者を対象者として認めることで取組の拡大につながっている(45%)」との回答がみられた一方、「一定の条件を満たすか審査する市町村の負担が大きい(42%)」との回答もみられた(図2-17)。

図 2-17 対象者についての意見 (C3：実施市町村)



3-2. 実施要件（推進活動）に関する効果

(要旨)

- 推進活動の取組により 3 / 4 の農業者は効果ありと実感
- 当該要件については一定程度の定着が図られていると評価

平成 28 年度において推進活動（平成 28 年度当時は 13 種類。各農業者団体等において、毎年度 1 種類以上を実施することが必要）のうち多く取り組まれているのは、「自然環境の保全に資する農業の生産方式に関する検討会の開催(1,873 件、50%)」であり、「地域住民との交流会（田植えや収穫等の農作業体験等）の開催（599 件、16%)」、「土壌分析や生き物調査等環境保全効果の測定（588 件、16%)」と続いている（表 2-3）。

上記の推進活動に取り組んだことで何らかの効果があつたかと聞いたところ、75%の農業者で効果があつたと回答。このうち、「自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動により生産された農産物の販売促進に関する活動」に分類される 3 つの推進活動を行った農業者が特に効果が高かつたと回答（いずれかの効果があつたとの回答が 84%~91%）（表 2-4）するなど当該要件については一定程度の定着が図られている。

表 2-3 推進活動の実施状況(平成 28 年度) (D: 農業環境対策課調べ)

	実施 件数	割合
【自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動の技術向上に関する活動】		
① 自然環境の保全に資する農業の生産方式に関する検討会の開催	1,873	50%
② 技術マニュアルや普及啓発資料などの作成・配布	493	13%
③ 実証圃の設置等による自然環境の保全に資する農業の生産方式の実証・調査	220	6%
④ 先駆的農業者等による技術指導	226	6%
⑤ 自然環境の保全に資する農業の生産方式に係る共通技術の導入や共同防除等の実施	353	9%
【自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動の理解増進や普及に関する活動】		
⑥ 地域住民との交流会(田植えや収穫等の農作業体験等)の開催	599	16%
⑦ 土壌分析や生き物調査等環境保全効果の測定	588	16%
⑧ 先進的取組の展示効果を高めるための標示	351	9%
【自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動により生産された農産物の販売促進に関する活動】		
⑨ 農産物の販路拡大等に向けた流通・販売業者や消費者等との意見交換会の開催や商談会への出席	351	9%
⑩ 農業者団体等における商品開発や共同ブランド・マークを活用した販売	165	4%
⑪ 農業者団体等の構成員の連携による直売	293	8%
【その他】		
⑫ 耕作放棄地を復旧し、当該農地において自然環境の保全に資する農業生産活動を実施	80	2%
⑬ その他自然環境の保全に資する農業生産活動の実施を推進する活動	82	2%

※割合は、平成28年度の実施件数(3,740)に対するもの

※1つの農業者団体等が2つ以上の推進活動を実施している場合もあるため、割合の計は100%にばらぬい

表 2-4 推進活動の効果 (G3: 農業者)

推進活動	回答数()内はAIに対する割合 (n=811)										具体的な効果は わからない
	取り組んだ 推進活動 (「効果」未選択の者除く) A	いずれかの効果があった									
		取量の増加	品質の向上	生産コスト の削減	販路拡大	有利販売	新規就農・ 転換者の 増加	地域の活性 化	その他		
【自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動の技術向上に関する活動】											
① 自然環境の保全に資する農業の生産方式に関する検討会の開催	167	110 (66%)	9 (5%)	65 (39%)	13 (8%)	6 (4%)	3 (2%)	3 (2%)	9 (5%)	2 (1%)	57 (34%)
② 技術マニュアルや普及啓発資料などの作成・配布	60	40 (67%)	3 (5%)	22 (37%)	4 (7%)	2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)	5 (8%)		20 (33%)
③ 実証圃の設置等による自然環境の保全に資する農業の生産方式の実証・調査	43	32 (74%)	5 (12%)	15 (35%)	6 (14%)	1 (2%)	3 (7%)		2 (5%)		11 (26%)
④ 先駆的農業者等による技術指導	47	35 (74%)	8 (17%)	21 (45%)	4 (9%)				2 (4%)		12 (26%)
⑤ 自然環境の保全に資する農業の生産方式に係る共通技術の導入や共同防除等の実施	62	52 (84%)	3 (5%)	26 (42%)	20 (32%)		1 (2%)	2 (3%)			10 (16%)
【自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動の理解増進や普及に関する活動】											
⑥ 地域住民との交流会(田植えや収穫等の農作業体験等)の開催	81	66 (81%)		5 (6%)	1 (1%)	13 (16%)	7 (9%)	1 (1%)	37 (46%)	2 (2%)	15 (19%)
⑦ 土壌分析や生き物調査等環境保全効果の測定	119	85 (71%)	9 (8%)	36 (30%)	14 (12%)	1 (1%)	11 (9%)		13 (11%)	1 (1%)	34 (29%)
⑧ 先進的取組の展示効果を高めるための標示	37	23 (62%)	1 (3%)	4 (11%)		2 (5%)	7 (19%)		6 (16%)	3 (8%)	14 (38%)
【自然環境の保全に資する農業の生産方式を導入した農業生産活動により生産された農産物の販売促進に関する活動】											
⑨ 農産物の販路拡大等に向けた流通・販売業者や消費者等との意見交換会の開催や商談会への出席	64	58 (91%)	1 (2%)	1 (2%)		40 (63%)	13 (20%)		3 (5%)		6 (9%)
⑩ 農業者団体等における商品開発や共同ブランドマークを活用した販売	31	26 (84%)		2 (6%)		6 (19%)	17 (55%)		1 (3%)		5 (16%)
⑪ 農業者団体等の構成員の連携による直売	42	37 (88%)				17 (40%)	12 (29%)		7 (17%)	1 (2%)	5 (12%)
【その他】											
⑫ 耕作放棄地を復旧し、当該農地において自然環境の保全に資する農業生産活動を実施	26	21 (81%)	4 (15%)			2 (8%)			13 (50%)	2 (8%)	5 (19%)
⑬ その他自然環境の保全に資する農業生産活動の実施を推進する活動	32	22 (69%)	1 (3%)	4 (13%)	1 (3%)		4 (13%)	2 (6%)	9 (28%)	1 (3%)	10 (31%)
(参考)延べ回答数 ()はAIに対する割合	811	607 (75%)	44 (5%)	201 (25%)	63 (8%)	90 (11%)	79 (10%)	9 (1%)	109 (13%)	12 (1%)	204 (25%)

3-3. 実施要件（地域の慣行基準に比べて化学合成農薬・化学肥料を5割以上削減） について

（要旨）

- 地域の慣行基準（慣行レベル）は、都道府県間で差がある。
- 堆肥施用により地力が向上したほ場では必要施肥量が異なる。

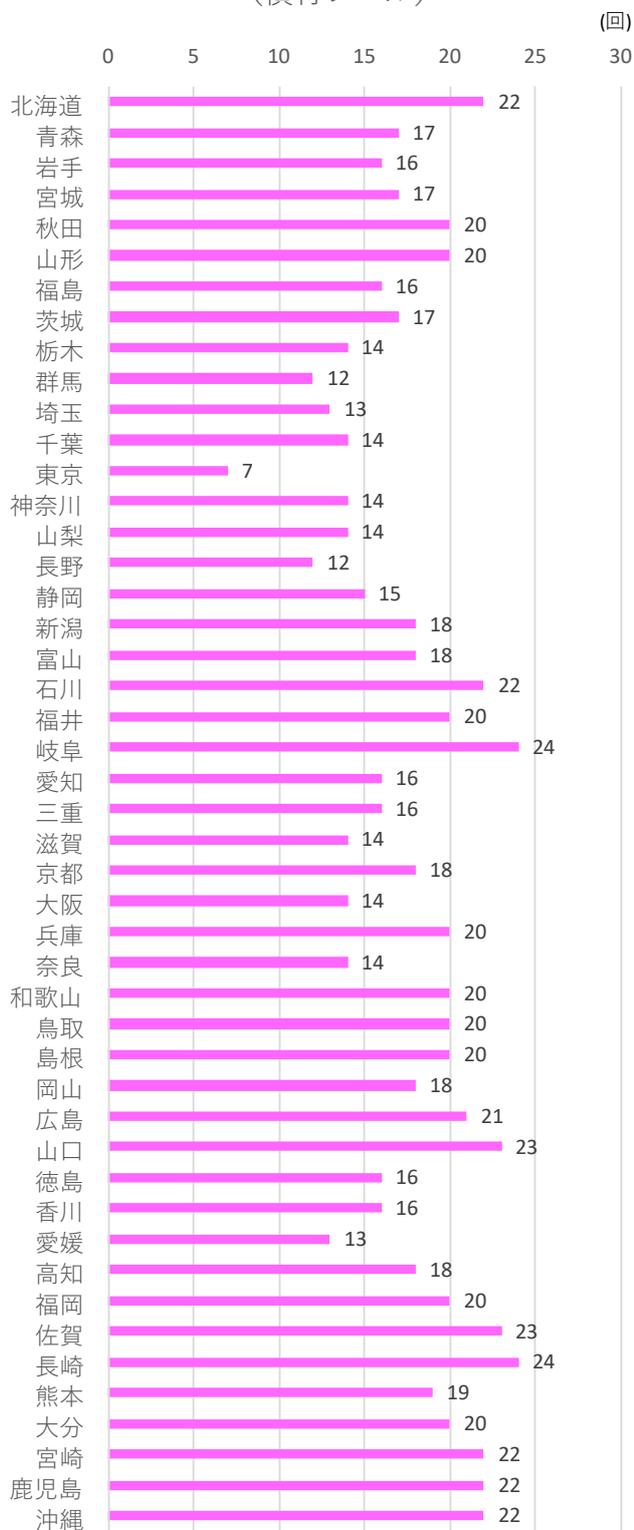
本交付金は、環境負荷低減を目的とした「化学肥料・化学合成農薬5割減」と「地球温暖化防止」と「生物多様性保全」にプラスの効果を発揮する特定の営農活動に対して支援している。

このうち、「化学肥料・化学合成農薬5割減」については、取組実施ほ場が所在する都道府県における慣行レベル（化学肥料施肥量及び化学合成農薬使用回数から5割以上低減）が基準となるが、都道府県ごとに慣行レベルが異なること（表2-5）に加え、堆肥の施用・カバークロップ（緑肥）などの取組を行ったほ場では、地力向上により、ほ場単位で必要施肥量が異なるなど、削減のベースを一律に固定すると窒素の供給が過剰となるおそれがある。

また、取組実施により環境負荷低減となる「地下水・河川の汚染防止」、「土壌侵食・流亡の防止」が副次的に発現する事象として報告されている。（表2-6）

表 2-5 都道府県別慣行レベル一覧 (D: 農業環境対策課作成 (都道府県 HP の情報 (平成 27 年時点))

化学合成農薬の成分使用回数 (水稻)
(慣行レベル)



化学肥料による窒素成分の施肥量 (水稻)
(慣行レベル)

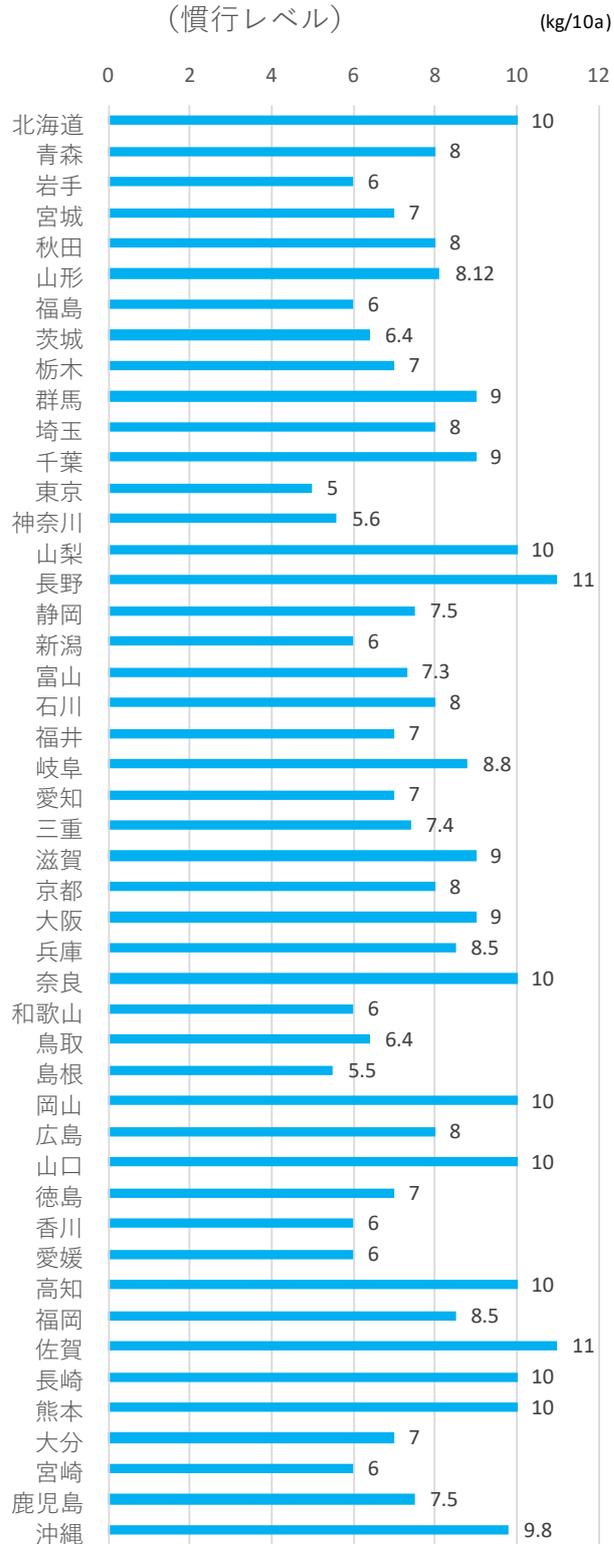


表 2-6 取組実施により副次的に発現する事象

(第9回 環境保全型農業直接支払制度に関する第三者委員会資料(抜粋))

1 地下水・河川水の汚染防止

〔リビングマルチ、草生栽培、冬期湛水管理、有機農業、カバークロップ、堆肥の施用、緩効性肥料〕

化学肥料や農薬の抑制により、硝酸態窒素による地下水・河川水の汚染を防止。

【北海道、長野県、新潟県、滋賀県、愛媛県、長崎県】

2 土壌浸食・流亡の防止

〔カバークロップ、リビングマルチ、有機農業、草生栽培、水稲IPM+畦畔除草・秋耕〕

カバークロップは休耕時の畑地表面を覆い、リビングマルチは作付け時の通路部分を覆うため、土壌流亡を最小限に抑制。また畦畔除草は除草剤を使わずに草刈りを行い、雑草の根を残すことにより、畦畔の流出・崩壊の防止に寄与。

【北海道、青森県、山形県、栃木県、長野県、福井県、和歌山県、長崎県、熊本県、鹿児島県】

