

環境保全型農業直接支払交付金 中間年評価

令和5年3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 : 令和4年度調査（アンケート）

C 1 : 令和4年度調査（地球温暖化防止効果）

C 2 : 令和3年度調査（生物多様性保全効果）

D : 都道府県中間年評価

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。

目 次

I	環境保全型農業直接支払交付金の制度概要	
1.	環境保全型農業をめぐる国内外の情勢	4
2.	環境保全型農業直接支払交付金に係る制度の沿革	6
3.	交付金の概要	9
4.	中間年評価の目的及び取りまとめ手法	12
II	自然環境の保全に資する農業生産活動の進捗状況	
1.	支援対象取組の実施状況	13
2.	推進活動の実施状況	20
3.	取組農業者団体等の概況	22
III	環境保全等の効果	
1.	地球温暖化防止効果	23
2.	生物多様性保全効果	26
3.	水質保全効果	30
4.	化学肥料・化学合成農薬低減の効果	32
5.	その他の効果	33
IV	環境保全型農業の持続的な推進に向けた農業者の意向等	
1.	環境保全型農業に対する農業者の取組意向	38
2.	環境保全型農業に対する農業者の経営実態	46
3.	「国際水準の有機農業」参加型確認手法の効果	51
4.	電子申請システムの導入	52
V	第2期中間年評価（まとめ）	53

I 環境保全型農業直接支払交付金の制度概要

1. 環境保全型農業をめぐる国内外の情勢

農林水産業は気候変動の影響を受けやすく、高温による品質低下などが発生するとともに、降雨量の増加などにより災害が激甚化の傾向にある。また、社会経済の基盤でもあり、農林水産業が立脚する生物圏における生物多様性も、近年かつてない速度で減少しており、気候変動と一体的に対処すべき地球規模課題となっている。

これら地球規模課題に対応するため、国際的な枠組みにおいて議論がなされ、国際的な協定・条約が取り決められるとともに、我が国においても政府をあげて対策を行っているところである。さらに、農林水産省では、気候変動、生物多様性の低下など、我が国の食料システムを取り巻く環境が変化している状況も踏まえ、2021年（令和3年）5月、食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現させる新たな政策方針として、「みどりの食料システム戦略」を策定した。

環境保全型農業直接支払交付金は、このように地球規模で課題となっている気候変動や生物多様性の低下などに対応するため、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行う地球温暖化の防止、生物多様性の保全に効果の高い農業生産活動を支援するものである。

（1）気候変動に関する国内外の取組

1992年（平成4年）6月にブラジル・リオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国際連合会議（地球サミット）において、国連気候変動枠組条約が採択され、その後、1997年（平成9年）12月に「京都議定書」、2015年（平成27年）12月に「パリ協定」が採択された、パリ協定では、世界全体の平均気温の上昇を1.5℃高い水準までに制限するための努力をすることなどが盛り込まれた。

我が国は、これらと同等以上の取組を推進するとともに、2016年（平成28年）に地球温暖化対策の総合的かつ計画的な推進を図るため、地球温暖化対策計画（以下「政府温対計画」という。）を策定し、農林水産省は、2017年（平成29年）3月に政府温対計画における長期的目標等を見据え、農林水産分野における地球温暖化対策を総合的かつ計画的に推進するため、「農林水産省地球温暖化対策計画」（以下「農林水産省温対計画」という。）を策定した。

その後、2020年（令和2年）10月に総理所信表明演説で2050年までに温室効果ガスの排出を全体として実質的にゼロにする、カーボンニュートラルを目指すことを宣言した。

こうした中、2021年（令和3年）10月、政府は2050年カーボンニュートラル、2030年度に温室効果ガス46%削減目標等の実現に向け、政府温対計画等を改定した。

農林水産省では、2021年（令和3年）5月に2050年までに農林水産業のCO₂ ゼロエミッション化の実現等に向けて「みどりの食料システム戦略」を策定するとともに、同年10月に、政府温対計画やみどりの食料システム戦略を踏まえ、農林水産分野における地

球温暖化対策を最大限推進していく観点から、「農林水産省温対計画」を改定した。

（２）生物多様性に関する国内外の取組

気候変動と同様に1992年（平成４年）６月にブラジル・リオデジャネイロで開催された「地球サミット」において、熱帯雨林の急激な減少、種の絶滅の進行への危機感、さらには人類存続に欠かせない生物資源の消失への危機感などが動機となり、それらの保全と持続可能な利用に関する包括的な国際枠組みを設けるため、「生物多様性条約」が採択された。

我が国は、生物多様性条約に基づく生物多様性の保全と持続可能な利用を目的とした国家戦略として、1995年（平成７年）10月に「生物多様性国家戦略」を策定し、その後、2002年（平成14年）３月、2007年（平成19年）11月に見直しが行われている。

また、2008年（平成20年）６月に「生物多様性基本法」（以下「基本法」という。）を公布・施行し、2010年（平成22年）３月に基本法に基づく初めての国家戦略となる「生物多様性国家戦略2010」を閣議決定した。

その後、2012年（平成24年）９月に「生物多様性国家戦略2012-2020」が策定され、現在、2022年（令和４年）の生物多様性条約締約国会議で採択される見込みの「ポスト2020生物多様性枠組」を見据えて、2022年度中に改定される予定となっている。

農林水産省では、2007年（平成19年）７月に、生物多様性を重視した農林水産業を強力に推進するため「農林水産省生物多様性戦略」を策定し、2012年（平成24年）２月には、2010年（平成22年）の生物多様性条約締約国会議で決定された「2020年までの生物多様性戦略計画」（愛知目標）や基本法の施行を踏まえて改定している。

今後、生物多様性条約締約国会議で採択される見込みの「ポスト2020生物多様性枠組」や「みどりの食料システム戦略」の内容を反映させた上で2022年度中に改定する予定としている。

（３）みどりの食料システム戦略の策定

農林水産省では、2021年（令和３年）５月、食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現させる新たな政策方針として「みどりの食料システム戦略」を策定した。

本戦略では、2050年までに目指す姿として、「農林水産業のCO2ゼロエミッション化の実現」、「化学農薬の使用量（リスク換算）を50％低減」、「輸入原料や化石燃料を原料とした化学肥料の使用量を30％削減」、「有機農業の取組面積の割合を25％（100万ha）に拡大」等を掲げ、調達、生産、加工・流通、消費に関わる様々な関係者それぞれの理解と協働のもとで、革新的な技術・生産体系の開発、その後の社会実装により、その目標を実現していくこととしています。

2. 環境保全型農業直接支払交付金に係る制度の沿革

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、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。

こうした中、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。

この状況を踏まえ、「戸別所得補償制度」の本格実施に併せ、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、平成27年度以降は「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」（平成27年4月1日施行、以下「法」という。）に基づく制度として実施している（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）。

法制化後、本交付金については、実施期間を5年とし、第1期（平成27年度～令和元年度）においては、平成30年度に取組の面的拡大を優先させる観点から複数取組支援（同一ほ場において1年間に複数回の対象活動を行う場合は、特定の組合せにおいて2取組目までを上限にそれぞれの活動を支援すること）を廃止するとともに、支援の対象となる農業者の要件を「エコファーマー認定の取得」及び「農業環境規範に基づく点検の実施」から「国際水準GAPの実施」に変更する制度見直しを行い、令和元年8月に第1期の最終評価を取りまとめた。

第1期最終評価等を踏まえて表1-1の事項について制度見直しを行い、令和2年

度から第2期対策が実施されている。

その後、令和2年10月には、法の附則を踏まえた法施行後5年経過時点での施行状況の点検・検証が行われ、今後の施行方針として、①多面法、日本型直接支払制度のさらなる活用促進、②広域化など組織体制の強化と事務負担軽減、③複数の支払制度の活用や他施策との連携による相乗効果の発揮と取組の高度化、④施策の効果のより効果的なPRの措置を講ずることとされている。

第2期対策では、これまでの間、農業者及び地方公共団体の負担軽減や申請等の利便性の向上を目指し、有機農業取組においての現地確認について、市町村職員に代えて取組農業者同士で実施する「参加型確認手法」を導入（令和2年度に試行を行い令和3年度から本格導入。）したほか、令和4年度から交付金の申請をオンラインで行うことができる電子申請システム「農林水産省共通申請サービス」（通称「eMAFF（イーマップ）」）による申請受付を開始した。

また、令和4年度には、令和3年5月に農林水産省が策定した「みどりの食料システム戦略」を踏まえて、有機農業に新たに取り組む農業者の受入れ・定着に向け、栽培技術の指導等の活動を実施する農業者団体に対して支援する加算措置（取組拡大加算）の新設や支援の対象となる農業者の要件のうち「国際水準GAPの実施」をより環境負荷軽減や農作業安全に重点化した「みどりのチェックシートの取組」の実施に変更する制度改正を行っている。

図1-1 制度の変遷(D:農業環境対策課作成)

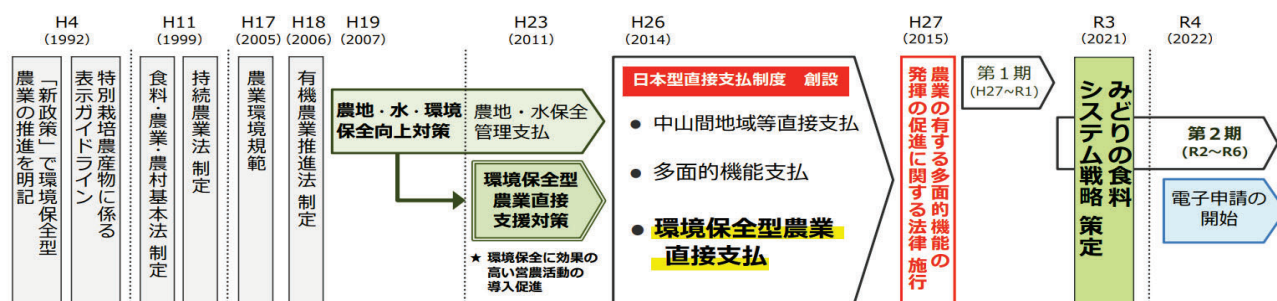


図1-2 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律(A)

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	

表1-1 環境保全型農業直接支払交付金 第2期移行時の制度見直しのポイント

	第1期の制度の課題	令和2年度における主な見直し内容
第 考 査 委 員 会	● 効果評価の結果、 地域特認取組のうち、地球温暖化防止効果が高く※、全国で実施可能な取組があった。 ※ 地球温暖化防止については、効果の大きさについて定量的な比較評価が可能であるが、生物多様性については、定量的な比較評価が困難 <現行の全国共通取組> 「有機農業」「カバークロップの作付け」「堆肥の施用」	● 地域特認取組のうち、 高い環境保全効果を有し、政府目標(地球温暖化対策計画、有機農業基本方針)に貢献する取組を全国共通取組に追加する。 <令和2年度に追加される全国共通取組> 「リビングマルチ」「草生栽培」「不耕起播種」「長期中干し」「秋耕」
	● 地域特認取組(全168取組)のうち、 環境保全効果が低いものや、取組実績のないものがあった。	● 「 効果が低い 」と評価された取組を支援対象から外す。 - 効果測定調査を実施し、「効果が低い」と判定されたもの(10) - 取組実績がなく、効果測定調査を実施していないため、「効果が低い」と判定されたもの(54)
有 機 部 会	● 食農審 果樹・有機部会において、 有機農業政策は、国際的に整合性があり、かつ消費者にとってわかりやすい制度設計とすべきとの意見が出された。	● 本交付金における有機農業の取組水準を「 国際水準の有機農業 」=有機JASの水準に合致させる。 ※ 有機JAS認証を取得する/しないは農業者の経営判断であり、交付金を受けるために認証取得は必要としない。
そ の 他	● 地域特認取組は、地域の環境課題や農業実態を勘案し支援する仕組みであるが、環境保全目的が「地球温暖化防止」か「生物多様性保全」に限定されるなど、必ずしも地域の実情に即していなかった。	● 全国共通取組配分後の残額の範囲内で 都道府県が自由に運用可能な制度に変更する。 「水質保全」など現場の環境課題が解決できるよう、支援対象取組や単価設定などについて都道府県の裁量を拡充。
	● これまでも資材の実勢価格や労働実態に応じて、交付単価の見直しを都度行ってきたが、有機農業等、単価設定時から変更のなかった取組について、 現在の営農実態に見合ったものであるか検証する必要がある。	● 有機農業の掛かり増し経費を調査。多くの場合で、現行を上回ったので、実態に応じて単価を見直す。 ■ 有機農業(そば等雑穀、飼料作物以外) 8,000円/10a ⇒ 12,000円/10a このうち、炭素貯留効果の高い有機農業を実施する場合に限り、2,000円を加算 ● カバークロップやリビングマルチは、種子代の実勢価格に応じて単価を見直す。 ■ カバークロップ 8,000円/10a ⇒ 6,000円/10a ■ リビングマルチ(小麦・大麦等以外) 8,000円/10a ⇒ 5,400円/10a (小麦・大麦等) 5,000円/10a ⇒ 3,200円/10a

3. 交付金の概要

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であって、取り組む農業者を 2 戸以上含むものとする。
- 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（令和 4 年度まで）
 - ・複数の農業者で構成される法人

（３）支援の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）
- 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）

＜令和 4 年度から＞

- ②「みどりのチェックシートの取組」を実施していること。

（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 技術マニュアルや普及啓発資料などの作成・配布
 - ② 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
 - ③ 先駆的農業者等による技術指導
 - ④ 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
 - ⑤ ICT やロボット技術等を活用した環境負荷低減の取組
- 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 土壌診断や生き物調査等環境保全効果の測定
- その他
 - ⑧ 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の実施
 - ⑨ 中山間地及び指定棚田地域における自然環境の保全に資する農業生産活動の実施（農業者団体等の取組面積の過半が中山間地又は指定棚田地域の場合に限る。）
 - ⑩ 農業生産活動に伴う環境負荷低減の取組や地域資源の循環利用
 - ⑪ 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の実施

（５）対象取組の要件

本交付金の支援対象となる取組は、化学肥料及び化学合成農薬の使用を地域の慣行レベルから原則として５割以上低減する取組と組み合わせることが必要（有機農業の取組を除く）。

（６）対象取組の種類

本交付金の支援対象となる取組は以下のとおりである（図１－３参照）。

○全国共通取組

- ① 堆肥の施用
- ② カバークロップ
- ③ リビングマルチ
- ④ 草生栽培
- ⑤ 不耕起播種
- ⑥ 長期中干し
- ⑦ 秋耕
- ⑧ 有機農業

○その他都道府県知事が特に必要と認める取組（地域特認取組）

令和４年度においては、冬期湛水管理やIPM（総合的病害虫・雑草管理）の実践など、34道府県で159取組を設定している。

○取組拡大加算

有機農業に新たに取り組む農業者の受け入れ・定着に向けて栽培技術の指導等の活動を実施する農業者団体を支援。

図1－3 本交付金の支援対象となる取組



4. 中間年評価の目的及び取りまとめ手法

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（平成二十七年農林水産省告示第七百五十六号）（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16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1－4）。

施策の点検及び効果の評価については、第1期と同様に第三者機関（以下「第三者委員会」という。）において、「施策の点検」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」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し評価する。

具体的には、第2期の中間年評価では、「施策の点検」については、「Ⅱ 自然環境の保全に資する農業生産活動の進捗状況」及「Ⅳ 環境保全型農業の持続的な推進に向けた農業者の意向等」を踏まえて点検を行い、「効果の評価」については、「Ⅲ 環境保全等の効果」を踏まえて評価を行った。

図1－4 基本指針及び実施要領（抜粋）

基本指針
第3 多面的機能発揮促進事業に関する基本的な事項 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。
実施要領
第15 第三者機関 要綱第6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。
第16 事業の評価 1 事業の評価は、中間年評価及び最終評価とする。 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を経由して農産局長に報告することとする。 3 農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、事業の実施期間後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