

第3節 農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮

農村は、農業の持続的な発展の基盤であり、農業の持つ多面的機能の発揮の場となっています。以下では、農業・農村の有する多面的機能を維持・発揮できるように講じている施策について記述します。

(農業・農村の有する多面的機能の効果は、国民全体が享受)

農業・農村は、食料を供給する機能だけでなく、農業生産活動を通じ、国土の保全や水源の涵養^{かんよう}、生物多様性の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、様々な機能を有しており、このような多面的機能の効果は、農村地域の住民だけでなく国民全体が享受しています。歴史や伝統ある棚田・疎水等については、地域の協働力を育みながら、美しい農村景観を形成しており、地域資源として保全・復元し、次世代に継承していくことが重要です。

また、農業、林業、水産業は、農山漁村地域において、それぞれの基盤である農地、森林、海域の間で相互に関係を持ちながら、水、大気、物質の循環等に貢献しつつ、多面的機能を発揮しています(図表3-3-1)

図表3-3-1 農業・森林・水産業の多面的機能



資料：日本学術会議答申を踏まえ農林水産省で作成
注：図中の用語については、用語の解説4を参照

平成26（2014）年度からは、これら農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮のために行われる地域の共同活動や農業生産活動等への支援を目的とし、日本型直接支払制度が導入され、平成27（2015）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¹」に基づく制度として、支援が行われています（図表3-3-2）。

国、都道府県、市町村が相互に連携を図りながら、多面的機能を将来にわたって維持・発揮できるよう、各種施策を通じて、農業・農村の持続的な発展に努めていくこととしています。

（多面的機能支払では、中間評価において効果の発現と地方裁量の有効活用を確認）

多面的機能支払は、多面的機能の維持・発揮を目的として平成19（2007）年度に農地・水・環境保全向上対策として始まり、現在は日本型直接支払制度の一つとして実施されています。

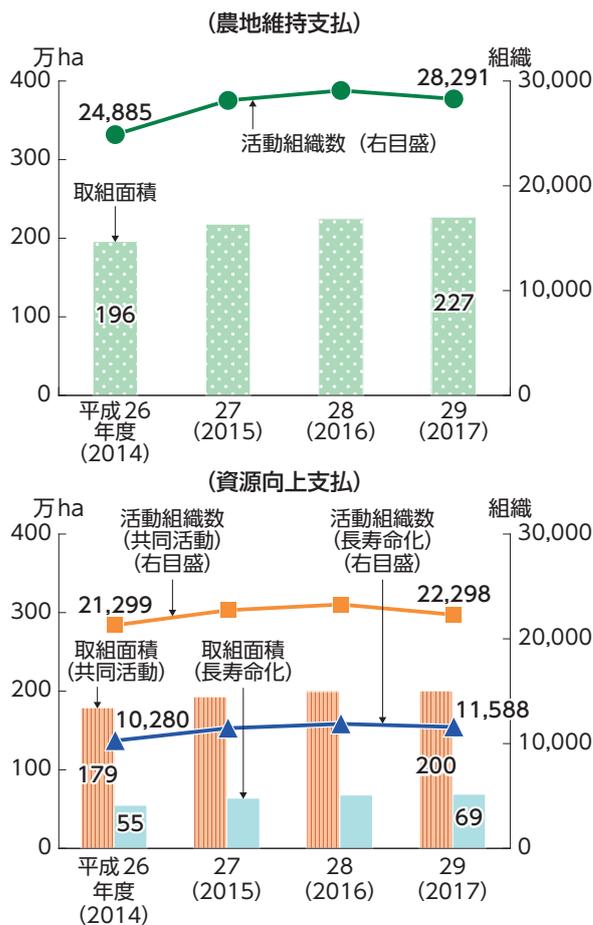
平成29（2017）年度における多面的機能支払の取組の見込みは、農地維持支払²については、活動組織数が2万8千、取組面積が227万ha（1万5千ha増加）、資源向上支払³については、「地域資源の質的向上を図る共同活動」で、活動組織数が2万2千、取組面積が200万ha（5千ha増加）、「施設の長寿命化のための活動」で、活動組織数が1万2千、取組面積が69万ha（1万4千ha増加）となり、いずれの支払も前年度に比べ取組面積が拡大しています（図表3-3-3）。

図表3-3-2 日本型直接支払制度の全体像



資料：農林水産省作成

図表3-3-3 多面的機能支払の取組状況



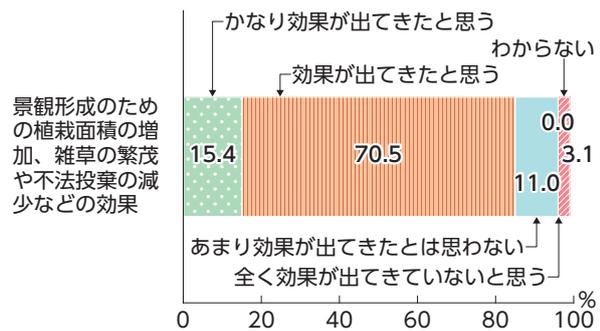
資料：農林水産省調べ
注：平成29（2017）年度は、平成30（2018）年1月末時点で取りまとめた概数値

1 平成27（2015）年4月施行
2 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と、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
3 地域共同による施設の軽微な補修と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、老朽化が進む農業用排水路等の施設の長寿命化のための補修・更新等の活動を支援するもの

農林水産省では、多面的機能支払の効果や事業の仕組みを検証するため、中間評価を行い、平成29（2017）年8月に公表しました。中間評価の中で示された活動組織に対するアンケート調査の結果によれば、多面的機能支払は、「景観形成のための植栽面積の増加、雑草繁茂や不法投棄の減少等」に効果が出ていると回答した活動組織が85%に上るなど高い評価を得ています（図表3-3-4）。また、水路やため池における転落防止のための安全施設の補修等、地方裁量で活動を追加できる仕組みが有効に活用されていることが明らかになりました。一方で、活動組織の代表の後継者の不在、書類作成等の事務の負担といった課題が全国的に見られることも明らかになりました。

このため、農林水産省では、後継者の確保や事務負担の軽減に向けて、既存の活動組織による近隣の農用地の取り込みや活動組織の合併等による広域的な体制づくりを進めています。

図表 3-3-4 多面的機能支払の効果（景観形成等）



資料：農林水産省「多面的機能支払交付金の中間評価」（平成29（2017）年8月）

注：平成26（2014）年度に多面的機能支払に取り組んでいた活動組織を対象としたアンケート調査（回答数816）

事例

多面的機能支払の事務負担軽減等に貢献する広域組織（新潟県）

新潟県見附市^{みつけ}では、平成19（2007）年度に始まった農地・水・環境保全向上対策*に取り組む組織数が増加する中、各組織の事務の一元化や活動のルールの共通化を図るため、平成24（2012）年度に同市が主導して広域組織「見附市農地・水・環境保全管理協定運営委員会」を設立しました。平成26（2014）年度に多面的機能支払が創設されたのを機に、同保全組織は市内の全ての組織が参加する一市一組織の広域組織「見附市広域協定運営委員会」へと改称されました。

同広域組織の活動は、各組織における事務作業の負担軽減、資材等の共同発注による経費の節減、大型機械の共同利用等による取組の効率化に貢献しており、事務負担の軽減等を目指す地方公共団体の視察を多数受け入れるなど、全国的にもモデル的な広域組織の一つとして注目されています。

*多面的機能支払の前身事業（平成19（2007）年度から平成22（2010）年度）



共同利用の大型機械で草刈りをする様子

(中山間地域等直接支払では、前期対策に比べ、1協定あたり平均交付面積は拡大)

中山間地域等直接支払は、不利な営農条件下での農業生産活動の継続を目的として平成12(2000)年度に始まり、現在は日本型直接支払制度の一つとして実施されています。

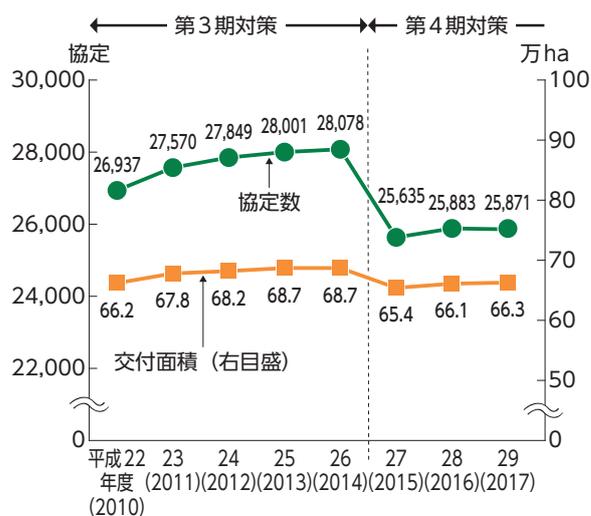
平成29(2017)年度における中山間地域等直接支払の交付面積の見込みは、前年度に比べ2千ha(0.3%)増加の66万3千haとなりました(図表3-3-5)。中山間地域等直接支払では、5年間以上継続して農業生産活動等を行うことを要件としていることから、第4期対策への移行に際して、協定集落における農業者の高齢化等による協定者数の減少や、新協定の締結に向けた話合いに時間を要し、協定の締結に至らな

かったこと等により、取組面積は大きく減少しました。しかし、集落における十分な話合いや市町村による指導・助言等により、その後徐々に回復してきています。また、高齢化の進行等により担い手が減少する中、担い手の確保に向けた協定の広域化に対する支援を強化しており、対策1年目から3年目までの3年間における1協定あたり平均交付面積は、第3期対策が24.6haであるのに対し、第4期対策は25.6haと拡大しています。さらに、営農の条件が特に厳しい超急傾斜農地についても、加算措置を講ずるなど支援を強化しています。

農林水産省では、第4期対策の中間年評価の一環として、中山間地域等直接支払に取り組む集落協定へのアンケート調査を実施しました¹。これによれば、回答した全国2万5,266協定のうち、93.2%に相当する2万3,552協定が2020年度からの次期対策に取り組める²と回答しました。このうち、協定農用地を拡大又は維持して取り組めると回答した1万2,766協定に今後の取組を尋ねたところ、10年後も協定農用地を拡大又は維持したまま取組が継続されていると回答したものは56.6%に相当する7,227協定となり、広域で取り組む協定や規模が大きい協定でこの割合は高くなっています。その理由を尋ねたところ、「担い手への農地集積・集約面積、作業委託面積が増加した」、「協定参加者の世代交代(若返り)が進んだ、または気運が高まった」等が挙げられています。

一方、10年後の協定農用地について「一部、荒廃しているかもしれない」と回答した43.4%に相当する5,539協定にその理由を尋ねたところ、「農業の担い手が不在、または不足」、「高齢化・後継者不足によるリーダー等の不在」、「高齢化や人口減少により、農道・水路等の管理が困難」等が挙げられ、協定農用地の維持に向けて担い手の確保や集落間の連携等が重要となっています。

図表3-3-5 中山間地域等直接支払の実施状況



資料：農林水産省調べ
注：平成29(2017)年度は、平成30(2018)年1月末時点で取りまとめた概数値

¹ 平成29(2017)年度に中山間地域等直接支払に取り組む集落協定を対象に、平成29(2017)年6月から10月にかけて行ったアンケート調査(回収率100%)。なお、平成29(2017)年7月の九州北部豪雨のため、福岡県朝倉市と同県東峰村の協定は対象外

² 「協定農用地を拡大し取り組める」と回答した748協定、「協定農用地を維持して取り組める」と回答した1万2,018協定、「取り組めるが、荒廃が懸念される農用地を除外する」と回答した1万786協定の計

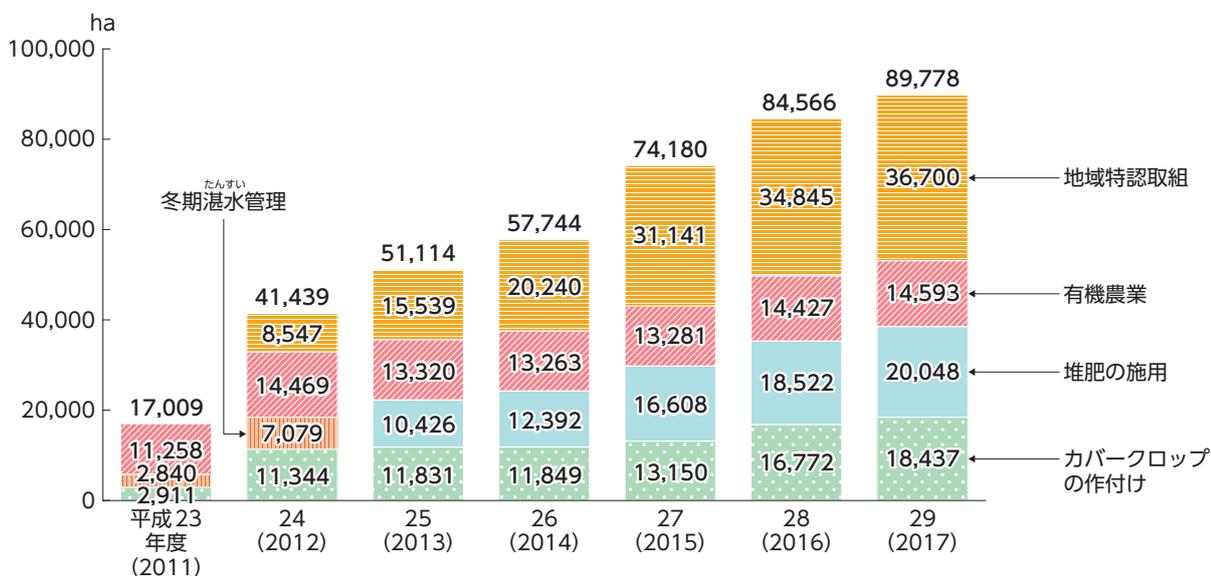
(環境保全型農業直接支払では、前年度に比べ、実施面積が拡大)

環境保全型農業直接支払は、多面的機能支払と同様に平成19(2007)年度に農地・水・環境保全向上対策として始まり、現在は日本型直接支払制度の一つとして実施されています。

農業者団体等が交付金を受けるには、化学肥料・化学合成農薬の使用を慣行レベルから原則5割以上低減させるとともに、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を実施する必要があります。具体的には、全国共通の取組である「カバークロップ(緑肥)の作付け」、「堆肥の施用」、「有機農業」のほか、地域の環境や農業の実態等を勘案した上で、地域を限定して取り組むことができる「地域特認取組¹」があります。

平成29(2017)年度における環境保全型農業直接支払の実施面積の見込みは、前年度に比べ5,213ha(6.2%)増加の8万9,778haとなりました。取組別面積の見込みは、地域特認取組が3万6,700haと全体の40.9%を占めており、堆肥の施用、カバークロップの作付け、有機農業と続いています。(図表3-3-6)

図表3-3-6 環境保全型農業直接支払の実施状況



資料：農林水産省調べ

注：1) 平成29(2017)年度は、平成30(2018)年1月末時点で取りまとめた概数値

2) 冬季湛水管理は、平成25(2013)年度以降は地域特認取組に含む。

3) 堆肥の施用は、平成24(2012)年度は地域特認取組に含む。

4) 草生栽培とリビングマルチは、平成24(2012)年度以前はカバークロップの作付けに、平成25(2013)年度以降は地域特認取組に含む。

¹ 都道府県知事が特に必要と認める、草生栽培、冬季湛水管理、リビングマルチ、総合的病虫害・雑草管理(IPM: Integrated Pest Management)の実践等の取組。なお、IPMとは、病虫害の発生状況に応じて、天敵(生物的防除)や粘着板(物理的防除)等の防除方法を適切に組み合わせ、環境への負荷を低減しつつ、病虫害の発生を抑制する防除体系