

農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律
の点検・検証結果（令和2年11月30日）
に対する

提言書



日本自然保護協会 日本野鳥の会 世界自然保護基金ジャパン
ラムサール・ネットワーク日本 オリザネット リアル・コンサベーション

提言の趣旨

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、「多面法」と呼ぶ）において、農業の有する多面的機能は「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」と定義され、農産物の供給の機能と一体のものとして生ずる極めて重要な機能と位置付けられている。このうち自然環境、特にこれを構成する生物多様性は、国土の保全や水源のかん養などの生態系サービスが十分に発揮される上で不可欠なものであり、持続的な食料生産の支えともなる基盤的な要素である（MEA 2005、FAO 2019）。農林水産省生物多様性戦略（農林水産省 2012）においても、農業は「生物多様性と自然の物質循環が健全に維持されることにより成り立つもの」とされている。

近年、農地など二次的な自然に生息する多種多様な生物種が環境省レッドリストに掲載され（環境省 2013）、国レベルの農地生態系の評価においても生態系の質や量・農作物の多様性などが、過去 50 年から現在まで急速に損失していると評価される（環境省 2021）など、日本の農地の生物多様性は顕著に衰退している。本法律をより適切に運用することによって、この農地生態系の危機的な現状を改善し、農業の生産性と持続性を両立させ、持続的な地域づくりに貢献し、国民が農地の有する多面的機能のもたらす恩恵を十分に享受できる環境を作ることができると、私たちは考えている。

以上のような問題意識から、2020 年 11 月に公表された点検・検証結果（農林水産省 2020；以下、「点検結果」と呼ぶ）および今後の施行方針・制度運用に対する提言を、下記の通りとりまとめた。

MEA：ミレニアム生態系評価、FAO：国連食糧農業機関

生物多様性及び生態系サービスの総合評価 2021 (環境省)

農地生態系における生物多様性の状態の評価

評価項目	長期的推移		評価時点での損失と傾向		
	過去 50 年～20 年の間	過去 20 年～現在の間	JB0 (2010)	JB02 (2016)	JB03 (2021)
農地生態系の規模・質					
農地生態系に生息・生息する種の個体数・分布					
農作物・家畜の多様性					

損失の大きさ			
弱い	中程度	強い	非常に強い
状態の傾向			
回復	横ばい	損失	急速な損失

注：上の表で矢印を破線で四角囲みしてある項目は評価に用いた情報が不十分であることを示す。

生物多様性条約第 6 回国別報告書（日本政府 2018 年）
に示された目標達成状況

生物多様性国家戦略 2012-202
国別目標 B-2

2020 年までに、生物多様性の保全を確保した農林水産業が持続的に実施される。



- ：目標を超えて達成する見込み
- ：目標を達成する見込み
- ：目標に向けて進捗しているが不十分な速度
- ：大きな変化なし
- ：目標から遠ざかっている
- ：不明

■「多面法」は、なぜ重要か？

「多面法」は、農業・農村がもつ「食料等の生産」以外の機能（国土の保全、水源かん養、自然環境保全、良好な景観の形成等の多面的機能）を発揮するため農業団体等への支援制度の根拠となる法律である。農水省所管（予算：1549億円（令和4年度概算決定）（予算額は自治体分含む））

日本の農地面積の52%で支援（令和元年度）

助成を受けている農地面積割合も高く、団体数も予算額（税金）も多い。防災・水源涵養、生物多様性保全のため重要な制度

交付金の種類	組織・件数
多面的機能支払交付金	26,618（R元年度）
中山間地域等直接支払交付金	25,958（H30年度）
環境保全型農業直接支払交付金	3,479（R元年度）

提言1 多面的機能の発揮促進の十分な効果検証をすべき

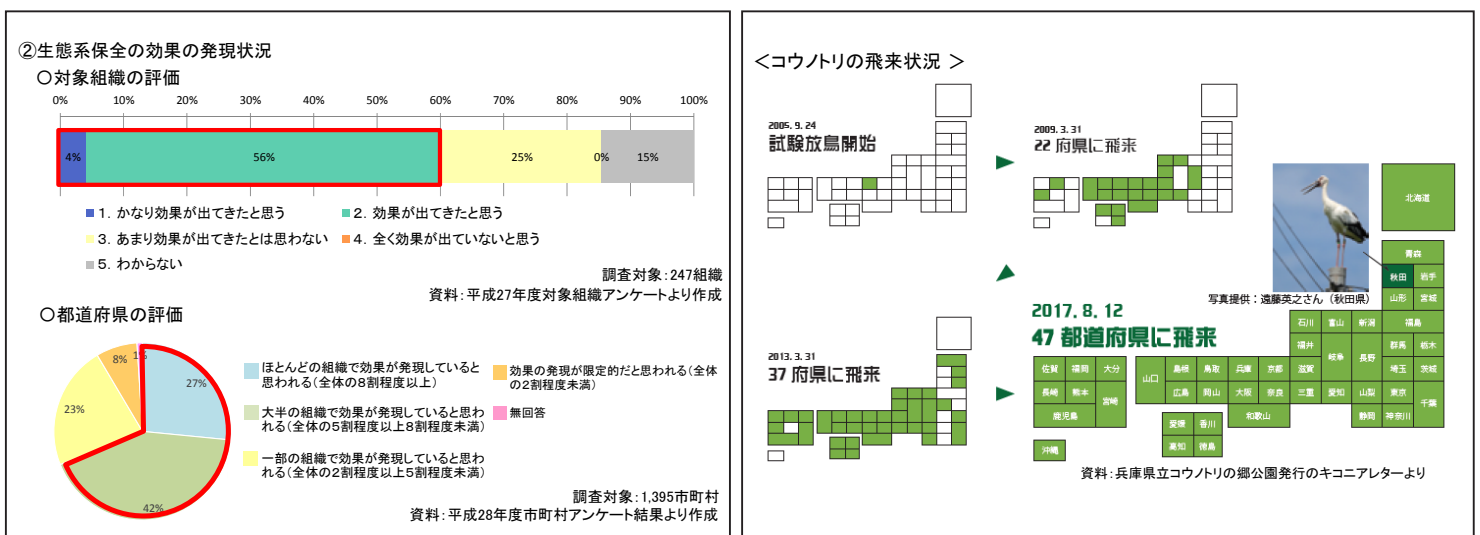
本法律の効果検証においては、多面的機能の発揮が促進されたかを検証することが本来もっとも重要であり、定量的な効果測定などに基づく点検・検証が必要である。今回の点検結果P2において「農業の有する多面的機能が適切に発揮されていると評価されている」と記載されているが、この評価の根拠となる客観的かつ定量的なデータは、過去の第三者委員会も含めほとんど示されておらず、本法律の効果検証が十分になされているとはいえない。

さらに、法改正の要否についても、点検結果P5において、本法律に基づく制度を利用している都道府県などでの制度運用状況に関するアンケート結果のみに基づいて「改正不要」と結論付けられている。

年間約1,600億円もの税金が投じられる施策であり、本法律の本来の目的である多面的機能の発揮が実質的に促進されたのかどうかを科学的・客観的な根拠に基づいて測定および評価する仕組みへ改善し、効果の検証結果を国民にわかりやすい形で提示すべきである。

■「多面的機能が適切に維持・発揮されていると評価」した根拠は十分とはいえない

この法律を点検した有識者会議（2019年12月6日）において、法律の目的「多面的機能の発揮」が達成されたのか、国民へ明確に提示すべきといった意見が挙げられた。特に生態系保全評価は、補助金の受益者へのアンケートなど主観的評価が多く、現場の生きものの状況や変化をもとに評価すべきである。資料にあるコウノトリの飛来状況と多面法の活動との因果関係は不明である。

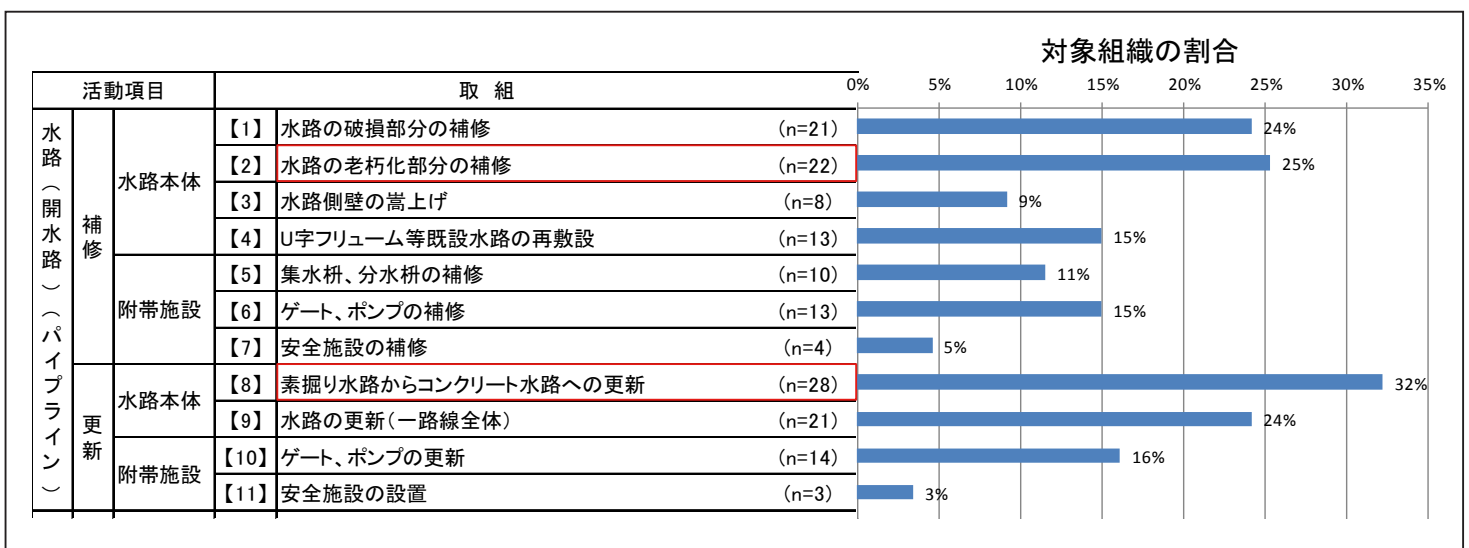


提言 2 生物多様性を劣化させる事業への支援を見直し、生物多様性保全活動を義務化すべき

本法律に基づく多面的機能支払制度において、土水路のU字溝化・コンクリート化などが広く行われている実態がある（農林水産省 2018a）。これらの事業は生物多様性の損失につながりうることも多くの調査研究から明らかになっている（Natuhara 2013、渡部 2014、Katayama et al. 2015 など）。個々の事業が生物多様性へ与える影響を十分に検証・評価し、多面的機能の発揮の促進という本法律の目的から逸脱している事業については支援を見直すべきである。2010年の第10回生物多様性条約締約国会議で決議された愛知目標においても、目標3に「生物多様性に有害な補助金の廃止・改革」が掲げられている。本法律に基づく制度は、農業の基盤である自然環境の保全に資する活動を支援する制度へと転換すべきである。具体的には、1) 水路改修の際に生物の移動・生息を妨げないような環境配慮型の工法（鬼倉ら 2020）を地域に沿った形で採用する活動の推奨と支援促進、2) 生物多様性保全上の重要度にあわせて工法を選択するしくみ（丹波篠山市 2020）の推奨、3) 環境保全型農業直接支払制度の一部で行われているような保全効果評価のための指標生物調査のさらなる推奨と汎用化のための技術改善、4) 栃木県・滋賀県での制度運用例のような生物多様性保全活動の支援要件における義務化、5) 自然環境の知識を有する者からの助言制度などの新たな支援の仕組みを導入することが望まれる。

また、多面的機能支払制度において、大規模水路整備などの工事を外部委託で実施する事例が多い現状がある（農林水産省 2018a, 2019）。農地における生物多様性は、土手の草刈やため池のかいぼりなど地域住民を主体としたきめ細やかな伝統的な管理活動によって維持されてきた。それぞれの土地の伝統的管理や自然環境を十分に考慮しないような外部委託事業が増大すれば、生物多様性のさらなる劣化が危惧される。また、外部委託の増大は、地域の共同活動で行われてきた伝統的な管理活動への支援に割く予算の減少につながりかねず、制度の対象を「地域住民による共同活動により営まれる農用地の保全に資する各種の取組」としている法律の趣旨からも外れることとなる。外部委託のあり方をより良い形に転換するとともに、法律や多面的機能支払制度の趣旨の普及や各地の優良共同活動の事例の広報をさらに進めるべきである。

■ 土水路（素掘り水路）からコンクリート水路に更新している組織が3割ある



出典：多面的機能支払交付金の施策の評価（農林水産省 2019）図表 29「資源向上支払（長寿命化）の執行状況」

■「多面法」が支援する事業は、生物多様性保全の義務化が必要

コンクリート水路にすると生物多様性が失われる科学的報告や事例が多くあることが知られているが、「多面法」の支援によって、素掘り水路からコンクリート水路に更新している組織が約3割もある。今回の評価では、「多面法」が支援した事業が、生物多様性の保全につながったのか、劣化したのかかわからない。「多面法」が支援した場所の多面的機能が劣化することは本末転倒といえる。「多面法」が支援する事業は、多面的機能の発揮が促進されなければならない。水路改修などの際には、生物多様性保全を義務化すべきである。

生物多様性に配慮したさまざまな方法が提案され、すでに実施例がたくさんある。

「多面法」を推進する国や自治体は、そうした施工事例の普及を進めることが大切である。



生物多様性保全に優れている素掘り水路の維持活動を、まず積極的に支援すべきである。



水路改修で、側面を斜めにすると、両生類、爬虫類、昆虫類、鳥類の生息にやさしい環境になる。トンネル化すると、地面を移動する生きものの水路への転落を防げる。



コンクリート水路になっても、側面に水草の生える空間を設けたり、魚類の生息できる場所を作るなど、生物多様性保全の工夫は可能。

■ 大部分が外注によって、コンクリート水路への更新等が行われている

生物多様性への経験や知識に乏しく、既製のコンクリート水路製品や施工方法に頼らざるを得ない施工業者への外注を続けると、地域の共同活動の支援という「多面法」の趣旨からも遠ざかってしまう。

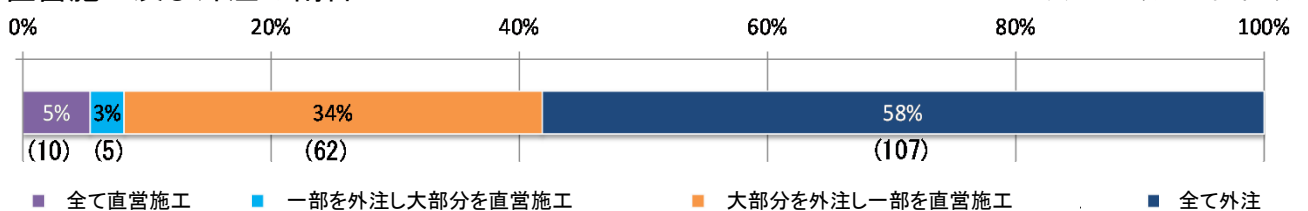
II 多面的機能支払交付金の交付状況の点検

【2】取組の分析・検証 — 5 交付金の執行

＜図表－30 直営施工及び外注の状況（資源向上支払（長寿命化））＞

①直営施工及び外注の割合

※()内の数字は回答数



回答数 : 184件

出典：多面的機能支払交付金の施策の評価（農林水産省 2019）図表 30「直営施工及び外注の状況（資源向上支払（長寿命化）」）

■ 生物多様性保全を全国一律で義務化すべき。すでに実施している自治体はある

資源向上活動 (共同)	農村環境保全 活動	資源循環	地域内で発生する果樹剪定枝等のたい肥化や農道等の路面材としてのチップ化	山形、山梨
		生態系保全	生態系保全の取組を必ず実施する	栃木、滋賀
		水質保全	水質保全の取組を必ず実施する	滋賀
		景観形成・生活環境保全	遍路道に関連した施設への植栽等を積極的に取り組む	香川
資源向上活動 (長寿命化)	-	水路	生態系に配慮した施設への更新	群馬、滋賀、沖縄
		-	農業農村整備事業が未実施又は予定していない施設であることを条件化	北海道、秋田
		水路	機能診断によって最も劣化の進行している施設の割合の高い地区から優先的に実施	滋賀

※要綱基本方針において、必須としている取組については、都道府県名に下線を引いて示した。

※本表は主な特色ある取組をまとめたものであり、すべての取組を示すものではない。

出典：多面的機能支払交付金の施策の評価（農林水産省 2019）図表 32「都道府県の特徴ある取組」

現行の制度では、多面的機能支払の農村環境保全活動の実践活動は、以下の(1)から(5)のうちどれか一つを選択すればよいことになっている。少なくとも生態系保全活動は全国共通の義務化し、他の活動には加算金をつけるなど、多面的機能の発揮を積極的に支援すべきである。

長寿命化の活動で、水路を更新する場合は、生態系に配慮した施設にするよう義務化しなければ多面的機能の発揮にはならない。

農村環境保全活動（実践活動）

(1) 生態系保全

- ①生物の生息状況の把握
- ②生物多様性保全に配慮した施設の適正管理
- ③水田を活用した生息環境の提供
- ④生物の生活史を考慮した適正管理
- ⑤放流・植栽を通じた在来生物の育成
- ⑥外来種の駆除
- ⑦希少種の監視

(2) 水質保全

- ①水質保全を考慮した施設の適正管理
- ②水田からの排水（濁水）管理
- ③循環かんがいの実施
- ④非かんがい期における通水
- ⑤水質モニタリングの実施・記録管理
- ⑥排水路沿いの林地帯等の適正管理
- ⑦沈砂地の適正管理
- ⑧土壌流出防止のためのグリーンベルト等の適正管理
- ⑨管理作業の省力化による水資源の保全

(3) 景観形成・生活環境保全

- ①農業用水の地域用水としての利用・管理
- ②景観形成のための施設への植栽等
- ③農用地等を活用した景観形成活動
- ④伝統的施設や農法の保全・実施
- ⑤農用地からの風塵の防止活動
- ⑥施設等の定期的な循環点検・清掃

(4) 水田貯留機能増進・地下水かん養

- ①水田の貯留機能向上活動
- ②水田の地下水かん養機能向上活動
- ③水源かん養林等の保全

(5) 資源循環

- ①有機性資源のたい肥化
- ②間伐材等を利用した防護柵等の適正管理
- ③農業用水の反復利用
- ④小水力発電施設の適正管理

提言3 自然環境や生物多様性の保全機能の向上に資する活動の支援を増やすべき

世界的な潮流の中で国民の環境意識が高まり、農林水産省生物多様性戦略が策定されているにもかかわらず、本法律に基づく3つの支払制度の中でも生物多様性の保全に最も寄与すると期待される環境保全型農業直接支払制度の予算は著しく少ない（点検結果 P5）。生物多様性保全のさらなる推進のために、当該予算を拡充すべきである。また、支援の対象となる生態系保全活動の種類を全都道府県で増やして活動の選択肢を広げ、多様な生物多様性保全活動が広く全国で取組まれるように改善すべきである。

また、多面的機能支払制度においても、生態系保全などの農村環境保全活動が支援の対象となっているものの、資源向上支払（共同活動）に取組む組織における農村環境保全活動の内訳は、「景観形成・生活環境保全」に取り組む組織が全体の9割に及び、「生態系保全」に取り組む組織は3割と少ない（農林水産省 2018b）。「生態系保全」活動を増やすために、加算措置の見直しなど支援の方法を改善すべきである。

みどりの食料システム戦略が決まり、2050年までに有機農業25%が表明された今日、交付金の内容を大幅に見直す必要がある

環境保全型農業直接支払の全国共通取組は、主に環境負荷の低減、地球温暖化防止に関係するもので、生物多様性保全に関わる活動は、主に地域特認取組に多い。生物多様性保全を目的とした取組メニューを、全国的に増やすべきである。

環境保全型農業直接支払交付金

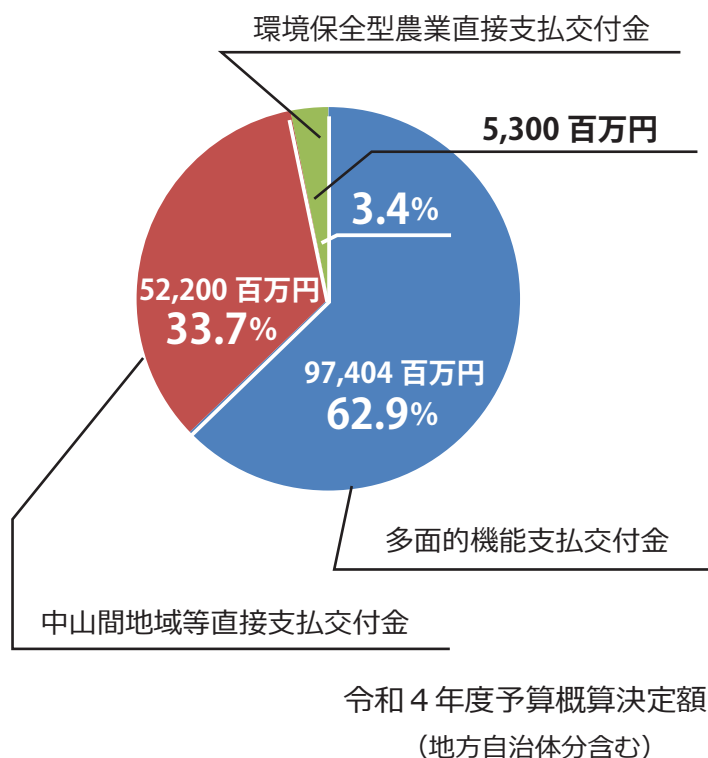
全国共通取組

有機農業、堆肥の施用、カバークロップ、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

耕種的防除、夏期湛水、冬期湛水、総合的病害虫・雑草管理（IPM）、メダカ等魚類保護、長期中干し、中干し延期、秋耕、炭の投入、江の設置、水田内ビオトープ、畦畔の機械除草及び化学肥料・化学合成農薬不使用栽培、IPMと組み合わせた人手除草、希少魚類等保全水田の設置、在来草種の草生による天敵利用、水田の生態系に配慮した雑草管理、暖効性肥料の利用、省耕起、深耕、性ホルモン剤、本田の機械除草、インセクタリアープランツの植栽、敷草用半自然草地の育成管理ほか

全体予算の3.4%しかない



提言4 生物多様性に詳しい専門家・NGO も制度設計や見直しに参画させるべき

本法律の点検にあたって、農業団体関係者との意見交換は多数実施されてきたが、環境 NGO との意見交換の場はほとんどなかった。本法律が目的とする自然環境保全、特に生物多様性保全に貢献する制度とするために、検討会への参加や意見交換の場を設定するなど、生物多様性に詳しい専門家・NGO も制度の設計・見直しに参画させるべきである。

■ 多面的機能を今まで以上に発揮させていくような仕組みをつくる必要がある

本制度によって、多面的機能、特に生物多様性保全機能が発揮されているのか検証が不十分である。制度の効果を検証し、その結果を現場の取組に生かしていくためには、生物多様性に詳しい専門家や NGO の参画が必要である。

引用文献

- FAO (2019) The State of the World' s Biodiversity for Food and Agriculture, J. Bélanger & D. Pilling (eds.).FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture Assessments. Rome.
- Katayama, N., Y. G. Baba, Y. Kusumoto and K. Tanaka (2015) A review of post-war changes in rice farming and biodiversity in Japan. *Agricultural Systems* 132: 73 – 84
- 環境省 . (2013) 我が国の絶滅のおそれのある野生生物の保全に関する点検とりまとめ報告書 P17.
- 環境省 (2021) 生物多様性及び生態系サービスの総合評価 2021
- Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystems and Human Well-being*, Island Press, Washington, D.C.
- Natuhara, Y. (2013) Ecosystem Services by Paddy Fields as Substitutes of Natural Wetlands in Japan. *Ecological Engineering* 56: 97-106.
- 農林水産省 (2012) 農林水産省生物多様性戦略
- 農林水産省 (2018a) 資料 3 : 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 (平成 30 年 7 月 26 日第 10 回多面的機能支払交付金第三者委員会) p13,24
- 農林水産省 (2018b) 資料 1 : 平成 29 年度多面的機能支払交付金の取組状況 (平成 30 年 7 月 26 日第 10 回多面的機能支払交付金第三者委員会) p16
- 農林水産省 (2019) 多面的機能支払交付金の施策の評価 p12
- 農林水産省 (2020) 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律の点検・検証結果
- 鬼倉徳雄, 中島淳, 林博徳, 西山稔 (2020). 水田・水路でつなぐ生物多様性ポイントブック . WWF ジャパン
- 丹波篠山市 (2020) 農村環境の生態系保全に配慮した水路整備指針
- 渡部 恵司 (2014) コンクリート水路によるカエル類の移動障害と個体群保全に関する研究 . 農村工学研究所報告 (53) 63-104

担当者

公益財団法人日本自然保護協会	: 藤田 卓	satoyama@nacsj.or.jp
公益財団法人日本野鳥の会	: 田尻浩伸	tajiri@wbsj.org
公益財団法人世界自然保護基金ジャパン	: 並木 崇	takashi.namiki@wwf.or.jp
特定非営利活動法人ラムサール・ネットワーク日本	: 金井 裕	yu_kanai@nifty.com
特定非営利活動法人オリザネット	: 古谷愛子	oryzanet@ybb.ne.jp
一般社団法人 リアル・コンサベーション	: 草刈秀紀	kusakari@realconservation.org