

「食料・農業・農村基本法」の改正

# 農業「基本法」改正と “多面的機能”を考える集い

2023年1月21日



**主催：生物多様性と農業政策研究会**

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

「食料・農業・農村基本法」に「環境の保全」を！

2023年 1月21日(土)

11:00~16:30 (受付 10:30~)

場所：法政大学市ヶ谷キャンパス  
富士見ゲートG 201 教室

(収容人数 355人)

東京都千代田区富士見 2-17-1

JR総武線「市ヶ谷」または「飯田橋」下車

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 1. 論点整理                       | オリザネット                                   |
| 2. 基調講演                       | 法政大学 西澤栄一郎                               |
| 3. 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律の課題 | 日本自然保護協会                                 |
| 4. 環境NGOの意見                   | 日本野鳥の会<br>世界自然保護基金ジャパン<br>ラムサール・ネットワーク日本 |
| 5. 意見交換                       |  |
| 6. 今後の方向                      |  |

★参加費 1000円(資料代含む)

★申込み 当日参加できます。準備の都合上、事前申込み推奨。  
事前申込みいただける方は、下記URLまたはQRコードより1/18までをお願いします。

<https://forms.gle/qgbSFP4FxqEhUSQR8>



主催：生物多様性と農業政策研究会

(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)

農業「基本法」改正と  
“多面的機能”を考える集い

農林水産省は、「農政の憲法」といわれる「食料・農業・農村基本法」（以下「基本法」）の改正作業を進めています。食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会を月2回程度開催し、2023年秋に結論を出すようです。各政党も独自で検証を進め提言をまとめるとのこと。

「基本法」には、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興の4つの理念があります。日本の農業政策は、4つの理念の実現を目指しています。

このうち多面的機能は、国土保全、水源涵養、自然環境保全、良好な景観形成、文化の継承などで「適切かつ十分に発揮されなければならない。」と定められています（「基本法」第3条）。

実際はどうでしょうか。

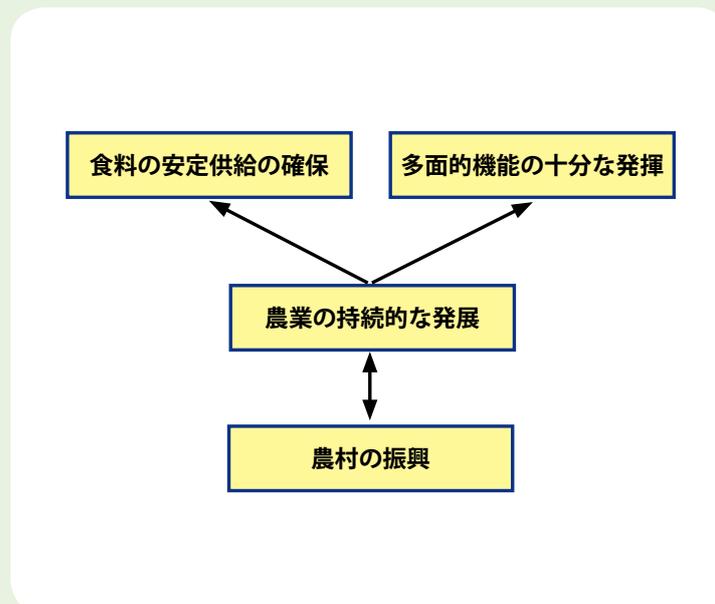
1999年に制定された「基本法」のもとで農地の集約化、土地改良、農薬、化学肥料、水管理、土壌管理などの近代化が進められ、農業の生産性は向上したものの、農村から多くの生きものが姿を消しました。

ゲンゴロウやタガメ、メダカが消え、サシバやシギ・チドリが減り、ガンやツルの生息場所は特定の狭い地域に限られたままです。多くの淡水魚が、水路のコンクリート化や取水堰のために、生息環境を壊され、水域の自由な移動がさまたげられました。「基本法」が4つの理念の一つに掲げている多面的機能の一部が、ないがしろにされています。

農業の生産性や農家所得の向上、農村の振興は、今後も必要に思います。あわせてこれまで軽視されてきた自然環境を維持・向上することは、持続可能な農業を実現するためには不可欠です。

どうすればよいでしょうか。

食料・農業・農村基本法改正の動きの中で、同法に規定されている多面的機能の発揮という側面から、農業環境政策のあり方について考えていきたいと思います。



農業「基本法」の4つの理念

2022 年

2023 年

農水省基本法検討

食料・農業・農村政策審議会  
基本法検証部会

12月

食料安全  
保障強化  
政策大綱

6月

基本法改正大枠確定

各政党 基本法検討

2023.1

NGO 側

環境 NGO 基本法問題論点整理

農業基本法改正と多面的機能を考える集い

基本法改正提言書

農業基本法を改正し  
農業環境政策の確立を求める全国集会

基本計画の検証  
提言作業

基本法の検証・提言作業

議論・検討



通常国会

食料・農業・農村基本法改正案国会提出

改正された基本法に基づく  
基本計画改定審議

食料・農業・農村政策審議会

3月

第6次食料・農業・農村基本計画閣議決定

想定されるスケジュール

基本計画の検証  
提言作業

基本計画提言書

新しい基本計画を考える全国集会

# 多面的機能に関する「基本法」改正の主な論点

オリザネット 齊藤光明

論点1：「基本法」制定で、農業の有する多面的機能は、それまで以上に発揮されるようになったのか。

「基本法」の基本理念とされている「多面的機能の発揮」は、1999年の法制定以降、どうなったのだろうか。

法制定以前より、一層発揮されるようになったのか。

それとも現状維持なのか、衰退したのか。

今まで以上に発揮されたのなら、「基本法」はうまく働いたと言えよう。

現状維持なら、ほおっておいたら衰退したものの「基本法」の働きによって食い止めたといえるかもしれない。

「基本法」が働いている中で、多面的機能が衰退したなら、「基本法」は役に立たなかったと言えよう。

基本理念の大きな柱のひとつにあげられた「多面的機能の発揮」は、「基本法」制定でどうなったのか。

論点2：多面的機能の発揮に、「施策」の規定は不要なのか。

「基本法」は、「多面的機能の発揮」を基本理念に掲げているが、他の3つの理念にあるような施策の定めがない。

「食料の安定供給の確保」を実行を確実にするため「基本法」は、16条～20条に施策内容を定めている。「農業の持続的な発展」については21条～33条、「農村の振興」については、34条～36条にある。

しかし、多面的機能の発揮のための施策は規定がない。看板だけあって中身がないのである。

それは、農業や農村が振興すれば、多面的機能は自動的についてくるといわんばかりである。

本当にそうなのだろうか。

論点3：多面的機能のうちの自然環境の保全機能に生物多様性保全機能は含まれていないのではないか。

「基本法」制定直前の1998年に農林水産省農業総合研究所がまとめた「多面的機能の経済的評価（代替法による試算）」の評価対象機能は、国土保全機能、水源涵養機能、大気、水、土壌などの自然環境保全機能、そしてやすらぎ、レクリエーション機能である。自然環境保全機能として生物多様性は含まれていない。

第3条でいう自然環境保全機能とは、ゆたかな緑、きれいな大気、きれいな水といった範疇でしかないのではないか。

論点4：「基本法」の多面的機能は、プラス面だけ考えればよいのか。

多面的機能は、「基本法」第3条で「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」と定義づけされている。これについて、基本法逐条解説書は「農産物のように市場で評価されるものではないが、第三者に対して何らかの利益を与えるもの（外部経済効果）を生ずる機能」と説明している。

農産物を生産するとき、多面にわたる機能が生じるが、その中にはプラスもあればマイナスもある。

「基本法」でいう多面的機能は、プラスのものだけで、マイナスは考えない。

これは正しいのだろうか。

だから現行「基本法」は、生物多様性の劣化も、温室効果ガスの発生にも対応できないのではないか。

論点5：「基本法」に、環境保全の規定がなくてよいのか。

第3条の自然環境の保全機能の発揮のほか、環境への負荷の低減（第17条）や、環境との調和に配慮（第24条）、自然循環機能の維持増進（第4条、第32条）は規定されているものの、施策全般に対する環境保全規定がない。

わが国の農業政策は、産業政策と地域政策の二本柱である。両政策は、車の両輪と言われる。農政の憲法といわれる「基本法」の構造がそうになっているからだ。

SDGsのもとでの“持続可能な開発”は、経済、社会、環境の調和をうたっている。「基本法」は、産業政策、地域政策、環境政策の3本柱にすべきではないか。

「基本法」に環境保全を規定しなくてよいのか。

## 論点6：多面的機能の発揮に関連する法令制度は、役に立っているのか。

農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律が2014年に制定され、多面的機能支払交付金、中山間地域等直接支払交付金、環境保全型農業直接支払交付金が、国、地方合わせて毎年1,500億円もの予算が使われているが、役に立っているのだろうか。同法と「基本法」だけで、多面的機能は十分発揮できるのか。

多面的機能の発揮のために、足りないものはないのだろうか。

## 論点7：生物多様性保全と地球温暖化防止などを進める施策の根拠となる規定は「基本法」のどこにあるのか。あるいはないのか。

2022年に「環境と調和のとれた食料システムの確立のための環境負荷低減事業活動の促進等に関する法律」（みどり戦略法）が制定され、温室効果ガスなどの環境負荷の低減策の推進が進められることになった。このなかで農林水産省は、有機農業を進めることが生物多様性保全の対策であると言い切っている。

本当にそう考えてよいのだろうか。

みどり戦略法は、「基本法」では手におえなくなったから作られた法律なのではないか。本来、生物多様性保全と地球温暖化防止などの施策を進めるための規定が「基本法」にあってしかるべきではないか。

## 論点8：遺伝子組み換え、残留農薬など食料の安全性を確保するための規定が、「基本法」になくてもよいか。

遺伝子組み換えや、残留農薬を規制するという議論の前に、「基本法」は食料生産において、食品の安全性を確保する責務があるという規定を「基本法」に含まなくてよいか。

食品安全基本法は、食品関連事業者の責務として農産物の生産者に対しても、食品の安全性を確保するために必要な措置講ずる責務を有すると規定しているが、「基本法」に、そのための施策の推進を定める規定を設ける必要はないか。

## 論点 9：動物福祉を「基本法」に規定しなくてよいか。

家畜を虐待して飼育した畜産物を食料とせざるをえないことへの消費者の不安が増大すると、食料の安定供給に支障が生じることにならないか。

吉川農水大臣が、鶏卵生産大手「アキタフーズ」から現金計 500 万円の賄賂を受け取って、家畜飼育環境の向上を図る国際獣疫事務局（O I E）の「アニマルウェルフェア」基準案が国内業者の打撃になるとして、基準案への反対意見をまとめ、鶏卵業者を利するよう動いた事件があった。（2022 年 5 月有罪判決）

農水大臣が犯罪を犯してまで業者と癒着し、家畜の虐待を続けさせて良いのかどうか。

「基本法」に動物福祉の規定を設けなくてよいか。

## 論点 10：食料安全保障は、「基本法」第 19 条で十分ではないか。

「基本法」19 条に（不測時における食料安全保障）が規定されている。

「国は、第二条第四項に規定する場合において、国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする。」

第二条第四項「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需 給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない。」

国内自給率の向上は、化学肥料原料をほぼ 100%輸入している状況では、これ以上は無理ではないか。

## 論点 11：多面的機能の発揮は重要なのか。

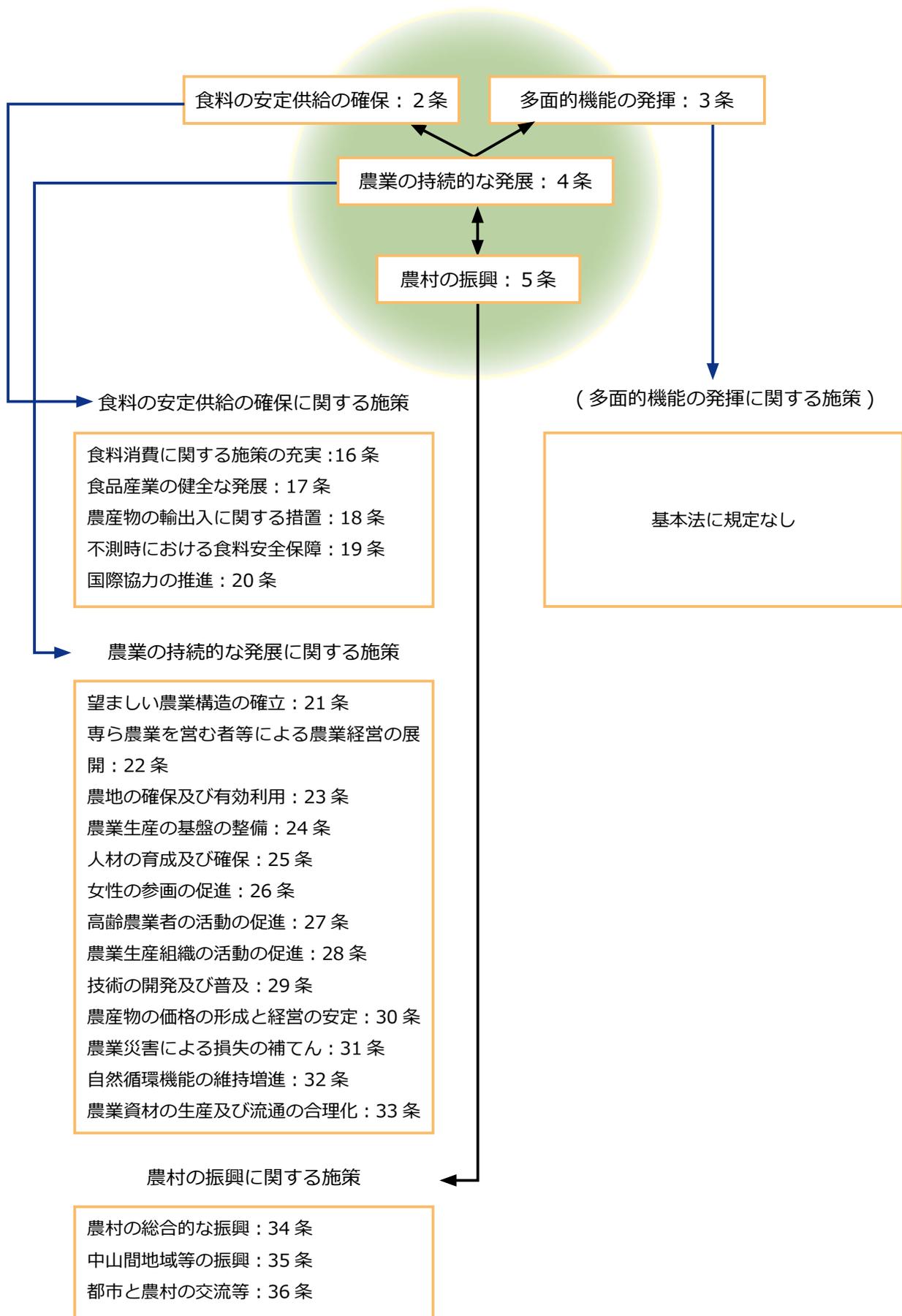
農業の有する多面的機能が、農業生産活動と正の関係にあるなら、「基本法」で規定しなくても、農業をやってさえいれば十分発揮できるのではないか。もし、そうなら、「基本法」から多面的機能を排除しても、問題ないのではないか。

多面的機能を規定する 3 条をやめてしまう。

かわりに農業生産活動と負の関係にある地球温暖化対策や生物多様性保全、洪水防止など通常の農業生産活動をしているだけでは対応できない課題の対策を規定すべきではないか。

多面的機能の発揮をやめ、環境の保全を規定してはどうだろうか。

# 食料・農業・農村基本法の構造



# 多面的機能を考える

法政大学 西澤栄一郎

「多面的機能の発揮」は食料・農業・農村基本法における4つの基本理念のひとつに位置付けられている。奇妙なことに、他の3つの理念—食料の安定供給の確保、農業の持続的な発展、農村の振興—に関する施策は同法に規定があるのに対して、多面的機能の発揮に関する施策を定める条文は存在しない。これは、同法が、農業生産活動は自ずと多面的機能の発揮につながるという論理を採用しているためである。環境保全の観点からは、この捉え方は問題である。ここでの多面的機能はよい影響だけを対象としており、農業の環境負荷が入っておらず、個別の機能の間にあるトレードオフの関係が考慮されていない。

多面的機能の発揮が食料・農業・農村基本法に明記された背景には、世界貿易機関（WTO）における農業交渉があった。1990年代後半には、EUや日本が国内農業を支援する理由として農業の多面的機能を掲げていた。農林水産省としては、基本法に盛り込むことで多面的機能が国内の共通認識であることを示し、国際交渉に臨むという戦略だった。ところが、21世紀に入ると、国際交渉の場面では、食品の安全性や動物福祉を含み、WTO農業協定の条文にある非貿易的関心事項という概念が使われるようになる。また、2008年のWTO農業交渉の決裂以降、国内農業支持削減の議論は進んでおらず、多面的機能という概念が国際的に使われることはなくなっている。なお、EUでは、現在、共通農業政策の中で多面的機能という言葉は使われていない。

食料・農業・農村基本法の改正にあたっては、上記の事情や、持続可能な開発目標（SDGs）の達成、なかでも環境面では気候変動や生物多様性への対応が喫緊の課題とされていることを踏まえると、多面的機能という概念にこだわらず、環境への配慮を基本理念とすることが望まれる。共通農業政策の農村振興政策を定めるEU規則では、環境保全が目的として明記されている。また、1997年の河川法改正では、治水と利水に加え、河川環境の保全が法律の目的に明記された。

農業基本法は対象を農業に限定し、農業の発展と農業従事者の地位の向上を目的としていた。これに代わる食料・農業・農村基本法は、対象を食料と農村に拡大し、国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展が目的となった。今回の改正で、環境の保全が目的に加われれば、前回の基本法の改正に並ぶ大きな改革となるであろう。

## 参考条文

### ○食料・農業・農村基本法

#### （多面的機能の発揮）

第三条 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（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。

（農業の持続的な発展）

第四条 農業については、その有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能の重要性にかんがみ、必要な農地、農業用水その他の農業資源及び農業の担い手が確保され、地域の特性に応じてこれらが効率的に組み合わされた望ましい農業構造が確立されるとともに、農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。以下同じ。）が維持増進されることにより、その持続的な発展が図られなければならない。

（自然循環機能の維持増進）

第三十二条 国は、農業の自然循環機能の維持増進を図るため、農薬及び肥料の適正な使用の確保、家畜排せつ物等の有効利用による地力の増進その他必要な施策を講ずるものとする。

○農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律

（基本理念）

第二条 農業の有する多面的機能は、その発揮により国民に多くの恵沢をもたらすものであり、食料その他の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であることを踏まえ、その適切かつ十分な発揮により、将来にわたって国民がその恵沢を享受することができるよう、農業の有する多面的機能の発揮の促進を図るための取組に対して、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。

2（以下略）

**HOSEI Univ.**

多面的機能を考える

農業「基本法」改正と“多面的機能”を考えるついで  
2023年1月21日  
法政大学 西澤 栄一郎

**農業の多面的機能**

- 食料・農業・農村基本法  
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(第3条)

よい影響のみ

- OECD(2001)“Multifunctionality: Towards an Analytical Framework”  
農産物と一体的に生産される非農産物で、外部性または公共財の性質を持っていて、その市場が存在しないか十分に機能しないもの

悪い影響(負の外部性)も含む

**具体的な機能** 農林水産省HP

**(3) 分類 (日本学術会議)** 農林水産省資料

**具体的な多面的機能** (作山, 2006)

●EU	●ノルウェー
●持続的発展	●農村地域の振興
●環境の保全	●食料安全保障
●農村地域の維持	●文化的遺産
●貧困の削減	●農業景観
●スイス	●生物多様性
●天然資源の持続的利用	●国土の保全
●環境の保全	●高水準の動植物衛生
●農村地域の振興	●韓国
●貧困の削減	●農村地域の振興
●地域社会の維持	●環境の保全
●食料安全保障	●食料安全保障

**国内法における多面的機能**

食料・農業・農村基本法の4つの基本理念

- 多面的機能の発揮に関する施策が基本法に記載されていない  
→ 農業を営んでいれば自動的に多面的機能が発揮される  
「その発揮により国民に多くの恵沢をもたらすものであり、食料その他の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」(多面的機能発揮促進法2条)

**国内法における多面的機能(つづき)**

- 農業の環境負荷は対象外  
よい影響(プラスの効果)だけを考えている  
悪い影響は農業政策のところで扱っている
- 農業の自然循環機能(農業生産活動が自然界における生物を介する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能)の維持増進が農業の持続的な発展に必要として、それに関する施策として「農業及び肥料の適正な使用の確保、家畜排せつ物等の有効利用による地力の増進その他必要な施策を講ずる」(32条)と規定している  
農業に必要な範囲での自然環境の保全?
- 機能間のトレードオフを考慮していない  
例: 水田の中干し  
中干しはメタンの発生を抑えるが、カエルやトンボの生育に影響

**なぜ多面的機能なのか?**

- 農業に税金を投入する根拠 ← 農産物貿易交渉
- GATT ウルグアイ・ラウンド 1986~93 農産物が焦点の一つ
- 背景  
1972 ソ連の穀物不作 輸出国から輸入国に  
それまでは家畜向けの穀物を減らしていた  
石油危機 穀物価格の高騰 → 食料危機  
・アメリカ、ヨーロッパでの増産 過剰在庫  
→ 補助金をつけて輸出  
・EC 食料純輸出地域に 1983
- 結果  
包括的関税化 すべての非関税障壁を関税に置き換え  
世界貿易機関(WTO)の設立 農業協定

## WTO農業協定(1995～)

- 国境措置 原則関税化
- 輸出補助金 一定割合を削減
- 国内支持(補助金など)  
政策を3分類(+支出額の少ない政策) 黄、青、緑

黄の政策(amber box)は削減対象

面積・生産量・頭数に応じて支払われるもの

→生産刺激的(市場均衡量より生産が増える)

→貿易歪曲的(自由競争をゆがめ、過剰を促進する)

対応:生産と支払いの分離 デカップリング

現在の生産水準と切り離された、生産者への直接支払い

## WTO農業交渉

- さらなる関税引き下げの議論
- 1990年代後半  
多面的機能という考え方を認めるかどうかの議論  
日本、韓国、EUなど vs. 農産物輸出国  
OECDによる分析、暫定的定義
- 2000年代前半  
多面的機能から非貿易的関心事項へ  
WTO農業協定:「交渉では食料安全保障、環境保護の必要その他の非貿易的関心事項に配慮する」  
食品の安全性や動物福祉も含む

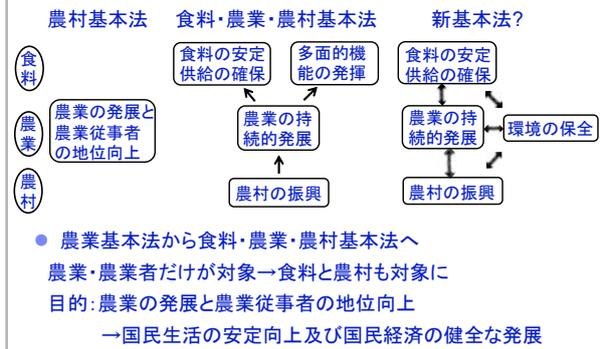


国際交渉、EUの共通農業政策では使われなくなる

## 農業政策における環境配慮

- EUの共通農業政策における農村振興政策の3つの目標
  - 長期的な食料安全保障を確保する、スマートで強靱で多様な農業の育成
  - 生物多様性を含む環境保護と気候対策を支援・強化し、パリ協定に基づくコミットメントを含む、EUの環境および気候関連の目的の達成への貢献
  - 農村地域の社会経済的仕組みの強化
- アメリカの農業法  
第2章は保全(Conservation) 農業環境政策を規定
- 河川法  
1997年の改正で治水・利水に加え、河川環境の整備・保全が目的に

## 基本法の変遷



## 新しい食料・農業・農村基本法のすがた

- 食料・農業・農村に加え環境も重視すべき
  - 環境配慮の組み込みかた
  - 「環境の保全」を目的または基本理念に明記
  - or
  - 基本理念を修正  
持続可能な農業 SDGs 目標2  
食料の安定供給と持続可能な食料消費 SDGs 目標2&12 食品廃棄の半減  
農村の振興
- 食料の安定供給と持続可能な食料消費
- 持続可能な農業 ← 環境配慮
- 農村の振興
- いずれにせよ、多面的機能という概念にこだわる必要はない  
多面的機能から生態系サービスへ
- ただし、基本法の改正で自動的に個別施策が変わるわけではない

# 農地での鳥類保全における 改正基本法への期待

公益財団法人 日本野鳥の会  
自然保護室 田尻浩伸

南北に長い国土を持ち、中緯度に位置する日本は鳥類の多様性が高いことで知られている。国内で記録のある鳥類の種 / 亜種の合計 796 種 / 亜種のうち、環境省のレッドリストに掲載されている種 / 亜種は 152 種 / 亜種で 19.1%を占めている。JAVIAN Database によると、日本産鳥類のうち農耕地を利用する種は繁殖期には 72 種、越冬期には 213 種とされている。レッドリスト掲載種のうち農耕地（おもに水田）を利用する種類は 131 種 / 亜種ほどで、絶滅危惧 IA 類 (CR) のおよそ 21%、絶滅危惧 IB 類 (ER) のおよそ 10%、絶滅危惧 II 類 (VU) と準絶滅危惧 (NT) の 33%と 27%、情報不足 (DD) の 24%を占めており、特に VU や NT の割合が高い。これは CR や ER の種は奥山などに生息するイヌワシやシマフクロウなどの猛禽類を多く含む一方、VU や NT の種にはカモ目やツル目、チドリ目など農耕地を高頻度に利用する水鳥が含まれていることによる。このことは、農地生態系の保全を進めることでこれらの種に対してより早い段階で対策を講じ、回復軌道に乗せられる可能性を示している。

カモ目の種にはガン類、ハクチョウ類、カモ類（以下、ガンカモ類）が含まれ、その多くは冬鳥として渡来する。国内に飛来したガンカモ類は安全な湖沼などで休息して水田などで採食し、この異なる環境の組合せは機能的ユニットとして一体的に利用される。休息地では大規模な群れとなることもあり、すべてではないものの、集団渡来地として保護されている場所も多く存在する。しかし、休息地とともに機能的ユニットを構成する水田まで含めて一体として保護されている例は少ない。カモ類については、その多くが夜行性であるため採食地の把握がしにくいことも一因であると考えられるが、ガン類、ハクチョウ類については昼行性であるため把握も比較的容易である。

ツル目の種はタンチョウが北海道で繁殖、越冬し、ナベヅルとマナヅルが越冬のために国内に飛来する。いずれの種も越冬期は給餌への依存度が高く、感染症の蔓延による大量死を避けるために越冬地の分散に向けた取り組みが進められてきた。2022 年度の冬にはナベヅル、マナヅルの最大の越冬地である出水平野で鳥インフルエンザが発生し、ナベヅル 1,119 羽、マナヅル 50 羽が死亡（2023 年 1 月 6 日環境省発表資料より集計）するなど危惧されてきた事態が現実のものとなった。越冬地分散に向けた取り組みは九州や四国地方を中心に進められており、安定的に越冬する地域ができつつある。ナベヅルやマナヅルも、越冬地ではガンカモ類同様に安全な湿地で休息し、周辺の農耕地で採食する。

これらの種は、チドリ目の種も含めて、生活史の一部で農地に強く依存していることから、その保護のためには農地生態系の保全が重要である。

現在、農地生態系の保全は「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」などに基づく支援はあるものの、耕作している農家の方々の努力や想いに負うところも大きいように思われる。そのため、ある程度まとまった面積で環境を整備した方が効率よく保全できる種については、効果が限定的になる可能性がある。現在進められている基本法の改正に当たっては、生物多様性の維持や絶滅危惧種の保護に有効な農地に対して、国（農林水産省）がより積極的に関与もしくは直接事業を行なえるような仕組みが創設できるとよいのではないだろうか。そのためには、拠り所となる基本法に生物多様性や農地生態系の保全を明記することが必要だろう。

現在の基本法には「生態系」、「生物多様性」といった言葉は見当たらず、唯一、第一章の第三条（多面的機能の発揮）に「自然環境の保全」が見つかる。第三条では、農村で農業生産活動が行われることによって生ずる自然環境の保全を含む「多面にわたる機能が将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない」とされており、農業活動を行なうことで自然環境の保全機能が発揮されるという考え方となっている。もちろん農業活動が自然環境の保全に正の影響を与える部分はあるが、負の影響については低減し、より積極的に農地生態系の保全、農地における生物多様性の維持を行なうため、第一条（目的）に生物多様性や農地生態系の保全が書き込まれることが望まれる。たとえば、以下のような追記ができるかもしれない。

（目的）

第一条 この法律は、食料、農業及び農村並びに農地生態系（の保全）/ 農地における生物多様性（の向上）に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村並びに農地生態系（の保全）/ 農地における生物多様性（の向上）に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。

※現行の第一条に太字部分を追記。

また、目的の変更にもなると第六條以降に出てくる「食料、農業及び農村」を「食料、農業及び農村並びに農地生態系（の保全）/ 農地における生物多様性（の向上）」に置き換えていくことになるだろう。

世界的な潮流も受けて日本でも 2020 年 10 月に 2050 年カーボンニュートラルが宣言され、その達成のために再生可能エネルギーの導入が加速している。農地生態系においては、ため池への太陽光発電所の建設や耕作放棄地への設置などが進んでいる。発電所の立地選択によっては生物多様性に影響を与えるため、地域で紛争が発生することも少なくない。

2021 年 5 月に改正された地球温暖化対策推進法（以下、温対法）に基づいて、各自治体は「促進区域」を設定することができる。促進区域では、地方公共団体実行計画に適合することの認定を市町村から受ければ、アセス法に基づく計画段階環境配慮書（配慮書）手続きの省略のほか、農地法に基づく農地転用を含む各種の許可手続きのワンストップ化などの特例を受けることがで

きる。促進区域指定に際しては、環境省令によって除外されるエリアが定められており、生物多様性に関する除外エリアとしては「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」で指定される国指定鳥獣保護地区特別保護地区や「自然公園法」が定める国立公園第一種特別地域などがあるが、限定的である。それ以外の地域は調整区域として、都道府県と最終的には市町村が除外すべきと考えるエリアを除いて、促進区域が設定される。この時に、生物多様性に関わる情報が少ない場合、本来除外すべき重要な地域であっても情報不足であるがゆえに除外されることなく促進区域に指定される可能性が危惧される。このような事態を避けるためには、文献等で公表されていない生物多様性に関する情報を如何に収集し反映させるかが重要であり、同時に、行政も含めて情報の蓄積に努めていく必要がある。同時に、これらの情報は OECM 認定時の情報としても活用でき、30by30 の推進に寄与するだろう。農地においては、農政の側から農地生態系の評価と保護を行なう仕組みを設定できるような基本法の改正が望まれる。

農地生態系における鳥類の保護では、鳥獣保護行政と農政の連携が現状よりも強ければさらに効率的に進むと感ずることがしばしばある。基本法に農地生態系の保全、生物多様性の維持、向上が書き込まれ、農地を利用する鳥類の保護が進むことを期待したい。

# 田んぼの生きものたちと歩む農業への期待

ラムサール・ネットワーク日本 金井 裕

## 田んぼの生きものたちと歩む農業への期待



豊かな湿地生態系としての田んぼを未来へ

- ・農業の重要性
- ・田んぼの生物・文化多様性 2030 プロジェクト
- ・ネイチャー・ポジティブと30by30



金井 裕  
ラムサール・ネットワーク日本



30by30



## 農業の重要性

- ・国土に占める割合が大きい

山地	丘陵地	台地	低地	内水域等
290,331千ha (61.0%)	44,337千ha (11.8%)	41,471千ha (11.0%)	51,963千ha (13.8%)	9,232千ha (2.4%)

出典/平成19年11月(国土地院計量院)国土地院計量院 表1-6より作成



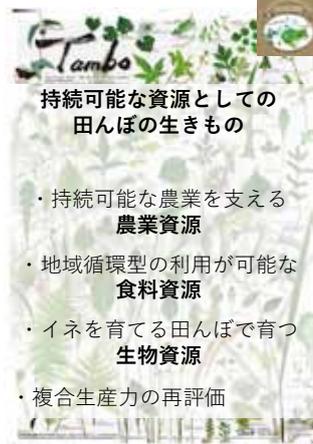
農林水産省「令和3年度耕地面積」



国土交通省「土地利用現況把握調査(平成17年度実施)」

## 農業の重要性

- ・国土に占める割合が大きい  
国土の13%  
平地・緩斜面で、都市部を除く事実上すべて  
→ 生息環境の大部分が占められる生物が多数  
→ 農地開発が自然減少の最も大きい要因  
→ 水資源の利用量も多い
- 農業の場での生物多様性確保  
面的な確保



持続可能な資源としての  
田んぼの生きもの

- ・持続可能な農業を支える  
農業資源
- ・地域循環型の利用が可能な  
食料資源
- ・イネを育てる田んぼで育つ  
生物資源
- ・複合生産力の再評価

## 国内外での関心事

- ラムサール条約  
水田決議、湿地と農業決議  
国際ウェビナー 湿地と農業(2022年7月13日、14日)  
Webinar: Wetlands and Agriculture  
[https://www.youtube.com/watch?v=UC15jgJ7\\_mo](https://www.youtube.com/watch?v=UC15jgJ7_mo)  
<https://www.youtube.com/watch?v=1bqae0AFqG4>
- 生物多様性条約  
農業と生物多様性決議  
里山イニシアティブ
- 生態学会  
日本生態学会関東地区会  
公開シンポジウム「Biodiversity, Sustainable Agriculture and Health」  
2022年10月4日(日)

## 現実で進む劣化

- ・農法(慣行農法、有機農法、生物多様性農法)
- ・構造(田面、畔、水路)
- ・管理(灌漑・排水、周辺草刈)



構造 (exp.水路のコンクリート化)

## 様々な「負」の要因



管理 (exp.温室効果ガス対策中干延長)

田んぼの生物・文化多様性 2030 プロジェクト  
(田んぼ2030プロジェクト)  
2030 Project on Biological/Cultural Diversity in Rice Paddies

田んぼの生物多様性向上10年プロジェクト成果

生物多様性条約 ポスト2020目標

持続可能な開発目標 (SDGs: Sustainable Development Goals)

田んぼ2030プロジェクト  
新水田目標

みんなの力で  
日本の田んぼを  
生きものにぎわいを  
取り戻そう！

田んぼの生物・文化多様性向上10年プロジェクト

水田目標2030

田んぼの生物・文化多様性 2030 プロジェクト冊子  
<https://tambo10.org/plan>

新水田目標 2030 一覧

T.1	田んぼの生物多様性向上
T.2	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)・農家の継承
T.3	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)・農家の継承(田んぼ)
T.4	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.5	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.6	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.7	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.8	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.9	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.10	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.11	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.12	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.13	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.14	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.15	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.16	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.17	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.18	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.19	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)
T.20	田んぼの生物多様性向上(田んぼ・周辺)

A: 田んぼとその周辺で生物多様性を保全する活動

田んぼの生きものを回復し増やす

田んぼの生きものと社会課題を解決する

①農産物の消費・流通

②農産物への投融資

③普及広報・教育

政策・施策

国際連携

B:Aを支え、社会を変える活動

A: 田んぼとその周辺で生物多様性を保全する活動  
直接の生物多様性保全: 農家さん

- ・農法 (慣行農法、有機農法、生物多様性農法)
- ・構造 (田面、畔、水路)
- ・管理 (灌漑・排水、周辺草刈)

「負」から「正」へ  
水田目標2030: T1.-T.11

ふゆみずたんぼ (冬季湛水)

取穫後の溝で水分維持 (太田川土壌改良区)

水田魚道設置 (豊前県農林試験)

A: 田んぼとその周辺で生物多様性を保全する活動  
直接の生物多様性保全: 農家さん

- ・農法、・構造、・管理 「負」から「正」へ

①農産物の消費・流通

②農産物への投融資

③普及広報・教育

政策・施策: 多面的機能支払い等

B:Aを支え、社会を変える活動 (生物・文化)  
水田目標2030: T12.-T.22

地域の文化

A: 田んぼとその周辺で生物多様性を保全する活動  
直接の生物多様性保全: 農家さん

- ・農法、・構造、・管理 「負」から「正」へ

①農産物の消費・流通  
伝統的・新しい食材  
地域ブランド

②農産物への投融資  
地方活動への投融資

③普及広報・教育  
郷土の自然、生きもの体験、食育

B:Aを支え、社会を変える活動

ネイチャー・ポジティブに向けて

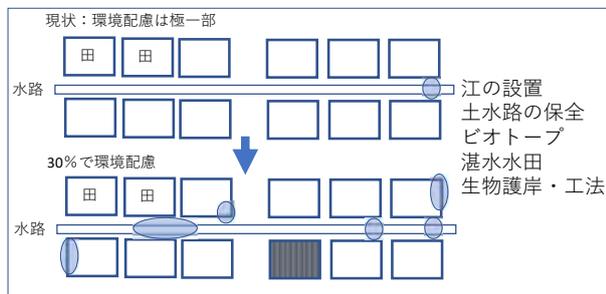
	負を減らす	正を増やす
田んぼとその周辺		
農法	減・無農薬	生物多様性農法
構造	開発・耕地基盤整理の低減	自然再生 代替技術開発
管理	生きものに厳しい水管理改善	伝統的管理の見直し
消費・流通	廉価品への偏移防止	配慮産物の推進
投融資	負の事業への減資やコントロール	正の事業への投資
普及・教育		地域の自然・伝統 生きものとのふれあい 食育 (学校給食)
政策・施策	負の事業政策の検証・廃止	正の事業の推進

まだ、思っています。

## 30by30の考え方を広く



→ 耕地面積や水路延長の30%で環境配慮を  
(基盤整備や強靱化事業実施時、既存耕地の自然再生)



## 改正への期待



1. 国家・国際レベルでの生物多様性保全目標の実現  
ポスト2020枠組 (CBD COP15)  
ラムサール条約  
生物多様性国家戦略 (新農林水産省生物多様性戦略)
2. 政策・施策の具体化  
農地とその周辺での保全の実施支援
3. 検証・評価  
PDCAサイクルの確保・フィードバック

豊かな自然とともにある農業へ

## 資料等

- 田んぼの生物・文化多様性2030プロジェクト  
<http://tambo10.org/>
- 田んぼの生物・文化多様性2030プロジェクト・水田目標2030  
<https://tambo10.org/archives/1323>
- 田んぼ2030だより  
<https://tambo10.org/archives/1623>
- 田んぼの恵みと、生きものにぎわいをいつまでも  
<https://tambo10.org/archives/978>

# 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律の課題

日本自然保護協会 藤田 卓



## 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律の課題



公益財団法人 日本自然保護協会  
藤田 卓

4 2022年6月6日 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律意見交換会

## 多面的機能支払制度はなぜ重要か？

・農業・農村がもつ、「食料等の生産」以外の機能（国土保全、水源かん養、自然環境保全、景観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  
(予算：1544億円(平成30年度)：農水省所管)

交付金の種類別の組織・件数（平成30年度）

交付金の種類	組織・件数	日本の農用地面積の52%で支援（平成27年度）
多面的機能支払交付金	28,348	→
中山間地域等直接支払交付金	25,958	
環境保全型農業直接支払交付金	3,609	

助成を受けている農地面積割合も高く、団体数も多く、予算額（税金）も多い

日本の（普通の）農村の生物多様性保全のため重要な制度

5

## 「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」の目的

(公布：平成26年6月13日 施行：平成27年4月1日)  
[https://www.maff.go.jp/j/nousin/tuik/chusankan/tamen\\_nou.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/tuik/chusankan/tamen_nou.html)

(目的)

第一条

・この法律は、農業の有する多面的機能の発揮の促進を図るため、その基本理念、農林水産大臣が策定する基本指針等について定めるとともに、多面的機能発揮促進事業について、その事業計画の認定の制度を設けるとともに、これを推進するための措置等について定め、もって国民生活及び国民経済の安定に寄与することを目的とする。

- ・農地生態系の保全、生産性と持続性を両立させ、持続的な地域づくりに貢献する大事な法律
- ・本法による多面的機能発揮の効果（アウトカム）を見える化して、納税者の国民へ、「農地の有する多面的機能のもたらす恩恵」を実感いただき、本法が今後も支持される状況を作ることが大事

6

## 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)

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tamen5/tameninkai/index.html>

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

農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律の施行状況の点検・検証に関する委員会

ア 農業の有する多面的機能の発揮の促進の意義及び目標に関する事項（基本指針第1）

・各支払制度において第三者委員会を設置して実施した効果評価結果において、各制度を通じて、農業従事者による農用地や地域資源の保全管理の助成、自然環境の保全に資する農業生産活動が推進されるなど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。

この根拠を見てみると、、、

7

## 多面的機能支払交付金の最終評価（評価結果のまとめ～環境保全の評価～ 抜粋）

多面的機能支払交付金の施策の評価のポイント（平成31年3月農林水産省）p2抜粋  
[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen\\_sesaku-2.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_sesaku-2.pdf)



・実施主体や行政担当者のアンケートなど主観的評価が多い

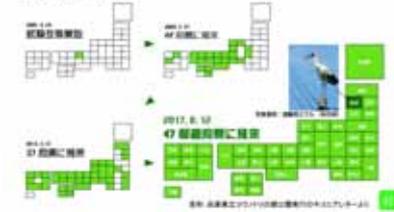
8

## 多面的機能支払交付金の最終評価（環境保全の評価 抜粋）

Ⅲ 多面的機能支払交付金の効果の評価

<図表-18 農村環境の保全・向上(2/2)>

<コノトリの飛来状況>



[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen\\_sesaku-6.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_sesaku-6.pdf)

コノトリの飛来数＝環境保全のアウトカム指標  
1つの指標ではあるが、多面的機能支払制度の効果か不明？  
その他多数の指標もあり、総合的に評価すべき

9

生物多様性保全に貢献する  
持続可能な農業への転換に向けて、  
NACS-Jも活動しています。

NACS-J 生物多様性保全部 ふじた たく 藤田 卓

## 今、農業の見直しが求められている

日本の近代農業は、圃場整備や農薬の使用などを進めた結果、食料増産や効率化はある程度達成されたものの、化学肥料や農薬を必要とするため、海外からの輸入や化石燃料に依存し、環境負荷が大きいこと、生物多様性の損失が続くことなど、持続可能性が課題となっています。さらに日本の農業人口は減少し、食料自給率は低迷を続け、近年では世界人口の増加やロシアによるウクライナ侵攻などによって、海外からの輸入に依存する食料、化学肥料や燃料が今後不足する可能性があります。国内の食料安定供給のために、今、日本の農業は持続可能な方向への見直しを迫られています。

持続可能な農業の実現には基盤となる生物多様性保全が不可欠です。しかし、国が考える持続可能な農業は、農薬や化学肥料の削減などの環境負荷低減に留まっています。農業は作物栽培だけでなく、草刈りなどの維持管理作業もあり、そうして人の手が入ることで地域の生物多様性が維持されてきました。生物多様性に貢献する農業は、生態系サービスの向上だけでなく、防災や健康、福祉の向上に貢献します。一方で、従来の慣行農法と比べて手間がかかる、収量の低下などの課題があります。農地の生態系サービスは地域の全ての人が恩恵を受けるため、農家だけが生物多様性保全の役割を担うのではなく、社会全体で支える仕組みが必要です。この仕組みとして、生物多様性保全に貢献する農産物に付加価値をつけ消費者が納得して購入できる民間の仕組みと、税金など公的な支援の仕組みがあり、これらを拡大していく必要があります。公的な支援として、持続可能な農業への転換の先進地の一つであるEUでは、農家が行政から補助金などのお金を受け取る際の条件として自然環境を保全する一定の行為が義務付けられていますが、日本では十分ではありません。

## 環境保全型農業の支援の充実

みどりの食料システム戦略の中では、補助金の需給条件として環境保全などの義務化を拡充することが入ったものの、生物多様性保全の視点が欠如し、EUと比べて

# 持続可能な農業と生物多様性保全のために

拡充の範囲が狭く、これらの充実が必要です。

日本での環境保全に貢献する農業を支える制度として、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)があります。農地面積の半分以上を支援する、農地生態系に対して影響力の大きな法制度です。課題として、自然環境保全に直接貢献するのは数%であること、水路のコンクリート化など生物多様性を劣化させうる事業にも活用されていること、多面的機能が発揮できたのか十分検証されていないことなどがあります。NACS-Jは、みどり戦略、多面法の運用改善に向けて自然保護NGOなどと連携し提言してきました<sup>※1,2</sup>。

持続可能な農業の推進と、気候変動対策や生物多様性保全との連携も重要です。いずれも持続可能な地域づくりを最終目標としているものの、連携が十分ではありません。生物多様性保全の意欲的な目標として、2030年までに保護地域を30%へ拡大することが次の世界目標となる見込みですが、この実現に向けて新しい保護地域の枠組み「OECM(人と自然の共生地域)」<sup>※3</sup>が注目されています。例

えば農地を含む里山をOECMに指定することで、生物多様性保全の実現と、持続可能な農業や地域づくりへの相乗効果が期待されます。

今まさに、「農業の憲法」とも言われる食料・農業・農村基本法が、改正に向けて検討されており、新しい持続可能な農業の形を作り出していく絶好の機会です。NACS-Jは環境保全に貢献する持続可能な農業を国で推し進めていくよう提言していきます。



農地の生物多様性をモニタリングする体制が整備されておらず、農地で行われる施策評価が十分でないことも課題。環境省とNACS-Jが協働で進めるモニタリングサイト1000里地調査では、全国約200カ所以上、約1500名の調査員の協力のもと、農地を含めた里山の生態系の変化を約20年間把握してきた。このような既存のデータを活用することや、農地でのモニタリング体制の構築が急務である。

※1: 「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・検証結果に対する提言

<https://what-we-do.nacsj.or.jp/2022/04/18038/>

※2: みどりの食料システム戦略に関する法律制定に向けた提言

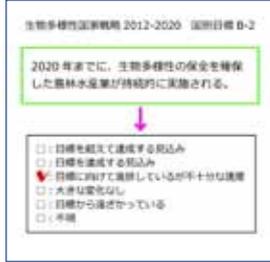
<https://what-we-do.nacsj.or.jp/2022/02/17832/>

※3: OECMについては、会報2022年9-10月号参照

## 国レベルの農地生態系の総合的な評価結果

生物多様性及び生態系サービスの総合評価報告書  
評価結果（環境省2021年）

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



国レベルの農地生態系全体の評価との乖離

生態系保全に関する客観的な評価の導入、制度改善に活かす必要  
年間1544億円の交付金の効果を納税者に示すことが望ましい

10



## 本法の施行の効果 国民に提示できたか？

本法の点検・検証委員会 第1回議事録（2019年12月6日）抜粋

河野委員：（中略）

最終消費者である税金を払っている国民が、この法律の施行によって、災害のときに効果を発揮してくれてよかったとか、景観が保全されてとても気持ちがいい空間がずっと維持されているとか、本当に農業生産を営んでいる人が生き生きとやっていると、そういうふうな最終効果のところも、やはりこの法律の評価には言及していただきたいというふうな思っておりますので、法律がきちんと実行できているという評価プラスアルファで、効果のところに何らかの言及をしていただきたいというのが私の要望であります。

地域振興課長：（中略）  
それぞれの支払による効果についてまず2点目からは、それぞれの支払の第三者委員会の場でご議論いただき、ある程度定量的に効果の評価をしており、今回の第三者委員会においては、この部分は対象外にしたというふうな考え方でございます。

環境保全（生物多様性保全）の評価結果はどうか？  
（多面的機能支払交付金の最終評価を例に）

11



## 「多面的機能支払交付金」の評価方法（中間評価段階）



参考資料1 多面的機能支払交付金に関するロジックモデル（農水省 平成29年8月 中間評価）  
[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanni/attach/pdf/tamen\\_chukan-8.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanni/attach/pdf/tamen_chukan-8.pdf)

中間評価段階：活動（行為）+アウトカム指標も検討されていたが、

12

海外の農業環境支払の生態系保全アウトカム評価の一部を紹介

## 海外の農業環境直接支払制度（AES）の生物多様性保全効果のアウトカム評価の事例

事例1. EU5か国、スイス 62研究事例レビュー（植物・鳥類・昆虫等）

生物多様性指標：増加54%、減少6%、増減17%、変化なし23%  
成功するAES：特定の（まれな）種の保全を目標+科学者やボランティアの参加あり  
生物多様性保全を目的としないAESは、一般的な種の増加が、影響なしになりやすい。  
→このような研究・レビューは効果的な支援・活動メニューを特定するために重要

事例2. 事例1+世界全体のAES研究事例レビュー

- AESの中には、農家のトレーニングやアドバイスが組み込まれていないことがよくあり（Marja et al.2014など）、これが効果を低下させている可能性
- 英国AESにて、農家を訓練することで彼らの自信が高まり、農業環境管理に対するより専門的な取組が育成（Lobley et al.2013）
- 同じAESにて、訓練を受けていない農民と比較して、訓練を受けた農民によって管理されているAES地域では、花や種子の資源が多く、ミツバチや鳥の数が多かった（Dicks et al.2013a）。
- EUでは、各国は新しい科学的知見をもとに、AESを7年ごとに大幅に変更。

事例1. Kleijn, D., & Sutherland, W. J. (2003). How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology*, 40(6), 947-969.

事例2. Batányi, P., Dicks, L. V., Kleijn, D., & Sutherland, W. J. (2015). The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. *Conservation Biology*, 29(4), 1006-1016.

13



## 生物多様性保全のアウトカム評価

～イギリスのチョウ類の検証例～(Brereton et.al2011)

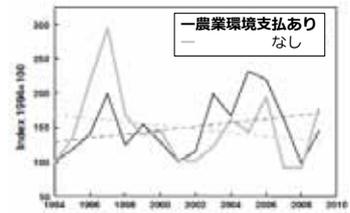


Fig. 2 Trends in specialist butterfly (n = 12 species) at higher level agri-environment scheme sites (n = 270) in England compared to non scheme sites (n = 233) 1994-2009

イギリスの草索性チョウ類の保全に、農業環境支払は有効  
←モニタリング調査と同じ調査方法で、政府+NGO+ボランティアで実施

14

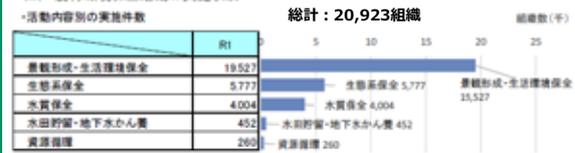
Brereton, T., Roy, D. B., Middlebrook, I., Botham, M., & Warren, M. (2011). The development of butterfly indicators in the United Kingdom and assessments in 2010. *Journal of Insect Conservation*, 15(1), 139-153.



## 多面的機能支払交付金の課題：活動の偏り

- 景観形成活動（植栽等）は、93%の組織が実施したのに対して、
- 生態系保全や水源涵養を実施した組織は3割以下と少ない。

(2) 農村環境保全活動の実施状況



令和元年度実施状況（都道府県別）

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanni/attach/pdf/r1jjsi-3.pdf>

15



## 農村環境保全活動（生態系保全等）を増やすには専門的な知識の提供が必要



【資料2-1】令和3年度多面的機能支払交付金の効果等に関するアンケート結果について（令和3年度第2回多面的機能支払交付金第三者委員会）  
[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanni/tamen\\_sihara/n\\_sansya/attach/pdf/r3\\_2kai-11.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanni/tamen_sihara/n_sansya/attach/pdf/r3_2kai-11.pdf)

専門的な知識の提供に向けた従来の対応・課題は？（栃木の例）

16

栃木県 日本自然保護協会

## 事例：専門的知識の提供・支援体制（栃木県）

- 栃木県の交付金受給要件として、生物調査・専門家の登録が必須（数年前まで）
- 県の多面協議会が事務局。活動組織と専門家をマッチング。専門家の研修会、活動組織の研修会などを実施。

オリジナル活動提供資料より  
栃木の土地改良 516号(平成29年度第1号)より  
<http://tecap0419.biome.com/tecanw66.pdf>

17



### 事例：専門的知識の提供・支援体制の課題(栃木県)

【事例】  
 栃木県は、多面的機能の発揮促進を目的として、多面的機能発揮促進事業を実施している。この事業は、農業者に対して、多面的機能の発揮に関する専門的知識の提供や、支援体制の構築などを行うものである。

【課題】  
 専門的知識の提供や支援体制の構築には、農業者のニーズや地域の実情に合わせた対応が必要である。また、専門的知識の提供や支援体制の構築には、農業者のニーズや地域の実情に合わせた対応が必要である。

資料1\_令和元年度多面的機能支払交付金の実施状況(栃木)  
<https://www.pref.tochigi.lg.jp/g02/documents/r1ziseisyokuyou.pdf> <https://www.pref.tochigi.lg.jp/g02/documents/zireigaiyou.pdf>

・栃木の支援制度運用後も、県は生態系保全活動の普及が課題と認識  
 →専門家の支援、栃木の課題も踏まえて、大幅に強化する必要がある

### 多面的機能支払制度の問題点

農地の多面的機能の発揮を促進するための交付金のはずが、  
 実際は、  
 ・農地維持活動は義務(多面的機能向上や環境に配慮しなくてもOK)  
 ・U字溝等の農地施設の長寿命化  
 維持さえすれば機能はついてくる?  
 問題：(法律の目標の)多面的機能を保全する活動が義務化されていない  
 =>義務化が必要

農水の見解：生物多様性は多面的機能の1つ。農業担い手不足で放棄されるよりいい  
 →U字溝を使う場合、環境配慮型を必須にできないか?

### EUの農業環境政策

共通農業政策 (CAP) 第1の柱 第2の柱

加算型、面積連動型  
 30%をグリーンング支払に割り当てる義務がある

基礎支払  
 2019年度 904億 2020年度 904億

農村振興政策  
 2019年度 104億 2020年度 104億

グリーンング支払  
 2019年度 300億 2020年度 300億

クロスコンプライアンス

EUの農業環境政策	EUの農業環境政策	EUの農業環境政策
環境政策	環境政策	環境政策
環境政策	環境政策	環境政策
環境政策	環境政策	環境政策

農林水産省 (2019) 海外における環境保全支払制度の現状～平成30年度環境保全型農業効果調査事業結果

EUの農家への補助金の受給条件=環境保全が義務化

20 日本自然保護協会

### 日本農策に対して環境保全の強化を求める意見書、農水省・環境省へ提出(2019年)

「食料・農業・農村基本計画」5か年計画の見直しに対して

意見書概要

1. 自然環境保全を含む多面的機能は、農業が行われれば自動的に生じるものではなく、食料・農業・農村基本計画に、自然環境保全を含む多面的機能発揮の施策を明記する。
2. 食料・農業・農村基本計画に農林水産省生物多様性戦略を反映する。
3. 生物多様性保全のための関係省庁の連携を推進する。
4. 持続可能な開発のための2030アジェンダ (SDGs) の、特に、経済、社会、環境の3側面の調和を図るという考え方を基本計画に導入する。
5. 環境に配慮しない農地維持活動や施設の寿命化など、自然環境保全機能の劣化の拡大が懸念される項目の改善、生態系保全活動の促進など多面的機能支払制度を見直す。
6. 環境保全型農業直接支払制度の予算規模や、適応範囲を拡大する。
7. 全国で行われている土地改良事業において環境配慮を進めるために、大幅な改善を図る。

2019年12月5日提出

### 多面法の点検結果(令和2年)へNGO共同提言を提出

【提言概要】

1. 多面的機能の発揮促進の十分な効果検証をすべき
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るべき
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
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

2022.04.15公開

詳細： <https://what-we-do.nacsj.or.jp/2022/04/18038/>

### 1. 農業生産による生物多様性の損失の防止

食料・農業・農村基本法の根拠法

条文の中に具体的な施策項目なし

↑基本計画でも同様

食料・農業・農村基本計画の中に自然環境保全を含む多面的機能発揮の項目を立て、その施策を明記すべき

### 食料・農業・農村基本法 制定時の参議院決議

食料・農業・農村基本法制定時の参議院決議

農業の自然循環機能・生物多様性の維持増進に配慮した多面的機能の発揮等を図ることが極めて重要

次期WTO農業交渉においては、農業の多面的機能や食料安全保障の重要性などが反映された公正かつ公平な農産物貿易ルールを確立

参議院決議への対応が不十分

基本法・計画の中で、生物多様性保全など多面的機能発揮を実現させるべき

24 日本自然保護協会

### 持続的な社会へ：いま農地が熱い！！

30by30 (環境省2021)

- ・2030年までに陸と海の30%以上を保全 (現在約20%)
- ・生物多様性条約のポスト愛知目標 (世界目標) に入る予定
- ・保護地域以外で生物多様性保全に資する地域 (OECM)の追加指定開始  
 →都市公園、企業緑地、農地の指定がカギ

OECM	既存の保護区
タイプ③ 結果的に保全がされている	タイプ① 保全が主目的
タイプ② 保全も目的の一つ	・自然公園
タイプ① 保全が主目的(国が未認定)	・鳥獣保護区
	・保護林

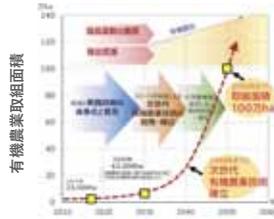
課題：登録してもメリットがない

25 日本自然保護協会

## 持続的な社会へ：いま里山が熱い！！②

### みどりの食料システム戦略（農水省 2020）の目標

- ・ 2050年までに有機農業面積25%（2017年 0.5%）
- 化学農業半減
- 化学肥料30%減



- ・ 生物多様性保全の具体策が十分でないことが課題

26

日本自然  
保護協会

## 持続的な農業への転換に向けて

### 30by30（環境省）

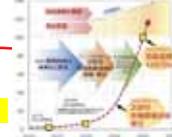
目標：2030年までに陸と海の30%以上を保全（現在約20%）  
課題：あと8年で国土10%の保護地域の追加は大変  
保護地域に指定するメリットが弱い

### みどり法（農水省）

目標：2050年までに有機農業面積25%、化学農業半減  
など  
課題：数値的目標で、予防・規制が不十分



連携が重要



### カーボンニュートラル（環境省）

・ 2050年までに温室効果ガス排出を全体で0に

### 多面法（農水省）

・ 農産・農村がもつ、「食料等の生産」以外の機能（国土保全、水源かん養、自然環境保全、景観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  
・ 予算額が大きく（1,544億円（平成30年度））、農地の52%を支援、支援した相續数も延べ6万超と、持続的な農業の実現に不可欠な制度

民間の取組

農地を中心とした持続可能な社会に向けた施策が多数あるが、連携が不十分  
連携が重要！！

27

日本自然  
保護協会

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	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（日本国政府 2018 年） に示された目標達成状況

#### 生物多様性国家戦略 2012-2022 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

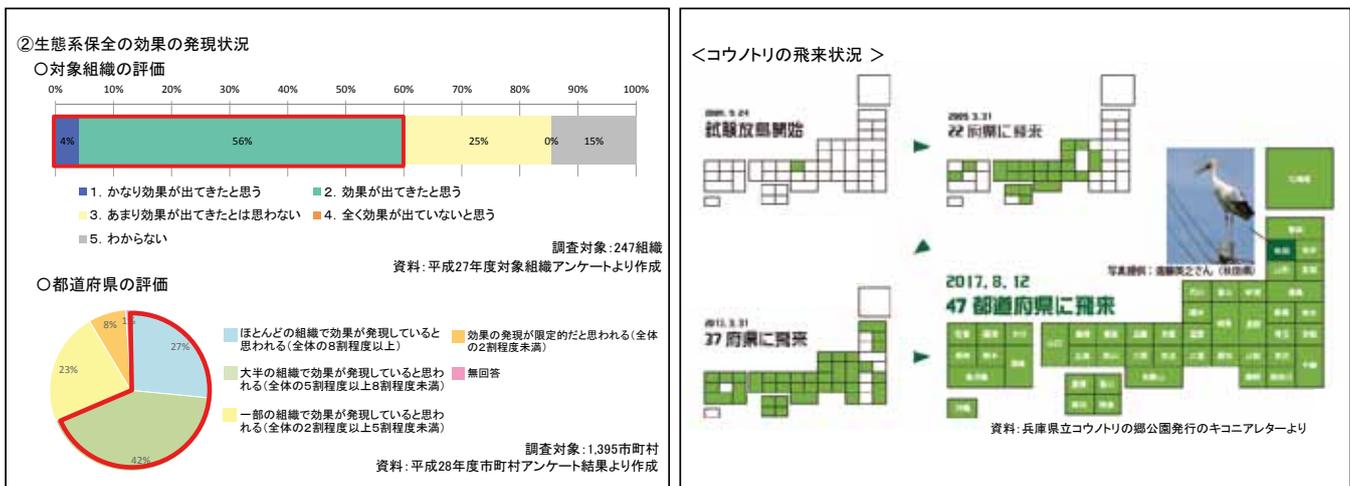
本法律の効果検証においては、多面的機能の発揮が促進されたかを検証することが本来もっとも重要であり、定量的な効果測定などに基づく点検・検証が必要である。今回の点検結果 P2 において「農業の有する多面的機能が適切に発揮されていると評価されている」と記載されているが、この評価の根拠となる客観的かつ定量的なデータは、過去の第三者委員会も含めほとんど示されておらず、本法律の効果検証が十分になされているとはいえない。

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。



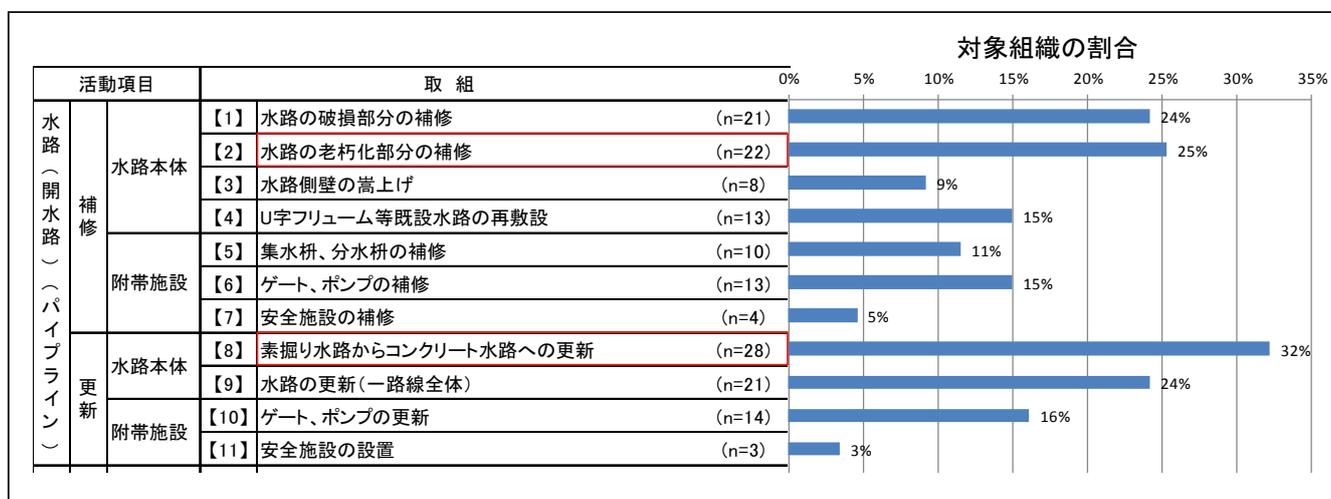
出典：多面的機能支払交付金の施策の評価（農林水産省 2019）添付図表

## 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

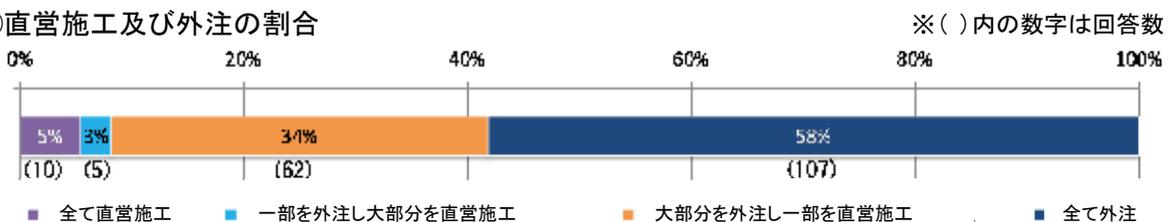
生物多様性への経験や知識に乏しく、既製のコンクリート水路製品や施工方法に頼らざるを得ない施工業者への外注を続けると、地域の共同活動の支援という「多面法」の趣旨からも遠ざかってしまう。

### 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



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）に取り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

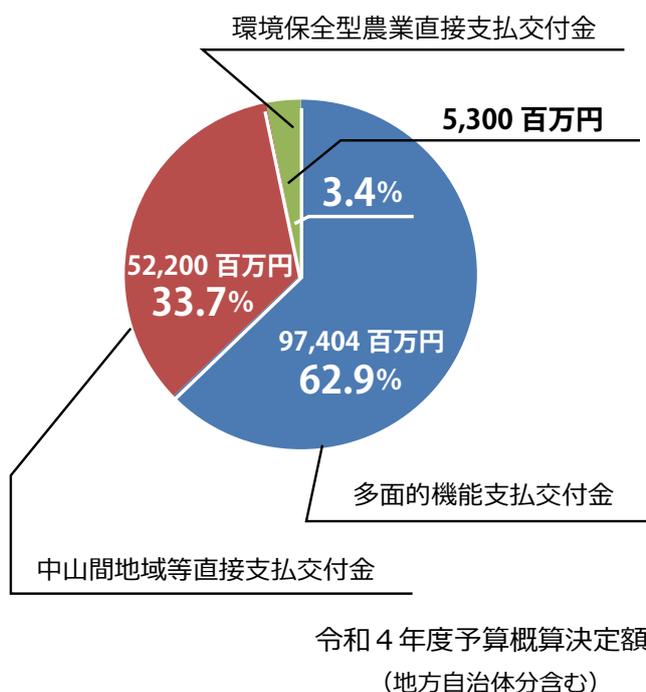
##### 全国共通取組

有機農業、堆肥の施用、カバークロープ、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

耕種の防除、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、インセクタリアーブラントの植栽、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, 西山穂 (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

# 食料・農業・農村基本法

平成十一年法律第百六号

食料・農業・農村基本法

## 目次

第一章 総則（第一条—第十四条）

第二章 基本的施策

第一節 食料・農業・農村基本計画（第十五条）

第二節 食料の安定供給の確保に関する施策（第十六条—第二十条）

第三節 農業の持続的な発展に関する施策（第二十一条—第三十三条）

第四節 農村の振興に関する施策（第三十四条—第三十六条）

第三章 行政機関及び団体（第三十七条・第三十八条）

第四章 食料・農業・農村政策審議会（第三十九条—第四十三条）

附則

## 第一章 総則

### （目的）

第一条 この法律は、食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。

### （食料の安定供給の確保）

第二条 食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。

2 国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行われなければならない。

3 食料の供給は、農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し、かつ、多様化する国民の需要に即して行われなければならない。

4 国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない。

### （多面的機能の発揮）

第三条 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（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。

### （農業の持続的な発展）

第四条 農業については、その有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能の重要性にかんがみ、必要な農地、農業用水その他の農業資源及び農業の担い手が確保され、地域の特性に応じてこれらが効率的に組み合わせられた望ましい農業構造が確立されるとともに、農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。以下同じ。）が維持増進されることにより、その持続的な発展が図られなければならない。

（農村の振興）

第五条 農村については、農業者を含めた地域住民の生活の場で農業が営まれていることにより、農業の持続的な発展の基盤たる役割を果たしていることにかんがみ、農業の有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、農業の生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上により、その振興が図られなければならない。

（水産業及び林業への配慮）

第六条 食料、農業及び農村に関する施策を講ずるに当たっては、水産業及び林業との密接な関連性を有することにかんがみ、その振興に必要な配慮がなされるものとする。

（国の責務）

第七条 国は、第二条から第五条までに定める食料、農業及び農村に関する施策についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、食料、農業及び農村に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

2 国は、食料、農業及び農村に関する情報の提供等を通じて、基本理念に関する国民の理解を深めるよう努めなければならない。

（地方公共団体の責務）

第八条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

（農業者等の努力）

第九条 農業者及び農業に関する団体は、農業及びこれに関連する活動を行うに当たっては、基本理念の実現に主体的に取り組むよう努めるものとする。

（事業者の努力）

第十条 食品産業の事業者は、その事業活動を行うに当たっては、基本理念にのっとり、国民に対する食料の供給が図られるよう努めるものとする。

（農業者等の努力の支援）

第十一条 国及び地方公共団体は、食料、農業及び農村に関する施策を講ずるに当たっては、農業者及び農業に関する団体並びに食品産業の事業者がする自主的な努力を支援することを旨とするものとする。

（消費者の役割）

第十二条 消費者は、食料、農業及び農村に関する理解を深め、食料の消費生活の向上に積極的な役割を果たすものとする。

（法制上の措置等）

第十三条 政府は、食料、農業及び農村に関する施策を実施するため必要な法制上、財政上及び金融上の措置を講じなければならない。

（年次報告等）

第十四条 政府は、毎年、国会に、食料、農業及び農村の動向並びに政府が食料、農業及び農村に関して講じた施策に関する報告を提出しなければならない。

- 2 政府は、毎年、前項の報告に係る食料、農業及び農村の動向を考慮して講じようとする施策を明らかにした文書を作成し、これを国会に提出しなければならない。
- 3 政府は、前項の講じようとする施策を明らかにした文書を作成するには、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない。

## 第二章 基本的施策

### 第一節 食料・農業・農村基本計画

第十五条 政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない。

- 2 基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。
  - 一 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針
  - 二 食料自給率の目標
  - 三 食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策
  - 四 前三号に掲げるもののほか、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項
- 3 前項第二号に掲げる食料自給率の目標は、その向上を図ることを旨とし、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めるものとする。
- 4 基本計画のうち農村に関する施策に係る部分については、国土の総合的な利用、整備及び保全に関する国の計画との調和が保たれたものでなければならない。
- 5 政府は、第一項の規定により基本計画を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない。
- 6 政府は、第一項の規定により基本計画を定めたときは、遅滞なく、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。
- 7 政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする。
- 8 第五項及び第六項の規定は、基本計画の変更について準用する。

### 第二節 食料の安定供給の確保に関する施策

（食料消費に関する施策の充実）

第十六条 国は、食料の安全性の確保及び品質の改善を図るとともに、消費者の合理的な選択に資するため、食品の衛生管理及び品質管理の高度化、食品の表示の適正化その他必要な施策を講ずるものとする。

- 2 国は、食料消費の改善及び農業資源の有効利用に資するため、健全な食生活に関する指針の策定、食料の消費に関する知識の普及及び情報の提供その他必要な施策を講ずるものとする。

（食品産業の健全な発展）

第十七条 国は、食品産業が食料の供給において果たす役割の重要性にかんがみ、その健全な発展を図るため、事業活動に伴う環境への負荷の低減及び資源の有効利用の確保に配慮しつつ、事業基盤の強化、農業との連携の推進、流通の合理化その他必要な施策を講ずるものとする。

（農産物の輸出入に関する措置）

第十八条 国は、農産物につき、国内生産では需要を満たすことができないものの安定的な輸入

を確保するため必要な施策を講ずるとともに、農産物の輸入によってこれと競争関係にある農産物の生産に重大な支障を与え、又は与えるおそれがある場合において、緊急に必要なときは、関税率の調整、輸入の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、農産物の輸出を促進するため、農産物の競争力を強化するとともに、市場調査の充実、情報の提供、普及宣伝の強化その他必要な施策を講ずるものとする。

(不測時における食料安全保障)

第十九条 国は、第二条第四項に規定する場合において、国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

(国際協力の推進)

第二十条 国は、世界の食料需給の将来にわたる安定に資するため、開発途上地域における農業及び農村の振興に関する技術協力及び資金協力、これらの地域に対する食料援助その他の国際協力の推進に努めるものとする。

### 第三節 農業の持続的な発展に関する施策

(望ましい農業構造の確立)

第二十一条 国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。

(専ら農業を営む者等による農業経営の展開)

第二十二条 国は、専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるようにすることが重要であることにかんがみ、経営管理の合理化その他の経営の発展及びその円滑な継承に資する条件を整備し、家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずるものとする。

(農地の確保及び有効利用)

第二十三条 国は、国内の農業生産に必要な農地の確保及びその有効利用を図るため、農地として利用すべき土地の農業上の利用の確保、効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積、農地の効率的な利用の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

(農業生産の基盤の整備)

第二十四条 国は、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより、農業の生産性の向上を促進するため、地域の特性に応じて、環境との調和に配慮しつつ、事業の効率的な実施を旨として、農地の区画の拡大、水田の汎用化、農業用排水施設の機能の維持増進その他の農業生産の基盤の整備に必要な施策を講ずるものとする。

(人材の育成及び確保)

第二十五条 国は、効率的かつ安定的な農業経営を担うべき人材の育成及び確保を図るため、農業者の農業の技術及び経営管理能力の向上、新たに就農しようとする者に対する農業の技術及び経営方法の習得の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、国民が農業に対する理解と関心を深めるよう、農業に関する教育の振興その他必要な施策を講ずるものとする。

(女性の参画の促進)

第二十六条 国は、男女が社会の対等な構成員としてあらゆる活動に参画する機会を確保するこ

とが重要であることにかんがみ、女性の農業経営における役割を適正に評価するとともに、女性が自らの意思によって農業経営及びこれに関連する活動に参画する機会を確保するための環境整備を推進するものとする。

(高齢農業者の活動の促進)

第二十七条 国は、地域の農業における高齢農業者の役割分担並びにその有する技術及び能力に応じて、生きがいを持って農業に関する活動を行うことができる環境整備を推進し、高齢農業者の福祉の向上を図るものとする。

(農業生産組織の活動の促進)

第二十八条 国は、地域の農業における効率的な農業生産の確保に資するため、集落を基礎とした農業者の組織その他の農業生産活動を共同して行う農業者の組織、委託を受けて農作業を行う組織等の活動の促進に必要な施策を講ずるものとする。

(技術の開発及び普及)

第二十九条 国は、農業並びに食品の加工及び流通に関する技術の研究開発及び普及の効果的な推進を図るため、これらの技術の研究開発の目標の明確化、国及び都道府県の試験研究機関、大学、民間等の連携の強化、地域の特性に応じた農業に関する技術の普及事業の推進その他必要な施策を講ずるものとする。

(農産物の価格の形成と経営の安定)

第三十条 国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。

(農業災害による損失の補てん)

第三十一条 国は、災害によって農業の再生産が阻害されることを防止するとともに、農業経営の安定を図るため、災害による損失の合理的な補てんその他必要な施策を講ずるものとする。

(自然循環機能の維持増進)

第三十二条 国は、農業の自然循環機能の維持増進を図るため、農業及び肥料の適正な使用の確保、家畜排せつ物等の有効利用による地力の増進その他必要な施策を講ずるものとする。

(農業資材の生産及び流通の合理化)

第三十三条 国は、農業経営における農業資材費の低減に資するため、農業資材の生産及び流通の合理化の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

#### 第四節 農村の振興に関する施策

(農村の総合的な振興)

第三十四条 国は、農村における土地の農業上の利用と他の利用との調整に留意して、農業の振興その他農村の総合的な振興に関する施策を計画的に推進するものとする。

2 国は、地域の農業の健全な発展を図るとともに、景観が優れ、豊かで住みよい農村とするため、地域の特性に応じた農業生産の基盤の整備と交通、情報通信、衛生、教育、文化等の生活環境の整備その他の福祉の向上とを総合的に推進するよう、必要な施策を講ずるものとする。

(中山間地域等の振興)

第三十五条 国は、山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域（以下「中山間地域等」という。）において、その地域の特性に応じて、新規の作物の導入、地域特産物の生産及び販売等を通じた農業その他の産業の振興による就業機

会の増大、生活環境の整備による定住の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

- 2 国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする。

(都市と農村の交流等)

第三十六条 国は、国民の農業及び農村に対する理解と関心を深めるとともに、健康的でゆとりのある生活に資するため、都市と農村との間の交流の促進、市民農園の整備の推進その他必要な施策を講ずるものとする。

- 2 国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする。

### 第三章 行政機関及び団体

(行政組織の整備等)

第三十七条 国及び地方公共団体は、食料、農業及び農村に関する施策を講ずるにつき、相協力するとともに、行政組織の整備並びに行政運営の効率化及び透明性の向上に努めるものとする。

(団体の再編整備)

第三十八条 国は、基本理念の実現に資することができるよう、食料、農業及び農村に関する団体の効率的な再編整備につき必要な施策を講ずるものとする。

### 第四章 食料・農業・農村政策審議会

(設置)

第三十九条 農林水産省に、食料・農業・農村政策審議会（以下「審議会」という。）を置く。

(権限)

第四十条 審議会は、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理するほか、農林水産大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、この法律の施行に関する重要事項を調査審議する。

- 2 審議会は、前項に規定する事項に関し農林水産大臣又は関係各大臣に意見を述べることができる。

- 3 審議会は、前二項に規定するもののほか、土地改良法（昭和二十四年法律第百九十五号）、家畜改良増殖法（昭和二十五年法律第二百九号）、家畜伝染病予防法（昭和二十六年法律第百六十六号）、飼料需給安定法（昭和二十七年法律第三百五十六号）、酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律（昭和二十九年法律第百八十二号）、果樹農業振興特別措置法（昭和三十六年法律第十五号）、畜産経営の安定に関する法律（昭和三十六年法律第百八十三号）、砂糖及びでん粉の価格調整に関する法律（昭和四十年法律第百九号）、農業振興地域の整備に関する法律（昭和四十四年法律第五十八号）、卸売市場法（昭和四十六年法律第三十五号）、肉用子牛生産安定等特別措置法（昭和六十三年法律第九十八号）、食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律（平成三年法律第五十九号）、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（平成六年法律第百十三号）、食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（平成十二年法律第百十六号）、農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律（平成十八年法律第八十八号）、有機農業の推進に関する法律（平成十八年法律第百十二号）、中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律（平成二十年法律第三十八号）、米穀の新用途への利用の

促進に関する法律（平成二十一年法律第二十五号）、都市農業振興基本法（平成二十七年法律第十四号）及び環境と調和のとれた食料システムの確立のための環境負荷低減事業活動の促進等に関する法律（令和四年法律第三十七号）の規定によりその権限に属させられた事項を処理する。

（組織）

第四十一条 審議会は、委員三十人以内で組織する。

2 委員は、前条第一項に規定する事項に関し学識経験のある者のうちから、農林水産大臣が任命する。

3 委員は、非常勤とする。

4 第二項に定めるもののほか、審議会の職員で政令で定めるものは、農林水産大臣が任命する。

（資料の提出等の要求）

第四十二条 審議会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

（委任規定）

第四十三条 この法律に定めるもののほか、審議会の組織、所掌事務及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。

## 附 則 抄

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から施行する。

（農業基本法の廃止）

第二条 農業基本法（昭和三十六年法律第百二十七号）は、廃止する。

（経過措置）

第三条 この法律の施行の際平成十一年における前条の規定による廃止前の農業基本法（以下「旧基本法」という。）第六条第一項の報告が国会に提出されていない場合には、同項の報告の国会への提出については、なお従前の例による。

2 この法律の施行前に旧基本法第六条第一項の規定により同項の報告が国会に提出された場合又は前項の規定によりなお従前の例によるものとされた旧基本法第六条第一項の規定により同項の報告が国会に提出された場合には、これらの報告は、第十四条第一項の規定により同項の報告として国会に提出されたものとみなす。

3 この法律の施行の際平成十一年における旧基本法第七条の文書が国会に提出されていない場合には、同条の文書の国会への提出については、なお従前の例による。

4 この法律の施行前に旧基本法第七条の規定により同条の文書が国会に提出された場合又は前項の規定によりなお従前の例によるものとされた旧基本法第七条の規定により同条の文書が国会に提出された場合には、これらの文書は、第十四条第二項の規定により同項の文書として国会に提出されたものとみなす。



**農業「基本法」改正と  
“多面的機能”を考える集い（資料）**

2023年1月21日発行

生物多様性と農業政策研究会

