

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

I. 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律について

1. 法律制定の経緯・背景

- ・ 農村における過疎化・高齢化の進行等により、地域の共同活動によって支えられている、国土保全、水源かん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の多面的機能の発揮に支障が生じるとともに、担い手への農地集積が進む中、水路や農道等の管理に係る担い手の負担が増大することが懸念されている。
- ・ こうした状況を踏まえ、地域の共同活動等を支援し多面的機能の発揮の促進を図るとともに、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で、構造改革を後押しするため、「農林水産業・地域の活力創造プラン」(H25.12.10 本部決定)に基づき、多面的機能支払(以下「多面支払」)、中山間地域等直接支払(以下「中山間支払」)、環境保全型農業直接支払(以下「環境支払」)からなる日本型直接支払を平成26年度に創設。
- ・ その後、国民に多くの恵沢をもたらす重要な機能である多面的機能の適切かつ十分な発揮を将来にわたって確保することを目的として、「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」という。)が平成26年6月20日に公布、平成27年4月1日に施行。
- ・ 同法により、日本型直接支払が法律に基づく事業となり、安定的に実施可能になるとともに、多面的機能の発揮の促進という目的の下に、地域の実情に応じて3つの支払を組み合わせて計画的・効果的に実施可能とする枠組みが構築された。

2. 施行状況の点検・検証の考え方

- ・ 多面法の附則において、「政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定されており、施行後5年経過後となる令和2年度を目途に、同法の施行状況の点検・検証を行う必要。
- ・ このため、農林水産省では令和元年8月に、都道府県及び市町村に対し、多面法の施行状況及び多面法制定に対する評価等に関するアンケート調査を実施するとともに、同年12月に有識者からなる「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・検証委員会」を設置し、同委員会からの意見を踏まえ、施行状況の点検・検証を実施。
- ・ 点検・検証にあたっては、①法律の施行状況の点検、②法制定に対する評価、③法

制定による効果の検証の3点について行った。

- ・ なお、日本型直接支払のそれぞれの支払制度の実施状況や効果等については、既に各支払制度においてそれぞれ施策評価を実施[※]していることから、今回の点検・検証はこれを前提として実施した。

※施策評価実施時期：多面支払…平成31年3月、中山間支払…令和元年6月、環境支払…令和元年8月

Ⅱ. 法律の施行状況の点検・検証結果

1. 施行状況の点検結果

令和元年8月に日本型直接支払を実施中の都道府県、市町村に対し、多面法の施行状況に関しアンケート調査を行った。調査結果の概要は以下のとおり。（結果の詳細は別紙参照。）

（1）基本指針について（法第4条）

- ・ 多面法第4条に基づき農林水産大臣は、「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」（以下「基本指針」という。）を定めている。基本指針に定める事項に関する施行状況は以下のとおり。

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）

- ・ 基本指針第1において、「農業者団体等が行う取組を促進することを通じて、農業の有する多面的機能を適切に発揮し、将来にわたり国民がその恵沢を享受することができるようになること」が目標に掲げられている。
- ・ 基本指針第3の4において、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旨定められている。
- ・ 各支払制度において第三者委員会を設置して実施した施策評価結果において、各施策を通じ、農業者団体等による農用地や地域資源の保全管理の取組、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。

イ. 都道府県における第三者委員会の設置（基本指針第3の4）

- ・ 基本指針第3の4において、都道府県段階で第三者委員会を設置し、都道府県内における施策の点検及び効果の評価に努める旨定められている。
- ・ 全ての都道府県において第三者委員会を設置し、施策の点検・評価を適切に実施している。

ウ. 都道府県における推進体制の整備等（基本指針第4の1、2）

- ・ 基本指針第4において、各都道府県における推進体制の整備の必要性及び関係者間の連携の推進に努める旨定められている。
- ・ 45道府県において、道府県、市町村、道府県土地改良事業団体連合会、JA等のメンバーが参画した推進組織が設置されるとともに、残りの2都県においても、都県及び市町村が連携した推進体制が構築されるなど、施策の効率的な推進のための体制

が整備されている。

- ・ また、ほとんどの都道府県で、各支払に関し、都道府県、市町村、農業者団体等の関係者間の情報共有、意見交換を行うための会合等を実施している。

(2) 都道府県における基本方針について（法第5条）

- ・ 多面法第5条に、都道府県知事は、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する基本方針」（以下「基本方針」）を定めることができると規定されている。
- ・ 全都道府県において基本方針が定められている。

(3) 市町村における促進計画について（法第6条）

- ・ 多面法第6条に、基本方針に即して、農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する計画（以下「促進計画」）を作成することができると規定されている。促進計画には、区域、目標、区域内において実施を推進する事業、重点区域を定めることとされている。
- ・ 事業実施中の全ての市町村において適切に促進計画が定められている。
- ・ また、促進計画を策定している市町村のうち、複数の支払制度を促進計画に位置付けている市町村は約8割であり、各支払制度の実施要件を満たす全ての農用地を促進計画に位置付けている市町村は各支払制度とも7割を超えていた。多くの市町村で積極的に各支払制度を推進していると認められる。

(4) 市町村による事業計画の認定について（法第7条）

- ・ 多面法第7条において、事業を実施しようとする農業者団体等は、多面的機能発揮促進事業に関する計画（以下「事業計画」）を作成し、市町村に認定を申請することができる。とされている。
- ・ 事業計画の申請件数に対する認定件数の割合は、各支払制度ともに約99%であった。認定しなかった理由として、「促進計画に沿っていない」、「事業実施が可能と認められない」等があげられた。各市町村において、適切に事業計画の認定の事務が行われていると認められる。

(5) 市町村による事業計画の変更等について（法第8条）

- ・ 多面法第8条において、市町村による事業計画の認定取消及び変更指示について規定されている。
- ・ 認定取消を行ったことがある市町村は2%であり、その理由として地域で事業実施が困難になったことによる取消が最も多かった。
- ・ また、変更指示を行ったことがある市町村は1%であり、その内訳は、面積の変更、要件を満たさない農用地の除外などであった。
- ・ 各市町村において、事業計画の変更等の対応が適切に行われていると認められる。

(6) 法律の特例について（法第10条、11条、12条）

- ・ 多面法第10条、11条、12条において、それぞれ、①農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」）における農用地編入手続の簡素化の特例^{※1}、②促進計画に定める重点区域における農振法の農用地区域からの除外の厳格化の特例^{※2}、③土地改良法

における都道府県営土地改良施設を農業者団体等へ管理委託できる特例^{※3}が定められている。

- ・ この3つの特例措置の適用実績はなかった。実績がない理由として、該当する案件がこれまでなかったとの回答が多く、今後機会があれば活用したいとの回答が一定数あった。

※1…日本型直接支払を実施している対象農用地の所有者が、市町村に対し、当該農用地に係る賃借権等の他の権利者の同意を得て、農用地区域への編入を申請した場合、農振法の農用地編入手続のうち農用地利用計画の公告、縦覧、異議申し立て等の手続を省略できる。

※2…市町村が定める促進計画において重点区域に定めた農用地は、農用地区域から除外する場合、農振法の要件に加え、日本型直接支払の実施期間満了後である必要があり、農用地区域からの除外が厳格化される。

※3…都道府県営土地改良施設の管理の委託は土地改良法第94条の10第1項において、土地改良区等（土地改良区、市町村その他農林水産大臣が指定する者）とされているが、多面法の事業計画の認定を受けた農業者団体等については、管理の委託が可能となる。

（7）罰則について（法第15条）

- ・ 多面法第15条において、市町村が農業者団体等に対し実施状況の報告を求めた場合に、報告をしない又は虚偽の報告をした者を罰金に処すると定められている。
- ・ 罰則の適用実績はなかった。

まとめ

- 各都道府県、市町村において、法律や基本指針に定める取組や事務が適切に行われ、法目的に適った運用がなされている。
- 法律の特例措置について、日本型直接支払制度の定着期とも言える法施行後5年の間では、該当する案件がなかった等の理由により活用実績はなかったものの、今後機会があれば活用したいとの回答も一定数みられた。今後、法律の特例措置が必要に応じて適切に活用されるよう、継続して周知を図り、活用の促進を図っていく必要がある。

2. 法律制定に対する評価

- ・ 多面法を制定したことに対し、全ての都道府県及び9割以上の市町村が、評価する又は概ね評価すると回答。一方、約1割の市町村が「よくわからない」と回答。
- ・ 評価する理由として、日本型直接支払の法制化による制度の安定化とこれに伴う国、都道府県、市町村の予算の安定確保をあげる回答が最も多く、次いで、法制化に伴い日本型直接支払の推進に地元理解が得やすくなったとの回答があげられた。また、日本型直接支払3制度の連携強化や、他施策の取組推進につながったといった点に対する評価は一部に留まった。
- ・ 評価しない理由としては、「国の予算が十分に確保されていない」、「事務が複雑である」といった、制度の運用に関する内容が多い。
- ・ よくわからない理由としては、法律制定前のことがわからない等「判断材料がないため

多面法制定前後で比較できない」、法律を理解していない等「判断するための知識が不足している」といった回答があげられた。

- また、全都道府県及び9割以上の市町村が、法改正は必要ないと回答。法改正を行ってほしいと回答した市町村(全体の1%、14市町村)も、その内容のほとんどが事業制度の見直しを希望するものであった。一方、約5割の都道府県、3割の市町村から、「事務の簡素化」、「制度の簡略化」、「毎年の制度変更の廃止」など事業制度の運用改善を求める意見があった。

まとめ

- ほとんどの都道府県、市町村が多面法の制定を評価しており、法改正せず、現行のまま継続を望んでいる。このことから、多面法は現行どおり維持することとする。
- 一方で、多面法制定については評価するものの、事務負担の軽減等を求める意見があったことから、さらなる制度の運用改善を図っていく必要がある。
- また、一部の市町村では、判断材料がないため多面法制定前後で比較できない、判断するための知識が不足している等の理由により、多面法制定に対する評価について「よくわからない」とする回答もあった。全国において日本型直接支払の活用が進む一方、人員不足等による市町村職員の事務負担の増加を背景に、制度の根拠法までは理解が追いつかないということも考えられ、法律制定の意義や効果をよりわかりやすい資料を用いるなどして理解を深めていく必要がある。

3. 法律制定による効果の検証

(1) 制度の安定性の向上

- 多面法が施行された平成27年度以降、3支払制度の予算額は、概ね770億円台で安定的に推移してきている。

単位：億円

	H27	H28	H29	H30	R1	R2
日本型直接支払	799	770	768	770	772	772
多面支払	483	483	483	484	487	487
中山間支払	290	263	261	261	261	261
環境支払	26	24	24	25	25	25

※ 平成27年度から28年度の予算額の減少は、中山間支払の3期対策(～H26)から4期対策(H27～)への移行に伴う取組面積の減少によるもの。

※ 予算額は本体交付金及び推進交付金の合計値。なお、中山間支払のH29以降の予算額は、中山間地農業ルネッサンス推進事業の予算額を除く。

- また、取組市町村数、取組面積、取組組織数についても各支払においておおむね安定的に推移してきている。

■多面支払（農地維持支払）

	H27	H28	H29	H30	R1
対象市町村数	1,404	1,422	1,429	1,434	1,437
対象組織数	28,145	29,079	28,290	28,348	26,618
うち広域活動組織	760	807	853	899	947
認定農用地面積(万 ha)	218	225	227	229	227

■中山間支払

交付市町村数	990	994	996	997	1,002
協定数	25,635	25,883	25,868	25,958	26,013
交付面積(万 ha)	65.4	66.1	66.2	66.4	66.5

■環境支払

実施市町村数	872	888	899	885	887
実施件数	4,081	3,740	3,822	3,609	3,479
実施面積(万 ha)	7.4	8.5	8.9	7.9	8.0

まとめ

- 法律制定後、各支払の予算、実施団体・面積とも概ね安定的に推移してきており、多面法制定により期待される効果の一つである、制度の安定性向上と予算の安定確保が図られていると評価できる。

（２）３支払制度の連携・計画的実施等

（複数支払の活用状況）

- ・ 促進計画に複数の支払を位置付けている市町村は約８割に上り、市町村レベルでは地域の状況を踏まえて各支払制度を活用して、計画的に事業が行われている。
- ・ 同一農用地で複数支払を活用した実績のある市町村は約６割あるが、複数支払の活用を積極的に推進している市町村は２割にとどまり、多くの市町村は、地域から申請があれば認めているという状況。
- ・ 地域からの申請がないため、同一農用地で複数支払を活用した実績がない一部市町村に対して追加調査を行ったところ、多くの市町村が複数支払活用に関する働きかけを行っていなかったが、日本型直接支払やその他業務による事務負担が、一定程度働きかけの頻度に影響を与えている状況がみられた。
- ・ また、日本型直接支払に取り組んでいる農業者団体２団体等に対してヒアリングを行ったところ、複数支払の活用により地域の取組が発展したことや、法制化による制度の安定性向上が事務支援組織の設立及び事務の受託等の事務効率化に貢献したこと、さらに、これら組織化により日本型直接支払以外の市民参加の取組や災害対応へと発展したことなどの意見があった。

（事務の効率化、事務支援に関する取組状況）

- ・ 活動組織の事務の効率化・負担軽減に関する取組としては、都道府県では、多面支払において、「活動組織の広域化による事務局の統合」が最も多く、次いで、「同じ地域内の他団体との連携促進」、「事務手続の電子化・システム化」、「外注化の促進」と

なっている。中山間支払、環境支払では「特になし」との回答が最も多かった。

- ・ 市町村では、3支払とも「特になし」との回答が最も多かったが、多面支払では、「事務手続の電子化・システム化」や「事務の外注化、広域化による事務局の統合」の取組が一部みられる。
- ・ 都道府県、市町村とも、「事務支援組織の設立」、「異なる支払制度間の事務局統合」、「外部人材の活用」といった回答は少なかった。
- ・ 事務支援の取組については、多面支払では、推進組織や土地改良区が支援を行っているとの回答が多くみられたものの、全ての支払で、活動団体が自ら事務処理を行い、市町村が事務支援を行っているとの回答が多かった。

(都道府県、市町村における今後の実施方針)

- ・ 今後の実施方針について、複数支払の活用推進など3支払の連携強化を図っていくと回答した都道府県は約3割、市町村は1割程度。日本型直接支払以外の他施策との連携の推進を図っていくと回答した都道府県は約2割、市町村は1割程度。
- ・ 事務の効率化に関しては、都道府県では、「活動組織の広域化」を挙げる回答が多面支払で約8割、中山間支払で約6割と最も多く、次いで「同一地域内での活動組織の統合」、「事務手続のシステム化」、「地域運営組織や外部人材の活用」が1割～2割程度となっている。

一方、市町村では「活動組織の広域化」、「事務手続のシステム化」、「地域運営組織や外部人材の活用」との回答は、いずれも1～2割程度になっている。

- ・ 対象農用地に関しては、都道府県では「新規地区の掘り起こしによる取組面積の拡大」を図っていくとの回答が多いのに対し、市町村では「現状維持」との回答が最も多かった。

まとめ

- 多面法制定により期待される効果の一つである3支払の連携・計画的実施について、市町村レベルでは、促進計画に基づき、地域の実情に即して3支払を活用し、計画的に実施しており、法施行後5年間で制度の定着が図られてきていると評価できる。
- 一方で、現状ではまだ一部に留まっている同一農用地での複数支払の活用や他施策との連携など、取組の深化・高度化を図っていくことが課題である。
- その際、活動組織や市町村の事務負担の増大がネックになることが想定されるため、事務手続のシステム化等事務手続の効率化と事務支援のための体制構築の推進を図っていく必要がある。

Ⅲ. 今後の施行方針

以上の法律の施行状況の点検・検証結果を踏まえ、多面法については法改正せず現状どおり維持することとし、多面法のより一層の活用促進、効果の発揮が図られるよう制度の運用改善を図っていくこととする。

日本型直接支払制度は、農業者団体等の共同活動等を支援し、農業の有する多面的機能の発揮の促進を図るわが国固有の地域政策として、法律に基づく制度となってから5年が経過し、これまで安定的な予算措置を背景に現場での取組が定着するとともに、ほとんどの都道府県・市町村から制度の安定性について評価されているところ。

一方で、日本型直接支払に取り組む農業者団体等の中では、その構成メンバーの高齢化が進行し、このままでは取組の持続性が危ぶまれるという声もあるほか、想定された複数支払の活用を通じた取組の推進や高度化の動きは、部分的にとどまっている状況である。

持続的な取組とするためには、農業者以外の地域住民や都市住民も巻き込みながら組織を広域化し体制強化すること等に加えて、作業安全性の向上に留意しつつ地元企業の活動への参画など異業種人材の交流によって新たな刺激をもたらすことや、多面的機能の効果的なPRによる高付加価値化を含む6次産業化、農泊・都市農村交流など他施策と連携した取組の推進等により、地域全体の収入の確保や、新たな人材・担い手の確保を図っていくことも重要である。

この際、地域資源を共同管理する役割を発揮するだけでなく、地域の収益事業の基盤として、あるいは、地域外からの新たな人材の受け皿として、言わば将来の地域運営のプラットフォームとして機能し、地域内外の多様な主体との連携を進めていくことも、一つの方向性として期待される。

さらに、法の施行5年後における本制度を巡る諸情勢に鑑みると、EUの持続可能な社会づくりに向けた取組の強化や、気候変動対策、生物多様性保全等の環境問題、持続可能な開発目標（SDGs）に対する世界的な関心の高まり、国内で頻発する自然災害を踏まえた地域のレジリエンスへの関心の高まり等を背景に、農業の有する多面的機能を持続的に発揮する意義はますます高まっており、多面的機能の発揮に貢献する農業生産活動や、その下支えとなる集落の共同活動など、改めて、その意義を評価し、消費者や国民からの理解を得ていくことも重要である。

これらを踏まえ、今後、以下の措置を講ずることとする。

1. 多面法、日本型直接支払制度のさらなる活用促進

- ・ 国、都道府県、市町村の担当職員や地元関係者に対する多面法、日本型直接支払制度をよりわかりやすい資料を用いるなどして、多面法制定の意義や効果に対し、より理解を深めていくとともに、多面法に基づく各事業や法律上の特例措置の地域の実情に応じたより効果的な活用促進を図る。
- ・ 日本型直接支払制度のさらなる活用促進を図るため、未実施市町村に対する施策の周知及び実施に向けたノウハウの共有等のサポートを行うとともに、農業大学校への情報提供等により、次世代の担い手や新規就農者への周知を図る。

2. 広域化など組織体制の強化と事務負担軽減

- ・ 人口減少・高齢化が進む農村部において、今後も日本型直接支払制度を継続できる持続性の高い組織体制を構築するため、例えば、多面支払における活動組織は、地域的につながりが強い市町村単位での広域化や、施設の保全管理において親和性の高い土地改良区を核とした広域化等を推進する。また、中山間支払の集落協定は、日常生

活圏である集落が組織の基本単位であり、組織体制を強化するためには他集落との連携・合流の合意が課題であることから、集落戦略の作成等の機会に、他集落との連携・合流等の広域化を視野に入れた徹底的な話し合いを推進するなど、各支払制度や地域の実情に即した適切な組織体制の構築の推進を図っていく。

- ・ 事業計画の認定申請、交付金の交付申請、活動記録・実績報告など一連の手続きについて、さらなる簡素化や作成主体が扱いやすいものとなるよう使い勝手の向上に努める。
- ・ 人口減少・高齢化にともなう人材不足や事務支援を担う市町村の負担の増大が、事務負担の軽減を求める背景にあると考えられる。すでに、広域化や事務作業を担う中間支援組織の設立、推進組織、土地改良区、地域おこし協力隊等の既存組織等の活用、外注化の取組などにより、事務効率化の成果を上げている地区もあることから、それら先進地区の取組の横展開を図る。
- ・ 組織体制の強化、事務手続の簡素化とあわせ、一連の事務手続がより分かりやすく効率的に実施できるよう、省全体で推進している農林水産省共通申請サービス（eMAFF）の動きを踏まえ、デジタル技術の活用を推進していく。その際、既に民間ベース、自治体ベースで様々なシステムが開発されていること、地域独自のルールや運用があることを踏まえ、全国・地域レベルの各段階でどのようなシステムを構築するのが適切なものか、市町村・活動組織等の事務負担や業務実施の現状と課題を把握しつつ、検討していく。

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

- ・ 上記の 2. により活動組織、市町村の事務負担の軽減を図りながら、地域がより多面的機能の発揮の促進に資する取組を推進できる体制・仕組みを構築したうえで、複数支払制度の活用や、6次産業化、農泊、地域運営組織等の地域づくり団体の設立など他施策と連携した取組を推進し、地域の実情に応じた活動のさらなる深化・高度化による相乗効果の発揮を図っていく。その際、「新しい農村政策の在り方に関する検討会」における検討状況を踏まえつつ、地域の思いや実情に応じ、多様な施策の中から適した取組を選択できるような合意形成のプロセスを進められる人材の育成に向けた動きとの連携等により、活動の持続性の向上や多面的機能の更なる発揮を図る方策を検討する。
- ・ また、土地改良区の施設管理准組合員制度や特定地域づくり事業組合、棚田地域振興法に基づく棚田地域振興政策など法制定後の新たな施策展開を踏まえ、本施策との連携方策を検討する。

4. 施策の効果のより効果的なPR

- ・ 本施策によって、農業生産活動が継続され、多面的機能が維持・発揮されることは、SDGs や地球環境問題、防災・減災等にも貢献するものであり、こうした施策の効果を、実施主体を含め国民がわかりやすい形で理解できるよう、引き続き、施策効果をウェブサイトやパンフレット等を通じて広報するとともに、SDGs の各関連目標とそれに対する支払制度の貢献の見える化を検討する。
- ・ また、別途、農業の有する多面的機能のうち、これまで定量化が進んでいなかった健康・福祉効果をはじめ、洪水防止機能などの見える化についても検討する。