

多面的機能支払制度の創設

— 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案 —

農林水産委員会調査室 天野 英二郎

1. はじめに

本稿では、政府提出の「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案」（以下「多面的機能法案」という。）を中心に、野党（衆議院民主党・無所属クラブ、生活の党及び社会民主党・市民連合）提出の対案と併せて、内容や論点等を紹介する。まず、多面的機能法案を提出した背景を明らかにし、提出に至るまでの経緯を振り返る。次に、多面的機能法案の主な内容と野党の対案を比較するとともに、多面的機能法案の論点について、本稿執筆時点までの国会での議論を踏まえつつ紹介する。これらによって、本稿では、多面的機能法案が農政改革においてどう位置付けられるのかを明らかにしたい。

2. 多面的機能法案提出の背景

我が国の農業は、農業者の高齢化、耕作放棄地の拡大等の問題を抱えている。政府は、こうした問題に対応するため、農地中間管理機構を活用した担い手への農地利用の集積・集約化、経営所得安定対策の見直し、農業者自らの判断で作物を選択し需要に応じた米生産を行う環境整備等の構造改革を進めることとしている。それと同時に、農地維持のために集落で行う共同活動を支援することにより、構造改革を後押しする政策を行おうとしている。多面的機能法案はこれに対応したものである。

多面的機能法案が提出された主な背景としては、（１）農業の有する多面的機能への政策的対応の必要性、（２）多面的機能の基盤となる農村をめぐる状況の厳しさ、（３）農政分野における産業政策と車の両輪になる地域政策の必要性、（４）農業政策における直接支払採用の国際的な流れを挙げることができる。

（１）農業の有する多面的機能

農業の有する多面的機能¹には、経済における「正の外部性」がある²。ここで、多面的機能とは、「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」であり、「国民生活及び国民経済の安定」の役割を果たすものと定義される³。この定義から、多面的機能には、①農業生産活動に結合して生じる、②農産物以外であるため市場取引されない、③農業生産活動を行う農家だけでなく広く国民

¹ 「多面的機能」については、平成10年3月のOECD農業大臣会合コミュニケにおいて、国際的に初めて公式に言及された。

² 日本学術会議「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）」（平成13年）の「農業の多面的機能の貨幣評価の試算結果」では、主な多面的機能別の評価が試算されている。

³ 食料・農村・農業基本法（平成11年 法律第106号）第3条

に便益をもたらす、という特徴を読み取ることができる。これらは、正の外部性が持つ特徴を指摘したものと言える。

したがって、多面的機能の十分な発揮のためには、政策的対応が必要となる。なぜなら、多面的機能の供給は市場メカニズムに乗らないため、そうした政策的対応なしでは、多面的機能を考慮した社会的に必要な農業生産活動が行われない可能性があるためである。

（２）農村をめぐる状況

農村では、近年、集落機能が弱体化し、共同で行ってきた農道・農業用排水施設等の保全・管理の活動が困難な状況になりつつある。農村集落は元々、寄り合いや冠婚葬祭等の生活面まで含めた結び付きにより、農業生産に必要な活動を含む様々な機能を果たしてきたが、人口の減少や高齢化の進行、農家と非農家の混住の増加等が進み、農業生産に不可欠なこうした共同活動が難しくなっている。農道・農業用排水施設等は、農業生産の重要な基盤として、長期間にわたり整備を行ってきた地域資源であり、その保全・管理のための共同活動への支援が求められている。

また、中山間地域では、平地と比べ、農地の勾配等によりもともと不利な農業生産条件であることに加え、人口減少や高齢化がより早く進捗するなど、集落機能の弱体化は一層深刻な状況にある。

（３）農林水産業・地域の活力創造プラン

政府は従来から、農業政策について、「産業政策」と「地域（振興）政策」の観点で整理し、相互に連携して取り組むという方針を示してきており⁴、多面的機能の発揮を「地域（振興）政策」に位置付けている。平成25年12月に公表された「農林水産業・地域の活力創造プラン」⁵においても、「農林水産業を産業として強くしていく政策（産業政策）と、国土保全といった多面的機能を発揮するための政策（地域政策）を車の両輪として、関係府省が連携し、内閣をあげて取り組む」こととしている。また、地域政策の基本的考え方として、「高齢化が進む農村を、構造改革を後押ししつつ将来世代に継承するため」に「農村の多面的機能の維持・発揮を図る取組を進める」ことを柱に掲げている。

（４）直接支払採用の国際的な流れ

GATTウルグアイ・ラウンド合意やWTOドーハ・ラウンド交渉において、貿易を歪曲する国内支持（農業生産者のための助成）の削減が求められたことから、EUや米国等では、削減対象とならない直接支払へ移行する農政改革が行われた。

WTOドーハ・ラウンドでは、農業分野について、①市場アクセス（関税削減・関税割当拡大など貿易機会の実質的改善）、②国内支持（価格支持政策・生産刺激的補助金など貿

⁴ 「農業を産業として振興する産業政策と農村地域を振興・保全する地域振興政策」（食料・農業・農村基本計画（平17年3月閣議決定））、「産業政策と地域振興政策を区分して農業施策を体系化する」（経営所得安定対策等大綱（平17年10月閣議決定））等が示されてきた。

⁵ 農林水産業・地域の活力創造本部（本部長：内閣総理大臣）が決定した。

易に歪曲的な影響を及ぼす国内施策の実質的削減)、③輸出競争(輸出補助金など輸出競争力に歪曲的な影響を及ぼす補助金の撤廃)等に関して交渉が行われている。平成19年に示された議長テキストでは、②国内支持について、「緑の政策」を除く「貿易歪曲的国内支持全体」(OTDS)、「黄の政策」、「デミニミス」及び「青の政策」の削減を求めている⁶。

こうした状況の下、生産と所得が分離(デカップル)された直接支払、明確化された環境保全施策に伴い生じる追加費用や収入喪失に対する支援、中立的・客観的基準に照らした条件不利地域での生産に伴い生じる追加費用や所得喪失に対する支援等は、緑の政策に位置付けられることから⁷、一層重要なものとなっている。

3. 多面的機能法案提出等の経緯

多面的機能法案では、平成25年度まで予算措置で実施されてきた対策を一部組み替え、継続する形で規定している。そのため、まず25年度までの対策(「中山間地域等直接支払」、「農地・水保全管理支払」及び「環境保全型直接支援」)創設の経緯を述べ、次に多面的機能法案と野党の対案の提出の経緯を説明することとする(図表1を参照)。

(1) 平成25年度までの対策の経緯

平成10年、新たな農業基本法の制定等を検討していた「食料・農業・農村基本問題調査会」は、その答申の中で、中山間地域等における多面的機能に対する支援が必要とし、中山間地域等直接支払が有効な手法である旨を指摘した。

平成11年、新たな「食料・農業・農村基本法」が制定され、多面的機能の発揮の重要性(第3条)、農業の持続的発展による多面的機能の発揮(第4条)、農村振興による多面的機能の発揮(第5条)とともに、中山間地域等の振興支援策による多面的機能の確保(第35条)が規定された。

政府は、平成12年度から、我が国初めての直接支払制度である「中山間地域等直接支払」を実施することとした。同制度は、WTOの緑の政策に分類されるよう設計されつつ、集落協定をベースとするなど我が国特有の条件を反映した仕組みとなっている。

平成17年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」(以下「基本計画」という。)では、農業構造改革加速化のため担い手の明確化と支援の集中化・重点化を打ち出すとともに、農業水利施設等の農業生産基盤の適切な更新・保全管理の推進が指摘された。また、同年10月に閣議決定された「経営所得安定対策等大綱」では、品目横断的経営安定対策⁸や米政策改革を規定するとともに、農地・水・環境保全向上対策の実施を地域振興政策として打ち出した。

⁶ 「緑の政策」とは貿易歪曲性がないか最小限のもの(試験研究、基盤整備、生産に関連しない収入支持等)、「黄の政策」とは最も貿易歪曲的な国内支持(市場価格支持、不足払い等)、「デミニミス」とは農業生産額の5%以下の助成(生産全体に大きな影響は与えない)、「青の政策」とは直接支払のうち生産調整等の要件を満たすもの(黄と緑の間)を指す。後の3つをまとめて「貿易歪曲的国内支持全体」(OTDS)という。

⁷ 『WTO協定における各国の直接支払いの取扱い』平成11年5月25日付農林水産省資料
<http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_siharai/matome/wto.html>

⁸ 品目横断的経営安定対策とは、全農家一律かつ品目ごとに行われてきた対策を見直し、農地規模要件を満たす担い手を対象に品目ごとでなく経営ごとに交付金を交付する対策であり、平成19年度から開始された。

こうした経緯を経て、政府は、平成 19 年度から、「農地・水・環境保全向上対策」を実施した。この対策においては、農業水利施設等の保全・質的向上に関する共同活動及び化学肥料・農薬の 5 割以上低減など環境保全に向けた営農活動に対する支援が行われた。

平成 21 年 9 月に民主党を中心とする連立政権が発足すると、民主党がマニフェストで掲げた戸別所得補償制度について、22 年度にモデル事業を実施し、23 年度から本格実施に移行した。また、22 年 3 月、新たな基本計画が閣議決定され、持続可能な農業を支えるため、環境保全効果の高い営農活動の導入を促進することがうたわれた。

一方、国際的には、地球温暖化防止や生物多様性保全が喫緊の課題となっていたため、基本計画等を踏まえ、平成 23 年度に、農地・水・環境保全向上対策から環境保全に向けた営農活動への支援を切り離し、「環境保全型農業直接支援対策」として創設するとともに、それ以外の部分を「農地・水保全管理支払」と改めた。

(2) 多面的機能法案と野党の対案の提出の経緯

平成 22 年 6 月、当時野党であった自由民主党は、戸別所得補償制度の対案として、「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案」(第 174 回国会衆第 35 号)を衆議院に提出した。また、自由民主党は、24 年 6 月、「日本型直接支払い」創設を選挙公約として公表した。なお、同法案は継続審査となったものの、同年 11 月 16 日の衆議院解散に伴い廃案となった。同年 12 月、自由民主党は政権に復帰すると、制度の見直しに向けた検討を開始した⁹。

平成 25 年 12 月に公表された「農林水産業・地域の活力創造プラン」の方針の下、政府・与党は、新たに「多面的機能支払」を創設するとともに、既存の中山間地域等直接支払と環境保全型農業直接支援を継続し、これらを合わせて「日本型直接支払」と位置付けることとした。政府は日本型直接支払について、26 年度は予算措置で実施するとともに、27 年度からは法に基づく措置として実施するため、26 年 3 月、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案」(閣法第 50 号)を国会に提出した¹⁰。

一方、野党(民主党・無所属クラブ、生活の党及び社会民主党・市民連合)は平成 26 年 3 月、政府案への対案として、「農地・水等共同活動の促進に関する法律案」(衆第 6 号)、「中山間地域その他の条件不利地域における農業生産活動の継続の促進に関する法律案」(衆第 7 号)及び「環境保全型農業の促進を図るための交付金の交付に関する法律案」(衆第 8 号)(以下「野党案」という。)を衆議院に提出した。

4. 多面的機能法案の主な内容と野党案との比較

(1) 多面的機能法案の主な内容

多面的機能法案では、基本理念、定義、国による基本指針の策定等、農業者団体等による事業とその事業計画、国や地方による支援措置等を定めている。

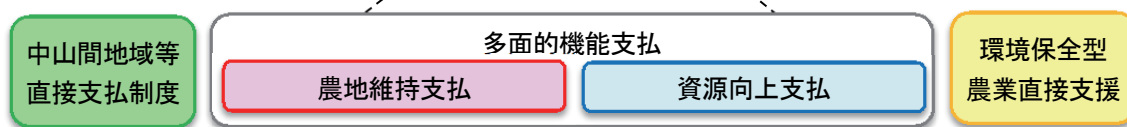
⁹ 平成 25 年度については、既に営農計画策定に着手していた現場農家の混乱を避けるため、戸別所得補償制度は「経営所得安定対策」と改めた上で平成 24 年度と同じ枠組みで実施された。

¹⁰ なお、産業政策に対応するため、「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の一部を改正する法律案」(閣法第 49 号)が同時に提出されている。

図表 1 農業・農村の持つ多面的機能の発揮に係る施策の主な流れ

中山間地域等直接支払制度			
(年度) H10	○食料・農業・農村基本問題調査会答申 ○農政改革大綱 →中山間地域等の多面的機能や直接支払に言及		
H11	○食料・農業・農村基本法施行 →第 35 条第 2 項で「生産条件に関する不利を補正するための支援」を規定 ○中山間地域等直接支払制度検討会報告書 →中山間地域等へ直接支払を具体的検討		
H12	○中山間地域等直接支払制度（第 1 期）開始 ・条件不利地で、農業生産等に係る協定を締結し、5 年以上農業生産活動を継続する場合、農業者等に交付金を交付。		
中山間地域等直接支払制度		農地・水・環境保全向上対策	
H16	○中山間地域等総合対策検討会 →将来に向け農業生産活動を継続する前向きな取組を促す見直し	○食料・農業・農村基本計画閣議決定 →農地・農業用水等の資源の保全施策を H19 年度から導入	
H17	○中山間地域等直接支払制度（第 2 期）開始 ・将来に向け農業生産活動を継続する前向きな取組に第 1 期と同水準の交付単価を交付。 ・集落が担い手に農地を集積する場合などに、交付金を加算。	○経営所得安定対策等大綱閣議決定 →農地・水・環境保全向上対策を地域振興政策として位置づけ、力強い農業構造の確立、効率的な農業生産のための施策と併せて導入 ○農地・水・環境保全向上対策実態調査	
H18		○農地・水・環境保全向上対策モデル的支援	
H19	○中間評価	○農地・水・環境保全向上対策（第 1 期）開始 ・農地・農業用水等の保全と質的向上に関する地域ぐるみの共同活動支援（共同活動支援） ・化学肥料・農薬の 5 割以上低減など環境保全に向けた先進的な営農活動支援（営農活動支援）	
H21	○最終評価 →高齢化等に配慮した、より取り組みやすい制度への見直し	○食料・農業・農村基本計画閣議決定 →農地・水・環境保全向上対策について、H22 年度に中間評価を実施	
H22	○中山間地域等直接支払制度（第 3 期）開始 ・耕作等の継続困難な高齢農家等を集落ぐるみで助け合う場合に交付単価嵩上げ。 ・小規模・高齢化集落の農用地保全を他集落がサポートする場合に交付金を加算。 ・「1 ha 以上の一団の農用地要件」を緩和（小規模団地や飛び地の合算も容認）。	○農地・水・環境保全向上対策中間評価	
中山間地域等直接支払制度		農地・水・環境保全向上対策	環境保全型農業直接支援
H23	○一部見直し ・条件不利な離島の平地等	○農地・水・環境保全向上対策の見直し	○地球温暖化防止・生物多様性保全への対応が急務

	を傾地等と同等に支援できるよう知事特認制度を充実。	<ul style="list-style-type: none"> ・営農活動支援を切り離し、環境保全型農業直接支援対策へ ・共同活動支援 <ul style="list-style-type: none"> ①農地、水路等の基礎的な保全管理活動、②農村環境保全のための活動 ・向上活動支援 <ul style="list-style-type: none"> ①施設長寿命化のための活動、②高度な農地・水の保全活動、③農地・水・環境保全組織の取組 	<ul style="list-style-type: none"> ○農地・水・環境保全向上対策の営農活動支援では、共同活動の素地がない野菜、果樹で取組が進んでいない <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> ○環境保全型農業直接支援対策の創設 <ul style="list-style-type: none"> ・化学肥料・農薬の5割低減の取組を要件に、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支援。 ・共同活動要件を除外
H24	<ul style="list-style-type: none"> ○中間評価 ○一部見直し <ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災の津波被害で生産条件が不利となった平場も交付金の対象に充実。 	<ul style="list-style-type: none"> ○農地・水保全管理支払交付金(第2期)開始 <ul style="list-style-type: none"> ・農地・農業用水の保全管理活動である「基礎部分」と「農地・水向上活動」の一体化、細分化した活動項目を整理・統合、書類の簡素化。 ・「農村環境向上活動」について活動項目の整理・統合、水質・土壌・生物多様性等地域環境の高度な保全活動につき取組内容に応じた段階的単価。 	<ul style="list-style-type: none"> ○一部見直し <ul style="list-style-type: none"> ・地域を限定した地域特認取組の支援対象化
H25	<ul style="list-style-type: none"> ○一部見直し <ul style="list-style-type: none"> ・制度に取り組む集落が、取り組んでいない集落等と連携した場合加算 	<ul style="list-style-type: none"> ○一部見直し <ul style="list-style-type: none"> ・向上活動支援(高度な農地・水の保全活動)に一部取組を追加 	<ul style="list-style-type: none"> ○一部見直し <ul style="list-style-type: none"> ・支援対象取組の整理 ・一部取組の支援単価見直し



H26	(現行制度維持)	<ul style="list-style-type: none"> ○多面的機能支払の開始 ○農地維持支払 <ul style="list-style-type: none"> ・創設 ・多面的機能を支える共同活動を支援 	<ul style="list-style-type: none"> ○資源向上支払 <ul style="list-style-type: none"> ・農地・水保全管理支払を組替え・名称変更 ・①地域資源(農地、水路、農道等)の質的向上を図る共同活動を支援、②施設の長寿命化のための活動を支援 	(現行制度維持)
-----	----------	--	---	----------

(出所) 農林水産省資料より作成

ア 基本理念

基本理念では、農業の有する多面的機能について、その国民への恵沢の提供とその発揮促進の必要性を述べるとともに、農用地の集積等による効率的利用が多面的機能発揮の促進に当たって不可欠と指摘している。すなわち、第2条において、農業の有する多面的機能は、「国民に多くの恵沢をもたらす」こと、「農産物の供給の機能と一体のものとして生ずる」ことから、国と地方は「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」ものとし、また、多面的機能の発揮の促進に当たっては、「農用地の保全に資する各種の取組」は、地域の農業者・その他住民の共同活動により営まれ、地域社会の維持・形成に重要な役割を果たすとともに、農用地の効率的な利用の促進にも資するものであることから、共同活動の実施の取組が必要としている。

イ 定義

農業者団体等が実施する多面的機能発揮促進事業について次のとおり定義している（各支払の内容については図表2を参照）。

(ア) 多面的機能支払（第3条第3項第1号）

- ┌ 農地維持支払（第3条第3項第1号イ）
- └ 資源向上支払（第3条第3項第1号ロ）

(イ) 中山間地域等直接支払（第3条第3項第2号）

(ウ) 環境保全型農業直接支援（第3条第3項第3号）

(エ) その他（都道府県の単独事業を想定）（第3条第3項第4号）

ウ 国による基本指針等

農林水産大臣による基本指針（第4条）の策定、都道府県知事による基本方針の策定（第5条）、市町村による促進計画の作成（第6条）を定めている。基本指針では、多面的機能発揮促進の意義・目標、事業の実施区域、事業の基本的事項等を規定している。基本方針では、多面的機能発揮促進の目標、事業の実施区域の基準、市町村の促進計画の作成等を規定している。促進計画では、区域、目標、事業に関する事項、重点的に事業の実施を推進する区域等を規定している。

エ 農業者団体等による事業計画の作成と認定

農業者団体等は、事業に関し、イの活動内容で事業計画を作成し、市町村の認定を受けることができることとしている（第7条第1項、第2項）。また、都道府県営の土地改良施設の管理委託を受けることができることとしている（第7条第3項、第4項）。

オ 国や地方による支援措置等

国、都道府県及び市町村は、認定事業の実施に要する費用の一部を補助することができることとしている（第9条）。なお、実施費用の負担割合は、国1、地方1、農業者団体等1である。また、交付金の地方負担分には交付税措置も講じられる¹¹。

その他、農業振興地域の整備に関する法律の特例（第10条、第11条）及び土地改良

¹¹ 国・地方の交付金負担割合は国1/2、都道府県1/4、市町村1/4である。地方負担に対し普通交付税で6割算定、残りを特別交付税で都道府県4割、市町村6割を措置する。このため交付金における実質的負担は都道府県6%、市町村4%となる。

法の特例（第12条）を規定している。

図表2 日本型直接支払制度の概要



(注) 各支払の右側の金額は平成26年度予算、括弧内の金額は25年度予算である。

(出所) 農林水産省資料

(2) 野党案との主な相違

まず、政府案では3つの事業（多面的機能支払、中山間地域等直接支払及び環境保全型農業直接支援）を1本の法律で規定しているのに対し、野党案では事業ごとに法律を設けている。

また、基本理念の規定について、政府案では多面的機能の発揮に当たって共同活動の取組が必要としているのに対し、野党案では共同活動の取組によって農業生産活動の維持と多面的機能の維持を図るとしている。このように政府案と野党案では、多面的機能の捉え方に違いがある。野党案の提出者は、衆議院本会議で、「農業生産活動の継続や農業生産方式の普及を第一義に置き、多面的機能の発揮は副次的」である旨を答弁している¹²。

さらに、野党案では、基本指針の策定に当たって、対象を農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）が規定する農用区域内の農用地に限定しないこと、共同活動の成果を適切に評価して支援措置に反映させること、複数年にわたる交付金の積立を認めることなど、複数の配慮すべき事項を明示している。一方、政府案では、基本指針の策定において、こうした配慮規定は明示されていない。

5. 多面的機能法案の論点

（1）法制化の意義

日本型直接支払の各事業は、従来予算措置により実施されてきたが、多面的機能法案により、法制度として位置付けられることとなる。ここで、事業について国民の理解を得るための説明、妥当な取組の水準、「日本型」という考え方が論点として考えられる。

日本型直接支払の各事業の法制化により、安定的な運営や予算の確保に資することが期待される。その一方、財政支出について国民の理解を得るためには、事業の必要性等についての明確な説明が一層重要になるだろう。

もともと各事業は、その経緯や目的、対象等を異にしており、事業間には取組実績に差がある。多面的機能法案では、基本指針において、目標に関する事項を定めることとしているが、各事業の取組について数量的目標が示されるのだろうか。また、数量的目標を示さないとしても、取組実績の違いがどのような理由で生じるのか、また、どの程度の支援水準が妥当であるのか検証することは必要であろう。

また、日本型直接支払という名称については、「欧米とは異なり、水田を中心に農業が地域ぐるみで営まれていること等から、地域のまとまりを単位として、活動組織や集落という地域の組織を対象とした支払い」¹³であるという考え方が反映されたものである。しかし、こうした活動組織を中心とする考えは、多面的機能支払には該当するものの、中山間地域等直接支払や環境保全型農業直接支援では、若干ズレがあるように思われる。なぜならば、中山間地域等直接支払では、現状交付金のおおむね1/2以上を個人配分に充てることを原則とし、また、環境保全型農業直接支援では、申請した農業者に交付することとしているからである。交付対象者の在り方について、国会での議論が期待される。

（2）産業政策と地域政策

多面的機能法案は、地域政策に位置付けられ、産業政策と地域政策を車の両輪として施

¹² 第186回国会衆議院本会議録第11号（平26.3.27）

¹³ 第186回国会衆議院本会議録第11号（平26.3.27）

策を進めるとされている。ここで、地域政策と産業政策との役割分担の在り方、取り分け地域政策と産業政策を後押しするという考え方が論点として考えられる。

我が国の農業は、「市場経済と濃密に交流するいわばビジネスの層」としての「上層」と、「地域のコミュニティの共同行動」を行う「基層」の二層構造であるとの指摘がある¹⁴。産業政策は、直接的には上層の構造改革を促すものであるが、基層にも影響を及ぼし、変化させる役割を果たす。具体的には、産業政策として行われる、農地中間管理機構等を活用した担い手への農地利用の集積・集約化に伴い、今後、水路、農道等の管理が担い手に集中していくことが予想される。こうした中、地域政策である多面的機能法案は、「水路、農道等の管理を地域の共同活動で支え、担い手の負担を軽減することにより、構造改革を後押しする」¹⁵ことで、産業政策にも資するものとされている。

一方、担い手の負担軽減を通じた構造改革の後押しとの視点が重視される場合、共同活動に参加する集落の住民にとって、担い手のための活動と受け止められ、制度の推進に水を差すのではないかとの指摘がある¹⁶。

また、地域における農業の経済的位置付けは一般に低下傾向にあり、農業の継続のみでは農村振興は保証されないとする考え方がある一方、地域政策としての農業政策は、農業以外にも含む一般的な農村振興政策の前提条件となっているとの指摘がある¹⁷。したがって、多面的機能法案（地域政策）を農村振興政策全体の中に位置付ける視点は重要であろう。

（3）交付単価、予算及び地方自治体の負担

日本型直接支払、とりわけ多面的機能支払においては、交付単価の根拠、交付申請の増加に伴う地方自治体の負担への対応が論点として考えられる。

多面的機能支払の交付単価は、従来の農地・水保全活動支払と比較して、「支援対象が拡大され支援水準も増額」が図られているとしている¹⁸。しかし、多面的機能支払の交付単価については、共同活動に要する費用の2/3を国・地方が負担することで積算されており、この考え方は従来の農地・水保全管理支払から変わっていない。多面的機能支払の交付単価の増額は、対象活動の拡大に伴うものであるのか、それとも活動の評価額の増加によるものであるのか、積算の根拠を明らかにすることが求められている（図表3）。

また、多面的機能支払の平成26年度予算は483億円であり、農地・水保全管理支払の25年度予算282億円と比べ、201億円の増額となっている。これは、米の直接支払交付金の単価削減に伴う予算減807億円（25年度1,613億円→26年度806億円）から一部を振り替えたものとされている。こうした予算の増額は、交付金を受ける農地の拡大や、前段の多面的機能支払の単価増額に伴う効果を見込んだものとされる。そこで、こうした予算の

¹⁴ 生源寺眞一『農業と人間 食と農の未来を考える』（岩波書店 平成25年）163頁

¹⁵ 第186回国会衆議院本会議録第11号（平26.3.27）

¹⁶ 小田切徳美「『活力創造プラン農政』と地域政策」田代洋一ほか『ポストTPP農政 地域の潜在力を活かすために』（農山漁村文化協会 平成26年）66頁

¹⁷ 荳林幹太郎「EUの農村政策——そのインプリケーション」小田切徳美編『農山村再生に挑む 理論から実践まで』（岩波書店 平成25年）223頁。EUの政策から我が国へ適用できる教訓を述べている。

¹⁸ 農林水産省「新たな農業・農村政策が始まります！！ ～4つの改革～」（平25.12）29頁。なお、従来の農地・水保全管理支払交付金の交付単価がいくら増額されたかは、明らかにされていない。

増額による申請の増加や、農地・水保全管理支払からの変更申請等に伴い、地方自治体の財政負担や事務負担が過重になることが懸念される。政府は、交付税措置とともに、地方自治体の事務費に充てる予算を増額しているが¹⁹、制度の円滑な実施には十分な配慮が求められる。

図表3 多面的機能支払の交付単価（国と地方公共団体の合計額）

（単位：円／10a）

都府県	①農地維持支払	②資源向上支払 ^{※1, 2} (共同活動)	①と②に取り 組む場合	③資源向上 支払 (長寿命化 ^{※3})	①、②及び ③に取り組 む場合 ^{※4}
田	3,000	2,400	5,400	4,400	9,200
畑	2,000	1,440	3,440	2,000	5,080
草地	250	240	490	400	830

北海道	①	② ^{※1, 2}	①+②	③ ^{※3}	①+②+③ ^{※4}
田	2,300	1,920	4,220	3,400	7,140
畑	1,000	480	1,480	600	1,960
草地	130	120	250	400	620

※1：現行の農地・水保全管理支払の5年以上継続地区については、従来の農地・水保全管理支払と同様75%単価が適用される。

※2：②の資源向上支払（共同活動）は、①の農地維持支払と併せて取り組むことが必要。

※3：水路や農道などの施設の老朽化部分の補修や施設の更新。

※4：更に③の資源向上支払（長寿命化）に取り組む場合、単価は都府県・田の場合4,400円/10aが上乘せされる。①、②及び③を一緒に取り組む場合は、②の単価は、従来の農地・水保全管理支払と同様75%になり、都府県・田の場合、合計で9,200円/10aとなる。

※5：畑には樹園地を含む。

（出所） 農林水産省「新たな農業・農村政策が始まります！！～4つの改革」より作成

（4）取組対象の農地

多面的機能の発揮をより効果的に促進するためには、地域の実情に応じて、取り組む農業者や地域住民、取り組む農地や施設が決まることが望ましいと考えられる。ここで多面的機能支払の対象となる農地の範囲の在り方、取り組む者の考え方が論点として考えられる。また、環境保全の重要性や有機農業の推進の観点から、環境保全型農業直接支援の取組の推進についても論点として考えられるだろう。

多面的機能支払では、対象農地について、法律上の定めは置いていないが、行政の方針として農業振興地域の整備に関する法律に規定される農用地区域内の農地のほか、地方自治体が多面的機能の維持の観点から必要と認める農地としている²⁰。地域の実情に応じた柔軟な運用が必要であろう。

多面的機能支払は、農地維持支払と資源向上支払とに分かれており、農地維持支払は単独でも実施が可能であるが、資源向上支払は、原則、農地維持支払とセットで取り組むこ

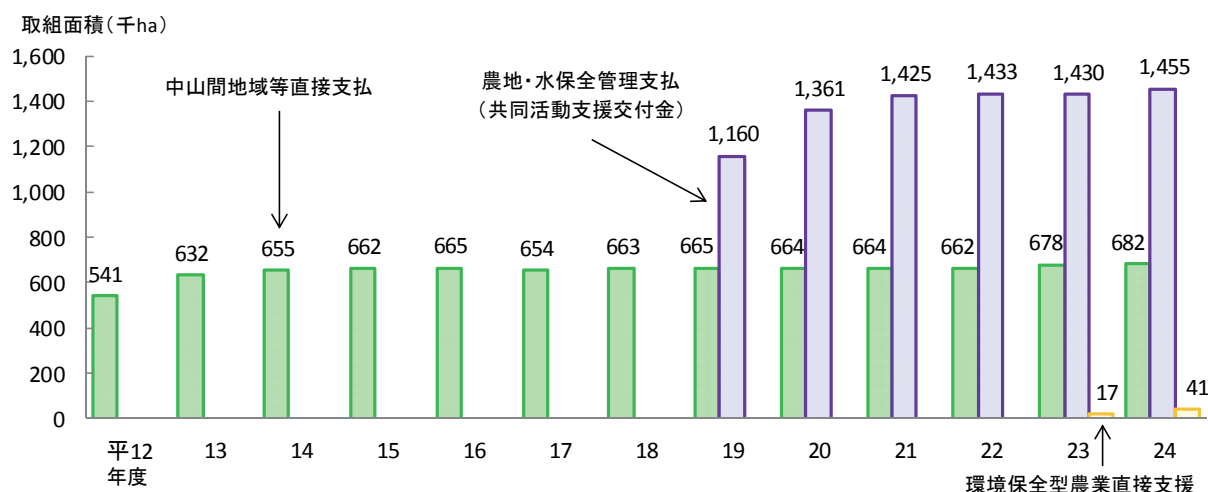
¹⁹ 地方自治体の事務に対応する予算は、多面的機能推進交付金2,952百万円、中山間地域等直接支払推進交付金384百万円、環境保全型農業直接支払推進交付金146百万円である（平成26年度）。

²⁰ 農林水産省「今般の施策の見直しに係るQ&A【未定稿】（H26.4.1版）」60頁

とが必要とされている。ベースの農地維持支払では、農業者のみで構成される活動組織も対象となるのに対し、資源向上支払では、農業者と非農業者を含む活動組織が対象となる。このように活動組織の構成が異なる場合があるにもかかわらず、農地維持支払を資源向上支払の前提とする理由や、そもそも活動組織を異なる構成とした理由が明らかにされる必要があるだろう。

環境保全型農業直接支援は、他の事業に比べて取組面積も少なく、予算規模も一桁少ない状況である（図表4）。また、政府は有機農業の推進を掲げているが²¹、環境保全型農業直接支援の対象となる取組には有機農業が含まれている。このため、環境保全型農業直接支援の積極的な推進は、有機農業の推進にどのように貢献するかが問われるだろう。

図表4 農地・水保全管理支払（共同活動支援交付金）、中山間地域等直接支払及び環境保全型農業直接支援の取組面積の推移



（出所） 農林水産省「平成24年度 農地・水保全管理支払交付金の取組状況」、「各年度 中山間地域等直接支払制度の実施状況」、「平成24年度 環境保全型農業直接支援対策の実施状況」より作成

【参考文献】

荘林幹太郎・木村伸吾『農業直接支払いの概念と政策設計－我が国農政の目的に応じた直接支払い政策の確立に向けて－』（農林統計協会 平成26年）

小田切徳美「『活力創造プラン農政』と地域政策」田代洋一ほか『ポストTPP農政 地域の潜在力を活かすために』（農山漁村文化協会 平成26年）

（あまの えいじろう）

²¹ 政府は現在、有機農業の推進に関する法律（平成18年法律第112号）に基づく「有機農業の推進に関する基本的な方針」の改定を進めており、この案の中で、おおむね平成30年度までに、現在0.4%程度の有機農業の割合を倍増（1%）させるとしている。