

農地・水・環境保全向上対策

～ 持続可能な農業の実現に向けて ～

農林水産委員会調査室 むらかみ ようこ
村上 陽子

1. はじめに

本年6月に「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」が成立し、平成19年産から品目横断的経営安定対策が導入されることとなった。この施策は、対象者を全農家から一定の要件を満たす「担い手」に絞り込むもので「戦後農政の大転換」と位置付けられている。品目横断的経営安定対策によって平成19年度から担い手農家中心の農地利用が一層進むことが想定されるが、その農業生産活動に欠かせない農地や農業用水などの管理、すなわち資源保全は担い手だけでは困難という事情から、地域の相互扶助の力を引き出すための政策支援として「農地・水・環境保全向上対策」が実施されることとなった。本対策は、品目横断的経営安定対策を推進・補完するために実施されるものであり、農林水産省初の環境直接支払いとしても注目されている。

食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）では、基本理念の一つに農業の持続的な発展を挙げ、そのために望ましい農業構造の確立と農業による自然循環機能（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）の維持増進を目指している。本対策はこうした基本法の理念を具体化するものである。

そこで、本稿では農地・水・環境保全向上対策について、導入の経緯と仕組みを紹介するとともに、主な論点を指摘したい。

2. 農地・水・環境保全向上対策の概要

(1) 導入の経緯

ア 農地・水などの資源と農村の現状

我が国には約470万haの農地と約40万km（地球10周分）の農業水路があり、これに付随して、農道やため池、土手などが形成されている。こうした農村地域に存在する農業資源は、我が国の「食」と「農」を支える重要な役割を担っている。また、生物多様性の確保や、生態系の維持、健全な水・物質循環の形成など重要な役割を果たしており、洪水の防止など、国土の保全の上でも不可欠な存在となっている。これらは変動の大きい降雨や急峻な地形、狭小な平野という我が国の国土条件の下、長い歴史の中で形成・維持されてきたものであり、一旦損なわれるとその復元に多大な時間と経費が必要となる。また、農業資源は、水源から農地、排水施設まで全体としての保全管理がなされてはじめて十全な機能を発揮するものである。用水・排水施設などの基幹水利施設の管理は土地改良区¹（通称 水土里ネット）が行い、畦畔の草刈りや農道・ため池の整備など個々の農地とその周辺地域の管理については、農家と土地持ち非農家の夫役によ

で行われている。これまで、こうした土地改良区による管理と地域の共同活動が一体的に行われることによって、農業資源の機能が適切に確保されてきた。

ところが、近年、こうした農村をめぐる状況が様変わりしてきている。若年人口の都市への流出や非農家の増加による農家戸数の減少など、過疎化、高齢化、混住化²が進展するとともに、農家自体も少数の担い手農家とその他の農家に階層分化が進むなど、かつては均質な農家が大宗を占めていた農村の構造が大きく変化している(表1)。これに伴い、農業生産活動の停滞や農村の集落機能の低下が見られ、集落ぐるみで行われていた水路や農道の管理といった共同活動への参加が低下する(表2)など、農地・農業用水等をこれまでどおり地域で適切に保管理していくことが困難になってきている。

さらに、農家の意向調査³においては、農地・農業用水等を将来にわたって維持し続けることが難しくなると答えた農家が約8割、また維持管理するため農業者以外の住民と連携協力したいとする農家が約9割となるなど、今後、農業者だけでこれらの資源を保管理することは難しくなりつつあると考えられる。

イ 環境保全型農業への取組

環境保全型農業とは、農業による自然循環機能を生かし、生産性との調和などに留意しつつ、土づくり等を通じて化学肥料、農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した持続的な農業のことであり⁴、これをいち早く取り入れたのは欧米である。

近代的農業は化学化、機械化、大規模化などの追求によって急速に発展したが、一方で化学肥料や農薬の多投下で土壌の破壊や水質汚染、生物多様性の危機などをもたらし、環境に大きな負荷を与えている。その反省に立って、持続可能な農業と農村を作り直すという努力が世界各国で繰り広げられている。例えばヨーロッパでは、飲料水の水源の大半を地下水に求めているため、農薬による環境汚染は人々の健康、安全に直結する問題であることから、早くから農業が有する「加害者としての側面」⁵も認識され、農業・環境政策が幅広く登場することとなった。EUでは、1985年(昭和60年)制定の「農業構造の効率性増進に関するEC理事会指令」で環境への負荷を軽減する生産者に対する助成措置が設けられ、1992年(平成4年)決定の共通農業政策(CAP)改革では一定の環境要件の遵守を義務づけるクロスコンプライアンスという手法が導入された。さらに、1999年(平成11年)にまとめられたアジェンダ2000というCAP改革では「適正営農基準」が導入され、この基準を達成することが農業者の事実上の義務となるなど、環境保全型農業への転換が促された。

(表1)
農業集落の農家と非農家の割合の推移(%)

	農家	非農家
昭和45年	46	54
昭和55年	23	77
平成2年	16	84
平成12年	11	89

(表2)
集落内の夫役参加率の推移(%)

	農家	土地持ち 非農家	非農家
平成5年度	92	55	7
平成15年度	75	28	0

(出所)「農地・農業用水等の資源保全施策について」(農村振興局 平17.6.21)

一方、我が国では水田農業が中心であることもあって「農業が環境にフレンドリーな産業であるとの通念が広く行き渡って」⁶おり、これが環境保全型農業への転換を遅らせる一因ともなった。農林水産省としては、平成4年に「有機農産物等に係る青果物等特別表示ガイドライン」を制定、平成11年にはたい肥による土づくりと化学肥料・化学合成農薬の使用低減に一体的に取り組む農業者（エコファーマー）に対し、金融・税制上の特例措置を講ずる「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律（持続農業法）」を制定するなど、環境保全型農業を全国的に推進してきたが、負担に対するメリットの少なさなどから普及が進んでいないのが現状である⁷。

ウ WTO農業協定における環境対策の位置付け

我が国では、食料・農業・農村基本法において、農業の多面的機能の発揮や自然循環機能の維持増進などが明記され、農業は経済・産業政策だけでなく環境・社会政策分野に軸足を広げることを目指すことになった。WTO（世界貿易機関）農業協定では、貿易や生産に対する歪曲効果がないものは「緑の政策」として、削減約束の対象外となっているが、「環境に係る施策」はこれに該当し、本対策もこの緑の政策に位置付けられるものである。

エ 財源の規模、支援対象

本年7月に、品目横断的経営安定対策及びその関連対策の支援水準などの具体的内容が決定した。その財源規模は総額4,130億円であり、このうち農地・水・環境保全向上対策は300億円程度とされている（表3）。政府が歳出削減の方針をとる厳しい情勢の中、全体の事業規模は現行水準（関連予算ベース）より140億円上積み、4,000億円の大台に乗せたことで、関係者は「必要十分な額が確保できた」と一様に高く評価している⁸。

本対策は、環境保全への貢献と同時に新たな地域農業の振興の効果を期待する観点から⁹、その対象は、個別の農家ではなく、集落などの地域の一定のまとまりとしている。また、対象地域は、農地や農業用水等の資源が将来にわたり良好な状態で保全されて農業上の利用に供されることが必要である¹⁰として、農業振興地域¹¹の農用地区域¹²とされている。

（表3）品目横断的経営安定対策等事業規模（19年産関係）

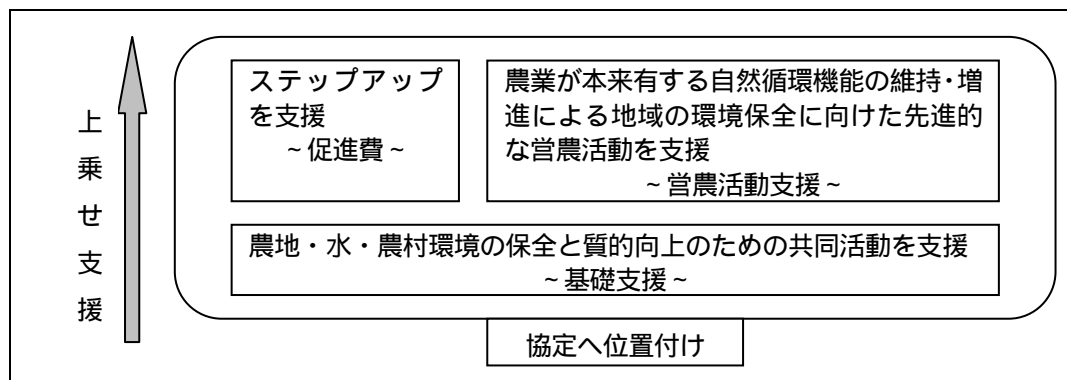
1	品目横断的経営安定対策	1,880億円程度
2	米政策改革推進対策	1,850億円程度
3	農地・水・環境保全向上対策	300億円程度
	その他	100億円程度
	総額	4,130億円程度

（出所）「経営所得安定対策等実施要綱」（農林水産省 平18.7）

(2) 施策の仕組み

農地・水・環境保全向上対策は、農業を持続的に発展させ、多面的機能を健全に維持すると同時に環境保全を重視した農業生産活動に転換させて、農地・水・環境の良好な保全と質的向上を目指すものである。これは、農地や農業用水、ため池といった農業資源を、食料の安定供給、多面的機能の発揮に不可欠な「社会共通資本」と位置付けてその保全活動を後押しするもので、実施期間は平成19～23年度までの5カ年とされている。草刈りや農道の整備から、貴重動植物の保全や組織のNPO法人化まで、取組内容が高度になるほど助成額が増える仕組みとなっている。地域での資源保全に助成する「基礎支援」の上に、環境保全型農業を実践する場合の「営農活動支援」、資源・環境保全の高度な取組を行う場合の「ステップアップへの支援」が設けられている(図1)。

(図1) 農地・水・環境保全向上対策の仕組み



(出所)「経営所得安定対策等大綱実施要綱」(農林水産省 平18.7)より作成

以下、これら支援策の内容について具体的に説明する。

ア 共同活動への支援(基礎支援)

農地・水・環境保全向上対策のベースとなるのが「共同活動への支援(基礎支援)」である。これは、農地や農業用水などの資源を保全する地域ぐるみの活動を後押しするものである。すなわち、個別に分散して行う環境保全型農業は環境保全向上の効果が薄い¹³ため、取組の面的な広がりを重視して地域的な活動を対象としており、交付金は、この活動組織参加者の有する農地面積に応じて交付される。交付を受けるには、まず農業者だけでなく地域住民などが参加する活動組織を作り、「地域活動指針」に基づいて、資源の改善や質の向上を図る一定以上の取組を行う計画を作成することが必要である。この地域活動指針は地域協議会(都道府県、市町村、関係団体等で構成)が策定し、国が示した標準的な指針、及び都道府県が示した方針に従い、農地や保全設備の状況によって異なる地域の特性を踏まえた独自の活動項目を追加したものとなる。保全活動と一口にいてもその内容は多様であり、農林水産省は、現段階では保全組織に求める作業の内容や数を確定していないが、農地の草刈りや水路の泥上げといった「資源の適切な保全管理」、水路や農道の補修などの「農地・水向上活動」、花を植えたり有機資源をたい肥化したりする「農村環境向上活動」の大きく三つを挙げている。

この支援水準は表4のとおり決定され¹⁴、その財源は、資源保全における国、地方、農業者等の役割分担を踏まえて、国と地方自治体が2分の1ずつ負担することとなっている。

(表4) 基礎支援の支援水準(10a 単価)

	都府県	北海道
水田	4,400 円	3,400 円
畑	2,800 円	1,200 円
草地	400 円	200 円

助成額は国と地方自治体負担額の合計

イ 営農活動支援(追加支援)

基礎支援の実施地域の中で、農家がまとめて環境保全型農業を実践すれば、「営農活動への支援」という追加的な助成を受けることができる。

この支援を受けるには二つの取組をセットで行う必要がある。一つは、集落などの単位で行う環境負荷を下げる共同の取組である(営農基礎活動支援)。農林水産省は、その共同の取組として、稲作の浅水代かき、たい肥の散布や稲わらなどの有機物の投入を想定している。二つ目は、この基礎的な取組を行った上で、地域内で相当程度のまとまりをもって、持続農業法に基づいて農薬や化学肥料を慣行栽培より5割以上削減する取組を行うことである(先進的営農支援)。このように、地域における共同活動と営農活動を一体的・総合的に支援することによって農村環境等に対する相乗的な効果が得られるとされている。なお、「地域で相当程度のまとまりをもって」とは、()作物ごとにみて、集落等の生産者のおおむね5割以上が取り組む場合、()作物全体でみて、集落等の作付面積の2割以上かつ生産者の3割以上が取り組む場合、のいずれかの場合とし、取組の実態に応じて選択できる。参加する農業者はエコファーマーであることが要件であるが、法人でないためエコファーマーの認定を受けられない集落営農組織については、エコファーマーと同等の要件を満たす実施計画を作成すれば対象となる見込みである¹⁵。また、稲作で冬に水田に水を張る冬期湛水技術と不耕起栽培を組み合わせた技術など、化学肥料と農薬を大幅に減らす行為でなくても、環境の負荷を低減し、環境保全に大きな効果が認められる先進的な取組であれば支援の対象となる。また、化学肥料・農薬の低減割合については作物によって一部緩和される¹⁶。

支援水準は、営農基礎活動支援では1地区当たり20万円(国と地方の合計額)となっており、活動組織に交付される。また、先進的営農支援の支援水準は技術の掛かり増し経費(コストアップ分)を基に作物ごとに異なっており(表5)、エコファーマーの認定期間、取組面積に応じて活動組織に交付される。これらの助成についても、国と地方が2分の1ずつ負担することとなっており、交付金は農業者個人への配分も可能である。

(表5) 先進的営農支援の支援水準(10a 単価)

水稻	6,000 円	果菜類・果実的野菜	18,000 円	果樹・茶	12,000 円
麦・豆類	3,000 円	施設栽培のトマト、きゅうり、なす、ピーマン、いちご	40,000 円	花き	10,000 円
いも・根菜類	6,000 円			その他	3,000 円
葉茎菜類	10,000 円				

助成額は国と地方自治体負担額の合計

ウ 地域の取組の更なるステップアップへの支援

基礎支援の実施地域の中で、その活動を促進・補強し、更にステップアップさせるため、協定に基づいてより高度な取組を実践した場合にも一定の支援が行われる。これは、取組の地域への広がりや質の向上といったステップアップを誘導するため、地域を単位に「促進費」を活動組織に交付するものである。この促進費は、一定水準以上の高度な資源の保全活動や質の高い農村環境保全活動などの取組が本対策実施期間中の5年間継続して行われる場合に、取組の水準に応じて20万円又は40万円(国と地方の合計額)が交付される。詳細は、今年度実施されているモデル支援地区等を活用し、地域の多様性を把握しながら決定することになるが、具体的な取組としては貴重動植物の保全・再生のための水田ビオトープの設置などが想定される。

3. 主な論点

(1) 支援の構造上の問題点

以上のように、農地・水・環境保全向上対策は、農地や水路の保全に関する共同活動への支援(基礎支援)をベースに、上乘せとして、営農活動への支援及び更なるステップアップへの支援を設けるという二階建ての構造となっている。

その理由としては、()化学肥料、化学合成農薬の使用の大幅な低減など、環境保全に向けた先進的な営農活動を効果的かつ安定的に進めるためには、農地周辺の環境についても適切に保全され、病害虫や雑草の発生しにくい環境が維持されていることなどが必要であること、()地域の環境保全を効果的に進める観点からは、農業資源でもある水路やため池などを保全向上させる取組と一体的に実施することが重要であることが挙げられている¹⁷。

しかし、環境保全と資源保全という両課題はそれぞれ別個の課題であって、これを必ずしも一体化させる必要はない。

例えば、環境直接支払いの先駆的事例である滋賀県の環境直接支払い制度においては、環境保全型の営農活動を行う農業者への支援(環境農業直接支払い)と、農業濁水の流出防止や環境・景観保全などの地域ぐるみの取組に対する支援(農村環境直接支払い)は別立ての政策として組み立てられているが、それぞれの参加数は増加し、高い効果をあげている¹⁸。したがって、環境保全型の営農活動を行う農業者への支援は、地域ぐるみの共同活動に対する支援とは独立した対策とし、個別の農業者が環境保全型農業に取り組むことへのインセンティブを与えることによって我が国の農業全体を環境保全型へと転換させることを目指すべきではないだろうか。

また、営農活動への支援について、これらの環境保全の取組が集団でなければならないということはないのではないか。環境保全型農業の普及については、個人か集団かを問わずに一刻を争って可能な限り取り組むべき課題としなければならないところである。もちろん環境に対する負荷の軽減は地域ぐるみの方が効果が高いのは当然である。しかし、本来、環境保全的な取組は、個人的な動機から単独で行っている場合が多いというのが実態であり、まずは個別の支援で「先進的な取組」の芽を育てることを進めるべきではないか。

(2) 有機農業の位置付け

また、本対策に有機農業・有機農産物に対する記述がない点も指摘しておきたい。有機農産物とは、原則として化学合成農薬、化学肥料や化学合成資材を使わないで3年以上を経過し、たい肥などによる土づくりを行ったほ場で収穫されたものであり、生産者は登録認定機関による検査認証を受ける必要がある。このことは農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS法）で規定されているが、現行制度では支援策はなく、本対策でも支援対象とはなっていない。これは、農林水産省が有機農業を環境保全型農業としてではなく付加価値的農業と見なしていることによると考えられる¹⁹。

そこで、現行の環境保全型農業等に対する支援策の要件と有機農産物を比較してみる。

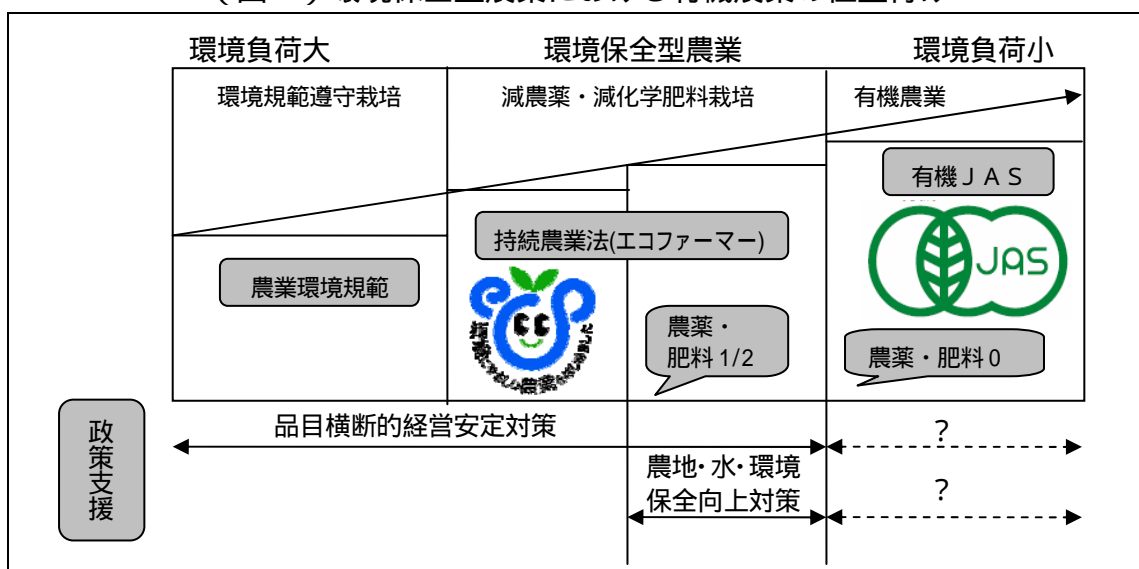
まず、品目横断的経営安定対策と農地・水・環境保全向上対策は「車の両輪」と位置付けられており、一体的に推進することとされている。そのため、品目横断的経営安定対策の対象者は、環境への一定の配慮が求められ、土づくりの励行を始めとする7項目の農業環境規範（平成17年3月農林水産省生産局長通知）の遵守がその対象要件となっている。しかし、この規範の管理項目は有機認証で必然的に確認されるものである。

また、農地・水・環境保全向上対策における営農活動への支援の要件になっているエコファーマーとは、持続農業法に基づき、()たい肥等による土づくり、()減農薬、()減化学肥料（持続的農業の3原則）を満たす「環境保全型農業」を行う認定農業者のことであり、有機農業者はこの3原則も達成している。

すなわち、有機農業者はもっとも環境保全的であり、その上で社会的信頼性を担保するために第三者認証を取得したものである。改めてエコファーマーの認定を求めるまでもなく、有機農業者を環境支払いの対象者に含めるべきではないか（図2）。

さらには、有機農業を環境保全という観点から位置付け、環境負荷低減のレベルに応じて各種環境保全型農業の振興を図る総合的な農業環境政策が必要と考える。

(図2) 環境保全型農業における有機農業の位置付け



(出所)「有機農業の推進と環境支払いへの期待」徳江倫明(『農業と経済』 平 18.1)より作成

(3) 財政負担の問題

農地・水・環境保全向上対策の支援の内容は、経営所得安定対策等大綱（平成 17 年 10 月）において、「国、地方、農業者の役割分担を踏まえ」、あるいは「国や地方の役割分担のほか、農業者の自助努力も加味して」設定するとされている。つまり、本対策は、農業者は夫役を提供し、財政負担を国と地方が支援水準のそれぞれ 2 分の 1 ずつ拠出するという仕組みになっている。また、地方負担分は都道府県と市町村の協議によって分担される。

しかし、三位一体の改革による交付税削減の地方への影響は大きく、県・市町村にとってこの負担は少なくない。しかもこの交付金は、地方の負担がなければ国の交付もゼロという性質のものである。この点については農林水産省も、何らかの財政措置等について検討するとしているが²⁰、対策の効果を上げるためには、地方交付税の積み増しなど、財政基盤の弱い地方自治体の財源確保が重要な課題となろう。

4. むすび

我が国の単位面積当たりの農薬使用量は世界一多いという指摘もある²¹。害虫や雑草の繁殖しやすい高温多湿の気候の中、農業生産活動の効率化のためには一概に農薬や肥料を否定することはできないが、環境にやさしく、国民の食の安全に対する期待にも応える環境保全型農業の浸透を期待したい。本対策の導入はその第一歩として評価できるものであるが、対象者の設定や 5 年間という期限付措置という点からその実効性は未知数であり、今後の展開が注目される。

同時に、本対策に限らず、これからの農業では、品目横断的経営安定対策の下で集約化・効率化を目指す一定規模以上の農家に対しても、環境への配慮が求められることとなる。このような取組を推進するためには、農業者自らの努力はもちろんであるが、国民の理解と公的支援が不可欠であり、これが持続可能な農業を支える土壌となろう。

【参考文献】

生源寺眞一『現代日本の農政改革』（東京大学出版会 平 18.3）

小池恒男「担い手直接支払いと地域振興直接支払いで日本の食料・農業・農村はどうなる」『農業と経済』（平 18.3）

徳江倫明「有機農業の推進と環境支払いへの期待」『農業と経済』（平 18.1）

¹ 土地改良法（昭和 24 年法律第 195 号）に基づいて設立される農業者の組織であり、農業水利施設やダム水路などの維持管理、農地の整備などを行う。

² 農業集落において農家と非農家とが混在している状況。

³ 「農村の地域資源の維持管理に関する農家の意向調査」（農林水産省 平 17.2）

⁴ 「環境保全型農業の基本的考え方」（農林水産省環境保全型農業推進本部 平 6.4）

⁵ 嘉田良平「環境と農林漁業 - OECD における検討状況を中心に - 」『「環境」を取り込む「農」』（農林統計協会 平 10.9）18 頁

⁶ 生源寺眞一『現代日本の農政改革』（東京大学出版会 平 18.3）17 頁

⁷ エコファーマー数が販売農家数に占める割合は 4 % 程度（平成 17 年 9 月末）

⁸ 『週刊農林』1961 号（平 18.8.25）9 頁

⁹ 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 3 号 17 頁（平 18.3.16）

¹⁰ 第 164 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 11 号 2 頁（平 18.5.11）

- ¹¹ 農振法（農業振興地域の整備に関する法律 昭和 44 年法律第 58 号）に基づいて、今後相当長期にわたり総合的に農業振興を図るべき地域として都道府県知事が指定する区域。
- ¹² 農業振興地域内において今後相当長期にわたり農業上の利用を確保すべき土地として市町村が農振整備計画で用途（農地、牧草放牧地等）を定めて設定する区域。
- ¹³ 「農地・水・環境の保全向上のために」（農林水産省農村振興局 平 18.9.7）
- ¹⁴ 「経営安定対策等大綱実施要綱」（農林水産省 平 18.7）
- ¹⁵ 『日本農業新聞』（平 18.9.22）
- ¹⁶ 梨や桃など技術的に難しい品目は特例として 3 割（一部は 4 割）でも助成対象になる。（「先進的営農支援に関する技術検討会中間とりまとめ」 平 18.8）
- ¹⁷ 第 164 回国会衆議院農林水産委員会議録第 11 号 2 頁（平 18.5.11）
- ¹⁸ 神山安雄「滋賀県の『環境こだわり農業』と直接支払い制度」『農村と都市をむすぶ』55 巻 12 号（平 17.12）要約
- ¹⁹ 第 164 回国会参議院本会議録第 3 号 11 頁（平 18.1.25）、第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 3 号 16 頁（平 18.3.16）
- ²⁰ 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 19 頁（平 18.6.13）
- ²¹ 植村振作・河村宏・辻万千子『農業毒性の事典 第三版』（三省堂 平 18.8）52 頁