〈2017年度修士論文要旨〉

環境に配慮した農業生産活動に対する日本型直接支払制度の現状分析（要旨）

――滋賀県「魚のゆりかご水田プロジェクト」を事例に――

赤松　喜和

1999年に農業基本法に次ぐ法律として「食料・農業・農村基本法」が制定され、多面的機能の発揮や農業の持続的な発展という新しい理念が上位法に追加された。これを受けて2000年以降は環境に負荷をかけない農業を推進する制度が成立してきたが、そのような制度の中で効果を発揮したのは、経済的支援により生産者を慣行農業から環境に配慮した農業へ移行させる日本型直接支払制度である。日本型直接支払制度は農林水産省、都道府県、市町村の財政から捻出され、生産者に対する交付金（中山間地域等直接支払、多面的機能支払、環境保全型農業直接支払の３つの交付金で構成されている）制度である。その支出目的は公共財の性質を有する農地・農村の多面的機能を発揮することであり、支出根拠の妥当性は確保されている。

しかし、日本型直接支払制度に関する先行研究は、その根拠となる多面的機能の概念を分析した理論研究に偏っており、交付金がどのように生産者に交付され、何に利用されているのか、あるいは生産活動に対する交付金額の支援の程度については明らかにされていない。そこで本研究では日本型直接支払制度の執行過程に着目した上で環境に配慮した農業を実施することに対する交付金の支援の実態を分析した。

第１章では日本型直接支払制度が導入される前提として、農業と環境の関係や環境に配慮した農業を推奨する法制度の展開など日本国内の動向を整理した。

農業白書を参照すると、農業における環境問題が認識されたのは1990年以降で（１）農薬・化学肥料の大量使用による環境汚染と（２）農村地域の衰退による多面的機能の低下という２つの視点から捉えられていた。1999年に「食料・農業・農村基本法」が制定され、基本理念に、1. 食料の安定供給の確保　2. 多面的機能の発揮　3. 農業の持続的な発展　4. 農村の振興を規定していることから、農業白書で取り上げられた２つの環境問題に対応した上位法が成立した。上位法を受けて環境保全を重視した農業生産を具現化する制度が導入され、農薬・化学肥料の大量使用による環境汚染の問題に対しては1999年の持続農業法や2005年の農業環境規範、2006年の有機農業促進法において農薬や化学肥料の使用量の削減が具体的に明言された。また2007年の農地・水・環境保全向上対策は農薬や化学肥料の使用量削減に対して経済的支援を行った。農村地域の衰退による多面的機能の低下の問題に対しては、2000年の中山間地域等直接支払で中山間地域の条件不利性による耕作放棄地の増加を防ぐために経済的支援を行った。

第２章では日本型直接支払制度が財政措置であることから、その支出根拠となっている多面的機能の性質について整理した。また、日本型直接支払制度の３つの交付金と多面的機能の発揮の関係性を明らかにし、交付金の交付ルートや交付金額、交付対象となる活動について整理した。

多面的機能は食料・農業・農村基本法上で「国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観形成、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以外の多面にわたる機能」と定義されている。これらは農産物と一体的に供給されるが、市場で評価されない外部経済であり、且つ供給する際には誰も排除せず、誰もが同時に消費できるという公共財の性質を有する。その時、生産者は多面的機能を供給する努力をしないため、多面的機能を発揮するためには政府による介入が必要である。その手段となるのが日本型直接支払制度である。

中山間地域等直接支払は中山間地域の条件不利性による耕作放棄地の発生を防ぎ、農地を維持することで多面的機能の発揮につなげることを意図している。多面的機能支払は地域住民等を含んだ活動組織が共同で農地や水路の整備をすることで農村資源の保全管理を図ることが目的である。また、環境保全型農業直接支払は化学合成農薬や化学肥料の使用量を削減し、加えて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に対する交付金で、農地の大気保全機能や生物多様性保全機能を高めることが目的である。

第３章では日本型直接支払制度の基本的な制度設計を受け継ぐものの、都道府県ごとに仕組みが異

なっており、滋賀県を事例に取り上げた。

滋賀県では琵琶湖の水質や自然環境を保全するために、積極的に環境に配慮した農業を推奨してきた。農薬や化学肥料の使用量を削減して生産された農産物を滋賀県が認証する環境こだわり農産物認証制度（2001）や農薬や化学肥料の使用量の削減や濁水流出防止等の技術を用いた営農に取り組む農業者への経済的支援制度として、国に先駆けて2004年に環境農業直接支払制度を導入してきた。

現在は日本型直接支払制度により、国の補助を受けながら支援している。環境保全型農業直接支払の交付対象となる取組は大きく全国共通取組と地域特任取組に分類され、地域特任取組は都道府県が地域の農業環境を考慮して独自に設定している。滋賀県は地域特任取組の項目を多く設け、生産者が容易に環境効果の高い生産活動を実施できる仕組みにしている。実際に全国で環境保全型農業直接支払の実施面積が最も大きくなっている。

第４章では滋賀県の環境に配慮した農業の一事例である「魚のゆりかご水田プロジェクト」を取り上げ、このプロジェクトに取り組む生産者に対して日本型直接支払制度が対応している現状を整理した。

「魚のゆりかご水田プロジェクト」は、水田で稲作と魚の生育を同時に行う農業である。ゆりかご水田で生産された米は滋賀県が「魚のゆりかご水田米」と認証するが、認証を受ける要件に、魚道の設置や溝切り、中干しの延期、魚毒性の低い除草剤の使用、農薬、化学肥料の削減といった営農技術を導入しなければならない。そのため、これらの活動が日本型直接支払制度の多面的機能支払と環境保全型農業直接支払の支援対象となり、生産者に対して支援を行っている。しかし、ゆりかご水田は魚道の設置が基本条件であり、魚道を設置するだけでは多面的機能支払は活用できるが、環境保全型農業直接支払の対象とはならない。

第２章から第４章にかけて日本型直接支払制度の執行過程を明らかにした。第５章ではこれを受けた上で、実際に日本型直接支払制度を活用する生産者が環境に配慮した農業生産活動を実施することに対する交付金の支援程度を分析した。

環境に配慮した農業は慣行農業と比較して、手間がかかるものの収量が低下するため生産者にとっては不利なものである。しかし、ブランド農産物といい、減農薬や無農薬で栽培された作物は食品の安全性や環境への貢献が評価され、市場価格が引き上げられて販売されることがある。手間をかけて生産した作物が適切に評価されると生産者の生産意欲は上昇し、環境保全を重視した農法へと転換できる。他方で、日本型直接支払制度による経済的支援も生産者の生産活動を転換させる働きがある。しかし、生産活動に対して交付金がどの程度の支援規模であるかは不明であるため、著者は「魚のゆりかご水田」を実施する生産者１人（生産者Ａ）を対象に検証した。

生産者Ａは慣行栽培、特別栽培、ゆりかご水田特別栽培、ゆりかご水田有機栽培の４形態で稲作を行い、慣行栽培以外は環境保全型農業直接支払を利用していた。４形態それぞれの収入（販売収益＋交付金）と支出（生産費用）を計算し、収支差額を算出した結果、ゆりかご水田特別栽培が最も高く、次いで慣行栽培、ゆりかご水田有機栽培、特別栽培となった。つまり、ゆりかご水田特別栽培は交付金によって慣行栽培に対する不利が克服されたが、特別栽培とゆりかご水田有機栽培に関しては経済的損失が発生することがわかった。

これは生産費用に対する市場価格の低さが影響している。生産者Ａは慣行栽培、特別栽培、ゆりかご水田特別栽培の一部はＪＡに販売し、ゆりかご水田特別栽培の一部とゆりかご水田有機栽培は直接的に消費者へ販売している。収支計算は全てＪＡに販売することを仮定としており、その時慣行栽培と特別栽培の単価は差別化されず、ゆりかご水田栽培は慣行、特別栽培に対して33円上乗せされている（しかし、ゆりかご水田特別栽培と有機栽培の単価は同一に設定されている）。ここで、特別栽培は慣行栽培よりも収量が低下する不利性を有しながら、単価が同一に設定されるため交付金を受給しても経済的損失は発生した。同様に、ゆりかご水田有機栽培は生産費用が高く、収量が低下するが、ゆりかご水田特別栽培と単価が同一に設定されているため、交付金を受給しても経済的損失は発生した。そのため生産者Ａは自主的に販路を開拓し、価格を引き上げて直接販売を行っている。

日本型直接支払制度は経済的支援により生産者を環境に配慮した農業へと転換させる点については有効であるが、継続的な実施を支援する制度にはなっておらず、生産者による自主的な努力が必要であることがわかった。