

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 1 日現在

機関番号：12101

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010 ～ 2012

課題番号：22580236

研究課題名（和文）環境支払いの実施に関する国際比較研究

研究課題名（英文）A Comparative Study of Agri-Environmental Policies

研究代表者

合田 素行 (GODA Motoyuki)

茨城大学・農学部・教授

研究者番号：40134457

研究成果の概要（和文）：EU と我が国の農業環境政策は、個別経営、集団に対するものという違いがある。実施に当たっては、ドイツでは個人向けに詳細な実施細則が定められているが、環境改善という目的からは、我が国の方法はより合致した方法である。オランダでも集団的性格をもつ、主体的、総合的な農業環境保全活動がみられる。我が国では、従来からの保護農政に沿って、主体性・自立性が不足気味だが、制度の継続とともに、新しい地域活動として根を下ろしうる。

研究成果の概要（英文）：The agri-environmental policies of EU is mainly directed to individual farmers, although the Japanese policies are directed to farmers collectively. So especially in Germany, a guide-book for the policy explains many detailed matters. But from a view point of environmental improvement, the latter methodology could be more effective. In Holland, we found collective activities for better environment of rural areas, more active in getting financial resources. In Japan, there are some organizations that are active in the framework prepared in the policy regime, but not stubborn in financial background. We can find certain possibilities in such organizations not only in improving the environment but also in revitalizing rural villages.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2011年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2012年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済学

キーワード：環境支払い、国際比較、コンプライアンス

## 1. 研究開始当初の背景

## (1) 研究の学術的背景

公的部門から農業者への財政的支援として、環境支払いの導入が各国で進んでいる。欧州連合(EU)では環境支払いが 1992

年の農業環境規則に始まり、アジェンダ 2000 で拡充され、2007 年からの農村地域振興プログラムでは、4つの軸のひとつ（環境および土地の管理）に位置づけられ、同プログラム予算の少なくとも 25%を配分することになっている。アメリカでは、休

耕した場合に農務省が地代を支払う保全休耕プログラムが 1985 年農業法で導入され、本格的な環境支払いといえる保全保障プログラムが 2002 年農業法で加わった。韓国では 1999 年から親環境農業直接支払いが実施され、2001 年には公益的機能の保全のための水田農業直接支払いも始まった。日本でも 2007 年度から農地・水・環境保全向上対策が開始された。

## (2) 議論の所在

EUでは、環境支払いの実施上の問題が議論されている。2005年に欧州会計検査院は、農村地域振興に関する特別報告書を発行し(Official Journal of the European Union, 2005/C 279/01)、環境支払いの遵守のチェックが技術的に難しく、きちんと行われていないことを指摘している。

政治学の一分野である政策過程論によると、政策プロセスは、政策の決定、政策の実施、政策の評価といった段階に分けられる。理想的な制度ができたとしても、それが現実によく機能するとは限らない。政策立案者は政策をつくることには熱心だが、その後については関心を持たないことが多い。この問題に対処することをひとつの目的として、日本では2001年に行政機関による政策評価が義務付けられた。ただし、それは政策の結果に対する評価であり、政策の実施に対する評価ではない。

このギャップを埋めるものが実施研究である。政治学の分野では1970年代から実施研究が始まったが、農業部門を対象とした研究はきわめて少ない。また、農業経済学の分野での政策研究においても、実施段階まで視野に入れたものは、わが国の事例研究ではいくつか見られるものの、海外の政策研究ではこれまでほとんどなかった。

## 2. 研究の目的

### (1) 農業環境政策の枠組と実態

EUの中でも多様な環境支払いが実施されているドイツ、オランダを主としてとりあげ、日本との比較研究を行う。本研究課題の特徴は、制度の枠組みのみならず、施策の実施過程を明らかにしようとする。

### (2) 我が国政策への含意

農業環境政策は、単純な補助政策と異なり、政策として狙った効果が十分に実現されて始めて意味がある、という点で、これまでの施策とは異なった性格を持つ。しかし環境がよくなるという効果を、明確に計量的に把握することは、むずかしい。したがって、ある程度、実施しやすく、また多くの人たちが

参加できる政策枠組を検討する。

## 3. 研究の方法

### (1) 対象地

研究開始前は、EUのほか、米国、そして土地条件で類似性の高い韓国などを比較の対象として予定していたが、調査の実施がむずかしく、最終的には、主としてドイツ、オランダ、そして我が国のケースという結果となった。

### (2) 調査項目等

農家、そして政策を実施する機関、研究機関を対象として、政策はどのように運営されているか、農家はどのような姿勢で取り組んでいるか、一般的な評価はどうか、等について聞き取りを行った。

## 4. 研究成果

### (1) ドイツの場合

#### ①制度の概要と課題

ドイツでは、南部バーデン・ヴュルテンベルク州(以下 BW 州)の調査を行った。ヒアリング対象は、農家 3、行政機関 1、研究機関 2 である。

同州の農地全体は以下の通りである。

総農地：1,430,000ha、

耕作地：800,000ha

草地：550,000ha

同州では、農業環境政策を積極的に取り入れ、以下の A から G までの多様な政策を展開してきた。

A 政策：「環境にやさしい農業経営」では、270,000ha の多数の作物ローテーションにより連作を避け、地力を維持し生物多様性を確保する、他に 84,000ha の液肥散布量の削減が実施されている。

B 政策：農村景観の保全と維持のため、466,000ha に及ぶ農地で過剰な耕作を行わない。

C 政策：伝統的土地利用を維持する農地が 29,000ha、その地域の固有種の馬や牛の育成(20,000頭)が行われている。

D 政策：化学製品の使用を禁止する施策が 109,000ha、

E 政策：粗放的農業、環境に優しい作物栽培が、それぞれ以下の内容で、

184,000ha 緑肥

128,000ha マルチ

131,000ha 作付けなしなど

と言った内容で実施されている。

F 政策：病害虫に対して生物的、生物工学的技術を適用することで、農薬の削減を図っているのが 30,000ha、

G 政策：農地の一部をビオトープとして保全する施策が 10,000ha

同州の農業環境政策は略して MEKA と呼

ばれている。もともと EU の共通財政による最初の農業環境政策、すなわち、Marktenlatungs（市場の負担軽減）-und Kulturlandschaftsausgleich（農村景観補償）の略である。今日では BW 州において以上のような大面積で大きな成果を生み出している。

この施策への参加は任意である。毎年、60～100 ページほどの農家が読むには大冊過ぎる割当モジュラーシステム（政策の一覧表）が配付され、農家は経営に最も適した項目を選ぶ。選択した項目を5年間は実施する。資料には、項目に伴う要件、条件を簡単に示したものである。関連するガイドラインの条項が適用される。

参加した農家は、環境保全への貢献に応じてポイントが割り振られ、1 ポイントに10ユーロが割り当てられる。そのポイントがヘクタール当たり、木一本当たり、家畜一頭当たりの補償を示す。支払われる最小の補償額は経営当たり250ユーロで、最大でも40,000ユーロ（協同組合は除く）である。

参加申請書は、地域の地方事務所の農場担当局 (untere Landwirtschaftsbehörde) に対して、joint application 協働申請で行う。プログラムへの参加者は、経営域内のどこにも糞尿の散布は許されていず、土地は農業目的のためにしか使用してはならない。

詳細は、地域事務所の農場担当局 (untere Landwirtschaftsbehörde beim Landratsamt) に専門の担当者がいて対応してくれる。MEKA が始まった90年代は、資料をよむだけでも大変だったか、いまは慣れてすべてを読む必要は無い。大きな枠組は変わっていない。

参考に隣の州、バイエルンの農業環境政策 **Kulap : Kulturlandschaftsprogramm** についても少し触れると、個々でも歴史は古く、EU の農業構造の効率改善に関する理事会規則 797/85 で制度化され、理事会規則 1760/87 により環境保全型農法の実施を約する農家に対する直接支払い、**Kulap** を始めた。**Kulap** は3種類あり、**Kulap A** が粗放的農業、**B** がアルム（高地農業）や放牧、**C** が植物、生け垣を相性としており、地域の違いによって、制度の組立てが異なる。

両州とも独自のプログラムであり、長い経験によって、EU の共同支出の枠を使った自前の政策を展開して、初期の混乱はあったものの、現在では定着してい

ると言える。

問題としては、環境改善の評価は別にすれば、支払い金額の大きさと、今後 EU の拡大に伴う、東欧圏からの低価格農産物の流入増加の中で制度が維持できるかどうかである。

## ②訪問農家事例

R 農家：7ha のぶどう畑とブドウ醸造農家。親の代から有機農業に純化しており、有機農業に変えることによる支払いの恩恵を受けない。ビジネス的に成功しており、施策としての恩恵は受けて、とくに現在の施策への問題点はない。

O 農家：山岳の畜産農家、草地 82ha、乳牛 20 頭。

R 農家：5ha、ブドウ畑。書類づくりが大変だが担当者がチェックしてくれる。農家民宿兼営。

BR 農家：70ha。種取りと飼料、野菜。

M 農家：100ha トウモロコシ、マイス、野菜。

どの農家も、支払いを受けることについて、大きな問題は抱えていない。また、無理のない範囲、限られた項目への申請にとどまり、また個人向けの支払いは、個別経営に対して負担と収入との問題を厳密に考える問題としてではなく、現在の経営の継続、という方向に作用していると考えられる。

## (2) オランダの場合

環境協同組合という、自主的な環境保全団体が数多く、農業環境政策をバックアップする形で次々と設立されている。現在既に150ほども成立しており、しかも、その活動は活発である。

また、この協同組合の関わる農地の合計は、全国の農地の40%を占めているという。

個人向けの環境支払いが基本となっている EU そしてオランダで、このような共同的な取組が積極的に行われていることは重要である。環境保全という目的からすると、地域で共同するというのは当然と言うこともできるが、我が国では、そうした共同性はある程度ムラ単位ということでお膳立てされている。

## (3) 日本の場合

我が国で 2007 年度から進められている農地・水・環境保全向上対策は EU と異なり、地域の組織・団体に対する支払いをおこなうもので、我が国のとくに水利を中心とする農村の集団的行動にそぐう形で、制度発

## オランダの環境協同組合の事例

第1表 環境協同組合の事例

名称	VEL/VANLA	PION	Den Hâneker	Zwartemeerdijk
設立年	1992	1994	1994	2002
活動地域	フリースラント州	北ブラバント州 リンブルフ州	南ホラント州 ・ユトレヒト州	フレボラント州
活動地域の面積	3,550ha	広い	広い	500ha
組合員数	209	1600～1700	950	16
うち農業者	160	1600～1700	350	15
農業者参加率	VEL 90% , VANLA 80%*	70～75%	40～50%	100%
うち非農業者	46 (地主)	なし	約 600	1 (元農業者)
主な経営類型	酪農	酪農, 養豚, 園芸の混合	酪農	耕種
農場の平均規模	30～40ha	畜産 30ha, 園芸 1～2ha	40ha	30ha
主な活動内容	農業環境支払いの仲介 研究プロジェクトの運営 ロビー活動 組合員へのアドバイス	プロジェクトグループの運営 パイロット事業の運営 組合員へのアドバイス 農業者団体との連携	農業環境支払いの仲介 各機関との連携 農業者と市民の交流 農業者の研修	農業環境支払いの仲介 堤の維持管理 散歩道の整備 組合員同士の交流 農村振興への取り組み

註: Franks and McGloin [5] の複数の表から整理してまとめた。

VEL と VANLA の活動地域は隣接している。

\*VANLA の農業者の参加率は de Rooij [2] による。

足以来かなりの実績をあげてきた。制度開始後 5 年たって 2013 年度からは、集落を支える体制の強化や、水路等の施設の長寿命化、水質・土壌などの高度な保全活動への支援を拡充するなど、長期を視野にいれた対策への転換が図られている。調査は、そうした地域の長期的な環境保全の主体となり得る団体として、NPO としての登録を行った団体が活動する地域をとりあげた。そのような団体は、全国でもまだ 10 団体程度であり、そのうち（秋田、福島、栃木、滋賀、山口、宮崎）計 6 地区の団体の概要は、以下の通り。どの団体も、農地/水/環境保全向上対策の交付金という補助金を基本的原資としている。

- ① 樽見内地域資源保全委員会（かしま梨、秋田県横手市）平成19年設立。土地改良区、営農組合75haと活動は連携。組織基盤は集落。

- ② 家根合（かねあい）生態系保全活動センター（秋田県庄内町）平成15年設立。メダカ保全活動が出発点、地域経済活性化にも幅を広げている。
- ③ 関北能・水・環境保全会（福島県松川町）平成20年設立。土地36ha。集落単位、PTA、婦人会が基盤。
- ④ 三区町環境保全隊（栃木県那須塩原市）平成23年設立。有機農業への取組が初発。40戸農家79ha。
- ⑤ 権座・水郷を守り育てる会（近江八幡市）平成21年設立。集落営農組合（64ha）が出発点、地域の各種組織が連携。
- ⑥ 元気村二島東（山口県山口市）土地改良区（78h）、集落の農事組合法人が活動基盤。
- ⑦ 正応寺ごんだの会（宮崎県都城市）平成18年設立。ムラづくりに取り組む。田園空間博物館計画。

組織の立ち上げの背景、活動、経費の仕組み、活動と制度との関係などについての調査を行った。農業環境政策の進展、そして地域の環境意識の強まりと共に、ある程度自立的な組織が存在しうるのではないかと、というのが調査前の想定であった。しかし、数少ないNPOの発足にあたっては、各NPOとも、行政主導的な性格が強く、昨年度のオランダの場合と比較して地域における主体的な活動の端緒を確認するには到らなかった。財政的にも脆弱で、活動そのものも参加者も、大半は制度の枠組に沿ったものであると判断できる。

### (4) 小括

#### ① 農業環境政策の実施に関する課題

ドイツの場合、詳細な農業環境政策の項目が定められており、それが 10 年以上の長期にわたって継続していることから、施策の展開は安定的に進められているし、農家の受入も問題は少ないように見受けられる。我が国でも、水利と集落営農を土台にした施策が行われることで、同様に安定した施策の展開があると判断できる。農業保護と環境保全を同時に行うには、受け入れやすい、また分かりやすい施策から始めたものと評価できる。しかし、より一層の農業環境政策を展開するには、やはり施策による環境保全・改善効果がどれほどのものかを客観的に評価できる枠組が必要となると考えられる。技術的にも政策的にも今後の課題である。

## ② 施策の性格：個人性と集団性

環境関連施策は、地域的・空間的広がりがある性格上必要となる。我が国の場合、灌漑水田という農業の性格上、集団的な施策の展開が、農業保護と調和して一定の成果をあげていると考えられるし、また施策の内容も、従来の集落的な共同的農業を引き継ぐような性格を有しているため、ある程度の将来性はあると考えてよい。

これに対し、個人対象を基礎とする EU の施策体系は、①に述べた評価の問題も含めて、将来的には枠組を再検討する必要性があるのではないだろうか。

集団的な活動が取り上げられたオランダの場合には、我が国とは逆に、そうした地域組織の主体性が非常に高いことが特徴として指摘できた。我が国の場合は従来の補助金体制に依存する、という性格が強いこととは対照的である。

しかしながら、両者に共通して言えることもないわけではない。主体的な活動力が高いと判断される場合でも、またそうでなくとも、農業環境政策の実施が、結果的に地域の農家やリーダーたちを動かし、活動を制度に乗せながら、長期間持続させていくのは、地域の様々な活動＝広い意味での地域活性化の活動と連携した、総合的な施策が、行政の立場からでは無く、地域から発信されることが、やはり、今後の農業環境政策には不可欠では無いだろうか。地域の環境保全だけでは、営農活動を含めた地域活動を組み立てるには不十分であり、地域の活動力が引き込まれるような枠組が求められる。施策の面からは、農家の側の活動力を引き出す、自由度の高い施策が望まれると同時に、都市側からの感心を引き込む施策もまたのぞまれているのではないだろうか。今後の課題である。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者に下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

塚本 孝之、合田 素行「中山間地域における地域外部との連携協働の課題についての予備的考察－外部人材との連携協働に内在する「不安」を手がかりに」『日本地域政策研究』vol.9,No.3,pp.175-181, 2011 (査読あり)

<http://www1.tcue.ac.jp/home1/ncs-gakkai/backnumber9.htm>

〔学会発表〕(計1件)

西澤栄一郎、合田素行「組織を通じた農村環境保全に関する考察－オランダの環境協

同組合」2012年度日本農業経済学会論文集、pp.450-457、2012,3.(査読あり)

<http://www.aesjapan.or.jp/wp/wp-content/uploads/2013/04/ronbunshu2012.pdf>

〔図書〕

なし

〔産業財産権〕

なし

〔その他〕

なし

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

合田 素行 (Goda Motoyuki)

茨城大学・農学部・教授

研究者番号：40134457

### (2) 研究分担者

西澤 栄一郎 (Nishizawa Eiichiro)

法政大学・経済学部・教授

研究者番号：30328900