

環境保全型農業の存立条件

——滋賀県の環境こだわり農業とエコファーマーとの比較研究

703-014 宋 丹瑛 指導教授 吉田俊幸

A Condition for the Existence of Sustainable Agriculture

—— Comparative Study of "Eco-farmer" and Environmentally Friendly Agriculture
in Shiga Prefecture

SONG Dan Ying

第一章 はじめに—環境保全型農業の動向及び滋賀県環境こだわり農業の展開

近年、安全・安心的な農産物を提供すると同時に、環境に対して過度な負荷を与えることなく、良好な営農環境等を維持していくため、環境と調和のとれた農業生産方式を普及・定着させていくことが重要な課題として注目されている。そこで近年普及されていた「環境保全型農業」に着目し、その現状と課題を明らかにする。さらに、環境保全型農業に積極的に取組、また従来の環境保全型農業を普及し、拡大する上での諸課題を克服し、独自の政策を創設した滋賀県の「環境こだわり農業」を取り上げ、その実態調査に基づき、環境保全型農業の存立条件を検討した。

第二章 環境保全型農業推進の政策展開と環境保全型農業の現状

1. 環境保全型農業と農業政策の展開

平成11年7月に制定された「食料・農業・農村基本法」のなかに農業については多面的機能の発揮とともに「農業の持続発展の確立」の方向を明確に打ち出された。「食料・農業・農村基本法」に基づき、農業の自然循環機能の維持や環境への負荷の低減などの農業活動が政策のなかで重点的に位置付け、環境保全型農業推進のための様々な政策が実施された。

基本法の制定された以後、近年、BSE、食中毒事故、安全性未確認の遺伝子組み換え農産物の

食品への混入、無登録農薬問題、食品表示問題等食品の安全をめぐる様々な問題が生じた。こうした国民の「食」に対する不安は安全な農産物への需要を高め、それに応えた環境保全型農業生産拡大、環境保全型農業の推進策の展開に拍車をかけた。

環境と調和のとれた農業生産を推進するため、まず、持続農業法（「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」平成11年）を含めた環境三法（そのほか「家畜排泄物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」、「肥料取締法の一部を改正する法律」）が施行された。その後、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（食品リサイクル法）など、環境保全型農業に向け法律体制は続々と整備されてきた。

II. 全国環境保全型農業の取組状況

一方、農業生産者も環境保全型農業に積極的に取り組んでいる。環境保全型農業に取り込んだ面積の作付延べ面積全体に対する割合は「平成13年度持続的生産環境に関する実態調査」によると、農地面積の16.1%と推定される。また、2000年農業センサス結果によると、全国の販売農家数は2,336,908戸で、そのうち環境保全型農業の取組をしている農家数が501,556戸（全体の約21.4%）を占めている。

とはいえ、環境保全型農業を推進し、定着させるためには幾つかの課題がある。まず、環境保全型農業に取り組んでいる生産者の経営状況は必ずしも他の経営と比べ有利でない。表1によると、環境保全型農業の取組に当たって、10a当たりの所得が高くても労働時間1時間当たりの所得は慣行栽培とほぼ同様、もしくは、減少していることが分かる。従って、環境保全型農産物の高価格での販売を実現することが環境保全型農業の存立する重要な条件となっている。また、環境保全型農産物の販売先は農協以外に消費者直売や食品加工業者、小売店・レストランなどの出荷割合が増え、多元化していることが分かる。

表1 慣行栽培は100%とする

10a当たりの生産コスト（稲作）	経営費	労働時間	単収	所得	1時間労働当たりの所得
慣行栽培	100%	100%	521kg	100%	100%
有機栽培	149%	164%	443kg	171%	<u>104%</u>
無農薬・無化学肥料栽培	132%	171%	432kg	149%	<u>87%</u>
減農薬・減化学肥料栽培	94.3%	101.1%	476kg	113.2%	<u>112%</u>

III. エコファーマーの認定と取組状況

エコファーマーとは、「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」に基づいて、堆肥等の土づくりを基本として化学肥料、化学農薬の使用量を低減するための生産方式を自分の農業経営に導入する計画を立て、県知事に申請し、認定された農業者の愛称である。農林水産省では、

都道府県知事が認定したエコファーマーと呼ばれる農業者に対して、金融・税制上の支援措置を講じるとともに、その認定を促進している。

エコファーマーの認定を受けた農業者は 1. 農業改良資金（環境保全型農業導入資金）の貸付に関する特例、2. 課税の特例などの支援措置を受けることができる。

こうしたなか、平成 12 年 3 月末に全国で 12 名にすぎなかったエコファーマーは平成 16 年 6 月末には 54,719 名へと着実に増加している。しかし、以上の支援策は金利融資、税制の減免であり、設備投資が大きい場合には有効であるが、売り高や設備投資が少ない場合にはメリットが少ない。従って、多くの農家にとって必ずしも魅力のあるものではない。そのため、エコファーマーとして認定者数は、前述の環境保全型農業に取り組んでいる生産者数に比べて非常に少ない現状である。

したがって、環境保全型農業は政策的に推進されているが、制度的には経済的なメリットが保証されていないのである。

IV. 環境保全型農業の推進上の問題点

前述したように、近年、環境保全型農業へ取り組んでいる農家は、統計的には一定の割合を占めている。しかし、エコファーマーの数は増加している反面、環境保全型農業を推進するために、制度的に実態的な、いくつかの問題点も露呈してきた。

1. 環境保全型農業への取り組んでいる農家は増加しているが、一方取組農家のうちさらに生産を拡大する意向を有する農家は少なく、多くは現状維持にとどまっている。
2. 経営状況からみると、取組形態による収益の差がみられるが、労働時間 1 時間当たりの所得は通常栽培に比べてほぼ同様、もしくは、減少していることが分かる。
3. 全国的に農業者の高齢化が進む背景に、労働多投的性格を有する環境保全型農業において、経営の安定を図るうえで労働力の確保が重要な課題である。
4. 環境保全型農業に関する合理的かつ実践的な技術体系の構築とそのための生産条件の確保が必要となっている。
5. エコファーマーの認定をされても、政策的な支援が不十分なため、エコファーマーに認定される農家数は環境保全型農業に取り組む農家に比べて少なくなっている。

以上の環境保全型農業にある諸課題を是正し、積極的に環境保全型農業を政策的に推進した例が「滋賀県の環境こだわり農業」である。

第三章 滋賀県における環境こだわり農業の進展

II. 「滋賀県環境こだわり農業推進条例」と直接支払い制度

1. 「滋賀県環境こだわり農業推進条例」と基本方針

安全・安心な農産物を消費者に供給するとともに、環境と調和した農業生産の確保を図り、滋賀県農業の健全な発展と琵琶湖等の環境保全に資することを条例の目的とした、また、生産者だけではなく、行政、流通業者、消費者の各主体責務を明確にした「滋賀県環境こだわり農業推進条例」は平成 15 年 3 月に制定された。

本条例に基づき「滋賀県環境こだわり農業」の特徴を整理すると以下の諸点である。①「農業が琵琶湖等の環境に及ぼす負荷の低減」と「環境と調和のとれた農業生産の確保」の二つが柱となっている。②生産者、行政、流通業者、消費者の各主体の環境こだわり農業を推進する責務を明確に定めた。③環境こだわり農業を推進するための具体的な施策、営農指針を策定し、農業者に提供している。④広報・啓発活動を積極的に実施することを条例で定めた。⑤環境こだわり農産物の生産者数とともに目標面積を設け、拡大する方針である。⑥農業者と知事の間「協定」を結んでいる。⑦「認定」を受けた農業者は県からの「経済的な助成」を受けられる。

また、3つの基本方針により、滋賀県は生産だけではなく、マーケティングや販売促進が重視した生産・流通・消費の望ましいサイクルを確立することを目指している。

2. 環境こだわり農業とエコファーマーとの制度上の比較

滋賀県では環境こだわり農業を推進した以来、毎年倍増する勢いで環境こだわり農業者の数が増えている。平成 16 年まで、環境こだわり農業申請件数（営農団体も含む）は平成 13 年の 120 件から 7 倍以上に増え、805 件となっている。環境こだわり農業者の数はすでに 2962 人に達したのである。一方、エコファーマーの数が 23 名から 62 名と僅かな増加に止まっている。また、滋賀県の場合、環境保全型農業者数の割合は 2 割近く、全国平均数とそれほど差を見られなかったが、エコファーマーの数は 0.2% に過ぎなかった。その理由は以下のような制度上の違いにあると考えられる。①滋賀県の特徴である琵琶湖の環境を守るため認証を設けている。それは、個人認証だけではなく、生産団体も含めた県全体に環境農業を普及することを念頭に入れた認証制度である。②環境こだわり農業推進条例は県、農業者・農業団体、販売業者、そして消費者まで、それぞれ 4 者の責務を明確に制定し、環境こだわり農業の生産・消費循環を確立しようとしていることが特徴である。③条例として制定されたことは法律性が強く、もっと制度的な強制力を持っていることが伺える。④県全体の取組、琵琶湖の水質保全が目標となっている。⑤知事と農業者の間に、環境こだわり農業の実施に関する協定を締結するとやや強力な手段で、一定期間、一定レベルの環境こだわり農業を行う実効性を確保することができる。これは全国初の試みである。⑥エコファーマーになられた農業者には農業者に直接の金銭補償がなかった。しかし滋賀県の場合は環境こだわり農業を行う農業者には環境農業直接支払い金を渡される。この特徴は経済的助成が農業者へのメリットとして明確にしたものである。

こうした滋賀県の県全体的に環境こだわり農業を普及する事業はエコファーマーの点的認証ではなく、面的に推進、さらに、環境こだわり農産物の市場確立に目標した積極的な先進事例と言える。

Ⅲ. 滋賀県環境こだわり農業の取組現状

環境農業に関する直接支払制度が導入されてからただ一年間であるが、申請件数も増え、環境こだわり農産物の栽培面積は 1300ha 以上に増加した。(表 2) 環境こだわり農業に取り組んでいる生産者の状況を実態調査か資料により整理すると以下の通りである。

表 2 環境こだわり農産物の栽培面積の推移

年度	申請数	面積 ha
H 1 3 年	120	393.7
H 1 4 年	272	664.7
H 1 5 年	561	1224.8
H 1 6 年	805	2561.3

資料：滋賀県環境こだわり農業課により

1. 経営耕地面積規模の大きい農家ほど環境保全型農業に取り組んでいる農家の割合が高い

全国の環境保全型農業の取組状況から見ると、0.5ha 未満の販売農家の環境保全型農業に取り組んでいる農家割合の 11.1% であるが、面積の拡大するのに共ない取組割合も増え、5.0ha 以上の規模を持つ農家の取組割合は 60.0% にまで達していた。滋賀県の場合でも同じ傾向にある。

環境こだわり農業制度によって、大規模農家の取組を促進する傾向にある。(表 3) 滋賀県全体申請件数は 465 件のうち、申請面積 1 ha 以上の申請件数は 312 件、全体の 67% を占めている。これに対し申請面積 1 ha 以上の申請件数の計画面積は総面積の 95.6% も占めている。

その理由は大きく二つと考えられる。①面積の大きな農業者は、助成金が増える。②「環境こだわり」の認証を受けることによって、販売面でのメリットがある。

表 3 環境こだわり農業申請面積 1 ha 以上の生産者数と計画面積の割合

水稲	生産者数 (件数)	生産者数 (人)	計画面積 (a)
滋賀県全体	465 (100.0%)	1994 (100.0%)	228184.5 (100.0%)
申請面積 1 ha 以上	312 (67.1%)	1802 (90.4%)	218142.5 (95.6%)

(資料：滋賀県環境こだわり農業課環境こだわり農業実施協定締結者等一覧)

2. 組合は大きな役割を果たしている

もうひとつ注意すべきことは申請面積 1 ha 以上の申請件数は全体の 67% を占めているが、実際の生産者数は全体の 90.4% も占めている。(表 3) それは、申請面積 1ha 以上の生産者の多くは生産部会や組合単位で申請しているためである。つまり個人ではなく、生産部会、組合単位での申請が多いことが環境こだわり農業の特徴である。県の環境こだわり認証制度は個人向けだけではなく、

むしろ団体、組織単位の認証を狙い、環境こだわり農産物面積を拡大する方針である。実際の取り組み状況からみてもこのことを証明することになる。

また表4では、環境こだわり農業申請件数のなかに組合や部会の加入数は3割となっている。それに対し組合や部会に参加している生産者は全体の83.9%にもものぼる。多くの農家は生産団体を通じて環境こだわり農業を実施していることが分かる。組織や部会などの生産団体が環境こだわり農業に取り組んでいることが、取り組み農家数も面積の規模の拡大に繋がり、環境こだわり農業には大きな役割を果たしている。

表4 環境こだわり農業に関する組合数と計画面積の割合

水稻	生産者数(件数)	生産者数(人)	計画面積(a)
滋賀県全体	465(100%)	1994(100%)	228184.5(100%)
組合・部会加入数	144(31.0%)	1672(83.9%)	162437.4(71.2%)

(平成16年滋賀県環境こだわり農産物認証状況により)

3. 認定農家は環境こだわり農業に取り組む割合が高い(表5)

環境こだわり農業への取り組み農家は滋賀県全体で19.1%であるが、湖東地域認定農家の場合は52.9%となっている。認定農家が積極的に環境こだわり農業に取り組んでいることが湖東地域のデータから読み取れる。

表5

	農家数	環境保全型農家	環境保全型農家割合
都府県	2274298	480796	21.1%
滋賀県	38136	7285	19.1%
滋賀県湖東地域認定農家	68	36	52.9%

(2000年センサス及び湖東地域農業改良普及センターのデータにより)

例：湖東地域の認定農家の取り組み状況

湖東地域認定農家数は計68戸(内法人は4)。そのうち環境こだわり農業に取り組んでいる認定農家36戸、半分以上を占めている。次の表は湖東地域農業改良普及センターH16年度認定農業者36戸の環境こだわり取り組み面積及び作付け面積に対する割合を示しているものである。

1. 水稻の場合：36戸の内29戸認定農家は水稻の環境こだわりに取り組んでいる。29戸認定農家の作付面積はすべて1haを超えており、その内26戸は水稻の環境こだわり作付面積も1haを超えている。

※湖東地域管内水稻のこだわり取り組み面積256haのうち約50%を認定農業者が担っている

ことになる。

2. 麦：36戸認定農業者のうち麦を作付している農家は30戸、しかしその中環境こだわりを行われる農家はたった1件である。面積もわずか0.1%に過ぎない。その理由：①滋賀県は麦生産県ではないこと。滋賀県の中心農産物は米となっており、対外に麦のブランド力は持っていない。②麦の加工過程に外来麦とブレンドすることが多いので、結局市場に出す小麦粉の環境こだわり認証は難しい
である。大豆も同じ状況にあることを考えられる。

表6

単位 a

作付品目	作付面積	こだわり実施面積及び割合	
水稻	40,177	12,992	32.3%
麦	16,312	20	0.1%
大豆	18,466	129	0.7%
トマト	25	25	100.0%
ミニトマト	15	15	100.0%
アスバラガス	6	6	100.0%
カボチャ	7	7	100.0%
ダイコン	2	2	100.0%
キャベツ	60	10	16.7%
コマツナ	81	81	100.0%
ホウレンソウ	18	9	50.0%
ミズナ	102	102	100.0%
ブドウ	47	47	100.0%

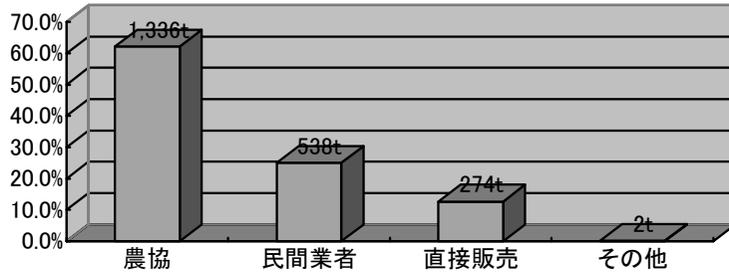
3. ハウス栽培野菜は環境こだわりに取り組みやすい。トマトやミニトマト、ブドウなどのハウス野菜、果物に関する環境こだわり実施割合は非常に高い数値を示している。それはハウスが各病虫害の防除に有効で、かつ気候変動にも影響されない効果があって、環境こだわりに適しているのである。

4. 環境こだわり農産物の出荷状況

ア. 米：(図1) 農協への比重が低下、民間業者への出荷や、消費者への直接販売が大幅に増加している。環境こだわり米の販売は多角化し、高付加価値を実現している。本人調査していた滋賀県の農家のデータからも同じく環境こだわり米の民間業者への出荷や契約販売の割合が高くなっていることが分かる。このことから環境こだわり米の販売は多角化し、高付加価値を実現していることが分かる。

例1：環境こだわり稲作に取り組んでいる滋賀県豊郷町吉田営農組合に所属するA農家の場合、経営田面積228aのうち、「コシヒカリ」が65a、「キヌヒカリ」が43a、「玉栄」が93a、転作麦が27aとなっている。環境こだわり栽培しているのは「玉栄」一種類だけの全面積の93aであり、全経営面積の4割以上を占めている。その出荷はすべて契約している酒蔵に出荷しているとのことである。出荷された環境こだわり米「玉栄」を使って、酒蔵で「金亀」という環境こだわり米100%原材料を使った酒がつくられ、消費者に積極的に宣伝し、販売が行われている。

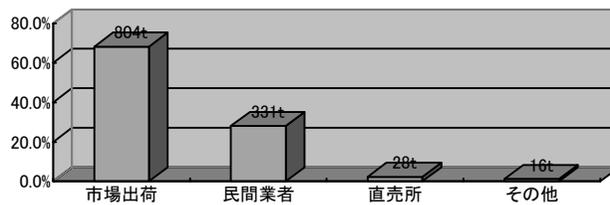
図1. 環境こだわり米の出荷割合



イ. 野菜：(図2)・市場出荷はほぼ7割、全国の慣行栽培農産物に比べるとやや低い水準である。民間業者や特に近年直売所への出荷が急ピッチで増えている。直売所への出荷先の多元化、京都など大都市への出荷とブランド化が大きな課題となっている。

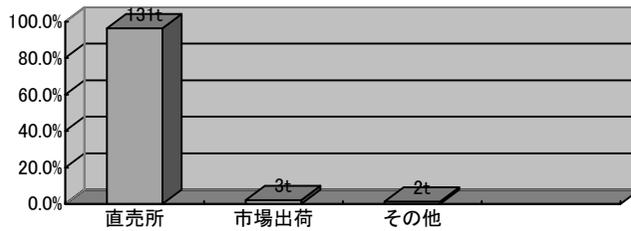
例2：環境こだわり野菜を取り組んでいる滋賀県愛知郡愛東町に住むB農家の場合、畑経営面積は18aである。取り組んでいる野菜は以下の通り全7種類である。メロン以外に全部環境こだわりに栽培している。メロンを取り組まない理由はやはりメロンの単価が高い、また栽培のリスクが高いので、収量の保証がない。その収益が農家全収益の半分にもものぼるため、容易に取り組むことができないのである。他の環境こだわり農産物の出荷状況を見ると、ほうれん草と小松菜は100%直売所出荷で、ミニトマトは70%の農協出荷と30%の直売所出荷となっている。

図2. 環境こだわり野菜の出荷割合



ウ. 果樹：(図3) 出荷先で最も多いのは直売所で96.3%を占めている。直売所が圧倒的なのは果樹が品質面で差別化している一方、数量が少ないためと思われる。

図3. 環境こだわり果樹の出荷割合



(滋賀県環境こだわり農業課の資料に基づいて作成)

IV. 環境こだわり農業の問題点及び今後の課題

以上のように、滋賀県の推進している環境こだわり農業は地域が一体となり、環境保全型農業を拡大させている全国から見ても先進的な取組である。「滋賀県環境こだわり農業推進条例」の推進及び「環境こだわり農業に関する直接支払制度」の導入により、滋賀県環境こだわり農業の取組は急速な拡大を見せた。しかし、環境こだわり農業は滋賀県で広まりつつある反面、いくつかの問題点も露呈した。それは、経営上の問題や消費者認識の低さ、そして、流通上の対応がついていけない点などである。さらに、最も重要なのは補助金に伴う大きな財政負担問題である。これらの問題点を解決するには、消費者の理解の促進とそれに基づく適正価格での販売、野菜の専門化、加工品の認証、技術の確立、そして育苗会社との連携などが今後の課題である。