

農村における資源・環境保全政策の展開と 直接支払制度の意義

吉田 俊 幸

The development of Policies and the sence of Direct Payment
for conservating the rural resources and the environment

Toshiyuki YOSHIDA

2005年10月に農水省によって発表された「経営所得安定対策等大綱」において、「品目横断的経営安定対策」とともに「農地・水・環境の保全向上対策」が新たに導入されることになった。「品目横断的経営安定対策」は、「これまで全農家を対象とし、品目毎の価格に着目して講じてきた」価格政策を「担い手に対象を絞り、経営全体に着目した対策に転換するものであり」、「戦後農政の根本から見直す」（大綱の基本認識）ものである。

同時に「産業政策と地域振興政策を区分し農業施策を体系化する」ことを目的として「農地・水・環境の保全向上対策」が導入された。

「農地・水・環境の保全向上対策」は、「農業の持続的発展と多面的機能の発揮するために」、「基盤となる農地・水・環境の保全と質的向上を図るとともに農業が本来有する自然循環機能を維持・増進する」ことが目的である。したがって、二つの政策は相互に関連し、車の両輪をなすものである。

また、「農地・水・環境の保全向上対策」は、資源の保全、環境保全型農業の推進のための、包括的な直接支払い制度である。すでに、実施されている中山間地域の直接支払い制度に比べると、農地・資源・環境保全、増進の方向へより一層すすめた制度である。中山間地域対策は、農業生産活動を継続することにより、農地等を保全し、多面的機能を維持することが目的であった。今回の対策は、食料供給と多面的機能の発揮のために農地・水等の資源と環境保全と増進策であり、営農活動とともに地域的な取組みまでに拡大した地域振興策である。我国の農政の最初の試みである。本稿では、本政策が政策課題になる過程を農業政策の変遷とその理論的な枠組みから検討する。

1. 環境、地域資源保全、多面的機能に関する政策展開

(1) 「新政策」（1992年）における多面的機能論とその限界

環境保全型農業や農業・農村の多面的機能さらには中山間地域の独自の課題を政策課題に注目し、今日の資源・環境保全政策への出発点となったのは、「新しい食料・農業・農村政策」（新政策、1992年）である。新政策は、「食料」、「農業」、「農村」という政策の枠組みを提示した最初であり、この枠組みが食料・農業・農村基本法以降の政策展開に引き継がれている。また、農業基本法の「自立経営」に代わって「生涯所得と労働時間で他産業並」の経営体の育成という方向を示した。それが、農業経営基盤強化促進法の制定につながり、認定農業者制度の設立に発展した。この認定農業者制度は、農業者の手上げ方式制度、地域の実情に則した基準による認定、担い手への施策の集中といった面では、その後の担い手育成政策に引き継がれた。とはいえ、認定農業者への経済的なメリットはスーパーL資金（公庫資金）等の低利融資に限定された。育成策としてみると、補助金から低利融資への流れを提起した積極面もあったが、直接支払い等の積極的な支援策は全く考慮されていなかった。

同時に、「新政策」では、経営体の中に、家族経営とともに農業生産法人を積極的に位置づけ、その後の、経営の多角化及び農協、市町村、農外企業の出資容認の契機ともなった。それ以降の政策展開の積み重ねにより、「品目横断的経営安定対策」では、認定農業者（農家、農業生産法人）と一部の集落営農に対象が限定することが可能となったのである。

ところで、「新政策」では環境保全型農業、多面的機能についても、「3. 環境保全に関する農業政策」として農業政策の方向の5つの政策の重要な柱として位置づけていた。まず、「環境保全型農業」について「適切な農業生産活動を通じて国土・環境保全に資するという観点から、・環境への負荷軽減に配慮した持続的な農業（「環境保全型農業」）の確立を我が国農業全体として目指さなければならない」と位置づけた。しかし、その政策は、・栽培技術等の判断基準の見直し、・技術開発、・知力の維持・増進と未利用有機物資源のリサイクルに止まっており、直接支払い等の増進策は明確ではなかった。

多面的機能については「農業・農村が有する国土・環境保全機能」というように国土・環境保全機能を重視したものであった。その他の部分では保健休養機能、「ゆとり」「やすらぎ」あるいは教育的役割等の項目が散見しているが、多面的機能としての概念は未成熟であった。政策内容をみると、①計量的評価方法の確立、②その適切な維持のための幅広い国民的理解の醸成、③自然生態系及び美しい景観に配慮した土地改良、農村整備であり、直接支払いが政策の対象とする段階ではなかった。

さらに、中山間地域対策については、「所得の確保・維持を図る観点から地域産業を振興することを通じて地域社会を維持するため」、①産業の振興と定住条件の整備、②地域資源の維持管理を行なうとした。この場合も、中山間地域の農業について、集約型、複合経営、都市との交流等の平地とは異なる農業・農村振興の方向を模索したものであり、直接支払いという政策方向は対象としていなかった。

岸（日本農業研究所）によると「新しい食料・農業・農村政策に関する懇談会」では、「中山間

地域について「直接所得支払いを含めた何らかの特別対策を検討せよ」という意見が多かった。しかし、「農水省には（中山間地域直接支払いや多面的機能への直接支払いを）政策化のための準備が出来ていなかった」と結論づけている。⁽¹⁾

政策化の準備ができた最大の要因は米を中心とした価格政策の位置づけと機能について基本的な認識が変化していなかったからである。つまり、「価格政策は国内生産の豊凶、国際的な市場変動などによる国内市場の混乱を回避し、農産物の生産と消費、農業所得と消費者家計を安定させ調整するという重要な機能を有している」。「価格政策の運用は・需給事情を反映した価格水準としていくが、・価格低下とコスト削減にタイムラグを生じないようにする」というものである。つまり、構造政策を通じて支持価格を引き下げが、政策価格を通じて農家の所得を確保をするという従来システムが維持されたのである。以上の認識では価格政策と直接支払いとは政策的に重複することになる。直接支払制度が対象とするには、価格政策及び市場を通じた価格形成への転換が求められていたのである。

(2) 新基本法及び価格政策の見直しと中山間地域直接支払い制度

新政策以降、食管法の廃止、ウルグアイランドの合意を経て、97年に食料・農業・農村問題調査会が発足し、農政の基本方向の検討が始まった。その過程で、中山間地域への直接支払い等が検討され、政策課題となり、具体化された。その政策的な条件を整えたのが、価格政策の転換と新基本法の基本理念である。

新たな政策展開の契機となったのは、新たな米政策大綱（98年）である。この大綱は「自主流通米の取引にかんする検討会」の報告に基づくものであるが、自主流通米の入札取引について値幅制限を廃止し、希望価格制を導入した。その報告で「価格は需給事情や品質評価を伝えるシグナル」と位置づけ、「価格下落の影響を緩和するための経営安定対策」の必要性を示した。価格を通じた農家所得の安定という食管制度や旧基本以来の理念からの転換の第一歩となった。大綱に基づいて3ケ年の入札取引の平均価格を基準価格として当年産価格の差額の8割を補填するという稲作所得安定対策が導入された。さらに、米についての関税化の移行もが同時に決定された。米政策の転換とともに「新たな麦政策大綱」が発表され、麦、大豆、加工原料乳についても市場取引と経営安定政策が導入された。これらの一連の改革は、新基本法での第30条に明確にされた「国は需給動向と品質評価を的確に反映する市場の整備」及び「農産物価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するための施策を講ずる」に連動するものである。

とはいえ、経営所得安定対策は、「直接払いのような措置ではなく、加入者の拠出を前提として・収入または所得の変動を緩和するための仕組みとすることが適当」というように直接支払的な方向を明確に示すものではなかった。しかし、一連の改革によって、政府による価格支持政策は終焉し、市場取引と経営安定政策へ移行したのである。しかし、各品目の経営安定政策での基準価格、補償水準の出発点は、政府による支持価格であったため、市場実勢に比べると高水準であった。そのため経営安定政策が導入された米、麦、大豆等の入札取引価格はなだらかに低下した。つまり、この

時点において、直接支払いへ移行するとこれまでの価格政策での支持価格水準を継承することが求められ、財政負担が巨額になる可能性があった。

しかし、米等の価格が市場原理（需給実勢）に沿って決定された場合、中山間地域のような平場と比べて生産条件の悪い地域では、耕境外に追いやられる可能性がある。つまり、中山間地域での農業生産や定住条件を維持するために、新たな対策が必要となってくる。

98年の農政改革大綱では、中山間地域の直接支払いの導入を明記した上に、対象地域、対象行為、対象者、単価の枠組みを提示した。99年に制定された新基本法では、「中山間地域等において、農業の生産条件をに関する不利を補正するための支援」（第35条の2）が盛り込まれ、2000年度から中山間地域直接支払制度がスタートしたのである。

この制度の可能したのは、食料・農業・農村基本法の理念である食料の安定供給と農業・農村の多面的機能である。まず、第一に、食料の自給率向上や農地の確保には中山間地域での農業生産が不可欠である。というのは、中山間地域の農業生産及び耕作面積シェアは4割程度を占めているからである。

第二に、中山間地域での農業・農村のもつ多面的機能は国土政策や環境政策にとって不可欠だからである。

以上の98～2000年の政策展開の推移をみると、政策当局がWTO協定とくに緑の政策との整合性から価格政策を含めた農政全般の在り方等を再検討した。その過程で、基本法以来の価格政策から市場の開設、経営安定政策の導入という方向が検討された。さらに、農政の基本理念である食料の安定供給、多面的機能の維持という理念が明確にされた。以上の政策転換を踏まえ、中山間地域の直接支払い制度の政策的な準備が整ったといえよう。

一方、地域資源の管理・環境保全についても、新基本法では「農地・水、担い手等の生産要素の確保」と「自然循環機能の維持・増進」が政策の柱となった。それを受けて、「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」（1999年11月）を始め、農業環境3法が、制定された。それに基づくエコファーマー制度が発足した。この制度は、認証制度が中心であり、その経済的なメリットは低利融資と税制の優遇措置が中心であった。そのため、環境・資源の保全・増進への本格的な政策展開にはいたらなかった。

2. 資源・環境保全政策への本格的な展開と直接支払い

(1) 多面的機能の概念と政策課題の明確化

農業の農業・農村の多面的機能の発揮（新基本法第3条）が農政目標の柱の一つであったが、その定義は、「国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村での農業生産が行われることにより生じ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」であった。この時点では、食料安全保障や地域社会の維持・活性化は含まれていなかった。食料安全保障は、食料の安定供給と連動し、「食料政策」の一つに組み込まれたからである。

WTO交渉が本格化するにともない、日本提案では非貿易的関心事項として多面的機能を全面に押し出した。そして、この点で一致できる韓国、ノルウェー等とフレンジグループを形成した。多面的機能について、「外部効果として発揮されるもので、生産と密接不可分な機能であり貿易が不可能」、「多面的機能を発揮させる農業生産手法は、市場メカニズムでは実現が難しい」と定義した。そして、多面的機能の内容は、新基本法の定義された項目に、保検休養、地域社会の維持・活性化、食料安全保障がくわえられ、8項目となった。さらに、「多面的機能発揮のための政策の在り方」について、「一定水準の農業生産の維持により発現されることへの配慮が必要」、「何らかの政策的介入が不可欠であるが、生産から完全に切り離すことは難しい」とした。以上の定義、内容、政策手段を踏まえると、WTOの交渉を推進する上でも多面的機能、環境保全のための政策的な展開が必要となった。⁽²⁾

そのための政策的な整備として、主要な農産物に対する所得補償、直接支払いの新たな展開が必要であり、環境政策の新たな展開が必要となった。

(2) 担い手に限定した直接支払い、経営安定対策の導入

米政策では、2003年に「米政策改革大綱」が決定し、食糧法の改正と食糧庁の廃止、消費・安全局が設置され、消費者視点に立った農政が組織的にも整った。それに基づき、「消費者重視、市場重視の考え方に立った需要に即応した米づくり」と「望ましい水田農業構造及び水田営農の確立」を目指している。米政策改革大綱では、稲作所得安定対策は、稲作所得基盤確保対策(1階部分)と担い手経営安定対策(担い手のみを対象、2階部分)区分された。とくに、担い手経営安定対策は一定の要件を満たす担い手を対象とした稲作所得基盤対策の上乗せである。この対策は、担い手のみを対象とした経営安定対策として制度的の最初であり、それが品目横断的経営安定対策及び収入安定対策の対象者の基本となったのである。

(注)稲作所得安定対策にも担い手を対象とした対策が2001年より設けられたが、制度的に区分し、担い手の要件を明確にしたのは最初である。

米政策改革と連動して麦、大豆についても改革が検討された。「麦政策を早急に見直しすべく国産麦について、民間流通の仕組み、政府買入、麦作経営安定資金等助成措置の在り方の検討を行っている。現行の一律的な対応を見直し、担い手への重点化や品質向上に資するよう見直す」(食料・農業・農村白書15年版174頁)。

それを踏まえ、「品目別の価格・経営安定政策から諸外国の直接支払いを視野に入れた地域農業を支援する品目横断的な政策への移行」が、新たな基本計画作成の柱の一つとなった(亀井農相の指示)。そして、2005年3月に決定された新しい食料・農業・農村基本計画では、07年度より水田策と畑作について品目横断的経営安定対策に転換することとした。そこで、対象を担い手に限定すること、「市場で顕在化している諸外国との生産条件の格差を是正する対策」と「販売収入の変動が経営に及ぼす影響を緩和する対策」の二つを提示した。前者は「直接支払い」を導入すると明記した。後者については、「対策の必要性を検証する」とした。その後、数ヶ月をへて冒頭の「経

営所得安定対策大綱」が決定された。

「経営所得安定対策大綱」により、「品目横断的経営安定対策」と「農地・水・環境の保全向上対策」が導入された。そのうち、「品目横断的経営安定対策」は、「諸外国との生産条件格差の是正のための対策」と「収入の変動による影響緩和のための対策」からなる。「諸外国との生産条件格差の是正のための対策」は、加入対象者を一定の要件を満たす担い手に限定した。具体的には（都府県では4ha以上の認定農業者（個人、法人）もしくは20ha以上の特定要件を満たす集落営農である）。対象品目は、麦、大豆、甜菜、澱粉原料用ばれいしょである。担い手の生産コストと販売収入との差額を各経営体の過去の生産実績に基づいて直接支払いをする。この直接支払いは、WTO協定上の緑の政策である。さらに、各年ごとの品質による価格差をもとに生産量に基づく支払いも同時に行う。

また、「収入の変動による影響緩和のための対策」は、品目横断的経営安定対策の対象者に対して、米、麦、大豆、甜菜、澱粉用ばれいしょの基準収入（5年間のうち中庸の3年間）より下落した場合には、下落額の9割を補填するものである。その基金は、国が3、生産者が1である。いわば、米に関する担い手経営安定対策を品目、営農面で拡充したものである。

「品目横断的経営安定対策」により、国際化に連動した価格形成のもとでの直接支払い、経営安定対策が制度的に確立した。同時に、それは、新基本法での理念にそった認定農業者（個人、法人）と集落営農の育成及び生産性向上の推進でもある。問題は食料自給率の向上、多面的機能の発揮との整合性が課題となる。というのは、「品目横断的経営安定対策」によってカバーされるのは、農業生産構造の改革が加速化されるにせよ、当面は3割程度だからである。

「品目横断的経営安定対策」でカバーされない部分の農業生産を維持することが出来なければ、食料自給率の向上と農地・水、多面的機能の保全、増進をするという新基本法の理念を実現することは困難である。そのため、産業政策としての「品目横断的経営安定対策」とは別に地域政策が必要となる。それを担うのが、「農地・水・環境の保全向上対策」である。

（3）農地・水・資源の保全及び多面的機能の維持をめぐる諸状況

ところで、農地・農業用水等の資源の保全管理は、集落が担っていた。しかし、過疎化・高齢化・混住化等の進行にともない集落機能が低下し、農地・農業用水等の保全管理が困難となっている。とりわけ、集落の混住化が進展しているもとの地域資源という視点からの取組みが必要である。

また、環境問題に関する国民の関心が高まっており、資源の保全とともに環境保全を重視した農業生産に転換することも求められている。そのような状況のもとで、環境保全や食の安全性への高まりのもとで、滋賀県や福岡県あるいは幾つかの市町村において、環境保全型農業推進のための直接支払いや多面的機能を維持するための直接支払いが実施されている。

まず、農地面積が依然として減少傾向にあり、その要因も都市的転用よりも耕作放棄等の農業内部の社会・経済的要因が主である。農地面積は97年の495万haから2003年には474万ha(95.8%)に減少した。2010年の推計面積は449万haであり、旧基本計画の目標である470万haと比べ

ると大きなギャップが生じている。さらに、2015年の推移からみた推計面積は432万haであり、1960年代の約600万haに比べると7割の水準となっている。

ところで、農地が減少する大きな要因として農地の借手が存在しないことや地域的なサポート体制（作業受託）等が空洞化している点である。農地を保全するには、産業政策の担い手として認定農業者等の育成では困難であり、地域的な取組が必要なことがこの推移が示している。

さらに、農地の生産基盤を支える集落の資源管理機能も低下している。2000年農業センサス結果に基づいて、農業集落の農地・資源の状況を検討する。まず、農業生産を支える実行組合が組織されているのが79%に止まっている。混住化と過疎化の進行によって、農業生産を支える共同体が約2割の集落において喪失している。「農道・農業用排水路の維持・管理」について、寄合の議題とした集落は71.2%であり、うち農家のみ参加が40.7%、全世帯参加が30.5%である。つまり、約3割の集落では「農道・農業用排水路の維持・管理」が全世帯の共通の課題となっているが、3割の集落では共通の議題になっていない。つまり、約7割が農家のみのものであり、他の住民の参加を得ていないのである。さらに、管理の状況を見ると、「農道の管理」では2000年の場合には全戸出役が33.4%であり、10年前に比べると4.2ポイントの減であり、農家のみ出役が30.7%であり、3.9ポイントの増である。また、農業用排水路の管理についてみると、全戸出役が31.2%で10年間で0.7ポイントの減であり、農家のみ出役は46.6%で4ポイントの増である。また、農道では35%、農業用排水路では21.8%の集落が管理機能を喪失している。

また、「農地・農業用水・農道等の維持に関する農家の意向調査」（2004年）によると、「（農地・農業用水・農道等の維持）が困難になる」が46.4%、「どちらかといえば、困難になる」が34.8%であり、8割の農村地域では資源の管理が困難となると予想しており、とくに中山間地域ではさらに平均より5ポイント高くなっている。

また、「農地・農業用水・農道等の維持管理」について、「負担を感じる」が36.9%、「どちらか」といって負担を感じる」が36.0%であり、約4分の3が負担を感じているのである。以上のことは、農地の維持ばかりではなく、農業生産、農地の維持管理に必要な農道、水という資源の管理すら困難な地域が存在し、今後、広域化することが予想されるのである。したがって、農地、農村資源、農村環境保全のための政策的な支援が求められるのである。

（4）地方自治体による多面的機能維持、環境保全型農業推進のための直接支払い

地方自治体による多面的機能維持、環境保全型農業推進のための直接支払いは、国に先立って様々な取組が行われてきた。1992年の新政策の解説では市町村段階での取組について、紹介されていた。①千葉県市川市の「水田等の遊水機能保全対策」である。遊水機能のある水田について協定を結び、耕作点5万5千円/10a、休耕田4万4千円の助成を行なう。対象面積は約50haであり、昭和61年より開始した。

②埼玉県越谷市の「水田の遊水機能と地域景観保全」(昭和62年)である。水田の遊水機能を維持、コスモス等の栽培による景観を維持することを目的に、約10haの水田に6万9千円の助成を行なっ

ている。⁽³⁾

その他、愛知県扶桑町、岡崎市等でも 91、92 年より類似の事業を開始した。

③石川県輪島市の千枚田景勝保存事業（昭和 57 年）であり、輪島市の観光資源としての千枚田を維持・管理するために、管理委託料としての 100 万円を支給する。

棚田の保存については、オーナー制度が各地で定着している。

2000 年代に入ると、環境保全型農業に対する直接支払い制度が取り組まれている。その典型は、福岡県市島町であり、「安心・安全農産物生産等推進支援事業」として有機認証を受けた米には 10 a 当たり 8000 円、野菜には同 5 万円の直接支払いを実施する。さらに、直売所で販売する場合には、有機栽培には 10%、特別栽培では 5%を助成する。その他、兵庫県豊岡市ではコウノトリの保護のためにビオトープ水田を設け、そのために助成を行なっている。

市町村に加え、県段階での環境保全等の直接支払制度が導入され、それらの取組みと成果が国の資源・環境保全政策を展開する上での一つの契機となった。具体的には、滋賀県「環境こだわり農業」の推進と直接支払制度であり、福岡県の「県民と育む「農の恵み」モデル事業である。後者はモデル事業であり、厳密には直接支払いとはいいがたい。そこで、滋賀県の例を取り上げよう。

滋賀県は「環境こだわり農業推進条例」に基づき、2004 年より直接支払制度を開始した。この制度の特徴は、第一にその目的が琵琶湖の水質改善と安全な農産物を提供するという環境・消費者視点にたっていることである。第二に、条例と目的に基づいて農業者だけでなく消費者、流通業者、行政とが一体となった取組となっていることである。条例では、この事業を推進するために生産者から消費者、行政の責務を明確に定めていることである。第三に目的を実現するために、年次別の目標面積を設定し、個人認証だけでなく、集落、生産組織単位等の認証を認めている。第四に、申請した農業者と県知事とのあいだでは協定に基づき、それぞれの責務を分担している。したがって、生産者は栽培基準に基づく生産を認証面積通り生産することが求められている。これは、国のエコファーマー制度と違う点である。県は直接支払いを行なうとともに認証マークの普及等の様々な支援を行なうことである。第五に、認証の栽培基準は、単に減農薬、減化学肥料だけではなく、琵琶湖等への環境負荷の軽減が求められている。第六に、環境こだわり農産物の普及を位置づけていることである。そのため、認証マークの使用と普及を実施するとともに消費者や流通業者が積極的に消費し、取り扱うことを推進している。さらに、環境こだわり農産物を取り扱う外食産業等にも取扱店としての認証マークを掲示することが可能となっている。

第七に、直接支払いの基準は、生産者視点と消費者視点の両面が貫かれていることである。交付金の単価は、環境こだわり農業で生産した生産費と通常栽培のコスト差に基づいて決定している。例えば、水稲では農薬・肥料 5 割以下使用の場合には、3 ha までが 5000 円 / 10 a、3 ha 超過部分が 2500 円、施設野菜が 30000 万円である。一方、環境こだわり農業への直接支払いの総額は、県民 2000 名へのアンケート結果に基づく CVM法とコンジョイント分析法により算定されたものである。つまり、県民が環境こだわり農業に対して評価し、支払い意志のある環境便益効果に基づ

いて上限が定められた。環境こだわり農産物が7500haに拡大したと仮定して、予算総額の上限を3億7800万円としている。⁽⁴⁾

以上のように、環境こだわり農業は、消費者、環境視点にたった認証制度であり、環境保全型農業者を育成するという生産者視点に主として立脚した国のエコファーマー制度とは大きく異なる。それ故、認証と直接支払いが可能であり、農産物の普及にも行政が積極的に関与できるのである。

さらに、滋賀県は、環境こだわり農業に対する直接支払いとともに「農村環境直接支払い」を実施した。2005年度より「田園資源・環境新生戦略しが」であるが、そのなかで水質保全を目的とする「琵琶湖流域田園水循環支援事業」「環境こだわり流域水管理実験事業」及び景観保全を目的とする「しがの田園景観保全事業」は「農村環境直接支払い」と呼んでいる。これらの取組は、実施主体が集落、土地改良区等であり、自治会、NPOの参加を求めている点では、「農地・水・環境の保全向上対策」を先取りしたものとも言える。

環境こだわり認証制度と実施協定への参加は、2004年度の協定面積は、2540haであり、当初予算である1億700万円では不足し、補正で1億2000万円を追加した。2005年度は7月現在で4282ha余りであり、予算額2億5千万円を超えている。そのため、上限額に近づいている。また、環境こだわり農業の実施協定は約7割が農協の生産部会、集落等の団体であった。これを契機として、グリーン近江のように環境こだわり米等を組織し、積極的にマーケティングを行なっている例も生れている。とはいえ、環境こだわり農業が普及すれば、予算の上限を突破することになり、直接支払いの単価の引下げが課題となる。それを可能とするのは、環境こだわり農産物がブランド化し、消費者が積極的に購入するようなること及び栽培技術の確立により生産コストの削減である。とくに、環境こだわり農産物のブランド化と販売戦略が課題となる。さらに、直接支払いによる効果についての客観的な評価により、県民の理解の深化が今後の継続にとって大きな課題となっている。

(5)「農地・水・環境の保全向上対策」の特徴と今後の課題

前述のように、「農地・水・環境の保全向上対策」は、大綱において「地域振興対策」として産業政策としての「品目横断的経営安定対策」と車の両輪として位置づけられている。この対策の目的は「農業の持続的発展と多面的機能の健全な発揮を図る」ことである。そのため、第一に、食料供給と多面的機能の発揮の基盤となる農地・農業用水等を保全し、質的向上を図るための共同活動への支援を行なう。対象は集落などの一定のまとまりをもった地域において、農業者だけでなく地域住民等の参画する活動組織である。資源の保全・増進活動を協定により明確化することが支援の要件である。支援水準は、水田（都府県）が2200円/10aであり、その同額を地方自治体等が負担する。

第二に、自然循環機能の維持・増進により、環境負荷の大幅な低減を推進するとともに地域農業の振興に資するための営農活動への支援である。第一の地域のものであって、計画に基づいて地域として環境保全に取り組む地域が対象となる。対象となる活動は環境負荷低減、持続性の高い農業生産

方式を導入・普及している取組である。

第一の共同活動への支援は、新基本法の理念である食料供給と多面的機能の発揮のための直接支払いである。この直接支払いが政策的に可能となったのは、以下のような背景がある。第一は、「品目横断的経営安定対策」の導入である。導入には、国際化と市場原理のもとでの価格形成が前提となるからである。「品目横断的経営安定対策」の対象とならない部分での資源・環境保全のための地域的な拡がりをもった支援策が必要となる。第二に、高齢化と混住化、過疎化のもとで資源管理体制が空洞化したことである。第三に、滋賀県、市町村等の取組に反映した資源・環境保全への国民的な関心の高まりがある。

第二の営農活動への支援は、環境保全型農業への支援、「直接支払い」といって良い内容である。「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」がエコファーマーの育成であるのに比べると地域的なまとまりを前提とした取組への支援・育成策であり、農業の環境への負荷低減つまり環境保全を目的としている点に大きな違いがある。その背景には、滋賀県、福岡県、市町村等の取組の実績と資源・環境保全への国民的な関心の高まりがある。この支援は我が国農政においても最初の支援策といえよう。

以上のように、「農地・水・環境の保全向上対策」は、中山間地域の直接支払制度とは別に、農業の多面的機能、農地等の資源保全及び環境保全のための、直接支払いである。この政策は、新政策以来の価格政策から経営安定政策、直接支払い及び資源・環境保全、多面的機能の発揮策への転換である。それを可能にしたのは、政策的な蓄積、多面的機能概念、政策等の理論的蓄積、食の安全、環境への関心の高まり、市町村、県等の政策的な蓄積があったのである。何よりも、消費者視点及び環境視点にたった政策の展開である。

(よしだ としゆき・高崎経済大学地域政策学部教授)

注

- (1) 岸康彦「農業環境支払いの潮流と地方の先進的試み」(『農業研究』財団法人農業研究所 2005年12月)
- (2) 農水省「食料・農業・農村白書、平成14年版」(農林統計協会)
- (3) 「新政策のポイントと解説」(1992年大成出版社)
- (4) 宋丹瑛「滋賀県環境こだわり農業制度的な特徴」(『日本地域政策研究』平成18年3月、日本地域政策学会)に制度的特徴を論じている。