

「EUと日本の環境保全型農業政策と持続可能な農業の実現 —有機農業や生物多様性に配慮した農業の普及に向けて—」

日時：令和6年12月18日（水）13時15分～16時25分（オンライン開催）

政策研究調整官 田中 淳志

国内外におけるSDGsや環境保全に対する関心の高まりに対応し、農業の環境負荷低減に取り組むことが必要となっています。こうした中、農林水産政策研究所では、令和5年度から研究課題「我が国の持続的で多様な農業に関する研究」を進めており、その中で有機農業及び生物多様性の保全に取り組む農業を含む環境保全型農業の推進に向けた研究を行っています。

上記研究の一環として、環境保全型農業の先進地であるEUの研究者と日本の研究者、農林水産省の担当行政官を招いて、持続可能な農業の実現に向けた政策や各地の取組を紹介するとともに、それらが地域や農業経営に及ぼす影響について報告するシンポジウムを開催しましたので概要を紹介します。

1. EUの新共通農業政策と環境保全型農業の可能性：シモーネ・セヴェリーニ教授（イタリア・トゥーシア大学）

EUのCAP（共通農業政策）は農業と環境への配慮を統合するための枠組みで、特に持続可能な農業の実現を目指しています。CAPの環境目標は1990年代末からの変遷を経て、現在では特に気候変動や生物多様性の保全を意識した施策となっています。対象とする施策は多岐にわたり、環境に優しい農業を奨励するための施策ごとの適正な財源の配分が重要となっており、目標達成のための配分の効率性が問われています。また生産者が多岐にわたる施策に参加するかどうかは、提供される補助金額にも大きく依存しています。

CAPの環境目標に関連した施策は主に3つのグループに分類できます。第一のグループの施策は「コンディショナリティ」と呼ばれ、EUで定めた環境に配慮した農法等の実施が義務付けられ、生産者が直接支払を受け取るための必須条件となります。第二のグループの施策は「エコ・スキーム」と呼ばれ、気候変動対策や環境保全に取り組み、持続可能な農業を実践する生産者に対して、様々な支援策を通じて自主的に参加することを促すものです。第三の施策も、気候変動や環境保全を行う生産者に対して環境支払を提供するものですが、農村振興政策の一環として行われ、エコ・スキームの取組内容とは異なります。全体として生産者の受け取れる補助金の水

準が、生産者の参加に影響を与えます。

施策の運用においてはEU各国それぞれに裁量があり、地域の特性に応じて柔軟な対応が可能です。その履行には自治体や地域の協力も必要です。また生産者が容易に参加できるように、行政は制度の周知や申請の効率化等に取り組むことが不可欠です。

有機農業の支援は特に重要で、最大900ユーロ/haの補助金が支出可能とされています。生産者が有機農業を導入する際、初期投資や転換期間の減収が発生するため、その支援も大切です。また生産者が、高い品質の有機農産物を生産するためには、技術支援なども必要です。一方で、生産者は書類や制度の複雑さや不透明さ、また環境規制の厳しさや不十分な支援に対して、近年では大規模な抗議活動をたびたび行っており、エコ・スキームのような施策に対しても不満を募らせています。農業と環境の利益のバランスをどのようにとるかが、CAP成功のカギであると考えられます。最終的に、CAPに対する生産者の信頼を高めるためには、透明性の向上、教育の提供及び書類手続きなどの簡素化が求められます。また環境保全活動が社会への長期的な利益につながることに理解を深める取組が必要で、農業の持続可能性への支援として、将来的な予算などの資源配分の保証も望まれます。CAP予算はEU予算全体に占める割合がどんどん低下していますが、それを補完するものとして環境関連の施策はますます有効であり、生産者への農業と環境の両立を目指した支援策の充実を進めていくことが必要不可欠です。

2. みどりの食料システム戦略について：坂下 誠 地球環境対策室長（農林水産省大臣官房環境バイオマス政策課みどりの食料システム戦略グループ）

2021年5月に策定されたみどりの食料システム戦略は、持続可能な農業と食料供給の確保の両立を図る上で生じる様々な課題に対応するための中長期的な戦略です。この戦略は、気候変動や自然災害、農業従事者の減少・高齢化といった背景の下で、新型コロナウイルス感染症の影響で国内サプライチェーンが混乱し、肥料等の様々な原料確保が困難になったこと、さらにEUのFarm to Fork戦略やエ

コ・スキームなどの海外の環境政策の影響から生まれていますが、日本独自の持続可能な食料システムのモデルを提案しています。

戦略では、生産力向上と持続可能性を両立させるためにイノベーションを活用し、2030年までの中間目標として具体的なKPI、例えば農業のCO₂ゼロエミッション化や化学肥料の使用低減などを設定しました。また、消費者の行動変容を重視し意識改革に焦点を当てる取組も含まれています。加えて、調達から流通、消費までのサプライチェーン全体を循環させる仕組みを重視し、地域循環や未利用資源の活用にも焦点を当てています。さらに政策手法のグリーン化を進めるため、2022年にみどりの食料システム法（環境と調和のとれた食料システムの確立のための環境負荷低減事業活動の促進等に関する法律）が施行されました。この法律では、都道府県が作成した基本計画に基づく環境負荷低減の活動を、認定された生産者が行う場合には財政支援や税の優遇措置が受けられます。また、技術開発や市場拡大に取り組む事業者も認定され支援を受けることができます。さらに、地域での有機農業の団地化や学校給食での有機食品の利用も支援しています。2024年改正された食料・農業・農村基本法では、環境に配慮した食料システムの確立が理念として掲げられ、特に温室効果ガス削減や生物多様性保全に貢献する生産者の取組を評価することとしています。環境負荷低減を義務化する「みどりチェック（クロスコンプライアンス）」制度も導入され、すべての農林水産省関連の補助事業に対して適用されることとなります。また、新しく始まった「みえるらべる」制度では、生産者の環境負荷低減の取組が分かるように、商品にラベル表示され、環境貢献度に応じた評価が消費者に提供されます。この情報の普及には、消費者の行動変容を幅広く促す意図があります。みえるらべるの導入は多様な業態で広がりを見せており、この取組を通じて、持続可能な食料システムが実現することを目指しています。

3. 地域における環境保全型農業の展開と経営発展：上西 良廣 助教（九州大学大学院農学研究院）

持続可能な社会の実現のためには、有機農業を含む環境保全型農業の普及拡大が求められています。生産者にとっては環境保全型農業で生産した農産物が再生産可能な価格で取引されることが重要となります。そのためには生産者個々の取組ではなく、地域全体での協力が重要であり、国も有機農業に取り組む産地を支援しています。

そこで環境保全型農業が地域や農業経営に与える影響について、特別栽培と有機栽培の農産物に着目し、行政主導のトップダウン型と生産者主導のボトムアップ型の二つの先進事例について、前者は豊岡市一帯で行われるコウノトリ育む農法、後者はながさき南部生産組合を取り上げ、それぞれの取組の経緯と成果、地域特性を明らかにします。

豊岡市一帯で生物多様性を保全しつつ特定の栽培方法で生産されたお米が「コウノトリ育むお米」として生産されています。野生下で最後までコウノトリが生息していた場所であり、また2005年に飼育下のコウノトリが放鳥され野生復帰した場所でもあるという地域特性がこの農法を形成しました。農法の特徴として、JAたじまが認証する減農薬や無農薬の栽培方法を採用し、生物多様性を重視した冬みず田んぼなどの水管理も行われています。またJAたじまによるお米の全国的な販売促進活動が特徴として挙げられ、地域ブランドの形成にも寄与しています。ながさき南部生産組合の事例では、1970年代から続く長年の環境保全型農業の取組の過程で特別栽培農産物や有機JAS認証を取得した農産物が再生産可能な価格で販売できる安定的な販路開拓が行われ、現在では次世代への経営継承が行われています。地元農業高校卒業後に就農し、経営継承した若手農業者による経営発展と、それを可能にする技術習得の仕組みが見られ、農業者同士のネットワーク形成や品目部会による技術支援が、経営の安定化をもたらし、地域複合型の特産物が高価格で取引される仕組みが確立されています。これらの事例からは、地域ブランドの確立や高価格の実現、技術力向上が地域農業の成功につながることが示唆されるとともに、新規就農者への支援も地域全体の活性化に貢献する重要な要因となっています。特に技術向上に資する農業者同士のネットワーク形成や高価格実現のための販路開拓を担う職員の配置が持続可能な農業を支えるカギであると考えられます。

4. 環境保全型農業の推進と地域への総合的な影響評価フレームワーク：國井 大輔 主任研究官（農林水産政策研究所）

農業生産活動が行われることにより国内各地で地域の特徴的な景観や土地利用が生まれており、水害防止、水源涵養、地域の文化や歴史の形成といった多様な生態系サービスの供給にも結び付いてきました。一方近年では人口減少や高齢化により農業生産活動の衰退、農業生産者の地域への誇りや協働が薄れてきており、生態系サービスの減少にもつながっています。生態系サービスの可視化を行い地域の総

合的な評価を行うことで、地域への誇りや協働へのモチベーションを引き出し、農業生産活動を活性化させる助けになるのではないかと思います。福井県池田町の環境保全型農業の取組を事例に、地域全体で環境保全型農業が推進されることによる影響を可視化した地域の総合的な影響評価フレームワークを検討しました。

福井県池田町は、九頭竜川の上流に位置し、地域の約90%が森林に覆われ、高齢化率は約45%に達しています。また、農業生産額の約60%は米で占められています。町では、地域内循環による農業生産を推進するために、住民が出した生ごみと畜産農家が出した牛糞で年間約100トンのたい肥を作り、そのたい肥を利用した農産物について、農業や化学肥料の削減量に応じて町独自の認証制度に基づき認証しています。

この認証制度の一つにお米づくりに特化した「生命に優しい米づくり」がありますが、生産者が使用する農業や化学肥料の削減割合に応じて四段階の基準が設けられるとともに、水質や生き物の調査も行われています。約半数の生産者が取組に参加し、約4割の水田で取り組まれています。

生態系サービスの可視化において、連携した東京農工大学グループは水質や土壌の分析など自然科学分野の研究を行い、農林水産政策研究所では文化的サービスに焦点を当てた研究を行いました。農業が生み出す文化的サービスをマッピングすることで、地域の価値を可視化し、地域住民が特に滝や神社など、農地の周辺に豊かな文化的サービスを感じていることがわかりました。東京農工大学グループの研究結果と総合すると、農地を保全し農業生産活動を行うことが、文化的サービスの向上に寄与すると考えられ、また環境保全型農業を継続することで土壌微生物の多様性などに特徴が表れ、生態系サービスが高まる傾向が示されました。

5. パネルディスカッション（司会：植村 倅明 次長（農林水産政策研究所））

パネルディスカッションでは、初めに環境保全型農業を地域で広めていくためにはどのようなことが重要であるか、講演者からそれぞれ発言がありました。

セヴェリーニ教授からは、農産物のブランド化を目的に認知度を高めるためには消費者への啓発活動は必須であるが、加えて生産者が十分な見返りを受けることも重要で、ヨーロッパではボトムアップ・アプローチで生産者への直接的な支援が行われているということが発言されました。プレミアムを設定

し市場から利益を得ることは容易ではなく、ヨーロッパにはブランド開発の潜在力はあるものの、その利益は小売業者などに吸収されることがあるため、生産者が組織化しても、その実現は難しいのが現状であるとの発言もありました。

坂下室長からは、みどりの食料システム戦略に基づき、生産者や事業者の環境意識の向上を図りつつ、生産者が環境負荷削減に取り組めるように特定区域の設定や地域ぐるみでの活動の推進、さらに市場の拡大や技術開発が必要であることに加えて、消費者に対しては、生産者の環境負荷低減の取組を可視化することで、選択行動を変化させ、社会全体の行動変容を促進することが必要であるとコメントがありました。

上西助教からは、環境保全型農業を普及させるためには、技術の確立と平準化、無農薬や有機栽培における雑草や異常気象への対応など、技術に関する知識の共有が重要であり、また経済的な側面では、高価格での全量買い取り、価格の安定が重要な要素となるとの発言がありました。そして技術と経済のどちらか一方が不足していてもうまくいかず、両方が満たされることで環境保全型農業が普及していくと考えられ、そのためには、農業者や地域の関係者が一体となって取り組むことが必要であるとのことでした。

國井主任研究官からは、池田町で環境保全型農業の取組が維持される背景には、町長と副町長に強いリーダーシップがあり、地域の環境意識を高める要因となっているとの発言がありました。一方で生産者の高齢化が進んでおり、生産者のモチベーション維持や、消費者による取組の評価といったことについて双方向のコミュニケーションが求められ、リーダーシップだけでなく、生産者と地域住民や消費者との間で新たな価値観の共有と理解が不可欠であるとも付け加えました。



（左から）植村倅明次長（農林水産政策研究所）、上西良廣助教（九州大学）、坂下誠室長（農林水産省環境バイオマス政策課）、シモーネ・セヴェリーニ教授（イタリア・トゥーシア大学）、國井大輔主任研究官（農林水産政策研究所）、内田幸雄所長（農林水産政策研究所）