

# 草地の環境保全的利用を考える

## ≡EU及びイギリスの取り組みから≡

農林水産省 食品流通局 企業振興課

和 泉 真 理

近年、環境との調和を抜きにして農業は考えられない。このことは草地においても同様であり、さらに、草地を利用する畜産業においては、環境への負荷の軽減、具体的には家畜ふん尿の適切な処理という視点がなくては、経営規模の拡大もできないという状況に陥りつつあるようにみられる。本稿では、「環境と農業との調和」という目下わが国農業分野で大きな関心を集めているテーマについて、草地を対象に、この分野について、とりわけ熱心なヨーロッパ（EU）の取り組みを紹介することで、日本の取り組み方向を探ろうとするものである。

### 1 ヨーロッパにみる草地と環境との関係

#### 1) 「農業と環境」をめぐる視点

環境の対象を自然資源から余暇の提供、農村固有の文化まで含めて幅広くとらえると、農業活動は環境へ負荷を与える側面と環境の保全や向上に貢献するという面の両方を持っている。

ヨーロッパでは、このうち前者への関心が1970年代後半ころから強まり、たくさんの資材を投入して高い単収を確保する戦後の近代的な農業は窒素肥料や家畜ふん尿による地下水汚染、農地開発のための湿原の埋立、景観にそぐわない大型の畜舎や穀物倉庫の建設等を招き、環境破壊をもたらしているとの考え方が浸透している。特に畜産は、家畜ふん尿の散布が地下水の硝酸塩汚染を招いているとして、オランダ、デンマーク等で投入規制が行われている。

他方、「手つかずの自然」といったものはほとんどなく、国土の多くがなんらかの農業活動の場と

なっているヨーロッパで、農地や農村は自然や余暇を楽しむための場でもある。特に中山間地域の農業・農村は余暇のための自然（農地）の管理者としての役割を期待されている。

ヨーロッパで、農業と環境との調和への関心が高い背景には、特に戦後、農業による環境への負荷が大きくなってきたことに加え、

#### ① 農業政策上の含意

- ・農産物過剰の中で、生産性を下げる手段としての環境保全的農業への期待。
- ・削減が続いている価格支持にかわる農業者への補助金の意義付けとしての環境保全（納税者に受け入れられる農業保護政策の模索）。
- ・特に中山間地域では、過疎問題や他の地域との所得格差が問題であり、むしろ農業者数の維持、中小経営の保護対策が必要となっている。

#### ② 非農業側の事情

- ・余暇の増大・輸送機関の発達等を通じて、従来より農村を訪れる機会が増えたことに伴う、農村における環境保全への関心の高まり。などの背景も見逃せない。

### 2) 草地と環境

日本に比べて、草地、放牧地の比率が高いヨーロッパでは、草地と環境とのかわりについても関心が高い。その視点をおおまかに表現すれば、

① 英国北部のスコットランドの丘陵地域やアルプスの山岳地域に広がる放牧地等、日本でいうところの「中山間地域」の草地は、

- ・放牧を主体とする畜産が主幹産業である場合が多いこのような地域では、畜産や放牧地は地域経済・社会を維持するためのもの。
- ・畜産を通じて地域に特有の景観や自然を形成し

ているもの。さらに、これにより観光客等を引き付け、地域経済を支える資源。例えば、イギリスのヒースの原野やアルプスの美しい草原は畜産(放牧)により維持されている。

・他方、飼養密度や草地の管理の仕方によっては、畜産活動を通じて地域の景観や自然を破壊するもの。

・草地を管理する畜産農家は地域を訪れる人々に民宿や食事を提供する役割も果たしている、等。

② また、イギリスやオランダ、デンマークなどの平野部の酪農地帯等で広がる青々とした草地は、畜産活動による環境への負荷に付随するもの(例えば、ふん尿散布地として)。

・例えば、小麦畑に比べて、植物や昆虫などが豊富であり、ピクニックやハイキングといった余暇への利用の点からも環境的価値の高い場所。

・耕種農業に比べて、耕うんや排水を要しない、立ち木を維持しやすいといった点で環境破壊的側面が少ない、等。

## 2 ヨーロッパにおける農業と環境との調和のための政策

EUやヨーロッパ各国が行なっている農業による環境保全へのアプローチは、

・家畜ふん尿や化学肥料の投入規制、課税にみられる農業活動が環境に及ぼす負荷への規制。

・環境保全的農業活動への助成等、農業による環境保全機能の増進への支援の両面から行われている。さらに、



写真1 左側に見えるのがふん尿タンク  
(デンマークの酪農家)



写真2 サイレージの調製 (デンマークの酪農家)

・環境保全的な農地管理や農法に関する研究、普及、教育事業。

・(農業以外の用途も含めた)都市計画法等に基づく土地利用規制。

・民間の環境保全に対する活動への支援。

等が組み合わされている。

以下、主要な環境関連対策を簡単に紹介する。

### 1) 環境に負荷を与える農業活動の規制

環境保全のために、特定の農業活動を規制するものであり、畜産以外では、肥料や農薬の使用への課税等がこれに含まれる。

畜産について、家畜ふん尿に関する規制の厳しいデンマークでの酪農の事例をみると、飼養頭数に応じたサイズのふん尿タンクの設置が義務づけられるとともに、堆肥散布期の規制、肥料投入の規制があり、また、冬季の農用地の緑被義務もある。デンマークの酪農家を実際に訪れて聞いたところでは、こうした諸規制は経営上コスト増になるが、環境問題が深刻化している中でやむを得ないことであり、海外に対する競争力は品質で維持するとのことであった。また、規制に伴う種々の手間(肥料計画の作成等)については、農協が行う普及(コンサル)事業(有料)が非常に手厚くサポートしているのが印象的であった。

### 2) 環境保全的な農業活動への助成

環境保全的な方法で行われる農業生産に対し助成することにより、農業による環境破壊を抑えるもの。多くの場合、農業生産抑制効果も狙っている。

- ・管理協定：農家は農業改良普及所等の公的機関と環境保全的な農業活動の具体的内容について「管理協定」を結ぶ。このなかには、化学肥料・農薬使用の禁止、家畜飼養密度の制限、草地での播種の規制、農地内の池・木等の保護、畑地から草地への転用などが含まれる（協定の中身は地区ごとに定められている）。こうした農法を行うことによる収益性の低下の見返りとして、農家は助成を受けることになる。イギリスでESA (Environmentally Sensitive Areas=環境保全地域) を指定し、その地域内の農家と「管理協定」を結んでいる(図1)。
- ・農業の粗放化への助成：農業生産性を経営当たり20%低下させる。
- ・休耕への助成：休耕中の農地には被覆作物を植え、土壌流出を防ぐ。



写真3 ESA制度の下で管理されている草地。中央をPublic Foot-pass(遊歩道)が通っており、乗馬をする人やハイカーが見える(イギリス, ESA地域・サウスダウンス)

- ・農地への植林に対する助成：休耕の一種であり、環境上価値の高い広葉樹を植えることにに対し助成するもの。

上記のうち、ESA制度について、イギリス南部でチョーク地帯特有の植生を持つ草地の保全のためにESA地区に指定されているSouth Downsでこの制度に参加している経営に話を聞いたところでは、傾斜面にある草地をESA制度に沿って管理しているものの、ESA制度により小麦を草地に転換することについては、経済的に見合わないとのこと(小麦の平年単収は7 t/ha, 103£/t程度で売れるのに対し、ESAの助成は最大で270£/haである)。草地についての管理協定には、農薬使用の禁止、草の種の混合割合の指定、遊歩道の提供等が盛り込まれている。一方、農業省(農業普及所)側が最も力を入れているのはESA地



図1 イギリスのESA地域(緑の部分)(1994年)



写真4 英仏海峡に面したチョーク地質の「白い壁」とその上に広がる草地（イギリス，E S A地域・サウスダウンス）

区内の耕地の草地への転用であり，これについては助成額があまりに小さく，経済的インセンティブに欠けることは普及員も認めていた。また，C A P（Common Agricultural policy=共通農業政策）の他の政策，特に牛や羊の生産枠，小麦への直接補償，セット・アサイドもE S A制度へのインセンティブを阻害している。このように，助成による誘導策は他の経済条件や政策に大きく左右される特徴を持つ。

### 3) 条件不利（中山間）地域対策

中山間地域における過疎を，主要産業である農業（主に畜産）への助成や農業経営の多角化を通じて食い止めるために行われている平地の農家とは区別された助成。E Uの農用地の5割強が山岳地域または条件不利地域に指定され，この対象地域内の農家は1 ha 当たり年1.6~1.9万円程度の



写真5 粗放的な羊の放牧が行われている（イギリス北部スコットランド地方の条件不利地域）



写真6 広大な地域に農家は点のように存在している。過疎問題は深刻である（イギリス北部スコットランド地域）

助成を受けている。例えば，イギリスの場合，条件不利地域での農業は牛・羊の畜産が主体であるため，家畜頭数当たりの補償金という形で支給されている。国によっては，条件不利地域をさらに条件の厳しさにより区分し，条件の厳しい地域ほど，助成を手厚くしている。また，農家が行う民宿経営等の観光業やクラフト製造への助成も行われている。

### 4) 環境関連対策の位置づけ

現在，農業政策の重点課題とされる環境対策だが，例えば，E Uの農業予算に占める環境対策を含めた構造政策部門比率は依然として低い。

E Uの農業関係予算約6.7兆円（1992）

うち，6.1兆円が価格所得支持（91%）

残り9%が構造政策等への支出（含：環境，流通，地域プロジェクト）



写真7 このような立ち木の保護も環境対策の一環である（イギリス）



写真8 かやぶき屋根の家の保護も、民間団体等により行われている（イギリス）

このことは、特に環境保全的農業活動への助成政策については、助成水準が価格政策に見合う高い水準に設定されていることが参加農家率を高めるにもかかわらず、財源的には見合った措置が行われていないことを示している。

#### 5) デカップリング的政策について

以上、紹介してきた環境保全的農業活動への助成や条件地域の農業への助成は「デカップリング的」政策としばしば呼ばれる。デカップリング的政策とは何であるかという確たる定義はないようだが、「デカップル」という言葉は「切り離す」という意味があり、EC、日本を含めて先進国の農業政策の主要な手法である農業生産振興と農家の所得支持を同時に達成する価格支持政策に対し、このような従来の政策手法とは異なり、所得支持を生産振興・価格支持政策から切り離れた形で行う政策を意味していると考えられる。生産とは関係なく所得支持を行うとすれば、いったい農業の何に対して助成を行うのか、ということになるが、デカップリング的政策では、農業が地域や環境の保全といった食料供給以外の面で果たしている役割に対して助成されることになる。

### 3 日本での環境保全に向けた取り組みに向けて

日本では、ヨーロッパにみられる様々な環境保全への施策的取り組みはまだ行われていない。

しかし、環境への負荷の軽減があらゆる産業活動や生活のなかで求められるようになってきている中

で、農業においても、今後、ますます環境との調和が必要となろう。特に畜産に関しては、家畜ふん尿の適切な処理を通じた水質汚濁、悪臭の問題の解決が経営存続の絶対条件となっていると考えられる。また、余暇時間が増え、「ゆとり」ある時間の楽しみ方を人々が模索しつつある中で、草地の環境面での価値、余暇の利用価値は、今後、日本でも一層認識されていくのではないだろうか。現に、最近、草地を保全するため、野焼きや畜産の支援に都市住民が乗り出す事例が国内で見られるようになってきている。

こうした中で、日本でも、ヨーロッパで進められているE S A制度のようなデカップリング的な環境保全のための対策ができないか、とう点を考えると、大きな課題が2つあるように思う。

1つは、例えば、草地の持つ環境保全的価値やそこで畜産の役割はまだ一般に知られておらず、こうした中で農業の環境保全機能へ助成することの国民全体のコンセンサスを得るのは難しいこと。

2点目は、これまで紹介してきたヨーロッパの政策には、同時に農産物の生産抑制と中山間地域に多い中小規模の農家の保護という2つの目的が盛り込まれている。しかし、日本の場合、食料自給率は低く、大規模農家の育成に取り組んでいる最中でもあり、政策的背景が異なること。

このような課題はあるが、国内農業側にとっては、輸入食料が増え続ける中で国内農業の存在意義をアピールする観点から、環境保全に積極的に取り組むことが必要となろう。従来、「農業と環境との調和」という命題の出所は主に都市住民の視点、需要であり、草地の環境保全的利用にしても、例えばピクニックの場としての利用や草地での多様な植生の保護といったものは、草地を管理する畜産業サイドからのニーズとは言い難い。しかし、国土条件の制約等から割高にならざるをえない国産農産物を生産する国内農業をなぜ保護しなければならないかについて、農業側は、都市住民＝消費者に対し説得力のある説明と実績が必要であり、むしろ、景観保全、余暇の場の提供等の役割を積極的に果たすことにより、国内農業全体への支持を求めていかなければならない時代にきていると思う。