

研究員レポート:EUの農業・農村・環境シリーズ 第43回

(一社)JC 総研 基礎研究部 客員研究員 和泉真理

第43回 結果に基づく農業環境支払い

農地の生物多様性保全のための政策として、環境に優しい農業に対して助成を行う「農業環境支払い」がヨーロッパの複数の国で採用されている。農業環境支払いは、たいていは農業の「管理手法」に対して支払われる。例えば「農薬を使わない」「緩衝帯を作る」「家畜の放牧密度を低くする」に取り組んだ場合に、農業者は補助金を受け取る。でも、このような管理手法は、実際に生物多様性保全にどれほどの効果があるのだろうか？「生物多様性の効果の発現には時間がかかる」「政策以外の様々な要因により、生物多様性の状況は変化する」「そもそも生物多様性の状況を知るデータをとるのが難しい」などのために、農業環境支払いの効果を測るのが難しいことは容易に想像がつくだろう。

これに対して「結果に基づく農業環境支払い」は、生物多様性保全の効果そのものが支払いの条件になる助成方法である。「結果に基づく農業環境支払い」とは実際にはどのようなものか。ヨーロッパでの取組を紹介する。



ドイツの北部のコウノトリ保全のための農地管理事業の実施地区

1 結果に基づく農業環境支払いとは

「結果に基づく農業環境支払い」は、「あらかじめ設定された環境目標を達成すること」に対して助成する。地域特有の種類の家畜を飼うことや作物を植えることへの助成は、典型的な例だろう。「管理手法」への支払いと違い、農業者は目標達成のための農業のやり方を自ら選択することになる。

ヨーロッパの農業環境支払いの多くは 1980 年代から導入されているが、結果に基づく農業環境支払いも同じ頃からいくつかの地域で始まっている。特にドイツでの取組事例が多いが、「畜産における種の保存」などは多くの国で取り組まれている。他の農業環境支払いや農村振興政策全体の中で「結果に基づく農業環境支払い」がメニューの1つとして位置づけられている場合がほとんどである。



ドイツの南部の山岳地帯で地元特有の畜産種の保全に取り組む、助成を受けている農家。
写真の灰色の牛が助成対象なのだそうだ。

欧州環境政策研究所が 2014 年に出した「結果に基づく農業環境支払い」に取り組むためのハンドブック¹によれば、「結果に基づく農業環境支払い」を管理手法に対する支払いと比べると、以下のような点が優れているとしている。

- ・ 農業環境支払いと生物多様性への貢献との間に明確な結び付きがある、
- ・ 目標とする成果だけを設定すればよいので、農業者と細かい農業管理手法などの取り決めを行う必要がない、
- ・ 農業管理や農業経営と生物多様性との密接な結び付けられる、
- ・ 農業者は、自身の持つ農業管理技術、プロとしての判断や農場についての知識を活用して生物多様性保全に取り組むことができる、
- ・ 農業者自身が生物多様性に対して責任を持つことは、より多くの人が農業者の生物多様性を保全する役割を認識することになる、
- ・ 農業者が目標達成が可能だと見なす農地だけが事業対象となるので、予算が無駄無く使われる。

2 結果に基づく農業環境支払いの例

(1) ドイツの草地保全

ドイツでは複数の州が生物種の豊富な草地を保全するために「結果に基づく農業環境支払い」を用いている。EU 委員会のサイト²によれば、2013 年時点でドイツ全体で5万 ha の草地がこのような支払いの制度の対象になっている。

「結果に基づく農業環境支払い」による草地保全では、対象となる農地に指標種とされている植物のうち最低必要な数の植物種が存在することが支払いの受給条件となる。指標生物種は 25 種～40 種程度設定されている。最低必要な指標植物の数は4種である場合が多く、また指標種数を複数設定する重層的な制度を持つ州もある。例えばザクセン州、ヘッセン州では、それぞれが最低指標種数を4種、6種、8種の3段階に設定した制度を導入している。

¹ Institute of European Environmental Policy (IEEP)(2014) “Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20”

² http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm

ニーダーザクセン州・ブレーメンにおける草地保全事業での指標植物の一覧



(州政府が作成した農業者向けのパンフレットから)

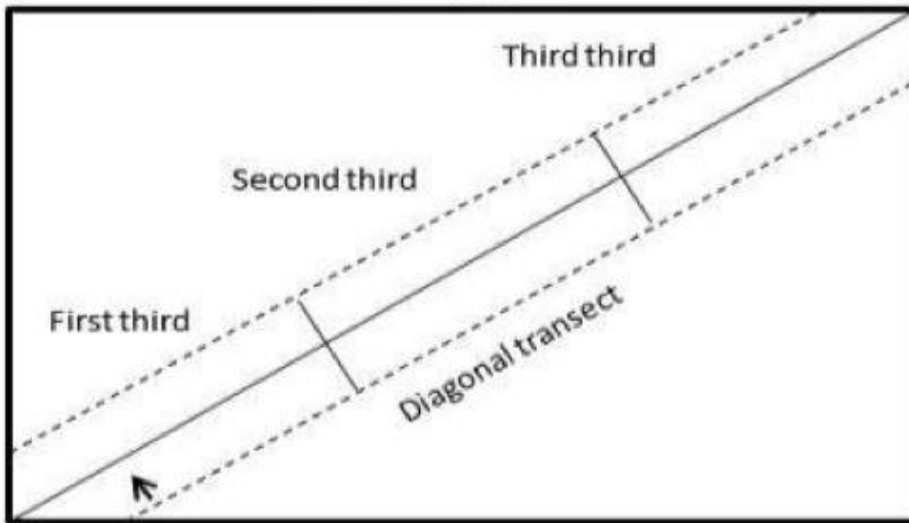
指標種が農地に存在するかどうかのモニタリングは農業者自身が行うことが一般的である。従って、指標種となる植物は、農業者が簡単に識別できるもので、しかもその地域の農地の生物多様性の状態を代表するような種でなくてはならない。農業者によるモニタリングのやり方はあらかじめ決められており、例えば、農地の対角線上の両側2m幅を3分割した各プロットで存在すること、などと指定されている(次ページ図)。また、農業者に指標種の状況などについて継続的な記録の保持を義務づけている場合が多い。

草地で飼う家畜種の指定はされていない。しかし、農業者に一定頻度での放牧あるいは草の刈り取りを求めている地域もある。また、草地の生物多様性に悪影響を及ぼすと見なされる行為(耕耘、排水など)は禁止されていることが多く、播種については指導機関の許可のもとでなら可能であることが一般的である。

ドイツのいくつかの州で行われている草地保全への「結果に基づく農業環境支払い」の助成額は、4種の指標種の存在に対して1ha当たり60~150ユーロ(約7,000~18,000円)であった(2014~2020年の事業)。例えばニーダーザクセン州・ブレーメンの場合は、指標種が4種の事業であれば1ha当たり150ユーロ(約18,000円)、6種の事業であれば1ha当たり255ユーロ(約30,000円)であった。

草地保全について「結果に基づく農業環境支払い」に農業者が取り組む理由として、「管理手法への支払い」と異なり、草地の刈り取りの頻度や時期などが農業者の裁量に任されている点があげられる。一方、農業者にとってはせっかく努力して環境に優しいやり方で農地を管理しても、指標植物が見つからず助成金が受け取れないリスクがあり、これがこの政策に取り組まない理由となっている。制度の普及のためには、助成額や必要な指標種の数、他の農業環境支払いとの組み合わせなどにより、農業者に魅力的な制度にする必要がある。

Rectangular field



Sachsen, Germany (Freistaat Sachsen LULG, 2014)

左図はモニタリングの手法の例を説明したものである。

この例では、長方形の農地に対角線を引き、その両幅2mの部分をも3分割した3つのプロットで、指標植物の存在をモニタリングすることになる。

欧州環境政策研究所の「結果に基づく農業環境支払いハンドブックより」



結果に基づく農業環境支払いの対象となっているニーダーザクセン州の草地

(2) ドイツの果樹種の保全

ドイツは家畜種や作物品種など、遺伝資源の種の多様性の保全に熱心な国である。ドイツでは、8つの州(2014~2020年の農村振興事業)で伝統的な種の果樹を保全するための結果に基づく農業環境支払いが行われている。

大きな果実の樹(少なくとも 1.4m 以上)と半自然植生である下草という組み合わせは、生物生息地としての価値が極めて高い。伝統的な果樹は適切に剪定されていれば 60 年から 100 年も生きることができ、そのような果樹はドイツ国内に 30 万~50 万本あると見込まれている。しかし、現在残っている伝統的な種の果樹の多くは樹齢 50 年を超えており、また都市化や農地のより生産性の高い作物への転用によって、このままでは消滅してしまうと懸念されている。農業者が伝統的な果樹の維持や更新を行うことに対して支払いを行い、伝統的な果樹地帯での果樹の密度を維持しようというのが、この制度の目的となっている。

果樹の種の保全のための支払いの多くは、一定期間を対象に農業者が管理する果樹1本に対していくら、という形で支払われ、それに果樹の下草である草地の維持管理への支払い、新たな果樹の植え付けや果樹の再生への支払いなどが付随している。支払い対象となる果

樹の高さの最低値と、果樹の密度の最低/最高値が条件として設定されている。また、農業者には枯れた果樹の更新が義務づけられ、州によっては剪定を行うことも支払いの条件となっている。

支払額は州によって大きく異なり、例えば、バイエルン州では果樹1本につき3ユーロ(約360円)で、1ha当たり300ユーロ(約36,000円)を上限としている。ノルトライン＝ヴェストファーレン州では果樹1本につき14.54ユーロ(約1,800円)で、1ha当たり800ユーロ(約10万円)を上限としているが、化学肥料や農薬の使用禁止が条件となっている(これに対する別途の支払いがなされる)。

果樹への支払い制度が伝統的な果樹の維持に結び付いているかどうかの評価は現時点では明確ではないようだ。この制度が無ければ、古い果樹の更新や剪定作業が行われなかったであろうとの評価はある一方、このような古い果樹は小規模な農家や非農家が所有しているため果樹の密度などの条件に合わず支払いの対象となりにくいといった課題もある。また、同時に伝統的な果樹からの製品の販路を確保しないと制度が普及しにくいという課題にも直面している。

3 おわりに:さらなる進化に向けて

2014年9月にブリュッセルで、欧州環境政策研究所が主催し、EU委員会が出資して、「結果に基づく農業環境支払い」に関する国際会議が開催され、EU及びEFTA加盟国の専門家が集まり情報交換を行った。その結論ペーパー³では、「結果に基づく農業環境支払い」はヨーロッパ各地で試行錯誤を経て手法が改善され定着しつつあるものの、より広く普及させるためには、「計測しやすく地域に特徴的な指標生物の設定の仕方」「農業者の参画を促進する支給額や条件の設定方法」「取組状況のモニタリングの方法」「助言体制の構築」などの課題を解決していく必要があるとしている。EU及び各加盟国は生物多様性保全のための行動計画の実施や農業環境支払いなどを通じて生物多様性の損失を止めるという目標を達成しようとしているが、生物多様性は依然として失われつつある。その中で、「結果に基づく農業環境支払い」が農業環境支払いをより効果的に行うための選択肢の1つとしてどのように進化していくのか、今後も注目していきたい。

³ “Conference summary”(23-24 September, 2014)
http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/conference/docs/Findings_Conference_Programme-Brussels_23-24_Sept_2014.pdf