

棚田学会誌

日本の原風景・棚田

第7号 (2006年)



ドイツ連邦共和国ノルトライン・ヴェストファーレン州の農業環境政策KULAPについて

田中卓二

一 はじめに

EUで始まった条件不利地対策が二〇〇〇年の中山間地域等直接支払制度の創設につながったように、欧米の農業政策の展開が日本の政策形成に影響を与えることは多い。EUで本格的に展開されている農業環境政策についても、日本で同様の制度を模索する動きがはじまっている。すなわち、昨年三月策定された新・食料・農業・農村基本計画を踏まえ、①地域ぐるみで効果の高い共同活動と②農業者ぐるみでの先進的な営農活動を支援する「農地・水・環境保全向上対策」⁽²⁾が二〇〇七年度より実施される予定である。これは、担い手に対象を絞る品目横断的経営安定対策と車の両輪をなす新たな地域振興政策として実施されるものであり、制度の詳細については、本年度の実験事業を踏まえ設計されることとなっている。

昨年十月、筆者は、ドイツ連邦共和国ノルトライン・ヴェストファーレン州（以下、「NRW州」と略す）で展開されている農業環境政策KULAPについて、視察する機会を得た。ドイツの農業政策は、EUの枠組みの中で実施されており、南部の二州の農業環境政策（バーデン・ウィルテンブルグ州のMEKAおよびバイエルン州のKULAP）が本邦で紹介されることが多い。これは、これら二州が財政的にも豊

かで、CAP改革以前から州独自に農業環境政策を実施しており、EUの政策の先駆けとなった面があるからである。一方、州財政が必ずしも豊かではないNRW州のKULAPは、EUのCAP改革を受け一九九三年から導入された比較的新しい施策であり、制度体系が分かりやすく整理されていること等日本に紹介する価値が高いと考えた。なお、ドイツ連邦は、州の独立性が強く、農業政策に関して州により大きく政策が異なる。

本稿が、日本の棚田保全や農業環境政策その他日本の政策形成の検討に寄与することができれば幸いである。

二 EUの農業政策と農業環境政策について

EUの農業政策は、農産物への直接支払い、構造改善等を含む共通農業政策（CAP: common agriculture policy）の下で展開されている。CAP予算は、EUの予算の過半を占めている。EUでは、EU拡大や農産物の国際規律の強化

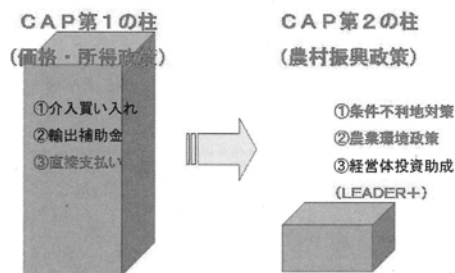


図1 CAPの構造（第1の柱から第2の柱へ）

等を背景に、CAP改革に取組み、その予算割合を減らすとともに、内容についても改革を進めている。CAP予算は、第一の柱（価格・所得政策）と第二の柱（農村振興政策）で構成されており、近年、CAP予算の約九割を占める第一の柱を削減し、条件不利地対策、農業環境政策等で構成される第二の柱に予算を振り替える措置を講じてきている。

EUの農業環境政策は、肥料・農業の多投入により地下水の汚染が進んでいるという問題等を背景として一九八五年以降実施されている制度である。環境負荷を軽減する農法を始め、景観の保護等に資する農法、耕作放棄地の維持管理等を行う農家に対する助成を行っている。特に、一九九二年のCAP改革の関連措置である「環境を保全し景観維持のための要件と共存する農業生産方法に関する規則2078/92」において、環境保全型の農法等を採用する農業者に対してEUおよび加盟国政府が金銭面での補助ができるようになり、これを契機に、EU全域で農業環境政策が展開されるようになった。

三 ドイツとNRW州の農業

1 ドイツの農業の概況

ドイツ連邦共和国の人口は、八二四八万人で日本の七割程度であるが、農地面積は約一七〇〇万ha、日本の約三・六倍もの面積となっている。中西部は零細農家が多く、牧草・飼料栽培を基礎とした酪農・肉用牛飼育が多い。旧東ドイツ地域を中心とした比較的平坦な地域では、穀物・ばれいしょ・飼料作物と畜産の複合経営が多い。ドイツの一経営体当たりの経営面積は、三六・三ha（二〇〇〇年）とEUの平均規模面積一八・七haを大きく上回っている。また、ドイツの農産物

の自給率は、カロリーベースで九一%（二〇〇二年）を達成している。ドイツの自給率は、過去三〇年向上しているが、これは、EUの価格・所得政策や構造改革の進展が大きく影響している。

2 NRW州の農業の概況

NRW州は、ドイツ連邦共和国の北西部に位置し、ドイツで最大の人口規模をもつ州である。州面積のうち農地面積は四四%を占める。その内訳は、約七割が畑、約三割が草地である。主な作物は穀物、根菜類、ジャガイモ、てんさい、トウモロコシなど、主な畜産物は肉牛、酪農、肥育豚、繁殖豚などとなっている。中でも、小規模な野菜づくり、豚と牛肉の生産が盛んである。一戸当たりの経営面積は三〇haで、ドイツの平均経営面積よりも若干小さな経営規模となっている。

四 NRW州の農業環境政策KULAPについて

1 KULAPの概要

一九九二年のEUにおけるCAPの改革以来、農業環境政策はNRW州でも重要な施策となり、一九九三年から、農耕景観プログラムKULAP（Kulturlandschaftsprogramm）が実施されている。

KULAPは、安全な食料を生産し、農耕景観を保全し、自然資源を保護する農業、すなわち環境に配慮した持続可能な農業を支援する

表1 日本とドイツおよびNRW州の比較

	日本国	ドイツ	NRW州
人 口	12,765万人	8,248万人	1,797万人
面 積	3,779万ha	3,570万ha	341万ha
農家(農場)戸数	293万戸	47万戸	5万戸
農 地 面 積	471万ha	1,715万ha	153万ha
平均経営面積	1.7ha	36.3ha	30.0ha

※ポケット農林水産2004 p.364, 同2005 p.18, NRW州資料他

表2 KULAPが目指すもの

・肥料、農薬の使用の減少 ・土壌の浸食を防止し生産における最も重要な基盤である土壌を保全 ・永年草地の割合を向上 ・環境へポジティブな影響をもたらす動物に配慮した飼育の拡大 ・絶滅の危機に瀕している動物や植物の生活条件の改善、拡張 ・州全域に及ぶビオトープネットワークの創出 ・農耕景観の維持、保全、育成 ・絶滅の危機に瀕している地域特有の飼育動物の保護 ・植物の遺伝子資源の保護 ・環境に配慮した農法による質の高い農産物の生産 ・環境保全に貢献する農業に、適切な報酬の付与

表3 NRW州の農耕景観プログラムKULAP

	(1)「農業環境施策」		(2)「契約自然保護」
構成要素	①個々の経営体対象の助成措置	③その他の助成措置	個々の農地(場所)を対象とした助成措置
	市場と立地に適合した農業 ハ)畑の粗放化等 ロ)草地の粗放化 ハ)有機農業 ニ)固形堆肥生産	イ)土壌浸食防止 ロ)長期間の休耕 ハ)河岸の保護 ニ)希少家畜保護 ホ)モデル事業	『契約自然保護』のガイドライン イ)畑の周縁部の自然保護的利用等 ロ)草地の自然保護的利用
新しい構成要素	②モジュレーションの枠組における市場と立地に適合した農業 イ)多様な輪作 ロ)個々の区画対象の草地の粗放化		ハ)高木の果樹がある採草地の保全 ニ)ビオトープの創出、保全
担当部局	農業会議所の各郡支部		農業関連部局、郡と特別市

※「NRW州における『農耕景観プログラム』の手引き」より⁽⁶⁾

ものであり、そのような農業を行う農家に、それに見合う経済的な代償が与えられるものである。

このプログラムの目標は、環境と自然景観の保護のために、すべての関係者の協力の下、広範囲にわたる物質循環型の環境に負荷を与えない農業を可能にすることである。さらに、このプログラムは、とりわけ貴重とされる希少な生息空間(ビオトープ)に焦点をあて、それらの保全、育成、再生に取り組むものである。

KULAPは、農家に、粗放的で環境に負荷を与えない農産物の生

産方法を導入、維持するように促す「農業環境施策」(Agrarumweltmaßnahmen)と、自然保護の観点から指定された土地を適切な利用で保全するように促す「契約自然保護」(Vertragsnaturschutz)の二つの施策がある。表2、表3にKULAPの目指すものと内容の概略を示す。

2 KULAPによる助成について

KULAPへの参加は任意である。基本的に五年間の契約であるが、例外として、一〇年から二〇年にわたる休耕もある。「契約自然保護」においては、高木の果樹がある採草地とビオトープの土地が長期の契約の対象になる。

次に挙げる基準に基づいて、助成額が設定されている。

- ・農業生産における各種制限によって引き起こされる生産量の減少
 - ・農業生産における各種制限によって引き起こされる労働費、コストの増加
 - ・環境保全への貢献に対する報酬
- KULAPの助成については、EUが五〇%の助成を行う他、内容によって連邦、州が残額を負担している。「契約自然保護」については、郡または都市も、郡農耕景観プログラムの枠組みにおいて、一五%の費用を負担することとされている。

3 KULAPの実績について

KULAPによる助成面積は、一九九五年には約四万ヘクタールだったが、二〇〇四年に

は二九万畧と一〇年で約七倍になっており、この面積はNRW州の農地の約二〇％に該当する。これは、社会の利益のために、持続可能で環境と調和する生産方法を用いて貴重なバイオトープを育成し、さらに環境保全の機能を発揮させる意志をもつ農業経営体が増えていることを示している。NRW州では、二〇〇六年までに少なくとも三五万畧で特別に環境を保護する農業が実施されることを目標にしている。なお、KULAPの二〇〇四年の面積ベースの実施割合は、「農業環境施策」が九割、「契約自然保護」が一割となっている。

二〇〇四年のKULAPの支払い実績を見ると、総額で五三二〇万ユーロ（ユーロ一四〇円換算で、約七五億円）となっている。そのうち八割が「農業環境施策」、二割が「契約自然保護」に充てられている。また、「農業環境施策」の助成を構成要素別に分類した結果と「農業環境施策」における構成比を以下に示す。

- ①市場と立地に適合した農業への助成（畑や草地の粗放化等）二九四〇万ユーロ（六九・三％）
 - ②その他の助成措置（長期間の休耕等）九九〇万ユーロ（二三・三％）
 - ③モジュレーションの枠組みにおける市場と立地に適合した農業への助成（多様な輪作等）三二〇万ユーロ（七・三％）
- この結果、市場と立地に適合した農業への助成を主目的とした①、③の施策で「農業環境施策」の四分の三を占めている。

五 KULAPの内容の紹介

KULAPの内容について、NRW州が発行している「NRW州農耕景観プログラムの手引⁽⁶⁾」(Wegweiser durch das Kulturlandschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen)から要約して紹介する。

表4 KULAPの助成面積と助成金額（2004）

	助成面積 (ha)	助成金額 (万 ユーロ)
「農業環境施策」計	262,000	4,240
①イ)-1 畑等の粗放化	1,000	10
イ)-2 保護地帯の設置	600	30
ロ) 草地の粗放化*1	86,000	1,430
ハ) 有機農業	45,000	1,040
ニ) 固形堆肥生産	(77,000GVE) *2	430
②イ) 多様な輪作	42000	120
ロ) (個々の土地対象の) 草地の粗放化	6,500	*1
ハ) 乳牛による放牧地管理	(45,000GVE) *2	190
③イ) 畑の土壌浸食防止	74,000	690
ロ) 長期間の休耕	2,000	80
ハ) 水辺の河岸の保護	3,500	220
「契約自然保護」計	28,000	1,080
KULAP 合計	290,000	5,320

※「NRW州の農業環境政策」(5)より作成。

*1「草地の粗放化」の助成額は、個々の土地対象のものを含むと推察される。

*2「1GVE」= 1大型家畜単位=乳牛1頭あるいは母羊6匹

1 「農業環境施策」について

- (1) 市場と立地に適合した農業への助成

この助成措置は、粗放的で資源に負荷を与えない生産方法に対する助成で、自然・経済双方から成る生産条件の持続可能な改善に寄与す

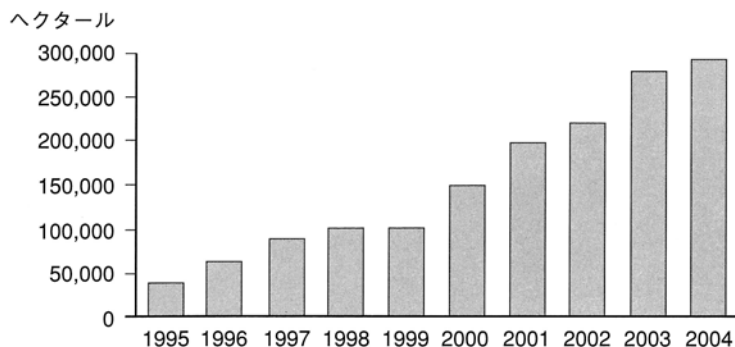
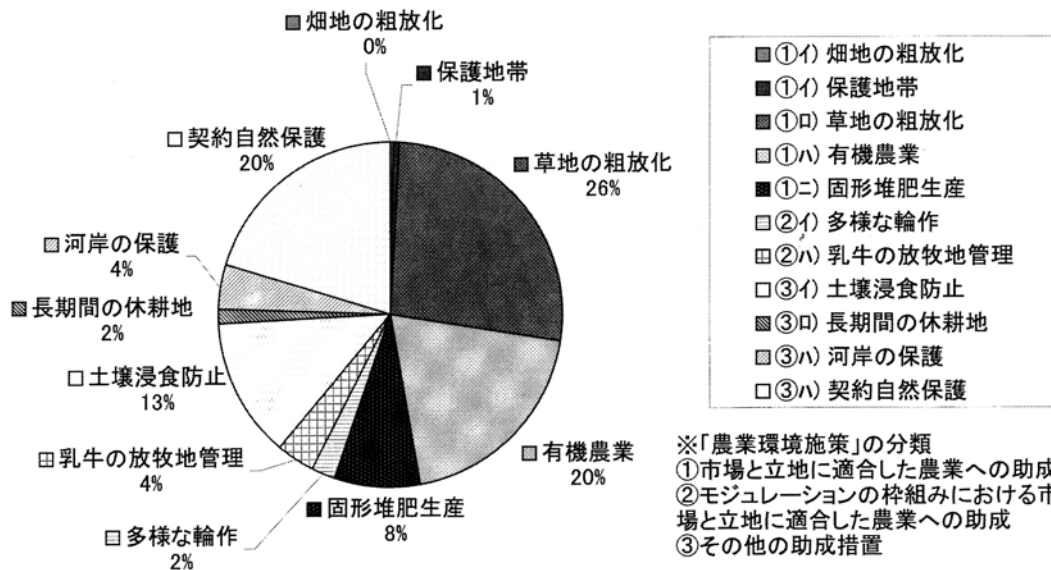


図2 KULAPの実施面積の推移



※「農業環境施策」の分類

- ①市場と立地に適合した農業への助成
- ②モジュレーションの枠組みにおける市場と立地に適合した農業への助成
- ③その他の助成措置

図3 KULAPの助成額割合 (2004)

る。対象は州内全域の農業経営体である。助成されるのは以下の四項目である。一つの農業経営体のすべての耕作地において五年間継続することが必要である。

(a) 畑地の粗放化および保護地帯

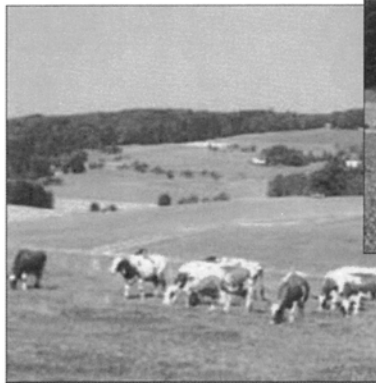
長い間行われてきた粗放的な畑、果樹園や苗木畑に適応した多くの動植物種が、農業の専門化、集約化により生存の危機に瀕している。このため、集約化された畑地を再び粗放化し、農地に栽培される作物を多様化することを促進する。助成を受けるには、①化学肥料と農薬の使用の禁止、②化学肥料の使用禁止、③除草剤の使用禁止という措置のいずれか一つを行うことが必要である。保護地帯は、草花を保護する細長い帯状の区域であり、耕作地の最大5%を基本として指定できる。

※助成額（年間一鈔当たり）一五三、七三六ユーロ

(b) 草地の粗放化

中山岳地域（＝標高五〇〇～一二〇〇メートルの比較的低い山岳地帯のこと）を中心とした草地の粗放化施策は、持続可能な草地の利用と農耕景観の維持における重要な要素である。このように粗放化の定義は、

1 ha当たり成牛1.4頭に抑えることにより、草地を粗放牧し、環境に優しい農業を実現



クローバーの生える草地

永年草地 1 ha当たり
153~552ユーロ

図4 草地の粗放牧

牧草を食べる動物の数が、餌場となる草地の一畝当たり動物数が〇・三〜一・四 GVE (一 GVE ≡ 干し草をえさとする大型家畜単位 ≡ 乳牛一頭、あるいは母羊六頭) となることである。

助成を受けるには、家畜数の調整、草地の面積拡張または畑地の草地への転用による粗放牧等を行い、一畝当たりの動物数を厳守することが必要である。

※助成額(年間一畝当たり) 一五三〜五五一ユーロ

(c) 有機農業

有機農業は、環境に負荷を与えない農産物の生産方法として認識されている。それは、有機農業が、農作物の自然な生態条件を維持し、生産の持続可能性を前面に示しているからである。さらには、土壌、空気、水、植物、動物、人間の保護と、物質の可能な限りの循環、環境に負荷を与える物質の使用回避、動物に配慮した飼育、多様な輪作などが有機農業の特徴として挙げられる。

有機農業への切り替えは、売り上げの増加が見込まれるが、経営体の構造を大きく変えることになり、大きな決断が伴う。NRW州では、経営体が負担する有機農業への切り替えコストとそれに伴う経営体のリスクを和らげるために、州全域に及んで、有機農業の導入と維持に対する助成を行っている。

助成を受ける経営体は、有機農業に関するEG政令VO (EWG) No 2092/91 (「有機農法および農産物・食品の表示に関する指令」) とそれに関わる追加政令を厳守し、EUによって承認された認定機関の検査を受けていなければならない。

※助成額(年間一畝当たり) 一五三〜五五〇ユーロ

(d) 固形堆肥生産

過去数十年、動物の汚物利用が固形から糞尿(液体)生産に切り替えられたことを背景に、多くの地域で、土壌へ過剰の栄養物が投入され、住宅地域の近くでは異臭の問題が起った。固形堆肥は、糞尿に対して、すぐに分離する窒素の量が少ないという利点がある。すなわち、地下水に流される窒素の量が比較的少なくて済む。よって固形堆肥は、土壌の栄養バランスを保つのに適している。また、この助成は、動物に配慮した適切な飼育も基準に含まれているため、動物飼育のイメージも同時に良くする。

※助成額(年間助成対象用地一畝当たり) 一五三ユーロ

(2) モジュレーションの枠組における市場と立地に適合した農業

モジュレーションとは、価格・所得政策における直接支払いを強制的に削減し、第二の柱にその予算を振り替える施策である。ドイツ連邦のモジュレーションにおいては、二〇〇三年より、(価格・所得政策による) 直接支払いを一万ユーロ以上受けている経営体の助成額の

二%がモジュレーションによる控除額となる。この控除額の合計は、NRW州では年間二五〇万ユーロとなり、それに連邦と州からの助成を合わせると合計五〇〇万ユーロになる。これが、次に挙げる三つの新しい施策の助成金となる。

(a) 多様な輪作

多様な輪作への助成は、畑作農業経営体の作付け体系の中に追加植物の栽培を促す。この措置は、農薬の使用量を減らし、動植物に生息空間を与える。助成の条件は、最低でも五つの主要作物（植物）を植えることで、そのうち一つは、Leguminose（レグミノゼ…窒素を固定するバクテリアと共生する豆科の植物）が入っていないかならなければならない。

※助成額（年間一畝当たり）五〇ユーロ

(b) 個々の土地対象の草地の粗放化

これまでの「草地の粗放化」は、経営体の適用地すべてにおいて粗放化した場合のみ助成されていたが、この新しい助成措置では、個々の区画が対象となりえる。

※助成額（年間一畝当たり）一三〇～五七四ユーロ

(c) 乳牛による放牧地管理

助成を受けるには、乳牛の放牧によって草地の管理をし、牛舎は、動物に配慮した、すなわち乳牛が自由に歩きまわれるものでなければならぬ。六月一日から十月一日まで毎日放牧するなどの条件を満たしていなければならない。

※助成額（年間助成対象用地一畝当たり）一四〇ユーロ

(3) その他の助成措置

その他の助成措置として、以下の五つの措置がある。

(a) 畑の土壌浸食防止

土壌浸食防止の措置は、浸食の危険が特に高い場所で、土壌の生産性を保つために行われる。同時に、畑の周りの用地（ビオトープ、水路、交通路、建物）への被害を抑えることになる。助成を受けられるのは、マルチを用いた¹⁾てんさいの播種または直まきなど土壌浸食を防ぐ措置を行っている場所（経営体）である。

※助成額（年間一畝当たり）一〇二ユーロ

(b) 長期間の休耕

湖や川の周囲や土壌浸食の危険がある斜面等の農地において、一〇～二〇年にわたって行われる休耕措置に対する助成である。これら部分的な休耕措置は、水域保護、土壌保護、自然景観保護に積極的に貢献する。

※助成額（年間一畝当たり）一五三～七一五ユーロ

(c) 水辺の河岸の保護

川や小川などの河岸の保護は、流水系を保護する上で非常に重要な措置である。これまでの助成では、飲料水の取水地に繋がる川や小川などの河岸の保護が行われ、それが大きな成功を収めるに至った。基本的に、この助成措置は、川や小川だけでなく、地上の水系すべてに適用できる。

※助成額（年間一畝当たり）八一八ユーロ

(d) 希少になった地域特有の家畜に対する助成

家畜の古来種を保護することは、農耕景観の維持と保全の観点からも、また遺伝子の多様性を維持するという観点からも重要である。絶滅の危機に瀕している希少な家畜の古来種や地域固有種を維持することで、文化遺産の維持にも貢献する。この措置は州全体に適用され、

動物は、馬、牛、豚、羊に限られる。

※助成額（年間一頭当たり）一七〇～二〇ユーロ

(e) モデル事業

環境に負荷を与えない農業を行っている経営体は、モデル事業として助成を受けることができる。モデル事業とは、学問の分野での新しい発見を実際に現場で試す事業である。これらは、「農業環境施策」の更なる発展に寄与することが期待されている。

2 「契約自然保護」について

「契約自然保護」の目的は、州全体にまたがって、地域のビオトープネットワークを形成することにある。州全体で自然保護上重要な場所は助成の対象となりえる。ただし助成の重点は自然保護地域にあり、とりわけ、NRW州景観法六十二条に明記されている「保護ビオトープ」と景観計画地域内の特別用地に狙いが定められている。

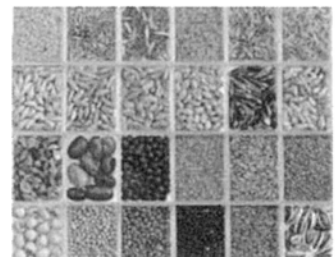
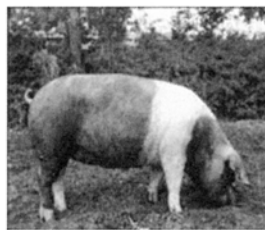
それに加え、農業用地の割合が高い郡と特別市は、郡農耕景観プログラムを作成しており、これは、地域またはローカルなビオトープネットワークの形成に寄与している。この施策によりビオトープネットワークの用地が補足的に創出され、ビオトープが拡大している。

「契約自然保護」の助成措置については、以下の四項目がある。

(1) 畑の周縁部の自然保護的利用、畑の生態系保護

この措置は、絶滅の危機に瀕している畑の野草の保護が主な目的となる。助成の対象になるのは、除草剤および化学肥料を使用しない、

最低五つの作物や植栽などの多様な輪作や稀少家畜の保護を推進



多様な輪作：畑1ha当たり50ユーロ
稀少な家畜の保護：1匹17～120ユーロ

図5 多様な輪作、稀少家畜の保護



絶滅の危機に瀕している畑の野草の保護のため、除草剤・化学肥料を使用せず、自然保護的に利用



畑1ha当たり357～511ユーロ

図6 畑の周縁部の自然保護的利用

並びに畑や畑の周縁で機械または熱による除草を行わない畑である。畑の周縁は、自然保護地域の中か、またはそれに隣接していなければならない。または希少でその土地に特有の畑の野草植物が生息していなければならない。

※助成額（年間一畝当たり）三五七～五一ユーロ

(2) 草地の自然保護的利用管理

この措置により、湿地の採草地、川や湖の側の草地、中山岳地域の草地など、維持する価値がある草地ビオトープを保護する。その際、それぞれのビオトープに合わせたバリエーション豊かな管理の方法が定義されている。基本的には、糞尿、化学窒素肥料の散布は禁止されており、保全の中断も許可されない。

助成措置として、以下の種類がある。

B 1 畑を草地に転換

B 2 草地の粗放化

B 3 その他のビオトープの自然保護的管理

B 4 自然保護的草地利用における補足的措置

※助成額（年間一畝当たり）一五三～五一ユーロ

(3) 高木の果樹がある採草地の保全

この助成の目的は、高木の果樹がある採草地を維持もしくは新たに創出することである。助成を受ける経営体に課される義務は、果樹の手入れと採草地の管理、両方にある。とりわけ望まれる措置は、ウィルスを持たない（検査された）果樹を植えることである。

※助成額（年間一畝当たり）最高九一七ユーロ

(4) ビオトープの創出と保全

この助成の対象は、生垣や藪、その土地に適した低木類の植樹並びに維持管理、さらには、これらのビオトープを柵の設置により保護する措置（必要と認められた場合）である。

※助成額（年間一m当たり）生け垣最高五ユーロ、柵一ユーロ等

六 KULAPに関するヒアリング及び現地調査

昨年十月、NRW州環境自然保護農業消費者保護省においてNRW州の農業政策全般についてヒアリングするとともに、NRW州内で「農業環境施策」に取り組んでいるA農場および「契約自然保護」に取り組んでいるB農場を視察する機会を得た。以下、その概略と主な質疑応答を紹介したい。

1 NRW州環境自然保護農業消費者保護省ヒアリング

NRW州環境自然保護農業消費者保護省では、シャロスケ博士他四名の方から、KULAPを始めNRW州で展開されている農業政策全般について話を聞くことができた。

(1) KULAPの運用主体について

KULAPの運用主体は、「農業環境施策」と「契約自然保護」によって異なる。「農業環境施策」の運用は州の農業会議所（Landwirtschaftskammer）で行っている。農業会議所は、①州の農業行政の基礎的部分、②農業経営者に対する助言サービス、③農業者教育などを行っている（筆者注日本では、農業

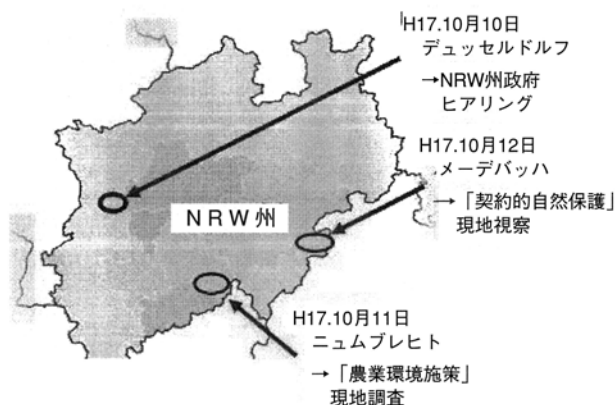


図7 NRE州KULAP現地調査地

改良普及所の役割と似ている)。一方、「契約自然保護」の運用は、郡レベルのビオロギッシュスタチオン (Biologische Station) が行っている。ビオロギッシュスタチオンは、NRW州独自の組織であり、郡単位で四〇の事務所がある。一種のNPO、NGOのような組織で、民間の組織ではあるが「契約自然保護」の業務も請け負っている。この組織ができたのは、自然保護に関する行政と民間の亀裂をなくするためである。

(2) クロスコンプライアンス⁽⁷⁾の取組状況について

クロスコンプライアンスは、農業環境政策等の助成措置を講じる代わりに、農業経営者にもEUから示されている「適切な農法」(Gute Fachliche Praxis) 以上に高い義務づけを課すものである。NRW州では予算が限られていたために、EUの「適切な農法」を超える義務を課してきた。しかし、近年、KULAPのプログラムを見直し、支援の対象を拡大してきている。

(3) モジュレーションの取組状況について

モジュレーションは、EUの価格・所得政策における直接支払いを強制的に削減し、第二の柱にその予算を振り替える施策である。ただ、このモジュレーションは州の反対にあいながら連邦が主導し強行した経緯がある。このため、モジュレーションの枠組みにより創設した三つの助成措置(多様な輪作、個々の土地対象の草地の粗放化、乳牛による放牧地の管理)について、二〇〇三年、二〇〇四年の二年間、連邦が一〇%助成率の嵩上げ措置を講じている。

(4) 条件不利地対策とKULAPの関係について

条件不利地対策は、主にNRW州の南部の山岳地帯で実施されている。条件不利地は、①農業の生産性が傾斜などにより不利な地域、②

土地に栄養が少なくして生産性が悪い土地が指定されている。こういった条件の不利な地域で農業を維持してもらうことを目的として、州で七八〇〇の農業経営体に対して助成金を交付している。

このうち、七割程度の農業経営体でKULAPと条件不利地対策の助成金を二重でもらっている。ただ、特別な地域に二重で助成金を支払うこと

については、常に批判がある。このため、常に助成の手続きについてチェックし、制度そのものについても固定化させず検討をすることとしている。

(5) 南ドイツのバーデンビュルテンブルク州やバイエルン州の農地面積の大半が農業環境政策の対象となっているのに対して、NRW州KULAPの面積ベースの実施率が二〇%と低い理由

NRW州の農業環境政策の実施率が南の二州より低いのは、①豚飼育と小規模な野菜生産が盛んなNRW州の農業形態が農業環境政策になじみにくいこと、②「適切な農法」について、NRW州として高い義務づけを設定していること、③南ドイツの二州に比べてNRW州の財政力が豊かでないことなどが主な理由である。



写真1 NRE州環境自然保護農業消費者保護省ヒアリング
(シャロスケ博士、シューベルト・シェラー女史他)



写真2 NRE州農業会議所のヒュムス女史（農業環境
施策担当）

(6) 「農業環境施策」と「契約自然保護」の具体的な違いについて
「農業環境施策」については、普通の農地を対象とした施策である。
例えば、一畝当たり成牛一・四頭に制限し、通常よりも少ない有機肥料で草地を維持する。一方、「契約自然保護」は、自然保護上価値のある特別な農地を対象としており、農地に生息する鳥類の生態にあわせて草刈りの時期を調整するなど、「農業環境施策」よりも厳しい義務が課される。その代わり、農家への直接支払いの助成額は多くなっている。

(7) KULAPについての市民の評価について

KULAPの実施により、植生もよくなり、観光面でも稀少な動植物を見ることができるようになることから、市民から高い評価を得ていると考えている。特に、中山岳地などで粗放化している草地は、市民の目にも触れる機会が多く、いい評価を得ている。

農家としても経済的に利益を被った部分についてきちんと評価が支払われているので問題はない。ただ、州の財政が厳しいので、将来も今の状態を保つことができるかは分からない。

2 「農業環境施策」A

農場視察（ニユムブ

レヒト）

NRW州南部のニユムブ

レヒトで「農業環境施策」の助成を受けているA農場は、八四畝の草地に六畝のトウモロコシ畑、合計九〇畝の畑を経営し、六四頭の乳牛を飼っている。A氏は、NRW州と契約を結び、KULAPの「農業環境施策」として草地の粗放化に取り組んでいる。具体的な措置としては、一畝当たり成牛一・四頭に抑え、そうすることによって、通常よりも少ない有機肥料で草地を維持している。KULAPにおける草地の粗放化の助成については、①一経営体すべての草地の粗放化、②個々の土地対象の粗放化の二種類があるが、A農場においては、①の措置により助成金を受けている。A氏が「農業環境施策」に取り組んだのは、約九年前からであり、最初に取り組んだ一人である。

A農場では、「農業環境施策」を現場で担当しているNRW州農業会議所ヒュムス女史他から話を聞くことができた。

(1) 「農業環境施策」に取り組む農家と取り組まない農家の違いについて

農業経営体がヘクタール当たりで飼育している牛の数によって、考え方が変わってくる。「農業環境施策」で決まっている牛の密度よりもはるかに高い密度で牛を飼っている経営体は、「農業環境施策」による助成を受けず、集約的な農業を行いお金をかせぐ傾向にある。一方、そもそも牛の数が少ないところは、「農業環境施策」で助成を受け、お金をかせぐことが多い。

(2) A農場の今後の展望について

この郡では、五〇頭飼養が平均でNRW州全体では四〇頭ぐらいが平均である。A農場の規模は、この郡の平均よりも大きい規模で経営している。ただ、A氏は、後継ぎがいないので、おそらくこれ以上大きくはならないだろう。大きな経営体で後継ぎがいるところは、どん

どんどん大きくなっていくが、小さな経営体で後継ぎがいらないところは、歳をとると農業をやめてしまう。

3 「契約自然保護」 B農場視察（メーデバッハ）

NRW州南東部の町メーデバッハで「契約自然保護」の助成を受けているB農場は、全域がFFH-Gebiete（植物動物生息区域）の指定を受けている。FFHはEUのNatura2000⁽⁸⁾の基準に基づいて指定された自然保護区域であり、「契約自然保護」はこういった自然保護が必要な地域を対象として実施されている。この地域には、ノイントータ（Neuntöter）という鳥類の生息地があり、コウノトリやキツツキもいる。ブラウンケルフェン（Braunkelchen）（和名ノビタキ）という渡り鳥もやってくる。

「契約自然保護」の対象となっている農地は、七〇畝である。この農地は、草地で産卵するブラウンケルフェンの生息地として貴重な価値をもっており、この鳥の保護のために草刈りの時期を調整する等の措置を講じている。以前は、この七〇畝の農地を五〇の経営体が所有し、一経営体当たり一畝程度の経営規模だった。ここに耕地整理事業を入れ農地を州が買い上げた。現在は、州から六つの農業経営体に農地の管理を委託し、自然保護的な農地の管理を行ってもらっている。

B農場では、「契約自然保護」を担当しているNRW州ビオロギッシュスタチオンのトランケ氏、フィンケ氏他から話を聞くことができた。

(1) B農場で「契約自然保護」に取り組む理由について

日本とドイツの自然に対する考え方は似ている部分があると思う。こういうオープンなスペースはもともと人間が農耕によって切り拓いたものであるが、千年、二千年の歴史を有し、人間の農耕活動と共生してきた貴重な動植物が存在する。このような動植物を守り育てるた

めには、農業を継続していかねばならない。また、農業といっても、

集約的なものではなく、粗放的な手をかけないやり方で取り組むことが必要である。ただ、農地で自然保護的な管理を行うことにより、農家は経済的に損失を被っ

てしまう。その損失分を補償し助成金を交付するシステムのひとつが、「契約自然保護」である。

また、このB農場の「契約自然保護」の対象農地は、地下水が高く、土地生産性がよくなかった。特に大型機械も入らないような農地だったので、農家にとって魅力的でない、農家が嫌っていた農地だった。そのため、粗放化されて、自然保護上価値の高い農地となったとも言える。この農地の状態を維持するために「契約自然保護」制度を利用して農家に管理してもらっている。

(2) NRW州で農地を持つことができることについて（日本では例外的な場合を除き、自治体が農地を持つことができない）

ドイツでは、州、郡、市町村などの自治体が農地を持つことができ。ザウアーラント地域だけで四四〇畝の農地を州がもっている。



写真3 州農業省シュベルト・シェラー女史とホーホザウアーランド郡自然保護センター・ビオロギッシュスタチオンのトランケ氏とフィンケ氏

「契約自然保護」に取り組んでいる農地は、州の所有地であることが多い。

(3) 営農の観点から草地としての利用について

この辺りの大部分の農地は、牧草地として利用されている。一部、栄養価が高くないところは、牧草を刈らないままでおき、その後、羊を放牧するというところもある。草を刈る、刈らないという輪作的な利用をしているところもある。

(4) この周辺の農地での「農業環境施策」の取組について

「契約自然保護」の対象となっている七〇畝は、「農業環境施策」の対象となっていないが、周辺の農地では、「農業環境施策」の対象となっているものもある。

七 まとめ

1 KULAPに関するまとめ

ドイツの農業環境政策について、日本では農地における希少種の保護など、自然保護の観点から取り上げられることが多い。しかし、農業環境政策は、CAP第一の柱の削減を進めるため、「市場負担緩和」、つまり農地の粗放化等による作物の過剰対策を担う目的も持っている。NRW州のKULAPは、市場負担緩和や保養地としての農地の価値、農耕景観としての農地の保全を主目的とする「農業環境施策」とビオトープネットワークの形成等自然保護を主目的とする「契約自然保護」という二つのプログラムで整理されている。筆者が、昨年、NRW州のホームページからKULAPのことを知り、詳しく調査してみたいと思ったのは、KULAPがこのように体系的に整理されており、この制度を調査することにより、農業サイドと自然保護サイドの両面か

ら、今後の農業環境政策のあり方をとらえることができるのではないかと考えたからである。

この調査を通じて得たKULAPに関する情報を以下に整理する。

① KULAPの二つの施策のうち、「農業環境施策」が予算において八割、面積において九割を占め、その中でも、「市場と立地に適合した農業への助成」を主目的にした農地の粗放化等の施策が過半を占めている。加えて、モジュレーションの実施によりその割合は増える傾向にある。

② 「農業環境施策」は、一般の農地を対象とし、粗放的で環境に負荷を与えない生産方法を導入するものである。NRW州内では、「農業環境施策」に取組み、助成金により経営を維持しようとする経営体と、集約的な農業を行い経営を維持しようとする経営体に二分化する傾向がある。特に、畑作農業では、集約的な農業を志向する傾向が強く、「農業環境施策」に取り組む農家が草地農家に比べ極めて少ない。

③ 「契約自然保護」は、自然保護上重要な農地を対象として、自然保護的な管理を農家に行ってもらう代わりに助成金を交付するシステムである。生態系保全のために草刈りの時期をずらす等「農業環境施策」より厳しい義務が課せられるが、農家への助成額は多くなっている。なお、「契約自然保護」の対象農地を州が買収し、「公有地」となっている場合が多い。

④ 条件不利地対策は、農業の生産性が不利な地域等において農業を継続してもらうための施策であり、NRW州においても約八〇〇〇の経営体に助成金を交付している。そのうち七割程度がKULAPと二重に助成金を支給されている。

⑤ KULAPは、植生や景観もよくなることから、市民から高い評価を受けている。農業経営体に対しても不利益を被った部分について対価が支払われており、問題はない。

⑥ KULAPや条件不利地対策の制度について、今後、EUの基準の強化、州の財政難の不測要因があり、制度の継続が課題である。常に手続き等をチェックし、制度そのものについても固定化せず検討が必要という認識を持っていた。

2 日本の制度検討に向けて

NRW州でのKULAP調査を通じて感じたのは、ドイツでは農地の粗放化についての抵抗感がほとんどないことだった。これは、ドイツが千七〇万畝という広大な農地を有し、食料自給率が九一%と高い水準にあることと無縁ではないと考える。また、農地における生態系保全等について強くその必要性が認識されていたのも、非常に印象的だった。

日本の食料自給率は、四〇%と先進諸国の中で最も低く、農地面積も減少を続けており、国内農業の生産性の向上と食料供給力の強化が喫緊の課題となっている。このため、日本において、農地の粗放化や農地における自然保護を前提とした制度設計を行うのは困難が伴う。言葉を変えて言えば、日本とドイツでは、農地面積や食料自給率など農業を取り巻く前提条件が大きく異なっており、本稿で紹介したKULAPの事例を日本の制度に直輸入することはできない。

しかしながら、KULAPの事例を踏まえ日本の農業環境政策を検討する場合、ドイツで見られた農地のもつ自然保護的な価値観、つまり、農地は千年、二千年の歴史を有しており、人間の農耕活動と共生してきた貴重な動植物が存在するという価値観や、農業が営まれるこ

とによって形成されている農耕景観に対する価値観等は、共有できるのではないだろうか。

また、日本の新たな制度である「農地・水・環境保全向上対策」については、中山間地域等直接支払制度が棚田サミットの開催や棚田学会の設立など自治体や民間ベースの取組が先駆けとなって創設されたように、滋賀県の「環境農業直接支払い制度」⁹⁾等国内の先進事例を踏まえて、検討していく必要がある。

本稿は、昨年、NRW州環境自然保護農業消費者保護省やNRW州内の農場を訪問しヒアリング等を行った結果を踏まえて記述した。NRW州政府のシャロス博士他お忙しい中、快くヒアリングに応じて頂いたNRW州の方々、KULAP関連文献の邦訳等を精力的に行ってくれた在独のコーディネーター池田憲昭氏¹⁰⁾、NRW州政府との調整を一手に引き受けてくれた在デュッセルドルフ総領事館の高築浩一副領事（現石狩川開発建設部管理課）、今回の調査に関する確な指導、助言を頂いた市田知子農林水産政策研究所室長（現明治大学助教授）他関係者の方々に謝意を表したい。また、この調査を一緒に行いさまざまなアドバイスを頂いた北海道開発局農業振興課の鎌田貢次課長、忙しい通常業務の中、今回の調査に快く送り出して頂いた北海道局農林水産課の方々にもお礼を申し上げたい。

参考文献

- (1) 中山間地域等直接支払制度の最新情報については、農林水産省HP「中山間地域等直接支払制度」のページ (<http://www.maff.go.jp/nouson/chiki/home/chusankansisui/jigyogaiyou.htm>) を参照された。
- (2) 「品目横断的経営安定対策」の最新情報については、農林水産省HP「品

目横断的経営安定対策」のページ (<http://www.maff.go.jp/minaite/menue8.htm>) を参照されたい。

(3) 「農地・水・環境保全向上対策」の最新情報については、農林水産省HP「農地・水・環境保全向上対策」のページ (http://www.aff.go.jp/nout_mizu/index.htm) を参照されたい。

(4) EUの農業政策・農業環境政策については、農林水産省HP「EUの農業政策」のページ (http://www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/_eu_1.htm) を参考にされたい。

(5) 「NRW州の農業環境政策」(Agrarumwelmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen (<http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/landwirtschaft/pdf/agrarumwelmassnahmen.pdf>))を参考に記述した。

(6) 「NRW州における「農耕景観プログラム」の手引き」(Wegweiser durch das Kulturlandschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen) (http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/forsten/pdf/wegweiser_kultur_03.pdf)より抜粋して記述した。

(7) 何らかの便益や支援の支払いなどを受け続けるために、いくつかの固有の要件を満たすことを意味する。日本においても、平成十七年三月、新・食料・農業・農村基本計画が策定され、「農業者が環境保全に向けて最低限取り組みべき規範を策定し、平成十七年度より可能なものから、その規範を実践する農業者に対して各種支援策を講じていくこととする(クロス・コンプライアンス)」との方針が定められた。

(8) EUで展開されている自然保護ネットワークのこと。NRW州におけるNatur2000S取組については、NRW州HP (<http://www.natura2000.munlv.nrw.de/default.htm>) を参照されたい。

(9) 詳細については、滋賀県農政水産部環境こたわり農業課HP (<http://www.pref.shiga.jp/g/kodawari/>) を参照されたい。

(10) 池田憲昭氏の著作・経歴等については、池田氏のHP「環境&文化」(<http://www.ikedai-info.de/>) を参照されたい。

(国土交通省北海道局)

☆