

第1章 環境保全型農業等の生産者の政策ニーズに関する調査

足立 恭一郎

1. 本稿の目的

先駆者・支援プロジェクトの課題は、①食の安全・環境負荷の軽減を志向する農業生産システムの育成方法と、②それを支援する農政のあり方を研究することにある。そして本稿の目的は、そのような研究課題への接近方法の1つとして、環境保全型農業等⁽¹⁾の生産者（個人および団体）の政策ニーズを明らかにすることにある。

2004年度は、わが国の環境保全型農業等の普及に先駆的役割を担ってきた生産者（個人および団体）数人を選抜し、彼らとの密度の濃い意見交換等を通じて収集した政策ニーズの概要を整理した。これを踏まえて、次年度は、さらに多くの生産者等から政策ニーズを収集・整理・分析し、先駆者・支援プロジェクトの研究課題を究明する。

2. 調査方法

生産者の政策ニーズを解明するための最もオーソドックスな方法として、アンケート調査がある。周知のごとく、アンケート調査は調査対象者（標本）の選び方により、①無作為抽出によるものと、②意識的に特定の標本を選定する有意抽出によるものとに大別される。それらは、さらに、対象者に①あらかじめ用意した選択肢の中から該当するものを選択（単数、複数、順位）させる選択回答方式と、②自由に回答（数量、記述）させる自由回答方式に分かれる。

本稿では、次項に述べる理由にもとづき、環境保全型農業等の実践に先駆的役割を果たしてきた生産者（具体的には「日本有機農業研究会」や「全国産直産地リーダー協議会」のリーダー）を有意抽出し、彼らとの密度の濃い意見交換等を通じて、彼らの政策ニーズを収集する自由回答方式（メモ、口頭による表明）を採用した。

3. 調査対象者

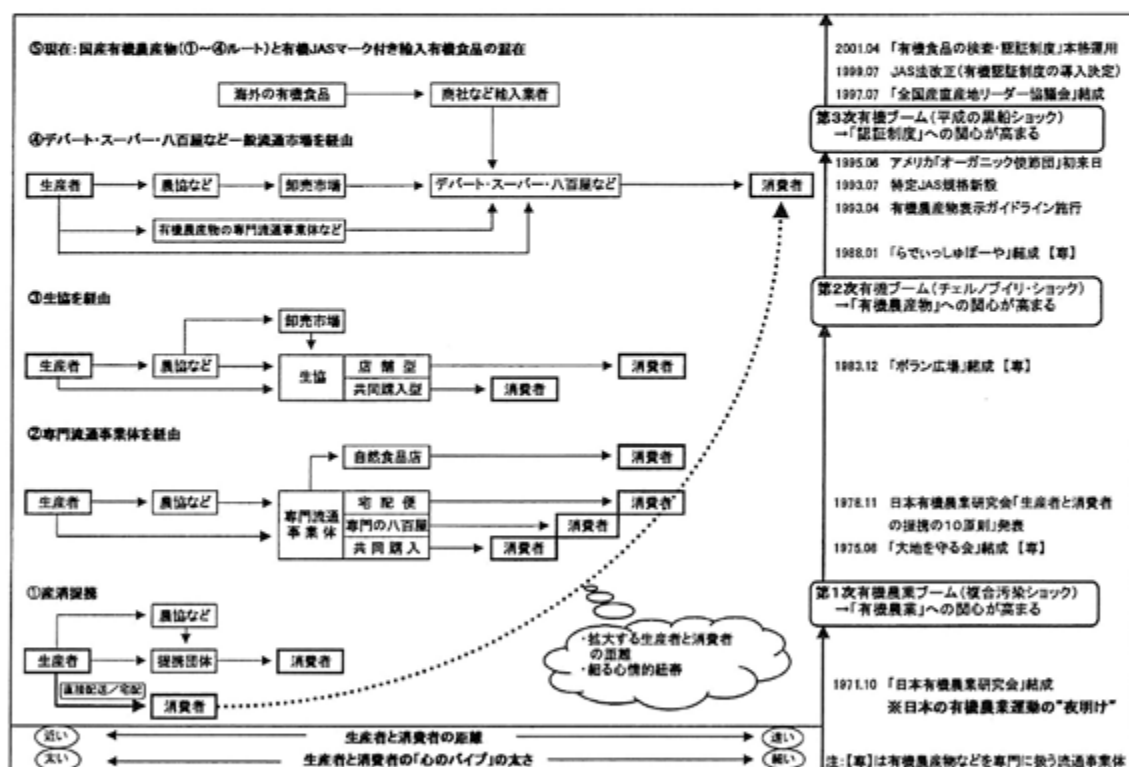
わが国の環境保全型農業等環境への負荷軽減、食の安全・安心に資する農業は先駆的農業者、研究者、消費者等によって唱導され、おおむね第1図に模式的に示したような過程を経て今日に至っている。

「日本有機農業研究会」（会員数：約3,000名、<http://www.joaa.net/>）は1971年10月に結成され、生産者と消費者の「顔と暮らしの見える産直・共同購入（産消提携）」を特徴とする日本の有機農業運動を今日まで名実共にリードしてきた。同会が提唱した「提携の思想およびシステム（Teikei System）」は世界の有機農業運動すなわちIFOAM（国

際有機農業運動連盟：1972年設立。2005年現在108カ国、750団体が加盟）関係者の間に広がり、今や解説抜きで通じる国際語になっている。

他方、「全国産直産地リーダー協議会」は1997年7月に結成され、第3次有機ブームの主要な担い手として活躍している。現在、米沢郷牧場、山形おきたま産直センター、JAみやぎ仙南、JAささかみ、JA山武郡市、埼玉産直センター、愛農流通センター、無茶々園、秋川牧園、ながさき南部生産組合、かごしま有機生産組合など30数団体の代表者が参加している。

周知のごとく、環境への負荷軽減に配慮する農業には大別して、農薬・化学肥料の使用を認めないもの（有機農業）と、それらの使用削減を目指すもの（特別栽培）に分かれる。全国産直産地リーダー協議会は地域や生産者グループ全体の農法的底上げを図る産直産地団体の代表者たちによって組織されており、当該団体内で実施されている農法割合は「有機農業が主体」から「特別栽培が大半、有機農業は少数」まで多様性に富んでいる。この点、有機農業に特化した、日本有機農業研究会とは異なる（ただし、両者に重複参加している事例が数例ある）。



第1図 多様化する有機農産物等の流通ルート（拡大する生産者と消費者の距離）

ところで本稿では、先に触れたように、調査対象を、様々な障害を自らの努力によって乗り越え、たゆまぬ創意工夫により発展してきた「先駆者」（８名）に限定した。その理由は、当該分野における知識や経験が豊富で、仲間から信頼され、指導的立場にある先駆者から意見等を収集・整理することが、本稿の目的に最も適した接近方法だと判断したからである。

例えば、本年３月に閣議決定された新たな食料・農業・農村基本計画（以下「新たな基本計画」）の策定過程において、食料・農業・農村政策審議会企画部会で「有識者ヒアリング」が３回行われた。招請されたのはいずれもその道の先駆者と目される人々であり、彼らの発言は程度の差こそあれ「新たな基本計画」を策定する際に参考にされている。本稿では、それと同じ接近方法を採用した。

4. 有機農業・環境保全型農業生産者の政策ニーズ（予備的把握）

先駆者（８名）への聞き取り調査は、下記の要領で行った。

- 1) 2004年４月以降、彼らが開催する集会・勉強会に可能なかぎり出席し、そこで提起される政策ニーズ等を記録するとともに、適宜、彼らへのインタビューを行った。
- 2) その内の３団体を選んで、筆者との胸襟を開いた意見交換を行い、先駆者本人および構成員から自由回答方式による政策ニーズ等の把握に努めた。
- 3) 行政当局への要望等が文章化されているものについては、それらの提出を求めた。

本稿では、このようにして収集した彼らの政策ニーズをいくつかのカテゴリーに分類・整理した。以下に示すのは、そうした資料等からの「切り抜き」である。なお、「切り抜き」に際しては、筆者の責任において発言や要望文書などを編集し、主旨を損なわない範囲で簡潔な文章となるよう、リライトした部分があることを、あらかじめ断っておく。

また、プロジェクト研究の初年度ということもあり、本稿では、彼らの政策ニーズ等の予備的把握に主眼を置いた。したがって、当該ニーズ等の論理的妥当性の考察、事実関係の検証等は行わず、それらはすべて、次年度の課題として位置づけていることを注記しておく。

（１）有機農産物等の検査認定制度（有機 JAS 制度）に係るもの

- 1) 有機 JAS 制度が導入されて、足かけ５年が経過した。2003年５月には特別栽培農産物に係る表示ガイドラインが改正され、少なくとも「農林水産省新ガイドラインによる表示」と表記する場合には、有機農産物より安全だと消費者が優良誤認する「無農薬農産物」など、曖昧表現が禁止されることになった。

有機表示の曖昧さや無農薬表示が生起する優良誤認問題など、かつてわれわれが指摘した問題点は、改善されている。

〔以上、若干の表現上の違いはあるが、８名中、過半が同様の論点に言及〕

2) 本年3月26日の「3・26有機農業振興政策の確立を求める緊急全国集会」に向けて、実行委員会事務局が加盟団体(27団体)の有機認定農家を対象に、本年2月に行った「全国有機認定農家アンケート・中間報告」(有効回答数:459)によれば、有機JAS認定を取得して「よかった」(38.5%)「ややよかった」(23.4%)が、「悪かった」(1.8%)「やや悪かった」(2.9%)を大きく凌駕している。

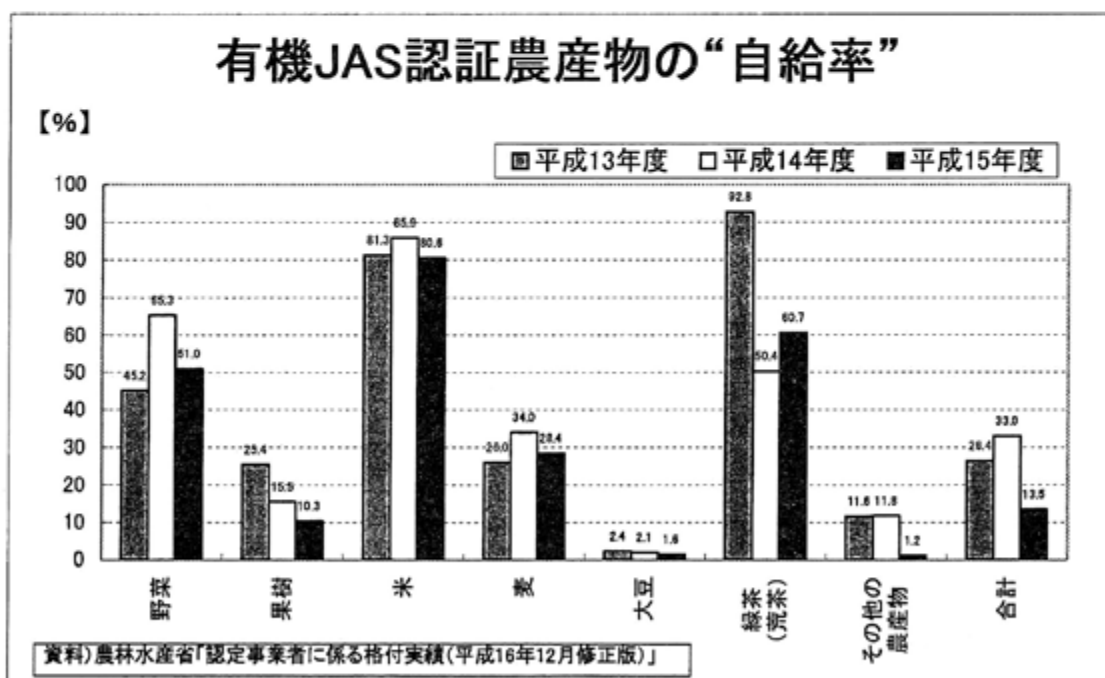
しかし、有機JAS制度について「おおむね現状のままでよい」(32.0%)は「大幅な改善が必要」(62.8%)を大きく下回っている。そして、どのような改善が必要かについては、「申請書類の簡素化」(38%)「認定料などコスト負担の軽減」(24%)「輸入有機農産物・加工食品への規制強化」(18%)「瑣末な検査項目の見直し」(10%)「登録認定機関以外の職員等による農家立入調査の廃止」(6%)「その他」(4%)となっている。

[3・26全国集会実行委員会事務局資料]

3) 有機農業の基本理念の本質は身土不二、地域自給、地産地消、生産者と消費者の顔と暮らしの見える有機的な人間関係の構築にこそある。有機JASマークは、市場を介して顔も暮らしも見えなくなった、生産者と消費者を再結束させるための道具・補助手段であった筈だ。しかし、有機JAS制度の導入から5年を経た今日、同制度はあたかも有機JASマーク付き農産物の“輸入促進制度”であるかのように機能している。

[N・K氏, H・N氏, A・K氏]

※ちなみに、この指摘を農林水産省資料により確認したところ、有機JAS認証農産物の“自給率”は下図のようであった(筆者注)。



第2図 有機JAS認証農産物の“自給率”

4) 2004 年度は 7 月豪雨、台風、新潟県中越地震などによる農地、農作物への被害が多発した。有機水田においても冠水したり、中山間地域では斜面上部に位置する慣行水田から土砂が流入するなどの被害が頻発した。この場合、「当該有機水田は農薬や化学肥料など、有機 JAS 規格で使用が認められていない化学物質によって“汚染”されたため、有機水田としての認定要件を満たさない。したがって、当該水田において収穫される米は有機表示して販売できない」というのが農水省の見解だ。有機水田として再認定されるためには、2 年以上待たなければならない。

有機 JAS 規格の規定に照らせば、それは、そのとおりだ。しかし、あまりに“杓子定規”すぎないか。例えば、「大豆（遺伝子組換えでない）」等の表示を JAS 法に基づき任意に行う場合、分別生産流通管理が適切に行われていれば、「意図せざる遺伝子組換え農産物の一定の混入」すなわち「5%以下」の混入が認められている。ならば、自然災害等に基づく有機水田への「意図せざる農薬や化学肥料の流入」についても、「一定の汚染率」を許容すべきではないか。

[I・M 氏, I・K 氏, N・K 氏, H・N 氏, A・K 氏]

5) 有機認定は圃場単位で行われるため、分散錯圖を特徴とする日本では栽培管理記録が膨大な量になる。ちなみに、N 生産組合（生産者 150 名）では圃場数約 2 万筆、記録書類約 1 万 8,000 枚にも及び、書類づくりに要する労力（機会費用）は生産者にとって大きな負担になっている。

[N 生産組合代表の K・K 氏]

6) 有機認定に多額の費用がかかることが問題だ。ちなみに、S 市農協 M 支所有機部会（部会員 50 名）では 2002 年に 23ha が有機圃場として認定されているが、検査員に支払う検査料・旅費・宿泊代、認定機関に支払う審査料など、有機 JAS 認定に係るコストは部会全体で、毎年 400 万円にも達している。[S 市農協 M 支所長の S・H 氏]

(2) 環境負荷軽減に資する農業の実践者への直接支払いなど政策支援に係るもの

1) 「直接支払制度の新設など、有機農業を政策的に推進するための施策は考えていない」というのが、農水省の公式見解であるらしい。環境保全型農業対策室など、有機農業に関わりのありそうな農政部局の担当官の回答は、以下に示すとおり、有機農業を政策的に振興することについて、消極的だ。

i) 「わが国農政の至上命題（喫緊の農政課題）は食料自給率の向上である。生産力において慣行農業に大きく劣る有機農業はこれに抵触する。よって、有機農業を政策的に推進することは、現実問題として困難。」

ii) 「有機農業への農法転換に伴う生産コストの増加は、市場で有機農産物に付加される価格プレミアムにより相殺されている。いずれの市場調査を見ても、有機農産物は慣行農業のそれより 2～3 割、場合によっては 5 割以上高く販売されている。このように、『生産コストの増加分が価格プレミアムにより相殺される』状況にあ

る以上、『直接支払制度などを新設し、有機農業者を経済的に支援すべし』との主張には、行政として首肯しがたい。また、そのような支援制度の導入に対し、国民的合意が得られる状況にない。」〔以上 A・K 氏, K・K 氏, S・H 氏〕

- 2) 市場調査では、そうだろう。有機 JAS マーク付きの有機農産物の店頭小売価格は、慣行栽培のものより確かに高い。しかし、価格プレミアムの「分配率」を検証しなければ、上記 ii) の主張は成り立たない。

価格プレミアムは大半が流通・小売業者のフトコロに入り、産地側にほとんど還元されないのが実態だ。貯蔵性に劣るなど、農産物が有する商品特性のため、価格交渉力において劣位に置かれた産地側は、譲歩を強いられる傾向にある。

〔K・K 氏, S・H 氏〕

- 3) 本年 3 月 25 日、新たな食料・農業・農村基本計画が閣議決定され、水田作および畑作の一定規模以上の担い手経営を対象にした品目横断的な経営安定対策が、2007 年度から導入されることになった。農水省は「農業の構造改革の加速化を図るとともに、WTO における国際規律の強化にも対応」するため、としている。

同基本計画には、食の安全および消費者の信頼の確保、学校給食の一層の活用を通じた地場産農産物の利用促進、国産農産物の消費拡大運動の推進なども盛り込まれている。それらの要件に最もよく適合するものは、有機農産物である。とくに、食育を言うのであれば、次代を担う子供たちにこそ、何を差し置いても、安全・安心な有機農産物を食べさせるべきであろう。

したがって、「もう 1 つの日本型直接支払い」として、われわれは、環境への負荷軽減、食の安全・安心の確保等に最も適合した有機農業への農法転換によって生じる経営リスクを補填し、あるいは実践奨励する「環境直接支払い」の導入を提案したい。

また、同施策に法的論拠を与えるため、EU 諸国（特にドイツ、フランス）や韓国においてすでに施行されているような、有機農業や親環境農業に関する法制度の整備を国に求めたい。例えば、持続農業法（「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 7 月）を抜本改正するなどして、有機農業者への環境支払いや経営リスク軽減のための所得補償などの支援策が導入できるよう、工夫すべきである。

〔A・K 氏, H・N 氏, I・M 氏, U・Y 氏〕

（3）有機農業の生産技術開発に係るもの

- 1) 農水省が、有機農業を政策的に推進するための施策導入に不熱心な理由の 1 つとして、有機農業の“低生産性”が指摘されている。平均値で見れば、それは、そのとおりだが、ひと口に有機農業と言ってもピンからキリまで多様だ。なかには慣行農業と遜色のない生産性を実現している経営も少なくない。

そもそも、有機農業と慣行農業の生産性を現時点において直接比較すること自体

“アンフェア”である。慣行農業（近代化学農業）の“高い生産性”は時間・資金・研究者を“総動員”して実現されたもの。農水省、文科省、地方自治体、農協などが投じた近代化学農業技術の研究開発費用の総額、研究者の数は膨大だ。

それに対して国・地方自治体・農協は、有機農業の生産技術開発にどれほどの熱意を示し、人的・物的・時間的投資を行ったか。慣行農業のそれと比較すれば、ほとんどゼロと言ってもよい実態だ。そのような差別的な扱いを受けながら、例えば、有機農業の米平均反収は2割～3割減程度にとどまっている。

したがって、もし、農水省が本気で、有機農業の生産技術開発に時間・資金・研究者を“総動員”すれば、おそらく、5～10年程度で“自給率の向上に資する生産性の高い有機農業”が実現できるに違いない。

- 2) 有機農業技術は有機農業者が、それぞれ試行錯誤して開発した個人技術であり、未成熟部分など改善の余地が多く残されている。職人芸的なところがあったり、風土条件に規定されたりで、一般化しにくい。

国・地方自治体の農業試験場等において、こうした在野で開発された個人技術の有効性についての検証（追試験）、改善、普及を図るよう要望したい。

- 3) 農業普及センターに有機農業担当者（有機農業技術に詳しい普及員）を置くよう要望する。
〔以上、8名全員が異口同音に、同様の主張を展開〕

（4）有機農産物の消費拡大（社会的認知度の向上）に係るもの

- 1) 有機農産物に対する消費者の認知度や購買意欲等に関して言えば、農水省は「消費者モニター等の調査によれば、8割以上の消費者が通常の野菜等と比較して割高であっても有機農産物を購入したい、6割以上の消費者が（検査認定制度が導入されれば）認定された有機農産物を積極的に購入したいと回答」などと発言していた。

これは、福島啓史郎・食品流通局長（当時、現在は自民党参議院議員）の6年前の国会答弁（1999年5月6日、参議院農林水産委員会）である。その発言は「（したがって）生産者が負担する認定コスト等の価格への転嫁は基本的に可能であると考えられる」と続くのだが、果たして、現状はどうだろうか。福島局長が論拠にしたモニター調査の結果は必ずしも一般消費者には妥当しないこと、あるいは、回答に際して、本音と建て前が大きく乖離していることを証明したに過ぎない。

農水省は有機農業が有する食の安全性、環境負荷の大幅軽減など、多面的な機能に関する情報発信、消費者啓発にもっと力を注ぐべきである。

- 2) 学校給食、病院給食、自衛隊給食、農水省食堂など国・地方公共団体関連施設における有機農産物・加工食品の優先購買の奨励（願わくば、義務付け）を求めたい⁽²⁾。

〔以上、若干の表現上の違いはあるが、過半が同様の論点に言及〕

(5) その他

1) 有機農業や環境保全型農業を論じる各種委員会の委員には、当該農業に関し、長年月の実践経験を有するわれわれのような「先駆者」を必ず一定割合、招請されたい。具体例を出して恐縮だが、例えば、「環境と調和のとれた作物生産の確保に関する懇談会」には9名の“有識者”が選ばれている。だが、その中に、1人も有機農業、環境保全型農業の“実践者”はいない。 [S・H氏]

2) 全国の生産者を対象にした、農薬による健康被害実態調査を早急に行うことを要望したい。「大規模経営+50代」のカテゴリーに属する基幹労働者がガンで逝く事例を、近年、私はよく見聞きする。長野県の佐久総合病院の調査で、昭和40年代はじめ、4人に1人が農薬の慢性中毒症状を示すことが分かり、世の耳目を集めたこともあった。 [I・M氏]

5. おわりに

本稿は、冒頭にも述べたように、環境保全型農業等の生産者（個人および団体）の政策ニーズを把握することを目的とする。初年度の2004年度は、予備的把握として、わが国の環境保全型農業等の普及に先駆的役割を担ってきた生産者8名を選抜し、聞き取りを行った。そして、それらを“原資料”として、コメント抜きで前項「4」に整理した。

次年度は、対象を大幅に増やし、抽出サンプルに由来する「ニーズ等の偏り」の是正に努めるとともに、本稿では行わなかった、①当該ニーズ等の論理的妥当性ならびに、②事実関係の検証などを適切に行い、当該プロジェクト研究としての完成度を高めることを課題としたい。

なお、参考資料として、稿末に「環境直接支払いに関する第2次提言書」を添付した。これは2004年12月1日に開催された有機農業推進議員連盟（04年11月9日設立）の勉強会において講師を務めた、民間稲作研究所の稲葉光國代表が配布した政策提言資料である（表題に「第2次」とあるのは、改訂版の意味）。

民間稲作研究所は低農薬・安定多収の米づくりを目指して1979年に開発した「40g精密播種器」による成苗移植技術の普及活動に端を発し、87年に結成された「成苗2本植研究会」を母体にして発展。97年から現在の名称を使用している。文字どおり「民間」の有機「稲作」の「研究所」で、栃木県河内郡上三川町に事務所および約3haの附属実験農場を有している。全国に約200名の会員を有し、会員それぞれが地域に適合した有機稲作の実験農場的役割を有している。また、東アジアの有志に呼び掛けて99年以降、毎年「日韓中環境保全型稲作技術交流会」（各国持ち回りで開催）を開催するなど、有機稲作に関心のある国内外の生産者や研究者から高い評価を受けている。

そのような先駆的団体が長年の経験をもとに書き綴った、有機稲作の普及のための政策提言を素材にして、次年度、多面的に考察する必要があると判断し、稿末に掲載すること

とした。

注（１）環境保全型農業という言葉は、農林水産省による造語である。1992年4月に公表された『平成3年度農業白書』において初めて登場した。同年6月には「新政策」（「新しい食料・農業・農村政策の方向」）が発表され、環境保全型農業という言葉の“暫定的”な定義が示された。

“暫定的”としたのは、新政策では環境保全型農業を「農業の有する物質循環機能などを生かし、生産性の向上を図りつつ環境への負荷の軽減に配慮した持続的な農業」と表現しているが、新政策の発表に先立ち1992年4月に設置された「環境保全型農業対策室」（有機農業対策室〔1989年5月設置〕を改組）の設置事由説明では、「生産性を維持しながら、地域の有機物資源の有効利用、化学肥料・農薬等の化学合成資材の使用による環境への影響の軽減等を図り、将来にわたって、より環境にやさしく、かつ物質循環的で持続性のある農業」と表現しており、確定したものになっていなかったからである。

環境保全型農業はいま、次のように定義されている。「農業の持つ物質循環機能を生かし、生産性との調和などに留意しつつ、土づくり等を通じて化学肥料、農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した持続的な農業」。これは1994年4月18日に農林水産省内に「環境保全型農業推進本部」が設置されたときに示されたもので、それ以降、農林水産省はこの定義を使用し、有機農業もこの環境保全型農業の1つの形態と位置づけている。

しかし、有機農業関係者は化学肥料や農薬の節減的使用を前提にする環境保全型農業の範疇に有機農業を含めるのは、有機農業運動の歴史および理念の矮小化に繋がると主張し、両者を峻別している。そして、有機農業関係者の間では、これら二様の用語を区別して使用できるか否かが、日本の有機農業運動の理念や歴史の認識度合を測るメルクマールになっている。

本稿では、以上の事柄を認識し、「環境保全型農業等」と表現することとする。

（２）ここに示された視点は、筆者がかつて『食農同源』（コモンズ、2003年、216ページ）において指摘した内容との類似性が高い。その理由は、全国産直産地リーダー協議会が呼び掛けて2005年2月17日、参議院議員会館・第1会議室で開催した「国会ディスカッション『農政改革』への正論と異論：与野党国会議員と農業者等の意見交換会」の終了後、場所を移して行った筆者と「先駆者」たちとの意見交換が影響したものと思われる。

環境直接支払いに関する第2次提言書

2004年12月1日

環境直接支払いに関する第2次提言

1. 日本型直接支払いに環境直接支払いの要素を加味する
2. 環境直接支払いの基本的枠組み

提 案 の 説 明

1. 関税引き下げ圧力と直接支払制度の基本的枠組み
 - (1) 「日本型直接支払い」を「日本型環境直接支払い」に発展させる
 - (2) 「担い手」の実像
 - (3) 食の安全と環境及び経営の「担い手」の存在とその育成
2. 環境直接支払い制度の枠組み
 - (1) 自治体及び集落を対象とした環境直接支払い制度の確立
 - (2) 行為方式によるほ場ごとの個別農家への環境直接支払い
 - (3) 畦畔管理への環境直接支払いと中山間地直接支払い

NPO法人 民間稲作研究所

栃木県河内郡上三川町鞘堂72 Tel / fax 0285-53-1133 / 1512

環境直接支払いに関する第2次提言：要旨

1. 日本型直接支払いに環境直接支払いの要素を加味する

一定規模以上の農家を対象にした品目横断的な「日本型直接支払い」に規模の制限を加えない環境保全型・循環型農法の輪作体系（大豆－水稲及び大豆－水稲－麦－大豆など）導入農家を付け加え、その導入によって生じる収益の減少及び技術導入経費等を環境直接支払いとして支給することを提案致します。

2. 環境直接支払いの基本的枠組み

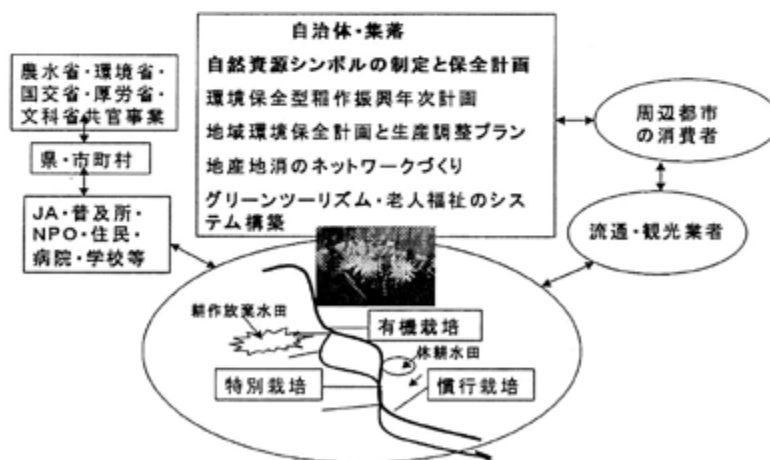
（1）自治体及び集落を対象とした環境直接支払い制度の確立

—環境創造機能の高い農法の普及と地域全体の環境復元プランの策定—

- 1) 自治体及び集落単位で地域の自然資源を掘り起こし、それを支える環境創造型・保全型稲作の振興と地域水利環境等の改善のための年次計画を策定する。
- 2) 地域環境の再生計画に合わせた生産調整計画を立案し、地域全体に環境再生と地域自給率の向上をめざした施設設備を整備する。
- 3) 地域の消費者・商店・学校・病院・農協・NPO・生産者を核とした地産地消のネットワークを組織する。
- 4) 環境教育などを中心テーマとしたグリーンツーリズムや環境創造型・保全型農業をベースにした環境再生と付属農場等を持った高齢者福祉施設を整備する。

以上のような内容の全体計画のなかで必要なハードについては、各関連行政の予算措置によって整備し、個別農家の協力を得て実施する事業については直接支払いの対象とする。第1図はそのイメージ図である。

第1図 地域の自然資源を活かした環境復元プランのイメージ



(2) 行為方式による個別農家への環境直接支払い(表1)

1) 環境創造(再生)型・環境保全型稲作水田への直接支払い

- ・環境創造型稲作は有機栽培及び特別栽培の化学合成農薬不使用・化学肥料一部使用の無農薬栽培までとし、環境保全型稲作は上記以外の特別栽培とする。
- ・全農家を対象に条件の整ったほ場からその導入を奨励するとともに、その農法の導入に関わる経費及び導入によって生ずるリスク補填とともに、水田内ビオトープの設置・簡易魚道の設置・生物調査の実施経費・環境教育に供するほ場の整備等の積極的な環境保全活動に係わる経費等を行為方式に基づき、実施記録の提出等を条件に直接支払いの対象とする。

2) 全ての水田を対象とした畦畔管理への直接支払い

- ・畦畔及び畦畔法面の刈り払い作業に関する環境直接支払いである。1㎡あたりの管理単価を基礎に管理総面積で支払う。学生等によるボランティア管理も含め地域環境の保全として位置づける。

表1 行為方式によるほ場ごとの個別農家への環境直接支払い

農 法	直接支払いの内容		金 額
JAS有機栽培水田(同等の栽培水田を含む)	負荷軽減による収量減への補填	有機 20,000 無農薬 10,000	50,000 +
	水田内ビオトープの設置と管理	15,000	10,000
特別栽培水田(無農薬)	簡易魚道の設置と管理(1箇所)	4,000	40,000
	生物調査の経費(3回)	6,000	+
	田んぼの学校運営経費	5,000	10,000
	畦畔管理費(5回労賃+燃料・償却費)	10,000	
特別栽培水田(減農薬)	簡易魚道の設置と管理(1箇所)	4,000	10,000
	生物調査の経費(3回)	6,000	+
	畦畔管理費(5回労賃+燃料・償却費)	10,000	10,000
慣行栽培水田	畦畔管理費(5回労賃+燃料・償却費)		10,000

注:最低単位10a、収量減への補填、畦畔管理費のみ10aあたりとし、他は実施箇所あたりの支払。他に中山間地水田の法面管理費への直接支払い及び認証経費・技術導入経費への半額補助を実施。畦畔管理・生物調査等はボランティア委託も含む。

提案の説明

1. 関税引き下げ圧力と直接支払制度の基本的枠組み

(1) 「日本型直接支払い」を「日本型環境直接支払い」へ発展させる

WTO や FTA における農業交渉は EU が直接支払いによる保護政策に転じたことによって、関税にのみに頼った交渉は今後とも厳しい局面が予想されます。関税上限設定の要求に対し、ぎりぎりの抵抗が必要であるが、同時に上限設定によって 490% の関税が守れなくなった場合の対策として、直接支払いによる国内農業の保護政策が必要であることは言うまでもありません。

現在論議されている日本型直接支払いの枠組みが生産調整の一環として作付けされる大豆や麦などによる収入減を「品目横断的な日本型直接支払い」として大規模農家重点に実施する方向が採用されつつありますが、これでは問題が多いと言わざるをえません。

まず第 1 に、この手法ではいずれ「青」の政策として非関税障害として削減の対象になる可能性があることです。大豆も麦も日本では主として畦畔やイネの裏作として栽培されてきた長い歴史がありますが、近年はいずれも水稻の生産調整の一環として水田に作付けされるようになってきました。このことは基盤整備の成果として水稻作との輪作体系が採用できる可能性が出てきたということです。ところが、こうした輪作体系としての栽培技術は勿論その環境への関わりも全く解明されないまま、単なる生産調整のために作付け可能な品目として導入され、補助金によって作付けが辛うじて増大してきたというのが実態です。こうした水稻作と切り離された大豆や麦の栽培ではなく、低コストの有機稲作の不可分の作物として大豆栽培を位置づけることとなれば、事情は大きく異なってきます。

豆科作物としての大豆跡は窒素供給が不要となり、さらには水田雑草のなかでも難防除雑草と言われるオモダカ・クロクワイが乾燥によって死滅し、また窒素濃度が高いほ場になるためにコナギの発生が極端に抑制され、深水管理という簡単な手法で無農薬有機栽培が可能になることです。技術上の問題は窒素が多すぎてコシヒカリなどの栽培が困難であり、モミガラ燐炭の散布によって吸着させる必要があるという程度のことです。したがって大豆－水稻あるいは大豆－麦－水稻等の組み合わせによる輪作体系をとれば、極めて低コストの有機栽培が可能です。こうした輪作体系の技術開発とともに、導入を希望する農家に対しては経営規模に関係なく、収入減への補填と技術導入経費等を環境直接支払いの対象とする必要があると考えます。

なお、大豆の有機栽培は生育初期段階に 2 回培土を行えば充分であり、技術的困難はないこと、麦は冬作物であるので有機栽培は極めて簡単であることを付記しておきます。

(2)「担い手」の実像

第2の問題として指摘したいのは育成目標とする経営体はどのような経営体なのかということです。今回の中間論点整理の中で想定された、今後の日本農業の担い手について「食と環境」を担う「健康な担い手」という視点から稲作現場の実態に即した検討がどれほど行われたのかを問い直す必要があると考えます。

現在検討されている直接支払いの支給対象稲作農家は本州にあっては概ね 10～14ha、北海道にあっては 20ha を想定していますが、こうした大規模農家に限定した支給では食の安全は勿論のこと、環境破壊産業として消費者の指弾を受け、経営者自身の健康も守れなくなり経営的にも破綻を余儀なくされる内容であることを指摘したいと思います。

想定した「担い手」農家を 10～14ha とした根拠には一般勤労者なみの年間所得を確保し、経営的に安定度が高いと看做された規模としていますが、こうした規模の農家では 10a あたりの投下労働時間は 20 時間未満ということになります。畦畔管理は除草剤散布かコンクリート畦畔によって対応し、栽培管理は化学肥料と農薬多用による収奪的農法管理が中心を占めることになりかねません。また我が国のような分散耕地制の環境にあっては、ほ場毎の農薬散布が強いられ、しかも防除作業の特性として一時期に集中することになります。経営規模が大きくなるにしたがって、農薬散布が数日間連続するケースが多く、体調の不調を訴える経営者が多くなってくることは間違いありません。最近、50 代で癌等の疾患で亡くなる大規模稲作農家が各集落で散見される事態となっています。こうした実態を身近に見ている生産者は当然ながら慣行栽培による規模拡大に疑問を感じ、政策的な支援がないなかで農薬や化学肥料を極力削減する特別栽培や全く使用しない有機栽培に転換し、食の安全と身の安全を守ろうと努力しているのが実態です。大規模経営の多い秋田県大潟村で環境保全型稲作に取り組む農家が飛び抜けて多い事実は、単なる消費者への安全安心をアピールするための経営戦略といった浅薄なものではありません。まさに自分自身の健康を守り、安全な飲料水を確保するために農薬の使用量を減らす努力をしてきた結果です。稲作経営に意欲的な後継者であればあるほど環境保全型や有機栽培などの環境創造型稲作に転換するための研鑽を積み始めている事実をしっかりと見た場合、単なる規模や生産コストだけで直接支払いの対象を絞る時代ではありません。環境創造型・環境保全型稲作の技術開発と普及を軸にした環境直接支払いに重点を移さなければ「担い手」の健康も国土の保全も達成できない時代であることを農政の基本認識にすべきです。

つまり、21 世紀の「担い手」は「経営の担い手」とすると同時に「食の安全と環境の担い手」であり、経営者自身の健康が保障されるものでなければ日本の農業を支える主体ではあり得なくなったということです。

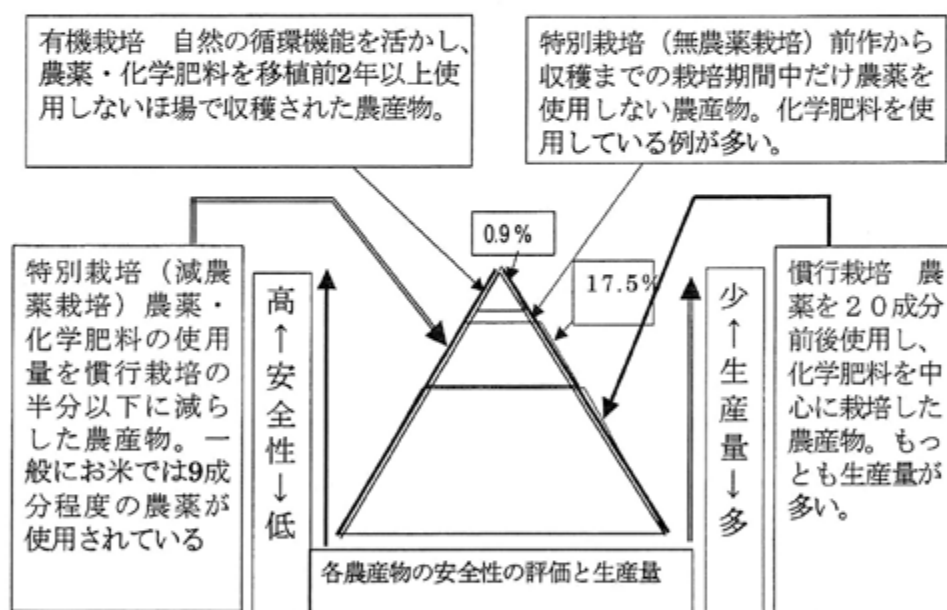
(3) 食の安全と環境及び経営の「担い手」の存在とその育成

当研究所の技術普及の結果、JAS基準をクリアした有機稲作の10aあたりの投下労働時間は35時間まで短縮することが可能になってきました。周知のように今日の稲作経営を食の安全という視点で分類した場合、第2図のように整理することができます。

こうした農業実態のまま、国際的な価格競争に対峙しても、極めて厳しい現実に直面せざるを得ないことは、誰が見ても明らかです。仮に関税上限が200%となった場合、輸入米の国内価格は白米ベースで14,000円台となり、これに対抗できる国内産玄米価格は11,000円台であり、到底経営的に成り立つ価格ではありません。

特に経営的にもっとも安定度の高い5~10ha層にあっても、破綻は免れない深刻な事態です。2004年米価が10,000~12,000円になったことは、事情は別にして関税200%時代の洗礼となりました。こうした事態を受け、稲作農家の多くが有機稲作に大きな関心を持ち出してきた事実は、稲作農家自身が経営危機からの脱出を比較的高い価格を維持している有機稲作に見出そうとしている姿に他なりません。

第2図 農法別生産実態と環境保全型農業



有機栽培・無農薬栽培—環境直接支払い及び生産調整なし。特別栽培—環境直接支払い及び生産調整15%、慣行栽培—生産調整30%

（どの農法を選ぶかは農家の自主選択に任す。）

図の数値は平成14年9月発表「平成13年度持続的生産環境に関する実態調査より計算」

表2 経営規模別の経営指標 (平成12年農林統計より作成)

経営規模	粗収益 (万円)	所得率	農業所得 (万円)	農業固定資本 千円当り所得 (円)	60 [※] 当り 全算入生産費
平均	337	32.8%	110	313	17,930円
1.5ha以上	444	34.3	152	360	16,968
5～10ha	920	35.7	328	463	12,950
10ha以上	1,615	31.0	500	362	
15ha以上	2,245	26.3	590	274	
有機稲作5ha	825	63.0	520		15,773

したがって、もっぱら生産コストの引き下げを目的とした規模拡大路線では経営の破綻は免れないだけでなく、多くの生産者からもそっぽを向かれる状況になっているということです。日本の稲作の規模拡大がなかなか進まなかった原因は単に兼業農家の広範な存在ではなく、表2の統計が示すように単なる稲作経営の規模拡大では資本効率を悪化させ、経営破綻を予感させる方向であることを敏感に感じ取ったからに他なりません。

こうした慣行栽培による規模拡大が閉塞状況にあるのに対し、低コストの有機稲作経営は国際的な価格競争のなかでも充分対抗できる技術水準に到達しつつあると言えます。周知のようにジャポニカ種の栽培国はアメリカ・オーストラリア・中国東北部・韓国が主要な地域です。こうした地域で日本への輸出をめざしているのは半乾燥地帯のアメリカ・オーストラリア及び中国東北部であり、その生産量はごく少量であること。中国東北部を除き、直播栽培が主流であることから除草技術が未確立で減収を余儀なくされること。有機物の調達が難しく2～4年の休耕期間を置かなければ再生産ができないなどの悪条件から、農家庭先価格が慣行栽培の2倍程度に跳ね上がっており、日本への輸出価格も1.5倍程度にならざるを得ないのが実情であろう。したがって輸入関税を200%と想定した場合でも国内販売価格は22,000円/60[※]となり、これに対抗しうる国内玄米価格は19,000円であり有機栽培農家の生産原価を割り込むまでには至りません。

JAS法の制定によって、有機農産物の表示販売が厳格に規制されることになったことが市場の安定にも寄与しており、消費者の理解が進み、環境直接支払い制度が確立されれば、食の安全と環境保全が達成され、なおかつ担い手の健康が保障される農法として急速に広まる可能性を持っているのです。

したがって、今後の担い手育成の目標としてJAS有機栽培、特別栽培など環境保全型稲作の普及拡大を核とした農政の展開によって健康志向の強い消費者の要望に答え、同時に農村環境を保全しながら経営を安定させる政策的展望をもつことが必

要不可欠になってきたと言えます。その具体的な目標は我が国の年間労働時間が2,000 時間前後であることを考えれば「食の安全と環境の担い手」として想定される経営規模の上限は1人あたり6haが目安です。担い手農家の家族労働が1.5人とすれば10haの家族経営体の安定した展開が目標であると考えられます。こうした経営体とともに、集落営農組織や地域生産組織が法人格を取得しながら地域環境の保全と環境保全型農業に勤しみ、環境直接支払いによって社会的評価を受けつつ、地産地消によって地域自給率を高め国内自給率を向上させていくことが展望のある日本農業の道であると考えます。

2. 環境直接支払い制度の枠組み

水田農業が中心を占め、分散耕地制が一般的な日本の場合、地域環境の保全は個別農家による環境保全活動だけで達成されるものではありません。また逆に環境創造型の有機稲作を実践する水田で発生したドジョウやフナなどの淡水魚は水路を伝って慣行栽培水田や耕作放棄田、休耕田などにも移動し、地域全体に影響を及ぼすといった特徴があります。こうしたことを考えれば、環境直接支払いの枠組みは自治体や集落での環境保全への取り組みと個別農家の環境に配慮した農作業が有機的に関連することで始めて成り立という性格を持っています。したがって環境支払の枠組みとして①地域環境政策実現への支払と、②ほ場ごとの個別農家への直接支払という2側面から展開される必要があると考えます。

(1) 自治体及び集落を対象とした環境直接支払い制度の確立

—環境創造機能の高い農法の普及と地域全体の環境復元プランの策定—

日本は南北に長い国土を持ち、湿度が高く生物の多様性に恵まれた自然豊かな国です。各地域にはその地域固有の生き物が棲息してきましたが、いま第二次自然と言われる里地の生き物がおしなべて絶滅の危機に瀕しています。こうした貴重な生き物を保全し、農業の多面的な自然循環機能を発揮させるためには、低コストであり、また省力な環境保全型稲作（特別栽培）や環境創造型稲作（有機稲作等）の技術を確立し普及させることが第一であることはいうまでもありません。しかしそれだけでは不十分です。水田内に通年型のビオトープが設置され、簡易魚道などを通じて相互に連結し、河川や湖沼と連なった有機的な関連性を持った稲作地帯が形成されるなど、地域ぐるみの生物多様性戦略が策定され、地域住民の主体的参加による地域づくりが必要になってきます。

例えば、国際自然保護連合（IUCN）が世界的規模で絶滅の恐れの高い種としているコウノトリやトキ。環境省が日本国内で絶滅の恐れがあるとしているチュウサギなどはいずれも有機質肥料が継続的に投入されてきた水田で繁殖するドジョウやフナなどの淡水魚に依存した水鳥で、水田農業の拡大とともにその棲息域を広げて

きたものです。

全国各地の農家によって取り組まれたコメヌカなどの身近な有機資材を使った冬期湛水水田や不耕起栽培水田・深水管理などによる有機水田ではドジョウなどの水生生物の顕著な復活が観察されてきました。こうした貴重な水生生物を復元し定着させ、トキやコウノトリを野生に復帰させるためには、農薬を全く使用せず有機質肥料だけで栽培する有機水田や農薬や化学肥料の使用量を削減し、有機質肥料を主体にした特別栽培稲作を普及することです。同時に、魚道を通じてそれぞれの水田を行き来し、湖沼や河川に移動する環境をつくることも重要な対策になってきます。

こうした地域ぐるみの水利条件の整備がなければ、冬期間に湛水した有機水田や有機水田内に設置された通年型のビオトープに水鳥が集中し、被害をもたらすことになりかねません。有機水田等で繁殖したドジョウやフナが休耕水田や河川・湖沼などにも入り込み、水鳥の採食場となることによって水田農業と野鳥との共生が可能になります。

こうした大きな地域循環を視野に入れた「地域環境再生プラン」を自治体や集落が策定し、それを農水省、環境省、国土交通省、文部科学省、学識経験者、NPO等で組織する第3者委員会が有効な地域環境保全対策であると認めた場合にその施策に係わる経費を環境行政と「環境直接支払い」とに整理し、国や自治体が負担するという仕組みが必要であると思います。

シンボルとなる貴重な野生生物は全国各地の市町村で既に決まっており、何らかの対策が採られてきました。そうした動植物に水田との係わりの深い動植物を付け加え、地域ぐるみの取り組みに発展させることは農業振興地域であればどんな地域でも可能なことです。

また、中山間地など過疎化の進む地域では、豊かな自然環境が残っており定年を迎えたお年寄りにとって誠に魅力的な地域でもあります。こうした農村地域に農場と医療機関を持った福祉施設が開設されれば、何らかの形で農作業などに係りながら健康な一生を過ごすことを望む市民は今後とも増えることが予測されます。過疎化現象を逆手に取った高齢化社会対策を含めて、こうした環境保全型の地域づくりに取り込むことが時代の要請になっていると思います。

グリーンツーリズムも単なるものめずらしさの一過性のものではなく、農村に老後を求める人々を親族や知人が訪ねる国民的行事として展開すれば、農村と都市との交流は実のあるものに発展することと思います。

(2) 行為方式によるほ場ごとの個別農家への環境直接支払い

以上のような地域環境の復元を確実なものとしていくためには、地域集団への直接支払いだけでなく、ほ場ごとの個別農家への直接支払いが不可欠の要素となります。地域環境保全ビジョンが策定されていない地域にあっても、環境保全機能の高い農法や農作業に対し、環境直接支払を実施することが日本全体を「環境を大切に

する国」として完成させ、世界に発信する基礎づくりになります。

なお、直接支払いの支払条件として農地及びその周辺に生存する動植物のなかから指標動植物を選び、その種類と量を点数化して一定水準を超えた農地の管理者に一定額を支給するという結果方式と環境を保全・創造する農作業や農法を行っていることを根拠に直接支払いを実施する行為方式が考えられますが、日本のような小面積の散在耕地制が圧倒的に多く、また水路を通じてほ場が連結していることから有機水田で繁殖したドジョウが慣行水田や下流の用水路に移動するなど結果方式では評価できない環境への影響が多いのが実態です。こうしたことを考えれば、直接支払いは環境を保全・創造する行為に対して支払うという行為方式が妥当であると考えます。その具体的な内容として以下の分野を提案します。

【環境創造（再生）型・環境保全型稲作水田への直接支払い】

環境創造（再生）型稲作としての有機栽培は単に環境に負荷をかけないという農法ではなく、積極的に農村環境を再生し創造するという役割を担っています。

有機質を入れるとメタンが発生し、地球温暖化を促進するという説がありますが、それは、化学肥料を長く使いつづけた水田に生わらなどを深くすき込んだ場合に発生するのであって微生物の豊富な水田であれば、有機質肥料を表層に散布する限りメタン発生は低レベルに抑えることができます。逆に微生物や・緑藻類・イトミミズ・ユスリカなどの動植物が引き金となって多様な生物が繁殖し、イネとともに大気中に多くの酸素を供給します。

こうした水田の自然創造機能はアジアモンスーン地帯に特徴的な幽玄な風景を醸し出し、国民が等しく享受し穏やかな国民性をも形成してきた原点です。

環境保全型稲作と総称される特別栽培も畦畔の草刈を行い、水田内に通年型のビオトープを設置し、簡易魚道などを設置すれば、水田内に水生動植物が増え、地域環境の保全に貢献する役割が高くなってきます。

以上のことから、個別農家への環境支払いの具体的内容を以下のように提案致します。

1) 農法導入に伴う収量減への補填

以上のような、JAS 有機栽培や特別栽培。なかでも栽培期間中農薬不使用といった環境創造機能の高い農法はほぼ技術的に確立した農法となってきましたが、その導入に際し、大きなリスクの伴うことも事実です。技術講習会を受講し、知識として雑草の見方や育苗技術・肥培管理技術を得たとしても、実際の水田は多様な性質を持っており初年度から成功するとは限りません。また除草剤を使用しなくても低コストの抑草が可能な水田は限界があります。

こうした現実を踏まえた場合、第1表に示したような導入による収量減に対する

補填がなければ環境創造型稲作の定着普及は難しいと思います。最長 5 年間を目安に慣行栽培との収量差を補填する直接支払いを支給すべきです。現状の技術水準で考えた場合、概ね 10 a あたり 60 キロの収量減が想定されますので、転換期間中の有機栽培米生産者価格に相当する金額をベースに算定することとし、その金額を 20,000 円としました。特別栽培の無農薬栽培は除草剤の残効が残ること。ほ場の変更が可能なことなどによって減収幅は 30 % 程度に抑えられることから、10,000 円としました。なお除草剤を使用した減農薬栽培については大幅な収量減はないので、対象から外すこととしました。なお認証経費等については直接支払いとは別に経費の半額助成を行い、表示販売に係る特別負担を軽減すべきであると考えます。

2) 水田内ビオトープの設置と管理費

水田内ビオトープは、さまざまな規模と管理法が想定されます。水生動植物の保全という観点からみれば、生産調整や JAS 有機栽培の緩衝地帯、浄化池などの機能を併せもったものとして水口部に幅 2 m、深さ 30 cm、長さは大型機械の出入り口を除き、ほ場の短辺幅 30m（想定ほ場面積 $30\text{m} \times 100\text{m} = 30\text{a}$ ）とし、排水出口に孟宗竹を使った簡易魚道を設置することをモデルとしました。

水田内ビオトープの設置にはバックホーなどの重機か、ボランティアなどによる手作業が必要になります。このリース経費（16,000 円）＋労働費（2,000 円×7 時間）又はボランティアへの手当てとして時給 2,000 円×3 人×5 時間を想定しました。

なお管理費には春先には、野鳥などによる畦畔の崩壊が考えられますので、ボランティア又は経営者個人による手直し作業が必要になってきます。その経費として 2,000 円×2 時間を想定しました。残り 1,000 円は諸経費です。なお、この積算単価はほ場面積 10 a 当たりではなく、設置場所数の延べ面積で行い、水田内ビオトープの基準単価面積を 1 m²あたり 250 円とする方が簡便で合理的であると考えます。

3) 簡易魚道の設置と管理費

簡易魚道としてもっとも無理のない設置方法は孟宗竹を半分に割って、中に縄を通す方法があります。またボランティアの手を借りて千鳥型の木造魚道の設置も考えられます。いずれの方法を採るにしてもその資材調達経費と加工費及び設置費を積算し、直接支払いの額とすることが妥当であると考えます。孟宗竹の場合で 4,000 円/1 ヲ所と想定しました。

4) 生物調査の経費

生物調査は学術的な調査ではなく、環境行政上の観点だけでなく生産者にとってもメリットのある内容と項目に限定したものとすべきです。

第一に水田の総合防除機能を高める生き物としてユスリカ類、イトミミズ類、カ

エル類、クモ類、トンボ類を対象に、その数量を含めた調査を田植前、6月上旬、7月下旬の3回実施する。第2としてヤゴの羽化時期、オタマジャクシの変態時期の調査。第3としてドジョウ、フナ、メダカなどの淡水魚の数量調査。第4として貴重種の目視による調査。

当面は以上のような項目とし、その調査結果を報告することを条件に直接支払いを行う。おおむね年3回実施することとし、1回あたり1,000円を想定したが、こうした試みはまだ端緒に付いたばかりであり、ボランティアによる実施を含め、実態に即した見直しが必要であると考えます。

5) たんぼの学校運営経費

水田を使って農業体験学習や環境学習の一環としての総合学習が全国的に取り組まれているが、いずれも農家の善意を前提に無償に近い形で実施されているのが実情であろう。また、消費者や市民を対象に「たんぼの学校」運動が実施され、国民の環境教育に大きな役割を果たしてきています。こうした国民の教育を担う活動に対し、その連絡や準備に要する経費を1回あたりどの程度かけているのかを調査し、その対価を支払うべきです。

(3) 全農家を対象とした畦畔管理に関する直接支払いと中山間地直接支払い

慣行栽培ほ場を含めた水田の環境保全機能として重要な意義を持っているものに畦畔管理があります。法面を含めた丁寧な草刈労働と補修によって洪水の防止が図られているだけではありません。3月になると水田の畦には多くの雑草が芽をふき出し、星の零（イヌノフグリ）が小さな紫の花を一杯に開かせます。4月下旬になると他の雑草も10センチを超える高さに成長してきますので、この時期に第1回の畦畔の草刈が行なわれます。こうしたたんぼでは、低地性の雑草の代表であるジシバリが黄色い花を一斉にさかせ、美しい景観を提供します。

また、イネの害虫であるヨコバイやウンカ・カメムシを捕食するカエルにとって休み場や繁殖・隠れ家を提供し、その増加に寄与しています。またカメムシは禾本科の雑草が主食であることから、カメムシが水田に移動する際に、畦畔に禾本科の雑草が多いことで進入を食い止めるという効果もあります。

ところが、平野部の水田にあっては、地域全体で除草剤を徹底的に散布し草1本生やさないという地域も増えてきました。また中山間地域の水田にあっては地域によっては伝統的に実施されてきた年5～6回の畦畔草刈が中止され、斑点米発生の原因であるカメムシ防除を理由に、除草剤散布が行なわれるようになってきました。砂漠のような異様な光景に驚く消費者も多いことと思います。

畦畔に除草剤をまかず、年5～6回刈り払う労働はカメムシ防除というだけではありません。中山間地にあっては畦畔の決壊を防止し国土を保全しています。また水漏れを防ぎ水田のダム効果を高め、地下水の涵養を行っています。さらに刈り払

いという自然の攪乱作業によって生物の多様性を育み、美しい景観を維持しています。なかには防除効果を高めるために、国土交通省・農林水産省管轄の道路や河川・用水堀の土手を刈り払っているケースもあります。

ちなみに農水省が調査している「米生産費」の調査には傾斜地の水田に多い法面の管理労働は含まれておりません。またどのような方法で畦畔が管理されるかも問われることなく、除草剤散布による労働時間短縮もコスト削減手法の一つとして評価される仕組みになっています。

つまり、畦畔管理は①年5～6回の刈り払いによる方法 ②カバープラントによる管理方法 ③コンクリート又は擬似コンクリート化による方法 ④除草剤散布による方法の4形態があり、環境保全という視点から推薦できる方法は①及び②の方法ではないかと考えます。特に水田の畦畔は直ぐ近くに水路があり、除草剤散布が水質汚染に繋がることを考えれば、除草剤の散布は極力さけるべきです。

にもかかわらず除草剤の散布を行うこととなった背景には農業者の高齢化も一因になっています。したがってこうした事態を解消するためには、「環境直接支払い制度」を水田農業もつ地域環境の創造機能（多面的機能）を維持増進する経費として位置付け、畦畔管理に要する経費（労賃を含む）に対する直接支払いとして水田耕作者全員に支給すべきです。その計算根拠は年5回の刈り払い経費（10aあたり0.5時間×5回×2,000円＋刈り払い機の減価償却費＋消耗品費＋燃料費）として10,000円。その他に法面の管理費については別途1㎡あたり200円の直接支払いを支給すべきです。

提言の最後になりますが、環境直接支払の予算化は農林水産省に限定せず、環境省・国土交通省・文部科学省・厚生労働省がそれぞれの分野に応じて負担し、国民が共通して享受する自然環境として位置づけることが農業者を励ますもっとも大きな支えであらうと考えます。