

2019年12月5日

農林水産大臣 江藤 拓様

公益財団法人日本自然保護協会
公益財団法人日本野鳥の会
公益財団法人世界自然保護基金ジャパン
NPO法人ラムサール・ネットワーク日本
NPO法人才リザネット
(全法人公印省略)

新たな「食料・農業・農村基本計画」への意見書

食料・農業・農村基本法では、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能(以下「多面的機能」という。)については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。」と定めています。

多面的機能のなかでも「自然環境の保全機能」は、農業の営みによって形成された二次的自然を好む多くの動植物が生息生育することを可能にし、「里地里山」として自然環境保全上も重要視されています。近年において、こうした二次的自然はグリーンインフラとしての防災・減災機能も注目を集めています。

しかし、この自然環境の保全機能は、農業・農村の維持によって自動的に機能するのではなく、むしろ、不適切な農薬・化学肥料の使用や、経済性や効率性を優先した農地・水路・ため池管理などの農業・農村の振興策によって、その機能は顕著に劣化しています。実際、現在において、農地に生息生育する魚類、鳥類、両生・爬虫類、昆虫、植物などの多くの生物種が環境省レッドリストに掲載されるなど、絶滅の危機が懸念されています(環境省、2019)。また、これまでの研究では、現代的な農法による農地性の生物種への悪影響も指摘されています(Nakanishi et al., 2014; Nakanishi et al., 2018)。

元来、自然環境や生物多様性は、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」及び「生物多様性条約」でも述べられているように、人類の生存の基盤であり、農林水産業に対しても、気候の安定や水の供給、受粉などあらゆる恩恵をもたらす基盤であり、今後の持続的な農業の発展と農村の振興を目指す上で、生物多様性の損失の防止や自然環境の保全は急務となります。

さらに、人口減少や少子高齢化が進む我が国において、農産物への国内需要の減少が進行するなか、持続的な農業の発展と農村の振興のためには、食料供給としての基本的な機能とともに、農業・林業・水産業の多面的機能が十分に発揮され、農業・農村の重要性の国民理解を得ていく必要があります。「食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）」において基本理念の一つとして掲げられている多面的機能の強化を推し進めていく必要があります。

こうした問題意識から、現在改訂作業が進められている基本計画に対して、農業生産の現場の状況を踏まえて、生物多様性の維持・向上と持続的な農業の発展を実現するために、下記のとおり意見を表明します。

【「食料・農業・農村基本計画」への主な意見】

1. 農業生産による生物多様性の損失の防止

自然環境の保全機能を含む多面的機能は、農業が行われれば自動的に生じるものではなく、現行の農業施設の構造や管理の方法、農法のありようによって劣化することさえあります。基本計画では、この前提に立ち、多面的機能の劣化を防ぐ改善策と自然環境保全の強化策の必要性についての明記を求めます。

具体的には、農業生産と生物多様性等の間にあるトレードオフを解消し、生物多様性の保全を含む自然環境保全機能の発揮を促進するために、下記の施策を求める。

- ①食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講すべき施策に、生物多様性の保全を含む自然環境保全機能の発揮に関する施策を明記する。
- ②日本型直接支払制度を、生物多様性の保全を含む自然環境保全機能の発揮の促進を重視

した施策に位置づける。

- ③農業の持続的な発展や農村の振興に関する施策が、生物多様性の保全を含む自然環境保全機能の發揮を促進するよう、必要な対策をとることを明記する。

2. 食料・農業・農村基本計画への農林水産省生物多様性戦略の反映

農林水産省は、平成19年度より「農林水産省生物多様性戦略」を策定しています。しかし、現行の基本計画には農林水産省生物多様性戦略の基本的な方針が反映されているとはいえない。農業生産の生物多様性への負の影響を見直し、生物多様性保全を重視した農林水産業を強力に推進するためにも、基本計画の基本的な方針に、下記の農林水産省生物多様性戦略の基本的な方針を反映させることを求めます。

- ①生物多様性保全をより重視した農林水産施策の推進
- ②国民各層に対する農林水産業及び生物多様性への理解の促進
- ③多様な主体による地域の創意工夫を活かした取組の促進
- ④農林水産業を通じた地球環境の保全への貢献

3. 生物多様性保全のための関連省庁の連携の推進

現代において、農地を含んだ生物多様性の保全のためには、省庁を横断し関連省庁が一体となった総合的な取組みが欠かせません。こうした取組みの推進のためにも、基本計画において、関連省庁の連携の明記を求める。

特に、昨年度「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（種の保存法）」が改定され、二次的な自然に生息する野生動植物種の保全のための制度が創設されました。農地の自然環境は、まさに二次的な自然であることから、同法の仕組みも活用し、農地特有の動植物種の保全を進める必要があります。

4. 持続可能な開発のための 2030 アジェンダの導入

「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ（以下、2030 アジェンダ）」は、国連の全加盟国によって全会一致で採択したものであり、加盟国は 2030 年までに持続可能な開発のための諸目標を達成するために努力することが求められています。国際的な目標の達成の為にも、基本計画に、2030 アジェンダの「経済、社会、環境の 3 側面の調和を図る」という考え方を盛り込むことを求めます。

5. 多面的機能の発揮のための制度の見直し

現在、多面的機能の維持・発揮のため、多面的機能支払制度、中山間地域等直接支払制度、環境保全型農業直接支払制度が設けられ、さらに土地改良事業による自然環境保全機能等の悪化を防ぐため土地改良法施行令に環境配慮規定が設けられています。しかし、現行の制度のままでは、現在起こっている生物多様性を含む自然環境保全機能の劣化が止まらないことから、下記のとおり、これらの制度の質的、量的な見直しを求める。

(1) 多面的機能支払制度

多面的機能支払制度は、人口減少、高齢化、後継者不足などから管理不足となって劣化した農地や農業施設、生態系などの多面的機能を改善する重要な施策とされています。しかし、支援内容が土地改良事業の延長にある事業への偏りが目立ち、環境に配慮しない農地維持活動や施設の長寿命化などにより、生物多様性を含む自然環境保全機能の劣化の拡大が懸念されています。本来、生物多様性と自然環境が健全に維持されることによって農林水産業は成り立っており、農業環境の基盤を成すものです。多面的機能支払制度によってそれらが劣化することは望まれることではありません。例えば、栃木県等で先行されている取組みのように、現行の制度にある「生態系保全」を基盤的な取組みと位置づけ義務化することをはじめ、農業の有する多面的機能の発揮を促進するための構造的な見直しを求める。

(2) 多面的機能支払制度の評価方法の改善と指標開発の推進

また、現在の多面的機能支払いの評価では、活動団体数や取組み面積での評価やアンケー

ト等による主観的な評価が目立ちます。今後は、水循環保全、生物多様性保全など多面的な機能について、その機能が向上したかという客観的な評価ができるように、指標の開発などの研究開発の推進を求めます。

(3) 環境保全型農業直接支払制度

すでに多くの地域で、農業の生産基盤整備や施設の長寿命化、農薬、化学肥料の使用、水や雑草、病害虫管理の効率化などの施策によって、自然環境保全機能の劣化が見られ、農業由来の温室効果ガスの発生も無視できない状況です。

環境保全型農業直接支払制度は、生物多様性を含む自然環境機能などの劣化を防ぎ、改善する重要な施策ですが、予算規模や適用範囲が小さく、農業・農村がもたらす自然環境へのマイナス面の課題に十分対応できていません。予算規模および適用範囲の拡大を求めます。

(4) 土地改良事業

土地改良事業における現行の環境配慮は、全体の広大な改良対象面積の一部に留まり、土地改良事業が進むほど生物多様性が劣化しているのが現状です。事業範囲全体への配慮によって、生態系が維持、保全できるよう、土地改良事業を実施する際には、事前・事後にモニタリングを行い保全対策を実施するなど環境配慮の量的、質的な拡大を求めます。

以上

参考文献

環境省（2019）環境省レッドリスト2019の公表について。

<https://www.env.go.jp/press/106383.html>

Nakanishi K, Nishida T, Kon M, Sawada H (2014) Effects of environmental factors on the species composition of aquatic insects in irrigation ponds. Entomol. Sci. 17, 251–261.

Nakanishi K, Yokomizo H, Hayashi T I (2018) Were the sharp declines of dragonfly populations in the 1990s in Japan caused by fipronil and imidacloprid? An analysis of Hill's causality for the case of *Sympetrum frequens*. Environ. Sci. Pollut. Res. 25, 35352–35364.

写しの配布先

農林水産大臣官房政策課

同 大臣官房環境政策室

農林水産省農村振興局整備部農地資源課多面的機能支払推進室

同 農村振興局農村政策部地域振興課中山間地域・日本型直接支払室

同 農村振興局整備部設計課計画調整室

同 生産局農業環境対策課

環境省自然環境局自然環境計画課

国土交通省総合政策局環境政策課

衆議院農林水産委員会

参議院農林水産委員会

自由民主党農林水産関係団体委員会、農業基本政策検討委員会

立憲民主党農林水産委員会

国民民主党第四部会農林水産部門長

公明党農林水産部会、農林水産業活性化調査会

日本共産党農林・漁民局

国会図書館農林水産調査室

担当者

公益財団法人日本自然保護協会 : 後藤なな satoyama@nacsj.or.jp

公益財団法人日本野鳥の会 : 伊藤加奈 ito-k@wbsj.org

公益財団法人世界自然保護基金ジャパン : 並木崇 takashi.namiki@wwf.or.jp
(WWF ジャパン)

NPO 法人ラムサール・ネットワーク日本 : 金井裕 yu_kanai@nifty.com

NPO 法人オリザネット : 古谷愛子 oryzanet@ybb.ne.jp