

第6回 環境保全型農業直接支払制度に関する第三者委員会 議事概要

1 日 時 平成29年3月23日（木）15時00分～17時00分

2 場 所 農林水産省 第3特別会議室

3 出席者

（委員）三石誠司委員長、板橋直委員、市田知子委員、犬伏和之委員、
岡敏弘委員、小谷あゆみ委員

（事務局）鈴木生産振興審議官、河内農業環境対策課長、相原課長補佐、
井田課長補佐

4 議 題

（1）平成28年度環境保全型農業直接支払交付金の実施状況（見込み）

（2）平成29年度環境保全型農業直接支払交付金の予算概要

（3）環境保全型農業直接支払交付金に関する中間年評価の進め方

（4）環境保全型農業直接支払交付金に係る地球温暖化防止効果等を把握するための
の本格調査について

ア 地球温暖化防止効果の本格調査について

イ 生物多様性保全効果の本格調査について

ウ 本格アンケート調査について

（5）環境保全型農業直接支払交付金に関する施策評価の考え方

（6）環境保全に効果の高い農業生産活動の自律的かつ継続的な実施に向けた基本
的な方向性について

（7）その他

5 概 要

（1）生産振興審議官あいさつ

委員の皆様方には、年度末の大変お忙しい中御出席いただき、心より御礼申し上げます。

本委員会は、環境保全型農業直接支払交付金の交付が計画的かつ効果的に実施されるように、取組状況の点検や制度の効果を検証し、中間年評価や最終評価に向け

て議論していただくものである。本日は平成29年度に実施する地球温暖化防止などの環境保全効果を測定するための調査、アンケート調査の内容について事務局より御説明させていただく。また、前回の委員会での御議論を踏まえて委員の皆様から提出いただいた御意見について、事務局が整理した資料に基づき御議論いただく。

今後の予定として、本日の御意見を踏まえて本格調査を実施し、平成30年の春頃を目処に中間年評価の結果を取りまとめることとなっているものの、必ずしも調査結果を踏まえる必要のない検討課題については、必要に応じて先行して議論を行い、一定の方向性を得たいと考えているところである。委員の皆様方におかれては、調査の適切な実施に向けて御助言をいただくとともに、中間年評価に向けて様々な角度から御議論を深めていただくことをお願い申し上げ、開会の挨拶とさせていただきます。

(2) 平成 28 年度環境保全型農業直接支払交付金の実施状況（見込み）、平成 29 年度環境保全型農業直接支払交付金の予算概要について

事務局から資料 1・2 に基づき説明。委員からの質問、意見はなし。

(3) 環境保全型農業直接支払交付金に関する中間年評価の進め方について

事務局から資料 3 に基づき説明。委員からの質問、意見はなし。

(4) 地球温暖化防止効果・生物多様性保全効果の本格調査について

事務局から資料 4-1・4-2 に基づき説明。委員からの質問、意見及び事務局からの回答は以下のとおり。

(委 員) 資料 4-2 の 3 ページで夏期湛水管理や中干延期とあるが、調査の対象作物は水稲か。

(事務局) 夏期湛水管理は水稲ではなく、冬場に麦等を作り、夏場には同じほ場に湛水する取組である。また、中干延期は水稲で行う取組である。

(委 員) 生物多様性保全の話と地球温暖化防止のメタンとの関係について、資料 4-1 では水稲の長期中干しによるメタン削減の話が出てきた。一方、

同じく水田で中干しを延期することによって生物多様性が保全できるということになるわけで、対象都道府県が中干延期の場合は福井、兵庫、長期中干しの場合は岩手、石川、滋賀、京都、大分であるため今回重複はしていないが、取組として同じ県が片や中干延期、片や長期中干しをするような場合が出てくることもあり得るのか。

(事務局) 可能性としてはあり得る。

(委員) 水田の水を入れるか抜くかというところで、メタンを減らすためには抜いたほうがよいが、生物多様性保全のためには入れておいたほうがよいということになる。現場での取組に混乱が生じなければよいのだが。

(事務局) 御指摘のとおり、中干しに関しては、地球温暖化防止に効果がある取組と、生物多様性保全に効果がある取組という2つの取組があるが、これらはどちらも地域特認取組であることに留意する必要。各県がその実情に応じてどのような取組を推進するかによって、取組が分かれてくる。一方で、科学的には、2つの取組の効果の間にトレードオフはあるものと考えている。

(委員) 例えば石川には長期中干しがあり、隣の福井には中干延期がある。今後、取組が増えていった場合に、同じ県の中で異なる団体が片や長期中干し、片や中干延期に取り組むこともあり得るということでよいか。

(事務局) 可能性としてはあり得る。

(委員) 取組を整理するときに混乱が生じないように注意していただきたい。

(委員) 今の話の関連で、中干延期した場合、延期することで中干しの期間そのものが短くなっているとすれば、CO₂排出量は増加することが考えられるが、長期中干しでの計算方法を活用して計算できるのか。特に今年度は調査しないということではあると思うが。

(事務局) 可能性はある。

(5) 本格アンケート調査について

事務局から資料4-3に基づき説明。委員からの質問、意見及び事務局からの回答は以下のとおり。

(委員) 資料4-3の2ページ、3ページについて、回答方法として最も当てはまるものをまず1個選び、その次に当てはまるものがある場合にさらに1個選ぶという聞き方をしているが、回答者にとっては手間かと思う。もし複数聞くのであれば、単に2つまでとしたほうが回答者は楽になるのではないか。どうしてもこのように順番を聞きたいということなのか。回答者が目的は1つしかないと判断するのであれば、それも容認する聞き方とした方が回答しやすいと思われる。

(委員) 10ページの上のグラフは試行調査の結果を示したもののか。

(事務局) 然り。

(委員) 試行調査は、予算不足により単価が削られるという状況がまだ発生していない状態での調査であった。一方で、本格調査のときはその経験をした農業者が回答するため、予算が平成29年度も前年同額ということであれば取組の拡大はしないでおこうという回答も出てくるかと思われる。そのような結果も本格調査では検出されると考えてよろしいか。そうであれば、問3-3の「その他」の中にそうした理由が挙がってくると思うが、そういう調査結果を期待してよろしいかという確認をしたい。

(事務局) 1つ目の質問について、事務局の意図としては、前回の問1を見ると該当するもの全てに回答してもらったことで回答が分散したため、ある程度答えを絞り、実際にどういう効果があるのか、始めた目的はどういうものがあるのか、それを交付金があるからやっていたのか、昔からやっていたのかといったものをしっかり分析できるように、1つ目と2つ目に分けて聞くようにしている。

2つ目の質問について、状況は日々刻々と変わっているため、そういった状況の変化を踏まえた回答が得られるものと考えている。

(委員) 生物多様性保全効果と地球温暖化防止効果と2つの側面で調査することが決まっていて、先ほども御指摘があったが、トレードオフの関係のあるものについては、やはり今後考えていかなければならないと思われる。総合的な指標というか、地球温暖化防止にはプラスだが生物多様性

保全ではマイナスの場合には、本委員会としてはどちらをとるのかという議論が今後必要かと考えている。

(委員) 現場の人たちがこのアンケートに回答するにあたって、もう少し文章を簡略化したほうが積極的に回答しやすくなると思われる。例えば資料4-3の2ページについて、右側の選択肢5の「取組の実施に対して交付金が出るから」という部分で前半の「取組の実施に対して」というのは外して、単に「交付金が出るから」でよいのではないか。他に選択肢の6や7も同様である。回答する人たちが、この取組は良い取組なんだということを感じながら回答することができるようなものになればよいと考える。

(事務局) 問の設定等について、試行調査の際、現場から回答しづらいと言われたことがある。委員からも御指摘があったように、交付金が出るからというところはそうかもしれないが、それ以外のところでも脚注、説明を入れないと回答できないという部分もあるので、若干長目にはなっている。その代わりに支援対象者への問の総数を半分にするなど、できるだけボリュームを絞った調査票としている。工夫できるものについては若干工夫をした上で調査を実施したい。

(委員) 本格調査の実施までに、調査票の文章は回答者の視点に立ってもう一度読み直しておいていただきたい。

(委員) アンケート対象のうち実施市町村とは、農地があるところを指し、その中には本制度の支援対象者がいないところも入っているということか。

(事務局) 実施市町村は、本制度に取り組んでいる者がいる市町村を指しており、未実施市町村というのは本制度の対象となる農地がない市町村もしくは対象農地があっても現在支援対象者がいない市町村も含まれる。

(委員) 取組が難しいからやめてしまおうという農業者もいるかもしれないが、その部分は未実施市町村に入るとのことか。未実施市町村の中にある声を汲み上げられるようなアンケートになっているのか。

(事務局) 参考資料1-3のうち、21ページから未実施市町村へのアンケート調査票になる。自然環境に課題があるかといった質問や、以前に交付金に

取り組んでいたが申請をやめた農業者の有無やその理由、交付金を活用せずに環境保全型農業に取り組んでいる農業者がいるかといった質問をすることとしている。実施していない市町村はどういう理由でやっていないか、また交付金に取り組んでいなくても環境保全型農業を行っている農業者がいるかといったことを把握、分析できるものと考えている。

(委員) 取組の増加に対して予算が厳しい状況にあるということだが、長期的に制度をどうするかについて考えるときに、現在交付金に取り組んでいないところはどこに問題があるのか、このアンケートでうまく汲み上げることができればよいと考えている。

(委員) アンケート調査票の表現その他についてはもう一度事務局のほうでしっかり見直してもらうこととして、本格調査全体については基本的に事務局案どおり承認するということでよろしいか。

(異議なし)

(6) 環境保全型農業直接支払交付金に関する施策評価の考え方について
事務局から資料5に基づき説明。委員からの質問、意見はなし。

(7) 環境保全に効果の高い農業生産活動の自律的かつ継続的な実施に向けた基本的な方向性について

事務局から資料6に基づき説明。委員からの質問、意見及び事務局からの回答は以下のとおり。

(委員) こうした意見をまとめるということには、本制度に関しての財政的な制約が背景にあるかと思うが、事務局として財政的な制約はどの程度長期的なものとして捉えているのか。

(事務局) 一定の方向性をまとめるというのは、あくまでも30年6月頃に予定している中間年評価に向けて、その踊り場的に一定の議論をしていくということであり、財政的な制約だけを考えているわけではない。財政的な部分については先が読めない部分があるため、そういう現実があることは頭の片隅に置いていただくとしても、先生方には基本的に自由な御意

見をいただきたい。

(委員) 技術的な研究をする場に身を置いている者としては、環境保全型農業の理想的な姿ということであればいくつかの意見があるが、この制度をどうするかということは難しい問題である。制度をどのようにしていくかを考えるという課題ではあるが、制度に対する国民の賛同を得るためには、まず環境保全型農業というものはこういう理由で大事であり、それを実際に広げていくためにこの制度を活用するのだというところを丁寧に説明する必要があると思う。

また、一口に環境保全型農業といっても地球温暖化防止、生物多様性保全に限らず、土壌汚染、水質保全など環境保全の対象も幅広い中で、地球温暖化防止と生物多様性保全の2つが特に重要だから交付金を支払っているという説明をすることもまた必要であると思うが、いずれにせよ議論の順番としては、理想的な環境保全型農業、その中での本制度、という流れで進めていただきたいと思っているところである。

(事務局) 本委員会は、この制度を評価し、どう変える必要があるのかということが最終的な出口になるかと思う。制度を具体的にどう仕組むかといったことは最終的には役所がやる仕事だとは思いますが、ある程度の方向性を出していただくことを委員の皆様をお願いしたい。委員がおっしゃられた理想的な姿というのは、おそらく、「こういう環境保全の方向性を目指すべきである」といったお話と理解しているが、交付金制度について議論をする際には当然そういった視点でも御意見をいただければと考えている。

(委員) 学問的な環境保全型農業の概念と、法律の中で定められた制度をいかに適用していくかというのは差があると思われる。議論の中で、この制度で対象としている環境保全型農業というのはどういうものを踏まえ、それに基づき交付金制度をいかにうまく応用していくかという点での御意見を出していただければと思う。

(委員) 地球温暖化防止に関しては、 N_2O でもメタンでも CO_2 換算するということが一律に比較できるが、生物多様性保全に関しては、マニュアル

を用いて結果をスコア値として出せるものとマニュアルが使えないものでは、同じ尺度で比べることができないと思われる。そうしたものをどのように比べるかというのは技術的に非常に難しいかと思うが、考え方として何らかの基準を作って、それに当てはめることでこの取組はこうだという位置づけをしていくような方向ができるのであれば、この検討というのは非常に妥当だと考える。

(委員) ここでステップアップというのはどういったステップなのか。今の御意見のように、調査の結果として示される、例えばCO₂の削減量や生物の多様性の程度といったことを指しているのか、それとも例えば化学合成農薬50%減よりも有機農業といった農業の方法のステップアップなのか、どちらかというとならぬのか。御意見を提出された委員の先生にもよると思うが、事務局としてはどのように捉えているのか。

(事務局) ここでいうステップアップというのは、より効果の高い取組を目指すという理解であるが、もしも御意見をいただいた先生方と認識が異なっていれば御指摘願いたい。

(委員) 3ページについて、2番目が私の回答だと思うが、自律的にこうした取組が行われることは難しいという趣旨なので、そういうものであるという前提での話になるが、社会に対して本制度の意義を納得させるような評価方法が必要だと考えている。そのためには、1番の項目と関係しており、先ほどの(1)の話とも関係が深いですが、地球温暖化防止と生物多様性保全、それぞれの分野について、この交付金の取組の外にある社会一般の取組の中での交付金の取組の位置づけを、できれば定量的に明らかにしなければ、社会に対してアピールできないであろう。その一端としては、私が以前に試算した、一定の面積で太陽光発電を設置する場合と土壌に炭素を貯留する場合の、面積当たりのCO₂削減効果を比べると圧倒的に太陽光発電のほうが多いが、費用対効果で比べるとそれほど遜色がないといった、それは一例に過ぎないが、そういったことを全体的に行うということである。

生物多様性保全については、当然環境省が様々な取組を行っているの

で、全体的な生物多様性保全に関する取組の中で環境保全型農業の担うべき位置や重みを明らかにする評価が必要であろうと思っている。どのくらいできるかは、非常に難しい話であるとも思う。

(委員) 付加価値の話が下のところに出ていたのでそれに関する話になるが、そもそも本交付金は、環境に優しい付加価値のある農産物をつくることが目的ではなく、その農業をすることで地球環境をよくするものだという大きな命題があるものと理解している。そういう意味では、この農業を進めることが地域の活性化や地域ブランドの確立につながるということ、広く一般的に知ってもらうことも大事であると思っている。

また、せっかくの機会なので一つ伺いたいのは、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けて、持続可能な食料調達というフレーズをよく耳にするが、そのことと本交付金の取組と、どのような関係があるのか教えていただきたい。

(事務局) 1つ目の御意見として、地球環境の保全というものが大前提としてあるべきということであった。確かに今回事務局が作成した資料5では付加価値化と書いており、資料の説明の際には高く売れることとお話したが、消費者の側が、環境に優しいものだとして評価することで高く売れるのであり、そういう意味ではここでいう付加価値化とは狭い意味での付加価値化ではなく、そういった地球環境という大きなものに対する理解を踏まえた上での価値の向上というふうに捉えていただければよいと思う。

(事務局) 2つ目の2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会との関係について。御指摘のとおり、持続可能性に配慮した調達基準がもう間もなく決定される予定であるが、持続可能性、つまり我々の世代と将来の世代が同時に満足できることを目指すものとなる。食材の調達について簡単に申し上げると3つの要素があり、食品の安全、環境保全、それと労働や人権という視点での基準が求められており、それを担保するものとしてGAPが位置づけられている。さらに、より環境に配慮した農業として有機農業が推奨される形になると思われる。環境直接支払制度と

直接リンクしているわけではないが、将来に向けて持続可能な形で農業をやっていくという1つの流れの中で本制度も設計されているので、思想的には関連する。

少し私見を申し上げますとすれば、環境直接支払制度は、掛かり増し経費を基に単価が設定されているのに対して、どれだけの効果が出たのかという効果測定の結果を単価に反映することができないかという方向性を目指している。すなわち、農業者にとっての負担という面から見てきたこれまでの制度から、消費者である国民にとっての効果として見える化されることを目指していると考えている。

地球温暖化防止と生物多様性保全という2つの大きな目的があるが、本日の議論でも出てきたように、それが相乗的な場合もあればトレードオフの場合もあり得る。取組のメニューによっても、地域によっても変わってくる、そういう場合もあるかもしれない。

持続可能性に関してこのようなことを考えていくときに、制度自体もある程度持続性を踏まえて考えていかなければならないが、理想論で言うならば、予算的な措置をして日本全国に取組が広がればそれは理想かもしれないが、それは一方では持続可能な仕組みとも必ずしも言えない。それを永続的に行うことを納税者が良しとするという話にはおそらくならないと思われるため、その落としどころをいかに探っていくかということが、中間年評価もしくは最終評価を受けて制度の仕組みをどうしていくかという議論になるかと思っている。

(委員) どの制度にも当てはまるが、最初の大きな目的を絶えず振り返ることが大事である。それを怠ると、例えばここに出ている付加価値や地域ブランドを作ることだけが目的となり、交付金の手段と目的がいつの間にかひっくり返ってしまうことになりかねないため、本委員会のような機会に絶えずチェックしてバランスをとることができればよいと考えている。

(委員) 最後の部分で環境保全型農業のコスト低減ということで、環境保全型農業に関する技術ということだけが書かれているが、まずはよい農産物

を作らなければ売れないため、そのための技術開発についても同様に考えていただければと思う。

(委員) 全体を通して、今の時点ではほぼ質問、意見が出尽くしたと考える。資料6の表紙にもあるように、本委員会において平成30年度に予定されている中間年評価の取りまとめに向けて、本日議論した論点を十分念頭に置いて今後の検討を行うこととし、29年度に実施する本格調査の結果等を踏まえてさらに議論を深めていきたい。ただし、本格調査の結果を必ずしも踏まえる必要がないもの、すなわち取組が自律的・継続的に行われている場合の交付金の交付のあり方、有機農業の拡大等については、必要に応じて先行して検討を行い、本年7月頃を目途に一定の方向性を得ることとするということで今後の委員会を進めていくこととしてよろしいか。

(異議なし)

(事務局) 多くの貴重な御意見をいただき、感謝申し上げます。本日いただいた様々な御指摘を踏まえて本格調査を実施し、その結果については中間年評価の取りまとめに活用していきたいと考えているので、今後とも御協力よろしくお願い申し上げます。

また、取組が自律的・継続的に行われている場合の交付金の交付のあり方等についてはさらに追加の御意見があれば事務局への提出をお願いするとともに、7月を目途に本委員会としての一定の方向性を打ち出させていただけるよう、事務局としても鋭意作業を進めてまいりたい。

今後の委員会のスケジュールについて、5月から7月頃にかけて2、3回程度開催したいと考えている。日程調整については委員長とも御相談の上で御案内させていただきたい。

以上