

第1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27年11月2日(月) 15時30分～17時30分
- 2 場 所 農林水産省 第2特別会議室
- 3 出席者
(委員) 三石誠司座長、市田知子委員、岡敏弘委員、小谷あゆみ委員、
白川恵子委員、西田智子委員
(事務局) 鈴木生産振興審議官、前田農業環境対策課長、橋本総括、
内田課長補佐、井田課長補佐

- 4 議 題
(1) 座長選任
(2) 環境保全型農業直接支払制度の概要
(3) 環境保全型農業直接支払制度に関する第三者委員会の進め方

5 概 要

(1) 生産振興審議官あいさつ

本日は御多忙の中、委員をお引き受けいただき、また足元の悪い中、御足労いただき、重ねてお礼申し上げます。

環境保全型農業直接支払交付金は平成23年度から環境保全型農業直接支援対策としてスタートし、昨年度からは農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図るため、多面的機能支払や中山間地域等直接支払とともに、日本型直接支払制度として推進しているところである。

さらに昨年6月には、延べ46時間以上の国会審議を経て、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」が成立し、環境保全型農業直接支払交付金は本年度より、法律に基づく安定的な制度としてスタートしているところである。

これに伴い、本交付金の取組の拡大が見込まれるところであるが、今後、法律の趣旨に即し、本交付金の取組を通じて、自然環境の保全などの農業の有する多面的機能の発揮が促進されることが重要である。

このため、取組状況の点検や施策による効果の評価を行うことを目的として、本委員会を新たに設置したところであり、委員の皆様には、様々な角度から本交付金の効果を検証いただき、よりよき制度に発展していけるよう、お力添えいただくことをお願い申し上げ、開会に当たっての御挨拶とさせていただきます。これからよろしくお願ひしたい。

(2) 座長選任

委員の互選により、三石委員を座長に選任。

(3) 環境保全型農業直接支払制度の概要

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

(委員) 資料2「環境保全型農業直接支払制度の概要」の5ページに「同一のほ場において2つの取組を一定の条件のもとで実施する場合は各取組に対して支援」とあるが、どの取組を組み合わせてもよいのか。組み合わせる際、何か制約はあるのか。

(事務局) 取組については、例えば全国共通取組は3つあるが、その中の2つ「緑肥の作付け」「堆肥の施用」は、もう1つの「有機農業」の取組を行う際の構成要素になりえるため、このような場合、両方を支援すると重複して支援する形になるため、この組み合わせについては認めていない。取組は、内容が重複しないものに限って組み合わせることが可能としている。具体的には、全国共通取組と地域特認取組の組み合わせの中で、都道府県でそれぞれ可能な組み合わせを設定している。

(4) 環境保全型農業直接支払制度に関する第三者委員会の進め方

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

(委員) 資料2の4ページにおける環境保全型農業直接支払の平成26年度の予算額(約26億円)と、参考資料1「平成26年度環境保全型農業直接支払交付金の実施状況」の8ページにおける平成26年度の交付金額(約34億円)において額に差があるのはなぜか。

(事務局) 資料2の予算額(約26億円)の中には、都道府県や市町村への推進費が含まれているため、農業者に配分される額は約24億円である。一方で、参考資料1の交付金額の実績(約34億円)については、国と地方公共団体が交付(交付割合1:1)した額の合計であるため、国として交付した額は約17億円である。平成23年度に現在の制度となり、取組のハードルが上がったという状況もあったため、実績が予算額まで追いついていないというのが実情であるが、今年度から法律に基づく制度となり、法制化されたことで安定的に実施できるという現場の期待や支援対象の見直

し、事務手続きの簡素化等、制度の見直しを行っているため、今後、精査は必要であるが、今年度は予算額に見合うだけの申請がなされているという状況。

(委員) 平成 26 年度に比べ、平成 27 年度の予算額が減っているのはなぜか。

(事務局) 減ったのは都道府県や市町村への推進費の部分であり、農業者に配分される額は平成 26 年度も平成 27 年度も同額である。

(委員) 参考資料 5「環境保全型農業の取組状況」について、エコファーマーの取組数の中に特別栽培の取組数は含まれているのか。また、特別栽培の取組数の中に有機の取組数は含まれているのか。

(事務局) エコファーマーの取組数の中に特別栽培の取組数は含まれている。また、特別栽培は各都道府県で認証している制度であり、場合によっては有機農業者が特別栽培の認証を取得しているケースもあるため、特別栽培の取組数の中に有機の取組数が含まれている可能性はある。

(委員) 参考資料 6「土壌のCO₂吸収「見える化」サイト」について、この存在は知らなかったが、科学的に確立したものなのか。これで評価して大丈夫か。

(事務局) 学術誌で発表されているものであり、この手法を用いて評価する方法もあると考えている。

(委員) 参考資料 6 の 5、6 ページによると、1 ha 当たり 2.73t C の炭素量を土壌に投入する農業を行うと 1 年間で約その半分の炭素量が土壌に固定され、20 年間コンスタントに土壌中の炭素量が増え続けていくという構図になっているが、どこかで頭打ちになったり、固定された炭素がそのうち分解されてCO₂となり放出されるようなことはないのか。割と直線的に伸びていくものなのか。

(事務局) 炭素投入を続けていけば直線的に伸びていき、ある程度のところで頭打ちになるが、仮に 10 年間実施した後やめると、今度は逆に貯留していた炭素が放出されてなくなっていくため、炭素貯留は継続して行わないと効果は現れてこないと聞いている。

(委員) 何年ほどで頭打ちになるのか。20 年間くらいでは頭打ちにならないのか。これを読めばわかるという文献があれば教えていただけるとありがたい。

(事務局) 20 年間くらいでは頭打ちにならないと聞いている。何年経つと頭打ちになるのかについては後日、農業環境技術研究所に聞いて

みるが、サイト上にQ & A等すべて掲載されているため、それを見させていただくというのも1つの手。

(委員) 補足になるが、このサイトで使用しているモデルは、学術誌で公表されており、オーソライズされていると考えて良い。

(委員) 資料2の4ページについて、環境保全型農業直接支払は、多面的機能支払や中山間地域等直接支払で支援を受けていても、重複して支援を受けられるのか。

(事務局) 重複して支援を受けることは可能。

(委員) 重複して支援を受けることに長けた人がいたらどうなるのか。

(事務局) 例えば、中山間地域で農業をしている団体等が、中山間地域等直接支払で支援を受けつつ、自然環境の保全に資する営農活動を行うことで、環境保全型農業直接支払の支援を受け、さらに営農活動とは別に農村資源の保全や質的向上に資する活動を行うことにより、多面的機能支払で支援を受けることはできる。それぞれ違う形で支援を受けることは可能。

(委員) 特定の団体が多く支援を受けたり、変な支払いがなされないよう、国、自治体レベルでしっかりと点検を行うとともに、資料3「環境保全型農業直接支払制度に関する第三者委員会の進め方」の2ページに「取組の点検」と記載されているとおり、この第三者委員会でもしっかりと点検していくという理解でよいか。

(事務局) 団体等の個々の取組がきちんとなされているかを確認するのは市町村のため、第三者委員会で個々の取組の点検を行うことは考えていない。第三者委員会では個々の取組にどのような効果があるのかという全体の評価を行っていただきたいと考えている。

(委員) 都道府県の第三者委員会は全部立ち上がっているのか。

(事務局) 多面的機能支払や中山間地域等直接支払については、すでに都道府県段階で第三者委員会があるため、そのような既存の委員会を活用しながら環境保全型農業直接支払についても併せて評価していく場合もある。

(委員) 参考資料7「農業に有用な生物多様性評価の評価法」について、地域によって指標生物が違うが、中国・四国地方だけトンボ類を指標として使用していないのはなぜか。

(委員) 直接の原因はわからないが、この評価法は農林水産技術会議事務局の委託プロジェクト研究として4年間、全国で環境保全型農業の生物多様性保全への効果を調査し、その結果に基づいて構築

したもの。指標を選ぶ際、環境保全型農業の圃場と慣行農業の圃場で生物の数を比較したが、中国・四国地方では、トンボ類では違いがはっきりしなかったため、指標として適当でないと判断した。

(委員) 中山間地域等直接支払の第三者委員会でも委員をしているためどうしても比べてしまうが、参考資料1の実施状況において、中山間地域等直接支払では、協定数、交付面積等が集計されており、協定数では個別協定より集落協定のほうが圧倒的に多いという状況であるが、環境保全型農業直接支払では、個人の件数と集落のような団体の件数との割合はどれくらいか。

(事務局) 参考資料1の1ページに平成26年度の実施件数15,920件とあるが、9割方は農業者個人。ただ平成27年度からは支援の対象として団体を基本としたことから、団体がかなりの数を占めるのではないかと考えている。平成27年度については現在、整理中のためはっきりしたことは言えないが、申請状況を見ると団体の方が多い。

(委員) 過去何年間か取り組んできた結果、団体で取り組む方がより効果が上がると判断したため、平成27年度から要件を変えたということか。

(事務局) いろいろと検討した結果、例えば個人が小規模で取り組んだ場合、生物多様性保全における効果は限られるが、農業者が連携し、面的にまとまって取り組んだ場合、資料2の10ページの兵庫県豊岡市のコウノトリの事例のように効果がより生まれるであろうと考え、支援の対象者については団体を基本とした。個人より団体で取り組んだほうがより効果があるというはっきりとしたデータがあるわけではないが、地域の事例等も踏まえ見直しを行った。

(委員) 一定程度まとまって団体で取り組むことは重要だが、日本の農業はJAや農業法人のような団体だけで行っているわけではないため、個人における取組についても重要視してほしい。現在の制度において個人は対象となっており、今後外されるわけではないと思うが、そこは是非考えてほしい。

(事務局) 現在、対象者として団体を基本としているが、資料2の5ページの「支援の対象」のところに記載しているとおり、例えば、ある程度の規模の農業者や、環境保全型農業を志向する地域の農業者と技術向上を図りながら将来的にその農業者と団体を組織する

ことを目指している農業者等、一定の条件を満たす農業者個人も現在、支援の対象としているので、これまでそういう取組をされていた方の芽を摘むことがないようにしていきたい。

(委員) 今後の検討スケジュールはどのようになっているのか。

(事務局) 今後の全体のスケジュールについては資料3の2ページに記載しているが、今年度は平成28年3月に第2回目を行い、来年度以降は年に2回、夏場と3月に開催することを想定している。まだ私案段階だが、現地を見ずに机上で議論するのは難しいため、来年の6～8月頃に一度現地に行き、実際に環境保全型農業直接支払ではどのような取組がなされているのか、また生物多様性関係等の調査についてもどのように行っているのかを見てもらう予定。また、中間評価は平成30年6月頃を予定しているが、多面的機能支払や中山間地域等直接支払の検討状況によっては平成29年6月になる可能性もある。

(事務局) 最後に環境保全型農業直接支払に対する想いを述べると、オーガニックも含めてであるが、国際的な潮流を踏まえると日本は少し遅れている。環境保全型農業直接支払の元々のオリジナル制度はヨーロッパにあり、ヨーロッパで直払いの支援を受けている人の耕地面積割合は2割ほどあるが、日本は2%と1桁違っている。また、オーガニックだけのデータではあるが、市場規模等を見てもヨーロッパ、アメリカ、最近では中国、韓国に比べても日本はケタ落ちしており、それが日本の環境保全型農業の現状である。そのような流れの中で農業においては国境がどんどんなくなっていくため、国際的な潮流の中でしっかりと農業を進めていくためには、環境保全型農業だけとは言わないが、環境保全型農業を進めていくことは重要なポイントではないかと考えている。

環境保全型農業を進めていく方法として、諸外国の例を見ると2つのやり方がある。1つ目としては、ビジネスの観点から産業としての農業を成長させていく方法。小売店(実需者)を通じて消費者に物を届けていくため、実需者との関係が大事になってくる。2つ目としては、ヨーロッパの環境保全型農業直接支払のように、国民が直接農業現場を支えるという方法。農業を単なる産業として捉えるのではなく、環境政策や地域政策の視点から着目することで公共性の要素が生まれ、直接税金を投入することにより進めていく方法。この場合、環境保全型農業直接支払は公共的

に良い政策であることを国民に理解してもらう必要があるが、これまで国民に十分に説明しきれていないと考えている。法制化されたことを機に評価をしっかりと行い、国民に環境保全型農業直接支払の効果を伝え、仮にその効果に不十分な部分があれば改善していく必要がある。ここから先は委員の皆様へのお願いになるが、環境保全型農業直接支払の先進地域であるヨーロッパ、長い年月この制度を運用している国でさえ評価手法は十分に確立していない状況にあるため、ある意味この第三者委員会は世界に向けて本制度の評価手法を打ち出すことになるすばらしい委員会になりうるのではないかと考えている。是非とも委員の皆様には忌憚なき御意見をいただき、逆に世界をひっぱりこぶくらいの議論をしていただければ大変ありがたい。

今後、評価していくに当たり、3年間で中間評価を行い、5年間で最終的な評価を行うため、長い目で検討していくことにはなるが、一方で、同じように5年間で期限としている研究と同じように、税金を投じていれば毎年財務省や行政改革の組織から政策効果の説明を求められるため、長い目でしっかりと議論しつつも、成果や議論の状況については節目節目で発信できたらと考えている。委員の皆様にはそのへんも含めて御協力をお願いしたい。いずれにしても長丁場の委員会になるため、最初の意識共有は大事であり、そういう意味ではまだ環境保全型農業直接支払の流れを御理解いただけていない部分もあるかもしれないため、委員会自体は来年の3月開催であるが、その間に疑問点やこういう議論をしたいということでお話いただければ飛んで行く。是非そういうところも含めて長いおつきあいをさせていただければと考えている。是非よろしくをお願いしたい。

以 上