

第11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 令和元年8月22日(木) 15時30分～17時30分

2 場 所 農林水産省 農村振興局第2会議室

3 出席者

(委員) 三石誠司委員長、市田知子委員、犬伏和之委員、大久保悟委員、岡敏弘委員、白川恵子委員

(事務局) 鈴木生産振興審議官、及川農業環境対策課長、縄田課長補佐、関課長補佐

4 議 題

(1) 平成30年度環境保全型農業直接支払交付金の実施状況

(2) 最終評価(案)について

(3) その他

5 概 要

(1) 平成30年度環境保全型農業直接支払交付金の実施状況

事務局から資料1に基づき説明。委員からの質問・意見はなし。

(2) 最終評価(案)について

○ 事務局から、資料2-1「環境保全型農業直接支払交付金 最終評価(案)」及び資料2-2「都道府県別地域特認取組の効果測定調査結果」について説明。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2-1の45ページのGAPについて伺いたい。GAPの認知状況や効果の意識というのは分かるが、実際GAPはどれくらい取得されているのか、環境直接支払交付金に限定されるのか、それともGAPは取得しているものの環境直接支払交付金は受けてないのか教えていただきたい。

(事務局) ご説明申し上げたい。まず、本交付金のGAPの要件については、これはあくまでもGAPをするという取組を要件化しており、認証取得までは要件としていない。

なお、GAPの認証取得については、今年の3月時点で概ね、5千経営

体以上がAS I A G A P、G L O B A L G. A. P.、J G A PといったG A P 認証を取得している。

国では、都道府県の普及指導員、営農指導員といった方々にG A Pを指導できる研修を受けてもらい、G A Pの指導体制を構築しているところ。今年3月までに全国で2千人を超えた指導員が育成されて、現場でG A Pの指導にあたっている。

そういったことで全般的なG A Pの普及指導が行われているとご理解いただきたい。

(委員) エコファーマーの認定件数がどんどん減っており、認定を受けた人が必ずしも価格の優位性にはつながらない中で、特別栽培へ流れているというのも時代の流れかもしれないが、一方で持続的な農業のために、土壌診断や土づくりを行うエコファーマーのコンセプトというのは非常に重要だと思う。土壌炭素については「見える化サイト」があり、分かりやすくなっているのは非常に力強い。これは世界的な潮流でもあり、9月2日にはラタン・ラル博士が来日されるが、土壌炭素の話は世界的にも重要性があり、「4パーミル(4/1000)イニシアティブ」の取組もある中で、今後エコファーマーにかわる取組が重要だと考えているが、その点はいかがか。

(事務局) 土づくりは我々としても持続的な農業の根幹であるという認識のもと、これまでも取り組んできたところ。今後さらに科学的なデータに基づく土づくりを推進するために、土づくりコンソーシアムを立ち上げ、農研機構、都道府県、有識者を集めて、今後現場における科学的データに基づいて推進する体制を構築しているところである。

この環境直接支払で支援している土壌炭素貯留に関する取組について、ほぼ全ての取組で効果が高いということを「見える化サイト」によって評価した。参考数値としてボリューム感をお示しすることで、今後国内外にそういった形で訴えていきたいと考えている。

また、引き続き土壌管理のあり方、土づくりコンソーシアムについても、委員のご指導、ご助言をいただければと思っており、よろしく願いたい。

(委員) 長期的には土づくりをしようという熱意がだんだん薄れていく傾向にあると思う。声を大にして長期的に取り組む施策をきちんと継続して出して

いかないとどうしても易きに流されるということがある。土壌診断を実施しないとか、堆肥を入れないとか、そういうことに流れてしまう可能性があるので、今後いろいろな形で取組をお願いしたい。

(委員) 世代が交代し、農家の数も少なくなっていく中で、耕地を維持していくためには、定期的な検査を実施し、長期ビジョンを持って今後も継続してやっていただきたい。

さてこの第三者委員会の初期のころの議論を思い出してみると、項目ごとにいろいろな議論をやってきた。感想も含めてぜひこの機会に各委員の先生方のご発言をいただきたい。

(委員) 私は生物多様性の専門家として委員会に入らせていただいている。調査を再度行った結果、評価が向上したケースがあるが、それは生き物が調査の対象なので年ごとの変動とか、どういう圃場を対象にするのかといったことで効果が変わってくるのはあり得ることではないかと思っている。

ただ、取組の中には、理論的に考えてこれをやれば生き物にとってはプラスになるはずなのにそうならなかった取組があったが、それは周囲に生き物のソースがないといったことが影響して効果があらわれないのではないかと思うが、やればいい取組は必ずあると思う。それを全国取組としてどんどん拡大していくやり方というのもあり得るのではないか。それに向けて、研究者側もモデル式のような、こういう地域でこういう取組をすればプラスに働くという評価ができるようなシステムも同時に開発していかなければと思っている。

全国共通取組をこれから拡大していく方向なのか、地域特認取組という枠組みの中でその地域の特徴というのを捉えてやっていく方針でいくのか、どのような考えなのか伺いたい。

(事務局) まず、全国共通取組と地域特認取組の2つの柱は引き続き継続すべきものだと考えている。

生物多様性については、指標生物が地域によって異なる中で、全国画一的に進めるべきではない取組というのがあるのではないか。また有機農業、カバークropp、堆肥はそれぞれ地域ごとの要件は少しずつ変わるものの、基本的にどこの地域でやっても一定の効果が数値化できている。全国的にやるものと、地域でやるものと、2つの柱のもとで推進していくものと考

えている。どちらを推進していくかは、それぞれのポジショニングにおいて予算の中で考えていきたい。

(委員) この最終評価では、あまり評価的な文言が見当たらない。淡々と事実を述べている感じで、その意図がどちらに評価しているのか背景や行間を考えて読まないと分からない。

ひとつ確認したいが、39ページの地域特認取組において効果の低い取組というのは、38ページまでの数値的な評価の中で、特に取り出して記述したという位置づけでよいか。

(事務局) 先ほど説明した全ての取組について資料2-2に一覧にしたが、地球温暖化防止効果及び生物多様性保全効果で低いという評価をされたものを取り上げている。したがって、何か代表的なものではなく、あくまで低いと評価されたものを全て載せているということである。

(委員) 地域特認取組だけか。

(事務局) 然り。

(委員) 地域特認取組以外では、特に低いとされたものについては述べていなかったか。

(事務局) 全国共通取組については、全部評価し、全体的に効果が高いという結果になった。

例えば、地球温暖化防止効果については、34ページにあるとおり、有機農業、カバークロープ、堆肥の施用についても、単位当たりの削減量が0.93、1.77、2.26tCO₂/ha/年という結果で示されたので、高いという評価をしており、また生物多様性保全効果についても、それぞれ有機農業については79%がSまたはAという中で、全体的に高いという評価、あと冬期湛水、IPM、江の設置、中干し延期といった地域特認の取組についても、全般的に高い。ただ一部の地域では結果として低いものもあった。

(委員) 特に地域特認取組だけ効果の低い取組を取り出して述べているので地域特認取組は効果が低いという印象を与えかねないということが気になったところである。

(委員) これまでの論議の中で、水質汚染に関してどのようにしていくのか議論されたり、自分が活動してきたことがここで一定の論議をされたということは良かったと思う。生産者が今頑張っている現状から日本の農業をどう

していくのかという大きな視点の中で、この環境保全型農業直接支払制度が彼らにとってどういうメリットがあるのかということ考えたときに、今回の評価が彼らに対してどうであったのかというところまで深くは掘り下げていなかったとは思いますが、しかし今のお話を伺っていて、淡々としたものであってもこういう形ででき上がったということはとても良かったのではないかと。

かなり耕作放棄地が増加してきている中で、知り合いが年を取って田んぼをできなくなったときに、国道沿いのところが草だらけになるのは忍びないということで、花を植えているという話を私がフェイスブックにアップした。水稻を行っている他の地域の方がそれを見て、花を植えることなら自分もできると言い、カバークロープのようなことならできるかもしれないと言っていた。そのようなことを考えてくれる方たちが全国にいるのではないかと思います、個人でも申請できるような、制度にいずれなってもらえれば良い。集団でなければとか、株式会社でなければとかということではなく、一農家の人が取り組めるような、そこを支援していくような制度になってくれれば良いという事を今回も感じたので、申し上げておきたい。

(事務局) まず本制度は日本型直接支払として「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づく支援として、法律上、農業者団体として実施しなければならないという形になっている。ただ原則としては農業者団体ということで、2人組でも構わないし、そこに関して全く規模要件を設定していないので、身近におられる方々と組んで、例えば片の方がカバークロープをやって、もう一人の方が有機農業をやるというそういった組み合わせのグループをつくっていただいて構わない。

先ほど委員の方々から評価ということについておっしゃっていただいたが、今回の運用としては、制度の点検と効果の評価ということになると、どうしても堅苦しい形になってしまうが、我々も委員の方々の議論や、実施市町村や農業者のご意見というのもうまく反映させ、全般的にはこの制度が良い制度だということ国民の皆様、納税者の方々に理解してもらえよう、いろいろなデータとして、またそういったことが客観的に説明できるような評価になるのではないかと事務局として考えているところである。また引き続き、この評価結果を委員のほうでもアピールしていただい

れば幸いである。

(委員) この評価はあくまでも環境保全型農業直接支払交付金の評価ということだが、その日本型直接支払は3種類あって、EUもそういうところがあるのだが、同じ地域であるいは同じ団体に多面的支払や中山間支払がある。なぜそういうことを申し上げるのかというと、この資料2-1の最後の方で、環境保全型農業直接支払に対していろいろなことが期待されているのに、その期待に必ずしも応えられていないということが特に60ページ以降、耕作放棄地の解消に役立っていないといったことが書かれている。そもそもこの政策はそこまでそれができればいいが、そういう政策ではないので、政策評価としては、もう少し絞ったほうが本来、政策が目標としていた事項、課題にしていたことに応えているのではないか。そのあたり、こういう農村にかかわる政策全体ということまで踏み込むのか伺いたい。

(事務局) この環境保全型農業直接支払交付金については2ページ目に書いてあるが、農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律において、自然環境の保全に資する農業生産活動を推進する取組という形で位置づけられている。

農地集落機能といったものが多面的機能支払であり、中山間における生産活動の維持といったものは中山間という形で、それぞれ行うべき機能を分担しているが、全般的にそういうのを組み合わせた形で、日本型直接支払というのが構成されている。

委員がおっしゃるように、耕作放棄地に直接効果があるという施策ではないということはお指摘のとおりだが、当方の活動を通じてその点もどうだったのかということをおわせて評価すべきではないか。要するに日本型直接支払の一員として、ある程度こういった形で検証していくべきだろうと考えているところである。

もちろん今申し上げた3支払だけが農村の現状を解決する取組ではないので、委員がおっしゃるように大きな政策論というのは、別途政策評価においてまたいろいろなご議論をいただいております。また今後行われる食料・農業・農村基本計画の議論の中でも、各種施策がそれにぶら下がっていくという構造になっているところである。

(委員) その大きな政策評価の中で、この制度についても具体的に取り上げられ

て評価が行われるのか。

(事務局) マクロとしての政策評価は議論されている。したがって、今申し上げた農地や、耕作放棄地といった地域政策論としての大きな議論がなされて、その一つの手法として予算的措置、支援措置として環境保全型農業直接支払交付金が位置づけられている。

すなわち、大きな政策目標の中で、現状に対する課題を議論してこういう施策を講じるという上からだんだん下げていくやり方と、もう一つは、今我々がやっているように、下から上がっていくやり方で、政策評価が行われている。

上からのマクロからの流れと、下から評価を上げていくというやり方が2つとも行われているということである。

(委員) 滋賀県の場合、国より先に環境支払を実施してきて、最初は環境保全型農業の推進とか、こだわり農産物とか、付加価値という二本立てでやってこられたと思う。途中から高品質化、農水省でいうと消費・安全局的な政策の中に位置づけている。県と国とはまた違うとは思いますが。農水省の場合は例えばこの環境直接支払の政策は、生産対策というか、作物栽培なり、そういう生産のところで環境負荷を減らす、そういう政策だということにとどめるのか、それとも将来的に消費者に向けたニーズに応えたり、そういう方向に行くのか、それとも先ほど来言っているような地域政策の中の一つ、日本型直接支払3つの中の一つだから、それで地域なり農地を維持するのだという、その3つのうちのどれが一番可能性が高いのか。

(事務局) 当該交付金自体が農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律という位置づけになっているところ、地域政策という側面での位置づけというのがまず大前提という形になる。

今、委員がおっしゃったとおり、一般的に農法によって地域政策で貢献できるということがそういった環境保全型農業で負荷を減らすだけではなく、環境にプラスになる取組として地球温暖化防止とか生物多様性保全といった営農ができるということで、それに関して生産局が担当しているということ。

その結果、そういった取組に着目して支援を行い、その効果もこういう形で評価し、効果が高い取組、より質の高い取組をどんどん推進していく

というのが我々の施策としてやらなければならないと考えているところである。

ただ、結果として都道府県、市町村がその目的は目的としながら、結果的に付加価値化とか、何かそういう方向にうまく活用されていく部分には、それはそれでありなのではないかと思っている。

(委員) この資料の2ページの図の1-1を見ると、食料・農業・農村基本法という現在の日本の農業の一番の根幹を抱えて決めているこの法律が1999年で、これより前の段階から環境保全型農業という言葉が出始めて、我々がやってきたことというのは、そもそも環境保全型農業とは何かという概念の確定から始まって、図1-2のところに出ている多面的機能の発揮の促進に関する法律という形で枠を決めて、その中でなおかつ評価の対象をどうしようかというところで、地球温暖化と生物多様性に概念を限定していたわけである。

その中で、今まで定量的な評価がなかなかできなかったものを何とかして5年間で見えるようにしよう、あるいは分かるようにしようということをやっとやってきた。これ自体、私は非常にそれなりに価値のあることだし、今までどこもやってきていないことであり、委員の皆さんから多くの知見を出していただいて、一つの形になったと考える。

一方で、概念を確定して、領域を狭めて、一つの制度をつくるということは、そこに当てはまらないものを全て除外するというリスクが出てくる。要はあるものを特定してしまうと、それ以外のものを必然的に無視するような形になるリスクというのが出てくるので、その部分を農水省、あるいは担当課としてしっかり見ていっていただきたい。

確実に地球温暖化と生物多様性において、この枠の中にあるものに関しては、恐らくこの形でしっかり見えていくのだろうが、そこから離れた部分とか、意図せざる結果として見えなくなってしまった部分が、日本の農業、もっと言えば本来の広い意味での環境保全型農業の中にはかなりあるのではないかと思う。その部分を担当課として、農水省として、しっかり踏まえた上で、今後の制度の改善につなげていただければいいのではないか。

先ほどの委員が言われた最後の60ページ以下のことについては、恐らく

その部分がおのこの思いの中で、やや到達し切れなかったのではないか。ただ逆に見れば5年間でそういったものがきちんと残っているということが認識できたことも一つの評価なので、それはこれからの課題としてしっかり取り組んでいただければよいと考えている。技術的な面に関して皆さんに貢献できることはなかったが、皆さんたちが出していただいたことと事務局の話をこういう形にまとめることができたということである。これはこれで一つの到達点だが、その結果として抜け落ちてしまったものもかなりあるということを一人一人が確認していただければと思う。

それではこの資料2-1と資料2-2、これは一応意見を皆さんにお聞きしたということで、事務局案どおり承認するということにしてよろしいか。

それでは、承認することとする。

- 事務局から、参考資料1「環境保全型農業に対する消費者意識 ～平成30年度調査委託事業の結果概要」について説明。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) 20歳以上の男女比はどうなっているのか。人口を配慮すると1対1ぐらいになっているのか。

(事務局) ぴったりではないが、男女ほぼ半々である。

(委員) 農業活動とか、そういうのと購買活動というのが男女比でかなり違うと思うが、その辺に対する配慮というのはどういうふうを考えればよいのか。

(事務局) 人口比で割りつけると回答自体は男女で半々であったが、しかし有機農産物の購入意向でいくと、傾向として女性のほうが関心度が高いという結果が出ている。

ただ、細かく見ていくと、男性の30代で有機農産物に関心があるということで、比較的若い男性層でも購入意向というのは見えてきており、このあたりは今後、どういう意向があるか詳細をさらに分析していかなければいけないと思っている。

(委員) 例えば、回答のところで、経験ある、なしで生きもの調査などがあると、子供がいるお母さん方はよく参加する、そんなイメージもあると思うので、

そのあたりも踏み込めたらいいのではないか。

(事務局) ご指摘のとおり、ライフスタイル、ライフステージによって、購入意向に差が出るのではないかという仮説を持っていたが、人数全体の合計の回答者数の影響もあったのかもしれないが、一番下のお子さんが小さいから購入意向が高いかということ、決してそうではなかった。今回の調査からはそういったライフステージの差による結果の違いは見られなかった。もう少し別の質問をするなり、追加的な質問、調査が必要であろうと思っている。

(委員) 今回最終報告書ということで、政策の効果の評価ということでまとめられたと思うが、この中では生き物にとって地球環境、温暖化防止にとってもいい政策だということが示されてはいるが、例えばこの報告書、納税者に対して出していくものとしては、納税者の関心を得るためにはもう少し何かが必要ではないか。納税者の関心、サポートを得るための政策としては、もっと何か発信の仕方が必要なのではないかというのを感じたのだが、この結果を受けて、具体的なアクションなど考えておられていたら伺いたい。

(事務局) これでもって直ちに何かというのではないが、改めて周知活動をしていくことの重要性を確認したということと、エシカル消費という考え方について、いろいろな各省庁と連携しながら、今回のこういった調査を生かしてやっていくべきと考えている。

(委員) 消費者意識調査というのは、いろいろなところでスナップショット的に実施されているので、予算などの制約があるとは思いますが、定期的にこういう調査を継続して時系列の変化を見ておけば、常に一定の年齢の人が同じ行動をとるとは限らないと思われるし、新しい世代や高齢化の進度によってどう変わるかというのも見えられるので、やっていただけるとおもしろいのではないか。

もう一つは、直接支払制度の中における有機農業に対してこういう調査の結果を生かして、うまくつなげていただければよいと思う。

○ 事務局から、参考資料2「海外における環境直接支払制度の現状・課題分析

～平成30年度調査委託事業の結果概要」について説明。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) 今回の報告の中でまとめられているかどうか、伺いたい。海外で環境保全型農業の日本の事例を紹介するときに、それは結果ベースの支払なのかという質問を受ける。世界的な潮流として、環境保全、農業支援のための支払いというのは、全て環境に対してプラスのものに対して支払う、そういう形に持っていかないと、自由貿易の中では戦えないような状況になってきていると、いろいろなところで話をしているのだが、実際にどのぐらい環境支払が結果ベースの支払制度になっているのか。ヨーロッパでは幾つかそういうのがあるという話を聞いたりするが、CAPの中のプログラムとしてそれがどうかどうか知りたい。

(事務局) 委員がおっしゃったように、CAPのほうでも結果ベース、実践の内容だけではなくて結果に基づく支払にシフトしていくべきという議論があるというのは聞いているが、実際のところ、結果というのは私たちもこれまでの検討の中で苦労してきたとおり、効果をどう評価するのかがまだ試行錯誤状況だというふうにEUの担当からも聞いている。

CAPは、EU全体で全体の方向性は示すが、どのような取組をするかというのは、基本的に加盟国に裁量性があるので、その中でどの国のどの取組とどう比較するのかというのは難しいため、それが支払の実際のお金の面に反映していくかどうかというところまでは至っていないというふうに聞いている。

(事務局) 事務局からもう一点、先日5月に行った最終評価骨子案の議論の際に、パンフレット、リーフレット案にご意見をいただいた。いただいたアドバイスを踏まえ、完成したものをこの場で配布させていただく。

(事務局) それでは、閉会の言葉を述べさせていただきます。

まず、委員長をはじめ各委員におかれては熱心なご議論、また貴重なご助言等をいただいたことに厚く御礼申し上げます。

最終評価については(案)を取って、最終評価という形で公表をさせて

いただく。平成27年からどういう評価をすべきか、どういう調査をしたらよいか委員の方々とディスカッションしながら進めてきた成果として今回最終評価を取りまとめさせていただいたことに関して、長年の委員の方々のご協力、ご支援、アドバイスをいただいたことに深く感謝申し上げます。

今後、環境保全型農業直接支払交付金は第1期が終了し、来年度から第2期に入るが、この最終評価を踏まえ、よりよく国民の皆様、納税者の皆様、また生産者の方々に評価されるような制度にしていきたいと考えており、引き続きご指導をよろしくお願いしたい。

改めて、これまでのご協力、ご苦勞に感謝し、これをもって第11回第三者委員会を終了させていただく。

以上