

第8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30年3月9日（金）15時30分～17時00分

2 場 所 農林水産省 第2特別会議室

3 出席者

（委員）三石誠司委員長、市田知子委員、犬伏和之委員、大久保悟委員
小谷あゆみ委員、白川恵子委員

（事務局）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年度予算の概算決定について
- （2）中間年評価の骨子について
- （3）今後実施する調査について
- （4）その他

5 概 要

（1）平成30年度予算の概算決定について

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）中間年評価の骨子について

事務局から資料2及び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3について、p9では今後の取組意向について農業者に聞く中で、環境保全型農業の取組の阻害要因として高齢化などの理由が挙げられていることが示される一方、p15では別のアンケート調査で、地球温暖化防止効果に対して、農業者が効果を感じているか聞いている。農林水産省としては取組をさらに拡大したいと考えていると思うが、p8やp9の推進活動の効果や今後の取組意向等について聞いた調査と、p15やp22の地球温暖化防止効果と生物多様性保全効果に関する自己評価との関連性について、

どのように考えているか。

(事務局) データ上の関連性として、資料3のp8やp9は29年度アンケート、p15やp22は28年度アンケートと異なる調査であるため、直接リンクはしていない。委員が仰ったとおり、どういった点が環境保全型農業の阻害要因になっているか把握した上で、政策を進める形となる。一方、地球温暖化防止効果や生物多様性保全効果について言えば、単純に取組が面積が増えればそれでよいということではなく、限られた予算の中で執行していく必要がある以上、より効果の高いものにシフトさせていかなければいけないということになる。そのため、面的拡大に加えて、より効果の高い取組という2つの側面を視野に入れて、こうした調査をかけさせていただいている。

(委員) 資料2のp18、今後の方向性に関する部分で、例えば水田における緩効性肥料の取組は、環境保全効果が低いということで本交付金の取組としては見直すといったことが書かれている。色々な計算の結果として効果が低いと判断されることと、農業者の取り組む意思がどの程度あるか、実態としてその取組が例えば高齢化によりできないといったことが、実際には関係すると思う。少し難しいとは思いますが、計算式に当てはめて温室効果ガスの削減効果が出ないということと、実際に地域や組織でどれくらい取り組むことができるかということを組み合わせることで、本当の効果が見えてくると思う。今回、農林水産省として効果を具体化するということが第一目標にあるので、こういった計算の結果が重要なのだと思うが、その裏側の実態についても何らかの形で示されない限り、政策として見直すということについてはもう少し慎重になってよいかと感じる。

(事務局) 追加で実施する調査等を踏まえ、6月に中間年評価としてまとめていくので、委員が仰ったポイントも踏まえて整理させていただく。先ほど申し上げたように、基本的な整理としては、環境保全型農業の取組をそもそもどのように広げていくか、さらにその効果をどのように高めていくかという両方の視点で見ていきたいと考えているため、改めて御議論させていただきたい。

(委員) 環境保全効果の有無、それから、取り組む意志の有無でマトリックスを書くと、今の話に関して言えば、効果は低いが取り組む意志があるという例が出てくると考えられ、この部分をどうするかということになる。効果が高く取り組む意志もあるというところは◎をつけて推進していけばよく、効果が低くてやる意志もないところは完全に切るなりしてよいが、効果は高いけれどもやる意志がないというところ、あるいは逆に効果はないけれどもやる意志はあるというグレーゾーンが2つ出てくることが考えられ、その部分を単純に切り落としてよいのかということだと思う。この点については、今回は骨子の段階なので、事務局内部でも議論していただきたい。

(委員) 資料3のp14について、緩効性肥料と長期中干しの組合せで、緩効性肥料による温室効果ガス削減量が0.01tCO₂/ha/年であるところが問題かと思う。この取組は、水田で長期中干しをすることでCH₄を減らすということと取り組まれているが、技術的にはそのトレードオフとしてN₂Oが出る可能性があるかもしれないということで、緩効性肥料を使い、そのN₂Oも減らせるのではないかという技術的な裏づけがあったのかもしれないが、実際に計算してみると数値的には厳しい結果であった。取組の意欲はあるが効果が低いという範疇に入ると考えられる。

資料2のp18、1の7点目になるが、本交付金に係る地球温暖化防止効果について、緩効性肥料と長期中干しを組み合わせた取組という書き方では読み間違える可能性がある。緩効性肥料はN₂Oを削減する上では非常に優れた技術であると思うので、緩効性肥料そのものについて地球温暖化防止効果が著しく低いと読み間違えることがないように、ここで指しているのは長期中干しと組み合わせた水田での取組の場合であると明記するのがよいと思う。

また、例えば生物多様性保全のために冬期湛水をやっている、これが翌年のCH₄の放出につながるのではないかといった未知の部分もあると思うが、現時点での我々のベストとしてはこうした形の評価でよいと思う。今後の研究の進捗等により、見直しもあり得るかもしれないということ

申し添えておきたい。

(委員) 地球温暖化防止と生物多様性保全ということで、特に水田の長期中干しに関しては相反するような結果につながるが、本当にそれが相反してしまうのかどうかということについては検証が必要かもしれない。生物多様性の観点から見ると、トンボの羽化を待つために中干し時期を少し遅らせてほしいという要請がある。その後で中干しをすればよいということになるが、実際に遅らせると中干しの期間がどうしても短くなるので、メタンの発生量が増えることでトレードオフの関係にはなってしまうというのが個人的な印象ではあるが、その点については精査が必要と考えている。

環境保全効果を重視するという方針をとるのであれば、例えば中干しの場合、中干しでしっかり乾かすことができる地域の取組を推進する。元々湿田のようなところであれば、生物多様性としてのポテンシャルが高いと言えるので、生物多様性保全の取組で評価していくというように、場所ごとに、特に効果が現れやすいところを選んで進めていくという対策もあり得ると考えている。実際に制度で適用可能なガイドラインを作ることができるかどうかは、議論が必要だが、そういう方向に進めばよいと思う。

(委員) 今後、この制度を進めていく上で、ただ一律にやりなさいというのではなく、こういう地域であればこうした取組がよいという形でしっかりとエビデンスに基づいて色々な提案が出せるようにしていければよいという意味で、非常に貴重なサジェスションであると思う。どの段階の資料になるかは別として、事務局には、今後文章を書くときにそうした可能性も含めた形で整理していただきたい。

(委員) 今の件に関連してお聞きしたいが、例えば私の知っている産地では、ある年に水田として使ったら翌年は畑として使うといった田畑輪換に取り組んでいるが、そのようなところではどのように指導をしていくことが考えられるか。

一生懸命取り組んでいる生産者の皆さんの想いや意向を最重要視していただいて、こちら側から何ができるのかということをしかりと考えていかなければいけないと、今の話を伺いながら思った。主体性を持ってや

っている産地や生産者をしっかりと調査していく姿勢が大切ではないか。先ほどの、環境保全効果とやる気のクロスについても、消費者の立場から考えると、きれいには割り切れないものがたくさんあり、その中で行政として何がしていけるのか、皆さんのやる気をどう引き出していけるのかというところをしっかりと考えられる制度であってほしい。

(委員) 農水省からの委託プロジェクト研究の中でも評価をしているが、水田として使う前に畑をかませてしまうと、生き物にとって少し良くない状況になってしまうということは事実としてある。田畑輪換を実施しているところは、ある程度汎用化できている水田だと思うので、必ずしも生物多様性の観点からのみ評価するのではなく、他の環境保全の取組を合わせて評価していくような方向で、こういう場所でこういう取組をしているのであれば、こういう項目を重視する、といったような方法ができるといいのかなという気がする。

(委員) 田畑輪換は非常に重要な技術だと思う。特に日本の場合、きちんと基盤整備ができているところであれば水管理をうまくコントロールすることによって同じほ場を多面的に利用することにつながる。特に、水田であったところを畑にすると、土壌有機物の分解が促進されて、地力窒素が出てくる、ということは逆に言えば化学肥料の削減につながる可能性もあるので、そういうものをうまく使っていくことが重要である。一方で、それを長期的に続けていくと、地力の元がいずれなくなってしまう可能性もないわけではない。そうしたところの見通しはきちんとつけた上で、補助金としては1年単位で考えていくかもしれないが、生産者、あるいは行政としては長期的に見た場合にどうなのかということもある程度頭の隅に置きながら取り組む必要があるかと思う。

(事務局) 委員より、環境保全効果の高低だけで単純に判断すべきではないという御意見をいただいた。本交付金では、取組として様々なメニューを用意しており、有機農業、堆肥の施用、カバークロープに加えて、地域特認取組がある。例えば、取組A、取組B、取組Cについて、効果が低いと評価された取組Cから、より効果の高い取組Aや取組Bへと誘導していくこと

は可能でしょうかということも、地域での営農の実態もあることから、県なり市町村と相談させていただきながら進めていきたい。

(委員) 環境保全型農業を考えるときに、行政が一方向的に考えるのではなく、地域でどのように進められているか、様々な知見をうまく集約していくことが必要である。

(委員) その他の環境保全効果として、資料2のp10では、青森県の例として、カバークロープなどにより土砂流亡防止効果が出ており、それがまた漁業への影響も抑えているという話が紹介されている。同じくp12では福島県の例として、冬期湛水により地下水のかん養効果が紹介されている。どちらも想像していなかった効果であり、これらは環境保全型農業に由来する多面的機能の広がりであると感じる。

(委員) 「その他の効果」と位置づけるには惜しい印象を受けるので、事務局には書きぶりを御検討いただきたい。

(事務局) 都道府県の中間年評価の中でこうした報告が出てきており、今回紹介しているもの以外にも、色々な効果が報告されている。次回の委員会では、それらも整理してお示しさせていただきたい。

(委員) 資料2及び資料3について、今までに示された意見を踏まえて事務局で整理することとし、基本的には事務局案どおり承認するということがよろしいか。

(異議なし)

(3) 今後実施する調査について

事務局から資料4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) 水田でのIPMに関する取組については詳細調査を今後実施するということで、結果を楽しみにしている。確かにIPMの取組は今回の資料では一括りにされているが、実際には様々な取組があると思われる。IPMの取組として、例えばフェロモントラップを仕掛けて害虫を抑え、農薬散布回数を減らすところにつながれば効果が現れてくるはず。実際の営農活

動を調査することは、重要な資料になるのではないか。

(委員) 海外の制度について委託調査されるということだが、日本に農業の形態が近い国として、韓国などアジアのどこかも調査対象に入れたほうがよいと思うので、検討していただきたい。

(委員) 資料3のp2を見ると、対象活動として全国共通取組と地域特認取組があって、取組によって地球温暖化防止、生物多様性保全とあるが、一番上の有機農業を見ると、地球温暖化防止と生物多様性保全の両方に○がついている。しかし、現在のところ有機農業に関する地球温暖化防止の調査結果がないようなので、有機農業についても地球温暖化防止効果があるのかどうかということはぜひ調査しておいていただきたい。

(事務局) 有機農業については、実態としてカバークロップや堆肥を利用するなど、対象活動としてのカバークロップや堆肥の施用と同様の活動を行っている場合も少なくない。昨年、生き物調査を実施させていただいたほ場を対象に、地球温暖化防止効果についての調査を検討したい。

(委員) それでは、資料4について、委員から示された意見を踏まえた上で調査を実施することとし、基本的には事務局案どおり承認する。

(4) その他

(事務局) 本日御議論いただいた中間年評価の骨子については、御意見を反映させた上で、未記載部分や、今後実施するIPMに関する取組の分析等を追加し、中間年評価案として次回の委員会で御議論いただきたいと考えている。次回の委員会については、6月の開催を予定しており、近日中に日程調整をさせていただくので、よろしく願います。

以上