

第9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9月10日（月）15時30分～17時00分

2 場 所 農林水産省 共用第1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、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29年度環境保全型農業直接支払交付金の実施状況

（2）中間年評価について

（3）その他

5 概 要

（1）平成29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）中間年評価について

事務局から資料2、3及び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） 資料2について、IPMの取組において昨年行った調査では生物多様性の効果にばらつきがあったため、各取組の営農管理の詳細を今年調査したが、違いはなかったという結果であったが、おそらく、生物多様性の効果というのは、地域によって現れ方が違うのではないかと。取組を始めてすぐに生き物が増えてくるような地域と、取組をしても周りに生き物がいないと増えてこないというケースがあると思うので、地域の差も多少あったのかなと感じている。

また、今年度調査して、成績が変わったところもあると聞いているので、

調査の仕方によっては効果をうまく評価できていると考えている。それはマニュアルをつくった側として、もう少し簡便に誰がやっても同じような結果が出るよう考えなければならない。

もう1点、IPMを実践することによって影響を受けやすい生き物の種群があると思うが、そういう種群をうまく捉えて評価すれば、効果は出やすいが、それと直接関係ない種群を捉えて調査をすると、効果が現れにくいのではないかと考えている。

いずれにしても、今年度の調査では効果が現れていると聞いているので、生物多様性関連の研究者としては安堵している。

(委員) 様々な副次的な事象があるのが改めてよくわかった。今回の北海道の地震のように、やはり農業自体が国土の保全と関わっていることが環境保全型にすごく重要なことだと思うので、しっかり明文化していくことは大事だと思う。

次に資料2の3ページのアンケートについて伺いたい。有機農業について、農業者は「拡大したい」が47%と「現状維持」と比べても半分近いが、実施市町村で「拡大したい」が3割弱である。今の時代に、環境やオーガニックとか持続可能ということが、全体の流れである気がするが、行政側で拡大意向が少ないのは、こういったことが考えられるのか。

(事務局) 農業者は基本的に自分が既に有機農業に取り組んでいれば、規模拡大したいと素直に経営判断できるが、本制度は基本的に複数の農業者でまとまって申請することになっているので、市町村の立場では有機農業に関しては農業者をまとめる難しさがあるのではないかと。あとは、市町村にはまだ有機農業にネガティブなイメージを持っている方がおられるのではないかと。今後、有機農業を推進するためには、市町村の有機農業に対する認識を変えていく必要があることから、そのための取組も行っていきたい。

(委員) 有機農業における地球温暖化防止効果調査の結果が示されたが、今後、有機農業を推進するにあたっては、有機農業の効果として、生物多様性保全効果や、副次的なものなどがあるということ、地球温暖化防止効果も土

づくりをきちんとやれば、より一層寄与するのだというロジックを組み立てて説明していくとわかりやすくなるのではないか。数字の平均だけをとって、こちらは効果が少ないといった単純なことではなく、こういう取組をやればもう少し地球温暖化の防止効果にも寄与するという話を、農業者も行政も理解していくことが大事ではないか。

（委員） 5割低減について追加調査により検証するとあるが、本当に5割低減しているかどうかを検証するということか。

（事務局） そうではなく、今まで対象者要件や推進活動の要件などについて農業者にアンケートを実施してきたものの、5割低減の要件については調査を何もしていないので、そういった評価も必要と考えている。もともと環境負荷低減という目的が前提要件とされているが、そういった環境への影響や実際の効果について調査する必要があると考え、提案した。

（委員） 了解。

資料4の5ページについて長崎県のリビングマルチの効果がマイナスになっているのはなぜか。

（事務局） 地球温暖化防止効果に係る調査では、地域の慣行栽培ほ場と環境支払の取組ほ場におけるそれぞれの温室効果ガス排出量を比較し、地域の慣行栽培で排出される温室効果ガスよりも低くなれば、その差を温室効果ガス削減量と見ている。長崎県におけるリビングマルチの取組ほ場は、地域の慣行で行っている堆肥施用を行っておらず、このため地域の慣行よりも多くの温室効果ガスを排出する結果となり、それがマイナスとして出ているということ。

（委員） 地域の慣行は地域によって違うのか。

（事務局） 本調査では、日本の標準的な慣行もしくは地域の慣行を比較データとして用いることが可能で、長崎の場合は、地域の慣行と比較している。

（委員） 資料3の23ページで、慣行農法と比べての削減とのことだが、それは「見える化」サイトで、CO₂吸収は除いて、そのほかの専門家の意見を踏まえて計算式を設定の上で調査した分についてのみ、言えることなのか。

（事務局） 「見える化」サイトを使った調査においても、地域の慣行との比較にな

る。あくまで地域の慣行値を標準とし、それに対してプラスなのかマイナスなのかという結果になっている。

（委員） 地域の慣行でも、ある程度炭素分は排出しているから、それを超過する分を計っているということか。

（事務局） 然り。

（委員） 資料4について、同じリビングマルチを地域特認で実施している県がほかにもいくつかあるが、そちらに関しては効果があると。そうすると、この長崎県のリビングマルチの地域特認というのは堆肥を入れてないが、例えば熊本県の場合は堆肥を入れているとか、そういう単純な違いなのか。

それに関して、その地域特認の取組とは、リビングマルチに限らず、農林水産省で認められたという条件、審査、判断を経た上で実施しているということだと思うが、その判断の基準というのは、堆肥を入れてないとか、地域の慣行だからということで認めるということもあるのか。

（事務局） 基本的な地域特認の審査の考え方は、各都道府県から論文等の文献により地球温暖化防止効果等が見込まれる取組について、技術検討会において専門家と議論し、当該取組における地球温暖化防止もしくは生物多様性保全効果について専門家の評価をいただいた上で、認める又は認めないという形で行ってきた。

今回のように統一的なルールのもとで測定効果調査を行ったことは、初めてである。

今回の長崎県の場合は、慣行レベルと実際の取組の差が堆肥の有無というところであり、他県は、おそらく堆肥施用が一般的ではなく、リビングマルチの取組だけでプラスになっているといった差があるのではないかと。そこは地域特認がまさに各県ごとの独自の取組に関して評価する仕組みであるので、県ごとにそれぞれ評価や効果が分かれていくこともあるのではないかと。

例えば12ページをご覧くださいと、奈良県がIPMの取組についてはおおむね3ha以上の農地にまとめて実施するという要件を設定した上で、効果をより高めようというアプローチもある。それがまさに地域特認というもの

の独自性だと思っている。

(事務局) 26ページのリビングマルチのデータを見ていただくと、平均が1.02の結果となっている。資料4の都道府県別内訳を見ていただいても、軒並みプラスの効果だが、長崎県だけは違う結果となった。リビングマルチの取組としては、効果はあるが、運用の面で長崎県の場合マイナスになってしまったということ。

(委員) 今、議論になっている地域特認取組について、先ほどの報告で見ると、44都道府県で168の取組があって、このうち56の取組は実施されなかったとのことだが、各都道府県によって考え方に幅があるのか。知事が認めたものについては、こちらの申請はそのまま通るとのことなので、地域特認についての評価をどこかでしっかりともう一度やらなければならないのではないか。それがそのまま素通りして、一定の数値として出されてしまったのが、今のような議論になってしまっているのではないか。

(事務局) まさに、こういうことが、第1期の現状だと考えている。環境保全型農業直接支払交付金が平成23年度からスタートし、地域特認取組という枠組み自体をつくったのは平成24年度であるが、そういった意味では、今回初めて全ての取組についてご議論いただいて、物差しを作った。

地域特認取組の選定に関しても、今後2020年以降の第2期のあり方については、同様の調査方法や評価を行わないと認定されないだろうし、逆に、調査を行っていないものは効果が低いという評価をせざるを得ない。まさに地域特認取組のあり方自体も、今般のこの評価がそのまま次の制度見直しについて反映されるものと理解していただきたい。

(委員) 慣行を定義する際の地域とは都道府県でよいのか。

(事務局) 県ごとの場合もあるし、その地域という場合もある。

(委員) 評価するときにはどちらを使っているのか。

(事務局) 慣行レベルが県なり地域なりで決まっている場合には、それを使い、決まっていなければ全国平均を使う。

(委員) 地域というのは、例えば中部地方といったことか。

(事務局) 基本的に、県で施肥設計が変わるということもあるので、よく言われる

ように、福島であれば、いわゆる会津と中通り、浜通りといった区分があり、そういった意味での地域である。

（委員） では地域をどう決めるかは県に任されているということか。

（事務局） 然り。

（委員） 地球温暖化効果防止効果の調査結果の数字は0.03tCO₂/ha/年と比較して、効果の高い低いを判断するのか。

（事務局） プラスの数字であれば効果があるといえるのだが、せめて0.03を超えるものを「効果が高い」と評価している。

（委員） 0.03以上が効果が高いということか。

（事務局） 然り。

（委員） つまり、結果の数字を見るときに、これは0.03を超える部分だけを見せられている数字じゃなくて、この数字を0.03と比較するということでよいか。

（事務局） 然り。

（委員） 世界的な潮流でいうと、土壌炭素の蓄積は、一つには不耕起栽培、省耕起栽培というのがあるが、地域特認取組では、実施都道府県が2県にとどまっていて、取組面積も非常に少ないため、不耕起栽培の取組がうまく評価できないのではないか。もう一つ、不耕起栽培は農業機械を動かさないなので、それに由来するCO₂を減らせるという考え方もある。その見方が抜けているのが問題点になるのかどうか指摘したい。

（委員） ありがとうございました。

いずれもこれからの第2期に対して考慮しておくべき大事なポイントになっていくと思うが、いかがか。

（事務局） まさに委員の言うとおり、世界的に、特にヨーロッパ、アメリカでは、不耕起栽培の利点が言われている。なぜか日本では、流行っておらず、結果的に取組面積が非常に小さい。いずれにせよ、そういう有機農業の世界で、不耕起栽培に取り組まれている方がおり、そういった土壌管理を行っているのとは別かもしれないが、そういった事例も出てきているので、土壌中の生物性評価や今後問題になる土壌の物理性の改善などの面で、学会の評価と現場の実感とか、環境保全型農業直接支払交付金における取組と

いうよりはむしろ環境保全型農業施策として考えていく話かなと思うので、今後とも勉強させていただきたい。

(委員) まさにそのとおりだと思う。それで、もう一つの理由として考えられるのは、作物別に見ると水稻が7割なので、稲作で不耕起栽培を行うと、どうしても水張りがよくなかったり、逆に水田は有機物を分解する特性があり、十分、土壌炭素を蓄えているわけだから、そこにさらに上乘せするよりは、畑作でどれぐらい不耕起を入れるかというようなところを今後考えるべきと思う。

(委員) 資料2の説明と重複するが、去年まではIPMの取組はどうも効果が薄い感じだったが、本年の調査でかなり改善されている。実際の管理の中身に関しても、減農薬の方向には動いているので、IPM自体の生物多様性保全への効果が高いということははっきりしたと思う。

おそらくこのような調査を行った事例というのは世界的にも例がなく、先日、OECD共催のワークショップでこの取組を紹介したところ、かなり関心が寄せられた。世界的にも生き物に対して本当に効果のある取組を優先して実施しようとしており、日本で先駆的に行ったことはかなりインパクトがあり、各方面から評価をいただいた。交付金の事業において、その効果を検証して、それを見直しながら次の段階に移っていくというのは大変良い取組で、世界的にもまれではないか。

(委員) 地球温暖化防止について、27ページに効果の示し方の一つが書いてあるが、例えば農業生産で排出しているCO₂と比べてどれぐらい削減するかというのはどうか。文献で1ha当たり10GJぐらいエネルギー使っているというのが平均的だとすると、1ha当たり0.7tとなる。すると、この取組でそれ以上削減しているので、一応、温暖化の主たる原因であるCO₂排出と比べて効果が示せるのではないか。

排出しているCO₂、エネルギー起源CO₂の半分近くが化学肥料・農薬の製造段階で排出しているということなので、それを減らすことの効果もあわせて示せばよいのではないか。次の課題としてそういうことも考えたらいいのではないか。

(事務局) 実は、資料の中で最ももめたのがこのデータだった。今、委員が言ったとおり、説明の仕方というのは大変重要で、国民や納税者にわかりやすくどう説明するかというのは、課として、今般出た評価をもとに、施策がどれだけ国民生活においてプラスになっているかということを説明する工夫について、いろんな形でのアプローチの方法を先ほどのアドバイスも踏まえ、検討させていただきたい。

(委員) 全体を通して、だいぶこの効果も上がっているし、現場の理解も進んできたということで、肯定的に捉えられる面と、もう一つは、依然として、日本全国450万haの農地に対して当該交付金の取組面積が8万9千haで2%程度にとどまっている。また、有機農業は日本の農地の0.5%ということだった。予算の問題もあるが、担当課の見通しとして、どのくらい面的に拡大するということを考えているのか。どういうふうになれば拡大するのか、もし何かあれば、お聞かせ願いたい。

(事務局) まず、農業環境対策課では幅広く持続的農業、環境保全型農業、有機農業といったいろいろな呼び方があるが、それぞれに面的拡大というのが求められている。逆に言うと、そういったことに関して、農業者がそういう環境を意識した形で、かつ、ある意味では消費者や小売り業者もそれをきちんと理解し、それを支えるということをやるのは、当課の責務だと捉えている。

ただ、残念ながら、予算には限界がある中で、日本において環境という意識を高くするといったエシカル消費的なイメージはこれからなのではないか、そういったところをしっかりとやっていかなければならない。

有機農業者なり環境保全型に取り組む農業の方々もしくは一般の農業者も、経営を何とか成り立たせたい、高収益を上げたいという高い意識がある一方で、このような世界はある意味手間がかかる。その手間がかかるから、今回第1期においては環境保全型農業直接支払交付金という形で、8,000円とか4,400円を支払っているが、やはりそれ以上の手間感を感じているのだろう。あるいは、もっともうかるやり方を選んでいるのではないか。そういった中で、目標面積というわけではないが、徐々にではあるが右肩上が

りになっており、より多くの農業者や多くの市町村の方々にご理解いただくことが第一の課題である。

さらに、このような直接支払という形でやっていることを納税者の方々に説明して理解を得なければならないという意味で、きちんと環境保全効果を測定し、質の高いことを行っているのだということをアピールをしていくことが、今後の私たちの課題だと思っている。

(委員) 私の印象だが、一通りやって、中間年評価の案ということで、地球温暖化防止についても生物多様性保全についても、確実に一定の評価があるのではないかと。規模はともかく、一定の効果があるということが明らかになってきた。なおかつ、先ほど委員が言われたように、生き物調査に関しては世界でもまれな取組だということで、希少な先行事例になるだろうということが見えてきた。ただ同時にいくつかの課題も出てきた。調査手法に関する課題もあるし、それから同時に、日本の農業が直面している共通の課題である人手不足だとか、農地をどう守るかとか、そういった地域をどう守るかとかという、この取組を超えた部分とも連携をしなければいけない課題が見えてきたのではないかと。

さらに、5割低減について、本当に地域の慣行とはどのようなものなのか、あるいは地域特認取組に対する指摘として実態の有無や、本当に地域特認取組として認めてよいのかどうかも含めて、今後ますますしっかり検討していかないといけないのではないかと。

あとは、出てきた成果をどうやって見せるかという点と、それ以外の、現在、農水省、環境省、国土交通省も含めて行っているさまざまな取組とうまく連携していくことによって、これから先の伸びが決まってくるのではないかと。

ひとまず中間年評価という形で、つきつめていくといろんな課題が見えてきて、いろんなことがこれからも見えてくると思う。まだ最終評価があるので、現段階では特に細かい質問、意見等がなければ、中間年評価は事務局案どおりこれを承認するという形でよろしいかと。

(異議なし)

(3) その他

事務局より資料５ 環境保全型農業直接支払交付金取組事例、資料６施策評価に関するスケジュールについて説明。委員からの質問・意見はなし。

以上