

第10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5月7日（火）15時30分～16時45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、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、事務局

4 議 題

（1）最終評価骨子（案）について

（2）その他

5 概 要

（1）最終評価骨子（案）について

○ 事務局から、資料1－1「環境保全型農業直接支払交付金 最終評価骨子（案）」及び資料1－2「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） 24ページの「慣行レベル」で設定される範囲は、都道府県より小さい地域という理解でよいか。

（事務局） 基本的に各都道府県が品目に応じて化学肥料・化学合成農薬の慣行レベルを定めており、それがベースになっている。ただ、都道府県によって地域別に設定している場合は、そちらが適用されている。

（委員） 取組がなかった地域特認取組がいくつかあるということだが、それを「効果が低い」とすると少し言い過ぎではないか。取組が未実施ということで評価の対象から外すという考え方のほうが妥当ではないか。

（事務局） 27ページをご覧いただきたい。「実績が無いこと等によって調査が行えなかった場合「効果が低い」という整理で中間年評価を取りまとめたので、その考え方に合わせている。

（委員） 12ページの表に、小規模農家がこの交付金の対象になっていることが記載されているので、個人的には大変良い評価をしているが、この表は

どのような評価となるのか。

(事務局) ここは「施策の点検」として取組状況を示している。事実、小規模な取組の件数が多いが、取組面積表の右側に示しているように、1,000haを超える取組も存在する。

(委員) 36ページに「地域特認取組のうち66取組は30年度に実施されておらず、さらに50取組は28～30年度に一度も実施されなかった」と記載されているが、今後最終評価を審議するにあたって、実施されなかった取組の背景を記載する必要はないか。淡々と「実施されなかった」と記載するだけでいいのか。それとも、市町村の担当者が非常に少ない中で事務処理が非常に煩雑になって、これ以上手が出せないとか、その他いろいろな理由があると思うが、もう少し踏み込むかどうかを委員に確認したい。

(委員) 取組めなかった理由を記載した方がいいと思う。読み手側からすれば説明を求めたくなる。

(委員) どう記載するかを含めて検討をお願いしたい。

(事務局) 地域特認取組の状況については、前回の中間年評価の時も地域特認取組をどのように承認しているのかという議論があったところである。

もう一度確認させていただくと、1年だけ実施できなかった理由として、たまたまその年、天候不順によって実施できなかったというのはいえるが、さすがに3年連続して実施していないものを地域特認取組として認めているのは、現行の運用としていかななものかという問題意識は前回の委員会の時からあった。都道府県から申請された取組をどのように審査して承認するべきかという議論である。

今回、3年間実施していないものが50取組あるということが分かったので、是非委員と議論させていただきたい。併せて、今回最終評価骨子を出したのち、最終評価までに各都道府県にこのことを議論していただき、最終評価にどう落とし込むかということを考えていきたい。今回、評価を交えずに記載しているのは、委員の評価を待たずに事務局が記載するのは僭越であるし、各都道府県の言い分も聞かずに評価できないので、可能な限りニュートラルな記載に努めたつもりであり、その点を踏まえ、議論いただければと思っている。

(委員) 一応、プロセスにあるということ。

(委 員) 未実施の取組について資料 1－2 で見ると、いくつかは効果が高そうな取組もリストアップされており、取り組めばいいのにというのが正直な気持ちだ。都道府県は推進したいが、取り組む人がいなかったとか、市町村が乗ってこられなかったということかと思われるが、何が障害になっているのか、いろいろな都道府県の意見を集める機会があればいいのではないか。

(委 員) 委員から、実施したほうが良いのではないかとと思われる取組を専門の立場から事務局に提案し、それをもとに事務局と都道府県でやりとりして、取組ができなかった理由を分類できればと思う。

(委 員) 生物多様性の観点では見られると思う。地球温暖化の観点では、まだ理解が不足しているところもあるが、注目してもらいたい取組などを助言できたらと思っている。

(委 員) 12ページの上の円グラフを見ると、有機農業は上位 3 道県以外の県が 70%を占めているが、地域特認取組は上位 3 道県で 65%を占めている。有機農業はそういう意味では取り組みやすいのではないか。一方で、地域特認取組はかなり絞り込まれて 3 つの道県では頑張っているが、他の県がついてこられない事情が何かあるのか、もう少し掘り下げられればと思う。

それからもう一つ、地域特認取組に沖縄が入っていないが、沖縄は島が多いので、例えば温暖化の影響で海面上昇するとその影響を一番受けるかもしれない。あるいは亜熱帯気候なので、生物多様性的にも非常に重要と思うのだが、沖縄で地域特認取組が難しいのはなぜか。

(事務局) 沖縄での環境保全型直接支払交付金の取組は、30年度は実施されていない。29年度が 1 件、30年度はゼロになっているところ。

(委 員) 35ページの地域特認取組について、8 県 9 取組が「効果が低い」ということでよくない印象を最初受けたが、本日の議論では、これはあくまでもプロセスであり、一旦そのように羅列したという整理にとどまっているのであれば安心だ。

(事務局) 先ほど申し上げたように事務局のイメージとしては、評価は評価として実施せざるを得ず、効果が高いか、低いかと言えば低いという評価になる。それをどう施策に反映するかは、今後財政当局等との議論になる。

ここ数回の第三者委員会で議論いただいているが、環境保全型農業直接支払交付金において真に効果の高いものに重点化するように誘導していくことが、この制度の維持運営にとっては必要不可欠だという観点から、低いものは低いなりの扱いをせざるを得ないと考えている。

(委員) 地域特認取組は非常に大事だと思っているので、引き続きよろしくお願いしたい。

(委員) 最終評価骨子について、いくつか委員から意見が出たので、この内容を都道府県とのやりとりに活用して、最終案に反映していただきたい。

○ 事務局から、資料2「ICTの活用について」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) 申請どおり実施していないことが分かった場合には、補助金返還ということになるのか。

(事務局) 例えば、農家から10か所のほ場で実施すると申請があったことに対し、最終的に8か所しか実施できなかったとして、市町村はその8か所での実施を確認した上で交付金を支払うことになる。したがってこの衛星画像についても、市町村が現地確認のかわりに、衛星画像によって実施の有無を確認するもの。

(委員) それで衛星画像で、実際は8か所ではなく6か所だったということが分かった場合はどうなのか。

(事務局) そういう場合は、交付決定までに判明すれば面積に応じた交付になり、時期的に間に合わなければ返還していただくことになる。

(事務局) 環直の交付金は普通の補助金と違って、実績を確認してから支払う後払いである。取組が確認された後に支払うという構造になっている。普通の補助金は逆に、計画の段階でお金を配るパターンが多いが、本交付金は実績払いなので、先ほど説明したとおり、市町村が現地確認を目視確認で行うのか、このようなシステムを使って確認を行うのかということ。それから申請では、基本的に計画段階のものなので、さきほど申しあげたように10か所実施するという申請を受け付けても全然構わない。

(委員) そのためには、衛星画像の証明力が要るわけか。

(事務局) 然り。

(委員) 100%正しい判定ができないと活用できないのではないか。

(事務局) まさに今後ＩＣＴを活用する場面において、その確度や精度との兼ね合いがポイントになってくる。

環境保全型直接支払交付金が１市町村の中で１～５件であれば目視確認でも手間はかからないと思うが、50件もあれば、ＩＣＴのようなシステムも併用しなければ、市町村の取組が困難になってくる。

本体資料の18ページ目に、取組実績のない市町村が今後取組を開始しようとした時の課題として、農業者側の組織化の推進もさることながら、事務手続の負担軽減や人員の確保が行政のコストが課題として書かれており、取組をもっと全国的に広げていくにはこのような工夫も進めなくてはならないということである。

本日ＩＣＴの活用について説明をさせていただいたのは、この方法でやるということではなく、農水省全体として、こういうことも考えていかなければならないということである。

(委員) 微妙なケースがあった場合は、目視で確認して、きちんと判定するということか。

(事務局) 然り。

(委員) パイロットプログラムのような形で小規模に少しずつやっていくといった考えはあるのか。

(事務局) 然り。試験的に昨年度行った実証では、同一ほ場で色が異なるなど判断の微妙なところがあったので、衛星画像と実際のほ場との違いを確認する必要があると考えている。例えば、ここまでカバークロップが生えていれば、これは実施と判断してよいが、その逆の場合は衛星ではどのように映るのか。そのようなことも今後検討していかなければならないと考えている。

(委員) いろいろな画像判断のノウハウが必要になってくるかもしれない。

(委員) このような取組をどんどん進めていくべきと思うが、この補助金のための進めるといろいろな負担が発生すると思われるので、他の補助金や他の取組と組み合わせて、その情報を共有できるようなやり方で進められるとよいのではないか。

(事務局) 農水省の他の交付金においても、衛星画像の活用を検討しているが、それは本作の米や麦の生育状況である。

しかし本交付金は、本作が終わった後の緑肥や冬期湛水を確認するので、使うノウハウは同じだが、同じデータが使えないということもあり、さらに検討する必要がある。

○ 事務局から資料3「有機農業の推進に関する議論の中間取りまとめ」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) 6ページに有機農業の推進という点で書かれているが、「基本的な方針」に基づき、有機農業の推進体制の整備等を通じた取組面積の拡大を進めるべき」という箇所は、ということなのか。

個人的には有機農業を推進して欲しいが、生産者からは難しいという声も聞いている。

(事務局) この果樹・有機部会で基本的方針を策定することとしているが、かなり広範囲かつ根本的な意見をいただいたので、都道府県や有機農業関係者の意見を聞くために、一旦中止するとしたところ。中止の間は現行の基本的方針により有機農業を推進するということであり、何か意図があるわけではなく、何も決まっていない間は、部会としては当面、現行のままやっていくということを整理したものである。

(委員) 自分は畜産部会にも出席しているが、堆肥の行き場がないということが非常に問題になっている。有機農業推進法第3条にある「自然循環機能を大きく増進し」という考え方が農業にあるとするならば、自分の耕作地だけでなく、堆肥を受け入れて循環するために、全体としていわゆる循環型の農業というのがこれからの考え方として大事なのではないかと。有機農業というと、これはいけない、あれはいけないという決まり事がある中で、もう少し広い意味で、いわゆる包括的な環境保全型農業を推進していくことも、特に耕畜連携とか、米より肉というように食文化が変わってきている中で、堆肥の問題と循環型の農業ということが大事だと思う。

(事務局) 実はもう一つ、我が課では「土づくりコンソーシアム」を立ち上げた

ところである。

日本の土壌が炭素吸収源になり、地力も上げて、生産性も維持され、いわゆる有機、国内にある畜産排泄物の堆肥等を十分に利用する耕畜連携も含めて、土づくりをすることが重要であるということで、3月にコンソーシアムを立ち上げた。従来のようにむやみに施肥するのではなく、まず土の状態を把握する土壌診断に基づいて適正施用した上で地力を上げ、不足する分については、一般には化学肥料、モリブデンといった微量元素を入れるなどの運動論を立ち上げ、家畜排泄物、有機物を適正に土壌管理していくという方向で検討しているので、ご期待いただきたい。そういったことが有機にも当てはまるのではないかと考えている。

(委員) 土づくりというのは国土の生産力として非常に大事だと思うし、地球環境の中でも炭素循環について、4月に日本国際賞を受賞されたラタン・ラル先生がおっしゃっておられるように、地球環境問題というのは人類に課せられた課題であると思う。4月にちょうどオバマ元大統領もベルリンで発言されたそうだが、日本だけが別というわけではないと思う。

国際水準も踏まえた上でとなると、来年の東京オリンピック・パラリンピックを控えて、GAPなど国際的にも通用するものを日本でも作っていかなければならないだろう。

それから、自分が委員を引き受けている食品リサイクル小委員会では、リサイクルループを完成させる時には、土壌を重要視している。これが詰まらないように、畜産で排出される窒素を環境に負荷なくこなせるよう土壌診断なり、土づくりへとつなげる必要がある。他の関連する審議と連携しながら農水省の中で整理していただきたい。

(委員) GAPはここには出てこないが、農家にとっては非常に大事である。食品企業にとっても、有機であろうとなかろうと、GAPをしっかりとってくれればよいと判断する企業もあり、縦割りにならないようにうまく横の連携をとっていただきたい。

○ 事務局から参考資料 環境保全型効果PRパンフレットについて説明。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) 裏面の上のところ、地球温暖化防止の「たい肥」の注釈が、「牛ふん、わら、もみがら等の有機物を積みあげ、微生物の力で発酵させたもの」までならよいが、それを「土壌にすき込むことで～」とするならば、取組の名称とそろえてはどうか。細かいことだが「たい肥の施用とは、こういうものを土壌にすき込むことで有機物を供給する取組」というようにつながると思うので、言葉を足していただきたい。

(事務局) 承知した。

(委 員) パンフレットがカラフルで分かりやすいので、W e b や S N S で発信してはどうか。

(事務局) 印刷物を都道府県、農業者の方々にお配りするだけではなく、農林水産省のW e b サイトにもアップするとともに、広報室と相談して、S N S でも取り上げてもらうようにしたい。

(2) その他

(事務局) 本日も議論いただいた内容については、整理して、本日も欠席の市田委員に共有させていただく。

次回委員会は、6月の開催を予定している。その際は、また日程調整等を行わせていただきたい。事務局からは以上である。

(委 員) それでは、以上で本日の議事を終了させていただく。

以上