

第7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29年7月10日（月）15時30分～17時00分

2 場 所 農林水産省 第3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、関課長補佐

4 議 題

- （1）平成28年度環境保全型農業直接支払交付金の実施状況
- （2）環境保全に効果の高い農業生産活動の自律的かつ継続的な実施に向けた基本的な方向性について
- （3）本格調査及び中間年評価について
- （4）その他

5 概 要

- （1）平成28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）環境保全に効果の高い農業生産活動の自律的かつ継続的な実施に向けた基本的な方向性について

事務局から資料2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のp.3において、見直しの基本的な方向性で見直し内容の案が書かれているが、この案は行政事業レビューを受けての農林水産省としての案ということか。それとも、行政事業レビュー委員が出している案ということか。

- （事務局） 農林水産省としての、こういった方向で進めていくことでよいかという意味での案である。

(委員) 行政事業レビュー委員は具体的にどういう意見を出しているのか。いくつか書かれているが、委員それぞれの意見のようである。行政事業レビュー全体として、こうすべしという意見はあるのか。

(事務局) 参考資料1のp.16、17に、公開プロセス当日の結果を載せている。公開プロセスの評価としては「事業内容の一部改善」となっており、事業の課題、問題点については、地域特認取組は環境保全に効果があるのか、有機農業は手間がかかる割には交付金が少ない、補助水準は十分なのかといった点が指摘された。また、改善の手法や見直しの方向性については6項目ほどある。最終的にとりまとめ担当の委員が全委員に対して確認をとった上で、ここに記載しているとりまとめコメントとなったということで、これらはレビューアの総意としての結論と考えている。

(委員) とりまとめコメントについては、どう捉えればよいのか。必ずしもここで書かれていることに対応しなくてもよいのか。

(事務局) それぞれについて完璧に準拠しなければならないというわけではないが、総合的な方向性として、これらの指摘も照らし合わせながら予算の議論が進められていくため、何らかの形で反映されていくことにはなるうかと思う。

(委員) 本委員会でも評価は行うこととしており、これとは別にもう一つの評価プロセスが進んでいるというのは、評価という行為が重複していて、行政としてあまり効率的なやり方ではないという印象を受ける。

(委員) 農林水産省で公開プロセスの対象となった7事業のうち、本委員会のような枠組みを持っている事業は他にもあるのか。

(事務局) 公開プロセスの対象事業の中で第三者委員会を持っているのは日本型直接支払制度ぐらいだと思われる。

(委員) つまり、先ほど委員から御発言のあった、元々評価されようとしているものがもう一回評価されるということは全ての事業で該当しているわけではなく、本制度が例外ということかと思う。もう一つ、資料2の対照表の中で、その他の部分で有機農業の拡大に関するコメントが、事業の一つの方向性として第三者委員会でも行政事業レビューでも挙げられ

ていることは、有機農業の推進が必ずしも目標どおりに進んでいないのではないかという懸念が示されたということかと思うが、そうした理解でよろしいか。

（事務局） 有機農業については、有機農業推進法に基づく国の基本的な方針において平成30年までに全耕地面積の1%とする目標に対して、まだまだ足りないという話があり、より積極的な推進を図るべきということは、行政事業レビューにおいても、これまでの第三者委員会においてもそうした御指摘があったものと理解している。

（委員） より具体的に言えば、行政事業レビューでは交付金が少ないのではないかという指摘もあるが、有機農業推進法があるのであれば、そちらに基づく補助金と重複するのではないかという懸念もあるわけだが、そのあたりはいかがか。

（事務局） 本制度の関連対策として、参考資料1のp.5に記載しているオーガニック・エコ農産物安定供給体制構築事業がある。本制度における有機農業の取組は、10アール当たり8,000円を交付単価として営農活動への直接支援という形をとっているが、オーガニック・エコ農産物安定供給体制構築事業については、マーケット創出、販路拡大等の環境整備的な部分について支援していくことで、両事業で重複なく全体として有機農業の推進を図っていくこととしているところ。

（委員） 他にも食品リサイクルの推進に関する事業もあり、食品リサイクルのところでも有機を使うという視点があるので、関連するものの整理というか、有機に関する様々な取組について有機的に連携を図っていただきたいと考える。

（事務局） 有機について、食品リサイクルに関係するコンポスト、畜産部門に関係する家畜糞尿由来の堆きゅう肥など、広い意味で関係する様々な事業がある中で、色々な形で情報共有しながら進めてまいりたい。

（委員） 感想になるかもしれないが、資料2で行政事業レビューにおいてコメントがあったところで、税金で賄うのが妥当なもの、消費者が負担すべきものというふうに、総合的に考える必要があるという指摘は、改めて

そうだなと感じている。本制度は非常に意義のあるものだが、それが消費者、国民にうまく伝わらないと、本当の意味で良い制度にはならないと思う。直接支払ということで農業者向けの制度ではあるが、p.3の基本的な方向性（案）が3つある中で、1つ目の国民に恵沢をもたらすという部分が重要だと感じた。2つ目は、納税者である国民にとっての効果という部分がまさに重要である。一方で3つ目は、農業者に関する話でとどまっている。これはまだ案なので順番等は今後変わるかもしれないが、農業者が持続可能な農業を実践することが最終的に国民に恵沢をもたらす、という進め方が大事である。

（委員） 昨年の現地視察のときにも感じたことだが、カバークロップの取組が多いと感じている。当方の仕事の面からも有機農業を非常に重要だと考えており、それがきちんと支援できるような制度であってほしいと思っているが、有機農業の取組の増え方が最も少ないことを踏まえると、今後どのようにすれば有機農業を行っている方に支援が行き渡るのか、行政事業レビューでもそのような御意見があったようなので、しっかりと今後の制度に向けて考えていただきたい。

また、実施件数が27年度に大きく減少したことに関して、主な支援対象が個人から団体へ切り替わったことが影響しているとのことだが、以前から申し上げているように、個人でもしっかりと取り組んでいるところには支援ができるような制度であってほしいと考えている。それから、先ほど委員がおっしゃられたが、農業者が持続可能でなければならないということを考えたときに、この春に種子法が廃止されたが、元々は農業を守るために作られた法律が廃止されたと認識しているが、この先私たちはどのように農業者を守っていくのかというところを、もう一度考えていかなければならないと思う。本制度とは直接関係ない視点かもしれないが、深いところではつながっている話であると思っているため、お話しさせていただいた。

（委員） 有機農業自体が様々な領域にまたがっているものであるが、この制度でカバーできるのは有機農業のうちどの部分なのかという問題と、その

部分だけで有機農業は本当に推進されるのかという問題と2つあるため、総合的に進めていかなければならないと思われる。また、個人ベースでの取組に対してもしっかりとした取組には支援できるようにということで、今後の制度の改正も含めた議論になってくるかと思う。根本的な問題として、そもそも農業者が持続可能でなければならず、農業を巡る環境の変化の中で、全体としていかに農業と農業者を守っていくのかという、非常に深い部分での重要な御指摘である。

(事務局) まず有機農業について、これまで国として、有機農業推進法や本制度を通じた支援を行ってきたが、なかなか伸びていない。有機農業にとって最大の課題はとにかく手間がかかるということ。次に、潜在的なマーケットはあるはずだが、そこに送り出すためのロットが集まらない。小ロットで店頭に出せるかというと、なかなかビジネスに乗りにくいというところがある。一方で最近の動きとして、ライフやイオン等による有機専門店の展開、大地を守る会とオイシックスの合併と、有機に関する物流や小売に変化が生じつつある。また、EUにおいてはオーガニックマーケットが順調に増加している。そういった動きの中で、マーケットに対するアプローチを適切に行っていくことで、できるだけ多くの生産者の方々が有機に取り組みやすい環境を整えていきたいと思っており、先ほど申し上げた関連事業など様々なものを含めた連携のもとで推進してまいりたい。

また、支援対象について、基本的には複数の農業者で構成される団体という形にしているが、集落の面積の一定割合以上で取組を実施するなど、ある程度規模が大きいところについては個人に対しても支援させていただいているところ。今後、現場の実情に応じながら、対応可能な部分については検討させていただきたい。

最後に、本制度だけではなくその根本としての農業そのものの持続可能性については、例えば土に関する持続可能性とは何か、種子に関する持続可能性とは、あるいは資材全体の調達に関する持続可能性とは何かといったことについても考え、欧米の動きなども参考にしながら、施策

を検討していきたいと考えている。

(委員) 資料2のp.3に見直しの方向性として書かれている内容は、非常に賛同できるものとなっている。先ほど持続可能性に関する話が出たが、例えば生物多様性に関するヨーロッパを中心とした動きとして、環境保全型農業を実践して生物多様性を守ることは、結局のところ農業に恩恵が返ってくるということが言われている。最近では生態系サービスという言葉で表現されるが、送粉者であったり天敵であったり土づくりであったり、生物を守ることは最終的には生産者の現場にそれが生きるということ。それが持続可能な農業の基本的なあり方なのだろうということで、生態学的な集約化という言葉も最近定着しつつあるが、将来的には、環境保全型の取組をすることが農業者にとっても当然のこととなるような世の中に向かっていかなければならないと思っている。そして、そういう流れは世界的にもあるのだろうと感じている。その中で、本制度の根本のところにも関わってくるかと思うが、環境保全効果が高い取組は現在あるオプションの中から選ぶのか。現時点で本制度には取り組んでいないが非常に先駆的な取組をされているような方もいるのではないかな。そういったものを拾い上げていくような作業も、効果をさらに重点化する、効率化する上では非常に重要かと考えているため、本制度の中ではどのように位置づけられるか、現在の制度設計を超える枠組みになるかもしれないが、御意見をいただきたい。

(事務局) まず、本委員会で施策の点検として、現状で取り組まれていることをどう見ていくかということ、これは「やらなければならない」ことである。また、地域特認取組が、都道府県と取組の組合せでいうと177と幅広く行われているので、都道府県にお願いする地域特認取組の検証において、ある程度の部分は拾い上げることができるかと思っている。最後に、今後研究が進めば進むほど、これまでとは異なる視点が見えてくる。例えば土壌の世界で言えば、土壌の生物性に関する評価ができるのではないかなという研究が様々なところで行われている。例えば生物多様性に関しては、生きもの調査という物差しを使って評価しようとしているが、

もしかしたら何か別のアプローチをすれば、こちらの方が環境保全効果が高い、ということも起こりえるのではないか。そうした意味では、委員へ逆に返すようで恐縮であるが、評価の視点を変えていくことは研究による部分もあろうかと思うので、是非とも最新の研究による新たな視点、角度といったものを御提示いただければ、施策の成果の多様性にもつながるのではないかと考えている。

(委員) 土壌中の生物多様性、特に土壌微生物の多様性が高ければ高いほど、病害菌の蔓延を抑えるという観点もある。研究レベルのものから実用化に向けて検証できるレベルのものまで様々なものがあると思うが、生態系サービスという視点を、持続的な農業、あるいは環境保全型農業の中で今度どのような形で見ていくのかというのは重要なポイントである。

(3) 本格調査及び中間年評価について

事務局から資料3、4、5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4について、地域特認取組については第3章で詳しく聞くということか。

(事務局) 然り。

(委員) 第2章でも同じようなことを聞かれているようだが、書くほうにしてみれば、なぜ同じことを書かなければならないのかということになる。第2章では地域特認取組については除くこととしてもよいのではないか。

(委員) 様式を修正するなり、様式上は残しても地域特認取組に関しては後ろの部分で詳しく整理してくださいというような形で、書くほうが分かりやすい形にしていきたい。

(委員) 確認になるが、資料3について、地域特認取組は全ての取組について効果の調査を行う予定ということではなかったか。

(事務局) 承認されているが実施されていない取組もあるため、そうしたものについては調査されないことになる。

(委員) そうすると、資料3の第3章で地域特認取組に関する自己点検を各都

道府県が行うときには、実際に交付金をもらっているものに関しては、
全て何かしらの評価結果が出てくるのか。

（事務局） 然り。

（委 員） 資料４の第４章では、今後の取組方向などを書くこととなっているが、
今まではどうしてきたのかという点も書くようにしてはどうか。例えば
滋賀県であれば、琵琶湖の水質を守るために今までこんなことをやって
きたが、それをさらに広げてこういうふうに広がっているなどの話が書
けると、都道府県の特徴がよりまとまりやすいと思う。

（事務局） 第４章に何らかの欄を設けることとしたい。

（委 員） そうした情報があれば、他の県においても参考になると思われる。

（委 員） 資料４の第１章において、作目ごとの推移を記載する欄がないが、水
稲での取組が中心なのか、あるいは畑作中心なのかということも分けて
記載されたほうがよいと思う。

（事務局） 作目別の記載について、検討させていただく。

（委 員） 資料３、４、５について、原案については本日の形で了承いただく
ということで、事務局は本日示された御意見を踏まえた修正案の作成をお
願いする。修正案については委員長が確認した上で了承するという形で
一任していただいてよろしいか。

（異議なし）

（４）その他

（事務局） 現地視察について御提案させていただく。各委員の予定をお伺いした
結果、９月５日に関東近県への現地視察を予定している。今回の現地視
察については、本格調査の一つである生きもの調査を実施している農業
者の方を訪問して、実際に調査したほ場の見学、生きもの調査を録画し
たものを見ていただくことなどを考えている。このようにフィールドワ
ークが中心になるため、視察を円滑に実施するため非公開で開催したい
と考えているところ。

（委 員） 事務局から提案のあった現地視察について、９月５日に非公開で実施

するということによろしいか。

(異議なし)

(事務局) 委員の皆様におかれては、大変貴重な御意見、また将来にわたる環境保全型農業についての御提言をいただき、感謝申し上げます。本日御議論いただいた都道府県中間年評価報告様式について、一部修正を行い、委員長に御確認いただいた上で発出し、各都道府県において中間年評価を実施し、本格調査の結果と合わせて中間年評価として取りまとめる予定であるため、御議論をよろしくお願いする。また、先ほどの議論に補足すると、行政事業レビューが予算の成り立ちとして、国で定めている政策目標等との照合で評価されるのに対して、本委員会では制度の関係で、31年度に向けてどのように政策を見直しするかという、まさに抜本的なことについて御議論いただくところとなる。行政事業レビューは単年度主義的な考え方であるが、本委員会は継続的に、かつ将来の施策設計、将来的に本制度はどのようにしていけばよいのかといったことを御議論いただく場という認識なので、引き続きそういった視点で御議論いただきたいと考えている。

以上