

環境保全型農業直接支援対策の 事業効果等の検証のための調査結果

目次

	ページ
1 検証の背景・必要性	…… 1
2 効果の検証のための調査	
(1) 取組状況	
① 全国の取組状況	…… 3
② 支援対象取組別、対象作物別 及びブロック別の取組状況	…… 4
③ 対策の見直しの成果	…… 5
④ 有機農業の取組状況	…… 6
⑤ 冬期湛水管理の取組状況	…… 7
⑥ カバークロップの取組状況	…… 8
⑦ リビングマルチ・草生栽培の取組状況	…… 9
(2) 政策目標の達成状況	…… 10
(3) 事業による環境保全効果	…… 12

1 検証の背景・必要性

- 平成23年11月に行われた行政刷新会議の提言型政策仕分けにおいて、「実質的に経営安定対策になっているということはないか。目的に即した事業内容となっているか。」という論点のもと議論がなされ、「経営安定対策と環境保全を混然一体として財政支出を行うことはやめるべき」、「目的が達せられたならば制度は一旦終了すべき」等の議論があり、「環境保全の支援は目的に沿った簡素な制度とすべき」という提言が示された。
- このような背景から、仕分けの指摘に沿った方向で制度見直しを行った上で事業を推進していく必要がある、「本事業は環境保全を目的としているが、目的に沿った形で事業が実施されているか、その効果の検証とともに必要な見直しを実施」することとしている。

○行政刷新会議「提言型政策仕分け」(平成23年11月実施)の結果(抜粋)

○提言(とりまとめ)

経営安定対策と環境保全を混然一体として財政支出を行うことはやめるべき、目的が達せられたならば制度は一旦終了すべき、レベルの高い生産者ほど環境保全型であることにもっと注目すべき、目的と政策手段を対応させた政策体系の再構築が必要、民間の自発的努力を促す仕組みの拡充を図るべき、環境保全に有効かどうかのチェックというのは現実的には難しいといった意見が主であり、当ワーキンググループの提言としては環境保全の支援は目的に沿った簡素な制度とすべきとする。

- ・環境保全の取組は市場によって評価されるべきものであり、行政の支援はなくしていくべき 3名
- ・環境保全の支援は目的に沿った簡素な制度とすべき 6名
- ・対象とする行為はさらに先進的な取組に特化すべき 1名
- ・現行のような事業内容でよい 0名
- ・その他 1名

(※複数回答)

○「提言型政策仕分け」 提言を受けた各府省の取組(抜粋)

個別項目	検討状況		実施スケジュール	既に実施済/達成した事項	詳細資料
	検討方法	検討の方向性			
①環境保全型農業直接支援対策について、目的に沿った簡素な制度となるよう見直しを行う	・有識者による事業効果の検証(4~6月)を行い、検証結果を踏まえて事業の見直しを実施。	<u>本事業は、環境保全を目的としているが、目的に沿った形で事業が実施されているか、その効果の検証とともに必要な見直しを実施。</u>	・24年1月~6月 調査の実施、有識者による事業効果の検証を行い、25年度概算要求に反映。	・24年度予算は、拡充要求の堆肥施用の取組に対する支援を削減(要求から▲6.8億円)。	-

1 検証の背景・必要性

- 提言型政策仕分けの結果を受け、財務省からは「仕分けの指摘に沿った方向で制度見直しを引き続き検討。24年度予算は、拡充要求の堆肥施用の取組に対する支援を削減。」との方向性が示された。
- 地方自治体から、取組の確認等に要する行政コスト増大に関する指摘や支援単価や取組の妥当性に関する指摘もある。

○ 財務省からの指摘

- 仕分けの指摘に沿った方向で制度見直しを引き続き検討。24年度予算は、拡充要求の堆肥施用の取組に対する支援を削減(要求から▲6.8億円)。

※「平成24年度農林水産関係予算のポイント」(平成23年12月)より作成

○ 地方自治体からの指摘(地方自治体アンケート結果より)

【受付、確認事務に関する指摘等】

- ・ 1圃場で何作も行なっている場合や数種類の作付を行なっている場合などの提出書類や確認書類が膨大となり、確認作業時間を要する。
- ・ 申請件数が少ないからよいが、申請件数が多くなった場合の現地確認等の手間が増え、他の事務に支障が出てしまう。申請者に圃場の写真提出を義務付ける等の対応が出来ないか。
- ・ 一人ずつ、一筆ずつの現地確認は時間がかかるので、抽出による確認を認めてもらいたい。
- ・ 立札を一筆ごとに市で作成し、農家へ配布し、現地確認の前までにあらかじめほ場に立てておいてもらったので、申請したほ場の位置を正確に把握することができた。

【地域の実情や支援対象取組の妥当性に対する指摘】

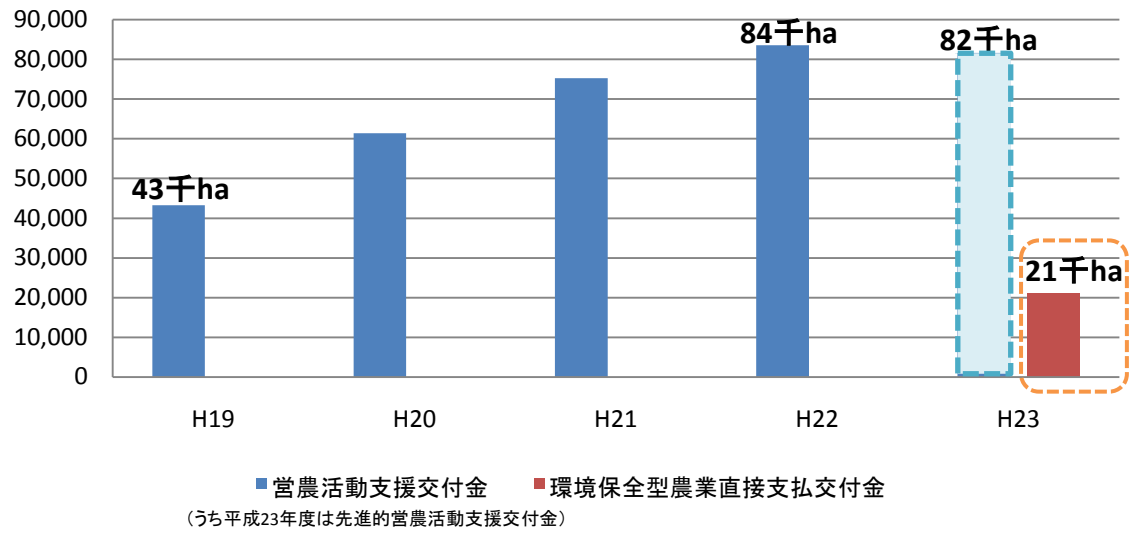
- ・ 元々化学肥料や農薬をあまり使用していない作物もあるのではないだろうか。
- ・ 全国一律の対策ではなく、地域要件等地域ごとに独自の取り組みについても認定してもらいたい。特に、冬期湛水の要件が厳しく、積雪でも冬期湛水期間に含めてもらいたい。

2 効果の検証のための調査 (1)取組状況

①全国の取組状況

- 平成23年度については、農地・水・環境保全向上対策の営農活動支援交付金(化学肥料・農薬の5割低減の取組に対する支援)の経過措置である先進的営農活動支援交付金において、平成22年度と同程度の取組が行われたこともあり、新たな取組である環境保全型農業直接支払交付金の取組面積は2万haに留まっている。
- 今後、経過措置が終了すること等により、新たな対策の拡大が想定される。

○ 取組面積の推移



○ 申請区別の申請件数

区分	申請件数 (件)	申請件数全体に占める割合 (%)
個人	6,891	87
法人	718	9
集落営農	197	2
農業者グループ	112	1
合計	7,918	100

ほとんどが個人申請

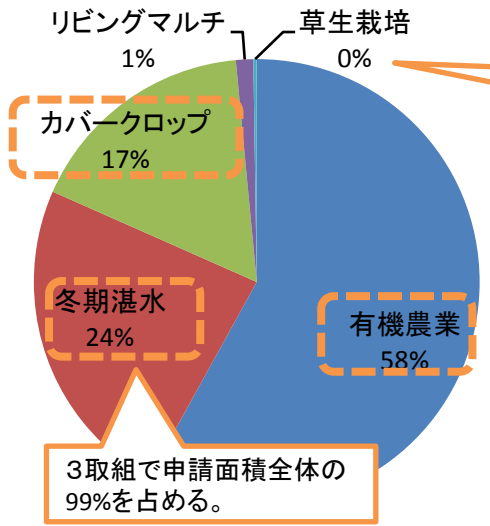
※平成22年度までの数値は取組面積(実績)であり、平成23年度は申請面積。
※以下、本資料においては、平成23年度の申請状況を平成23年度の実績として記述している。

2 効果の検証のための調査 (1)取組状況

②支援対象取組別、対象作物別及びブロック別の取組状況

- 平成23年度の環境保全型農業直接支援対策(環境保全型農業直接支払交付金)の取組面積は、支援対象取組のうち有機農業、冬期湛水管理、カバークロップの3取組で全体の99%を占めており、残りの2取組(リビングマルチ、草生栽培)はごくわずかな取組に留まっている。
- 作物区分ごとでは、水稲が半分を占めるものの、多様な作物で取り組まれている。
- ブロック別の取組状況をみると、地域によって取組面積や支援対象取組にばらつき。

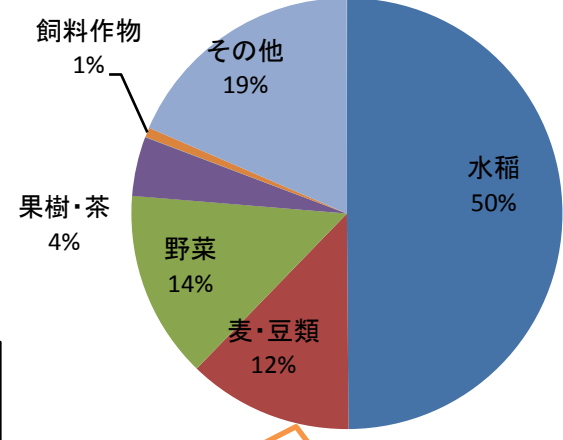
○ 支援対象取組別の取組面積割合



リビングマルチ、草生栽培の取組はごくわずか。

3取組で申請面積全体の99%を占める。

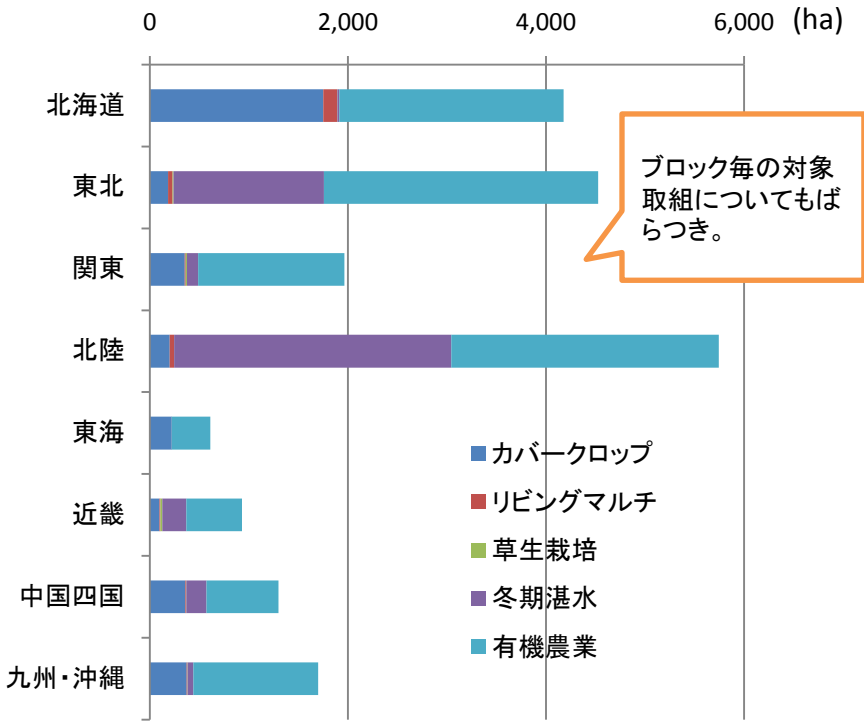
○ 対象作物区分(※)別の取組面積割合



水稲が半分を占めるが残り半分の作物は多様。

※ 有機農業の取組以外の支援対象取組は化学肥料・農薬の5割低減の取組とセットで行うことが要件。
当該5割低減の取組を行った作物(有機農業については有機農業の取組を行った作物)について主な区分ごとに分類したもの。

○ ブロック別の取組面積(支援対象取組別)



ブロック毎の対象取組についてもばらつき。

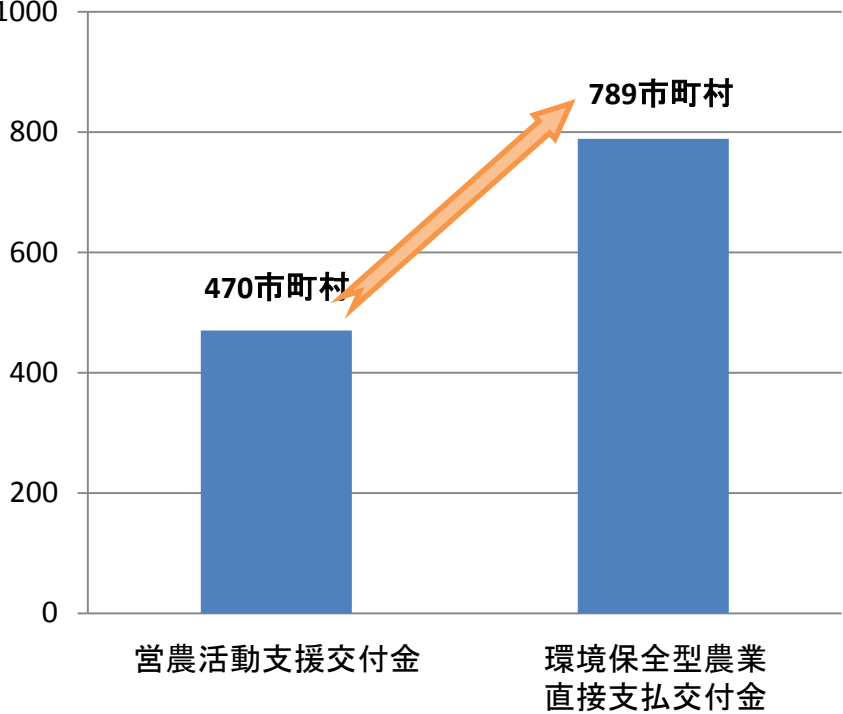
注 関東には、関東6県と山梨県、長野県、静岡県を含む。

2 効果の検証のための調査 (1)取組状況

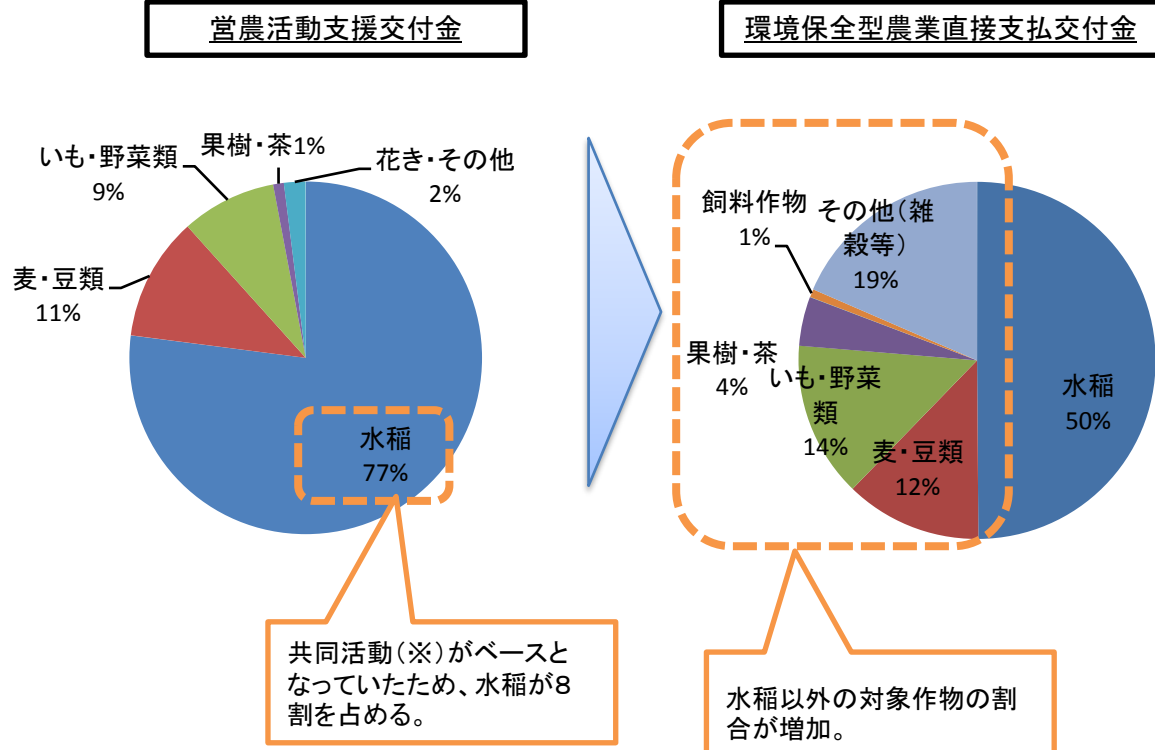
③対策の見直しの成果

- 対策初年度の平成23年度の取組状況をみると、平成22年度の農地・水・環境保全向上対策の営農活動支援の実績と比べ、対策に参加した市町村数が1.7倍に増加。
- 前対策では共同活動が要件となっていたため取組が進んでいなかった野菜、果樹について、環境保全型農業直接支払交付金では取組が増加。

○対策に参加した市町村数



○対象作物別面積割合



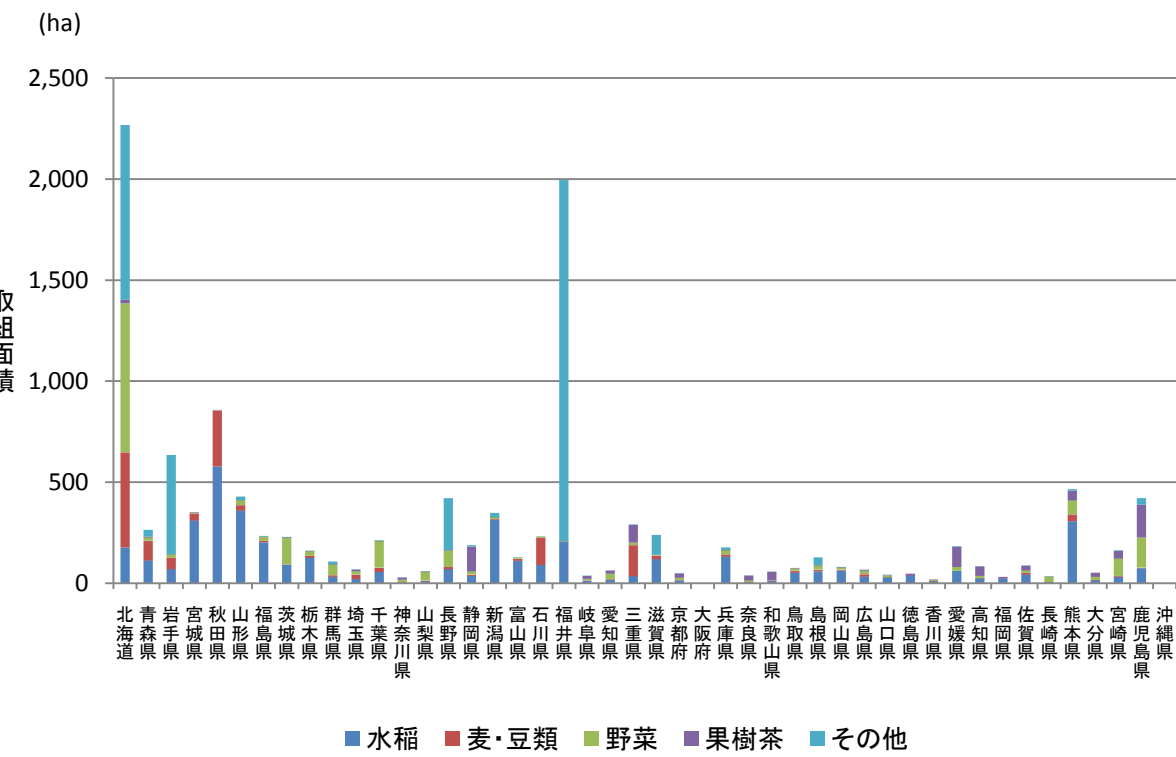
※共同活動: 地域共同による農地、農業用水等の保全管理

2 効果の検証のための調査 (1)取組状況

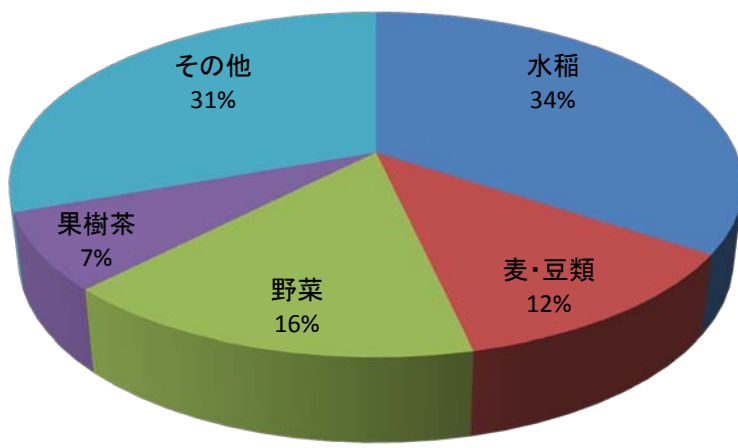
④有機農業の取組状況

○ 有機農業は化学肥料・農薬を使用しない農業。
 ○ 46道府県で取り組まれており、面積ベースで、全取組に占める割合は約6割と最も大きいシェアを占める。また、取組作物も多様。

○都道府県別の有機農業取組面積



○取組作物の面積シェア

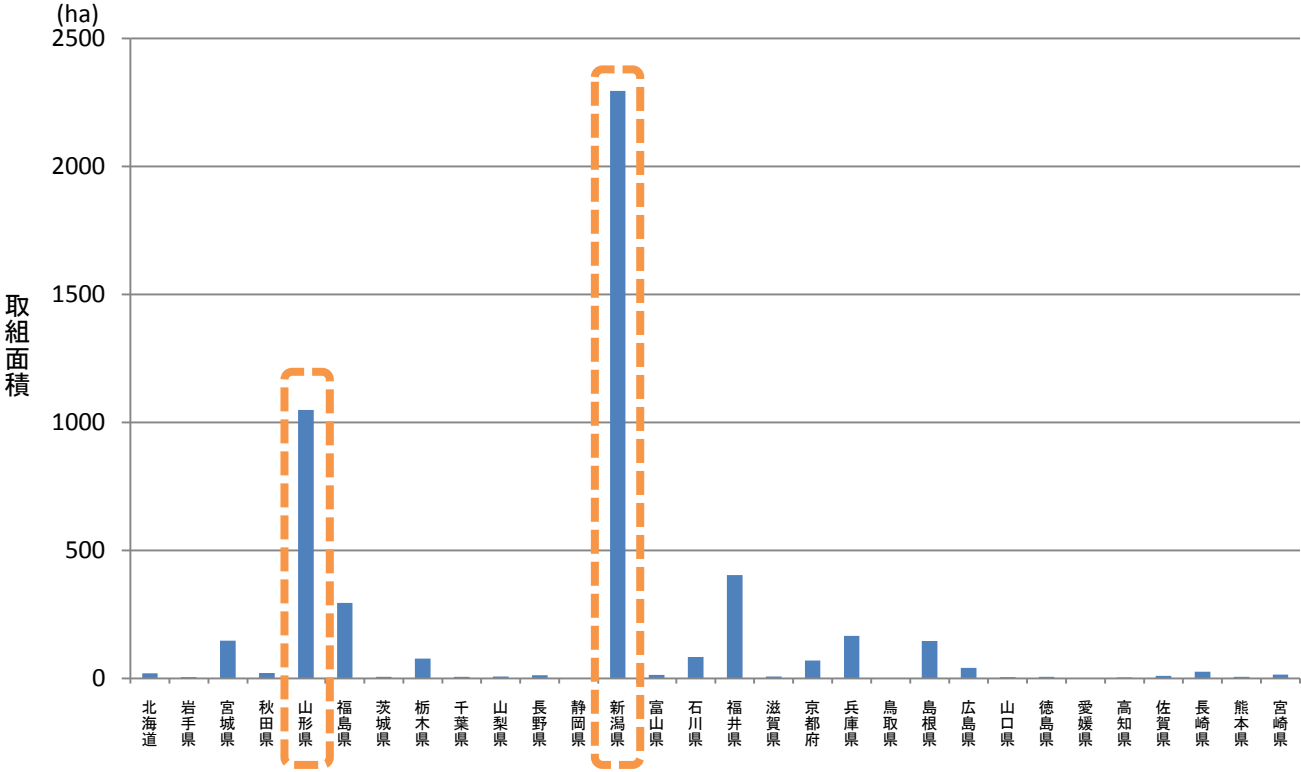


2 効果の検証のための調査 (1)取組状況

⑤冬期湛水管理の取組状況

- 冬期湛水管理とは、化学肥料・農薬の5割低減の取組とセットで冬期間の水田に水を張る取組。
- 冬期湛水管理は29道県で取り組まれているが、面積の約7割は山形県及び新潟県が占めており、この2県での取組が突出。
- しかしながら冬期湛水管理については、地域によっては、豪雪や、冬期間の水利権がないため雨水に頼った冬期湛水の取組とならないことから、天候によっては取組の要件以上の湛水状態を保てない等計画通り取り組むことができていない。

○都道府県別の冬期湛水取組面積(申請面積)



○水田面積に占める冬期湛水の取組面積の割合

	水田面積に占める申請面積の割合 (%)
山形県	11.46%
新潟県	15.88%
平均	2.04%
最大値	15.88%
最小値	0.05%

○冬期湛水の取組に関する意見

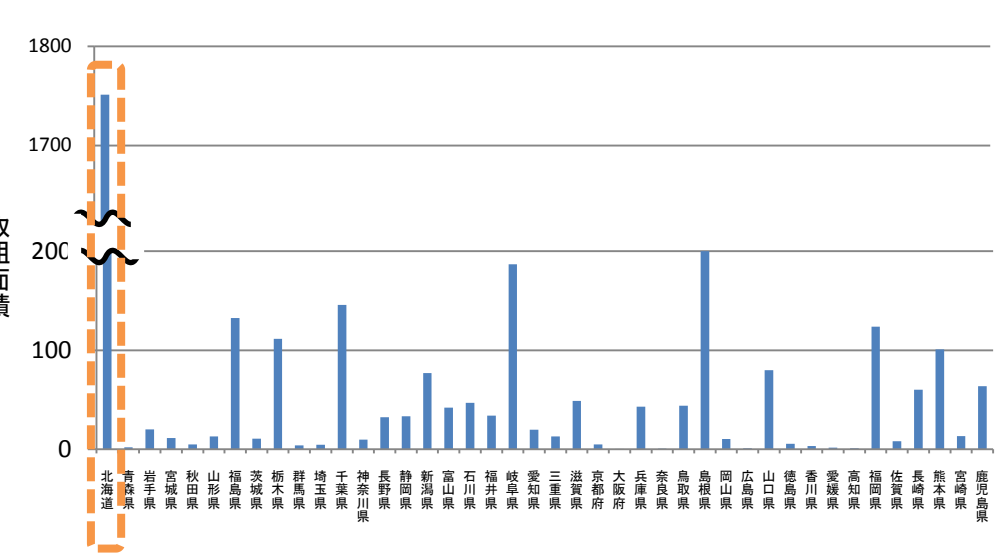
- ・豪雪など気象条件によっては取組が途中で中断され、実施できなくなる。
- ・雨水に頼った冬期湛水の取組の場合、天候によっては取組の要件以上の湛水状態を保つことが困難。

2 効果の検証のための調査 (1)取組状況

⑥カバークロープの取組状況

- カバークロープの取組とは、化学肥料・農薬の5割低減の取組を行う作物(主作物)の栽培期間の前後のいずれかに緑肥等を作付けする取組。
- カバークロープは42道府県で取り組まれており、面積ベースで全取組の約2割を占め、作付けられているカバークロープの種類は地域によって異なる。
- なお、北海道の取組面積が突出しているが、耕地面積に占める申請面積の割合では他県と同程度。

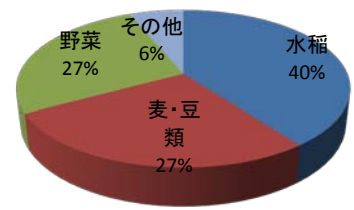
○都道府県別のカバークロープ取組面積



○各地で取り組まれている主なカバークロープの種類

	主な種類
北海道	エンバク
岐阜県	レンゲ
島根県	クローバー

○主作物の面積シェア



※主作物とは、カバークロープとセットで行う化学肥料・農薬の5割低減の取組を行っている作物

○耕地面積に占める取組面積の割合

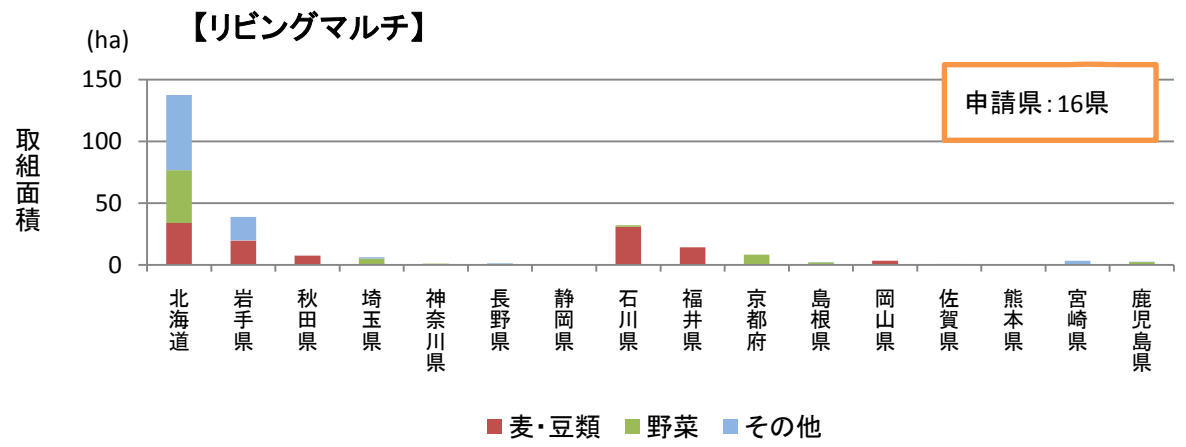
	耕地面積に占める取組面積の割合
北海道	1.54%
平均	0.71%
最大値	6.14%
最小値	0.01%

2 効果の検証のための調査 (1)取組状況

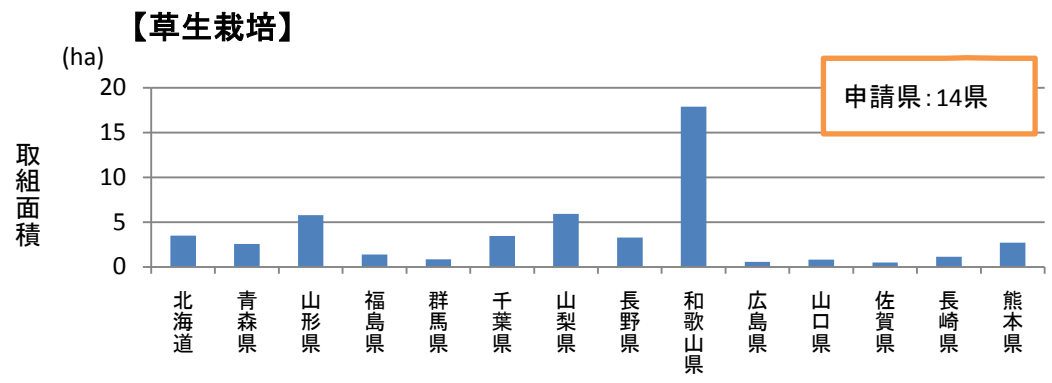
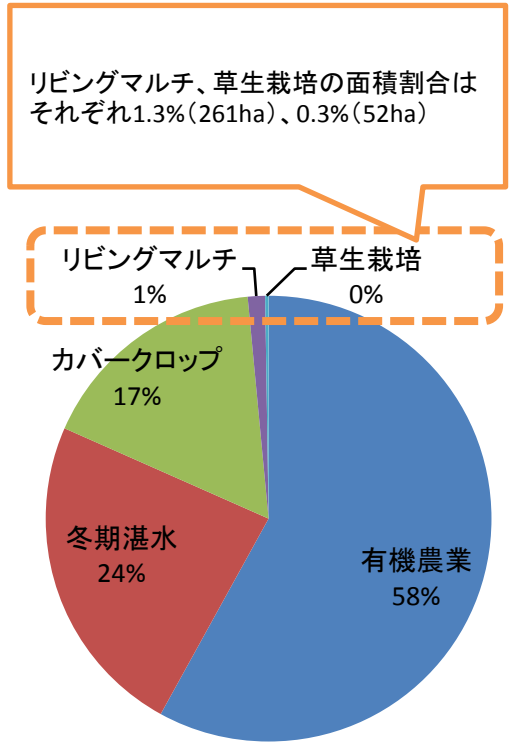
⑦リビングマルチ・草生栽培の取組状況

- リビングマルチとは、化学肥料・農薬の5割低減の取組を行う作物(主作物)の畝間にムギ類や牧草等を作付けする取組。
- 草生栽培とは、化学肥料・農薬の5割低減の取組を行う作物(主作物)の園地にムギ類や牧草等を作付けする取組。
- リビングマルチ、草生栽培とも申請県は少なく、全取組に占める申請面積割合も小さい。

○都道府県別の取組面積



○ 支援対象取組別の取組面積割合

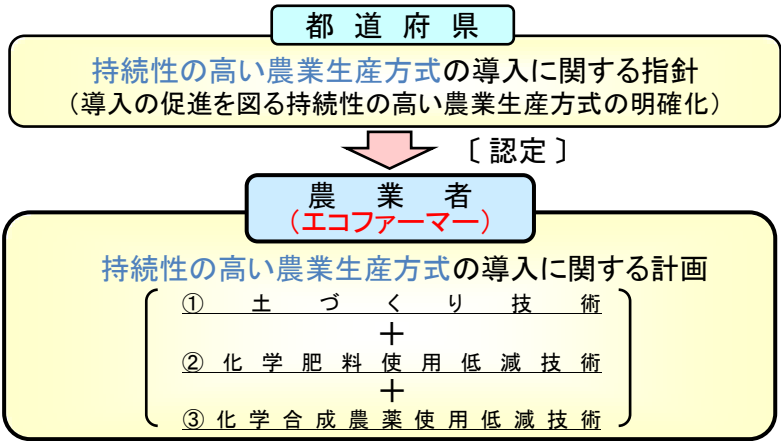


2 効果の検証のための調査 (2)政策目標の達成状況

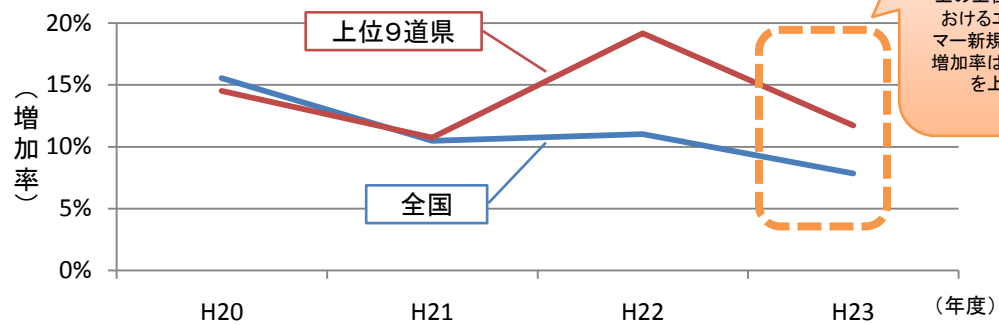
①エコファーマー

- 本対策の政策目標を、平成26年度までに、「エコファーマー累積新規認定件数を34万件」と設定。
- エコファーマー累積新規認定件数は増加。
- 本対策を導入している上位県においては新規認定件数の対前年増加率が全国平均を上回っており、対策が政策目標に貢献していると考えられるが、全国的に見ると、エコファーマーの新規認定件数の対前年増加率は縮小傾向。

○ 持続農業法の概要(エコファーマーとは?)

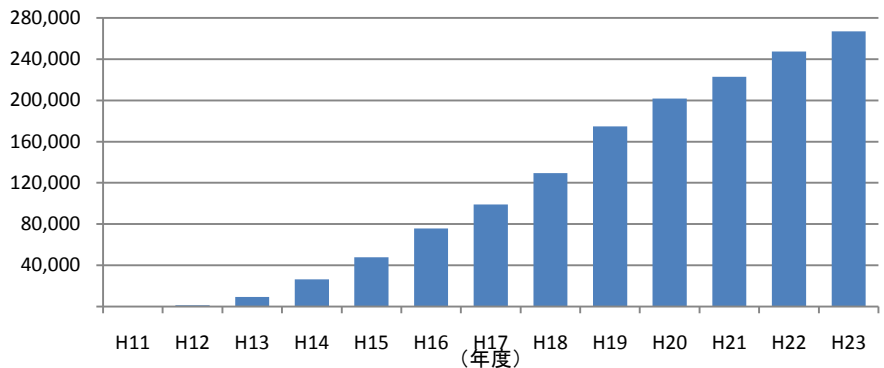


対前年増加率の推移(新規認定件数)の全国と対策申請面積上位県との比較

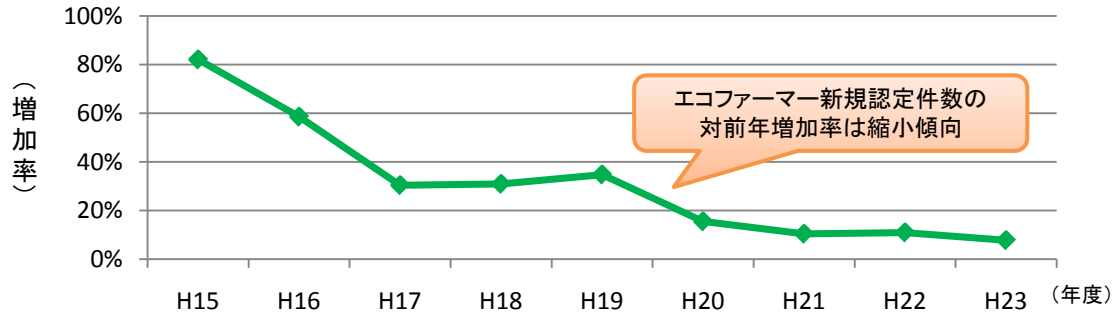


取組面積500ha以上の上位9道県におけるエコファーマー新規認定の対前年増加率は全国平均を上回る

エコファーマー累積新規認定件数の推移



対前年増加率の推移(新規認定件数(全国))



エコファーマー新規認定件数の対前年増加率は縮小傾向

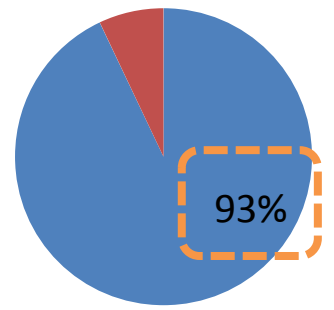
※各グラフは、農業環境対策課調べにより作成。

2 効果の検証のための調査 (2)政策目標の達成状況

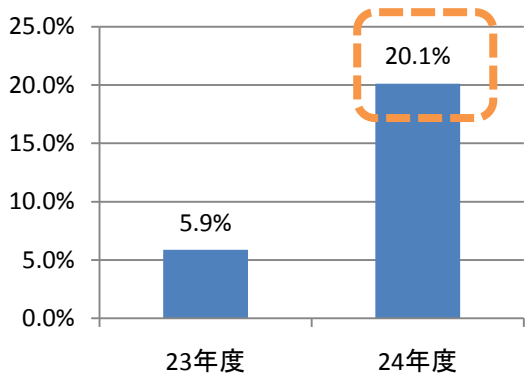
②有機農業

- 本対策の政策目標を、平成26年度までに、「有機JAS認定農産物の生産量を平成19年度比50%増」と設定。
- 有機JAS認定機関の行った調査によると、平成23年度に有機農業の取組で支援対象となった有機JAS農産物認定生産行程管理者のうち9割以上の者が有機農業の取組拡大に本対策が役に立ったと評価。
- これらの者の平成24年度の作付意向面積は、対前年比で20%程度増加する見込みであり、対策が政策目標に貢献していると考えられる。
- しかしながら、全国的に見ると、国内総生産量に占める有機農産物の格付数量は0.2%と極めて少ない状況にあり、本対策が農業全体の中で有機農業の増大に資する状況には至っていないと考えられる。

- 平成23年度に有機農業の取組で支援対象となった有機JAS農産物認定生産行程管理者のうち有機農業の取組拡大に本対策が役に立ったと考える者の割合



- 平成23年度に有機農業の取組で支援対象となった有機JAS農産物認定生産行程管理者の23年度、24年度の対前年作付面積増減率



- 有機JAS認定農産物格付け数量、当該数量が国内総生産量に占める割合の推移

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成26年度(目標)
格付数量(t)	53,446	55,928	57,342	56,415	80,404
割合	0.18%	0.18%	0.20%	0.23%	—

資料:農林水産省 表示・規格課調べ (JAS法施行規則に基づく登録認定機関からの報告を集計)

※ 生産行程管理者とは、実際にその農産物の生産行程を管理し、又は把握している者(有機農産物でいえば、生産農家や生産者組合などがこれに該当。)。認定生産行程管理者は、認定機関の認定を受けて、その管理・把握している農産物について格付を行って有機JASマークをつけることができる。

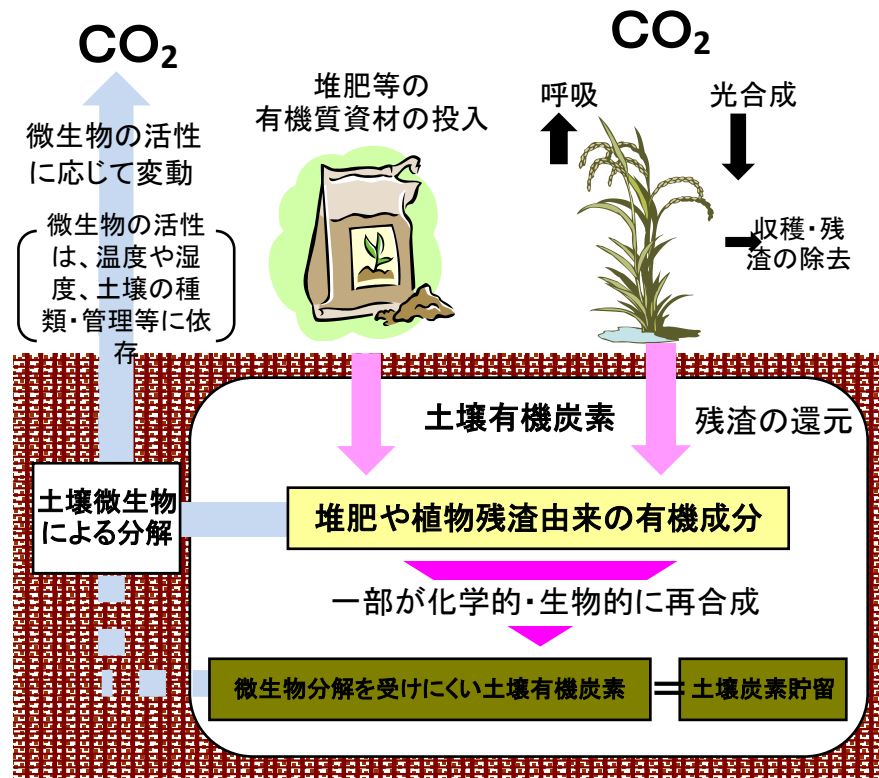
資料:有機JAS認定機関(1機関)調べ

2 効果の検証のための調査 (3) 事業による環境保全効果

①期待される効果

- 本対策は地球温暖化防止や生物多様性保全に効果の高い営農活動に対する支援を実施。
- 農地に施用された堆肥や緑肥等の有機物は、多くが微生物により分解され大気中に放出されるものの、一部が分解されにくい土壤有機炭素となり長期間土壤中に貯留されることから、このような取組を推進することにより、地球温暖化防止に貢献。
- 冬期湛水管理は、鳥類へ餌場やねぐらを提供する等、冬場における生物の生息場所の提供を目的に実施されており、地域の生物多様性保全に効果がある。

○農地・草地土壤の炭素収支モデル



○ 各地で実施されている冬期湛水の主な目的

	目的	対象
北海道美唄市	渡り鳥等生態系保全	マガン・ハクチョウ
宮城県大崎市	マガン・ハクチョウのねぐらの提供	マガン・ハクチョウ
茨城県稲敷市	オオヒシクイの餌場の提供	オオヒシクイ
新潟県佐渡市	トキや渡り鳥などの餌場の提供	トキ
兵庫県豊岡市	コウノトリの餌場の提供	コウノトリ

※市担当者への聞き取り等により作成

2 効果の検証のための調査 (3) 事業による環境保全効果

② 現地調査結果

- 土壌の炭素量の変化は、土壌や気候条件等によっても大きくばらつくことから、その経年変化を単年で明らかにすることは難しいものの、カバークロープ実施ほ場の土壌炭素量は取組未実施ほ場の土壌炭素量と比べて多かった。
- 冬期湛水管理の実施ほ場において、生物の生息種類数の事例調査を実施したところ、冬期湛水の実施ほ場において生息する生物の種類数が、取組未実施ほ場に比べて多かった。
- 一定程度の環境保全効果があったものの、全国的にみると、取組面積が小さいため、大きく環境保全効果を発揮するに至っていないと考えられる。また、冬期湛水については冬場における生物の生息場所の提供を目的に実施しているものであり、個々の農業者の取組を進めるのではなく、地域的なまとまりをもって取り組めるような仕組みの方が効果的ではないかとの意見もある。

○ カバークロープ実施ほ場と未実施ほ場における土壌炭素量の比較結果(鋤込み後の比較)

【調査方法】

平成24年3月に、全国の各地点において調査対象地域のカバークロープの取組を実施しているほ場と実施していない土壌が同じ隣接するほ場における作土(0-15cm)の炭素含量を測定。

作物名	地点(ほ場)	実施ほ場	未実施ほ場	対比
		(土壌炭素量) t/ha	(土壌炭素量) t/ha	
A県 レンゲ	①	28.7	25.2	113.9
	②	32.9		130.6
B県 レンゲ	③	37.1	30.6	121.2
C県 レンゲ	④	37.9	30.2	125.5
	⑤	31.4		104.0
D県 イタリアンライグラス	⑥	23.8	22.9	103.9

○ 冬期湛水管理実施ほ場と未実施ほ場における生きもの調査結果

【調査方法】

平成24年1月～3月の3ヶ月間、全国の3地点において調査対象地域の冬期湛水を今冬から実施しているほ場と実施していないほ場の、中、ほ場周辺(畦、用水路等)における生きものの種類数を把握。

	実施ほ場	未実施ほ場	対比	(参考) 冬期湛水実施ほ場で 確認された主な生きもの
	① 種類数	② 種類数	①/②×100 %	
A 県	7	3	233	ミジンコ、ダニ類
B 県	8	0	—	貝類、水生コウチュウ類
C 県	16	3	533	ユスリカ、水生コウチュウ類、魚類

3県とも冬期湛水実施ほ場において、食物網で上位生物の餌となるイトミミズ、トビムシ、捕食者のクモ類を確認。



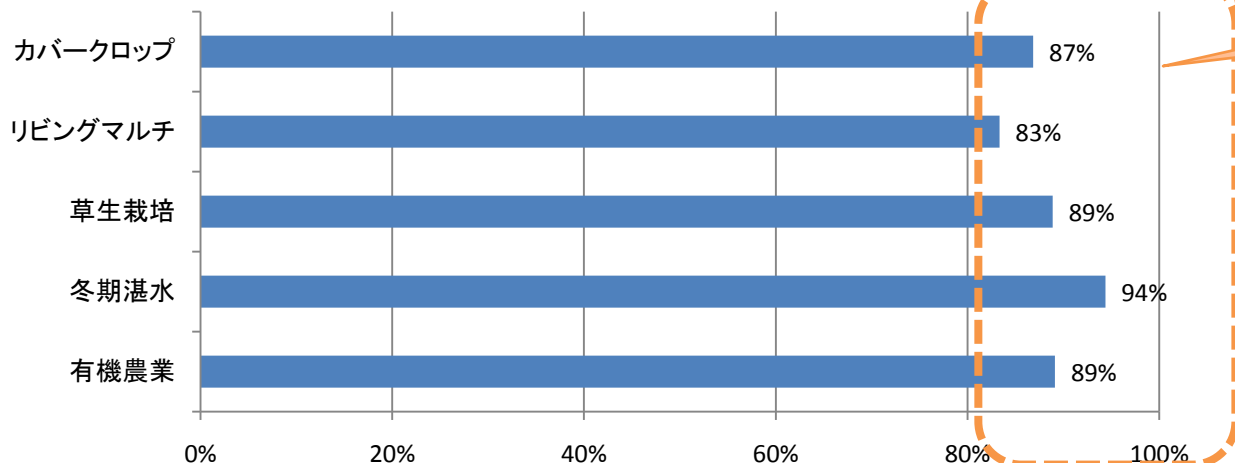
2 効果の検証のための調査 (3)事業による環境保全効果

③農業者に対するアンケート調査結果

- 対策の目的(環境保全効果への貢献)に即して取組を開始した農業者がほとんどであり、アンケート結果からは事業の目的は一定程度は理解されていると考えられる。

○取組農業者に対するアンケート調査結果

地球温暖化防止等環境保全への貢献のために
取組を開始した人の割合



いずれの取組も8割以上の取組農業者が環境保全への貢献のために取組を開始。(このうち特に地球温暖化防止、生物多様性保全への貢献を目的に取組を開始した者の割合は8割程度。)

(参考)回答数

カバークロップ	114
リビングマルチ	6
草生栽培	18
冬期湛水	267
有機農業	662