

平成 29 年度（第 2 回）広島県農業関係施策検討会議議事概要

I 日 時 平成 30 年 2 月 20 日（火）10:30～11:30

II 場 所 広島県庁 本館 4 階 海区委員会室
(広島市中区基町 10 番 52 号)

III 出席委員 山尾委員（議長）、花輪委員、門田委員、佐久間委員、志田委員、三好委員

IV 議 題 1 日本型直接支払制度について
(1) 環境保全型農業直接支払交付金
(2) 中山間地域等直接支払交付金

V 担当部署 広島県農林水産局農業経営発展課
電話 (082) 513-3591

VI 会議内容

1 日本型直接支払制度について
(1) 環境保全型農業直接支払交付金
(2) 中山間地域等直接支払交付金

【説明概要】

1 日本型直接支払制度について

農業農村の多面的機能の維持発揮を図るため、地域活動、農業生産活動の継続、環境保全に効果の高い営農を支援するもので、多面的機能直接支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払の 3 つの交付金により構成されている。

(1) 環境保全型農業直接支払交付金

この交付金は自然環境の保全に資する活動に対し支援し、化学肥料・化学合成農薬を原則 5 割以上低減する取り組みと合わせて、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して交付する。地球温暖化防止に効果が高い営農活動として、カバークロップの作付けや堆肥の施用がある。生物多様性の保全に効果の高い営農活動の支援としては、化学肥料や化学合成農薬の使用を控える取り組みがある。

ア 中間年評価について

平成 28 年度は 78 件、602ha で 29,024,000 円の取り組みがあった。実施市町は 13 市町と変わっていないが実施件数は増えており、作物別には水稲が伸び、それに伴い堆肥の施用面積が増えている。また、特別栽培農産物認証の面積は徐々に増えている一方、取り組む農家数は減っている。取り組み市町は 13 であるが、安芸郡などの沿岸部での取り組みは少なく、市街化が進んでいる広島市や呉市でも取り組みはない。

イ 環境保全効果等の評価

地球温暖化防止効果は堆肥の施用により温室効果ガスの削減効果が 1 ha あたり 2.36 t あり、全体で 1,271.47 t の削減効果がある。

生物多様性保全効果の取り組みは 32 件であり、北広島町で水稲の有機農業を営む農家 1 件で調査を実施し、検証を行った結果、実施区がスコア 8、対象区は 6 と効果が高かった。

ウ 環境保全効果以外の効果

環境に優しい農業をしているということで、田植えイベントなどで地域や都市住民との交流に取り組んでいる事例が多い。

エ 課題と今後の取り組み方向

エコファーマーや、安心！広島ブランド特別栽培農産物を進めているが面積や件数が伸びないのが課題である。今後は生産工程管理（GAP）の推進をはかりながら進めていく。

現在、県で活動状況調査、生き物調査や温室ガス削減量の算定をしながら中間年評価を実施し、国に報告している段階である。国は全国の評価をとりまとめ、平成 31 年に施策評価を実施し、施策へ反映することになっている。

【意見交換】

委員 環境保全の取り組みを支援しているが、広島県独自の取り組みがあり、たとえば沿岸部はこうとか山間部はどうとか特色があるのか。

事務局 それについては地域によって分けてはいない。県独自の取り組みとしては安心！広島ブランド特別栽培農産物の認証制度がある。

委員他にこういう環境だからといった分け方はないのか。

事務局 そういった取り組みはない。

委員 島しょ部、都市部の取り組みが少ないが、独自の方法があれば展開が進むのではないか。

事務局 沿岸島しょ部の柑橘農家のなかでは、安心広島ブランドの認証に取り組んでいる人がいる。

委員 小さい農家の取り組みが多いようだが、大きな農家ではやっていないのか。農家と言っても組織だが。

事務局 組織としては31の集落型の農業法人が取り組んでいる。全体で約70の取り組みのうち31となっている。

委員 ということは、規模だとかはあまり関係ないのか。

事務局 担い手が取り組むことで面積は増えてくる。

委員 今後の取り組み方向の中で、平成30年度から環境保全型農業直接支払交付金の要件としてグローバルGAPの取得があるのか。これは国の方針か県の方針なのか。

事務局 国の方針は、グローバルGAPを取らなくてはいけない、ということではなく、認証をとらなくても国際的な水準のGAPには食品安全、環境保全、労働安全、人権保護、農業運営管理の5つの要素があり、それぞれから2つ以上の点検項目に取り組むことで要件を達成する。

委員 現在、JGAPが11農場、グローバルGAPが2農場と、まだまだ取り組み自体に着手されていないところが多い状況か。

事務局 はい。

委員 何か普及を進める方策を考えているか。

事務局 事業を活用して行きながら、意欲的で規模の大きい経営体を中心に認証取得の支援を進める。あわせて、認証したとしても経費がかかり、取引先から取得を求められていないとメリットはあまりないので、まず実践してもらいながら進めていきたい。

事務局 農業関係で言うとGAPは経費がかかる、常に年間検査を受けるのも大変ということもある。経営がある程度大きくて、経費を負担できるような経営体でないと取り組みが進んでいかないという実態がある。ある程度規模が大きくて、販売までやるところに進めていきたい。

委員 対象区の設定だが、地域が離れていたらあまり意味がないのではないかと。

事務局 生物多様性の対象区について、今回は隣接している水田にはならなかったが、同じ地域の少し離れている、地形的にも似通った水田を選定した。

委員 この取り組みは農家にとって補助金以外の具体的なメリットがあるのか。高く売れるなど、目にみえたものが無いと広がらないのではないかと。

事務局 これについてはおっしゃるとおりだが、安心広島ブランドの認証があり、少しでも有利販売していただけるようにはしているが、それぞれ取り組んでいる者の自助努力に頼っているのが実情である。一方、これら安心広島ブランドの認証をし、少し高く販売している生産者もおられる。

委員 せっかく広島にもイズミさんやCOOPさんとかあるのだから、県から声掛けしていただいて消費者へPRでき、取扱いできるような何かプラスαの付加価値がつけばと考える。

事務局 地球温暖化が進む中、農業でも温室効果ガスを出さないように取り組むとか、生物多様性を保持しながら環境改善を実施していく取り組みを広げようというのが一つの取り組みである。もう一つは、できればこの農産物を高く売ったらどうか、という提案であるが、化学肥料や化学農薬を減じているだけでは、なかなか高く売れないのが現実である。これらをPR材料として使うこととして、県には応援登録制度を設けており、自分ところの米であれば、減農薬で作っていますよ、とか登録いただいてバイヤーの方やお店の方にそれを商材として使ってもらえないか、というマッチングはしている。こういった取り組みをPRしていくことが重要である。

まとめ 環境保全型農業直接支払交付金は沿岸島しょ部の取り組みが少ないが、地域特性に応じた取り組みをすれば、展開が広がるのではないかと。

広島県独自のメニューで取り組みを行い、これが環境保全への対応のみならず、絶えず販売を意識したシステムとなるよう県全体で考えたらどうか。

国際水準のGAPに取り組むことに対し、一緒に支援する流れを強め、GAP普及を進めたらどうか。

(2) 中山間地域等直接支払交付金の中間年評価について

それぞれの協定段階・市町段階で、各協定の取り組み状況の評価及びアンケート調査を実施し、県段階で評価を行い、都道府県中間年評価書を作成する。

実施の市町数、協定数、交付面積、交付総額等は微増しているが大きな変化はなく、協定数のうち集落協定が9割を超えている。

ア 交付金交付の評価

協定書に記載された要件に関する評価項目は、9割以上の集落で適当との評価であった。

より効果的、発展的な取り組みのうち、集落協定内の話し合いは、8割を超える協定で適切な話し合いが行われているが、集落戦略の取り組みについては、策定済みまたは作成中の協定は11%で、取り組みは一部にとどまっている。

全ての評価項目において、市町の指導助言は必要なく、集落で自律的に活動している協定が855協定と過半数を占めている。

一方で指導や助言が必要な協定は758協定であるが、このなかの多くはより発展的な取り組みである集落戦略に関する指導助言であり、要件にかかる指導助言が必要な経営体数は全体の5%あまりであることから、県としては全体的に順調である、と評価している。

イ 制度全体に係る総合的な評価

この取り組みは、農業生産活動や集落機能の維持に効果が認められ、多面的機能の持続的な発揮に寄与していると評価している。

しかし収益性向上を通じた所得形成には至っておらず、交付金に頼らない農業生産活動への転換は十分に進んでいない。今後は高齢化の進展により集落リーダーや事務担当者、生産の担い手の不足が懸念されるため、担い手への農地集積に向けた支援を行うことで、収益性を高め広域化の支援を通じて継続性を高める必要がある。

ウ 制度の改善・見直しの方向性について

事務の煩雑さが取り組みそのものを難しくしている面もあるため、制度の簡素化等、改善が必要と考える。

交付単価は制度発足当初から変更されておらず、この間の農業を取り巻く環境は大きく変化しており、適正な制度設計となっているか検証が必要である。

現在、集落戦略への取り組みは低調であるが、集落の将来像を話し合うことは担い手への農地集積にも繋がるものと思われる。

また、人・農地プランの策定をもって集落戦略が作成されたとみなすことができるよう、運用の改善を提案したい。

【意見交換】

議長 資料の確認だが、協定数 855 は指導、助言に問題はない、758 の協定について、指導は必要だが実際にはそこまで重要ではなく、要件はクリアしているということで良いか。

事務局 はい。

委員 中山間地域の不利なところを補助するということだが、現状は農業生産でなく社会福祉支援となっているような気がする。農業で何かを作り、もっと付加価値のあるものを作り、高く売って所得が増えるというのが正常な姿と思うのだが、そのリンクがどこにあるのかよくわからない。それらがリンクしているような制度を考えてほしい。

事務局 この制度を利用している農家の方は兼業農家がかなり多く、もちろん専業もおられるが、農業で生計を立てていない方が多い。

一方で県の農業施策全体の取り組みでは、農業で生計を立てていこうとしている担い手に農地を集積していこうと中間管理機構を通じて進めている。この事業をきっかけとして、集落戦略を作成し、地域である程度まとまって担い手に農地を貸し付けていこうとかの、足がかりになると考えている。

委員 極端に言えば、兼業農家は農業の他に収入源があり、片手間にやるだけで金が入るしくみである。さきほど農地集積とおっしゃられたが、これでは手放さないわけですね。農地を手放さないほうが、補助金が出るわけですから。

これでは担い手に集積しようとする事とは、相反する形になるのではないか。結果的、根本的には解決策になっていないような気がする。せっかく交付金が出るのだから、その資金を利用して何か高付加価値のものを生産するとか、生産できないにしてもその他付加価値を見出す事業をする方向に持っていく、礎になるほうがいいのではないのでしょうか。

議長 この件に関してはWTOの農業協定の中で禁じられており、所得増に直接結びつくような交付金や補助金は基本的には出せない、あるいは制限されるというのが日本にはある。これまで説明があったように礎を作る、農地を維持してその礎を作る。それをまた別の形で上手く利用する、また若い人に別の施策でやってもらえばいいという考え方ですね。

事務局 はい。そのために農地を守っていく、という考え方である。

委員 私は農地の維持と生産，担い手育成がどう繋がっていくのか気になった。

事務局 中山間地域等直接支払については，各個人ではなく集落や地域全体で協定を結んで実施する。一番いい事例が集落法人等で取り組まれるパターンである。一人でやっても10aあたり2万円，1haで20万円では農機具等を買う状況にもない。

しかし，(集落法人等が)農地を集積したところで活用するのであれば，農業を維持する糧として使うことはできる。

そのようにして農地をしっかりと守っていただいたところに，県としては園芸を入れていきたい，できればハウスを入れていきたい。その場合にはまとまって20, 30aの広い農地が必要であり，まず集積が重要である。最終的にはちょっとでも所得が上がるような経営に持って行きたいが一挙には進んでいない。そのような中でこれまでどおり，水稻を作付して農地を維持していただくために，この制度を活用いただいている。

委員 収入の安定というのがあると思う。私は生協から野菜を購入しているが，今年はとても高かった。キャベツを半分にしてもお互いに消費者間で分かち合うという手法を取っていただいた。入らない人があるというのではなく皆が購入できた。作る側にも豊作，不作があるなか所得を安定させる手法はないのか？

事務局 それに関しまして，中山間直接支払に影響があるわけではないが，収入保険制度が来年度から始まる。これは売上に関して青色申告を行い，掛け金が必要であるが収入が少なかった年には9割まで補てんしましょうという制度も始まってくる。また国の制度で，市場に出荷する野菜は安値補償といった制度がある。

今年のような不作年は，これから始まる収入保険制度でないと対応できない。

委員 集落状況内の話し合いのアンケートのところ，協定に入られている方のアンケート結果の14Pのなかで，取り組んでいない，何をすべきかわからないという回答がある。わずかですがこういう回答が私にとっては不思議だな，と感じるのだが。このような回答をしている集落にはどのように対応しているのか。

事務局 こういった協定は地域で何が課題かがわかっていないため，このような回答になっているのだと思う。まずは課題の洗い出しが重要になってくる。そのベースとなるが集落での話し合いとなる。その際，この制度を運用するための話し合いだけでなく，将来に向けた話し合いが重要になってくる。そのような方向に市町から話を向けていく必要がある。

議長 協定を結んでいながら、何をやったらいいのかわからないというのはちょっと困りますよね。

事務局 10年後に向けてどのような対策を打ったらよいか、わからないという状況だと思う。

委員 1, 2年後のことは皆さんもよく考えると思うが10年後となると、ある程度道筋を作りストーリーが少しでも見えてないとなかなかわからない。そのストーリー提示を考えていかないと、集落の10年後は分からないといった状況はまだまだ続くでしょうね。それと関連して、評価書の「制度の改善・見直しの方向性」のところ、挙げられた以外にもう少し取り組んでおくことが必要なかなと感じられる。戦略モデル、ストーリーづくりは行政機関が考えていかないといけない。これを1, 2, 3にプラス α で付け加えて考えてほしい。

事務局 今、委員がおっしゃるようにこの制度は、そもそもどういう目的かというところ、最初は生産費の是正ということで条件不利なところを守っていきこうということであったが、なんのためにやって、どういうことを目指すということを地域で深く議論しながら目指す方向を考えて実践する必要がある。事務の簡素化だけでは拡がらないため、我々も現在集積のしくみ、色々な事業を活用しながら提案し積極的にやっていく必要がある。ここでの議論を踏まえてどういったケースで、モデル的にやっていくかを議論しながらやっていきたいと思う。この事業が本当に目指すものを伝えていきたい。

まとめ 前の議論と同じく、付加価値を絶えず生み出していくような戦略にどのように結びつけるか、それを考えていかないといけない。法的、制度的には難しい点もあるが、それを見越した色んな他の施策との連携が必要である。

もう一点は10年後、協定の中に先を見越して作っていけるか、その能力を地域が持つようにしていけるか、仮にモデルになるような物を誰がどうやって提示するかも含めて検討したほうが良いのではないかと、それを制度の改善の中に反映させるほうがよいのではないかと、という提案があった。

その他、集落で取り組むことの意義、集落で面的に取り組むメリットをこういう制度を活かしながらやっていけるかどうか、その際に事務局からも提案のあった集落戦略への取り組み状況が低いことが若干気になることである。

そのあたり最終案への反映も検討していただければと思う。