

食料・農業・農村政策審議会農村振興分科会農業農村整備部会

平成 16 年度第 2 回企画小委員会議事録

日 時：平成 16 年 12 月 3 日（金） 10：00～11：50

場 所：農林水産省 第 2 特別会議室

角田事業計画課長 本日は、お忙しい中、委員の皆様方にはご出席いただきまして、まことにありがとうございます。

ただいまから、農業農村整備部会平成 16 年度第 2 回企画小委員会を始めさせていただきます。

開会に当たりまして、川村農村振興局長からごあいさつ申し上げます。

川村農村振興局長 おはようございます。農村振興局長の川村でございます。

本日は、農業農村整備部会平成 16 年度第 2 回の企画小委員会でございますが、一言ごあいさつ申し上げます。

委員の皆様におかれましては、もう 12 月、師走でございまして、何かとお忙しい中、本日はご出席を賜りまして、厚く御礼を申し上げます。

もうご案内のとおりでございますけれども、食料・農業・農村基本計画の見直しということで、来年 3 月を目途に新たな基本計画を策定するということで、現在、食料・農業・農村政策審議会の企画部会でご審議をいただいております。

私どもの局の関係では、先月 17 日に、農村振興局の方から、「農業生産基盤の整備」、あるいは「農村の振興」ということで説明をし、ご審議をいただいたところであります。このうち、農業生産基盤の整備につきましては、「集落営農の推進など担い手の確保に効果がある」とか、「耕作放棄地の発生を抑制できる」といった、今後の農業政策上、重要であるとのご意見もいただいたところでございます。

本委員会におきましては、「ほ場整備事業の総合評価」につきまして、昨年度からご審議をいただいているところでございます。ほ場整備事業が果たしてきた役割を多角的に分析しているということで、本日は、来年 3 月の「総合評価書」の取りまとめに向けまして、その方向性をご議論いただきたいと考えているところでございます。

また、今後、農業生産基盤の整備を進めていく上で、効率性に配慮した事業の実施が不可欠なわけでございますけれども、その上で事業評価の果たす役割というものがますます大きくなっていると思います。先般の企画部会でも、この事業評価手法を充実させていくということを説明しております。本委員会において、この手法の改善等についてご議論いただきまして、基本計画の方向性に即して事業評価を実施していきたいと思っているところでございます。

事業評価手法の改善につきましては、いろいろ検討事項が多いわけでございますけれども、本日は、多段階評価手法の基本的な考え方、また、国が行います補助事業の再評価・事

後評価の進め方などについてご議論をいただくことにしてあります。

どうぞ幅広い観点から忌憚のないご意見を賜りますようお願い申し上げまして、冒頭のごあいさつとさせていただきます。どうぞよろしくお願ひいたします。

角田事業計画課長 本日は、黒川和美委員、小幡純子委員、松谷明彦委員、村田泰夫委員、横山彰委員におかれましては、所用によりご欠席との連絡をいたしております。

それでは、以降の議事の進行につきましては、三野委員長にお願いいたします。

三野小委員長 それでは、お手元の会議次第に従いまして議事を進めたいと思います。まずは場整備事業の総合評価につきまして、事務局から説明をお願いいたします。

角田事業計画課長 それでは、資料 1、「ほ場整備事業の総合評価」に従いまして説明させていただきたいと思います。

ほ場整備事業の総合評価ということで、昨年度から検討いただいております。政策評価の必要性、有効性、効率性といった3つの観点、それから今後の水田整備・保全のあり方というような視点から検討いただいているわけでございますけれども、今回は、目次にありますとおり、必要性、有効性に関しまして、前回ご意見いただいたいることも踏まえまして、さらに検討を深めている状況でございます。次回で全体を取りまとめていきたいと考えております。

それでは、ページを繰っていただいて1ページでございます。まず「評価指標とする政策目標の考え方」ということでございますけれども、前回ご議論いただいた中で、今回の総合評価、ほ場整備事業を評価する対象期間と政策目標との関係についてのご質問がございました。そういう意味で、改めてここで整理したわけでございますけれども、今回の評価の対象期間は平成5年以降10年間の期間ということで、この青色で囲った部分を対象としてあります。

ほ場整備事業は昭和38年以降事業を進めておりますけれども、この間、国の政策目標に即しましてさまざまに制度を充実してきているという状況でございます。特に近年は、基本計画に即して、ほ場の大区画化、あるいは汎用化といった整備を推進することとあわせまして、担い手への農地利用集積、あるいは麦、大豆等の生産を促進するというような施策を強化しているという状況でございます。

平成5年以降、この青色に囲った部分をごらんいただきますと、「主な施策目的」というところで、生産性の向上とあわせまして、大区画化・担い手への農地利用集積、あるいは環境を重視した整備の展開というような形で事業を展開してきております。この期間の政策目標を踏まえて評価を行うということが趣旨でございます。

それでは、2ページにまいりまして、「必要性評価」ということでございます。既に必要性評価についてはこれまでお示ししているところでございますけれども、整備内容に関する地元のニーズを前回お示ししております。そのときに、それをもう少し地域別にみてはどうかというご指摘もございました。改めてその必要性というものを地域別に分析したのが今回のこのデータでございます。

農地の集団化、汎用化、冷害防止という、地域毎の特色がみられるものを挙げてございますけれども、北海道においては、農地の集団化のニーズが低く、逆に汎用化が北海道や東北などで高いというような傾向がみてとれました。

それから事業の実施の時期別にみると、昭和63年以前と平成元年以降ということで区分けいたしますと、水不足の解消といったものは時代がを経ると低くなっているということでございますけれども、逆に農地の集団化なり土地利用の秩序化といったものが時代を経るに従ってニーズが高まっているという傾向が読み取れるところでございます。

次に、「有効性の評価」ということで、3ページでございます。これにつきましても、事業の効果として、生産性の向上なり担い手への農地利用集積があるということは既にお示ししているところでございますけれども、こういった生産性の向上なり農地利用集積の効果につきまして、地域別にどうなのかというところを分析したものでございます。

担い手における生産コストの低減というのは、全国平均でみれば約34%低減ということでございますけれども、地域的にみましてもおおむね3~4割の低減ということで、北海道で低減率が低くなっているという傾向はありますけれども、そんなに大きな違いはないということでございます。

それから担い手への農地利用集積を地域別にみると、北海道で事業実施の水準が高く、関東や近畿でやや低いという傾向が読み取れるところでございます。

それでは次の4ページにまいりまして、今度は有効性の評価の中の一つ、新しい課題といたしまして、ほ場整備事業による効果が国民経済的にみて消費者全体にどういう効果が及んでいるのかということについて、今回、分析を行ってみました。ほ場整備事業の実施によりまして、大型農業機械の導入ももちろん相まってということでございますけれども、労働時間の短縮なり機械経費の低減ということで、生産コストの低減が図られているわけでございます。これはもちろん、生産者にとってのメリットであります生産者余剰ということにもつながるわけですけれども、米価の低下を通じて広く消費者にもその便益が及んでいると考えられます。その消費者に及ぼす効果につきまして、消費者余剰を計測することによって定量的な把握を試みたということでございます。

5ページをお開きいただきたいと思います。今回、この消費者余剰をどのように分析するかということでございますけれども、まず、過去の1963年から2002年の40年間における生産者米価と、それからその生産者米価を決定する要素としての、労働時間なり生産費といった生産性、それから米の需給状況、米価政策への財政の投入という変数から、米価モデルというものを作成いたしました。

この米価モデルをもとに、ほ場整備が現実にはなされているという状況の中での価格があるわけでございますけれども、これがほ場整備がなかった場合に価格がどうなるのかをこの米価モデルをもとに算定いたしまして、そのときの米価に基づく米の生産量を需要曲線から逆算で算定いたしまして、その結果、消費者余剰の増加額を算定するという手法をとったところでございます。平成12年の米価をベースに試算をいたしましたところ、年間約3,300億円の消費者余剰があるという試算が得られたところでございます。

6ページから8ページにかけまして、この手法の具体的な推計方法についてまとめました

ので、ちょっと説明させていただきたいと思います。

まず6ページの「米価モデルの作成」でございますけれども、今いいました40年間のデータを用いまして重回帰分析を行ったわけでございます。変数といたしましては稲作労働時間、労働費以外の生産費、米の持越在庫量、米価政策に係る財政投入を4つの変数として、それと生産者米価の関係を定式化したわけでございます。

この分析結果といたしましては、下にありますとおり、それぞれの変数がこのような形で推計されたわけでございますけれども、統計的には各変数とも1%有意ということで確度の高いモデルになっているのではないかと思っております。

7ページは、このモデルを用いて、ほ場整備がなかった場合の米価を推定したわけでございますけれども、現状、平成12年度におきます労働時間と生産費 この生産費というのは特にほ場整備によって大きく影響する機械経費に絞っておりますが、この現状に対して、ほ場整備がなかった場合の労働時間なり機械経費というものがどうなっているかというのは、ほ場整備事業が実施される前の計画書などからほ場整備事業がなかった場合の数値というものをとりまして、その差が出てきます。この稲作労働時間なり生産費の差を先ほどの米価モデルに入れまして、ほ場整備がなかった場合に生産者米価がどれくらい上がるのかということを算定いたします。それが60キロ当たり1,643円ということになりますと、これを市場価格ベースに変換して、2,100円ということになるわけでございます。

8ページにまいりまして、このほ場整備がなかった場合の米価、2,100円、現状より上がるということでございますので、現状が1万6,000円でございますから、2,000円上がって1万8,185円になります。これを需要曲線、これは生産調整に関する研究会で既に提言されている需要曲線でございますが、これに代入するということで、ほ場整備がなかった場合の生産量というものが出てまいります。これが920万トンということでございます。現状の949万トンが、価格が上がることによって、生産量が920万トンに減ることになるわけでございまして、ここから消費者余剰を算定すると3,300億円。このような形の算定を今回行ったところでございます。

それでは、9ページにまいりまして、有効性の評価の中で総合的にほ場整備事業が農政の政策目標にどのように寄与しているかということを体系的に整理をしてみました。これまでの有効性の観点の評価で、それぞれ優良農地の確保という意味での労働生産性の向上なり土地生産性の向上、あるいは耕作放棄の防止といった効果、それから農業の構造改革の加速化という視点では、担い手の育成なり農地利用の集積という形で、それぞれパート毎に有効性を評価してまいりました。

さらには、土地利用の秩序形成なり非農用地の創設といった形で、地域社会の活性化にも、農村の振興にも貢献する、このような効果がそれぞれあるわけでございます。また、こういった効果は、優良農地の確保なり構造改革の加速化といったところは農業の持続的発展を通して、食料の安定供給、多面的機能の発揮という基本法の4つの政策理念の実現に資するような構図になっているという整理でございます。

次の10ページに、この有効性の中でデータをもう一度整理したわけでございますけれども、労働生産性の向上というのは、三次元の図がございますけれども、水田整備率の上昇に

従いまして労働時間が大きく低減し、また戸当たりの水田経営面積もふえてきているという関係にございます。

それから耕作放棄の発生については、今回、平成5年に完了したほ場整備事業の地区を全部調査いたしましたところ、発生率は0.2%にとどまるということで、耕作放棄の防止には非常に大きな効果があることがわかった次第でございます。

さらに農地の利用集積という側面からみますと、現在、集積面積がなかなか伸び悩んでいるという状況の中で、基盤整備を契機として、農地の利用集積が進む割合が非常に高まっているという状況がございます。

こういったところが具体的な成果の事例としてまとめられるのではないかと思っております。

それから11ページにまいりまして、「生態系への影響」という部分でございます。前回、事業完了地区に対するアンケート結果から、ほ場整備事業におけるマイナス面の部分というものを表現してみたわけでございますけれども、アンケート調査ではなくて、やはり客観的なデータで示すべきだというご意見をいただいたところでございます。環境への配慮は、平成13年度の土地改良法の改正以降取り組んでいるものでございますが、この例におきましては、まだそれ以前の環境配慮対策を行っていないほ場整備地区と、その近傍における未整備地区の生物生息状況を比較して、どのような影響が出ていたのかどうことを調べたものでございます。

それによりますと、ここにありますとおり、未整備地区で確認された生物のうち、整備済み地区においてはそれが確認されていないという状況もあるわけでございます。ただ、整備後まだ間もないということで、今後、その生態系がどのように回復していくかということについては引き続きモニタリングすることが必要であると思っております。

次の12ページは、逆に、平成13年度以降、事業の実施に際して環境への配慮が義務づけられた状況の中で、生態系がどのようにになっているのかということでございます。

これは大分県の平田地区というところの事例でございますけれども、平成14年にはほ場整備事業を実施いたしました。その際、環境への配慮ということで、生態系ネットワークの確保でありますとか、あるいは流況の多様性確保というような配慮を行って、この下の写真にありますような石積みや木柵を使った排水路の整備でありますとか、それから生き物を一時池の方に移動させるというような施工時における配慮を行ったということがございます。

その結果、生物種におきましては、工事後においても大きな変化はないという結果でございまして、これについても引き続きモニタリングを行っていくということでございます。

それから次のページにまいりまして、もう一つ、栃木県の西鬼怒川地区の事例でございます。これはほ場整備以外にも、農村自然環境整備事業ということで、ドジョウなどの生物が残っていくような水路を別途整備したという、環境に対して相当高度な配慮をするという取り組みを行った地区でございますけれども、ここにつきましては、遡上、あるいは水田から逆におりてくる生物の種類、個体数というのも調査して、それが相当増加していると、環境にとって、生態系の保全にとって非常に大きなプラスの面があることが確認されたところでございます。

ただ、これは相当、通常のほ場整備以上の整備もしておりますし、また、こういったモニタリングにつきましても、この地区は宇都宮大学の水谷先生が集中的にいろんな調査もされているということで、この事例がすべての標準であるということではないということでございます。地域によってはこういう取り組みもなされているという事例として紹介させていただきました。

それから次の14ページにまいりまして、「今後の水田整備・保全のあり方」ということで、今後のほ場整備のあり方というものについてまとめたところでございます。先般の企画部会におきましても、今後の新たな基本計画を策定していく上での基盤整備の方向をこういう形でお示ししたところでございますけれども、現在、農政上の課題といたしまして、水田農業の構造改革が立ち遅れており、水田集落の中で主業農家のいない集落が半分という実態がございます。それから、実際、営農を行う上での問題点というものを地域に聞いてみると、農地が分散していることが非常に大きな課題であるということが浮き彫りになっているところでございます。

こういった農政上の課題に対応するための基盤整備ということが必要なわけでございまして、そういう意味で、平成15年度におきまして、従来のほ場整備、あるいは土地改良総合整備事業といったものを、より経営体の育成というところに視点を置いていくという形で、経営体育成基盤整備事業に統合いたしました。

その中で、ハード整備とあわせて構造改革推進施策を一層強化していくという方向性はもう既に出しているところでございますが、今後さらに、土地に着目した施策としては、利用集積の量的な拡大にとどまらず、連担化ありますとか集団化という利用集積の質的な向上を今後一層図っていくということ。それから人に着目した施策といたしましては、基盤整備を契機として、担い手の多様化を図っていく。特に小規模な農家が多数を占めるところにおきましては、特定の担い手を明確化することとあわせて、集落営農ということに着目して、その集落営農の組織化、将来的には法人化ということにもらんだ集落営農の育成、それから農業サービス事業体の参入促進といったようなことを、今後の基盤整備とあわせた施策の展開として進めたいと考えております。

それから次の15ページでございますけれども、もう一つは、米政策改革が今まさに進んでおります。地域水田農業ビジョンということで、それぞれの地域において水田農業をどうしていくかという話し合いが今進められ、戦略が練られております。具体的には、食の安全・安心、高付加価値農業、あるいは環境保全型農業をしていく、そのような取り組みを志向する地域もございますし、より効率的な農業ということで、担い手・農地を集積して、さらには生産コストを下げていこうというような取り組み、さらには、生産調整に積極的に取り組んで、麦、大豆、野菜といったところを本作化していく。あるいは水田そのものを畑地化していく。そういう多様な地域の戦略があるということで、その地域の多様性に柔軟に対応できるような条件整備を今後進めていく必要があると思っております。

そういう意味で、基盤整備と一体にさまざまなソフト的な施策を推進するということでございます。土地利用調整活動を通じた担い手の育成、それから耕畜連携を通じた土づくり、環境保全型農業を支援するといったような取り組み、それから畑地化のための排水対策の強

化というようなさまざまなもののがございますけれども、こういう施策とあわせて、基盤整備の面においては、大区画化ほ場整備なり、水田の汎用化、畑地化、それから老朽化が進んだところにおきましては、末端の水路、農道等の更新整備といったような多様な整備を今後進めていきたいと思っているところでございます。

以上、「ほ場整備事業の総合評価」の説明を終わらせていただきます。

三野小委員長 ありがとうございました。

それでは、ただいまの内容についてご自由にご発言いただきたいと思います。

どうぞ、林委員。

林専門委員 私の方から、現場で経済効果算定とか、あるいは計画設計に携わった経験並びに、県によりまして3年間、第三者委員会の評価を受けてきて、その経験からちょっと二三申し上げたいのですが、第1点は、農外効果について、本来ならば、5割を超えると、農業効果は5割以上ないといかんわけですが、実際、波及効果も含めて5割以上になるとなかなか主張しにくいところがあるのですが、集落機能の向上効果というのが外部評価の中でかなり強調され、なぜそれをいえないかということが指摘されます。

具体的に申し上げますと、学校用地の捻出、あるいは保育園の用地、あるいは上級道路用地捻出、あるいは住宅用地の団地の換地で出した用地とか、そういうものが経済効果算定の中の項目に挙がってないために、投資効率が1ぎりぎり。同じように、土木と林業も一緒に、私は、受けるわけですが、ほかのところは投資効率2とか4とか非常に大きいのですが、なぜ農業農村整備事業の投資効率については1にぎりぎり近いのだということをいわれています、いろいろ訳明をしてまいりましたが、そこが、要は農外の集落機能向上効果というのが、あと事後評価にもつながると思いますが、相当の効果があるのですが、それを算入できない。

それからもう一点、ほ場整備に関しては、環境に関する水辺環境の算入項目が指標算定の中に設けられておりません。これからはそういうことでどんどん生態系に配慮したほ場整備事業についても算入することができるよう、その見直しをひとつできたらお願いしたいということでございます。

以上でございます。

三野小委員長 もし何か事務局からお答えすることがありましたら……。

角田事業計画課長 土地改良事業の費用対効果の算定は、基本的にすべての効用が費用を償う、投資効率として、1.0が出ていることを確認するということが土地改良法上求められるということで、かなり抑制的にこれまで運用してきたという事実があると思います。

ただ、平成6年にその効果算定の考え方も一応見直しまして、今ご指摘になりましたとおり、水辺環境などの効果につきましても、定量化できるものについては算定することができることになっております。ただ、なかなかその定量的な立証が難しいという状況にな

ると、それは現段階においては算定していないという現実であろうかと思います。

他方、今ご指摘の集落機能の向上効果でありますとか、さまざまな直接的な農業効果以外の効果もあるわけでございまして、そういう効果をできるだけ織り込んでみていこうという方向で、今回の審議会においても、費用対効果の算定の見直しということを2年間かけて検討することにしておりますので、また具体的にそちらの方でいろいろご提案させていただきたいと思っております。

三野小委員長 よろしいでしょうか。 それでは、そのほか。
細田委員。

細田専門委員 ちょっと細かい質問ですけれども、消費者余剰の5ページの表と8ページは同じ表のように思っておったのですが、5ページの横軸は生産量、8ページの横軸が需要量・生産量になっておりますが、単にミスなのかどうか。要するに、生産調整という観点からすれば、生産量と米価水準の需要曲線、即ち生産量がオーバーすれば値段も下がるというのよく理解できるわけですが、需要量がふえれば米価は上がるはずだし、減れば下がるはずなので、この8ページの需要量の方は要らないのではないか。

それから、仮にこれが生産量だとしますと、端的に言えば、ほ場整備を行うことによって生産が増え米価が下がるということに結果的にはなっているのですが、どうも実感はそうではないのではないか。今、価格自体はほとんど需給で決まるわけですから、それをこういう式に当てはめることによって消費者余剰を推定するのは、直観的ですけれども、どこかに何か試算の前提の無理がないかと感ずるので。

つまり、この3,300億という数字がひとり歩きしたときに、本当に外部批判に耐えられるかどうかを若干心配しているわけです。ちょっと技術的な細かい話でございます。

三野小委員長 多賀谷委員。

多賀谷専門委員 私も、5ページの表以下の消費者余剰とほ場整備事業の因果関係については、もう少し留保をつけて書いた方がよろしいのではないかという気がいたします。

1つは、確かに米価が需給変動になっているということはありますけれども、しかし、農水省を始めいろんな政策をとっています。直接補償とかですね。ほかの政策の効果と多分絡んでこういう形になっているわけですし、それから、これは単年度ですけれども、複数年度で調べてみなければいけないでしょうし、お使いになるにしても、もう少し何か留保をつけて出した方がいいだろうと思います。

三野小委員長 もし関連するご意見がございましたらどうぞ。
事務局の方、いかがですか。その辺、もう少しちゃんと検討いただくということでよろしいでしょうか。ご指摘いただいた点。

角田事業計画課長 ではちょっとコメントさせていただきますけれども、これは一定の

仮定条件、前提条件のもとでの試算ということでございます。年度につきましても、これは平成12年度を前提にして、そのときの米の生産量と米の価格、これをまず固定して、そのときに仮にほ場整備がなかった場合に、生産性が下がるわけですから、それに応じて価格がどうなるのかということをこの一定の条件のもとで推計したということでございます。

三野小委員長 それでは、ただいまご指摘いただいた点も少しもう一度ご検討いただい
て。もう一回まだご検討いただく機会がございます。

ちなみに、消費者余剰と、国民経済的には総余剰も興味があると思いますが、それはどれ
ぐらいなものなのでしょうか。大ざっぱで結構ですが。

角田事業計画課長 総余剰は、生産性の向上としての生産者メリットと、米価の低下を通じた消費者メリットということでございます。今回、消費者余剰としては、3,300億円と試算しておりますけれども、生産者余剰も含めた全体的なものとしては、概略でございますけれども、約6,400億円という概略の試算値も今もっているところでございます。ただ、これも今後詰めていかなければならぬと思っているところでございます。

三野小委員長 もし、生源寺先生、補足いただければ一言。

生源寺委員 この推計につきまして、多少アドバイスをさせていただいたような経過もございますので、ごく簡単に補足的に申し上げたいと思います。

横軸が生産量・需要量となっているのは、これは需要量と生産量、もしくは、もう少し厳密にいうと供給量という言い方の方がいいかもしれませんけれども、両方はかっているとい
うことありますので、そういう形で結構かと思います。

それから、この場合に、ご説明にもありましたけれども、38年以降のほ場整備事業の累積があるわけですけれども、それがないと仮定した場合にどういう生産性の状況になるかということを前提にこういう試算をやっているわけであります。理論的には、当然のことながら、ここに供給曲線が引かれていて、それがほ場整備等々の要素によって、シフトというか、費用が安くなるという形で動くわけですけれども、そのことが、当然のことながら、この試算の背景にあるわけです。

ただ、供給曲線自体、これは非常に専門的になりますけれども、特定化し推計するということは、これ自体、大仕事ということありますので、その仕事をスキップしても、同じよ
うな推計ができるような形で工夫をしていただいたということであります。

当然のことながら、品種改良でありますとか、その他もろもろの進歩が米価を下げることができる要因として作用しているわけでありますけれども、今回はその中でほ場整備の部分を分離して、先ほど2,000円という話がございましたけれども、そのくらいであるという推計を行ったということであります。

いずれにせよ、いろんな仮定を置いてその議論をしておりますので、例えば有効数字としてどれぐらいかという議論は当然あるかと思いますけれども、一応過大な評価にはならない

ような注意は事務局でもされているように感じております。

三野小委員長 それでは、各委員からのご指摘をまた少し検討いただければということで、この問題を扱いたいと思います。そのほか。

鷺谷委員。

鷺谷臨時委員 生態系への影響のところで、生物そのもので評価していただいて、大変客観的になってきたと思うのですけれども、もう一步進めるといいかと思いますのは、そこにある生物がいるかどうかということが生息・生育条件としての評価としてはそれほど確実ではない。たまたまそこにただいたということかもしれませんので、水田を生育・生息の場としている、指標となるような生物がその場で世代交代ができるかどうか、繁殖できているかどうかということを指標にするといいと思います。今はデータがもしかしたらなくて、それは難しいかもしれませんけれども、今後はそういう指標となりそうな生き物を選んで、繁殖を確認するというような影響の把握の仕方がいいのではないかと思います。

三野小委員長 ありがとうございました。ご指摘として十分検討いただきたいと思います。

失礼しました。時間はまだ十分ございますので、申しわけございません。

では中道委員、お願いいたします。

中道専門委員 最後の15ページの一番最後の、水田整備について、水路、農道の更新整備をされると言われましたか。これはオンファームの水路、農道の更新整備ですか。

角田事業計画課長 はい。末端の水路、農道。

中道専門委員 そのような取り組みにされるのは非常に新しい感じの発言だったと思いますけれども、具体的にどのようなことを考えて、事業制度も用意されているのですか。

角田事業計画課長 ほ場整備事業を完了して20年、30年たつと、末端の水路、農道は老化化してまいりますので、そういう老朽化したところを更新整備したいという要望が非常に高まっているわけです。これまで土地改良総合整備事業という仕組みの中で対応してきておりますけれども、今後はそういうニーズがさらに高まるだろうということで、ほ場整備事業と土地改良総合整備事業を統合した経営体育成基盤整備事業で対応していく方針です。その際に、整備をきっかけとした担い手への農地の集積ということもあわせて対応するということで取り組んでいきたいと思っております。

三野小委員長 よろしいでしょうか。 そのほかございますでしょうか。

海野委員。

海野専門委員 私はこの環境への影響のところのあれですが、生物の多様性をほ場整備

の一地区ごとに追求するというのはそもそも無理ではないだろうかと。余程大きな地区なら別ですけれども、大体条件を均一にするわけですから、その地区ごとの生物の種類が減るのは当たり前ではないか。これを減らないようにいろんな工夫をするというのはむしろ必要のないことで、ただ、県全体とか日本全体のほ場整備、その結果、各地区での生物体の数が減らない、それで全体としての多様性が保たれるということであればそれでいいのではないだろうかと。生物の多様性を各地区で維持しろというと、なるべく昔のままほうっておけと、場合によったら部分部分で状態変えろみたいな話にならざるを得ないかと思いますので、どうもそこのところはそんな感じがいたすのですが。

三野小委員長 ご意見としてよろしくまたご検討の中に入れていただきたいと思います。そのほか何かございますでしょうか。ご自由にご意見いただければと思います。

じゃ生源寺委員。

生源寺委員 ごく簡単に少しお考えいただいたらいいかなという意味で申し上げたいのですけれども、ほ場整備も農政の目標への寄与ということで、いろいろあるわけですけれども、食料の安定供給の確保ということで、整備率が高い状況のもとでは、耕作放棄の発生割合は低いことがあって、これはそれぞれいいのですけれども、自給率の目標も設定されているわけですけれども、自給力という観点からやはり少し考えておいた方がいいかなと思います。

整備済みであれば、それだけ自給力が高いということであればそれはそれでいいのですけれども、例えば冬期の地下水位を下げることのできる、そういう形のほ場がどれぐらいあるかとか、土壤ということになりますと、これは農村振興局とは少し違う観点になるのかもしれませんけれども、そういう観点も少し織り込んでいただいたらいいのかなという感じがいたします。

三野小委員長 大変重要なご指摘かと思いますが、事務局の方でもまたご検討いただきたいと思います。そのほかございますでしょうか。

もしございませんようでしたら、次の課題に移りたいと思います。よろしいでしょうか。

それでは次に、農業農村整備事業の事業評価に関しまして、資料 2 の「多段階評価方式の基本的な考え方について」、資料 3 の「事業効果の発現に影響する要因のモニタリングについて」、事務局からご説明をお願いいたします。

角田事業計画課長 それでは、資料 2、「多段階評価方式の基本的な考え方について」を説明させていただきたいと思います。

この件につきましては、事業の採択に当たってより優先度の高い地区を客觀性、透明性をもって採択していくと。そのための総合的な事業評価方式を検討しようということで、昨年からご議論いただいているところでございます。

1 ページにこれまでの経緯をまとめてあります。昨年来、評価項目をすべて点数評価して、これを総合得点化するということでやってみてはどうかということで、いろいろシミュレー

ション等も行ったわけでございますけれども、これについては、全部一律に点数化することについての妥当性でありますとか、また、その重みづけに当たっての考え方、いろいろ難しい点があるというようなご指摘もいただいたところでございます。

前回の企画小委員会で、総合得点方式ということではなくて、現在の「」の有無によるチェックリスト、これを多段階の評価に改善していくという方向で今後進めることが妥当であるということで、おおむねご意見がまとまつたと理解しております。

そういう意味で、2ページでございますけれども、今後、多段階評価方式で進めていくということでの基本的な考え方を今回整理させていただいたところでございます。

まず、現行のチェックリストにつきましては、12年から導入されておりますけれども、各評価項目の評価の程度でありますとか、あるいは上位の政策目標との関連性において、若干明確でないというような課題がございます。一方で、その事業実施に当たっての効率化、透明化が求められているような状況の中で、その事業採択に当たっての判断基準をより明確にしていくということでの改善が求められているということでございます。したがいまして、これを多段階で評価するということと、評価項目を基本法の理念である4つの理念、これに従って整理、体系化していくということで改善を図っていきたいということでございます。

この多段階評価方式を導入することによる全体的な効果でございますが、4つあるというふうに整理しております。まずは、多段階評価によって評価項目の地区間の比較が容易になるであろうというのが1つでございます。それから、この評価基準を明確化することによって、その政策目標に沿った事業の誘導といいますか、事業内容を政策目標に誘導していくというような効果があるだろうと思っております。さらには、もしその事業内容について不十分な面があるとすれば、それについての事業の申請者と事業主体、あるいは審査担当者との認識が共有化できるというメリットがある。そして評価自体の客観性、透明性の確保。こういう4つの効果があると思っております。

次のページでございますが、今回、その「評価項目の設定」に当たっての考え方といたしまして、基本的には現行のチェックリスト体系を踏まえてということになると思います。現行のチェックリスト体系は必須事項と優先配慮事項という2つからなっております。必須事項は、事業の必要性、効率性、公平性といった点から項目がございます。そして優先配慮事項ということで、事業の政策目標としての有効性でありますとか、あるいは事業の実施内容とか実施体制に関する事業環境についての事項というような構成になっております。

これを、「見直し後の体系」と書いてございますとおり、必須事項については、今までのとおり、必要性、効率性、公平性等の観点から、その事項を満足しているかどうかとのチェックを行う。優先配慮事項につきましては、効率性、それから有効性、そして事業の実施環境に関する事項というような3つの枠組みの中で体系化を図っていく。このうち事業で達成する目標につきましては、基本法の視点に基づきまして、その項目を体系化していくというような形で整理したいと思っております。

具体的に、次のページに、今回、国営事業においてこれを試行していきたいということで、国営のかんがい排水事業、それから国営の農地再編整備事業、そして国営の総合農地防災事

業という3つの国営事業につきまして、それぞれ新しい評価体系について方向性をお示ししたところでございます。

かんがい排水事業を例にとりますと、左側が現行のチェックリストでございます。必須事項は1から6までございます。事業の必要性、技術的可能性、それから効率性、農家の負担の可能性、環境との調和の配慮、事業が採択要件を満たしている、この6つをすべて満足するということが必須条件であり、それから優先配慮事項としては、事業で達成する目標として、生産性向上でありますとか、あるいは水利秩序の形成、こういう4つの視点、そして事業環境としてのコスト縮減の問題でありますとか、あるいは事業の合意が十分なされているかといった地元の体制等の視点が列挙されております。

これを、右側にありますとおり、必須事項については一応この6つをそのまま踏襲していくということでございます。このうち効率性につきましては、費用対効果のB/Cでみております。これは既に数字化されているわけでございますけれども、もう一つ、環境との調和の配慮、これは調和されているということを一応確認するだけにとどまっているわけですが、今後、この環境との調和の配慮につきましては、もう少しその程度をみていきたいということで、新たに多面的機能の発揮というような視点の中でその配慮の度合いを少し多段階に評価していくということを考えていきたいと思っております。

また、B/Cにつきましても、現在のところは1.0があるということをチェックすることにとどまっているわけですけれども、今後、新たな費用対効果分析の手法を導入することとあわせて、B/Cの大きさについてどう考えていくのかということは今後検討課題としてあるのではないかと思っております。

この優先配慮事項の内容を大項目、中項目、小項目という形で、大項目としては効率性、有効性、そして事業の実施環境という3つでございますが、中項目のところで、効率性につきましては事業の経済性なりコスト縮減という2つの視点に分け、そして有効性のところにつきましては、基本法の視点である食料の安定供給、農業の持続的発展、農村の振興、多面的機能の発揮という4つあるのですけれども、安定供給と農業の持続的発展は一つのくくりにして、大きく3つの中項目に整理し、そして小項目でこのような視点で評価をしていきたいと思っております。そして事業の実施環境については、おおむねこれまでの優先配慮事項にあるものをそのままもってくるというような形でございます。

一応このような方向で、今後、その評価指標に基づく評価結果をA、B、Cでランクづけしていくという方向で考えていきたいと思っております。具体的なランクのイメージについては、若干シミュレーションをしながら次回お示しできればと考えているところでございます。基本的にはこのような考え方についてよろしいかどうかご議論いただければということと、この視点の中に若干、「新たに追加」と書いておりますけれども、例えば農業の持続的発展のところにおきましては、かんがい排水事業におきましても、農地の確保でありますとか産地形成の促進、水の供給を通じてそういう視点をみていくということ。それから管理への多様な主体の参画という視点を入れてはどうかということで考えているところでございます。

農地再編、それから国営農地防災についても、それぞれ事業の特性に応じて若干違ってお

りますけれども、基本的にはそのような考え方で整理をしたところでございます。

それでは、今度は資料 3の方に移らせていただきまして、「事業効果の発現に影響する要因のモニタリングについて」ということで、ご説明させていただきたいと思います。

まず、このモニタリングを導入したいということの背景でございます。1ページをお開きいただきたいと思います。現在、国営土地改良事業、全国で約 140 地区を実施しているわけでございますけれども、事業着手後に、社界経済情勢の変化、あるいは実際事業を進めていて、地質構造が当初想定していたものより大きく変わってきたというようなそういう状況の変化等によって、事業が長期化したり、あるいは事業費が増加したり、それによって効果の発現に影響を与えるという課題が出ているところでございます。

こういう事業効果の発現、あるいは事業の進捗状況をきちんと管理するというような視点から、その状況を今回網羅的に調査・検証いたしまして、今後、事業の評価なり、あるいは適切な事業運営といったところに反映させていく必要があるのではないかということで、見直しを図りたいということでございます。

今回の執行状況の調査の結果、「事業効果の発現状況」でございますけれども、事後評価を実施した 5 地区について検証したところでは、プラス、マイナスございまして、プラスの面としては、予定したものよりも高収益な作物を地域で導入して、それによって効果が上がったというような事例もございます。また、農家の営農意欲の低下等によって受益面積が減少して、その効果が下がったというような事例、さらには、農産物価格が低迷して農業効果が下がってしまったということで、当初想定していたものよりも効果がかなり変動しているというような実態がございます。

それから「事業の進捗状況」につきましては、現在実施中の 123 地区、それと既に完了した地区 37 地区、合わせて 160 地区でございますけれども、ここを対象として調査いたしましたところ、事業の計画を変更したところ、これは全体の約 49% と約半分が事業計画の変更を余儀なくされているという状況でございます。その要因としては、事業費の変更というのが非常に多いということ。それから工期については約 90% 延びてきている、さらには、事業費は約 6 割、66% 増大しているという結果になっているところでございます。

次のページは、こういった状況を把握し改善していくために、効果の発現なり適正な進捗を確保するという観点から所要の見直しをしていこうということでございます。1つは、事業計画策定時における精度を上げていく。調査・設計を行って、事業費の算定なり工期の設定を行っているわけですが、ここをもう少し精度を上げて適切な事業費の算定なり効果の算定を図っていく必要があるということ。

それから事前評価におきまして、今現在、もちろんその評価の状況を公表しております、費用対効果の数値等は公表しているわけでございますけれども、その算定根拠、前提条件というのをきちんと出していこうということで、既に今年の 8 月からそのような公表範囲の拡大というものを図ったところでございます。今後、その事業の効果の発現に影響する項目、それからその前提条件を明らかにして周知・公表するということをしていきたいということです。

そして事業実施中における対応としては、事業効果の発現に影響する項目の変動状況につ

いて、モニタリングしていく。その結果を期中評価等に活用していくということで進めていきたいということでございます。

3ページに今回の検討内容を少し分析したものをお示ししてございます。62地区について事業費の変動内容というのを分析いたしました。国営かんがい排水事業、国営農地再編、総合農地防災事業と3つございますが、国営かんがい排水事業についていいますと、事業費が約2倍にふえていると。その要因としては、地質の差異による工法の変更を余儀なくされたというのが原因になっておりまして、工期もその結果伸びているという状況。

農地再編整備事業につきましては、事業の効果がよく地域に認知されたということもあるのでしょうかけれども、新たに参入を希望する地域がふえて、それを取り込むことによって事業量がふえる、あるいは工期が若干伸びるというような変化があるということでございます。

防災事業につきましては、約2.6倍に事業費が上がってありますけれども、これはいろんな地盤沈下等の他動的要因によって追加的に施設改修の必要が生じて、やむを得ずそうなったということが大きくなっているようでございます。

このような状況を踏まえて、「特定監視項目の検討」、次の4ページでございますけれども、事業ごとに変動要因を監視してモニタリングするための項目、特定監視項目を設定してみていこうということでございます。その特定監視項目のうち、着工時点において、その前提条件が明らかにできるものについては、事前評価においてその前提条件を出していこうということを考えております。

国営かんがい排水事業についていいますと、先ほどの分析にあったとおり、地質状況が大きな変動要因になっておりますし、受益面積の変化がその次、そして地元との調整の結果による施設の構造、工法の変更という3つの要因がございます。このうち地質と受益につきましては、事前評価の段階でその前提条件を評価・公表していくということと、事業実施中にその変動状況を把握しモニタリングしていくということを明確にしていきたいと思っております。

次の5ページは農地再編整備事業と農地防災事業でございますけれども、農地再編整備事業につきましては、面積の追加要望というのが非常に大きな要因になっております。これは事前にはなかなかわからないということなので、面積については事業実施中にその状況を把握するということ。農地整備工事の諸条件につきましては、これは前提条件として明らかにできるということでございます。

それから農地防災につきましても、突発的に起こるいろんな自然災害については、これはそのときの対応になると思いますので、事前に明らかにするということではなくて、継続的に把握する。地質条件については事前段階で明らかにするという形で整理したいと思っております。

今後、この特定監視項目につきましては、17年度の新規着工要求地区からその運用を開始していくということと、モニタリング方法についてはもう少し具体的に詰めていきたいと思っております。

以上で説明を終わらせていただきます。

三野小委員長 ありがとうございました。

それでは、ただいまご説明いただきました内容につきまして、ご自由にご発言をお願いいたします。

多賀谷委員、お願ひします。

多賀谷専門委員 すみません。私、もうそろそろ出なければいけないので、初めに。

一番最初の方ですが、この多段階評価の話は大学の成績の話とある意味においてちょっと似ている話で、大学の場合には、皆さん、大学の関係者ならご存じのように、G P A、グローバル・ポイント・アベレージの略ですが、その場合に、こういう評価のときに絶対評価か相対評価かという話に必ずなるわけで、この学生は成績、極めて優秀ならばAだと。それは絶対評価。日本の大学院の成績がそうで、皆さんご存じのように、大学院だと、ほぼ全員Aにつけてしまうわけですね。だから、大学院はオールAで、ほかの国の大からひんしゅくを買って、日本の大学院の評価は当てにならんと。できない学生でもAをつけてしまうと。これに対して相対評価というのは、A、B、Cの場合、Aは何%、Bは何%、Cは何%と決めてしまう。これをみさせていただいていると、相対評価に親しむものと絶対評価に親しむものと両方どうもあるような気がいたします。

例えば生産性の向上という話とか、コスト縮減とか、それは上から、より生産性が向上しているものという感じで相対評価に親しむでしょうけれども、例えば環境への影響というものはどちらかというと絶対評価かなという気がいたしますので、そういうところを十分勘案して計算していただければと思います。

ちなみにG P Aの場合には、そういう形で、例えば成績を5段階評価して、そして、ほぼ全部の単位が一応共通ですので、全部足して単位数で割って、それが平均点何点か、例えば3.5とか4.2とか、それで学生を評価するという、卒業するときにそれをもっていくというシステムになります。

それから後者のモニタリングの話ですけれども、これも話はお聞きして、当初の計画の精度が十分でなかったことにより変更が出てくる場合については、当然、事後にいて事業の反省材料として反映させるということになるのでしょうかけれども、問題は、面積の追加について、要するに拡大することですね。後から。これをどうするかというのは難しい話でして、最初に事業をやってみて、それで事業に参加しないで傍観していて、その事業がよさそうだから後から参加するというのをどうするかということですけれども、本来ならば、最初から参加する人はそれだけリスクを伴って参加するわけですから、後から参加する人には本当はもう少し敷居を高くするのが本来の筋なのですけれども、それがいいかどうかちょっと考えていただければと。

それから、確かにほ場整備事業というのは、同一地区における面積の追加による変更は、1回すると、あとはもうしばらくやらないということになるわけですけれども、そういう形の変更がこれだけ多いならば、変更自体がある種の変更事業という形でみて、変更事業につ

いても事業評価を行うというのが筋だろうと思います。

三野小委員長　　ありがとうございました。そのほかございますでしょうか。
海野委員。

海野専門委員　　このモニタリングの方ですが、私は、これは直接モニタリングのやり方についての意見ではないのですけれども、このモニタリングをやった結果、常に事業費がプラスになって出てくるというのは、やはり計画の立て方の基本的な考え方を変えた方がいいのではないだろうかと。どうも、例えばいろんな地質やその他の状況について一番条件がいい、一番のつもりではないでしょけれども、相当条件がいいことを前提にして計画を立てている。そうすると、何か変なものが出てくると事業費がふえる。これはやはり平均的なものを考えて計画を立てておいて　　もちろん、平均、考え方として、事業費の動きというのは、ふえる場合もある、減る場合もあるというような発想も必要ではないかという気がいたします。

三野小委員長　　ありがとうございました。ご意見を承っていますけれども、そのほかござりますでしょうか。

先ほどの林委員のご意見は、政策評価の方のご意見、むしろ事業評価にも非常に関連があるようなご意見だったと思いますので、あわせてご検討いただければと思いますが、何かござりますでしょうか。

先ほど多賀谷先生の、私も身につまされる思いなのですが、今大学院の入学試験、いわゆる事前評価に相当するものが、以前の資格試験から選抜試験にだんだん、今まで定員不足だったですから、だれでも応募すれば入れる、ただし能力があるかどうかをふるい分けるというのが今までの大学院の何となく全体的な流れだったと思いますが、だんだん1以上になってきますと今度はふるい分けなければなりませんので、選抜試験に大きく移行している。その辺と、先生のおっしゃっていた2つの試験の性格が、今はどちらかというと競争的な方になだんだん移ってきているような感じがしまして、非常に興味深く伺ったのですが、そういう意味では、事前評価、期中評価、事後評価、卒業試験に相当するのは事後評価になるかもしれません。そういう意味で、評価の段階によってかなり先生のご指摘は変わってくるかもしないので、その辺は十分またご検討いただければと。

多賀谷専門委員　　大学ではなくて、他の、いわゆる各種土業の資格試験のところでさんざん議論になるところですけれども、資格試験と大学の入試試験とやはりちょっと違うのですね。要するに大学の入試試験というのは、これは定員がありますので、おっしゃるように、大学院でも、最近は1をオーバーするわけですが、大学の場合は当然、4倍、5倍、6倍とか、今は5倍か6倍を超えると足切りをするとか、それから4倍、5倍でも、能力あるかは別として、上からその定員のところで切ってしまうという、そういう形で評価をするわけですけれども、これが例えば運転免許とか、あるいは、何でもいいです、司法試験とかそういう

うものは客観的な能力があるかどうかを評価するわけで、そして、毎年何人入るかは当然には決まらないですね。ここは難しいところでして、司法試験の場合、今、新試験で 800 人入れるか 1,000 人入れるかとさんざん議論していますけれども、人数で決めるというのはある意味で規制の議論なのですね。要するに、本来ならば、能力あればそこに入ってくれればいいということで、客観的な基準に入ればという形で、試験にも確かに微妙な違いがあります。

三野小委員長 そのほか何かご意見……。

細田委員、お願いします。

細田専門委員 これは意見というより質問なのですが、今のモニタリングについて、判明した地質等の差異に対応するという工法変更で、事業費が 2 倍になったということですけれども、この場合の費用効果を考えたときに、効果の方も 2 倍で算定し直しているのでしょうか。どういう算定を行っているのでしょうか。現状機能の維持が基本の農地防災も 2.6 倍ということになっているわけですが。

角田事業計画課長 これは、当初計画で考えた費用と効果、それぞれその時点での技術的な情報なり資料に基づいて判断しているわけですけれども、事業費は地質状況が変わってふえるという状況は当然あります。一方、効果の方につきましても、実際事業を進めていく状況の中で、当初想定していなかったさまざまな効果というのも把握されることがあるわけでございまして、そういう効果を計画変更の際ににおいて算定して、全体としての計画変更としての費用対効果を算定し直すということで対応しているということでございます。

三野小委員長 何かそのほかご意見、ご指摘いただくことがございましたらお願ひいたします。ご意見ないようでございますので、では次の方に進ませていただきたいと思います。

それでは、最後の課題になりますが、資料 4 の「国が行う補助事業の再評価の進め方について」、それから資料 5 の「国が行う補助事業の事後評価の進め方について」、事務局から説明をお願いいたします。

美濃水利整備課長 水利整備課長の美濃でございます。「国が行う補助事業の再評価の進め方について」説明をさせていただきます。

資料 4 の 1 ページを開いていただきたいと思います。国が行う補助事業の再評価につきましては、これまでいろいろご議論をいただきしております、平成 15 年度は二段階評価の導入による試行を行ってまいりました。このたび、その結果を踏まえまして一部実施要領等を見直すという方向性についてご提案したいと考えております。

まず、これまでの議論のおさらいのようなことになりますが、補助事業の再評価につきましては、そもそも都道府県が事業主体としての立場から事業の見直しについて、つまり事業そのものを継続するか、変更するか、中止するかといった事業主体としての再評価を実施し

ております。一方、国は政策評価法を踏まえ、その事業について補助金交付を行う、そういう方針を決定するために事業実施の妥当性について点検し評価するということで再評価を実施しております。

今述べましたような「再評価の目的」が、この左下のところに整理しております。国が行う補助事業の再評価の進め方につきましては、右側の「評価の進め方」というところに書いておりますが、評価の実施体制、業務量等を勘案して行っていくことが必要だということで、昨年度整理したところでございます。

次に2ページでございますが、平成15年度については、試行的に二段階評価を導入しております。補助事業については非常に数が多くございますので、すべて同じような形で評価するというのではなく、この二段階評価の第一次評価において、補助金交付の方針を決定するに当たり特に問題のないような地区につきましては、その段階で詳細な評価は行わないと。ただ、見直しや改善の必要があると見込まれる地区につきましては、第二次評価ということで、第三者委員会のご意見をお聞きしながら、必要に応じ、その結果を都道府県にもフィードバックし、それらに対する事業主体としての再検討結果を報告していただいた上で国が評価結果を公表するという仕組みにしております。その二段階評価の流れがこの2ページの真ん中に示されております。特にそういう第二次評価の中で第三者委員会のご意見をいただき、適正な事業管理に向けて、事業主体である県とより効果的な調整を図りながら、国として補助金交付の方針について決定していくということでございます。

第三者委員会につきましては、新たな委員会を数多くつくるということは非効率でございますので、既に各農政局等に設置している国営事業の再評価の委員会を活用しておりますし、また、必要あれば、都道府県における再評価の委員も加えて第三者委員会の設置をしております。

平成15年度につきましては、こちらの右側の下の方の結果ということになりますが、615地区について評価を実施いたしました。結果といたしまして、中止とした地区が1地区、それから計画変更を行い継続とした地区が39地区、現計画に即してそのまま続けるというのが575地区という評価結果に基づきまして、補助金交付の方針の決定に反映させてきたところであります。

3ページをお開けいただきたいと思います。試行の結果を踏まえた見直しですが、そもそも国が行う補助事業の再評価につきましては、平成14年度に定めた実施要領に基づいて実施しております。その実施要領の内容に関する見直しの方向について説明をさせていただきます。

まず、下の表の「現行」のところを見ていいただきたいと思いますが、再評価対象事業について、4項目規定を設けております。これらを分かりやすく簡略化し、評価をより効果的かつ効率的にするという観点から見直しを行いました。

現行の課題は何かといいますと、この「課題」のところに書いておりますが、現在の要領につきましては、いろんな条件をつけておりまして、こういう場合には行う、こういう場合には行わないとかいうのがございます。これは、事業主体が自ら行っている評価を前提として国も再評価を行うという仕組みになっておりますが、ある年度の補助金を交付する方針を

決定するという観点から考えますと、国としては計画的に実施すべきであり、基本的には5年ごとのタイミングで行うというのが適當ではないかということで、国が評価するタイミングとしては原則として、5年ごとといった機械的なルールとなるよう改正案をお示ししております。

それからこの改正案の(3)を見ていただきたいと思いますが、いろいろな政策的な見直し、あるいは社会情勢の大きな変化があった場合に、それらも考慮しつつ適切なタイミングで評価を行う必要があるのではないかということで、事業の進捗状況等を踏まえながら適宜行っていくと。そういう内容の改正を考えているところであります。

4ページをご覧いただきたいと思いますが、地区別資料につきましては、それぞれこの赤字で書いてありますように、単なる項目のチェックにプラスして、事業管理上好ましくない状態にある場合には、その状況や対応方針を簡潔に記載して、より分かりやすい地区別資料を心掛けるという方向で対応を考えているところであります。

それから5ページ目をお願いしたいと思います。再評価の結果につきましては、この様式の中で、それぞれ地区別の各項目の評価結果に基づきまして、第三者委員会の意見、補助金交付の方針というのをそれぞれ明確にしていく。こういう形で分かりやすい評価結果書の作成に努めていきたいと考えております。このような見直しを行いながら、より的確かつ明確な補助金を交付する方針について決定するために、国としての再評価を行っていきたいと考えております。

以上でございます。

井上土地改良企画課長　　引き続きまして、土地改良企画課長でございますが、国が行う補助事業の事後評価の進め方につきまして、資料5でご説明いたします。

資料の1ページでございますが、これはこれまでの経緯などを書いてございますので、ポイントだけご説明させていただきますと、国が補助事業につきまして事後評価を行っている考え方といいますか、役割でございますが、2の(2)にございますように、補助事業では、基本的に、都道府県なら都道府県という事業主体が主となって事業計画の策定や事業の実施が行われているわけでございますので、そこできちんとやっていただくということが基本になりますが、一番最後の行にアンダーラインを引いておりますように、国におきましては、事業制度を所管するという立場から、各事業種ごとに今後の事業のあり方、そもそものあり方でございますとか、事業評価手法の改善の検討に主眼を置くという役割分担でやっているところでございます。

2ページ目でございますが、そういう方針でやっています事業評価につきまして、15年度の実施状況でございますけれども、アンダーラインを引いておりますように、評価の客觀性を確保するという観点から、第三者委員会を設置して評価しております。また、対象事業、地区でございますが、20事業種、計173地区で実施しております、その結果につきましては公表しているところでございます。

この事後評価の実施の際に幾つかの課題が出てきておりまして、(2)の1)のところに書いてございますが、評価地区数に都道府県ごとではらつきがございます。それから評価地

区数も全体の6%にとどまっていると書いてございますように、評価を始めたばかりでございますので、絶対数が少ないということで、これをどのように取り組んでいくかということが一つの課題となっております。

それから評価の方法でございますが、定性的な評価にとどまっている地区がほとんどであったという問題がございます。それから、下から2行目に下線を引いておりますが、効率的、あるいは効果的な運用も考える必要が出てきているというところでございます。

こういう問題点が出てきておりますので、16年度の事後評価につきましては、まず第1点としましては、3ページの(2)に書いてございますように、地区数をふやしたいと考えております。約2,200地区が分母となるわけでございますけれども、その中から2割程度を抽出して、15年度以上の数の地区で実施したいと考えております。

それから評価方法の改善でございます。(3)のに書いてございますように、15年度の結果がやや定性的な分析にとどまっておりましたので、定量化していく、あるいは具体性をもたせていくというやり方で、わかりやすい評価、具体的な評価につなげていきたいと考えております。

また効率性の問題でございますけれども、薄く広くということではなかなか制度論まで到達していきませんので、議論を対象地区を絞り込むことによって深めていきたいと考えております。具体的には、下から3行目に書いてございますように、3事業程度についてはすべての農政局で実施し、それ以外のところは、薄く広くではなくて、特定の事業種を選んで、地区を多めにして、中身の濃い議論をそれぞれの農政局ごとでやっていただくという方針にしたいと思っております。そういうことで、16年度の事後評価を適切に、また効率的に、効果的にやっていきたいと考えております。

以上でございます。

三野小委員長 ありがとうございました。

ただいまの内容につきまして、ご自由にご発言いただければと思います。

海野委員。

海野専門委員 これは補助事業ですので、余りに国が口を出すということは本来問題ではないかという気がするのです。ただ、こういうものをもちろん何も評価しないわけにはいきませんけれども、大体この議論というのは、議論をすればするほど、手取り足取り国があれもこれもやってしまうということになってしまいそうな気がするのです。

先ほど、再評価の方は例の二段階評価にしていますので、一次評価が的確に行われればいいのかもしれませんけれども、どうも全部網をかぶせる必要が補助事業についてあるのかなあという気がしてしようがありません。

それから事後評価の方も、局別に事業種類の数を減らすという話があるのでいいのかもしれませんけれども、どうも地区数をふやすと、確かにこれは、やっていくと、正確を期するとふやしたくなるのですけれども、やはりこういう話というのは常に地方分権を頭に置いて、補助事業は余り国が手取り足取りしないということを絶えず考える必要があるだろうと

思います。

三野小委員長 ありがとうございます。ご意見いただきましたが、そのほか何かご意見ございますでしょうか。

林委員、お願いいいたします。

林専門委員 事業によっては、各県で、県の第三者委員会を設けて事後評価しているという事例が最近ふえてきたのではないかと思いますが、それとの評価の関連性について、もしできたら具体的な説明をお願いしたいと思います。

三野小委員長 お答えいただけますでしょうか。

美濃水利整備課長 補助事業については、県がそれぞれ事業評価を行っておりますが、これは事業主体として、条例等に基づき、この事業を継続するかどうか、地域地域の、その県その県の事情等を踏まえましてその事業の必要性等を評価するわけでありまして、極端なことをいえば、補助金なしでも継続する必要があるということにもなるわけでございまして、補助金を交付するということについては、国が全国的な視点に立ち、妥当かどうかというのを評価することが重要ということになります。

ですから、事業を継続するかどうかという都道府県の主体性は十分に尊重しつつも、補助金交付者としての立場から、事業の進捗状況について適切に管理が行われているかどうか国としてきちんと把握しないといけないということでございます。ただ、国が行う再評価における第一次評価、第二次評価というのは、特段この評価のためだけに、何か新たな資料を作成していただいたり、ヒアリングをしたりということは想定しておりませんし、これまで報告いただいている資料などを活用して問題ないと判断される地区については、補助金交付を決定するための評価としてはその段階で十分と。

ただその際に、例えば事業を中止するといったような状態にある地区ということになりますと、これは、社会情勢の変化の中で事業の必要性といった基本的な要素が失われたとかいうことを国としても評価する必要がありますので、そうした場合には、例えば事業廃止の手続きを確認してから所要の補助金を交付するとか、そういうことをきちんと国と県で意思を統一し、効率的で透明性の高い事業の推進を図ると。政策評価法の施行を踏まえ、そういうよりよい形での連携を図りながら、これまで以上に適切な事業の推進を行っていきたいと、そういう考え方から国としても補助事業の再評価を行おうということあります。

井上土地改良企画課長 その点、事後評価の方からもご説明をさせていただきますと、資料の1ページの一番下に書いてございますように、似たようなことをいろんな機関が重複して行うのは好ましくないと考えておりまして、事後評価の場合には、基本的な事業実施主体は都道府県でございますので、事業地区そのもののよしあしはそちらで評価をしていくのが基本だろうと思います。

国としましては、いろんな補助事業制度をつくってプログラムとして提供しているわけで

ございますので、そのプログラムが有効なのかどうかなどにつきましてはやはり国が責任をもって評価を行うべきだろうと思っております。そういう役割分担の中で重複がないように実施をしていきたいと考えております。

三野小委員長 私も幾つかの県の評価委員と、それから局の評価に去年はかかわらせていただいたのですが、まだその辺がわりあい試行錯誤の段階で徹底していない状況がございまして、きょうご報告されたのは、去年の試行を踏まえた上でどのようにこれから改善されるかということを報告いただいたのだと思いますので、かなりその辺がはっきりしてくると思いますが、やはり事業そのものの評価は府県があやりになっておられますから、国がそういう関与することの評価にそれをどうつなげるかということですので、その辺の仕分けを、制度的な評価と個々の事業の評価と少し切り分けないといけないのですが、その辺、非常に難しいところもあって、大分私自身も頭の中を整理しかねてますが、徐々にいろんな経験が積み重なっていっているのだと思いますが、何か特にその辺の視点でいろいろ……宮城委員、お願ひします。

宮城臨時委員 きょうの資料を拝見していて、私も、これはどの部分の評価だったっけと混乱するぐらい、一つ一つをみていくと、一つ一つ非常に緻密で、それはわかっていても、評価の体系というのでしょうか、その全体像が、ここまで、事後評価までそろってきましたから、試行錯誤がそろってきましたから、そろそろ評価の体系 자체を検討していく段階に入ったのかなあと、実は感想をもたせていただきました。

もちろん、その一つ一つの評価の役割をはっきりさせて、一つずつを緻密にしていくことも大事なのですけれども、その結果、全体としての評価そのものをさらに評価する段階に入るのだろうと思いまして、例えば事前評価の費用対効果というのは非常に緻密な数字を積み上げていますけれども、まさに事業計画が途中で変更されれば結果的には変わるわけですね。変わったことがよい悪いではなくて、じゃ本当に事前評価というのがどれだけ効果的だったかということをもう一回振り返って確認する作業が多分次の段階で始まるのだろうと思います。

それにしても、私なんかのように事業の体系に詳しくない人間にはどうしても、事業種別に、時期別にというのがばらばらに出てまいりますと、なかなかその評価の体系全体がわからなくて混乱する場合がままあります。資料を拝見していても時間がかかるのですけれども、できましたら、次に目指す段階、それがもしかすると一番最初の総合評価の取りまとめのところでそういう試行方針がみえてくるのかもしれないのですけれども、評価の体系というものを目指すという観点をおもちいただけだと、その次の段階にきっと評価を効率的にすることができるようになるのではないかなど感じました。

三野小委員長 事務局の方でも少しご検討いただければと思いますので。

そのほか、何か補助事業の評価につきまして、期中、事後のご説明がありましたが、ご指摘、あるいはご参考にいただくようなご意見がございましたらお願ひしたいと思いますが。

細田委員。

細田専門委員 先ほどの国営事業のモニタリングや計画変更の議論にも絡むわけですが、事業費が倍になるときの効果の再算定というのは実はなかなか苦しいのではないかと思うのです。また、一般的の地区でも、期中ないし事後の効果の発揮方策、これについての何か仕組みがないかなと思います。今までの地区的事例の資料があり、それぞれに書いてはあるわけですが、国営事業の効果が発揮されるのは、関連の県営なり末端の団体営の事業に係るわけで、この関連の基盤整備の推進途上ないし完了直後から、構造政策あるいは生産政策の集中や、公的な機関、農協団体には場整備効果その他の土地改良事業の効果発揮のための取り組みをエンカレッジするような、関連施策や関連機関に対して、言葉は悪いですけれども、セミハード的なツケ回しをするような評価の仕組み、あるいはその合意形成の仕組みができないかなと思うのです。これは本省、農政局はもちろん、特に県であればそういう地区ごとの取組みはやりやすいのではないかと思うのですね。期中、事後の評価において、何かそういう事業効果発現のための関連の取組みを評価する制度的仕組みが考えられないかなと思います。

三野小委員長 ありがとうございます。そのほかございますでしょうか。

一応ご意見全部伺ったようでございます。大変、委員の先生方ご協力いただき、本日はまだ時間を大分余すことになってしましましたが、大体ご意見出尽くした上でございますので、もしあれでしたら、本日の予定しておりました議事、ここで終了したいと思いますが、いかがでしょうか。

柏委員、お願いいいたします。

柏専門委員 ちょっと最初ぼうっとしていました、いう機会を失ってしまったのですけれども、一番最初の資料 1 に逆戻りして申しわけありません。前回はたしか時間が相当オーバーしたのですよね。かなり白熱した議論があって、その中でかなりいろいろ委員から質問が出た分について、個別的な答えをいただいた部分もありますけれども、ここで主要なものはその答えをしていただいているということだと思いますが、特に私、このほ場整備事業の評価の点で、前回、要するにコストがどれだけ下がったと、労働時間がどれだけ下がったということが非常に強調されというか、それがメインに載っていたと。それはそれで非常にいいのですが、そういったことを中長期的に、コストの低減を中長期的に担保していくような構造的な要因指標の変化、これはやはりきちっと示さなければだめだといわせていただい、そのお答えが、資料 1 でいいますと、3 ページであるとか、それから 9 ページ、10 ページあたりに出てあります。

例えば 9 ページでは、右側に「農業の構造改革の加速化」というのがありますて、上の方は、担い手の育成のコストが下がったとかなんとかいうのは結果指標でありますけれども、その下の方の担い手への農地利用集積の増加とかいうのは一つの要因指標であろうと思うので、これをみると、基盤整備を契機とした担い手への農地利用集積は全国の利用集積面積に占めるシェアの約 4 割と 14 年度のが出ていますけれども、これをみるとなかなか進んで

いるのかなあという気もするのですが、ところが、内容を実際みてみると、10ページの右下の表になるのですね。これをどう評価するかですね。要するに、今いった4割を占めるというのは、この図でいいますと、平成14年度の赤い部分が全体の部分の43%を占めるということでこれを評価されているわけですけれども、しかし、この表をみて、私、これで大丈夫かなと非常に思いました。

まず順序立てていいますと、この青い部分がどんどん減っているというのは、ハードの整備がされてない、おくれている、集積しにくいというハード的要因、それからもう一つは担い手自身のそもそもその減少というものがあってこういう形に青い部分が減っているのだと思いますね。それから、それに対しては場整備、ハード事業とソフト事業の連関でやったという部分がこの赤い部分ですけれども、これがふえているかというと、ふえていると評価していいのかどうなのかと。平成11年から13年までは変わらずと。変化なしと。14年度にちょっと伸びてあるわけです。ただ、それは比率でいうと、14年度に関しては全体の集積面積がもうぐーっと減っていますから、当然、パーセントとしては43%に上がってすごいようにみえるわけですけれども、ですから、これは余り自慢すべきことかどうかということ。

ですから、逆に、整備しても担い手への集積が必ずしも伸びていないとみるべきなのかなうなのか。それからまた、そうなってきているのは、担い手の量的な増加といつても極めて緩慢かもしれませんけれども、その担い手の量的増加が整備量についていかないためにやはりなかなかうまくいっていないのではないかと思うのですね。そういう意味で、担い手の形成状況とかそういうことは全然資料には載せられてないのですけれども、今いった10ページの右下の帯グラフをどう評価するかという点ですけれども、ちょっと気になっております。

三野小委員長 ありがとうございます。今のご指摘、先に戻りますが、最後の評価の取りまとめにぜひ反映させていただければと思います。

どうぞ。

宮城臨時委員 そろそろというときになって最後に申しわけないのですが、全体にかかることとして2点だけ発言させていただいていいでしょうか。

三野小委員長 どうぞ、結構です。

宮城臨時委員 1つは、さっき評価の体系と申し上げましたけれども、土地改良事業そのものが、今までつくってきたのがこれから更新、維持という事業に変わっていく可能性があるわけですよね。そうすると、私は、今の評価項目だと、そういう場合の評価がうまく反映できないことがあるのではないかという気がちょっとしてならないのですね。

つまり、何かをやってよくなつた部分の評価だけを評価項目にしていると、今ある施設整備を維持することによって生産量を安定させて維持させていくという部分の評価がちょっと難しくなりそうな気がしているので、このニーズの変化が明らかに起こるということはもう予想されているので、ぜひその部分を今後の評価項目に検討していただきたいということ

が1つ。

それと、似たようなことになるのですが、評価ってついつい、する方もされる方も、何か悪いことを評価されるというか、マイナスが明らかにされることの方に目がいくのですけれども、やはりよかったことというのがはっきり出て、実際に事業を行ったところが、それは地元合意をまとめて、地元負担をまとめてなさっていくというのは大変なことだと思うのですけれども、評価を受けたことによって、やってよかったと、そう思えるような評価が出るような評価項目をぜひご検討いただけたとうれしいなと思いました。

三野小委員長 本日の評価の全般、政策評価、事業評価、全体を通じて評価ということについてのご指摘かと思いますので、いろいろまたご検討いただければと思います。

そのほか、全体的に結構でございますが、もし何かご意見ございましたら……。

海野委員。

海野専門委員 私も資料 1 のほ場整備の総合評価に戻るわけでございますけれども、最初は同じ項目について発言された方もおられたので、ちょっと省略したところもあるのですが、実は外部経済の評価、これはなかなか定量化できないという問題がございました。確かに定量化するのは難しいと思うのですが、ほ場整備事業というのは本当に外部経済が大きいものだろうと思うのです。だから、そういう意味で、直ちに数字にならなくても、何とかこれはいろいろ外部経済を評価に反映させていくというようなことを絶えず模索をしていただきたいと。

特に定住条件への貢献というのは、いわゆる創設換地のような、非農用地の提供だけではなくて、道路がよくなる、排水がよくなるということまで含めた定住条件がよくなる、さらには、その結果、人口の都市への流出にどのくらいブレーキがかかると、日本経済全体としてどのくらいプラスになったということに行く行くつながるようなご検討をいただきたいと思います。これは直ちに今回の紙でできる話ではございませんけれども、ちょっと申し上げておきたいと思います。

三野小委員長 委員皆さん全員が何となくその辺はいろいろもやもやとお感じになつておられて、私も、事前説明のときに、高度成長期自身にこのほ場整備というのは非常に、ある意味では日本の経済構造そのものの中で随分重要な役割、特に労働力の供給という意味の中では随分重要な意味を果たしていたのではないかともお話ししたのですが、この中にどういうぐあいに入れたらいいのか今よくあれなのですが、いずれにしても、ものすごく大きな意味で定性的な、定量化できなくても、やはり政策評価ですから、そういうものも、今、海野委員のご指摘になったようなことを最終的に整理いただければ、何となくみんな委員の先生方、林委員もそのような趣旨でご指摘だったのだと思うのですが。

そのほか何かござりますでしょうか。 もしございませんようでしたら、ご協力いただきまして大変早いのですが、本日予定しておりました議事を終了したいと思います。

それでは、議事進行を事務局の方にお返しします。よろしくお願ひします。

角田事業計画課長 本日はどうもありがとうございました。

次回の企画小委員会は2月ごろを考えております。また詳細につきましてはご連絡させて
いただきたいと思います。

本日はこれで、小委員会を閉会とさせていただきます。

了