

平成 2 3 年度

食料・農業・農村政策審議会  
農業農村振興整備部会

第 5 回 議事録

農村振興局

平成 2 3 年 1 0 月 5 日

農林水産省

食料・農業・農村政策審議会  
平成23年度第5回 農業農村振興整備部会

日時：平成23年10月5日(水)

10：00～12：00

場所：農林水産省本館7階  
第3特別会議室

会 議 次 第

1．開 会

2．議 事

(1) 新たな土地改良長期計画の策定について

(2) その他

3．閉 会

## 開 会

### ○室本計画調整室長

定刻になりましたので、ただいまから「食料・農業・農村政策審議会 平成 23 年度第 5 回農業農村振興整備部会」を開催いたします。

本日は大変ご多忙にもかかわらず、ご出席を賜りまして、ありがとうございます。

岩崎委員、大出委員、鈴木委員、渡邊委員、鷲谷委員におかれましては、所用によりご欠席というご連絡をいただいております。

柴田委員と西辻委員はご出席の予定でございますけれども、若干遅れておられるようでございます。近藤委員は 30～40 分ぐらい遅れるというご連絡をいただいております。

それでは、早速でございますが、議事に移りたいと思います。以降の議事進行につきましては、佐藤部会長にお願いいたします。

## 議 事

### ○佐藤部会長

おはようございます。それでは、議事次第に従いまして、進めたいと思います。よろしくお願いいたします。

まず初めに、これまで土地改良長期計画の実施状況についてご説明いただきましたが、前回また若干質問がありましたので、それについて補足的な説明を事務局からいただきます。

では、よろしくお願いいたします。

### ○室本計画調整室長

それでは、部会長からお話ございましたとおり、前回の部会におきまして、水田と畑の整備を契機とした農地利用集積率と生産法人の設立についての達成状況を説明させていただきましたが、その際に、そのうち畑の面積がどの程度あるのかということと、水田、畑を含めてブロック別、できれば県別で整理できないかというご質問がございましたが、まず 1 ページをご覧いただきたいと思います。

まずは「畑地における農地集積状況とブロック別整備面積」であります。

左側に、水田、畑の全体の目標が書いております。例えば 7 割以上に農地の利用集積率を向上するという、うち面的集積が 70% 以上、新たな法人の成立が 130 法人という目標がございますが、このうち畑地における実績は赤く囲ったところになります。上から 70%、90%、新たな法人の設立数は 30 引く 16 で 14 法人となっております。水田と比べて若干、畑地の方が集積率が高いということになっております。

右側をご覧いただきたいと思います。畑地かんがい施設の整備面積です。全国で 1 万 5,000 ヘクタールですが、そのうち北海道が 6,500 ヘクタール、全体の 43% を占めております。九州は 24%、沖縄は 12%、関東は 9% となっておりますが、あくまで平成 20～22 年度の実績でございます。

2 ページはブロック別の整備面積と担い手の育成状況です。

左側の一番上に利用集積を条件とした区画整理等、これは当然、畑も入っておりますけれども、

全国で4万4,000ヘクタールの整備をしたうち北海道が1万7,000ヘクタールですが、そのほか九州、東北、関東及び北陸が多い状況です。もともと北海道の集積率は実施前から83%という非常に高い数字になっておりまして、基盤整備を終了した後、94%に上がっております。都府県でも基盤整備の効果として、集積率は上がっておりますが、事業実施後の集積率は27～65%という数字になっています。

右側の方に、農業生産法人等の設立数を事業実施前後で比較しております。この棒グラフでは、北陸がもともと5法人であったのが、事業実施後に64法人ということで、飛躍的に数が伸びております。この64法人のうち33法人が新潟県です。新潟県は、担い手に100%の農地を集積するという原則でもって、基盤整備を行っているということで、法人の形態としては1戸1法人、あるいは複数の農家の共同経営になっておりますが、この要件の設定が効果として表れています。

富山県や福井県では、集落営農組織の法人化が非常に多いということで、北陸地域の飛躍的な数字の伸びにつながっています。認定農業者数でいえば、北海道は約500経営体の増加になっておりまして、関東、九州も、認定農業者数が伸びている状況でございます。

資料1については、以上です。

#### ○佐藤部会長

どうもありがとうございました。

ただいまのご説明につきまして、ご質問、ご意見がございましたらお願いいたします。

特によろしいでしょうか。どうもありがとうございました。

それでは、今日の主要な議題でございますが、前回までに皆さんにご意見をいただきました論点を事務局に再整理いただきました。説明の後、皆さんのご意見をいただきたいと思っております。

併せて、土地改良長期計画のフレームワークの案についてもつくっていただきましたので、それも併せて御説明をいただきます。お願いいたします。

#### ○室本計画調整室長

まず、資料2をご覧ください。前回の部会で「土地改良長期計画を巡る論点の整理(案)」につきまして皆さんからご意見を頂戴しました。

1ページの中で太字で書いたところが、前回の部会で委員の皆さんから頂戴した意見を加えた部分でございます。このページ以降、それぞれ関連のある論点のところに挿入させていただきました。当初、委員の皆さんのご意見を踏まえて論点を若干変えなければいけないと思っていたところですが、論点(案)を多少長めに書いたものですから、皆さんからいただいたご意見のほとんどを反映した形になっております。結果として、前回お示しした論点(案)を変更せず、このまま確定させていただきたいと思っております。

資料2については、簡単ではございますが、以上です。

資料3に移りたいと思っております。新たな土地改良長期計画の枠組みと目指す姿です。

2ページに、新たな土地改良長期計画の枠組みがございまして、今、申し上げた資料2の論点(案)を簡略化したものです。内容的にまとめられるものは、カテゴリーに分けて並べまして、「政策目標(案)」を1)～6)にまとめました。さらに右側に「政策課題(案)」として、政策目標を束ねた形で設定しております。

そして、今度は一番左側をごらんいただきたいと思っておりますが、各論点の分野ごとに、「成果指標」

を①~⑦まで書いております。これはそれぞれ、この論点(案)の四角で囲ったところに対応する成果指標を考えてみようということでございます。ただし、2)のところは論点(案)を2つに分けておりまして、農業水利施設の戦略的保全管理という論点に沿った指標が1つ。もう一つの指標は、水田の汎用化等による耕地利用率の向上の関係、農地の関係です。別の成果指標を設定した方がいいだろうと考えておりまして、2)の政策目標(案)だけ成果指標を2種類持つとお考えいただければと思います。

「政策課題(案)」の方は、私どもで勝手に掲げましたが、政策課題の1つ目は地域全体としての食料生産の体質強化。キャッチフレーズ的に言うと、農を「強くする」ということかと思えます。

2つ目が、震災からの復興と農業・農村の防災・減災力の強化。これをキャッチフレーズとして表すのであれば、国土を「守る」ということかと思えます。

最後は、地域協働力を活用して、協働により地域資源の潜在力を発揮するというので、地域を育むというフレーズを使わせていただいております。私どもが提示させていただく本日の議論でのフレームワークは、こういう形になっております。

4ページからは、成果指標の①~⑦についてどういったものが考えられるか。これは現在、検討作業をやっておりまして、成果指標として適切かどうかというのは、これからじっくり判断していかなければいけない、財政当局ともしっかり詰めないといけないと考えております。ですから、あくまでも暫定のものだとお考えいただきたいと思えます。

4ページの1つ目の政策目標の意欲ある多様な農業経営体の育成による農業の競争力・体質の強化に係る将来的に目指す姿としては、2つを考えております。

1つは、平地で20~30ha、中山間で10~20ha規模の経営体が大宗を占める農業構造の実現。これは「食と農林漁業の再生実現会議」の中間提言でも明記されました政府としての基本方針でございますが、いわゆる経営規模の拡大という観点での指標であります。

イメージとして棒グラフを幾つか並べております。農地利用集積率を事業の実施後に拡大していくということと、生産法人等の設立も増やしていく。これは従前から使っている指標でございますが、踏襲していこうと考えております。今回新しく平地で20~30ha、中山間地域で10~20ha規模と明確に言い切っておりますので、これを指標化する。1つは、20~30ha規模の経営体への集積率。ここには書いておりませんが、勿論、中山間地域においては10~20ha規模への経営体への集積率を考えてみたいと思えます。今回、現地調査でも宮城県大崎地域に足を運んでいただきましたが、大区画ほ場の割合の指標化も検討できないかと考えております。どの程度の数字になるかは、今後の作業の結果でございますけれども、採用できるのであれば、採用したいと考えております。

委員の皆さんからの御意見もございましたが、経営規模の拡大だけではなく、多様な経営体の育成も目指すのだらうということで、2つ目の姿であります。経営体の特徴に応じた女性・高齢者を含めた地域ぐるみの6次産業化の取組みということで、これまで10年間、基盤整備を3,000か所程度でやってきました。その中で加工、販売といった取組は直売所等が中心でございますけれども、基盤整備を契機に6次産業化の取組みにつながっていったという事例が243地区ございます。これはデータとして持ってありまして、これを拡大していくというのを指標にできないかと思っております。

一番下に書いてある、考えられる成果指標は、あくまで案の段階でして、黒字で書いたものは従前からの指標、赤字で書いたものは新しく次期計画で設定したいと考えているものです。

政策目標2点目で、5ページ「(1)農業水利施設の新しい戦略的な保全管理」の関係です。目指

す姿の一つは農業水利施設の長寿命化による機能保全コストの低減です。

もう一つは、予算状況が非常に厳しいものになっております。平成 22 年度は特に大幅減になっておりまして、その中で、農業者の不安が生じないよう、必要となる施設の更新整備を着実に推進していくという姿を設定しております。

目指す姿の真ん中にイメージ図がありますが、戦略的保全管理というのは日常から施設の点検を怠らず機能診断も行い、そこで変状を見つければ、施設の劣化状況の評価を行って、国が整備する国営の施設については、国が機能保全計画を策定します。機能保全計画では、施設の劣化状況を網羅的に整理します。機能発揮の状況あるいはこういった対策工事を取るか、対策の時期はいつにするか、その対策のコストはどの程度かかるかをきちんと計画として整理するのが機能保全計画です。最後にこの計画を踏まえて国営事業として対策工事を行う。こういうループを適宜ライフサイクル全般にわたって行っていく。そのデータも当然、土地改良調査管理事務所に集約していく。こういうストックマネジメントを行うことより、安価な施設の整備を行っていく。これが基本的な方向だと思っております。

採用する指標としては、線的な施設、点的な施設の機能診断をさらに拡大していくということ。それから、今、申し上げた機能保全計画を国営施設については、平成 22 年度段階で全体の 4 割策定が終わってしまっていて、これを伸ばしていくということ。最後に、ライフサイクルコストを低減するというのが、この戦略的保全管理の最終目標でございます。「考えられる成果指標」の「長寿命化の導入による更新等コストの低減率」です。これは国営事業だけの数字でございます。前回の部会では、平成 15 年から機能診断を始めて、平成 22 年度までに国営事業の反当たりコストを 50% 低減させたというご説明をしましたが、更にそれを 2 割低減するなり、3 割低減するといったような指標を考えてみたいと考えております。

6 ページ、成果指標の 3 つ目でありまして、水田汎用化等による優良農地の確保という点です。目指す姿は 2 つ考えております。

1 つは、耕地利用率の向上による戦略作物等の生産拡大。右の方に棒グラフで示していますが、区画整備済みだけれども、排水が良好でない水田が 49 万ヘクタールありまして、こういったところに暗渠を設置することにより、裏作の麦や転作の大豆を作付けできるようになるわけです。本部会の現地調査でご覧いただいた地下かんがいシステムといったものを導入することにより、この排水不良田が使えるようになるということと、未整備水田が依然として 96 万ヘクタールございますから、この整備を進めていくということです。

これを両立させることによって、基本計画で掲げてある数字でございますけれども、耕地利用率 108% を基盤整備の実施地区において達成する。それから、麦、大豆の作付け率は平成 20 年度現在で 9% ですが、17% まで拡大していく。この目標を使いたいと考えております。

もう一つは、耕作放棄地の発生防止等による優良農地の確保の観点ですが、平成 22 年度での確保面積 199 万ヘクタールは、農地・水保全管理支払、中山間地域等直接支払、新規の基盤整備の実績です。その他、耕作放棄地の再生利用に対する取組みを支援するメニューがございまして、この 4 つでもって、次期土地改良長期計画の最終目標年度の平成 28 年度段階で確保する優良農地の面積を増やしていく。こういったものを指標化できないかと考えております。

7 ページ、3 つ目の政策目標です。災害に強い新たな食料供給基地としての再生・復興の観点です。目指す姿でございますが、1 つは、災害に強い食料供給基地としての被災地の復興。2 つ目が、我が国農業のモデルの育成と全国的な波及ということです。

現在、被災地の復旧・復興に取り組んでいるわけですが、農業が目指す姿としては高付加価値化、経営の多様化、低コスト化が復興マスタープランにも明記されております。自立分散型の再生可能エネルギーの導入なども地域の活性化、農家の所得確保の面でも有効であると考えられます。

低コスト化のイメージを示していますが、場所によっては、ほ場整備による大区画化や津波で被災を受けた集落の集団移転ということもあるかと思いますが、このときには、土地改良事業の換地の手法を用いて、非農用地を創設していくということもあろうかと思えます。

考えられる成果指標としては、復旧・復興における早期の営農再開を行う農地面積です。それから、再生可能エネルギーの創出について、総年間発電量というものが指標化できないかと考えています。

ただし、再生可能エネルギーは、あくまで復興の対象となる市町村が自らの意思、勿論、地域コミュニティの意向も汲んだ上でないと当然取り組めません。復興計画が出そろうのが年末までかかるだろうということで、ちょうど新たな土地改良長期計画のとりまとめも12月末ということになれば、その辺の集約ができるかどうか非常に微妙な時期になっております。この指標を採用できるかどうかというのは、不確定要素がまだあるとお考えいただければと思います。

8ページの4つ目の政策目標ですが、ハード・ソフト一体となった減災対策ということです。

目指す姿は、自然災害等に伴う農地・農業施設等の湛水被害等の未然防止と安全・安心な暮らしの確保ということであります。

考えられる指標としては、従前から使っています湛水被害のおそれのある農地面積です。危険ため池が、平成19年度時点で約8,000か所あると言われておりまして、平成22年度までに約2,500か所でハザードマップ等のソフト対策による減災対策が行われてきておりますが、これを拡大していくということで、こうした取組を指標とすることを考えています。

それから、防災情報ネットワークの整備の推進と書いてありますが、国営造成施設においては、例えばダム水位、降雨といった観測情報をリアルタイムで関係自治体等に提供する仕組みを現在整備しております。平成22年度段階で39地区で終わっておりまして、この整備を拡大していくということで、これを指標化することを考えています。

耐震性の強化という観点で、極めて激しい地震動に対する重要構造物の耐震設計等の推進です。この極めて激しい地震動というのは、施設の供用期間内に発生する確率は極めて低いが、一旦起これば極めて激しい甚大な被害をもたらす。阪神・淡路大震災などはそうですし、今回の東北地方太平洋沖地震もそうです。阪神・淡路大震災を受けて、レベル2の地震波を与えて、重要構造物については耐震設計を行うということで、平成15年度から取り組んでまいりました。現在までその取組みが約2割終了しております。この2割というのは何を分母に考えているかということ、大規模地震の発生確率が非常に高い地域等にある施設を中心に考えています。ですから、東海・東南海・南海沖地震の発生エリアが中心になりますし、新潟辺りの施設も対象になるとお考えいただければと思います。ダム、頭首工といった大規模な構造物やライフラインの下をくぐる用水路のボックスカルバート、あるいは下流に密集した住宅地があるような施設については、レベル2の耐震設計等を行うこととなり、耐震設計等を行っている割合を、この指標において拡大していきたいと考えております。

9ページ、5つ目の政策目標であります、地域の協働力を生かした地域資源の保全管理・整備ということです。

目指す姿は3点あります。農村コミュニティの維持・再生、農地・農業用水等の良好な状態での

保全、多様な地域資源の有効活用による地域の振興ということです。農地・水保全管理支払に取り組む活動組織が全国に集落組織としてありますが、今回これを更に広域化して体制強化を図ろうと考えております。場合によってはNPO法人化や複数の活動組織の事務支援を行う。そういった組織を設立するという考え方でもって、この活動組織の取組を強化するということを考えております。

そこで考えられる指標としては、従前のように、協定に基づく地域共同活動の参加者数です。これは5年間での延べ参加人数(団体)といったものを考えております。農地・水保全管理支払では、今年から新しく長寿命化対策などの高度な取組をやっていただいているところがございます。東日本大震災からの簡単な水路の復旧もやっていただいた活動組織もあります。高度な取組が行われている面積の割合が、地域共同活動の全体面積の17%ございまして、それを拡大していくことを成果指標にしたいと考えています。あとは従前の直営施工の延べ参加者数といったものも、引き続き採用していきたいと思えます。

10ページ、6点目、最後の政策目標です。ここは自立・分散型農村エネルギー社会への移行と農村の環境と生活環境の整備という項目であります。目指す姿は、農村における再生可能エネルギーの導入による地域の活性化、豊かな生態系、良好な景観の保全・創出、生活環境の整備による快適な農村生活の実現になります。

小水力発電の未開発の包蔵エネルギーは、この円グラフで示した青の部分です。これを開発していくということが1点。従前からの取組みですが、田園環境の創造に着手した地域数を伸ばしていくということが2点目です。農業集落排水汚泥のリサイクル率を上げていくということも考えています。このほか、ここには載せていませんが、従来から3省(国交省、環境省、農水省)合計の汚水処理人口普及率の目標値を使っておりましたが、これも調整可能であれば、引き続き残していきたいと思えます。集落排水処理人口もわかりでございます。

この他に指標化するものとして、小水力発電の総年間発電量や、それによるCO<sub>2</sub>の削減量等を指標化できないかどうか検討したいと思えます。

11ページからは「踏まえるべき事項」です、土地改良長期計画を推進するに当たって留意すべき事項が何点かあると考えております。これについて簡単にご説明いたします。

12ページは、国と地方公共団体、土地改良区等の役割分担と連携強化の観点です。各機関は従来から適切な役割分担の下に土地改良事業をやっているわけでございますけれども、平成22年6月の地域主権戦略大綱で明確な理念が示されておりまして、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあるということ、地域の自主的判断を尊重しながら、国・地方が協働していくということが書かれております。左の真ん中のイメージ図は、今後の農業生産基盤の保全管理の役割分担です。もう既に取組みを始めておりますけれども、国と地方公共団体の役割を限定していく。一方で、農地・水保全管理支払の例に代表されるように、集落の役割が拡大していくことになり、NPO等、多様な主体が参画するといったことが今後の大きな流れではないかと考えております。右の方に補助金改革の流れが書いております。地方の裁量性の拡大ということで、交付金化してきているということでございます。

13ページは、政策の連携強化と総合化で、省内の施策、あるいは省外の施策との連携をもっと濃密にやっていこうということです。平成23年度のところをご覧いただきたいと思えます。戸別所得補償制度が省としての最重点施策になっておりますが、これを下支えするための農地の区画整理、用排水施設等の整備を行う戸別所得補償実施円滑化基盤整備事業を本年度創設しております。その下の方に地域農業復興のための土地利用調整と書いておりますが、これは従来から国交省あるいは



当省が、それぞれ土地利用計画、土地利用調整に伴う各種手続をそれぞれ並列的にやっていたが、今回の震災からの復興に当たっては、住居移転をする地域では都市計画法の手続もいるし、農振法に基づく手続も必要になる場合もあることから、こういったものを一つの計画で、ワンストップで処理することを現在検討しております。こういった連携の強化を図っていこうということです。

14 ページは、地域特性に応じた整備の推進です。北海道、愛媛県、鹿児島県、沖縄県といろんな地域の事例を取り上げてあります。地方懇談会で有識者の方々から、もっと地域に配慮したような整備を行って欲しいという意見がありました。北海道における水田の大区画化や大型機械による牧草の収穫、愛媛県における傾斜地でのみかん栽培、また鹿児島県におけるお茶の防霜用水、にんじんの灌漑用水など、より一層地域のニーズに配慮した整備を進めていくということだと考えています。

15 ページは、土地改良区が果たすべき役割の拡大です。今回の震災でかなり被災を受けたところも結構あります。土地改良区は、これまで農地・農業用水の利用関係の調整を担ってきており、土地利用調整機能を十分兼ね備えています。特に平成 21 年の農地法の改正においては、農地の調整を行う農地利用集積円滑化団体というのが定められましたが、土地改良区はこの農地利用集積円滑化団体として、農地利用集積円滑化事業を実施することができます。滋賀県の鴨川流域土地改良区でこの取組みを行っていますし、農地利用集積円滑化団体という法的な位置づけになっていませんが、北海道の大雪土地改良区は、昔から先駆的に GIS 地図情報システムを整備しております。いわゆる基盤図や、航空図だけではなくて、農業者の個人情報も全部 GIS に入っておりまして、高齢者が所有する農地があれば、それを例えば若手の担い手に利用権を移すなど地元に対して積極的に農地集積の働きかけを行っています。それによって農地集積を飛躍的に推進しているという事例があります。

清原南部の事例は、前回の部会でご説明しましたが、土地改良区の下部組織として「明るいむらづくり推進会議」を設置している点がポイントでして、これが 6 次産業化に向けたさまざまな取組みを行っているという事例です。

こうした事例を受けて、今後、土地改良区というのは左の方にイメージ図で書いておりますが、従来の土地改良事業を通じた土地利用調整機能を生かして、東日本大震災の被災地域における復興、地域コミュニティの再生にも貢献できるでしょうし、あるいはもっとウイングを広げて、地域づくり、営農支援、加工・流通・販売、そういったものすべてにかかる情報提供というものまで活動を広げていければいいと考えております。ただ、土地改良区としてできる法律上の限界というのが当然ございますので、その辺は十分意識した体制での取組みが必要かと思えます。

16 ページは、土地改良負担金の軽減です。左図のように、経営安定対策基盤整備緊急支援事業では、平成 21 年度から一定の条件、農地利用集積の増加が見込まれるといった地域では、未償還金の利子相当額を助成しております。また、今回の東日本大震災により一定規模以上の被災を受けた地区に対して営農を再開できるまでの間の償還利子の助成や負担金の支払の繰延という手当を既に打ってございます。

17 ページは、災害復旧等に係るバックアップ体制の構築です。被災地の復旧・復興は当然、被災地なり被災県が中心となって、これまで行ってきたわけですが、今回の未曾有の災害に対しては、東北農政局も極めて迅速な対応で支援をさせていただいております。1 つは、水土里災害派遣隊と言いまして、これも農政局の技術系の職員が自ら現地へ赴き、その被災の状況を始め、災害復旧等の技術支援を行っています。被災が起きれば、即、ヘリコプターによる現地調査も行います。国

だけではなくて、県の農業土木関係の技術者も、災害査定に向けた設計書の作成といった面で被災地に派遣するという取組も行っておりますし、また、応急対策として、災害地に排水ポンプ等を提供しております。45 道府県の土地改良事業団体連合会で GIS の地図情報システムが既に整備されておりますが、今回、非常に役に立っております。宮城県においては津波の被災エリアをこの地図情報でいち早く特定をし、災害復旧事務を迅速化させたという事例があります。別の事例では、宮崎県の口蹄疫の発生した土地、農地、傾斜を特定するといったところにも活用されております。活用される幅は年々広がりつつあるということで、こういったバックアップ体制を構築していくということでございます。

18 ページの 地球環境問題への対応です。まだ気候変動の影響をはっきりしたところまでつかめているわけではありませんが、例えば水管理の徹底や地滑り予測等々の対策は当然、適宜実施していかなければいけません。要因の分析ということも試験研究機関と連携をしながらやっていこうと考えております。再生可能エネルギーの利用を促進することによって、CO<sub>2</sub> 等の温室効果ガスを削減するという、それから、生物多様性、生態系の保全の取組を引き続き進めていくことが重要だと考えております。

19 ページの 技術開発の促進でございます。現行計画では記載のないところですが、本部会の現地調査でご覧いただいた地下水位制御システムは、全国的に広がりを見せております。それ以外にも例えば右に書いてあるため池の堆砂土は、水が貯まらなくなるので、いずれ排砂しなければいけません。堆砂土をそのまま使うと、もともと非常に弱い材質なので、一旦固化させて、一定の粒径に破碎し、材料を強度化したうえで、ロックフィルダムのようなイメージで堤体の築堤土に使うといった工法も開発されています。

この他、パイプラインはもともと地中の結構深いところに埋めていましたが、非常にコストがかかるということで、このパイプラインを取り巻く材質を極めて強固なものにすることによって、埋設深を減らして低コストでパイプラインを敷設する工法や、景観に配慮して、ゲート操作器具類を堰柱内に格納できるライジングセクターゲートが新技術として開発されてきております。

これらは独立行政法人の農村工学研究所が、官民連携の補助事業や、あるいは民間と独自の共同研究を行うことによって開発してきております。こういった技術開発をもっと力を入れて進めていく必要があると考えています。

20 ページは、 入札契約の透明性、競争性の拡大です。ご承知のとおり、従前から原則すべての工事を一般競争入札として実施することとなっておりますが、低入札による品質の問題がございます。総合評価落札方式、価格と品質を両面から評価する方式でありますけれども、品質管理あるいはきちんとした施工体制の下で、構造物がつくられるかを評価する方式、あるいは特別重点調査と書いてありますが、契約予定額がちゃんと実際にかかる費用に見合った比率で入札しているかどうかを確認することにより品質の悪化を防止する、などの取組をこれからも強化する必要があるだろうと考えています。

21 ページは、 事業評価の厳正な運用と透明性の確保です。これは本年度第 1 回の部会のときにご説明しましたけれども、チェックリスト、費用対効果分析等による事前評価や期中の評価である再評価、事業完了してから行う事後評価を徹底していくということ。結果はインターネットで公表しておりますが、この取組みをきちんとやっていくということでございます。

22 ページ、最後の留意事項でございますが、さらなる事業コストの縮減です。コスト縮減対策は平成 9 年からの 5 か年間、平成 15 年からの 5 か年間、既に取り組んでおりまして、目標はそれぞ

れ達成されております。現在、平成 19 年度比で 15%のコストの縮減を図る「コスト構造改善」というプログラムに取り組んでおります。コスト縮減というのは、基本的には民間からの技術提案、コスト縮減につながる新材料や新工法の導入、直営施工といったものによって達成しているということです。

24 ページをお開きいただきたいと思います。新たな土地改良長期計画中間とりまとめの構成案です。次回の部会では中間とりまとめ（案）という形でご提案したいと考えております。今、ご説明した成果指標に係る数字は、積上げ作業と省外調整が必要になってくるので、次回までに間に合わないかなという危惧を持っております。いずれにしましても、中間とりまとめ（案）という形で、こういった目次と中身が書かれたものを次回の部会で御提案したいと思います。

2 ページでお示ししましたフレームを踏まえたものでございまして、一番始めに農業・農村を巡る課題と土地改良事業の基本方針。基本理念として私どもは勝手に「食を支える水と土の再生・創造」と書かせていただいております。「再生」とは、被災地の再生や農業水利施設のストックマネジメントによる機能の回復といったことです。「創造」とは、例えば大区画のほ場整理を新たに行うことによって、麦、大豆の作付けを更に増産させる。土地改良施設、農業水利施設についても、例えば 2 つの地区を 1 つに再編して、用水の再編を行うことによって、土地改良施設の機能を向上させるというものもあるわけです。こういったものを「創造」という概念でくくっております。

土地改良事業の政策課題として、フレームワークで示しました「農を『強くする』」、「国土を『守る』」、「地域を『育む』」と立てて、土地改良事業の目標と具体の取組みということで、2 ページの政策目標で掲げた 6 点でございます。

政策目標毎に（１）（２）（３）...と書いてあるのは、その目標を達成するためのツール、施策と考えていただければと思います。このツールを具体的にどう使うかを次の中間とりまとめ案ではしっかり盛り込んでいきたい、対応する方向性を盛り込んでいきたいと考えております。

25 ページは、今後の審議の予定でございます。左の一番下の論点整理、計画のフレームワーク（案）を本日の部会で提示させていただいております。次回の部会で中間とりまとめ（案）を審議していただいた上で、修正点があれば修正することを考えております。

その後、パブリックコメントを実施します。事業量の数字が入らない案文に対するパブリックコメントになるかもわかりませんが、1 か月程度を想定しております。パブリックコメントを踏まえ、成果指標、事業量を含めた計画案を部会にお諮りしたいと思います。

その後、都道府県知事、関係行政機関の長への意見聴取、最終とりまとめ、答申ということで、今のところは年内の閣議決定を目指したいと思っております。ただ、これは社会資本整備重点計画との関係があります。現行計画も社会資本整備重点計画との関係で閣議決定が遅れましたので、確実に年内閣議決定というわけにはいかないかもわかりません。

資料 3 については、以上でございます。

#### ○佐藤部会長

どうもありがとうございました。資料 3 に沿って、新たな土地改良長期計画の枠組みと目指す姿をご説明いただきました。これについて、しばらく時間をいただいて議論をしたいと思っておりますので、どこからでも結構です。お願いいたします。

○及川臨時委員

今回のこの土地改良区長期計画に関して、私は土地改良区という立場から、ひとつお話をさせていただきたいと思います。先ほどの資料3の24ページにありました基本理念という部分から考えますと、農家は戸別所得補償はなされるものの、農産物価格の低迷、高まる国際化の波へのおそれ、いわゆる TPP 協議への参加、更には、農業従事者の減少や高齢化等にさいなまれているわけです。

こうした現状から、先行きの見えない農業情勢の中で農業者は立ちすくんでおるわけでもございます。とりわけ東北地方の農家は東日本大震災での津波被害に加えまして、頻発する豪雨災害、更には放射能汚染問題など大変困惑をいたしているわけでございます。こうした中で、復興を含めた向こう5か年間の土地改良長期計画策定であり、その先を見据えての計画策定であろうと思います。私は長期計画なるものには、夢と希望がなくてはならないと思っております。今、夢と希望をなくした農家に明々とした灯りをかざして到達すべきステージにしっかりと導く確固たるロードマップであるべきと、そのように思うところでもあります。

そこで現行計画の達成状況を振り返ってみますと、若干、私も8月ごろの部会を欠席しておりましたが、7月の部会の際に配布いただきました資料で、達成されたものもありますが、多くの指標は、残念ながらほとんどは未達に終わっております。止まっております。私はこのことが大変大きな危機であるというように思っております。

その原因は何だろうということと考えてみましたが、ほどなく一つの結論に私なりに至りました。それは事業費が足りず、必要とする事業量をこなせなかったのではないかということです。つまり、事業量というアウトプットが不足し、目指す姿であるアウトカムに届かない経過になっておるといように考えます。その原因は何かということになりますと、平成22年度の予算編成にたどり着くわけであります。

戸別所得補償制度の導入と表裏の関係にあります農業農村整備対策予算の大幅な削減があります。全国の土地改良区関係者に大変大きな衝撃を与えた対前年比63%の削減であります。なるほど戸別所得補償制度によりまして、農家の所得は一定程度下支えをされ、農家の経営が一息付いたとか、耕作放棄地にブレーキがかかったとか、そういった評価もあります。その一方でもってです。農業生産に不可欠な要素であります、農地と農業用水、そして、土と水をと見れば、大変由々しき状況でございます。

私は一土地改良区の代表者であり、よその状況ははっきりとはわかりませんが、私の地域、あるいは我が岩手県を見ますとき、水田の半分ははまだ小区画未整備であり、湿田あるいはぬかるんだ田んぼであります。ですから、農業生産等はいまだ、道なかばなわけであります。国や県などの行政機関、それに農業団体からは、担い手の育成や農地の利用集積だと言われましても、無理難題のため息が出る状況でもございます。

こうした農地に命を水をつなぐ農業水利施設は、耐用年数を越えたものが半分ほどあるわけもございます。農家も経済的にゆとりがないせいもありますが、今年だけは何とか水が流れるようにと、ひたすら祈りながら漏水箇所の穴をふさいでおる状況であります。国や県からは、基盤整備をやって生産費が安くなれば、米の所得交付金が懐に余計に入りますよとか、田んぼの排水改良をすれば、麦や大豆の収穫、収量、品質が向上するとか、交付金が高くなりますよと言われるわけですが、農業農村整備対策費の予算の減少で、思うように工事が進んでいないのが現状であります。岩手県内でも基盤整備によりまして、働きやすくなったとか、担い手が育ってきた、法人化が進んだ、農地の利用集積が進んだ、更には転作田を利用した園芸産地が育ったとか、農産物を確保して産直

に販売するなど、6次産業化で地域が元気になったという事例も数多くあるわけでございます。しかし、整備が遅れている地域に目をやりますと、ますます格差が拡大しております。加えて、こうした地域では残念ながら農道、集落道、集落配置施設、農村公園などの生活環境基盤も整備が遅れているのが現状です。申し上げるまでもなく、農業や農村は食料の安定供給という本来の機能に加えて、水源涵養とか自然環境の保全など、さまざまな役割によって国民に便益をもたらしているわけであります。

このような実態を踏まえますとき、そこで農業を生業として、そこで生活している農家は、できることならば、同じ条件で農業を営み、農村生活を過ごせればと願うのは私だけではないと思っております。そのためには、やはりしかるべき事業量とそれを目指すための事業費が必要であることは明白であります。このような観点で最近の新聞等を見ますと、農業農村整備対策予算は復興枠を含めまして、3,000億円余りに増額要求とは書いてはございますが、同時にそのかわらには、復興枠は年末に向けまして、予算編成で圧縮云々とも書いてあるわけです。いわゆる非公共予算であり、地域から好評を博し、結いの再生、農村コミュニティの再構築として評価の高い農地・水保全管理支払交付金等を含めましても、残念なるかな、平成21年度予算の半分以下であります。

私は冒頭申し上げましたように、自分も農家であり、農家・農村が5年後、10年後に向かって夢と希望を持って農業に励めるように、そのために当然必要となる予算を確保することを前提に全国民の農民の明日に向かっての道しるべとしての次期土地改良長期計画が策定されるべきと考えるわけですが、委員の皆さん方を含めて、また、部会長さんの方でもどのようにお考えなのか、考え方を聞かせていただきたいなと思っております。

それが1つと、若干よろしいでしょうか。詳細の部分の質問をしてよろしいですか。

○佐藤部会長

余り時間を使われ過ぎないように要領よくお願いします。

○及川臨時委員

新たな長期計画策定の4ページ目で、政策目標に「意欲ある」とあります。農地利用集積を進めるうえで、農地利用集積に対する交付金があり、農業組織の法人化や転作のローテーションによる面積集積の定着化が進められております。基盤整備事業の推進と農地集積事業の推進が益々重要となってきますので、その点もっと明確に表記する必要があるのではないかと思っております。

それから、6ページのストックマネジメントの問題でありますけれども、土地改良区の統廃合をある程度推進しないことには、水の体系の一体化ということで、より効率的な機能保全の計画を進めるということが大変難しいのではないかと思います。その辺も一つご検討頂ければ助かります。

また、現行の基盤整備事業において暗渠排水工事をそれぞれやって欲しいという声があるわけですが、実際的には市町村負担は、起債に適さないということで非起債であります。そういった意味で、市町村の直接負担となっておりますが、優良農地を確保するという上では、暗渠排水事業等への国、県の100%負担などの支援もこれまたお願いしたいのであります。時間もありませんのでこれで終わります。

○佐藤部会長

ありがとうございました。森委員、どうぞ。

○森委員

資料3について、幾つかの質問と意見を言わせていただきたいと思います。時間が少ないので駆け足な言い方になるかもしれませんが、お許しいただきたいと思います。

2ページ目の枠組みの中の色分けがきちんとされていることと、「農を『強くする』」、「国土を『守る』」、「地域を『育む』」というはっきりしたキャッチフレーズがあることによって、わかりやすくなったと思います。前回よりも資料も見やすいし、一般の方にも非常に通じやすい形になったと思って、私は評価しております。

ただ、前回の会議のときにも申し上げましたけれども、食料供給力という言葉が政策目標（案）の中やほかのページに出てくるのですが、自給率を平成30年に50%に向上させるということと、食料供給力という言葉と、政策課題の方の「農を『強くする』」の中に書いてあります食料生産の体質強化、食料に関わる言葉が大きくはこの3つあります。一般的には食料自給率という言葉の概念だけが少し理解された程度で、こういうふうに幾つかの言葉が出たら、何を言おうとしているかわからないのではないかと、一般の方には通じにくいのではないかとと思うので、食料供給力について、何らかの注釈等が1か所あってもいいのではないかと思いました。

4ページ、目指す姿の中に、経営体の特徴に応じた女性・高齢者を含めた地域ぐるみの6次産業化の取組みとありますけれども、基盤整備の成果として6次産業化の拡大になった、先ほど室長のご説明にありましたが、基盤整備と6次産業化の結び付きというのが一般的にはわかりづらいと思います。例えば6次産業化が拡大したという話の中で、つくったものが流通するための農道が整備されたのか、基盤整備と6次産業化の拡大がどうつながっているかということがわかるような1行を入れていただけたら、よりわかりやすいのではないかと思いました。

次はこれについての意見ですけれども、今、6次産業化が盛んにいわれておりまして、皆さんが取り組んでいるところだと思います。しかし、この6次産業化がいわれる前に、地域の特に女性のグループの方たちが、自分たちの農産物の表現方法としての農産加工品ですとか、そういう形でこれまでも随分取り組まれていて、失敗した例をたくさん聞いております。失敗した例というのはお聞きになっていないかもしれませんが、失敗しないためには、流通、販売などの方に、ただ作る、直売所で売るとい以外にどう広げるかということハードの部分でどう支えられるか。それが非常に大きな問題になると思いますので、その辺をもう少しわかりやすく、そして、応援になるような事業の在り方をはっきり打ち出していきたいと思います。

5ページ、右側の目指す姿の中の一番右端の丸い図の中で、点施設という言葉があります。お恥ずかしいのですが、私は点施設という言葉がわからず、上は農業用排水路などと書かれていますので、用排水機場・頭首工等といきなり書いてもいいのではないかと思いました。

6ページ、食料供給力の強化について、この中で水田の汎用化だけでなく、畑作地帯の収量の増加等の生産力の向上も非常に大事だと思いますが、そのことに触れているところがないように思います。6ページが一番最後の「考えられる成果指標」の中で、二毛作という意味での生産性の向上だけではなく、畑作専業地域、資料1のような地域のさらなる生産性の向上というものも1行どこかに入れていただけたらいいのではないかと思いました。

9ページ、地域資源の適切な保全管理というのが政策目標の中に出てきます。例えば都市との交流でうたっている「食をはじめとする豊かな地域資源の活用」というときの意味の地域資源というのは、ハードの方の話の部分には全然含まれてこないのか。あるいは農村振興局としては、そのことも含めて、地域資源と言っているのかというのが明確ではなくて、わかりにくいと思いました。

あともう一点だけ言わせていただきます。15 ページの GIS システムの構築による農地利用集積の推進は、非常にいいことだと思っていますし、成果もはっきり出ているようなので評価したいと思います。室長が 45 道府県で実施されているとおっしゃったように聞こえたのですが、それは 45 道府県すべての土地改良区で行われているということなのか、あるいは 45 道府県の中の一部の土地改良区で行われているのかを教えてくださいたいと思いました。

もしも一部なのだとしたら、もっとこの部分で予算を取って、更に推進していった方がいいのではないかと思うので、実情とこれからの GIS をどういうふうにしていくのかという方向性をはっきり聞かせていただきたいと思いました。

以上です。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。

最後の点だけわかりましたら。

○室本計画調整室長

土地改良区ではなくて、45 道府県の土地改良事業団体連合会が整備しています。全国レベルで、土地改良事業団体連合会が整備している GIS システムに、道府県、市町村や土地改良区がユーザーとして参画しています。東京都と京都府は、都や府で仕組みを持っているので、取り組む必要はないということで実施しておりません。それ以外は道府県内の農地情報をすべて道府県の土地改良事業団体連合会に集約して整備しています。

基本的な地図情報の整備までは補助事業により実施されましたが、残念ながら、昨年度の事業仕分けで国の補助が打ち切りになりましたので、上乘せする情報は、各道府県の土地改良事業団体連合会において独自に整備して頂くということになっています。

現在その取組みを推進しているところでございます。

○森委員

ありがとうございました。

○佐藤部会長

どうぞ。

○井手臨時委員

大きく 2 つ質問というか、意見なのですが、発言をさせていただきたいと思います。

1 つは、土地改良長期計画は、計画期間 5 年で考えるわけですが、資料 2 にあるように、5 年間で具体的に何をやるのかという視点は非常に重要だと思います。取組内容には、全く異論を唱える気はございません。他方で、長期計画である以上、どういうビジョンを示すのかということも必要だと思います。

それともう一つ、国民に向かって情報を発信するわけですが、国民とは一体誰なのかということを私は常に考えます。極論ですが極端に言えば、そこには農村の人もいれば、都市の方もおられるわけです。同じ国民なわけです。それを同じ国民として情報を発信したときに、どのように

受け止めるかということを考えておかないといけないのではないかということをおは思いました。

先ほど森委員からご指摘があった点と関連するのですが、政策課題の案という2ページの色を付けて書かれておられる部分は、わかりやすいと思います。わかりやすいのですが、これは多分5年経っても10年経っても50年経っても、ずっと必要なことだと思います。この文言を読んで、例えば都市の住民が農村のためにお金を使おうと思うのか。そういう課題なのかと問われたときに、私にはそういうふうには見えないのです。こういう文言で国民に働きかけることが本当に必要なのか。例えば農を「強くする」ことでどのような社会になるのか。そして、そのことが都市の人々にどう訴えかけるのかということをごどこかで意識しておかないと、国民の合意は取れないのではないのかということをおは強く考えております。

実は今、財務省のオフィシャルヒストリーを書かせていただいています、その中で90年代の公共事業についてずっと勉強しています。そこでわかることは、もう皆さんはご存じのように、ウルグアイラウンド対策費6兆100億円を6年間で消費するというプロセスの中で、大胆に公共事業をやり続けてきた歴史だったわけです。そのことで「補助から融資」へ、「生産基盤から生活基盤」へ、あるいは「効率的で自立的な経営主体の育成」といった様々な文言が踊りました。そのことに対する批判は当然あってしかるべきだと思いますが、ただ、その公共事業が農業のコミュニティや地域の連帯をかるうじて下支えしたという現実もあったように思います。

これがなくなった今、地域のコミュニティや社会的連帯がガタガタになっているときに、小泉構造改革とその後の民主党政権の選択で更に農業農村整備事業費が削減され、地域のコミュニティが一層瓦解していきつつあります。そのような非常に重要な局面での土地改良長期計画の見直しのような気がします。この時に、都市の住民に訴えかける理念を出していかないと、普通にスルーされて、予算が削られて、一体この計画は重要なのかというレゾナードルが問われるような状況に向かっていくような気がいたします。大変憂慮しているということをおまず申し上げたいと思います。

個々の政策に関して言えば、大区画化だけではなく、経営体の多様化も考えましようとか、ストックマネジメントという公共事業の新しい形を問いましようとか、それぞれに工夫されているのはよくわかります。ただ、それを束ねて一体どういう社会を目指し、都市の合意を形成するような方向性を示しているのかと問われると、もう一工夫必要ではないかという気がして仕方がありません。

それと併せて、やや抽象的ですので、具体的にもう一つだけコメントをさせていただきます。資料3の24ページの右下の方にあります計画の実施に当たって踏まえるべき事項ですが、私の要望としましては、この中に是非、農村のコミュニティとか地域の連帯ということをおうまく反映するような施策を盛り込んでいただきたいと思います。政策目標の に、地域の主体性・協働力を活かした地域資源の適切な保全管理・整備がございましたが、これを反映したような具体的な事項がこの踏まえるべき事項 ~ に入っていないように私には思えます。なぜ、ここには入ってこなかったのかなというのが、少し疑問に思っております。

なぜかという、今の世の中の議論を見ていると、何でもかんでも効率性や経済成長に結び付けて議論をしようとする感じがします。福祉の問題、ジェンダーの問題であれ、こうすれば経済成長に結び付きますよとか、こうすれば儲かりますよという議論をみんなするのです。私はそれに全く納得がいておりません。むしろそうではなくて、農村のコミュニティの強化とか地域の連帯というのが、むしろ経済成長や効率性の基盤になっているのであって、ここを強化することが「結果的に」経済成長や効率性につながるという突き放した態度をおは示すべきだと思っています。

更にその前提をつくるという思想をお示すことと同時に、今、問われているのは、昔のような農村



コミュニティの再生ではなくて、むしろ震災によって新しい人の出入りが始まるかもしれない、コミュニティを再生するにしても、高齢化、過疎化が進んでいく中で、若い人を農村に取り組むことを考えなければいけない、つまり開かれたコミュニティあるいは流動性の高まるコミュニティ、かつてのような閉じられた共同体ではなくて、新しいコミュニティをつくるという使命を帯びているような気がするのです。

ですから、NPO との協働も必要になるでしょうし、公共部門の役目というのも大きくなっていくように思います。そういう意味で、かつてとは違うようなコミュニティをつくるという使命を帯びている中で、果たして我々は何をすべきかということを考えながら、次期土地改良長期計画を考えていかなければならない。これは幾ら予算を削られようと、予算とは関係のないレベルでやらなければいけないことだし、このことが事後的に見れば効率性や経済成長の基盤をつくるという重要な役割を担っているわけですから、その視点を私はきちんと盛り込むべきだと思うし、24 ページの踏まえるべき事項(1)～(11)の視点の中に、もっと具体的に政策として盛り込んでいただきたいと思っております。

以上でございます。

○佐藤部会長

どうありがとうございました。

柴田委員、どうぞ。

○柴田臨時委員

先ほどの井手委員と及川委員のお話と重なってしまうわけですが、1つは積極的に様々な施策が打ち出され、考えられているわけですが、一方で予算が消極的な予算になっているわけで、その間を NPO などの民間が補完するというようなイメージでとらえています。今まさに農業の重要性、食料生産の重要性というのは、広く国民の間にも認知されていると思います。したがって、そのために基盤整備の必要性が強く求められているのだと思いますが、その必要性を打ち出すためには、わかりやすさが必要なのかなと思います。

この計画(案)は、いきなり具体的な課題が出てきて、政策目標が出て、政策課題として3つの長期的な方向性が出てきますが、その前にやはり事実認識として、「日本の農業に関して何が問題なのか」ということが必要ではないかと思えます。何が起って、どういうことが問題になっているのか、ということは、農業白書等でも出ているかと思えますが、その上で価値判断として、こういう対策、政策が必要であるという部分がまず必要なのではないかと思えます。

それでもって広く国民に訴えるわけですが、言わば市場メカニズムですとやってきた結果、今の日本の農業は衰退したという価値判断が必要かと思えます。その結果、かつての強い農業、国土、地域というものが崩れ去ったわけですから、ここを立て直すということの明確な認識・決意みたいなものが問われるのではないかと思えます。

政策課題の方向性としても、例えば農を「強くする」というときの強さのイメージが、所得面でどういうふうな経営を目指すのか。平場で 20～30ha 目指しているわけですが、7月の本部会の現地調査のときには、1人 10ha あれば専業農家で暮らしていけるという農業者の話もありました。この 20～30ha というのは経営的にどういうふうな中身をイメージしているのかということが、私は必要なのかなと思えます。

それから、農村が潤えば、当然その農村地域に移動人口も含めて、地域の人口の増加なり動きが出てくると思います。そういう農業、非農業を含めた地域の人口のイメージとか、最終的な目標のところに必要だという気がいたします。全体的に緻密に計画等を出されているのですけれども、肝心の最初の部分が広く国民に訴えるという面では、物足りないような気がいたします。

以上です。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。どうぞ。

○山崎委員

よく書かれていると思いますが、この基本方針が誰を対象にするのか明確ではないという気がします。国民にどのように分かりやすく伝えるのかということが問題になっています。県や町村に勤める人や、農家の人にとってはわかるかもしれませんが、そこに住んでいる住民の人たちが読んでわかるのかどうかといえば、いまいち明確ではないと思います。これを理解してもらうためには、農業、農村が瓦解すると都市の人たちの生活が成り立たないということを明記する必要があると思います。農業・農村が必要であって、どう維持し守っていくか、都会に住む人の暮らしと直接つながっているということを明確にする必要があると思います。

それから、2ページに6次産業化に向けた取組みが推進されていますが、今、農村において6次産業化、食品加工が推奨されていて、女性や高齢化の人たちがいろんな取組みをなさっています。

けれども、失敗するところが多い。その失敗の原因というのが、農産物を加工して売れる販売ルートがない、作る技術は、生活改善のグループや、農協のグループで女性たちはずっと積み重ねてきていますが、加工して商品化するという技術を持っていないので、そのための加工場も足りませんし、商品化するための食品衛生法に対する知識、食品衛生に対する意識や技術をどういうふうに学び伝えていくのかという手段も足りません。それがあって初めて商品として出回るのも、そのための講習であったり、お金をもらって商品として成り立つようなものをつくっていくための技術が必要になってきます。

作って食べられればよい、農産物が安全・安心なものであればできるという問題でないということと、加工するときにはハネ品を使えば成り立つみたいに思っているところが多いのですが、本当にいいものをつくるには、そのものに適したものを使わないとできないんです。そのところが理解されていないし、できたものが手に取って買ってもらえるような商品になっていないので失敗する例が多いのだと思います。

産業にするためには、加工、流通、法制度、免許取得等きちんとやらなければいけないという意識の改革が必要です。しかも6次産業化をすることで、基盤整備や6次産業が村の地域興しにつながるということをきちんと打ち出して、消費者が買うメリットはどこにあるのか示さないといけない。企業が添加物を使って、遠距離の販売ルートに乗せて、長期間商店の棚にあるのに対し、本当にいい食材で新鮮なもので加工されたものを手に入れることができますよみたいな、同じジャムや漬物物であっても、その違いやメリットがないと、手に取って買いに来てもらえない。6次産業化の意味をうたって、製品の違いというのを打ち出していないと意味がないのではないかと思います。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。どうぞ。

○合瀬委員

方向性としてはこういうことだとは思いますが。ただ今回はとにかく震災からの復興というのがありますので、かなりこれが大きく打ち出されていて、それに引きずられ過ぎているのかなという気はしました。

たとえばこれまでは美しい農村、農村環境の保全など、多面的機能がかなり前面に出されていたと思うんですが、今回はほとんどないですね。成果指標の7番目に、引き続き生態系ネットワークの保全や良好な環境の保全が書かれているだけです。確かに今の農業なり食料をめぐる状況のことを考えると、被災地の復興を前面に打ち出すことは必要だと思いますが、一方でさっき井手先生がおっしゃったように、土地改良の本筋は何なのかということは、もう一回きちんと書いておくべきなのかなという気がしました。

これから日本が観光立国とか海外からのお客さんを呼ぶ上でも、農村環境は非常に大きな地域資源になります。農村環境の保全は引き続きかなり大きなウェートを持って取り組むべきなんだろうという気がします。エネルギーの地産地消もこれはこれで必要なのですけれども、例えば美しい農村景観の中に突然、発電所みたいのができてくると考えると相当違和感があります。

小水力電力発電みたいにさりげなく農村環境の中に調和している形であればいいのですが、どんどん設置されると、せっかくこれまでやってきた美しい農村環境の保全が少し変な方向に向かって行くのかなという気がしました。言いたいことは、本筋のことを忘れずに書いていただきたいということが一つです。

踏まえるべき事項のところを書いてありますが、今後の土地改良事業は誰が担うのかということとはきちんと議論をしておいた方がいいのではないかと思います。12ページのように、これまでは国、地方公共団体や土地改良区だけで取り組んできたものを今後は保全管理を集落が中心になって取り組むということですが、集落が農家だけではなくて混住化していて、一般の人たちを含めて、保全管理を担っていくことが可能なのかという問題があると思います。

当然、都市住民とかNPOの人たちもここに参加してということにはなってくるとと思いますが、本当にそれができますかということをはきちんと考えた方がいいと思います。多分それを補完するために、土地改良区の役割が増大していますということは書いてあるのですが、土地改良区が何かということが一般の人たちはほとんどわからないです。及川委員がいらっしゃるのにこういうことをいってはなんですが、土地改良区がますます重要になるということを書くのであれば、土地改良区はそもそもどういう役割を果たして、どういう組織で、一体どういう財源でもって運営されているのかをきちんとかきかないと、一般の人たちは、土地改良区という組織が非常に大きくなって、ここにまたお金が行くんだなと読みかねないと思うんです。

そういうことも含めて、まずは井手先生がおっしゃったように、理念として、美しい農村環境を含めて書くべきだということと、だれが担うのかということ、5年間の主体を余りあいまいにしないで書いておいた方がいいという気がしました。読んでみての感想です。

以上です。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。どうぞ。

○浅野臨時委員

最初に簡単な方から言うと、資料3の4ページ目の考えられる成果指標の「6次産業化」と、10ページ目の「住民参加を通じた環境配慮活動の推進」の「 国営・県営地区における住民参加を通じた環境配慮活動の推進（参加者数）」についてです。

両方指標とも、集計せざるを得ないと思いますが、この中にいろいろな多面的機能や地域の取組みの実態等、生のデータが入っていると思うので、単に足して数とするには、余りにもったいないと思います。事例を集めて、必要に応じてこの事例の中からもう一度改めて集計すると、多面的機能などはきちんとフォローできるのではないかと思います。

次に、最初から申し上げていると思いますが、この土地改良長期計画が持っているメッセージを国民にきちんと届けなければいけない。届けるためのアイデアとして、先ほど井手委員の方からのご意見がありましたように、私も土地改良事業が持っている社会的使命と言うのでしょうか、土地改良事業はどういう社会的使命を持っているのかをきちんと書いた上で、土地改良事業自身がどういう特殊性の上に成り立っているのか、農業という産業自身が持っている工業とは違う特殊性、あるいはそれに付随して多面的機能が発揮されて、それと同時に地域のいろんな紐帯が深まったりとか、従来言われてきた土地改良事業を行うことによって、国民経済にどういう影響があるのかを少し丁寧に書かれた方が良いと思います。既にそのことについて書かれた文書があるわけですから、それをうまく整理されることによって、国民に改めてわかっていただけるのではないかと思います。

後で井手先生にお伺いしようと思ったのですが、土地改良が持っている社会的使命は、命の源である食をつくる基盤をつくるということが1つ、農業とともに環境保全的な国土保全機能を果たすというのが2つ。もう一つは、地域のコミュニティを守る。その背後にあるのは、農業というのは独立で工業型のヒエラルキー型の社会構造ではなくて、一人ひとりの人間が自立して地域の資源をうまく使うことによって生きていくという意味で、地域を自立させるみたいな意味もあると思います。

この3つぐらいはすぐに頭に浮かぶのですが、これ以外に国民経済にもっと訴えられるようなロジックはないかなと考えております。普通だったら土地改良をやればコストは下がると言いますが、コストは下がるとしても土地利用型農業に関して言うならば、やはり貿易国に比べたら一定の限界がある。そういうことを考えると、コスト一辺倒ではやはりだめで、どういう社会的意味があるのかをここでアイデアを出すと、また事務局の方でまとめてくれるのではないかと思いますので、そのことについてお知恵があったらお聞かせ願いたいです。

以上です。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。

今の問いかけに関して、具体的に何かアイデアはありますか。井手委員、差し当たりありましたら。

○井手臨時委員

ありがとうございます。すごく難しいのですが、私が専門でやっているソーシャルキャピタルセオリーで言うと、もともと経済学部にいる者が、経済学を批判するような話になって恐縮ですが、結局は社会的基盤の基に経済的要素が機能するという考え方が大事だと思います。結局は経済が効率的に機能するように社会を編成していこうと思うと、今おっしゃったような社会的紐帯のようなものが基盤になっているということですね。

ですから、先ほど少し申し上げましたけれども、人々を信頼する、あるいはそういったことが社会のコストを低減させるということですね。他者を信頼しなければ、他者を監視するコストが必要になってきます。あるいは取引をするときにも、他者を信頼することによって取引は成立する。ですから、そういったソーシャルキャピタルということはどうやれば評価できるのかを考えないと、むしろ経済活動は非効率化するという発想は非常に重要だと思います。

経済基盤の基礎としての社会的な基盤を打ち出すことが大事なので、経済成長のためにやるのではないのです。ただ、経済成長を実現しようとすると、社会的基盤が重要になるということ。キャッチフレーズに関しては、私よりもマスコミの関係者の方がいいと思います。だんだんたらい回しみたいになってきますが、そういうことを概念化するということが大事なのではないでしょうか。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。どうぞ。

○山崎委員

6次産業化で、農産物を加工して、人に手渡すときに、今までのように大規模な流通のイメージではなくて、顔の見える関係で、その地域で自分の作ったものが、例えば私だったら自分の住む市町村から県内までのエリアを考えていて、顔の見える関係ができていくことによって、自分の作ったものがお金になって収入になると同時に、作ったものを喜んで食べていただいて、食べていただく人たちも健康に暮らしてもらえるとという人と人の信頼関係ができる。

そういう地域の信頼関係ができて、大きな経済ではないけれども、小さな経済が回っていくことによって、その地域がお互いに自立していくという関係がたくさんできていく。そのことによって地域が自立する可能性があるのとらえると、6次産業化はすごく意味を持ってくる。お年寄りであったり、若い人であっても、その取組を見て、男の人たちが今度はそれに加わってくるという動きができていく可能性があると思うのです。

男の人たちが加工に加わったり、それを商業ベースに載せていくときには、道の駅もそうですけれども、最初に女の人たちが始めたものがうまくいくと、男の人たちが加わってくるという動きが多く、利益が目に見えないと男性の参加は少ない。女性だけでやっている分には、売上が年間200万であったり300万円であったりで小さな経済でも、男性が加わってくると、それが1,000万から2,000万、3,000万、あるいは億までの単位に広がっていく可能性があります。

加工する農産物のつくられる土地がどんな土地であって、どういうふうに整備されているか。又つくられたものがどういう農産物で、それがどんなふうに加工されて、どのように手渡されていくのかという流れと地域の動きと人の関係ができることによって、お金を払って買うということが、その地域の農業の在り方を信頼し、その環境が維持されるということにつながります。例えばジャム1個にしる、漬物1個を買うことによって、自分は買うという選択をするという意思表示が

できます。これから物を買う時にお金を払うということは、自分の意思で物を買って、その人のつくった背景なり環境を維持するということを応援するということにつながっていきます。そのことによって地域の経済が成り立っていく一連の動きができてきます。経済における、発想が転換されていくのではないかと思います。

そういうことをきちんと書くと、農山村で作られるものを買うことの意味が都会の人にはわかって、その品物を買うと周りの森林であったり、地域の水であったり、空気などを維持することに協力することになる。自分がそこに行って見ることによって、その人に出会うことによって、その動きが生じてくる。そうやって都市と農村とのつながりができていく。それを仕掛ける種みたいなものが6次産業につながっていくのではないかと。それが目に見えるように描かれていくと、基本的な方針が出てくる。そういう言葉の使い方があってもいいのではないかと思います。

#### ○佐藤部会長

どうもありがとうございました。

非常に大事な議論なのですが、私としては時間も気にしなければいけないので、まだご発言をいただいている西辻委員と近藤委員がいらっしゃるので、まずお二人にご発言をいただきます。お願いします。

#### ○西辻委員

及川さんの話が出てきたので、1点だけですが、先ほどの及川さんの冒頭の話は是非、政府三役の方にお手紙でも結構ですので、お話を伝えるという形は大切なのではないかと思います。

私の方からあえて一番最後にお話をしようと思っていたんですが、土地改良計画に当たって、一つ大きくトライをすることが必要なのではないかと考えていまして、そのトライというのが基本的に今回の論点等に関して、ハードの側面から話が論じられているんですけども、ここに先ほどの井手委員であったり、合瀬委員のお話もありましたが、国民に訴えかけなければいけないという部分と誰に向かって話しているのかという部分を踏まえて、人という論点を入れた方がいいのではないかと考えています。

先ほどまで私も震災ということが非常に頭にあって、これを読んでいたんですが、合瀬委員の方から、震災というのを一旦引いてみたときに、仮にこの政策課題が3軸あったとすれば、自分だったらどんなものを入れるんだろうなということを考えていたんですが、勿論、農を「強くする」という経済的な部分と国土を守るという社会インフラ的な側面があると思うんですが、もう一つ、恐らく守り人をつくるというような、そんな人をつくるような発想に恐らくなっていたのではないかと私自身は思っています。

それを踏まえて、この論点を新規就農者という観点から見ていると、なかなか入りにくいというのが正直な感想でして、現場レベルで土地改良区というものの存在はほとんどの新規就農者は知っておりません。実際に勉強をしていくとわかるという段階になるんですが、どうやって土地改良区にアプローチをすればいいのか。もしくは土地改良区が何をしているのかということは、ほとんどの新規就農者にとって興味の範囲外になってしまうところなので、もう一度、土地改良区というものが何のために、どういうふうにあるものなんですかということをしっかりと示して、新規就農者の窓口となる。

国民全体に対しては、土地改良長期計画を通して、国のハードをきちんと整備するということがブ

ラス、新規就農、国の食料を支えるような人たちをつくっていきますと。少し経営局と被ってしまうところもあるかもしれませんが、そういった観点でメッセージを伝えるということになれば、国民自体も納得するのではないかと思いますので、是非とも人ということはこのに組み込んでいただきたいと思います。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。では、近藤委員、お願いします。

○近藤臨時委員

皆様の意見がごもっともなので、私は1点だけ意見を述べたいと思います。

前回、部会長から、土地改良事業の農業構造問題への貢献という視点はどうかというお話があって、私は勉強不足でピンと来なかったのですが、その後に考えてみて、部会長が考えていらっしゃるのと私の思っていることは一緒かどうかわかりませんが、確かに土地改良関連の話は、例えば霞が関の人たちと話していても、農業強化策をやりたかったのだけれども、農業土木にお金を取られて、本当に思うような強化策ができないんだみたいなことが平然と昔から、今もなお少しあったりして、省内からそういうような声が聞かれるような状況です。ということは、これは外向けにも多分そういうイメージがあるのかなという感じがします。

そういう意味で、土地改良事業がいわゆる農業構造問題に対して、これだけ貢献しているんだということは、ここにある成果指標として、ベンチマークとして採用するかどうかは別としても、いかに貢献しているのかと。いろんなものが混ざり合って貢献しているのかということは、丁寧に書いた方がいいのではないかという気がします。

政策課題の中で、優先順位が高いと思っているところは、農を「強くする」、地域を「育む」です。2番目の国土を「守る」というのは、事業として当然あるべきところなので、それほど気にならないです。農を「強くする」、地域を「育む」に対して、例えばこれによって農家の経営体の内容がどうなったとか、勿論ほかの局との関係もあるから、なかなか書きにくいところもあるのでしょうけれども、いまや1つの局の施策だけ、1つの施策だけでは政策目標が達成されるはずはないので、この問題はほかの問題と相まって、こんな効果を発揮しているのだとかいうことを丁寧に記した方がいいのではないかと思います。

そのほか13ページにある施策の連携強化と総合化の話も一緒に、省庁間の施策の連携の話、ハードとソフト事業との連携の実態がよくわからないと、土地改良事業は、区画整理をしているだけみたいなイメージが出かねないと思います。丁寧な説明がないと、この事業はどれだけ必要なんだという支持が得られにくいという側面があるのではないかと思います。

繰り返しになりますけれども、部会長がおっしゃったことと私が言ったことは同じかどうかわかりませんが、土地改良事業の農業構造問題への貢献を、参考指標でも文章でもいいのかもしれないですけれども、わかりやすく記してみたらどうかという意見です。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。

若干、説明されていることはされているとは思いますが。

及川委員、お願いします。

○及川臨時委員

先ほど合瀬委員、井手委員、皆さん方から土地改良区の問題が出ていましたが、まず私が言いたいのは、土地改良区の必要性というのは、私の胆沢平野土地改良区も平成 20 年度から取り組んでいるテーマでありますけれども、分かってもらうのは、現在の土地改良区の体制では難しいと思います。土地改良区自体に問題もあると思っています。局長はよくご存じだと思います。

土地改良区の組織は、全国すべてにあるわけではございません。ない地区もあります。そういった意味では、土地改良 = 土地改良区と直結したものではないということもご認識いただきたいと思います。もう一つ、土地改良区は賦課金によって運営する団体です。先ほど公共と言われていたけれども、私はあえて非公共と言いたいのは、農家の場合は、負担金を伴って整備を進め、また詳細な細かい部分については、すべて農家の賦課金で運営をしていることを委員の皆さん方にも理解していただかないと、土地改良区は余りよくないというニュアンスに聞こえなくもないと思います。土地改良区の立場上、はっきりと申し上げておきたいと思います。

先ほど西辻委員からあった「人をつくる」ということは、ごもっともな話だと思います。基盤整備事業、要するに大区画ほ場整備等を進め、農地集積を進めてきたことから、当然少ない人数でもって多くの農地を守るという形になってきます。一般の国民にそれをどうアピールするか、個人の農地になぜ金を入れるのかというのは昔からある話です。そういった意味で、公共と非公共の違いも明確にした上での議論が必要だと思います。

農産物を販売するのが市場経済主義になった中で、ご存じのとおり、農家が衰退してきたところです。どんな立派な理論を申し上げても、農産物販売単価が安ければ、誰かが農業をしたって飯は食べることはできない。

大企業がやればいいという議論もありますが、市場経済で賄えないものは政策的な支援が必要です。そういった観点から、農業分野、食料を生産するためには、水が必要で、水と食料というこの 2 つの観点から見ていただいた上で、地域がどうあるべきなのか、人がどうあるべきなのか、どのように国民に訴えていくか考える必要があります。

また、合瀬委員から多面的機能という部分が消えてしまったとご発言がありましたが、大変多くの国民に訴えるためには非常によかったと思います。私どもの胆沢平野土地改良区内で 1,330 ヘクタールのほ場整備をした段階で、農林水産省が声高らかに掲げましたのは、日本初の環境への配慮ということでありました。一步飛躍したとえば、そのような評価もできるのかなと思ってございますので、そのような観点から、ひとつまとめていただければいいのではないかと思います。

○佐藤部長

どうもありがとうございました。

まだ若干時間はありますので、先ほどの重要な問いかけに関して、皆様方でお考えがあったら、どうぞ。

○浅野臨時委員

井手委員から土地改良が持つ社会的役割というご発言がありまして、宇沢先生の『社会的共通資本』という本にもありますが、土地改良によって整備された農地は社会的共通資本の性格を持っているということを書き込んで頂きたいと思います。

もう一つ、グローバル化というのは悪い面ばかりではなく、いいところもあるんですけども、



やはりグローバル化の罪悪というか、害悪は存在していて、そういうものに対する緩衝材、要するに特にグローバル化がもたらす人間疎外に対して、この農の営みは何か可能性があるだろうと思っています。そういうこともきちんと書き込んだ方が国民の理解は得られるのではないかと考えます。

ただ、グローバル化反対と言ってしまうと言い過ぎなので、その辺りは書きぶりがあるかと思いますが、グローバル化の行き過ぎに対して、少しオールドナティブを持つというのか、代替案を持つものとして、土地改良によって整備された農地が日本に存在することは、国民にも納得できる理屈の一つになるのではないかと思います。

以上です。

○佐藤部会長

どうぞ。

○井手臨時委員

政府の行政文書を見ていて、95年くらいから効率性という言葉が随分踊るようになったという印象を持っています。これはやはり国の財政事情が厳しくなったことに対応しているような気がします。その意味では、いまだにその流れは引きずっているような気がしてなりません。

今日は、こんなに建設的な委員会は初めてだなと思うぐらいの議論ができていたような気もするのですが、結局、人間の持っている多様性や複数性、価値の多様性みたいなことをきちんと考えなければいけないと思います。人間というのは経済性や効率性のみで成り立っているわけではない、この当たり前の事実から出発しなければいけないと思います。今日はその議論ができていたような気がします。政府が少なくとも効率性という基準だけで国民に語りかけることがおかしいことであるという当たり前の出発点からいけば、人間の価値の複数性という前提の下に、方向性も示されていいのではないかと思います。

その意味で言えば、人間には例えば生命の問題、経済の問題も勿論あるでしょうし、人々とのつながりや連帯の問題もあるでしょうし、さまざまな人間の価値に対応するように政策課題は本来設定されていいのではないかと私は考えます。この土地を改良していくことが、具体的に人間の多様性にどのように対応していくのかがもしわかるような課題設定になっているのであれば、それはすごくチャーミングなことではないかと思いました。

3つの大きな課題というのは、本当はそれぞれに切り取れるようなものではないと思うのです。さまざまなものが絡み合っているという性格のものなのかなと思います。本当は個々の細かいマイクロな政策がどのように絡み合っていて、それが人間の個々の価値を満たしていくのかも知りたいことです。そこまで書けというのは当然難しいことだとは思いますが、やはり人間のさまざまな価値観をちゃんとわかった上でまとめられているということは、どこかで考えておいた方がいいと思います。先ほどの議論の中で6次産業化みたいなことが出てくるというのも、やはり1や2ではないという価値の複数性ということを前提にすると、そういう議論にならざるを得ないということだと思います。非経済的価値をどのぐらい盛り込めるかが、言わばこの部会の思想に関わってくると思いますので、きちんと議論をしておいた方がいいと改めて思いました。

以上でございます。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。

土地改良事業は先ほど来、何度も皆さんからも出ているように、基盤を整備するのが本来の役割ですので、整備された基盤をどう使うのか、どう位置づけられるのか。これは非常にわかりにくいところがあって、それがなかなか国民に理解されないところだと思います。その辺をうまくどう書き込むかということで、今日は大変いい御意見をたくさんいただきました。まだ5分くらいありますが、いかがでしょうか。お願いします。

○實重農村振興局長

大変深いご議論をいただいておりますので、議事録を読ませていただきまして、内容を反映し、また整理していきたいと思っております。

最初に及川委員から予算のことについてご指摘がありました。その1点だけ紹介をさせていただきたいと思っております。来年度予算要求で農業基盤整備関係は3,031億という形で要求しております。これは対前年比約127%となっております。これでもまだまだ少ないではないかというご指摘はあるかもしれませんが、平成22年に対して平成23年は113%でございました。これは省内でも大変な議論がありまして、土地改良がもっとコストダウンをすべきではないかという意見もあるわけでございます。そういう中で、一定の量は確保しないといけないというように思いで、これは農村振興局を挙げて、省内で大変苦しい調整をいたしました。その結果、今、要求段階では3,031億という形で、127%というかつてなかった伸び方になっております。省内としても大変配慮してもらいまして、こういう形に現在のところはなっております。

特に戦略作物対策として戦略作物生産拡大関連基盤緊急整備事業がありまして、これは小規模な基盤整備もできるというものです。土地改良事業としてやらないような、地域のかなり小回りの利いた土地改良もできるというようなことで、大変使いやすいということで評価されておりますけれども、今年度限りということで非公共予算に220億円が計上されております。農業者年金といった費用が増加していきますので、政策的経費が非常に圧迫されていくなど、省内でなかなか予算編成がしにくい状況です。その中で220億円は単年度限りという議論があったわけですが、結局、来年度予算の概算要求では、戦略作物拡大・防災保全整備事業として270億円を要求するというところで調整させてもらいました。これは関係者の方々の強い声に支えられたものでございますけれども、今後、財務省と調整する過程も大変苦しいものがあると思います。しっかり頑張っていきたいと思っておりますので、またよろしく願いいたします。

○佐藤部会長

どうもありがとうございました。

今日の予定の時間がほぼ来ましたが、大変いい議論ができたと思います。ありがとうございました。この後、今日の議論を踏まえまして、次回までに事務局に中間とりまとめということで案の作成をお願いし、その案について次回ご議論をいただきたいと思っております。

どうも今日はありがとうございました。私の役割はここで終わります。事務局にお返しします。

## 閉 会

### ○室本計画調整室長

長時間にわたりまして、ご議論をいただきまして、また、さまざまなご意見を頂戴しました。委員の皆さんからいただいたご意見をどのような形で中間とりまとめ案に盛り込めるかを考えさせていただきます。

次回の開催につきましては、別途ご連絡を差し上げたいと思います。

それでは、以上をもちまして、閉会させていただきます。本日はどうもありがとうございました。