

食料・農業・農村政策審議会

第5回農業農村振興整備部会 議事録

日時：平成19年12月14日（金）13：30～15：30

場所：農林水産省農村振興局第1～3会議室

本間 事業計画課長

本日は、大変お忙しい中、委員の皆様におかれましては、ご出席いただきまして誠に有り難うございます。ただ今から、第5回の農業農村振興整備部会を開催いたします。

なお、本日は、小西砂千夫委員、忠聡委員におかれましては、所用によりご欠席とのご連絡をいただいております。

それでは、以降の議事進行につきましては、林部会長にお願いいたします。

林 部会長

それでは、議事の（1）次期土地改良長期計画の策定について、事務局よりご説明をお願いいたします。

田中 首席地域計画企画官

先般、新しい土地改良長期計画の枠組みをお示しし、ご議論をいただきましたが、それを踏まえて論点整理をさせていただき意見を頂戴しました。さらに再整理をしたものを今回ご提示いたします。

それから、枠組みの中で横断的な視点がありますので、それらを留意点としてご説明し、最後にまとめ、スケジュールについてご説明します。

資料1の1ページをお開きください。

左側に現行計画の7本の政策の枠組みがありまして、「いのち」、「循環」、「共生」という理念のもとに行ってきましたが、その後の情勢変化を踏まえ、次期計画の政策の枠組みとして、先般ご説明したとおり、国内農業の体質を強化し食料の安定供給を支える視点ということで、主に農業の体質強化の部分です。

1つ目は、「効率的かつ安定的な経営体の育成と質の高い農地利用の集積」です。

「質の高い農地利用の集積」という部分を現行に対してさらにつけ加えています。

2つ目は、「農業水利施設のストックマネジメントによる安定的な用水供給機能の確保」です。「ストックマネジメント」という新しく取り組むキーワードを入れています。

3つ目は、「農用地の確保と有効利用による食料供給力の強化」です。

基本計画に初めて記載された「食料供給力」という言葉を打ち出しています。

右側の緑色の部分が主に農村の部分ですが、豊かな田園自然環境を創造し、安全・安心な社会の形成を図る視点です。

4つ目は、「共生・循環を活かした魅力ある地域づくりと豊かな田園自然環境の創造」です。現行計画の「循環」と「共生」という2つの理念を施策の進展、情勢を踏まえ1つにまとめました。

5つ目は、「減災の観点も重視した農業災害の防止対策による安全・安心な農村地域の形成への貢献」です。その後の大きな災害を踏まえた減災対策の視点を重視した枠組みにしたいと思っています。

6つ目は、「農村協働力を活かし、集落等の共同活動を通じた農地・農業用水等の適切な保全管理」です。今回、土地改良長期計画の新しい視点として、「農村協働力を活かし、農地・農業用水等の適切な保全管理を図る視点（横断的視点）」を赤い部分に記載しています。農地の利用、水利ストックの管理、あるいは自然環境の保全や減災などの地域対策については、農村協働力という農村が従来からもっている共助の精神を活かし、また、混住化等を踏まえて多様な主体を参画させ、新しい農村協働力を創造していこうという観点を強調し、これを横断的視点として取りあげたいと思っています。こうした農地・農業用水の適切な保全管理が農業面、農村面の両方を支えるということで枠組みをつくりました。

2ページは、それぞれの政策課題ごとのご意見と論点について整理したものです。

前回ご説明した項目を明朝体で記載し、頂戴したご意見をゴシック体で追加しています。

まず、「1．効率的かつ安定的な経営体の育成と質の高い農地利用の集積」です。

担い手の育成と多様な主体の参画による地域活動の維持の両者をバランスをとって進めていく必要があるということ。米の消費の減少や生産調整の拡大の中で、ほ場整備事業（経営体育成基盤整備事業）を今後どのように進めていくのかがわかるようにせよというご指摘です。

論点整理としては、国際化、自給率低下の中で農業構造改革を進めるため、生産コストの低減等生産性の向上を図ること。また、担い手施策との連携も引き続き進め、質的向上を一層進めるということです。

3ページは、「2．農業水利施設のストックマネジメントによる安定的な用水供給機能等の確保」です。ストックマネジメントというのが公共事業をめぐる情勢を踏まえて今後の新しい課題に浮上してきましたが、これは国民的な問題ではありますが、なかなか理解

が進まない部分がありますので、よくPRしてくださいというご指摘でした。

また、水利ストックについては、水源から農地まで、「水の道」というイメージを示して、世界に誇れる我が国の水資源の利活用をストックの維持で引き出していく必要があるのではないかというご指摘でした。

論点整理としては、ライフサイクルコストの低減を国民的課題としてとらえ、既存施策のストックマネジメントを早急に進めることにより、基幹水利施設から末端施設まで一貫した水利システムの適切な維持管理を図る。そして、これに必要な技術や体制の整備を進めていくということです。

4 ページは、「3 . 農用地の確保と有効利用による食料供給力の強化」です。

食料供給力全体の問題、中山間地域や関連課題の問題、特に耕作放棄の課題が喫緊となっています。食料供給力関係では、地域特性に応じた施策を展開する必要があります。また、担い手のみならず、兼業農家が主体となり地域農業を守っている実態があります。

論点整理としては、国民・消費者の視点から食料供給力の強化に努める必要があるということです。また、中山間の課題や耕作放棄の課題は、中山間地域が日本の農業の4割を総生産で担っている非常に重要な地域である。また、多面的機能については農家の経営努力では維持できない。したがって、補償制度を今後重視していく必要があるだろう。そのあり方によっては、EUの施策などを参考にすべきだということ。また、鳥獣害対策が今非常に課題になっているということ。耕作放棄については、耕作放棄地が増加している一方で、ほ場整備を進めるのは国民の理解を得られないので、土地基盤整備を進めるに当たっても、耕作放棄の抑制・解消という視点に軸足を置いて進めるべきである。除草作業が国民的にはなかなか理解できないが、非常に大きな負担で、耕作放棄の主な原因になっているというご指摘でした。

論点整理としては、中山間地域などの地域特性を踏まえるとともに、耕作放棄の発生防止を重視しながら、引き続き有効利用を進めるという整理をしています。

防災の観点では、生産と生活の場が一体であるという農村の特徴を活かしながら一体的に守っていく必要があるということで、特に最近は災害の多発、また温暖化による気象変動などもありますので、リスクが高まっていることを踏まえ、引き続き必要な対策を講じる必要があるのではないかということです。

5 ページは、「4 . 共生・循環を活かした魅力ある地域づくりと豊かな田園自然環境の創造」です。

多面的機能は農家だけが受益ではないということで、受益が国民に及ぶ場合と地域に及ぶ場合とがあるが、そうした地域に受益の範囲に応じて負担の枠組みを検討してはどうか。

それから、水田の湿地機能が着目されているが、こうした仕組みを今後重視していくべきで、「コウノトリ」で有名な豊岡市の取り組みはそれを示唆している。「コウノトリ」の取り組みは、国と地方それぞれのノウハウを活かした地域づくり、あるいは自然環境の保全がされているが、そうしたことをモデル的に全国に広めるためには、ノウハウを公開し、活用していく必要があるだろうということです。

その他として、地域おこしについては、いたずらなイベントではなく、利益を出して地元還元するという視点が大事だということです。また、食品産業は数兆円の企業を支えている産業だが、そこと渡り合えるような有能な地域のリーダー、農業のリーダーが必要ではないかというご意見をいただいています。

論点整理としては、地域の創意工夫を活かしながら、自然環境や良好な景観など、地域資源を活かした農村の活性化を進め、農業生産と調和した豊かな田園自然環境の創造と循環型社会の形成に一層努めるとともに、先進的な取り組みをモデルとして活用できるよう、国と地方が情報を共有し、普及を図っていく必要があるのではないか。特に過疎化や高齢化が進んでいる農業地帯、農村地帯では、高齢者や小規模農家も安心して生活できる環境づくりを進めていくという論点です。

6 ページは、「5 . 減災の観点も重視した農業災害の防止対策による安全・安心な農村地域の形成への貢献」です。

論点整理としては、生活と生産を一体的に守る必要があるということで、過疎化、高齢化に配慮した減災対策に取り組む必要があるということです。

7 ページは、「6 . 農村協働力を活かし、集落等の共同活動を通じた農地・農業用水等の適切な保全管理」です。平成14年から取り組んできた土地改良事業の末端施設について、例えば植栽、あるいは法面保護などの工事を直接農業者や地域住民に自らやってもらうことを直営施工とっていますが、この直営施工は、もともとはコストダウンの視点で取り組んでいましたが、むしろ当事者意識と誇りをもたせるという視点で大事であるので、こういったことをもっとPRすべきだろう。地域共同活動の視点では、農村の活性化、農村の維持が今後の農村社会あるいは日本の社会として非常に重要な視点であるということで、特に農村は生産と生活が一体であり、従事者が属地的に拘束されていることに着目した施策が大事であろう。水路網や農地などの資産のPR、兼業農家の重要性、担い手の育成と

多様な主体のバランス、農村協働力については外部の人が入る仕組みや新しい協働力の形成、女性の参画といったキーワードの重要性が指摘されています。

論点整理としては、農家・地域住民等、多様な主体の参画等による直営施工を一層推進する必要があるのではないかと。また、ハードとソフトの連携によって、多様な主体の参画による農村協働力の優れた面を活かしていく必要があるのではないかとということです。

8ページは、事業の実施に当たって留意すべき事項です。

例えば、情報化の問題、地方分権の問題、他の施策との連携の問題、あるいは地球環境問題などです。これをさらに整理したのが、9ページの「3. 事業の効率的・効果的实施のための留意点」です。個々の施策によらない、あるいは政策目的ではあるが数値的に指標化できない視点を9つ整理しています。

10ページは、「情報化の推進等」です。

農地・農業水利施設の情報化、両方とも最近、GIS（地理情報システム）等による電子化を推進していますが、特に農地の流動化あるいはストックの老朽化が課題になっているので、農地情報とも連携しながらこれらを活用し、事業の計画的・効率的な実施を図っていきたくと思っています。また、こうした課題については、「農業農村整備事業に関する新たな技術開発五カ年計画（平成16～20年度）」の途上ですので、民間等が開発した新しい技術などを事例として整備し、今後の事業展開に反映していきたくと思っています。

11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等」です。

地方分権の議論が進んでおり、土地改良事業においても国と地方の役割分担は非常に重要な課題であるということで、平成18年度に9回にわたり、当時の農村振興分科会農業農村整備部会企画小委員会で集中議論をさせていただき、平成19年3月には、ここに記載してあるような結論をいただいています。例えば、「国の責務」については、全国的な規模・視点で食料自給率の向上、多面的機能の保全等を国の責務として措置していく必要がある。「地方公共団体の役割」については、末端の整備、あるいは生活環境の一体的整備、防災対策等を担う必要がある。「土地改良区の役割」については、事業の実施に当たって農家からの同意の取得、事業費の負担等、中核的な役割を担っているという観点から、施設管理や多面的機能の発揮に公的な役割を担っている。「国の関与の必要性」については、農地や農業水利施設は公共財の側面ももっているため、地域に委ねるのではなく、国全体としての必要水準が確保される必要があるということで、側面から国の関与が必要である。「国と地方の連携強化」については、地方分権の趣旨を踏まえて、国と地

方の連携を一層強化していかなければならないということで、これらを次期土地改良長期計画にもきちっと反映して、適切な実施に努めていきたいと思っています。

また、土地改良区の活性化が非常に重要な課題ですので、中核的な役割を担っている土地改良区の活性化にも配慮していきたいと思っています。

12ページは、「入札契約の透明性、競争性の拡大」です。

ここ数年、入札契約が非常に進んできており、一般競争入札の拡大を進め、透明性、競争性の確保を図っていますが、平成17年には「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（品確法）で、1円入札等により品質の確保が図られないような事態が生じないように、価格のみならず、技術力もあわせて総合評価をして、両者を勘案した落札方式を導入することになりました。現在は、金額ベースで8割ぐらいのシェアで総合評価落札方式を実施しています。今後、一層の透明性・競争性の高い入札方式の導入を拡大していきたいと思っています。

13ページは、「施策連携の強化」です。

施策連携については、一般論として現行計画の中でも明記されていますが、平成15年には経営体育成基盤整備事業（ほ場整備事業）に地域の合意形成に必要な活動の経費を支援する措置を図る、ため池のハザードマップをハードの整備とあわせてつくる、あるいは、交付金で新しい制度ができていますので、林野・水産・農業の分野を横断的に取り組めるような措置、汚水処理あるいは道路といった他省庁と連携するようなものについても各省の連携が強化された地域の要望に沿うような交付金制度もできています。今後もこうした交付金の事業にも取り組みながら、必要な目標を達成していきたいと考えています。

14ページは、「地域の特性に応じた整備」です。

ほ場整備事業と畑地かんがい施設整備事業を事例にしていますが、平場では経営体の育成を主眼に置いた取り組み、中山間では種々な耕種を組み合わせた総合的な取り組みといった地域の特徴、あるいは地域の発展段階に応じて整備水準の内容や水準を選択する整備方式を現在導入していますので、ニーズに即した整備に今後とも努めていきたいと考えています。

15ページは、「多様な主体の参加の促進等」です。

今回、農村協働力ということで大きな施策目標をつくりましたが、多様な主体の参画は、地域の自主性に基づかなければならないと思っています。当事者意識、参加者意識の醸成、地域の活性化、コスト縮減の観点からも有効な措置だと考えています。

例えばため池の整備事業で、公報で地域に広く呼びかけて地域住民が30人ぐらいため池防護柵の設置工に参加した。そして、防護柵を地域全体の取り組みとして設置して、参加者意識、当事者意識をもっていただいた。あるいは、平成14年には49地区で取り組まれていたものが、平成18年には160地区となり、取り組みも種々な主体が入っていますし、事業制度としては、種々な工種でできる制度になっているので、実情に合わせて取り組んでもらいたいと思っています。

また、平成19年度からは農地・水・環境保全向上対策ということで、協定書に基づく地域共同活動を1万7,000組織立ち上げ、116万ヘクタールで取り組むということで、自治体や女性の会にも入っていただきながら取り組んでいただいています。

16ページは、「事業評価の厳正な運用と透明性の確保」です。

従来から費用対効果分析等により事前評価を実施しており、事業の採択時にはチェックリストをつくって、施策目的に合致しているかのチェックを行い採択しています。

実施中の再評価については、採択から5年ごとに定期的を実施する措置を平成10年から実施しています。事業完了後の事後評価については、完了後5年を経過した地区において、効果の発現等の評価をし、それをフィードバックさせる措置を平成12年から実施しています。また、こうした情報をインターネット等でも公開していますので、今後とも引き続き実施していきたいと思っています。

17ページは、「工期管理とコスト縮減」です。

公共事業については工期が非常に長く、効果が見えにくいという批判があったことから、現在、直轄事業は9年、補助事業は6年という限度工期の考え方を導入しています。

また、いたずらに過大な工事にならないように、例えば、水路のコンクリート壁が老朽化した場合も、老朽化したところの表面被覆を行うような工法が最近できていますので、全面回収ではなくて、経済的な工法を採用することで、総合コストの縮減計画を実施しています。平成19年までの5年間で15%の削減を実施しており、来年以降も同様なコスト縮減に取り組んでいきたいと思っています。

18ページは、「地球規模の気候変動への対応」です。

温暖化の問題については、平成19年7月に「農林水産省地球温暖化対策総合戦略」ということで、農林水全体の取り組みの戦略を策定しましたが、特に関連としては、小水力発電等の自然エネルギーの有効活用などがありました。その後、IPCCの「第4次評価報告書」が出され、温暖化対策は社会的にも非常に課題になっていることから、今後、これ

らの影響把握、また、予測される影響に対する対応策、緩和策、さらには貢献策を具体化していきたいと思っており、農地・農業用水・土地改良施設への影響を具体化しつつ、順応的な対応（アダプティブマネジメント）をしていきたいと考えています。

19ページは、「まとめ」です。

黄色は、国内農業の体質を強化し、食料の安定供給を支える視点ということで、主に農業の部分です。緑色は、農村の部分で、それを支える農村協働力という赤い部分。これに対して、論点整理のポイントを並べると、意欲と能力のある経営体への農地利用の集積率の向上を引き続き行っていく。特に今回の次期計画では、面的集積の推進、農業生産法人の設立といった現下の課題に即したものにしなければいけない。

農業水利施設については、ストックマネジメントを推進し、そのための技術の確立、体制の整備を進めていく。食料供給力強化の面では、現在、耕地利用率は105%を目標にしていますので、それを引き続き旨として進めていく。特に耕作放棄の課題についても重点的に進めていく。それから、湛水被害等の発生防止を引き続き進める。

農村の部分については、生物多様性国家戦略などもできましたので、それを踏まえた一層の推進。また、新しい課題として、魅力ある農村景観の保全と創造等に着眼して施策の推進を図りたい。また、農村は生活と生産の一体的な地域ですので、集落排水処理人口の拡大と汚泥のリサイクルを進めていく。

減災対策としては、ハードの整備とあわせて、ハザードマップなどの情報の共有等のソフト対策の連携を進めていきたい。農村協働力の面については、先ほど申し上げたとおり、直営施工の推進と協定に基づく共同活動の拡大を図っていきたい。

留意点としては、情報化の推進以下、9つの観点があるのではないかと考えています。

20ページは、「今後のスケジュール」です。

今回、この骨子をまとめさせていただき、5月にはパブリックコメントをかけた上で、来年の夏頃を目途に諮問・答申をいただきたいと考えています。このため、年明けにパブリックコメントをかける案のご提示をさせていただければと思っています。

資料2をご覧ください。

施策の到達イメージがなかなかわかりにくいということで、今の柱を少しご紹介しつつ、来年度の予算要求はどのような側面で要求しているのかをご説明したいと思います。

1ページをお開きください。

「1．効率的かつ安定的な経営体の育成と質の高い農地利用の集積」です。



背景と課題、対応方針（ポイント） 目指す姿に分けています。右の地区事例で見ただくと、現況は、左の緑色と黄色のように、自給的農家と個別経営農家の利用集積が3割、面的集積がゼロという状況を、事業を実施したところでは営農組織が93%を占めるような利用集積・面的集積を図っていきたいと思っています。このため、「農地集積加速化基盤整備事業」という新規事業、「水土里情報利活用促進事業」という既存事業の拡大等により面的なまとまりの推進と農地情報の提供に予算要求をしています。

2 ページは、「2 . 農業水利施設のストックマネジメントによる安定的な用水供給機能等の確保」です。機能診断を実施した施設は、国営・県営施設の10数%しかない状況であり、施設の老朽化も進行しています。施設自体の把握がまだ十分されていないということで、早急に機能診断の実施割合を増加しなければならないと思っています。場合によっては対策工事が緊急的に必要な場合もあるだろうと思っています。ただ、対策工事も簡単なものから非常に重大なものまで種々あるので、適用性を検討しなければいけないと思っています。来年度の予算要求では、「ストックマネジメント技術高度化事業」として、対策工事の適用性の検証をしていきたいと考えています。

3 ページは、「3 . 農用地の確保と有効利用による食料供給力の強化」です。

耕作放棄の発生防止、農地・水の保全活動、湛水の発生防止、排水改良など種々な課題がありますが、特に耕作放棄が課題になっていることから、「耕作放棄地解消・発生防止基盤整備事業」ということで、基盤整備を実施する際に関連のソフトの支援を一体的に実施するような、ソフトとハードの連携事業を要求しています。

4 ページは、「4 . 共生・循環を活かした魅力ある地域づくりと豊かな田園自然環境の創造」です。生物多様性の保全、農村景観保全、循環型社会の構築、快適な生活環境など、種々な課題があります。特に生物多様性については、国家戦略ができたことから、「生物多様性対応基盤整備促進パイロット事業」として絶滅危惧種を保全のシンボル種に掲げて、それを保全する整備計画を策定して、これに基づいた事業を実施する新しい事業を要求しています。

5 ページは、「5 . 減災の観点も重視した農業災害の防止対策による安全・安心な農村地域の形成への貢献」です。ボランティア活動、情報の共有、ハザードマップの作成などの連携を図るということで、「農村災害対策整備事業」という現在の施設機能の点検、必要な防災・減災対策の実施ができるような措置を要求しています。

最後に6 ページは、「6 . 農村協働力を活かし、集落等の共同活動を通じた農地・農業

用水等の適切な保全管理」です。直営施工の推進を図るとともに、共同活動による保全活動を推進していきたいと思っており、平成19年度から始めた「農地・水・環境保全向上対策」の地域ぐるみの活動の推進と、特に条件不利地域への「中山間地域等直接支払制度」を引き続き実施していきたいと思っています。

資料3の1ページをご覧ください。

「1．耕作放棄の解消に向けた取組の実施」です。

発生要因、今後のステップ、どのような施策体系にしているのかということです。耕作放棄の発生要因としては、高齢化・労働力不足、農地の受け手、農産物価格、基盤整備、土地の立地条件など、種々な課題が地域によって違いますので、現状把握を早急に行った上で、農地に戻せるもの、あるいは非農業的利用をせざるを得ないものなどに振り分けをして、基盤整備が要らない中で営農の再開ができるところ、基盤整備が必要で営農再開をしなければいけないところ、あるいはこのまま保全管理をしていくところ、さらに林地化や非農業的な利用を進めていかなければいけないところ等、具体的な内容に応じた解決方を地区に沿ってつくり、5年後、耕作放棄地を解消するというところで現在取り組んでいます。

2ページは、「2．農業水利施設の突発事故の増加」です。

突発事故の発生状況は、グラフにあるように、近年、非常に増加傾向であり、10年間で1.5倍になっています。原因については、円グラフにあるように、6割が経年的な劣化で、頭首工の決壊した事例、管水路が破損して溢れている例があります。国営規模の頭首工が決壊をしたとして試算すると、受益面積1万3,000ヘクタールに及ぶ国営事業の用水供給が不能になるということで、水が全く来ないとすると、米の減収が、46万人の年間米消費量に相当する70億円の被害に相当する大きな被害になるだろうと考えています。

3ページは、「3．農村景観の保全・創造による地域づくり」です。

今回の次期計画は5年間しかありませんので、全国的にすぐに景観が底上げされることはありませんけれども、できるだけモデル的な地域を広めていきたいと考えており、虫食的な土地利用や耕作放棄の発生防止も含めて取り組みたいと考えています。

豊稔池というのが香川県の観音寺市にありますが、80年前につくられた非常に古式豊かな石積み式のダムで、これを補修する際には、このような基本形状を変えずに補修をしたところです。熊本県の通潤橋は、150年前の施設で景観を変えずに大規模改修を実施しました。富山県の左岸連絡水路橋のように、国営事業の水路橋をつけかえる場合も、旧施

設の美観を損なうことなく、同じ設計で実施しています。

岩手県一関市には、荘園遺跡が残る起伏状態、あるいは区画形質があり、これを通常の方法では抜本的に起伏をなくして生産性の向上だけに視点を置いた整備を実施しますが、景観農業振興地域計画を平成19年に策定し、できるだけ起伏を残すような景観保全を図る農地整備を進めるということで、今年度、試験施工を実施しています。

こうした取り組みを今後とも進めていきたいということで、ご指摘のあったところをご説明しました。

以上です。

林 部会長

ありがとうございました。

資料1、資料2、資料3に基づいてご説明いただきましたが、前日もそのようにいたしましたように、今回も欠席されておられる委員の方々からあらかじめご意見をいただいておりますので、事務局からご紹介いただきたいと思います。

田中 首席地域計画企画官

本日は、2名の委員が欠席ですので、順にご紹介します。

はじめに、小西委員からは3点いただいています。

1点は、国と地方の役割分担についてです。平成18年度の審議結果を踏まえた内容であることは了解したけれども、平成19年4月以降、また地方分権委員会の審議内容が展開していることを踏まえて、長期計画の策定に当たりどのように考えたら良いのかというご指摘です。2点目は、費用対効果です。土地改良法が求める最低限の費用対効果と、経済学の通念との齟齬が生じないように、現在の土地改良事業の費用対効果をさらに改善していく必要があるというご指摘です。

3点目は、農村協働力の面です。農村協働力の向上に対する支援を始めるということだが、農村地域における無償の共助の慣習というものがあるので、これとの兼ね合いを上手に進めていく必要があるのではないかというご指摘です。

続いて、忠委員からは、多様な主体の参画について、直営施工等の施工面が強調されているが、計画段階でのワークショップも各地で多数取り組まれているので、こうした面の参画促進も重視すべきであろうというご指摘です。

以上です。

林 部会長

ありがとうございました。

それでは、本日ご出席の委員の皆様から、ご意見あるいはご質問をいただきたいと思えます。どこからでも結構ですので、ご自由にご発言いただければと思います。

鷺谷 臨時委員

全体を拝見しまして、水田は本来はウェットランドであって、持続可能性ということを見ると、日本にとってはとても大きなメリットであるということがあまり考慮されずに、世界全体の環境保全という潮流をみますと、一つは温暖化対策で、それに関しては最近では日本でも全体に関心も高まっていますし、政策も随分洗練されて検討が深まってきていますが、生物多様性条約は非常に守備範囲も広いのですけれど、実際にそういうことをもとにどういうことが進められているかを考えると、もう一方のラムサール条約というものもありますが、ウェットランドという、本来人類にとってのハビタットでもあり、そういう意味で多様な生態系サービスを提供してくれるものを失ってしまったということの問題が強く意識されていて、湿地再生も取り組みのあり方が温暖化に関しては、大気の組成の問題なので、国際的な取り組みというのはとても重要になりますが、生態系サービスは地域も享受するものが多いので、地域の取り組みにならざるを得ないので分散してしまって、大きな世界的潮流というものが見えにくいのかもしれないのですが、例えば、農地との関連でいえば、イギリスなどでは、「小さな政府」を標榜していろいろなことを民間がやっているような国でありながら、穀倉地帯ともいわれていたようなところで、湿地再生の大きなプレートプロジェクトということで、国が土地を買い取って進めたりということもありますし、農業との関連でも、湿地を保全したり再生したりというのは、先進国では当たり前の動きになっているように思うのですが、水田というのはもともと湿地でもあるので、それを上手に使っていけば、それは多面的機能という言葉でもあらわされているようなさまざまな利益を社会が享受できるはずなのですが、全体の流れとして、乾かしてしまって、ウェットランドとしての機能は享受できないような方向が全体として見えているのが残念です。

例えば、お米が盛んに成長するときは湿らせておいても、その後、乾かしたりしますよね。そうすると、かなり大きく湿地としての機能は損なわれてしまう。生き物の面というのは感覚的にとらえやすいので、そのことについて意識する人は多いと思うのですが、それだけではなくて、本来、水田ですと、過剰な栄養塩などをトラップしたりする能力も高い場なのですが、乾かしてしまうと無機化して、無機の窒素などがそこから出ていく供給

源になってしまったりして、全く違うものになってしまうわけです。そういう湿地としての水田の機能にも配慮しながら、一部、生物多様性という言葉が入っていて、配慮事項にはなっているのですが、環境と経済の持続性の観点から、水田という場がどういうメリットをもっていて、大きな計画もそうですし、具体的な工事も含めて、その機能をどう変えてしまうかということにも基づいた計画が必要なのではないかという印象を受けました。

次期の「国内農業の対象を強化し」と書いてあるところがそのまま推し進められたら、もう農村地域の生物多様性は幾ら一部配慮しても否定されてしまいそうな印象です。農地を大規模にして効率よくなるということに関しても、畦の部分というのがかなり重要な生物多様性保全機能なども持っていますので、一方で、効率化してそういう田んぼがあるのだったら、それで失われるものについても考えておかないといけないと思いますし、食料の生産というのは経済的に計算しやすいので一番大きく考慮されると思いますが、他のものについても、経済的あるいは非経済的な価値なども考慮した上で適切な選択をしていくことが必要なのかなと思います。

近藤 臨時委員

資料3の1ページ目にある「耕作放棄の解消に向けた取組の実施」のところですが、これは要するに、5年後に向けて基盤整備が必要なところ、不要なところ、あるいは非農用地として利用してしまうところと、くっきりと農地を整理して、いわゆる基盤整備の事業は絞り込んでいくという、そういう方向のペーパーなのでしょうか。

なぜそんなことを聞くかということ、その他のところは違和感がなかったのですが、耕作放棄地のところだけ若干すっきり頭の中に落ちなかったところがあって、耕作放棄地対策には基盤整備が必要というご意見もありましたが、先日、岩崎先生の質問で送っていただいた資料をみると、耕作放棄地はいろいろな理由があって、後継者がいないとか、農産物価格が下がっているとか、鳥獣害とか、地域も北海道から四国まで違っているし、場所も山間地・中間地といろいろになっていて、多分一筋縄ではいかない計画にもかかわらず、基盤整備を進めていくのであるならば、非常に効率の悪い事業だなという感じがしていたのですが、私が冒頭いったような、もしこのペーパーがそういう理解であるならば、それは非常に効率のいい方向だなと思ったものですから、この資料3の1ページ目の耕作放棄地の解消に向けた取組みについてももう少し具体的な内容を、今の私の理解でいいのかどうかを後でお知らせいただけたらと思います。

宮城 臨時委員

資料1の10ページの「情報化の推進等」のところですが、情報化の推進を進めなければいけないというのはよくわかるのですが、農地というのは個人の財産であるということを見ると、この情報の電子化を進めようと思うと、個人情報保護との調整が非常に重要になってくるかと思うのですが、既にそのようなことについて取り組みの中でどう扱う予定なのか、明らかになっている部分があれば教えていただきたいと思いますし、まだ課題として整理しているレベルということでしたら、また改めてご紹介いただけるとありがたいなと思います。

それから、鷲谷先生の先ほどのご意見に私もぜひ追加したいのですが、水田の大事さというのが最初の業務の中にあっただけなのに、大きくまとめていくと何となく抜け落ちてしまうという感じが私もいたします。それと同じように、女性の参画ということも多様な主体の中の大事なものだと思います。「多様な主体」というだけで文言がまとめられると、「女性の参画」はまとめられた案の中には全然ないようになってしまふんですね。ですから、そういう基本的に大事な考え方というのがどこかで述べられるようなものになるとありがたいなと思います。

三野 臨時委員

これは論点整理の形でこれまでのご意見を整理いただいて、非常に網羅的に上手く整理されていると思います。そういう評価の上での話ですが、中山間についてはよく書かれていますけれど、もう一つ、都市農業の視点というのを明示しておいた方がいいのではないかなという気がします。というのは、土地改良事業絡みで、かなり新しい価値、土地改良施設などでも非常にいろいろな新しい価値が都市ないし都市近郊農村で出てきておりますので、あるいは耕作放棄地の問題もございますので、どこかに明示できないかなと思います。

もう一つは、新しい方向としてのコミュニティ再編ですとか、ソーシャルキャピタルのようなものが、ここでは土地改良事業を進める上での手法なのか、あるいは土地改良事業そのものが生産基盤とか生活基盤といった社会基盤を対象にしているという前提になっているので書きにくいかもしれませんが、このコミュニティとかソーシャルキャピタルのようなものも、資本ないし資産形成として土地改良事業の対象にしてもいいのではないかなという気がしますので、できればその辺のことを6番目あたりの論点整理に明示できればと思います。

星川 臨時委員

私は3点ほど思いました。まず、14ページの「地域の特性に応じた整備」というとこ

るですが、先ほどの説明では平場とか中山間という話があったのですが、そのようなイメージも結構だと思いますが、例えば、米作中心である北海道とか東北とか北陸などの農業形態と、関東などの都市型の農業形態とは明らかに違う形になっていますので、そういう意味での地域の特性に応じた整備の考え方をここに提示していただくと非常にいいのかなと思います。そうでないと、これは全国どこでも同じような形で行われているということになりますから、そういう意味では地域の特性になっているのかなと思いました。

それから、前回も私の方からお話ししたのですが、これは土地改良事業ですので、全部が全部とはいいいませんが、農家の負担が間違いなく生ずるわけです。そうしますと、現在の状況を考慮すると、確かにこのペーパーの中のどこにも農家負担はこのくらいあるとか、総額で明示されているわけではないのですが、農家が本当に負担をできるのか。私は今回の資料をみても、例えば資料1の19ページの最後の部分をみても、最終的に対応方針となっているポイントというのが書いてありますが、この中でやはり基本となるのは、右側でいいますと、一番上のブロックの部分、2番目の経営体による農地の集積の部分、そしてストックマネジメントの部分を中心になるのかなと考えます。

これをやりますと、耕作放棄地の問題も土地改良サイドから、かなり解消される可能性がありますので、この2点が重要かなと。それを周囲でフォローするのが農村協働力かなと思っていますが、問題は、農家の方々が本当に負担をしてくれるバックボーンがあるかどうか。そこを非常に心配します。今、ストックマネジメントで上がっているものを最初に整備した頃は、例えば土地改良事業をやれば必ず増収が生ずるということで、その増収分で皆さん負担を支払ってきた経緯があるわけですが、これからやるものについてはほとんど増収というものは見込めない。よしんばあっても、価格の問題もあり、増収というものは見込めない中で、こういう負担をどのように生み出していくのかどうか。難しい部分だと思いますが、この辺を明確にしないと、計画がつくられても本当に予定どおり進んでいくのかなという問題があると思います。

それから、これと関連しますが、どうしても土地改良区の活性化の問題を積極的に計画の中に取り上げていきませんと、基本の部分は地元農家の方々の意思だと思うので、行政で進める部分というのはほとんど手詰まりになってきていますので、制度の見直しもいろいろされているようですが、そういうものも含めて、どうやったら土地改良区そのものが活性化していくか。これをきちんと整理していかないと基本的にはなかなか進んでいけないのではないかということで、この3点を資料の説明の中で感じています。

橋本 臨時委員

私は1点ご質問したいと思います。資料1の8ページあたりのストックマネジメントのところで、コスト縮減のための入札の透明性とか競争性の拡大というのはありますが、ストックマネジメントという形になってきますと、既存の水路にしても管路にしても非常に個別性が高いわけですね。いつどのようにつくられていて、どこに問題があつてと、それが非常に個別性が高くて、そのことを熟知した上で対応していかないといけない。そういうタイプの公共事業のスタイルになっていくだろうと思うわけです。

ですから、透明性とか競争性が要らないというわけでは当然ないのですが、このところは何か新しいことをやるというときに必要な透明性や競争性ということではなく、それは今までのどういうことをどうやってきたかとか、地域がどうなっているかとか、その場所、場所の特殊性みたいなものを熟知している人がストックマネジメントをするというスタイルにならないと、これはかえって無駄になってしまうということもよくあるわけです。

つまり、個々の多様性が高いので、きめ細かくやらなければいけない。そうでないと、ライフサイクルを支えることにはならない。協働力という話も出ておりましたけれど、地域の特殊性みたいなものとストックマネジメントというのはドッキングする部分があつて、紋切り型に透明だったり競争だったり、そこを重視すると上手くいくというタイプのものではないのではないかと、そういう考え方をもちっておりますので、そこはどのようにお考えか、ご質問させていただきたいと思います。

中嶋 臨時委員

3つほど、質問とコメントをさせていただきたいと思います。

1つ目は、資料1の2ページ目の「効率的かつ安定的な経営体の育成と質の高い農地利用集積」のところでございます。これは以前にも申し上げたことがあるのですが、土地改良のストック等を整備しても、必ずしもすぐに農業の活性化には結びつかない。今の農業のあり方というのは、川下の食品産業とのつき合い方をどうするかということが非常に大事であります。農村にあるいろいろな資源を効率的に活用して、そして食品産業等が求めているものをつくり出していくためには、協働力というものが非常に求められているのではないかと思います。

例えばそれは農協が果たすべき役割だと思うのですが、この中で指摘されている農村協働力というのは、必ずしも現代的なマーケティングというものに結びついていないのではないかという感じがいたしまして、この2ページ目に書いてあることは非常に大事なこと



をすべて押さえていらっしゃると思うのですが、もう一步、現代のフードシステムの観点から見直してみても必要な部分を補強していただいた方がいいのではないかなという感じがいたしました。

それから、自給率の向上に関する事でございますが、農業が振興して自給率が向上するというのは非常によろしいかと思えますけれど、現在の農業農村整備事業の評価制度は自給力の向上の機能を必ずしも把握はしておりません。私の理解するところでは、農家の経営がどれだけ向上したかという視点にとどまっていて、最近が多面的機能への貢献というものも事業評価の中に入れていると思いますが、できれば、食料自給力の向上という部分をもう少し評価できる手法を開発していただけないだろうかと思えます。耕作放棄の防止に関しましてはもちろんその1つだと思っておりますが、もう少し広い観点から評価する道を考えていただければと思えます。

最後に、ストックマネジメントですが、基本的にここで書かれているストックマネジメントというのは、基幹水利施設のストックマネジメントのことを考えていらっしゃるのだと思うのですが、それとさらに末端の水利施設をどのように今後更新していくのかということの計画性みたいなものにももう少し配慮していただければという気がいたします。

直営施工のご紹介とか、農地・水・環境保全向上対策のご紹介もあると思えますが、誰が司令塔になって計画的に未来に施設を継承していくのかということも少し触れていただければなという感じがいたしました。

松本 委員

どなたか委員の方が受益者負担のところをおっしゃいましたが、私も同じようなことを思っています、先だってからの資料をみますと、維持管理に国費を半分ぐらいという時代になってくるよというご説明でした。これを予算的にどう手当てするかという話もあつたのですが、地域性もあるのでしょうか、そうした状況の中で、現場の農業者の負担が新しい施工と維持という中でどのようなコストイメージをもっていけるのか。特に先ほどソフト事業との連携ということも1つの柱として出しておられましたが、ソフトサイドからしますと、畑作はちょっと違うかもしれませんが、特に水田等で米価がこれだけ問題になっている中で、現場にお聞きしますと、貸借料がかなり大きな判断基準となって難しい問題に浮上してきています。

利用料をどのように設定するのかということも現場で大変大きくなってきている。この問題はこれからの施策の中でも相当軋轢のある難問だろうと思えます。また、土地改良問

題と裏腹の関係にあるので、新しい5年計画を打ち出すには、そのあたりのところをどうインプットしてイメージを現場に訴えることができるのか。こういうところも1つの勝負ではなからうかなという感じがしています。

もう1つは、知事会さんなどもいっておられるようですが、地方分権で河川の方は国と地方自治体との間の所管が大きくクローズアップされるのではなからうかなというお話も仄聞します。あるいは、国土交通省の話だからということなのかもしれませんが、特に国の所管する水問題というのはまさにそことセットなので、長期計画をこれから5年というときに、そのあたりの動向が影響するものなのかしないのかを気にしております。

古口 委員

先ほどどなたかがおっしゃられたように、究極的には、これから5年間で農家の所得をどのくらい上げられるか、そこに行き着くのかなという気持ちがあります。ですから、この土地改良は本当に農家の所得増にどのくらい寄与していくのか、あるいはこれからさらにほ場整備をしていって、どのくらいの規模までやるつもりなのか。その一方で、今の土地改良区域を守っていかなければならないという問題がありますが、さらに新しくやる場合というのは、どのくらいまで考えていくのかということ、最初に申し上げましたように、農家の所得増にどのくらいつながるのかということだけは外してはならないのかなと思います。

もう1つは、コミュニティということの位置づけですが、農地と水についても、中山間についても、コミュニティの復活とか維持に対する影響が非常に大きい政策であったと思っておりますので、そのあたりは今回のこの土地改良の問題についても入れていってもいいのかなという思いがいたしました。

それから、資料3で、細かいことですが、耕作放棄地に向けた取り組みですが、発生要因の中にぜひ「鳥獣害」の言葉を入れていただきたい。最後の「等」の中に入れてしまうのかなと思うのですが、鳥獣害が非常に大きいので、こういう資料であってもぜひ鳥獣害のことについては入れて欲しいと思っています。

それから、この表の一番下で、農振農用地区域以外の「山林、原野等として非農業的利用」と書いてありますが、この上の「市民農園等の農業利用」というのはわかります。しかし、山林や原野というのは、これを「利用」としないと耕作放棄地の解消ゼロにつながらないのだと思いますが、果たして山林や原野が非農業的「利用」に当たるのかどうか、文言ですけれど、非常に疑問に思ったところです。

林 部会長

ありがとうございました。

他にご意見やご質問はいかがでしょうか。

それでは、ご質問が幾つかありましたので、それについて事務局の方でお答えいただければと思います。

田中 首席地域計画企画官

水田の多様な生態系サービスを重視した取り組みを一層進めていくべきではないか、環境と経済の両立の視点、個人情報の問題、女性の参画、都市農業の重要性、地域の問題、農家負担の問題、土地改良区の活性化の問題と書き切れない部分がありまして、まとめる際には言葉を落としていかなければならないと思っています。留意点については、今日、9つの柱をご説明しましたが、委員の方々からも、これ以外にもまだ種々あるというご指摘だと理解をしているので、もう少し書き込みをして、今ほどの環境と経済のバランス、改良区の活性化、女性の参画の問題、施策の柱立てにはなりにくいのですが、事業を進める上で極めて今日的な問題については、項目をあらためて立てて、取り組む留意点として提示したいと思っています。どのような課題に重みをつけていくかについては、今後引き続き検討しなければならないと考えています。

それから、地域の立地条件に応じた受益者負担の面については、面的集積を図る事業として、農地集積加速化基盤整備事業というものを新しく来年度予算に要求しています。中山間地域の現在の種々な課題を含めて、平場では50%の補助率に対して中山間地域等では55%の要求をしていますので、できる範囲で立地条件に応じた受益の負担の有り様を実情に合わせて反映できるところは反映していきたいと思っています。なかなか難しい問題で、各方面のご理解をいただかなければできませんが、そうした実情をできるだけ施策に反映していきたいと思っています。

岩村 水利整備課長

ストックマネジメントですが、施設毎の個別性が高く、それに対する対応をどのようにするのかということですが、個々の施設がどのように傷んでいるのかという機能診断がまず前提になってきます。この痛み具合を調べる際には、日常の管理を行っているのが土地改良区の皆さん方が日常管理で生じている様々な問題をよく把握した上で取り組んでいくことが重要です。

機能診断の結果、いつどこでどのような機能保全対策をやるのかという計画をとりまと

めることとなります。それには様々なやり方があって、それぞれについて将来的なコストがどのようにかかるのかということも選択肢として示していく。そういった形で、1つは透明性の確保を図るということもありますし、農家が費用負担に耐えられるものかどうかを考え、農家の方にも選択してもらおう。そういったやり方でこのストックマネジメントを進めていきたいと考えています。

また、基幹施設のストックマネジメントということで説明をしていますが、末端まで一連の施設形態となっていますから、末端についての対応も必要です。この部分は、農地・水・環境保全向上対策ですとか、他の住民参加のやり方、あるいは維持管理適正化事業等を組み合わせながら進めていくのではないかと考えています。

本間 事業計画課長

松本委員から地方分権の今の審議会の状況との関係のご質問がありました。それから、今日ご欠席の小西委員からも関係についてご質問がありましたので、お答えします。

現在、中間とりまとめが行われているところですが、これは勧告に向けた羅針盤といった状況であり、当方としても、これまで地方分権の関係から一部の補助事業を交付金化する等の取り組みも進めてきています。今回の中間とりまとめの具体的な勧告については平成20年春ということですので、具体的な勧告の内容を踏まえ、今後対応していきたいと考えていますので、よろしくお願いします。

三浦 地域計画官

耕作放棄の関係でお答えします。

まず、近藤委員から、耕作放棄地解消に向けた取り組みの中における基盤整備のかかわり方ということでのご質問だったかと思いますが、配付している耕作放棄地の現状に関する資料の中では、耕作放棄の発生原因として、基盤整備が進んでいない、あるいは逆に耕作放棄地が減少・解消したときに基盤整備の実施というのがその要因として大きかったというところを強調して資料には整理しましたが、現実問題としては、今、耕作放棄地はどんどん増えており、基盤整備を実施して無事解消しましたという事例はさほど多いわけはありません。そのようなところでアンケートをすればこうした答えが返ってくるということで、まずこの資料についてはご理解いただければと思います。

それから、今後5年間で解消していくときに、基盤整備をどのくらい実施するのかという話ですが、これは、市町村から幾つか上がってきている解消に向けた計画などを拝見していると、実は量的には少なく、38万ヘクタールのうち、恐らく1万ヘクタールもい

ない、数千ヘクタール止まりになるうかと思っています。

これは1つには、どうしても受益者負担の問題があるので、条件の悪いところを基盤整備しようとするときに、そういった負担をして整備をしようという方が本当に出てくるかどうかということと、もともと条件の悪いところから耕作放棄が進んでいるとすれば、せっかく基盤整備をしても、その後の営農計画はきちんと成り立っていくのだろうか。その辺の見通しが立たないと、地元でもなかなか基盤整備で営農再開ということは踏み切れないと思いますので、その辺はそういう可能性も含めてよく現状を把握して振り分けをしていただきたいということでございまして、私どもとしても、耕作放棄地、実際に荒れてしまったものについて基盤整備が出てくる場面というのは、ごく限られた事例になるうかと思っています。

他方、今、実際に耕作されている農地について基盤整備が進めば将来的に発生防止という意味ではまた一定の基盤整備の意味はあろうかと考えています。

それから、古口委員から、鳥獣害について発生要因で書いていないことについてご意見がありました。これは幾つか理由がある中で、資料の整理の関係で落としましたが、アンケート調査の結果の中でも鳥獣害はやはり上がっていますので、今後、資料の作成等に当たっては留意をしたいと思います。

それから、「非農業的利用」という言葉ですが、私どももなかなかいい言葉がないのですが、一般に耕作放棄地といったときに、すぐにも作物を植えられるようなところから、半ば森林に近い状態になっているものまで、全部ひっくるめて耕作放棄地ということによく議論されているので、そこは現場において、ここは昔は農地だったかもしれないけれど、農業的に使えないのだということをはっきりさせていただきたい。その上で、我々は「山に戻す」といった言葉も使いますが、自然のままに置いておく、ではそれが何の利用なのかということが適切な言葉がないので、「非農業的利用」と書いていますが、そのような意味では、実際に使えないものまで無理に使うということではなくて、現状に応じた耕作放棄地解消計画ということで、このような表現をしています。

大角 土地改良企画課長

中嶋委員から、評価制度B/Cのお話がありました。ご承知のとおりかと思いますが、自給率的なことについては、参考値的にしながら、種々ご協力いただいて引き続き検討していきたいと思っていますが、委員の御趣旨は、土地改良長計の中でも何らかの形でそういったことを位置づけるべきではないかということでしょうか。

中嶋 臨時委員

いえ、評価制度の方です。

大角 土地改良企画課長

であれば、評価制度について今後とも引き続き勉強したいと思います。

實重 整備部長

2点、説明させていただきます。

宮城委員から、農地情報と個人情報保護についてのご質問がございました。農地情報につきましては、農地がどういう形で存在しているかということについてずっと情報集積をしてきておりまして、今、全国のうち140万ヘクタールについては情報が蓄積されております。農振農用地面積全体で440万ヘクタールでございますから、あと300万ヘクタールでございますが、面的集積といった施策を加速するためにもこの農地情報は非常に重要でございますので、来年と再来年の2年間でこの300万ヘクタールを蓄積してしまおうということで、来年度予算は97億円を要求しているところでございます。また、そのシステムとして、どういう制度設計をするかという点が今後課題でございますので、その際には、今おっしゃっているような個人情報の保護を、外から誰でも見られる情報もありますし、どなたが所有しているかとか、どういう作物が作られているかとか、関係者はどうなっているかとか、所有者と耕作者の関係とか、そういうことになりますと個人の名前が出てまいりますので、個人情報とそうでないものを仕分けする必要があると思いますし、また、その情報は関係機関で共有して誰でも見られるようにしようと、それによって面的集積を進めていこうということを念頭に置いているわけでございますが、当事者である情報をお持ちの個人の了解を得ながら、どの範囲はどういう形で公開していいかというご了解を得ながら進めることが必要かなと思っております。

それから、何人かの委員の方から農業者の所得の問題が出まして、これは大変大きな農政の根本にかかわる問題だと思っております。そういう意味では非常に難しいわけですが、今、高齢化が大変進んでいるという中で、担い手の育成の方向として、4ヘクタールとか、集落営農では20ヘクタールという数字だけが意識されている面がございますが、もともと4ヘクタールという数字が出てきましたのは、土地利用型農業では10ヘクタールぐらいないと、それだけで他産業並みの所得を確保していくことは難しい。ただ、10ヘクタールといってもいきなり今の日本農業には無理なので、半分よりも少し少な目に、おおむね半分ということで4ヘクタールという数字が出てまいっております。

ただ、これも農地の少ない地域ではおおむね8割ということで、2.6ヘクタールを要件とするという数字ももう1つあります。さらに、一人で農業で生計を立てていくためには、2.6ヘクタール以下とか1ヘクタールぐらいで農業だけでやっていくという方の場合には、大抵の場合が畜産や果樹、野菜などの複合経営をされていますから、複合経営の場合には、所得要件はありますが、面積要件はなしでもいいことになっております。さらに、中山間地域ですとか、あるいは生産調整をやっておられる場合ですとかによりまして、集落営農でも20ヘクタールではなくて、最低4ヘクタールで集落営農が成立するとなっております。

それに加えて、さらに知事特認というものもありまして、地域の特性に応じて認められるというように、何重にも特例があるわけですが、あまりそこが意識されていないと。ないしは、知事特認制度に至っては使われていないという問題がございます。

そういう意味で、制度を使いやすくしようという見直しが行われたわけですが、いずれにしても、次の世代を育てていくことが重要だと思いますし、そのためには面的集積をしなければならない。そのためにも基盤整備が重要であると。基盤整備をしたり換地をしたりする際に、まとまった農地ができる、団地ができるということが一番根本的な形で農地集積でございますので、土地改良事業と担い手の育成とはそういう関係にあると思っております。

永嶋 農村政策課長

先ほど三野先生から、中山間地域についての記述はあるが、都市農業についての記述をもう少し検討すべきであろうというご指摘を受けたところです。都市的な地域でかなりの農産物が生産されているということも事実です。それから、基盤となる農地の位置づけがかなり変わってきているのではないかと、考え方もかなり昔と違っているのではないかと感じています。かつて、バブルのときは、いずれこういう都市的な農地は都市化していくのだと、公共用地の予備的なところもあるという考え方もありましたが、現在のような経済状況になり、ただ単に農産物を作るというよりも、むしろこうした地域を残しておいて、憩いの空間の場であるとか、災害時の避難場所、さらにはヒートアイランド解消効果もあるのではないかと。このような多面的機能を発揮する場所としての位置づけ、国民からの期待が最近かなり出てきているので、事務局とも相談しながら検討させていただきたいと考えています。

齋藤 企画部長

負担金問題について補足をさせていただきますと、委員の先生方からご指摘のように、

私どもも種々な政策を講じておりまして、これまでも例えば担い手に農地を集めると負担金を軽減するとか、無利子融資をするとか、先ほど申し上げましたが、中山間地域等であれば補助率が50%のところを55%にするといったことも行ってあります。今年の春に行ったのは、品目横断的経営安定対策の対象となる場合には、農家が借りた分の6分の5の無利子融資を行っております。

それから、基盤整備を実施するときに、担い手への農地の利用集積を行うのに非常にいい機会ですので、そのときには事業費の例えば2.5%、5%を促進費として渡しています。

それは土地改良区の組合員、別の言い方をすると、出し手・借り手の双方がそれを負担金に回すことができる。そういう仕組みも行ってあります。

他には、地方財政措置で環境の調和に配慮した場合にはそういったことをやる。それから、農地・水・環境保全向上対策も、国の補助残の2分の1を普通交付税、県については2分の1、市町村は3分の2を特別交付税措置をする等の努力もしております。

農家経済が非常に厳しいということは承知しておりますし、他方、地方自治体の財政状況も非常に厳しい状況にはありますが、施策とリンクしながら工夫して、農家負担の軽減に今後とも努めていきたいと思っております。

田中 首席地域計画企画官

三野委員から、ソーシャルキャピタルを整備の対象としてもいい時期に来ているのではないかというご指摘がありました。確かにソーシャルキャピタルは最近非常に注目されており、地域再生基本計画の中にも地域雇用のソーシャルキャピタル活性化、経済財政の「骨太方針2007」にも「地域の担い手のネットワーク（ソーシャルキャピタルの充実のための枠組みの整備）」、経済成長戦略大綱の中にも「多様な公共の担い手の育成を促進し、地域における人々のネットワーク、信頼といったソーシャルキャピタルの充実を図る」ということが明記されてきているので、今後こうした動向を把握しながら、また、海外でもOECDあるいはEU諸国でソーシャルキャピタルを調査把握に使っているようなので、そういったことを踏まえながら、今回初めてソーシャルキャピタルを上げさせていただきました。状況を把握しながら今後の課題とさせていただきたいと思っております。

林 部会長

ありがとうございました。大体お答えいただいたと思いますが、追加でご質問やご意見がございましたら、どうぞ。

今お答えいただいた中に、負担の問題もございました。先ほど鷲谷委員がおっしゃった



水田のもっているウェットランドとしての機能というのも多面的機能の重要な1つでありませんが、440万ヘクタールのうちの半分以上は水田で、全体として多面的機能を発揮させるための基盤整備というものがもっと強調されることがあっていいのかなと。

この中ではそれが見えにくくなっているといいますが、お米を何とかブランド化して4兆円を超えるというように願いたいのですが、ブランド化しても1.2倍、1.3倍ということですけど、それ以外の水田があることによって、消費者が買うというだけではなく、多面的機能については国民がもっと負担すべきだと、そうなるような、それがわかりやすいような基盤整備をもっと押し出してもらってもいいのかなという全体的な印象はございますが、今のお答えの中にいろいろ散りばめられていたような気がいたします。

植田 臨時委員

私はこれまで十分議論に参加しておりませんでしたので、やや的外れた話をするかもしれませんが、私の印象から申しますと、「計画」となっているので、計画の目的が何かビジョンのようなものとしてあるのではないかという期待があったのです。それを考えるには、平成20～24年度というのは、これは仕方ないことなのでしょうけれども、短いような気がします。こんな期間で本当に長期計画ができるのかどうかと思いました。

というのは、私は、地球温暖化の問題などの議論をしておりますが、例えば2050年とかそういうときの話をしながら今を考えるという問題が提起されているわけですね。

例えば先ほどストックマネジメントの話がございまして、これは本当は基幹的な水利施設だけではなくて、ストックというのは、広くとれば土壌とか農地そのものというのもストックではないかと思うわけですので、そうすると、そのストックをどのように維持管理すべきかというときは、老朽化したからといって、従来の水準をそのまま維持するということでは多分なくて、これは地域社会のビジョンによってそのストックをどうすべきかということが変わってくるという性格を本来もっていると思います。そうすると、何らかの地域社会ビジョンとの関係でストックマネジメントも考えるということになる。先ほどから議論のある、地域社会それぞれ固有の問題があるので、ストックマネジメントのあり方もその固有の問題に合わせて考えなければいけないという、地域性の問題は当然あるのですが、それだけではなくて、ビジョンとの関係でどのようにするかという問題があるのではないかという気がします。そのときに、5年というのが短い感じがします。

なぜそう思うかといいますが、もう1つございまして、幾つか書かれていることを見ますと、これまでやってきたことを少し拡充するというイメージになっているものもござい

ますが、従来なかなか上手くいってなくてそういう方向には動いていないという問題も幾つかあるわけで、そうすると、それをもしビジョンとの関係を考えてみると、トレンドどおり強化していけばいいものと、大きな変化が必要なものがあるはずですので、それは実は簡単なことではなくて、一種の移行、トランジションだと思いますので、そういうトランジションをどのように動かしていくかということが必要になるような気がします。

それは何か特別の措置が必要だとか、そういうことにもなると思いますので、そこがあまりすっきりしないといいますか、一応全部きちっと書いてあるということ以上の印象的な感じがあまりしないというところがちょっと気になりました。それが今のビジョンの話を含めて、鷲谷委員もおっしゃったことですが、私は、これは世界的に、あるいは日本の国内でも、持続可能性といわれている考え方は一種の公準だと思いますが、その内容を地域ごとに具体化するようなプログラムが必要であって、それとの関係でこれをどうしていくかということを考える取り組み方が要ると思います。

持続可能性の場合は、先ほどから出ておりますように、生産的機能と多面的機能といいますが、それをどのように組み合わせると全体的な、持続可能性を議論する場合はよく環境・経済・社会と書いてありますが、農業・農村的に言えば生産的機能と多面的な機能をどのように組み合わせると、ソーシャルキャピタルも出ていましたけれど、そういう社会としてもサステイナブルな状況、しかも経済的にも望ましい状況をつくる、そういうビジョンが必要ではないかと思います。それとの関係でこの議論をする。結果的には、あまり変わらないことが内容的には書かれるということは大いにあり得ると思いますが、しかし、考え方としてそういうものが必要かなと思いました。

林 部会長

ありがとうございました。先ほど整備部長もおっしゃいましたけれど、これは宮城委員の情報化のところのご質問に答えられた形で、440万ヘクタールのうち140万ヘクタールは今のところある程度把握したと。あと300万ヘクタールを2年以内にやると。この2年以内に440万の農振農用地が、集落営農は別にして、登録された今の時点では担い手としては今23万人ぐらいでしょうか。

齋藤 企画部長

認定農業者はそれぐらいです。

林 部会長

国が把握するのには、そんなに多い数ではないですね。これがみえてくると、構造的に

今おっしゃったことを把握しやすくなるような気がいたしますし、農地の所有と利用というのを完全に柔軟化するには、それが基本的にはないとできませんから。そういう意味では、2年後のその完成後にどうするかというところまでをむしろお示しいただくと非常にわかりやすいのかなという感じがいたしました。

星川 臨時委員

先ほど委員長が多面的機能を維持する基盤整備という言い方をされました。また、先ほど生産機能の分と多面的機能の分という話があって、いろいろ考えてみますと、再三同じような話になって申し訳ありませんが、基本的には土地改良事業というのは農家の負担で成立している訳で、この議論というのはなかなか前に進まないんじゃないかと思うのです。

農家の人たちが多面的な機能を保持するために基盤整備をやるかということ、農家の負担ではなかなかできない。その部分をどうやって農家の負担部分と公共的な負担部分を区分けしていくかということ整理しないと、この議論はすぐにぶち当たってしまうのではないかと。ですから、私は現場で思うのは、先ほど企画部長がいろいろ話をされましたけれど、既存の事業制度ではかなり限界に来ている部分があるのかなと。ですから、既存の事業制度は守っていかなければならないものはあるかもしれませんが、もう一歩進んで、今の時代を見据えた負担の区分とか事業制度を思い切ってつくらないと、今、委員の方々から話があったものをほとんど調整できないんじゃないかなという心配をします。

植田 臨時委員

今のご意見は大変大事なご意見だと私は思うのですが、私が先ほど申し上げた点は、そういうことを考えるときに、今ある制度とか今の状況から出発するとなかなか答えが出ないということだったと思うのです。今の既存の制度をそのままやりますという前提で計画を立てていくと、それはその計画が想定していたもので進められる範囲しか進まないということになりますので。

ですから、私が持続可能性ということに公準とかビジョンという言葉を使いましたのは、ある意味でどうあるべきかということについて改めて本格的に議論をやってみて、そのあるべきが今と違うのだったらどうするかという問題を議論した方がいいんじゃないかという気がいたしました。

ちょっと細かいことでそれに関係することですが、気候変動の大要のところも、留意する1つの点みたいな議論でしかなくて、本来もう少し積極的な位置づけ方をしないとまずいんじゃないかという気がするわけですが、一言でいうと地球温暖化防止の農業・農村づ

くりということをはっきり打ち出さなければいけなくて、その内容が何かということをおい  
われないといけないと思います。

それは2050年までに世界全体で半減というのは、常識的にいっても日本のようなところ  
は70～80%の削減ですので、これは通常の延長線上では全然ありませんので、むしろある  
べきの議論をした上で、今にどのようにフィードバックをもってくるかということが必要  
で、それは当然ながら議論の中に費用負担原則を変えとか、そういう問題も入り込まざ  
るを得ないものではないかと思います。それは本当はこの場での議論の範囲を超えており、  
議論できないことかもしれないと思うのは、農業・農村の位置づけそのものという問題そ  
のもののような気もするからということでございます。

森野 委員

今の皆さんの発言に関係するので一言だけ申し上げたいと思います。今後の計画の中で、  
ライフサイクルコストを提言するためのストックマネジメントに取り組むと、これを柱に  
することは私は大賛成なのですが、同じ議論を2～3年前に国土交通省の港湾局で実はし  
たことがあります。そのときに一番難しかったのは、港湾の公共バースはまだいいのです  
が、企業の専用バースとかそのための防波堤みたいなところを、それは40年ぐらい前に  
できてかなり老朽化している施設で、それをまた維持更新するために公共のお金をどうつ  
ぎ込むかというところで、あまり明快な答えが出ないまま、やや議論は曖昧なまま収束し  
たという経緯があります。

今回も、こういった形のライフサイクルコストをやっていくために、一方では逆に農家  
の側が負担しにくいというときに、じゃあ、公共のお金を投入するときの1つのロジック  
をどのように組み立てるかということが非常に重要なことで、ある意味では、植田先生が  
おっしゃっていたように、ある種の新しい公共性に対する理念のようなことを全体の計画  
の軸として打ち出さないと、なかなか説明は難しいのかなと思いました。

岩崎 臨時委員

1つ質問と、1つ意見を述べたいと思います。

まず、資料1の4ページですけれど、「中山間地域は農業の4割を担う重要な地域であ  
る」と書いてあるのですが、これはとても重要なことなので、もう少し具体的に示してい  
ただきたいのと、これは質問とお願いです。

それから、農村協働力のところで、横串でこう出ますよというお話だったのですが、そ  
の力を活かして「農地・農業用水等の適切な保全管理」という感じでしか書かれていない

のですが、本当はもっと新しいコミュニティ像を出すということがすごく重要だと思います。共同体というもともと農村共同体というものから始まっていますが、どうもイメージが閉鎖的であるということですよね。

けれど、そうではなくて、開かれた共同体という意味で、新しい共同体というイメージが出されると、コミュニティ論ですとかソーシャルキャピタル論がいろいろいわれていますけれど、もっとイメージがつかめると思うのです。とりわけ、私もどこかで申し上げたのですが、生産と生活の場が属地的な生活空間といいますか、滞在時間が長いわけですから、そういうところで新しいコミュニティ像が出せるといいかなと思っています。

従来型の地縁とか血縁とかという絆ではない、もっと共通の目標が絆になるようなもので結びつくというので、先生がおっしゃった持続可能な農業と農村のコミュニティの空間をどのような生計と生活で毎日生きるかとか、そういう地縁や血縁ではない、もっと前向きにかかわっていけるような新しいコミュニティ像を示すと、ここの農業と農村の一番下のところの絵がそうになっていますが、そういうふうになるのかなと思っていますので、保全管理のために必要よねというだけではなくて、ここにそういうことを示していただけるといいのかなと思っています。

森野 委員

先ほど、もう1点だけ重要なことを言い忘れました。例えば港湾の場合、直轄の施設というのはほとんどなくて、港湾管理者というのは県とか市が中心ですが、そこに国費をどのように投入するかというのは非常に難しい議論だったので、今回のこの議論についても、分権との絡みで果たしてどのようにそこを位置づけるかということを少し議論していただきたいということをつけ加えたいと思います。

林 部会長

それでは、お答えをお願いします。

實重 整備部長

中山間地域4割ということについてご説明させていただきます。

耕地面積の43%、総農家数の43%、農業総産出額の39%、このようになっておりまして、農業集落数の52%、国土面積でいいますと65%となっております。具体的な数字は後ほど届けさせていただきますと思いますが、中山間地域の定義は、山村振興法とか特定農山村法とか、そういった山がちな地域、条件不利地域の法律が8本ございまして、その8本で指定地域とされているところの合計でございます。

田中 首席地域計画企画官

植田委員から5年間の期間が短いのではないかとということと、ビジョンと絡めたご指摘をいただいています。

もともと、土地改良長期計画は法律で10年でしたが、土地改良も含めて公共投資の姿が工期が長くなっていて、効果が国民的に還元されているかどうか非常に見えにくいということ。それから、投資額やその延長等が自己目的化しているような計画づくりというものに批判があり、公共投資全体を5年のサイクルで基本的な計画づくりにしましょうと。

それから、投資額ではなくて、国民的にわかりやすい、アウトカム指標とっていますが、政策目標を明示して、それに到達するような取り組みにしましょうということで、現行の長期計画は5年前から変更になっています。

したがって、例えば現行の土地改良長期計画のうちの経営体育成基盤整備事業（ほ場整備事業）かつてのほ場整備事業を何ヘクタール、何億円という表示でしたが、現在は経営体の育成と利用集積を5年間で20ポイント以上向上させることを目的に、また、事業要件として実施しているというように、抜本的に組みかえを行いました。

それから、5年の計画期間ですが、10年間を実際に見てみると、平成9年と平成19年の事業内容も大分変わっており、投資全体の予算がおおむね45%削減されている中で、特に先送りが困難な施設の老朽化の問題に重点を図ろうということで、10年前にはこのシェアが事業全体の3割ぐらいだったわけですが、現在は45%と半分ぐらいを水利施設の維持管理や長寿命化の問題に重点的に行っています。あるいは、水田整備も担い手の育成を図るような農地集積や畑地利用に適するような汎用化（暗渠排水の整備）に重点を置く。それから、農村環境の問題についても、生活環境整備では、国と地方の役割分担を見直し、10年でシェアを半減させています。

そういったことで、予算の削減の中で我々の実施しているストックの維持管理を的確に行っていかなければいけないというビジョンをもってこれまでも取り組んできました。

今後も5年計画ではありますが、さらに5年の次のステップも考えながら計画をつくっていきたいと思っています。

永嶋 農村政策課長

先ほど岩崎委員から、農村協働力を使って管理を行っていくと書いてあるけれども、むしろもう少しコミュニティ議論を広げた方がいいのではないかとのご指摘がありました。

これは先ほどの三野先生のご意見とも共通するかと思いますが、先ほど事務局からも説

明したように、政府がまとめた地方再生戦略、それから、農林水産省がまとめたものですが、地域活性化戦略の中でも、新たなコミュニティの再生を大きな柱とします。また、高齢化・老齡化が進む中で、また、団塊の世代が退職する中で、こうしたコミュニティの形成は非常に重要になってきますし、また、コミュニティにも種々なものがある、例えばテーマ別のコミュニティの育成というものも出てくるかと思えます。ただ、土地改良長計という枠組みの中で、これらをどのように書き込んでいくかについては、事務局と相談しながら検討したいと思っていますので、よろしくお願いします。

林 部会長

ありがとうございました。他にどなたかお答えになられる方はいらっしゃいますか。私も、このくらいでほぼお答えになられておられるかと思えますので。

それでは、予定しておりました時間になりました。今日は植田委員に初めてお出でいただきまして、貴重なご意見をいただきました。他の委員からも大変貴重なご意見をいただきまして、ありがとうございました。

それでは、本日の議事をこれで終了したいと思います。事務局の方にお返しいたします。

本間 事業計画課長

本日はお忙しい中を貴重なご議論をいただきまして、ありがとうございました。

次回の第6回の部会では、次期土地改良長期計画の策定について中間とりまとめの案をご提示させていただき、ご議論をお願いしたいと思います。なお、日程調整等につきましては後ほど事務局から連絡させていただきますので、よろしくお願いします。

委員の皆様方におかれましては、年末のお忙しい中ではございますが、調整その他をよろしくお願いします。

以上をもちまして、第5回の部会を閉会させていただきます。

本日は、ありがとうございました。

了