

平成 17 年度農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会
〔 経営体育成基盤整備事業の効率的実施
のための中間審査の活用方向について 〕
報告書

． 検討の目的	1
． 経営体育成基盤整備事業の役割と効果	
1 ． 水田整備の変遷と現状	2
2 ． 経営体育成基盤整備事業の政策的位置付け	2
3 ． 経営体育成基盤整備事業の効果	3
． 中間審査	
1 ． 中間審査の役割	10
2 ． 中間審査の流れ	11
3 ． 中間審査の結果	13
． 経営体育成基盤整備事業の効率的実施のための中間審査の活用方向 について	
1 ． 基本的考え方	17
2 ． 具体的な対応方向	17
． おわりに	20

・ 検討の目的

平成 11 年に食料・農業・農村基本法が制定されて以降、その基本理念である「農業の持続的な発展」や「農村の振興」を通じた「食料の安定供給の確保」及び「多面的機能の発揮」を実現することを目標として施策が講じられてきている。

特に、稲作を中心とした水田農業については、米の粗生産額に占める主業農家の割合が 3 分の 1 程度にとどまるなど、畑作農業や畜産部門と比べて脆弱な生産構造となっていることから、意欲と能力のある経営体が活躍できる条件整備を推進することによって、構造改革を加速化させる必要がある。

経営体育成基盤整備事業は、水田の整備が地域の水田農業の変革の大きな契機となり得ることから、地域農業の将来を担う経営体の育成に主眼を置いて水田整備を実施する事業であり、水田農業の構造改革の加速化に資する施策として平成 15 年度に創設されたものである。

平成 17 年 3 月に策定された新たな食料・農業・農村基本計画の中で示されている「農業の構造改革の加速化に資する基盤整備の推進」という政策課題においても、本事業はその中心的施策として位置付けられるものである。

本事業の実施（採択）要件は、当該事業の実施を通じて地域における構造改革の推進が一定以上見込まれるか否かということ、具体的には、担い手への農地利用集積面積の増加等を定めた担い手育成計画が一定の基準を満たすこととしており、この計画の実現を確実にするための措置として、事業開始後 3 年目以降、毎年度中間審査を実施するという仕組みを導入している。

中間審査は、平成 15 年度新規採択地区において事業開始後 3 年目に当たる今年度が初めての実施となることから、本検討会においては、その審査結果などをもとに、より効果的かつ効率的な審査のあり方、審査結果の活用方法、本事業を更に構造改革の加速化に資する施策とするための方法等について検討を行い、今後の事業の効率的実施に役立てようとするものである。

1. 経営体育成基盤整備事業の役割と効果

1. 水田整備の変遷と現状

我が国の水田整備は、昭和38年に創設されたほ場整備事業を主として進められてきた。ほ場整備事業は、昭和36年に制定された農業基本法における「農業と他産業との所得の均衡」、「農業の生産性の向上と選択的拡大」等の政策目標を実現するために創設された国庫補助事業であり、創設時は、整備水準の向上を目指して事業を実施し、昭和40年代後半以降は米の生産調整が始まったことから、水田の畑地利用化（汎用化）を推進してきた。また、昭和60年代以降は農地の更なる効率的利用を目指してほ場の大区画化を推進するとともに、平成5年からは、「新しい食料・農業・農村政策の方向」（平成4年6月公表）等を踏まえ、「経営感覚に優れた効率的かつ安定的な農業経営を担う者」、すなわち「担い手」の育成と担い手への農地の利用集積を促進することを重視して事業を展開してきた。

その結果、現在までに全水田面積約260万haのうち、6割にあたる約157万haが30a程度以上の区画に整備されている。

今後は、構造改革の加速化を図るため、新たな水田整備を着実に推進するとともに、整備を了してから相当年数が経過している優良農地や施設についても適切な維持更新や有効活用を図ることが課題となっている。

2. 経営体育成基盤整備事業の政策的位置付け

「米政策改革大綱」（平成14年12月省議決定）では、米づくりの本来あるべき姿の実現に向けて、水田整備のあり方が明記されている。具体的には、経営政策・構造政策の観点からは、「水田整備の事業体系を利用集積、経営体の育成等成果重視の整備へと転換するなど、農地利用集積の確実な進展を図る」とされ、また、水田利用の観点からは、「水田利活用の促進と多面的機能等の発揮のため、効率的・安定的な経営体の確立、田畑輪換を中心とした持続的輪作体系に基づく水田営農、水利用事情等を踏まえた畑地化等を推進する」とされている。

このように、意欲と能力のある経営体の育成や経営体への農地利用集積の推進が重要とされていることから、平成15年に未整備の農地を対象として整備を行う「ほ場整備事業」と整備済みの農地を対象として農地や施設の維持更新を行う「土地改良総合整備事業」

を統合する形で「経営体育成基盤整備事業」を創設した。

なお、本事業は、「新たな食料・農業・農村基本計画」(平成17年3月閣議決定)に掲げられている「農業の構造改革の加速化に資する基盤整備の推進」という施策課題にも合致するものである。

本事業では、地域の農地の整備状況に応じて、

- ・立地条件に即した区画の整形(大区画化等)
 - ・水田の地下水の制御(暗渠排水等)
 - ・水管理の合理化を図る用排水路の整備
 - ・効率的な機械の運行を図る地区内の幹線、支線農道の整備
- 等の工種から必要なものを選択して総合的な水田整備を実施することができる。

また、事業の実施に当たっては、

地域農業の担い手である経営体への農地の利用集積をより一層促進する観点から、事業実施前の農地の利用集積の状況に応じて、利用集積の割合を増加させること

担い手である経営体を育成する観点から、認定農業者数を増加させること

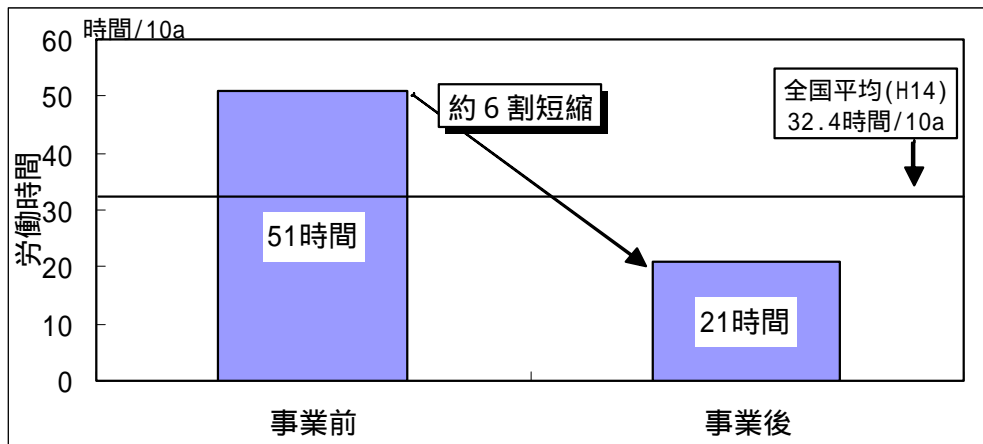
という2つの要件を設定し、農業の構造改革の加速化に資するという事業の性格を明確化している。

3. 経営体育成基盤整備事業の効果

(1) 労働生産性の向上

本事業では、ほ場の大区画化、用排水路整備、暗渠排水、農道整備等を総合的に実施し、ほ場への大型機械の導入や効率的な水管理が可能となることから、担い手の稲作労働時間は事業実施前後で約6割短縮されるとともに、米生産コストは約3割低減されており、労働生産性の向上による担い手の育成が図られている。

担い手の稲作労働時間の短縮



注1：平成8～14年度に完了した都道府県営ほ場整備事業544地区の実績（農村振興局調べ）

注2：担い手の捉え方は、事業の実施要件を踏まえて以下のとおりとした（以下同じ）。

認定農業者

経営耕地面積が3ha以上の農家又は常時従事者1人あたり3ha以上の農業

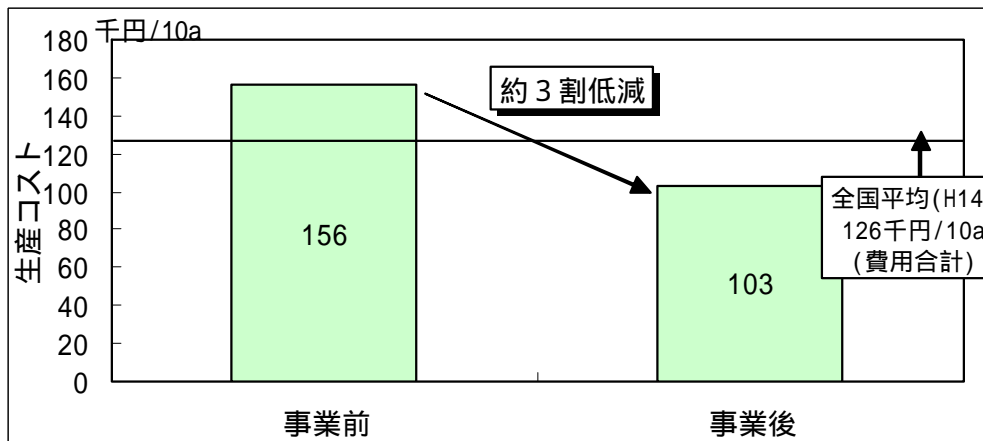
生産法人

オペレーター1人あたりの基幹3作業面積が3ha以上の生産組織

事業完了後3年以内に法人化することが確実と見込まれる集落営農組織

注3：全国平均は農林水産省統計部「農業経営統計調査報告平成14年産米及び麦類の生産費」

担い手の米生産コストの低減



注1：平成11～14年度に完了した都道府県営ほ場整備事業389地区の実績（農村振興局調べ）

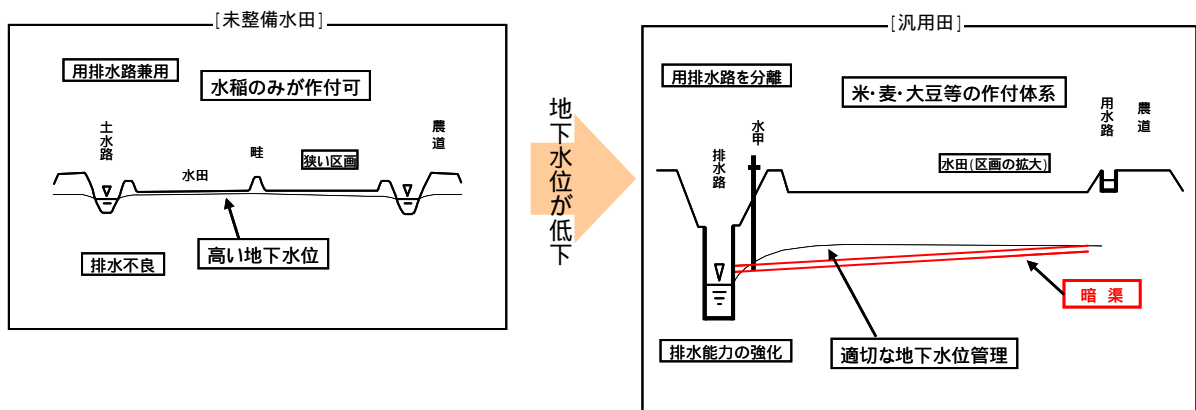
注2：全国平均は農林水産省統計部「農業経営統計調査報告平成14年産米及び麦類の生産費」

(2) 農地の高度利用

用排水路、暗渠排水の整備により地下水位が下がり、水田の水はけが良くなることから、水田において品質の良い麦、大豆、野菜等の生産や1年2作、2年3作の作付け体系の確立も可能となり、農地の高度利用が実現する。

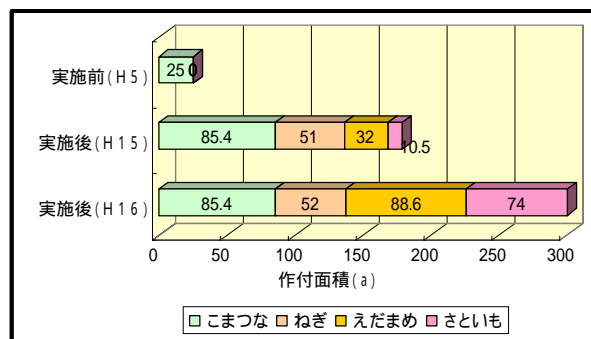
また、経営の複合化や特色ある産地づくりにも寄与している。

水田の汎用化のイメージ



N県S地区の事例

水田の汎用化により多様な作物の作付けが可能となり、経営の複合化が実現。

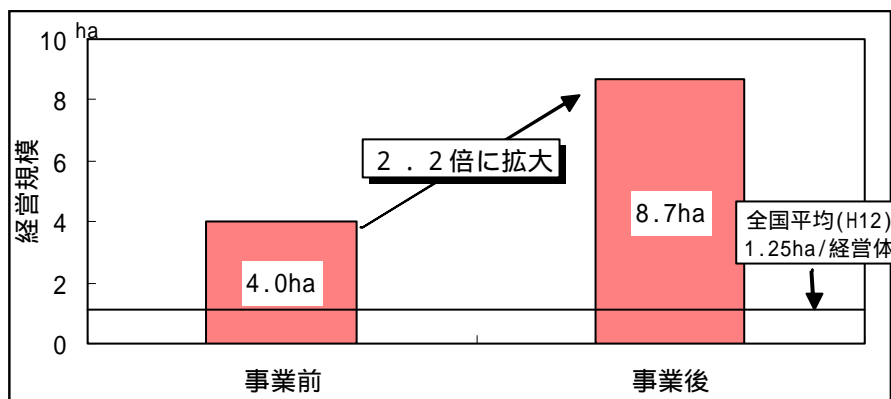


(3) 農地の利用集積、担い手の育成・確保の促進

ほ場が大区画化するとともに、農地の所有権や賃借権といった権利関係が再編成される(換地)ことから、農地の流動化が進み、地域農業を支える担い手へ農地の利用集積が図られる。

その結果、集落の農業構造が再編され、担い手の経営規模の拡大、生産費の節減、農業経営の安定が実現する。

担い手の経営規模の拡大

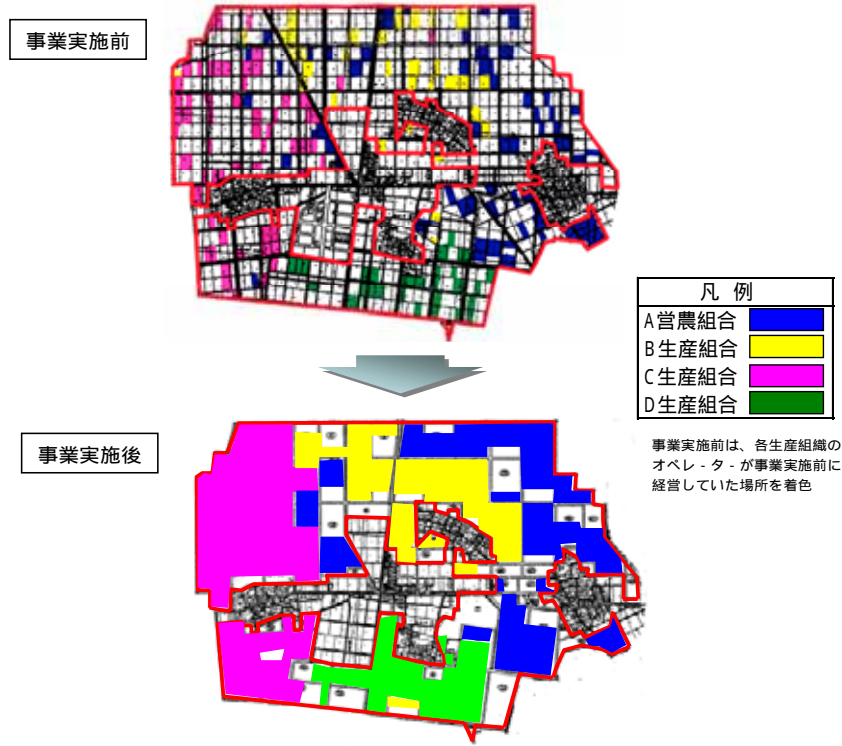


注1：平成8～14年度に完了した都道府県営ほ場整備事業552地区の実績（農村振興局調べ）

注2：全国平均は農林水産省「2000年世界農林業センサス」

F県S地区の事例

ほ場整備を契機として、4つの生産組織を設立し、地区内の農地104haのうち約9割を生産組織に利用集積。



N県O地区の事例

担い手への農地の利用集積

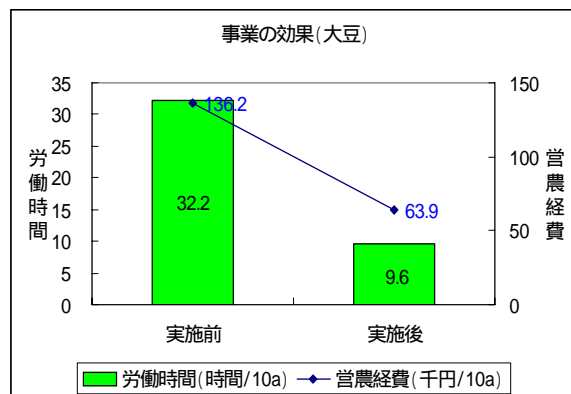
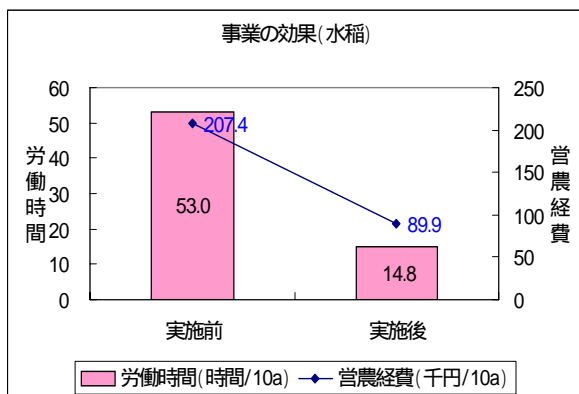
担い手への農地利用集積率は計画の3割を大きく上回り、約5割へ



桃色は生産組織、その他の着色は個別担い手を表す。

農業生産性の向上

ほ場の大区画化、用排水路の整備等により、労働時間の短縮や生産費の節減を目指す



経営の複合化

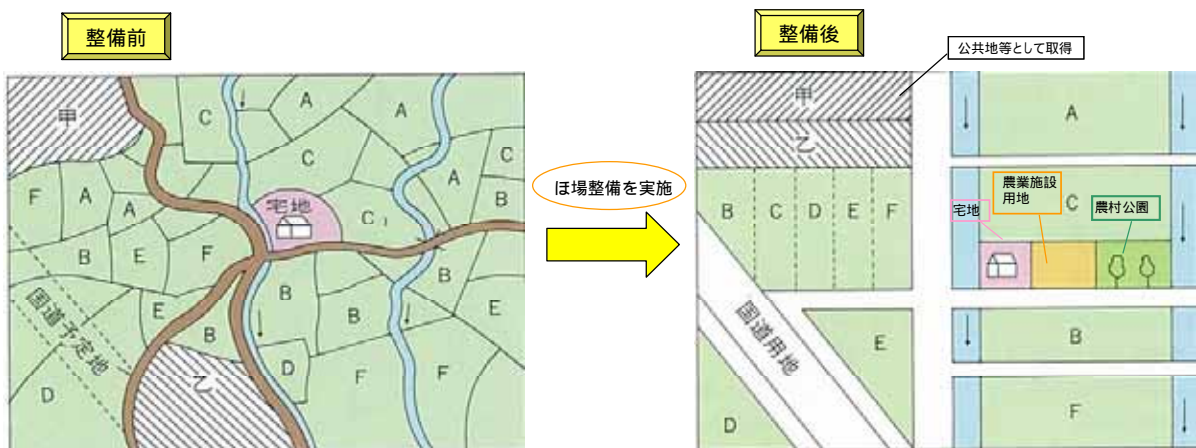
余剰労働力を活用して、そばの生産拡大、トマト、たばこ、ユリ等の導入に取り組む



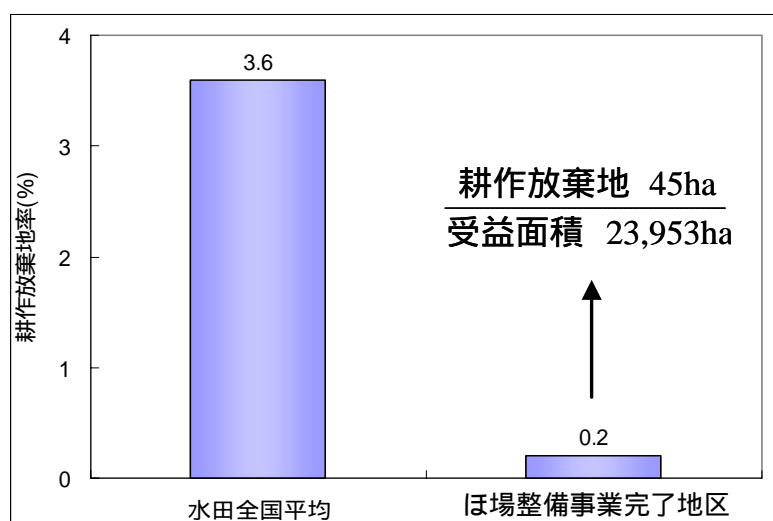
(4) 土地利用の秩序化

換地の手法を活用して農地の権利、用排水施設、農道等の再編整理はもとより、公園、住宅地、高速道路等の非農用地の創出が可能となることから、まとまった優良農地の確保と公共施設用地の計画的配置による土地利用の秩序化が図られるとともに、整備された農道は生活道としても利便性が高まり、農村の生活環境の向上、耕作放棄地の発生防止にも寄与している。

土地利用の秩序化（関係者全員の合意を得て権利関係を再編）のイメージ



ほ場整備による耕作放棄地の発生防止



注1) ほ場整備事業完了地区の耕作放棄地率は、平成5年に完了したすべてのほ場整備事業実施地区146地区の事業実施主体への聞き取り調査による。

耕作放棄地の定義：過去2～3年間農地として利用されていない未利用農地

注2) 水田全国平均の耕作放棄地率は、農林業センサス(2000年)による。

耕作放棄地の定義：過去1年以上作物を栽培せず、しかも、この数年間に再び耕作する意思がない土地

(5) 多面的機能の発揮

水田には雨水を一時貯留し、洪水を緩和する機能があることから、国土保全や防災の役割を果たしている。

また、環境保全に対する国民の関心が高まるなかで、平成13年には土地改良法が改正され、土地改良事業の実施に当たっては環境との調和に配慮することが義務づけられた。

本事業においても、効率的な農業経営の実現と生態系や景観の保全との両立に配慮して実施している。

さらに、整備されたほ場は、教育活動や地域活動の場としても有効に利用されている。

雨水の貯留による洪水防止機能、土壌浸食防止機能



生態系や環境の保全に配慮した工法、教育や地域活動の場



間伐材等の地域の自然材を用いた水路

田植え体験

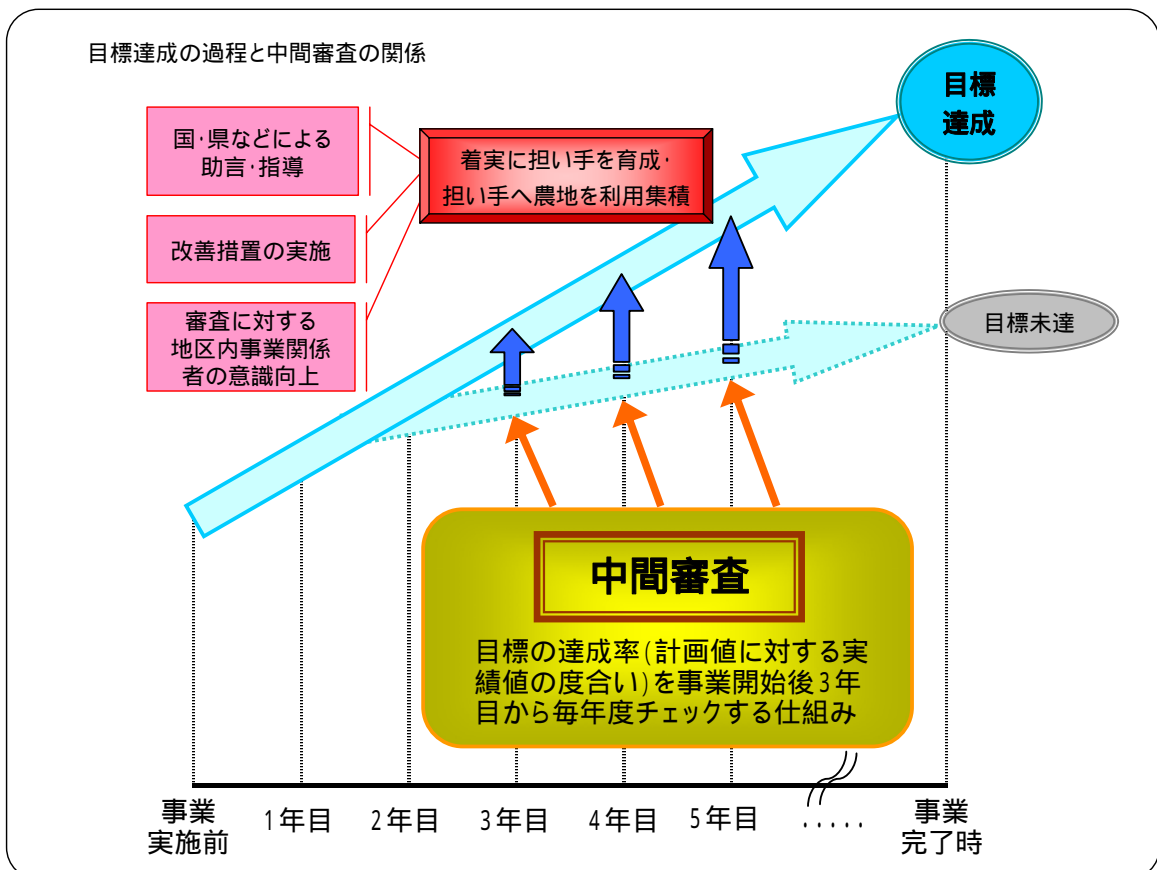
中間審査

1. 中間審査の役割

平成15年に創設した本事業は、従来の農地整備とは異なり、担い手の育成と担い手への農地利用集積の増加を採択要件として附している。このため、各地区においては事業計画に併せて、この採択要件を満たす担い手育成計画を策定することとなる。

中間審査は、この担い手育成計画の実現を確実なものとするための措置として、事業創設に併せて導入した新しい仕組みである。審査は、地区が設定する毎年の目標の達成度合いをチェックするというものであり、事業開始3年目以降事業完了までの毎年度実施することとしている。

事業実施中から審査を実施することによって、事業主体である都道府県はもとより、地区内事業関係者の要件達成に向けた意識の向上が見込まれる。また、目標の達成率が低い場合には改善措置、国・都道府県等による助言・指導等を行うことから、担い手の育成、担い手への農地の利用集積を着実に進め、農業の構造改革の加速化に資する上で、中間審査の果たす役割は重要である。



2. 中間審査の流れ

(1) 計画審査表の作成による達成率の判定

中間審査は、事業主体である都道府県が計画審査表を作成することにより行う。達成率は、事業実施前に比した目標値の伸びに対する実績値の伸びの割合によって算出し、70%以上であれば事業を継続、70%未満であった場合は都道府県が約1年かけて改善措置を講ずることとしている。

(2) 改善措置実施後の達成率の判定と実施方針の決定

改善措置を講じた結果、1年後の達成率が70%以上となった場合は事業を継続、50%以上70%未満であった場合は改善措置を継続、50%未満であった場合は地方農政局等が事業の実施方針の検討を都道府県に指示し、指示を受けて都道府県は、学識経験者等第三者からの意見を聴取するなどして事業の実施方針を決定することとなる。

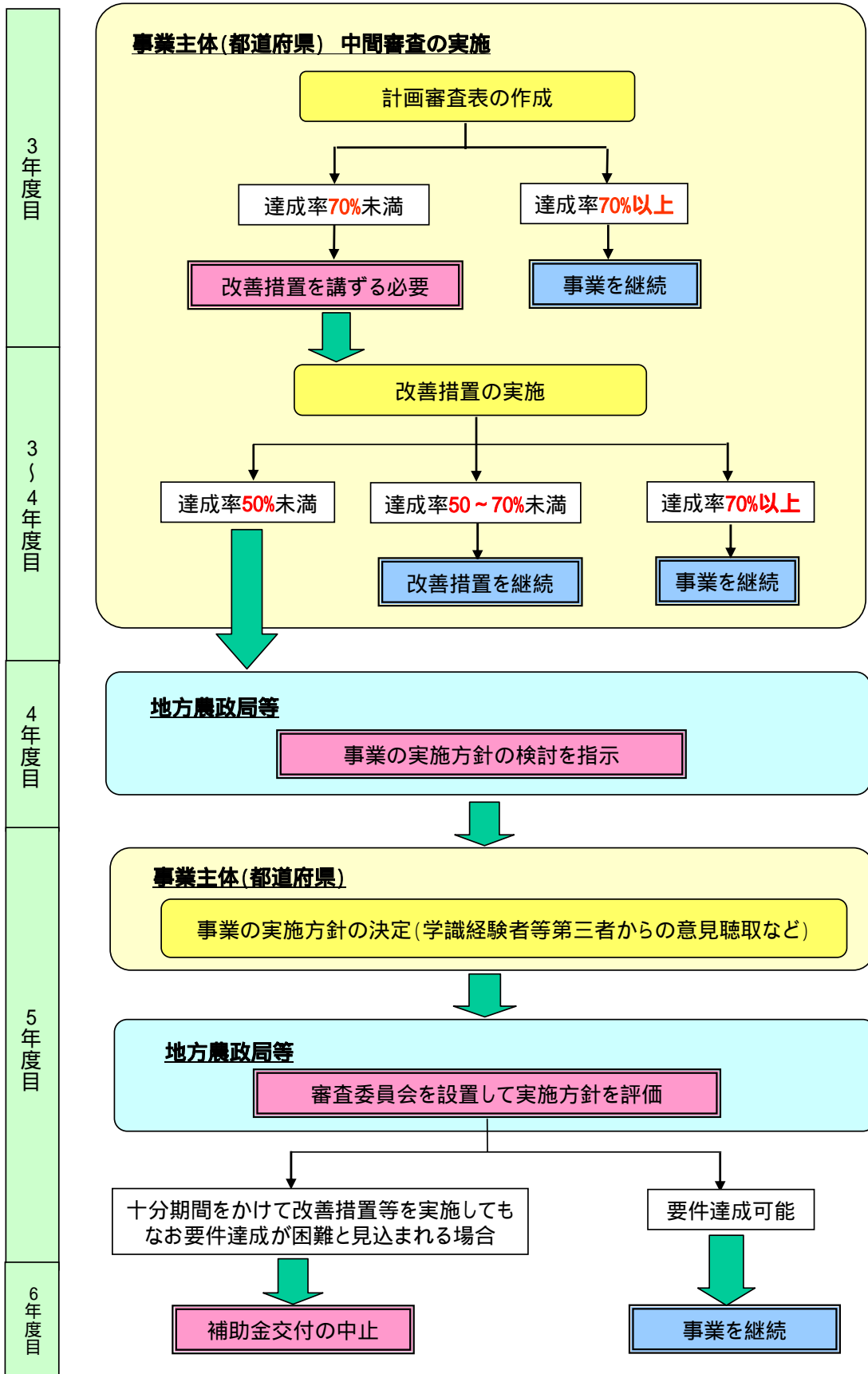
(3) 実施方針の評価と達成困難な場合の措置

事業の実施方針の決定を受けて、地方農政局等は、局内に設置する審査委員会において実施方針の評価を行い、事業要件の達成が可能と判断される場合は事業を継続することとなる。

一方、十分な期間をかけて改善措置、指導等を実施したにも関わらず、なお要件が達成されないことが確実と見込まれる場合に限っては、最終的には国庫補助金の交付を中止し得る仕組みを採用しているが、補助金交付の中止は地区、市町村、都道府県等に多大な影響を与えることから好ましいものではなく、十分な期間と複数の段階を経ながら達成率を確実に改善させて、要件達成に結びつけることが重要である。

なお、達成率の低い理由が自然災害等の不可抗力によると判断される場合は、その状況に応じて柔軟な対応をとり得ることとしている。

中間審査の流れ



3. 中間審査の結果

(1) 審査結果の概要

平成15年度に採択した本事業105地区について、事業開始後3年目となる今年度に初めて中間審査を実施した。

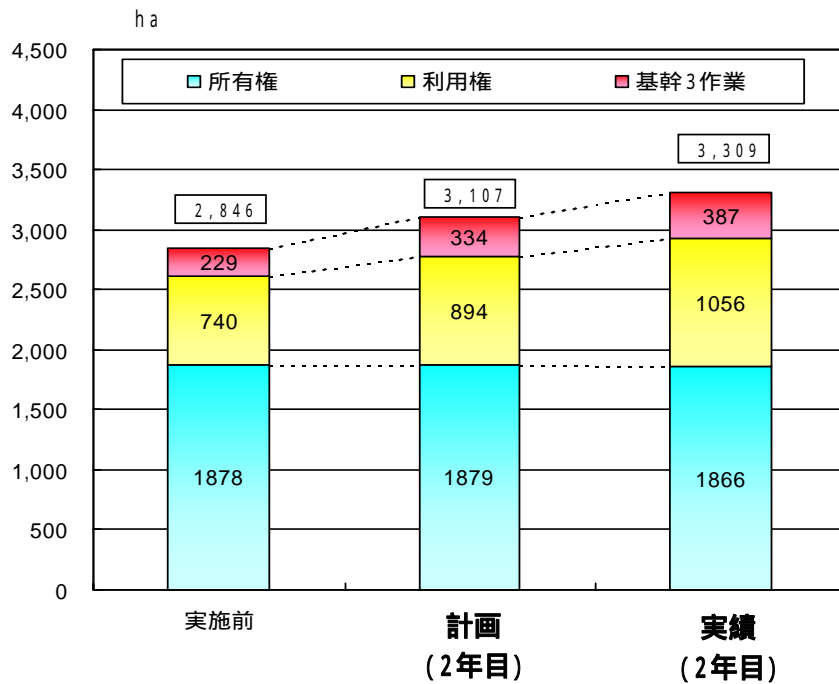
審査は事業開始後2年目までの実績をもとに行うこととなるが、担い手への農地の利用集積については、利用権設定と基幹3作業受委託により計画を上回り、全体で計画の3,107haを200ha程度も上回る結果となった。

また、地区ごとの達成率で見ると、100%以上の地区が約8割を占める一方、達成率が70%未満で改善措置を講ずる必要が生じた地区は、105地区中9地区であった。

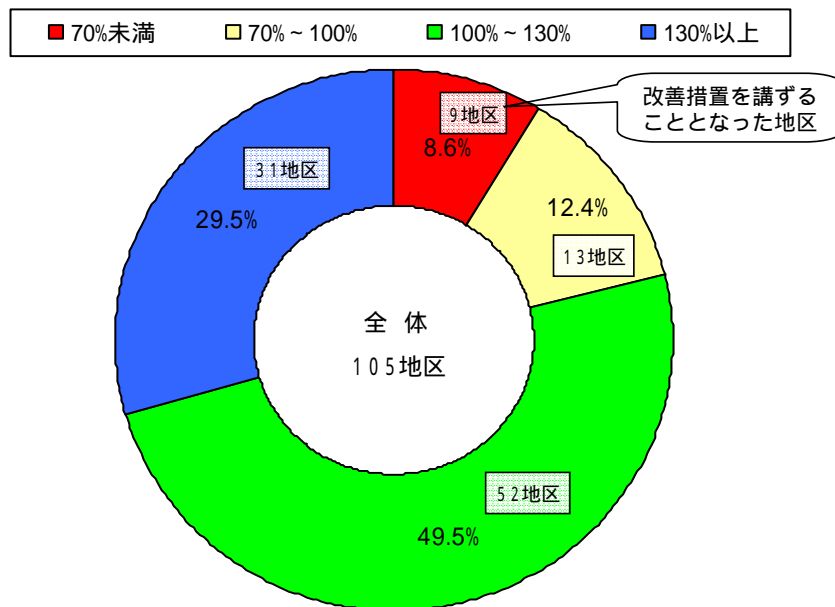
総じてみれば、事業による担い手への農地の利用集積は順調に進んでいるとの結果が得られた。

なお、平成15年度採択地区は、事業創設に係る特例措置として担い手の育成、即ち認定農業者数の増加割合についての規定を設けていないため、15年度採択地区に限っては、審査の対象項目は担い手への農地利用集積の増加のみである。

担い手への農地利用集積の計画と実績



担い手への農地利用集積の目標達成状況



注)平成15年度に採択された経営体育成基盤整備事業地区のうち平成17年度継続地区の105地区について調査。

(2) 審査結果の分析

達成率130%以上の地区における取組

今年度の中間審査で達成率が130%以上と高かった地区においては、以下のような積極的な取組がみられた。

イ．地区内での十分な意思疎通

事業の趣旨や担い手の育成・確保の重要性について地区内の受益者全員に周知徹底を図り、理解を得るため、地区内での話し合いはもとより、担い手への農地利用集積が事業の採択要件であること等を記載したパンフレットの作成・配布（T県S地区）、営農に係るアンケート調査（T県T地区）、事業説明会（M県U地区）等を実施する取組がみられた。

この結果、規模縮小志向農家などの農地の貸出希望や作業委託希望を早めに把握して担い手への農地利用集積に結びつける体制の整備が図られた。

ロ．関係機関との連携強化

地元の市町村、JA、農業委員会等関係機関と事業の進行に伴う営農計画や担い手への農地利用集積について連携・情報交換を行う取組がみられた（H県C地区）。

この結果、事業内容や工程に併せた担い手への農地利用集積に対する地域関係者全員の意識の向上や認識の共有化が図られた。

ハ．経営体発展の取組

担い手への農地利用集積の促進に向けて生産組合を新たに設立したり（I県S地区）、事業を契機として地区内の農業生産法人に農地を利用集積する（F県K地区）など、地域が一体的に集積に協力する取組がみられた。

この結果、事業を契機とした担い手の経営基盤の強化が促進された。

達成率70%未満の地区の要因

一方、達成率が70%未満と低かった地区においては、埋蔵文化財発見に伴う発掘調査や湧水発生による緊急対応等の不測の事態が発生したことにより工事を中断せざるを得ず、予定どおり集積を進められなかったところが多くなっている。

計画の130%以上達成した地区の取組事例

地区内での十分な意思疎通

計画策定段階から育成する担い手農家を明確化し、地区内に周知徹底
事業趣旨周知のためのパンフレットを作成し、地区内でPR
営農に係るアンケート調査の実施、説明会の開催

関係機関との連携強化

市町村、JA、農業委員会等関係機関と連携し、農地集積に対する
地区内の意識を向上

経営体発展の取組

生産組合を立ち上げるなど、地域が一体的に集積促進に向けて協力
事業を契機として、地区内の農業生産法人に農地を集積することに成功

・経営体育成基盤整備事業の効率的実施のための中間審査の活用方向について

1．基本的考え方

強靱な農業生産構造の確立、効率的かつ安定的な農業経営の育成といった農政上の課題において本事業が果たすべき役割を考えた場合、担い手の経営発展のための基盤を整備することにより農業生産性の向上を図り、農業の構造改革の加速化に資するという観点から重要であるといえる。

加えて、事業の実施を契機として地域内での話し合いや合意形成、地域農業の再編に向けた取組が図られることが多いことから、地域農業の将来像（ビジョン）を明確化し、地域社会の維持・発展を図るという観点からも、本事業は注目すべき役割を有しているといえる。

本事業に導入された中間審査は、単に事業計画の円滑な進捗を管理するのみならず、当初描かれた地域のビジョンを着実に実現していく過程において、その進捗状況を関係者全員で把握、共有しながら事業を進めるという点で重要な位置付けにある。

このことから、の3．の審査結果等を踏まえつつ、現行の中間審査を如何に効果的かつ効率的に実施し得るか、更には審査の仕組みを活用して如何に地域のビジョンの実現に寄与し得るかという観点から、中間審査とその結果の活用の充実を図ることとし、本事業のより一層の効果的な実施に資することとする。

2．具体的な対応方向

(1) 地区内関係者の連携の強化

今年度の中間審査の結果から、地域の担い手育成目標を着実に達成するためには、事業実施前のみならず事業実施段階においても地域の関係者間で緊密な連携と意思疎通を図り続けることが有効との結論が得られた。これは、翻ってみれば、事業実施前に地域農業の発展方向について真剣に話し合い、地域の担い手の明確化、担い手の育成方針（農地利用集積計画等）について地域の総意として望ましいビジョンを描いたかどうか、また、その内容が妥当なものであって事業計画に確実に反映されたかどうかということに起因しているものと捉えられる。

このため、事業計画策定に先立ち、地域の農業関係者だけでな

く、地区の事情に精通した市町村、農業委員会、ＪＡ、土地改良区、農地保有合理化法人等の関係機関と意見交換を行いながら適切な担い手育成計画を策定するとともに、事業実施段階でもこれらの関係機関等と緊密な連携をとりつつ、当該計画の実現に向けて地域ぐるみで強力な取組を継続することが重要となる。

その際、担い手育成計画そのものを地域の実情に応じた適切な水準の内容とすることが重要であること、また、その計画が事業計画にも適切に反映されることを確保する必要があること等から、計画策定段階から対象地区と都道府県、若しくは国との間において十分な調整を図ることが重要である。

これらを踏まえ、地域の関係機関との情報交換・連携を図りながら、事業実施前の段階で明確な合意形成を図るための取組、事業実施中における合意内容の実現に係る継続的取組、をこれまで以上に質、量ともに充実させることを事業主体である都道府県に奨励することとする。

(2) 優良取組事例の分析と分析結果の他地区への反映

毎年度の中間審査により、達成率が高い優良な地区と達成率向上の主たる根拠となっている取組事例について把握することができることから、これらの取組を国や都道府県において分析し、その結果をとりまとめて各地区にフィードバックすることにより、他の地区が優良地区と類似した課題を抱えている場合にその解消に寄与することとなり、全ての地区における達成率向上につながるることとなる。

このことから、優良地区事例の分析とその結果の他地区への反映及び応用について、国、都道府県が一体となって取り組むことが有効である。

(3) 中間審査の機会をとらえた関係機関との連携強化

中間審査は、事業実施中における地区の中間目標の達成状況を確認するだけでなく、地区の担い手育成に係る取組の詳細状況や地区が抱えている各種課題等についても明らかにするものであり、地元の市町村、ＪＡ、農業委員会、土地改良区、農地保有合理化法人等の関係機関との間で営農上の課題も含めた幅広い意見聴取・情報交換を行う絶好の機会となる。

したがって、中間審査の機会をとらえ、達成率向上に資する新たな取組を推進するための地域の協議会を開催するなど、関係機関との連携をより強化することを事業主体である都道府県に奨励することとする。

(4) 中間審査結果を踏まえた効果的な改善措置の実施

中間審査の結果、達成率が70%未満であった地区に対しては、事業主体である都道府県が必要な改善措置を講じることとしているが、当該地区の今後の目標達成を確実なものにするため、改善措置を講じるに当たっては、その実効性や客観性を確保するとの観点から、地元の市町村、農業委員会、JA、土地改良区、農地保有合理化法人、学識経験者等から広く意見を聴取することが重要である。

その際、講ずべき措置の内容は改善計画書として具体的にとりまとめた上で、国にも速やかに報告するよう都道府県を指導することとする。

．おわりに

ほ場整備事業は、昭和38年の事業創設以降、現在の経営体育成基盤整備事業となるまで、農業を取り巻く状況の変化やその時々々の農政の課題に即した形で農業生産基盤の整備を展開してきている。

近年は、国と地方の厳しい財政事情等を背景として公共事業の一層の効率化が求められる中で、本事業においても我が国水田農業の構造改革に真に寄与する施策として一層の効果的実施が求められている。

今回検討の対象とした中間審査は、事業実施地区ごとの担い手の育成過程を経年的に把握できるものであることから、審査結果は施策効果を評価する数値指標としても有効に活用し得るものである。

担い手育成や担い手への農地利用集積の目標値を設定するに当たっては、本検討会でも指摘されているように、事業実施前の地域の話し合いと合意形成の下、地域のビジョンに最大限合致するような適切な水準を設定することが重要である。

また、設定した目標の達成に当たっては、担い手への農地利用集積を支援するための担い手育成推進施策、経営所得安定対策等大綱（平成17年10月省議決定）に基づいて実施される担い手の経営の安定を図るための新しい施策等他の施策の有効活用についても地域で検討し、着実な担い手の育成、これによる構造改革の加速化を図ることが必要である。

本検討会の結果を踏まえ、中間審査をより効果的に実施することにより、事業効果の最大限の発現が期待できる。

また、これらの取組により毎年蓄積されることとなる中間審査の貴重な実績データを適確に分析し、今後の本事業の仕組みの更なる改善、充実、新たな事業制度の構築に活用することが重要である。