

「奥久慈区域」事後評価第1回第三者委員会議事録

日時：平成19年6月1日（金）14:30～16:20

場所：奥久慈だいが会議室

事務局： ただいまより平成19年度緑資源機構営事業奥久慈区域事後評価第1回第三者委員会を開催いたします。開催にあたりまして、当機構の事後評価委員、上田計画評価部長より挨拶いたします。

計画評価部長：本日は、ご多忙中にもかかわらず、農用地総合整備事業奥久慈区域事後評価第三者委員会にお集まりをいただき、ありがとうございます。今日は朝からこれまで事業実施地区の現地を見ていただき、また受益農家の皆様の話を聞いていただきました。これからの時間は、奥久慈区域の事後評価について各委員のご指導を賜りたいと思います。宜しく申し上げます。

事務局： それでは、お手元の議事次第にしたがって議事を進めてまいりたいと思います。

<事務局より委員及び出席者の紹介（別紙出席者名簿）>

事務局： 続きまして第三者委員会委員長選出ですが、委員長は委員の互選によって選んでいただくことになっております。どなたか委員長をお願いできる方はいらっしゃいませんか。

<委員から、「中嶋委員」の声あり>

事務局： それでは、中嶋委員に委員長をお願いしたいと存じます。以降の議事進行は中嶋委員長にお願いします。

中嶋委員長： 委員の皆様のご協力をいただきながら、しっかり評価して参りたいと思います。どうぞ宜しくお願いいたします。

それでは、議事次第に従い検討を進めます。第三者委員会の運営について事務局より説明をお願いします。

事務局： 資料に基づき説明させていただきます。

<平成19年度の運営について説明>

中嶋委員長： 運営について、よろしいでしょうか。  
それでは、事後評価調査の結果について説明をお願いします。

事務局： 事後評価調査結果を事務局より説明します。  
<事後評価調査の結果について説明>

中嶋委員長： 今までの内容を踏まえて意見交換を行います。ご質問、ご意見があれば、ご自由にご発言下さい。

松本委員： 「p.15 林業」で太子町の林野面積、林家数が減少しているのに対し、「林家以外の林業事業体数」が増加していますが、理由はなんですか。

事務局： 確認し、次回委員会で報告します。

松本委員： 農業用道路の農産物輸送に関して、太子町から旧美和村へ農産物と生産資材が輸送される計画となっておりますが、どのような構想から設定されているのか。現在未完成区間があるために太子町から旧美和村へ農産物の輸送がされていないが、地元は不便を感じていないのではないかと。

事務局： (奥久慈区域の上位計画となる)茨城県北東部広域営農団地整備計画が昭和55年3月に設定され、その構想に則した計画となっております。

松本委員： 茨城県北東部広域営農団地整備計画構想の実現の可能性は低いですが、太子町からの農産物は出荷先(水戸)方面に直接向かうと思うのですが、旧美和村へのお荷ルートから太子町内で横にルートが逸れている感じがします。

事務局： 計画構想は継続中で、旧美和村に農産物集配センターを設置して農産物等が集荷されることになってます。

太子町： 農協のJA茨城みどりは太子町、旧美和村、旧山方町、旧諸川村、旧御前山村、常陸大宮市と広範囲となっており、旧美和村の農産物集配センターが設置された場合に、現時点の道路では太子町で生産された野菜等は出荷方面の旧山方町から旧美和村に向かうルートになります。県北北部地区広域農道が完成後、太子町から旧美和村へのルートを通り、周辺地域の農産物を集荷しながら常陸大宮市の市場へ出荷する計画であったと思います。

松本委員： 当初はそのような計画であったかも知れませんが、現在は観光色が強くなっているのではないかと。茨城県の事業で、農道の農業外の利用についての調査をしたことがある。少子高齢化、担い手減少の中で、農道が、農業本来の利用より、農業外利用（観光、通勤等）が多くなっていた。農道の波及効果は農業外利用を組み込まないと難しい。

大子町： 県北北部地区広域農道が完成した場合は具体的利用が出てくるのではないかと思います。

松本委員： 県北北部地区広域農道が完成した場合でも、一般的な利用は出てくるでしょうが、農業面での利用は計画通りの期待はできないのではないかと思います。総費用総便益比を考えた場合に、大きな事業費に対して効果を計上しなければならぬのはわかりますが、現状と違い過ぎると思われる。

事務局： 総費用総便益比の試算結果は、現在1.4程度です。事後評価時点の評価区分で大子町から旧美和村へのルート（二次輸送）にかかる効果を除いても1.0以上の B/C は得られています。県北北部地区広域農道は現在も実施中のため、この広域農道の計画変更内容と整合性を図っています。

松本委員： いろいろ状況が変化していく中で、広域営農団地整備計画にとらわれず、全体の道路ネットワーク網の整備を進めるという政策面で、現実に即した費用対効果の検討をしてほしいという意味です。総便益の対象項目に、交流事業やグリーン・ツーリズムなどいろいろの事業を組み込みすぎている。大子町の農業産出額35～45億円の中で、営農団地整備140億円、農道整備100億円を投入しても、産出額は減少傾向、担い手も減少傾向、耕作放棄地は増え続けているということを見ると、効果測定に違和感を覚える。

事務局： 奥久慈区域の事業の事後評価としては、関連事業と整合性を図る必要があります。交流事業やグリーン・ツーリズムの効果は定量化できないため、定性的に記述しているだけです。区画整理や農道整備の効果は、営農経費や走行経費の削減効果が大きいので、年間の農業産出額と単純に比較できません。

溝口委員： 説明資料には書かれていないのですが、災害時の効果があるのではないかと思います。たとえば台風等により主要道路が寸断されたとき、農業用道路ができたことにより迂回路利用できたとか、アンケートによる評価があれ

ばよかったかなと思います。今回は、災害時の対応という面から評価の検討は行っていないのですか。

事務局： 昨年事後評価を実施した日野区域では、事業完了後に鳥取西部地震が発生し、日野町等の道路・鉄道が寸断され、日野区域で設置した農業用道路が孤立した集落のライフライン及び震災復興に活用されたことを災害時迂回路確保効果として算入しました。日野区域のように具体的事例があれば評価できるのですが、奥久慈区域では事例がなく、効果としての想定は可能でも、数値化して計上はしていません。

溝口委員： 物の言い方なのでしょうが、危機管理に対する効果、国民に対する安心感を与えた効果は十分出てくると思います。災害によって主要交通機関が寸断されたことを想定した場合に、農業用道路があるから住みやすくなった等の評価はやろうと思えばできると思いました。そのような危機管理的な要素も含めて評価したほうが良いと思います。

事務局： 農業用道路沿いの大生瀬集落等は緊急車両の到達時間が短くなって安心感が増し、介護施設・車両の利用が便利になった等の生活面の効果はあると思います。

溝口委員： 今日視察した町付団地では、橋ができたことにより、大雨時に孤立しないようになったことは広い意味で住民の安心感に繋がっていると感じました。

松本委員： 私は今回、初めて効果分析や農業関連事業にかかわるのですが、p.16の「費用対効果分析の算定基礎となった要因の変化」で効果項目の「食料の安全供給の確保に関する効果」や「農村の振興に関する効果」の表題に対する内訳の効果項目としては、作物生産効果等の効果で算定するしかないのでしょうか。また、p.21の「事業の実施による効果の発現状況」、p.25「波及的效果、公益的・多面的効果等」は地域の状況を記述されていますが、全部が奥久慈区域の事業により生じた効果のように記述するのはどうかと思います。評価項目や評価内容については決まりがあるのですか。

事務局： 「土地改良事業の新たな費用対効果分析について」p.5「食料の安全供給の確保に関する効果」は、食料・農業・農村基本計画に合わせた形で効果項目を設定しています。現行は「農業生産性の向上」等があったのですが、新たな効果体系は4つの表題（柱）で整理しています。確かに表題と各効果

項目名に若干違和感がありますが、各効果項目に適した表題へ整理されたと思われる。「波及的効果、公益的・多面的効果等」では、効果算定に関わらず、事業に若干なりとも関係する内容について広く収集して記述するよう、過去の事後評価の第三者委員会等から指摘があり、一方、その記述した内容から今後の効果の定量化へ向け検討課題にもなるので、記述しています。

松本委員： 総費用220億円に対し、これに見合う総便益が発生したという場合に、現時点では色々な効果を計上しないと無理ではないかと思いました。諸々入れて効果があったとしないと総便益は事業費を上回らない。

事務局： 事業計画どおりに農業生産性も上がり、農産物価格も下がらない条件であれば B / C はもっと上がっていると思いますが、情勢として良くない方向にあるのでこのような結果になっています。算入した効果額は、農林水産省のマニュアルに基づいています。

松本委員： 奥久慈区域の事業によって担い手の確保及び集落が自立的に維持されることが効果と思っていました。もしそうでないと、団地事業を進める意図が弱くなる。

事務局： 担い手の確保や集落維持は間接的な効果として期待していますが、効果額としては算定していません。全体の B / C で1.4と出ていますが、農業効果だけで0.7ぐらいを占めています。

松本委員： 5年後には高齢化がさらに進む状況は考慮していないですね。現実に担い手が離れ、高齢化がどんどん進んでいる。私どもの調査によっても大子町の総人口は減少が進むし、農業者の担い手も高齢化かつ減少する

事務局： 10年後20年後の高齢化の進行をどこまでシミュレーションするか手法が確立していません。B / C は時点を設定して算定するもので、今回は現時点で得られる最新データを元に算定しています。

中嶋委員長： 費用対効果分析資料の年総効果額は殆どが農業用道路の効果が占めていますね。農業用道路の一般交通等節減効果が半分以上なので、この道路がどのような効果を発現しているのか、きちんとした文章で説明すべきだと思います。発現しているもののうち相対的に年効果額の少ない作物生産効果などが資料では細かく記述され、一方農業用道路については記述が少ないため、効

果額と記述とがアンバランスな印象を受けます。ご検討ください。

2-15、2-16 で年効果額を年別にすだれ状に示されていますが、すべて同じ金額です。視察中の車内では年効果額は関連事業の完成前後で一期二期に区分して算定していると説明されましたが、どのように区分しているのですか。

事務局： 2-15についてはバック資料と連動していません。関連事業完成前後で年効果額を区別するはずが、同一の年効果額になっています。説明と違っているので、修正します。

安藤委員： 農業用道路整備、担い手への農地集積、耕作放棄地の関係を考えてみたいと思います。本日の農作業受託組織の聞き取りから、農業用道路整備により担い手の行動範囲が広がるという結果をもたらしているという印象を受けました。中山間地域の農地は、平坦地域と比較して細長く不整形で、機械作業に適した農地はわずかしきありません。担い手はそのような農地をかき集めていかないと農地を拡大できない。分散した農地を集めて拡大していくしかない。農業用道路の整備によって担い手に集積される農地とか農作業受委託する面積が拡大する効果があると思います。

ですから道路整備によって担い手が引き受けられる農地の範囲が広がることは担い手を育てることになるし、耕作放棄地の防止にもなる等の関係がありそうな感じがします。耕作放棄地防止のマイクロシミュレーションに際しては、ほ場が良くなって自己完結型農家がどこまでがんばれるかが分析のポイントとなると思いますが、ここのように強力な担い手が少数いる場合は農道が整備されたらどこまで農地を守れるか、農道ができたからここまで規模拡大ができた、農道ができて作業が楽になったから規模拡大できたといったデータを事例から収集することができれば、農道整備による耕作放棄地防止の効果が数字として出せるのではないかと思います。

営農経費節減効果の中で節減された労働時間と農業用道路整備による移動時間の短縮によって農地が守られたということとの間の関係を、どのように評価していいかは分からないところがありますが、少なくとも総合評価における記述との間には因果関係がありそうな感じがします。実態に即した評価をどのように定量化するのか検討が必要と感じました。

事務局： 営農経費や走行経費が軽減されることによって、増加した農家の余裕時間を何に仕向けるかの設定が問題で、その余裕時間を使った別な作業を想定しないと明確に効果額が出てこないと思います。

中嶋委員長： 訪問した営農集団が地域の担い手になっていくのでしょうか、(農作業受託組織の代表者に話をきいて、)ほ場整備だけを行ってもだめで、ほ場間の横のつながりをつける道路がなければ農地利用上、十分な効果を発揮できないことがよくわかりました。このことは評価書ではそれほど指摘されていない。効果額として計上できるかは別として、事後評価を行った結果このような効果が明らかになったのは強調して良いのではないかと思います。それは農業の構造改革、農地流動化に非常に大きなインプリケーションを与えるのではないかと思います。ぜひ、記述していただきたい。

斎藤委員： 農作業受託組織の聞き取りから事業の効果が十分理解できたのですが、説明資料にある「高齢者・女性活動」や「グリーンツーリズム」については基盤整備、農村整備による効果とのつながりがあまり見えなかった。代表者が、10年前だから事業参加、ライスセンターの建設等ができたと話していて、その効果が現在反映されているが、今後については高齢化や担い手等の将来の問題を抱えている。また、整備された道路沿いに作られている直売所の加工組織の代表者は、その道路を通過する八溝山等への観光客が減ってきた等の課題を抱えている。

このハード的な整備とともに後継者問題等のソフト面など両面的に解決するシステムを考えていかなければならないと感じました。農業後継者問題で県の委員会に参加していますが、ネットで就農学校の生徒を募集すると全国からびっくりするほど人が集まりましたが、いざ講習を終えた後のフォローができていない。家もない土地もない人達が困って戻るしかないみたいなレベルなんです。都市住民の農村への関心がかなり高まっていますから、この事業を考える時に都市と農村交流も合わせて、農村のシステム作りが必要と思いました。

中嶋委員長： 私も道路ができたから直接「女性活動」が活発になったとは思えないのですが、総合的に道路ができて活性化したことが女性活動に結びついていったとか、農産物直売所ができたとか、間接的な効果はあると思います。その点を丁寧に記述されたほうがよいのではないかと。説明不足だと、こじつけて書かれているように思います。たとえば、良い米を作るようになったことは、ほ場整備をしたことよりは地域の方の工夫や活動の部分がすごく大事だと思う。それも農作業受託組織の方々が中心的に活動できるようになったことが、次の取組みに結びついたこともあるようです。ほ場整備、農道整備は彼らの活動を活発化させ、そこに人が集まって、努力をする人材が確保できたと思っています。総合評価等で丁寧にそのようなことを書かれた方がよいです。

先ほどの視察で、「10年前だからできたけど、今だったらだめだろう」という農作業受託組織の方の話は、良いタイミングで事業を実施したということを描きされています。事業実施が後だった場合は遅きに失したであろうということですね。早め早めに事業を終えることができたことにより、間に合っただけ効果につながっているように思いますので、その点も検討してください。

安藤委員： 事業過程で活性化の動きが生まれ、ほ場整備と集落営農と深い関係が生まれた感じがします。女性・高齢者の活動もこのような事業があった時に、「自分たちも何かやろうか」という動きを生み出したことが具体的にわかれば記述していったほうがよいと思います。農業用道路整備だとなかなかそのようなつながりが出てこないのですが、ほ場整備だとそのような活動は記述しやすいので、なにかありそうな気がします。一般的には活性化しているから事業が入り、そこにまた新たな事業が入ってくる傾向があります。

溝口委員： 現地を回っていて、畑作に対する適作物の情報が提供できるような仕掛けがほしいと思いました。田畑輪換が可能なほ場整備をしたのに「畑作で何を植えて良いのかわからない」という現場の声を聞いて、我々ももう少し考えていかなければいけないなと反省しています。

筑波にある中央農業総合研究センターで、IT を利用した新しい農業に取り組んでおり、その中に適地適作判定ツールというのがあります。品種や気候条件を入力すると、その気候条件に合わせてどの作物が適しているか判定するものができますから、そのような機関と連携し、情報を共有できるような仕組みを今後考える必要があるのかなと思いました。

中嶋委員長： ちなみに畑地が事業で少なかったというのは同意が取れなかったのですか。

事務局： この事業は要望がベースなので、計画時から大子町と打合せしながら計画面積を決めましたが、圧倒的に水田の要望が多かったということです。

溝口委員： 昔は八溝山系はタバコ栽培を行っていたんですね。最近はタバコは流行らなくなったから、それに代わるものが必要なんですね。

計画評価部長： 区画整理をやり、農作業受委託も進んで、高齢者で集落の中心となってやっている方が、畑で何をやって良いかという動きが出てきた。それがもっと進んでいくと「ここは何を作れば良くなるのか」につながっていくのかもしれない。農作業受託組織の代表者が畑作もやりたいと言ったのは、省力化



の先のイメージがそこにあるからかもしれない。活性化の形の一つで、当面の目標として省力化により余暇時間ができたことから「畑作をやりたい」につながったと考えた場合に、これも効果と思います。

松本委員： 米ですと機械を購入して規模拡大ができますが、中山間地域の畑作は小規模で少量多品目ですから労力がかかるため、効率よくできない。この事業をやりながら担い手をどうするかという問題も合わせて考えていかなければならない。畑作の担い手確保については、営農団地事業からだけでは難しい。地域の中で、生産、販売、加工等を総合的に進める必要がある。

計画評価部長： もちろんそうですね。しかし、事業が一つのきっかけになっていると言うことですね。効果の算定の仕方になりますが、台数だけの整理ですので生活道路で使うか観光客かは関係ありません。事業実施時点でみなさんが何かをやるうという意識がでて、農作業受託組織の代表者のような人が中心となって動かすパワーになった。事業制度をうまく利用し、生産基盤、生活環境を良くする計画にも負担が伴いますから、地元で十分調整されたと思います。

溝口委員： 確かに間違いなく、選択の幅が広がり農業が面白くなってきましたね。米作りにしても、昔だったら多く作れば良かったのですが、今は収量を落とすともうまい物を作る方向にシフトしていますね。ほ場整備で排水を改良することによって畑作ができるようになりましたが、昔は畑で何を作るかは土地、土質、日照など限られた条件しかないので考える要素もなかった。

計画評価部長： 計画上は色々作物が栽培できることになっておりますが、少しづつ近づいているということです。

溝口委員： そこで作物が何が良いかを選べるような手だてを導入していけば、結構おもしろい地域起こしにつながる農業の展開が考えられると思います。担い手の確保が心配との意見もありますが、私は逆にひょっとしたら若者が来るのではという感じも多少しています。

中嶋委員長： どのような農業を展開するかが大事ですが、今回の効果の発現は主に農食用道路でだとすると、営農に使う道路は農産物を輸送して効果が発現するのであって、売るものがなければ意味が無い。また、一般交通で観光が多いとした場合に、観光客を引き付ける観光資源が残っていないと道路の効果発現は絵に描いた餅になってしまいます。農業が飛び抜けてもっと大きくなると

か、作物生産効果が増えるという必要は必ずしも無いですが、とにかく現在ある生産を維持し、産地間競争の中でがんばって生き残っていく、それが今後も効果が続いていくポイントだと思う。そのためには、溝口委員が言われた適地適作も考えながら、どのような農業を続けていくのか、どのような観光農業を振興するのか戦略的に考えていかなければならない。事後評価の結果が今後もそのとおりに続くためには、この地域の農業の姿というものを地域の皆さんに考えていただかなければいけないと思いました。

中嶋委員長： 最後に、何かあれば一言お願いします。よろしいでしょうか。

いくつか、指摘のあった点もありますので、もう一度、文章、数字も含めて精査していただいて次回の委員会までに準備してください。

これで、意見交換を終了したいと思います。

事務局： それでは、長い間お疲れ様でした。これをもって第1回第三者委員会を終わりたいと思います。本日は、どうもご苦労様でした。

(別紙)

平成19年度緑資源機構事業奥久慈区域事後評価第三者委員会(第1回)  
出席者名簿

事後評価第三者委員

氏名	所属
安藤 光義	東京大学大学院准教授
斎藤 和子	地域興しマイスター
中嶋 康博	東京大学大学院准教授
松本 治郎	(財)常陽地域研究センター 研究参与
溝口 勝	東京大学大学院准教授

(敬称略、五十音順)

事後評価委員会関係者

氏名	所属
羽島 一郎	農林水産省農村振興局総務課係長
上田 隆茂	(独)緑資源機構計画評価部長