

令和2年度
中国四国農政局事後評価技術検討会（第1回）

議 事 録

事務局

ただ今から中国四国農政局国営等事業管理委員会 事後評価技術検討会を開催します。

本技術検討会は、「原則公開」とされていることから、6月29日に、本日開催する旨をプレスリリースするとともに、当局ホームページにも掲載したところですが、傍聴等の申し込みはありませんでした。

開催に当たりまして、国営等事業管理委員会委員長の長野参事官より挨拶を申し上げます。

長野参事官

技術検討会委員の皆様におかれましては、お忙しい中、昨日の現地調査に引き続き、技術検討会にご出席を賜り誠にありがとうございます。

本年は、新型コロナウイルス感染症拡大防止対策により、マスクの着用やソーシャルディスタンスの確保など例年とは異なる現地調査及び技術検討会の開催となり、いろいろとご不便ご迷惑をおかけしております。

さて、農林水産省では、事業の効率性及び実施過程の透明性を確保する観点から、政策評価法及び農林水産省政策評価基本計画等に基づき、完了後の評価いわゆる事後評価を実施しております。

国営土地改良事業につきましては、総事業費10億円以上で、完了後5年が経過した地区を対象に、事業による効用、整備した施設の利用状況等について評価を行い、公表を行っているところです。

本年度は、昨日現地調査を行って頂きました『国営干拓事業「中海地区」』及び8月5日に現地調査を行う『国営かんがい排水事業「道前道後平野地区」』の2地区の評価結果の公表を予定しております。

本日の技術検討会では「中海地区」の評価結果（案）等についてご審議を頂き、次回8月25日に予定しております第3回技術検討会で委員の皆様の意見を取りまとめ、9月末に公表する予定としております。これは例年より1ヶ月遅れとなっております。

委員の皆様方のご協力により、適正な評価結果の取りまとめに努めて参りたいと考えておりますので、忌憚のないご意見を賜りますようお願い致します。

事務局

～技術検討会委員5名の紹介、配布資料の確認～

事務局

本日は第一回の技術検討会ですので、技術検討会規則の規定により委員長の選出をお願いします。

委員長は、委員の互選により選出して頂くこととなりますが、どのように取り計らいしましょうか。

技術検討会委員

立候補、推薦ともに無し。

事務局

立候補、推薦ともがないようですので、事務局にご一任頂けますでしょうか。

技術検討会委員

異議無し。

事務局

事務局案としまして、諸泉委員をご推薦したいと思いますが、いかがでしょうか。

技術検討会委員

異議無し。

事務局

それでは、諸泉委員に委員長をお願いいたします。

技術検討会規則により、委員長には、委員長代理をあらかじめご指名頂くこととなっておりますので、諸泉委員長におかれましては、委員長代理のご指名を頂いた上で、議事の進行をお願いします。

諸泉委員長

諸泉です。この度の技術検討会の議事につきましては、技術検討会委員の方々、関係者の皆様の協力を得ながら進めていきたいと思っておりますので、よろしくをお願いします。

委員長代理の指名は、愛媛大学の武山委員にお願いします。ご意見等ございませんでしょうか。

技術検討会委員

異議無し。

諸泉委員長

それでは、武山委員に委員長代理をお願いします。

さて、それでは早速ですが、議事次第により進めたいと思います。

議事次第1の「令和2年度 国営土地改良事業等事後評価の概要及びスケジュール」について事務局より説明をお願いします。

事務局

～資料説明～

諸泉委員長

ただいまの件について、何かご質問等はございますか。

特にないようですので、議事次第2の「事後評価結果(案)」についての説明をお願いします。

事務局

～資料説明～

諸泉委員長

ただいまの件について、何かご質問等はございますでしょうか。

佃委員

私が一番この資料に関心を持ったことは、干拓地内の遊休農地が4%程度ということでした。全国的な平均値をみても遊休農地は10%以上となっていることから、高齢化はどこも同じ状況であるにも関わらず、干拓地内の遊休農地が4%程度に抑えられているということは、今でも農業者が非常に努力している結果だと思います。

今後、さらに高齢化した時に規模縮小や農業を辞めることも考えられます。こういった場合に、いち早く関係機関と周りの農業者が情報をキャッチして、耕作放棄地とならないように、農業者間で連携して農地を守っていくことが大切だと思います。耕作放棄地になると、周辺の農地に病虫害の被害が出るのが懸念されることから、そういった被害の防止のためにも、関係機関やJAがともに農地を守るということに協力して頂きたいと思いますし、予算も必要であると思います。

機構などの全国的な取組以外にも干拓地域内の農業者間での耕作放棄地を防いでいく、耕作しなくてもトラクターで耕耘することで、新規参入者がすぐにその農地を使えるなどの対策が必要ではないかと思います。

今後、老朽化するような施設もありますが、それらの対策と併せて関係機関が取り組んで頂きたいと思います。

事務局

農地中間管理機構による農地の貸し借りも進んでいると聞いておりますし、昨日のネギ農家さんからのお話にもあったように、境港市を中心としたネギ農家のネットワークなども出来ております。こうした農家間のネットワークなども遊休農地を減らすことにつながるものと思います。

武山委員

資料2-2の19ページなのですが、佃委員と同じで耕作放棄地が重要なポイントだと思えます。造った農地が有効活用されてこそ、この事業は価値があったこととなります。

その時に佃委員がおっしゃったように、干拓地の中の耕作放棄率が非常に低く抑えられているということは、当然関係者の皆様の農地の幹旋であったり、新しく入植された方の組織化であったりといったところに大変なご尽力があったのだろうとプラスの評価をしているところです。

しかし、19ページの図2-14を拝見しますと関係市の耕作放棄地率が平成27年に24%となっています。一方で、鳥取県及び島根県の関係県は中山間地が非常に多く、全国的にも農地の利用で苦勞されていますけれど、この関係県全体の耕作放棄地率が20%となっています。この干拓地を含めた関係市の方が関係県を上回っていることは非常に重く受け止めるべきだろうと思えます。

昨日、我々が拝見したところ、干拓地の中にも若干、耕作放棄地はある訳ですが、干拓地の手前の既耕地にかなりの耕作放棄地があります。愛媛県から来た私としては、せっかく広く平らな農地があるにも関わらず、有効に利用されていないと感じました。この問題は非常に大きいだろうと思えます。

事業の評価ということでいえば、大変厳しい言い方ですが、昨日話を伺った農家さんも既耕地の農地よりは干拓地の農地を使いたい、ともすると既耕地に農地をお持ちの方も干拓地で営農し、既耕地では営農しないという発想もあり得ると思えます。農家の皆さんも経営者として生活をかけて農業をしておられるので、当然の選択だと思えます。

そういう観点で考えると、もしかするとこの干拓事業があった一方で、既存の農地が有効活用されずに来てしまった、もしくは圃場整備をしようという地元の意志が働かなかった。干拓地ができるのだったら、そちらを利用しようではないかという気持ちが働いてもおかしくなかったと思えます。ですから、一番厳しい評価をすると、この干拓事業が既存の農地の整備を押しとどめていた可能性があるのではと感じました。

地元の方からすると干拓地、既耕地関係なく農地です。この農地を一体的に土地利用計画やプランを考えると、よりバージョンアップを図っていくため、既存の農地の圃場整備は避けて通れないのではないかと思います。この点も今後の課題の一つではないかと思います。

今回の事業では既存の農地を圃場整備した訳ではなく、新しく農地を造ったその評価というのは地域全体の農業が底上げされたという点でしか評価できませんので、この点はちょっと気になります。今回、地域全体の耕作放棄地率が上がっているところは真摯に受け止めて、今後の課題とすべきだろうと思えます。

37ページの用水施設についてですが、これは昨日の現地調査で非常に有効であったと感じたところです。つまり、既存の農地も広く平らで有効利用できそうなのですが、用水の手当がきっちりされている干拓地が選ばれているという話があったと思えます。これは紆余曲折あったにせよ、新しくダムを造るのではなく、既にあるため池や送水管を利用して、事業費を最低限に抑えながら、きわめて有効な用水の確保をされたことは高く評価されているのではないかと思います。この点はもっとプッシュして頂いて良いと個人的には思います。

3点目ですが、84ページ目の今後の課題で干拓地の有効活用として取りまとめて頂いていますが、本来は地域全体の有効活用だろうと思えます。干拓地の利用だけで周辺農地の利用

が進まないのであれば、干拓地が生きてこないのも、やはり地域全体の農地の有効利用を考えて頂きたい。

資料 2-1 の 5 ページ目に費用対効果分析結果 0.52 というのが出ています。これは、私自身は戦後の日本が激動の歴史の中で今に至るまでに、その社会情勢に併せて事業を変更してきた結果、どうしても追加の費用が必要だったり、変更が必要だったりとする意味、時代が変わるところで致し方のない結果であろうと思う訳です。一方で、そもそも計画が妥当だったのかという検証があるのかなというふうに思っています。現在、できあがったものの評価はここで、我々が検討させて頂いていると思うのですが、そもそもの当初の計画がこれだけの農地が必要で、これだけの用水を確保するということがどういう経緯を経て、この大プロジェクトが出来て、ゴーサインが出たのかということ振り返って評価することで、この 0.52 という数字を今後活かしていただけるのではないのでしょうか。この 0.52 で終わってしまうと費用対効果が低かったねと終わってしまうのですが、このプロセスから我々が学べば、今後の 1.2 なり 1.3 なりの費用対効果の事業を作るところに活かされるように思います。私は農村計画ですので、当初食糧がこんなにも足らなかったということがあったにせよ、なぜこれが進んだのかをどこかのタイミングで振り返る機会があればいいなと思います。

長野参事官

なかなか回答が難しいものもありますが、1 点目の既耕地の耕作放棄地率が高いという点については、武山委員のご指摘のとおりだと思います。日本全体の農業農村を取り巻く厳しい情勢の中、国だけでなく県や市町村とも協調して農村地域の振興に努めていきたいと考えております。

計画の妥当性については難しいご指摘です。非常に古い事業であり、当初の計画、考え方や様々な経緯もありますので、当初の計画、当時の判断をどう評価するのかということについてはなかなか難しい問題です。あえていうならば、結果責任ということかと考えます。当時の計画を時代の変化に合わせて、最善の方法で対応してきた中で、現在の結果に至ったということです。

この点については、問いかけとして受け取めさせていただきます。

保永委員

島根県は昔から水田農業が中心であり、鳥取県は昔から畑作に取り組んできたという営農上の違いがあります。特に島根県は集落営農に取り組んできたことから、新規の農業者が参入しづらい状況があります。干拓地が出来たことで揖屋工区に法人以外の就農希望者が新規参入できたことは評価できます。

法人化率は揖屋工区が一番低くて、他の工区では高くなっています。大根島や境港市でも耕作放棄が問題になりましたが、現在は法人化した組織を中心に担い手が遊休農地を保全しています。米子市で耕作放棄地が目につきましたが、畑作中心であったために地域の農地を全体として守る主体が不足しているからではないのでしょうか。集落営農などの農地を守る取り組みと新規就農を受け入れることのバランスが難しいというのが感想です。

安来工区ではいちごの観光農園が 3 軒ありますが、いちごの作付面積はどの位でしょうか。

また、直接効果で参考値が入っていないとの説明でしたが、参考値を入れた場合にはどのくらいの数字になるのでしょうか。

事務局

作物生産効果の作付面積は全ての作物では種類が多くなることから、ある程度、類似の作物に集約して面積を整理しています。

参考値を加えた場合、どうなるかという点につきましては参考値で試算した効果については後ほど紹介しますが、例えば、参考値として掲載している地域経済波及効果などは他の算定している効果との重複が考えられますので、単純に合計をすることができません。

中田委員

生物の関係としては米子水鳥公園のところで、コハクチョウなどの話が出てきていますが、干拓地内の水路の生き物の情報などはないのでしょうか、なんらかの調査は行われていないのでしょうか、もし情報があれば教えて頂きたい。

資料2-2の77ページのところで記載のある生物についてもう少し具体的に記載をすると生物に興味のある人たちへの情報提供につながります。水鳥公園の生き物としてメダカが記載されていますが、メダカはキタノメダカとミナミメダカの2種に分かれていて、環境省のレッドリストでは絶滅危惧2類に選定されています。そういった情報をピックアップして頂いて、こういう生き物がいるという現状をアピールして頂ければと思います。

事務局

最近の事業では生態系配慮などもありますが、本事業は干拓事業であり、昭和38年から始まった古い事業であり、水路等もなかったことから、水路等の生物調査は行っていなかったのではないかと思います。

水鳥公園に貴重種等の生息があれば、もう少し追記するなど、検討させていただきます。

諸泉委員

正式なものかどうかは分かりませんが、用水路ではなく大学や民間事業者などが中海や宍道湖の淡水生物などの調査を行ったものはあるのでしょうか。

用水路などの調査は行ってないから比較できないとの話でしたが、たぶん当時問題となっていたことは、中海や宍道湖の話の方がクローズアップされていたと思います。ある意味、宍道湖のシジミなどは象徴的な話であったのが、それが触れられていないことについて、これは感想なので、いいです。

保永委員

中海の漁獲量が減ってしまったことについては、元々獲り過ぎていたということもありますし、水の環境が変わったこと、漁業権がなくなったことで漁業の在り方が変わってしまったこと、漁業者の高齢化が進んだことなどさまざまなことが要因として考えられています。

諸泉委員

総便益のところについて、農業関係では生産性の向上などがあり、計画の段階でどれくらい向上するかを算定します。また、この事業に限りませんが、波及効果は必ずあります。

この波及効果というのは事業をやった結果、水鳥公園が新たにできましたということがあります。波及効果は計画の段階でも、ある程度予想して便益を算定していると思いますが、結果的に波及効果という便益がでた場合に、この事業に関して農業に関わる効果と波及効果

の割合がどれくらいあるのかを知りたい。計算を見れば分かると思うのですが、教えて頂きたいと思います。

事務局

資料2-3で効用に関する説明資料がありますので、波及効果については後ほど説明させていただきます。

諸泉委員長

よろしいでしょうか。

それでは、議事次第3の「その他」についての説明をお願いします。

事務局

～資料説明～

諸泉委員長

ただいまの件について、何かご質問等はございますでしょうか。

事務局

先程ご質問のあった波及効果についてですが、地域経済の波及効果は島根県と鳥取県の工区で分けて、それぞれの県の産業連関表を用いて、作物生産効果の年増加農業所得額から算定しています。農業増加所得額10億円/年に対して、8億円/年の波及効果の試算となっています。

武山委員

効果の説明資料に、多面的機能の発揮に関する効果というのがありますが、ここに水鳥公園を整備したことで新たに湿地が作られて、生物の多様性に寄与した効果とかは入らないのでしょうか。

事務局

水鳥公園の効果としては都市農村交流効果として年間約2万人が訪れている効果を算定しています。武山委員のご質問にあった生物の多様性などについての経済効果を算定する場合は、CVM（仮想市場法）を使って生物の多様性に対する地域住民の支払い意志額を尋ねることで評価しますが、都市農村交流効果との重複が考えられることや水鳥公園整備前後のアンケートの条件設定が困難なことから、生物多様性の効果は算定していません。

武山委員

この生態系の効果以外にも、橋が出来たことで新たな景観が生み出されるなど、今後時間をかけて効果が発現してくるものもありますし、おそらくもう少し他の効果も取れるのではないかとすることが正直なところですが。特にこれだけ大きなプロジェクトになると、もう少し算定しないと過小評価になってしまうということが意見です。

今後の事後評価の評価方法の見直しなどがあれば、そういう意見として出してもらいたい。

諸泉委員

先程話のあった地域農業の効果ということで、干拓地域以外の農地を含めた地域全体の波及効果がある。干拓地が出来る前の周辺の農地と干拓地が出来た後の周辺の農地をみると、もしかするとマイナスの効果になってしまうかもしれませんが、そういう効果もみてうまくいけば、地域全体の農業という評価ができるのではないのでしょうか。これは研究者も感心があると思います。

佃委員

干拓地に入るまでは雑草が茂っていたのに、干拓地に入ると農地が開けているのは気になったのですが、干拓するまでの既耕地の農地の条件として悪いことがあったのでしょうか。水の問題や土質の問題などがあったから耕作放棄地になっているのでしょうか。

事務局

干拓地内に防風林を設置しているように中海からの強風が既耕地の営農上の問題となっています。

また、都市近郊の農地の権利関係が複雑で集積や圃場整備も難しいと聞いています。

武山委員

評価の委員としてご意見を申し上げます。この事業の成果についてはまだ道半ばだと思います。事業として完了した訳であって、地域がこれからこの干拓地をどう活かしていくかのスタートだと思います。現時点で、事業が完了して良い物ができたということ、これからこれをどうしていくかは地域にかかっています。

今回参加して、なんとなく事業に反対していた方も居るし、地域に紛争もあるし、いろいろなご苦労をされて、ここに至っているという歴史がある。これは時代と共に変わってくるでしょうが、なかなかこの事業をポジティブに発言しづらい雰囲気地元にあるのかなと感じたところです。

例えば、香川県だと満濃池や豊稔池などは、地元の宝として、苦労して作られた歴史や愛着を持って大切にされるものに育った訳です。今回この事業で作られた堤防や道路、新しく作られた農地は他にはないものです。干拓が途中で中止になった歴史とか、堤防を開削して橋をかけたことなどは、非常に大切な地域のストーリーだと思います。地域をどうにかしなければならぬと地元の方や技術者の方、行政の方が進めてきた歴史だと思います。そのストーリーを残して是非伝承して頂きたい。その結果がこの景観なんだと地元が誇りになるようなものに育てて頂きたいと今回現場を見て心から思った次第です。

長野参事官

いろいろご指摘いただきありがとうございます。ゴールではなくスタートというご指摘はまさにおっしゃるとおりです。今回の事後評価は、あくまでも事業完了後5年後で期間を区切った場合の評価ということです。もっと長い目でみた場合に、地域のシンボルとして愛されるというのが我々として望むストーリーだと考えます。

諸泉委員長

よろしいですか。私もこういう委員会を長年やっていますが、こういう事後評価以降の議論に発展したのは初めてです。

それでは、そろそろ時間も参りました。まだまだ議論はつきないと思いますが、本日の技術検討会の議事を終了します。進行を事務局にお返しします。

事務局

諸泉委員長、大変ありがとうございました。技術検討会委員の方々におかれましては、本日は大変お忙しい中をご出席いただきまして、ありがとうございました。

先ほどいただきましたご意見等につきましては、今後の局内の委員会の中で、さらに検討をいたしまして、次回の技術検討会でご報告を致したいと考えております。

なお、本日の議事内容につきましては、事務局でとりまとめまして、今後、各委員のご確認を頂いた上で公表することになりますので、よろしくお願ひします。

それでは、以上をもちまして、令和2年度中国四国農政局事後評価技術検討会（第1回）を閉会とさせていただきます。本日は大変ありがとうございました。

(参考) 中国四国農政局事後評価技術検討会の概要

1 日 時

令和2年7月7日（火）10:00～12:00

2 場 所

松江ニューアーバンホテル別館2階 湖都の間

3 出席者

【中国四国農政局事後評価技術検討会】

武 山 絵 美	国立大学法人愛媛大学大学院農学研究科 教授
佃 俊 子	東讃地区生活研究グループ連絡協議会 会長
中 田 和 義	国立大学法人岡山大学大学院環境生命科学研究科 准教授
諸 泉 利 嗣	国立大学法人岡山大学大学院環境生命科学研究科 教授
保 永 展 利	国立大学法人島根大学学術研究院農生命科学系 准教授

【中国四国農政局国営等事業管理委員会】

長 野 誠 司	地方参事官（各省調整）
中 村 克 治	農村振興部 土地改良管理課長
下 岡 正 和	農村振興部 農地整備課 課長補佐（代理出席）
實 井 正 樹	中国土地改良調査管理事務所長

【事務局等】

中 谷 勝 巳	中国土地改良調査管理事務所 調査課長
津 島 良 子	中国土地改良調査管理事務所 調査課 事業評価係長
浅 野 弘 幸	農 村 振 興 部 土 地 改 良 管 理 課 農 政 調 整 官

4 提出資料

- ・議事次第
- ・出席者名簿
- ・資料1 国営土地改良事業等事後評価の概要
- ・資料2-1 国営干拓事業「中海地区」事後評価結果書（案）
- ・資料2-2 国営干拓「中海地区」事後評価結果基礎資料（案）
- ・資料2-3 国営干拓事業「中海地区」事業の効用に関する説明資料（案）
- ・参考資料