

「幕別区域」事後評価 第2回第三者委員会議事録

日 時:平成20年7月3日(木)13:30～17:00

場 所:農林水産省第2特別会議室

出席者:別紙の通り

事 務 局:ただいまより平成20年度森林総合研究所森林農地整備センター事業「幕別区域」事後評価第2回第三者委員会を開催します。第三者委員会の開催に先立ち、森林農地整備センター事後評価委員長の杉山審議役より挨拶いたします。

杉山審議役:今日は、ご多忙中にもかかわらず、当整備センター事業事後評価第2回第三者委員会にご出席いただきありがとうございました。

今日は「幕別区域」の事後評価につき、先日の現地調査及び意見交換会での意見を踏まえ、評価結果(案)を検討いただくこととなっております。第三者委員の方々のご意見をいただいた後、最後に「第三者委員会の意見」をまとめていただく予定です。忌憚のないご意見をよろしく願います。

<事務局より第三者委員及び出席者の紹介(別紙出席者名簿)及び資料の確認>

事 務 局:これより、中嶋委員長に挨拶をお願いしますと共に、議事を委ねますので、よろしくお願い致します。

中嶋委員長:委員会を始める前に挨拶をさせていただきます。

先日の現地調査においては、非常に丁寧な説明をいただきましてありがとうございます。

現地調査において出されました各委員からの質問等に対して、事務局で検討していただいた成果を示して頂き、限られた時間ではありますが忌憚のないご意見をよろしく願います。

それでは議事次第に沿って、第三者委員会を進めます。第1回第三者委員会の指摘事項及び対応報告について事務局から説明願います。

事 務 局:<第1回第三者委員会の指摘事項及び対応報告について説明>

中嶋委員長:今の説明につき、ご質問等がありましたらよろしくお願い致します。

資料の確認ですが、スライドに示したアンケート結果のグラフについて、資料のどこにグラフのデータがありますか。

事 務 局:グラフのもとデータは、データ編のアンケート様式の次にデータを付けています。

前回の説明時は、事業別に区分せずに面整備事業に関するアンケート結果として報告しました。今回は事業毎の意見を把握するため、事業別にアンケート集計をやり直しました。例えば、暗渠排水は、「事業実施して良かったですか。」という質問に対して、22件の回答中「満足している8件」「まあまあ満足している11件」と86%の方から良い評価を受けています。

また、農業用道路は、農業あるいは地域の振興の観点から農道の整備をどのようにお考えでしょう。という質問に、28件から回答を頂き、「大いに役立っている18件」、「役立っている9件」と96%の割合で良い評価を受けています。

中嶋委員長：先程の農業用道路のグラフと資料のデータが合いませんね。農業用道路が役立ったとの結果であるのは理解できるのですが、説明されたグラフとデータの数値が違うので確認してください。

事務局：確認し、後程報告します。

中嶋委員長：事業別の受益者数はいろいろですが、アンケートに答えてくれた受益者は、全体の何割ぐらいですか。具体的に暗渠排水では、22件の回答ですが、母数がいくらで回答数はいくらですか。

事務局：データ編アンケート取りまとめのP1にありますが、面整備事業については、区画整理や暗渠排水等の事業を実施した全受益者55名にアンケートを実施した結果、回答を頂いたのは24名で回収率は約44%でした。
農業用道路は、面整備事業の受益者55名と地区の代表者5名の計60名に対してアンケートを行い回答は29名で約48%の回収率です。

中嶋委員長：区画整理の回答数が5件というのは少ないですね。もともと受益者数が少ないのですか。

杉山審議役：第1回第三者委員会では、面事業参加者からのアンケート回収率が44%と低い事から参考に留める扱いをしていたのですが、少ない中でも傾向は把握できるのではと前回委員の先生から指摘を頂いたので、回答頂いたもので傾向が判断できるものは、コメントとして事後評価基礎資料に加筆しました。

中嶋委員長：資料P17の統計資料の出典表示が、農林水産センサスとなっていますが、農林水産センサスという統計資料はありませんので、データの出典を明確に表示してください。

事務局：確認して修正します。

溝口委員：先程の説明で最初の指摘事項「事業の経緯や公共性について」についてですが、基礎資料の中でここを直したというような箇所があるのでしょうか。先程の説明では判ったのですが、そういうことは本文中には書き加えていないのですか。

事務局：はい。本事業は他事業と連携した事業であるという点をより具体的に説明させて頂きました。

溝口委員：先程の説明は、前回の質問事項に対する回答ということですね。

事務局：はい。

杉山審議役：基礎資料の中では、地域農業という観点で書いていますが、ただ現地調査時に説明した際、インタビューを含めてあまりにも事業参加者の個別農家の経営状況が強調されてしまったことから、この事業全体の目的がぼやけたのではないかという判断から本事業の経緯や公共性について整理しました。

溝口委員：事後評価基礎資料等の本文中で前回と比べて修正した箇所はどこですか。

事務局：資料3評価結果(案)P5の「今後の課題」の前2行ですが、「本区域において、本事業を実施したことにより一定の農業生産基盤や農産物流通基盤の整備が概ね終了している。」というところに反映させています。これは、ただ部分的な面整備だけでなく、他事業と関連して地域全体で実施していることから、概ね本区域の整備が完了したと書いています。これは、資料1事後評価基礎資料P25の「今後の課題」にも同様に記載しています。

溝口委員：内容は、変わってはいないのですね。

事務局：内容は、変わってはいません。本来、基礎資料の説明内容に詳しく追記すれば良かったかも知れませんが、そこまで記載することが出来ませんでしたので、この二行に集約させて頂きました。

中嶋委員長：今回の事業では、区画整理や客土の対象農家数はあまり多くないですね。農業用道路が非常に広い範囲での受益であるのに対し、区画整理事業は個別農家を対象としたもののように見えます。ただ、他にも道営等で関連事業として同じような事業があって、それと一緒に地域全体としての整備がかなり終了したのであって、本事業は補完的な役割になっているという意味合いを持っているのではないかと思います。そのことを文章で表現出来ないですか。例えば、「他の関連事業と相まって」、とすれば最後の「概ね終了している」につながるのではないのでしょうか。

志賀委員：野菜の作付面積を補完修正したデータは、農協から入手したのですか。

事務局：作付面積を補完修正したデータは農林水産統計です。
定期的に発行される農林水産統計の野菜等の統計データの集計方法を問い合わせたところ、農林水産統計の取りまとめ時期に、作物によっては収穫時期の違いから集計から除外されている作物があり、集計されていなかった作物は記載されていなかったため判りませんでした。記載されていない作物は、集計された時点で速報版により発表されているとのことでした。

第1回第三者委員会で提示した作物作付面積には、この速報版のデータが抜けていたので、今回欠落していた作物のデータを追加して集計をやり直しました。

中嶋委員長：それでは前回の委員会で指摘した事に対する結果報告については、これでよろしいでしょうか。

<委員会では了承された>

中嶋委員長：つぎに、費用対効果分析結果の報告について事務局から説明願います。

事務局：<費用対効果分析結果の説明>

中嶋委員長：では、今の説明に対する質問はありますか。

中嶋委員長：前回報告のあった費用対効果算定結果と比べ、変更内容はなんですか。

事務局：前回は総費用総便益比が1.20でしたが、今回は1.29となっています。変更内容については後程整理してから報告します。

井上委員：資料2-2の「費用対効果分析の算定結果(案)」の見方ですが、最初のページに総括として記載してあります。年総効果額が、あって、評価期間として当該事業の工事期間プラス40年、この場合評価期間47年となっています。総便益額は、×でそれを現在価値化すればよいのですか。

事務局：費用対効果分析の算定結果(案)の3ページにあります総便益額算出表により、年毎の割引率を掛けて、現在価値化を行ったものが総便益額となっています。

井上委員：お聞きしたかったのは、評価期間47年となっているが、暗渠排水などはその間に更新が必要です。耐用年数が少ないものの年総効果の扱いはどのようになるのですか。

事務局：暗渠排水は耐用年数が30年ですから、評価期間内に耐用年数が切れてしましますが、その場合は再整備費を総費用に計上しています。

井上委員：農業用道路の効果算定で、いろんな作物毎に示してある中で、市場への出荷の際は国道を利用する計画であったのですが、現地調査で農協の方から聞いた話では、この農業用道路が出来たお陰で、国道を使わずに苦小牧方面に出荷出来るようになった。国道を使用すると渋滞する帯広市街を通過する必要があったが、それが解消されたとの説明であったが、効果算定と随分違うなと感じました。

事務局：その点につきましては、農協からの報告ですと苦小牧方面に出荷する場合は、てんさいの出荷ルートと同じで芽室町に抜ける形で苦小牧方面に出荷が行われているとの事ですが、事業計画時から野菜の出荷先については、帯広市内の青果市場と設定されておりまして、事後評価においても同様に国道を使って帯広市に出荷されるとさせて頂きました。

井上委員：それでは現実として、農業用道路を利用して苦小牧方面の市場へ出荷されている農産物は、効果算定上の効果に計上されていないという事ですね。

中嶋委員長：その野菜というのは、ながいもでしたか。

井上委員：良く覚えていませんが、確か野菜(レタスやながいも)だったと思いますが、本州方面にフェリーで出荷されており、国道を通らずに農道を通って帯広市街地を避けて苦小牧方面へ出荷されると言っていました。

事務局：本州方面に出荷される野菜は、20tの保冷車で運んでいます。その内3割が農業用道路を利用して苦小牧に行っていると農協の担当者が言っていました。それを裏付けるだけのデータが集められなかったものですから、計画を変更するまでには至りませんでした。

中嶋委員長：今回は営農に係る走行経費節減効果は控えめの評価を行ったということですね。

中嶋委員長：どの農産物でも良いのですが、赤色の点が農協の集荷場ですよ。農業用道路が東西に走っているわけですが、縦に川が何本かありますが、そこで仕切られた集荷場のある地域の農家は、必ずしも一次集荷のためにわざわざ農業用道路を使わないのではないですか。

事務局：輪作体系を取っているため、野菜だけの専業農家はありません。畑作物+野菜ですので、作物がまわっており、野菜を作った年は、農業用道路を使わない場合もあります。

中嶋委員長：この集荷場とは、野菜の集荷場ですか。

事務局：野菜と小麦と小豆です。

中嶋委員長：川の向こう側に集荷することはあるのですか。

事務局：ブロック毎にそれぞれルートを設定しております。一番近い集荷場があるブロックでも設定しているルートがあります。平均的に通る距離を代表的な距離として設定しています。

中嶋委員長：あと効果の数字に対して何かありますか。

前回とは、農業用道路がちょっと違っていますが、作物生産効果、営農経費節減効果は同じですね。農業用道路をどこを見直したのですか。

事務局：農業用道路は、特に一般交通と作付面積を見直しました。

中嶋委員長：それでは、次に事後評価結果(案)について事務局から説明願います。

事務局：<事後評価結果(案)の説明>

中嶋委員長：それでは、今の説明について何か質問はありますか。

美濃局長：先程の審議で「今後の課題」のところ指摘がありました件について、他事業と相互に関連して実施したという内容に修正させていただきます。

中嶋委員長：それについては、私と事務局で修正させていただきます。

志賀委員：資料の1枚目の事業概要の記載についてですが、この事業自体は、主要な工事は農業用道路と面整備では暗渠排水が主となっています。事業費からすれば圧倒的に農業用道路が多くなっている。

区域の事業内容を知っている人は問題ないのですが、後の項も事業毎にこういう効果があったと並列に記載されているが、特に見て欲しいのは暗渠排水の効果や農業用道路の効果だろうし、そういったものがポイントになるかと思います。

事業の中心になっているものの面積や事業費を記載することは、一般的には取らない方向ですか。

事業の中身をより判りやすく示すということはやらないのですか。

主要工事には、項目だけが並んでいますが、事業の面積や事業費が書いてあれば非常に判りやすいと思われそうですが、そのような記載をしないのが一般的なものなのですか。

事務局：これは統一された様式となっております。

事務局：ただ、事業の中身によって、そのような表現をしなければ解りにくい場合であれば検討させてください。

事務局：例えば、農業用道路 km、暗渠排水 ha等と書けば判りやすいと思われます。

志賀委員：先程のアンケートの件で戸数が少ないと説明がありましたが、もっともだと思います。面積が全く違い、数戸しか対象になっていないものですから、アンケート結果がこのようになるのは仕方ないのです。暗渠排水以外は、区画整理、客土、土層改良は暗渠排水に比べ対象戸数も面積が少ないものですから、これに関して効果がないのではないかとされるより、中心になっている事業がはっきりしていて、その効果が判った方が多くの方に理解が得やすいのではないかと。全般的な表現としてどうであるべきかと思ひまして意見を出しました。

黒崎推進官：国営事業でもほぼ同じような様式を使ってまして、志賀委員の言われました評価をどのように表現していくかについては、農林水産省全体で検討しているところですが、一つの試みとして資料2-2「費用対効果分析の試算結果(案)」にありますように事業の概要と事業費の内訳を示すなど少し丁寧にやっていく等、若干試行錯誤しながら進めつつあります。

ただ、全体の評価結果については、この程度の表記で統一されていますが、「費用対効果分析の試算結果(案)」資料と組み合わせて公表する形になっております。参考までに申しました。

中嶋委員長：区画整理、暗渠排水、客土等のように並べるのは、土地改良事業の予算書の順番のようですね。

こういった効果が特別に確認されていても、いつもと同じような並びになっていると、志賀委員がおっしゃっているように違和感を感じますね。金額的に大きな効果は、先に記載して、小さいものは後にまわすことも一つの考えかもしれませんね。

志賀委員：総合評価は、暗渠排水と農業用道路が主に記載されているだけに、逆にいうと他の項目はどうなったのかというように思えますね。

事務局：説明から漏れていましたが、資料2-2は評価結果と共に公表します。

中嶋委員長：資料2-2は、評価結果と同時に公表するのですか。では内訳は判るのですね。

森委員：取りまとめには詳細が出てこないと思うんですが、いくつか気になっていることがあります。先程小豆の集荷と出荷のルートが出ておりましたが、この資料では小豆の作付面積が非常時に減っております。当然収穫量も減っております。その小豆を例にして農業用道路の費用対効果を説明するには、説得力に欠けるのではないかとということが第一点。井上先生や志賀先生がおっしゃったことに関連してですが、レタスやながいもが帯広市街を通らずに苫小牧から本州ですとか台湾を含めて、運ばれることは本当に価値があることだと思いますが、全体的な作付面積、野菜全体の作付面積は平成7年から殆ど変わっていないのですから、都市で需要のあるレタスやながいもに特化して農業用道路を整備したいがために実施した事業だと思うんですね。それをはっきり表現した方が、説得力があるのではないのでしょうか。

レタスやながいもというのは、明らかにどの表やグラフを見ても作付面積も単収も増加しているが、そうでないものがある。畑作については減っているものもあります。小豆

については、政策上の問題があり、北海道全体に下がっていると聞いている。少なくとも農業用道路の費用対効果の説明をする際に小豆を用いるのは良くないのではと感想を持ちました。農業用道路の費用対効果の話をするのであれば、レタスやながいもの具体的に数字を出して、事業としての評価としていい部分を明言した方が判りやすいし、意味があることのように思えるのです。

中嶋委員長：小豆の説明資料というのは、どこの事でしょう。

森 委員：データ編の25ページに幕別町の小豆が、平成5年の作付面積が963haで平成17年が574haに減少しています。少なくとも作付面積が大きく減っているので、農業用道路の輸送ルート等の例にとるのはどうかと思いました。

JA幕別町で説明を受けたときに、芽室町の精糖工場に行くときに帯広市街を通らなくなったことが凄く良かったと言われましたがどうですか。

農業用道路の輸送ルートは、てんさいで説明するほうが、まだ判りやすいと思いましたがいかがでしょうか。

美濃局長：芽室町の製糖工場にてんさいを出荷しているのは、広範囲の地域でないことからてんさいを、農業用道路を利用する代表的農作物にしませんでした。

事務局：データ編25ページに記載がありますが、小豆は畑作4品目の一つであり、作付面積については減少しても574haという面積があり、レタス等の作付面積は確かに増えていますが、作付面積は100ha未満であり、運搬量的には小豆が多いということから例として説明しました。

森 委員：生産物としては小豆とながいもとかレタスはタイプが違い、ながいもは重量があるから、輸送量としてはながいものの方が多いのではないのでしょうか。

レタス・とうもろこしと比較したら、小豆は時間的に急いで集荷しなくてもいい作物じゃないですか。

事務局：今回は説明時間の都合から、小豆を例として農業用道路の輸送ルート等を説明しただけです。

森 委員：小豆を、地域を代表する作物として説明したわけではないのですね。理解しました。

杉山審議役：全品目について検討しています。小豆の場合はいったん集出荷施設に集めて、市場へ出荷するタイプの例として説明し、てんさいや澱粉用じゃがいもはほ場から直接工場へと、作物によって輸送ルートが違うものですから、その輸送ルートの代表作物として説明させて頂きました。全作物について、一次輸送ルートと二次輸送ルートを想定して算定しています。

美濃局長：森委員の指摘の中には、実際は様々な効果が発生していると考えられるが、そのような効果が的確に効果算定上、反映されていないのではないかという意見が含まれていると思います。現在の効果算定は、基本的に金銭換算によって行う手法となっております。発現されている多様な効果の中には、金銭換算ができない効果も多く存在しますので、全ての効果が的確に投資効率として算定されないという実態があります。現時点において、その様な効果を定量化するための効果の算定手法の開発が重要な課題となっております。

中嶋委員長：今回は荷傷みによる品質向上効果は算出しているのですか。

現況道路が砂利道であった場合から、農業用道路のアスファルト舗装を利用により、輸送にかかる荷傷みが防止される効果なんです。

事務局：現況道路がアスファルト舗装となっておりますので、荷傷み防止効果は計上しておりません。

杉山審議役：たぶん、国道は信号が多く通勤時間帯は渋滞するなど、農業用道路を通るルートの方がより時間短縮になっているのだと思います。

しかし、道路の設計速度で算定せざるを得ないことから、効果算定と実態が合っていない状況があります。よって地元の方の言われる事との違いがあると思います。渋滞係数等を掛けて算定した方がよいのでしょうか、そのようになっていないのが実態です。

中嶋委員長：先ほどの質問の整理ですが、物流の説明を小豆を例に行ったのですが、評価結果等の資料には、小豆を前面に出して説明しておりません。最後の総合評価の部分では、レタスとながいもを例にしています。そこら辺が一番効果が出ているであろうと思われる項目で整理したということによろしいですか。

今の話にあったように、効果が出ていると思われる部分も、必ずしも費用対効果の結果には反映できていない。

それは執行上の問題もありますし、現段階ではそれほど詳しくは調査をしないという実施上の問題もあるのではないかと思います。これは事後評価手法上の改善課題だと思います。

志賀委員：総合評価の最後の行。この書き方ですと、暗渠排水等を中心とした面整備が畑作との輪作体系を進めるためと読めるのですが、全体の主旨なり実態にしても、農業用道路が出来て、河川対岸の農地と近くの農地を同じように使えるようになった。さらに集出荷施設、市場や加工場への輸送もスムーズになった。

2行目の畑作と野菜の輪作体系の取り組みが進んだということは、農業用道路の効果があったあとに面整備の効果があったと説明するのが、全体の主旨に沿った表現になるような気がするのですが、よろしかったら、そのように修正いただいたほうが良いと思います。

また、総合評価項目が、面事業と農業用道路を別けすぎてまとめている気がしまして、三番目の「印は、下から二番目で生活の利便性の上ぐらいで良いかなと思います。

中嶋委員長：総合評価の最後の段落で、「以上のように、東西方向に農業用道路が整備されています。」、それで「日常生活の移動において効率化が図られており」、の後にその結果を追記して、「本事業により本区域では農作物の生産性、農作業効率及び農作物の品質が向上し、畑作物と野菜の輪作体系の取組が進んで」、というように前と後ろの文章を入れ替えればよいですか。

志賀委員：それでも良いですし、「畑作物と野菜の輪作体系の取組が進んだ。」という事を「本事業」の前に入れても良いです。

中嶋委員長：「日常生活の移動において効率化が図られたことによって」、「畑作物と野菜の輪作体系の取組が進み、」「本事業により本区域では」と続きます。

これだと前の「農作物の生産性、農作業効率及び農作物の品質が…」「取り組みがなされ、」、これにプラス農業用道路の効果もいい影響を与えたということになります。

志賀委員：実態的にもそう断定できる。現地も見ましたし、今日の説明でもそうでした。

中嶋委員長：そういうご意見ですが。

杉山審議役：実態的にその方向だったと思うので、私どもとしたら面整備を先に出してその後農業用道路を整理しただけです。この項目・様式により作業・整理を行ったので、事業の実態に即したような評価になるよう、ご指摘どおりの恰好になるようにしたいと思います。

中嶋委員長：事業の直接的な効果が、「作物生産性向上、品質向上、農業用道路整備による効率化」、その結果、地域の目指す農業として、輪作体系の取組が進んだというロジックとなっており、その方がすっきりするのではないかと思います。

細かい文章の見直しについては私と事務局で確認をしながら進めることでご了承願いたいですがよろしいでしょうか。

第三者委員：異議無し

中嶋委員長：以上でよろしいでしょうか。事後評価結果(案)については、P6まで了解をして頂きました。その後はお任せ願いたいと思います。これで議事を終了します。

事務局より連絡がありますか。

事務局：それでは10分間の休憩をとります。

その後は、第三者委員会の意見をとりまとめますので、事務局以外は退席して頂きます。委員会意見を決定後、改めて関係者が入場して、委員長より委員会意見を発表していただくようにしたいと思います。

(休憩)

(第三者委員会の意見取りとめ)

(先程退席していました評価委員が再入場して再開)

中嶋委員長：それでは、幕別区域事後評価の結果、第三者委員会としての意見を発表します。

(委員会意見(別紙)を委員長が、読み上げ)

これで最後ですので、委員の方から何か気がつかれたことはありませんか。

(意見なし)

以上を第三者委員会の意見とします。

それでは事務局にお返しします。

事務局：先程の議事の中での説明に修正がありましたので、ここで報告します。アンケート結果の農業用道路の円グラフにミスがありました。基礎資料のデータ編に記載のある円グラフが正しいものでした。この場を借りて訂正させていただきます。

事務局：長時間の討論、ありがとうございました。
また、本日ご意見、ご指摘をいただいた事項について整理のうえ、評価結果(案)を修正いたします。

事務局：最後に、農林水産省農村振興局機構調整室の菖蒲室長より閉会のご挨拶をお願いいたします。

菖蒲機構調整室長：本日は長い間ご審議有り難う御座いました。非常に包括的で良い評価が出来たと思っております。

本日の結果は、他の国営事業や水資源機構の再評価や事後評価と併せて8月末までに農林水産省のホームページに公表したいと思います。

(森林総合研究所)森林農地整備センターの新たな事業はありませんが、似たような内容の国営土地改良事業がありますので、そちらの方で本日のご意見を有効に活用させていきたいと考えております。本日はどうも有り難う御座いました。

別紙

平成20年度 独立行政法人森林総合研究所森林農地整備センター事業
事後評価「幕別区域」第2回第三者委員会 出席者名簿

事後評価第三者委員

氏名	専門分野	所属	備考
中嶋 康博	農業経済	東京大学大学院農学生命科学研究科 准教授	委員長
井上 京	農業土木	北海道大学大学院農学研究院 准教授	委員
志賀 永一	農業経営	北海道大学大学院農学研究院 准教授	〃
溝口 勝	農業土木	東京大学大学院情報学環・総合分析情報学コース 教授	〃
森 久美子	地域振興	作家	〃

事後評価委員関係者

氏名	役職	所属	備考
杉山 行男	審議役	森林総合研究所森林農地整備センター	委員長
菖蒲 淳	室長	農林水産省農村振興局総務課機構調整室	副委員長
黒崎 宏	事業計画推進官	国土交通省北海道開発局農業水産部農業計画課	委員
播磨 宗治	部長	森林総合研究所森林農地整備センター農用地業務部	〃
美濃眞一郎	整備局長	森林総合研究所森林農地整備センター東北北海道整備局	〃

事務局

氏名	役職	所属
落合 弘	課長補佐	農林水産省農村振興局総務課機構調整室
湯浅 和広	係長	農林水産省農村振興局総務課機構調整室
腰山 達哉	課長	森林総合研究所森林農地整備センター農用地業務部計画調整課
坂本 義浩	参事	森林総合研究所森林農地整備センター農用地業務部
佐藤 文雄	企画役	森林総合研究所森林農地整備センター東北北海道整備局
畠山 栄二	課長補佐	森林総合研究所森林農地整備センター農用地業務部計画調整
佐藤 二郎	主任	森林総合研究所森林農地整備センター東北北海道整備局