

秋の年次公開検証「秋のレビュー」（2日目）

強い農業①（規模拡大）

平成28年11月11日（金）

内閣官房 行政改革推進本部事務局

○出席者

司 会：田島行政改革推進本部事務局次長

山本幸三行政改革担当大臣

松本洋平行政改革担当副大臣

務台俊介行政改革担当大臣政務官

評価者：石堂正信（取りまとめ）、亀井善太郎評価者、佐藤主光評価者、松本悟評価者

参考人：安藤光義参考人、齋藤一志参考人

府省等：農林水産省、財務省主計局

○田島次長 それでは、時間となりましたので、本日二コマ目のテーマ、強い農業①（規模拡大）について議論をしたいと思います。よろしくお願いいたします。

まず、評価者の御紹介をいたします。

石堂正信様。公益財団法人交通協力会常務理事でいらっしゃいます。取りまとめをお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

亀井善太郎様。公益財団法人東京財団研究員・政策プロデューサー、立教大学大学院特任教授でいらっしゃいます。

佐藤主光様。一橋大学経済学研究科・政策大学院教授でいらっしゃいます。

松本悟様。法政大学国際文化学部教授でいらっしゃいます。

このほか、参考人としてお二方お呼びしてございます。

齋藤一志様。株式会社庄内こめ工房代表取締役でいらっしゃいます。

安藤光義様。東京大学教授でいらっしゃいます。

出席政務は、今、ちょっと席を外してございますが、山本大臣と、務台政務官でいらっしゃいます。

出席省庁は、農林水産省でございます。

それでは、まず事務局より説明をさせます。

○事務局 それでは、資料に基づいて御説明をいたします。「強い農業①（規模拡大）」と書いてある資料を御覧ください。

1 ページ目は、対象となる事業でございますが、3事業でございます。

まず、なぜこの規模拡大ということが必要になるのか。それはどういうものなのかということをお少し御説明させていただきたいと思っております。

2 ページを御覧ください。「農地の担い手への集積・集約に向けた目標等について」ということでありますが、背景といたしましては、まず我が国の農業就業者の方々は非常に急速に減少・高齢化しているということがございます。

中段のグラフを御覧いただければと思っておりますが、年を追うごとに、全体の人数が減るとともに高齢化も進んでいっているということでございます。

そうした中で、引き続き農業の次世代を担う意欲ある担い手の方々の育成確保が大変重要であると言われていたところがございます。担い手と申しますのは、上段の水色の枠に※で下に注釈を付けさせていただいておりますが、「効率的かつ安定的な農業経営になっている経営体及びそれを目指している経営体」ということで、かなり精力的に活動される農業者の方々というイメージかと思えます。こういった方々が創意工夫を凝らして経営発展していけるように、この担い手の方々への農地の集積・集約の促進が重要になっているというのが現状でございます。

目標といたしましては、日本再興戦略にも掲げられているところがございますけれども、今後10年間で全農地面積の8割が担い手によって利用されることが目標とされているところでございます。

ちなみに、各国の経営規模の比較ということでございますけれども、平均経営面積を御覧いただければ、他国と比較すれば、日本の平均経営面積はかなり小さいということになっております。

3ページを御覧ください。集積・集約を進める上で、取組の主なものということで、大きくは四つあると思われています。

4ページを御覧ください。それぞれ御説明申し上げたいと思えます。一つが「農地中間管理機構を通じた転貸の仕組み」ということでございます。農地中間管理機構と申しますのは、47都道府県に一つずつ設けられておりますけれども、土地、農地を貸したい方からこの機構が農地を借り受け、それを担い手の方々に貸し付けていくということで、農地の集積・集約を図ってコスト削減を図っていくということが役割とされているところでございます。その仕事を進める中では、農業委員会とも連携をしながら進めていくこととなっております。

5ページを御覧ください。「事前交渉に係る補助金等の流れ」としてありますが、集積・集約に向けて様々な事前の交渉、調査が必要でございますけれども、そこに向けてこういった形で国からの拠出がなされているのかということでございます。上段は国から都道府県を通じまして、農地中間管理機構に補助が行っております。これを一部、市町村のほうに農地中間管理機構から業務を委託するという形で借受条件の交渉などをされていくということでございます。下の段が農地利用最適化交付金というものでございますけれども、国から都道府県を通じて農業委員会にお金が交付されるということでございますが、ここでは農地利用最適化推進委員の方々などが農業者の方々との話し合いなどを進めていくということで、両者が連携して行っているということでございます。

6ページを御覧ください。「担い手への集積・集約に向けたインセンティブ措置」ということでございますが、機構集積協力金というものを準備しております。平たく申し上げますと、土地を出してくださる方々に協力金ということで、お金をお支払いするというものでございます。大きくは、地域に対する協力。地域に対して支援として協力金をお支払いするもの。一定程度集約が進んでいく中で、地域に対してお金を交付するというものと、

個々の出し手に対する支援ということになっております。

次に7ページを御覧ください。「農業委員会における農地利用最適化推進委員の配置」ということでございます。農業委員会に農地利用最適化推進委員という新しい役職が本年度から設けられております。まだ全ての農業委員会に配置されているわけではないと伺っておりますが、徐々にこういった形態に移行していくということでございます。農地利用最適化推進委員の方々も含めて、新しい制度に移行した委員会におきましては、活動の状況に応じた報酬の支払いということで、成果実績払いということの一部予定しているということでございます。

新しい農業委員会の役割は、大きいところが、農地の集積ということが役割として求められているところでございますので、7ページの下段にあるとおりでございますけれども、評価項目として、担い手への農地集積ということを大きく捉えまして、報酬に反映されることとなっております。

このような取組を進めまして、8ページでございますけれども、「担い手への集積・集約（規模拡大）の状況」ということでございます。ここまでずっと集積・集約と申し上げてまいりましたが、集積と集約は若干違う概念として使っております。集積とは、各々に経営されてきた農地を集めることということございまして、集約は、更にその土地を連続して一つの農地にまとめて、言わば耕したり、農作業がしやすい状態にするということでございます。集積の状況でございますけれども、集積率は上がっていております。そうした中でありますけれども、担い手の利用面積（B）という欄の「うち機構分」というところを御覧いただければと思います。平成26年度は集積が進んだ6万ヘクタール分のうち、機構が寄与したものとしまして、0.7万ヘクタールということになっております。27年度は増えまして、8万ヘクタールのうち2.7万ヘクタールということでございます。集約につきましては、進んでおりますけれども、まだまだ小規模のところも多いということかと思っております。

以上を踏まえまして、9ページを御覧いただければと思います。「論点」でございますけれども、一つ目が、なぜ日本の農地の平均経営面積は小さいのか。二つ目が、農地の担い手への集積・集約化が進まないのはなぜか。三つ目が、相対取引と農地中間管理機構がある中で、農地中間管理機構が重点的に取り組むべき分野・対象は何なのか。四つ目が、農地中間管理機構と農地利用最適化推進委員の現場連携が図られているかというものを論点として挙げさせていただいております。

事務局からは以上でございます。

○田島次長 それでは、農水省から説明をお願いします。時間の関係上、3分以内でお願いいたします。

○農林水産省 農林水産省でございます。よろしくお願いたします。

早速ですが、農林水産省の配布資料、補足資料の1ページを御覧ください。まずは、このテーマが我が国農業の重要な課題となっております背景事情から御説明いたします。

農業就業者の高齢化が著しく進展しております。5年後、10年後にはリタイアする人が急増すると見込まれております。こうした中、今後、このリタイアする人の農地を担い手に円滑に集積していかなければ、耕作放棄地が更に増大するおそれがございます。

一方で、これまでも農業経営の規模拡大の取組は進められてきましたが、右下の図にありますように、農業者同士の相対の貸借では、担い手は、ばらばらに分散した農地を引き受けざるを得ず、経営規模は拡大しても、必ずしも生産性の向上にはつながっておりません。

2ページを御覧ください。このような課題を打開する手段といたしまして、25年度に農地中間管理機構の制度を創設いたしました。従来の農地流動化の施策では、地域全体というよりは、当事者間の相対協議が前提で、分散、錯綜した農地の解消にはつながりにくいという問題がございました。そこで、この農地中間管理機構は、機構自身が農地を借り受け、右下の図にありますように、まとまった形で担い手に転貸することにより、農地の集積・集約化を効率的に進める仕組みとなっております。

続きまして、3ページを御覧ください。機構の実績についてです。政府としましては、今後10年間、平成35年度までで、担い手の農地利用の割合を現状の5割から8割に引き上げるといふ政策目標を掲げて事業を推進しております。事業開始2年度目に当たります平成27年度の実績は、初年度の3倍程度に拡大しまして、担い手の農地利用の割合も52.3%まで上昇しております。しかしながら、各地の取組には濃淡がございますことから、優良な取組事例の横展開を図りまして、機構をさらに軌道に乗せるべく、全力を挙げていく考えでございます。

最後に4ページを御覧ください。担い手への農地集積・集約化につきましては、市町村段階の農業委員会との役割分担のもとで進めております。機構は農地の借入れ、貸付けの主体でございますから、主に農地の貸借の手続ですとか、借受けた農地の管理等を行っております。一方の農業委員会は、日ごろから農業者の相談や集落座談会等の話合いに対応いたしまして、地域において農地の流動化の掘り起こしを行っております。農業委員会につきましては、昨年、法律改正が行われまして、今後は現場の利用調整活動を担う農地利用最適化推進委員を新たに置きまして、機構と連携して農地の集積・集約化を進めることとしております。

説明は以上です。

○田島次長 ありがとうございます。

それでは、これから議論を開始いたします。まず、参考人のお二人からお話を伺いたいと思います。恐縮ですが、5分以内でお願いしたいと思います。

まず、齋藤様、お願いします。

○齋藤参考人 山形で農業をやっています齋藤でございます。よろしく申し上げます。

農地集積ということで、今、報告にありましたとおり、高齢化により喫緊の課題と考えております。その点、この中間管理機構ができて、ルール付けがようやく浸透してまいりました。ということで、今後、農業を拡大する人にとっては有利な法律を作っていたなと思っております。

問題は、山形の例を申しますと、中間管理機構は、箱はあって中に人がおりません。実際どうなっているかという、白紙委任が建前でございますが、白紙は受け付けないというのが山形方式でございます。何でこんなことになっているかという、以前、県が農地を買受け、それを担い手にということで、不良農地を一億数千万円、県費で償却した例がございます。それがありまして、今回の中間管理機構の白紙委任で受けた農地に、もし借りられない農地があったら、その責任はどうするのだということで、多分そうなのであろうと考えます。現場の実態は、まずこの中間管理機構が動くのではなく、集積円滑化団体、いわゆるうちのほうはJAなのですけれども、そちらが窓口の受付になっておりまして、そこが白紙委任を受けて、相手を探すという行為と、若しくは、本当に手をつないで、借りる人を農家の人、おじいちゃんが探してくる。手をつないだ段階で中間管理機構が受付をするということで、現場は集積どころか分散が始まっております。隣に頼めば本当はどんどん集約になっていくのですけれども、隣ではなくて、隣の集落、隣の市のほうから契約者を連れてくるという苦肉の策で何とか現場が回るということで分散している。

それと、本来、農業委員会がそこに介在するなり、新たにできました推進委員の人がその業務の一端を担うということになりますけれども、中間管理機構から農業委員会に報告が上がり、それを許認可するだけの仕事が農業委員会でございます。ですから、本来であれば、新たにできた推進委員の方というのは、中間管理機構に籍を置いて、集積する、本当の仕事をする。若しくは、中間管理機構と農業委員会と、それから土地改良区が合併して、大きな組織で面的な集積を果たしていかないと、我々現場のほうでは、分散した農地をこれ以上、どんどん高齢化して出てくる農地を受けることが不可能になるのではないかという危惧がございます。

出し手対策で、その協力金というものがあまして、今やそれがあるがために非常に円滑に、農地が最近動くようになっておりますけれども、どうしても年老いた方が借り先まで準備するというのは大変なので、やはり法律で書き上げられているとおり、白紙委任で、中間管理機構が受けても中身が空っぽなので、新たに農業委員会の中にできました推進委員の方が近隣の本当の担い手に案内するという姿ができれば、更に加速度を増して進むのではないかと期待しております。

ただし、出し手は今後、短期間でいっぱい出るとお思いますので、その次元を超した先にあるものは、今度は受け手対策ということで、面積をいっぱい耕作するとプラスになって黒字になるということではございませんので、そちらのほうの経営対策も今後必要になる

うかと思えます。

以上、報告です。

○田島次長 ありがとうございます。

続きまして、安藤様、よろしく申し上げます

○安藤参考人 東京大学の安藤と申します。

私は、一応、資料を用意してまいりましたので、それに基づいて中間管理機構のことを中心にお話をさせていただければと思います。

最初に「報告の構成」、1枚めくっていただいたものになるかと思えますけれども、このような感じで考えております。機構の狙い。ただし、いろいろな制度的な課題を抱えているということを最初に指摘した上で、なかなか実績が上がらなかった。特に初年度は期待外れだったと、このような話がありますが、どうしてそういう問題が生じるのか。それを乗り越えていくためにはどうしたらいいのかということを少しお話しして、最後はやはり現場の頑張りが必要だという話にしていきたいと思っております。

もう一枚、資料をめくっていただきますと、これは農水省さんで用意された資料と全く同じです。農地の面的集積と規模拡大を一挙に達成しようということで、かなり意欲的な取組だったと思っております。ポイントは、農地の借受けプロセスと貸付けプロセスを、先ほど齋藤さんのほうから白紙委任ということがありましたが、白紙委任を受けて、そして借り受ける方々の平等性を図りつつ、面的集積を一気に達成しようということだったわけです。そして、農地の出し手に対してかなり手厚い助成金を出して、農地を出してもらいましょうということだったわけですが、しかしながら問題がございました。

先ほど中間管理機構の中身は空っぽという話がありましたが、農地が出てきたとしても、これはもう一枚めくっていただいたものが問題点を書いたものなのですけれども、機構が一時的に農地を預かることができれば、その間、農地がある程度まとまって、面積的にまとまったものを借り手に貸すことはできますけれども、それはできない。それだけの予算も体制もないわけですね。ですから、すぐに渡さなければいけない。ですから、面的集積にはつながりにくい。そもそもそういう仕組みになっている。仕組みというか、予算と人員がないということが最大だと思います。土地改良事業を実施して、それから農地を貸し付ければいわけですけれども、これも時間がかかります。もう一つ、農地の受け手がいなければ貸したくても貸せない。中山間地域でそうしたところはどんどん増えている。こうした状況の中でいろいろな問題が生じている。機構が農地を本当の意味で一旦プールして、中間管理して、配分することができればいいわけですが、それはできないですし、相当な財政コストがかかってしまうので難しい。そういう判断を多分されたのだと思いますが、その結果がこのような状態になっているということです。結果として、県レベルでは農地中間管理機構はなかなか機能しません。ですから、市町村や農協に委託せざるを得な

いわけですね。となってきましたと、実績が上がるかどうかはこれまでの取組がかなり意味を持ってくるということになるわけでございます。

もう一つめくっていただきますと、これは、昨年度の白書に出ていた図でございますが、基盤整備事業と中間管理機構との連携が非常に有効だということを示すものですが、そのとおりであります。条件が良ければ借り手も付くということです。ただし時間がかかります。10年ぐらいまとめるのにかかっていますので、5年で成果を出すというのは難しい、そういうことだと私は思っています。ですから、中間管理機構の事業だけで、単独で何か成果が上がるのではなくて、いろいろなものの組み合わせ。しかも、それは相当な年数がかかって実現するというのが実際だということでございます。

もう一つめくっていただきますと、そういう意味で、機構の制度的な問題点を示したものです。これはワーキング・グループ等が出てきた意見でございますが、県レベルの体制だけではだめだった。当時、熊本の方には申しわけないのですが、知事さんは随分頑張りまして、注目を浴びましたけれども、蓋を開けてみると最下位だったと思います。つまり、そういう意味では、県段階の体制。今すぐの頑張りではなくて、これまでやはり頑張ってきたところは成果が上がるし、そうではないところは難しい。同じ実績が上がった県であったとしても、市町村で随分差があるのですね。

もう一つめくっていただきますと、そういう意味では、市町村レベルの取組が重要だということで、今回の農業委員会制度の改革もあったのだと思いますが、市町村が極めて重要だと皆さんがそのように言われております。細かいニーズに対応していかなければいけない。そうなりますと、都道府県レベルで作らずに、市町村レベルで作ったほうが、ないしは、これまでの制度を、お金をさらに上乘せして、よく活用していくほうがよかったのではないかと。こうした機構そのものに対する問題ということももしかしたらあるかもしれません。

さらにもう一枚めくっていただきますと、規模拡大に伴う経営耕地の分散問題。これは齋藤さんが指摘されていたことでもありますが、今、農地が動いているところはものすごく動いております。10年、15年の間に10ヘクタールぐらいからスタートしたものが150ヘクタールのレベルにまで来ております。そうすると、分散が大きな問題になりますが、ここは滋賀県のある市ですけれども、担い手の方々が集まって、互いに農地の交換を始めました。窓口を一つに統一して、出てきた農地をそこが受ける。条件がいろいろありますけれども、一番いい人に受けてもらって、面的集積を実現し、自分であぜを抜いて大きい田んぼにしていくということをやっていくわけです。こういう担い手の取組を市町村なり、農協が支援していくということのほうがいいかもしれません。ただ、こういうところは非常に少ないのが実情です。

もう一つ大きな問題が、担い手の不足という問題です。農地を注ぎ込んだバケツの底が抜けないようにすることができるかということです。利用権の設定はどんどん進みます。しかし、その農地を次に更新できるかどうか。これが大きな問題になっております。集積

した農地を誰に引き継がせるかという問題が増えてきております。この青い柱と赤い柱との差がつまり更新されなかったということになるわけです。これはかなり大きな問題です。積み上がっていかない。大きい経営の方がリタイアした場合、あるいは事故や病気で亡くなった場合、その農地は宙に浮いてしまうわけです。こういう問題をどうしたらいいか。

最後に事例の御紹介になりますが、もう一つ、白書の事例です。中間管理機構を活用して、農地集積の取組が実現した事例です。これは一つの典型でございます。現場に動いてもらった。ここに書いてある内容で重要なのは、担い手に農地を集めるだけでは十分ではなくて、村で話し合っ、水路の管理作業等はみんなでやりましょう。農地はみんなで守っていくのだ。こういう仕組みとセットでこのような集積が実現しているということです。日本は農場制農業になっておりません。先ほどのオーストラリア、アメリカ等の新大陸の国は農場制で非常にまとまっています。しかし日本は村と農場、農業が一緒になっていて、その分離ができない中での規模拡大を図らなければいけないという問題点も抱えているということです。

最後に私からの提言になりますが、もう一つめくっていただければと思います。補助事業というのは一つ一つは非常に弱いものかと思えます。私の師匠に今村先生という先生がいらっしゃったのですが、中央分権・地方集権というように呼ばれました。画一的な中央の予算を、補助事業を地元の状況に合わせて、ならしてまとめて使うことができれば、それぞれは大したものではなかったとしても、一つに集めれば大きなことができる。こういうレンズとしての集落、行政、地域の意志があるかないかが実際に同じような事業をやったとしても、成果を分けている。それが地域の差となって、あるいはこれまでの取組の差となって表れていると私は考えているということです。

以上をもちまして、私の参考人としての意見を終わりにしたいと思います。

ありがとうございました。

○田島次長 ありがとうございました。

それでは、これから12時半過ぎまで、50分程度御議論をいただければと思います。自由に御発言ください。よろしく申し上げます。

○佐藤評価者 参考人の方から非常に的確なコメントをいただいたと思うのです。特に中間管理機構は空箱ではないかというお話。むしろ都道府県がやるというのは、ある意味、屋上屋を重ねる改革になっているのではないか、制度設計になっているのではないか。むしろ市町村にやらせたほうがよかったのではないかという話があったと思うのですけれども、この段階で農水省さんのほうでどういう意見があるのか。

それから、山形県の事例が今回出てきましたけれども、多分、現場はいろいろとあると思うのですが、どの程度実態を把握されているのかを御説明いただければと思います。

○農林水産省 まず、この農地中間管理機構は各都道府県に一つということで、県レベルで整備をしたところです。これは、農業の実態といたしまして、市町村域を超えて出入り作をしているような実態もあり、農地集積を図る一つの主体として、単位として考えたときに、市町村域を超えた、少なくとも県レベルで整備したほうが適切ではないかという判断が当時ございました。一方で、現地における農地の利用調整。これは、県という広域よりは、むしろ市町村段階、市町村での取組が非常に有効ですし、必要だろうということがございます。

したがって、市町村段階での利用調整は引き続き必要でございまして、そこを今日御説明した中で言いますと、特に農業委員会、新制度で設けました農地利用最適化推進委員さんに役割を求めているところでございます。それで、機構と農業委員会、市町村段階の関係機関がまさに連携して取り組むことが極めて重要ではないかと思っております。

なお、齋藤参考人からも御発言がございましたように、機構が白紙委任を受け付けていないですとか、受け手を見つけて持ってこいというお話がございました。私どもも、そういった事例が幾つかの地域ではあるというのは承知をしております。これは、参考人からも御発言がありましたように、本来の制度の趣旨には全くそぐわない対応でございまして。農地中間管理機構は、農地をとにかく借り受けて、受け手について農業委員会とも連携して、受け手を探し出すというのも重要な役割でございますから、御指摘のあったような対応は適切ではないということで、私どもはそういう事例を把握次第、強く是正するよう指導しているところでございますし、全国の機構に対してもそういったことのないようにすることは改めて指導を徹底していきたいと思っております。

○佐藤評価者 キーワードになってくるのは、農水省さんの4ページ、事務局のほうも4ページに出ていますけれども、農業委員会と中間管理機構との間の連携という言葉。ただ、連携という言葉ほど曖昧な言葉もなくて、具体的に何をやるかというところで、普通、中間管理機構のような県レベルのものは、ある種の広域行政のレベルになるので、恐らく市町村ではできないことをやる。まさに最初の御指摘のとおり、例えば市町村を超えた集積をするというのが一つありますね。もう一つは、先ほどあった、実はなかなか貸し手が見つからない土地もあるかもしれない。でも、それもとりあえず借り上げて、ある種、保険みたいなものではないですか。いい土地もあれば、悪い土地もある。それを抱き合わせて平均的な値段で貸し出せば御の字だと思えば、保険的な役割というものも、リスクシェアするような役割というものもあるはずなのですけれども、中間管理機構としての役割と、農業委員会としての役割は、今、私が申し上げたような形で整理されているのか。それとも、中間管理機構は何となく全体の企画をやって、あとの調整と言うと変ですけども、結局、実行部隊は市町村レベルの農業委員会と思ったほうがいいのか。このあたりの連携の中身というのはどうなっているのでしょうか。

○農林水産省 それぞれの機関の役回りというのは違うのだと思います。農地中間管理機構を県に一つ整備しましたのは、この機構が、農地を借り受けて、自分自身が権利を保有するという。その状態を長く続けながら受け手にできるだけまとまった形で貸し付けていくことにしておりますので、まさに権利の保有主体でございます。私どもが制度として究極に目指していますのは、農地の集約化ということでございますから、できれば一元的に一つの機関ができるだけ広いエリアの農地の権利を保有した状態で担い手の望ましい形に持っていくことがよかろうということで、そういった機能を有するものは県に一つということで整備したところでございます、

一方で、地域レベルの、今後この農地をどうしていこうかということの話し合いですとか、それをどういう形で貸し借りをしようかといういろいろな利用調整の相談事があると思います。これはまさに市町村レベルの話だと思っておりますので、そここのところの機能はむしろ市町村段階の農業委員会に主として担っていただくべき事柄であろうと思っておりますので、それぞれの役割が異なる中で、両者がやはり連携する必要があるということでございます。

○佐藤評価者 最後に一つ確認なのですけれども、先ほど安藤先生の御報告の中で、中間管理機構はまさに中間管理する体制、しばらくの間、保有し続ける体制ができていないのではないかという御指摘があったのですが、それは人員的に、予算的に担保されていると思っていいいのか。実はそれがなかなか長期間保有できないのが実態なのだと思います。よろしいのでしょうか。

○農林水産省 農地中間管理機構は、制度的にはまだ受け手が決まっていない農地につきましても借り入れることは可能でございますし、そういう意味で、まさしく中間管理している状態のときに必要な経費についても、国のほうから補助をしているということではございます。ただ一方で、機構がいたずらに農地を滞留させるということも、齋藤参考人の話の中で出てきたかと思いますが、過去においてもそれがうまくいかない原因の一つでもあったということであり、一方では、できるだけ滞留させないということも求められておりますので、その間で適切な対応をしているということだと考えております。

○松本評価者 今と関連して、レビューシートの中に、ちょっとページ数がないので申しわけありませんが、平成25年秋のレビューの指摘事項の中に、やはり機構への農地の滞留防止のための法律上、機構が借り受けた農地について一定期間、受け手を探して見つからない場合に解除できる仕組みがあって、それは大体二、三年を基準に各県でルールを決めるように指導しているという記載があるのです。つまり、都道府県ごとにこういうルールが本当にできているのか。今の齋藤さんの話によれば、齋藤さんがいらっしゃるところでは白紙委任を認めていないという御指摘もありましたけれども、平成25年のレビューの

指摘に対して、現在の対応状況をどのぐらい農林水産省として把握されているのか教えていただけますか。

○農林水産省 今お尋ねの点につきましては、全て47都道府県の機構におきまして同様の運用を行っております。制度的に法律の条文としましても、相当の期間経過しても、なお貸し付けを行う見込みがないというようなときには、都道府県知事の承認を受けて、中間管理権の契約を解除することができるという規定がございます。それを踏まえまして、各都道府県の機構が業務規定というものを整備してございますが、その業務規定の中で、今、説明した相当な期間というものについて、大体1年ないし3年程度ということで、それぞれの県が定めてございますので、そういったルールのもとで運用が行われているということでございます。

○松本評価者 その際、先ほど参考人の安藤先生の御指摘にもありましたし、齋藤さんの話にもありましたが、推進委員等の協力を得て受け手を探すであるとか、あるいは土地改良区と連携をして、その可能性を広げていくとか、先ほど佐藤評価者からも出たように、具体的に連携というのはやはりそういうものだと想像するのです。そういうように連携をすれば、集積というものも目に見えてくると思うのですが、そのような連携は現場レベルではされていると理解してよろしいのですか。

○農林水産省 実態としましては、各地域ごとにやはり濃淡がございまして、うまくできているところとできていないところが確かにあるのだらうと思います。そういった中、特に現場段階で重要な役割を果たしていただきたい農業委員会につきましては、参考人のお話にも出てきましたが、従来は、どちらかというところ、農地法に基づく許認可を担当しておりますので、毎月1回の総会で許認可の手続をする。それが仕事だというような感もあったわけですが、それではいけないということで、今回の農業委員会の制度改革におきましては、そういった従来からの許認可を引き続き担っていただく農業委員の方と、そうではなくて、現場における利用調整活動を主に担っていただく推進委員という方、この機能を分けまして、それぞれがそれぞれの、本来のお仕事に注力していただけるような制度にしたということでございますから、今後、この推進委員さんが順次、各農業委員会が置かれることとなりますから、機構との連携というものも、これからまさに進んでくるのだらうと思います。

農業委員会の制度の移行につきましては、旧制度のもとでの農業委員の方の任期が切れるごとに順次移行していくことになっておりますので、今年度の28年度から始まりまして、3年のうちに全国の農業委員会が新制度に移行することになっております。

ちなみに、初年度の28年度は、全国で322の農業委員会が移行予定で、これは全体のまだ2割なのです。ほとんどは来年、29年度に移行時期を迎える農業委員会が多くございます

ので、言ってみれば、来年以降、本格化していただくというように思っております。そういう中でも、今年度から先行して移行しているところがございます。幾つかの農業委員会では、機構と連携しまして、例えば集落での座談会のような場に機構の職員と推進委員さんが一緒に行かれて、機構事業の中身の説明については機構の職員がやり、一方で、推進委員さんはもともと顔を知っていらっしゃる地元の方に、では今後どうするのだろうというような御相談事を、推進委員さんがその話し合いの中心になって進めていただくとか、そういったまさに連携の優良事例が出てきておりますので、今後、制度が移行していく過程の中で、私どもとしては、その優良事例を全国の農業委員会、現場に広げていきたいと思っております。

○亀井評価者 最初に意見として申し上げるのですが、先ほど参考人の齋藤さんからお話があって、ようやく浸透してきたという言葉がありました。私は、これはすごく大事なことだと思います。かつて農政は、猫の目農政と言われて、これは、自民党、民主党の政権交代もあったかと思うのですけれども、その間に農政がいたずらに現場を混乱させることがあったのではないかと思います。そういう中では、農業者の皆さんは、これは1年単位の話ではなくて、大変長い単位で農業経営をされている中で、ようやく浸透してきた制度であるということは、まず極めて重要なのではないかと思います。

もし何か御意見があれば、ぜひ参考人の方からいただければと思います。その上で少し具体的なところをお伺いしたいのですけれども、やはり気になるのはばらつきなのですね。このばらつきの原因というのは、先ほど参考人の安藤先生からもお話がありましたけれども、地域の力、もともと集落営農をやってきたとか、もともと水路管理をやってきたとか、地域の中でつながりがもともと強い地域は、ここでお父さんはやめるから、ではこっちにというような具体的な顔が見える関係でこれは当然のように進むのだと思うのですけれども、一方で、そうでないところはなかなか進みにくいというのははっきり見えてきているのだと思います。

さらに言えば、先ほど都道府県と市町村の役割分担の話もあったのですけれども、これは市町村合併と、あと市町村の職員が大幅に減少してきている経緯もあって、市町村の農政担当者の能力が落ちてきているのではないかと、こういう御指摘も各地で伺います。こういう中で、例えば都道府県がもしかするとより市町村に突っ込んでやっていかなければいけない部分があったり、先ほどベストプラクティスの共有みたいなお話もありましたが、具体的な策としては、今、制度としては推進委員を入れましたという状況なので、さらに推進策としてどのようなことを考えていらっしゃるのか。ぜひ具体的なところをお話しいただきたいと思っております。

○農林水産省 今、お話がございましたように、ようやく浸透してきたと、まさにそのとおりかと思っております。制度がスタートして、機構につきましては今年が3年度目ということ

です。初年度はほとんど制度の周知で手いっぱい、なかなか実績も出なかった。27年度、昨年度ようやく実績も出始めたというようなところで、まさにこれからもっとこ入れをして軌道に乗せていかなければいけないなと思っているところでございます。

確かに地域の濃淡があるという中、今まで成果・実績が上がっているところは、もともとそういった素地があったところだろうとは思っております。全国的な傾向を見ましても、稲作地帯などが多くございますけれども、集落でそういった集積に向けたお話をされていることがもともとあって、そういう中で機構が入っていきやすかったというところがあると思います。

一方、そうでない地域というものも全国に多数ございますが、冒頭申し上げたように、農業者の高齢化の進行等を踏まえますと、5年後、10年後とも言ってられないぐらいの本当に喫緊の課題だろうと思っておりますので、今までそういった話し合いの素地もなかったような地域におきまして、是非とも今後将来、地域の農地、人をどうするのだということの危機意識を持って話し合いをしていただきたいというのがありまして、その旗振り役を先ほどから紹介しています推進委員さんなどにやっていただきたいと思っております。

それから、市町村行政におきましていろいろな人員体制の問題等もあり、今、評価者の方からは、能力が落ちているという実態もあるのではないかというお話もございました。一部そういった側面もあろうかとは思いますが、今回、機構は県段階で整備しましたので、やはり都道府県がこの制度の一番のキーを握っているわけでございますから、県と機構、機構の幹部あるいは県でいいますと、知事を始めとする幹部の方々にリーダーシップを発揮していただいて、市町村は自前の体制のこともあり、消極的なところも多くございますので、そういった市町村長さんなどに直接に働きかけをしていただくということで、各市町村の意識も変えていただくようなことを、県が是非ともリーダーシップをとってやっていただきたい。このことは、私どもとしては常々お願いをしているところでございまして、今後、もっと強力に進めていきたいと思っております。

○亀井評価者 ありがとうございます。

続けて、少し論点が変わるかもしれないのですが、そういう中で、80%の集積という目標の妥当性については是非御意見をいただきたいのです。これは政治が決められたことだから私たちはと、多分、各省庁の方はおっしゃるのではないかと思うのですが、80%という目標がややジャンプ感があるのではないかと思います。要は、現実感に乏しいのではないかと思います。

実際に今、農水省からいただいている参考資料の3ページを見てみますと、例えば果樹園地は集積がなかなか進まないわけです。もちろんそれはそうです。果樹であれば、余り集積を進める必要はない。むしろそれよりは一つ一つの作っているものの価値を高めていくことで収益を上げていくのが彼らの方向性ですから、米で考えれば、もしかしたら広くすることはできるかもしれない。でも、野菜で考えたら、広くするよりも、やはりこれも

価値を高めるほうかもしれない。果樹もそうかもしれないと考えていくと、集積そのものの80%という目標がひとり歩きし過ぎているのではないかなという感じがしないでもありません。

そういう中では、80%と、これは政治の意思もありますから、それはそれで置いておいて、先々のところの80%だから県も動かないのかもしれないし、もう少し手前のところで、例えば各県別に、あなたの地域はこうだからこのぐらいの目標があるのではないか。例えば3年先はこういう目標があるのではないかとか、そういったことを個別に国と県において話し合いを行って、それを積み上げた段階で、例えば目標中間値みたいなものを設定していくようなこともあり得るのではないかと思うのですけれども、この辺はどうお考えなのか。80%の是非については多分、なかなか御意見をいただけないと思いますので、どうお考えなのか。できれば参考人の方に、今のような考え方についてどうお考えか、是非いただけたらなと思いますが、いかがでございましょうか。

○農林水産省 では、まず私のほうから、8割という政策目標について、まずそのように設定した根拠について御説明、御紹介をしておきたいと思います。

私どもの資料の3ページを御覧いただきますと、過去の集積率の推移がございまして。これを御覧いただくと分かりますように、平成12年度からの10年間で大体3割から5割まで増加しました。この間、10年間で2割ということございまして。その後、一時停滞しておったわけですが、機構を整備した今回、今後10年間の目標をどうしようかと考えたとき、過去2割の伸びでございましたから、今度は機構を整備したことにより、それが加速するだろうという前提で、その1.5倍といいますか、10年間で3割増加させようということで、現状の5割から8割という目標設定をしたところでございまして。

これまでの実績を見ますと、なかなかこの目標達成には至っておりません。1年間ベースにならしてみますと、年間14万ヘクタールの集積が必要なところ、昨年度の実績は8万ヘクタールでしたから、約6割の達成率となっております。ただ、この制度そのものがようやく浸透してきたという段階でございましてから、今時点でこの目標をどうこうというところは若干時期尚早かなと私どもとしては考えているところでございまして。

なお、県別には、もともとの集積度合いが県ごとに全然違いますので、全国としての8割目標は、それはそれとして、各県におきましては県別の集積の目標というものを作っております。それはもともとの、その県なりの集積率を踏まえて、それをどれだけ増やしていくかということですので、一律に8割ということにはなっておりません。

また、特に果樹のお話が出ました。品目別に見ると事情は様々だろうと思います。それはまさにおっしゃるとおりだと思っております。しかしながら、農業従事者が高齢化しており、このままの状態では放っておけないという事情は、どの品目であれ共通の課題だろうと思っております。そういう中で、果樹は果樹なりの特性がございまして、例えば単に集積を図るだけではなくて、その際に優良樹への改植を進めるですとか、そういうこと

とセットで進めるべきではないか。また、機構単独でというよりは、各果樹産地には産地協議会というものがございますから、機構と産地協議会が連携して担い手さんの意向に即した集積を改植等とセットで進めていこうという取組を今年から始めたところでございます。様々な事情に応じて中身を考えていく必要があるというのはまさに御指摘のとおりだと思っております。

○田島次長 今の点に関していかがですか。

○齋藤参考人 二つ答えたいと思います。

まず8割というのは時が解決するのだろうと。このぐらいの年齢構成になると、やはり本当の担い手がいずれ現れ、担っていくのだろうと思います。その問題よりも、分散化のほうがはるかに大きい問題で、非常に作業がしづらくなっています。この一つの原因が、全く同じ法律の農地集積円滑化団体が、いわゆるうちのほうはJAなのですけれども、JAに白紙で来て、それが中で相手を見つけてやるものだから、隣ではないのですよ。本当は新しい推進委員の方がそこに介在できるようなことであればいいのですけれども、飽くまでも円滑化法の中で円滑化団体が相手を決めて、手をつながせてから中間管理機構を通すわけですから、いつになってもどんどんばらばら事件が続くということで、改善の目途は立っていないと思います。全く同じ法律で、同じ白紙委任を受けて、貸し借りの権限を与える。円滑化団体の円滑化法の中にある中間管理機構という、すごくややこしいものがあるから、今までやってもらったのだけれども、円滑化団体の法律を一つなくして、白紙でということにしてもらわないと、せっかく農業委員会の中に推進委員という権限を持って汗を流す人が出てくれるわけですから、そちらにもっと中間管理機構としての強い権限を与えてもいいのではないかと。

それから、現場でうまくいっている集約のものは基盤整備です。基盤整備とばっちりマッチングした段階だと、とんでもない集約が一気に進んでいる例が地元でもありますので、中間管理機構と農業委員会、それから土地改良区というものが、合併はしなくてもいいかもしれないけれども、それぞれの機能をフルに使って、集約化に向けて予算も、今まで民主政権のときにがつつり削られた基盤整備というものもやってもらわないと担い手ができないのですよ。小さい田んぼでちまちまやって、百町歩やって、頑張っってねと言われても無理なので、これはやはり大区画圃場整備を推進しながら集約するという方向性をきちんと出してもらうことが将来の若い農業者の育成につながるのだろうと思います。

以上です。

○田島次長 いかがですか。

○農林水産省 今、齋藤参考人のお話の中で、円滑化団体のお話が出てきましたので、若

干今の制度を御紹介しておきたいと思いますが、今日のテーマでございます農地中間管理機構とは別に、従来、平成21年に整備されました利用集積の円滑化団体というものが現に制度としてはまだ併存して残っております。地域によっては、従来より円滑化団体が活発な取組をしていたところもありますので、いまだにそこが主導的な役割を果たしている地域もございます。しかしながら、齋藤参考人からお話が出たような中間管理機構と円滑化団体の併存によって逆によろしくない事態がもし生じているとすれば、それは運用面ですぐさま改善しなければいけないと思っております。

一方、あわせてこの農地中間管理事業の法律が平成25年に成立しておりますが、その法律の附則に検討条項というものが付いております。この法律の施行後5年を目途に農地中間管理事業と関連する事業ということで、円滑化事業なども含めまして、実施主体ですとか、こういった事業の在り方等々、全般について検討を加えるということになっております。いわゆる5年後見直しと言っておりますが、時期としては、平成31年が5年後ということになりますが、いろいろな実態等も調査しながら、この法律に則した検討というものが今後やっていきたいと思っております。

また、基盤整備のお話もございましたが、私どもとしても、まさに基盤整備との連携というのは非常に効果的ですし、重要なことだと思っておりますので、従来より機構事業と基盤整備の連携というものを強く指導しております。現状、平成28年の予算ベースで見ますと約5割の連携率ということになっておりますが、ここを今後もますます高めていきたいと思っております。

○田島次長 どうぞ。

○安藤参考人 基盤整備はやはり重要だと私も思っております。ただ、直ちに成果が出るものではなくて、合意を形成して、事業を行って、それで換地までやって終わりですけれども、かなり時間がかかります。ですから、今できることは、既に動いているところに働きかけを行って、最終段階において機構の事業を使うとこういうお金ももらえるし、負担も減りますよという、そういう働きかけができる程度かなと思っております。

先ほど亀井参考人のほうからあった市町村の体制の弱体化というのは非常に大きな問題だと私も思っております。でも、これは財政の制約からどんどん職員の数が減らされ、多分、農政担当の方はすごく少ないのではないのでしょうか。あるいは市町村の中でも出世ルートがあって、農政担当が出世ルートかどうかという問題もあるかもしれません。そういう意味では、非常に厳しい中で仕事をしてもらっているということだと思います。つまり、この事業そのものということと同時に、それが市町村レベルでどのような執行体制になっているか。そのこととセットで議論をしないと、かなりいい事業を作ったとしても、実施が難しい、あるいは相当高度な調整能力が必要とされるというケースもありますので、責任の分散と言ったら怒られてしまいますが、農水省さんだけの問題ではないという部分が

あるかと思っております。

それから、農地集積8割の話ですが、高い目標を掲げるのはいいことだと思いますが、それが実現できない場合は大変なことになるということかもしれません。責任を負うのは農林水産省ということになるのだと思いますが、実際に御指摘がありましたように、かなり地域差がある。それから、いいところはもう既に動いてしまっております。ですから、この後伸びしろがどれくらいあるかという、私はかなり厳しいかなと思っております。そのあたりはもう少し精査して、現実的な目標を提起すること、提案してあげることが現場にとってもプラスに働くのではないかと思っております。

もう一点、これは齋藤さんのほうからもお話がありましたが、確かに放っておけば農地の集積は進むような状況。それくらい高齢化が進んできて、リタイアがかなり進んできているというのも事実であります。問題は、担い手に集積した後です。大規模な経営の方々が本当にできなくなって、後継者がいなくて、倒れてしまうというか、宙に浮いた農地をどうするかという問題が本当に出てきています。農地集積率が5割を超えると、平均で今、5割を超えていますから、全国的にと行っていいのかもしれませんが、そのことが大きな問題になっている地域も出てきているようであります。また、農地を集積ただけで地域の農地が守られるかという、そうではない。先ほどの白書の最後の資料がそうだったのですけれども、村の人たちと連携しながら水路の管理等もやってもらうということで、初めて農業経営が成り立つ。そういう地域が日本の場合かなりたくさんあるということです。私の資料の一番最後の棚田地帯ですが、これは今度、日露会談が開かれる山口県長門市の棚田ですけれども、こういうところで大規模に100ヘクタールの経営ができるかという、それはできないですね。村の人たちが頑張っていて、それを支える仕組みがあるからできる。そこに8割の目標を一律的に適用するのはかなり難しいと思います。そうしたことを含めて、農地集積だけではなくて、農村も守っていくような仕組みを併せて作っていかないといけない。村のことも考えないといけないということだと思います。

農地の中間管理の問題になりますが、市町村レベルでは、農地を守る仕組みがないですし、県では当然できないです。そうすると、中間管理機構に農地をお願いしますといった場合、その後、見つかるまでどうするかという問題があります。これは県レベルでも、市町村レベルでも、管理はできないはずですね。するとすれば、物すごくお金がかかります。財務省の方に出していただけるのであれば、農水省の方々としても喜んで、あるいは市町村レベルの方々も喜んでやるとは思いますけれども、お金がないですね。あればできます。ないからできない。私はそういうようにこの農地の中間管理の問題を考えたいと思います。そして、その間、宙に浮くと農地は荒れるのです。元に戻りません。そうしたら、誰でもいいから手近な人に貸して、あるいは見つけて耕していただかなければ、その後の復旧費用のほうがもしかするとコストがかかるわけです。ですから、このような形で、とにかく荒れないように農地をつないでいるというのが実態ではないか。繰り返しますけれども、中間管理するお金をいただくことができれば農地は守ることができます。

以上です。

○田島次長 何かコメントはありますか。

○農林水産省 今、安藤参考人からお話がありましたように、機構は機構で頑張るにしても、その後のことも含めて考えたとき、今後、高齢化が更に進むわけですから、農地がどんどん出てくるのは間違いないと思いますから、そこでこの中間管理機構がきちんと機能すれば、農地が担い手に引き継がれていくということにはなろうかと思えます。ただ一方で、担い手というほうがまた次の代替わりなりということで、農地が宙に浮いてしまうという事態もまさしく御指摘のとおり考えられるわけですから、私ども、今日は農地の担当で参っておりますが、一方で、やはり担い手というものをどう育成していくのかということ。あるいはそういう承継性を考えたときには、経営体としてこれを法人化するのは非常に有効な手段だろうと思えますから、農水省としては、法人化の推進というものも目標を掲げて進めておるところですから、そういったものをトータルで推進していく必要があるだろうと思っております。

○山本行革担当大臣 そのこのところで、私は、最初から株式会社にやらせればいいのではないかと思っているのだけれども、そういうことについて参考人の皆さん方のお話がありますか。

○齋藤参考人 私も大臣が言うとおりの、最終的には、外食産業、小売り、そちらのほうで農業に参入してくるのだろうと思えます。そうでないと、我々で、皆さん百町歩とか二百町歩の農家の集積になるねと思っているかもしれないけれども、一人で百町歩、一法人で百町歩、本当に優秀な経営者がいた場合、それが現実になっているわけで、みんながみんなは無理です。それよりも、大きな小売りとか、それから外食さんが、自社が販売するもの、自社で使う原料調達のための農場設営をしてもらって、それに我々が作業委託で入らせてもらえば、すごく経営が安定して、プロがやるわけですから、現在、参入しているものは、農業経験がない人たちがままごと農業をやるような実態が見られます。それではなくて、プロが実際にやるわけなので、ただ経営のリスク、価格変動リスク、天候リスクは経営者側に持ってもらって、生産はプロがやるという仕組みも一方であってもいいのではないか。全て農家の人だけがその農地を守り、食料を生産するということではなくて、マーケット側も川上に上ってきてくれて、資産の手伝いをするというのも一つの手だろうと思えます。

○田島次長 安藤さん、いかがですか。

○安藤参考人 株式会社というのは、どう考えるかという問題があって、農業をやってもうけるというか、利益を出すのは非常に大変なことだと思うのですね。そうしたノウハウを株式会社が持っているかどうか。むしろ齋藤さんのほうが持っているかもしれません。

○山本行革担当大臣 技術革新と販売能力は株式会社のほうがよほどありますよ。

○安藤参考人 資金を持っているということはやはり大きいと思いますけれども、具体的な技術と技能というものについて言うならば、それは農家の方々持っている。それをどうやって引き継いでいくかということは問われていると思いますけれども。

○山本行革担当大臣 インターネット化しているところはたくさんありますよ。

○田島次長 大臣、ここはお聞きになる場ですから。
どうぞ。

○亀井評価者 株式会社に限らず法人化していくというのが、働き手としての農業という意味では非常に大事なのだと思います。ただ、株式会社にしていくということで、撤退するという可能性が高まる。農業の場合は、先ほど参考人からもお話があったとおり、継続性が大事で、1年耕さないと、あるいは1年水を入れないとこれはただの土地に戻ってしまう。そこが非常に大事なところなのだと思いますので、そこに十分配慮した形での参入というのは、規制改革担当大臣としての山本大臣には期待をさせていただきたいと思います。

ただ、先ほどの目標のところ、中間目標を絶対決めたほうがいいと思うのは、知事は10年後の目標は絶対やらないですよ。だって、自分の任期ではないと思うから。そういう意味では、4年で切るとか、5年で切るとか。私は4年で切るべきだと思いますけれども、各県にきちんと落とし込んでいく。もう一回繰り返しになりますけれども、市町村の力は落ちているのですよ。落ちている中で、これはあらゆる形で公務員の皆さんが総動員しないと日本の農地を守れないですから、それだけの危機感を持ってやらないとこれはやれない。一つ一つの政策、まさに先ほどレンズの話がありましたけれども、総動員して一つの農地を守っていくというところにどう集中していくか。もちろん農水省の皆さんがやられているのは分かるのですが、そのためにできることはあらゆることをするという意味でも、目標の中間値というのは是非考えていただきたいと思います。

○田島次長 さっきの大臣からの話で何かコメントはありますか。

○農林水産省 株式会社というのは、いわゆる農外の企業の参入ということだろうと思

ますが、まさに農外の企業というものも、担い手が不足している地域におきましては重要な担い手になり得る存在だろうと思いますし、あるいはそうではなくても、地元の農家の方々と提携していただいて、それぞれの得意分野におきましてノウハウをお互い提供し合って、新しい農業をやっていただくということも非常に可能性のある世界だと思っております。

制度としましては、平成21年の農地法改正で、いわゆるリース方式ということであれば、企業の参入というのは全面自由化されております。また、農地を所有することのできる法人の要件についても今年の4月から要件が緩和されまして、農外の方も2分の1未満までは出資できるというような緩和をやってきております。またあわせまして、今年の9月1日からは、国家戦略特区という制度の中で兵庫県養父市において一般の企業に農地の所有を認める試験的な事業を開始したところでございます。つい先日、9日には具体的に取得を希望されている三つの企業を書き込んだ計画が認定されたところでございますが、こういったものも動いていくのだろうと思います。一方で、やはり撤退するとか、いろいろな農村現場の懸念があることも事実でございますから、そういった両方を踏まえつつ、こういった制度がよろしいのかということは現場の実態をこれからよく見極めつつ考えていきたいと思っております。

○田島次長 関連で、どうぞ。

○佐藤評価者 目標についてなのですけれども、ちょっと行政事業レビューっぽく。レビューシートにある中間管理機構さんの場合もそうだし、さっきの推進委員の場合もそうですけれども、目標が確かに全農地の8割を担い手に集積させることなのですが、でも、これはこの事業に対する目的であれば、本来は機構が何をするのか、担い手が何をするのかというほうが目標としては正しいと思うのです。だから、8割という目標は確かに高いかもしれないけれども、機構としては何%を目指すのかとか、そこはちゃんとやらないと、他力本願と言うと変ですけれども、おのずから出てきた集積まで自分たちの業績になってしまうので、本来、レビューシートの作り方としてはそうかなと思います。

中山間地域とか、果樹園もそうでしょうけれども、難しいエリアがあるのは分かっているのです。だけれども、本来ならもっと集積してもいいのではないかというエリアもありますね。水田が広がっていて、私も東北の出身なので分かるのですが、あそこは平野が広いのですね。それであれば、ここは本来もっと集積してもいいねというところがありますね。そこはもっと集積を進めるべきだし、明らかに見た目からして困難ですねというところはやはり時間をかけなければいけないし、あるいはできないかもしれない。そこは、逆に全国一律に8割と言われても、そこはかなり難しいし、本来やるべきエリアというものと、多分、水田耕作だと思うのですけれども、そちらのほうとか、そういう分野を絞って考えていくというアプローチはないのでしょうか。

○農林水産省 先ほど来、目標に関して御指摘を受けております。8割という目標がまだ道半ばである中、いろいろな御意見はあろうかと思っておりますが、私どもとしては、現在、政府全体として、10年で8割というものを閣議決定して、推進してございますので、それを目指していきたいというスタンスに変わりはありません。また、この8割という一つの目標のもと、中間管理機構であったり、農業委員会であったり、それぞれの活動があるわけですが、今日、御説明させていただいたとおり、どこか一つの力で物事は成就いたしません。中間管理機構、農業委員会の連携でもって進めていくということではないと動かないわけですから、全ての関係機関がこの政策目標に向けて全力で当たっていくということが必要だろうと私どもとしては考えているところでございます。

また、集積のターゲットとしまして、地域の実情は様々ございます。どういったところに力点を置いて集積を進めていこうかということにつきましては、具体的には各県の機構で各年度の活動方針というものをきちんと定めて取り組むことになっておりまして、その中で、その県ごとの事情で、より力点を置く地区、これを重点地区なりに指定して、事業を推進しているということでやっておりますので、そこはまさに地域の実情に応じた集積の取組というものが進められているのだろうと考えております。

○田島次長 では、亀井さん、どうぞ。

○亀井評価者 そうなると、大事になってくるのは、先ほど来参考人の皆さんから御指摘があった、時間がたてばというところは、それは分かりました。そうだとすると、そこで怒濤のように、今度、自分の土地は出すという話が出てきたときに、今度、受けるほうの問題なのだと思います。それは、品目ごとに状況が違うかもしれませんが、一番多く面積を占めるであろう米で考えたときには、今の米価でとてもとても借金は返せるものではない。それなりの投資はしなければいけないというように考えると、そこはそれなりの、次なる担い手の支援というものを積極的に考えておかなければいけないと思うのですが、この辺のところは農水省さんとしてはどのような支援メニューをお考えなのでしょうか。あるいは今、既に準備されているのでしょうか。そこを是非お話をお伺いさせていただきます。

○農林水産省 担い手への支援ということに関しましては様々ございます。現時点におきましても、いろいろな事業で担い手におきます施設整備を支援したりとかというような事業メニューがございますので、そういったものを総動員してやっていくことだろうと思えます。まさに、おっしゃるように、受け手のほうの育成支援というものも重要ですから、今日の農地の問題とは離れますけれども、それはそれとして、農水省としては、担い手の方の経営がうまくいくようにというようなことですか、あるいは農地の話だけではなくて、生産資材ほか、コストを詰めるべき点というのはほかにもございますから、そういっ

たことをトータルで施策としてはやっていく必要があるだろうと思っております。

○亀井評価者 齋藤さん、この辺の実態はいかがなのでしょう。

○齋藤参考人 規模拡大は我々農業者の夢で、一生懸命やりたいのですが、現実には、規模を拡大する、コンバインは電話をすると1,500万円ぐらいのものが届く。それから、その先が大変なのです。乾燥調製施設は、面積が百町歩だとすると2億円ぐらいかかると思うので、その2億円を借りようと思うと、日本政策金融公庫の金融では、担保主義ですから、土地と建物の担保以外に足りない分は担保を出してくれと言われるのです。借りた土地なので、田んぼはあるけれども、担保はないということで借りられないのです。それと運転資金。これも、運転資金が百だとすると、大体7,000~8,000万円は必要だと思いますけれども、それを融資する保証。保証のルールが二つ。農業は、農業信用基金なのですが、そちらのほうも担保主義、外部保証人の要請が来るので、何億に判を押して、保証する人などはないので、結果、このまま規模拡大しながらやる法人とか個人の方がそれだけ大規模な土地と、それから資産を取得して運営できるかという、金融的にこれはつまりとところが出てくるのではないかと思います。政策金融の面においても、事業性評価とか、もう少し担保や保証人に頼らないような融資を開発してもらわないと現場はまだ進まないのではないかと思います。

○田島次長 今回の点はいかがですか。

○農林水産省 融資、金融面について、私は直接の担当ではございませんけれども、今お話に出たような日本政策金融公庫の融資などにつきましては、事業性評価に基づく融資というのをやっていただくように努めていただきたいということで、そちらのほうはまさに御指摘のような方向性についても私どもは推進しているところでございます。

○務台行革担当大臣政務官 政務官の務台です。

私の田舎は長野なのですが、中間管理機構を当初、大分期待したのです。耕作放棄地が特に中山間地からたくさん出ていて、これが中間管理機構に行って、そして、担い手というか、耕作したい人に行くということだったのですが、齋藤さんがおっしゃったように、受け手を見つけてこないと受けないという、そういうプラクティスが広まっているということで、これは最初に自民党で受けた話と全然違うので、これはだまされたのではないかなみたいな話すらあったのです。安藤さんがおっしゃるように、これはお金がないと引き受けても管理できないという話があって、その辺はどうするのですか。中間管理機構が受けた場合に、戻せなくなった場合のリスク、資金的な解決策をどう考えているのか。この辺は農水省のほうで回答があるのか。制度的な用意があるのか伺わせていただきたいと思います。

ます。

○農林水産省 今、お話がありました受け手を連れてこなければ借りないよという運用は、これはまさに制度の趣旨にそぐわない運用ですから、そこは早急に是正していただく必要があらうかと思えます。農地中間管理機構は、出し手さんの希望があれば、その農地を借り受けて、担い手、受け手の方を一生懸命汗をかいて探すというのも非常に重要な仕事ですから、本来の趣旨に立ち返って、そういった仕事は是非していただきたいと思っております。

ただ、一方でずっと借り手がつかない状態で農地が滞留するというのもいかなものかという指摘も一方でございまして、できるだけ滞留しない仕組みというものも必要だろうというのは過去のレビューなどでも指摘を受けておりまして、それを踏まえて、制度的には相当期間経過してもなお受け手がいないというような農地については、元の所有者の方にお返しするという制度になっております。ただ、その間の中間管理している間のいろいろな管理費用等については補助としてお認めいただいております、機構に対しましては、そういったことに支障のないように支援をしているところでございます。

○務台行革担当大臣政務官 例えば、どうしても見つからない場合には、国が買うとか、市町村が買うとか、公有地化するというような議論はなかったのでしょうか。

○農林水産省 正直、そういった議論までは行っていないと思っております。それよりも、今の状態というのは、出し手と受け手のマッチング自体がまだうまくいっていないというようなことですから、そういったところの調整をとにかく活発にやって、この機構の実績を上げていくということが重要でしょうし、受け手がいないという事情も様々です。人がいないということであれば、担い手を育成していくということが重要ですし、受けない理由が、条件がとて悪くてこんなところは受けられないよという担い手さんの声であるならば、先ほどから出ています基盤整備とセットで推進していくとか、いろいろなことを考えていく必要があるだろうと思っております。

○田島次長 今の制度と運用がそぐわないという話が山形と長野からありましたけれども、そこだけではないかもしれないので、早急に対応していただくということによろしいですか。

○農林水産省 はい。過去もきつく指導したことがありましたけれども、今、お聞きしたようなお話は直ちに対応したいと思います。

○田島次長 ほかにありますか。

○亀井評価者 やはり農地は生ものなので、そこを単に国が引き受けたからというのではなくて、そこに人が携わって初めて農地になるという大前提がこの問題を難しくさせているのだと思います。

そういう中で、今、ここで佐藤先生と話をしていたのですけれども、ぎりぎりになって渡しますと。やはり農業者はぎりぎりまで決断を。例えばちょうど今の時期がそうですね。来年の春、田んぼを植えようか植えまいかと多分、今、悩んでいるわけですね。でもやはり準備をするかといって今、準備をされている。そういうところをとりあえず、まず一回仮登録をして、経済学で言うオプションみたいな考え方なのですけれども、仮登録をして、次の人が見つかったら譲るとか、例えばある種の運用の柔軟さというものがもう少しあったほうが、実際に農業をされていて、今まさに自分が70代に入ったところで、息子がやるのかやらないのかよく分からない中でどうしようかという、多分そういうものが各地であるのだと思うのです。そういう人たちにとってより入りやすいやり方というものは、是非そこは現場に即して考えていただくといいのではないかと思いますし、是非そこは現場の皆さんとよくお話をさせていただいて、考えていただけたらいいのではないかと。

ただ、今、ここで専門家でもない人間が思いつきベースで話すのは軽率かなとは思いますが、そういったところも含めて是非御検討いただきたいと思います。

○松本評価者 先ほど控えの部屋で齋藤さんとも話していて、ミクロのレベルでいくと、営農のスケジュールと協力金を申請するスケジュールが本当にマッチしているのか。つまり、農業を一番やらなければいけない時期が締め切りだったら、そんなことは余り考えないで、今はとにかくこの田んぼを作ろうと。どうしようか悩み始めたころには、実は協力金の話がタイミングとして外れているというようなことというのもあり得るのかなと思うので、やはり営農に合わせた申請のメカニズムというものを考えるというの、非常にミクロな話ではありますが、重要ではないかと思えます。

○農林水産省 最初に亀井評価者からお話のありました点は非常に重要な指摘だろうと思います。まさにこれから農地を是非出していきたい農家の方々に、今後の農地のことを考えて、将来どうするという予定と伺いますか、そういうものを立てていただきたいと思えます。そういう意味では、仮登録ということではございませんが、私どもがその観点で進めていますのは、各集落ごとに人・農地プランというものを皆さんで話し合っ作ってくださいということを推進しております。人・農地プランの中で自分たちの農地を今後どうするかということ。すぐには貸さないにしても、この先貸しますよという意向をちゃんと取りまとめて、その中で機構を活用しますよというようなところまで地域の話合いの結果として、プランとしてまとめていただくということを今、推進しているところでございます。

それから、松本評価者からお話のありました点、営農のスケジュールを鑑みた運用の話は、非常に示唆に富んだ御意見だと思います。私どもは、この機構事業が実績をいかにして上げられるかという点、私どもは現場を常に見ているつもりですけれども、今日いただいたような意見も踏まえまして、今後の運用改善に生かしていきたいと思えます。

○田島次長 残り5分程度になりました。

どうぞ。

○佐藤評価者 感想めいたコメントになるのですが、これは行政事業レビューなので、単位がやはり事業なのですから、多分、農地の集約化・大規模化というのは施策レベルの話だと思うのです。その上の政策レベルが競争力の強化とかという形になります。競争力の強化のための大規模化で、大規模化のための中間管理機構であり、推進委員であり、あるいは先ほどお話があった担い手に対する支援措置でありということもあると思うのです。農水省さんのほうでやられているのかもしれませんが、政策体系を少し整理して、どの事業が大規模化を進める上で一番有効で、どの事業が実は足を引っ張っているのか。例えば直接支払いとか、かつての戸別所得補償ですね。今度なくなりますけれども、ああいうものとか、転作支援であるとかというものは今の農業を支えている部分もありますね。ですから、実はどこかブレーキになっているところもあるのではないかと。どうしてもこういう政策はアクセルとブレーキを両方踏むところがあるので、自分たちの事業の中で集約化につながっている事業とそれを阻害している事業と、あるいは効果的な事業と案外そうでもない事業という、少し濃淡をつけていくという施策評価レベルのことをやらないと。まさに先ほどの安藤先生のレンズの話が極めて強力で、その中で一番いい事業をピックアップして行って、それらを総動員すれば最終的にはもしかしたら8割という目標も達成できるかもしれないという、そういう考え方をしていけないのかなと思えます。

○松本評価者 行革のほうの説明資料の8ページにこれまでの状況が書かれているわけですが、機構分の増加が初年度は0.7万ヘクタールで、27年度の貢献分が2.7万ヘクタール。こう書いてあるのですが、もし数字があればですが、この中で例えば推進委員と共同によってできたものと、そうではないものというものを分けて語ることは可能なのか。

○農林水産省 実績の数字につきまして、どのくらい推進委員さんが働いて、どれだけ動いたかという数字は、把握は当然しておりません。そこまでのことは、把握は不可能でございますし、推進委員につきましては、今年から初めて置くものですから、少なくとも、27年度の実績までのところでは、そういった姿は出てきておりません。

○松本評価者 そのことも含めて、先ほどから亀井評価者や佐藤評価者もおっしゃっていましたが、我々評価者としては、やはりレビューシートの見方としては、全体で8割ではなく、推進委員がどのぐらい貢献するのかとか、機構がどのぐらい貢献するのかという数字で判断をすることが行政事業レビューの目的ですので、そういう書き方にしてほしいというのは私からも改めて申し上げたいと思います。

○亀井評価者 そういう意味で言うと、いわゆる政策のロジックモデルは、農水省さんがどのぐらい活用されているか分からないのですけれども、ロジックモデルで考えたときに、最終的に80%、これをアウトカムと言っていいのかどうか分かりませんが、むしろ日本の食料がきちんと、ある種、安全保障的に考えてもいいと思うのですけれども、きちんと国民に安全安心な食料が供給される。ひいては、もちろんその前提として、担い手の皆さんが健全な経営ができていたというような状態なのだと思うのですが、それを少し求めたときに、正しいかどうかは別にして、80%がこの事業の一つのアウトカムだとするならば、その手前での皆さんの行動ベースのアウトプットとか、アウトカムというものがあるような気がしているのです。各県とのコミュニケーションはどうなっているか。市町村の農業委員さんの活動状況はどうか。あるいは実際に農地中間管理機構の活動状況はどうか。そういったようなところをもう少し定量的に取れるような形にして、これを目標として設定しておくというのは必要なことだと思いますし、逆に、そこを検討していくことで、風が吹けばおけ屋がもうかるのを、おけ屋がもうかるだけ今は語っている状態なので、風が吹いて、次にどうなっていくってというところがより政策として説明しやすくなるのではないかと感じました。これは感想、意見でございます。

○田島次長 どうぞ。

○齊藤参考人 先ほど先生のほうから話があったのですけれども、協力金のものが、やはり今のインセンティブというか、後押しをしているわけです。それが、先ほど控え室で話していたものは、8月31日までに確定しないと、11月の農業委員会にかけられないものだから、翌年の予算に上げられないということで、8月31日がタイムリミットなのです。だから、それを翌年の予算ではなくて、翌々年の予算計上をすればいいので、今からとか、3月までに申請を出して、翌年の予算ではなくて、翌々年の予算に組み入れて、そのお金は、2年前のものだけでも、そんな予算執行はあるかどうか知りませんが、そういうことをすれば、農閑期に十分考えて、これからどうしようということになるのではないかと。8月31日という期限は、出す側からしてみれば、青々と茂った穂が垂れて、ぼちぼちという時期に判断しないとならないので、大変過酷な時期だろうなと思ひまして、発言させてもらいました。

○田島次長 いかがですか。

○農林水産省 今の最後の点につきましては、実際の運用の話として私どももそれを踏まえて、考えるべきところは考えていきたいと思います。

それから、全体をいろいろ見て政策を考えるべきですとか、目標にしても、もう少し分解して、定量的なとか、それぞれの御指摘はごもっともだと思いますので、今後の我々の点検、改善に当たりましては、そういった意識をきちんと持ってやっていきたいと思えます。

○田島次長 よろしいですか。

それでは、取りまとめをお願いします。

○石堂評価者 盛んな議論の中でうまく集約された後の担い手の在り方等についてもいろいろ問題があるという御指摘もあったように思いますけれども、とりあえずは、集積・集約を進めるという施策について、取りまとめたいと思えます。

私は、ポイントは三つあると感じました。一つは、7年後の目標に向けて努力をしていくということ。また、関係者間の連携がやはり一つ要素としてある。また、集約化が最終目標だよということも認識しておく必要があるかなと、この3点かなと思えます。

7年後の着実な目標達成のためには、各地域、また農産物の特徴等に配慮しつつ、中間的な数値目標を設定して、進捗状況を常に把握しながらしっかり進めていく必要があるだろうということかと思えます。

また、関係者間の連携については、やはり事業の重複を避け、お金の面といいますか、予算面も含めて効率的な執行を確保することが必要であります。ついでには、各関係者間の現状の役割分担を踏まえて、具体的な連携の仕組み作りを急ぐべきであろうと思えます。

また、この施策は最終的に生産コストの削減に直結する集約であるということを見据えて、土地の集積に当たっても、その集約が最終目的であるという視点をしっかり持って進めることが、先ほどの議論にも出ました、中間管理機構による土地の滞留という問題の関係からも必要であろうと考えます。

この3点を取りまとめとしたいと思えます。

○田島次長 補足等ございますか。よろしいですか。

それでは、このセッションを終了いたします。

次のセッションは、1時40分から社会保障（介護納付金）について取り上げます。

どうもありがとうございました。