

令和4年秋の年次公開検証（「秋のレビュー」）

（1日目）

担い手への農地の集積・集約

（農地利用最適化交付金等）

令和4年11月8日（火）

内閣官房 行政改革推進本部事務局

○出席者

司 会：湯下行政改革推進本部事務局次長  
和田行政改革担当副大臣  
評価者：亀井善太郎評価者（取りまとめ）、池田肇評価者、  
小林航評価者、山田真哉評価者  
府省等：農林水産省、財務省主計局

○湯下次長 これより、令和4年度の秋のレビューを開始いたします。

テーマは、農林水産省の「担い手への農地の集積・集約（農地利用最適化交付金等）」  
でございます。

冒頭に、和田行政改革担当副大臣より御挨拶いただきます。副大臣、よろしくお願  
いいたします。

○和田行政改革担当副大臣 ありがとうございます。

皆様、こんにちは。行政改革担当の内閣府副大臣の和田義明でございます。本日はど  
うぞよろしくお願ひ申し上げます。

本年は、秋のレビューを、EBPMを各省に広く普及させるための「起点」というふう  
に位置づけてございます。そして、取り上げた個別の事業の改善だけではなく、政府の5,000  
事業全ての質の向上につなげるというアプローチに考えていきたいと考えております。

そして、このラウンドは農業ということでございますけれども、食料安全保障にと  
って極めて重要な案件だと思っておりますので、私もしっかりと注視させていただきたいと思  
います。

皆様方には建設的な御意見、御提案を賜ればと思っておりますので、どうぞよろしくお願  
いします。ありがとうございます。

○湯下次長 ありがとうございます。

議論に先立ちまして、本テーマを御担当いただく評価者を御紹介させていただきます。

野村證券株式会社 常務、池田肇様。

PHP総研 主席研究員、立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科 特任教授、亀井善太  
郎様。

千葉商科大学政策情報学部 教授、小林航様。

芸能文化税理士法人 会長、山田真哉様。

なお、本テーマの取りまとめは亀井先生にお願いしております。

それでは、議論に入ります。初めに、行革事務局から論点について御説明いたします。

○事務局 御説明いたします。

まず、資料の2ページ目を御覧ください。

本年度の秋のレビューの方針でございますけれども、先ほど和田副大臣から御挨拶いただきましたように、EBPMの手法を各省庁に幅広く普及させていく「起点」としての議論を行う。事業の要否ではなく、まさしくEBPMの実践に向けた改善策を中心に議論を行っていきたいと思います。

3ページを御覧ください。

本事業について概略を御説明いたします。農林水産省は、農業の成長産業化や所得の増大を進めていくためには、生産基盤である農地について、持続性をもって最大限利用されるようにしていく必要があるとして、いわゆる農地バンクを活用しながら担い手への農地集積・集約化を推進してきました。令和5年度までに全農地の8割を担い手に集積するとの目標を閣議決定し、推進してきたところ、直近、令和3年度末の農地集積率は6割にとどまっております。

下段に挙げる2つの事業レビューシートを題材に、EBPMの観点からの改善策を議論することとしたいと思います。

4ページ、5ページに、その2つの事業、農地利用最適化交付金といわゆる農地バンクについてレビューシートのエッセンスを記載しております。

6ページをお願いいたします。

今回、主な論点といたしましては、「論点1」として、農地の集積・集約の意図、農業・農地の「目指すべき姿」とは何か。「論点2」といたしまして「目指すべき姿」に向けた課題・ボトルネックは何か。「論点3」といたしまして、アウトカムは事業効果を測るものとして適切なものとなっているかといったことについて御議論いただきたいと思います。行革事務局からの説明は以上です。

○湯下次長 続きまして、農林水産省から事業概要等について御説明をお願いします。

○農林水産省 農林水産省農地政策課長の望月でございます。よろしく御願いいたします。それでは、私どもの担い手への農地の集積・集約化資料で御説明したいと思います。

1ページをお開きいただきたいと存じます。

まず、左側のグラフを御覧いただきたいと存じます。今の2020年の線は赤の折れ線グラフになっていますが、10年前の黄色の折れ線グラフに比べまして下回ってきているということで、人数が減っている。また、赤いグラフが右側にシフトしているということでございまして、高齢化が進んでいるということでございます。

それから、右側の写真を見ていただきたいと存じます。このピンクでプロットしてあるのは、1人の担い手の方が経営する農地のものでございます。この方は、経営面積は16.4haでございますが、70か所に分散して経営されているということでございます。このような分散錯圃の状況ではなかなか集積が難しいだろうということで、我々としては、この集約、

集めていくということがポイントだと考えております。

2ページをお開きいただきたいと存じます。

2ページは担い手への農地集積の現状でございます。現在でございますが、令和3年度は58.9%になっております。これは令和5年度までに全農地8割を集積するという目標がございますが、今は58.9%ということでございます。我々としては、この「農地バンク創設」という記載がありますが、この農地バンクを使ってこの集積を上げていこう、ということに取り組んでいるところでございます。

それから、3ページをお開きいただきたいと存じます。

我々といたしましては、やはり人をまず決めて、そして、その方に農地を集積していくということに取り組んでおります。具体的に申し上げますと、「人・農地プラン」というものを平成24年度から作っているところでございますが、これは右下の青いところ書いてございますが、まだまだ「取組が終了した地域」というところが、令和元年では3%ぐらいということで、かなり低調になっているという状況でございます。

これは何を隠そう、今、この「人・農地プラン」につきましては、左側の※に書いてございます「経営局長通知」に基づき実施してきたということで、ある意味、お願いベースで実施してきたということでございます。

4ページをお開きいただきたいと存じます。

こうした「人・農地プラン」をやってきたわけでございますが、なかなか市町村の取組に進展が見られない状況もありますので、我々といたしましては、この「人・農地プラン」を法定化しようという取組をしたところでございます。これは今年5月の農業経営基盤法改正によって達成したものでございます。

具体的なことは何かと申し上げますと、左側の写真を見ていただきたいと存じます。まず、オレンジと緑のところがございますが、これはいずれも農地でございます。この農地につきまして、地域で将来的に使っていくべき農地はどこか、ということを決めていただきます。この中で、緑のところは将来的に農地として使っていこう、オレンジのところは農地として使うよりは保全管理をしていこう、ということで、まず区域をしっかりと分けた上で、この緑のところについて、10年後の姿の目標地図を作ろう、ということでございます。

具体的に申し上げますと、右側のイメージ図でございますが、現状はモザイクになっているところを、この目標地図で将来的に集約していくことを狙いとしているところでございます。それで、この中には当然、遊休農地あるいは所有者不明農地といったものも含めて入れ込んでいくということでございまして、農地として使うのだと決めたところはすべからく入れていく、ということでございます。

5ページをお開きいただきたいと思っております。

5ページが集積・集約化の効果でございますが、定性的なことを申し上げますと、左の①から⑤に掲げたとおりでございます。①にありますように、連続して作業を行えるという

ことで、機械の移動を考えていただきますと分かるのですが、移動時間や生産コストが下がるだろうか、あるいはまとまってくると今度はドローンを使ったりしたスマート農業ができるだろうか、こんなことが考えられるのではないかと。最終的には、集約していきますと、使いたいという人が出てきますので、要するに遊休農地の発生を防止できるのではないかと、思っております。

あと、集積の効果でございますが、これは右側を書いてございます米の作付け規模別の生産コストでございます。0.5ha未満では60kg当たり2万7000円ほどありましたが、右側に行くに従って減ってきて、50haになると9,245円に下がっていくということでございます。

それから、先ほど行革事務局の方が御説明していた資料に基づきましてレビューシートを御説明させていただきたいと思っております。行革事務局の資料の4ページをお開きいただきたいと存じます。

まず、農地利用最適化交付金でございます。これは何かと申し上げますと、アクティビティの欄でございますように、農業委員あるいは農地利用最適化推進委員が行った最適化活動に対する報酬をお支払いするというものでございます。

アウトプットといたしましては、活動目標で、全ての農業委員会で本交付金を活用して農地利用の最適化のための一定の活動に取り組む。それから、初期アウトカムといたしましては、人・農地プランの実質化に向けた取組を行っている市町村において、本交付金を活用した全ての農業委員会が、担い手への農地集積等の活動に取り組む。最終アウトカムは、令和5年度までに担い手に全農地面積の8割を集積するということです。

次の5ページでございます。

農地中間管理機構、いわゆる農地バンクによる集積・集約活動のアクティビティでございます。まず4つありますが、1つ目が、農地バンクが農地集積・集約化を推進する取組を支援するというところでございます。2つ目が、農地バンクにまとまった農地を預けた場合に協力金を交付する。3つ目が、遊休農地の所有者へ意思確認等を行う。4つ目が、農地情報公開システムの改修等に充てる経費でございます。

これはいずれも、アウトプット、アウトカムとも、令和5年度までに担い手に全農地面積の8割を集積するというところでございます。

私からの説明は以上でございます。

○湯下次長 どうもありがとうございます。

それでは、事務局の論点表に戻っていただきまして、論点1「農地の集積・集約の意図、農業・農地の『目指すべき姿』とは何か」から御議論いただければと思います。よろしくお願いたします。

小林先生、どうぞよろしくお願いいたします。

○小林評価者 御説明ありがとうございました。私からは、まず、この「論点1」につい

て2点ほどお尋ねしたいと思います。

農林水産省の資料の1ページですか。出していただければと思いますが、冒頭のところに簡単な説明が書いてあって、そこをきちんと確認しておくのが重要なと思うのですが、この農地の集積・集約の意図・目的ということで、分散した農地をまとめて利用しやすい形に変えていく。それがその地域の農業の生産性を高めて、その結果として新たな担い手も参入しやすくなる。その結果として、その地域の農業の持続性を高めていく。これがこの農地の集積・集約の本来の意図、真の意図というふうに考えてよろしいかということです。これがまず1点目です。

次に、この1ページ目のところに、論点としては農業・農地の「目指すべき姿」とは何かというものが挙げられているわけですが、この1ページ目の○の2つ目のところに、まさにこの目指すべき将来の具体的な利用の姿というものが書かれていますね。これがやはり重要で、その地域ごとに「目指すべき姿」というものが微妙に変わってくる、あるいはこの土地をどういう形で将来利用していくのかということとそのビジョンを描いて共有していく必要があるということで、その地域の関係者で具体的な話合いを持って考えていく。そういうプロセスが必要になってくると思うのですが、現状、そのプロセスというものは順調に進んでいるのでしょうか。あるいはそうでないとした場合にはどんな取組が必要になるとお考えか。その点をお聞かせください。

○湯下次長 ありがとうございます。

農林水産省の方からよろしくお願ひいたします。

○農林水産省 まず1点目、小林先生からいただいた、集積・集約化の意図ということはまさにそのとおりだと承知しております。

それから「目指すべき姿」、これは地域ごとに違うのではないかという御指摘でございます。我々といえども地域ごとに違うことは当然分かっていますので、例えば、「人・農地プラン」の作成主体は市町村ですので、今度、これを法定化する「地域計画」も市町村がやるということで、あくまでも市町村の中での関係機関の話合いということがベースになるということでございます。

それで、この話合いがベースになるのですが、今まで順調にできなかった原因は何かと御指摘いただきました。これにつきましては、資料でも御説明させていただいた3ページにありますように、今の「人・農地プラン」というものは経営局長通知に基づき実施することになっておりまして、ややもすればお願いベースということになっているところが大きな原因ではないかな、と思っているところでございます。従いまして、これを法定化したというのが今回の狙いでございます。

○湯下次長 ありがとうございます。

よろしいでしょうか。

それでは、続きまして、論点2「目指すべき姿」のところでございますが、特に「論点2」の農地利用最適化交付金について御意見を申し上げます。

池田先生、お願いします。

○池田評価者 池田でございます。御説明ありがとうございました。2つほど御質問させていただきます。

まず、この事務局資料の4ページ、農地利用最適化交付金のページ。それから、農林水産省さんの資料の22ページでしょうか。お聞きいただければと思うのですが、事務局資料の4ページの方で、全農業委員会数というものは令和3年度で1,702ということで、そのうちの1,027委員会が人・農地プランを実質化した、または工程表を作成した市町村に本交付金を活用した農業委員会の数ということになっています。この1,702と1,027の差の700というものはどのようになっているか、御質問させていただきます。

もう一つは、この1,027というものが分母になりまして、プランに位置づけされた担い手への農地集積等の活動を実際に行った農業委員会ということで、これが6割程度になっている。これはここにも書かれていますけれども、どのような理由がボトルネックになっていて、どういうものがクリアになればこれが進んでいくのか。なぜかという、やはりこれはどんどん集積が進んでいきますと、残っている案件というものは多分、難易度がどんどん高くなっていくということだと思っていまして、単純にその進捗については進めば進むほどやはりいろいろな難易度が上がっていくのかなと。先ほどの農地バンクというものはその一つのやり方としてかなり進んだというものはあると思うのですが、これもまた6～7割になってきますと、そういったボトルネックになるような内容がかなり難易度が上がってくるのかなと。その辺の内容をクリアにすることによってその後のアウトカムにもつながっていくと思いますので、この辺のボトルネックになっているものが何か、比率が上がることによって変化しているのかどうか。その内容についてお聞かせいただきたいと思っています。

それから、すみません。もう一点だけ、先ほどの22ページ、この農地利用最適化交付金を使って農業委員等の農地利用最適化推進委員というものが選ばれていると思うのですが、これは合計しますと4万人ということで、この人数自体は本プロジェクトといたしますか、この件を進めていく上において最適な人数というふうにお考えなのか。もしくは多い少ないという、その辺の何かめどというか、お考えがあればぜひお聞かせいただきたいと思っています。

○湯下次長 よろしく願いいたします。

○農林水産省 では、まず1点目のこの1,702農業委員会と1,027農業委員会の差について

でございます。これにつきましては、まず、行革事務局の資料の4ページの初期アウトカムの成果指標を御覧いただきたいと思います。2行目から3行目にかけて「実質化に向け、工程表を作成した市町村において、本交付金を活用した農業委員会」と書いてございます。ポイントは「本交付金を活用した農業委員会」でございます、この交付金は農地利用最適化推進委員さんなりの報酬でございます。従いまして、報酬条例というものを市町村ごとに作っていただかなければいけないのですが、この整備率が今、大体60%ちょっとということでございますので、残り、使っていない市町村との差というものは、報酬条例を制定していないところが主なところでございます。

そして、次にもう一つの質問でございますが、初期アウトカムの実績が実際は6割にとどまっているのではないかと、という御指摘でございました。これは何かというと、この中で見ていただきたいのが、やはり今の4ページの成果指標の1行目から2行目にかけてを御覧いただきたいと存じます。これは「既に人・農地プランを実質化した、又は、人・農地プランの実質化に向け、工程表を作成した」と書いてございます。「工程表を作成した」という意味でございますが、例えば、今後2～3年かけて工程表を作ってくださいといったことでもできるわけです。そうなりますと、現在におきましては、担い手さんが決まっていないということなので、その方々に対しての働きかけというものができていない、ということでその比率が下がってしまうというのが主な原因でございます。

それから、3点目の4万人の規模感でございます。これにつきましては、実は農地利用最適化推進委員という制度を設けたのが平成28年度からでございます。それまでは農業委員さん一本でやっておりました。農業委員さん一本でやっていたのですが、農業委員会は農地法の権利を許可する事務と、それから、この最適化活動、利用集積等を進める事務、2つ併せ持っていました。この2つにつきまして、一緒にやるのは効率的ではないかという議論がありまして、平成28年度から分離しました。では、分離前の農業委員の数が幾つだったかと申し上げますと、約3万5000人でございます。そこから1割から2割増やして、この最適化活動をやっていこうということで決められたものでありますので、我々としては、現在は、昔の農業委員会の頃に比べるとかなり手厚くやっているのではないかと、思っているところでございます。

○池田評価者 ありがとうございます。

1点だけ、比率が上がっていく、難易度が上がっていく中で、新たに生まれてきているようなネックとなるような要因といいますか、その辺、先ほどからの御説明の中に入っていたのかもしれませんが、改めてお聞かせください。

○農林水産省 やはり一番最大のネックというものは、まず工程表を作るといっても、なかなかいざ作れといっても難しいものでございます。ただ、それを任せてしまうとそのままになってしまうということになりますので、まずは法定化させていただきたいと思いま

す。

その上で、この市町村の中で本当にマンパワーがあるのかないのか、つまり、プランを作るのが得意な市町村と、そうでない市町村がいらっしゃることは分かりました。そこで我々、こういった市町村に対し専門家なりを派遣する予算を令和5年度予算で24億円という形で要求させていただいているところがございますので、こういった予算も活用していただくことが良いのではないかと、思っております。

○池田評価者 ありがとうございます。

これは得意な市町村のノウハウが不得意な市町村に共有されるであるとか、そのような何か施策というものは打たれているのでしょうか。

○農林水産省 すみません。その点につきましては、我々として各地域の取組を把握して、優良事例を横展開していく、ということをやっていると思っています。

具体的に申し上げますと、本省からも発信しますが、各地方農政局というものがございます。この地方農政局に窓口を設置いたしまして、こちらの方が、現場の農政事務所は県ごとにありますから、ここと連携して優良事例を紹介していくということでございます。

○池田評価者 ありがとうございます。よく分かりました。

○湯下次長 それでは、どうぞ。

○山田評価者 山田です。御説明ありがとうございます。

では、私の方からは農地バンクさんのことでお伺いしたいのですが、行革事務局の方がつくった5ページ目のものがまとまっているので、ここをベースにお話を聞かせてください。

僕は全然農地に詳しくなくて、農地バンクというものも今回初めて勉強させていただいたのですが、すごく良い名前ですね。名称が分かりやすいですね。要は銀行ということですね。農地をみんなから預かって、ほかの人に貸し出すという、だから、この農地バンクという名前をつけた人は多分、農林水産省さんの中で物すごく優秀な方がいらっしゃるのだなというのが最初の感想です。

僕からの質問は2点あるのですが、ここにもあるのですが、アウトプットとかアウトカムとかは面積ですね。借入れの面積だとか、最終的には農地面積が8割、担い手が利用する、要はやる気がある農業の方が8割、まとまった農地でできる。これは面積だけ言われても議論しづらいというのが今回、EBPMということで、エビデンスが大事だという話なのですが、レビューシートもそうなのですが、面積だけ言われて

もというのが一点あるのですよ。つまり、会計の世界だとリバーズ財務ツリーというものがあるのですけれども、日本語で言うと逆損益計算書というのですが、要は最終的に利益があります。それで、その利益は何かというものを分析するために、まずは利益を因数分解して売上げと経費に分かれる。売上げに関しては、では、お客さんの数と客単価に分かれるというふうに因数分解して行って、その因数分解を見て、ここがポイントだねみたいな議論ができるのですよ。

つまり、例えば野球で8割勝つためにどうするかというと多分、得点と失点に分かれて、得点の方は打率と出塁率と、もしかしたらバットスイングの速さかもしれないし、失点の方も当然、防御率もあるでしょうけれども、エラーの数とか、もしかしたら球場の芝生の硬さとか、絶対細かいものがいっぱいあって、では、どれがKPIか。KPIというものは鍵となる指標で、そういうものがもしかしたら省内にはあるのかもしれないのですけれども、できればこういうレビューの場を出していただくと、このKPIが、農地バンクの面積にしても当然、貸し手と借り手に分解できるわけで、貸し手の中には年齢層が違うのかがポイントかもしれないし、血液型は多分関係ないと思うのですけれども、面積以外の要素が何かあると思うのです。もしかしたら米なのか何なのか、作物かもしれないのですけれども、そういう因数分解したものの資料が欲しい。あるなら出してほしいというのがまず1点目。

2点目なのですけれども、これは5ページ目の上のアクティビティのところと、あと、農林水産省さんの方の資料の29ページが一番分かりやすいですね。「『農地中間管理機構による集積・集約化活動』における各事業と各アクティビティの関係性」とあるのですけれども、結局、この農地バンクさんというものは農地集積・集約化を推進する取組を支援していますという事業があって、まとまった農地を貸し付けた地域に関しては協力金を交付しますという事業があって、さらに出し手・受け手の意向等の効率的な把握等を行うための体制整備の支援というものと、あと、システムの改修・維持管理等と行って、普通の素人考えで言うと、最終的な目標は農地8割集積だと思うのですけれども、取組を支援する話とお金を出すという話とシステムを整備しますという話は絶対別々ではないですか。ということは、別々の指標が本当はあって良いはずですね。どれぐらいシステム化が進みましたかとか、ここも因数分解の話になってしまうのですけれども、絶対、因数分解できると思うのですよ。その資料を出していただければここでまた議論が広がると思うのですよ。

なので、きっと農地バンクというすごくすてきな良い名前は多分、本当の銀行ではないからちょっとずれるとは思っているのですけれども、この因数分解に関しても、ちょっとずれるかもしれないというのは当たり前なのですよ。だから、それなりの知見がある人がやればきっと良いKPIが見つかると思うので、その農地バンクという名前を生み出した農林水産省さんだったら多分、僕はできる、良い指標ができるのではないかとというふうに信じていまして、出してほしいのですが、どんな感じなのですかという質問です。

以上です。

○湯下次長　お願いします。

○農林水産省　山田先生の方から因数分解のお話をいただきました。これはおっしゃるように、8割集積面積ということは究極的な目標になってくるわけですが、それまでの前座の行為といたしまして、まずは職員がちゃんと現場に入って出し手・受け手の意向を確認してくるという行為があります。

その際には当然、出し手・受け手の意向を確認したら、先ほど申し上げました地図にちゃんと落とし込み、その地図が最新のものになっていなければいけない、ということが2つ目にあると思います。

3つ目といたしましては、その地図の中に、先ほど申し上げましたが、遊休農地というものもしっかりと組み込んでいく。つまり、この遊休農地の解消ということもやっていかなければいけません。

最後に、そういった地域で作ってもらった地図を基に、まとめて農地バンクに出していただく。この4つに分かれてくると思います。

それができて初めて、この8割集積目標が実現できると思いますので、我々としてはアクティビティのところ、それぞれもっと分解できるのではないかと御指摘いただきましたので、どういったものができるか、今、申し上げたようなことでございますけれども、検討していきたいと思っております。

○山田評価者　了解いたしました。

もう一個付け足すと、多分、KPIは地域ごとに違う気がするのですよ。この資料によると、東北とか、ほかでは住んでいて、ほかでは住んでいないところは、だから、これは行革事務局の方のレビューシートの工夫も要ると思うのですけれども、KPIとかアウトプットにしても、もしかしたらこのケースで言うと地域ごとのアウトプットだったりとか、今、お話があった地図をつくるというものも、地図をつくるというゴールがあるのだったら、それをまた多分、因数分解できるはずなのですよ。人の問題なのか、その方の課長クラスがやっているのか、係長がやっているのかみたいな、リーダーがどういう方なのか、分からないですけれども、そこを優秀な農林水産省さんだったら何か良い目標ができたなら、人間はそういうKPIがあるとやはり絶対そこに動いてしまう。人事評価にしても、ここに野村総研の方が、何か探してしまうので、多分、物すごい人事制度を、めちゃくちゃすごいと思うのですけれども、実際、そっちの方にKPIがあるとそっちに人がぱっと動くので、そういうものを有効活用して、それを国民に公開して、国民の方も逆にそれが分かりやすく、そういう方向に農林水産省さんが向かっているのだなというのが分かると思うので、今後、僕もチェックしたいと、応援したいと思っております。

○湯下次長 ありがとうございます。

それでは、続きまして、亀井先生、お願いいたします。

○亀井評価者 この間、いろいろと本当にありがとうございました。大変大事な事業だと思います。

何が大事かという、先ほど和田副大臣がおっしゃられましたけれども、食料安全保障というものが今、様々な国際情勢等々もある中で、さらには農村の高齢化が進む中で先人たちがつくってきた、せっかく掘り起こしてきた農地というものがなかなか継承されないという中で、持続可能な農政をどういうふうにつくっていくのか。あるいはこれはちょうど経営局さんでいらっしゃいますけれども、それぞれの農業者さんがいかにまさに経営としてどう持続できるかというところが大変大事になってきますし、これは高齢化が進む中で、特に今、既に平均年齢が70代に入っているみたいなお話がある中でどういうふうに、それぞれの農業者さんが思いがある農地をどう継承させていくかということで大変御苦労されていていらっしゃる事業なのだなというのはまず重々承知はしております。

そういう中で、非常に一方でこれはよろしくないなと思うのは、これは先ほど小林先生からも御指摘がありましたけれども、もともと、これはいわゆる公共事業における土地収用とは違って、8割集積しなければならないというふうに、これは閣議決定でもありますから、ややもすると目標がどうしても独り歩きしがちなのですけれども、農林水産省がもともと目指すべきというところは、地域の民主的なプロセスであるとか、あるいは地域の自立であるとか、そういったことを重んじながら、まさに持続可能な農政ができるかどうか、実際に地域ごとに持続可能な農業が継続できているかどうか。農地だけではなくて、人がちゃんと絡むことによってというものが恐らく地図の作成であるとか、そういった具体策にもつながっているのかなというふうに理解しています。まず、この理解がよろしいのかどうかということについて、ぜひお伺いさせていただきたいと思います。

その上でなのですが、そう考えると、今の集積率8割は、閣議決定は閣議決定とはするものの、一方で農林水産省さんが実際にやっていたら事業を検証するのに十分か。それが、8割がその手前の7割です、6割です、5割です。だから、良いのかどうか。これは先ほど池田さんからもお話がありましたけれども、当然、どこかで大変難しい状況にはなってくるわけでありまして、そこが独り歩きしないように今、これは山田先生からもお話があったところで、因数分解という山田先生独特の言葉遣いをされましたけれども、きちんとアクティビティを「起点」にして何をしているのか、ここで何を目標しているのか。

今、課長からも、いや、これは地図を目指しているのですとか、その地図を通じてコミュニケーションを目指しているのですみたいなお話がありましたが、そういうことをしっかりそれぞれの事業ごとに、まさに今日の論点の3つ目になりますけれども、アウトカムは事業効果を測るものとして適切となっているのかというところが大変重要になってきま

すし、ここにある意味、政策目的の効果を、発現経路がどういうものであるというふうに農林水産省がそもそもどう企てているのかというところをしっかりと表現していただく必要があるのではないかというふうに思います。

そういうふうに考えてみますと、もともとの目的が、先ほど大体申し上げたようなところから考えると、例えば協議の場がしっかりつくられることであったり、あるいは地域計画がしっかりつくられることであったり、地図の落とし込みが進むことであり、あるいは最適化活動の実施状況がどうであるかといったようなことをしっかりとそれぞれ、それが初期アウトカムなのか、中期アウトカムなのか、あるいはもう少し長期のアウトカムなのか、分かりませんが、それぞれにだんだん数字が上がっていくというよりは、なるほど、こういうふうにすれば良いのねというようなことが具体的に見える化していくということが大変大事なことだし、それがしっかりできると恐らく、今回法定化されるということでもありますけれども、地方公共団体の皆さんも、なるほど、自分たちがやれば良いのはこういうことなのねということがより明確に分かっていただけるのではないかとこのように思います。今回のレビューを契機に改めて、私も何人か自治体に知り合いがいるものですから、実際にこの地図をつくった方ともお話をさせていただいたところ、やはり結構大変だそうであります。

もう一方で、これはかつて、農政の大家でいらっしゃる生源寺先生が猫の目行政という言葉がされましたけれども、やはりこれも猫の目行政の一つと見られかねないのだなというのを正直実感しました。実際に皆さんはそんなつもりはないと思いますし、このところ、農政が政権も安定しているので、多分、行ったり来たりしていないということもあるのだと思うのですけれども、かつての猫の目行政とは全くそれは違うのだと思うのですが、この法定化というところの意図も多分、十分に伝わっていないのかなというような感じはしたところでありまして、ここら辺のところ、まさに先ほど地方農政局というお話もありましたけれども、本省はもとより、地方農政局も含めて丁寧な説明というものはかなり、これは求められるのではないかと。単に法律に基づいてということだけではなくて、だからやってくださいと。実際、今、地方公共団体の現場を聞いていますと、農政担当がずっと専門性の高い方が継続してきたということがなかなか難しくなっている現状にもありますので、そういったところにも十分御配慮していただいたような運用も必要なのではないかとこのように思います。

こういった、今、幾つか申し上げさせていただきましたけれども、これについて、ぜひ農林水産省のお考えを聞ければというふうに思います。

○湯下次長 複数点になりますが、農林水産省の方から。

○農林水産省 今、亀井先生からいろいろ御指摘いただきました。

まず、1点目の公共事業における土地収用と違って民主的プロセスだ、というお話でご

ざいます。この点については、まさにそのとおりでございまして、我々、まさに「人・農地プラン」、今回、「地域計画」という名に改めますが、これはあくまでも地域での話し合いをベースにやっていきます。先ほどの地図の中でも御説明申し上げましたが、農地を緑と茶色に分ける。つまり、将来的に農地として使う、いや、将来は山に返しても良い、この発想は国では決められませんので、まさに現場の中でしっかり話し合ってもらいます。その上で、農地を残して何を作るか、これも現場の方で決めていただかなければいけない、ということですので、まさに亀井先生が言った御理解ということですので。

それから、2点目は亀井先生からも山田先生からもいただいた因数分解の件でございます。まさに今、亀井先生から御示唆があったように、協議の場をしっかりと作りなさい、それから「地域計画」をちゃんと作って地図を作りなさい、というお話です。まず、我々としては、これは非常に大きなポイントでありまして、まさに地図が作れないと集積・集約化はとてできませんので、これは第一歩だと思います。

その地図を作る上でやはり、農地バンクの職員もそうですが、農業委員会の方々にも活動していただきます。先程来、説明している最適化活動、これもしっかり組み合わせないと、これはできません。具体的に申し上げますと、出し手と受け手の方の意向を聞くのは、この農業委員会の農地利用最適化推進委員の方々なのです。この活動がないと将来、例えば、3年後に規模を拡大したい、逆に規模を縮小したい、という方の意向が分かりませんので、こうした活動をしっかりと位置づけることが大事であります。今度は位置づけたら、しっかりその地図をちゃんと更新していくことが必要です。これは3年前のもので止まっているようでは、なかなか話は進みませんので、これもやらなければいけないということですので、今日、亀井先生、先ほど山田先生が御指摘いただいたように、このアクティビティごとに基づいた指標というものを考えていきたい、と思っております。

それから、3点目にいただいたのが、地図作りは非常に大変だ、要するに、ちゃんと十分な、丁寧な説明が必要なのではないかと御指摘いただきました。我々もその点、重々認識しておりまして、これは、実際、法律を閣議決定した3月からずっと、全ての都道府県あるいは2,000を超える市町村や農業委員会を集めまして、皆様方に御説明申し上げて、場合によってはウェブ会議のみならず、向こうへ出張させていただいて現地で御説明させていただきました。そこでやはり、こういった風に法律は書いてあるけれども、こうした運用が良いのではないのか、という色々な御意見をいただいたので、その点を踏まえながら、今度、運用の通知作りもやっています。そうした通知を作りましたら、また、地方の方々に丁寧な御説明をさせていただ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。ぜひそういった形で丁寧に進めていただくことが大事かなというふうに思います。

今日はちょうど農林水産省全体の政策評価部局の方もいらっしゃるのですが、農林水産省さん、やはりこれはちょうど、この事業に限らずなのですからけれども、ある種、このレビ

ューシートの、これはロジックモデルという形になるのだと思うのですが、アクティビティから結局、どういうふうなアウトプット、取りあえず事業の結果が出て、それがどういうふうな地域に対して、例えば今回であれば地域の農村コミュニティに対してどういうふうな効果を発現していくのか、望ましい変化を起こしていくのかというのはかなり丁寧に見ていただく必要があって、これを1つの事業でぽんとまとめて1つにというのはなかなか難しいのだと思うのです。ここら辺をぜひ農林水産省さん全体でもいろいろと横展開をしていただいて、アクティビティをベースにそれぞれ見ていただく。

もちろん、事業の単位というものはいろいろと事業ごとにいろいろとあったり、大変、農林水産省さんの場合は大きな事業があったりするのもよく承知はしておるところでありますけれども、アクティビティごとに丁寧に見ていく。それが結果的には事業の評価をしっかりとすること、効果をしっかりと見ることができずし、さらに言えば、実際に事業を行う自治体の皆さんであるとか、あるいは農政局の皆さんとのコミュニケーションもスムーズになるというところはぜひ意識していただけたら良いのではないかとこのように思います。

最後に1点、ちょっとだけ、これは少し前後するのですが、この事業は7割、8割目標に対して6割弱である。だから、うまくいっていないのではないかと。だけれども、これはそもそも公共収用とは違うねという話をさせていただいたのですが、一方でこれは、では、農地が荒廃しているのかということころは大変、これは消費者として気になるところで、先ほど副大臣もおっしゃった食料安全保障で言えば、農地の荒廃が起きていないというのは私は大前提のことだと思うのですが、この状況について念のため御説明いただいて、まず農林水産省はそこはしっかりやっているのだということころはぜひ、これは皆さんに流れているところでアピールしていただきたいのですが、そこはいかがでございましょうか。

○農林水産省 今、亀井先生から遊休農地のお話をいただきましたので、我々の資料の11ページをお開きいただきたいと思います。

この11ページを見ていただきますと、遊休農地というものが、グラフで書いてございませぬが、ここ数年、ずっと28万haでございまして、変わっていません。

それで、この遊休農地の中に2つの種類がございます。一つは赤色のところと、赤色のところは何かということ、右側の写真を見ていただきたいと存じます。これは林とか森になってしまっていて、再生利用が非常に困難だ、というような農地がまず赤色の農地です。このこと、もう一つ、黄色のところは、草刈りをすれば何とかなるという農地でございませぬが、いずれもこれは変わっていません。

恐らく変わっていないということは何かということ、例えば、草刈りが必要になったところとかは、現地の農業者の方、あるいは農業委員会の方々が自ら草刈りなどをやって自分で再生している例もちゃんとあるということで、これは現場にいる、別に担い手に限らず、今の兼業農家と言われている方々でもそういった活動をやっていたいただけたらかな、と

存じ上げております。

○亀井評価者 ありがとうございます。

だから、そういう意味ではまさに農地の現状であるとか農業の現状というところをいかに、これは消費者の皆さんにもどういうふうに多角的に伝えていくのか、様々な情報で伝えていくのかというのは結構大事なところだというふうに思いますので、そういう意味で、閣議決定された数字は数字としてあるのだけれども、実際の農林水産省あるいは地方農政局、地方公共団体を含めた一体となった取組がどういう状況にあるのかということをやはり見える化していただくということはぜひ今後とも心がけていただきたいというふうに思います。

以上です。

○湯下次長 どうぞ。

○小林評価者 すみません。ちょっと時間もあれかもしれないですけども、今の11ページの話は遊休農地をあまり増やさないように維持できているという話だったかと思うのですけれども、同じ資料で9ページを見ていただければと思うのですが、さっき山田先生からも少し地域差というか、東北が少し低くてとかという話があったかと思うのですけれども、これは皆さんにちゃんと見てもらうと良いかなと思って、やはり地域によって全然差があるのです。こういう中で8割の集積率を目指すのが、全ての地域で8割というのはとても現実的あるいは妥当なのかというところでそうは思えないという感じがするのです。

この次の資料に今度は都道府県別のものが出てきて、1年ごとの推移なども出てくるのですけれども、この資料は当然、市町村単位でもブレイクダウンすることはできるのですね。数字はあると思うので、市町村単位でこの集積率がどう推移してきたかということがちゃんと分かるのだとすると、これまでもやってきたことですが、法定化して市町村単位で地域計画をつくってもらって、これを進めていこうという中で、そのやってきた結果としてこの集積率が上がっているところと、あとは、やってきたけれども集積率がなかなか上がってこないところ、そして、なおかつそれと別に地域計画というものをこれまで法定化されていなかったのでつくってこなかったところとの間で、この集積率の伸びに違いがあるのかどうかというところがこのEBPMという観点から非常に重要になってくるかと思うのですけれども、その点は把握されていますか。

○農林水産省 すみません。その点は把握していません。

○小林評価者 やはりせっかくデータがあって、取組も注視しているのだけれども、しかし、インプットとアウトプット、あるいはアウトカムの関係性というものが農林水産省さ

んは今まで十分には注目してこなかったというところなのかなと思いますので、何年か前もこういう指摘をしたことがあって、なかなかそれを表に出しにくいのだという話もあったかもしれないのですけれども、やはりこのインプットとアウトプットの関係というものをきちんと見える化していくということが重要になってくると思いますので、そのところをこれから御検討いただけると良いのかなと思います。

以上です。

○湯下次長 ありがとうございます。

それでは、財務省、農林水産担当主計官からお願いします。

○財務省 財務省主計局で農林水産を担当しております主計官の河口でございます。よろしく申し上げます。手短に5点申し上げたいと思います。

1つ目は、1つの形態にどれだけまとまっているかという集約に重点を置いていくことになると思いますけれども、農地の集約化を定量的に把握できる指標がないので、どれだけの予算をかけて、どれだけ効果があるのかを把握するためにも、定量的指標を設定した上で、農地の集約化の状況に応じた協力金の交付を検討する必要があるというふうに考えています。

2点目は、行革事務局さんの資料の4ページ、5ページに関連するところですが、今、アウトカムとされているところは、初期も最終も含めてなのですが、アウトプットにどちらかというやや近いのではないかというふうに思います。先ほど私が申し上げた集約化を定量的に把握する指標も含めてもアウトプットかなと。取り組んだだけということではなく、取り組んだことによる農政上の課題についての成果が重要だというふうに思います。交付金を交付し続けるのではなくて、いつ、あるいはどこまで、何を達成したら出口、卒業となるのかということも検討する必要があるかというふうに思います。

4ページのインパクト。これがどちらかというアウトカムかなというふうに思います。その中に記載されています生産コストや労働力の低減の達成。これも重要だと思いますし、ただ、それについては収益性だったり効率性だったり生産性の向上につながるということなのだと思いますけれども、ほかにも農政上の課題としては、それによって生産量がどれぐらいとか、反収とか耕地利用率がどれぐらい上がるのかということも重要なかなと。そうしたことをアウトカムとして捉えていただくことが重要なかなというふうに考えております。

3点目で、農林水産省さんの資料の9ページのところで、こちらは田畑に分けていただいて、これは重要だと思うのですが、同じように、アウトプットだけではなくてアウトカムも田畑に分けて分析する必要があるかなというふうに考えます。特に田んぼにつきましては米とか飼料用米以外の作物に転換して生産していくことが重要だというふうに思います。

極端な例で申し上げますけれども、耕地利用率の低かった田んぼがこの集積・集約によって担い手に集まりました。ただ、その担い手が2030年の計画を超過している飼料用米の作付生産を増やして、かつ水田活用の交付金を受け取るようなことになるよりも、耕地利用率を高めつつ、より農家が収益が上がる野菜等に転換していくことであつたり、あるいは労働時間の関係で野菜は無理な場合でも、国内で自給できていない小麦、大豆等の生産にシフトしていくということが重要なのかなというふうに考えます。その上で、小麦、大豆とかトウモロコシ、野菜も、同じ作物を水田で作るよりも畑で作る方が反収が多くて生産コストが低いという傾向もあることも踏まえると、水田から畑地に転換する担い手に集積・集約されるとより効果的かなというふうに考えます。

4点目ですけれども、農林水産省さんの資料の1ページのところで基幹的農業従事者の減少と高齢化の進展の表がございますけれども、この基幹的農業従事者の減少と高齢化のこれを捉えて農政上の課題としてよく紹介されるのですけれども、この中には農外所得が主だったり、それから、65歳以上の高齢者が含まれている主業形態ではない、準主業形態だったり副業形態が半数以上を占めている形になっていますので、その中の主業形態に注目して施策を考えていくことも重要かというふうに考えます。

5点目で、バンクの名称についてなのですけれども、その名称、略称はそれはそれで良いとは思いますが、なかなか集積・集約が進まない理由の一つにあまり知られていないということがあるというふうに思います。特に貸し手にあまり知られていないというふうに思っておりますけれども、知られていない理由の一つの中には名称があるのかなというふうにも思います。このバンクもこの機構の正式名称も組織名というよりは、どちらかというところと県ごとに何々公社とか、いろいろな名前がある中で、並列で記載されている場合もありますけれども、それらの組織の中の業務に近いのかなというふうに思います。そういう意味でいろいろな名前があり、かつバンクという略称で呼んだり正式名称で言ったりということもあって、同一のものであるということが知らない人にとっては分かりづらいという面があるのかなというふうにも思います。

以上です。

○湯下次長 ありがとうございます。

以上の点は今、特段、回答は求めませんが、また今後、予算編成過程でまた御活用いただければと思います。

時間が超過してしまっておりますが、毎回恐縮でございます。今回の議論を参考にしていただいて、今回からレビューに各省の会計課、政策評価部局の方にも出席していただいております。皆さん、連携していただいて今後のEBPMの取組に広げていただきたいと思いますと考えておりますが、何かコメントはございますでしょうか。

よろしく願いいたします。

○農林水産省 農林水産省の広報評価課長の坂本でございます。本日はありがとうございました。

農林水産省全体としては、ロジックモデルに関しては、令和3年度から作成対象を拡充したり、あるいは6月の公開プロセスでは、そのロジックモデルを中心に、本日もいらっしゃる亀井先生を中心に御議論いただいたりしております。農林水産省としても今後、EBPMをベースにしたレビューシートを予算編成プロセスなどでもさらに活用していくという流れもございますので、適切に対応していきたいと全体として考えております。

その中で、今回のような大きな政策目標を達成する手段の一つになっているような事業については、今日の御議論でもございましたが、最終アウトカム、インパクトの間で距離があるなど、因数分解して考えていかなければいけないという問題があると私どももたくさんロジックモデルをつくっている中で感じてきているところでもございました。そういう意味で今日御議論いただいたことや、後ほどまとめとしていただくような話を踏まえ、それぞれの事業の改善や振り返りにつながるような、より細かく因数分解した、刻んだアウトカムの立て方といったものを今後工夫していければと思っております。

以上でございます。

○湯下次長 ありがとうございます。

それでは、和田副大臣の方からコメントをよろしく願いいたします。

○和田行政改革担当副大臣 評価者の先生方、まずは本当にありがとうございました。御多忙のところをお越しいただきまして御礼申し上げます。また、農林水産省の皆様方も御苦労さまでございます。

先ほど小林先生の方から市町村ごとにしっかりと数字を出した方が良いということはまさにそのとおりだと思いますし、やはり最後の最後まで詰めていって結果を上げていくというのが本当に重要だなというふうな新たな気づきをいただきました。

農地を集積することによっても、どの程度、収益が改善しているのか、収量が増えているのかといったところが多分最終的なポイントだと思いますので、そういったところも数字として出てきたら良いのかなと思います。

あと、間接的な話になってしまうのですが、こうやって農地を集積して農家の方々が作ったものがちゃんと市場に流れて売れるということが大事だと思うのですが、例えば今、制度が大きく変わっている、そして、例えば米を減らして麦を増やそうと言っているのですが、では、国内産の麦の流通というものが昔の制度のままだとこれは売れないといった状況にも来ておりますので、しっかりと作るコストを下げると、しっかりと売れるようにする。この両方を農林水産省さんには引き続き御尽力いただければと思いますので、よろしく願いします。

以上です。

○湯下次長 ありがとうございます。

それでは、最後に、亀井先生より全体の取りまとめコメントをよろしく願います。

○亀井評価者 改めて、本当にありがとうございました。それでは、取りまとめをさせていただきます。

各地域における農業の持続性を維持・向上するためには担い手への農地の集積・集約を進めていくことが重要であるが、現在のアウトカム指標の設定は農林水産省の取組の効果が検証可能なものとなっていない。

このため、最終アウトカムについて、足元の取組が検証可能となるよう、例えば地域計画の実行率等、閣議決定された目標に限らない形で、担い手への農地の集積・集約のための農林水産省が担うべき役割を踏まえた手法を検討してもよいのではないかと。

途中段階のアウトカムとしては、これは初期アウトカムとか中期アウトカムということになると思いますが、各地域における協議の場の設定や地域計画の策定、農地利用最適化活動の実績等、農林水産省が進めていくべき具体の取組に沿った指標を設定すべきでしょう。

農地利用最適化交付金に関しては、取組が進まない原因・ボトルネックを明らかにして、各地域の実情に応じて、課題解決のために適切な取組を講じていくべきでしょう。

農地の集積・集約の意図、あるいは農業・農地の「目指すべき姿」について、農林水産省及び地方農政局から地方公共団体に対して丁寧に説明・共有を図っていくべきだと思います。

それから、農地中間管理機構による集積・集約化活動に関して、例えばまとまった農地の貸付けを行った地域への協力金と、それから、農地の情報公開システムの改修費等、性質の異なるアクティビティが複数含まれていますけれども、これについては一まとめにしてロジックを組むのではなくて、それぞれのアクティビティを「起点」にして効果の発現経路を分けて整理し、個別メニューの効果検証が可能となるような効果指標を設定すべきだということでもあります。

以上であります。

○湯下次長 どうもありがとうございました。

以上をもちまして、令和4年度秋のレビュー、農林水産省の「担い手への農地の集積・集約（農地利用最適化交付金等）」のパートを終了いたします。どうもありがとうございました。