

本日の会議に付した案件

○政府参考人の出席要求に関する件

○土地改良法の一部を改正する法律案（内閣提出、衆議院送付）

○理事（舞立昇治君） 土地改良法の一部を改正する法律案を議題といたします。

本案の趣旨説明は既に聴取しておりますので、これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願います。

○進藤金日子君 自由民主党・こころの進藤金日子でございます。

今日は、私の専門の土地改良に関する法案審議ということでございまして、質問の機会を与えていただきまして、委員長、理事の皆様方、また委員の皆様方に感謝申し上げたいというふうに思います。

早速質問に入りたいと思います。

まずは、本題に入る前に、白書と農地中間管理機構について質問したいというふうに思います。

今月の22日に、平成29年度食料・農業・農村白書が閣議決定、公表されました。この白書に込めた齋藤大臣の思いと、国民の皆様に対するメッセージをお願いしたいと思えます。

○国務大臣（齋藤健君） 5月22日に閣議決定いたしました平成29年度の食料・農業・農村白書では、次世代を担う若手農業者の姿や考えなどを国民の皆様へ伝えたいとの思いから、若手農業者に焦点を当てた分析を行わせていただきました。また、意欲ある農業者や農業者団体などの皆様に輸出への積極的な挑戦をいただきたいとの思いから、我が国農業の持続的発展に向けて、海外も視野に入れた農業の実現が一つの鍵を握るということを示しました。このほか、農業産出額が16年ぶりに9兆円台を回復したこと、農林水産物の輸出額が8千億円を超え、5年連続で過去最高を更新したこと等の動向も紹介をいたしております。

この白書につきましては、全国各地で説明会を開催するほか、パンフレットの配布、SNSやメールマガジンなどを通じた情報発信を広く行っているところでありまして、一人でも多くの国民の皆様に興味を持って白書を読んでいただき、食料、農業、農村の今を知っていただきたいと考えております。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

私も白書は読ませてもらいました。本当にいろんな分析、トピックスがあり、読み応えのある白書だったというふうに思います。本当に一人でも多くの、大臣今言われましたように、一人でも多くの方々に読んでいただきたい、そして、いろんな御意見を伺いたいというふうに私も思っております。続きまして、農地中間管理機構について伺いたいと思いま

す。

農地中間管理機構につきましてはこの委員会においても度々話題になっているわけですが、全国の現場を回っていると、様々な声を耳にするわけでありまして。そこで、農地中間管理機構の政策的な意義は何なのか、いま一度確認したいというふうに思います。また、農地中間管理機構の現場における推進体制についての農林水産省の現状認識と、推進体制や推進方策などについて、今後の方向をどのようにしていくのか、見解をお聞きしたいと思います。

○大臣政務官（上月良祐君） 農地中間管理機構はまさに公的な機関でありまして、貸し手にとって安心して貸すことができるという点が大きいと思います。10年以上の超長期の借受けが中心となっております。担い手にとりましては、農地ごとに多数の貸し手と個別に直接交渉する必要がないということ、それから、長い期間の借受け期間の中で、当初は散在をいたしております農地を借りておりました担い手も、地域の話合いが進むに従って、機構によって農地の再配分を受けられて、集約が進んでいく、土地をよりまとめることができるといったような点、こういった点が機構のメリットとしては大きい点があるかと思っております。こういったメリットを周知していくことが必要だと思っております。パンフレットなども十分に活用しながら周知を進めているところであります。

ただ一方で、現場の農業者の方々からは、機構の事業の現場とのつながり感というんでしょうか、つながりがややちょっと弱いということがあるんじゃないかとか、あと、やや手続が煩雑な面があるんじゃないかというような声も聞かれるところであります。

農業委員会の改革によって創設されました農地利用最適化推進委員が任命されてきておりまして、本年度末には全国で約2万人が農地利用の最適化のための現場の調整活動を担うこととなります。この最適化推進委員の皆さんと機構とが十分に連携する。まあ機構の職員もそれなりにたくさんいただいているんですが、やはり現場にも直接もちろん行っていただきたいと思えますけれども、全部回るというわけにはもちろんいきませんので、そういう意味では、この最適化推進委員の皆さんとうまく連携をしていく、機能的に連携をするということも大変重要だと思っております。

この農業者の機構事業の周知や活用に向けて、現場とのつながりを一層強化していくことが大変重要なことというふうに思っております。

また、より使いやすい制度となりますように、手続の煩雑さの問題も、一部もう徐々に対応してきてはおりますけれども、そういったこともしていくことで、機構の5年後見直しということもありますので、しかるべく検討してより使いやすい制度に、使っていただける制度になるようにしていきたいと思っております。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

私もよく現場を回りますと、本当に農水省はこの中間管理機構を動かすことに躍起になっているんじゃないかと。機構

を介在しない農地集積には支援が少ない。一方で、機構の体制は脆弱で、また事務手続、今政務官がおっしゃいましたように、事務手続が煩雑なところもあるんでしょう、その事務手続が主体で、今現場とのつながりが薄いということがありましたけれども、現場の実情にもちょっと疎いんじゃないかといった声も聞こえるわけでありまして。ある意味厳しい指摘もあるということでありまして。

以前、本委員会で私も御指摘申し上げましたけれども、やっぱりこの農地中間管理機構の活用というのは、それ自体が政策の目的ではなくて、あくまでも政策の手段であるということ、ここをまた再びこの場で再確認させていただければというふうに思います。

その上で、農地中間管理機構は極めて重要な組織であると私自身は認識しておりまして、仮に機構がなかったら、昨年の土地改良法改正で実現した農家の同意だとか負担が不要な土地改良制度の創設というのは、これ困難であったんだろうなというふうに思うわけでありまして。

私自身は、農家の皆様を始め、土地改良関係の方々に対しては、農地中間管理機構は、農地の所有と利用の分離が進む中であって、農地利用の、先ほど政務官、10年以上と言われておりましたけれども、まさにこの中長期的な安定性を確保する上で大切な仕組みなんだと。これが十全に機能すれば、中長期的に効率的、安定的な農地利用が可能になるので、もう申し訳ないんですけど、目先のことだけではなくて長い目で機構を見てやってほしいんだと。そして、その中で、現在の政策展開に御理解いただき、そして見直すべきところがあれば忌憚なくどんどんいろいろな提案をしてくださいということを説明しているわけでありまして。

それでは、次に、本題の土地改良法の改正法案の内容に関しての質疑に入りたいというふうに思います。

この土地改良法改正法案につきましては、これは自民党の中でも野村農林部会長の下で相当突っ込んだ議論を行いました。本日は、法案の内容が情報として現場の土地改良区等にも届いておりますので、そしてまた、衆議院での審議見えますと、各党各会派から本当に真摯な御議論をいただきながら、いろんな論点で質疑がなされております。

そうした状況を踏まえた上で、今回はなお確認したいことがあるという現場の声を受けて、多少深掘りして、ちょっと細かいところになるかもしれませんが、深掘りして、確認的な意味での質問をいたしたいというふうに思います。

近年、御案内のように、土地改良区の組合員の高齢化によるリタイアだとか、農業の担い手の不足、さらには担い手への農地の集積の進行によりまして組合員の数が減少して、一部の地域では土地改良施設の維持管理に支障を来している現状にあるわけでありまして。将来的には組合員がなお一層減少して、土地改良施設の維持管理の問題が全国的課題として顕在化していくものと危惧しているということもあるわけでありまして。

今回の土地改良法改正は、このような土地改良区をめぐる様々な情勢、さらには現下の農業、農村をめぐるこの厳しい

情勢の中での土地改良区の組織運営に関する改正でありまして、土地改良関係者からは時宜を得たものだというような声を多く聞くわけでありまして。特に、准組合員制度につきましては、組合員の実態が各地域で多様な中で地域の実情に応じて組合員の選択の幅が広がると、言わば土地改良区の組織に厚みを持たせることができるという点で大変有効な制度であるという、こういう受け止めもあるわけでありまして。

このほかにも、今般の改正では施設管理准組合員制度の創設、総代会の設置要件の見直し、あるいは選挙管理委員会による総代選挙の廃止、土地改良区連合の業務の拡充などが措置されることになっておりまして、いずれの見直しも組合員数が減少する中であって土地改良区の事務を効率化、改善するために必要なものというふうに私認識しておりまして、また、土地改良区の運営の幅を広げるという意味でもこれは有意義なものであるというふうに理解しております。

そこで、まず、土地改良区の総代会制度の見直しの中で、選挙管理委員会による総代選挙の廃止に関してお尋ねしたいというふうに思います。

現行では、選挙があってもなくても総代の選挙区ごとに選挙会というのを設置して、そして選挙管理委員会に所要の経費を支払う必要があるわけでありまして。今回の改正によりまして手続等が大幅に簡素化されて、なおかつこの選挙管理委員会への支出もなくなるということでありまして。加えて、総代会選挙の実態として、これ農水省の調査によりますと、投票を実施した土地改良区は約2%だということを踏まえますと、土地改良区へのメリット、これ大きいんだということはいくよくよく理解できるわけです。

この一方で、選挙があってもなくても、これ当然のことながら、総代選出手続の公正性を確保することはこれ大前提になるわけでありまして、従来は選挙管理委員会に担っていた公正性確保ということの責任を今度は土地改良区が負うことになるということになります。そうなればかえって土地改良区の事務増大を招くのではないかとといったこれ懸念の声もあるのも事実なわけですので、こうした懸念に対する農水省の認識と対応方針、伺いたいと思います。



○政府参考人（荒川隆君） お答え申し上げます。

総代の選挙につきましては、今先生からお話ございましたように、現状ではほとんどの土地改良区で無投票となっており一方で、御指摘ございましたような選挙費用ですとか事務手続が負担になっているというふうなことを踏まえまして、今般、現場の皆様方の御意見も踏まえて、選挙管理委員会による管理を廃止して、土地改良区の管理に委ねるということにさせていただいたところでございます。

この結果、選挙費用ですとか事務手続の負担の軽減が図ら

れるというふうに考えておるわけでございますが、一方で、今先生から御指摘ございましたように、土地改良区でこれまで選挙管理委員会が実施してきた事務を自ら行わなければならないということに伴って不安の声があるというのも事実だと思っております。

今般の総代の選挙を土地改良区でやっていただくということにつきましては、土地改良区の理事の選挙といたしましては既に土地改良区の自治に委ねられておまして、いろいろな手続は土地改良区でやっていただいているわけでございます。今回、選挙管理委員会の選挙から土地改良区による選挙に移行することになります総代の選挙につきましても、基本的には理事の選挙に関わるいろいろな規程を準用するなどして、これまで理事の選挙において土地改良区が実施をしていただいていたことを基本的にはやっていただくということでございますので、追加の負担が新たに大発生してくるといったようなことはないのではないかと考えておるところでございます。

いずれにいたしましても、そういった現場の不安があるのは事実でございますので、私ども、現場の不安を払拭をさせていただきべく、法律を通していただきましたら、この総代選挙に係る規程例といったものをきちんと作成をいたしまして周知徹底を図って、総代選挙が公正かつ円滑に実施されるよう万全を期してまいりたいと考えております。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

是非とも、その模範例のようなものでお示しいただいて、不安の払拭よろしくお願ひしたいというふうに思います。

次に、土地改良区の財務会計制度の見直しに関してお尋ねしたいと思います。

今回の見直しの中で、この土地改良区は原則として貸借対照表を作成することになります。いわゆる複式簿記の導入であります。これにつきましては、地方公共団体における新公会計制度への移行だとかあるいは公有財産の見える化などの時代の趨勢を踏まえると、導入の必要性は十分理解できるものであります。

また、この複式簿記の導入に当たっては、土地改良区が管理する施設の適正な評価を求められるということでありまして、国や都道府県などの施設造成者の協力が必要不可欠となります。この点につきましては、改正法の中で、国、地方公共団体等から、自らが新設や変更した土地改良施設に関して、当該土地改良施設の管理を行う土地改良区に対して情報提供を行うよう努めるといったようなことが明記されておまして、この部分は極めて重要な規定であるというふうに評価するところでございます。一方で、土地改良区の実態として、専従の職員がいない土地改良区が約これ5割弱あるということでもありますから、体制が脆弱な土地改良区、これ多いのも事実なわけでありまして。

そこで、土地改良区の方々に複式簿記導入の必要性をしっかりと御理解いただく観点から、複式簿記導入の政策目的をいま一度確認したいというふうに思います。その上で、その政策目的達成に向けた具体的支援措置につきまして、このス

ケジュール感も含めてお聞きしたいというふうに思います。

○政府参考人（荒川隆君） お答えを申し上げます。

農業用排水施設などの老朽化が進展する中で、施設の維持管理、更新を計画的に進めていただくというためには、施設の資産評価をきちんと行っていただいて、将来の更新費用を計画的に積み立てていくということが必要であると考えております。

このため、土地改良施設の現在の評価額、それから将来の施設更新に向けた積立ての状況といったようなものを、土地改良区の財産の状況というものを組合員の皆様にご適切にお示しをすることが大変大事だと思っております。今般、土地改良区において貸借対照表を作成していただくということにしたところでございます。

この貸借対照表の作成につきましては、これまで作成されておられなかったところがほとんどでございますので、法施行後3年間の移行期間を設けることとさせていただいております。その間に、まずは、土地改良施設の資産評価につきまして、国が資産評価を行うための統一的なマニュアルというものを整備したいと考えております。これは年内にも整備をさせていただきたいなと思っております。これを基にいたしまして、来年以降になりますけれども、この統一マニュアルに基づいて、国ですとか地方公共団体が造成した施設につきましてその造成主体の方が資産評価をやっていただきまして、その現価、現在価格を土地改良区に提供をしていただくということにしたいと考えております。

土地改良区の方では、そういったデータをベースに実際のバランスシートを作成をしていただくことになるわけでございますけれども、このバランスシートの作成がきちんとできますように、国、地方公共団体、それから土地改良事業団体連合会、これ連携をいたしまして、会計に関しまして必要な指導、研修等も並行してこの3年の間にしっかりやっていきたいなと考えておるところでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

スケジュール感も含めた御答弁、本当にありがとうございます。

この複式簿記導入、これは、やっぱり最終的な目的は、もちろんその積立ての状況、透明化を図っていくという、こういう点重要だと思いますが、やっぱり最終目的というのは、複式簿記化によりまして土地改良施設の減価償却、これをまさに明らかにしていく、積立てなど将来の円滑な更新に向けての準備につなげていくんだと、ここはやっぱり重要なところですから、こういったことを踏まえてしっかりとまた土地改良区に寄り添った御支援、よろしくお願ひ申し上げたいというふうに思います。

また、現在でも、事業化やその内容を見通すことができる場合には、事前の積立てというのをこれ農水省推奨しておられるわけでございますが、この事前の積立ては強制力のない任意の積立てであります。個々人の意思に委ねられているということでありまして、現場では大変な事務労力を余儀なくされておまして、土地改良区全体、組織的な取組として進

めていくことが困難な状況というのがこれ現状だと思います。今回の法改正による複式簿記導入を契機とした積立ての措置については、水利施設等の資産を持っている以上、いずれ施設の更新を行う時期が必ず来るわけですから、そのために減価償却を指標として一定の準備をすることが土地改良区の責務なんだということをご法的にしっかりと整理していただいたんじゃないかなというふうに理解するわけでありませう。

そこで、水利施設更新に向けて積立てを行う場合の減価償却額と積立額との関係とともに、土地改良区の組合員への積立金の賦課の在り方をお聞きしたいと思います。

○政府参考人（荒川隆君） お答え申し上げます。

農業水利施設の更新のための積立てにつきましては、先生からも御指摘ございましたとおり、将来の施設の円滑な更新ということのためにやるものでございまして、その更新費用を今の世代がどれだけ積み立てるのか、それから将来世代でどういうふうに分担していくのかということとの関係になってくるかと思っております。

したがって、積立額がこれまでの減価償却累計額に比べて仮に不足をしているということであったとしても、その不足分の全額の積立てを今の世代で直ちに行わなければいけないということではないわけでありまして、将来の施設更新の時点におきましてその不足分を特別賦課金という形で、その将来に向かっての世代に賦課金をお願いすることも可能であるわけでありませう。

今般の法律改正によりまして、この貸借対照表を作成することによりまして、今申し上げましたような土地改良施設の評価額ですとか、そういった施設更新に向けた積立ての状況などが明らかになってまいりますので、この組合員の方から積立金を徴収をするに当たりまして、よりその積立金の額とか納得感を持って組合員の方に御説明できるのではないかと考えておるところでございます。

法律が通った後の、最終的な新しいバランスシートを作った後の積立金についてどういう合意形成をしていくのかとか、あるいは徴収プロセスをどうしていくのかということにつきましては、この会計上の位置付けも当然議論されなければいけない、賦課金として取っていくのかどうかといったことも含めて十分検討していく必要があるだろうと思っておりますので、これは、法律通していただきましたら、公認会計士の方など有識者の御意見もいただいて、しっかり詳細を詰めてまいりたいと考えておるところでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

それでは、次の質問に移りたいと思います。

近年、耕作者の経営規模拡大の進展あるいは稲の作付け品種の多様化によりまして、農業用水の需要時期や水量に変化が生じておりまして、従来と異なるパターンの水量となっております。これ多く見られるようになってきているわけでありませう。

このような実態に即して今回の法改正で利水調整規程の策定をルール化することは、農地の所有と利用の分離が一層進

展する中で、耕作者の意向をよりの確に反映させた公平、適正な農業用水の配分を実現する上で有効であり、これもやっぱり時宜を得たものだというふうに認識しております。

一方で、農業用水は水利権として与えられる有限の資源であります。また、かつ施設規模というのもこれ有限な施設でありますから、これによって農地まで運ばれるということなわけでありませう。加えて、農業用水の配分というのは、これは江戸時代からの歴史的な慣行、そういったこともある地域もありますから、極めて複雑であり、地域によっても千差万別であります。

このような実態を踏まえて、利水調整規程の策定に当たって、国の具体的な支援措置について、これもスケジュール感を含めてお聞きしたいというふうに思います。また、農業用水の配分に当たりまして、実態としてこれ複数の土地改良区あるいは水利組合等との関係を踏まえまして、これ、できれば関係する土地改良区等の協議の場の設置、こういったことも必要かと考えますが、御見解を伺いたいと思います。

○政府参考人（荒川隆君） お答え申し上げます。

利水調整規程につきましては、土地改良区におけます農業用水の利用の調整方法というものを定めようとするものでございまして、具体的には、その円滑、公正な利水方針を定めていただくとか、それから毎年の用水配分の決定方法、プロセス、そういったものを定めていただきたいと考えておるところでございます。

この利水調整規程の策定につきましては、法律の附則のところ経過措置を置かせていただいておりますので、各土地改良区において、これは総会で議決をしていただかないといけないものですので、施行日、これは来年の4月1日を想定をしておるところでございますけれども、この施行日以降、最初に招集される通常総会までに総会決議を経たことになっていただくということになります。多くの土地改良区は、毎年度の年度末、大体1月、2月、3月ぐらいが通常総会の時期だと承知しておりますので、31年4月1日以降の最初の総会ということになりますと、32年の1～3月ぐらいまでの間に開かれます通常総会でしっかり決めていただければと思っております。

そこがしっかり決めていただけますように、私ども、先ほどのあれとも同様でございますけれども、現場の混乱がないように、総代会の選挙規程例と同じように、利水調整規程についても模範例のようなものを策定をいたしまして、現場でしっかり周知徹底をしてまいりたいと考えておるところでございます。

それから、二点目の御質問でございます、複数の土地改良区なり水利組合が農業用水の配分に関与している場合には、現場の皆様方の協議というのがこれは大変大事なことでと考えておるところでございます。

したがって、今ほど申し上げました模範利水調整規程例といったようなものの中で、こういう複数の土地改良区や水利組合などが関与されている場合には関係機関の協議の場を設置をしていただくといったようなことを模範例の中で規

定をして、周知をしまいたいと考えておるところでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。具体的な御答弁いただきまして、感謝したいと思います。

さて、今後、政府においては、6月になってから骨太の方針、これを策定されていくだろうというふうに思います。そうなりますと、いよいよ平成31年度予算の編成に向けた動きが活発化、本格化してまいります。この土地改良予算に対するやはり要請が非常に各地から多いわけでございますが、この土地改良予算確保に向けての齋藤大臣の御決意をお伺いしたいと思います。

○国務大臣（齋藤健君） 農業の発展基盤を強化していくた



めには、農業生産基盤の整備を着実に進めていくということが極めて肝要であると考えておりまして、担い手への農地集積、集約化を促す農地の大区画化、汎用化等を通じた農業の競争力強化ですとか、農業水利施設の長寿命化対策、農村地域の防災・減災対策等を通じた国土強靱化などの施策を推進する土地改良事業は重要なものであるというふうに認識をしています。

土地改良予算につきましては、平成29年度補正予算では1,452億円を計上したほか、平成30年度当初予算では前年度328億円増の4,348億円を確保したところであります。

農林水産省としては、やっぱり農業の大規模化ですとか、あるいは高付加価値の作物の生産につながる、あるいは農村地域における防災・減災対策に資する生産基盤の整備というのはしっかり国なり行政なりが行うべきである。その上で、農家の皆さんが今度は消費者の皆さんが喜んでくださるようなものを創意工夫しながら安心して生産をしていただくと、そういった先に私は日本の農業の将来があるのではないかと考えておりますので、しっかりと予算を確保した上で地域の実情に応じた事業の計画的かつ安定的な推進に努めてまいりたいと考えております。

○進藤金日子君 大臣の力強い決意、ありがとうございます。

この圃場の大区画化や水利施設の老朽化等で、早期に事業を完了しないといけないという地区と、あるいはまた早く着工しないといけないという地区もこれあるわけでございますので、本当に地域の要請にしっかりと応えていただけるように、まだまだ不足している土地改良予算でございますので、是非とも確保の方をよろしくお願い申し上げたいというふう

に思います。

最後に、米政策についてお尋ねしたいと思います。

昨日、5月30日、平成30年度産の米等の作付け動向について、これ第2回中間的取組状況でございますけれども、農林水産省から公表されました。これ、都道府県別、地域農業再生協議会別の米等の作付け動向が公表されたわけでございますが、これに関して現段階で農水省として関係者へのメッセージ、これは是非ともお願いしたいと思います。

○副大臣（谷合正明君） 委員御案内のとおり、米政策の見直しにおきましては、産地、生産者が中心となって需要に応じた生産、販売を行うことができるように様々な情報提供を行っているところでございまして、今御紹介いただきましたが、この一環として、都道府県別及び地域農業再生協議会別の作付け動向の情報提供を行っております。30年度産につきましては、本年2月に公表した1月末現在の中間的取組状況に続きまして、昨日、4月末現在の状況、第2回を公表したところでございます。

これによりまして、30年度産の都道府県別の主食用米の作付け動向につきましては、前年の作付け実績と比較いたしまして、同水準が34県、増加が6県、減少が7県と見込まれております。現時点では、都道府県ごとの増減があるものの、総じて言いますと、前年の29年度と大きく変化する状況にはないと考えております。

各産地、生産者におかれましては、今回の公表結果や最新の需給動向等を参考にしつつ、6月末の営農計画書の提出締切りまで、需要に応じた生産に向けた検討を進めていただきたい、そのことを期待しているということでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

先週、5月23日に、財政制度等審議会、これ、建議が取りまとめられました。この中で、農林水産の部分、これ相当、提言という形で、四つの提言出されています。私も熟読をさせていただいたわけでございますけれども、こういったものをベースにして、今後、しっかりとまた議論を深めながら、米政策の在り方、これ、現場の混乱がないようにやっていかないといけないというふうに思います。

最後になりますけど、やはり私、農山漁村の維持なくして……

○理事（舞立昇治君） 申合せの時間が過ぎておりますので、おまとめください。

○進藤金日子君 国土の維持はないと、これ、農山漁村は日本の命綱でありまして、また土地改良なくして我が国の生存基盤はないわけですから、土地改良も日本の命綱と、このことを強く訴えて、私の質問を終わらせていただきたいと思っております。

どうもありがとうございました。

（以下略）