

第11回 社会資本整備等ワーキング・グループ 議事要旨

1. 開催日時：2016年4月8日（金） 10:00～12:09

2. 場 所：中央合同庁舎8号館8階大会議室

3. 出席委員等

高橋 進（主査） 日本総合研究所理事長

大橋 弘 東京大学大学院経済学研究科教授

羽藤 英二 東京大学大学院工学系研究科教授

（オブザーバー参加）

伊藤由希子 東京学芸大学人文社会科学系経済学分野准教授

鈴木 準 株式会社大和総研主席研究員

牧野光朗 長野県飯田市長

（概要）

＜テーマ：公共施設のストック適正化など＞

各府省庁より資料について説明後、以下の通り意見交換を実施。

（委員）

農水省について、前々から農業施設については、いわゆる産業政策的な側面と生活なり地域インフラとしての側面両方がある、両方を勘案した上で、これから施設が老朽化していく中での維持管理更新費用、そこも増えていくため、それをどう管理していくのかということについて見通しをお願いしたいということをお願いしている。本日個別施設についての考え方、工夫の仕方については説明を頂戴したが、まだ相変わらずわからないのが、全体として括ったときに、農水省として、こういう施設の老朽化あるいは産業政策としての要請について、全体として施設の維持管理、更新費用をどうしていくのかという量的な見通しというものを示していただいている。事務局からは、費用が増大していく中で、それをどうトータルでコントロールしていくのか明らかにしてほしいというリクエストはさせていただいていると思うが、これについて回答を頂戴したい。それが一番大きな点。

資料1-1の10ページについて、ここでさまざまな施策についてKPIを設定されているということは分かった。ここには定性的・定量的なものもあり、できるだけ定量化されていることはわかるのだが、このKPIが予算制約の中でどうなっていくのか、KPIと予算との関係、ここについてまだ分からないが、例えばストック系のものだと、施策をとってKPIがあって、それがストックの適正化という観点からどうなるのか、それが予算につながっていくと思うが、このKPIと予

算との関係のところも追加で説明いただきたい。

少し細かい点だが、林業について路網のことは分かるが、それと予算との関係。これも同じ観点でだが、路網を整備していかなければいけないことについて、全体として見たときにどういうKPIがあり、それと予算の関係がどうなっていくのかということ。

漁港についても20ページで、これから経年変化で補修・改修をしなければいけないということがあるが、対象は1,098港とあるが、この辺について当然このままいけば大変な経費になり、そこをどう予算的にコントロールするのか。繰り返しになるが、個別の管理の仕方については本日の説明を頂戴して分かるが、それが国としての予算の全体とどうつながっていくのかというところが、まだよく分からないので、その説明を追加で頂戴したい。

25ページ、26ページ、交付金についてPDCAをやられていて、そのサイクル、ここはよく分かる。具体的な改善、見直しというところで、当然目標が達成されているかチェックをされているということだが、先ほどの事例の紹介の中では、会計検査院の指摘があったということで、それはたまたま会計検査院が指摘したからそういうチェックになったのか、それともチェック体制として会計検査院をその中に組み込んでいるのか、実際にはそうではないと思うが、要は、会計検査院の指摘を待つまでもなく、その前段階でチェックが働いていなくてはいけないと思うので、その辺のチェック体制がどうなっているのかということを知りたい。

(委員)

資料1-1のI-13、農山漁村の地域整備交付金のところでB/Cがないというか、算出が求められていないということだが、それと自らの裁量により評価するというので、これは具体的にどこにB/Cの設定をして進めようとしているのか。これがないと事後的な評価、あるいは事前の評価もなかなか難しいと思うので、ここの見通しを少しはっきりと聞かせていただきたい。

2つ目はII-3、林道については長寿命化という部分とネットワークとして林道と林業専用道、作業道、これらを組み合わせて、全体のネットワークとして構築していくというところについて、他の長寿命化という部分と全体をネットワークとしていくというところは、当然お互いが関係付けられて、トータルマネジメントをしていくということになるかと思うが、この相互の関係が、本当に全体、ネットワークを長期的にトータルのコストをこうしていくのだというところの計画作りができていくのかどうかということが、何となくそれぞればらばらにやられているという説明にも聞こえたので、このトータルマネジメントについて少し聞かせていただきたい。

(委員)

最初に説明いただいたⅠのところについて、全体の方向性についてはわかったが、例えば実際に中身として、基幹的農業水利施設の機能診断の実施率を調べる、あるいは個別施設計画の策定率を調べるという説明はあったが、ある意味、これは次のステップに行くための前提条件の話であって、これを調べた上でどういう道筋で今後生産力を高めながら縮減・集約というもの、あるいはその維持更新というものをやっていくのかという絵姿が描かれていないところがあり、そこが肝のはず。他の委員から既に指摘があった点だと思うが、そこを踏み込んで言及していただかないと、策定率を2020年度までに高める等という点だけでは足りないのではないかと。また2020年度という目標自体も前倒ししたほうがいいのではないかととも思う。

漁港の方はかなり積極的に老朽化対策を前倒しでやっていくというのだけれど、林道は2020年までと若干悠長な感じもするが、ここのあたりはどうか。

交付金について、いわゆる6次産業化というのは重要な課題。ただ、その中で都道府県が計画を出してきたものに対して国はある意味で受動的に評価するというやり方が、国の交付金の施策として、本当に6次産業化を国全体で前に進めていく上で、ベストか。もう少しいいやり方がないのかどうか。より具体的に言うと、都道府県が出してきたものが、いいものがあれば横展開していく形がいいだろうし、あるいは、少子高齢化など、どこでも直面している課題があるのであれば、そういうものを都道府県と協議しながら目標をつくるという方向性もあるだろう。あるいはチェックとアクションに関して言うと、そうしたいいものを引き出していった横に広げていくとか、各都道府県単位で見ていくのではなくて、もう少し横の広がりをつけていった方が、この6次産業化という重要な取り組みをより実効性のある形で進めていく上で重要ではないかと思う。

(農林水産省)

農業関係は、農家が実際に使ったり管理をするところが非常にウエートが大きいため、なかなか全体をつかまえ切れないところがある。具体的に言うと、例えば国が造成して国が管理している施設があったとして、それが古くなってきた場合、国はそれを勝手に更新できるかということ、そうではなく、そのときには更新計画を立てて、農家の方が1万人いたら1万人の同意をとる。これは全員同意ではなくて、制度上は3分の2同意がある。同意が得られたら事業を実施する。

では、農家はどうなったら同意をしていただく、あるいは事業をするのかと

いうと、産業政策的なものと言えば、農家の方に投資意欲があり、より一層この施設を高度化したいというインセンティブがあって、かつ、その事業をやったことによる農家の負担が適当であるというケースである。

一方で、施設が老朽化し、だんだんと傷みが激しくなり、維持管理費が上がってくる、これではこれからの維持管理費が払えないではないか、では、これをしっかりと直そうではないかという意味でも、そういう投資に対する合意が得られるというところである。

なかなか国のほうで、施設が古くなっていく、あるいは耐震の調査をしたところ、少し危ないのではないかという情報提供をいろいろしながら、そういった合意形成を図っているというのが現状である。

10ページについて、新たな土地改良長期計画の中のKPIについて、この中でも、基幹的な施設についてはそういうつかまえ方、あるいは国からの情報提供がより行い易いというか、国中心にやっていくということで、それに対するKPIが多くなっているというのはこういった事情である。

予算に関しても全く同じとおりであり、国で予算の年度計画を立ててある施設に対してやっていこうとしても、その前段の農家の合意がないとどうしようもない。まず、そういう情報提供をしっかりとやっていこうというところに、留まっているのが現状である。

交付金のB/Cの件について、これは15ページの「対応」のところに書いたとおり、当然、今、やっているものについてはB/Cは計算していく。その他についてもなるべく今、やっているものをうまく活用した形で横展開できるものはやっていこうとしている。一定の線引きというのは、例えばもう使われておらず、危険である農業水利施設を撤去するとか、そういったものについて、このB/Cを計算するというのは困難なためそういったものは外して、例外的なものを除いてなるべくB/Cを算出していこうという考えである。

維持更新費というのも農家の方の合意がないとできないので、なかなかつかまえ切れていないというのが現状である。基幹的な施設については、それをどんどんつかまえていこうと思っているわけであるが、基幹的な施設でも施設数はかなりあるので、その辺を今度の新しい土地改良長期計画の中で位置づけて、しっかりとやっていこうと考えている。

(委員)

今の点だが、個別に農家の同意なりがないとできないから計画が立てられないと聞こえるが、少なくとも国として基幹設備を整備されている以上、個別の案件なり、短期的には確かに農家のリアクションがあると思うが、中長期的に見たときに農業政策として生産量を維持し、あるいは生産性を上げるという観

点に立ったときにストックをどうコントロールするか、あるいはそのための予算をどう確保するかという観点があれば、そもそも予算はつukれないと思うのだが、そういう観点では予算はつukっていないということか。

(農林水産省)

なるべく基幹施設についてのデータを積み上げてやろうとしているし、現時点でできることは、この長期計画の中で反映されていると考えただいていい。

(委員)

長期計画の中で反映されているというのは、具体的にどこでどう反映されているのか。

(農林水産省)

例えば、先ほどの10ページの下のほうである。長期計画の中で事業量をそのまま書くというのは今やっていないので、実際には、例えば10ページの一番ピンクの部分の重要業績指標で言えば「更新等が必要と判明している基幹的農業水利施設における対策着手の割合」である。これをひもとけば、更新が必要と判明している基幹的施設というものはもう既にわかっているし、それに必要な事業費の大まかなところというのはつかんでいるので、これはすだれになるわけであるが、それを積み上げれば、大体のボリュームは出る。ただし、着手に至るためには農家の同意が必要になってくるので、多少開始時期がずれるという可能性はあるが、こういった中で大きな意味での事業量というものは把握してまいりたい。

(委員)

現時点での予算は積み上げられているというのはわかった。では、ストックの適正化ということを国全体として、あるいは農水省として当然持っていると思うが、これから5年、10年先に向けてその予算の額に反映されているもの、それをどうこれからコントロールさせていくのか聞きたい。

(農林水産省)

現時点で仮に押さえているものがあり、さらにこれに加えて基幹施設やそのほかについても機能診断をしていくと、これがもっと早くやらなければいけないというケースも出る。そのときは、それを動かすような形で事業量をコントロールしていくということになる。

(委員)

それは個別施設の事情である。そうではなくて、例えば農業政策として生産量だとか、あるいは生産性だとか、そういうものは当然目標として持つていなくてはいけないと思うのだが、それを達成するために、ストックをどうコントロールしていくかという押さえ方があると思うのだが違うのか。農業政策の目標を達成するために全体として個別の積み上げとは別に、長期的に見たときに、農業政策のいろいろな目標を達成するためにどう動いていくのかというものが無いと、毎年個別の積み上げだけではどこに向かっていくのかわからないと思うのだが、この整合性というか、計画を知りたいというのをずっと申し上げている。

(農林水産省)

全体的な農地の中で、その農地に必要となる農業水利施設が将来的に仮に全部更新する必要があるという前提とした場合に、必要な農地のボリュームが動けば、そういったボリュームも動くのではないかという観点か。

(委員)

例えばこれから先、全ての農地に関して、全ての水路の更新に対応していくことはできない。老朽化したものについては、それなりに集約をすとか減らしていくという一種の撤退戦略もとらなくてはいけない。それは当然、予算制約からそういうことにもなるでしょうし、あるいはそもそも生産性を上げるなどという目標からしても、マクロとしてはそこをつかんでいないといけないとか、目標がないと思うのだが、違うのか。

(農林水産省)

生産性を向上するという意味でいくと、今度は10ページで言うと黄色の上のところである。こういった方法で必要なボリュームを押さえっていくというのはある。

(委員)

言い方を変えるが、例えば必要な生産量だとか、そういう目標があって、そこに生産性をかければ、当然必要な水路の量だとか、そういうものは出てくる。それと現状とを照らし合わせて、生産性の低いものあるいは集約化すべきものはどんどん集約化していく方針で臨んでいくということではないかと思うのだが、それと、その個別計画で具体的にこれができる、できないという話はあると思うが、しかし、マクロで見れば、農業政策というものが水路整備に反映さ

れていなくてはいけないと思う。全体予算と具体的な政策の方向性というものはどう反映されているのか。

例えば別なことで言えば、耕作放棄地がこれから増えていくわけであるが、増えれば増えるほど虫食いになって生産性が落ちていく。では、同じ量であっても生産性が高い形で耕作放棄地を整理できればいいわけだから、そうであれば、どういうふうに耕作放棄地を整理していくかという方針があって、それによって必要な耕作放棄地を整備するための予算というものは変わってくると思う。だから、個別対応、対症療法とは別に全体としてどういう方向に持っていくのかで、そこで予算をどうつくって、それが個別に落ちていくのかという上からのアプローチも当然あってしかるべきだと思うのだが、そのところをずっと聞きたいと言っている。

(農林水産省)

長期計画は、決して1年1年ということではなくて、5年ごとに見直しをする中で、ある程度中期的なボリュームを押さえていると理解いただきたい。

かつ、予算は毎年毎年なので、何とかそれに合わせなければいけない状況が今生じている。合わせるといえるのはどういうことかは、比較的、今では予算のほうどちらかというといふ足りないという状況であれば、一個一個の事業について5年でできるという予定で立てたものを7年あるいは8年に少し伸ばして調整しているという実態がある。

(委員)

結論的に申し上げますと、そうすると、中長期的な全体としての例えば維持管理あるいは更新計画については示してもらえないということか。

(農林水産省)

私どもで押さえて、実際にそういう計画を立てているというのは、この長期計画のボリュームで、今はまだ項目なのだが、この数字をどう入れていくかというものを、今年また作業をするが、そういう中で、そういった5カ年間の私どもが計画として考えているボリュームというものが出てくるということである。

(委員)

出てくるというのは、こちらでリクエストしているから出すのか、それともそもそもそういうものはあり、それを出すということなのか。

(農林水産省)

5カ年の長期計画を立てるごとに、それを作っているところ。

(委員)

それは数量か。予算額として作っているということか。

(農林水産省)

かつての長期計画は額だったのだが、今は額というものは出さずに、ここで書いてあるような指標を示しながら、官としては大体それに近いようなボリュームというものを押さえていくということである。

(委員)

わかった。予算は言うとおりに、今はもう額としては示していないというのはそうだと思うが、例えば維持管理更新、そこについて計画あるいはコストを出しているということか。

(農林水産省)

維持管理のコストということか。

(委員)

そうだ。

(農林水産省)

これは正直地域によって全く違う。全国的な、平均すれば幾らというものはアンケートをして出すのであれば出るが、その平均値の10倍もかかるようなところもあれば、その半分ぐらいで終わっているところもあり、千差万別となっている。

(委員)

言い方を変えるが、個別に積み上げていけば多分大変な量になると思う。それを予算制約の中でどういう優先順位でどうコントロールしていくのか、金額の話か量か、そこは別に金額でなくてもいいと思うが、維持更新の大変な山が積み上がっていくのをどうコントロールするか、そこについてはどういう計画を立てているかというのは示してもらえないのか。

(農林水産省)

今まで私が言っていたのは、基本的には更新あるいは場合によっては補修も多少入るのかもしれないが、そういうことに係るボリューム、事業量のことである。維持管理に関しては、原則的に農家の方が自分の負担でやっていくということになっていて、国の予算の中では基本的には手当てしていない。

(委員)

では、更新のほうで、例えば今日示した資料の中に更新のボリュームだとか、それをどうコントロールしていくかという資料は入っていないのか。要するに、現時点で毎年の積み上げの数字というものは予算として反映されているわけだから、当然ボリュームもあるはずだ。中長期的にこのボリュームがどうなっていくのか、それについてどうコントロールしていくのかという計画を持っているのかと。そうであれば、それを示していただきたいということを行っている。

(農林水産省)

少し時間をいただいて、確認させてもらいたい。

(農林水産省)

林道及び森林作業道を含めた林内路網の整備については、基本的に、山の傾斜、林内作業システムに応じて、路網密度の目安を踏まえ必要な整備量を示しており、それを都道府県の立てる地域森林計画や市町村の立てる市町村森林整備計画の中にも反映しながら整備を進めている。そういった中で、特に今、森林作業道を主体に整備しており、幹線となる林道から派生した森林作業道を中心に、路網密度を上げながら効率的な作業を行うために林内路網の整備を進めている。

林道については、都道府県が、5年ごとに10年を1期として立てる地域森林計画において対応しており、特に人工林であれば、循環的に利用する森林を主体に予算の重点化を図る考えであり、国、県、いろいろ連携しながら、今、整備を進めているのが現状である。

そういった中で、今、話のあった林道の維持管理については、事業主体が管理するというようになっており、林道の事業主体は多くが市町村である。市町村については、その経費が交付税措置されており、単位費用の中でこの経費が見積もられていて、日常的な管理はされている。

この林野庁インフラ長寿命化計画における林道施設に係る個別施設計画に関して、平成27年3月にガイドラインを、平成28年3月にマニュアルを作成したところであり、これらを参考としていただき、今後、都道府県や市町村などの

管理者に林道施設の点検診断を推進していただきたいと考えている。それに係る経費については、農山漁村地域整備交付金と道整備交付金のメニューの中に予算が組み込まれているので、そういったものを活用していただきながら、点検診断を今後進めていきたいと考えている。森林の場合、傾斜がある中で作業を行い、道を作っていかなければならないので、急傾斜の場合にはそんなに道を入れられない。一方、緩い傾斜の場合には密度を上げて行って、効率的な作業ができるようにしていく。このような考え方にに基づき、幹線となる林道と、それから派生する森林作業道について、個々にその対象となる森林の施業の方法や人工林なのか天然林なのかといった林型の区分によって、多少重点化を図るところとそうでないところと分けながらネットワークを図っていく考えである。

(事務局)

全体計画があるということか。

(農林水産省)

都道府県が立てる地域森林計画の中で、林道の整備計画を示している。

(委員)

その全体計画を立てる際に、個別の林道とか林業専用道とか森林作業道の維持管理コストがどうなるかということも入った上で、全体のトータルのコストと便益のこと、売り上げのことなどを考えた計画は立てているかという質問である。

(農林水産省)

先ほど申し上げたことは開設の考え方であって、維持管理コストをそこに含めているかということ、我々はまずは必要な整備量を確保していくことが重要と考えており、維持管理については、管理主体である市町村等が交付税を活用しながら日常的な管理をされているので、開設計画の中ではそれを見込んだ形では考えていない。

(委員)

自治体に任せているということか。

(農林水産省)

そうである。

(委員)

わかった。

(農林水産省)

資料Ⅲ－１の漁港の関係であるが、漁港については全国約3,000あって、その中でまずどれぐらいの施設が耐用年数を迎えるかという概略の調査を行っており、結果を右上に示している。これによると、平成35年に外郭施設の約3割、平成45年だともう半分以上が耐用年数を迎える。これは施設延長の割合である。そういう中で、現長期計画は平成24年度から28年度が計画期間で、今年度、最終年度を迎えるわけであるが、その中で、右の下の箱に、まずは急ぐべき港を示している。具体的には、平成33年までに耐用年数を迎える施設を有する漁港で、一定規模の漁港、ここで優先度を加味している。一定の漁港というのは1億円以上の水揚げを有する漁港、または、50隻以上の多くの漁船が利用する漁港、そういうところから優先的に対策を打つ必要があるという考え方のもと、左の個別施設計画を策定している。それが約3分の1に当たる1,098港であり、この漁港について、急ぎの対策を講じていきたいという考えである。

そういう中で今後予算が幾ら必要かについては、なかなか実態としては把握が困難だと理解している。点検をした上で、実際に検査の結果、対策が高価になるのか、軽微で済むのか、そういうところも出てくるので、その辺は今後の課題というか、精度を上げていくことが引き続き必要かと考えている。

参考までに、今年度漁港漁場整備長期計画の最終年を迎えるので、次期計画の策定にむけ可能な限り検討を試みていきたいと考えている。

(農林水産省)

委員から話のあった会計検査院との関係であるが、会計検査院をこのサイクルの中に組み込んでいるわけではない。我々として見直す内容をいろいろ考えたときに、会計検査院からも指摘があったので、その際にこういった見直しをしたということで、毎年度いろいろ予算要求をするときに、中身を検討する過程で、いろいろなこの事業のチェックの成果を生かしてやっていて、今回のこの見直しが一番大きかったもので、これを記載した。補助率を下げるとか、かなり大きな見直しをやったということで、これを書いた。

都道府県との関係について委員から質問があったが、そもそもこの交付金の仕組みとして六次産業化・地産地消法に基づいて6次化を進めているが、その仕組みとして、個々の農家が6次化に取り組むのを国が支援するという仕組みになっている。それで、個々の農家が、まず法律に基づいて総合化事業計画と

いうものをつくって、それを国が認定して、それに基づいて施設整備などの計画を立てて、それに対しての交付金が出るということである。その際、個々の農家がつくった計画が県を通じて上がってくるということで、その中の過程でその県がみずからの中の採点をする段階で、自分のところで、もう少しこの少子高齢化に効くようなこの事業のほうがほかの事業に比べればもっといいという考えであれば、そこに少し高い点をつけるような形で反映するということになるが、県自体がこの中で計画というものをつくって国に上げてくるというわけではなくて、計画というものは個々の農家がつくる。そういう位置づけになっているので、県全体と国で、県の計画を国がチェックするという形ではない仕組みになっている。

(委員)

漁港のことであるが、毎年の予算制約の中で急ぐべきところ、優先度の高いところに優先的に張りつけながら改修を進めていっているという理解でよいか。

(農林水産省)

そうである。

(委員)

一方で、3,000あるものを全部再整備しなくてはいかぬという話ではないと思うのが、その辺のところの例えば港の集約だとか、そういうことについては一方でどう進めているのか。

(農林水産省)

それは今後の課題と理解しており、長期計画の改定の中での、一つの検討課題だと考えしている。例えば、北海道の日本海側では、もともとイカやタラなど、非常に好漁場であって、多くの漁港が整備されてきたが、最近資源の調子がよくない中で、漁港機能の集約を進められないかということで、実は今年度から予算措置をして、モデル的にいい事例をつくり上げていく事業をスタートしたところである。

機能を集約する一方、例えば仮に機能があくような港、そういったところについては、本来の漁港機能以外の機能が適用できないか、例えば、港の中というのは非常に静穏ない場所であるので、増殖場に使えるかとか、特に北海道の日本海側では冬場は大荒れになって、漁業の制約がかなり大きいという中で、漁港の中も漁場として活用したいといった要望も出てきているので、そういう意見を踏まえながら漁港機能の集約化と多目的利用を順次進めていきたい

と考えているところである。

(委員)

もう一つ、交付金のところ、このPDCAであるが、要するに、PDCAでチェックをする主体は都道府県だと、その都道府県が適切なチェックをしているかということについて国はチェックしていないという理解でよいか

(農林水産省)

都道府県が具体的にどういうチェックの仕方をしているかというところまでは細かくは見ていないが、都道府県と、現場に農政局があるので、農政局と都道府県でもいろいろ連携をとりながら進めているので、適切でないようなチェックはしていない。というのは、都道府県と農政局でいろいろ情報交換などもしており、そういう意味での把握はしていると思う。しかしながら、制度的に都道府県のチェック体制の仕方をチェックするということは特にやっているわけではない。

(委員)

例えば社会資本の整備などは、自治体の交付金の使い方が本当に適切なのかどうかというところをチェックしなくてはいけないという、今、議論としてはそういう流れにもなってきている。そのため、国として、都道府県のチェック体制についてある程度見ていく、チェックをしていくということは必要なのではないかと思う。

(農林水産省)

では、そういう御指摘も今、いただいたので、どういうことができるか考えて、これからできるだけそういう形で事業の中身とか、こちらから通知を出すとか、いろいろな形で対応していきたい。

(委員)

事業成果をどのくらいのレンジで見ているのか。つまり、すぐ成果が出るわけではないと思う。そうすると、5年間ぐらい経常的にデータをとっているのか、あるいはそうすると、どれだけの割合で成功した、成功しないという判断もできているのではないかと思うがどうか。また事業全体の実施状況、例えば事業全体で50%が成功したなどというなかで、これを成果目標にしてしまうと、実は簡単に達成できてしまうものを採用するようなことになりはしないか。そうすると、この目的に資するための選択基準というか、採択基準というものを

どう考えるのかとか、この取り組みを実効性のあるものにするために、いろいろな工夫ができるのではないかと思う。すでに取り組みられていることも多いと推察するが、そのあたりのお話も実は聞かせていただくと参考になる。

（農林水産省）

簡潔に説明すると、計画は基本的に5年間ぐらいで、短いものは3年などもあるが、5年間ぐらいのスパンで計画を立ててもらってやっている。6次化ということで、今までやっていたこととかなり違うことを始めてもらったりするので、余り厳しい計画にはなっていないと思うが、そういった中で、新しい商品を開発してその売り上げをふやしていくとか、そういう中身の計画をいろいろ立ててもらってやっている。計画自体は5年間で立ててもらっているけれども、1年間ごとに状況をフォローして、そういうものはどう進んでいるかという取組は実施している。

（農林水産省）

もう一回10ページを見ていただいて、先ほど申し上げたピンクのところの一番上の「更新等が必要と判明している基幹的農業水利施設における対策着手の割合」、これのバックが一番近いのではないかと思う。私どもは基幹的農業水利施設のストックは押さえている。そのストックの中で機能診断を順次実施している。まだ全部終わっていないので、機能診断の実施率もこの目標に入っているぐらいだが、その中で、現時点で判明している、更新の必要性がとて高いもの、その次ぐらいに高いもの、これを対策着手していくとここには書いてある。この対策着手の割合を幾つにするか、着手してから、そのスピードをどうするかによって、5年間のボリュームというものは当然動くわけだが、それのバックというものが、最もまず基幹施設については近いのかなと思う。

もう一つ言えば、一番上の黄色のほうになるが「基盤整備完了地区における担い手への農地集積率」これは担い手の集積に着目しているが、実際にここは「基盤整備完了地区」と書いてあるので、この5年間でどれだけ基盤整備をやるのかというボリュームにかかってくるので、これを足したもの。また、先ほどの「更新等が必要」云々のすぐ下の「湛水被害等が防止される農地及び周辺地域の面積」この「面積」と書いてあるが、これも湛水被害を防止するための事業のボリュームがこういうところに出てくるので、そういったバックが最も近いのかと思う。

ただ、いずれにしてもこれはまだ項目だけで、指標の数字をどう設定するかによって、5年間のボリュームは少し動いてしまうことになる。

(委員)

例えば診断をして更新の必要性が出てくる、それぞれの施設ごとに必要性が出てくるわけだが、必要性といったときに、国全体の例えば耕作放棄地についてどう対応するとか、生産性を上げるという目標についてどう対応するとかということがあって、その上で必要性というものを判断しているのか。あくまでも個別施設の例えば個別施設ごとに見た緊急性であるとか、その効果などというところで見きわめられているのか、また、必要性を見きわめるときにどういう基準で判断しているのか、結局そこがポイントかと思う。

(農林水産省)

今のような話で言えば、一番上の基盤整備完了地区、こちらのほうがどちらかという面的に押さえるので、今、委員がおっしゃったものに近いのかと思う。

(委員)

では、面的に押さえると、例えば耕作放棄地がふえていく中で、水路の生産性だとか効率性というところとどうリンクしているのか。

(農林水産省)

例えば基幹的農業水利施設の場合で言えば、現状ではその施設にかかわっている農地が1万ヘクタールあり、その中で耕作放棄地が例えば20%あった場合には、それを8,000ヘクタールのものにダウンサイジングするのかなという話か。

(委員)

例えば同じ1万ヘクタールの土地で、20%耕作地になっているところと40%になっているところがあると。そしたら、そのどちらを優先するのか、あるいはその場合にどういう手だてをとって、どちらを優先するのかわかってもいいと思うが、優先順位の決め方でもいいと思うが、そういう判断はどのようにしているのか。

(農林水産省)

施設は当然機能診断で見ていくが、では、面的にどれぐらいを押さえるのかというのは、もう一つ、先ほどの農家がそこに対して今後の営農意欲があるかないかを確認しなくてはいけないので、また次の作業になる。

(委員)

農家の営農意欲と、実際に耕作放棄地がそこに広がっている、広がっていないというのはまた別の話ではないか。結果として非常に耕作放棄地が多いところで必要性判断があったとしても、そこは多分結果としてはやらないという判断、あるいは優先順位が低くなるとか、あるいは逆に生産性を上げるという意味ではそちらを優先するとか、あるいはそこについては水路の前にまず土地の集約だとか、そういうことをやらなくてはいけないとか、そういう判断は出てくると思う。そういう判断をしながら個別に張りつけていく話になるかと思うが、その辺の必要性の判断に集約されると思う。あるいは優先度合いの判断ということになると思うが、その基準なり考え方というものはどうなっているのかということ。

(農林水産省)

もう一度そこは整理させてほしい。

(事務局)

事務局でもまた引き続き詰めさせていただくので、御協力をお願いしたい。

本会議中にお答えいただく時間がないと思うので、委員からいただいた質問については事務局で整理し、各省庁に投げさせていただき、ペーパーで返してもらうというやり方で進めたい。

あと7、8分あるので、残りの各省庁に対する質問があればよろしくお願ひしたい。

(委員)

今、口頭で質問を申しあげることと、今日中か明日中ぐらいに紙に書いて質問させていただくことも含めて後で回答をいただくということで、とりあえず私は1点だけ。

まず、厚労省の上水道について、問題点の把握はよくわかった。いろいろなことについて検討されているということだが、検討で1つお願いしたいのは、撤退戦略という用語があるかもしれないが、今まではどんどん需要が増えていった世界だが、これから需要が落ちていく中で、常に同じ維持更新の仕方ではいけないと思う。例えば国交省でやっている中で、バス路線などを見ると、基幹路線を走っているバスは維持するけれども、枝線を走っているバスはやめてしまう。だけれども、いきなりやめないで、そこは例えば乗り合いタクシーで置きかえるなどという、一種の撤退戦略を徐々にとっていって、サービスを維持しながら予算を抑えていくということをやっている例があるが、上水道に

についても、ある程度撤退戦略と言っではいけないのかもしれないが、ニーズに応じてどういう整備の仕方をしていくかというのは、多分これからそういう戦略が必要なのではないかと。その辺のところはいかがでしょうかということと、先ほどいろいろな問題点をおっしゃって、検討中だとおっしゃったので、この辺について、いつまでにどういう検討結果を出していくのかというスケジュールを教えてください。

(委員)

厚生労働省に関しては、更新率の話は非常にわかりやすく、こういう形でやっているのだということはよくわかったが、その反面、最終的に広域化とか集約化などということを考えようとすると、どうしてももう少しわかりやすい指標、要するに、例えば1キロメートル当たりでどれぐらいの給水人口なのとか、あるいはそれを管理していくのに何人がその管理に携わっているのだとか、もう少し別の指標で見えていかないとなかなか最終的にダウンサイジングというか、広域化ということが難しいのかなと思うが、このあたりの指標をもう少し御検討いただけないか。

あと一つあるとすると、総務省の話で、プラン、ドゥーから、チェック、アクション型で、多分、コーチングというところが大事で、課題を「見える化」「分かる化」で「舞台づくり」もわかるのだけれども、もう一歩進んで何が課題なのかということまで、もうちょっとだけ踏み込めないか。それがないと何をやるべきかということまでは見えがたいところもあるので、誰がその課題を言うのかということでは多分あるかと思うが、その御努力を少しいただけないかということと、施設に関してはこれでいいとして、例えば施設がこういう形で計画が立ったときに、子育て支援のような社会資本以外のところとの取り合いで、どう予算の割り方を配分していくのか、あるいは調整していくのかといったような、社会資本以外との調整のところは、この仕組みの中ではどう捉えたらいいのかということをお聞かせいただきたい。

(委員)

言及されていない点として文科省と環境省、両方とも通じるところはあるが、基本的には国ではなくて地方分権だから各地方公共団体が自主的に対応することが重要だと、多様性もそうした中で重視していただければいいという姿勢が基本的姿勢としてあって、それ自体を私は決して否定するものではないが、先ほどもあったように、右肩下がりの時期だと、なかなか全体を整合的に集約するというのが、いろいろな関係者を巻き込んでいかないと難しいということを考えてみると、各地方公共団体だけに任せるとするのは、かなり荷が重い話に

なりかねないのかと。そうすると、やはり先送り先送りというマインドになりがちになってしまうのではないか。そういうマインドへ偏りがちなところを国が一押し押してやるような姿勢というのは、物事を進めていく上でとても重要ではないか。それがガイドラインという形になるのか、あるいはもう少し指導とか、そういう形になるのか、そのあたりは個別具体によるのだと思うが、何らかの形で国の一定の指標、例えば上水道では他の委員がおっしゃったような指標があるのかもしれないが、何らかの基準というものを、多様性を認めつつもつくっていくことが重要ではないかと思うので、ぜひ御検討いただきたい。

(委員)

最後の総務省の資料の1-5について。他の自治体と比較できる形で「見える化」する際にどの様な比較が公平か、というお話があったので、少し意見を申し述べる。一つは施設単位の稼働能力から捉えられる。例えば施設の立地点はもうわかっているので、その施設でどれだけの圏域人口をカバーしているのか、その施設でどれだけの物量が稼働しているのかは地理的な分布からある程度推計は立てることができる。重要な施設から、そうでない施設まで、かなりランクづけははっきりできると思う。もう一つの方法は、市町村の規模ごとにある機能の施設が1つのところ、2つのところ、と、各市町村に何施設ぐらい分布しているのかをみて、同じ施設数を運営する市町村を横断的に比較する方法がある。ごみ処理施設のように1市町村に1つといったものであれば、1施設持っている市町村を比べればいいし、2施設持っているものであれば、そういった市町村を比べればよいかと思う。人口だけで輪切りにするわけではない一方である程度類似の規模の市町村が抽出出来るはずだ。このように、施設を運営している規模、あるいは施設そのものの役割をベースに、何が必要か、必要でないのかということはある程度区分するのも方法の一つだ。

(委員)

撤退戦略の視点は、きょうの議題全体に共通するものではないかと思う。そこで1点だけ確認したい。

各省の皆様は、自治体や地域との関係調整で御苦労がおりだと思うが、今、まさにまち・ひと・しごと創生の政策として地域版の総合戦略や人口ビジョンが出そろってきている。それらを拝見すると、出生率を希望出生率まで引き上げて人口の自然増をふやす、社会増も頑張るふやす、観光などで交流人口もふやしていくというところが多い。積極戦略の面がかなり強く出ていて、それに沿って今後具体的に始まる施策も出てくると思う。もちろん元気が出るように地方創生に取り組んでいるわけだが、一方で、人口減少を前提に効率的な社

会システムをつくるという考え方を持つほうが、地域がうまくいくという観点からこの改革を進めている。撤退戦略が言葉として言い過ぎだとすると調整戦略と言えはいいと思うが、需要の前提をどう置くかによって、行うべき政策は大きく違ってくる。まち・ひと・しごと創生の流れで自治体が人口面などで積極的にやっていくと言っている中で、社会資本について必要なスリム化がうまくできるのかどうか。本日御説明のあった内容は地方創生の政策と連携しているのかしていないのか、あるいは今後その辺の整合性をどうとっていくことになるのか。水道事業について、自治体がアセットマネジメントのための計算はし始めているが、事業の実施までにはまだ至っていないというお話があった。経済財政諮問会議の専門調査会で以上のような整合性について問題意識を持ったほうがいいのかどうかということも含めて、コメントを後日いただければと思う。

(委員)

全体的な話で、考え方を変えていかなければいけない時代になっているということで確認をさせていただきたい。これまでの右肩上がりの時代において通用していた国のほうで施設についての予算をつける、維持管理については地方でという考え方は、今の時代非常に無理がある。これはトータルコストで考えないと、右肩下がりの時代には対応できないと、自治体側もそう思っている。維持管理は地方に任せてしまうのではなく、最初からトータルコストを意識して、本当にこれができるかどうかということを自治体とよく話をしながら進めていくという姿勢を基本とすべき。今日の農水省との議論は、まさに麓のところを回っているような議論だったので、私は根本的にそういう姿勢でいけるかどうかということなのではないかと思っている。

これはどこの社会資本整備にも言えることだと思うが、要するに、維持管理を自治体に任せると言われても、自治体も財政難の中にあって、本当に見られるかどうか分からない。もしそういうときに、農家なりあるいは住民なりに説明をしなければいけないのであれば、それを「見える化」「分かる化」して、こういう状況にあるが、本当にこれを負ってもいきますかというぐらいの、そのぐらいの覚悟を持ってやることである。そうでないと、つくってしまったけれども、あとどうしようかという話になってしまう。私はそういったことはもう自治体の側としても難しいと思っているし、そういったことは全体で見ていくしかないと思う。だからこそ、委員が述べられたように、マクロ管理をどうやるかという話を前提としてミクロ管理を考えていくのだという、そもそもの考え方というものが、それをどう構築するかという議論をしていただきたい。

(事務局)

ただいま頂戴した質問や意見等については、後ほど事務局のほうでまとめて関係省庁と調整をしたい。

<財政制度等審議会に関する報告>

財務省より資料2について説明後、以下の通り意見交換を実施。

(委員)

18ページ、交付金制度の見直しは非常にいいことだが、1点だけ気になったのは、この中で例えば「道路、河川などの事業類型ごとに」とあるけれども、例えばコンパクトシティなどを進めていこうとすると、建物だけではなく、そこへの道路や交通網や病院など、いろいろなものをそこに一緒に動かしていかななくてはいけないということになるので、そうすると、事業類型ごとに切る、チェックすることも大事だが、その地域でいろいろなものが同じ方向にコンパクト化に向けて動いていかななくてはいけない。そういう意味では、横串を刺した物の見方というものが必要になってくるが、査定のときにはそういうところも勘案していただくようになるのか。

(財務省)

交付金は、もともと市町村、都道府県が使いやすくするという経緯で始まったもの。まず、当初の配分においてはある程度どの事業に使うか決まっているが、その後、実際の執行がどうなっていくか、状況に応じて別の事業に振りかえることが可能になっている。

それから、効果促進事業と呼ばれる事業があり、その事業と組み合わせて効果が出てくるような市町村としての事業を考えた場合には、そういった事業も含めて交付金の中で、いわば補助対象になるという仕組みになっている。

ただ、今回ここで示しているのは、そういった仕組みは残っているが、それとは別に、連立高架事業というものが例としてある。鉄道事業者と一緒に、かなり大きな市街地再開発も含めて高架に変えていくという事業である。そういった事業についても現在の交付金の制度の中の枠組みだけに入っていると、いわば今、6割弱しか要望に対して交付措置されない現実がある。やはり、そこは逆に悪平等になる面もあるため、そういうふうに、どうしても特定の年次に立つような事業については重点的に配分する仕組みが必要なのではないかとい

うことから取り決めさせていただいたものである。

（国土交通省）

ただいま、更新需要を見据えた使用料受益者負担、公営企業会計の適用についての説明があった。資料3-1をもとに、国交省の取り組みを紹介したい。

最初に、下水道の役割と老朽化対策ということで、下水道は大きく分けて2つの役割がある。汚水の排除処理のような使用料受益者負担になじむようなものと、それ以外にこの写真の左上にあるような都市の浸水対策のような公的負担で行うべきもの、その2つの側面があるということをもまず御理解をいただきたい。

そうは言っても、老朽化は今後進み、その対策として、いかに長寿命化をするかということが重要になるということでいくつかの制度的な枠組みを設けている。左下に書いてあるのが、下水道法改正についてである。下水道法を昨年改正し、新たに維持修繕基準というものを設けた。さらに中長期的な維持修繕の方針等を現行の事業計画に書いていただくという措置もとっている。予算事業制度面ではストックマネジメントという概念を取り入れ、いかに更新工事を平準化し低減化するかという取り組みも進めている。さらに技術開発面では、特にストック量が多い下水道管では、地面を掘り返さずに新しく管を更生するという低コストな技術の開発も進めている。

持続的な下水道経営に向けた取り組みということで、使用料をどのような形で算定するかについて、現在見直しの検討会を進めている。例えば資産維持費の位置づけ等について先月中間的な取りまとめを行い、最終的に今年度末をめどに成案を得たいと考えている。

公営企業会計の適用については、後ほど総務省から説明があると思うが、国交省としても手引の策定あるいは研修といった形でサポートをしている。さらに、下水道経営全般についてもアドバイザー制度を今年度から設け、市町村をサポートしたいと考えている。

（総務省）

資料3-2の1ページ、まず総務省としては、骨太方針2015に基づき、公営企業における経営改革を3本柱で進めている。今回は公営企業会計の適用の拡大と経営戦略の策定推進を通じた中長期的な経営の健全化、この2点を説明させていただく。

2ページ、公営企業会計の適用拡大については、下水道事業を重点事業として位置づけ、平成27年度から平成31年度までを集中取組期間として、公営企業会計の適用拡大に取り組むよう強く要請をしている。具体的には、人口3万人

以上の団体、都道府県の流域下水道を含めるが、期間内に公営企業会計に全て移行するとともに、人口3万人未満の団体についてもできる限り移行するよう要請している。

現在の状況だが、資料右下が昨年の10月現在の取り組み状況である。3万人以上の団体では適用済み及び適用に組み込み中の割合が79%、全体では47.4%となっている。さらに4月時点の取り組み状況を調査し、6月には公表する予定。全団体、市町村の個別団体の取り組み状況を総務省のホームページに公表し「見える化」を徹底して、取り組みがおくれている団体が多い都道府県に対しては個別にヒアリングを行うなど、公営企業会計への移行を促進してまいりたい。

公営企業会計の適用により、施設の老朽化等の状況を把握し、施設の更新需要に的確に対応するとともに、期間損益計算により、使用料、対象原価を明確化して適切な使用料算定につなげていくことが重要だと考えている。

3ページ、施設の老朽化に伴う更新需要の増大等を見据え、持続可能な経営を確保するために経営戦略の策定を要請しているところである。2020年、平成32年度までに全ての事業において中長期的な経営の基本計画である経営戦略の策定を要請している。資料の右側、下水道事業の経営戦略の策定に当たっては、投資、維持管理両面にわたる徹底した合理化、効率化の取り組み、具体的には広域化・共同化、あるいは各種処理施設の最適化、施設の長寿命化、民間活力の活用、こういった取り組みを推進するように要請している。

そして、こうした収支ギャップ、赤字解消に向けた取り組みを徹底した場合でもなお収支均衡が見込めない場合には、使用料の適正化を検討するように促している。

この更新需要等を見据えた料金算定のあり方については、私どもが設置した下水道財政のあり方に関する研究会報告書においても、使用料対象原価に施設の再構築等のための費用を見込むことができるように、さらに検討を深めるようにという提言をいただいている。国交省の委員会には総務省も参加をさせていただいている。国交省と連携し、さらに使用料の検討を進めてまいりたい。