

平成20年度政策の実績評価書

評価実施時期：平成21年3月、6月

担当部局名：農村振興局農村計画課

評価書公表時期：平成21年7月

【施策名】

都市との共生・対流等による農村の振興

政策体系上の位置付け V-⑩

【施策の概要＜目指す姿＞】

都市と農村の共生・対流、農村経済の活性化、農村における地域資源の保全・活用や生産条件及び生活環境の総合的な整備等により、農村地域の振興を図る。

【施策に関する目標】

① 広く国民がゆとりのある生活を享受できるようにするため、交流人口を増加させ都市との共生・対流を進めるとともに、「農」の営みを体験する場を都市住民に提供するため、市民農園^{注1}等を増加させ、都市農業の振興を図る。

目標 ①	都市と農村の交流の促進、都市農業の振興		
	＜達成目標＞	＜20年度目標値＞	＜実績値＞
			＜達成状況＞
			70.6% (B)
	グリーン・ツーリズム ^{注2} 施設年間延べ宿泊者数 (基準値：平成16年度：770万人 →目標値：平成21年度：880万人)	858万人 (基準値から 88万人増加)	844万人 (基準値から 74万人増加)
	都市的地域 ^{注3} における市民農園の区画数 (基準値：平成15年度：11.8万区画 →目標値：平成21年度：14.6万区画)	14.1万区画 (基準値から 2.4万区画増加)	13.1万区画 (暫定値) (基準値から 1.4万区画増加)
			57.0%

＜目標達成のための主な政策手段＞

【農山漁村活性化プロジェクト支援交付金のうち

生産基盤の整備、生活環境施設の整備、地域間交流拠点の整備 30,546 (34,088) 百万円の内数】

地域間交流の促進のための地域資源を活用した交流拠点等の整備を支援。

【広域連携共生・対流等対策交付金

(広域連携共生・対流等推進交付金、広域連携共生・対流等整備交付金) 973 (800) 百万円】

都道府県域を越えて、都市と農村の多様な主体が参加して行う、共生・対流の一層の推進に資する広域連携プロジェクトや農業体験農園の拡大に向けた取組等を支援するとともに、都道府県域を越えた広域的な連携の取組を実現するために必要な施設等の整備を支援。

＜目標に関する分析結果＞

「グリーン・ツーリズム施設年間延べ宿泊者数」については、844万人となり、目標値を下回った。これは、「オーライ！ニッポン大賞」等による優良事例の情報発信により国民に対する気運醸成を図ってきたものの、近年の国内宿泊観光旅行全体の伸び悩みや、民間団体との連携によるビジネスを構築し、宿泊体験旅行の商品化のための環境整備が不十分であったことが影響していると考えられる。

なお、平成20年度から農林水産省、文部科学省、総務省が連携して実施している「子ども農山漁村交流プロジェクト」は、小学生の農山漁村での1週間程度の長期宿泊体験活動を推進するものであり、当該年度に全国53の受入モデル地域を指定し、約2万人の受入実績があった。

「都市的地域における市民農園の区画数」については、13.1万区画（暫定値）となり、目標値を下回った。その要因として、都市部では、農業体験の需要はあるものの、市民農園用地の確保の困難性及び財政負担の問題から開設主体の約7割を占める市町村開設の伸びが低下したことが一因と考えられる。

以上のことから、「都市と農村の交流の促進、都市農業の振興」については、目標の達成状況は「Bランク」となった。

なお、都市と農村の交流の促進については、地方自治体が地域の自主性と創意工夫により活性化計画を作成し、その実現に向けて総合的な取組を国が交付金により支援する方式を採用していること、地域再生のための総合的な戦略として取りまとめた「地方再生戦略」（平成19年11月）に基づき他省庁と連携した取組を行っていること、都市農業の振興については、農業者が自ら行う農業体験農園の普及にあたり関係機関・農業団体が連携し講習会や現地指導等の取組を行っていることなどにより、効率的かつ効果的に施策を推進している。

＜改善・見直しの方向性＞

「グリーン・ツーリズム施設年間延べ宿泊者数」については、「オーライ！ニッポン会議」による情報発信、農山漁村活性化法に基づく活性化計画の策定、共生・対流ビジネスモデルの公募等とおして各地域への積極的な情報提供を一層推進するとともに、国土交通省と連携し観光圏整備法による観光圏整備計画の策定を推進して、観光旅客の来訪及び滞在の促進を図る。また、「子ども農山漁村交流プロジェクト」については、平成21年度からの更なる取組の拡充・強化を図るため「子ども農山漁村交流プロジェクト対策事業」を予算化し、全国展開に向けて更に受入モデル地域の拡大を図ることとしており、目標となっている宿泊者数の増加に寄与できるものと考えている。

「都市的地域における市民農園の区画数」については、目標を下回ったことから、農業体験農園の普及拡大に資する取組及び農園整備への支援に加え、インターネット等を活用した市民農園開設など都市住民が農に触れる機会の拡大に資する先導的な取組への支援を実施する。

これらを踏まえ、他省庁、関係機関・農業団体と連携しながら、引き続き効率的・効果的に施策を推進していく。

- ② 中山間地域^{注4}等において、農業者等の安定した所得の確保により、農業・農村の持続的な発展に資するため、農業を核とした地域産業の振興等総合的な施策の推進による農村経済の活性化を図る。

目標 ②	中山間地域等における経済活性化に向けた条件整備の促進			
	＜達成目標＞	＜20年度目標値＞	＜実績値＞	＜達成状況＞
	中山間地域の一戸当たり農家総所得 ^{注5} の維持 (各年度485万円を維持)	485万円	420万円 (推計値)	86.6% (B) (推計値)

＜目標達成のための主な政策手段＞

【中山間総合整備事業費 35,831 (33,487) 百万円】

生産条件等が不利な中山間地域において、農業生産基盤と農村生活環境等の整備を総合的にを行い、農業・農村の活性化を図る。

【中山間地域等直接支払交付金 21,800 (21,800) 百万円】

中山間地域等の農業生産条件の不利を補正することにより、耕作放棄の発生を防止し多面的機能を確保。

＜目標に関する分析結果＞

「中山間地域等における経済活性化に向けた条件整備の促進」については、中山間地域の一戸当たりの農家総所得が420万円と推測されることから目標の達成状況は「Bランク」となった。

これは、19年度から影響していると考えられる団塊世代の退職による兼業農家の農外所得の減少に加え、肥料・飼料・光熱動力費の急激な値上がりなどによる農業所得の減少が主因であると推定される。

なお、「中山間地域等における経済活性化に向けた条件整備の促進」については、地域の実情に即したメニュー方式による農業生産基盤と農村生活環境の整備を核として総合的に実施することにより、効率的に推進している。

＜改善・見直しの方向性＞

「中山間地域等における経済活性化に向けた条件整備の促進」については、目標の達成状況は「Bランク」となったが、肥料・飼料・光熱動力費の値上がり等の外的な要因の影響を受けていることから、これらに対しては、平成20年度より、施設園芸用燃油消費量や化学肥料施肥量の一定以上の低減を行う農業者グループに対して、燃料費や肥料費の増加分の一部を支援するとともに、引き続き農業生産基盤と農村生活環境の整備、中山間地域等直接支払制度の実施や鳥獣被害への対策などの総合的な条件整備に対する支援を効率的に推進していくこととする。

- ③ 食料の安定供給の基盤である農地・農業用水や、豊かな自然環境、棚田を含む美しい農村景観、生物多様性^{注6}等の地域資源について、将来にわたり良好な状態で保全管理が確保される取組を推進するとともに、污水处理等の生活環境の整備と生産基盤の整備を総合的に実施すること等により、豊かで住みよい農村の実現を図る。

目標 ③	意欲に溢れ、豊かで住みよい農村の実現			
	＜達成目標＞	＜20年度目標値＞	＜実績値＞	＜達成状況＞
				73.0% (B)
	農地、農業用水等の保全管理に係る集落等の協定に基づき地域共同活動を行う地域数及び参加者数			88.0%
	a) 農地、農業用水等の保全管理に係る集落等の協定に基づき地域共同活動を行う地域数 (目標値：平成24年度：3.0万地域)	2.2万地域	1.9万地域 (見込値)	86.4%

b) 農地、農業用水等の保安全管理に係る集落等の協定に基づき地域共同活動を行う参加者数 (目標値：平成24年度：220万人・団体)	164万人・団体	147万人・団体 (見込値)	89.6%
景観農業振興地域整備計画 ^{注7} の策定数(平成25年度：50計画)	6計画	2計画	33.0%
農業集落排水事業 ^{注8} による生活排水処理人口 (基準値：平成19年度：350万人 →目標値：平成24年度：400万人)	360万人 (基準値から 10万人増加)	359万人 (見込値) (基準値から 9万人増加見込)	90.0%
事業・対策を実施した地域における総合的な生活環境に関する住民評価値(各年度100%)	100%	81.2%	81.2%

<目標達成のための主な政策手段>

【農地・水・環境保全向上対策交付金 30,186(30,286)百万円】

農地・水・環境の良好な保全と質的向上を図るため、地域ぐるみでの効果の高い共同活動と農業者ぐるみでの先進的な営農活動を支援。

【農村振興総合整備事業費補助 35,708(32,343)百万円】

地域の創造力を活かし、快適で美しい農村づくりを推進するため、農業生産基盤と生活環境の総合的整備を実施。

<目標に関する分析結果>

「農地・農業用水等の保安全管理に係る集落等の協定に基づき地域共同活動を行う地域数及び参加者数」については、平成20年11月現在の見込値で1.9万地域(目標値の86.4%)、147万人・団体(目標値の89.6%)となり、平成19年度より本格導入された「農地・水・環境保全向上対策」の着実な実施により、平成20年度の目標の達成に向けて着実に推移しているものと考えられる。

「景観農業振興地域整備計画(以下「景観農振計画」という。)の策定数」については、2計画に留まり目標値を下回った。これまで策定意向を有する市町村に対して良好な農村景観の捉え方、ワークショップなど地域住民合意に向けた留意点等、策定手法等に関する直接の助言やこれまで他省庁と連携し普及・啓発を実施したが、景観農振計画の策定までは至らなかった。この要因は、計画策定にあたって「農地の効率的利用と景観保全のための土地利用」との考え方の違いからくる地域住民の合意形成に時間を要していること、市町村担当の人員・予算の対応が当面見送られていること、景観農振計画を定めるに当たって景観計画に景観農振計画に関する基本的事項を定める必要があり、この基本的事項を定めた景観計画は(11計画(H19末)→35計画(H20末))増加しているが、景観計画全体(167計画)に占める割合は2割程度に留まっていることなどの理由によるものと考えられる。

「農業集落排水事業による生活排水処理人口」については、近年順調に推移してきており、前年度に引き続き向上が図られるものと期待される。

「事業・対策を実施した地域における総合的な生活環境に関する住民評価値」については、「良くなった」との評価が81.2%となり、目標値を下回った。これは、事業・対策の実施に当たって住民の参画率が十分でないことが1つの要因と考えられる。

※⑩-11頁 【参考データ】「都市との共生・対流等による農村の振興」に関するアンケート調査結果の概要(平成20年度住民評価値調査)参照

以上のことから、「意欲に溢れ、豊かで住みよい農村の実現」については、目標の達成状況は「Bランク」となった。

なお、「意欲に溢れ、豊かで住みよい農村の実現」を図るための各種施策については、他省庁、関係機関・農業団体と連携しながら、効率的に推進している。

<改善・見直しの方向性>

「農地・農業用水等の保安全管理に係る集落等の協定に基づき地域共同活動を行う地域数及び参加者数」については、平成20年度の目標の達成に向けて着実に推移しているものと考えられるが、引き続き「農地・水・環境保全向上対策」を着実に推進するとともに、地方説明会や全国シンポジウムの開催、ホームページの活用等を通じ、更に多くの地域で取り組まれるよう、対策の浸透を図る。

「景観農振計画の策定数」については、景観農振計画の策定に向け、基本的事項を定めた景観計画の策定を推進することが重要である。このため、「景観農振計画に関する基本的事項を定めた景観計画の策定数」を指標とし、国土交通省及び文部科学省と連携して普及・啓発に取り組みつつ、基本的事項を定めた景観計画の策定意

向を有する市町村等を重点地域と定めて、21年度に新たに創設したアドバイザー派遣による直接の指導・助言を行う。併せて、景観農振計画の策定に向けた地域が主体となって合意形成等の取り組みを推進する人材を育成する。

「農業集落排水事業による生活排水処理人口」を増加させるためには、引き続き污水处理施設整備交付金を活用し、下水道や浄化槽との連携等による効率的な整備を推進する。

「事業・対策を実施した地域における総合的な生活環境に関する住民評価値」については、事業の実施に際して住民の参画を一層促進するとともに、住民の意向を踏まえて事業の推進を図ることとする。

これらを踏まえ、他省庁、関係機関・農業団体と連携しながら、引き続き効率的・効果的に施策を推進していく。

【施策に関する評価結果】

農村地域で進行する過疎化・高齢化は、農地の集団的利用や農道等の農業関連施設の共同管理を後退させ、また、共同管理できなくなった農業集落においては、農地面積や農家数が顕著に減少し、このことが農業生産の停滞はもとより、定住基盤や農地等の地域資源の荒廃を招く要因となっており、食料の安定供給や多面的機能の発揮への影響が懸念されることから、これらの機能を適切かつ十分に発揮していくためには、農林漁業の持続的な発展とその基盤である農村の振興を図る必要がある。

これまでの諸施策は、目標の達成状況を見る限りでは、一定の効果を果たしているものの、農村地域は過疎化・高齢化が進行しており、農村の振興を図るためには、都市と農村の共生・対流による雇用及び定住の促進、農村経済の活性化による所得の向上等の他にも様々な分野が関わっており、当省のみならず、各省庁の施策と連携し推進していかなければならない。このため、現在、新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて、その旨検討を行っているところであり、この検討結果を踏まえ、達成目標及びその手段等について見直す必要がある。

なお、「景観農振計画の策定数」については、実績値が目標値を下回り、達成ランクはCとなった。

この景観農振計画の策定が進まない主な要因については、達成目標に対する分析結果において、

- ① 地域住民の合意形成に時間を要していること
- ② 市町村担当の人員・予算の対応が当面見送られていること、
- ③ 景観計画に景観農振計画に関する基本的事項を定めている割合が景観計画全体の2割程度に留まっていること

を挙げているが、この達成目標の達成のために講じている政策手段について、必要性、有効性、効率性の点で十分であったかどうかについて、詳細な分析を行う必要がある。

【施政方針演説等内閣の重要方針及び食料・農業・農村基本計画における位置づけ】

関係する施政方針演説等	年月日	記事事項（抜粋）
地方再生戦略	H19. 11. 30	第3の3 農山漁村 （地域の持続可能な発展を支える循環・交流・連携）ほか多数
第166回施政方針演説	H20. 1. 29 H19. 1. 26	（農山漁村への定住・滞在・農山漁村との交流等の推進）ほか （魅力ある地方の創出） …都市と農山漁村との交流の推進など、農山漁村の活性化に取り組めます。
第169回施政方針演説	H20. 1. 18	（活力ある地方の創出） 地方と都市との共生の考えの下…
21世紀新農政2006	H18. 4. 4	V. 地域 自ら考え行動する農山漁村の活性化
21世紀新農政2007	H19. 4. 4	V-1 農山漁村活性化に向けた地域の創意工夫の後押し
21世紀新農政2008	H20. 5. 7	II-1 地方再生に向けた農山漁村活性化対策の展開
食料・農業・農村基本計画	H17. 3. 25	第3の3 （1）地域資源の保全管理政策の構築 （2）農村経済の活性化 （3）都市と農村の共生・対流と多様な主体の参画の促進 （4）快適で安全な農村の暮らしの実現
土地改良長期計画	H20. 12. 26	第2の2 ①田園環境の再生・創造と共生・循環を活かした個性豊かで活力ある農村づくり ・農業集落排水処理人口 約350万人(平成19年度)→約400万人(平成24年度)

		第2の3 ①農村協働力を活かし、集落等の地域共同活動を通じた農地、農業用水等の適切な保全管理 ・農地、農業用水等の保全管理に係る集落等の協定に基づき地域共同活動を行う地域数及び参加者数 約130万人・団体(平成19年度)→約220万人・団体(平成24年度) 約1.7万地域(平成19年度)→約3.0万地域(平成24年度)
--	--	---

【政策評価総括組織（情報評価課長）の所見】

農業は、食料を供給する役割だけでなく、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等多面的機能を有している。しかしながら、近年、過疎化、高齢化等の進展により、農村では農業生産活動の停滞・後退や集落機能の低下がみられ、農地・農業用水等の資源の適切な保全管理が困難になりつつあるなど、多面的機能の発揮に支障が生じる事態が懸念されている。このような中、都市と農村の交流の促進、農村経済の活性化等を通じて農村の振興を図ることが重要である。

20年度は、都市と農村の交流の促進に向けて、農村で自然、文化、人々との交流を楽しむ余暇活動であるグリーン・ツーリズムを日帰りから長期的・反復的な滞在である2地域居住まで様々な滞在期間で展開しており、グリーン・ツーリズム施設の年間延べ宿泊者数は目標には達していないものの、年々増加している。また、農村経済の活性化に向けて、中山間直接支払制度等を実施しており、中山間地域の戸当たりの農家総所得は目標には達していないものの、目標の86.6%が確保されている。このように、当省が行った農村の振興を図る施策は、ある程度の効果を発揮しているが、実際には、農村地域の過疎化・高齢化は歯止めがかかっていない状況にある。

このような状況を踏まえると、当省のみならず他府省が農村の振興を図るために講じている様々な施策と一体的に講じる必要があることから、各府省とより一層連携を強化することが重要である。したがって、このことを22年3月に策定される新たな食料・農業・農村基本計画に反映する必要がある。

なお、目標「意欲に溢れ豊かで住みよい農村の実現」のうち指標「景観農振計画の策定数」については、達成状況が「有効性に問題がある」となったことから、関係のある政策手段について、政策手段別評価を実施し、その評価結果を踏まえ、問題のある政策手段について、廃止を含めて抜本的に見直す必要がある。

【政策評価会委員の意見】

- ・都市と農村の交流や都市農業を振興するためには、マンパワーが不足していることを認識して、施策を進めるべき。(長谷川委員(第1回))
- ・景観農業振興地域整備計画を策定する目標は、2年連続、C評価になったことから、目標も事業も全て廃止し、新たな目標や事業を検討してはどうか。(田中委員(第1回))