

# これまでの審議を踏まえた論点

農村振興局

平成23年 9月 1日

農林水産省

# 現行計画の政策枠組み

## 「自給率向上に向けた食料供給力の強化」の視点

- 効率的かつ安定的な経営体の育成と質の高い農地利用集積
- 農業用排水施設のストックマネジメントによる安定的な用水供給機能等の確保
- 農用地の確保と有効利用による食料供給力の強化

## 「田園環境の再生・創造」の視点

- 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
- 減災の観点も重視した農業災害の防止による安全・安心な地域社会の形成への貢献

## 「農村協働力の形成」の視点

- 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

## 事業実施の留意点

- (1) 施策連携の強化
- (2) 国と地方公共団体、土地改良区等の役割分担と連携強化
- (3) 地域の特性に応じた整備
- (4) 地球環境問題への対応
- (5) 情報化の推進、技術の開発
- (6) 入札契約の透明性、競争性の拡大
- (7) 事業評価の厳正な運用と透明性の確保
- (8) 工期管理とコスト構造改善

# 新たな計画に係る農業農村振興整備部会及び地方懇談会の意見を踏まえた主な論点

## 基本的な考え方等

1. 新たな土地改良長期計画の基本的な考え方 (基本方針、位置づけ等)
2. 政策目標や成果指標の選定の考え方
3. 国民・消費者の理解と期待への対応

## 政策の方向性

**食料自給率の向上**  
 国民の「食」を支える農地・水等の生産資源の適正な保全と有効利用による食料自給率の向上  
 大規模経営の拡大と意欲ある多様な農業経営の育成

**災害に強い農村づくり**  
 被災地域の災害に強い新たな食料供給基地としての再生・復興  
 ハード・ソフト一体となった総合的な災害対策の推進による災害に強い農村社会の形成

**活力ある農村**  
 地域の主体性・農村協働力を活かした新たな「公」の担い手づくりと地域資源の適切な保全管理・整備  
 地産地消型農村エネルギー社会の構築と豊かな農村環境の再生・創造

## その他留意点

- ・施策連携の強化
- ・地域の特性に応じた整備
- ・国と地方の役割分担
- ・土地改良区
- ・土地改良負担金
- ・防災・減災対策

・基本的な考え方等

項目	委員等の主な意見	部会	懇談会
1. 基本的な考え方(基盤整備の考え方、方針、位置づけ等)	<p>今後の農業農村整備や東日本大震災被災地の農業・農村の復興の考え方等を示した<u>メッセージ性の強い長期計画</u>とすべき。</p> <p>私有財産である農地を対象に、<u>公共投資により基盤整備を行う理由を明記し、その上で土地改良事業の公共性や公益性を国民にわかりやすく示す</u>べき。</p> <p>農家数や農業産出額の減少などの<u>農業・農村の問題に対して、根本的な解決策を検討</u>していく必要。</p> <p><u>社会的な便益の最大化の観点も盛り込む</u>べき。</p> <p>世界的な問題である食料、エネルギー、環境、水について、<u>農業・農村は潜在力を有しており、農業はベンチャー産業である点も踏まえる</u>必要。</p> <p><u>土地改良施設等の耐震強化・長寿命化、農村の防災・減災対策の強化、再生可能エネルギーの利用の促進の3点が極めて重要</u>。</p> <p>農業農村整備予算の大幅な削減により、<u>基盤整備の効果の発現の遅れ等が懸念</u>されるが、これの克服を検討していく必要。</p> <p>基盤整備は農家にとって重要であるため、<u>長期計画で示した事業量等を計画的に実施</u>する必要。</p>		
2. 政策目標、成果指標	<p>アウトカム指標については、<u>これからの農業に求められる姿を考え、政策目標との関連性を踏まえ、その必要性や選定方法を十分に検討</u>する必要。</p> <p>アウトカム指標の選定にあたっては、生産者の視点だけでなく、<u>消費者の視点からの検討</u>が必要。</p> <p>アウトカム指標の達成状況は良くても、<u>事業量目標の進捗が良くないものがあるため、アウトカム指標と事業量目標に相関性を持たせる</u>必要。</p>		
3. 国民・消費者の理解と期待	<p>食料生産や多面的機能の発揮等の土地改良が果たす役割に対する国民の理解が十分でないので、<u>国民の理解が得られるよう取り組む</u>必要。</p> <p><u>消費者ニーズに即した食料の生産を可能とする基盤整備の推進など、消費者の視点も取り入れた長期計画</u>とすべき。</p>		

項目	事項（案）	委員等の主な意見		論点（案）
		部会	懇談会	
食料自給率の向上	1. 国民の「食」を支える農地・水等の生産資源の適正な保全と有効利用による食料自給率の向上	<p>【食料自給率の向上のための生産資源の活用】 政策目標や事業量目標の選定にあたっては、<u>食料供給力の目安</u>を考えるべき。</p> <p>食料自給率目標は、我が国の持てる生産資源の力を最大限発揮したときに達成できる目標であるが、<u>新たな長期計画では、こうした生産資源の力を最大限発揮するための内容を盛り込むことが必要。</u></p> <p><u>農地等の資源を最大限に活用して、農業の生産力を高め、市場が求める多様な農産物を安定的に供給できる生産地を形成していくことが重要。</u></p> <p><u>国際競争力を考慮した食料供給力という観点から、技術をつまぐ生かすように土地改良も進めていくべき。</u></p>		<p>食料自給率の向上を図るためには、<u>今後はこれまでに形成してきた農地や農業用水等の生産資源を良好な状態に保全し、最大限の活用を図っていくという視点が重要ではないか。</u></p>
		<p>【農業水利施設の保全管理・整備】 <u>耐用年数に達した老朽化施設が多い中で、災害等の想定外のことも起こりうることを念頭に、農業水利施設の補修等の整備を進めていくことが必要。</u></p> <p><u>耐用年数を超過した基幹的水利施設について、施設の機能の監視、診断、補修によって施設の長寿命化を図る新しい保全管理の推進が重要。</u></p> <p><u>基幹的水利施設に限らず、全ての水利施設を対象にストックマネジメントを導入していくべき。</u></p> <p><u>排水施設は、地域の生命・財産・農地を守る重要な施設なので、ストックマネジメントは特に重点的に推進すべき。</u></p>		

事業の実施により地域農業が変わるような付加価値を生む土地改良を推進すべき。

畑地帯では、水源があってもかんがい施設の整備が遅れ、ほ場まで水が来ていない地域も多いことから、末端施設の整備の促進を図る必要。

【優良農地の確保、耕作放棄地の解消】  
食料供給力の観点から、優良農地をいかに守るかが重要。

耕作放棄地解消のため、基盤整備を推進する必要があるが、耕作放棄地は中山間地域の未整備地域で多いことから、中山間地域での基盤整備も推進していく必要。

耕作放棄地の再生に当たっては、農地の受け手の確保などソフト施策との連携を図りながら、再生後の営農をいかに持続的に展開させていくかが重要。

中山間地域の耕作放棄地は、農家の高齢化や鳥獣被害に起因しており、耕作放棄地の解消のためには、これらに対する対策も含めて総合的な対策が必要。

【水田の汎用化の推進】  
食料自給率の向上や戦略作物の生産拡大のために、水田の汎用化の推進が必要。

米・麦・大豆の土地利用型農業の規模拡大志向農家は、農地の排水対策への期待が大きい。

新たな長期計画では、水田の汎用化に最も有効な暗渠排水の促進を図る方向付けをすべき。

30～40年前に整備したほ場では、暗渠排水の機能が低下しており、更新等の整備が必要。

【畑地かんがい等の畑地整備】  
畑作地帯を考慮し、畑作の振興や高付加価値型農業の展開について、長期計画に位置付けるべき。

野菜や果樹については、国内外の農産物との競争力の強

耕作放棄地の発生抑制・再生や不作付地の解消の観点からも、生産・経営関係のソフト施策との連携により、中山間地域などの地域の特性やニーズに即した生産基盤の整備・保全管理を推進し、良好な営農条件を備えた農地の確保とその有効利用を図るべきではないか。

水田の汎用化による耕地利用率の向上のため、農地の排水対策等の基盤整備の一層の推進を図るべきではないか。

野菜や果樹の国際競争力を強化するため、品質の向上や省力化等に資する畑地の整備の地域特性に応じた推進を図るべきではないか。

2. 大規模経営の拡大と意欲ある多様な農業経営の育成

化のためには、生産の効率化とともに、品質の向上が重要。農産物の品質向上に資する基盤整備を推進する必要。

基本計画が目指す「意欲ある多様な農業経営の育成」に対してどのように対応するかの検討が必要。また、「多様な農業経営の育成」の観点からすると、生産性の向上のためには、担い手への農地集積だけで良いのか。

大規模な農業者だけでなく、意欲を持った多様な農業者が整備された生産基盤で農業を展開できるようにしていくことが必要。

法人化だけでなく、個別経営体も含めて、担い手の位置付けを明確にすべき。

農地の集積と併せて、コスト削減に向けた法人化を推進するなど、地域としていかに生産コストを下げて、農地の適切な運用を図るかが重要。

経営規模が大きいものの、農地が分散しており、大規模化が効率化に結びついていない面もあるので、農地の整備と集約化の一体的な実施が必要。

担い手の育成や土地利用の誘導などソフト面の政策と基盤整備との連携のあり方を検討していく必要。

基盤整備に当たっては、農地の集積や経営規模の拡大だけでなく、マーケティングや6次産業化などの視点も必要。

大区画ほ場整備により、生産コストの大幅な削減が可能。また、併せて、末端水路のパイプライン化により、水管管理労力の軽減も可能。

畑地かんがいの整備により、担い手が育成されることから、整備の促進を図る必要。

20～30haの事業区域でまとめてほ場整備等を行うのではなく、地元の負担能力も考慮し、小規模に、安価にできるような整備の手法を検討していく必要。

意欲ある農業者の生産コストの低減や所得の確保を図る観点から、大区画化等の生産基盤の改良整備とこれら農業者への農地の面的集積の拡大の一体的な推進を図っていくべきではないか。

また、農業の体質強化を図る観点から、基盤整備を契機とした、個別経営体の育成や農業生産法人の設立、集落営農組織の法人化、企業の農業参入の促進など農業経営力の強化に資する地域の取組を推進していくべきではないか。

他方で、大規模経営以外の意欲ある多様な農業経営体に対しては、6次産業化等に向けた取組を支援するため、必要な基盤整備を推進していくべきではないか。畑地農業の担い手を育成する観点からも、必要な整備を推進していくべきではないか。

		<p>土地改良事業の計画と完了後の実際の農業生産をリンクさせるため、<u>計画で示された生産目標の達成に向けて農家の取組を支援していく必要。</u></p> <p>外国との価格競争が可能な要素を持っている地域では、<u>大型機械による作業を可能とするため、農地の大区画化と排水改良を一体的に行うべき</u></p>		
<p>災害に強い農村づくり</p>	<p>3. 被災地域の災害に強い新たな食料供給基地としての再生・復興</p>	<p><u>被災地の復興にあたっては、農業や農村をどのように復興していくかのビジョンが重要。</u></p> <p><u>基盤整備については、震災の復興だけでなく、将来の日本のあるべき方向性も含めて考えていくべき。また、最先端のものを取り入れ、それをモデルとして全国に波及させていくという発想も必要。</u></p> <p><u>被災地の復旧・復興にあたっては、わが国の農業を守るため、今後起こりうる更なる災害や地球温暖化等も見越して、対策を講じていく必要。</u></p> <p><u>土地利用の線引きを変更し、必要な生産基盤の整備を行い、新たな農業のモデル地域を形成していく必要。</u></p> <p><u>低平地の被災地域では、排水機場等の排水施設の早急な復旧が重要。</u></p> <p><u>地元関係者と協議を重ねながら、地域の特性にあった復興を考えていく必要。</u></p> <p><u>復旧・復興対策については、道筋を示して、「見える化」によって住民の理解に努めることが重要。</u></p> <p><u>復旧・復興の見通しを農家に早く提示することが重要。特に、復興に向けて地域を面として捉え、地域の合意形成等を図るという点では、土地改良区が経験豊富であり、その役割は重要。行政は土地改良区をバックアップする必要。</u></p> <p><u>農地等の汚染など、基盤整備に係る放射能問題への</u></p>		<p>東日本大震災の被災地域については、低コスト化や高付加価値化など地域の特性に応じた先進的農業の展開に必要な生産基盤整備を我が国農業のモデルとして推進する視点も重要であり、農地等の復旧に併せて、ほ場の大区画化や排水対策の強化等を推進し、新たな食料供給基地として復興していくべきではないか。</p> <p>また、防災上の観点も踏まえた、地域の意向に基づく農業地域と居住地域の大胆なゾーニングの下で、集落の移転と農地の再生・創出を図り、災害に強い農村地域の復興を推進していくべきではないか。</p> <p>被災地の復興に向けた農地や農業水利施設等の復旧・整備の道行きについて、国としての道筋を示すべきではないか。</p> <p>被災地の復旧・復興に向けた地域の合意形成等に土地改良区が果たすべき役割を位置付けるべきではないか。</p> <p>放射性物質に汚染された農</p>

4. ハード・ソフト一体となった総合的な災害対策の推進による災害に強い農村社会の形成

対応について、長期計画に盛り込むべき。

防災ではなく、減災という視点が重要。

消費者・住民に対しても、ハザードマップの作成など、減災の観点も重視した災害防止の取組を早急に広く普及させていく必要。

減災の観点から、水位や雨量等の防災情報をリアルタイムに地域住民に伝達する取組が必要。

国土保全等の観点から、老朽化ため池の整備の推進が必要。

数多くの老朽化ため池が存在する中で、これら全ての整備を短期間に行うことは困難であることから、災害が起きた場合の減災対策を検討していく必要。

大部分のため池については、レベル2地震動による損傷が大きいという前提で、ハザードマップを作成することが現実的な対応であり、力を入れて取り組むべき。

ハードと防災情報の伝達体制等ソフトが一体となった災害に強い環境づくりが必要。

すべての土地改良施設を対象にレベル2地震動に対応した耐震強化を図ることは非現実的。耐震を強化すべき施設種別の明確化を図るべき。

排水機場等の耐震対策は緊急の課題。

水路のパイプライン化は推進すべきだが、耐震性の把握など、今後のパイプラインの災害対策を検討していく必要。

地震対策のみならず、風水害対策を含めた、農業水利施設の防災・減災対策が重要。

水田での湛水を許容するという考え方もあることから、

地等の除染等の今後の取組を示すべきではないか。

近年の自然災害の多発化や激化を踏まえ、ハードとソフトが一体となった総合的な防災・減災対策を展開し、災害に強い農村社会の形成を推進していくべきではないか。

近年の大規模地震や集中豪雨の発生頻度の増加等に対応するため、引き続き老朽化した農業水利施設の整備や必要な耐震性能を有していない施設の耐震性強化を推進するとともに、ため池の嵩上げ等による洪水調節能力や水田の貯留能力を活用した減災対策等の推進を図っていくべきではないか。

災害に強い農村社会の形成の観点から、老朽化ため池の補修・補強等の防災対策と併せて、ハザードマップや防災情報伝達体制の整備等の減災対策を引き続き推進していくべきではないか。

土地改良施設の耐震強化については、減災の観点を踏まえ、対象とする施設を明確化すべきではないか。



		単に湛水被害のおそれのある農地を減らすという視点だけでなく、 <u>減災の観点から、農村での土地の利用や配置をトータルで考える必要。</u>		
活力ある農村	5. 地域の主体性・農村協働力を活かした新たな「公」の担い手づくりと地域資源の適切な保全管理・整備	<p><u>農村のコミュニティ力は極端に低下しており、生産基盤の保全管理や農村環境の保全などすべての問題はコミュニティに帰着する。コミュニティを補強することが必要。</u></p> <p><u>大規模経営体に農地集積が進む将来の農業構造の下で、土地改良投資及び日常的な管理の両面において、地域資源管理をどのような仕組みで行っていくのかが大きな課題。</u></p> <p><u>生産基盤の整備と管理を一体的に実施するしっかりした枠組みをつくっていくべき。</u></p> <p><u>地域の多様な主体の参画による保全管理体制の充実が必要。</u></p> <p><u>農業農村整備事業の予算が大きく削減された中で、「農村協働力」は非常に重要。従来のハード整備だけでなく、ソフトをうまく組み合わせしていく必要。</u></p> <p><u>農地・水保全管理支払（共同活動支援交付金）は地域に大きなインパクトがあり、良い施策と評価できるので、継続（第二期対策の導入）が必要。</u></p> <p><u>農地・水保全管理支払は、水田農業の場合には、農業水利施設がある地域であれば、そのすべての地域が対象となるような網羅性が必要な政策。</u></p> <p><u>豊かな農村の形成のためには、農業経営の大規模化だけでなく、地域の人々が6次産業化などの様々な取組を自ら行うことが必要。</u></p> <p><u>直営施工を推進すべき。</u></p>		<p>地域が主体となった地域資源の保全管理の取組を拡大・強化していくため、集落を支える体制を構築していくべきではないか。</p> <p>また、こうした新たな「公」の担い手による農地、農業用水等の保全管理や水利施設等の長寿命化、簡易な基盤整備をはじめ地域の活性化に向けた様々な取組を推進していくべきではないか。</p>
	6. 地産地消型農村エネルギー社会の構	<u>農業水利施設の維持管理費の軽減のためには、小水力、太陽光等の地域資源の活用を推進すべき。</u>		農村地域におけるエネルギーの地産地消を目指し、小水力、太陽光、風力等の再

築と豊かな農村環境の再生・創造

農業用水を活用した小水力発電等の推進により、農村地域におけるエネルギーの地産地消（自給）を推進する必要。

地球温暖化対策の観点だけでなく、地域における新規産業の創設など農村の振興の観点からも、小水力等の自然エネルギーの活用を推進していく必要。

農業水利施設を活用した小水力発電については、法令に基づく手続き等の課題があるが、手続きの簡素化や規制緩和に対処し、推進していく必要。

基盤整備を行う際には、環境への配慮や生物多様性の保全を積極的に行うべきであり、生態系に配慮した水田や水路等の整備を推進していく必要。

田園環境の創造だけでなく、現在の田園環境の継承の観点が必要。

施設の更新・改修を行う事業においても、環境配慮のための調査をしっかりと行っていくべき。

生可能エネルギーの創出を推進していくべきではないか。  
引き続き、生態系ネットワークの保全や良好な景観の保全・創出、農村生活環境の向上を推進していくべきではないか。

・その他留意点

事項(案)	委員等の主な意見	部会	懇談会
1．施策連携の強化	担い手の育成・確保や食料自給率の向上等のためには、 <u>他の農業政策との連携を強化して、ほ場整備等の基盤整備を推進する必要。</u>		
2．地域の特性に応じた整備	全国的な視点だけでなく、 <u>地域の特性、独自性、特殊性に目を向ける視点を盛り込むべき。</u>  地域の実情に合った基盤整備を推進していくため、 <u>地域性を考慮した目標の設定も検討する必要。</u>		
3．国と地方の役割分担	一括交付金化により、国と地方の関係が変わってきているが、日本の食料生産に関して土地改良が担う使命の中で、 <u>国と地方の役割分担の明確化と連携強化が重要。</u>  土地改良事業の <u>国営・都道府県営・団体営による役割分担の仕組みは今後も継続すべき。</u>		
4．土地改良区	農家の高齢化や減少に伴い、農業水利施設の維持管理等に係る土地改良区の負担が大きくなることから、 <u>土地改良区の支援の強化が必要。</u>  復興に向けて地域を面として捉え、 <u>地域の合意形成等を図るという点では、土地改良区が経験豊富であり、その役割は重要。</u> 行政は土地改良区をバックアップする必要。(再掲)		
5．土地改良負担金	本来進めるべき <u>土地改良事業が進まない大きな要因は受益者負担の問題。</u>  <u>農産物価格が低迷している中で、適正な受益者負担のあり方を検討すべき。</u>		
6．防災・減災対策	<u>地震対策のみならず、風水害対策を含めた、農業水利施設の防災・減災対策が重要(再掲)。</u>  渇水や集中豪雨、高温障害が発生しており、 <u>現在の土地改良施設の容量では限界があり、対応が困難となることが懸念されるため、地球温暖化に対応した基盤整備が必要。</u>  <u>技術の活用により、地震や温暖化に伴う水害等の自然災害に順応し、できる限り被害の軽減を図る対策を検討していく必要。</u>		