

長期計画の策定に関連する近年の政策の方向

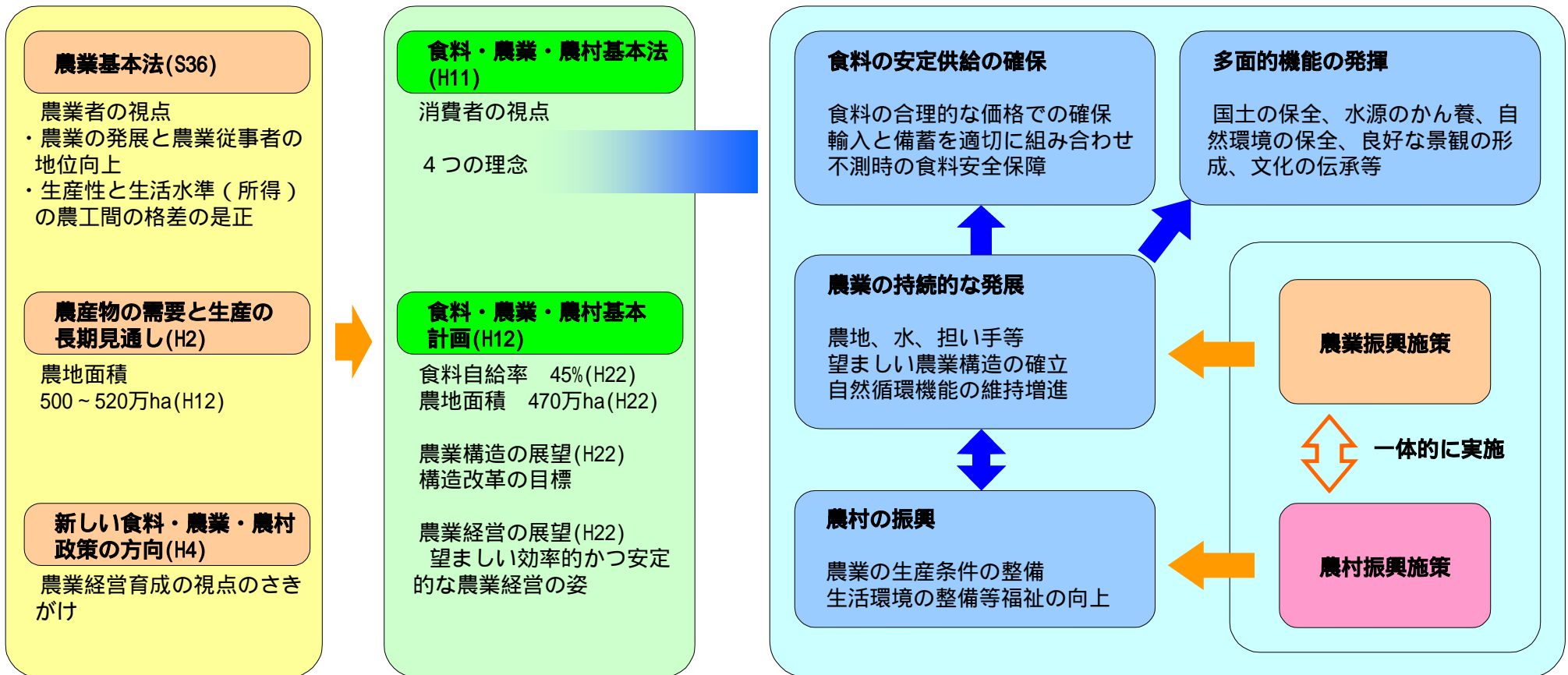
1 食料・農業・農村政策関係
(1) 食料・農業・農村基本法

平成11年に食料・農業・農村基本法が制定され、農業基本法に代わる新たな政策方向を明示。農業基本法では、農工間の格差是正等の農業者の視点が中心であったが、新たな基本法では消費者の視点を追加。また、農業についても、効率的で安定的な農業経営を育成するという農業経営の視点到重点。

農業農村が、「食料の安定供給」と「多面的機能の発揮」という役割を確実に果たしていくためには、農業振興施策と農村振興施策との一体的な実施が必要との方向性を明示。

農業基本法から食料・農業・農村基本法へ

食料・農業・農村基本法の基本構成



(2) 「食」と「農」の再生プラン

「食」の安全と安心の確保に向けた改革に取り組み、「食」を支える「農」の構造改革を加速化させるとともに、併せて、人と自然が共生する美の国づくりを進めるため、H14年4月に、「食」と「農」の再生プランを発表。

農業農村整備事業は、農業の構造改革の加速（意欲ある経営体が躍進する環境条件の整備）や、都市と農山漁村の共生対流に向けた条件整備等のための施策として、積極的に取り組むことが必要。

「食」と「農」の再生プラン

食の安全と安心の確保

食の安全と安心のための法整備と行政組織の構築
「農場から食卓へ」顔の見える関係の構築
「食の安全運動国民会議」の発足
新鮮でおいしい「ブランド日本」食品の提供

農業の構造改革を加速化

経営の法人化で拓く構造改革
米政策の大転換
構造改革に伴うセーフティネットの創設
農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築

都市と農山漁村の共生・対流

都市と農山漁村で行き交う「わがふるさと」づくり
「e-むらづくり計画」の推進
地球にやさしい生物エネルギー・資源の有効活用
「美しい自然と景観」の維持・創造

農業農村整備事業

安全で安心な農産物を生み出すきれいな水を安定的に供給

経営体の育成に向けたソフト施策との一体的な展開により、基盤整備の施策目的をより効率的に実現

ハード（基盤）とソフト（情報システム）の一体となった整備の推進
農山村の廃棄物の最小化とエネルギーの有効活用
自然と共生する美しい田園環境の創造
都市住民、NPO等の参加や関係機関との連携による自然再生活動の推進



(3) 土地改良法の改正

H14年4月に施行された改正土地改良法では、土地改良事業の実施原則として「環境との調和への配慮」が盛り込まれ、農業の生産性向上だけでなく、環境の保全や修復との調和を図っていく方向性を提示。

また、事業計画の決定に先立ち市町村長と協議を行うほか、申請者が事業計画の概要について地域の関係者から広く意見を求める制度が盛り込まれるなど、住民意向の一層の反映と透明性の確保を強化。

環境との調和への配慮

第一条

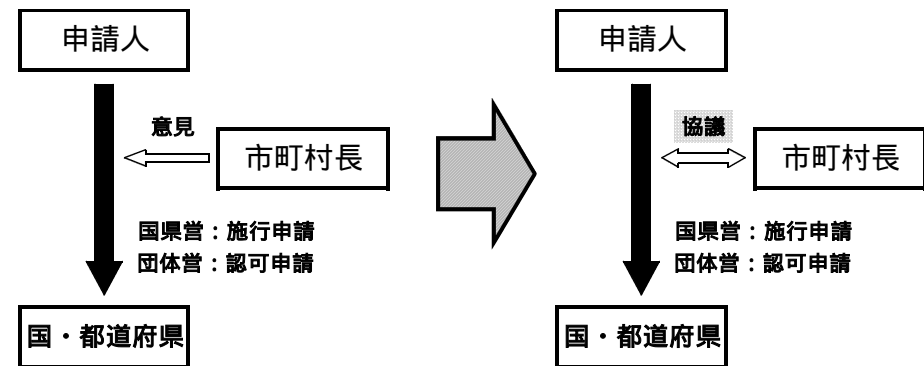
2 土地改良事業の施行に当たっては、その事業は、環境との調和に配慮しつつ、国土資源の総合的な開発及び保全に資するとともに国民経済の発展に適合するものでなければならない。

「環境との調和への配慮」とは、農業生産性の向上等の目的を達成しつつ、地域全体を視野において、可能な限り農村の二次的自然や景観等への負荷や影響を回避し、低減するために適切な措置を講ずることとすべきである。また、状況に応じ、これまで失われた環境を回復し、更には良好な環境を形成するという視点も必要である。

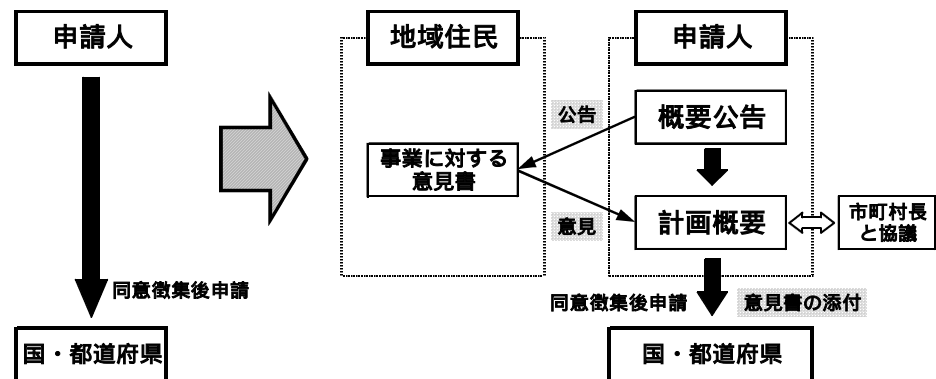
「農業農村整備事業における環境との調和の基本的考え方 企画小委員会報告」(平成14年1月)より

地方自治体や関係者の意向の一層の反映

* 市町村長との協議



* 国営・県営事業についての地域住民からの意見書の提出



2 国土政策関係

全総の基本理念は、「国土の均衡ある発展」から「多様性のある個性的な地域づくり」へ転換。

大都市中枢機能を地方へ分散し、東京を頂点に「中枢」とそれへの「依存」という垂直的ネットワークの国土構造から、「自立」と「相互補完」に基づく水平的なネットワーク構造へ転換。

第四次全国総合開発計画(四全総)

策定:昭和62年(1987年) 目標:平成12年(2000年)

「国土の均衡ある発展」

(地域間の格差是正)

(基本的目標)

人口、行政、経済、文化等にかかわる
大都市中枢機能を地方へ分散(多極分散
型国土構造)

東京を頂点に「中枢」とそれへの「依存」
という垂直的ネットワーク構造

(整備方向)

交流ネットワーク構想にもとづく基幹的
交通、情報・通信体系の整備
地域主導による地域づくりの推進



結果

社会資本整備は、地域によりばらつきは
あるものの着実に進展
近代的だが、無機質、画一的な地域が形成
多くの地域で自然の量的減少と質的劣化
太平洋ベルト地帯から離れた地域の活力
の低下

21世紀の国土のグランドデザイン

策定:平成10年(1998年) 目標:平成22-27年(2010-15年)

「多様性のある個性的な地域づくり」

(地域の自立の促進と美しい国土の創造)

(基本的目標)

都市間の機能分担だけでなく、地域内
においても都市と農村との機能分担を全面的
に展開(多軸型国土構造)

「自立」と「相互補完」に基づく水平的な
ネットワーク構造

(整備方向)

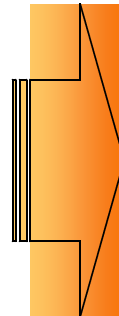
多自然居住地域(中小都市、周辺農山漁村)
の創造

中枢拠点都市圏の整備

地域連携軸(県境を越えた広域の連携)の
形成

(目指す姿)

国土軸が相互に補完・連携することにより、
多様性に富んだ美しい国土空間(庭園の島)を
形成



3 経済財政・公共投資関係

「構造改革と経済財政の中期展望」(H14年1月閣議決定)の策定により、公共事業に係る長期計画の投資規模を検討する際の基本フレームとなっていた公共投資基本計画(H9年6月閣議了解)は廃止、今後の公共投資については、景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に重点化・効率化する方向。

「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(H13年6月閣議決定)では、長期計画の策定について事業規模重視からアウトカム重視へのシフト、既存ストックの有効活用等の視点が示されているほか、公共工事コストの縮減、関連する事業の連携・整合性の確保等が課題。

公共事業の投資規模

公共投資基本計画(H9年閣議了解)

H14年廃止

投資規模 630兆円

計画期間 H7~19年度

* 国民生活に豊かさを実感できる経済社会の実現に向けて、下水道、都市公園、廃棄物処理施設、住宅・宅地の整備等の重点化を継続。

* 下水道、コミュニティプラント、集落排水施設等は、21世紀初頭までに公的主体により衛生処理される人口の割合を9割を超える程度に増加。



構造改革と経済財政の中期展望(H14年1月閣議決定)

国の公共投資については、その時々を経済動向を勘案しつつ、「改革と展望」の対象期間を通じ、景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、その重点化・効率化を図っていく。

公共投資に関する主な課題

長期計画の取扱い

- ・従来の「事業量」から達成することを目指す成果へ
- ・異なる分野の計画間の整合性を確保

既存ストックの有効活用

- ・ストックの適切な維持管理等を推進

連携・整合性の確保

- ・国土基盤整備に携わる省庁間、地方公共団体間の適切な連携
- ・目的が類似する社会資本については、計画の段階で調整

コスト縮減

- ・工事コストの低減のほか、工事の時間的効率性の向上、施設の品質向上によるライフサイクルコストの低減等
- ・「農業農村整備事業等の新コスト縮減計画」(12年度~20年度)にもとづくコスト縮減実績(H12年度) 10.7% (政府全体 10.2%)

4 環境政策関係

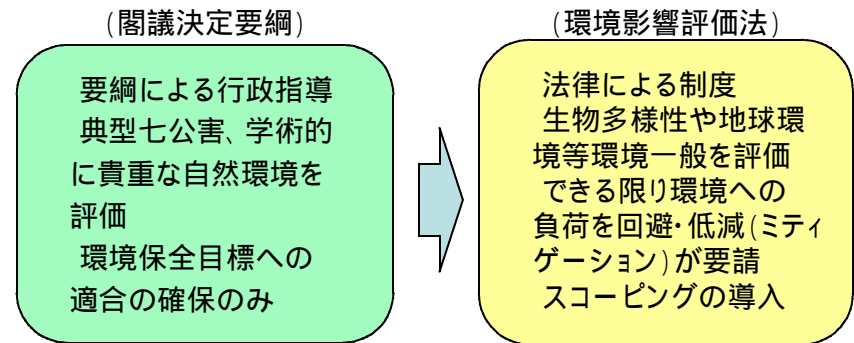
1992年の国連環境開発会議を契機として、環境問題についての取り組みが本格化。環境基本法の制定（1993年）、環境影響評価法の制定（1997年）等があり、これからの公共事業の実施において環境の保全・修復が重要な視点。

生物多様性条約の批准（1993年）など生物生態系の保全も大きな課題。本年3月に決定された新・生物多様性国家戦略では、自然と調和しつつ人間の行ってきた農業活動等の結果として成り立ってきた二次的自然である二次林、農地、水路、ため池等からなる里地里山が、多様な生物の生育生息場所として重要と指摘。

近年の環境に関わる主な動き

	主な動き	内容
1992(H4)	国連環境開発会議(地球サミット)	持続可能な開発 “Sustainable Development”
1993(H5)	環境基本法制定	環境の恵沢の享受と継承 持続的発展が可能な社会の構築
	生物多様性条約締結	生物の多様性の保全
1995(H7)	生物多様性国家戦略決定	生物多様性条約にもとづき、策定
1997(H9)	環境影響評価法制定	環境への負荷を回避、低減し、環境の保全について、配慮規定(ミティゲーション、環境影響緩和措置)
1999(H11)	食料・農業・農村基本法制定	農業の自然循環機能の維持増進 基盤整備に際し、環境との調和に配慮
2001(H13)	土地改良法改正	環境との調和への配慮が事業実施の原則
2002(H14)	新・生物多様性国家戦略決定	自然の再生、修復を積極的に推進 里地里山の二次的自然環境の保全

環境影響評価法の特徴



新・生物多様性国家戦略での里地里山等に係る記述

- ・里地里山は、様々な人間の働きかけを通じて環境が形成されてきた地域で、二次林や水田、水路、ため池等がモザイク状に混在。絶滅危惧種を含む多様な生物の生息・生育空間であり、都市近郊では都市住民の身近な自然とのふれあいの場としての価値。
- ・生活・生産様式の大きな変化に伴い、自然に対する人為、働きかけが縮小することによって、二次林や二次草原などの質が変化し特有の生物相が消失。

5 政策評価関係

政策の的確な実施を図るため、主要な政策について事前、事後等の評価を行い公表するとともに、その結果を政策に反映するため、平成13年6月に「政策評価法」が制定。

農林水産省では、これに基づき平成14年3月、「農林水産省政策評価基本計画」を策定し、公共事業については、すべての事業地区について事前評価を行うとともに、実施中には5年ごとに再評価を、また、事業完了後概ね5年を目途に事後評価を実施。また、主要施策についても、定期的に目標に対する実績を評価。

政策評価の種類

- (1) 実績評価
主要施策を対象に、定期的（1年ごと）に目標に対する実績を測定
- (2) 総合評価
様々な角度から検討が必要な課題について、選択的かつ重点的に実施
- (3) 事業評価
個々の事業ごとに事前、事後（期中、完了後）に評価・検証

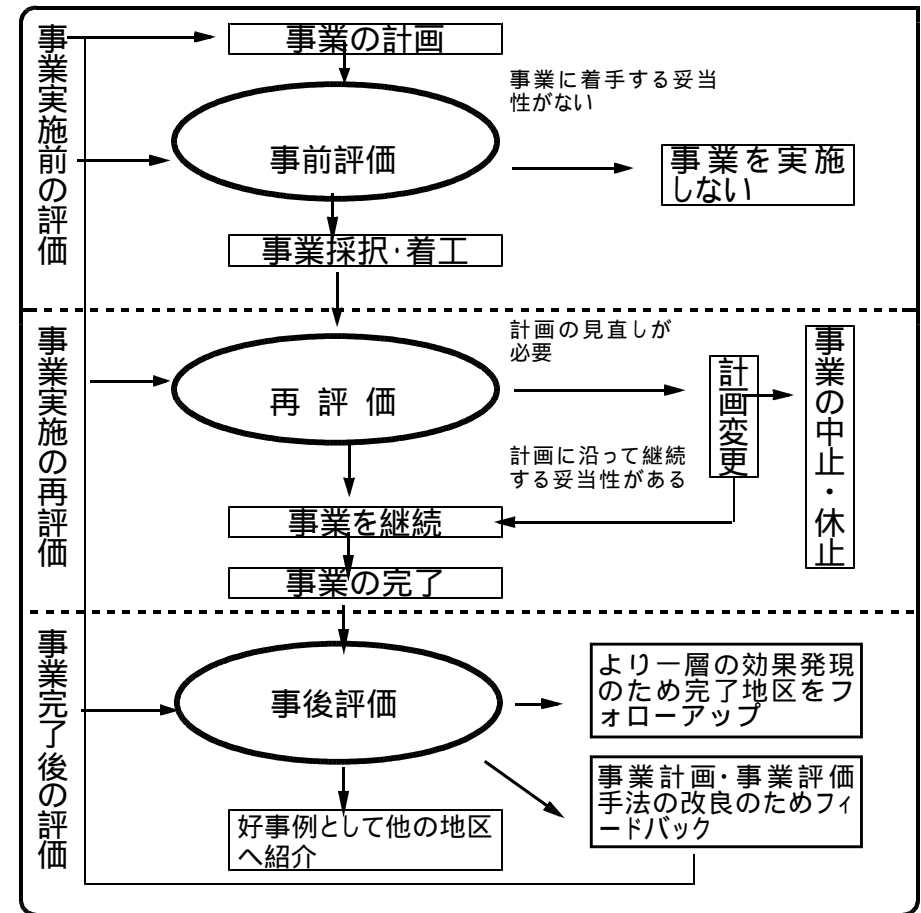
政策評価の範囲（農林水産省政策評価基本計画）

- (1) 事前評価：全ての個々の公共事業についての評価
- (2) 事後評価
実施中の公共事業について、5年毎に評価（再評価）＝期中
事業完了後概ね5年後に評価（事後評価）＝完了後
全ての主要政策について毎年評価（実績評価）

実績評価（主要施策評価）の例（H13年度）

- (1) 立地条件に即した整備
- (2) 耕作放棄地の発生防止等による優良農地の確保
- (3) 農村地域の総合的整備の推進

農林水産省政策評価基本計画に基づく事業評価の流れ



新しい土地改良長期計画の基本的な視点と方向

1 検討の基本的な視点

現在の長期計画では、農業構造の改善等の政策目標に資することを目的としつつ、「効率的かつ安定的な農業経営を行う者が生産性や収益性の高い農業を展開していくための基礎となる農業基盤を整備」するとしており、分野別の整備内容を示しているが、基盤整備と農業経営の育成等の成果目標とのつながりが必ずしも明確となっていない。

このため、新たな土地改良長期計画では、成果目標への方向性を示す施策目標を柱として設定することが必要ではないか。

<現在の長期計画>

- 1 土地改良事業の実施の目標
農業基盤の整備及び開発を図り、もって農業構造の改善、農業の生産性の向上等に資することを目的とし、平成5年以降の14年間に総額41兆円に相当する事業を実施。
効率的かつ安定的に農業経営を行う者が生産性や収益性の高い農業を展開していくための基礎となる農業基盤の整備を推進。
(略)
- (1) 農用地総合整備事業及び農業用道路の新設及び変更、区画整理その他の事業
(略)
- (2) 基幹農業用排水施設整備事業
(略)
- (3) 防災事業
(略)
- (4) 農用地造成事業
(略)
- 2 事業量
(分野別及び総額事業費を記載)

<新しい長期計画>

食料・農業・農村基本法、「食」と「農」の再生プラン
改正土地改良法

<成果目標への方向性を示す施策目標のイメージ>

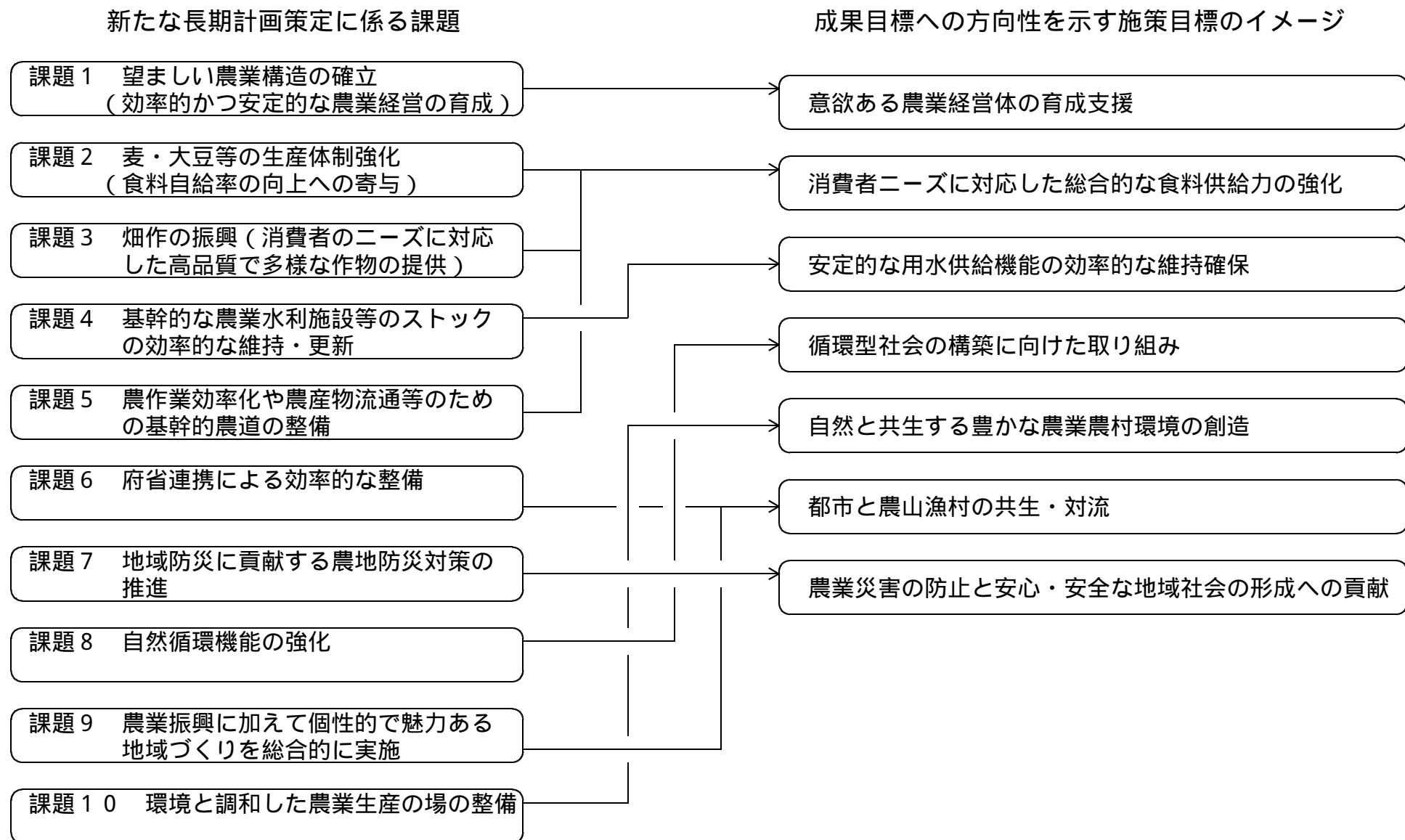
意欲ある農業経営体の育成支援
消費者ニーズに対応した総合的な食料供給力の強化
安定的な用水供給機能の効率的な維持確保
循環型社会の構築に向けた取り組み
自然と共生する豊かな農業農村環境の創造
都市と農山漁村の共生・対流
農業災害の防止と安心・安全な地域社会の形成への貢献

成果目標を達成するために
必要となる整備内容

農業・農村の振興

第一回企画小委員会での「新たな長期計画策定に係る課題」と「成果目標への方向性を示す施策目標のイメージ」との関係

第一回企画小委員会で審議のあった「新たな長期計画策定に係る課題」を踏まえ、施策目標として関連性の深いものについて取りまとめ、7つの施策目標のイメージとして整理。



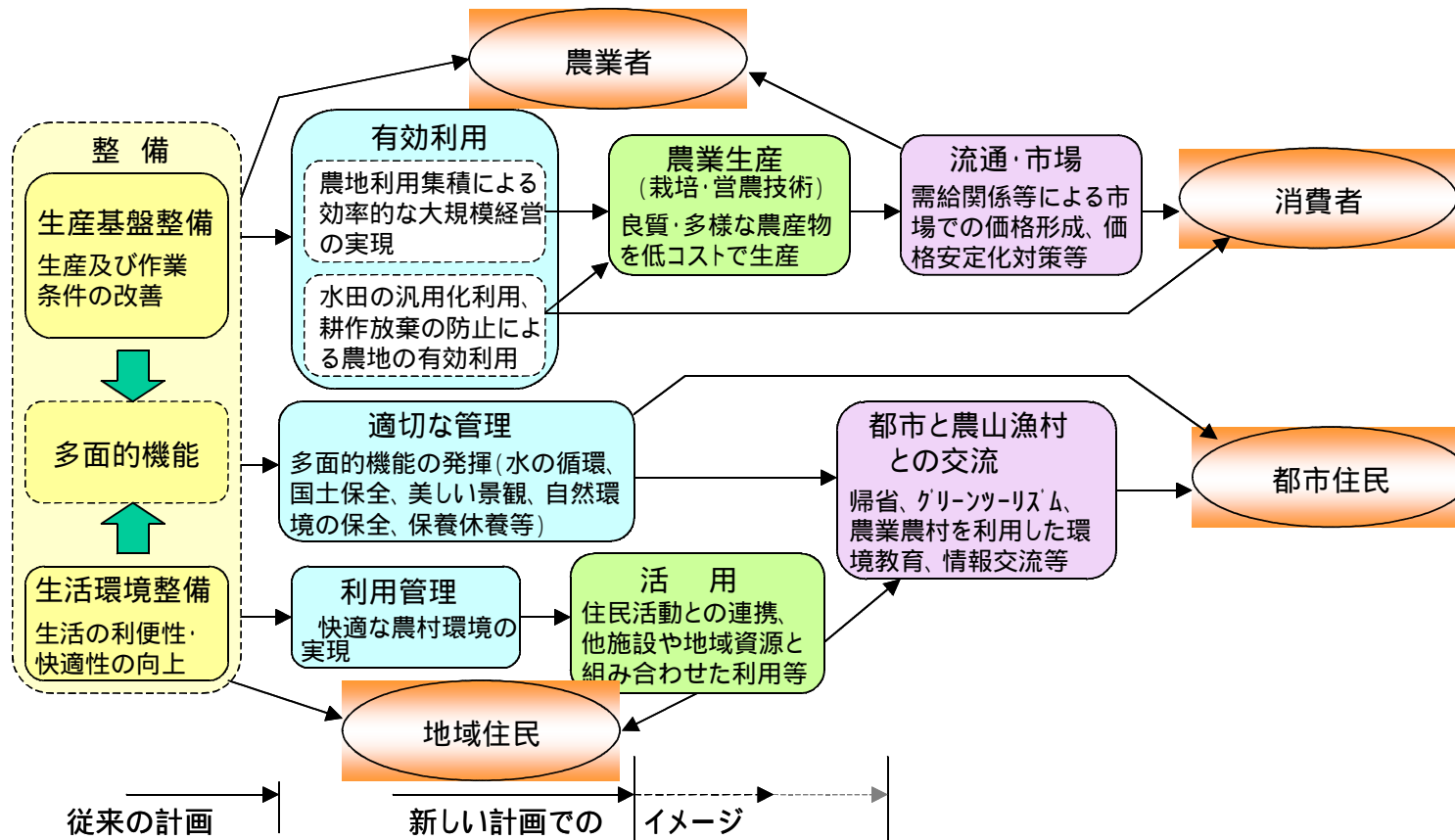
2 目標設定と整備内容を検討する基本的考え方

(1) 目標の設定 <消費者や農業者、住民により近い段階での成果目標の設定>

生産基盤整備等による事業効果のうち、農作業条件や生活環境の改善等については農業者や地域住民に直接的に伝わる一方、消費者や都市住民に至るまでには、整備された農地や施設等の利用管理方法、栽培・営農技術、都市農村交流、流通・市場等の段階での多くの要因が関わっており、それぞれの影響も大。また、農業者にとっても、整備された農地の利用方法や営農技術によって成果に差。

事業の成果目標を消費者等の段階に直接結びつけるのは困難なところがあるが、消費者や農業者、住民により近い段階で成果をあげる視点が必要であり、整備された農地や施設の効率的な利用管理までを組み合わせた成果目標へ転換することが重要。また、この成果と消費者等との関わりについて説明することも重要。

整備から生じる様々な成果までの流れ

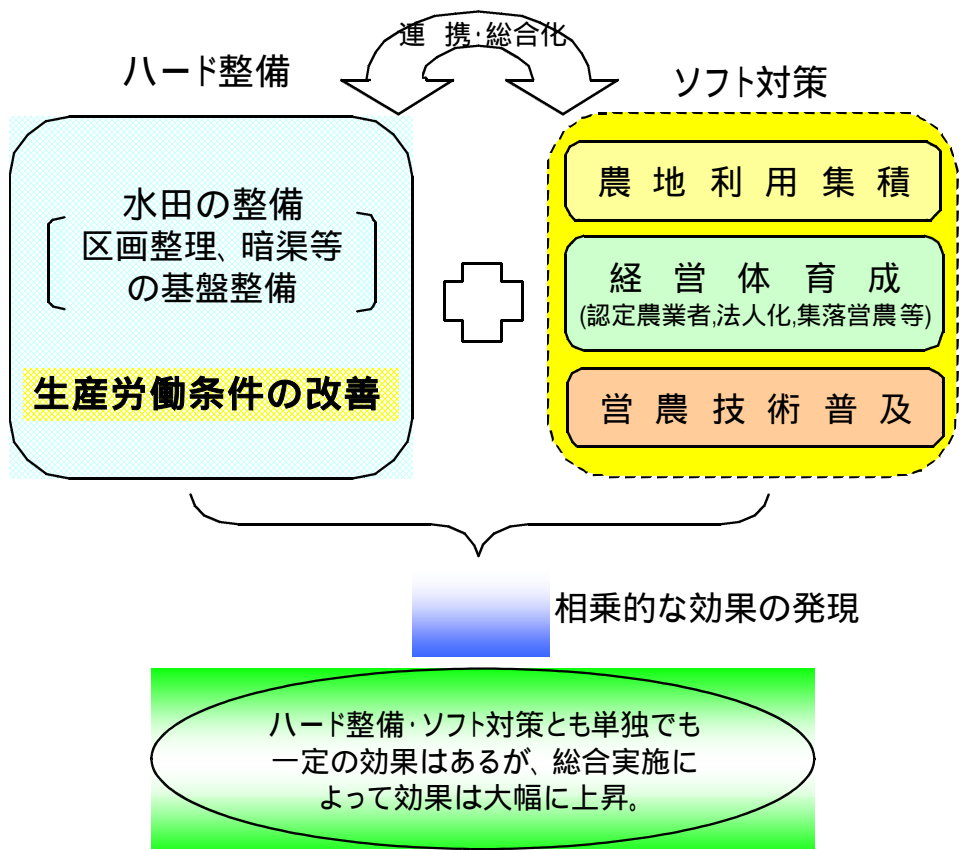


(2) 整備内容の検討方法 < 成果目標に対応し、整備方法も質的に転換 >

消費者や農業経営者、地域・都市住民により近い段階での成果目標の達成を目指すには、農業生産基盤や生活環境の整備だけでなく、農地利用集積の促進や生産対策の支援、営農技術の普及指導等のソフト施策との連携、他省施策との連携、施設の適切な管理のための体制強化、地域住民参加の促進等の様々な施策と連携した「施策の総合化」を進めることが不可欠。

施策の総合化のイメージ

< 効率的かつ安定的な農業経営の育成 >



< 都市と農山漁村の共生・対流 >

