

新たな土地改良長期計画の策定に関する中間論点整理
(素 案)

平成14年7月31日

食料・農業・農村政策審議会農村振興分科会
農業農村整備部会企画小委員会

目 次

	頁
1 新たな土地改良長期計画の基本的視点	1
(1) 食料・農業・農村基本法に即した計画策定	1
(2) 国民・消費者に分かりやすい目標設定	2
(3) 国民の意見を反映した計画策定	2
(4) 農業情勢等の変化への適切な対応のための計画期間の見直し	2
2 新たな土地改良長期計画の検討方向	3
(1) 施策目的と成果目標の設定	3
意欲ある農業経営体の育成支援	3
消費者ニーズに対応した総合的な食料供給基盤の強化	4
安定的な用水供給機能等の効率的な維持確保	5
自然と共生する豊かな農業農村の形成	5
循環型社会の構築に向けてた取り組み	6
都市と農山漁村の共生・対流	7
農業災害の防止と安心・安全な地域社会の形成への貢献	8
(2) 施策内容を検討する上での留意点	
施策の総合化	8
地域の状況に応じた的確な施策の実施	8
既存ストックの有効活用	9
施策の効果的実施のための重点化	10
(3) 計画期間の短縮	10

平成14年7月31日

新たな土地改良長期計画の策定に関する中間論点整理（素案）

食料・農業・農村政策審議会農村振興分科会
農業農村整備部会企画小委員会

現行の土地改良長期計画は、平成5年度から18年度までを計画期間としているが、「食料・農業・農村基本法」（平成11年7月施行）及び「食料・農業・農村基本計画」（平成12年3月24日閣議決定）並びに「土地改良法」の改正（平成14年4月施行）等を踏まえ、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化等に即した今後の土地改良事業の実施方向を明確にし、計画的かつ効率的な投資を行う観点から、平成15年度を初年度とする新たな土地改良長期計画を策定することが必要。

平成14年3月に、食料・農業・農村政策審議会農村振興分科会において、新たな土地改良長期計画の策定に向けた検討を進めることとなり、本小委員会において具体的な内容の検討に着手。

この中間論点整理は、本小委員会が、これまでの2回にわたる審議を踏まえとりまとめたもの。

1 新たな土地改良長期計画の基本的視点

新たな土地改良長期計画は、現行の土地改良長期計画の実施状況、農業生産基盤及び農村環境の整備状況、関連する各般の施策の動向等を踏まえ、計画策定過程を含め、次のような基本的な視点に立って検討することが必要。

(1) 食料・農業・農村基本法に即した計画策定

食料・農業・農村基本法の4つの理念の具体化に向け、『「食」と「農」の再生プラン』に沿って施策を集中的、重点的に実施することが必要。

食料・農業・農村基本計画は、平成22年度に向けた食料自給率の目標、必要となる農業生産目標や必要な作付け農地面積等を示しているほか、

農業構造や育成すべき効率的かつ安定的な農業経営の姿等を展望していることから、新しい土地改良長期計画の策定に当たっては、これらを基本的な前提とすることが必要。

(2) 国民・消費者に分かりやすい目標設定

現行の計画では、農業構造の改善等への寄与を前提とし、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行うこととされているものの、分野別の整備内容に重点が置かれているため、整備と具体的な成果とのつながりについては必ずしも十分明らかになっていない状況。

このため、新たな計画では、計画の実施によって達成を目指す成果目標を国民・消費者の視点からも分かりやすい形で設定することが必要。

(3) 国民の意見を反映した計画策定

新たな長期計画の策定に当たっては、パブリック・インボルブメントの実施等により国民から幅広い意見を募り、これを反映するとともに、計画策定の検討過程についても公開するなど、透明性を持ったものとすべき。

また、新たな計画は、土地改良事業の実施の考え方、役割や必要性について、国民・消費者に対するメッセージ性があるものとする必要がある。

(4) 農業情勢等の変化への適切な対応のための計画期間の見直し

土地改良長期計画の計画期間は10年を1期とする制度となっているが、近年の食料・農業・農村を取り巻く情勢の変化や政策評価を踏まえた的確な施策の見直し等に適切に対応し得るようするため、計画期間の短縮について検討することが必要。

2 新たな土地改良長期計画の検討方向

新たな土地改良長期計画は、目指す施策の方向を明らかにするとともに、計画に盛り込む施策がより効率的かつ効果的に成果をあげるように十分に留意しつつ検討を行うべき。

(1) 施策目的と成果目標の設定

以下のように、主要な課題ごとに施策目的とそれに応じた成果目標を設定するとともに、必要に応じ整備量等を示すことも考えられる。

意欲ある農業経営体の育成支援（経営規模の拡大）

効率的かつ安定的な農業経営が必要とする集団的で生産性の高い農地を、効率的に整備するとともに農地利用の集積を格段に進めることを目的とし、担い手となる経営体への農地利用の集積や経営体の育成に関する成果目標について検討すべき。

区画整理、農地に附帯する用排水施設の整備等を実施するとともに、その実施に当たっては、農地利用の集積や担い手育成等のソフト対策との連携強化を図ることが必要。

未整備地域の整備を契機とした農地利用集積等だけでなく、区画整理済みの地域での老朽化した用排水施設等の更新を契機として農地利用の集積や担い手育成を図ることも重視するなど、地域の実情に応じた効率的な対応が必要。

こうした経営規模の拡大を目指す施策の実施地域としては、農地利用の集積の促進を目的とした整備を実施することにより効果が発現しやすい条件を有する、ある程度まとまりのある水田地域及び規模拡大を目指す土地利用型の畑地域等に重点をおいていくよう留意すべき。

消費者ニーズに対応した総合的な食料供給基盤の強化

食料自給率の向上に寄与しつつ、消費者ニーズに対応した安全・安心で多様な農産物の供給力を強化していくためには、による意欲ある農業経営体の育成と相まってその達成に資するよう、食料・農業・農村基本計画で設定されている470万ha（平成22年）の農地の確保と有効利用を図っていく視点が重要。

このため、

- (ア) 水田の汎用化による総合的な食料供給基盤の強化（麦大豆等の作付け拡大等）
 - (イ) 地域の特性に応じた効率的な整備により耕作放棄の発生を防止することによる農用地の確保・有効利用
 - (ウ) 畑地かんがい施設等の整備による農業生産の安定・多様化
 - (エ) 農道整備による農産物等の輸送の効率化（時間短縮）等
- を目的とし、できる限りそれぞれに応じた成果目標の設定の可否について検討すべき。

必要となる整備として、農地に附帯する用排水施設、農道、畑地かんがい施設の整備等があるが、特に畑地かんがい施設の整備に当たっては、畑地作物の導入に係る営農技術の普及、定着を支援するための技術実証を行うなどソフト対策との連携強化を図ることが必要。

また、整備は、地区の立地条件や作目、営農条件等に応じて、地域の課題となっているものを機動的、効果的に対応するとともに、段階的に整備を進める手法について留意することも必要。

中山間地域は、地形・地理的な条件によって平場と比べて農業の生産条件が不利であり、農地利用の集積による経営規模の拡大についても制約があるが、食料供給基盤としてのみならず農業農村の果たす多面的機能の発揮という面でも役割は大きく、今後とも健全な農業生産活動が行われることが必要。

このような観点から、平成12年度より中山間地域等直接支払制度が実施されているが、農業農村整備においては、ソフト対策との連携に留意しつつ、営農継続の条件となる農道や用排水路の整備、地形条件に応じた区画整理のほか、果樹、野菜、工芸作物等の立地条件を生かした農業展開をしている地域においては、それぞれの特色に応じた基盤整備を実施するとともに、定住条件の整備に資するため、生活環境整備を進めることが必要。

安定的な用水供給機能等の効率的な維持確保

基幹的な農業水利施設は、広域的な用水の安定供給や排水改良を通じて、整備された農地が有効に活用されたり、効率的で安定的な農業経営が持続的に展開されるための基礎的条件を提供するもの。

老朽化等により機能低下が進むと補修費用等の維持管理費が次第に増嵩するとともに、崩壊等によって取水や排水機能を失った場合には、広域にわたり大きな影響を及ぼす恐れがあるため、確実に機能の確保を図ることが必要。

一方、今後、耐用年数に達する施設が増加することが見込まれることから、財政的な制約がある中で、適切な施設機能の維持確保を図っていくため、予防保全を取り入れた適切な維持保全対策により施設の長寿命化を図るとともに、更新整備については、施設ごとの老朽化の度合いに応じて効率的・機動的に実施することが必要。

このような施策は、現況で発揮している農業水利施設の機能の維持確保が目的となり、そのための更新整備自体が成果目標という面を持つが、これに併せて、施設の長寿命化に向けた取り組みの観点から目標を設定することの可否についても検討すべき。

一旦整備された施設はその機能が発揮され続けるものとして認識されがちであるため、適切な維持保全や適期の更新整備がなされない場合のリスクや、施設機能は日々土地改良区等が行っている適切な維持管理の結果として発揮されていること等について分かりやすく情報提供を行っていくことも必要。

また、自然と共生する豊かな農業農村を形成する観点から、地域用水機能の維持増進に留意することも重要。

自然と共生する豊かな農業農村の形成

農業農村は、食料の生産の場であるとともに自然生態系の保全等の面でも大きな役割を有しており、今後の農業農村整備事業の実施においては自然環境との共生や自然再生といった視点が重要。

土地改良法の改正により、環境との調和への配慮が今後の事業実施原則となり、これを具体的に実践することが求められていることから、環境との調和に係る具体的な成果目標について、その可否を含め検討すべき。

例えば、農業農村整備事業の実施に際して、環境との調和への配慮に係る基本的な方針として作成される「田園環境整備マスタープラン」の策定市町村の割合や同プランにおける環境創造区域を中心に行われる自然共生水路の保全整備等に関する目標について検討することも一案。

なお、農業農村整備事業は地元負担を伴うものであるため、自然環境の保全・回復等に伴って農業者の負担が過重なものとならないよう、整備費用負担や施設の維持管理についての地域全体としての取組や合意形成を図りながら進めることが必要。

また、水田農業をはじめとする我が国の農業は、二次的自然を形成するなど環境と調和しつつ営まれてきた面を持っているが、環境保全面で有する効果とともに環境に負荷をかける面もあることについても分かりやすく情報発信するよう一層の努力を行うとともに、より環境の保全・回復等に貢献する農業展開に向けた誘導や整備手法についても検討していくべき。

循環型社会の構築に向けた取り組み

環境への負荷を軽減し循環型社会の構築に資するため、農業の自然循環機能を生かした有機性資源の循環利用の仕組みを確立することを目的とし、農村地域における有機性廃棄物のリサイクル率の向上等を成果目標とすることについて検討すべき。

これまで、農業集落排水汚泥や家畜排せつ物等の有機性資源については、処理対策として取り組まれる場合も多かったが、今後は、たい肥等に加工した上でこれを利用するという視点を加えて、循環する仕組みづくりを進めることが重要。

このため、農業生産、畜産、食品等の分野における施策との連携を図りつつ、有機性資源の発生から加工・利用、更には農産物の生産・流通に至る資源循環利用計画の下で、リサイクル施設等のハード整備と資源循環を進めるコミュニティづくりやソフト対策を一体的に実施する先導的なプロジェクトの推進等により、循環型社会の構築に向けたシステムの確立を進めることが必要。

なお、有機性資源の循環を推進するに当たっては、新たな環境負荷を与えることがないよう、地域における有機性資源の収支等の状況について十分に把握した上で、適正な農地還元等を進めることが必要。

都市と農山漁村の共生・対流

農村地域は、農業生産の場であるとともに生活の場であることから、食料の安定供給の確保と多面的機能の発揮という目的を達成するためには、農業の振興を核としつつ、農村地域の活性化を図っていくことが今後とも重要。

農村地域の活性化対策には、農業農村整備事業で実施する農村生活環境整備のほか、各府省の多様な施策が関連しており、その総合的な取組が必要。

成果目標としては、ミニマム・スタンダードの整備を代表するものとして農業集落排水施設等の整備水準のほか、交流人口の拡大等についてもその可否を含め検討すべき。

これまで、農業集落排水施設をはじめとする基本的な生活環境施設については、ミニマム・スタンダードとして都市部との格差是正を目指し整備を実施してきたが、このような観点から整備すべき施設の範囲について検討を加えた上で目標を設定すべき。また、一定水準の整備を目指す場合でも、整備水準は地域の実情に応じたものとするとの考え方を含めて検討すべき。

今後は、地域の個性を生かした農村生活環境等の整備を実施することにより、都市と農山漁村の双方向で人々が行き交う新たなライフスタイルの実現に向けた魅力ある多様な農村づくりを進めることが必要。ミニマム・スタンダードの発想ではなく、地域の個性を生かした特色ある地域づくりを推進することが重要であり、例えば、高齢者福祉の増進、地域の自然環境の保全、田園居住空間の整備など、地域ごとの多様な目標設定を前提として検討するといった視点が重要。

農業経営の効率化、安定化、農村生活環境の向上を図るためには、IT化の推進が必要。農村地域は人口密度が低い分散型の社会であるため、よりレベルの高いサービス環境を整備するためにもIT化の推進が重要。

また、都市と農村との共生・交流を進めていくには、ITを活用して、農村の情報を発信し、都市住民の農村へのアクセスを容易にしていくような対応も必要。

農業災害の防止と安心・安全な地域社会の形成への貢献

農地防災対策は、農業生産の維持及び農業経営の安定を図るとともに、併せて安全・安心な地域社会の形成に貢献するもの。このため、その成果を農業面のみならず地域社会の観点から明らかにし、評価しながら事業を実施することが重要であり、そのような成果目標について検討すべき。

事業の実施に当たっては、農地等における災害の危険性、事業地区内における宅地や公共用施設等の財産の災害に対するリスク、事業の効果等を地域住民に説明する手段についても検討すべき。

(2) 施策内容を検討する上での留意点

施策の総合化

整備された農地や土地改良施設等が効率的かつ有効に利用管理され、より効果をあげることを成果目標とする場合には、整備の計画的かつ効果的な実施だけではなく、経営体の育成や農地利用の集積、営農技術指導普及、更には利用管理体制の強化、地域住民参加等に関わる各般のソフト対策や他府省施策等との連携強化を併せて図るなど、施策の総合化を進めることが不可欠。

最近では、ほ場整備事業の実施に当たり、農地利用の集積の促進を要件としたソフト対策との連携が行われており、ハード事業で区画形状や農地条件が一変し均質化されることがダイナミックな土地利用調整を進める契機となって、大きな成果をあげていることも一つの例。

ハード事業、ソフト対策をそれぞれ別個に実施する場合に比べて、これらを連携して実施することにより相乗的な効果が期待できる場合が多いと考え、重要な実施手法と位置付けるべき。

地域の状況に応じた的確な施策の実施

近年の整備の進展に伴い、地域ごとの整備状況の格差が大きくなってきており、全国平均の整備率では必ずしも的確に状況を表さないようになっていることから、今後は、地域の実情に応じ、それぞれの課題に応えるための的確な整備となるよう留意することが必要。

目標となる整備内容や水準は、緩傾斜で農地の広がりがある地域と、傾斜があり地形の変化の大きい中山間地域等では自ずから異なり、また、地域によって農業経営や地域づくりの方向も異なることから、地域農業者の自主的な取り組みや意欲を引き出していく視点に立ち、地域が選択し、それを的確に支援するような形での取組が重要。

地域の選択した農業・農村の展開方向と地域の実情に応じた課題に的確に応える整備となるよう、「オーダーメイド原則」に則って整備を進めていくことが必要。

既存ストックの有効活用

これまでの整備により、水田の約 8 割については基幹的な農業水利施設によって安定的な用水供給が行われるようになっており、その他の区域についても一部の不安定水源地域は残されているものの概ね安定的な用水手当が可能な農業水利施設が整備されている状況。

畑地については水田とは異なり用水施設の必要性の高い作目及び地域に限られることから、約 15% の整備水準。

また、排水不良地域における広域的な排水改良等も行われてきた結果、これらを合わせた農業用排水施設のストックは合計で 22 兆円超（平成 7 年推計）。今後はその有効利用と適切な機能維持を図るため、適正な維持管理と計画的・効率的な維持更新が大きな課題。

クリーンな水力エネルギーの開発、自然体験学習への活用等により多面的な機能の発揮を図ることも重要。

農地についても、約 6 割の水田で区画整理がなされ、7 割強の畑で農道整備がなされてきている状況。

未整備で残されている農地を地域の特性に応じて整備することは、効率的な農業の実現や耕作放棄の防止といった観点から引き続き重要だが、これらの整備済み農地についても、整備後長年を経て用排水施設等が機能低下を起こしているものが増加してきていることから、このような基本整備がなされた優良な既存ストックである農地を必要に応じて効率的に部分更新し、有効利用を図っていく視点も重要。

施策の効果的実施のための重点化

農業農村を取り巻く情勢が変化の中で、今後の農業経営や地域づくりの展望をもって整備を進め所要の成果をあげていくには、事業工期の徹底した管理を行う「時間管理原則」の遵守が必要。このため、今後の新規地区の実施に当たっては、限度工期（国営事業9年、補助事業6年）内の地区に限定して採択を行うとともに工期の遵守を図ることとされたところであり、継続中の地区にあっても、早期の効果発現を進めるような整備方法について工夫するとともに、一刻も早い完了を目指すべき。

また、事業の実施に際しては、新技術の積極的な導入活用を図るほか、計画・実施・管理の各段階で地域の創意工夫や発想を重視することによって、工事コストの縮減を図ることが重要。

(3) 計画期間の短縮

土地改良長期計画の計画期間は、土地改良事業が着工から完成まで長期間を要すること、計画の前提となってきた旧農業基本法に基づく「農産物の需要と供給の長期見通し」が概ね10年程度を見通し策定されていたこと等からこれまで10年を1期とされてきたところ。

しかしながら、近年の食料・農業・農村を取り巻く情勢の変化や政策評価結果の的確な反映の要請等のほか、他の分野の公共事業計画との整合性の要請等を踏まえれば、その短縮につき検討することが適切。

その際、新たな土地改良長期計画の前提条件となる食料・農業・農村基本計画が10年後を見通しながら5年毎に見直しをすることとなっていること、農林水産関係の法令に基づく計画等や他の分野の公共事業計画が5年毎に策定されてきている例が多いことから、これらとの整合を図る見地から検討することが必要。