

新たな土地改良長期計画の策定のあり方について (中間とりまとめ)

はじめに

現行の土地改良長期計画は、平成5年に策定されて以来10年を経過し、この間、安全で安心できる食料を安定的に供給することに対する消費者の関心や、美しく心やすく豊かな自然に満ちたふるさとに対する国民の欲求の高まりなど、消費者・国民のニーズは高度化、成熟化してきた。同時に、食料自給率の低迷や農業就業人口の減少、高齢化のみならず、経済財政事情の推移、グローバル化の一層の進展、少子・高齢化の進行、地球規模での環境問題の重要性の高まり等、経済社会情勢についても様々な変化があった。

農政の枠組みは、平成11年に、旧農業基本法に代わる新たな政策方向を示す食料・農業・農村基本法が制定され、平成13年には、環境との調和への配慮を事業の実施原則とするよう土地改良法の改正が行われるなど、農業農村整備事業を実施していく上での新たな方針が示されている。

また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(平成14年6月)等において、公共事業計画のあり方の見直しや公共投資の実効ある重点化、効率化等の抜本の見直しが強く求められている。

このようなことから、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は、平成14年4月以降、「食」と「農」に対する消費者・国民のニーズの動向や農業の構造改革への寄与のあり方、都市と共生する農村の振興の方向等を踏まえつつ、これからの農業農村整備事業の実施方向とその計画的な実施の指針となる新たな土地改良長期計画のあり方について検討を行ってきた。

以下は、本委員会におけるこれまでの検討結果について中間的にとりまとめを行ったものである。

1 食料・農業・農村に係る施策の基本方向

(1) 食料・農業・農村基本法

- ・ 食料の安定供給の確保と農業の持つ多面的な機能の発揮に向けて、農業の持続的な発展を図るとともに、農村の振興を進めることが「食料・農業・農村基本法」の基本理念である。
- ・ 食料の安定的な供給については、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせることが必要である。

- ・ 農業の持続的な発展のため、必要な「農地」、「農業用水等の農業資源」、農業の「担い手」が確保され、これらが地域の特性に応じて効率的に組み合わせられた農業構造が確立されるとともに、農業の自然循環機能が維持増進される必要がある。
- ・ 農業の持続的な発展の基礎である農村の振興のため、地域の農業の健全な発展を図るとともに、景観が優れ、豊かで住みよい農村を目指し、農業の生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上とを総合的に推進する必要がある。

(2) 食料・農業・農村基本計画

- ・ 「食料・農業・農村基本法」の基本理念の実現に向けた施策の推進のため、平成12年に策定された「食料・農業・農村基本計画」では、食料自給率の目標(平成22年で45%(加リヘス))とこれに必要となる生産努力目標(農地面積は平成22年で470万haを前提)や関係する施策展開の基本方針のほか、付属資料として農業経営の展望と農業構造の展望が示されている。新たな土地改良長期計画はこれらの基本的な枠組みを踏まえて策定する必要がある。

(3) 「食」と「農」の再生プラン

- ・ 平成14年には、農林水産業及び農山漁村の振興に係る政策課題を横断的にとらえた『「食」と「農」の再生プラン』が策定されている。消費者の視点を重視した施策展開を基本としつつ、食の安全と安心の確保、農業の構造改革の加速化、都市と農山漁村の共生・対流という早急に取り組むべき共通課題と対応方針が示されており、これに即した政策を進めていく必要がある。

2 新たな土地改良長期計画のあり方についての基本的考え方

(1) 消費者・国民の視点に立った新たな施策の展開

(新たな視点の必要性)

- ・ 農業農村整備事業は、農業生産・農村生活に係る基盤の整備を通じて農業・農村の振興を図り、食料の安定的な供給や農業の多面的機能の発揮の確保に寄与するものであるものの、これまで、消費者・国民の視点に立った施策説明が十分でなく、専ら農業・農村のための整備としてとらえられてきた面があった。
- ・ 今後は、農業・農村に対する消費者・国民のニーズに的確に対応しつつ、施策の役割についての理解を得ることが不可欠であることから、施策展開の指針となる新たな長期計画の策定に当たり、まず、農業農村整備事業の本質的な役割を改めて問い直すことが不可欠である。
- ・ このような認識に立って、健康的な国民生活を支える「食料の安定供給の確保」と「農業・農村の多面的機能の発揮」、並びにこれを実現するために必要となる

「農業の持続的な発展」と「農村の振興」という「食料・農業・農村基本法」の基本理念を、消費者・国民に対するサービスの提供との視点からとらえ直すと、「いのち」、「循環」、「共生」という新たな視点から今後の施策に取り組むことが必要となる。

（「いのち」の視点）

- ・ 我々の「いのち」は食料によって支えられている。すなわち、食料自給率の維持向上や合理的な価格での安定的な農産物の供給等による安全で安心な食料の供給を通じ、消費者・国民の「いのち」を守るという視点に立つこととする。

（「循環」の視点）

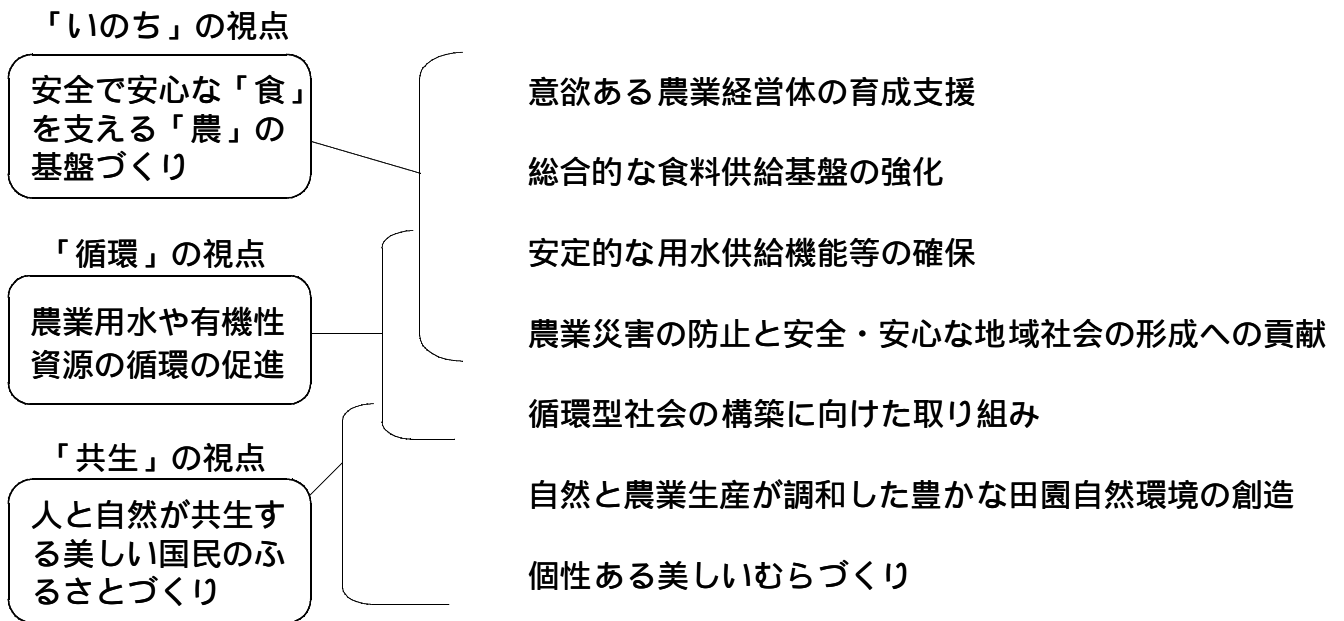
- ・ 地球環境に対する全世界的な関心が高まる中、持続的な成長を維持するためには循環の視点に立った生産活動の重要性はますます高まってきている。
農業は、単に物質を加工利用するのとは異なり、土・水・生物等の自然の有する循環機能に基礎を置き、持続性をその本質としている。このため、農業生産基盤の整備などを通じた農業用水や有機性資源の循環の促進を図ることにより、消費者・国民の期待に応えていくこととする。

（「共生」の視点）

- ・ 農業が持続的に営まれることには、人が自然の力を利用しつつ自然と「共に生きる」という姿勢があり、現代社会についてみるならば、農村と都市とがそれぞれの役割を持ちながら「共に生きる」ことが持続的社会を築いていく上での基本となる。すなわち、「いのち」と「循環」を守る基盤となる美しく心やすらぐ国民のふるさとづくりや、農業生産と自然環境とが調和した地域づくりに取り組むことにより、消費者・国民にとっても魅力のある農村地域を築くこととする。

（２）主要な施策の考え方

- ・ 新たな土地改良長期計画では、「いのち」、「循環」、「共生」の視点から農業農村整備事業の各施策をとらえ、以下のように関係する施策を総合的かつ重点的に実施することによって、目指すべき成果の達成を図るという考え方が重要である。



- ・ 新たな土地改良長期計画での施策の構成と主な成果目標・成果指標、並びにこれらの施策の総合的な実施によって目指す農業上の成果並びに消費者・国民の視点から見た成果は、別紙の通りである。

3 主要な施策の基本的な考え方

新たな土地改良長期計画では、農業農村整備事業の主要な施策毎に、施策として実現を目指す成果目標を設定するとともに、以下のような基本的な考え方に立って、効率的かつ重点的に実施する必要がある。

また、施策毎の成果指標については、事業制度の具体的な見直し等も踏まえて更に検討し具体化する必要がある。

(1) 意欲ある農業経営体の育成支援

- ・ 水田を中心とした土地利用型農業が展開される農地については、これまでの整備により、相当量の優良な農地ストックが蓄積されていることから、これらの活用の視点も重視しつつ、従来 of 整備率の向上を主目的とした整備から、農地利用集積、経営体の育成等の成果を重視した整備に転換し、効率的かつ安定的な農業経営が生産の相当部分を担う農業構造の実現を目指す。
- ・ 畑地かんがいは、新たな営農技術の普及や産品価値を高めるためのブランド化、産地形成等に向けた取組等の進捗状況や熟度から、早期の成果が見込まれる地区で重点的に整備を実施し、良質で多様な農産物の供給が可能なように栽培作物選択の自由度を拡大し経営基盤の強化を図る。

(2) 総合的な食料供給基盤の強化

- ・ 地域の目指す農業の方向や生産基盤の状況等、地域の特質に応じて必要となる整備を、適切な土地利用計画のもとで効率的に実施することにより、生産性の高い優良農地の確保を図る。

特に、農業の生産条件が不利である棚田や樹園地等が存在する中山間地域等では、農業機械の搬入に必要な農道や地形に応じた簡易な区画整理等農業の継続に必要な整備や、それぞれの営農形態に応じた基盤整備等を、中山間地域等直接支払等のソフト対策との連携や農地の計画的利用・管理のあり方にも留意しつつ実施し、耕作放棄の発生防止と農地の有効利用を図る。

- ・ 各地域での水田利用の選択を踏まえて、所要の汎用化整備を行い、麦、大豆、飼料作物等の畑作物の導入・定着を推進することにより、水田の有効利用を図るとともに、水利用事情等の地域条件を踏まえて、水田の畑地化を実施する。
- ・ 良質な農産物の消費地への供給の円滑化を図るため、農業団地と地域の交通拠点等とを結ぶ基幹農道を、一般道路との連携も図りつつ整備する。その際、農産物の集出荷の効率化が効果的に図られる地区に重点化しつつ実施する。
- ・ 自給飼料の効率的な生産利用による畜産経営の安定化を図るため、大型機械化体系に対応した草地・農業用施設等の一体的な整備や、林地、耕作放棄地等を活用した放牧地の整備を実施する。

(3) 安定的な用水供給機能等の確保

- ・ 農業用水の安定的な供給と循環利用の促進を図る基幹的な農業水利施設のストックは、全国で、水路約 4 万 k m、取水施設等の施設約 7 千カ所となっている。今後、これらのストックは、耐用年数の経過により更新時期を迎えるものが増加することが見込まれることから、施設毎の更新適期に応じた計画的・機動的な更新を主体として整備を行うとともに、適切な管理等により、安定的な農業生産の基礎的条件の確保を図る。その際、予防保全の考え方を導入することにより、既存ストックの長寿命化やライフサイクルコストの低減を図る。
- ・ 農業水利施設等の管理は、その大宗を土地改良区が担っており、近年、農村地域における都市化・混住化の進展に伴い、都市的排水の受け入れや地域用水機能の発揮など、より複雑かつ高度な管理が求められてきている。このため、土地改良区が、農業水利施設や農業用水の持つ多面的機能の発揮についても適切な役割を担いつつ、農業水利施設の管理組織として役割を万全に果たしていけるよう、統合整備を推進する等によって組織運営基盤の強化を図るとともに、地域と連携した管理体制の整備を図る。

(4) 農業災害の防止と安全・安心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であるため、その成果を農業面のみならず、安全・安心な地域社会の形成への貢献の観点からも明らかにし、評価しながら事業を実施する。
- ・ 事業の実施に当たっては、農地・農業用施設等における災害の危険性、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る必要がある。

(5) 循環型社会の構築に向けた取組

- ・ 生産の基礎を物質循環に置いている農業の特質を生かして、農村地域において環境への負荷の少ない循環型社会の構築に向けた先導的な取組を積極的に進める必要がある。このため、農村地域に多く存在する有機性資源について、窒素などの物質収支等の状況を十分把握した上で、資源循環に向けた地域活動の支援、新技術等を用いてエネルギーや製品としての利活用を進めるための施設整備等を総合的に実施し、適切な循環を促進する。
- ・ 家畜排せつ物について、たい肥化処理施設の整備等を通じた農地への還元を進めるほか、木質系資材等の有機性資源を含めた一体的処理等により地域資源の循環利用を推進する。

(6) 自然と農業生産が調和した豊かな田園自然環境の創造

- ・ 農村環境は農業生産活動を中心として人が自然に持続的に働きかけることによって生じた二次的自然を基調としており、水田、用排水路、ため池等で多様な生物相が育まれるとともに、緑豊かな美しい景観は国民にとっての原風景ともなっているが、経済性、効率性を優先する経済活動や農村地域を含めた生活様式の変化等によって農村環境も変化を余儀なくされている。

農業農村整備事業では、これまで、農業生産性の向上などを図ることに主眼を置きつつ整備がなされてきたが、自然と共生する田園環境の創造に貢献する事業内容に転換する。今後は、農村地域の環境保全に関する基本計画となる「田園環境整備マスタープラン」を事業実施中の全市町村において早急に作成し、これに基づく事業計画により、住民参加による地域合意形成を図りつつ、生態系を保全する水路等を整備し、自然と親しめる田園自然環境を創造する。

- ・ これからの魅力ある農村づくりには、生物のにぎわいを向上させる視点が重要であることから、農業生産と自然環境の調和した整備の実践を進めるとともに、その評価手法について実績の蓄積を図りつつ更に研究することが必要である。

(7) 個性ある美しいむらづくり

- ・ 農村の健全な水循環並びに基本的な生活環境条件の確保の観点から、農業集落排水施設の整備は、下水道や合併処理浄化槽等との連携強化を図りつつ、都道府県が取りまとめた整備構想における目標を踏まえ、現在の中小都市並み程度の整備水準を目安としつつ推進する。
- ・ 農業水利施設の整備に当たっては、農業に係る水循環を通じて、自然環境や水辺環境の形成、地下水のかん養等が図られることに留意するとともに、親水、景観、防火、消雪といった農業用水の地域用水機能の発揮や循環利用の促進を図る。
- ・ 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ため、計画的な土地利用に基づき、ローカル・オブティマムの視点に立って農村の基本的な生活環境の整備を行うとともに、豊かな自然環境や美しい景観、歴史、伝統文化等の地域資源を活用しつつ、地域の個性を生かした美しいむらづくりを住民参加を図りながら推進する。
- ・ 特に、農業やその関連産業が地域経済上重要な役割を担っている中山間地域等における地域社会の維持・活性化のためには、農業生産基盤等の整備を通じた農業の振興を図ることが重要である。
- ・ 農業経営の効率化・安定化、農村生活環境の向上のため、情報通信基盤の整備や地理情報等の利活用システムの整備といったIT化の推進を図るとともに、農村の地域資源や伝統文化等についての情報発信を充実する。

4 施策の実施に当たっての留意事項

(1) 施策の連携強化

(農林水産施策の連携強化)

- ・ 「いのち」、「循環」、「共生」という視点は、農林水産業並びに農山漁村の振興に関わる施策全体を推進する際に共通するものであることから、このような横断的な視点に立った施策の枠組みと施策展開の方向を示す『「食」と「農」の再生プラン』等に沿って、農林水産施策の総合的な取組が一層強化されることが重要である。

例えば、農地と森林の一体的整備による中山間地域等の公益的機能の増進、耕畜連携による地域資源の循環利用の促進、農業用水の反復利用や集落排水施設整備等を通じた沿岸域の水質改善等の視点に留意する必要がある。

- ・ 農業農村整備事業による農業農村基盤の整備と、担い手の育成、農業経営の安定、技術の開発普及、流通等の農業・農村の振興に係る各種施策とは、食料・農

業・農村施策の両輪であり、その一層の連携強化を図る必要がある。

(他府省施策等との連携強化)

- ・ 農村の振興に関わる社会資本整備を、より効率的・効果的に進めるため、他府省の所管する公共事業施策等との連携について、個別事業や地区レベルでの連携のみならず、地域レベルでの連携や、より広域な地域での課題を効率的に解決するための施策段階での連携にも取り組むなど一層強化するよう検討することが必要である。
- ・ また、農村地域は、農地が土地利用の大宗を占めることから、農村地域で各種のインフラ整備等が行われる際には、農地を対象とした整備を行う農業農村整備事業との連携によって、計画的かつ円滑な土地利用調整が可能となることにも留意する必要がある。

(2) 国と地方との適切な役割分担と連携

- ・ 農業農村整備事業は、基幹的な施設からほ場レベルの整備までが重畳的に実施されることによって十全の効果が発揮されるものであるため、国、地方公共団体、農業団体の適切な役割分担のもとで、地方の自主性を尊重しつつ、連携して実施されることが重要である。

(3) より効率的な施策の実施

- ・ 施策の実施に当たっては、施策成果の達成に向けて、より効率的で効果的な手法となるよう留意することが重要である。
このため、事業の実施に際しては、事業評価の厳密な適用とともに、より経済的な整備となるようコスト縮減に対する不断の努力を行うことが必要である。
また、農業経営や地域づくりの将来展望をもって整備を進め成果をあげるため、事業工期の徹底した管理を行う「時間管理原則」の遵守が重要である。

5 計画策定に当たっての留意事項

(1) 成果目標の重視

- ・ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(平成14年6月)での公共事業関係計画のあり方の見直しについての方針を踏まえるとともに、施策の必要性と役割についての国民への説明責任を果たすため、主要な課題毎に施策による成果目標(アウトカム)とその進捗度合いの目安となる施策の成果指標(アウトカム指標)を設定することが必要である。

(2) 農業情勢等の変化に対応するための計画期間の短縮化

- ・ 土地改良長期計画の計画期間は、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、土地改良事業は着工から完成まで一定の期間が必要なこと等から、これまで10年を1期とされてきた。

しかしながら、今後の計画の前提となる食料・農業・農村基本計画が10年後の目標を設定しつつ、食料・農業・農村を取り巻く情勢の変化への的確な対応や政策評価結果の反映のために、概ね5年毎に見直しされることや、他の公共事業計画の計画期間との整合性の観点から、その短縮について検討することが適切である。

(3) 国民の意見を反映した計画策定と透明性の確保

- ・ 計画の策定に当たっては、地方懇談会の開催やパブリックコメントの実施を通じて国民から募った意見を反映させるとともに、計画の策定過程を情報公開するなど、計画策定に係る透明性を確保することが重要である。

新たな土地改良長期計画における施策の構成と主な成果目標・成果指標等のイメージ

施策に取り組む視点

いのち

「食」と「安心」の基盤となるめぐみ豊かな大地と海・水と緑のま保 など

循環

森林・農地・海に至る健全な水や物質の循環の促進、地球温暖化の防止 など

共生

「いのち」と「循環」を守る基盤となる美しく心やすらく国民のふるさとづくり など

施策区分

施策の成果目標

施策の成果指標

農業上の成果目標

消費者・国民の視点から見た成果目標

安全で安心な「食」を支える「農」の基盤づくり

意欲ある農業経営体の育成支援	農地利用集積による経営規模の拡大 畑地かんがいによる経営強化	・効率的で安定的な担い手への農地利用集積割合 ・作物選択の自由度の拡大
総合的な食料供給基盤の強化（農地の確保と有効利用）	優良農地の確保や水田汎用化による食料供給基盤の強化 耕作放棄の発生防止 域内・外への農産物輸送の効率化	・耕地利用率の向上 ・水田の田畑輪換の推進 ・耕作放棄率の抑制 ・農産物の輸送時間の短縮

効率的かつ安定的な農業経営の育成・確保 H22 約40万戸	望ましい農業構造の確立 （左記の農業経営が約6割カバー） ・規模拡大等による生産の省力化及び生産コストの縮減 ・作付け作物の多様化
農地の確保と有効利用 H22 470万ha	・畑作物等の導入・定着 ・排水改良による営農効率の向上 ・農業生産の継続 ・営農経費の低減、出荷農産物の品質向上

<安全・安心な「食」の提供>

安定的な国産農産物の維持向上
（食料自給率の維持向上 H22 4.5%）

- 合理的な価格での農産物の供給
- 良質で多様な農産物の供給
- 地域排水や国土保全機能による安心・安全な地域の形成
- 地下水かん養などの広域的な水循環の形成
- 親水・景観・防火・消雪などの地域用水機能の提供

農業用水や有機性資源の循環の促進

安定的な用水供給機能等の確保	既存ストックの有効活用 合併や地域との連携等による管理組織の育成強化	・基幹水利施設（水路約4万km等）の機能の確保 ・予防保全診断率 ・土地改良区の統合整備等による体質強化
農業災害の防止と安全・安心な地域社会の形成への貢献	農地等に対する被害の防止	・農地の被害防止面積

農業用水の安定供給と循環利用の促進 〔水路約4万km〕	・生産性が高く安定的な農業の維持増進
	・農業生産の維持及び農業経営の安定化

人と自然が共生する美しい国民のふるさとづくり

循環型社会の構築に向けた取組	有機性資源の循環利用	・市町村での資源循環計画の作成 ・集落排水汚泥の農地還元率 ・たい肥化等処理する家畜排せつ物量
自然と農業生産が調和した豊かな田園自然環境の創造	自然と親しめる環境を創造	・田園環境整備マスタープランの策定 ・自然と親しめる環境のある地域コミュニティ ・「田んぼの学校」活動等の実施
個性ある美しいむらづくり	農村生活環境の向上 地域の個性を生かした魅力ある多様なむらづくり	・農業集落排水施設整備率 指標は地区のテーマによる例）都市交流人口 インター普及率 等

・たい肥利用による環境保全型農業の取組の増加 ・有機農産物の栽培農家の増加 ・農産物の付加価値の向上
・農業生産や農業・農村の持つ多面的機能についての国民へのアピール
・農業用水の水質改善 ・農村生活環境の向上
・農村の魅力の向上とこれを活用した多様な農業の展開 ・土地利用の整序化による優良農用地の確保

<多面的機能の提供>

- 循環型社会の構築（環境負荷の軽減）
- 有機農産物の供給
- 美しく心やすらくふるさととの提供
- 生きもののにぎわいのある田園自然空間の提供
- 快適な生活の場・いきいこの場の提供
- 地域社会の持続可能性の向上