

農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会  
報告書（広域農道の整備について）

平成15年6月

## 目 次

はじめに	1
． 現状と課題	1
1 広域農道の役割	1
2 整備状況	2
3 課題	2
(1) 農業情勢等の変化への対応	2
(2) 一般道路の整備進捗への対応	3
(3) コスト縮減への対応	3
(4) 事業についての関係者の理解促進	3
． 見直しの方針	4
1 視点	4
(1) 産地形成の視点	4
(2) 他府省事業等の道路による代替の可能性の視点	4
(3) 柔軟な整備水準設定の視点	4
2 実施方針	5
(1) 今後の採択予定路線の限定	5
(2) 事業計画の一層の適正化	5
(3) 効果発現に向けた関係者の取組みの強化	6
おわりに	6

## はじめに

農業農村整備事業においては、事業の透明性の確保や効果的・効率的な事業実施を図るため、平成12年度に第三者委員による「農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会」を設置し、検討会における客観的な議論・提言を踏まえ、事業の総点検と抜本改革を実施してきた。

広域農道については、平成12年度に本検討会のテーマとして取り上げ、事業実施中の地区を対象とした工期の長期化対策等について検討し、事業管理の見直しと、府省間の調整・連携による効果的な事業の実施について提言し、それに即した継続地区の一部路線の取りやめ等を含む抜本的な見直しが行われた。

しかしながら、広域農道が一定水準まで整備されてきたことや、社会経済情勢、農業情勢の急激な変化から、今後新規採択が予定されている広域農道についても、事業の効率的な実施と効果の早期発現の観点からさらなる見直しが必要となっている。

このようなことから、農林水産省は、平成14年11月1日に開催された経済財政諮問会議において、地方分権改革推進会議が10月30日にまとめた「事務・事業のあり方に関する意見」も踏まえ、「広域農道については、地方単独事業や他府省事業との代替の可能性や産地の形成の観点から抜本的な見直しを行うこととし、第三者委員会の提言を踏まえ検討を進める」ことを表明した。

このような状況の下、今後の広域農道の整備のあり方を本検討会のテーマとして再度取り上げ、平成14年12月以降、4回にわたり検討会を開催してきたところである。本報告書は、その検討結果をとりまとめたものである。

## ・ 現状と課題

### 1 広域農道の役割

広域農道は、広域営農団地整備計画<sup>\*1</sup>に位置づけられた農村地域の基幹となる農道であり、農業生産性の向上及び農産物の流通の合理化を図り、併せて農村地域の社会生活環境の改善に資することを目的に整備されるものである。具体的には、農産物の生産から集出荷、流通、加工の各段階に

---

\*1 自然的・社会的・経済的諸条件を同じくする広範な農業地域について、当該地域の基幹となる作目に係る生産から流通・加工までの各段階を有機的一体的に整備し、優良な農業地域を育成するための基本となる計画であり、都道府県知事が作成する。

において、農地と集出荷施設、加工施設等を有機的に結びつけるとともに、国道、都道府県道などの一般幹線道路等へのアクセスの改善を図るものであり、これまで、地域のニーズに対応した主産地を形成し、地域農業の持続的な発展に重要な役割を果たしてきた。

## 2 整備状況

広域営農団地整備計画は、昭和 46 年から現在までに 396 の営農団地で策定され、既に全国の農地の約 9 割をカバーしており、概ねその策定が完了している状況にある。同計画に位置づけられている広域農道の総延長は、約 8,900km であり、そのうち約 8,100km が整備済み、あるいは事業実施中である。

また、広域営農団地整備計画に位置づけられた広域農道として今後新規採択が予定されている路線は 97 団地、約 800km であり、そのうち約 7 割は中山間地域において計画されている。

## 3 課題

「食料・農業・農村基本計画」における農業生産の努力目標を実現するためには生産、流通面において様々な課題があるが、広域農道は農業生産性の向上、農産物流通の合理化を進めるうえで重要な役割を担っており、また、農村地域の生活道路として社会生活環境の改善に大きく貢献している。このことから、広域農道の事業効果を早期発現させることが強く求められている。

このため、平成 12 年度に事業を実施している全地区について、実施状況を緊急点検し、工期が長期化している地区については残事業の必要整備量等の見直しを行うとともに、工期の長期化に適切に対処する観点から、新規採択を 1 年間凍結し継続地区への重点的な予算配分により事業地区の早期完了を推進するほか、効果の早期発現のために施工順位の明確化を図るなどの対策を実施した。

しかしながら、その後の農業情勢等の変化への対応や経済財政諮問会議の中で国庫補助事業の一層の縮減が求められるなど、事業を一層効率的に実施する必要性が生じてきた。

このため、今後新規採択が予定されている路線についても、以下の具体的課題に対応し、事業の効率的実施の観点からさらに見直すことが必要となっている。

### **(1) 農業情勢等の変化への対応**

国民の食生活の変化や食料消費支出の減少、農産物価格の下落、農産物輸入の増加、農業従事者の高齢化の進行等がみられるなかで、耕地面積や耕地利用率が継続して減少し、農業生産も減少傾向にある。

また、農業協同組合（JA）の合併が加速しており、この動きに伴い農産物等の流通経路が大幅に変化していくことが想定される。

一方、今後新規採択が予定されている広域農道が位置付けられている広域営農団地整備計画は、その約6割が同計画の策定や変更を行った後、10年以上が経過している。

このような農業・農村を取り巻く情勢の変化等に対応し、同計画に位置づけられた広域農道の計画の再検討が必要となっている地区もみられる。

### **(2) 一般道路の整備進捗への対応**

広域農道はそれ単独で機能するものでなく、一般道路や高速自動車国道と有機的に結びつけることにより、農産物流通の一層の効率化が図られ、その効果が発揮される。

全国の一般道路における道路改良率は、昭和46年度に21%であったものが平成13年度には55%に達するとともに、広域農道から一般道路をってアクセスされる高速自動車国道は、整備計画決定延長に対する供用率が平成13年度で74%となるなど、着実に整備が図られている。

このようなことから、計画策定後、周辺道路の状況が変化している広域農道については、それらの整備実態を反映した計画に見直し、一般道路との連携をより一層効率的なものとする必要がある。

### **(3) コスト縮減への対応**

国や地方の厳しい財政事情から、公共事業に対しては整備コストの大幅縮減が求められており、例えば、一般道路においては従来の画一的な2車線道路の整備という考え方から、地域の実情に弾力的に対応する1.5車線的整備というローカルルールを導入を行いコストを縮減し、道路整備の促進を図るという手法が取り入れられている。

このような状況下において、広域農道もコスト縮減への対応が求められているが、今後新規採択が予定されている路線の約7割は、傾斜地の多い中山間地域にあるため、トンネルや橋梁などの大規模構造物の施工により事業費が高くなることが懸念される。

このことから、整備路線の設定や工法の選定に当たって一層の工夫が必要である。

#### **(4) 事業についての関係者の理解促進**

事業を円滑かつ効率的に推進するためには、地域の理解と協力を得るための取組みが必要である。特に、広域農道は、地域の農業利用を主目的に整備されるものであり、農業用の低速車両や大型農業機械が通行するほか、堆肥・家畜糞尿等の運搬車両が通行したり、路肩における農業用資材・農産物の積降ろしや一般交通車両の通行中も周辺ほ場で農薬散布作業が行われるなど、その利用形態には一般道路とは異なる特殊性がある。

このため、広域農道が担う地域の農業生産に係る多様な役割について、一般交通に利用する者や地域住民が十分に理解できるよう情報発信を強化し、事業についての理解促進を図っていく必要がある。

また、農産物集出荷施設や堆肥施設等を有機的に結ぶ広域農道の機能を十分に発揮させるためには、広域農道整備とそれらの農業近代化施設整備との連携を強化する必要がある。

## **・見直しの方針**

### **1 視点**

このような課題に対応するため、今後新規採択が予定されている広域農道の路線については、次の3つの視点のもとに見直しを行うべきである。

#### **(1) 産地形成の視点(農業情勢等の変化への対応)**

今後新規採択が予定されている路線に係る広域営農団地整備計画が、最新の社会経済情勢や農業情勢、地域農業の動向、各種地域農業振興計画の実現に向けた地域の取組み状況などを反映しているか検証し、産地形成の視点に立って今後の予定路線を限定していく必要がある。

具体的には、広域営農団地整備計画で想定していた主要農産物の生産数量、農業近代化施設の設置や農産物の流通等について、その後の状況変化を点検し、輸送数量や流通ルートなどを見直すことにより、広域農道の各路線の必要性・妥当性について検証する。

また、計画に即した関連事業の推進など、地域全体が計画実現に向けて

着実な取組みがなされているかについても検証する必要がある。

## **(2) 他府省事業等の道路による代替の可能性の視点(一般道路との連携強化)**

広域農道及び一般道路のそれぞれの整備目的・機能は基本的に異なっていることから、一般道路との役割分担を明確にし、広域農道の整備を進めることが必要である。

特に、一般道路の整備の進捗、社会経済情勢や農業情勢等の変化を踏まえた事業の効率的実施の観点から、広域農道の路線計画において既存道路等の代替の可能性を検討する必要がある。

## **(3) 柔軟な整備水準設定の視点(弾力的な計画・設計の促進)**

事業費の一層の縮減を図る観点から、広域農道の整備水準の設定については、道路交通の効率性を重視した画一的なものから、地域の特性を踏まえた弾力的なものへと転換することが重要である。

具体的には、事業計画を策定するに当たり、計画基準における車道幅員、縦断勾配などの要素について、地形等の条件や交通量に応じたきめ細かな適用を行ったり、路線計画において、橋梁、トンネルなどの大規模構造物を極力回避または縮小するなど、柔軟な整備水準を設定することが必要である。

例えば、道路幅員を決定する際の基準を弾力的に適用し、従来7~10kmの単位で幅員を決定していたものを、これより短い区間に分割して幅員を決定するとともに、1車線と待避所・駐車帯を組合せて円滑な交通を確保するなどの手法を取り入れることができないか検討を行うべきである。

## **2 実施方針**

見直しに当たっては、上記の視点に立って、今後新規採択が予定されている広域農道の路線を限定し、そのうえで事業計画の一層の適正化と、効果の早期発現のための取組みを強化すべきである。

### **(1) 今後の採択予定路線の限定**

今後新規採択が予定されている路線約800kmについて、国は先に述べた見直しの視点に基づき見直し方針を定め、事業実施主体である都道府県がこれに基づき早急に見直しを実施することが必要である。また、都道府県の検討結果を受けて、国はこれらの限定された路線の総量を明らかにし、こ

の限定された総量を計画的に実施するため、適正な事業管理を行っていくべきである。

## (2) 事業計画の一層の適正化

広域農道の事業計画の策定に当たっては、最新の農業生産動向、地域の目指す生産・流通計画等、農業情勢の変化を踏まえて、現状に即した計画とする必要がある。

その際、地域全体としての円滑な交通を確保する道路ネットワーク機能の発揮の視点にも立って、農道と一般道路の役割分担をより一層明確にする必要があるとともに、道路担当部局との連携のもと、道路ネットワーク全体の利活用を考慮した事業計画とすることが重要である。

さらに、平成13年に時代の要請を受けて改正された土地改良法<sup>\*2</sup>における、環境との調和への配慮や地域住民からの意見聴取などの手続きを新たに規定した法改正の趣旨を踏まえて、事業計画の一層の適正化を図ることが必要である。

## (3) 効果発現に向けた関係者の取組みの強化

事業をより効率的に実施するため、調査から計画、実施の各段階において行われている農道担当部局と道路担当部局の調整を一層綿密に行うなど連携を強化すべきである。

また、事業実施主体である都道府県は、見直した個々の事業計画について農業者や地域住民に対して早い段階からその目的、内容等を周知し、地域の理解と協力のもとに事業を行うことが重要である。

さらに、関連事業に位置づけられた農業近代化施設等の整備が円滑に進められるよう、JAや生産組織などと連携を密にし、地域関係者が効果発現に向けて取組みを強化することが必要である。

## おわりに

広域農道は、昭和45年に事業が開始されて以来、基幹農道の整備による産地形成に大きく貢献してきたほか、農村の生活道路としての機能も担うなど大きな役

---

\*2 土地改良事業（農道整備事業を含む）を実施する上での根拠となる法律

割を果たしてきた。

しかしながら、広域農道も一定の整備が進み、公共事業の見直しが進められている状況の中で、今後の事業のあるべき姿を明確にし、広域農道に期待される機能が十分に発揮されるよう、効果的・効率的な事業の実施を図っていくことが必要である。

また一方で、今後の農道整備の展開方向については、間伐材や食品残渣などを含めたバイオマス（有機性資源）のリサイクル、直販施設・市民農園等を活用した都市農村交流などの新しい農政の課題や中山間地域における定住人口・就業機会の確保、国土・環境保全の推進など中山間地域の振興施策に対し農道整備がどのように役割を果たしていくのか検討していくことも必要であり、さらに議論を深めていくべきとの意見もあった。

本検討会報告を踏まえ、事業を実施する都道府県において、広域農道整備の適切な見直しが行われることを期待するものである。