

平成 15 年度農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会
(農村整備事業の見直しについて)
報告書

I	農村整備事業の役割と理念の変遷	1
1.	農村整備事業の役割	1
2.	農村整備の理念の変遷	2
3.	事業制度の変遷	3
II	農村整備事業の政策的位置付けと課題	4
1.	農村の国民的価値と農村整備事業	4
2.	農村整備事業の課題	4
III	農村整備事業の施策の展開方向	6
1.	地域の個性ある美しいむらづくりの推進	6
2.	自然環境保全・再生の取組みの推進	6
3.	農村の特性を活かした快適な暮らしの確保	7
4.	資源循環型社会の実現	7
5.	市町村合併による影響を踏まえた力強い地域づくりの促進	7
IV	農村整備事業の効率的実施に向けた見直しの方針	8
1.	基本的考え方	8
2.	地方の裁量の一層の拡大	9
3.	国の役割の重点化を踏まえた整備対象工種の整理・統合等の対応	9
4.	効果発現に向けた関係者の取組みの強化	10
	おわりに	10

平成 15 年 1 2 月

I 農村整備事業の役割と理念の変遷

1. 農村整備事業の役割

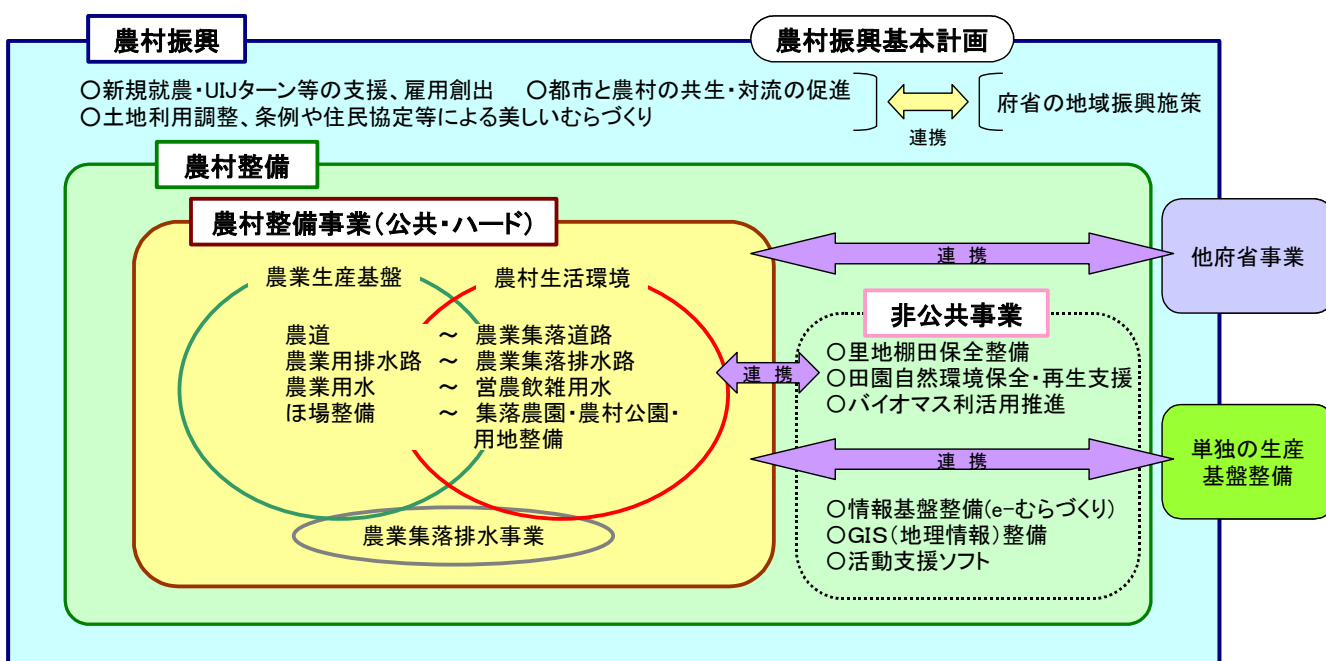
農村は、食料生産の場であるとともに、地域住民の生活の場であり、農地、農業用施設、集落が一体不可分となって構成される地域であって、農業の持続的な発展の基盤としての役割を有している。

農村整備事業は、このような農村において生産条件と生活環境の両方の改善を図るものであり、他の農業振興施策や地域振興施策と併せ、総合的に農村の振興を図ることを通じ、「食料の安定供給の確保」と「多面的機能の発揮」を通じた国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展という農政の基本目標の達成に重要な役割を担うものである。



○農地、農業用施設、集落が一体不可分となった農村の姿

○農村振興、農村整備、農村整備事業の関連のイメージ



2. 農村整備の理念の変遷

(1) 都市と農村の生活環境格差の是正を目指した制度の創設

農村整備事業は、高度経済成長に伴う社会構造の変化と、基礎的な社会資本の都市農村間格差の顕在化を背景として制度検討が始められ、さらに新全国総合開発計画(新全総：昭和44年)における「新しい農村社会の建設」の理念を受け、高生産性農業の育成と高福祉農村の建設の実現を目標として、広域圏の総合的な地域計画と土地利用調整に基づいて農業生産基盤と生活環境の整備を一体的に行う「農村基盤総合整備パイロット事業」が昭和47年度に制度化された。

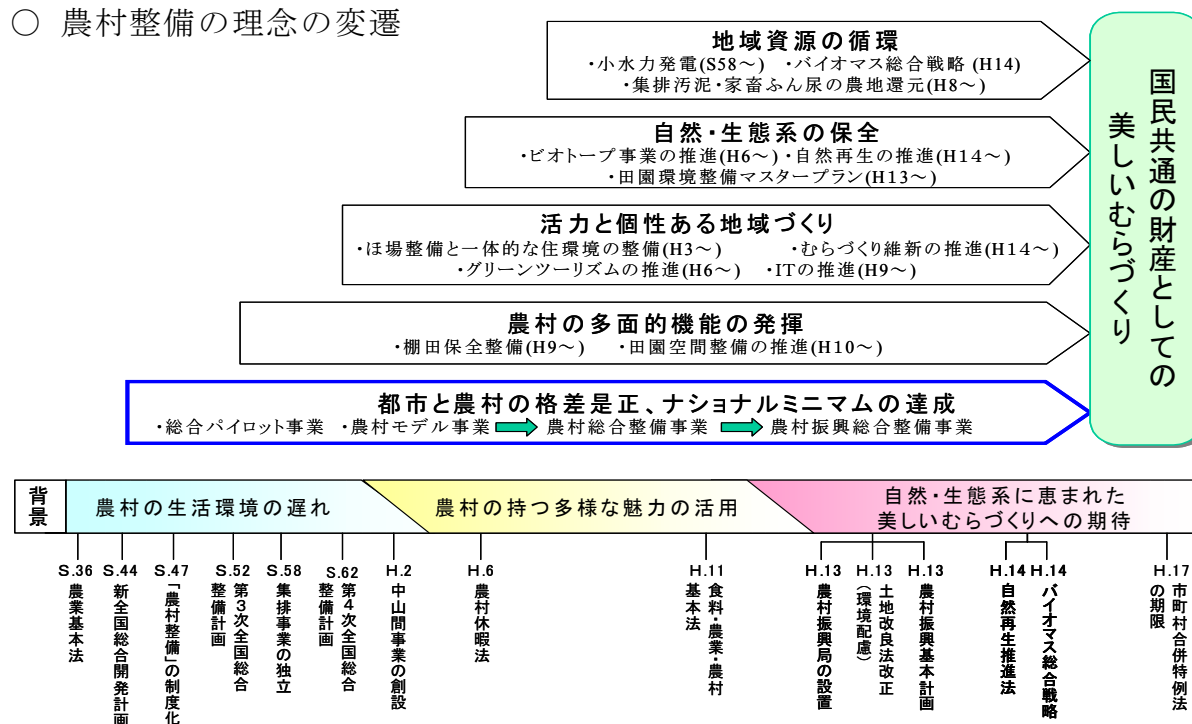
(2) 農村の持つ多様な魅力を活用する事業制度への展開

第三次全国総合整備計画(三全総：昭和52年)において「自然環境、生産環境、生活環境が調和した農村定住区の整備」、第四次全国総合整備計画(四全総：昭和62年)において「多極分散型国土の形成と農村の多面的役割の発揮による地域の活性化」等の理念が示された。これらを受け農村整備事業は、従来の基礎的な社会資本の整備、すなわち、「生存環境」の整備という観点に加え、「農村居住の快適性の向上」や「農村の持つ多様な魅力を活用した活力と個性ある地域づくり」を目指すものへと発展してきた。

(3) 国民共通の財産としての美しいむらづくりを目指して

近年、ゆとりとやすらぎに満ちた生活様式を実現する場として、自然豊かな美しい農村に対する国民の関心が高まっている。このような状況を踏まえ、農村整備事業は、自然・生態系の保全や資源循環型社会への取組、さらには都市と農村の共生・対流の促進による「都市住民にも開かれた国民共通の財産としての美しいむらづくり」を目標として展開されている。

○ 農村整備の理念の変遷



3. 事業制度の変遷

農村地域においては、国民の食料確保が最重要課題であった時代背景や農業の生産性向上と所得の農工間格差の是正という農業基本法(昭和36年)の基本理念から、農業生産基盤の整備が最優先して実施されてきた。

その後、前述の社会的背景の変化から生活環境の改善が施策課題となり、効率的な農村整備の観点から農業生産基盤整備と生活環境整備を一体的に実施する事業制度(農村基盤総合整備パイロット事業(昭和47年～51年)、農村基盤総合整備事業(昭和51年～平成6年))によって、農村整備が実施されてきた。また、農村総合整備モデル事業(昭和48年～平成6年)は、市町村が、農業・農村振興の観点から、農業生産基盤と生活環境の均衡ある改善に資する総合的な計画(農村総合整備計画)を策定した上で、他省庁とも連携してその対象となる施設を整備することとしており、農業生産基盤の整備が進んだ地域において、補完的な農業生産基盤と生活環境整備を一体的に整備するとの考えで実施された。

三全総、四全総に見られる国土形成の基本方針の変遷に沿って、農村整備事業についても、土地利用の整序化と居住環境の整備(住宅用地の確保等)に関連した事業制度(農村活性化住環境整備事業、集落環境整備事業)等が創設された。平成7年度には、農村整備に係る諸事業(農業集落排水事業を除く。)を「農村総合整備事業」に統合した。

さらに、平成13年度には省庁再編に伴う農林水産省の任務の変更に併せ、従来の事業を整理統合し、農村振興基本計画に基づいて総合メニュー方式で整備する「農村振興総合整備事業」を創設した。なお、この農村振興基本計画は、地域の将来像とその実現に向けた施策の方向性を示す農村振興のマスタープランとして、地域づくりのテーマを設けて、幅広い住民の参加を得て地域の意向も確認しながら、農林水産省以外の府省の施策と連携して創り上げるものとして位置付けられている。

現在、農村整備事業は、上記の「農村振興総合整備事業」、自然や伝統文化等の多面的機能の再評価に基づく田園整備構想を実現するために実施する「田園空間整備事業」、中山間地域等条件不利地域における農地の整備・保全と農村の活性化を担う「中山間地域総合整備事業」に整理されている。

以上のように、農村整備事業は、農業生産基盤の整備の進展に合わせ、農業・農村を取り巻く状況の変化を反映して、時代の要請を背景に、その理念と事業制度を変遷させながら、都市農村間格差の是正、快適空間の形成、多面的機能の発揮、自然・生態系の保全、さらには都市農村交流の促進を通じた活力ある地域づくりに貢献してきた。

II 農村整備事業の政策的位置付けと課題

1. 農村の国民的価値と農村整備事業

食料生産の場であるとともに、住民の生活の場である農村は、長い歴史の中で人々の農業や暮らしの営みによって築きあげられた空間であり、この営みの中で農地や里山などの二次的な自然環境や農業集落に伝わる特徴ある伝統・文化が育まれ、また、このようにして生まれた農村の景観は、日本人の原風景として、国民共通の財産となっている。

しかし、農村地域では、高度経済成長に伴う様々な土地開発や都市化の進展等によって農村の景観が損われるとともに、過疎化、高齢化、混住化等の進展により、地域資源の管理上の問題が生じている。このような状況の変化に対応し、人々が生き生きと居住し交流することにより農村地域が維持されるためには、農業振興・地域振興施策をはじめ、様々な施策が連携し、地域の特性を活かした多様な発展方向に向けた取組みを促進していくことが重要である。

こうした取組みの促進により、国土の保全、水源の涵養、豊かな自然環境の保全、文化の伝承などの農村が果たす多面的な機能が健全に発揮されるとともに、農村が次の世代へと継承されていくことが可能となるものである。

農村整備事業は、このような総合的な農業振興・地域振興施策の中で、秩序ある土地利用を図りながら、活力ある農村を維持するため、地域の取組と連携しつつ、農業生産基盤とこれと一体となって農村を形成する生活環境の整備を行う事業として実施してきている。また、都市住民や農業者以外の農村の住民が農業や農村に興味を抱き、農業や自然に触れ、憩いややすらぎを享受するなど、都市と農村との共生・対流を促進するための整備も推進しており、国民の農業と農村の振興に対する理解が深まることが期待される。

2. 農村整備事業の課題

(1) 農村の新たな役割への期待

近年、農村が、都市住民を含む国民に憩いややすらぎを提供する場としての役割を担うことへの期待がますます高まっており、今後とも、都市と農村との共生・対流を促進する整備に積極的に取り組む必要がある。その際、健全な農業の発展と農村コミュニティの維持・発展によって育まれる豊かな自然環境や美しい農村の景観の保全・再生については、土地改良法の改正（平成13年）や自然再生推進法の制定（平成14年）も踏まえて、的確に対応していくことが必要である。

(2) 農村の多様性への対応

農村は、地形、気象等の自然条件、立地条件、農業及びその経営形態等がそれぞれ異なることから、農村住民の生産基盤・生活環境の整備に対するニーズも多様である。また、周辺の都市住民の農村に対する期待も都市の特性や規模などによって多様である。このため、それぞれの地域の特性や住民の要望を十分に踏まえて農村整備事業を進めなければならない。

(3) 地域資源の管理を担う農村コミュニティの機能低下への対応

農村地域においては、農業経営規模の拡大による効率的・安定的な経営体の育成を目指した施策が展開され、担い手への農地の集積が進んできた。一方で、過疎化、高齢化、混住化が進んだことにより、農村のコミュニティ機能が低下し、これまで農村の住民が担ってきた農地・水、伝統・文化、環境、景観等、様々な地域資源の維持管理上の問題が生じている。特に中山間地域においては、集落の維持が困難になりつつある地域も見受けられる。

(4) 資源循環型社会を目指すバイオマス利活用の推進

バイオマス（生物由来の再生可能な有機性資源）の利活用は、資源循環型社会の基本となるものであり、地球環境を守り農村振興や新たな産業の育成の観点からも必要不可欠な取組みである。特に、農村地域においては、農作物残さ、家畜ふん尿等のバイオマスが多く存在し、従来より堆肥等に利活用されてきたところであり、今後、物質資源やエネルギー資源として多様な利活用を一層促進することが求められている。

(5) 市町村合併への対応

市町村合併の推進により広域化による社会経済活動の活性化が期待されているが、一方でその市町村合併の進展に伴い、中心市街地への人口の集中、外縁部集落の人口減少、農村のコミュニティ機能の低下、行政サービスや社会資本整備の集落間格差等が進むのではないかと懸念される。

Ⅲ 農村整備事業の施策の展開方向

農村整備事業は、農村振興の課題に応える中で、重要な施策として、事業創設以来、常に時代の要請を踏まえながら展開されてきたところである。平成11年に制定された「食料・農業・農村基本法」においても「国は、農村の総合的な振興に関する施策を計画的に推進するものとする」と位置付けられており、今後とも本基本法に基づいて、事業の効率的実施の視点に立ち、以下の展開方向に沿った事業を実施すべきである。

1. 地域の個性ある美しいむらづくりの推進

農村が、農家を含む多様な住民が誇りを持って暮らせる場であるとともに、都市住民を含む国民に憩いややすらぎを提供する場としての役割を担うことへの期待に応えるためには、景観のみならず、五感で感じる要素と地域の伝統・文化などの要素が一体となって構成される「美しさ」を大切にしていく必要がある。

この場合、従来の利便性や快適性を重視する整備のみならず、豊かな自然環境や美しい景観といった農村固有の魅力を活かした整備を行うとともに、地域における活力ある農業の展開と併せ、地域資源の活用、地域住民の主体的な発意による集落維持活動や環境保全活動などの新たな住民活動の取組を含めて総合的に行われることが重要であり、これを「美しいむらづくり」として取り組んでいく必要がある。この取組みを円滑に進める場合には、地域が自らの問題として取り組む必要があることから、地方公共団体、地域住民、NPO等の多様な主体が構想策定の段階から参加する仕組みを整えるとともに、地方公共団体、地域住民の能力構築(キャパシティビルディング)を図りながら、直営施工等の住民参加手法を活用して、地域住民を中心に置いた整備を進めることが重要である。

さらに、活力ある美しいむらづくりを通じて地域が活性化するためには、地域住民が主体となって、農業体験活動を核としたグリーンツーリズムの展開や、様々な地域資源、特産品に関する情報受発信を行うなど、都市と農村の共生・対流の取組みを併せて推進していくことが有効である。

その際、地域によっては、農業・農村のみにとどまらず、広く農山漁村の地域資源を活用した広域的な取組みとなるよう推進していくことも重要である。

2. 自然環境保全・再生の取組みの推進

農村地域では、農業をはじめとする地域の営みにより、水田、用排水路、ため池、里山等の二次的自然が形成・維持されてきており、この中で多様な自然環境が相互に関わり合うことによって豊かな生態系が形成されている。これらの自然環境と調和した農業生産活動を行うことはもとより、開発等により損われた自然環境を再生することが求められている。

この要請に応え、農村整備事業の実施に当たって、地域の合意の下で作成された田園環境整備マスタープランに基づいて事業計画を策定するとともに、計画立案の段階から地域の環境保全活動を行う地域住民、NPO等と連携を図ることが重要である。

3. 農村の特性を活かした快適な暮らしの確保

農村における地域資源の管理等の機能の維持を図るためには、農業を核とした地域の経済活動の活性化を図る観点から、その基礎となる農業生産基盤の整備を行って農業の持続的発展を図るとともに、農村の特性を活かした快適な暮らしを確保するための条件整備を行うことが引き続き必要である。

具体的には、健全な農村社会を維持していく上で重要な農業用水の水質確保及び有機性資源の循環利用と併せて生活環境の改善を図る農業集落排水の整備や、条件不利地域における農業を核とした農村の活性化のための基礎的な整備を着実に推進していく必要がある。なお、これらの事業の実施に当たっては、住民参加型の計画づくり等を通じて地元ニーズを的確に捉えつつ、効率的な事業執行を図る必要がある。

4. 資源循環型社会の実現

バイオマスの利活用については、資源循環等の観点から国として積極的な施策の展開を図っているところであり、農村整備事業においても一層の利活用を図っていく必要がある。このため、バイオマスの物質利用・エネルギー利用の観点からの施設整備をソフト施策と一体的に整備するとともに、民間事業者の有する技術力・資金力の有効活用により効率的な整備を推進していくことが重要である。

5. 市町村合併による影響を踏まえた力強い地域づくりの促進

市町村合併の進展等により新しい自治体内での人口の集中や過疎の発生、農村のコミュニティ機能の低下、集落間格差の発生等が懸念されるが、このような問題が発生しないようにするとともに、営農の範囲、市場、生活圏の拡大等を地域の社会経済活動の活性化の良い機会と捉えて積極的な取組を行うことが重要である。

このため、従来の農業集落の範囲にとどまらない農村のコミュニティを確保することにより、地域住民が主体的に発意し、その意向が反映されるようなむらづくりを促進するとともに、行政区域が広域化することに対応し、農業集落の住民を含む広範な住民の参加による新たなむらづくりの話し合いの場を整えたり、農山漁村の情報化を図る「e-むらづくり計画」などを活用して人・もの・情報の流れを加速する地域間のネットワークの強化を図るなどにより、広域連携型の力強い地域づくりを促進していくことが重要である。

IV 農村整備事業の効率的実施に向けた見直しの方針

1. 基本的考え方

(1) 地域の農業・農村の特性を踏まえた農村整備の推進と国の役割

農地・水や農業施設の利用・管理、集落維持活動など、農業や地域を支える活動は、担い手農家だけではなく、兼業農家、土地持ち非農家、活動に参加する住民等、様々な人々が担っている。このように多様な人々が行う農業生産活動及び農業以外の様々な活動が調和しつつ、効率的かつ計画的な土地利用の下で推進されるようにするためには、地域が自らの問題として主体的に、地域の農業・農村の特性を踏まえて、構想段階から多様な主体の参画も得て農村振興のビジョンを作成し、これに基づき、農村整備を進めることが重要である。

一方、国は、国民への食料の安定供給の確保と、国土の保全、水源の涵養、豊かな自然環境の保全、文化の継承などの農業・農村が持つ多面的機能の健全な発揮といった、単独の市町村、都道府県では果たし得ない責務を有している。このような観点から、農業の持続的な発展とその基盤である農村の振興を図っていく必要がある、このためには、多様な作物を作り出す農地の確保、農地を支える安定的な農業用水の確保、農業の持続的発展と産地化をリードする担い手の確保とともに、食料生産の場と地域住民の生活の場が一体不可分となった農村を支えるコミュニティの維持・形成を図ることが基本であり、国はこれらのための施策を重点的に講じていく必要がある。

(2) 地域の整備状況を踏まえた効果的・効率的な事業の実施

農業生産基盤と生活環境が密接不可分となっている農村においては、一体的な計画の下に双方の整備が行われ、管理されることが効果的かつ効率的である。この両者の「一体性」については、地域の農業生産基盤整備の進捗を踏まえ、過去に整備した施設の利活用も考慮した「時間を越えた一体性」、合併の進展、交通ネットワークの整備等により施設の広域利用が可能になることにより新たに農業生産基盤と生活環境の一体性が見られるなど、旧来の「集落」、「旧村」、「市町村」を超えるような地理的な対象範囲の拡大も考慮した「空間的な一体性」の視点も含めて地域の農村振興のビジョンを作成し、このビジョンに照らして必要となる農村整備事業を実施していく必要がある。

なお、地域に残された廃校や旧役場などの既存施設を、地域の歴史を物語る資源として改めて評価し、これを活用することが個性ある地域づくりにつながるるとともに、事業のコスト縮減等の効率的な実施の観点からも重要である。

2. 地方の裁量の一層の拡大

農村整備事業については、地方分権推進委員会の勧告等を踏まえ、これまで予算執行に係る事前ヒアリングの廃止など事務手続きの簡素化や、統合補助金化の推進等を着実にやってきた。

特に、予算執行に係る都道府県の裁量の幅を広げ、地域の創意工夫を発揮するための統合補助金化については、平成12年度の制度導入以来、その対象範囲を拡大し、平成14年度までには市町村営事業の84%が統合補助金化されている。

また、平成15年度には、農村整備に関する複数の事業の補助金を市町村へ一括交付する横型の統合補助金「むらづくり総合整備事業」を創設して市町村の裁量を拡大し、さらに、平成16年度からは、林野庁、水産庁の事業も含めて市町村に一括交付する新たな横型の統合補助金「美しいむらづくり総合整備事業」の制度化を検討するなど、一層の統合補助金化を進めている。

今後とも、地方の裁量の拡大を進め、地域の使いやすいものとなるよう、検討を進めていくことが必要である。

3. 国の役割の重点化を踏まえた整備対象工種の整理・統合等の対応

農村整備事業は、農業の持続的発展の基盤である農村について、生産基盤と生活関連の整備を一体的・総合的に実施することが効果的かつ効率的であるとの認識に基づいて実施されてきた。

現行の農村振興総合整備事業は、農村活性化住環境整備事業や地域環境整備事業など、農村整備に係る複数の事業を平成13年度に統合したものであるが、その際、農村生活環境に係る工種（メニュー）も現行の25工種に整理された。従前の工種は、それぞれの時代を背景として創設されたものであるが、整理後の現行工種の中にも、農村における整備水準が一定レベルに達したことなど社会的状況が変化してきた中で、限られた予算をいかに効率的に使うかとの観点から、更なる見直しが必要なものもあると考えられてきた。

こうした状況を踏まえ、平成14年11月の経済財政諮問会議において、国と地方の役割を見直す観点から、農林水産省は「農村生活環境の整備については、農業生産基盤の整備と関連するものへ重点化する」としたところである。

美しいむらづくりやバイオマス利活用の推進、市町村合併の円滑な推進など、国として取り組むべき施策について積極的に推進する一方で、現行の農村振興総合整備事業については、農業生産基盤の整備や農業振興と関連するものに重点化するため、整備対象工種の一層の整理・統合を行う必要がある。

さらに、地域に委ねることが可能な、身近な生活環境の整備を中心とした小規模な事業については、国の役割の重点化を図るとともに、地域のマネジメント能力の向上を図る観点から、地域の自主的な事業や住民の直接参加による整備を促進するため、新規採択事業費規模の引き上げを検討する必要がある。

4. 効果発現に向けた関係者の取組みの強化

農村整備事業を効率的に実施するためには、効果の波及と継続性の視点を含めることが必要である。すなわち、農村が自らの活性化を図るとともに、国民への食料の安定供給と多面的機能の適切かつ十分な発揮という役割を果たすためには、地域住民による様々な集落活動の継続が鍵となることから、整備構想の策定段階からの住民参加が不可欠である。また、事業実施後においても、地域住民が主体となった活動が継続されるような体制の整備を行っておくことが重要である。

農家、非農家を含めた地域住民組織やNPO等の多様な主体が構想策定の段階から参加する仕組みを整えるために、地方公共団体の職員や地域関係者に対する研修、NPOの活動やワークショップ等の支援、さらには、直営施工を導入して住民自らの手で行う地域づくりの経験を積むための支援なども、これからの農村整備事業を効率的に実施するために不可欠である。

おわりに

農村整備事業は、昭和47年に事業制度が創設されて以来、常に時代の要請を踏まえながら、農業と農村の振興を支援するための施策として展開されてきた。

このような中で、地域により差があるものの農村において整備が相当に進んできたこと、国と地方の厳しい財政事情等を背景に公共事業の一層の効率化が求められていること、地方分権を進め地方の自主的な取組みを促進する必要があることなどから、農村整備事業についても一層の効率的実施に向けた事業制度の見直しを行う必要がある。

その一方で、農村振興のための重要な施策である農村整備事業の見直しに当たっては、経済効率性のみ視点ではなく、農村の智恵と豊かさが日本の風土や文化を育み、人もその風土や文化によって育まれてきたことを都市住民を含む国民に対してしっかりと説明し理解を得るべきとの意見があった。さらに、子供、高齢者等を含む幅広い世代が農業や農村と積極的に関わり合う場を広げていくとともに、多様な主体の参加による地域管理能力を再生して将来に引き継ぐための支援が重要との意見もあった。

本検討会報告を踏まえ、農村整備事業の適切な見直しが行われるとともに、国民共通の財産としての農村の整備が的確に推進されることを期待するものである。