

食料・農業・農村基本問題調査会農村部会における議論の概要

○中山間地域対策

項 目	議 論 の 概 要
1. 中山間地域対策の基本的考え方	<p>○ 中山間地域は、多様な食料の供給、就業機会の提供、公益的機能の発揮等の多面的な機能を有していることに加え、近年、国民の価値観の多様化を背景として、地域特有の文化や伝統を育む場、青少年の自然との触れ合いによる教育の場、更には良好な余暇活動・生活空間としての期待が高まっている。</p> <p>しかしながら、中山間地域は自然的・経済的・社会的な条件が不利なことから、現状のまま推移すると、農業従事者を中心に人口の減少・高齢化等が急速に進行し、地域社会の担い手の脆弱化と地域資源の荒廃が一層深刻化することが懸念されている。</p> <p>このような基本認識の下に、以下の議論が行われた。</p> <p>○ 中山間地域の活性化を図るとともに、食料供給、国土・環境保全等の多面的機能を維持していくことが重要であり、農業を含む多様な産業の振興、生産・生活基盤の整備、公益的機能の維持のための施策を総合的かつ計画的に講じることが必要ということで意見は一致した。</p> <p>○ なお、中山間地域において公益的機能の維持を図るためには、中山間地域では農林業が一体的に営まれてる地域が多いことに鑑み、農地と森林の一体的整備を推進すべきとの意見があった。</p>
2. 多様な産業の振興	<p>○ 中山間地域の活性化を図るためには、高収益型農業、高付加価値型農業、草地畜産等の地域の立地条件を活かした多様な産業の振興が必要という意見があった。</p> <p>○ 中山間地域の特色ある地域資源を活用した地域内発型産業の育成、食品産業との連携による商品開発・販路開拓等を含めた多様な産業の振興が必要という意見があった。</p> <p>○ 中山間地域における新たな地域活動の誘発、地域農産物の消費拡大、就業機会の創出等の観点からも都市・農村交流が重要であり、グリーン・ツーリズム、市民農園の整備等の積極的な推進が必要という意見があった。</p>

項 目	議 論 の 概 要
3. 新たな公的支援策のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ○ 中山間地域においては、農業の担い手の脆弱化や農地の荒廃によって、農業・農村の有する公益的機能の低下・喪失が懸念されている地域が広範に存在し、その影響が下流域の都市住民を含む国民生活全体へ及ぶことが危惧されているが、基盤整備等の既存の投資助成的施策により中山間地域の公益的機能の維持を図ろうとすることについては、農地の面的な保全が十分に確保し得ないといった限界があることから、既存施策の効果と問題点を明らかにしつつ、新たな公的支援策を検討する必要があるということで意見は一致した。 ○ 外部経済効果に対して直接的に働きかけ得る直接支払いについては、国民の納得が得られるような仕組み、運用等となるならば、適切な農業生産活動等の維持を通じて中山間地域の公益的機能の維持・発揮を図っていくために有効な手法の1つであり、更に議論を深めることが必要ということで意見は一致した。 ○ 対象地域については、地域の実状を踏まえつつ公益的機能の維持・発揮を図るとの観点からいかに明確化するかについて更に検討する必要があるという意見があった。 ○ 対象となる主体については、地域の実状に応じて個別農業者のみならず営農集団や団体等幅広く対象とすることが適当との意見が多数であったが、他方、農協や農家などによる地元の集団を対象とするのが現実的という意見もあった。 ○ 対象行為については、国民の理解を得るという観点からも、公益的機能の維持・発揮に資する一定の行為に対して支払うべきとの意見が多数あった。 ○ 直接支払いが効果を上げるには地元の熱意が前提となることから、計画の策定や費用負担等の面で地方自治体が積極的に関与することが必要との意見が多数あった。 ○ 直接支払いの検討に当たっては、既存施策の効果と問題点を明らかにして国民の納得を得ていく必要があるという意見や、費用負担には自ずと限度があることから、平場では一層の生産性向上を図る努力が必要との意見があった。 ○ 調査会は新たな公的支援の基本的な考え方についての方向性を示し、その具体化については調査会での意見を踏まえつつ、専門家による検討に委ねることが適当との意見があった。

第2部 具体的政策の方向

3 農業・農村の有する多面的機能の十分な発揮

(1) 農業・農村の有する多面的機能の重視

農業・農村の有する多面的機能には、洪水の防止、水資源のかん養、土壌侵食の防止、土砂崩壊の防止、有機性廃棄物の処理、大気の浄化、気候の緩和といった国土・環境を保全する役割や、緑や景観の提供を通じて国民に保健休養を与える役割がある。

(これらの役割について計量評価した場合、算出の根拠・条件により値は変わり得るが、代替法による評価の一例として、年間約6兆9千億円に相当する価値があるとの試算がある。このうち中山間地域においては約3兆円と、全体の4割強を占めると試算されている。)

また、農村は、多様な生物の保全、歴史と伝統に根差した地域の文化の保持、青少年の自然との触れ合いによる教育の機会の提供といった役割も果たしており、こうした役割に対する国民の期待も、近年高まりを見せている。

こうした多面的機能の重要性については、世界食料サミット等の場においても多くの国が認めている。また、UNESCO(国連教育科学文化機関)世界遺産条約に見られるように、美しい農村や自然は、世界にとって価値あるものとして保全・保護されるべきであるとの認識が共有されるようになってきている。

このような多面的機能は、直接的に市場経済の対象となるものではないが、都市住民を含む多くの国民の生命・財産と安定した生活を守る公益的な役割を果たしていることから、これを適正に評価し、国民の理解を深めるとともに、その機能の発揮が十分になされるよう、国民の支援と参加を得つつ食料・農業・農村政策の各施策を実施することが必要である。

この場合、各地域を通じて計画的な土地利用を基本とし、その下で生産・生活両面にわたる基盤の整備を進めることを共通の対応方向とすべきである。これに加えて、中山間地域、平地地域、都市近郊地域等、それぞれの地域の特色と実情に応じた施策を講ずることにより、農業・農村の活性化を図ることが重要である。

(2) 美しく住みよい農村空間の創造のための総合的整備

農業や他産業が展開され、また多くの住民が居住している農村地域において、美しく住みよい農村空間を創造し、その多面的機能が十分に発揮されるようにしていくため、農業的土地利用と非農業的土地利用の整序の視点に立った計画的な土地利用に基づいて、生産と生活に関連する各種の施設を総合的かつ一体的に整備していくことが必要である。

ア 計画的な土地利用と優良農地の確保・有効利用

農地のスプロール的な開墾や農村景観の悪化が生じている事態に対処し、21世紀に向けて美しく住みよい農村空間を創造していくため、「計画なければ開発なし」との理念を踏まえ、農業的土地利用と非農業的土地利用との整序を図るとともに、土地利用と各種の施設整備が計画的に行われるよう、農村地域の土地利用に関する制度の見直しを行うことが必要である。

また、安定的な食料供給力を確保するため、我が国全体として必要な農地が確保されるよう、農地確保の方針を明示するとともに、農地の有効利用や保全のための施策を拡充すべきである。

イ 農村整備の総合化

農村整備を計画的に進めていくためには、土地利用に関する計画手法だけでなく、これに経済的な活力の向上と快適な生活環境の確保を目的とした生産・生活の両面での基盤整備を一体的に実施する事業手法を組み合わせ、総合的な整備を行うことが必要である。

このため、交通、上下水道、福祉・医療・教育等の公共サービスやアメニティ施設を含む各種施設の整備、地域資源を活用した内発型産業の育成と企業の誘致、情報通信基盤の整備とその利活用等を総合的に推進すべきである。

また、交通等のアクセス条件の改善により生活圏域が広がりつつある中で、農村が圏域全体として発展していくよう、中小都市・周辺農村間及び農村集落相互の連携や機能分担を促進するような形で農村の整備を進めることも重要である。

(3) 中山間地域等への公的支援

規模拡大等を通じた生産性の高い農業経営の育成は、農地が平坦で、比較的まとまっている平地地域では実現しやすいが、中山間地域等では、傾斜地が多い上に農地も狭小で分散しているなど自然的条件が不利で、規模拡大等による生産性の向上には制約がある。また、中山間地域等では、こうした自然的条件に加えて、就業機会に恵まれないこと、都市地域までの距離が遠いこと等の経済的・社会的な条件の不利性があり、このため、従来から様々な施策が講じられてきたものの、市場経済が進展していく中で、農業生産活動や地域社会の維持がますます困難になっている。

一方で、河川の上流域に位置する中山間地域等が持つ国土・環境保全等の多面的機能によって、下流域の都市住民を含む多くの国民の生命・財産と豊かなくらしが守られていることを認識すべきである。

このような状況を踏まえ、中山間地域等の維持・活性化を図るため、平地地域とは異なった施策を構築することが必要である。すなわち、中山間地域等の立地条件を活かした特色ある農業・林業・地場産業の展開を支援し、あわせて国土・環境保全等の公益的な諸価値を守るといった観点から、公的支援策を講じることが必要である。

ア 特色ある農業・林業・地場産業の展開

中山間地域等では、多彩な気象・土地条件、多様な地域資源を活用し、花き等生産品目や栽培方法に特徴のある多様な農業生産を推進するとともに、低廉で豊富な土地を活かした草地畜産等を展開していくべきである。また、中山間地域等では森林が極めて大きなウェイトを占めており、その活用を組み入れた地域振興が特に重要である。

このため、農業者・林業者が農産物・林産物を共同して販売するといった活動や、グリーン・ツーリズム等都市住民の支援・参加を受ける活動を促進するとともに、これらの活動と結びついた複合的・多角的な経営の展開等地域の条件に応じた多彩な取組が可能となるよう、その実現に資する環境条件の整備を支援する施策の充実を図るべきである。

また、中山間地域等の生産基盤整備については、低コストの整備を行うとともに、隣接する農林地に対する保全・防災対策や農道・林道の一体的な整備など農地と森林を総合的にとらえた整備を推進する必要がある。

さらに、中山間地域等においては、幅広く就業・所得機会の増大を図っていくことが重要であり、立地条件や地域資源を活かした観光等各種地場産業の振興を図る必要がある。

イ 中山間地域等への直接支払い

中山間地域等においては、耕作放棄地の増加等農業生産活動が適正に行われず停滞することを放置する場合、洪水・土砂崩れといった自然災害が発生しやすい状況が生じることとなる。このような多面的機能の低下の影響は、周辺の農地・集落にとどまらず、下流域の都市住民を含む国民全体に及ぶことが懸念される。

このような事態に対処し、中山間地域等での国民の必要とする、多様な食料の生産と国土・環境保全等の多面的機能の低減の防止に資するよう、担い手農家等が継続的に適切な農業生産活動等を行うことに対して直接支払いを行う政策については、真に政策支援が必要な主体に焦点を当てた運用がなされ、施策の透明性が確保されるならば、その点でメリットがあり、新たな公的支援策として有効な手法の一つである。

一方、直接支払いという助成手法については、既存の様々な農業政策上の助成との関係、施策の費用対効果、地方公共団体の役割等を明確化していく必要があり、中山間地域等において適切な農業生産活動等に対し直接支払いを行うことについて国民の理解を得ることができるとともに、すなわち対象地域、対象者、対象行為、財源等の検討を行っていく必要がある。

(4) 都市住民のニーズへの対応

ア 都市農業の展開

国民のニーズに即した食料の供給や農業生産を展開していくことが求められている中において、都市農業は、その立地特性を生かして生鮮野菜等を供給することにより都市住民の需要に迅速・的確に対応するという役割を果たしており、それは適切に評価されるべきである。また、都市農業は、都市や都市周辺地域の緑・景観、レクリエーションの場、防災空間の提供等人口密度の高い地域特有の多面的機能も果たしている。

このため、都市住民のニーズに適切に対応するとともに、都市住民の農業に対する関心の高まりをも踏まえ、その特質を生かして、地域と調和していくことができるよう、地域の実情に応じて都市農業の発展に必要な施策を講じるべきである。

イ 都市と農村の交流と相互理解の促進

農業・農村が有する多面的機能の発揮に対する国民の期待を背景に、近年、グリーン・ツーリズム等の都市と農村の交流活動が活発化してきており、こうした活動によって、都市住民と農業者・農村住民の交流・相互理解が深められるとともに、地域の農産物の需要の拡大・地域資源の有効活用・雇用機会の創出といった効果が生じている。

このため、交流機会の確保・増進、交流の場の整備、交流内容の充実、人材の育成、必要な情報の受発信等ハードとソフトの両面から、都市と農村の交流と相互理解を促進すべきである。都市近郊の農地については、市民農園の開設等により都市住民の農業体験の場として幅広い有効活用を図っていくべきである。

以上のほか、児童・生徒の農業体験学習については、自然に親しむ機会を与え、豊かな心をはぐくむ役割も果たしており、全国的にこうした活動を一層展開すべきである。