

農業農村整備事業の効率的実施に係る検討会 平成14年度報告書の概要

1 住民参加の推進について

(1) 住民参加の背景と意義

農村においては、混住化、住民の価値観の多様化が進展し、従来の地縁・血縁関係を核とする地域社会が弱体化する一方、特定の課題や関心のもとに活動する多くのグループがネットワーク的に地域を覆っている社会が大きなウェイトを占めるようになり、これを前提とした新しい対応が農業農村整備事業の実施に当たっても必要。

住民参加による具体的な効果は、住民参加のプロセスを通じた事業実施の透明性確保、合意形成が図られることによる実施段階の障害を最小化、身近な施設を地域住民自らが作ることによる工事コストの縮減、住民間の共通認識が深まること等による円滑な維持管理の期待、住民等による施設の利活用の促進、など様々。

さらには、住民参加の取組みを通じ地域の主体的な活動が促進され、住民活動が村づくりや地域農業の振興といったより幅広い活動へと発展することが期待。

(2) 住民参加のインセンティブ

地域住民等が地域活動に主体的に取り組むためには、動機(インセンティブ)が必要であり、これまでの農業農村整備事業においては、「環境」をキーワードとした事例が多い。しかしながら、農業本来の役割についての理解に基づく住民参加も重要であり、国民の食料、農業、農村について理解や関心が深まるような取組みも必要。このため、農業水利施設や、その維持管理等を担う土地改良区の果たす役割等について適正な評価を行い、広くPRしていくことが必要。

また、農業用水路など土地改良施設の維持管理を、地域住民、NPO、関係機関等の連携により対処する仕組みの導入の観点を含めた検討を行い、実施に移すことが重要。

さらに、ワークショップの開催やコーディネーターの派遣など、NPO等と連携した環境保全や自然再生等の活動を支援する体制を充実することが必要。

(3) キャパシティ・ビルディング

住民参加活動を実効あるものとするためには、キャパシティ・ビルディング(能力の構築)がきわめて重要。行政は地域のコーディネーターの育成等の役割を果たすとともに、住民参加の実践を通じて行政側のキャパシティ・ビルディングを図ることも必要。

一方、キャパシティ・ビルディングの役割は、NPO等が担うことも期待。農業農村整備事業においては土地改良区が地域の様々な問題の調整を行っており、このようなコーディネーターとしての機能の強化が必要。さらに、先進地区と連携した住民参加により事業地区間がネットワーク化され、効果的なキャパシティ・ビルディングの進展が期待。

このため、関係者間での情報交流を促進するとともに、住民参加の先進事例地区における情報を収集し、それらの分析・類型化を行い、普及に向けた支援を積極的に行う必要。

(4) 合意形成の仕組み

住民参加を実践する段階で最も難しい課題は、地域や関係者間での合意形成を図ることであり、以下のような点について十分な配慮や検討が必要。

共通認識の醸成

事業計画の具体的な検討を行う前に、事業への合意形成の前提となる共通認識を地域住民間で醸成することが必要。

早い段階からの取組み

構想や調査など事業の早い段階から住民参加に取り組むことが有効。この際、事業完了後の維持管理、利用、環境のモニタリング等までを含めた議論を誘導することにより継続性のある活動が期待。また、専門家の指導・助言により有意義な合意形成が容易。

時間管理

合意形成に要する時間管理について留意する必要。特に大規模な土地改良事業の場合、個別事業の構想段階の前に、一定の枠組みを与える仕組みを検討する必要。

実施段階の取組み

事業の実施段階においても住民からのアイデアを柔軟に取り入れる仕組みが必要。農家や地域住民が簡易な工事を実施する「直営施工」を積極的に活用するため、実施方式等の分析・類型化を行うとともに、課題を検討し、推進マニュアルを整備する必要。

このようなことから、住民参加の先進的地区についての情報収集、分析・類型化、ワークショップや集落懇談会などの活動を支援する体制整備に努める必要。

農村地域の環境保全に関する基本計画である田園環境整備マスタープランが個別事業の実施の前段階に策定されるため、この仕組みを活用することが有効。

(5) 地域住民、NPO等と行政の連携

住民参加の手法を本格的に取り入れていくためには、地域住民やNPOと行政の新たな関係・連携の体制の構築が必要。農業農村整備事業の実施に当たっては、行政が適切な地域住民の参加を促す役割を果たすとともに、事業完了後には地域の自主的な活動が継続されるよう組織運営に関わる行政の関与を徐々に縮小していく必要。

一方、資源管理や環境創出等、準公共財の供給を行う場合には、財政的支援が検討されることが望まれる。

また、地域住民と行政をつなぐコーディネーターの役割を果たすNPO等の育成に努め、先進的な取組みを行う地区でその実証事業を行うなどの支援が必要。

(6) 継続する活動のための仕組み

住民参加の継続には、実質的なパートナーシップの確立を目指した組織的な協力体制の整備が必要。また、利用・保全・管理の段階における住民参加にあっては、参加者がやりがいや楽しみを感じられる工夫が必要。さらに、類似した活動を行う団体間での情報や人の交流を促進し、他地区と競い合うような新たな活動のインセンティブを生じさせることにより、継続した活動へとつながっていくものとする。

2 広報の推進について

(1) 広報の必要性とあり方

「食」に対する関心の高まり等、時代が求める要請に的確に応える施策を効果的に展開するためには、国民と行政との間のコミュニケーションを一層緊密なものにしていくことが重要であり、その有効な手段として広報の積極的な活用が必要。

農業農村整備に関するこれまでの広報は、農家等の事業関係者を主たる対象とし、行政の側から一方向に発信されるものが主。

このような状況を踏まえ、広報を効果的に展開していくためには、対象を国民全体に広げるとともに、国民からの要望や意見の広聴も含む「双方向の広報」を行うことが重要。

(2) 農業農村整備の特質と広報

地元からの申請に基づいて開始され、特定の農家が受益する農業農村整備は、その一方で、国民の生命と健康に欠かせない「食」を支え、国民共有の財産となっている農業・農村の多面的機能の発揮に貢献する、といった両面の性格を保有。

今後は、農業・農村を守り育てていくことの意義や重要性が、非農家や都市住民も含めたより多くの国民にとって実感のある認識として浸透していくような広報が必要。

そのためには、それぞれの地域で、日常的に農業・農村の魅力や大切さを体感できるような実践活動に参加するような取組み(参加型広報)を広報の一つの柱とすることも有効。

(3) 農業農村整備の広報において重視すべき視点

農業農村整備の広報は、今日の農業や農村をめぐる社会の状況を踏まえ、以下の視点を重視して、効率的に実施することが重要。

「食」と農業農村整備のかかわり

安全で安心な食料の供給と農業農村整備との関わりについて、消費者も含めた国民全体に広報の対象を広げていくこと

都市と農村の共生・対流の促進

都市住民が魅力を感じ、農村に惹きつけられるような情報を発信し、一方で、都市住民の農村に対する期待やその期待に応える魅力ある農村づくりの推進が農村の活力向上に資する有効な方策であることを、農村に向けて発信すること

子どもたちと農業・農村とのふれあい(学校教育との連携)

将来を担う子どもたちが農業・農村とふれあい、その大切さに対する理解が深まるよう、学校教育と連携した広報活動を進めていくこと

農業水利施設をはじめとする地域資源の重要性

農業水利施設などが地域にとって有益な財産であり、その効用を適切に維持していくためには施設の整備・管理・更新に対する地域全体の関与を促進していくことが重要であるという認識を、農村の地域住民や都市住民も含めた国民全体に対して浸透させていくこと

環境創造型事業への転換

良好な自然環境の下に農業生産の場が形成されていることが、安全で安心な食料の供給にとって重要な要素であることや、農業農村整備が地域の協力を得ながら環境との調和に配慮する環境創造型事業に転換を図っていることについて、理解の浸透を図ること

事業の役割に対する理解の促進

国民の信頼を得ながら農業農村整備を円滑に進めるためには、各種の報道に対する事実関係等について、その都度説明していただけないととどまらず、事業の必要性や妥当性についての不断の説明責任を果たし、常に理解の促進を図っていくこと

(4) 広報の効率的な展開

国、県、市町村、土地改良区など異なる主体が連携して実施される農業農村整備の広報をより効率的に行うためには、各機関の連携をさらに緊密なものにしていくことが必要。

また、あらゆる機会を利用して、新たな広報ルートの開拓や新たな広報ツールの発掘に取り組むことにより、広報の幅を広げ、深みを増す努力を続けることが重要。

さらに、広く国民に対象を広げた広報を積極的に展開するためには、農業農村整備関係者全体の広報に対する意識や資質をより一層高める取組みの充実を図ることが必要。