

農村の地域資源に関する研究会

中間取りまとめ（案）

平成 16 年 2 月

農村の地域資源に関する研究会

農村の地域資源に関する研究会 中間取りまとめ

要旨

1. はじめに

2. 農村の地域資源の特徴と役割

- 農地、農業用水、農村景観、伝承文化など農村の地域資源は、長い歴史のなかで形成、維持され、動かすことができない、他の場所では意味を失うなどの特徴をもち、地域に住む人々が共同して維持保全してきた社会的共通資本である。一旦崩壊すると復元に多大の時間と経費がかかる。
- 食と農を支える重要な役割を担っているほか、二次的自然を形成し、生態系の保全、景観の形成、健全な水・物質循環の維持形成、国土の保全、景観の形成など多様な役割を果たしている。

3. 農村の地域資源を巡る情勢

(1) 農村社会の変化

- 農村の構造変化により、農家数が減少し、集落機能が低下しつつある。
- 米政策改革や市町村合併は、地域資源の利用形態に影響を与え、その粗放化が懸念されるとともに、積極的な利活用を図る契機となる可能性がある。

(2) 国際情勢の変化

- WTO、FTA交渉が農業農村に与える影響が懸念されており、多面的機能の維持増進や食料の安全保障の確保、農業による環境負荷の低減に向け、国として責任ある積極的な関与が重要となっている。

(3) 国民意識の変化

- 国民と農業の間に依然として大きな距離があるなか、農村の持つ豊かな自然や生態系に対する期待があるとともに、食の安全安心に対する関心が急速に高まっている。

4. 農村の地域資源の現状と課題

(1) 農地

- 農地は「食」と「農」を支えるとともに、重要で多様な役割を果たしている。
- 生産性の高いストックが形成されているが、耕作放棄が中山間地域に限らず平場も含めて農地全体に影響を及ぼしつつあり、食料の安定供給の確保や生態系の維持などに懸念が生じている。
- 農地の農業上の利用については、優良農地の確保を図るとともに、担い手育成対策や多面的機能の発揮、景観の形成など多様な国民ニーズに応えられるよう、これまで以上に多様な対応が期待されている。

○草刈りなど農地の保全については、多様な主体の参加による地域共同の取組が裾野を広げながら全体で支えていく仕組みづくりが期待されている。

(2) 農業用水

○膨大な水利施設のストックは、「食」と「農」を支える社会的共通基盤であり、多面的な機能を発揮している。一方、形成過程で環境への負荷も与えてきた。

○戦後建設された施設の機能低下が進んでおり、的確な機能診断や予防保全による長寿命化、適時適切な更新整備が重要となっている。

○農業用水の維持保全は、農家の減少、集落機能の低下などにより管理主体の負担感と限界感が増大しており、その維持保全が適切にされず粗放化が広がりつつある。

○非農家を含む地域住民等の参加と連携を図り、我が国の農業水利の特徴を活かし、地域が協力して農業用水の適切な保管理を行なうとともに、地域住民等が魅力を感じる多様な取組を進めることが期待されている。この際、地域住民等の参加を得るための便宜に配慮が必要である。

(3) 環境

○地域資源の保全の粗放化や、農薬・化学肥料の多投入などにより、生態系が大きな影響を受けている。景観が損なわれつつあり、良好な景観の形成に向けた取組が重要となっている。

○生産性・効率性を重視した農業経営、畜産経営の結果、農業生産に伴う環境への負荷が増大しつつあり、化学肥料や農薬による環境負荷の低減が推進されているが、農家に十分浸透していない。

○今後、自然環境、景観の保全、環境負荷の低減を一体的に取り組むとともに、多面的機能の発揮に努めることが重要となっている。纏まりをもった取組とすることが重要である。

(4) 有機性資源

○有機性資源は豊富に存在するが、発生場所と受け入れ場所にアンバランスがあるなど、収集・移動に高いコストが必要で、十分な活用がされていない。

○地方自治体の先進的な取組も見られるところ、今後、耕畜連携の推進や都市と農村とのネットワークの構築など、地域における資源循環の連携・協力を進めていく必要がある。

(5) 農村コミュニティ

○地域社会における活力や連帯感、多様性は社会の豊かさを支える重要な要素であるが、近年これらが低迷している。

○多様な主体の参加と協力により、農村社会の再構築と地域活性化を図り、また地域資源の保全を図ることが重要である。

5. 地域資源の保全に関する施策の動向

(1) EUの動向

○EUにおける農業環境施策は、①環境保全行為を行うことに対し助成する段階、②環境保全を交差要件（クロス・コンプライアンス）とした段階、③「優良農業行為基準」が導入され、この遵守を農業者の義務とした上で、これを越える環境増進行為に対してのみ助成をする段階、というように施策の理念を段階的に発展させている。

(2) 欧米諸国の動向

○イギリスでは、環境保全地域事業やカントリーサイド・スチュワードシップ事業などを導入している。

○ドイツのバーデン・ヴュルテンブルク州では、取組内容を点数評価する総合評点方式を採用している。

○フランスでは、CTEにより環境・国土的側面と経済・雇用的側面を組合せて取り組んでいる。

○アメリカでは、土壌保全保留計画、湿地保全計画などを実施している。

6. 地域資源の保全施策の新たな展開方向

(1) 地域資源の保全施策のあり方

○我が国は、農業生産の拡大と効率的農業の推進を図らなければならないが、EU諸国の農業環境政策をそのまま当てはめることは困難であるが、環境保全に対する国民の期待は強く、農業生産の向上を図る一方で環境保全を進めなければならない。

○EU諸国の農業環境施策を参考にしつつ、我が国の農業や自然環境等の特徴を踏まえ多面的機能の発揮を重視した新たな政策手法の導入を検討する必要がある。

○農業用水の保全利用にかかる伝統的な地域共同活動などの特徴を踏まえ、環境保全の取組と、その基礎となる農地・農業用水等の保全にかかる地域の取組とを一体的に進めるなど、面的に広がる地域資源の保全やこれらの多面的機能の発揮に適切に対応できる仕組みとすることが重要である。

(2) 将来のあるべき姿

○将来のあるべき姿を示し、広く国民的議論を行い、我が国に相応しい固有の農村像を作り上げ、これを広く共有することが重要である。

(3) 地域資源の保全にかかる今後の政策展開

○今後の地域資源の保全施策の展開に当たって「効率的な農業の推進と自然環境豊かな農村空間の形成の両立」を新たな政策理念として掲げ、この実現に向け具体的政策の展開していく。

○施策の展開方向は、①きれいな水、元気な土づくりなど食の安全安心に資する生産の場づくり、②豊かな地域資源の利活用による国民に開かれた美しい農空間づくり、③地域資源の保全に向けた地域連携の推進、とする。

(4) 新たな政策展開の視点

- 具体的政策を展開していくに当たり、地域資源について十分な国民理解・農家理解が得られていない、農業や農村の実態には関心が低い、などの現状認識からスタートすることが必要である。
- 今後、政策の選択肢を示しつつ、次の観点からオープンな場で議論を進めていくことが必要である。

農村の地域資源が国民共通の財産であるとの認識について合意が得られること、地域外の都市住民、NPOなどにも開かれた、懐深い農村とすること、効率的な農業と積極的な環境保全との両立を目指すこと、地域資源に関わる人々が地域一体となってその保全を支え、多面的機能の発揮に十分努めること、などである。

目 次

1	はじめに.....	1
2	農村の地域資源の特徴と役割.....	2
3	農村の地域資源を巡る情勢.....	4
	(1) 農村社会の変化.....	4
	(2) 国際情勢の変化.....	6
	(3) 国民意識の変化.....	7
4	農村の地域資源の現状と課題.....	10
	(1) 農地.....	10
	(2) 農業用水.....	14
	(3) 環境.....	19
	(4) 有機性資源.....	22
	(5) 農村コミュニティ.....	23
5	地域資源の保全に関する施策の動向.....	25
	(1) EUの動向.....	25
	(2) 欧米諸国の動向.....	26
6	地域資源の保全施策の新たな展開方向.....	30
	(1) 地域資源の保全施策のあり方.....	30
	(2) 将来のあるべき姿.....	34
	(3) 地域資源の保全にかかる今後の政策展開.....	35
	(4) 新たな施策展開の視点.....	37

(参考資料)

- 参考1 地域資源の保全にかかる参考データ
- 参考2 地域資源の保全にかかる用語集
- 参考3 農村の地域資源に関する研究会 委員名簿
- 参考4 農村の地域資源に関する研究会 開催経過

1 はじめに

農林水産業と農山漁村は、人の「いのち」を支える食料を供給するという使命を担い森林・農地・海を通じた資源の「循環」、自然との「共生」を実現する重要な役割を果たしている。このため農林水産施策においては、平成 11 年（1999 年）に公布された食料・農業・農村基本法に基づき、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興という四つの理念のもと、「いのち・循環・共生」の実現に必要な各般の施策の展開が図られているところである。

このようななか農村の高齢化や混住化、集落機能の低下などは着実に進みつつあり、農村の活力の低下に繋がっている。この結果、農業生産活動が停滞するとともに、農村地域で長年にわたり守られてきた農地、農業用水、農村景観、農村文化などの維持保全が困難となることが懸念されている。

新たな基本法では、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能を、農業の「多面的機能」として明確に位置づけ、これが国民生活及び国民経済の安定に果たす役割の重要性を踏まえ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならないとしている。しかしながら、このような農村を巡る情勢は、多面的機能の適切かつ十分な発揮に支障を及ぼしかねない状況といえる。

一方で近年、農村の持つ豊かな自然環境や美しい田園風景に関心が高まりつつあり、多くの国民が農村を訪れたいと考えているなど、農村の魅力が再評価されつつある。また最近では、食の安全安心に対する国民の意識が急速に高まりつつあり、農業生産の信頼性の確保が重要になっている。また米政策改革をはじめとする農政改革の進展、市町村合併の進展、F T AやW T O交渉による農産物貿易の一層の自由化圧力など、新たな情勢の変化も生じている。

このような農業農村を巡る諸情勢の変化を踏まえ、本研究会では、農村の有する多様な地域資源に焦点を当て、現状の分析や課題を整理しつつ、美しい田園空間を維持保全していくための方策や、農村振興施策のあり方などについて、幅広い視点から検討を行ってきた。本報告書は、研究会の 8 回にわたる議論を中間的に取りまとめたものである。

今後、本研究会で行われた幅広い議論をもとに、環境保全を重視した豊かで美しい農村づくりを地域とともに進めていく方策を具体化していくことが重要である。

2 農村の地域資源の特徴と役割

5 ○農地、農業用水、農村景観、伝承文化など農村の地域資源は、長い歴史のなかで形成、維持され、動かすことができない、他の場所では意味を失うなどの特徴をもち、地域に住む人々が共同して維持保全してきた社会的共通資本である。一旦崩壊すると復元に多大の時間と経費がかかる。

○食と農を支える重要な役割を担っているほか、二次的自然を形成し、生態系の保全、景観の形成、健全な水・物質循環の維持形成、国土の保全、景観の形成など多様な役割を果たしている。

10 農村では、水田や畑地などの農地が一面に広がるとともに、農業用排水路が縦横に走り、農業用水が水利の仕組みを通じて地域一帯に行き届き、食料を生産する豊かな生産基盤と水と緑の田園風景が形成されている。またそこで暮らす人々の営みの中には里山や鎮守の森などの多くの生き物が息する身近な農村環境が豊富に存在し、農業生産の営みと一体的となった二次的自然を形成している。

15 水田地帯の中に点在する林やため池、また農業用排水路の周りの水辺は、美しい遠近の農村景観を形成している。神社仏閣、農耕歳事や郷土料理など有形・無形の文化財が、地域社会の特徴や固有の歴史文化を特徴づけている。また農業生産に伴い、有機性資源（バイオマス）として利用できる稲わらや家畜排せつ物などが広く存在している。

20 これら多様な地域資源の多くは、多雨で夏期高温な気候のもと 2000 年以上にわたる水田農業を中心とする農耕の歴史のなかで、地域の人々による農業生産活動を通じた自然への働きかけや相互扶助の営みのなかで形成され、地域共有の財産として維持

農村の荒廃がもたらした 100 の死都（委員発言）

… レスター・ブラウンの最新作「プラン B」という本に紹介されていたが、1936 年にアメリカ農務省の職員が減びてしまった世界の 100 の都市を回ったところ、気がついた共通点は、都市の周りの農村が荒廃していたことだったという。都市は動かすことができると思う。実際に、政治的な理由から遷都することもある。一方、農村の資源というのは動かすことができない。動かすことができないかわりに、豊かにもなるし、貧困にもなるし、荒廃もする、という特徴があるのではないかという気がする…



穀倉地帯
山形県 米沢平野



北海道 美瑛町

されてきたものである。

多くは動かしたり分割したりすることが困難であり、他の場所では価値を失い、機能が低下してしまう。また個人で維持保全することが困難であるなどの特徴を持つ。長い歴史の中で地域に住む人々が共同して組織やルールを作りつつ維持保全してきたもので、共有・共用の資源として社会的共通資本を形成している。また一旦損なわれるとその復元に多大の時間と経費を必要とする。

5

農村地域に豊富に存在する地域資源は、新鮮で安全安心な食料を生産し、国民に安定的に供給し、また国民の食生活を豊かにするなど、「食」と「農」を支える重要な役割を担っている。

10

また農村の地域資源は、生物多様性の確保や、生態系の維持を果たし、健全な水・物質循環の維持形成に重要な役割を果たしている。また洪水の防止などの機能を持ち国土の保全の上でも不可欠な存在である。このように多面的な役割を果たしている農村の地域資源は、国民の貴重な財産として次世代に健全な状態で引き継ぐ必要がある。

15

本研究会では、農村の地域資源について、「主として農業生産活動や農村生活を通じて形成された事物またはその集合で、国民経済的な観点からその維持保全を検討する必要があるもの」として議論をしてきたが、農業生産活動に必要な生産財のみならず、農村の美しい風景、豊かな自然環境や、これらを維持していく農村の知恵や歴史文化なども、広く農村の地域資源と位置づけられることはいうまでもない。

20

本研究会では、主に、①水田、畑地などの「農地」、②農業用水、農業水利施設などの「農業用水」、③農村の自然環境、生物の多様性、美しい農村景観などの「環境」、④農村から発生する家畜排せつ物、食品廃棄物等の「有機性資源」を対象に議論を行った。また「人的資源」や歴史文化などについては、「農村コミュニティ」として扱った。

農業と農村の調和が生み出すもの（委員発言）

25

… 農村の地域資源は、水と土等の農業が形成した資源と、歴史、文化等の農村が形成した資源があり、両方の資源の調和を図ることが必要である…



田植え



虫送り

30

虫送り：稲に付く害虫を追い払う行事で、昔は全国各地でみられた。村人は、神社などで法要を行った後、行列を組み水田を巡りながら稲に付いた虫を集め村外へ送り出す

3 農村の地域資源を巡る情勢

(1) 農村社会の変化

- 5
- 農村の構造変化により、農家数が減少し、集落機能が低下しつつある。
 - 米政策改革や市町村合併は、地域資源の利用形態に影響を与え、その粗放化が懸念されるとともに、積極的な利活用を図る契機となる可能性がある。

農村コミュニティは、地域農業の発展を担い、地域の資源を保全し、農村における伝統や文化を継承し、また良好な景観要素の一部ともなるなど、農村空間において重要な役割を果たしているが、近年、過疎化、高齢化などにより活力が低下し、また混住化により地域の連帯感が低下しつつある。

- 10
- 農村（非D I D：非人口集中地区）の人口は、平成12年（2000年）時点で概ね4千4百万人（総人口の約35%）となり、昭和45年（1970年）時点の概ね4千9百万人（同約52%）に比べ、30年間で4百万人以上が減少している。今後もこの減少傾向は続き、平成32年（2020年）には、概ね3千5百万人（同約30%）になると予測されている。人口の変化を農業地域類型別にみると、総人口の約14%が居住する中山間地域では、社会的減少等により毎年1%程度ずつ人口が減少し、過疎化が進行して
- 15
- いる。

また農村の高齢化は急速に進行しており、農村における65歳以上の人口割合（高齢化率）の推移を全国平均と比べると、農村における10年前の高齢化率は現在の全国平均とほぼ同様な率となり、農村は全国平均より10年早く高齢化が進行している。

- 20
- 農業集落数は、平成12年（2000年）に13万5千集落、総農家世帯数303万世帯となり、昭和45年（1970年）に比べ約7,500集落、228万世帯農家が減少した。このうち農家率が50%以上を占める農業集落割合は、30年間で半減するなど、農業集落数の減少と混住化が進行し、非農家が多数を占める農村となっている。

- 25
- 農地価格が低下するなか、平成16年度（2004年度）から本格化する米政策改革や今後の農業構造改革の推進の結果、農地の流動化が急速に進み、農業構造が大きく変わり、土地所有形態や利用形態、また農業用水の利用形態が大きく変化することが予想される。

- 30
- 市町村合併が進展しており、現在1,200を越える市町村が法定協議会に参加し、その設置数は最近1年間で約5倍に増加している。合併の課題として、福祉対策に次いで、環境対策や社会資本の整備、また農林水産業の振興を挙げる市町村が多い。特に人口規模の小さな市町村では、都市部と合併することにより人口や財政の重点が変わり、結果として地域内格差が拡大し、農林水産施策が後退する懸念がある。

多面的機能の国民的効果（委員発言）

... 日本は国際的に文化も含めた（農業のもつ）多面的機能というのが非常に重要だということを主張しているため、中核的でない農業地域といえども多面的機能という国民的な大きな効果を果たしていることに着目して、もちろん限度はあるが、その限度内で支援を行うことが必要である。...

5



保健休養・やすらぎの機能

農業の多面的機能の貨幣評価

項目(機能)	評価額
洪水防止機能	3兆4,988億円/年
河川流況安定機能	1兆4,633億円/年
地下水涵養機能	537億円/年
土壌侵食(流出)防止機能	3,318億円/年
土砂崩壊防止機能	4,782億円/年
有機性廃棄物処理機能	123億円/年
気候緩和機能	87億円/年
保健休養・やすらぎ機能	2兆3,758億円/年

日本学術会議答申より

農村の地域資源と都市との関係（委員発言）

10

... 我々が強調していかなければいけないのは、地域資源と都市との関係ではないかと思う。例えば地域資源を土地、水といえば、それは農村にしかないから大事である、ということにはなるが、都市の水源地を涵養しているとか、あるいは都市の保健、休養として機能するとか、子供の教育について都市の周辺にそのようなところがないと教育力が落ちてくるとか、地域資源と都市の間には関連性がある。...都市にとっての農村の重要性というか、お互いの補完性ということをもっと強調していかなければいけない。...

15

水田による地下水のかん養

水田にかん水された農業用水や雨水は、徐々に地下に浸透して地下水をかん養するほか、直接河川を流下するより長い時間をかけて下流の河川に還元され、再利用される。



水源のかん養機能及び洪水の防止機能

水田は雨水を貯留し、洪水ピークを軽減

20

水田は、畦畔が一定の高さに保たれていることから、雨水を一時的に貯留する機能があり、雨水の直接の流出が防止されることにより、下流での洪水や周辺での浸水が防止・軽減されるという機能がある。

逆に、上流の農地を放棄したり、保全が粗放化したりすると、下流の都市部では洪水被害が生じやすくなったり、地下水源の量にも影響する。



これらの情勢から、農家数の減少や集落機能の低下が進みつつあり、農家の経営努力にもかかわらず、これまで長年にわたり地域が共同で維持してきた地域資源の保全が粗放化し、食料の安定供給や多面的機能の発揮に支障を生じるとともに、次世代への継承が困難になることが危惧されている。

- 5 一方、市町村合併は、山から平野・海まで包含する広域の市町村を増加させ、多様な地域資源を抱えるメリットを活かして地域活性化に向けた様々な施策が提案されており、地域資源の積極的な利活用を図る契機となる可能性がある。

(2) 国際情勢の変化

10

○WTO、FTA交渉が農業農村に与える影響が懸念されており、多面的機能の維持増進や食料の安全保障の確保、農業による環境負荷の低減に向け、国として責任ある積極的な関与が重要となっている。

15

平成15年(2003年)9月には、世界貿易機関(WTO)の閣僚会合が合意に至らず、多角的貿易交渉(新ラウンド)の2004年(平成16年)末までの成立が不透明になった。WTO加盟国・地域に途上国が増え、先進国との対立が強まるなど交渉過程が複雑化しており、今後の交渉の見通しは明らかでない。このなかで農産物については、閣僚宣言案として関税率の上限設定や最低輸入義務枠(ミニマム・アクセス)の拡大などが提案されるなど、我が国の農業を巡る国際環境は一段と厳しさを増している。

20

また、自由貿易協定(FTA)については、シンガポールに引き続き、メキシコ、韓国、アセアン諸国との協定締結に向け、積極的な協議が進められているものの、平成15年10月には、メキシコとのFTA交渉が、農産物を巡る課題がもとで妥結に至らなかった。

25

このような経過を通じ、農産物貿易の問題が、我が国の自由経済全体の発展に影響を及ぼしてはならないとの認識が強まりつつある。しかし国内農業は構造改革の立ち後れ、需要と供給のミスマッチなど、農産物貿易の自由化に当たって解決しなければならない課題も多く、農政全体の抜本的改革が喫緊の課題となっている。

30

また平成15年12月から16年1月にかけて、米国においてBSEが発生するとともに、タイ・中国等では高病原性鳥インフルエンザが発生し、牛肉、家きん肉等の輸入が停止され、これらの国内価格や外食産業への影響が生じており、短期的な輸入制限を含め、食料の安全保障に対する国民的不安が急速に高まっている。また海外の事件・事故が我が国における農産物の生産・流通・消費や社会経済全体に与える影響を踏まえ、食の安全安心の重要性が広く認識されつつある。

今後、国際化がますます進展することに伴い、農業者の努力では解決できない外国との生産条件の圧倒的な格差が農業者の生産意欲の低下を引き起すなど、農業農村に与える影響が懸念されており、結果として地域資源の管理が粗放化していくことが危惧されている。

- 5 またWTO交渉では、農業に対する政府の支援・保護の一層の削減を巡り、農業の集約化による環境負荷や多面的機能の低下を改善するために行なう政府支持を削減対象から除外することについても、議論の対象となっている。

- 10 我が国は、WTO農業交渉において「多様な農業の共存」を基本的な哲学とし、農業の多面的機能への配慮、食料安全保障の確保などを主張している。農政の改革にあっても、これらの分野における十分な配慮が不可欠である。国土の保全など農業の有する多面的機能の維持増進や食料の安全保障の確保、農業による環境負荷の低減に向け、国として責任ある積極的な関与が必要になっており、食料・農業・農村基本計画の見直しが始められた。

(3) 国民意識の変化

15

○国民と農業の間に依然として大きな距離があるなか、農村の持つ豊かな自然や生態系に対する期待があるとともに、食の安全安心に対する関心が急速に高まっている。

- 20 社会経済の成長とともに、農業に関する関心が薄れ、国民と農業との間には依然として大きな距離が存在している。近年、食料消費支出に占める生鮮食品の割合が低下するとともに、無洗米やカット野菜など調理の簡便な食品が普及するなど、食生活も変化している。毎日の食事が、健康な土と豊かな水や太陽、また農家や集落による農

地域資源を維持しようとする生きた文化（委員発言）

… 白川郷が世界遺産に指定の際、なかなか説得できなかった。そのときに1つ決定的な判断材料になったのが、カヤぶきの屋根を村のコミュニティ総出で、何百人も集まってつくっている、そのダイナミックな生きた文化である。それを維持しようとする生きた文化。それが大変な感動を与えて、説得につながった。水質の保全や土地改良にも感動の舞台はあると思われるが、農村の若者や都会の者は全く知らない。知らないから無関心になっている。そういう発想で、(農村の)多面的、多様な価値について点検して、それを伝える努力を戦略的に考える必要がある。…



和歌山県古座川町（西川池）

この地方に古くから伝わる農業行事「池にごし」は、田んぼ作業が終わった頃、農業用ため池の清掃の落水時に、コイやうなぎ、ふななどのつかみどりなどを行うものである。

作業で支えられていることを実感する機会が少なくなっている。

特に若い世代は、農業を身近に見ることのない都市で育った者が多数を占めるようになり、「食」や「農」に対する知識を得る機会が少なく、これらに関心を持ちにくい状況にある。また、農家の子供さえ農作業をしないようになりつつあり、農地や農業用水などが、広く環境の保全、国土の保全の役割を果たしていることについて、国民全体の共通認識にまで至っていないのが実態である。

一方、近年、豊かな緑、清らかな水、せせらぎの音など農村のもつ豊かな魅力に対する期待も高まっており、潤いや安らぎを求め、都市と農山漁村を行き交う新たなライフスタイルが広がりつつある。農村が健康な居住空間として再評価され、都市住民を中心にU・J・Iターンによる田舎暮らしが支持され、中高年層を中心にスローライフに共感が広まるとともに、各地でスローフードへの取組が見られる。

また水田や里山がたくさんの生き物を育てていることを改めて認識し、生き物との触れ合いを求めて田んぼの生き物などに関心を持つ人も増えている。豊かな自然の中での労働や収穫の喜びを実感するため、農林漁業体験などに関心を持つ人も増えている。新規就農者についても、非農家出身者の関心の高まり等により、増加傾向にある。

今後、市町村合併が進展し、山から平野・海まで包含する広域の市町村が増加することから、豊かな地域資源を様々な主体が利活用し、多様な地域づくりを進める可能性がでてきている。またこれまでにない新たなネットワークを構築し、観光産業の育成やグリーン・ツーリズムの積極的な展開を図ることが期待されている。

このようななか平成15年（2003年）6月には、「都市と農山漁村の共生・対流推進会議」（通称：オーライ！ニッポン会議）が、民間組織が主体となって設立され、都市と農山漁村のそれぞれの住民がお互いの地域の魅力を分かち合い、「人・もの・情報」の行き来を活発にした新しい日本再生を目指した活動を始めた。また、多くの地方公共団体等は、「構造改革特区」により、農家民宿の開業等に関する規制緩和を提



農山漁村における新たなニーズ
(環境、景観、健康、観光、教育等)

自然環境・健康にシフトする時代の価値観（委員発言）

... 水（注：ボトル・ウォーター）がこれだけ商売になるということを想像もしなかった。恐らく世界中（でだれ）も想像もしなかったと思う。国によってはビールより高く水が売れるということである。これはやはり、特に日本ということではなく、世界的に時代の価値観というものが自然環境とか健康とか、そういうものに根本的にシフトしているという時代観というものがあると思う...

案するなど、農村のもつ多様な魅力を改めて評価し、都市と共有しようとする大きな動きが見られる。

5 一方、BSEの発生や食品の虚偽表示問題などを契機に、食の安全安心への関心が急速に高まり、食品表示の適正化、生産情報の開示やトレーサビリティの確保などが求められている。また子供の時から食について考える習慣を身につけるよう食の安全、食の選び方や組み合わせ方などを子供たちに教える「食育」が広く重要視されるようになるとともに、有機農産物や地産地消、地域の食文化などへの関心も高まっている。

10 また、農家にあっても、効率性の重視を図りつつも、土地利用型農業では大規模な農家ほど環境保全型農業への取組の割合が高く、また多くの取組農家は契約生産も実施しているなど、環境保全型農業に取り組み、消費者ニーズに積極的に対応する意欲をもった農家も増えてきている。

公・共・私と地域資源（委員発言）

15 ...地域資源の所有と利用を、それぞれ私、公、共に分けると、様々な分類に分けることが出来る。地域資源の性格によっては、その分類を変更する必要があるかもしれない。9分類による位置づけを変更しなければ、解決の見込みがないと思われる地域資源もあるかもしれない。つまり、私有のままでは保全の見込みがなく、共有・公有に変更しなければならぬものもあるかもしれない（①→②、③）。私用の見込みがなく、共用・公用への位置づけが必要なものもあるかもしれない（①→④、⑦）。粗放的管理によって維持するしかない農地などは、私用から共用への変更の対象といえるかもしれない。...

	私有	共有	公有
私用	①	②	③
共用	④	⑤	⑥
公用	⑦	⑧	⑨



耕作放棄地



丸山千枚田

25 耕作放棄の防止に向け、農作業の受委託や農地貸借の斡旋を行なう市町村農業公社の設立が全国的に増えている。

三重県紀和町では「千枚田条例」を制定し、その保全を図るとともに、山間の自然、文化、人々との交流を楽しむ、滞在型の余暇活動を推進している。

4 農村の地域資源の現状と課題

(1) 農地

- 農地は「食」と「農」を支えるとともに、重要で多様な役割を果たしている。
- 生産性の高いストックが形成されているが、耕作放棄が中山間地域に限らず平場も含めて農地全体に影響を及ぼしつつあり、食料の安定供給の確保や生態系の維持などに懸念が生じている。
- 農地の農業上の利用については、優良農地の確保を図るとともに、担い手育成対策や多面的機能の発揮、景観の形成など多様な国民ニーズに応えられるよう、これまで以上に多様な対応が期待されている。
- 草刈りなど農地の保全については、多様な主体の参加による地域共同の取組が裾野を広げながら全体で支えていく仕組みづくりが期待されている。

- 10 農地は、有機物を多く含む表土とその基盤、法面、また水田であれば耕盤や畦畔などから構成され、農産物を生産するため不可欠な存在であり、食料の安定供給になくてはならない。また雨水やかんがい水を表土に保留し、または地下に浸透させることにより水源かん養や水質浄化などの機能を果たし、健全な水循環系の形成に寄与している。洪水時には洪水を一時貯留するなど洪水防止にも寄与している。また有機物の
- 15 分解などを通じて、物質の循環にも重要な役割を果たしている。また土壌微生物を含めて二次的自然を形成し、美田という言葉が示すように美しい景観を形成している。

農地面積について、食料・農業・農村基本計画では、平成 22 年（2010 年）には 470 万 ha になると見込まれている。昭和 36 年（1961 年）の 609 万 ha をピークに年々減少しており、平成 14 年（2002 年）で 476 万 ha となっている。このうち水田が 261

農地・農業用水の役割：食料の安定供給（委員発言）

国際化の流れの中に我が国農業全体が巻き込まれていることは事実であり、その中で我が国の農業をどうやって活かし国民に安定的な食料を供給するか。これは土地資源の、また水資源の大きな役割ではないか。...大規模な整備事業がきっかけとなって、土地資源だけでなく、その地域全体を有効に管理していこうという雰囲気も生まれている。同時に、これからの国際社会の中では、どうしてみても、整備率そのものがここで止まるのではなく、やれるところまできちっとやらなければいけないという、そういう管理の世界もあるのではないかという感じがする。

農地は食料供給の基盤であり、また健全な水・物質循環の形成など多様な役割を果たしている



穀倉地帯



防風林に囲まれた畑地

万 ha、畑地が 216 万 ha であり、それぞれ整備率が 60%、及び 74%に達している。また、水田の汎用化率は全国で 48%になるなど、農業生産基盤の整備は一定の整備水準まで進んでおり、農地ストックの整備の進展により生産性の向上が図られている。

5 農業生産基盤の整備は、食料の安定供給の確保や自給率の向上に寄与するとともに、耕作放棄の防止にも有効であり、今後は地域の立地条件や整備水準、地域が選択した農業・農村の振興の方向に応じた整備を進めていく必要がある。また食料需要の動向、水田の利用形態に応じ、水田の汎用化、畑地化を進めるとともに、暗渠や排水路などが老朽化した農地の再整備等を併せて進めていく必要がある。

10 しかしながら農村の構造変化は着実に進みつつあり、農家数の減少や高齢化により、農地の管理が粗放化する地域が多くなっている。昭和 60 年（1985 年）以降、耕作放棄地が増加しており、近年は中山間地域から都市近郊へ拡大し、平場農地にも影響を及ぼしつつある。東海地域にある露地野菜や施設園芸で全国有数の生産額を誇る平場の市町村では、高齢化や後継者不足などから、水田の耕作放棄地が 5 年で概ね 2 倍に増加し、市の全域に無数に広がりつつある。このような耕作放棄地の増加が進むこと
15 により、国民へ食料を供給する基盤が損なわれ、食料の安全保障が低下しつつある。

耕作放棄地では、樹木やヨシが繁茂し、またセイタカアワダチソウなどの外来種などが進入し、農地に戻すことが難しくなっている。カメムシなど病害虫が発生し農業生産に影響を与えている地域も少なくなく、ゴミの不法投棄や景観の悪化、生物生態系への影響が危惧されており、また農地の畦畔や法面が崩壊することに伴い、土砂流出や洪水防止など農地のもつ国土保全機能への影響が懸念されている。
20

また農村の混住化、農業の兼業化などが進展し、不在地主が増加しつつある。不在地主の存在は、耕作放棄地の発生や農地利用調整の困難化などを招きやすく、多くの市町村が問題意識を持っている。しかしながら相続登記がなされていない、居住地が

地域資源の保全の実態（委員発言）

…（転作田を）7～8年ぶりに復田すると、ネズミ、モグラ等が大量に発生している。当然、草が地下にかなり張っているから、トラクターのロータリーで土を起こす際、それがロータリーにからまる。5メートル、10メートル進んでは、後ろのロータリーを上げて草や根を取り除いて、という作業を行わなくてはならない。これは大変な作業で、結局、7～8年分以上の手間がかかってしまう…



水田を維持していくには、畦塗りや畦畔の草刈りなどを定期的実施する必要がある。



写真提供：農事組合法人アバンセ乾側

離れているなどの理由により、不在地主の実態の把握は困難なのが実状である。今後、市町村の土地利用調整の事務や機能の強化が必要となっている。

5 このようなか、中山間地域等の条件不利地域においては、平成12年（2000年）度から中山間地域等直接支払制度が導入され、集落の共同取組活動等を通じて、適正な農業生産活動等が継続され、耕作放棄の発生が防止されるとともに、集落における話し合いや共同作業等が活発化し、新たな農業後継者の参加などの効果が現れている地域が見られる。農地の保全のため、集落協定に基づく多様な活動に支援を行なう政策手法が有効であることが広く認識されつつある。

10 ところで優良農地の確保のためには、農地転用許可制度（農地法）及び農業振興地域制度（農業振興地域の整備に関する法律）の運用や、都市計画制度との連携による農業的土地利用と都市的土地利用との計画的な調整も進められている。農振農用地区域に496万haの土地が指定され、そのうち現況農地面積は428万haで、全国の農地の約9割を占めている。また農業振興地域と都市計画地域が重複する集落地域では、集落地域整備法により、農業の生産条件と居住環境との調和のとれた地域整備が計画的に推進されている。

15

しかし、地域によっては、公共施設等の立地が他の開発を誘発し、道路沿いや集落周辺等において、その開発が虫食い的に行なわれている現状もあり、計画的な土地利用計画が促進されるよう期待されている。

保全と利用の2つのロジック（委員発言）

…「意欲のある担い手による効率的な農業経営が展開されるとともに、併せて生産性の向上に重点を置かない農業も維持継続できる」には同意できるが、少し視点を変えると、恐らくこの場合は土地とか水がベースとなっていて、これの維持管理のシステムのあり方と、その上で展開される農業が、場合によると、かなり異質なロジックのものになり得るだろうと思う。地域資源の管理の方は、どちらかという地域の人々全体の参加により維持されるという面があると同時に、上の方にここでは「担い手」を意味するが、機能的な生産組織とか、ちょっと別のロジックで、いわば攻めの農業を展開するような地域も出てきている。そこをどうつなぐかというのが、今の日本農業、もっといえば21世紀のアジアの水田農業全体が克服しなければならない最大の課題だと思う。…

（参考）構造展望

	H11	H22
総農地面積	490万ha	470万ha
総農家数	324万人	230～270万人
うち担い手数	48万人	40万人
カバ－面積	210万ha(約4割)	282万ha(約6割)
うちその他農家	276万人	190～230万人
カバ－面積	280万ha(約6割)	188万ha(約4割)

現在、担い手農家の育成を進めているものの、大規模経営体の経営農地は小区画で分散しているのが実態である。滋賀県湖北地域のある担い手農家は45ha余りの大きな経営面積を有しているが、その農地については200筆以上の零細農地が13の集落にまたがっている。このため八方に分散する農地について十分な草刈り作業を行なうことが困難となりつつあり、地域で行なう転作のブロック・ローテーションや水管理などにも支障をきたす場合も見られる。

5

このように、面的に広がる分散錯圃の農地の保全を担い手農家だけで行なうことは容易でないことから、担い手農家と非担い手農家、地域住民などが連携し、地域全体で農地の保全に取り組むことが重要となっている。また土地利用制度においても効率のかつ安定的な経営体への優良農地の面的な集積を図ることが期待されている。

10

一方、農地がもつ水源かん養、生態系保全、景観形成、自然休養などの機能の発揮を図るため、このような機能を広く土地利用上も保全するとともに、国民が享受し、利用できる仕組みを構築することが重要である。宮城県田尻町では、農家が中心となって研究会を組織し、水田を冬期に湛水し、ガン、オオハクチョウ等の冬鳥の越冬地を保全している。このように農家や非農家を含む多様な主体が、農地の非農業的な土地利用を通じて農地のもつ潜在生産力を維持しつつ多面的機能の発揮に向けた多様な活動に取り組めるよう農地制度上からも支援することが期待されている。

15

また景観の形成については、近年、地方自治体において、自然景観の保全や歴史的町並みの保全等を目的として、景観条例の制定に取り組む動きが急速に拡大している。農村地域については、美しい街並みのみならず棚田や里山などの景観について保全や修復を進めていくことが重要である。都市景観と異なる美しい農村景観のあり方について理念を確立し、土地利用の規制や土地基盤の整備などを通じて、地域固有の良好な景観の形成を促進し、地域の景観と調和のとれた良好な営農条件の整備を進めることが期待されている。

20

今後、人口の減少等を背景に都市のコンパクト化に向けた再開発が進む結果、都市が撤退し、残された郊外地の管理が問題となると推定される。このような土地は計画的に森林に戻すなど、都市の撤退を計画的に進めるための土地利用のあり方を検討していくことが重要である。

25

農地の農業的利用については、優良農地の確保を図るとともに、担い手育成対策や多面的機能の発揮、景観の形成など多様な国民ニーズに応えられるよう、これまで以上に多様な対応が期待されている。また農地の保全については、多様な主体の参加による地域共同の取組が裾野を広げながら全体で支えていく仕組みづくりが期待されている。また利用と保全とを調整する仕組みが重要である。

30

(2) 農業用水

- 膨大な水利施設のストックは、「食」と「農」を支える社会的共通資本であり、多面的な機能を発揮している。一方、その形成過程で環境への負荷も与えてきた。
- 戦後建設された施設の機能低下が進んでおり、的確な機能診断や予防保全による長寿命化、適時適切な更新整備が重要となっている。
- 農業用水の維持保全は、農家の減少、集落機能の低下などにより管理主体の負担感と限界感が増大しており、その維持保全が適切にされず粗放化が広がりつつある。
- 非農家を含む地域住民等の参加と連携を図り、我が国の農業水利の特徴を活かし、地域が協力して農業用水の適切な保全管理を行なうとともに、地域住民等が魅力を感じる多様な取組を進めることが期待されている。この際、地域住民等の参加を得るための便宜に配慮が必要である。

5 水田農業を中心とする我が国農業の歴史を通じ、長い時間をかけ、全国各地で農業水利施設が整備されてきた。全国の農地と農業水利施設などの状況を示す「日本水土図鑑」に示されているように、農業用水路や農業排水路はあたかも動脈と静脈のように農地のなかを貫いている。現在、全国で農業用排水路の延長は概ね 40 万キロで地球 10 周分の距離に相当し、基幹的なものだけでも約 4 万 5 千キロ、ダム、用排水機場等の基幹的施設は約 7,000 箇所にもものぼり、これらのストックの総資産額（再建設費ベース）は約 25 兆円にも及んでいる。

10 また、ため池の多くは江戸時代以前に築造されたものであるが、その総数は全国で約 21 万箇所にもものぼる。また、基幹水利施設の整備により、延べ約 250 万 ha の農地に対する安定的な用水供給機能及び排水条件が確保されている。このように水田農業

農業用水の地域用水機能（委員発言）

... 農業用水の通水により、生物の多様性も保全されている。... 通水による効用というものをもう少し整理し、こういうメリットがあるのでご協力くださいという議論を集落の中でしていくべきではないか。それと同時に、新たに住むようになった方々も、それなりにサポートしていきたいという心をお持ちだろうから、サポートさせる仕組みというもの、何か事例を参考にして研究すればと思う。...



宮崎県西都市

水路の維持保全を通じて、地域に根ざした多様な機能が発揮されている。



滋賀県湖北町

を中心として生産性の高い農業を維持するために必要な膨大な水利施設のストックが形成され、我が国の「食」と「農」を支える社会的共通資本となっている。

5 農業用水は、河川や湖沼などの水源から、連続した水利施設を通じ、農地へ導かれ、地域一帯の農地をかんがいし、農作物の生産に直接寄与している。農業用水の水使用量は、取水量ベースで年間概ね 570 億 m³ と推定され、全国の水使用量の概ね 3 分の 2 を占め、国民生活にとり不可欠な重要資源となっている。水田かんがい用水はその太宗を占め、需要量はわずかながら減少の傾向にある。一方畑地かんがい用水は、施設園芸のための用水需要が着実に伸びており、冬場の水需要も増加している。

10 農業用水は農作物や農作業等に必要な分が消費された後、多くは地下に浸透するとともに、河川に還流し、下流の農業用水として何度も反復利用され、また都市用水として再利用されている。これらの過程を通じて二次的な自然を形成するとともに、水源のかん養や水質の浄化、また河川の流況の安定にも寄与するなど、健全な水循環の形成に重要な役割を果たしている。また集落周辺では、生活用水、防火用水、消流雪用水として利用され、また水辺景観を形成するなど、地域用水の役割も果たしている。

15 このように、農業用水は、地域住民のみならず国民全体に対し便益をもたらす多面的な機能を発揮している。

一方、農業水利施設の整備において、経済性、効率性の観点から水路のコンクリート化やパイプライン化などを推進した結果、水路が従来有していた多様な水の流れや河川と水田の連絡などが消失し、水性動物や湿地性植物の生息環境に大きな影響を及ぼした。土水路がもっていた水質浄化機能を低下させ、窒素、燐等の負荷を増大させる原因ともなり、また農業排水や地下水の水質汚濁は、湖沼等の閉鎖性水域における

20

社会的共通資本としての地域資源（委員発言）

… 農村の資源というのは実は社会的共通資本※という意味で今まで捉えられていると思う。いわゆるストック的な視点から見ると、農業用水は自然資本である水資源と社会基盤と、もう 1 つ、ルールだとかそれを使う秩序という制度資本が一体になったものが社会的共通資本そのものである。…

※社会的共通資本は、自然環境、社会的インフラストラクチャ、制度資本に分類され、たとえ私有ないしは私的管理が認められているような希少資源から構成されていたとしても、社会全体にとって共通の財産として、社会的な基準にしたがって管理・運営される。 参考：宇沢弘文著「社会的共通資本」（H12. 11、岩波新書）



農業用水を分配する水利施設

集落等による水利施設等の保全ルール



に行い、施設の長寿命化を図るとともに、適時適切な更新整備を進めることが重要となっている。また既存の公的管理、公的助成の制度をできるだけ活用することが重要である。

5 ところで都市化、混住化の進展により、農業用水の水質汚濁、ゴミの投棄、雨水や生活排水の流入等が生じ、農業用水の維持管理費や管理労力が増大している地域が多くなっている。農地転用が進み、アスファルトなど非浸透性の被覆面の割合が増加し、豪雨時に農地の湛水や水路の溢水が生じやすく、その防止のため新たな設備投資やきめ細かい高度な水管理が必要となっている。

10 農家数が減少し、集落機能が低下したことなどから、これまで集落共同で年間 2、3回実施してきた末端水路の泥さらいや水路脇やため池の草刈りの回数が少なくなり、水路における土砂の堆積が放置され通水阻害を生じたり、雑草の繁茂により必要水量の送水や分水の操作が困難となったりする例が多く見られるようになってきている。また集落による施設の点検・見回りや水利調整が円滑にできないなどの例も少なくない。

15 またこのような共同夫役による末端水路等の管理を少数の農家のみに課す集落が増加している。

このような農業用水の水管理にかかる水利費は、農地面積当たりを基本に賦課され、また集落共同の夫役は戸数に応じて出役人数を課されるのが一般的である。このため、反当たり水利費の賦課は、農家の経営規模と関係なく概ね一定となり、規模拡大によるスケールメリットが生じないという問題がある。米価の低迷するなか、水利費や共

国土の動脈・静脈（委員発言）

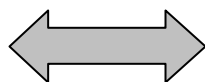
… 農村における水の管理の問題、これは放っておいたら、動脈が詰まってしまうという状況に、動脈が詰まれば静脈として出口もなくなってしまうという喫緊の問題があるので、これをどのようにしていったらいいかということだろうと思う。…



用水路の泥上げ



水路脇の草刈り



農業水利施設は、水路の泥上げや草刈りなど集落が一体となった地域共同活動により、維持保全されている。

このような水路の維持保全を通じて、防火用水や消流雪用水など地域に根ざした多様な機能が発揮されている。



防火用水



消流雪用水

同夫役にかかる農家の負担感が増大しており、特に経営合理化を進めている経営規模の大きな担い手農家にとって、その負担感は更に大きい。

5 我が国の農地所有は、分散錯圃という特徴があり、経営規模の拡大に応じ関係する集落数や水掛りの水路数が増えるのが実態である。前述の滋賀県湖北地域において45ha余りを経営する担い手農家の場合にも、経営農地に関する集落数は13集落にものぼっている。このため、各集落の共同夫役の全てに参加することは困難であり、参加ができた場合でも、少数の担い手だけで全ての夫役作業を実施することは難しい。このように構造政策の進展により農家が規模拡大をした場合、結果として水利施設の保全が粗放化する可能性がある。また大規模農家の経営計画と地域で一体的に実施している水管理や転作ローテーションなどの計画とは必ずしも整合せず、両者の計画に支障を生じることが少なくない。

15 このように農業構造の変化や、混住化などに伴う外的要因などにより、農家による水利施設の維持保全は、様々な課題を抱え負担感と限界感が増大しており、この結果、各地で農業用水や農業水利施設の維持保全が行き届かなくなる例が多くなっている。もとより担い手農家だけでは面的に広がる農業用水や農業水利施設の維持保全ができないことから、構造政策の進展のなかで、これを放置すると、国内農業生産量の低下、農産物の品質の低下など、食料の安定供給や安全保障など国民生活へ影響がでることが懸念されている。

20 今後、集落機能の低下と農業用水の保全の粗放化に対処するため、非農家を含む地域住民等の参加と連携を図り、我が国の農業水利の特徴を活かし、地域が協力して農業用水の適切な保全管理を行なうことなどの取組を進める新たな政策を導入し、構造政策と併せて実施することが重要となっている。この際、地域住民等には、農業用水

農村の生き物の息吹（委員発言）

… 日本の農村で昔ながらの生き物の息吹を感じる場所は少なくなっている。ゲンゴロウや水田雑草が戻るところは限られており、水田雑草そのものが絶滅危惧種になっているものもある。ここ数十年間のインパクトは大きかった。いま水田で見られる雑草は多くが外来種である…



文部省唱歌「春の小川」は農村の原風景

水がつくった農村景観「春の小川」

かつてはどこにでも見られた「春の小川」、エビやメダカや小ブナが泳ぐと歌われた小川は、実は人手をかけてつくられた水路である。この唱歌の作詞者高野辰之は長野県の生まれであり、その頭に浮かんだのは故郷の田んぼであろうか、あるいは明治・大正の当時彼が住んでいた代々木付近の田園風景だろうか。

の果たす多面的な役割や維持保全の実態について十分な情報を提供するとともに、参加と連携を得るのに十分な便宜を提供するなどの配慮が重要である。

(3) 環境

5

○地域資源の保全の粗放化や、農薬・化学肥料の多投入などにより、生態系が大きな影響を受けている。景観が損なわれつつあり、良好な景観の形成に向けた取組が重要となっている。

○生産性・効率性を重視した農業経営、畜産経営の結果、農業生産に伴う環境への負荷が増大しつつあり、化学肥料や農薬による環境負荷の低減が推進されているが、農家に十分浸透していない。

10

○今後、自然環境、景観の保全、環境負荷の低減を一体的に取り組むとともに、多面的機能の発揮に努めることが重要となっている。纏まりをもった取組とすることが重要である。

15

農村の自然は二次的自然を基調とし、人の手が入ることで農村に特徴的な生態系が維持され、生物多様性が確保されてきた。農村に生息する固有の生き物のなかには、その生活史が農業生産活動と密接に関係するものも少なくない。例えば、秋の七草の一つであるフジバカマは、水田畦畔など半自然草地に生育するが、その生育には、草刈りや火入れなど、人為的な攪乱が常に必要であり、それがなければ育たないことはあまり知られていない。

また、アカネ類のトンボは、秋の稲刈り前後に産卵し、卵はそのまま土中で越冬し、春に水田に水が張られるとともに孵化し、幼虫（ヤゴ）は水中で急速に成長し、初夏から夏に稲が生長するとともに茎を登って羽化する。このような1年1世代の生活史

草刈りと秋の七草（委員発言）

...草刈りをすることで生きられる生物がいることを理解する必要がある。フジバカマなど秋の七草は皆そうだ。日本人が美しいと感じてきた自然で、全く放っておいて保たれる自然は少ない。放っておくと全てセイタカアワダチソウのような外来種になってしまう。草刈りの手間をかける管理は、生物多様性の確保の方向と完全に一致している。 ...

セイタカアワダチソウ



フジバカマ



農家や集落によって、畦畔や水路脇の草刈りが定期的に行われる。

写真提供：徳島県立博物館

は、秋から早春には水がなく、春から夏に水が張られるという、水田の季節的な水管理とともにあり、このような水管理がされなくなると、アキアカネ、ナツアカネなどの生息に大きな影響を与える。

5 しかしながら、近年の農村の構造変化により、従来定期的に行なわれてきた草刈り作業や、水路の土砂あげを含む水管理作業が適切に行なわれなくなっている。更に、農薬・化学肥料を多く投入する農法が普及し、水田の乾田化や水路のコンクリート化などが進められるなど、これまで伝統的な農業生産活動の中で長い年月にわたって攪乱と修復のバランスが保たれてきた農村の生態系が大きな影響を受けている。

10 この結果、ミズアオイ、サクラソウ、タガメ、メダカ、ドジョウなど、農耕地、農業用水路、里地、里山等に生息する代表的動植物が減少し、一部は絶滅危惧種に分類されている。また地域によっては一層の省力化のため、畦畔のコンクリート化、農地法面のシート掛けなどが進められ、農村景観上の問題も懸念されている。

15 このようななか、平成 14 年（2002 年）4 月に改正土地改良法が施行され、事業の原則として環境との調和への配慮が新たに導入されるとともに、具体的な実効を図る仕組みとして事業実施に当たって市町村は環境創造区域や環境配慮区域を定める田園環境整備マスタープランを策定することとなった。現在、2 千 400 余りの市町村が田園環境整備マスタープランを策定し、生態系の保全などに配慮しながら事業を環境創造型に転換して地域整備を進めているところである。また平成 15 年（2003 年）1 月には自然再生推進法が施行され、地域住民、NPO、専門家、土地所有者等と連携しつ

美しい農村景観の維持に必要なもの（委員発言）

... これからの米政策などにより、生産性の低い経営の農地は荒廃していくおそれがあるが、例えば散居村のような水田風景が伝統的な景観の維持に絶対不可欠な場合の米作りなど農業・農村の多様な機能維持のために面積はそれなりになければいけないという部分がある。そういう自然豊かで美しい農村の維持に大きな役割を果たす農地・農業についてのそれなりの支援もこれからは重要になる。...

農業の営みが、美しい散居景観を育む

富山県の砺波平野は、農民の水と土の永い歴史的な関わりによって育まれた知恵と絶え間ない努力により、古くから豊かな穀倉地帯として栄え、美しい散居景観が維持保全されている。



良好な景観の形成



地域資源の保全が放棄され、または粗放化されると、ゴミが投棄されるなど、景観の悪化が進む。

自然再生事業を実施する枠組みが定められた。

5 また農村の美しい景観は、農業生産活動を通じて形成されている。農村が有する豊かな自然や美しい景観は、国民にとってなくてはならないものであり、その保全に対する国民の期待は高い。農村景観が、大型店舗の郊外進出など土地利用の変化に伴い、悪化する例がある。効率的な農業が美しい農村景観を形成する例もある。近年、地方自治体が、自然景観の保全、歴史的な街なみの保全などを目的として、景観の基準やガイドラインなどを定める景観条例の制定に取り組む例が急速に増加している。

10 このようななか、農林水産省は平成 15 年（2003 年）9 月に「水とみどりの『美の里』プラン 21」を策定し、農業農村整備事業等における景観配慮の原則化を図るとともに、具体的取組や総点検などを進めることとなった。また良好な景観の形成の促進に関する法制度の検討が進められている。

15 また、BSE 問題や食品の虚偽表示問題等を契機に、食の安全安心に対する消費者の関心が急速に高まり、平成 14 年（2002 年）4 月には「『食』と『農』の再生プラン」が策定された。食品表示の適正化、生産情報の開示、トレーサビリティの確保など、消費者に視点を置いた施策が徐々に拡大されている。

20 生産性・効率性を重視した農業経営や畜産経営の結果、農業生産に伴う環境への負荷が増大しつつある。農地への化学肥料や農薬の過剰な投入、畜産経営の大規模化による局所的な家畜ふん尿の過剰な投入などに起因し、地下水の硝酸汚染、閉鎖性水域の富栄養化、土壌成分の不均衡、連作障害の発生、悪臭の発生など、多くの問題を起こしつつある。

このため低農薬や有機性肥料を使用する環境保全型の農業が推進されている。近年、エコファーマーや有機 JAS 認証制度による認証農家は着実に増加しており、また、一部の道県では一定の基準の下に環境保全に配慮して生産した農産物について独自の表示制度を発足させている。

25 しかしながら、環境保全型農業に取り組む農家のうち有機食品の検査認証を受けたいとする者は限られており、また認証制度の内容や利点も十分浸透しておらず、一方で消費者は一層安全安心な農業生産を求めており、今後、農家の環境保全型農業に対する啓発と農家自身の理解等が課題となっている。

30 このような中、平成 15 年（2003 年）12 月には「農林水産環境政策の基本方針」が策定され、農林水産施策においては、今後、農林漁業者の主体的な努力を基本として、健全な水、大気、物質の循環の維持・増進と豊かな自然環境の保全・形成を重視する旨の基本方針が打ち出された。

今後、農村振興施策においても、自然環境の保全に本格的に取り組むとともに、景観の保全にも積極的に取り組み、環境便益の増進に一層努めていくことが期待されている。また併せて環境に優しい農業生産の推進を図り、環境負荷の低減を一体的に進めていくことが重要である。またこの際、水田農業における多面的機能の発揮に努めることが重要である。

5

このような取組に当たっては、これまでのように個人的、拠点的な取組ではなく、一定の広がりや纏まり（地域）をもつ取組とすることや、空間的ネットワークを形成することにより、環境保全の効果が向上することにも留意することが重要である。

(4) 有機性資源

○有機性資源は豊富に存在するが、発生場所と受け入れ場所にアンバランスがあるなど、収集・移動に高いコストが必要で、十分な活用がされていない。

○地方自治体の先進的な取組も見られるところ、今後、耕畜連携の推進や都市と農村とのネットワークなど、地域における資源循環の連携・協力を進めていく必要がある。

10

農村における再生可能な有機性資源（バイオマス）は、家畜排せつ物が9,100万トン、稲わら、モミガラ等の農産物非食用部が1,300万トンと豊富に存在する。

有機性資源は他の資源と異なり移動が可能であるが、家畜排せつ物などにあっては発生場所と受け入れ場所にアンバランスあり、稲わらなどにあっては薄く広く分布し、いずれも水分含有量が多く嵩張るなど、収集・移動に高いコストが必要になる。このため農産物非食用部の利活用の割合が30%と低いなど、十分な活用がされていない。また、家畜排せつ物が多量に発生し資源循環がアンバランスな地域では、不適切な処

15

適切な地域資源循環（委員発言）

… 環境資源の保全・利用を問題にする際には、農業による環境負荷を極力減らすということも併せてお考えいただきたい。そういう中で有機性資源を適正に利用することが大切だろうと思う。…



家畜排せつ物の堆肥化

北海道愛別町では、地域の有機資源リサイクルに取り組んでいる。町の特産物であるキノコの菌床栽培に用いた廃おがこを、肉牛生産農家へ敷料として提供し、畜産農家は、使用した廃おがこと糞尿を、堆肥センターへ運び、完熟堆肥として再生、製造、農家へ提供している。このような地域の資源循環の取組を推進していくことが重要である。

理や農地への過剰施用等により、地下水等の汚染や悪臭の発生が課題となっている。

- 5 このような状況に対し、適正な施用基準を守りつつ、有機性肥料の利用割合を高めることにより、農地土壌の物理性や化学性を生産に適したものに改善することができ、また地下水の硝酸性窒素による汚染を防止し、家畜ふん尿等の資源循環を促進するなどの効果が期待できる。

近年、地方自治体等が有機性資源の利活用について主導的役割を果たし、地域において循環型社会の形成を推進する例が見られる。都市と農村とを結ぶ有機性資源の循環ネットワークを構築し、都市部で発生した食品残さ等の生ゴミを農地に還元するとともに、たい肥を利用した有機農産物を都市に提供する取組も見られる。

- 10 平成 14 年（2002 年）12 月には「バイオマス・ニッポン総合戦略」が閣議決定され、地域毎に地域の実情に応じたバイオマスの利活用システムを構築すること等により、利用可能なバイオマスを循環的に最大限活用し、将来にわたって持続的に発展可能な循環型社会の実現を目指すこととされた。

- 15 今後、有機性資源の利活用に当たっては、耕畜連携の推進や都市部と農村部との間における資源循環ネットワークの構築など、地域における資源循環の連携・協力関係の構築を一層促進し、環境保全を確保しつつ、家畜排せつ物、農産物非食用部、都市の食物残さなど、有機性資源の利活用を進めていくことが重要となっている。

(5) 農村コミュニティ

○地域社会における活力や連帯感、多様性は社会の豊かさを支える重要な要素であるが、近年これらが低迷している。

○多様な主体の参加と協力により、農村社会の再構築と地域活性化を図り、また地域資源の保全を図ることが重要である。

- 20 農村コミュニティは、農家、非農家など、多様な主体から構成されるとともに豊富な人的資源を抱えている。多様な主体それぞれが、互いに連帯感を形成しつつ、自然環境や人的資源に応じた多様な活動を行うことを通じ、地域の活力が維持されている。このような地域社会における多様性と連帯感は我が国農村社会の豊かさを支える重要な要素となっている。

- 25 しかしながら、近年、過疎化や混住化などが進展し、農村地域の連帯感の希薄化やその結果として集落機能の低下が懸念されている。また市町村合併の進展により地域間格差の拡大が懸念されている。これらの結果、農地や農業用水のみならず、神社仏

閣、伝承文化など、農村がもつ多様な地域資源の適切な維持保全が難しくなる地域が生じる懸念がある。

5 特に昔ながらの農村コミュニティでは、構成員の間で食い違う意見を一定の過程を経て集約し、合意形成を図る固有の社会規則が存在し、このような合意形成のルールそのものが、他所では意味を失う、当該地域でのみ意味をもつ地域資源であるといえる。このような地域固有の合意形成ルールは、地域資源の保全の担い手と利用の担い手の調整を図るなど、多様な主体の連携を図る上で基礎となるものである。

10 このため農村コミュニティを構成する多様な主体の間で危機意識の共有化を図るとともに、できるだけ多くの主体の参加と地域内外の様々なグループの協力を得て、新たな地域連携・協働を進め、農村コミュニティの再構築と地域活性化を図り、また地域資源の保全を図ることが重要である。

15 また農村の良さを都市住民に知ってもらい、また都市住民の要望を把握することが重要であり、双方の情報を共有することが必要である。このためITの活用などによる情報の発信、受信の強化などの取組を進め、都市と農村を結ぶ情報ネットワークの構築を図ることが重要である。

20

集落協定活動に対する直接支払（委員発言）

... 中山間地域直接支払制度を通じて、農地資源を中心に地域全体の資源をうまく管理していく仕組みとして集落協定が生かされ、さらにそこから特定農産法人まで生まれようとしている... こういう実態は今後の政策を展開していく上で、非常に大きい意味合いをもっているのではないかと...

耕作放棄地の活用 （兵庫県日高町）

3.4haの耕作放棄された棚田を都市住民の協力により復旧し、年10回程度の交流を実施。



更に、2000年（平成12年）のCAP改革では、新欧州連合条約（アムステルダム条約）におけるEU施策全般に対する環境への配慮の義務づけを受けて、直接支払いの前提となる「優良農業行為基準」の遵守を義務づけ、現在に至っている。これは、農業者の責任分界点に相当し、汚染者負担原則（PPP）を明確化することとなった。

5 2004年（平成16年）からのCAP改革では、直接支払いの大部分を各作物の生産要素と切り離して（デカップリング）、段階的に削減し、その削減分を農業環境政策などの農村開発に振り向けることが合意された。

10 このように、EUにおける農業環境施策は、①汚染を起こしている農業者が環境保全行為を行い、負荷の低減が図られることに対し助成する段階、②補助金受給要件として、助成対象としない一定の環境要件を義務づけ、環境保全を図ろうとする段階、③農業者が遵守すべき「優良農業行為基準」を導入し、この遵守を農業者の義務とした上で、これを越える環境増進行為に対してのみ助成をする段階、というように施策の理念を段階的に発展させてきている。

(2) 欧米諸国の動向

- イギリスでは、環境保全地域事業やカントリーサイド・スチュワードシップ事業などを導入している。
- ドイツのバーデン・ヴュルテンブルク州では、取組内容を点数評価する総合評点方式を採用している。
- フランスでは、CTEにより環境・国土的側面と経済・雇用的側面を組合せて取り組んでいる。
- アメリカでは、土壌保全保留計画、湿地保全計画などを実施している。

15

① イギリスの動向

10 イギリスは1973年（昭和48年）にECに加盟し、ECの農産物の高価格支持がイギリス農業に生産刺激的に作用した。この結果、1980年代には、イギリスの田園景観の特徴である生け垣や湿地が減少し、景観価値の低下、野生生物の減少を引き起こすとともに、肥料の多投や集約的畜産が硝酸塩汚染をもたらしているとの批判が強まった。

25 このため1987年（昭和62年）には環境の維持・増進に資する農法の継続を助成する「環境保全地域（ESA）」事業が導入され、1990年（平成2年）には耕地の牧草地への転換や窒素肥料の削減等の継続に対して直接支払を行う「硝酸塩汚染指定地域（NSA）」が開始された。なお後者の助成措置は、2002年（平成14年）から規制措

置に変更されている。

また農村景観や野生生物生息地の保全を支援するカントリー・スチュワードシップ事業、農地へのアクセス道の造成等を支援するカントリーサイド・アクセス事業や、有機農業の基準に沿って有機農業に転換する農家に支援する有機物農業助成事業が順次導入された。

5

なおイギリスのナショナル・トラストは1894年（明治27年）に設立された後、順次法制度が整備され、活力ある地域社会や地域経済を維持するための様々な活動を組織的に行っている。ワーキング・ホリディを活用したボランティアの協力により、植栽の手入れ、石垣の補修など、資産の維持保全活動を実施している。

10

また、1981年（昭和56年）には、住民・企業・行政の三者がパートナーシップにより地域環境を改善していくグラウンドワークが開始された。

② ドイツの動向

ドイツでは、EUの農業環境政策に先駆けて、1980年代後半から、州により独自の農業環境施策が実施されており、これらのプログラムは、EUの農業環境施策のモデルとなっている。現在のドイツの農業環境施策は、連邦レベルのプログラムと州独自のプログラムにより構成されている。

15

連邦レベルのプログラムは、有機農業、粗放的草地利用、化学的除草剤の使用禁止、10年間の休耕から構成されている。州レベルでは例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州では、「MEKA-II（市場負担緩和と農耕景観のための所得補償）」を実施しており、環境に配慮した農業経営の管理、農村景観の維持と保全、生物生息空間の維持など多種多様な支援を行っている。取組内容を点数評価し、総点に基づき交付金の額が決定される総合評点方式を採っている。

20

農村は誰のものか（委員発言）

… イギリスにおける「フットパス」というのは大変長い歴史のある、一つの象徴的な問題であり、環境を使う権利というか財産権というか、これが誰のものかというところに及ぶ大変大きな問題で、この辺りも日本の社会そのものが全体として大きく転換しているので、思い切って問題提起をやっていいのではないかと思います。

（参考）フットパス：私有地の中で一般の人々が歩けるように開放された小径

図：UK, MAFF 「BALANCE IN THE COUNTRYSIDE」（1994）



フットパスへの門

③ フランスの動向

5 フランスの農業環境政策は、他のEU諸国に遅れて1993年（平成5年）に導入された。環境支払いは、全国一律に適用する草地奨励金と、国が定めた契約細則を活用する一般事業（水質保全、経営規模拡大による粗放化、稀少家畜の保護、ビオトープの保護、有機農業への転換、技能開発）、及びローカルレベルで契約細則を定めるローカル事業から構成されている。

10 1999年（平成10年）に制定された新農業基本法では、農業の持つ多面的機能を法的に位置づけ、この多面的機能の発揮を農業経営の中に組み込むことを促進する観点から、「CTE（経営に関する国土契約）」が導入された。CTEは、経済・雇用的側面からの経費助成と、環境・国土的側面からの経費助成及び農業環境措置等からなり、両側面の助成を組み合わせ、多面的機能の発揮を確保する仕組みとしている。2003年（平成15年）には、「CAD（持続的農業契約）」に改定され、社会経済的措置の任意化、手続きの簡素化、助成上限額の導入、有機栽培の導入など、地域農業に即した環境保全活動により重点をおく制度となる見込みである。

15

MEKAの得点計算書

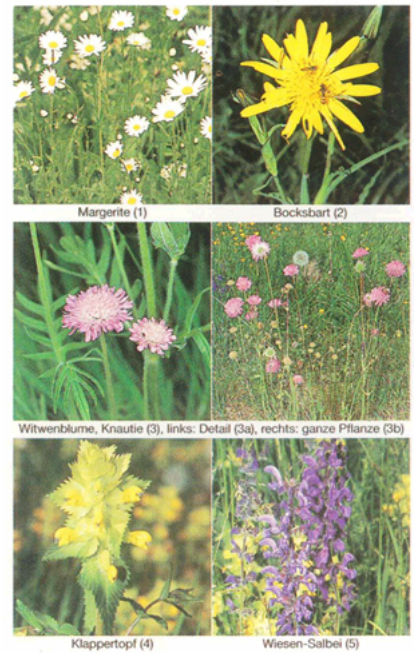
ドイツの環境支払制度
バーデン・ヴュルテンベルグ州 MEKA II（市場負担緩和と農耕景観のための所得補償）

【特徴】 ○多種多様なメニューの自由選択 ○点数制	【実績】 ○州の総経営数の7割（58000経営、うち4割は10ha未満の零細経営）が参加 ○実施面積81万5千ha（州の農用地総面積の56%）
--	--

MEKA II	※1点は約1340円	1経営当たりの最高受給額は約537万円
---------	------------	---------------------

A 環境に配慮した経営管理 (例)A-1 基本栄養素施肥と窒素施肥の基礎としての定期的土壌分析	点数 1~4点 /ha
B 農耕景観の維持と保全 (例)B-5 ビオトープ維持、種維持、景観維持の利用から生態的に貴重な草地での粗放的形式の草地利用	2~5点 /ha
D 化学的に合成された生産資材の放棄 (例)C-1 高木仕立ての粗放的果樹園の維持ないし街道沿い等の並木状果樹の維持	10点 /ha
F 生物学的ないし生物工学的手法の適用 (例)E-1 成長調整剤の放棄	6~10点 /ha
F 生物学的ないし生物工学的手法の適用	
G 特別に保護された生息空間の維持	

a) Trockene Standorte 乾燥地の例（指標種）



Margelite (1) Bocksbart (2)
 Witwenblume, Knaufie (3), links: Detail (3a), rechts: ganze Pflanze (3b)
 Klappertopf (4) Wiesen-Salbei (5)

資料：MEKA IIの中の草地の草花への直接支払いの格付けマニュアル

④ 米国の動向

米国の農業環境政策は、1985年（昭和60年）農業法に基づき、休耕対策として、土壌侵食を起ししやすい農地の保全活動に対し、借地料の支払いや土壌保全経費の助成を行う「土壌保全留保計画（CRP）」を導入し、また野生生物の生息地の復元、水質の改善、地下水の涵養、湿地の回復のため、永久又は30年間の地役権の買い取りや、湿地回復費用の助成を行う「湿地保全計画（WRP）」を導入している。

一方、作付け地に対する対策としては、1996年（平成8年）に、自然資源問題に直面している土地における牧草地・湿地・野生生物生息地の保全活動に対し、技術・教育・財政面での弾力的な支援を提供する「環境改善奨励計画（EQIP）」を導入し、2002年（平成14年）には、高水準の環境保全的行為の継続に報奨金を授与する「保全セキュリティ計画（CSP）」を導入している。

15 国民の共有財産（委員発言）

… 自然環境や野生の動植物も地域の資源の1つとして考えると、これまで地域の資源には到底考えられなかったものも、資源として意識しなければならない。それは、地域にとって厄介であったり価値がなくても、国民の共有財産として、その地域の魅力が高まると思う。…

… 水田の転作奨励金のうち、水張り水田の奨励金が減額されてきている。水張り水田は、ビオトープとして機能すると同時に、潜在生産力を保全して食料安全保障にも貢献する。水張り水田を市民参加型でビオトープにするのは環境省と農業省の共管事業とし、農水省は食料安全保障目的の奨励金をそれに上積みできるようにしていただきたいと思う。…

宮城県 田尻町の事例

宮城県の田尻町の蕪栗沼は、ガンなどの渡り鳥が飛来する貴重な自然であるが、周辺農地では稲刈り後の稲穂を食べるなど食害が相次ぎ、生息地の密集化も課題視されてきた。

一方農家側には環境保全型農業への指向があった、このようなことから冬の周辺水田に水をため、渡り鳥の越冬地を確保する冬期湛水に不耕起栽培を組合せて、雑草の抑制を期待した無農薬栽培の取組みの検討等が進められている。



水田への湛水作業

オオハクチョウの飛来

6 地域資源の保全施策の新たな展開方向

(1) 地域資源の保全施策のあり方

- 我が国は、農業生産の拡大と効率的農業の推進を図らなければならないが、EU諸国の農業環境政策をそのまま当てはめることは困難であるが、環境保全に対する国民の期待は強く、農業生産の向上を図る一方で環境保全を進めなければならない。
- EU諸国の農業環境施策を参考にしつつ、我が国の農業や自然環境等の特徴を踏まえ多面的機能の発揮を重視した新たな政策手法の導入を検討する必要がある。
- 農業用水の保全利用にかかる伝統的な地域共同活動などの特徴を踏まえ、環境保全の取組と、その基礎となる農地・農業用水等の保全にかかる地域の取組とを一体的に進めるなど、面的に広がる地域資源の保全やこれらの多面的機能の発揮に適切に対応できる仕組みとすることが重要である。

5 我が国は、湿潤温暖な豊かな自然環境を得て、有史以来、水田農業を中心に水・物質循環を形成しながら農業生産活動が行われてきた。水田農業は農業生産活動を通じて多面的機能を発揮していることは広く認知されている。従って我が国とEU・欧米諸国とは、農業と環境を巡る条件が異なり、また食文化などが相違していることから、一般的にEUの農業環境政策の手法をそのまま我が国に導入することできない。

10 EUの農業では、畑作と畜産による農産物過剰問題を抱え、投入物を削減することによる粗放化でこれを解消し、環境負荷の低減につなげている。我が国は食料自給率や農業生産性の向上を図らなければならないが、粗放化を軸にした政策を導入することは難しいといえる。

水田の冬期の湛水（委員発言）

… 水田、特に屋敷周りの水田には、生産場としての役割だけではなく、防災上の意味も非常にあると感じた。行政側からすると、わざわざ防火用水をつくらなくても、冬場、水田に湛水してもらえば、もしかすると非常に低コストでやれるのではないかと…



水張り水田は、地下水かん養に寄与

熊本県熊本市は、生活用水の全てを地下水でまかなっているほか、農業・工業等の産業用水にも多くの地下水を利用している。

熊本市の地下水かん養域である白川中流域では、転作面積の拡大などにより、地下水かん養機能が減少している。

これらのことから、熊本市は、大津町、菊陽町の水田を対象に、転作作物を植え付ける前の1～3ヶ月間に渡り水張りを行う農家に助成金を支払う予定である。

EU諸国では国土に占める農地面積の割合が50%を超える国が多く、農業による環境負荷が国土全体に及びやすい。降水量も我が国の半分程度であり、地下水の硝酸性窒素濃度が高くなりやすい。またEUでは水田がなく、農地の水質浄化機能がない。

5 一方、我が国は食料自給率が低く、農業生産の拡大と効率的農業の推進を図らなければならない。我が国の気候は多雨で夏期高温であり病害虫や雑草が極めて発生しやすく、EUより農薬使用量が多くならざるをえない事情がある。また我が国では農業環境施策の前提となる優良農業行為基準となるべき環境負荷低減の規範や基準の整備が十分でない。

10 このように我が国はEU諸国と様々な条件が異なり、EU諸国の農業環境政策をそのまま当てはめることは困難であるが、自然環境の保全や食の安全安心に対する国民・消費者の期待は一層強くなっており、農業生産の向上と効率的農業の推進を図る一方で環境保全を進めなければならない。

15 このようななか地方自治体では先進的な取組が始まっている。滋賀県では、琵琶湖等の環境保全と、より安全で安心な農産物を消費者に提供することを目的に、全国に先駆けて平成16年(2004年)度から減農薬や減化学肥料等の環境に配慮した営農に対して助成する「環境こだわり農業直接支払い制度」が開始される。また熊本市では、平成16年(2004年)1月から、同市の上流部の白川中流域に広がる大津町・菊陽町の

農業が与える環境負荷と農業環境指標 (委員発言)

... 国は農業の発揮しているプラス効果である多面的機能を盛んに主張するが、農業によるマイナスの環境汚染を公表するのに積極的とは思えない。例えば化学肥料の過剰施用や家畜ふん尿の不適切な処理によって地下水汚染が進行している。... しかし、マイナス面も公表されて初めて農業が環境に対してどのようなインパクトを与えているか国民が理解できるようになり、適切な農業を行ってマイナスをなくし、プラスを高めて国民生活に貢献できる農業の必要性を理解してもらえる。その際には、農業環境指標を設定することが大切だと思う。...

... 通常、環境保全型農業というと、化学肥料と農薬の施用を減らすというだけの範囲だが、滋賀県の環境こだわり農業の中では、濁水の排出防止など、肥料と農薬という領域だけでなく、それから飛び出た保全問題まで視野に入れている点で優れていると思う。...

農業がもたらす外部不経済の例

濁水の排出、景観の喪失、生物生息域・生物多様性の減少、土壌の流出、肥料・農薬による汚染など



代かき時の濁水の流出

転作田に農家が水を張ることに対し助成を行ない、同市の生活用水を全て依存している白川流域の地下水かん養を促進する取組を始めた。

5 このような取組は、農地や農業用水などの地域資源を国民の社会共通基盤にとらえ、その価値を高めていこうという動きとして注目される。同時に、その必要性についての理念的な理解は徐々に広がりがあるものの、実際に実行できる地域は極めて限られている現状を踏まえる必要があり、豊かな国民生活の実現に向けた課題として考えるべきである。

10 農地や農業用水などの地域資源の保全利活用は、担い手農家を中心とした効率的な農業展開の基礎となるものであり、引き続き万全のものとする必要があるが、同時に、多面的機能の発揮を重視した新たな政策手法を導入することによって、豊かで美しい環境の保全・創造への国民の要請に答えていくことが、今、重要となっている。

15 その際、政策手法を実効性があり国民理解を得られるものとするためには、EU諸国の農業環境政策のあり方を参考としつつも、我が国の国土や農業の形態、農地や農業用水の特質、これらの地域資源を守り育ててきた農村社会の構造などを十分踏まえるとともに、国土経営の視点から検討を行うことが不可欠である。

国土経営という視点（委員発言）

… 地域資源をこれからどのように保全管理していくかという最終段階に当たって、地域資源の保全管理という考え方よりも、国土資源としての観点から、経営という観点も入れた形で地域資源をとらえていくということも必要である。地域資源を経営する基本構想を念頭に入れて、考えたらどうかと思う。…

… 地域資源の経営を考えると、主体をしっかりさせておくことが大事だろう。市町村という行政が主体になることが基本となると考えるが、また、管理主体については、土地改良区からNPO的な団体が参画できることも大事だ。経営主体をはっきりさせ、さらには、経営の規模範囲を考えた単位ごとに費用対効果を考えながら、地域資源をいかに整備・保全していくかを明確にしていく必要がある。…

国土経営的視点（例）

- 国土環境要素
水、土壌、空気、生物多様性、景観、文化資産など
- 社会経済要素
雇用、労働、農産物安全性、流通、など
- 取組要素
県、市町村、旧村、集落、地域団体、流域など



また、我が国農村の固有な制度資本である水利組織の重要性と有利性を改めて評価するとともに、ソフト対策・地域対策をハード対策と併せて行うことによって、効率的で持続的な地域資源の保全を進めることが重要である。

5 農業と環境に係る政策手法の転換を通じて、効率的な農業の推進と積極的な環境の保全との両立という今日的課題の解決を図り、国民の期待に応えていくことが重要である。新たな政策手法の検討に当たっては、農地、農業用水の保全利用にかかる共同活動などの特徴を踏まえ、環境保全の取組と、その基礎となる農地・農業用水等の保全にかかる地域の取組とを一体的に進めるなど、面的に広がる地域資源の保全やこれらの多面的機能の発揮に適切に対応できる仕組みとすることが重要である。

10 このような施策のあり方は、農業と環境との調和を積極的に図る施策として我が国農政上の意義があるのみならず、同じ水田農業を営む中で、食料の生産向上と環境の保全との両立や、農業の持続的発展を図らなければならないアジアの諸国にとっても、農業の将来のあり方を示す大きな意義をもつものである。この意味で我が国の効率的農業と積極的環境保全とを両立させる施策は、世界的にも大きな意味をもつものと考えられる。

15

20

担い手だけでは管理できない（委員発言）

… 資源を管理する主体の範囲も、農家だけでは管理出来ないということが、現状認識としてまず一つ押さえる必要がある。もちろん議論の視点に、住民参加という形で論点が挙げられているが、2種兼業農家も人的資源ではないかという発言に大変同感して、住民参加を考えれば、まさにそういう層の方達がいなければ、全くの非農家だけを考えると住民参加は非常に難しいのだという意味で、現在の担い手の範囲もかなり広く考えていく整理をして、政策の範囲で整理が付けられるといいと思う。…

担い手農家

非担い手農家

地域住民・非農家

都市住民・NPOなど

(2) 将来のあるべき姿

○将来のあるべき姿を示し、広く国民的議論を行い、我が国に相応しい固有の農村像を作り上げ、これを広く共有することが重要である。

- 5 地域資源の保全と利活用による豊かで美しい農村づくりを進めるためには、将来のあるべき望ましい姿を明確にすることが重要である。これまでのように農村を点や線や面の組合せと考えるのではなく、農村の有する多種多様な地域資源を活かす観点から農村を立体的空間的に捉え、農村の豊かさ、美しさを引き出し、保全し、増進していくことが重要である。
- 10 このため、次のような姿を、将来のあるべき姿として提案し、このような取組を始めていく必要がある。
- ① 優良な農地が広く確保され、意欲のある担い手農家が効率的安定的な経営を創意工夫しながら展開しているとともに、併せて生産性の向上に重点を置かない農業も維持継続できること。
 - ② 地域資源の保全を地域全体が裾野を広げながら安定的に支えていること。
 - ③ 多様な主体が、地域資源を守りつつ、農業農村のもつ多面的機能の発揮を重視した多様な取組を展開していること。
 - ④ 生き物がにぎわう環境で作られた安全安心な農産物を提供していること。
 - ⑤ 良好な農業生産条件と地域の景観との調和が保たれていること
 - ⑥ 人々が健康で快適な生活を過ごし、生き生きと暮らしていること。
 - ⑦ 国民に開かれた、我が国固有の文化、伝統が息づく、うるおいや安らぎのある美しい農村であること。
 - ⑧ 都市との共生・対流が進み、地域外の多くの人々が活力ある農村を応援していること。
- 25 今後、このような農村のあるべき姿について、広く国民的議論を行い、我が国に相応しい固有の農村像を作り上げ、これを広く共有することが重要である。

(3) 地域資源の保全にかかる今後の施策展開

- 今後の地域資源の保全施策の展開に当たって「効率的な農業の推進と自然環境豊かな農村空間の形成の両立」を新たな政策理念として掲げ、この実現に向け具体的政策を展開していく。
- 施策の展開方向は、①きれいな水、元気な土づくりなど食の安全安心に資する生産の場づくり、②豊かな地域資源の利活用による国民に開かれた美しい農空間づくり、③地域資源の保全に向けた地域連携の推進、とする。

平成 11 年（1999 年）に新たな食料・農業・農村基本法が制定され、食料の安定供給、多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興という四つの理念が明確にされた。これまでの農業生産性の向上、農家所得の確保を目指す農政が抜本的に見直され、農村のもつ魅力と重要性が再評価され、農村振興政策が位置づけられるとともに、多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、農村の振興を図ることとされた。

その後、『食』と『農』の再生プラン」が策定され、消費者に軸足をおいて食の安全と安心の確保に努めることとなり、また農業の構造改革を加速化するため、米政策の改革や構造改革特区の取組が進められている。更には都市と農山漁村の共生対流が推進され、バイオマスの利活用が進められている。

このようななか、将来のあるべき農村の姿を実現するため、今後の地域資源の保全施策の展開に当たって「効率的な農業の推進と自然環境豊かな農村空間の形成の両立」を新たな政策理念として掲げることとし、この実現に向け具体的政策を展開していく必要がある。

地域資源の維持保全の新たな仕組み（委員発言）

… 農村の資源というのは、都市住民や国民にとって重要な資源と位置づけるなら、それは私有の農地、農村であっても、それに対してある程度規制をかけて維持をしていく必要がある。そうなれば、… その維持保全について、例えば、その地域の農村以外の方の意見を十分尊重して、そういう方々との契約において、こういう農地や農村の資源を維持していくという契約のもとにお金が支払われる仕組みや、地域資源の維持保全について、地域住民あるいは都市住民の積極的な関与を認めるかわりに援助もしっかりしてもらい、一緒にやっていく仕組みが、ぜひ必要ではないかと考える。…

地域資源の維持保全に向け、地域内外の参画、連携、協働の枠組みを構築することが重要



現在進められている農政改革に伴う地域農業構造の変化に適切に対応し、効率的な農業経営を行う農家（人）に着目した経営安定対策を推進するとともに、地域資源の保全にかかる今後の政策展開を、次の具体的方向に沿って進めていく必要がある。

① きれいな水、元気な土づくりなど食の安全安心に資する生産の場づくり

5 食の安定供給や安全安心の確保が国の責務
であるとの認識に立ち、農業の環境へ与
える影響にも十分配慮しつつ既存ストックの
維持保全を進め、環境創造型事業への転換
や地域資源の利活用を一層推進し、きれい
10 かな水、元気な土づくりなど食の安全安心の
確保に向けた生産の場づくりに取り組むこ
とが必要。



② 豊かな地域資源の利活用による国民に開かれた美しい農空間づくり

15 健全な農村空間が存在することが、国民全体
にとり重要であるとの認識に立ち、自然環境
との共生に加え、景観にも配慮した美しい農
山漁村づくりを進め、市町村合併を契機とし
て、山から平野・海までの多様な資源を活か
した魅力ある地域づくりに取り組むことが
20 必要。



③ 地域資源の保全に向けた地域連携の推進

25 望ましい生産の場づくりや農空間づくりの
ためには、これらを支える地域の連携が不
可欠であるとの認識に立ち、既存の共同組
織を基本としつつ、多様な主体の連携を推
進する新たな政策手法を導入し、地域とし
て積極的な環境の保全と農地・農業用水等
の維持保全とを総合的に推進することが必
要。



30

(4) 新たな政策展開の視点

○具体的政策を展開していくに当たり、地域資源について十分な国民理解・農家理解が得られていない、農業や農村の実態には関心が低い、などの現状認識からスタートすることが必要である。

○今後、政策の選択肢を示しつつ、次の観点からオープンな場で議論を進めていくことが必要である。

農村の地域資源が国民共通の財産であるとの認識について合意が得られること、地域外の都市住民、NPOなどにも開かれた、懐深い農村とすること、効率的な農業と積極的な環境保全との両立を目指すこと、地域資源に関わる人々が地域一体となってその保全を支え、多面的機能の発揮に十分努めること、などである。

新たな政策理念である「**効率的な農業経営の推進と自然環境豊かな農村空間の形成の両立**」の実現に向け具体的政策を展開していくに当たり、次の現状認識からスタートすることが必要である。

5

○農村の地域資源の存在や重要性、その粗放化の影響について、十分な国民理解・農家理解が得られていない。

○食品への安全性に関心が急速に高まっているものの、それが生産される農業や農村の実態には関心が低い。

10

○地域資源は、担い手農家の農業経営に不可欠だが、担い手農家だけでは維持保全が難しいことについて、議論が尽くされていない。

○農業のもつ多面的機能について、理念的には理解されても、具体的な行為と波及効果が判りにくい。

○農業が与える環境負荷について、認識や情報が共有されていない。

15

○非農家、都市住民等が地域資源の維持保全に参画する仕組みが十分でない。

今後、具体的施策展開に当たっては、政策の選択肢を示しつつ、次の観点からオープンな場で議論を進めていくことが必要である。

① **農村の地域資源が国民共通の財産であるとの認識について合意が得られること**

我が国初めての施策について国民の合意を得るためには、施策の選択肢等を示しつつオープンに議論を進めることが重要である。また地方公聴会を開催するなど国

20

民の意見を聴取する場を設定することが重要である。

② 地域外の都市住民、NPOなどにも開かれた、懐深い農村とすること

5 広く地域外にも参画・連携・協働の取組を求め、消費者や都市住民の参加を通じて、地域資源の保全の実態を知ってもらうことが重要である。またこのような連携の拡大には、果たすべき役割に応じたインセンティブが必要である。

また、透明性の確保の観点から、消費者や都市住民が取組の進め方に常に関わりを持つことが重要である。

③ 効率的な農業と積極的な環境保全との両立を目指すこと

10 中山間地域等直接支払制度やEUの農業環境施策を参考にしつつ、我が国の農業の特徴を活かした効率的な農業と積極的な環境保全とが両立する施策の確立を目指すことが重要である。自然環境の保全と農業生産環境の保全とを、また環境便益の提供と環境負荷の低減とを一体的に進めることが重要である。これらの行為に補償が必要な場合などでは、支援が重要である。

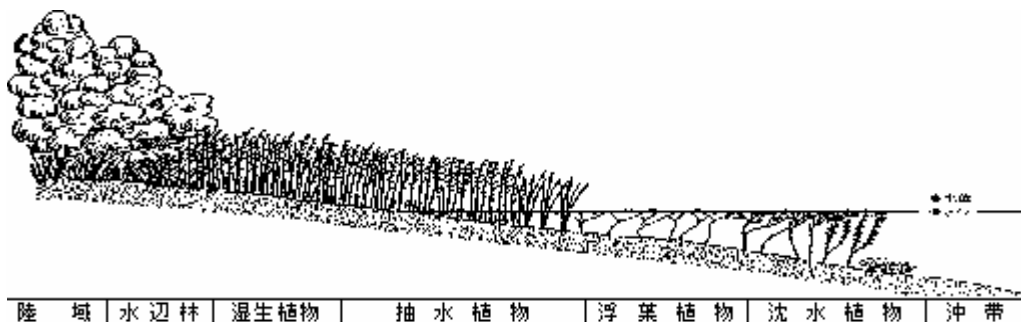
④ 地域資源に関わる人々が地域一体となってその保全を支え、多面的機能の発揮に十分努めること

15 多様な主体による参画・連携・協働を基本として地域資源の保全に取り組むことが重要である。この際、我が国農業の特徴を踏まえ、多面的機能の十分な発揮に努めることが重要である。

地域農業の特性に応じた保全主体の関わり（委員発言）

... 保全主体の多様化を考える際に、関わる主体がどの対象地に関わればよいかという点で、生態学的にはエコトーンという言い方をするが、それと同様なアグリトーンが考えられないか。専従の農業者が計画的な設備投資を完璧になされている所から、徐々に、粗放化されているゾーンまでグラデーションがあり、その中でエコトーンやアグリトーンの割合が高いところ、または、ある種の割合でグレーゾーンが出てきて、そのグレーゾーンの割合に応じて保全主体が関われる場が出てくるのではないか。 ...

水辺のエコトーンイメージ図



桜井善雄「水辺の自然環境とその保全」より

⑤ 効率性を重視する地域や保身的な地域など、農業の特徴を活かした土地利用を進めること

5 地域の事情に応じ、環境の保全に特に積極的に取り組む地域と、環境の保全に配慮する地域などに区分し、地域農業の特徴を活かした土地利用を進めることが重要である。この際、農地制度、農業振興地域制度、都市計画制度など、現行土地利用制度との整合をとることも重要である。

⑥ 地域の主体性を尊重した多様な取組を進めること

10 地域自らが考え、決定したことを実行できるような仕組みとし、国の関与は最限とすることが重要である。また全国様々な地域の事情に応じて多様な取組を進めることが重要である。

⑦ 地域資源の現状が、環境指標などにより客観的科学的に把握され示されること

15 水質、土壌の環境汚染リスク、生物多様性などの環境指標のモニタリング活動により、環境保全の現状が誰にでも判るようにすることが重要である。また消費者の理解・支援を得るためには、農家自身が環境指標のモニタリングに主体的に取り組むことやこのような情報を積極的に公開することが重要である。

⑧ 総合的環境指標などにより施策の評価が可能で判りやすいこと

20 新たな施策に対する国民の十分な理解を得るため、生態系の保全、景観の保全、国土の保全などを含めた総合環境指標を設け、これに基づき目標を明確化するとともに、施策の評価を行うことが重要である。この際には、正の効果だけでなく、負の効果も評価を行うことが重要である。

⑨ 研究開発などを含め総合的な対策となっていること

施策を効果的に進めるため、施策に必要な技術の開発・習得や環境教育の推進を併せて実施することが重要である。

⑩ 支援や関与のあり方について、国と地方の役割を明確にすること。

25 施策の主旨を踏まえ、国と地方の果たすべき役割を明確にし、それぞれ適切な役割分担のもと施策の推進に必要な支援を行うことが重要である。

⑪ 施策の判りやすいイメージにより国民理解の向上を図ること

例えば、中山間地域対策における「棚田の保全」のように、施策の判りやすいイメージにより国民理解の向上を図ることが重要である。