

農村の地域資源に関する研究会  
中間取りまとめ

平成 16 年 3 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、伝承文化など農村地域の多様な資源は、長い歴史のなかで形成、維持されてきたもので、動かすことができない、あるいは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り、これらは一旦崩壊すると復元に多大の時間と経費がかかる。

○このような農村の地域資源は、「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・物質循環の形成、国土の保全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、集落内の農家数が減少し、地域資源をこれまで守り支えてきた集落機能が低下しつつある。

○米政策改革や市町村合併が進めば、地域資源の良好な保全への影響が懸念される一方、積極的な利活用を図る契機となる可能性もある。

#### (2) 国際情勢の変化

○国際化のさらなる進展は、食料安全保障や食の安全安心に対する国民の関心を高める一方、農業者の生産意欲に影響を及ぼし、地域資源の管理が粗放化していくことが懸念されており、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

○国民の農業に対する関心は依然として低いですが、近年、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新たな動きが見られるとともに、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。

○農業生産基盤の整備が着実に進み、生産性の高い資源ストックが形成されている地域が増え、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、担い手への利用集積を促進し、耕作放棄の防止にも貢献している。今後は地域の立地条

件やストックの状況等に応じた整備や、暗きょ排水などの機能の回復を進めていく必要がある。

- 耕作放棄地が増加しており、近年は未整備地域を中心に、中山間地域、都市的地域、平地農業地域のいずれにも様々な影響を及ぼしつつあり、今後の農地の保全に懸念が生じている。
- 集落機能の低下や不在地主の増加などのため、地域共同による農道の補修や草刈りなどに参加しない農家が増大するようになり、末端の農道の管理が十分でない地域も出ている。
- 農地の適切な保全のためには、担い手農家とそれ以外の農家が、さらには地域住民なども連携し、地域共同の取組が裾野を広げながら全体で農地の保全を支えていく仕組みづくりや、担い手による利用と地域による保全とを調整する仕組みづくりが重要となっている。
- 農地の農業上の利用については、担い手農家への支援の観点から連坦化を誘導するとともに、自然環境の保全・再生や良好な景観形成を促進し多面的機能の発揮を確保することに、土地利用上も配慮するなど、多様な国民ニーズに応えられるよう、これまで以上に幅広い対応が期待されている。

## (2) 農業用水

- 膨大な水利施設のストックは、農地に対する安定的な用水供給機能及び排水条件を確保しており、「食」と「農」を支える社会共通基盤となっている。集落周辺では地域の用水として利用されるなど多様な役割を果たしている。
- 一方で、その形成過程で生態系など環境への負荷を与えた面も否めない。
- これらの水利ストックを支える水利組織も、地域資源の一つとして保全し強化していくことが重要である。また戦後まもなく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を図るとともに適時適切な更新整備が重要となっている。
- 水利施設の維持保全について、都市化・混住化、過疎化・高齢化、集落機能の低下や構造政策の進展などにより農家の負担感が増大しており、維持保全が行き届かない地域も見られるようになっている。担い手農家だけでは面的に広がる水利施設の維持保全が困難なことから、今後、構造政策が進展すると、水利施設の管理の粗放化が進むことが懸念される。
- このため、非農家との連携、さらには都市住民等の参加と連携を図り、我が国の農地、農業用水などが集落共同で維持保全されてきた特徴を活かし、地域が協力して農業用水の適切な保全管理を行なうなどの取組を、構造政策の推進と併せて進めることが重要である。この際、地域住民等の参加を促進するための仕組みに配慮することが必要である。

### (3) 環境

- 農地、農業用水などの管理の粗放化などにより、農村の自然環境への少なからぬ影響が懸念されるとともに景観が損なわれる例もあることから、生態系の保全を中心に環境配慮への取組を始めたところであり、今後、自然環境の保全に本格的に取組むとともに、景観の保全にも積極的に取組むことが重要となっている。
- 生産性・効率性を過度に重視した農業経営の拡大に伴い環境への負荷が顕在的問題として認識されつつあり、低農薬・低化学肥料による環境負荷を低減する取組が推進されているが、農家への浸透が十分といえず、農家への普及と農家自身の啓発が課題となっている。
- 今後、自然環境、景観の保全、環境負荷の低減を一体的に取組むとともに、多面的機能の発揮に努めることが重要となっており、この際には、地域の広がりやまと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が、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。

### (5) 農村コミュニティ

- 地域社会における連帯感は、その活力を維持し、地域資源の豊かさを支える重要な要素であるが、近年それが希薄化しており、地域活力や集落機能が低下し、地域の合意形成が困難になりつつある。
- 農村のもつ多様な地域資源の適切な維持保全のためには、様々な主体の参加と協力により、農村コミュニティの連帯感の再構築を図ることが重要であり、新たな連携の枠組みによる地域活性化を通じて、地域資源の保全を進めていくことが求められている。

## 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、というように施策を段階的に展開してきた。

### (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。硝酸塩汚染対策については、助成的措置から規制的措置に変更された。

- 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、C T Eにより環境・国土的側面と経済・雇用的側面を組合せて取組んでいたが、環境・国土的側面を強化するC A Dに改定される予定となっている。
- 米国では、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ず、E U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。
- E U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。
- 農地、農業用水の保全利用にかかる集落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し、このような取組に対し直接的な支援などを検討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、これを国民の間で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を展開していく必要がある。
- 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、
 とすることが必要である。

### (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、新たな政策の展開に当たっては、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が、まず重要であり、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。

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活動を支え、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.....	8
4	農村の地域資源の現状と課題.....	10
	(1) 農地.....	10
	(2) 農業用水.....	15
	(3) 環境.....	20
	(4) 有機性資源.....	25
	(5) 農村コミュニティ.....	26
5	地域資源の保全に関する施策の動向.....	28
	(1) EUの動向.....	28
	(2) 欧米諸国の動向.....	29
6	地域資源の保全施策の新たな展開方向.....	33
	(1) 地域資源の保全施策のあり方.....	33
	(2) 将来のあるべき姿.....	36
	(3) 地域資源の保全にかかる今後の施策展開.....	38
	(4) 新たな政策展開の視点.....	40

### (参考資料)

- 参考1 農村の地域資源に関する参考データ
- 参考2 農村の地域資源に関する用語集
- 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」、自然と都市との「共生」を実現する重要な役割を果たしている。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。

このようななかにおいても食料自給率は先進国中で最低水準の40%（平成14年度、供給熱量ベース）に低下しており、国内生産の向上が重要な課題となっているが、国内農業は、農業構造改革の立ち遅れ、農地面積の減少、耕地利用率の低下など、多くの課題を抱えている。また農村の高齢化や混住化、集落機能の低下などは確実に進みつつあり、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、伝承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、農村のも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。一方、米政策改革をはじめとする農政改革の推進、市町村合併の進展、FTAやWTO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、農村の有する農地、農業用水などの多様な地域の資源に焦点を当て、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

### 【要旨】

- 農地、農業用水、農村景観、伝承文化など農村地域の多様な資源は、長い歴史のなかで形成、維持されてきたもので、動かすことができない、あるいは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り、これらは一旦崩壊すると復元に多大の時間と経費がかかる。
- このような農村の地域資源は、「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・物質循環の形成、国土の保全など多様な役割を果たしている。

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、農業用水路や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農地や里山など、多くの生き物が生息する場が豊富に存在し、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。

水田地帯の中に点在する林やため池、また水路の周りの水辺は、せせらぎの聞こえる水辺景観や、水と緑豊かな田園景観を形成している。鎮守の森、農耕歳事や郷土料理など有形・無形の文化財が、地域社会を特徴づけている。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。

### 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滅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

これら多様な地域の資源の多くは、多雨で夏期高温な気候のもと二千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て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されてきたものである。

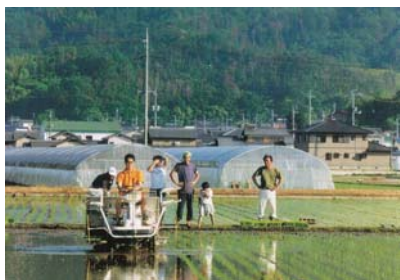
地域資源の多くは、動かしたり分割したりすることができず、他の場所では価値を失い、機能が低下してしまうものである。個人で維持保全することが困難であるなどの特徴をもつことから、長い歴史の中で地域に住む人々が共同して組織やルールを作りつつ維持保全してきたもので、共有・共用の資源として社会的共通資本を形成している。従って地域資源が一旦損なわれると、その復元には多大の時間と経費が必要となる。

農村地域に豊富に存在するこうした地域資源は、新鮮で安全安心な食料を生産し、国民に安定的に供給し、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。また生物多様性の確保や、生態系の維持、健全な水・物質循環の形成などに重要な役割を果たしていることに加え、洪水の防止など、国土の保全の上でも不可欠な存在となっている。このように多様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いでいく必要があるといえよう。

農村の地域資源について、本研究会では「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。これには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、さらにはこれらを維持していく農村の知恵や、伝承文化なども、広く農村の地域資源と位置づけられることはいままでもない。

#### 農業と農村の調和が生み出すもの（委員発言）

… 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

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

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、多様な生態系、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。また人的資源や伝承文化等については、⑤「農村コミュニティ」として扱った。

### 3 農村の地域資源を巡る情勢

#### (1) 農村社会の変化

##### 【要旨】

- 農村の構造変化により、集落内の農家数が減少し、地域資源をこれまで守り支えてきた集落機能が低下しつつある。
- 米政策改革や市町村合併が進めば、地域資源の良好な保全への影響が懸念される一方、積極的な利活用を図る契機となる可能性もある。

農村社会は、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ており、人々の営みは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、都市化・混住化などによりコミュニティにおける連帯感や活力が低下しつつある。

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4千2百万人（総人口の約34%）となり、昭和45年（1970年）時点の概ね4千9百万人（同約46%）から、30年間で6百万人以上減少している。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。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%程度ずつ減少し、過疎化が進行している。

また農村の高齢化は急速に進行しており、農家における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、農家における高齢化率は20年前に既に現在の全国平均とほぼ同様な率に達しており、農家は全国平均より20年早く高齢化が進行しているといえる。農業集落数は、平成12年（2000年）に13万5千集落となり、昭和45年（1970年）に比べ約1万5千5百集落が減少した。このうち農家率が50%以上を占める農業集落の割合は、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が増加している。

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。

### 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、普通の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。…



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）

…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、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、子ども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いといけない。…

#### 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。



#### 水田は雨水を貯留し、洪水ピークを軽減

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、上流の水田を放棄したり、管理が粗放化したりすると、雨水が一度に用・排水路を流れ下り、下流の都市部では溢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。

市町村合併が進展しており、現在千二百を越える市町村が合併に向けた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ことが懸念されている。

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について、その維持保全に支障が生じ、食料の安定供給の確保や多面的機能の発揮に影響を与えるとともに、次世代への継承が困難になることが危惧されている。

一方、現在進展している市町村合併により、山から平野・海まで包含する広域の市町村が増加し、多様な地域資源を保有することになることから、その積極的な利活用を図る好機となる可能性がある。多様な地域資源を抱えるメリットを活かし、地域活性化に向けた施策の展開が期待されている。

## (2) 国際情勢の変化

### 【要旨】

○国際化のさらなる進展は、食料安全保障や食の安全安心に対する国民の関心を高める一方、農業者の生産意欲に影響を及ぼし、地域資源の管理が粗放化していくことが懸念されており、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。

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、閣僚会議文書案として関税率の上限設定等が提案されるなど、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。

さらに、自由貿易協定(FTA)については、世界各国でその数が増えてきており、我が国においてもシンガポールに引き続き、メキシコ、韓国、アセアン諸国と政府間交渉が進められているものの、メキシコとのFTA交渉は平成15年10月に行なわれた交渉では妥結することができなかったところであり、引き続き交渉の推移を見守る必要がある。

他方、平成15年(2003年)12月から16年(2004年)1月にかけて、米国におい

てBSEが発生する一方、タイ・中国等では高病原性鳥インフルエンザが発生し、発生源からの牛肉、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た食料の安全保障や、食の安全安心に対する国民的関心が急速に高まっている。

このようななか、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、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。国際化のさらなる進展は、農業者の努力では解決できない外国との生産条件の格差によって農業者の生産意欲に影響を及ぼし、地域資源の管理を粗放化させるなど、農業農村に与える様々な影響が懸念されている。

またWTO農業交渉では、農業に対する政府の支援・保護の一層の削減が議論されるとともに、農業のもつ多面的機能や食料安全保障等の非貿易的関心事項への配慮に対する位置づけが議論となっている。

我が国は、WTO農業交渉において、「多様な農業の共存」を基本理念とし、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が、農政の改革に当たっても、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に向け、国として責任ある積極的な関与が必要になっている。

#### 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。

### (3) 国民意識の変化

#### 【要旨】

○国民の農業に対する関心は依然として低いですが、近年、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新たな動きが見られるとともに、食の安全安心に対する関心が急速に高まっている。

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大きな隔たりが生じた。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。毎日の食事が健全な土と豊かな水や太陽、また農家や集落による農作業で支えられていることを実感する機会は少なくなっている。

特に若い世代は、農業を間近に見ることのない都会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。従って農地や農業用水などが、広く環境の保全、国土の保全などの役割を果たしていることについては、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多様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。農村の豊かな自然環境との触れ合いを求め、田んぼの生き物調査や農林漁業体験などへの参加に関心をもつ人も増えており、新規就農者数についても、農業や農村への関心の高まりを背景に、増加傾向にある。



農山漁村における  
「ゆとり」「やすらぎ」

#### 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…

現在、各地で進展している市町村合併の結果、新たな市町村は、管轄区域が広域になることに伴い多様な地域資源を保有することになることから、豊かな地域資源を積極的に活かした観光産業やグリーン・ツーリズムの展開などにより、個性ある地域づくりや都市とを繋ぐ新たなネットワークづくりが期待されている。

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、民間組織として設立され、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の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案するなど、農村のもつ多様な魅力を改めて評価し、都市の人々と共有しようとする新たな動きが見られる。

他方、国産牛におけるBSEの発生や高病原性鳥インフルエンザの発生、食品の偽表示問題などを契機に、国民の食の安全安心への関心が急速に高まっており、食品

#### 公・共・私と地域資源（委員発言）

...地域資源の所有と利用を、それぞれ公、共、私に分けると、9つに分類することができる。地域資源によっては、その分類を変更する、あるいは変更の仕組みを作ることによって保全が可能になるのではないかと。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ないものもあるかもしれない（①→②、③）。私用の見込みが少ないが、共用・公用の仕組みによって地域資源としての役割が向上するものもあるかもしれない（①→④、⑦）。粗放的管理による維持が望ましい農地などは、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



地域の共有・共用財産を管理する



棚田を都市住民と共有・共用する

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。また同時に子どもたちに食のことを教える「食育」への関心も高まっており、子どもの時から食の安全、食の選び方や組合せ方など、食について考える習慣を身につけることの大切さが広く共有されつつある。さら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。

農家にあっても、消費者ニーズに積極的に対応する意欲をもった取組が増えてきており、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、契約生産を実施している例も多い。

## 4 農村の地域資源の現状と課題

### (1) 農地

#### 【要旨】

- 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。
- 農業生産基盤の整備が着実に進み、生産性の高い資源ストックが形成されている地域が増え、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、担い手への利用集積を促進し、耕作放棄の防止にも貢献している。今後は地域の立地条件やストックの状況等に応じた整備や、暗きょ排水などの機能の回復を進めていく必要がある。
- 耕作放棄地が増加しており、近年は未整備地域を中心に、中山間地域、都市的地域、平地農業地域のいずれにも様々な影響を及ぼしつつあり、今後の農地の保全に懸念が生じている。
- 集落機能の低下や不在地主の増加などのため、地域共同による農道の補修や草刈りなどに参加しない農家が増大するようになり、末端の農道の管理が十分でない地域も出ている。
- 農地の適切な保全のためには、担い手農家とそれ以外の農家が、さらには地域住民なども連携し、地域共同の取組が裾野を広げながら全体で農地の保全を支えていく仕組みづくりや、担い手による利用と地域による保全とを調整する仕組みづくりが重要となっている。
- 農地の農業上の利用については、担い手農家への支援の観点から連坦化を誘導するとともに、自然環境の保全・再生や良好な景観形成を促進し多面的機能の発揮を確保することに、土地利用上も配慮するなど、多様な国民ニーズに応えられるよう、これまで以上に幅広い対応が期待されている。

農地は、有機物を多く含む表土とその基盤、また水田であれば耕盤や畦畔などから構成され、農産物を生産する基盤であり、食料の安定供給のための不可欠な存在である。雨水やかんがい水を表土に保留し、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、健全な水循環系を形成するとともに、洪水時には大量の雨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おり、土壌微生物を含めて二次的自然を形成するとともに、美田という言葉が示すように美しい景観をも形成している。

農地面積は昭和 36 年(1961 年)の 609 万 ha をピークに年々減少し、平成 15 年(2003 年)で 474 万 ha となっており、食料・農業・農村基本計画では、平成 22 年(2010 年)には 470 万 ha になると見込んでいる。現在の農地面積の内訳は水田が 259 万 ha、畑地が 214 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が着実に進み、こうして形づくられた農地ストックは農業生産性と労働生産性の向上をもたらしている。

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、担い手への利用集積を促進し、耕作放棄の防止にも有効であることから、基盤整備が進んでいない地域においては、今後、これらの政策効果を念頭において、立地条件やストックの現状を踏まえ、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。また食料需給の動向や水田の利用形態に応じた整備を進める観点からは、水田の汎用化、畑地化を進めるとともに、暗きょ排水などの能力が低下した農地の機能回復のための整備等を併せて進めていくことも必要である。

基盤整備には耕作放棄の発生を抑制する効果があるものの、農家数の減少や高齢化など農村の構造変化は確実に進みつつあり、農地の管理が粗放化することが懸念される状況となっている。昭和 60 年(1985 年)以降、耕作放棄地が増加しており、近年は未整備地域を中心に、中山間地域、都市的地域、平地農業地域のいずれにおいても

#### 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

散見される状況になっており、今後の農地の保全が懸念されている。東海地域における露地野菜や施設園芸で全国有数の生産額を誇る平地農業地域に位置するある市では、都市化、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、市の全域に散在している。今後、このような地域が増加していくと、我が国における食料の安定供給の確保や安全保障をゆるがしかねない。

耕作放棄地では、ヨシや樹木が繁茂するとともに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、生態系への影響も危惧されている。これを放置すると、農地の畦畔や法面が崩壊し、土砂流出の防止や洪水の防止など農地のもつ国土保全機能に影響を及ぼすことが懸念されている。

農村の混住化、農家の兼業化などの進展に加え、不在地主が増加しつつあるが、不在地主の存在は、農地利用の粗放化、農地利用調整の困難化、耕作放棄地の発生などを招きやすく、多くの市町村が問題意識をもっている。しかしながら相続登記がなされていない、居住地が離れているなどの理由により、不在地主の実態を把握するの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。

これまで地域で実施されてきた農道の補修や草刈りなどについて、集落機能の低下や不在地主の増加などのため、参加しない農家が増大するようになり、人手不足から末端の農道の維持保全が十分できなくなる地域も出現している。

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、対象農用地を有する市町村の93%（1,960市町村）、対象農用地の85%（66万2千ha）で、3万4千の協定が締結されている（平成15年度

#### 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に行う必要がある。



写真提供：農事組合法人アバンセ乾側

見込み)。その結果、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。集落協定に基づく多様な活動に支援することは、農地の保全のため、有効な手法の一つといえる。

一方、優良農地の確保のために、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。農振農用地区域としては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区域が重複する集落地域では、集落地域整備法の下で、農業の生産条件と居住環境との調和のある地域整備が進められている。

しかし、地域によっては、公共施設等の立地によって、道路沿いや集落周辺等において、他の開発が虫食的に誘発されている状況にあり、計画的な土地利用の必要性が高まっている。

現在、担い手農家の育成が進められているものの、大規模経営体の経営農地は方々に分散しているのが実態である。滋賀県湖北地方の45ha余りの大きな経営面積を有する担い手農家の場合、その農地は200筆以上に分かれ、13の集落にまたがっている。

#### 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（注；農業経営）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ところが、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)

る。このため八方に分散する農地の畦畔について十分な管理を行なうことが困難となり、隣接する農家から草刈りを求められる場合が生じている。

今後、構造政策が進み、少数の大規模な担い手農家が太宗を占める構造になると、担い手だけでは面的に分散する農地の適切な保全ができなくなる可能性がある。このため担い手農家とそれ以外の農家が、さらには地域住民なども連携し、地域共同の取組が裾野を広げながら全体で農地の保全を支えていく仕組みづくりや、担い手による利用と地域による保全とを調整する仕組みづくりが重要となっている。

他方で、農地は、水源かん養、生態系保全、景観形成、自然休養など多様な機能をもつことから、これらの機能が十分発揮され、国民がこれらを楽しみ、利用できるように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周辺の住民と協力して研究会を組織し、水田を夏期は耕作目的に使用し、冬期には湛水して、ガン、オオハクチョウ等の冬鳥の越冬地としても利用している。このように農家や非農家を含む多様な人々が、農地の生産力を維持しつつ多様な土地利用を行い、多面的機能の発揮を図るための活動に自由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る。

また、都市近郊の農村においては、かつて急速に膨張した都市機能が、人口の減少等を背景に、今後順次、再開発を伴いながら縮小されていくことから、残された跡地の管理が問題となるものと考えられる。このような土地については、新たに計画される都市機能や周辺農地の農業的利用との調和を図りつつ、水辺、雑木林、農業施設用地などに戻していくなど、将来の土地利用計画を明らかにした上で、計画的な土地利用を進めていくことが重要である。

さらに、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た景観条例の制定に取り組む動きが急速に拡大している。農村地域においては、町並みの景観のみならず、棚田や里山などの景観についても保全や修復を進めていくことが重要である。このため都市景観と異なる美しい農村景観のあり方について、国民や地域住民の間で理念を共有し、土地利用上の規制や土地基盤の整備などを通じて、農村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営農条件を確保することが期待されている。

このように、農地の農業上の利用については、担い手農家への支援の観点から連坦化を誘導するとともに、自然環境の保全・再生や良好な景観の形成を促進し多面的機能の発揮を確保することに、土地利用上も配慮するなど、多様な国民ニーズに応えられるよう、これまで以上に幅広い対応が期待されている。

## (2) 農業用水

### 【要旨】

- 膨大な水利施設のストックは、農地に対する安定的な用水供給機能及び排水条件を確保しており、「食」と「農」を支える社会共通基盤となっている。集落周辺では地域の用水として利用されるなど多様な役割を果たしている。
- 一方で、その形成過程で生態系など環境への負荷を与えた面も否めない。
- これらの水利ストックを支える水利組織も、地域資源の一つとして保全し強化していくことが重要である。また戦後まもなく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を図るとともに適時適切な更新整備が重要となっている。
- 水利施設の維持保全について、都市化・混住化、過疎化・高齢化、集落機能の低下や構造政策の進展などにより農家の負担感が増大しており、維持保全が行き届かない地域も見られるようになっている。担い手農家だけでは面的に広がる水利施設の維持保全が困難なことから、今後、構造政策が進展すると、水利施設の管理の粗放化が進むことが懸念される。
- このため、非農家との連携、さらには都市住民等の参加と連携を図り、我が国の農地、農業用水などが集落共同で維持保全されてきた特徴を活かし、地域が協力して農業用水の適切な保全管理を行なうなどの取組を、構造政策の推進と併せて進めることが重要である。この際、地域住民等の参加を促進するための仕組みに配慮することが必要である。

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、農業用水路や排水路はあたかも動脈と静脈のように農地や集落のなかを巡っている。

現在、全国で農業水路の延長は概ね40万キロで地球10周分の距離に相当する。このうち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7千箇所にもものぼり、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。この他、ため池の総数は全国で約21万箇所にもものぼる。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、これらは我が国の「食」と「農」を支える社会共通基盤となっている。

農業用水は、河川や湖沼、ため池などの水源から、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 $\text{m}^3$ と推定され、全国の水使用量

の概ね3分の2を占め、国民の食料を確保する上で不可欠な資源となっている。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り、一方で畑地かんがい用水は、施設園芸のための用水需要が確実に伸びており、冬場の水需要も増加している。

農業用水は、農作物や農作業等に必要な量が消費された後、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も再利用されている。これらの過程を通じてそこに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、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。集落周辺では、生活用水、防火用水、消雪・流雪用水として利用され、水辺景観を形成するなど、地域の用水としての役割も果たしている。このように、農業用水は、地域住民のみならず国民全体に直接的間接的に利益をもたらす多様な役割を果たしている。

しかしながらこれまでの農業水利施設の整備においては、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進めた結果、生産性の向上に大きく寄与したが、一部では、水路が従来有していた多様な水の流れや、魚が遡上できる河川と水田との連続性が分断され、水性動物や湿地性植物の生息環境などに影響を及ぼした。土水路が従来もっていた水質浄化機能の低下は、窒素、磷等の負荷を増大させる原因ともなり、また代掻き時の農業排水などの水質汚濁は、湖沼等の閉鎖性水域における富栄養化の一因ともなっている。

農業水利にかかる地域固有の水利秩序は長い水争いの歴史を通じて形成されたものであり、農業用水の適正な配分や日常的な施設の保守管理、さらには渇水・洪水の際の危機管理などを支えている。今日まで受け継がれてきた地域の水利秩序は、社会

#### 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



の共通資本の一つとして、水利施設のストックとともに重要な地域資源となっている。

今日、水利施設の管理については、土地改良区、水利組合、集落組織などが分担しながら配水操作、点検補修、維持保全などを実施している。一般に、幹線・支線水路の管理については土地改良区が実施し、末端の水路の管理については水利組合や集落組織が共同夫役を通じて行っている。また、基幹的施設の概ね6割は土地改良区が管理しており、ため池にあっては、比較的大規模なものに限っても、概ね8割が水利組合や集落組織、個人が管理をしている。膨大な水利ストックの保全を図るためには、今後、水利施設を支えるこのような仕組みも併せて保全し、強化していくことが重要である。

水利施設のストックが増加する一方で、戦後まもなく建設された多くの水利施設については、老朽化等による機能低下が進行し、日常の保守点検や補修作業などの経費や労力が増大しつつある。このような水利施設について、今後、適正な保全管理がなされない場合、農村の高齢化、混住化などを背景に、ストック全体の機能低下が全国各地で顕在化していくものと考えられ、その適正な機能の維持が喫緊の課題となっている。

このため、水利施設の定期的な機能診断を実施するとともに、それに基づき施設の予防保全をこまめに行い、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。また基幹的水利施設については、その公共的・公益的機能等に応じて、公的管理、公的助成により保全管理を進めることが重要である。

このような状況に加え、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、雨水や生活排水の農業水路への流入等が生じ、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

#### 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

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。

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 回実施されてきた末端水路の泥さらい、あるいは水路脇やため池の草刈りなどの回数が少なくなり、水路における土砂の堆積や雑草の繁茂により通水阻害を生じたり、分水の操作が困難となる地域が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く、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るため、規模拡大によるスケールメリットが生じないという特徴がある。米価が低下するなか、水利費や共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、その負担感は大きくなっている。

これまでのほ場整備等の推進により、一筆当たりのほ場の区画は整形され、大型化

#### 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ふという状況に、動脈が詰まれば静脈として出口もなくなってしまふ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。…



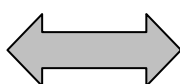
水路の泥上げ



水路脇の草刈り



水路スクリーンのゴミ取り



防火のための用水として火事に備えている



消雪・流雪用水は、水路で路上の雪を融かす



子ども達が水辺で遊ぶ親水空間を作っている

農業水利施設は、水路の泥上げ、草刈り、ゴミ取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、消流雪用水、親水用水など、地域に根ざした多様な機能が発揮されている。

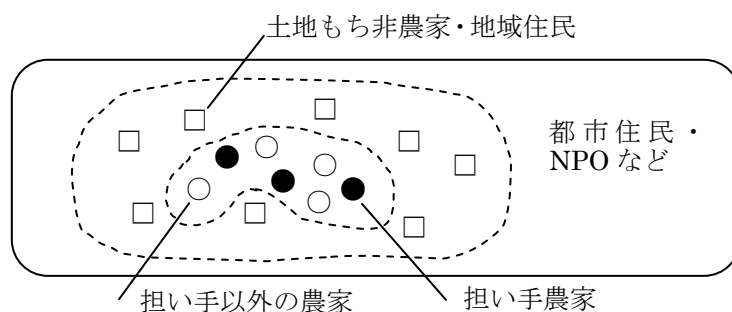
が進んでいるが、我が国の農地所有は、欧米と比較して小規模な農地が分散して存在するという特徴があり、経営規模の拡大に応じ関係する集落数や水掛りの水路数が増えるのが実態である。滋賀県湖北地方において45ha余りを経営する前述の担い手農家の場合にも、経営農地に関する集落数は13集落にもものぼっている。この経営に従事している4名の農業者が、集落毎の共同夫役の全てに参加することは困難であり、自分の所属集落における共同夫役にしか参加できないのが実態である。

構造政策が進み、担い手に施策が集中すると、担い手以外の者は共同作業に参加しなくなり、少数の担い手に夫役が集中することとなるが、これを担い手だけでこなすことは難しい。このため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維持管理が粗放化する可能性がある。また、大規模な担い手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、双方の計画に支障が生じることが少なくない。

このように、水利施設の維持保全について、都市化・混住化、過疎化・高齢化、集落機能の低下や構造改革の進展などにより農家の負担感が増大しており、維持保全が十分行き届かなくなる地域が見られるようになってきている。施設管理の省力化に向けた農家の取組を進めつつも、担い手農家だけでは面的に広がる水利施設の維持保全が困難なことから、今後、これへの対応なしに構造政策が進展すると、水利施設の管理の粗放化が進み、食料の安定供給や安全保障、また生態系の保全、水源かん養などへの影響が懸念され、国民・消費者にとって望ましくない事態をもたらす可能性がある。

#### 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、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慮して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。…



このため、今後、集落機能の低下と農業用水の管理の粗放化に対処するため、非農家との連携、さらには都市住民等の参加と連携を図り、我が国の農地、農業用水などが集落共同で維持保全されてきた特徴を活かし、地域が協力して農業用水の適切な保全管理を行なうなどの取組を、構造政策の推進と併せて進めることが重要である。この際、地域住民等には、農業用水の果たす多様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、その参加を促進するための仕組みに配慮することが必要である。

### (3) 環境

#### 【要旨】

- 農地、農業用水などの管理の粗放化などにより、農村の自然環境への少なからぬ影響が懸念されるとともに景観が損なわれる例もあることから、生態系の保全を中心に環境配慮への取組を始めたところであり、今後、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むことが重要となっている。
- 生産性・効率性を過度に重視した農業経営の拡大に伴い環境への負荷が顕在的問題として認識されつつあり、低農薬・低化学肥料による環境負荷を低減する取組が推進されているが、農家への浸透が十分といえず、農家への普及と農家自身の啓発が課題となっている。
- 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おり、この際には、地域の広がりやまとまりをもった取組とすることが重要である。

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、水田や農道の法面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するが、春に水田に水が張られるとともに孵化し、幼虫（ヤゴ）となって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。

しかしながら、農村の過疎化・高齢化、都市化・混住化、集落機能の低下や構造政

策の進展などの結果、従来定期的に行なわれてきた草刈り作業や、水路の土砂あげなどの水管理作業が適切に行なわれなくなったところが見られるようになり、またこれに併せ農薬・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自然環境に少なからぬ影響を及ぼすことが懸念されている。

現実に、ミズアオイ、サクラソウ、タガメ、メダカ、ドジョウなど、農地、水路、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るところとなっている。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、農地の法面のシート掛けなどが進められ、農村景観上の問題も指摘されている。

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た。これを実効性あるものとするため、市町村は農業農村整備事業の実施に当たって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余りの市町村でプランが策定され、生態系の保全などに配慮しながら事業が進められている。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つ自然再生事業を実施する枠組みが定められた。

農村の美しい景観も、生態系と同様、農業生産活動を通じて、農村の長い歴史と文化のなかで形づくられてきた。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として、その保全に対する国民の期待は高い。このような状況を反映し、近年、自然景観の保全、歴史的な街並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地方自治体が急速に増加

#### 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...



「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。

している。

しかし農村景観が、農業的土地利用から都市的土地利用への変化に伴い悪化する例は少なくなく、土地利用規制は景観の保全や形成の上でも重要な課題である。また効率的な農業は水路のコンクリート化などを進め、景観形成にマイナスとなる例が見られるが、一方で、北海道の畑作地帯のように、効率的な大規模経営体が輪作作物の色合いにも配慮した営農によって畑地にパッチワークを作り、美しい農村景観を形成している例もある。いずれにしても農業生産の安定的な継続がなくしては、美しい農村景観はあり得ない。

近年、農業経営においては、生産性・効率性を過度に重視してきた結果、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、悪臭の発生などが、顕在的問題として認識されつつある。

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確実に増加しており、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。

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、認証制度の内容や利点も十分浸透していないのが現状である。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、環境保全型農業について、農家への普及と農家自身の啓発が課題となっている。

#### 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

これらの状況を踏まえ、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した。さらに平成 16 年（2004 年）2 月には、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を図るための総合的な法律「景観法案」が閣議決定された。これは、良好な景観形成のための基本理念及び国、地方自治体、事業者、住民の責務を定めるとともに、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観の形成のための規制、景観整備機構による支援等所要の措置を講ずるものであり、法案の成立と運用が期待されている。

食の安全安心に関しては、BSE 問題や食品の虚偽表示問題等を契機に消費者の関心が急速に高まったことから、農林水産省は、平成 14 年（2002 年）4 月に『食』と『農』の再生プラン」を策定した。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。

さらに、農林水産省の環境政策全般に関し、平成 15 年（2003 年）12 月には「農林水産環境政策の基本方針」を策定し、農林水産施策においては、今後、農林漁業者の主體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を打ち出した。

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んでいくことが期待されている。また、併せて環境に優しい

#### 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。



農地の中に野積みされた廃車は景観の悪化をもたらす



良好な景観の形成

農業生産の推進を図り、環境負荷の低減を一体的に進めるとともに、農業の多面的機能の発揮に努めることが重要である。

このような施策を進めるに当たっては、個人的、拠点的な取組ではなく、一定の広がりやまとまり（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、生態系や景観が保全され、環境への負荷が減少することに留意することが重要である。

#### 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

#### (4) 有機性資源

##### 【要旨】

- 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が、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。

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9千1百万トン、稲わら、モミガラ等の農産物非食用部が1千3百万トンと豊富に存在する。

有機性資源は他の地域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つては発生場所と受け入れ場所にアンバランスがあり、稲わらなどにあつ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。このため稲わらなど農産物の非食用部分の利活用の割合が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。

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

##### 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。

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。

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。

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、環境を保全しつつ、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

### 【要旨】

- 地域社会における連帯感は、その活力を維持し、地域資源の豊かさを支える重要な要素であるが、近年それが希薄化しており、地域活力や集落機能が低下し、地域の合意形成が困難になりつつある。
- 農村のもつ多様な地域資源の適切な維持保全のためには、様々な主体の参加と協力により、農村コミュニティの連帯感の再構築を図ることが重要であり、新たな連携の枠組みによる地域活性化を通じて、地域資源の保全を進めていくことが求められている。

農村コミュニティは、担い手農家、貸し手農家、非農家など、多様な人々から構成され、豊富な人的資源を抱えている。それぞれの人々が、互いに形成する強い連帯感の下、能力や責任に応じて多様な活動を行うことにより、地域の活力が維持されている。このように地域社会における連帯感は、農村の活力を維持し、地域資源の豊かさを支える重要な要素となっている。

農村コミュニティでは、構成員の意見を集約し、合意形成を図るための社会的規範が存在してきた。このような合意形成のルールは、当該地域でのみ意味をもつが、他所では意味を失う地域資源であり、制度資本の一つとなっている。このような地域固有の合意形成のルールは、コミュニティの連帯感を背景に存続してきたものであり、伝統的祭事などの地域資源の維持保全に不可欠であるとともに、その利用に向けた地域内外の様々な人々との交流や調整を進めるための基礎となるものである。

しかしながら、近年、都市化・混住化、過疎化・高齢化や構造政策の進展などにより、農村地域の連帯感が希薄化しており、その結果、地域活力が低下するとともに集

落機能が低下し、地域の合意形成が困難となりつつある。さらには市町村合併の進展による地域間格差の拡大が、地域コミュニティに与える影響も懸念されているところである。これらの結果、農村コミュニティは、地域資源の保全を行い、利用を調整するという重要な役割を十分果せなくなりつつある。

農村がもつ農地、農業用水、農村景観、伝承文化など、多様な地域資源の適切な維持保全のためには、農村コミュニティを構成する人々の間で危機意識の共有化を図るとともに、できるだけ多くのコミュニティ構成員の参加と地域内外の様々なグループの協力を得て、農村コミュニティの連帯感の再構築を図ることが重要である。新たな連携の枠組みによる地域活性化を通じて、地域資源の保全を進めていくことが求められている。

また農村の良さを都市住民に発信し、農村側では都市住民の要望を把握するなど、双方の情報を共有することが必要であり、このためITの活用などによる情報の発信、受信体制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。

#### 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。



## 5 地域資源の保全に関する施策の動向

### (1) EUの動向

#### 【要旨】

○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、というように施策を段階的に展開してきている。

EUは、1967年（昭和45年）に発足したEC（欧州共同体）を経て、1993年（平成5年）に設立されたが、共通農業政策（CAP）を1968年（昭和43年）から本格的に実施するとともに、1975年（昭和50年）には条件不利地域支払いを開始した。

1970年代後半から、農産物の高価格支持により集約的農業が進展し、硝酸塩による地下水の汚染、野生動物の減少、農村景観の破壊等が引き起こされているとの批判の強まりを背景に、環境保全地域（ESA）において環境に資する農業への取組に対して一定額を助成する環境支払いを1987年（昭和62年）に開始した。

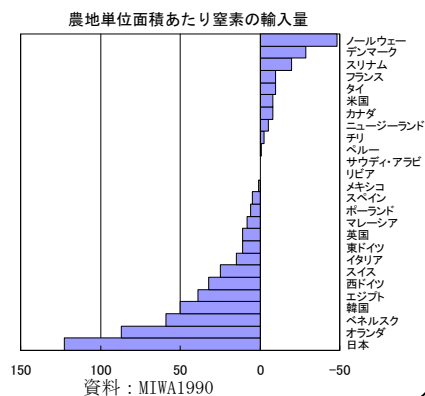
1992年（平成4年）のCAP改革では、環境保全地域（ESA）の限定を解除して、環境支払いの適用を各国に義務付けるとともに、牛肉部門における補助金支給の条件として飼養密度を制限する旨の環境要件を義務づけた交差要件（クロス・コンプライ

#### イギリスの環境支払（委員発言）

... イギリスでは農業関係でステewardシップ・スキームも行っている。これはかつて伝統的農業によって維持されてきた景観、植生や生物多様性が、農業の集約化によって脅かされて、非常に劣化してしまった。そこで、伝統的な粗放的農業を行ったり、今の集約的なインプットを減らしたりして、農業生産を行いつつも環境を保全していく、あるいは復活させる、そういうプログラムが出されている。そこでは、当然、単収は下がるし、場合によると作目転換しなければいけないので、収益が減る。そこで直接支払を導入している...

#### 世界一の窒素輸入国、日本

国家間での貿易を通しての窒素の移動を1979年から81年にかけての食料貿易に代表させて観測すると、我が国は世界一の窒素輸入国である。窒素は、肥沃度等植物生産の重要な部分をなし、また、一方では湖沼等の富栄養化の重要原因物質である。そのため、地域間の窒素収支の偏りは環境に大きな負荷を与える。



アンス)を導入し、併せてE Cの負担割合を25%から50%(後進地域75%)に引き上げ、農業環境施策を一層推進した。

さらに、2000年(平成12年)のC A P改革では、新欧州連合条約(アムステルダム条約)におけるE U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(P P P)を明確化することとなった。

2004年(平成16年)からのC A P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。

このように、E U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、というように施策を段階的に展開させてきている。

## (2) 欧米諸国の動向

### 【要旨】

- 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。硝酸塩汚染対策については、助成的措置から規制的措置に変更された。
- 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、C T E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たが、環境・国土的側面を強化するC A Dに改定される予定となっている。
- 米国では、土壌保全保留計画、湿地保全計画などを実施している。

### ① イギリスの動向

イギリスは1973年(昭和48年)にE Cに加盟し、E C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。

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）」事業が開始された。後者の助成的措置は、2002年（平成14年）から規制措置のみに変更されている。

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。

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。このなかでワーキング・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も実施されている。

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・ワークが開始されている。

## 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。

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。例えば州レベルでは、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

### 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う。

（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



フットパスへの門

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。

### ③ フランスの動向

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。

1999年（平成10年）に制定された新農業基本法では、農業のも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。2004年（平成16年）には、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「CAD（持

#### 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)	
<b>【特徴】</b> ○多種多様なメニューの自由選択 ○点数制	<b>【実績】</b> ○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	点数
(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	1~4点 /ha
B 農耕景観の維持と保全	
C 景観保全的で特に少なくなった利用方法の確保	
(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	
E 粗放的で環境保全的な植物生産	
(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	
G 特別に保護された生息空間の維持	
(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)



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

続的農業契約)」に改定される見込みである。

#### 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、土壌侵食を起こ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。また85年農業法では、低投入持続型農業（LISA）が打ちだされ、1988年（昭和63年）から実施されたが、1990年（平成2年）には持続的農業研究教育（SARE）に変更継承された。

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。

## 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

#### 【要旨】

- 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。
- 農地、農業用水の保全利用にかかる集落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し、このような取組に対し直接的な支援などを検討することが重要である。

我が国は、湿潤温暖な豊かな自然環境の中で、古くから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。水田農業が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理念として認知されている。このように我が国と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は適当でない。

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

#### 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



や農業生産性の向上を図らなければならず、粗放化を軸にした政策を導入することはふさわしくない。

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。

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虫害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。

我が国とEU諸国とはこのように様々な面で条件が異なり、EU諸国の農業環境政策をそのまま我が国に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事情にある。

一方、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)度から、同市の上流部の白川中流域に広がる大津町・菊陽町の転作田に農家が水を張ることに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行なう予定である。

#### 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な...



#### 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平成16年度から支払う予定である。

このような取組は、効率的農業と環境保全とを調和させながら共に推進しようとする動きとして注目される。また、その必要性について理念的な理解は徐々に広がりつつあるものの、農家と非農家との意識の差や経費の負担の問題など解決すべき問題も多く、実際に実行できる地域は極めて限られている現状にあり、国民的理解を得て、広がりをもった取組にする必要がある。

農地や農業用水などの地域資源は、担い手農家を中心とした効率的な農業の展開の基礎となるものであり、引き続きその保全や利活用に向け、万全の対策を講ずる必要があるが、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応えていくことが、今、重要となっている。

その際、政策手法を実効性があり、かつ、国民理解が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、国土を経営するという視点からも検討を行うことが重要である。

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し、水利組織の強化と地域との連携の促進のための支援対策を、基盤整備などと併せ

#### 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、考えたかどうかと思う…

… 地域資源の経営を考えると、主体をしっかりとっ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



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。

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様な機能の発揮に適切に対応できる仕組みとし、このような取組に対し直接的な支援などを検討することが重要である。

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、食料の生産性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。

## (2) 将来のあるべき姿

### 【要旨】

○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、これを国民の間で広く共有することが重要である。

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。このため、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。

本研究会としては、次のような姿を将来のあるべき姿として提案する。

- 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。

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、これを国民の間で広く共有することが重要である。

#### 耕作者主義と保全の主体（委員発言）

… 水利施設等をきちんとケアするのは地主側の責任なのか耕作者の責任なのか、どうも曖昧なところがある。今の土地改良法を素直に読むと、土地所有者ではなくて耕作者になるのかも知れない、特に利用権が設定されている場合、実際には土地改良事業への参加者は、地主側の場合が大半を占めていると思う。ここには一種のずれがある。

（責任がどちらにあるのか）今のようになんとなく漠然としていることはよくなく、少し中長期的な課題として考えなければならない…

土地改良事業参加資格者（法3条第1項～第5項）

(原則)  
 農用地 — 自作地 → 所有者  
           — 小作地 → 耕作者  
 非農用地 → 所有者

(例外)

農用地の小作地 → 所有者（事業開始時に農業委員会に申出・承認、又は、途中で2人の合意で交代）  
 非農用地の貸付地 → 借地人（2人の合意で事業開始時に農業委員会に申出、又は、途中で交代）

### (3) 地域資源の保全にかかる今後の施策展開

#### 【要旨】

○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必要がある。

○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、
- とすることが必要である。

平成 11 年（1999 年）に新たな食料・農業・農村基本法が制定され、食料の安定供給の確保、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。さら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。このような食料・農業・農村を巡る近年の動向を踏まえ、平成 15 年 8 月には、食料・農業・農村基本計画の見直し作業が着手されたところである。

本研究会としては、近年の国内施策の動向や国民の意識の変化などを踏まえ、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がを提案し、この実現に向け具体的政策を展開していく必要があると考える。

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

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、農業の環境に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である。



### 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

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必要である。



### ③ 地域資源の保全に向けた地域連携の推進

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一体的に推進することが必要である。



#### (4) 新たな政策展開の視点

##### 【要旨】

○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、新たな政策の展開に当たっては、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が、まず重要であり、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。

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活動を支え、多面的機能の発揮に十分努めること、などである。

新たな政策理念として提案した

##### 「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っては、次の現状認識からスタートすることが必要である。

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

○食品への安全性に対する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。

○地域資源は、担い手農家の農業経営に不可欠だが、新たな政策理念の実現に当たり、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。

○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。

いずれにしても、多様な主体との連携を形成しつつ、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一体的に推進する新たな政策については、我が

国初めての施策となることから、施策の対象とな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が、まず重要である。

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。また地方公聴会を開催するなど国民の意見を聴取する場をできる限り用意することが重要である。

### ① 都市住民、NPOなどにも開かれた、懐深い農村とすること

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理解し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サーベイランス（調査監視）などの形で常に関わりをもつことが重要である。

### ② 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

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つつ、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。この際には、農村の環境や景観の保全と農業生産におけ

#### 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

る負荷の低減とを一体的に進めることが重要であり、これに要する追加の経費や減収の補填などを支援することも検討する必要がある。

③ 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

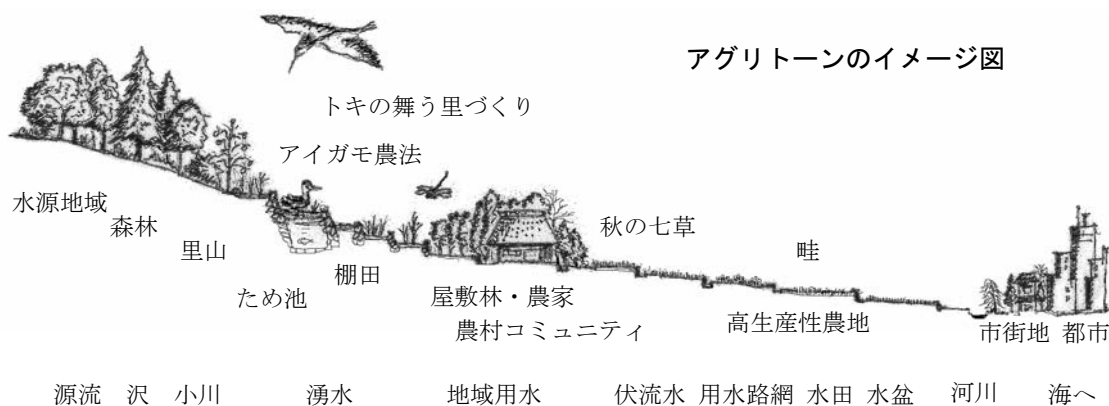
多様な主体による参画・連携・協働を基本として地域資源の保全に取り組むことが重要である。この際、我が国農業の特徴を踏まえ、多面的機能の十分な発揮に努めることが重要である。

④ 効率性を重視する地域や保全的な地域など、農業の特徴を活かした土地利用を進めること

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、環境の保全に一定

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な。 …



<b>農林業専門家</b>	<b>農業専門家</b>
林業・森林 保全手法	農家の暮らし方の知恵
棚田保全手法 畦うね・石垣の作り方	当たり前の農業の営み 田植え 稲刈り 江ざらい 草刈り 大根干し 干し柿

**連携** 森林保全指導 自然再生・生態系保全 農村環境保全機構 労働の提供（参加の喜び）  
里山交流・保全活動 グリーン・ツーリズム 農業による環境保全機能発揮への補填・支払

<b>都市住民等</b>				
森林ボランティア	里山クラブ	援農ボランティア	新規農業・営農希望者	市街地居住者
	棚田ファンクラブ	江ざらい・草刈りボランティア	U・I・J ターン人材	

の配慮を行なう地域などに区分し、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、土地利用制度との整合を図ることも重要である。

**⑤ 地域の主体性を尊重した多様な取組を進めること**

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、国の関与は最少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が進められることが重要である。

**⑥ 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**

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。

**⑦ 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**

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、環境の保全増進効果だけでなく、環境負荷も含めて評価を行うことが重要である。

**⑧ 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。

**⑨ 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**

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。

**⑩ 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。