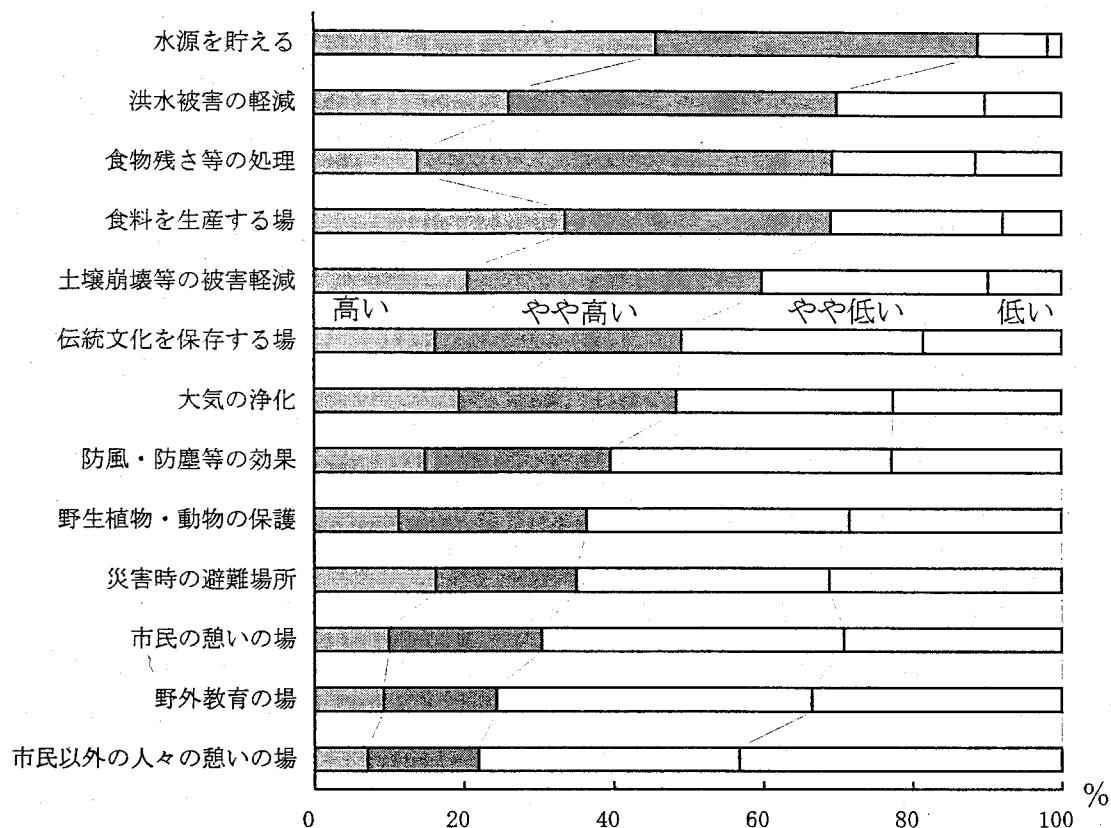


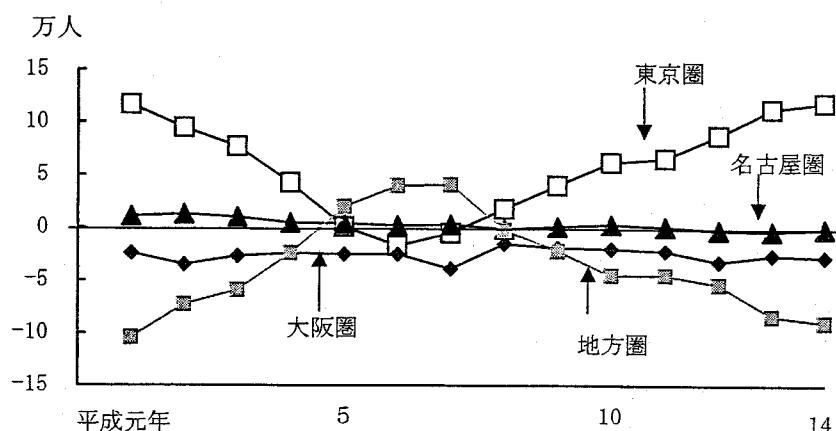
図III-10 地域農業資源の有する多面的機能に対する都市住民の評価



資料：山形県長井市「「地域農業資源システム」に対する住民意識アンケート調査」(14年6月調査)

注：長井市内地域資源循環システムの実施地区住民316人に対するアンケート調査である。

図III-11 三大都市圏と地方圏の人口移動の推移



資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告年報」

注：1) 各圏域における各年の人口の流入出の超過数を示している。

2) ここで三大都市圏とは東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、名古屋圏（岐阜県、愛知県、三重県）、大阪圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）をいい、地方圏とはこれらを除く道県である。

(農村の高齢化が加速している)

我が国においては、出生率の低下と平均寿命の伸びにより急速に高齢化が進んでおり、12年度の高齢化率（65歳以上の年齢の人口に占める割合）は17.3%となっている。一方、農家人口に占める65歳以上の高齢者は、2年までは5年ごとに各々2～3ポイントの割合で上昇していたが、2年以降は同じく4～5ポイントの割合で上昇し12年には28.6%に達しており、全国平均を10ポイント上回っている（図III-12）。

また、農家人口の年齢別構成比をみると、昭和45年には24歳以下の若年層の割合は4割を超えていたが、農村からの若年層の流出と農家世帯の高齢化によって平成12年には24.5%まで低下している。

(農村の社会基盤の整備は依然として遅れている)

町村部の基本的な生活環境施設の整備は着実に進んでいるものの、汚水処理施設の整備率は4割を下回っているなど、整備水準は大都市等に比べ依然低い水準にとどまっている（図III-13）。過疎地域の市町村では、今後集落の人口を増加させる方策として、住宅や道路、生活環境等の整備をあげる割合が高く、これらの社会基盤の整備が農村の定住人口の確保を図るうえで引き続き重要であることがうかがわれる（図III-14）。

(農業集落の減少や混住化が進行している)

農村の地域社会は、共同の農作業や農業用水の利用を中心に、家と家とが地縁的に結び付いた農業集落を単位として形成してきた。

しかしながら、農家戸数や農業従事者数の減少、混住化等により、農業集落には大きな変化がみられる。集落の総世帯に占める農家世帯の割合（農家率）をみると、近年、農家率が70%以上の農業集落の割合が大きく減少し、都市的地域をはじめとして農家率が低い集落の割合が増加している（図III-15）。また、1集落当たりの総世帯数は山間農業地域以外のすべての地域で増加しており、農業集落の混住化は都市的地域に限らず広く進行している。

(2) 中山間地域の現状

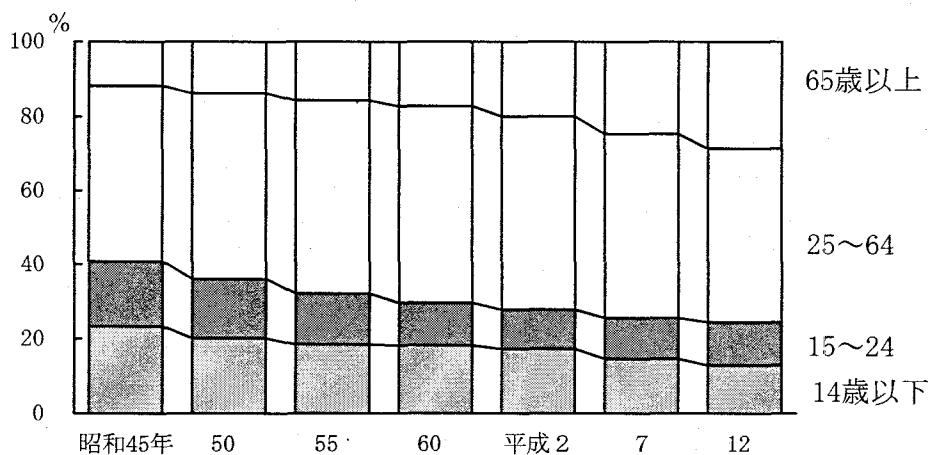
(中山間地域は我が国の農業・農村において重要な役割を担っている)

平野の外縁部から山間地に至るいわゆる中山間地域は、国土面積の約7割を占め、総人口の約14%が居住する地域である。また、耕地面積、農業就業人口、農業粗生産額のいずれも全国の約4割を占めるなど、我が国の農業・農村において重要な位置を占めている（表III-6）。

こうした中山間地域は、一般に河川の上流域に位置し、傾斜地が多いなどの立地特性から、農業の有する多面的機能が発揮されるなかで、下流域の都市住民等の生活基盤を守るいわば防波堤としての役割を果たしている。

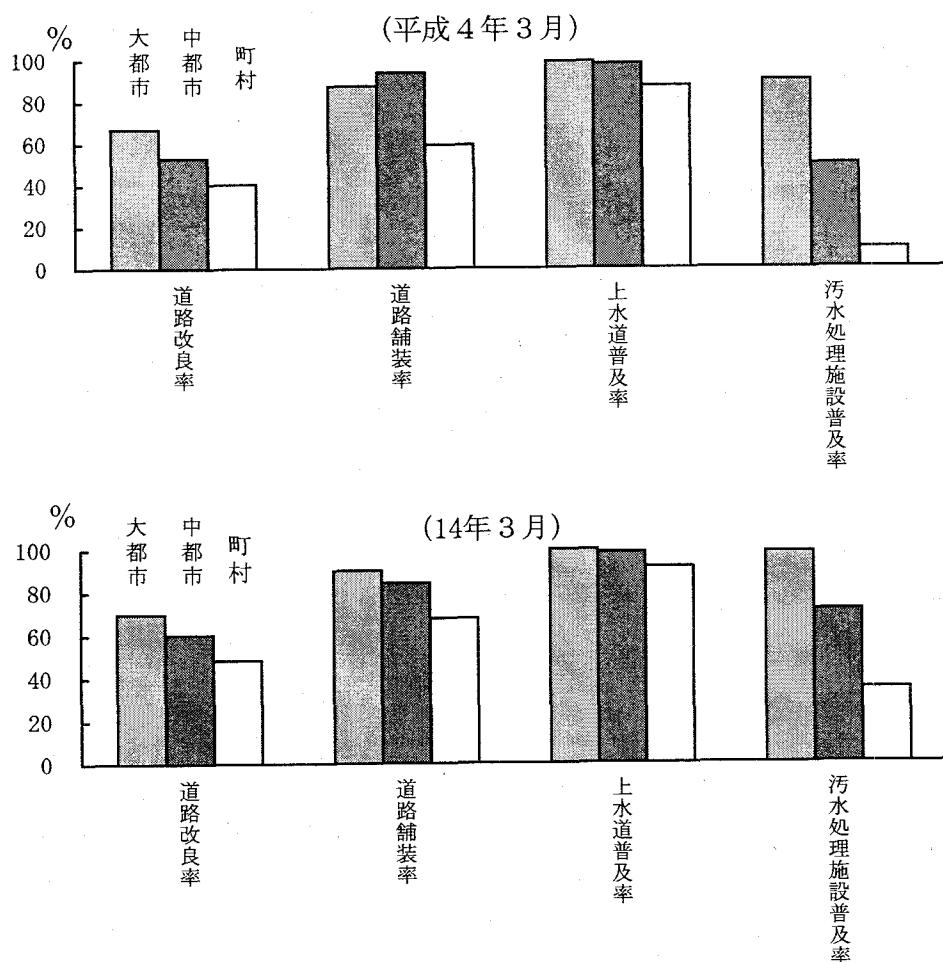
農業地域類型別に市町村人口の動向をみると、都市的地域では増加しているものの、平地農業地域や中間農業地域、山間農業地域では引き続き減少している（図III-16）。また、中山間地域の高齢者比率は12年には25.1%に達しており、全国平均（17.3%）に比べ約8ポイント高い。

図III-12 全国の総農家の世帯員年齢別構成比の推移



資料：農林水産省「農林業センサス」

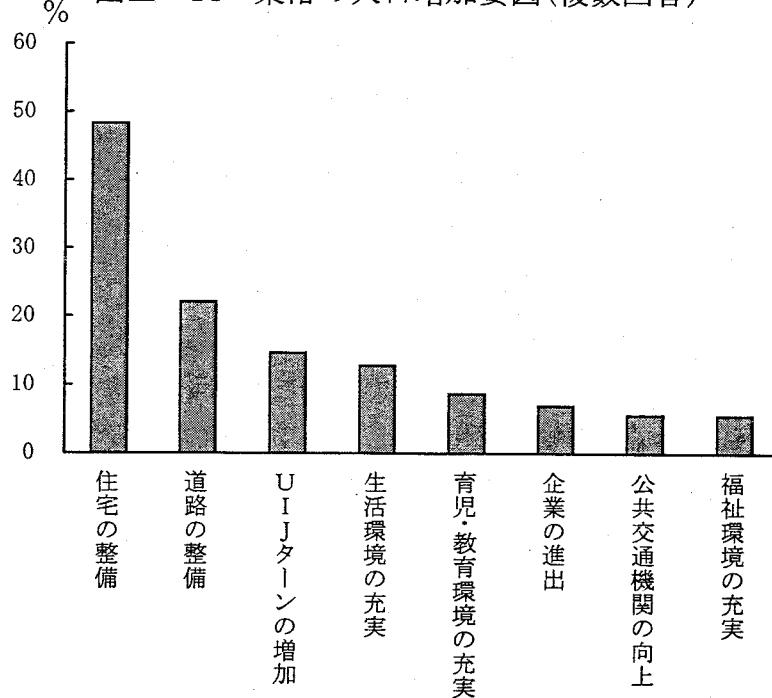
図III-13 都市規模別の主な生活環境施設の整備状況



資料：総務省「公共施設状況調」

- 注：1) 全国市区町村を大都市（指定都市、特別区）、中都市（中核市、特例市、人口10万人以上の市）、小都市（人口10万人未満の市）及び町村に区分して集計した数値のうち、大都市、中都市及び町村について図示した。
- 2) 道路改良率は、道路構造令の規格に適合した道路延長の割合である。
- 3) 汚水処理施設普及率は、公共下水道、農業集落排水施設等公共事業による施設の普及率である。

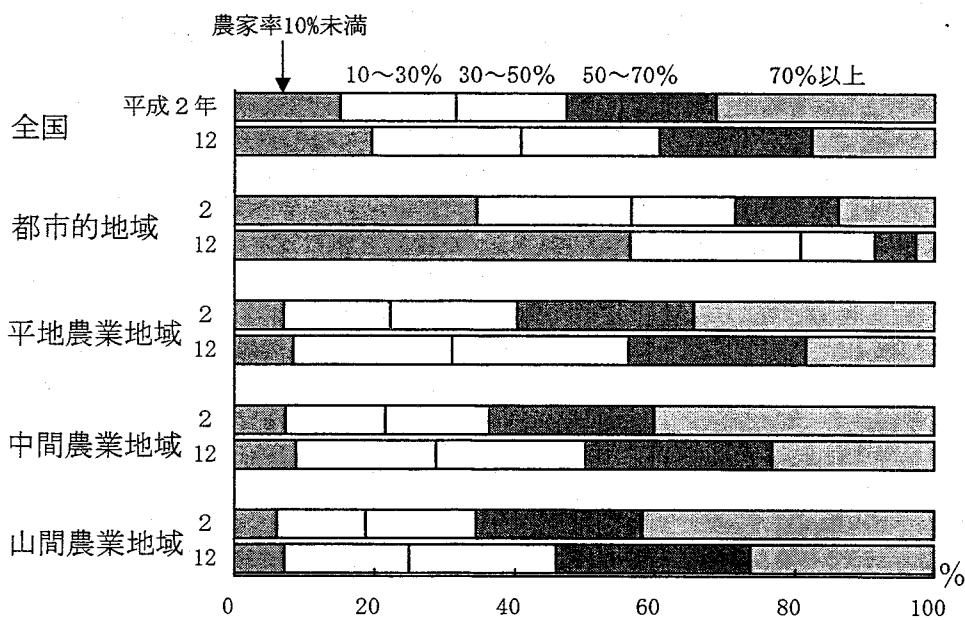
図III-14 集落の人口増加要因(複数回答)



資料：(財)過疎地域問題調査会「過疎地域における集落の現状と課題に関する調査研究」(9年)

注：過疎地域1,231市町村で人口が増加すると予想されている2,760集落を対象としたアンケート調査である(回収率90.1%)。

図III-15 農家率別農業集落数の割合の変化



資料：農林水産省「農林業センサス」

表III-6 中山間地域の概要

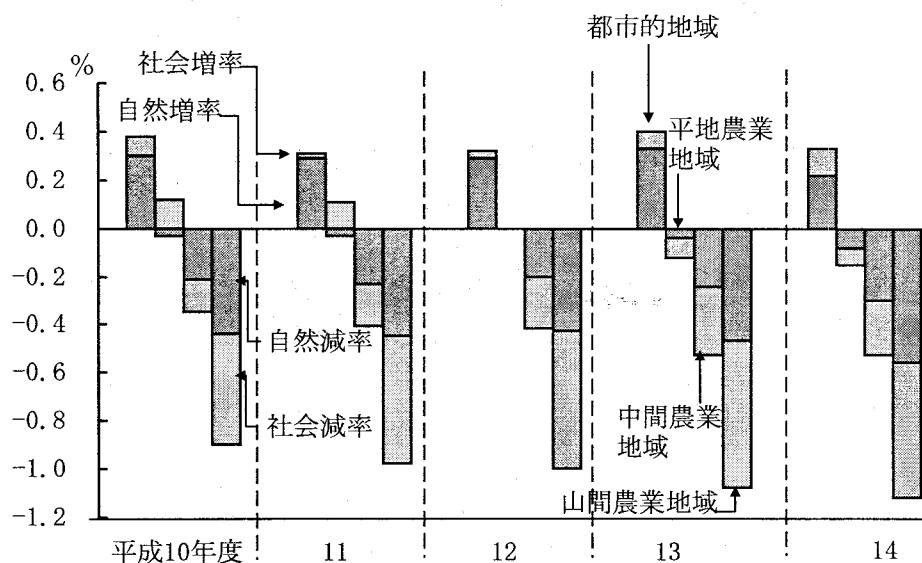
	地域の概要				農業の概要			
	総面積 (万ha)	総市町 村数	総人口 (万人)	高齢者 比率 (%)	農業産 出額 (億円)	農業就 業人口 (万人)	耕地面 積 (万ha)	耕作放 棄地率 (%)
全国 ①	3,717	3,224	12,693	17.3	90,364	389	479	5.1
中山間地域②	2,551	1,776	1,743	25.1	33,820	154	201	7.1
②/① (%)	69	55	14	-	37	40	42	-

資料：国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」、総務省「国勢調査」、農林水産省「生産農業所得統計」、「農林業センサス」、「耕地及び作付面積統計」

注：1) 中山間地域は、農林統計に用いる農業地域類型の基準指標による「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせた地域である。

2) 農業産出額は14年、総市町村数、耕地面積は13年、そのほかは12年の数値である。

図III-16 農業地域類型別にみた市町村の人口増減率の推移



資料：総務省「住民基本台帳人口要覧」（組替集計）

注：1) 10年4月1日から15年3月31日までの各年度における農業地域類型別市町村の人口動態である。

2) 社会増減率には、転出入によるもののほか、帰化、国籍離脱等による増減を含む。

(いわゆる限界集落を中心に地域の活力の低下が懸念される)

中山間地域では農業集落の減少や農家戸数の減少が進んでいるが、全国一高齢化率の高い島根県の過疎地域を対象とした調査によると、総世帯数が20戸未満の集落で世帯数の減少率が著しく高くなっている^{*1}。

このように、集落の総世帯数が一定規模を下回ると、世帯数の減少が加速化し、集落の生産や社会の活動水準が低下するとみられる。このいわゆる「限界集落」^{*2}の目安を総世帯数20戸以下と仮定すると、全国の過疎地域の市町村内の集落のうち3割が限界集落に該当することとなる^{*3}。

さらに、過疎地域において集落の総戸数が減少して10戸未満になると急激に集落機能の維持が困難になり、耕作放棄地や管理放棄林の増大と、それに伴う鳥獣による農作物被害の発生、伝統的祭事の衰退、景観や住宅の荒廃等の深刻な事態が生じている（図III-17、18）。

このように、過疎地域をはじめとする中山間地域は、過疎化や高齢化、集落の維持等の現在の農村がかかえる問題が最も顕著に現れている地域であると考えられる。

(中山間地域では集落の連携による振興策が重要である)

一般に、商店や病院、保育所、農協、郵便局等は、地域の中心部に立地している。中山間地域においては、公共交通網が十分に整備されていない地域が多いため、これら施設を利用するには、自動車やオートバイが不可欠の交通手段であると考えられる。

このようななかで、我が国における運転免許の保有割合を男女別・年齢別にみると、男性の8割、女性の5割以上が免許を保有しているが、高齢者ほど保有率は低く、特に65歳以上の女性高齢者は2割に満たない^{*4}。

中山間地域のこれら高齢者を中心とする自らの移動手段をもたない人々にとっては、日常の買い物や病院への通院等が加齢に伴いますます困難になると考えられる。このような状況を背景に、集落の人口減少率は市町村の中心地域からの距離が遠くなるにつれて大きくなる傾向にある（図III-19）。

このため、中山間地域の市町村のなかには、日常生活の利便性を確保するための生活関連施設や交通網等の総合的な整備、広域的な集落組織の再編について、近隣の市町村と連携して取り組むところがある。例えば、広島県安芸郡江田島町ほか3町では、広域的な農村振興計画のもとで地域の整備を進めるとともに、従来の集落ごとの自治組織を数集落ごとに統合して新しい自治組織に再編している。その結果、これらの新たな組織が、高齢者の日常生活を支援するなどの地区ごとの課題に対処する「自立的なコミュニティ」として位置付けられ、広域化する市町村の行政や低下した集落機能を補完し、活性化を担う組織として地域住民から期待されている。

このような中山間地域における総合的な取組に当たっては、地域住民や市町村に加えて、

*1 島根県過疎地域対策協議会「集落調査・集落事業報告書-中山間地域・過疎地域における自立促進の手法」(15年3月)

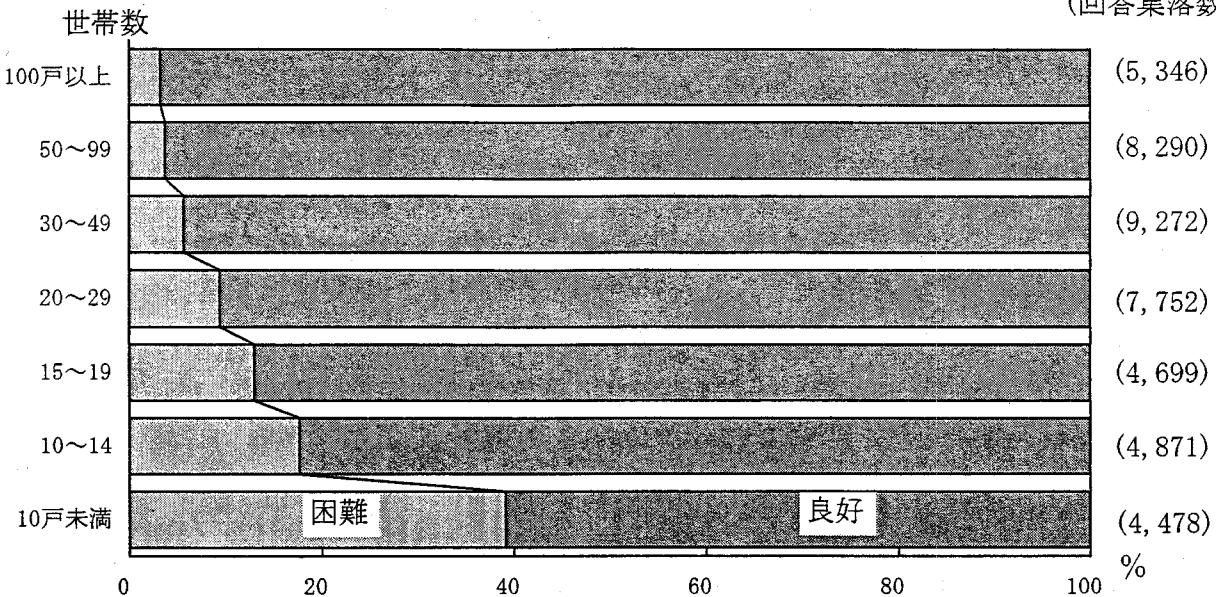
*2 限界集落とは、存続が危ぶまれるまでに生産や社会の活動水準が低下した集落を指す。総戸数を目安とするほかに、高齢化率や中心集落からの距離等を総合して目安にする場合もある。

*3 (財)過疎地域問題調査会調べ。

*4 警察庁調べ(平成15年)。

図III-17 集落機能の維持について

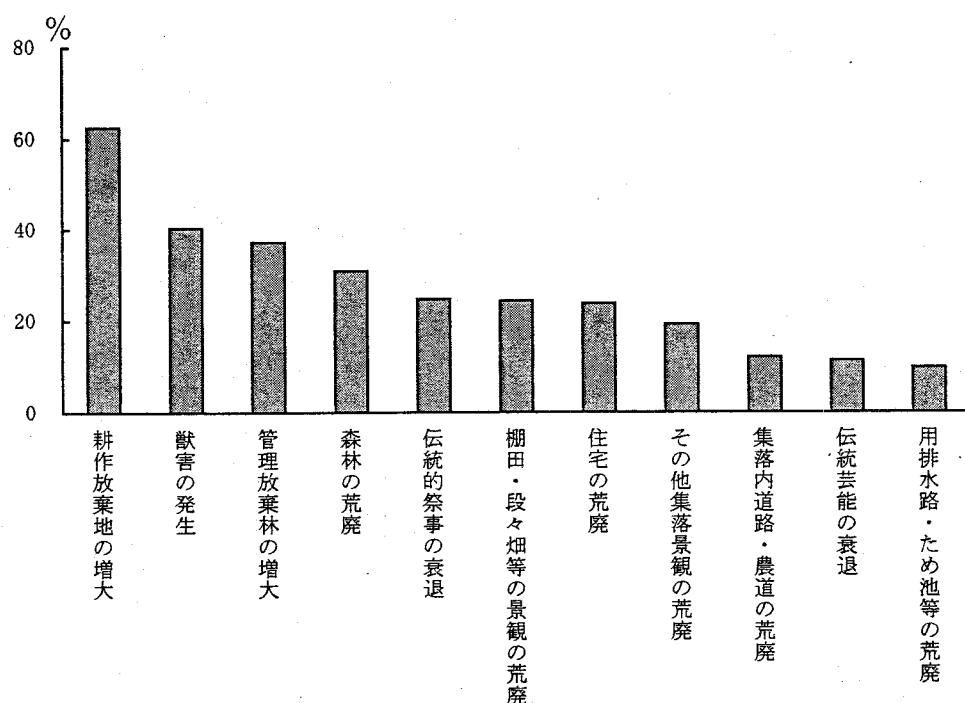
(回答集落数)



資料：総務省「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査」(12年3月)

- 注：1) 過疎地域活性化特別措置法に基づく11年4月1日現在の過疎地城市町村(1,230団体)における集落(48,689集落)の代表者に対するアンケート調査である。
- 2) 集落の維持が困難であると回答した集落(4,962集落)及び集落の維持管理は良好であると回答した集落(39,746集落)を世帯数の規模別にみた場合の比率である。

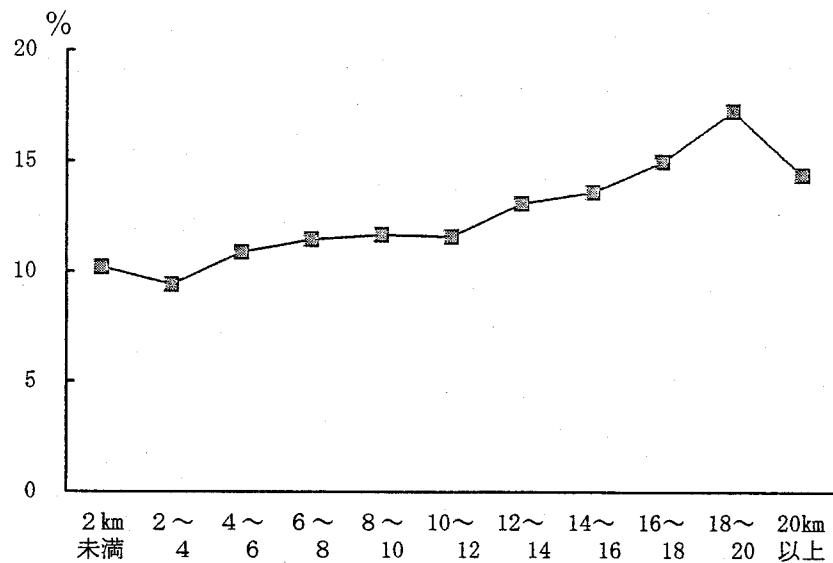
図III-18 集落の衰退による多面的機能の低下状況



資料：総務省「集落の衰退による地域の社会基盤等への影響に関する調査報告書」(13年3月)

- 注：12年4月1日施行の過疎地域自立促進特別措置法により過疎地として公示された市町村(12年4月1日現在1,170市町村(三宅村を除く))における46,391集落のうち、集落の維持が困難と回答した4,595集落の代表者へのアンケート調査結果(複数回答)の上位11項目である。

図III-19 市町村の中心からの距離と集落の人口減少率



資料：中国地方中山間地域振興協議会調べ(9年)。

注：1) 中国地方の中山間地域の9,003集落を対象とした

調査である。

2) 人口減少率は昭和62年と平成9年を比較した。

NPOや農協等も含めた多様な組織の主体的な参加と合意形成を通じて地域全体の将来像を策定していくことが重要である。

(中山間地域では鳥獣による農作物被害が大きな問題になっている)

鳥獣による農作物被害は、中山間地域をはじめ全国で大きな問題となっており、10年度から14年度にかけては被害面積、被害量とも低下傾向にあるものの、被害金額は年間200億円を超えており（図III-20）。15年度においても、各地で被害が発生している。

農作物被害の金額を鳥獣の種類別にみると、獣類ではイノシシ、シカ、サルによるものが大半を占めている。イノシシによる被害は西日本を中心とするが、従来、被害が比較的少なかった関東、東北等でも増加傾向にある。さらに、ニホンザルは食害のみならず、農作物の引き抜きや果樹の枝折等悪質な被害を生じさせている。なお、最近では、集落周辺の農地でも被害が生じるようになつたが、これは野生鳥獣の個体数の著しい増加、農山村の人口減少等による生息環境の変化、人口減少で人から追われなくなった野生鳥獣が人を恐れなくなったこと等が背景にあると考えられている。

鳥獣による農作物被害は営農意欲を著しく損ない、ひいては耕作放棄地の発生等につながりかねない深刻な問題である。また、耕作放棄地は有害鳥獣の繁殖地や潜伏地となる場合もあり、耕作放棄地の抑制は周辺地域の鳥獣害を防止する観点からも重要である。

過疎化が進む中山間地域の鳥獣害対策としては人手も費用も最小限で効果が高いものが求められている。このため低コストで効果的な防止対策について、各地で実証試験等が進められている。

<事例：家畜の放牧による獣害回避の取組>

滋賀県農業試験場では、平成13年から、山林に隣接した農地に家畜を放牧し野生動物を威嚇することで田畠への侵入を防止し獣害を回避する「放牧ゾーニング」と呼ばれる省力・低コスト型の技術の開発を進めている。

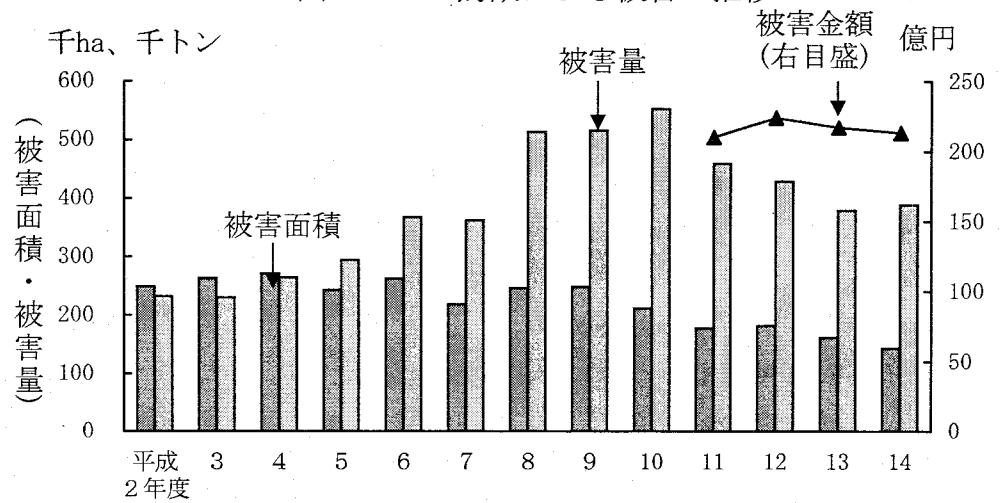
中山間地域に位置する木之本町において、ススキなどが繁茂して荒廃している山沿いの75アールの水田の周辺に柵を設置し、その中に8月下旬から和牛2頭、9月には羊と山羊を各3頭ずつ加えて11月まで放牧し試験を行つた。なお家畜の飲み水は山の湧き水を利用し、飼料はもっぱら放牧地内の雑草で購入飼料はほとんど使用しなかつたため、飼育に関して手間も費用もほとんどかかっていない。

放牧試験期間前には4か月間で集落の農地にサルが13回、イノシシが10回侵入し、330アールの農地でさつまいも等に被害が生じたが、放牧試験期間中には、イノシシ、サルともに侵入は認められず、被害面積は皆無と大きな獣害回避効果が確認された。また、放牧の間に、背丈以上あった雑草が家畜にほぼ食べ尽くされ、荒廃していた水田の景観が良好になった。さらに、放牧中に老人や小学生等が家畜の見学をするようになり、放牧地周辺が集落の憩いの場所となつてゐた。

14年以降には木之本町に加えて、朽木村等他の町村でも試験が行われ同様の効果が確認されている。

このように「放牧ゾーニング」は低コストで獣害を防止することに加え、良好な景観の形成や集落の活性化の観点からも効果が大きく、早期の実用化が期待される。

図III-20 鳥獣による被害の推移



資料：農林水産省調べ。

(中山間地域等直接支払制度の実施状況)

中山間地域においては、平坦な農地が少なく生産基盤の整備が立ち遅れ、過疎化、高齢化の進展に伴う耕作放棄地の増加等もあり、農業の有する多面的機能の低下が特に懸念されている。

このため、農業生産活動等の維持を通じて多面的機能を確保することを目的として、12年度より農業生産条件の不利を直接的に補正する中山間地域等直接支払制度が実施されている。

本制度に基づき、15年度末までに全国1,960市町村の66万2千haの農用地について3万4千件に及ぶ集落協定等^{*1}が締結される見込みである(図III-21)。14年度までの実績では、制度の対象となる農用地のうち83.4%で協定が締結され、地目別の協定締結率をみると田80.7%、草地93.5%であるが、畑は63.5%と低くなっている。また、協定締結を契機に566市町村で1万1,334haの農地が優良農地として保全される農振農用地区域に編入された。

集落協定に基づく主な活動をみると、全体の9割で水路・農道等の維持に取り組んでいる。また、全体の6割で賃借権設定・農作業委託に取り組んでいる(図III-22)。さらに、全体の6割で周辺林地の下草刈りに、4割で景観作物の作付けに取り組んでいる。なお共同取組活動として農産物直売や農業体験学習、都市農村交流活動等地域の特性を活かした活性化活動に取り組む事例もみられる。

(中山間地域等直接支払制度は農業生産の継続等に効果を発揮している)

中山間地域等直接支払制度の効果について、直接支払いの対象である集落協定の代表者に対するアンケートによれば、その9割が農業生産活動の継続に効果があると回答している。さらに、7割が締結前より集落内の話し合いがふえるなど集落に活気が出てきた、6割が集落営農組織の活動が活発になったと回答している^{*2}。

水路や農道の維持・管理の状況をみると、現在はほとんどの地区で参加者が管理しているが、協定代表者の1割は、今後農業生産法人や土地改良区^{*3}等の外部組織への委託を希望しており、活動の受皿となる組織の整備が課題となっている。

耕作放棄の発生状況について島根県、広島県及び山口県を対象にした調査によると、耕作放棄が一定程度以上みられる集落の割合は、本制度を実施していない集落では7割を占めるのに対し、実施している集落では5割を下回っている(図III-23)。

なお、協定対象農用地を保有していない地域内の農家や非農家が協定に参加する例もみられる。それらの者が協定参加者全体に占める割合をみると、都府県では2%である一方、北海道では、23%を占めており集落全体で取り組んでいる傾向が強いことがうかがわれる。

<事例：中山間地域直接支払制度を利用した農産加工品の生産と販売>

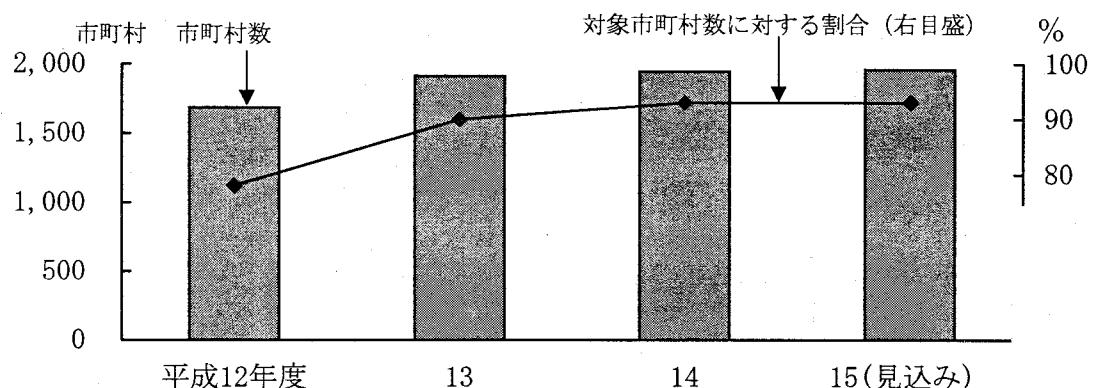
新潟県吉川町のJ集落は中山間地域に位置する水田11haを有する集落であり、集落の総戸数は昭和50年の24戸から平成15年には6戸まで減少している。集落戸数減少と高齢化等に対応するため、平成10年から地場産大豆を利用した加工品の試作に取り組んでいる。また11年には担い手のUターンを

*1 卷末[用語の解説]を参照。

*2 農林水産省「中山間地域等直接支払制度集落協定代表者への意向調査」(15年6月)

*3 卷末[用語の解説]を参照。

図III-21 中山間地域等直接支払交付金の交付市町村数の推移

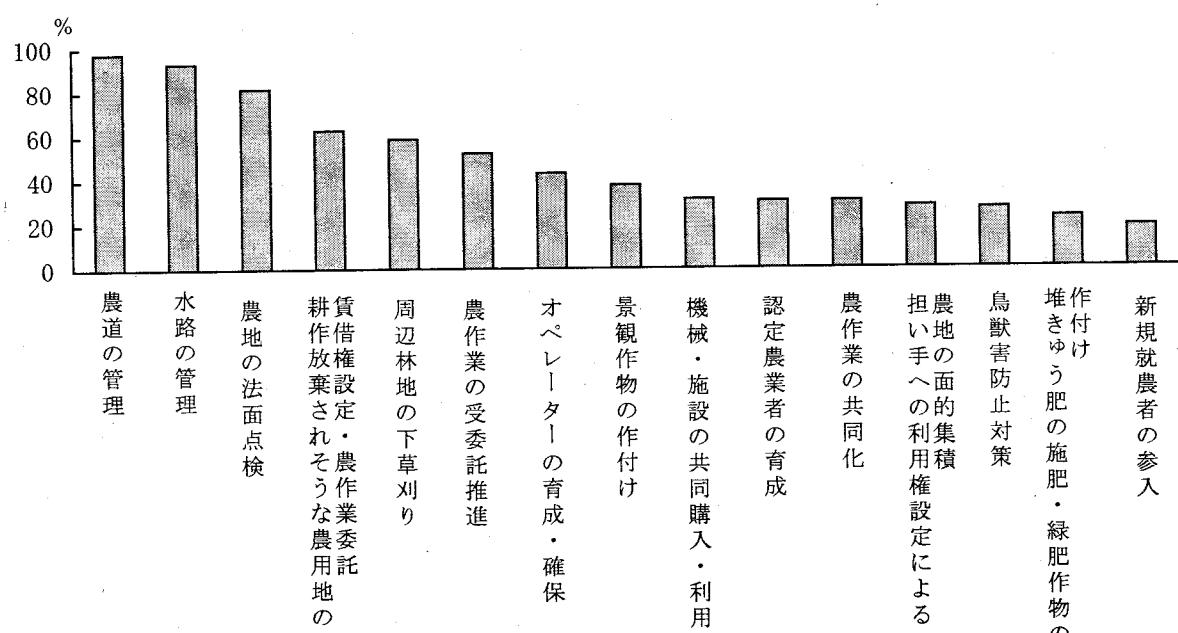


資料：農林水産省「平成15年度中山間地域等直接支払制度の実施状況（見込み）」（16年2月）

注：1) 15年度は16年1月時点の概数値である。

2) 中山間地域等直接支払制度の対象農地を有する市町村数は2,101市町村である（16年1月時点）。

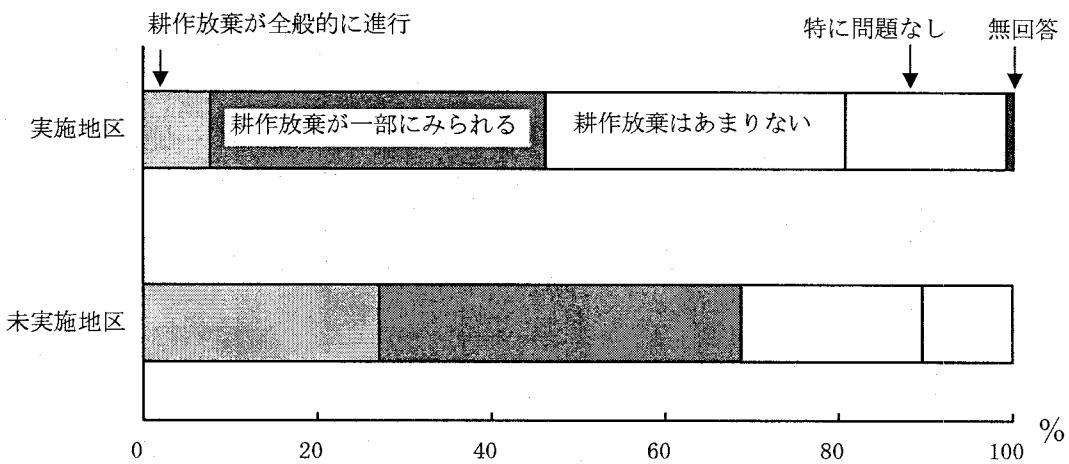
図III-22 中山間地域等直接支払制度に基づく集落協定の活動内容



資料：農林水産省「平成14年度中山間地域等直接支払制度の実施状況」（15年6月）

注：締結済み集落協定32,747を対象とした調査である。

図III-23 中山間地域等直接支払制度実施状況と耕作放棄地の関係



資料：農林水産省「中国四国食料・農業・農村情勢報告」(14年度)

注：島根県、広島県及び山口県の中山間地域の492集落の抽出アンケート
調査である。

きっかけに生産組合を設立し、水稻の共同利用機械・施設を整備した。

12年の中山間地域等直接支払制度の発足と同時に集落全戸で集落協定を締結した。協定に基づき、農地11haの耕作と管理、年2回の水路・作業道の管理作業と周辺林地3haの下草刈りを集落と生産組合で対応している。また、農産物加工を本格化するため、中山間地域等直接支払制度の交付金を農産物加工所の建設費に充当し、計画的に設備の整備を進めている。

農産物加工品の生産は、加工所の設置を契機に生産組合内に加工部会を組織し、納豆と漬け物の生産に取り組んでいる。集落内で生産された加工原料は生産組合で買い取り、加工所の出役にも賃金を支払っている。加工品の販売は役場の協力を得て町内の施設等で販売しているほか、現在は首都圏の生協へも販売を始めている。

今後、J集落では加工品目の拡大、加工所の規模拡大を予定しているが、加工原料のはくさい等が集落内の生産量では不足するため、必要量の確保のため他集落等との連携が必要となっている。また、農産物加工に取り組んだことにより、若者だけでなく女性や高齢者の活動の場ができ、集落住民のまとまりができるという効果も現れている。

このようにJ集落では中山間地域等直接支払制度を契機に、農業生産の維持とともに農産物加工による活性化に効果が現れており、今後は、収益の向上とともに集落の定住者の維持が期待される。

(リーダーの確保、地域での共同管理等の課題がある)

以上のように、中山間地域等直接支払制度は地域農業の維持や集落の活性化等に一定の効果を発揮しているが、その制度の運営についての課題も指摘されている。

中山間地域等直接支払交付金のうち集落として共同で取り組まれている活動に対する交付金は、主として農道や水路の維持補修の費用等に充当されている。なお、積立・繰越が全体の4分の1を占めているが、主に施設の大規模な改修や機械の購入に活用されている。一部、その使途について検討中の協定集落もあることから、今後、交付金の活用事例の紹介等により、具体的な取組の推進が望まれる。

また、畑については協定締結率が63.5%と低くなってしまっており、畑地帯における普及が課題である。瀬戸内地方の島しょ部、沿岸部の果樹地帯を対象とした調査をみると、耕作放棄地対策は、「個々の農家が適正に管理すること」が有効であるとする回答が6割を占めている。一方、中国地方内陸部の稻作地帯では、耕作放棄地対策として「集落営農に力を入れる等集落で協力すること」が有効であるとする回答が6割を占めている¹。一般に、畑地帯や果樹地帯では水管理や農作業の共同作業が少なく、集落全体としての取組が希薄になる面があり、これらの地帯や営農類型の特性等を踏まえた制度の普及が求められる。集落協定が締結されなかった集落では、高齢化の進展に加えて、リーダーの不在が協定の締結に至らなかった主な理由とされており、集落内のリーダーの確保・育成が課題となっている。

*1 中国地方中山間地域振興協議会「中山間地域における今後の地域運営のあり方」(14年8月)

(3) 農村の有する資源の現状

(農村には様々な資源が存在している)

農村地域においては、農業生産活動が行われること等により、農地や農業用水、多様な生態系を形成する動植物、伝統文化、農村景観等様々な資源がはぐくまれてきている（図III-24）。

農村の有する資源のなかでも、特に農地、農業用水等の農業資源は、食料の安定供給の確保のみならず、農業の多面的機能の発揮に不可欠で基礎的なものである。

我が国の農地は、森林を除く国土面積の3割を占めているが^{*1}、このうち水田面積260万haの6割は30アール程度以上の区画に整備済みであり、畑面積220万haの7割は農道が整備済みであるなど^{*2}、優良な農業生産基盤として整備されてきている。

また、我が国の水資源利用量の3分の2を占める農業用水は、全国の7千か所に及ぶ基幹的なダムや用排水機場等、4万5千kmに及ぶ農業水路等の農業水利施設によって供給されている^{*3}。

さらに、水田には東京ドーム3,500杯分の44億トンの貯水能力があり、水田のかんがい用水の大部分は、再び地下水等を通じて河川に還元されて、その多くは農業用水や都市用水として再利用されている（図III-25）。農業用水は、このように水循環の一部を担いながら、水源かん養や水質浄化等の機能を発揮している。

(農地の維持管理が十分に行えなくなっている)

近年、農村地域においては、これら資源の適正な維持管理が困難となってきている。

農地については、高齢化や労働力不足により耕作放棄が増大している。ひとたび農地が荒廃すれば生産機能とともに多面的機能が失われることとなる。耕作放棄された農地の8割は利用するために何らかの整備が必要な状態となっている^{*4}が、その復元費用は耕作放棄後数年間に加速的に増加するとみられ、耕作放棄期間が長くなるほど復元は容易でなくなる（図III-26）。

農地の荒廃は、病虫害や鳥獣害の発生によって周辺の農業生産へ影響をもたらし、ごみの不法投棄や農業用排水路の管理に支障を生じることがあり、また、農村景観を損なう原因ともなる。さらに、最近では、農村における不在村の農地所有者の増加が農地の維持管理をより困難にしている面もある。不在村の所有者の農地について問題が生じている市町村を対象とする調査では、7割が不在村の所有者の農地は病害虫の温床となり周囲に迷惑をかけると回答している^{*5}。また、産業廃棄物の不法投棄の状況をみると、14年度の全国の投棄量32万トンの21%が農地に投棄されており、山林への投棄も含めると5割を占めている^{*6}。さらに、全国の農業委員を対象とする調査では、4割が不法投棄が増加している

*1 國土交通省「土地利用状況把握調査」(12年)

*2 農林水産省「土地利用基盤整備基本調査」(5年3月調査)及び「農用地建設業務統計」に基づく推計である(14年3月現在)。

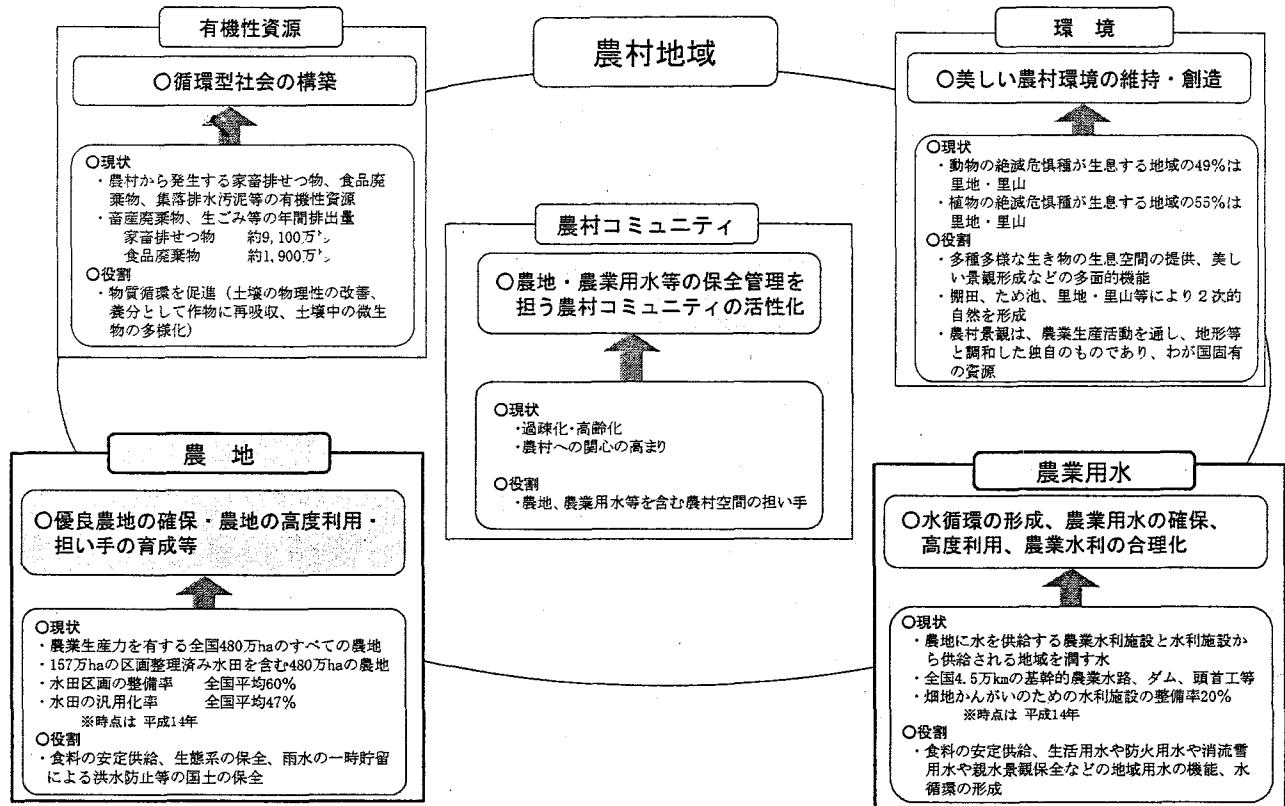
*3 農林水産省「基幹水利施設整備状況調査」(7年3月調査)及びその補足調査(14年5月調査)に基づく推計である(受益面積が100ha以上の施設を対象とした調査である。(14年3月現在))。

*4 農林水産省「平成12年遊休農地実態調査」(13年7月)

*5 農林水産省「農用地等有効利用推進調査検討」(15年3月)

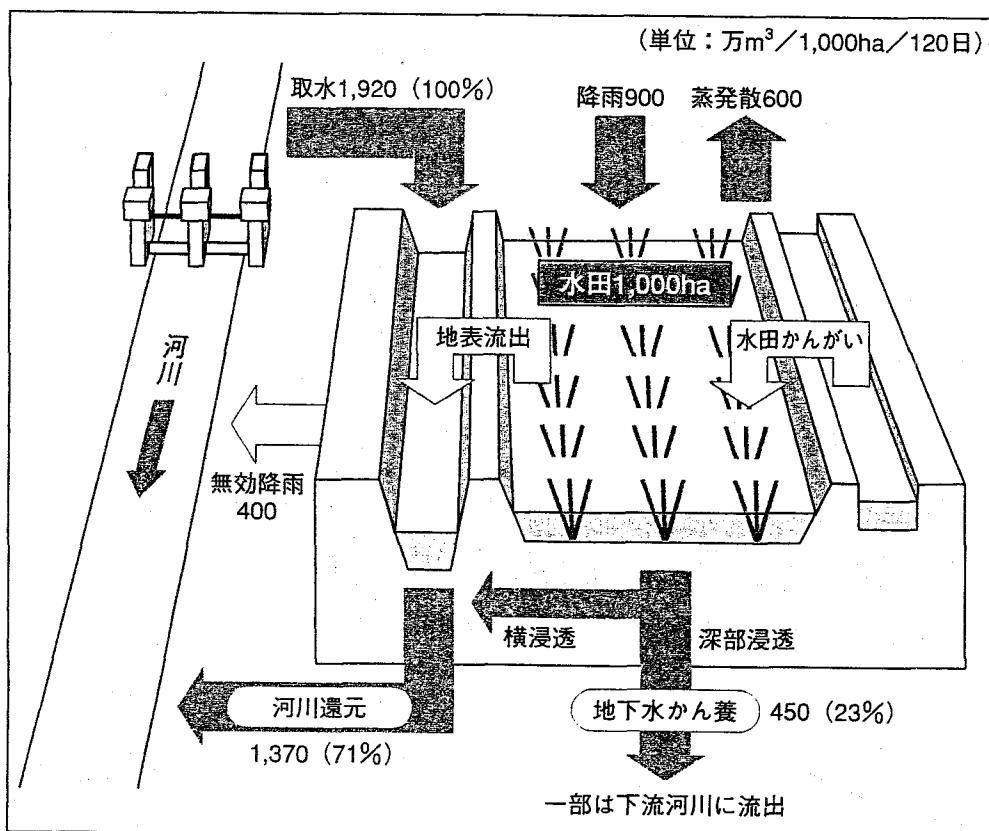
*6 環境省「産業廃棄物の不法投棄の状況(平成14年度)について」(15年12月)

図III-24 農村の有する資源



資料：農林水産省作成。

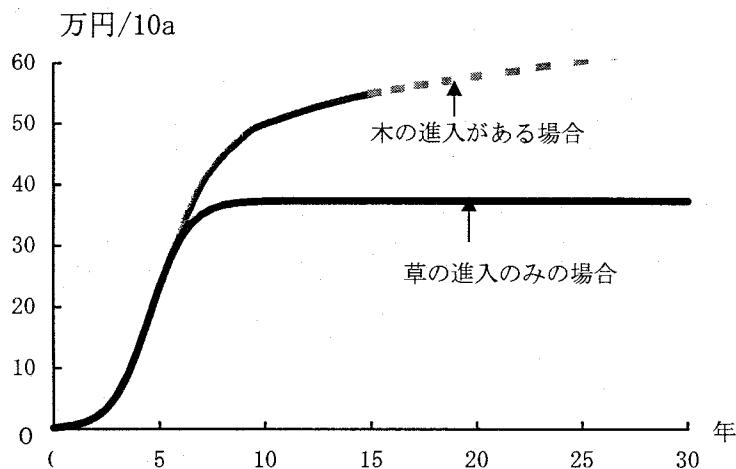
図III-25 水田かんがいと水の循環利用



資料：(財) 農業土木総合研究所作成。

注：試算は利根川の一部区間を対象としている。

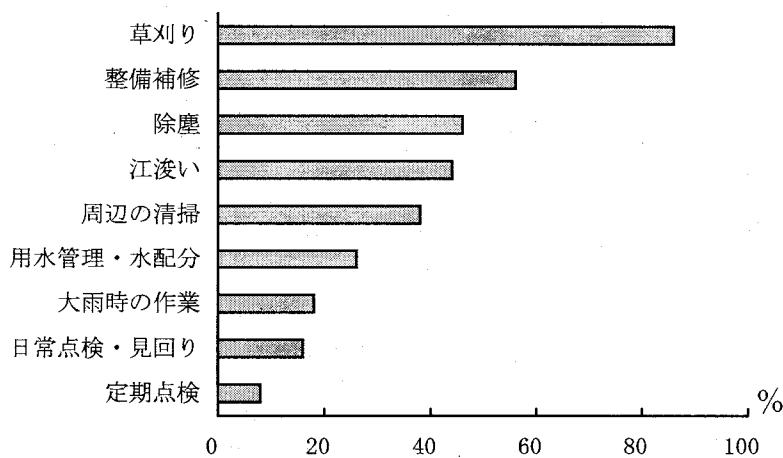
図III-26 水田における耕作放棄年数と復田コストの関係



資料：有田博之他「耕作放棄水田の復田コストから
見た農地保全対策」（農業土木学会論文集
No. 225(15年6月)）

注：新潟県東頸郡大島村の耕作放棄水田の復田
コスト見積りから算定したものである。

図III-27 基幹用水路（開水路）で維持管理が不十分な作業（複数回答）



資料：(財)日本農業土木総合研究所「平成13年構造政策の進展と農業水利施設の管理に関する調査」（14年3月）

- 注：1) 国営土地改良事業が完了した土地改良区140地区を対象としたアンケート調査である（回収率76.4%）。
- 2) 基幹用水路（開水路）の維持管理が不十分であるとした33地区に占める割合である。
- 3) 「除塵」は水路のゴミ等の除去、「江浚い」は水路に堆積した泥等をさらうことをいう。

と回答しているが^{*1}、このような農地への不法投棄は農業用水や地下水の汚染につながるおそれもある。

このような問題に加えて、地域において農地を適切に維持管理していくことができないために、担い手の規模拡大や優良農地の確保に支障が生じることも懸念される。特に、水田はけい畔の草刈や補修等の日常の管理が欠かせないが、担い手が労力負担の面からこれらの管理が行えないために、担い手に借り入れられないまま耕作放棄されることがある。

(農業水利施設の維持管理が十分に行えなくなっている)

農業水利施設は土地改良区が6割を管理しており、末端施設を含めた施設の管理費の7割を農家が負担している^{*2}。しかしながら、農家の減少や混住化の進展等により管理費や農家の出役の負担が増大し、維持管理に支障が生じる地域もみられる。

土地改良区を対象とした調査によると、基幹用水路について草刈り、整備補修、除塵の作業を不十分とする割合が、それぞれ8割、6割、5割に及んでいる(図III-27)。また、維持管理が不十分となっている理由をみると、混住化による管理水準の高度化と農家の減少による管理範囲の増大が5割、兼業化の進展による出役者の減少が4割となっている。

このような維持管理水準の低下がもたらす影響については、8割が用水効率の低下、6割が排水機能の低下をあげている。

さらに、担い手が規模拡大を行う場合に、末端用排水路の水門の開閉や枯れ枝やごみの清掃等の管理作業等の増大への対応が課題となっている。経営規模を拡大した認定農業者等を対象とした調査によれば、6割が末端用排水路の管理作業の増大等への対応に困難を伴ったと回答している。

(農村の多様な生態系や農村景観の維持に課題をかかえている)

我が国の農村には、水田等の農地や雑木林、用水路、ため池等の二次的自然のもとで多くの生物が生息・生育する多様で豊かな生態系が存在している。例えば、我が国に生息する淡水魚約300種の26%が水田周辺の水路で確認されるなど、水田は魚の「産卵場や餌場」としての役割も果たしている^{*3}。しかし、その一方で、環境省の調査によれば、絶滅のおそれがある動植物種が集中して存在している地域の半数は、集落をとりまく雑木林や農地、ため池等の里地里山で占められており、農村地域の多様な生態系の保全が課題となっている。

また、農村は、田植えや稻刈り等の農業生産活動に由来する伝統芸能や祭り等の有形・無形の地域固有の文化が培われてきており、全国の農業集落の5割、中山間地域の6割で独自の伝統工芸・芸能・祭り等が継承されてきている。

さらに、農地や農業集落等と、雑木林、鎮守の森、屋敷林、ため池等が地域空間の中で調和することによって独自の優れた農村景観を形成している。文化庁は、15年6月に「農

*1 全国農業会議所「地域における担い手・農地利用・遊休農地の実態と農地の利用集積等についての農業委員調査」(P.173脚注参照。)

*2 農林水産省調べ(8年。農家の負担は労働提供を含む。)

*3 農林水産省、環境省「田んぼの生きもの調査2002」(14年6~10月調査。全国の335地区の調査結果である。)

「林水産業に関する文化的景観の保護に関する調査報告」において、棚田や里山等地域における人々の生活や生業に密接に関連した景観を「文化的景観」と定義し、その保護手法等を提言した。しかしながら、農地、農業用水利施設の管理の粗放化や、水路のコンクリート化等の過度の効率性の重視等により、農村の豊かな生態系や優れた地域固有の景観が十分に保全できなくなっている地域もみられる。農村が有する自然や景観に対する国民の期待にこたえていくためには、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図っていくことが重要である。

（農業生産活動等を通じた農村の資源の保全が食料供給力の確保や農業の多面的機能の発揮を図るうえで重要となっている）

農村が有する様々な資源は農業生産活動を中心に互いに密接に関連していることから、これまで主に農業者や農業集落が中心となって維持、活用が図られてきた。

農林業センサスによると、12年における全国の農業集落数は約13万5千あるが、昭和45年以降の30年間に約7,500集落が減少し、特に、平成2年以降の10年間に都市的地域と中山間地域を中心に約5千集落が減少している。このような農業集落の減少に加えて、農家や農業者の減少、農村の混住化により農業集落の機能が低下するとともに、農業者の負担も増している。

農事組合や生産組合等の実行組合が組織されていない農業集落の割合は、2年から12年の間に15%から21%へと上昇しており、特に中山間地域では3割を占めている。また、農道や農業用用排水路を管理している農業集落で、農家だけの出役義務を課して共同作業を行っている割合は、農道については41%から48%へ、農業用用排水路については57%から60%へと上昇しており、特に中山間地域でその傾向が強くなっている。

今後、昭和一けた世代を中心に農業者の減少が加速化し、担い手農家の育成等の農業構造改革の過程において、農地や農業用水利施設等の保全にかかる負担が担い手や農業集落に過度に集中することになれば、食料供給力の確保や農業の多面的機能の発揮に支障を来すことも考えられる。

さらに地域住民の農業用水利施設の維持管理作業等への参加率は、混住化の進展等に伴い低下傾向がみられる^{*1}。

このため、農地や農業用水利施設等の資源については、これら資源の多様な活用を図りながら地域の活性化に結び付けていくとともに、兼業農家や非農家も含む地域全体の取組として保全していくことが、我が国の食料供給力の確保や農業の多面的機能の発揮、農村社会の維持を図るうえで重要となっている。

（4）活力ある農村の実現に向けて

ア 地域再生に向けた農村の資源の積極的な活用

（農村の固有の資源を地域の再生と活性化に結び付けていくことが重要である）

現在、農村地域については、過疎化、高齢化の進行、農地や農業用水等の農業資源の維持・活用の問題、農業産出額の減少や地域経済の低迷等多くの問題をかかえている。

*1 農林水産省調べ。秋田県の土地改良区10地区の管内の調査である。

しかしながら、一方で、消費者に安全・安心を届ける食料産業や、農産物直売施設、グリーン・ツーリズム、農業体験学習、美しい農村景観、地域の活動を支える人材等、地域に固有の優れた資源がある。したがって、今後、農村地域の再生と活性化を図るためにには、地域自らその優れた資源を、地域固有の貴重な資源として捉えたうえで、創意と工夫をもって地域の産業と活力の再生に結び付けていくことが重要である。

この場合、資源を次世代に良好な状態で継承し、その活用を図るためにには、担い手農家ののみならず、兼業農家、農家以外の地域住民や都市住民、自治体等が連携、協力しながら、これらの資源の維持に必要な負担や支援、都市と農村の共生・対流の取組も含めて資源の保全と活用に必要な各々の役割を果たしていくことが重要となっている。

以下においては、農村地域の再生を図るうえで重要と考えられる産業の活性化、情報技術（IT）、農産物直売施設、グリーン・ツーリズム、農業体験学習、農村地域を支える主体等について、それらの動向と課題を明らかにする。

（資源を活かした地域産業の活性化が求められている）

我が国の食料産業は国内総生産の1割、就業者数の2割を占めており、特に農村地域において、農業、食品製造業、食品流通業は重要な地位を占めている。12年の産業連関表により、各産業分野の生産波及の大きさ^{*1}を全国規模で比較すると、農林水産業は全産業平均の1.82倍に比べて低いものの、医療・保健等のサービス業よりも高い1.72倍であり、さらに食料品製造業では1.98倍と高くなっている。

また、農産物について、ある地域における農産物需要が各地域の農業の生産にもたらす波及効果を、地域産業連関表の生産誘発率^{*2}と需要依存率^{*3}でみると、北海道、東北、四国は移出型であり、他地域の需要に依存している側面が強い一方、自地域の生産を誘発しやすい経済構造になっている（図III-28）。また中部と中国は交易型で、他地域の需要動向に左右されやすく、生産の波及効果も他地域へ流逝しやすい。近畿と沖縄は移入型で、他地域から財を調達する傾向が強く、自地域の生産を誘発する効果が比較的小さな地域である。

今後、資源を活かして地域産業の活性化を進めるうえでは、このような地域ごとの農業等の特性を踏まえつつ、近隣地域や域外との連携を深めることにより、経済活動がもたらす効果を、地域内や地域外に波及、循環させていくことが重要である。

イ 農村の地域再生に向けた取組の推進

（情報技術を利活用した総合的なむらづくりが求められている）

農村地域の情報通信基盤の整備は、地域住民の生活環境の向上を図るとともに、情報の受発信、農産物流通の効率化や営農の合理化等を通じて、農業、農村の再生を図るうえで重要となっている。

政府が15年8月に決定した「e-Japan重点計画—2003」においては、すべての国民がインターネット等を容易にかつ主体的に利用できるように地理的な制約に起因する格差の是

*1 卷末〔用語の解説〕を参照。

*2 卷末〔用語の解説〕を参照。

*3 卷末〔用語の解説〕を参照。