

北海道農地・水・環境保全向上対策基本方針

平成19年3月30日策定

1 趣旨

本道の農業・農村は、恵まれた自然環境と土地資源を活かして、大規模で専門的な経営を展開し、我が国最大の食料供給地域として、また、地域を支える基幹産業として、国土や環境の維持・保全や美しい景観の形成など多面的な機能を発揮し、本道の経済社会基盤として大きな役割を果たしている。

しかし、一方では、農家戸数の減少、高齢化の進行及び担い手の不足により、集落機能が低下しており、社会共通資本としての農地・農業用水等の資源の適切な保全管理に支障をきたしている。

また、これら資源を基礎として営まれる農業生産活動については、環境問題に対する関心が高まる中で、環境への負荷をできるだけ低減するなど、環境と調和した農業生産に転換していくことが重要となってきた。

このため、農地・農業用水等の資源を農村環境の保全等にも役立つよう、質を高めながら将来にわたり保全管理することで、食料の安定供給や多面的機能の発揮のみならず、農村地域の振興にもつながる、地域ぐるみでの効果の高い共同活動と化学肥料や化学合成農薬の使用を大幅に低減するなど農業者の先進的な営農活動を支援する「農地・水・環境保全向上対策」を実施する。

本基本方針は本対策の実施に当たり、国が定めるものの他、本道の地域特性に応じた北海道の基本的な考え方を示すとともに、地方裁量に係る方針として、本対策の実施主体となる地域協議会が「実施方針」等を定めるに当たり、考慮すべき事項を示したものである。

2 農地・水・農村環境の現状と課題

(1) 農業・農村の現状と課題

< 現状 >

本道では、全国の約4分の1を占める広大な農地など恵まれた土地資源を生かし、大規模で専門的な農家を主体に、稲作、畑作、酪農など土地利用型農業を中心とした生産性の高い農業が展開されている。

また、本道の農地・農業用水等は、寒冷な気象条件や生産性の低い土壌条件などの厳しい自然条件や広大な地理的条件に対応し、多大な困難を克服しながら排水路、用水路の整備や客土、ほ場の大区画化などの農地の整備が積極的に進められてきた。

現在、約117万haの耕地と、約5万kmの排水路、約2万2千kmの用水路、約7万5千kmの農村道路などが本道の食料生産の基盤を形成し、わが国の重要な食料供給地域としての発展を支えている。

< 課題 >

近年は、農家戸数の減少、高齢化の進行及び労働力不足、さらには、遊休農地の増加や経営農地の分散化など、多くの構造上の問題に直面しており、道の農家戸数の動向予測によれば、平成27年度には、農家戸数が現状の6割程度に減少し、農地・農業用水等の資源の保全管理が一層困難となることが懸念されている。

一方では、農業の生産活動に伴って、硝酸性窒素の地下水汚染や農薬の生態系への影響など様々な問題にも直面しており、生産と環境の両立を図り、消費者ニーズに応える安全・安心な農産物を生産していくためには、環境に配慮した生産基盤づくりと、環境負荷の低減を目指した生産活動が求められている。

(2) 農地・水・農村環境向上活動の現状と課題

ア 農地、農業用水等の「生産資源」を保全する活動

<現状>

本道の積雪寒冷な気象条件に対応して、春先の急激な融雪による法面等の侵食を抑制し、融雪排水を促進するほ場の溝きりや水路の雪割りなどの活動、水田の深水かんがいや間断取水のための高度な水管理や畦畔の強化などの活動、融雪時の排水路への汚濁物質の流入を防ぐための河畔林や緩衝帯の保全管理活動などが行われている。

また本道は、火山灰土、泥炭土や重粘土など侵食や排水不良などの被害を受けやすい特殊土壌が広く分布しており、これらの被害を未然に防止するため、排水路や用水路の保全管理活動のほか、表土の飛散防止のための防風保安林や耕地防風林の保全管理活動が行われている。

<課題>

基盤整備が進む中で、整備された保全すべき資源が増えるとともに、大規模專業経営が主体をなしていることから、府県に比べ、農家1戸あたりの資源量は大きく、保全管理のための負担が大きくなっている。

また、近年、担い手への農地利用集積が進み、経営規模が拡大していく一方で、農地の分散化が進んでいる。

これらのことから、農地や農業用水等の適切な保全管理が困難となってきた。

イ 生態系、景観形成、水質等の「環境資源」を保全する活動

<現状>

本道の農地周辺には、今なお豊かな自然環境が残されており、大規模な農地、排水路・用水路をはじめ河川・耕地防風林などが一体となって、農業と自然が共生し、美しい景観が維持されてきた。

一方で、都市化等に伴うゴミの不法投棄や農業生産活動に起因する環境問題も発生してきている。

近年は、環境への住民意識が高まり、地域の美化活動、農地からの濁水等流出抑制を図るための排水路沿いの林帯等の設置、農村景観向上のための水路沿いの植栽などのほか、学校教育と連携して農村の生き物調査を行うなど、地域として環境保全に取り組む事例が見られるようになってきている。

<課題>

今後、地域において持続的な農業の展開を図るためには、美しい農村景観などに対する道民の理解を得ながら、地域住民が共同で景観や水質などの環境資源保全に取り組んでいくことが求められている。

ウ 集落や地域が担う共同活動を行う仕組みについて

<現状>

本道の農業集落はその形成過程から、非農業者が少なく、行政（市町村）は基幹的な大規模施設の管理など公的部分を担い、農業者は農地やその周辺の資源を自らも出役した共同活動により保全管理するなどの役割分担がなされてきた。

また、水田地帯では用水路の延長も長く、高度な水管理が必要であることから、基幹的な施設等については、土地改良区が直接管理し、末端の用水路については、土地改良区の下部組織である支線組合が中心となり、共同活動による保全管理が実施されている。

一方、酪農・畑作地帯では、農家の作業を請け負うコントラクター組織が設立されるなど、地域によっては生産活動のシステム化は進んでいるが、保全管理体制の

組織化は進んでいない。

< 課題 >

現在、農地・農業用水等の保全管理活動への参加は農業者がほとんどであるが、将来の農家戸数の減少、高齢化の進行が予測されることや、担い手の経営規模拡大の進行から、共同活動が減少するなど集落機能の低下により、地域資源の適正な保全管理が困難となることが危惧される。

さらに今後は、農業農村の多面的機能の発揮や自然環境の保全向上などの道民の新たな要請にこたえていくことも求められるため、より効果的に保全管理を進める仕組みづくりが課題となっている。

(3) 環境に配慮した農業の現状と課題

< 現状 >

本道では、恵まれた自然環境と土地資源を生かして、大規模で生産性の高い専門的な経営を展開してきたが、消費者の食の安全・安心や環境問題に対する関心の高まりに対応するため、農業本来の自然循環機能を維持増進し、たい肥などの有機物の施用による健全な土づくりを基本に、化学肥料や化学合成農薬の使用を必要最小限にとどめるクリーン農業や、それらを基本的に使用しない有機農業など環境に配慮した農業の推進を図っている。

< 課題 >

クリーン農業や有機農業等環境保全型農業の推進は、時代の要請となっており、技術開発と併せ、確立した技術の確実な普及・浸透によって、取組は着実に拡大しているが、収量や品質が不安定であることや、生産コストが割高になることなどから、その生産物が、農産物全体に占める割合は少なく、消費者などの認知度も低い状況にある。

3 対策の展開方向

(1) 農業・農村の「地域資源」を知り、守り、創造し、育てる（営む）

本道の農業・農村は、わが国の重要な食料生産地域として安全で良質な食料を供給するとともに、広大で豊かな大地ときれいな水・空気に恵まれ、四季が織りなす美しい景観を有し、農村に住む人々や訪れる人々にうるおいとやすらぎを与えている。

このような農業・農村を適切に保全管理し、次世代に引き継いでいくためには、「農地」、「農業用水」、「農業用施設」、「自然環境」、「農村景観」などの『地域資源』を知り（再発見）、守り、創造し、育てていくための活動の本道の地域特性を踏まえて推進し、それらが持つ機能と魅力が十分発揮された豊かな「農村空間」を創造するものとする。

(2) 農村コミュニティの活性化

今後、農家人口の減少や高齢化の進行が見込まれ、従来の保全管理活動が困難になることが懸念されることから、地域の人々が共同活動を行う新たな体制づくりが必要である。

そのため本対策では、地域住民等の多様な主体の参画による地域資源の保全向上活動や、農業・農村とのふれあいを求める都市住民などを含めた新たな保全向上活動の実施を通じて、自立的な農村コミュニティづくりを推進し、その活性化を通じて地域振興を図るものとする。

(3) 環境保全型農業の推進

農業本来の自然循環機能を維持増進し、本道農業の持続的発展を図るとともに、消費者ニーズに応えながら、消費者に信頼される安全・安心な農産物を安定的に生産し

ていくためには、有機農業や、たい肥等有機物の適正使用を基本に、化学肥料・化学合成農薬の使用を大幅に低減した農業など、環境保全型農業を地域ぐるみで展開していく必要があることから、地域の生産者がまとまりをもって行う、環境負荷低減に向けた先進的な取組を推進する。

(4) 他の農業振興施策等との連携

本対策の実施に当たっては、国、道及び市町村が行う各種施策と連携を図るものとする。

特に、力強い農業構造の確立、効率的な農業生産を目指す品目横断的経営安定対策と連携し、経営の安定と農地や農業用水の保全による持続可能な農業経営の実現を目指すものとする。

また、優良農地・農業用水等の長寿命化やストックマネジメント、自然環境や景観の保全・再生などに取組む農業農村整備事業と連携し、地域資源の適切な保全管理に努めるものとする。

4 対策の具体的な実施方針

(1) 地域資源の再発見

本対策に係る共同活動の実施主体となる活動組織は、保全管理活動の現状や将来地域が目指す姿を踏まえ、地域の「守るべき資源」を確認し、地域の魅力の再発見や課題の把握に努めるものとする。

その上で、それらの保全と向上に必要な活動を検討し、市町村や個人などとの役割分担を明確にした上で、必要な共同活動を活動計画に適切に反映させるものとする。

(2) 対象地域の設定

対象地域の設定に当たっては、「守るべき資源」について合意がなされ、将来の「あるべき農村コミュニティ」を考慮したものが重要である。

具体的には、現に各種の共同活動がなされている区域を基本とし、将来の農家人口の減少や高齢化の進行を踏まえて、環境保全向上活動の実施工エリアなども考慮して、地域の全員が集まって地域目標を話し合えるなど、合意形成が図りやすい単位で検討することが望ましい。

また、今後必要とされる共同活動の水準が一律でない区域が存在する場合は、要件の一部緩和により協定面積を拡大する特認要件の適用を検討し、適切な地域の設定に努めるものとする。

(3) 活動組織のあり方

活動組織の構成は、地域住民、自治会などで構成する地域住民が主体の組織から、学校、PTA、消防団などの地域内団体の参画、さらには都市住民やNPO・企業等も参画し、都市と農村の融合が図られた組織へとステップアップしていくことが望ましい。

そのため、各地域において異なる実情に配慮しつつ、日頃地域で行っている共同活動組織を「核」とし、多様な主体が参画しやすい仕組みを検討することが必要である。

(4) 活動計画の策定

活動組織が定める活動計画の策定に当たっては、地域の将来目標を設定し、そのための課題解決に向けた活動に重点化することが重要である。

具体的には、保全管理等の労力不足への対応やコミュニティ活性化の面から多様な主体の参画 保全管理労力が節減できる施設の改善 作業の省力化などの検討や地域特性に応じて多面的機能を効果的に発揮させる活動を検討することも重要である。

(5) 効果の高い共同活動への取組

活動組織が行う活動は、資源の機能を適正に発揮させるとともに、次世代に良好な状態で引き継いでいくために、より効果が高い取組に重点化することが重要である。

本対策により保全する対象のうち、農業用水等の土地改良施設については、良好な保全が農業生産及び多面的機能を発揮する上で、欠くことができないものであることから、「農業用水等の長寿命化に資する活動」や「維持保全コストの縮減に資する活動」に取り組むことが重要である。

また、広域的に取り組むことにより高い効果が期待される活動を地域協議会が提示し、活動組織が優先的に取り組むべき活動とするように誘導することとする。

地域協議会が本対策に係る活動項目を定める地域活動指針の策定に当たっては、効果的な活動を推進するため、国が示す標準的な活動指針に本道の地域特性を踏まえた活動を追加するとともに、本道農用地でのシェアの大きい草地での活動に適切に対応する地域活動指針も策定するものとする。

なお、活動要件は国が定める要件を基本とするが、地域の創意工夫で、より多くの活動の実施を目指すことが望ましい。

(6) 先進的な営農活動の取組

化学肥料、化学合成農薬の使用を大幅に低減するなど、先進的な営農活動の推進に当たって、たい肥等有機質資材を施用する際は、農産物の収量・品質のみならず、環境保全を考慮した施用量とすることが望まれる。

なお、化学肥料、化学合成農薬の使用を大幅に低減する取組における、地域の慣行レベルは、「特別栽培農産物に係る表示ガイドライン」（平成4年10月1日付け4食流第3889号）に基づき、道が定める慣行レベルを基本として、本道の施肥・防除の実態を踏まえて、品目ごと、作期ごとに別に定める。

(7) 共同活動に係る交付金の使途の考え方

活動組織に交付される交付金の使途は、地域の将来目標を達成するために行う共同活動を対象とし、適正な執行に努めるものとする。

(8) 市町村基本方針の策定

市町村は活動組織との協定締結にあたり、既存の各種地域計画や施策等との整合を図りながら、対策の実効性の確保や各地域における望ましい活動を誘導し、地域振興を図ることが重要である。

そのため、施策の目標や行政と住民のパートナーシップによる役割分担の考え方などを明確にし、活動組織における活動計画策定の目安となる「市町村基本方針」を策定することが望ましい。

5 対策の推進方策

(1) 地域協議会の設置

本対策の適正で円滑な推進を図るため、道、市町村、農業団体等を構成員とする地域協議会（北海道農地・水・環境保全向上対策協議会（仮称））を設置する。

(2) 道民理解の促進

地域協議会は、本対策の実施状況や成果等を積極的に広報し、道民理解の促進に努めるものとする。

また活動組織は、市町村等と連携し、地域住民に対し、活動状況や成果等を積極的に広報することにより、地域における対策の推進に関する地域住民の理解の促進を図るとともに、都市住民と交流を行うなど、地域の情報を積極的に発信するものとする。

(3) 活動組織等への支援

ア 計画策定支援

- ・道は、市町村における基本方針や活動組織における活動計画づくりへの助言等を行う。
- ・地域協議会は、実施方針を示し、活動組織に対し、具体的な計画策定の指導を行う。
- ・市町村は、基本方針を示すなど、活動組織に対し、地域特性に応じた計画策定の指導を行う。

イ その他支援

地域協議会は、広報活動のほか、地域マネジメントとしての人づくり・リーダーづくりなどの人材育成や技術支援の研修を行ない、活動組織における質の高い活動の実施を支援するものとする。

(4) 評価及び公表

道は第三者機関を設置し、交付金の交付が計画的かつ効果的に推進されるように助言を求めるとともに、交付金の交付状況の点検を行い、並びに活動組織の取組の評価や、その他必要な事項を行うものとし、この結果を広く公表するものとする。