

V 農山漁村の活性化

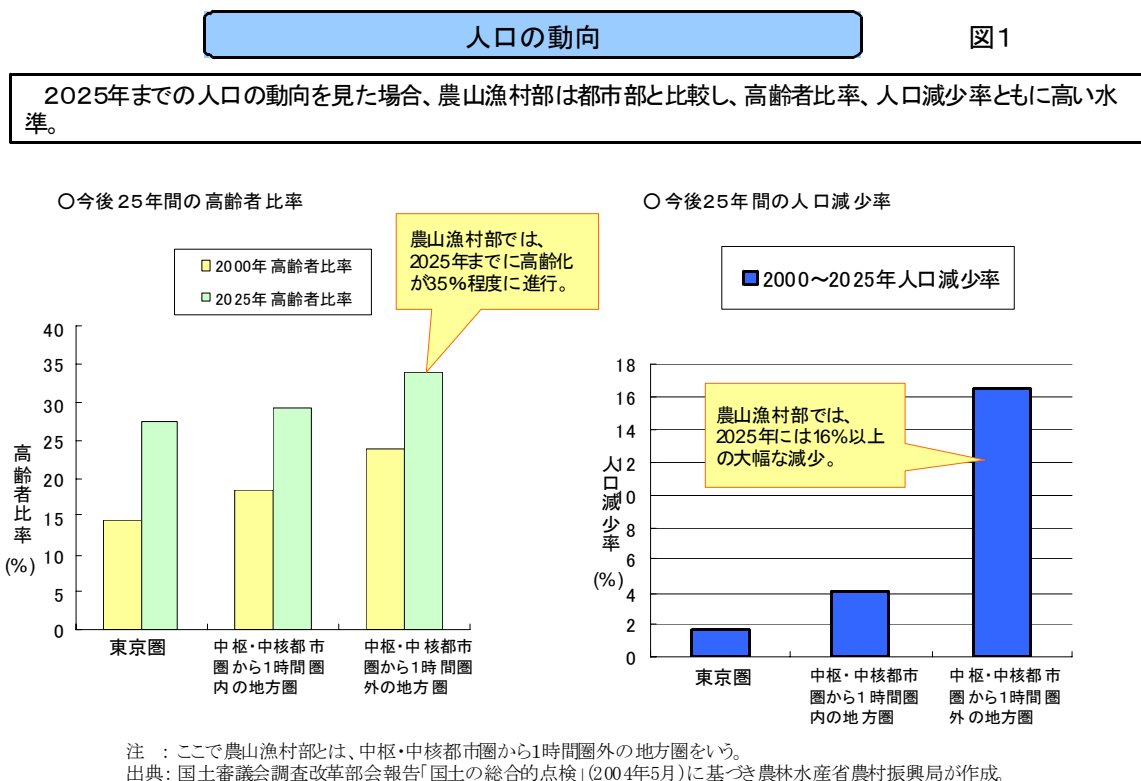
1 政策目標

- (1) 平成17年に閣議決定された食料・農業・農村基本計画において、農村の振興施策として、①地域資源の保全管理政策の構築、②農村経済の活性化、③都市と農村の共生・対流と多様な主体の参画の促進、④快適で安全な農村の暮らしの実現、を掲げている。
- (2) 当該基本計画の中で、具体的な政策目標として都市との共生・対流等による農村の振興を図るため、平成21年度の交流人口を3,000万人、平成21年度の都市的地域における市民農園区画数を15万区画とする目標を掲げている。

2 現状

(1) 人口・集落

我が国の人口は2006年にピークを迎えた後減少に転じ、2050年には約1億人（1966年の人口規模）へとおよそ2割減少する見込みである。既に地方においては、農村の過疎化・混住化・高齢化の進展が相当程度進んでいるが、今後事態は一層深刻化するものと予測されている（図1）。



元来、我が国の農業集落には、農地・農業用水の維持管理等を通じた共同活動や生活における相互扶助などといった集落機能が存在しているが、農家数の減少に伴う農家の点在化、農家のない集落への移行等の理由から、農業集落としての機能を失った集落数は増加傾向となっている（図2）。

中山間地域などの条件不利地においては今後の存続が危惧される集落も相当数存在している（図3）。

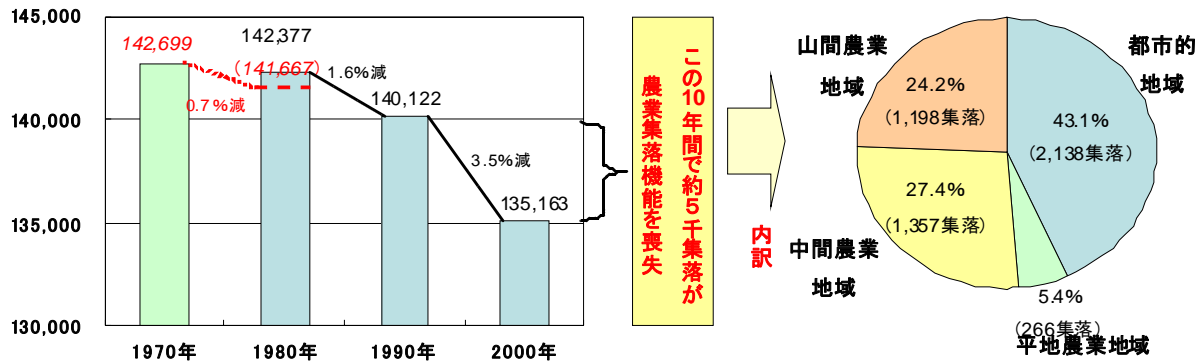
このような中で、農林地、農業用水、景観・伝統文化等の地域資源の適切な管理のあり方を検討していく必要がある。

農業集落の動向

図2

農業集落数の推移

- 2000年の農業集落数は約13万5千であり、農業集落としての機能を失った集落が、この10年間に約5千存在する。
- 農業集落としての機能を失った集落は、①総世帯に占める農家の割合が減少したことにより、農業集落としての機能を失った集落(農家点在地)、②集落は存続するが農家が存在しない集落(都市化など)、③無人化集落、のいずれかに分類される。
- 10年間で農業集落としての機能を失った約5千集落の半数は、中山間地域の集落であり、当該地域においては高齢化・過疎化に伴って集落機能を失った集落が多く含まれるものと推測される。
- 残りの半数については、都市的地域の集落であり、都市化にともなって農業集落としての機能を失ったものが多いと推測される。



注: 1970年、1980年の斜体は沖縄を除く

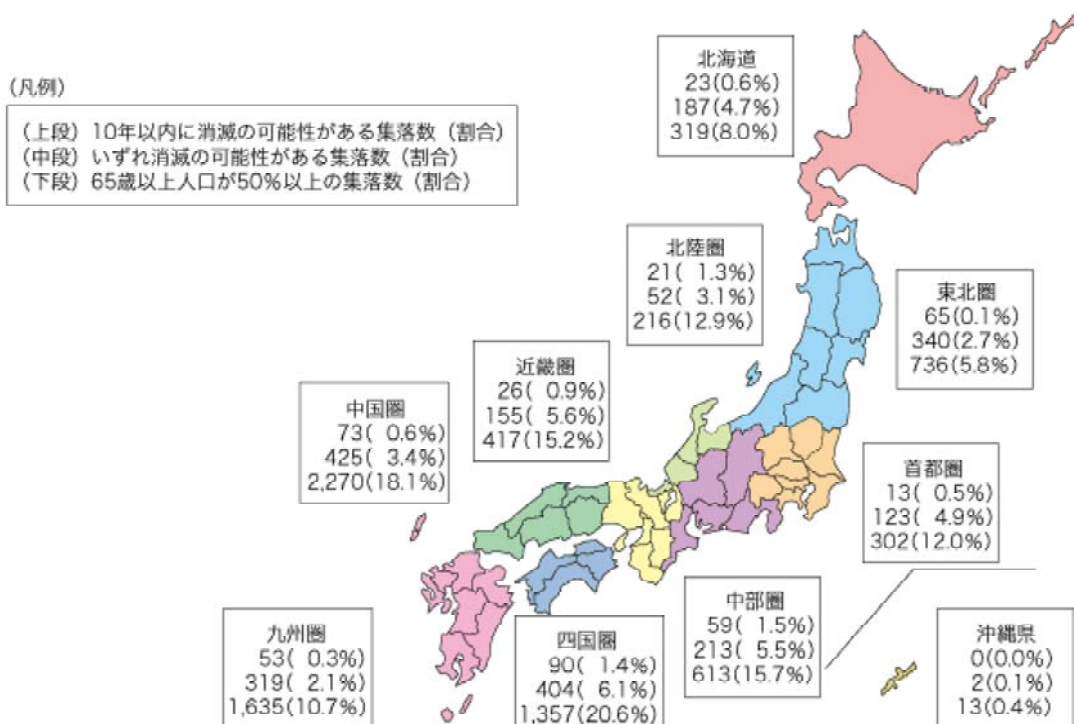
(農林水産省「世界農業センサス」における農業集落調査を基に作成)

◎農業集落とは

市区町村の一部の地域において、農業上形成されている地域社会のことである。
 農業集落は、もともと自然発生的に存在する地域社会で、家と家が地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位である。
 なお、上記調査では、市街化や過疎化により農業集落としての機能がなくなったものは農業集落から除外している。

消滅の可能性がある集落・高齢者の割合の高い集落 (地方ブロック別)

図3



資料: 国土交通省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」(2007年8月公表)

注: 1999年度時点の過疎市町村及び2006年度時点の過疎市町村775を対象としたアンケート調査(回答率100%)

(2) 所得・経済

農村においては、農業による所得確保はもとより、特に中山間地域等の条件不利地域

においては地域人口維持の観点からも、農外所得の確保対策が重要である。農業所得は漸減傾向にあるものの、農外所得の減少はより著しく、農家経済の圧迫要因となっている（図4）。

最近、雇用情勢が急速に悪化する中で、農林水産分野における雇用創出への関心も高まっている。

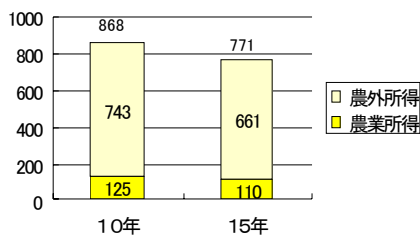
所得の推移

図4

農家及び漁家の所得は減少傾向であり、木材価格、10a当たりの生産農業所得も減少傾向。また、地域全体でも所得が減少傾向にあるなど、90年代以降の景気の低迷を受けて地域経済の活力が低下。

○農家総所得の推移

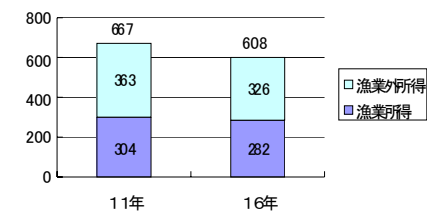
(万円)



資料：農林水産省「農業経営動向統計」

○漁家総所得の推移

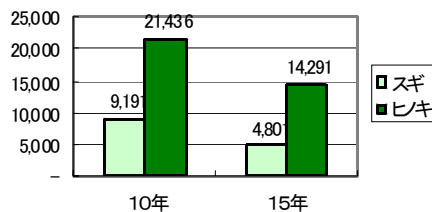
(万円)



資料：農林水産省「漁業経営調査報告」
注：13年以降の数値は、漁業経営調査報告の家族型経営調査の各種漁業種類の結果を加重平均したものである。

○山元立木価格の推移

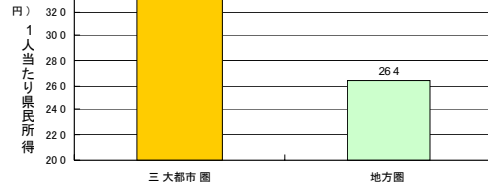
(円)



資料：農林水産省「木材需給報告書」
注：山元立木価格は、利用材積1立米当たり価格である。
(各年3月末現在)

○1人当たり県民所得の地域差(平成16年度)

(万円)



資料：内閣府経済社会総合研究所「県民経済計算年報」に基づき農林振興局農村政策課により作成(加重平均で計算)。
注：三大都市圏は、東京圏(埼玉、千葉、東京、神奈川)、名古屋圏(岐阜、愛知、三重)、関西圏(京都、大阪、兵庫、奈良)。地方圏は三大都市圏以外の36道県。

(3) 生活環境・産業基盤

生活環境整備については、污水处理施設の普及や道路の改良などの分野では依然整備率に都市部との大きな格差があり、地域住民の快適な居住条件の確保のみならず、都市住民による定住・二地域居住並びに交流の促進のためにも早期の整備が必要となっている。

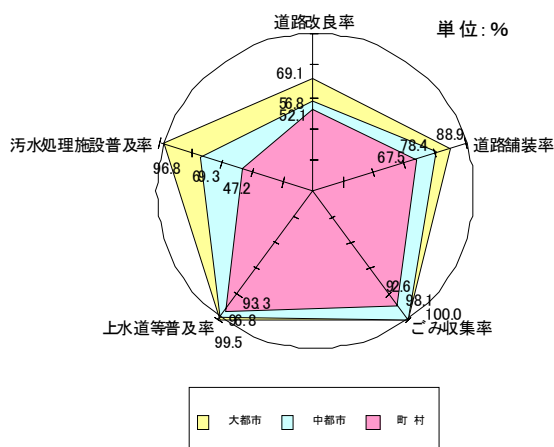
情報通信基盤の整備についても都市部と比較して大きく遅れている。遠隔地の医療・通信・教育・防災など、安全・安心に暮らしていくための条件を確保する上で情報通信基盤の整備は不可欠である（図5）。

また、近年の地方財政の逼迫や人口減少等から、学校・病院の統合・閉鎖、バス路線等公共交通機関の整理統合、小売業の撤退など、地域によっては住民に対する基本的な生活サービスが十分に供給されない事態も報じられており、地域住民の意向を踏まえた対応策の検討が必要である。

さらに、高齢化の進展により介護・医療といったサービスに対する需要への対応も必要になっている。

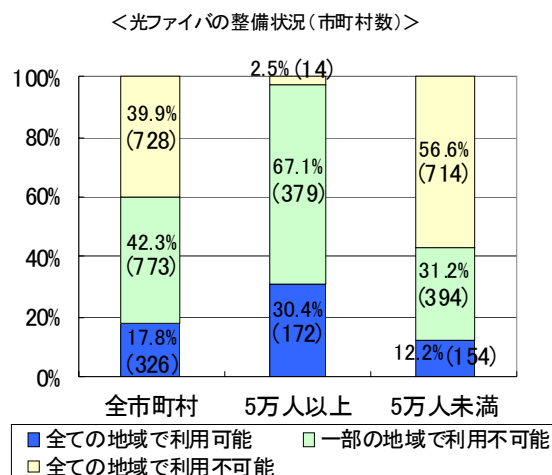
農村の基本的な生活環境の整備は、大都市等の整備水準に比べ、なお低い水準。
また、高度情報化へ対応するための情報基盤の整備等は依然として大きな格差が存在。

○生活環境整備の状況(平成17年)



資料:総務省「公共施設状況調査」による(平成17年3月末現在)
ただし、ごみ収集率は、平成15年3月末現在。

○情報通信基盤の整備状況



資料:総務省「平成19年度情報通信白書」※平成19年4月1日現在(合計1,827団体)

(4) 生産基盤

国土の大半を占める農村地域は、国民に食料を供給する生産基盤として重要な空間であり、469万haに及ぶ耕地は国土の13%、2,486万haの林野は国土の66%(ともに平成17年)を占める。しかしながら、近年は農家の高齢化や農業収益の低下等による生産・管理活動の減退に伴い、耕作放棄地の拡大、鳥獣被害の広域化・深刻化が生じている。加えて、都市周辺を中心に一定の転用需要も避けられないことから、今後とも農地面積は減少傾向にあるものと見込まれる。

なお、農林水産省では、農業生産・経営に不可欠な資源である農地について、その有効利用を促進するために政策の総合的な見直しを進めている。

また、国内に造られた農業水路の長さを合計すると約40万km、地球10周分に相当するほか、ダム、堰、揚排水機場など基幹的な農業水利施設は、合わせて約7,000箇所に及ぶなど、膨大なストックを形成している。一方で、こうしたストックの老朽化も進行している。

(5) 農村環境

農村地域では、洪水防止や水源涵養等の機能、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承など多面的な機能が発揮されている。また、農業など人の働きかけにより二次的な自然環境が形成される農村地域は、多様な生物の生息・生育の場として重要な空間となっている。こうした農村の環境を保全しつつ持続的な農業が営まれるように、環境に配慮した土地改良事業の実施や、農地・農業用水・生態系・景観等の地域資源の保全管理に関わる活動への支援を進めてきている。

3 活力が低下した理由

(1) 政策的要因

① 経済構造の高度化

我が国の経済成長を促進するため、経済構造を第1次産業中心から第2・3次産業中心へと高度化させる政策を一貫して推し進めてきた。このような中で農村地域の主要な資源である人的資源と農地が他産業へと振り向けられてきた。

また、これまでは、国土政策において「国土の均衡ある発展」を目標に、工場・教育機関等の地方分散、中枢・中核都市の成長等が図られてきたが、近年、我が国の国際競争力強化の観点から首都圏を中心に都市機能の強化が戦略的に進められてきている。

② インフラ整備の立ち後れ

道路、情報通信基盤等の産業インフラや下水道等の生活インフラの整備が都市部に比べ立ち後れてきた。農山漁村の活性化のため、活性化法の制定等により各種の支援を講じてきたところであるが、産業振興や人材の呼び込みの面で不利な状況が続いてきた。

また、高齢化が進む中で医療・介護サービスへの需要が高まっているが、道路等のインフラのみならず、医療・介護等のサービスへの対応も重要になっている。

③ 地方公共団体の財政基盤の弱さ

農山漁村地域の経済力の弱さを反映し、地方公共団体の財政における地方税の歳入に占める割合が極めて低く、地方公共団体の財政力は、都市部の自治体と比較し弱い状態にある。このため、歳入の多くを地方交付税等に頼っている状況にある。

また、近年、行財政改革が進められる中で、財政基盤の更なる弱体化が進んでいる。

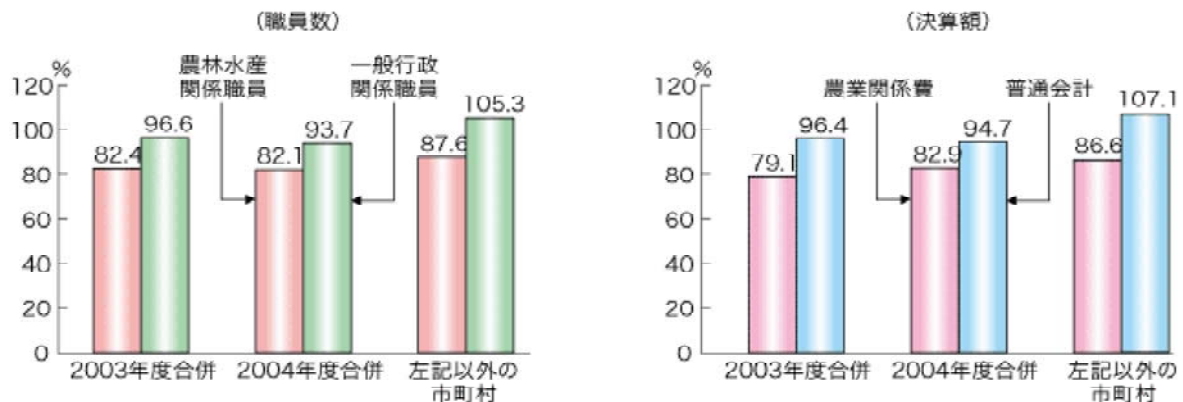
④ 市町村合併の推進

市町村合併が進んでいるが、一般的に、農山漁村地域は、合併対象とされ、中心市等に吸収されるケースが多い。市町村合併により農林水産関係職員数や農業関係費の減少が指摘されている（図6）。

また、行政区域の広域化により地域の個性や特徴の埋没が懸念されている。

市町村合併時期と農林水産関係職員数、農業関係費

図6



資料：総務省「地方財政状況調査」を基に農林水産省で作成

注：1) 農林水産関係職員数は、2003年4月1日時点を基準とした2006年4月1日現在の割合

2) 決算額は2002年度を基準とした2005年度の割合で、農業関係費は一般財源より支出される農業費、畜産業費、農地費の合計

3) 市町村の合併は2005年度までの最新の合併を採用しており、「左記以外の市町村」は、2005年度に合併した市町村と1999年度以降合併をしていない市町村の合計

(2) 経済的要因

① 我が国経済の国際化の進展

我が国経済の世界経済への統合が進む中で、1次産品貿易についても自由化が進展し、1次産品の価格低下や輸入品との競争をもたらし、各種の対策を講じてきたものの第1次産業の活力の低下を招いた。

また、1980年代後半以降の急激な円高等による経済構造の変動は、我が国工業製品の価格競争力の低下をもたらし、農村地域の兼業機会である製造業等の生産拠点の海外移転を招き、農村経済に影響をもたらした。

② 地域を支える主要産業の停滞

ア 農林水産業の低迷

これまで農山漁村の主要産業は農林水産業であったが、価格の低下や輸入品との競争、さらには、近年は高齢化・担い手の減少等の構造的な要因により、低迷している。

イ 建設業、公共セクター等の縮小

我が国の農村部においては、農業以外の産業へも従事する兼業農家が大半を占めている。これらの兼業農家の代表的な兼業先としては、伝統的に建設業、県庁・市町村役場や農協等の公共セクターなどであったが、これらのセクターの縮小が進んでおり、結果的に農家所得の減少を招き、農山漁村の活力を低下させている。

一方、これらの産業に代わる新たな産業の育成が進んでおらず、地域を支える新たな産業構造が確立が十分にできていない。

③ 経済機能の都市部への集中の加速化

経済がグローバル化する中で、我が国経済は首都圏を起点とした世界経済への統合が進んでおり、経済機能の首都圏への一極集中が加速している。また、我が国の国際競争力強化を図る観点から、首都機能の強化のための積極的なインフラ投資が進められている。

(3) 社会的要因

① 人的資源の都市部への集中

我が国の人口は、一時的な変動があるものの、一貫して都市部への集中が続いている。これは、経済活動の最も基礎的な資源である人材の流出を意味し、過疎化を進行させ、農山漁村の活力低下の大きな要因の一つとなっている。

また、我が国は人口減少社会に突入しているが、農山漁村は都市部に比べ、人口減少が著しいと予想されている。これは、生産年齢人口が都市部へ長期にわたり流出してきたことにより、人口の再生産が困難になっていることを意味している。

② 過疎化・高齢化の進展

都市部への人口集中、特に生産年齢人口の都市部への流出は、農山漁村の高齢化を相対的に進めてきた。高齢化・過疎化の進行は、地域の集落機能を低下させている。

さらには、地域資源の管理水準の低下を招き、鳥獣害被害の増大を招いている。