

「農村振興政策推進の基本方向」

中間とりまとめ

～集落間連携・都市との協働による自然との共生空間の構築～

平成19年12月

「農村振興政策推進の基本方向」研究会

I はじめに

食料・農業・農村基本法（平成11年制定）（以下「基本法」）において、「農村の振興」が農政の基本理念として明記されて以来、農林水産省においては農村振興局を設置し、農業生産基盤・農村生活環境の整備に加えて、中山間地域等直接支払制度の導入、都市農村交流の推進、地域資源の保全等のさまざまな農村振興のための施策に取り組んできた。さらに本年5月には農山漁村活性化法を成立させ、少子高齢化、兼業化、混住化といった困難な課題に直面する農村の振興に対応しているところである。

これまでの政策展開の成果として、自らの工夫と努力によって地域特有の資源を活かした斬新な取組、所得向上などの活性化を実現する地域も少なからず現れてきているところであるが、その面的な広がりには未だ十分なものとは言えない。むしろ、経済・財政構造改革等に伴う諸条件の変化によって地域間格差が問題となり、特に中山間地域等の条件不利地域では、農業・農外を問わず十分な所得の確保が困難なことなどから、中には将来的な存続が危惧される集落が存在するなど、より課題は多様化・複雑化しているとも言える。また、平成の市町村合併は、集落・住民と行政の間の距離を、物理的にも心理的にも遠いものとするのが懸念される。さらに、長期的には我が国人口の減少傾向、農業を含む我が国経済のさらなるグローバル化の影響など、農村振興にあたって考慮すべき事項が山積している。

このような農村の状況に対して、地方都市では、中心市街地の再開発によるコンパクト・シティという明快なコンセプトが提唱されており、一部都市では既の実現に向けて取組が始められている。今後の農村振興においても、人口減少や市町村合併などの状況変化を踏まえて、国が農村振興政策において目指すべき農村像をどのように描き、実現するのか、そのコンセプトを、国民にわかりやすく示す必要があるものと考えられる。

その際、より足腰の強い農業、具体的には、経済のグローバル化が進む中で他産業並みの年間労働時間と生涯所得を確保し得る経営の育成を目指して、基本法の下で各地域の農業をめぐる情勢も変化する状況で、それに対応した農村振興政策とはどのようなものであるべきか。これをあらためて検証することが、今後政策を展開していくうえで、国民の理解を得るために極めて重要であると考えられる。また、近年国民の関心が高まっている農村の豊かな自然環境やゆとりある居住環境の保全・創造、さらには地球温暖化対策や生物多様性保全等の新たな環境対策などをどのように考えるべきなのか、早急かつ慎重な検討が必要である。さらに、地方分権や行政の効率化の視点に立てば、地域振興の一環である農村の振興のために国が果たすべき役割も明らかにしていく必要がある。

以上を踏まえ、本研究会において、今後の農村振興政策を進めていくうえでの理念、方向などの基本的な考え方について検討を行った成果を、以下にとりまとめる。なお、本研究会においては、山村・漁村について、林業・漁業または山村・漁村固有の課題を主たる検討の対象とはしないが、その多くが周辺に農地を抱え、農業が営まれていることから、広い意味でそうした山村・漁村を農村に含めて検討を行った。

II 農村の現状

1. 人口・集落

人口動態予測によれば、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割減少することが見込まれている。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る。特に農家及び農家人口の減少率は、非農家のそれを上回り、農業集落における農家の割合は1割程度と、農村における農家の比重も限定的なものとなっている。

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するが、農家数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にあり、特に都市的地域の大規模集落と中山間地域の小規模集落で増加している。他方1農業集落あたり平均戸数は増加傾向にあるが、これは主に都市的地域における混住化による非農家数の増加が要因と見られ、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あるものと推測されている。

こうした農業集落の動向を勘案し、安定的な食料供給や多面的機能の発揮の観点から、農林地、水（農業用水・農業水利施設：以下同じ）さらには景観・伝統文化等の地域資源を適切に管理するための戦略的な地域経営のあり方を国・地方自治体が連携して検討していく必要がある。

2. 所得・経済

地域間格差の是正が喫緊の課題となっているが、三大都市圏と地方圏の所得格差は従来から存在しており、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引き続き必要である。

近年の統計の推移を見れば、販売農家におけ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と見られ、近年の景気拡大が都市部に留まっていることが地域間格差問題の一因となっているとも考えられる。また、農外収入に影響を及ぼす有効求人倍率に代表されるように、ブロック単位の地域の経済状況にも大きなばらつきがある。

さらに、都市に較べて高齢化が進む農村地域では、退職に伴う所得低下（給与所得から年金所得へ）も長期的に進むものと予想され、こうした傾向を補うためにも、農村における雇用の場の創出や高齢者・女性が収入を確保できる機会の確保が必要となる。

3. 生活環境基盤

農村の基本的な生活環境整備については、例えば上水道等普及率などを見れば都市の

整備水準とほぼ同程度まで整備されたものもあるが、汚水処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・二地域居住ならびに交流の促進のためにも早期の整備が必要である。

特に、地理的な条件不利地域が多い農村にとって、その不利性を補うために情報通信基盤の整備に大きな期待が寄せられるものの、光ファイバなどの整備の実態としては都市部と比較して大きく遅れている。今後都市との交流や連携において都市住民を農村に受け入れるにあたって、都市並みの情報通信基盤が整備されているか否かが大きなインセンティブとなり得るものであり、また、農村地域の住民にとっても、遠隔地医療・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うえで情報通信基盤の整備は不可欠である。

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。

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。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箇所にあつた。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おり、用排水ポンプ場の6割程度（約1,600箇所）が標準的な耐用年数を超過し、用排水路等では2割強（約1万km）、取水堰でも2割（約400箇所）が耐用年数を超過している実態がある。このため、既存ストックの有効活用の観点から農業水利施設等の長寿命化を図る対策を平成19年度から本格導入したところである。

5. 農村環境

農村地域では、農産物の生産に伴って、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。例えば、我が国における動植物の絶滅危惧種（687種）のうち、5種以上の生息が確認されている地域の約50%が農村地域等の里地

里山地域と重複している。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。

6. 市町村合併

平成の市町村合併により、市町村数は4割以上減となり、特に地方ほど合併が進捗している。こうした状況変化が農業・農村に与える影響については、未だ統計的に整理されたものはないが、地域によっては以下のような正負両方の影響も見られており、政策を進めるうえで十分な配慮が必要である。

- ・ 合併市町村全体では、必ずしも農政の優先度が高いとは限らず、農政のウエイトが減少する傾向。
- ・ 合併によって役場が支所となった地域では、配置職員の減少等から、地域の隅々まで目が届きにくい。
- ・ 旧町村で実施されていた農業・農村振興に係る単独事業が廃止され、地域の個性・特徴が埋没。
- ・ 農業・農村に係る振興計画の見直し等、農政を合併後の新市町で統一することが困難。
- ・ 都道府県を通さず、国と直接事業申請等の協議を行いたいとする意欲的な市町も存在。

Ⅲ 農村振興政策の柱となる考え方（理念）

1. 政策の進め方

（想定する政策の期間）

本研究会は、検討すべき命題を、「基本法の下で、地域農業の動向と関連して、農村振興政策はどのようにあるべきか」と設定した。この際、基本法に基づき施策の基本方向を定める食料・農業・農村基本計画（平成 12 年 3 月閣議決定、同 17 年 3 月改訂：以下「基本計画」）がその後 10 年程度を見通したものであることや、「21 世紀新農政 2007」（平成 19 年 4 月食料・農業・農村政策推進本部決定）における政策目標の達成期間を今後 5 年間としていることなどから、想定する政策の期間としては今後 5～10 年程度とした。

（農業との関わり）

まず、基本法においては、国民が農業・農村に期待する「食料の安定供給の確保」と「多面的機能の発揮」のために必要な「農業の持続的な発展」を支える基盤として、「農村の振興」が必要とされている。そのための施策としては、「農村の総合的な振興」、「中山間地域等の振興」、「都市と農村の交流等」に加えて、「農地の確保及び有効利用」や「農業生産の基盤の整備」など「農業の持続的な発展」に関する施策が農村振興にとっても重要であるとともに、それらの施策と関連する交通・情報通信・衛生・教育等の生活環境の整備等を総合的に推進するために必要な施策を講ずることとしている。このことから、今後とも農村振興政策は、農業との関わりを基本にしつつ、教育、医療、交通等の分野については関係府省と連携して政策を展開することが基本となる。

（格差是正と地域の個性・多様性の重視）

基本計画においては、「農村の振興」に係る基本的な方針として、個性的・特徴的な農村空間に対する国民の理解の高まりや、立地条件等によって農村が直面する問題もさまざまであることを踏まえ、都市との格差是正という画一的な考え方を改め、地域の個性・多様性を重視する形に転換することとされた。したがって、農村全体の生活維持・向上のためには、必要な地域間格差の是正は追求する一方で、その手法や手段においては、農業生産に関わる資源を中心に、それに関する人・もの・情報、さらには伝統文化など、農村にある資源を有効に活用するとともに、地域において活用可能なさまざまな生活手段の確保を図ることが重要となる。

その際には、農村振興政策における戦略性と体系的な施策の整理が必要であるとともに、農業を産業として振興する農業政策と農村振興政策における施策は密接に関連しつつも重複を避け、効果的・効率的で国民にわかりやすい政策体系に留意することが重要である。

（農業の将来像）

農業については、人口減少時代を迎え、また、我が国の主要農産物であるコメの一人

あたり消費の減少傾向（この40年間で半減）に歯止めがかからない状況では、国内の食用需要のみを対象とする限り、我が国農業の大幅な縮小は避けられない。この隘路を打開するためには、土地利用型農業については規模拡大によるコスト・ダウンを追求し、人口や所得の増加する海外市場への輸出やエタノール、バイオマス・プラスチック、飼料等食用以外の需要を積極的に開拓していく必要がある。

「農業構造の展望」（平成17年3月農林水産省決定）においては、平成27年における農業構造として、総農家数が210～250万戸程度、そのうち、「効率的かつ安定的な農業経営」が、家族農業経営33～37万戸程度、法人経営及び集落営農経営3～5万程度になると見込んでいる。また、「農業経営の展望」（平成17年3月農林水産省決定）では、「効率的かつ安定的な農業経営」の具体的な姿を例示的に示している。例えば水田作についての試算（新品種、技術の進展を見込んだもの）としては、家族経営15～25ha、法人経営・集落営農経営34～46haの経営規模で、主たる従事者一人あたりの年間農業所得を600～900万円としている。

（農村振興政策の視点）

こうした農業構造と経営の実現に向けた農業政策を展開する一方で、農村には担い手以外の農家・非農家が居住し、農業生産活動のみならず、流通・加工・観光等の関連産業への従事、伝統的な習慣・規範に基づく生活上の相互扶助や伝統文化の共有など、地域ごとに特色ある多彩なコミュニティを形成している。農村振興政策においては、この農村コミュニティが地域の農業の持続的発展に最大限寄与するよう、生産基盤及び生活環境の整備その他福祉の向上等を図ってきている。したがって、農村振興政策は、担い手以外の全ての農家さらには非農家も含め、地域の農業を振興するために各主体が果たすべき役割を支援するという視点で理解されるべきものである。

現在の農村を取り巻く経済情勢は都市と較べて全体的に厳しく、近年の農外所得の低下も農村にとって大きな打撃となっている。また、少子高齢化、兼業化、混住化等の影響により、農村の資源を管理する人材や組織が脆弱化し、それに伴って農地、水、環境などの地域資源管理も粗放化して、農業生産のみならず、農村景観の悪化や伝統文化の衰退など、農村振興における阻害要因となる事例も増えている。

さらに平成の市町村合併の進展に伴い、旧町村役場の統廃合などにより、行政によるきめ細かな「目配り」が困難となっており、集落の自治意識が弱体化する中で、集落自ら新たな自治機能の形成が求められている。

その一方で、近年50～60代を中心に都市住民の間で農村への関心が高まっており、こうした都市住民が、定住、二地域居住、地域間交流など、具体的に農村との関わりをどれだけ実行に移すことができるかが鍵となっている。

したがって農村振興に関しては、これまでの各種施策を通じた働きかけにより、農村の重要性については国民の間で理解が広がっているものの、上記のような厳しい農村の状況に対する危機意識を共有するまでには至ってはいないと見られる。そこで、地方分権の流れ、さらには地域間競争が激化する中で、農村振興の重要性と政策の方向性について、広く国民の理解を得ることが政策を進めるうえで不可欠である。そのためには、農村振興政策において目指すべき農村像を、地域の農業の姿に応じたむらづくりのイメ

ージとして国民が共有できるように、その実現の手法とともに示すことが必要となる。

2. 目指すべき農村像

(1) 農山村振興研究会報告(平成14年1月)

目指すべき農村像とそのための政策については、農林水産省農村振興局では有識者による農山村振興研究会報告において次のような基本的方向を描いている。

(都市と農山村の共生・対流)

まず、農山村の振興を図るうえでは、ゆとりある生活空間、豊かな自然、農林業をはじめとする地域資源を活用した産業といった、農山村ならではの空間特性を活かし、そこでの生活、就業、活動を通じて自立的に自己実現を図ろうとする人々に対し、農山村で暮らす・過ごすという選択肢を幅広く提供することを一つの大きな方向とした。そのため、都市と農山村は対立するものとして捉えるのではなく、融合、協力、共生、対流すべき関係として捉える必要があり、その実現のためには、都市と農山村の間において、人・もの・情報の循環を可能とする共通社会基盤（プラットフォーム）の整備が重要課題であるとした。

(自然と共生する社会の創造)

さらに、豊かな自然が残された農山村を、環境負荷の少ない循環型社会のモデルとして位置付け、ヒューマン・セキュリティの観点から、安全で良質な食料、おいしい水、きれいな空気など都市のライフラインを支える緑の基盤として、また、美しい自然を持ったふるさとを提供する場として適切に利用・管理・回復し、人と自然とが共生する「美しい日本」の維持、創造を図っていくとした。そのために、地域における農林業の担い手の増加が見込めない中、新しい参入者を含む比較的少数の人々により農林地をはじめとする農山村の地域資源を有効かつ適切に利用・管理していくことや、残された伝統文化を維持・継承していくことが可能となる体制を構築するとした。

(2) 共生・対流を一步進めた農村と都市の協働

これらを今後の5～10年を踏まえてあらためて俯瞰すると、都市と農村の共生・対流を引き続き農村振興政策の要として重視する点は維持すべきである。しかし、より地域の自主性・独創性が期待されながらも、今後の人口減少社会を見据えれば都市の力を活用せざるを得ない農村の状況と、退職者及び今後退職を迎える年齢層を中心とした都市住民における農村への関心の高まりを勘案して、共生・対流を一步進めた都市との協働の姿勢により、より積極的かつ対等な双方向の交流が行われる農村を目指すべきである。

(3) 新たなコミュニティ形成による自然との共生

(農業振興とともに暮らしと地域資源の確保)

人と自然とが共生する社会の創造を目指す方向についても維持すべきであるが、特に地方都市と農村の共生により、地域農業の振興とともに、都市サービスと自然に恵まれ

たゆとりある生活の両立を可能とする空間とライフ・スタイルの実現を図るべきである。しかしながら、農村地域、特に中山間地域等の条件不利地域において今後見込まれる高齢化・人口減少は、多くの地域で集落単独での地域資源の管理・保全を危うくするものと予想される。中山間地域等の集落における状況は一層深刻の度合いを増しており、存続が危惧される集落が増加する現状に鑑みれば、旧来からの地縁によって形成されたコミュニティの再生によって各集落の個性を尊重しつつも、周辺集落や都市住民等とも連携した、より広域での新たなコミュニティ形成により、暮らしの利便性確保とともに地域資源の管理・保全が適切に図られる農村を目指すべきである。

加えて、これまでは人口減少への危機感が薄かった都市近郊・平地農村においても、中山間地域等と同じように今後高齢化・人口減少を迎え、さらに農家の離農・土地持ち非農家化が進むことによって農業集落としての機能の衰退が予想される。一方、こうした地域にも、都市と農村の狭間で、農業が継続されることによって維持されている二次的自然が部分的に残されており、適切な自然修復・再生の取組とその自然を管理するシステムの構築が、都市近郊における人と自然の共生にとって非常に重要な役割を果たす。そのため、都市近郊・平地農村においても、非農家を含めたコミュニティの再編あるいは再生によって、暮らしの快適性確保や地域資源の管理・保全が適切に図られる農村を目指すべきである。

（「テーマ型コミュニティ」の活力）

農村においては、集落に代表される「地縁型コミュニティ」のみならず、特定の目的を共有して活動している「テーマ型コミュニティ」（例えば、生活改善グループ、自然を守る会等）も地域社会において重要な役割を果たしており、新たなコミュニティにおいても「テーマ型コミュニティ」の活力が十分発揮される社会を目指すべきである。

（4）政策の方向

以上を踏まえれば、目指すべき農村像に向けて、農村のコミュニティに対して次のような政策による働きかけを行うことが重要である。

①農村コミュニティの再編・再生

（集落の新たな可能性）

人口減少、混住化、担い手への農業経営集約等により、生産活動の相互補完、生活の相互扶助、自治・合意形成といった伝統的な農村の集落機能が脆弱化している。それに伴い、地域の自立性・創造性の発揮が困難となり、農村の魅力の減退にもつながっている。そのため、特に中山間地域など今後とも人口減少が予想される地域の農村においては、既に一部の地域で実践されているようなコミュニティの再編あるいは再生が避けられないものと見られる。すなわち、従来の地縁による集落のまとまりの範囲を見直し、複数の集落で機能・役割を分担することによって、従来の集落の機能も活かしつつ、生産活動の相互補完機能や生活の相互扶助機能の維持、伝統文化の保存などに加えて、市町村と連携した住民サービスやコミュニティ・ビジネスへの取組など、集落の新たな可能性を探ることが重要になる。

また、都市近郊や一定の人口が確保できる平地の農村でも、非農家の増加によって従来の集落機能が低下し、担い手が農業生産を安定的に行ううえで、例えば農業用水施設の維持管理への支障などが生じているほか、農村としての風景や環境が阻害されるなどの弊害が懸念される。こうした農村では、非農家に農業や地域資源を理解してもらい、安定した農業生産と豊かで住みよい空間を実現するために、新たな農村コミュニティを農家・非農家間で形成することが必要となる。例えば、新規定住者が地域資源保全活動に参加した場合には、地域の農産物購買において特典を与えるなど、こうした人々の関心をうまく掴んで、新たなコミュニティ形成ひいては農村の活性化へと発展させる方策を検討することが重要である。

(非農家と農業・農村環境とのパートナーシップ)

農村における新たなコミュニティ形成を考える場合に、将来の農村にはどのような人々が居住しているのかを勘案することが重要である。農家（あるいは元農家）については、前記1. で示したように、専業農家主体の担い手とその他販売農家及び土地持ち非農家が混在し、これらの人々(家族を含む)は、農業生産活動以外にも、例えば草刈りや水路清掃等の集落活動への参加を通じて農業・農村環境に何らかの関わりを維持することが期待できる。都市からの転入による非農家については、農業・農村に関心を持って移り住んだ人々(中山間地域等に多いと予想される)と、宅地開発等の都市化・混住化に伴って移り住んだ人々(都市近郊・平地地域に多いと予想される)に大別される。前者は積極的に農業・農村環境に関係するものと考えられるが、後者は暮らしの快適性には関心を持って、農業や地域資源の維持・保全までには思いが至らない場合が多いと予想される。農村が農村として機能するためには、地域によってさまざまな形であっても、非農家も適切に農業・農村環境とパートナーシップを維持するような社会システムを、地域で築き上げることが必要である。

(コンパクト・シティ化への対応)

なお、地方都市では、中心市街地の空洞化への対応や効率のよいまちづくりなどの視点から、中心市街地の再開発等によりさまざまな機能を中心部に集めることによって経済活性化を促すコンパクト・シティが提唱され、一部の都市では既に取組が始められている。これに対して、農村でも地域内の人口集中地区への人口移動が発生することが予想されるが、農村は生活に留まらず生産の場であり、また外縁に広がる農地、水や林地は多面的な機能を有していることから、農村人口が一部縮小するとしても、農林地・水資源等の保全及び有効活用が適切に行われるように努めなければならない。また、コンパクト・シティ化による地方都市の縮小の跡に残される農地・水等の地域資源は、景観や生態系等の農村環境の観点からも適切に管理・保全する必要があるが、これらの地域の多くは既に都市化・混住化等に伴い集落の管理機能が衰退しており、新たなコミュニティによって適切に地域資源を管理できる体制の整備を図るべきである。いずれにせよ、都市近郊農村のあり方については、今後のコンパクト・シティ化の動向も見極めたいうえで、さらに議論が必要と考えられる。

②都市との協働

(農村外部との交流促進)

農村コミュニティの再編・再生により、集落単独では困難となった活性化に向けた取組も可能となるが、広大な農林地等をより少ない人数で保全・管理していくことに変わりはない。加えて、住民サービスやコミュニティ・ビジネスなど新たな取組に挑戦するとなれば、人・もの・情報に限界がある農村にとって考えられる手法としては、都市（住民、大学、企業、NPO等）あるいは他の農村が有する人や情報の活用が極めて重要と考えられる。これも一部の地域では、地元の大学やNPO等と連携し、地域活性化のための戦略づくりや活用可能な地域資源の発見などに努めている事例も出てきているが、大方の地域では、外部の人間への警戒感や旧来の規律・習慣を変更することへの抵抗感、あるいは取組のきっかけやリーダーシップの欠如といったことが障害となっているものと見られる。そのため、一般的に閉鎖的と見られる農村コミュニティを自ら見直し、積極的な協働を図るために外部との交流を促進するシステムの構築が必要となっている。

(都市が享受するメリットの発信)

この場合、食料供給に加えて、さまざまなエネルギーや水資源の供給、都市に対する災害の「防波堤」としての役割、都市住民の休息の場や自然教育・学習の場の提供など、都市が農村から享受している多くのメリットが維持・増進されることに鑑み、そうしたメリットについて都市住民の認識を高める努力とともに、協働によるさらなる都市側のメリットの提案を農村側から積極的に行う取組を促進することが必要である。

(地域再生のモデルとしての位置付け)

また、農村地域は、一般に高齢化や人口減少が先行した地域として認識されているが、その一方で、地域活性化や地域づくりなどと表現されるさまざまな動きも都市に先駆けて進んでいる。それはまだ面的な広がり十分ではないとはいえ、人口減少社会における暮らしや経済を維持・発展させるノウハウや技術、発想などが蓄積されてきている。これらの中には、例えばコミュニティ・ビジネスなど、都市側にとっても学ぶべきものも少なくない。つまり、「立ち上がる農山漁村」に代表されるような、過去及び現在の農村地域の新たな挑戦を地域再生のモデルとして、都市を含めた国全体が共有化するような積極的な位置付けと対応が、都市と農村の協働のためには不可欠である。

③ネットワーク化

(農村・都市間のネットワーク構築)

さらに、活性化した地域の持続性・発展性を強化するためには、協働をより広域化して、例えば共通の地理的条件や歴史的条件等を有する地域による全国協議会の結成、直売所の広域連携による統一販売・広報戦略、ITを活用した全国の住民組織間の情報交換ネットワークなど、農村・都市間のネットワーク構築が有効と考えられる。また、地域資源の質の低下や存続が危惧される集落の発生といった現状を国民全体で危機感をもって共有するためにも、こうしたネットワークを通じて農村側からの積極的な情報発信を行い、都市住民の理解と協力を引き出すことが必要である。都市住民の側においても、

定住・二地域居住・地域間交流を行う人達の間で実践されつつある情報ネットワーク化がさらに拡大・深化され、定住・二地域居住・地域間交流に伴う問題点やその解決方法が共有されることにより、定住等による都市側から農村側への協力がさらに充実することが期待される。

(農村のSWOT)

なお、企業の戦略立案の際に用いられるSWOT分析を参考にして、あらためて現在の農村(組織)の強み(Strength)と弱み(Weakness)、ならびに農村が置かれた外部環境(促進要因(Opportunity)と阻害要因(Threat))を概観すると以下ようになる。

【我が国農村のSWOT】

強み(Strength)	弱み(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> ○農地・水・環境・伝統文化などの豊富な地域資源 ○共同作業や相互扶助を助長する集落機能 ○高い農業生産技術 ○地形、気候などで多様な地域特性 	<ul style="list-style-type: none"> ○少子高齢化・人口減少に伴う人材の不足 ○生活インフラ整備の遅れ等による利便性の低さと情報の不足 ○経済構造改革の遅れによる所得確保の困難性 ○農村コミュニティの閉鎖性
促進要因(Opportunity)	阻害要因(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> ○都市住民等における農村への定住・交流等に関する関心の高まり ○地球規模での環境の保全活動の高まり ○企業の社会的責任(CSR)の広がり 	<ul style="list-style-type: none"> ○人口減少に伴う住民サービスの低下 ○農家数の減少や高齢化による集落機能の低下 ○市町村合併に伴う農政のウエイト低下や配置職員の減少

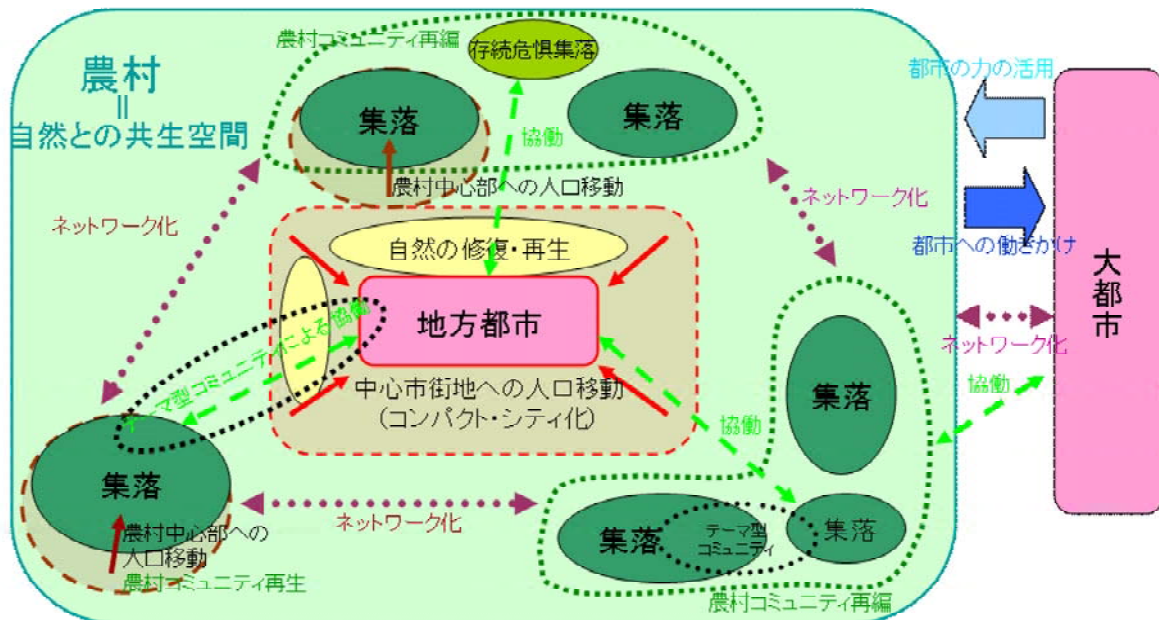
上記の表からも、農村の強みを活かし、弱みを補うために「農村コミュニティの再編・再生」、「都市との協働」、「ネットワーク化」が必要と考えられ、これらに資する政策の構築にあたっては、政策のターゲットを明確にして、上記の促進要因をうまく刺激し、阻害要因を補う形で施策が体系付けられることが重要である。

(集落間連携・都市との協働による自然との共生空間の構築)

これらを踏まえて、次図のような、農村振興政策による「集落間連携・都市との協働による自然との共生空間の構築」を提案する。

集落間連携・都市との協働による自然との共生空間の構築

農村コミュニティ再編・再生、都市との協働、ネットワーク化



※自然＝農林業の継続によって維持される二次的自然

※テーマ型コミュニティ＝特定の目的を共有して活動しているコミュニティ

(5) 各地域における農村像

(地域で目指すべき農業像と農村像)

言うまでもなく地域の農業・農村は多種多様であり、目指すべき農村像も上記を基本として、さらに各地域において、それぞれの有する条件・特徴を踏まえて独自の農村像を描く必要がある。その場合には、まずそれぞれの地域において核となる農業像を描くことにより、目指すべき農村像が見えてくる。農村内の農家の状況は一様ではなく、また非農家も多数存在する中で、農業の振興と連携して、農村全体で所得や生活環境の向上を目指すことが必要である。

農業像は地域特性や戦略などに応じて多種多様であり、ここに全ての農業像を示すことは現実的ではない。しかしながら、今後政策を検討するにあたっては、例えば地域において以下のように農業像を設定した場合には、農業所得・農外所得を問わず所得確保が容易な地域とそうでない地域とでは農村振興の意味合いも異なることを認識する必要がある。

① 農業所得の確保や安定兼業が可能な地域の場合

(平地を中心として専業・兼業農家及び非農家が混在)

地域の農村のイメージは、平地にあって、農業の担い手（個人・法人）への集約・大規模化が進む一方で、集落の大半はⅡ種兼業農家及び非農家で構成される。あるいは中山間地域であっても畑作・畜産などで特産化・専作化が進み、これらの専業農家と水稲作Ⅱ種兼業農家及び非農家が混在している。担い手農家は農業所得で、Ⅱ種兼業農家及び非農家は農外所得が比較的確保され、経済的な課題は少ない。担い手に農地を貸し出す農地所有者も、担い手が規模拡大によるコスト・ダウンを実現して農業収益を増大させれば、地代の上昇も可能となるので、その増加した地代（または土地改良区の賦課金の充実）によって、農地や水路の適切な維持管理が可能となろう。また、個人の担い手に集約が進まない地域でも、一集落一農場などの集落営農への取組や法人化等により効率的な経営を確保することが可能と考えられる。市町村合併の影響も、農外所得を得ることが可能な中心市街地に近いことから、限定的と見られる。

(戸別の役割分担から一人一人の個性の発揮へ)

こうした地域における農村振興上の課題は、集落の中で農家ごく少数となり、伝統的な農村の規範・信頼・組織などが脆弱化し、農地・水の維持管理など農業生産上の阻害となるばかりでなく、景観、自然環境等多面的機能の維持や暮らしにおける農村らしさの維持においても支障が生じていることと考えられる。また、そうした状況で非農家を含めた新たなコミュニティ形成を図るうえでは、旧来の農業集落のような戸別の役割分担ではなく、住民一人一人が力や個性を発揮できる仕組みが重要である。その観点から、農業においては、産地化、高付加価値化、出荷先の開拓などにおける非農家や異業種の発想・技術などの活用、さらに地域全体の活性化の手段としては、女性や高齢者の就業（生き甲斐と収入）確保なども重要と考えられる。

<目指すべき農村像に向けた取組の一例>

*非農家を含めた住民と行政協働による地域資源の保全活動

例：里山や農村景観を町の財産として町民ボランティアにより維持する取組（埼玉県宮代町）

*伝統文化の復活・保全などを通じた心豊かで住みやすい農村社会の維持

例：養蚕文化の継承による交流促進（群馬県富岡市）

*特産品の六次産業化・ブランド化による所得増

例：女性による無殺菌牛乳の生産・販売（北海道中札内村（有）中札内村レディースファーム）

*畜産廃棄物等のリサイクルによるエコ・タウン化

例：畜産バイオマスや木質バイオマス等の開発・導入による資源循環型社会の確立（岩手県葛巻町）

*環境保全を活かした農産物の付加価値化

例：コウノトリの郷米（兵庫県豊岡市）、めだかのお米（山形県庄内町）

*地域通貨を活用した農村と都市の協働

例：都市住民が農家の仕事を手伝った対価として地域通貨「縁」を発行。（新潟県

新潟市他の市民グループによる自主的取組)

②十分な農業所得の確保や安定兼業が見込めない地域の場合

(条件不利地域を中心として主に兼業・高齢・自給的農家で構成)

地域の農村のイメージは、野菜、果樹などで特産地化している一部の地域を除けば、多くの地域は中山間地や離島等などの条件不利地域で、水田農業を主体として、主にⅡ種兼業農家、高齢専業、自給的農家で構成される。これら条件不利地域は、一般的に農業生産性が低いことに加え、人口減少・高齢化の進展も急速に進んでいる一方で、国土保全上重要な役割を果たしていることから、中山間地域等直接支払制度をはじめ各種対策が実施されている。

(経営の複合化・複業化)

その耕作条件の不利性などから小規模・高齢者農家が多く、農業を継続するためには地域の共同作業の維持、新たな担い手の導入などに加え、経営の複合化・複業化(所得の確保)、さらには集落存続のための住民サービスの確保等の対策が不可欠となる。しかし、このような地域においても、標高差を利用して農作業期間を多く取るなど地域特性を活かした営農の展開や、色の鮮やかな花き栽培などの高付加価値型農業の展開が見られており、そのような農業活性化も目指すべきである。

(外部人材や組織の導入・連携によるコミュニティ再生)

こうした地域における農村振興上の課題として、ややもすれば活性化の取組を計画する際の発想の領域が自らの地域に限定され、発展性に乏しかったり、技術・情報などが不十分であったりする。こうした取組を成功に導くためには、行政のみならず、地域外の大学やNPOなどさまざまな主体から、地域活性化のアイデアや手法などについて適切な支援・助言を受けることが大きな意味を持つ。また、農村社会を支える人材として、就農者や年金生活者だけではなく、地域の生活を支える医療・介護関係者や農作業を補助する若者なども必要である。こうした外部人材や組織の導入・連携も見据えて、人口減少・高齢化によって機能を喪失しつつある農村コミュニティを再生・強化し、戦略的な農業展開とともに、地域資源を活かした特色ある手法による人材・所得・住民サービスの確保等が重要となる。

<目指すべき農村像に向けた取組の一例>

*地域資源を活かした都市住民との交流

例：千枚田保存活動（千葉県鴨川市NPO大山千枚田保存会）

*行政と協働のむらづくりによる住民サービスの確保

例：自治会機能を複数集落で振興協議会に再編し、交流宿泊施設や店舗を運営（広島県安芸高田市川根振興協議会）

*都市の定住希望者受け入れによる人口・活力の確保

例：都市の就農希望者を集落挙げて支援し、今ではIターン者が地区人口の25%(和歌山県那智勝浦町色川地域振興推進委員会)

* 学生と協働した地域づくり

例：「地域づくりインターン」や「学生研究員助成制度」などにより地域づくりに関心を持つ学生との協働(山梨県早川町日本上流文化圏研究所)

* 生態系保全活動を通じた地域コミュニティの活性化

例：古瀬の自然と文化を守る会（茨城県つくばみらい市）

3. 国の果たすべき役割

(取組のきっかけや仕組みづくり)

地方分権が進む中での農村振興は、地域が目指す農業・農村に応じて、農村が自ら考え行動し、それを行政が支援していくことが基本となる。多くの地域が公正で適正な競争に参加し、また再挑戦の機会が与えられることが必要であり、そのために必要な補完的施策、特に取組のきっかけやモデル、仕組みづくりについて対策を講じることが重要である。その際には、農村の活性化に役立つ各種情報や制度、技術・ノウハウを農村に向けて円滑に供給することが農村の自立にとっての鍵と考えられ、政策における配慮が必要である。

(農村資源の国民生活向上への活用)

また、農産物のほか、農地、水、自然環境、伝統文化、バイオマス等の新エネルギーなど、都市にはない農村特有の資源を活用することは、都市を含む国民生活全体にとって重要な意義を有すると考えられ、多様な農村資源を国民生活向上に役立てるとの観点からは、それらの資源を適切な水準で全国的に確保・利用するための方策を講じることにも必要となる。

(国の関与が期待される分野・施策)

これらに鑑みれば、以下のような分野・施策での国の関与が期待される。

- ①政策の基本方向の提示や基礎的情報等の提供
- ②政策推進の気運を盛り上げるきっかけ・モデル・仕組みづくり
- ③公正を確保するための規制、ルールの方策
- ④農村振興の新たな主体への橋渡しや活動支援
- ⑤市場での競争を支える土台づくり
- ⑥技術開発、実証・普及
- ⑦リスク・負担が大きい、安全・安心を確保する、あるいは受益と負担のミスマッチが生ずる場合の基盤整備（諸制度、生産基盤、生活環境）

IV 農村像実現を支援するための主な手段

1. ソーシャル・キャピタルの再生とヒューマン・キャピタル（人材）の育成

（ソーシャル・キャピタル再生の機運の醸成）

人口減少社会において、既存の機能・規模の農村コミュニティを従来そのままに維持することは、多くの農村では困難となっている。他方で、いわゆる団塊の世代をはじめとして多くの都市住民が農村地域における定住・二地域居住に関心を持ち、条件が整えばその関心を実行に移す動きも現れつつある。そうした人々が真に農村の住民として定着するためには、地域のコミュニティに溶け込み、むしろ主体的に活動できるような雰囲気づくりや受け入れ態勢が農村には求められる。また、各地域における生活向上のための優先順位は地域住民自らが決定することが求められ、その意志決定過程において女性や若年層をはじめ、あらゆる住民の参画・協働が重要となる。そのためには、従来の排他的な側面がある農村の社会的組織としての特徴を見直し、農村内部及び外部との協働を促進するために必要な農村のソーシャル・キャピタル（共通の規範、価値観、理解を伴うネットワーク）再生の機運を醸成することが必要である。このようなソーシャル・キャピタルが高い農村では、あらゆる住民が地域社会に参加することができ、生き甲斐を持った心豊かな生活が期待できる。

さらに、ソーシャル・キャピタル再生の取組にあたっては、農村内部においてさまざまな取組の進行管理・調整を行う機能が不可欠であり、そのための人材の確保を支援する施策が重要である。その際、単独のコミュニティでは人材や資金の観点からそうした機能の確保が困難である場合も多いと考えられ、例えば複数のコミュニティで共同して機能を確保するなど、地域の工夫を後押しする施策を考えるべきである。

（新たな人材・能力の確保と住民全体の意識向上）

独創的な農村活性化のためには、これまで十分に活用しきれていない地域の能力や資源を重視する必要がある。近年の農村活性化における成功事例には女性による起業が多数あり、特に女性の意見や能力を積極的に活用すべきである。さらに、地域の人材や発想のみならず、周辺集落や都市部の企業、NPO、大学等農村外部との積極的な連携・協働を図ることが重要である。特に個々の地域の資源や産物が都市住民や消費者にどのように評価されているかを知ることにより、地域のみでの発想では行い得ない活性化の途を探ることができる。こうした取組に向けた仕組みやきっかけづくりのための施策を促進する必要がある。

上記の進行管理・調整機能と関連して、市町村合併の進展により、活性化への取組の企画・立案やファシリテーターとして重要な役割を果たしていた自治体職員が手薄となっている現状から、自治体職員の能力強化や集落内外からの人材の輩出が急務である。特に、企業等において企画・調整、財務、技術等の経験を有するUJIターン者は即戦力として期待されるほか、近年は地域経営（学）に高い関心を持つ学生も増えていることから、政策においても、こうした人々が地域で活躍できるような仕組みに支援することが必要である。また、中長期的には地域全体としての人材の確保ならびに活性化の取

組に関わる住民一人一人の意識・能力の向上が必要であり、従来からの農業経営者としての人材育成に加えて、地域経営のリーダーシップを執る人材の育成、さらには住民全体を対象として地域づくりへの参加意識・能力の向上を図る施策の展開を進めるべきである。

(ワーキング・ホリデー制度の活用)

なお、我が国はワーキング・ホリデー制度に関する二国間協定を9ヶ国と締結しており、これらの国の青年を農村に受け入れ、就労や滞在を通じて我が国の農村の魅力を伝えることは、その後の地域の観光戦略にとって大きなメリットとなる。また、まったく違った視点や能力を持った人材を短期的ながらも活用できると考えれば、新たな農業・農村振興の可能性が感じられ、こうした取組に対する政策的な後押しについて検討すべきである。

2. 地域資源の保全と有効活用

(計画的・戦略的な地域資源の保全・活用)

農地、水、それらに纏わる景観、伝統文化、さらには全体としての農村環境等の地域資源は、農業生産に深く関連することから、農業生産を持続的なものとすることによって保全される。一方で、地域資源を活用して魅力ある農村を保全する観点からも、農村振興政策によってこれら地域資源のより積極的な保全が重要となる。一般的には、集落機能の脆弱化や地域農業の変化などから、このままでは地域資源の多くは維持・保全が困難となることが見込まれるものの、視点を変えれば、経済活動によって負の影響を受けていた自然環境が、経済活動の低下に伴い再生することも期待される。そのためにも、例えば地域の農地利用についてゾーニングを図るなど、計画的・戦略的な地域資源の保全・活用が必要である。

(環境、景観等の保全のための新たな政策手段)

環境、景観、伝統文化など農業生産基盤以外の地域資源を農村振興に活用するにあたっては、これまで国の関与の手段は規制やハード整備などに限定的であったが、今後これらの資源を一層活用するためには、地域資源をめぐる情勢の変化を受けた新たな政策手段の検討が求められる。その際、これらの資源については、公共財として国が直接財政的に支援するという手法だけでなく、棚田オーナー制度のように、クラブ財的な性格を活用して保全している手法があり、地域資源の特徴を発見する段階も含めて、国や地方自治体のサポートの方法を検討すべきである。

(農村景観の積極的活用)

特に農村の景観は、未だ十分には活用しきれていない地域資源であり、国際的なグリーン・ツーリズムの進展を背景に、今後海外からの観光客も視野に入れた積極的な取組が必要である。また、国内においても、多くの候補地がありながら、その価値に地域住民が気づいていない、あるいは観光客受け入れのノウハウがわからないなどの理由から

活用に至っていない地域も多いと見られ、こうした資源のリスト化やITを活用した情報発信を進める必要がある。また、農村の景観を外観的な概念のみで捉えず、地域の自然と農業・生活といった、人間活動によって形成された総合的な空間像として捉える必要がある。このためには、地域が目指す将来の地域環境の姿を明確にしたうえで、現地における施設整備などの面で適切な支援を進めることが重要である。

(地域ぐるみの保全活動のステップ・アップ)

他方、農地、水については、食料の安定供給と国土保全等多面的機能発揮の基盤であることから、農業生産基盤の整備とともに、中山間地域等直接支払制度や農地・水・環境保全向上対策により保全と有効活用のための直接的な支援を行っているところである。こうした支援の特徴として、地域のさまざまな主体が協定を結び、住民が主体となって地域ぐるみで資源の保全に取り組んでいるが、こうした仕組みを基礎として、例えば都市農村交流やコミュニティ・ビジネス、地域資源全体の管理といったさらなる活動のステップ・アップが図られるように支援することも留意すべきである。

(農地制度の見直し等を踏まえた政策展開)

農林水産省では現在、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が、その結果は地域の農業構造や農地その他の資源利用にも影響を与えることから、それらを踏まえた農村振興政策の展開の検討が必要である。また、農業用水・農業水利施設については、農業情勢が変化する中で、農村振興の視点から考えられる活用の手法とその妥当性についての検討が必要である。今後これらの視点をさらに掘り下げて、施策の充実を図るべきである。

3. 都市の力の活用

(都市住民の関心)

前記1.とも関連して、今後の農村振興においては、都市住民や企業等の理解と連携・協力が不可欠と見られる。既に国は、定住・二地域居住や都市農村交流を促進する施策に取り組み、農村に対する都市住民の関心も高まっているが、いわゆる団塊の世代の退職時期以降もこうした流れをいかに定着させていくかが課題と考えられる。都市住民の中には、本格的な就農を希望する人以外にも、趣味としての農業に関心を持つ人も多く、都市と農村の交流の進化によって、農業就業者の確保につながるなど、農業振興の点でも効果が期待される。また、都市住民がいかに農村の地域資源を評価するか、消費者・都市生活者の視点を農村が熟知することも交流を進めるうえで重要となる。

(ネットワーク化を通じた双方向の交流)

そのためにも、農村は都市あるいは他の地域とのネットワーク化を通じて、恒常的な交流・情報交換を図ることが必要であり、また、都市の人・情報を受け入れるだけでなく、アンテナ・ショップやPR活動の展開など、人・もの・情報を農村側から都市へ積極的に送り出すことも重要である。こうした双方向の交流によって、都市の人材・資源を最大限活

用することが今後の農村振興の鍵となる。特に、都市との対等なパートナーシップを確立するためには、安全で良質かつ安定的な食料の供給のみならず、水力・風力・バイオマス等のさまざまなエネルギーや水資源の供給、洪水等の災害から都市を守る「防波堤」としての役割、きれいな酸素の供給と二酸化炭素（CO₂）の吸収、都市住民の休息の場や自然教育・学習の場の提供など、都市が農村から享受している多くのメリットについて、都市住民の認識を高めることが必要であり、そのための農村の取組に対する適切な支援のあり方を検討すべきである。

（都市農業の振興）

都市住民と「農」との距離が遠くなる中で、都市の人材・資源を最大限活用するには、都市の側においても農業・農村への関心を喚起する必要がある。この意味からも、「農」を身近に感じられる都市農業振興の取組は重要である。特に、体験農園の整備促進等を通じて、都市住民が「農」に触れ合う機会を増やすことにより、就農を含めた農村部への定住・二地域居住や都市農村交流のきっかけづくりを行うことが求められる。

（子どもたちの農村体験）

同様の視点から、成長期にある子どもたちを対象に農村での長期宿泊体験活動を推進するなど、一過性に終わらない継続的な交流活動を行い、長期的視点に立った農業農村への国民理解の醸成を図ることが不可欠である。

4. 農村環境の保全

（暮らしや生業の要素としての農地・水）

農村環境については、基本法において、多面的機能の一部として自然環境の保全、良好な景観の形成が明記され、国は、地域の農業の健全な発展を図るとともに、景観が優れ、豊かで住みよい農村とするため、必要な施策を講ずることとされている。さらに基本計画においては、施策についての基本的な方針として、農業の食料供給機能及び多面的機能を適切かつ十分に発揮していくためには農業の持続的発展とその基盤である農村の振興を図る必要があるとされている。これまで農村振興政策においては、農村環境を保全・形成しつつ、持続的に農業が営まれるように、環境との調和に配慮した土地改良事業を実施するとともに、農地・水などの地域資源を保全管理する施策として農村環境保全を行うNPO法人等の活動にも支援してきている。今後の農村環境の保全に向けた政策を検討するにあたっては、農地・水を生産要素としてだけでなく、農村においてそれらに関わる暮らしや生業の要素と捉え、そうした農村環境を農村振興の観点からどのように活用できるかを考えることが課題となる。

（都市では得られないものの価値の創造）

近年、恵まれた自然環境やゆとりある居住環境など、農村環境に対する国民の関心が高まる中で、引き続き農村環境の保全・形成を政策において積極的に位置付ける必要がある。しかしながら、これまでの施策の成果として、農業等の生産活動に伴って維持さ

れる二次的自然の重要性についての認識が広まり、地域が主体となって維持・保全に努める例も数多く見られるものの、その活動の基盤は弱く、大きな広がりにつながるほどの事例は少ない。こうした状況を踏まえ、今後の農村環境の保全・形成に関わる政策展開を考える必要がある。例えば、近年の国民の関心の高まりを勘案すれば、「農村の人と暮らし・生業」「環境ビジネス」などの新しい視点から、さらなる展開方向を考えることが有効であろう。兵庫県豊岡市におけるコウノトリ保全の取組に見られるような持続的農業生産を通じた生態系や農村景観の保全など、農村の生業の中から生まれた、都市では得られない、見られないものの価値を創造・再評価することはその一例である。また、単なる保全に留まらず、都市近郊などにおいてこれまでに損なわれた農村環境を修復・再生する取組も、新たな政策展開として検討すべきである。

(地球環境保全)

最近の新たな課題として、「21世紀新農政2007」（平成19年4月食料・農業・農村政策推進本部決定）において、地球環境保全に対して農林水産業が積極的に貢献するために、地球温暖化対策や生物多様性の保全といった視点が位置付けられている。地球温暖化については、その影響が既に顕在化しており、現時点から対応策を検討することが妥当であることから、農地、農業用水や土地改良施設、さらには農村の生態系等に与える影響を把握・評価するための調査や分析手法を確立する必要がある。生物多様性については、農村振興に関わる各種活動が生物多様性に与える影響を評価するための調査やモニタリングによる現状把握が必要であるとともに、農業農村整備事業の実施にあたっては、より質の高い取組へとステップ・アップさせるために、生物多様性に配慮した計画の策定手法を確立することが必要である。さらに、地産地消や地域内での資源循環、あるいは農村環境保全など環境に優しい農業・農村の活動が、同時に化石燃料の使用低減による地球温暖化対策となり、生物多様性保全策ともなるという視点で捉え、農村振興の手法として活用することが有効である。カントリー・ビジネスの振興は、その一手法として検討を進めるべきものと考えている。また、農業農村整備事業において、地域の環境全体を、地形、気象条件、動植物などの自然と、土地利用、歴史・文化等の人間の営みが、相互に関係して形成された結果として捉え、多様な生態系や良好な景観を総体的に保全・形成していくための計画策定手法を確立する必要がある。

5. 特色ある活性化戦略

(都市との所得格差)

農業が国民経済に占める比重を縮小する中で、農村は工業化を図ることにより都市との所得格差を是正してきた。旧農業基本法が目標に掲げた農家世帯と勤労者世帯との、いわゆる農工間の所得格差の不均衡の是正は、1960年代後半に農外所得が増加することによって達成された。1971年に導入された「農村地域工業等導入促進法」は、約8,700社の立地の決定ならびに55万人の雇用を創出してきた。しかし、国民経済の中で工業が占める比率は低下し、今やサービス産業等第三次産業の占める割合が約7割まで増加している。農村と都市との所得格差の拡大は農村へのサービス産業の導入が遅れたことを

反映しており、今後は農業の六次産業化やグリーン・ツーリズムなど農村のサービス産業化を図り、都市と農村の交易条件の是正、すなわち、都市から購入する財やサービスの価格に較べて農村が供給する財やサービスの価格を向上させることによって、農村の所得向上を実現していく必要がある。

(農業ビジネスの展開)

その点で、農業や食の新しい価値や面白味をうまく情報発信するとともに、農村内部の経済構造もそれに応じた形に変化していくことが必要となる。そのためには、例えば農産物直売所の成功事例に見られるような、

- ①地域の食と農の現状についての自由な情報発信
- ②自己責任の下での競争原理の適切な活用
- ③直売所併設のレストラン等農業と他産業の融合

など、消費者の多彩なニーズに応じて、地域あるいは個人が創意と自己責任に基づく自由な農業ビジネスを展開し、農村振興政策はそれを側面支援することが重要となる。また、そうした農業ビジネスを担う人材として、団塊の世代をはじめとする中高年の企業退職者が有望視される。企業退職者の中には、会社勤務の傍らの休日に農業を続けてきた人も少なくなく、パソコン等のITや品質管理、作業改善などの経験もある。特に食ビジネス出身者の経験とネットワークは、農村において新たな農業ビジネスを立ち上げる際の大きな力となると考えられ、こうした人々も政策のターゲットとして考えるべきである。

(限定農産物のブランド化)

グローバル化による安価な農産物の輸入により、中山間地域等では画一的な農産物の大量生産方式で対抗することは難しい。その対応策の一つとして、限定農産物の徹底したブランド化が考えられる。フランスのワインが生産する畑まで限定することによってブランド化している例に見られるように、製品の表示を限定し、品質を保証することを通じて、それぞれの生産地が安定した生産を継続できる。そのためには、市場の論理によって安易に拡大生産や輸入されたりすることのない製品の差別化に努めるとともに、消費者の信頼を獲得できる生産・流通の体制を創り上げる必要がある。

(農商工連携や「複業」の拡大)

また、市場規模が小さい農村では、企業も単一業種の経営では自立が難しい場合が多く、今後農商工の連携や、一企業が複数の業種を経営する「複業」が広がることを見込まれる。既に地域によっては、建設業等の異業種の農業参入が進む事例も見受けられるが、こうした企業が有する技術やノウハウなどを、農業ビジネスのより広い範囲で活用できるようなモデルや仕組みづくりへの支援が重要となる。また、逆に農業者が農産品加工や販売までを行う六次産業化の促進も不可欠である。

(地域を広範に捉えた視点と都道府県の役割)

今後六次産業化あるいはコミュニティ・ビジネスの展開などで各地域が特色ある活性

化を図るにあたっては、地産地消の取組の推進や、コーディネーターが中心となって地域の食材、人材、技術その他の資源を有効に結び付け、新たな製品、販路、地域ブランド等を創出する食料産業クラスター形成の推進など、地域全体を広範に捉えた視点も重要となる。従来の市場経済型流通システムに加えて、そのようないわば地域収斂型流通システムを地域で併存させることによって、経済のグローバル化などによる食料危機等のリスクを回避し、安定した生活基盤を維持できる地域社会が構築できる。また、農村地域のリスク回避能力、翻せば都市生活の脆弱性を浮き彫りにすることにより、都市住民の農村への関心、定住・交流の指向を増大させることが可能となる。そのためには、業種の枠を超えて、労働力、資本力、アイデア、情報発信力など地域の総合力を結集させることが必要であり、農村振興政策のうえでも、施設整備などの従来の支援に加えて、必要な制度・仕組みなどの政策手段の検討あるいは関係府省との連携を一層推進することが必要である。また、広域の振興策を企画・立案、さらには実行するにあたっては、地域全体の振興戦略を担っている都道府県の役割は大きく、その豊富な人材の活用も含めて、市町村に対する国の施策の効果的な活用のための助言や地域の特性を活かした独自の支援が求められる。

(地域のアイデンティティの再生)

グリーン・ツーリズムの振興に関連して、農村に外国を含めた外部から人を呼び寄せる、あるいは関心を集めるためには、言葉(方言)、祭礼、生活習慣などの地域の個性(アイデンティティ)を維持・再生することも重要である。どの地域でも独自のものを有するアイデンティティの再生は、農村側にとっても誇りと一体感の復活とともに、他の地域との違いを際立たせる有力な手段となる。各地域のアイデンティティに関わるビジュアルな情報が、農村・都市間のネットワークによって適切に提供できる方策を検討すべきである。

6. 効率的・効果的な資本投資

(農業生産基盤の維持管理等)

持続的な農業生産の基盤である農地や農業水利施設の整備やその機能の維持・保全是、農村振興のための基礎的条件である。ダム、用水路等の農業水利施設は、再建設費で25兆円規模に及ぶ社会資本ストックを形成しているが、更新時期を迎える施設が年々増加傾向にあり、計画的な補修・更新が必要である。このため、既存ストックの有効活用の観点から農業水利施設等の長寿命化を図り、これらのライフサイクル・コスト(建設・維持管理等にかかる全てのコスト)を低減することを通じ、効率的な更新整備や保全管理を行うストック・マネジメント手法を平成19年度から本格導入したところである。

しかしながら、農業経営の多様化や、農村の過疎化、高齢化の中で、膨大な社会資本ストックを形成している農業水利施設の維持管理、保全や更新整備を、効率的・効率的に進めていくことが喫緊の課題である。また、農村における安全・安心の確保を図る観点から、自然災害からの安全性を高める積極的取組も求められる。これらの課題に対しては、国、地方ともに厳しい財政状況や、国と地方との役割分担を踏まえ、対応を進め

ていくことが必要である。

(生活環境・交流基盤の整備)

他方、農業関連インフラ以外にも、農村の基本的な生活環境・交流基盤の整備が必要であるが、特に、携帯電話やブロードバンドなどの情報通信基盤は、市場・情報源からの遠隔性を補うとともに、都市からの定住者・交流者の生活必需品として、さらには農村から都市へ向けて不可欠な情報発信ツールとして、その重要性はますます高まっている。しかしながら、都市部と比較して条件不利な農村部においては、情報通信基盤の整備が遅れており、引き続き整備を進める必要がある。また、テレビのデジタル放送化は、農村部の情報化・ネットワーク化を容易にする可能性があり、2011年度にはデジタル放送に完全移行することから、電波受信が困難な地域や旧式のCATVシステムのままの地域の課題等についての対応が必要である。

また、都市に先駆けて高齢化が進む農村では、定年退職者などの都市からの定住者も遠からず高齢化することを考えると、高齢者にとって居住しにくい地域であれば、新規定住者もいずれ高齢化とともに都市に戻ってしまう可能性もある。都市の定住希望者が老後を心配せずに安心して移り住むためにも、農村コミュニティの再編による相互扶助機能の発揮などによって、病院、介護などの医療・福祉ネットワークのほか、教育、交通、流通などの水準が維持できるようなシステムの整備が急がれる。さらに、全国的な人口減少下では、都市部のみならず一部の農村部においても中心部へと人口が移動することが考えられ、都市と農村の中間部分において人の動きが活発になり、それに伴うさまざまな基盤整備の需要が発生することも予想される。これまで、農村地域の交通、情報通信、衛生等の農村の生活環境・交流基盤の整備を、関係省庁との連携の下に実施してきたが、こうした新たな展開を含め、暮らしやすく、活気があり、安全な農村地域の生活環境基盤の整備を進めていくためには、関係省庁との連携をさらに図り、地域の主体性にに基づき迅速かつ効率的・一体的な整備を可能とする手法を推進することが必要である。

V 新たな展開

1. 将来的な存続が危惧される集落への対応

今後、将来的な存続が危惧される集落が増加するものと予測されるが、こうした集落への対応は、農村の活性化のみならず地域資源保全の観点からも喫緊の課題である。

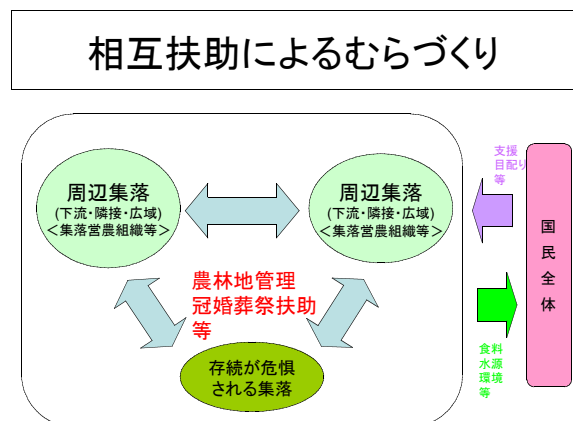
(1) 集落が有する資源の価値及び集落の維持に係るコストの定量化

存続が危惧される集落は、保有する農地などが生み出す多面的機能、環境、景観などに加え、立地上、周辺の農村にとっての「防波堤」として、洪水被害等の軽減に寄与している。他方、保有する農地、水路などには維持コストが発生し、また、生活を維持するための公共サービスは人口の減少と正比例して減少しないことから、こうした集落におけるサービス・コストは都市部や他の農業集落に比較して高いものと考えられる。この課題については、集落が消滅する可能性に対する情緒的対応ではなく、これらの価値及びコストを定量的に評価して、最も効果的・効率的な施策とその必要性や妥当性について国民の理解を得ることが重要である。

(2) 「集落再編」ではなく「農村コミュニティ再編」の展開

(相互扶助によるむらづくり)

総務省の過疎地域集落再編整備事業（移転に係る住宅地の造成費用の補助など）における近年の実績は、平成2年～11年で計3集落、平成12年以降は実績なしとなっている。実際、消滅が予測される集落の住民に対する平成17年度農林水産省調査でも、「家や土地への愛着」「神社等の維持管理」などを理由に住み続けるとの回答が大半を占めている。すなわち集落消滅の危機に対しては、住民の間でかなりの「危機バネ」が働く現実が窺われる。こうした現実に応じた政策を展開するためには、地域への愛着や神社・墓の世話など、集落住民の「誇り」を尊重するとともに地域資源の保全を図る観点から、農林地や農業用水のみならず祭礼・習慣などの伝統文化も含めて、住民合意に基づき周辺集落と一体的に管理するなど、「相互扶助によるむらづくり」を促進するための政策手法の検討が急がれる。



(住民による話し合い)

また、周辺集落との相互扶助により集落の存続を図る場合、現実的には集落機能が失われてしまった状態となつてからでは大きな効果は期待できないとの見方もある。現時点では集落が存続困難となるプロセスの詳細が解明されているわけではなく、一定の線引きをすることは適切ではないが、集落あるいは地域住民自身で存続困難の可能性を感じている場合には、例えば冠婚葬祭における相互扶助等の集落機能が存続している段階から、コミュニティ再編に向けた話し合いを開始することが望ましく、政策においてもそうした住民による話し合いを支援する方策を広げるべきである。

(集落再編の際の対応)

なお、以上のような話し合いの結果として、集落自体の再編を選択せざるを得なくなる場合も考えられる。その場合にも、それまで集落が保全・管理してきた農林地や水源、技術や知恵、伝統文化、さらには集落としての歴史など、当該集落住民のみならず、地域全体あるいは国民全体がその価値を認めて保全に努めなければならない地域資源が存在する。特に農林地の保全・管理に関しては、既に無住化によって斜面・法面崩壊、地籍境界の不明化、風倒木の放置、さらには廃棄物の不法投棄など、国土保全上の問題が生じている。例えば集落再編の際の農地の取り扱いについて、法制度面ならびに保全工事等の技術面で検討するなど、集落再編に関する地方自治体とも連携した対応の検討が必要である。

(3)行政のみならず国民全体による「目配り」

平成18年農林水産省調査でも行政等による「目配り」、すなわち地域の住民が行政や他地域の住民から存在を意識されているとの認識を有することの重要性が報告されている。そのため、NPO・大学生等によるボランティア、企業のCSR活動（次項参照）による農村との協働など、さまざまな「目配り」の気運を醸成する施策によって、農村とりわけ存続が危惧される集落における活性化への取組を後押しすることが重要となる。

(4)地方自治体との密接な連携

これまでそうした集落の実態は、地域への配慮などもあり、地方自治体から包括的に報告されることは少ない。各集落が抱える課題は必ずしも一様ではなく、その実態の解明とともに、地域特有の事情の把握、さらには地域の意向を決定するうえで、地方自治体の役割は極めて重要である。これまでも存続が危惧される集落の実態把握にあたっては、地方自治体の協力を得てきているが、今後の施策検討にあたってはより密接な連携が求められる。

2. 企業の社会的責任（CSR）

多様な主体による農村との協働が進められる中で、企業の参加は未だ限定的であり、企業が経済的成果に留まらず環境や社会の改善のために自発的に取り組むCSR活動の一環として、農村との協働の可能性を探ることが重要である。

（社会的要請の背景）

CSRに対する社会的要請には、社会における企業の存在（企業市民権）の定着化、企業活動のグローバル化による価値観の交錯、ステークホルダー（株主、投資家、顧客等）の発言力の増大など、幾つかの背景がある。とりわけ近年、地球温暖化対策や生物多様性の保全といった地球環境保全に関する状況の悪化に伴い、世界の持続的発展のためには環境保護が喫緊の課題であるとして、各企業においてさまざまな取組が始められている。また、我が国で相次ぐ企業不祥事の発生は、企業イメージとそのブランド力を低下させ、企業不信の増大が業績のみならず企業価値の低下へとつながり、企業の行動全体を縛る足枷ともなりかねない状況にあり、企業自らが先手を取って法令遵守や環境保護などの活動に積極的になる必要が生じている。NPO、NGOなどの市民活動の活発化とネットワーク化、さらには消費者行動の変化により、企業活動に対する社会の監視の目が厳しくなっていることも背景の一つとして注目される。

（農村振興と関連したCSR活動の状況）

他方、例えば自然環境保護に関わるCSR活動を展開している企業は多いが、農業など人の働きかけにより自然環境が形成されている農村の二次的自然を対象としている例は少ないなど、現状では農村振興と関連したCSR活動を展開している企業は限定的である。静岡県は、地域の協働のパートナーとして企業・大学等をマッチングさせる「一社一村しずおか運動」を平成18年度に開始し、県内企業約1,000社に働きかけたが、これまで（平成19年9月時点）の農村側の登録実績は10地区、企業とのマッチング実績は8件6社2大学である。

（CSR活動が進まない原因）

CSR活動が進まない原因としては、農林水産省調査における市町村及び企業を対象としたアンケートやヒアリング等から以下のような理由が垣間見える。

- ・ CSR活動への積極性を謳っていても、農村への貢献が企業の利益へと結び付かない限り、踏み出さない企業（経営理念と担当者との意識の乖離）。
- ・ 企業、農村双方ともに相手側からの積極的アプローチを期待する「待ち」の姿勢。
- ・ 企業と農村が「お見合い」する場の欠如。
- ・ 農村側に、敢えてリスクを負ってまで企業の活動を受け入れようとする力（気力）がない。

（企業側にインセンティブを与える仕組み）

企業側のインセンティブについてのヒントとして、近年和歌山県や高知県などで取組が進められている、企業等と協働の森林保全活動がある。森林保全活動は、京都議定書に基づくCO₂削減への貢献としてアピール度が高く、将来のCO₂排出権取引にもつながる可能性があることに加え、リサイクルやバイオマス・エネルギーの面からも国民の関心が高い分野であり、社員の福利・厚生活動と合わせて、企業等にとって活動のメリットが説明しやすくなっている。

その一方で、外資系の製薬会社アストラゼネカは、CSR活動の一環として、年に一度、一斉に全社員約3千人が国内数十箇所の農村を訪問し、農作業、山仕事、環境整備作業などを手伝う取組を実施している。同社は、ニューズウィーク誌の「世界企業ランキング 500」のCSR部門において、2005年から3年連続で1位にランキングされている。外資系という企業風土の違いもあるが、我が国には、こうした企業による農村への貢献を全国的に評価する土壌が培われておらず、活動も広がりを見せていない。

このことから、農村におけるCSR活動が企業評価の上昇につながるような仕掛けが必要と考えられる。そのためには、まずは農村側から、例えば環境貢献など企業が関心を持つと考えられるCSR活動の場の提供に取り組むとともに、積極的に企業のCSR活動を評価する動きが重要となり、その後押しとして表彰事業等のきっかけや仕組みづくり、あるいは情報提供などの支援が必要となる。その意味で、高知県が進めている「環境先進企業との協働の森づくり事業」は一つのアイデアとして参考となる。すなわち、国内でのCO₂排出権取引制度の創設を視野に入れながら、同事業において協定を結んだ企業に対して、県独自のCO₂吸収証書を発行する一方で、同じ協定に参加する市町村(森林組合)は企業より「パートナーズ協賛金」の提供を受け、森林整備や環境教育等の経費に活用することとしている。また、CO₂吸収認証については、和歌山県の「企業の森」においても、参画企業・団体を対象とした認証事業が始められている。

3. 農村のグローバル化

(グローバル化の影響)

あらゆる分野で国境を越えた結び付きが強化されるグローバル化が進む中で、農村もそうしたグローバル化に無縁ではない。むしろ食料輸入大国である我が国の農業・食料分野では、かねてより輸出国の作柄の影響や内政状況までが国内の生産・消費に影響し、新しいところでは、世界的な主要穀物におけるバイオマス・エネルギー利用に起因する国内食品の値上げも一例として挙げられる。また、現下の原油高も、近代農業に不可欠な機械燃料のコスト高を招き、看過できない状況となっている。

(農村振興の大きな可能性)

一方で、グローバル化は我が国の農村にとって必ずしもマイナスの影響のみをもたらしているわけではなく、食料品や農産物の内外価格差が縮小していく中で、他国にはない地域資源や生産技術をうまく活用すれば、我が国の農村にとってはまたとないチャンスと捉えることも可能である。特に、中国をはじめとする東アジア諸国は、堅調な成長を続けるとともに、我が国との歴史的つながりや食文化、精神文化等で共通項があり、同諸国からの国際的グリーン・ツーリズムの増加や、逆に我が国の高い生産技術の賜である高品質の農産物の輸出など、農村振興のための取組として大きな可能性を秘めている。また、「ソーシャル・キャピタルの再生とヒューマン・キャピタル(人材)の育成」の項で述べたワーキング・ホリデー制度も、グローバル化の一環として捉えて活用すべきである。こうした流れに対して、既に一部の地域では外国人観光客の受け入れや農産品輸出などに取り組み、実績を挙げつつある。こうした動きは地域による自主的な企画

・運営が基本ではあるが、適宜適切な情報提供や、ノウハウの獲得支援など、広範な取組のための雰囲気醸成やきっかけづくりが政策的に重要である。

さらに長期間を見通せば、グローバル化によって、人・もの・情報が国境を越えて一層自由に行き来することが予想され、農産品の輸出入や観光に限らず、資本や労働力、さらには文化などの分野まで含めた影響も今後考慮する必要がある。

VI おわりに

近年我が国においては、構造改革を進める中で、地域間の格差と言われるさまざまな問題が発生している。福田内閣は、本年 10 月の総理大臣所信表明演説において、「実態から決して目をそらさず、改革の方向性は変えずに、生じた問題には一つ一つきちんと処方箋を講じていくことに全力を注ぐ」ことを表明し、さらに「政策に工夫を重ね、丁寧に対応する、地方再生への構造改革を進める」ことを強調した。そのため政府内に地域活性化統合本部が設置され、先般「地方再生戦略」がとりまとめられたが、これと併せて農林水産省では、さまざまな国民の意見に耳を傾けて「農山漁村活性化のための戦略」をとりまとめた。

この「農山漁村活性化のための戦略」は、厳しい状況に直面している農山漁村の現場の実態に即した施策を講じるものであり、本中間とりまとめにおいて提起した内容を一部先取りした形のものも含まれている。特に、農林水産業と商業・工業の連携では、関連施策の集中的な実施等による販売促進・新商品開発の効果的な支援、さらには、国産農林水産品の消費拡大のために農林水産省と経済産業省それぞれが所管する業界団体等に対して連携して働きかけ、共同キャンペーン・PRの実施等の国民的な運動への展開促進など、これまでには見られなかった強力な省庁間連携も図られることとなっている。農政改革の進展や経済のグローバル化などの中で、農村振興は農業政策のみで解決できる分野ではなく、さまざまな分野の政策と連携・共同しながら、新しい政策手法も積極的に進めていく必要がある。

農村振興政策の戦略性と体系的な施策の整理という観点からは、本中間とりまとめはこれから必要とされる農村振興政策の進化の第一歩に過ぎない。本中間とりまとめが想定する政策の期間は今後 5～10 年と設定したが、人口動態や経済の状況などが予想を上回る速度で変化する可能性もあり、農林水産省において引き続き真摯な検討が進められ、一日も早い政策の具体化と実行を期待するものである。

農業・農村は、さまざまな局面において厳しい状況を指摘されて久しいが、本研究会を通じて、人口減少や経済のグローバル化の中でも、自然と共生しつつ物心両面で豊かな暮らしを農村で実現できる可能性も議論された。こうした議論をわかりやすい言葉で広く国民に伝え、農村振興の意義と必要性が一人でも多くの国民に認識されるような動きを広めることが、農村にとって何にも増して力強い支援となろう。

【参考】

1. 農村振興に係るこれまでの国の対応

(1) 新たな施策の導入

新基本法の成立以降、従来の施策に加えて、中山間地域等直接支払制度、都市と農山漁村の共生対流、農地・水・環境保全向上対策など、農村が有する独特のソーシャル・キャピタルを活用しつつ、農村資源の活用・保全を図るための施策を順次導入。

(2) 国土形成計画に関する議論

国土審議会計画部会中間とりまとめ（平成18年11月）においては、美しく暮らしやすい農山漁村の形成のために、都市との相互の機能分担・連携の必要性、加えて、地域づくりにあたっての地域間交流・連携の促進を提起。

<国土審議会計画部会中間とりまとめ>

第3 計画のねらいと戦略的取組

(2) 持続可能な地域の形成

③美しく暮らしやすい農山漁村の形成と農林水産業の新たな展開（抜粋）

自然環境に配慮した生産基盤と生活環境の一体的、総合的な整備や、美しい景観を維持・回復する取組の推進など、美しく暮らしやすい農山漁村を形成することが必要である。また、食料や木材の安定供給、ゆとりある居住環境、豊かな自然環境、地域の特色のある景観や伝統文化など、都市との相互の機能分担・連携を図りながら、地域を形成する必要がある。

④地域への人の誘致・移動、地域間の交流・連携の促進（抜粋）

例えば都市と農山漁村の間など独自の価値と魅力を持つ地域間で自治体や企業、NPO等の多様な主体が広域的に連携し、互いにメリットがある持続性の高い交流の仕組みを構築していくことも重要である。

また、横断的視点による地域づくりの新たな取組として「新たな公」を提唱。

<国土審議会計画部会中間とりまとめ>

第3 計画のねらいと戦略的取組

(5) 「新たな公」による地域づくり 要旨

行政だけではなく多様な主体が従来の公の領域に加え、公と民との中間的な領域で活動する「新たな公」の概念を基軸として、地域経営や地域課題解決のシステムを構築するとともに、民間主体をはじめとする多様な担い手を通じて各地域の魅力を活かした地域の実現を期待。

(3) 地域再生総合プログラムの策定（平成19年2月：地域再生本部決定）

地域再生推進のための5つの重点プログラムの一つとして「地域のつながり再生プロ

グラム」が示され、地域づくりにおける多様な主体の参加、地域住民等の協働、地域コミュニティの再生等の施策を推進。

(4) 農林水産省農村振興局「農村におけるソーシャル・キャピタル研究会」とりまとめ（平成19年6月）

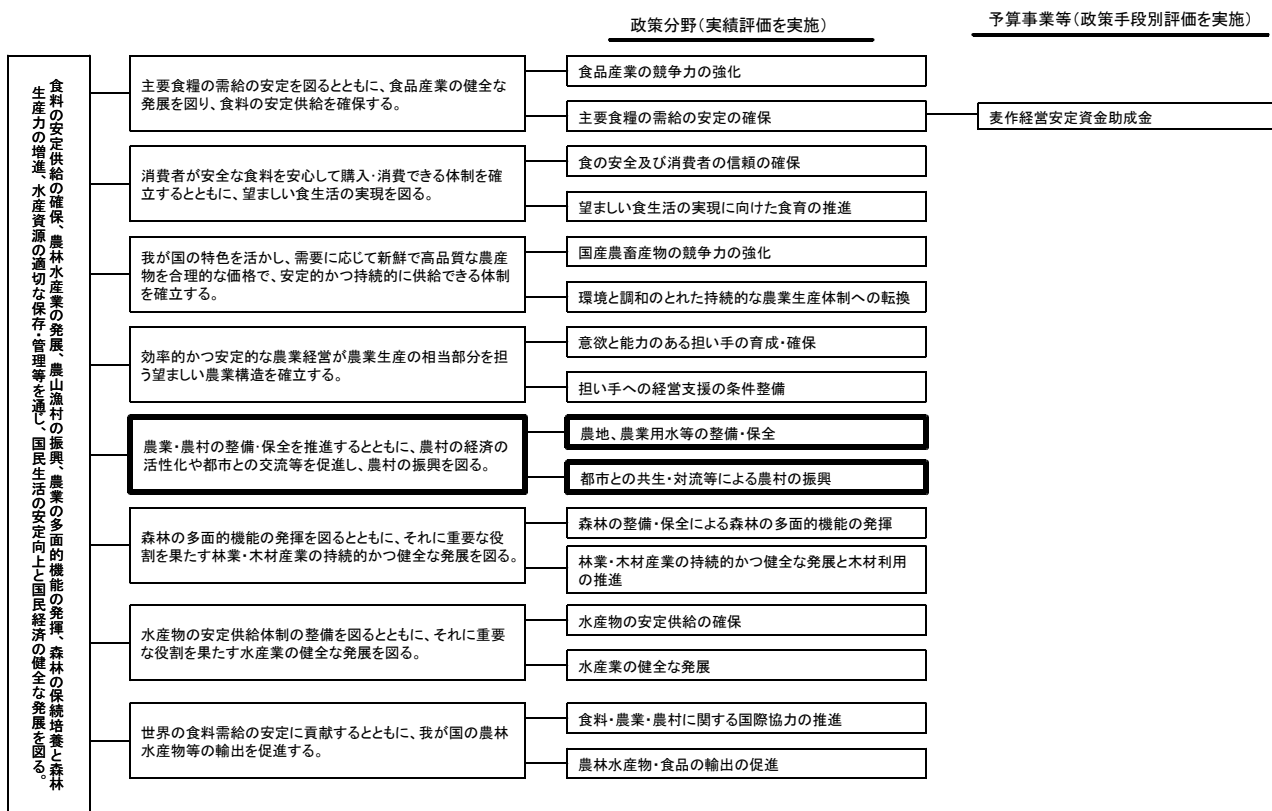
農村のソーシャル・キャピタルを農村振興政策の目的として捉え、ソーシャル・キャピタルの分析・評価手法や政策的意義、国の役割などにつき検討。

2. 農村振興政策の評価状況

(1) 農林水産省における政策評価

農林水産省では、基本法において、食料・農業・農村に関する情勢変化及び施策の効果に関する評価を踏まえ、概ね5年ごとに食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」）を変更するものと規定されていることから、他省庁に先駆けて基本計画の計画期間初年度に当たる平成12年度から政策評価制度を導入し、現在「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成14年4月施行）等に基づき政策評価を実施している。

平成18年度政策分野一覧



農林水産省政策評価（実績評価）においては、

- ①政策体系における重点政策分野ごとにあらかじめ目標を定め、1年ごとにその目標に対する実績を測定
- ②実績評価を補完するものとして、政策分野を構成する個々の予算事業等にまで掘り下げた分析・検証（政策手段別評価）

を組み合わせて実施し、第三者機関（政策評価会委員）の意見等を聴取したうえで評価結果を公表している。農村振興に係る政策については、「都市との共生・対流等による農村の振興」、「農地、農業用水等の整備・保全」の2つの政策分野を評価している。

(2) 農村振興政策に係る実績評価

農村振興施策に係る平成18年度実績評価結果については、次のとおりとなっている。

「都市との共生・対流等による農村の振興」については、数値目標・指標の達成状況は概ね良好であるものの、地域の知恵や資源の活用、持続的・自立的発展に向けた地域の創意工夫をより一層後押しすることが必要と評価されている。

特に、目標の一つである「都市と農村の共生・対流」については、団塊の世代や若者の活力を活用した地域の取組への積極的支援、農村への定住・二地域居住の促進を含めた関係府省との連携強化、地域の自主的取組への支援と全国運動としての展開が必要であること、さらには良好な農村景観形成のために有効な手法の検討等の必要性も指摘されている。

「農地、農業用水等の整備・保全」については、優良農地の確保・保全、基盤整備による担い手への農地利用集積、基幹的農業用排水路の機能確保等の全ての数値目標の達成状況が良好であり、講じた政策手段は概ね有効であったと評価されている。

しかし、耕作放棄地の解消は喫緊の課題であることから、農振農用地区域内の耕作放棄地の発生状況等について速やかに的確な把握を行うとともに、効果的な解消・発生防止策を講じること、また、生産性の向上や食料供給力の確保を図るため、農業生産基盤の整備を通じた担い手への農地利用集積を引き続き推進する必要性が指摘されている。

3. 欧州における住民参加型の農村振興の事例

(1) EU共通農業政策（CAP）における農村振興政策

従来はCAPの枠外であったLEADER事業を、2007年からはCAPにおける農村振興政策の手法として位置付け。地域の自主的な企画・実施に対してEU・各国が補完的に支援。

<LEADER事業>

「LEADER」とは、「農村地域における経済開発のための活動連携」の頭文字（仏語）をとったもので、官民のセクターを超えたパートナーシップづくりによる農村開発事業。1991年より地域・構造政策の一環として進められている。地域住民、地方自治体、民間企業、NPO等の多様な主体で構成するローカル・アクション・グループ（LAG）が事業主体となり、個別プロジ

エクトへの助成、農村地域間協力・ネットワーク化への支援を行う。事業は以下の4つのテーマのうち一つまたは複数のテーマに基づかなければならない。

- 1) 農村地域の産物やサービスの競争力を高める新しいノウハウや新しい技術の利用
- 2) 農村地域の生活の質の改善
- 3) 地元の産物の価値を高めること（特に共同活動による小規模製品のアクセス改善）
- 4) 自然・文化資源の最大限の活用

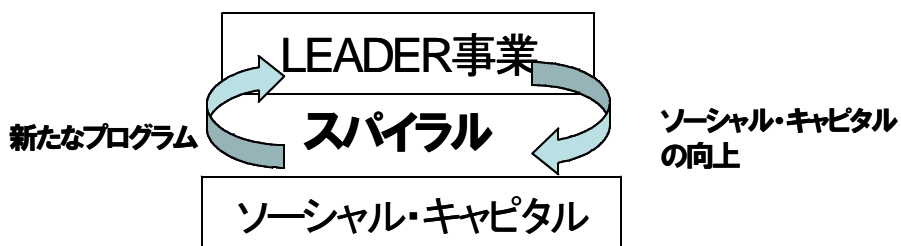
LEADER事業の特徴として、以下の点が挙げられる。

- ①地域単位の振興戦略
- ②地域での官民連携（パートナーシップ）
- ③地元の発意
- ④地域内の各部門間の統合
- ⑤革新的なアプローチの採用
- ⑥協力プロジェクトの実施
- ⑦地域での連携のネットワーク化

CAPの農村振興政策（2007～13）は以下の3つの目的によって構成され、LEADER事業は、農村のソーシャル・キャピタル向上を通じて各目的に貢献することが期待されている。

- 第1軸 農林業の競争力向上
- 第2軸 農林地の持続的利用
- 第3軸 農村経済の多様化と生活の質的向上

【LEADER事業とソーシャル・キャピタルのイメージ】



※ソーシャル・キャピタルが高まると、さらに次のLEADERプログラムに繋がっていく。
そして、更なる活性化が進み、また次へというような良質のスパイラルの効果を期待。

(2) 英国のパリッシュ・プログラム

英国では、LEADER事業のほかに独自のパリッシュ・プログラムと呼ばれる事業により、住民参加によるコミュニティづくり（計画と実施）を行政が支援。

<パリッシュ (parish) : 教区>

教会を中心とした宗教上の小区域で、英国においては行政上の最小単位を構成。その規模は10人

以下から数万人規模まで幅広い。

同プログラムは、長い歴史を持つ教会を中心としたコミュニティを活用し、住民間の信頼を醸成することによって、地域における生活の質的向上を目指している。

(3) スウェーデンのフォレーニング

スウェーデンには、フォレーニングと呼ばれる非営利組織があり、さらに経済フォレーニングと非営利フォレーニングに分類される。元来スウェーデンでは、福祉サービスは国や地方公共団体により一元的に供給されるべきであると考えられてきたが、1980年代末から90年代にかけて、地方公共団体にける財政悪化とともに福祉サービス水準の維持が困難となったことを受けて、フォレーニング等の非営利部門が公共サービスの供給を担っていくこととなった。

<経済フォレーニング>

「経済フォレーニングに関する法律」では、経済フォレーニングは経済活動を通じて会員の経済的利益の増進を図ることを目的とし、会員は消費者、供給者、労働力提供者、サービス受給者などとして経済活動に参画する、とされている。

経済フォレーニングはしばしば法律上の定義から協同組合としても扱われる。ソーシャル・エコノミーの議論にならえば、協同組合はさらに伝統的協同組合と新協同組合に分類できる。伝統的協同組合は、例えば消費者協同組合や生産者協同組合であり、会員は財の生産者または消費者である。新協同組合は、サービス生産・供給により焦点を当てる傾向があり、その会員はサービスの生産者であり、かつ消費者であるというように構造が複雑化している。

<非営利フォレーニング>

非営利フォレーニングについて定める法律は存在しない。「経済フォレーニングに関する法律」をもとに非営利フォレーニングを定義すれば、経済的活動と会員の経済的利益の増進を図るという目的とを結び付けないフォレーニング、となる。つまり、

- ①非経済的活動を通じて会員の経済的利益の増進を図る団体(労働組合など)
- ②非経済的活動を通じて非経済的利益の増進を図る団体(政党、スポーツ団体など)
- ③非営利目的で経済活動を行う団体(第三国への寄付を目的とした古着販売組織など)

の3種類の非営利フォレーニングが存在することになる。

活動内容は、スポーツ・余暇活動団体、労働組合、経営者団体、環境保護団体、身体障害者組織、禁酒団体、学習団体、開発援助団体、人権擁護団体など多岐にわたる。

(以上出典:2004年2月神野直彦、澤井安勇編著「ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図」東洋経済新報社)

4. 地方分権・国の役割に係る議論

<地方分権推進委員会における基本原則>

(平成19年5月30日「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」)

- 1) 基礎自治体優先： 補完性・近接性の原理にしたがい、ニア・イズ・ベターの観点に立って地方自治体、特に基礎自治体を優先する。
- 2) 明快、簡素・効率： 明快な国と地方の役割分担を確立するとともに、「官から民へ」の考え方にに基づき、国・地方を通じ、無駄と重複を排除した、簡素で効率的な行政を実現する。
- 3) 自由と責任、自立と連帯： 地方の行政及び税財政の基盤を確立し、自由度を拡大して、地方自治体が責任を持って行政を実施するとともに、自立した自治体が国に依存せず、相互の連携・連帯によって支え合う仕組みを実現する。
- 4) 受益と負担の明確化： 3)と合わせて、受益と負担の明確化により、住民が主体的に政策の選択と決定を行うようにする。
- 5) 透明性の向上と住民本位： 情報公開を徹底して、行政の透明性を向上させるとともに、首長と議会がそれぞれの機能を十分に発揮することでガバナンスを強化し、また住民参加の促進やNPOなどとのパートナーシップを確立して、真に住民のための地方分権改革を実現する。

<国土審議会計画部会中間とりまとめ>（平成18年11月）

第3 （5）③多様な民間主体の発意・活動を重視した自助努力による地域づくり（抜粋）

地域づくりにおける市町村など地元自治体の役割は、工場誘致など自ら行う取組から、民間主体の発意・ビジネスマインドを誘導・サポートすることに切り替わる必要がある。一方、国などの広域的な行政主体の役割は、画一的な支援ではなく、新たな地域社会像の形成の誘導・支援や、地域の知恵と工夫により地域戦略の独自性を高める競争の環境整備へと軸足を移していくべきである。

【用語解説】（五十音順）

<カントリー・ビジネス>

一般に、農村の自然、景観等の地域資源を活用し、それを有償化する観光産業、地産地消などを指す。

<クラスター>

地域産業論では、ある地域の中で特定分野に関連する企業や研究機関が集まることによって、相乗効果を生み出す状態を指す。

<交易条件>

輸出財1単位と交換される輸入財の量のこと。

<コミュニティ・ビジネス>

さまざまな定義がなされているが、その多くに共通するのは、地域の課題を地域住民が主体となって、ビジネスの手法を用いて解決する取組であること。

<CSR>（平成16年4月経済産業省「企業の社会的責任（CSR）を取り巻く現状について」）

Corporate Social Responsibilityの略であり、一般的に、法令遵守、消費者保護、環境保護、労働、人権尊重、地域貢献など純粋に財務的な活動以外の分野において、企業が持続的な発展を目的として行う自主的取組と解されている。

<ソーシャル・キャピタル>

未だ論者によってその定義は異なるが、OECD（経済開発協力機構）によれば、「集団内部あるいは間での協働を促進するような、共通の規範、価値観、理解を伴うネットワーク」であるとされている。「農村のソーシャル・キャピタル」～豊かな人間関係の維持・再生に向けて～（平成19年6月 農村におけるソーシャル・キャピタル研究会・農林水産省農村振興局）においては、農業・農村振興政策における対象を「農村、あるいは農村と都市の複数の主体が、農村の活性化のための目標を共有し、自ら考え、力を合わせて活動したり、自治・合意形成などを図る能力または機能」と考え、「農村協働力」と呼ぶことも可能としている。

<「立ち上がる農山漁村」>

農林水産業を核とした、自律的で経営感覚豊かな農山漁村づくりの先駆的事例を「立ち上がる農山漁村」として選定し、全国に発信・奨励していく取組。平成16年6月の食料・農業・農村政策推進本部（本部長：内閣総理大臣）決定に基づき、総理官邸において開催される有識者会議において、平成16～18年度に110事例が選定された。また、これら事例を支援・協力している企業・大学等の団体の中から、他の模範となる8団体を「立ち上がる農山漁村～新たな力～」として選定している。

<ブロードバンド> (農林水産省ホームページ農林水産関係用語集)

本来は「広帯域」という意味であるが、現在では主に、ケーブルテレビやADSL、光ファイバなど（超）高速インターネット基盤を利用した高速・大容量の情報通信サービスのことを言う。ブロードバンドを利用すると、例えば、映像や音声など大容量のデータを使った動画ニュース、音声・映像付きの電子書籍等をさまざまな方式で利用することができる。

<六次産業化> (平成18年度 食料・農業・農村白書)

農畜産物の生産（一次）だけでなく、食品加工（二次）、流通・販売等（三次）にも農業者が主体的かつ総合的に関わることで、第二次・第三次産業事業者が得ていた付加価値を農業者が得ようとする取組。

一次 × 二次 × 三次 = 六次産業

<ワーキング・ホリデー制度> ((社)日本ワーキング・ホリデー協会ホームページ)

二国間の協定に基づいて、最長1年間異なった文化の中で休暇を楽しみながら、その間の滞在資金を補うため、付随的に就労することを認める特別な制度。両国の青少年を長期にわたって相互に受け入れることによって、広い国際的視野を持った青少年を育成し、ひいては両国間の相互理解、友好関係を促進することを目的とする。平成19年11月現在の対象国は豪、加、仏、英など9ヶ国。

【委員名簿】（五十音順、敬称略）

「農村振興政策推進の基本方向」研究会

おだぎり 小田切	とくみ 徳美	明治大学農学部教授
こんどう 近藤	かずゆき 和行	読売新聞東京本社編集委員
さわい 澤井	やすお 安勇	帝京大学経済学部客員教授
たがや 多賀谷	かずてる 一照	千葉大学法経学部教授
なかの 中野	よしみ 吉實	J A佐賀中央会会長
のぐち 野口	かずひろ 和広	新潟県上越市農林水産部長
はざま 裕	たかし 孝司	岐阜県郡上市長
ひろた 広田	じゅんいち 純一	岩手大学農学部教授
(座長) みつの 三野	とおる 徹	京都大学名誉教授・岡山大学名誉教授
みやき 宮城	みちこ 道子	十文字学園女子大学人間生活学部准教授
やまうち 山内	なおと 直人	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
よこやま 横山	あきら 彰	中央大学総合政策学部教授

【会議開催経緯】

- 第1回 10月23日（火） 「検討の視点」について
- 第2回 11月5日（月） 「議論の叩き台」について
- 第3回 11月19日（月） 「専門分野の有識者」との意見交換
・(株)日本総合研究所 大澤信一 主任研究員
・慶應義塾大学 米田雅子 教授
- 第4回 12月3日（月） 「研究会中間とりまとめ(案)」について