

「農村振興政策推進の基本方向」

中間とりまとめ

参考資料

平成19年12月

「農村振興政策推進の基本方向」研究会

目次

有識者発表資料

1. 「農業・農村の現在とその再生策」
～地域経済・地域農村再生の新しいプラットフォームとしての農業直売所の役割～
(株)日本総合研究所主任研究員 大澤信一氏・・・2
2. 建設業の力を活かした地域産業おこし
- 新しい農林ビジネスの可能性 -
- 地域自立へ「複業」のすすめ -
慶應義塾大学理工学部教授 米田雅子氏・・・10

委員提出資料

1. 集落間連携・都市との協働によるむらづくり
上越市農林水産部長 野口和広氏・・・34
2. 「国土形成ミニシンポジウム」
国土形成計画に関する報告(素案)へのコメント(案)
岩手大学農学部教授 広田純一氏・・・39

データ編

1. 日本の将来人口・年齢人口予測・・・57
2. 農家人口率・・・57
3. 農業集落の農家率・・・57
4. 農業集落数の推移・・・58
5. 農業集落の農家と非農家の戸数の推移・・・58
6. 10aあたり生産農業所得・・・59
7. 1人あたり県民所得の格差と推移・・・59
8. 販売農家1戸あたり平均農業粗収益及び農外収入・・・59
9. 各地域毎の有効求人倍率(平成19年)・・・60
10. 生活環境整備の状況(平成17年)・・・60
11. 情報通信基盤の整備状況・・・60
12. 農業水利ストックの蓄積・・・61
13. 農業用水の使用量・・・61
14. 耕地面積の推移・・・62
15. 耕作放棄地の推移・・・62
16. 市町村合併移・・・62

資料編

1. これまでに実施された農村振興政策に係る研究会とりまとめの概要・・・64
2. 中山間地域等直接支払制度の概要・・・64
3. 「都市と農山漁村の共生・対流」・・・65
4. 農地・水・環境保全向上対策の概要・・・66
5. 「農村におけるソーシャル・キャピタル研究会」とりまとめのポイント・・・67
6. 子ども農山漁村交流プロジェクトの概要・・・67
7. 「立ち上がる農山漁村」の概要・・・68
8. 「立ち上がる農山漁村」選定事例に見る取組のきっかけ等の分析・・・68
9. 農山漁村の郷土料理百選の概要・・・70
10. 農山漁村活性化法関連・・・71
11. 農山漁村活性化に向けた新たな取組の方向(中間取りまとめ概要)・・・72
12. 農業農村整備事業の概要・・・73
13. 農業農村整備事業予算の推移・・・73
14. 農業農村整備事業予算の構成の推移・・・74
15. 予防的な保全対策の実施(ストック・マネジメントの本格導入)・・・74
16. 農林水産省政策評価結果の概要・・・75
17. 「限界集落」について・・・80
18. 企業の社会的責任(CSR)について・・・80
19. 農業構造の展望・・・82
20. 農業経営の展望・・・84
21. 平地農業地帯の営農の具体的事例・・・85

「農村振興政策推進の基本方向」研究会

有識者発表資料

目 次

- 1 「農業・農村の現在とその再生策」
～地域経済・地域農村再生の新しいプラットフォームとしての農業直売所の役割～
(株)日本総合研究所主任研究員 大澤信一氏・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

- 2 建設業の力を活かした地域産業おこし
- 新しい農林ビジネスの可能性 -
- 地域自立へ「複業」のすすめ -
慶應義塾大学工学部教授 米田雅子氏・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10

「農業・農村の現在とその再生策」

～ 地域経済・地域農村再生の新しいプラットフォームとしての農業直売所の役割 ～

平成19年 11月 19日

(株)日本総合研究所

大澤 信一

Copyright 2007. JRI All Rights Reserved

問題意識

農村振興の焦点は、日本の農村で十分展開可能な食と農のビジネスモデルを提示することと考えられる。このモデルのエッセンスは成功している直売所で確認できる。ここで何が起きているのか十分検討把握し、その成功している”点を大きく”し、“点の数を増やす”ことが必要。新しい制度設計や改革もこの流れを阻害せず、刺激するという視点を持つことが必要ではないか。また、そのために中高年世代の招農戦略も有効ではないか。また、直売所の振興は農村の“自由度”の拡大であり、個人の創意と自己責任に基づく“自由農業”の展開とそれを側面支援する農村振興政策という側面も指摘できる。

(取り上げるポイント)

1. 現在の地域農業・1次産業不振の根底で問われているもの
2. 成功した直売所で起きていること
3. 農業再生全体像と直売所の関係
4. 繁盛直売所を創出する1契機として、中高年世代の招農戦略
(1)定年帰農 (2)定年協農 (3)定年遊農

<参考資料(大澤著)>

- ①「農家 ダウンサイズの道も～「直売所」に再生の芽 ～(日本経済新聞・2007年2月16日「経済教室」)
- ②「求められる日本の風土に根ざした農業再生プラン」(NIRA政策レビュー2007年6月、No.16<http://www.nira.go.jp>)
- ③「大量定年退職の出現に見る新しい農業・農村像とは」AFCフォーラム・農林漁業金融公庫月報2007年8月号)
- ④「食・農関連ビジネスの振興と地域活性化」(地銀協月報、2007年9月号)
- ⑤「セミプロ農業が日本を救う」(東洋経済新報社、2007年4月) 他

Copyright 2007. JRI All Rights Reserved

1. 現在の地域農業・1次産業不振の根底で問われているもの

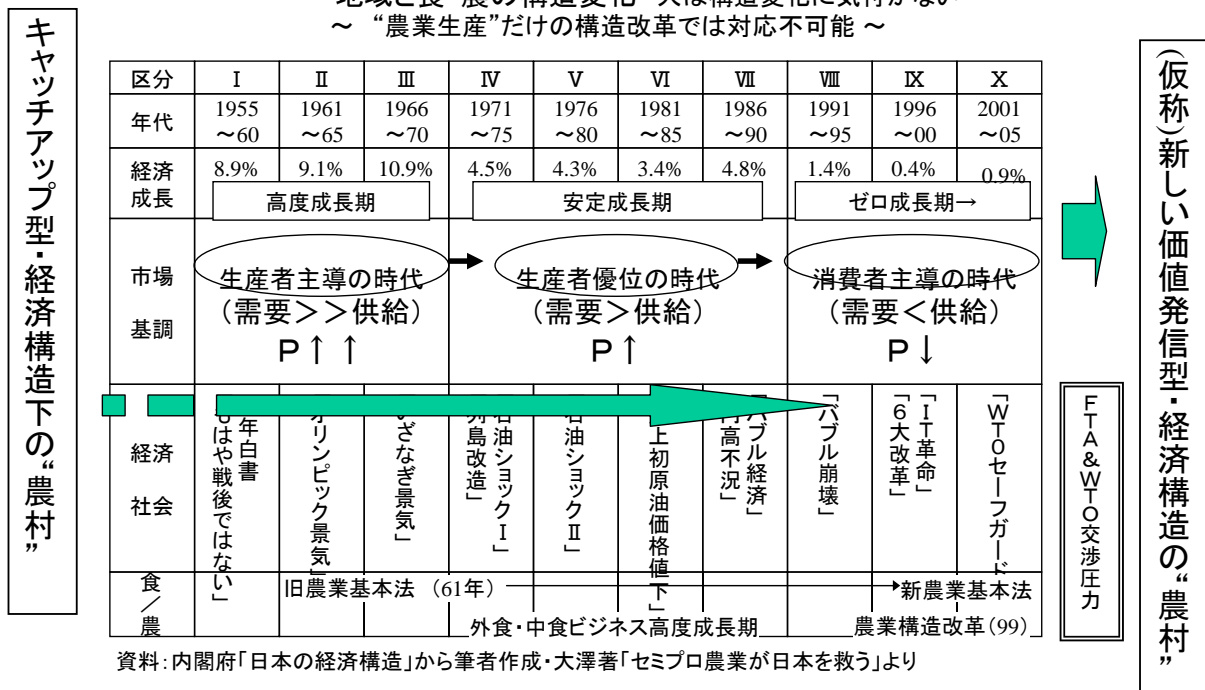
～ 問われているのは地域農業の位置付け(=新・産業構造) ～

- ・現在の「地域・農村不振」に対するためには、「新たに形成されつつある国内外の経済秩序に対して、日本の「地域・農村」をどのように位置付けて機能させていくか、国民に対して統合的なビジョンを提示し、その合意を取り付ける」という根本視点が必須ではないか。
- ・再生し活性化した「農村地域シーン」を前提とすれば、地域の観光産業、食産業などと農業をうまく連携させて機能させるという視点が不可欠(農村単独の再生シーンは浮かんでこない)。その基点として直売所を見る視点が必要ではないか。
- ・また、農村に“自己責任に基づく自由農業”を導入する視点は重要と考えられる。直売所はこの点で活用すべき手法と考えられる。

Copyright 2007. JRI All Rights Reserved

1. 現在の地域農業・1次産業不振の根底で問われているもの

地域と食・農の構造変化 人は構造変化に気付かない
 ～ “農業生産”だけの構造改革では対応不可能 ～

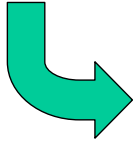


Copyright 2007. JRI All Rights Reserved

1. 現在の地域農業・1次産業不振の根底で問われているもの

地域と食・農の構造変化 人は構造変化に気付かない
～ “農業生産”だけの構造改革では対応不可能～

(仮称)新しい価値発信型・経済構造下の“農村”像とは



エッセンスは成功した直売所



(資料)大澤撮影

Copyright 2007. JRI All Rights Reserved

2. 成功した直売所で起きていること

1) “自己責任に基づく”農業の“自由な価値”の提案

直売所内で地域の食と農の現状について情報発信し、コミュニティとしての役割を果たしつつある

2) 国産農産物の“新しい競争力”の源泉現在化

商圏内に点在する量販店に並ぶ安価な輸入農産物に打ち勝って集客している現実

3) “農村”の潜在力を顕在化

直売所を利用する販売農家の間で働く競争原理

4) 農村にビジネス原理導入

繁盛直売所の中には多店舗展開を始める事例が生まれている

5) 農業と他産業の融合を生み出す

水産直売所との併設、レストランの併設、加工品の提供

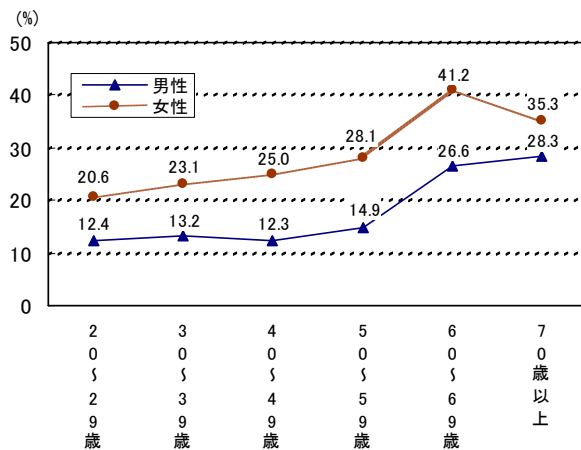
Copyright 2007. JRI All Rights Reserved

2. 成功した直売所で起きていること

1) “自己責任に基づく”農業の“自由な価値”の提案

直売所内で地域の食と農の現状について自由に情報発信し、コミュニティとしての役割を果たしつつある。また自己責任の原則も生かされている。

熟年・シニアの生活意識：今後の生活の力点(食生活)



(例)高齡化社会で新しい食と農の価値提案の場所とならないか

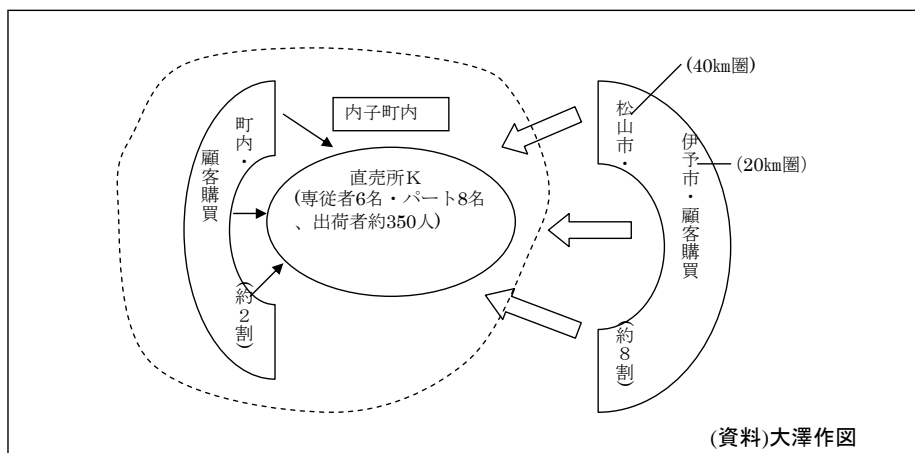
資料：内閣府大臣官房政府広報室「国民生活に関する世論調査(平成17年6月調査)」

2. 成功した直売所で起きていること

2)国産農産物の“新しい競争力”の源泉現在化

商圏内に点在する量販店に並ぶ安価な輸入農産物に打ち勝って集客している現実

図表 直売所Kのビジネスモデル



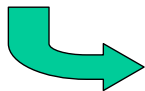
繁盛直売所Kは売り上げの8割が近隣都市からの纏め買い客による

2. 成功した直売所で起きていること

3) “農村”の潜在力を顕在化

自己責任のした、直売所を利用する販売農家の間で働く競争原理

- ・直売所の出荷は各個人精算勘定を持つ
- ・出荷者個人の創意工夫で個人別の実績が表れる
 - 細かい価格設定の工夫
 - 品目選定の工夫
 - 加工品など、個人ビジネスへの展開
 -



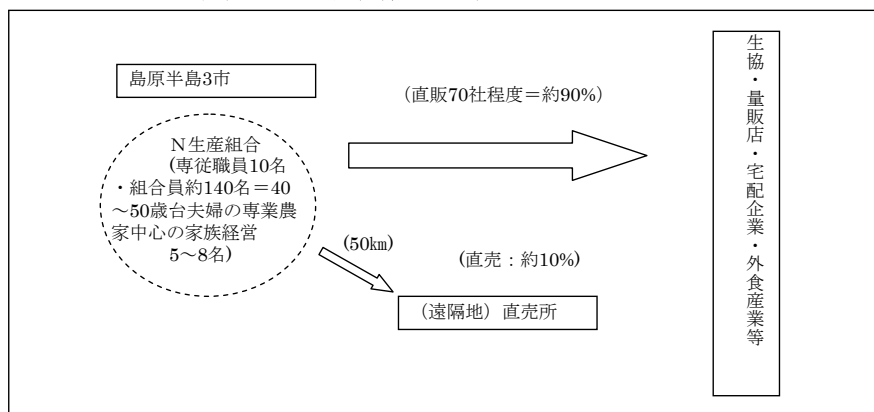
出荷者間で目に見えない競争原理が働く

2. 成功した直売所で起きていること

4) 農村にビジネス原理導入

繁盛直売所の中には多店舗展開を始める事例が生まれている

図表 N生産組合のビジネスモデル



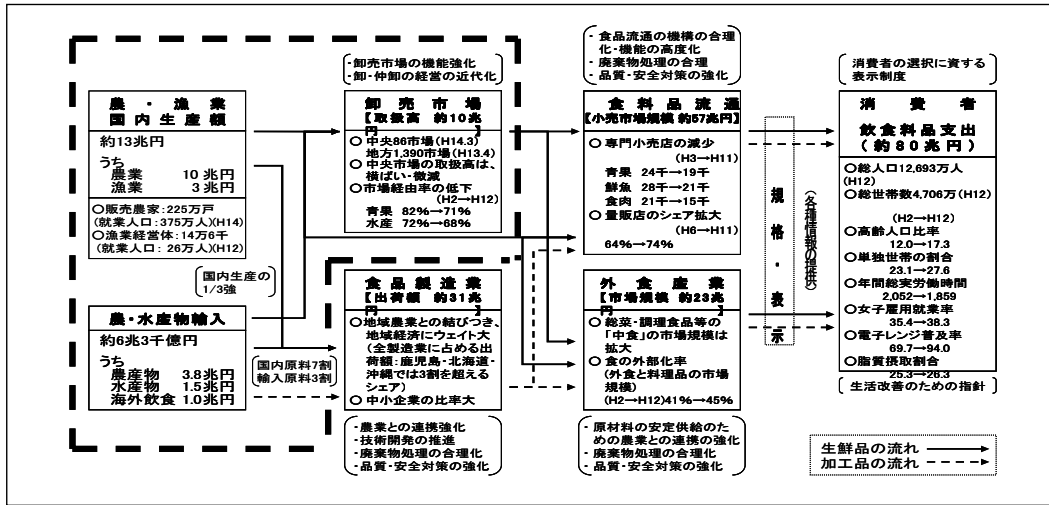
(資料)日本総合研究所

N生産組合は、2005年より直売所を新設し携帯電話POSシステムを導入している。現在、より遠隔な長崎市内への新規のインショップ出店も準備中(組合本部よりは80~100kmの距離)。

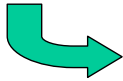
2. 成功した直売所で起きていること

5) 農業と他産業の融合を生み出す

水産直売所との併設、レストランの併設、加工品の提供

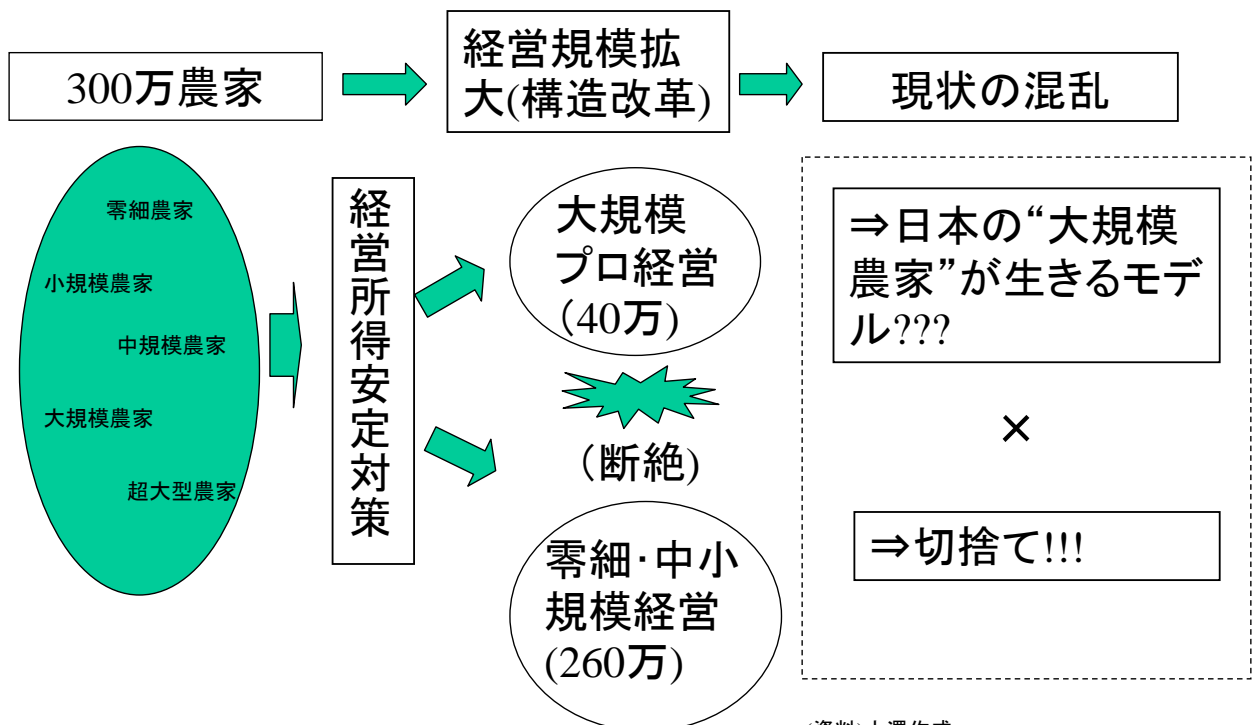


(資料)農林水産省



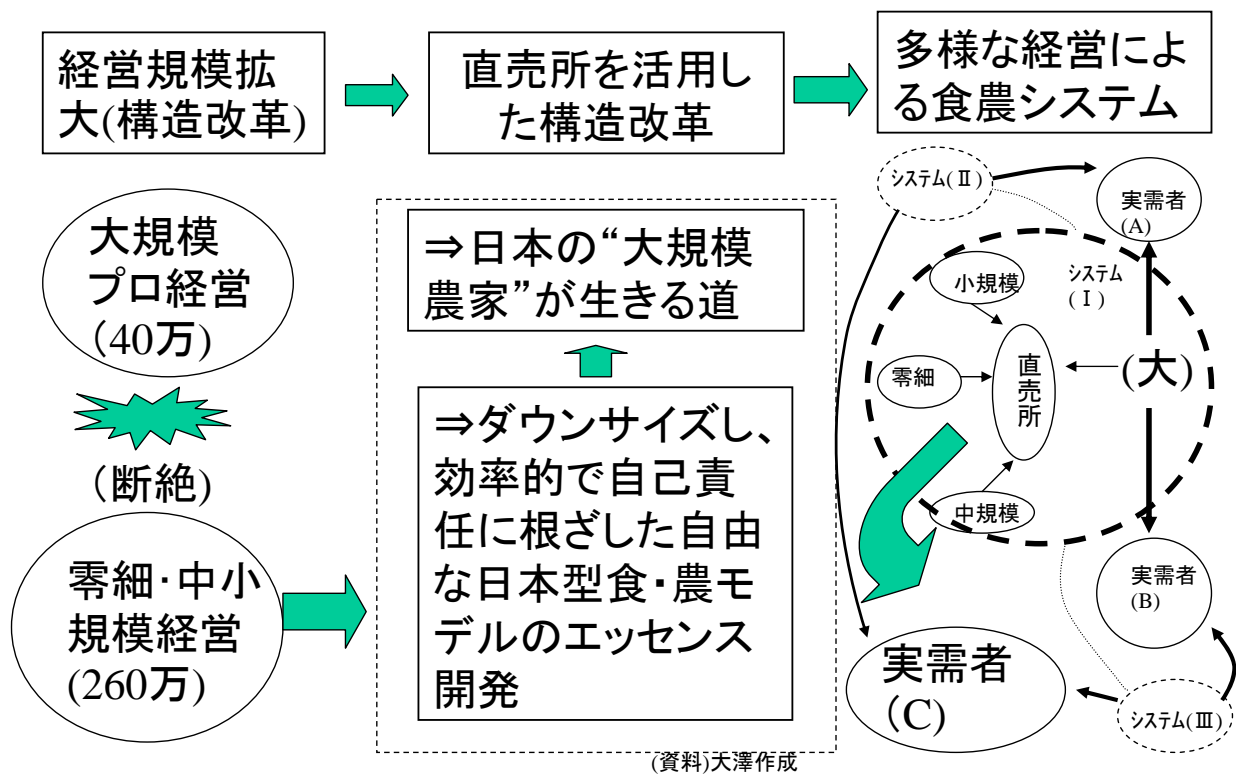
上図は全国版の農業と他産業の連関図だが、今後は地域版の連関(産業クラスター) 構築へ

3. 農業の構造改革全体像と直売所の関係(1)



(資料)大澤作成

3. 農業の構造改革全体像と直売所の関係(2)



3: 繁盛直売所を創出する1契機として、中高年世代の招農戦略 ・680万人・団塊の世代の招農戦略(1%の招農戦略)

(1)定年帰農 (2)定年協農 (3)定年遊農

(1)定年帰農＝第1は、オーソドックスな定年帰農。例えば、全国の地方都市、農村地域に点在する大企業の地方事業所から輩出される人材群などをイメージ。この人達の中には、各地の工場や支店、営業所等への勤務の傍ら、土日、休日に農業を続けてきた人が少なくない。しかも、パソコンが使い、工場現場での「カイゼン」活動なども経験している。これからの食・農ビジネスの成長は、日々機能が向上し、使いやすくなる携帯電話やパソコンをいかに販売・生産活動に導入するか、またそれをネットワーク化できるかにかかっている。そのためには、この人達を例えば地元の直売所等の仲間に招き入れるのが一番効果的。

3. 繁盛直売所を創出する1契機として、中高年世代の招農戦略 ・680万人・団塊の世代の招農戦略(1%の招農戦略)

(1)定年帰農 (2)定年協農 (3)定年遊農

(2)定年協農＝第2は、食ビジネス出身者で農業とコラボしてもらう人々、仮に協働の「協」の字を取って協農派とでも名づける。彼等はフードビジネスOBである。最近の繁盛直売所では、加工食品や、併設のレストランの売り上げ比率が高い。これら分野も、商品開発や接客、衛生管理など専門的な知識、ノウハウが必須である。力を付けた農業生産法人や、新しい事業展開に迫られているJA、あるいは農産物直売所を地域のフードビジネスの拠点にしたいと考えているグループには、彼等の経験とネットワークが大きな力になるだろう。

3. 繁盛直売所を創出する1契機として、中高年世代の招農戦略 ・680万人・団塊の世代の招農戦略(1%の招農戦略)

(1)定年帰農 (2)定年協農 (3)定年遊農

(3)定年遊農＝そして第3は遊農派とでも呼べるグループ。この人達は、園芸や庭いじりの経験はあるが、今まで農や食には接点を持ってこなかったグループである。ちなみに団塊世代だけではないが、我が国には、園芸や庭いじりを趣味とする人は約3,750万人もいる((財)社会経済生産性本部「レジャー白書」2005年)。このグループには、まず市民農園の参加者として、アマチュア農家になってもらうべく、農業界が提供する教育ビジネスのお客さんになってもらう。貸し圃場に、シャワールームや自分が作った農産物を持ち込んで調理できるクラブハウス等を備えれば、新しいアグリビジネスとして成長させることも可能だし、やがてやがて前に述べたオーソドックスな定年帰農派へステップアップしていく人々も出てくるだろう。

建設業の力を活かした 地域産業おこし

-新しい農林ビジネスの可能性- -地域自立へ「複業」のすすめ-

慶應義塾大学理工学部教授 米田雅子

1

- 1 建設業の新分野進出
- 2 建設帰農がうむ新しい農業ビジネス
- 3 路網整備から始める林業改革
- 4 地域・観光・コミュニティビジネス
- 5 地域自立へ「複業」のすすめ

参考文献(米田雅子著)

「建設業 残された選択肢 -ホンモノの経営してますか」	同友館	07年
「建設業からはじまる地域ビジネス」	ぎょうせい	06年
「日本には建設業が必要です」	建通新聞社	05年
「建設帰農のすすめ」	中央公論新社	04年
「新分野に挑戦する建設業-動き出した450社」	東洋経済新報社	04年
「建設業の新分野進出 - 挑戦する50社」	東洋経済新報社	03年
「田中角栄と国土建設- 列島改造論を越えて」	中央公論新社	03年

2

1 建設業の新分野進出

3

< 建設産業 / 急激な縮小・供給過剰 >

建設投資52.9兆円 (GDPの約1割、平成18年度)

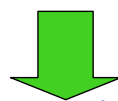
- 4年度(84.0兆円)から4割減少

就業者559万人 (全就業者の約1割)

- 6年度 (約685万人から、約2割減少)

業者数54万社

- 4年度(53万社)と比べると2%増加



脆弱な国土と災害の多い我が国では
風土を知る優良な建設会社が各地域に必要な
大手ゼネコンだけでは国土は守れない

4

地域格差拡大の背景

過疎の進む地域を支えてきた建設業と農林水産業と公共部門が、すべて縮小・衰退の方向へ

農業 : 高齢化、担い手不足、収入低迷
農業補助金改革、貿易自由化圧力
建設業 : 公共事業の急激な縮小、低価格化
公共事業批判、入札改革
公共部門 : 地方交付税などの縮小、財政危機
市町村合併、小さな政府

5

< 国土建設の戦後史 >

終戦 - 72年

高度成長期
建設業の増大(発展途上国タイプ)

オイルショック ➡

73年 - 85年

安定成長期
建設業は成熟産業(先進国タイプ)

プラザ合意 ➡

86年 - 2001年

地方公共増大による内需拡大
建設業の特異な膨張
(先進国なのに発展途上タイプ)
円高で農林業・地方経済の弱体化

公共事業削減 ➡

2002年 -

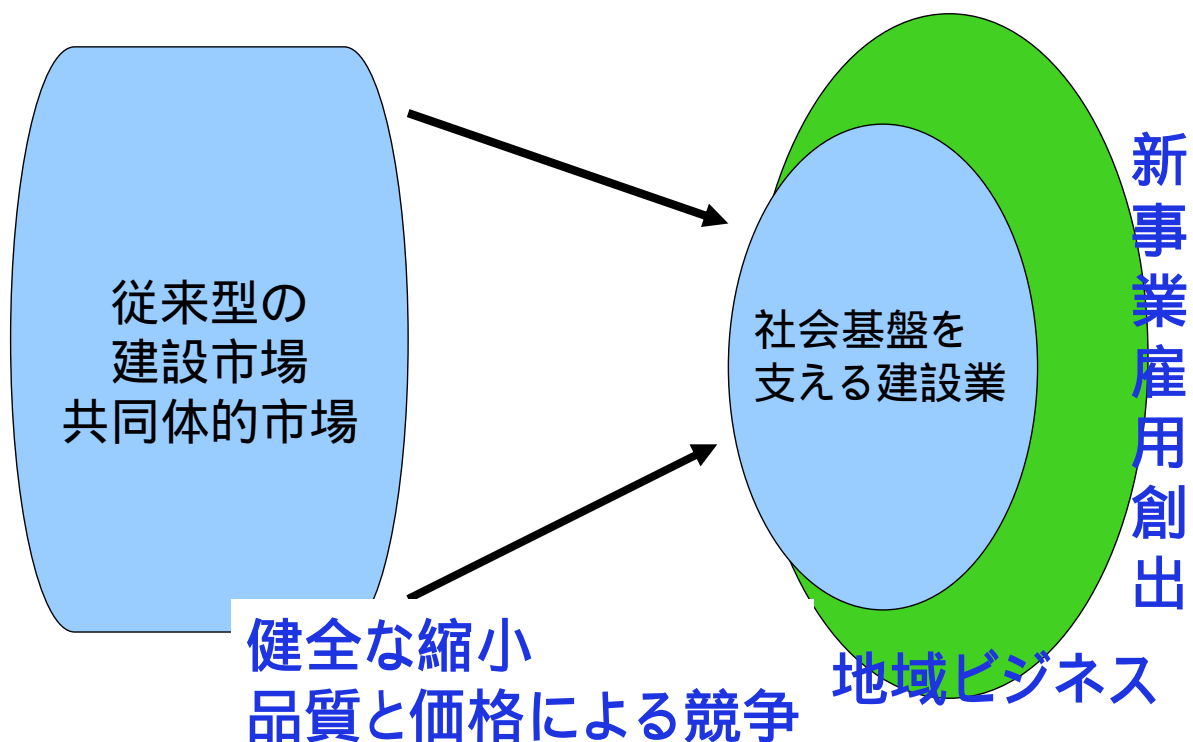
公共事業の縮小・財政悪化
建設業の急激な縮小 - 地方の危機

6

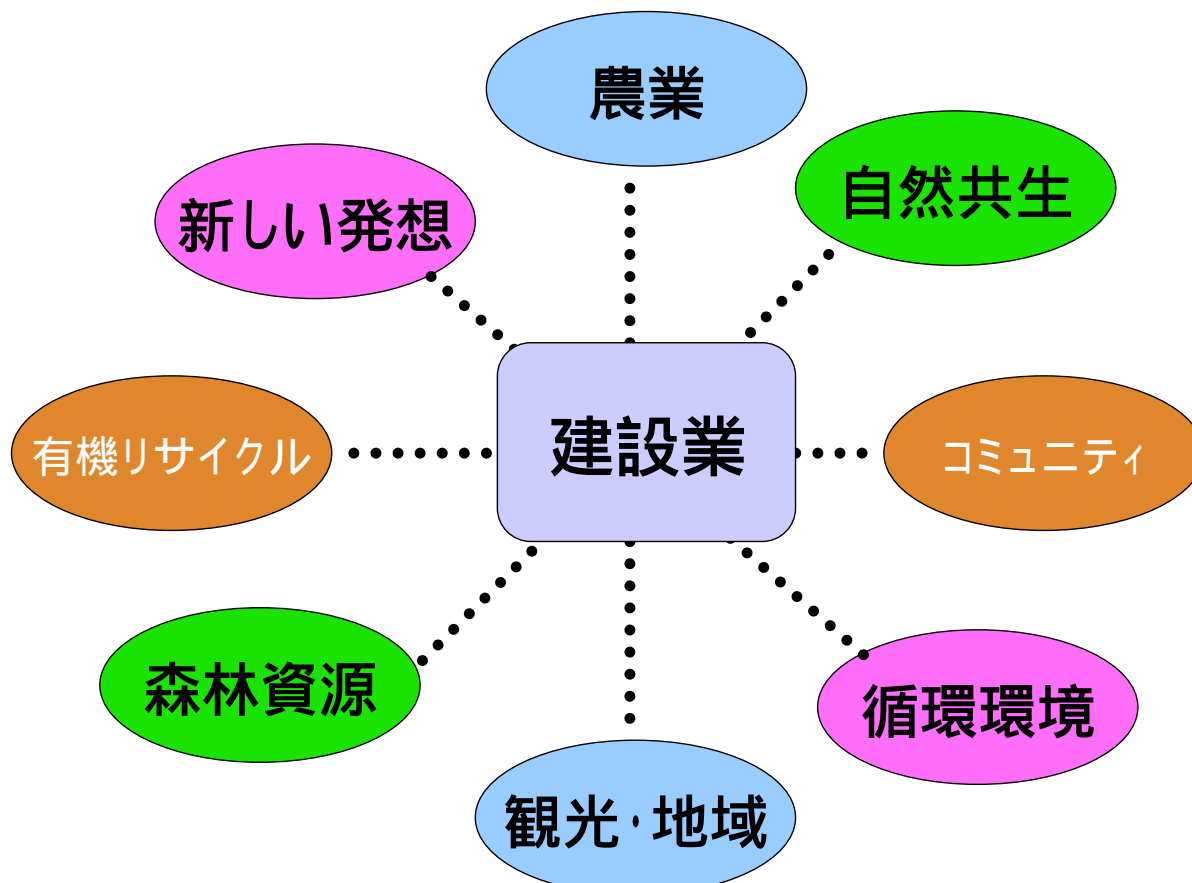
地域格差の問題には、
打ち出の小槌はなくて、
地方の方々が**自立型の産業**を
興す努力にこそ
解決の光がある

7

建設業の多角化による
持続可能な社会基盤と地方活性化



8



「建設トップランナーフォーラム」分科会より

9

建設トップランナーフォーラム

建設業のおかれた厳しい状況と戦いながら、夢をもって新事業へと邁進する
建設経営者たちとその支援者の集まり。(2006年7月～2009年12月期間限定。産学官)



建設経営者、23道県の新分野進出施策担当者、大学研究者
建設専門紙記者、日本青年会議所らの有志が結集した。06年、07年と、東京で全体フォーラムを開催、毎回全国各地から100社300名以上が自費で参加している。分科会も各地で開催中
07年6月内閣総理大臣再チャレンジ支援功労者表彰を受賞

10

2 建設帰農がうむ新しい 農業ビジネス

11

山、里、海の幸

世界の中で、日本は温暖で水に恵まれ、豊かな緑が残り、世界屈指の漁場に囲まれている

農林水産業は高齢化と担い手不足で低迷し、山、里、海が荒れ始めている。

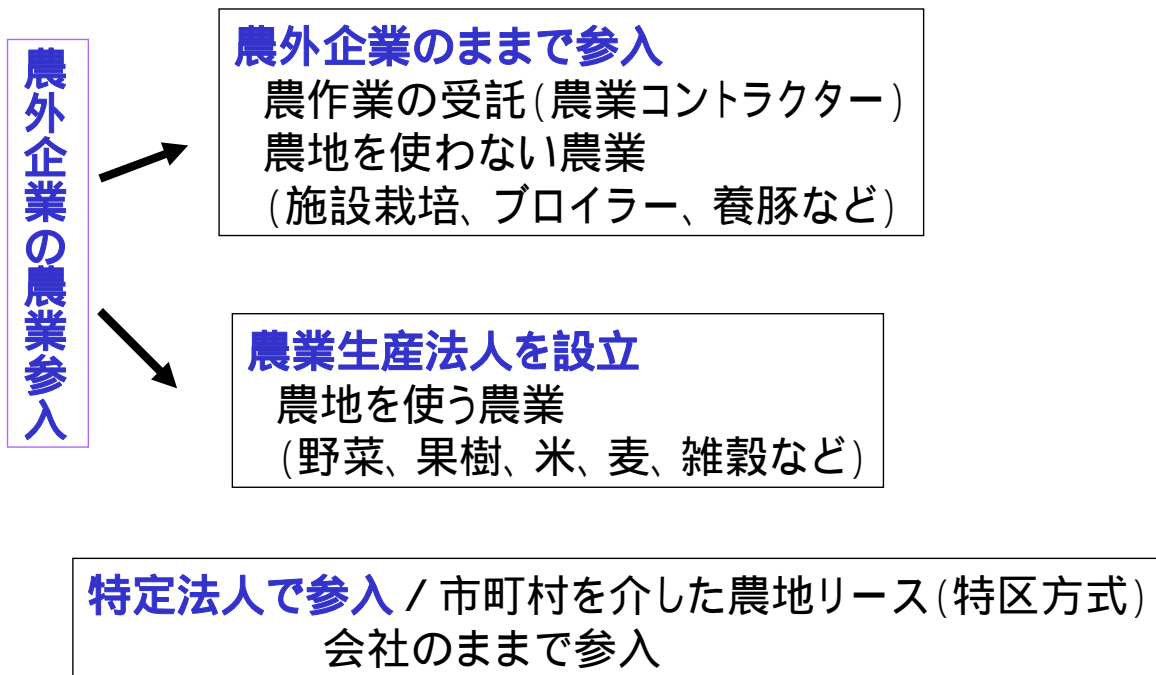
建設業は農業土木、林業土木、港湾土木と、国土とともにあり、農・林・水産業と深く結ばれている



建設業の力を活かした農林水産業の復活
ふるさと資源を活用した地域産業おこし
山、里、海の幸の価値を高めて地方復活

12

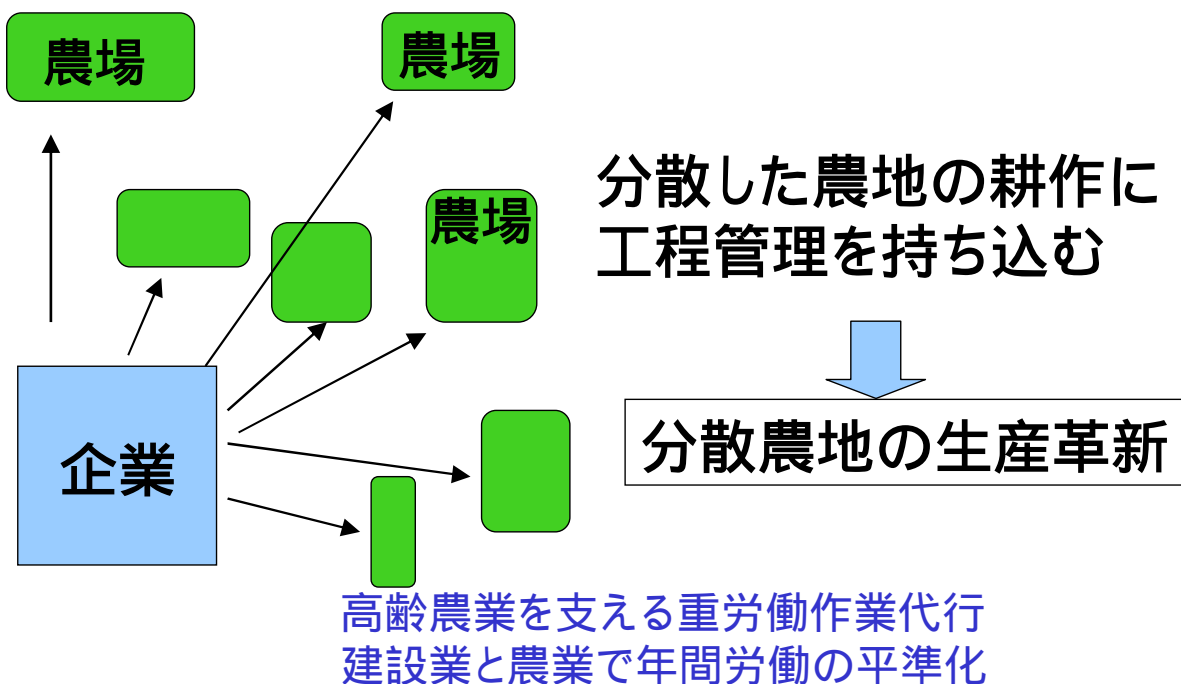
< 農業参入の形態 >



13

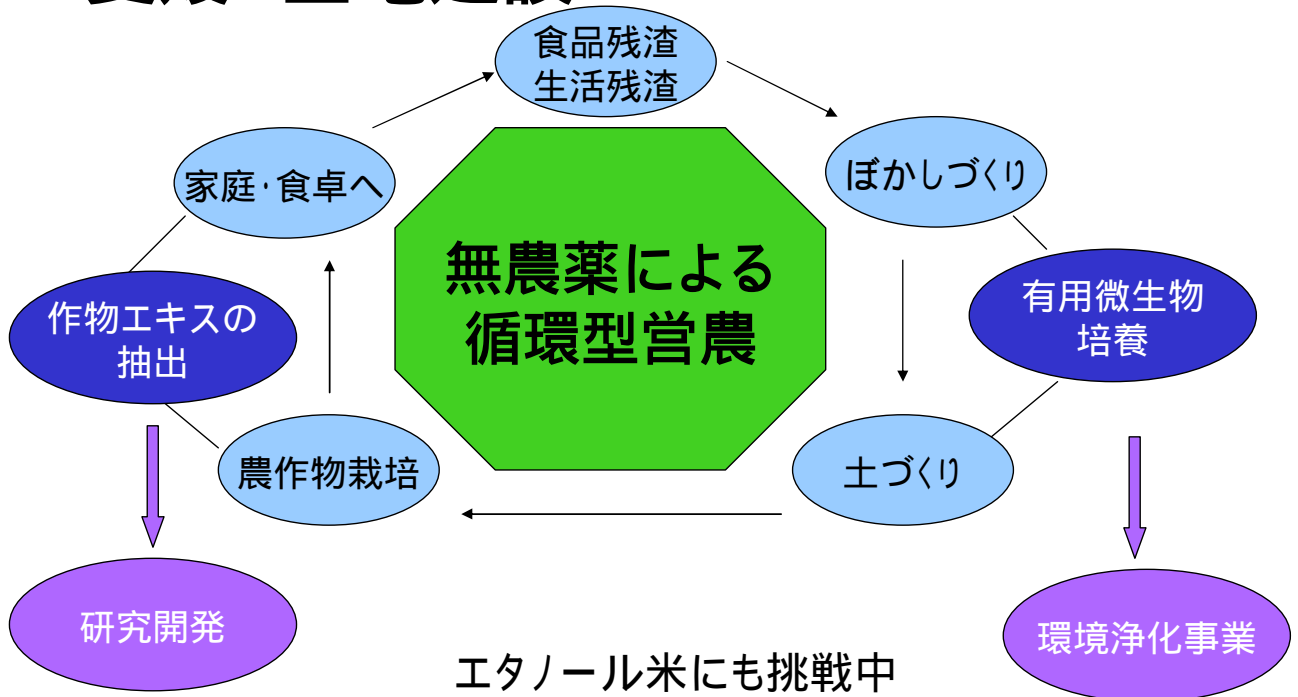
農外企業

新しい企業型農業への挑戦 < 農作業・農業コントラクター >

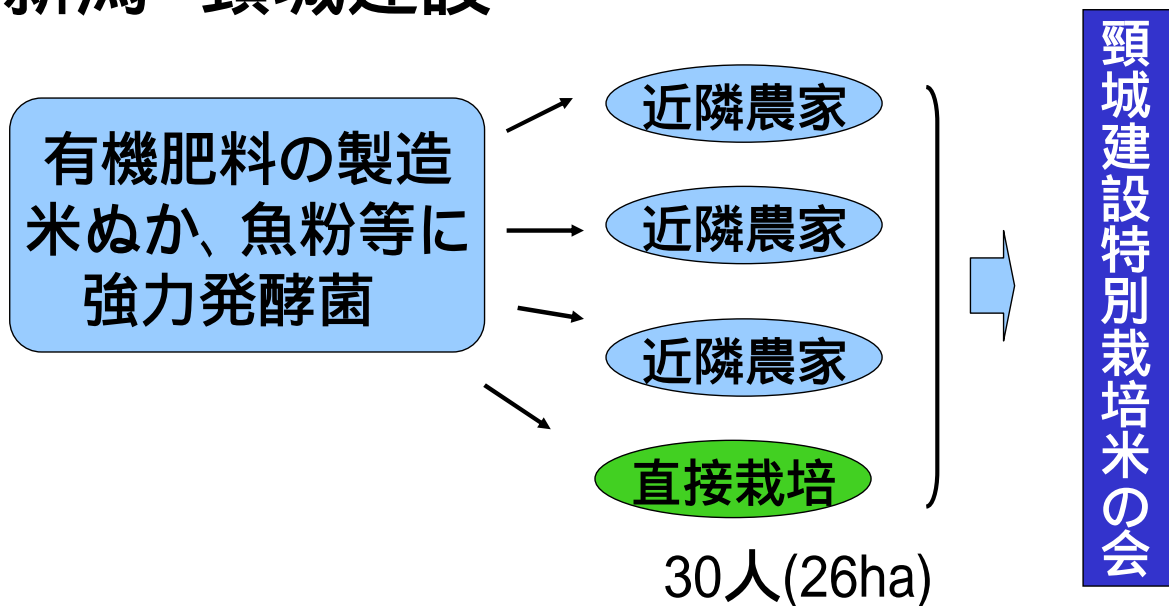


14

< 建・農・環境の複業会社 > 愛媛 金亀建設



< 農家のフランチャイズ(堆肥) > 新潟 頸城建設



都会のデパート・料亭・コンビニへ全量販売、
安定供給で、地域ブランドの確立へ

< 農業名人と企業の新たな連携 >

宮城県ヒーロー

米作り名人
無農薬栽培法

農地賃貸借

作業受委託

一括買付

流通ヒーロー

卸業者

ネット

販売店

本物のコメづくりの広域展開

建設会社はマニュアル通りに作業する (ISO普及)

17

< 野菜工場への挑戦 >

農事組合法人



報徳土建(大分)
ネギの水耕栽培

野本組(新潟) 青しそミスト栽培

農外企業

伸和興業(宮城) トマト水耕栽培(木屑粉ボイラ)

渡部産業(福島) サンチェ(焼却炉の温水)

バイオテクノロジーの進歩、栽培技術の向上

空いた工業団地を野菜工場にしよう!

18

< 各地の事例 >

大分県宇佐重機：花卉栽培、無線ヘリ防除作業
町の減反対象田60haの農作業を引受け、
大豆と(焼耐用の)大麦の二毛作 農外企業

長野県大鹿村建設会社4社：村の支援、雇用確保
ブルーベリー、大豆、そば、鹿肉 特定法人

鹿児島県 建設会社40社：さつまいも栽培

共通の課題は販路開拓！(建設は受注産業)
農・工・商連携の重要性

19

< 建設帰農による新しい農業 >

土づくり 建康志向の作物づくり
循環型農業、写真記録 トレーサビリティ
工程管理のノウハウ 分散農地への生産革新
企業経営の視点 アグリビジネスへの挑戦
既存の農業革新のタネを企業の器で育てる
農場整備が得意 耕作放棄地の復活
機械に強い 建設機械の農業転用・改造
自社で施設建設、燃料調達 野菜工場へ挑戦

日本の農業には成長の可能性がある！

20

異業種の農業参入における課題

農外企業

農業者向けの公的融資、補助、各種支援が受けられない。
農作業受託(農業コントラクター)は農業者に認められない

農業生産法人

農業生産法人の要件厳しい(農外資本の制限、経営と資本が未分離、農業関連事業の限定範囲と売上過半数の制約)

特定法人

耕作放棄地など条件不利な農地が多い。
耕作放棄地を自社施工で農地に戻す時の補助がない

21

異業種の農業参入における課題

共通の課題

農地の取得が難しい。
主体を問わない農地利用実現の要望

販路、資材購入、融資における農業協同組合とのあつれき

商工系、農林系の公的金融、公的保証の縦割りの弊害

都市計画法と農振法の土地利用における不整合
農地上に設置可能な農業関連施設の対象拡大

公共事業発注において、兼業建設会社は不利

22

3 路網整備から始める 林業改革

23

今こそ林業改革の千載一遇の時

- ・ 日本の森林資源は手入れから利用の段階へ
今、間伐 森林は宝の山。 今、放置 森林荒廃
- ・ 年間の森林蓄積量の増加(8000万 m^3) 木材使用量(8700万 m^3)。43億 m^3 豊富な蓄積量
- ・ 国際木材需要の逼迫により、国産材価格の復調
- ・ 京都議定書の目標達成のためにも、森林整備(間伐)の加速化が急務
- ・ 技術革新、曲がった木も集成材加工可能に、低コスト路網の開発、バイオマスの進展等
- ・ 豪雨でも崩れにくい低コスト路網の開発(2000円/m)
- ・ 中山間に建設余剰労働力(路網整備、木材ユーザー)

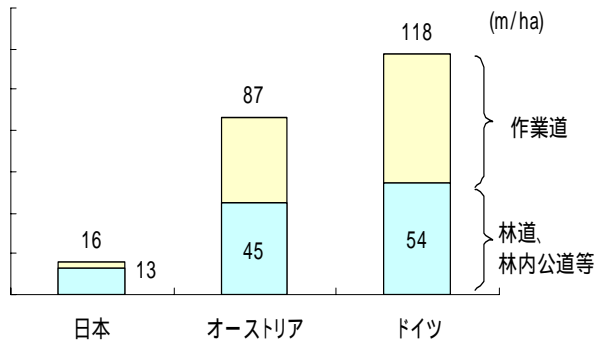
24

< 現状 >

林業の生産基盤の整備状況

森林整備に路網は欠かせないものであるが、日本の整備状況は遅れている。また高性能林業機械の普及台数(民有林)は全国で2900台にとどまっている。

林内路網密度の諸外国との比較



望ましい形



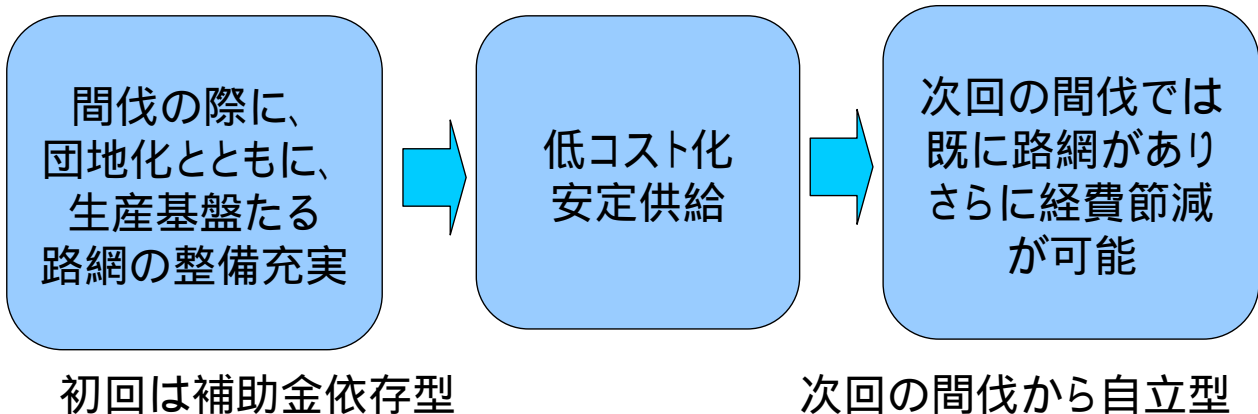
- (注) 1 林道、林内の公道等及び作業道との合算数値
2 ドイツは旧西ドイツの数値

25

< 提案 >

自立型の林業へのシナリオ

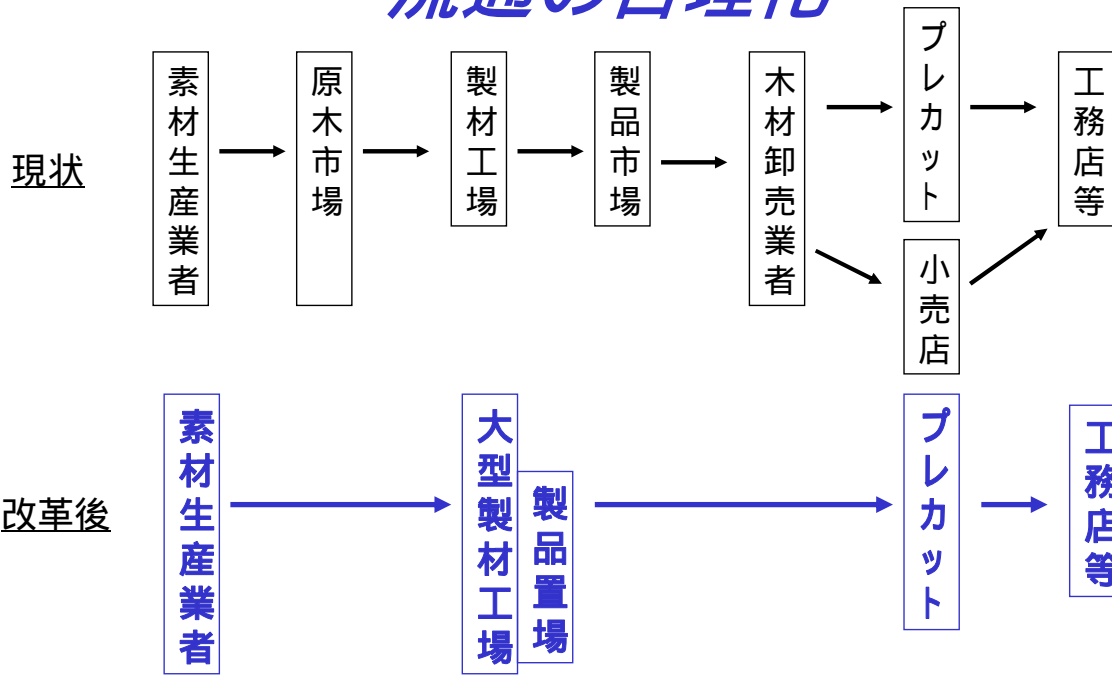
計画的な択伐方式の導入 / 10年毎に計画的な択伐(間伐)を繰り返し、100年生まで大きく育った段階で主伐



26

< 提案 >

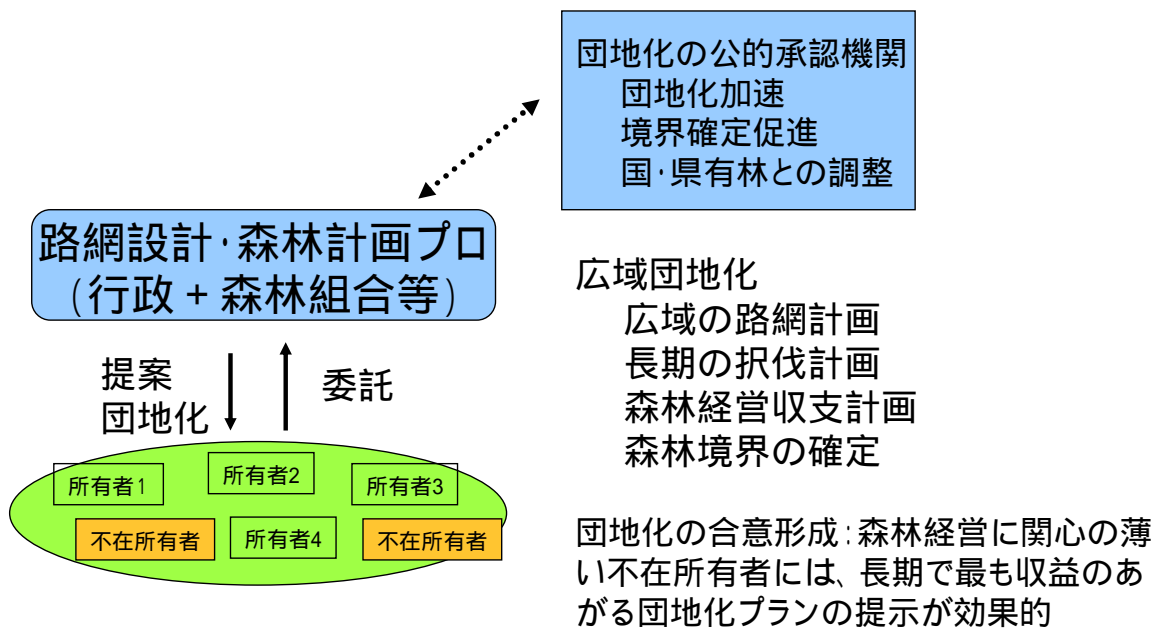
流通の合理化



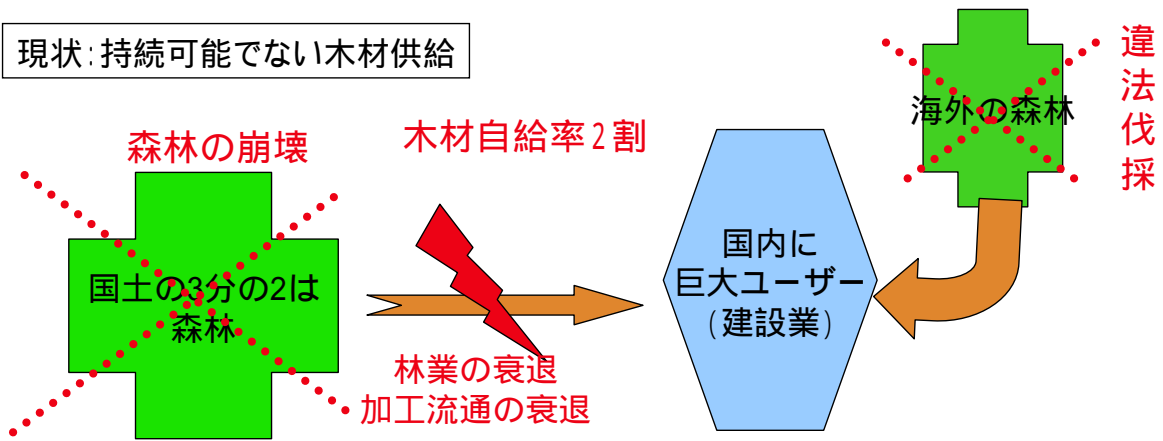
従来の国産材の生産は小規模で分散していたため各地の材を集める原木市場が必要で、また製材工場も小規模で製品市場を必要とした。多段階流通によりコスト高であった。林業構造改革で、路網と計画択伐で、木材の安定供給ができれば、加工施設の大型化、IT利用による直送による流通コストの合理化が図れる。

< 提案 >

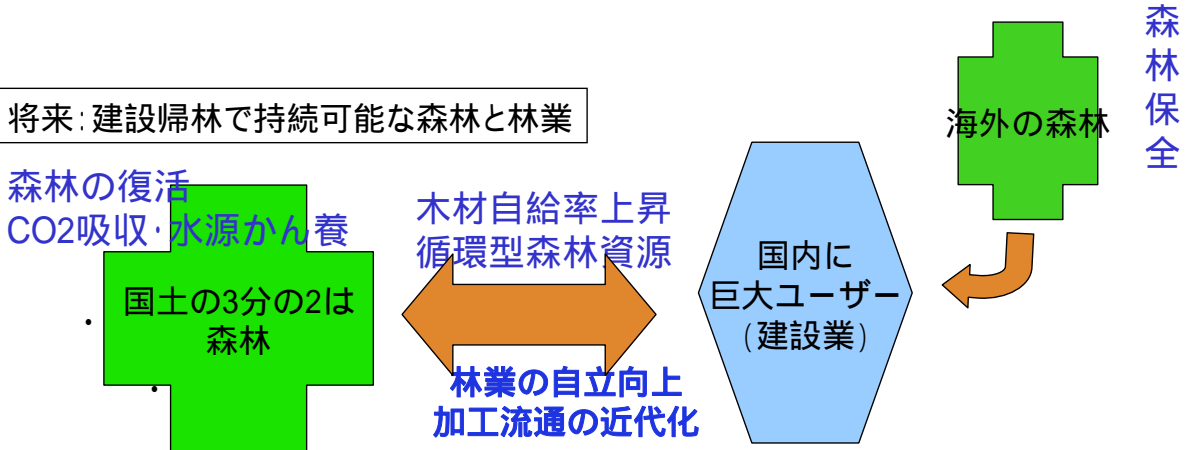
林地の団地化を加速化する仕組みと 路網設計・森林計画プロ育成



現状: 持続可能でない木材供給



将来: 建設帰林で持続可能な森林と林業



ユーザー-建設業の林業参入で林業革新。地産地消の直流サプライチェーン

< 地方再生の一つの可能性 >

公共事業減少で余剰感ある建設業の力を活かし
農林水産業をベースにした産業クラスターづくり

加工 販売 観光 特産品化

新しい企業型の農業・林業・水産業

4 地域・観光 コミュニティビジネス

31

用途変更リフォームで地域再生 高岡不動産センター(富山県)

中心市街地の衰退、工場の撤退



閑散とした店舗、ビル、工場などを
コンバージョン(用途変更)リフォームで生き返らせる
創業支援、テナント募集も行う

例) 車の修理工場 花屋・陶芸教室
繊維工場 花物流製造会社
オフィスビル 居酒屋ビル
古民家 小規模介護施設

(要望) 補助金適正化法の規制緩和 公的施設の用途変更

32

介護・福祉への進出



デイサービス
ショートステイ
グループホーム

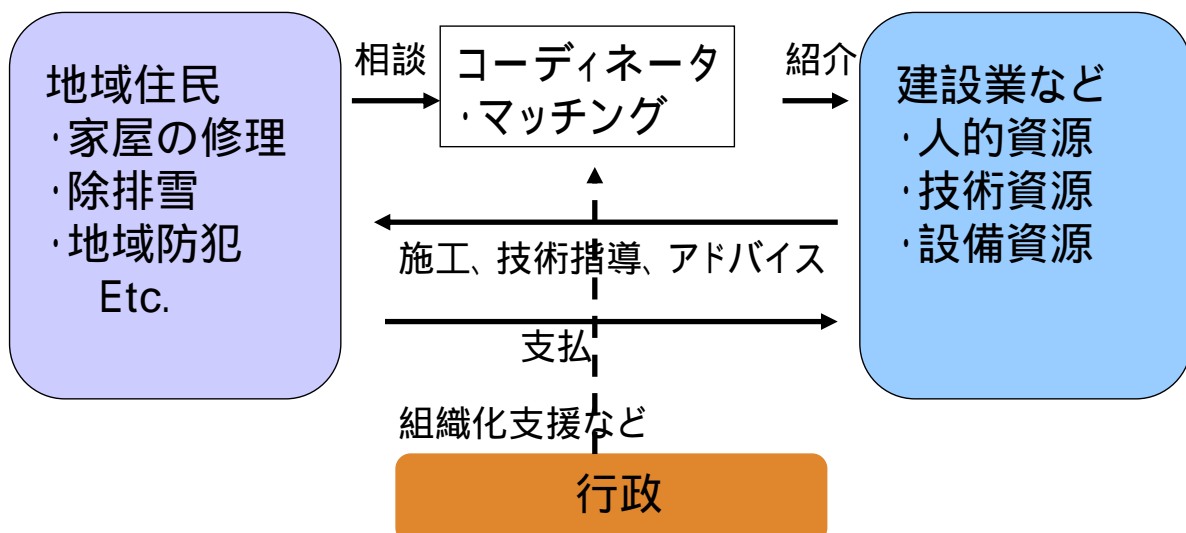
訪問介護
介護タクシー
介護に特化した住宅改修

私たちの仕事はお年寄りに満足してもらうこと
社長の母の介護から、生活リハビリへ

富山県 朝日建設 介護事業への進出

33

コミュニティ型建設業 札幌市の取り組み



34

観光振興にとりくむ地域建設業

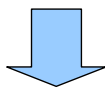
クリスタルロマン・オホーツク(北海道網走)
—市民、観光協会、商工会、建設業協会の
連携で、オホーツク旅コンテストと観光開発

棚田を利用したオートキャンプ場
(長野県 辰巳屋建設)

35

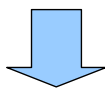
公共依存から民間自立へ・地方分権

公共サービスが官から民へ移行
地域主体のとりくみ



コミュニティビジネスの勃興

公共事業が官から民へ移行
地域主体のとりくみ



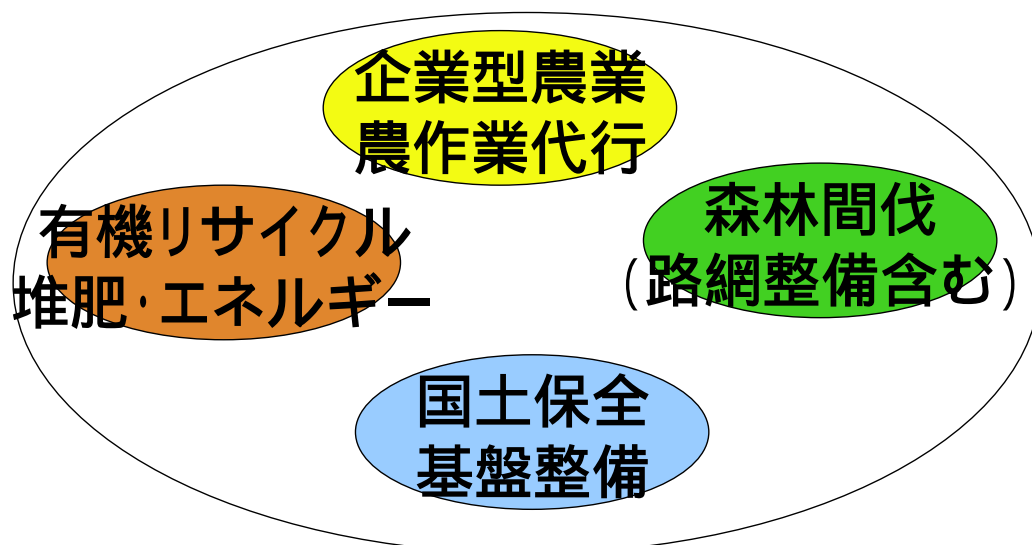
地方版 PFI事業の増大

36

5 地域自立へ「複業」のすすめ

37

地方を支える複業会社の例



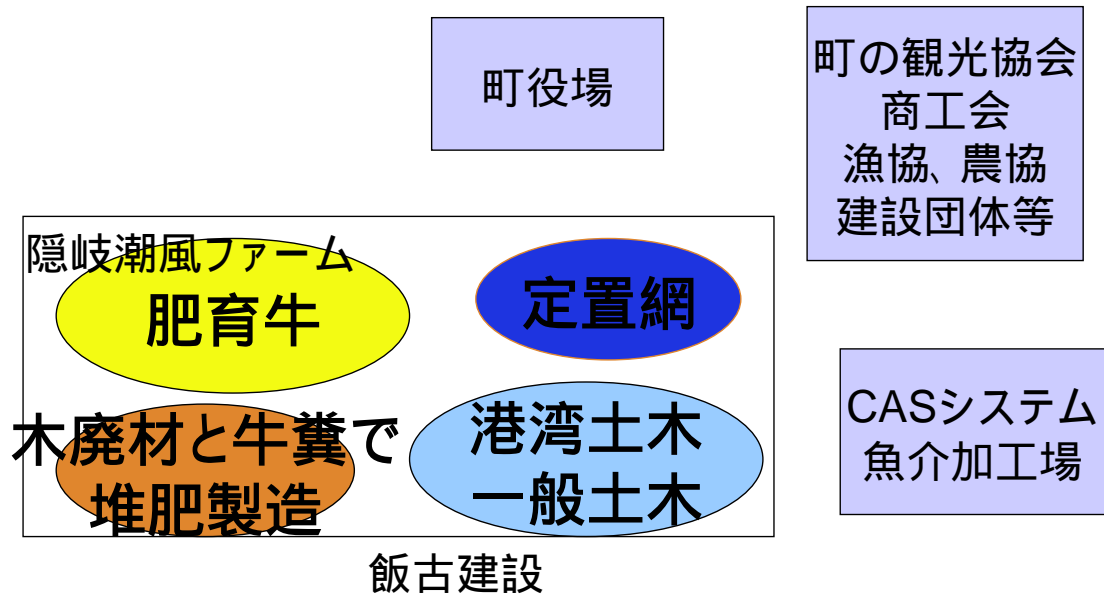
【土木・農業・林業・環境】会社

現在、建設業の多角化で各地に様々なタイプが出現中
地方は市場規模が小さく、複数の業務を兼ねて自立へ向かう
各地域に建設会社は必要だが、公共事業だけでは雇用難しい

38

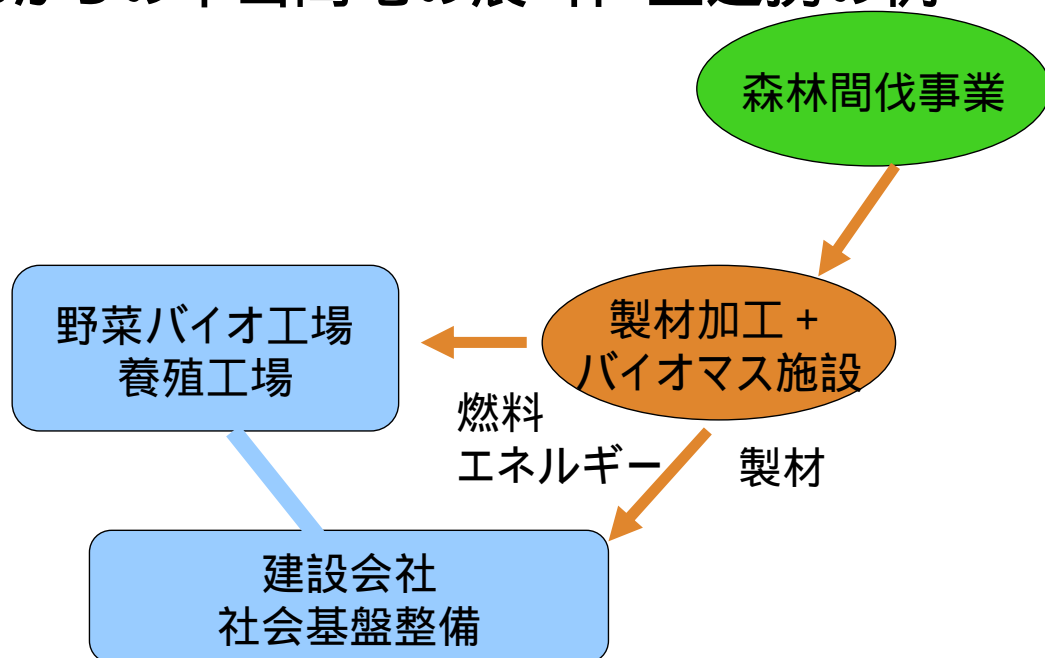
隠岐島海士町 / 農・工・商の力を合わせて隠岐ブランド

「地域の農業、林業、水産業があるからこそ会社は存続する」という強い信念のもと、離島というハンデキャップを乗り越え農業のブランド化を目指し、将来の隠岐島を支える事業を展開。



39

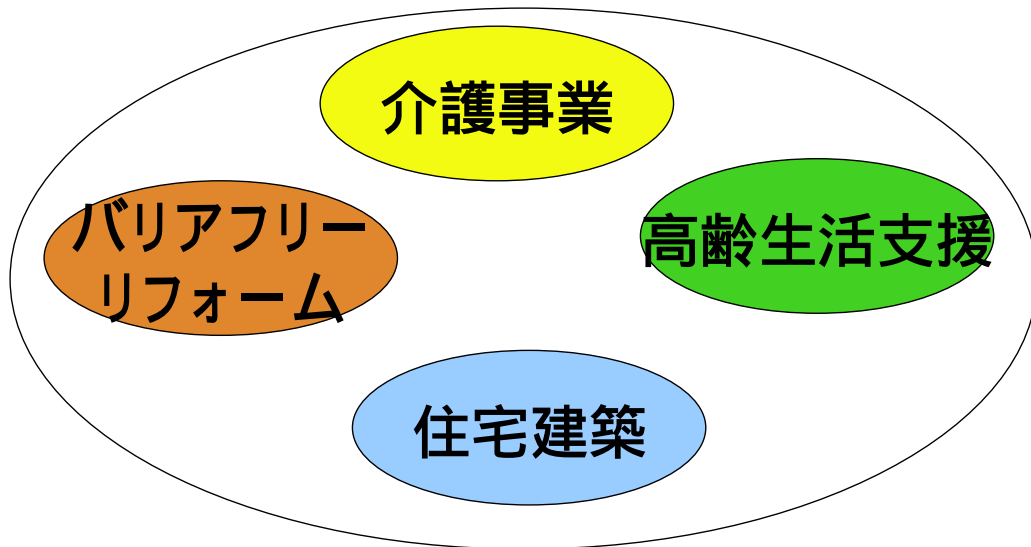
これからの中山間地の農・林・工連携の例



青森県農工連携、新潟県妙高市、宮城県伸和工業など
提案：空いた工業団地をアグリ工場、森林バイオ施設へ

40

高齢化の地域を支える複業会社の例

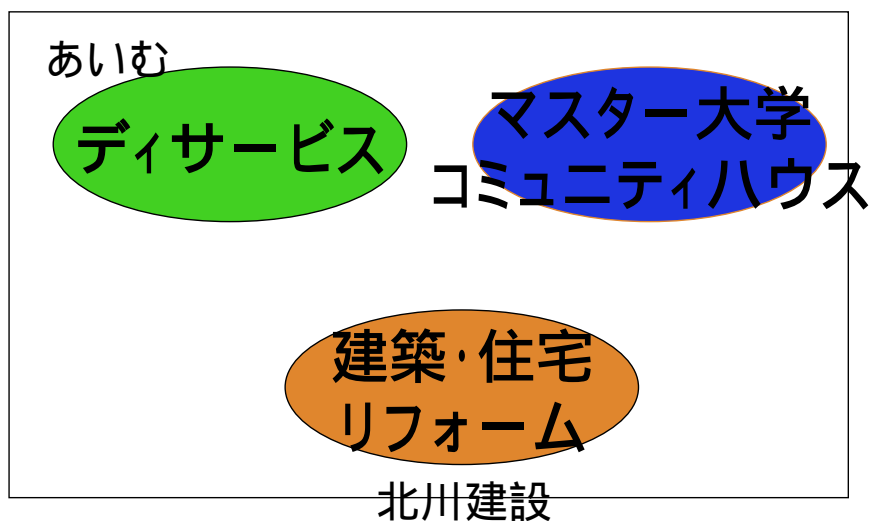


【建設・介護・生活支援】会社

現在、建設業の多角化で各地に様々なタイプが出現中

41

滋賀県北川建設 / 住宅リフォーム、介護サービスで
生活創造企業めざす。

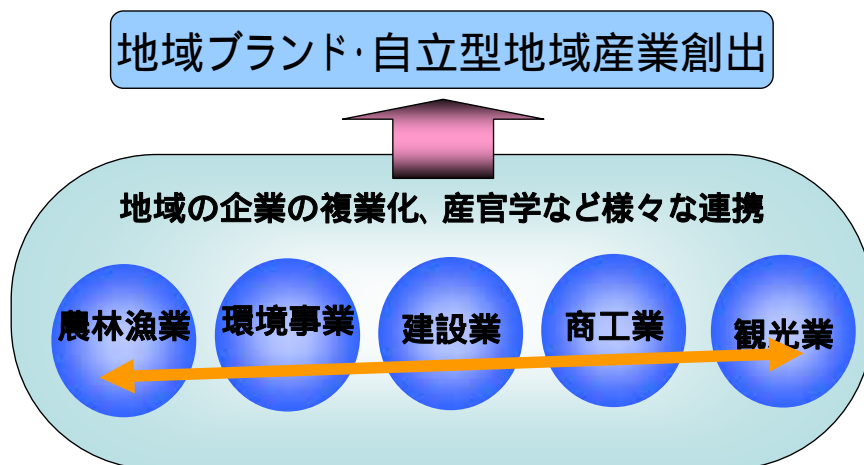


介護事業に加えて、シルバー向け大学、コミュニティ支援事業も展開中。介護保険外の健康サービスにも取組み中

42

地域の産業界を再構成し、地方がモノを生み出す力を取り戻す

縦割りの地方産業界の垣根を超えて、労働力、資本力、アイデア、情報発信力を結集する



43

<時代に合わせて法制度・仕組みを変えよう>

従来の業種ごとの法制度にとらわれず、地方産業を再構築していくためのビジョンと体制づくりが必要

- 農林水産業の参入障壁をなくす
- 中央省庁の業行政を兼業を前提として見直し
- 農林系、商工系の施策、団体、金融の見直し
- 過剰規制、無用規制の排除、行政の簡素化
- 既存施設活かすための補助金適化法の緩和 等

地方分権の推進

- 自治体の創意工夫、地域の判断による規制の撤廃

公共依存型から自立型へ
業種を越えた抜本的な産業構造の転換を

44

<最後に厳しい実態について>

建設業の急激な環境変化

建設市場の縮小 = 公共事業削減

どこまで下がり続けるのか、経営の先が見えない
入札・契約制度改革 = 建設業の収益低下

価格だけの競争、デフレスパイラル、入札不調
良い企業も、そうでない企業も一様に小さくなる

本来、残ってほしい風土をよく知る企業も残れない
法令遵守 = 談合摘発、課徴金、長期の入札参加停止

建設業はもはや底割れ状態、新分野進出したくてもできない
企業が続出。融資も受けれない。新分野に進出した企業も、
本業の予想をこえる急激な悪化で、経営が厳しくなっている。

45

建設業の再編と 地方産業構造の転換の加速を

- これまでの公共事業削減の代替としての、地域雇用問題への抜本的対策
- 行き詰まっている建設会社の廃業支援と
経営者や従業員の転職支援
(廃業手続の迅速化、廃業ファンドの創設など)
- 風土を熟知した中核地域会社への事業再生支援 (地域力再生機構)
- 地域ビジネス展開をめざす中核地域会社への融資や人材も含めた支援(地域力再生機構)

46

「農村振興政策推進の基本方向」研究会

委員提出資料

目 次

1. 集落間連携・都市との協働によるむらづくり
上越市農林水産部長 野口和広氏・・・・・・・・・・・・・34

2. 「国土形成ミニシンポジウム」
国土形成計画に関する報告(素案)へのコメント(案)
岩手大学農学部教授 広田純一氏・・・・・・・・・・・・・39

[委員提出資料]

集落間連携・都市との協働によるむらづくり

平成19年12月3日

上越市農林水産部長 野口 和広

集落間連携・都市との協働によるむらづくり

～広域合併市の特性を活かして～

上越市農林水産部 野口試案

- 農村地域ではパラ 3 5 に記載のとおり、閉鎖的な面があることは事実であると思われる。早急な集落の合併や都市との協働に対しては、警戒心が付きまとうことが懸念されることから、農村コミュニティの再編には意識の醸成と時間が必要である。そのような中、日々刻々と高齢化による集落機能の低下が散見され、現状の対応・対策では早期の再編効果が発揮しづらいものとする。そこで、私ども広域合併市特有の地理的条件、つまり、中山間地と平地部の集落同士の協働による集落機能の維持・発展モデル（案）を検証する。
- 今回のモデルケースは 4 段階での対応が効果的であるとする。第 1 ステージとして、基本的には合併前の旧市町村を単位として集落間の連携・再編を最優先とするが、その区域内での連携・再編の取組みができない集落（ここでは限界集落・準限界集落を当面の対象とする）について、第 2 ステージ以降の手法により中山間地集落と平地集落の連携・協働の取組みを提案するものである。

（第 1 ステージ）

- ・ 旧町村内における中山間地での農村集落同士の連携を第 1 優先とする。しかし、歴史的、血縁の繋がりから個人や親戚関係での人的な交流はあるものの、集落単位での連携・協働は稀である。その地域には水利慣行や仕来りなどがあり、住民同士の相互扶助の精神はあるが、集落を超えての結び付きはそれほど多くはない。こうした中、国が示す「農村振興政策推進の方向」を契機に、地域住民からは「地域のことは地域で守る」ことを再認識してもらうとともに、市が関係機関などとの連携を図り、積極的に集落の再編、創造に取り組むものとする。但し、中山間地域全体の人口減少、高齢化が進んでいることから、地域に対しての過度な連携推進は慎重、地域合意のもとに第 2 ステージへと移行するものとする。

（第 2 ステージ）

- ・ 集落同士のコミュニティへの関わり方が難しいなか、協働による農地の保全・活用を前面に出すことによって、受け入れ集落の理解は得やすくなるものと考えられる。限界集落に住んでいる方々は、なぜそこに住み続けるのか？やはり、現集落でのコミュニティと先祖伝来の農地を守ることが生きがいとなっている。ただし、高齢化に伴う耕作の限界も承知していることであり、私どもの聞き取りでは、「耕作をして頂ければ平地の方でも受け入れたい」との意見が多くあった。

特に限界集落内でも、自分で耕作できる人はそのまま耕作を継続してもらうものの、将来、耕作が出来ない状況になれば協働で耕作する余地は残しておく。

- ・ そこで、まずは中山間地で耕作することが可能な平場の集落営農組織（農事組合法人）と援農を受けることを希望する限界集落との間で協定を結ぶ。

場合によっては農事組合法人の構成員となることも視野に入れてもよい。これは平場からの一方的な労力提供ではなく、可能であれば作期の差を利用した結い（田植えなどの時にお互いに力を貸し合うこと）としたい。

- ・ 中山間地域の農地は条件不利地が多いことから、連携・協働する耕作面積は平場集落営農組織の経営に支障を来さない範囲とするが、耕作を希望する農地面積が多い場合には複数の集落営農組織が関与することで対応する。

（第3ステージ）

- ・ 第2ステージと同時進行でもよいが、限界集落と平場集落との協定による双方向のコミュニティの醸成を図る。基幹となる農地の保全・活用は集落営農組織が主体となり、平場集落全体が応援する体制を整える。

集落間のコミュニティには農作業、里山の管理、お祭り行事、地すべり等災害や雪下ろし等の応援が考えられる。集落の規模によっては複数の集落での協定も可能とする。

（第4ステージ）

- ・ 都市部町内会と3者協定を結び、都市住民に、中山間地域と平場地域の農業体験を備えたプログラム等を提供する。
- ・ 都市住民からは、体験を通して中山間地域の役割と農地の持つ魅力を再発見してもらい、自ら関わった中山間地域の農産物を安定的に購入してもらうなど限界集落の経済活動の一助を担う。

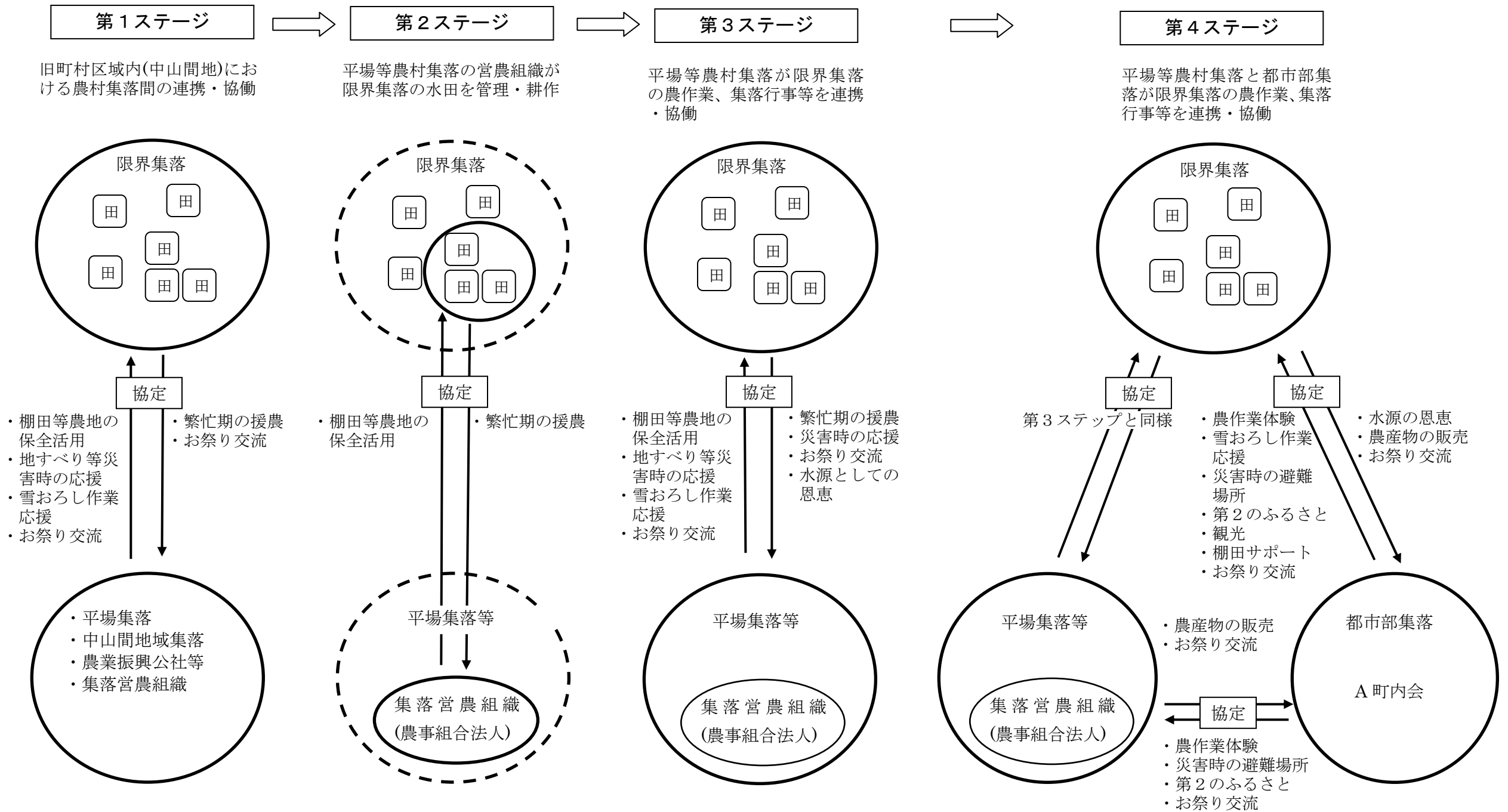
（取組みを進める上での諸課題）

- 第4ステージに加わる都市住民との交流は、「第2のふるさとづくり」や、仮に将来の大震災時の安全な避難地としての活用も視野に入れてはどうか？
- 集落の再編・再生・創造に向かうには、仲介する組織・団体が必要である。
新たに農地の利用集積をコーディネートする組織を設けるとともに、既存の「農地・水・環境保全協議会」の活用や、町内会長会や地域自治区組織などの意見を参考にするなど地域全体としての取組みとする。
- 限界集落などへの協働には応援する側の集落営農組織の経営が安定していることが基本であり、それには中山間地域直接支払制度運用の見直しや、連携推進にかかる補助金など新たな制度設計を求めたい。

特に中山間地域での耕作において、平場地域の大型農業機械の使用が困難なことから機械導入や施設設備にかかる補助金が必要である。

- 新たな村づくりのゾーニングができ、そこに新規居住者が新たに農地（10a以上）を取得しやすくするための特例法など新たな制度の創設を望む。（例えば、知事特認事項の市町村長への権限委譲など）

集落間連携・都市との協働によるむらづくり



[委員提出資料]

「国土形成計画ミニシンポジウム」

国土形成計画に関する報告（素案）へのコメント（案）

平成19年12月3日

岩手大学農学部教授 広田 純一

2007年度農村計画学会秋期大会(岡山)

■ 国土形成計画ミニシンポジウム

農村計画学会国土形成計画プロジェクトチーム

広田純一(代表), 小田切徳美,
三橋伸夫, 山崎寿一, 一ノ瀬友博

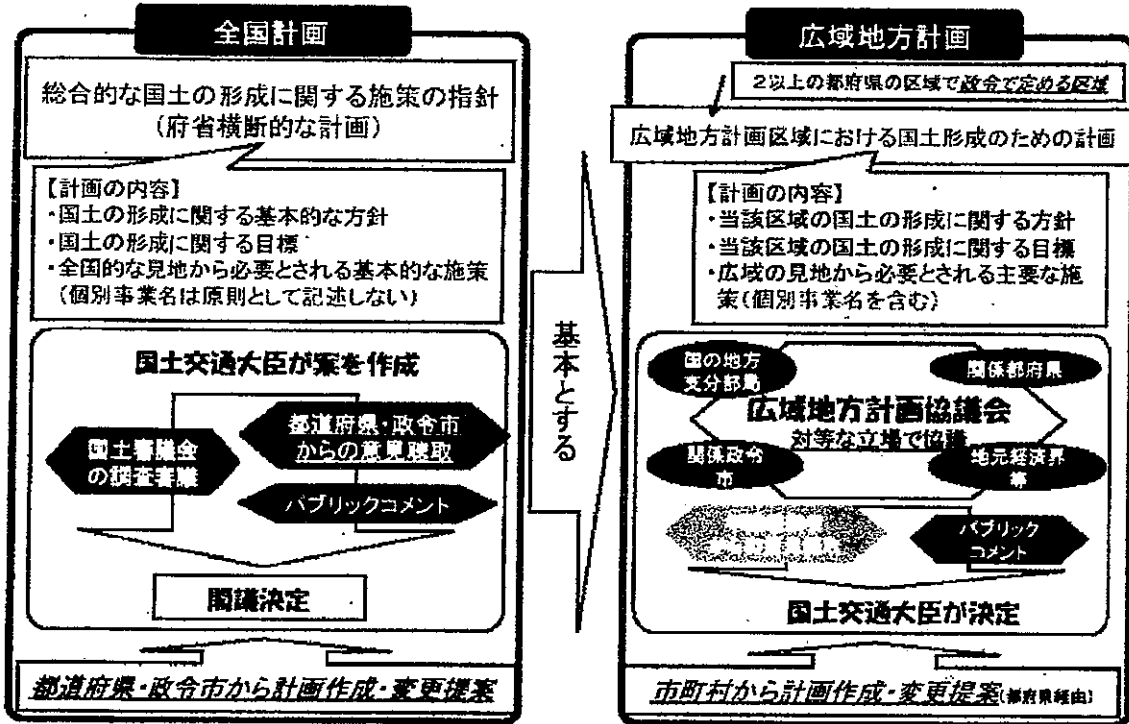
○日時:2007年9月17日(月)15~16時

○場所:岡山大学50周年記念ホール

○プログラム

- ◇国土形成計画の枠組みと素案の概要 2-3
- ◇国土形成計画素案へのコメント(案)
 - 1. 全般的指摘事項(広田) 4-5
 - 2. 個別の指摘事項
 - 2-1. 共生居住地域(小田切+広田) 5-6
 - 2-2. 中山間地域(小田切) 6-7
 - 2-3. 二地域居住(山崎) 8-9
 - 2-4. 流域圏(三橋) 9-10
 - 2-5. ランドスケープ(一ノ瀬) 10-11
 - 2-6. エコロジカルネットワーク(一ノ瀬) 11-13
 - 2-7. 新たな公(三橋) 13-15
- ◇質疑
- ◇今後の対応(広田) 16

新たな国土形成計画の枠組み



出典:東北圏広域地方計画懇談会第1回懇談会(平成19年7月23日)配付資料
(<http://www.thr.mlit.go.jp/kokudo/kondankai/kaisai.html>)

国土形成計画（全国計画）に関する報告（素案）の構成図



◇国土形成計画に関する報告（素案）へのコメント（案）

はじめに

農村計画学会は、豊かで美しい農村環境と、活力と魅力にあふれた農村社会の創出をめざす教育・研究者、行政実務者、技術者および地域生活者の交流・啓発の場として1982年に発足しました。農業土木、農業経済、農村建築、緑地造園、農村社会など様々な分野を専門とする会員による学際的な交流を通じて、学術研究のみならず、共同調査やセミナーの開催、農村整備政策へのコミットなどの多様な活動を展開しています。

今般の国土形成計画は、国土の2/3を占める農山漁村地域の将来に大きな影響を持つ重要な計画です。そこで本学会では、2007年5月に国土形成計画のプロジェクトチームを立ち上げて、主として農村計画的な視点で2007年4月に発表された「計画素案」（国土形成計画審議会計画部会報告）の検討を行ってきました。ここで農村計画的視点とは、農山漁村の今後のあり方に照らして、その保全と整備の方向性を探る視点であり、農山漁村の生産と生活（暮らし）、そして環境を総合的に捉えるところに特徴があります。「計画素案」の検討に当たっては、抽象的・一方的なコメントは避け、「計画素案」の構成に沿った具体的なコメントを心がけました。

本コメントは、大きく2つのパートから成ります。第一は、「計画素案」に対する全般的なコメントで、次に述べる個別の指摘事項の要旨ともなっています。第二は、「計画素案」に対する個別の指摘で、8つのトピックスに分けて具体的な提案と修正方法を述べます。

1. 全般的指摘事項

「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図る」という新しい国土像や、それを実現するための5つの戦略的目標は、基本的に同意できるものであり、とくに「新たな公」による地域づくりを本格的に取り上げたことは高く評価できます。全体として、さまざまな視点やトピックスへの目配りがよくなされており、取りまとめに当たられた関係者に敬意を表したいと思います。

ただし、農村計画的視点からは、なお充実すべき論点や施策があると考えております。

第一は、国土形成計画において農山漁村の将来像を必ずしも十分に描ききっていないということです。この点は「多自然居住地域」を打ち出した「21世紀国土のグランドデザイン」（1998年）よりはむしろ後退した印象を与えます。「グランドデザイン」では、「中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域」を「21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティア」として位置付けるとともに、「地域内外の連携を進め、都市的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる誇りの持てる自立的な圏域」を「多自然居住地域」と呼んで、国土計画上に明確な位置づけを与えました。これと比べると、今回の国土形成計画は農山漁村の位置づけにかなり控えめな姿勢をとっています。

第二は、全体として地域の自助努力を強調しすぎていて、地方の疲弊の現状への目配りが不足しているのではないかとことです。この点は、NPOを中心とする新たな地域づくりの主体に比べて、国や地方自治体の果たすべき役割が十分に記述されていないことに反映されているように思います。かつて中山間地域で見られた過疎化・高齢化、地域産業活動の衰退による地域の衰退は、いまや平地の農村地域、さらには地方中小都市にも及んでいます。地域の自助努力はもちろん必

要ですが、それだけでは困難なほど厳しい状況にあることを、もう少し踏み込んで認識し、国のイニシアティブを強調すべきかと思えます。

第三は、本計画の戦略的目標の一つである「美しい国土の管理と継承」に関わる重要概念である生態系や景観について、概念規定の曖昧さ・不正確さから記述に混乱が見られることです。とりわけランドスケープと景観については、せつかくの意欲的な提案がうまく伝わってこないくらいがあります。

次に述べる「個別の指摘事項」では、以上の論点を次の7つのトピックスに分けて、さらに詳しく述べていきたいと思えます。

- (1) 農山漁村地域の将来像としての「共生居住地域」の提案
- (2) 中山間地域の位置づけの一層の明確化
- (3) 二地域居住の概念の拡充—「農都連携(共生)居住」の促進へ
- (4) 計画概念としての流域圏の意義
- (5) ランドスケープ概念の明確化と適切な使用
- (6) エコロジカル・ネットワークの位置づけの明確化
- (7) 「新たな公」における行政および地縁型コミュニティの役割の強調

2. 個別の指摘事項

2-1. 農山漁村地域の将来像としての「共生居住地域」の提案

【要旨】

「計画素案」では農山漁村地域の将来像が必ずしも明確ではないため、『21世紀日本の国土のグランドデザイン』の「多自然居住地域」を発展的に継承した「共生居住地域」の概念の導入を提案します。「共生居住地域」は、①「地域内外の連携を進め、都市的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる誇りの持てる自立的な圏域」(＝多自然居住地域)であるとともに、②人間活動と自然環境の共生を目指すフロンティアでもあります。

【解説】

農山漁村地域の将来像を描くに当たって必要なことは、まず第一に、地方中小都市と農山漁村を一体的に捉える視点です。その点は、既に『21世紀日本の国土のグランドデザイン』が的確に指摘しており、「中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域を、21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアとして位置付けるとともに、地域内外の連携を進め、都市的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる誇りの持てる自立的な圏域」を「多自然居住地域」として位置づけています。「多自然居住地域」は、「中小都市等を圏域の中核として周辺の農山漁村から形成される」とされており、特に中小都市については、「圏域の中心都市として、基礎的な医療と福祉、教育と文化、消費等の都市的サービスや身近な就業機会を周辺の農山漁村に提供する」という役割を示しています。

今回の「素案」でも、同様の記述は見られますが、計画全体の中で位置づけられているものではありません。むしろ、それは『グランドデザイン』から後退している印象を受けます(「多自然居住地域」という言葉は「素案」に2カ所あるのみ)。地方中小都市が、「基礎的な医療と福祉、教育と文化、消費等の都市的サービスや身近な就業機会を周辺の農山漁村に提供する」ことができないため、その後背地に位置する中山間地域の生活条件がミニマム水準を割り込むという現象が発生しつつある現在では、「多自然居住地域」に見られた中小都市の計画上の位置づけは、以前にも増して必要なものです。

第二に、こうした一体的圏域を、「共生居住地域」という内実を持つ地域として創造することが重要です。ここで「共生居住」とは、<大都市―地方>という関係ではない、身近な中小都市と農村の共生により、都市サービスと自然に恵まれたゆとりのある生活の両立を目指すライフスタイルであるとともに、自然生態系の循環の中での適切な人間活動によって、真に「人と自然の共生」を追求しうるライフスタイルを意味しています。これは人間活動と自然生態系のバランスを取りうる中小都市～農山漁村の一体的圏域でこそ可能な生活様式であり、循環型社会のフロンティアとなりうるものです。「人と自然の共生」は、よく言われるように、高度経済成長以前の我が国の農山漁村で普遍的に見られたものです。そして、そのノウハウはかろうじて現在の農山漁村にも生活文化として受け継がれています。したがって、「共生居住」を目指すことは、農山漁村のかつての生活文化を見直すことでもあります。

このように「共生居住」は「多自然居住」の概念を一步拡張して、「人と自然の共生」という視点を強く打ち出したものです。我が国の農業が環境保全型に大きく転換しつつあり、また農村の自然環境が、里地・里山の自然として、人の手が加わらない原生自然と同等の評価を受けるようになってい現在、さらには農的ライフスタイルに価値を置く都市住民が増えつつある現在、「人と自然の共生」を体現する空間としての農山漁村地域の価値は益々重要なものになるでしょう。そして、中小都市を取り込んだ一体的圏域の中で、より広域での「人と自然の共生」を実現していくことが、これからの時代の重要な課題とも言えましょう。

以上のように、農山漁村地域の将来は、都市と農村の共生、そして人と自然の共生という枠組みの中でこそ描けると考えます。それを明確に打ち出す概念として、国土形成計画における「共生居住地域」の位置づけが是非必要です。

【修正案】

(1) 「共生居住地域の創造」を第1部に書き込みます。すなわち、「農山漁村と周辺の中小都市との相互の連携を深め、農林水産業や地域資源密着型産業を活性化させることにより、都市的サービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる圏域として『多自然居住地域』を形成していくことも重要である」(第2部第1章3節, 41 頁)という記述を拡張し、第1部第3章第2節に、「(X) 共生居住地域の創造」という小項目を追加することにします。

(2) 地域の各論を論じた第2部で、「共生居住」の視点から、地方中小都市、(平地)農村地域、中山間地域のそれぞれの方向性と役割を明確化します。具体的には、第2部第1章第3節(美しく暮らしやすい農山漁村の形成)を、「美しく暮らしやすい共生居住地域の創造」として、その中で地方中小都市、(平地)農村地域、中山間地域の方向性を個別に論じます。

2-2. 中山間地域の位置づけの一層の明確化

【要旨】

国土形成計画において、中山間地域の位置づけを、さらに明確化する必要があります。特に、①条件不利地域としての中山間地域、②地域再生のフロンティアとしての中山間地域という2つの視点からの位置づけは、新たな国土形成への戦略的な重要性を持つものであり、より積極的に本文中に書き込まれるべきと考えます。

【解説】

「計画素案」では、「中山間地域の役割」という項目が設定され、中山間地域の実態や課題がまとめて記述されている。「中間とりまとめ」の段階では、こうした記述は見られなかったことを考えると、大きく前進したと評価できます。

しかし、その位置づけは、中山間地域がメインテーマのひとつであった『21世紀日本の国土のランドデザイン』（五全総、1998年）と比較すると、なお遠慮がちであります。そのために、計画全体における、中山間地域の位置づけは、必ずしも明確ではありません。特に次の点については、より明確な位置づけが必要であると考えます。

第1に、条件不利地域として、中山間地域を位置づけることであります。中山間地域は、食料・農業・農村基本法（1999年制定）35条において、「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」（第1項）として定義されました。そして、そうであるがゆえに、「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする」（第2項）という政策（中山間地域等直接支払制度）が実施されています。

この点は現状においても、そのまま当てはまるでしょう。さらに、この定義では、生産条件だけが考えられていますが、これに生活条件の一部（特に医療、教育）も加えられるべきです。そもそも、このような条件不利地域としての位置づけがなければ、条件不利性の補正を行う中山間地域等直接支払制度をはじめとする中山間地域対策はその根拠を失ってしまいます。

第2は、過疎化・高齢化の進行と同時にそれに抗する取り組みが先発した「地域再生のフロンティア」としての位置づけです。人口減少社会の到来と対応が、今回の国土形成計画のメインテーマのひとつとなっていますが、いまでもなくその先発地域は中山間地域であります。早くからこの地域では過疎・高齢化が進む中で、地域産業のあり方、地域福祉のあり方、そして地域自治のあり方についてのモデルを、地域内外の知恵を駆使して次々と構築してきたと言えます。現在では、その中には有効性が失われたもの、あるいは一層の過疎化・高齢化の中で再編を迫られているものもあります。しかし、地方都市等の人口減少の入り口にある地域には、十分に適用できるモデルも少なくありません。そうした点で、「地域再生のフロンティア」という位置づけが可能です。例えば、本計画で強調されている「新たな公」による地域づくりの実践は、中山間地域の場で先発的かつ体系的な事例を見ることができ、「中山間地域モデル」とさえ言えるものもあります。こうしたことから、「地域再生は、その試みが先発した中山間地域から多くを学ぶことができる」ことを明確にするべきと考えます。

【修正案】

(1) 「中山間地域の役割」の項を、現在の箇所（第2部第1章第3節）から第1部第3章第2節へ移動します。

(2) 「中山間地域の役割」の項における、上記2つの視点をさらに明確化します。

「中山間地域は、一般的に傾斜・小区画農地等農業生産性が低いことに加え、都市への産業・人口の集中が進む中で、その多くは過疎化・高齢化が進行し、生活の利便性も低下している」（42頁）という記述を分析的に拡張し、さらに「これらの地域は、一般に、生活条件と生産条件の両面で条件不利地域と言え、その不利性の補償や改善をめぐる取り組みが引き続き重要である」という記述を追加します。

「（中山間地域では）高齢者を中心とした地域活性化のための先進的な取組も行われている」（42～43頁）という記述をさらに拡張し、「中山間地域は地域再生のフロンティアとしての側面もあり、その経験やノウハウ等を他の地域は謙虚に学ぶ必要がある」という記述を追加します。

2-3. 二地域居住の概念の拡充—「農都連携（共生）居住」の促進へ

【要旨】

「二地域居住」には、大きな意義と可能性があります。生活拠点を「2 つ」もつこと、都市住民が農山漁村に生活拠点をもつことに主眼があるのではなく、都市と農山漁村の双方の地域が「連携」することに大きな意義がある点が重要です。その意味で、「連携」（または「共生」）を前面にだした政策概念として「農都連携居住」という広義の政策概念として提起することが重要であり、効果的であると考えます。

【解説】

「二地域居住」については、狭義と広義の概念が存在します。

2005年に国土交通省は、都市住民が1年のうち「1-3ヵ月の長期連続」や「毎月3日以上で年間を通すと1カ月以上」を、同じ農山漁村などで過ごすものを「二地域居住」と新たに定義しています。これが狭義の「二地域居住」です。そして人口30万人以上の都市地域に住む住民のうち、定期的に農山漁村などで過ごすものを「二地域居住人口」として、2005年の100万人に対して、2030年には1080万人に達する可能性があるとする推計結果を発表しています。2007年から一斉に定年時期を迎える約700万人の団塊の世代などをターゲットに、「二地域居住者」の増加とそれによる農山漁村の地域活性化を期待した構想が出されています。田舎暮らしを志向する団塊世代の農村移住や二地域居住の促進自体は、注目に値すると思いますが、その数が2030年に1000万人を超えるかはわかりません。むしろ団塊世代を狙った滞在型クラインガルテンの建設や農村空家の活用、農村地域のセカンドハウスの建設といった都市農村交流施策や定住促進施策にとどまるものではないことに留意すべきです。

広義の「二地域居住」には、地方や農山漁村に実家をもつ人々の居住も含まれます。彼らは、日常的に実家と連絡をとり、お盆や正月には帰省します。祭や共有地の管理をはじめとする地域行事に参加するために帰省するもの、週末に実家に居住し、親の介護を行ったり、農繁期に農業を手伝うために帰省するものもいます。親が亡くなったのち、家や土地の管理のために月に一度実家にもどるもの、年に一度もどるものもいます。これらの地縁・血縁によってつながる「二地域居住者」の存在が、農山漁村の社会と環境を持続するうえで、極めて大きな役割を担っています。

阪神淡路大震災では、多くの被災者が実家のある地方や農山漁村で避難生活を送りました。中越地震後にも農村と都市の連携による被災者の受け入れが注目されました。都市と農山漁村の災害時の連携も、日常の交流や二地域居住によって大きな成果をあげることが確実です。ふるさと留学や修学旅行での農山漁村への民泊体験、特別村民、棚田オーナー・里山オーナーに登録する人たちも広義の二地域居住者に含んでもよい場合があります。

このような広義の二地域居住を通じた都市と農山漁村の連携は、家族やコミュニティの維持、福祉や教育、災害対応において大きな役割を果たしており、このような連携居住を促進し、持続可能な地域の形成を実現するための総合的な政策体系が構築されなければならないと思います。そのためには、4全総、5全総で提起された交流人口、多自然地域居住に関連する諸政策をも包括し発展させた強力な政策が必要だといえます。

【修正案】

(1) 第1部・第3章・第2節「持続可能な地域の形成」・「(4) 地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進」(20-21頁)の(地域間の交流・連携の促進)では、「各地域が自助努力」(20頁12行)、「地域間が戦略的に連携し、これまでの地域レベルを超えた対応」(20頁27行)、「今後の地域づくりを進めていくに当たって、……広域的な取組につなげていく。」(20頁32行)、「地域自ら選

扱」(20 頁 34 行)という記述が目をはく。連携の中身として強調されているのは、「広域ブロックへの期待」と「自助努力」であり、連携の具体的内容について建設的記述がみられないのは残念です。(地域の人の誘致・移動の促進)では、「人的資源が特に重要な要素」(21 頁 2 行)となることが指摘され、「二地域居住人口」、「交流人口」、「情報交流人口」とった多様な人口の視点からの施策の必要性、特に団塊世代を中心とする「二地域居住」への期待が示されています。定住人口を超えた多様な人口の視点を設定している点は評価できるのですが、「地域への人の誘導・移動の促進」を図る政策の理念と具体的な施策イメージが伝わる記述の工夫があってもいいと思います。

(2) 第2部・第1章・第4節「地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進」(44-46 頁)では、(1)地域間の交流・連携の促進、(2)二地域居住等の促進、(3)地域外部の人材の誘致と活用等が述べられています。(1)では、自治体、企業、NPO等の多様な主体の広域的連携、交流・連携の核となる場の整備、多様な主体自らの手による運営による分野横断的な総合結節点の機能の発揮、(2)では「各地域が・戦略を持ち、地域の情報や住まい方について広く発信すること」、「二地域居住についても・さまざまな形態があることを踏まえ、その促進を図るにあたってより具体的な戦略を立てていく」、「移動の検討段階から移動後も含めての一貫した受入・支援態勢の確保を図る」、「移動後においても、地域のコミュニティに積極的に参加する機会を提供」、「空家の流動化と活用のための仕組みの構築」、「住み替えに伴う住宅資金の確保等への支援」など、(3)では、「情報発信」、「まとまりをもった施策の展開」が示され、「観光などの交流、二地域居住、定住までの一貫したシステムとして・総合的な情報プラットフォームの整備」、「休暇制度の充実」、「移動費の軽減策」、「複数の生活拠点を持つ人々への社会的サービスに係る適切な負担に対する検討」など具体的な施策イメージが示されている点は高く評価できます。しかし誰が責任を担い実施するのかについては、「広域」の連携主体の形成、「新たな公」の役割とも関連して、検討しなければならないと思います。

2-4. 計画概念としての流域圏の意義

【要旨】

流域圏における適正な国土利用と水循環系の管理のための住民協力や、上下流交流、流域意識を醸成するための多様な主体の参画・連携の仕組みが必要であることは論を待ちませんが、「計画素案」ではその具体的な計画内容について十分にビジョンが語られておらず、住民協力や多主体の連携・協働の目標が、従来からの国および出先機関の管轄する内容に止まっている感が強くなっています。地球温暖化に対応して地域環境保全に向けた新たな取り組みに着手すべき重要な時期であるだけに、計画概念としての流域圏の意義を高める記述が求められます。

【解説】

第1部「計画の基本的な考え方」の第3章<新しい国土像実現のための戦略的目標>第4節<美しい国土の管理と継承>において、流域圏における国土利用と水循環系の管理を指摘していることは大いに評価できると思います。しかし、流域圏において『健全な水循環系の構築』(25 頁 4 行)を持ち出すのであれば、さらにもう一步踏み込んだ記述が望まれます。『山地から海岸までの一貫した土砂管理』(25 頁 4 行)はきわめて即物的、具体的ですが、これに続く記述はそれと比較して具体性を欠いています。すなわち、「災害リスクを考慮した国土利用の誘導」から、「洪水ハザードマップと連動させた減災指向の宅地開発規制、あるいは自然再生と絡めた河川氾濫原の確保など、流域全般にわたる土地利用誘導」などの具体化が必要です。

こうした意味において、従来は都道府県ならびに市町村を単位として策定されてきた国土利用計画ですが、将来的には主要流域単位においても並行して策定されるべきであり、その計画主体として国または地方公共団体等の下に新たな機関を設置することが考えられます。

また、『水循環系の適正な管理のための住民協力や上下流交流、流域意識を醸成するための多様な主体の参画・連携の仕組み』(P.25, L.7-8)では抽象的な表現に止まっており、具体的な取り組みのイメージがやや希薄です。ここは具体的に、「水質保全(飲料水の安全性)および水量確保(水源域管理)、洪水や干ばつの影響緩和を意図した上流域での植林および育林、さらには農地保全」などに言及した方が『水循環系の管理』の内実を豊かにするように思われます。

なお、「水循環系の適正な管理のための住民協力や上下流交流、流域意識を醸成するための多様な主体の参画・連携の仕組み」(25 頁 7-8 行)についていえば、WATER FRAMEWORK DIRECTIVE という EU(ヨーロッパ連合)によって 2000 年に法制化された加盟国共通の取組が参考となります。分けても、イギリスのマージー川流域の総合的環境管理をめざす官民合同組織である MBC(マージー・ベイスン・キャンペーン)は、わが国の今後のこの分野の取組に関して多くの示唆を与えるものです。MBC では、多様な主体間の協働と連携にもとづく活動が組織されていますが、設立に際しては英国政府がリーダーシップを発揮し、その核として政府関係各機関と自治体が位置していることを付言しておきたいと思えます。

【修正案】

25 頁 4-8 行を次のように直します。

……流域圏における健全な水循環系の構築や、山地から海岸までの一貫した土砂管理の推進に加え、流域全体での総合的な治山治水対策、流域圏における洪水ハザードマップと連動させた減災指向の宅地開発規制、あるいは自然再生と絡めた河川氾濫原の確保など、流域全般にわたる土地利用誘導、異常渇水等に備えた水資源確保による安全・安心の確保等を推進する。さらに、水質保全(飲料水の安全性)および水量確保(水源域管理)、洪水や干ばつの影響緩和を意図した上流域での植林・育林および農地保全のための地方公共団体を核とする多様な主体の参画・連携の仕組みの整備を図る。この仕組みはより広域的なレベルでは、例えば地方ブロック計画において長期的な視野に立った流域単位での人口・産業の再配置などもめざすべきであろう。

2-5. ランドスケープ概念の明確化と適切な使用

【要旨】

ランドスケープという空間単位は、自然から人間による文化的な側面までを包含する総合的なもので、国土形成計画の中でランドスケープを位置づけようという試みは高く評価できると思います。しかし、同時に「景観」という用語が用いられている上に、現状ではランドスケープという用語がなぜわざわざ使われるのか説明も不十分で、専門家以外には理解しにくいものになっているといわざるを得ません。また、そもそもランドスケープという空間単位は「美しい国土」といった側面でのみ使われるものではなく、使用するのであれば国土形成の根底に位置づけるべき用語です。よって、素案のはじめでランドスケープについて十分な説明をし、その位置づけを明確にするべきです。

【解説】

「ランドスケープ」という用語は第3章・第4節(23 頁)で初めて用いられています。その際には、欄外に「人の営みや自然の営み、あるいはそれらの相互作用の結果を特質とし、人々がそのように認識する空間的な広がりという。」という脚注がつけられています。この説明も十分とは言えず、第4節

では英語のランドスケープの訳語として一般的に使われる「景観」も用語として見られ、非常に分かりにくくなっています。そもそも景観という用語は、ドイツ語の地理学の分野で使われた Landschaft に対応する訳語としてつくられたものでした。地理学では、景観 (Landschaft) を「単に地表面の相関だけではなく、それを支える様々な事物の構造や組成、動態といったすべてからなる体系全体を指す」と定義します。国土形成計画の定義にあるように、人文的な要素と自然的な要素を含むのですが、目に見えるものと目には見えないものから構成されています。さらに、その空間の大きさには階層性があるとされ、時間とともに変化するということが大変重要な特徴です。

日本語の「景観」という訳語が地理学的な Landschaft の意味から、風景などに近い見た目を重視するような意味として使われるようになり、訳語として適切ではないという議論があり「景域」という訳語が提案されたりしてきました。その後、アメリカでの関係研究分野の発展もあって英語の Landscape をそのままカタカナにして使った方が良いというような提案や「景相」という新しい訳語をあてたり、あるいは日本の本来の言葉という意味で「風土」という言葉を使った方が良いといったように、専門家の中でも議論が分かれているところです。

さらに、景観という用語が頻繁に用いられる地理学や造園学、生態学、都市計画学などの分野によっても、かなり扱いが異なります。ここでいうランドスケープとはドイツ地理学の系譜にある本来の意味での「景観」に近い使われ方をしていると考えられますが、専門家の間でも様々な議論があることを考えると十分な解説が必要であると考えます。

景観法が制定されたものの、見た目に矮小化されてしまうことの多い「景観」ではなくて、ランドスケープという用語を使おうということは評価できることです。よって、この国土形成計画で「ランドスケープ」と「景観」をどのように使い分けたのか、またなぜ使い分けなければならないのか、より丁寧な解説が必要です。また、ランドスケープ (あるいは本来の意味での景観, Landschaft) は根本的な空間単位であるので、国土形成計画の根底におかれるべきだと考えます。

【修正案】

(1) ランドスケープを第2章第1節の「新しい国土像」の中で取り上げ、具体的に定義するようにします。

(2) 第7章・第3節におけるランドスケープと景観の使い分けの明確化

第7章第3節ではランドスケープと景観が同時に用いられています。本文の(1)と(2)で両者を使い分けていますが、先に述べたように十分な説明がないので、理解しにくい節となっていることは否めません。また「健全でうるおいのあるランドスケープ」といった使い方であれば、いわゆる「景観」とどう違うのか分からず、ランドスケープという用語をわざわざ使ったにも関わらず不適切な表現と言えるでしょう。景観とランドスケープの使い分けるのであれば、先にも述べたように両者の定義を示す必要がありますし、ランドスケープについては少なくとも第7章のすべてに関わる用語であると言えるでしょう。

2-6. エコロジカル・ネットワークの位置づけの明確化

【要旨】

健全な生態系の維持・形成に関わる方策の一つとして「エコロジカル・ネットワーク」を取り上げたことは大変評価できます。しかし、現在の「素案」では用語も含め表現上の問題があることに加え、エコロジカル・ネットワークで何が実現できるのか明らかではありません。エコロジカル・ネットワークが自然保護に係わるすべての問題を解決するわけでもありませんので、より具体的な記述をする必要があると考えます。また、今回の国土形成計画では東アジアを視野に入れた計画が一つの柱ですが、エ

コロジカル・ネットワークで国外との連携が全く取り上げられていないのは適当ではありません。

【解説】

エコロジカル・ネットワークとは、個々の生息地(あるいは生育地)が生物の移動が可能であるようにつながれた状態にある、生息地(生育地)のネットワークを意味します。このエコロジカル・ネットワークの考え方は、島嶼生物地理学やメタ個体群モデル、生態的回廊などの保全生物学の理論を基盤としています。エコロジカル・ネットワークを考える際の空間スケールも様々で、EU のように国際的なスケールから地域レベルでのネットワークも存在します。国土形成計画では、エコロジカル・ネットワークを生態系のネットワークとしていますが、通常英語の Ecological Network は生態的ネットワークと訳されていますし、これまでの白書でもそのような訳が見受けられます。生態系ネットワークではなく、「生態的ネットワーク」が適切です。

エコロジカル・ネットワークが適切に機能するためには、つなげられる生態系や生息地自体がまず適切に保護・保全されていなければなりません。核となる生態系・生息地が良好な状態にないとネットワークは機能しません。よって、ネットワークの形成もさることながら、核となる自然保護地が良好に維持されることは当然としても、さらにまとまりを持った生息地の確保の必要性をまず述べるべきです。また、どのようにエコロジカル・ネットワークを形成すべきかは難しいところですが、適切ではないネットワーク化は外来種や病原菌の侵入など悪影響を及ぼすことが知られています。よって、ネットワーク形成の方向性はある程度示すべきであると考えます。どこでも比較的応用できる方法として、過去にネットワークが形成されていて、それが分断されたものを復元するという方向性があります。具体的には、過去の土地利用とその変遷に基づいて、失われてしまったネットワークの結節点を再生させていくような方法です。このような変遷を踏まえた上での形成方法などを加えた方が望ましいと考えます。

また、本国土形成計画では東アジアという国際的な視点が初めて組み込まれ、それが一つの特色となっています。一方で、生物にとっては国境は意味がありませんので、渡り鳥などこれまでも日本の国境を越えて多くの生物が行き来しています。例えば、EU では EU 域内のエコロジカル・ネットワーク計画を策定しています。本計画でも国境を越えたエコロジカル・ネットワークの存在とその保全の方向性に向けた記述を加えるべきです。特に、渡り鳥にとって重要な湿地については周辺諸国では開発に伴い急速に減少していると言われていています。日本の繁殖地、越冬地、中継地が保全されても、消滅する種が出てくるとこと大いに予想されます。

各論では、エコロジカル・ネットワークによる生物の移動が確保され、遺伝的な多様性が維持されたり、生物の移動が可能になり生息域を広げたりすることが自然保護・生物多様性保全に寄与するという直接的な効果についての記述と、人にとっての環境教育の機会の提供や地球温暖化の防止といった付加的に期待される効果についての記述があまり区別せずに列挙されています。エコロジカル・ネットワークがすべての自然保護上の問題を解決するわけではありません。付加的な効果について言及するのであれば、より詳細な説明が必要でしょう。

【修正案】

(1) 第3章・第4節 健全な生態系の維持・形成の以下の部分の修正

24 頁では、以下のような記述があります。

「人と自然の共生を確保していくためには、原生的な自然地域等の重要地域を核として、ラムサール条約等の国際的な視点や生態的なまとまりを考慮した上で、森林、農地、都市内緑地・水辺、河川、海までと、その中に分布する湿原・干潟・藻場・サンゴ礁等を有機的につなぐ生態系のネットワーク(エコロジカル・ネットワーク)を形成し、これを通じた自然の保全・再生を図る。」

以下のような修正が望ましいと考えます。

「人と自然の共生を確保していくためには、原生的な自然地域等の重要地域をはじめ、二次的な自然地域においても、様々な種類の生息地(生育地)の規模を確保し保全することがまず重要である。その上で同種の生息地(例えば森林と森林)をつなぐ、あるいは異種の生息地(例えば森林と農地)をつなぐ生物の移動経路となるネットワーク(エコロジカル・ネットワーク)を形成し、自然の保全・再生を図る。さらに、ラムサール条約をはじめ、国際的な視点に立ったエコロジカル・ネットワーク形成を進める。」

(2) 第7章・第2節 エコロジカル・ネットワークの形成を通じた自然の保全・作成部分での加筆

先に述べたように、エコロジカル・ネットワークは繋がれる核となる生息地があってこそ大きな意味を持ちますので、まず既存の自然保護地や法的な担保がされていなくても良好な生息地などを確保しなければならぬことをまず説明すべきです。

また、詳細な説明となるこの部分では、何と何をどのようにつなげるのかより具体的な記述すべきでしょう。その際には、エコロジカル・ネットワークを形成するとは、ただ単に何かをつなげれば良いわけではなく、場合によっては地域の生物相に悪影響を及ぼす可能性があることを明記し、エコロジカル・ネットワーク形成の方向性の一つとして、過去に存在していたネットワークの再生について述べるべきです。

最後に、国際的なエコロジカル・ネットワークの形成として、東アジアのエコロジカル・ネットワークの保全と再生の必要性を明記するべきでしょう。

2-7. 「新たな公」における行政および地縁型コミュニティの役割の強調

【要旨】

「新たな公」の概念を導入したことは、従来の行政主導型計画策定からの前進として大いに評価できます。ただ、国から地方への権限委譲とも絡めて行政(地方公共団体等)の役割に関する記述が少ないことが気になります。「新たな公」に示される多様な主体間の協働・連携にもとづく地域のガバナンス形成には、その核に旧来からの行政によるガバメントが欠かせません。特に、地域住民の生活を守る拠点としてのローカルガバメントである市町村自治体の役割について、その位置づけを強調すべきです。また、農山村漁村地域では「新たな公」のシステム形成には限界があり、旧来からの「地縁型コミュニティ」に対する支援の視点が欠かせません。

【解説】

(1) 「新たな公」と行政、地縁型コミュニティとの関係

第1部「計画の基本的な考え方」の第3章<新しい国土像実現のための戦略的目標>第5節<「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム>においては、『新たな公』の概念が前面に出ています。第1部では「地域づくりの新しい取組について記述する」(26頁、下から3-4行)と断り書きがあるものの、新たな側面だけに焦点が当てられる一方、旧来からの行政システムに関する言及はなく、「計画の基本的な考え方」としては記述の偏りが感じられます。新たな公と旧来からの行政の関係が具体的に記述されないままでは、国土形成計画が具体的にどのように策定され、運用されるのか不明です。「旧来」からの行政(特に地方公共団体等)を主とする「新たな公」のシステム構築に対する明確なスタンスの提示が必要です。

特に、国土形成計画と密接に関わるとの指摘がある(33頁)国土利用計画は、基礎的自治体(市町村)が計画策定の主体です。この一点にとどまらず、多様な主体によるガバナンスが盛んに主張

されるようになった反面、旧来からのガバメントの重要性が後退した訳では決してありません。さまざまな行政分野において地域づくりの第一線を担当する市町村自治体の国土形成計画における位置づけの明確な記述が望まれます。

また、これとパラレルな関係にあると考えられますが、国土管理あるいは地域環境管理における旧来からの主体の記述がほとんどないまま、あるいはその役割を正當に評価することなく、「新たな公」の構成メンバーとしての NPO、ボランティアに着目する構図には、同様の危惧を覚えます。特に、農村地域にあつては、NPO の形成力が相対的に弱く、ボランティアの確保もままならない場合が多いと考えられるため、旧来からの「地縁型コミュニティ」の存続が今後とも不可欠です。「新たな公」のシステム形成のためにも、旧来の地縁型コミュニティの存続支援こそが優先課題となるべきと考えます。

第2部「分野別施策の基本的方向」の第8章「新たな公」による地域づくりの実現に向けた基本的な施策＞第1節「新たな公」の担い手確保とその活動環境整備＞でも、前述したような地縁型コミュニティをはじめとする旧来からの主体の役割についての記述、評価が十分でないまま、「新たな公」形成の期待が述べられています。しかし、地域(国土)環境管理あるいは幅広い住民サービスなどは定常的に求められるものであり、「より緩やかな参加形態」(98頁.11-12行)により主体を確保するようでは責任ある対応は覚束きません。また、「NPO等の支援」(98頁.12行)は一部の地域でしか実現しない可能性もあります。中山間地域のように旧来からの地縁型コミュニティが過疎化・少子高齢化によりその機能を弱体化させている地域があることは紛れもない事実ですが、「新たな公」を機能させるには、まずそうした地縁型コミュニティの再生・強化が欠かせず、その点の記述を充実する必要があります。

(2) 計画主体としての市町村自治体の位置づけ

第1部「計画の基本的考え方」では、全編を通じて市町村自治体の役割がほとんど記述されていません。基礎自治体である市町村は、地域住民の生活を守る最終的な拠り所であり、また全般的な地域環境管理をはじめ、公共施設やインフラの整備・維持管理、さらには地縁型コミュニティの活動支援等に責任をもちます。第2部「分野別施策の基本的方向」第8章「新たな公」による地域づくりの実現に向けた基本的な施策＞第3節「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」の(4)地域づくりにおける行政の役割、においてようやく「市町村は多様な民間主体との協働を推進するとともに、幅広い住民サービスを担う。」という一文が出てきますが、本来果たすべき役割に比べて必ずしも十分に書き込まれていない印象があります。

市町村自治体のみならず行政全般が背景に退くのは、従来からの国土総合開発法にもとづく全国総合開発計画が国主導で行われてきており、それによる地域の計画参加意欲が減退し、新たな発想や創意工夫が反映されない等の弊害をふまえてのことであるとは思いますが、しかし、その一方で国および地方公共団体等の財政逼迫を受けて行政の果たすべき役割を縮小させる意図が働いているとすれば、国民の生活空間としての国土形成に対して責任を持つ立場として問題があると言わざるをえません。

少なくとも、本項(第2部・第8章・第3節(4))に相当する記述を、第1部・第3章「新しい国土像実現のための戦略的目標」第5節「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム」の中に挿入すべきでしょう。

わが国に先行して市町村合併が進展したイギリスでは、市町村自治体のもつ行政的諸機能が解体され、県あるいは地方ブロックにも分散した結果、行政効率は向上しても行政施策の総合性が損なわれる結果となり、また自治体規模による格差が生じてきていると聞きます。わが国はこうした方向をとるべきではありません。

【修正案】

■25頁.7-8行

……流域意識を醸成するための地方公共団体等を核とした多様な主体の参画・連携の仕組みの整備を図る。

■27頁 8-9行

……これらを踏まえ、旧来よりの地縁型コミュニティおよび市町村自治体を基本としつつ、多様な主体が協働し、従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私との中間的な領域にその活動を拡げ、……

■.27頁, 下から.2行

……従来、主として行政に依存してきた公に対して、地縁型コミュニティを基本に据えた上で、担い手となる主体を拡充し、これら多様な主体の協働によって、……

■28頁, 下から8行

……, 行政は自ら「新たな公」の担い手となるだけでなく、地縁型コミュニティをはじめ多様な民間主体が参加する「新たな公」による地域づくりが……

■頁 28, 下から4行

……サービスが提供されるなど、旧来からの行政を核とする「新たな公」による……

■29頁7行

……多様な民間主体も担い手として位置づけ、……

■.29頁 8-9行

……国や地方公共団体は、適切な施策を企画立案し実施するとともに、自ら考え、具体的な取組を行うなど努力する地域に対し、自力のみでは……

■.97頁 10-11行

①「新たな公」の担い手確保とその環境整備を図ることにより、国や地方公共団体等を基軸とする「新たな公」が地域づくりを進める。

(※この表現修正により、それに続く②③との整合性も図れると考えられます。現素案のままでは、①と②③とは矛盾した記述となっています。)

◇今後の対応

1. 広域地方計画に向けた「広域地方計画検討委員会」と「地方別検討チーム」の設置

広域地方計画は広域地方ブロックの自立的な発展を標榜する国土形成計画の目玉の一つであり、また地域性の強い農山漁村の振興を考える上では、全国計画と同様、重要な計画と言える。広域地方計画は、各地方とも平成 20 年度半ばを目処に原案のとりまとめが予定されており、すでに実質的な計画策定作業に入っている。現在のところ、平成 20 年度前半には「中間取りまとめ」が公表されるスケジュールとなっており、学会としてはこれに積極的に関わっていくべきと考える。

具体的には、広域地方計画への対応を検討する「広域地方計画検討委員会」を学会内に設置するとともに、当該委員会の主導で、各広域地方計画への提案を検討する「地方別検討チーム」を発足させることを提案する。「広域地方計画検討委員会」は「地方別検討チーム」の立ち上げやメンバーの公募、および「地方別検討チーム」相互の情報交換の仲介などを担当するものとし、「地方別検討チーム」はそれぞれ担当の広域地方計画への提案書をまとめるものとする。

2. スケジュール（案）

[全国計画への対応]

- ・9/17 農村計画学会理事会
- ・9/17 秋期大会（岡山）国土形成計画ミニシンポジウム
- ・9月末 国土形成計画素案へのコメント提出（国土交通省国土計画局）
- ・12月頃 国土形成計画原案へのパブコメ提出（国土交通大臣）

[広域地方計画への対応]

- ・9月 「広域地方計画検討委員会」の設置
- ・10月 「地方別検討チーム」の公募
- ・11月 「地方別検討チーム」の発足
- ・2008年度前半 広域地方計画中間取りまとめへのコメントの提出