

# 新たな時代の農業農村整備のあり方 ～攻めと共生の農業の確立をめざして～

## 要旨

### 1．検討の目的

平成 17 年度の食料・農業・農村政策審議会農業農村整備部会企画小委員会では、人口減少社会における社会・農村構造の変化を分析した上で、平成 17 年 3 月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」の方向に則しつつ、こうした社会構造の変化に的確に対応した農業農村整備の展開を図っていくためのビジョンを検討し「新たな時代の農業農村整備」としてとりまとめた。

### 2．人口減少下における社会・農村構造

現在、我が国では、少子高齢化が進行し、すでに 2005 年に約 4,000 人が減少するなど、これまで経験したことのない社会構造の変化に直面している。我が国の農村地域は、高度経済成長期からの労働力の都市部への流出といった構造調整過程を通じて過疎化が進展し、高齢化は全国平均より 20 年先行していると言われてきた。今後、高齢化に関しては、都市部と農村部の格差は縮小すると見込まれるが、農村地域の人口は更に減少し、特に、高齢農家の引退に伴う農家の減少が顕著となる。小規模な兼業農家の多い水田農業を中心とする土地利用型農業において、担い手の育成・確保と経営規模の拡大を図ることが急務となっている。

また、農村地域社会を構成する基本単位である農業集落規模の縮小が進み、特に中山間地域の中でも条件の厳しいところでは、農業集落そのものの消滅といった事態も進行する。

一方、安全・安心、ゆとりや安らぎ、健康等が重視されるなど国民の意識や価値観に変化がみられ、団塊の世代の農村への回帰指向に代表されるように、都市住民の農業に対する関心や農村の環境、景観、文化等に対するニーズが高まっている。

### 3．新たな時代の農業農村整備のあり方

人口減少が進行する中で、効率的な産業としての「攻め」の農業の確立には、農地等の貴重な資源を競争力のある農業者に集中させる仕組みの構築が急務となっている。さらに、国民の食の安全・安心や農村に対する期待の高まりに対応し、自然との「共生」を可能にする持続的な農業や農村地域の創造が必要である。

このためには、我が国の食料供給力の根幹であり、多様な生態系を育み、水と緑の農村景観を形成してきた農地・農業用水等の資源を時代に即応した形で保全し、また改善していくとともに、農村地域の自主性・自立性が発揮できるための基礎条件としての生産や生活基盤のあり方を再構築していくことが重要で、このために農業農村整備を以下のような視点で国と地方が適切に役割分担しつつ、効率的かつ効果的に展開していくことが必要である。

#### 【食料供給力の確保】

食料自給率の向上には、国民の健康の維持の観点からの望ましい食生活といった消費面からの課題と多様な消費者のニーズに的確に対応した国内生産の増大といった生産面からの課題の解決が求められるが、食料供給力の要素である農業の担い手、農地・農業用水等の確保が前提となっている。

我が国の人口が減少していく局面においても、農地・農業用水等の資源について、農業人口の減少や担い手への農地利用集積に対応したシステムに再構築しつつ、かつ、効率的に保全していくことにより、国民に対する食料の安定供給を確保していくことが重要である。

#### 【攻めと共生の農業の確立】

これまでの整備により、農業の生産性向上が図られ、農業者にとっての直接的な効果となる一方、生産コストの低減は農産物価格の低下を通じて消費者へ事業の効果を還元してきたが、高齢農家の引退が間近に迫っている中で、担い手が明確になっていない土地利用型農業の構造改革の加速化が喫緊の課題であり、基盤整備と農地の流動化を促進するためのソフト施策との連携強化により集落営農等の組織化・法人化の推進を図る必要がある。

また、国民の環境に優しい安全・安心な農産物の要請等の多様なニーズに、まとまったロットで効率的に対応できるような基盤の整備や、さらには、農地や農業用水がもっている景観や生態系を維持保全することにより、その独自性をアピールした農産物のブランド化や農村を指向する都市住民や NPO との交流を進め、地域活性化を図っていくという観点も必要である。

## 【農地・農業用水等の資源の確保と多面的機能の発揮】

今後は、社会資本投資余力の減少にも対応し、これまで形成された農地・農業用水等の優良なストックを効率的に保全していくという観点から、基幹から末端まで一貫した体制の確立を図ることが重要である。

このため、基幹部分については、国、地方公共団体、土地改良区の適切な役割分担の下で、計画的な更新整備を行う体制を確立する。また、農地周辺の水路等の末端部分については、これまでの農家を中心とする地域共同の保全活動を維持・活用しつつ、今後は地域住民等の多様な主体の参画を得て、長寿命化や環境保全の観点から適切に管理していく新たな活動組織を構築する。

さらに、農地・農業用水等の資源の保全を通じ、農村の景観や生態系の保全、農業用水の有する自然循環機能や農地の防災機能の増進などの取り組みを推進する。

## 【農業を核とした地域の自主性・自立性に基づく活性化】

農村地域の主要産業は農業及び農産加工・食品製造などの食品関連産業であり、農業の持続的発展を図ることが農村地域の振興の基本である。

このため、農家の減少や農業集落の縮小に対応し、他産業からの転職者や農外企業の参入促進を含め、多様な農業の担い手の確保や人材の育成を図っていくことや、農村の持つ食材や伝統文化、景観や生活様式などの有形無形の価値をセットで供給することによる地域の活性化が重要であり、こうした取り組みを展開しうる基礎的条件としての基盤の活用や改善が必要である。

また、市町村合併や集落の統合など行政単位の広域化に伴い、農業生産活動、生活環境、防災対策などの面において、集落を超えた広域的なネットワークを構築していくことが重要である。