

# 総合的な農村政策の再構築を！

## 食料・農業・農村基本計画の改定に関する緊急提言

2019年11月19日

特定非営利活動法人中山間地域フォーラム

政府は、現在、食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という。）に基づく食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）の改定作業を進めており、今後10年程度先までの政策の基本方向が定められようとしている。

基本法の規定によるまでもなく、農業政策と農村政策は、いわば「車の両輪」である。しかし、現在の農村政策は、農業の構造改革を後押しする資源管理政策になっており、農業政策のための「補助輪」と化している。また最近では地方創生政策の中に埋没し、「脱輪」しかかってさえいる。

しかるに農村の実情は、特に中山間地域の農村において、若い担い手の減少により農林業の維持が難しく、住民も農への関心が薄れ、コミュニティが崩壊の危機にある地域も多い。農林水産省が最近発表した資料「農村地域人口と農業集落の将来予測」（2019年8月）によれば、今後「存続危機集落」が急増していくとみられる。まさに中山間地域等の農村システムは危機に瀕しており、今こそ、危機感をもって、「総合的な農村政策のあり方」を国民全体の視野で議論すべき時である。しかし現在、基本計画の改定に関する議論は、相変わらず農業の成長産業化など、農業に関する議論に偏り、今後の「農村政策のあり方」を問う議論はきわめて不十分であるばかりでなく、しばしば基本法に基づく農村政策の範囲や役割を誤解した議論さえ行われている。

私たち中山間地域フォーラムは、各界有識者が集い、中山間地域を支援する活動を続けてきたものとして、こうした現状を深く憂慮し、市町村・地域の農業者・住民及び一般国民の方々に対して議論への積極的な関心を呼びかけるとともに、政府に対しては、農業政策と車の両輪としての「農村政策」の再構築を強く提言するものである。

## 1. 基本法施行20年の成否を十分検証し、国民全体の視点で農村政策を再構築するとともに、法改正も視野に入れること

今から20年前、農業基本法に代わって食料・農業・農村基本法が制定され、農村政策についても、「理念」（第5条）、「農村の総合的な振興」（第34条第1項及び第2項）、「中山間地域等の振興」（第35条第1項及び第2項）などの規定が置かれたのは、画期的なことであった。農村政策を国民全体の視点に立って進めることが明示されたのである。ただこうした基本法の条文の背景には、食料、農業、農村の各分野に

ついて、有識者などによる数年に及ぶ検討を土台にして、最終的に食料・農業・農村基本問題調査会における1年半にわたる濃密で国民的な議論があったことを忘れてはならない。

従って、今、農村、特に中山間地域の厳しい状況に直面して、今後の農村政策のあり方を議論するとすれば、まず、基本法の理念や規定に照らした検証や議論が十分に行われなければならない。すなわち、①基本法の「農村の総合的な振興」等の規定はなぜ期待通り実行されず、各府省の施策がバラバラに行われているのか、②「中山間地域等の振興」はなぜ十分な成果をあげず、農業経営や集落の存続が困難になっているのか、③田園回帰など基本法制定後の新しい農村の潮流や価値観の変化は基本法の「理念」に沿うのか、また政策にどう反映させるのか等について、国民的な議論の場で十分な時間をかけて検証しなければならないはずである。制定後20年たった基本法の改正も視野に入れるべきであろう。

しかるに、今行われている基本計画改定作業では、こうした基本法に立ち返った検証や国民的議論が極めて不十分なまま、たった半年の議論で今後10年間にわたる農村政策の方向を決めようとしている。これは、国民全体の視点を重視する基本法の理念に著しく反するもので、重大な問題があると言わざるを得ない。「初心忘るべからず」である。

特に今回の基本計画の改定は、基本法制定後20年というだけでなく、TPP11協定、日EU・EPA及び日米貿易協定が決着し、グローバル化の姿が定まった節目の時期に行われるものであり、まさに今こそ基本法の理念に即した国民的な議論をしっかりと行うべきでないか。

さらに、今後、次世代の移動通信システム（いわゆる「5G」）が急速に普及することが予想され、地域にも重要な影響を与えることは必至であろう。次期基本計画が2030年頃を目標年とするのであれば、これにより農村の生活や生産活動がどのように変わるのかを見極める必要もある。

新しい時代の農村政策のあり方を決めるのに「拙速」は許されず、時間が足りないとすれば、むしろ基本計画の改定自体をある程度延期しても良いのではないか。農村政策にとってそれだけ重要な時期に今さしかかっていると考える。

## 2. 「総合的な農村振興政策の企画・立案・推進」に使命感を持って取り組むこと

農村の現場から見ると、農村政策は今、各府省バラバラに行われている。しかるに基本法では、「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、地域の特性に応じた農業生産基盤の整備と交通、情報通信、衛生、教育、文化等の生活環境の整備その他の福祉の向上とを総合的に推進するよう、必要な施策を講ずるものとする。」（第34条第2項）と「農村の総合的な振興」を

規定し、農林水産省設置法は、「農山漁村及び中山間地域等の振興に関する総合的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること」を農林水産省の所掌事務と明記している（第4条第37号）。これに伴い同省には「農村振興局」も設置され、総合的な農村政策の推進への期待は大いに高まったのである。しかしながら、その後の推移をみると、同省の農村政策は、日本型直接支払のほかは、農泊、鳥獣被害・ジビエなどに限定され、他府省の施策（小さな拠点、地域おこし協力隊、地域運営組織等）に比べていかにも視野が狭く、中央省庁再編で国土庁から引き継ぐことを期待された「総合的な政策の企画・立案・推進」の役割は忘れ去られ、全く果たせていない。

「総合的な政策の立案等」については、しばしば誤解があるが、基本法の規定やかつての国土庁（「農山漁村の整備に関する総合的かつ基本的な政策の企画・立案・推進」を所管していた。）が創設以来、使命感を持って果たしていた役割に照らして明らかなように、農村においては、農業その他の地域資源を利用する生業と暮らしが密接に結びついているので、地域の振興には、総合的にビジョンを作り、総合的な戦略を立て、政策の体系化を図って総力を結集することが不可欠なのである。そうであるとすれば、今、農林水産省が果たさなければならない具体的な役割は、第1に、農山村の経済社会に起きてきた様々な変化について、優良事例の形成プロセスや田園回帰等の新しい動きも含めて、人文社会科学的な分析を深めること、第2に、そうした分析も踏まえて、中山間地域等の農村のビジョンを明示すること、第3に、農業者や住民が生きがいを持って仕事を続け、必要な所得を得て、安心して住み続けられるようにする総合的な政策を構想し、農村政策の体系化を図って府省の連携を促すことではないか。そのうえで、第4に、農林水産省は、かつての実績が示すように、「農村のために必要なことは、他府省がやらない限り、何でもやる」という伝統の精神で取り組むべきではないか。

農村政策は、地方の人口減少対策を契機に始まった地方創生政策の下請けをしていれば済む話では決してない。農村は総合的に振興するとされていること、総合的な政策の企画・立案・推進が農林水産省の所掌事務であることを再確認し、農林水産省は、各府省に対してもリーダーシップを発揮し、積極的な役割を果たすべきであり、その姿勢を基本計画で明確にすべきである。

なお、現在の基本計画の農村政策の部分（第3の「3. 農村の振興に関する施策」）の記述は、体系的でなく個別政策の列挙に終わっているため、上記の政策の体系化を踏まえ、基本法の規定に沿って農業経営（所得）、生活環境、その他と体系的かつ国民にわかりやすく記述し直すべきである。

### **3. 政策の前提として若者がここで就農したいと思える中山間地域の農村ビジョンを明示すること**

食料政策には食料自給率の向上、農業政策には国際競争力の向上といった具体的な

政策目標があるように、農村政策にも明確なビジョン（政策で実現すべき具体的な目標）がなければならない。しかし、今の農村政策については、基本法に、「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」（同法第34条第2項）という抽象的な究極の目標が掲げられているだけである。現行の基本計画においても、「魅力ある農村づくりの取組」を進めていくための施策の方向は書かれているが、具体的にどのような農村をめざすのかは明示されていない。

農村、特に中山間地域の農村の農業者や住民の立場からすれば、地域づくりの成果をあげつつある地域が一部にあるものの、多くの地域で農業の存続やコミュニティの維持が厳しくなっており、将来展望を持ってないでいる農業者・住民も決して少なくない。今、中山間地域は、こうした深刻な現実に直面しながら若者等の移住や新規就農に大きな期待をかけているのであり、「どうすればやりがいをもって農業等の仕事をして一定の収入が確保できるのか」、「どうすれば安心して暮らせる地域社会が維持していけるのか」を具体的に示し、意欲ある若者等が中山間地域等に移住し、就農したくなるような農村ビジョンが切実に求められているのである。

現行の基本計画においても、「併せて策定」された文書として「魅力ある農山漁村づくりに向けて」と題する優れた研究会報告があり、同様の文書である「農業経営等の展望」には「地域戦略」のモデルも例示されているが、いずれも上記の課題に応えるものにはなっていない。

従って、今回、基本計画において今後の農村政策の方向を示すからには、その前提として、農村、特に中山間地域の農村の今後の姿として、地域特性ごとにどのような農業経営（又は集落営農）、あるいは農業と他の仕事との組み合わせ（多業化）で、経営体として生き残っていけるのか、また都会からの移住者や非農家ともども、どのようにして地域経済を維持し持続可能なコミュニティを維持していけるのか、といったビジョンを示すべきである。

なお、「多面的機能の発揮」については、こうした農業経営が成り立ち、地域社会が持続してこそ、付随的に達成されるものであり、それ自体が単独で農村政策の目的にならないことは言うまでもない。

## 4. 新しい価値観やライフスタイルを実現できる農山村の位置づけを明確にし、柔軟な支援を行うこと

田園回帰の潮流はすでに10年以上続き、「関係人口」の動きも広がりつつある。地域貢献を意識する企業が過疎地域にサテライトオフィスを置く動きも出てきている。こうして移住した人々と地元住民の交流は化学反応を生み、地域の新しい価値が創造され、新しい文化（田園文化）が生まれている。このような動きは、単なる人口移動と見るべきではなく、成熟社会に達した日本社会の時代精神を反映した若者や女性等の価値観の変化、地域社会への見方の変化ととらえることができる。

かつて過疎地域等の農山村は、平成27年に改正される前の山村振興法が、『山村』とは、林野面積の占める比率が高く、交通条件及び経済的、文化的諸条件に恵まれず、産業の開発の程度が低く、住民の生活文化水準が劣っている山間地」としていたように、「遅れた地域」、「若者や女性からは敬遠される地域」であった。だからこそ、農業や森林の「多面的機能」という考え方も強調されなければならなかった。だが田園回帰する若者や女性等にとって、今や中山間地域の農山村は「新しい価値観やライフスタイル、新しいビジネスモデルやイノベーションを実現できるフロンティア地域」、いわば「新しい田園文化の地域」に変わったのである。この変化は国際的なスローライフやSDGsの理念にも沿うもので、今後さらに広がっていくと思われる。

もちろん田園回帰の動きにより新しい田園文化が生まれつつある農村の分布は、全国的にはまだら状ではあるものの、農村政策としては、こうした都市の若者や女性等の期待をしっかりと受け止め、農村振興の原動力とすべきではないか。そのためには、まず第1に、従来の農村政策では、農村は、構造改革で実現する効率的な農業経営やその6次産業化を中心に振興を図るものであったが、これからは発想を転換し、こうした効率的経営と併存して、移住者等の行う小規模農業プラス他の仕事の組合せが相当の割合を占める農村、さらに言えば、高齢者や移住者等の営むガーデニング的な農業（有機農業、CSA（地域支援型農業）、市民農園、教育や福祉のための農園など）が中心となる農村についても、新しい農村のタイプとして基本計画に位置づけてもよいのではないか。また第2に、農業に対する国の支援目的は、これまで、「効率的かつ安定的な農業経営」の育成か、農地の荒廃防止等であったが、やはり発想を転換し、例えば、農業と他の仕事を兼業する就農者についても、地域経済の重要な担い手として一定要件の下で支援を行うことを検討しても良いのではないか。

またこうした農山村の新しい価値観に基づく位置づけは、20年前に制定された現行の基本法にはないものであり、今後、食料・農業・農村基本法の改定も検討する必要がある。

## 5. 自治体農政による農村振興を積極的に支援するとともに、地域の内発的發展を高める政策を推進すること

現在、市町村においては、組織の合理化等により、農林担当の職員数や農林関連予算が削減され、農業者や住民との信頼関係の構築が手薄になっていると言われている。かつての“花形”農林課は今や存在しない。こうした「自治体農政の弱体化」は、農業・農村政策全般に深刻な影響を及ぼしており、国の政策の意図が農村現場に十分伝わらない事態になっている。

もとよりこれは地方自治体の事情に起因するものであるが、その改善なくして農業・農村政策の成果はあがらないので、政府としてもできる限りのことを行う必要がある。

具体的には、第1に、政府が今後の「総合的な農村政策」の方向と決意を明確に地方自治体に伝えることである。今や多くの市町村の最大の優先課題が、人口減少の緩和などの「地方創生」である以上、そこに予算や優秀な職員を投入することは、市町村として当然の選択であろう。一方、農村部を抱える市町村であれば、地方創生と農村政策とは総合的・一体的に推進すべきものである。また市町村の農政担当部局には、土地改良にせよむらづくりにせよにせよ、職員や普及指導員と農家とが、時間をかけて話し合いを続け、丁寧に信頼関係を築きつつ進めてきた経験とノウハウの蓄積がある。従って、市町村の地方創生・農村・農業の部局が密接に連携できれば、地方創生と農政の双方に効果があるはずである。あまりにも農業政策に偏った国の農政を是正し、市町村の農政担当部局が、地域政策（農村政策）の視野を持ち、地方創生にも主役を担うとの意識で取り組めるよう、国の総合的な農村政策の方向と決意を明確にする必要がある。そのうえで、政府としても、国の農村政策が地域の現場でどのように理解され、実施されているかについて一層の注意を払い、政策の背景となる情報やノウハウの提供など、市町村における人材育成に積極的に協力すべきである。

第2に、地域運営組織等について、コミュニティの内発的発展力を高めるよう施策を推進することである。地方創生政策においては、まず地方自治体が地方人口ビジョンと地方版総合戦略を早急に作成することとされ、さらに「小さな拠点」や地域運営組織を形成していく政策も進められている。ただこれらの政策は、本来、画一的であってはならず、住民からの声を丁寧に拾い上げ、ボトムアップしていくプロセスで進められなければならないが、現実には必ずしもそうになっていない。地域づくりの推進に時間がかかることは、過去の農政に、多くの失敗例を含む豊富な経験が蓄積されており、これを活かす必要がある。

特に地域運営組織については、もともと農業者が自発的に作った集落営農組織などから生まれたものも少なくないだけに、決して平成の市町村合併で生じた問題を糊塗するものとしてではなく、真にボトムアップの組織として育成すべきである。また地域運営組織が、暮らしの課題解決や農業だけでなく、幅広い事業を行うようになると、柔軟かつ有効に使える財源の確保、強力なリーダーや専門的な職員の育成及びそれらの受け皿としての農村らしい法人格の取得が急務となっているので、例えば中山間地域等直接支払の中で支援できるようにすること、中山間地域における農事組合法人の多角化を許容することなど、必要な具体策を検討すべきである。その際、同じくボトムアップで官民連携の農村振興政策として成果をあげているEUのLEADER事業（事務局の人件費その他の経費は全額補助されている。）や欧米と日本の観光振興で推進されているDMO（観光地域づくり法人）も、同じ課題に取り組んできた先行事例として参考にしてはどうか。

## 6. 日本型直接支払制度が効果的に活用されるよう改善すること

日本型直接支払制度（中山間地域等直接支払、多面的機能支払、環境保全型農業直接

支払)は、平地とのコスト差の補正、農村協働力の醸成、多面的機能の発揮などに成果をあげているが、現在の農村の状況、特に中山間地域など農業の生産条件が不利な地域の状況を踏まえ、今後とも効果的に活用されるよう改善を図る必要がある。

中山間地域等直接支払(以下「中山間直払」という。)は、傾斜地など生産条件の不利な地域を対象に、平地との生産コストの差を農業者に直接補償する交付金制度であることから、農地周辺の草刈り、水路の泥上げ、農業機械の共同購入はもちろん、集落の祭りのおみこしの修理、集落の会合費用や各種行事の経費などにも使用できる。このように用途の多様性が担保されていることが、「使い勝手が良い」として集落関係者に好評な大きな要因である。また、中山間直払は、「交付金のおおむね半分を共同活動に使うことが望ましい」という当初の行政指導が、中山間地域等の農業生産の維持にとどまらず、集落の再生・活性化に大きな効果を発揮してきた面がある。上記のような「使い勝手の良さ」とあいまって、いわゆる「農村協働力」の発揮を刺激したのである。この共同活動に使うという仕組みは、制度創設の参考とした欧州の制度にはなく、「日本型」と言える。

しかしながら、地域によっては、この制度の対象農地と非対象農地が混在する集落が存在しており、このような集落においては、集落一体で耕作維持や農地保全に取り組む機運を醸成するため、対象農地に係る交付金を非対象農地の耕作者も含めて配分する等の取り決めを行っている所もある。ただ中山間地域における高齢化・混住化が進む中で、現実に集落協定の中で共同活動に振り向ける交付金の割合は傾向的に低下しており、今後は上記のような集落合意が困難になることも懸念される。そこで現在の仕組みに加え、地域の実情に応じ、例えば「面積加重傾斜度方式」(まず協定農用地の範囲を定め、その上で団地ごとに傾斜を調べて面積加重傾斜度を求め、それに対応する係数を掛けて交付金額を算出するような方式)など集落全体が共同活動に一体的に取り組みやすい仕組み(集落一体協定(仮称))を採ることができるように検討したらどうか。

あわせて、各集落の農用地等の状況に応じ、農用地の維持・管理にとどまらず、若者等による積極的で多彩な農業経営の展開を可能とするような交付金の水準等について、「加算措置」として講じられている部分も含め、そのあり方を検討すべきである。

また、今後10年程度の間には、中山間地域を始めとして、農村における人口の減少・高齢化が一層進行し、集落における非農家の割合も高まって、各種の行事はもとより、集落の寄合い、農地や水路の維持・管理等に係る共同活動の継続が困難となる地域が増加する可能性がある。一方で、農地の集積・集約化やスマート農業の進展などにより、意欲ある若者等がある程度の規模で農業生産活動を展開するようになり、必ずしもこのような共同活動が重要かつ不可欠な要素として位置付けられない地域も生じてくると考えられる。今後、こうした状況が進行した場合に、地域における共同活動の推進を基本理念として農業者等の取組を支援する日本型直接支払制度について、現行制度のまま的確かつ十分な支援を行っていくことができるのかどうか、制度の実施状況を踏まえつつ今のうちから検討を始めておく必要がある。

## 7. 美しい農村景観の維持や小規模農地等の有効活用の政策を強化すること

農村景観は、日本人にとっては原風景であるが、「逝きし世の面影」（渡辺京二著）や「日本奥地紀行」（イザベラ・バード著）などにあるように、かつて外国人に高い評価を受け、また今、訪日外国人にその評価が受け継がれてもいる。それだけに農村振興の重要な要素であり、基本法（第34条第2項）にも農村政策の目的の一つとして規定されているが、現行の基本計画には全く記述がない。近年、世界文化遺産や農業遺産への認定、文化財保護法による重要文化的景観としての指定が進み、有名な棚田等の保護は進んでいるが、一般の農村景観については、高度成長期ほどではないにしても、農地の潰廃等無秩序な土地利用、都市的様式の建築・構造物の増加、茅葺・土間・納屋・敷地内水場等を活かした農村住宅の衰退等により、農山村固有の景観は着実に消失し、耕作放棄地の増加と相まって環境の悪化も進んでいる。平成16年には景観法が成立し、施行されているが、農村地域での活用は進んでおらず、景観農業振興地域整備計画を策定した市町村は10余に過ぎない。このままでは農村の魅力が急速に失われていくのではないかと危惧される。

フランスやイタリアの「美しい村」連合、イギリスの湖水地方やコッツウォルズの例を引くまでもなく、美しい景観を維持していくことは、農村振興の重要な要素であり、その背後にある農村の自然、暮らし、文化を大切にしていくことでもある。農村の土地利用のあり方については、現行の景観法等では十分でないという議論もあるにせよ、まずは現行法の十分な活用を進めていく必要がある。景観法によれば、景観計画の作成等は地方自治体の役割ではあるが、政府としても、歴史的伝統的な景観の維持など良好な農村景観の形成を農村政策の重要な柱として基本計画に位置付け、必要な支援を強化すべきである。

また、一方、中山間地域においては、耕作条件の悪い農地が農業の成長産業化政策の中で耕作放棄地化することも懸念されている。こうした効率的な農業生産に利用しにくい農地については、地域の合意により、有機農業、CSA、市民農園、景観作物の栽培、家畜放牧、獣害緩衝などの区域を農用地区域内の用途区分で設定するなど、農地を農村の総合的な振興に活用する新しい政策を検討すべきである。

以上