

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	奥能登の復興に向けた地域再生（農林水産業）を考える ～農業者への所得保障や有機農業の推進等の検討～
著者 / 所属	山越 伸浩 / 第二特別調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	243 号
刊行日	2025-3-5
頁	1-30
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524301.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044）／ 03-5521-7683（直通））。

奥能登の復興に向けた地域再生（農林水産業）を考える

～農業者への所得保障や有機農業の推進等の検討～

第二特別調査室 山越 伸浩

1. 奥能登における二度の災害と農林水産業の再生
2. 危機的な奥能登の農林水産業
3. 復興計画実施後の農林水産業就業者数の減少
4. 全国の新規就農の状況と就農・離農の理由
5. 所得保障政策によって奥能登の農林水産業の衰退を防止できるか
6. 世界農業遺産「能登の里山里海」と有機農業の連携

1. 奥能登における二度の災害と農林水産業の再生

奥能登は、輪島市、珠洲市、穴水町、能登町の2市2町からなる地域である。奥能登の面積は約1,130km²と石川県の面積約4,186km²のうち4分の1以上を占める¹一方、人口は50,535人であり、石川県の人口109万6,721人に占める割合は20分の1にも満たない²。そのため、人口密度も、輪島市が46.23人/km²、珠洲市が42.57人/km²、穴水町が37.52人/km²、能登町が49.13人/km²であり、いずれも石川県の人口密度261.98人/km²の5分の1にも満たない³。また、過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（令和3年法律第19号）に基づき過疎地域にも指定されている⁴。高齢化率（65歳以上の高齢者が人口に占める割合）も、高い順に珠洲市53.2%、能登町52.6%、穴水町50.6%、輪島市49.0%となっており、

¹ 国土交通省国土地理院「令和6年全国都道府県市区町村別面積調（10月1日時点）」（令6.12）37頁

² 石川県総務部統計情報室「石川県の人口と世帯 令和7年1月1日現在（推計）」（令7.2.3）3頁<<https://toukei.pref.ishikawa.lg.jp/dl/5047/ppld2412.pdf>>（本稿におけるURLの最終アクセス日は、令和7年2月26日。以下同じ。）。

なお、後述する住民基本台帳に基づく人口とは異なる。

³ 「石川県の人口と世帯 令和7年1月1日現在（推計）」（前掲脚注2）3頁

⁴ 過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法の指定は、人口減少率、財政力指数等を要件としており、人口密度を要件としているわけではない。指定要件の概要は、総務省「令和2年国勢調査を踏まえた過疎地域の追加」（令和3年度第2回過疎問題懇談会資料1、令4.3.24）2頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000803256.pdf>を参照のこと。

石川県の30.7%を大きく上回るとともに⁵、多くの集落で限界集落化⁶が進んでいる。このような地域が、令和6年1月1日の令和6年能登半島地震（以下「能登半島地震」という。）と同年9月20日からの大雨（以下「奥能登豪雨」という。）に相次いで見舞われた⁷。

能登半島地震の規模は、マグニチュード7.6（暫定値）であった。揺れの大きさについては、輪島市で最大震度7、珠洲市、穴水町、能登町で同6強を観測した。また、珠洲市、能登町では最大4～5mに及ぶ津波による浸水被害も発生した。被害は、奥能登に集中しており、石川県内における死者の約9割、うち災害関連死の約8割を、住宅被害についても全壊の約8割、半壊の約半数をそれぞれ占めている⁸。

奥能登豪雨については、線状降水帯の発生を伴った令和6年9月20日～22日までの総降水量が500mmを超え、平年の9月の1か月間の降水量の倍を上回る地域もあった⁹。奥能登では、能登半島地震により地盤が脆弱化していたこともあり、珠洲市や輪島市に土砂災害が集中し、被害のほとんど（死者の全て、住宅被害の大半）を奥能登が占めている¹⁰。

⁵ 奥能登の2市2町の高齢化率については、いしかわ統計指標ランド「石川県の年齢別推計人口～令和5年10月1日現在推計～」(令6.2.8) <https://toukei.pref.ishikawa.lg.jp/search/detail.asp?d_id=4827>の「参考表1 市町別、年齢（各歳）別、男女別推計人口」より算出した。

⁶ 限界集落とは、一般的に、住民の半数以上が65歳以上で、生活道や林野の整備、冠婚葬祭など共同体としての機能を果たせなくなり、維持が限界に近づいている集落のことをいうとされる（内閣府『平成23年版 高齢社会白書』（平23.7）78頁）。

⁷ 石川県の被害報（「令和6年能登半島地震による人的・建物被害の状況について」及び「令和6年9月20日からの大雨による被害状況等について」）を確認すると、能登半島地震では19市町、奥能登豪雨では7市町で被害が発生しているが、本稿では、注8及び注10で言及しており、災害の被害が集中している奥能登に絞り込んでいる。

⁸ 石川県内の人的被害の状況については、死者527人（災害関連死299人）であり、そのうち奥能登は約86%の452人（災害関連死は232人で約78%）を数える（輪島市196人（災害関連死95人）、珠洲市157人（災害関連死60人）、穴水町46人（災害関連死26人）、能登町53人（災害関連死51人））。また、行方不明者は2人（輪島市（奥能登100%））である。加えて同県内の住家被害の状況については、全壊が6,111棟であるが、奥能登は約77%の4,714棟（輪島市2,306棟、珠洲市1,754棟、穴水町387棟、能登町267棟）である。半壊は18,472棟であり、うち奥能登は約45%の8,317棟（輪島市3,950棟、珠洲市2,088棟、穴水町1,289棟、能登町990棟）である（石川県「令和6年能登半島地震による人的・建物被害の状況について（第191報）」（令7.2.25）1頁）。ちなみに、能登半島地震における石川県外の人的被害の状況については、死者7人（新潟県5人、富山県2人、いずれも災害関連死）となっている（総務省消防庁「令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第117報）」（令7.1.28）2頁）。

⁹ 内閣府「令和6年9月20日からの大雨による被害状況等について」（令6.12.24）1頁

¹⁰ 人的被害の状況については、死者16人で全員奥能登（輪島市11人、珠洲市3人、能登町2人）である。住家被害の状況については、全壊は82棟で全て奥能登（輪島市68棟、珠洲市14棟）であり、半壊631棟も全て奥能登（輪島市563棟、珠洲市62棟、能登町6棟）である（石川県「令和6年奥能登豪雨による被害等の状況について（第45報）」（令7.2.25）1頁）。

石川県は、令和6年6月、能登半島地震からの復興基本計画として、「石川県創造的復興プラン」（以下「創造的復興プラン」という。）を策定している。その策定に当たって、同年4月、被災6市町（輪島市、珠洲市、七尾市、能登町、穴水町、志賀町）及び金沢市で、「石川県令和6年能登半島地震復旧・復興アドバイザーボード」¹¹の有識者と県民を交え、「これからの能登をどうしていくか、そのまちのみんなで考える」ことをコンセプトとした対話の場として「のと未来トーク」を開催した。「のと未来トーク」では、「輪島は朝市だけじゃない。農業や水産など一次産業が復興しないと、観光は無理。金沢も輪島漁港に生かされてる。金沢に出稼ぎに出ている水産業の人たちがたくさんいるので、戻れるようにしたい」、「（金沢）市内の飲食店や近江町市場で、能登産の魚を見かけなくなった」との意見が出された。これを受けて、創造的復興プランでは、「金沢の飲食店は能登からの素材に支えられている部分も大きく、漁港や流通が立ち直っていくことが観光客を呼び込む上でも大事そう」との見解が掲載されている¹²。

また、北陸経済連合会が創造的復興プランと同時期に取りまとめた「能登半島地震からの産業復興・再生ビジョン」～2035年を見据えた能登地域の創造的な復興に向けて～（令和6年6月）でも、「主要産業である農林水産業、観光業（飲食・宿泊業）が地域外から所得を稼ぐ。」との認識が示されている¹³。

これらの見方を踏まえれば、今後、観光産業を支えるために、奥能登の第一次産業の復旧・復興が不可欠であると思われる。そこで、本稿では、奥能登の農林水産業の復興について、奥能登の農林水産業の現状や創造的復興プランを参考にしつつ、既存の事業の補完的な取組として、農林水産業の所得保障（「5. 所得保障政策によって奥能登の農林水産業の衰退を防止できるか」参照）と有機農業の推進（「6. 世界農業遺産「能登の里山里海」と有機農業の連携」参照）について提案を試みるものである。

2. 危機的な奥能登の農林水産業

農林水産業（第一次産業）は、奥能登の主産業の一つであったが、長期的に衰退の一途をたどってきた。それでも、第一次産業の就業者数の占める割合は、

¹¹ 能登半島地震からの復旧・復興にあたり、総合的な対策の立案及び実施など、幅広い見地から専門的・技術的な意見を聴取するため設置された石川県主催の有識者会議である。

¹² 創造的復興プラン27、36頁

¹³ 北陸経済連合会「能登半島地震からの産業復興・再生ビジョン」～2035年を見据えた能登地域の創造的な復興に向けて～（令和6.6）3頁

図表 1 輪島市と石川県における就業者の産業別構成割合の推移

	輪島市			石川県		
	第一次産業	第二次産業	第三次産業	第一次産業	第二次産業	第三次産業
昭和40年	53.9%	15.9%	30.2%	28.8%	31.6%	39.7%
昭和50年	35.3%	26.8%	37.9%	14.1%	34.7%	51.2%
昭和60年	25.0%	33.3%	41.7%	8.6%	34.1%	57.3%
平成7年	19.7%	35.5%	44.8%	5.4%	33.6%	61.0%
平成17年	16.4%	29.1%	54.5%	4.0%	29.7%	66.4%
平成27年	12.9%	23.9%	63.2%	3.0%	28.3%	68.7%

(出所) 輪島市「輪島市過疎地域持続的発展計画 (令和3年度～令和7年度)」(令5.11改訂) 8頁及び石川県県民文化スポーツ部県民交流課統計情報室「令和2年国勢調査 就業状態等基本集計結果(石川県関係分)」(令5.3.8) 8頁より作成

図表 2 奥能登の農林漁業及び全産業の就業者数と高齢化の状況

		平成22(2010)年			令和2(2020)年		
		就業者数 (A)	就業者数のうち 65歳以上(B)	高齢化率 (B/A)	就業者数 (C)	就業者数のうち 65歳以上(D)	高齢化率 (D/C)
輪島市	農業	1,069	723	67.6%	641	494	77.1%
	林業	154	38	24.7%	72	20	27.8%
	漁業	679	180	26.5%	439	122	27.8%
	全産業	13,850	2,560	18.5%	11,232	3,064	27.3%
珠洲市	農業	775	490	63.2%	424	289	68.2%
	林業	60	13	21.7%	42	8	19.0%
	漁業	256	92	35.9%	147	71	48.3%
	全産業	7,437	1,366	18.4%	5,945	1,649	27.7%
穴水町	農業	421	263	62.5%	279	171	61.3%
	林業	71	21	29.6%	36	17	47.2%
	漁業	27	9	33.3%	35	25	71.4%
	全産業	4,222	686	16.2%	3,441	897	26.1%
能登町	農業	941	558	59.3%	600	389	64.8%
	林業	97	24	24.7%	50	17	34.0%
	漁業	571	167	29.2%	317	131	41.3%
	全産業	9,038	1,607	17.8%	7,284	2,034	27.9%
奥能登 合 計	農業	3,206	2,034	63.4%	1,944	1,343	69.1%
	林業	382	96	25.1%	200	62	31.0%
	漁業	1,533	448	29.2%	938	349	37.2%
	全産業	34,547	6,219	18.0%	27,902	7,644	27.4%
石川県 全 体	農業	14,800	8,130	54.9%	12,294	7,459	60.7%
	林業	975	181	18.6%	665	156	23.5%
	漁業	2,627	814	31.0%	1,856	702	37.8%
	全産業	582,449	57,184	9.8%	560,133	88,861	15.9%
全 国	農業	2,135,977	1,026,244	48.0%	1,769,959	978,204	55.3%
	林業	68,553	12,024	17.5%	60,738	13,626	22.4%
	漁業	176,885	51,525	29.1%	132,065	46,803	35.4%
	全産業	59,611,311	5,952,003	10.0%	57,643,225	8,724,474	15.1%

(注) 林業の就業者数は、出所の「農業・林業」から「うち農業」の就業者数をそれぞれ差し引いて算出している。また、高齢化率は、「就業者数のうち65歳以上」が「就業者数」に占める割合である(小数点以下第2位四捨五入)。

(出所) ①総務省統計局「令和2年国勢調査 就業状態等基本集計」の「第6-3表 男女、年齢(5歳階級)、産業(大分類)別就業者数及び平均年齢(15歳以上就業者)ー全国、都道府県、市区町村」、②総務省統計局「平成22年国勢調査」の「産業等基本集計(労働力状態、就業者の産業など)」の「全国結果」のうち「6-2 産業(大分類)、年齢(5歳階級)、男女別15歳以上就業者数及び平均年齢(雇用者ー特掲)ー全国」及び「都道府県結果」のうち「石川県」の「6-2 産業(大分類)、年齢(5歳階級)、男女別15歳以上就業者数及び平均年齢(雇用者ー特掲)ー都道府県、市町村」より作成

輪島市を例にとると、石川県全体で見た場合よりも大きい（図表 1 赤枠参照）。

奥能登の令和 2 年の農林漁業の就業状況を見ると、農業就業者数は 2,000 人に満たず、林業就業者は 200 人、漁業就業者も 1,000 人に満たない。平成 22 年には 5,100 人強の就業者がいたが、わずか 10 年間で 3,100 人弱へと約 4 割も減少している（図表 2 赤枠参照）。

特に、農業の就業者の高齢化率については、石川県全体や全国を見ても 6 割近いが、奥能登では 7 割近くまで上昇している。漁業や林業については、高齢化率だけを見ると、農業に比べて余裕があるように見えるが、就業者数は少なく（図表 2 青枠参照）、奥能登の農林水産業の担い手が確保できなければ、石川県の観光産業を支える奥能登の農林水産物の供給が将来的に不安定となることが懸念される。そのような中で、石川県の農林水産業は、能登半島地震と奥能登豪雨によって大きな被害を受けた（図表 3 参照）。

図表 3 能登半島地震、奥能登豪雨、平成19年（2007年）能登半島地震及び過去の主な震災の農林水産関係被害額

災害名	発生年	農林水産関係被害額	死者・行方不明者数
能登半島地震	令和 6 年	約3,738億円	536人
奥能登豪雨	令和 6 年	約594億円	17人
平成19年（2007年）能登半島地震	平成19年	約137億円	1人
令和 2 年（2020年）7 月豪雨	令和 2 年	約2,208億円	88人
令和元年東日本台風	令和元年	約3,447億円	108人
平成30年 7 月豪雨	平成30年	約3,409億円	271人
平成28年（2016年）熊本地震	平成28年	1,794億円	276人
東日本大震災	平成23年	23,841億円	22,325人
平成16年（2004年）新潟県中越地震	平成16年	1,330億円	68人
阪神・淡路大震災	平成 7 年	900億円	6,437人

（注 1）災害名は、能登半島地震、奥能登豪雨以外、気象庁「災害時地震・津波速報 平成19年（2007年）能登半島地震」（平19.4.20）1 頁及び内閣府「附属資料 1 我が国における昭和20年以降の主な自然災害の状況」『令和 6 年版 防災白書』附 1 頁による。

（注 2）農林水産関係被害額は、農林水産省の集計結果（農林水産省「令和 6 年能登半島地震に係る農林水産関係の被害・対応状況」（令7.1.28）1～2 頁、同省「令和 6 年 9 月20日からの大雨に関する農林水産関係の被害状況」（令7.1.28）1 頁、同省ウェブサイト「平成19年能登半島地震による農林水産関係被害と対応」〈<https://www.maff.go.jp/j/saigai/zisin/0703.html>〉、同省ウェブサイト「令和 2 年 7 月豪雨に関する情報」〈<https://www.maff.go.jp/j/saigai/ooame/r0207/index.html#a05>〉、同省ウェブサイト「令和元年東日本台風（台風第19号）等に係る被害情報」〈<https://www.maff.go.jp/j/saigai/typhoon/191011/index.html>〉、同省「平成30年 7 月豪雨による被害状況等について」（令元.12.16）12 頁、同省「令和 6 年能登半島地震における農地・農業用施設の被災状況と対応について」（同省食料・農業・農村政策審議会農業農村振興整備部会令和 5 年度第 4 回資料 4、令6.3.7）による。

（注 3）死者・行方不明者数は、①能登半島地震については脚注 8 の合計、②奥能登豪雨については消防庁「令和 6 年 9 月20日からの大雨による被害及び消防機関等の対応状況（第35報）」（令7.1.28）1 頁、③平成19年（2007年）能登半島地震については消防庁「平成19年（2007年）能登半島地震（第49報）」（平21.1.13）2 頁、④その他のほかの災害については内閣府「附属資料 1 我が国における昭和20年以降の主な自然災害の状況」『令和 6 年版 防災白書』附 1 頁による。①から④まで災害関連死が認定されている場合は、いずれも災害関連死を含む。

（出所）上記注 1 から 3 に記載した資料より作成。

とりわけ、奥能登の被害割合は高くなっている（図表4参照）。

例えば、観光で有名な「白米千枚田」も両災害で被害を受けている¹⁴。また、奥能登の漁港に加え志賀町の漁港のうち外浦¹⁵の21漁港においては、地盤隆起により海底の露出や水深不足が深刻となっているものがある¹⁶。図表2の奥能登の農林漁業の就業者数は、令和2年のものであるが、それから4年以上が経過しており、前述したような被害を受け、一層少なくなっている可能性が高い。

図表4 能登半島地震と奥能登豪雨における主な農林水産関係施設の被害

	能登半島地震			奥能登豪雨		
	県全体の被害数（A）	奥能登の被害数（B）	B/A	県全体の被害数（A）	奥能登の被害数（B）	B/A
農地	1,810件	1,284件	70.9%	1,135箇所	1,119箇所	98.6%
農道	1,834件	1,161件	63.3%	251箇所	247箇所	98.4%
水路	2,420件	1,607件	66.4%	664箇所	654箇所	98.5%
ため池	369件	198件	53.7%	74箇所	73箇所	98.6%
揚水機	226件	48件	21.2%	35箇所	35箇所	100%
頭首工	76件	59件	77.6%	81箇所	80箇所	98.8%
林地	340件	317件	93.2%	35件	35件	100%
林道	2,245件	1,978件	88.1%	73箇所	73箇所	100%
漁港	60漁港	38漁港	63.3%	2漁港	2漁港	100%
漁船	340隻以上	233隻	68.5%	漁船の損傷3隻		

（注1）奥能登豪雨の漁港の被害は土砂流入・流木漂着であり、能登半島地震で生じた海底隆起による漁港の被害とは異なっている。

（注2）農業関係と林業関係について被害数の単位は、出所の資料では、能登半島地震が「件」、奥能登豪雨が「件」と「箇所」でそれぞれ表現されていたため、出所のとおりとした。

（出所）石川県「令和6年能登半島地震による被害等の状況等について（農林水産部）」（石川県災害対策本部員会議（能登半島地震）第54回資料、令6.8.21）1～3頁、石川県「令和6年奥能登豪雨による被害等の状況等について（農林水産部）」（石川県災害対策本部員会議（奥能登豪雨）第15回資料、令6.10.16）1～2頁より作成

3. 復興計画実施後の農林水産業就業者数の減少

今また、未曾有の被害をもたらしている能登半島地震を受け、令和6年6月に創造的復興プランが策定された。創造的復興プランにおける農林水産業の再建については、図表5のとおりとなっている。

創造的復興プランによる農林水産業の再建の可否は、今後の取組次第であろうが、過去の災害では、復興計画の実施にもかかわらず、人口減少の進行も相まって農林水産業の就業者数の減少に歯止めをかけることが難しかった事例が

¹⁴ 『東京新聞』（令6.9.25）〈<https://www.tokyo-np.co.jp/article/356414>〉

¹⁵ 「外浦」とは、半島北部の日本海沿岸部を指す。これに対して、半島東部の富山湾沿岸部を「内浦」という。

¹⁶ 能登の水産関係港の復興に向けた協議会「能登の水産関係港の復興方針」（令6.8）8頁〈<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/suisanka/documents/hukkouhousin.pdf>〉

散見される。

図表5 創造的復興プランにおける農林水産業の再建

大施策 農林水産業の再建	
中施策1 地域の生業再建	
小施策1 担い手の確保・育成・定着	【取組】農地の集約化・大区画化、農業法人の新規参入・規模拡大の促進、「いしかわ耕稼塾」等による農業人材の確保・育成・定着、「あすなろ塾」 ¹⁷ による新規就業者の確保・育成・定着、「わかしお塾」 ¹⁸ による移住者も含めた新規就業者の確保・育成・定着など
小施策2 農林水産業の生産性向上と利用促進	【取組】農畜産物の生産維持・拡大に向けた支援、スマート農業技術の導入による生産性向上、耕畜連携のさらなる推進、能登ヒバ等県産材の生産拡大と利用促進など
小施策3 生業継続を通じた農村コミュニティの維持・再生・強化	【取組】地域住民が農業者を支える仕組みの再構築、営農と生活支援を一体的に行う農村型地域運営組織（農村RMO）の形成推進、地域ぐるみで取り組む特産品の生産、販売への支援など
中施策2 「能登ブランド」の価値向上	
小施策1 「百万石の極み」 ¹⁹ をはじめとした能登の特色ある食材の価値向上	【取組】能登の農林水産物の育成強化と応援消費の促進
小施策2 世界農業遺産の維持・継承と高付加価値化	【取組】白米千枚田の復旧、世界農業遺産やトキ放鳥を契機とした魅力強化、世界農業遺産構成資産の維持・継承に取り組む地区への支援
中施策3 被災した農林水産関係施設などの復旧・強靱化	
小施策1 被災した農林水産関係施設などの復旧・強靱化	【取組】食料の安定供給に係る不測の事態に備えた体制の整備、畜舎の強靱化など畜産経営基盤の強化、災害時の道路啓開など倒木伐採作業の機動性向上、被災した漁港の復旧・復興までの間の一時的な操業体制の整備

（出所）石川県「別冊 石川県創造的復興プラン「施策編」」（令6.6）38～47頁

例えば、東日本大震災で被災した岩手県沿岸は、北上山地に阻まれて、県庁所在地の盛岡市との公共交通機関によるアクセスが悪く、過疎化が進んでいる

¹⁷ 「あすなろ塾」は、林業就業希望者向けの石川県独自の研修制度で、林業機械の操作研修などが行われている（いしかわ移住サポートマップウェブサイト<<https://iju.ishikawa.jp/map/pages/case-industry.php>>）。

¹⁸ 「わかしお塾」は、漁業就業希望者向けの研修制度で、最長で2週間、定置網や底びき漁船に乗船して漁業の現場を体験できる（いしかわ移住サポートマップウェブサイト（前掲脚注17））。

¹⁹ 「百万石の極み」とは、石川県知事が指定する他にはない優れた特性を有する石川県産ブランド農林水産物である。認定を受けた者は、「百万石の極み」ロゴマークを使用することができる。認定された農産物の例のうち主に奥能登で生産されるものは「のとてまり」（シイタケ）、「能登大納言小豆」（あずき）、「輪島海女採りあわび」（アワビ）、「輪島海女採りさざえ」（サザエ）、「能登とり貝」（トリガイ）、「加能ガニ」（ズワイガニ雄）、「香箱ガニ」（ズワイガニ雌）が挙げられる。

点で、奥能登と似ていると思われる。東日本大震災の津波被害による岩手県の農林水産関係の被害総額は、約6,633億円であり、その内訳は水産・漁港関係の被害額が約5,649億円（約85%）と最も大きかった。また、農業関係の被害額は約688億円、林業関係の被害額は約296億円であった²⁰。

岩手県は、平成23年8月、平成23～30年度までの8年間を計画期間とする「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画 ～いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造～」(以下「岩手県復興基本計画」という。)を策定した。そして、その実施計画である「岩手県東日本大震災津波復興計画復興実施計画」を第1期（平成23～25年度）、第2期（平成26～28年度）、第3期（平成29～30年度）に区分し、策定・実施した。その後、平成31年3月、同県は、「いわて県民計画（2019～2028）」を策定した。その中で、復興推進の基本方向を示し、第1期復興推進プラン（計画期間：令和元年度～4年度）及び第2期復興推進プラン（計画期間：令和5年度～8年度）を推進している。

岩手県復興基本計画等では、被害の大部分を占めた水産業の再生が農林水産業の復興の中心に据えられ、①漁業協同組合を核とした漁業・養殖業の構築と産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築の一体的な推進、②地域の防災対策や地域づくり、水産業再生の方向性を踏まえた漁港・漁場・漁村生活環境基盤や海岸保全施設の復旧・整備の推進が行われてきた。

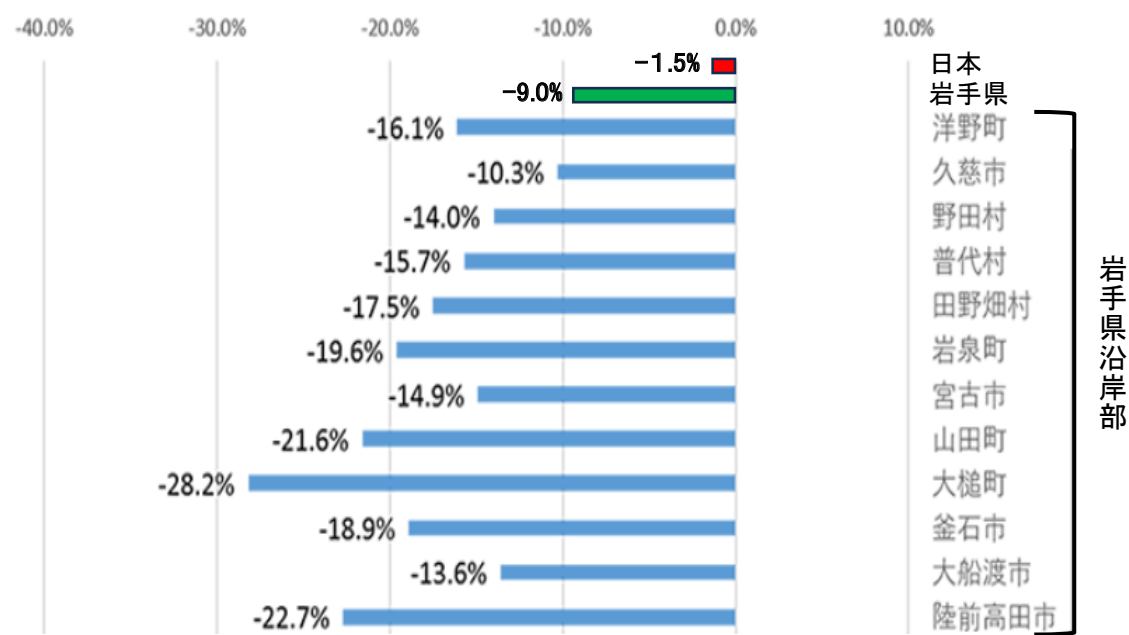
また、農業については、沿岸の地域特性や地域づくりの方向性等を踏まえた生産性・収益性の高い農業を実現するための園芸産地の形成や農地等の農業生産基盤、海岸保全施設等の復旧・整備の推進が、林業については、地域の木材加工体制の再生を図るための被災した合板工場等の復旧・整備の支援、地域の防災対策を踏まえた防潮林等の復旧・整備の推進がそれぞれ行われてきた²¹。

しかし、岩手県沿岸部では人口減少が進行し（図表6参照）、それに伴って全産業の就業者数も減少した。農林漁業の就業者は、割合で見ると全産業よりも減少幅が大きく、特に、漁業の就業者の減少率は▲36.2%と最も大きい。65歳以上の高齢の就業者数を見ても、高齢化により全産業で増加傾向にある一方、農林漁業では農業、林業、漁業の全部門で減少しており、離職が止まらない状況となっている（図表7赤枠参照）。

²⁰ 岩手県「東日本大震災津波による農林水産業関係の被害状況について（確定）」（令6.3.13）
<https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/464/suisan_kankeihigai.pdf>

²¹ 岩手県復興基本計画42～49頁

図表 6 岩手県沿岸部の人口増減率（令和 2（2020）年／平成22（2010）年）



（注 1）ここで言う岩手県沿岸部とは12市町村（5 市（久慈市、宮古市、釜石市、大船渡市、陸前高田市）、4 町（洋野町、岩泉町、山田町、大槌町）、3 村（野田村、普代村、田野畑村））を指す。
（注 2）同期間の日本の総人口の人口増減率は▲1.5%であり、岩手県の人口の人口増減率は▲9.0%であった（総務省統計局「令和 2 年国勢調査」）。
（出所）復興庁東日本大震災発災10年ポータルサイト<<https://www.reconstruction.go.jp/10year/data.html>>より抜粋・作成。

図表 7 岩手県沿岸部及び奥能登における農林漁業及び全産業の就業者数の変化（平成22（2010）年～令和 2（2020）年）

		平成22（2010）年		令和 2（2020）年		就業者の増減数（C－A）及び増減率	65歳以上の就業者の増減数（D－B）及び増減率
		就業者数（A）	65歳以上の就業者数（B）	就業者数（C）	65歳以上の就業者数（D）		
岩手県沿岸部合計	農業	6,950	3,288	4,977	2,492	▲1,973(▲28.4%)	▲796(▲24.2%)
	林業	1,206	285	1,035	275	▲171(▲14.2%)	▲10(▲3.5%)
	漁業	6,906	2,383	4,409	1,960	▲2,497(▲36.2%)	▲423(▲17.8%)
	全産業	121,030	15,309	108,844	20,772	▲12,186(▲10.1%)	5,463(35.7%)
奥能登合計	農業	3,206	2,034	1,944	1,343	▲1,262(▲39.4%)	▲691(▲34.0%)
	林業	382	96	200	62	▲182(▲47.6%)	▲34(▲35.4%)
	漁業	1,533	448	938	349	▲595(▲38.8%)	▲99(▲22.1%)
	全産業	34,547	6,219	27,902	7,644	▲6,645(▲19.2%)	1,425(22.9%)

（注）林業の就業者数は、出所の「農業・林業」から「うち農業」の就業者数をそれぞれ差し引いて算出している。また、高齢化率は、「就業者数のうち65歳以上」が「就業者数」に占める割合である（小数点以下第 2 位四捨五入）。
（出所）「奥能登合計」は、図表 2 より作成。「岩手県沿岸部合計」は、①総務省統計局「令和 2 年国勢調査 就業状態等基本集計」の「第 6－3 表 男女、年齢（5 歳階級）、産業（大分類）別就業者数及び平均年齢（15 歳以上就業者）－全国、都道府県、市区町村」、②総務省統計局「平成 22 年国勢調査」の「産業等基本集計（労働力状態、就業者の産業など）」の「都道府県結果」のうち「岩手県」の「6-2 産業（大分類）、年齢（5 歳階級）、男女別 15 歳以上就業者数及び平均年齢（雇用者－特掲）－都道府県、市区町村」より作成

奥能登も、東日本大震災の4年前の平成19年3月25日、「平成19年（2007年）能登半島地震」に見舞われた²²。石川県は、同地震の被害等を踏まえ、その復興のために同年10月、平成19年度～23年度を計画期間とする「能登半島地震復興プラン」を策定した。同プランにおける農林水産業関係の主な取組としては、農林水産業施設の災害復旧、農林水産業の振興支援、地震からの復興を契機とした能登の特色ある農林水産物やその加工品の生産振興、農林水産業の担い手の育成・確保の加速を掲げた²³。また、石川県は、国の同意により起債した500億円を原資に、公益財団法人能登半島地震復興基金を設立し²⁴、同基金によって、農地等緊急手づくり復旧総合支援対策²⁵、災害復旧事業費等負担金支援²⁶、農林漁業用共同利用施設等復旧支援対策²⁷などを実施した。

奥能登について見ると、就業者数の推移は、岩手県とよく似ているが、就業者の減少率は岩手県よりも更に大きかった（図表7青枠参照）。そして、今回の能登半島地震では、令和6年の1年間だけで奥能登の人口は、住民基本台帳ベースで58,225人（同5年12月末日）から53,531人（同6年12月末日）へと約8.1%も減少している²⁸。岩手県や前回の地震の事例と変わらず、奥能登の農林水産業

²² 平成19年（2007年）能登半島地震の石川県全体における人的被害は死者1人、負傷者338人、住家被害は全壊686棟、半壊1,740棟、一部損壊26,956棟である。市町ごとに見ると、輪島市が死者1名、負傷者115名、住家の全壊513棟、半壊1,086棟、一部損壊9,988棟と最も多い。その次は、人的被害、住家被害のいずれで見ても順位が変わるが、七尾市、志賀町、穴水町、能登町などの被害が大きかった。また、農林水産施設の被害額は、石川県全体で約58億円であった（石川県危機管理監室編『平成19年能登半島地震災害記録誌』（石川県、平成21年）20、25頁）。

²³ 『平成19年能登半島地震災害記録誌』（前掲脚注22）318頁

²⁴ 公益財団法人能登半島地震復興基金の解散は、平成29年3月31日であった。

²⁵ 農地等緊急手づくり復旧総合支援対策の事業主体は農林漁業者、農林漁業者で組織する団体・集落であり、事業の主な内容は農林漁業者等が自ら施工する農地・農林漁業生産施設の復旧工事（ただし、国の災害復旧事業の対象になった施設等は除く）に係る経費（材料費等）及び水源の被災した地域において、用水確保のために一時的に必要な揚水ポンプ設置経費への助成であった（『平成19年能登半島地震災害記録誌』（前掲脚注22）317～318頁）。

²⁶ 災害復旧事業費等負担金支援の事業主体は県、市町、土地改良区、農林漁業者、農林漁業者で組織する団体等であり、事業の主な内容は国の補助による地震災害復旧関連事業に伴う農林漁業者などの負担分への助成であった（『平成19年能登半島地震災害記録誌』（前掲脚注22）317～318頁）。

²⁷ 農林漁業用共同利用施設等復旧支援対策の事業主体は3戸以上の農林漁業者等で組織する団体、農業法人等であり、事業の主な内容は国の災害復旧事業の対象とならない農林漁業用の共同利用施設等の復旧に要する経費への助成であった（『平成19年能登半島地震災害記録誌』（前掲脚注22）317～318頁）。

²⁸ 石川県ウェブサイト「住民基本台帳人口のデータ」〈https://www.pref.ishikawa.lg.jp/sichousien/tihou_jukijinkou.html〉。輪島市は23,118人から20,922人（▲約9.5%）、珠洲市は12,573人から11,374人（▲約9.5%）、穴水町は7,347人から6,907人（▲約6%）、能登町は58,225人から53,531人（▲約8.1%）へとそれぞれ減少している。しかしながら、例えば、携帯電話の位置情報に基づいた分析では、令和6年1月から7年1月までの間に、住民票を移さずに地元を離れている人が輪島市で30%、珠洲市で36%に上るとして、実際の人口減少は

の復興に大きな困難をもたらす可能性がある。

とは言え、創造的復興プランも平成19年の能登半島地震復興プランも、平成23年の岩手県復興基本計画も、人材確保、商品の高付加価値化、関連施設や体制の強靱化など農林水産業の大枠の復興政策としてもっともな内容となっており、それら自体に問題があるわけではないと思われる。

そのため、農林水産業から人々が離職し続けてきたという全国的な現象を踏まえ、その就業及び離職の動向や理由について、改めて整理してみたい。

4. 全国の新規就農の状況と就農・離農の理由

(1) 全国の新規就農の状況

最近の全国の新規就農者数の推移については、減少傾向にある(図表8参照)。

図表8 最近の新規就農者数の推移

区分	単位：人							
	計	就農形態別						
		49歳以下	新規 自営農業 就農者	49歳以下	新規雇用 就農者	49歳以下	新規 参入者	
平成27年	65,030	23,030	51,020	12,530	10,430	7,980	3,570	2,520
28	60,150	22,050	46,040	11,410	10,680	8,170	3,440	2,470
29	55,670	20,760	41,520	10,090	10,520	7,960	3,640	2,710
30	55,810	19,290	42,750	9,870	9,820	7,060	3,240	2,360
令和元	55,870	18,540	42,740	9,180	9,940	7,090	3,200	2,270
2	53,740	18,380	40,100	8,440	10,050	7,360	3,580	2,580
3	52,290	18,420	36,890	7,190	11,570	8,540	3,830	2,690
4	45,840	16,870	31,400	6,500	10,570	7,710	3,870	2,650
5	43,460	15,890	30,330	6,420	9,300	6,880	3,830	2,590

(注1) 新規自営農業就農者とは、「個人経営体の世帯員で、調査期日前1年間の生活の主な状態が、「学生」から「自営農業への従事が主」になった者及び「他に雇われて勤務が主」から「自営農業への従事が主」になった者」のことである。

(注2) 新規雇用就農者とは、「調査期日前1年間に新たに法人等に常雇い(年間7か月以上)として雇用されることにより、農業に従事することとなった者(外国人技能実習生及び特定技能で受け入れた外国人並びに雇用される直前の就業状態が農業従事者であった場合を除く。)」のことである。

(注3) 新規参入者とは、「土地や資金を独自に調達(相続・贈与等により親の農地を譲り受けた場合を除く。)、調査期日前1年間に新たに農業経営を開始(「農業経営を開始」とは、「農業経営体」の定義(経営耕地面積が30a以上の規模の農業など。詳しくは農林水産省ウェブサイト「新規就農者調査の概要」<<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sinki/gaiyou/#11>>参照)に該当する事業を開始することをいう。)した経営の責任者及び共同経営者のことである(共同経営者とは、夫婦がそろって就農、あるいは複数の新規就農者が法人を新設して共同経営を行っている場合における、経営の責任者の配偶者又はその他の共同経営者のことである。))。

(出所) 農林水産省ウェブサイト「令和5年新規就農者調査結果」(令6.8.30)<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka_gaiyou/sinki/r5/index.html>より抜粋、注は同省ウェブサイト「新規就農者調査の概要」<<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sinki/gaiyou/#11>>より作成。

公表データよりもさらに進んでいるとする報道もある(「輪島・珠洲の人口3割減」『読売新聞』(令7.2.21))。

農業・農村全体の所得を今後10年間（策定時の平成25年度から）で倍増させることを基本的な考え方に据えた「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定）では、多様な担い手の育成・確保を図り、経営感覚豊かな農業経営体が大宗を占める強い農業を実現するため、「新規就農し定着する農業者を倍増し、2023年に40代以下の農業従事者を40万人に拡大」することが具体的な目標の一つとして掲げられた²⁹。しかし、実際には21.5万人にとどまり、目標は達成されなかった³⁰。

こうした目標を達成するために、新規就農に対する経済的インセンティブを付与するための現行の支援策としては、主に就農準備資金、経営開始資金、経営発展支援事業が設けられている。

就農準備資金は、就農に向けて必要な技術等を習得する研修期間中の研修生（就農予定時に49歳以下の者）に資金を最長2年間交付するもので、交付額は一月当たり12.5万円（年間150万円）となっている³¹。

経営開始資金は、次世代を担う農業者となることを目指し、新たに経営を開始する者（独立・自営就農時に49歳以下の者）に資金を最長3年間交付するもので、交付額は一月当たり12.5万円（年間150万円）となっている³²。

経営発展支援事業は、都道府県が49歳以下の認定新規就農者に対して、経営発展のための機械・施設等の導入（機械・施設、家畜導入、果樹・茶の新植・改植、機械リース等が対象）を支援する場合、国が都道府県と連携して補助するもので、補助対象事業費上限1,000万円（国の補助上限2分の1）（経営開始資金の交付対象者は、上限500万円。）となっている³³。

（２）就農、離農の理由

総務省は、農業従事者が減少傾向にあること等を背景として、農業労働力の確保に関して新規就農の促進対策を中心として調査し、農林水産省に対して「農業労働力の確保に関する行政評価・監視－新規就農の促進対策を中心として－結果に基づく勧告」（平成31年3月）（以下「農業労働力確保勧告」という。）を実施した。農業労働力確保勧告では、総務省が調査対象とした18都道府県農業

²⁹ 「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定）9頁

³⁰ 農林水産省「令和5年度実施施策に係る政策評価書（農林水産省5－⑥）」6-3頁<<https://www.maff.go.jp/j/assess/R5/kekka/attach/pdf/05kekka-20.pdf>>

³¹ 農林水産省経営局就農・女性課「新規就農者の育成・確保について」（令6.6）14頁

³² 「新規就農者の育成・確保について」（前掲脚注31）14頁

³³ 「新規就農者の育成・確保について」（前掲脚注31）16頁

会議について、平成26年度の研修生³⁴1,591人のうち、研修終了後3年間を経て離農した者は564人（35.4%）とされており、離農率は高い状況となっていると指摘されている³⁵。この564人のうち、離農した理由が分かっている者は354人である。その内訳は、図表9のとおりである。

図表9 平成26年度の研修生のうち離農した者の理由と「業務内容が合わない、想定と違っていた」ことによる離農理由の内訳

（両図とも単位：件）

離農理由	1 業務内容が合わない、想定と違っていた	2 研修生の病気、ケガ	3 研修生の家庭の事情	4 左記以外の理由による転職	5 解雇（経営体都合）	6 解雇（研修生都合）	7 その他（無断欠勤等）	合計	詳細が不明
件数	127	76	72	24	7	6	42	354	173
割合	35.9%	21.5%	20.3%	6.8%	2.0%	1.7%	11.9%		32.8%

離農理由	1 農業の理想と現実のギャップ	2 労務管理不満（給与関係）	3 労務管理不満（勤務時間関係）	4 生活・将来不安	5 体力面・精神面不安	6 技術習得上の課題	7 OJT研修への不満	8 コミュニケーショントラブル（労使関係）	合計
件数	40	25	17	13	13	7	6	6	127
割合	31.5%	19.7%	13.4%	10.2%	10.2%	5.5%	4.7%	4.7%	

（出所）農業労働力確保勧告75頁より抜粋・作成。

また、一般社団法人全国農業会議所等が令和3年に行った調査では、新規参入者³⁶のうち農業所得による生計の成り立ち状況について、「おおむね農業所得で生計が成り立っている」が38.1%、「農業所得では生計が成り立っていない」

³⁴ ここでいう「研修生」とは、「農の雇用事業」に採択された農業法人等で新たに研修を開始し、実際に支援が行われた研修生である（農業労働力確保勧告72頁）。ところで、「農の雇用事業」とは、農業法人等が農業経験の乏しい就農希望者を新たに雇用して、農業生産や経営ノウハウなどについて研修を行うことに対して助成（年間最大120万円）する事業であるが、令和3年度で募集を終了している（農林水産省は、「雇用就農資金」を利用するように呼び掛けている（農林水産省ウェブサイト〈https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/koyou.html〉）。）。

³⁵ 農業労働力確保勧告73頁。ただし、農林水産省ウェブサイトでは、平成30年度～令和4年度までの研修1年後の都道府県別定着率を集計している〈https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/koyou.html〉。全国平均では平成30年度が66.1%であったが、令和4年度は75.1%と上昇している。令和4年度の定着率は奈良県が100%と最も高く、神奈川県が47.1%と最も低くなっている。

³⁶ 同調査の調査対象となった新規参入者は、非農家出身の独立就農で、土地などを独自に調達して新たに農業経営を開始した者とされている。また、同調査で取り上げる集計数（有効回答）は、2,355人だとしている（一般社団法人全国農業会議所・全国新規就農相談センター「新規就農者の就農実態に関する調査結果ー令和3年度ー」（令4.3）8、9頁）。

が61.9%であり、「新規参入者の60%程度は生計費をカバーできる農業所得を得られていない」とされている³⁷。

さらに、農業労働力確保勧告では、総務省が調査対象とした35市町村における平成24年度～28年度末までの新規参入者³⁸804人のうち、40人が離農したとしているが、その理由として、本人事情（病気、介護、離婚等）が21人（52.5%）、次いで「低収入、収入不安定など経済的な事情」が12人（30.0%）などとなっている³⁹。

一方、一般社団法人全国農業会議所等が令和3年に行った調査では、非農家出身の新規参入者の就農理由（三つまで選択）については、多い順に、「自ら経営の采配を振れるから」51.6%、「農業が好きだから」36.4%、「農業はやり方次第でもうかるから」35.2%、「時間が自由だから」28.3%、「会社勤めに向いてなかったから」22.1%が挙げられる（図表10参照）⁴⁰。

図表10 新規参入者の就農理由（三つまで選択）

（単位：％）

就農した理由		今回調査	前回調査 (2016年度)	前々回調査 (2013年度)
自然・環境	農業が好きだから	36.4	40.4	37.7
	自然や動物が好きだから	20.1	18.8	23.6
	農村の生活(田舎暮らし)が好きだから	15.7	16.2	18.4
安全・健康	食べ物の品質や安全性に興味があったから	17.0	20.0	19.8
	有機農業をやりたいかったから	10.8	11.9	14.0
家族・自由	時間が自由だから	28.3	24.1	27.4
	家族と一緒に仕事ができるから	15.1	19.8	19.8
	子供を育てるには環境が良いから	10.5	10.0	11.2
	配偶者が農業を始めたから	2.0	-	-
経営	自ら経営の采配を振れるから	51.6	52.3	45.8
	農業はやり方次第でもうかるから	35.2	38.2	32.3
	以前の仕事の技術を生かしたいから	7.9	7.9	6.5
消極的	会社勤めに向いていなかったから ※	22.1	16.6	13.8
	都会の生活が向いていなかったから	5.2	3.9	2.5

（注1）「今回調査」とは、令和3（2021年）年度である。

（注2）※は、前回・前々回調査では「サラリーマンに向いていなかったから」とされた。

（出所）「新規就農者の就農実態に関する調査結果」（前掲脚注36）19頁より抜粋

³⁷ 「新規就農者の就農実態に関する調査結果」（前掲脚注36）39頁。

なお、平成28年の同調査では、「おおむね農業所得で生計が成り立っている」が24.5%、「農業所得では生計が成り立っていない」が75.5%であったため改善が認められる。

³⁸ ここにおける新規参入者は、土地や資金を独自に調達し、新たに農業経営を開始した経営の責任者及び共同経営者（非農家子弟等で自営就農した者）を指す（農業労働力確保勧告1頁）。

³⁹ 農業労働力確保勧告13頁

⁴⁰ 「新規就農者の就農実態に関する調査結果」（前掲脚注36）19頁

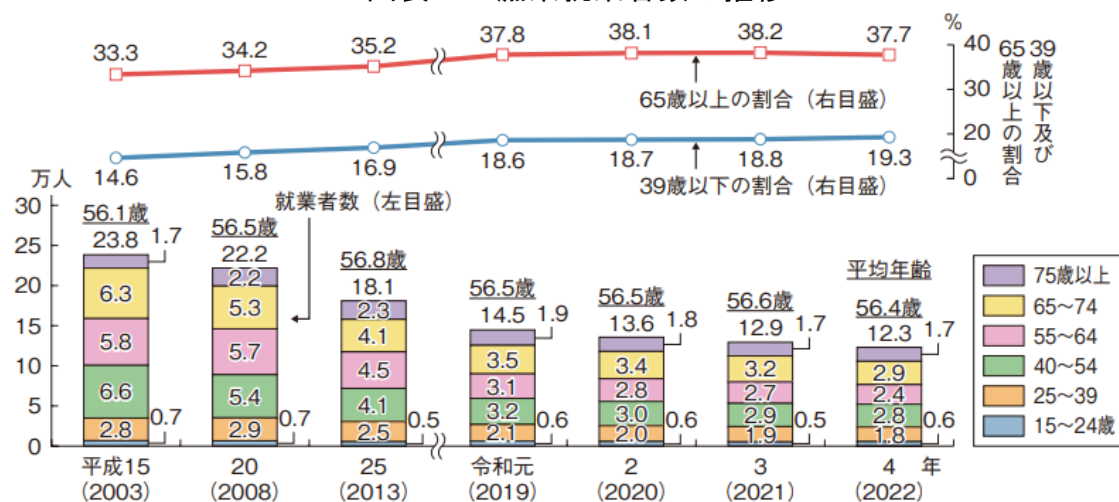
就農の理由と離農の理由を見比べると、自分の采配が振るえ、やり方次第で儲かり、時間が自由だと思っていたのに、農産物価格が安定しないことや販路の問題、災害や作物の病気などもあり、想像以上に手間や体力が必要で忙しく、思ったほど儲からないというギャップに耐えかねて離農すると見ることができる。

（３）漁業と林業の就業の動向

漁業は、就業前に漁業学校⁴¹で学ぶ者に対して就業準備資金（最大150万円／年、最長２年間支援）を、就業後の定着を図るため、漁業現場でのＯＪＴ方式での長期研修の支援（独立・自営を目指す「独立型」は、最大28.2万円／月、最長３年間⁴²）を行うなど、新規就業者の段階に応じた支援が行われている。

漁業就業者数は一貫して減少傾向にあり、令和４年は12万3,100人である。一方で、漁業就業者全体に占める65歳以上の割合は増加傾向にあるが、39歳以下の割合も近年増加傾向となっている（図表11参照）。新規漁業就業者数は、2,000

図表11 漁業就業者数の推移



（出所）『令和５年度水産の動向』（脚注42）101頁より抜粋

⁴¹ 「漁業学校」とは、学校教育法（昭和22年法律第26号）に基づかない教育機関であり、漁業に特化したカリキュラムを組み、水産高校や水産系大学よりも短期間で即戦力となる漁業者を育成する学校のことである（水産庁『令和５年度水産の動向』（令和６年）103頁）。

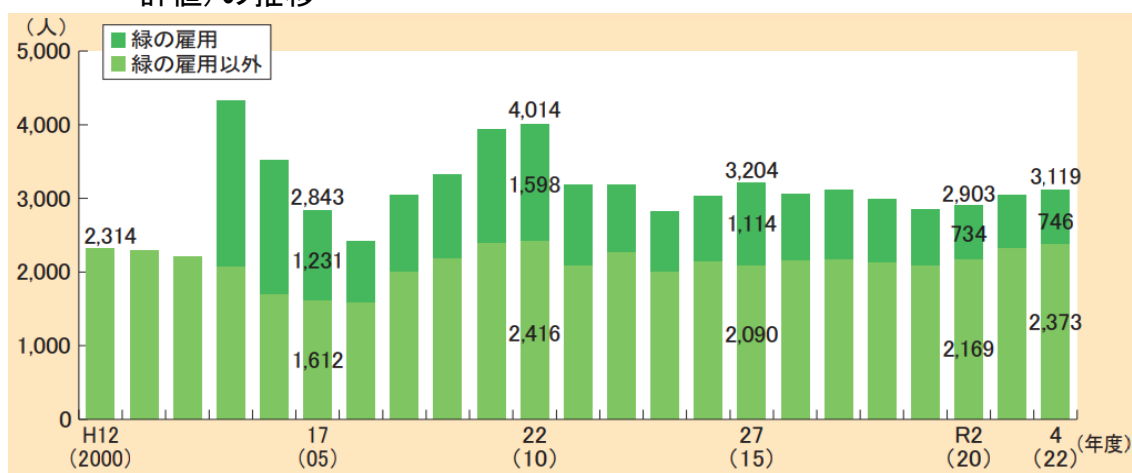
⁴² 長期研修の支援は、指導漁業者経由でなされる。「雇成型」と「独立型」に分かれている。「雇成型」も漁業経営体への就業を目指す「雇成型」（最大14.1万円／月、最長１年間）の支援と沖合・遠洋漁船に就業し、幹部を目指す「幹部養成型」（最大14.1万円／月、最長２年間（※）令和７年度は最大18.8万円、最長２年間）に分かれる。独立・自営を目指す「独立型」（最大28.2万円／月、最長３年間）には、水揚げ目標等を定めた経営計画の実証を行う「実践型」（研修２年目以降に実践研修経費（最大150万円／年、最長２年間））がある。いずれも、就業準備資金の交付期間が１年以下の場合、長期研修の研修期間を最長１年間延長することができる（『令和５年度水産の動向』（前掲脚注41）103頁）。

人を切り、令和4年度は1,691人となっている。しかしながら、新規漁業就業者数のうち、39歳以下の割合は約7割で推移し、若い世代の参入が多くを占めている⁴³。

林業は、平成15年度から「緑の雇用」事業を実施している。これは、森林組合等の林業事業体が新規就業者を雇用し研修を行う場合に、その費用として、研修生1人当たり月額9万円等を林業事業体に支援するものであり、当初は1年間の支援であったが、①高度な技術を習得させるためカリキュラムを充実させるとともに研修期間を3年間に延長したほか、②現場管理責任者等の育成のためのキャリアアップ研修、③林業大学校等において林業就業を目指す青年への給付金（最大155万円／年、最長2年）の支給等の充実が図られてきた。この結果、新規就業者は、それまで年間2,000人弱であったものが3,000人強まで増加したとしている⁴⁴。確かに、新規就業者は平成12年の2,314人から17年には2,843人、22年には4,014人へと増加したが、その後、3,000人前後を維持し続け、令和4年度は3,119人となっている（図表12参照）。一方、林業従事者数は、平成12年の67,558人から令和2年には43,710人へと減少している（図表13参照）。

こうして、農業、漁業、林業の3業種について見てきたが、新規就業支援が功を奏してか、林業、水産業は新規参入に明るい兆しがあるように見えるが、全体的な減少傾向は変わっていない。農業に至っては、離職傾向も大きく、世代交代が進みにくいように見える。

図表12 新規就業者数（現場技能者として林業経営体へ新規に就業した者の集計値）の推移

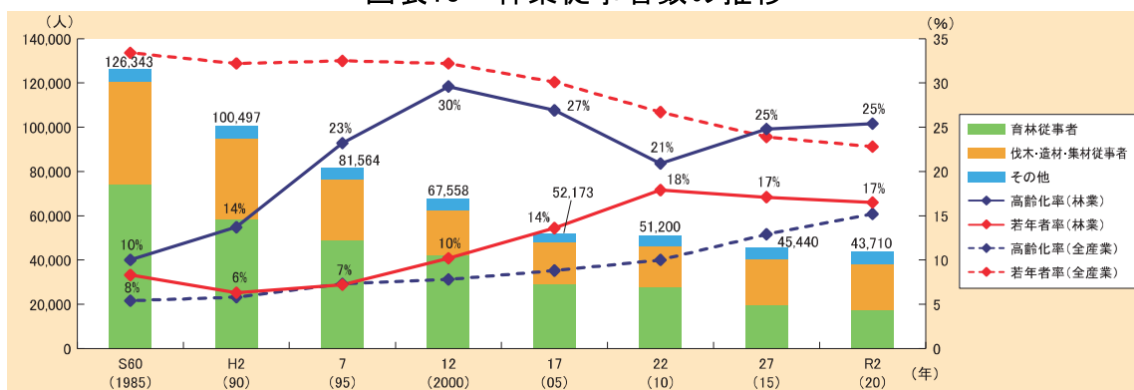


（出所）林野庁『令和5年度森林及び林業の動向』（令和6年）91頁より抜粋

⁴³ 『令和5年度水産の動向』（前掲脚注41）101頁。1,691人のうち、10代が289人、20代が486人、30代が314人と30代までで約6割、40代の251人を入れると約8割となる。

⁴⁴ 農林水産省「農林漁業への新規就業支援策」（まち・ひと・しごと創生本部「基本政策検討チーム」（第6回）資料、平26.10.9）6頁

図表13 林業従事者数の推移



(出所) 林野庁『令和5年度森林及び林業の動向』(令和6年)90頁より抜粋

ところで、農林水産省は、農林水産業の担い手の確保に取り組んでいる一方、白書を閲覧する限り、農林水産業への就職の動機や離職の理由については、ほとんど掲載がなされていないようである。もし、毎年、統計的な調査を行っているのであれば、農林水産業の労働者の就職・離職の動向がよく分かるように、就職の動機や離職の理由についても白書に公表すべきではないかと思われる。

いずれにしても、このままでは全国的に農林水産業の就業者数を維持することはできず、農林水産業の多面的機能の維持も危うさを増す。農林水産業の就業者数の維持のためには、新規参入時だけでなく、農林水産業の就業者に対して追加的に支援する方策も必要と思われるので、次は、そうした方策について考えてみたい。

5. 所得保障政策によって奥能登の農林水産業の衰退を防止できるか

今後、奥能登で急激な人口減少が進み続ける場合には、それに歯止めをかけ、地域の崩壊を防止する必要がある。その一環として、農林水産業の衰退を防止するための所得保障という観点から、①農林水産業の就業者への所得保障の検討、②被災した農林水産業者への事業継続のインセンティブの付与の2点について提案を試みたい。

(1) 農林水産業の就業者への一律給付型の所得保障の検討

農業は民間経営によるものであるが、我が国も含め様々な国で、農業や農村の食料生産や環境保全などの機能に公益的価値を認め、農業者に直接補助金を支払う直接支払制度が実施されている。

その補助メニューは、農産物の販売価格と生産費の差額を補填するなど農業者の所得補填を実施するものや、一般的な固定経費を補助するもの、環境保全

など農業の多機能的機能に対して補助するものなど国によって大きく異なる⁴⁵。

我が国でも、直接支払制度として、農業者の所得補填を実施する経営所得安定対策（①畑作物の直接支払交付金（ゲタ対策）⁴⁶、②米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）⁴⁷がある。）と、農業・農村の多面的機能の発揮のための地域活動を支援する日本型直接支払制度⁴⁸が存在しているが、農業者の

⁴⁵ 米国とEUが実施する農業者への直接支払いについては、農業者の所得支持や農業の多面的な発揮などを目的に行われるが、その主な内容は、次の表（脚注内図表：米国及びEUにおける主な直接支払制度）のとおりである。この表については、株式会社@グローバル「令和5年度食産業の戦略的海外展開支援事業（米国の農業政策・制度の動向分析委託事業）報告書」（令6.3）150頁及び三菱UFJリサーチ&コンサルティング「令和5年度食産業の戦略的海外展開支援事業（EU共通農業政策、英国農業政策、EU森林デューデリジェンスの動向分析委託事業）」（令6.3）11頁より作成している。

脚注内図表 米国及びEUにおける主な直接支払制度

米国	EU
農業リスク補償【収入減少対策】：当年収入が保証収入（直近5か年の最高・最低を除いた3年の平均収入の86%）を下回った場合に、保証収入と当年収入の差の一部を補てんするプログラム。 価格損失補償【価格下落対策】：市場価格が実効参照価格（参照価格と直近5か年の最高・最低を除いた3年の平均市場価格のうち高い方）を下回った場合に、実効参照価格と市場価格の差の一部を補てんするプログラム。 環境プログラム及び農業保険料補助：休耕地の地代相当額の負担、耕作地で土壌保全等を行う農家への支援等及び収量・収入減少対策としての農業保険に農家が支払う保険料の一部を負担。	基礎所得支持：従来制度の受給権を継承した個々の農地に対する面積支払い、あるいは加盟国内で一律に設定された面積単価による支払い（国ごとに選択）。 エコスキーム（環境・気候・動物福祉）：気候、環境、動物福祉、抗微生物剤耐性対策に資する取組みに対する年次の面積支払い。農業者の参加は任意。基礎所得支持への上乗せ、あるいは掛かり増し費用と逸失所得の補てん。 再分配所得支持（中小経営への助成）：大規模経営から中小規模経営への再分配のため、各農業者につき一定以下の面積に対し所定額を給付。 青年農業者所得支持：最長5年間。年齢上限35歳～40歳（各国が規定）。年次面積支払い又は農業者当たり所定額の支払い。など

⁴⁶ 諸外国との生産条件の格差により不利がある国産農産物の生産・販売を行う農業者に対して、「標準的な生産費」と「標準的な販売価格」の差額分に相当する交付金を直接交付する制度（農林水産省ウェブサイト<https://www.maff.go.jp/j/seisaku_tokatu/antei/attach/pdf/keiei_antei-245.pdf>）。

⁴⁷ 農家抛出を伴う経営に着目したセーフティネットであり、米及び畑作物の農業収入全体の減少による影響を緩和するための保険的制度（農業者の米、麦、大豆等の当年産の販売収入の合計（当年産収入額）が、標準的収入額を下回った場合に、その差額の9割を補てんする。）である（農林水産省ウェブサイト<https://www.maff.go.jp/j/seisaku_tokatu/antei/attach/pdf/keiei_antei-246.pdf>）。

⁴⁸ ①農業・農村の多面的機能の発揮のための地域活動や営農の継続等に対して支援する「多面的機能支払」⑦農地法面の草刈り、水路の泥上げ、農道の路面維持等、地域資源の基礎的保全活動等の多面的機能を支える共同活動を支援する「農地維持支払」、④水路、農道、ため池の軽微な補修、植栽による景観形成や生態系保全などの農村環境保全活動、施設の長寿命化のための活動等、地域資源の質的向上を図る共同活動を支援する「資源向上支払」がある。）。

所得支援のために一定額を一律給付するような補助金は存在しない。

ア 韓国における一律給付型の農林水産業関係の所得保障の広がり

以上が日本の実情であるが、隣国の大韓民国（以下「韓国」という。）では、農漁業者に一律給付型の所得支援に関して地方レベルの施策が講じられ、また、国政レベルでの施策の実施に向けて議員立法が提出されている。ここでは、韓国における取組の経緯や施策への評価などを紹介したい。

韓国では、最大野党「共に民主党」のイ・ジェミョン（李在明）代表が、これまで地方自治団体の長としてベーシックインカム⁴⁹の導入を主導してきている⁵⁰。また、コロナ禍を期に、2020年には、政府や地方自治団体が全国民や全住民を対象にそれぞれ緊急災難支援金として一定額を給付したことから、同国において、ベーシックインカム（基本所得）の導入に向けた国民の関心が高まった⁵¹。また、同年、農漁業の就業者に所得保障を実施すべきとする全国的な運動も高まったとされる⁵²。そのような運動では、①都市部と農村部の

②中山間地域等において、農業生産条件の不利を補正することにより、将来に向けて農業生産活動を維持するための活動を支援する「中山間地域等直接支払」、③自然環境の保全に資する農業生産活動の実施に伴う追加的コストを支援する「環境保全型農業直接支払」があり、「地域の共同活動が重視されている」とされる（三菱ＵＦＪリサーチ&コンサルティング「平成29年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（ＥＵの農業政策・制度の動向分析及び関連セミナー開催支援）報告書」（平30.3）227頁）。

⁴⁹ ベーシックインカムとは、「収入の水準に抛らずに全ての人々に無条件に、最低限の生活を送るのに必要なお金を一律に給付する制度」であり、社会保険（医療保険、年金保険など）、公的扶助（生活保護など）、社会手当（児童手当、児童扶養手当など）を代替する政策ともされる。日本でベーシックインカムを導入する場合、その給付額は、毎月５～１５万円と論者により異なると紹介されている（井上智洋『ＡＩ時代の新・ベーシックインカム論』（光文社新書、平成30年）22～23、32～33頁）。

⁵⁰ 李代表が城南市長（京畿道）に就任していた2016年には、同市在住の満24歳の若者全員に四半期ごとに25万ウォン（約2.4万円）の地域通貨（年４回、合計100万ウォン（約9.6万円））を「青年配当」として支給する仕組みを導入したが、これが同国で初のベーシックインカム施策とされている。また、京畿道知事として就任していた2019年には、城南市と同様に、「青年基本所得」として京畿道在住の満24歳の若者全員に年100万ウォン（約9.6万円）を支給する仕組みを導入した。ただし、金明中ニッセイ基礎研究所上席研究員は、「ベーシックインカムの「普遍性」、「現金支給の原則」、「十分性」を満たしていない。特に、「十分性」が大きく欠如している。」と評価している（金明中「コロナ不況を乗り切るカギ？韓国で「ベーシックインカム」導入論が盛んに」『研究員の目』（ニッセイ基礎研究所、平20.8.11）２頁）。なお、2016年の韓国ウォン円換算は、100ウォン＝9.58円（2016年の年間平均ＴＴＳ（Telegraphic Transfer Selling rate）で計算している（三菱ＵＦＪリサーチ&コンサルティングウェブサイト「1990年以降の為替相場」〈https://www.murc-kawasesouba.jp/fx/past_3month.php〉）。また、城南市は、首都ソウル特別市の南部に隣接する「市」である。面積は141,63km²で神奈川県川崎市ほどの大きさである。人口は約91.3万人である（城南市ウェブサイト〈<https://www.seongnam.go.kr/city/1001536/11029/contents.do>〉）。

⁵¹ 『研究者の目』（前掲脚注50）２頁

⁵² 安孝洋／影本剛訳「韓国のベーシックインカム運動－回顧と展望」『大原社会問題研究所雑誌』（法政大学大原社会問題研究所、令6.12）13頁

世帯の所得格差が拡大したこと、②農業生産には環境保全など公益的価値があり、それを維持する農業者や農村住民に対する保障が必要であること、③直接支払制度は、土地の広さに応じて支給されることから所得の逆進性が発生することが主張として取り上げられたとされる。その結果、地方自治団体で個人給付を趣旨とする農業ベーシックインカムや世帯への給付を趣旨とする農業手当を導入する動きが広がっていったとされる⁵³。

イ 京畿道における一律給付型の農林水産業関係の所得保障

例えば、京畿道⁵⁴においては、①農民基本所得、②農漁民機会所得、③農村基本所得の3種類の農漁業者への所得保障が見られる。

(ア) 農民基本所得

「農民基本所得」は、2021年5月、李在明知事（当時）の下制定された京畿道農民基本所得支援条例（京畿道条例第6999号）（以下「基本所得支援条例」という。）に基づく所得保障である。

「農民基本所得」は、京畿道と市・郡⁵⁵が協力して農民に定期的に支給する社会保障的な金銭及び物品と定義された（基本所得支援条例第2条第3号）。

具体的には、19歳以上の農業者、畜産業者、林業者（経営者、共同経営者、家族、雇用従業者の別は問われない。）に対して、年に2回、年間60万

⁵³ 「韓国のベーシックインカム運動－回顧と展望」（前掲脚注52）13頁。なお、2019年には農業者への所得保障を導入あるいは導入を検討している地域が増えていたとする報道（「基本所得の実験から3年…農業者・若者・児童手当広がる」『ハンギョレ新聞』（2019.4.30））や、2020年1月には京畿道、忠清南道、忠清北道、全羅南道、全羅北道、江原道、慶尚南道、慶尚北道青松郡、慶尚北道奉化郡、済州道などで農業所得保障政策が導入（又は導入予定）されているとする報道（『ハンギョレ新聞』（2020.1.4）〈<https://japan.hani.co.kr/arti/politics/35365.html>〉）もある。

⁵⁴ 首都ソウル特別市を取り囲む場所に位置する「道」である。面積は10,195km²で関東地方の約3分の1である。人口は約1,416万人（韓国の総人口は約5,271万人）である（京畿道ウェブサイト〈<https://stat.gg.go.kr/statgg/tblInfo/mainStats.html>〉）。「道」は、広域自治団体の一種であり、基礎自治団体である「市」と「郡」が管轄区域内に置かれている。広域自治団体と基礎自治団体は、上下関係にあるのではなく、相互協力関係にあるとされる。ただし、一方で、韓国では団体委回事務及び機関委回事務が広範に存在するため、広域自治団体の長が基礎自治団体の長を指揮・監督することが多いとされる（一般財団法人自治体国際化協会「韓国の地方自治－2020年改訂版－」（令2.12）23頁）。

⁵⁵ 「市」、「郡」は、基礎自治団体（住民の日常生活と密接な関係を有する事務を処理する団体）であり、日本の市町村に該当する。「市」は5万人以上の都市地域に設置された基礎的自治団体（全国で75市、京畿道で28市）で、「郡」は主に農村地域に設置された基礎的自治団体（全国で82郡、京畿道で3郡）である（2024年6月30日時点）（「韓国の地方自治」（前掲脚注54）23～24頁並びに京畿道ウェブサイト〈<https://www.gg.go.kr/contents/contents.do?ciIdx=477&menuId=1844>〉及び同ウェブサイト〈<https://www.gg.go.kr/contents/contents.do?ciIdx=468&menuId=1831>〉）。

ウォン（約6.8万円⁵⁶）（一月当たり5万ウォン（約5,700円））が地域通貨⁵⁷で支払われる所得保障制度であった。居住期間に関する要件は、農民基本所得を受ける市・郡に連続して2年間以上、又は非連続で京畿道に5年間以上居住していることとされた。また、同じ市・郡で連続1年以上（又は京畿道内で連続3年以上）、農産物栽培、畜産業又は林業のいずれかに実際に従事していることとされた。これに加えて、それぞれの生産物について年間販売額が120万ウォン（約13.6万円）以上で、かつ年間90日以上生産活動への従事なども求められた⁵⁸。

なお、所得保障の対象から除外される者として、①政府の直接支払い支援の制限を受ける不正受給者、②農業外収入が年間3,700万ウォン（約419.2万円）以上の者、③未成年者、④長期療養者、⑤長期海外滞在者、⑥軍務服務中の者、⑦服役中の者、⑧雇用労働者、⑨農産物生産ではなく採取、出荷、加工、輸出などのみを行う農業者、⑩青年基本所得、農村基本所得及び農漁民機会所得を支給されて重複支給となる者などが挙げられた⁵⁹。

（イ）農漁民機会所得

「農漁民機会所得」は、2024年7月、キム・ドンヨン（金東兗）京畿道知事の下制定された京畿道農民・漁師機会所得支援条例（京畿道条例第8086号）（以下「機会所得支援条例」という。）に基づく所得保障である。

機会所得支援条例は基本所得支援条例に代わって制定された条例で、基本所得支援条例は2025年1月1日付けで廃止された。

機会所得支援条例が制定された背景には、①基本所得支援条例が実施する所得保障の内容が、純粋なベーシックインカム制度の性質とは異なる性質を有していることや⁶⁰、②農漁業者が農漁業を営んだり、農漁村を維持す

⁵⁶ 年代表記がなく、制度を説明する上で必要な韓国ウォンの円換算については、2024年の年間平均T T Sの100ウォン＝11.33円を採用している（「1990年以降の為替相場」（前掲脚注50））。以下同じ。

⁵⁷ 地域通貨は、地域通貨カードにチャージされる仕組みである。地域内では現金同様に使用できるが、使用期限（付与から180日以内）がある。現金ではなく地域通貨で支払うことの背景には、地元の小規模の商工業者の売上に資するためであり、地域内で資金が循環する仕組みを作って、地域経済の活性化を図ることを狙いとしたものとされている（「경기 광주시, 농민 기본소득 지역화폐로 지급（京畿道広州市、農民基本所得地域通貨で支給）」『NEWSISウェブサイト』（2024. 3. 23）〈https://www.newsis.com/view/NISX20240323_0002672353〉）。

⁵⁸ 財団法人京畿道農水産振興院ウェブサイト〈<https://farmbincome.gg.go.kr/contents/page/Qualification/view?contentsId=1011>〉

⁵⁹ 財団法人京畿道農水産振興院ウェブサイト〈<https://farmbincome.gg.go.kr/contents/page/Qualification/view?contentsId=1011>〉

⁶⁰ ベーシックインカムの性質については脚注49参照。ただし、京畿道農林水産生命化学局長は、ベーシックインカムには普遍性、無条件性、規則性があると説明する一方、基本所得支援条例は、全ての市民に支払われるという普遍性と生活条件・就業期間・農業外所得の制限など

るために取り組んでいる社会的価値の創造に対する機会所得を保障する仕組みを整備することが農村の再生や農漁業の持続的発展を促進するために必要であることが挙げられている⁶¹。

機会所得支援条例では、「農業従事者の機会所得」について、農業及び漁業における営業活動を通じて社会的価値を創出しているが、公正な報酬を受けていないために十分な所得を得ていない農漁民に対して支払われる金銭及び物品と定義された（機会所得支援条例第2条第5号）。

また、基本所得支援条例では見られなかった「漁業」及び「漁業者」についての定義（機会所得支援条例第2条第2号及び第4号）が置かれ、機会所得支援条例は、漁業にも係る内容となっている。

農漁民機会所得の対象者については、京畿道に住所を有し、農林水産業経営機関の推進及び支援に関する法律（韓国法律第20434号）（以下「農林水産業経営システム法」）第4条に基づき農業経営機関又は漁業経営機関に登録した者⁶²（法人除く。）とされている。また、給付対象者は、①50歳未満の農漁業者、②農村地域以外の地域（例えば都市部）に居住して農漁業者でなかった者が農村地域に帰移住し、農業者又は漁業者となって5年以内の者⁶³（以下「帰農漁業者」という。）、③環境に配慮した農水産物⁶⁴を生産する農漁業者、④動物愛護について一定の基準を満たす農場⁶⁵で働く農業者、⑤一定の基準を満たす高品質水産物⁶⁶を生産する漁業者、⑥農林漁業

様々な制約があり、ベーシックインカムとは少し異なると説明している（第375回京畿道議会（定例議会）第1回農政海洋委員会議事録（2024. 6. 14））。

⁶¹ 第375回京畿道議会第1回農政海洋議事録（前掲脚注60）。

⁶² 農業経営機関とは、農業及び農村地域に関する補助金や融資を得るために、農地、畜産、林業、園芸施設等、生産手段、生産物、生産方法及び家畜の飼育数に関する農業経営関連の情報等の登録を行った農業者のことである（農業及び農村地域及び食品産業に関する基本法（韓国法律第20503号）第40条及び農林水産業経営システム法第4条）。漁業経営機関についても同様に漁業及び漁村に関する補助金や融資を受けるために、漁船養殖施設等の漁業生産の手段、水産物、生産方法、漁業生産規模等の漁業管理に関する情報等の登録を行った漁業者のことである。

⁶³ 「帰農漁業者」の詳しい要件は、農村の再生及び支援に関する法律（韓国法律第19283号）第2条第3項に定められているが、要約すると本文で書いたとおりである。

⁶⁴ 「環境に配慮した農水産物」とは、環境配慮型農林水産業の推進及び有機食品の経営支援に関する法律（韓国法律第18445号）（以下「環境配慮型農林水産業法」という。）第19条及び同第34条の認証を受けた農水産物（機会所得支援条例第5条第2項第3号）のことである。

⁶⁵ 「動物愛護について一定の基準を満たす農場」とは、動物愛護法（韓国法律第19880号）第59条に認定された動物福祉畜産農場又は京畿道家畜幸福農場認定及び支援条例（京畿道条例第6828号）第4条に認定された家畜幸福農場のことである。

⁶⁶ 「一定の基準を満たす高品質水産物」とは、京畿道高品質漁業認証管理条例（京畿道条例第7189号）第4条で認証された高品質水産物であり、①環境配慮型農林水産業法第74条に基づき抗生物質不使用と認証されたもの、②農水産物品質管理法（韓国法律第20438号）第74条第1項に基づく危害分析重要管理基準の登録を行ったもの、③その他、市長または郡守（郡の

に従事して農水産物の生産を行う者のうち、社会的価値の創造に貢献する農業従事者に分けられ（機所得支援条例第5条第2項第1号～第6号⁶⁷⁾、①から⑤の農漁業者は月15万ウォン（16,995円）、年間180万ウォン（約20.4万円）を支給され、⑥の農漁業者は月5万ウォンを支給される（事実上、農民基本所得を引き継いでいると言える）。

特に帰農漁民について初年は居住期間と農業従事期間や農業外所得の基準が適用されないといった特例が設けられている⁶⁸⁾。

なお、支払いが地域通貨で行われること、支給開始対象年齢が満19歳であること、支給対象からの除外される者などの内容は、農民基本所得とあまり変わっていない。

（ウ）農村基本所得

「農村基本所得」は、基本所得支援条例や機所得支援条例に基づくものではなく、社会実験として実施されている「京畿道ベーシックインカムパイロットプロジェクト」による所得保障である⁶⁹⁾。社会実験を実施する地域内の全員に1人につき月15万ウォン（年間180万ウォン）の地域通貨を5年間にわたって付与するもので、農民基本所得より純粋なベーシックインカムに近い制度とも言える。この社会実験の地に京畿道漣川郡青山面⁷⁰⁾（京畿道）が選ばれ、2022年3月から5年間の期限を付けて実施されている。

ウ 国政レベルでの一律給付型の農林水産業関係の所得保障

韓国では、「共に民主党」の李代表が2022年の大統領選挙で全国民へのベーシックインカムの支給を公約に掲げたこと⁷¹⁾もあり、同党は、国政レベルにおいて農林水産業関係のベーシックインカムを実現しようと取り組んでいるよ

長）から優れた水産物の推薦を受けたもののいずれかである。

⁶⁷⁾ 機所得支援条例第5条第2項第7号は農漁民機所得の対象として知事が決定したその他農業者及び漁業者を挙げるが、その取扱いが不明なので本稿では省略する。

⁶⁸⁾ 「경기도, 농어민 기회소득 신청 31일까지 연장（京畿道、農漁民機所得申請31日まで延長）」『NEWSISウェブサイト』（2024. 10. 24）〈https://www.newsis.com/view/NISX20241024_0002931979〉

⁶⁹⁾ 財団法人京畿道農水産振興院ウェブサイト〈<https://farmbincome.gg.go.kr/contents/page/introducepolicy2/view?contentsId=1013>〉

⁷⁰⁾ 「面」とは、基礎自治団体（市・郡）の長の指揮・監督を受けて国家事務及び地方自治団体の事務を処理する下部行政組織である（「韓国の地方自治」（前掲脚注54）23頁）。京畿道には102面（2024年6月30日時点）が存在している（京畿道ウェブサイト〈<https://www.gg.go.kr/contents/contents.do?ciIdx=468&menuId=1831>〉）。

⁷¹⁾ 朴峻喜「韓国におけるベーシックインカム運動」『大原社会問題研究所雑誌』（法政大学大原社会問題研究所、令6. 12）30頁。李候補（当時）は、任期初年度に年間25万ウォン（約2.6万円）のベーシックインカムを支給し、その後段階的に増額して任期最後の5年目には年間100万ウォン（約10.4万円）を支給するとした（2022年の韓国ウォン円換算は、100ウォン＝10.39円（2022年の年間平均T T S）で計算している（「1990年以降の為替相場」（前掲脚注50））。

うである。

韓国国会では、都市部と農村部の所得格差の拡大を是正し、農漁業者の暮らしの向上を図ることなどを目的として、議員立法として「共に民主党」の所属議員（イム・ホソン（林昊宣）議員外11名）から「農漁民基本所得に関する法律案」が2024年12月20日に提出されている。

同法案の主な内容は、①農漁民の所得安定と生活の質の向上により農漁村の持続可能な発展に寄与することを目的とすること（第1条関係）、②農林畜産食品部長官と海洋水産部長官は農漁民基本所得政策を持続的かつ安定的に推進するための基本計画を5年ごとに定めること（第6条関係）、③農漁民基本所得を満18歳以上の農漁民に個別支給すること（第11条関係）、④農漁民基本所得は毎月10万ウォン（約1.1万円）以上を現金で支給すること（ただし、地方自治団体の長の判断により地域通貨での支給も可能。）（第15条関係）、⑤農林畜産食品部長官と海洋水産部長官は社会情報保障システムを連携・活用して農漁民基本所得情報システムを構築・運営すること（第25条関係）などである。また、法律の施行に要する経費として、2026年から2030年までの5年間で15兆5,547億ウォン（約1.76兆円）（1年当たり3兆1,109億ウォン（約3,525億円））が見込まれている⁷²。

エ 一律給付型の農林水産業関係の所得保障による農村再生の効果

京畿道で実施された農民基本所得については、機会所得支援条例を審査した京畿道議会の農政海洋委員会において、京畿道の農業人口が2019年の28万人から2023年には26万人へと減少したことが言及されている⁷³。

また、青山面で社会実験として行われている農村基本所得の効果については、同面の人口について、2017年～2021年の5年間で4,159人から3,895人へと264人減少していた人口が、実施後2年を経て、2024年4月時点で4,138人へと243人の増加に転じており、京畿道の関係者は、「農村基本所得事業を施行し、人口が増え、その状態を維持しており、その効果はあると思う」とし、「同じ時期の他の邑面洞と比較してみると、その様相は目立つ」とコメントする報道があった⁷⁴。

しかし、2022年12月に4,217人、2023年12月に4,176人、2024年12月には4,068

⁷² 韓国国会ウェブサイト<https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I2I4H1D2D0C3C1B7Z0A8H3I6H7H2F1>

⁷³ 第375回京畿道議会第1回農政海洋委員会議事録（前掲脚注60）。

⁷⁴ 「“청산에 살어리랏다” …농촌기분소독, 인구 유입 효과（「清山に生きていく」…農村基本所得、人口流入効果）」『인천일보（仁川日報）』<<https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1248136>>

人へと2年連続で人口が減り、2年間の青山面の人口減少率3.5%は、漣川郡全体の人口減少率2.8%よりも高いとする報道が2025年2月に報じられている⁷⁵。この報道では、事業初期に家族や知人の家などに移り住んで来た人々によって人口が増えたものの、住居を別に用意するには条件がよくなり、以後減少に転じたようだとする漣川郡関係者の話を紹介するとともに、良質な働き口がないことが指摘され、住環境や働き口などの根本的な対策が用意されていない状態で、基本所得だけ給付しても地域の人口減少を防ぐには限界があるとしている。また、同じ報道では、社会実験が終了して、農村基本所得が継続されなかったら青山面から転出しようと考えている小売業者が多いという話も紹介している⁷⁶。

青山面の政策効果の分析について、公的なものはこれから実施されていくこととなるが、農漁村の衰退という共通の悩みを抱える隣国の取組は、我が国の今後の地域再生の政策判断にも何らかのヒントを与えるものと思われる。

青山面での農村基本所得の取組については、短期的には一時的な人口増加が認められたことから、例えば短期間のうちに有効な雇用環境を整えることができるような工場、商業施設、観光施設などの誘致とセットにして、地域再生のキャッチアップに資する政策として実施すれば効果があるように思われる。ただし、これまで見てきた京畿道の一律給付型の農林水産関係の所得保障の額は、我が国において人口移動や職業選択に影響を与えるのに十分な額と言えるのかについては、疑問なところもあると思われる。

いずれにせよ、一律給付型の農林水産業の所得保障政策については、社会的評価が確立されているとは言いがたい。しかし、我が国における地域再生を実施する場合に、その適用可能性について、工夫の余地がないかどうか、様々な角度から探っていくための一つの視座として紹介しておきたい。

（２）被災した農林水産業者への事業継続のインセンティブの付与

災害時の農林水産業者の収入保障の方策としては、農業では収入保険や農業共済、漁業では漁船保険や漁業共済、林業は森林保険が存在している。しかし、例えば、森林保険は地震での損害がカバーされない。そのほかの保険でも被害額は全額保障されず、被災した設備等の買い替えも全くの負担なしで済ませられるわけではない。

⁷⁵ 「『이재명표』 농촌기본소득 결과는?… “3년 지났는데 인구 더 줄어 (『イ・ジェミョン 前京畿道知事の農村基本所得の結果は？3年が経ちましたが、人口が減りました』『매일경제 (毎日経済)』 (2025. 2. 2) <<https://www.mk.co.kr/news/politics/11230269>>

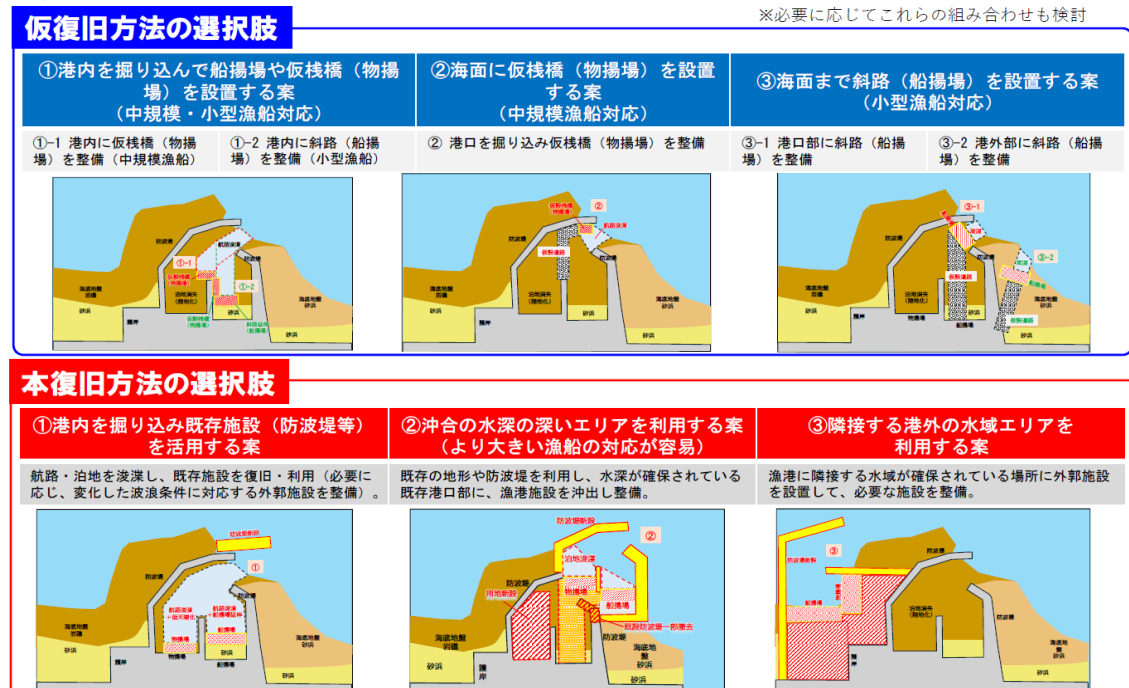
⁷⁶ 『매일경제 (毎日経済)』 (2025. 2. 2) (前掲脚注75)

そこで、災害による農林水産業の離職を防止するための方策として、何らかの事業継続のインセンティブを追加的に付与することも考えられる。

特に、奥能登北部では、地盤の隆起によって漁港が完全に干上がって全く使用できない状況となったり、地震による地盤の弱体化で少しの降雨でも土砂災害が発生するおそれがある。そのため、農林水産業は経営を再開する見通しが立たなかったり、たとえ再開できたとしても、本復旧まで何年もかかる上に、その間の経営が不安定になる可能性の方が高いと思われる。

また、陸地化した漁港の仮復旧のパターンなどが示されているが（図表14参照）、個々の漁港の再開に向けての具体的な仮復旧スケジュールが示されるまでは、操業の見通しが立たないと思われる。創造的復興プランのタイムスケジュールでは、令和7年度中に応急的な操業体制の整備を完了させる予定のようであるが、いずれにしても1年以上操業できない状態のまま再開を諦める事業者が続出することも危惧される。

図表14 隆起量大の場合の漁港の仮復旧及び本復旧方法の選択肢（イメージ）



（出所）水産庁「令和6年能登半島地震漁業地域復旧・復興技術検討資料」（令6.7.10）9頁より抜粋

被災した農林水産業者の廃業・離職を防止するために、事業再開に向けた意欲のある者を対象に、本格的に事業が再開できるまでの間、一定の生計維持費を貸し付けて、再開後一定期間、事業の継続が認められた段階で、返済を免除するなどの仕組みを導入しても良いのではないかな。

図表2又は図表7より、令和2年の奥能登の農林漁事業者は3,082人であった。

具体的な金額については、様々な議論があると思われるが、仮に月10万円を貸付けても、年当たり約37億円の貸付け（その後、返済免除）にとどまる。4年を経て人数は減少していると思われ、また、事業継続の意志のない者が借りないことを前提とすれば、実際には更に絞られる。そうであれば、更に貸付金を上積みする選択肢もあるだろう。

6. 世界農業遺産「能登の里山里海」と有機農業の連携

最後に、有機農産物市場の拡大が有望視されていることから、能登⁷⁷の復興において有機農業をより明確に位置付けても良いのではないかということ述べて終わりにしたい。

有機農業は、「有機農業の推進に関する法律」（平成18年法律第112号）において、「化学的に合成された肥料及び農薬を使用しないこと並びに遺伝子組換え技術を利用しないことを基本として、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した農業生産の方法を用いて行われる農業」とされている。

有機農産物やそれを加工した有機食品についての基準は、国際的には、コーデックス委員会⁷⁸が「有機的に生産される食品の生産、加工、表示及び販売に係るガイドライン（CAC/GL 32-1999）」⁷⁹を1999年に採択している。

国内においては、同ガイドラインに基づき、日本農林規格において、有機農産物、有機加工食品、有機畜産物、有機飼料、有機藻類の基準が作成されている。これらの基準に適合した生産が行われていることを第三者機関である登録認証機関及び登録外国認証機関が検査し、認証された事業者は、その生産した農産物等に対し、「有機JASマーク」を使用し、「有機」、「オーガニック」等と表示ができることとされている⁸⁰。

このような基準をクリアした世界の有機飲食品の市場規模は、2012年～2023年の11年間で、約476億ユーロ（約5兆円⁸¹）から約1,364億ユーロ（約21兆円⁸²）

⁷⁷ 「能登の里山里海」の範囲については、奥能登に、七尾市、羽咋市、志賀町、宝達志水町、中能登町の2市3町が加わるので、ここからは「能登の里山里海」の範囲全体を表す言葉として「能登」を使用する。

⁷⁸ コーデックス委員会は、消費者の健康の保護、食品の公正な貿易の確保等を目的として、1963年にFAO及びWHOにより設置された国際的な政府間機関であり、国際食品規格の策定等を行っている。

⁷⁹ 日本語版は、農林水産省ウェブサイト<https://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/codex/standard_list/pdf/cac_gl32.pdf>で閲覧できる。

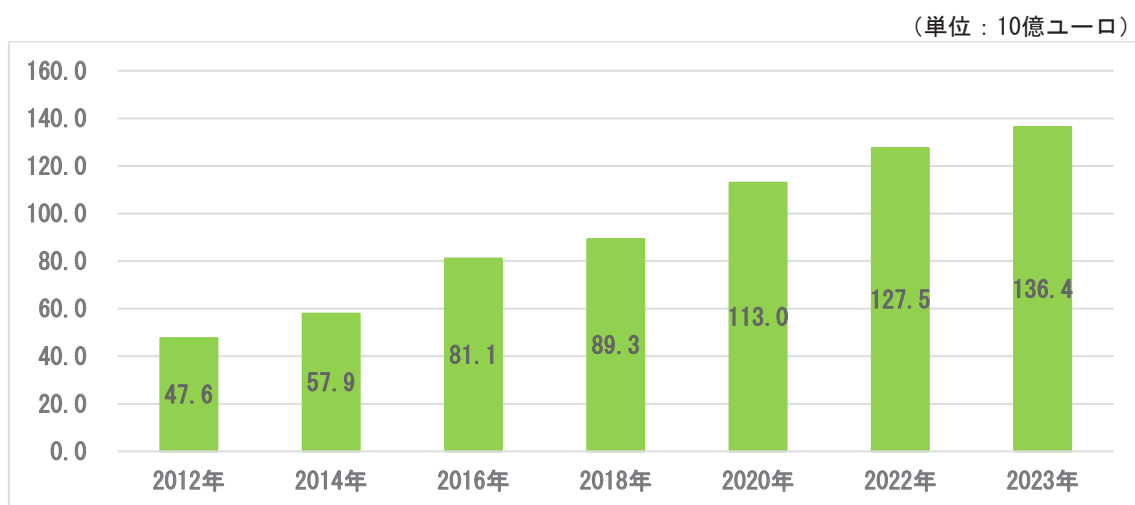
⁸⁰ 農林水産省食料産業局食品製造課基準認証室「有機食品の検査認証制度について」（令6.8）<https://www.maff.go.jp/j/jas/jas_kikaku/attach/pdf/yuuki-476.pdf>1頁

⁸¹ 2012年のユーロ円換算は、1ユーロ＝104.13円（2012年の年間平均TTS）で計算している（「1990年以降の為替相場」（前掲脚注50））。

⁸² 2023年のユーロ円換算は、1ユーロ＝153.61円（2023年の年間平均TTS）で計算している

へと約2.9倍（円換算で約4.2倍）となっている⁸³（図表15参照）。

図表15 世界の有機飲食品の市場規模の推移



（出所）FiBL&IFOAM-ORGANICS INTERNATIONAL, *THE WORLD OF ORGANIC AGRICULTURE STATISTICS & EMERGING TRENDS 2024*, p. 107及び同, *THE WORLD OF ORGANIC AGRICULTURE STATISTICS & EMERGING TRENDS 2025*, p. 49より作成

また、我が国においても平成21年の1,300億円から令和4年の2,240億円へと13年間で約1.7倍に成長しており⁸⁴、今後も成長が見込まれる市場として期待ができる。令和3年5月、農林水産省は、「みどりの食料システム戦略～食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現～」を策定しており、その中の目標の一つとして、「2040年までに、主要な品目について農業者の多くが取り組むことができるよう、次世代有機農業に関する技術確立する。これにより、2050年までに、オーガニック市場を拡大しつつ、耕地面積に占める有機農業の取組面積の割合を25%（100万ha）に拡大する」を掲げている。

こうした目標の達成に向けて、みどりの食料システム戦略推進交付金など⁸⁵

（「1990年以降の為替相場」（前掲脚注50））。2023年のユーロ円換算に関しては、以下同じ。
⁸³ 2023年において、有機食品の市場規模が大きい国の順に並べると、米国は590.03億ユーロ（約9.1兆円）と圧倒的な規模を誇り、ドイツ160.80億ユーロ（約2.5兆円）、中国126.48億ユーロ（約1.9兆円）、フランス120.81億ユーロ（約1.9兆円）、カナダ49.17億ユーロ（約0.8兆円）、スイス41.93億ユーロ（約0.6兆円）などが続いている。また、一人当たりの年間消費金額が大きい国の順に並べると、スイス468ユーロ（約7.2万円）、デンマーク362ユーロ（約5.6万円）、オーストリア292ユーロ（約4.5万円）、ルクセンブルク228ユーロ（約3.5万円）、スウェーデン220ユーロ（約3.4万円）、ドイツ191ユーロ（約2.9万円）、フランス176ユーロ（約2.7万円）、米国172ユーロ（約2.6万円）などとなっている。特に後者は、一人当たり国民所得が上位に位置する国ばかりであり、世界的な傾向として高額所得者ほど有機食品を選好して摂取しているのではないと思われる（FiBL&IFOAM-ORGANICS INTERNATIONAL, *THE WORLD OF ORGANIC AGRICULTURE STATISTICS & EMERGING TRENDS 2025*, p. 50）。

⁸⁴ 農林水産省農産局農業環境対策課「有機農業をめぐる事情」（令6.9）7頁

⁸⁵ 同交付金による支援は令和3年度補正予算から令和6年度当初予算までで、代わって令和6

で、労力のかかる有機農業における省力化を実現するために、ロボット、AI、IoTなどの先端技術を活用したスマート農業を可能とするための各地の取組（水田や畑の除草・抑草ロボットの導入など）を支援している。

能登は、平成23年に日本初の世界農業遺産⁸⁶「能登の里山里海」に認定されており、「能登の里山里海」世界農業遺産活用実行委員会が作成した能登の農産物のパンフレットによると、「能登の一品」として、「能登棚田米こしひかり」、「能登神子^{みこ}原^{はら}米」、「特別栽培米・有機栽培米 平右^{へい}ヱ^よ門^{もん}」、「NOTO高農園の野菜」、「オーガニック能登そば」、「井村さんのオーガニック大粒納豆」といった有機農業や農薬や化学肥料を極力抑えた農法によって生産された農産物や加工品が紹介されており⁸⁷、能登半島地震の前から有機農業に対する取組や関心が集まっていた地域である。

この「有機農業」を能登復興の一助とすることができるのではなかろうか。

創造的復興プランにおける世界農業遺産「能登の里山里海」に関連した取組としては、図表5のとおり「中施策2 「能登ブランド」の価値向上」における「小施策2 世界農業遺産の維持・継承と高付加価値化」が挙げられている。具体的な取組としては、①白米千枚田を復興のシンボルとして、昔ながらの工法で農地及び用排水路を復旧すること、②世界農業遺産構成資産の復旧・維持・継承及び全国イベント等での魅力発信やトキ放鳥を契機とした地域の取組などの支援、③農村景観を含む世界農業遺産構成資産の復旧・維持・継承に取り組む地区への支援による地域コミュニティの再生が挙げられている⁸⁸。

奥能登の市町の復興計画を例にすると、令和7年2月1日に開催された珠洲市復興計画策定委員会で「珠洲市復興計画(案)」が公表されており、その中で、「オーガニックビレッジ構築に向けた取り組みの推進」として、環境にやさしい有機農業を推進し、トキ放鳥の実現と自然と共生する持続可能なまちづくりを目指すとされている⁸⁹。

こうした取組によって、商品として付加価値性の高い有機農業へ切り替えて

年度補正予算からみどりの食料システム戦略推進総合対策事業により支援が行われている。

⁸⁶ 世界農業遺産とは、社会や環境に適応しながら何世代にもわたり継承されてきた独自性のある伝統的な農林水産業と、それに密接に関わって育まれた文化、陸や海の景観、農業生物多様性などが相互に関連して一体となった、世界的に重要な伝統的農林水産業を営む地域（農林水産業システム）であり、国際連合食糧農業機関（FAO）により認定されるものである（農林水産省ウェブサイト<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kantai/giahs_1_1.html>）。

⁸⁷ 「能登の里山里海」世界農業遺産活用実行委員会「世界農業遺産 未来につなげる「能登」の一品 ハンドブック」（平28.3）3～5、9、27～28頁

⁸⁸ 石川県「別冊 石川県創造的復興プラン「施策編」」（令6.6）45～46頁

⁸⁹ 珠洲市「珠洲市復興計画(案)～魅力ある最先端の復興～」(復興計画策定委員会第4回資料7) 78頁

ビジネスチャンスをつかむとともに、伝統文化、地域コミュニティ、農林水産業という古来より培ってきた我が国の原風景そのものである世界農業遺産「能登の里山里海」を保護することができれば、創造的復興プランに掲げられたスローガン「能登が示す、ふるさとの未来」にもかなうのではないかな。

能登の復興と少し論点はずれるかも知れないが、有機農産物は、形が悪く、サイズが小さいなど見た目の問題を抱え、多少割高であるものの、健康志向の消費者に受け入れられてきた。国内消費者は、有機農産物に対して「価格が高い」というイメージを抱きつつも、「健康にいい」、「安全である」、「環境に負担をかけていない」というイメージも持っている⁹⁰。前述した国内市場の成長に合わせて、有機農産物は、それらを専門に取扱うスーパーだけでなく、最近是一般のスーパーの棚にも並べられるようになってきている。国内消費者が有機農産物をより選好するようになり、スマート農業の導入などが進めば、「労力がかかる」、「収量減少・品質低下」などの有機農業が抱える特有の問題⁹¹を乗り越えられる余地が広がるものと思われる。それには、国内消費者の意識をより有機農産物に向けるとともに、農業者が経営のスマート化の投資により前向きになるような取組を図っていく必要があるだろう。国内消費者が有機農産物を一層消費するようになることで、一層の環境保全などにつながれば、有機農産物を活用した能登の復興がもたらす社会的なメリットは更に大きくなるだろう。

また、欧米を始めとする世界の富裕層に、能登を始めとする我が国の有機農産物が一層受け入れられるようになれば、我が国の農林水産業の振興にも更なる貢献が期待できるのではなかろうか。

(内線75423)

⁹⁰ 「有機農業をめぐる事情」(前掲脚注84) 17頁

⁹¹ 農林水産省生産局農産振興課「有機農業の現状と課題」(平19.3) 5頁