

農を通じた地域の活性化へ

～農山漁村活性化法案～

農林水産委員会調査室 むらかみ ようこ
村上 陽子

1. はじめに

昨年9月に発足した安倍内閣は、「地方の活力なくして国の活力なし」¹として地方の活性化を内閣の重要課題の一つに位置づけた。これを受けて政府全体で進める地域活性化策²の一環として、今国会、「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律案」が提出された。これは、農山漁村地域による自主的な活性化の推進を促すとともに、これまでの予算措置による国の支援を法制化することでその強化、安定化を図るものである。本稿では、農山漁村の現状から提案の経緯を概観するとともに、法律案の概要について紹介したい。

2. 提案に至る経緯

(1) 農山漁村の現状

ア 人口減少社会の到来と農山漁村における特徴

我が国の人口は、2005年にピークを迎えた後、減少に転じており、2045年には約1億人（1966年の人口規模）へと2割減少すると推計されている³。一方で、2005年に総人口の5人に1人であった老年人口（65歳以上）は今後も増加し、2013年には総人口の4人に1人を占めることとなる。

農山漁村では人口が大幅に減少するとともに、高齢化が総人口の高齢化より約20年進んでいる現状にある。例えば、農家人口では、これまでの減少傾向は今後も継続し、2000年から2020年にかけて60%減少し、65歳以上が占める割合は43%に達することが見込まれる（表1）。

（表1）総人口及び農家人口の推移

（単位：千人）

	1960	1980	2000	2020〔予測〕
総人口	93,419	117,060	126,926	122,735
うち65歳以上	5,350(5.7%)	10,647(9.1%)	22,005(17.3%)	35,899(29.2%)
農家人口	34,411	21,366	10,467	4,148
うち65歳以上	-	3,330(15.6%)	2,936(28.0%)	1,777(42.8%)

注：農家人口については、1980年までは総農家ベースで、2000年以降は販売農家ベースの数値である。
出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成18年12月）中位推計、江川章「コーホート分析による農家人口の将来推計」（農林金融2007年2月）、農林水産省「高齢者関係データ集」（平成18年1月版）等より作成

また、労働力について見てみると、基幹的農業従事者⁴は1960年の1,175万人から2006年には210万人(うち65歳以上が占める割合57%)に、林業従事者は1960年の44万人から2005年には5.2万人(同27%)に、漁業従事者は1978年の48万人から2003年には24万人(同34%)になっている⁵。農林水産業就業者の減少・高齢化は農山漁村のコミュニティ機能の維持を極めて困難にし、農林漁業・農山漁村構造をぜい弱化させる大きな要因となることが予想される。

既に、人口の減少や高齢化などによる農山漁村地域の衰退に伴い、地域の社会基盤等へのさまざまな影響が生じている。耕作放棄地の面積は年々増加しており(1985年13.5万ha 2005年38.6万ha) 特に山間地域での耕作放棄地率が高い。このほか、手入れが十分でない森林や獣害の増大、景観や住宅等の荒廃などの事態が発生している。

イ 農山漁村に対する関心と団塊の世代の地方回帰の動向

その一方で、都市住民は、農山漁村が有する豊かな自然、美しい景観、ゆとりや安らぎの居住空間などに魅力を感じており、農山漁村体験・農山漁村交流に高い関心を持っている。内閣府が行った「都市と農山漁村の共生・交流に関する世論調査」(2006年2月公表)によると、共生・対流の取組(都市と農山漁村を行き交う新たなライフスタイルを広め、都市と農山漁村それぞれに住む人々がお互いの地域の魅力を分かち合い、「人、もの、情報」の行き来を活発にする取組のこと⁶)については、「知っている」が2割にとどまる一方で、都市地域と農山漁村地域の交流の必要性を感じる人は多く(78.4%)、「関心がある」も半数を超えた(52.3%)。また、都市住民の4割近くが農山漁村地域との二地域居住(都市住民が年間で1ヶ月以上の中長期、あるいは定期的・反復的に、農山漁村等の同一地域に滞在すること⁷)を希望している。

さらに、50~59歳の都市生活者の4割以上が出生県であるふるさとへの回帰を、10人に1人は農村に定住して農業を営むことを希望しているという⁸。2007年より都市部を中心に定年退職する団塊の世代(1947~1949年生)は約670万人で、総人口の約5%に上る。これらの団塊世代の大量の定年退職者も含めて、田舎暮らしや農村の訪問等に対する潜在的な志向を具体的な動きにつなげていくことは地域活性化策のポイントの一つと考えられる。

(2) 農山漁村活性化プロジェクト

農林水産省はこうした状況を踏まえ、昨年10月、農山漁村活性化推進本部を立ち上げ、農山漁村の活性化に向けて検討を重ねてきた。

さらに、政府は地域活性化策の1つに都市と農山漁村の交流促進を挙げ、「農山漁村活性化プロジェクト」として関係府省で連携してこの問題に取り組むこととしている。これは、従来の施策では農山漁村の活性化に限界があるという認識に立った、新たな視点による取組と言える。

すなわち、農林漁業の担い手育成に力を入れる一方で新規就業者の就業条件が厳しいと

という現実があること、企業の導入等は立地条件等から困難な場合が多いこと、大規模な公共事業による就業機会の増加等は今日の財政事情を踏まえると難しくなっていることなどから、最近の都市住民や団塊の世代の動向等を踏まえ、田舎暮らしや農山漁村の訪問等を促すことで人を呼び込もうとするものである。政府は、本法律案による諸事業ほか、第一次産業関連への就業支援やグリーンツーリズム等の国民的な運動の推進なども含めた関係府省連携した取組の強化によって、農山漁村の居住者・滞在者を大幅に増やすことを見込んでいる（表 2）。

（表 2）見込まれる効果（今後 10 年間）

農山漁村への定住者	: 150 万人増
二地域居住者	: 300 万人増
農山漁村での宿泊者数（年間）	: 770 万人 1,000 万人

農山漁村への定住・二地域居住を希望する都市住民の 5 割が願望を実現する等と仮定して推計
出所：農林水産省資料

3．法律案の概要

（1）目的と対象

本法律案は、人口の減少、高齢化の進展等によって農山漁村の活力が低下していることにかんがみ、農山漁村における定住等及び農山漁村と都市との地域間交流を促進するための措置を講じることによって農山漁村の活性化を図ることを目的としている。

また、その対象範囲は、農林漁業が重要な事業である地域、定住及び地域間交流の促進が当該農山漁村の活性化に有効かつ適切である地域等とされ、具体的には個別に判断されることとなる。

（2）基本方針と活性化計画

国は、定住等及び地域間交流の促進による農山漁村の活性化に関する基本的な方針を定める。この基本方針に基づき、都道府県又は市町村が単独で又は共同して活性化計画を策定することができる。この点、農林水産省はより地域に密着した施策を想定して、主に市町村での活性化計画策定を期待する。活性化計画には、計画の区域や目標、当該目標を達成するために実施する事業、計画期間などを定めることとしている。目標を達成するために実施する事業とは、農林漁業振興のための生産基盤及び施設の整備に関する事業等として、具体的には、農林水産物の加工販売施設や農林漁業体験施設、市民農園など幅広い用途を想定しており、地域が提案するメニューも支援するとしている。

（3）交付金の交付

国は、活性化計画を作成した都道府県又は市町村に対し、事業の実施に要する経費に充てるため、予算の範囲内で交付金を交付する。平成 19 年度予算概算決定においては、「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金」として新たに 341 億円が計上された。これは、「元気な地域づくり交付金」415 億円（平成 18 年度当初予算）を中心とした現行の交付金を組

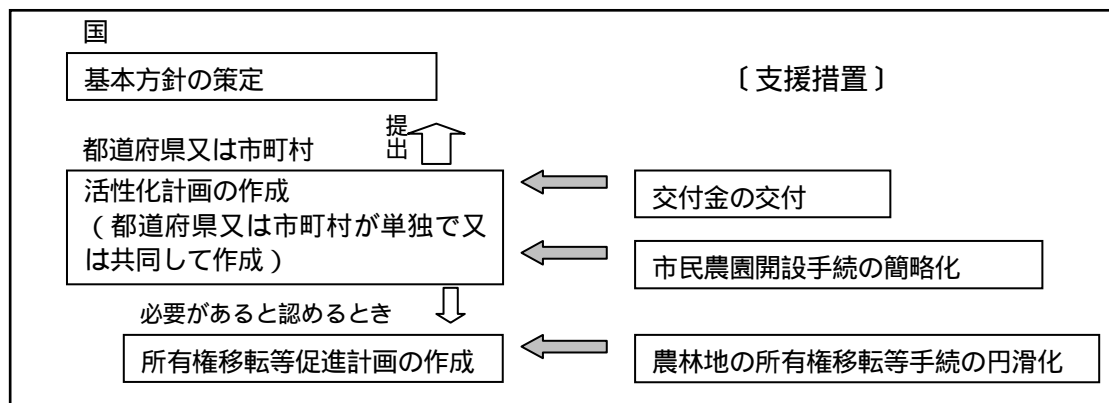
み替えたもので、減額となっているのは「これまで以上に事業の効率的実施やコストの縮減が期待できること等を総合的に勘案」⁹したためである。この新しい交付金の特徴はまず、農・林・水という省内の縦割りがなく使えて総合施設などを一気に整備できる点にある。さらに、都道府県はもちろん、市町村にも直接交付金を支払うことができるという点である。元気な地域づくり交付金では、市町村には都道府県の判断によって交付金が分配されていたが、市町村に直接配分する仕組みによって、地域活性化策について市町村がより主導的な役割を果たすことができる。

(4) 所有権移転等促進計画の作成

市町村が活性化計画に基づく事業実施のために必要な施設用地を確保する場合、農地及び林地の所有権移転等が円滑に行われるよう民法及び不動産登記法上の特例を定める。具体的には、市町村が権利関係者全員の同意を得て所有権移転等促進計画の作成・公告を行うことで、権利移転をスムーズにするものである。なお、農地の転用については、現行の農地法上の許可基準に従う必要がある。

このほか、活性化計画に基づいて農林漁業団体が行う市民農園開設の認定申請についても簡略化された手続によることができる。

農山漁村活性化法案の仕組み



出所：農林水産省資料より作成

4. むすび

「農山漁村活性化プロジェクト」の下で各省が連携して横断的・総合的に、都市との交流による農山漁村の活性化に取り組むことによって施策の幅も広がりつつあり、また、本法律案によって予算確保の面から農山漁村振興策の安定化が図られたことに一定の評価はできる。一方で、その内容について見ると、従前の交付金の枠を大きく超えるものではなく、新たな規制緩和措置を実施するものでもない。定住や二地域居住を進めようとしているものの、農地法上の転用許可基準は従前のままであり、交付金は田園住宅造成への補助には使えないなど、定住・二地域居住に直接結びつく施策とはなっておらず、どの程度農山漁村に人を呼び込む効果があるかは不透明である。また、農山村や中山間地域に関するその他の法律・施策¹⁰について、今回の取組における援用の可能性及び本法律案との差異・

整合性等についても明らかにされていない。

「できたのは巨大なハコばかり」¹¹と批判されたりゾート法¹²のように外部資本に頼った地域振興ではなく、今後は農山漁村が各地域の資源を活かす独自の振興策を模索することが必要である。そのためには地域に生活する住民が主体となって、農山漁村を再生させる長期戦略を構築するとともに、都市住民と連携してそのニーズをうまく取り込むことが期待される。同時に、「共生・対流に関する情報に接する機会が少ない」、「農山漁村でゆっくり滞在するためのまとまった休暇の取得が難しい」¹³という都市住民の社会環境等に関する施策についても一層の検討が必要となろう。

¹ 第 166 回衆議院本会議録第 2 号（ 2 ） 4 頁（平 19.1.26）

² 平成 19 年 2 月 6 日、政府は地域活性化関係の閣僚会合を開催し、各省庁にまたがる地域活性化支援策を取りまとめた『地域活性化政策体系～「魅力ある地域」への変革に向けて～』を了承した。

³ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』（平成 18 年 12 月）中位推計

⁴ 基幹的農業従事者とは、自営農業に主として従事した世帯員のうち普段の主な状態が仕事が主の者を言う。

⁵ 農林水産基本データ集（平成 18 年 12 月現在）、漁業センサス（1998 年、2003 年） 漁業就業者数の高齢化率は男子就業者数のもの。

⁶ 都市と農山漁村の共生・対流に関するプロジェクトチーム『2007 年に向けた都市と農山漁村の共生・対流関連施策の強化について』（平 18.9.7）

⁷ 二地域居住人口研究会事務局『「二地域居住」の意義とその戦略的支援策の構想』（2005.3.29）

⁸ NPO 法人 100 万人のふるさと回帰・循環運動推進・支援センター『都市生活者に対するふるさと回帰・循環運動に関するアンケート調査』（平成 17 年 1 月）より農林水産省推計

⁹ 第 166 回参議院本会議録第 4 号未定稿 19 頁（平 19.1.31）

¹⁰ 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（平成 5 年法律第 72 号）、山村振興法（昭和 40 年法律第 64 号）、優良田園住宅の建設の促進に関する法律（平成 10 年法律第 41 号）、中山間地域等直接支払制度など

¹¹ 『日本経済新聞』朝刊（平 10.8.23）

¹² 総合保養地域整備法（昭和 62 年法律第 71 号）

¹³ 都市と農山漁村の共生・対流に関するプロジェクトチーム『都市と農山漁村の共生・対流の一層の推進について』（平 17.7.21）