

# 人手不足に直面する地域の 「受援力」向上を目指して

—2020年基本計画における農村政策を踏まえて—

主事研究員 石田一喜

## 〔要 旨〕

2020年3月、新たな「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定された。今回の基本計画は、少子・高齢化が進むなかで、「農業・農村を次の世代につなぐ」ことを意識し、都市から農村の人の流れも踏まえた内容となっている。

特に農村政策は、体系的な整理がなされたうえ、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の内容をくみつつ、「関係人口」「半農半X」など多様な農との関わりを重視するなど、注目点が多い。ただし、こうした施策の執行体制については、策定後も検討が続くなど残された論点も少なくない。地域・農村に委ねた部分も多く、移住者・関係人口等も含めながら課題共有と実施体制の構築に向けた検討が欠かせない。

農村政策が第一に掲げる「農村での所得と雇用機会の確保」についても、課題共有と体制構築が必須となるが、その前段として、課題共有以前の「地域課題の棚卸し」が一層重要であり、地域の既存の組織を活用した「受援力」の向上を起点とすべきと考える。

## 目 次

- |                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| はじめに                 | 3 「田園回帰」「関係人口」をめぐる動向 |
| 1 新基本計画の特徴と本稿で考えたい点  | (1) 都市から地方への関心の高まり   |
| (1) 新基本計画は地域政策を重視    | (2) 田園回帰の実践上の課題      |
| (2) 地域政策をめぐる課題       | 4 新基本計画における農村政策の概要   |
| 2 農村を取り巻く状況と課題       | (1) 新基本計画の概要         |
| (1) 耕作放棄地の増加         | (2) 受援力向上が求められる点     |
| (2) 中山間地域等での集落機能の低下  | (3) 半農半Xにおける受援力の重要性  |
| (3) 農地として維持が困難な土地の増加 | おわりに                 |

## はじめに

2020年3月31日、今後10年程度先までの施策の方向等を示す農政の中長期的なビジョンとして、新たな「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という）が閣議決定された。

今回の基本計画は、少子高齢化と人口減少が進み、農業生産基盤だけでなく、地域コミュニティの維持も困難となってしまう状況を危惧し、「農業・農村を次の世代につなぐ」ことを強く意識している。また、本格的な営農に限らない多様な農への関わりや、「関係人口<sup>(注1)</sup>」を含めた幅広い主体の参加を重視するなど、移住・新規就農に限らずに、都市から農村への関心に広く応える施策を多く備える点に特徴がみられる。

特に農村政策は、「地域政策の総合化」「3つの柱」という考えに基づく体系化がなされたうえ、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」をくみつつ、多様な農との関わりを重視して「関係人口」「半農半X」を明記するなど、今後の農村の在り方を示す指針として、注目点が多い。

実際、東京一極集中の是正とは別に、近年、地方に関心を示す者が増えており、今回の「コロナ禍」を経て、さらなる増加が見込まれる。また、第2期地方創生等も相まって、都道府県・市町村が新規定住者や関係人口の創出・拡大に関心を持つケースは増えている。その一方で、農村や農業生産現場をみると、人口減少や担い手・農業労

働力不足の問題が顕在化し、その解決に向けた取組みを模索しているケースが少なくない。このように、相互のニーズが一致しやすい状況のなかで、いかに双方の希望のマッチングができるか、また、このときにいかなる仕組みの構築が必要なかなどを検討する重要性が増している。

そこで本稿では、都市から農村への関心の高まりと農村が直面する人口減少にともなう人手不足等の課題をつなぐポイントが、20年の基本計画（以下「新基本計画」という）の農村政策にあると見据え、新基本計画の概要と論点を整理し、いま農村に求められる対応を検討してみたい。

**(注1)** 関係人口は、特定の地域に継続的に多様な形で関わる人の総称であるが、論者によって若干の違いがある。各省庁や各論者の定義やこれまでの施策等については岡山（2019）に詳しい。

## 1 新基本計画の特徴と本稿で考えたい点

### (1) 新基本計画は地域政策を重視

新基本計画は、農業の成長産業化を促すための産業政策と、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進するための地域政策を「車の両輪」として推進することを明記した点では、15年基本計画を引き継いでいる。

こうした産業政策と地域政策を車の両輪とする表現に対しては、①ここで想定される地域政策の範囲が狭く、地域資源管理に傾斜していること、②産業政策を補完し、「構造改革を後押し」する役割が重視され、

地域政策の自立性が失われていることなどが指摘されてきた。<sup>(注2)</sup>これらの言及は、地域政策は、食料・農業・農村基本法第34条が示す「農村の総合的な振興」に沿うべきであるにもかかわらず、十分な内容となっていないという評価にもなっている。

一方、新基本計画は、「農村を維持し、次の世代に継承していくため、農村を活性化する施策を講じ、『地域政策の総合化』を図ることが重要」との認識を示し、都市から農村への関心に応える施策を多岐にわたり備えている。それゆえ、「地域政策の総合化」の内容を吟味すべきとはいえ、安藤(2020b)も、20年の基本計画は地域政策を重視する方向に舵を切ったようにみえるところの評価に至っている。

(注2) 本指摘は、小田切(2014)、柳村(2015)等の論考の後、小田切(2019)が「農政における『車の両輪』論」として05年以降の動向をまとめている。なお、小田切(2020)は、新基本計画における車の両輪の表現について、「前基本計画以来の問題点が検証されていない」と評価している。

## (2) 地域政策をめぐる課題

ただし、新基本計画の地域政策をめぐるでも、すでにいくつかの課題が指摘されている。本稿の問題意識と関連させながら、以下3つを紹介しておきたい。

### a 産業政策と地域政策をいかに「車の両輪」とするか

1つは、産業政策と地域政策をいかに「車の両輪」として推進できるのか、その方法に関する課題提起である。

新基本計画の検討段階でも、産業政策と

地域政策はすでに「表裏一体」の関係にあり、両政策を同時に進めるべきとの意見が出ていた。<sup>(注3)</sup>特に、新基本計画が地域政策の第1の柱として掲げる、地域資源を活用した所得と雇用機会の確保については、産業政策の対象となる農業生産と無関係であるとは考えにくく、両政策の連携が欠かせない。それゆえ、20年5月に発足した「新しい農村政策の在り方に関する検討会」(以下「農村政策在り方検討会」という)も、単なる地域政策だけではなく、産業政策との連携を意識して議論を進めることを検討会の方針に定めている。

例えば、「半農半X」や「農村発イノベーション」は、新基本計画では地域政策に含まれる内容ではあるが、農業、とりわけ農業生産と接点を有する。また、関係人口の創出・拡大は、地域への関心や関わりを段階的に深めることを意図しつつも、農業に関わる人を段階的に増やしていきたいという発想が背景にあるため、<sup>(注4)</sup>産業政策にかかる内容との関係性を持ち得る。これらを勘案すれば、地域政策は、農業生産等にかかる産業政策との連携を多分に想定せざるをえないと考えられる。

このとき、谷口(2020)が指摘するように、都市での人口過剰と農村での人口不足をつなぐ鍵を「多様な担い手」と捉え、新しい地域農業の在り方を模索する視点が欠かせないだろう。さらに、筆者としては、地域政策起点とは逆の考え方、すなわち産業政策側から地域政策との連携を模索する視点をあらためて持つべきと考える。なか

でも、地域政策が重視する農村での所得と雇用機会の確保に対するアプローチ方法を考えることが重要ではないか。

(注3) 例えば、新基本計画の検討に向けた課題の整理を議題とする「第84回 食料・農業・農村政策審議会 企画部会」(19年12月23日開催)において、大橋部会長、岡司委員、柚木委員等が同趣旨の発言をしている。

(注4) 関係人口は、地域への関心や関わりを段階的に深めていくための仕組みであり、本来、農業との関係は必須ではない。しかし、新基本計画では、その検討段階から、農村関係人口を増やし、とりわけ農業に関わる人を増やすことを重視する発想がみられ(「第83回 食料・農業・農村政策審議会 企画部会」[19年12月9日開催]における牧元農村振興局長の発言のほか、農村政策在り方検討会でも同趣旨の説明がみられる)、最終的な新基本計画も、関係人口の創出・拡大を援農・就農等に効果的につなげていくことを目指す内容となっている。

## b 「受援力」の向上

いわゆる「地域づくり」では、地域の思いや地域課題に対する危機感を共有し、当事者意識を持つことが重要といわれている。また、移住者や関係人口の地域との関わりが、本当の意味で地域づくりへの貢献となるためには、事前の地域課題の共有が欠かせない<sup>(注5)</sup>とされている。さらに、20年7月に発足した国土交通省「ライフスタイルの多様化と関係人口に関する懇談会」(以下「多様化・関係人口懇談会」という)では、「地域の弱みの交換」といった新しい視点を導入して、「地域側が棚卸しした課題」を地域外にも伝え、地域において関係人口との「関わりしろ」(地域外の人材が地域をよくするために関わっていける、伸びしろ)をみいだしていくことが重要という意見も出ている。

しかし、こうした課題共有や関わりしろ

をみいだす場合、その前提となる、地域による課題発見や魅力発信が重要となる。農村政策在り方検討会の委員でもある指出が提案する「編集力」は、地域全体を棚卸しして、いまある資源を再発見、再定義し、分かりやすい言葉で魅力を伝えることを重視する発想であり、この前提の重要性をあらためて喚起する内容となっている<sup>(注6)</sup>。これに併せて本稿では、2点目として、「受援力」向上の重要性を主張したい。受援力とは、地域においてボランティア等の人を受け入れる際の環境・知恵の総称であり、「受け入れる力」として特に防災関連で広く普及している用語である<sup>(注7)</sup>。地域の受援力向上では、平時からの備えと関係者間の課題共有以前のプロセスが欠かせないものとされ、幅広い情報収集と収集した情報の集約化を通じたニーズの明確化に重点が置かれている。それゆえ、情報収集をいかにスムーズかつ適切に行い、課題を可視化できるかをポイントとする検討が行われており、地域政策でも参考となる点が多い。

(注5) 地域づくりについては、総務省人材力活性化・連携交流室「地域づくり人育成ハンドブック」を参照。関係人口の地域づくりへの貢献については、総務省「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書一「関係人口」の創出に向けて一」(18年1月)に詳しい。

(注6) 『月刊ソトコト』編集長でもある指出一正氏は、「ライフスタイルの多様化等に関する懇談会」(19年度)とこれを継承する多様化・関係人口懇談会(20年度)の委員でもある。編集力については、JAグループに対する私のオピニオン([https://org.ja-group.jp/about/opinion/1711\\_2](https://org.ja-group.jp/about/opinion/1711_2))でも重要性を述べている。

(注7) 受援力は、心理カウンセリング等でも利用されているが、『都市政策』13年4月号が「東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな

な取り組み」という特集を組み、内閣府（防災担当）が「地域の『受援力』を高めるために」というパンフレットを作成しているように、防災ボランティア活動の分野では一般に使用されており、多分野での引用も増えている。

### c 農村政策の執行体制の構築

3点目として紹介するのは、新基本計画において、農村政策の執行体制が具体的に示されていないことから生じる課題である。安藤（2020a）も指摘するとおり、新基本計画は、「関係府省、都道府県・市町村、民間事業者など、農村を含めた地域の振興に係る関係者が連携し、現場の実態と課題やニーズを把握・共有した上で、その解決や実現に向けて、施策を総合的かつ一体的に推進する」ことを明示しているが、関係者間の連携の具体的な在り方やどのような施策をどのような手順・体制で進めるべきかなどに関する具体的な言及はなく、多くを各地域・農村に委ねている。農村ごとに状況・課題が異なる事情はあるとはいえ、「農村」を主語として、新基本計画の内容を解釈し、対応するためのヒントが別途あってもよいように考えられる。<sup>(注8)</sup>

また、関係者に含まれる民間事業者のうち、農業者以外の事業者の役割を想定することがそれほど容易ではなく、所得と雇用機会の確保に限って言えば、農協についても、具体的な明記はない。施策の実施にあたり地域の核となるような存在が、新基本計画内では希薄であり、今後、地域での話し合いが必要なポイントとなる。とりわけ、こうした役割を果たす事業体の新設をする場合は、話し合いの範囲や事業体の活動範囲

も論点となるため、従来の話し合いの単位である集落でよいか、より広い範囲として中山間地域等直接支払制度等の集落協定を活用するかなど留意点が多いことが見込まれる。

なお、上記の受援力では、情報の集約化を通じたニーズの明確化と明確となったニーズに対する対応体制の連携が鍵とされている。農村政策についても、情報収集、情報の集約化、施策の実施などの各種機能の分担を勘案しながら、執行体制の在り方を検討すべきと考える。

上記の問題意識のもと、ここから先では、まず農村を取り巻く状況と課題、都市から農村への人の流れに関する直近の動向を確認し、新基本計画の農村政策の具体的な内容をみていきたい。その後、農村政策在り方検討会と20年5月に発足した「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」（以下「土地利用在り方検討会」という）の検討状況も踏まえながら、新基本計画において残された論点を整理しつつ、上記の問題意識に沿って、農協も関与する受援力向上の在り方を検討していきたい。

**(注8)** 農村政策在り方検討会では、平井委員が地域づくりにおいて「地域を主語としてみる」ことが重要であり、「目標、課題を設定するところを地域の皆さんに分権する」ことが内発性の条件であると述べている（平井太郎「地域づくり人材育成とともに育つ仕組みの方向性」〔第2回農村政策在り方検討会〔20年6月30日〕報告資料〕）。

**(注9)** 新基本計画の農村政策において農協の役割が明記されているのは、地域コミュニティ機能の形成のための場づくりの推進役と「地域づくり」の取組みを行う多様な組織の一員、あるいは鳥獣害対策に参画する主体の一員としての想

定といった3か所である。

## 2 農村を取り巻く状況と課題

日本の総人口は08年をピークに減少に転じ、少子・高齢化が一層進んでいる。

15年8月に策定された第2次国土形成計画および第5次国土利用計画は、こうした本格的な人口減少に初めて正面から取り組む国土計画であり、現在、人口減少下における国土の適切な利用管理の在り方を検討中である。<sup>(注10)</sup>ここで農村は、都市と比べて人口減少が深刻、かつ高齢化も20年程度先行しているとして、集落資源の管理水準や集落機能の一層の低下が懸念されている。特に以下3点は、国土管理上、重大な懸念事項とみられている。

**(注10)** 具体的な議論は、国土審議会計画推進部会の各委員会が中心となって進めている。ここで検討内容については、「国土管理専門委員会」が21年春頃、「国土の長期展望専門委員会」が21年初夏頃に最終とりまとめを公表予定である。

### (1) 耕作放棄地の増加

1点目は農地利用率の低下、またその帰結としての耕作放棄地の増加である。

農業・林業は、「働けるうちはいつまでも」と考える高齢就業者が多い。事実、就業者数に占める65歳以上の割合が全産業中最も高く、20年の農林業センサスによれば、個人経営体の基幹的農業従事者のうち7割弱が65歳以上である。<sup>(注11)</sup>とはいえ、さすがに70歳を超えると、規模縮小あるいは離農に至るケースが急増する。高齢就業者が農業を支える状況が早々に終わりを迎えると懸

念されているのが足元の状況である。

また、農林水産省が以前実施した調査<sup>(注12)</sup>では、「高齢化・労働力不足」が荒廃農地発生の最大要因であった。よっていま進んでいる高齢化が、農地利用率の低下に帰結する可能性は高い。さらに近年は、農地集積を進めていた農業者が、高齢を理由に突如離農するケースも増えている。特に集積していたほ場が複数集落に及ぶ場合は、その対応が急務となっている。

こうした状況への対策を兼ねて、現在、市町村では、集落を基本単位とする人・農地プランの実質化に向けた話し合いを進めている。<sup>(注13)</sup>実質化を通じて、将来（5～10年）にわたって地域の農地利用を担う「中心経営体」に関する方針を定め、離農等が生じた農地の引き受け手を事前に確定しておくことで、農地利用の確保を狙っている。

しかしながら、すでに4割超の農業集落が、農地集積を進める中心経営体として想定される認定農業者、集落営農組織ともに存在しない状況にあり、実質化自体容易ではない。このように農地の引き受け手が十分ではない場合は、「将来方針」として入作者や移住者など新たな人材の受入方針を定めることが求められていることもあり、就農を希望する移住者等への期待が高まることにもつながっている。

**(注11)** 20年農林業センサスの概要については、内田（2021）に詳しい。

**(注12)** 農林水産省農村振興局「耕作放棄地に関する意向及び実態把握調査（平成26年）」

**(注13)** 人・農地プランの実質化をめぐる動向等については、石田（2020a）の前半部および石田（2020b）にまとめている。

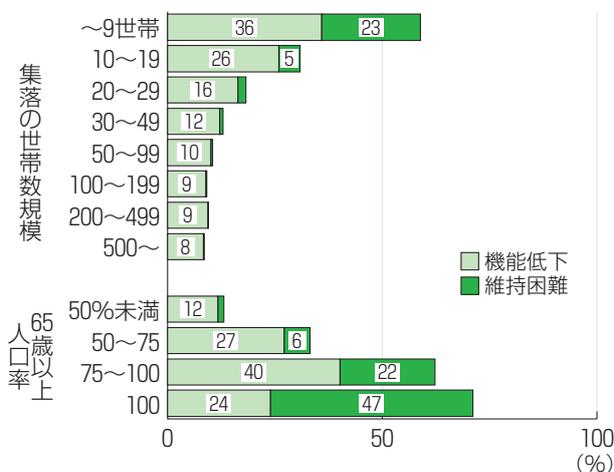
## (2) 中山間地域等での集落機能の低下

2点目は、中山間地域を中心に、集落機能が低下し、外部不経済が生じることである。

総務省が過疎地域の集落を対象に行った調査によれば(注14)、平地、中山間地を問わず、9割程度の集落が集落住民だけで各種の集落機能(資源管理、生産補完、生活扶助)の維持に対応している。ただし、その維持状況については明らかな差がみられ、中間地、山間地では「機能低下」「維持困難」の割合が高く、とりわけ山間地は1割が「維持困難」となっている。

また、世帯数と65歳以上人口比率に応じて状況を整理すると(第1図)、集落の世帯数が少ないほど、あるいは集落人口の65歳以上人口率が高いほど、集落機能の低下傾向がみられる。ただし過疎地域でも、世帯数が9世帯を下回る集落の割合は現状1割強にすぎない。一方、65歳以上が過半を占める集落はすでに3割強存在しているため、

第1図 集落機能の維持状況  
(集落世帯数、65歳以上人口率別)



資料 第1表に同じ  
(注) 集計対象は、6万3,237集落。

予断を許さない状況だといえる。

なお、15年農林業センサスを分析した橋詰(2020)も同様の傾向を明らかにしている。すなわち、集落人口が9人以下、あるいは高齢化率が50%を上回ると、農業生産を議題とする寄り合いの開催や集落での農業用排水路の保全・管理活動の停滞が顕著となる傾向が確認されている。この結果から、農村資源や集落機能の維持には、最低限度の集落規模が必須という仮説を考えることもできる。集落機能が維持される条件等を見定めるうえでも、さらなる検証が必要であり、もし本仮説が正しいのであれば、新たな定住者の確保が国土管理の観点からもより重要となり得るだろう。(注15)

第1表 集落機能の維持状況等

(単位 %)

	集落住民が維持している割合			集落機能の維持状況		
	資源管理機能	生産補完機能	生活扶助機能	良好	機能低下	維持困難
都市的地域(4,424)	83.6	83.2	90.4	92.7	7.1	0.2
平地(19,678)	95.4	95.7	96.2	89.9	9.2	0.7
中間地(18,739)	94.2	94.4	95.5	80.4	16.9	2.6
山間地(19,932)	93.6	93.8	94.3	62.1	27.7	9.9

資料 総務省地域力創造グループ過疎対策室「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書」(20年3月)

(注) 1 過疎地区が対象。( )内は各地域区分に該当する集落数。

2 集落の持つ各機能の定義は以下のとおり。

資源管理機能: 水田や山林などの地域資源の維持・保全にかかる集落機能。

生産補完機能: 農林水産業等の生産に際しての草刈り、道普請などの相互扶助機能。

生活扶助機能: 冠婚葬祭など日常生活における相互扶助機能。

では農作業常時従事要件を定め、農地の近傍での定住を前提としている（糊澤（2018）など）。また、集落機能の維持のために最低限の集落人口が必須という仮説が成り立つのであれば、多面的機能・集落機能の維持を目指す新基本計画は、暗に移住者等の集落への定住を前提とすると解釈することもできる。この点については、20年8月の土地利用在り方検討会（第3回）において、安藤委員が発言しているとおり、総戸数が少ない集落に注目して地域資源の保全状況を整理し、保全ができていない集落の特徴をみいだすような検討が別途必要だろう。なお、15年度に開催されていた農林水産省「地域資源の維持・管理の在り方に関する検討会」では、元集落住民や親戚・縁者の管理も含む集落外からの「通い耕作」の意義と限界、さらには、その成立条件などを議論していた。コンパクトシティや小さな拠点、関係人口を勘案すると、集落が連携する資源管理の在り方や「通い耕作」を通じた地域資源の管理をあらためて検討しつつ、定住が持つ意義の再検討が必要なように感じられる。

### (3) 農地として維持が困難な土地の増加

3点目は、担い手不足から農地としての利用が維持できない土地が増えることに対する懸念である。これが、農地利用に限らない新たな在り方を模索すべきではないかという問題提起にもつながっている。

「国土の長期展望専門委員会」（第5回、20年1月開催）<sup>(注16)</sup>における橋詰の報告は、集落活動の停滞傾向が顕著な集落（人口が9人以下かつ高齢化率が50%以上の集落）を「存続危惧集落」とみなし、この集落数が30年後に4倍に増えること、そこに位置する20万haの農地が「維持するのが確実に難しいであろう最低限の面積」となることを予測している。こうした状況が危惧されるなかで、国土管理専門委員会では、戦略的な「撤退・縮小」を含めて、農地としての利用以外の

新たな土地管理の方法を検討すべきという声があがっている。この時、多面的機能を含めて農地利用を条件として発揮される機能等があるのか、あるいは農地として利用しないことで新たに生じる問題があるのか等が留意点とされ、いずれも今後の検証が必要となっている。

もちろん、農業分野でも維持困難な農地に関する意見が出ている。例えば、全国農業会議所は、担い手が利用しない農地について、粗放的な利用を含む多様な農地利用を幅広く推進すべきことを提案している<sup>(注17)</sup>。また、今後の農地利用の在り方を具体的に検討する場である、土地利用在り方検討会は、粗放利用や低コストでの農地維持管理方法にとどまらず、森林への計画的転換等の可能性を検討中である。ただし、植林後に放棄された土地が逆に防災上問題となりやすいという事例が報告されるなど、農地以外の利用の在り方を検討することは決して容易ではない。

まとめると、これまでの議論は、どちらかといえば、農地利用の確保を通じて多面的機能ないし集落機能の維持を目指すものであった。これに対して、現在検討され始めているのは、外部不経済が生じず、かつ低コストの土地管理の在り方である。そこで、こうした土地管理における農村の役割、またそのときの農村の在り方を考えるべきタイミングとなっている。

以上3点を紹介したが、ほかにも農村の人口減少にともなう懸念事項が多数存在する。一方で、この間に都市から農村への移

住や交流への関心が高まっており、国土審議会等も、「田園回帰」や「関係人口」の流れから国土管理の新たな担い手が生まれることを期待している。

そこで、これらの人の流れに関する直近の状況を次にみることにしたい。

(注16) 本報告の内容は、橋詰登「農業集落の変容と将来予測—農業センサス等に基づく統計分析から—」(国土審議会計画推進部会 国土の長期展望専門委員会〔第5回〕〔20年1月31日開催〕資料)として公表されている。

(注17) 全国農業会議所「次世代に継承する活力ある農業・農村の再構築のための政策提案—新たな食料・農業・農村基本計画の実現を目指して—」(20年6月)

### 3 「田園回帰」「関係人口」をめぐる動向

#### (1) 都市から地方への関心の高まり

現在に続く都市から農山漁村への関心の高まりは、2000年代半ば以降、顕著となっている。同時に、農山漁村も集落支援員や地域おこし協力隊など「外部人材」に対する期待を高めるようになり、現在に至っている。

さらに「田園回帰元年」(小田切・筒井編著(2016))と呼ばれる15年以降は、都市住民が地方での生活を望むことや人々が都市と農村を行き交うことなどを広く含む「田園回帰」という総称が一般化したことも契機となって、さらなる関心が集まり、政策的にも田園回帰を推進する機運が高まった。

ただし、初期の段階での田園回帰は、移住・定住か交流・観光という考えが主流であり、移住ありきの場合のハードルの高さ、

あるいは観光など短期的な交流の限界が度々課題として指摘されていた。

そこで、移住人口と交流人口の間に位置し、地域づくりの担い手となるような地域外の人材を指す「関係人口」という新たな考え方が生まれ、移住・定住によらない新たな地域との関わり方が提示された。16年11月に発足した総務省の「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」は、9回の検討会を通じて、こうした関係人口の厚みと広がりの中に、さらなる田園回帰を展望することを目指し、18年1月に最終報告書をまとめている。なお、関係人口の考え方は、20年から25年の地方創生の方針を示す「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』」(19年12月)にも大きく反映されている。新たに追加された観点である「地方とのつながりを築く」では、関係人口を「地域の力」としていくことを目標に据えており、その創出・拡大に向けた取組みがより活発化する契機となっている。<sup>(注19)</sup>

(注18) 関係人口の考え方や課題等については、田中(2017)のほか、19年2月26日に開催されたまち・ひと・しごと創生本部「人材・組織の育成及び関係人口に関する検討会」(第1回)における小田切の報告資料(「『関係人口』と『地域運営組織』をめぐる論点」)が全体像を紹介している。

(注19) 第2期総合戦略の策定後、関係人口への関心は一層高まった。しかし、新型コロナウイルス感染症の拡大により、物理的に地域に「行く」「通う」が困難になるなかで、関係人口の取組みを再考すべき状況となっている。20年7月の「まち・ひと・しごと創生基本方針2020」、20年12月の第2期総合戦略の改訂は、感染症による意識・行動変容を踏まえた内容となっており、20年度に発足した多様化・関係人口懇談会や「関係人口の実態把握ワーキンググループ」は、コロナ禍以降の方向性を模索する議論を行っている。

なお、コロナ禍以降における関係人口の動向については、田中（2020）がコロナ禍をプラスに捉える3つの視点を提示しつつまとめており、参考となる。

## （2） 田園回帰の実践上の課題

このように「田園回帰」「関係人口」の関心が高まるなかで、17年の総務省調査、19年、20年の国土交通省調査、20年のまち・ひと・しごと創生本部調査は、農村に関心を持つ人が懸念するポイントを明らかにし、これらの結果が、実践上の課題を軽減する対応の検討材料となっている。<sup>（注20）</sup>

主な結果を紹介すると、まず、移住をとまなう田園回帰に関する最大の懸念事項は、仕事の確保となっている。例えば、総務省の調査では、過疎地域に移住する際の最大の重視事項は「生活が維持できる仕事（収入）があること」であり、若い世代ほど収入減少を含めた仕事に関する不安が大きい。それゆえ、今後強化を求める内容をみても、就業・就労支援や仕事・就職に関する情報発信の強化を求める声が最も多くなっている。

なお、地方創生は、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を地方に確立することを一貫して目指している。いまは、ここに所得・収入の確保という観点の導入が必要であり、移住後やりたい仕事として最多となっている農業・林業でも考慮が必須であろう。

これに次ぐ移住時の懸念事項は、住居・住宅の確保である。住居費は生活コストに直結することもあり、年齢層を問わず気に

する声が多い。また、移住後に何らかの方法で農業に関わりたいというニーズを持つ者は、農地の確保に難しさを感じている。農地権利の取得に関する制度的な課題となる下限面積要件については、すでに地域再生法の一部改正により創設された既存住宅活用農村地域等移住促進事業を通じて影響が緩和されている。<sup>（注21）</sup> よって今後は、実際に住居と農地を求める希望者に対するマッチングをいかにはかることができるかが課題となってくると考えられる。

そのほか、関係人口を含めると、「地域の人とつながりを持てる場の確保」を求める声が多い。関係人口の厚みを増していくうえで、農山漁村に関心を持った人に対する、地域の対応が問われる内容であり、そのための受け皿づくりの重要性を認識すべき結果となっている。

ちなみに、これらの点は、地域おこし協力隊の課題とも重複する。平井・曾我（2020）は、協力隊の成果を左右する要因として、収入・貯蓄に関する展望が得られること、地域との関係が悩みでなくなることの2つをあげており、収入については、複数の収入源を確保する「多業」を含めた起業・就農支援策の拡充、地域との関係については隊員と地域の関係者とで地域づくりをとともに進めていこうとする関係構築を急務としている。

地域外から人材を受け入れる際の課題に共通する傾向を踏まえたうえで、次に新基本計画が示す内容をみていきたい。

（注20）総務省調査は17年11月～12月に実施。調査

結果は、総務省地域力創造グループ過疎対策室「『田園回帰』に関する調査研究報告書」（18年3月）にまとまっている。国土交通省は19年9月と20年9月に「地域との関わりについてのアンケート」を実施。19年度調査結果は報告書として20年2月に公表済みであり、20年度調査は、多様化・関係人口懇談会において結果が報告されている。まち・ひと・しごと創生本部の調査は20年1月～3月に実施。結果は「移住等の増加に向けた広報戦略の立案・実施のための調査事業報告書」（20年3月）で確認できる。

(注21) 田園回帰等も踏まえ、国土交通省土地・建設産業局・住宅局は18年3月に「『農地付き空き家』の手引き」をまとめており、農地法第3条に基づく農地の権利取得における下限面積要件（原則：都道府県50a、北海道2ha）を制度的制約と整理している。ただし、以前から各市町村の判断により、原則となる下限面積を小さくすることは可能であった。今回の既存住宅活用農村地域等移住促進事業は、下限面積を引き下げる特例をより円滑に可能とする仕組みであり、20年1月施行となった「地域再生法の一部を改正する法律」に含まれる内容である。本事業の活用にあたっては、市町村が当該事項を記載した地域再生計画を事前に作成する必要がある。詳細は内閣府地方創生推進事務局が公表するガイドラインに詳しい。

## 4 新基本計画における農村政策の概要

### (1) 新基本計画の概要

第2図のように15年と20年の基本計画における「農村の振興に関する施策」の内容をまとめてみると、重複する施策内容は少なくない。しかし、各種施策の位置付けが整理され、これまで紹介してきた都市から農村への人の流れを踏まえた新施策が追加されるなど、相違点もみられる。以下、特徴となる点をあげてみたい。

### a 施策の体系化と「しごと」への注目

加集（2020）も指摘するとおり、新基本計画は、所得と雇用機会の確保（しごと）、定住条件の整備（くらし）、農村を支える新たな動きや活力の創出（活力）という「3つの柱」のもと、各施策を体系化している。この点は、「人口減少社会における農山漁村の活性化」という項目を有しながら、ジビエ活用や農泊、農福連携等を個別に項目化している農林水産業・地域の活力創造プラン（以下「活力創造プラン」という。20年12月15日の改訂版が現時点の最新版である）と対照的である。

また、3つの柱のうち、第1の柱が所得と雇用機会の確保となっていることも注目点である。地方創生のひととしごとの好循環と同じく、農村に人を呼び込むためには、移住時の最大の懸念点でもあった、仕事・所得の確保が欠かせないと認識されていることがうかがえる。さらに、15年基本計画や活力創造プランが個々にあげていた取組みを総括する考え方として「農村発イノベーション」が新たに提示されている。農村発イノベーションは、活用可能な農村の地域資源を発掘し、磨き上げたうえで、これまでにない他分野と組み合わせる取組みという説明のとおり、技術革新を前提とせず、地産地消など地域経済循環の仕組みも対象とするような幅広い発想である。これまでの取組みの多くが、農業を含む一次産業を起点としがちであり、15年基本計画では農村への農業関連産業の導入などを強調していたところ、他産業との連携など、より広

## 第2図 新基本計画と2015年基本計画との関係



資料 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(15、20年)、首相官邸「農林水産業・地域の活力創造プラン」(20年)

(注22)  
い視野を持つことを狙いとしている。

(注22) 諸橋 (2018) は、「イノベティブなアクション」という観点からスノー・イノベーションという造語を用いている。さらに、克雪体制支援調査の採択事例の変遷をみたうえで、イノベーションの発展段階として、モチベーションを顕在化し、仕組みを革新する「仕組みのイノベーション」、その後の「意識のイノベーション」があることを論じ、イノベーションは論理ではなく心理・意識の問題と述べている。いずれも農村発イノベーションにも共通するような重要な視点と考えられる。

#### b 中山間地域等直接支払制度の位置付けの変更

小田切 (2020) は、15年基本計画では1項目をなしている中山間地域等直接支払制度が、新基本計画では定住条件の整備にかかる施策の1つになっている点に注目している。なお、直接支払制度の第5期 (20年度~24年度) の対策では、体制整備単価の受給要件が「集落戦略の作成」に一本化された。それもあって、従来の共同保全活動や農業生産活動に限らず、様々な面から中山間地域等直接支払制度の役割が期待されることとなっている。例えば、世代を超えた人々による地域のビジョンづくりの促進についても、支払制度を活用して農用地や集落の将来像を明確化する話を促す方針が明示されている。また、中山間地域等の特性を生かした複合経営等の多様な農業経営の推進に関しても、支払制度による生産条件の不利性の補正が前提となっている。これらの点については、第5期対策に関して20年7月に発足した「中山間地域等直接支払制度に関する第三者委員会」の内容を今後フォローしていく必要がある。

#### c 地域運営組織に対する期待

実は15年基本計画も「お試し」的に居住できる仕組みを有するなど、交流人口や農村への移住・定住数の増加を目指す内容を含んでいた。新基本計画は、こうした方向性を維持しつつ、さらに近年の動向を踏まえ、地域を支える体制および人材づくりにかかる新たな内容を加えている。その1つが、第3の柱の冒頭に示されている、地域運営組織への注目である。地域運営組織については、すでに「まち・ひと・しごと創生総合戦略」15年改訂版が「小さな拠点」とあわせてその設立数を重要業績評価指標としており、第2期総合戦略も量的拡大と質的向上を目標としている。新基本計画は、地域運営組織に対して、集落営農組織が担ってきた生活サービスに加え、地域ごとに異なるニーズに対する総合的な事業の展開を期待しているが、さらに農業分野特有の内容として、農地の利用・管理に関する役割を期待していることが最大の特徴となっている。

#### d 新たな動きや活力の創出

新基本計画は、関係人口や地域おこし協力隊のほか、20年6月に施行となった「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」(以下「特定地域づくり事業推進法」という)の仕組みの活用を視野に入れるなど第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略とも同じく、新たな動きや活力に注目している。ただし、体系化のもとでの位置付けに特徴があり、特定地

域づくり事業推進法については、地域内の事業者を「多業」（1つの仕事のみに従事するのではなく、複数の仕事に携わる働き方）により支える人材の確保策の1つとしている。このように人材の活躍の促進を通じて地域社会の維持や地域経済の活性化をはかることを明記するなど、各政策を通じて目指すべき方向性が明確となっている。

また、「半農半X」ないしデュアルライフ<sup>(注23)</sup>（二地域居住）など農業と他の仕事を組み合わせた働き方や本格的な営農に限らない多様な農への関わりについても、農村での多様なライフスタイルを実現するための取組みとして、農村の魅力の発信にかかる整理がなされている。この点は、移住にあたり新規就農をありきとしない方針が提示されたと解釈することができ、移住・定住者数の確保そのものを目的としていた15年基本計画と大きく異なる点といえる。

**(注23)** 二地域居住は、都市住民が農山漁村などの地域にも同時に生活拠点を持つことであり、地域への人の誘致・移動促進策の1つとして、2000年代半ば以降、盛んに議論されている。

## (2) 受援力向上が求められる点

上記のとおり、新基本計画は多くの意欲的な内容を備えている。新基本計画からさらに具体化が必要なポイントについては、農村政策在り方検討会、土地利用在り方検討会が検討を継続中であり、最終的なとりまとめが公表された段階で、あらためてフォローすることが必要であろう。

このうち農村政策在り方検討会は、①農村の実態・要望を把握し、課題解決につな

げていく仕組みの構築としての人材育成、②政府全体で施策が十分に講じられていない課題への対応策、以上2つを主な検討事項としている。特に②は、第1の柱の「しごと」にかかる内容を多く含み、その内容は、十分な所得の確保と安心して農村で働き、生活することができる受け皿となるような事業体の育成の2つに大別できる。

第2表は、所得と雇用機会の確保にかかる内容を中心に、これまでの論点をまとめたものである。先に述べた受援力は、地域外部からの関心・支援を受け入れる際に必要なポイントを整理する概念であり、地域内での情報収集とその情報の集約・調整を通じた課題・ニーズの明確化とこうしたニーズをスムーズに満たすための施策を実行する体制構築を重視する。それゆえ、第2表にある論点についても、受援力の向上が有益となるケースが多いように思われる。以下、例として「半農半X」の論点を取り上げて、そのポイントを述べてみたい。

## (3) 半農半Xにおける受援力の重要性

### a 半農半Xにおける論点

半農半Xにおける第一の論点は、その目的をどこに設定するかである。また、これに関連して、「半農」「半X」が想定する具体的な範囲をいかに考えるべきかが議論されている。なお、半農半Xの提唱者である塩見（2003）は、「半農」を自営農業とし、「半X」を自分の能力を生かしてやりたいことと整理している。おそらく半農半Xを将来の担い手への入り口として考える場合

第2表 新しい農村政策の在り方に関する検討会における所得と雇用機会の確保に関する検討事項

<p>検討の方向性</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>多様な形で農に関わる経済主体について、農業・農外の所得の組み合わせにより、十分な所得が確保できるようにすることが必要ではないか             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 農業所得の安定・向上、所得確保の手段の多角化</li> </ul> </li> <li>都市から農村への人の流れを加速化させるためには、安心して農村で働き、生活することができる受け皿となるような、農業経営と農村発イノベーションによる事業の創出活動に地域の核となって取り組む事業体を育成する必要があるのではないか</li> </ul>				
<p>支援対象の整理</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具体的な施策対象をどうするか(農業を自営する者、非農業を自営する者、被用者も含めるか、事業体も含めるか)</li> <li>2. 非農業を自営する者をいかに支援するか</li> <li>3. マルチワーク先となる経営体等にも焦点をあてるか</li> <li>4. 事業体については、①雇用機会を創出する事業体、②地域住民に必要不可欠な総合的な事業を展開する事業体に分類し、支援してはどうか</li> </ol>				
<p>支援内容とその考え方の整理</p>	<table border="0"> <tr> <td data-bbox="320 667 845 1064"> <p>(被用者への支援に関わるポイント)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (半農半Xについて)               <ul style="list-style-type: none"> <li>・半農半Xの施策の目的(産業振興、地域振興の度合い)</li> <li>・「半農」のイメージの具体化(半農は自営であるべきか)</li> <li>・「半X」探しの支援の在り方</li> <li>・「半X」の「X」ができる人を募集することも重要ではないか</li> <li>・マルチワークの新たなネーミング(ポートフォリオワーカーの提案)</li> </ul> </li> <li>2. (関係人口について)               <ul style="list-style-type: none"> <li>・将来的に地域農業の担い手になり得る者の確保対策とするか</li> <li>・多様な農への支援体制の在り方</li> </ul> </li> </ol> </td> <td data-bbox="845 667 1402 1281"> <p>(受け皿の在り方)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・マルチワーク前提で受け入れてくれる法人の情報充実</li> <li>・地域運営組織の在り方の検討             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;地域運営組織の機能に応じた体制               <ul style="list-style-type: none"> <li>①協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つ「一体型」</li> <li>②協議機能と実行機能を組織を別々に形成する「分離型」                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 実行機能を別の法人等とするか</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>&gt;法人格をどうするか：(現状は9割が任意団体)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 労働者協同組合の活用も新たな選択肢に(注4)</li> </ul> </li> <li>&gt;農業関与型の地域運営組織の形成プロセスと支援策               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 地域運営組織の活動を農地利用、管理の方面に拡大することへの支援の在り方</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>・特定地域づくり事業協同組合の活用パターンの検討             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;派遣形態での雇用。自ら複数の仕事を自営している人は対象外</li> <li>&gt;自営している人に対する「受け皿」をどうするか</li> </ul> </li> </ul> <p>(地域づくり人材をはじめとする人材の確保)</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="320 1064 845 1281"> <p>(農村発イノベーション)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農村発イノベーションという考え方の整理</li> <li>・プロセスを加味した入り方の整理(=「なりわい就農」(注2))             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;就農を開始としない在り方</li> </ul> </li> <li>・支援の在り方、支援する人材の育成(=「継業」支援(注3))</li> </ul> </td> <td></td> </tr> </table>	<p>(被用者への支援に関わるポイント)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (半農半Xについて)               <ul style="list-style-type: none"> <li>・半農半Xの施策の目的(産業振興、地域振興の度合い)</li> <li>・「半農」のイメージの具体化(半農は自営であるべきか)</li> <li>・「半X」探しの支援の在り方</li> <li>・「半X」の「X」ができる人を募集することも重要ではないか</li> <li>・マルチワークの新たなネーミング(ポートフォリオワーカーの提案)</li> </ul> </li> <li>2. (関係人口について)               <ul style="list-style-type: none"> <li>・将来的に地域農業の担い手になり得る者の確保対策とするか</li> <li>・多様な農への支援体制の在り方</li> </ul> </li> </ol>	<p>(受け皿の在り方)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・マルチワーク前提で受け入れてくれる法人の情報充実</li> <li>・地域運営組織の在り方の検討             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;地域運営組織の機能に応じた体制               <ul style="list-style-type: none"> <li>①協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つ「一体型」</li> <li>②協議機能と実行機能を組織を別々に形成する「分離型」                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 実行機能を別の法人等とするか</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>&gt;法人格をどうするか：(現状は9割が任意団体)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 労働者協同組合の活用も新たな選択肢に(注4)</li> </ul> </li> <li>&gt;農業関与型の地域運営組織の形成プロセスと支援策               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 地域運営組織の活動を農地利用、管理の方面に拡大することへの支援の在り方</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>・特定地域づくり事業協同組合の活用パターンの検討             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;派遣形態での雇用。自ら複数の仕事を自営している人は対象外</li> <li>&gt;自営している人に対する「受け皿」をどうするか</li> </ul> </li> </ul> <p>(地域づくり人材をはじめとする人材の確保)</p>	<p>(農村発イノベーション)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農村発イノベーションという考え方の整理</li> <li>・プロセスを加味した入り方の整理(=「なりわい就農」(注2))             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;就農を開始としない在り方</li> </ul> </li> <li>・支援の在り方、支援する人材の育成(=「継業」支援(注3))</li> </ul>	
<p>(被用者への支援に関わるポイント)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (半農半Xについて)               <ul style="list-style-type: none"> <li>・半農半Xの施策の目的(産業振興、地域振興の度合い)</li> <li>・「半農」のイメージの具体化(半農は自営であるべきか)</li> <li>・「半X」探しの支援の在り方</li> <li>・「半X」の「X」ができる人を募集することも重要ではないか</li> <li>・マルチワークの新たなネーミング(ポートフォリオワーカーの提案)</li> </ul> </li> <li>2. (関係人口について)               <ul style="list-style-type: none"> <li>・将来的に地域農業の担い手になり得る者の確保対策とするか</li> <li>・多様な農への支援体制の在り方</li> </ul> </li> </ol>	<p>(受け皿の在り方)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・マルチワーク前提で受け入れてくれる法人の情報充実</li> <li>・地域運営組織の在り方の検討             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;地域運営組織の機能に応じた体制               <ul style="list-style-type: none"> <li>①協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つ「一体型」</li> <li>②協議機能と実行機能を組織を別々に形成する「分離型」                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 実行機能を別の法人等とするか</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>&gt;法人格をどうするか：(現状は9割が任意団体)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 労働者協同組合の活用も新たな選択肢に(注4)</li> </ul> </li> <li>&gt;農業関与型の地域運営組織の形成プロセスと支援策               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 地域運営組織の活動を農地利用、管理の方面に拡大することへの支援の在り方</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>・特定地域づくり事業協同組合の活用パターンの検討             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;派遣形態での雇用。自ら複数の仕事を自営している人は対象外</li> <li>&gt;自営している人に対する「受け皿」をどうするか</li> </ul> </li> </ul> <p>(地域づくり人材をはじめとする人材の確保)</p>				
<p>(農村発イノベーション)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農村発イノベーションという考え方の整理</li> <li>・プロセスを加味した入り方の整理(=「なりわい就農」(注2))             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;就農を開始としない在り方</li> </ul> </li> <li>・支援の在り方、支援する人材の育成(=「継業」支援(注3))</li> </ul>					

資料 各検討会の資料

- (注) 1 20年12月末までの開催内容をもとに作成。  
 2 「なりわい就農」については、関司(2019)参照。  
 3 「継業」については、筒井一伸・尾原浩子(2018)『移住者による継業―農山村をつなぐパトナリレー―』筑波書房、参照。  
 4 20年12月に「労働者協同組合法案」の可決・成立。2年以内に施行される。重頭ユカリ(2020)「コロナ禍で一層重要性が増す労働者協同組合法成立」『農林金融』11月号等参照。

は、複数のプロセスがあり得るとはいえ、自営農業を半農と捉えることは自然であろう。先行的に半農半Xの取組みを実践する島根県でも、半農は自営農業を原則としている。残る半Xの部分については、営農が確立するまでの収入源にもなるため、その確保は重要となる。しかし、関司(2019)が述べるとおり、半Xの内容があまりに農から離れることは望ましくないといえる。先にあげた島根県では、自営農業と集落営

農の業務に従事する「半農半集落営農」を積極的に進めている。半農を自営農業とした場合も、半Xを非農業と決めず、他の農業者等に雇用されるケース(半農半農雇用)を視野に入れるべきであろう。なお、島根県は県内の全酒蔵に毎年アンケートを行って人手不足の状況を把握し、農業と相性がよい就労先の紹介も行っている。

一方、雇用就労を「半農」にすることがあってもよいのではないかという意見も出

ている。農村発イノベーションを含め、半Xが先に想定されるケースはあり得る。また、地域によっては、半Xを持った人を呼び込む戦略を取ることも考えられる。いずれにしても、様々なプロセスがあり得ることを念頭におき、本格的な就農が希望されたときでも、対応可能なように半農半Xへの支援内容と手順を事前に考えておくことが肝要であろう。

ただし、すべての場合において、仕事の確保がポイントとなる点は共通している。よって、受け入れる地域・農村が就労機会をスムーズに提供することが、働く人が希望するライフスタイルを支えることにも直結すると考えるべきであろう。このとき重要となるのが、「受援力の向上」である。特に農業者に関しては、以下のような想定が可能である。

まず、地域の農業者が潜在的に人手不足を感じているだけでは、あるいは職業紹介事業所等に募集をかけるだけでは、就労希望者が求める情報になることは少ない。すなわち、農業者が求人を含めたニーズを顕在化し、かつその情報を集約化したうえで、就労先として選ばれるような条件を満たしアクセスできるようにして初めて有益となる。そのためには、農業者を含む地域が、何を課題に感じ、いつ、どこで人手を必要としているか明確化するための仕組みが検討される必要がある。また逆に、移住者等がどのような就労先を希望するか、その考えを明確に把握することも重要となる。これらは、受援力の前段階の「救援力」の向

上として捉えられることもあるが、個々の課題と希望を顕在化する人材・仕組みが欠かせない。

## b 受け皿となる仕組みの構築

ただし、受援力を高めるためには、個々のニーズ・希望を収集するだけでは十分ではなく、これらの情報を集約する仕組みが必要となる。この点は、コロナ禍において雇用にかかる情報集約の重要性が増したことも共通するが、広域にニーズをくみ取り、同時に発信する仕組みが重要となる<sup>(注24)</sup>。例えばJAグループ北海道では、別の仕事をしながら農業もする人を「パラレルノーカー」と位置付け、一括化した求人サイトを活用しながら、広く周知する仕組みを備えている。また、JA全農おおいたは(株)菜果野(なかや)アグリと連携するなかで、個々の農業者の労働力ニーズを組み合わせ、年間を通じた就労先の確保を実現する労働力調整を行っている(草野(2020))。

さらにいえば、情報集約を行う事業体の確定がポイントとなる。新基本計画では、こうした事業体の候補に地域運営組織をあげており、地域運営組織による農業への直接関与も含めて想定している。この形成プロセスを含め、「しごと」に関連する機能発揮の在り方は、農村政策在り方検討会でも検討が続いている。なお、地域運営組織の機能は、「協議機能」と「実行機能」に分けて考えられている。寺林(2017)が、農協は協議機能に関わるべきと論じているのは、前述した救援力の向上と同義と考えられる。

ここから先、所得と雇用機会の確保にかかる施策を実行する場合の具体的な在り方を検討する必要があるが、現状、ほとんどの地域運営組織が法人格を有しておらず、地域運営組織の活動範囲も必ずしも広域ではない。機能の内容に応じて、求められる受け皿が異なることを勘案する必要がある。

この際、様々な制度が用意されていることをフォローすることは、スムーズな受援を進めるうえでも重要となろう。例えば、特定地域づくり事業推進法に基づく特定地域づくり事業協同組合は、派遣の仕組みを通じて、「地域づくり人材のベースキャンプ」をつくりやすくする仕組みである。雇用就労を希望する者が多く、かつ派遣先となって指揮命令を行う事業者が地域にいる場合であれば、非常に有益な仕組みと考えられる。一方で、自らの経営があり、多業を展開することを希望する者に対してや、派遣先となる事業者が不在で仕事を継ぐ人を求めているケースでは、派遣の仕組みには限界がある。こうした場合は、今後可能となる労働者協同組合の設立を通じて対応すべきであろう。状況に応じて、適切な仕組みも異なり、それを考えることも受援力向上のポイントといえる。

**(注24)** コロナ禍の就労支援に関して、広域な仕組みが重要であることについては、石田一喜「コロナが変える農業」（20年9月24日日本記者クラブ報告）でもまとめている。

**(注25)** JAグループ北海道のパラレルワーカーは、「農業をやるから、農業もする時代へ」をコンセプトとして、多様に農業と関わるパラレルワーカー（「複業」「多業」「副業」など）などの総称となっている。

## おわりに

以上、新基本計画の概要と今後の望ましい方向性を紹介してきた。農業以外の分野でも都市から農村への人への流れが重要なテーマと捉えられるなかで、農村振興に向けて取り組むべき方向性は、おおむね明らかになったと考える。また、従来の移住・定住ありき、就農ありきという発想から離れ、関係人口などの多様なニーズの受入れを意識する必要が喚起されたことも大きな意味を持つと考える。今後はこうした方向性に対し、どのような戦略を持って取り組んでいくかであろう。すでにバトンは各地域にわたっている。「農山漁村地域づくりホットライン」や21年度に始まる「地域おこし協力隊インターン」など拡充される仕組みや「(株) おてつたび」など民間の支援サービスの活用を通じて、今後の展開が進むことを期待したい。特定地域づくり事業協同組合の設立も全国各地で進んでおり、21年度以降の動きが注目される。

この際、本稿でも取り上げた受援力の向上が鍵となろう。課題共有や地域の魅力を提示するうえでも、情報を適切に把握・集約し、知りたい人に明確に伝えることが重要である。筒井（2020）は、新基本計画の農村地域政策を「ちりばめられた感」が否めないと表現しているが、受援力の向上によって情報を組み合わせて、情報発信のイノベーションをはかることで解決可能な点もあろう。新基本計画上は別の項目になっ

ているが、多様なライフスタイルの実現と多業を通じた地域を支えることの両立はその典型であろう。

また本稿では十分触れることができなかったが、農地付きの空き家の情報などは、農協の各種の事業を通じて集めやすく、組合員の情報集約のハブとしての農協の役割は大きいと考える。また、農協等でも、求人サイトに関してスマートフォン等のアプリを活用するケースが急速に増えている。新たな技術の利用を通じて、改善可能なポイントが大きいことも念頭に置くべきだろう。

ただし、繰り返しになるが、各地域の状況、各状況に対するニーズによって、適切な対応は異なる。生源寺がいう「解答よりも解法」<sup>(注26)</sup>という発想や地域の現状に関する問いの立て方が一層重要になると考えられる。これらを踏まえたうえで、今後は具体的な事例を交えながら、受援力向上の在り方を示していきたい。

(注26) 本表現は、生源寺(2016)のほか、生源寺眞一「農村社会と人材育成—地域農政未来塾を中心—」(第3回農村政策在り方検討会〔20年7月30日開催〕報告資料)でも強調するポイントとなっている。

#### <参考文献>

- ・安藤光義(2020a)「農村政策は何を目指しているのか—農村の振興とは何か—」『農村と都市をむすぶ』6・7月合併号、104~110頁
- ・安藤光義(2020b)「『食料・農業・農村基本計画』の批判的検討—『食料・農業・農村白書』を素材として—」『経済』11月号、105~115頁
- ・石田一喜(2020a)「京都府における農地利用の確保に向けた取組み」『土地と農業』第50号、79~112頁
- ・石田一喜(2020b)「農地利用調整の広域ネットワーク」『農業と経済』2021年1・2月合併号、111~117頁
- ・内田多喜生(2021)「2020年農林業センサスにみる農業構造・農業集落の変化」『農林金融』2月号、40~51頁
- ・岡山信夫(2019)「震災復興と関係人口—福島事例から考える—」『農林金融』3月号、34~48頁
- ・小田切徳美(2014)「『活力創造プラン農政』と地域政策」田代洋一・小田切徳美・池上甲一『ポストTPP農政—地域の潜在力を活かすために—』農山漁村文化協会、農文協ブックレット9、50~87頁
- ・小田切徳美(2019)「農村問題の理論と政策」田代洋一・田畑保編『食料・農業・農村の政策課題』筑波書房、173~219頁
- ・小田切徳美(2020)「農村政策は蘇るか」『文化連情報』10月号、20~27頁
- ・小田切徳美・筒井一伸編著(2016)『田園回帰の過去・現在・未来—移住者と創る新しい農山村—』農山漁村文化協会
- ・加集雄也(2020)「農村政策等について」『農業経済研究』第92巻第3号、286~291頁
- ・草野拓司(2020)「JA全農おおいとパートナー企業の連携による労働力支援の取組み」『農中総研 調査と情報』web誌、5月号、24~25頁
- ・糊澤能生(2018)「改めて土地所有権を考える—農地所有権の身分論的再構成覚書—」『農業法研究』第53号、63~78頁
- ・塩見直紀(2003)『半農半Xという生き方』ソニー・マガジズ
- ・生源寺眞一(2016)「決まりごとが通用しない」『農業経営研究』第53巻第4号、1~5頁
- ・図司直也(2019)『就村からなりわい就農へ—田園回帰時代の新規就農アプローチ—』(筒井一伸監修)筑波書房
- ・田中輝美(2017)『関係人口をつくる—定住でも交流でもないローカルイノベーション—』木楽舎
- ・田中輝美(2020)「コロナ禍の地域と関係人口」『ガバナンス』9月号、17~19頁
- ・谷口信和(2020)「二〇二〇年新基本計画をどうみるか—二度目の悲劇に終わらせてはならない—」『農村と都市をむすぶ』6・7月合併号、4~23頁
- ・筒井一伸(2020)「食料・農業・農村基本計画と農村地域政策—そのポイントと空間スケール—」『にじ—協同組合研究誌—』秋号、No.673、14~23頁
- ・寺林暁良(2017)「農協と地域運営組織との連携をめぐる論点」『農林金融』10月号、2~19頁
- ・橋詰登(2020)「農村地域人口と農業集落の将来予測—農業集落の変容と西暦2045年の農村構造—」『農林水産政策研究所レビュー』No.93、2~3頁
- ・平井太郎・曾我亨(2020)「曲がり角にきた地域おこし協力隊制度—ポストコロナをにらみ—」『人文社会科学論叢』第9号、151~176頁
- ・諸橋和行(2018)「スノー・イノベーション(Snow Innovation)」上村靖司・筒井一伸・沼野夏生・小

西信義編著『雪かきで地域が育つ—防災からまちづくりへ—』コモンズ、198~204頁

- ・柳村俊介（2015）「本気度が問われる『車の両輪としての産業政策と地域政策』」『農業と経済』9月号、23~32頁

（いしだ かずき）

## 発刊のお知らせ

### 農林漁業金融統計2020

A4判 188頁  
頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所  
〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷5-27-11 TEL 03(6362)7753  
FAX 03(3351)1153

発 行…農林中央金庫  
〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

〈発行〉 2020年12月