

データの「見える化」「共有」「分析」で、地域の実情に沿った解決策を打ち出す

## データに基づいた政策づくりを支える「農業中間支援組織」の創設

大杉 覚 教授

コロナ禍という前例のない非常事態において、地域の実情に沿った対応が求められる中、法令的にも、政策判断においても、国が迅速に動けないことが露呈された。だからこそ市町村など、基礎的自治体の持つ役割は大きい。こうした有事の際には特に、自治体の特性を生かした迅速かつ的確な対応が求められる。行政学を専門とする東京都立大学の大杉覚教授は、「地域住民にとって市町村は〔最も身近な政府〕です。より早く実情を把握でき、行動に移せる先端的機関。自治体には法的な権限や財源などの制約はありますが、国や県とは対等な協力関係にあり、末端機関という位置づけではありません」と、その重要性を提起する。

「自治体には『近接性』『現場性』『公開性』『先端性』の4つの特性があります。住民と物理的、心理的に近く、施策の結果や反応を肌で感じ、検証することができ。また、住民に対してオープンな存在なので、地域の実情に沿った機敏な政策立案が可能です」

こうした自治体ならではの機動力を生かすには、「データに基づいた政策づくり」が急務だ。

「地域の実情を正確に把握しなければ、的を射た解決策を形成できません。日常業務でデータ化できるものは継続的に蓄積し、『見える』で、首長の判断も必要です」

ただし、データ化はエビデンス至上主義を意図するものではない。

「実現したい政策や地域像など、自治体職員としての信念を具体化するために、裏付けとなる根拠をデータ化しておくということです。同時に、この信念（地域政策）に共感してもらえよう、住民との恒常的な対話も肝心です」

自治体の持つ「公開性」は、多様なコミュニケーションを担う。

「農業分野で言えば、地域の消費者、生産者、生産法人、自治体間連携など、コミュニティの特性に応じた対応策が求められます。栽培指導、補助金の申請業務、経営支援、自治体間の広域連携など、マイクロからマクロまでトータルな政策力が試されるでしょう」

一方で、市町村合併などにより行政職員の担当エリアが広がり、きめ細かな対応が難しい状況にあることも事実だ。こうした行政の実情を踏まえ、「農業分野をサポートする中間支援組織の構築が必要な段階」と大杉教授は見ている。例えば、自治体とJAが旗振り役となり、栽培技術、農業経営、データの見える化、申請事務、広域連携など、各分野に適した指導や業務ができる人材を集め、チームを構築。地域の人材で構成できれば、新たな交流が生まれ、地域の活性化にもつながる。

## 自治体にできることは？

## 「産地を見える化」して、消費者ニーズを解き明かす

杉浦 宣彦 教授

コロナ禍を機に高まっているのが、消費者の食や農畜産物に対する「安心・安全」の意識だ。その結果、「誰が、どんなプロセスで生産しているのか」など、産地や流通への関心が、以前にも増して高まっている。全国各地のJAに経営助言を行う、中央大学の杉浦宣彦教授によれば、農業や産地に対する関心度が高まったことにより、都市型JAの売り上げが向上する一方で、JA全体の売り上げは伸び悩む事態が生じているという。

「大消費地の市場に各地から農産物が流入することで価格競争が生じ、価格が低下しています。都市近郊JAの直売所の売り上げは20%程度増加しましたが、価格下落のあおりを受けた地方の生産者、そしてJA全体は、売上減少の傾向にあるのです」

今の流通構造は大都市圏のJAや直売所にはプラスだが、地方産地のJAにはマイナスに働いたことになる。

「従来の大量生産、大量流通、産地競争は、果たして正しかったのか？ 各地で議論となつています。例えば、全国上位の農産物生産量を誇るある県では、県内産の野菜は主に東京へ出荷されるため、県内では他県産が流通しています。農産物の価格を適正に維持するためにも、隣県と組み、域内の農産物を相互に流通させる仕組みが必要です。すでに、近県連携の検討を進める県やJAも出ていますね」

流通の在り方を見直すと同時に、杉浦教授は、日本の農業には、根本的に取り組むべき課題があると指摘する。

「どの産地で、どんな農産物が、いつ、どれだけ生産されているのか、タイムリーに市場や国などがデータとして把握できていない実態があります。単位農協でも、担当者は把握していても、データベース化されていないケースも多い。データの見える化や共有を始めることが重要です」

また、多様化するユーザーニーズへの対応も不可欠である。

「消費者は、日頃、農産物をどうやって調理し、どのように食べているのか。カット野菜の需要増など消費動向を把握することで、産地側は品種改良や生産計画の検討につながるはず」

市場ニーズの把握に努めた結果をもとに、打つべき施策を企画し、単位農協独自に戦略的に展開している事例も増えている。

## JAにできることは？

コロナ禍で消費者の食生活、生活意識、流通構造が大きく変わる中、農業への関心がかつてないほど高まりを見せている。急激な社会情勢の変化は、農業においても無関係ではない。むしろ、「担い手不足」「販路の固定化」「耕作放棄地」などの日本の根深い農業課題を解決しうる可能性が見えてきた。困難を味方に、地域の課題解決に向けてスピードアップを始めた自治体とJAの取り組みを検証する。

# 今こそ、日本の農業課題を ポジティブ転換！

『進価』すべき、農政力。 コロナ時代を生き抜き、地域農業を守る一手とは？



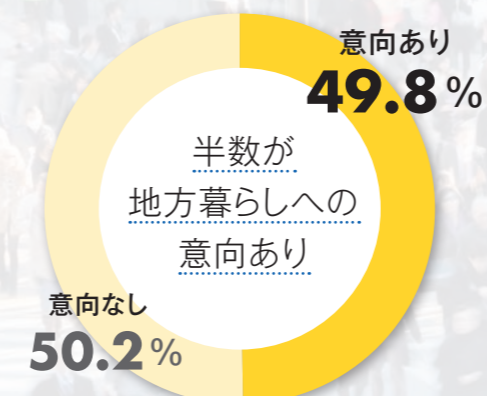
杉浦宣彦教授  
中央大学大学院戦略経営研究科教授。企業法務、金融法、IT関連法が専門。JAグループの自己革新に関する有識者会議の座長などを歴任



大杉覚教授  
東京都立大学法学部教授。専門は行政学・都市行政論。（一財）地域活性化センター「全国地域リーダー養成塾」主任講師など国や自治体の審議会委員などを多数歴任している



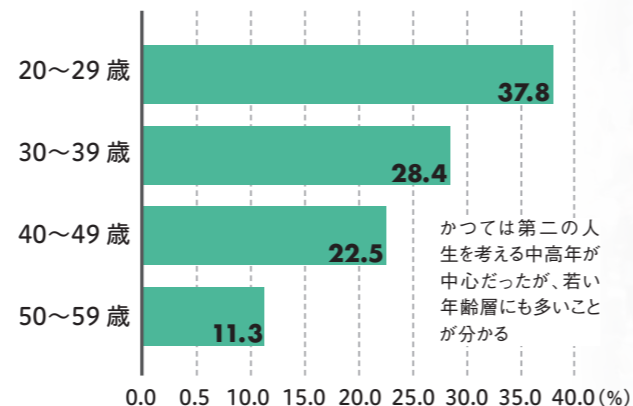
data 1 東京圏在住者(20~59歳)の地方暮らしへの意向



テレワークが進み、仕事を変えなくても移住できるようになったことは大きい

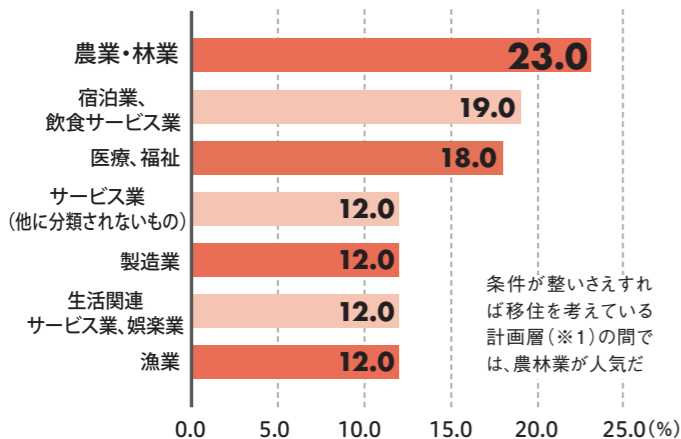
data 2 移住を具体的に計画している層の年代

※1 1年以内、または条件が整えばすぐに、ほぼ決めている地域への移住を考えている層



かつては第二の人生を考える中高年が中心だったが、若い年齢層にも多いことが分かる

data 3 地方圏でやりたい業種(計画層)~上位業種



条件が整いさえすれば移住を考えている計画層(※1)の間では、農林業が人気だ

出典:内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「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 2020年3月」(地方創生サイト)の「第3章 移住に関するアンケート調査」をもとに株式会社マイナビが作成

AGRI+からの提言

「移住」から「新規就農」まで、切れ目ない総合的アテンドを

暮らしを見つめ直す人が増えた今こそ

都市圏からの「移住」「就農」  
関心層の本音を知る。

コロナ禍で暮らしや働き方が大きく変わり、移住を考え始める人が都市部で増えている。自然を相手にした仕事に憧れながらも、新しい土地での暮らしには多くの不安材料があり、なかなか一步を踏み出せない人も多い。つまり今、「移住」と「就農」の関心層のニーズに応える支援施策を打つことが、農業関係人口を拡大する好機となる可能性を秘めている。

移住希望者へのワンストップ支援と、地域住民へのサポートが急務

かつて移住は社会の一線から退いた中高年層が主体だった。それがリーマンショック、東日本大震災を経て若い世代に裾野が広がっている。

「今では、すべての世代で移住が一般化している傾向にあります。今後もコロナ禍での雇止めなどで、就労の場を求めて移住する人の増加が見込まれ、拡大傾向が予想されます」(國學院大学研究開発推進機構 地域マネジメント研究センター 准教授 高和雄さん)

移住先での仕事として、一次産業への関心が以前より高まってはいるものの、「就農へのハードルはまだ大きい」。

2019年のふるさと回帰支援センターによる来場者アンケートでは、7割が移住先で雇用就労を希望していたという。「センターへ来られる4割の方が首都圏出身者で、農家の暮らしがイメージしにくいのだと思います。就農を希望される方も、まずは別の仕事で一定の収入を維持しながら、生産法人などで農作業を経験し、本業にできるのか、段階的に考えたい人が多いと感じます」

就農への道筋を中長期的に先導し、定住につながる人材を掘り起こしていくため、行政は就農に関する情報だけでなく、住まいや子育て、農業以外の地域の仕事など、全方位的な情報を提供し、ワンストップによるサポート体制を構築していく必要がある。

「移住と就農の部署間で縦割りの意識が強いと、相談者を円滑につないでいくのは難しい。まずは連携が大切です」

移住後も、ワンストップ支援が果たす役割は大きい。「時間はかかるかもしれませんが、移住先で農業に触れる機会を提供し、適性を確かめながら、最終的に就農へとつないでいくやり方も有効だと感じます。なんとなく農業をやってみたい、という人にとってもハードルが下がり、結果的に就農者が増えることも考えられます」

移住や就農に関しては、「もう一つ、大きな課題が見逃されている」と高さんは指摘する。

「受け入れ先の地域住民の方も、実は不安を感じています。地方では人材を送り出すことが多い一方で、地域外からの人材を受け入れることには慣れていません。移住者だけでなく、地元住民をサポートする施策も必要なのです」

行政は、移住者を増やす施策だけでなく、円滑な移住者受け入れ施策を地域住民と共に考える段階にあるのではないかと「間をつなぐ世話役やコミュニティの存在で、移住者の定着率は違ってくる」と地域に根ざす人材を増やす上でも、早急に取り組むべき課題と言えそうだ。



認定NPO法人ふるさと回帰支援センターのアドバイザーも兼任している  
高和雄さん



飲食店などへの営業自粛、時短営業により、食材の需要が落ち込む一方で、ネット販売や直売所など、一般消費者へ向けた新たな販売チャネルや流通サービスの可能性が浮上してきている。社会情勢の変化を販路拡大につなげるには、自治体やJAにも迅速かつ細やかな対応が求められる。



# 販路拡大で失敗しない2大ポイント。

生鮮食品の買い方と流通に変化の兆し

### ポイント1 買い手の動向を把握し、実店舗とECで売り分けを

コロナ禍による外食需要の落ち込みは、外食向けに販路を絞っていた生産者に大き

な打撃を与えた。農業が抱えるさまざまな課題の研究やコンサルティングを行っている、公益財団法人流通経済研究所の折笠俊輔さんは、次のように指摘する。

「外食の需要は落ちないと思われていたが、コロナ禍でその前提が覆ってしま

ました。販売先、出荷先などをバランスよく組み替え、リスクを分散することの必要性が改めて認識されました」

コロナ禍を機に、内食・中食が増えたことで急速に伸びているのがECチャネル（「Commerce」：インターネット通販などの流通経路）だ。

「外出を控える人が増え、ECでの食材購入率が増えました。利便性の高さに気づき、コロナ後も利用を継続する人は多いでしょう。また、ハレの日以外食でなくなったことで、特別感のあるものを取り寄せて自宅で楽しむ動きも目立っています」

その一方で、スーパーや直売所などでの購買が衰退するわけではないという。

「今後は、消費者のECと実店舗の使い分けが進むと思います。希少品種や伝統野菜のほか、有機栽培や朝採れのように鮮度を売りにした野菜など、付加価値の高いものはECで購入し、近所でも買える常備野菜などは、スーパーや直売所で買うというような形です。生産者や自治体、JAも、消費動向に合わせて農産物を売り分けていく必要があります」

### ポイント2 地域の実態に合った販売チャネルを選ぶ

その際、地域の実態や戦略に合った販売チャネルを選び、ある程度出荷ロットを揃えた上で、売り先を多様化していくことが重要だという。

「大規模産地なら、出荷ロットも大きく設定し、大規模流通を相手にした方が効率的です。今後はそれをすべて市場に卸すので

はなく、契約栽培を増やしたり、地元消費の割合を高めたり、スーパー、飲食店、ホテルなど売り先を分散させていくことが重要。一方、有機栽培や少量多品種の栽培に取り組む生産者が多い地域なら、ECを積極的に活用し、個人消費者やこだわりのある小売り、飲食店など取引先のタイプを広げていくと良いでしょう」

また、JAが窓口となり、生産者に販売先の選択肢を提示することもできる。

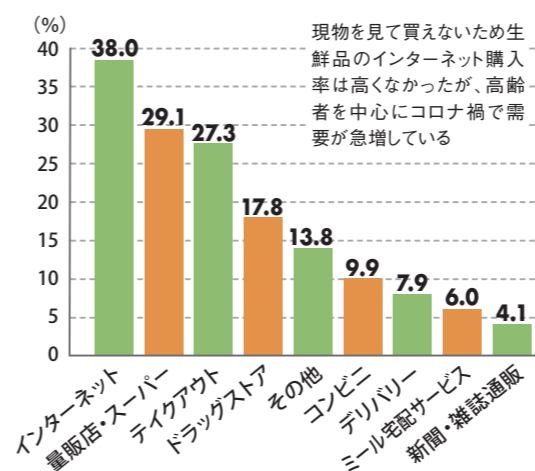
「直売」「小売り」「市場」「外食」など、販売先ごとに個別の部会を作り、適した規格やサイズを指定して栽培・販売します。取引先がJAであることに変わりませんが、販路を意識してより主体的に生産してもらうことができます」

販路開拓に際して重要なのが、取引先との信頼関係だ。緊急時のトラブル回避にもつながるといえる。

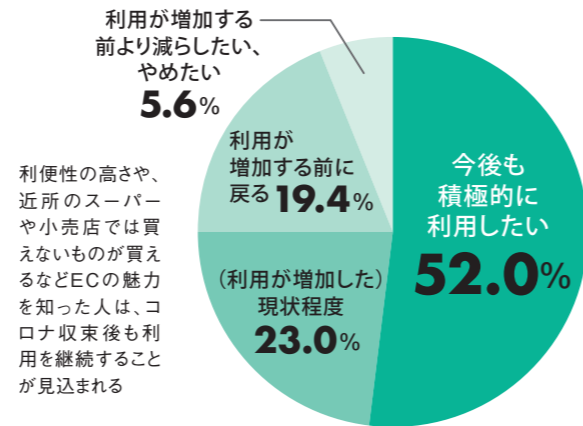
「生産側は約束したクオリティの品と量を確実に納め、買い手も約束した量を約束した値段で買い取ることを念頭に、取引を進めることが大切です。トラブルの対策にはコストも時間もかかります。うまく稼働している時にこそ手を打つべきです」

販路の固定化は従来から課題として認識されていたものの、改善されないままコロナ禍を迎え、その弊害が露呈した。コロナに限らず、震災をはじめとする緊急事態はいつでも起こりうる。どんな事態が生じても柔軟に販売先を振り分けられるよう、常に複数の販路を確保しておくことは、流動性の高い時代を生き抜く農業経営に不可欠な観点と言えるだろう。

### ポイント1 コロナ禍で利用する機会や量が増えた食品購入方法



### ポイント2 インターネットでの食料品購入について (インターネット購入が増えた人に対する設問)



### ポイント3 地域の実態に合わせた販売チャネルと売り先

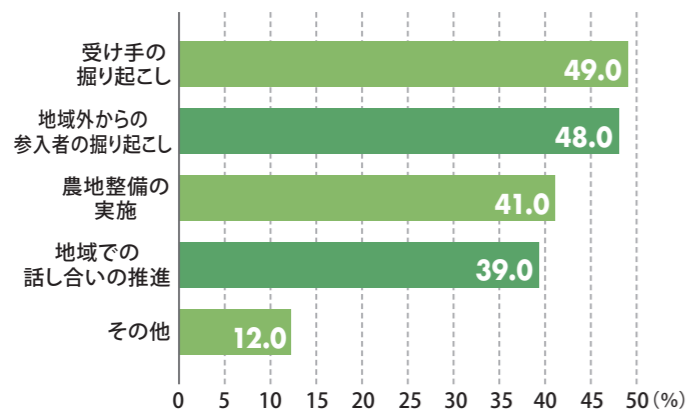
地域の実態・戦略	出荷ロット	販売チャネル → 売り先
大規模産地	大 (例: 1t~、パレット単位)	大規模流通 → 卸売り市場、大手スーパー、飲食チェーン、ホテル、食品メーカー
付加価値を追求する個人生産者が多い (有機栽培、少量多品目栽培など)	小 (1kg~、箱単位)	EC → 一般消費者、個人経営の飲食店、コンセプト型の小売店 直販 → 直売所、マルシェ

出荷ロットや販売チャネルは産地の実態や戦略に合わせて選び、その中で売り先を多様化していくことが求められる



耕作放棄地の中間的受け皿となる「農地中間管理機構」により農地の集積と集約に、一定の成果は出ているものの、集約に向かない農地については活用が伸び悩んでいる。一方で、「体験農園」や「貸農園」で「農のある暮らし」を求める農業関心層は増えており、「小さな農業」で耕作放棄地を活用したいと考える人の存在が見えてきた。行政はこの動きをどう捉え、行動すべきなのか。

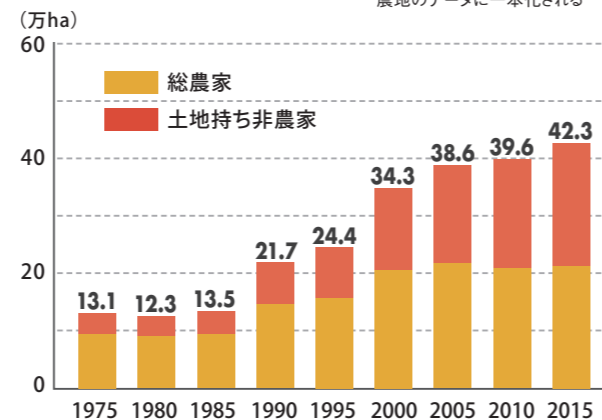
### 3 中山間地域における農地中間管理機構の活用を進めるために必要なこと



過疎化や高齢化が進む中山間地域では、地域外からの参入者も必要とされている

出典：農林水産省「農地中間管理事業の5年後見直しについて(2018年11月)」  
農地中間管理機構の活動状況等に関するアンケート調査(市町村向け調査)より

### 2 耕作放棄地面積の推移

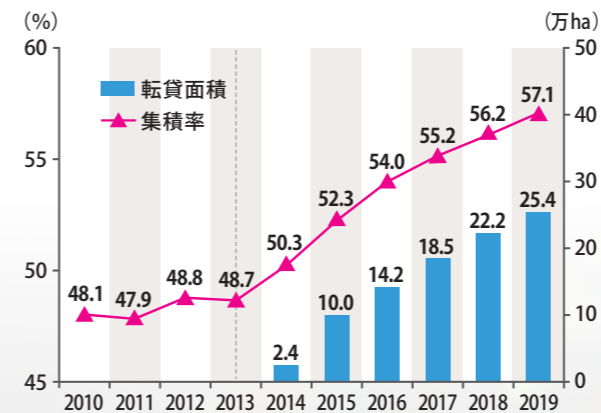


土地持ち非農家の耕作放棄地が年々増え、2015年は全体のおよそ半分を占めている

出典：「荒廃農地の現状と対策について」P2 農林水産省 2020年4月

※耕作放棄地の統計データは2015年をもって終了。今後は2008年より統計が始まった荒廃農地のデータに一本化される

### 1 全耕作放棄地面積に占める担い手利用面積シェアと農地バンクの取り扱い実績(転貸面積)



2014年以降、担い手への農地集積は上昇しており、2019年時点では57.1%が転貸されている

出典：「農地バンクによる農地の集積・集約化(2019年度)」農林水産省

## AGRI+からの提言

# 農的な時間を求める人々を耕作放棄地の新たな開拓者に

思い切った施策が耕作放棄地を蘇らせる

現在、集積された耕作放棄地のうち全国平均で57.1%が活用され、国は2023年までに8割の活用を目指しているが、それでも2割は耕作されないまま残ることが予測されている(図1)。「規模拡大だけでは、耕作放棄地は解消できない。今、時代は逆転していて、農業の世界では担い手不足とされているのに、一般の人は暮らしの中で、農的な時間を求めている。小農的な活動をしたい人に向けて、耕作放棄地を使いやすくすれば、地域課題など複合的に問題が解決できるのではないかと株式会社マイファーム代表の西辻一真さんは現状を見ている。耕作放棄地や遊休地の解消を目指す起業し、貸農園や農業学校の運営など農業関係人口を増やす取り組みを数多く手掛ける西辻さんは、耕作放棄地を三つのエリアに分けて捉える。

一つは都市部の遊休地。農業関係人口を増やす入り口として体験農園や貸農園として活用でき、コロナ以降、需要が急激に高まっている。二つ目は農業者が頑張っている「産地」と呼ばれるエリア。ここでは集積・集約化をすすめ、地域の担い手農家や農業法人が耕作地に戻す。三つ目が中山間地域の耕作放棄地だ。

「専業農家において、収益化や集約化が難しいと判断された条件に厳しい農地です。ここで新規就農者が従来型の農業で収益を上げていくのは難しいし、リス

クが高過ぎる。だからこそ、本格的な収益化を目指すというより、家庭菜園を趣味でやりたい人や、半農半Xで農的な暮らしを求めている「小さな農業」をした人へ開放してほしいのです」

そこに立ち上がるのが農地法だ。農地法では5000㎡以上(北海道は2ha)でなければ、貸借・売買できない。2009年からは各地域の実情に合わせて、下限面積を下げるのが可能になったが、それでも最低10a(10000㎡)以上となる。移住施策として「空き家バンク」に登録された空き家に付属する農地については、下限面積をさらに低く設定することができ、1a(1000㎡)から農地取得を可能にしている自治体も出てきている。これは家庭菜園ができる程度に農業を始めたいという希望者が増えていることを受けて、対応したものだ。

7ページに登場した岐阜県白川町のように、0.01a(1㎡)から取得できるように、大幅に下げた自治体もある。

2015年時点で、全国の耕作放棄地は42.3万ha(図2)となっている。「例えば、日本の人口の半分にあたる約5000万人が1a(1000㎡)の農地を使うことで解消できる。たくさんの人に小さな農地を活用してもらおう方が、これからの時代、現実的ではないでしょうか。小さな農業こそが、耕作放棄地解消の近道だと思えます」

収益化までには至らないけれど、「農」のある暮らしを求める人々を、将来的な農業関係人口として捉える時機が到来していると言えるだろう。

180度視点を変えて、新たな解決策を探る

# 耕作放棄地を「小さな農業」に開放する。

