

シニア層の農業継続による農村地域振興の可能性

創発戦略センター コンサルタント 多田 理紗子

目 次

1. はじめに
2. 農業人口の減少に伴う課題
 - (1) 農業経営体数の減少と担い手の台頭
 - (2) 農業人口の減少は農業生産の基盤を揺るがす
 - (3) 食料・農業・農村政策下での方針
3. 課題解決のカギはシニア層の活躍
 - (1) 農業人口減少の要因はシニア層の離農
 - (2) シニア層農業者の継続は地域にも好影響
4. シニア層の農業継続支援のポイント
 - (1) シニア層の農業継続意向と不安要素
 - (2) 求められるのは不安を和らげる支援機能
 - (3) 必要とされる支援機能
 - (4) 支援機能を持ちうる組織
 - (5) 支援にあたっての留意事項
5. 必要とされる施策
 - (1) 農村政策の拡張
 - (2) 成功事例の共有と相談先の明確化
 - (3) 農業にかかわる人のデータ整備

要 約

1. 近年、農業人口が急激に減少している。農業者は農産物を生産するだけでなく、農道や農業用排水路といった農業インフラ、農地などの維持管理を通じて、農村と地域の農業を維持する役割を果たしている。農業人口の減少が続けば、農業生産の基盤となる農業インフラや農村地域を維持・管理する人手が不足し、農業生産の基盤を揺るがしかねない。
2. 農業人口が減少している最大の要因は、シニア層の離農である。各年代の流入・流出数を見ると、若い世代では新規就農などによる流入があり農業人口が増加傾向にあるが、70歳を超えると流出が多くなり、それに伴って農業人口全体が減少する。農業人口減少対策として、国や自治体による新規就農者支援が行われているが、減少が緩やかになるほどの成果はまだ出ていない。農業人口を一定数維持するためには、就農者を増やすだけでなく高齢化に伴う離農者を減らす、すなわちシニア層の農業継続を支援することが有効であると考えられる。
3. シニア層の農業継続は、農業人口の維持のみならず、地域の活力向上にも繋がる。農業は身体的・精神的な健康維持に貢献すると言われており、農業継続によって元気に活躍できるシニア層が増えれば、将来的には地域の医療費・介護費の削減が期待できる。何より、人口減少社会のなかで、一人ひとりがいきいきと活躍する地域は、豊かで魅力ある地域になると考えられる。
4. これまでに当社が行った調査から、歳を重ねた農業者は、身体機能の低下をはじめとする不安を抱えながら農業に向き合っていることが明らかになっている。一方で、不安と上手く付き合いながら、前向きに農業を続けているシニア層農業者も多い。地域にシニア層の農業継続を支援する機能を持った組織を作ることで、シニア層の不安を軽減しながら、農業継続を支えることができると考える。

1. はじめに

近年、農業人口の減少が著しい。基幹的農業者数（注1）は、2005年から2020年までの15年間で、約224万人から約136万人へと約6割に減少している。農業人口の減少により、農村地域では農村環境や農業インフラの維持が難しくなることが懸念される。1999年に制定された食料・農業・農村基本法では、農村環境や農業インフラの維持のための農村政策の必要性が掲げられ、地域活動への支援が行われてきた。また、国や自治体により新規就農への支援が積極的に行われ、農業人口の減少を止めるべく多くの施策が実施されている。

食料・農業・農村基本法の制定から20年以上が経ち、2022年から同法の検証が行われるなかで、改めて農業・農村にかかわる人を増やし、地域資源を維持するための方向性が検討されている。筆者は、新たに農業・農村にかかわる人を増やすと同時に、農業者（統計上の「基幹的農業従事者」をはじめ、仕事として農業に取り組む人を総称して、本稿では「農業者」とする）が農業を継続するための支援、すなわち農業者を減らさないための方策も必要であると考え。現在農業を支えている農業者が、歳を重ねても離農せず、時には耕作面積を減らしたり作業時間を短縮したりしながらも農業にかかわっていくことは、農業人口の維持、そして農村や農業インフラの維持に繋がる。また、シニア層が農業にかかわることで心身ともに元気に歳を重ねていければ、その人自身の人生の充実や、地域の活力向上にも繋がっていく。

規模を縮小していく農業者への支援は、現在の政策における位置付けが難しいテーマである。農業を支える政策は誰を支援の対象とするのかという議論は、過去幾度も繰り返されている。現在の政策は、農業を産業として行う農業者を農業政策で支え、それ以外の農業者は農村生活や農業インフラの維持に貢献しているとの位置付けで農村政策で支えるという両輪で行われている。農業政策の対象とならない農業者の農業生産は、農村政策を拡張し、地域の力で支えていくべき領域と考えられる。

本稿では、シニア層の農業者の現状を分析し、農業継続に向けた支援の仕組みを検討する。

（注1）基幹的農業従事者は、「15歳以上の世帯員で調査期日前1年間に自営農業に従事した者又は農業とそれ以外の仕事の両方に従事した者のうち、自営農業が主で、ふだん仕事として自営農業に従事している者」と定義される。

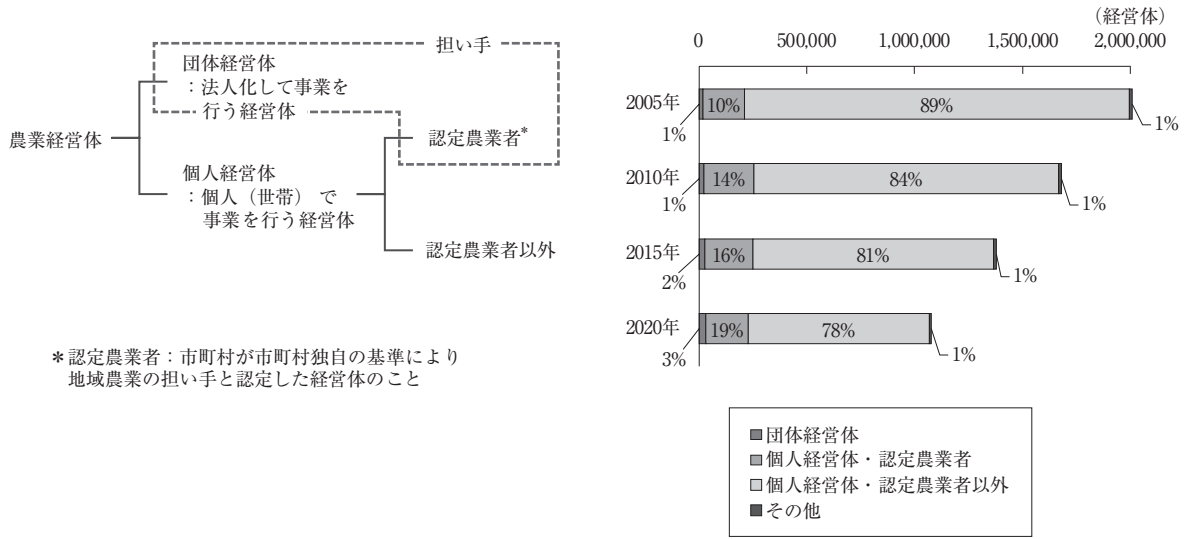
2. 農業人口の減少に伴う課題

(1) 農業経営体数の減少と担い手の台頭

農業生産において、一定基準以上の経営規模を持つ経営体を農業経営体という（注2）。農業経営体は図表1の通り三つに分類でき、「団体経営体」「認定農業者」は農業政策上「担い手（注3）」、すなわち大規模で効率的な農業生産を実現しつつ収益も確保するような農業経営体と位置付けられている。農業経営体の経営体数はおよそ108万経営体（注4）で、その内訳を見ると近年、認定農業者以外の個人経営体が大きく数を減らしており、担い手の割合が高まっている（2005年の11%から2020年に22%まで上昇）ことが分かる。

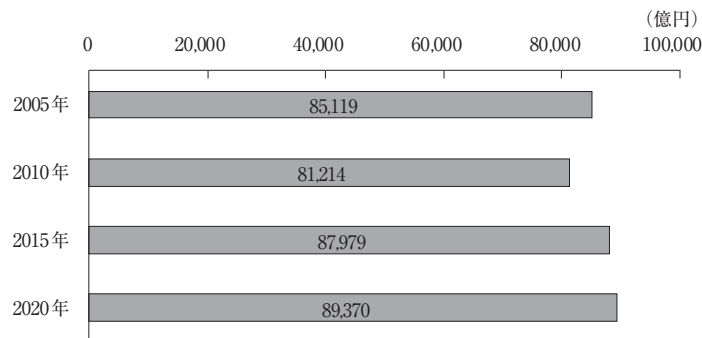
農業経営体数の減少に伴い農業が縮小しているかということ、そうではない。同じ時期の農業総産出額は減少しておらず、むしろ2015年、2020年と微増傾向にある（図表2）。これは、大規模経営や農業法人といった担い手が、スマート農業技術の導入を始めとする工夫により効率的、安定的な生産を実現させ、

(図表1) 農業経営体の分類と推移



(資料) 農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

(図表2) 農業総産出額の推移



(資料) 農林水産省「生産農業所得統計」より日本総合研究所作成

生産力を向上させているためである。日本の農業生産は、より少数の経営体で担われるようになってきたと捉えることができる。

(2) 農業人口の減少は農業生産の基盤を揺るがす

(1) で見た現状からは、担い手の割合が上昇し、また担い手の生産力が高まっていることで、効率的な農業生産が実現しているようにも思われる。しかし、個人経営体を中心とした農業人口の急減は今後、農業生産の基盤にかかわる大きな問題を引き起こしうる。

農業者の役割は、農産物を生産することだけではない。農道の草刈り、農業用排水路の泥さらいなど、農業生産を支えるインフラの管理は、農業者の共同作業によって行われている。また、農業者が耕作により農地を維持することは、農業地域の環境保全、山間地の洪水や土砂崩れの防止、地下水の生成などに繋がり、農村地域だけでなく都市も含めて国民に様々な恵みをもたらしている。

近年の農業者の急減は、農業インフラや農地といった地域資源の管理を行う人手の不足に直結しており、担い手の負担増加も懸念されている。少数の担い手が農地の集約を進め、大規模で効率的な農業生産を実現したとしても、その地域における地域資源の維持管理まですべてを担い手が行うことは難しい。例えば近年、大雨時に農業用排水路から水があふれ、道路や周辺農地が浸水する被害が各所で発生している。農地が浸水すると、農作物の葉や茎に泥が付きその後の生育が悪くなったり、病気が発生したりと、大きな被害が出る。特定の地域で大規模に生産を行っている農業経営体ほど、被害は大きい。こうした被害を防ぐためには、日頃から農業用排水路の泥をさらうなどの管理が必要になるが、少数の担い手で地域全体の用排水路の管理を行うのは負担が大きい。地域に一定数の農業者がいれば、用排水路の維持管理を分担して行うことができる。

農業者の減少は、地域資源の管理にかかわる人の減少でもある。今後ますます農業人口が減っていく事態となれば、農業生産の基盤となる農業インフラや農地の維持・管理が手薄になり、担い手の農業生産も影響を受けることが懸念される。

(3) 食料・農業・農村政策下での方針

農業人口の減少とそれに伴う地域資源管理にかかわる人手不足に対しては、国も危機意識を持っている。

1999年、現在の農業・農村政策の指針となる食料・農業・農村基本法（以下、「基本法」）が制定された。基本法では、農業には国民に食料を供給する役割と農村環境を保全する役割があるとされ、二つの役割を念頭に置き、農業そのものの発展だけでなく、農村地域の振興を目指すという大きな方針が示されている。この方針のもと、農業を産業として育てる「農業政策」と地域の農業インフラや農地を守る「農村政策」が両輪として進められてきた。

基本法の制定から20年以上が経ち、2022年から同法の検証と見直しが行われている。見直しの四つの方向性のうちの一つが「農村・農業にかかわる人を増やし、農村や農業インフラを維持」することであり（注5）、既存の農村政策では十分な成果が生まれておらず、一層のテコ入れが必要であるとの見方がされている。今後、農村政策をいかに進めていくかが問われる時期になっていると言える。

（注2）農業経営体は次の規定のいずれかに該当する事業を行う者をいい、家庭菜園や自給的な農業は含まない。

（1）経営耕地面積が30a以上の規模の農業

（2）農作物の作付面積又は栽培面積、家畜の飼養頭羽数又は出荷羽数、その他の事業の規模が次の農林業経営体の基準以上の農業

①露地野菜作付面積15a／②施設野菜栽培面積350㎡／③果樹栽培面積10a／④露地花き栽培面積10a／⑤施設花き栽培面積250㎡／⑥搾乳牛飼養頭数1頭／⑦肥育牛飼養頭数1頭／⑧豚飼養頭数15頭／⑨採卵鶏飼養羽数150羽／⑩ブロイラー年間出荷羽数1,000羽／⑪その他 調査期日前1年間における農業生産物の総販売額50万円に相当する事業の規模

（3）農作業の受託の事業

（注3）農業政策上で使われる「担い手」は、一般的な「引き受け、支える人」の意味合いではなく、本文中で述べた大規模で効率的な農業生産を実現しつつ収益も確保するような農業経営体を指す。本稿での「担い手」は、農業政策で使われる意味合いの「担い手」を指す。

（注4）冒頭に見た基幹的農業従事者数は個人経営体で農業に携わる「人」の数であり、ここで見る経営体数の数字とは異なる。

（注5）その他の見直しの方向性としては、「皆さんに食料を届ける力の強化」、「次世代へつなぐ、環境にやさしい農業・食品産業への転換」、「新たな技術も活用した、生産性の高い農業経営」が挙げられている。

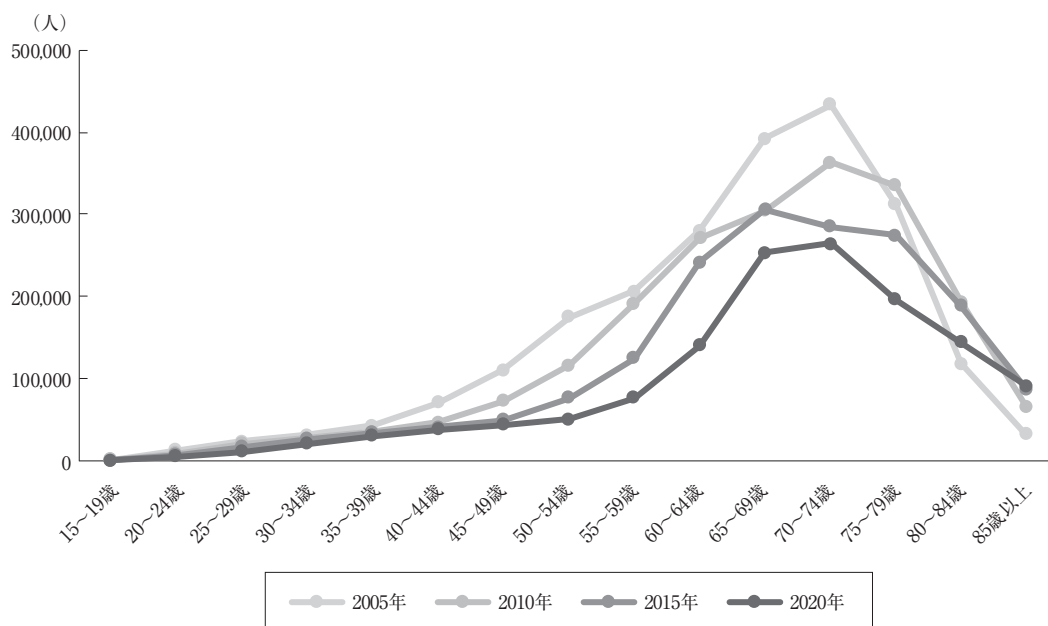
3. 課題解決のカギはシニア層の活躍

(1) 農業人口減少の要因はシニア層の離農

ここからは、農業経営体のなかでも大きく数を減らしている個人経営体の農業者について、その減少の実態を見ていく。

図表3からは、2005年、2010年、2015年、2020年の4カ年で見ると、農業者数は毎年減少していること、また年によって多少の差はあるものの、「65～69歳」「70～74歳」「75～79歳」が農業者の大半を占めてきたことが分かる。農業者の減少と高齢化が年々進行していることが読み取れる結果となっている。

(図表3) 年齢階層別の農業者数の推移

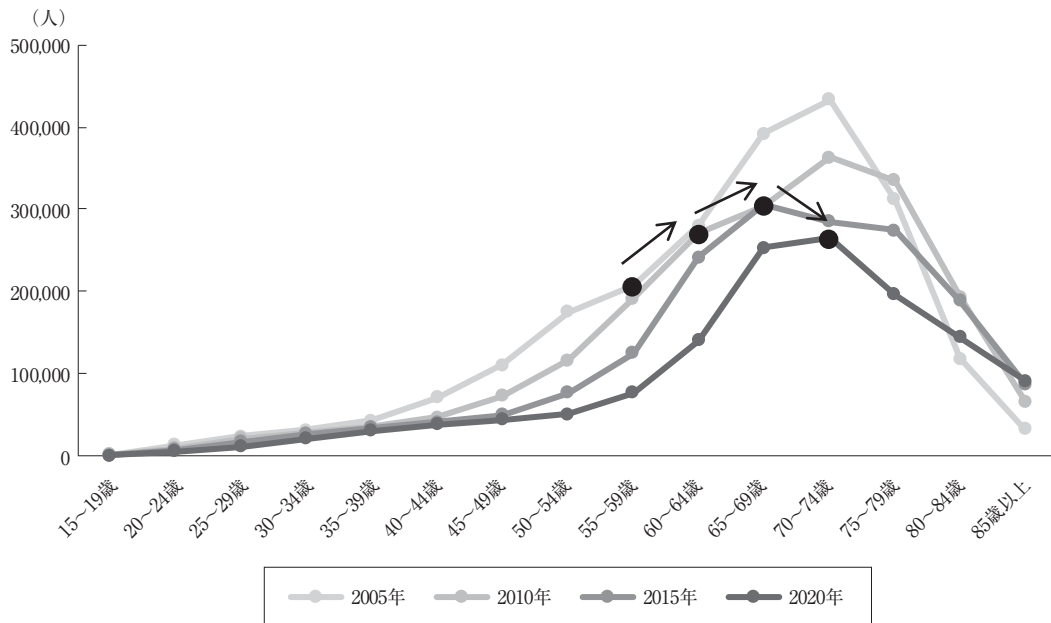


(資料) 農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

ただし、あらゆる年代の農業者が減少しているわけではない。図表4で、2020年に最も多い年齢階層である「70～74歳」の農業者数の推移を見てみよう。この階層の農業者は、5年前の2015年は「65～69歳」、10年前の2010年は「60～64歳」、15年前の2005年は「55～59歳」の階層に属する。2005年の「55～59歳」は20万人で、2010年の「60～64歳」は27万人と、5年間で数が増えている。さらに5年後の2015年の「65～69歳」は30万人とさらに数が増えていく。これは「定年帰農」と呼ばれ、会社勤めをしながら両親の手伝いなどで副業的に農業にかかわっていた人が、会社の定年が近づき、農業にシフトしていく現象である。その5年後、2020年の「70～74歳」は26万人となり、それまでの増加傾向からは一転して4万人以上が離農していることが分かる。

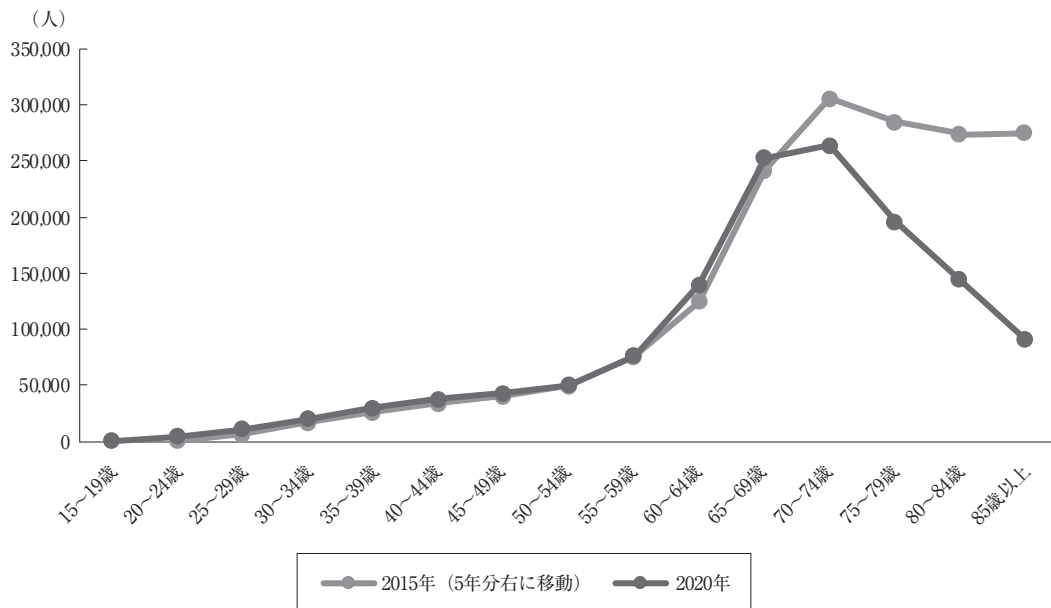
年齢階層別の就農と離農の動きをさらに詳細に分析するために、2015年と2020年の農業者数を見る(図表5)。2020年のグラフに2015年時点の農業者数を5年分右に移動したグラフを重ねており、2020年時点である階層にいる農業者が、5年前はどのくらいいたのかを示している。これを見ると、「65～69歳」までの階層では5年前より農業者数が増えている。一方、「70～74歳」以降の階層では、年齢層が高く

(図表4) 2020年における「70～74歳」階層の農業者数の推移



(資料) 農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

(図表5) 年齢階層別の農業者数 (2015年・2020年)

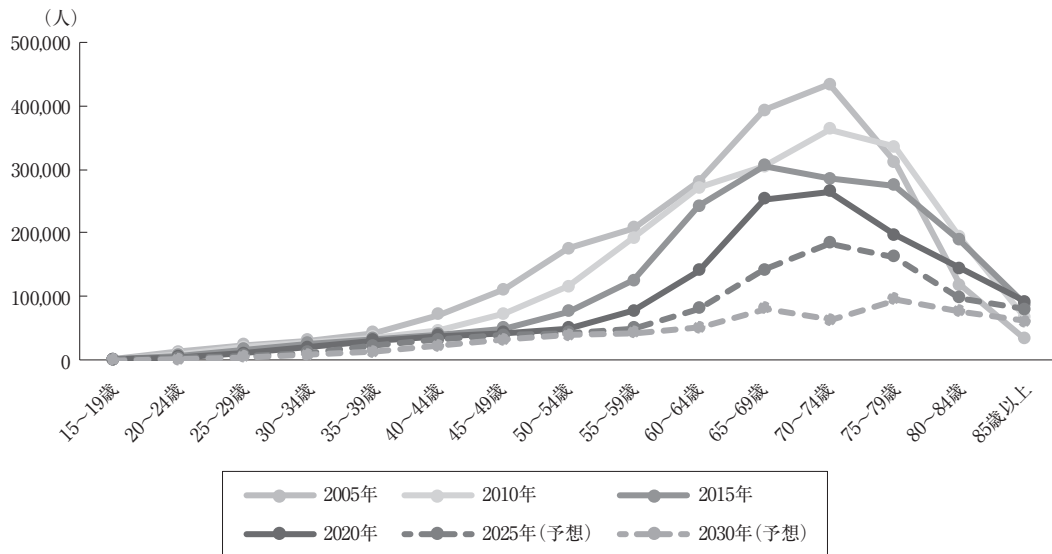


(資料) 農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

なるほど、5年間で離農した農業者が多いことが読み取れる。「農業人口が減少」と言ってもあらゆる世代で農業者が減っているのではなく、若い世代では就農者が入ってきている。逆に70歳以上の農業者がより多く離農しているため、農業者の総数が減っているのである。

個人経営体の農業者数について、今後の推計値を試算した。(1)で見てきたように「65～69歳」ま

(図表6) 年齢階層別の農業者数の推移と推算



(資料) 農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

では就農者が離農者を上回り、「70～74歳」以降は離農者が就農者を上回るとして、過年度の増減傾向から今後の農業者数を推算したところ、今後農業者数は一層減少していくという結果になった。これまでボリュームゾーンであったシニア層も、これからシニア層になる年齢階層の農業者数が少ないために、大きく数を減らしていく。新規就農者もいるものの、シニア層の減少をカバーできるほどの人数は参入しないと考えられる(図表6)。

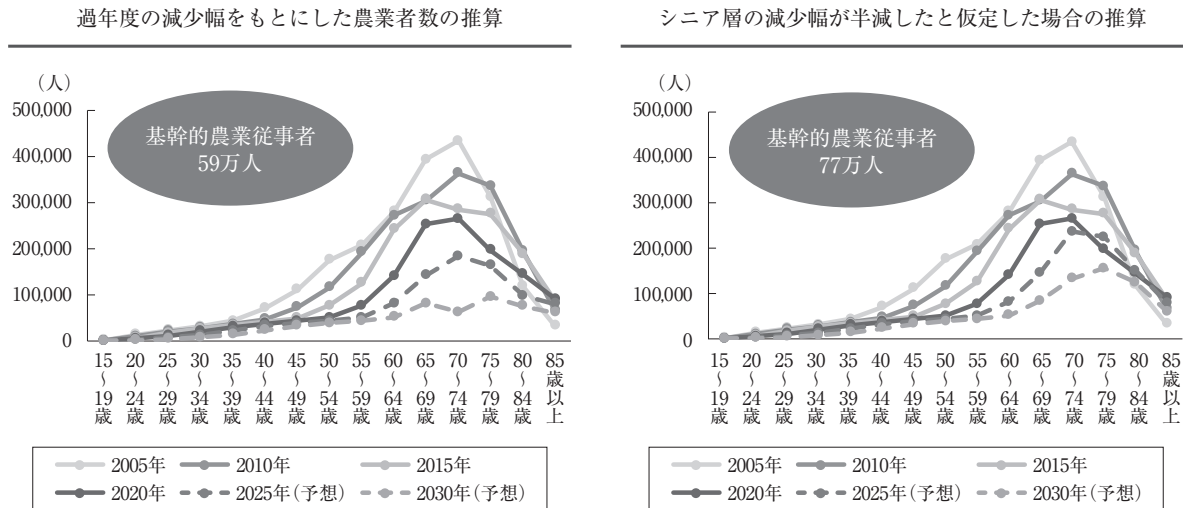
農業政策上、農業人口減少への対応として主に新規就農者支援が行われているが、減少が緩やかになるほどの成果はまだ出ていない。農業人口を一定数維持するためには、就農者を増やすだけでなく、高齢化に伴う離農者を減らす必要があると考える。

現在担い手と位置付けられている農業者であっても、数年後、数十年後には、担い手として農業を支えられなくなる時が来る。その際に、農業をやめてしまうのか、担い手でなくても農業を継続し地域農業を支える役割を果たすことができるのかが重要なポイントである。これまではシニア層になった農業者が一定の割合で離農していったとしても、農業者全体の数が多かったため、農業を続けて農村や農業インフラの維持を支えるシニア層も多かった。農業者の数が少なくなっている今、地域農業を支える機能を維持するために、シニア層の農業継続への支援を丁寧に行う必要があると考えられる。農業者が年を重ねてそれまでと同じように農業をするのが難しくなった際に、農業をやめるのではなく、ダウンサイジングしながらでも農業を続ける選択をしていくことができれば、農業者の減少幅を抑えることができる。ダウンサイジングの例としては、大規模な稲作を展開しつつ野菜生産を行っていた農業者が、水田を地域の若手経営者に任せ、自身は野菜生産に特化するというケースが想定される。耕作規模を縮小する、作業時間を短縮する、生産品目を絞るなどの手段が考えられる。

過年度のデータからは、70歳を超えると農業者の減少幅が大きくなるという傾向が出ているが、仮に歳を重ねても農業を継続する農業者が増え、「70～74歳」「75～79歳」「80～84歳」の減少率が半減し

たとすれば、2030年の基幹的農業従事者は77万人と推算される。農業者の減少は避けられないが、農業者が長く農業にかかわることで、離農による減少を緩やかにできる可能性がある（図表7）。

（図表7）農業者数の推算



（資料）農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

（2）シニア層農業者の継続は地域にも好影響

シニア層農業者が農業を継続することは、地域にとってもメリットがある。

まずこれまで見てきた通り農業人口の維持、すなわち農業生産の基盤となる地域資源の管理にかかわる人口の維持に繋がる。政策的には、地域資源の管理にかかわる人材として非農業者の巻き込みも掲げられているが、農業生産にかかわっていない住民の巻き込みに苦心する地域も多い。人手不足に悩む地域にとって、農業を続けながら地域資源管理にかかわるシニア層の存在意義は大きい。大規模な稲作経営を展開する生産法人にヒアリングした際、「地域のシニア層に農地を借りて規模を拡大するにあたり、田植えや収穫といった作業は法人が請け負えるものの、水田を見回って水位を調整する、草刈りをするといった日々の作業は、貸し手側が農業者として続けてくれるとありがたい」といった話があった。シニア層農業者が農業から完全に離れてしまうのではなく、農業にかかわり続けることが、担い手としてもメリットになる例と捉えられる。

また、医療・介護の面でも地域へのメリットがある。一般に、「農業者は年を重ねても元気」というイメージを持たれることが多く、その裏付けとなる研究も進められている。例えば2021年度に農林水産省が実施した「令和3年度 農業の後期高齢者医療費等抑制効果分析業務」では、後期高齢者のうち農業に従事している人は、農業に従事していない人に比べて、医療費・介護費ともに低いという結果が出ている。農業は、農作業で身体を動かすため、身体的な健康維持に効果が期待される。また、農業をすることが外出機会となり引きこもりが予防できる、地域の農業者や住民とのコミュニケーションをとる機会になるなど、心の健康維持への効果も期待される。高齢化が進み、社会保障費、とくに医療や介護にかんする

費用が今後大きく増えていくことが予想されるなかで、農業を続けるシニア層が増えれば将来的には地域の医療・介護費の削減に繋がる可能性がある。

人口減少が進む時代だからこそ、一人ひとりがいきいきと活躍することが地域の活力向上に繋がる。自営業として農業を行う場合は定年がなく、継続は本人の意思に委ねられている。「人生100年時代」と言われる昨今、内閣府や厚生労働省からは、働きたいと考えるシニア層の就業促進を図っていく政策の方向性が示されており、シニア層の農業継続はこの方向性とも合致する。農村地域の多くは高齢化に頭を悩ませているが、その課題を逆手に取り、農業を起点としてシニア層の活躍を支援することで、豊かで魅力ある地域づくりが実現すると考える。

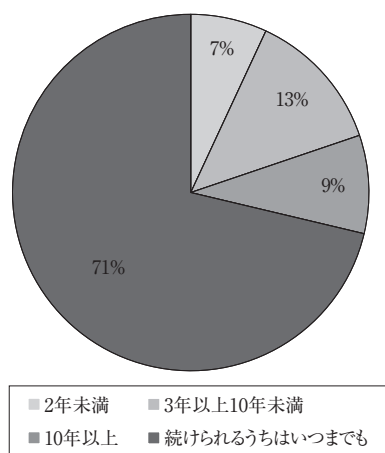
4. シニア層の農業継続支援のポイント

(1) シニア層の農業継続意向と不安要素

当社では、2022年度に京都府京丹後市（注6）の協力の下、市内の65歳以上の農業者を対象としたアンケート調査を実施した。農業の継続意向を尋ねたところ、70%以上が「続けられるうちはいつまでも」と回答している（図表8）。

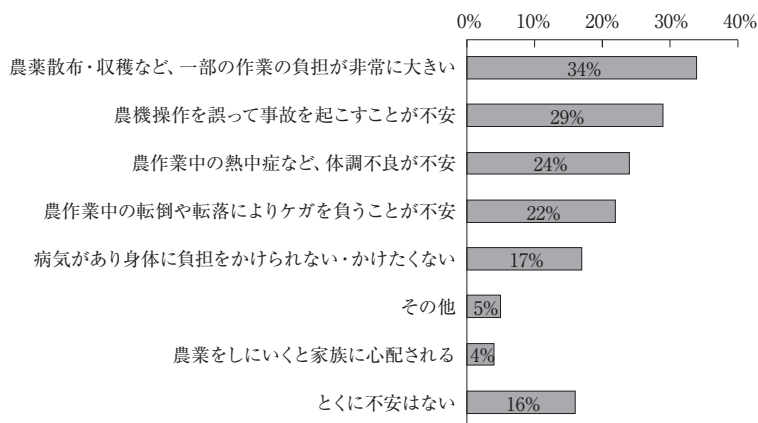
高い継続意向が見られる一方で、農業継続には不安要素もあることが分かった。農業を続けるうえでの不安を問う設問では、全体の9割近くの回答者が何かしらの不安を抱えており、最も多いのが「農業散布・収穫など、一部の作業の負担が非常に大きい」であった。次いで、「農機操作を誤って事故を起こすことが不安」、「農作業中の熱中症など、体調不良が不安」といった回答が多かった（図表9）。

（図表8）農業の継続意向（N=116）



（資料）日本総合研究所作成

（図表9）農業を継続するうえでの不安要素（N=116）



（資料）日本総合研究所作成

長く農業を続けている農業者からは、「昔のように身体が動かない」「体力がなくなった」といった身体機能の衰えにより、農業が辛く感じられるという声を聞く。先祖代々の土地を守る使命感で農業を続ける人も多いが、例えば農機が壊れる、運転免許を返納するといったきっかけがあると、農業をやめてしまう人がある。

(2) 求められるのは不安を和らげる支援機能

(1) で見たように農業の継続に不安を感じるシニア層が多い一方で、不安と上手く向き合い、歳を重ねても前向きに農業に取り組む人もある。

例えば、最大の不安要素であった「農薬散布・収穫など、一部の作業の負担が非常に大きい」については、サービスの活用により軽減を図る例が見られる。近年、ドローンを活用して効率的に農薬を散布するサービスが台頭しており、シニア層で利用者が増えている。利用者からは「夏に重たい農薬タンクを運ぶという辛い作業をしなくてよいのであれば、もう少し農業を続けられる」といった声が聞かれ、前向きに農業に取り組んでいる様子が見られる。こうした農業を支えるサービスは、政策上「農業支援サービス」と呼ばれており、シニア層だけでなく様々な農業者をサポートするものとして期待されている（注7）。これまで農業者、とくにシニア層が農業で有償サービスを導入することは考えにくいとの見方もあったものの、実際のサービスの展開状況を見ると、シニア層にも活用が広がっている。地域で一部の農業者が使い始め、便利だという話が伝わると、地域として一気にサービス導入が進む場合もある。農業支援サービスの活用は、シニア層の農業継続を支援する有力な打ち手と考えられる。

また、自身の作業方法を変更・工夫する農業者もいる。70歳を超えて農業を継続する農業者に話を聞くと、力が入りやすい短いスコップを使う、夏の作業時間を意識的に短くして熱中症を防ぐなど、多くが無理なく農業を続けられる工夫を行っていた。長く作業を続けている農業者は、健康面の不安を持ちつつも、身体に負担をかけないよう工夫しながら、農業をしている場合が多い。こうした工夫は自身の経験から見出していくほか、知人との情報交換やメディアの発信を通じて取り入れられる場合もある。地域で農業を無理なく続けるための情報を共有し、農業者が自分に合ったものを選び取って取り入れていくことも、シニア層の農業継続に繋がると考える。

ここまで見たように、シニア層の農業者は、外部の支援サービスや小さな工夫によって負担を軽減し、農業を続けることができる可能性がある。農業を続けるシニア層を増やすため、各地域にサービスの提供や情報流通を担う支援組織を置くことが有効と考える。

(3) 必要とされる支援機能

シニア層の農業継続を支える組織が持つべき支援機能として、以下が考えられる。

A. 農業者の農作業を支援・代替する機能

身体的な負担を軽減するため、農作業を支援・代替する機能が求められる。先述したドローンによる農薬散布受託のほか、収穫期が短い農作物の収穫に作業員を提供するサービスや、効率的に作業ができる農機のレンタルなども考えられる。支援組織自体が農業支援サービス事業者となってサービスを提供

するほか、外部の農業支援サービスにかんする情報を提供し、サービス活用を促す方法も考えられる。

B. 農業者の出荷・販売を支援・代替する機能

農産物の生産よりも、出荷・販売が負担になるという声は多い。多くの農業者は収穫した農産物を自ら車に載せ、地域の集荷拠点や直売所まで運搬している。重い農産物を運ぶのが負担だ、自動車免許を返納してしまったというシニア層に向けて、巡回集荷の仕組みを導入する地域も見られる。具体的には、農業者が徒歩で出荷できるように地域に複数の集荷スポットを置き各スポットを回って集荷する、農業者の軒先まで農産物を取りに行くといった例（注8）がある。

C. 地域で情報を流通させる機能

シニア層の農業に役立つ情報を発信したり、地域で活躍するシニア層の紹介をしたりして、地域で農業者が長く農業を続けられるという意識を醸成する。長く農業を続けている農業者は、身体に負担をかけない農業の工夫を行っている場合が多い。こうした工夫を情報誌やWebメディア、SNSなどで発信し、地域で流通させることができれば、作業負担を軽減しながら無理なく農業に取り組む農業者が増えると期待される。また、地域の担い手として活躍していた農業者ほど、歳を重ねて農地を手放したり規模を縮小したりすることへの抵抗感が強いと考えられる。前向きなダウンサイジングを促すため、第一線を退いても地域でいきいきと活躍しているシニア層を紹介するなど、メディアを通じて農業を長く続けるという意識が醸成できることが望まれる。

D. 自治体と連携する機能

組織が地域で活動するにあたり、自治体との連携は重要である。自治体と農業者は、補助事業にかかわる手続きや情報提供などでやり取りが多い。支援機能について農業者に周知し、活用を促すため、農業部署と連携できることが望ましい。

また前述の通り、農業を長く続ける人が増えれば、心身ともに健康なシニア層が増え、将来的に要介護者が減少することも期待できる。介護予防の観点も取り入れるのであれば、農業分野だけでなく、福祉部署なども巻き込み、農業分野と福祉分野が情報連携、場合によっては人的リソースの連携ができるような体制整備が必要である。

E. 農業外の人材と連携する機能

組織活動を支える人材は、農業の知識がない人でも構わない。例えば、農業支援サービスの情報提供や農産物の集荷は、農業の知識がない人でもかかわれる。また、地域の状態を正確に把握するためのデータ分析、サービスの情報の整理などは、民間企業で身に付けたスキルを活かしたいシニア層なども活躍できる。組織化することにより、農業生産以外の形で農業にかかわる人を増やすこともできる。

また、地域おこし協力隊や集落支援員といった地域外からの人材の受け皿にもなり得る。地域の魅力発見や情報発信などは、地域外の視点を持った人材の活躍も期待できる。

F. 新規就農者を受け入れ、就農を支援する機能

ここまで、農業経験のあるシニア層が農業を継続することを想定してきたが、歳を重ねてから、例えば定年退職後に農業にかかわりたいと考える人もいる。組織自体が農地や農機を保有し、作業をする人材としてシニア層を雇用することで、新たに農業にかかわりたいと考えるシニア層を雇用する受け皿となりながら農業生産を行うことも可能になる。農地や農機を組織が持つことにより、個人が新たに投資する必要がなく、就農のハードルを下げることができる。農作業のサポートも行うことで、農業経験のないシニア層でも参加しやすい。

(4) 支援機能を持ちうる組織

支援機能を持つ組織は、新規に設立するほか、既存の組織を母体として発展させることが考えられる。母体となる組織として、以下が考えられる。

A. 農業法人

法人自身が農業をしており、農業支援サービスの提供者や新規農業者の受け皿となり得る。また、法人が外部の農業支援サービスを活用しているのであれば、サービスの情報をまとめて地域に向けて発信するといった支援方法もある。一方で、農業法人が担い手として生産性の向上や収益確保を目指すのであれば、シニア層農業者の支援はその目標に合致しない可能性があり、法人の方向性をふまえて検討する必要がある。

B. 地域運営組織（RMO）

地域運営組織（Region Management Organization）（以下、RMO）は、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織である。2010年代後半から全国で形成数が増えており、NPO法人や公益社団法人といった法人のほか、任意団体で活動する例もある。農業以外の分野、例えば地域のイベント運営やシニア層の交流支援など、地域活動の維持や生活支援のために形成されることが多いが、シニア層の農業継続をサポートする主体としても適した組織形態であると考えられる。

C. 農業支援サービス事業者

農業支援サービスを提供する事業者は「A. 農業者の農作業を支援・代替する機能」を備えているため、既存の事業を軸に支援を構築しやすい。サービスが広く普及している地域は少なく、またサービスの存在を知らない、農業で事業者が提供するサービスを使う発想がないという農業者が多いのが現実であるが、農業支援サービス事業者からは「サービスの価値が伝われば、年齢にかかわらず導入してもらえる」との声が聞かれている。前述のようなドローンによる農薬散布サービスなどは、シニア層を中心に利用が広がっており、今後も拡大していく可能性が高い。農業支援サービス事業者が、とくに地域外から参入する場合には、いかに地域との関係を構築して入り込めるかがポイントになる。

D. 直売所

地域の農産物の販売場所であり、支援機能のうちの「B. 農業者の出荷・販売を支援・代替する機能」を果たしやすい。実際に、地域の直売所が巡回集荷を行っている事例もある。直売所は農産物の販売が主たる目的であるため、農作業のサポートや就農支援の機能まで担うためには、農業生産面での機能を強化する必要がある。

E. JA

農業者の作業や出荷・販売のサポートをする組織で、農業者とのネットワークに強みがあり、シニア層農業者の農業継続を支援してきたケースもある。JAの広域化が進み、JA自身が地域に入り込んだサポートを行うことが難しくなっている現状があるため、他の組織と連携して支援機能を持つことも考えられる。

(5) 支援にあたっての留意事項

ここまでシニア層が農業を続ける意義を述べてきたが、シニア層の農業継続に否定的な地域も一定数存在する。そういった地域は、地域の担い手とシニア層の農業者が競合している場合が多い。例えば、シニア層の農業者が自身の農地を手放さないことで担い手の農地集積が妨げられる、地域の直売所においてシニア層が低価格で農産物を販売し担い手の農産物が低価格競争に巻き込まれる、といったケースがある。シニア層の農業継続が地域として推進されるためには、農地および販売先の担い手とのすみ分けを明確にすることが重要である。

まず、集約可能な農地は担い手に集約するよう、地域全体を見て農地利用を設計、調整していく必要がある。歳を重ねて農業を継続するなかで、農業者は農地の規模を縮小していくことが多い。その際、担い手に集約すべき農地は集約できるよう、シニア層の農業者が前向きに農地を手放せる工夫が求められる。

また、道の駅や直売所への出荷について、低価格競争を起ささないという意識を地域全体で持つておくことが望ましい。実際に「他の農業者の価格を大きく下回る価格では出さない」という共通認識を持って、低価格競争を防いでいる直売所の例がある。上手くすみ分けが行われる事例も見ながら、地域農業全体を視野に入れて支援機能を形成していくことがポイントになる。

(注6) 京丹後市は京都府北部の丹後半島に位置し、水田での水稲生産を中心に、砂丘部での果樹や野菜の生産が展開されている。

(注7) 農林水産省では、「農業支援サービス提供事業者が提供する情報の表示の共通化に関するガイドライン」に沿って情報を表示する農業支援サービス事業者のリストを作成し、ホームページで公開している (<https://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/sizai/service.html>)。2024年1月時点で、全74事業者、133サービスが公開されている。

(注8) 巡回集荷については、過年度に当社が行った「令和元年度生鮮食料品等物流におけるワンマイル輸送モデル構築調査委託事業 調査報告書」に具体事例の記載がある。

5. 必要とされる施策

(1) 農村政策の拡張

現在の政策は、担い手の農業生産を支える農業政策と、農業・農村にかかわる地域の活動を支える農村政策の二本柱で行われている。農業政策の大きな方針としては担い手を中心に支援していく方向性であ

り、シニア層農業者のような担い手以外の農業生産はスコープ外となる。これまでの農村政策は生活面での支援が中心となっていたが、担い手以外の農業継続が農業人口の維持に繋がることを念頭に置き、シニア層農業者の農業継続を支援することを提案する。

農業生産に加えて、生産した農産物の加工・販売までを促進できることが望ましい。付加価値をつけることにより現金収入が増えれば、かかわる農業者の意欲も向上する。また、農業者以外にも加工・販売面でシニア層の活躍が期待できると考える。

(2) 成功事例の共有と相談先の明確化

農林水産省は農村政策のなかで、農村地域でのRMOを「農村RMO」として支援している。現在農村RMOと言われる組織は、地域のイベント運営やシニア層の交流支援など生活支援の側を重点的に行っているものが多い。農業継続を支えるRMOを増やしていくためには、農業生産の分野でRMOを組成するメリットを伝えるとともに、「自分の地域でもやってみたい・できそうだ」と思える人を増やしていかなければならない。地域主体で農業継続を支援するRMOの成功事例を作るとともに、別地域での横展開が可能になるよう、国や都道府県などがRMOの立ち上げプロセスなどを分かりやすく周知していく必要がある。

また、RMOの立ち上げを検討する人が相談できる部署を明確化しておく必要がある。農村RMOの活

(図表10) 農村RMOの活動に係る各府省の関連施策

	制度	農村 RMO との関わり	
上立げ	農山漁村振興交付金（農村型地域運営組織（農村 RMO）形成推進事業）	●農村 RMO を目指す地域協議会等が行う調査、計画作成、実証事業等の取組を支援 ●都道府県単位の伴走支援体制構築や全国プラットフォームの整備に対して支援	農水省
下支え	中山間地域等直接支払交付金 多面的機能支払交付金	●中山間地域等において将来の農業生産活動を維持するための活動を支援 ●地域共同で行う、多面的機能を支える活動や地域資源の質的向上を図る活動を支援	
伴走	地域活性化伝道師	●地域課題の解決に向けた取組に対して、市町村職員や地域リーダーに指導・助言を行い、地域人材力の強化を支援	内閣府
	地域力創造アドバイザー	●地域資源を活用した地場産品発掘・ブランド化・観光振興等の取組を支援	総務省
添寄り	集落支援員	●集落支援員が参画することにより、集落間の調整が円滑化	厚労省
	生活支援コーディネーター	●生活支援サービスについて、計画策定や事業活動をサポート	
連携	介護予防・日常生活支援総合事業	●地域の实情に応じて、住民等の多様な主体が、要支援者等に対する介護予防・日常生活支援に資する取組を行うことを支援	厚労省
	重層的支援体制整備事業	●重層的支援体制整備事業における地域づくり事業（介護、障害、子ども、生活困窮の各分野）等について、農業関連の取組の受け皿となり実施（例：一般介護予防事業を活用した高齢者の農的活動において、高齢者への農作業の指導や農園の管理等を実施）	
	公民館、社会教育主事、社会教育士	●住民の学習ニーズや地域の实情に応じた多様な学習機会の提供、地域課題の解決など、住民の学びを多様な主体と連携しながら支援	文科省
メンバー・構成員	農村プロデューサー養成講座	●地域の将来像やそこで暮らす人々の希望の実現に向けてサポートする人材を育成	農水省
	地域おこし協力隊	●地域おこし協力隊が参画することにより、活動が活性化、経済事業を運営する法人へ就職	総務省
	地域プロジェクトマネージャー	●地域プロジェクトマネージャーが、行政や民間等との橋渡しをしながら、活動等を支援	
	地域活性化起業人	●地域活性化起業人がノウハウや知見を生かし、経済事業等を支援	
	特定地域づくり事業協同組合	●特定地域づくり事業協同組合からの人材派遣	
運営	地方交付税措置	●地域運営組織の運営・形成支援のための経費等についての交付税措置 ●住民共助による見守り・交流の場や居場所づくり等への支援に要する経費についての交付税措置	総務省
	過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	●新たな事業に取り組む場合に活用	
具現化	地域管理構想（国土の管理構想）	●地域管理構想の検討・実行にあたり、地域の核となる主体として参画	国交省

(資料) 農林水産省「小さな拠点・関係人口に関する農林水産省の取組について」2023年（令和5年）5月12日

動を支援するための施策は各省庁において行われており、どの事業を活用するのが適切かなど、ワンストップで相談できる部署が求められる。都道府県レベルで相談窓口を置き、複数地域を見ながら支援していくことが望ましい（図表10）。

(3) 農業にかかわる人のデータ整備

シニア層の農業へのかかわり方として、4章で見たように、組織がシニア層を雇用して農業を展開することも考えられる。本稿では農業にかかわる人を減らさないという視点でシニア層農業者の農業継続を論じたが、農業にかかわる人を増やす議論も重要である。農業にかかわる人の姿を経年で正確に把握するため、個人を見たデータを収集する必要がある。現状、統計データは「経営体」の単位が中心となっており、経営体内の個人のデータ、とくに団体経営体の農業にかかわる人、雇用形態でかかわる人のデータは少ない。今後も団体経営体が発展していくことが予想されるため、団体経営体にかかわる農業者の年齢階層別の人数など詳細データが使えるようなデータ整備が必要である。

(2024.2.28)

参考文献

- ・日本総合研究所 [2020] .「令和元年度生鮮食料品等物流におけるワンマイル輸送モデル構築調査委託事業 調査報告書」 (<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/ryutu/attach/pdf/buturyu-462.pdf>)
- ・農林水産省「～食料・農業・農村基本法」の見直しを行っています～」 (<https://www.maff.go.jp/j/basiclaw/attach/pdf/index-9.pdf>) (2023年12月15日閲覧)
- ・農林水産省「農業が医療、介護、福祉に及ぼす効果について ～令和3年度 農業の後期高齢者医療費等抑制効果分析業務（概要）～」 (https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukan/nougyo_kinou/attach/pdf/index-36.pdf) (2023年12月26日閲覧)
- ・農林水産省 [2023] .「小さな拠点・関係人口に関する農林水産省の取組について」