

地域農業戦略指針

《追録版・新たな課題への対応》



令和3年10月

滋賀県農政水産部

地域農業戦略指針の使用方法について

地域農業戦略指針は、関係機関が地域の農業集落等での支援活動を行う上で、以下のようにご活用ください。

- ◇ 地域農業戦略指針(平成 27 年3月作成)を『初版』、今回策定した地域農業戦略指針(令和3年 10 月作成)を『追録版』と表現します。
- ◇ 現場で活用する場面においては、『初版』を基本としつつ、『追録版』を併せて使用してください。
- ◇ 県、市町、JA、農業委員会、土地改良区等の関係機関の職員向けに策定していますが、集落リーダー等も積極的にご活用いただきたいと思います。

地域農業戦略指針の追録版の作成にあたって

地域農業戦略指針は、集落の住民みんなが現状と課題を認識し、地域の実情に応じた農業・農村の目指す姿を描き、その実現に向けた活動が展開できるよう、県および市町、JAなどの関係機関・団体向けの「手引書」として平成 27 年3月に策定したものです。

本指針を作成してから現在まで、関係者は集落リーダーに働きかけ、集落の話合いや実践活動を推進してきました。その結果、700 以上の集落で話合いが実施され、約 170 集落で集落営農組織の法人化や地域資源を活用した地域活性化、園芸品目の新規生産などの新たな活動が実践されるなど、関係の皆様の努力により、県内の農業集落の機能は概ね維持され、地域農業の活性化が図られてきたものと考えています。

一方、策定から6年が経過する中で、県内の農業経営体数は 2015 年と比べ約 25% 減少し、集落営農組織においても将来の役員やオペレータの確保が難しいなどの問題が顕在化してきました。また、新型コロナウイルス感染症の影響により、農作物の需要動向は大きく変化してきています。

これらの状況の変化を踏まえ、現場の新たな課題により的確に対応できるよう、内容を追加・拡充させる形で、地域農業戦略指針の追録版を作成しました。

本県は、ブロックローテーションによる集団転作や集落営農の取組、「世代をつなぐ農村まるごと保全向上対策」等の共同活動の取組など、集落を基礎として農業、農村を守ってきた実績があります。

今一度、市町、JA、県等関係機関が連携して地域の農業・農村の現状を分析のうえ、将来のあるべき方向性を検討し、集落自らが将来ビジョンを定めて実践できるよう進めていただきたいと思います。

令和 3 年(2021 年)10 月

滋賀県農政水産部長
西川 忠雄

地域農業戦略指針《追録版・新たな課題への対応》 目次

第1章 滋賀県が目指す農業・農村の方向

1 地域農業戦略指針で定めた農業・農村の目指す姿	…	1
(1) 地域農業戦略指針とは	…	1
(2) 地域農業戦略指針で目指す農業・農村の将来の姿	…	1
2 地域農業戦略指針策定から5年間における滋賀県の農業・農村の変化等	…	3
(1) 滋賀県の農業・農村の現状	…	3
(2) 農業・農村の将来予測と課題	…	4
(3) 持続的で生産性の高い滋賀の農業推進条例(しがの農業みらい条例)の制定	…	5
(4) 滋賀県農業・水産業基本計画の実践に向けて	…	6
3 地域農業戦略指針の拡充の考え方	…	7
(1) 地域農業戦略指針を拡充する背景	…	7
(2) 地域農業戦略指針の拡充内容	…	7

第2章 集落での実践に向けた取組

1 集落での話し合いと実践に向けた支援の流れ	…	9
(1) 関係者による共通認識と方向付け	…	9
(2) 集落リーダーの育成	…	10
(3) 集落での話し合いと実践	…	10
2 広域的な取組の推進	…	11
(1) 集落単位の取組から広域的な取組へ	…	11
(2) 関係者による戦略立案	…	11
(3) 集落への働きかけ	…	13

第3章 実践のための手引き

I 集落の農業の持続・発展に向けて	…	15
1 マーケットインの考え方に基づく生産体制づくり	…	18
(1) 所得の最大化に向けた地域自らによる水稻・麦・大豆等の作付計画の作成	…	18
(2) 需要に応じた生産体制への転換と販売の強化	…	21
2 集落に支えられた個別経営の展開	…	25
(1) 中規模個別経営の事業縮小にも対応できる地域農業ビジョン(人・農地プラン)の作成	…	25
【農地の面的集積に向けた支援】	…	30
3 集落営農組織の発展	…	35
(1) 集落営農組織の経営発展に向けた基本的な取組～経営目標・経営計画等の作成と経営改善～	…	35
(2) 集落営農組織における次世代(後継者)の育成	…	40
ア 集落内での人材の確保と育成	…	40
イ 集落営農組織の連携	…	45

ウ 専従者の雇用	...	50
【専従者雇用Q&A】	...	55
【専従者雇用に関する豆知識～労働者の雇用と法律～】	...	57
(3)集落営農組織の設立～複数集落による広域集落営農組織の設立～	...	60
4 集落営農組織と個別経営の連携強化	...	63
(1)個別経営体との連携による組織の経営移譲	...	63
(2)新規就農者等との連携による人材の確保	...	67
5 新技術の積極的な導入	...	70
(1)スマート農業の取組による省力化と経営発展	...	70
II 活力ある農村に向けて	...	73
1 多様な人材とのつながりによる地域の活性化	...	74
2 地域ぐるみの取組(共同活動)による農地や水路・農道、農村環境の保全	...	81
3 中山間地域の活性化	...	91
4 女性農業者の活躍による農業経営の発展と農村の活性化	...	95
第4章 新型コロナウイルス感染症の影響下における新たな話合いの手法	...	99
第5章 活用できる様式や資料	...	102

第1章 滋賀県が目指す農業・農村の方向



1 地域農業戦略指針で定めた農業・農村の目指す姿

(初版要約)

(1) 地域農業戦略指針とは

農家数の減少・高齢化、土地持ち非農家の増加など、水田農業を取り巻く状況が大きく変化する中で、このまま対策を講じなければ、荒廃農地の拡大や美しい田園風景の喪失、農村集落の衰退を招くことが懸念されました。そこで、持続性・発展性のある地域農業と活力ある農村集落への再構築を図るため、集落自らが現状・課題を認識し、地域の実情に応じた農業・農村の目指す姿を描き、それに向けた戦略的な活動が展開できるよう、その話し合いを促進するための県および市町、JAなどの関係機関向けの「手引書」として平成27年3月に策定しました。

(2) 地域農業戦略指針で目指す農業・農村の将来の姿

目指す姿

担い手、小規模農家、土地持ち非農家、地域住民がともに支え合い、集落の農地がしっかりと守られ、人々がいきいきと生活している

○担い手（個別経営、集落営農組織）

・健全な農業経営の展開により集落農地の保全、雇用機会の提供に貢献

○土地持ち非農家・地域住民

・水路、農道管理に参加し担い手の経営を側面的に支援
・集落活性化の取組に参加

協働
相互扶助

○集落

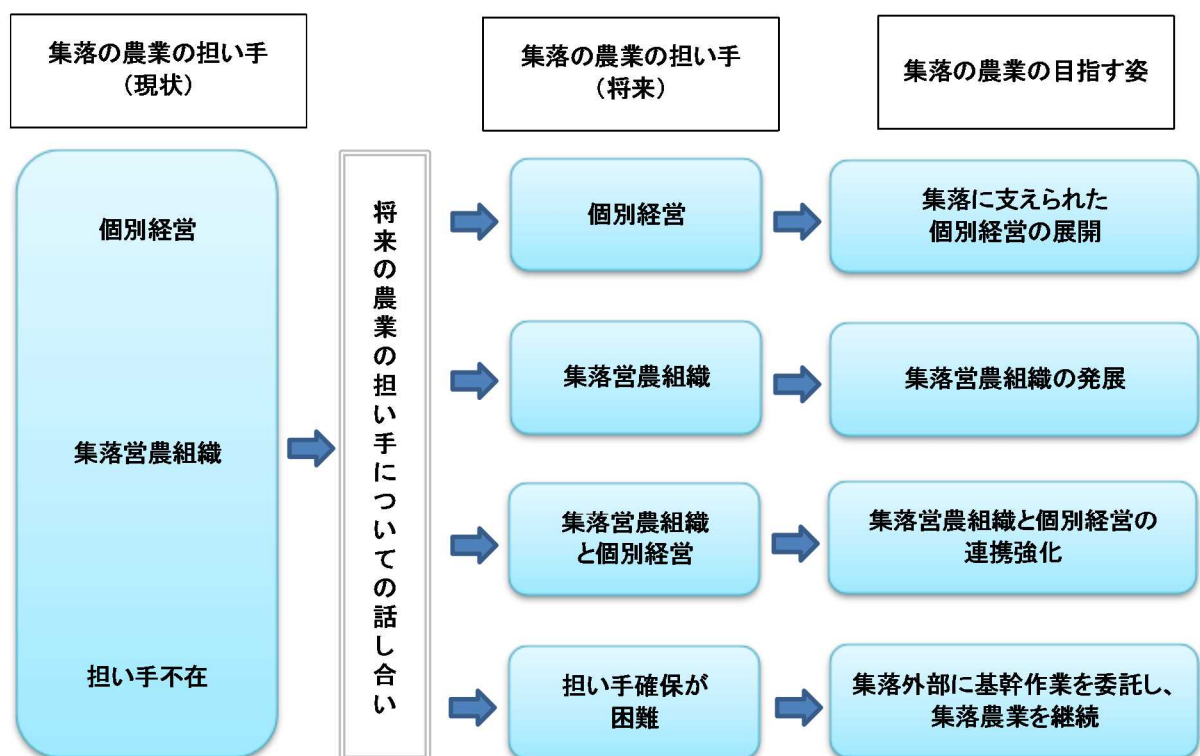
・人材や資源を活用し、活力ある農村に向けた取組の推進

【目指す姿の実現に向けた2つの視点】

- 1) 農業の持続・発展に向けた集落の取組
- 2) 活力ある農村に向けた集落の取組

1) 集落の農業の持続・発展に向けて

将来にわたって美しい田園風景を保つためには、集落の農地を耕作する担い手が安定した経営を継続できる環境を整える必要があります。10年先を見通して、「集落の農業の将来の担い手は誰か」、「その担い手の経営の安定化のために集落として何が出来るか」を集落で話し合い、集落の農業を目指す姿を描きながら、その実現に向けて実践することが求められています。



2) 活力ある農村に向けて

農業者の減少や混住化、高齢化等が進む中で集落の活力を高めるためには、集落ぐるみによる協働の取組が求められています。

- ① 地域住民の参加による水路や農道を維持・管理する共同活動
- ② 農業を通じた地域住民の交流
- ③ 地域資源を活用した農村の活性化
- ④ 女性や若者、多様な人材の活用

2 地域農業戦略指針策定から5年間における滋賀県の農業・農村の変化等

(1) 滋賀県の農業・農村の現状

【現状】

- 農業経営体数の大幅な減少(平成27年から令和2年にかけて約5,500経営体が減少)。
- 経営耕地面積10ha未満の農業経営体数が減少する一方、10ha以上の農業経営体数は増加しており、経営規模の二極化が進展している。2020年の経営面積30ha以上の農業経営体数は10年前に比べ約2.7倍に増加した。
- 担い手への農地集積率は平成27年の47.2%から令和2年には62.1%に増加しており、農地集積が大きく進んでいる。
- 農業経営体の法人(株式会社、農事組合法人)数が増加しており、認定農業者に認定されている法人数は、平成27年の355法人から令和2年には556法人と約1.7倍に増加している。
- 集落営農組織数は減少しているが、約半数が法人化されている。
- 集落営農組織の約6割は次世代(後継者)が未定となっている。
- 集落営農組織の約3分の2は経営規模が20ha未満である。
- 集落営農組織の35%は水稻の生産・販売に取り組んでいない。
- 認定農業者のうち個別経営体の減少と高齢化(65歳以上が約5割)が進んでいる。また、個別経営体で水稻作に取り組む経営体の3分の2は後継者が決まっておらず、さらにその半数は後継者の検討もしていない(平成30年度 国アンケート:対象80名)。
- 土地持ち非農家が増加し、農業集落における農家率は大きく低下しており、平成27年で農家率50%未満の農業集落が約95%となっている。
- この5年間で寄合いを開催した農業集落数はほぼ減少しておらず、6回以上寄合いを開催した農業集落は約78%にのぼり、集落機能は維持されていると言える。
- 世代をつなぐ農村まるごと保全向上対策に936集落(令和元年度)が取り組まれている。

個別経営は高齢化が進み減少する中で、規模拡大した個別経営は、多くが法人化へと経営発展しています。今後、農地はますます経営規模の大きな経営体に集積していくと考えられます。

集落営農組織も法人化が進む一方で、経営規模が小さな組織が多いため、水稻の協業化に取り組んでいない組織も多くあります。法人化が進んでいること以外は、経営

基盤の強化は進展していないことが考えられます。後継者が育っていない組織も半数を超えることから、集落営農組織の存続が危ぶまれ、集落の農業を守っていきけるのが懸念されるところです。

こうした中で、世代をつなぐ農村まるごと保全向上対策に取り組む集落は増えており、農村の活力は一定維持されていると考えられます。

(2) 農業・農村の将来予測と課題

【将来予測】

- ・水稲農家の大規模化(寡占化)と法人化の進展
- ・中規模以下の水稲農家の減少
- ・みんなが輪番で出役するスタイルから専従者を雇用するスタイルへの転換
- ・維持困難な集落営農組織の増加
- ・農村集落における農家率のさらなる低下

比較的規模の大きな個別経営については、安定経営に向けて法人化を行い、従業員を雇用し、さらに規模拡大を図るといった経営体も多いと思われます。

一方で、認定農業者のうち非法人の個別経営については、今後も減少が続くと考えられます。後継者が決まっていない、検討もしていない水稲作の65歳以上の認定農業者の中には、10ha以上を耕作する経営体も複数あり、中規模(10ha規模)以下の水稲農家の減少が進むと想定されます。

集落営農組織については、集落ぐるみ型の運営から専従・雇用型への運営に転換する組織が増えてくると想定されます。しかし、専従化や外部からの雇用に転換するほどの経営規模のない組織が多い中で、組織の存続の危機に直面する組織も増えてくると思われます。

また、農業者が減少し、土地持ち非農家が増加する傾向は、今後も続くことが考えられます。

以上の将来予測を基に、課題について考えてみました。

【課題】

- ・中規模農家の離農および集落営農組織の解散による農地利用および地域農業の維持
- ・集落営農組織の人材確保と育成
- ・農道や用排水路、獣害柵の維持管理に向けた共同活動への参加率の向上
- ・中山間地を中心とした農村集落の活性化

1点目に、中規模層の水稲農家の離農による農地の供給とその利用についてです。

中規模層が離農した場合、10ha 程度の面積が一度に供給される場合も想定されます。10ha 程度の農地を一度にすべて引き受けることができる農家や組織は少ないと考えられ、供給された農地を誰が耕作するか、その対応をできる限り検討しておく必要があります。

2点目に、集落営農組織における経営の安定化についてです。特に、次世代のオペレーターや経営を担う役員の確保と育成が課題として大きく挙げられます。先進的な運営を行っていると思われる組織においても、集落ぐるみによる経営を継続することは難しいと考えるおられるのです。

場合によっては、解散する組織も出てくるのが懸念されます。中でも、水稻の協業化を行っている組織の解散は、中規模層の水稻農家の離農と同様、一定規模の農地が供給されることとなります。担い手がいない集落で設立された集落営農組織が多い中で、新たな受け手との調整を円滑に進める必要があります。

3点目に、共同活動の安定的な継続についてです。農家率のさらなる低下と農業を知らない世代の増加は、農業への無関心層の増加と共同活動への参加率の低下を招くことが懸念されます。共同活動の重要性を理解していただきつつ、参加者や役員の負担感が増えないような取組が必要です。

4点目に、中山間地を中心とした農村集落の活性化についてです。中心となる農業の担い手がおらず、今後も見込めない地域では、集落の活性化という視点で対策を検討する必要があります。

(3) 持続的で生産性の高い滋賀の農業推進条例（しがの農業みらい条例）の制定

米政策改革に伴う産地間競争の激化や高齢化に伴う農業就業人口の減少、頻発する異常気象等、本県農業を取り巻く環境はこれまでになく変化しています。さらに、農業濁水や農業系廃プラスチックの処理等の環境問題が顕在化しています。こうした情勢変化や課題に対応し、多様な農業者が意欲と誇りをもって農業に従事できる環境づくりが必要です。

このため、県では生産面に焦点を当て、将来にわたって持続的で発展性のある農業生産の振興を図ることとして、「生産力の向上」と「環境保全対策」を柱とした「持続的で生産性の高い滋賀の農業推進条例」を令和2年12月に制定しました。

条例第8条では、マーケットインの視点に立った農産物生産の促進などの「消費者等の需要に対応した農産物の生産の促進」、また、第9条では、スマート農業の推進など、「情報通信技術等の活用に関する調査研究と普及」を進めることを定めています。さらに、第13条には、新規就農者等に対する情報の提供・相談の実施や、農業者等に対する技術・経営に関する研修の実施といった、「多様な農業者の確保・育成」を定めています。

今後は、この条例を礎に、農業者や農業関係団体、そして県民の協力を得て、こうした取組を積極的に進めていく必要があります。

(4) 滋賀県農業・水産業基本計画の実践に向けて

令和3年10月策定の「滋賀県農業・水産業基本計画」は、本県農業・水産業の基本的な施策の展開方向を示すもので、当指針の上位計画となるものです。

「県民みんなで創る 滋賀の「食と農」を通じた「幸せ」」を基本理念に掲げ、「農業・水産業と関わる「人のすそ野」を拡大する」を共通視点として、「経済活動としての農業・水産業の競争力を高める（経済の視点）」、「豊かな資源を持つ農山漁村を次世代に引き継ぐ（社会の視点）」、「琵琶湖を中心とする環境を守り、リスクに対応する（環境の視点）」の、合わせて4つの視点で政策の方向性を示しています。

このうち、以下の項目に向けては、当指針も活用しながら取り組むこととしています。

視点	(政策の方向性 (表現を一部簡略化))
【人・1】	新規就農者の確保
【人・2】	滋賀の農業のファン拡大
【人・4】	農作業の多面的機能を活かした共生社会づくり推進
【経済・1】	農業をより魅力的ある職業に
【社会・2】	農山村の持つ多面的価値の次世代への継承

3 地域農業戦略指針の拡充の考え方

(1) 地域農業戦略指針を拡充する背景

地域農業の維持・発展と農村の活性化に向けた集落の話合いや実践活動が進められ、一定の成果が得られています。しかし、地域農業戦略指針を策定してから5年が経過する中で、集落や地域における話合いや実践活動をより一層推進するためには、滋賀県の農業・農村を取り巻く情勢の変化に合わせて、指針の内容をより充実させることが必要です。

そこで、指針（初版）の考え方を踏襲しつつ、先に述べた滋賀県農業の現状や課題等を踏まえ、農業関係者がより効率的に農業・農村の活性化に向けた活動を展開できるよう、新たな項目の追加等を中心に指針の内容を充実させます。

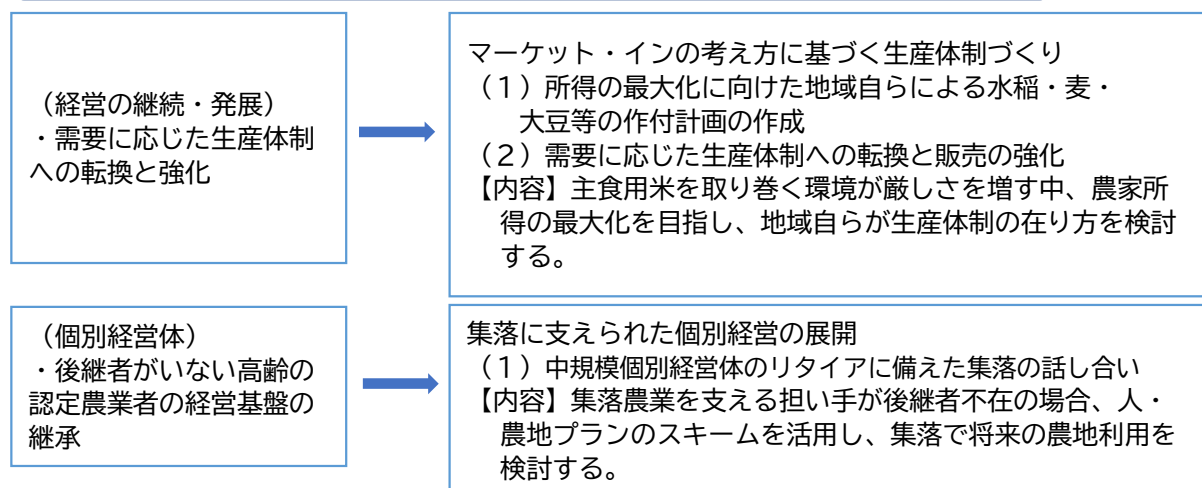
(2) 地域農業戦略指針の拡充内容

県、市町、JA等の農業関係職員が、農村集落が抱える課題に幅広く対応できるように、現指針は残しつつ、新たな項目の追加等を中心に追録版の策定を行います。

【追加、充実する項目】

- ・マーケットインの考え方に基づく生産体制づくり
- ・農業者等の経営継承、集落営農組織の人材確保・育成対策の充実
- ・農村の活力維持・向上に向けた取組の充実
- ・新たな技術や取組の普及
- ・新型コロナウイルス感染症の影響下での新たな話合い手法の導入

【拡充】集落の農業の持続・発展に向けた取組（新たな課題とその対応）



(集落営農組織)
・人材(役員・オペレータ)の確保・育成
・小規模な組織の経営継続



集落営農組織の発展
(1) 集落営農組織の経営安定に向けた計画づくり
【内容】長期にわたり安定経営が展開できるよう、PDCAサイクルを用いた経営計画の作成等を推進する。
(2) 集落営農組織における次世代(後継者)の育成等
【内容】多様な人材の活用も含め、地域の実情に応じた手法を用いることを検討する。
①集落内での人材の確保と育成
②集落営農組織間の連携
③専従者等の雇用(半農半Xのスタイルを含む)

集落営農組織と個別経営の連携強化
(1) 個別経営体への経営移譲による連携
【内容】営農継続が困難な集落営農組織の基幹作業などについて、個別経営体への委託または移譲を検討する。
(2) 新規就農者との連携による人材の確保
【内容】十分な所得を得るに至っていない新規就農者が、閑散期に集落営農法人で作業に従事することを検討する。

(中山間地域等)
・農家数の減少、担い手不在地域における農業生産の維持



中山間地域等担い手不在地域における担い手の確保
【内容】旧村単位等、地縁的なつながりのある地域で、営農活動を担う広域集落営農組織の設立を検討する。

【拡充】 活力ある農村に向けた取組(課題とその対応)

(農業集落の機能低下)
・集落人口の減少や農家率低下への対応
・農村の活性化



農村機能の維持・強化(共同活動)に向けた取組
(1) 世代をつなぐ農村まるごと保全向上対策等の取組
【内容】組織活動の広域化や事務負担軽減とともに、活動の必要性についての理解促進を図る。
(2) 中山間地域の活性化
【内容】地域資源の活用や、企業・大学等の多様な主体との協働活動による活性化策を検討する。

多様な人材とのつながりを確保する取組
【内容】都市農村交流や農泊、地域住民との交流、農福連携の取組など、多様な人材とのつながりで農業への理解と参画を推進する。

【新設】 新たな技術・取組の普及

地域農業の持続・発展と活力ある農村への再構築に資する新たな取組や考え方を導入
(1) スマート農業の導入による省力化と労力補完、技術伝承
(2) 女性農業者による農業経営の発展と農村の活性化
(3) 新型コロナウイルス感染症の影響下における新たな話合いの手法