

要 旨

1 背景

我が国の課題の一つとして、国の国際競争力維持のために大都市圏を一層発展させると同時に、地方都市を「産業の場」「食料供給（農業）の場」「居住の場」として機能させることは、国全体として分散型社会を構築するという視点から、不可欠である。特に2024年以降、我が国では米不足が大きな社会問題となっている上、国際的な情勢不安も相まって、地方都市周辺の農山村における農業生産力維持は喫緊の課題である。言い換えれば、地方都市の中心部が担う産業・居住の場機能と周辺部が担う食料供給の場機能とを併せ持つ地方圏域の価値を評価し、このような地方圏域が多様に点在する社会、すなわち、「多極分散型社会」を実現する方策を検討することは、社会的に重要な課題である。

そこで、地域総合農学分科会では、このような多極分散型社会の実現に向けた農の役割について学際的に審議し、その結果を報告する。

2 現状及び問題点

急峻な山々と渓谷・峡谷による地理的隔絶性が高く、小規模な地方都市や農山村が点在する分散型の国土・土地利用は、我が国に固有の特徴といえる。また、我が国の総人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少しており、2025年9月1日時点の確定値は1億2,319万人となった。人口は大都市に集中する傾向にあり、地方都市とその周辺の農山村は縮退し、国内に分散して立地する状況となっている。すなわち、地方都市とその周辺の農山村の縮退が著しく、これを維持するために新たな戦略が必要な局面を迎えている。

ここで、各自治体の人口に着目すると、都道府県庁所在地は、その大半が人口20万人以上の自治体であり、人口10～20万人規模の自治体には、おおむね各道県の第二、第三の人口規模の自治体が相当する（ただし三大都市圏を除く）。そこで、本報告では、地方都市とその周辺の農山村を包含するエリアに該当する自治体として、人口10～20万人規模の自治体のうち三大都市圏を除く地方自治体に着目する。

国全体として人口10～20万人規模の地方自治体を維持し、多極分散型社会を実現することの重要性は高い。なぜなら、この規模の地方自治体が分散して存在することで、①大都市の過密による生活環境の悪化を回避すること、②居住空間・産業立地の選択において多様な選択肢を維持すること、③災害時のリスク分散と被災地・非被災地間の相互扶助・補完性の維持によるレジリエンスの向上を図ることが可能になるからである。生活機能と産業機能を併せ持つ人口10～20万人規模の地方自治体を国土全体に分散して存続させることにより、国土の有効利用、過密の回避、災害リスクの分散、自然資源管理、地方経済の維持、及び製造業・食料生産力の維持を実現することが可能になると考えられる。

3 報告の内容

(1) 人口10～20万人規模の地方自治体における「農」の役割

人口10～20万人規模の地方自治体の中核を成す地方都市は、同地方自治体に包含される周辺の農山村から「農」の恩恵を受けている。ここで「農」とは、産業としての「農

業」だけでなく、「農業」を通じて広く多様な公共的便益をもたらす営みを指す。人口10～20万人規模の地方自治体では、「地方都市と農山村の一体型地域生活圏」が構築され、その中核を成す地方都市は同じ地方自治体の中に含まれる農山村から「農」の恩恵を受けることができる。人口10～20万人規模の地方自治体は、生態系サービスの供給側と需要側の物理的・社会的な近接性を活かした周辺結合 (peri-coupling) を実現し、地方自治体の内部において生態系サービス循環 (intra-coupling) を維持・再生することが可能である。また、人口10～20万人規模の地方自治体では、「農」を活かし、地方都市でのGX (グリーントランスフォーメーション) を促進することが可能である。

(2) 地方都市周辺の「農」の維持に向けた農山村の政策と適応策

地方都市周辺の農山村では、人口減少が著しく歯止めがかからない状況にある。これに対し、食料・農業・農村基本法の改正 (2024年) では、農村人口の減少等が生じる状況においても、地域社会が維持されるよう、その振興が図られなければならない旨の記述が追加された (同法第6条)。また、2021年に制定された過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法 (新過疎法) は、「過疎地域における持続可能な地域社会の形成及び地域資源等を活用した地域活力の更なる向上が実現する」ことを同法の目的とすることを改めて宣言している。

以上のように、地域を対象とする重要な法律に、人口低密度地域を価値あるものと捉え、その持続化を図るという構想が生まれており、それは「持続的低密度居住地域構想」と呼べる。農山村の持続的低密度居住地域の実現のため、①人材育成、②関係人口の量的拡大・質的深化、③地域運営組織の活発化を導く取組が既に始まっている。多極分散型社会の形成を想定した場合でも、その中の農山村の人口減少に対する適応策として、それらを一体的に捉え、更なる充実が求められている。

(3) 「農」の維持に向けた農業技術開発

地方都市の「農」をサポートするためには、小区画農地における収益性の向上に向けた技術開発とともに、GXを推進するための技術開発が重要である。その方向性としては、①小区画農地に特化した栽培 (多品目栽培技術、高付加価値化技術、省力化技術など単位面積当たりの経営収益性を上げるための栽培技術)、②隣接宅地への影響・環境負荷の低減 (都市型の有機栽培、農地の被覆度の維持、農業廃棄物のリサイクルなど)、③都市資源 (有機廃棄物、排熱) の有効活用、④消費動向と連動した生産システム、⑤農地の多様な機能の効果的な発揮、を見据えた技術開発や学術の進展が必要となる。また、小区画農地に対応した小型スマート農機や社会インフラとして定着が進むスマートフォンを活用した簡便なデータ取得・解析システムなどのスマート農業関連機器・システムの開発が望まれる。

また、スマート化したセンシング技術を、地方都市周辺の農山村で活用するためには、農山村に分散して立地する農地において、付加価値を生み出す手法の構築が必要であると考えられる。現在でも1kmメッシュの気象データが提供され、土壌データも地図化されて提供されているが、更に詳細なデータ提供が今後の分散農地の有効利用化において重要になる。