

**地方への人の流れを加速化させ
持続的低密度社会を実現するための農村政策の構築**
－ 農林水産省検討会中間とりまとめ －

農林水産省では、農村の振興に関する施策や人口減少社会の到来等に対応した多様な土地利用方策などを検討するため、「新しい農村政策の在り方に関する検討会」及び「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」を昨年5月から開催している。6月4日、両検討会の中間とりまとめとして、「地方への人の流れを加速化させ持続的低密度社会を実現するための新しい農村政策の構築」が公表された。

令和2年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」では、農村の持つ多面的機能を活かしながら、農村を次の世代に継承していくために、「しごと」「暮らし」「活力」の3つを柱とし、関係府省・地方自治体・事業者が連携して施策をフル活用し、一体的に講ずる「地域政策の総合化」を推進することとされており、基本計画の下で施策を具体化するに当たり、幅広い視点から検討を行うため、検討会を設置し、議論が行われてきた。

「中間とりまとめ」では、以下の項目に沿って、基本的な考え方や施策の方向性等を示している。

はじめに

1. しごとづくりの施策
2. 暮らしの施策
3. 土地利用の施策
4. 活力づくりの施策
5. 関係府省で連携した仕組みづくり

**地方への人の流れを加速化させ
持続的低密度社会を実現するための新しい農村政策の構築**
－ 令和2年食料・農業・農村基本計画の具体化に向けて －

この中間とりまとめは、これまでの両検討会における議論を踏まえ、大都市への過度な集中を是正し、地方への人の流れを加速化させることで、多様な主体が農村に定住し、新しいライフスタイルを実現するとともに、災害に強く、持続的で強靱な国土を実現するために、今まさに求められている「新しい農村政策」の方向性を示したものである。

1 はじめに

(1) 背景

令和2年初頭から続く新型コロナウイルス感染症の影響は、社会経済の有り様や人々の価値観に、大きな変化をもたらしている。

新型コロナウイルス感染症の影響は、人口や経済活動が大都市に過度に集中し、地域偏在的であることや、業種によっては感染症や大規模災害等不測の事態に対し脆弱であることを大きく印象付けた。こうしたリスク認識に加え、テレワーク、兼業・副業等の新しいスタイルの働き方の普及・定着を背景として、U・Iターン等地方への移住を考える人々が若い世代を中心に増加してきているなど、これまでの田園回帰による人の流れに加えて、大都市から地方への新たな人の流れが今まさに生まれようとしている。この社会経済の大きな変化を目前にして、人の流れの先の一つとなる農村地域に対する政策も、その在り方が改めて問われ、また、その重要性がかつてないほどに高まっている。

我が国には、少子高齢化・人口減少の波が押し寄せており、農村地域は今後、非農業者も含めた更なる人口の減少や、存続が危ぶまれる集落の増加に直面することになる。その一方で、現に、関係人口の創出と地域づくりをうまく融合させた「にぎやかな過疎」が形成される地域も出てきている。これに加えて、いまだ予断を許さない状況にある新型コロナウイルス感染症の影響は、農村にとってマイナスに働く可能性もあるものの、大都市への過度な集中を是正し、それによって我が国全体の人口減少を和らげるとともに、持続的な低密度社会を実現するための大きな転換点ともなり得る。

このように、農村の持つ価値や魅力を活かし、田園回帰による人の流れを加速化させ、地域での居住や関わりの選択肢を増やして大都市から農村に人口分散を図ることは、我が国全体の人口減少の緩和に加え、農林水産業の持続的な展開を通じて、将来にわたる食料安全保障の確立や、災害に強い持続的な国土保全などの多面的機能の発揮を図る観点から極めて重要である。

また、農村で環境調和型の農業生産活動等が推進されることは、生態系サービスの保全や、地域の魅力向上につながるものであり、農林水産省が提唱する「みどりの食料システム戦略」の実現にも資するものである。さらに、食料やエネルギーなどの地域の様々な資源が効率的に活用される地域経済循環の形成を目指すことは、地域の雇用と所得の向上だけでなく、2050年カーボンニュートラルの実現にも資するものであり、これらの取組はいずれも、持続可能な開発目標（SDGs）に貢献するとともに、国民の幸福度の向上（Well-Being）につながるであろう。

こうした状況を踏まえれば、今こそ、農村政策を大胆に見直し、世代やジェンダーを超え、農業従事者だけでなく多様な者が農村に集結し、地域に根差して、国民の生活に必要な食料を生み出す農業をはじめ、地域資源を最大限に活用した様々な事業を営むことを推進すべき時である。

令和2年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」（以下「令和2年基本計画」という。）においては、農村の持つ多面的機能を活かしながら、農村を次の世代に継承していくために、「しごと」「暮らし」「活力」の3つを柱とし、関係府省・地方自治体・事業者による施策をフル活用し、一体的に講ずる「地域政策の総合化」を推進することとした。

令和2年基本計画の下で施策を具体化するに当たって、幅広い視点から検討を行うため、令和2年4月に「新しい農村政策の在り方に関する検討会」及び「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」を設置し、それぞれのテーマに即し、議論を展開してきた。両検討会のテーマは、いずれも、今後の農村において、多面的機能を発揮しながら地域

を維持し、次の世代に継承していくための重要な検討課題であり、専門性の高い分野であるとともに、不可分な関係にある。

両検討会においては、現地の取組事例のヒアリングや有識者による報告等を交えながら、それぞれのテーマに沿って踏み込んだ議論を行ってきたところであり、今後の新しい農村政策の方向性及び長期的な土地利用の方向性について、それぞれの内容が調和のとれたものとなるように両検討会が合同で意見交換を行い、一定の結論を得たことから、ここに、中間とりまとめとして整理するものである。

また、令和2年12月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」では、人口減少等に対応し、農業経営を行う人の確保と農地の適切な利用、農山漁村での所得と雇用機会の確保等の施策について検討し、令和3年6月までに検討結果を取りまとめることとされている。こうした中で、担い手・農地政策とともに、新しい農村政策が、農政の「車の両輪」として一体的に展開されるとともに、新たに、両者をつなぐ「車軸」となる政策が講じられることで、農業政策と農村政策が有機的に連関し、推進されることが重要である。

今後、ここに示す方向性に即して、総合的な農村政策が展開されるよう、農林水産省が中心となり、関係府省・地方自治体・事業者と連携し、一体となって取り組んでいくことが求められる。また、地域住民との距離が近い各地方自治体においても、地域の実情を踏まえつつ、「地域政策の総合化」を推進するための部局横断的な体制整備を行うことが望まれており、農林水産省においても、これが着実な動きとなるよう、後押しが必要である。

(2) 新しい農村政策の在り方に関する検討会

本検討会は、令和2年4月に設置され、同年5月から10回にわたり、地域づくり人材の育成や、農村の実態把握・課題解決の仕組み、複合経営等の多様な農業経営の推進、半農半X等の多様なライフスタイルの実現、関係人口の呼び込み等、多様なテーマを取り扱ってきた。

このうち、前半では主に地域の支えとなる地域づくり人材の育成について議論し、その議論を基に、農林水産省においては令和3年度から「農村プロデューサー養成講座」を開講し、人材養成に取り組むこととなった。また、後半では、「農山漁村発イノベーション」の推進、地域運営組織の在り方等について議論を重ね、その中で、地域づくりに係る相談窓口のワンストップ化の課題が提起されたことを受け、令和2年12月に農林水産省が本省、各地方農政局、各県拠点に「農山漁村地域づくりホットライン」を開設した。

本検討会の特徴として、農林水産省のみならず、内閣官房、総務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、環境省と、多くの関係府省がオブザーバーとして参加している府省横断的な検討会であることが挙げられるほか、オンラインの手法も駆使しながら議論してきた。

また、委員による発表のほか、山形県における地域づくり人材育成の取組や、全国町村会による地域農政未来塾の取組、地方農政局県拠点の地域支援の取組、島根県における市町村と連携した半農半Xの取組、移住し現地に根付いて活動する若者の取組、高知

県における集落活動センターや地域支援企画員の取組など、多様な方々から事例発表をしていただき、その具体の事例をベースに議論を積み重ねてきたことも特徴である。

さらに、農村において農業を含む様々な事業を展開するに当たっては、土地利用の課題と密接に関連することから、「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」に、小田切座長が出席して意見交換するなど、相互に連携しながら、検討してきた。

(3) 長期的な土地利用の在り方に関する検討会

本検討会は、令和2年4月に設置され、同年5月から8回にわたり、人口減少に伴う農業の担い手の減少により、今後、農地として維持困難となる可能性がある土地の利用方策について検討し、特に、粗放的な土地利用としての放牧や、農地の林地化等を中心に議論を重ねてきた。

本検討会も、国土交通省及び環境省がオブザーバーとして参加しており、国土管理の検討状況や生物多様性の保全について情報提供するなど、府省横断的な検討会として開催してきた。また、農業委員会や県職員等、実際に現場の第一線で活動する委員も交え、現場の実態を踏まえながら検討してきたことが特徴である。

令和2年10月の第4回検討会では、栃木県茂木町に赴き、荒廃農地を活用した放牧の取組について、現地調査し、意見交換を行ったほか、オンライン開催など、様々な手法を用いて議論を深めてきた。

土地利用の在り方を検討するに当たっては、土地利用に係る制度面のみならず、実際に現地での合意形成をどのように行うのか、また、土地の管理を担う主体はどうなるのかについての議論が不可欠である。このため、「新しい農村政策の在り方に関する検討会」における議論の内容や検討状況も踏まえつつ、相互に意見交換しながら進めてきた。

2 しごとづくりの施策（農村における所得と雇用機会の確保）

(1) 基本的な考え方

農村においては、特に中山間地域を中心に、土地の制約等から農業経営のボリュームが小さくならざるを得ず、単一品目の農業生産のみでは十分な所得を確保できない地域も少なくない。一方で、農村の居住者を増加させることは、地域の活性化に資するのみならず、持続可能な低密度社会を実現し、過度な大都市集中の是正にもつながる。

このため、特に中山間地域においては、中山間地域等直接支払などの日本型直接支払を活用し、多面的機能の発揮の点からも重要な役割を果たしている農業生産活動が継続されるよう、集落機能を強化しながら、地域の特性を活かしつつ、複数の作物を組み合わせた複合経営等の多様な農業経営を推進し、農業の担い手の裾野を広げつつ農業の振興を図る必要がある。

さらに、従来から農村、特に中山間地域においては、農業以外も含め、様々な事業の組合せによる多業的な経済活動が行われてきており、検討会においても、農業と民宿等を組み合わせて生活している徳島県への移住者や、島根県における半農半X実践者への支援についてヒアリングと意見交換を行った。その結果、今後の農村政策の実施に当たっては、農業以外の所得と合わせて一定の所得を確保できるよう、多様な雇用機会を創出し、安心して農村で働き、生活できる環境を整えていくことが重要であるとの認識が

共有化された。

こうした中山間地域をはじめとして、農村における所得と雇用機会の創出に当たっては、かつては、企業誘致による地域外からの産業の導入が中心であり、地域農業と調和の取れた産業導入施策が講じられていたが、近年では、こうした地域外からの産業導入は、企業の海外展開等もあり、頭打ちになっている。一方で、一部地域では、6次産業化、農泊、ジビエ利活用、農福連携などの地域内発型の取組が活発に行われてきている。

こうした状況を踏まえ、今後は、地域全体としての所得向上のため、従来の農業者が加工・販売などにも取り組む6次産業化の取組をこれまで以上に加速化するとともに、その考え方を拡張し、農村が有する地域資源を発掘し、その価値を磨き上げた上で、農業以外も含む他分野と「農村資源×○○」の様々な形で組み合わせることや、地域内外の幅広い関係者との新たな連携、関連産業の技術の活用等により、新たな事業・価値の創出や所得向上を図る取組である「農山漁村発イノベーション」を推進し、また、その支援の在り方を多面的に検討することが重要である。

さらに、地域農業の持続性を確保するとともに食料の安定供給に資するよう、担い手に全農地面積の8割を集積するとの目標に向けて、これまでも増して農地の集積・集約化を推進し、十分な所得を確保できる農業経営体を育成することで、地域の農業の維持・発展を目指すことはもとより重要であるが、これに加えて、農業生産活動に取り組みつつ、農業以外の事業にも取り組む者（農村マルチワーカー、半農半X実践者）、地域資源の保全・活用や農業振興と併せて地域コミュニティの維持に資する取組を行う農村地域づくり事業体等、多様な形で農に関わる者を育成・確保し、地域農業を持続的に発展させていくという発想も新たに取り入れて施策を講じていく必要がある。

[検討会における主な指摘]

- ・ 大規模な営農が困難な中山間地域においては、地域の特性を活かした複合経営等の多様な農業経営を進めることも重要である。また、各事業のボリュームが小さいため、複数の仕事ができるよう、会社が計画的に社員を育てることが必要である。
- ・ 中山間地域においては、資源管理の面から集落機能が大きな役割を果たしており、中山間地域等直接支払制度のような裁量性が高い事業で、「集落戦略」の策定をサポートしつつ集落機能を支援できれば、ボトムアップ的な動きが生まれるのではないかと。
- ・ 令和2年基本計画に位置付けられた、農村振興のための「しごと」「くらし」「活力」の3本柱のうち、「しごと」は、農業を含めたマルチワークなど様々な在り方が想定され、産業政策と地域政策をつなぐ「車軸」として大きな役割が期待される。
- ・ U・Iターン等の新たな農業への挑戦者が農業で収入を得られるまでの間、農村において、様々な形で収入を確保するための雇用の受け皿が必要であり、様々な複数の仕事を自営していく人を支援するための制度が必要である。
- ・ 既に各地で行われはじめている「農山漁村発イノベーション」の取組を社会へ発信し、農村における仕事の一つの選択肢として提示し、特に、若者や女性が農村で働きたいと考えた際に、その動きを後押しする必要がある。
- ・ 「農山漁村発イノベーション」は、テクノロジーや時代の変化で進化していくため、無限の形があり、常に新しい価値が生み出されていくものである。イノベーションに

取り組む者を発掘して応援するための仕組みが、「農山漁村発イノベーション」を加速するのであり、イノベーションに取り組む者と、地域の企業、団体、行政を結びつける場づくりが必要である。

- ・ 「農山漁村発イノベーション」を行う上で必要となる施設については、農業上の土地利用と十分に調和を図る必要があるが、十分な調整が行われたものについては、早期効果発現のため、迅速な手続が必要である。
- ・ 有機農業を営む者や、兼業・副業の農業者、雇用就農形態の半農半X実践者など、多様な主体が農業に取り組むことができる環境の整備が必要である。
- ・ 半農半Xなどのマルチワーク的なビジネスの立て方を考えられ、指導できる人材をしっかり育てていくことが重要である。
- ・ 半農半Xの推進に当たり、農村は、農地が林地や水辺に近接し、農業・林業・水産業の相互の関係の中で蓄積されてきた「地域の知恵」があるので、こうした知恵の活用にも目を向けるべきである。
- ・ RMOには、集落機能の補完的な役割もあれば、新しいビジネスを積極的に展開していく役割もある。
- ・ マルチワーク先の発掘とマッチング、農外からの参入も視野に入れて、主体的に動いていく人材が重要である。地域内外の人が年間を通じて様々な複数の仕事に携わることができる特定地域づくり事業協同組合の仕組みや、労働者協同組合の仕組みを積極的に活用することで、人材のマッチングが図られるほか、農業への関わり方の形が広がる可能性もある。

(2) 今後の施策の方向性

(1) の基本的考え方や検討会における主な指摘等も踏まえ、以下の方向で施策を具体化すべきと考える。

- ・ 中山間地域のうち、大規模な経営が困難な地域では、令和3年3月に農林水産省が公表した複合経営モデルを、地域の実情に応じてカスタマイズしながら積極的に活用し、地域の特性を活かした多様な農業経営を推進すべきではないか。
- ・ 中山間地域等直接支払制度においては、集落の話し合いにより、将来的に維持すべき農用地や担い手を明確化する「集落戦略」がより実践的になるような方策を検討するとともに、集落機能強化等を後押しする加算措置の更なる活用により、「くらし」の視点を含めた地域課題の解決を図りつつ、引き続き、地域の農業の維持・発展に資する取組を推進すべきではないか。
- ・ 農業以外の事業にも取り組む農業者や事業者など、多様な形で農に関わる経済主体が、地域資源を活用して農業以外の分野も含めて事業展開することで、所得確保手段の多角化が図られるよう、従来の6次産業化を「農山漁村発イノベーション」に発展させ、推進するとともに、これに取り組む事業者や団体を支援するため、農業上の土地利用との調和を図りつつ、農山漁村発イノベーション施設等の設置に係る手続の迅速化等のための措置等について検討すべきではないか。
- ・ 集落機能の補完の意味合いのみならず、「農山漁村発イノベーション」の主体としても、地域資源の保全・活用や農業振興等を行う農村地域づくり事業体の育成を図るべ

きではないか。

- ・ 「農山漁村発イノベーション」の推進に当たっては、特定地域づくり事業協同組合の仕組みの活用、都市部の起業家と農村とを結ぶプラットフォームの充実等による地域内外の人材のマッチング支援や、労働者協同組合の仕組みの活用を検討すべきではないか。

3 暮らしの施策（中山間地域等をはじめとする農村に人が住み続けるための条件整備）

（1）基本的な考え方

中山間地域を中心に、高齢化や人口減少により集落機能が低下し、集落そのものは当面維持されるとしても、農地の保全や、買い物・子育てなどの集落の維持に必要な機能が弱体化する地域が増加していくことが懸念される。

検討会では、高知県における集落活動センター・地域支援企画員の活動や、同県三原村で複数の部会を設置して地域内の様々な活動を実施する事業体についてヒアリングと意見交換を行った。

その結果、構成員の高齢化により、これ以上の活動の活性化には限界がある集落も想定されることから、集落活動に加えて集落の機能を補完するため、地域の有志の協力の下、複数集落の範囲で地域資源の保全・活用や農業振興と併せて、買い物・子育て支援等、単独では採算性を有しない事業も含め、地域コミュニティの維持に資する取組を支援することの重要性が共有化された。

今後は、こうした取組を行う農村地域づくり事業体（農村RMO）を地域コミュニティの維持のために育成するとともに、当該事業体への人材のマッチングを行うことで、農村への人の流れの受け皿の一つとして機能させ、地域資源の最適配分を図りつつ、農村地域が持続的に運営されることが期待される。この事業体のあり方は、地域の実情に応じ、多様な形態が想定されるが、その設立・運営に当たっては、JAなどの地域の農業生産関係機関・団体や、地域で様々な支援活動を行っているNPOなどの団体が連携していくこと、また、既に地域運営組織が活動する地域においては、適切な役割分担を行っていくことが重要である。

また、持続的な地域社会の実現のためには、食料はもとより、再生可能エネルギー、木材等の資材など、地域で消費される財・サービスを地域内の生産で賄う地域経済循環が必要であり、これは、2050年カーボンニュートラルの実現にも資するものである。このため、地域で消費されるものを見つめなおし、地域内で賄えるよう、民間事業者、行政、消費者等の連携を促進し、流通コストの低減等を図りつつ、持続的なシステムの構築に向け、議論を積み重ねていくことが重要である。

さらに、新型コロナウイルス感染症のまん延防止のため、テレワークの普及が進むなど、多様な働き方が広まりつつあり、このような流れを田園回帰に結び付けるためには、農村地域における情報通信環境の整備や、生活交通を含めた生活インフラの確保のための施策について、農林水産省と関係府省との連携を強化して推進していくことが重要である。

加えて、近年の豪雨災害の頻発化・激甚化に対応すべく、国土強靱化政策に沿って防災・減災対策の取組を加速化する必要がある。

[検討会における主な指摘]

① 集落機能の維持・強化と農村RMOの育成

- ・ 我が国の農村集落は多様性に富んでおり、地域によってその成り立ちや規模感、置かれている状況も様々である。集落機能は、集落そのものに限らずRMOなど多様な組織が担っていることから、まずは、その多様性を認識した上で、規模の経済的な発想ではなく、それぞれの実情に応じた手当てを丁寧に行っていく必要がある。
- ・ 個々の集落や小学校区等の一定の広がりを持ったコミュニティなど、広がりを複層的に捉え、それをつなぎ直す必要がある。例えば、集落だけで儲けることや、エネルギーや交通の投資をするのは無理である。
- ・ 集落に対する負担が大きくなっており、人口減少・高齢化が進む中で、集落機能の維持だけでも手一杯であり、更に強化するという事は難しい。
- ・ 地域を元気にするためには、連綿と引き継がれてきた各々の集落機能を維持しつつ、やる気のある若者や女性が参画する農村RMOを育成し、集落機能を補完していく必要がある。その際、それぞれの単独事業を捉えて赤字、黒字を見るのではなく、活動全体として収益性を確保し、地域全体でみんなが頑張る土台をつくるのが重要である。
- ・ 農村RMOに対しては、一人の特定の成功例の押し付けにならないよう、複数での経営サポートが重要である。
- ・ 集落内の各戸の代表者だけが物事を決めるのではなく、外部から来た人や若者、女性など、多様な人が自律的に参画できる場をつくることで、違う活動が生まれ、地域の中に新しい変化が起き、一人ひとりが暮らしやすい地域づくりにつながる。
- ・ 集落営農組織がRMO化したり、逆に一般型のRMOが農業関与型に変わった農業関与型RMOは、政策の谷間で制度や施策が不十分な可能性がある。農事組合法人が、地域の課題に直面する中で、農業に関連しない事業を行おうとする場合には組織変更が必要となることも課題の一つである。

② 安全・安心な生活環境の確保

- ・ 今後は、地域の中で、エネルギーや資源、食料などを循環させ、足りないものもできるだけ近場でカバーするという地域経済循環を推進することが重要であり、こうした考え方に沿って、今後何をなすべきかという議論を現場から積み上げていくことが必要である。
- ・ 農村に暮らし続けるためには、安全・安心な生活環境の確保が重要であり、集落排水や情報通信基盤等の生活インフラに加え、生活交通のネットワーク化も含めた小さな拠点の形成が必要である。
- ・ テレワークの定着で田園回帰の動きが加速してくるため、ネット通信環境の整備が重要となる。

(2) 今後の施策の方向性

- (1) の基本的考え方や検討会における主な指摘等も踏まえ、以下の方向で施策を具体化すべきと考える。

① 集落機能の維持・強化と農村RMOの育成

- ・ 中山間地域等を中心に、農林地等の地域資源の保全管理が今後も適切に行われるよう、将来の方向性や取組について、「集落戦略」を作成するための話し合い等による合意形成と、これに基づく共同活動を推進すべきではないか。
- ・ 地域資源の保全管理・活用や農業の振興と併せて、複数の農村集落を範囲として買い物・子育て等の地域のコミュニティの維持に資するサービスの提供や地域内外の若者等の呼び込みを行う農村RMOの形成について、地域づくりに係る人材・ノウハウに関する支援のほか、従来の集落営農組織等の農事組合法人が事業を多角化し、農村RMOへと発展するための仕組みについて検討すべきではないか。

② 安全・安心な生活環境の確保

- ・ 集落・自治体が描く農村のランドデザインに沿って、関係府省との連携により、生活インフラはもとより、地域医療や生活交通等のネットワークにも配慮し、小さな拠点を整備するとともに、域内で財・サービスが循環する仕組みを構築すべきではないか。
- ・ 総務省と連携して、これまでの実証事業や先進地区のノウハウの集約・横展開、人材の育成・確保を図りつつ、光ファイバ、無線基地局等の整備を進めるべきではないか。
- ・ 田んぼダムの取組拡大等、激甚化する災害に備えるための流域治水対策を国土交通省等と連携して推進するほか、ため池等の豪雨対策を速やかに実施できる仕組みを検討すべきではないか。

4 土地利用の施策（人口減少社会における長期的な土地利用の在り方）

(1) 基本的な考え方

我が国の農村には、農業生産の基盤である農地や水資源、森林などが存在し、食料の安定供給のみならず、災害防止を通じた安全な国土の形成、さらには、生態系の保全や歴史の伝承等の面で大きな役割を果たしている。しかしながら、我が国の農地は、昭和36年の609万ヘクタールをピークとし、都市化の進展等に応じて徐々に減少してきており、今後は、高齢化や労働力不足により、農地としての維持管理が困難となり、こうした多面的機能の発揮に支障を及ぼすことが懸念されている。

こうした中で、将来にわたる食料の安定供給の確保や、災害に強い国土の形成などを考えると、生産基盤である農地について、環境への負荷を軽減し、土壌の健全性を高めながら持続的に確保していくことが重要である。しかしながら、中山間地域を中心として、農地の集積・集約化、新規就農、軽労化のためのスマート農業の普及等のあらゆる政策努力を払ってもなお、農地として維持することが困難な農地が、今後増加することが懸念される。

検討会では、新潟県新発田市における地域づくりと連動させた荒廃農地解消の取組や、大阪府における土地利用に係るビジョン策定の取組等についてヒアリングと意見交換を行った。その結果、今後は農村における土地利用について、食料供給基盤としての機能は極力維持しつつ、災害に強い国土づくりや、自然資本の持続的な利活用、環境調和型の農業生産を推進する観点からも、有機農業や、放牧を含めた粗放的な利用、計画的な森林化などによる適切な管理を推進するための、多様で持続的かつ計画的な農地利用方策について検討することが重要であるとの認識が共有化された。また、この地域レベル

での農地利用方策については、従来の行政主体の計画作成だけでなく、地域住民等が農業委員会等の関係機関・団体の協力を得つつ、「集落戦略」や「人・農地プラン」の話し合い等の機会を活用し、地域の土地利用の長期的な在り方について考え方を共有し、農地などの管理の実効性を高めるための合意形成を図ることが重要であり、それを実施するための仕組みについて検討する必要があるとされた。

上記の仕組みの検討に当たっては、食料自給力を維持することが必要であることに加え、農山漁村発イノベーションや地域コミュニティ形成の場等、農村の活性化に必要な施設整備を行う場合には、地域の土地利用との調整が必要となることから、これらの視点も踏まえながら検討する必要がある。

また、所有者不明土地問題に関する民法等の改正を踏まえ、更なる集積・集約化を進めるほ場の整備、多様で持続的な農地利用等についても検討する必要がある。

[検討会における主な指摘]

- ・ 今後の地域の土地利用を考えるに当たっては、集落における話し合いが基本となるが、その際、問題点や課題だけではなく、長期的にどのような土地利用を実現していくのかという視点から話し合うことが重要であり、地域特性を考慮し、用途の細分化を含め、利用主体がボトムアップで土地利用を考え、行政のゾーニングとつないでいくことが必要である。その際、小さい単位での話し合いと、地域全体とのバランスとの調整が重要である。
- ・ 政策的な効果を発揮させるためには、ゾーニングによる土地利用区分と誘導的施策の組合せが重要であり、長期的な土地利用の検討に当たっては、関連する施策として、日本型直接支払と直接連携したり、手段として利用することが可能である。
- ・ 荒廃農地の活用の方法として、農地を持続的に管理するための有機農業、傾斜地での放牧や飼料生産、観光資源や蜜源としての景観作物等の導入のほか、どうしても農地として保全していけない場合の一つの選択肢として、林地への計画的な転換があり得るが、その場合であっても、継続した管理体制が確保されることが必要である。
- ・ 土地利用や管理の主体として、地域の農業者のみならず、移住・定住対策と組み合わせながら、多様な形で農に関わる者を取り込んでいくことが重要である。
- ・ 意欲のある移住者や新規就農者、女性などに、地域の活動や話し合いに参画してもらえよう、後押しが必要である。この話し合いには、農村プロデューサーの積極的な参画も期待される。
- ・ 中山間地域では、太陽光パネル等の設置を期待する声もあるものの、やみくもに設置が進めば乱開発につながりかねず、農村における再生可能エネルギーの導入に当たっては、優良農地の確保に支障を来さないよう、十分留意する必要がある。
- ・ 長期的な土地利用について、農業委員会等の関係機関がどのように関与するのか、その在り方についても検討が必要である。
- ・ 水田で放牧等を行うに当たっては、水利や土地改良区の管理業務をめぐる課題についても留意が必要である。
- ・ 都市近郊も含め、農地を、生態系や文化、歴史等、多面的な価値を創出できる地域資源として評価し、農業生産性とは別の尺度で守ることも重要である。

- ・ 地域の自然環境の特徴を理解し、自然の本来有する復元力を活かした上で地域特有の生態系・生物多様性を保全・再生する視点も必要である。
- ・ 食料の安定供給上、許容される限度を超えた農地の放棄や粗放化は、国民の生活安定の観点からも問題であり、バランスをとった施策が求められる。
- ・ 今後の人口の推移や、生態系の変化等を踏まえ、50年、100年単位の長期的な視点も含めながら、施策の検討を進めていくべきである。
- ・ 「農山漁村発イノベーション」を行う上で必要となる施設については、農業上の土地利用と十分に調和を図る必要があるが、十分な調整が行われたものについては、早期効果発現のため、迅速な手続が必要である。

(2) 今後の施策の方向性

(1) の基本的考え方や検討会における主な指摘等も踏まえ、以下の方向で施策を具体化すべきと考える。

- ・ 地域の関係者が話し合いを通じて、地域の土地利用について検討し、一定の結論が得られた場合には、安定的な土地利用に資するよう、行政に提案できる仕組みを検討すべきではないか。
- ・ 有機農業のための農地利用や、放牧等の粗放的な農地利用など、一定の広がりを持った土地利用を行う必要がある場合であって、地域の合意が得られた場合には、持続性を担保できる仕組みを検討すべきではないか。
- ・ 最大限の政策努力を払ってもなお農地として維持することが困難だと考えられる土地について、鳥獣緩衝帯等の農業生産の再開が容易な用途として利用する仕組みや、農用地として維持することが極めて困難であり、かつ、将来農用地として利用される見込みがない土地ではあるものの、林地としては有望であるような土地を森林として利用する仕組みについて検討すべきではないか。
- ・ 地域の関係者の話し合いを通じて、収益性の高い農業経営を目指して担い手に集積・集約することとされた農地について、農地中間管理機構関連農地整備事業を活用し、区画整理に加えて農業用排水施設や暗渠排水等の整備を速やかに実施することができるようになるべきではないか。一方で、粗放的な農地利用や鳥獣緩衝帯利用、林地化等に伴って水利等に関する課題が生ずることが想定されるため、用排水路の統廃合や農地の交換分合、土地改良区の業務再編等を推進する必要があるのではないか。
- ・ ほ場整備の実施に当たっては、権利関係の十分な調査・調整や財産管理制度の有効活用を図るとともに、粗放的な農地利用等に関する地域内の話し合いを踏まえて、計画を策定することとしてはどうか。また、粗放的な農地利用や鳥獣緩衝帯利用、林地化等については、地域の関係者による話し合いを促進する観点から、中山間地域等直接支払制度における「集落戦略」に関連の記載欄を設ける等の対応をすべきではないか。
- ・ 農山漁村発イノベーションや地域コミュニティ形成の場等、農村の活性化に必要な施設整備を行う場合には、農業上の土地利用との調和を図りつつ、地域負担の軽減のためにも手続の迅速化等の措置を検討すべきではないか。

5 活力づくりの施策（農村を支える新たな動きや活力の創出）

（1）基本的な考え方

平成の大合併以降、地方自治体職員、特に農林水産部門に関わる職員が減少してきており、各般の地域振興施策を使いこなし、新しい動きを生み出すことができる地域とそうでない地域との差、いわゆる「むら・むら格差」の課題が顕在化している。こうした問題意識を背景として、検討会では、山形県における、地域の課題解決に向けた地域づくりプランナーの活動や、全国町村会が主催する地域農政未来塾等、人材養成の動きについてヒアリングと意見交換を行った。

その結果、このような動きを加速化し、持続可能な農村を形成していくためには、地域づくりを担う人材の養成や、地域づくりに意欲のある人材と地域とをマッチングする機会を創出し、地域間の格差の課題に対処していく必要があるとの認識が共有化された。また、地域内の団体や行政だけではなく、地域外の企業や機関等で、解決策となり得るサービス等を有する組織と連携しながら取り組んでいくことも必要であり、これがやがて関係人口の拡大等につながることも期待される。

また、持続可能な農村を創造するためには、都市住民も含め、農村地域の支えとなる人材の裾野を拡大していくことが必要であり、そのためには、都市農業、農泊などを通じ、都市住民等が農業・農村に関わることで、農村のファンとも言うべき「農村関心層」を創出し、農村地域の関係人口である「農的関係人口」の創出・拡大や関係の深化を図っていく必要がある。

農的関係人口の創出・拡大に当たっては、農業の担い手となる意向を持つ人の着実な就農を後押しするという従来の考え方に加え、現時点では就農の意向までは持っていない人も含めて、農業や農村に関心を持つ人を幅広く対象として、農業・農村への関心の一層の喚起や継続的に農村に関わることができる機会の提供等により、将来的な農村への移住者や潜在的な農村の担い手を拡大していくという考え方を取り込むことが必要である。

農的関係人口については、都市部にいながら農産物の購入や各種プロジェクトへの参画等により農村を支えるケース、援農等で農業に携わるケース、農村の地域づくりに関わるケースなど、多様な形があると考えられ、都市部にいながら農村に関わる形から、農村での仕事への関わりや継続的な農村への訪問を経て、実際に生活の拠点を農村に移す形に至るまで、徐々に段階を追って農村への関わりを深めていくことで、農村の新たな担い手へとスムーズに発展していくことが想定される。しかしながら、同時に、こうした農村への関わりの形やその深め方は、人によっても多様であると考えられることから、その裾野の拡大に向けては複線型のアプローチが必要となる。

また、市町村や土地改良区の技術職員が大きく減少し、農地・農業水利をめぐる地域の多様なニーズに対応することが困難となっているため、サポート体制の強化が求められている。

〔検討会における主な指摘〕

①人材育成を含めたサポート体制の拡充

- ・ 地域づくりには、解答ではなく解法が重要で、定型的な解がない問題を解いていく場

合の共通の思考の手順が大事である。

- ・ 地域づくりには、課題解決型の視点も大事であるが、価値創造型の活動が、結果として地域の課題を解決している実情もある。地域のビジョンの共有から始めていくことが重要であり、地域に丁寧寄り添い、一緒に作り上げていくコーディネーターを育成していくことが重要である。
- ・ 既成概念にとらわれず、探索しながら何でもやってみるという「ゆるふわマインド」を、地域づくり人材の中に内在していくことが、これからの地域づくりには大事である。
- ・ 最終的に支援を強めなければならないのは、市町村職員である。ただ、現場に入る者は市町村職員と固定させず、集落支援員などの人材の役割分担を市町村が判断するステップがあるとよい。
- ・ 人材育成研修は、その対象者の考え方や、手法（オンラインの活用、現場での実践活動を含めたプログラム、受講人数等）について検討する必要がある。全国町村会等との連携も大事である。また、実践活動に重点を置くべきであり、研修を受けた者が現場で動けるよう、中間支援組織などによる市町村を超えた広域的なサポート体制づくりや、地域づくり人材が横でつながるネットワークが必要である。
- ・ 幅広い層の地域づくり人材が連携し、それぞれの地域で活躍できるような支援体制や環境の整備などが必要である。特に、地域の中にその地域のプロデュースができる人材を増やしていくため、地方自治体に人材を配置すべきではないか。
- ・ 市町村の枠を超えた広域でのプラットフォームづくりの役割が重要である。
- ・ 自分の成功体験を押し付けてしまう人もいるため、多角的な起業実績を持ち、的確なアドバイスができる人を地域に結び付けることが有効ではないか。
- ・ 地域おこし協力隊の方々は、経験値やコミュニケーション能力も高く、彼らのように外部の者が地域の中に入り、様々な生業に携わりながら実際に動いていくことに意味がある。
- ・ これまで地域とのしがらみが全くない女性グループの方々などに、まちづくりで活躍していただくことが行政の一つの課題である。
- ・ 都道府県に置かれている普及指導員は、営農技術指導はもちろんのこと、地域において大きな役割を果たしており、地域政策の中でもその役割をしっかりと評価し、活躍できる環境を整えていくべきである。
- ・ 農村地域では、集落から市町村職員OBへの信頼度は大変高く、また、JAの営農指導や、青年部・女性部が大きな役割を果たしており、これらを評価すべきである。

②農的関係人口の創出・拡大

- ・ 受け入れた側が本当に嬉しいと感じる関係人口を作っていくことが大事である。
- ・ 「関係人口」という概念は、その時々で意図や定義が微妙に異なるため、施策を講ずるに当たっては、ターゲットを明確にすべきではないか。
- ・ 農業・農村への関わり方は多種多様であり、農的関係人口を拡大していくためにも、我が国の「農度」を上げ、農村でも都市でも、人々の暮らしの中に農的なものが入っていくことが大事ではないか。

(2) 今後の施策の方向性

(1) の基本的考え方や検討会における主な指摘等も踏まえ、以下の方向で施策を具体化すべきと考える。

①人材育成を含めたサポート体制の拡充

- ・ 新型コロナウイルスの影響により強まった田園回帰の流れを全国各地に広げ、地域間の格差を是正していくため、地域に飛び出せるスキルと哲学を持った人材を養成するための施策の拡充を図る必要があるのではないかな。

具体的には、地方自治体職員等を対象として、地域に「目配り」し、個々の地域住民が思い描く考えを汲み取りながら、ビジョンの実現に向けてサポートできる人材を養成する「農村プロデューサー養成講座」について、本検討会での議論も踏まえ令和3年度から開始したところであるが、その実施状況を踏まえつつ、この講座の更なる充実を図っていくべきではないかな。

- ・ 講座修了生同士で悩みや情報を共有し、時には講師陣も交え、お互いが支え合いながら地域で活動できる環境を整備するための、修了生によるネットワークの構築や、各々事情が異なり、定型的な解が存在しない地域づくりについての、共通のプロセスを抽出した事例集の作成等により、地域で活動しやすい環境を整備すべきではないかな。
- ・ 将来的には、地域ごとに異なる課題の解決を図るため、専門的な知識を有する人材の活用も含め、市町村を超える範囲もカバーする中間支援組織の育成など、関係府省と連携しながら地方自治体等に対する広域的なサポート体制を構築するための施策を検討すべきではないかな。
- ・ 農村における「しごと」「くらし」「活力」を支える上で、地域の収益性の向上や防災・減災対策が必要不可欠であり、土地改良事業を農村政策の一環としても推進していく必要があるが、地方における技術者不足が課題となっていることから、小規模な基盤整備を円滑に実施することができるよう、市町村や土地改良区を土地改良事業団体連合会がサポートする仕組み等を検討すべきではないかな。

②農的関係人口の創出・拡大

- ・ 農村に多様な形で関わる農的関係人口の創出・拡大を図るとともに、地域の支えとなる人材の裾野を拡大していくため、都市住民の多様な関わり方に対応した農村への受入れ等を引き続き支援すべきではないかな
- ・ 農産物の購入、農泊、多世代・多属性が交流・参加し、生きがいづくりや癒しの提供、協同体験等の場となるユニバーサル農園での農業体験等を通じた農村関心層の拡大を推進するほか、農村関心層から一歩進み、農村における多様な関わりを希望する人材を募るとともに、JAグループ等とも連携し、そうした人材を必要とする農村とマッチングする仕組みを構築すべきではないかな。

6 関係府省で連携した仕組みづくり

(1) 基本的な考え方

これまで述べてきた観点に沿って施策を講じていくためには、農林水産省の施策だけでなく、関係府省・地方自治体・事業者と連携・協働し、農村振興施策をフル活用し

て「地域政策の総合化」を図り、地域に寄り添いながら、現場ニーズの把握や課題解決を進めていくことが必要である。

さらに、地方自治体職員の減少に対応し、各種の事務の大幅な簡素化により、地域の農業者も含めた現場の負担の軽減を図ることも必要である。

[検討会における主な指摘]

①地域政策の総合化

- ・ 人材育成研修のネットワークから他省庁のテーマも含めて現場の声を吸い上げ、農林水産省が他府省と調整する仕組みを構築できないか。行政活動に関わる問題を通報してもらい「火災報知器型」で現場からの相談を受けるシステムづくりが重要であり、農林水産省の出先機関に、地域づくりの悩み事を相談できる窓口を設けてはどうか。
- ・ 「農山漁村地域づくりホットライン」については、現場のニーズがどのようなもので、どのように対応していくのかというケーススタディーが重要であり、記録やケースを共有することでよりよい対応も可能となることから、現場の実態把握機能を強化する必要がある。
- ・ 農林水産省をはじめ、各府省が農村の活性化に対して様々な切り口で取り組んでいる。府省全体でどのような農村への支援策があるのか、俯瞰できるような全体像が必要である。
- ・ 不特定多数を相手にする都市部と違い、誰もが顔見知りの農村では、法的規制が異なってもよいのではないか。

②事務の負担軽減

- ・ 地域では、職員の減少だけでなく、業務の増加により現場に出られなくなっているとも聞く。
- ・ 市町村職員も県の普及指導員も減少する中で、きめ細かな対応が難しくなりつつある。

(2) 今後の施策の方向性

(1) の基本的考え方や検討会における主な指摘等も踏まえ、以下の方向で施策を具体化すべきと考える。

①地域政策の総合化

- ・ 令和2年末に、開設された「農山漁村地域づくりホットライン」、作成された府省横断の「地域づくり支援施策集」の改善、更なる活用や、「農村プロデューサー養成講座」の場での各府省の施策についての効果的な講習等を通じて、現場の実態把握機能を強化しつつ、関係府省と連携して地域の課題解決に向けた取組を後押しすべきではないか。
- ・ そうした中で、既存の施策では対応が難しい新たな政策課題が抽出された場合には、関係府省と連携して、規制緩和も含め、新たな施策を機動的に検討すべきではないか。

②事務の負担軽減

地方自治体や地域の農業者等の事務の負担軽減のため、DXの推進等による事務の合理化や、各種申請手続に係る書類の簡素化等を検討すべきではないか。