

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3年6月4日

新しい農村政策の在り方に関する検討会
長期的な土地利用の在り方に関する検討会
＜中間とりまとめ＞

概 要

令和3年（2021年）7月
北海道農政部農政課

【趣旨】

- 「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」、「くらし」、「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」を推進することとしている。
- 農林水産省は、幅広い視点から検討を行うため、「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」を設置、議論を行い、令和3年6月に中間取りまとめとして、「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」を取りまとめた。

「食料・農業・農村基本計画」（抜粋）

第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

3 農村の振興に関する施策

農村の振興に当たっては、第一に、生産基盤の強化による収益力の向上等を図り農業を活性化することや、農村の多様な地域資源と他分野との組合せによって新たな価値を創出し所得と雇用機会を確保すること、第二に、中山間地域をはじめとした農村に人が住み続けるための条件を整備すること、第三に、農村への国民の関心を高め、農村を広域的に支える新たな動きや活力を生み出していくこと、この「三つの柱」に沿って、効果的・効率的な国土利用の視点も踏まえて関係府省が連携した上で、施策の展開を図ることが重要である。

- (1) 地域資源を活用した所得と雇用機会の確保
- (2) 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
- (3) 農村を支える新たな動きや活力の創出
- (4) 「三つの柱」を継続的に進めるための関係府省で連携した仕組みづくり

1 背景

- **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**、業種によっては感染症等不測の事態に対し脆弱であることを大きく印象付け、**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が加速化**。
- **少子高齢化・人口減少**の波が押し寄せる一方で、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。加えて、新型コロナウイルス感染症の影響は、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。
- **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。
- 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、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不可欠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。

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）

<基本的な考え方>

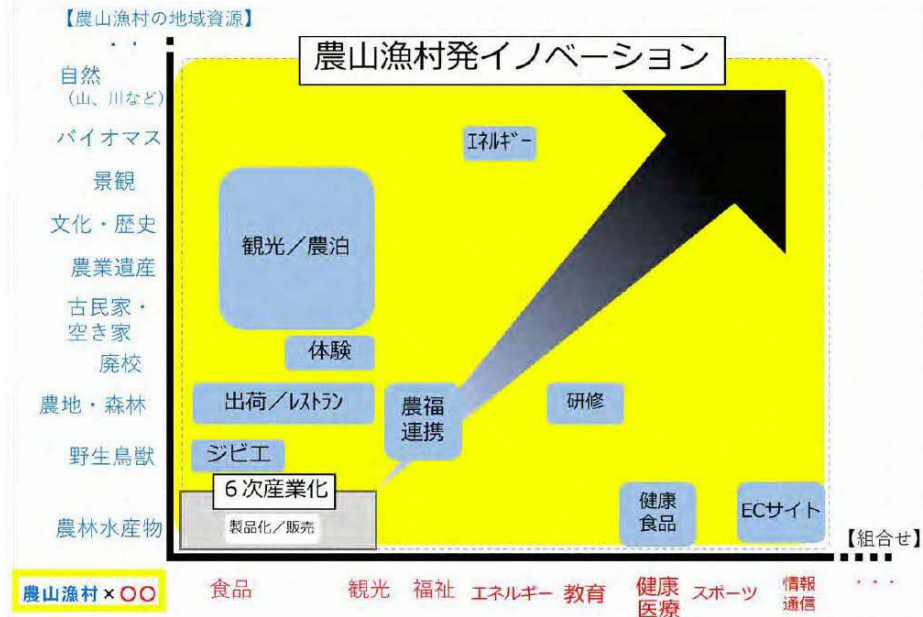
中山間地域を中心に、土地の制約等から農業経営規模が小さくならざるを得ず、単一品目の生産のみでは、十分な所得を確保できない地域も少なくない。

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。

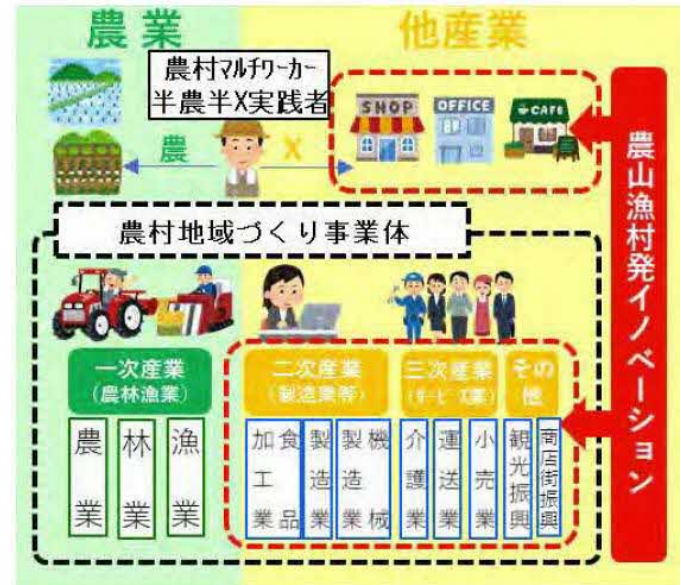
<今後の施策の方向性>

- ・大規模な経営が困難な地域では、複合経営など、地域の特性を活かした多様な農業経営を推進すべき。
- ・中山間地域等直接支払制度*1においては、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*2」がより実践的になる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る取組を推進すべき。
- ・多様な形で農に関わる経済主体が、地域資源を活用し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、推進すべき。
- ・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*3の育成を図るべき。
- ・「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*4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*5の仕組みの活用を検討すべき。

■農山漁村発イノベーションの概念図



■多様な形で農に関わる者



3 くらしの施策（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）

<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・子育てなど集落の維持に必要な機能が弱体化する地域が増加することが懸念。

<今後の施策の方向性>

①**集落機能の維持・強化と農村RMO*6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。

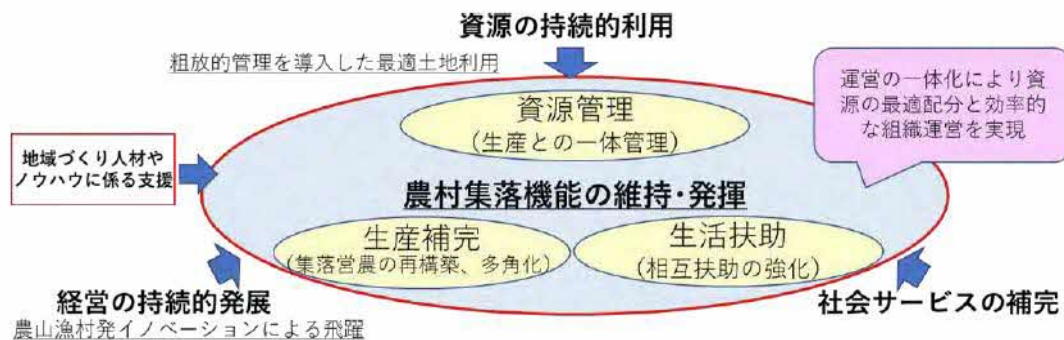
・地域資源の保全管理・活用や農業の振興と併せて、複数の農村集落を範囲として買い物・子育て等の地域のコミュニティの維持に資するサービスの提供や地域内外の若者等の呼び込みを行う農村RMOの形成について、地域づくりに係る人材・ノウハウに関する支援のほか、従来の集落営農組織等の農事組合法人が事業を多角化し、農村RMOへと発展するための仕組みについて検討すべき。

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、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。

・光ファイバ、無線基地局等の整備を進めるべき。

■地域運営のイメージ



(総務省「過疎問題懇談会（平成19年）」資料より一部引用し作成)

■農村から見た小さな拠点のイメージ



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）

<基本的な考え方>

我が国の農地は、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、食料の安定供給や国土・生態系の保全など多面的機能の発揮に支障を及ぼすことが懸念。

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増加することが懸念。

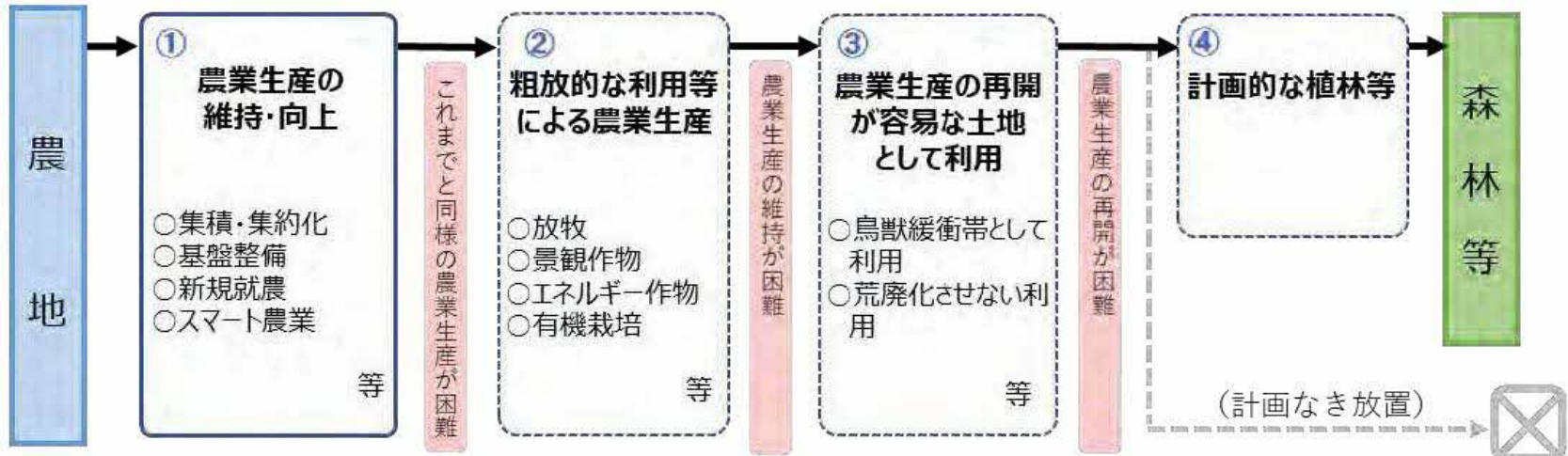
<今後の施策の方向性>

・地域の関係者が土地利用について検討し、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。

・**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。

・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。

■土地利用検討の方向性



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）

<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、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、「むら・むら格差」が顕在化。

<今後の施策の方向性>

①人材育成を含めたサポート体制の拡充

・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。

・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。

・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。

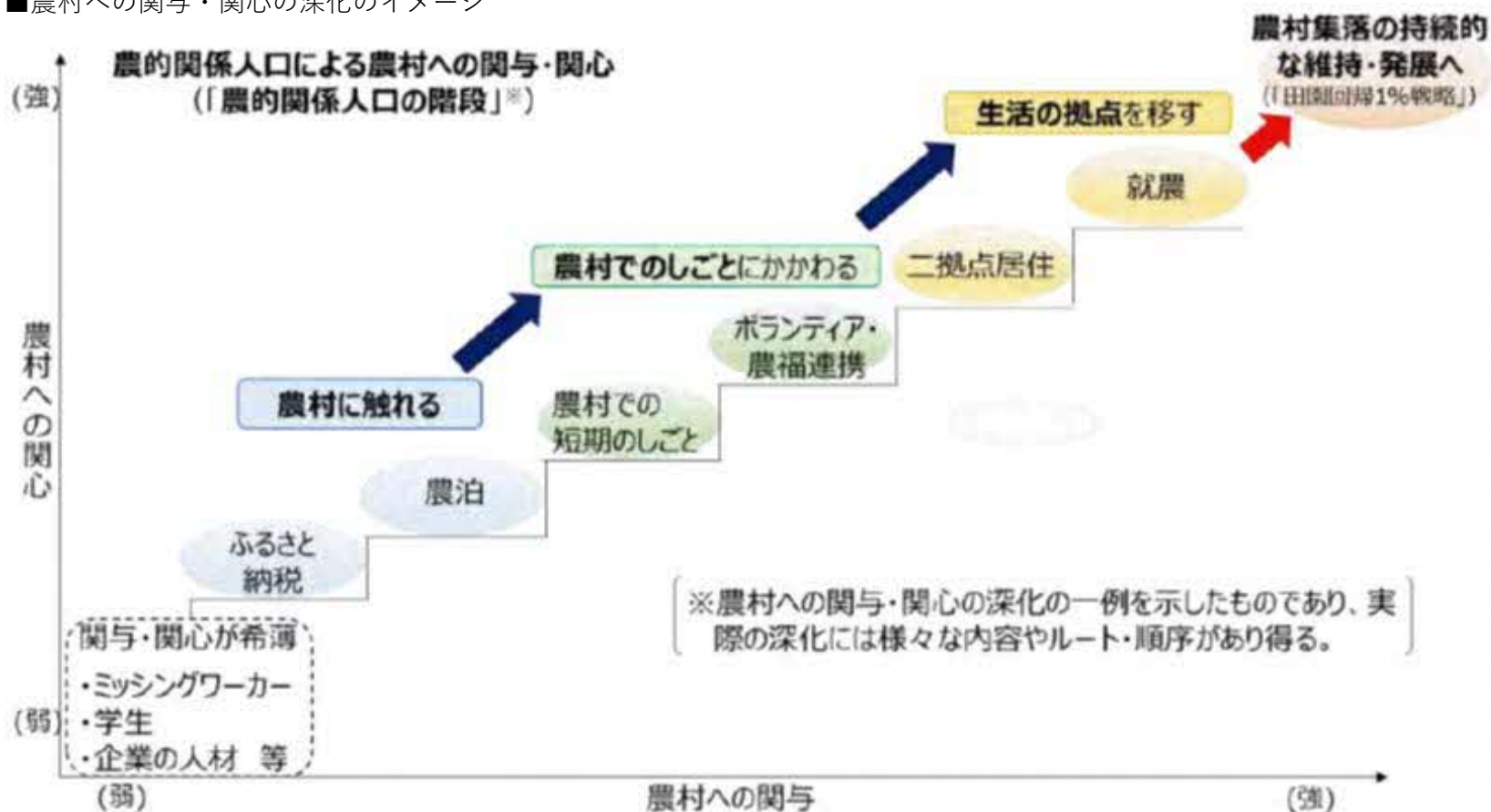


②農的関係人口*7の創出・拡大

・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。

・農産物の購入、農泊、多世代・多属性が交流・参加し、生きがいつくりや癒しの提供、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。

■農村への関与・関心の深化のイメージ



6 関係府省で連携した仕組みづくり

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。
- ・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。

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。