

## 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。

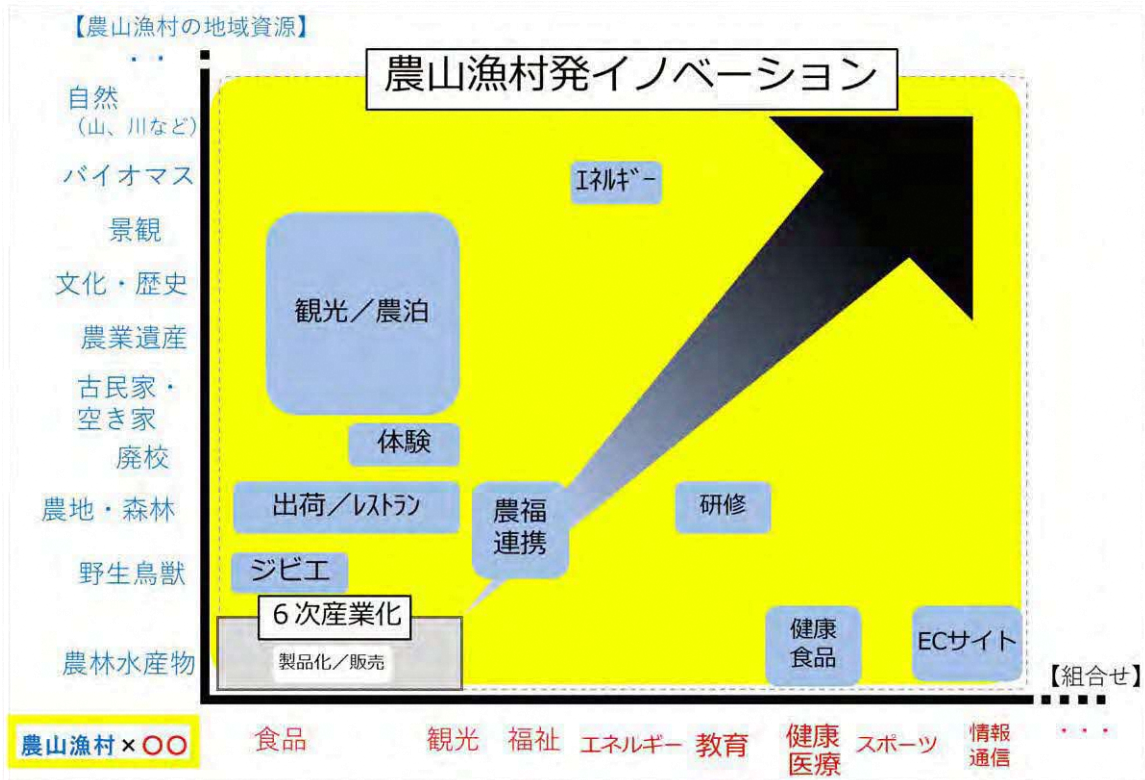
令和 3 年 6 月 4 日

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>

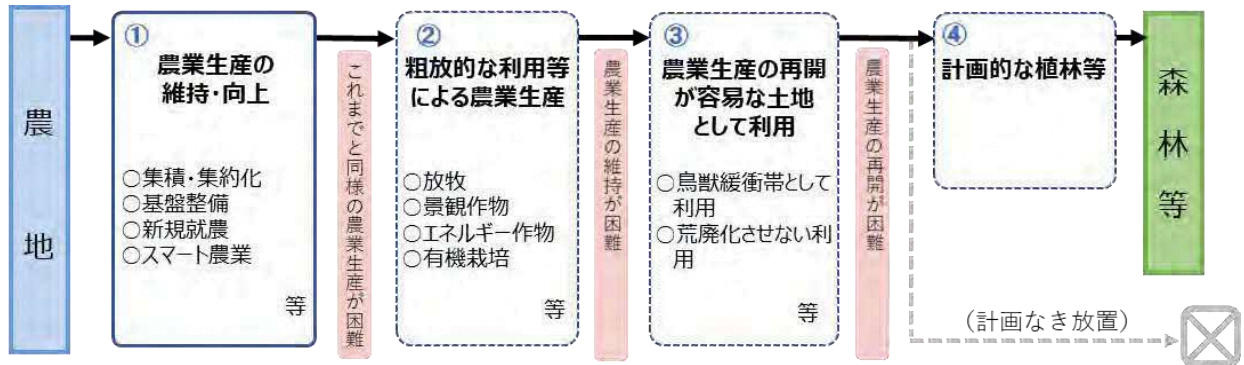
## 地域資源を活用した農村における所得と雇用機会の確保



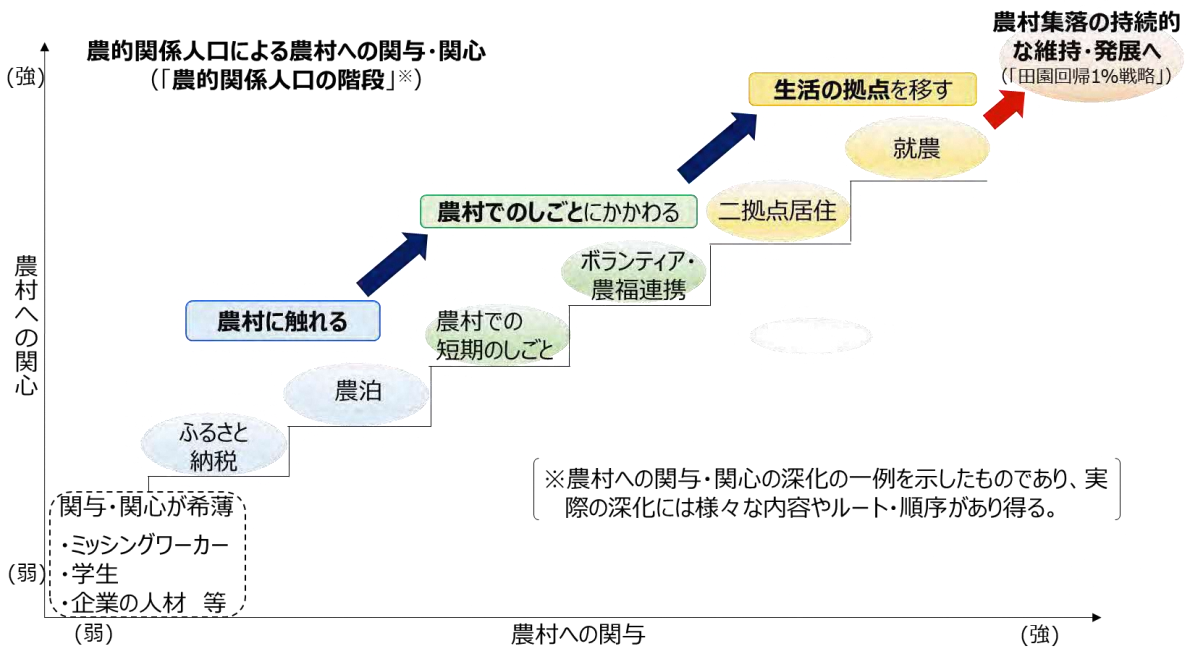
## 農村に人が住み続けるための条件整備



# 人口減少社会における長期的な土地利用の在り方



# 農的関係人口の拡大・深化を通じた農村を支える活力の創出



(小田切徳美 明治大学教授の資料を基に作成)

## 目 次

|   |                              |        |
|---|------------------------------|--------|
| 1 | はじめに .....                   | - 1 -  |
|   | (1) 背景 .....                 | - 1 -  |
|   | (2) 新しい農村政策の在り方に関する検討会 ..... | - 2 -  |
|   | (3) 長期的な土地利用の在り方に関する検討会..... | - 3 -  |
| 2 | しごとづくりの施策 .....              | - 4 -  |
|   | (1) 基本的な考え方 .....            | - 4 -  |
|   | (2) 今後の施策の方向性 .....          | - 7 -  |
| 3 | くらしの施策 .....                 | - 9 -  |
|   | (1) 基本的な考え方 .....            | - 9 -  |
|   | (2) 今後の施策の方向性 .....          | - 11 - |
| 4 | 土地利用の施策.....                 | - 13 - |
|   | (1) 基本的な考え方 .....            | - 13 - |
|   | (2) 今後の施策の方向性 .....          | - 15 - |
| 5 | 活力づくりの施策 .....               | - 17 - |
|   | (1) 基本的な考え方 .....            | - 17 - |
|   | (2) 今後の施策の方向性 .....          | - 19 - |
| 6 | 関係府省で連携した仕組みづくり.....         | - 22 - |
|   | (1) 基本的な考え方 .....            | - 22 - |
|   | (2) 今後の施策の方向性 .....          | - 23 - |

## 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を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。

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関連し、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<sup>1</sup>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。

（図1）

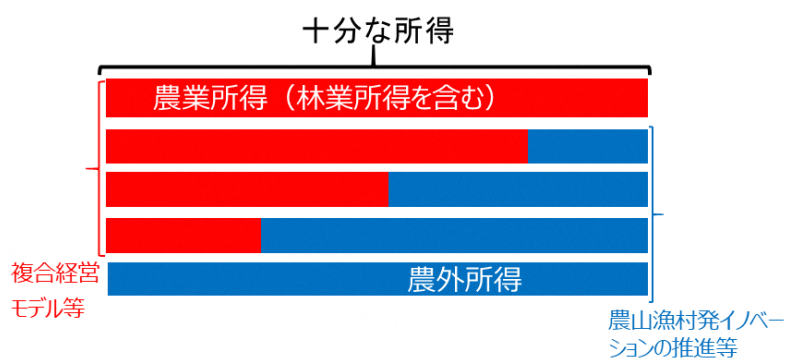


図1 農業所得と農外所得の組合せ

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

<sup>1</sup> 「日本型直接支払」とは、農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律（平成26年法律第78号）に基づく、中山間地域等直接支払、多面的機能支払及び環境保全型農業直接支払を指す。



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×〇〇」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。(図2)

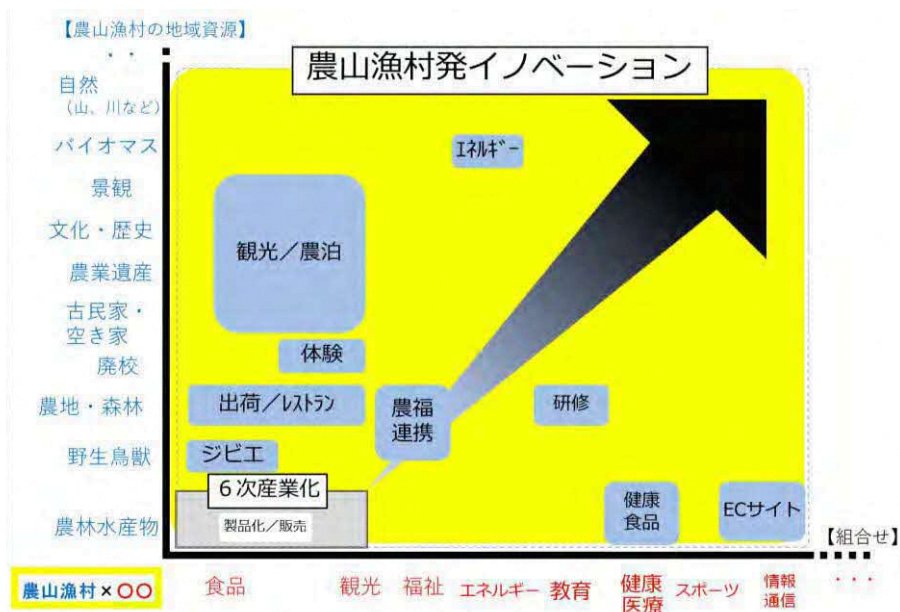


図2 農山漁村発イノベーションの概念図

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<sup>2</sup>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。(図3)

<sup>2</sup> 「農村地域づくり事業体」の法人形態については、特定非営利活動法人、農事組合法人、認可地縁団体、一般社団法人等、さまざまな形が想定される。また、将来的には、労働者協同組合(労働者協同組合法は、令和2年12月から2年以内に施行)も想定される。