

図 3 多様な形で農に関わる者

[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」「暮らし」「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ま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が

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と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<sup>3</sup>）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<sup>(図4)</sup>。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。

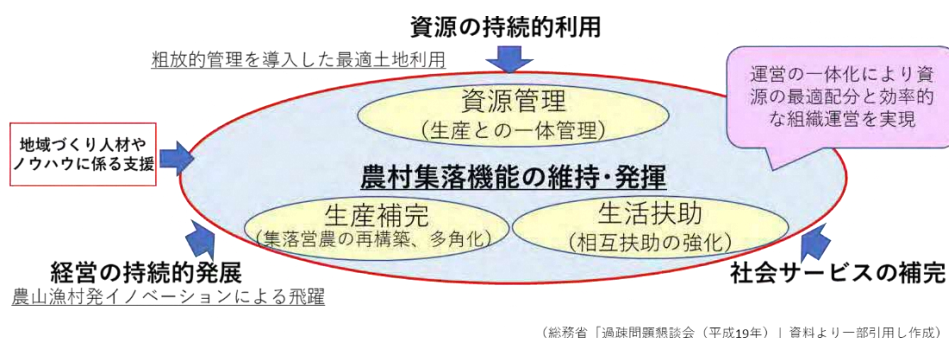


図4 地域運営のイメージ

<sup>3</sup> 「RMO」とは、Region Management Organization（＝地域運営組織）のことであり、「農村RMO」とは、（複数の）集落の機能を補完して、農地・水路等の地域資源の保全・活用や農業振興と併せて、買い物・子育て支援等の地域コミュニティの維持に資する取組を行う事業体を指す。

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ことが重要である。
- ・ 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。

(図5)



- ・ 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。



図 5 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）

### （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。<sup>(図6)</sup>
- ・ 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すべきではないか。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。

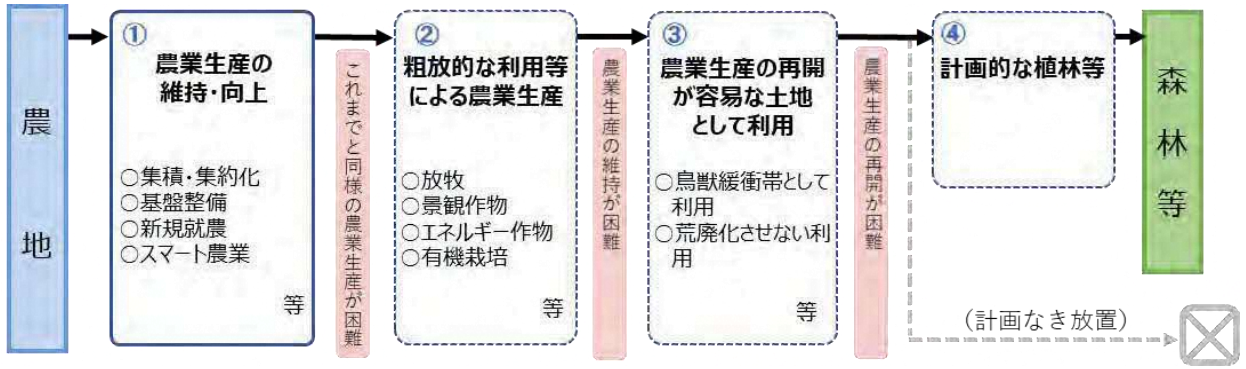


図 6 土地利用検討の方向性

## 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）

### （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「農的關係人口」の創出・拡大や関係の深化を図っていく必要がある。

農的關係人口の創出・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。

農的關係人口については、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。<sup>(図7)</sup>