

基本計画の策定に向けた検討の視点 (農村の振興)

令和 6 年 1 0 月
農 林 水 産 省

現状分析

農村においては、都市に先駆けて**人口減少・高齢化が進行**しており、食料の安定供給への支障が懸念されている。

○ 人口増減の要因

- ・過疎地域では、平成21年度以降、社会減より自然減が上回っている状況。農村内の**非農業者を含めて大幅に減少**しており、農村への移住等だけでは**農村の地域社会の維持が困難**な状況となっている。
- ・このような状況の中、特定の地域に継続的に多様な形で関わり、地域の社会課題解決や魅力向上に貢献する「**関係人口**」の創出・拡大について、政府全体で議論されている。

○ 農業集落の小規模化の進行

- ・人口減少に伴い、農業集落内の戸数が減少。集落の総戸数が9戸以下となると、**集落機能が低下**し、これまで農業者が共同で行ってきた農業生産活動と一体不可分な農地法面の**草刈り**や水路の**泥上げ**等の**共同活動が停滞**し、農業生産活動に影響することが懸念される。
- ・農業集落に占める農業者の割合は低下してきており、**混住化が大きく進展**している。

【図1 過疎地域における人口減（社会減と自然減）の推移】



資料：総務省「過疎対策の現況」（2020年度版）

注1：過疎地域とは、下記の①、②又は③の区域に該当するもの（人口減少率、高齢化率、若年者比率、財政力指数を指標としている）。

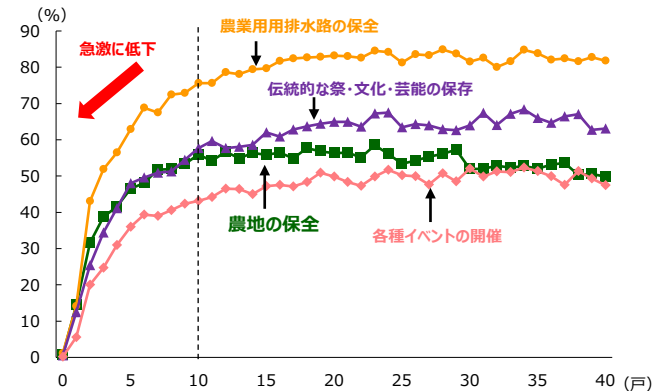
①過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（以下「持続的発展法」という。）第2条第1項に規定する市町村又は第41条第1項により過疎地域とみなされる市町村の区域

②持続的発展法第3条第1項若しくは第2項又は第42条第2項（同条第3項の規定により準用する場合を含む）の規定により過疎地域とみなされる区域

③持続的発展法第42条の規定により過疎地域とみなされる市町村の区域

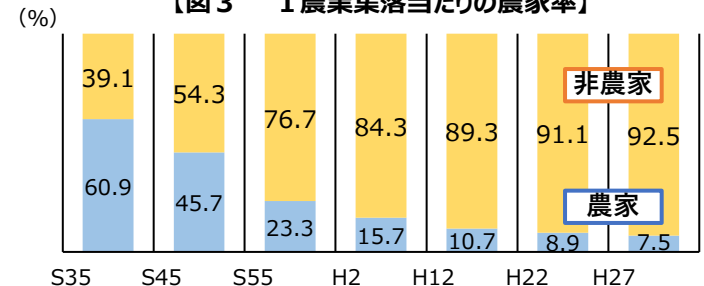
注2：データの取得ができない一部過疎地域を含まない。

【図2 集落活動の実施率と総戸数の関係】



資料：農林水産政策研究所「日本農業・農村構造の展開過程-2015年農林業センサスの総合分析-」（平成30（2018）年12月公表）を基に農林水産省作成

【図3 1農業集落当たりの農家率】



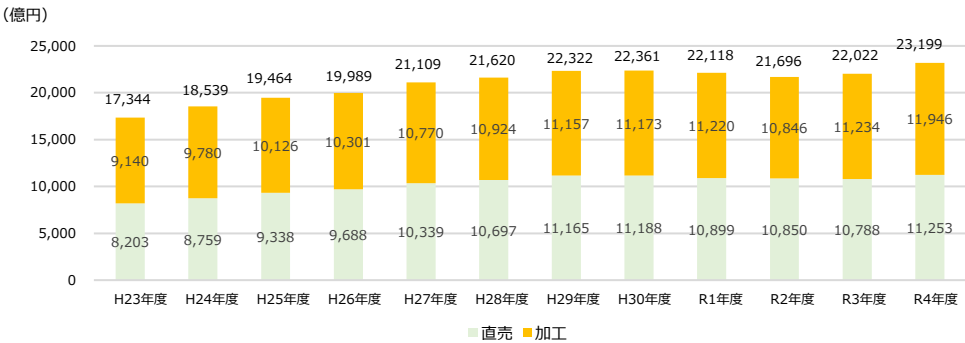
資料：農林水産省「農林業センサス」

現状分析（続き）

○ 農村における所得と雇用機会（付加価値の創出状況）

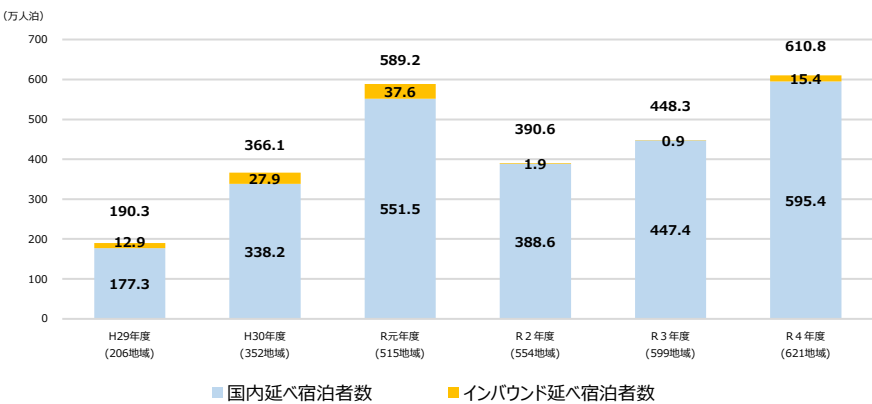
- ・地域の農業者等が、農産物等の加工・直売や観光農園、農家レストランの経営等を行う**6次産業化**の加工・直売の市場規模は、近年、約2.3兆円で推移している。
- ・**農泊**地域における国内延べ宿泊者数（令和4年度）は約595万人泊で、1地域当たりの宿泊者数はコロナ前の90%。また、インバウンド延べ宿泊者数（令和4年度）は約15万人泊で、1地域当たりの宿泊者数はコロナ前の34%。さらに、農泊地域の1泊当たりの平均宿泊費（令和4年度）は約12,127円であり、観光旅行全体の14,069円に比べて安価となっている。
- ・**農福連携**の取組主体数は、4年間で3,062件増加し、令和5年度時点で7,179件となっている。

【図4 6次産業化（加工・直売分野）の市場規模の推移】



資料：農林水産省「6次産業化総合調査」

【図5 農泊地域の年間延べ宿泊者数の推移】



資料：農林水産省「農泊地域における令和4年度実績調査」

注：農泊地域とは、農山漁村振興交付金による農泊推進の支援に採択され、農泊に取り組んでいる地域

現状分析（続き）

○ 農村の生活環境

- ・老年人口の割合の高い集落では、買い物がしづらくなるなど**生活の利便性が低い**傾向にある。
- ・地域で暮らす人々が中心となって**地域運営組織（RMO）**を形成し、祭り等のイベントの実施や、地域の美化・清掃活動など集落機能を維持する取組が各地で行われているが、そのうち、**農業・農村に関する活動を行っているRMOは少数**に止まっている。

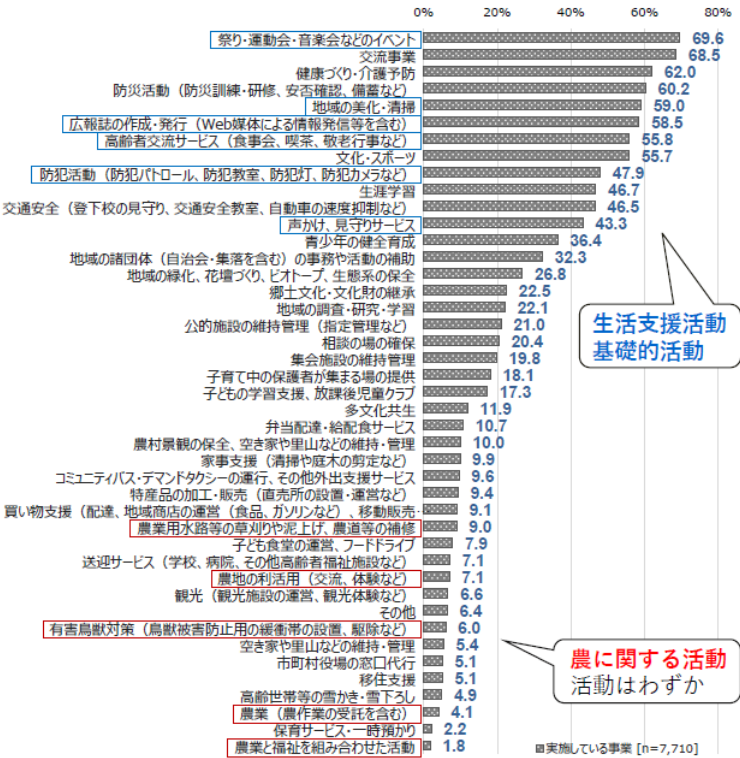
【表 1 高齢人口の割合と生活環境へのアクセス】

生活環境	農業集落における高齢人口の割合	
	50%未満	50%以上
市区町村役場まで15分未満	72.5%	47.5%
警察・交番まで15分未満	83.5%	58.3%
病院・診療所まで15分未満	74.9%	48.0%
小学校まで15分未満	44.8%	33.7%
公民館まで15分未満	85.3%	61.9%
スーパー・コンビニまで15分未満	80.3%	42.0%

資料：農林水産省「地域の農業を見て・知って・活かすDB」より国勢調査（平成27年）、農林業センサス農山村地域調査（2015年）のデータを基に農林水産省農村計画課にて集計

注：農林業センサス農山村地域調査（2015年）において、生活施設別データのある137,537集落を対象とし、「高齢化率50%以上の集落」17,886集落、「高齢化率50%未満の集落」119,651を分けて集計

【図 6 地域運営組織の主な活動】



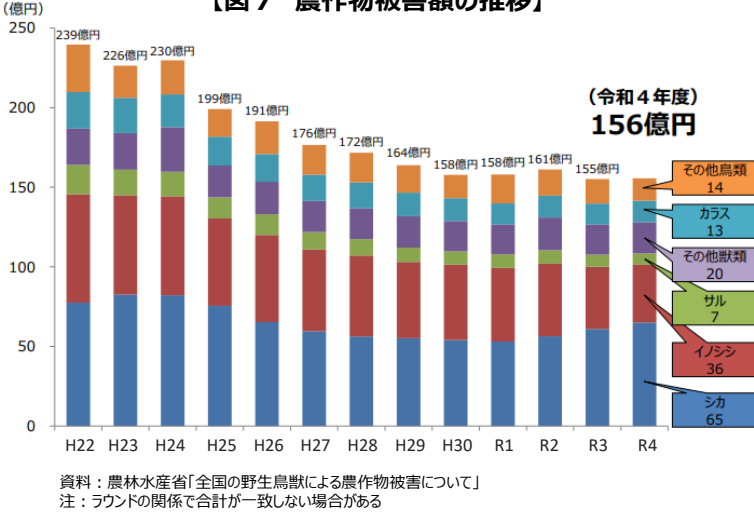
資料：総務省「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」（令和 6 年）

現状分析（続き）

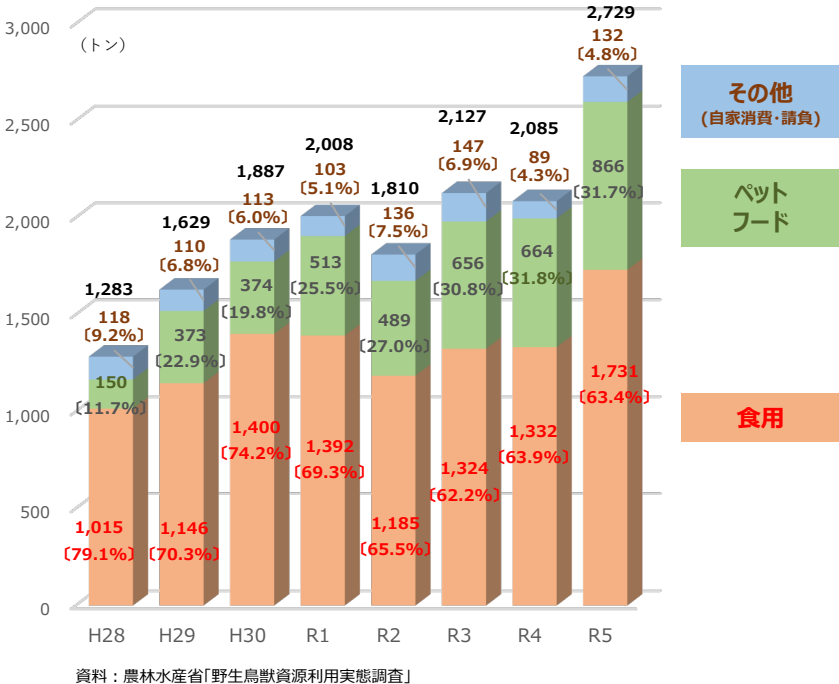
○ 鳥獣被害対策とジビエ利用

- シカやイノシシ、サル等の野生鳥獣による農作物被害額（令和4年度）は、156億円。また、鳥獣被害は営農意欲の減退をもたらす耕作放棄や離農の要因になるなど、被害額に表れる以上に農山村に深刻な影響を及ぼしている。
- また、被害防止のために捕獲した捕獲鳥獣を地域資源として有効利用するジビエ利用の取組は、外食や小売、学校給食、ペットフード等の様々な分野においてジビエ利用の取組が広がっており、ジビエ利用量（令和5年度）は2,729トン。このうちペットフード向けは866トンとなっている。

【図7 農作物被害額の推移】



【図8 ジビエ利用量の推移】



5年後（令和12年）のすう勢

- ・農村において人口減少・高齢化が進行している中、農業地域類型別の農村人口は、平成27年を100とした場合、令和12年に、山間農業地域で70、中間農業地域で79、平地農業地域で86まで減少することが予測される。
- ・農村における人口減少・高齢化の進行により、農村における生産年齢人口も減少すると考えられることから、労働生産性（就業者1人当たり付加価値）が現状のままに留まる場合、**農村地域において創出される付加価値額は現状より減少することが予測される。**

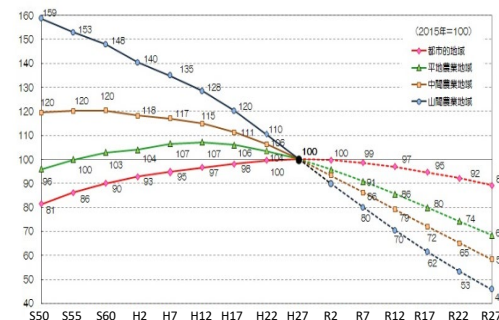
克服すべき課題

農村内部の人口を可能な限り維持するとともに、農村外部の多様な人材に農業・農村に関わってもらうこと（**農村関係人口の拡大**）が重要であり、雇用機会の確保などの「**経済面**」の取組と、買い物支援などの「**生活面**」の**取組の推進**が必要である。

○「経済面」の取組

- ・**6次産業化**の取組は、近年頭打ちとなっており、農林水産物に限らない**多様な地域資源の活用**や農業者以外の**多様な主体の参画**が必要である。
その際、地域の経済を活性化するためには、地元の住民・事業者の積極的な参画も必要である。
- ・他方、**農泊**については、**コロナ禍からの回復**や、**平均宿泊費が観光旅行全体に比べて安価**に留まっている。
- ・**農福連携**については、**取組の更なる拡大**に向けた仕組みづくりと**認知度の向上**、障害者のみならず**社会的に支援が必要な人の農業を通じた社会参画**の実現が重要である。
- ・地元の様々な業種の事業者が農村に目を向け、農業に関連した事業を開始するなど、**農業の担い手以外にも含めた多様な人々を農村に呼び込み**、所得の向上と雇用機会の創出を図ることが必要である。

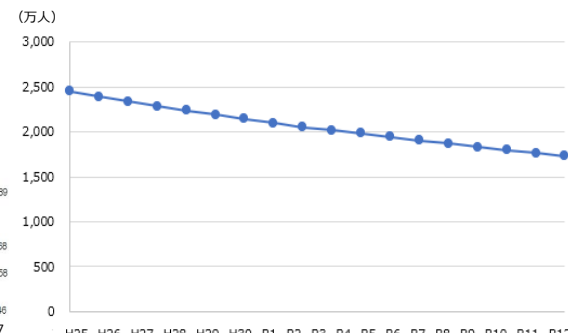
【図9 農村人口の将来予測】



資料：農林水産政策研究所「農村地域人口と農業集落の将来予測」

注1：国勢調査の粗集計による。なお、令和2年以降（点線部分）はコーホート分析による推計値
注2：農業地域類型は平成12年度時点の市町村を基準とし、平成19年4月改定のコードを用いて集計

【図10 農村における生産年齢人口の将来予測】



注：2025年以降の生産年齢人口は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」、総務省「国勢調査」をもとに推計

検討の視点

農村関係人口を創出し、農村に呼び込むためには、所得の向上と雇用機会の確保のための「経済面」の取組と、生活の利便性を確保するための「生活面」の取組の更なる充実を図ることが必要である。

○「経済面」の取組

- ・農村における付加価値を創出するため、農泊や農福連携など、農村の地域資源をフル活用し他分野と連携する取組を更に推進することにより、**付加価値のある内発型の新事業を創出**することが必要ではないか。特に地域がより一層裨益するよう、地元の若者や事業者が**域内で起業・事業展開**をすることを後押しすることが必要ではないか。
- ・**農泊**については、観光庁等と連携しつつ、地域内の関係者を包含した実施体制を構築し、**インバウンドを含む旅行者の農山漁村への誘客促進**や、**宿泊単価の向上（高付加価値化）**に資する取組の推進が必要ではないか。
- ・**農福連携**については、**地域単位での推進体制づくり**、**ノウフクの日（11月29日）**等による企業・消費者も巻き込んだ**取組の意義や効果の理解促進**、**ユニバーサル農園の拡大**等の推進が必要ではないか。
- ・地元の建設事業者やIT事業者等による農業支援サービスの提供をはじめとした**農外事業者の農業への参画**等を促進することにより、これまで農業・農村に関わりを持っていなかった他分野の事業者が、農業農村分野で新規事業を展開する素地を創り、所得と雇用機会の創出を図ることが必要ではないか。
- ・市街化区域以外の地域における滞在型市民農園など、関係人口の創出・拡大に寄与する**市民農園の整備の促進**が必要ではないか。

克服すべき課題（続き）

○「生活面」の取組

- ・生活の利便性が低いと、更なる高齢化・人口減少につながり、集落存続の危機が深まるため、日々の生活に必要な**生活環境**（買い物、医療、教育等へのアクセスや、高齢者見守り等福祉サービスなど）の**改善が重要である**。
- ・特に中山間地域では、人口減少等により、農業生産活動のみならず地域の共同活動の継続についても懸念されているほか、地域資源の保全や生活など**集落維持に必要な機能が弱体化しており、その補完が必要**である。

○ 民間企業や関係省庁との連携を通じた経済面・生活面の取組

- ・各地域における経済面・生活面の課題解決には、農業者だけではなく、**外部（他産業・他地域）企業を巻き込んで対応することが不可欠**である。
他方で、企業側では、課題解決に有効なソリューションを有していても、自治体や現場との折衝が難航して有効活用できていない。地域（市町村）側では、地域課題の深掘りを十分に行えていない。
- ・集落機能の維持が困難になった場合においても、**地域農業を継続**していくことが必要である。
- ・**関係省庁間の連携を強化し**、地域の実情に応じたきめ細やかな対応が必要である。

○ 地域の共同活動

- ・草刈りや泥上げ等の地域の**共同活動**については、活動参加者の減少や高齢化による**組織の弱体化**が懸念されることから、**活動の継続に向けた体制整備が必要**である。
- ・また、組織の役員や事務担当者の高齢化・後継者不足等が進む中、**事務が負担**となる組織が増えている。

検討の視点（続き）

○「生活面」の取組

- ・地域内外の農業者と非農業者が連携して農用地の保全、地域資源の活用、生活支援などに取り組む**農村型地域運営組織（農村RMO）の形成**が必要。特に中山間地域等の小規模集落向けに、**農村RMOの立上げや活動充実の後押し**と、市町村・都道府県・関係府省と連携したサポート体制の構築を推進することが必要ではないか。

○ 民間企業や関係省庁との連携を通じた経済面・生活面の取組

- ・**民間企業**や農村を含めた地域振興に係る**関係省庁と連携し、官民共創**の仕組みを活用した地域内外の民間企業の参画促進や地域と企業のマッチング等を行う必要があるのではないかと。また、農外企業人材の**マルチワーク**による農業への参画を推進してはどうか。
- ・関係省庁との連携のもと、**地域おこし協力隊**の農業への従事や農村RMOへの参画、**特定地域づくり事業協同組合制度**による農村RMOや農業等への人材派遣、**二地域居住**の普及・定着による農村への人の呼び込み、**通いによる農業への参画・コミュニティ維持**などの取組の推進が必要ではないか。

○ 地域の共同活動

- ・中山間地域等直接支払については、共同活動が継続できる仕組みを構築するため、**集落協定のネットワーク化**や**多様な組織等が活動への参画が可能**な**体制づくり**を進めることが必要ではないか。
- ・多面的機能支払については、活動組織の更なる体制強化に向け、広域化を図りつつ、県・市町村等の支援により**外部団体等とのマッチング**、**多様な組織や非農業者の参画**等を推進すべきではないか。また、広域化を進めることで、集落の人員不足を補うために複数の集落で草刈りや水路の泥上げ等の活動を行う体制づくりを推進することが必要ではないか。
- ・また、中山間地域等直接支払と多面的機能支払の両支払に取り組む地域における**事務局の一元化**等、事務の効率化を推進することが必要ではないか。

克服すべき課題（続き）

○ 鳥獣被害対策とジビエ利用

- ・捕獲従事者の高齢化による**捕獲体制の弱体化**や、効果的な対策を地域で企画・実施できる**人材の不足**により、鳥獣被害対策が十分に実施できていない地域が見られる。
- ・捕獲は市町村域で行うことが中心で**広範囲に移動する鳥獣に対応できていない**ことや、**防護柵**は個々のほ場を囲むものが多く、**地域として適切に管理することが難しくなっている**ことへの対応が必要である。
- ・捕獲鳥獣の**ジビエ利用の更なる拡大**に向けて、捕獲時及びペットフードの原材料としての加工処理時の**衛生管理等に係る関係者の知識・技術の高度化**や**新たな需要開拓**等が必要である。



検討の視点（続き）

○ 鳥獣被害対策とジビエ利用

- ・ICT等を活用した遠隔監視や捕獲データの収集・分析により、**見回り作業の省力化**や、捕獲可能性の高い地点の特定など**効果的かつ効率的な捕獲対策**を推進することが必要ではないか。また、これらの対策の企画を担う**高度な人材の育成**が必要ではないか。
- ・県・市町村が連携し、**広域的な捕獲活動を推進**することが必要ではないか。また、**防護柵の集落単位での設置**を進め、地域全体で適切に維持管理することが必要ではないか。
- ・ジビエ利用拡大については、衛生管理の知識等を有する**ジビエハンターの育成**、ペットフードも含む製造時の**衛生管理技術の向上**、観光と組み合わせる等の**新たな需要喚起**といった捕獲から消費の各段階で対策を重点的に講ずることが必要ではないか。