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

（案）

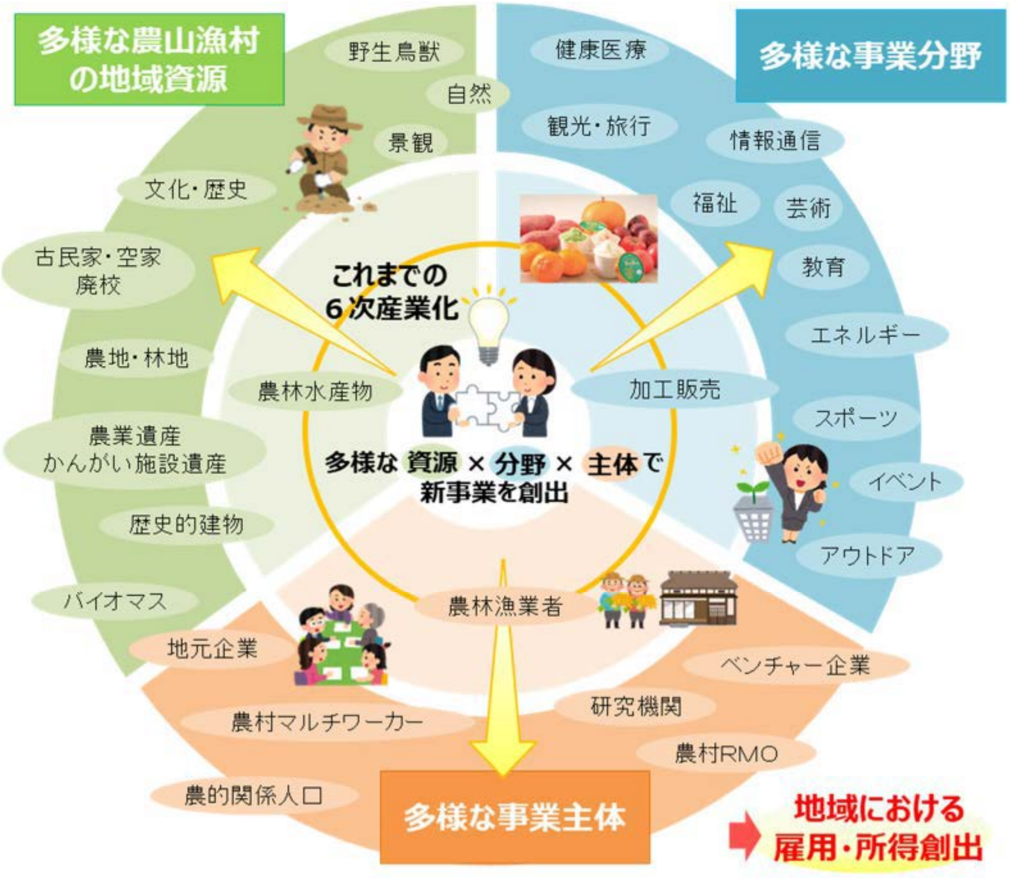
このとりまとめは、両検討会における議論を踏まえ、
大都市への過度な集中を是正し、地方への人の流れを加速化させることで、
多様な主体が農村に定住し、新しいライフスタイルを実現するとともに、
災害に強く、持続的で強靭な国土を実現するために、
今まさに求められている「新しい農村政策」の具体的な施策の方向性を
示したものである。

令和４年４月１日

新しい農村政策の在り方に関する検討会

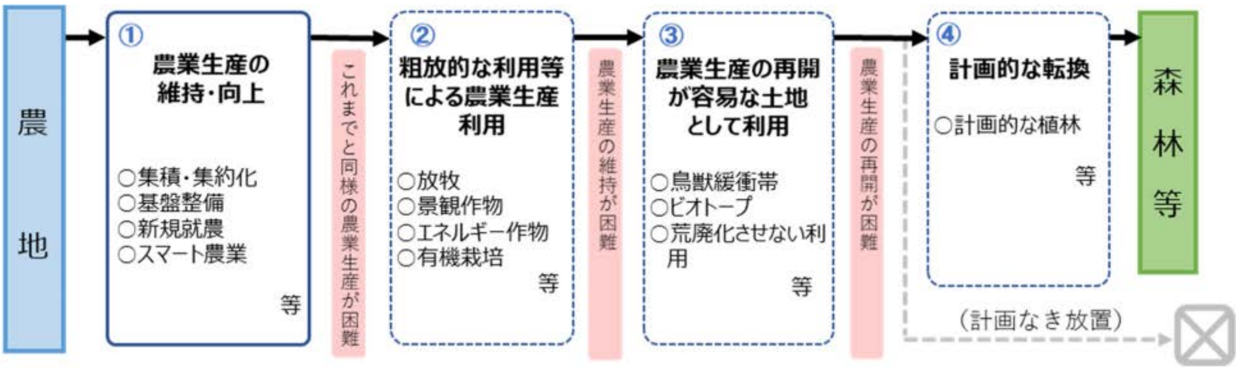
長期的な土地利用の在り方に関する検討会

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

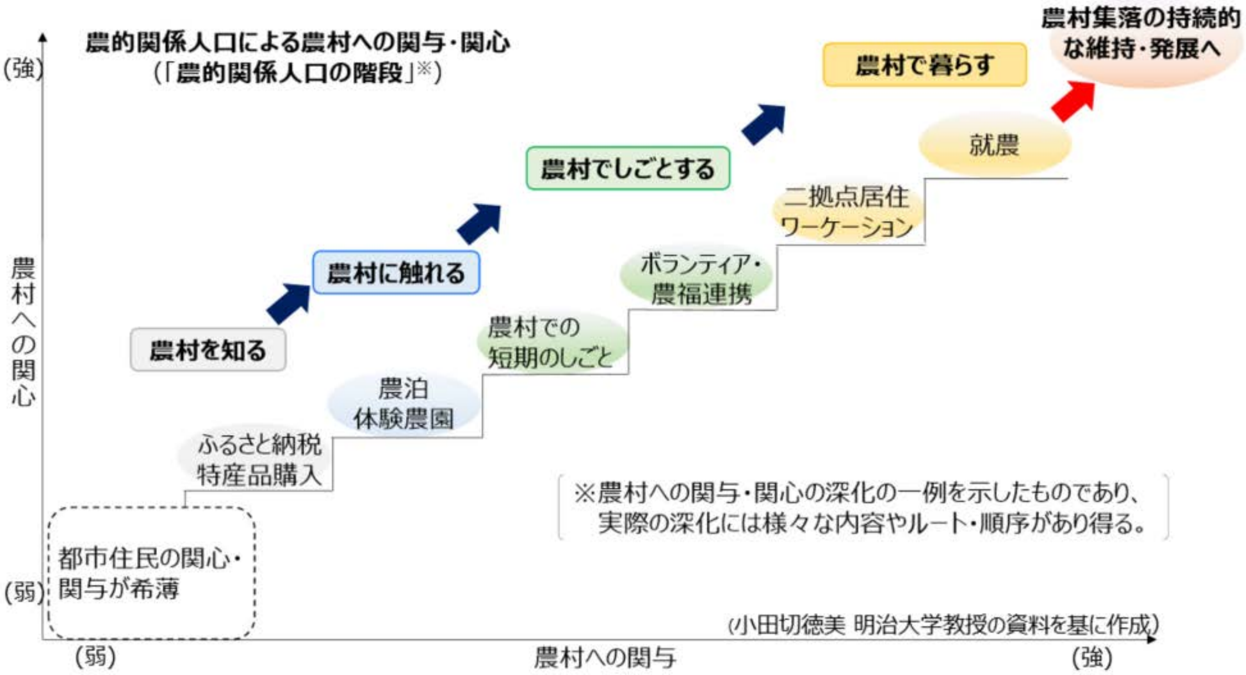


放　牧

景 観 作 物

鳥 獣 緩 衝 帯

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



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 - 3 -
（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（農村における所得と雇用機会の確保） - 5 -
（1）施策の背景 - 5 -
（2）施策の考え方 - 7 -
（3）具体的施策の方向性 - 8 -
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） - 10 -
（1）施策の背景 - 10 -
（2）施策の考え方 - 11 -
（3）具体的施策の方向性 - 12 -
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） - 14 -
（1）施策の背景 - 14 -
（2）施策の考え方 - 15 -
（3）具体的施策の方向性 - 16 -
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） - 17 -
（1）施策の背景 - 17 -
（2）施策の考え方 - 18 -
（3）具体的施策の方向性 - 20 -
6　関係府省で連携した仕組みづくり - 21 -
（1）施策の背景 - 21 -
（2）施策の考え方 - 21 -
（3）具体的施策の方向性 - 22 -
7　おわりに - 23 -

参考資料

参考資料１　検討会について - 26 -
「新しい農村政策の在り方に関する検討会」について - 26 -
「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」について - 28 -
参考資料２　施策の概要 - 30 -
食料・農業・農村計画（令和２年３月閣議決定）における農村の振興に関する施策（概要） - 30 -
農村政策のＳＤＧｓ・みどりの食料システム戦略への貢献 - 31 -
農山漁村発イノベーションによる雇用・所得の創出 - 32 -
中山間地域の保全のための農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）のイメージ - 33 -
地域の話合いをベースとした持続的な土地利用の推進 - 34 -
防災・減災対策等に対応した土地改良事業の実施 - 35 -
農村を支える新たな動きや活力の創出 - 36 -
『農村プロデューサー』養成講座 カリキュラムの概要 - 37 -
参考資料３　具体的施策 - 38 -
施策１　農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律（農山漁村活性化法）の一部を改正する法律案 - 38 -
施策２　農山漁村発イノベーション対策 - 39 -
施策３　農山漁村発イノベーション推進支援事業 - 40 -
施策４　農山漁村発イノベーションサポート事業 - 41 -
施策５　農山漁村発イノベーション等整備事業 - 42 -
施策６　中山間地農業推進対策 - 43 -
施策７　中山間地域等直接支払交付金 - 44 -
施策８　農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）形成推進事業 - 45 -
施策９　情報通信環境整備対策 - 46 -
施策 10　最適土地利用対策 - 47 -
施策 11　農山漁村関わり創出事業 - 48 -
施策 12　農福連携対策 - 49 -
施策 13　土地改良法の一部を改正する法律 - 50 -
施策 14　農村整備事業 - 51 -
施策 15　農地・農業水利施設を活用した流域の防災・減災の推進 - 52 -
施策 16　基幹水利施設管理事業 - 53 -
施策 17　水利施設管理強化事業 - 54 -
施策 18　農村地域防災減災事業 - 55 -
施策 19　農業競争力強化農地整備事業 - 56 -
施策 20　農地中間管理機構関連農地整備事業 - 57 -
施策 21　農地耕作条件改善事業 - 58 -
施策 22　土地改良施設維持管理適正化事業 - 59 -
施策 23　多面的機能支払交付金 - 60 -
施策 24　土地改良区体制強化事業 - 61 -

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、デジタル技術も最大限活用しながら、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(Well-Being)の向上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い多様な者が農村に集い、地域に根差して、国民の生活に必要不

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」「くらし」「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ってきたところである。

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た。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。

こうした議論を踏まえ、令和３年６月には両検討会の中間とりまとめを整理し、更にその方向性に即して議論がなされ、具体的な施策の方向性として結実したことから、ここに両検討会のとりまとめとして整理するものである。

今後、ここに示す具体的な施策の方向性に即して、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 12 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。

なお、第 10 回以降の検討会では、「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」との合同開催とし、長期的な土地利用の視点も交えて検討を行った。

（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 10 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、農地として維持が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るとともに、第８回以降の検討会については、「新しい農村政策の在り方に関する検討会」との合同開催とし、農村政策の視点も交えて検討を行った。

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）施策の背景

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スケール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[1]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）

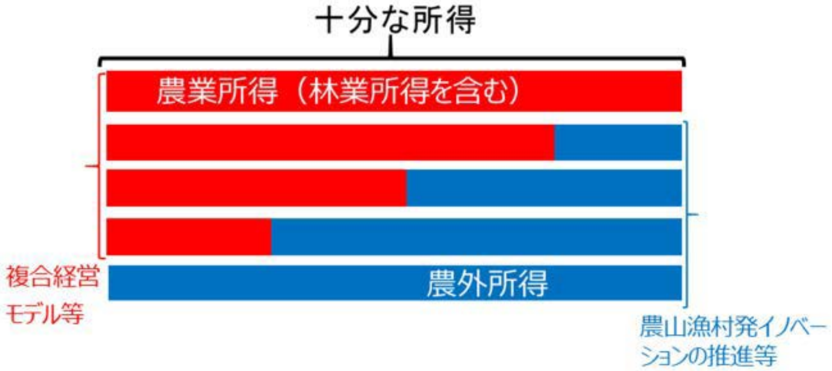


図 1　農業所得と農外所得の組合せ

1 「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。

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。(図２)

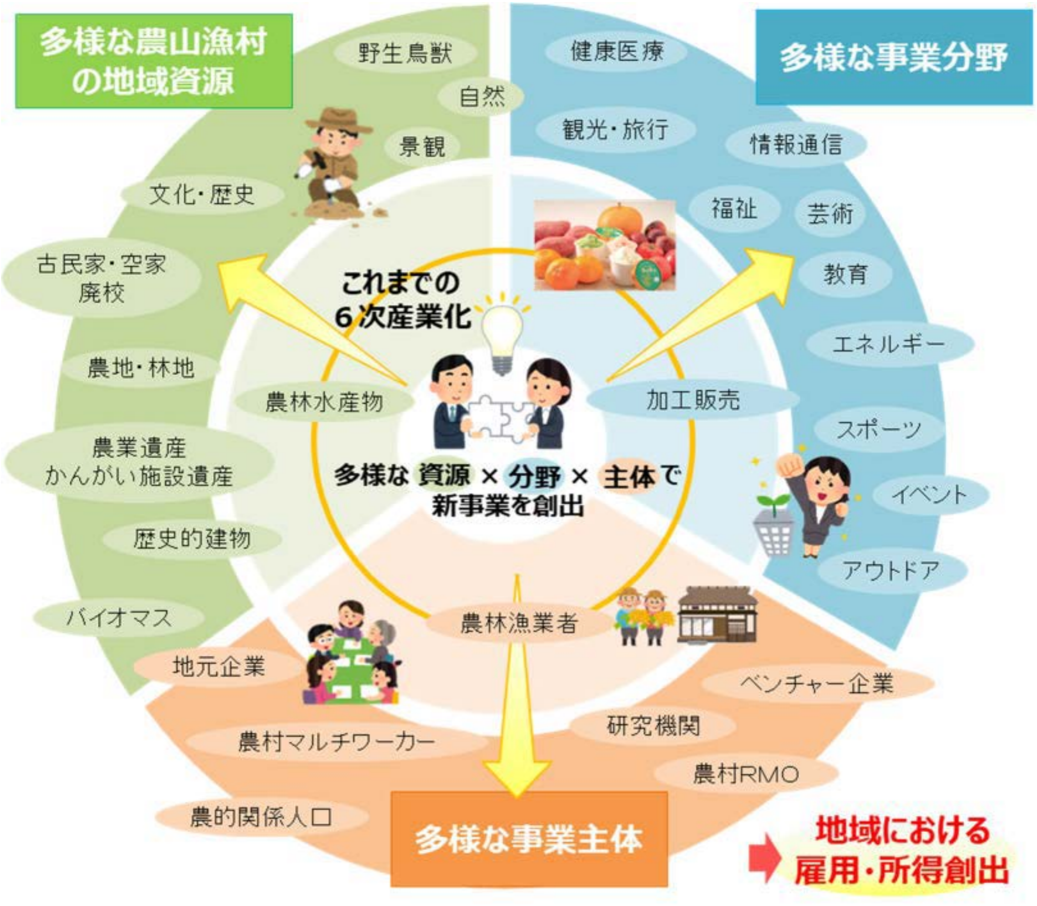


図 2　農山漁村発イノベーションの概念図

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、これまでに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型地域運営組織（農村ＲＭＯ）[2]等、多様な形で農に関わる者を育成・確保し、地域農業が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)

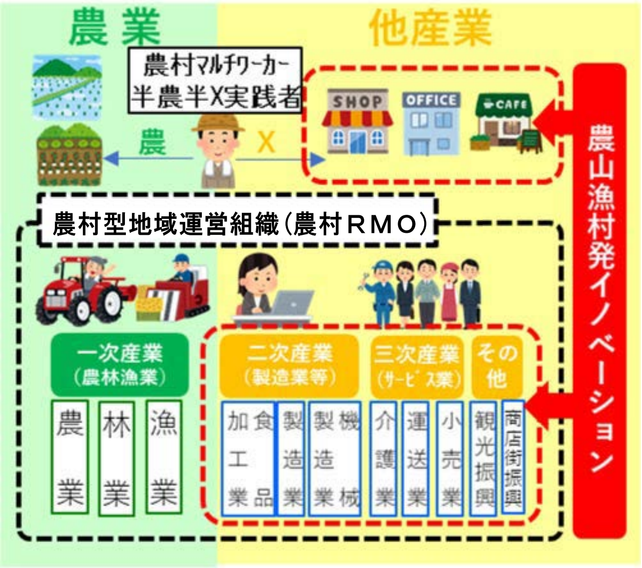


図 3　多様な形で農に関わる者

（２）施策の考え方

（１）を踏まえ、以下のとおり施策の検討を行った。

ア　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る。

イ　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る。

---

[2] 「農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）」が展開する活動は多種多様であり、法人格を持たない任意団体（自治会・町内会、自治会等の連合組織など）をはじめ、特定非営利活動法人、認可地縁団体、一般社団法人、株式会社、合同会社など多様な法人制度を活用。

ウ　農業以外の事業にも取り組む農業者や事業体など、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を行う。

エ　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型地域運営組織（農村ＲＭＯ）の育成を図る。

オ　「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を活用する。

（３）具体的施策の方向性

（２）の検討を踏まえ、具体的に実施すべき施策の方向性は、以下のとおりである。

ア　中山間地域において地域特性に応じた複合経営の実践を推進するため、農業、畜産、林業等を含めた複合経営の就農希望者等を対象に実践的な研修や現地指導等を行うとともに、地域別の複合経営モデルを取りまとめて情報発信する。＜施策６＞

イ　中山間地域等直接支払制度の第５期対策において、集落協定と地域コミュニティが一体となった、集落機能を維持・強化する取組を進めるため、加算措置等の活用を推進する。＜施策７＞

さらに、集落戦略策定のマニュアルである「集落戦略の策定ガイドライン」を活用した集落の話合いを進め、集落戦略の策定を更に推進する。

ウ　地域資源をフル活用した「農山漁村発イノベーション」を推進するため、中央・都道府県段階にあるサポートセンターの機能を拡充し、多様な地域資源を活用した商品・サービスの開発等の推進や、専門家派遣などを実施する。＜施策２，３，４，５＞

農山漁村地域において、多様な人材の参画を進めるため、農繁期の手伝い等農山漁村での様々な活動に、都市部等からの多様な人材が関わる機会を創出する取組を推進する。＜施策 11＞

農山漁村発イノベーションを推進するため、農山漁村発イノベーションに必要な施設等の整備を行う場合、優良農地の確保を図りつつ、必要な手続の迅速化を図る仕組みを構築する。＜施策１＞

エ　多様な人材の受け皿として、地域住民が一体となって、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）の育成を推進する。＜施策８＞

オ　「特定地域づくり事業協同組合」の仕組みの活用について、紹介パンフレットを作成し、農林水産省ホームページに掲載（令和２年12月～）する。

農業・農村政策と特定地域づくり事業協同組合との連携について、市町村等を対象とした総務省主催のオンライン説明会で説明（令和３年９月、令和４年２月）する。

農山漁村での起業促進プラットフォームである「INACOME（イナカム）」において、

①　地域資源を活用したビジネスを対象としたビジネスコンテスト

②　起業促進に資するウェブセミナー

③　ビジネスにより地域課題の解決を望む地域と起業家とのマッチング

等を実施することにより、農山漁村での多様なビジネス創出を促進する。＜施策４＞

「特定地域づくり事業協同組合」や「労働者協同組合」の更なる周知に加え、農山漁村での様々な活動に、都市部等からの多様な人材が関わることができる機会を創出する取組を推進する。＜施策11＞

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）

（１）施策の背景

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不可欠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型地域運営組織（農村ＲＭＯ[3]）を地域コミュニティの維持のために育成するとともに、当該組織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（図4）。農村ＲＭＯ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、既存の計画等を踏まえつつ、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が重要である。なお、農村ＲＭＯは、集落の代替的な組織ではなく、集落とは補完関係にあるということに留意する必要がある。

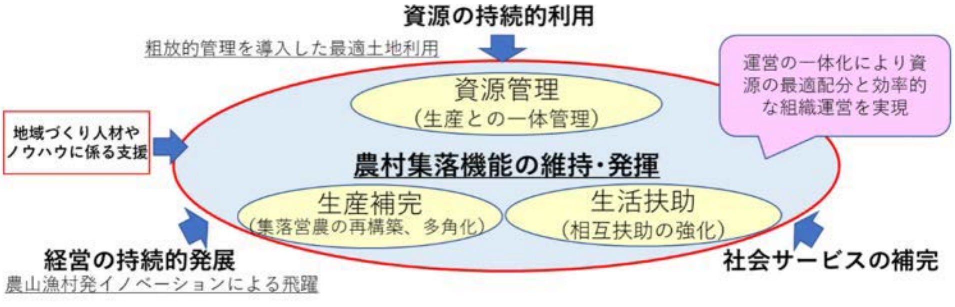


図 4　地域運営のイメージ

---

[3] 「ＲＭＯ」とは、Region Management Organization（＝地域運営組織）のことであり、「農村ＲＭＯ」とは、地域コミュニティ機能を維持強化するため、多様な関係者が連携し、農用地の保全、地域資源の活用、生活支援に取り組む地域運営組織を指す。

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。

（２）施策の考え方

（１）を踏まえ、以下のとおり施策の検討を行った。

○ 集落機能の維持・強化と農村ＲＭＯの育成

ア　中山間地域等を中心に、農用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る。

イ　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を構築する。

○ 安全・安心な生活環境の確保

ウ　集落・自治体が描く農村のグ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る。(図５)

エ　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。

オ　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の手続を迅速化する。

図 5　農村から見た小さな拠点のイメージ

（3）具体的施策の方向性

（2）の検討を踏まえ、具体的に実施すべき施策の方向性は、以下のとおりである。

ア　中山間地域等の効率的な運営に必要な仕組みを構築するため、

①　農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）の形成に向けた調査、計画作成、実証等、地域の取組を後押しするとともに、各地域の取組に関する情報・知見の蓄積・共有、研修等を行う。＜施策８＞

②　農林漁業団体等がＪＡや農業委員会、土地改良区等の地域の関係者と連携しつつ、農用地の保全等に関する事業（放牧等の粗放的管理、鳥獣緩衝帯の整備、林地化等）を実施しようとする場合に、地方自治体に活性化計画の作成を提案できる仕組みや、当該計画に基づく事業実施に必要な手続の迅速化を図る仕組みを構築する。＜施策１＞

イ　地域づくり人材研修の取組の強化を図るとともに、集落営農組織が農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）に発展する取組等を促進する。＜施策８，11＞

ウ　農村地域に住み続けられる条件を整備するため、

①　生活インフラ・生活サービスが受けられる環境の整備を関係府省と連携して推進する。＜施策８，９，14＞

②　農山漁村への定住等の促進のため、地域コミュニティの形成の場等、農山漁村の活性化に必要な施設の整備等を行う場合に、必要な手続の迅速化を図る仕組みを構築する。【再掲】＜施策１＞

エ　農村地域の情報通信環境の構築に向けて、官民で連携してノウハウの横展開、人材の育成・確保等を図りつつ、個々の現場条件に応じた計画策定や施設整備を推進する。＜施策９＞

オ　流域治水対策を推進するため、農業用ため池等の有効活用や、田んぼダムに取り組むための合意形成等を支援する。＜施策 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23＞

国又は地方公共団体が、自らの判断により実施し、原則として事業参加資格者の費用負担及び同意を求めない防災事業（急施の防災事業）の対象に、農業用用排水施設の豪雨対策を追加する。（現行は地震対策のみが対象）＜施策 13, 18＞

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）施策の背景

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。

（２）施策の考え方

（１）を踏まえ、以下のとおり施策の検討を行った。

ア　地域の関係者が話合いを通じて、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る。

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る。

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る。（図６）

イ　地域の関係者の話合いを通じて、収益性の高い農業経営を目指して担い手に集積・集約化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用排水施設や暗渠排水等の整備を実施することができるようにする。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。

ウ　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合いを踏まえて、計画を策定することとする。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る。

エ　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る。

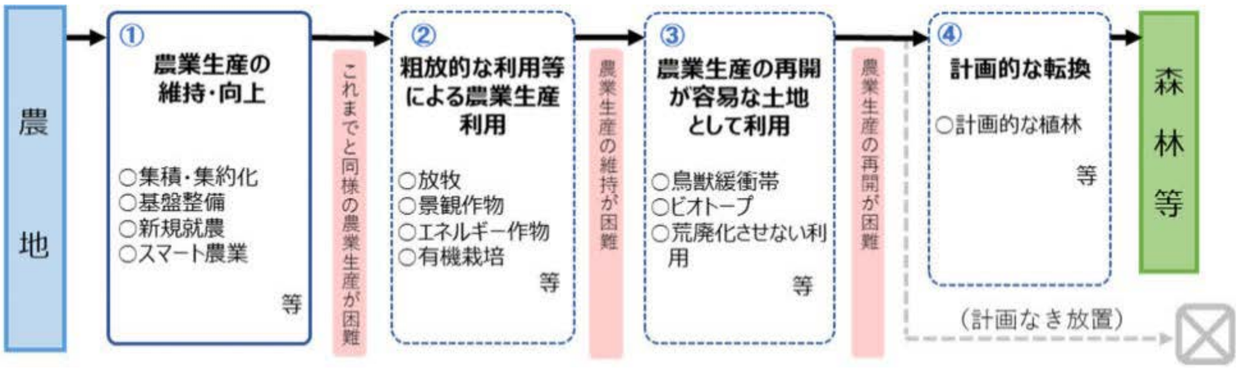


図 6　土地利用検討の方向性

（３）具体的施策の方向性

（２）の検討を踏まえ、具体的に実施すべき施策の方向性は、以下のとおりである。

ア　受け手のいない農地について、地域の関係者の話合いを促進し、持続可能な利用を図るため、

①　農林漁業団体等がＪＡや農業委員会、土地改良区等の地域の関係者と連携しつつ、農用地の保全等に関する事業を実施しようとする場合に、地方自治体に活性化計画の作成を提案できる仕組みや、当該計画に基づく　事業実施に必要な手続の迅速化を図る仕組みを構築する。【再掲】＜施策１＞

②　これと併せて、地域の農業者等の意向を踏まえ、市町村による土地の詳細な用途（有機農業、放牧等）の指定を推進する仕組みを構築する。

③　また、地域ぐるみの話合いを通じた持続可能な土地利用計画の策定、農地の粗放的利用や計画的な植林等の取組を支援する。＜施策 10＞

イ　都道府県が、農地中間管理権の設定された一定のまとまりのある農地において、農地中間管理機構の同意により実施し、事業参加資格者の費用負担を求めない基盤整備事業（農地中間管理機構関連農地整備事業）の対象に、農業用用排水施設、暗渠排水等の整備を追加する。（現行は区画整理及び農用地の造成のみが対象）＜施策 13，20＞

粗放的な農地利用などに伴って水利等に課題がある際に、水路付替や交換分合、土地改良区業務再編に対して支援する。＜施策 21，24＞

ウ　ほ場整備の計画は、農地の粗放的管理等に関する地域内の話合いを踏まえて策定することとし、また、権利関係の調査・調整等の支援を拡充する。＜施策 19，20＞

将来維持すべき農用地や粗放的な農地利用、鳥獣緩衝帯利用、林地化等する農用地の明確化に当たっては、中山間地域等直接支払制度における複数の集落協定や協定対象外集落等を含めた地域コミュニティが一体となり、中山間地域等直接支払制度等の農用地の保全・管理に資する施策や農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）等の関係事業を活用した取組を推進する。これとともに、中山間地域等直接支払制度の次期対策に向けて農用地利用の明確化の方策等を検討する。

エ　農山漁村発イノベーション、地域コミュニティの形成の場等、農山漁村の活性化に必要な施設の整備や、農用地の保全を図る事業を行う場合に必要な手続の迅速化を図る仕組みを構築する。【再掲】＜施策１＞

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）施策の背景

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。（図７）

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。

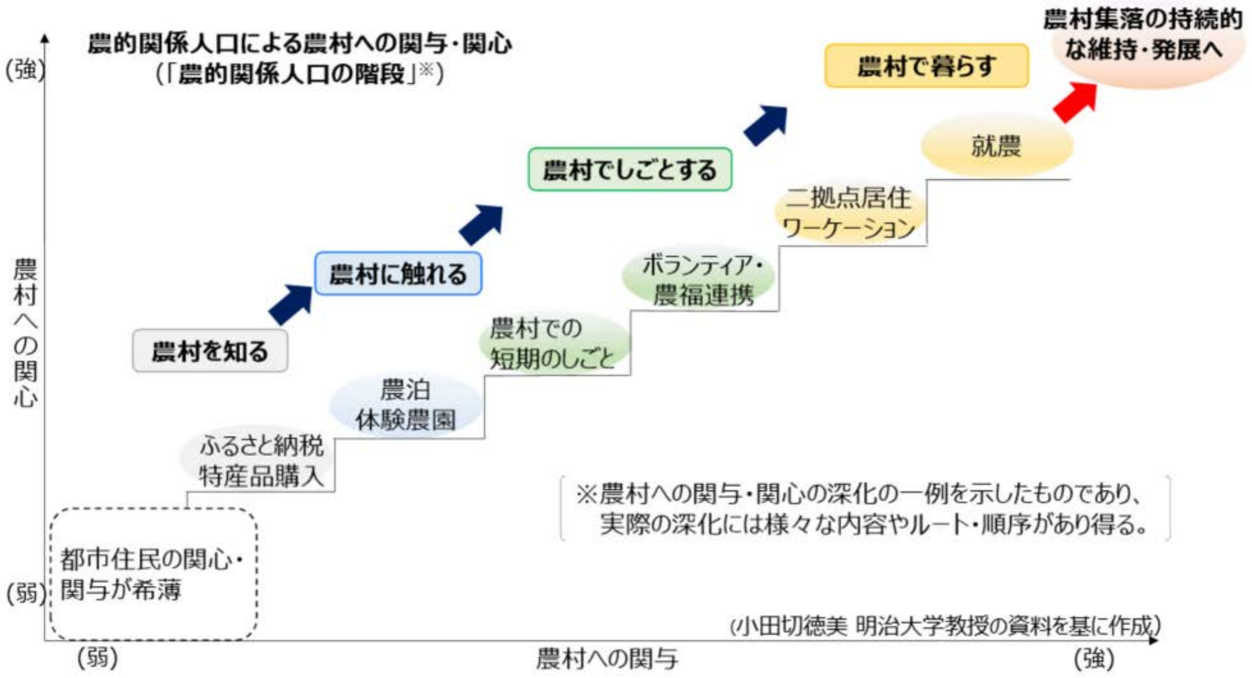


図 7　農村への関与・関心の深化のイメージ図

（2）施策の考え方

（1）を踏まえ、以下のとおり施策の検討を行った。

○ 人材育成を含めたサポート体制の拡充

ア　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。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る。

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（図8）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る。

イ　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る。

ウ　農村における「しごと」「くらし」「活力」を支える上で、地域農業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構築する。

図 8　研修修了生によるネットワーク

○ 農的関係人口の創出・拡大

エ　施策の対象者や目標等を意識し、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る。

　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る。

（３）具体的施策の方向性

（２）の検討を踏まえ、具体的に実施すべき施策の方向性は、以下のとおりである。

ア 「農村プロデューサー養成講座」について、令和３年度は、入門コースの６講座を実施するとともに、実践コースを全国３か所（仙台、岡山、熊本）で開催したところであるが、 令和４年度は更に取組を強化し、全国に展開する。また、講座修了生等のネットワークを構築する。<施策 11>

地域づくりのプロセスを抽出した「農村振興プロセス事例集」（令和３年６月末に第２弾を公表）や「農山漁村発イノベーション事例集」等を農林水産省ホームページに掲載する。

イ 自治体等を広域的なサポート体制により支援するため、

① 都道府県単位で関係部局、中間支援組織等が連携して、農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）形成の地域伴走型で支援する体制を整備する。<施策８>

② 農山漁村発イノベーションの推進に向けて、都道府県段階にある専門家派遣等を行うサポートセンターの機能を拡充する。<施策２，４>

ウ 土地改良区等が行う防災・減災対策や小規模な基盤整備を支援するため、土地改良事業団体連合会の事業に以下を追加する。

① 全国土地改良事業団体連合会が、長期借入金・債券発行により資金を調達し、土地改良区等へ交付すること<施策 13，22>

② 土地改良区等からの委託を受けて土地改良事業の工事を行うこと<施策 13>

また、頻発する自然災害に対応するため、引き続き、国の技術職員の被災地への派遣や地方公共団体への職員派遣の依頼・調整を行うとともに、災害復旧のための現地調査や事務手続を支援するためのシステムを開発する。

エ 農業への関心層を獲得するため、

① 農繁期の手伝い等農山漁村での様々な活動に、都市部等からの多様な人材が関わる機会を創出する取組を推進する。【再掲】<施策 11>

② 多世代・多属性の人々が交流・参加する場である「ユニバーサル農園」の導入を推進する。<施策 12>

６　関係府省で連携した仕組みづくり

（１）施策の背景

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はなく、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。(図９)

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。

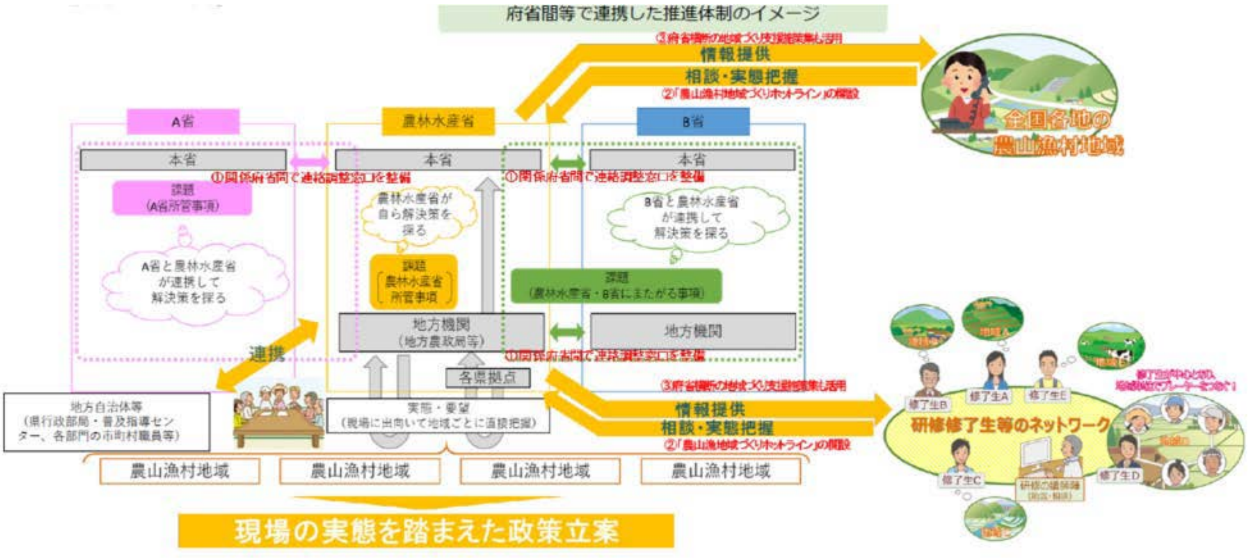


図 9　府省間等で連携した推進体制のイメージ

（２）施策の考え方

（１）を踏まえ、以下のとおり施策の検討を行った。

○ 地域政策の総合化

ア　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る。

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る。

○ 事務の負担軽減

イ　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る。

（３）具体的施策の方向性

（２）の検討を踏まえ、具体的に実施すべき施策の方向性は、以下のとおりである。

ア　全国に設置した農山漁村地域づくりホットラインで、地域づくりに取り組む団体や市町村等からの相談に応ずるとともに、府省横断の「地域づくり支援施策集」（令和３年９月にカタログ化して分かりやすく改善）、「農山漁村地域づくりに関する事例集リスト」（令和３年 11 月改定）を農林水産省ホームページに掲載等することにより、地域の取組を後押しする。

　農村地域の課題解決に当たっては、必要な取組について引き続き関係府省との情報交換を密に行い、施策を結集させて対応する。

　各府省の施策についての効果的な講習等を実施する。

　農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）の形成等に関しては、関係府省とも連携して、課題の抽出やノウハウの蓄積・共有、各種施策との連携の呼びかけ等、効果的に推進する。

イ　地方自治体や農林漁業者等、補助金の活用時等の事務負担の軽減を図るため、事務手続の簡素化、電子申請等を推進する。

７　おわりに

令和２年基本計画は、農産物輸出や農地集積などの産業政策的な側面が強調される中、地域政策面においても大きく見直しを行い、「農村政策の体系化」が行われたことが大きな特徴である。具体的には、①所得と雇用機会の確保（しごと）、②農村に住み続けるための条件整備（くらし）、③農村における新たな活力の創出（活力）を「三つの柱」とし、これらを一体的に進めるため、現場主義に立脚しつつ、関係府省が連携する体制の構築（しくみ）により、「地域政策の総合化」を図ることとされた。

これを受けて、基本計画に示された施策について検討するため、令和２年５月から約２年にわたり、「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」を、両検討会の合同開催も含め、それぞれ 12 回、10 回開催し、今後取り組むべき施策の方向性や具体的な施策について議論を行い、ここに最終とりまとめを行った。

両検討会においては、農村政策は農政全般に影響を与えることから、産業政策と地域政策とのバランスの取れた農政の確立、すなわち、農政の「車の両輪化」を意識して、議論をした。ここでいう「両輪化」とは、二つの政策が単に並走することを意味するものではなく、両者をつなぎ、好循環を生み出す「車軸」づくりが重要ということである。

検討会での議論を受ける形で、令和 2 年 12 月には地域づくりの取組を後押しするための相談窓口である「農山漁村地域づくりホットライン」が開設されるとともに、地域づくり人材を育成する「農村プロデューサー養成講座」が令和３年５月から開講されるなど、既にいくつかの取組が始まっている。

いうまでもないことではあるが、政策は、それを作り上げることが重要なのではなく、重要なのは、政策がいかに現場に浸透し、活用され、農村が変わるかということにほかならない。また、農村の課題には、定型的な「答え」はなく、様々な要素が関係し、多岐にわたることから、女性が生きやすい農村づくりをはじめ、地域内外の多様な主体が活躍できる環境づくりを促すとともに、関係府省が総力を結集し、地方自治体とも相協力し、地域の関係者が地域づくりに取り組みやすい環境を整えることが何よりも重要と考える。

この最終とりまとめに示した施策等は、現時点で考えられるものの一部に過ぎず、これで農村政策の議論が完結するわけではない。新型コロナによる国民の意識の変容や、不確実性の高い現下の社会情勢を踏まえ、望むくらしの実現に必要なものは何なのかを的確に捉え、農村政策を常にアップデートし、発展させていくことが求められよう。例えば、土地利用について議論のあったような、将来の更なる人口減少を見据えた中で、農地の集

積・集約化が難しい局面では、荒廃農地の発生を防止する観点から、放牧等の粗放的管理等により、戦略的に農用地の保全を図るといった新しい視点も必要となるだろう。
このように、政策検討に当たっては、長期的な視点に立ち、将来における農業・農村の有り様（ありよう）を想い描き、そこから遡って、今なすべき施策を大胆に講ずべきことを肝に銘じておくべきであろう。

最近では、地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こし、地方と都市の差を縮めようとする新たな動きもみられており、検討会で議論した農山漁村発イノベーションや農村ＲＭＯなど、現場で必要とされているものについてその実現を図っていくこと、都市と農村とがデジタルでつながり、新たな都市農村交流ともいうべき新しい共存関係を築いていくことが重要となっている。
このとりまとめに示す「しごと」「くらし」「活力」を柱に、デジタル技術を活用しつつ、各施策が連携して好循環を生み出し、心豊かに暮らすことのできる「持続的低密度社会」が実現されることを願ってやまない。

かつて我々が経験したことのない人口減少社会を迎え、農業従事者も大幅な減少局面にある中、国民の財産である美しく活力ある農村を次の世代に承継していくためには、その成否は、この 10 年ほどの間に何をなすかにかかっている。
農村政策における失敗は、何もしないことである。何かをすれば、何かが変わる。