



第3章

地域資源を活かした 農村の振興・活性化

第1節 農村の現状と地方創生の動き

農村の更なる人口減少、高齢化が進む一方で、都市部の若い世代を中心に「田園回帰」の動きが見られるようになってきています。このような流れを活かし、関係府省とも連携し、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」についての施策を進め、農村の活性化を進めることが重要です。

(1) 農村、集落の現状と将来予測

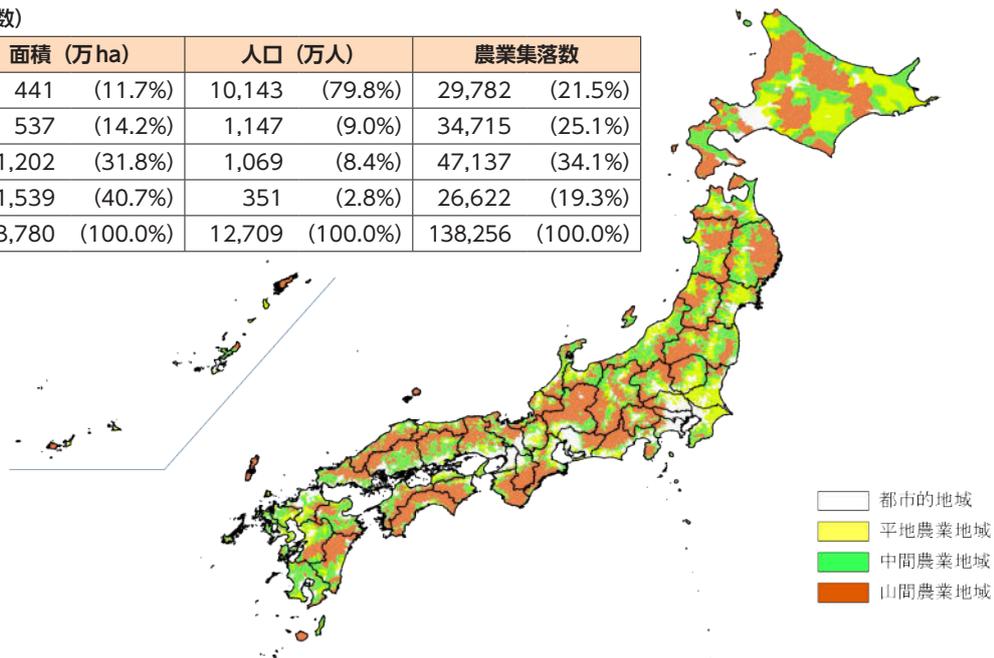
(農村の人口推移と将来予測)

我が国を農業地域類型区分¹別に見ると、面積の分布は、平地農業地域²が537万ha、中間農業地域³が1,202万ha、山間農業地域⁴が1,539万haで、これらを合わせた面積は全体の9割を占めており、都市的地域⁵は1割となっています（[図表3-1-1](#)）。また、人口の分布は、平地農業地域が1,147万人、中間農業地域が1,069万人、山間農業地域が351万人となっている一方、都市的地域は1億143万人となっており、8割が都市的地域に集中しています。

図表3-1-1 農業地域類型区分とその面積・人口・農業集落数（平成27（2015）年）

（面積・人口・農業集落数）

農業地域類型区分	面積 (万ha)	人口 (万人)	農業集落数
都市的地域	441 (11.7%)	10,143 (79.8%)	29,782 (21.5%)
平地農業地域	537 (14.2%)	1,147 (9.0%)	34,715 (25.1%)
中間農業地域	1,202 (31.8%)	1,069 (8.4%)	47,137 (34.1%)
山間農業地域	1,539 (40.7%)	351 (2.8%)	26,622 (19.3%)
全 国	3,780 (100.0%)	12,709 (100.0%)	138,256 (100.0%)



資料：総務省「平成27年国勢調査」、農林水産省「2015年農林業センサス」、国土地理院「平成27年全国都道府県市区町村別面積調」を基に農林水産省作成

注：1) 農業地域類型区分は、平成29（2017）年12月改訂のもの

2) 農業地域類型区分別の面積は、農林業センサスの旧市区町村総土地面積を用いて算出しており、北方四島等や境界未定の面積を含まない。このため、その合計は全国の値に満たない。

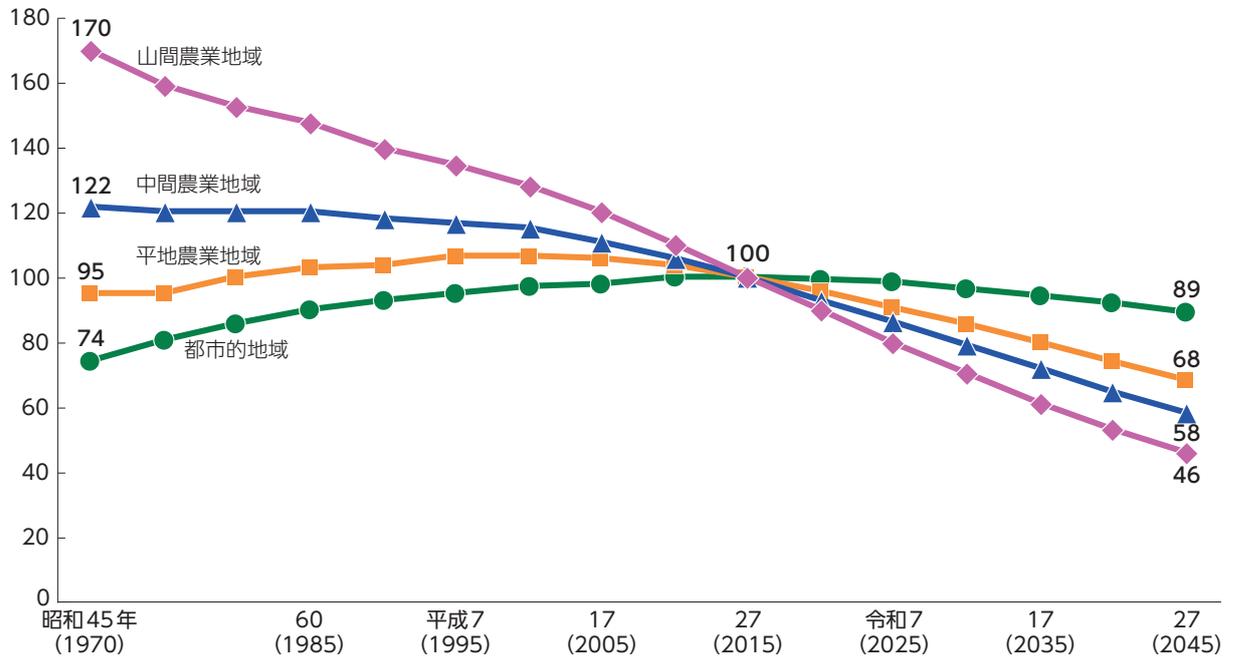
農林水産政策研究所の分析⁶によると、人口減少は、農業地域類型区分間で大きな差が見られます。人口減少率が最も大きい山間農業地域では、昭和45（1970）年から一貫して減少が続いており、令和27（2045）年には、平成27（2015）年の人口の46%まで低下することが予測されています（[図表3-1-2](#)）。

1～5 用語の解説2（6）を参照

6 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－西暦2045年における農村構造－」

今後、令和27（2045）年までに、都市的地域や平地農業地域を含む全ての類型区分で人口が減少し、我が国全体として大幅な人口減少が見込まれています。

図表3-1-2 農業地域類型区分別の人口推移と将来予測（平成27（2015）年を100とする指数）



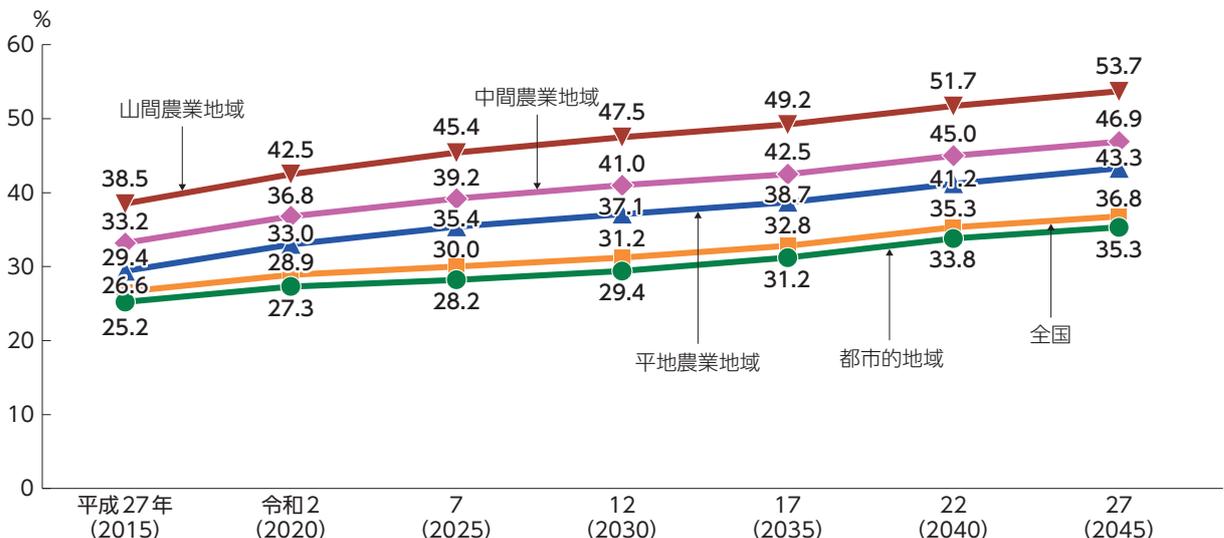
資料：農林水産政策研究所「農村地域人口と農業集落の将来予測－西暦2045年における農村構造－」

注：1) 国勢調査の組替集計による。なお、令和2（2020）年以降はコーホート分析による推計値である。

2) 農業地域類型区分は平成12（2000）年時点の市町村を基準とし、平成19（2007）年4月改定のコードを用いて集計した。

また、農村では高齢化も進行しています。山間農業地域では、65歳以上の人口が総人口に占める割合である高齢化率が平成27（2015）年は38.5%となっており、令和27（2045）年には53.7%に上昇すると予測されています。比較的高齢化率が低い平地農業地域でも、令和27（2045）年には高齢化率が40%を超えることが見込まれています（図表3-1-3）。

図表3-1-3 農業地域類型区分別の65歳以上の人口比率の推計



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－西暦2045年における農村構造－」

注：1) 国勢調査の組替集計による。なお、令和2（2020）年以降はコーホート分析による推計値による。

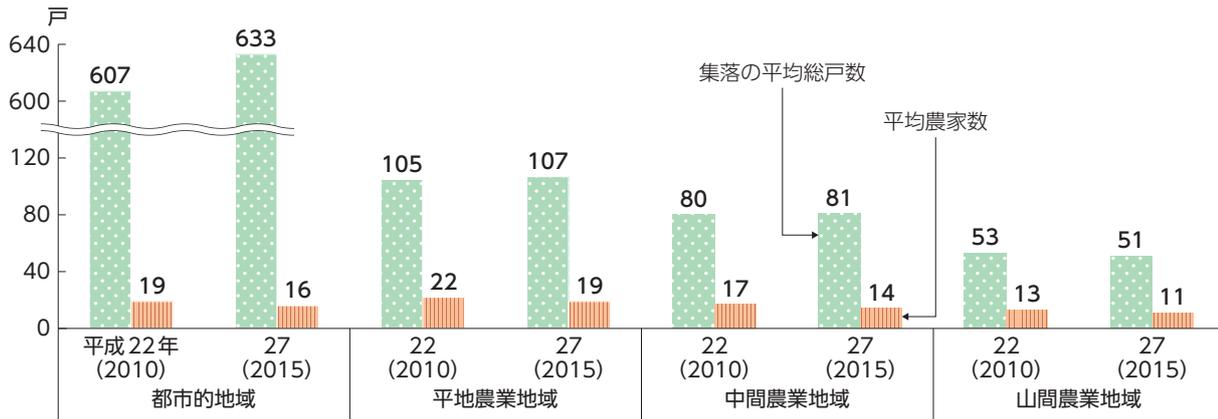
2) 農業地域類型区分は平成12（2000）年時点の市町村を基準とし、平成19（2007）年4月のコードを用いて集計した。

(農業集落の平均農家数が減少、存続危惧集落も増加する見込み)

我が国の農業集落¹は、農作業等を世帯間で助け合う生産補完機能、農道・水路・共有林等の保全といった地域資源の維持管理機能等、多様な機能を発揮しています。

しかしながら、平成22(2010)年から平成27(2015)年までの農業集落の平均総戸数の変化を農業地域類型区分別にみると、都市的地域では増加しているものの、平地農業地域と中間農業地域では微増、山間農業地域では減少しています。また、平均農家数は全ての類型区分で減少しています(図表3-1-4)。

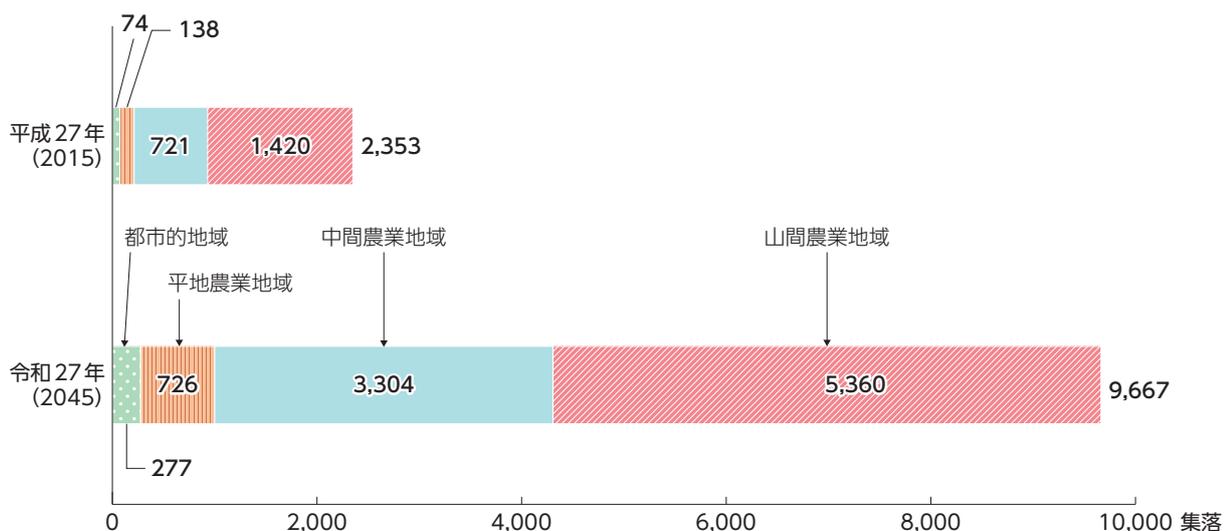
図表3-1-4 農業集落の平均総戸数と平均農家数



資料：農林水産省「農林業センサス」

農林水産政策研究所の分析²によると、農業集落のうち、集落の存続が危惧される存続危惧集落³は、平成27(2015)年の2千集落から令和27(2045)年には1万集落へと4倍以上に増加すると予測されており、これら集落の9割が中山間地域⁴に所在する集落であるとされています(図表3-1-5)。

図表3-1-5 存続危惧集落数の推計



資料：農林水産省「地域の農業を見て・知って・活かすDB」(平成27(2015)年)
注：集落ごとに行ったコーホート分析によって推計した年齢別の集落人口に基づく。

1 用語の解説3(1)を参照

2 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－西暦2045年における農村構造－」

3 集落人口が9人以下でかつ高齢化率が50%以上の集落

4 中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域

(2) 田園回帰、移住・定住の動き

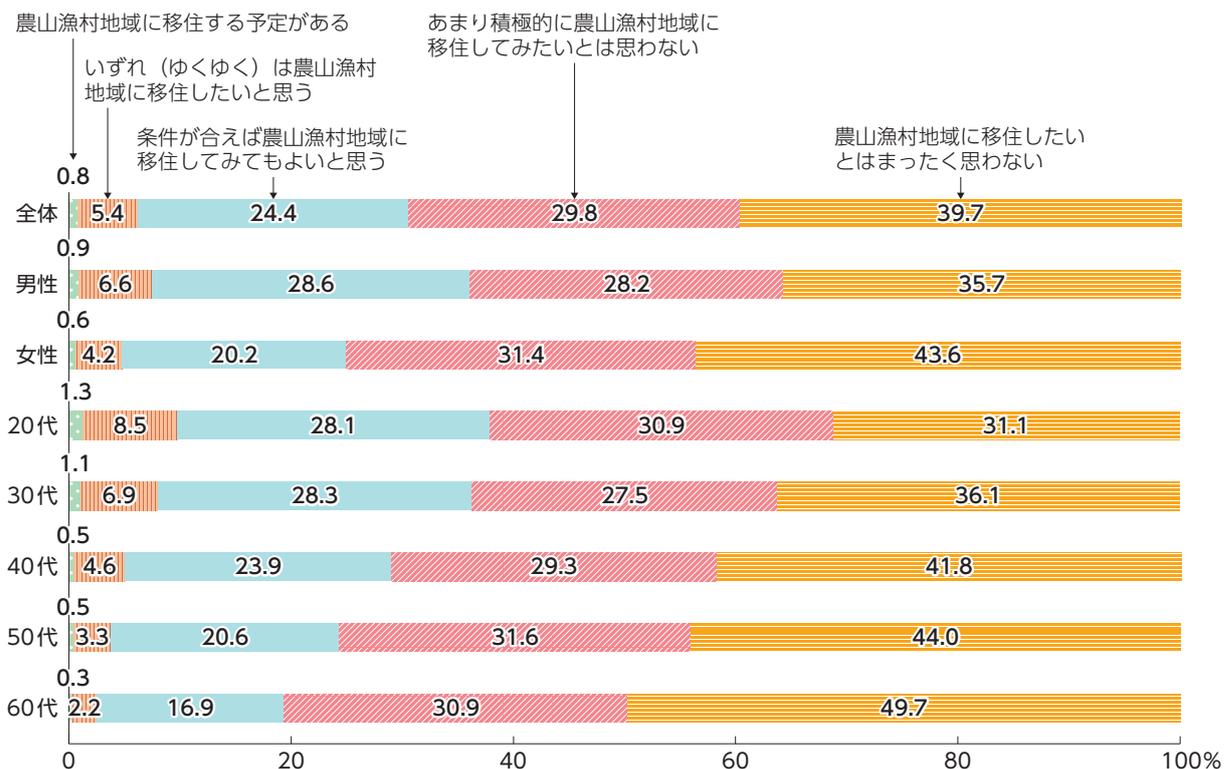
(農村の維持・活性化に向けて多様な人材を迎える必要)

一方、自己実現の場や新しいビジネスモデルやイノベーションが生まれる課題先進地域として、農村に注目する若者が増えており、都市部から農山漁村へ移住しようとする流れが広がっています¹。

総務省の調査によると、「移住する予定がある」、「いずれ（ゆくゆく）は移住したい」、「条件が合えば移住してみてもよい」と回答した、農山漁村地域への移住に関心を示している割合は30.6%となっています。男女別では男性、年齢別に見ると若い世代の方が、移住に前向きな回答が多いことが特徴です（図表3-1-6）。

人口減少、高齢化が先行する農村を維持・活性化するためには、こうした「田園回帰」の意識が高まっている若い世代を中心とした多様な人材を農村に迎え、地域の人々と共に、地域資源を活用した雇用の創出と所得の向上に、創意工夫を発揮してチャレンジしていく必要があります。

図表3-1-6 都市住民の農村への移住の意向



資料：総務省「田園回帰」に関する調査研究報告書」を基に農林水産省作成

注：1) 平成30（2018）年3月公表

2) 東京都特別区及び政令市に居住する20歳から64歳までの3,116人を対象としたインターネットによるアンケート調査

3) 回答者数は3,116人

4) 本アンケートでは、「都市部から離れており、周辺に農地や森林、海岸等の自然豊かな環境が広がる地域」を農山漁村地域とした。

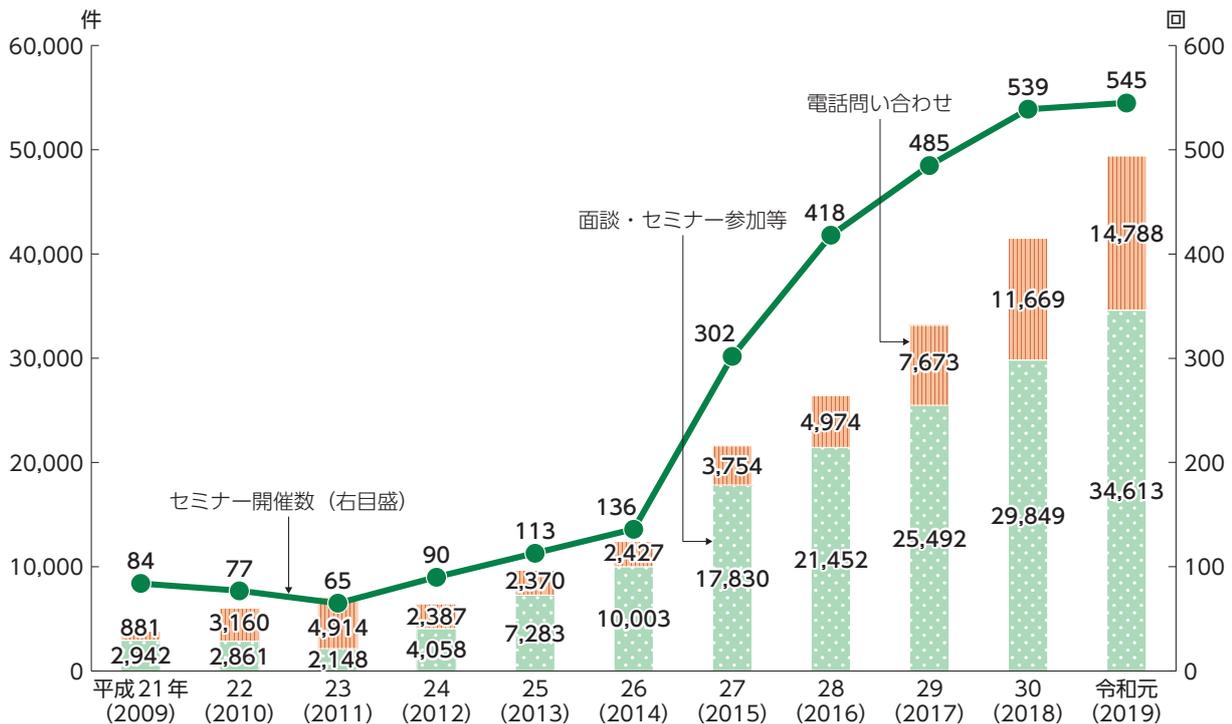
¹ 例えば、内閣府の平成17（2005）年と平成26（2014）年の世論調査を比較すると、都市住民の農山漁村への定住願望は11%増加

(地方暮らしやUIJターンの若者の相談件数が増加)

特定非営利活動法人ふるさと回帰支援センター（以下「ふるさと回帰支援センター」という。）では地方暮らしやUIJターンを希望する方のための移住相談を行っています。ふるさと回帰支援センターへの相談件数は、平成21（2009）年から令和元（2019）年までの10年間で10倍以上に増加しています（図表3-1-7）。

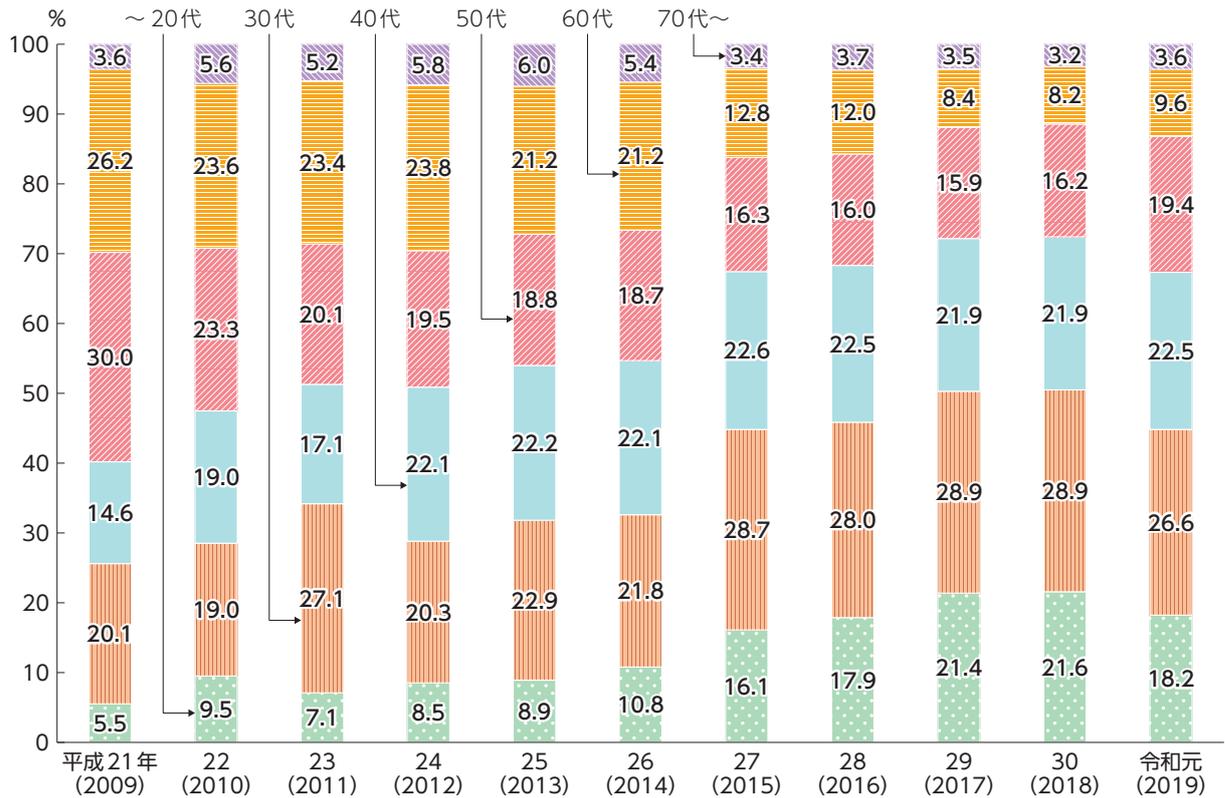
また、相談者の年代別内訳を見てみると、近年は20から30代までの若者からの問い合わせの割合が約半数で推移しており、若者の地方移住志向が高まってきています（図表3-1-8）。

図表3-1-7 ふるさと回帰支援センターへの来訪者・問い合わせ数（東京）



資料：ふるさと回帰支援センター資料を基に農林水産省作成

図表3-1-8 年代別のふるさと回帰支援センター利用者割合（東京）



資料：ふるさと回帰支援センター資料を基に農林水産省作成

（地域おこし協力隊により地域の活性化や地域資源の再生が進行）

地域おこし協力隊とは、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住みながら、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱し、隊員は一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援等の「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組です。平成21（2009）年度から活動しており、平成30（2018）年度には、隊員5,530人、1,061団体が取り組みました。

事例

地域おこし協力隊の活動をきっかけに棚田が再生（岡山県）

かつては8,300枚の壮観な棚田を誇っていた岡山県美作市上山地区は、少子高齢化により、棚田の90%以上が荒れていましたが、一人の移住者が都市部に住む知人に声を掛け、NPO法人英田上山棚田団を結成し、棚田の再生活動が始まりました。その後、地域おこし協力隊を導入し、地域住民も含めた一般社団法人上山集楽が設立され、同法人によってこれまで復元された棚田の面積は20haとなっています。

上山集楽は、収益性がある、社会的なインパクトを与えられるビジネスモデルの構築を目指しており、平成27（2015）年に、一般財団法人トヨタ・モビリティ基金の助成により、社会実験として、超小型モビリティ（電気自動車）を導入しました。平成28（2016）年度からは、にんにくや薬草、椎茸等の栽培、日本酒やビールの試験醸造、革製品や木工製品の製造、古民家カフェのリニューアル等、多岐にわたって取組を拡大し、平成29（2017）年度からは、これらのコンテンツを活かした農泊にも取り組んでいます。平成30（2018）年度の農山漁村体験者数は前年度の2.9倍に増加し、平成30（2018）年時点で人口155人のうち約40人が移住者となっています。今後も棚田再生エリアの拡大や上山集楽のブランド化等を進めていく予定です。



棚田の再生活動
資料：美作市



上山棚田
資料：美作市

（3）地方創生～「まち・ひと・しごと創生総合戦略」第2期へ

（第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の総括）

我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏¹への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保するため、平成26（2014）年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行されました。また、同年12月に中長期的な日本の人口の現状と将来の姿を示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下「ビジョン」という。）と、5か年の目標や施策の基本的方向及び具体的施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「総合戦略」という。）が策定されました。第1期総合戦略では、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」を4つの基本目標とし、地方創生のための様々な取組が推進されてきました。

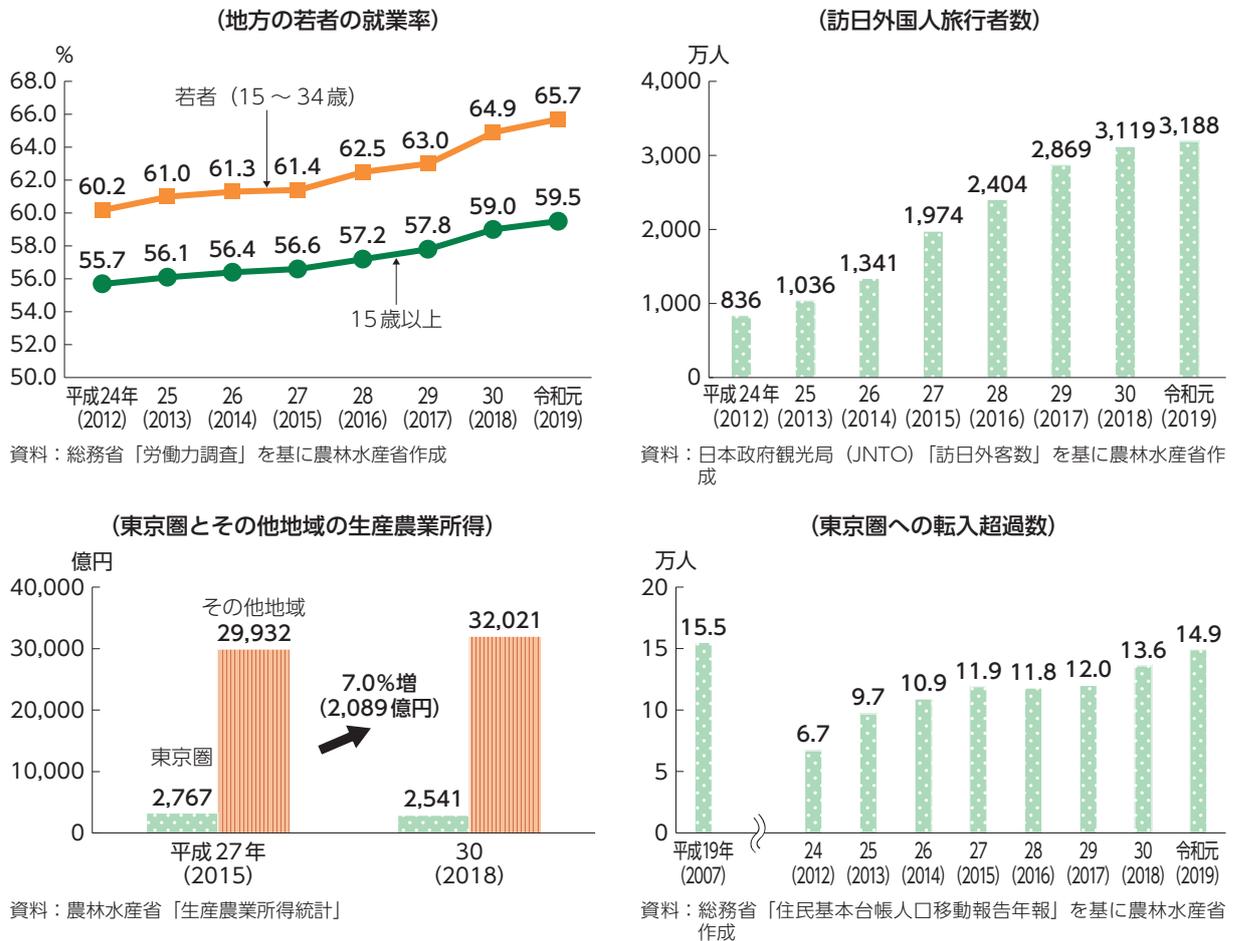
これまでの地域経済の状況として、地方の若者の就業率や訪日外国人旅行者数、農林水産物・食品の輸出額は増加傾向にあるなど、しごとの創生に関しては一定の成果が見られ

¹ 東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県の一都三県を東京圏とする。

ます（[図表3-1-9](#)）。特に、農業の状況を見ると、東京圏以外のその他地域の生産農業所得¹は平成27（2015）年から平成30（2018）年までの間に、7.0%（2,089億円）増加しています。

一方で、東京圏への転入超過数は、令和元（2019）年は14.9万人であり、依然として東京圏への一極集中の傾向が続いていることが分かります。

図表3-1-9 第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の成果



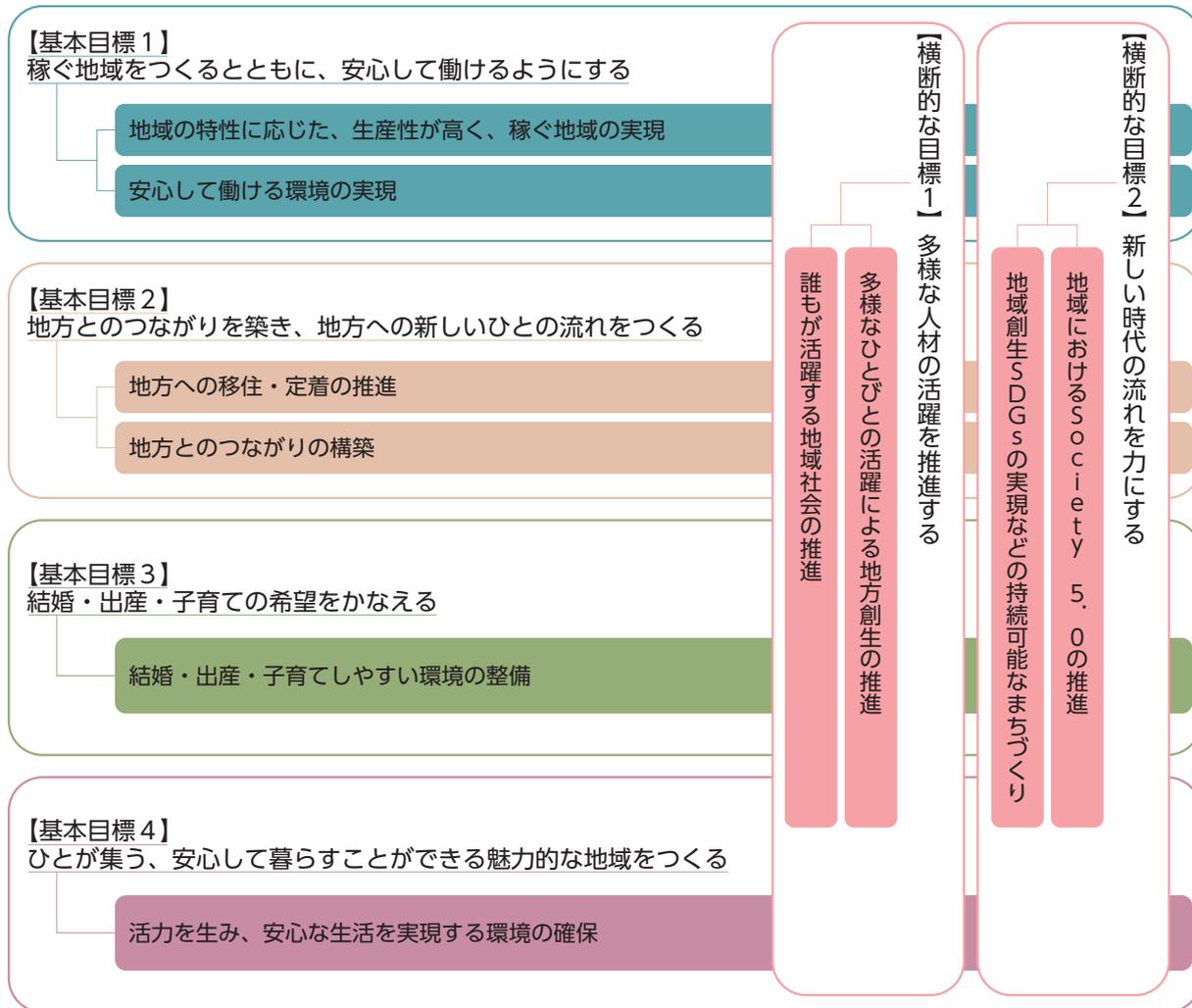
(第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定)

第1期総合戦略が令和元（2019）年度で最終年を迎えることを受け、これまでの成果と課題を踏まえた見直しとして、令和元（2019）年12月、ビジョンの改定と第2期総合戦略の策定が行われました。

第2期総合戦略においては、第1期総合戦略の5年間で進められてきた施策の検証を行い、人口減少や東京圏への一極集中がもたらす危機を国と地方公共団体が共有した上で、関係省庁の連携を強め、地方創生の目指すべき将来に向けて取り組むこととしています。具体的には、将来にわたって活力ある地域社会の実現と、東京圏への一極集中の是正を目指し、4つの基本目標と2つの横断的な目標の下に、施策を展開していくこととしています（[図表3-1-10](#)）。

1 用語の解説1を参照

図表 3-1-10 4つの基本目標と2つの横断的な目標



資料：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」を基に農林水産省作成

農林水産省関連としては、例えば、基本目標1の「稼ぐ地域をつくとともに、安心して働けるようにする」では、「農業生産基盤の強化」、「新規就農・就業者への総合支援」、「林業の成長産業化」、「漁業の持続的発展」及び「需要フロンティアの拡大（農林水産物・食品の輸出拡大）」についての施策を記載しています。基本目標4の「ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる」では、「地域資源を活用した所得と雇用の機会の確保」、「中山間地域も含め農村に人が住み続けるための条件整備」及び「農村地域の魅力等の発揮と地域内外への情報発信等」についての施策を記載しています。また、横断的な目標2の「新しい時代の流れを力にする」では、「農林水産分野での未来技術の活用」についての施策を記載しています。

（「関係人口」の一層の増加に向けて）

農村の人口減少の下、地域の社会的・経済的活力を維持するためには、ライフスタイルの多様化等を踏まえ、「関係人口」を増やすことが重要です。令和元（2019）年7月、国土交通省は、「ライフスタイルの多様化等に関する懇談会」を設置し、地域づくりを担う「関係人口」のあり方、その拡大に向けた施策の方向性を検討しています。「関係人口」とは長期的な定住人口でも短期的な交流人口でもない、地域や地域の人々と継続的に多様な

形で関わる者の総称であり、これからの地域づくりの担い手として注目されています。

また、地域への関心や地域との関わりを深める中で築いた地域との縁（関係）が地方移住を決めるきっかけとなることが多いことから、第2期総合戦略の基本目標2「地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる」では、地方移住の裾野の拡大等に向けて、「関係人口」を地域の力として活用していく方針が示されました。

実際に、出身地や就学地、勤務地のほか、農泊で訪れた地域やボランティア活動を通じて縁のできた地域等、人々が想いを寄せる地域やそのきっかけは多様になっています。また、特定の地域に貢献するため、資金や知恵、労力を提供する取組も積極的に行われ始めています。

農林水産省は、「関係人口」の増加に向けて、農山漁村と都市の交流を契機として農山漁村地域に関心を持ってもらうため、農家民宿、古民家等の滞在施設の整備や地域資源を活用した食事や体験・交流プログラムの開発を支援するなど農泊を推進しています。また、都市住民の農業への理解を醸成するため、農業体験農園の取組の支援を行っています。さらに、子供の農山漁村体験の充実のため、農山漁村での受入体制の整備に向けて、体験プログラムの充実・強化、宿泊施設の整備を支援しています。

事例

「お手伝い」を通じて地域のファンを創出

株式会社おてつたびは「地域のファン＝ロイヤリティの高い関係人口」の創出を目指して、暮らすように地方部を「旅」したいとの思いを持つ若者と、短期的・季節的な「お手伝い」を探す地域を繋げるサービスを運営しています。

サービスを利用することで、大学生等の若年層はお手伝いに対する報酬を得ながら旅ができるので、交通費等の負担を感じることなく、地方を訪れることができ、さらに、

お手伝いや交流体験を通じて、通常の観光では知ることのできない地域の魅力を知ることができます。また、受入側にとっても、人手不足を解消できるだけでなく、利用者とのコミュニケーションを通じて、将来的に地域づくりに参画し得るような地域外の人との関係性が構築できるという利点があります。

実際に、利用者の地域への再訪率は6割となっています。この中には、祭りの時期になると受入地域を再訪するようになった利用者や、受入地域で地域づくりのイベントを開催し、都市部から多くの大学生を招き入れた利用者等もあり、関係人口の創出が見られるようになっていきます。

代表取締役CEOのながおかりな永岡里菜さんは「おてつたびを通して、出身地や居住地以外にも特別な地域を誰もが持ち、人の対流が自然と生まれる社会にしたい」と語っています。



酒蔵でのお手伝いの様子

（「小さな拠点」の形成に向け関係省庁が連携して取組を推進）

「小さな拠点」づくりは、中山間地域等の集落生活圏¹において、安心して生活できる環境を維持していくために、地域住民が地方公共団体や事業者、各種団体と協力・役割分担をしながら、各種生活支援機能を集約・確保、地域の資源を活用した仕事・収入の確保等を行う取組です。「小さな拠点」は、令和元（2019）年5月時点で、全国で1,181か所形成されています。

政府全体で小さな拠点・地域運営組織の形成に向けた地域支援に取り組む中で、関係省庁が連携し、全国フォーラムの開催や優良事例の紹介、地方創生カレッジ等を活用した人材育成等の支援を実施しています。また、農林水産省では、農山漁村振興交付金による地域の活動計画策定への支援を通じて、小さな拠点の形成に向けて、地域の特性を活かした農林水産物の生産や6次産業化²による高付加価値化、農協、郵便局等地域内外の多様な組織との連携を推進しています。

事例

地域マネジメント法人による農業の継続、「小さな拠点」の形成（新潟県）

数多くの棚田を有する新潟県十日町市^{とおかまちし}は、魚沼産コシヒカリの産地として知られていますが、市内全体の平均積雪は2mを超える豪雪地でもあります。

平成13（2001）年に農業体験交流施設、農産物直売所等からなる道の駅「瀬替えの郷せんだ」が整備されましたが、小学校の廃校や地区唯一の店舗が閉店になるなど、生活面において大きな問題が発生しました。

営農継続や地域コミュニティの維持に危機感を持った地域住民は、平成22（2010）年、地域住民が主体となり「株式会社あいポート仙田」を設立しました。「株式会社あいポート仙田」は、中山間地域等直接支払制度の協定の事務局機能のほか、営農の継続が困難になった農家からの農作業の受託、高齢者世帯の屋根の雪下ろし作業等を行っています。

平成24（2012）年には、市から「瀬替えの郷せんだ」の指定管理業務を受託し、農産物直売所兼日用品販売の店舗を開設し地域の無店舗状態を解消しました。法人の設立当初の総売上は2,000万円程度で、農業生産だけの収入でしたが、平成30（2018）年には直売所や食堂事業等の業務拡大により5,400万円と大幅に増加しました。道の駅は交流イベントの開催や高齢者の寄り合いの場としても活用され、生活支援の拠点となっています。

また、道の駅には、農業研修生や高齢者が宿泊・生活できる施設が併設され、農業技術の習得や冬季間の高齢者の生活を支えています。

このように、あいポート仙田が地域マネジメント法人として、農作業だけでなく、道の駅を拠点とした農産物や日用品の販売、交流イベントの開催や研修・宿泊施設との連携等により生活支援を行い、「小さな拠点」の形成に役立っています。



棚田の風景
資料：株式会社あいポート仙田

1 複数の集落を含む生活圏

2 用語の解説3（1）を参照

(特定地域づくり事業推進法により若者等の農村定住を推進)

田園回帰に注目が集まりつつある中、特定地域づくり事業推進法¹が令和元（2019）年12月に公布され、令和2（2020）年6月に施行されることとなりました。この法律により、地域人口の急減に直面している地域において、地域の様々な事業者が出資し、地域外の若者等を雇用する事業協同組合を設立した場合に、労働者派遣法の特例や組合の設立支援に係る経費について財政上の措置を受けられるようになります。組合設立に当たっては、農協等が農業者等の調整役を担うことが期待されています。事業協同組合は農林水産業等の地域の多様な仕事を組み合わせて年間を通じた雇用を創出し、国、地方公共団体は事業協同組合に情報提供や助言のほか、財政上の支援も行います。この制度を活用することにより、地域外の若者等が地域内に定住して働くことができるようになり、地域社会の維持及び地域経済の活性化が期待されます。

例えば、播種や収穫等で忙しい時期が偏る農業や、海水浴やスキー等の人手が必要な時期が決まっている観光業等、単独の事業者では雇用を1年間継続することが難しい事業であっても、事業協同組合が事業者間の労働需要の季節変動を調整することによって、年間を通じた労働力、雇用を確保することができます。

事例

集落活動センターによる地域の活性化（京都府）

京都府南丹市美山町鶴ヶ岡地区は、南丹市中心部から北へ約35kmの場所にあり、人口673人、317世帯、高齢化率45%*の地区です。鶴ヶ岡地区から市中心部までは、バスを乗り換えて約1時間かかるうえに、バスの便数も僅かであるため、アクセスが悪い地区となっています。

同地区では、住民が出資して「有限会社タナセン」を設立し、食料品や日用雑貨を扱う店舗として「ムラの駅たなせん」を運営しています。店舗周辺には郵便局、南丹市美山林業者等健康管理センター（診療所）等の各種生活サービス機能を集積させました。

また、自治会、村おこし推進委員会、地区公民館等が連携して「鶴ヶ岡振興会」を設立し、地域内無償移送サービスの提供や、スマホのアプリを活用した高齢者の安否の確認をしています。さらに、ジビエや旬の食材を活かした定期営業の食堂の開設によって、地域の活性化を図ったり、小中学校の農家宿泊体験学習の受け入れによって地域の魅力を発信したりしています。

*令和2（2020）年2月時点



ムラの駅たなせん
資料：南丹市

1 正式名称は「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」