

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るよう、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。^(図6)
- ・ 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。^(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。

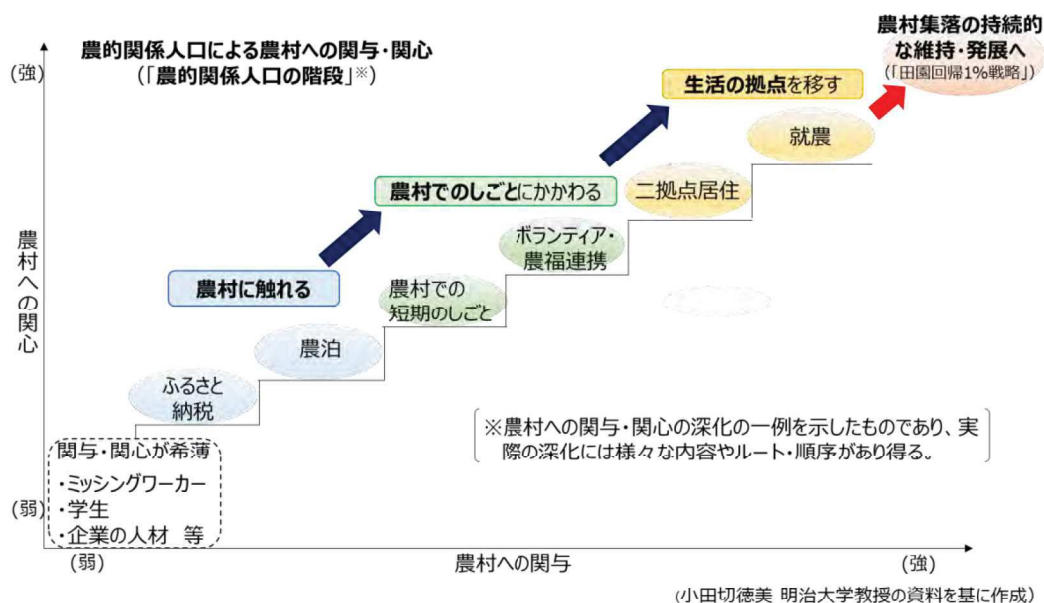


図 7 農村への関与・関心の深化のイメージ図

[検討会における主な指摘]

①人材育成を含めたサポート体制の拡充

- ・ 地域づくりには、解答ではなく解法が重要で、定型的な解がない問題を解いていく場合の共通の思考の手順が大事である。
- ・ 地域づくりには、課題解決型の視点も大事であるが、価値創造型の活動が、結果として地域の課題を解決している実情もある。地域のビジョンの共有から始めていくことが重要であり、地域に丁寧に寄り添い、一緒に作り上げていくコーディネーターを育成していくことが重要である。
- ・ 既成概念にとらわれず、探索しながら何でもやってみるという「ゆるふわマインド」を、地域づくり人材の中に内在していくことが、これからの地域づくりには大事である。
- ・ 最終的に支援を強めなければならないのは、市町村職員である。ただ、現場に入る者は市町村職員と固定させず、集落支援員などの人材の役割分担を市町村が判断するステップがあるとよい。
- ・ 人材育成研修は、その対象者の考え方や、手法（オンラインの活用、現場での実践活動を含めたプログラム、受講人数等）について検討する必要がある、全国町村会等との

連携も大事である。また、実践活動に重点を置くべきであり、研修を受けた者が現場で動けるよう、中間支援組織などによる市町村を超えた広域的なサポート体制づくりや、地域づくり人材が横でつながるネットワークが必要である。

- ・ 幅広い層の地域づくり人材が連携し、それぞれの地域で活躍できるような支援体制や環境の整備などが必要である。特に、地域の中にその地域のプロデュースができる人材を増やしていくため、地方自治体に人材を配置すべきではないか。
- ・ 市町村の枠を超えた広域でのプラットフォームづくりの役割が重要である。
- ・ 自分の成功体験を押し付けてしまう人もいるため、多角的な起業実績を持ち、的確なアドバイスができる人を地域に結び付けることが有効ではないか。
- ・ 地域おこし協力隊の方々は、経験値やコミュニケーション能力も高く、彼らのように外部の者が地域の中に入り、様々な生業に携わりながら実際に動いていくことに意味がある。
- ・ これまで地域とのしがらみが全くない女性グループの方々などに、まちづくりで活躍していただくことが行政の一つの課題である。
- ・ 都道府県に置かれている普及指導員は、営農技術指導はもちろんのこと、地域において大きな役割を果たしており、地域政策の中でもその役割をしっかりと評価し、活躍できる環境を整えていくべきである。
- ・ 農村地域では、集落から市町村職員OBへの信頼度は大変高く、また、JAの営農指導や、青年部・女性部が大きな役割を果たしており、これらを評価すべきである。

②農的関係人口の創出・拡大

- ・ 受け入れた側が本当に嬉しいと感じる関係人口を作っていくことが大事である。
- ・ 「関係人口」という概念は、その時々で意図や定義が微妙に異なるため、施策を講ずるに当たっては、ターゲットを明確にすべきではないか。
- ・ 農業・農村への関わり方は多種多様であり、農的関係人口を拡大していくためにも、我が国の「農度」を上げ、農村でも都市でも、人々の暮らしの中に農的なものが入っていくことが大事ではないか。

(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人材育成を含めたサポート体制の拡充

- ・ 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のではないか。

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っていくべきではないか。

- ・ 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べきではないか。
- ・ 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リポート体制を構築するための施策を検討すべきではないか。
- ・ 農村における「しごと」「くらし」「活力」を支える上で、地域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検討すべきではないか。



図 8 研修修了生によるネットワーク

②農的関係人口の創出・拡大

- ・ 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べきではないか。

- ・ 農産物の購入、農泊、多世代・多属性が交流・参加し、生きがいつくりや癒しの提供、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べきではないか。

6 関係府省で連携した仕組みづくり

(1) 基本的な考え方

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。

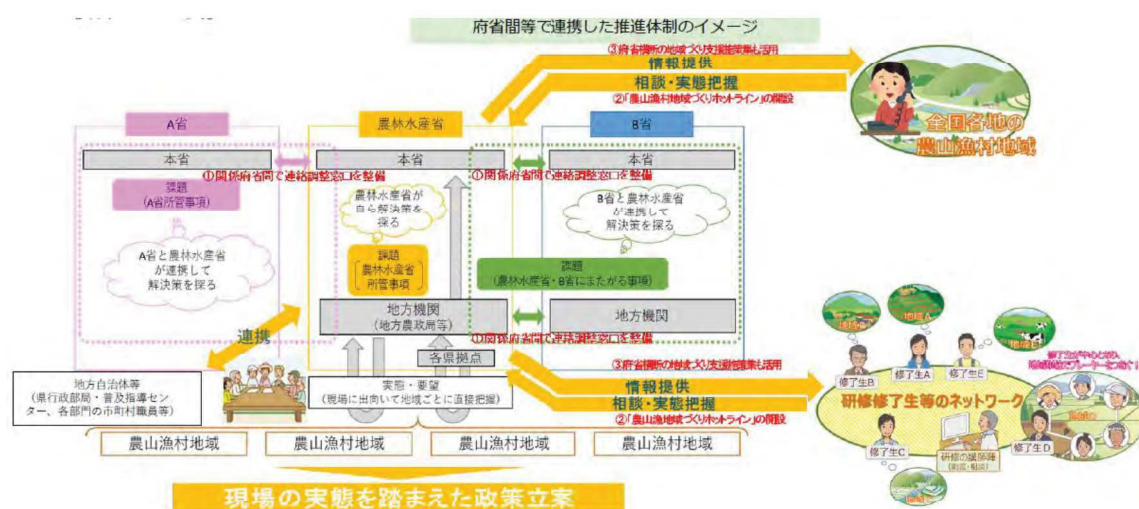


図9 府省間等で連携した推進体制のイメージ

[検討会における主な指摘]

①地域政策の総合化

- ・ 人材育成研修のネットワークから他省庁のテーマも含めて現場の声を吸い上げ、農林水産省が他府省と調整する仕組みを構築できないか。行政活動に関わる問題を通報してもらい「火災報知器型」で現場からの相談を受けるシステムづくりが重要であり、農林水産省の出先機関に、地域づくりの悩み事を相談できる窓口を設けてはどうか。
- ・ 「農山漁村地域づくりホットライン」については、現場のニーズがどのようなもので、どのように対応していくのかというケーススタディーが重要であり、記録やケースを共有することでよりよい対応も可能となることから、現場の実態把握機能を強化する必要がある。

- ・ 農林水産省をはじめ、各府省が農村の活性化に対して様々な切り口で取り組んでいる。府省全体でどのような農村への支援策があるのか、俯瞰できるような全体像が必要である。
- ・ 不特定多数を相手にする都市部と違い、誰もが顔見知りの農村では、法的規制が異なってもよいのではないか。

②事務の負担軽減

- ・ 地域では、職員の減少だけではなく、業務の増加により現場に出られなくなっているとも聞く。
- ・ 市町村職員も県の普及指導員も減少する中で、きめ細かな対応が難しくなりつつある。

(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。

①地域政策の総合化

- ・ 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べきではないか。
- ・ 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べきではないか。

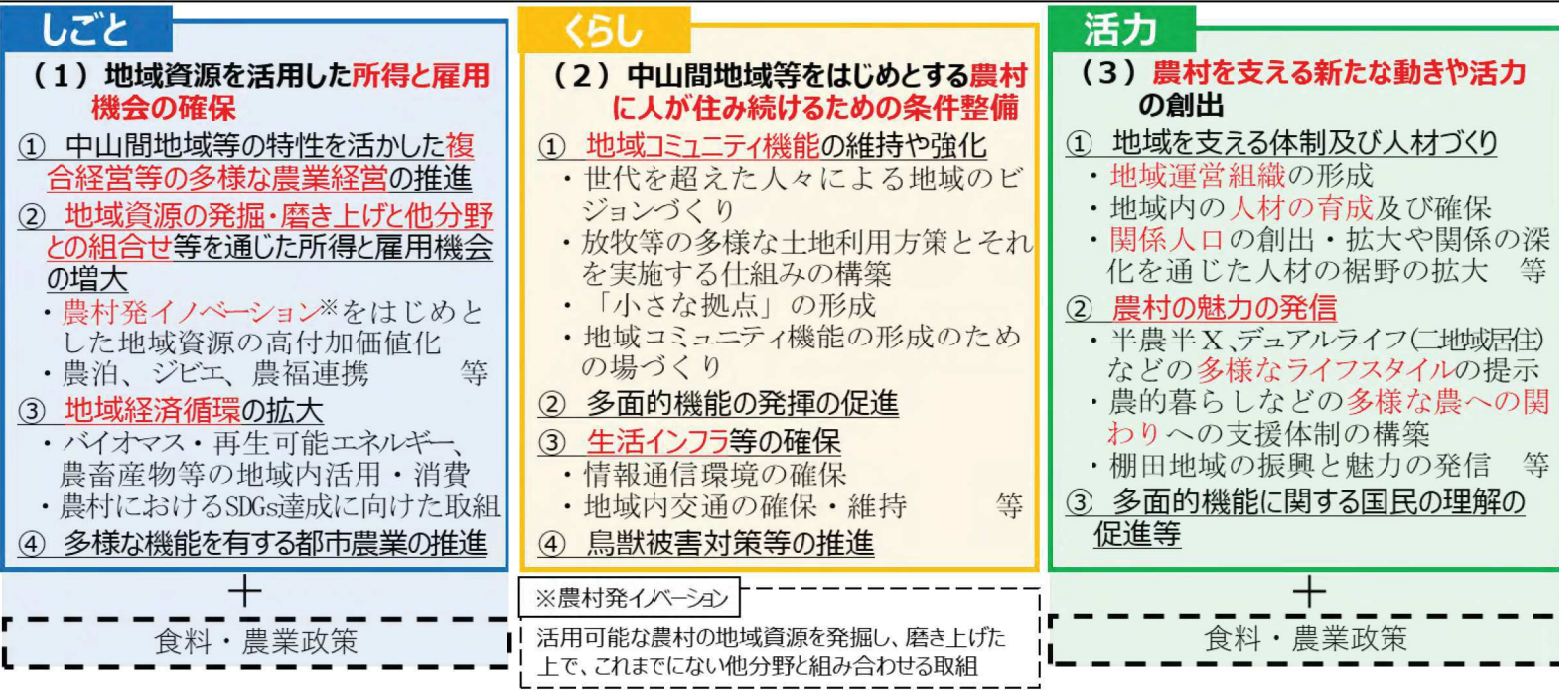
②事務の負担軽減

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べきではないか。

食料・農業・農村基本計画（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）

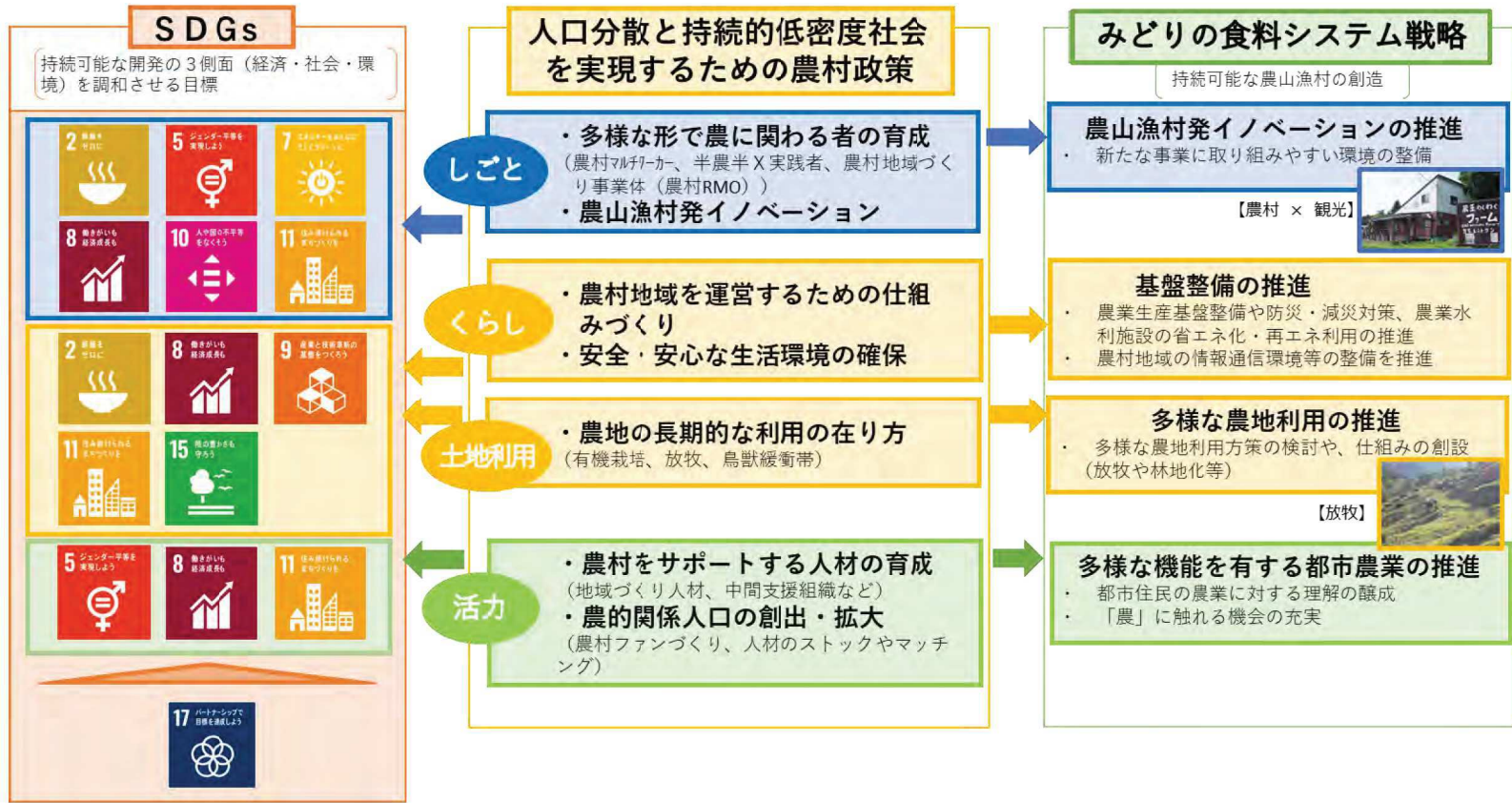
（参考資料1）

農村、特に中山間地域においては、少子高齢化・人口減少が都市に先駆けて進行する一方で、「田園回帰」による人の流れが全国的な広がりを持ちながら継続しているなど、農村の持つ価値や魅力が国内外で再評価され、多様なライフスタイルの普及や、関係人口の拡大等により地域活性化に貢献する動きがみられる。このような最近の変化にも的確に対応しつつ、**関係府省、都道府県・市町村、事業者が連携・協働し、「地域政策の総合化」を図る。**



仕組み

- (4) 「3つの柱」を継続的に進めるための関係府省で連携した仕組みづくり**
- 農村の実態や要望について、農林水産省が中心となって、都道府県・市町村、関係府省、民間とともに、現場に出向いて**直接把握**し、把握した内容を調査・分析した上で、**課題の解決**を図る取組を継続的に実施するための仕組みの構築



「新しい農村政策の在り方に関する検討会」について

1 目的

農村、特に中山間地域では、少子高齢化・人口減少が都市に先駆けて進行している一方で、「田園回帰」による人の流れが全国的な広がりを持ちながら継続しているなど、農村の持つ価値や魅力が国内外で再評価されており、こうした動きも踏まえ、農村の振興に関する施策を推進していく必要があることから、幅広い視点から検討を進めるため、有識者から成る検討会を開催する。

2 委員 (◎：座長)

- ◎ 小田切 徳美 明治大学農学部 教授
- 川井 由紀 前・JA高知女性組織協議会 会長
- 指出 一正 『ソトコト』 編集長
- 嶋田 暁文 九州大学大学院法学研究院 教授
- 函司 直也 法政大学現代福祉学部 教授
- 羽田 健一郎 長野県長和町 町長
- 平井 太郎 弘前大学大学院地域社会研究科 准教授
- 前神 有里 (一般財団法人) 地域活性化センター 人材育成プロデューサー
- 谷中 修吾 (一般社団法人) INSPIRE 代表理事
- 若菜 千穂 (特定非営利活動法人) いわて地域づくり支援センター 常務理事

3 オブザーバー府省

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局
総務省地域力創造グループ地域自立応援課
文部科学省総合教育政策局地域学習推進課
厚生労働省社会・援護局地域福祉課
経済産業省地域経済産業グループ地域企業高度化推進課、地域産業基盤整備課
国土交通省国土政策局総合計画課
環境省総合環境政策統括官グループ環境計画課

4 これまでの開催状況

- 第1回 (令和2年5月19日)
 - 農村をめぐる事情について
- 第2回 (令和2年6月30日)
 - 地域づくり人材の育成について①

第3回 (令和2年7月30日)

○地域づくり人材の育成について②

第4回 (令和2年8月28日)

○地域づくり人材の育成の仕組み等の方向性について

第5回 (令和2年10月13日)

○農村における所得と雇用機会の確保に向けて

第6回 (令和2年11月24日)

○農村発イノベーションの推進について

第7回 (令和2年12月18日)

○地域運営組織について

第8回 (令和3年1月20日)

○半農半Xや農村地域づくり事業体等をレポートする者について

第9回 (令和3年3月18日)

○これまでの意見と論点(案)について

第10回 (令和3年5月19日)

○中間とりまとめ(案)について

※長期的な土地利用の在り方に関する検討会と合同開催

「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」について

1 目的

本格的な人口減少社会の到来等により、農業の担い手も減少していくことが想定され、農地集積、新規就農、スマート農業の普及等の政策努力を払ってもなお耕作困難な農地が発生することが懸念されることから、地域の将来像についての地域での話し合いを促しつつ、放牧・飼料生産等の少子高齢化・人口減少にも対応した多様な利用方策とそれを実施する仕組みについて検討を進めることが重要となっており、幅広い視点から検討を進めるため、有識者から成る検討会を開催する。

2 委員 (◎：座長)

安藤	光義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
◎ 池邊	このみ	千葉大学園芸学研究科教授
笠原	尚美	新潟県阿賀野市農業委員会会長職務代理
高橋	信博	前・山形県置賜総合支庁農村計画課長
田口	太郎	徳島大学総合科学部准教授
林	直樹	金沢大学人間社会研究域人間科学系准教授
広田	純一	岩手大学名誉教授
深町	加津枝	京都大学地球環境学堂准教授

3 オブザーバー府省

国土交通省国土政策局総合計画課

環境省自然環境局自然環境計画課生物多様性戦略推進室

4 これまでの開催状況

第1回 (令和2年5月20日)

○農村における土地利用をめぐる事情について

第2回 (令和2年7月7日)

○放牧等による農地の多様な利用について

第3回 (令和2年8月24日)

○森林への計画的転換の方向性について

第4回 (令和2年10月16日)

○放牧による荒廃農地利用の取組について (現地調査)

第5回 (令和2年12月11日)

○農業生産の再開が容易な土地としての利用について

第6回 (令和3年1月22日)

○これまでの議論を踏まえた検討の視点等について

第7回 (令和3年3月17日)

○本検討会における検討の論点について

第8回 (令和3年5月19日)

○中間とりまとめ(案)について

※ 新しい農村政策の在り方に関する検討会と合同開催