

上越市食料・農業・農村基本計画の策定に当たって

「農は国の^{もとい}基」

新型コロナウイルスの猛威が世界を震撼させています。

緊急事態宣言が発令され、外出自粛要請を受けた人々がまず取った行動は“当面の食料を確保すること”でした。

“食料の供給量は十分にある。”情報が氾濫する今日にあっても、みなさんの無意識な不安の根底には食料不足があります。全世界的危機である今、多くの食料を海外に依存する我が国において、改めて、安定的な食料生産と供給体制の重要性を実感した方々も少なくないのではないのでしょうか。

農業・農村は、国民生活に不可欠な食料を供給する機能のみならず、その営みを通じて、国土の保全等の役割をも果たす、まさに「国の基」といえます。

しかしながら、我が国の農業・農村は、農業者の減少、高齢化が深刻化するとともに、人口減少に伴う国内需要の縮小、諸外国との経済連携協定等の発効に伴うグローバル化の一層の進展、頻発する自然災害など、様々な課題に直面しています。

一方、上越市の農業・農村でみれば、その広大な農地面積もさることながら、認定農業者や集落営農、大規模法人といった担い手の急成長や、大区画ほ場整備に伴う農地の集積・集約化の進展のほか、国内外から視察が殺到しているスマート農業や担い手不足に悩む中山間地域における先駆的な支援体制など、全国に誇る大きな強みがあるものの、全国の例に漏れず、農業そのもの、また農村を維持する担い手の確保が喫緊の課題となっています。

“上越市の農業・農村をいかに維持・振興し、次世代に継承していけるか。”

構造改革が成熟化しつつあるここ上越市においては、経営規模の大小や中山間地域などの条件にかかわらず、農地を守り続ける経営体による農業経営の底上げにつながる生産基盤を強化するほか、多様な主体の参画を促し、地域の特色に応じた活力ある農村を目指すことが肝要と考えます。

今回の基本計画策定にあっては、現在当市で農業を生業としている皆さんにとって、意欲と誇りを持ち続けられ、将来にわたって希望が持てる“道しるべ”とすることはもちろん、農業・農村が有する価値と役割への市民の一層の理解醸成と、市内のみならず市外・県外に対しても、当市の誇る食料・農業・農村が大いに魅力に感じられるメッセージとなるよう優良事例もふんだんに盛り込むほか、目標設定については、取り組みによる成果を「見える化」するため、可能な限りアウトカム指標へと転換する等、大胆に見直すものとします。

上越市食料・農業・農村基本計画の見直しに伴う今後のスケジュール(案)

時 期	会議等名	内 容
9月上旬	第1回政策審議会 (書面審議)	<ul style="list-style-type: none"> ・市長から政策審議会へ諮問 ・上越市食料・農業・農村基本計画の見直しに係る今後の方向性について
10月中旬	第2回政策審議会	<ul style="list-style-type: none"> ・上越市食料・農業・農村基本計画の素案について
11月中旬	第3回政策審議会	<ul style="list-style-type: none"> ・上越市食料・農業・農村基本計画の案について
令和2年12月15日～ 令和3年1月13日	パブリックコメント	<ul style="list-style-type: none"> ・上越市食料・農業・農村基本計画の案に対する市民への意見募集期間
令和3年3月下旬		<ul style="list-style-type: none"> ・意見募集の結果公表
令和3年3月下旬	第4回政策審議会	<ul style="list-style-type: none"> ・上越市食料・農業・農村基本計画の確定について ・政策審議会から市長へ答申

※第2回以降における会議の開催方法につきましては、今後の新型コロナウイルス感染症の発生動向を注視しながら、都度検討させていただきます。

新たな上越市食料・農業・農村基本計画の主なポイント（案）

～上越市食料・農業の持続的発展と、魅力と活力がみちあふれる農村をめざして～

資料No.3

基本的な方針

「農は国の基(もとい)」との認識のもと、「**産業政策**」と「**地域政策**」を車の両輪として推進し、食料自給率の向上と消費者及び生産者の安心を保障することで、将来にわたって食料を安定的に供給する。

上位計画、他の条例等との整合・調整・連携

- 国の食料・農業・農村基本計画
- 上越市第6次総合計画
- 上越市食料・農業・農村基本条例
- 上越市中山間地域振興基本条例
- 上越市食育推進条例 など

目標

全国的な自給率の向上、不測の事態への対応にも貢献するため、食料自給率と農地の有効利用に関する目標を設定する。

講ずべき施策

食料

安全・安心な食料の安定的な供給と消費者とのつながりの深化

【安全・安心な食料の安定供給】

- ①持続的かつ需要に応じた計画生産の推進
- ②優良農地の維持と荒廃農地の発生防止
- ③気候変動や自然災害に強く、不測時に備えた食料の安定供給と品質確保を可能とする産地づくりの推進
- ④TPP等新たな国際環境を踏まえた農業体制の強化

【消費者と食・農（生産者）とのつながりの深化】

- ①消費者と生産者とのつながりの強化
- ②ライフステージに対応した食育の推進
- ③地産地消の推進
- ④食品関連事業者等との連携による環境問題への対応の強化

農業

農業資産及び担い手の確保、環境保全に配慮した農業の自然循環機能の維持増進による持続的な発展

【力強く持続可能な農業構造の実現】

- ①農家の意欲と誇りの醸成
- ②上越市農業の魅力発信の強化
- ③担い手の確保・育成の強化
- ④強い農業経営体の育成
- ⑤実質化された人・農地プランの実行と、担い手への農地集積・集約化の推進

【農業経営の安定・底上げにつながる生産基盤の強化】

- ①水田のフル活用による米政策の着実な推進と農業者の所得向上につながる複合経営体制の強化
- ②畜産の振興
- ③農業生産基盤の整備
- ④農業現場のデジタル化・スマート農業の実践による省力化・生産コスト低減の推進
- ⑤環境保全型農業の推進

農村

多面的機能を活用した生産、生活、定住の場としての調和のとれた空間の維持・発展

【住み続けたい・住みたい生活基盤の確保】

- ①生活環境の整備
- ②中山間地域直接支払制度、多面的機能支払制度の活用による生活基盤の確保
- ③鳥獣被害対策の推進とジビエの利活用の推進
- ④農業経営や農村の安全・安心な暮らしの実現に向けた防災・減災対策の推進

【地域資源を活用した高付加価値経営や多様な主体の参画による活力の創出】

- ①関係人口の創出・拡大や関係の深化を通じた地域の支えとなる人材の裾野の拡大
- ②農福連携の推進
- ③雪室の活用や地域ならではの特産物・特産品の開発・有利販売の促進
- ④多様なライフスタイルに応えられる農村の魅力の発信

《施策の推進に共通する事項》

- ①効果的・効率的な施策の推進
- ②SDGsに貢献する環境に配慮した施策の推進
- ③幅広い関係者、関係課等との連携
- ④新型コロナウイルス感染症を始めとする新たな感染症への対応

施策推進の基本的な視点

- ▶消費者や実需者のニーズに即した施策
- ▶農業の持続性確保に向けた人材の育成・確保と生産基盤の強化に向けた施策の展開
- ▶地域施策の総合化と多面的機能の維持・発展
- ▶災害や家畜疾病等、気候変動といった農業の持続性を脅かすリスクへの対応強化
- ▶農業・農村の所得の増大に向けた施策の推進
- ▶SDGsを契機とした持続可能な取組を後押しする施策

課題（アクションプランを含めた施策の評価によるもの）

《食料》消費者や実需者のニーズを踏まえた計画的な生産と品質の確保、全市的に食育の実践の環を広げる取組 など

《農業》農業者の減少や高齢化による担い手・後継者不足の深刻化、若者たちが希望を有する「強い農業」の確立 など

《農村》とりわけ中山間地域が抱える課題への取り組み、農地維持・農村振興が両立できる体制の整備・再構築 など

新たな課題（情勢の変化等によるもの）

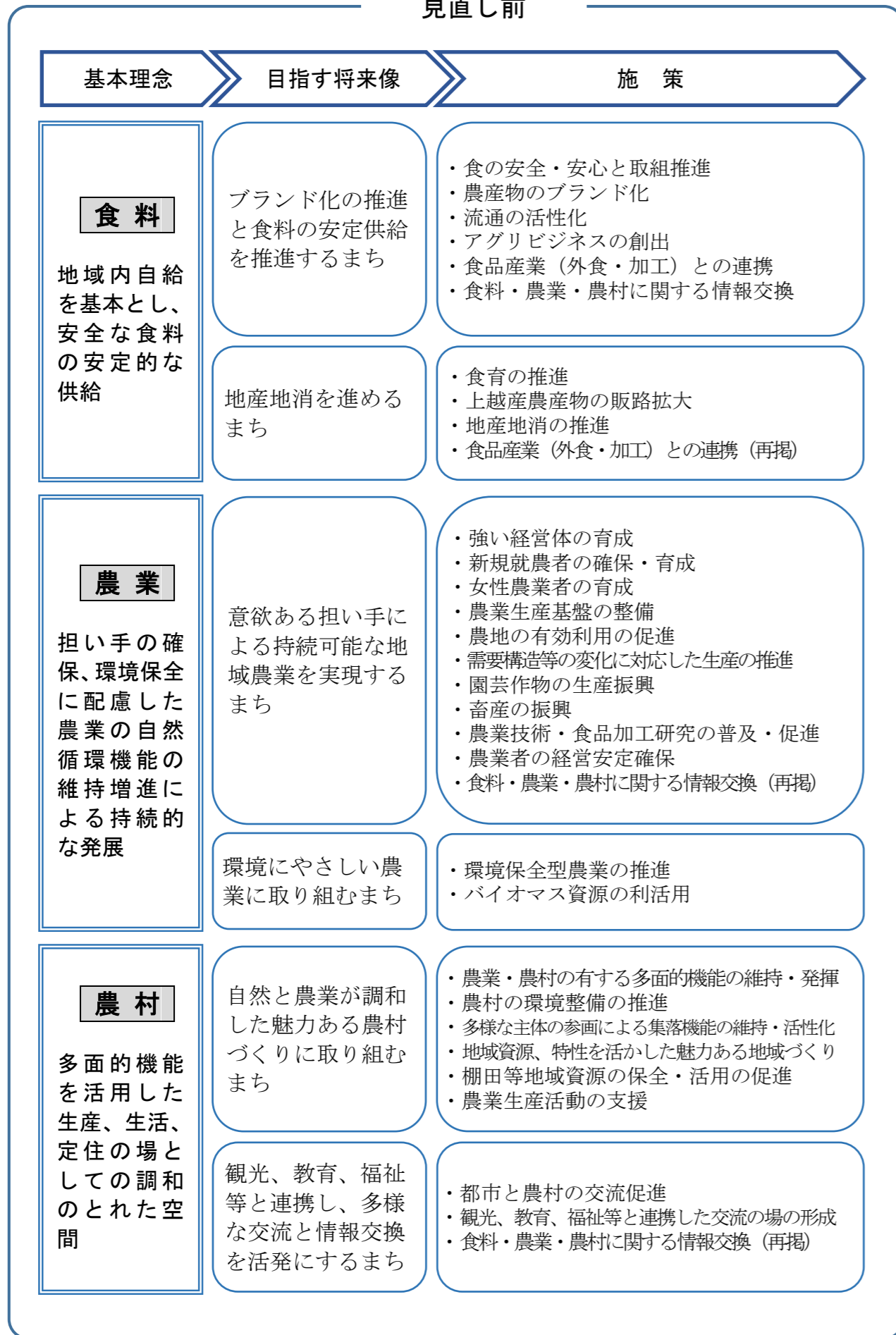
- ・気候変動や自然災害に強く、不測の事態でも食料の安定供給と品質確保を可能とする産地づくり
- ・持続可能な地域農業の振興や農地を維持するため、農家の意欲と誇りの醸成
- ・多様なライフスタイルに応えられる農村の魅力の発信 など

上越市食料・農業・農村基本計画（平成13年3月30日策定、平成28年4月改定）

- 上越市食料・農業・農村基本条例（平成12年3月24日制定）に基づき計画策定
- 食料、農業、農村をめぐる情勢の変化並びに施策の評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直し
- 今後10年程度先までの施策の方向性を示す、農政の中長期的なビジョン

上越市食料・農業・農村基本計画 施策体系図の対比表（案）

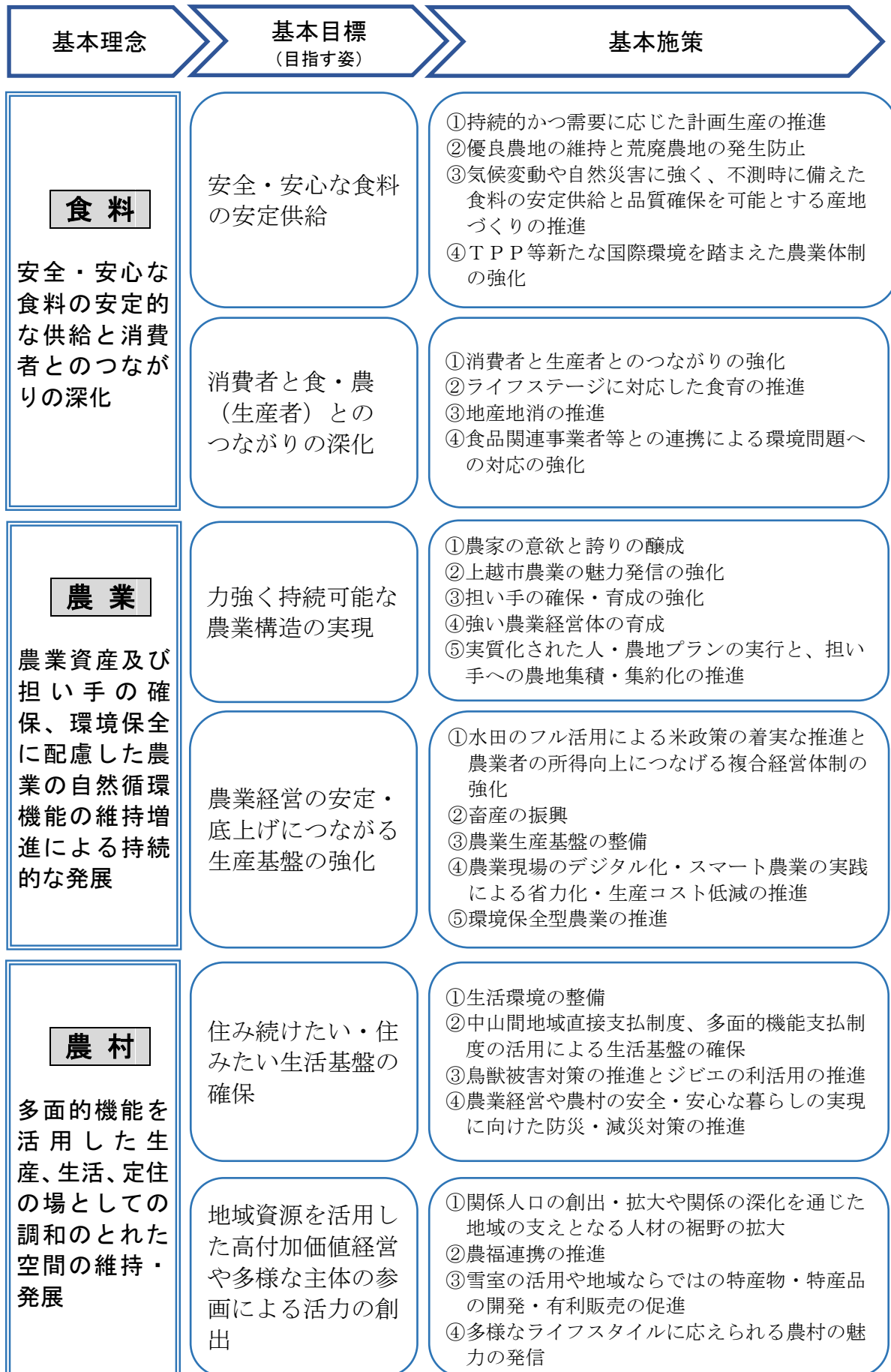
見直し前



見直し後



上越市食料・農業・農村基本計画 施策の体系図（案）



基本施策の考え方について(案)

1 食料

(1) 安全・安心な食料の安定供給

① 持続的かつ需要に応じた計画生産の推進

…地域内での自給を基本とし、全国的な取組とあわせた食料自給率の向上及び、食料供給基地として不測の事態への対応にも貢献するため、需要に応じた計画生産を推進する。

② 優良農地の維持と荒廃農地の発生防止

…農業振興地域制度及び農地転用許可制度の適切な運用を図ることで、優良農地の確保と有効利用の取組の推進と、農地の集積・集約化の促進、基盤整備の効果的な活用等による荒廃農地の発生防止・解消に向けた対策を戦略的に進める。

③ 気候変動や自然災害に強く、不測時に備えた食料の安定供給と品質確保を可能とする産地づくりの推進

…近年の異常気象、新型コロナウイルスなどの新たな感染症を始め、当市の主要な農林水産物の供給に影響を与える可能性のあるリスクについて、その影響度合い等を平素から分析し、影響を軽減するための対応策を検討、実施する。

④ TPP等新たな国際環境を踏まえた農業体制の強化

…TPP11、日EU・EPA及び日米貿易協定により新たな国際環境に入ったことで、生産基盤の強化など当市の農業の体質強化に向けた対策と、経営安定・安定供給へ備えた措置を講じ、経営規模の大小や中山間地域といった条件にかかわらず、意欲ある農業者が安心して経営に取り組めるようにする。

(2) 消費者と食・農（生産者）とのつながりの深化

① 消費者と生産者とのつながりの強化

…消費者や食品関連事業者が積極的に当市の農産物を選択してもらえるよう、農林漁業体験、農泊、地産地消などの取組間の連携強化を図るとともに、消費者と農業者・食品関連事業者との交流を進め、消費者が当市の食や農を知り、生産者とのつながりの拡大を図る。

② ライフステージに対応した食育の推進

…市民一人ひとりが自らの健康に関心を持って食を選びとっていき力を身につけることや、食生活の多様化、世代の特性等を踏まえた食育の推進と、栄養バランスに優れた「日本型食生活」を食生活・食習慣の変化に対応しつつ展開する。

③ 地産地消の推進

…安定的な所得や雇用機会を確保するため、地域内で生産された農畜産物や、これを原材料として地域内で加工された食品等について、地域内の学校や病院等施設の給食への活用、農産物直売所等での提供・販売や、各種イベント等での消費者への啓発を通して地産地消を実現し、地域内で生み出された経済的な価値を地域内で循環させる地域経済循環を確立する。

④ 食品関連事業者等との連携による環境問題への対応の強化

…食品ロスの削減を始めとする環境問題への対応等の施策を日常生活で取り組みやすいよう配慮しながら推進する。

2 農業

① 力強く持続可能な農業構造の実現

① 農家の意欲と誇りの醸成

…持続可能な地域農業の振興や農地を維持するため、農家の意欲と誇りを醸成するとともに、とにかく農業に興味を持たせ、魅力を感じさせ、次代に継承していく。

② 上越市農業の魅力発信の強化

…農業者への支援策の充実や、恵まれた環境、スマート農業などの先進的な取組など、豊富な情報量をベースに他市町村との差別化を意識した“全国をリードする上越市農業及び政策の魅力・強み”を市内はもとより市外県外に広く発信し、「上越市農業のイメージアップ・プレゼンスの向上対策」を推進する。

③ 担い手の確保・育成の強化

…当市の農業が持続的に発展させていくため、生産性と収益性が高く、中長期的かつ継続的な発展性を有する効率的かつ安定的な農業経営を育成・確保し、このような農業経営が農業生産の相当部分を担う構造としていくことが必要であることや、農業就業者の著しい高齢化や、今後、高齢農業者のリタイアが急速に進むことが見込まれる中で、青年層の新規就農者の確保を進める。

④ 強い農業経営体の育成

…効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担い、さまざまな情勢の変化や需要に応じた生産・供給が可能な農業構造を確立するため、このような農業経営を目指す経営体を含む担い手の育成・確保を進める。

⑤ 実質化された人・農地プランの実行と、担い手への農地集積・集約化の推進

…農業者の減少が見込まれる中で、農業の生産基盤を維持する観点から、農地の引受け手となる経営体の役割が一層重要となることや、持続可能な地域農業の実現には、担い手の育成・確保とともに、担い手への農地の集積・集約化、基盤整備等による強い経営体の育成を積極的に進める。

② 農業経営の安定・底上げにつながる生産基盤の強化

① 水田のフル活用による米政策の着実な推進と農業者の所得向上につなげる複合経営体制の強化

…これからも稲作を中心に据えた強い経営体の育成を基本とし、トレンドを捉えた非主食用米の作付け等による需要に応じた多様な米生産を一層推進するとともに、農業者の所得向上、特色ある農産品の産地づくりに向けて、園芸作物との複合経営体制を推進する。

② 畜産の振興

…高齢化等による離農や後継者不足等を背景に畜産農家戸数や飼養頭数が減少していることから、競争力を高め、生産基盤の強化を図るため、畜産農家を始めとして、関連産業等の関係者が有機的に連携、結集し、畜産の収益性を向上させる取組を推進する。

③ 農業生産基盤の整備

…生産コストの低減や担い手への集積・集約化を図るため、農地の大区画化や多様な営農が可能となるよう水田の汎用化を推進するとともに、かんがい排水施設や農道等の農業用施設の整備、施設の長寿命化に向けた取組を推進する。

④ 農業現場のデジタル化・スマート農業の実践による省力化・生産コスト低減の推進

…人口減少、農業者の高齢化や労働力不足に対応しつつ、生産性を向上させ、農業を成長産業にしていくため、デジタル技術の活用により、データ駆動型の農業経営を通じて消費者ニーズに的確に対応した価値を創造・提供していく新たな農業への変革を実現することにあわせ、労働安全性の向上や生産資材の低コスト化、流通・加工の合理化等を推進する。

⑤ 環境保全型農業の推進

…化学肥料・化学合成農薬の使用量の低減や堆肥等の施用による土づくりを推進し、安全・安心かつ環境にやさしい、環境保全型農業の展開を目指していく。

3 農村

(1) 住み続けたい・住みたい生活基盤の確保

① 生活環境等の整備

…中山間地域を始め、年齢や性別等を問わず誰もが農村に安心して住み続けられるよう、住居、情報基盤、交通等の生活インフラ等を確保するための取組を推進する。

② 中山間地域直接支払制度、多面的機能支払制度の活用による生活基盤の確保

…中山間地域等における農業生産活動等への支援や、農業の有する多面的機能を適切かつ十分に発揮するための地域資源の共同保全活動を行う中山間地域直接支払制度、多面的機能支払制度について、集落内外の組織や非農家の住民と協力しながら、活動組織の広域化や人材の確保などについて推進する。

③ 鳥獣被害対策の推進とジビエの利活用の推進

…野生鳥獣の捕獲等の対策に携わる人材の不足や、生息域の拡大等による鳥獣被害の深刻化・広域化に対応するため、関係部署が連携し戦略的に各種対策を組み合わせることにより鳥獣被害対策を抜本的に強化するとともに、鳥獣被害対策実施隊の設置・体制の強化を行い、地域ぐるみで行う侵入防止柵の設置、里山や森林における緩衝帯づくり等の環境整備を行う。また、捕獲した鳥獣を農村の所得を生み出す地域資源に変えていく。

④ 農業経営や農村の安全・安心な暮らしの実現に向けた防災・減災対策の推進

…近年、頻発化、激甚化する豪雨や地震等の災害に適切に対応し、安定した農業経営や農村の安全・安心な暮らしを実現するため、農業水利施設等の長寿命化や耐震化、耐水対策、非常用電源の設置等のハード対策と、ハザードマップの作成や地域住民への啓発活動等のソフト対策を適切に組み合わせて推進する。

(2) 地域資源を活用した高付加価値経営や多様な主体の参画による活力の創出

① 関係人口の創出・拡大や関係の深化を通じた地域の支えとなる人材の裾野の拡大

…体験農園、農泊等の様々なきっかけを通じて地域への関心や関わりを持った人が、地域活動への参画や援農・就農等へ段階的・効果的につなげていく。

② 農福連携の推進

…農業経営の発展とともに、障害のある人等が農業分野での活躍を通じて、自信や生きがいを出し、社会参画を促すことや、障害の特性に応じた分業体制、丁寧な作業等の特長を活かした良質な農産物の生産とブランド化が実現できるよう、農福連携を一層推進する。

③ 雪室の活用や地域ならではの特産物・特産品の開発・有利販売の促進

…中山間地域における小規模農家を始めた多様な経営体が、それぞれにふさわしい農業経営を実現し、今後も継続的に維持できるよう、雪室の活用や、特産物・特産品の開発とともに、農業経営を支えるブランド力の向上に努め、市場での有利販売につながる取組を強化し、地域資源を活用した安定的な所得や雇用機会を確保する。

④ 多様なライフスタイルに応えられる農村の魅力の発信

…農業と他の仕事を組み合わせた働き方である「半農半X」や「デュアルライフ」などの実践や、本格的な営農に限らない多様な農業分野への関わりへの支援体制の在り方を示すなど、多様なライフスタイルに応えられるよう、上越市ならではの魅力を発信していく。

現基本計画では、計画で掲げた基本的な方針（基本理念、将来像）に沿った概ね10年後の目標値を設定しています。

1 食料 地域内自給を基本とし、安全な食料の安定的な供給

○将来像1 ブランド化の推進と食料の安定供給を推進するまち

指 標	【目標：令和7年度まで】95%以上の確保	
	平成26年度	令和元年度
コシヒカリの1等米比率	92.1%	13.3%

※ 令和元年度は、令和元年8月に発生した台風10号によるフェーン、異常高温の影響を受け、著しい品質低下となった。

○将来像2 地産地消を進めるまち

指 標	【目標：令和7年度】51%（上越市試算方式自給率）	
	平成26年度	平成30年度※3
食料自給率（供給熱量ベース）		
上越市試算方式※1	50%	—
国の算出方法※2	（参考）107%	107%

※1 上越市独自に耕種農業による農産物のみを対象として算出したもの。その中で米・大豆については、生産量が市民全体の消費量を超過しているため、超過している部分を自給率の計算から除外。

※2 国の食料自給率と比較するため、令和2年3月の国の食料・農業・農村基本計画の見直しにあわせ、農林水産省が公表した食料自給率の計算方法により算出した上越市内の食料自給率。平成26年度の参考数値は、上越市内の食料自給率の推移を比較するため、国の算出方法により改めて計算したもの。

【参考】国の平成30年度食料自給率（供給熱量ベース）：37%

※3 食料自給率算出に必要な農産物等の生産量が確定している平成30年度の実績を記載。

指 標	【目標：令和7年度】150店	
	平成26年度	令和元年度
地産地消推進の店（認定店）	126店	167店

指 標	【目標：令和7年度】100,000万円	
	平成26年度	平成30年度※
農産物直売所（売上額）	92,500万円	93,923万円

※ 売上額を含む直売所の実態調査が平成28年度から隔年となったため、直近の平成30年度実績を記載。

指 標	【目標：令和7年度】25.0%	
	平成26年度	令和元年度
学校給食への地場産野菜の使用率	15.4%	17.59%

2 農業 農業生産現場の強化による強い経営体の育成と環境に配慮した農業の推進

○将来像3 意欲ある担い手により、力強く持続可能な地域農業を実現するまち

指 標	【目標：令和7年度まで】310人以上の確保	
	平成26年度	令和元年度
新規就農者確保者数	28人	163人 (単年では29人確保)

※ 単年度の目標確保人数は、31人。

指 標	【目標：令和7年度】80組織	
	平成26年度	令和元年度
園芸導入法人数	60組織	72組織

指 標	【目標：令和7年度】20,000万円(10,000万円)	
	平成26年度	令和元年度
地域重点品目の取扱額 (うち えだまめ)	11,802万円 (4,198万円)	11,067万円 (5,761万円)

指 標	【目標：令和7年度】90.0%	
	平成26年度	令和元年度
農地集積率	62.0%	69.4%

指 標	【目標：令和7年度】13,638ha 383ha		
	平成26年度	令和元年度	
農業生産基盤の 整備率等	30a以上のほ場整備面積(率)	12,684ha	12,981ha
	中山間地域の農地環境事業受益面積	233ha	306ha

○将来像4 環境にやさしい農業に取り組むまち

指 標	【目標：令和7年度】90組織 1,320ha		
	平成26年度	令和元年度	
環境保全型農業 直接支払交付金	取組組織数	82組織	56組織
	交付面積	1,029ha	921ha

3 農 村 日本型直接支払制度等を活用した農業・農村の有する多面的機能の維持

○将来像5 自然と農業が調和した魅力ある農村づくりに取り組むまち

指 標	【目標：令和7年度】80%	
	平成26年度	令和元年度
多面的機能支払交付金（農地維持支払） 取組面積のカバー率	70%	73.4%

指 標	【目標：令和7年度まで】212集落の維持	
	平成26年度	令和元年度
中山間地域等直接支払交付金制度への 参加集落数	211集落	212集落

指 標	【目標：令和7年度】200集落	
	平成26年度	令和元年度
地域マネジメント組織への参加集落数	185集落	197集落

○将来像6 観光、教育、福祉等と連携し、多様な交流と情報交換を活発にするまち

指 標	【目標：令和7年度】340人	
	平成26年度	令和元年度
都市との体験交流人数	305人	294人

指 標	【目標：令和7年度】10,000泊	
	平成26年度	令和元年度
越後田舎体験参加者（宿泊数）	9,481泊	6,528泊

指 標	【目標：令和7年度】15法人等	
	平成26年度	令和元年度
農福連携協力法人等の数	5法人等	18法人等