

令和2年度 第2回上越市食料・農業・農村政策審議会次第

日時：令和2年11月18日(水)

午後2時00分から

会場：上越市役所 401会議室

1 開 会

2 あいさつ

3 委員の交代について

4 議 題

上越市食料・農業・農村基本計画（案）について

5 そ の 他

今後のスケジュールについて

6 閉 会

上越市食料・農業・農村基本計画 施策体系図の対比表（修正案）

当初案



修正案



上越市食料・農業・農村基本計画 (案)

令和3年4月
新潟県上越市

目次

はじめに

1 計画見直しの趣旨	1
2 計画の位置付け	2
3 計画において定める事項	2
4 計画の期間	3
5 施策の体系図	4

第1章 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針

1 これまでの施策の評価及び上越市における食料・農業・農村をめぐる情勢と課題	5
2 上越市食料・農業・農村の目指す姿	6

第2章 食料自給率及び農地の有効利用に関する目標

1 食料自給率	9
(1) 前基本計画の食料自給率	
(2) 本基本計画での目標設定	
2 農地の有効利用	11

第3章 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

食料

1 安全・安心で高品質な食料の安定供給	
(1) 持続的かつ需要に応じた計画生産の推進	12
(2) 優良農地の維持と荒廃農地の発生防止	14
(3) 気候変動や自然災害に強く、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	17
(4) TPP等新たな国際環境を踏まえた農業体制の強化	17
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深化	18
(2) ライフステージに対応した食育の推進	19
(3) 地産地消の推進	20
(4) 食品関連事業者等との連携による食品ロスへの対応の強化	21

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	24
(2) 上越市農業の魅力発信の強化	26
(3) 新たな担い手等の確保・育成の強化	26
(4) 強い農業経営体の育成	29
(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	30
2 農業経営の安定・成長につながる生産基盤の強化	
(1) 水田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の強化	32
(2) 畜産の振興	35
(3) 農業生産基盤の整備	37
(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	39
(5) 環境保全型農業の推進	41

農 村

1 住みたい・住み続けられる生活基盤の確保	
(1) 生活環境の整備	43
(2) 中山間地域等直接支払制度、多面的機能支払制度の活用による生活基盤の確保	45
(3) 鳥獣被害対策の推進	48
(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	50
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	53
(2) 農福連携の推進	54
(3) 雪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	55
(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	57

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	58
2 SDGs に貢献する環境に配慮した施策の推進	58
3 幅広い関係者、関係課等との連携	59
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	59

参考資料

1	統計表	60
2	条例	66
3	用語集	74

はじめに

1 計画見直しの趣旨

「農は国の^{もとい}基」

世界を震撼させている新型コロナウイルスの猛威。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、国民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っているのではないのでしょうか。

農業・農村は、国民生活が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、当市の農業・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。

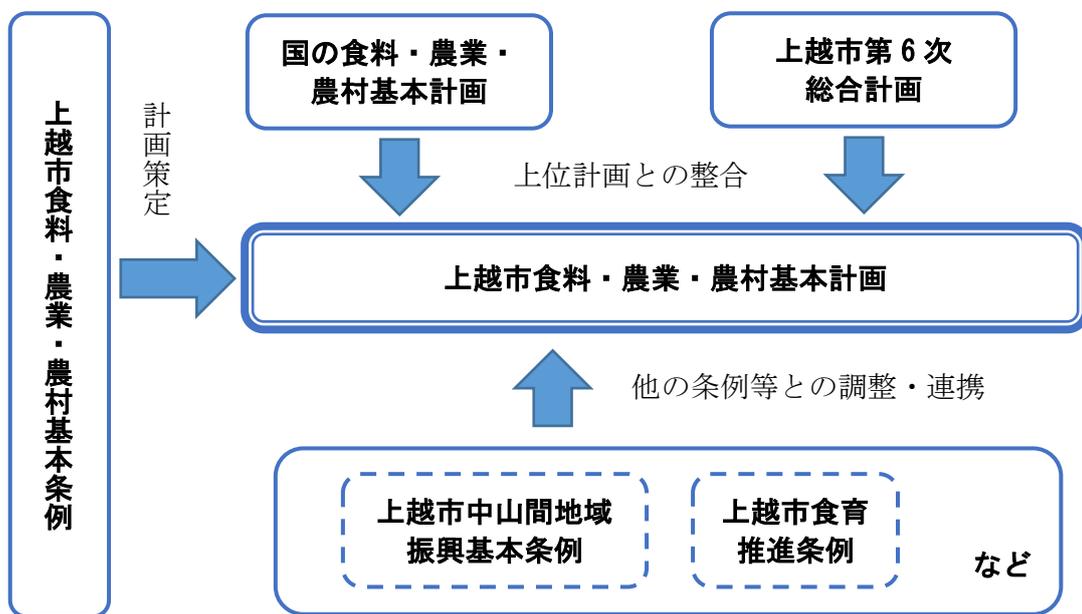
“上越市の農業・農村をいかに維持・振興し、次世代に継承していけるか。”

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。

今回の基本計画の見直しにあっては、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・農村に大いに魅力を感じていただけるメッセージとなるよう特色ある営農にチャレンジする農業者等の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、大胆に見直すことといたしました。

2 計画の位置付け

本計画は、「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」「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」「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」を基本理念とする上越市食料・農業・農村基本条例の下、当市の最上位計画である「上越市第6次総合計画」、国の新たな「食料・農業・農村基本計画」などとの整合性を図りつつ、当市の食料、農業、農村の総合的な振興を推進する基本計画として位置付けるものです。



3 計画において定める事項

上越市食料・農業・農村基本条例第8条第2項において、次のとおり規定されています。

- (1) 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針
- (2) 食料自給率の目標
- (3) 農地の有効利用に関する目標
- (4) 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策
- (5) その他市長が必要と認める事項

4 計画の期間

(1)計画の期間

本基本計画は、当市の食料・農業・農村の基本的な施策等を定め、豊かで住みよく、環境の保全に配慮するとともに、持続的に発展する地域社会の実現に寄与することを目的としていることから、社会情勢等の変化を見通しつつ、今後10年程度先までの施策の方向性を示すものとしますが、社会情勢の変化や施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直すものとします。

(2)計画の進行管理

この計画の進行管理は、実行計画である「上越市食料・農業・農村アクションプラン」で推進する具体的な施策を、毎年度、進捗状況を踏まえて見直すことにより行います。

5 施策の体系図



第1章 食料、農業及び農村に関する施策について の基本的な方針

1 これまでの施策の評価及び上越市における食料・農業・農村をめぐる情勢と課題

前基本計画では、上越市農業が自立的に発展を続け、魅力ある産業として次世代の担い手への継承と、豊かで住みよい環境保全に配慮した地域社会への実現に寄与することを目指し、基本理念に基づき食料・農業・農村に関する施策を進めてきました。

食料に関する施策では、米を始めとするブランド化、食料の安定供給及び地産地消の推進のため園芸振興に取り組みました。

この結果、近年の異常気象により米の品質に一部影響はあったものの、令和元年度時点では、一般社団法人日本穀物検定協会が実施する食味ランキングが平成25年から7年連続となる最高評価の特Aを受けるなど、上越産米のブランド力が一層輝きを増しているほか、園芸作物では、令和元年度の園芸作付面積(注)が87.25haと平成28年度と比較し約1.5倍に拡大するなど着実に取組が進んでいます。

農業に関する施策では、地域農業の持続性向上のため、担い手の確保・育成や農地の集積・集約化の推進、土地改良事業による生産基盤の整備に取り組んだほか、自然環境の保全に資する農業生産活動の推進に取り組みました。

この結果、令和元年度時点では、平成28年度以降120人の新規就農があったほか、認定農業者では法人数が176となり、経営面積が100haを超える大規模経営体も複数育成されています。また、担い手への農地集積率は全国平均の1.2倍となる69.4%、水田整備率についても全国平均の1.2倍となる78.9%といずれも高い水準となっています。

農村に関する施策では、特に中山間地域における農業振興・農地維持への取組や生産意欲減退につながる鳥獣被害対策のほか、地域資源を生かした魅力ある農村づくりとともに、福祉や観光など他分野との多様な交流の推進に取り組みました。

この結果、令和元年度時点では、地域で取り組む中山間地域等直接支払交付金や多面的機能支払交付金の活用を通じて農地や水路、農道などの農業用施設の維持管理や農業生産活動の継続が図られたほか、特に深刻な被害を与えるイノシシの捕獲数は年々増加し、令和元年度では過去最高の757頭、電気柵は延べ600kmを超え、いずれも県下第1位の取組により、爆発的な被害増加を抑制してきております。

また、他分野との交流では、越後田舎体験による都市交流の受入体制を向上したほか、農業者の人手不足と障害者の就労機会の創出をマッチングする農福連携も広がりを見せ

ています。

一方で、当市は、平野部に比して相対的に生産条件が不利な中山間地域での農業従事者を多く擁し、全国よりも10年から15年早く人口減少と高齢化が進んでいるとともに農業就業者数や農地面積が減少し続けており、生産現場では依然として厳しい状況に直面しています。このことは、人、モノ、情報などの経営資源や農業技術が継承されなくなることによる生産基盤の脆弱化が危惧されるほか、中山間地域を中心として農業生産のみならず地域コミュニティの維持が困難になることも懸念されます。さらには、近年頻発する自然災害や国内で26年ぶりに発生したCSF（豚熱）等の家畜疾病の脅威、あるいは地球温暖化等による生育環境の変化に対する不安も増しています。

こうした中、これからも美しく活力ある農村であり続けるためには、食と豊かな自然環境を次世代に継承していくこと、すなわち、経営規模の大小や平場と中山間地域といった生産条件の違いに関わらず幅広く生産基盤を強化していくことが重要であり、多様化する需要に対応した産業政策はもとより、これからは特に地域の活力の創出に加え幅広い関係者との連携を密にした地域政策を総合的に進めていく必要があります。

そして、これら課題の解決に当たっては、今後一層、農業者・消費者・事業者・都市住民・関係機関の連携関係を強化し、農業・農村の有する価値と役割に対する皆さんの理解と支持を得ることが肝要と考えます。

2 上越市食料・農業・農村の目指す姿

私たちは、先人たちが築き守り抜いてきた伝統と技術に裏付けられた、ここ上越市の農業と農村を次世代へ継承していかなければなりません。

そのためには、「産業政策」と「地域政策」の相乗効果を発揮させていくことがより一層重要となりますが、それには今後益々、食料・農業・農村が有する多面的な価値と役割の大切さと脆弱性に対する市民の理解と共感が何より重要となってきます。そしてこの市民の理解や支持こそが、農業者のやりがいと誇りの醸成につながり、上越農業のブランド力向上とともに新たな担い手確保に向けた当市の魅力向上にもつながるものと確信しています。

以上のことを踏まえ、本計画では以下のとおり施策を講じていくこととします。

(1) 食料

高齢化やライフスタイルの変化による食の外部化・簡便化の進展により、消費者や実需者ニーズの多様化・高度化への対応を進めつつ、食料自給率の向上に貢献するため、全国

に誇れる食料供給基地として、持続的かつ安定的に安全・安心で高品質な食料の需要に応じた計画生産を目指します。

また、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く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を推進するとともに、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、学校給食等への活用、農産物直売所等での販売や、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します。

あわせて、食品ロスの削減を始めとする環境問題について、広く市民の理解を深めるとともに、日常生活で取り組める施策を展開していきます。

(2) 農業

今後とも当市の農業が成長産業として持続的に発展していくためには、まずは担い手たる農業者の意欲と誇りを一層醸成し、その気運を次代に継承していくとともに、農業の魅力を市内外へ広く発信し、上越市農業のイメージアップとプレゼンスの向上を強化していく必要があります。

また、経営規模や家族・法人など経営形態の別にかかわらず、経営感覚を持った人材が活躍できるよう、担い手の育成・確保を進めるとともに、担い手への農地の集積・集約化や農業生産基盤の整備、スマート農業の推進など、持続可能かつ足腰の強い農業経営を目指す取組を強化していきます。

あわせて、トレンドを捉えた需要に応じた多様な米生産や園芸、畜産等との複合経営、特色ある農産品の産地づくりなどを通じて、農業者の所得向上を推進していきます。

(3) 農村

当市の最上位計画である上越市第6次総合計画の将来都市像で掲げる「すこやかなまち～人と地域が輝く上越～」の実現に向け、上越市の大宗を占める農村においては、食料を安定供給する基盤であるとともに、多様な地域住民が生活する場でもあり、さらには国土の保全、水源の涵養、文化の伝承などといった、多面的機能が発揮される場であることから、農村を維持・振興させるあらゆる取組が欠かせません。

都市部に住む若者を中心とした田園回帰の志向が高まりを見せている中で、今般の新型コロナウイルス感染症の影響により、その動きがさらに強くなっています。農村は、「半農半X」や「デュアルライフ」あるいは「セカンドライフ」と称される新たなライフスタ

イルを実現できる場として、そうしたものを求める方々を積極的に迎え入れるなど地域の活性化を図りつつ、引き続き当市の持つ価値や魅力を強く発信していきます。

一方、中山間地域を中心とした農村では、イノシシを中心とした鳥獣被害が深刻化・広域化していることから、地域と関係機関が連携した被害対策を戦略的に展開していきます。

第2章 食料自給率及び農地の有効利用に関する目標

1 食料自給率

食料自給率とは国内の食料供給に対する国内生産の割合を示す指標であり、国は食料の安全保障を評価する観点で供給熱量（カロリー）ベースの食料自給率と、農業の経済活動を評価する観点で生産額ベースの食料自給率をそれぞれ算出し、目標を示しています。

当市においては、一般的に食料自給率を指す場合に用いられる供給熱量（カロリー）ベースの食料自給率について、目標を掲げています。

(1) 前基本計画の食料自給率

前基本計画では、市内で生産されている、米やいも類、大豆などの主要作物（※1）における上越市民全体の消費量のうち、市内生産でどの程度賄われているかを市独自の試算方式（※2）で算出して、食料自給率としていました。

なお、試算において市内の生産量が上越市民全体の消費量を上回っている品目（米・大豆）については、過剰分をカットし、食料自給率の試算から除外しています。そのため、前基本計画の食料自給率は、市内で生産される特定の作物に限定した供給と消費のバランスを示した参考指標として掲げてきました。

※1 主要作物…米、いも類、大豆、野菜（28品目）、果実（4品目）

※2 市独自の主要野菜等作付面積調査を市全域で実施し、調査結果から主要野菜の生産量を便宜算出することで、食料自給率を算出

項目	現状(H26)	目標(R7)
上越市試算方式自給率	50%	51%

(2) 本基本計画での目標設定

本基本計画では新たに国の試算方式（カロリーベース）を導入し、国と同様の考え方のもとで食料自給率を算出することとします。

これにより、国や県の食料自給率と比べ、おおよそとして当市がどの程度食料自給できているかを示すことが可能となり、その食料自給率の高さが明確になることで、市内生産のポテンシャルの高さを示すことができ、市民へ安心感をもたらすとともに、そのことが市内農林漁業者の自信と意欲の創出にも寄与するものと考えます。

項目	現状(H30)	目標(R12)
食料自給率(国と同様の試算)	106%	127%
[参考:上越市試算方式自給率]	47%	50%

※国と同様の試算による H26 の食料自給率は「108%」となる

《参考》

項目	現状(H30)	目標(R12)
国	37%	45%
新潟県	107%(概算値)	—

※国の令和元年度の食料自給率は「38%（概算値）」

■ 主要品目の生産努力目標

主要品目の生産努力目標を定め、市内の農業生産及び食料消費に関する指針とします。

品目	現状(H30)	目標(R12)
水稻 [参考:新規需要米]	60,400t [868ha]	60,400t [2,000ha]
大豆	863t	1,000t
野菜	1,824t	4,066t

《出典》米、大豆の生産量：新潟県農林水産統計年報
野菜の販売量：上越地域の園芸（JA 共販数量）
新規需要米：水稻生産実施計画書

2 農地の有効利用

農地の有効利用に関する目標は、上越市食料・農業・農村基本条例第8条第5項により、前項に規定する食料自給率の目標が達成できるよう、農地の確保、積極的な水田の活用等について目標値を定めるものとしていることから、これまでのすう勢を踏まえ、荒廃農地の発生防止・解消に関連する施策の効果を織り込みつつ、新たに数値目標を設定します。

■ 農地面積の見通し、延べ作付面積及び耕地利用率

項目	現状(R元)	目標(R12)
農地面積	16,900ha	16,700ha
延べ作付面積	13,209ha	14,036ha
耕地利用率	78.2%	84.0%