

政策提言書

「笠岡市が目指す持続可能な農業について
～土地利用から見る諸課題への提言～」

令和5年12月

笠岡市議会厚生産業委員会

目 次

はじめに	1
1 調査研究の経過	3
2 調査研究のまとめ	4
3 政策提言	20
おわりに	22

はじめに

本市は、岡山県の南西部に位置しており、南部は島や笠岡湾干拓地などの自然環境に恵まれ、北部は田園風景や里山風景といった自然景観に恵まれている。しかし本市の気候や地形から歴史を振り返ると、温暖少雨で地形的にも平野部が少なく、先人たちが水と土地を求めた時代があった。

水については、大きな河川がなく夏季には水不足を余儀なくされることが多くあったことから、昭和47年に高梁川から導水管敷設により給水を開始、翌48年には島しょ部へ給水を開始したことにより改善をされた。土地については、1661年以降31回もの干拓や埋め立てを行うことによりまかなっている。これらの要因から、本市はこれまで幾度も町村合併を行ってきた。

農業においては、温暖少雨の気候を活かし、稲麦、酪農、養鶏、野菜、果樹等の様々な農畜産物を生産している。しかし、農業地理的条件の観点からは、小規模の耕作地が多数で利便性が悪い。また、農地基盤整備を計画、実施するも全体的な発展に進まなかったため、農業の経営は零細なものがほとんどとなっている。

近年における人口減少、少子高齢化、生活様式や価値観の変化などに起因するところが大きいと考えられるが、農用地の利活用という観点からの課題の検証と、対応策の検討を行うことも有効であると考えられる。

令和4年1月に策定された、笠岡市農業経営基盤強化促進に関する基本的な構想では、農村地域の秩序ある土地利用の確保に努めるとしており、令和4年3月に改訂された笠岡市都市計画マスタープランにおいても農業的土地利活用について言及されている。

本市は今後、一般国道2号笠岡バイパスや（仮称）篠坂PAスマートインターチェンジの供用開始が予定されており、農用地を含めた全市的な土地利用を見直す農用地改革時代にあると考える。

諸課題を解決し、本市が目指す持続可能な農業を構築していくためにも、土地利用という観点から現在の本市における農業を検証し、政策提言を行う必要があると考え、テーマを「笠岡市が目指す持続可能な農業について～土地利用から見る諸課題への提言～」として、調査、研究を行うこととした。

※厚生産業委員会委員【8名】

委員長	大山	盛久
副委員長	桑田	昌哲
委員	大月	隆司
委員	藏本	隆文
委員	齋藤	一信
委員	仁科	文秀
委員	原田	てつよ
委員	東川	三郎

1 調査研究の経過

日にち	活 動	内 容
令和 4 年 7 月 5 日	厚生産業委員会勉強会 (第 1 回)の開催	調査・研究テーマを決めるため 各委員から意見の募集を行う
令和 4 年 7 月 26 日	厚生産業委員会勉強会 (第 2 回)の開催	調査・研究テーマ(案)を集約し、今後 の調査・研究方法を決定
令和 4 年 9 月 21 日	厚生産業委員会の開催	調査・研究テーマを「笠岡市が目指す 持続可能な農業について～土地利用 から見る諸課題への提言～」と決定
令和 4 年 11 月 14 日 ～16 日	厚生産業委員会行政視察 静岡県富士市，愛知県安 城市，滋賀県東近江市	「農地集積による地域課題の課題解決 について」「農業基本条例について」等 の農業振興施策について視察
令和 4 年 12 月 21 日	厚生産業委員会勉強会 (第 3 回)の開催	執行部職員との勉強会を実施
令和 5 年 5 月 11 日	厚生産業委員会勉強会 (第 4 回)の開催	執行部職員との勉強会を実施
令和 5 年 6 月 28 日 ・29 日	厚生産業委員会行政視察 農林水産省，農事組合法 人小原営農	「農林水産省職員との勉強会」「農事組 合法人の取組について」について視察
令和 5 年 11 月 9 日	厚生産業委員会勉強会 (第 5 回)を開催	素案について委員間討議・素案決定
令和 5 年 12 月 18 日	政策提言報告会	全議員へ政策提言(素案)の説明等
令和 5 年 12 月 20 日	委員長報告	本会議にて政策提言の報告
令和 5 年 12 月 20 日	議長に報告・提出	政策提言書を議長へ提出
令和 5 年 12 月 20 日	市長に提出	政策提言書を市長へ提出

2 調査研究のまとめ

(1) 笠岡市の現状と課題

本市における農業を維持し発展させていくためには、様々な課題があると考え、次の4点を主課題とする。

- ① 農業者の高齢化や、担い手及び後継者不足による労働力の低下における課題
- ② 農業者減少による耕作放棄地や山林化に伴う有害鳥獣被害における課題
- ③ 農業用施設や機材の老朽化における課題
- ④ 小規模農家及び不整形な農用地等の規模・整備における課題

本市においては、笠岡市総合計画や笠岡市都市計画マスタープラン等において農業振興の現状と課題が述べられ、補助事業等による地域農業の担い手育成や支援、農地集約、農用地の維持管理のための整備などが行われているが、明確な課題解決には至っていないと言える。

以下、各項目における現状と課題を整理する。

① 農業者の高齢化や、担い手及び後継者不足による労働力の低下における課題

令和3年度版の統計かさおかによると、令和2年の国勢調査における本市の人口総数は46,088人であり、そのうち生産年齢人口(15歳～64歳)は23,004人、老年人口(65歳以上)は17,064人、高齢化率は37.0%となっている。令和2年における我が国の総人口に占める高齢化率は28.8%であることから、本市における高齢化が速いペースで進行していることがわかる。※表1参照

また、国勢調査の産業分類別就業者数の割合における農業就業者数の割合については、平成7年では7.49%であったものが平成27年には4.03%と減少している。一方で、サービス業や医療・福祉への就業者数の割合は増加しており、農業の担い手及び後継者が減少していることを示すものであると考えられる。

さらに、岡山県統計年報によると農林業センサスにおける本市の農家総数については、平成27年では1,636戸であったものが令和2年には1,329戸となっており、農家数自体の減少も進行している。米、4麦の作付面積及び収穫量についても、平成27年の水稻の作付面積は430

h a , 収穫量は 2 , 1 5 0 t であったものが令和 2 年には作付面積が 4 0 5 h a , 収穫量が 1 , 9 4 0 t に減少しており , 労働力の不足等の要因が農業の生産力低下に影響を与えていることが考えられる。

表1 国勢調査の年齢（5階級）別人口

(単位：人) 10月1日現在

年		平成7年	12年	17年	22年	27年	令和2年
総数(歳)		60,478	59,300	57,272	54,225	50,568	46,088
年少人口	0～4	2,731	2,434	2,051	1,764	1,586	1,146
	5～9	3,173	2,916	2,530	2,085	1,848	1,561
	10～14	3,671	3,260	2,872	2,501	2,100	1,712
	計	9,575	8,610	7,453	6,350	5,534	4,419
	率	15.8%	14.5%	13.0%	11.7%	10.9%	9.6%
年少人口	15～19	3,483	3,228	2,888	2,561	2,325	1,762
	20～24	3,416	2,676	2,567	2,239	1,975	1,642
	25～29	3,157	3,416	2,751	2,412	2,083	1,676
	30～34	3,129	3,117	3,272	2,594	2,236	1,752
	35～39	3,400	3,270	3,167	3,255	2,396	2,028
	40～44	3,881	3,443	3,214	3,107	3,186	2,229
	45～49	4,603	3,832	3,389	3,148	3,006	2,998
	50～54	4,100	4,611	3,800	3,396	3,111	2,802
	55～59	3,791	4,047	4,539	3,791	3,324	2,916
	60～64	4,370	3,766	4,078	4,543	3,707	3,199
	計	37,330	35,406	33,665	31,046	27,349	23,004
	率	61.7%	59.7%	58.8%	57.3%	54.1%	49.9%
老年人口	65～69	4,136	4,221	3,687	3,912	4,413	3,521
	70～74	3,244	3,835	3,979	3,502	3,667	3,996
	75～79	2,469	2,974	3,457	3,577	3,067	3,264
	80～84	2,070	2,062	2,477	2,928	2,972	2,537
	85～89	1,180	1,400	1,491	1,746	2,080	2,145
	90～94	388	649	803	839	978	1,153
	95～99	76	132	231	264	290	368
	100歳以上	10	11	29	50	52	80
	計	13,573	15,284	16,154	16,818	17,519	17,064
	率	22.4%	25.7%	28.2%	31.0%	34.6%	37.0%
不詳		—	—	—	11	166	1,601

資料：統計かきおか令和3年度版

② 農業者減少による耕作放棄地や山林化に伴う有害鳥獣被害における課題

令和3年度の農地利用状況調査によると、本市における耕作放棄地とされる荒廃農地は約719ha、保全管理地を含む総耕作面積約2,885haに対して約29%を占めている。荒廃農地のうち、再生可能な農地(A分類：雑草が繁茂、1m未満の低木がある農地)は約201ha、再生困難な農地(B分類：人の手が加わることなく10年以上経過し、山林・原野化された農地)は約518haとなっている。※表2参照

表 2 : 荒廃農地集計表

地区	耕作地		A分類		B分類		合計	
	筆数	面積(m ²)	筆数	面積(m ²)	筆数	面積(m ²)	筆数	面積(m ²)
カブト西町	67	2,612,714.00	2	5,716.00	0	0.00	69	2,618,430.00
カブト中央町	206	2,006,584.43	0	0.00	0	0.00	206	2,006,584.43
カブト東町	145	1,520,835.92	0	0.00	0	0.00	145	1,520,835.92
カブト南町	118	1,286,901.40	7	17,287.00	6	7,092.00	131	1,311,280.40
旭が丘	3	703.00	1	480.00	0	0.00	4	1,183.00
園井	333	180,920.86	50	15,686.47	607	325,281.00	990	521,888.33
押撫	165	96,649.35	8	7,442.00	76	62,300.06	249	166,391.41
横島	370	96,605.43	0	0.00	8	3,153.00	378	99,758.43
絵師	91	52,874.00	12	7,619.00	82	35,988.04	185	96,481.04
笠岡	228	118,437.41	109	64,515.64	235	173,024.98	572	355,978.03
関戸	285	118,661.15	96	31,812.87	19	7,412.00	400	157,886.02
吉田	1381	651,538.25	157	70,247.47	126	56,109.32	1664	777,895.04
吉浜	1131	756,990.77	101	65,091.00	127	74,113.00	1359	896,194.77
金浦	116	49,998.10	21	7,376.00	23	9,748.00	160	67,122.10
五番町	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
広浜	209	118,320.00	41	19,922.00	131	65,714.00	381	203,956.00
甲弩	1336	986,118.31	110	43,879.96	55	24,854.00	1501	1,054,852.27
高島	35	12,948.78	29	9,913.00	33	17,767.00	97	40,628.78
今立	419	219,483.77	119	64,595.91	289	149,072.00	827	433,151.68
山口	1238	822,519.48	358	183,312.40	267	133,609.96	1863	1,139,441.84
四番町	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
篠坂	183	96,379.00	87	46,168.08	194	120,643.28	464	263,190.36
春日台	2	528.00	1	675.03	0	0.00	3	1,203.03
小平井	734	348,372.77	252	113,216.76	281	120,985.95	1267	582,575.48
城見台	0	0.00	0	0.00	1	1,042.00	1	1,042.00
新横島	4	1,693.09	0	0.00	0	0.00	4	1,693.09
新賀	574	284,141.08	189	82,175.27	1207	560,056.26	1970	926,372.61

真鍋島	233	23,992.07	60	10,584.00	2925	499,694.02	3218	534,270.09
神島	451	194,712.16	65	22,528.35	226	94,880.61	742	312,121.12
神島外浦	86	24,337.65	57	17,263.57	88	31,091.28	231	72,692.50
生江浜	145	46,026.37	39	22,856.33	59	37,149.00	243	106,031.70
西大戸	190	88,314.26	147	78,420.40	124	57,584.79	461	224,319.45
西大島	1062	430,343.74	258	95,687.46	457	208,417.47	1777	734,448.67
西大島新田	91	36,921.88	130	67,839.62	0	0.00	221	104,761.50
西茂平	21	5,915.51	0	0.00	0	0.00	21	5,915.51
相生	162	54,035.40	7	3,302.00	35	18,337.00	204	75,674.40
走出	1488	1,027,725.77	135	64,280.00	185	117,275.73	1808	1,209,281.50
大宜	210	101,908.94	81	44,418.00	45	20,533.00	336	166,859.94
大井南	22	4,088.00	0	0.00	0	0.00	22	4,088.00
大河	207	88,164.94	21	8,975.00	108	61,787.99	336	158,927.93
大島中	1062	413,004.19	237	77,621.23	264	85,235.40	1563	575,860.82
十一番町	2	150.00	0	0.00	0	0.00	2	150.00
拓海町	124	609,148.00	0	0.00	2	2,113.97	126	611,261.97
東大戸	602	353,410.15	166	83,992.00	469	252,373.24	1237	689,775.39
入江	142	26,736.01	0	0.00	0	0.00	142	26,736.01
入田	226	130,610.00	67	27,352.00	119	54,920.00	412	212,882.00
馬飼	239	128,405.42	27	13,636.00	65	32,006.77	331	174,048.19
白石島	476	121,089.29	335	86,642.94	726	286,933.45	1537	494,665.68
飛島	57	14,846.53	135	42,432.09	439	184,459.32	631	241,737.94
尾坂	275	113,646.40	347	153,632.00	67	136,366.00	689	403,644.40
美の浜	5	1,167.51	0	0.00	0	0.00	5	1,167.51
富岡	150	58,736.26	38	19,626.03	18	9,536.00	206	87,898.29
平成町	45	424,942.02	6	7,612.00	0	0.00	51	432,554.02
北木島町	527	99,027.66	217	65,918.61	1418	555,069.81	2162	720,016.08
茂平	520	226,855.17	94	40,860.21	143	102,523.40	757	370,238.78
有田	271	137,688.00	116	56,651.00	189	107,113.27	576	301,452.27
用之江	230	116,124.31	65	32,207.00	381	249,929.52	676	398,260.83
緑町	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
六番町	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
六島	43	11,996.98	22	4,713.75	110	31,040.20	175	47,750.93
合計	18737	17,554,988.94	4622	2,006,183.45	12429	5,184,337.09	35788	24,745,509.48

資料：令和3年度農地利用状況調査（農政水産課）

①で述べたような農業者の減少と農業の担い手及び後継者不足が耕作放棄地増加の一因となっていることが考えられる。地域住民等により農地保全活動等が行われている地域もあるが、少子高齢化が進む中でそのような活動の維持も徐々に困難な状況になりつつあり、今後も耕作放棄地は増加

していくものと考えられる。

また、耕作放棄地の増加は結果として有害鳥獣の生息地を拡大させることにもつながる。本市のイノシシ捕獲頭数の推移を見てみると、令和2年度は747頭、令和3年度は829頭、令和4年度は1,574頭と増加している。また、イノシシ被害対応件数も令和2年度は171件、令和3年度は205件、令和4年度は257件と増加している。これらの増加要因として、猟友会やイノシシ駆除を行う地域組織の懸命な駆除活動によるところが大きいと考えられるが、耕作放棄地の増加に伴う有害鳥獣の生息地の拡大は、本市においてもイノシシ等の有害鳥獣が住民の生活に悪影響を及ぼす機会を増加させる要因となっていることは否定できない。

※表3及び表4参照

表3 イノシシ捕獲数

		4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	猟友会	地域・職員	合計	前年度比
平成30年度	駆除班・地域	9	8	12	10	24	29	41	24	5	11	3	15	182	9	191	-
	累計	9	17	29	39	63	92	133	157	162	173	176	191				
平成31年度	駆除班	9	9	10	18	58	47	42	38	13	8	21	23	296	120	416	218%
	累計	9	18		46	104	151	193	231	244	252	273	296				
令和2年度	駆除班	15	13	14	24	23	35	26	24	6	2	4	9	471	276	747	180%
	委託	20	15	18	10	68	30	31	28	21	14	6	15				
	累計	35	63	95	129	220	285	342	394	421	437	447	471				
	地域組織	15	16	15	27	45	15	40	16	43	11	23	10				
	累計	15	31	46	73	118	133	173	189	232	243	266	276				
令和3年度	駆除班	10	22	14	-	-	-	38	40	13	5	13	23	454	375	829	111%
	委託	13	18	13	39	40	26	26	28	23	16	17	17				
	累計	23	63	90	129	169	195	259	327	363	384	414	454				
	地域組織	13	5	14	47	73	36	32	36	39	33	23	24				
	累計	13	18	32	79	152	188	220	256	295	328	351	375				
令和4年度	駆除班	23	29	37	44	94	56	85	55	10	9	3	15	836	738	1574	190%
	委託	26	30	46	49	58	44	34	28	14	16	21	10				
	累計	49	108	191	284	436	536	655	738	762	787	811	836				
	地域組織	24	26	43	127	154	46	41	53	38	44	39	36				
	累計	24	50	93	220	374	420	461	514	552	596	635	671				
	職員	2	1	4	13	10	5	6	2	3	8	6	7				
	累計	2	3	7	20	30	35	41	43	46	54	60	67				

資料：農政水産課調査

表4 イノシシ被害対応件数

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	合計	前年度比
平成30年度	8	4	8	10	29	52	54	13	10	8	1	8	205	-
累計	8	12	20	30	59	111	165	178	188	196	197	205		
平成31年度	10	7	14	26	27	20	27	16	8	4	2	2	163	79.5%
累計	10	17	31	57	84	104	131	147	155	159	161	163		
令和2年度	14	6	12	34	16	22	24	15	7	5	8	8	171	104.9%
累計	14	20	32	66	82	104	128	143	150	155	163	171		
令和3年度	3	11	17	15	33	44	28	17	11	8	7	11	205	119.9%
累計	3	14	31	46	79	123	151	168	179	187	194	205		
令和4年度	16	19	18	28	27	30	58	25	9	7	7	13	257	125.4%
累計	16	35	53	81	108	138	196	221	230	237	244	257		

資料：農政水産課調査

③ 農業用施設や機材の老朽化における課題

農業用施設や機材は高額であり、これらの老朽化は農業を辞める要因になり得る。特に担い手や後継者がいない農業者の場合、老朽化した施設等を更新するかどうかは重要な問題となっていると考えられる。

後でも触れるが、現在、施設購入等への支援について、国、本市においては、小規模農業者が施設・機材などの購入を行う際の支援や補助がない。

施設等が老朽化することによって耕作が十分に行えない農業者が増加し農地の荒廃化が進めば、耕作された田畑が持つ洪水や土砂崩れを防ぐ働き、景観を保全する働き等をも失うことにつながる。

④ 小規模農家及び不整形な農用地等の規模・整備における課題

令和3年度版の統計かさおかによると、耕作面積0.3ha未満の農家数は、平成27年で1,248戸であり、農家総数1,636戸のうち約76%を占めている。平成7年における耕作面積0.3ha未満の農家数が1,711戸であり、農家総数2,942戸のうち約58%であることと比較しても、本市における小規模な農家が増加していることがわかる。

※表5参照

また、令和3年度の農地利用状況調査結果※表2参照を笠岡市の人・農地プランによる区割りに反映させた場合、笠岡湾干拓地地区※の農地(保全管

理地を含まない)の筆総数が728筆であるのに対し、笠岡・今井地区※は4,023筆、新山地区※は3,833筆、島しょ部※は7,645筆などとなっており、本市各所において狭小な農地が多く存在していることがわかる。また、本市には農地の整備等が進まず不整形であるため、耕作のための機材の使用が困難な農地もあり、このことが農作業に対する農業者の負担となり、農業及び農地の維持保全に支障をきたしている場合もある。

令和5年6月時点での本市における農事組合法人の数は4法人である。地域住民が自主的に共同して農地の管理に取り組んでいる場合もあるが、複数の農業者が共同して営農組織を設立することは進んでいない。農地の規模や形を整備するために有効である農地の集約や集積についても、所有者の理解と協力が必要であることから容易に進まず、所有者不明の耕作放棄地が多い地域については一層困難な状況にあると言える。

※笠岡湾干拓地地区（大字：平成町，カブト東町，カブト西町，カブト中央町，カブト南町）

笠岡・今井地区（大字：笠岡，富岡，番町，横島，新横島，美の浜，入江，今立，園井，馬飼，広浜，絵師）

新山地区（大字：新賀，山口）

島しょ部地区（大字：高島，白石島，北木島，真鍋島，飛島）

表5 経営規模別農家数

(単位：戸) 2月1日現在

経営規模年	例外規定	0.3ha未満	0.3～0.5	0.5～1.0	1.0～1.5	1.5～2.0	2.0ha以上	農家総数
昭和55年	35	3,007	1,335	912	82	15	3	5,389
60年	30	2,937	1,144	670	49	11	7	4,848
平成2年	19	2,101	867	409	28	10	12	3,446
7年	89	1,711	697	372	28	18	27	2,942
12年	67	1,492	537	285	30	11	41	2,463
17年	76	1,497	341	231	23	10	40	2,218
22年	—	1,416	274	209	30	15	41	1,985
27年	—	1,248	177	159	18	8	26	1,636

資料：統計かさおか令和3年度版

(2) 笠岡市の農業振興における諸施策

① 笠岡市第7次総合計画後期基本計画における位置付け

笠岡市第7次総合計画では、「元気・快適・ときめき進化するまち笠岡」の実現に向けて、4つの基本戦略と1つの計画推進戦略を柱として設定している。農業振興はこの戦略の柱のうち、経営戦略“稼ぐ”に分類され、本市の特色や強みを活かした第1次産業の活性化に向けて、農業・畜産業の振興に関わる多様な支援を行うとともに、新たな担い手の確保、農業用地・施設の適正な維持管理、鳥獣被害対策等に取り組むということの基本方針としている。また、達成目標として①地域の特色を活かした農業・畜産業の活性化、②農業者の担い手・後継者の確保と育成、③農業用地・施設の維持管理、④鳥獣被害の減少と森林整備の推進の4つを掲げ、それぞれに指標と目標値を設定し、計画の最終年度である2025年までの目標達成に向けて様々な施策を実施している。

【取組及び補助事業】

達成目標別の取組及び補助事業の概要については次のとおりである。

達成目標（1）地域の特色を活かした農業・畜産業の活性化

生産者と一体となったブランド品の開発や6次産業化等の農産物の魅力や付加価値の向上を図ったり、学校給食への活用や小売店・地元飲食店等と協力し、地元農産物の地産地消を推進し、学校給食における地産地消の取組等を行っている。

目標の実現に向けた補助事業として、①産地生産基盤パワーアップ事業、②国産農畜産物供給力強靱化対策(以上、国庫補助事業)、③岡山県園芸総合対策事業(県補助事業)等の事業を実施している。

達成目標（2）農業者の担い手・後継者の確保と育成

地域の中心となる経営者を育成するため、認定農業者制度に基づく経営計画の支援及び集落で今後の農業のあり方を検討する「人・農地プラン」を通じた話し合いを行っている。また、農福連携等によって、関係機関と連携した農業における雇用確保を促進したり、JAや農業普及指導センターを含めた県と連携して、新規就農者の受入れ体制を確立したりしている。

補助事業として、①新規就農者育成総合対策(国庫補助事業)、②農林漁業就業奨励金交付事業(県補助事業)、③元気な農林漁業者応援事業(市補助事業)等の事業を実施している。

達成目標（3）農業用地・施設の維持管理

農業委員及び農地利用最適化推進委員と連携して、耕作放棄地の現状把握を行うとともに、農地中間管理事業等を活用した担い手への農地の集約や耕作放棄地の解消に向けた取組を進めている。

補助事業として、①中山間地域等直接支払制度、②多面的機能支払交付金事業、③農地耕作条件改善事業(以上、国庫補助事業)、④地域農業再生協議会補助金(市補助事業)等の事業を実施している。

達成目標(4)鳥獣被害の減少と森林整備の推進

猟友会駆除班を実施隊に移行し、駆除活動に伴う報酬や身分保障の強化、猟友会の技術継承・人員の維持、確保を行うため、研修会や情報交換会の開催を支援し、活性化を図っている。また、地域住民組織の活動費の補助や講習会、実地研修会等を行い、被害対策を主体的に担う地域組織を育成し、住民参加型の鳥獣被害対策を推進している。

補助事業として、①有害鳥獣捕獲奨励費、②笠岡市農作物有害獣防止対策事業(以上、市補助事業)等を実施している。

【現状における課題】

本市の諸施策等を確認する中で、今回の政策提言において掲げた4つの主課題において、特に対応を検討しなければならないと考えられる事項を次のとおり取りまとめた。

- ①就農や転作を行うときに生じる導入費用に対する補助・支援が必要である。また、野菜等の農作物の連作障害についても、連作障害予防のために多額の費用が生じているため、国が主導して解消のための調査・研究を行い、手法についてのマニュアル等を作成する必要がある。
- ②圃場の土壌成分を分析・管理したり、土壌に合う作物を抽出するシステムを構築するとともに、このようなシステム構築への補助・支援が必要である。
- ③多面的機能支払交付金については、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図るための地域の共同活動に係る支援を行い、地域資源の適切な保全管理を推進し、多面的機能が今後とも適切に維持・発揮されるとともに、担い手農家への農地集積という構造改革を後押しするという事業趣旨ではあるが、計画書や実施報告書等の事務が煩雑であり、農業者にとっても、農業者を支援しながら申請を受ける市の職員にとっても非常に負担が大きいものである。申請等の事務に係る費用に対する補助がない。申請及び交付に係る事務の簡素化、事務に係る費用に対する補助が必要である。
- ④農地中間管理関連基盤整備事業については、改良区等の組合が解散していった中で、農地の集積・集約が難しくなっているため、事業対象面積10ha以上という実施要件等の緩和をする必要がある。

(3) 国の施策及び方針

本市の現状と課題を踏まえ、国の今後の施策及び方針を学ぶため、農林水産省職員との勉強会を開催した。また、勉強会では、前述の笠岡市の諸施策を確認する中で取りまとめた、特に対応を検討しなければならないと考えられる4つの事項についても申し伝え、国の見解を求めた。

○実施年月日：令和5年6月28日

【農林水産省からの説明概要】

農村振興施策の方向性は、「しごとづくりの施策」「くらしの施策」「土地利用の施策」「活力づくりの施策」の4本柱に基づき行っている。

・「しごとづくりの施策」：雇用・所得創出のため、地域資源と組合せて新事業を行う農山漁村発イノベーションの推進。「くらしの施策」：複数の集落により農村型地域運営組織（農村RMO）を立ち上げ、集落を維持することのために農村RMOを育成している。

・「土地利用の施策」：地域がどういったビジョンをもって土地利用を行うのかを推進している。

・「活力づくりの施策」：関係人口創出のためのサポートを行っている。農林水産省の施策だけでは限りがあるので、さまざまな省庁と連携して、農村の維持を行っている。農業経営を継続的に維持するために、農業法人設立の促進、就農支援・相談窓口の設置を行っている。新規就農者への経営発展の支援、資金面の支援なども行っており、農業従事者の7割が65歳以上であるので、40代以下の農業従事者の拡大の取組を行っている。

・「デジ活」中山間地域：デジタル技術の活用により、従事者の減少、省力化・効率化、公共交通の確保などの地域の課題に取組み、活性化を図る。

・農業支援サービスでは、作業サポート（専門作業、機械設備、人材）と判断サポート（データ分析）に分類され、その定着を推進している。

特に、人・農地プランの実質化を推進するための具体策については、改正基盤強化促進法が令和5年4月に施行され、人・農地プランが農業者等による話し合いを踏まえた地域の将来の農業の在り方や農地利用の姿を明確化する地域計画として法定化されたとの説明があった。令和7年3月までの2年間の間に策定する必要があるが、このための予算を増額しており、地域計画の策定が着実に進むような後押しを行っているとのことであった。

また、申し伝え事項については、転作に係る農業機械の導入を支援する産地生産基盤パワーアップ事業について、要件緩和等を行い取り組みやす

い事業となるようにしていること、連作障害の調査・研究については、取りまとめたマニュアルを策定して農研機構HPで公開していることの説明があった。圃場の土壌分析・管理においては、令和2年から令和4年の間に生産者の圃場35、道県約1万点の土壌分析・診断を実施し、その結果等のデータベース構築を支援していること、令和5年度から3年間で、構築した土壌診断データベースを基に、現場で実用可能なサービスを創出するためのAIによる土壌診断技術の開発等を支援する予定であることの説明があった。

【勉強会からの考察】

本市の農業に関しては、従事者の多くが高齢化、零細といった、儲かる農業とは言いにくい。農林水産省が推進する支援事業は、大規模、50歳以下を対象としているものが多いと感じた。地方の多くが直面している担い手不足による耕作放棄地、荒廃地などから起因する問題を、少しずつでも改善できるよう、地方の声を中央に届け、地方の実情と国の施策の乖離が生じないよう農業施策に活かすよう働きかけることが必要である。

(4)他自治体の取組～先進地の事例から学ぶ～

政策提言のテーマに沿った調査・研究を行うために、農業振興施策における先進地での視察を行い、実施事業等について説明を受けた。

調査・研究内容等については、次のとおりである。

① 静岡県富士市、愛知県安城市、滋賀県東近江市

(実施年月日：令和4年11月14日～16日)

静岡県富士市～農地集積による地域課題の解決について～

【富士市の概要】

静岡県東部に位置し、北に富士山や愛鷹連峰を仰ぎ、南に駿河湾を望み、市内には日本三大急流の一つである富士川が流れる自然と都市が共存する地域で、面積は24,495ha、耕作面積は約10%にあたる2,380haである。人口は、令和3年4月1日現在251,616人で、平成21年をピークに翌年から減少に転じている。(資料：令和4年3月発行 富士市農業振興ビジョン後期計画)

【視察概要】

富士市における農地集積事業として、平成27年から富士市内の2つの土地改良区において農地集積に係る重点地区を設けて中間管理事業を推進している。農地集積の手法としては9月に開催される集積協議会を起点と

して年次的に担い手探し、中間管理への加入促進を行っている。また、中間管理事業専門員が地権者や担い手を個別訪問し、地権者や耕作者へきめ細かい説明を行い理解を得られるような努力がなされている。中間管理事業の担い手は令和5年でピークを迎えると考えられており、次期担い手を発掘するための声掛け等の努力も行われている。今後も茶畑や樹園等の農地の種別によっても集積の進展に差があるため、基盤整備事業を行ったり農地の集約を促進したりすることで課題解決に取り組んでいくこととしている。

また、後継者や担い手育成のための事業の1つとして、農業アカデミー事業を実施している。主な参加者は家庭菜園を始める方となっているが、まずは農業に関わるという機会を市民に提供している。

愛知県安城市

～安城市農業基本条例について、アグリライフ支援センターについて、「畑・樹園地利用促進制度」「畑・樹園地お見合いシステム」について～

【安城市の概要】

中部経済圏の中心である名古屋市から30km圏内にあり、西三河平野の中央に位置している。工業化と宅地化の進展に伴い、農業の集約化、工業の先端化、商業の専門化が進んでいる。面積は8,605haで経営耕地面積は約36%に当たる3,101ha、人口は令和4年3月末で189,061人である。(資料：令和4年6月発行 安城の農業)

【視察概要】

安城市農業基本条例については、安城市における農業の持続的な発展と安城市民の安心安全、健康で文化的な生活に資することを目的に制定されており、これによって市の施策に一定の方向性を持たせることができているとのことであった。アグリライフ支援センター事業は、「楽農人」を育むことで農業従事者のすそ野を広げ、持続的な農業につなげることも目的としているということ、「畑・樹園地利用促進制度」については、国の中間管理事業には該当しないものに対し、市が独自に支援する制度として位置付けられているとのことであった。

滋賀県東近江市

～「世代をつなぐ農村まるごと保全向上対策」、「営農組織育成対策事業」、「ひがしおうみ晴耕塾」等の農業施策全般(特に耕作放棄地対策、農業の担い手及び後継者育成、農用地の利活用等)について～

【東近江市の概要】

滋賀県の南東部に位置し、東には鈴鹿山脈、西には琵琶湖があり、市域の中心には愛知川、南西部には日野川が流れている。この良川の流域には平野や丘陵地が広がり、緑豊かな田園地帯を形成している。面積は38,837haで、耕地面積は近畿最大の8,390ha(約21%)、人口は令和4年3月1日現在で112,789人である。(資料：東近江市 市勢要覧2022)

【視察概要】

世代をつなぐ農村まるごと保全向上対策については、東近江市においては、集落営農が機能しており耕作できない農地についても地縁の集落営農による管理ができている状況であること、今後は法人化・専従化及び継承者の農業による所得確保などが課題であるとのことであった。営農組織育成対策事業については、人・農地プランの作成を前提に集落営農組織に対し農業用機器等の導入に必要な費用を助成するものであり、国の補助対象外事業を市が単独で補助するものであるとのことであった。ひがしおうみ晴耕塾については、在住・在勤者を対象に、農業をしていない方やこれから農業を始める方に農業に関する最新の情報を伝え、実践し勉強していくものであるとのことであった。

【視察からの考察】

先進地においても個人営農者への補助施策は少なく、個人での農業実施には限界を感じる。持続的な農業のためには、地域や地区単位で農業経営を組織化し、国施策をより多く活用することが必要である。また、水稻期の裏作に取り組み、農業全体としての収穫量の増加を進めることも有効であると考えが、これについても個人営農者が持続的に事業を行うためには、後継者や担い手についても課題が残ることとなる。担い手不足に対して各市とも様々な形で取り組みを行っており、本市においても国の施策について情報収集を行い、内容を広く周知をし、有効に活用するためにはどのようにすべきかについて検討を重ねていく必要がある。本市の現状と課題に沿った改善策を検討するために、農業施策や補助事業への知識理解を深めていくべきであることを再認識した。

- ② 農事組合法人小原営農(埼玉県熊谷市)(実施年月日：令和5年6月29日)
～農事組合法人の取り組みについて～

【農事組合法人小原営農の概要】

埼玉県熊谷市の南西部、荒川の南にある小原地区に位置している。小原

地区の用水はため池が主であり，区画は30a～10a，谷津田と畑が多いのが特徴である。平成26年に農事組合法人を設立し，後継者の確保やなたね栽培の導入，農福連携など様々な取組を行っている。これらの取組が評価され，令和3年11月に農林水産大臣賞「むらづくり部門」を受賞している。（資料：小原営農ホームページ）

【視察概要】

「地域ぐるみの農業経営を目指して」を法人のコンセプトに，現在87戸の農家で構成され，経営面積は，小原地区の水田面積の3割に当たる60haである。農業協同組合法に基づいたもので，農家でないと組合には入れない。従来から機械化組合があったが，機械の老朽化，農業者の高齢化があり，設立準備委員会を設置し，2年弱をかけ，株式会社化も検討したが，自分たちの土地を維持することを基本に置き，税制優遇措置，県市の指導を仰ぎ易い点を考え，設立となった。

行政との関係・協力については，法人設立時には，熊谷市，JAの協力は得られなかったが，唯一，埼玉県大里農林振興センターの法人担当者と設立準備に関して協議できた。

農業法人に対する個人の畑の出資については，農地の集約はかなりできているが，集約途中であり，人・農地プランにより見直しを行っているが，法人管理地との間に，個人地もあるので，集約は完了していない。畑については圃場整備がされていなく，耕作放棄地も多いため市と相談はしている状況であるとのことであった。

【視察からの考察】

地域の宝である田畑を，いかにして継続的に守っていくかという点を主眼において設立された法人である。今後訪れるであろう従事者の担い手不足，高齢化などの課題をどう克服し，次の世代につなげていくかがこのような先進地においても課題となっている。小原営農だけでなく，本市での農業経営にも共通した課題である。埼玉県でも稀な農事組合法人の設立・運営が行われていることは，組合長・顧問のリーダーシップによるところだと考えられ，笠岡市においてもこのようなリーダーの輩出も必要であると感じられた。

3 政策提言

本委員会の調査研究から、笠岡市が目指す持続可能な農業の実現に向けて次の提言を行う。

笠岡市が目指す持続可能な農業について～土地利用からみる諸課題への提言～

(1) 農業者の高齢化や、担い手及び後継者不足による労働力の低下における課題について

笠岡の農業も少子高齢化の影響を受けやすく、慢性的な人材不足に悩まされている。この状況を改善するためには、高齢者でも労働がしやすい環境確保と新規就農者の獲得と定着が必要である。

農地を所有している農家でも、農地バンクなどの利用でまとまった農地確保から規模の拡大を考え、環境確保や集落単位で共同による農作業、農業経営分担などの『集落営農』の検討も必要である。少なからず、昨今のテクノロジー活用も進めることを考えるとともに、外国人労働者も考慮しつつ、新規就農者へ様々なニーズへの啓発や積極的な募集を行ない、新規就農者を確保・定着させ儲かる農業になることを提言する。

(2) 農業者減少による耕作放棄地や山林化に伴う有害鳥獣被害における課題について

農地の集約や農地バンクの利活用、新規就農者の確保などの働き手の確保が重要である。地域にあう農業形態を模索し実行することで農地面積の拡大、耕作放棄地再生利用を行い荒廃地の減少を促すよう務めていただきたい。

農地と山林の区別化を図り、有害鳥獣が出没する状況を減少させ有害鳥獣被害を防止する。また、現在行っている、イノシシ捕獲対策事業の継続・拡充も考え、なお且つ、イノシシ以外の鳥獣対策へも柔軟に対応すること。また、イノシシの生息実態や行動パターンなどを調査し、猟友会やイノシシ駆除を行う地域組織が迅速に活動できるよう支援することを提言する。

(3) 農業用施設や機材の老朽化における課題について

現在、国、本市においては、小規模農業者が施設・機材などの購入を行うための支援や補助がない。継続的に農業をされる方のニーズなど考慮した支援や補助の検討、複合的な支援・補助制度が使用可能になることを望む声もあり複合的な助成制度の構築ができれば農機具・施設への更新にもつながると考え、支援制度の構築を提言する。

(4) 小規模農家及び不整形な農用地等の規模・整備における課題について

本市の農地は、整備等が進まず不整形であるため、耕作のための機材の使用が困難な農地もあり、このことが農作業に対する農業者の負担となり、農業及び農地の維持保全に支障をきたしている。

農地交換やその後の整備などに容易に取り組めるよう、各地域の農業委員などの協力を得ながら、所有者の理解と協力をもらい農地の拡大化が図れるよう務めていただきたい。

そのためにも、各農業委員の積極的活動に加え、農業委員の増員も検討し、農地の規模や整備における課題に対して市の施策を明確化した上で取り組むことを提言する。

おわりに

今回、テーマとして取り上げた「笠岡市が目指す持続可能な農業について～土地利用から見る諸課題への提言～」は、(1)農業者の高齢化や、担い手及び後継者不足による労働力の低下における課題、(2)農業者減少による耕作放棄地や山林化に伴う有害鳥獣被害における課題、(3)農業用施設や機材の老朽化における課題、(4)小規模農家及び不整形な農用地等の規模・整備における課題についての4点に集約し、政策提言とした。

本市における現状や農業従事者から現状の課題などを聴き、それらの意見をもとに農林水産省に赴き、国の施策について聞き取りを行った。また、本市の農業環境に適合する補助や施策が無いかと、先進地である静岡県富士市・愛知県安城市・滋賀県東近江市・埼玉県熊谷市の実践事例について調査・研究した。

農業を通し、既存の農業従事者はもちろんのこと、新規就農者を増やし、笠岡の地で農業を行い生活基盤を確保することができる環境整備が必要である。それにより、本市において安心して専業農家、若者の生活スタイルを維持した農業や兼業農家の増加にもつながると考えられる。

自らの作物を使い加工・製造した商品を販売する、農業(1次産業)・製造(2次産業)・販売(3次産業)を合わせた『6次産業化』を図り、ブランド化することで売り上げを伸ばし、生産性向上も期待できると考えられる。

このテーマは、荒廃地解消や有害鳥獣被害減少・農業従事者の増加・人口に増加など、本市において大変重要なテーマである。

「持続可能な農業を構築・農業者の生活基盤向上」を行いどこにも負けない魅力あるまちになるよう、強く願うものである。