

令和5年9月6日

宮城県知事 村井嘉浩 殿

## 令和5年度農地等の利用の最適化に関する意見

食料安全保障の強化と持続的な農業・農村の構築

～食料・農業・農村基本法の見直しと今後の施策に関する意見～

宮城県農業委員会ネットワーク機構  
一般社団法人宮城県農業会議  
会 長 中 村 功

# 農地等の利用の最適化に関する意見

## 食料安全保障の強化と持続的な農業・農村の構築 ～食料・農業・農村基本法の見直しと今後の施策に関する意見～

東日本大震災から12年が経過し、本県農業・農村の創造的な復興が図られました。

しかし、頻発化・激甚化する自然災害や家畜伝染病など農業経営は様々なリスクに晒されています。また、社会経済に大きな混乱をもたらした新型コロナウイルス感染症は、感染症分類が変更され、平常化に向けた取組が進められていますが、ロシアのウクライナ侵攻や国際情勢の変化などによる飼料・肥料等の資材価格やエネルギー価格は高止まり、食料についても海外から安価に購入することが難しくなっています。現在、国においては「食料・農業・農村基本法」の見直しが進められており、今後は、食料安全保障や「みどりの食料システム戦略」に関連した政策が打ち出されていくものと考えられます。

一方、地域農業は農業従事者の高齢化や担い手不足、集落機能の低下、耕作放棄地の増加などから、農地が適切に利用されなくなる懸念があり、農地が利用されやすいよう集積・集約化を図り、次世代に継承していくことが重要な課題となっています。

このため、国では、人・農地プランを法定化し、地域の話し合いにより目指すべき将来の農地利用の姿を明確化した「地域計画」を令和7年3月までに策定することとしました。県においては、第3期みやぎ食と農の県民条例基本計画を基本とし、豊かな食、儲ける農業、活力ある農村を築き、次世代へとつなげる施策の展開を図っているところです。

農業委員会組織としては、これらの動きに適切に対応していくとともに、農林水産省から発出された「農業委員会による最適化活動の推進について（ガイドライン）」を踏まえ、農業者の意見を取り入れた組織活動の強化を図りながら、「新たな農地利用の最適化活動」に積極的に取り組むとともに、実質化された「人・農地プラン」の実践や「地域計画」の策定に向け、積極的に取り組んでいく所存であります。特に、「地域計画」の策定において農業委員会の役割として位置づけられている「目標地図の素案」づくりを、市町村をはじめ県など各関係機関と連携、調整を図りながら着実に進めていくことが重要であると考えております。

このたび、本会では県内の各市町村農業委員会や認定農業者、農業法人、女性農業者等の担い手組織の方々の「現場の声」を集約し、「農地等の利用の最適化に関する意見」として取りまとめ、本会農政対策委員会並びに常設審議委員会において協議を行い、組織決定いたしました。

ここに、「農業委員会等に関する法律第53条」の規定に基づく「農地等の利用の最適化に関する意見」を下記のとおり提出しますので、本県の農業・農村振興施策に反映していただくよう、お願い申し上げます。

### 記

#### 1 食料安全保障とあるべき農業・農村の姿

##### (1) 食料安全保障の基本法上の位置づけ

近年の世界的な気候変動や家畜伝染病の発生、新型コロナウイルス感染症のまん延、ウクライナ情勢や急激な円安による資材不足・価格の高騰は農業経営を圧迫している。また、人口減少や

高齢化に加え、コスト上昇分を価格に転嫁できず儲からないなどの理由から慢性的な担い手不足が続いており、安定的な食料供給や不測の事態に備えた生産体制の強化が喫緊の課題である。そのため、枝葉的な内容ではなく、我が国農業の命運をかけた基本方針と政策を示していただきたい。今こそ「農は国家の礎」として、食料安全保障を最優先で実現すべく基本法に位置付けるべきである。

県では、令和3年3月に第3期みやぎ食と農の県民条例を策定しているが、ここ数年の情勢を踏まえた見直しを早急に行い、食料安全保障の確保に向けた施策の展開を図ること。特に、新規就農者を含めた担い手への支援を強化・拡充し、技術指導に加えて経営・販売などきめ細かい指導の継続を図ること。また、国に対しては、食料供給の安定化に向けた食料増産や適正な備蓄、担い手への経営支援、急激なコスト上昇に対応するセーフティネット等について基本法に明記するとともに、食料自給率向上に向けた意識高揚を図るための国民運動を各種メディアを活用しながら展開するよう働きかけていただきたい。

## (2) 水田農業を基本とした生産振興と多様な担い手の確保

農業の生産性を高め競争力を強化するには、農業用施設の整備・改善、機械の導入、担い手への農地集積を加速化し、規模拡大や生産コストの削減などを行う必要がある。一方で、米価など生産物価格の低迷により農業所得の確保が難しく、水田農業は若者にとって魅力のないものとなっている。

水田農業を基本とした生産振興を図るため、地域計画に基づいた農地の集積・集約化を図るとともに、米価の安定を図ること。現在の一時的な畑地化に対する支援ではなく、畑地化した水田における振興品目に対する新たな交付金を創設するとともに、収量・品質の向上を図る品種改良と技術指導を強化すること。また、担い手不足が顕著な中、革新的生産技術や新たな流通・販売手法、高付加価値化を図り、農業を魅力ある産業として発展させるため、農業者と他業種との協働システムを創設していただきたい。

新規就農者については、農業大学校や高校との連携を強化し人材を確保するとともに、宿泊研修施設の設置や継続した技術指導など、若者の農業参入と定着を促進する支援制度の充実・強化を図ること。また、定年帰農者など多様な担い手への支援を強化すること。

## (3) 基盤整備など農業インフラの整備促進

本県の水田整備率は約72%と高い水準にあり、今後も更なる営農の効率化を目指し整備の推進を図っている。基盤整備を進める地域では整備後の集積率向上に向け集落営農組織の設立や法人化など受け皿となる担い手の確保を図っている。しかし、高齢化が進展する中では10年後20年後の姿を見通しにくい現状である。

高齢化の進展も踏まえ、事業実施地区及び今後の計画地区について、事業期間の短縮を図り整備後における集積、転作作物の団地化や担い手の経営安定が早期に図られ地域課題の解決に結びつくよう積極的な予算確保と事業推進を図ること。また、農業機械や施設などに対する各種支援策は、法人等の大規模経営体を対象とする傾向が強くなっているが、将来的な規模拡大を志向する若年農業者をはじめ、意欲ある個人農業者への支援の強化を図りたい。

計画に当たっては、トラクターによる草刈りや水路清掃のしやすさなど、整備後も続くメンテナンス、スマート農業への対応等を考慮に入れたメニューとするとともに、予防的な保全、揚排水機場の維持や再整備に係る予算の確保も図ること。

中山間地域においては、数十年前に整備されて以降、再整備されておらず、作業効率の悪さ、

利便性の悪さから遊休農地となる事例が増えている。また、一部の津波被災農地についても地理的な悪条件等から基盤整備の対象とならず遊休農地化している現状にある。

小規模、不整形など条件不利地であっても意欲ある農業者が継続的に営農できるよう事業の柔軟な運用を図るとともに、ソフト面での営農支援を強化すること。

#### (4) スマート農業、みどり戦略の推進と生産性向上を図る革新的技術の開発・普及

スマート農業については、農業従事者の減少や高齢化、後継者不足等の課題の解決策として、また、農業技術・経験の継承、農業の魅力若くは若い世代にアピールできるなど期待が大きい。一方で、スマート農機の導入には多額の初期投資が必要であり、普及拡大を妨げる要因の一つになっている。

大規模法人では導入が進みつつあるが、小規模農業者や個人でも経営上のメリットが生じ導入が進むよう補助金の拡充や要件の緩和、レンタルやリースの仕組みなど活用しやすい制度運営を図ること。スマート農機に対応した基盤整備やR T K基地局とのマッチングや、兼業農家や多忙な人でもスマートフォンで管理できるような仕組み、スマート農機等を組み入れた新たな作業体系、スマート農業に適した品種開発など技術開発と普及拡大も進めていただきたい。また、高圧線付近のは場ではG P Sの受信障害があること、自衛隊基地など国の重要施設や空港が所在する地域においては、利用規制に伴う手続きが大きな負担になっており、各種手続の簡素化など、どこの地域でも負担なく使えるような環境整備を図っていただきたい。

「みどり戦略」については、農薬や化学肥料の使用を前提としてきたこれまでの政策の転換であり、その必要性を丁寧に説明すべきである。推進を図るには、農薬や化学肥料の低減、有機農業に関する技術開発や指導、収量や品質が既存品種以上となる品種開発を加速化させること。また、生産コストの増加に見合う価格形成が図られるよう消費者の理解醸成や販路の開拓を図るとともに、学校給食における有機農産物や環境に配慮した農産物等の供給システムの確立、「みどり戦略」をモデル的・総合的に推進する特区制度の新設などの施策を講じられたい。

## 2 食料等の安定供給の確保

### (1) 食料自給率向上対策

日本の食料自給率は先進国の中でも最低水準となっている。食の多様化が進んでいる中、米に偏重した生産構造となっており、輸入食材に支えられている現状となっている。資材高騰などにより生産コストは増加しているが農産物価格は低迷し、農業従事者の高齢化や儲からないことにより若い担い手も増えない状況である。また、国内農産物の消費に対し、多くの国民はあまり関心がないように見受けられ、食品ロスも問題となっている。

消費者ニーズに応えられるよう、必要な品目への誘導、品目ごとの支援策、低コストで省力的な新技術への誘導を図られたい。また、担い手への農地集積により、麦類、大豆、飼料作物などの団地化と品種改良による生産拡大、担い手への支援を強化するとともに、消費動向や農業者への支援策など国の動向を迅速に県内農家に周知すること。また、不測の事態に備えた備蓄の確保、農産物の保存技術や食品ロスをなくす技術開発等を図ること。国内消費を拡大するため、学校給食等の地産地消の推進、伝統的な日本食の奨励、一般の人々への食料自給率の周知や食育の推進など、数値目標を持って進められたい。

### (2) 国内生産の増大と飼料・肥料等生産資材の確保と安定供給

ウクライナ紛争等により飼料、肥料等が高騰、コスト上昇により生産者の経営を悪化させてい

る。供給自体も不安定であり、このままでは高齢化と相まって生産者の離農に拍車がかかる危機的な状況である。収入保険ではコスト増加による農業所得の減少は補填されず、現在実施されている資材高騰対策がなければ経営は成り立たないことから、支援策の継続が必要である。

飼料については、生産に取り組む法人等の足腰強化を図るとともに、耐暑性、耐寒性、収量性を備えた優良品種の開発、水田における生産が継続できる交付金の創設、遊休農地を活用した放牧の推進など、支援策の強化、推進を図ること。

肥料については、資源循環型の耕畜連携を拡大する必要があるが、堆肥を生産し散布する農業者への支援など、インセンティブが働く仕組みの構築を図られたい。また、食品残渣や汚泥など多様な供給源の確保・活用や資材メーカーとの連携や誘致、地域資源である有機物を活用した研究開発による営農技術向上を図っていただきたい。

### (3) 生産・流通・販売等「食のバリューチェーンの確立」

消費者の購買傾向は年々変化しており、生産者や加工・製造業者、流通業者はニーズに即した商品提供が重要であり、農家の収益確保のためには高付加価値商品の販売に取り組むことが必要である。このような取組は、今後、魅力あるものとして拡大が期待でき、食産業としての発展につながり、地域の底力となるものである。県として「フードバリューチェーン構築基盤整備事業」など、生産者、製造・加工業者、流通業者が連携する取組への支援事業を継続・強化していただきたい。また、生産者と消費者の連携促進がさらに図られるよう、品質管理やトレーサビリティの徹底、環境に配慮し持続可能な生産体系の確立等を図られたい。

J Aを通じて農産物を出荷している農家が多く、J Aを中心とした食のバリューチェーンの展開が重要である。コロナ禍により変化した生活様式にも対応し、A Iなどを活用した販売戦略、ブランド戦略の展開などJ Aの取組を支援していただきたい。また、アジアをはじめ海外の市場規模は拡大しており、食材だけでなく日本の食文化の海外展開、輸出の拡大を法制度の整備を含めて強化すること。

### (4) 適正な価格形成

肥料や飼料、各種資材、エネルギーの高騰が続いており、農業経営が圧迫されている。生産者はコスト削減に取り組んでいるが、経営努力だけではカバーできず限界にきている。急激なコスト上昇があっても、消費者の理解も得ながら、生産者が所得を確保できることが重要であり、円滑な価格転嫁が可能となるよう迅速な法整備を行うほか、一時的な販売価格の不足分を補填する補助金等での支援を図ること。また、収入保険に加入しやすくなるよう保険料に対する支援を図られたい。

### (5) 気象災害や家畜伝染病に対応するセーフティーネット対策

近年、気候変動の影響を受け台風や集中豪雨など自然災害が頻発化、激甚化している。また、鳥インフルエンザや豚熱など家畜伝染病の発生などを含め、農業経営のリスクが高まっている。

水害については、ため池、用排水施設、河川堤防などの速やかな改修と機能強化を図るとともに、水田が持つ貯留機能を高める田んぼダムを設置に係る支援を強化願いたい。また、ハザードマップの作成と公表による地域住民への注意喚起、情報発信のスピードアップを図られたい。

家畜伝染病については、予防ワクチンの開発と接種の義務化、伝染病拡大防止対策の徹底を図られたい。また、殺処分となった場合、埋却地確保の負担のほか、価格への影響も大きい。全頭検査により殺処分する頭数を減らすなど基準の見直しに向け国に働きかけていただきたい。

災害に対する防止対策と合わせ、災害発生後の生活面への支援など総合的なセーフティーネット対策の構築を図りたい。

### 3 農地の確保と集約化など効率利用対策

#### (1) 「地域計画」の策定を通じた「守るべき農地」の確保と集約化

農業従事者の高齢化や担い手不足が進展する中、地域の農地が適切に利用されるよう「地域計画」に基づく農地の集約化を加速させていくことが喫緊の課題である。一方で、担い手、後継者が少なく、守るべき農地を守り切れない不安もある。若者、新規参加者が、将来に向けて夢が持てる収益性の高い農業経営を実現できるよう、ハード、ソフト両面の支援体制を強化していただきたい。

今後、農地の集積・集約化を進めるためには、中山間地域など条件不利地の集積も必要である。荒廃農地の発生防止や整備など条件整備の推進と農家負担の軽減、山間部に適した作物の導入、生産への持続的な支援をしていただきたい。不在地主や未相続農地への対策も合わせて強化願いたい。

「地域計画」策定に当たっては、守るべき農地の明確化と将来の地域農業の担い手確保のため、話し合い等には可能な限り県職員が出席し、「地域計画」の策定、実施、見直しに対する継続的な支援をお願いしたい。また、アドバイザーやファシリテーター等の人材の確保についても支援願いたい。

#### (2) 適地適作の推進と多様な担い手等による農地の適正利用

本県は稲作に適した地域であるが、政策により畑作物も作っており、ほ場整備、用排水施設の整備等が畑作の推進を可能としている。基盤整備予算の十分な確保と事業の推進、補助率の上乗せ等農家負担の軽減を図るとともに、本県の気候や土壌条件に適した技術や品種改良に注力願う。また、野菜など園芸品目の推進に当たっては、地域をブロック化したうえで、地域条件に合った品目や栽培技術体系の確立、適地適作のマニュアルづくりと指導体制の強化により産地形成を図りたい。

新規就農者の確保に向けては、資金や技術支援の拡大、スマート農業の推進や労働環境の改善支援により、若い人材の確保に努め、併せて企業の農業参入に関する法制度の整備について国に働きかけていただきたい。また、担い手確保に向けた市町村の垣根を超えた連携も必要であり、県からの情報提供や連携調整など支援・協力をお願いしたい。

農業法人等では、外国人材を活用する例も見られるが、外国人技能実習生の受入制度の推進・拡充や研修会の実施も取り組まれない。

#### (3) 「地域計画」の実現に支障を来さない農地取得の在り方

まとまりのある一段の農地に営農型太陽光発電施設が設置されたり虫食いの的に設置されると、農地の集積集約化が進まない。農地の集積・集約化を阻害するような案件を排除できるよう法整備を図りたい。また、農地法の改正により農地取得の下限面積が撤廃されたため、新規で小さな農地を取得することが可能となり集積の妨げになる可能性がある。また、企業による取得が今後増加することも予想される。投機的な農地取得、不適正利用の排除の観点からも、「地域計画」との整合性を判断する必要が出てくることから、農業委員会が、適切に判断できるように判断基準を提示すること。また、不正取得が生じないよう対策を講じること。

## 4 農業・農村の担い手の確保

### (1) 経営高度化に向けた経営体への支援と労働環境の整備

地域農業を支える経営体への支援は重要であり、持続的な農業・農村の発展と食料自給率の向上につながるものであるが、高齢化が進む中、経営体においては担い手の確保・育成が急務となっている。新たな人材を確保するため、農地や施設・機械など設備投資に対する支援策の拡充や、雇用就農者の確保のための施設や休日・労働時間なども含めた労働環境整備への支援も強化されたい。また、農業経営体の経営の高度化を推進するに当たっては、資金、技術、情報が不足していることや、6次産業化に取り組んでも頓挫する事業体も多くあることから、6次産業化に関する成功事例等ノウハウの情報提供やセミナーの充実を図られたい。

農業・農村の原動力は人材と組織力であり、多様な人材が意欲的に営農に参画することが重要である。認定農業者等の担い手の組織化と組織活動をこれまで以上に支援するとともに、男女共同参画や労働環境の改善、家族経営への支援策の充実を図られたい。

また、経営高度化に向けた複式簿記による経営分析や法人化の推進も重要であるが、支援すべき経営体の選定、法人化に向けた経営体のリストアップ、スムーズな経営継承のプランニングなど、それぞれの経営体に合ったきめ細やかな支援をお願いしたい。また、ビッグデータの活用など、経営高度化につながるデータの収集や開示を公的機関で実施願う。

### (2) 経営継承対策の強化

高齢化の進展は、農業従事者においても深刻な問題であり、後継者を確保し事業継承に向けた取組を推進することが急務となっている。従来から様々な支援がなされており、親元就農に対する支援も講じられているが、長年培ってきた営農技術を確実に継承するためには、現在の支援期間を5年ではなく、10年程度に延長し、要件となっている新たな作目の導入を緩和願う。

継承する人材が家族にも地域にもいない場合は、法人等も含めた第三者への継承ができるよう支援策を強化願う。就農希望者とのマッチングに当たっては、県の積極的な関与のもと、農業者、農地中間管理機構、市町村、JA等関係機関が連携・協力するとともに、様々なメディアの活用や農林水産省のeMAFFの活用など、多方面からの取組を推進されたい。また、土地や住宅の取得など移住に関する支援と連動した支援を市町村を超えた県単位で実施願いたい。

経営継承に関する相談は「みやぎ農業経営相談会」において、税理士や中小企業診断士といった専門家に相談することができるが、その前段として気軽に相談や確認、情報収集できる窓口は少ない。専門家による「相談会」等に至るまでの繋ぎを県にお願いしたい。

## 5 その他

### (1) 鳥獣害対策の強化

ニホンジカ、イノシシ等の有害鳥獣による被害は深刻な状況である。鳥獣被害は、市町村域を超え広域的に発生していることから、市町村域の枠を超えた県域や隣県域との広域連携の構築や一斉駆除の実施など具体的な対策を一層強化願う。また、狩猟免許の取得推進のため、試験会場や試験日を増やすなどし、駆除や防除に取り組む人材の確保を図っていただきたい。

また、侵入防止柵の設置や有害鳥獣捕獲活動等の取組について、国・県の更なる財政支援をお願いしたい。

### (2) 農振農用地への太陽光発電システムの設置許可要件の厳格化

近年、農振農用地に営農型太陽光発電施設の設置に関する申請が増加している。しかしながら太陽光発電を主眼としており、営農内容が適切でない事例が多くなっている。生産・販売が地域平均よりも大幅に低位にある場合は、改善計画の提出や施設の撤去を命じる等、厳格な対応をしていただきたい。また、事業導入に当たって、営農計画の適正な実施を確約させ、周辺農業者の同意を義務化するなど行政指導できるようにすべきである。

営農型太陽光発電システム設置許可に当たり、事業主体の農業経営力が一定レベル以上であることを確保する目的で、資格審査を加えるべきである。太陽光発電が主眼となっている事例の場合は、現地確認の上で経営改善計画の提出、施設撤去を命じる等の行政指導ができるように制度運用していただきたい。特に、農振農用地への設置は、事業計画を事前・事後でチェックを行い確実に優良事例となるよう、また、市町村が独自に規制できるよう、制度設計の見直しをしていただきたい。

### (3) 小規模農家への支援

農業従事者の高齢化や担い手不足が叫ばれている中で、多数の小規模（兼業）農家は地域コミュニティを構成する役割を果たしながら担い手として地域の農業を支えているが集積や政策支援の対象の担い手に該当しない。現在担い手になっている農業従事者は高齢化が進んでおり、兼業農家が地域の担い手として農業や農地を維持していることから地域農業を支える政策支援の対象となるよう要望する。

### (4) ALPS 処理水放出に伴う対策について

東京電力福島第一原子力発電所のALPS処理水海洋放出によって、農産物の風評被害の再拡大や海外における輸入規制が解除されず、継続されることが懸念される。令和5年2月11日に開催された「第7回処理水の取り扱いに関する宮城県連携会議」の意見・要望に着実に取り組むよう要望する。

### (5) 農業・農村が有する多面的機能の維持・発揮を図るための理解促進について

農業・農村が有する、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観形成などの多面的機能は、その利益を広く国民が享受している。

一方、近年の過疎化や高齢化、混住化等の進行により集落機能が低下し、共同活動が困難になっており、国では「多面的機能支払交付金」措置し、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮や地域資源の保全管理等の共同活動を支援し、一定の効果をあげているところである。

しかしながら、地域においては、非農家や農地を所有していても耕作していない世帯が益々増加しており、多面的機能の重要性や自分たちの活動の意味、国の重要施策であることの位置づけが、十分に理解されていない事例も多く見られる。

このため、多面的機能に関する施策の考え方やその重要性など、一般住民への理解促進を図るためのPRパンフレットや広報を強化するとともに、活動予算の充実等を図り、地域の弱体化を押し返していただきたい。