

行政視察報告書

この度、新潟県新潟市、新潟県十日町市を視察した概要について別紙のとおりご報告いたします。

資料その他については、事務局に保管してありますので、ご高覧ください。

平成28年12月12日

産業建設常任委員会

委員長	青山 豊
副委員長	小野 正伸
委員	佐々木喜一
委員	齋藤 光司
委員	加藤 勝義
委員	佐々木 誠
委員	佐藤 清春

横手市議会議長 佐藤 忠久 様

産業建設常任委員会 行政視察報告書

- 期 日 平成28年10月24日（月）～26日（水）
- 視察地 新潟県新潟市、新潟県十日町市

- テーマ 新潟市 ①国家戦略特区（農業特区）の取組みについて
②ニューフードバレー構想について
③田んぼダムの取組みについて
④新潟市農業活性化研究センターについて

- 十日町市 ①除雪基本料の前払い制度について
②冬期集落保安要員について

新潟県新潟市（10月24日訪問）

《市の概要》

平成17年の広域合併によって人口が81万人を突破し、平成19年4月1日に本州日本海側では初めての政令指定都市に移行した。市域には8つの行政区が設けられている。

新潟港、新潟空港、新幹線、高速道路など高い都市機能を持ちながら、国内最大の水田面積を誇る大農業都市である。

1. 国家戦略特区（農業特区）の取組みについて 2. ニューフードバレー構想について

■新潟市のポテンシャル

平成17年に周辺市町村と合併。合併前の旧新潟市は港町の色合いが濃かったが、合併先の市町村がほとんど農業地帯であったため、合併により農業色が強くなった。全国の市町村の中で、水田耕地面積と米産出額はトップ、農業産出額は3位にある。都道府県と比較しても、水田耕地面積は31位と都道府県並みの農地を所有している。

食品製造力もトップクラスであり、米加工の食品メーカーが集積していることが特徴の一つ。併せて、食に関する教育・研究・支援機関の集積もある。

合併後、どのような新潟市を目指すのかを市内のシンクタンクに研究してもらった。既に



【新潟市役所にて】

生産する力、食品メーカー、研究機関があったことから、アメリカのシリコンバレーになぞらえて「フードバレー」状態にあるとした。更に上を目指すために『ニューフードバレー』とした。

■ニューフードバレープロジェクト

新潟市の産業をリードする食産業全体が連携し、成長産業として一体となって発展する姿を目指して、平成23年からニューフードバレーの形成に向けた取組みをスタート。

「農商工連携と6次産業化」「食産業の集積・創業」「高度な技術・研究開発と人材育成」「食品リサイクル」「ブランド構築・情報発信」「フードデザイン」の6つの戦略で取組みを推進している。

その中の1つ、農商工連携と6次産業化では、拠点となる「農業活性化センター」のオープン（平成25年6月）、公立の教育ファーム「アグリパーク」のオープン（平成26年6月）などが進められている。



【食品加工支援センター】

アグリパークの中に食品加工技術や新商品のテストマーケティングなどの支援を行う「食品加工支援センター」を設置。新潟市は兼業農家が多く、6次産業化が非常に遅れているとのこと。6次産業化を進めるため、農家の声を聞いたところ「リスクが高く、機械を自前で準備してまではできない」という声が多数あったことから、当施設を整備したということであった。

■国家戦略特区

ニューフードバレープロジェクトをさらに進めるために特区に手を挙げた。特区は民間企業（農家含む）ができない規制を外して、できるようにすること。民間の経済活動を活発にするのが特区の目的であり、基本的に特区に伴う補助金はない。規制緩和を活用した取組みとして、「農業生産法人の役員要件の緩和」「農業委員会との事務分担」「農業への信用保証制度の適用」「農用地区域での農家レストランの設置」などがある。

このうち、「農業生産法人の役員要件の緩和」は、新潟市よりも更に緩和された形で平成28年4月から全国展開されている。この規制緩和を使って、ローソンや新潟麦酒、新潟クボタ、セブンファーム、JRなどの企業が参入している。様々な企業が参入したが、農業を行っているのは地元の農業者である。企業から落下傘で入るのではなく、地元農家と企業が組んで、企業の強みを農業に活かしているのが特徴である。また、企業が入ることによって耕作放棄地の解消にもつながっているようだ。

《ローソンの農業参入》… 第1号の特例農業法人

ローソンが農業に参入するのは「若手農業者の支援」が目的。これまで取引していた農家が次々に辞めていったため、欲しい農産物が将来も買い続けられるかという不安があったことから若手農業者の支援に至ったとのこと。

平成 27 年 3 月、当時 27 歳の若手農業者と組んでローソンファーム（農業生産法人）を設立。ローソンが直接農業をやるのではなく、ローソンの強みである売る力、加工する力、輸出する力を若手農業者や地域に活用してもらうことを狙いとしている。

昨年は水田 5 ha で約 15 トンの米を収穫し、そのうち約 9 トンを“おにぎり弁当”に使用。新潟県内 137 店舗、関東圏 580 店舗で販売したところ、当初 3 週間の予定が 2 週間でなくなったとのこと。このほか、無洗米として関東圏 530 店舗で販売。企業と組むことによって可能となった事例の一つである。



また、ローソンでは新潟の農産物（梨・スイカ・玉ねぎ・キャベツなど）を農協から購入し、店頭販売や弁当に使用している。特区が取れた時に一般農家から言われたことは「企業にメリットがあっても、一般農家にメリットはないだろう」ということ。実際には、ローソンが地元に入ってきたことによって、一般農家の販路も拡大している現状にあるようだ。

《農家レストランの設置》

農用区域には原則として農業用施設しか建てられず、農家レストランの建設は不可能。この規制緩和を市から求めたところ、国が考える方向性と一致し、農家レストランの建設が可能になったようだ。現在 3 件のレストランが建設されている。



【農家レストラン そら野テラス】

新潟市では年間 60 人ほどの新規就農者がおり、そのうち半分が農業生産法人に就職しているとのこと。農家レストランは、農業生産法人が行う事業の 1 つとして、また、農業に関わりたい人の受入れ先になり得るとのことだった。更に、新潟市には調理専門学校が 4～5 校あり、農村部出身の卒業生が地元に戻った際の就労先の 1 つにもなるとのことだった。その場合、受け継がれてきた伝統料理の伝承も可能になるという話もあった。

今年 3 月以降、3 件がオープンしたが、正職員とパート合わせて 20 人以上の雇用が生まれている。若者のみならず地元のお母さんたちの就労先にもなっているようだ。

市では、農村部に雇用を生み出すことを意識している。「一集落一株式会社化」－ 農村集落が経営的に発展した 1 つの姿だが、まさにこの言葉どおりの取組みである。

■農業を核とした新潟の成長戦略

特区の指定により、6次産業化の進む方向が見えてきたことから、その先を目指すために「12次産業化」を成長戦略に据えている。12次とは、6次産業化＋6つの要素（子育て、教育、福祉、保健・医療、エネルギー・環境、交流）である。

6次産業化の取組みに加え、豊富な田園資源を福祉や教育などの生活に密着した分野に活用していくことで、安心・安全に暮らせるまちづくりを目指そうというものである。

新潟市は農業から離れられない…、農業が盛んな新潟市だからこそ、これを目いっぱい活用しようというのが12次産業化の考えである。



《所感》

北信越を代表する都市である新潟市。全国トップクラスの農業力を誇るその新潟市が国家戦略特区という国の政策をうまく活用して「ニューフードバレー構想」を進めているところに覚悟を感じた。

ビジョンも明確。大規模農業の改革拠点を謳い、“攻める農業”を鮮明にし、名だたる大企業と連携を重ねる。

それでいて、衰退した地方の担い手不足解消といった地方が抱える共通課題への取り組みをも兼ね備えたしたたかな面も垣間見える。はっきりいって、脱帽である。

国の政策に対する感受力、それをいかに活用していくかの対応力、そしてそれを予測した事前の準備力。それらの全ての力が新潟市に備わっているからこそその事業だと感じた。

3. 田んぼダムの取組みについて

①新潟市の地形

面積の約30%がゼロメートル地帯の低平地という特徴的な地形。農業用排水機によって常時排水する必要がある。短時間での集中豪雨などにより、排水機能以上の雨が降った際は深刻な事態が懸念されている。

②新潟市の湛水被害

平成23年7月29日に発生した新潟・福島豪雨では、水稲及び大豆が2,119ha（被害額4億5,300万円）、野菜・果樹・花木が258ha（被害額7億8,600万円）という大きな被害が発生した。

転作作物の枝豆や大豆の栽培が盛んな地区では、以前から集中豪雨などによる浸水被害が起きていた。地域の浸水



【冠水した転作田（大豆）】

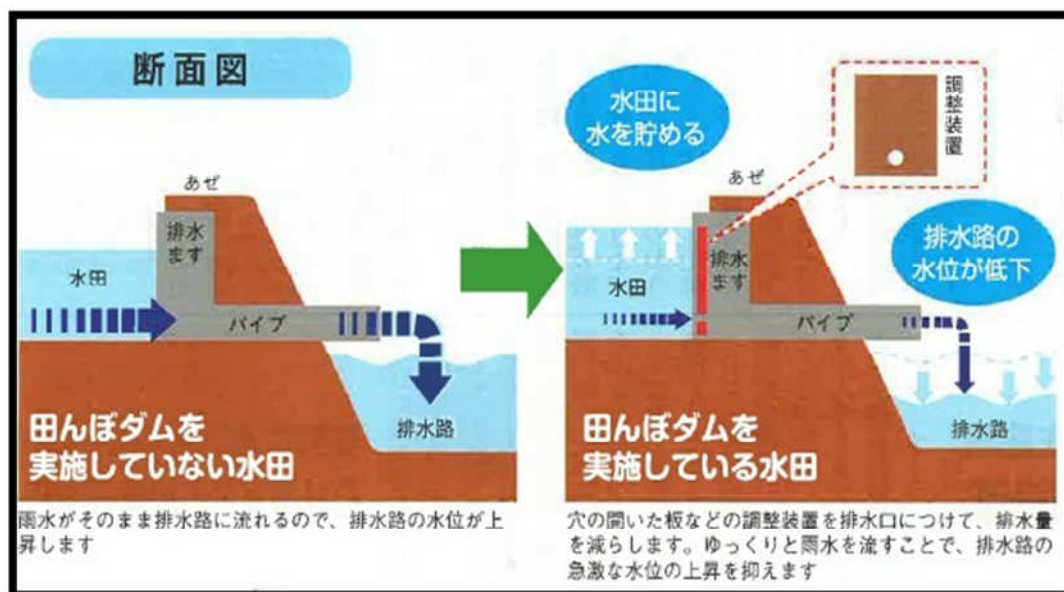
被害を軽減し、少しでも転作田の被害を減らすため、地域の農家と土地改良区が連携して平成 17 年度から田んぼダムの取り組みを始めている。

③田んぼダムについて

田んぼダムの発祥は、新潟県村上市（旧神林村）であり、県と地元農家で考案された。

下流域の方々からの声掛けによって、平成 14 年度から上流域の農家が下流域の浸水被害軽減を目的に取り組みを始めている。

田んぼダムは、大雨が降った時に雨水を一時的に水田に貯留させ、時間をかけて流すことで排水路の急激な水位上昇を抑え、農地や市街地の浸水被害を軽減させる取り組み。穴の開いた板などの流量調整装置を排水口に付けて、排水量を減らすものある。



④新潟市の田んぼダムの取り組み

平成 17 年度より農家の自発的な取り組みによって田んぼダムが実施されるようになった。

市では、田んぼダムに必要な小さな穴が開いた板などの調整装置の購入費を助成する「田んぼダム利活用促進事業」を平成 21 年度から実施し、田んぼダムの取り組みを推進している。助成金の上限は、材料費の半額かつ 1 か所あたり 1,100 円である。

さらに、モデル地区の設定検証も平成 21 年度から実施している。この取り組みにより、田んぼダム実施面積は平成 27 年度末時点で 5,109ha となっている。

現在、多面的機能支払交付金で田んぼダムの取り組みを行えるようになったことから、ここ数年資材補助の申請はないが、事業実施直後は多くの申請があったとのこと。

⑤田んぼダムの効果について

南区の白根郷地区では、田んぼダムに取り組んだことによって、平成 23 年の新潟・福島豪雨災害の際に浸水被害面積を約 3 割軽減することができたようだ。

また、亀田郷全域で田んぼダムの効果を検証したところ、亀田郷全域の 2,917ha で田んぼダムを実施した場合、浸水面積を 11.7%、浸水量を 24.9%減少できる結果が出ている。

⑥新潟市版田んぼダム柵

田んぼダムの取組みを行うには、農家の協力が不可欠。さらに、一体型の田んぼダム柵では通常の水回りのほか、大雨が予想された時に特別の操作が必要であり、協力していただく農家の負担が大きいことが課題となっていた。

そこで、協力農家の負担を解消するために、企業と共同で新潟市版田んぼダム柵を開発した。

重量は7～8kg、価格は1個あたり15,000円である。



【新潟市版田んぼダム柵】

新潟市版の田んぼダム柵は、江南区天野地区に設置されている。ここでも田んぼダムの効果検証が行われ、上流域で効果が高い結果が出たことから、平成25年にモデル地区に選定して、平成26・27年度の2か年で一斉に田んぼダムの取組みを行った。（実施面積50ha、設置した田んぼダム300個）

⑦田んぼダムの取組みにおける問題点

堰板の紛失や大雨時に装置が外れていることが挙げられた。特に、中干しの時期と雨が降る時期が近いことから、中干しの際に堰板を外したままにしている田んぼダムが多くみられるということであった。今後も多面的機能支払交付金事業を活用し、見回りにかかった日当を交付金から払うことで、田んぼダムの維持管理に協力を得たいという話があった。

《所 感》

地球温暖化の進行により、各地域で様々な災害が起きている。その中でも豪雨災害は近年顕著になってきており、それによる農業被害も甚大である。

そういった被害を少なくするための取組みのひとつが田んぼダム。新潟市の取組みは調整装置の購入費用に対する助成金制度と独自の「田んぼダム柵」の開発。

新潟県は田んぼダム柵のフロントランナーであり、他市の取組みをもっと調査する必要があるし、何よりも取り組む農家と効果を楽しむ農家が違うことから、農家間での共通認識（約束事？）が不可欠。この取組みを市内に広く紹介することが事業開始の第一歩となるだろう。

新潟県十日町市（10月25日訪問）

《市の概要》

人口5万5千人。市の中央を日本一の大河である信濃川が流れ、十日町盆地とともに雄大な河岸段丘が形成されている。市の南部には日本三大渓谷に数えられ、上信越高原国立公園の一部である清津峡、西部には日本三大薬湯のひとつ松之山温泉がある。日本有数の豪雪地帯として知られていて、冬には2m～3mの積雪となり、特別豪雪地帯に指定されている。

1. 除雪基本料の前払い制度について

(1) 導入に至る経緯

十日町市の過去10年間の除排雪経費の平均は約15億円。豪雪の年には、20億円を超える除排雪経費が必要となり、市財政にとって大きな負担となっていた。除排雪経費に対しては、社会資本整備総合交付金による措置のほか、豪雪時には市町村道除雪費補助の臨時特例措置が行われているが、経費全体に占める割合は非常に小さい状況にある。



一方、除雪業者においては、除雪オペレーターの半数以上が50歳代以上となっており、他自治体と同様オペレーターの高齢化が進行。除雪機械の操作技術や経験を伝承するため、新たな担い手の確保が課題となっていた。また、除雪作業に使用する除雪ドーザ・ロータリ除雪車といった除雪機械の点検・整備に高額な費用を要しており、自社で機械を保有することが大きな負担となっていた。

(2) 制度の概要

「除排雪経費の削減」と「除雪業者に対する支援」の両面から検討され、導入されたのが『除雪基本料金支払制度』である。（平成25年度導入）

この制度は、除雪オペレーターの確保や除雪機械の維持管理に必要な経費の一部を降雪前に支払うことで、安定した除雪体制の構築を目指すとともに、小雪時における除雪業者のリスク軽減を図ろうとするものである。

内容的には、①平年の約7割に相当する額を基本料金としてシーズン前に支払い、②基本料金の精算が不要、③基本料金を超過した場合、その後の委託単価は90%（単価変動制）というものである。当制度は、降雪量が平年時と大雪時は一定の経費削減につながるが、逆に小雪時は基本料金を実際の委託料が下回るため、その差額分だけ市の負担が大きくなるとのことであった。



3. 除雪基本料金支払制度～概要～

- 平年の約7割に相当する額を基本料金としてシーズン前に支払い、精算はしない。
- 基本料金を超過した場合、その後の委託単価は90%とする。
(単価変動制)

降雪状況	平年	大雪	小雪	特徴
除雪委託料実績額	10億円	20億円	5億円	
(旧) 待機料制度	待機料 委託料(精算分除く)	待機料 委託料(精算分除く)	待機料 委託料(精算分除く)	<ul style="list-style-type: none"> ・出勤基準回数分の人件費は保証 ・機械の維持管理の部分の保証は不十分
(新) 基本料金支払制度	基本料金 7 委託料 2.7 9.7 (基本料金) + 0.3 (軽減された委託料) = 10 単価変動制により軽減された委託料	基本料金 7 委託料 11.7 18.7 (基本料金) + 1.3 (軽減された委託料) = 20 単価変動制により軽減された委託料	基本料金 7 実稼働分を超える分 2 5 (基本料金) + 2 (実稼働分) = 7 5 (基本料金) + 2 (実稼働分) > 5 (実績)	<ul style="list-style-type: none"> ・降雪量に関わらず、一定額を除雪期前に支払うことで、安定した人材の確保や機械の維持管理が可能 ・単価変動制との組み合わせにより、大雪時の除雪費を軽減

(3) 制度導入の効果

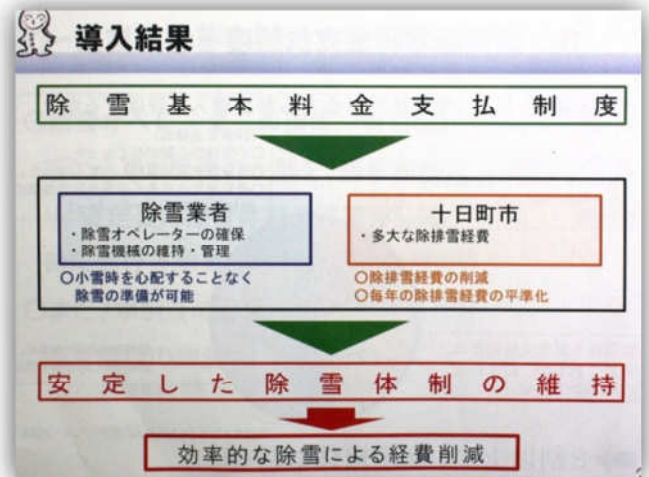
制度の導入効果を検証するため、除雪業者に対してアンケート調査を行った結果、8割以上から制度自体を評価するとの回答があったとのこと。「小雪時の心配がない」「季節雇用作業員の確保や除雪機械の維持修繕等がしやすくなった」という理由からである。逆に、制度自体は必要だが、「基本料金を超えた後に単価が下がる」ことに納得していない業者も3割近く見られたようだ。

また、市としても、この制度の導入により、平成25年度が約5,800万円、平成26年度が約1億1,600万円、平成27年度が約1,300万円の経費削減につながっており、一定の効果は見られているようだ。

(4) 今後の課題

導入から3年が経過し、基本料金額の算定方法(7割の前払い)が課題に挙げられているということであった。

今後は、3年毎に制度の検証を行うとともに、除雪費の過去10年平均額と除雪単価の変動を考慮しながら制度の見直しを行っていききたいという話であった。



★十日町市では、56 豪雪を契機に昭和 56 年に克雪都市宣言をしている。宣言の趣旨は、行政と市民の協働で雪を克服していこうというものである。

現在、機械除雪・流雪溝・消雪パイプの三本柱で雪対策を実施しているが、全てに住民負担を求めながらスタートしたのが成り立ちのようだ。生活道路の除雪、消雪パイプの維持管理費（電気料）、流雪溝の管理運営に住民の負担や協力をいただきながら進めてきている。十日町市は、もともとそのような風土だったようだ。

しかし、市町村合併を機に、合併先の 3 町 1 村は全て行政がやっていたため、住民負担をゼロにできないかという流れが生まれた。そういう中で、機械除雪だけは無料、消雪パイプと流雪溝は負担を残しながら、いま現在運営されている。

★土木工事費は、金額が上がれば上がるほど諸経費率が下がる。除雪委託料の 1 時間単価には諸経費が組み込まれているが、何時間稼働しても諸経費は減らない。よって、除雪に限っては、業者に利益が出ている。除雪作業量が増えた時には、業者にも協力してほしいという意味から変動単価制を導入したようだ。

逆に、小雪時は行政に 2～3 億円の持ち出しが生じる。除雪を行っていないだけでも一定の持ち出しをすることに対して市民への説明責任があるが、大雪時は変動単価で業者から協力してもらっていることを説明し、理解を得ているとのことであった。

《所 感》

これは早速、導入に向けて検討を始めるべき。十日町市が始めた経緯を勉強するとピッタリ横手市にも当てはまる。除雪業者の負担や担い手の解消は喫緊の課題。

小雪時における市民への説明責任はあると思うが、こと雪に関していえば横手市民の理解は得られるだろう。

2. 冬期集落保安要員について

冬期間孤立状態を余儀なくされる集落、または過疎化・高齢化が著しい集落の安全と生活環境の向上維持を図ることを目的として冬期集落保安要員を設置している。

保安要員設置の要件は、①高齢化率が 50%以上の集落、②20 世帯未満の集落、③集落内道路の未除雪区間が 1.5km 以上の 3 つのうち 2 つを満たしていることであり、十日町市では現在 13 集落で 14 名が保安要員として活動している。年齢的には 51 歳から 76 歳、平均して 65 歳である。

主な活動内容は、主要生活道路の除雪、高齢者世帯等の除雪や見守り、公共施設（集会所やごみステーション等）の除雪などである。活動期間は 12 月 1 日から 3 月 31 日まで、活動に対する報酬として月額 15 万 8 千円が支給されている。その財源は、県 50%・市 50%であり、市の負担に関しては過疎債が充当されている。

高齢化や人口減により、担い手・後継者不足が深刻化している。豪雪時は相当の出動回数になっているようだ。お金ではなく、地域住民のために尽力いただいているが、集落に1人しかいないため、体調を崩すことができないという切実な声が届いているようだ。

この事業は新潟県が昭和 50 年代に導入した事業だが、除雪が行き渡っている現状の中で、県には廃止したい意向があるようだ。この制度を活用しているのは、現在県内2市だけのようである。

十日町市でも制度の作り変えが必要と感じているようであり、例えば、除雪業者と一体で集落を見守るような形に組替えしていかないと制度的に続かないだろうという話があった。



【十日町市議会議場にて】

《所 感》

新潟県が行っている事業の補完的な役割として導入したようだが、民生委員や、町内会・自治会長のように負担が大きすぎるのではないか。

それでも、除雪業者や地域おこし協力隊と一体となった活動を考えているなど、雪対策における良い意味での執着は見習う必要がある。

新潟市農業活性化研究センター（10月26日訪問）

当施設は、農業者が抱えている技術的な課題の解決や農村の活性化を支援するとともに、ニューフードバレー構想で掲げた「6次産業化と農商工連携」を積極的に支援するために開設された施設である。

従来の園芸センターの業務を引き継ぎ、これまで行ってきた花卉・野菜に加え、果樹、水稲の生産技術研究を行うほか、土壌診断も実施している。また、生産・加工・販売を一体的に支援する6次産業化の拠点として専門家による相談窓口も設けている。

敷地面積は 3.7ha で、敷地内には土壌分析室や食味調査室などが入る研究棟のほか、温室や露地ほ場など試験栽培用のエリアを有している。

農家所得の向上と担い手の育成を目的に、横手市が昨年度から取り組んでいる『よこて農業創生大学事業』の今後の参考とするために、当センターを訪問したところである。

当センターで実施している「試験研究」「6次産業化サポート」「農産物高付加価値の推進」の各事業について、その概要と実績について説明をいただいた。



《所 感》

「よこて農業創生大学事業」の参考とすべく訪問。前述の「ニューフードバレー構想」事業のひとつにも位置付けられている。

出来てからまだ3年ほどの施設であり、手探り状態という印象を受けたが、「つくったものをいかに高く売るか」というコンセプトは当然だが横手市と同じであり、今後、定期的な情報交換を行い、事業効果を高めていかなければならないと思う。

以上、報告いたします。