

視察報告書

委員会名	建設産業委員会
視察日時	令和元年11月7日(木) 14時00分～15時40分
視察先	新潟県上越市
視察項目	上越市食料・農業・農村基本計画について
視察参加議員	小島忠義、寺崎強、松月よし子、徳安達成、柳明夫、平田雅紹

視察概要

【上越市の状況】

人口191,948人、面積973,81Km²、昭和46年に旧高田市、旧直江津市が合併し上越市が発足。平成17年には周辺13町村と編入合併している。

上越市は、耕地面積17,500ha(糸島市5,916ha)のうち水田94%、畑6%の水稻主体の稲作単一経営体が大半を占め、米の販売収入が経営基盤の農業を展開している。しかし、農業を取り巻く環境は大きな転換期を迎え、農村地域における高齢化や過疎化の進行、担い手不足に加え、TPP協定、米政策の見直しなど課題山積である。

その中においても、次世代へつなぐ魅力ある農業の再生を目指し、上越市の担当職員の「農地を守る立場である」という明確な言葉に農業を衰退させない意気込みがうかがえる。

上越市の食料・農業・農村基本計画については、平成28年度から令和7年度までの10年間を計画期間とし、上越市食料・農業・農村基本条例のもと、「上越市第6次総合計画」や国の「食料・農業・農村基本計画」等と整合を図り、総合的な振興を推進する計画として策定されている。

今回の視察は、特に上越市が農地を守る立場から力を注ぐ担い手確保、農地集積・集約、中山間地対策について視察を行った。

【視察の内容】

今回の視察目的の担い手確保、農地集積・集約、中山間地対策については、横断的かつ農業全般を関連性ある柔軟な取り組みとして対策を講じられている。また、一貫して『農業関係者全員が一体となって激化する産地間競争をリードする強くしなやかな「上越市農業」を目指しましょう。』(上越市における持続可能な農業・農村振興戦略令和元年7月)を掲げている。その実現のために担当職員は、国県の交付金、補助金の確保とその活用に力を入れ、更に市単独事業により細かいサポートメニューに取り組んでいる。また、農産物の生産拡大や生産維持、収入確保、需給見通し等の目標値を示し、農業者に寄り添い、農業・農村振興戦略を推進している。

(1) 中山間地対策について(担い手確保、農地集積・集約含む)

○現状

中山間地域等直接支払協定面積は、上越市の全水稻作付面積の24%(約2,700ha)を占めるが、農地の1区画が小さく機械の導入が困難で生産性が悪い。過疎化と高齢化が進

みつつある。(糸島市214, 8ha)

○課題・問題点

高齢化や過疎化の進展、協定面積を5年間維持するのが困難な集落が発生している。結果、協定事務に対する負担感や機械の老朽化、鳥獣被害等が頻発する等、条件が悪いところでは離農が進み、協定面積が減少した。その結果、地域マネジメント組織の設立となったが、しっかりとした事務局体制の構築が課題となる。

○成果等

各集落の総意として、困っている集落を救いたい、農業機械の共同活用、販売促進活動、都市との交流など広域的な取り組みしたい。という区域全体で取り組むための協定締結の声が上がった。高齢・過疎化が進む中山間地域の広域連携は、有効なモデルとして、上越市全域の全区に展開する市の基本的な方針となった。市は、次期第5期対策を見据え、2年間かけて中山間地の課題解決に向けて集落での懇談会を行い、地域マネジメント組織の設立し、集落機能強化とともにそのものを存続・機能させる有機的な相互協力体制を築き、営農体制を構築することになった。また、可能性ある中山間地域における積極的な生産振興策を講じ、中山間ならではの農産物の有利販売のための戦略を推進し、耕作農地の維持や協定農地の拡大を図るため、地域との話し合いを行う。

(地域マネジメント組織について)

合併前の旧市町村を1単位とし、単独集落では取り組みが困難な場合の受け皿として設立し、全ての中山間地域に12の組織を設立し、広域的な集落協定の締結が実現化した。結果、1協定当たりの協定面積が第1期より3倍の面積に集約され、広域的な集落協定により地域の絆ができ、集落間での相互協力体制が持続的・安定的な営農体制を構築することになった。市は活動についてバックアップし、県普及員OBによる「中山間地域元気な農業づくり推進員」2名を起用し、アドバイスの体制を構築し、農地の保全（生産振興・所得確保）、担い手の確保（新規就農者支援・法人支援・集落支援・おためし農業体験）の中山間地域農業の維持・振興を図る。併せて、多様な市単独事業の展開がある。例えば、山菜・蕎麦等の転作作物栽培や二毛作拡大のための支援、ドローンによる病害虫防除推進のためのオペレーター免許取得経費支援などがある。また、高付加価値有利販売の棚田米、雪室貯蔵米などもある。地域マネジメント組織により地域課題解決のひとつとして、農産物を集荷し直売所に配送する仕組みにより、高齢者のはげみや生きがいにつながる。

今後は、国の募集に応じて、中山間地スマート農業取り組みの草刈りサポートやドローンによる肥料散布等、イノシシ対策強化などにより農産物の品質安定、収量増について試行したい。

(2) 農地集積・集約について（担い手確保含む）

○現状

全耕地の約半分を10ha以上の経営体が担っており、大規模な経営体が存在している。水田圃場整備率は全国65.3%、新潟県62.6%に対し上越市は78.9%である。水田整備済面積12,788haうち4,359ha(34%)は、1ha以上の大区画化水

田整備が行われている。

○課題

- ・農業経営の体質強化を図る。
- ・単収の増加・安定、機械・車両、建物に関わる費用の縮減、作業時間の縮減技術導入による生産コスト削減を推進する。
- ・農村の高齢化と過疎化による担い手不足による将来的戦略をめざす。
- ・大規模農地以外の小規模農地の集積・集約。

○成果

- ・水田の大区画化により大型機械導入により作業時間の大幅な短縮がされ、生産コスト削減がなされた。圃場整備した汎用化水田での園芸二毛作の導入で機械化一貫体系の取組により売上1.5倍増加になった。
- ・国の実証事業「スマート農業技術の開発・実証プロジェクト」の活用による生産組合の大区画圃場（23,0ha）でのコスト低減の実証に令和元年度から2年間官民一体となって実証グループで取り組む。*実証グループ（コンソーシアム）：上越市スマート農業プロジェクト委員会に対して農研機構の助言の構成になっている。

（3）担い手確保について

○現状

大規模経営体による担い手確保安定化を図るとともに、農地が分散化している経営体も多く、担い手を確保のためにも、生産コストの削減を目指し、大区画化圃場整備の推進の必要性がある。中山間地域の担い手不足、非農家出身者5割超（うち市外転入者2.5割）、資金や農地の確保など問題を抱える就農者が多く、農業を生業とする環境整備の推進。国は農業構造の確立のため、担い手の重点的な経営発展の支援の実施に対して国の政策的支援の活用を更に進める。

○課題

担い手の認定農業者・法人化の増加に伴い集積率が農用地利用面積の認定農業者の面積割合が68.4%になっている。小規模な農事法人は収入増が見込めず、規模拡大ができない。法人連携の取組の推進を図る取り組みを進める。

○成果

担い手、新規就農者等に対する支援体制として上越市担い手育成総合支援協議会を設置。コーディネーター2名が関係機関と情報収集・調整し支援を行う。情報収集・調整役としては、県（技術・栽培指導）市（各種施策による支援）JA（営農サポート）農業委員会（農地情報の提供）、専門的な知識のサポートが各分野からされ総合的にコーディネートされるしくみになっている。特徴的な市単独事業としては、2泊3日のおためし農業体験、50歳以上（国の制度にないもの）農業法人雇用支援事業（年120万円最長2年間）、空き家リフォーム補助金などにより農業体験の機会を提供し、担い手の育成や確保に努める。

意見（本市にとって活用すべき事項・課題など）

○中山間地域の話合いの場の設置について

- ・上越市の総面積の 68.2%が中山間地域であり、過疎化や高齢化・担い手不足などにより中山間地域の集落機能や農業等が疲弊するなか、中山間地域の喫緊の課題解決に向かう。上越市は中山間地域全域の全区の広域的集落協定の締結による地域マネジメント組織により中山間農業の関係者だけでなく、地域住民との話し合いの場がもたれている。糸島市では、中山間地域等直接支払地域の集落のマスタープランを作成し、5年間の農地の保全などの活動を行うが、農業者と地域住民との中山間地域の活性化や地域の絆による話し合いの場は設けられていない。糸島版地域マネジメント組織（仮称）の検討が課題と考える。
- ・中山間地域の課題の検討のために市担当職員との丁寧な懇談の場や専門的な知識・経験と地域とのつながりがある県普及員 OB のアドバイスなど活用の検討は課題と考えられる。

○糸島市の地域の実情に合わせたロボット技術や情報通信技術を活用したスマート農業への積極的な取組について

- ・上越市は、1 ha 以上の大区画化水田整備がされており、スマート農業導入は糸島市とは地域事情が異なると考えられる。しかし、糸島市の農業者の高齢化や担い手不足、農業振興に向け、省力化や高品質生産に向けるため、糸島市の農業振興の課題解決のために国のスマート農業の推進に取り組む官民協議会（コンソーシアム）の検討が課題だと考える。
※農業用ドローンの普及拡大に向けた計画（農林水産省）では、2022 年度までを区切りとして集中的に取り組みを実施する。と計画にあるように、官民協働で、積極的に取り組む検討をすることが課題と考える。例えば、ドローンによる農薬散布、生育状況センシング、病害虫管理、鳥獣害対策、草刈りロボット等
- ・上越市の中山間地に対する市単独事業での上越市独自の事業について
上越市は、国の事業にのらない部分の独自の補助事業による柔軟な支援の取組工夫がある。糸島市では、現地の市民からの聞き取り等懇談の場の検討は必要ではないか。例えば、中山間地域等直接支払協定地域の高齢化による事務の低減のしくみ、病害虫防除推進事業として中山間地域のドローンによる病虫害防除を推進するため、オペレーター免許取得費を支援（上越市参考）等