

## 1. 構造改革特別区域計画の作成主体の名称

新潟県 小千谷市

## 2. 構造改革特別区域計画の名称

おぢや農都共生特区

## 3. 構造改革特別区域の範囲

小千谷市の全域

## 4. 構造改革特別区域の特性

### 1) 区域の概要

#### 立地環境及び交通アクセス

小千谷市は、新潟平野と魚沼丘陵との接点にあたり、新潟県のほぼ中央、新潟市より南方約70km圏に位置する。北は長岡市、東は川口町、南は十日町市、西は越路町に接し、市域は面積155.12km<sup>2</sup>、周囲86.1km、標高は最高が581m、最低が27mと高低差が大きい。

市内には信濃川が南北に縦断し河岸段丘の発達が著しい。段丘面は古いものほど信濃川に向かって傾斜が著しい。この信濃川の流れに沿って小千谷台地が形成され、南部から北部に向かって傾斜している。北部に向かうほど肥沃な平地が開けており、広大なほ場（水田）が広がる。東西には250m～580m級の峰の尾根が続き、南部は中山間地を形成している。

本市へのアクセスとしては、鉄道利用（新幹線）で東京から約2時間程度、新潟市からは約45分である。また、自動車利用では、関越自動車道が南北に縦断しており、東京から約2時間30分、新潟市からは約50分である。

市域面積15,512haのうち、農業振興地域は都市計画区域の用途地域等を除く14,712haを占めている。また、都市計画区域は9,907haで、うち782haが用途地域となっている。農業振興地域のうち、森林・原野が6,702haと全体の45%以上の豊富な森林を有している。

#### 気候・自然条件

近年の気象状況は、温暖化・多雨化の傾向が見られる。特に最低気温は年々上昇傾向にあり、従来の寒冷な「雪国」の印象を変えるものである。また、最高気温・湿度とも比較的高く、湿潤な気候である。積雪に関しては、以前は総降雪量が1,673cm、最深積雪が422cmを記録するなど、「豪雪地帯」であったが、昭和60年頃を境に少なくなり、近年では、総降雪量が600cm前後、最深積雪が150cm前後で推移している。

#### 人口動向

人口は、昭和55年をピークに減少傾向にあり、平成12年国勢調査によると41,641人、平成7年より853人の減で減少率は2%であった。平成12年時点では高齢化率は23%を超え、少子高齢化が加速化している。

## 産業動向

産業構造の面でも近年陰りが見え始めている。平成8年から11年にかけて、市内の事業所は2,281箇所から2,213箇所と約3%減少している。従業者についても、20,652人から19,846人と約4%減少している。

産業の中心は製造業であり、特に市内にある工業団地での事業活動が活発である。しかし近年では、最近の経済情勢の悪化等により製造業の事業所数・従業者数が共に減少していることから、付随するサービス業やその他関連事業に与える影響が懸念される。

商業の概況は、平成3年以降、郊外型大型店の出店により、商店数、従業者数は減少しているが売場面積は逆に増加傾向にある。商店の従業員規模別構成を見ると、10人未満の商店の占める割合が9割を超えており、今後こうした小規模商業の衰退が懸念される。このため、中心市街地活性化基本計画に基づく事業化が期待されている。

## 農業動向

担い手の状況をみると、市内農家の構成については、第二種兼業農家が81%と最も多く、次いで第一種兼業農家が13%、専業農家が5%となっている。農家戸数は、昭和60年の3,527戸から平成12年の2,739戸へと22%の減少となっている。特に第二種兼業農家戸数は53%の減少率と顕著である。兼業農家全体で見ても約40%の減少となっているが、専業農家は逆に128戸から132戸へと約3%増となっている。また、農業人口における高齢化率（65歳以上の割合）は平成2年の20.0%から平成12年では27.1%と急激に増加している状況にある。経営耕地面積は、昭和60年には3,300ha余であったが、平成12年には2,800ha余となり約500ha減少している。しかも、145ha（田84ha、畑61ha）が遊休農地となっており、今後この傾向の加速化が憂慮されている。

農地については基盤整備が進み、担い手育成ほ場整備事業が2箇所を導入され、大区画ほ場が出現するとともに大規模経営を目指す農家もあり、小規模化する農家との二極化が進んでいる。

魚沼コシヒカリの産地でもあることから、農地の88%が水田であり、米の出荷額も50億円にのぼり水田稲作の単作地帯に近い。それだけに、WTO農業交渉による米の関税の大幅引き下げなどが現実のものになった時の地域農業への深刻な打撃が懸念される。

畑作は露地栽培が主体で、スイカ、大根、馬鈴薯、カリフラワー等の収量が多い。近年では、ソバ、人参、ブドウ、非結球漬け菜、大豆（子実）等の収量が伸びている。

市内には、生産組合、出荷組合等、49の農業関連組織が組織されており、うち2組織が作業受託を実施している。

## 2) 地域の課題

上記のように、広大な農山村部を擁する信濃川中流域の小都市として独自の発展を続けてきた小千谷地域では、昭和 55 年頃を境に人口の減少と少子高齢化が始まり、今後この趨勢が加速化することが予測される。そして産業や伝統的地場産業の低迷、中心市街地の衰退化、企業立地や新規起業の減少などによる所得・就業機会の不足がさらなる若者の流出を招くなど、地域活力の低下の悪循環が深刻に憂慮される。このような状況を克服し、地域活力を再生して循環持続型の地域社会形成を図るためには本地域の豊かな自然環境と肥沃で広大な農地ならびに多様なその他の地域資源を活用した農業・農村振興を行うことが不可欠である。その課題を整理すれば次の通りとなる。

### 農業振興に関する課題

耕作放棄地の解消

地域複合アグリビジネスの構築

地産地消の拡大

農作業の協業化・受委託、農業機械の共同化の推進

担い手農家・新規就農者の育成・確保

高齢農業者の活躍できる環境づくり

企業的農業経営体の確立

中山間地域における農業基盤整備

地域農業システムの構築

今後の米づくりのありかたの検討

園芸作物の導入検討

### 農村振興に関する課題

農村都市対流・共生の推進

ゆとりある田園居住区の形成

農村景観の創出、自然環境の維持・保全とその活用

農村環境整備推進

### 地域振興に関する課題

通過交通を取り込む魅力づくり

定住人口の増加促進

高齢者福祉と生きがい創出

情報基盤の整備と情報受発信システムの構築

市町村合併への取り組み

構造改革特区の導入と展開

## 5．構造改革特別区域計画の意義

「おぢや農都共生特区」は、本計画区域における地域活力の低下、とくに農業・農村部における高齢化、担い手不足、農産物の一層の市場開放による所得の減少などによる地域農業崩壊の危機に対処しつつ循環持続型の地域社会を構築していくために、遊休化している農地等を効果的に活用して、農都共生方式による地域再生を図るものである。その主たる意義は次の3点に要約できる。

すなわち、本計画区域において、特定事業 1001 及び本区域において推進されている「おぢや農都共生特区」関連事業、ならびに他の特定事業等を効果的に活用することにより

- (1) 現に耕作されておらず、今後も耕作されないと見込まれる農地や効率的な利用を図る必要のある農地（耕作放棄地や遊休農地等）を、NPO 法人などがさまざまな創意工夫を發揮して利活用する途を開き、農的暮らしや自給的ライフスタイルの実現を願う多くの人々を農業・農村の新しい担い手として迎え入れることができ、農地の荒廃を防ぎ、地域再生の新たな契機が生まれる。
- (2) 安全・安心な農産物の生産、多様で地域特性のある作物や特産物の生産、地産地消や産消連携の推進、グリーン・ツーリズムとの連動などを効果的に行なうことが出来、食・農一貫型の地域における複合アグリビジネスの形成と新たな雇用の創出が可能となる。
- (3) 地域の非農家、都市生活者、他産業の勤労者そして子供や学生など多様な人々が農業・農村の営みに参加することが可能となり、健全な農村を支える多様な人々による開かれた新しいコミュニティを形成することができる。

## 6．構造改革特別区域計画の目標

前項に記した3点の計画の意義を踏まえ、本計画が目指すところとして、以下の5項目の目標を設定する。

### 1) 耕作放棄地の増加に歯止めをかける

平成12年時点での本計画区域における遊休農地は145haであった。この区域の農業従事者の高齢化と後継者不足の状況や、WTO 農業交渉による米の関税の大幅引き下げなどが不可避となった場合、水田稲作が90%近くを占める当地域では、山間部の農地などを中心に、地すべり的な耕作放棄が発生することが懸念される。

そこで、特定事業 1001 を活用して、農業生産法人以外の地元企業（食品製造業、建設業、サービス業等）や NPO 法人による耕作放棄地や遊休農地の効果的利活用を図り、耕作放棄地の増加に歯止めをかける。

## 2) 農的暮らしを求める人々に農地利用の機会を広げる

各種調査によれば、「田や畑で農作業してみたい」「自分の子どもや孫に農作業を体験させたい」と考える都市生活者は50%を大きく超え、この傾向は年々高まっている。

このような農的暮らしを求める人々を対象に、NPO 法人が中心となり、創意工夫に満ちた農地活用プログラムを提供することによって、より多くの人々が農地を利用出来る機会を広げていく。

## 3) 都市生活者を農村に迎え入れ交流人口を拡大する

都市生活者等を対象とした農業・農村との交流・体験・学習プログラムの実行やグリーン・ツーリズムのプランを前述の NPO 法人などが中心となって積極的に推進することによって、本計画区域を訪れる都市生活者等を増やし、交流人口の大幅な拡大を実現する。

将来的には、特定事業 1002（地方公共団体及び農業協同組合以外の者による特定農地貸付け事業）、1005（農業生産法人の行う農業関連事業の拡大事業）、407（農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業）等も効果的に活用して、従来にない新しい魅力的なグリーン・ツーリズムを積極的に推進する。

## 4) 地域複合アグリビジネスの起業を促進し雇用を創出する

上記 1) ~ 3) の目標を追求する中で、計画区域のいくつかの地区（旧町村又は小学校区など）において、それぞれの地区に賦存する遊休農地を含む多様な地域資源を効果的に利活用した地域複合型アグリビジネス 農産物の生産・加工、特産品の製造・販売、グリーン・ツーリズムの展開、およびそれらの複合化 を起業し、地域の人々および UI ターン者などの仕事の間（雇用）の創出を図る。

## 5) 農都共生による開かれた自立的コミュニティ形成を図る

特定事業 1001 の活用による遊休農地の市民的利活用を突破口として、上記の如き多様な展開を行うことにより、最終的には（本計画区域の地域社会を）「農都共生」を基本コンセプトとした、開かれた自立的なコミュニティとして再編・強化していくことを目指す。

# 7. 構造改革特別区域計画の実施が構造改革区域に及ぼす経済的社会的効果

## 1) 農地の有効利用効果

まず、遊休農地約 8ha において、NPO 法人によるモデル事業（馬鈴薯、ソバ等を作付した収穫体験農場）を実施する。

このモデル事業の成果を踏まえ、農業生産法人以外の地元企業による遊休農地の利活用事業を推進し、本区域における農地等の遊休化に歯止めをかける。

10 年後の目標値 100ha は、平成 12 年時点での本市の遊休農地 145ha のうち、即活用可能とされる 96ha（田 41ha、畑 55ha）の解消を目指すものである。

## 2) 交流人口拡大効果

都市住民等に、農産物の生産するよろこびと農作業を通じて、農業のもつ意義や役割についての理解を深めてもらう機会を提供するため滞在型市民農園を整備する。遊休農地のNPO法人等の活用によって年間約4,000人・日の交流人口が生まれる。この交流人口の創出により、付随して農園利用料収入(年会費)、利用者宿泊料、飲食等の地元消費等の新たな所得機会も創出される。

## 3) アグリビジネス創出効果及び地域雇用創出効果

本市において、本特区計画を実行することにより、創出されるアグリビジネスのパターンとしては、以下のような展開が考えられる。

(株式会社等による企業的農業経営の展開)

高収益型の施設園芸事業等の企業的展開

加工食品の商品開発と戦略的マーケティング展開

「バイオマス利活用事業」展開

(地域の行政、NPO法人、農業団体、企業等、地域の協働による展開)

遊休農地を利用した地域農産物の生産と直販展開

「雪蔵」を活用した有利販売と顧客の組織化

「農村レストラン」の起業と「スローフード」の提供

(地域NPOと全国レベルNPOとの協働による農都共生事業の展開)

『グリーンライフ・ファーム』(仮称)の開設・運営

農都交流・共生プログラムの開発と実施

「食・農教育」や「体験型グリーン・ツーリズム」の展開

これらのアグリビジネスの創出により、企業的農業経営体、農業NPO、「食業」等コミュニティビジネス事業体等の形成と、これに伴う新規雇用の創出が見込まれる。

## 4) 定住人口拡大効果

Uターン者の定住のためには、住まいの確保、子どもの教育環境の整備、医療・福祉サービスの充実、交通や生活利便環境等さまざまな条件整備が求められるが、何といても最重要の要件は“仕事の間”(所得・就業の機会)の確保である。

上記3)の地域雇用の創出により、定住人口の拡大が見込まれる

## 5) その他の経済的社会的効果

農業の担い手の高齢化や後継者不足による農地の遊休化も進行しており、地域農業の将来に明るいビジョンを見いだすのが困難な状態となっている。

このような状況の中で、本区域の農業・農村を持続的に発展させていくためには、都市生活者を迎え入れて「農都共生地域づくり」を実現することにある。特区制度に基づく遊休農地の市民的利活用を推進することは、この「農都共生地域づくり」を実現するための極めて効果的な手段であり、本区域に及ぼす経済的社会的効果は計り知れないほど大きいものと思われる。

## 8 . 特定事業の名称

- 1 ) 特定事業 1001 : 地方公共団体又は農地保有合理化法人による農地又は採草放牧地の特定法人の貸付け事業

## 9 . 構造改革特別区域において実施し、又はその実施を促進しようとする特定事業に関連する事業、その他の構造改革特別区域計画の実施に関し地方公共団体が必要と認める事業

- 1 ) 特定事業に関連する事業  
小千谷市農都共生事業

- 2 ) その他必要と認める事項  
NPO 法人設立・活動費補助金交付

(別紙：特定事業 1001)

1. 特定事業の名称：1001

地方公共団体又は農地保有合理化法人による農地又は採草放牧地の特定法人への貸付け事業

2. 当該規則の特例措置の適用を受けようとする者

農地又は採草放牧地の貸付主体：

新潟県小千谷市

農地又は採草放牧地を借り受けて農業に参入しようとする者：

ア．小千谷市と構造改革特別区域法に基づく農地等の賃借に関する協定を締結した企業

イ．小千谷市と構造改革特別区域法に基づく農地等の賃借に関する協定を締結したNPO法人

3. 当該規制の特例措置の適用開始の日

本構造改革特別区域計画が認定された日

4. 特定事業の内容

1) 特定事業に関与する主体

(1) 農地等を貸付ける主体：新潟県小千谷市

(2) 農地等を借り受けて農業に参入する特定法人：

ア．小千谷市と構造改革特別区域法に基づく農地等の賃借に関する協定を締結した企業

イ．小千谷市と構造改革特別区域法に基づく農地等の賃借に関する協定を締結したNPO法人

2) 事業が行なわれる区域：

新潟県小千谷市全域

3) 事業の実施期間：

本構造改革特別区域計画が認定された日から必要な期間

4) 事業により実現される行為等：

(1) 株式会社等による企業的農業経営の展開

農業生産法人以外の地元企業（食品製造業、建設業、サービス業等）の農地レンタル方式での農業参入により、遊休農地等を活用した企業的農業経営の実現を図る。具体的には、次のような事業への取り組みを促進する。

先端技術を活用した「超良食味米」の生産：「精密農業」や「ロボット農業」など農業の最先端技術を駆使して“国際競争に耐え得る新しい日本の農業”の確



立に挑戦する。具体的には、本区域内で事業活動を行っている米を原料とする食品製造業者（酒、味噌、餅、米菓等）に呼びかけ、遊休農地（特に水田）を利活用した加工用の超良食味米の生産に取り組む。耕作放棄や遊休化が進んでいる棚田など条件不利農地も積極的に利活用対象農地として確保し、精密な土壌分析や肥培管理を行い、またロボットを使った省力化を追求し、不利条件を克服しつつ安全・良質な米の生産技術を確立していく。この取り組みに当たっては、前述の食品製造業者をはじめ、地元行政、地元農業関係者、県、大学、研究機関、そして国など広汎な協力関係のもとに推進していくこととする。

高収益型施設園芸の事業化：低コスト耐候性ハウスなどの導入による、イチゴ、トマト等の果菜類の周年栽培やほうれん草等葉物野菜の高回転栽培など、国際競争にも耐え得る高収益型のアグリビジネスのモデルを創出し、これを地域に普及していく。

加工食品の商品開発と戦略的マーケティング展開：魚沼地域の一部をなす小千谷地域は魚沼産コシヒカリを主とする銘柄米の産地であり、水田転作による大豆、麦の生産、畑地でのソバや地域性のある野菜の栽培など多様な農産物が生産されており、また山間部での山菜やきのこ類の採取も盛んである。これらの地域特性のある農産物や山菜等を効果的に加工・商品化し、高度なマーケティング手法を駆使して企業のアグリビジネス展開を図る。

「バイオマス利活用事業」の企業化：平成 14 年 12 月に新たな国家戦略として閣議決定された「バイオマス・ニッポン総合戦略」の考え方にに基づき、地域に賦存するさまざまなバイオマス資源を利活用した「バイオマス地域産業」の形成に挑戦する。この取り組みにあたっては、行政や関連団体、企業および地域 NPO、市民グループ等との協働関係の構築に注力する。

## （２）地域協働による複合アグリビジネスの形成

地域の行政、NPO 法人、農業団体、企業等との協働により、農産物の生産、加工、販売、観光との結合などを複合した 6 次産業型のアグリビジネスの形成を図る。具体的には次のような取り組みを進める。

遊休農地を利用した地域農産物の生産と直販展開：区域内の利用可能な遊休農地を NPO 法人等が借り受けて、NPO の参加メンバーと地元の農業者等との協働により地域特性のある農産物の生産を行い、その生産物を地域の直売所等で販売する（地産地消）。併せて高齢農家や農家の女性等が主として自家用に栽培している多種多様な野菜等や加工品等の直販展開を図る。また、「セルフ収穫直売農園」（消費者が野菜農園等に入って自分で自由に収穫した分を買っていく方式）など取り組みにもトライしていく。

「雪蔵」を活用した有利販売と顧客の組織化：小千谷地域は豪雪地帯であり、池ヶ原地区ではこの雪をエネルギー源として活用した「雪蔵」のモデル的な取り組みが進められている。この「雪蔵」を活用して、地域農産物の出荷時期の調整や「予冷」による品質保持を図り有利販売に結びつける取り組みや、都市生活者を対象とした「雪蔵会員制度」（米、根菜類、酒などの備蓄と適時配送システム化）などの仕組みによる顧客の組織化を図る。

「農村レストラン」の起業と「スローフード」の提供：地域の農産物を主たる素材とし地域食文化を活かした「小千谷のスローフード」を提供する「農村レストラン」事業を地域の NPO 法人等を事業主体として立ち上げていく。食材となる農産物の栽培、メニューやレシピの開発、調理および店でのサービスまで

地域の人々（とくに女性グループ）が中心となって行う。上記の「雪蔵」事業との連動も図る。

5. 当該規制の特例措置の内容：

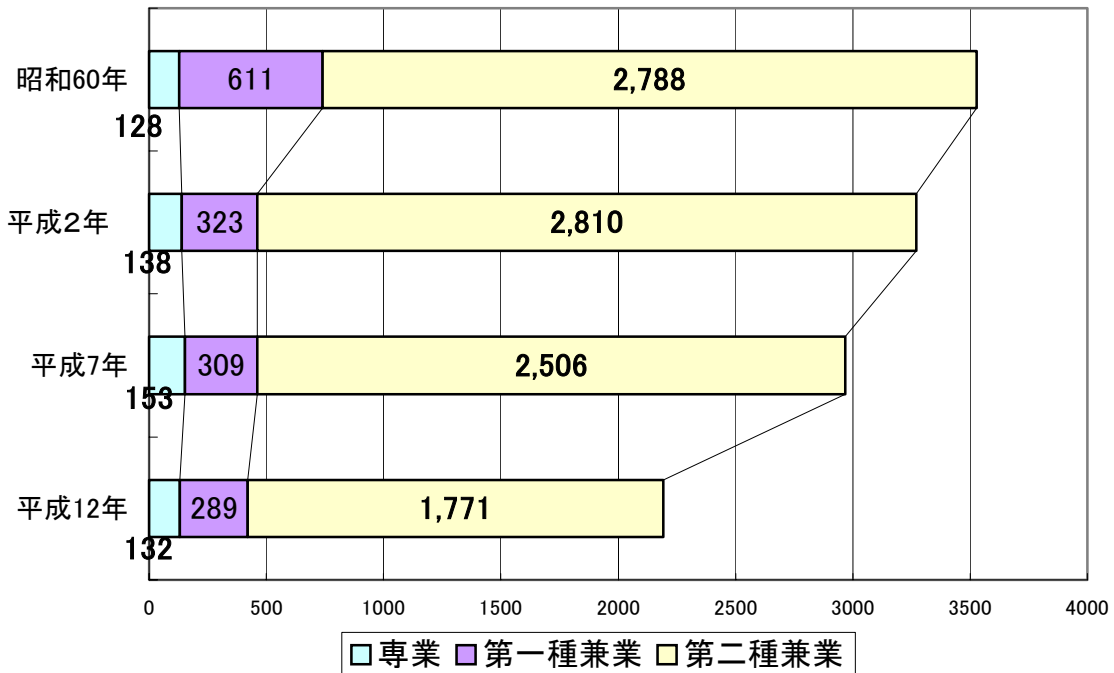
- ・本計画区域は、信濃川中流域の中心都市の一つとして昭和29年に市制を敷き、その後順調な地域発展を遂げ、一時的（昭和55年）は人口4万5千人を数えるまでに至ったが、近年人口減少に転じ、人口微増となっている新潟市や長岡市と比べて、また新潟県全域と比較しても人口減傾向が顕著となっており、地域活力の低下が憂慮される事態となっている。

小千谷市及び周辺市、新潟県との人口比較表（平成12年国勢調査）

地域	平成12年人口	平成7年人口	世帯数	平成7年～12年の人口増減	
小千谷市	41,641	42,494	12,266	-853	-2.0
新潟市	501,378	494,769	195,076	6,609	1.3
長岡市	193,414	190,470	66,662	2,944	1.5
新潟県	2,475,724	2,488,364	795,597	-12,640	-0.5

- ・本計画区域の地域活力減退傾向は、本区域の主産業のひとつである農業の主要指標たる農家数および経営耕地面積の推移にも如実に表れている。

専兼業別農家戸数グラフ（平成12年農林業センサス）



耕種別経営耕地面積表（平成 12 年農林業センサス 単位：a）

区分		総面積	田	樹園地			畑	
				計	果樹園	桑園		その他
昭和 60 年	実数	333,604	283,013	1,742	357	1,355	30	48,849
	構成比	100%	84.8%	0.5%	0.1%	0.4%	0.0%	14.6%
平成 2 年	実数	310,354	268,134	350	108	242	-	41,870
	構成比	100%	86.4%	0.1%	0.0%	0.1%	-	13.5%
平成 7 年	実数	296,035	257,887	388	313	70	5	37,760
	構成比	100%	87.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	12.8%
平成 12 年	実数	282,312	249,101	449	322	-	127	32,762
	構成比	100%	88.2%	0.2%	0.1%	-	0.0%	11.6%

- ・このような農業衰退傾向が本計画区域内の遊休農地の増大となって現出しており、平成 12 年度の遊休農地実態調査においては 145ha の遊休農地が確認された。

小千谷市の遊休農地の現状（平成 12 年度遊休農地実態調査 単位 ha）

地目	遊休農地面積	圃場整備		日照条件		活用可能性		
		整備済	未整備	良	不良	即可能	可能	その他
合計	145	21	123	88	57	96	45	3
田	84	9	74	34	50	41	39	3
畑	61	12	49	54	7	55	6	0

- ・本計画区域内の遊休農地を将来に亘って農業内部だけで有効に利活用することは困難であり、遊休農地率が 5% 台と比較的低レベルにある今から、今後加速化することが予測される高齢農家や条件不利地区における耕作放棄や不作付による農地利用率の低下に備えて、遊休農地利活用の新たな仕組みや体制を整備していくことが急務と思われる。
- ・そこで、本特別区域計画により株式会社や NPO 法人等の農業参入の途を拓き、遊休農地の有効な利活用を基盤とした農都共生型の活力ある地域づくり 農都共生特区 に取り組んでいくこととする。
- ・小千谷市では、平成 14 年度に「農村振興基本計画」を策定し、この基本計画に基づき平成 16 年度より具体的整備事業の実施に移る予定である。本特別区域計画は、これらの事業との緊密な連動を図りつつ実行していくこととしたい。