

構造改革特別区域計画

1. 構造改革特別区域計画の作成主体の名称

奈良県・大和高田市

2. 構造改革特別区域の名称

大和高田農地活用・新規就農支援特区

3. 構造改革特別区域の範囲

大和高田市全域

4. 構造改革特別区域の特性

(1) 区域の自然的、社会的条件

奈良県は、わが国のほぼ中央部、紀伊半島の中心に位置する内陸県である。県域は大和平野地域、大和高原地域、五條・吉野地域の3つに区分され、それぞれ異なる地域特性を有している。中でも大和平野地域は、大阪大都市圏の一部として都市化が急速に進展し、郊外住宅地を中心に多くの都市住民が居住し、農村集落においても都市住民との混住化と同時に兼業化が進んでいる。

大和高田市は大和平野地域の西南部に位置し、面積は約1,648haである。北部に位置する標高70～80mの馬見丘陵のほかはほぼ平坦な地形であり、市域を南北に流れる高田川と葛城川に挟まれた地域を中心に都市が形成され、古くから交通の要衝として栄え、奈良県の中南部地域の経済・文化・行政の中心として発展してきた。近鉄大阪線、南大阪線、JR和歌山線、桜井線の鉄道と、国道24号線、165号線をはじめとした道路網が整備されており、大阪大都市圏への良好な交通条件を生かして、昭和40年代以降、住宅地等の開発が盛んに行われて人口が増加した。近年は人口もほぼ横這いで推移し、国勢調査によると平成12年現在は73,668人となっている。一方65歳以上の高齢者の人口は平成12年現在で10,688人と、総人口の約15%であり、全国的な少子高齢化に伴い、今後も高齢化率は上昇すると予測される。

(2) 区域における農業の特色

奈良県では、京阪神の大きな食料消費地に隣接するという立地条件を生かし、比較的集約的な収益性の高い農業生産が営まれている。特に大和平野地域では、降水量が少ない上、周囲の山地が浅く集水区域が狭いため河川流量が乏しく、干ばつに見舞われやすいことから、古来、用水源確保を目的としたため池が各地に造られてきた。また、田畑輪換により、水田を利用した野菜生産など商品作物の栽培が盛んに行われてきた。そのような歴史を背景に、現在でも施設を利用した野菜や花き等の生産がさかんに行われている。

本市では、経営耕地面積は約362haあり、そのうち約90%が水田である。農家1戸あ

たりの平均耕作面積は零細（44a）であり、多くが兼業化、高齢化している。

そのような中、都市近郊という立地条件と、高田川及び葛城川流域の肥沃な砂質土壌を活かして、鮮度を要求される軟弱野菜の栽培が行われている。市では、キクナ、コマツナ、シロナ、ハウレンソウ、ネギの5品目を「大和高田の特産野菜」としてブランド化し、品種改良と販売促進に努めており、それら軟弱野菜の栽培農家約40戸がJA高田支店軟弱野菜部会を組織し、集約的な農業経営の展開で高い農業収益をあげている。

また、都市的な利便性から、都市住民に農業体験の機会を提供する都市農村交流も期待できる区域である。

しかしその一方、都市化の影響等で第1次産業就業者が減少傾向にある（国勢調査）。また、農業就業人口における高齢化率（65歳以上）も、平成2年の約34%から平成12年には約46%と、10年間で約12%増加しており（世界農林業センサス）、今や農業就業人口の約半数が高齢者となっている。今後、少子高齢化の影響で、ますます高齢化が進行し、担い手不足が深刻になることが予想される。

加えて、世界農林業センサスによると、経営耕地面積が平成7年の約409haから5年間で約47ha減少する中で、遊休農地が増加しつつあり、平成12年には約16ha（5年間で約7ha増加）、遊休農地率は約4%（5年間で約2%上昇）となっている。

遊休農地の増加原因としては、担い手の減少と高齢化のほか、農地の資産的保有意識が高く、農地の流動化が進んでいないことなどが考えられる。農業者の高齢化の進行による担い手不足を考慮に入れると、遊休農地は今後ますます増加することが懸念されている。また、それは集団的優良農地や幹線沿道にも散見され、農業上の観点のみならず景観上も大きな課題となっている。

そこで、市では「大和高田市遊休農地活用協議会」を設置し、農林部局だけでなく、都市計画部局、環境対策部局等と連携して各種施策を実施している。

特に、担い手不足に対応するため、認定農業者を構成員とする作業受託組織を育成するなど、農作業受託システムの整備を図っている。また、新規参入者の就農を可能にするシステムを構築するため、関係機関、団体、農業者等で組織する「担い手確保協議会」を設立したほか、若手農業者が自らの農業経営の改善を目的にしつつ、新規就農希望者の技術研修を実施する役割を担う「担い手営農研究会」を立ち上げ、活動を行いつつある。この研修においては、新規就農者を農家の農作業補助員として受け入れ、実地での研修を行うことにより新規就農者の技術習得を促すとともに、受け入れ農家自身の自己研鑽に資することを目的としている。

また、都市住民との交流を目的に、遊休農地を活用した景観形成作物の導入や、学童に農業体験の機会を提供するサツマイモの植え付け、掘り取り等のイベントを開催している。

5. 構造改革特別区域計画の意義

本市の農業は、高田川及び葛城川流域の肥沃な砂質土壌地域で軟弱野菜を中心とした企業的な農業経営が進んでいる一方で、大半を占める兼業農家は、水稻を中心に家族労働による自己完結型農業を行っており、高齢化等による担い手不足のため、遊休農地が今後拡大する懸念がある。

このような状況から、本市では、特産品である5品目の軟弱野菜経営に取り組む、認定農業者などの意欲的な担い手を育成し、雇用農業を進めるとともに、それらを補完する多様な担い手の育成並びに遊休農地の解消と発生防止が課題となっている。

遊休農地の解消と発生防止のためには、認定農業者(平成15年度末現在：21名)等への農地の利用集積が一つの有効な手段であるが、小規模農家及び兼業農家が多く、また専業農家も集約的な農業経営が主であるという本市の地域特性から、それだけでは不十分と考えられる。そのため、それに加え、小規模農家の規模拡大や新規就農希望の都市住民等の農業への参入を促進することで、多様な担い手の育成を進め、遊休農地の解消と発生防止を図る。

県では、平成10年度以降、新規就農希望者等を対象とした研修(プレファーマー養成講座(H10~H14)、新規就農者養成講座(H15~))を県農業大学校で実施し、担い手の育成を行っているが、その修了生が円滑に就農できる受け皿が必要とされている。また、市が平成16年度から取り組んでいる「担い手営農研究会」での技術研修についても、研修修了後の就農を円滑に進めるための仕組みづくりが必要となっている。

しかし、本市をはじめとする大和平野地域では、大都市への利便性等から土地の資産的価値が高く、農地の取得の際にも多額の費用が必要となり、それが規模拡大や新規就農の足かせの一つとなっている。

そこで、本計画に基づき、農地取得にかかる下限面積を緩和する規制の特例措置を導入し、規模拡大あるいは新規就農しやすい条件づくりを行うことで、前述の研修修了生等の中から、新たな担い手を確保し、遊休農地の解消と発生防止を図ることが可能になる。

また、地域住民・市が協働で進める、地域環境改善のための景観形成作物の導入や、都市住民に農業体験等の機会を提供する都市農村交流に向けた取り組みを、本特例措置の活用にあわせて実施することで、地域農業の持続的な発展を図る。

6. 構造改革特別区域計画の目標

将来に向けての本市農業の持続的な発展を図るため、以下の目標を掲げ、本特区計画の導入によりその達成をめざす。

地域農業をリードする経営能力に優れた農業者の育成と、農業の高度化に対応しうる意欲ある青年農業者の確保・育成を図る。特に本市の特産品である5品目の軟弱野菜の産地については、意欲の高い認定農業者や若手後継者がいる程度確保されているが、農地の権利取得後の下限面積を緩和することにより、小規模農家の規模拡大や新規就農を促進し、さらなる後継者の確保並びに本市の将来の農業を支える新たな中核的農家の育成を図る。そして、農地の利用調整の円滑な推進を目的に県が設立する「担い手バンクシステム」等の活用と相まって、農地の流動化等を促進し、遊休農地の解消と発生防止を図り、農地の保全有効活用を進める。また、中核的農家を補完する担い手として、遊休農地を活用した組織的な営農活動を行う組織経営体の育成を図るほか、雇用農業を成立させるパート雇用者確保に取り組み、そこで農業経験を積ませた上で新規就農への意識づけを図っていく。

こうした担い手の確保と流動化等の推進を通じて、本市での農業・農村の活性化を進

め、地域全体の活性化につなげていく。

本市での取組が所期の効果を得ることで、県内他地域への波及が期待される。

7. 構造改革特別区域計画の実施が構造改革特別区域に及ぼす経済的社会的効果

県農業大学校及び「担い手営農研究会」の研修を終了した者等のうち本特例措置により新規就農する者が年間1～2人程度、特例措置の導入後5年間で5～10人程度見込まれる。

新規就農はもとより、50a未満の経営規模の小規模農家による農地の取得が容易になることで、農地の流動化が進み、遊休農地の解消と発生防止に効果が期待できる。

新たな人材が加わることによって、遊休農地の解消や地域農業・農村の活性化に向けた地元農業者の意識改革が進み、特産物の作付け拡大等、生産意欲の向上につながり、地域の直売所等への地元農産物の出荷等の取り組みが活発化することにより、地域環境の改善、都市農村交流の促進と地域農業の活性化が図られる。

これらの取り組みを通じて、地域経済の活性化と、さらに地域全体の活性化に効果が期待できる。

8. 特定事業の名称

1006 農地の権利取得後の下限面積要件の特例設定基準の弾力化による農地の利用増進事業

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項

平成12年度に、県、市町村代表及び農業関係団体からなる「奈良県農地活用総合対策協議会」を設立し、各機関の連携による遊休農地の解消・発生防止に向けた取組を進めている。また、大和高田市を含む大和平野中南部（奈良県中部）の市町村、農業者・農業者団体の代表及び県からなる「中部地域農地活用協議会」並びに大和高田市役所関係課、JA、農作業受託組合、農業者の代表及び県からなる「大和高田市遊休農地解消対策協議会」において、それぞれ地域単位での取り組みを協議している。

Uターン就農等様々な担い手の確保を進めるために、新規参入者の就農システム構築を目的とした「担い手確保協議会」を立ち上げ、新規参入者の公募・人選を行い、それら新規参入者を「担い手営農研究会」で受け入れ、技術研修を実施する。

遊休農地の解消と発生防止を図るため、担い手を確保し、農地の流動化と農作業の受委託を円滑に進める仕組みとして「担い手バンクシステム」を県において創設する。地域での担い手情報と農地情報を登録し、農地の利用調整を進め、特区における規制緩和との相乗効果を狙う。

新規就農者を育成するために、奈良県農業大学校において「新規就農者養成講座」等各種研修を実施するほか、新規就農者等が営農を継続するために「ニューファーマー育成対策事業」等により、新規就農予定者等への支援を行う。

本市における遊休農地の利活用の方向等を決定する遊休農地活用計画の策定や、遊休農地の解消のための実践活動への支援を行う「遊休農地解消総合対策事業（国庫補助事業）」を実施する。

別紙 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の内容、実施主体及び開始の日並びに特定事業ごとの規制の特例措置の内容

1. 特定事業の内容

1006 農地の権利取得後の下限面積要件の特例設定基準の弾力化による農地の利用増進事業

2. 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

構造改革特別区域内で農地の権利を取得する者

3. 当該規制の特例措置の適用の開始の日

構造改革特別区域計画の認定の日

4. 特定事業の内容

永続的な農業経営の意志を有する者が、特区計画区域内で耕作を目的として農地を取得する場合、20アール以上の下限面積において農地の権利取得を認める、規制の特例措置を実施する。

5. 当該規制の特例措置の内容

世界農林業センサスによると、本市においては、総農家数が平成2年の1,101戸から平成12年の814戸と、10年間で287戸減少（約26%減）し、農業就業人口における高齢化率も、平成2年の約34%から平成12年現在で約46%と高齢化が進み（約12%増）、担い手が不足している。また、遊休農地は平成7年の約9haから平成12年現在で約16haと、5年間で約7ha増加し、経営耕地面積のうち約4%が遊休化している（5年間で約2%増）。少子高齢社会を迎え、今後も農業者の高齢化が一層進むことが予測されることから、現在から近い将来にかけて相当程度の遊休農地が発生することが懸念され、農地の有効利用について、早期から対策をとることが必要となっている。

そこで、下限面積要件を50アールから20アール以上に緩和することにより、現在の小規模農家の規模拡大や、郊外住宅地等に居住する都市住民等による農業への参入がしやすくなる環境を整え、新たな担い手を確保し、遊休農地の解消と発生防止を図る必要がある。この下限面積の根拠については、市農業委員会の意見を踏まえ、担い手育成という観点から、単に趣味的な農業にとどまらず、将来の安定した農業経営をめざすためには、20a程度の面積から農業経営を開始することが必要であると判断したものである。

本市においては、平成16年3月現在、稲作や露地野菜経営を行う21名の認定農業者がおり、これら農業者への集積がある程度図られている。しかし、本市では農業者の平均耕作面積が約44aと小さく、専業農家にあつては、施設野菜栽培等の集約的な農業経営

が主となっているため、個々の農家に利用集積される農地の面積には限界がある。また、市が平成15年度に市内農家を対象に実施したアンケート調査では、回答のあった農家のうち、約70%が現状維持、約14%が規模縮小、約13%が離農の意向を示しており、今後の利用集積のニーズは高くはないと考えられる。そのため、本特例措置の導入により、小規模な新規就農者が参入することで、認定農業者等への農地の利用集積ニーズとの競合が生じる恐れは極めて少なく、本市の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生じるおそれはないと認められる。

表1 農業就業者の状況

(単位:戸・人・人・%)

	平成2年度				平成12年度			
	総農家数	農業就業人口	65歳以上農業就業人口	65歳以上就業者率	総農家数	農業就業人口	65歳以上農業就業人口	65歳以上就業者率
大和高田市	1,101	769	264	34	814	740	344	46

(注)農業就業人口は販売農家ベース。但し、平成2年度の65歳以上農業就業人口は、総農家ベースの年齢別人口データから換算。

表2 耕作放棄地面積率の状況

	平成7年度			平成12年度		
	経営耕地面積(ha)	耕作放棄地面積(ha)	耕作放棄地面積率(%)	経営耕地面積(ha)	耕作放棄地面積(ha)	耕作放棄地面積率(%)
大和高田市	409	9	2	362	16	4

(注)耕作放棄地面積率(%) = 耕作放棄地面積 / (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積) × 100