

## 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・広陵町

### 2. 構造改革特別区域の名称

元気でやさしい生きがい特区

### 3. 構造改革特別区域の範囲

広陵町全域

### 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。

広陵町は町域面積が約1,634ha、大和平野地域の中西部に位置し、地形はほぼ平坦である。町域には高田川、葛城川、曾我川などの一級河川が南北に流れ、北西部に位置する馬見丘陵には、豊かな自然環境を活かした「馬見丘陵公園」が整備されている。

交通条件としては、鉄道（近鉄田原本線）が町北部を通過するほか、県道大和高田斑鳩線、都市計画道路中和幹線をはじめとした道路網が整備されている。また、近鉄大阪線が付近を通過する町西部丘陵地帯において、昭和50年代後半以降、住宅都市整備公団（現 独立行政法人都市再生機構）や民間企業等により、郊外住宅地の大規模開発が盛んに行われ、急速に人口が増加している。平成12年の国勢調査によれば、人口は31,444人である。一方65歳以上の高齢者の人口は平成12年現在で総人口の約13%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。

本町の郊外住宅地には、大阪府等県外に通勤する都市住民が数多く居住し、特にこれらの住民のうちいわゆる団塊の世代が、近い将来に一斉に定年退職期を迎え、高齢者として地域にあふれることが予測されている。そしてこれらの人々が、その地域において「生きがい」をもって老後を過ごせる環境づくりが必要となっている。

#### (2) 区域における農業の特色

奈良県農業は、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。

広陵町では、経営耕地面積は約456haあり、そのうち約89%が水田である。農家1戸当たりの平均耕作面積は零細（約52a）である。特に、町中央部から西部にかけては都市化の進展により混住化が進み、担い手の兼業化と高齢化が進展している。一方、区域東部においては、恵まれた土地基盤と、都市近郊の条件を活かして野菜（ナス・軟弱野菜等）の栽培が行われ、専門的で集約的な農業経営の展開で高い農業収益をあげている。特に、エコファーマーの認定を受けた44名の農業者が、化学肥料や化学農薬の使用を削減した、持続性の高い生産方式の導入を積極的に行っている。ほかにも、集落営農をめざし、集団麦作による土地利用型農業を行っている集落もあるが、麦作部分のみの共同化に留まっており、水稻栽培を含めた集落営農の取り組みには至っていない現状である。

近年、都市化の影響等により、第2次、第3次産業就業者が増加する一方で、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）が平成2年の約37%から平成12年には約46%と、10年間で約9%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、人口全体の少子高齢化の影響で、農業者の高齢化もますます進行し、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527haから5年間で約71ha減少する中で、遊休農地は増加しており、平成12年には約14ha（5年間で約9ha増加）、遊休農地率は約3%（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、農業者の高齢化の進行による担い手不足を考慮すれば、遊休農地は今後もますます増加することが懸念される。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。

本町では、今後の担い手不足に対応するため、農作業の受託グループ等の組織経営体の育成を図り、耕作ができなくなった農家の農作業を受託する体制整備を進めているほか、町西部の郊外住宅地などに居住する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、都市住民を対象とした農業体験の機会の提供等の取り組みを行っている。

## 5．構造改革特別区域計画の意義

### （1）区域における課題

広陵町では、東部で専門的な野菜栽培が行われている一方、大半を占める兼業農家は、水稻を中心とした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、本町では、野菜経営に取り組む意欲的な担い手である中核的農家を育成し、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。

本町においては、認定農業者数がごく僅か（平成15年度末現在：2人）なことから、認定農業者等への農地の利用集積だけでは、遊休農地の解消と発生防止を図ることはできない。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るほか、農地を市民農園として都市住民等に提供し、農家だけでなく、非農家をもまきこんで遊休農地の解消と発生防止を図ることが必要である。

## （２）下限面積緩和による担い手育成の条件づくり

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。

しかし、本町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。

## （３）市民農園を通じた「生きがいづくり」と農村集落の活性化

今後一斉に高齢化を迎える団塊の世代の都市住民のなかには、家庭菜園のような小規模農園で自家消費の野菜等を栽培しながら老後を過ごしたいとのニーズを持つ者が少なからずいると思われる。そこで、そのようなニーズに対応するものとして市民農園を整備・活用することで、これら都市住民の「生きがいづくり」に役立てることが可能になる。また、本格的に農業に参入したいという新規就農希望者にとっては、市民農園の利用が営農技術の向上のために役立つ。一方、農村集落の側にも、都市住民との交流により集落の活性化を進めたいとの声があることを踏まえ、集落の農業者等が集落内の遊休農地等を活用した市民農園を開設し、都市住民等に貸し付けることを可能にすることで、それらのニーズに応えていく。このため、地方公共団体及び農業協同組合以外の者による市民農園の開設を可能にする、特定農地貸付法及び市民農園整備法の特例措置を導入する。

このように、特例措置の導入による市民農園の開設には、高齢者の「生きがい」づくりといった高齢者対策の観点だけでなく、利用者である都市住民と所有者である農業者とが一体になった農地保全への取り組み、都市農村交流を通じた集落の活性化の観点からも意義がある。

また、地域住民・町が協働で進める、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、これらの特例措置にあわせて実施することにより、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

### (1) 農業後継者の確保と中核的農家の育成

将来に向けての本町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、本町に特産品である野菜（ナス・軟弱野菜）の産地については、44名のエコファーマーをはじめとした意欲の高い農業者が確保されているが、それら担い手の高齢化が急激に進みつつあり、後継者の確保も期待しづらい状況にある。そのため、農地の権利取得後の下限面積要件を緩和することにより、新規就農や小規模農家の規模拡大を促進し、後継者の確保を図り、本町の将来の農業を支える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集落営農組織等の組織経営体の育成を図るとともに、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。

### (2) 都市住民と連携した農地保全と農業農村の活性化

集落の農業者等による自主的な市民農園の開設と、多くの都市住民等による利用を促進し、都市住民等の「生きがづくり」を図り、地域農業への理解と農地の保全の必要性への理解を醸成する。また、市民農園利用者のうち将来に新規就農を希望する者には、県農業大学校の「新規就農者養成講座」等の活用と相まって、その技術向上を促進するものとする。さらに、市民農園の開設にあわせ、農産物直売所の設置運営を促進し、都市住民との交流を深めながら、地元農作物の品質の良さをPRし、ブランド価値の向上を図ると同時に、そこに新規就農者が農産物を出荷することで「出荷するよこび」を感じてもらい、営農意欲の向上を図る。

担い手の確保、流動化の推進にあわせ、非農家である都市住民が市民農園を通じて積極的に農地の保全活動に参加することで、本町での農業・農村の活性化を進め、地域全体の活性化につなげていく。

本町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

県農業大学校の研修修了生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、農業者等が自主的に設置する市民農園が年間1箇所程度、特例措置の導入後5年間で5箇所程度見込まれる。

小規模農家の規模拡大と新規就農者の参入が可能になることにより、農地の流動化が進み、耕作者のいない農地等を市民農園として活用することで、遊休農地の解消と発生防止に効果が期待できる。

新たな人材が加わり、都市住民と連携した農地の保全活動が活発化することで、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、野菜の作付け拡大等、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、さらには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

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

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、県及び市町村代表、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、広陵町を含む大和平野中南部（奈良県中部）の市町村、農業者・農業者団体の代表および県からなる「中部地域農地活用協議会」において地域単位での取り組みを協議している。

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。

**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

1 0 0 2 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特定農地貸付により市民農園を開設しようとする者

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

都市住民との交流により農村集落を活性化することを目的に、広陵町内で農地を所有する者または市民農園の開設を目的に広陵町から農地を借り入れる者が、広陵町と事業実施協定を締結して市民農園を開設しようとする場合、特定農地貸付による市民農園開設を認める、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、本町においては、総農家数が平成2年の991戸から平成12年には872戸と、10年間で119戸減少し（約12%減）、農業就業人口における高齢化率も、平成2年の約37%から平成12年現在で約46%と高齢化が進み（約9%増）、担い手が不足している。また、遊休農地は平成7年の約5haから平成12年現在では約14haと、5年間で約9ha増加し、経営耕地面積のうち約3%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予測され、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、規制の特例措置により、市民農園の開設主体を拡大することで、郊外住宅地等に居住する都市住民等が市民農園の利用という形で農地の保全・管理活動に参加できる環境を整えることで、遊休農地の解消と発生防止を図り、農地の有効利用を進める。

**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、広陵町内で耕作を目的として農地を取得する場合、10アール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、本町においては、総農家数が平成2年の991戸から平成12年には872戸と、10年間で119戸減少し（約12%減）、農業就業人口における高齢化率も、平成2年の約37%から平成12年現在で約46%と高齢化が進み（約9%増）、担い手が不足している。また、遊休農地は平成7年の約5haから平成12年現在では約14haと、5年間で約9ha増加し、経営耕地面積のうち約3%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予測され、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、農地取得の際の下限面積要件を50アールから10アール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、農業委員会での検討を踏まえ、より多くの新規就農者を受け入れることを可能にするため、特例措置に定める最も低い下限面積である10アールを採用するものである。

本町においては認定農業者が2名と、ごく僅かであること、また、販売農家に占める兼業農家率が約90%と兼業農家が多く、専業農家等は施設野菜等の集約的農業を主としていることから、今後の農地の利用集積ニーズは低いと考えられる。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、認定農業者等による農地の利用集積ニーズとの競合が生じるおそれは極めて少なく、本町の農地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
広陵町	991	766	286	37	872	838	389	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(%)
広陵町	527	5	1	456	14	3

(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