

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

山形県遊佐町

2 構造改革特別区域の名称

食料自給率向上特区

3 構造改革特別区域の範囲

遊佐町全域

4 構造改革特別区域の特性

(1) 遊佐町の地域特性

遊佐町は、山形県の北部に広がる庄内平野の北端に位置し、東は東北の秀峰鳥海山をいただき、西は日本海に面する豊かな自然に囲まれた町で、総面積は、208.41km²で21.4%を耕地が占める。町内を11本の河川が貫流し水源に恵まれている。多雨多湿の海洋性気候である。

こうした好条件を活かし早くから良質米産地として消費者との米の産直運動を行っている。また、生産者と消費者との「お互いに顔の見える」関係が発展して、水稻生産に重要な水質保全のための石けん運動などに波及し、平成2年には「月光川の清流を守る基本条例」を制定するに至っている。こうした背景から、遊佐町では「環境基本計画」・「環境基本条例」・「新エネルギービジョン」等を策定し、環境保全に関する総合的な取り組みが展開されている。

(2) 遊佐町の農業特性

遊佐町は、肥沃で平坦な地形、豊富な水資源、適度な海からの季節風等、良質米産地としての条件が整っており、稲作を基幹作物とし、海岸砂丘を利用したメロン、大根等の野菜栽培、中山間部における養豚を中心とした畜産を活用した複合経営が展開されてきた。

農地全体の87%を占める水田を活用した米は、その生産量の約半分が産直提携している生活クラブ生協に出荷販売されている。その生産は約500戸の生産者で行われ、その組織である遊佐町共同開発米部会は消費者と数量・単価について調整している。

米以外では、土地利用型作物として、大豆約500haが生産されており、その生産は23の作業グループにより、ほとんどが集約されている。園芸については、砂丘地を中心としたJA畑作部会によって行われてきたが、近年産直施設を活用した生産グループによる、少量多品目の生産の取り組みも行われている。

しかし、依然として米依存型の農業生産構造が強く、兼業化・高齢化による生産基盤の弱体化への危惧が生じている。

遊佐町農業の課題は、稲作中心型の生産体制が続いてきたことにより、小規模兼業農家が全体の65%を占め、生産者の高齢化が進み、後継者のいない農家は約40%に上る点である。また、米単作農家が全体の73%を占めることから、農業生産基盤は弱く、米価の低迷による生産額の減少が農家経営に大きく影響してきている。これまで、ライスセンター3施設、カントリーエレベーター1施設が整備されており、一部に機械の共同利用も見られるが、共乾率は30%程度にとどまり水稻生産はほとんどが自己完結型となっている。

このため、機械設備の共同化による生産流通コストの低減を図るとともに、施設園芸による複合化を進め、担い手の育成、組織化による生産・経営基盤の安定を図る必要がある。

(3) 遊佐町における「共同開発米」の取り組み

遊佐町では、JA庄内みどり遊佐支店(旧遊佐町農協)が、首都圏の生活クラブ生協と昭和63(1988)年から「共同開発米」の生産に取り組んでいる。共同開発米とは、生産者(農協)と消費者(生協)が町の土壌・気象条件に適合した作期の違う複数品種の導入、農法・作業体系の確立、生産量、価格・食べ方などについて直接話し合い、生産、流通、販売を行っている米である。とくに、栽培基準を両者で取り決め、有機質肥料の投入や農薬使用回数を制限し、消費者ニーズを反映し地域環境に配慮した農法を行っている点が特徴的である

こうした取り組みは当初は取組面積24ha、集荷俵数2,273俵から始まったが、現在では共同開発米の「遊YOU米」で10万俵を超える規模となっている。また、共同開発米の作付面積は遊佐町の水稻作付面積の約半分を占めるほどとなり、地域農業全体にも影響している。

共同開発米価格は「生産者原価方式(一般サラリーマン並の労賃を基準として、環境保全費も加味の上、生産者と消費者が協議して値決めをする)」を採用し、市場価格に左右されない価格体系となっており、生産農家の手取りアップが実現している。

共同開発米を計画的・安定的に消費する仕組みとして年間登録制度(購入の意志がある生活クラブ組合員を登録して年間の取扱量を決定する)を採用しており、また、災害時の不作に備えて、生産者と消費者が互いに拠出して、災害救済基金を設置し、安心し

て生産に取り組める体制を構築している。

(4) 遊佐町の環境保全型農業への取り組み

「共同開発米」の生産は、JA庄内みどり共同開発米部会（平成4年発足、現在の部会員約500名弱）が担っており、消費者・生産者間の活発な交流活動をおこなっているが、交流会の実施により、生産者が「安全・安心」を求める消費者ニーズを敏感に把握できるようになったほか、産地のPRが行われ、米だけでなく、野菜など様々な農産物に取組みが拡大している。

そして、生協との関係は米の産直にとどまらず、水稻生産に不可欠な水を守るとの観点から合成洗剤使用を控えてせっけんを使う合成洗剤追放運動が定着するなど、環境保全意識が交流を通じて形成されてきた。このような中で、生協からの支援を受け、町民の生活用水と農業用水に用いられている河川の上流で操業を開始した水源近くのアルミ再処理工場の移転運動などに波及した。こうした運動が基となり平成2年には「月光川の清流を守る基本条例」が制定された。その後、平成10年度に「遊佐町環境基本計画」、平成12年度に「遊佐町地域新エネルギービジョン」、平成14年度に「遊佐町環境基本条例」を策定し総合的な環境施策の実施を図っている。

5 構造改革特別区域の意義

農業は、地域の中で多くの方が係わる意味で遊佐町の基幹産業であり、地域での経済事業として現在でもその重要性は大きい。しかし高齢化が進展し、農家人口に占める65歳以上の割合も、平成7年の約43.5%から平成12年には約52.5%と増加しており（世界農林業センサス）、農業生産人口の維持や後継者の確保は年々困難になってきている。

一方、水源保全や生物の多様性を保つ意味で、農業の多面的機能と言われる環境保全機能は、その重要性がますます高まっている。

日本の農地（田園）は水稻生産を行うことで保全されてきたもので、米の需要低下が耕作放棄地の拡大要因となっていることが考えられる。そこで、飼料用でも同じ水稻生産を行えば農地の保全策として有効であると考えられる。

しかし飼料用米は低価格であり、さらにその流通には従来の主食用米流通とは異なる流通体制が必要であることから従来の生産体制での継続的生産は難しいと考えられた。

そこで、構造改革特区による特例措置を活用、こうした課題解決に向けた取組を推進すべきと考えた。

農業生産法人以外の法人の農業経営への参入により、第一義的には、新たな担い手の確保や遊休農地の有効活用が考えられるが、当該計画では更に、生産者と流通・消費者が協働で進める飼料用米プロジェクトを推進することによって、農地の有効活用と保全、環境保全型農業の推進、国内の穀物自給率向上に寄与する取組を進めたいと考えている。

(1) 生産者と消費者による農地の有効活用、適正管理

遊佐町の専業農家は107戸で7.7%となっており、第二種兼業農家の割合は増え続け65%に及んでいる。このため、兼業化による労働力不足、農業従事者の高齢化の進展や転作の拡大などにより、遊休農地の増加といった課題を抱えている。

一方、農業農村の多面的機能への国民的関心は高く、より積極的に農業に関わりたいと考えている消費者も多い。

今後の食料生産や農地保全を考える上では生産者・流通業者・消費者の連携は必要不可欠である。連携を主体的に担うNPO法人等の組織が農業分野での活動領域を拡大できることは、農業における多面的機能や公益的役割における新たな担い手づくりと言えるものであり、遊休農地が懸念される農地の有効利用や、適正管理を可能にするものである。

(2) 環境保全型農業の推進

飼料用米を配合飼料へ添加しそれを養豚事業者が豚に与え、豚から出た糞尿を堆肥として農地に還元することで、家畜糞尿処理問題と農地への化学物質の投入を減らす健全な土づくりを行うことが出来る。

(3) 国内の穀物自給率の向上

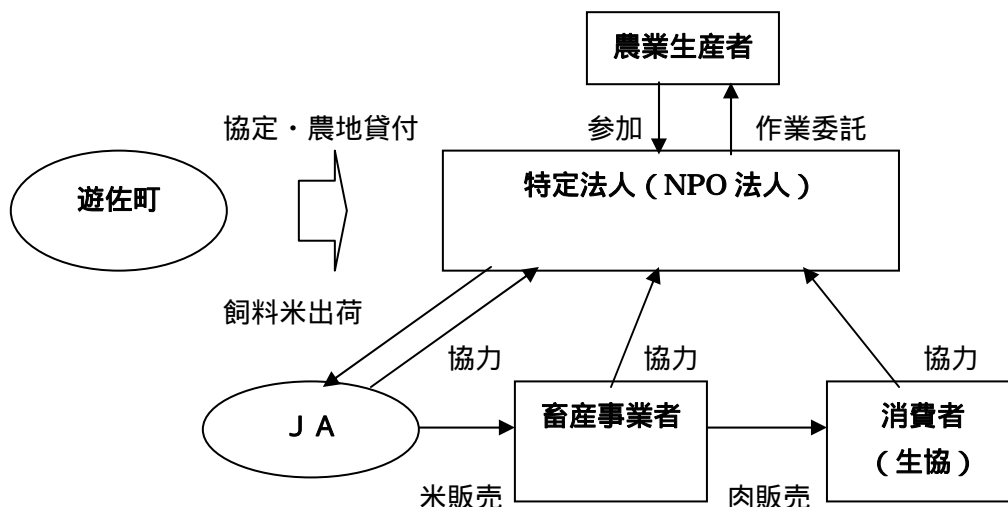
現在日本の豚・鶏の餌となる飼料はほとんどを輸入に依存している状況にある。しかし中国を始めとするアジアの国々での穀物需要の高まりが懸念されるなか、日本国内の食料自給率が大きな議論となっている。飼料用米による豚・鶏への配合飼料の部分的利用により穀物自給率の向上がはかれることとなる。

6 構造改革特別区域の目標

(1) 遊休農地の有効利用による生産拡大

遊佐町における農業後継者の有無についての調査(平成15年3月)では、現在後継者のいない農家は40%近く存在しており、農業者の高齢化や担い手不足が進展しているといえる。これら後継者のいない農地は地域の中で担い手へと集約される方向に誘導されると考えられる。しかし、その中でも耕作条件の不利な農地については、遊休農地になってしまう可能性が憂慮される。このため、NPO法人等による農業参入の推進等によって新たな担い手の確保を図り、多面的機能を持つ農地の保全と美しい農村景観の維持保全を図る。

(2) 飼料用米栽培を行う NPO 法人の参画支援



飼料用米生産は採算が取れず継続的な生産が難しいとされているが、NPO 法人等が農業参画することで、不耕作地等を活用し、低コスト実現のための栽培実験に取り組む。生産費については、生産者・流通業者・畜産事業者・消費者のそれぞれの負担により賄うことによって、実験の継続的な体制の実現を目指す。この支援を通じて生産者の農業収入の確保と担い手の農地での飼料用米生産を推進するだけでなく、消費者の農業生産への関わりを促進する。

また、農業経営における担い手や生産組織の安定化、流通・商品開発等多岐にわたる取り組みを消費者ニーズに合った形で取り組むことが可能となり、営農集団の法人化の推進にも寄与する。

(3) 消費者の参画連携促進の支援

消費者が NPO 法人等の農業生産に参画し飼料用米生産に携わることにより、定期的な農業への関与が促進されることが考えられる。生活クラブ生協は首都圏を中心とした消費者生協であることから、定期的な都市農村交流を支援し、これまでの生産者と消費者との交流をさらに深めることを目指す。

7 構造改革特別区域計画の実施が構造改革特別区域に及ぼす経済的社会的効果

生産者・流通業者・消費者の連携を主体的に担う NPO 法人等の特定法人が農業分野での活動領域を拡大できることは、農業における多面的機能や公益的役割における新たな担い手づくりと言えるものであり、遊休化が懸念される農地の有効利用や、適正管理を可能にするもので、直接的には以下の経済的社会的効果が見込まれる。

	平成17年度		平成19年度
NPO 法人等による農業生産活動件数	1件	～	3件
農地の有効利用	1ha	～	5ha

上記の直接的効果に加えて、以下の波及的効果を見込むことができる。

(1) 国内穀物自給率の向上

遊佐町における取り組みの直接的効果はわずかなものであるが、こうした仕組みによる飼料用米の生産体制が全国的に整えば、主食用米消費減少による生産調整水田の有効活用による生産が可能になる。人口減少や食生活の変化により、主食用米の消費は今後とも低下し、全国の生産調整目標面積は、平成14年の101万ヘクタールから平成18年には112万ヘクタールへ約10万ヘクタール増加すると試算されている。これらの圃場での飼料用米生産で100万t規模の穀物自給生産が可能となり、国内の穀物自給率の向上が図られることとなる。

(2) 安全安心な国内農畜産物の普及

現在、豚・鶏のエサとして供給されている配合飼料のほとんどが輸入に依存している。輸入飼料については、BSE問題を始めとする安全面での課題や遺伝子組み換えを行った大豆やトウモロコシの使用について、消費者の関心が非常に高まっている。

今回の特区によるNPO法人等の農地運営により、国内での穀物生産体制が継続的に可能となれば、安全で安心な国内農畜産物の普及が推進され、消費者の日本農業への理解と信頼を高めることができる。

(3) 都市農村交流の拡大による地域振興

遊佐町は、「グリーンツーリズム推進計画」を策定し交流人口の増加を目指している。遊佐町には、中高年の登山ブームにより注目される鳥海山があり、生活クラブ生協とは、産地間交流事業として年間を通じた交流を実施している。

こうした来町者の農業生産への関与をより大きくすることにより、通過型から滞在型観光へ誘導でき、生産者と消費者の対話がより深まり、新たな商品開発や流通へと展開することが期待できる。

8 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

(1) 環境保全型農業の推進

飼料用米生産を軸として家畜堆肥の農地投入や生ごみの飼料化による家畜飼料添加を促進し、地域における物質循環を促進する。

(2) 農業の法人経営の推進

水稻を中心とした農業地域は、平成22年以降の米政策改革大綱の実施により大きく変革しなければならない。今後は効率的かつ継続的な農業構造を実現し、高齢化と担い手不足の課題を解決するために農業経営の法人化を促進し、安定的な経営体の実現を目指す。その実現に向けて必要な施設・機材などの整備を推進する。

(3) グリーンツーリズム事業の推進

グリーンツーリズムについては、これまで需用者（都市）側のニーズ把握が難しかったが、消費者が飼料用米の生産主体（NPO等）へと参画することにより、生協組合員を中心とした定期的な産地訪問が必要となる。「グリーンツーリズム推進計画」に基づき、農業生産のみによらず、自然体験や農家民泊等の都市農村交流を事業として推進する必要が生じると考えられる。子供たちを対象とした夏休みを中心としたプログラムや大人を中心とする田舎体験プログラムを推進する。

別紙

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事業

2 当該規則の特例措置を受けようとする者

貸付の主体：遊佐町

借受の主体：本特別区域内において事業所を有し、自ら農業を行おうとする農業生産法人以外の法人

3 当該規制の特例措置の適用の開始の日

本構造改革特別区域計画の認定を受けた日

4 特定事業の内容

遊佐町が農地所有者から借地した後、当該農地の耕作を行う法人に貸与する。

なお、遊佐町は、特定事業の実施により耕作を行う法人と構造改革特別区域法に基づく協定を結び、事業の円滑な実施を確保することとする。

5 当該規制の特例措置の内容

遊佐町の専業農家は107戸で7.7%となっており、第二種兼業農家の割合は増え続け65%に及んでおり、農家人口に占める65歳以上の割合も、平成7年の約43.5%から平成12年には約52.5%（世界農林業センサス）と増加してきている。このため、兼業化による労働力不足、農業従事者の高齢化の進展や転作の拡大などにより、遊休農地の増加といった課題を抱えている。

農家の経営する耕作面積は、平成7年の3599.8haから平成12年には3377.5ha（世界農林業センサス）と漸次減少傾向にある一方、耕作放棄地は100.1ha（平成12年世界農林業センサス）で経営耕作面積の2.9%を占めるに至っている。

また、米単作農家がほとんどで、米の需要低下による生産数量の下落は、農業経営に深刻な影響を与えるとともに町の農地保全についても大きく影響すると考えられる。

このように設定する特区内には現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地その他効率的に利用を図る必要がある農地が相当程度存在すると認められる。また、消費者の安全な食料供給への関心は高く、国内生産でもっとも低い飼料生産に対する要望も高い。しかし、現状の農業経営の中では、人的にも経済的にも新たに実験的な栽培取組を行う余裕は乏しい。そこで、町では、生産者及びJAに加え、これまで関係のあった消費者団体や畜産業者の協働による農業関与を進め、NPO法人などの農業参入を可能とする農地法の特例措置を講じる必要があると判断し、特定事業を導入することとする。

特例措置の導入により、NPO法人（当初参入特定法人）は、遊休農地を活用して実践可能な栽培農法の実験を行うことができる。主な実験テーマは継続的生産の可能な低コスト農法、多収栽培、畜産廃棄物の農地還元等であるが、町内農地で利用可能な技術として確立し、高収益性農業と農地保全対策の両立を実現できる体制を確立したい。

また、消費者が直接農業生産に携わることで、国内農業の現状や生産コスト等を意識できるなどの食育効果についても期待できる。

なお、参入できる法人の要件としては、当該法人に農業担当役員が1名以上おり、年間150日以上農業に従事すること。また、当該法人と町との間で協定を締結し、農業に必要となる土地は、町が農地所有者から借り受け、法人に貸し付ける方法によることとする。

	農家人口に占める 65歳以上の割合 (%)		経営耕地面積 (ha)		耕作放棄地の面積 (ha) ()は経営耕 地面積に占める割 合	
	遊佐町	山形県	遊佐町	山形県	遊佐町	山形県
H7 農業センサス	43.5	23.1	3599.8	116425	78.1 (2.1%)	2999
H12 世界農林業 センサス	52.5	27.1	3377.5	111217	100.1 (2.9%)	4218

(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