

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・香芝市

2. 構造改革特別区域の名称

香芝市農地利活用支援特区

3. 構造改革特別区域の範囲

香芝市全域

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。なかでも、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。

香芝市は、大和平野地域の西部に位置し、大阪府と境を接しており、面積は約2,423haである。市の西部には金剛生駒紀泉国定公園をはじめとする丘陵地と東部には平地が広がっている。また、近鉄大阪線、南大阪線、JR和歌山線の鉄道と、西名阪自動車道をはじめとした道路が整備され、良好な交通条件を生かして、昭和40年代以降、郊外住宅地等の大規模開発が盛んに行われ、急速に人口が増加し、豊かな緑を背景に「田園住宅都市」として発展してきた。

平成12年現在の人口は63,487人、世帯数20,128世帯(国勢調査)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、本市においても高齢化は緩やかながら進んでいる。今後、本格的な少子高齢化を迎えることから、高齢化率は更に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、比較的労働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に乏しく、干ばつに見舞われやすいことから、古来、農業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盛んに行われている。

香芝市では、経営耕地面積は約324ha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（32a）であり、専業農家率も約4%と低く、戸数の上で大多数を占める兼業農家（販売農家に占める兼業農家率：約91%〔平成12年世界農林業センサス〕）により、稲作主体の農業が行われている。また、市内に多く居住する都市住民等を対象に、朝市・直売所を活用した、都市農村交流型の農業が定着しつつあり、遊休農地を活用した市民農園や菜花など景観形成作物の導入により、都市住民とのふれあいを目的とした多様な農業が展開されている。

しかし、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）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ポイント増加しており（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、農業者の高齢化がますます進行し、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2年の約373haから平成12年には約324haと10年間で約49ha減少するなかで、耕作放棄地が増加しつつあり、平成12年には約19ha（10年間で約5ha増加）耕作放棄地面積率は約6%（10年間で2ポイント上昇）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、そ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、それは集团的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、非農家の市民を対象に、研修農園における6ヶ月間の農業研修を実施し、農業ボランティアの育成に努め、それらボランティアと市内の農業者が遊休農地に菜花を作付け、良好な田園景観形成を図る取組みを実施している。また、都市住民を対象とした都市農村交流

イベントや子どもを対象とした農産物収穫体験の提供などの取組みを行っている。

5. 構造改革特別区域計画の意義

前述のように大半を占める兼業農家が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、今後遊休農地が拡大する懸念がある。

中核的農家への農地の利用集積は遊休農地の解消と発生防止のための有効な手段の一つであるが、小規模農家及び兼業農家が多い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、それにあわせて、小規模農家の規模拡大や新規就農を促進することで担い手の育成を進め、遊休農地の解消と発生防止を図る。

また、本市では、朝市・直売所を運営している生産者組織が3つあり、都市住民を対象に地場の新鮮な野菜等を供給しているところであるが、これらの組織強化を図るとともに、これらを補完する集落営農組織や新規就農者等の多様な担い手の育成が課題となっている。従って、本市の都市農業振興の観点からも、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が有効と考えられる。

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。

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、地域住民と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組みを、本特例措置の活用と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

将来に向けた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朝市・直売所の運営組織の拡大・強化と、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。現在、担い手の高齢化が急速に進みつつあり、後継者の確保も期待しづらい状況にあることから、農地の権利取得後の下限面積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、本市の朝市・直売所を支える生産者や将来の農業を支える中核的農家の育成を図る。

農地の利用調整の円滑な推進を目的に県が設立した「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、市の独自施策による研修農園や市民農園を活用して、都市住民等が農業経験を積むことで、新規就農への意欲を持つことができる環境づくりを図る。

多様な担い手による多種多様な野菜の小産地育成に取組み、消費者との信頼、連携のもとに安全・安心な農作物づくりを行い、朝市・直売所を活用した農地の保全と有効利用を図る。

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。

本市での取組み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、5年間で1～2haの遊休農地の解消が見込まれる。

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、地域の朝市・直売所等への地元農産物

の出荷等の取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。

これらの取組みを通じて、地域経済の活性化と、更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みを進めている。また、香芝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」において地域単位での取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」を県において平成16年12月に創設した。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。

都市農村交流による新たな農業の展開を図るため、多様な都市住民も参加した農業のビジョンづくり、ボランティアによる都市農業に対する支援の推進等ソフト事業の推進を行う「都市農業支援総合対策事業」を実施する。

香芝市では、都市と農村の混住化の進むなか、非農家の方に研修農園を開園することで、都市住民と農業による交流を図り、更に農業ボランティアを育成することにより、農業を通じて遊休農地の解消と緑豊かなまちづくりを推進する。

また、「香芝市花咲推進協議会」を設置し、関係部局及び商工・観光関係機関との連携で、遊休農地を中心に菜花を集団的に作付け、都市住民との交流を目的にイベントを開催する等、遊休農地の解消のための取組みを行っている。

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

持続的な農業経営の意志を有する者が、香芝市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1,065戸から平成12年の1,008戸と10年間で57戸減少(約6% 引減)している。農業就業人口は平成2年の549人から平成12年には648人に増加したものの、その高齢化率は、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% 引増)、かつ、平成12年の基幹的農業従事者数149人のうち115人(約77%)が65歳以上の高齢者であることから、近い将来には担い手が不足することが確実に予想される。また、耕作放棄地は平成2年の約14haから平成12年現在で約19haと、10年間で約5ha増加し、経営耕地面積のうち約6%が耕作放棄化している(10年間で約2% 引増)。少子高齢化社会を迎え、今後も農業者の高齢化が一層進むことが予想されることから、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、農地の有効活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アールに緩和することにより、現在の小規模農家の規模拡大や、就農意欲を持つ非農家の就農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。なお、この下限面積の根拠については、市農

業委員会での検討を踏まえ、安定した農業経営を目指すために必要な最低限の面積として、20アールが適当と判断したものである。

香芝市においては、現在認定農業者がいないこと、また、販売農家に占める兼業農家率が約91%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、中核的農家等による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恐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
香芝市	1,065	549	184	34	1,008	648	295	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2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(%)
香芝市	373	14	4	324	19	6

(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