

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・葛城市

2．構造改革特別区域の名称

葛城アグリチャレンジ特区

3．構造改革特別区域の範囲

葛城市の区域のうち市街化調整区域

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。

葛城市は、大和平野地域の南西部に位置する新庄町・當麻町が平成16年10月1日に合併して誕生した、奈良県で11番目の市である。市域面積は約3,373ha、市西部には金剛・葛城山系の山なみが連なり、そこから緩やかな山麓部とそれに続く平坦部が、東に向けて広がっている。市域内には、近鉄南大阪線・御所線、JR和歌山線の鉄道や、国道24号線、国道166号線、南阪奈道路をはじめとした道路網が整備され、昭和40年代以降、大阪大都市圏への良好な交通条件を生かして、郊外住宅地等の開発が行われ、人口は徐々に増加している。特に平成16年3月に市中心部と阪和自動車道とを結ぶ南阪奈道路が供用開始されたことにより、大都市圏への利便性が向上したことから、今後の一層の発展が期待されている。平成12年の人口は34,950人（国勢調査：新庄町と當麻町の合計。以下各データについても同じ）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16%であり、急速に高齢化が進んでいる。本格的な少子高齢社会を迎え、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。

葛城市では、経営耕地面積は約669haあり、そのうち約94%が水田である。そして、農家1戸あたりの平均耕作面積は零細（約49a）である。市中央部から東部の平坦地域で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んでいる。一方、市西部の県道御所香芝線（山麓線）沿いの丘陵地域では、恵まれた気象・土壌条件を生かし、生産量日本一の二輪ギクなど切り花（ほかに、チューリップ、トルコギキョウ等）生産や施設を利用した鉢花、野菜生産（夏秋ナス、ネギ、キュウリ等）のほか、酪農が専門的に行われ、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、乳製品をはじめとした農産物の加工など、農業体験の機会を都市住民に提供する都市農村交流の取組がみられるほか、地域の直売所を活用した地場野菜の生産・販売が、女性農業者や高齢農業者を含む多様な担い手によって取り組まれており、新しい都市型農業が定着している。

しかし、近年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が平成2年の約31%から平成12年には約47%と、10年間で約16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65歳以上の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2年の約753haから平成12年には約669haと、10年間で約84haが減少する中で、耕作放棄地は増加しつつあり、平成12年には約42ha（10年間で約16ha増）、耕作放棄地率は約6%（10年間で約3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。そして、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、担い手不足に対応するため、農作業受託グループ等の組織経営体を育成し、耕作ができなくなった農家の農作業を受託するシステムを整備しつつある。また、遊休農地にレンゲ・コスモス等景観形成作物を導入するなど、遊休農地の解消と発生防止に努めている。

5．構造改革特別区域計画の意義

葛城市の農業は、西部の県道御所香芝線（山麓線）沿いの丘陵地域で、切り花（輪ギク、チューリップ、トルコギキョウ等）、鉢花や野菜（夏秋ナス、ネギ、キュウリ等）の栽培や酪農が専門的に行われている一方、大半を占める兼業農家（販売農家に占める兼業農家率：約89%〔平成12年世界農林業センサス〕）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、今後遊休農地が拡大する懸念がある。

このような状況から、本市では、花き・野菜栽培及び酪農に取り組む、認定農業者等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：54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～H16〕、チャレンジファーマー養成研修〔H17～〕）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、これら研修修了生等の中から担い手を確保し、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組を、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

将来に向けた葛城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目指す。

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切り花、鉢花や野菜の産地及び酪農地域については、意欲の高い認定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、本市の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、農地の保全と有効活用を進める。

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む。更に、これらパート雇用者については、農業経験を積むことで、将来の新規就農につながることを期待される。

こうした担い手の確保と流動化等の促進を通じて、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。

そして、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0.5～1ha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、地域の直売所等への地元農産物の出荷等の取組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。

これらの取組を通じて、地域経済の活性化、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を進めている。また、葛城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ねらう。

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「チャレンジファーマー養成研修」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、新規就農者等への支援を行う。

新規就農者や小規模農家等を対象に、農業機械に係る投資費用の軽減を図ることによって、就農や規模拡大を促進するため、小型農業機械のレンタルを奈良県農業協同組合を通じて行う「農地リフレッシュ保全促進事業」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、葛城市内の市街化調整区域において耕作を目的として農地を取得する場合、10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1,492戸から平成12年の1,352戸と、10年間で140戸減少（約9[㊦]㊦ト減）し、農業就業人口は、平成2年の1,045人から平成12年には1,435人と若干増加したものの、その高齢化率は、平成2年の約31%から平成12年現在で約47%と高齢化が進み（10年間で約16[㊦]㊦ト増）、かつ、平成12年の基幹的農業従事者数563人のうち297人（約53%）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26haから平成12年現在で約42haと、10年間で約16ha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3[㊦]㊦ト増）。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、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。

本市においては、平成16年3月現在、稲作、露地野菜や花き栽培等の経営を行う54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49aと小さく、また、販売農家に占める兼業農家率が約89%と兼業農家が多く、専業農家にあつては、野菜や花き栽培等の集約的な農業経営が主であり、個々の中核的農家に利用集積される農地の面積には限界があることから、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って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
葛 城 市	1,492	1,405	439	31	1,352	1,435	676	47

(注) 農業就業人口は販売農家ベース。ただし、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(%)
葛 城 市	753	26	3	669	42	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