

# 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

長野県佐久市

## 2 構造改革特別区域の名称

コスモス街道ふるさと農園特区

## 3 構造改革特別区域の範囲

佐久市の区域の一部（旧内山村）

## 4 構造改革特別区域の特性

### （1）佐久市の概要

佐久市は、長野県の東部、県下4つの平の一つ佐久平の中央に位置し、北に浅間山を望み、南には八ヶ岳、蓼科山、東には妙義荒船佐久高原国定公園をもって群馬県と接し、西には北アルプスを望むことができる周囲を山に囲まれた高原都市である。

また、千曲川が滑津川、湯川などの支流を集め、市の中央部を南北に貫流し、水田を中心とした肥沃な耕地を形成している。

交通は、上信越自動車道の佐久I.Cの開通、北陸新幹線佐久平駅の開業、さらには、中部横断自動車道の建設が進行中であり、首都圏直結の交通利便が飛躍的に向上している。

当市の農業は、恵まれた水利と平坦な地形により稲作を基幹作物として、花き、果樹、野菜などの園芸作物と畜産が補完しているが、粗生産額は稲作主体であることから年々減少傾向にある。

また、農家数も5,142戸（農家率21.8%）となっており、この5年間に8%減少し、農業従事者の減少と高齢化・兼業化が進行している。

特に、営農条件の悪い中山間部の農地において、遊休荒廃農地が増加し、全経営耕地面積に占める割合は12.8%（2000年センサスA=440ha）となり、国、県平均を大きく上回っている。

### （2）内山地区の概要

内山地区は市の東部に位置し、佐久市唯一の振興山村地区に指定されていることからわかるように、両側を山に囲まれ、中央を流れる滑津川に沿って集落と狭隘な農地が点在する地形であることから、小規模農家が多く、市の中でも特に遊休荒廃化

(2000年センサスA=25ha、耕作放棄地率21.4%)が進んでいる。

当地区は、東西に国道254号が通り、群馬県境の内山トンネルを抜けると、沿線両側9kmに及ぶフラワーロード「コスモス街道」が続いている。

そんな沿道からは、行人岩や姫岩、屏風岩など奇岩怪石が3kmにわたって続く南画風の景色が広がる内山峡があり、江戸時代から大分県の耶馬溪と並ぶ天下の奇勝として知られてきた。

このような歴史と自然を背景としたコスモス街道は、地元老人クラブのボランティア活動に始まり現在にいたっており、この間地域の活性化を目的とした取り組みが認められ、内閣総理大臣をはじめ建設大臣や厚生大臣から表彰されるなど、本来の観光的な環境を活かした宣伝PRの結果、多くの観光客が訪れるようになった。

このボランティア活動により、見事なコスモスの花が多く市民に愛され、昭和56年には市花として制定された。昭和61年には、花と遊ぶ空間を提供するため、休耕田を利用して2,500㎡のコスモス広場を開設し、観光客とのふれあいを大切に考え、湯茶の接待所や野菜の即売などが行われた。また、ここでは昭和63年に第1回コスモスマつりが開催され、以降毎年行われ、平成8年には会場を現在の場所に移転し、4,300㎡と規模を拡大している。

また、このようなコスモスを通じた地域づくり活動が、ふれあいの輪となり、全国各地に新しいコスモス街道が生まれている。平成5年には、第1回コスモスサミットが佐久市で開催され、コスモスの花を象徴に制定している全国85の自治体の中から、北は北海道の標茶町より南は九州の小林市までの25の自治体が集結し盛会に行われた。

この他にも、この地区は妙義荒船佐久高原国定公園内にあり、一帯には4つの牧場が点在し、キャンプや動物とのふれあいなど様々な体験を通して大自然を満喫することができる。その一つである内山牧場は、高さ200mの断崖を見せる荒船山を眺めることができ、9月には3haのコスモス畑が広がる「大コスモス園」が彩りを添えている。これら豊かな自然環境は、この地区の観光事業を盛んにし、年間16万人～19万人の観光客が訪れている。

佐久高原内山峡観光客入り込み状況の推移

年度	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14
観光客数(人)	192,400	182,500	170,200	167,000	174,800	159,300	175,800
対前年比(%)	103.3	94.9	93.3	98.1	104.7	91.1	110.4

## 5 構造改革特別区域計画の意義

近年、食や農業・農村への関心が高まるなか、農業を通して安らぎを求める都市住民が増加し、なかでもラウベ(簡易宿泊施設)付の市民農園は人気を集めている。しかしながら、休憩施設や簡易宿泊施設等の施設整備には、管理や資金等において負担が過大

となるため、採算性に乏しく直接的な経済効果はあまり見込めないのが現状である。

そこで、既存する民宿や旅館の経営者が構造改革特別区域法第23条の特例措置を導入し、自ら市民農園を開設することによって、経営する宿泊施設を農園利用者の休憩・宿泊場所として有効活用でき、一定の集客の確保が可能となる。さらに、地区内に存在する遊休農地等を市民農園として有効活用することによって、農地の遊休荒廃化の防止が見込まれる。

また、この市民農園を拠点として、民宿や旅館の経営者と地域の農業関係者などが連携し、首都圏直結の交通利便やコスモス街道をはじめとする観光名所及び施設などの地域資源を十分活用した、観光農園でのりんご狩りや田植え・稲刈りなどの農業体験、山菜やキノコ採りなどの自然体験、地域住民と共同してコスモスなどの景観作物の植栽等、地域ならではの各種農村交流プログラムを展開することにより、地域全体の交流に発展させ活性化を図る。

この事業の成果は、農業と観光業など地域産業を組み合わせた事業展開を図ることにより地域が活性化し、そこから生まれる都市・農村交流によって、遊休農地の解消が図られ、さらには農業振興として、全国的な構造改革へと波及しうるものと期待される。

## 6 構造改革特別区域計画の目標

- (1) 内山地区への観光客は年間約18万人ありながら、宿泊客の増加へはなかなか結びついていかない現状にある。なかでも、コスモスが咲く9月には、約11万人の観光客があり、年間に内山峡を訪れる観光客の61%を占めている。また、県外からは年間約10万人の観光客が訪れ、コスモス街道としては既に、観光名所としての県外での知名度は高いと言える。

そこで、民宿・旅館等の施設（休憩、温泉、宿泊施設等）を活用した市民農園を開設し、農園利用者に郷土料理を提供するなど、心のこもった温かいもてなしを通じて交流を促進することで、シーズン客だけではなく年間を通じた固定客を確保する。

- (2) 今回整備する市民農園を交流の拠点と位置付け、首都圏直結の交通利便を持つ佐久市の特徴と、農業と農村の持つ多面的機能を十分生かした都市・農村交流を促進する。農業者と連携し農園利用者への基礎的な栽培技術の指導、農産物の調理・保存方法のアドバイス、地域農産物の販売、地元の伝統行事や祭りへの参加、交流イベント等、自然・歴史・文化・産業・人などの地域資源を十分に活用し、農園利用者との交流を通して農業と農村に対する都市住民の理解を深め、都市住民と地域住民による新たなコミュニティ形成を進めて、農村を活性化するための戦略拠点を目指す。

また、農園利用者による友人・知人への口コミ、りんごオーナーなどの交流事業への参加者や田舎暮らし体験事業による空農家住宅への移住者、コスモス街道を訪れる観光客へのPRや農業・農村体験イベントなど、交流人口の増加にともない市民農園の増設が見込まれる。

さらに、都市住民との交流を通じて地域資源を再発見することで、地域住民がそこで暮らす誇りと自身を取り戻すことができる。

- (3) 市民農園を拠点とした都市農村交流により、周辺の農地所有者やNPO法人など新たな実施主体の参入を目指し、平成20年には、市民農園の規模の拡大(0.5ha)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

### (1) 都市農村交流による地域の活性化

市民農園の開設と農村交流プログラムにより、農園利用者やその友人・知人などの都市住民と地域住民との交流による地域づくりが図られる。

さらに、都市・農村交流の進展にともない、新規参入者による市民農園の開設が拡大され、平成20年には、農園利用者200家族を見込むとともに、開設にともなう所得(利用料収入)についても2,000万円(農園200区画の宿泊施設及び農園の年間利用料)を見込むことができる。また、この事業により6,400人の交流人口の増加し、内山地区への入り込み観光客の増大を見込み、都市・農村交流の拠点の形成を図る。

- ・交流人口(平成20年見込み値)

直接利用者:1区画(1家族)2.5人×8回/年間×200区画(1ha)=4,000人

間接利用者:200家族(農園利用者)×1家族(3人)×2回/年間=1,200人

交流事業参加者:200家族×1家族(3人)×2回/年間=1,200人

交流も今までのように単に観光旅行者としての交流ではなく、農園利用者が民宿や旅館に滞在することで、季節の香りを織り込んだ郷土料理や温かいもてなし、地域住民との交流を通じて親睦が生まれ、持続的な交流が可能となり固定客の確保に結びつく。また、その情報が友人・知人へ口コミや、農業・農村体験イベントにより、りんごオーナーなどの交流事業の参加者や観光客などに、民宿や旅館のPRができ、平成20年には、現在の年間宿泊客約16,100家族から16,900家族の増加を見込むとともに、営業所得(宿泊及びイベント参加料金収入)2,400万円の増加を見込むことができる。

- ・直接利用客(農園利用者)200家族

- ・間接利用客 200家族×2=400家族

- ・交流事業参加者 200家族

} (600家族×2回/年間×20,000円  
=2,400万円)

### (2) 農地の多面的機能の維持

市民農園の開設の拡大(1ha)や、交流を通じて農園利用者や観光客への地元農産物の直売等による農産物の作付けの推進(1ha)、都市住民との共同の取り組みによ

るコスモスなど景観作物の植栽や、共同農園による蕎麦等の栽培（1ha）など、遊休農地(2000㍊)の25ha)の拡大を抑制し、かつ減少させることとし、平成20年には、3haの遊休農地の解消を見込む。

## 8 特定事業の名称

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

## 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

### ・都市農村交流推進事業

りんごのオーナー制度、米作り体験など都市住民と交流を進めている。

また、交流都市のイベントでの地元農産物の販売や、子供たちへの農産物収穫体験などを通じて交流を進めている。

これらの現在行っている交流事業を推進しつつ、その関係者への市民農園の利用促進をPRし、農園利用者の確保を図る。

### ・田舎暮らし体験事業

農山村集落への移住を考えている人に、空農家住宅の情報を提供し、移住に至るまで結びつけるシステムを、このたびスタートする。

当事業関係者への市民農園利用促進を図るとともに、市民農園利用者やりんごオーナー制度等の参加者へもPRし、都市農村交流を通して、田舎暮らしを求める都市住民の農村定住を促すことが可能である。

別 紙

## 1 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

## 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市民農園を開設する農地所有者

その他、地方公共団体及び農業協同組合以外の者で、佐久市から農地を借り受けて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を受けた日から

## 4 特定事業の内容

民宿や旅館等宿泊施設の経営者（5人）が、自己の所有する農地で、または、佐久市から農地を借り受けて、市民農園「コスモス街道ふるさと農園」を100区画（0.5ha）開設する。自らが経営する民宿や旅館を休憩・宿泊施設として活用し、農園利用者には、民宿・旅館に滞在し、ふるさとに帰ったようにのんびりくつろぎ、農作業を通じ、身も心もリフレッシュして鋭気と活力を養い都会へと帰ってもらおう。また、既存の施設を活用することで農園設備費の軽減を図る。

また、市民農園を拠点として、地域の農家を始めとする住民と連携し、農園利用者には農産物の栽培技術や栽培マニュアルの提供、地域農産物の販売、さらに都市住民のニーズにマッチした各種体験メニューを提供し、都市農村交流を促進し、民宿業、旅館業経営の安定化と、地域の活性化を図る。

さらに、友好・交流都市の住民、りんごオーナーなどの交流事業の参加者、田舎暮らし体験事業による空農家住宅への移住者、コスモス街道を訪れる観光客などへのPRにより、交流人口の増加を図り、新たに他産業からの農園開設者の参入を促し、平成20年には、合計200区画（1ha）の市民農園を開設し、都市・農村交流の促進を図る。

## 5 当該規制の特例措置の内容

内山地区は内山峡と呼ばれ、佐久市唯一の振興山村地区である。

両側を山に囲まれ、中央を流れる滑津川に沿って集落と狭隘な農地が点在する地形であることから、1筆ごとの農地面積は小さく、また、経営面積も少ない小規模農家が多

いため効率的な土地利用が難しい。

当該地区における耕作放棄地率は、平成7年には19.7%であったが、12年には21.4%と1.7ポイント増加しており、佐久市全体の12.8%（平成12年）と比較しても8.6ポイント上回っている。また、基幹的農業従事者については、平成7年には93人いたものが、12年には51人にまで減少している。その内65歳以上の者は、平成7年には64.5%であったが、12年には72.5%と8.0ポイント増加しており、佐久市の中でも特に遊休荒廃化・高齢化が進んでいることが認められる。

・耕作放棄地率

	1995農林業センサス	2000年農林業センサス
内山地区	19.7% (26ha)	21.4% (25ha)
佐久市	9.6% (350ha)	12.8% (440ha)
長野県	8.9%	10.9%
国	3.8%	5.1%

・経営耕地面積

(1戸当たり経営耕地面積)

	1995農林業センサス	2000年農林業センサス
内山地区	106ha (37a/戸)	93ha (36a/戸)
佐久市	3,250ha (58a/戸)	3,000ha (58a/戸)

・販売農家の専兼業別農家数

	1995農林業センサス	2000年農林業センサス
総農家	290戸	261戸
販売農家	156戸	126戸
専業農家	34戸	24戸

・農産物販売金額規模別農家数：販売額100万以上農家

	1995農林業センサス	2000年農林業センサス
内山地区	14戸	8戸
佐久市	1018戸	666戸

・基幹的農業従事者数

(内65歳以上)

	1995農林業センサス	2000年農林業センサス
内山地区	93人 (60人 64.5%)	51人 (37人 72.5%)
佐久市	3191人 (2016人 63.1%)	1923人 (1350人 70.2%)

一方、妙義荒船佐久高原国定公園内にあり、コスモス街道、内山峡の奇岩怪石、荒船山の断崖等大自然の景観がすばらしいことから、これら豊かな自然を活用した民宿・旅館経営等観光サービス業が盛んな地区である。

そこで今回、特区制度を活用し、民宿・旅館経営者が特定農地貸付け事業により、市民農園を開設し、地域の農業関係者などと連携し、都市農村交流を進めることにより、農地の遊休荒廃化の防止と、地域経済の活性化を図っていききたい。