

## 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

神戸市

### 2 構造改革特別区域の名称

人と自然との共生ゾーン特区

### 3 構造改革特別区域の範囲

神戸市北区及び西区の区域の一部（農業保全区域及び集落居住区域）

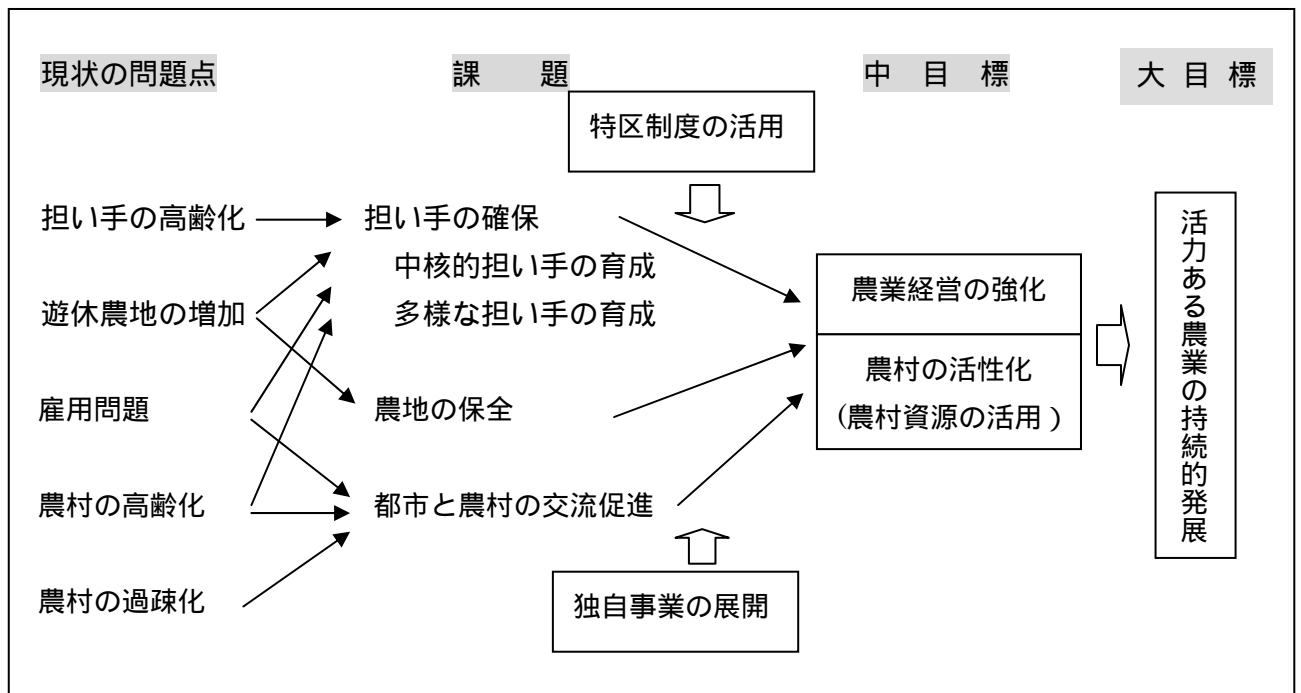
### 4 構造改革特別区域の特性

- (1) 神戸市は、市域面積が 55,000ha であり、海、山、農村など恵まれた自然環境と、都市の活気と暮らし、歴史・文化が共存し、温泉や酒蔵など多様な魅力に富んだ街である。
- (2) 神戸市の約 2/3 にあたる 35,000ha は市街化調整区域であり、そのうちの約 5,000ha が農地である。
- (3) 農地のほとんどが西北神に集中し、県下有数の農業地帯を形成している。
- (4) 地域農業の特色としては、都市近郊という立地条件の中で、鮮度を要求される園芸作物や観光農業など、多様な農業を展開している。中核的担い手と位置づけられる認定農業者は、軟弱野菜などの集約型の施設園芸に集中しており、高い生産性を誇り、高い収益を上げている。  
一方、戸数の上で大多数を占める兼業農家については、水稲作が中心であり、農地の保全という観点からは、中核的役割を担っている。
- (5) 都市的な利便性と豊かな自然などを合わせて享受でき、都市住民にも農業体験等が可能であり、都市と農村との交流推進に寄与できる環境である。

### 5 構造改革特別区域計画の意義

- (1) 本地域の農業は、施設農業が中心で、企業的な農業経営が進んでいる一方で、土地利用型の農業は依然として家族労働が主体となっており、高齢化等による担い手不足のため、耕作放棄地が拡大する懸念がある。また、都市近郊であるため、農地に対する開発圧が高い。

- (2) こうした状況の中で、本市では中心的な担い手である認定農業者を育成し、雇用農業を進めるとともに、それを補完する集落営農組織等の多様な担い手の育成を進めている。また、「人と自然との共生ゾーン条例」に基づき、条例による土地利用規制と住民が策定する里づくり計画を結びつけ、ゾーン指定による計画的な土地利用のコントロールのほか、地域住民と市が協働した、総合的な地域施策を進めている。
- (3) 本特区計画の実現によって、課題となっている農業の担い手の確保を進め、農業の活性化を進め、将来にわたって産業として成り立つ農業経営の強化をめざす。あわせて、市民と共に農村資源の有効活用を図り、地域間交流の促進による農村地域の活性化をめざす。
- (4) こうした特区の特例措置の積極的活用と、本市独自の農業振興施策、ことに平成8年に制定した「人と自然との共生ゾーン条例」に基づき、地域住民と市が協働で進める総合的な地域施策を結びつけることによって、農業振興と農村振興の新たな仕組みを構築する。こうした試みを通じて農林水産省が現在「食と農の再生プラン」として進める農業の構造改革の早期実現をめざし、本市にとどまらず全国的な農業の構造改革に結びつけていく。



## 6 構造改革特別区域計画の目標

### 神戸市農業の基本方向

「活力ある農業の持続的発展」を大目標として、その達成のため、以下の2点を中目標とし、本特区計画の導入により達成をめざす。

将来にわたっての産業として成り立つための「農業経営の強化」

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り、新規就農を促進し、かつ特定法人への農地貸付けの特例を活用し、あわせて市の独自施策として新規就農や雇用農業の推進を図ることで、農業の中核的な担い手である認定農業者（262 経営体：平成

15年4月現在)を補完する担い手として、組織経営体などの多様な担い手を育成する。

また、都市部市民の新規就農による農村部への人と資金の流入を促進し、あわせて人と自然との共生ゾーン条例に基づく各種施策の推進、具体的には里づくり協議会の設立、里づくり計画の推進・実践、ふるさと一誇事業などの市の独自施策による農業・農村の活性化を進めることで、農業経営を強化し、意欲ある経営体の育成を図る。

市民と進める「農村資源の有効活用」

農家民宿における簡易な消防用設備の特例を活かすなど、空き家・空き農舎や市内に900戸ある茅葺農家等の農村資源の有効活用を進め、あわせて、NPO法人等による市民農園の開設・運営を可能とし、また、市の独自施策による観光農園や体験農園、市民農園、地元農産物の直売所の設置、地域農業の拠点施設の設置などの都市と農村の交流を促進することで、農業・農村に対する理解を深めるとともに、人と自然が共生する農地等の多面的活用を図る。

## 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(特別区域全体)

### (1) 担い手の拡大による農業の活性化

都市部の人材の農業参入を促進し、雇用対策とするとともに、新たな資金・人材が農業・農村に注入され、農業・農村が活性化される。また、NPOのような組織経営体などの多様な農業の担い手を育成することにより、持続的な農業の展開を図り、遊休農地の拡大が防止される。

目 標：都市部からの新規就農者10名/年(19年度：40名)  
経済効果：36,000万円/年(40名×目標所得900万円/年)  
目標所得は、市が定めた農業経営基盤の強化に関する基本構想による

消費者、生産者の双方の視点を持つことができるNPOや、経営感覚に優れる株式会社等による農業経営、多様な担い手が確保され、遊休農地の解消・拡大防止を図るとともに、産業としての農業の裾野の拡大と活性化を図る。

目 標：特定法人による農業経営 10ha(目標19年度)  
経済効果：2,800万円/年(10ha×農業粗生産額28万円/10a)  
農業粗生産額は10aあたりの市平均額

### (2) 地域間交流の促進による農村地域の活性化

農家民宿等の滞在型施設の整備や市民農園運営主体の拡大による豊かな農村資源の活用により、地域間交流が促進され、市民生活が豊かになるとともに、農村地域が活性化される。

目	標：市民農園の開設・運営 6ha（目標 19 年度：純増）												
	農家民宿等の開設 10 施設（目標 19 年度：うち農家民宿 3 戸）												
交流人口	平成 13 年度実績 104,000 人 平成 19 年度目標 125,000 人												
内訳	<table border="1"> <tr> <td>観光農園</td> <td>72,900 人</td> <td>観光農園</td> <td>88,000 人</td> </tr> <tr> <td>市民農園等</td> <td>27,000</td> <td>市民農園等</td> <td>32,000</td> </tr> <tr> <td>体験農業等</td> <td>4,100</td> <td>体験農業等</td> <td>5,000</td> </tr> </table>	観光農園	72,900 人	観光農園	88,000 人	市民農園等	27,000	市民農園等	32,000	体験農業等	4,100	体験農業等	5,000
観光農園	72,900 人	観光農園	88,000 人										
市民農園等	27,000	市民農園等	32,000										
体験農業等	4,100	体験農業等	5,000										
	経済効果：2,100 万円 / 年（1,000 円 × 21,000 人）												

## 8 特定事業の名称

番号	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
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
407	農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業

## 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

特定事業に関連して神戸市・地元が独自に下記の事業を実施する

### 1 担い手の育成

#### 新規就農の推進

認定農業者等の熟練農業者の指導により、都市部市民を対象とした新規就農希望者研修事業を行い、農業に関する知識、栽培技術を習得を進めることにより、農外からの農業への新規参入のハードルを下げ、新たな農業の担い手の育成を図る。

#### 雇用農業の推進

家族労働中心である農業経営を意識改革し、兵庫六甲農業協同組合が運営する無料職業紹介所を活用・連携しながら、雇用農業を導入し企業的経営を進める。

### 2 人と自然との共生ゾーンの推進

市内の農業・農村地域を「人と自然との共生ゾーン」と位置づけ、秩序ある土地利用の計画的推進、農村景観の保全および形成、里づくり等を行うことにより、農業の振興や農村の活性化とあわせ、市民相互のふれあいをすすめ、自然と調和し、快適で魅力に

あふれた都市の実現を図る。

#### 里づくり協議会の設立と里づくり計画の策定推進

住民等を主体とした里づくり協議会の設立を支援し、住民の意向や地域の課題を整理した里づくり計画の策定を進めていく。

#### ふる里一誇事業の推進

里づくり計画の具体的な実践として、地域住民の多くが参加し、地域の特色を活かして取り組む事業を「ふる里一誇事業」として積極的に支援していく。

#### 都市と農村の交流促進

イチゴ狩やいも掘り等の観光農園や、体験農園、市民農園、地元農産物の直売所の設置、地域農業の拠点施設の設置などを行っている。

また、ヒマワリやレンゲ等の景観形成作物を活用した都市と農村の交流イベントの開催なども行っている。

<別紙 1 >

1 特定事業の名称

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け事業（1001）

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

特区内で農業を営もうとする農業生産法人以外の法人で、神戸市と事業の実施について協定を締結した法人（特定法人）

神戸市

3 当該規制の特例措置の適用の開始日

特区計画認定の日から

4 特定事業の内容

(1) 事業に関与する主体

神戸市、農地所有者、特定法人

(2) 事業対象区域

神戸市北区、西区の「人と自然との共生ゾーン区域」（農業保全区域及び集落居住区域）

(3) 事業の実施期間

特区計画認定の日から

(4) 事業により実現される行為

神戸市は、特定法人が農業を営むことを予定する農地を、農業者より借り受ける。

特定法人は事業実施に関する協定を神戸市と締結し、農業委員会の許可を受け神戸市より農地を借り受け、その農地において農業経営を行う。

当初、1.2ha 規模の推進モデル地区を設定し、将来的には、法人数は 5 法人、事業面積は 10ha を目標とする。

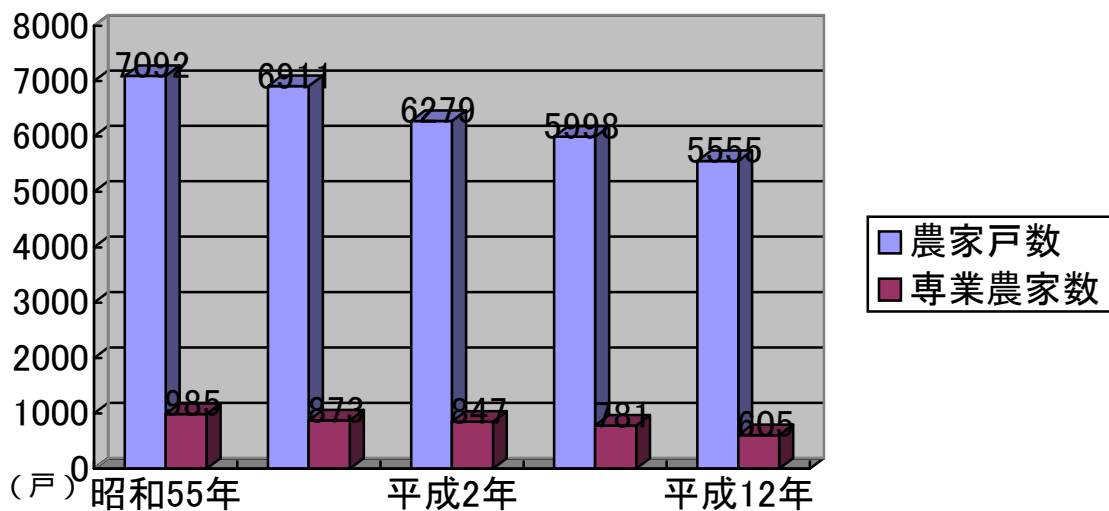
5 当該規制の特例措置の内容

(1) 農地の有効活用を図ることが必要な理由

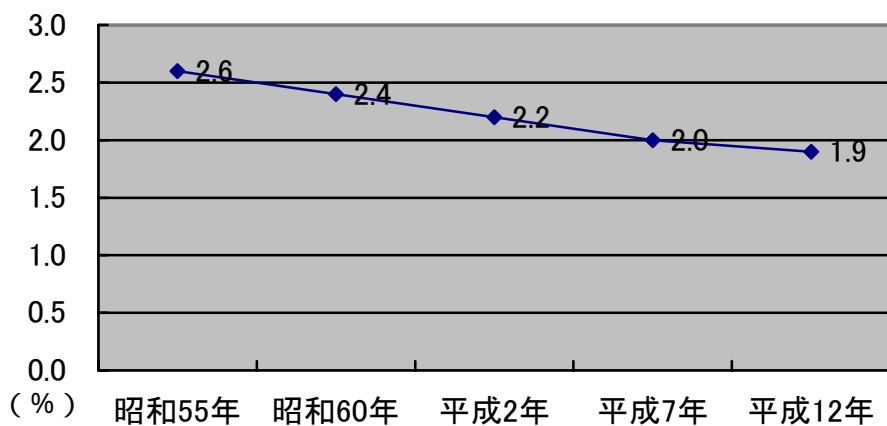
神戸市農業の中心的な担い手である認定農業者は、平成 15 年 4 月現在 262 経営体となっている。これは兵庫県下で最大の数字であるが、その中心は都市近郊の立地を活かした、軟弱野菜をはじめとする集約型の施設園芸農業であり、水稲などの土地利用型の認定農業者はそのうちのわずか 10 経営体程度である。そのため、担い手への農地の集積率も 16.6%と低い数

字にとどまっている。一方、認定農業者以外の大多数の農業者は兼業農家であり、農地の保全という観点からは、中心的な役割を果たしてきたが、近年、高齢化の進展による担い手不足、米の生産調整面積の拡大、農産物価格の低迷による生産意欲の減退により耕作放棄地が拡大（1995年に比べ1.6倍）しつつある。今後5年後、10年後といった近い将来、耕作放棄地の急速な増大が危惧されている。

耕作放棄地 16,484 a（1995年 10,219 a）  
 耕作放棄地率 3.8%（1995年 2.2%）  
 農業従事者における65歳以上の割合 30.6%（1995年 26.0%）  
 （神戸市民全体の65歳以上の割合 16.9%）  
 農家戸数 5,555 戸  
 うち専業農家戸数 605 戸（以上2000年農業センサス調べ）  
 担い手への農地集積率 16.6%（平成14年度産業振興局調べ）



年度別農家戸数と専業農家戸数の推移



市内総人口に対する農家人口の割合

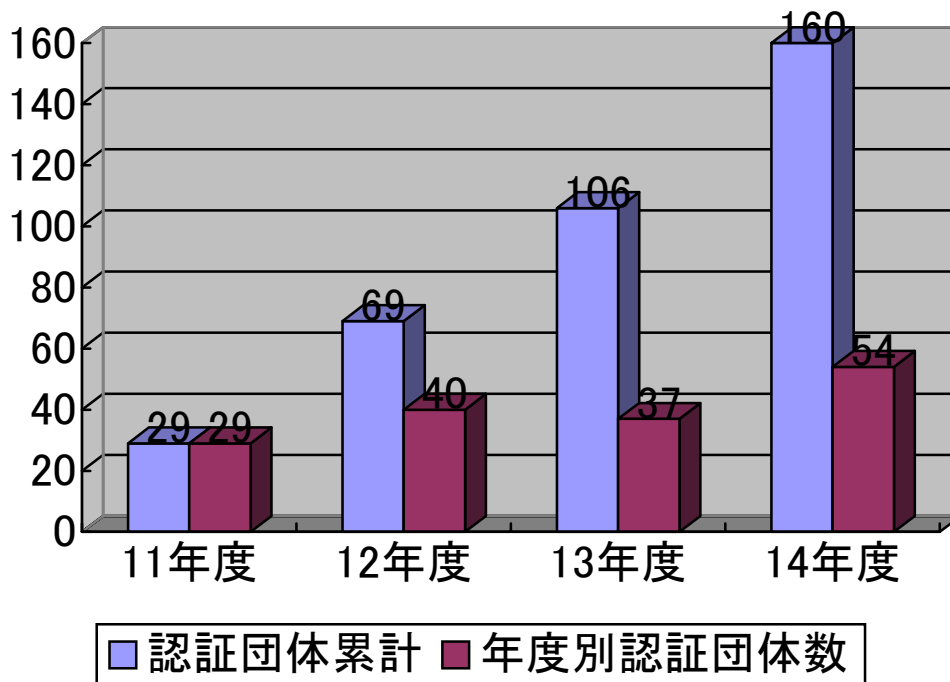
(2) 市内のNPO等の動向

神戸市内の県認証NPOの数は、平成11年度以降、下図のとおり年間30～60団体が県の認証を受け、年々その数は増加の一途をたどっている。これらの団体の活動分野については、福祉、教育、交流、環境分野等多岐にわたっている。

農業分野においては、有機農業に関する団体、農業・食の教育に関する団体が多く、自ら農業に取り組もうとする要望も強い。

また、農業以外の分野において活動している団体についても、福祉、教育、就業支援などの活動の中で、農業経営を行いたいという要望がある。

このような状況の中、農地を保全する担い手として耕作放棄地の増加を防止するとともに、消費者と生産者の双方の視点を持つ新たな農業の担い手として、NPOの農業分野への参画が期待される。



年度別兵庫県認証NPO数（神戸市内分）



<別紙 2 >

1 特定事業の名称

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  
( 1 0 0 6 )

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

自ら農地を取得し営農を行おうとする者  
所有農地が 50 a 未満の農業者

3 当該規制の特例措置の適用の開始日

特区計画認定の日から

4 特定事業の内容

(1) 事業実施主体

自ら農地を取得し営農を行おうとする者。  
所有農地が 50 a 未満の農業者 ( 市内農家の約 4 割 : 2,000 戸あまり )

(2) 事業対象区域

神戸市北区、西区の「人と自然との共生ゾーン区域」( 農業保全区域及び集落居住区域 )

(3) 事業実施内容

農業に新規参入し、自ら農地を取得し営農を行おうとする者、または所有農地が 50 a 未満の農業者が、規制の特例措置を受け、自ら農地を取得し営農を行う。  
将来的に、年間 10 名の農外からの新規就農を見込む。

5 当該規制の特例措置の内容

(1) 特例を受け定めようとする設定基準 10 a ( 現状の面積 50 a )

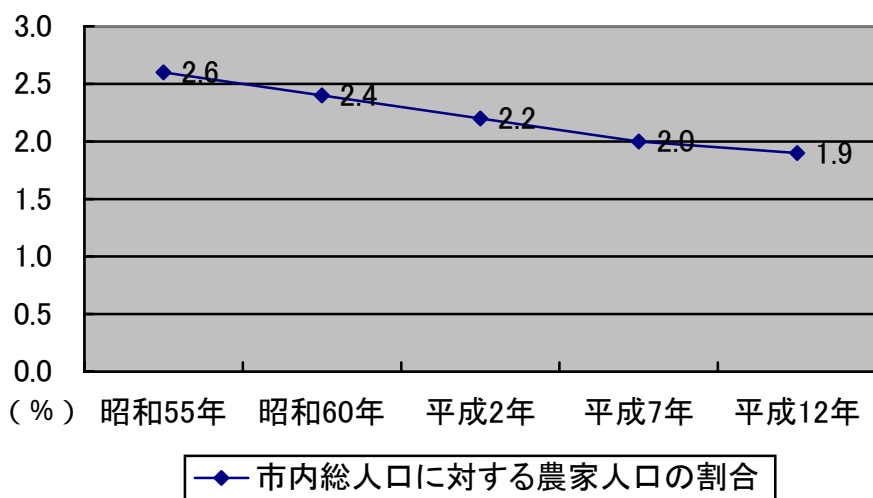
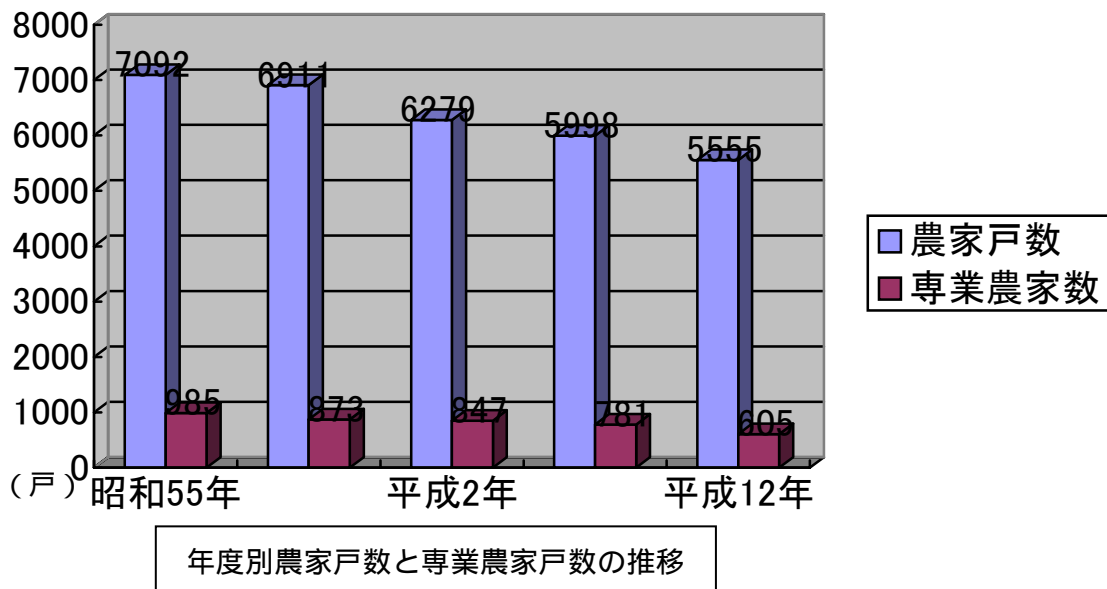
新規就農希望者の意見、平均的自己資金額、農業委員会等の意見を総合的に判断し決定した。

(2) 農地の有効活用を図ることが必要な理由

神戸市農業の中心的な担い手である認定農業者は、平成 15 年 4 月現在 262 経営体となっている。これは兵庫県下で最大の数字であるが、その中心は都市近郊の立地を活かした、軟弱野菜をはじめとする集約型の施設園芸農業であり、水稲などの土地利用型の認定農業者はそのうちのわずか 10 経営体程度である。そのため、担い手への農地の集積率も 16.6%と低い数字にとどまっている。一方、認定農業者以外の大多数の農業者は兼業農家であり、農地の保

全という観点からは、中心的な役割を果たしてきたが、近年、高齢化の進展による担い手不足、米の生産調整面積の拡大、農産物価格の低迷による生産意欲の減退により耕作放棄地が拡大（1995年に比べ1.6倍）しつつある。今後5年後、10年後といった近い将来、耕作放棄地の急速な増大が危惧されている。

耕作放棄地 16,484 a（1995年 10,219 a）  
 耕作放棄地率 3.8%（1995年 2.2%）  
 農業従事者における65歳以上の割合 30.6%（1995年 26.0%）  
 （神戸市民全体の65歳以上の割合 16.9%）  
 農家戸数 5,555 戸  
 うち専業農家戸数 605 戸（以上2000年農業センサス調べ）  
 担い手への農地集積率 16.6%（平成14年度産業振興局調べ）



### (3) 農業への新規就農者の動向

近年、都市部市民の農業への新規参入の要望が強くなっている。一方、新規就農の実績を見ると、平成8年度から平成12年度の5年間の、新規就農者は52名であるが、そのうち50名は農家の後継者若しくはUターンによるものであり、農外からの新規参入者はわずか2名であった。

その理由としては、非農家（都市住民）からの農業参入は、農業技術の習得の難しさ、農地取得にかかる複雑な法律・制度、農地や農業機械など初期投資の高さなどによるものと考えられる。

そのため、平成13年度から都市部市民を対象に、新規就農希望者研修事業を実施し、座学による農業に関する知識の習得、実際に農家に派遣して行う実地研修を行っている。平成14年度からは3ヶ月間農家で農作業を行う長期研修、さらに平成15年度からは市が保有する農地保有合理化事業用地を活用した就農体験研修事業を実施している。

これらの研修事業の修了者は、農地を自ら取得し就農する意向が強い。しかし、大都市近郊である特徴から、市内の農地価格は高く、新規就農者にとって、大きな負担とリスクを伴うものとなっている。そのため、当該規制の特例措置の適用が求められているところである。

### (4) 支障を生ずる恐れがないと判断した根拠

農地の遊休化や、農業従事者の高齢化は、一部地域に限るものではなく、市内全域の問題である。

現在、市内農家の約4割は経営耕地面積が50a未満の農家（2,000戸あまり）であり、新規就農により50a未満の農家が参入することの影響は軽微であるとおもわれる。

また、市内の認定農業者等の中核的担い手は、施設園芸等の集約農業を営むものがほとんどであり（認定農業者262経営体中、集約農業250経営体）、土地利用型の認定農業者はわずかであり（担い手への農地集積率16.6%）、新規参入者と農地の競合を起こすことは考えにくい。施設園芸等の集約農業を営む認定農業者は、自らの水稻栽培についても集落営農組織等に作業委託する傾向があり、そういった観点からも、今回の特例措置の周辺農業者への影響は少ないと思われる。

なお、市の独自事業として、平成13年度より新規就農希望者研修を行っており、この事業においては、その過程では、農家においての実地研修も行われ、農業技術や知識のみでなく、農村集落の慣習やしきたり等も含めて研修を行っている。このような独自事業を活用しながら、農外からの新規参入者に対しては、農業委員会、県普及センターと連携しながら、十分に指導を行っていく。

<別紙 3 >

1 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(1002)

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

特区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で、神戸市と事業の実施について協定を締結した者。

神戸市

3 当該規制の特例措置の適用の開始日

特区計画認定の日から

4 特定事業の内容

(1) 事業実施主体

市民農園開設主体 企業、NPO法人等

貸付主体 神戸市

(2) 事業対象区域

神戸市北区、西区の「人と自然との共生ゾーン区域」(農業保全区域及び集落居住区域)

(3) 事業実施内容

市民農園を開設しようとする実施主体は、神戸市と事業実施協定を締結するとともに、管轄の農業委員会の承認を受けて、借受けた農地において市民農園を開設する。

当初、1.8ha規模の推進モデル地区を設定し、将来的には、開設主体数は3法人、事業面積は6haを目標とする。

5 当該規制の特例措置の内容

(1) 農地の有効活用を図ることが必要な理由

神戸市農業の中心的な担い手である認定農業者は、平成15年4月現在262経営体となっている。これは兵庫県下で最大の数字であるが、その中心は都市近郊の立地を活かした、軟弱野菜をはじめとする集約型の施設園芸農業であり、水稲などの土地利用型の認定農業者はそのうちのわずか10経営体程度である。そのため、担い手への農地の集積率も16.6%と低い数字にとどまっている。一方、認定農業者以外の大多数の農業者は兼業農家であり、農地の保全という観点からは、中心的な役割を果たしてきたが、近年、高齢化の進展による担い手不足、米の生産調整面積の拡大、農産物価格の低迷による生産意欲の減退により耕作放棄地が拡大(1995年に比べ1.6倍)しつつある。今後5年後、10年後といった近い将来、耕作放棄

地の急速な増大が危惧されている。

耕作放棄地 16,484 a (1995年 10,219 a)

耕作放棄地率 3.8% (1995年 2.2%)

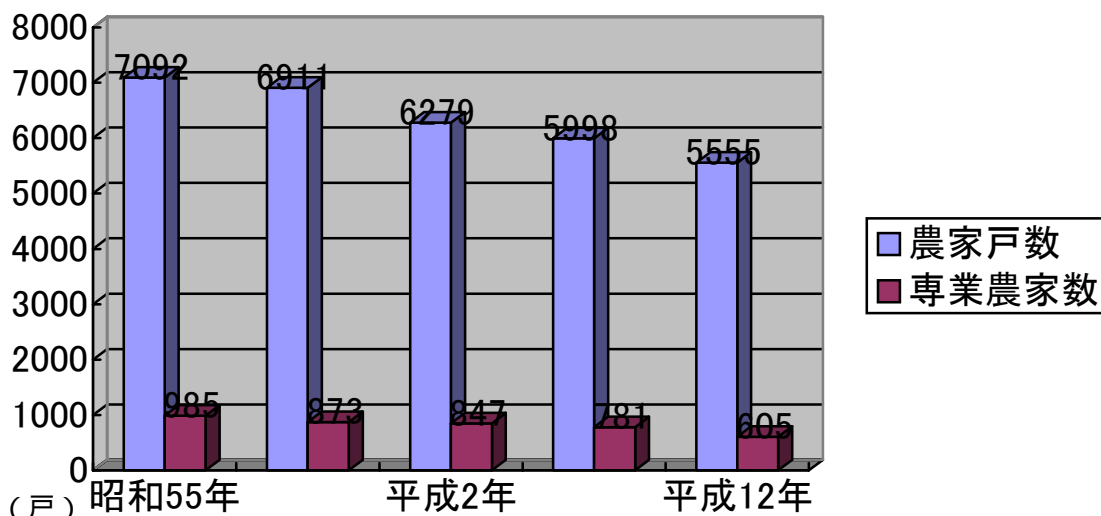
農業従事者における65歳以上の割合 30.6% (1995年 26.0%)

(神戸市民全体の65歳以上の割合 16.9%)

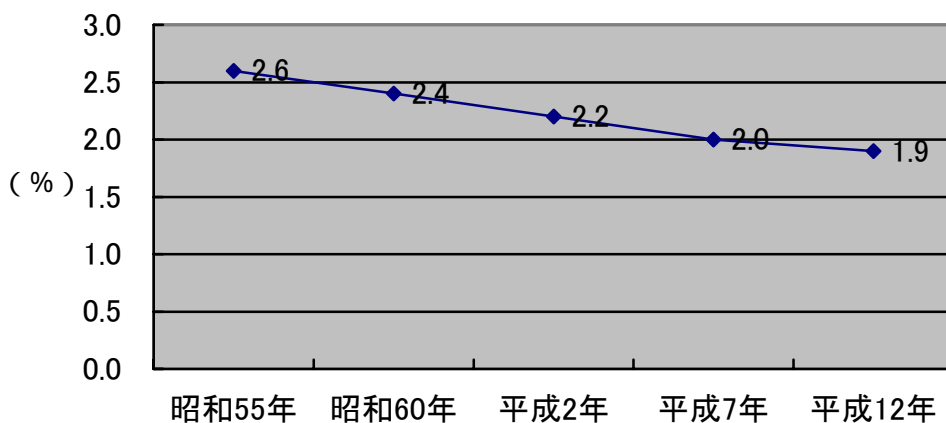
農家戸数 5,555 戸

うち専業農家戸数 605 戸 (以上2000年農業センサス調べ)

担い手への農地集積率 16.6% (平成14年度産業振興局調べ)



年度別農家戸数と専業農家戸数の推移



市内総人口に対する農家人口の割合

<別紙 4 >

1 特定事業の名称

農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業（４０７）

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

神戸市の北区・西区の「人と自然との共生ゾーン」区域内（農業保全区域及び集落居住区域）で農家民宿事業を営もうとする農業者、農業生産法人

3 当該規制の特例措置の適用の開始日

特区計画認定の日から

4 特定事業の内容

施設を設けて人を宿泊させ、農村滞在型余暇活動（主として都市の住民が余暇を利用して農村に滞在しつつ行う農作業の体験その他農業に対する理解を深めるための活動）に必要な役務を提供する農家民宿事業を特区内で行う場合、「誘導灯及び誘導標識」、「消防機関へ通報する火災報知設備」の設置については、平成 15 年 3 月 26 日付け消防予第 90 号消防庁予防課長通知で定めるガイドラインが適用される。

5 当該規制の特例措置の内容

(1) 規制の特例措置の必要性

農村資源を有効に活用した農家民宿を進めるためには、農家民宿事業実施に際しての負担軽減が必要であり、特例措置の適用が不可欠である。

本特例は、構造改革特別区域基本方針別表第 1 及び消防庁発出の通知に定める要件を満たす農家民宿等のみ適用する。

なお、現在、具体的に本事業の実施を計画している地区大沢町には、茅葺民家等の観光資源があり、こうした資源と農業体験のメニューを組み合わせることで、将来的に本特例の適用対象の拡大が見込まれる。

目標として、平成 19 年度までに、農家民宿をはじめ、農家レストラン、工房等を含め交流施設を 10 戸程度開設（うち農家民宿 3 戸）し、それによる農村滞在時間の延長等の効果と観光農園、農業体験内容の充実等の独自事業の展開により、交流人口の 20%増をめざす。

交流人口 現状 104,000 人 平成 19 年度目標 125,000 人（20%増）

(2) 要件適合性を認めた根拠

#### 誘導灯及び誘導標識について

農家民宿等の避難階（建築基準法施行令（昭和25年政令第338号）第13条の3第1項）において、

ア 各客室から直接外部に容易に避難できる、又は建物に不案内な宿泊者でも各客室から廊下に出れば、夜間であっても迷うことなく避難口に到達できること等簡明な経路により容易に避難口まで避難できること

イ 農家民宿等の外に避難した者が、当該農家民宿等の開口部から3メートル以内の部分を通らずに安全な場所へ避難できること

ウ 農家民宿等において、その従業者が、宿泊者等に対して避難口等の案内を行うこととしていること

の全ての条件に該当する場合には、令第26条の規定にかかわらず、当該避難階における誘導灯及び誘導標識の設置を要しない、との前記ガイドラインが適用される。

#### 消防機関へ通報する火災報知設備について

消防機関へ通報する火災報知設備の設置を要する農家民宿において、

ア 「誘導灯及び誘導標識の設置にかかる条件（前述5の(2)の ）」を満たしていること

イ 客室が10室以下であること

ウ 消防機関へ常時通報することができる電話が常時人がいる場所に設置されており、当該電話付近に通報内容（火災である旨並びに防火対象物の所在地、建物名及び電話番号の情報その他これに関連する内容とすること）が明示されていること。

の3要件を満たす場合には、令第23条第3項の規定にかかわらず、当該農家民宿等における消防機関へ通報する火災報知設備の設置を要しない、との前記ガイドラインが適用される。