

構造改革特別区域計画

1 構造改革特別区域の作成主体の名称

宮城県栗原郡花山村

2 構造改革特別区域の名称

自然まるごと共生特区

3 構造改革特別区域の範囲

宮城県栗原郡花山村の全域

4 構造改革特別区域の特性

(1) 農業の現状

本村は宮城県の西北端に位置し、宮城・岩手・秋田の3県にまたがる
国立公園に指定されている栗駒山（標高1,628メートル）の南麓に位
置し、標高は中心地区の役場周辺で132メートルであるが、1,450
メートルから80メートルと高低差がある典型的な山村地域である。

宮城県北部の穀倉地帯の灌漑水を供給する水源地でもあり、栗駒山を
源流とする迫川が村の中央を10の支流を集めながら花山湖に注ぐ。ま
た、草木川が村の南部を縦走し隣町で迫川と合流しており、数少ない平
坦地や民家が、これら2河川沿いに開かれている。

総面積は15,890ヘクタールであるが、そのうち農地は2.0パー
セントの317ヘクタールであり90パーセント以上が山林原野で占め
られている。

主要な幹線道路は村中央を走る国道398号で東北自動車道築館イン
ターチェンジまで22キロメートル、東北新幹線くりこま高原駅までは
25キロメートルの距離にあり、比較的交通には恵まれている地域であ
る。

一方、豊富な大自然と温泉、寒湯御番所や花山湖等の観光資源に恵ま
れ、また、国立花山少年自然の家、県立森林科学館などの自然体験型の
教育施設も設置されており、年間35万人の交流人口を数えている。

村は地域の活性化を図るため観光と農業を有機的に結合させることを
重要課題の一つに掲げ、これまで各種施設の整備を進めてきている。

主な施設を挙げれば平成2年度には、土産品の商品開発や、農家婦人の雇用の場として山菜加工場を建設、平成7年度には第3セクターにより「自然薯の館」の建設を行っている。この自然薯の館は、昭和60年から栽培を開始し村の特産物にもなっている自然薯を原料とした郷土料理“とろろ飯”を提供する物販施設で、道の駅と併設している。

平成12年度には地元産の農林産物を専門に販売する公設民営による「湖畔のみせ・旬彩」を建設している。

また、観光拠点づくりとして、平成15年度には、自然薯の館に隣接し、ソバ打ちが体験でき、村の郷土資料が観覧できる「ふるさと交流館」を建設している。

基幹産業である農業は、2000年と1990年の就業構造を比べると担い手数で29人が減少した。経営規模も全農家211戸のうち県平均の1.7ヘクタールを下回る農家が全体の約7割と大部分を占め、1ヘクタール未満が約5割、0.5ヘクタール未満も約2割となっている。また、20アール区画以上の水田整備率が県平均の55パーセントを大幅に下回る7パーセントと低く、スケールメリットを生かした農業の展開が難しいことから、農業以外からの所得を得る兼業農家が175戸と全農家数の83パーセントを占めている。

これらの対策として、村、農業委員会が主体となり規模拡大のための農地の流動化対策を講じ担い手の育成に努めているが、最近の農産物価格の低迷も影響し担い手不足の解消には至っていない状況である。

一方、農地保全や遊休地対策として平成12年度から5年間の中山間地域等直接支払交付金制度を利用し、6集落、水田21.8ヘクタールで活動を実施しているが、担い手が減少している中で交付金制度終了後も継続できるか懸念されている。

農家戸数と担い手（後継者）の推移

	1990年	1995年	2000年	備考
農家戸数	304戸	292戸	211戸	農林業 センサス
担い手数	124人	131人	95人	

5 構造改革特別区域計画の意義

本村の農地は山村特有の小規模で未整備な農地が山間に散在しているため、規模拡大による効率的な利用を図りにくく、また、担い手の高齢化、減少に加え農産物価格の低迷による生産意欲の低下等により、生産基盤である農地が急速に遊休地化するものと危惧されている。このような状況の中で、農業内部からの新たな担い手の確保ということは困難な事態に至っている。

村では、産業振興のため観光と農業の有機的な結合を基幹として施策を展開しており、昭和60年代から、地理的、自然的条件を生かした特産物の生産振興を推進し、自然薯、ソバ、リンゴ、菌茸類、山菜加工等の生産が行われるようになってきたが、多品目少量生産から脱皮できず、直売所等からの需要に充分に応じられない状況で生産量の確保が求められている。

一方、食の安全に対する意識の高まりとともに、自給程度の農作物栽培を志向する都市生活者が村へ移住している事例が平成8年から平成9年までに2件あり、これらの傾向は今後とも続くものと考えている。

また、村では過疎化の歯止め策として、平成11年に32区画の宅地分譲を行い、現在21戸が移住をしているが、これらの移住者から小規模な農地取得の希望が提起されている。

こうした動きを踏まえ、本計画の実施により村外からの円滑な移住の促進、新規就農者の確保が図られるとともに農業及び地域の活性化、遊休農地の発生防止を含めて、村づくりの基本方針である「快適で美しさに満ちた村」づくりの実現が期待される。

6 構造改革特別区域計画の目標

本村の人口は年々減少が続き、平成15年11月末現在では1,610人と県内自治体では最少人口であり、過疎化は今後も進行するものと予測されている。

村では過疎対策の一環として、宅地分譲を行い一時的ではあるが人口増を見ている。しかし、社会動態人口で相殺され恒常的な増加対策には至っていない。

一方、雄大な自然、温泉、御番所、花山湖等の多くの観光資源に恵まれた本村で、農業体験をしながら自然と共生した生活を送ることを希望する者も多く、これらの人々を受け入れることにより地域の活性化の効果が期待できる。

具体的な目標は次のとおりである。

- (1) 平成11年に村として初めて宅地分譲に取り組み、第一次分譲では19

区画の分譲に対し60名の申し込みがあり、自然景観を重視した住宅を求める人々の多さに、村としては定住促進策の必要性を確信した。

現在、独自で土地を求め田舎暮らしをしている移住者もいるが、村に対して移住の条件として土地の斡旋を求める都市生活者も多い。

これらの移住者、移住希望者は共通して、自然の中での農業体験を求める人々であり、小規模な農地取得を希望条件としている。

村としても、空家調査等を行い情報提供も行っているが、土地についても販売希望者のリストアップを行い移住希望者への便宜に努める。

(2)当初は小規模な農地面積の経営であっても、段階的に規模の拡大を目指し、将来的には中核的な農家になる可能性もあることから、農業への初度的な取り組み段階から、関係機関が連携を図り重点的な指導を行うような体制づくりを行う。

(3)本村には、年間35万人の観光客の入り込みがあり、産業振興施策も観光との連携を強めている。

交流事業についても春の「鉄砲まつり」、秋の「湖秋まつり」のイベント等を通じて、地場製品の普及や観光宣伝を実施している。

一方、地元の農林産物を主とした販売所の施設整備は進んでおり、観光客の約50パーセントの17万5千人が利用しているが、地場製品の陳列不足に苦慮している。

これらは、農業生産の担い手不足や高齢化に起因しており、農業内部の対応にも限界がみられるので、新規就農者の参入により地場製品の生産量の確保を図る。

(4)本村では、昭和50年代から自然的、地理的条件を生かした自然に近い特産物を原料にした食品開発を重点的に推進し、山菜・菌茸類・自然薯等の生産奨励を実施してきている。

特に、“とろろ飯”の材料となる自然薯(本来は原野に自生するものであるが畑地栽培が可能)は、現在では貴重な産物となり、消費者からは好評を得ている特産物である。

平成7年には村が筆頭株主となる第三セクターが経営する「自然薯の館」が道の駅に併設オープンし、郷土料理としての“とろろ飯”を提供しており、日本の良き食文化の伝承の役割を果たしている。

また、消費者は安全で安心な食を求める傾向が強まるほどに、農業生産に対する関心も深まりつつあるので、信頼されつづける産地作り体制の確立に努める。

(5)村内に移住する新規就農者に対し、遊休農地を利用した多様な特産物の作付けを奨励し、生産から販売をしている地域との交流など関係機関と連

携のうえ濃密な指導、支援を行い遊休農地活用のモデル事例をつくる。

なお、本計画の取り組みの成果を積極的に情報提供することにより、同様の課題を抱える中山間地域の振興策として波及的な取り組みが期待される。

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

(1) 特産物生産振興への寄与

特産物生産は少量多品目の生産傾向にあり直売所等からの需要に応えられないことから、自然薯などの有望な品目については増産体制の確立が求められている。

特に、労働集約的な品目の自然薯は県内の産地も少なく、地域ブランド品として定着をしているので、村の補助金を活用しながら新規参入者への作付けを奨励することで現在の0.8ヘクタールから1.5ヘクタールへ栽培面積の拡大を推進し、生産量を9トン増加させ需要に応えることで、花山村の自然薯のブランド確立が図られる。

(2) 安全安心な農林産物の安定供給

平成12年に建設した農林産物の即売所「湖畔のみせ・旬彩」では、地元産の販売品が不足傾向にあるので、新規就農者に遊休農地を主体的に開放し、自然薯等の特産品の作付けを奨励することにより、地元産品の品揃えにもつなげられ、“観光地花山”の魅力づくりにも繋がるものと思われる。

同即売所の平成15年の売り上げは1,500万円であるが、本計画の実施により農産物等の栽培が拡大し品揃えも豊富になり、平成20年には2,250万円になり750万円の増額を見込む。

(3) 定住人口と新規就農者の確保

将来の推計人口は平成12年1,604人を基準年とした場合、20年後の平成32年には1,230人と推計され、平成12年の75パーセント台になると推計される。

確実に人口の減少傾向は続くものと予想されるが、本計画の実施により平成20年には累計で10戸20人の移住者を見込む。

また、平成20年までには既存移住者を含め新規就農者を15名程度確保する。

これら新規就農者に対しては、田舎暮らしの豊かな経験と農業技術を所有している既存農家との交流を深め、地域の人々に早めに融合できるような体制づくりを推進する。

(4) 地域の活性化

本計画の実現により、遊休農地が初年度で1.0ヘクタール、5年後には5.0ヘクタールの解消が見込まれ、再び農地としての活用が見込まれる。その遊休農地には粗放栽培にも耐え得る、栗等の植付けを行い、「栗拾い園」としての活用や山菜類の収穫体験が行われるように、タラノメ、ワラビ、フキなどの作付けを行い、都市生活者との交流の場としたい考えである。

これらの新たな取り組みが、地元農業者の意識の変化をもたらし、農業振興策にも繋がると同時に、ひいては農地の有効利用が図られるとともに、都市と農村との交流が一層促進すると期待される。

8 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(1006)

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) 特産振興促進事業について

自然薯、ソバ、キノコ類等の村が特産物と認める品目の種苗購入やパイプハウス等の栽培管理施設の導入に要する経費の一部を助成する。

(2) 小規模土地改良支援事業について

農地を農業者が利用しやすくするため、小規模な土地改良や整備を行う際に、村では重機を農業者に貸付を行う制度。

(3) 遊休農地解消対策事業について

今後も遊休農地の発生は続くものと思われるので、既耕作地の継続的な農業経営を推進し、並行して遊休地の解消策を、集落単位の取り組みで解消するよう啓蒙活動を行う。

(4) 新規就農者対策について

農業に対しては未経験者があることから、基礎的な技術を習得するために、参入者所有農地での実習を基本とした技術指導をきめ細かく行う。役場内では村、県農業改良普及センター、農業協同組合の指導チームも

立ち上げる。

(5) 定住化促進対策について

村が所有している農地情報、空家情報を積極的に移住希望者には提供を行う。

(6) 地域農業振興対策について

食の安全がこれからも求めつづけられると考えられるので、自然薯、ソバ、キノコ等の農薬を一切使用しない作物の生産を奨励し、稲、野菜等については無農薬や低農薬栽培を普及するよう努める。

別紙

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（１００６）

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

- ・ 特区内の農地等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以降

4 特定事業の内容

永続的な農業経営の意思を有し、農産物等の栽培を新規に開始するため農地の取得をする場合、現在５０アールとなっている農地取得後の下限面積を特例措置により１０アール以上の下限面積において農地取得を認めるものである。

5 当該規制の特例措置の内容

本村における遊休農地の実態は憂慮すべき状況であり、確実に増加の傾向を示している。特に、山間地の農地が多いことから雑木等の発生により、農地として再生不可能な状況に陥りやすい条件を抱えている。

原因としては、高齢化、担い手不足、未整備農地であることに加え、最近では米価に代表されるように農産物価格の低迷により、小規模な農業経営ではコスト高になり採算が合わないことも要因として加わってきている。

これまでにも、農業委員会組織と連携して遊休農地解消対策等を協議してきたが、農業者による自助努力を期待するには限界があり、既存移住者及び新規移住者の農業への参入は、遊休農地の解消と多面的、公益的機能維持を図るうえで効果的な方策と考える。

本村の農業は水稲と畜産との複合経営農家が多く、畜産による堆厩肥の施用が地力維持に貢献をしている。

農地の利用については水稲（159.6ヘクタール）と牧草地（71.7ヘクタール）が農地の大半を占めており、生産調整（62.9ヘクタール）による転作田は46.5パーセントが和牛への餌としての飼料作物の作付けとなっている。

また、殆どの農家では、自給野菜として多様な品目の作付けを自宅に近い周辺の畑地で行っている。

本村における基幹的農業者は年々高齢化の傾向を示しており、65歳以上の割合は54.9パーセントであり、過半の基幹的農業者は近い将来に就業困難になるものと予想される。

加えて、農地の遊休化が確実に進行しており、平成12年現在で農地面積の11.2パーセントに相当する34.7ヘクタールが耕作放棄されており、5年前の11.4ヘクタールに対して3倍の増加であり将来が極めて憂慮される状況である。（遊休農地と高齢化の推移を別表1に記載。）

平成12年度に遊休農地現況確認調査を行った結果、全農家211戸のうち75戸の農家が遊休農地を保有しており、今後の意向として「貸したい」（31%）、「売りたい」（4%）という回答が耕作放棄地保有農家の35パーセントを占めている。一方、遊休農地を農地として活用するためには整備を必要とすることなどからなかなか借り手が見つからない現状である。

また、耕作放棄地の拡大は、病虫害の発生源や鳥獣の生息地となり周辺耕作地へ甚大な被害を及ぼすとともに、早春には枯草による林野火災の危険性も増大する。

本村の認定農業者は現在12名であり、うち1名が60歳以上であり、4名が農外収入を得ている兼業農家である。経営形態は水稲と畜産（和牛）の複合経営と酪農・和牛の畜産専業に区分される。

認定農業者制度創設当時の数年間は農地の利用集積も進んでいたが、最近では経営も現状維持の傾向が強く、経営規模の拡大のための農地の集積には消極的になっている認定農業者が多い。また、再認定にも消極的な認定農業者も見られる。

以上のことから、本特例の実施により「農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがない」と判断される。（農業者の数及びその平均経営面積を別表2に記載。）

この度の特例措置の適用により、農業に強い関心と意欲を有する都市生活者で田舎暮らしや農作業体験を志向する人々、また既に移住をされ小規模の農地取得を希望する人々が農業に参入できる機会が与えられた意義は大きく、都市生活者が“消費者”から“生産者”になることにより、異業種体験者による新しい産品開発が見込まれ、農業再生の切り口として期待をしたい。

また、遊休農地の利活用において農業内部での対応には限界があり、農業委員会等を中心として検討を加えている課題であるものの有効な解決策を見出せずにいたが、新たな農業者の参入を契機に遊休農地の利活用の促進を図ることは農業・農村の活性化のために重要な施策といえる。

将来の営農形態も、これまでに定着している水稲プラス畜産の複合経営が主体となるものと思われるが、地域の特性を活かした山菜や、菌茸類の生産も進展するものと期待される。

なお、遊休農地の問題については、全国の山村、過疎地域の共通した難課題であるが、本特例の適用は、遊休農地対策の一事例として取り組み、全国に波及効果を及ぼすようなモデル活動を確立するものである。

特区特例により5年以内に許可を受ける者は、村外からの移住者として約10名、村内が約5名を見込み、これらの新規就農者により5年後に5.0ヘクタールの遊休農地の解消を期待している。

(別表1)

遊休農地と高齢化の推移

	平成2年度	平成7年度	平成12年度	備考
農家人口	1,318人	1,232人	993人	農林業 センサス
65歳以上 農家人口	307人	361人	356人	
/	23.3%	29.3%	35.9%	
耕作農地(ア)	384.0ha	396.3ha	317.0ha	農林業 センサス
遊休農地(イ)	9.0ha	11.4ha	34.7ha	
(イ)/(ア)	2.3%	2.9%	11.0%	

(別表2)

農家戸数及び経営規模別内訳

(単位:戸)

	総戸数	専業兼業別内訳			経営耕地規模別内訳				
		専業	第1種 兼業	第2種 兼業	0.5ha 未満	0.5~ 1.0ha	1.0~ 1.5ha	1.5~ 2.0ha	2.0ha 以上
平成2年	304	41	49	214	82	96	41	29	56
平成7年	292	49	26	217	70	96	38	29	59
平成12年	211	36	20	155	38	76	32	20	45