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

山形県長井市

2　構造改革特別区域の名称

食の安全安心＝レインボープラン特区

3　構造改革特別区域の範囲

長井市全域

4　構造改革特別区域の特性

（１）長井市の地域特性

長井市は「天より賜り、地に置き賜わる」に語源をもつ山形県南部「置賜」地域の中の西北部に位置する地方都市である。かつては米沢藩の最上川舟運の交易拠点として栄え、現在は良質で芳醇な水を活用した農業の他、電子関連産業等の製造業の集積が高い地域となっている。

平成元年には、市有山林の一部に対し全国初の「不伐の森条例」を制定し、森林の恩恵を後世に守り伝える巨木の森づくりを世界に発信し、同時期に韓国の居住地理学の古典とされる「択里志」（１７世紀）に照らし地勢と環境・経済活動の関わりから分析すると、長井が「楽土」に値する環境であると韓国の大学教授により評価を受けた。

また、平成９年には、環境のまち長井を象徴する地域循環システム「レインボープラン」がスタートし、全国に情報を発信している。レインボープランは台所の生ゴミを堆肥化したものを農地に還元し、そこから生産された安全な農作物を再び台所に戻そうとする地域循環システムである。その他にも市民からの政策提言により具現化した事業があり、市民と行政がともに手を携えて循環を基調としたまちづくりに取り組んできた地域特性がレインボープラン誕生の背景となっている。

その他「長井市環境基本計画」の策定「長井市ダイオキシン類から市民の健康と環境を守る条例」の制定、環境に関する国際規格 IS014001 の認証取得等、環境保全に関する総合的な取り組みが展開されている。

（２）長井市の農業特性

本市の農業は耕地面積の約 92%が水田であり、農作物の価格の低迷に併せ生産調整の一層の強化と、毎年 3 割に達する転作の拡大、輸入農作物との競争激化等により、営農構造の抜本的な見直しが求められている。加えて、後継者不足、兼業化による労働力不足、農業従事者の高齢化等による生産人口の減少は避けられず、担い手農家を中心に据え、農作業受委託の推進と農地の流動化による面積集積を促進した経営規模拡大による農業生産維持に努めている。

当市の農家戸数は平成７年の 2,118 戸から平成 12 年には 1,882 戸に減少し、総農家数に対する専業農家の割合は 6.2%から 5.4%へ、第１種兼業農家の割合も 20.6%から

14.7%にそれぞれ減少している。現在の農家戸数は 1,882 戸で、内農業後継者のいる農家戸数は 946 戸となっており、今後も農家戸数の減少は続くものと推測される。農家人口について見れば、平成 7 年時の 10,273 人から平成 12 年は 8,974 人へ減少し、内農業就業者についても 1,846 人から 1,574 人へ減少し農業離れを如実に表しており、平成 25 年の第一次産業就業人口は 1,150 人まで減少するものと予測されている。

更に農家人口に占める 65 歳以上の老齢人口の構成割合も 27.0%を占め、農業従事者の高齢化の進展と共に、転作の拡大等により、遊休荒廃農地の増加と言った課題もかかえている。農家の経営する耕作面積は漸次減少傾向である一方、耕作放棄地においてはおおよそ 63ha で経営耕地面積の 2.1%を占め、平成 7 年に対し 24.0%の増になっている。こうした遊休荒廃農地は、本来担い手農家への流動化、集積により吸収されるべきものであるが、担い手農家自体も高齢化問題を抱えている状況である。

	農家人口に占める65歳以上の割合(%)		経営耕地面積(ha)		耕作放棄地の面積(ha) ( )は経営耕作面積に占める割合	
	長井市	山形県	長井市	山形県	長井市	山形県
H7 農業センサス	22.8	23.1	3104.5	116425	51.4 (1.7%)	2999
H12 世界農林業センサス	27.0	27.1	2985.8	111217	63.9 (2.1%)	4218

また、農家１戸当たりの農業粗生産額はほぼ横ばいで推移しているが、所得率が減少傾向にあり、最近では４割を下回っている状況であり、大半の農家は季節性農業従事のため農業外収入により生活基盤が支えられている。

（３）長井市の環境保全型農業への取り組み

本市は平成７年３月に長井市環境保全型農業推進方針を策定し､環境保全型農業（地域内の未利用有機物の再資源化(堆肥化)・土壌還元等による土づくりと合理的作付け体系を基礎とし、化学肥料・農薬等への依存を減らした環境保全と生産性の調和した農業）を農家と消費者が協力し生ゴミのリサイクルを実現したレインボープランによって実践している。近年、時代にあった消費者ニーズとして市場においても安全・安心な有機農業の地位が確立されており、その傾向は一層強まる傾向があり、有機農作物のロット確保を進め農作物を農家自らが積極的に市場に出すことによって｢有機農作物のよさ｣を広く周知し、域産域消理念のもと地元に還元を進めると共に、地域の構成員が連携して NPO 法人等の新たな生産形態を作り上げる等の市民総参加の農業生産、消費体制の構築を図る必要がある。

５　構造改革特別区域の意義

本市の「地域農業マスタープラン」において、農業生産人口の維持、後継者の確保、遊休荒廃農地の減少、ブランド・差別化による農業経営の安定を図るため、

①経営能力に優れた担い手農家と意欲に燃えた新規就農者の育成
②農作物の高付加価値化の取り組みとして安全性の追求
③戦略作物による産地形成
④農用地の積極的な流動化の推進による効率的な農用地利用
⑤農業経営の複合化と周年化による農業収益の向上

が重要であり、併せて環境保全型農業を積極的に展開することが必要であるとしている。

農業生産法人以外の法人の農業経営への参入により、本市の耕作放棄地 63ha、内農業従事者の高齢化や担い手不足による遊休荒廃農地 9ha の有効活用、さらには新たな担い手の確保と農業の活性化、そして生産者と消費者が協働で進めるレインボープランを軸とした「安全安心の農作物生産」に大きな成果が期待できる。

（１）安全安心な農産物の提供及び食の安全確保の啓発

特区として、NPO 法人等による新しい生産体制がつくられることにより、多様な供給体制がつくられるとともに、生産に参加する市民や子どもたちが安全な農産物とは何かを、実体験を通して学ぶことができる。さらに、堆肥となる生ゴミを出す際に、どんな対応をすべきなのか考える機会ともなり、安全な農産物の生産に地域の活動や普段の生活の中でかかわることにより、地域をあげた食の安全が確保される。

（２）生産者と消費者による農地の有効利用、適正管理

長井市の専業農家は 102 戸で、農家全体の 6.7%となっており、第二種兼業農家の割合は増えつづけ 75%に及んでいる。このため兼業化による労働力不足、農業従事者の高齢化の進展や転作の拡大などにより、遊休農地の増加と言った課題をかかえている。

生産者と消費者の連携による NPO 法人等の農業分野での活動領域を拡大できることは、地域の自発性を重視する農業政策に呼応するものでもあり、荒廃が懸念される農地の有効利用と適正管理に結びつくものである。また、農業従事者が減少する中で、消費者や学生が農作業に参加することができ、生産体制の面の充実も効果が期待できる。

また、法人形態をとることによる企業的経営による経営の安定化、資本体力の向上、流通・商品開発など多岐にわたる取り組みが可能となり収益性を追求した農業が実践される等のメリットが考えられ、本市においては営農集団の法人化を推進している。

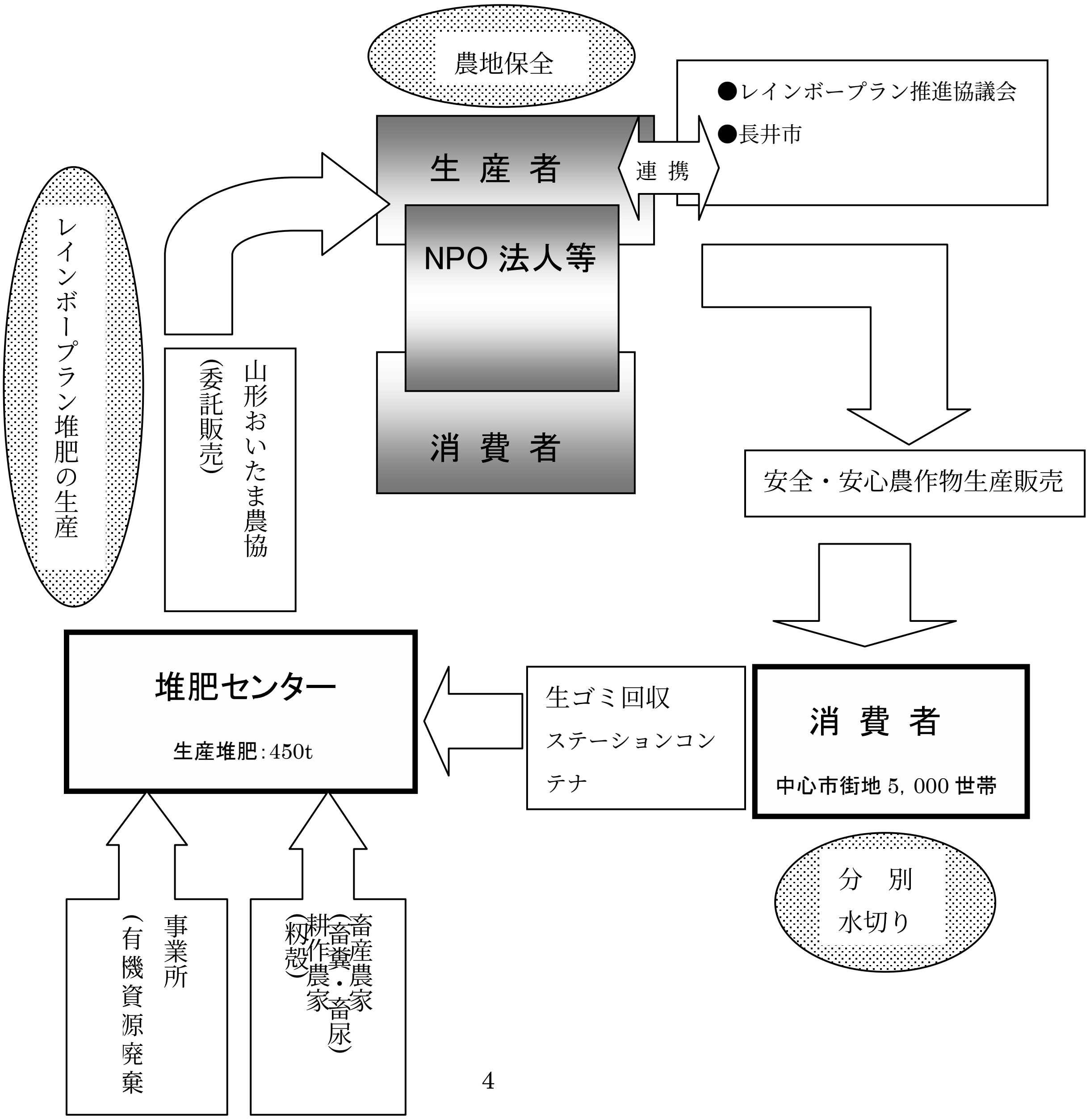
さらに法人は農業就業者雇用の場としても望ましい形態であり、今後兼業農家の受け皿として、或いは新規就農者の受け皿として期待される。

（3）レインボープラン堆肥による環境保全型農業の実施

レインボープランは、農薬と化学肥料の使用を減らした農産物生産のために独自の基準を設け、レインボー堆肥の使用量と農薬、化学肥料の使用量に基準を示した認証制度を設けている。また、地域内消費をめざし、日曜市や取次店の指定、直売所整備などを進めてきた。これにより、より安全で安心な農産物が生産される環境保全型農業の先駆的な取り組みと地域循環の役割の一部を担ってきた。

しかし、作業効率から見て条件の悪い農地の活用や作物については、取り組みが進まず、地域の農産物の自給率も上がってはいない。これらの農地の活用や農産物の生産に、ＮＰＯ法人等が農業にかかわることにより、レインボー認証野菜の生産を基本に、担い手農家だけでは対応し難い、効率の悪い荒廃農地の活用も可能となり、さらに消費者参加の生産活動により生産性よりも安全性に主眼を置いた環境保全型農業への取り組みの機会を拡大することが可能になると判断している。

<u>レインボープラン全体の流れ</u>



6　構造改革特別区域計画の目標

特区区域内において農業生産法人以外の農業参入によって、高齢化、担い手不足が深刻化する地域農業の再生と遊休荒廃農地の有効活用、更には新たな担い手の確保を行うことにより本市の農業振興、まちの活性化につながることを目標とする。

そして生産者と消費者が協働で進めるレインボープランを軸とした環境型保全農業の確立を図り、安全で安心できる農産物の新しい生産体制づくりと生産拡大、さらには農地管理の新しい体制づくりも目指すものである。

（１）安全な食の提供に NPO 法人等の参画支援

レインボープランの理念に基づいて、生産者と消費者がともに「食の安全と安心」を求めるために環境保全型農業を推進できる体制をつくり、あわせて農場を子供たちの食農教育の場として、さらに農業が持つセラピー効果（農業体験療法）も活用し、高齢者、障害者などの農業体験の場として多角的に活用する農業を推進するために、NPO 法人等が参入できるように支援を行う。この支援を通して、NPO 法人等管理の農地で農産物の生産拡大を図るだけでなく、新規就農者などへの研修の場ともなり、担い手の育成につながるようにしていく。また、荒廃農地の利活用を図り生産可能な状態で次世代に引き継ぐために、NPO 法人等が運営する市民農場として受け入れる可能性についても検討を進める。

（２）農業生産活動に市民（消費者）の参画連携促進の支援

農業の現場が抱える就業者不足に対し、消費者が生産活動に参加することにより農作業従事者の確保と安全なレインボープラン認証農産物の供給量の増大を図る。また、労働を共にすることにより互いの信頼関係づくりも進め、安全な農作物を求める消費者の拡大につなげる。

今回参入を計画している組織は、経営参加者と協力者の協議によって計画や体制を作るが、導入作物やそのローテーションによって具体的な体制や計画は異なってくると考えている。現時点で想定している基本的な体制は次のとおりである。

１．専従スタッフ１～２名
２．臨時雇用（シルバー．レディスレインボー（仮称））
３．援農ボランティア　50 名程度を予定
４．援農クラブ（中学生．子ども会：参加者数は今後の協議）

7　構造改革特別区域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）NPO 法人等の農業分野への参入による活動領域拡大効果

農業生産法人以外の法人の農業参入は農業外からの新たな雇用が図られ、遊休荒廃農地の有効活用が図られる。

区　　　分	初年度(H16 年)	目標(5 年後)
法　　人　　数	1	3
遊休荒廃農地解消面積	０.５ha	７ha
雇用(専従スタッフ)確保数	１人	３人
臨時雇用確保数	１５人	３０人

（2）農業者以外の市民の農業分野への参画

援農ボランティア参加者実人数

初年度(H16 年)	目標(5 年後)
２０人程度	５０人程度

農産物の生産を農業者のみに委ねる従来の方式では、生産の場において就業者の高齢化、農業従事者の減少、不耕作農地の増大が、消費の場において栽培方法の不透明さに対する不信等がそれぞれ現れてきた。生産者ではない市民が、ＮＰＯ法人等が運営する農場において農業へ参画することにより、直面する農業者不足、不耕作、荒廃農地の問題を解消し、農業に親しみながら消費者・生産者が情報、資金、労力を分かち合い、安全な農産物生産を持続的に行える協働体制をつくる。このような NPO 法人等が栽培技術を習得し担い手の育成の場とし、世代から世代へ無理のない活動を襷渡しのように引き継いでいくモデルを創り出し、域内資源の有効活用による土づくりと農産物の多様で安定した生産体制をつくる。また、子供たちの食農教育と農業のセラピー効果を活用し高齢者、障害者の体験の場としても期待できる。

（3）成功事例の拡大と波及

レインボープランは、国内外から注目されており、未利用資源の有効利用や生ゴミの有効処理の視点から、毎年 3,000 人を超える視察者がある。こうした先駆的な取り組みをしている地域として、次のレベルへのステップアップが必要となっている。レインボープランの本質である土と食の安全を市民の協働で守り、次代につなげ、より拡大していくために、消費者と生産者が協働で農業に取り組める NPO 法人等の参入を可能とする特区を実現することで、農業の新たな切り口をつくる。さらに、医療、健康、福祉、教育という分野への波及も期待され、こうした取り組みを NPO 法人等が担えることを実践で示すことが出来れば、農業面だけでなく広い分野への効果が期待できる。

（４）生産者と消費者の協働による安全安心な農産物を提供する仕組みの確立

立ち上げに 10 年余を費やしたレインボープランの取り組みを通じ構築されたまちづくりへの参加と市民の信頼関係は、まちがむらの土の健康を生ゴミの分別で支え、むらが健康な土作りと農産物でまちの健康を守るという協働による循環社会の基礎をつくってきた。しかし、それでもレインボープラン認証農産物の生産は伸び悩んでいる。

このため生産者と消費者の関係を、双方が同じ生産の場を共有することにより双方の思いを直に交換し、本物づくりに時間を共にすることにより、グリーンコンシューマーやエコファーマーであることの認識を高め、新しい生産体制をつくる。

（５）レインボープラン認証農産物の生産量拡大

NPO 法人等によるレインボープラン農産物の栽培計画は次のとおりである。

※導入作物

消費者（一般消費者、学校給食食材、市内外食業での活用）のニーズに応えるために、次の作物をメインに栽培計画をたてる。また、経営の安定のために、収益性の高い作物の生産もあわせて行う。

１．　イチゴ
２．　トマト
３．　ミニトマト
４．　きゅうり
５．　ほうれん草
６．　キャベツ
７．　ジャガイモ
８．　食用菊

土壌管理上、その他の作物も導入しながらローテーションを組む。さらに、周年出荷を可能にするために冬期間の栽培の試行も行う。（環境への負荷を避け無加温で栽培可能な葉物を中心に）

8　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構造改革特別区域計画の実施に関し地方自治体が必要と認める事項

この計画内容は長井市第４次基本計画に位置づけられている。

（１）環境保全型農業の推進

レインボープランをはじめとする環境保全型農業や戦略作物栽培による高収益化を推進し、地域農業の活性化を図る。

（２）周年農業の推進

収益の上がる農業の追求：戦略作物栽培の取り組み支援、複合経営への転換促進
農業の多面的機能に配慮した農地保全の推進

（３）ＮＰＯ法人格取得支援

豊かで住みやすいまちを行政と市民の協働で実現するため、市民がまちづくりのあらゆる分野にコミットし公益サービスの担い手として活動することを積極的に支援する。

以上の施策と密接な関係を持つ。

地域循環の夢を追う「レインボープラン」の附記資料

過去一現在－未来をつなぐ：特区のテーマとなる「循環」と「ともに」をベースにした食と命をつなぐ地域づくりレインボープラン

【発端と背景】

レインボープラン（台所と農業をつなぐながい計画）の基調は、地域循環システムである。具体的には各家庭の台所で生ゴミ(有機資源)を分別し、これをコンポストセンターで堆肥にし、できた堆肥を長井の農地に還元し、長井の農地から生産された安全な農作物を再び長井の台所に還元するシステムである。このプランは二つの観点より出発しており、一つは農家からのニーズ(昭和 30 年代からの化学肥料とそれに加えた農薬の多用による農業は、結果として「土」疲弊を招きました。長井の農業を再生するには豊かな農地を再生する必要がありました。)と消費者側のニーズ(本市のような農村地帯でありながら、地域の農作物が大消費地に向い、地元住民が食べられない現実)、この二つの観点が結びついたものである。

【経過】

化学肥料による農業活動により疲弊した土を甦らせるため、有機肥料となる家庭の生ゴミを堆肥化する地域資源循環の取り組みを市民の呼びかけにより女性団体、農家、消費者団体、経済団体、医療機関、さらに行政も一緒に取り組み「市民の市民による市民のための施策」として育ててきた。

まちでは女性たちが中心となり生ゴミ分別収集モデル地区事業、むらでは環境保全型農業指針づくり、行政は堆肥化施設整備を担当し、事業が稼動するまでの 8 年間に 300 回以上の会議を重ねながら市民と行政、市民同士が官も民もなく生活者として連携、協力し活動してきた。

1997 年 2 月コンポストセンターの稼動と共に、「地域循環」システムは動き出し、中心市街地の 5,000 世帯の生ゴミはほぼ 100%分別して集められ堆肥化され、長井の農地に還元されている。また、環境保全型農業の推進のため、独自の農産物栽培認証基準を設け、レインボープランの堆肥を使用した農産物の生産に取り組み、直売所や小売店で販売され、さらには学校給食(約 3,000 食)の食材の一部として活かされてきた。

このプランは、ごみ処理を目的にスタートしたものではありませんが、結果としてコンポストセンター稼動前に対し燃えるごみの排出量が 33%減少し、同じく生ごみの排出量は 10%増加しており、地球温暖化、ダイオキシン問題がクローズアップされる今日、生ごみを焼却せずリサイクルできる一例として注目されている。

別紙

１　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事業

２　当該規制の特例措置を受けようとする者

・ 貸付の主体：長井市
・ 借受の主体：本特別区域内において事業所を有し、自ら農業を行おうとする農業生産法人以外の法人

３　当該規制の特例措置の適用の開始の日

本構造改革特別区域計画の認定を受けた日

４　特定事業の内容

長井市が農地所有者から借地した後、当該農地の耕作を行う法人に貸与する。

なお、長井市は、特定事業の実施により耕作を行う法人と協定を結び、事業の円滑な実施を確保することとする。

５　当該規制の特例措置の内容

長井市は、平成 9 年に環境のまち長井を象徴する地域循環システム「レインボープラン」がスタートし、市民と行政がともに手を携えて循環を基調としたまちづくりと環境保全に関する総合的な取り組みが展開されている。

本市の専業農家は 102 戸で、農家全体の６.７％となっており、第二種兼業農家の割合は増えつづけ 75%に及んでいる。このため兼業化による労働力不足、更に農家人口に占める 65 歳以上の老齢人口の構成割合も 27.0%(平成 12 年世界農林業センサス)を占め農業従事者の高齢化の進展、転作の拡大などにより、遊休農地の増加と言った課題をかかえている。農家の経営する耕作面積は漸次減少傾向(2985.8ha(平成 12 年世界農林業センサス))にある一方、耕作放棄地においてはおおよそ63ha(平成12年世界農林業センサス)で経営耕作面積の 2.1%を占め、平成 7 年に対し 24.0%の増になっている。この状況は農業生産や自然環境への影響が懸念される状況にある。また、食の安全性について市民の関心が高まっており、当市が実施しているレインボープランによる堆肥などを使って農業生産に取り組む環境保全型農業を展開していく必要があるが、中心市街地 5,000 世帯の生ゴミから作られるレインボープラン堆

肥は、年間で 450ｔにものぼり、その有効活用が必要になっている。現在、一般消費者に加え学校給食(約 3,000 食)、協力店(市内の旅館、飲食店)からのレインボー農産物の需要に応えるために、これまでの生産者から消費者に向けた一方通行的農産物の生産ではなく、生産者と消費者が共に食の安全を守りながら生産にかかわり合うレインボープランの手法を生かした「域産域消」の体制づくりが重要である。

そこで、当市は安全安心な農作物を生産するため、市民の農作業参画を進める NPO 法人や耕作放棄地を解消し、高収益の農業経営を目指す農業生産法人以外の法人などの農業参入を可能とする農地法の特例措置を講じる必要があると判断し、特定事業を導入することとする。

農業生産法人以外の法人の農業経営への参入により、農業従事者の高齢化や担い手不足による遊休荒廃農地 9ha の有効活用と農業外からの新たな雇用が生まれ、さらには新たな営農形態による担い手の育成と農業の活性化が図られる。また生産者と消費者の協働による農作物生産においては、安全安心の環境保全型農業の確立と共に、アグリセラピー（農作業による高齢者や不登校児などの機能回復や癒し機能の創出)、子供たちの食農学習機能、新規就農者に対する栽培技術支援といった複層的な新しい生産体制のあり方についても期待できる。

なお、参入する法人の要件として、当該法人には、農業担当役員が１名以上おり、年間１５０日以上農業に従事すること。また、当該法人と市との間で協定を締結し、農業に必要となる土地は、市が農地所有者から借り受け、法人に貸し付ける方法によることとする。

	農家人口に占める65歳以上の割合(%)		経営耕地面積(ha)		耕作放棄地の面積(ha) ( )は経営耕作面積に占める割合	
	長井市	山形県	長井市	山形県	長井市	山形県
H7 農業センサス	22.8	23.1	3104.5	116425	51.4 (1.7%)	2999
H12 世界農林業センサス	27.0	27.1	2985.8	111217	63.9 (2.1%)	4218