

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

京都府綾部市

2 構造改革特別区域の名称

綾部市農村交流促進特区

3 構造改革特別区域の範囲

綾部市の区域のうち市街化区域を除く区域

4 構造改革特別区域の特性

(自然的、経済的、社会的条件)

はじめに

綾部市は、昭和 25 年 8 月綾部町を中心に 1 町 6 村の合併により市制を施行し、347.11K m²の 1 郡 1 市(旧何鹿郡)を実現、現在に至っている。

市域人口は、合併当時の 54,055 人(旧何鹿郡域)をピークに減少を続け、平成 12 年には 38,881 人にまで減少、減少率は近年鈍化しているものの依然として減少傾向にある。

一方産業は、府内有数の農業地域として発展し、明治期には養蚕業が盛んとなり、日本を代表する繊維企業のグンゼ(郡是)は当市の農家が組合組織を發展させ創業したものであり、関連企業群の生産活動もあいまって工業都市としての側面も持ちながら発展してきた。

その後、繊維産業の衰退による従業者数の減少、若年層の都市流出、高齢化などにより人口減少が続いてきている。

農村部においては特に高齢化が著しく、人口減少も顕著であり農地保全、森林の適正管理、農村の活力低下など、多くの課題を抱え現在に至っている。

まちづくり計画

本市では、このような状況を打開し、市の活力や市民生活の安定向上のため時代の要請に応じて計画的なまちづくりに努めてきた。

昭和 48 年には「総合基本構想・総合基本計画」、昭和 56 年に「第 2 次総合計画」、昭和 62 年には「第 3 次総合計画」を策定、構想や計画に基づき施策展開を図り、特に京都府営工業団地の造成や市営工業団地の造成などにより、オムロン(株)などの先端産業の誘致に成功するなど産業構造の転換も図ってきたが、活力の基盤となる人口は依然として減少傾向が続いている。

3 次にあたる本市の「計画」は、いわゆる「全総」をふまえた都市振興計

画であり、開発主導の地域振興策としての側面を持っていたが、本市においては基盤となる農業の衰退が著しく、産業構造を大きく転換するにはいたらなかった。

そこで、平成13年に策定した「第4次総合計画」では、これまでの綾部市のまちづくりの歴史と教訓を踏まえ、新たな視点により21世紀に市民が希望を抱けるまちづくりの方向を示しながら、市民と共にめざす将来像を実現するための指針とした。

「4市総」の基本的な枠組みとして1、人口、2、土地利用を定めたが、共通の課題として人口の考え方に交流人口の概念をはじめて導入、重点テーマを

綾部市ならではの優位性の発揮（自然環境、農村環境、農業など）
まちを担う人づくりと市民の自立支援（まちづくりに参加する市民への自立的な活動に対する支援）
長寿と元気のまちづくり（地域社会の主要な構成員として活躍）
山紫水明の自然環境の保全（平和と環境の日、環境市民会議の活動）
定住化と交流促進（生活・産業条件の整備、交流人口の増加・定着）と定めた。

農業・農村の現状

本市の農業は農業従事者の減少や高齢化とともに生産力、農地保全機能はもとより農村環境の保全やコミュニティー活動の低下にまで及んできている。

農家数は、昭和45年に6,247戸であったものが平成12年には3,555戸に43.1パーセントも減少した。

また、農業就業人口も昭和45年に9,499人であったものが昭和55年に13,994人とピークを迎えた後平成12年には8,668人（8.7パーセント減）に減少している。

一方、経営耕地（田・畑・樹園地）面積も昭和45年に3,336.28haであったものが平成12年には2,122.16haとなり36.4パーセントも減少している。

さらに、農業粗生産額も昭和45年に29億9,100万円であったものが昭和52年に54億7,300万円をピークとして平成12年には39億6,100万円となった。

また、本市農村地域の高齢化は著しく、本市が京都府内において高齢化率の高い市（府内で2番目の高齢化率28.8パーセント）であることに加え、農村地域においては35.4パーセントの高齢化率、農業従事者にいたっては79.6パーセントと高齢者しかいないといった状況にある。

耕作放棄地・不作付地は増加の一途をたどり、平成7年からの5年間で耕作放棄地・不作付地は約1.8倍になり、面積は265ha（総経営耕地面積の12.5パーセント）にも上っている。

このような状況の中で、担い手育成や生産振興を図っていくことはきわめて困難な状況であるが、本市においては集落営農を基礎とした農業の仕組みづくりや担い手農家に農地を集約するなど施策を通じて構造改善を図る一方、京野菜や特産作物である茶の生産振興に努めてきたところである。

都市と農村の交流

今後居住人口のみを重要視した地域振興施策は限界があるとの認識の下に、交流人口やＩターンの促進による地域振興を図るための施策を実施してきた。

従来から、綾部市内において各種の都市農村交流に取り組み、一定の実績を積み、活動の中から市民との協働による自主的な交流基盤、交流組織も立ち上げ、大きな成果を挙げている。

今後の方向

以上のように、本市の農業は旧来の農村振興策（土地改良、担い手育成、生産振興等）だけで現状を打開することは、きわめて困難な状況にある。

今後は、第４次総合計画の重点とした定住化と交流の促進を主要なテーマとして施策を展開し、その中で遊休・荒廃農地の解消を図っていくことが重要であると考えます。

今回、構造改革特別区域の認定を受けることにより、遊休・荒廃農地の利用を目指して市民農園を開設し、交流の進展によって農村地域の活性化を図るとともに、交流活動がさらに定着・進展するよう農家民宿を含め申請しようとするものです。

・農業・農村体験事業の実績（近年の取組状況）

実施年度	実施時期	事業名称・内容	参加人員
平成１０年度	１２月	国土庁農村アメニティー・ワークショップ	３０名
平成１１年度	１０月	カントリーウォークマップづくり （魅力探しとマップづくり）	２５名
	１２月	カントリーウォークマップづくり （農村カレンダーとマップづくり）	２５名
平成１２年度	７月	カントリーウォーク（２泊３日）	２７名
	１２月	里山ネイチャーツアー（１泊２日）	３２名
平成１３年度	６月	地元学講座	４５名
	９月～	森林ボランティア活動（３回）	１２６名
	７月～	田舎暮らし体験民泊等（４回）	８６名
平成１４年度	４月～	パン焼き体験（１４回）	２２５名
	６月～	森林ボランティア活動（１０回）	２０２名

・帰農アルカディア構想から自主的交流への移行

平成12年3月には、京都府との連携により「帰農アルカディア構想」に基づく都市農村交流事業を実施し、京阪神からの就農希望者20名が農業・農村生活を体験した。

この成果として、受入者と体験者が相互に継続的に交流を続けている。

体験者を含めて4家族が新規に定住することとなった。

・里山ねっと・あやべの取り組み

綾部市では、平成12年7月まちづくりの一環として、潜在的な資源を発掘・再発見し活用するために、都市と農村の交流から定住に向けての取り組みを推進する「里山ねっと・あやべ」を設立した。

交流実績を積み上げることにより、農村地域の活性化と都市農村交流の拡大を進めている。

5 構造改革特別区域の意義

綾部市では、地域住民の継続的な努力により豊かな農地や里山空間が守られて来た。しかし、過疎化・高齢化の進行に伴い遊休農地・荒廃農地が増加し保全維持に大きな課題が生じている。

農山村地域が持つ多面的機能を維持し守っていくことは本市の使命であり、農業基盤整備事業のほか農村体験、交流促進など各種の取り組みを市と「里山ねっと・あやべ」、地域住民などが連携し進めてきた。

本市の観光入込み客は、伝統産業である黒谷和紙の振興、自然休養村事業による交流研修施設の活用、市が掘削・整備したあやべ温泉への入り込みなどによって、平成4年、約176,000人であった観光入込み客は平成10年、約394,000人に増加した。

「里山ねっと・あやべ」のグリーンツーリズムなどの取り組みによって増加傾向にあるものの、平成14年の入込み客は約401,000人であり増加の傾向は鈍化してきている。

課題解決のためのこうした取り組みの成果として都市住民の農村部への入り込みは徐々に増加し、観光入込み客全体を押し上げてはいるが、都市住民のニーズに応え、地域を活性化するにはほど遠い現状である。

こうした現状を克服し、抜本的解決に向けて新たな事業を起こす必要性が、今、求められている。

このためには、特に都市農村交流を通じて都市住民の受け入れを目指す取り組みが有効であり、農家民宿にかかる諸規制の緩和、市民農園の開設主体の拡大などによって都市農村交流を強力に推進し、特例措置による交流人口の拡大による地域活性化を図ろうとするものである。

市民農園の新規開設については、交流人口の拡大に資するほか、現在、増加傾向にある遊休・荒廃農地を有効に活用することにより農地の遊休化・荒廃化に歯止めをかけ減少させる。

また、市民農園の開設及び農家民宿の新規開業によって、現在までに取り組みを進めている都市農村交流をさらに拡大することができる。交流拡大は、人と物の動きを活発化し、構造改革特別区域全体の活力を増大させる契機となり地域の活性化を図ることができる。

個々の市民農園開設農家においては、運営に伴う貸付料、管理料等が農家の新たな所得源となる。一方、農家民宿の営業は、直接的な所得増加となるばかりでなく、農家の生産物が民宿において有効に活用できることにより一層の所得向上となる。

さらに、市民農園や農家民宿を利用する都市住民を中心に綾部市に対する理解が深まり、農村への移住に向けて意識が向上する効果も期待できる。

本市では、「21世紀は農業・農村の時代」との認識のもと、特例措置により都市と農村の多様な交流を促進し、自然・農村体験型の新しい交流事業の展開を進め、地域資源の活用による先進改革モデルの構築を目指す。

6 構造改革特別区域計画の目標

農家民宿にかかる諸規制の緩和、市民農園の開設主体の拡大などによって都市農村交流を強力に推進することにより、新たな経済活動を創出し、農村地域である構造改革特別区域全体の活性化を図る。

個別の計画では、規制緩和により農家等が民宿経営を行うことが可能となり、農家民宿起業農家の新たな所得増加を図るのみならず、食材の調達に伴う農産物等の需要を創出し、地産地消を促進し農業を振興するとともに地元商業への新たな需要の創出、地域雇用の創出を図る。

なお、農家民宿の実施に当たって、平成15年度は中上林地区で特に意欲ある農家1戸で実施する計画である。

平成16年度以降については里山ねっと・あやべの中心的活動区域である豊里地区や都市と農村の交流事業に取り組む市民組織「むさくさ会」の活動拠点である口上林地区においては取り組みの意欲も高く、早い時期に実施できる見込みであり、中上林地区とあわせた3地区を重点地区としつつ周辺地区を巻き込みながら農家民宿起業を推進する。

また、市民農園開設主体の拡大によって市民農園を開設することにより遊休農地等の有効活用を図り、開設農家等に貸付及び指導、管理受託に伴う新たな所得をもたらすことができる。

市民農園は、市街地近接地区（綾部、中筋、吉美、西八田、地区）については、本市に在住する市民も視野に入れた市民農園とし、口上林、豊里地区については推進中の都市農村交流事業の対象者を中心に展開、物部、志賀郷、山家地区については米・野菜等の直販農家と都市住民とのつながりを活用した募集及び利用形態とし、東八田、中上林、奥上林地区については、黒谷和紙、自然休養村管理センター、あやべ温泉等既存の交流資源との有機的な連携による交流拡大を目指す。

こうした都市と農村の交流事業をさらに加速化させるために、特例措置による農用地利用や農村起業に対する柔軟な対応を進め、農業・農村の活性化を図るとともに、来訪者の需要の動向に即した生産体制の確立を図り、水稲作に傾斜した生産組織の再編をはじめ、土地利用の多様化を進め、農地の効率的利用の促進を図るとともに、綾部市の農村資源を活用した交流促進と地域活性化を強力に推進する。

- ・農家民宿の新規開業目標

平成19年度末農家民宿数 20戸

- ・市民農園開設目標

平成19年度末市民農園開設面積 3.6ha(12戸)

なお、今回申請の特例措置に加え農村定住住宅地整備事業(15区画)、都市農村交流事業、農業経営基盤強化促進法による利用権設定など、遊休・荒廃農地解消に向けた事業を実施する。

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

計画の実施により、都市と農村の交流が促進・拡大する中で、農家等が民宿経営を行うことが可能となると同時に、市民農園開設主体の拡大により当該農家が新たな収入を得ることができる。

民宿経営の起業並びに農家等による市民農園の開設により市民農園実施農家の所得増加だけにとどまらず、市民農園管理支援農家の所得の増加、食材の調達に伴う農産物等の需要創出による農業者の所得増加、民宿開設に係る施設・設備等の整備、種苗・肥料等の新たな需要の創出により地元商工業者の所得増加、更には、従業員、農園芸指導者等求人の創出による地域雇用の促進など広範な効果が期待できる。

都市農村交流事業の進展による効果

農家民宿経営の起業及び市民農園の開設による交流促進の進展とあわせて実施する都市農村交流事業によっても新たな経済的効果の発現が期待される。

構造改革特別区域計画による市民農園の交流人口11,500人、農家民宿にかかる交流人口が1,600人と見込まれ、さらにその相乗効果により現在の交流人口も3,000人程度に増加することが見込めることから、交流人口は、関連事業とあわせ年間約16,000人程度となり、関連するおもな経済的効果は次のとおりとなる。

事 項	対 象	経済的効果（千円）	備 考
農産物等需要創出	16,000 人	8,000	農産物・肥料・種 苗等
施設・設備整備	20 戸	20,000	農家民宿開業によ る
地域雇用の創出	44 人	13,000	農家民宿手伝い 市民農園管理等

農家所得の向上

市民農園の貸付に伴う経済的効果

市民農園利用者の受け入れ

単位 ha, 千円

	現 況	平成 15 年度	平成 19 年度	備 考
地区数	0	2	12	
利用面積	0	0.6	3.6	
利用料等	0	2,160	12,960	

積算 賃料（12,000 円 / 年・a）
 管理費（24,000 円 / 年・a）
 （ + ） × 利用面積 = 利用料等

農家民宿の営業に伴う経済効果

農家民宿利用者の受け入れ

単位 戸、人、千円

	現 況	平成 15 年度	平成 19 年度	備 考
実施農家数	0	2	20	
利用者数	0	100	1,600	
宿泊料等	0	500	8,000	

積算 宿泊料等（5,000 円）
 × 利用者数 = 宿泊料等

遊休・荒廃農地の解消

市民農園の開設により、遊休・荒廃農地の解消を図る。

初年度は、交流実績のある 2 地区（豊里、口上林）で開設し計画期間内には 1 2 地区すべてにおいて開設することとする。

単位 ha

	平成7年	計画時	15年度	19年度	備考
遊休・荒廃農地	148	265	260	241	平成7年センサス数値基準
特別区域内解消面積	-	-	4.4	19.8	農業経営基盤強化促進法及び新規就農事業等による
市民農園による解消面積(目標)	-	-	0.6	3.6	

農業経営基盤強化促進法による利用権設定面積は平成11年度以来384ha程度で推移してきており、法による遊休・荒廃農地の解消には限界感があるが、一層の農業委員活動により設定面積の拡大に努めるとともに新規就農事業の促進による利用権設定や農地取得活動に取り組み遊休・荒廃農地解消活動に取り組みたい。

農家の意欲の向上と意識改革

本特別区域法認定申請の情報により、市内農家から積極的な相談や問い合わせがあり、農業意欲の向上と意識改革が進もうとしている。

8 特定事業の名称

- (1) 農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業
- (2) 地方公共団体及び農業協同組合以外のものによる特定農地貸付事業

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

農村定住住宅地整備事業の実施

綾部市では、平成15年度農村定住住宅地の整備事業を実施し、地域農業の支援者となるIターン希望者を受け入れ、農村定住を促進し地域農業の振興を図るとともに遊休・荒廃農地の解消を促進する。

分譲区画数は、15区画。

平成16年度以降の事業化については、市内農村部において地域住民主導による方式を採り実施する構想である。

都市農村交流の促進

里山ねっと・あやべを中心に、参画者が自主的に運営する都市農村交流を推進する事業を行い、交流促進を図る。

農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定事業

遊休・荒廃農地の解消に資するため、法による利用権設定事業を実施し担い手認定農家を中心に農地の集積を図り、農地の有効利用と認定農家の経営改善に努める。

全国措置の適用項目

農家民宿の開業に伴って各種の法手続が必要となるが、本申請において計画している簡易な消防用設備等の容認以外に全国措置の適用が必要となる。

旅館業法

農家が民宿を行う場合の旅館業法上の面積要件の撤廃< 9 3 7 >

一般的な農家は、民宿等旅館業法で規定する簡易宿泊所等として整備された建築物ではなく、本来の使用目的が住宅であったことから、旅館業法上の面積要件を充たすことができないケースが通例であり、旅館業法に関する面積要件の撤廃を適用する必要がある。

旅行業法

農家民宿が自ら宿泊者に対して行う農協体験サービスに関する旅行業法上の解釈の明確化< 1 2 0 7 >

農家が民宿を営業するに当たって、利用者のニーズに応じて農家自らが宿泊者に対して農業体験サービスの提供が不可欠となる。この場合、旅行業法上の規定に抵触する可能性が想起されるので、農業体験サービスに関する旅行業法上の解釈の明確化の全国措置を適用する必要がある。

道路運送法

農家民宿等がその宿泊者を対象に行う送迎のための輸送が可能であることの明確化< 1 2 0 2 >

宿泊者を受け入れる際、構造改革特別区域は公共交通機関等の交通利便性が不十分な地域であることから、宿泊者を送迎するための輸送が不可欠である。これは、道路運送法による輸送規制に抵触する可能性がある。このことから、農家民宿等がその宿泊者を対象に行う送迎のための輸送が可能であることの明確化の全国措置を適用する必要がある。

別紙

1 特定事業の名称

407

農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

農家民宿を営もうとする農業者

3 当該規制の特例措置の適用の開始の日

認定を受けた日

4 特定事業の内容

市街化区域を除く綾部市全域において、当該規制の特例措置の適用を受けようとする農業者が、特別区域計画の認定を受けた日から諸準備を経た後、民宿を営むもので、農家民宿に係る消防用設備等の特例措置を受ける。

5 当該規制の特例措置の内容

消防法上の消防設備等の設置義務の緩和措置を受けようとするもの。

民宿を開業しようとする農家は、通常住宅兼作業場所としての機能をもつ建築物であり、宿泊客の避難誘導を想定したものではない。この現状から、誘導標識や誘導灯の整備など初期投資が重なるため農家民宿を開業しようとする場合の障害となっている。

都市農村の交流による地域の活性化を目指す取り組みの中では、今回の特例措置による要件緩和が不可欠となる。

規制緩和によって想定される危険性についても、必要な要件を設定することにより解消できる。

例えば、建物に不案内な宿泊者でも各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構造であり、または、各室から直接外部に容易に避難できる構造であるなど、必要な要件を設定する。

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

特区内に農地を所有し市民農園を開設しようとする農業者

3 当該規制の特例措置の適用の開始の日

認定を受けた日

4 特定事業の内容

市街化区域を除く綾部市全域とし、まず、市民農園の開設を予定している特区内の2地区（豊里、口上林）において、市民農園を開設しようとする農家が、30アール規模の市民農園を開設し、残る10地区において順次市民農園を開設する。

5 当該規制の特例措置の内容

過疎化・高齢化の進行により農業の担い手が不足し、農地の保全が困難になり、平成7年時148haであった構造改革特別区域内の遊休・荒廃農地が平成12年には265haと5年間で117ha増加している。

遊休農地の増加が進む中、市街化区域を除くこれらを食い止めるためには、外部から（都市住民）の受け入れを通じた取り組みを行い、地域の活性化を促すことが必要不可欠になっている。

また、本市農村地域の高齢化は著しく、本市が京都府内において高齢化率の高い市（府内で2番目の高齢化率28.8パーセント）であることに加え、構造改革特別区域と範囲がおおむね重複する農村地域（旧村部（旧綾部町を除く11か村））においては35.4パーセントの高齢化率となっている。農業従事者にいたっては平成2年に52.7パーセントであったものが、平成12年に79.6パーセントとなり高齢者しかいないといった状況にある。

本申請は、特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の規定の適用を受け、農家が市民農園を開設できるよう開設主体の拡大措置の適用を受けようとするもので、平成15年度中に2か所を開設し運営する計画である。

次年度以降については、平成16年度から17年度に年間5地区（1.5ha）の開設を行い、合計12地区の開設を目指すこととする。