

構造改革特別区域計画書

1 構造改革特別区域計画の作成主体の名称

熊本県、人吉市、錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村及びあさぎり町

2 構造改革特別区域の名称

もり くに
森林の郷農林業げんき特区

3 構造改革特別区域の範囲

人吉市並びに熊本県球磨郡錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村及びあさぎり町の全域

4 構造改革特別区域の特性

(1) 熊本県の概要

熊本県は九州地方のほぼ中央に位置し、面積は約7,402平方キロメートルで、全国第15位の広さです。県土の約7割が森林で占められています。北部は比較的緩やかな山地、東から南にかけては標高1,000m級の山々に囲まれており、その随所に深い谷があり、見事な渓谷美を見せています。西部は有明海、八代海に面し、外洋の東シナ海に続いています。世界一のカルデラを持つ雄大な阿蘇を含む「阿蘇くじゅう国立公園」、大小120の島々からなる「雲仙天草国立公園」と2つの国立公園を持ち、山あり海ありの、美しい景観に富んだ地形になっています。

人口は平成12(2000)年現在、約186万人。高齢化率(65歳以上人口の全人口に占める割合)は、21.3%と全国の17.3%を大きく上回っており、全国より7年程早く高齢化が進んでいます。

また、平成16年3月には九州新幹線鹿児島ルート新八代～西鹿児島間の開業を控えており、熊本県にとっては初めての新幹線を活用して、交流人口が増加することが期待されています。新幹線開業に併せて、県内外のグリーン・ツーリズムに関する人・情報のネットワーク化を図るために、全国グリーン・ツーリズムネットワーク熊本大会を開催します。

(2) 人吉・球磨地域の概要

県の南東部に位置する人吉・球磨地域は、急流球磨川や朝霧、霊峰市房など多彩な自然に恵まれ、相良700年の歴史・文化に培われた独特の文化圏を形成しています。

当地域の森林は、県全体の森林面積の約27%、県有林面積の約50%を占めており、林業では県全体の素材生産量のうち約43%が生産されています。農業では、県内一を誇る栗、茶、葉たばこをはじめ、気候、風土を生かした野菜、果物、畜産と多様な農作物が生産されています。また、球磨の清流から生まれる球磨焼酎など伝統的な特産品も数多くあり、さらには温泉や地域の自然を生かした観光も当地域の主要な産業となっています。

近年では、九州縦貫自動車道の全面開通など産業・生活面における広域的な拠点性の高い基盤整備が進み、また、平成16年には球磨川下流の八代市まで九州新幹線が開業するなど、地域活性化の期待が高まっています。しかし、一方では、過疎化、少子高齢化、産業の低迷、中心市街地の空洞化など様々な問題を抱えています。特に、有害鳥獣による農林作物の被害は甚大であり、所によっては耕作放棄地が生じる原因にもなっています。

このため、地域が自らの力で将来を切り拓くことができるように、農林業をはじめとした地域の基幹産業の振興や、地域独自の資源に着目した新たな地域振興策による個性

的な地域づくりを進めていくことが課題となっています。

(3) 人吉球磨地域におけるグリーン・ツーリズムへの取り組み

以上のように、人吉球磨地域は、人吉市を中心に地理的、歴史的なまとまりもあり、美しい自然と農林業の営みの蓄積もあることから、グリーン・ツーリズム展開の大きな可能性を持つ地域ですが、その先駆けとして、球磨郡水上村では、平成9年度から「球磨川源流の村、水上で人の原点を探す」をコンセプトに「水の上の学校」という体験型ツーリズムに取り組んでいます。自然の中で、自分の手でつくる、自然と共生して話す、そして村人も都会の人も何か大切なものを見つける、というもので、「ひがん花の郷を歩く」や「森の暮らしを学ぶログハウスづくり」など四季を通じて様々な体験プログラムを繰り広げており、年々、参加者も増えています。

また、市町村、JA、関係農家、森林組合、観光関係団体及び県から構成される人吉球磨観光農業準備協議会を設置し、地域が一体となって観光農業展開の方策検討、モニターツアー展開等事業が実施されるとともに、散発的に行われている個別の取り組みのネットワーク化が図られることをめざしています。

5 構造改革特別区域計画の意義

(1) 農地の有効活用による都市農村交流

本特別区域において、今後、遊休農地の増加が一層懸念される中で、農家や農業団体などが危機感を持ち、グリーン・ツーリズムを中心として、その歯止めと活用策に主体的に取り組んでいく体制づくりが急がれます。特例措置の適用により、市民農園の開設主体を地方公共団体や農業協同組合以外に拡大し、個人農家をはじめとした多様な主体が区域内に多数存在する遊休農地等を市民農園として都市住民に貸し付けることが可能となり、地域として自発性を持った都市農村交流による農地の有効活用を目指します。

また、本特区内において深刻な悩みとなっている有害鳥獣被害に対して、有害鳥獣捕獲における規制緩和がなされることにより農作物の被害が減少し、市民農園開設に伴う都市住民への貸し付けに当たり、市民農園のイメージアップになるとともに、遊休農地拡大の防止やUJターン促進も図られます。

(2) 交流の親密化による地域づくり

従来の特定期農地貸付法では、地方公共団体又は農業組合が貸付主体となり運営するものであり、農園利用者と農地所有者や近隣農業者との交流は希薄となりやすい弊害がありました。特例措置の適用により、借り手、貸し手間お互いに顔の見える交流が可能となり、市民農園における営農・技術指導等を通じて、都市住民等と地元住民が更なるふれあいが生まれ、都市住民にとっては農業への理解が深まるとともに、地元住民にとっても高齢者等の生きがいにつながるなど地域の活性化を図ることもできます。

さらに、農林業体験等を通してふれあいを持った農林業者の自宅に直接宿泊する「農林家民宿」を整備することにより、都市住民の方に、本特別区域内の自然等ありのままの地域資源を本当に身近に感じてもらい、都市農村交流をさらに深めるとともに、都市住民の定住促進を進め、引いては新規就農につなげます。

特に、本特区計画が認定されることにより、地域が一体となって取り組んでいる観光農業の推進に宿泊型体験や市民農園の活用等多彩な交流メニューを追加することが可能となり、更なる交流の促進が図られることが期待できます。

このように、地域が一体となって、人吉球磨地域の歴史、文化、自然等の豊富な地域資源を活用した多様なメニューを充実させる取り組みが既に始まっており、本特区計画により促進されることは、将来的に遊休農地解消に悩む過疎高齢化の地域にとって全国的な構造改革へと波及しうるものとして期待されます。

6 構造改革特別区域計画の目標

(1) 観光農業の推進

本特別区域においては、耕作者が高齢であって遊休化のおそれのある農地、あるいは鹿、猪等による農作物被害に伴う耕作放棄地等の遊休農地について、市民農園の開設により、その利活用が促進されるとともに、農林家民宿の開業による日帰り体験型から宿泊体験型観光への移行等が促進され、多様なツーリズムの展開が図られることとなる。

併せて、有害鳥獣の捕獲についての規制が緩和されることにより、農林産物の被害が防止されるとともに耕作放棄地の減少にもつながっていく。これらの状況を踏まえ、地域が一体となって取り組んでいる観光農業の推進に弾みをつけ、その推進母体である「人吉・球磨観光農業準備協議会」が中心となり、収穫ツアー、体験教室などをはじめ、農林産物の栽培体験等を行うなど、都市住民のニーズに応じた農林業体験メニューの充実を図り、地域全体で事業の推進を図っていく。

熊本県総合計画の地域計画においても、人吉・球磨地域では「森林の郷づくり～21世紀相良文化の創造～」をテーマとして、住民、NPO、管内市町村や県がパートナーシップを組んで、地域の豊かな資源を生かした広域的な観光交流の促進や基幹産業の振興などの地域振興のシナリオを掲げており、地域の重点施策として推進している観光農業の取り組みもこの地域計画に基づいて地域全体の活性化を目指して取り組まれており、本特区区域の適用による更なる交流の活性化等を図ることにより、その推進を図ることとしている。

(2) 都市農山村交流の促進によるツーリズムの地域産業化

特例措置の適用により、水上村や山江村などをはじめ、区域内の各地で農林家民宿の開業や市民農園の開設が図られ、それらと各種体験交流施設や観光企業、地元企業と連携させることにより、グリーン・ツーリズムによる地元農林業者の所得の向上をもたらす地域の新たな産業として確立させる。

(3) 地域経済の活性化

新たなグリーン・ツーリズム産業の創出に当たっては、観光農園、農産物加工体験などの農村を楽しむ旅、炭焼き体験、ログハウスづくりなどの山村を楽しむ旅、焼酎蔵、石倉めぐりなど地域の個性を楽しむ旅、神社仏閣、相良33観音めぐりなど相良700年の歴史文化を楽しむ旅など地域の有する多様な観光資源・地域資源との連携を十分に図りながら効果的に推進し、これらを総合的に活用することにより人吉・球磨地域の活性化を図っていくとともに活力と希望に満ちた魅力ある地域を創造し、UJターン等の促進等による定住化を図っていく。

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 本特区計画においては、地域全体の経済的な浮揚を目指すとともに県総合計画の地域計画にも位置付けられている農林業、農村の多面的機能の有効活用による地域活性化を目指し、都市と農山村との交流促進策として、地域住民やJA等農業団体、行政等地域が一体となって観光農業の推進に取り組んでおり、現在、散発的に行われている日帰り体験型の観光を、特区区域に認定されることにより、農家民宿の開業や多様な主体による市民農園の開設等による経済効果の高い形態での実施が可能となるばかりでなく、農林業者の副次的収入にもつながり、都市農村交流人口の増加が見込まれ、活力にあふれた農林業の再生が図られる。
- 2 更に、有害鳥獣の被害が深刻な当地域において、特区区域に認定されることにより、高齢化が進んでいる狩猟免許保持者の補助人として青年者層の参加が可能となり、有害鳥獣捕獲が促進され、市民農園開設による借受希望の阻害要因が取り除かれるとともに例年3千万円を超える農林産物被害が軽減されることによる農家経済の安定化が図られる。
- 3 また、都市と農山村の交流を促進することにより交流人口が増加し、宿泊・飲食費、農林業体験施設利用料、農林産物土産品の売上げ等による経済効果が期待され、農家・林家所得の向上、農林業の2次及び3次産業化、既存の観光業界の活性化等による人吉・球磨地域の経済の振興が図られる。
- 4 その他、都市住民との顔が見える交流ができることにより、第2の「ふるさと」を提供し、老人世帯等にとっても新たな人的交流が生まれ、生きがいづくりにつながる。また、当該区域の豊かな自然環境を実際の体験を通じて感じていただき、今まで都会の方になかなか認知されなかった本当の当該区域の情報を一体となって発信できるとともに地域資源（農産物・慣習・文化）の再発見、再評価を行う絶好の機会となる。

特区区域における都市農村交流人口

区 分	現在(H13)	H 1 9 年 度	比 較	
	千人	千人	千人	%
日 帰 り	1,292	1,312	20	102
宿 泊	131	182	51	139
計	1,423	1,494	71	105

都市農村交流人口は、現状では、ほぼ横ばいで推移している状況であるが、今回の特区での取組みを通じて、今後5年間で交流人口の5%増加を目指すとともに、平成16年度の観光農業の本格実施、また、特区制度を活用した多様な交流等により、交流人口に占める宿泊客の割合を現行の9.2%から12.2%に高める。

- なお、71,000人の交流人口の増加のうち、特例措置の適用により、
- (1) 農家民宿の開業により、平成16年度で約2,000人、平成19年度で約5,500人の増加を見込む。
 - (2) 市民農園の開設により、平成16年度で約30区画(1区画100㎡)630人、平成19年度で約200区画(1区画100㎡)4,200人の増加を見込む。

特区区域における都市農村交流に係る消費額

区 分	現在(H13)	H 1 9 年 度	比 較	
	百万円	百万円	百万円	%
日 帰 り	5 , 0 4 4	5 , 1 2 2	7 8	1 0 2
宿 泊	1 , 9 4 5	2 , 7 1 2	7 6 7	1 3 9
計	6 , 9 8 9	7 , 8 3 4	8 4 5	1 1 2

なお、8億4千5百万円の経済効果のうち、特例措置の適用により、

- (1) 農家民宿を今後5カ年間で新たに30軒開業させ、平成16年度で約2千8百万円、平成19年度で7千8百万円の経済効果を特区区域において見込む。
- (2) 市民農園を今後5年間で新たに2ha(およそ200区画)開設させ、平成16年度で約3百万円、平成19年度で約2千2百万円の経済効果を特区区域において見込む。

8 特定事業の名称

- (1) 407 農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業
- (2) 1002 地方公共団体および農業協同組合以外の者による特定農地貸付事業
- (3) 1303 有害鳥獣捕獲における狩猟免許を要しない従事者容認事業

9 構造改革特別区域において実施し、また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) 人吉球磨観光農業推進事業
平成14年4月に地域が一体となって設置された「人吉・球磨観光農業準備協議会」により、地域における多彩な農産物による通年型の収穫体験が可能な体制を整備し、都市住民との交流を図るとともに地域産業として定着させ、経済の活性化を図ることを目的として事業を推進。
- (2) 地域間連携推進事業
県下全域におけるグリーン・ツーリズムの推進を図るため、平成13年度から実証事業の実施や研究報告会の開催等に取り組み、今年度はその普及啓発と全国への情報発信を行うため、全国大会を開催する予定。
- (3) 新幹線を活かしたくまもとづくりプラン
九州新幹線鹿児島ルートの開業を見据え、開業効果を県下全域の地域活性化につなげるため、平成14年度に策定された開業効果活用方策の具体化に向け、本年度から取り組んでいる。
- (4) 九州ハイランド構想推進事業
熊本県東部の12町村と宮崎県の2町村の山間地帯の広域的な連携によるツーリズムの実施等地域活性化を図っていくための取組みを推進。
- (5) 卓越のムラづくり推進事業
地域資源を生かした内発型の産業振興と、魅力ある生活空間づくりを目指して、水上村において、第三セクターが中心となって、体験学習型の観光開発事業に取り組んでいる。
- (6) 五木・相良地域振興計画推進
川辺川ダム事業に関連して、過疎化、高齢化が進む五木・相良両村の地域振興を図るため、平成14年に五木・相良地域振興計画を策定し、農林水産業の振興や五木ツーリズムの推進等の諸施策について、その実現に向け取り組んでいる。

別紙（特定事業番号 407）

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

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

人吉市、錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村、あさぎり町の全域に住所を有する者及び同特区内に農地又は山林を有する者で農家民宿を開業しようとする者

3 当該規制の特例措置の適用の開始の日

構造改革特区認定の日から

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

近年のツーリストの田舎暮らしや自然とのふれあいへのニーズが高まる中、新しい宿泊形態としての農家民宿を進めるためには、農家民宿事業実施にさいしての負担軽減が必要である。

当該規制の特例措置により、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、前記ガイドラインが適用されることから、農家民宿の開業促進のためには特例措置の適用は不可欠である。

（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

の全ての条件を満たしており、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等において、

ア 「誘導灯及び誘導標識の設置にかかる条件（前記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。）が明示されている

こと
の3要件を満たしており、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。

別紙（特定事業番号1002）

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

農地の貸付主体である人吉市、錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村、あさぎり町及び農地保有合理化法人と特区内の農地において、人吉市、錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村、あさぎり町又は農地保有合理化法人以外で、特定農地貸付により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

構造改革特区認定の日

4 特定事業の内容

農地を所有する者が、自己の所有する農地で市民農園を開設する場合には、特定農地貸付けが取り消された後において、当該農地の適切な利用を確保するために必要な事項等を内容とする事業実施協定を、農地が所在する市町村（人吉市、錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村、あさぎり町）及び熊本県と締結することを条件に、特定農地貸付けによる市民農園開設を認める。

また、NPO法人、企業など農地を所有していない者が人吉市、錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村、あさぎり町又は農地保有合理化法人から農地を借りて市民農園を開設する場合には、事業実施協定を、農地が所在する市町村及び熊本県と農地の貸付主体である市町村又は農地保有合理化法人と締結する場合、特定農地貸付による市民農園開設を認める。

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

本特別区域では、耕作放棄地の増加により遊休農地化の拡大に歯止めを掛けること、農業従事者の高齢化、後継者不足が課題となっている。

規制の特例措置により、地方公共団体、農業協同組合以外の者が市民農園の貸付主体となることのできるため、遊休農地を持つ者、後継者不足の者にとっては農地を有効に活用することが可能となる。

一方、都市部住民には、農家作業を行い、自分で作物を作ることへのニーズが高いことから、遊休地を市民農園として提供することが有効な対策となる。

市民農園事業をさらに推進するためには、多様な主体が市民農園事業を行えることが必要であり、規制の特例措置により、市民農園の開設主体が拡大されることから、特例措置の適用は不可欠である。

（2）要件適合性を認めた根拠

本特別区域の市町村では、耕作放棄地は1995年の688haから2000年には1,127haと439ha増加、耕作放棄地率も2.3%から3.5%に拡大しており、遊休農地の拡大に歯止めをかけることが課題である。

また、本特別区域では、1995年には、農業就業人口17,151人のうち、65歳以上の者の農業就業人口が6,821人（65歳以上の農業従事率39.8%）であったのが、2000年には農業就業人口10,828人のうち、65歳以上の農業就業人口は5,202人（同48%）へと拡大しており、農業従事者の高齢化、後継者不足への対応が課題となっており、今後耕作放棄地の増加が懸念される。

一方、都市部住民には、人吉球磨地域における自然、歴史、文化等の地域資源と連

携した観光農園や市民農園など都市と農村の交流に対する期待・需要が高いと思われる。

そこで今回、特区制度を活用し、多様な主体による市民農園事業を推進することにより、遊休農地の拡大、農業従事者の高齢化、後継者不足に歯止めをかけ、農地の効率的利用を図り、地域全体で取り組んでいる観光農業の推進により都市部との交流を促進し、人吉・球磨地域におけるグリーン・ツーリズムの産業化に取り組み、地域の活性化を図っていく。

別紙（特定事業番号 1303）

1 特定事業の名称

有害鳥獣捕獲における狩猟免許を有しない従事者容認事業

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

熊本県人吉市及び球磨郡において有害鳥獣捕獲を実施しようとする者

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

4 特定事業の内容

銃器の使用以外の方法により有害鳥獣捕獲を実施しようとする者が、その従事者の中に網・わな狩猟免許所持者を含めて有害鳥獣捕獲を実施する場合は、その従事者の中に網・わな狩猟免許を所持していない者が含まれることを認める。

5 当該規制の特例措置の内容

特区区域である人吉市、錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村、あさぎり町は、都市からのＵＪＩターン促進に積極的に取り組んでいる地域であるが、ＵＪＩターン者が定住するためには、農林作業により得られる所得では十分とは言えず、自給的あるいは副業的に農業を行うことで収入基盤の安定を図ることが必要である。しかしながら、これらの地域における農作物の鳥獣被害は、年により変動はあるが、平成12年度では約3,100万円、平成13年度では約3,800万円と深刻な状況にあり、迅速かつ適正な有害鳥獣捕獲は、ＵＪＩターン者の定住を促進する上で極めて重要な課題となっている。このため、本規制の特例措置を導入し、有害鳥獣捕獲の円滑な実施を図ることが必要不可欠である。

また、本特区区域においては、従前から、猟友会によるわな等の取扱いに係る講習が行われており、従事する者についても、鳥獣の生態や現地の鳥獣の生息地等の地理的条件に詳しく、狩猟経験と知識が豊富な5年以上の狩猟経験を有する者又は過去3か年連続して本県の狩猟者登録を受けている者が従事しており、今後はこの者が指揮・監督に当たることで、猟具の設置や撤収方法等の更なる習熟を図る体制が整備されていると認められる。さらに、捕獲の実施に当たっては、鳥獣行政職員又は鳥獣保護員が立ち会うことによる適正な捕獲の実施、広報・放送等を通じての関係住民等への事前周知などにより、安全性についても確保されていると認められる。