

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

岡山県川上郡川上町

2 構造改革特別区域の名称

就農支援特区

3 構造改革特別区域の範囲

川上町全域

4 構造改革特別区域の特性

川上町は岡山県の中西部にあたる川上郡の南端に位置し、県庁所在地である岡山市まで 65km、高梁市まで 17km、倉敷市まで 50km、広島県福山市まで 45km の距離にあり、主要都市から車で 1 時間から 2 時間の圏内に位置している。

気候は準高冷地気候で、年平均気温は 13～14 である。降水量は年間 1,200～1,300mm、降水日数は約 100 日程度で 6 月の梅雨期を除けば各月 10 日以下と少ない。地形は吉備高原地帯に属する隆起準平原地形で、町の中心部を流れる領家川沿いのわずかな平坦地を除き、約 9 割が標高 200～500m の間にあり、高台地帯が大半を占めている。

人口は、昭和 29 年（町村合併時）10,274 人であったが、昭和 35 年 9,168 人、昭和 45 年 6,464 人と、昭和 30 年代後半からの高度経済成長に伴い大都市圏あるいは工業地帯への人口流出で著しい減少を示した。また、高齢化率は昭和 45 年には 14.6% であったが平成 12 年には 38.4% と、全国平均 17.3%・県平均 20.1% を大幅に上回っており、年々 1% 程度の増という急速な高齢化が進んでいる状況にある。

こうした高齢化・地域活性化対策として医療機関の充実や町営住宅の建設等に取り組むとともに、マンガを地域の活力向上につなげようと昭和 63 年より「マンガ文化の町づくり」を積極的に進めている。平成 3 年から行っている吉備川上漫画グランプリの開催や、「吉備川上ふれあい漫画美術館」の整備によって多くの漫画ファンが訪れるなど、人や情報の交流促進を図っているところである。

一方、本町の基幹産業である農業に関しては、昭和 40 年に 1,351 戸あった農家は平成 12 年には 677 戸に半減し、また農業従事者についても昭和 45 年 2,454 人であったが平成 12 年には 1,179 人に減少しており、その内 642 人が 60 歳以上になるなど、農業者の高齢化が非常に進んでいる。新規就農者については、昭和 55

年から昭和 59 年までの 5 年間には 11 人あったが、平成 10 年から平成 14 年までの 5 年間では僅か 3 人（新規・U ターン者）と大幅に減少している。こうした農業従事者の減少・高齢化、新規就農者の減少は労働力の不足を生じており、昭和 45 年に 886ha あった耕地面積が平成 12 年には 477ha と 409ha も減少しており、遊休農地の増加が大きな問題となっている。従来、本町の農業は、米、麦類、工芸作物（たばこ、コンニャク）和牛等の生産が主体であったが、就農者の高齢化・兼業化の進行などにより衰退の一途をたどってきた。そこで、主要作物に野菜（トマト、キュウリ、ハクサイ等）果樹（ブドウ、モモ）花き類等の生産を導入するとともに、ほ場整備、農産物集出荷施設、共同育苗施設、ライスセンター等の整備を行い、生産の衰退に歯止めをかけてきた。しかしながら、産地間競争の激化や消費者ニーズの多様化等により農業生産構造の体質改善を余儀なくされている。

5 構造改革特別区域計画の意義

川上町では山間地域という不利な立地条件にもかかわらず、比較的冷涼な気候の下、畑地かんがい施設（主要農地 180ha 整備済み）を活用した野菜、果樹等の特色ある農産物が生産されている。

夏秋トマトは昭和 41 年に国の野菜産地に指定され、長年にわたって京阪神及び県内市場に出荷されている。また、秋冬ハクサイの産地としての歴史も古く、夏秋トマトと同様に野菜指定産地に指定され、準高冷地条件を活かした 4～5 月採り、10 月出荷の早出し栽培が行われている。

果樹については、ブドウ、モモの栽培が盛んである。ブドウ栽培は昭和 30 年代後半から取り組まれており、現在では町営モデル農場（川上町世界のブドウ園）において新品種の栽培試験や消費者ニーズに関する調査を行うほか、岡山県の進める大粒黒色品種「ピオーネ」の栽培振興を図って産地の育成に努めている。モモは比較的新しく昭和 50 年代前半から導入されているが、渋みが少なく光沢も良いと市場からの期待も高い。

こうした産地の農業生産構造の体質改善を図るため、川上町では認定農業者への農地の集積を推進しているが、急傾斜の畑地が多いため、経営規模の拡大が進まず、農地の有効活用につながりにくいのが現状である。

また、生産基盤の強化を進めるにあたって、川上町堆肥センターや川上町農業振興センターを整備し、堆肥の安定供給や土壌診断システム等の確立を進めてきたが、農業者の高齢化、労力不足問題に対して十分な効力を発揮するには至っておらず、依然として遊休農地が増加し、農業生産力低下の要因となっている。

こうしたことから、川上町では優良農地の利用促進と農村集落機能活性化対策として、周辺都市住民や定年帰農者による就農促進事業（定年退職者就農システム推進事業）を実施し、アンケート調査、就農者募集活動等を実施してきた。様々な募集活動を行った結果、県外よりすぐに就農を希望する者を 1 名、定年後に川上町で

農業をしたいという者を3名確保しているところである。また遊休農地や空き家のデータベース化や地元受け入れ委員会の設立、農業体験研修の実施等、受入体制の整備も進めている。

周辺都市住民や定年帰農者等による農業参入は、産地の維持や遊休農地の防止が見込めるだけでなく、地域の活性化、家族や友人等を媒介とした交流の拡大等が期待される。しかし、周辺都市住民や定年帰農者等の農業従事・定住を実際に進めるには、新規参入農家の多様なニーズに応える必要があり、その中でも農地の権利取得は重要な問題である。アンケート実施結果によると、定年退職後、農業経営を始めるにあたって希望する農地の広さは10a未満が77.6%、10～30aが15%を占めている。このことから定年退職者等の就農支援を進めるうえで、農地取得後の下限面積要件の緩和により小面積からの農業経営を可能とすることは有意義なものと思われる。

農地の権利取得に関する体制整備は急務であり、構造改革特別区域認定による農地下限面積緩和の実施は大きな効果をもたらすと考えている。

なお、定年退職者就農システム推進事業に係る推進委員会ではアンケート結果を基に、以下の提言を行っている。

- ・「定年退職者就農支援センター」を中心とした支援体制の構築
- ・農地の円滑な貸付等を行うための「農地保有合理化法人」の設立
- ・優良農地の確保（遊休農地の簡易整備、新規就農者用営農ほ場団地の造成）
- ・農地関連法制度の規制緩和、構造改革特区の有効活用
- ・新規参入者の住居対策（空き家利用、宅地造成、就農者用住宅の建設）
- ・就農指導員の設置による栽培技術、地域への融和支援
- ・地域との連携による研修制度の創設、受入審査体制の整備
- ・就農支援資金の貸付年齢条件の見直し
- ・遊休農機具の流動化体制の構築
- ・農作業支援組織、体制の整備
- ・企業への支援制度創設に向けた働きかけ
- ・町内出身者の定年帰農への働きかけ
- ・土地改良施設の有効利用に向けた条件整備

6 構造改革特別区域計画の目標

本計画は全国的に高齢化が進む中で、典型的な高齢化地域である川上町の活性化を進め、地方から構造改革を実現することを目標とする。取り組みにあたっては地域の潜在能力を發揮することが不可欠であり、本町では農業資源（土地、農産物、人）の活用がもっとも効果的であると考えている。

川上町では、野菜、果樹、花き、有機農産物の栽培等が行われているが、いずれも労働集約的な農業が主体であり、規模拡大等についても一定の限界を持つもので

あるため、新規就農にあたっては、初めの段階から大面積での経営は困難であり、農地取得の際の下限面積緩和が有効である。また、栽培の技術的な支援も求められることから、定年退職者就農システム推進事業による実務研修等を検討している。

具体的には、構造改革特別区域法に掲げられた「特定事業である農地又は採草放牧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」により、農地の流動化を促すとともに、定年退職者就農システム推進事業等により毎年 55 歳未満で 2 名、55 歳以上で 3 名程度、5 年間で 25 名の新規就農者の確保に努める。

また、特区の取り組みにより小規模経営農家の増加が予想されるため、小面積で一定の収益が得られる新たな作物の生産振興も欠かすことができない。本町は有機野菜の栽培が盛んであり、今後さらに有機栽培を進め、冷涼な気候を活用した夏秋トマト、ブドウ（ピオーネ）、花き（ユリ）の生産振興も進めていく。これらの作物の生産振興を図ることにより、耕作放棄地の解消、農業粗生産額の向上等を目指す。

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

今回の特別区域計画の実施により、55 歳未満 2 名、55 歳以上 3 名、計年間 5 名の新規就農者を確保し、耕作放棄地の解消と経済的効果が見込まれる。

耕作放棄地では初年度では 1.0ha（55 歳未満 20～30 a、55 歳以上 15～20 a 程度）、5 年後にはおよそ 5.0ha の解消が見込まれ、農地の多面的機能と農村風景の維持保全につながるものと期待される。

また、収益性の高い作物の生産振興を図ることにより、平成 20 年には有機無農薬野菜（栽培者数 6 人、面積 1 ha）で年間 20,000 千円、夏秋トマト（8 人、1.5ha）では同 30,000 千円、ピオーネ（8 人、2 ha）では同 20,000 千円、ユリ（3 人、0.5ha）では同 10,000 千円増加することが見込まれる。

その他「川上町有機の郷づくり」を進め、町のイメージアップを図るとともに、弥高山や弥高山ロッジ等既存の観光施設の他、有機無農薬の農業体験等、川上町ならではの自然を生かした観光開発を進めていく。

また、有機野菜を売り物とした青空市の充実を図り、都市との交流増加による地元農産物の消費拡大、売上増加などにも効果が期待できる。現在 100,000 千円程度の青空市での販売額が、平成 20 年には約 200,000 千円に増加するものと予測されるなど、多様な経済的な効果が期待される。

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

- ・ 定年退職者就農システム推進事業
- ・ 新規就農対策（ニューファーマー確保・育成総合支援事業）
（意欲ある新規就農希望者に対して、町の新規就農者確保計画に基づいた経営技術の取得、農地確保等の就農支援を積極的に推進する。）
- ・ 農地保有合理化事業
（合併により農地保有合理化法人の区域を本町全域まで拡大し、地権者と新規就農者の橋渡し役となり農地の流動化を進める。）
- ・ 経営構造改善事業
（農業施設の整備等新規就農者が就農しやすい経営基盤づくりを行う。）
- ・ 地域農業振興事業
（有機野菜やトマト、ピオーネ、花き等の生産振興に努める。）

別 紙

1 特定事業の名称

1 0 0 6 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

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

特区内において農地等の権利を取得し、農地等を有効活用して営農を継続する者

3 当該規制の特例措置の適用の開始の日

計画の認定日

4 特定事業の内容

川上町の全域において農地の権利を取得する者に対し、農地取得後の下限面積要件を現行の 30・50 a 以上から 10 a 以上に緩和する。

5 当該規制の特例措置の内容

(1)遊休農地及び効率的利用を図る必要がある農地が相当程度であると判断した根拠

ア)人口・高齢化率の推移

本町の人口は、昭和 29 年(町村合併時)10,274 人であったが、昭和 35 年 9,168 人、昭和 45 年 6,464 人と、昭和 30 年代後半からの高度経済成長に伴い、大都市圏あるいは工業地帯への人口流出で著しい減少を示した。

昭和 48 年及び昭和 51 年の 2 度にわたるオイルショックによる経済の安定成長期や、人々の価値観の多様化などにより、人口減少に鈍化がみられるようになったものの、依然として減少傾向は続いている。

また高齢化率は常に全国、岡山県の水準より高い数値を示している。近年はその差が開く傾向にあり、平成 12 年の高齢化率は 38.4% と非常に高い。

イ)農業の担い手の動向

総農家数は減少を続け、平成 12 年には 677 戸となり昭和 40 年に比べ半減している。その反面自給的農家、兼業農家の割合は増加傾向にある。

年齢別農家人口割合では 60 歳以上の占める割合が年々増加しており、昭和 50 年では 24.5% であるが、平成 2 年には 36.9%、平成 12 年では 45.8% とほぼ半数に達している。

ウ)耕地の減少と耕作放棄地の増加

総耕地面積は、平成 12 年現在 477ha である。内訳は田 239ha、普通畑 187ha、樹園地 50ha、牧草地 1 ha となっている。昭和 45 年との対比 53.8%、409ha 減少

しているが、これは立地条件の悪い耕地の耕作放棄等によるものと考えられる。

耕地利用率は、昭和 63 年以降 100%を切り、平成 12 年では 80.7%となっている。作物別の耕地利用率は、稲 36.6%、野菜 33.8%、果樹 11.9%、豆類 9.1%の順である。

遊休農地は年々増加傾向にあり、経営耕地は昭和 60 年と対比して、51.9%に減少している。平成 7 年には耕作放棄率は 23.7%、平成 12 年では 29.7%と急増しており、耕作放棄面積も 10 年で 13ha 増加している。耕作放棄率は近隣市町村と比較しても一際高い数字を示している。

このように、本町における高齢化の進展、農家数・耕作面積の減少、遊休農地の増加は深刻であり、その範囲は町全域に及んでいる。このままでは遊休農地は益々増加し、地域農業が崩壊する危険性を秘めている。まだ改善余地のある今こそ有効な活用施策を見出し、将来に向けて準備する必要がある。

(2) 1006 の特例措置の適用区域の現状の下限面積と計画で定めた下限面積

今回の特区認定は、就農希望者による小規模な面積でも農地の取得を可能とするものであり、「農地を守る」あるいは「維持していく」という中での一つ的手段として非常に重要な施策といえる。新規就農希望者の権利移動に際しては小規模で行えるため経費面での軽減にもつながり、都市部からの転入者等にも農地斡旋が容易に出来ること、また遊休農地の発生は区域内全域にわたっているなどを踏まえ、農業委員会の意見聴取を行い、現在 30～50a となっている農地取得後における下限面積を特例措置により 10a 以上に緩和することとする。

(3) 「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」と認めた根拠

ア) 経営耕地規模別農家

平成 12 年現在における経営耕地規模別農家（販売農家 422 戸）は、0.5ha 未満が 55.9%、0.5～1ha が 39.3%、1ha 以上が 4.7%となっている。3ha 以上は僅か 1 戸と中小規模農家が大多数を占めている。

イ) 認定農業者の状況

本町の認定農業者は現在 37 名で、そのうち 18 名は 60 歳以上の高齢者となっている。

経営形態は、水稻の他、野菜（トマト、ハクサイ、キャベツ、有機無農薬野菜）花き、畜産等であるが、農業所得のみでの生活は困難であり、何らかの副収入を得ている第 1 種兼業農家が多数含まれている。また、農地利用集積などによる規模拡大への取り組みが緩慢であり、認定農業者に係る優遇措置の活用も不十分で、再認定に意欲的でない農家も見られる。

ウ) 今後の営農及び農地等に関する意向調査結果

平成 14 年度において、定年退職者就農システム推進事業の一環として川上町で農業に従事している農業経営者を 300 人選び、現在の農業経営や今後の経営方針、新規就農者への支援についてアンケートを実施したところ、282 人から回答があった。

経営規模の拡大予定についての設問では、「拡大したい」は 6.1% にすぎず、「規模の縮小・経営の中止」が 41.8%、「現状維持」においては 44.1% にも及んでいる。

遊休農地を新規就農者に貸したいかという設問には、「そう思う」が 38.4%、「ややそう思う」23.1%と約 6 割の農業経営者が、遊休農地があれば貸してもかまわないとしており、遊休農地があっても新規就農者には貸さないという回答は 1 割にとどまっている。

定年退職者就農システムについては「非常によい」が 42.0%、「まあ良い」が 28.4% と肯定的な意見が多く、今後の地域農業を守るために地域外からの就農者に期待している。

以上のことから、本町の既存農家の規模拡大意向は低く、むしろ縮小傾向にあり、既存農家が規模拡大により遊休農地の解消に取り組む見込みはほとんどないものと思われる。さらに、農業の担い手として地域外の新規就農者や定年退職者への期待が大きいことから、「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」ものと判断する。

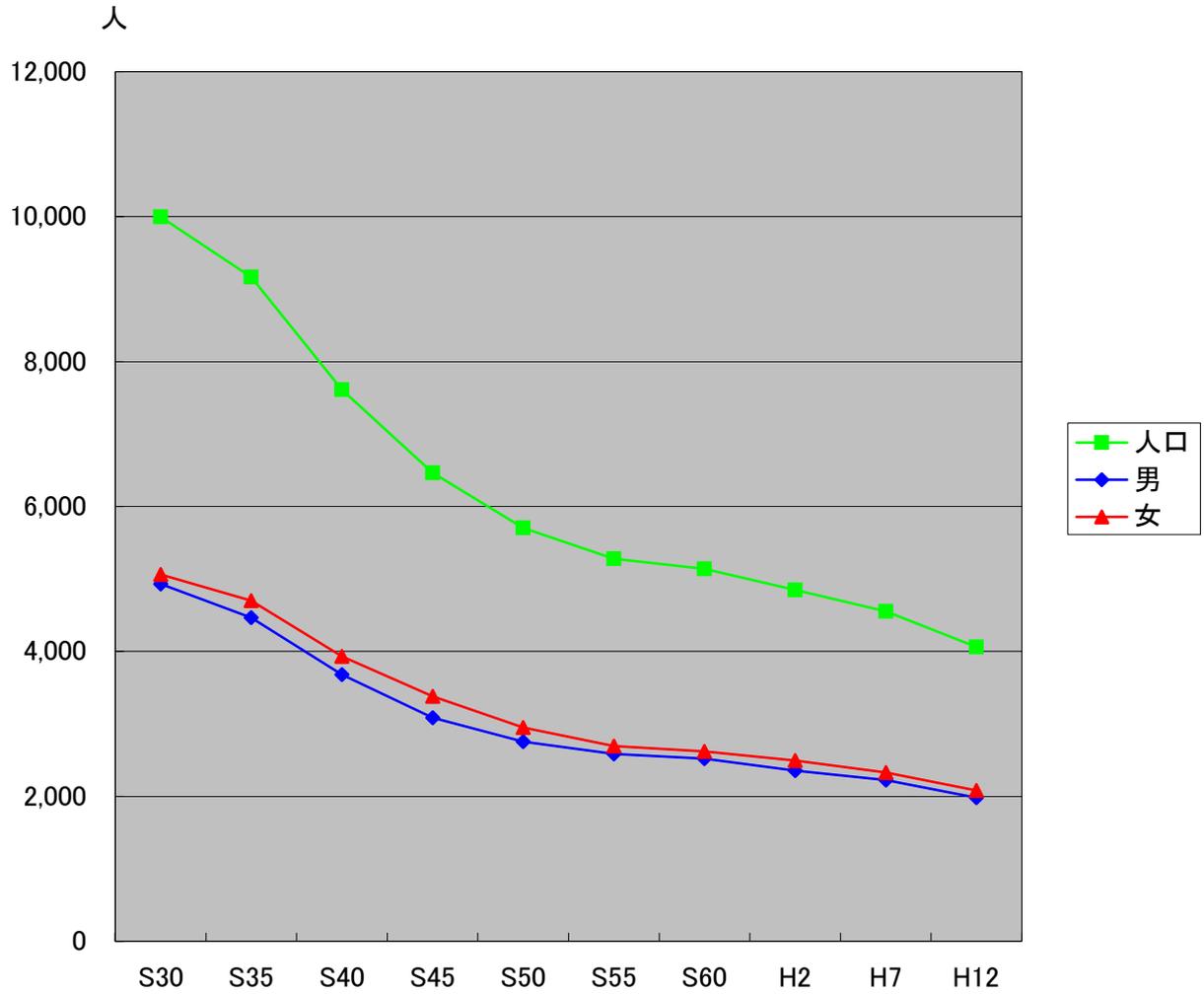
全国的に中山間地域の活性化を図る手段として、遊休農地の解消が緊急的な課題となっているが、本町がその先駆けとして定年退職者就農システムの構築と特区の認定を申請する。

(4) 将来的に 1006 の特例により許可を受ける者の人数

本特区の特例により許可を受ける者としては、地域外を中心に毎年 55 歳未満で 2 名、55 歳以上で 3 名程度、5 年間で 25 名の就農者が見込まれる。

なお、平成 15 年度では本特区の許可後において、特例措置により権利移動を予定している者が 1 名特定されている。

人口の推移



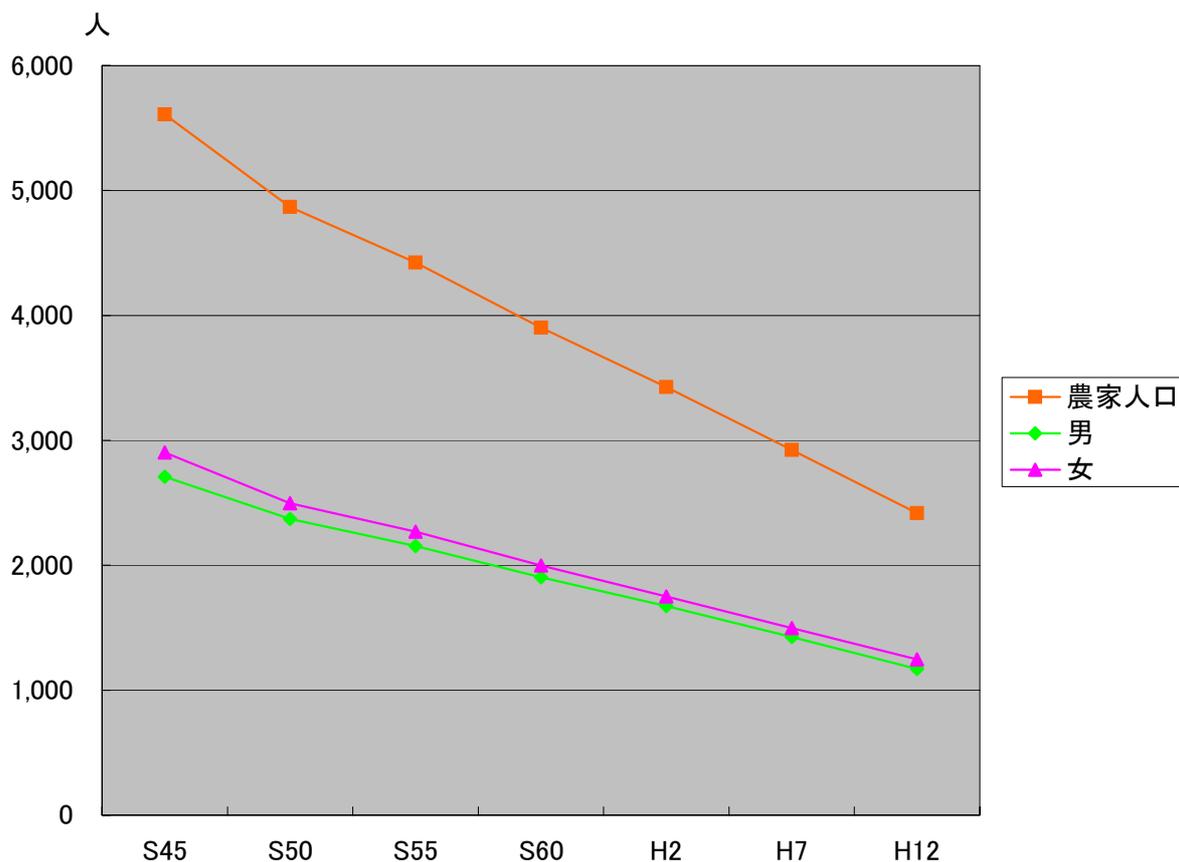
人口の推移

単位: 戸、人

区分	世帯数	人口	男	女	備考
S30	1,892	9,995	4,933	5,062	
S35	1,842	9,168	4,467	4,701	
S40	1,711	7,610	3,680	3,930	
S45	1,608	6,464	3,085	3,379	
S50	1,536	5,705	2,754	2,951	
S55	1,488	5,278	2,583	2,695	
S60	1,442	5,138	2,518	2,620	
H2	1,450	4,848	2,355	2,493	
H7	1,423	4,554	2,224	2,330	
H12	1,351	4,064	1,982	2,082	

(国勢調査による)

農家人口の推移



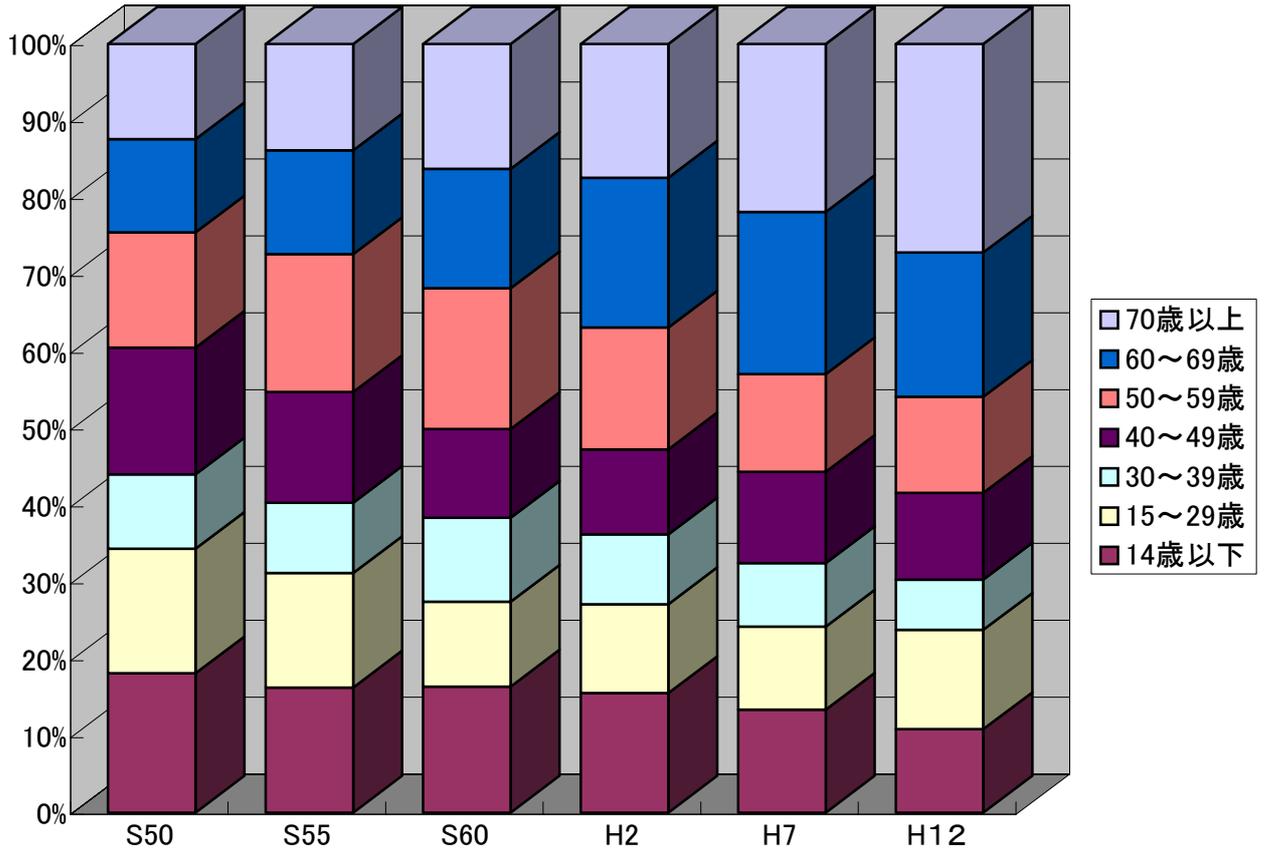
農家人口の推移

単位：人、%

区分	総人口	農家人口	男	女	総人口に占める農家人口割合
S45	6,464	5,610	2,708	2,902	86.8
S50	5,705	4,868	2,372	2,496	85.3
S55	5,278	4,423	2,155	2,268	83.8
S60	5,138	3,902	1,903	1,999	75.9
H2	4,848	3,426	1,675	1,751	70.7
H7	4,554	2,924	1,426	1,498	64.2
H12	4,064	2,418	1,170	1,248	59.5

(農林業センサスによる)

年齢別農家人口



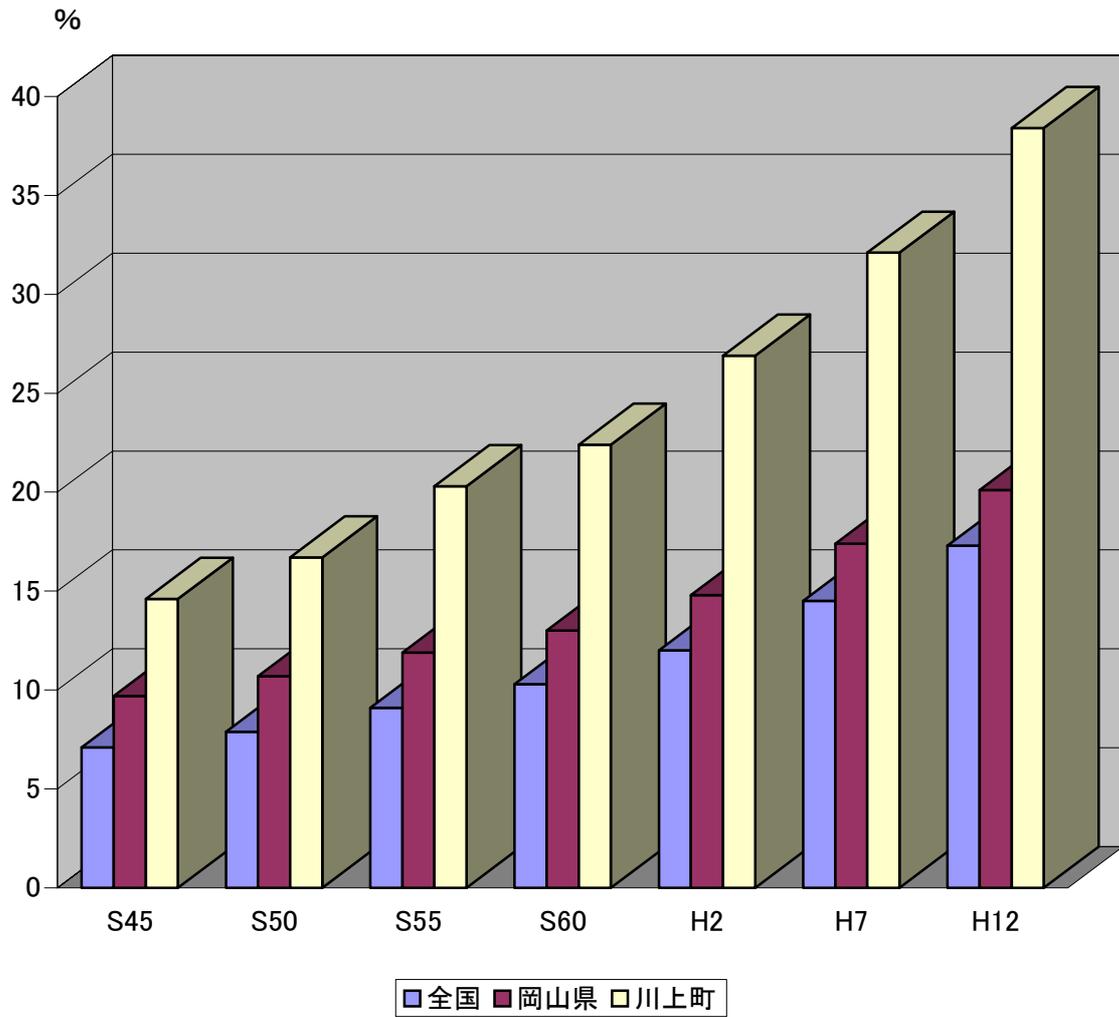
年齢別農家人口

単位：人、歳

区分	農家人口	14歳以下	15～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上
S50	4,868	882	788	472	803	730	589	604
S55	4,423	720	658	404	638	793	597	613
S60	3,902	640	431	425	451	715	605	635
H2	3,426	533	396	311	379	543	668	596
H7	2,924	392	315	242	347	372	617	639
H12	2,418	263	312	158	273	302	454	656

（農林業センサスによる）

高齢化率の推移



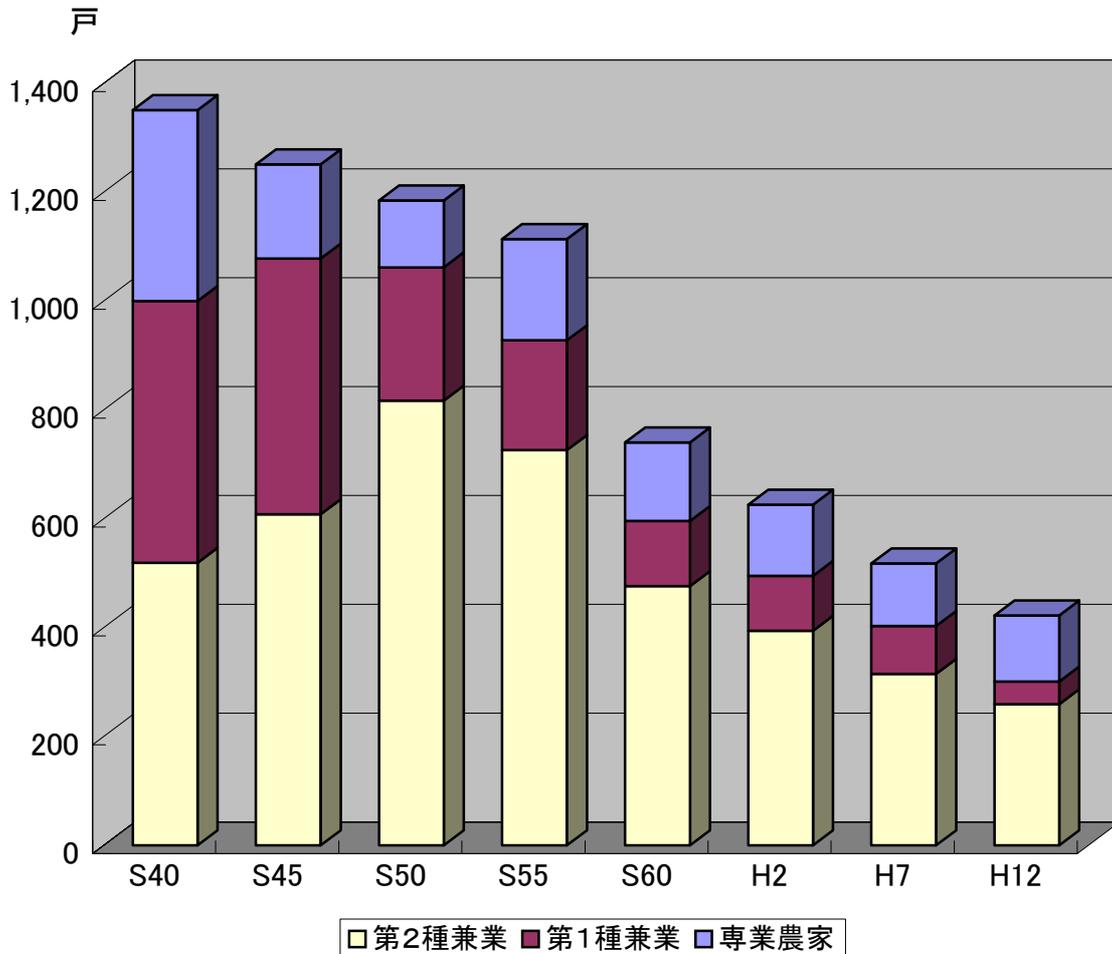
高齢化率の推移

単位：%

区分	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12
全国	7.1	7.9	9.1	10.3	12	14.5	17.3
岡山県	9.7	10.7	11.9	13	14.8	17.4	20.1
川上町	14.6	16.7	20.3	22.4	26.9	32.1	38.4

(総務庁国勢調査報告による)

農家数の推移



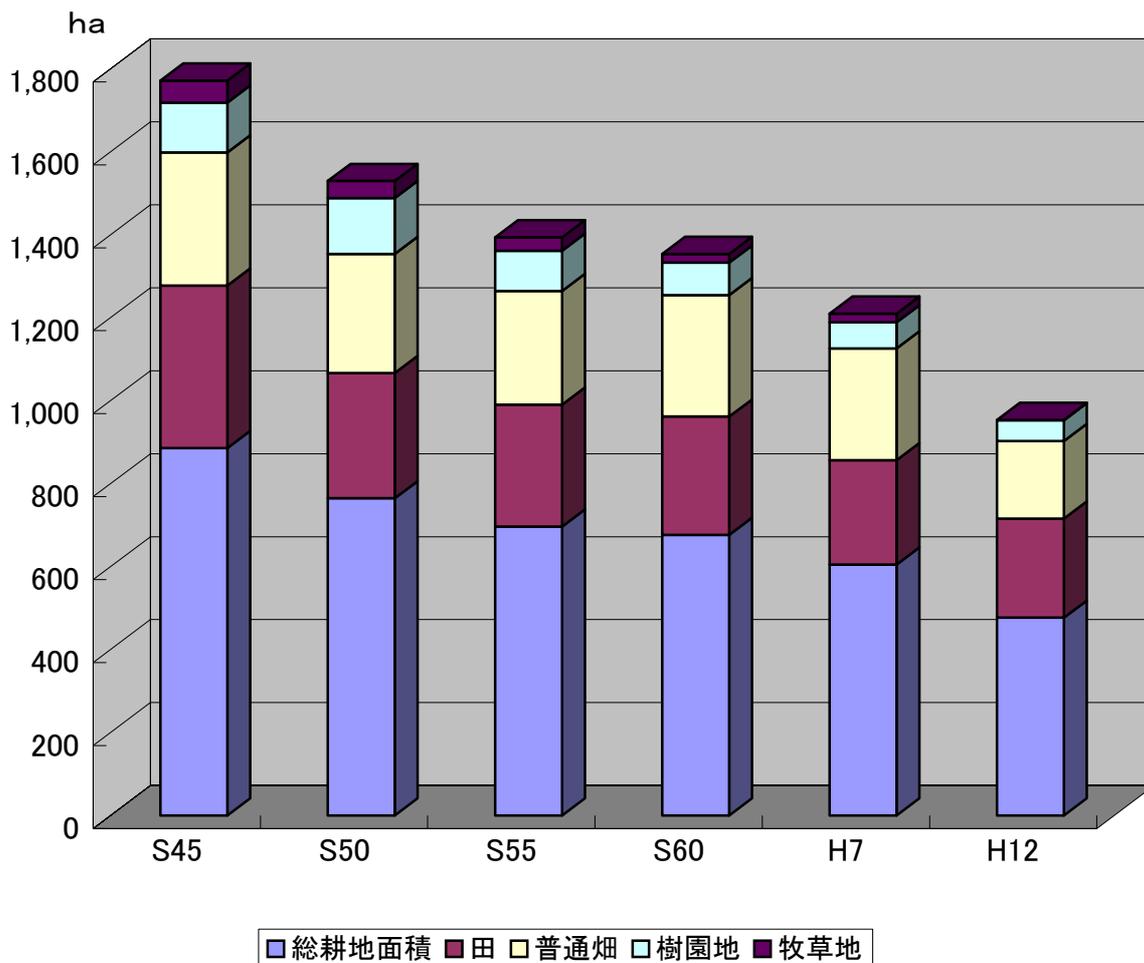
農家数の推移

単位: 戸

区分	総農家数	自給的農家	販売農家	専業農家	第1種兼業	第2種兼業
S40	1,351	分類なし		351	481	519
S45	1,251	"		173	470	608
S50	1,185	"		123	245	817
S55	1,114	"		186	202	726
S60	976	236	740	144	120	476
H2	894	268	626	131	101	394
H7	800	282	518	115	88	315
H12	677	255	422	121	42	259

注: 昭和60年から自給的農家と販売農家を分類する定義とした。(農林業センサスによる)

耕地面積の推移



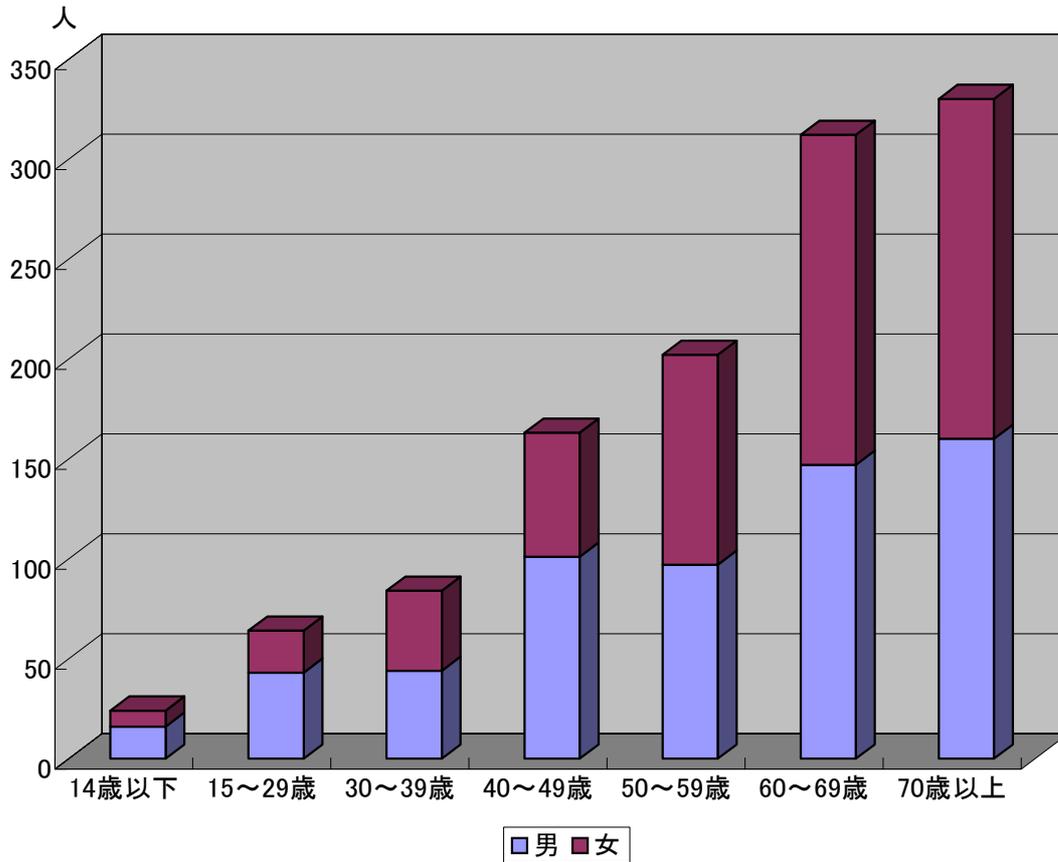
耕地面積の推移

単位:ha

区分	総耕地面積	田	普通畑	樹園地	牧草地	S45対比(%)
S45	886	392	321	120	53	100
S50	765	302	287	135	41	86.3
S55	697	294	274	97	32	78.7
S60	677	285	293	78	21	76.4
H7	605	252	269	63	21	68.3
H12	477	239	187	50	1	53.8

(農林業センサスによる)

年齢別農業従事者数



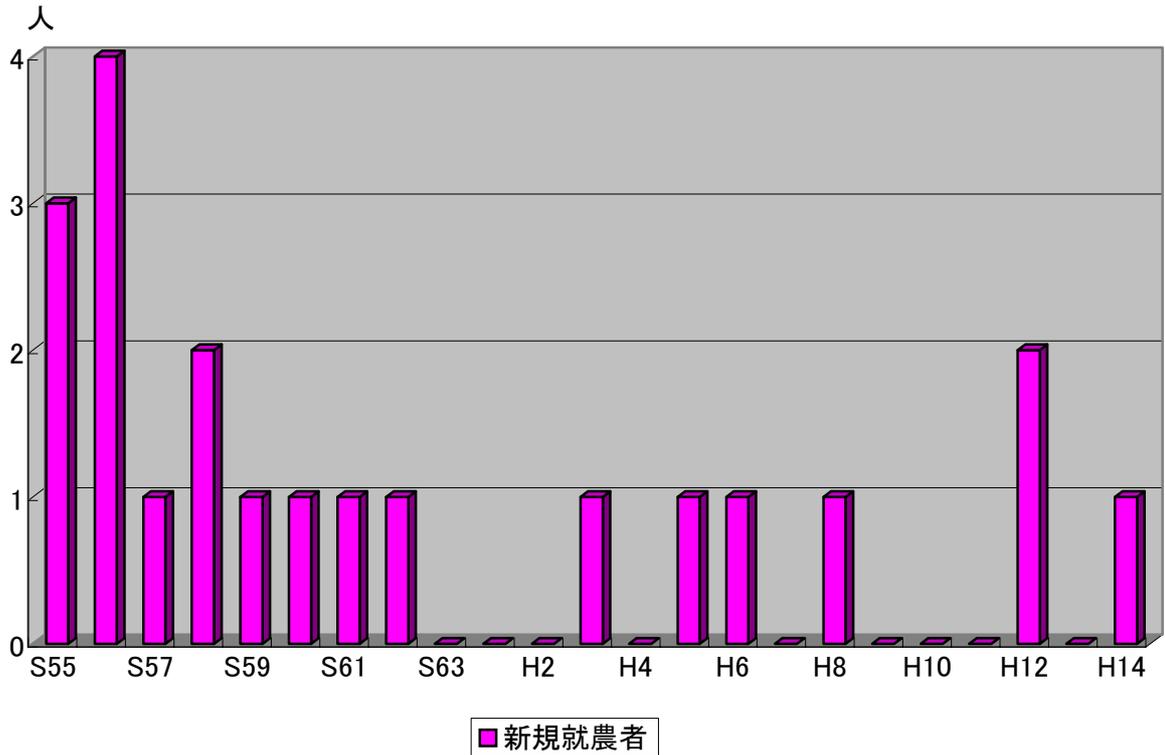
年齢別農業従事者数(販売農家)

単位:人

区分	14歳以下	15~29歳	30~39歳	40~49歳	50~59歳	60~69歳	70歳以上	合計	
男	16	43	44	101	97	147	160	608	
女	8	21	40	62	105	165	170	571	
計	24	64	84	163	202	312	330	1,179	
男子農業従事者	1集落当たり	0.3	0.8	0.8	1.9	1.8	2.7	3	11.3
	農家100戸当たり	2.4	6.4	6.5	14.9	14.3	21.7	23.6	89.8

(農林業センサスによる)

新規就農者の推移



新規就農者の推移

単位:人

年度区分	新規就農者	中学校卒	高等学校卒	農業大学卒	酪農大学卒	大学卒	Uターン・新規
S55	3		2		1		
S56	4		2	1	1		
S57	1			1			
S58	2		1				1
S59	1						1
S60	1		1				
S61	1						1
S62	1		1				
S63	0						
H1	0						
H2	0						
H3	1						1
H4	0						
H5	1						1
H6	1						1
H7	0						
H8	1						1
H9	0						
H10	0						
H11	0						
H12	2						2
H13	0						
H14	1						

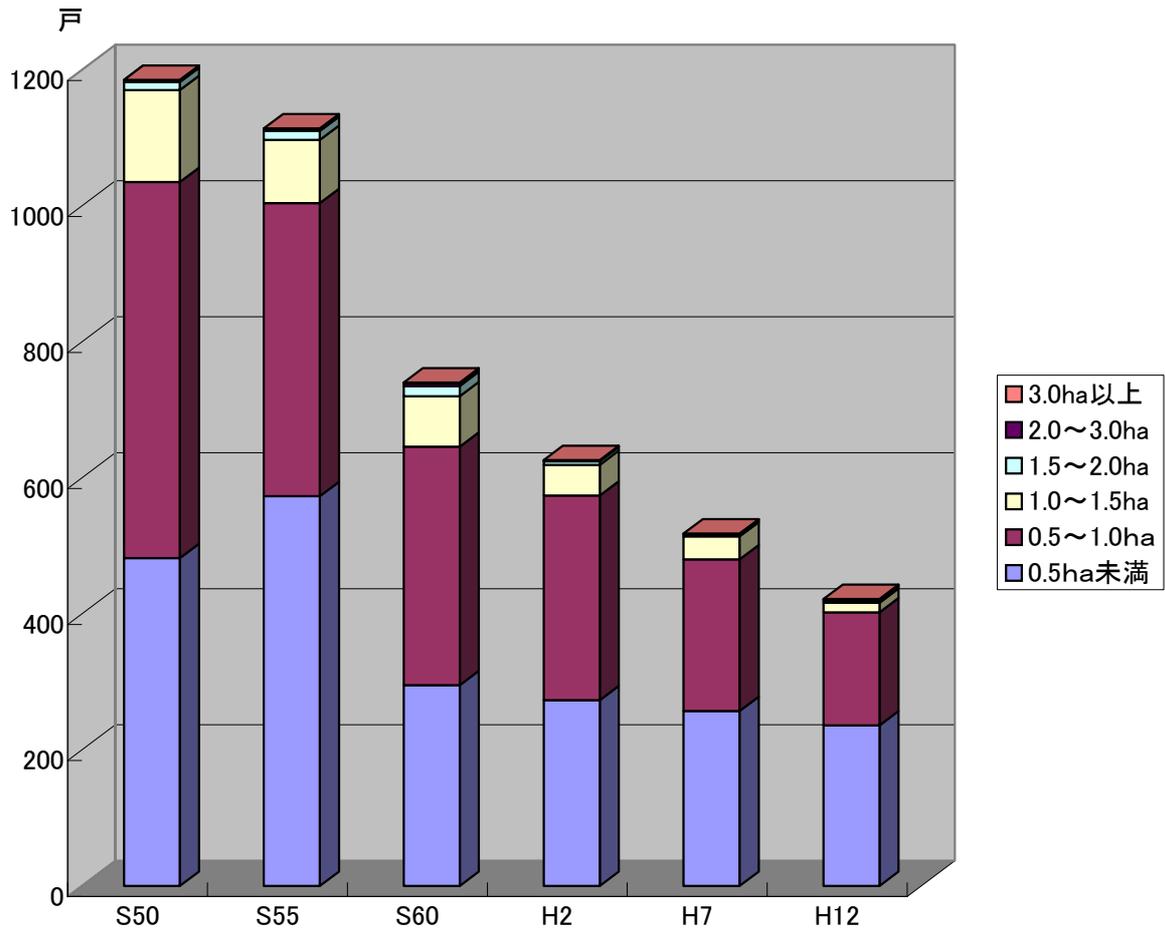
(町資料による)

認定農業者の推移

単位:人

年度区分	H6年度	H7年度	H8年度	H9年度	H10年度	H11年度	合計
認定数	1	9	12	13	6	2	43
うち法人	1	1					2

経営耕地規模別農家数の推移



経営耕地規模別農家数の推移

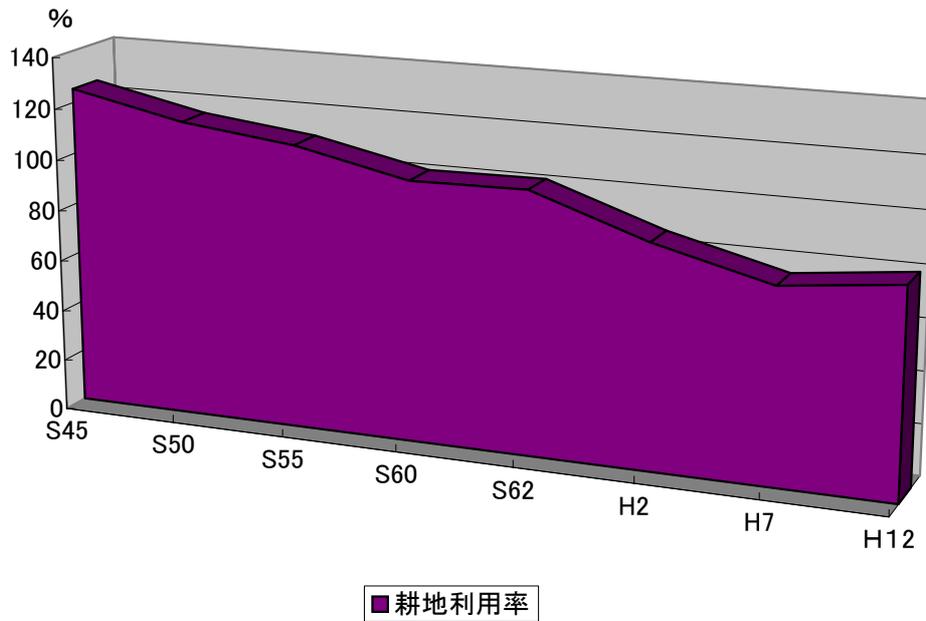
単位：戸

区分	0.5ha未満	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	1.5~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0ha以上
S50	482	553	135	12	3	0
S55	573	431	93	13	3	1
S60	295	351	74	15	4	1
H2	273	301	45	5	1	1
H7	257	223	34	3	0	1
H12	236	166	14	3	2	1

注：50、55年は総農家 60年、平成2、7、12年は販売農家

(農林業センサスによる)

耕地利用率の推移



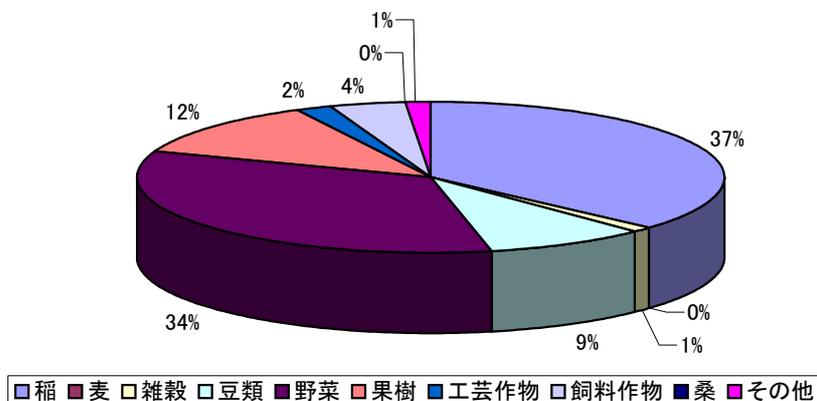
耕地利用の推移

単位: ha、%

区分	S45	S50	S55	S60	S62	H2	H7	H12
稲	322	260	226	220	209	183	167	141
麦	133	19	9	5	3	1	1	0
雑穀	18	11	10	4	3	5	3	4
豆類	60	43	67	57	60	63	36	35
野菜	158	165	180	154	164	149	137	130
果樹	148	118	62	50	49	48	58	46
工芸作物	95	70	66	56	49	33	20	8
飼料作物	141	139	109	105	109	49	26	16
桑	17	35	30	26	17	17	2	0
その他	18	27	13	9	11	9	7	5
延べ面積	1110	887	772	686	674	557	457	385
耕地面積	886	765	697	677	661	642	605	477
耕地利用率	125.3	115.9	110.8	101.3	102	86.8	75.5	80.7

(岡山農林水産統計年報による)

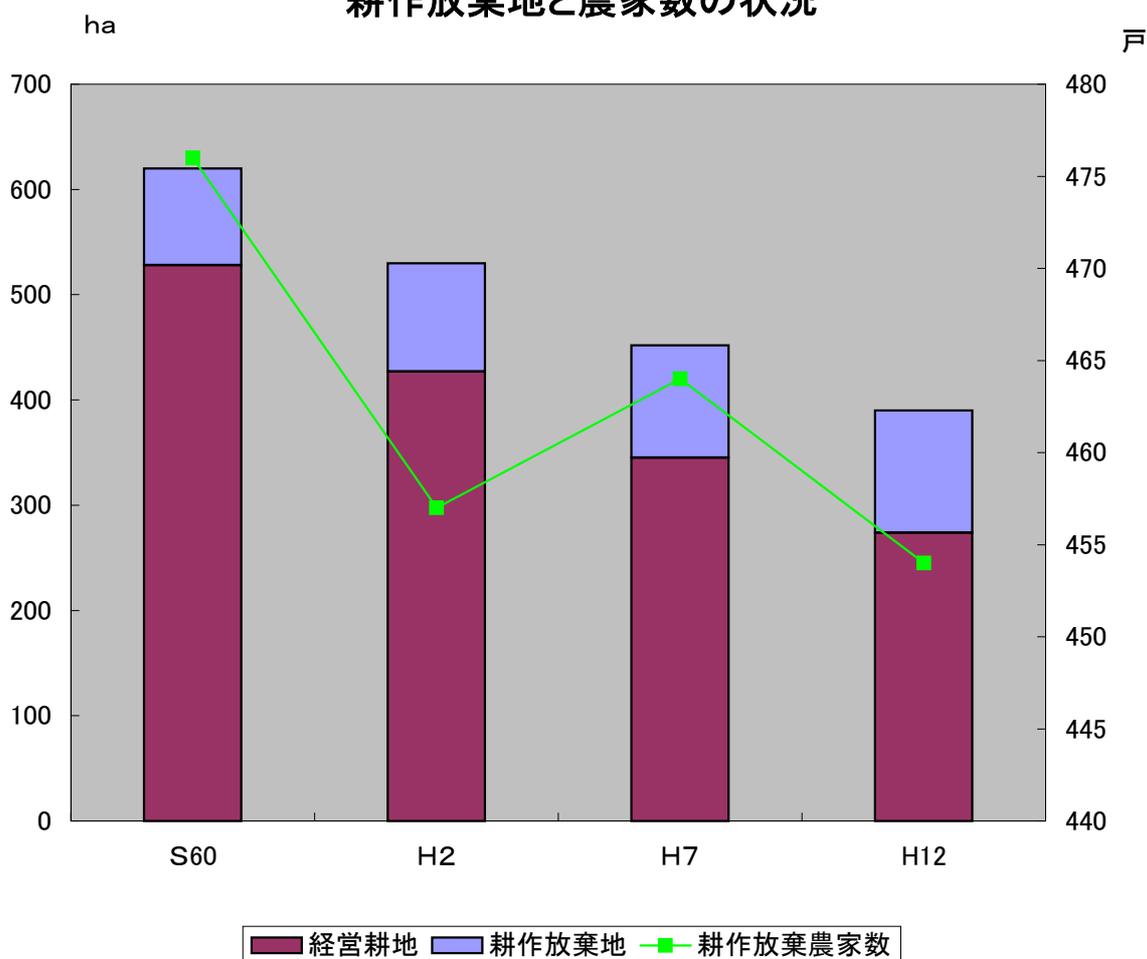
耕地利用状況



耕地利用の状況

区分	稲	麦	雑穀	豆類	野菜	果樹	工芸作物	飼料作物	桑	その他
面積	141	0	4	35	130	46	8	16	0	5

耕作放棄地と農家数の状況



耕作放棄地と農家数の状況

単位: ha、戸

区分	経営耕地	放棄田	放棄畑	放棄樹園地	耕作放棄地	耕作放棄農家数
S60	528	-	-	-	92	476
H2	427	37	64	2	103	457
H7	345	39	67	1	107	464
H12	274	48	66	2	116	454

(農林業センサスによる)