

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

奈良県・御所市

2. 構造改革特別区域の名称

御所農地活用・新規就農支援特区

3. 構造改革特別区域の範囲

御所市の全域

4. 構造改革特別区域の特性

(1) 区域の自然的、社会的条件

奈良県は、わが国のほぼ中央部、紀伊半島の中心に位置する内陸県である。県域は大和平野地域、大和高原地域、五條・吉野地域の3つに区分され、それぞれ異なる地域特性を有している。中でも大和平野地域は、大阪大都市圏の一部として都市化が急速に進展し、郊外住宅地を中心に多くの都市住民が居住し、農村集落においても都市住民との混住化と同時に兼業化が進んでいる。

御所市は大和平野地域の西南端に位置し、市域面積は約6,000haである。大阪府と接する西部には標高1,000m級の金剛山やツツジの名所として知られる葛城山がそびえ、南部から東南部にかけては標高150～350mの丘陵地が広がり、北部から中央部には平坦地が開け、農地や家屋の多くがここに集積している。市域内には、近鉄御所線、南大阪線、JR和歌山線の鉄道と、国道24号線、165号線をはじめとした道路網が整備されており、奈良市や大阪市中心部へも約1時間で到達することができる大都市近郊都市としての性格を有している。

しかし、本市の人口はかつて4万人近い規模を擁する時期もあったが、近年減少傾向にあり、平成12年現在は34,676人となっている（国勢調査）。一方65歳以上の高齢者の人口は平成12年現在で総人口の約22%であり、全国的な少子高齢化に伴い、今後も高齢化率は上昇すると予測される。

(2) 区域における農業の特色

奈良県では、京阪神の大きな食料消費地に隣接するという立地条件を生かし、比較的集約的な収益性の高い農業生産が営まれている。特に大和平野地域では、降水量が少ない上、周囲の山地が浅く集水区域が狭いため河川流量に乏しく、干ばつに見舞われやすいことから、古来、農業用水源確保を目的としたため池が各地に造られてきた。また、田畑輪換により、水田を利用した野菜生産など商品作物の栽培が盛んに行われてきた。そのような歴史を背景に、現在でも施設を利用した野菜や花き等の生産が盛んに行われている。

御所市では、経営耕地面積は約889haあり、そのうち約90%が水田である。農家1戸あたりの平均耕作面積は零細（約51a）であり、多くが兼業化、高齢化している。

本市中央部から東部の平坦地域にかけては、都市化の進展によって混住化が進んでいる。一方、西部の葛城山麓地域では、ほ場整備事業が進められ、農業生産基盤の改善が行われている。この地域においては、恵まれた気象・土壌条件を生かして、ヤマノイモ、柿や鉢花の栽培のほか、酪農が行われており、集約的な農業経営の展開で高い農業収益を上げている。また、高品質なコメ（吐田米、山麓米）の産地としても知られている。

この地域には、大きな2つの農産物直売所があり、兼業農家、女性農業者や高齢農業者を中心とした多様な担い手による野菜生産が行われており、多品目の地場野菜を直売所で販売する小産地づくりが成果を上げている。

しかしその一方、農業就業人口における高齢化率が平成2年の約35%から平成12年には約51%と、約16ポイント増加しており（世界農林業センサス）、今や農業就業人口の半数以上が高齢者となっている。今後、少子高齢化の影響で、ますます高齢化が進行し、担い手不足が深刻になることが予想される。

加えて、世界農林業センサスによると、経営耕地面積が平成2年の約1,039haから平成12年には約889haと10年間で約150ha減少する中で、耕作放棄地が増加しつつあり、平成12年には約76ha（10年間で32ha増加）、耕作放棄地率は約8%（10年間で約4ポイント上昇）となっている。

遊休農地の増加原因としては、担い手の減少と高齢化のほか、農地の資産的保有意識が高く、その流動化が進んでいないことなどが考えられる。そして、農業者の高齢化の進行による担い手不足を考慮すれば、遊休農地は今後ますます増加することが懸念されている。また、それは集团的優良農地や幹線沿道にも散見され、農業上の観点のみならず景観上も大きな課題となっている。

そこで、本市では、担い手不足に対応するため、耕作できなくなった農家から農作業を受託する体制の整備を図っている。また、景観形成作物やソバ等の導入を図り、イベントの開催を通じて、都市住民との交流と遊休農地の解消に努めている。

5. 構造改革特別区域計画の意義

御所市では、葛城山麓のヤマノイモ・柿・鉢花産地や酪農地域において、専門的な営農が行われている一方で、大半を占める兼業農家（販売農家に占める兼業農家率：約88% [平成12年世界農林業センサス]）は、水稻を中心とした、家族労働による自己完結型農業を行っており、高齢化等による担い手不足のため、今後遊休農地が拡大する懸念がある。

本市では、ヤマノイモ・柿・鉢花栽培及び酪農に取り組む、認定農業者等意欲的な担い手を育成し、雇用農業を進めるとともに、それらを補完する多様な担い手の育成並びに遊休農地の解消と発生防止が課題となっている。

本市においては、認定農業者数が少ない（平成15年度末現在：9人）ことから、認定農業者等への農地の利用集積だけでは、遊休農地の解消と発生防止を図ることはできない。そのため、それに加え、小規模農家の規模拡大や新規就農希望の都市住民等の農業への参入を促進することで、多様な担い手の育成を進め、遊休農地の解消と発生防止を

図ることが必要である。

県では、平成10年度以降、新規就農希望者等を対象とした研修（プレファーマー養成講座〔H10～H14〕、新規就農者養成講座〔H15～H16〕、チャレンジファーマー養成研修〔H17～〕）を県農業大学校で実施し、担い手の育成を行っているが、その修了生が円滑に就農できる受皿が必要とされている。

しかし、本市をはじめとする大和平野地域では、大都市への利便性等から土地の資産的価値が高く、農地の取得の際にも多額の費用が必要となり、それが規模拡大や新規就農の足かせの一つとなっている。そこで本計画に基づき、農地取得にかかる下限面積を緩和する規制の特例措置を導入し、規模拡大あるいは新規就農しやすい条件づくりを行うことで、これら研修修了生等の中から担い手を確保し、遊休農地の解消と発生防止を図ることが可能になる。

また、地域住民・市が協働で進める、地域環境改善のための景観形成作物の導入や、都市住民に農業体験等の機会を提供する都市農村交流に向けた取組を、本特例措置の活用にあわせて実施することで、地域農業の持続的な発展を図る。

6．構造改革特別区域計画の目標

将来に向けての本市農業の持続的な発展を図るため、以下の目標を掲げ、本特区計画の導入によりその達成を目指す。

地域農業をリードする経営能力に優れた農業者の育成と、農業の高度化に対応しうる意欲ある青年農業者の確保・育成を図る。特に本市の特産品であるヤマノイモ・柿・鉢花の産地及び酪農地域については、意欲の高い農業者が確保されているが、担い手の高齢化が進みつつあり、後継者の確保も期待しづらい状況にある。そこで、農地の権利取得後の下限面積を緩和することにより、小規模農家の規模拡大や新規就農を促進し、後継者の確保を図り、本市の将来の農業を支える中核的農家の育成を図る。

農地の利用調整の円滑な推進を目的に、県が設立した「担い手バンクシステム」等の活用と相まって、農地の流動化等を促進し、遊休農地の解消と発生防止を図り、農地の保全有効活用を進める。

意欲の高い農業者を補完する担い手として、集落営農組織等の組織経営体の育成を図るほか、雇用農業を成立させるパート雇用者確保に取り組む。更に、これらパート雇用者については、農業経験を積むことで、将来新規就農することが期待される。

また、葛城山麓地域の恵まれた気象・土壌条件を生かし、新規就農者も担い手として参加する、多種多様な野菜の小産地育成に取り組み、農産物直売所での販売を通じ、消費者との信頼、連携のもとに安全・安心な農作物づくりを行い、農地の保全と有効利用を図る。

こうした担い手の確保と流動化等の推進を通じて、本区域での農業・農村の活性化を進め、地域全体の活性化につなげていく。

そして、本市での取組が所期の効果を得ることで、県内他地域への波及が期待される。

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

県農業大学校の研修修了生等のうち本特例措置により新規就農する者が年間1～2人

程度、特例措置の導入後5年間で5～10人程度見込まれる。

新規就農はもとより、50a未満の経営規模の小規模農家による農地の取得が容易になることで、農地の流動化が進み、5年間で0.5～1haの遊休農地の解消が見込まれる。

新たな人材が加わることによって、遊休農地の解消や地域農業・農村の活性化に向けた地元農業者の意識改革が進み、特産物の作付け拡大等、生産意欲の向上につながり、地域の直売所等への地元農産物の出荷等の取組が活発化することにより、地域環境の改善、都市農村交流の促進と地域農業の活性化が図られる。

これらの取組を通じて、地域経済の活性化と、更に地域全体の活性化に効果が期待できる。

8. 特定事業の名称

1006 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
平成12年度に、県及び市町村代表、農業関係団体からなる「奈良県農地活用総合対策協議会」を設立し、各機関の連携による遊休農地の解消・発生防止に向けた取組を進めている。また、御所市を含む大和・平野・中南部（奈良県中部）の市町村、農業者・農業者団体の代表及び県からなる「中部地域農地活用協議会」において、地域単位での取組を協議している。

遊休農地の解消と発生防止を図るため、担い手を確保し、農地の流動化と農作業の受委託を円滑に進める仕組みとして「担い手バンクシステム」を県において創設した。地域での担い手情報と農地情報を登録し、農地の利用調整を進め、特区における規制緩和との相乗効果をねらう。

新規就農者を育成するために、奈良県農業大学校において「チャレンジファーマー養成研修」等各種研修を実施するほか、新規就農者等が営農を継続するために「ニューファーマー育成対策事業」等により、新規就農者等への支援を行う。

新規就農者や小規模農家等を対象に、農業機械に係る投資費用の軽減を図ることによって、就農や規模拡大を促進するため、小型農業機械のレンタルを奈良県農業協同組合を通じて行う「農地リフレッシュ保全促進事業」を実施する。

別紙 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の内容、実施主体及び開始の日並びに特定事業ごとの規制の特例措置の内容

1. 特定事業の内容

1006 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

構造改革特別区域内で農地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

4. 特定事業の内容

永続的な農業経営の意志を有する者が、御所市内で耕作を目的として農地を取得する場合、10アール以上の下限面積において農地の権利取得を認める、規制の特例措置を実施する。

5. 当該規制の特例措置の内容

世界農林業センサスによると、本市においては、総農家数が平成2年の2,191戸から平成12年には1,751戸と、10年間で440戸が急速に減少し（約20^ホイント減）、農業就業人口における高齢化率も、平成2年の約35%から平成12年現在で約51%と高齢化が進み（約16^ホイント増）、担い手が不足している。また、耕作放棄地は平成2年の約44haから平成12年現在では約76haと、10年間で約32ha増加し、経営耕地面積のうち約8%が耕作放棄化している（10年間で約4^ホイント増）。少子高齢社会を迎え、今後も農業者の高齢化が一層進むことが予測されることから、現在から近い将来にかけて相当程度の遊休農地が発生することが予測され、農地の有効利用について早期から対策をとることが必要となっている。

そこで、農地取得の際の下限面積要件を50アールから10アールに緩和することにより、現在の小規模農家の規模拡大や、郊外住宅地等に居住する都市住民等による農業への参入がしやすくなる環境を整え、新たな担い手を確保し、遊休農地の解消と発生防止を図る必要がある。この下限面積の根拠については、農業委員会での検討を踏まえ、より多くの新規就農者を受け入れることを可能にするため、特例措置に定める最も低い下限面積である10アールを採用するものである。

本市においては、認定農業者が9名（平成16年3月現在）と、ごくわずかであること、また、販売農家に占める兼業農家率が約88%と兼業農家が多く、専業農家はヤマノイモ・柿・鉢花栽培や酪農等の集約的農業を主としていることから、今後の農地の利用集積二

ーズは低いと考えられる。そのため、本特例措置の導入により、小規模な新規就農者が参入することで、認定農業者等による農地の利用集積ニーズとの競合が生じる恐れは極めて少なく、本市の農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生じる恐れはないと認められる。

表1 農業就業者の状況

(単位:戸・人・人・%)

	平成2年度				平成12年度			
	総農家数	農業就業人口	65歳以上農業就業人口	65歳以上就業者率	総農家数	農業就業人口	65歳以上農業就業人口	65歳以上就業者率
御所市	2,191	1,944	677	35	1,751	1,803	921	51

(注) 農業就業人口は販売農家ベース。ただし、平成2年度の65歳以上農業就業人口は、総農家ベースの年齢別人口データから換算。

表2 耕作放棄地面積率の状況

	平成2年度			平成12年度		
	経営耕地面積(ha)	耕作放棄地面積(ha)	耕作放棄地面積率(%)	経営耕地面積(ha)	耕作放棄地面積(ha)	耕作放棄地面積率(%)
御所市	1,039	44	4	889	76	8

(注) 耕作放棄地面積率(%) = 耕作放棄地面積 / (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積) × 100