

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

長野県飯田市

2 構造改革特別区域の名称

南信州グリーン・ツーリズム特区

3 構造改革特別区域の範囲

飯田市の全域

4 構造改革特別区域の特性

(1) 飯田市の位置

本市は長野県の南部に位置し、中央本線辰野駅から東海道本線豊橋駅に通ずる飯田線のやや中央にある。また、本市は、長野県の最南端伊那谷の中央にあり、その中心的な都市である。西北部は木曽山脈により木曽郡に境し、東北部は上伊那郡飯島町および下伊那郡松川町ほか2町村に接し、南西部は阿智村ほか5ヶ村に隣接する。地理的に飯田盆地と南部高原の一部に大別され、市の中央部を北から南、遠州灘へ向かって天竜川（川面の標高は約300m）が流れている。

(2) 飯田市の人口（平成12年）

総人口・・・107,381人（男 51,245人 女 56,136人）

世帯数・・・35,487世帯

高齢化率は22.6%であるが、人口減少は現在のところ明確な形で現れていない。

(3) 飯田市の面積

総面積・・・325.35 km²

宅地・・・19.74 km²（6%）

田畑・・・45.22 km²（14%）

山林、原野等260.39 km²（80%）

(4) 周辺地域の特徴

人口は飯田市と下伊那郡（17町村）併せても18万人弱である。高齢化の進行は顕著で前述したとおり、飯田市22.6%、下伊那郡では35%を超える町村も多い。加えて郡部では10年前から人口減少も進行している。また、面積は、飯田市と下伊那

郡17町村の面積を併せると1929平方Kmと香川県や大阪府より広大である。

自然の様相は、南限、北限の植生が交差する多様性が特徴で、農産物も果樹はりんご、なし、桃、柿、柑橘類まで多種類を生産しており、これまた多様性が大きな特徴である。面積の80%が森林地帯で典型的な日本の中山間地といえる。

飯田盆地は古くから商工業の中心地として栄え総人口の約20%がここに密集している。天竜川畔は主として水田、段丘地帯は畑地で、果樹園が散在し、周囲および南部高原地帯は急斜面で水利のよい場所には水田があるが主として山林で、中には標高2,000mを越える山々があり大自然の中に美林が育っている。

産業は飯田下伊那全体で、工業出荷額が約3千800億円、農業粗生産額は約280億円、観光消費額は約145億円となっている。精密電子中心の工業出荷額、農業粗生産額ともに前年割れが続いている。特に農業分野についてみると、生産振興と大量販売だけに依拠した農業振興策は限界を迎えている。具体的には、当市の地形的制約から農業の規模拡大が困難で、農産物価格の低迷や農業者の高齢化・後継者難などから農地の遊休荒廃地化が急速に進んでいる。(遊休荒廃地面積は経営耕地面積の14%にあたる313ha)また、農業者の約3割は65歳以上の高齢者であり、後継者不足とあいまって、今後いかに後継者を確保していくかが喫緊の課題である。さらに、遊休荒廃地化は農家だけの問題ではない。農地は集落づくりのベースであるが、過去10年間の農業振興地域からの農用地の除外は約100haに及び、その多くは宅地、駐車場、店舗用地として転用され、今日の農地のスプロール化を招いた。そして、農業・農地を拠り所としてきた当市に於ける集落づくり、コミュニティの根幹を揺るがせ、地域がこれまでの「いくつもの暖かい家族としての集まり」から都市的な「単なる人や建物の集合体」と化す可能性を孕んでいる。中山間地の再建が大きな課題となっているのである。

(5) 地域振興のための施策展開について

前述までの状況を逆転するため、地域資源を用いた振興策をいくつか展開してきた。その成果と評価は今回の構造改革特区計画の基礎をなしており、平成15年2月20日に開催された政府の7省庁の副大臣から構成される『都市と農村の共生と対流に関するプロジェクト会議』において、交流人口と定住人口拡大の施策として総合的に展開しており、全国で最も進んだ事例として評価され紹介された。

体験教育旅行誘致事業

資料 1

目的はメジャーでない観光地の体験プログラムによる滞在型・拠点型の観光地づくり。平成8年にスタート。開発した体験プログラムを商品企画に高めてプロモーションを実施した。事業は右肩上がりに伸び、平成14年度に100校を超えた。事業の効果は、本物体験による感動が子どもたちをより良く変え、受け入れた地域や集落、

人々は元気と自信を回復し、同時に農家が自らの持つ力（教育力）に気付いたり、生産意欲の刺激につながっている。地域経済面では、平成14年度は約3億円が直接消費額（外貨獲得金額）で、その生産波及効果は約7億円と推定される。くわえて訪れた人々はアドボケーター（地域の支持者＝いつかはリピーター）となって口コミで評判を広げる。課題は、既に飯田市内で200軒を超えたホームステイ受入れ農家に旅館業法による資格を取得させ、利用者の安全やサービスを向上させるとともに食品衛生等の指導を関係機関と連携して行うことである。農家泊の規制緩和については、消防法、旅館業法、道路運送法（送迎）、食品衛生法（県条例）などの諸規制緩和により受入れ農家の一層の拡大と質の向上を図ることができる。

ワーキング・ホリデー（援農ボランティア＝UJターン促進策） 資料 2

目的は都市と農村のパートナーシップづくり。平成10年スタート。都市住民の就業意欲や、学習意欲に働きかけ、農業農村の存続や地域文化の継承と結びつけた、いわば農村丸ごとトラスト運動である。農繁期に農家は宿泊と食事を提供し、都市生活者は労力を提供する。受入れ農家は毎年増加し、平成14年は70戸で、参加登録者の受入れ実績は243人である。参加登録者を見ると650名を数えている。そのうち、首都圏在住者が約60名、関西圏が約20名を占めている。特に20代の女性が登録者全体の約28名、30代の男性が約18名を占めているのが特徴的である。

この事業の効果は、農家には労働力確保による作業効率の向上と高齢農業従事者の生産意欲の回復、参加者との産直による所得の増加がもたらされている。また参加者が定住し、新規就農者が増加するUJターン効果が生まれている。参加者は飯田市の応援団として良いイメージを都会で伝えている。

南信州あぐり大学院（教師のための食農教育） 資料 3

目的は豊かな自然と農業、食・農村文化などの地域資源を生かし、体験活動や食の大切さ、生命の尊厳を青少年に伝えるための教育関係者や体験活動の指導者等の人材育成であり、同時に発生する交流による農村の活性化である。

地域独自の食文化や旬を活用しながら、地域文化を再発掘し、豊かな日本の食生活を見直す。そのために、食農教育学科を総合学習と関連させ、豊富で先進的な実践例を学びつつ体験活動を交えて行った。セミナーの体制は農林水産省、文部科学省教育政策研究所、千葉大学、農山漁村文化協会（農文協）などの協力を得た。

事業の効果は、地域の農業・農村を担うリーダーづくり、全国の学校関係者への情報発信、地域の食文化・旬の保全（スローフード運動）、環境をキーワードとしたインスティテュート（研究機関）の構想や、九州ツーリズム大学、北海道ツーリズム大学などとの連携でネットワークを形成するなど様々な取組みに重層的に結び付いている。キャンパスレスで当市の農村全域をその場としており、農家泊が重要な要素と

なる。したがって、農家泊の諸規制緩和が必要になっている。

南信州観光公社（官民一体の取組みの組織化）

資料 4

位置付けは観光を切り口に地域振興を行うための組織であり、旅行者と地域資源（自然・人・歴史・文化・産業）の間の仲立ち（コーディネート＝旅の手配・調整・受入れ・精算・品質管理）で、体験を柱とする新しい旅を満喫してもらい、地域資源を本格的企画として旅行者に提供できる国内で前例のない組織である。市町村の境界を越えた広域の観光振興を、具体的な観光商品企画や的確なプロモーションによって行い、誘客増加に結び付け、体験プログラムを中心とする地域資源の発掘と商品化を行い、さらにプロモーションを活発に行っている。公社設立で、広域の観光振興の方向性は定まった。

当市の前述4つの取り組みは、別の言い方をすれば、農家が特別な投資をせずに普通の、現在進行形で進む生活・生産の中で都市生活者を受け入れ、双方向で活性化することである。グリーン・ツーリズムを農家の所得向上の手立てとして確立し、別な角度から生産を振興し生産物の販路を拡大し、農業後継者を育成することに結びつく。そして、ついには定住人口まで増加させていく可能性を示している。これは都市・農村交流人口と定住人口の拡大、生産振興策としてのグリーン・ツーリズムの展開の国内最先進事例である。農家泊を旅館業法による資格取得で進めようとする農家が既に約220軒も存在しており、郡部町村も含めれば350軒を超えている。農家泊に対する農家の姿勢は多様である。かつて養蚕王国と呼ばれた当市の農家は広大な建物を所有している。これを生かして農業経営の柱の一つとする希望も多い。

加えて、農地のスプロール化に歯止めをかけ、遊休荒廃地を新たな担い手に委ねていくという地域内部の能動的な動きに対応し、都市・農村交流と定住人口の拡大、生産振興策としてのグリーン・ツーリズム事業の展開と融合させ、ダイナミックな地域づくりの取り組みにつなげてゆく。

5 構造改革特別区域計画の意義

当市におけるグリーン・ツーリズムは、体験教育旅行誘致事業（修学旅行）、あぐり大学院（食農教育）、南信州観光公社（市町村界を超えた広域観光振興組織、プロモーションと体験プログラムの提供）、ワーキングホリデー（援農、UJターン）の4つの独創的な事業を柱に展開している。これが成立する基礎には、15年前から開始した中山間地の農業地域マネジメント（＝農村複合経営）の実践がある。これは、専業農家、兼業農家、給与生活者、自営業者、主婦、学生など様々な立場の人が、自ら生きるべき道を定め、行政に依存することなく、自立的に地域経営にあたらうとする地域づくり・人づくり戦略である。（具体的には、遊休荒廃地化した棚田を、地域の人々と都市

からの交流者などが再生した等の例がある。)このことを背景に、農業・農地をベースに当市に住む人たち自ら知恵と力を出し合い、地域に内在する資源(自然・人・歴史・文化・産業)を守り活かした集落づくりを展開する事が可能となる。地域、企業、NPO法人などが一体となった総合的なグリーン・ツーリズム事業、及び農産物の販売や加工などの関連産業の育成、都市生活者と農村農業者の交流による双方向の心の活性化、田舎に暮らす自信と誇りの回復、農家泊推進による農家の所得向上と後継者の育成、UJターンによる定住人口の増加などは、集落を複合的に経営すること、すなわち持続可能なものとするを意味している。

グリーン・ツーリズムはこれまで日本各地で展開されてきたが、多くは、生業として営む民宿業者が中心となって、例えばスキー場近隣の民宿群を有する地域などが取り組みを進め、全国的にはそこで行われる農業体験をグリーン・ツーリズム先進地としてきた。しかしながら、殆ど旅館と同様な施設規模を有するものが現れるにつれ、過大な新しい投資を強いることになり、ひいてはそこに従事する家族をも疲弊させてしまう。農家の兼業的な取り組みに発したこれらの民宿群に廃業が相次いでいるのはそのためである。したがって、このモデルをグリーン・ツーリズムとして一般化・普遍化することには無理がある。

しかるに、地域資源(自然・人・歴史・文化・産業など)は全国津々浦々それぞれに特色を持つ。当市は、観光的には通過型であり、農業粗生産額の減少や、農業後継者難、高齢化、少子化、遊休農地の拡大などの課題は全国の中山間地と共有するものである。幾つかの現在進行形の地域振興策を展開する当市は、規制緩和を背景に様々なグリーン・ツーリズムに取り組むことができる。これが成功した暁には、中山間地再建のモデルとして、広く全国の中山間地域に一般化・普遍化が可能となる。

平成14年度の現況

項 目	平成14年度実績
体験教育旅行誘致事業	入込み実人員 17,000人
	体験プログラム利用延べ 35,000人
ワーキングホリデー	登録者 650人 利用者 243人
あぐり大学院	利用者 433人(実人員164人)
南信州観光公社	売上げ 170,000千円
	直接消費額 290,000千円
	生産波及効果 700,000千円
農 家 泊	受入れ農家 220 軒
	内旅館業法上許可取得農家 2 軒
遊 休 農 地	313ha

6 構造改革特別区域計画の目標

本市は、平成8年度に「人も自然も美しく、輝くまち飯田 環境文化都市」をめざす都市像とする、第4次基本構想・基本計画を策定し、これに基づく施策・事業を展開している。その中で、地域に根ざし繁栄する産業づくりとして、農業・農村の活性化をめざし、農業の持つ多面的な機能を活用した都市農村交流や、農業生産基盤・農村生活環境の整備を通じた農業振興に取り組むとともに、魅力ある労働環境の整備として、都市農村交流を通じたUJターンを促進している。

この基本構想・基本計画達成の方策として構造改革特別区域を設置し、交流人口拡大や農業関連産業育成等を通じて地域に根ざし繁栄する産業づくりをめざすものである。

具体的には、地域に住む人たち（農業者、給与生活者、自営業者など）、NPO法人、企業などによる遊休農地を利用した市民農園の開設・運営によって、都市と農村の交流を推進し、都市生活者を新たな農業の担い手として呼び込む。同時に、諸規制の緩和により農業に参入しやすい環境を整備することで、一般企業、NPO法人、新規就農者等の多様な農業の担い手を確保し、『農』による結びつきを核とした集落づくりや、農業関連産業の育成が可能となる。

また、農家泊における消防法の規制緩和や簡易宿所(旅館業法上)の面積要件の緩和、道路運送法の適用除外等によって、中山間地の普通の農家が農家泊に取り組むことが可能になる。これは中山間地農家にとって、都市と農村の交流を切り口にした新たな事業展開が可能となることを意味している。

すなわち、都市生活者との交流が、農業者に自らの地域に暮らす誇りと自信を回復させ、都市生活者には癒しや自己実現、精神文化の向上をもたらす。加えて、農産物の販路の多様化（都市生活者への直販等）が生産意欲を向上させるとともに、農業経営の安定化が図られ、地域経済への生産波及効果を拡大する。また、農家の持つ教育力や食農教育による意識の高まりが、食の安全性や食糧の自給に対する都市生活者の理解を深めるとともに、農家泊や農産物の販売拡大を通じて、農家所得の増加が図られ、農業後継者、新規就農者を確保しつつ、中山間地自らが活性化するものである。

これら南信州グリーン・ツーリズム特区計画の実施により、生産（経済）波及効果が第1次産業から第3次産業まであまねく浸透することによって、地域所得が増加するとともに、都市生活者との交流が地域住民の精神的な刺激となり、定住人口の安定化や増加が図られる。

地域社会が高齢化、少子化などの構造的な変化を乗り越え、緩やかな成長を維持しながら持続していくことを目標とする。

(適用される規制の特例措置と事業の相互関連)

事業名	規制の特例措置	関連法	関連事業
総合的なグリーン・ツーリズム推進による地域づくり及び地域経済活性化	市民農園開設主体の拡大	特定農地貸付法	
	農家民宿における消防用設備等に係る消防令の規定に対する柔軟な対応	消防法	<ul style="list-style-type: none"> ・旅館業法許可申請に対する助成事業 ・旅館業法上の面積要件の緩和 ・道路運送法の適用除外 ・旅行業法上の解釈の明確化
農業の多様な担い手確保・育成、農業関連産業の育成による農業振興	農業生産法人以外の法人の農業への参入	農地法	
	市民農園開設主体の拡大	特定農地貸付法	

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

南信州グリーン・ツーリズム特区は、これまで行ってきた先進的な地域振興策をさらに発展させるものである。すなわち、地域が自立的に将来を決定し、農家が自らグリーン・ツーリズムの担い手として自覚し、企業やNPO法人等とネットワークを構成して農家泊や遊休農地の活用を促進することである。

これは、地域イメージを都市に向かって明確に発信し、旅の目的地化すなわち滞在型拠点型の観光地を創ることによる交流人口の拡大と、都市と農村の交流機会の増加による農産物の販路拡大や生産意欲の復活・向上に結びつく。さらに、農家所得の増加は、地域経済への生産波及効果を玉突き的に大きくするのである。

遊休農地を所有者が新たな担い手に貸し付ける手法で引き継ぐことにより、農地のスプロール化に歯止めがかかり、多様な担い手の出現で農業を核とした新規の企業化が可能となる。くわえて、緑の自然環境を守るとともに、農村の景観やアメニティを向上させることになる。

総合的に俯瞰すれば、農業と経済、そして環境が地域で融合し循環する体系が構築できる。コミュニティ崩壊の危機にある中山間地の有力な処方箋足りうるのである。

計画の実施が構造改革特区に及ぼす経済的社会的効果

項 目	平成 14 年 度	目 標 (平成 16 年度末)
体験教育旅行	入込み実人数 17,000 人 体験プログラム利用延べ35,000人	入込み実人数 25,000 人 体験プログラム利用延べ48,000人
ワーキングホリデー	登録者 650 人	登録者 1,300 人
	利用者 243 人	利用者 500 人
あぐり大学院	利用者 433 人	利用者 600 人
南信州観光公社	売上げ 170,000 千円	売上げ 250,000 千円
	直接消費額 290,000 千円	直接消費額 500,000 千円
	生産波及効果 700,000 千円	生産波及効果 1,200,000 千円
農 家 泊	受入れ農家 220 軒	受入れ農家 500 軒
	旅館業法上許可取得農家 2 軒	旅館業法上許可取得農家 220 軒
農 家 所 得	680 千円 (平成 12 年度)	1,000 千円 (平成 17 年度)
遊休農地利用・新規就農者	面 積 h a	面 積 3 h a
	新規就農者 8 人	新規就農者 12 人

* 体験教育旅行誘致事業の推移は別紙資料 5 参照。

8 特定事業の名称

- (1) 1 0 0 2 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
- (2) 1 0 0 1 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け事業
- (3) 4 0 7 農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業

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

『構造改革特区推進のためのプログラム』別表 2 より選択した事業

- (1) 9 3 7 農林漁家が民宿を行う場合の旅館業法上の面積用件の撤廃
- (2) 1 2 0 2 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

(3) 1 2 0 7 農家民宿が宿泊者に対して行う農林業体験サービスの旅行業法上の
解釈の明確化

全国的な規制緩和が行われる予定の別表 2 より、旅館業法の面積要件の緩和、道路運送法の適用除外、旅行業法の適用除外等の規制緩和策を採用し、グリーン・ツーリズムの推進を図る。さらに、本市として独自に農家が旅館業法による許可申請を行った場合、その申請費用の 2 分の 1 を助成する制度を創設する（平成 1 5 年度予算議決済み）。これは、中山間地の振興策として、農家泊を促進するため、意欲ある農家を側面から援助しようとするものである。加えて、農家泊を含むグリーン・ツーリズム、環境学習の 프로모ーションツール（パンフレット）の作成を行う。これは交流人口拡大のための宣伝ツールとして活用し、これまたこの事業の実効を挙げようとする支援策である。

別紙 構造改革特別区域において実施しまたは実施を促進しようとする特定事業の内容、実施主体およ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

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

農地保有合理化法人、南信州グリーン・ツーリズム特区内の農家、NPO 法人、一般企業等

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

（1）事業に関与する主体

農地保有合理化法人、特区内の農家、NPO 法人、一般企業等

（2）事業が行われる区域

飯田市全域

（3）事業の実施期間

構造改革特区認定の日から

（4）事業により実現される行為や施設などの詳細

遊休地等を有効利用した市民農園開設・運営により、都市・農村交流が促進されるとともに、農業の多様な担い手が確保・育成され、「農」を核とした地域づくりが実現される。中長期的には、2 ha の市民農園を新規開設・運営する。

（5）その他必要な事項

5 当該規制の特例措置の内容

本市においては、近年農業者の高齢化が急速に進み、農家総人口のうち65歳以上の高齢者の占める割合は29.6%（2000年時点）にまで達している。また、遊休荒廃地については、313ha（2000年時点）と経営耕地面積の14%にあたる。さらに、農家人口は23,307人（2000年時点）と5年前に比べ約2,500人（約10%）の減少となっており、今後の担い手の確保が切実な課題となっている。

このように、設定する特区内には現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地その他効率的に利用を図る必要がある農地が相当程度存在すると認められるため、特定農地貸付に関する農地法等の特例に関する法律第2条第2項及び市民農園整備促進法第2条2項において特例措置を講じる。

別紙（特定事業番号1001）

1 特定事業の名称

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

農地保有合理化法人、南信州グリーン・ツーリズム特区内の一般企業、NPO 法人等

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

(1) 事業に関与する主体

農地保有合理化法人

(2) 事業が行われる区域

飯田市全域

(3) 事業の実施期間

構造改革特区認定の日から

(4) 事業により実現される行為や施設などの詳細

特定法人の農業参入により、遊休地の有効利用と多様な農業担い手の確保が達成されるとともに、新たな農業関連産業の育成を通じた地域経済のてこ入れが実現される。中長期的には、特定法人に対し4 ha の農地貸付を実施する。

(5) その他必要な事項

5 当該規制の特例措置の内容

本市においては、近年農業者の高齢化が急速に進み、農家総人口のうち65歳以上の高齢者の占める割合は29.6%（2000年時点）にまで達している。また、遊休荒廃地については、313ha（2000年時点）と経営耕地面積の14%にあたる。さらに、農家人口は23,307人（2000年時点）と5年前に比べ約2,500人（約10%）の減少となっており、今後の担い手の確保が切実な課題となっている。

このように、設定する特区内には現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと思込まれる農地その他効率的に利用を図る必要がある農地が相当程度存在すると認められるため、農地法第3条第1項及び第2項、第6条第1項、第20条第1項及び第8項において特例措置を講じる。

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

南信州グリーン・ツーリズム特区内の農家

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

（1）事業に関与する主体

南信州グリーン・ツーリズム特区内の農家

（2）事業が行われる区域

飯田市の全域

（3）事業の実施期間

構造改革特区認定の日から

（4）事業により実現される行為や施設などの詳細

特例適用により、消防庁のガイドラインが適用され、中間的な目標（平成16年度末）として220軒の農家民宿が実現される。

（5）その他必要な事項

5 当該規制の特例措置の内容

当市の農家の所有する建物面積は母屋が平均で60坪から100坪、他に別棟（離れ）と養蚕に供した建物を所有する形態が普通である。農家の経営方針によって、大小様々な農家民宿の営業形態が予想され、その実施にあたっては、消防法上の規制緩和措置（消防用設備等）が不可欠となり、消防庁のガイドラインの適用が必要となる。

専業・兼業含めて、これだけ多くの農家が農家民宿を営む地域は全国的に見ても稀であり、その先進性から全国的に広げていく良いモデルとなりうる