

交通結節機能を最大限活かし、地方消滅に対抗する
「新たな拠点都市」形成特区

～ 「一生涯働けるまち」モデルの創出 ～

佐賀県鳥栖市

(はじめに)

「地域の元気は日本の元気」が国の施策を進める柱の一つとして政権のスローガンとなっている中、日本創成会議が今年5月に示した「地方消滅」推計を受け、本当に地域を元気にするためにはどうすればよいかという議論が日本全国各地域で危機感を持って行われている。同会議では、全国的な人口減少問題は社会経済全般に関わることから、子育て支援のみならず、産業・雇用、国土形成、住宅、地方制度など総合的な取り組みが不可欠であるとしている。

これを受け、国は、今年9月に「まち・ひと・しごと創成本部」を設置し、政府横断的な地域の活性化施策を強力に打ち出し、個々の地域の底上げを図ろうとしている。その具体的方策としては、「地方中枢拠点都市」や「高次地方都市連合」など、人口20万～30万人を有するものの経済・人口規模が伸び悩む地域拠点都市の再強化による東京への人口流出のための「防波堤」づくりや過疎地域への対応が重視されている。

一方、今後「日本再興」を真に実効性のあるものとするためには、鳥栖市のような人口7万人規模ながら、「しごと」があり、「ひと」が増え続ける日本有数の元気な「まち」をさらに元気にしていき、その勢いを周りの地域に波及させる効果を生み出す取り組みも不可欠であり、即効性が期待される国家戦略特区制度をこうした地域へ活用することにより、「新たな拠点都市」を作るための地域振興策を積極的に進めていくことが求められる。

【1. 提案のニーズ・背景】

(鳥栖市の特長)

鳥栖市は佐賀県の東部・九州の心臓部に位置し、周辺を福岡県に囲まれた、人口7万2千人、面積71.73平方kmのまちである。昭和29年の鳥栖市市制施行時(4万2百人)以来、人間でいう「還暦」にあたる60周年を迎えた今日まで一貫して人口が増加しており、今後も佐賀県で唯一人口が増え続けると見込まれている(人口のピークは2035年と予想)。日本創成会議が今年5月に示した「地方消滅」試算によると、2040年に向け、各地で軒並み5割、6割もの若年女性人口が減少する中、鳥栖市は-2.4%となっており、7万人規模以上の都市で見た場合、並み居る20万、30万都市を凌ぎ、全国的にも極めて稀な人口の伸びを示す地域である(鳥栖市以上の人口規模の自治体で、2040年まで若年女性人口が維持されるのは、三大都市圏・県庁所在市を除くと鳥栖市と沖縄県豊見城市のみ)。また、今年6月に総務省から発表された住民基本台帳に基づく人口動向においても、自然増に加え、とりわけ社会増の割合が全国有数の高さを示している(鳥栖市以上の人口規模の自治体で、同じような伸び率を示しているのは、三大都市圏・県庁所在市を除くと鳥栖市と宮城県名取市のみ)。

こうした人口の伸びは、以前より鉄道(JR 鹿児島本線・JR 長崎本線)、国道(3号・34号)、高速自動車道(九州縦貫自動車道・九州横断自動車道)の分岐点であり、中でも建設当時「東洋一」ともうたわれたクローバー型ジャンクションで交差する鳥栖ジャンクションを

擁する「交通の要衝」としての優れた地理的利点を最大限活かし、昭和29年の鳥栖市市制施行当時から一貫して続けている物流・製造分野を中心とする企業誘致による雇用の創出（鳥栖市は国内最大のインランドデポであり、その結果鳥栖市の昼間人口は夜間人口を大きく上回っている）と、住宅環境整備による転入者の受け入れによるところが大きい。

また、平成23年3月に全線開通した九州新幹線鹿児島ルートの新鳥栖駅が設置され、今後整備される西九州ルートの分岐点ともなっていくという鉄道の拠点であるという利点も評価され、平成25年5月には新鳥栖駅前に国内では4番目、九州では初となる世界最先端の重粒子線がん治療施設「九州国際重粒子線がん治療センター」が開設し、九州各地や日本全国にとどまらず、海外からも注目を浴びている。その他にも、九州シンクロトロン光研究センター、経産省産業技術総合研究所九州センターといった研究開発施設が立地し、サッカーJ1のサガン鳥栖（現在2位）やバレーボール久光製薬スプリングス（2013年に史上初の5冠達成）などの全国的なプロスポーツチームの本拠地でもあり、筑後川を挟んで久留米市、隣接する小郡市、基山町と「筑後川流域クロスロード協議会」を形成し、行政の枠を越えた広域連携を進めるなど様々な形で鳥栖市はその拠点性を高めてきている。

（本地域の現状と課題）

全国的に「地方消滅」が叫ばれる中、鳥栖市のような人口7万人ほどの規模ながら、「しごと」があり、「ひと」が増え続ける日本有数の元気な「まち」をさらに元気にしていくことが重要であり、そのためにも今後とも九州の十字路に位置する「東洋一」といわれた鳥栖ジャンクションを擁する交通の要衝としての利便性を最大限活かし、その立地競争力をさらに高め、日本再興のための「新たな拠点」となるべく、スピード感を持ってまちづくりを行っていくことが必要となる。

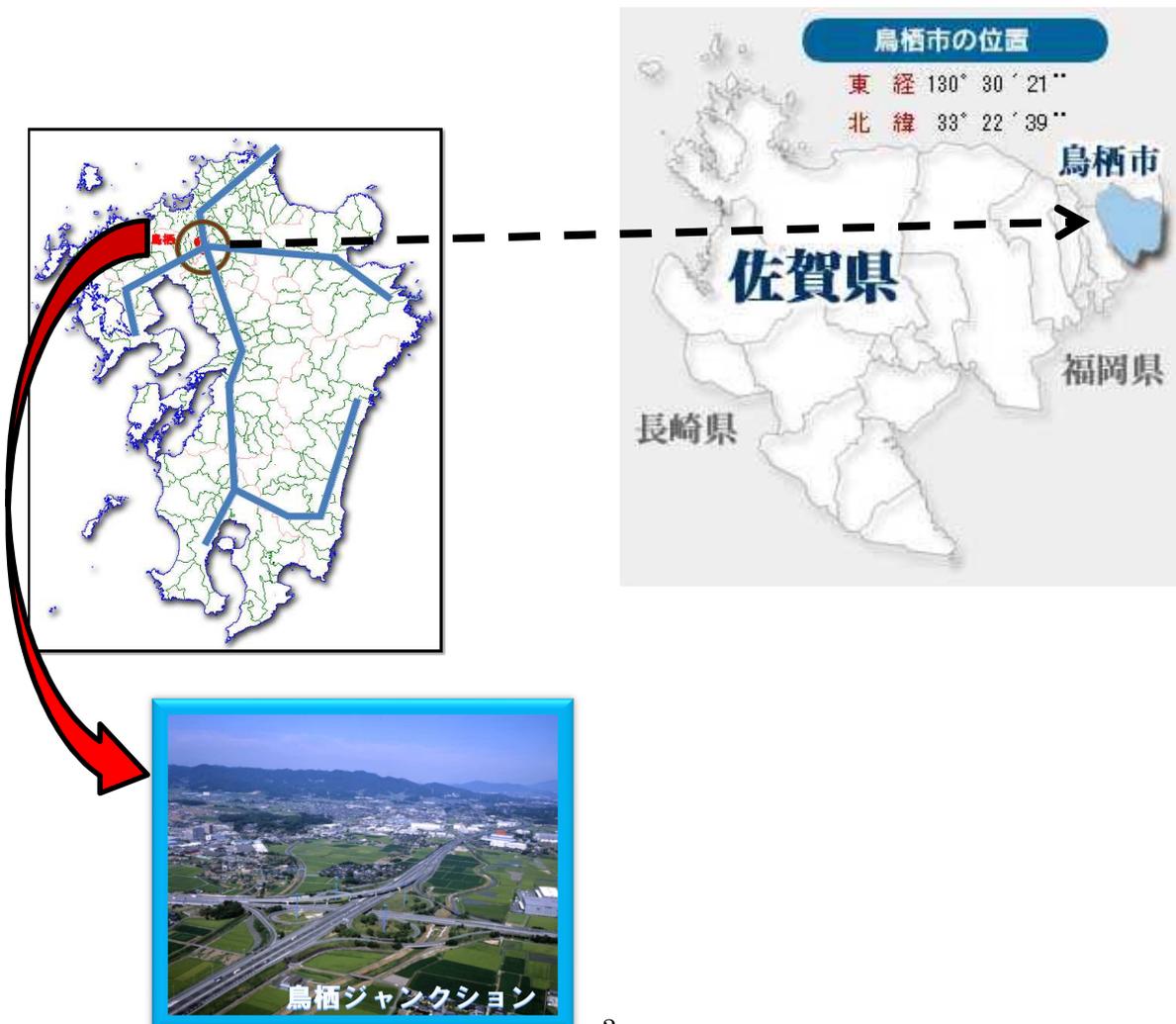
しかしながら、まちづくりの主要な柱となる産業団地の造成事業や住宅環境整備に当たり、農地転用に係る各種許可を得る過程などにおいて国との事前協議等に不測の時間を取られ、鳥栖市への事業展開・事業拡大を希望する企業や民間開発のニーズに適時に応えることができない事例もあった。また、長年の懸案であった国道拡幅事業の進展に伴い、沿線事業所において事業に伴い移転する際、市内代替地確保の必要性も高まっている。しかし、現状の規制の下では今後の開発に当たっても同様の恐れがあり、本来鳥栖ジャンクションという交通結節機能を有する地の利をまちづくりに最大限に活かすべき地域であるにもかかわらず、産業集積の機運を逃すことが強く懸念される。

また、円安・景気回復基調にあって、企業の事業拡大・国内回帰が進むと見込まれる中、鳥栖市のこうした地理的優位性を持ち、また現状が農地とはいえ高度利用が可能な土地も持っているながら、企業進出希望に応えることができないということは、企業の設備投資意欲を委縮させることに繋がり、国内経済にとっても決してプラスには働かない。鳥栖市において多様な企業のさらなる集積や立地企業の土地利用拡大を図り、鳥栖市から展開できる日本有数の国内・国際拠点を構築していくことは、「しごと」や「ひと」の集積にもつながり、九州経済発展のみならず、日本経済再興のためにも極めて重要であることから、鳥栖ジャンクシ

ョンという他の地域にはない特性を最大限活かした産業団地造成及び住宅環境整備に係る農地・都市計画関連の規制の緩和を求める。

一方で、まちづくりの一環として、産業団地造成等を契機としたバランスのある地域開発を行うことも必要となる。鳥栖市の農業就労人口は、他の地域と同様、減少・高齢化が進んでいるが、豊富な水資源と筑後平野に広がる肥沃な農地を有し、二毛作による水田のフル活用が行われ、若手農業従事者の育成、企業の農業生産法人への参入、若者の農業生産法人立ち上げ、集落営農の法人化などの動きもあり、多様な担い手が生まれつつある。こうした新たな発展の兆しを政策的に後押しすべく、企業進出で得られた収入等も活かしながら、意欲ある多様な担い手を増やし、経営農地を面的に集約させるとともに、進出企業などと連携した生産物の出口開拓（6次産業化・地産地消）を進めることで、農地の高度利用、収量・所得の増大を図り、農業面での新たな雇用も生み出し、鳥栖に住む人が様々な働き口を一生涯得られるまちを形成していくための受け皿づくりを検討する。

以上のとおり、今後の日本再興を真に実効性あるものとするため、人口7万2千人のまちである鳥栖市より、交通結節機能を最大限活かし、地方消滅に対抗する「新たな拠点」を作り、「一生涯働けるまち」モデルを創出するための国家戦略特区の活用策を提案する。



【2. プロジェクトの内容】

（I）日本有数の鳥栖ジャンクション地域での産業団地形成

人口7万2千人の小規模自治体ながら、積極的な産業政策により今後も20年近く人口が増え続ける鳥栖市にあって、鳥栖ジャンクションを擁する交通の要衝としての発展可能性を最大化するため、民間活力も誘導し、産業団地・住宅環境整備を継続して進めて企業集約・雇用確保を図り、大都市・中核都市ではない「新たな拠点」を形成する。

【ミッション】

⇒ 地方消滅危機を打破する新たな拠点づくり

【ビジョン】

⇒ 鳥栖ジャンクション地域での企業需要に即応できる産業の展開

⇒ 国内外からヒト・モノ・カネ・情報を集約し、九州はもとより日本各地での経済活動を活性化

【アプローチ】

（ア）農振除外手続きの弾力的な運用

（イ）甲種、1種、2種農地等の分類基準の弾力的な運用

（ウ）都市計画による用途地域指定基準の規制緩和等

（エ）経済的に一体性がある隣接自治体の都市計画との連携

現状における課題	<ul style="list-style-type: none"> ・交通結節点、特に鳥栖ジャンクションを擁しながら、発展可能性を最大限活かしきれていない。 ・鳥栖市への企業進出意欲は高いが、企業用地の確保が困難となっており、企業誘致や既存企業の拡張に支障をきたしている。 ・福岡県の福岡都市圏域と久留米都市圏域の双方に隣接しているものの、県境を挟んだ一体的な発展に寄与できていない。
----------	--

（ア）農振除外手続きの弾力的な運用

概要	鳥栖ジャンクション地域での企業需要に即応できる産業の展開を図る。
該当法令等	農業振興地域の整備に関する法律第13条第2項
規制緩和等事項	農振除外の手続きについて、土地の高度利用を進める観点から、鳥栖ジャンクション周辺地域に限り、基準（5要件）の弾力化を図る。

(イ) 甲種、1種、2種農地等の分類基準の弾力的な運用

概要	鳥栖ジャンクション地域での企業需要に即応できる産業の展開を図る。
該当法令等	農地法第5条
規制緩和等事項	現在、インターチェンジから概ね300m以内は開発可能だが、企業ニーズの高い300m以上の隣接する集团的農用地は、開発が困難となっている。 鳥栖ジャンクションから概ね4km以内の農地の分類基準を緩和して土地の高度利用を進める観点から、甲種、1種、2種農地等の分類基準の地域性に沿った弾力化を図る。

(ウ) 都市計画に係る用途地域指定基準の規制緩和等

概要	産業団地造成等を目的とする大規模開発（5ha以上）を可能とし、鳥栖ジャンクション周辺地域に限り、土地の高度利用を図る。
該当法令等	①旧都市計画法第34条10号イ（H19.11.30廃止） ②都市計画法第13条第1項第7号
規制緩和等事項	① 企業の進出意欲に対応するため、鳥栖ジャンクション周辺に限り、市街化調整区域の大規模開発をより迅速に実現すべく、先に廃止された基準（都市計画法第34条第10号イ）と同等に開発許可基準を緩和する。 ② 市街化調整区域の大規模開発を用途制限付きで許可すべく、都市計画法第13項第1項第7号を緩和する。

(エ) 経済的に一体性がある隣接自治体の都市計画との連携

概要	隣接自治体との連続性を勘案した市街地形成を促すことで、交通の要衝としての利便性の向上を図る。
該当法令等	都市計画法第13条第1項第2号、都市計画法施行令第8条第1項第1号
規制緩和等事項	本市の中心市街地からは離れているものの、福岡県の隣接自治体の市街地と接する地域については、連続性を勘案しつつ地域の実情に合った市街地形成を促し、県外隣接自治体の都市計画との連携をより一層図るため、市街地編入の条件である「既成市街地に連続していること」という規定の弾力化を図る。

※ なお、鳥栖ジャンクションという地理的優位性を持ち、企業からの引き合いも常時強い鳥栖市においては、土地開発後の販売リスクが他自治体より大幅に低いことから、早期の事業展開を進めるためにも、鳥栖市における財政措置の所要の規制緩和も図る必要がある。

効 果	<ul style="list-style-type: none"> ●鳥栖ジャンクション周辺地域の発展を最大化することが可能 ・日本有数の国内、国際産業拠点の拡大 ・製造品出荷額増 ・雇用創出 ・九州全体への経済波及
-----	--

(II) その他

上記に加え、農業担い手確保と農業従事者の雇用確保及び所得向上の観点から、産業団地造成を契機として、以下の農業支援策に関しても受け皿を準備する必要がある。

(方向性)

今後も農業従事者の減少が危惧されていることから、将来における日本農業を支える人材となりえる青年層から中高年齢層にかけての新規就農者等を確保し、60歳を越えても仕事ができる環境を整え、農業従事者の定着を促進する。

また、個人・法人・企業など、農業参入する様々な担い手が活躍できるよう、経営農地の集約化、農作物の産地化・ブランド化などを通じ、農業経営の新たな展開を後押しし、農業面での地域の発展も図る。

● 青年就農給付金の年齢要件緩和

青年就農給付金の年齢を緩和（原則45歳未満⇒55歳未満）することで、新規就農者等の増加と共に農業経営基盤の強化を図る。

● 経営農地集約化への支援

農用地利用集積計画を活用し、特定地域における圃場を「担い手」に集約するための貸借契約設定・変更に対して支援する仕組みを作り、分散した圃場を貸借により耕作する担い手の大規模化を促すとともに、耕作負担の解消と耕作の効率化を図る。

● 6次産業化に伴う商品開発・研究や販路開拓への支援

企業が集積する物流・産業拠点という鳥栖の特性を活かし、担い手が生産した作物を、出口（加工・流通・販売）を担う企業まで連携させることを支援する仕組みを作り、生産者側への経営ノウハウの蓄積と生産者の所得拡大を図る。

● 地産地消の取り組みへの支援（鳥栖農産品の産業団地での支援）

物流・産業拠点という鳥栖の特性を活かし、地域で生産された作物を産業団地で消費することを支援する仕組みを作ることにより、生産者の所得拡大を図る。

【3. 想定される実施主体】

鳥栖市・周辺自治体・民間企業

【4. 日本経済再生に向けた効果】

■ 立地競争力のさらなる強化

- ・都市の競争力の向上

(KPI)

- ・2020年までに、世界銀行のビジネス環境ランキングにおいて、日本が、2013年先進国15位→3位以内に入る。

■ 雇用制度改革・人材力の強化

- ・多様な働き方の実現

(KPI)

- ・2020年の20歳～64歳の就業率80%（2012年：75%）

- ・若者・高齢者等の活躍促進

(KPI)

- ・2020年の60歳～64歳の就業率：65%（2012年：58%）

■ 世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現

- ・生産現場の強化

① 営力のある担い手の育成

(KPI)

- ・今後10年間（2023年まで）で全農地面積の8割が担い手によって利用される。

- ・今後10年間（2023年まで）で法人経営体数を2010年比約4倍の5万法人とする。

- ・国内バリューチェーンの連結

② 6次産業化の推進

(KPI)

- ・6次産業の市場規模を2020年に10兆円とする。