

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

1 日時 平成29年2月8日（水）17:32～18:06

2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室

3 出席

<WG委員>

座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長

大阪大学社会経済研究所招聘教授

委員 本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

委員 八代 尚宏 昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授

<提案者>

鈴木 力 燕市長

五十嵐 一夫 燕市都市整備部長

佐藤 隆之 燕市都市整備部都市計画課長

杉本 俊哉 燕市企画財政部企画財政課副主幹

笠巻 吉光 燕市産業振興部農政課副参事

<事務局>

坂井 潤子 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

（議事次第）

1 開会

2 議事 国家戦略特区等を活用した燕市の目指す姿について

3 閉会

○事務局 お待たせしました。新潟県燕市から、本日は鈴木市長にもお越しいただいておりますけれども、他の皆様にもお越しいただいております、特区の御提案ということで、「国家戦略特区等を活用した燕市の目指す姿について」ということで、お手元の資料8枚紙のものを御提出いただいております。こちらに頂いているのは、全般的に産業ですとか教育、子育て、医療、生活ということでさまざまな課題を挙げていただきながらも、阻害要因のところ、お手元の資料で農振除外要件のハードルの高さということでございますけれども、この点を中心に御説明を、御提案ということでいただくのかなと考えております。

八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 お忙しいところお越しくださしまして、ありがとうございます。

早速、御説明をお願いいたします。

○鈴木市長 今回、農振の関係を課題にしながら、それが解除できれば、このようなまちづくりができますという話をさせていただきたいと思っています。

まず、燕市ですけれども、御案内のとおり、産業の町、スプーン、フォーク、ナイフといった洋食器の生産が日本一の地域でございます。10年前に合併しまして、人口は8万人になっております。

このように産業、ものづくりが有名なのですけれども、実は農業もそれと同じように結構盛んでございます。多くが兼業農家なのですけれども、新潟県内では、単位当たりの収穫量は新潟県一位です。効率的にお米がとれるということで、産業も全国トップクラス、そして、お米の生産も県内ではトップクラスという状況でございます。

○八田座長 すみません。その生産性というのは、土地当たりの量ですか、それとも額ですか。

○佐藤課長 単位当たりの収量でございます。

○八田座長 額ではないですか。

○佐藤課長 額ではないです。

○八田座長 分かりました。

○鈴木市長 そういった中で、地方創生、人口減少対策のまちづくりを進めるに当たって、やはり雇用の場、産業を活性化する必要があります。

一方で、定住してもらうためには、教育や子育て環境が充実するとか医療が充実するとか、生活の色々なインフラの充実も合わせてやっていかないと、人口はどんどん減っていただくだけでございます。今燕市では、これらを総合的に進めているのですけれども、いくつか課題があって、それを解決するにはどうしても阻害要因があるということでございます。

まず、産業のほうですけれども、今非常に多くの仕事、注文が来ているということでございまして、日本の中でも、ものづくりの最後の砦みたいな地域になっております。仕事が多量に多く来ている中であって、新たな設備投資と言いますか、用地を拡張したいというニーズはあるのですけれども、その土地が中々ありません。市外からの土地がないかという話にも対応できておりません。一旦海外へ出ていった仕事がまたこちらに戻ってきている状況もあり、新たな事業拡張の課題があるということです。

また、そういった産業に働いている方々が結婚し、子育てをする中で、保育の問題があるわけですが、保育施設は少子化ですので統廃合しなければならない方向性があります。しかしながら、統廃合して、新たな場所に造るときに、中々土地の確保が難しいのです。あるいは公営を民営化しようとして進めていくには、民間が新たな土地を確保するときには規制があるという問題があります。

さらに、これは特殊な事例なのですけれども、燕市では県立病院の移転という問題が今持ち上がっていますけれども、そういった問題に対応するときにも、やはり土地の問題が

ある。さらには、色々な商業施設の出店ニーズがあるのですけれども、この土地を確保することが中々うまく行っていません。全て農業農振地域の規制が非常にきつくて、具体的には、国営灌漑排水の事業が、市の全域にわたって進められているものですから、ほぼ全域が受益地域になっており、いわゆる8年計画というものの規制が常にかかっているということです。

それから、保育施設とか病院の適地を求めようとするときに、農振法の規制で定める公益性の高い施設に含まれていなかったり、あるいは、民間がしようとしたときにそれが対象にならなかったりということで、ここにも色々な問題があります。

この辺を農振除外要件を緩和することによって、産業を活性化して、雇用の場が確保できる上、医療、子育て環境が充実することによって、定住したいという人が増えてくることとなります。これらの農振の問題を解決すれば、地方創生、それから、人口減少社会に対する解決策として、一つのモデル地域になり得ると我々としては考えているということです。

2ページ目以降は、具体的な課題がいくつか整理されています。事細かに説明する時間はないので簡単に申し上げます。今ほど言ったように、例えば、右側ですと、燕市役所が合併と同時に出来ました。そして、国道のバイパスが通るということで、この地域はまちづくりの新たな拠点になり得る場所なのです。この移転を決めたときには、農振の規制もそんなに強くなかったのですけれども、移転した後に規制が強くなったということがあって、せっかく市役所が出来て、警察署が出来て、バイパスが将来的に通るのに、何の投資もできないという問題があるということです。

それから、二つ目のページは、用途地域というものがあって工場が張りついているのですけれども、ちょうど真ん中に農振地域があります。先ほど言いましたように、今仕事がどんどん来ていて工場を拡張したいと言ったときに、本来であれば、ここも農振を外して工場を拡張できれば、どんどん雇用の場が増えていくのですけれども、中々これが認められません。灌漑排水事業完了後8年未経過という問題が横たわっているということです。

次のページ「3/7」の資料は、保育園とかの問題なのですけれども、二つ事例があります。上のほうも下のほうも、いずれも二つの保育園があり、これが老朽化もして少子化もあるので、一つに統合して真ん中あたりに持ってくれば、住民にも不便がかからない中でやれて、用途地域の外れたところあたりであれば、優良農地を潰すこともなくできるのですけれども、ここも規制の壁があって、うまく進まないということです。

次のページ「4/7」ですけれども、普通は国道の沿線は色々な商業施設とかが進出する場所なのですけれども、ここも農振が外れなくて、せめて片側だけでもこの農振が外れれば、商業施設が出来て、農業の方とか地域住民の方々も生活がより便利になるということがあります。

次のページ「5/7」の資料は、県の基幹病院が、この地域に出てくることが決まっています。平成35年に建設されると、その近辺が非常に重要な地域になってくるということです。

ございまして、我々としては、この赤く囲まれているところについて、色々な開発をすると、三条市も含めた大きな核になる地域になると思って、開発を色々検討しているのですが、規制がかかって思うように進んでおりません。

「6/7」「7/7」のページは、今度は税制の関係でございます。納税猶予というものがありますので、これが納税猶予にかかってくると、せっかく用途地域であっても、土地の投資と言いますか取得がうまく進まないということで、先程言いましたが、どんどん拡張を求めている工場にとって中々適地が確保できないということでございます。

いずれも、細かい地図を見ていただいておりますけれども、決して広大な農地を潰すということではなくて、三方を用途地域に囲まれているようなところを少しお認めいただければ、工場などのいわゆる雇用の場も確保でき、生活基盤なり子育て環境も充実します。燕市は兼業農家が多いので、農家にとっても決してマイナスではなくて、むしろ兼業農家を続けるという意味での雇用の場とか、子育ての環境の場、生活の色々な施設を確保できるという意味でも、色々な規制を解除できる方向に持っていただければ、我々としては地方創生にかなうようなまちづくりができると確信しています。何とかこの辺を御議論いただけないかというお話でございます。

よろしく申し上げます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、委員の皆様、どうぞ。

○本間委員 中々難しい問題で、他にもたくさん農振地域を外してほしいという要望があって、別に農林水産省の立場に立つつもりは全くなくて、その土地が最も効率的に活用される方法で土地は利用されるべきだと個人的には思っているのですが、その論理だけでは中々崩していけないのは、これまでの議論と言いますか壁でありまして、ですから、これが全部一つ一つある意味ごもっともだと思っておりますけれども、ここで燕市のところを認めたら、多分他でもわっと認めろという話になると思うのです。

私は個人的に色々アドバイスとしてあるのは、むしろ大きなところで一つまとめて、これは新しい工業団地だとか、燕市の場合だったら、ものづくりの拠点としてこれまでにない新しいイノベーションを目指すのだというぐらいのジャンプがないと、中々難しいのです。

ですから、小出しにするよりは、何かどこかまずは重点的に決めて、そこにこういうイノベーションを起こすなり、こういう工業団地のようなもので、これまでにないものを造るのだという形のアプローチのほうが受け入れられやすいのかと思います。そこを核にして、そこが必要だから別のところも必要だというようなアプローチと言いますか、そういう何かもっとある種大きなプロジェクトのような形でどうしても必要なのだということではないと、これは多分認めたとしたら全国展開せざるを得なくて、全部虫食い状態になるということで、それは相ならないという話になるのではないかという気がするのです。

ですから、そのあたりで何か拠点的な、ここはイノベーションでビッグジャンプなのだ

みたいなところを、やはり造ってもらったほうがいいのかという気がするのです。

○八田座長 今の御質問と関連しているかもしれないですが、農振法の規制が強化されたために、この市役所の前で投資ができなくなって困るのだとおっしゃったけれども、規制はというふうに強化されたのですか。

それを元に戻すことはできないのか。

○佐藤課長 これにつきまして、先ほどお話がありましたように、国営灌漑排水事業による土地改良事業が燕市全域で行われているものですから、その受益地になっております。農振を除外するためには法律の中でありまして27号計画というのがあるのですが、そこで位置付けられた施設でないと除外ができないということで、中々ニーズに対応できないと言いますか、除外はほぼできないような状態になっているのが現実だと思います。

○鈴木市長 その前は公共的な施設であれば、ある程度個別の一件査定で認められたのですが、現在は、直接農業に資するものでなければダメという一行が加わっています。

○五十嵐部長 農地法と農振法の改正がありました。

○八田座長 少なくとも、その前に戻すというのにはあり得るのではないですかね。

○五十嵐部長 それは全国的なことでしょうか。

○八田座長 全国的だけれども、そうだったわけだから、戻すというのにはあるのではないかというのが一つです。

それとは別に、今本間先生がおっしゃったように、大きな地域をイノベーション拠点として指定できないかということはあると思います。

○佐藤課長 農地法の改正があったので、4年ぐらい前だったと思います。

○鈴木市長 「直接農業に資する」という言葉が追加されました。

○五十嵐部長 この現状では、本当に農家住宅とか農業に資する倉庫とか色々そういったものでないと、中々農振の除外ができません。

○八代委員 それから、お話を聞いていると、保育所とか病院とかも極めて市民にとって必要なもので、農業委員会が何でそんなに言うことを聞かないのですか。普通農業委員会がそういうときは転用を認めてくれますね。そこはそうではないのですか。

○五十嵐部長 その前に農振の網というか農振、農業地の網がかかります。

○八代委員 かかっているから、農業委員会と言えども動けないということなのですか。

○五十嵐部長 その前に県なり国なりの網を解除することも必要です。

○八田座長 先ほどの土地改良の受益を受けている。これは金を返せばいいのでしょうか。

○五十嵐部長 国によるかなりの大事業で、燕市的にはこの全エリアに入っています。

○鈴木市長 特別の市域や一部分が、その地域に入っているのであれば、その分返すと言うのだけれども、この辺に入っているのがこちらにも効いていますと言われると、どこまでがどうで、どのぐらい返せばみたいな話になり、中々難しいというのが実情です。

○八田座長 向こう側に金を投じてある。それが、こちらも。

○鈴木市長 田んぼが全部続いているので、受益は全部ですねという状況です。

○八田座長 受益分に割ったらいいのではないですか。その受益は、ここの部分だけはお返しするというような。金をもらってしまったのだから、それはやはり義務がかかりますね。それを少なくとも部分的に返す。

○五十嵐部長 そうやって返すことで、今からできるという方向ができるのであれば考える必要があるかもしれません。

○八田座長 少なくとも、向こうの理屈はちょっと崩れますね。

○八代委員 そうですね。受益地域の面積を測って、何らかの形で。

○八田座長 そうしたらとても無理です。お金がかかり過ぎるというわけですか。

○鈴木市長 試算したことはないのだけれども、今そういうことすらできない状況だね。

○佐藤課長 そうです。

○五十嵐部長 そこは意外と、やってみると大した額ではないかもしれない。

○八田座長 それから、先ほど本間先生がおっしゃった、これは色々あるけれども、どこかにでかくできませんか。例えば、道路が出来たから、その道路のインターセクションの周りに広く取らせてくれと言ったら、ある意味で事情が昔よりは違うのだと言えるかもしれませんね。

○本間委員 ジャンクションでも色々なところから上がってきていて、それで全然通っていないのです。

○八田座長 通っていないのですけれども、もし、おたくもそういう理屈が立つのなら、ある意味では、燕市のような先端的なところでこれが必要なのだという議論は。

○本間委員 ものづくりも前面に出して、他の単なる工業団地ではジャンクションとは違うのだという主張ですね。

○鈴木市長 道路が密集しているのはこの市役所の周辺なので、ものづくりにはならないのです。

○五十嵐部長 「1/7」のページのものが、一番そういうものに合致していますけれども、ものづくりではないですね。

○八代委員 東京、大阪ならともかく、新潟県で土地がないなどと本来はあり得ない話ですね。はっきり言えば、農地は4割減反しているわけですからね。

○鈴木市長 釈然としない、ここを認めたっていいではないかということばかりなのです。

○八田座長 今の色々伺ったお話は、一つは、もし、土地改良ならお金を返すということもあり得るかもしれない。

もう一つは、区画整理は使えないですか。これは随分バラバラになっていることが問題なのだから、土地面積自体は増えないかもしれないけれども、区画整理をやって、そこにちゃんと移動できれば、農振法の土地だけどこかにまとめてしまうということにはできないのですか。それは今は区画整理で動かすというわけにはいかないのですか。

○五十嵐部長 またちょっと手法が違うのだと思うのです。それはある程度農地を集約する、宅地を集約するという意味合いの区画整理です。

○八田座長　ここのお話は割とそういうのがありますね。ちょっと突出して出ているから、邪魔だというのは。

○五十嵐部長　そうすると、例えば、宅地化されているのを逆に今度は農地に戻すみたいな手法で入れ替えるということをおっしゃられていると思うのですが、中々現実、それはもう今、難しい実情です。

○八田座長　しかし、不便な宅地にはお金を支払って、農地にする。その代わりに、便利な農地は宅地に振り替える。そうすれば、まとまった宅地になるから便利に使える。そういうことは制度的にできないのか、お金がもったいないからできないのか。

○五十嵐部長　必要なところに集約するというだけではできないと思います。必要なところは今、点在しているので、これだけの案件が出てきていますから、それをどこか一個に集約するということは中々できません。

○八田座長　先ほどの病院でしたでしょうか。ちょっと突然出ているのが困る、4ページのここが飛び出ているのがまずい、というのではなかったでしょうか。この赤いところですよ。

○鈴木市長　せっかくここに国道沿いですから、色々商業施設の話が来ている。実際に建物もいくつか建っているのです。その間を埋めるような話があるのですけれども、中々埋まっていけない。

○八田座長　それは「4/7」ページのところです。これを何か区画整理できないものでしょうか。要するに、まとめてしまえばいいわけでしょう。これは虫食い状態になっているわけだから。

○五十嵐部長　これは実は、国道289号線なのです。国道なのですけれども、国道沿いに全部張りついているところに、ポツンポツンと田んぼがあるところを今後開発したい。店舗進出したいという意向があるにもかかわらず、中々外せないという縛りがあるものですから、それを解除したいだけなのです。

○八田座長　もちろん解除したいのです。

○五十嵐部長　それをどこかにまとめるということではなく、ここに出たい、進出したいというのはありますので、それをよそに持って行ってどこかに集約するということは、ちょっと手法的にはできないのかと思います。

○本間委員　これは今、国道沿いのところはかなり大きな、まとめてイノベーションと呼べるような、実際は小さい工場とか何かも含めてあっても、計画としてはここ全体を市がプロジェクトとして管理しながらやるのだということがあればいい。実際にどういう企業に入ってきてもらうかというのは、望んでいるところとの調整ですよ。

○鈴木市長　多分それであれば、「2/7」のページのほうがいいのでしょうか。

○五十嵐部長　例えば、市が造成をして企業誘致するとか色々販売するとかという手法を取るというのはオーケーだと思います。

そうしたときに、それを市が造成しようとしたときには、やはり農振の網がかかっている

る。

○本間委員　そうです。ですから、そのときに市の計画なりが、やはり素晴らしいねという認知があって、市民もそうだそうだということになってくるのが重要だというふうに申し上げたのです。

○五十嵐部長　そういうことで外していただけるという方向に向いていただけるのであれば、本当にありがたい話なのです。

○八田座長　農林水産省としては、要するに、日本全体の優良農地が減るのがまずいというわけでしょう。そうすると、代替地を用意すれば、その理屈が崩れるわけですね。

○本間委員　しかし、宅地化したところを農地に貸すというわけにはいかない。

○八田座長　林地はないですか。

○五十嵐部長　例えば、そこのピンクのところ、農振の用地でない農振から除外されたところに、実は、まだ農地のまま残っているところがあります。逆に「6/7」のページのほうが分かりやすいでしょうかね。赤い枠が用途地域ということになっているのですけれども、まだ黄色のところは田んぼで残っているところですね。実は、これはまだ開発されていなくて、これは本来であれば、農振の農用地に戻すこと、編入することによって、別のところが除外されるという手法もできなくはないと思います。そういう案件になるのでしょうか、ただ一団の土地ではないものをまた田んぼに戻すというか白地に戻すということのほうが、手法的には難しい。

○八田座長　今この黄色いところは農用地に指定されているのですか。

○五十嵐部長　農用地ではなく、白地の一般的な農地です。

○佐藤課長　用途地域内です。

○五十嵐部長　用途地域内の農地です。用途地域ですので、開発が可能な土地です。

○八田座長　では、それを元に戻すということを区画整備と組み合わせれば、できないことはない。

○五十嵐部長　でも、用途地域になっている農地に戻すことは中々都市計画法上の問題がかなり大きくて難しい。

○八田座長　本質的に難しいところを、特区で何とかするということはできないのでしょうか。特区というものは、基本的には、その特区では元の国の法律にその条項を適用しないということなのです。

元々の今の市街化調整区域のこのほうが固ければ、理屈が農地が減ることが嫌だと向こうが言うのであれば、その理屈には合った形でやるのならば、一つの方向として考えられます。

○本間委員　あえて開発権の交換という手法なのですか。

○五十嵐部長　戻す、編入するという意味です。

○佐藤課長　先ほど、宅地をまた農地にというお話もございますけれども、そこも農林水産省のほうで新規開発と言いますか、新規で耕地を開発するということは認められていな

いところでございます。

○八田座長 だから、そこを認めてもらおうではないか。

だって、農林水産省は農地を欲しいと言っているのだから。要するに、向こうの理屈は、農地が減るのが嫌だということが根幹ですね。そうしたら、こうすれば減らないではないかということは、理屈としては立ち得るのではないですか。

○五十嵐部長 とにかく交換してしまって、減らないようにしてしまうという話なのでしょう。

○本間委員 しかし、新しいところは優良農地ではないということは絶対に言いますね。中々総量だけではいけない部分の問題があるのです。

○八田座長 優良農地と優良でない農地の区別の基準は何なのですか。

○本間委員 農林水産省に言ってもらわなければいけないけれども、傾斜だとか土地改良の入り方だとかですね。

○八田座長 これは、もう土地改良は入っているわけでしょう。

○佐藤課長 はい。区画整理はしてございます。

○本間委員 ただし、区画整理も30アールでやったのか1ヘクタールでやったのか、そういうことも含めて言ってきますからね。

○八田座長 というかもしれないけれども、少なくとも農地が減らないという理屈は使えるかもしれません。

もちろん、根本的にはみんなばかばかしいことだから、根本を変えてほしいということはもちろんなのです。だけど、とりあえず向こうの理屈の上に立ったとして、なるべく反論できないようにする方法があるのではないのでしょうか。

○八代委員 問題はやはり金なのです。

だから、八田先生が言われたみたいに、金の返し方についての特例をやるのが一番いいですね。全額返せというわけではなくて、先ほども言いましたように国営灌漑排水事業でトータルいくらかかったか。その利益が及ぶ地域が何ヘクタールあるか。今返してほしいのはそのうちの例えば10分の1、100分の1ですから、もっと少ないですね。100分の1の費用だけ返せばいいのですよねということを試算してみて、そういうことのほうが土地を交換するよりも単純ではないですか。

○八田座長 燕市という非常にブランド力のあるところを、特区を利用してこういうことができれば、突破口になり得るのではないかと思います。

○八代委員 それから、農地を維持したいといっても、現に減反政策をやっているわけですから、それは向こうだってずっと前のことだから、わざわざ返してもらっても仕方がないということだと思います。

○八田座長 そちらも当然攻めていくべきだと思うのです。

だけれども、とりあえずあの手この手でね。

○八代委員 農林水産省の言う理屈のほうも使わせてもらえばいい。

○八田座長 と言うよりも、農林水産省だって顔が立つではないですか。

○八代委員 それだけの話ですね。

あと、これを全国に波及したら大変なことになるということで、燕市だから特例だという理屈が立たないと難しい。

○八田座長 それから、途中で規則が変わったものを元に戻せということも一つあり得るかもしれません。

○本間委員 あとは、金を返すこともあるけれども、受益地区そのものの見直しと言うか、むしろ受益していないですよということとはできないのか。

○八田座長 受益の計り方なのです。

○本間委員 初めに計画するとき、これは全部受益地区だよという形で補助をしているはずなのだけれども、実際そんなにこちらにまで及んでいないよという主張はできる。

○五十嵐部長 確かにピンポイントではなくて、燕市全域の田んぼの農地を計算上入れているのだということですね。

○八田座長 経済学的に言ったら、それが土地改良がなされる前の地点の地価と、された後の地価と比較して、その変化の仕方を見ることによって、どの程度かを見る。それは一つの手ですね。ろくに上がっていないかもしれない。

○鈴木市長 上がっていないでしょう。

○八田座長 そうしたら、何で改良したのと。

それでは、今までの議論をまとめると、正面切った議論も我々はしていきたいと思いますが、とりあえず燕市にとって使えるかもしれない議論としては、改良費に関して戻せるかもしれないということと、別の土地を新たに市街化調整区域に入れることによって交換できるかもしれないということと、本間先生がおっしゃったようにある程度まとまったところに対して、それなりの名目は立った形で、公的にここは必要なのだということを訴えることができるのではないかと。そのようなことですか。

○本間委員 受益地区の見直しですね。

○八田座長 そういうことで攻めていくということですね。

どうもありがとうございました。