

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11月30日（木）13:00～13:26

2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室

3 出席

<WG委員>

座長代理 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<提案者>

高橋 英樹 小千谷市農林課長

渡辺 英明 小千谷市農林課課長補佐

戸田 幸正 長岡市農水産政策課室長

<事務局>

河村 正人 内閣府地方創生推進事務局長

岡本 直之 内閣府地方創生推進事務局次長

村上 敬亮 内閣府地方創生推進事務局審議官

木村 順治 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

田伏 翔一 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 Cool Japan NIIGATA-OJIYA NISHIKIGOI-strategy（新潟おぢや錦鯉戦略）

3 閉会

○事務局甲 それでは、国家戦略特区ワーキンググループヒアリングを開始したいと思います。

本日は、「新潟おぢや錦鯉戦略」ということでございまして、新潟県小千谷市、長岡市の皆様にお越しいただいております。

それでは、原座長代理、よろしくお願いします。

○原座長代理 わざわざお越しいただきまして、ありがとうございます。

では、説明を10～15分ぐらいでいただいて、その後、質疑をさせていただければと思います。よろしくお願いいたします。

○高橋課長 小千谷市、長岡市でございます。

本日は、両市で、海外で人気を博しています錦鯉の生産のために柔軟な土地利用を可能

とする錦鯉特区を共同提案させていただきます。

資料を御覧ください。

こちらは、小千谷市で作成した「新潟おちや錦鯉戦略」でございますが、錦鯉を取り巻く現状と課題、そして解決策につきましては、錦鯉発祥の地であります小千谷市・長岡市共通でありますので、本日はこの資料で説明させていただきます。

まず、1 ページの「2. 錦鯉を取り巻く現状と課題」です。

錦鯉は、江戸時代に現在の小千谷市東山地区と長岡市山古志地区にまたがる二十村郷と呼ばれた地域で誕生したとされています。その後、品種改良を重ね、その色合いや泳ぐ優雅さから、富裕層から特に好まれ、錦鯉が観賞魚としての地位を確立することになり、養鯉業として産業化しました。

平成16年10月23日発生の新潟県中越地震では、大規模な地すべり等により生産拠点としている養鯉池が被災し、錦鯉の多くを滅失しましたが、復興のシンボルとして、わずかに残った親鯉から生産を再開し、現在は震災前に近い状況まで復興しました。

本年5月に新潟県の鑑賞魚として「錦鯉」が指定され、さらに、本年3月には、錦鯉の生産を含めた地域の農業システムが「雪の恵みを活かした稲作・養鯉システム」として、日本農業遺産に認定されました。これは、雪解け水を養鯉池にためて、またそれをかんがい用水として田んぼに使うというシステムですけれども、そうした古くから農業と養鯉業が一体的に営まれ、自然と地形を活かしながら、それらと共存するための知恵と技術、文化全体が後世に残すべき重要な遺産であると評価されたものです。

錦鯉発祥地であり、現在も国内有数の錦鯉生産地である当地域には、海外から来訪する錦鯉バイヤーが多く、新潟県内でも年間外国人訪問者が多い地域であります。

毎年10月ごろには、県内各地で錦鯉品評会が開催され、各国来場者であふれ、リゾート地のようにぎわいを見せております。

最高級ブランドと言われております魚沼産コシヒカリの生産地でもある当地域では、従来コシヒカリを中心とした水稻栽培が行われてきました。しかし、中山間地域での水稻栽培は、大規模集約できないために生産の効率化やコストの削減が困難であり、労働者の高齢化も相まって、耕作放棄地の増加が大きな課題となっております。

さらに、平成30年から国による米の生産調整が行われなくなり、米の直接支払交付金が廃止されることから、米の栽培を継続できなくなる水田等がさらに増加することが想定され、農村の環境が悪化することが懸念されます。

次に「（3）これまでの課題」の3点目です。この地域では、売り上げの約8割が海外への輸出と言われ、外貨獲得への一大拠点となっておりますが、海外から来訪する錦鯉バイヤーがビザの取得に時間を要することによって、大切な販売の機会を失ってしまうことも少なくありません。

これらの課題の解決策として、3 ページ目の「4. 積極的な施策・事業展開」を御覧ください。

「（１）需要に対応する生産環境対応」でございます。「生産基盤整備・確保の柔軟性－錦鯉生産特区－」ということで、販売需要、特に海外への輸出については、好調を維持していることから、若手後継者が順調に育ち、地域の雇用創出にも大きく貢献しております。

生産基盤の基礎は養鯉池及び越冬用室内施設であり、生産拡大には用地の確保が課題ですが、適地の確保は容易ではありません。

そこで、米の栽培を継続することが困難な水田などの農地を養鯉池として活用することができれば、生産を拡大したい錦鯉生産者の需要に応えることができます。

その結果、農道の維持管理も含め、土地が適正に維持されることにより、地域の環境が保全され、住民や周辺農地の権利者にとっても利益が生じるものと考えております。

さらに、越冬用室内施設については、農業振興地域の整備に関する法律第３条第４号で規定する「農業用施設」に位置付けることにより、農業振興地域内の農用地区域であっても、所定の手続をすることにより、越冬用室内施設の築造を可能にすることも考えられます。

日本農業遺産に認定された「雪の恵みを活かした稲作・養鯉システム」で明らかにされたように、この地域で農業から派生した錦鯉の養殖業を農業の一形態と捉え、米の栽培を継続することが困難になった農地等を錦鯉の養殖業に容易に引き継ぐことができるように、農林水産業における既存制度の柔軟な適用を提案するものでございます。

ここで「過去の構造改革特区案と却下の経緯」ということで記載してございますが、実は、これにつきましては、過去に３回ほど構造改革特区で提案したものですけれども、３回とも却下されました。

その内容ですが、この地域では、新潟県中越地震から復興を遂げる過程において、従前の錦鯉養殖施設が使用できなくなったことから、市街地近くの農地（畑）を一時転用してその代替地として確保しました。

従来の生産地は山間地で被害が甚大であったことに加え、地理的な制約もあってライフラインの復旧にも時間を要したため、代替地での錦鯉生産が本格化していきました。

そして、代替地で錦鯉生産を継続して行うために、当該農地を永久転用することを目的とした規制緩和を求める気運の高まりを受け、小千谷市は被災した錦鯉養殖に関して農地法等の規制を緩和するために、農林水産省に対して構造改革特区の３提案を試みましたが、いずれも採用されませんでした。

ここで別添の資料を参照していただきたいと思います。

こちらが過去３回却下された事実と内容ということで、平成19年の第１回目、第２回目、第３回目を詳しく記しておりますが、いずれにしましても、農地法上では、優良農地を確保するために養鯉池に転用することは認められないということで採用には至っておりませんでした。後ほど御覧いただきたいと思います。

それでは、資料に戻ります。

このような経過をたどりましたが、昨今の錦鯉生産の拡大、農業者の高齢化等に伴う農地荒廃の懸念、国による米の生産調整終了に伴う生産者の自主的な生産調整の受け皿の必要性、「雪の恵みを活かした稲作・養鯉システム」の日本農業遺産認定など、農地を錦鯉の養殖施設として活用することについて、多くの人の理解が得られる条件が整ったと考え、改めて提案するものでございます。

しかし、優良農地を維持して農業の利便性を確保することも重要であると思いますので、地域の事情に即した、地域の農業と養鯉業が共存・共生できる方法を模索しながら、農業者と養鯉業者双方に利益となる仕組みを構築したいと考えております。

そこで「この提案により実現する農業との相乗効果」でございます。

全国で農業の担い手不足による耕作放棄地の増加が問題視されていますが、当地の養鯉業においては、若者の担い手が多く就業しています。

農業の担い手不足という負の一面がある一方、耕作放棄となる農地を養鯉業者の担い手が養鯉池として借り受けることで、農道、いわゆる農業用施設に当たるわけですが、こちらの維持管理も含め、国土保全と地域活性化につながります。

国による生産調整がなくなる平成30年度以降は需要に応じた米づくりが求められますが、水田を養鯉池とすることで米生産者の自主的な生産調整の受け皿となり、水田の環境保全の機能を有したまま農家の所得確保が期待できます。

その結果、適切な農地管理が可能となり、農業者は、ブランド米「魚沼コシヒカリ」や棚田米として付加価値を付けて継続して販売できます。

また、柔軟な土地利用は養鯉業者にとっては、インバウンドなど需要に対応した生産量の拡大に少ない負担で対応できる上、需要縮小にも容易に規模縮小し、もとの農地として農産物の生産を行うことができます。

総じて、当地の住民、農家は、自分たちの生活様式から生まれた産物がブランド米、魚沼コシヒカリ・棚田米であり、錦鯉であると認識しており、これまでの生活文化に即した制度が導入されることは、地域、生活圏への愛郷心、特に中山間地域での生業に対するモチベーションの向上に絶大な効果をもたらすことができます。

また、インバウンドへの取組み強化ということで、錦鯉の聖地としてこの地域を位置付け、それによる仕掛け、例えば錦鯉の施設を訪れる外国人に対してビザの取得や、免税手続を簡素化するなど、独自の施策が重要になると考えております。

結びに、錦鯉産業は、新潟の山の中で多くの外国人が来訪し、外貨を稼ぐという希有な存在であります。産業的には、内水面漁業に位置付けられますが、錦鯉の生い立ちや、土づくり、水づくりなどの生産工程は、農産物を育てる農業と重なる部分が多い産業であります。担い手も次々と現れ、技術の継承のみならず、独立を夢見る若者が多く、単なる生産性革命ではなく、日本らしい伝統文化を守りながら、クールジャパン的、発展的革命が行えるモデルとなり得る地だと確信しております。

以上、国家戦略特区として錦鯉生産特区を提案させていただきました。どうぞよろしく

お願いいたします。

○原座長代理　ありがとうございます。

長岡市はよろしゅうございますか。何かございますか。

○戸田室長　ございません。

○原座長代理　ありがとうございました。

今日は特に規制との関係のところを少し伺っておければと思います。

構造改革特区提案でいくつかの道筋を試されたのかもしれませんが、一つのやり方として、3回目の第17次の提案のときに農業用施設として解釈することでできないかという御提案がされていた。それから、先ほどの資料の御説明の中でも、農業用施設に位置付けることによって築造が可能なのではないかというお話を伺ったということだと思っています。

まず、確認をさせていただきたいのが、現行の制度だと、豚や鶏を飼う施設は農業用施設でオーケーなのですね。鯉がダメだというのは法文上何と書いてあって、どういう運用でダメになっていると理解したらよろしいですか。

○高橋課長　法文上では養畜というキーワードで書いてあるのですが、その養畜の捉え方が、養鯉業は畜産ではないということで、農業用施設には該当しないと捉えられていると考えております。

○原座長代理　分かりました。おっしゃっているのは、これまでの歴史的な経過も踏まえて、小千谷市、長岡市においては農業の一環としてなされている。そのように位置付けられないかというお話を構造改革特区提案のときにもされたと考えたらよろしいですか。

○高橋課長　そういうことでございます。

○原座長代理　何か補足がありますか。

○渡辺課長補佐　今ほどの回答に補足なのですが、法律上、養畜の業務のために必要な農業用施設というのが農林水産省令で定められておりまして、農業振興地域の整備に関する法律施行規則の第1条の中で列記されておりますので、その中に養鯉施設というのが入っていないということです。

○原座長代理　列挙されているものには例えば何が挙げられているのでしょうか。

○渡辺課長補佐　畜舎、蚕室、温室、植物工場など、農産物を生産するための関連する施設が具体的に列挙されております。

○原座長代理　分かりました。

もう一つの質問は、これは事務局にも併せて伺ったほうがいいのかもかもしれませんが、この構造改革特区提案がなされたのが平成22年で、その後、地域再生法の改正で農業用施設をより円滑に活用できるようにする法改正がされていたと思うのですが、小千谷市でもし御存じであれば、あるいは事務局で補足いただけることがあれば教えていただいてよろしいですか。

○事務局甲　今、まだ到着しておりませんので。

○原座長代理　分かりました。では、そこは来られたらまた教えていただくとして、あと

は、構造改革特区提案は平成22年で終わっていますが、その後はこの規制改革課題についての働きかけなどはされていましてでしょうか。

○高橋課長 3回やって、なかなか許可をいただけなかったのも、そこでもうダメかなということ諦めておりました。

○原座長代理 承知しました。

もし事務局からお伺いしておくことがありましたら。よろしゅうございますか。

では、どうしましょう。もうすぐ先ほどの地域再生法のお話をいただけるのであればもうちょっとお待ちしますが。

どうぞ。

○岡本局次長 農林水産省はそういう役所なのですから、これはこういう解釈で、現実に修正していこうとすると、今のお話を聞いていると、場所からしても、地域の産業興しになるからいいことだと思うのだけれども、その解釈なども経緯が書いてあるのですが、これによりそうしようという話には全然ならなかったということなのですか。

○高橋課長 この発端というのは、中越地震のときに養鯉池が全部落ちてしまって、ダメになって、3年間猶予がありまして、平場のところに養鯉池ができたわけなのですが、それをそのまま使えないかというのが話の発端だったのですが、農地法上は、地震のときは特例で認めたけれども、本来の姿に戻しなさいということで、それはもうできませんでした。

○岡本局次長 この辺の解釈や手続などを含めて、農林水産省と、県の権限移譲などの関係は私どもはあまり詳しくないですけれども、県のほうで何とかするということはできなかったのですか。

○高橋課長 あくまでも法律で決められたものですから、権限や解釈とか、そういうところではできないものでした。

○岡本局次長 分かりました。

○原座長代理 まさに法解釈の問題ということなのだと思いますけれども、通常の他の地域であれば、農業をされている方が横で鶏を飼われて、その施設を作るのと同じようにこちらの地域では鯉を飼われて、その施設を作られているので、同じではないですかと。同じように扱ったらいいのではないかというのだけれども、農林水産省にそういう地域事情をなかなか理解していただけないというふうに私は今整理したのですけれども、そういう理解でよろしいですか。

○高橋課長 結構でございます。

○原座長代理 もしお時間がかかりそうだったら、後でまた御回答することにしてもいいですが。

地域再生法と申し上げたのは、その後の法改正でもう少し円滑に、柔軟にできるような制度が一応できているはずなので、それがどこまで適用できるのか。それでも適用できないという話であれば、一応確認しておいたほうがいいかなと思ったものですから。

○河村局長 一つお伺いしたいのですけれども、震災復興のところで、最後のところに、水田耕作者の同意が得られず終わったと書いてあるのですが、これは、特区でもし議論をするとすれば、他の土地で地権者の積極的な協力が得られるという前提だと思ってよろしいわけですか。

○高橋課長 所有者もまちまちですので、ここに書いてある例は同意が得られなかったということですが、今、平成30年産の米の問題もありまして、やはり水田を辞められる方も今、結構多いですので、そういった受け皿にはなると考えております。

○河村局長 はい。

○岡本局次長 今、まさに田んぼを使っている人が、後継者もいないので、農林水産省は一生懸命、中間管理機構を作って、集積してというのをやられているではないですか。そういうところに結構卵が出てきていると思うのです。そういう人たちが何かやろうとするときに、まさに一枚かんでくれると、これでいいではないですかみたいな話にもなりやすいと思うのだけれども、その辺はどのような状況なのですか。

○高橋課長 今回のこの御提案に関しては、まだ色々な団体と細かい話まではいっていないのですけれども、できれば中間管理機構などで農地集積をしていますので、そういったものも活用できればと思っておりますし、また、優良農地の真ん中に鯉の施設がどんとできるというイメージは持っていません。山間地で使えなくなった畑ですとか、そういったところを養鯉池にできればいいとは思っていますし、また、平場のところでも鯉に転用できるところは地下水が出ないといけないという条件など、色々ありますので、そういったもので、水田も含めまして、一団の生産池というか、集積したところでそれぞれできればいいかなというイメージを持っています。

○岡本局次長 ちょっと時間があいているので、余談ですけれども、この前、先生が亡くなられて残念だったのですが、地震があった直後に私は一回見に行ったことがあるのです。それでもまだ残っていて、有名なところもいくつか見させてもらいましたけれども、中山間地で金になる商売などなかなかないわけですから、ちょっと総論的な話で恐縮ですが、やはりこういうもので地域の活性化などということ言えば、すごく重要な分野かなと個人的に思います。時間がちょっと余ってしまっているのですが、このような話をしますが、そのように思います。

○原座長代理 お話しできますか。

○事務局甲 ケース・バイ・ケースで適用できるかどうかということで、詳しく聞かないとできないということで、この場ではお答えできないということです。

○原座長代理 そうしたら、地域再生法の改正でできた農業用施設についての改正の概要を一言だけ御紹介いただいて。

○事務局乙 それでは、私から。

地域再生法では、地域農林水産産業振興施設を整備する事業に係る農地転用等の許可等の特例措置というものを置いておりまして、農林水産業の6次産業化に資する施設の整備

が図られるように、地域農林水産産業振興施設を整備する事業を定めた地域再生計画におきまして、国が地域再生事業の認定をしますので、その認定を受けた暁には、地方公共団体が地域農林水産産業施設整備計画というものを作っていただきまして、さらに都道府県の知事の同意を得ていただきます。そうすると農地転用許可の特例が発生します。ただし、特例措置には要件がございます。かつ、農地でも1種農地や2種農地などの種類がございますけれども、1種農地であっても2種農地と同様の要件の転用が可能になるという特例措置を講じております。今回は具体的な農地の種類というものを伺っておりませんが、制度上は一応そのような形になっております。

○原座長代理 農業用施設について従来の農業用施設には含まれていないものも拡大して使い得るということはあるのですか。

○事務局乙 内容については確認した上でお答えさせていただければと思います。

○原座長代理 小千谷市と長岡市では、地域再生法の適用の可能性というのは御検討されたことがございますか。

○高橋課長 これに関してはしておりません。

○原座長代理 分かりました。

では、こちらでも少し調べてみて、もしそれで適用できるようであれば、その可能性もあると思いますし、それではどうしてもいけないということであれば特例措置を新たに設けるということで、制度的なところを検討していきたいと思います。

あとはよろしゅうございましょうか。

では、今日は大変ありがとうございました。