

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成27年7月27日（月）11:39～12:08
- 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 阿曾沼 元博 医療法人社団滉志会瀬田クリニックグループ代表
- 委員 鈴木 亘 学習院大学経済学部経済学科教授
- 委員 本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

<提案者>

- 田中 信行 熊本県農林水産部経営局長
- 井上 克彦 熊本県農林水産部経営局担い手・企業参入支援課審議員
- 深川 元樹 熊本県農林水産部経営局農地・農業振興課審議員
- 本村 松吾 熊本県農林水産部農林水産政策課

<事務局>

- 川上 尚貴 内閣府地方創生推進室長代理
- 藤原 豊 内閣府地方創生推進室次長
- 宇野 善昌 内閣府地方創生推進室参事官
- 富田 育稔 内閣府地方創生推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 中山間地域における農業を基軸とした地方創生
- 3 閉会

-
- 八田座長 ようこそお越しくださいました。お忙しいところをありがとうございます。
では、早速、御説明をお願いいたします。
- 田中経営局長 それでは、お世話になります。熊本県でございます。
- 八田座長 念のために。これは資料とか一応公開が前提ですが、それによろしいですね。
- 田中経営局長 はい。
- 八田座長 どうぞ。

○田中経営局長 それでは、熊本県から、今回の戦略特区の案を説明させていただきます。

タイトルとして「中山間地域における農業を基軸とした地方創生」案ということで、今回1枚のポンチ絵をお渡ししておりますけれども、これに沿ったところで御説明させていただければと思っております。

熊本県の農業ですけれども、これは野菜と畜産及びその他の米や果実類等の産出がそれぞれ3分の1ずつと、バランスよく多彩な営農であること。それから、施設園芸面積が日本一と、全国の約1割の面積を占めているのが特徴。その中で農業の産出額は全国5位、生産農業所得も全国4位という日本の中でも有数の農業県でございます。

しかし、一方で、県内45市町村ございますけれども、その9割、39市町村が中山間地域を有しておるという現状でございます。中山間地域におきましては、農林業というのは基幹産業であり、平たん地に比べますと条件が不利だということで、農林統計上、1戸当たりの生産農業所得が平たん地に比べて低く、高齢者の割合も高いという現状でございます。

具体的には、1戸当たりの生産農業所得というのは118万6,000円。平たん地に比べると、平たん地が209万円ぐらいですので、約6割ぐらい。65歳以上の高齢人口に至っては33.9%と、平たん地は23.5%というのに比べると高齢化率が高いということでございます。

このような状況の中で耕作放棄地もふえておきまして、過疎化は拍車がかかっているという状況でございます。それにも増して、あわせて農業の多面的機能や本県の宝でございます地下水や土を守る重要な役割が喪失されるという危機に直面しているという状況が背景でございます。

そこで、この中山間地域において、農業を基軸とした活性化しかないと考えることから、今回、国家戦略特区の制度を利用して地方創生に取り組むという本県の提案を持ってきた次第でございます。

中山間地域が今後も活力ある地域であるためには農業の活性化が鍵だということで考えております。しかしながら、今、言いましたように、農業の担い手の不足が極端に顕在化しておきまして、農協や地域内外の企業が農業に参入して多様な担い手を確保する必要があると考えているところでございます。今回、そういう観点から、外部からの参入により活性化という点で4つの提案。それと、内発的な活性化ということから2つの提案ということで、計6つの提案を今回提出させていただいているところでございます。

まず、外部からの参入による活性化という提案の1つ目でございます。農協が農地を取得する場合の要件緩和という提案をさせていただいております。本県内の農協におきましても、中山間地域の活性化は重要との認識を持っております。担い手が高齢化し、減少化する中で、農協みずからが農業経営に参入する必要があると考えるJAも出てきている状況でございます。農協が農地を所有して農業経営を行えないため、地域の実情に応じた長期的ビジョンを持って農業経営に取り組むことができないという状況でございます。このようなことから、農地法によって農業生産法人以外の農地取得が認められないという状況を

農協も農地を取得できるようにしていただきたいというのが1つ目の提案でございます。

提案の2番目でございます。農業生産法人に関する要件緩和ということで提案させていただきます。本県における企業等の農業参入というのは目標でございましたけれども、100件というのを超えるなど、企業による農業参入への関心が高い状況でございます。中山間地域において担い手確保、耕作放棄地解消という観点からすると、企業等の農業参入というのは最も有効な手段ではないのかなと。そのために、農業生産法人格を取得する際の構成員要件や役員要件を緩和することにより、企業の経営の参画を促進したいということで考えております。構成員要件といたしましては、現行で農業関係者4分の3以上、継続的取引関係者4分の1以下というのを農業関係者2分の1以上、企業が2分の1以下という形で緩和できないかと。役員要件につきましては、理事の過半が農業に年間150日以上に従事という規定がございますけれども、理事の過半が農業年間50日以上という形に緩和できないかということで提案させていただいているところでございます。

提案の3番目、廃校を活用した加工施設等の整備の簡素化ということでございまして、本県におきましても少子化に伴う児童生徒数の減少によりまして、特に中山間地域にきましては廃校となる小中学校の施設が多く発生しております。この有効活用というのは大事な課題でございます。この廃校を地域の農林水産物を利用した加工施設等に活用して6次産業化を推進することで、地域の農業者等の所得の向上、仕事場の創出にもつながるというのを期待しているところでございます。

廃校を活用する場合の財産処分の手続につきましては、既に大幅な簡素化や弾力化が行われておりますが、有償で貸しつけや譲渡等を行う場合は大臣への承認申請となっております。国庫補助事業完了後、10年以上経過した廃校を公益性の高い用途に使用する場合につきましては、財産処分の手続を大臣への承認申請から報告事項にさせていただければというのが提案の3番目でございます。

提案の4番目は道の駅の設置主体の要件緩和ということで、農協を追加していただければということでございます。

地域農業の振興のために、県内においても農協が直売所を開設しているケースは多くございます。これらにつきましては、比較的大きな道路に面し、駐車場やトイレ、情報提供等、道の駅に求められる機能を既に備えているものもございます。道の駅として登録されることは道路標識を初め県内外の消費者に対するPR効果、集客効果が非常に高いと考えておりまして、生産振興と6次産業化による地域活性化が図られるのではないかと考えております。現在、道の駅登録案内要綱において、道の駅の設置者は市町村または市町村にかわり得る公的な団体とされておりますけれども、市町村にかわり得る公的な団体の中に農協というのを対象に追加していただければということで提案させていただいている次第でございます。

次に、内発的な活性化という観点から2つ。提案の5番目でございます。農家レストランの農地用地区内設置の容認ということで、中山間地域において、農家の方々が一次加工

を中心として地域内での加工や農家レストランなどの6次産業化への取り組みを推進していらっしゃるにしまして、そのみずから所得の向上や雇用の創出の場を図ることは内発的な活性化として重要なことではないかなと考えています。農家レストランを農業用施設として認めることで、農家レストランを農用区域内に設置することが可能となりまして、6次産業化が推進され、所得の向上、雇用の創出につながるのではないかと考えて提案しているところでございます。

提案6は、農業等に従事する高齢者の就業時間の柔軟化でございます。中山間地域において高齢化率が高い中、知識や経験が豊富な高齢者を地域の担い手として活躍する場を確保することは重要だと考えております。このような中、シルバー人材センターを活用して農業等において高齢者がこれまでに培った経験、知識、技術等を最大限に生かすことや高齢者の就業機会の増大を図ることは必要だと考えておりまして、シルバー人材センターについて労働力の需給状況等から民業圧迫のおそれがない場合には同センターが週20時間を目安とするのを40時間に延長ということを考えているところでございます。これにより高齢者の活躍の場の拡大、中山間地域において多様な担い手の確保が推進されるのではないかと考えております。

以上の提案を今回提案させていただいておりますけれども、これらを進めることによりまして、中山間地域における雇用の創出、担い手の確保に努めていければということで今回提案させていただいたところでございます。以上、説明は終わりますけれども、よろしくお願いいたします。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、本間先生、お願いいたします。

○本間委員 1番と2番の提案ですけれども、これは双方リンクしているというか、基本的には農地の取得をいずれ全面的に認めていく。そのステップとして企業の参入については2番目のほうですね。ステップワイズにいくということなので、全面的な農地取得の開放の手前の要求であり、上のほうはさまざまな企業だとか一般の会社への要求ではなくて、あえて農協だけに絞ってということだと思っております。その理由といいますか、具体的に今農協が例えばリースを超えて農地を取得したいというようなニーズが現実には起こっているのかどうか。まずそのあたりについてお聞かせください。

○田中経営局長 今回、公表ということですので具体的な名前まで出しにくいところがあるのですけれども、県南の農協から具体的にそのようなニーズがあるという状況でございます。

○本間委員 とすると、農協を認めるのだったらほかの企業も認めろという声が当然上がってくる気がするのですけれども、県として農協に限定して認めるということを要求していくというあたりの理屈といいますか、お考えはいかがなのでしょう。

○田中経営局長

やはり農協の方というのは、それこそ農業をされる農家の方の信頼が厚いという観点か

ら、可能性も高いだろうというところもございますし、やはり農家の方は土地をなかなか手放したくないという現状からすると、農協が全面取得ということで今回提案させていただいているところでございます。

企業につきましても農業参入という観点でいろいろ動きがございますけれども、まだまだ順番としては農協が一番で、徐々にという観点かなというところで、企業については要件緩和という提案を今回させていただいているところでございます。

○八田座長 関連してですけれども、農協は農業生産法人の株を持てるのですか。農業生産法人の要件緩和ができるようになると、企業と同じように、農協も農業生産法人を通じて取得できるのではないかと思うのです。今、農協は農業生産法人の持ち主にはなれないのですか。

○深川審議員 子会社といいますか、農業生産法人をつくって参入することは可能です。今、県南のほうで農協に具体的なニーズがあるという話をしておりました。熊本県独自の背景といたしましては、私ども熊本県知事、蒲島郁夫は、東大元教授とかの前歴で注目されがちなのですが、実は農協職員が出発です。かねてから、みずから耕すJAというのを掲げておられまして、JAの農業参入を非常に後押ししております。今年度から、独自予算でJAが農業に参入する際の計画に対する補助を出したりとか、実際、賃借はもちろん認められていますので、賃借する際の設備導入費、そういったものに対する補助もやっております。そういった背景でJAが農業に参入する背景は非常に高まっている状況でございます。その中でJAとしては、やはり地元の方から長年の賃借よりも買ってくれと。

○八田座長 農業生産法人の要件緩和ができたなら、農協は子会社というのは農業生産法人ですか。そうすると、そこを通じて今でもできるわけですね。

○深川審議員 はい。ただ、今、言いましたように、農業生産法人をつくるには構成要件などのハードルがございますので、そういった面も含めてと。

○八田座長 その要件緩和が農協にも役に立つということですね。

○深川審議員 はい。

○八田座長 わかりました。

どうぞ。

○本間委員 蒲島知事のお気持ちというのはよくわかるのですが、リースで今、農協も農業経営はできるわけで、それで一番上のところで書いてあることは、これを通じて育成し、将来的には独立する場合に農協の取得した農地を与えるという案が書いてあるのですが、これをリースでやって独立する場合にリースをしていた農地をもととの所有者からあっせんするといったような仕組みも当然考えられるわけですね。

ですから、もっと積極的に農協が農地を取得してやらなければいけない理由が必要かと。私個人的には全面的に農地の取得を誰にでも認めていくという方向で主張している一人なのですが、農水省を説得するための方策としまして、農協がこういう事業を展開する、あるいは将来的にこういう投資をするためには農地を取得しなければいけないというもっと

積極的な理由が欲しい。ここに書いてあることは、今、農地の中間管理機構もできていることだし、そういうところを通じれば、雇用の増加だとか、新しい担い手に農業を継がしていくという手段は他にいっぱいあるよという反論が返ってくると思うのです。ですから、そのあたり、もう少し積極的な理由として、農協のこういう事業は、農地を取得しなければできないのだというところが欲しいという気がするのです。

○深川審議員 先生おっしゃるとおり、農地の権利の確保についてはいろいろな手法があると思います。本県においても農地集積というものをかなり先進的に進めているところがございまして。本県の場合には2,100haを単年度に集約していこうという目標を掲げておりまして、平成25年、26年と2年続けて目標をクリアしております。そのうち約500haが実は所有権移転、売買による集積でございまして、農地集積という手法だけをとっても、4分の1はそういった売買といいますか、所有権移転のニーズがあるということでございます。

今回、JAのことについても、もちろんおっしゃるとおり、賃借でもいけるところはいけると思うのですが、やはり売買というニーズも相当あるというように私ども考えておりまして、そのための今回の特区提案という形にさせていただいております。

○本間委員 そのほかのところは例えば農用地区域の農家レストランというのは、たしか養父でも認めている話ですので、進めることは可能かなという気がしています。

やはり1番、2番のところのハードルが高いし、戦略というか、相当な理論武装をしておかないとなかなか突破できないかなという感じです。

○八田座長 どうもありがとうございました。

ほかの委員の方、どうぞ。

○鈴木委員 シルバー人材センターのところですが、私も制度を不案内の部分があるのですが、そもそも20時間に限っているのはどういう理由があるのでしょうか。在職老齢年金とか最賃法はあるわけですね。だから、在職老齢年金が減額されないために20時間とか、そういうのがあったのでしょうか。

○本村農林水産政策課 多分厚生労働省の通知のほうで20時間というのが決められている。

○鈴木委員 そもそも20にしている理由というのはおわかりになりますか。

○八田座長 これは民業圧迫。

○藤原次長 高齢者雇用対策法の趣旨がそもそも臨時短期という趣旨なので、通常の労働を想定していないということで、それが40から30なのか、20なのか、10なのかというのは全く合理性がないのですが、とりあえず20というので通知で全国一律に決めていたというのが現状でして、その法律の趣旨に沿ってということですと議論があったので、それは不合理ではないかということで今回特区では40にして、法律の外の議論をするので特例措置ということなんです。

○八田座長 特区としては認められているわけですね。

○藤原次長 今回施行されました。

○八田座長 特区になれば提案5と6は自動的ですね。

今度、道の駅の設定主体というのですけれども、今は基本的には市町村ですか。

○本村農林水産政策課 市町村、または第3セクター。

○本間委員 ただ、現実には道の駅のそばに農協の直売所とかありますね。あれを統合してやりたいという理解でよろしいのでしょうか。

○田中経営局長 実際現実に農協が直営している道の駅に相当するようなものがあるものですから、道の駅というのは全国区でもテレビに乗ったりいろいろな面でPR効果は高いものですから、そういう面で活用していただきたいということです。

○八田座長 企業はできないのですか。企業が道の駅をやってなんで悪いのでしょうか。市町村だけに限らず、農協及び企業がやってもいいというようにしたらすっきりすると思う。

○田中経営局長 私たちの提案は公的団体という縛りがあったものですから、実際として、そこまでは踏み込んでおりません。

○八田座長 でも、農協は余り公的にしないほうがいいです。どんどん民営化させていったほうがいいです。

○田中経営局長 そういう視点で私たちは今回提案させていただきました。

○八田座長 でも、実際運用する側から見て、道の駅を民間がやって不都合なことはありますか。これは公的なお金が随分入るのですか。

○井上審議員 道の駅には普通、トイレと駐車場の整備、これはお金が出ます。あとの建屋とかというものについては、今も農協が横に建てたりしているのはそういうことです。それまで全体的にやるとなると、企業の活動までそこまで見るかという話には必ずなりません。

○八田座長 トイレと駐車場ですね。

○井上審議員 トイレと駐車場は間違いありません。

○八田座長 でも、それは自前でやるならば、それはくれるわけですね。

○井上審議員 あと許可はいろいろな許可が必要です。渋滞を引き起こさない場所につくとか、いろいろなことが要ると思います。

○八田座長 ただし、道の駅とは呼べないと。

○井上審議員 はい。そのとおりです。

○八田座長 それを呼べるようにすれば別に金をかけずにできるということですね。わかりました。

どうぞ。

○藤原次長 1点よろしいですか。熊本県さんから何度もこの農業生産法人の要件緩和について、これまでも随分御提案を頂戴しているわけですが、これは御承知のとおり3月19日ですけれども、今回、法律改正をさせていただいた中でも、かなりハイレベルで農水省と内閣府のほうで議論をした上で、一定の今後の筋道のようなものが3月19日に諮

間会議の取りまとめになってございます。その中でも書いてございますし、現にそういう動きも出ているのですが、先ほど本間先生おっしゃっていたように、この事業要件、出資要件の緩和などにつきましては、企業が所有した場合に耕作放棄地になってしまうのではないかと、産廃廃棄物処理場になってしまうのではないかとといった御懸念があって、リースのときであればそれは原状回復しやすいのだけれども、特に企業の場合にはそういったおそれがあり得るということで、これはそのためにそれを担保する、防ぐための条例なども整備する必要があるのではないかとという議論があって、幾つかの自治体では、そういった条例整備についても御検討いただき、この議論をさらに深めていくという動きが入りつつあります。例えば熊本県さんはそういった議論、条例をつくるとか、そういったものがあるかどうかだけお聞きしたいのです。

○田中経営局長 今時点、私どもでそこまではないですけども、今回の提案でということです。

○藤原次長 わかりました。ありがとうございます。

○八田座長 最後に1つだけ。廃校を活用した加工施設等の整備ということで、これは加工施設等を運用するのは市町村なのですか。それとも民間企業に払い下げるのですか。あるいは農家とか。

○井上審議員 基本的には民間のほうに、よく廃校跡を利用していろいろなものを作りたいといったときにいろいろな手続のハードルがあるものですから、そこを少し下げていただければスムーズになるかなという。

○八田座長 一番肝心なのは、特定の人に行かないようにすることです。したがって、そこで非常に公明正大な入札のようなプロセスが要るのではないかと思うのですが、そこについてはどう考えていらっしゃいますか。

○井上審議員 もともと地域に入ってこられるときに、必ず地域の融和がないとただの工場誘致になりますので、廃校跡は非常に住民の方々もともとと廃校、学校というところには非常に愛着もありますので、入ってくるときにそこはかなり話し合いをして入ってきて、この地域に一番合う加工のプロが入ってきていただければ非常に次の活用になっているという事例が多かったと思います。

○八田座長 しかし、それだと何とも恣意的ですね。要するに、例えば入札でやって、ちゃんとそれで地元とやっていけるからこそお金が稼げるというところがやるのならば報告でもいいと思うけれども、そうでないなら、いろいろな手続をがんじがらめにしないとすごく不透明な形になるのではないですか。

○井上審議員 入ってこられる企業といろいろお話をしたりして、この企業が一番いいのではないかとかなるのですけれども、その前の、そこまでなる前にすごいハードルが高いので企業が入ってくるまでに余りにも時間がかかると、では断念するというケースもたまたま幾つかあるものですから、そのハードルを下げるのかなり。

○八田座長 下げたときには、例えば入札のような、どのぐらいの基準でやるということ

ならば、それとセットならば報告ということも理屈が立つのではないですか。

○井上審議員 地域に合う形でいうところは一緒だと思います。地域に必要な人を主体に入れるというつもりで。

○八田座長 そこが恣意的ではないですか。がんじがらめに縛ったほうがいいので、企業としても入りたくないということにならないですか。

○田中経営局長 恣意的というよりも、はっきり言うと、中山間地域の廃校を利用しようというのがそんなにあるのかといたら、そこまでない中で、入札にしたときにいっぱい出てくるかといたら、ほとんどそんないいアイデアのものはそんなに出てきていないという状況です。

○八田座長 それでいいではないですか。その中から選ぶと。もちろん条件をつけた上で入札にしても、それとセットでないとこれだけでは危ないような気がします。

あとほかにございませんか。それでは、どうもお忙しいところをありがとうございました。