

国家戦略特区事業提案

平成 25 年 8 月 28 日

兵庫県養父市

高齢者雇用による農業等新産業創出事業提案
—兵庫県養父市における EPL スキームによる取り組みから—

I. 兵庫県養父市の現状

1. 概要

- ・市町村合併により 2004 年、八鹿町・養父町・大屋町・関宮町の 4 町が合併して成立。合併当時人口 30 千人であった人口は、10 年間で約 12% 減少 (2010 年 26,501 人)。
- ・過疎地域でもあり、農林業の比重が高い。

2. 産業再生・改革への取り組み

- ・PFI 事業 2 件 (とが山温泉事業、道の駅八鹿)、CM 方式 1 件 (珍坂トンネル建設事業) 等地域の実情に沿った方式を適用している。
- ・2012 年市長選挙ではマニフェストで「新産業創出、人口規模の維持・増加」を宣言し、広瀬市長再選。過疎地域における新産業創出のため、ヨーロッパで行われている EPL(Local Public Enterprise:地域公共会社) (参考資料 1) 方式により推進。民間からハウステンボスの再建で実績を挙げた三野氏他をスカウト、副市長兼養父 EPL(やぶパートナーズ株式会社《参考資料 2》) 社長として事業推進。現在、地域産米の企業向け販売ルートの開拓を行うほか、「行政業務のアウトソーシング」「空き農地の統合経営」「フォークアート木彫を活用した地域振興事業」等を行っていく計画である。同社は、現実の事業化段階においては、「民間企業と等との共同出資会社方式」「民間企業育成支援方式」等、事業種目に応じて最適な新産業創出の事業化スキームを適用することとしている。
- ・また、今年度中に、廃校体育館を活用した「スマートアグリ」をオリックス不動産 (株) と関西学院大学との産学官連携で行う予定。



II. 新産業創出による地域振興の提案

- ・養父市は、「高齢者の活用による地域新産業創出プラン」として農業振興と高齢者雇用の両輪によって地域新産業創出と人口減少への歯止めを図ることとしており、そのため、次の条件整備を要望するものである。

1. 農業振興方策

①問題の所在

- ・養父市は農業地域である。やぶパートナーズ株式会社で蛇紋岩米等、地域農産物の

都市向け販売を行う販路を確保しつつあるが、これに対応する農産物の生産が充分行われていないため、自ら空き農地を活用して、農業生産を行うことが必要である。

②農業特区による農業振興

- ・やぶパートナーズ株式会社が空き農地の賃借、所有（売買）を行い、販売志向型農業生産を行うことが必要である。これを実施するため、やぶパートナーズ株式会社が、農地の賃借、所有（売買）を自由に行えることができるよう提案する。また、これら空き農地の権利関係は複雑なケースもあることからの農地の流動化がスムーズに行えるよう、農地流動化に関連する農業委員会の関与の廃止を提案する。

③フィージビリティと効果

- ・養父市内は広大な空き農地を抱え、それら農地は但馬地域特有農産物の生産が可能であり、生産可能な空き農地の供給は充分である。また、空き農地の統合・農業生産は、やぶパートナーズ株式会社が行うため、行政と一体となって権利の調整等を行うことも可能である。また、やぶパートナーズ株式会社は関西圏を中心に農産物の販売ルートを確認しつつあり、これら市場の需要に合わせた農産物の生産を行うことで「農業の生産と販売の一体化を図ることが可能」となり、事業の実現性は極めて高い。
- ・米、レタス、キャベツ、大根、山椒等、需要地における需要動向を反映した農産物の生産を行うことにより、農業生産の効率化を図ることが可能となる。また、農産物を通じたグリーンツーリズムへも期待できる。

2. 高齢者の労働力確保方策

①問題の所在

- ・農業等、種々の新たな産業を興していくことに関連して、労働力確保が大きな課題となる。過疎地域は労働力不足状況にあり、また、域外からの労働力確保にも限界がある。他方、養父市の年齢別人口構成では、60歳以上のウェイトが極めて大きい（特に、65歳から80歳）。これら高齢者は、元気である上に、労働意欲も盛んであり、この点からも地域再生には高年齢者労働力活用が必要となり、将来はその傾向がさらに強くなる。（参考資料3）
- ・他方、地方における高齢者人材供給機関であるシルバー人材センター（各地域に支所を設置。公益社団法人養父市シルバー人材センターも高齢者会員数約450人）の基本的考え方は、あくまで「臨時的かつ短期的な就業又はその他の軽易な業務に係る就業」を維持することにある。その「臨時的かつ短期的な就業」とは、生計の維持を目的とした本格的な就業ではなく、任意的就業であって、連続的又は断続的な概ね月10日程度以内の就業を指す。また、「軽易な業務」とは、一定の業務のう

ち、1週間当たりの労働時間が平均的な労働時間に比して相当程度短い業務（おおむね 20 時間を超えないもの）を指す。このため、地方の現場では高齢者の活用が十分できない実情にある（参考資料 4）。

②高齢者雇用の現状と課題

・シルバー人材センターは中央組織をピラミッドに地域に支所を置く経営形態を取っているが、その主要な業務は次の点にある（参考資料 5）。

- (1) 雇用によるもの以外の臨時的且つ短期的な就業機会の提供
- (2) 臨時的且つ短期的な就業（雇用によるもの）を希望する高年齢退職者への有料職業紹介
- (3) 高年齢退職者へ必要な知識及び技能の付与を目的とした講習を行う。
- (4) 高年齢退職者のみを対象として一般労働者派遣事業

- ・シルバー人材センターにおける主たる業務（請負等）の基本的考え方は、「臨時的かつ短期的な就業、又は、その他の軽易な業務に係る就業を希望する高年齢退職者のために就業の機会を確保し、及び組織的に提供すること。」となっており、これは高齢者の就業に大きな制約となっているのが実情である。具体的には、「臨時的かつ短期的な就業」とは、生計の維持を目的とした本格的な就業ではなく、任意的就業であって、連続的又は断続的なおおむね月 10 日程度以内の就業を指すこととされており、また、「軽易な業務」とは、一定の業務のうち、1週間当たりの労働時間が平均的な労働時間に比して相当程度短い業務（1週間当たりの就業時間がおおむね 20 時間を超えないもの）とされている。そして、通常、シルバー「会員」は雇用形態ではないため、雇用保険とも連動してこれらの条件以下の労働時間に限られてしまっている。
- ・このように労働時間が限られるため、所得が見込めなかつたり望まない余暇が生じたりするため、シルバー会員が集まらない現象が生じている。その結果、会員数と労働時間が制限されることでシルバー人材センターにおけるローテーションの編成が困難となる状況である。このことは高年齢労働者が思うように働くことができないことやシルバー人材センターが提供するサービス活動に限界が生じるなど、地域における社会活動の根本的な問題と考えられ、早急且つ適切に解決する必要がある。

③国家戦略特区による規制緩和

- ・養父市の（元気で働く意欲がある地域、新たな産業創出への動きへの挑戦という）事情から、シルバー人材センター会員の活躍の場を提供しやすい環境づくりとするため、労働条件の緩和をお願いしたい。
- ・具体的には、次の点に関する規制緩和を提案する。

- ① 期間あたりの労働時間制限を撤廃し、弾力的に運用する（例えば、週 30 時間《5 時間×6 日》までとする等）。
- ② 継続労働時間の規制を緩和し、1 年以上の継続労働時間とする。

4. 国家戦略特区による効果

- ・養父市における高年齢退職者が今まで以上に健康で生きがいをもって活躍できる場を広げることにより、地域課題解決への貴重な労働力として確保することができる。その他、次の効果も見込むことができる。
 - ① 会員にとって、経験と能力を発揮する場が確保され、生きがい作りに寄与する。
 - ② 会員にとって、所得の向上が図られることで生活の安定や消費活動の促進が見込まれる。
 - ③ 会員登録増が見込め、安定したシルバー運営が可能となる。
 - ④ 会員数の増加により、きめ細やかな地域サービスが提供できる
更には、波及効果として以下の点が想定される。
 - ① 高齢者の労働・経済活動参加が促進される。
 - ② 退職高齢者の新たな活動場所になる。

提案者名 兵庫県 養父市

住 所 〒 6 6 7 - 8 6 5 1
兵庫県養父市八鹿町八鹿 1 6 7 5

代表者氏名 養父市長 広瀬 栄

担当連絡先 養父市役所企画総務部企画政策課
主幹 谷 徳 充
TEL 079-662-7602 (直通)
FAX 079-662-7491
E-Mail kikakuseisaku@city.yabu.hyogo.jp

【参考資料 1】EPL(Enterprise Public Local : 地方公共企業)及び SPL(Social Public Local : 地方公共会社)

SPL は (地方公共団体からの一般競争入札を経ないで契約が特命で行われることから) 欧州法違反との訴訟をフランス経団連が起こしていたが、2012 年 11 月 28 日に欧州委員会は、違反否定判決を行った。欧州連合裁判所でも違反ではないとの判決を下した。

訴訟における違法性の根拠は、公共取引における入札義務違反というもの。即ち、公共が独占し、自由競争を阻害することへの反発にあった。しかし、違法否定判決が出たことから、SPL は公共市場法の除外 (入札の対象外) としているフランスの法規がそのまま継続適用されることとなる。SEM は以前は、入札なしで受注していたのに入札対象になった経緯がある。ある面では、民間への移行に対する公共の反逆とも言えよう。ヨーロッパの他の国においても、同じ動きがあったが、今回の判決で法的な問題はなくなった。このことからヨーロッパにおいて、SPL が大手を振って動ける環境ができたと言える。

SPL は、2010 年 5 月 28 日法で創設されたが、2010 年 6 月 1 日から 2012 年 6 月まで 109 個の SPL が創設されている。内、39 個が整備 SPL(SPLA)である。即ち、EPL(SEM+SPL) の 10%が SPL となる。

同期間に SEM も 59 個が創設されている。多いのは、環境問題 SEM、太陽光発電 SEM、エネルギー市場 SEM、交通問題 SEM である。整備と経済開発、不動産、観光、文化関係が多い。

EPL の最近の特徴は、特定のプロジェクトがあってそのために作る一方で、総合化 (グループ化) の傾向があるという二つが挙げられる。

たとえば、アンジューの経済発展のための EPL プロジェクトでは、SPL の SODEMEL が中核会社として、経済開発と環境問題 SEM を作り、その経営をしており、またこのほかに整備 SPL と都市持続的開発 GIE (経済的利益集団) への人員提供をおこなっている。この SPL への動きの背景としては、不況になると、民間部門が利益偏重に陥り、公共的になることが出来なくなってきたことが挙げられる。経済状況に合わせた公共主導と民間主導との揺れとも言えよう。

体的なプロジェクトのみならず、従来地方公共団体が直接行っていたコーディネーター機能そのものを SPL が行っていくというように、外部化する傾向となっている。そして、SPL は一つの地方公共団体のみではなくて、近隣の複数の地方公共団体が出資するのが特徴である。複数の地方公共団体には、外国の団体でも可。

間セクターが公共的機能を果たすという大きな動きを行ってきたが、Private Sector に期待したほどの公共性が実現できなかったとも言える。SEM の取締役は議員 (選挙によって審判される) が中心となっていることから真の意味での政治主導といえるものであろう。この SPL への動きに関連して SPL ファイナンスが検討されてきた。その結果、次の二つが具体化しつつある。

(1)地方公共団体向け銀行の設立

・郵便銀行 65% + CDC35% + デクシア による地方開発郵便銀行(Local Development Post Bank)を設立する。

・これに先立ち、2012年10月17日記者会見で郵便銀行として、2013年度に10-20億ユーロの地方公共団体向けの融資を行うことを表明した。

・従来、地方公共団体は一般の商業銀行から借りているケースが多かったが、地方公共団体向け専門融資機関を作ることとなる。この銀行は、地方公共団体のみではなくて、EPLにも貸すことができる。

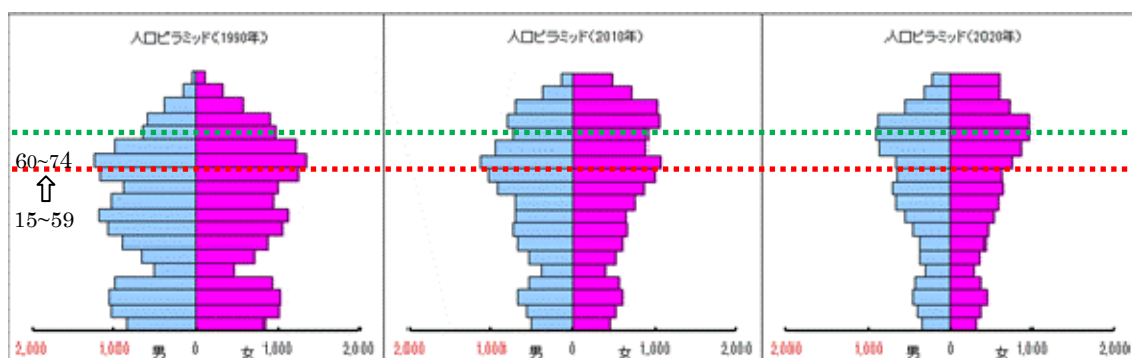
(2)地方公共団体共同債の発行

・2009年5月に、24の大学病院が270百万ユーロの共同債を発行した。つづいて、2012年秋、フランス各地の4つのレジオン(州・地方圏) + 6つの県 + 20の市街地共同体 + 10の市が、2022年11月7日を満期とする10年物の610億ユーロの共同債を発行することとした。格付けは3Aを取得。これらを契機として、保証の中央組織(Agency)を設立する動きがある。即ち、地方共同債を発行しても、参加地方公共団体間で連帯保証ができないため、保証機関を創る動きである(デンマーク、フィンランド、オランダ等にはすでにある)。

【参考資料2】養父パートナーズ株式会社

1. 社名/やぶパートナーズ株式会社(略称=YAP)
 2. 代表取締役 三野昌二
 3. 設立/平成25年5月23日
 4. 資本金/600万円(全額養父市出資)
 1. 事業内容/地域の経済再生および活性化に関する事業
 2. 事業内容
 - (ア) 直営の事業(農業生産、販売、地域産物販売ショップ運営、等)
 - (イ) 投資的事業(地域における新産業創出事業への出資・支援、等)
 - (ウ) 公共的事業(上下水道維持管理事業、行政業務アウトソーシング受託業務、等)
- を行っていく。

【参考資料 3】



【参考資料 4】 高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 103 号。）に関連する、職高発第 1104001 号通達（平成 16 年 11 月 4 日）

・「臨時的かつ短期的な就業又はその他の軽易な業務に係る就業高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律の施行について、シルバー人材センター等が一般労働者派遣事業を実施する場合であっても、あくまでも「臨時的かつ短期的な就業又はその他の軽易な業務に係る就業」の範囲（「臨時的かつ短期的な就業」とは、生計の維持を目的とした本格的な就業ではなく、任意的就業であって、連続的又は断続的なおおむね月 10 日程度以内の就業を指す。また、「軽易な業務」とは、一定の業務のうち、1 週間当たりの労働時間が平均的な労働時間に比して相当程度短い業務（1 週間当たりの就業時間がおおむね 20 時間を超えないもの）を指す。）で行うものであるため、従来からのシルバー人材センター等の本質を変更するものではないこと。したがって、平成 12 年 6 月 12 日付け職発第 430-2 号「高齢者就業機会確保事業（シルバー人材センター事業）の実施について」の記の 2（シルバー人材センター事業で取り扱う仕事の範囲に係る留意事項）については、シルバー人材センター等が行う一般労働者派遣事業についても該当するので、留意すべきこと。

【参考資料 5】

