

第2回 農林水産業・流通WG 議事概要

1. 日時：平成16年11月9日(火) 14:00～16:15

2. 場所：永田町合同庁舎1階 第4会議室

3. 出席者：【委員】黒川主査、柏専門委員

【農林水産省】農村振興局農村整備課 高嶺課長

農村振興局地域振興課中山間地域振興室 水間室長

農村振興局農村政策課 橋本農村政策課調査官

経営局構造改善課 今城課長

4. 議事 - 農林水産省よりヒアリング -

【PFI制度の検討・運用状況について】

- 農林水産省より資料説明 -

(黒川主査)

農林水産省マターのPFI事業には他になにがありますか。事例のデータをいただけますか。

(農林水産省事務方)

今まで実績のあるところだと、水産関係の漁港の部分がございまして。また、資料は後ほど取りまとめて提出いたしますが、既に動いているPFI事業はこの1件のみです。

(黒川主査)

バイオに関する制度もPFIマターですが、これも事例がでてこないということですか。

(高嶺課長)

バイオマスにも、民間、地方公共団体あるいは第三セクターを対象とするいくつかの補助制度があり、集排施設と同様PFI制度をとりいれていますが、まだ実績が出ていない状況です。現在、もう少し使い勝手がいい制度となるよう検討しております。

(黒川主査)

減反農地にセルロース系エネルギー作物を植えバイオマス発電をしながら農村地域全体にエネルギーを提供するシステム、エリア全体の総合的デザイン設計を民間技術者に委ね集落排水の補助などと一体化して補助総額が最小になるシステムなどが導入できないでしょうか。集落排水も一流域で5～6集落を一度にやれば60～70億のロットになるので、まとめて入札し、後のメンテナンスやエリアの設計まで民間会社が入っていくことができるかどうか。このWGでは条件不利地域で、民間事業者にはふさわしくないと思われる分野にも民間が入っていける可能性があるかどうかを検討したいと考えています。

(高嶺課長)

集落排水事業のPFIでは、市町村がやる部分に民間資金を投入して補助金と併せて行うことは可能ですが、国の補助対象は集落排水では末端農家の分水柵まで。さらに、家やトイレの改装など、町の単独補助まで含めPFIに取り込み安上がりにはすることは可能かもしれません。

(黒川主査)

長期にわたり現金を集め最初の借金を返すメカニズムを作れるかが一番の関心事項です。一つは各家庭に早くつなげ採算点が早く来るようにする。もう一つは5つ6つの集落を一度にやり効率的に事業をする。ただ、通常考えると規模の経済性は考えがたいかと思いますが。

(高嶺課長)

単純に見ますと、5箇所をやれば手間が5倍に増えるだけで、効率性が飛躍的に向上するわけではないと思います。

(黒川主査)

養豚とか養鶏とか汚物や地域で出るセルロース資源など、廃棄物処理の世界まで含めて一手に処理してエネルギー源を作り出すためのデザインはコンベ方式で可能になるのでしょうか、そ

れとも仕様を決めておいて事業に関して入札をするという形になるのですか。

(高嶺課長)

今の仕組みは仕様を決めてですが、バイオマス施設になると本当の意味での性能設計とは違うのですが、仕様でなく、もう少し枠組みを広げた形の発注の仕組みが必要になってきます。

(黒川主査)

コンペ方式というのですか、純粋な性能設計までいかないのはなぜですか。

(高嶺課長)

性能発注を行うための仕組みについては、バイオマスの場合にどのようにしたらいいかわからないところがあり、まだ仕様の表現を使わないとできません。ただ、工夫する余地は十分あるので、コンペをして安いところをお願いする仕組みは作りうると思います。

(柏専門委員)

日本政策投資銀行のHPを見ても、農林関係のPFIは増えてきています。例えば、岩手県金ケ崎町の堆肥施設は、かなり純粋なコンペ方式でやっていて、本来のPFIに近い。どのような動向になっているか調べてみる必要があります。

バイオマスクロップといえれば既に全国で「菜の花プロジェクト」などが行われています。問題は原料を国産菜の花で作るとコストが跳ね上がること。イギリスなどヨーロッパでは補助金をだしています。準公共財的な視座でみれば、一定の補助を行い、民間の農業生産法人やトラック協会との連携という形で取り組みが広がる可能性もあると思います。

(高嶺課長)

このほか、バイオエタノールの問題もあります。規格外の小麦とかとうもろこしを利用してエタノールを生産し燃料としてガソリンに混ぜるのですが、上手くペイするかが課題です。経済産業省などと連携して実験を行っているところです。

(黒川主査)

集落排水は農業生産に影響を与えないよう水質を維持することが目的ですが、さらに農村集落全体で環境を守る、外部のバージンオイルでなく地域資源をエネルギーとして有効活用するとの観点から有力企業をうまくPFIのシステムに入れることを御検討頂きたいと思います。この分野の技術指導、日本の技術のトップランナーで引っ張っていくのはどこですか。

(高嶺課長)

バイオマスは個別のメーカーです。集落排水も整備計画の作成などほんの一部を地域資源循環技術センターが請け負い、あとは民間などで、かなり多様化しております。集落排水の設計も千差万別。例えば、ある県では、県土連が3分の1以下で残りはコンサルで実施しています。

(黒川主査)

能力を有する者を総動員して、複合的に色々なことをやりながら農村環境が整備できたら、すごく大きな規模の事業になり、十分魅力的な技術の入りうる世界だと思います。今は誰もそう思っていない感じがするので、どうしたら広げていけるのかに関心があります。

(高嶺課長)

集落排水に限って言いますと、地方財政が非常に苦しく、財政的に縛られているのが非常に大きく響いてきています。技術的な面でいうと地域資源循環技術センターがある程度リードして引っ張ってきているのが実態です。バイオマスは別ですが。

(黒川主査)

どうもありがとうございました。これからも宜しく御協力をお願いいたします。

【中山間地域等直接支払制度など中山間等条件不利地域への対策について】

- 農林水産省より資料説明 -

(柏専門委員)

本制度の集落協定はヨーロッパのやり方を日本に巧みに応用したよい制度と評価しています。ただし、対象となる中山間地域は地域全体が空洞化しているため、制度の有効性を考える必要があります。もう少し複線的に多様な担い手が参入できる仕組みとすべきです。

12 ページの鳥取県岩美町の場合、交付金 1,067 万円のうち農業公社が集落協定できない農地を引き受けて、何らかの経路で多分 800 万円～1,000 万円が回っているのではないのでしょうか。中山間地の条件が悪いため、規模拡大しても却って規模のデメリットが働きよくない面がありますが、公益性、多面的機能を根拠に直接支払金が支払われれば一挙に 1000 万オーダーでお金が入り、収支も向上します。

これを農業公社ではなく、もっと効率の良い経営主体・経営システムに行わせても良いのです。その時、民間業者だと 100 万円の上限があり、事実上の足かせです。その緩和も含め新たな PPP (パブリック・プライベート・パートナーシップ) を作る。そして直接支払制度に PFI 的な事業運営を入れるという余地もあると考えます。

(水間室長)

岩美町ですが、集落協定は交付金を 1,000 万円位もらっていますが、全額が公社に行っているわけではないと思うのです。交付額が 1,000 万円で半分は個人、残り半分が共同取組活動として色々なものに使われます。

(柏専門委員)

わかりました。岩美町の場合、斡旋をやっていて直接作業をやっているわけではないのですね。砺波が一番典型的の例だと思います。

(水間室長)

砺波は総額 800 万円の交付金が公社に 100% 行って農業公社の運営に当てられています。

第三セクターが集落協定と連携している事例についてのデータはないですが、2～3 年前に個別協定を締結している第 3 セクターについて、全体の収入に占める交付金の割合を聞き取り調査しています。これでは 0.2%～5% ぐらいの範囲となっていて、必ずしもシェア的に大きくないのです。劇的に公社が収入を増す例は見つかっておりません。

(柏専門委員)

個別協定の場合、稲作の作業受託で大量面積をこなす多くのお金をもらうタイプは殆どないようです。圧倒的に多いのは、水田の作業受託または借地経営を合理化法人としてやる第 3 セクターです。特に西日本や北陸が中心ですが、集落協定の中に埋没して表に見えてこない。

(水間室長)

公社が外側にあって作業受託して受託料をもらうパターンは仕組みとしてはオープンですから、地元がやろうと思えばできます。また、個人が直接受け取れる交付金は WTO 協定の要件もあり 100 万円の上限を置いています。個人に支払われた交付金や共同取組活動分を使って公社に委託料として支払う場合、上限はありません。

(黒川主査)

うまく契約を結び、農業サイドでできなかった仕事を上手に肩代わりし、それで多面的機能その他がキープでき、農村地域のファンクションを失わないですむ環境ができて、あるいは周辺集落に近い人と共同で色々なことができる環境が作れればと思います。

今御紹介頂いた例だと、集落協定では補助に付随する義務として水路、農道の管理などがなされるわけですが、それ以外で行われる事業のイメージは何ですか。

(水間室長)

経費の流れからみると、水路、農道の維持管理で作業料、集落のリーダーやオペレーター組

織への支払い、共同利用機械とか施設を購入する場合は農協とかメーカーへの支払い、あるいは建設会社とかオペレーターのやればそこに流れるなど色々なパターンがあります。

(黒川主査)

投入されたお金がどのように流れたかとを統計的にみることは可能ですか。全体の半分くらいはあるのですか。また、これは概ね予定した通りですか。

(水間室長)

平均して共同取組活動分としての交付金の利用は54%位あります。これは、個々人でやるより、集落ぐるみで皆でやる雰囲気盛り上げて頂きたいということもあり、共同活動分としての利用を2分の1以上とすることを目処にしております。その結果、集落の活性化という効果もでてきていると思っております。

(黒川主査)

今までこの分野になかった事業者が入ってきて、側面から企業がバックアップしてできくようなことが生まれたかどうかということに興味があります。作業を大掛かりに受け入れる会社、例えば工務店が空いた時に一斉に法面の草刈をやるような事例はありますか。

(水間室長)

新潟の特区で入った建設会社は直接協定でやっています。協定の直接的な対象者になるためには農地についての使用収益権が前提ですが、仮に所有等でなくても作業受託などの形でお金が回っていきます。建設会社の方々がオペレーターをやれば作業受託でお金が流れます。

(黒川主査)

農村のなかに企業組織がファンクションとして機能していかないの、その糸口になったケースがいくつかありえたのかに関心があります。農業公社も典型的なケースです。農業公社のどのタイプなのか、まだ余裕で受け入れられる体制なのかなど。

(水間室長)

例えば、特産品開発するときに民間の能力を使い、共同活動費から開発費として支出したという事例や土建会社の人コントラクターをやるという事例もあります。

(黒川主査)

最終的な事業5年目のまとめの中に、いまのような観点は当然入ってきますか。一番重要な総括の論点はどういうものになるのですか。

(水間室長)

一番重要なものは耕作放棄の発生防止がなされたことです。加えて、この耕作放棄の防止効果が将来続くようなものになっているのか、それが上手く組織の内在的な力を向上させているかどうかです。

(黒川主査)

柏専門委員の一番の関心は、中山間地域という一番厳しい環境の中、この制度で民間事業者などが活躍し支える可能性があるのかにあります。私から見ると非常に厳しいと思いますが。ヨーロッパは大規模な放牧地だから10aあたり3,000~4,000円のお金でも300~400万円の収入になり地域を維持できるというイメージです。大規模に粗放化し補助金で生きていくという方法ですが、私は、このような考えで作られた制度が日本に入った理解していません。水利施設から段々畑のようなものすごく厳しい自然資源まで上手に残すためには、ずっとソフィティスケイトされた仕事をしなければならぬ。それが組織や企業が入り、ある程度の補助で成り立つのか。この5年間の実験で可能と判断できるのかはすごく難しいところです。日本の地域資源はものすごく大事ということで、その地域資源をきれいに残していくためには、ものすごく高い水準の技術を導入しないといけないのか、個人や今の農家レベルで対応しても成り立つのかは、根本的なテーマにもなってきます。

(水間室長)

中山間直接支払制度は、農政上、初めての網羅的な直接支払いなのですが、その印象が強い

ため、当該制度が万能と認識されてしまうと荷が非常に重いのです。本直接支払制度は、中山間振興施策の一つに過ぎず、農業だけではなくそれ以外にも医療、教育、交通とか文化とかの分野について、全般的にやらないとなかなか中山間地域の振興というのは図れないのです。

この制度は農地に着眼して、少ない額を使って集落皆でやる、あるいは、住んでいる方に限定せず色々な主体が入ってできる仕組みに仕上がっています。制度が効率的にできるかどうかは、地域の自主性、自己決定が一番大きく作用するのではないかと考えます。

(黒川主査)

私たちの関心は、条件不利地域、利益動機を有する民間企業はとても参入できないと考えている地域でも、すごく新しい技術とか組織とか工夫をこらし組織的に対応すれば、それ程大きくない補助金のシステムでも参入希望の企業が見つかるのではないかとということです。農村には私たちが残さないといけない価値ある資源が沢山あり、今まではボランティア活動のようなもので棚田などを必死に守ってきました。しかし、それをもっと組織的に機械的に技術的に維持できる手法を導入しないと、あるところから難しくなるという認識があります。

(水間室長)

農地の出し手、つまり借りて欲しい方はいますが、受ける側がないのが中山間地域の現状です。ビジネスチャンスがどれだけあるかも問題で、これが参入が進むかどうかのポイントです。ただ、条件不利地域である中山間にも、有機栽培や付加価値の高い銘柄米の生産をし販売している例もあります。

(黒川主査)

特区の関係で新潟県に調査に行ったのですが、そこでは工務店の方が、有機農業で耕作放棄されていた棚田を耕し、作ったお米は自分たちのレストランで提供していました。その下の場所は放牧地にしてヤギを育て、ヤギアイスクリームを作り原宿などで売っています。また、そのヤギにひきこもりの子供達を合わせるなど癒しの医療のような工夫もしています。地元の工務店の方々が工務店の仕事の合間の時に田植えから始まって、従業員皆が何のコストもかけず付加的に事業ができるという非常に良いケースを見てきましたので、そういう会社が総合的に入っていく可能性がどれだけあるのかに興味があります。

(柏専門委員)

ヨーロッパの条件不利地域と日本では大分条件が違います。昔の共通地域政策では地域を7個に分け目的6が過疎地域でしたが、一般の条件不利地域は目的5Bで過疎化は殆ど起こっていません。アルプス等周辺地域は別にしても、イギリスなどでは人口が増えています。日本の場合、中山間地域は80年代の終わりにでてきましたが、元々過疎地域といわれるところが多いのです。過疎対策にかなりのお金を投じてても就業機会がない。いくら生活インフラを整えても過疎は抑えられなかった。これからもどんどん進行していきます。

中山間直接支払制度はこれからも絶対守っていかねばなりません。その中で農業が守られていく事が理想ですし、集落協定方式も徹底して追求すべきは追求すべきです。しかし、人口論的に機能しなくなる時代がそんなに遅くない時代に来ると思われまます。

現在、第3セクター(市町村農業公社)が最後の農地の受皿ですが、経営が非効率なケースが少なくない。今まで市町村の補助金で解消されてきた赤字が、この制度で消える可能性がある。同時に、第3セクター以外の競争相手を増やし切磋琢磨する環境を構築すべきです。

(黒川主査)

私は、手を上げる人がいない方に心配を感じています。あっという間に深刻な事態が来るのではないかと。今後、次の体制がどうなるのか、その中に企業というのがどういう形で入るのかを考えたいと思います。遅い時間までありがとうございました。

【総合規制改革会議第3次答申のフォローアップについて】

- 農林水産省より資料説明 -

(黒川主査)

既に営農を開始した38法人は地域別にいうとどんな感じかわかりますか。

(今城課長)

20ページをご覧ください。地域としてはだいたいこんな感じで、ばらついています。

(柏専門委員)

株式会社に農地の所有権を認めて欲しいというのは、どのような趣旨なのですか。

(今城課長)

実は私どもに所有権を下さいと言ってきている法人は聞いたことがありません。ところが、色々な方が、なぜ所有権を認めないのかとおっしゃるので、説明をさせて頂きました。

(柏専門委員)

農業経営をやる方として所有のメリットは殆どないですね。特殊な地域以外は。

(今城課長)

無いと思います。ですから、おっしゃる方が、参入する法人が買うのか借りるのかを決めるべきで農水省が決めるべきではないと言われれば言われる程、いわゆる農業サイドの方が、農業をやりたいのなら借地権で十分なのに所有権までくれというのは何か別のことを考えているのではないかという疑心暗鬼になります。

(黒川主査)

土地利用として農業しかできないことになっていけば、買ったところで問題がないのではないですか。それはどういうわけなのですか。

(今城課長)

確かに土地利用がしっかりしていれば農業にしか使えないということになるのですが、残念ながら今の転用の実態からすれば、ある程度の期間農業をやられ、やはり駄目だということで転用申請がきた場合、農用地区域の除外を他と比べて、その参入区域についてのみ駄目だという差別的な取り扱いをするのは、多分難しいのではないかということなのです。

(黒川主査)

基本的には都市計画と全く一緒に、周辺の人達との関係で、用途というのがきちんと決まっていれば、それを担保できるかどうかの問題です。農村の方がきちんとコントロールできない環境にあるという意味なのですか。

(今城課長)

まさに先生がおっしゃられた通りで、農用地区域という制度は転用禁止区域ですからそれにしか使えないわけです。ところが、現実の問題として転用がおこる。要するに地元が希望する会社がここが欲しいと言えば、なかなか抵抗できない力関係にあるということです。

(柏専門委員)

耕作放棄地が東京都の面積の1.5倍という話もありました。ほとんどは中山間ですね。

(今城課長)

いえ、平場でもあります。資料でいいますと14ページの右側の下の表をごらん頂けますか。線グラフが率、棒グラフが実面積でございまして、それぞれの地域別に分けてございます。

(黒川主査)

中山間地域でも、都市的地域でも起きるのですね。今心配されるのは、大型店が出てきそうな都市に近い所。皆売りたいがっている。地元の市町村もどちらかというとうエルカムです。

(今城課長)

地元としてどういう判断になるかということです。私ども心配は全く同じです。15ページの右側の上のグラフで75歳未満層を比較しますと平成12年が209万人ですが、この山がその

まますれば平成22年に117万人になってしまいます。このことを非常に危惧しております。

(柏専門委員)

地方自治体が農地を保有できないかという話が先ほどでしたが、7、8年前に高知県知事が自治体に不在村地主の土地所有を認め責任をもって管理したいとの要望を出しました。そのあたりはどのような議論になっているのでしょうか。

(今城課長)

自治体自身が管理するといっても、結局人を雇って管理をします。委託するのであれば、もう少し経営センスが働くところに持って頂くのがいいというのが私どもの考え方です。

(黒川主査)

流れと、今動いている方向と、特区に関してもできるだけ一般化することの議論を進めて頂いているので、流れはとても良かったという感じを持ちました。今日はどうもありがとうございました。

以 上