



Title	第4報告に対するコメント
Author(s)	谷本, 一志
Citation	フロンティア農業経済研究, 21(1), 77-82
Issue Date	2018-08-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/73024
Type	other
File Information	21(1)_11_tanimoto.pdf



[Instructions for use](#)

第4報告に対するコメント

東海大学国際文化学部 谷本 一 志

1. 官邸農政による農業委員会の改変

2012年12月の第二次安倍政権発足後、官邸主導の農業改革から、矢継ぎ早に制度改変が行われていく。農業を成長産業にしようとする官邸にとって望ましい姿に向けた改変が拙速に、しかもかなり強引に岩盤規制をドリルでこじ開ける荒療法ですすめられた^{注1)}。

官邸農政にとって、農業委員会もまた構造改革をすすめる上での改変対象の一つと位置づけられ、農地に関する既得権益を守ろうとする組織であると判断されていたとみられる。従来のもので既得権保持者のなかから農業委員を選出する方式に対し、その打破を求めたかたちとなっている。官邸農政の目指す制度改変は、一連の規制緩和のもと、岩盤規制の撤廃、既得権益の打破にあったとみられる。官邸農政からすれば、農業委員会の岩盤規制として新規参入に対するバリアーが高すぎたことから、企業参入も含め新規参入の飛躍的促進に突破口を求めた。

その背後には、財界等の経済団体による新自由主義に立脚した規制緩和を目指す動きが見え隠れする。地域内の農地調整を図ってきた農業委員会は、企業参入を含めて、今後域内のみならず地域を越えた域外からのニーズにも対応できるよう改変が求められていく。担い手不在や深刻な高齢化に対応し、「人・農地問題」を解決することの困難な市町村が今後増加していく。市町村や地域を越えた広域的枠組みを提供しておくことが必要とされる。

戦後設置された行政委員会（教育委員会、公安委員会など）の多くが当初は公選制を採用しており、現在では大半は知事や市町村長による任命制

へ移行している。表1に示すように、任命制を採用している行政委員会のなかで、いよいよ農業委員会もその対象ということになる。農地利用の最適化（担い手への利用集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進）を目標に掲げ、これを具体化する農地利用最適化推進委員（以下、推進委員と略す）を新たに設置することとなった。このなかで、これまで新規参入の促進は農業委員会の法的業務ではなかったが、新たに今回、最適化業務の一つに加えられた。ここに示すように、農地利用の最適化業務自体も農業委員会の任意業務から必須業務へと昇格した^{注2)}。

表2は、全国農業会議所編『平成29年新制度移行時の状況（都道府県別集計表）』から、2017年12月末時点での1,423農業委員会にみる農業委員・推進委員を都道府県別に把握することができ、さらに、推進委員を設置した委員会の存在状況も同時に知ることができる。最終集計結果ではないものの、ほぼ全容が確認できよう。

全国計では、農業委員と併設して推進委員を設置した農業委員は全体の78.0%に及ぶ。とりわけ推進委員の設置の高い地域は中国97.7%、関東97.4%、四国93.5%、東北92.9%であった。例外である北海道においては全体の9.0%に相当する14農業委員会にすぎず、ほとんどが従来通り、農業委員のみで農地利用の最適化を新制度後も進めていくことになる。農業委員と推進委員の合計では33,261人（うち女性委員は2,612人、7.9%）であり、農業委員19,152人（57.6%）、うち女性委員2,263人、推進委員は17,109人（42.4%）、うち女性委員349人となっている。

表1 農業委員会の改変について

	改正前	改正後
必須業務	農地法等によりその権限に属させた事項	農地法等によりその権限に属させた事項
		業務の重点化は農地利用の最適化（担い手への農地利用の集積・集約化、遊休農地の発生防止・解消、新規参入の促進）の推進
任意業務	担い手への農地集積・集約化、遊休農地の発生防止・解消	農業に関する調査及び情報提供
	法人化とその他農業経営の合理化	
	農業等に関する調査及び研究	
	農業及び農民に関する情報提供	
	農業及び農民に関する事項についての意見公表、行政庁への建議又は諮問への答申	
農業委員の選出方法	選挙制と市町村長の選任制（議会・団体推薦）の併用	議会の同意を要件とする市町村長の任命制
		過半を原則として認定農業者
		農業者以外の中立委員1人以上
		女性・青年も積極的登用
農地利用最適化推進委員の新設		必置義務の課された市町村には農地利用最適化推進委員を委嘱

資料；農水省編『農業委員会法改正について』2016年4月、及び同編『農業委員会の概要』2014年12月より作成。

表2 地域別 新制度移行時における農業委員・推進委員の設置状況（2017年12月末）

地域別	農業委員会数	推進委員設置の農業委員会数	設置比率	農業委員数	比率	推進委員数	比率	委員総数	比率
北海道	156	14	9.0%	2,076	95.9%	88	4.1%	2,164	100.0%
東北	169	157	92.9%	2,174	56.1%	1,703	43.9%	3,877	100.0%
北陸	71	63	88.7%	1,078	52.2%	988	47.8%	2,066	100.0%
関東	195	190	97.4%	3,159	55.4%	2,543	44.6%	5,702	100.0%
東山	85	70	82.4%	1,090	66.3%	553	33.7%	1,643	100.0%
東海	145	133	91.7%	2,097	53.6%	1,817	46.4%	3,914	100.0%
近畿	166	123	74.1%	2,361	63.2%	1,373	36.8%	3,734	100.0%
中国	88	86	97.7%	1,198	43.5%	1,559	56.5%	2,757	100.0%
四国	77	72	93.5%	1,126	52.6%	1,013	47.4%	2,139	100.0%
九州・沖縄	229	202	88.2%	2,793	53.0%	2,472	47.0%	5,265	100.0%
合計	1,423	1,110	78.0%	19,152	57.6%	14,109	42.4%	33,261	100.0%

注；2017年12月末までに移行した1,423農業委員会の合計値。

資料；全国農業会議所編『平成29年新制度移行時の状況調査（都道府県別集計表）』より作成。

2. 本報告の主なポイントと今後の課題

第4報告にあたる佐久間報告では、以下の3点が明らかになるとともに、いくつかの課題もみえてきた。法制度見直しと北海道における農業委員会組織改変と業務対応の変化に関する経緯について、さらには新制度による組織体制について分析、検討が加えられた。2017年12月末時点で、新制度による新たな農業委員会体制へ移行したものは、北海道内170農業委員会のうちで156農業委員会(91.8%)であった。この9割以上の農業委員会の改選結果をベースに第4報告がすすめられた。

法施行令に基づく設定可能定数4,070人に対し、市町村条例による設定定数2,080人(51.1%)、推進委員を設置した農業委員会14(156農業委員会のうち9.0%)であり、推進委員数88人(1委員会平均6.3人)となっている。過不足なく定数のままであった農業委員会は69(44.2%)であり、定数過小で再公募41(26.3%)、定数を超過し再調整43(27.6%)、その合計は84委員会(53.8%)となった。農業委員・公選制から任命制へ移行した者は2,076人であり、そのうち農業委員の継続者1,351人(65.1%)で、2,076人のうち地域等の推薦85.3%、公募14.7%であった。女性農業委員150人(7.2%)、利害関係ない者181人(8.7%)、その内訳は男性120人、女性61人であった。

北海道において、ほとんどの市町村において推進委員の設置は免れた。それは、担い手への集積率が70%を超えているうえに、遊休農地比率が1%以下である場合には例外規定が適用されるため、新たな委員委嘱は免れえたのである。2つの条件とも満たされていることが推進委員を委嘱しなくてすむ前提条件となっている。推進委員を設置した主な市町村を列挙すれば、札幌市、夕張市、函館市、伊達市、苫小牧市などの市部が中心となっている。

ここでは、農業委員と推進委員との業務の棲み分けは依然として不鮮明であり、今後の活動のな

かで分担や連携がより強化されていくはずである。府県においては、免除規定は適用されず推進委員を委嘱する市町村が多いとみられ、農業委員と併設して推進委員を置くこととなる場合には両者の棲み分け・役割分担、連携と協力体制が大きな課題となるであろう。

そこで、報告者に対して以下の4点を確認したい。この点について、さらに詳細にお考えを確認したい。

1点目は、今回の農業委員会の組織改変の大きな変更でもある公選制から任命制への移行についてである。それをソフトランディングできたかみてよいか、問題点は何か。どうしても市町村長による恣意的任命や議会の意向が強くなるのが危惧され、独立性が損なわれるのではないか。行政委員会としても農業委員会は、事務出向には市町村長の指揮監督を受けないという独立性を、今後も維持し担保できるかという疑念が持たれる。今後も、公選制に匹敵するだけの透明性と地域代表性の高い委員任命となり続けうるかである。もちろん、今回の改変では定員より多く調整を余儀なくされた市町村や過小なため再公募した市町村もあったものの、今回は最初でもあり、旧会長や旧農業委員が調整に奔走した結果として、大きな混乱もなくソフトランディングできたのではないかと考える。ただし、次の交代の際やその後の改選のなかで、しだいに首長の恣意性、人選の不透明性や地域代表性に歪みが出てくることは大いに危惧される。農業委員の人選が首長の意向に沿った人事となり、農業委員会活動に少しずつ歪みと下部組織化していくことも懸念され、今後もいっそうの監視と注視とが必要とおもわれる。

2点目には、官邸農政は農地情報を広く開示し域外・農外から自由に農業参入できる仕組みにしたかった。官邸農政の発動する大きなモチベーションと考えられるのは、企業等も含めた新規参入の促進にあり、そのための農業委員会の改変である

う。最終段階の国会審議のなかで、この動きは、「人・農地プラン」の遵守、「地域との調和」という修正書きが入り、強引で一方的な官邸農政に歯止めがかかった。ただし、農地中間管理機構（以下、機構）を通じた貸付先選定ルールに従い広く公募するという道筋だけは付けられた格好となった。それを今後どのように展開させていくのか。

これまで都道府県公社で、農地保有合理化事業などでも売買中心であったのに対し、新たな農地中間管理事業は賃貸借へ舵を切ったかたちとなる。農地政策の一環として機構を創設しそれまでの農業委員会中心の農地法・経営基盤強化法による地域農地管理手法とは異なる新たなルートを始動させた。全国どこからでも手挙げ方式で、参入を希望する者はホームページに情報公開された農地情報からアクセスしてどこからでも自由に参入できるように考えようと試みたものの、法制が成立する最終段階の国会審議で地域主体の農地管理を「地域との調和」を条件として付け加えられることとなり、一定の制約がともなうものとなる。

農業生産法人に関しても、すでに2015年には農地を所有できる農業生産法人を農地所有適格法人と改称させ、要件緩和する改正農地法を成立させ、16年4月から施行した。具体的には農業関係者以外の出資（議決権）制限を、「4分の1以下」から「2分の1未満」に引き上げ緩和した。「役員数の過半の過半」に求めた農作業従事要件も、「役員または重要な使用人1人以上」でよしとした。これら一連の改変は農業関係者以外の農外資本の支配可能性を高めるものとなっている。実際、農地所有適格法人以外の一般企業による農業参入はリース方式で2009年改正農地法から全面解禁されたが、それ以降も急増し2015年12月時点でも2,039社、5,177haにも及び^{注3)}、その後も増加傾向が予想される。法人経営の展開は、地域社会のなかでの新たな雇用創出、雇用定着を支える存在となる。農外非農家も受け入れ一人前の農業者とし

て教育現場として機能することになる。

3点目としては、機構による農地中間管理事業との連携という問題がある。農地中間管理事業と従来の特例事業としての合理化学業、農業経営基盤強化法による売買・貸借、農地法によるあっせん事業などが複数ルートで併走することとなり、現場はいっそう複雑なものとなった。それらを、今後どう交通整理をして農地利用を最適化していけばよいのか、そして担い手にいかなるテンポで農地が集積されていくのか。

高齢農家リタイア農地の跡地帰属と既存農家による規模拡大意欲とどうマッチングさせていくか、あるいは新規参入の考え方に大きな地域差があることにどう対応していくかにある。官邸農政の農地改革の最初のステップは、2009年農地法改正と機構の創設である。貸付先公募制を採用し、それまでの既存農家からの代表としての農業委員会とは別に新たなルートの創設となる。農業委員会マターとするものとは別ルートの創設に続き、官邸農政は次のステップとして農協改革と平行して農業委員会改変を打ち出し、新たな段階へ踏み出した。

4点目として、農業会議が一般社団法人に移行し、さらに農業委員会ネットワーク機構として指定されたことによる問題点は具体的には何か。農業委員会は、北海道は212市町村が179市町村に市町村合併としては大きく展開しなかったエリアである。農業委員会は原則1市町村に1つ置かれるが、平成の市町村大合併のなかで農業委員会数も大きく減少した。

半数以上を認定農業者とされていた条件については、今回は79.3%を占め、北海道の場合には予想通りではあるが、公選制から任命制へ移行しても農業委員の圧倒的割合が認定農業者によって占められた。北海道においては、ほとんどが認定農業者であるから、農業委員の「過半が認定農業者」という条件は当然のこととして受け入れられる。

また、「利害関係を有しない」中立委員の選定、「女性委員の推薦」なども前提条件となった。

3. 今後の問題点と課題

官邸農政としては、農地利用の集積範囲が地域や市町村を越えて精力的な事業展開が図られるように農業委員会組織活動を改変する必要性があった。地域で営む既存農業者のみで進める従来の農業委員会では問題解消できないことに関して不満があり、広く企業を含めた新規参入促進に向けた仕組みづくりと体制改変が背後に脈々と作用している。

今後、域外へ転出した農地所有者はさらに増加し企業を含めた地域外・域外企業の参入促進を見越した機会増大が期待されている。域内担い手同志の農地権利移動はしだいに困難となれば、機構を通じた農地中間管理事業を作動させ、期待される農地仲介機能の重要性もまた高まる。

府県を見渡すと、大きな平成の大合併の中で自治体単位に設けられた農業委員会が広域合併の下で農業委員数の大幅減少、地域代表性の喪失への懸念があり、むしろ任命制以後の農業委員は集落割り当てのような地区代表という性格を排除することが謳われている。そのことから、地域密着性を低減させる可能性がある。本来、農業委員の仕事は地域密着型であり地域的に偏ることなく全域から万遍なく選任されるのが望ましいはずである。

但し書規定では、推進委員を委嘱しない農業委員会は、農地移動や転用規制などの問題処理（農業委員会法第6条第1項業務）に加えて、第6条第2項に規定する事務（農地利用の最適化業務）について各農業委員が担当する区域を定めなければならないと規定され、委員と区域との指定を定めている。ただしこれら改変により、全体としての方向性としては、農業委員会機能の弱体化は否めない。

今回は、新制度による初回の任命ということで、

農業委員会制度の改変は地域推薦による公募者をほぼ過不足なく、定員充足に向けて調整を経て市町村長が任命するかたちとなった。おおむね、大きな混乱もなくスタートできたのであり、ソフトランディングできたように思われる。今後は時間の経過とともに、この任命制が一人歩きし、地元地域の意見や地域農地を軽視し、首長と議会とが行政的に上から任命していくようなことでもなれば地域農業の利用最適化を担うはずの農業委員会が機能不全に陥っていく危険性も否定し得ない。

さらにまた、改変の初回では推進委員委嘱については、北海道の多くの市町村では免れたのに比べ、府県では推進委員を委嘱するウエイトは高まったとみられる。農業委員と推進委員との連携と協力関係とは今後、重要な課題となってこよう。今後の北海道においても、この2条件がクリアできずに推進委員を委嘱せざるを得なくなる市町村が増加することも想定される。道内で推進委員を委嘱した市町村や府県の事例を参考にしつつ、両委員の連携と協力の最良なあり方を考えていく必要も出てくる。北海道においては、現段階では14市町村で設置されているにとどまっており、該当市町村は少ないものの、農水省の資料によれば、推進委員創設に伴い、推進委員は農地の有効利用の意義と重要性を地域に伝えること、機構の事業への誘導を優先的に求めていることが伺えること、農業委員と同様に遊休農地の発生防止・解消を業務としていること、新規参入の促進を図ること、などが謳われている。

とくに、推進委員には「人と農地のマッチングを進める上では、農地中間管理機構と連携して進めていくことが最も効果的です」^{註4)}と言い切るほど、一時的にはともかく最終的に所有権移転がなお最終決着となる北海道において、いかに推進委員を作動させていけるのか、両委員が併設される場合の現場を預かる推進委員と新制度での農業委員との業務の分担・連携、棲み分けと協調におい

て、とくに北海道においてその難しさに直面するのではないかと考える。

最後に今回、官邸農政が財界の改変圧力を受け、農業委員会や農地法制の改変に踏み切ったが、そこでの思い描くシナリオとは何であったのか。官邸側は、農家子弟による農業継承に対し警鐘を鳴らし、今後の担い手を地域内のみならず地域外や農外からも積極的に新規参入させる方向に軸足を移動させたい、そのための仕組みづくりへ向けた改変を試みたものと考えられる。

北海道に限ってみても、多くの市町村では既存担い手による規模拡大意欲が依然として旺盛であり、限定された担い手が他と連携・協力し、個別経営としては水田・畑作地帯ではICT技術や水田直播技術、さらには酪農地帯ではTMRセンター稼働など、さまざまな大規模経営化を可能とする新技術導入と生産対応を選択しながら、JAと連携しつつステージアップを図っている。

新規参入に依存しようとする市町村は、北海道においては酪農地帯で積極的であるものの、全体的には現段階では限定的である。今日、市町村によって新規参入の取り組みには大きな考え方に違いがみられる。機構事業による貸付先選定ルールも既存担い手の農地権利取得希望を押し退けて域外・農外からの新規参入者へ農地を取得させていくかについては、むずかしい課題も多い。農地利用の最適化、とりわけ新規参入促進については既存担い手による規模拡大意欲が高く、潜在需要があるのに新規参入者を受け入れることが得策かどうかについて地域的合意が必要となろう。

注1) この点に関しては、田代洋一『農協・農委「解体」攻撃をめぐる7つの論点』筑波書房、2014。さらには、同『官邸農政の矛盾』筑波書房、2015。

注2) 農水省編『新たな農業委員会制度が始まります』2016年4月。

注3) 日本農業新聞2016年6月18日付。

注4) 農水省編『農地利用最適化推進委員の皆さんへお願いしたいこと』2017年1月。

参考文献

- (1) 規制改革会議農業ワーキンググループ編『農業改革に関する意見』(2014年5月14日)。
- (2) 農水省編『農業委員会の新制度移行の実績及び活動状況について』2017。
- (3) 行友弥「農業委員会制度の見直しについて」『農林金融』第68巻第7号、農林中央金庫、2013年7月。
- (4) 椿真一「新たな農業委員会体制下における農地利用最適化への取り組み」『農政調査時報』第578号、全国農業会議所、2017年。
- (5) 桂宏明「農業委員会制度改革と今後の課題」、日本農業法学会編『農業法研究』第51号、農文協、2016。
- (6) 緒方賢一「農業委員会制度改変の方向性」、日本農業法学会編『農業法研究』第50号、農文協、2015。