



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道における農業委員会組織・業務の改変問題
Author(s)	佐久間, 亨
Citation	フロンティア農業経済研究, 21(1), 61-76
Issue Date	2018-08-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/73023
Type	journal article
File Information	21(1)_10_sakuma.pdf



北海道における農業委員会組織・業務の改変問題

北海道農業会議 専務理事 佐久間 亨*

Some problems about Reformation for Organization and Activities
of Agricultural committees in Hokkaido
Toru Sakuma
Executive Director of (General Incorporated Association) Hokkaido
Chamber of Agriculture

はじめに

本報告は2016年4月1日に施行された新たな「農業委員会等に関する法律」（以下、「新法」という）の成立過程と新法の持つ意味合い、新法に基づいた農業委員会組織と業務の変貌を現時点において明らかにしようとするものである。

2017年7月には道内の多くの農業委員会で委員の改選（新たな組織体制への移行）があった。しかし道内全ての農業委員会が新組織体制に移行するのは2018年9月であり、2017年10月現在では道内170農業委員会のうち154農業委員会が新たな組織体制に移行している状況にある。

また、新法に基づく新たな業務が開始されたのは2016年4月からであるため、新たに位置づけられた業務の実績と課題等についての具体的な検討が行われるのはこれからであるといえる。

従って、本報告は新組織・業務に移行しつつある本道農業委員会の現状を明らかにして、現時点での組織・業務の改変に関する問題整理を行うことに限定したものである。

また、報告者は農業委員会組織・業務の改変過程の渦中にいた者であり、本報告は当事者としての視点からの報告であることを、予めお断りしておく。

I 農業委員会制度見直しの経過と制度概要

1. 農業委員会法の成立

農業委員会法（農業委員会等に関する法律、成立当時は農業委員会に関する法律）は、農業全般にわたる問題を農業者の創意と自主的な協力によって総合的に解決していくため、公選制を基礎とした民主的な農民代表機関を地方自治体の組織として設置し、その組織・業務等を定めることを目的として1951年7月に施行された。

2. 行政委員会としての農業委員会

農業委員会は農業委員会法に基づく業務を行う行政委員会であり、農業委員の合議体である。そのため、法定部会を設置する農業委員会を除く全ての農業委員会は、総会が唯一の決定機関である。

農業委員会の事務所設置と予算の計上・執行等は市町村長が統轄する。しかし、事務執行には市町村長の指揮監督を受けず、農業委員会により任命された職員が、農業委員会会長の指揮により事務を行う。

* Corresponding author : sakuma@hca.or.jp

3. 農業委員会制度見直しの経過と背景

1) 農業委員会法見直しの経過（1954～2004年）

1954年の改正では、従前の都道府県農業委員会が廃止され、これに代わって都道府県農業会議を設立し、全国段階での全国農業会議所の設立により、市町村農業委員会・都道府県農業会議・全国農業会議所の3段階となる制度となった。

1957年の改正では、農業委員会に農地部会・その他部会をおくこと、事務局に農地主事をおくこと、都道府県農業会議にも農地部会・その他部会をおくこととされた。

1980年の改正は、農用地利用増進法の制定と農地法の改正に伴う組織体制の整備として、都道府県農業会議にそれまでの部会に代わり常任会議員会議がおかれた。

2004年の改正では、選挙委員定数の下限要件（10名以上）が緩和され、選任委員を推選できる農業団体の拡大が行われた（農業協同組合と農業共済組合に加えて土地改良区）。加えて、農業振興業務の整理・統合等が行われた。

2) 今次農業委員会法見直しの背景（規制改革と産業構造改革）

2014年5月に取りまとめられた規制改革会議の「農業改革に関する意見」では、「農業の成長産業化を実現するためには、（中略）企業等の意欲ある主体が、地域や市町村の範囲を超えて（中略）事業展開を図る（中略）必要がある。」とし、そのために「農業改革（を）断行」するとした。

そこでは農業委員会制度と農地制度の見直しを同一の項目にまとめ、農業生産法人制度の見直しは農地制度のそれとは別項目とされた。ここに規制改革会議としての意志が強く見て取れるものといえる。表1を基に以下に詳論する。

(1) 農業委員会制度見直し意見について

農業委員会制度見直しの意見では、第1に農業者である農業委員は、農地法等の公正な運用や農地の監視・改善指導などの実務に精通していないとの判断にたち、第2に農業委員を地域から切り離し、法令に基づいた審議のみへの従事とすること、第3に選任のみの委員とすることで、市町村長や議会による恣意的な人選となる恐れが想定された。

また、行政庁への建議等の廃止については、農業者の代表として、これまで農業委員会がとってきた提案と行動の一体的推進による現場の課題解決を否定するものであり、さらに現場での活動を農業委員の活動から切り離すという、いわば地域・農業者の創意を生かすという発想のないものであったといえよう。

さらに、都道府県農業会議と全国農業会議所の廃止は、組織を通じた情報の共有と双方向の円滑な伝達を欠くものとなり、現場活動に混乱を招くことが懸念された。

ここで、農地制度の見直しに関する意見について付言すると、第1に遊休農地対策として、農地中間管理機構が農業委員会に対し利用意向調査の実施を促すという、いわば民法法人が行政委員会に対して命ずるという逆立ちした発想にたっていると言えないものであり、第2に農地の貸借・売買については法人を対象とする場合を除き届出として、原則許可不要とすることは農地を投資・投機の対象とすることに道を開こうとするものであるといえよう。

(2) 農業生産法人の見直し意見について

農業生産法人の見直し意見では、第1に要件簡素化にすることが挙げられる。事業要件を廃止するということは、農業以外の事業は何をどれだけやっても良いということであり、役員又は重要な使用人のうち1人以上が農作業に従事すれば良いということと、議決権を持つ出資者の2分の1

表 1 規制改革会議意見（2014年 5 月）と与党決定・規制改革会議第 2 次答申（同年 6 月）の概要

規制改革会議「農業改革に関する意見」	与党「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」、規制改革会議「規制改革に関する第 2 次答申～加速する規制改革～」
1. 農業委員会等の見直し ○農業委員会は遊休農地対策や転用違反対策に重点 ○農業者の創意工夫を最大限に引き出し実務的機能を強化 ○選挙・選任方法の見直し （選挙制度の廃止、農業団体等の推薦制度の廃止、農業委員 5～10 名、報酬の引き上げ、事務局体制の強化） ○農地利用推進員の新設 ○農業委員会の自主性・主体性を強化する観点から都道府県農業会議・全国農業会議所制度を廃止 ○情報公開等 ○遊休農地対策 ○転用違反への対応 ○農地の権利移動の許可は、農地としての利用の場合は法人への権利移動を除き原則として届出制に ○行政庁への建議等の業務の見直し ○転用制度の見直し ○転用利益の地域の農業への還元 2. 農業生産法人の見直し ○事業要件の廃止 ○役員要件は、役員又は重要な使用人のうち 1 人以上が農作業に従事 ○構成員要件は、議決権を有する出資者のうち、2 分の 1 を超える者は農業関係者とし、2 分の 1 未満は制限を設けない ○事業拡大への対応等	1. 農業委員会改革の目的は、農業・農村の発展 ○農地利用の最適化（担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進）が主たる使命 ○農業委員会の機能が、委員会としての決定行為、各委員の地域での活動、事務局の業務の 3 つに分けられることを踏まえてそれぞれの確に機能するようにする必要 ○市町村議会の同意を要件とする市町村長の選任制に変更。その際、事前に地域からの推薦・公募等を実施（農業委員数は現行の半分程度とし、過半は認定農業者の中から選任、利害関係のない者を必ず選任、女性・青年農業委員の積極的登用、事務局員の人事サイクルの長期化等による事務局体制の強化） ○農地利用最適化推進委員（仮称）の設置（法定化）。農業委員会が選任 ○都道府県農業会議・全国農業会議所は農業委員会ネットワークとしての役割を担う法人として都道府県・国が法律上指定する制度へ移行 ※明記せず ※明記せず ○都道府県知事等に対して農業委員会による農地転用違反事案についての権限行使の求めに関する制度的措置 ※決定項目から除外し、第 2 次答申から除く ○法律根拠がなくても行える農業・農民に関する事項についての意見の公表等を法令業務から削除 ○農地転用については、優良農地の確保を基本としつつ、農業の 6 次産業化・成長産業化に資するとともに、農地流動化の阻害要因を取り除く観点から見直し検討 →植物工場、販売加工施設等の円滑な転用を可能とする観点から見直し →転用期待を抑制する観点から、転用利益の地域農業への還元等の公平で実効性ある方策を中長期的に検討 2. 農業生産法人要件 ○農業生産法人要件は、企業の農地所有に係る農業・農村の現場の懸念（農業からの撤退、産廃置場）に十分配慮 ○上記の範囲で、6 次産業化等を図り経営を発展させようとする場合の障害を取り除く観点から農業生産法人制度を見直し（※事業要件は存続）、 ①役員等の 1 人以上が農作業常時従事（現行：理事等の過半の過半が農作業常時従事）、 ②構成員要件について農業者以外の者の議決権は 1/2 未満（現行：1/4 以下）まで可能とする。 ○農地の所有方式による企業の農業参入の自由化を検討する場合は、リース方式が原状回復という確実な担保があることを踏まえ、これに匹敵する確実な原状回復手法（国の没収等）の確立が前提。

未満は制限がないということと相まって、一般企業の農業生産法人化＝農地所有を認めることを事実上認めることに繋がるといえる。

さらに、第2として農業委員会の許可を得た法人は貸借だけではなく農地所有を認めるということが提案されており、一般企業の農地所有に道をつけようとする官邸農政の狙いがここに明確に表されたと言える。

3) 今次農業委員会法見直しの背景＝現場と乖離した官邸の思惑

2014年5月19日の第3回産業競争力会議課題別合合で、安倍晋三首相は以下の内容の発言を行った。

「経営マインドを持つ意欲ある新たな農業の担い手が、続々と農業に積極的に参加し、活躍できる環境を整備していくことが重要である。地域の農業の担い手の経験と企業の知見が結合し、農地が最大限有効に活用されて、力強い農業活動が展開されるように制度改革を進めていきたい。このため、農業委員会の見直し、農地を所有できる法人の要件見直しについて具体化を図っていきたい。」

安倍首相の発言から言えることは、環境の整備としての制度改革は、単なる規制の撤廃でしかあり得ないということであろう。

さらに同合合で当時の稲田朋美内閣府特命担当大臣（規制改革）は次の発言をした。「本意見は、農林水産業・地域の活力創造プランに基づき、競争力ある農業、魅力ある農業をつくり、農業の成長産業化を実現するとの観点から、農業関係者・団体からのヒアリングや意見交換等を極めて丁寧に数を重ね、現場視察も行うなど、農業の一線におられる方々の意見を十分に伺い、真摯な議論に基づいて取りまとめられたものである。」

このように、「農業改革意見」は、現場を踏まえたものであるとしていたのである。

しかし、その後の国会審議でそれは決して現場

の意見を踏まえたものとは言えなかったことが明らかとなった。このことは、2014年5月22日に行われた参議院農林水産委員会での紙智子参議院議員の質問と後藤田正純副大臣（当時）の答弁に明示されている。筆者による要点の取り纏めによるものであるが、以下にその概要を紹介する。

紙議員：規制改革会議が改革案を取りまとめるのであれば、当然関係団体やJA、全中や全国農業会議所の意見を聴取したはずと思うので、その経緯について明らかにされたい。

後藤田副大臣：専門委員として農業者、農業経済学者の参加を得て、大規模農業者、若手の新規参入者、全国組織及び地域の農業団体、学識経験者等の様々な農業関係者からのヒアリングや意見交換会と、農業現場への視察を数度実施して現場の農業関係者との意見交換を行った。

紙議員：農業関係者から中央会制度や全国農業会議所の廃止などの要望、意見は出たか。

後藤田副大臣：ワーキンググループの中では、農業者から中央会制度や全国農業会議所制度の廃止要望は出なかったと認識している。しかし、規制改革会議は総理大臣の諮問を受け、ワーキンググループとして意見を提出しなくてはならないので、様々な意見を集約をして回答をした。我々の課せられたミッションは、まさに総理大臣の諮問を受けて、農協の在り方、詳しくいうと農協法的一条にある「農業の生産性を高めて農業者の経済的社会的地位を向上させ、もって国民経済に資する」という目的を達成するために、どのような改革をするかということであり、色々な方々からヒアリングをした結果、意見を総合して、そういう方々にとってプラスになることとして結論を出した。何もしないことが農業者や農協さんの未来を守るのではないと我々は考えている。

つまり、安倍首相の改革へ強い「決意」を踏まえてまとめられた「農業改革意見」は、現場と乖離したものであるといわなければならないであろう。

4. 農業委員会制度見直しの概要

1) 政府・与党がまとめた農業委員会法見直し計画

規制改革会議の「意見」に対し、与党は現場からの要求を前にして、その内容にある程度盛り込む形で法見直しの具体化を決定した。

(1) 自民党での議論

自民党は2014年3月に、農林水産戦略調査会、農林部会の下に、「農業委員会・農業生産法人に関する検討PT」を設置して検討をすすめる、自民党農業委員会等PT・農協PT・公明党農林水産部会は同年6月に「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」を決定した。

これを受けて同月に規制改革会議では「規制改革に関する第2次答申～加速する規制改革～」を明らかにし、政府はこれらの方向を踏まえた規制改革実施計画を同月に閣議決定した。その内容は表2に取りまとめたとおりであり、個別措置事項として「農業委員会等の見直し」を選挙・選任方法の見直し、農地利用最適化推進委員の新設、都道府県農業会議・全国農業会議所制度の見直し等の11項目とした。次項でその内容について詳論する。

2) 農業委員会法はどのように改変されたか

(1) 農業委員会法の目的

法の目的において新旧で共通する事項は「農業生産力の増進（旧法：発展）及び農業経営の合理化を図る」ための法律と規定していることであるが、旧法ではそれに加えて「農民の地位の向上に寄与する」ことが謳われていた。しかし、これは改定法では削除された。

さらに、旧法では農業委員会に加えて都道府県

農業会議と全国農業会議所についても組織・運営を定めていた。これに対し、新法では組織・運営について規定する対象は農業委員会のみであって、都道府県と全国組織は農業委員会ネットワーク機構の指定などを規定するのみとなった。都道府県と全国の組織と運営は民法法人（社団・財団）としての規定が適用されることとなり、農業委員会との業務における連繋のみが法で規定されるものとなった。

さらに、法の究極の目的として「農業の健全な発展に寄与すること」が謳われた。

(2) 市町村長任命の農業委員

農業委員は、公選制から市町村長の任命制となり、農業委員会が委嘱する農地利用最適化推進委員が置かれることとなった。農業委員の定数については、農地利用最適化推進委員を設置する農業委員会では、半減されるとされたが、全ての農業委員会で必置となった農地利用最適化推進委員には、例外規定が設けられ、本道では大多数の農業委員会で例外規定の適用を行い、これまでの農業委員の定数を維持している。

この例外規定は、農業委員会法第17条及び政令第7条、並びに省令第10条に定められている。法第17条では区域内の農地面積が北海道で800ha以下の農業委員会、または政令第7条の規定に該当する農業委員会とされている。政令第7条とそれに関連する省令第10条では、農業委員会区域の農地に占める耕作放棄地の割合が1%以下であり、且つ農業委員会区域の農地の70%以上を認定農業者等の担い手が利用していることとされている。

農地利用最適化推進委員は地区担当制のもとで農地利用最適化業務を担当することとされ、推進委員を設置しない農業委員会においては農業委員の地区担当制により、同業務を担当することとされた。農地利用最適化推進委員は、農業委員と異なり農業委員総会での審議権は与えられていない。

表2 規制改革実施計画（2014年6月・閣議決定）

（筆者による作成）

規制改革実施計画・個別措置事項（抜粋）	
事 項 名	規 制 改 革 の 内 容
1. 選挙・選任方法の見直し	○農業委員会の使命を的確に果たすことができる適切な人物が透明なプロセスを経て確実に委員に就任するようにするため、選挙制度を廃止するとともに、議会推薦・団体推薦による選任制度も廃止し、市町村議会の同意を要件とする市町村長の選任委員に一元化する。その際、事前に地域から推薦・公募等を行えることとする。これに伴い、市町村長は、農業委員の過半は認定農業者の中から選任し、また、利害関係がなく公正に判断できる者を必ず入れることとする ○また、機動的な対応を可能とするため、農業委員は現行の半分程度の規模にする ○なお、委員にはその職務の的確な遂行を前提としてふさわしい報酬を支払うよう報酬水準の引き上げを検討するものとする
2. 農業委員会の事務局の強化	○農業委員会の事務局については、複数の市町村による事務局の共同設置や事務局員の人事サイクルの長期化の実施などにより業務の円滑な実施ができるよう体制を強化する
3. 農地利用最適化推進委員の新設	○農業委員会の指揮の下で、担い手への集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消、新規参入の促進など各地域における農地利用の最適化や担い手の育成・発展の支援を推進する農地利用最適化推進委員（仮称）の設置を法定化する ○なお、農地利用最適化推進委員は、農業委員会が選任することとし、その際事前に地域からの推薦・公募等を行えるようにする。農地利用最適化推進委員は、地域の実情に応じて必要数を選任し、報酬は、市町村ごとに一定のルールの枠内で支給することを検討する
4. 都道府県農業会議・全国農業会議所制度の見直し	○農業委員会の見直しに併せて、都道府県農業会議、全国農業会議所については、農業委員会ネットワークとして、その役割を見直し、農業委員会の連絡・調整、農業委員会の業務の効率化・質の向上に資する事業、農地利用最適化の優良事例の横展開、法人化の推進、法人経営等担い手の組織化及びその経営発展の支援、新規参入の支援等を行う法人として、都道府県・国が法律上指定する制度に移行する
5. 情報公開等	○農業委員会は、その業務の執行状況を農業者等の関係者にわかりやすくタイムリーに情報発信するものとする ○また、農業委員会は、農地の利用状況調査を毎年、確実に行い、農地ごとにその利用状況を公表する ○農林水産省及び都道府県農政部局は、農業委員会の業務の執行状況に関する情報公開を行い、農業委員会に対する適切な助言、支援等を行う
6. 遊休農地対策	○農業委員会は、農地の利用関係の調整、農地中間管理権の取得に関する協議の勧告等の業務を着実に実施するものとするほか、農地中間管理機構が必要に応じて農業委員会に対して利用意向調査の実施を促す仕組みをつくる
7. 違反転用への対応	○優良農地の確保の業務を強化することとし、違反転用事案について、権限を有する都道府県知事又は農林水産大臣に対して農業委員会が権限行使を求めることができる仕組みをつくる
8. 行政庁への建議等の業務見直し	○農業及び農民に関する事項についての意見の公表、行政庁への建議等の業務は、農業委員会等に関する法律に基づく業務から除外する
9. 転用制度の見直し	○植物工場、販売加工施設など農業の6次産業化・成長産業化に資する農地の転用について、より円滑な転用を可能とする観点から見直しを行う
10. 転用利益の地域農業への還元	○農地流動化の阻害要因となる転用期待を抑制する観点から、転用利益の地域農業への還元等、公平で実効性のある方策について中長期的に検討を進める
11. 農業生産法人の役員要件・構成員要件の見直し	○現行の農業生産法人制度に係る改善を図るため、以下を内容とする農地法の改正案を次期通常国会に提出する a 役員要件について、役員又は重要な使用人のうち1人以上が農作業に従事しなければならないものとする ※リースの場合における役員の要件についても同様に役員又は重要な使用人とする見直しを行うものとする b 構成員要件について、議決権を有する出資者のうち、2分の1を超える者は農業関係者でなければならない一方で、2分の1未満については制限を設けないものとする
12. 農業生産法人の事業拡大への対応等	○更なる農業生産法人要件の緩和や農地制度の見直しについては、「農地中間管理事業の推進に関する法律」の5年後見直し（法附則に規定）に際して、それまでにリース方式で参入した企業の状況等を踏まえつつ、検討し、結論を得る ※所有方式による企業の農業参入の自由化を検討する場合には、リース方式については事実上耕作放棄されたり産廃置場になった場合にリース契約解除による原状回復という確実な担保があることを踏まえ、これに匹敵する確実な原状回復手法（国の没収等）の確立を図ることを前提に検討するものとする

(3) 農地利用最適化業務が新設業務に

農地利用最適業務は、第1に農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保、第2に農業経営の規模の拡大、第3に耕作の事業に供される農地等の集団化、第4に新たに農業経営を営もうとする者の農業への参入促進等とされたが、これは本道の多くの農業委員会において、既に実施済みの業務であったと言える。

(4) 意見公表・建議等の廃止と意見提案業務の創設

意見公表・行政庁への建議・行政庁からの諮問に対する答申の業務は法から削除された。が、代わって法に農地利用最適化に関連する事項に関して施策の改善意見を行政庁に提出する業務が位置づけられ、加えて意見公表は自由に行える旨について主務官庁の責任者から明言された。

(5) 都道府県農業会議・全国農業会議の組織変更

都道府県農業会議・全国農業会議所は認可法人から一般社団法人に移行し、法では「農業委員会ネットワーク組織」として位置づけられ、都道府県知事・農林水産大臣の認可を得ることとなった。

II 北海道における組織の改変～2016年4月から17年7月までの動き

1. 改定法施行までの動き

新たな農業委員会法（農業委員会等に関する法律）は2015年9月に公布された。翌10月には政令・省令が公布されて、2016年4月1日施行を迎えることとなった。

法施行日に在任する農業委員は、任期満了の日まで従前の例（旧農業委員会等に関する法律）に基づき在任し、その委員で構成される農業委員会（組織・一部の業務）は従前の例によることとなった（道内163農委）。

公布日（2015年9月4日）以降、法施行日の前日（2016年3月31日）までに任期が満了し、9月

4日までに選挙の告示が行われなかった農業委員会の委員は、法施行日の前日まで任期が延長され、法施行以前ではあるが経過措置によって改選が行われ、法施行日より新たな体制の農業委員会となった（道内6農委）。

2. 改定法施行後の動き

2016年4月1日を任期の開始日とする農業委員会は、上記の通り道内6農業委員会である。4月2日以降2017年3月31日までに任期の満了を迎えたのは道内で2農業委員会あり、そこでは施行後の改定法に基づいた改選が行われた。

2017年4月1日以降は、その年が道内8割程度の農業委員会で改選を迎える（統一改選）ことから、その多くが任期満了を迎える7月を前にして改選の事務がすすめられた。

3. 2017年7月の全道改選による組織状況

市町村長が任命した農業委員で組織される農業委員会は2017年12月時点で156となり、全道170農業委員会で2,325人の農業委員が新・旧制度に基づき在任している。2017年度中に1、2018年度には残り13が改定法に基づいた組織に移行し、道内全ての農業委員会で新たな組織体制となる予定である。以下の記述は（一社）北海道農業会議が新法による組織構成に移行した農業委員会に対して実施した「新制度移行時の農業委員会の状況調査（156農業委員会）」の結果に基づいている。

1) 新制度に移行した農業委員会の委員

表3によって農業委員数を見ると、法施行令に基づく設定可能な定数の上限は合計4,070人であるが、市町村条例により設定された定数は2,080

表3 農業委員数 (人)

対 象	農業委員 定 数	農業委員			農業委員を 継続した者
		在 任 数	推せん	応募	
156委員会	2,080	2,076	1,771	305	1,351

表 4－1 農業委員の年齢構成（合計：156農業委員会の2,076人）（歳、人）

～29	30～34	35～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～69	70～
3	6	41	95	182	362	542	517	263	65

表 4－2 うち男性の年齢構成（合計：1,926人）（歳、人）

～29	30～34	35～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～69	70～
2	5	35	80	173	342	510	474	245	60

表 4－3 うち女性の年齢構成（合計：150人）（歳、人）

～29	30～34	35～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～69	70～
1	1	6	15	9	20	32	43	18	5

人となった。そのうち実際に選任された者は2,076人と定数に僅かに満たない。選任された農業委員のうち農業者は1,844人で全体の88.8%であるが、これに対して農業者以外は11.2%であり、農業者以外の登用を勧めようとした制度改変の狙いが現れていると言える。

2014年（前回の統一改選時）の選挙委員定数と選任委員実数の合計は2,165人であったため、農業委員定数は85人減少した。このことは、農地利用最適化推進委員会を設置した（しなければならなかった）農業委員会において、法の仕組み上、農業委員定数を減じざるを得ないことがその原因といえる。

農業委員に継続して就任した者は全体の65.1%であり、これまでの傾向と同様に委員数の概ね1/3の者が新委員に交替したこととなった。

表 4 で農業委員の年齢構成を見ると40歳未満層が2.4%、40歳代（40～49）が13.3%、50歳代が43.5%、60歳代が37.6%、70歳以上が3.1%である。最も多くを占める年齢層は55歳～59歳層で26.1%、ほぼ同数が60歳～64歳で24.9%、以下50歳～54歳、65歳～69歳と続く。農業経営主として、社会人として、最も脂の乗った時期の者が農業委員の主流を占めていることが北海道の特徴の一つと言える。

男女別に見てもこの傾向は概ね変わらない。男女差があるのは、第1に40歳代であり、男性は後

半層が多く、女性は前半層が多い。第2には55歳～64歳の層で、男性は50歳代後半層が多く、女性は60歳代前半層が多い。

改定法では農業委員候補者の選定は、地域・団体等からの推せんと本人の応募を尊重してすすめることとしている。農業委員の公募に応じた候補者数は2,153人で、その83.8%が推せんによるものだった。

また、公募による候補者数が定数を上回った農業委員会は43あり、反面、推せん・応募者が定数に満たないため再度期間を設定して公募を行った農業委員会が41あった（表 5）。

41農業委員会のうち38農業委員会では再公募の結果定数を満たすこととなったが、3農業委員会は定数を下回ることとなり、そのうち2農業委員は現時点で定数を下回る農業委員数となっている。

改定法では市町村長の任命に際して市町村議会

表 5－1 再公募農業委員会と農業委員候補者数

対 象	再公募を行った 委員会数	農業委員候補者数		
			推せん	応募
156委員会	41	2,153	1,805	348

表 5－2 農業委員定数に対する過不足候補者
農業委員会

対 象	定数を超える 推薦応募があっ た委員会数	定数と同数の 推薦応募があっ た委員会数	定数を下回る 推薦応募だっ た委員会数
156委員会	43	110	3

表 6 委員の任命に関する議会の同意の状況(人)

対 象	議会に同意を求めた委員候補者数	議会の不同意	
		委員候補者数	委員会数
156委員会	2,078	2	2

表 7 女性農業委員数

対 象	農業委員総数		うち女性		女性農業委員在任の農業委員会
			推せん	応募	
156委員会	2,076	150	103	47	98

の同意が必要とされているが、156農業委員会の農業委員候補者に対して、関係議会の同意が得られなかった候補者がいた農業委員会は2あった。そのうち1農業委員会では2017年12月時点で委員定数を満たしている。また、不同意となった者については、1名が農業者、1名が農業に利害関係のない者(農業に従事していない者)である(表6)。

なお、市町村議会が同意しなかった理由については明らかにされていないが、市町村長が農業委員としての適格性を認めた上で議会に提案されているのであり、どのような点で農業委員としての適格性がなかったのかは、議会として明らかにするべきであろうと思われる。

農業委員に女性を多く登用することが求められている中、改定法による選任によって過去最大98農業委員会に女性農業委員が在任し、その数は150人となった。これは改選委員総数の7.2%にあたる。今調査の対象とならない残り14農業委員会のうち5農業委員会に10人の女性農業委員が在任し

ているため、2017年12月時点では道内農業委員会の60.6%を占める103農業委員会に女性農業委員が在任しており、委員数は160人、委員総数の6.9%が女性という状況になった(表7)。

2014年に行った同様の調査では、170農業委員会のうち61農業委員会で93人の女性農業委員という結果であったため、制度の改変が女性委員の増加に大きく寄与したと言えよう。

なお、女性農業委員が最も多い農業委員会は、旭川市農業委員会で、女性委員数は5人である。

改定法では農業の担い手が多くを占める農業委員会を創出して行くため、認定農業者が農業委員の過半数を占めることを求めている。本道においては法改定前においても当該要件は満たしてきた。改定法における委員体制においても同様の傾向は続いている。また、法では農業委員の過半を認定農業者で満たすことができない場合であっても、認定農業者に準じる者(経営改善計画目標到達者等)を加えて過半を占めれば良いなどの緩和要件を満たすことで足りることとしている。

改定法により改選が行われた156農業委員会のうち、認定農業者のみで過半要件を充足しているのは86.5%、認定農業者に準じる者を加えて過半を満たしているのが9%であり、これで95%以上となる(表8)。

農業委員総数に占める認定農業者の割合は79.3%で、本道全体としては農業委員数の過半を遥か

表 8-1 認定農業者過半要件の充足状況

(委員会数)

対 象	認定農業者過半の要件を充足	認定農業者過半要件の例外			○市町村農地面積800ha以下 ○基盤法非同意市町村
		過半が認定農業者及び認定農業者に準じる者	4分の1が認定農業者及び認定農業者に準じる者	農林水産大臣承認	
156委員会	135	14	3	0	4

表 8-2 認定農業者数

対 象	農業委員在任数(人)	うち認定農業者		認定農業者の割合(%)
		男性	女性	
156委員会	2,076	1,642	25	79.3

表 9－1 利害関係のない者

対 象	農業委員 総 数	うち利害関係の無い者		割 合 (%)	
		男 性	女 性		
156委員会	2,076	181	120	61	8.7

表 9－2 利害関係のない者の職業（複数回答）

総 人 数	元 公 務 員	団体職員（元職含）		商工事業者 （自営業、 パート従業員含む）	会 社 員 （元会社 員、役 員含む）	地方議会 議員（元 地方議会 議員含む）	教育関係 者（大学 教授等含 む）	主 婦	行 政 書 士	弁 護 士	司 法 書 士	その他 士（税理 士等）	そ の 他	
		うち商 工団体	うち消費 者団体、 女性団体											
181	47	26	1	6	10	12	12	3	13	2	1	3	0	52

に超えている。男女比では男性委員の84.0%、女性委員の16.7%となる。

この数字からは、農業委員に限定することではなく、女性の認定農業者（経営改善計画の共同申請）の増加を促す対策が強く求められるといえる。

3年前（2014年）の調査結果を、この156農業委員会について集計すると、農業委員実数（在任数）2,135人に対し認定農業者は1,789人となり、その割合は83.8%だった。本道では、改定法の施行により、農業委員に占める認定農業者の割合は低下したことになる。これは次に触れる「農業に利害関係のない者」の必置規定が影響したものと言えよう。

改定法では、農業委員には必ず農業に利害関係のない者（非農業従事者）が含まれなくてはならないこととされている。認定農業者の過半数確保と同様に必須の位置づけであり、1農業委員会毎に最低1名以上が必要とされる。

利害関係のない者の総数は181人であり、農業委員会数を上回っているが、反面、任期開始時までに選任できなかった農業委員会が2カ所あった。性別では女性が1/3となり、農業委員全体に占める女性の割合である6.9%を大きく上回っている（表9）。

利害関係のない者の職業を見ると、その他（調査項目にない職種）が最も多く28.7%、次いで元公務員が26%、団体職員（元・現）が14.4%とな

り、農業に関連する業種が多くを占めていると思われる。以下、主婦、会社員、地方議会議員、商工業者と続き、総じて地域社会に関係が深いと思われる者が就任していると思われる。

これに対し、当初、国が想定していた所謂土業は少ない。これは農地処分等に関連して、土業の者は利害関係を持つとの判断を農村現場が持ったことによるものと思われる。

2) 農地利用最適化推進委員の委嘱状況

農地利用最適化推進委員が設置された農業委員会は156中14農業委員会であり、その割合は9.0%と1割に満たない。推進委員を設置しなかった農業委員会は例外規定を活用して、これまでの農業委員会の組織体制に近い形での新組織スタートを図ったと言える。

その背景には本道の農業委員会がこれまですすめてきた農地集積・集約化と担い手の確保・育成活動の成果に確信を持っていることがあると言える。いわばこれまでと同様の農業委員会活動をすすめることで、農業委員と委員会の役割を果たして行くという意味の表れであると思われる。

次に農地利用最適化推進委員を設置した14農業委員会での委嘱状況を見る（表10、11）。

推進委員88人のうち、男性は82人、女性は6人である。また、農業者は85人で、そのうち51人が認定農業者である。85人の農業者には経営を移譲

表10 農地利用最適化推進委員の状況 (人)

対 象	委嘱した 委員会数	推進委員 の定数	推進委員在任数		
			推せん	応 募	
156委員会	14	88	88	62	26

表11-1 農地利用最適化推進委員の年齢構成 (総数88人) (歳、人)

～29	30～34	35～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～69	70～
2	1	3	6	11	10	21	15	10	9

表11-2 うち男性の年齢構成 (82人) (歳、人)

～29	30～34	35～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～69	70～
2	1	3	6	11	9	18	14	9	9

表11-3 うち女性の年齢構成 (6人) (歳、人)

～29	30～34	35～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～69	70～
0	0	0	0	0	1	3	1	1	0

した者が1名含まれている。農業者以外は3人と少ない。

推進委員の公募に応じた者は109人、その内訳は推せんが64人、応募が45人である。推せんの殆どが地域からのものであった。

推進委員の年齢構成では、40歳未満層が6.8%、40歳代(40～49)が19.3%、50歳代が35.2%、60歳代が28.4%、70歳以上が10.2%である。農業委員のそれとの違いは50歳未満と70歳以上の層が厚く、50歳代と60歳代の層が薄い。

これをどのように見るかであるが、道内において農地利用最適化推進委員は、これから農業委員となっていく若手と農業委員のOBによる就任が多くを占めたと言えよう。つまり、農業委員となるまでの勉強期間として、またベテランの力量・経験を後世代に伝える仕組みとして活用されているように思われる。

Ⅲ 北海道における農業委員会の改変問題

1. 改変に対する道内農業委員会組織の対抗

1) 組織検討の積み上げ

(全国段階：2014年7～9月)

全国農業会議所を中心とした全国段階の農業委員会組織は、組織内での検討と併行して、農林水産省と法案検討に向けた意見交換を実施した。組織意見の取りまとめと対策の検討等にあって、全国農業会議所は都道府県農業会議会長会議、農地・組織制度対策委員会、組織・農地・事業検討委員会等を開催し、本道からは農業会議会長・事務局長が出席して協議をすすめ、農林水産省・与党・国会議員への意見具申・要請を実施した。

検討での主な論点は閣議決定された大枠の改革方向が示す「上意下達」、「農業者の主体的関与の弱化」、「農地の権利移動の推進のみの強化」に対し、その対案として「地域農業の発展」、「農業者の自主性の発揮」、「地域の理解と協力」の視点に立った改正となるよう対策をとることとなった。主な検討結果は以下の通りである。

第1に農業委員の「代表制」を確保することであり、地域からの推薦・公募手続き等の制度化と、

市町村長の恣意的な選任を防ぐ仕組みの確立を求めた。第2には農業委員・農地利用最適化推進委員の一体的運用と定数を確保することで、農業委員と推進委員が連携・協力して活動に取り組む仕組みを構築し、農地面積・農業者数・農業委員会業務という地域の実態に即した十分な委員定数を確保すること、そして推進委員の設置については地域の実情に応じた弾力的な対応が出来る措置を求めた。

第3には意見公表、建議等の法律上の機能を維持することで、「意見の公表、建議、諮問答申」は、農業者の代表としての農業委員会組織の意見等を行政庁の農業施策に反映させる重要な機能であることから、引き続き維持すべきとした。

第4には「都道府県農業会議・全国農業会議所」の系統性を確保することで、都道府県農業会議、全国農業会議所を農業委員会系統組織に位置づけることと、役割・機能を「農業委員会等に関する法律」に基づいて確保するとともに、指定法人とする場合は円滑な移行が図られるよう措置することを求めた。

第5は都道府県農業会議の農地転用許可に関する意見具申機能を維持することで、農地転用等の農業及び農業者に直接利害関係の生じる事務処理について、知事の行政判断に際し農業会議の意見を反映させることの出来る制度的措置を維持すべきとした。

2) 組織・制度見直し関連法案検討への対応

(全国段階：2014年10月～15年3月)

全国農業会議所を中心とした組織は、上記の要望事項を基本として、与党自民党・公明党農林関係部会等への要請・調整(意見交換等)等、都道府県農業会議との密接な連携のもと、農業委員会組織の要請内容の反映に取り組んだ。

法案検討への対応として、引き続き1)で述べた各種会議等が開催され、協議がすすめられた。

その結果、2015年1月に「現場に根ざした農業委員会組織・制度見直しに関する要請～新たな時代の農業委員会系統組織をめざして～」を組織決定し、以下の内容にそった法律の制定を求めた。

第1は農業委員・農地利用最適化推進委員の地域からの推薦による「代表制」を確保すること。第2は農業委員と推進委員の連携・協力体制の整備と十分な定数を確保できる制度とすること。第3に構造政策の推進に向けた農業者の代表としての「意見の公表、建議等」を法定化すること。第4には「農業委員会等に関する法律」に基づき、市町村農業委員会、都道府県農業会議、全国農業会議所を、系統組織として体制的に確保出来る制度とすること。第5には都道府県農業会議の法令業務(農地転用知事諮問)の仕組みを確保し、農業会議・全国農業会議所による農地情報の収集・公開業務を法定化された農地台帳への対応強化として法定化すること。第6に改正法施行までの必要な時間と円滑な経過措置の確保、ならびに十分な運営・活動予算を確保すること、である。

3) 北海道における対策

北海道農業会議は、本道の農業構造を踏まえるならば、本道の農業と農業経営の発展を可能とする農業委員会制度であるべきでとの観点に立ち、全国段階での対策に加えて道内市町村農業委員会による制度・組織の見直しに対する意見を集約し、法案策定時点までの段階と国会提案以降の段階に分けた対策を実施した。

(1) 法案検討・策定段階での対策

「農業委員会制度・組織改革等に向けた北海道の系統組織意見」を2014年5月に公表し、要請をすすめた。ここでは第1に農業委員会業務の見直しと意見公表等の維持、第2に公選制の堅持、第3に都道府県・全国ネットワーク組織の維持、第4に農地制度の現行枠組み維持の4点を提案した。

引き続き7月には「農業改革と農業委員会組織・

制度改革への北海道農業会議の意見」を決定し、要請等をすすめた。この意見では、5月段階の意見と同様の4点に、第5として農協制度の自主的改革を加えたものであった。

さらに、同年8月の臨時総会では道内農業委員会会長からの強い要請により、「規制改革会議の制度見直しに反対する意思確認決議」を行い、『「農業委員会等に関する法律」の見直しに向けた組織検討とりまとめ」を決定した。

意思確認決議は、「規制改革会議が行った第2次答申での農業委員会等の改革内容と、現場の農業委員会がこれまですすめてきた活動・成果を踏まえない形での農業委員会制度の見直しに強く反対する」というものであった。

同年9月以降は道内農業委員会の地区代表による会議の開催と、道選出国議員・農林水産省幹部との意見交換を実施し、第1に公選制の維持、第2に農業委員数の確保と農地利用最適化推進委員設置の例外措置創設、第3に意見公表等の法定機能の維持、第4に都道府県・全国組織の系統性確保の4点に絞った「農業委員会制度・組織改革に向けた北海道の系統組織意見」（同年10月）を基に対策をすすめた。

同年11月には北海道と北海道議会に要請を行い、これを受けて道議会では「農業委員会改革に関し慎重な議論を求める意見書」を同年12月の定例会において全会一致で採択し、衆参両院と政府に意見が送られた。意見は、北海道が「担い手への農地集積率は、80%を超え、耕作放棄地の占める割合も、1.6%と非常に低い水準にあるなど、全国的に誇れる成果を実現してきた」ことを踏まえ、「地域の実情に合った農業政策が必要であり、農業委員会等の見直しの検討に当たっては、当事者である農業委員会や農業者など、関係者の意見を広く聞き、地域の実情を十分把握した上で、慎重な議論を尽くす」べきであるとした。

具体的には、第1に「農業委員の選出について

は、公選制に匹敵した透明性の高い選出プロセスによる代表制を担保する仕組みとすること」。第2に「農業委員の定数基準については柔軟性を持たせること。また、農地利用最適化推進委員については、地域の実情に応じた弾力的な適用が可能となる仕組みとすること」。第3に「都道府県・全国段階の組織については、農業委員会・担い手への支援、行政庁への建議等を行う農業委員会のネットワーク組織として、法律に基づくものとすること」を求めるものであった。

(2) 法案の国会提出・審議開始以降の対策

道内選出の国会議員を中心にした対策をすすめ、2015年3月には北海道農業会議の臨時総会において以下の内容の「農業委員会組織・制度見直しの具体化に向けた提案」を決議し、本道選出国議員に向け、実行を要請した。提案事項は、第1に公選制は不可欠であること、第2は農業委員数確保と農地利用最適化推進委員設置の弾力的適用を実現すること、第3は農業者の代表としての意見公表・建議等の法定機能を確保すること、第4は系統組織への円滑な移行と組織の確立を保障すること、第5は施行まで十分な期間と十全な経過措置を確保することである。

2. 制度の改変が現場にもたらしたもの

農業委員会制度の改変が、北海道においてどのように農業委員会の組織と業務に現出したのか。以下3点に纏める。

第1に改変の狙いが現実化した事象、第2に改変の狙いとは異なる新たな事象、第3に改変の狙いが実現しなかった事象である。

1) 改変の狙いが現実化した事象

第1に農業委員として青年・女性を多く登用するとの狙いは、今次農業委員の改選の結果を見る限り実現していると評価出来る。

第2に農業委員会の業務について、農地利用適

正化業務が新に創設されたことが挙げられる。これは本道農業委員会にとって、これまですすめてきた業務を国が推進すべき業務として改めて整理したものと理解し、大きな変化ではないとして捉えてきた。しかし、国はこの業務に関して国が直接取り組むものではなく、現場で担うものとの位置づけを強めてきており、いわば行政の下請け機関としての役割を求めるようになっていく。

第3に行政に対する意見提案業務である。この業務は農業委員会の意見公表・建議・諮問への答申業務に変わる位置づけで改定法に盛り込まれたものである。しかし、意見の提案先は行政のみと規定され、広く意見を公表することについては特段法で定められなかった。さらに諮問に対する答申の業務が廃止されたことで、農業者の声を広く農政に反映させる活動が後退するのではないと懸念されるところである。

第4に都道府県農業会議と全国農業会議所の組織改変である。認可法人であった組織が一般社団法人に移行したことにより、国は組織と運営に対して責任がなくなった。国は両者への支援はこれまで通り行うとしているが、それはあくまでも法人が農業委員会ネットワーク機構として行う業務への支援であって、組織に対する支援ではない。

国は同業務を行う法人に対しては、指定の要件を満たすものである限りどのような法人（社団・財団）でも指定を実施し、業務の支援を行うこととなるだろう。いささか穿った見方をするならば、国は都道府県農業会議や全国農業会議所の行く末に関与することは止めたということである。これは、今後農協改革で社団化されるJA全中にも同様に当てはまることと言える。

2) 改変の狙いとは異なる新たな事象

第1に農業委員の選出方法が公選制から市町村長の選任制となったことが挙げられる。その結果、定数を上回った場合において、市町村長（行政当

局）の意向により、現場の農業者の意思とは異なる構成での農業委員会となった事例があった。また、議会の同意において農業委員としての資質とは異なる側面での個人評価があったのではないかと疑われる事例があった。これは、議員（議会）による評価での公平性の担保に一抹の不安を残すものとなった。

第2に農業委員に対する農外者の登用が進んだことがある。農業に利害のない第三者・中立者として農業委員会の審議等に関与することが制度改変の狙いであるとも言える。しかし、委員定数の見直しを行わなかった農業委員会においては、農外者の就任が現場活動をすすめる農業委員数の減少に繋がり、求められる現場活動を十分に行えるのか、農業者の付託に応えられるのかという懸念も生じている。

第3に農地利用最適化推進員の設置が必須となった農業委員会において、農業委員と推進委員の総数を改選前に比べて増加できなかった場合において、農地利用の最適化業務以外の業務推進が十分行えるかという懸念が生ずる可能性がある。

3) 改変の狙いが実現しなかった事象

これは、農地利用最適化推進委員を設置した農業委員会が、156農業委員会中僅か14となったことに現れている。制度改変の元々の狙いは、農業委員会の主体となる農業委員数を減らし、現場での活動に特化した農地利用最適化推進委員を多く創出することで、いわば実働部隊としての農業委員会組織とすることであったと思われる。その中で、前述の例外規定を設けたのは、本道からの強力な運動の成果と評価できよう。その結果、本道では制度改変の狙い通りの農業委員会組織とはなっていないといえる。

IV 本道農業委員会組織と業務の方向性

農業委員会組織と業務の改変についてこれまで述べてきた。ただ、農業委員会活動に今後どのような影響を与えるであろうかについては、今だ時間を経していない現状では明確ではない。2018年度中には道内全ての農業委員会で新制度に移行することとなり、最も移行が早かった農業委員会では最初の任期の3年が2019年3月末には経過する。本報告は組織と業務の改変が進行している現時点での経過報告であり、その意味でも限定されたものとならざるを得なかった。

最後に、農業委員会組織と業務の改変がもたらした課題と今後の方向性についてラフスケッチを記して報告を終える。

1. 農業委員会組織と業務の改変による課題

今次農業委員会制度の改変は、いわば農地制度改変の総仕上げとして位置づけられるものである。Iで農地制度と農業生産法人（改変後は農地所有適格法人との呼称となった）制度の見直しについて概観したが、元来農業生産法人制度は農地制度の一翼をなすものであり、その意味で今次農地制度の改変は、農地の利用と所有の主体を広く一般企業に拡大しようと意図の基に、主として農業生産法人制度に手を入れることで実現しようとしたものである。農業委員会制度の改変はそれを農村現場で実現していくため、農地制度に係る許可権限を持つ主体に手を付け、その独立性に手を入れようとするものだったと言える。

ただ、それは農業委員会組織の強い抵抗により、いわば妥協の産物として決着した。しかし課題は残っている。

第1には農業委員の選出方法の変更による独立性の維持である。公選制から市町村長の選任制に移行したことにより、委員構成の決定には現場＝農業者の意思と行政当局の意向に加え、市町村議

会の同意＝議員の意思が関与することとなった。2017年7月に行われた選任において、議会による不同意の事例が出たことから、制度が求める基準と異なる基準による評価の現出について、今後も不安を残している。

第2には農業委員に対する農外者の登用が義務化されたことである。これは女性委員の増加にも寄与しているが、委員定数の増員を行わなかった農業委員会では、農外者の就任によって現場活動担当の農業委員数が減少することになるのではないかと懸念が生じている。

第3には農地利用適正化の業務が必須業務となったことである。これは本道農業委員会の実績である担い手への農地集積と耕作放棄地の発生防止活動を全国化しようするものだが、ここで農地中間管理機構との連携が強く求められており、それは現場の実情と意向から乖離する懸念がある。

第4には農地利用最適化推進員の設置が必須となった農業委員会においては、農業委員と推進委員の総数を選任前よりも増加させていない場合には、農地利用最適化業務以外の農業委員会業務（法人化等の経営改善、農業者年金、情報普及、意見提案等）推進に手が回らない恐れがある。

2. 農業委員会組織と業務の今後の方向性

第1に農地の移動と集積に果たす重要な役割は変わらないと言える。第2に耕作放棄地の未然防止・解消活動の必要性は、これまでと同様に継続するものである。第3に担い手の維持・確保に果たす役割には変わりがない。しかし第4に市町村長の選任ということからいって、市町村行政からの独立性には若干の不安が残る。さらに第5に市町村議会の同意ということでは、法の意図とは異なって市町村議員の意向が農業委員の構成に影響を及ぼす可能性が広がるのではないかと。第6には今次委員選任事務の実態から判断するに、新たな農業委員を選任するまでの市町村事務は、これま

でに比べて煩雑なものとなっているのではないだろうか。

最後に第7として、市町村農業委員会と一般社団となった都道府県農業会議の関係についてである。農業委員会法では上記の関係を業務について規定しているだけであり、市町村農業委員会は社団の社員となり得ないことから、現状では農業委員会の会長に加えて市町村を社員としている。つ

まり都道府県農業会議が社団法人として組織的繋がりを持つものは、市町村であって農業委員会ではないというのが、改変された農業委員会制度での位置づけである。これが組織の关系到将来どのような影響を及ぼしてくるのか、決して安定したものとはいえないであろう。

(2018年2月5日受理)