

第4回農業委員会に関する懇談会の議事概要録（メモ）

日 時：平成15年 2月25日(火)14:00～16:30

場 所：農林水産省三番町分庁舎大会議室

1. 「農業委員会に関する懇談会」取りまとめ議論に向けた論点メモ（案）

西岡首席企画官から資料1、2及び参考資料1～5を説明。

2. 意見交換

(1) 資料2の参考メモの1「役割・設置の今日的意義づけの明確化」及び2「今後、重視・重点化すべき役割」について

宮崎委員 資料2の「担い手」はどのような担い手を指しているのか。例えば認定農家、農事組合法人という国が農業政策として進めようとしている者を指しているのか。または、リタイア後の就農者や、兼業で農業を休日や余暇にやっている者などなのか。

前者であれば、リタイアした者や新規就農者の場合には、農業委員会は消極的な対応になる。しかし、中山間地域においては、現実として多様な担い手が農地を守っている。

これからは多様な担い手がいないと農地を守れないし、日本の農業の形態はまさにそういう形態である。棚田を認定農家や農事組合法人が守ることはあり得ない。やはり担い手としては多様な担い手を想定していくべき。

佐藤課長 「担い手」は、農業経営で所得を上げていく者であり、そういった方への農地の集積の加速化がまず基本。棚田など、いろいろな地域での農地の保全、あるいは多面的利活用の推進も現場では必要になってくるが、われわれが今後整理すべき担い手は、先ほどの者が基本。

宮崎委員 今後、若手或いは中堅の担い手農家が生まれ、農地が集積されていくかという、それほどは期待できない。農業委員会の今後の大きな役割とした場合には、委員会の活動が積極的なものに、或いは取り組み自体が大きくなっていく可能性は少ない。

飛田委員 リタイア後の就農者など多様な担い手の存在は、わが国の今の状況から考えると大変重要。これから女性の労働力など、多様な労働力の確保を念頭に置かないと、自給率の問題もいい方向には向かわない。

中村委員 担い手問題は農業委員会のあり方と同時に地域農業の問題。生産の担い手をどう捉えるかで、従来は本当に農業をやる人、専門的にやる人であったものが、今は、例えば市民農園や棚田の維持など農地をみんなで守っていく考えになっている。地域の経営主体が日本農業を支え、地域を支えていくという考えの下にうまれてきている。これからの農業委員会のあり方にも関連するが、経営主体、担い手を育てていく場合に重要なことは、やはり指導機関としての中立性があり、今後もそこは一つの重要な役割である。それがないと農地は守れないし、基本計画の470万haも守れない。

西川委員 私は考え方が異なる。平場の地域としては、日本農業の足腰の強い農業の確立のため、認定農業者などの担い手を育成する施策を農林水産省が出すのは当然。多様な担い手は確かにあるが、それは国政の方向性ではなく、自主的な担い手であるべき。大宗はやはり農地の流動化や集積による米の値段のコストの低減などの問題を論ずるべき。農業委員会に関しては、農地そのものを守るといった基本的な考え方で、地域固有の課題に絞り込むという話が妥当。

長委員 都市化の中での農業地帯は、お年寄りと女性が中心になった集落営農であり、集落営農の育成に際し、大規模化は当然であるが、その地域は地域としての特性を生かした農業のやり方がある。それを誰がまとめるかとなると、これからは行政とJA、農業委員会がその世話役をやるのではないか。

佐藤委員 資料2の表では農業委員会と行政の農政部局との重複面が見られる。その中で、認定農業者の認定について、今は認定農業者の育成のための補助金を出す側が行政で、認定するのも行政となっているが、認定は農業委員会に任せ、農業委員会の判断を行政に伝えるやり方がよい。

佐野委員 業務を重点化で分けるのはおかしい。地域農業を考えたときに、農業者のリーダーとして旗振りするのは農業委員だという意識は強く持っている。これからは行動力をつけた委員会として、地域農業振興につなげるため任意の活動をすべき。

飯館村では、農業者も消費者も商工会も皆で地域を守り、その中で農業をしっかりと守っていくとしている。活動の重点化ではなく、全域に分けない活動をすべき。

岩崎委員 非常に共感。どちらの役割を重視していくのかを明らかにすることが必要とあるが、そもそも分けられないと思う。農業委員会の役割は、農地を基本とするが、当然農地と人はくっついているし、農村生活もくっついてくる。これをうまく仕分けをして重点化するというのは不可能。

担い手の育成も、農地の集積も、小規模農家との話し合いや役割分担は当然欠かせない。農村社会の合意形成のため、非常に多面的な役割を農業委員会は担っている。それが農業委員会の今日的意義に照らしても非常に重要なこと。

役割を重視、重点化するのではなく、うまく地域の中で役割分担させていくという方向づけが必要。地域ぐるみでの農業振興も、取り組みを企画するのは農業委員会。非常に多面的な役割を担っているからこそ、地域内の関係機関との連携を強めることで、期待されている役割を果たせる。

谷口委員 多分に地域性があるが、私はいまの意見とは考え方が異なる。現下の農業の状況の中では、ある程度担い手をきちっと育てることが焦眉の急だと認識。

北海道は農業担い手センターという農協系統を網羅した就農相談窓口があり、相当数の新規参入者が活用している。特に農外の者の場合、担い手を育てるという視点を明確に農業委員会が持っているため、農業委員会がその中立的な人材育成という役割をもって積極的に調整に当たっている。

斉田委員 法令業務と任意業務があるが、むしろ任意業務の中に法令業務に入れるべき筋合いのものもあるのではないかと。逆に、法令業務としての役割は終わったものもある。集落で営農しなければならないところで中心になって活躍しているのは農業委員である。地域によって差があるのは仕方がない。

福田委員 競争、効率、再生産等々を踏まえて、国際化の大きな流れを踏まえないと今日的とは言えない。

(2) 資料1の の1「今後の農業委員会の役割のあり方」について

佐藤委員 農業の振興はみんなでもやってもよいが、イベントなり農政活動という農業の振興は農政部局のほうで、農政は農業委員会だと、はっきりした方がよい。

西川委員 農業で食べられる時代がいつまで続くか。今後とも担い手が安心して農業をして食べていけるかどうかが一番大事な問題。米価の問題にしても、転作制度の改革の問題にしても、何か不安が残っている日本農業である。

農業委員会として、農業者を保護する、支援するという立場で大きく柱を立てておかなければならない。零細で多様な担い手は関係ない。日本農業を本当に維持していくことを柱に置かなければ成り立たない。

谷口委員 同じような考えを持っている。

農業委員会の仕事は絞り込みをする。中山間地問題などは地方自治的な地域対策的な要素が広範に含まれており、それは地方自治行政の枠組みの中でとらえるべき。農村社会は暮らしの現場であり、それゆえに地域対策もその中に含まれるが、それを網羅した枠組みで農業委員会の機能をとらえていくのは無理がある。

農業経営の後方支援的な、側面支援的な機能をいろいろな農業関係機関が重複しないように分担し合い、農業委員会は一番中立性のある、農村全体を俯瞰する立場の農業政策の推進母体という考え方でやるべき。

宮崎委員 国土面積の6割を占めている農山村地域の農業政策は、担い手に集積して経営体をつくるには合わないし、それを実現しようとしても無理。そこに集約してしまうと、農山村地域の農業委員会の役割がほとんど現状維持になり、農業委員会の存在そのものが問われる。

農地の保全や日本固有の農山村社会が農業と密接にかかわっており、それをどう保全して振興を図っていくかが多様な担い手と関連してくる。小国町の水田面積を担い手に集約すると農家戸数は非常に少なくなり、例えば10haの集落の農地を1農家が経営体となってしまう、単一の生産活動ならできるが、多様な生産活動にはつながらないことになる。また、従来からの日本の農村風景までなくなってしまう。地域固有の農業政策として農業委員会がかかわっていくべき。

飛田委員 農業委員会の中立的な業務を確保するための視点も、全体的な取りまとめを行う場合にはとても重要なポイント。

農業委員の業務の中心的なものは法令業務だと思うが、消費者としては、日本の農業が立ち行くような方向づけとして、農地をできるだけ有効に利用し、やる気のある方に土地を十分に活用してもらい、安全で、安心できる食べ物をつくってもらいたい。

得手、不得手があるので、任意業務の中で経営に直接かかわっている者の指導が必要な分野は、専門家に任せることも一つの方法。農業委員や行政、地域の方が持つるマンパワーを最大限に活用する方向であるべき。

岩崎委員 市町村合併は、住民に顔を向けた合併ではなく、自治体の財政効率や事業効率が優先的に考えられた合併である。市町村合併が進行するから、それにあわせて農業委員会の役割なり組織も重点化、スリム化すべきだとされているが、自治体が軸となって農地の管理を対応できる余地は非常に少なくなり、市町村合併が進行するからこそ、地域に密着したきめ細かい農地管理ができる農業委員会の役割はこれまで以上に重要になる。法令業務と任意業務の両方に目配りし、農業委員が主体的にかかわっていく時。

農家が公職選挙法に基づいて選挙した代表としての農業委員が合議制によって行政を行うという手法は、住民参加や行政と市民のパートナーシップ形成の重要性が指摘されている中で、非常に先駆的な「参加型」の行政手法をであり、その今日的意義は高い。

ゆえに、スリム化よりも、いまこそ農業委員会の地位を向上させ、もっと地域の中でその重要性を目に見える形にしていくべき。行政委員会という組織を支えるためには有能な事務局機能がないと難しいし、地域にその活動の重要性が受け入れられないとならない。地域から幅広く認知され、非常に重要な組織だと認知されるような地位向上に向けた取り組みが必要。

中村委員 法令業務に特化すると、都市近郊や山村など農地が少ないところでは農業委員会の評価が低くなっていく可能性がある。任意業務があって初めて一体となった活動ができ、その任意業務をやるために農地法上の許認可や流動化の必要が出てくる。

現場では、農業・農村振興計画を農業委員会が自らづくり、提案し、あるいは策定に参画する事例もかなりあることから、この業務は必要。合併した場合に従来の市町村のやっていた農政が継続されるかどうかという問題もある。それから、市場経済の中で勝てる経営をつくることも重要であり、そういう視点からの振興計画は、今日的な位置づけとして、又、実態論からいっても重要。同時に、農業委員会そのものも必要。

(3) 資料 1 の 2 「農業委員会活動の見直しの方向」について

長委員 地域によって非常に農業委員会の温度差があるが、そういう中で農業委員の研修制度の見直しが必要。

また、農協については、今後、営農と経済事業と信用事業、共済事業が分かれる中で、これからの方向としては、市町村の対応が非常に大きくなり、それをバックアップするのは農業委員会になる。

地域参加、都市交流型の農地の多面的利用の促進は、こういう中での農業委員会の位置づけをはっきりすべき。

佐藤委員 任意業務の中で複式簿記の推進、指導があるが、この業務は特に大切な業務。町の行政部局となると、どうしても個人の農家の指導はできないが、農業委員会組織で実施している指導は個別指導が多い。農家として育てるのは、個別指導である。

岩崎委員 地域の特性によって担い手像も全く異なるので、「最優先」の目標と言い切ってしまうのではなく、ここは「地域独自の固有の課題に対して、地域が主体的に選択していく」という方向性がよい。

西川委員 農業に関心のない人が増加しており、農業関係の役員をやる人が減少している。又、村総出の道普請や川掃除も人が少なく農地所有者も出なければできない状況。

農村は兼業農家、担い手、集落営農で成り立っており、負担の問題など、それぞれの立場に立った意見の調整という役割を農業委員が担っていくことが重要。

また、農業をしていない方々もあり、環境面や、生活に視点を置いた取り組みをPRして地域住民の意識を高揚させたり、意識改革をする取り組みを推進していく。農業委員会の役割は、法令業務以外の農地の保持・継承に視点を当てた取り組みが重要。

宮崎委員 どういう役割が農業委員会に課せられているのかを位置づけることが大事。いま積極的に農業委員会が活動しているのは、法令業務、任意業務にとらわれず、農業政策なり、その地域の農業を考えて活動しているところ。

今回の農業委員会のあり方の検討においては、農業委員会の今後の活動の目標が設定されることになる。重点化にこだわっているのもそういう理由。

飛田委員 任意業務の中に新規就農等を含めての農地相談があるが、この業務は、ほかの農業関係機関・団体にはないようであり、とても重要。

長委員 経営規模の大きな平地の地域と、都市化の地域では、農業委員の業務は異なってくるので、農業委員会の業務の取り組み方を1本に持っていくのは難しい。

地域参加・都市交流型の活動という多面的な取り組みをやっていく農業委員会においては、小規模地域における農業委員の数の見直しを取り組んでいく検討も必要。

全国的にも都市化のところと大規模化のところでは大きな違いがあるので、そういう面での一つの方向づけをしなければならない。

谷口委員 日本の今までの農業は、野球に例えれば、ショートリリーフの経営体を育成し、先発・完投型の経営体を育てなかった。地域性がある中で、委員会の活動の方向性としては、ぜひ担い手に農地集積云々とあるこの文言は方向性として必要。

地域の多様性を認める、異質なものを認めるということが苦手だった農村社会の変化を文言の中できちっと取り上げるということで、あとは地域、地域の委員会の活動の重点の置き方は地域背景を勘案すればいいと思う。

(4) 資料 1 の 3 「農業委員会組織の見直しの方向」について

佐野委員 農業者が少なくなっており、普及事業もスリム化してやはり担い手の支援活動を重点化する方向になっている。ただ、地域振興をJAでやっていけるのかと思う。そうなるとやはり農業委員会が必要になる。もし農業委員の定数が削減されれば、地域振興の活動はどうなるのかと考える。

長委員 小規模農業委員会の廃止も含めた設置の見直しの推進とあるが、農地面積の非常に少ない農業委員会では、廃止ではなく、選挙委員定数を下限の10名以下とすべきという意見が、私どもの地域で出ている。

八木座長 小規模農業委員会における法定定数下限の引下げについて、事務局から。西岡首席企画官 例示である。小規模の農業委員会の廃止も含めた設置の見直しの推進については、法令業務が非常に少ないとか、農業者が少ないところに従来どおりの農業委員会が必要なのかという観点での見直しを求めるとのこと。

また、小規模とリンクせずに地域を拡げて定数を下げていくという論点があり、市町村議会議員数は、地方自治法上は市町村人口により議員定数が定められているが、条例により削減できることから、例えば農業委員数もそういった形にする考え方がある。

宮崎委員 農業委員会の必置制については、農業委員会の今後の役割と大きくかかわってくる。WTOで日本が主張しているのは、食料の国内での自給率や環境問題と農業との関連性である。それと農業委員会がかかわってきて、やはり必置制が求められる。

斉田委員 集落営農を進めているが、優良農地を維持・確保しながら経営の向上をめざすため、1町1農場という農地の一括管理を考えている。その場合に、農業委員はいらぬという見方もできるが、農協は推進者として展開し、その進捗状況のチェック或いは法的指導は農業委員に委ねる必要がある。農業委員には法を守る点はきちっとやってもらう。その際に、個人の情報など守るべき秘密は絶対守りながらも、公開制が必要。

西川委員 圃場整備事業に際しては、所有権と利用権の問題がある。換地は所有権でやり、その上で二段構造で利用権による農地集積を図るという活性化計画を立てている。その際、所有権との関係で担い手への農地集積がうまくいかない場合には農業委員を関与させ、うまく流動化や土地利用ができる調整の仕組みを措置する形も考えられる。

農業委員会が広域的になると目が届かないことがあるので、少なくとも1集落に一人の農業委員の地区担当責任者を設置し、コミュニケーションを図る組織づくりが必要。

佐藤委員 公選制のあり方については、任命制のほうに賛成。そうすると定年制の導入の検討も、委員の資質向上という項目も、定数の見直しの検討も必要なくなる。

飛田委員 定年制の導入は、後に続く方に活躍できる場を譲るため必要。公選制は、何らかの形で見直さざるを得ない。また、法定定数の下限の見直しなどは図るべき。

福田委員 農業で経営が成り立つには、生産+加工+販売+サービスの考え、行動が必要であるが、農業委員会が果たして経営の改善などの指導、助言ができるのか。こういう業務は各機関がバラバラにやるのではなく、整理・統合し、集約・集中的にやるべき。

農業委員会での担い手の養成、指導、教育は無理。農業委員会の業務は、農地に重点を置き、一方農業経営に関しては強力な指導機関づくりをすることを提言する。

中村委員 必置基準面積等の見直しについては、任意業務のウエートがかなりあることから、単に法令業務だけで判断するのはいかなものか。

町村合併については、複数設置の問題等さいたま市の例でもあったとおりで、その方向でやっていきたい。

(5) 資料1の の4「財政基盤のあり方」について

中村委員 財政問題については、公正・公平が市町村の財政によって左右されないよう、基本的には交付金制度は堅持をしてもらいたい。

佐藤委員 財政基盤が一番大切なこと。

なお、「自ら企画立案し、各種事業を活用しながら必要財源の確保」とは。

西岡首席企画官 例示としては、任意業務の事業を実施すると国や県の補助金が出る場合があり、各農業委員会が、企画・立案して事業計画を立て、市町村に提言するという形で積極的に動いて財源を確保していくという趣旨。