

「農業委員会に関する懇談会」 報告書（案）

平成15年4月16日

農業委員会に関する懇談会

目 次

	頁
．はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
．農業委員会の見直しに関する検討課題・・・・・・・・	1
1．これまでの検討・取組の経過・・・・・・・・	1
2．見直し検討の必要性・・・・・・・・	2
．農業委員会の活動・組織のあり方の見直しの基本方向・・・・・・・・	4
1．今後の改革の基本的視点・・・・・・・・	4
(1) 役割の今日的意義と改革の必要性・・・・・・・・	4
(2) 改革の基本的視点・・・・・・・・	6
農地の利用及び管理を基本とした地域で担うべき役割の明確化・・・	6
市町村の立地条件等を反映した活動・組織の運営・・・・・・・・	7
2．農業委員会活動の見直しの方向・・・・・・・・	7
(1) 農地をめぐる担い手及び地域の課題に絞り込んだ重点化・・・・・・・・	7
(2) 担い手への農地の利用集積活動の重視・・・・・・・・	8
(3) 現場段階での総合的な農政推進体制づくりへの参画・・・・・・・・	9
(4) 政策提案・実践型の建議・答申等の活動の推進・・・・・・・・	9
(5) 耕作放棄地等の解消に役立つ地域参加・都市交流型活動の推進・・・	10
(6) 情報の受発信力の向上・・・・・・・・	10
(7) 事業評価の推進・・・・・・・・	10
3．農業委員会組織の見直しの方向・・・・・・・・	11
(1) 市町村の実情等を反映した必置規制・・・・・・・・	11
(2) 必置基準面積等の見直し・・・・・・・・	11
(3) 小規模農業委員会の廃止も含めた設置の見直しの推進・・・・・・・・	12
(4) 広域連携の推進・・・・・・・・	12
(5) 市町村合併等に対応した活動・組織の見直し・・・・・・・・	12
(6) 委員定数の見直し・・・・・・・・	13
(7) 委員構成等の見直し・・・・・・・・	14
(8) 委員の選出方法・・・・・・・・	14
(9) 委員の資質向上等・・・・・・・・	15
4．財政基盤のあり方・・・・・・・・	16
．おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・	17

(参 考) 農業委員会の懇談会について

．はじめに

農業委員会は、農業者の代表として公選により選出された農業委員を中心に構成される市町村の行政委員会として設置されて以来、これまで農地法に基づく農地の権利移動の許可等の法令に基づく業務を実施するとともに、優良農地の確保、農地の流動化、担い手の育成等構造政策を推進する機能を発揮してきた。また、組織体制についても効果的、効率的な業務実施のための改善措置が講じられてきた。

一方、最近の食料・農業・農村をめぐる情勢は、担い手の減少、耕作放棄地の増大、水田農業構造改革の遅れなどの農業構造面の問題に直面していることに加えて、BSEの発生や食品の虚偽表示など食の安全・安心に関する問題が発生している。

このため、平成14年4月に策定された『「食」と「農」の再生プラン』に沿って農林水産政策の見直し改革が進められており、農業委員会制度と関連性の高い農地制度の検証・見直し、米政策の抜本的改革が取り組まれている。また、農業委員会制度については、市町村合併の進展への対応や、国と地方の事務・事業の在り方及び地方における農政の推進機関のスリム化等の観点から地方分権改革推進会議や経済財政諮問会議等において取り上げられた事項についての検討も課題となっている。

「農業委員会に関する懇談会」は、これらの情勢を踏まえて、農業委員会系統組織における活動、組織等について幅広く検討を行い、その基本的な方向を明らかにすることを目的に、農林水産省経営局長の私的諮問機関として設置されたものである。

本懇談会は、昨年10月28日に第1回会合を開催して以来、同年11月には「検討事項の中間整理」を行い、その後、委員からの意見メモ、農業委員会の現場からのヒヤリング等をもとに議論を積み重ねてきたところであり、これらの議論、検討の成果として、今後の農業委員会の活動・組織のあり方、改革の基本方向を本報告書として取りまとめるものである。

．農業委員会の見直しに関する検討課題

1．これまでの検討・取組の経過

農業委員会制度は、昭和26年の「農業委員会法」制定により、それまでの農地委員会、農業調整委員会、農業改良委員会を統合して発足した。それ以来、その後、昭和29年、32年、55年の3度にわたって活動、組織面において大きな法律改正が行われ、今日に至っている。この間、時々々の農地・構造政策の課題に対応して農地の利用権の設定等の促進、認定農業者への農地利用集積等の支援、

市民農園の整備、遊休農地に関する指導、農業生産法人制度への株式会社形態の導入に伴う定期報告の受理などの法令業務、任意業務の追加等の措置が講じられてきた。特に、昨年成立した構造改革特別区域法に係る農業生産法人以外の法人（株式会社形態等）の農業への参入（市町村等からの農地の貸付方式による）や、本年2月に国会に提出された農業経営基盤強化促進法の一部改正法案においても、農業委員会の業務の拡充が行われている。

また、平成6年には、農業委員会系統組織の役割、業務、組織体制等について検討するために「農業委員会等制度研究会」が設置され、平成7年には中間報告において地域の特性に応じた農業の確立に向けた展開方向が示されるとともに、平成12年2月には最終報告が取りまとめられ、優良農地の確保とその有効利用を担う行政委員会としての役割発揮、構造政策への積極的取組、組織体制の整備などの課題が示された。さらに、平成12年3月の「食料・農業・農村基本計画」において、農業委員会系統組織について「優良農地の確保及び有効利用、担い手の育成及び確保等の役割を効率的かつ十分に果たすことができるよう、組織体制の適正化や組織の効率的な再編整備に必要な施策を推進する」との方向が示された。

これらの提起された課題に対しては、「農業委員会系統組織の改革プログラム」（全国農業会議所）が平成13年1月に策定され、行政委員会としての役割発揮、構造政策の推進、組織の適正化の取組が行われている状況にある。

2．見直し検討の必要性

上記のように農業委員会系統組織自らが主体となって改善の取組が行われているが、そのような状況の下にあっても農業委員会の活動・組織のあり方について次のような基本的な論点、課題が提起されている。

それは、今日の農業・農村、農地をめぐる著しい情勢変化の下で、現在の農業委員会の活動・組織がこのような変化に十分に適合し、その役割を發揮しているのか、また、今後、政策課題やニーズに適合し、その役割を發揮し得るのかなどであり、そのような観点から、制度の基本についての見直し検討を求めるものである。従って、農業構造改革を加速するための重要な役割を担うべき農業委員会としては、役割、活動のあり方、組織のあり方、財政基盤のあり方について検討を行い、それらの改革の基本的な方向と具体的取組を明らかにする必要がある。

【農業委員会について指摘されている主な論点・課題】

「農地制度に関する論点整理」(「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会」平成14年11月)

農業委員会の活動は、構造政策の推進上の役割を發揮しているが、一方で活動に地域差があり、市町村段階では法令業務が中心で、主体的な活動も総花的であり、地域の農業者にとって必ずしも目に見えるものとなっていないこと、他の団体との活動の重複が見られること等の指摘がある。

今後は、より幅広い層の参画の可能性、運動論的取組の強化の観点からの組織のあり方の見直し、他の関係機関との協力関係の構築・一体化の推進、地域全体の土地利用への関与、農地利用の監視機能、専門的な農業者の意向把握、情報の共有化と受発信、現場や担い手のニーズに即した事業実施、情報の一層の公開などの課題について、農地制度の検証作業の一環として取り組むことが必要である。

「事務・事業の在り方に関する意見」(「地方分権改革推進会議」平成14年10月)

農業委員会系統組織の活動・組織の在り方の検討【平成14年度中を目途に検討、一定の結論】

農業委員会に関する懇談会において、市町村合併の進展等を見定めつつ、農業委員会系統組織の活動・組織の在り方について検討を行う。

なお、当会議としては、農業委員会制度そのものは存置しつつ、現在の農業委員会について市町村条例による選択制への移行等も含めた必置規制の撤廃又は大幅緩和を検討するとともに、農業委員会交付金の一般財源化を図ることを検討するよう提言している。

農業委員会制度についても、段階的な検討が必要であるとする意見があるが、その場合においても、農業委員会の必置市町村の基準の大幅な引上げ、農業委員会定数基準の見直し、交付金の一般財源化等その交付の在り方等について、制度の根幹からの検討が必要である。

「平成15年度予算編成の基本方針」(平成14年11月29日閣議決定)

農業委員会・農業改良普及事業に係る制度については、一定の役割を果たしてきているが、必置規制の廃止又は大幅な緩和、交付金の一般財源化等その交付の在り方等について、制度の根幹から検討が必要であるとの地方分権改革推進会議の意見を踏まえ、必置規制の見直しや交付金の削減を含め、その具体的

な改革プロセスを着実に推進する。

・農業委員会の活動・組織のあり方の見直しの基本方向

1．今後の改革の基本的視点

(1) 役割の今日的意義と改革の必要性

(役割の検証)

農業委員会は、農地制度の運用及び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の農業者の民主的な機関を地方自治体の行政委員会組織として設置するという制度創設時の基本的考え方に沿って、市町村に設置される行政委員会として農地法等の法令業務に係る権利調整機関と、農地の流動化、担い手育成等の構造政策の推進機関という主として二つの役割を担ってきている。

上記の役割を担う農業委員会を市町村に設置する政策的な意義は、優良農地の確保、認定農業者等の担い手への農地集積など、国の農業構造政策に直接的に係わる農地法等の法令業務について、公選制の下で地域農業者から信任を得た農業委員が主体となって客観的、公平に行うことが必要であり、そのことによって農業者の財産権と地域農業の利害に直接的な影響を及ぼす農地の権利移動等に関する施策を、全国的な統一性、整合性をもって効果的、効率的に推進するという、国の農政上の必要性に基づくものである。

一方で、農業委員会の役割については、市町村農政部局職員では担い難い農村現場での農地等に関する法令業務や、地域における農政の調整・推進活動を行っていることを評価する声がある一方で、地域によっては市町村農政部局による事務・事業の実施を指摘、要望する声があるなど、その評価が分かれている実態にある。

農業委員会組織における農地行政の執行と地域の構造政策の推進という二面的な役割の一体的推進は、組織の独自性を特徴づけるものであるが、このような独自性を有する組織であっても、本来担うべき役割の今日的な必要性が確認されて初めてその設置が意義づけられるものである。

従って、今後の改革の基本方向を明らかにしていく上では、農業委員会の役割

及び設置の今日的な妥当性、必要性について改めて根本に立ち返った検証を行うことが最も重要である。

(今日の意義)

農業委員会の役割及び設置を検証するためには、先ず農地をめぐる今日的な政策課題を把握する必要があるが、それらは以下のとおり整理することができる。

ア) 農地法等の厳正、的確な業務執行による優良農地の確保とその有効利用。

イ) 米政策の抜本的な見直し等に応じた認定農業者等の担い手への農地の利用集積の加速化。

ウ) 農地に関わる施策の浸透と農村現場や担い手の課題の汲み上げ。

エ) 株式会社や都市住民など多様な主体の農業への参入についての積極的な関与。

オ) 農地や農業に対する多様なニーズが高まる下で、体験農園、市民農園等の地域参加・都市交流型の活動による農地の保全、耕作放棄地の解消に役立つ農地の多面的活用の促進。

上記のような農地をめぐる今日的な政策課題に対応するための活動・組織体制のあり方を考える際には、農地の所有状況や賦存量が地域毎に大きく異なること、農地保有の形態が分散錯圖的で個々人の権利関係は地域内で錯綜しており、さらに農業水利や病虫害防除、農業用施設の維持管理などについては一定の地縁的広がりの中で管理されていること、一度、改廃や転用を行うと農地として復元し、利用することが出来ない性質を有していること、適正な耕作を行うことを通じて水資源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成等の多面的な機能を発揮することなど、農地の持つ特質を十分踏まえる必要がある。

このように、いわば国民や地域にとって公共的な共通の財産という性格を有している農地について、その適正な利用及び管理を行いつつ、今日的な政策課題に応えるためには、地域の農業振興の計画づくりや様々な行政指導、事業実施を限られた人員で担当している市町村農政部局に、その全ての業務を委ねることは自ずと限界があり、実質的に困難である。従って、農地については農業者が主体となり、客観性、公平性を持つ自主的な組織体を構成し、自らがその利用及び管理を担うことが、国及び市町村等の農地施策の遂行上、最も効果的、効率的であると考えられる。

これらの点に加えて、特に最近では、国民や住民の自己責任の確立と行政への積極的参加が求められるようになっていることを踏まえれば、農業委員会の

設置は今日においても農政上の意義を有するとともに、むしろ改めて評価されるべきものと考えられる。

(改革の必要性)

これら政策上の意義・役割がある一方で、活動・組織の実態を見ると、活動が総花的で地域にとって見えにくいこと、担い手育成など一部の業務が他の機関と重複していること、地域によっては優良農地の確保や農地の保全等の活動が必ずしも十分に行われていない面があること、農家戸数や農地面積の減少などに対応した組織の適正化が十分でないことなど、幾つかの問題点を抱えていることから、農業委員会の活動・組織全般についての改革を強力に推進することが喫緊の課題となっている。この改革に際しては、現在の農政をめぐる課題が、農業の構造改革に加えて、例えば、食と農の安全・安心、規制緩和を通じた地域農業の活性化、WTO農業交渉の本格化などにみられるように、時々刻々と変化していることを考えれば、今後とも情勢変化を踏まえた適宜適切な見直しを行っていくことが求められる。

(2) 改革の基本的視点

農地の利用及び管理を基本とした地域で担うべき役割の明確化

農業委員会は、法令執行機関の観点からは農地法等の法令業務の厳正・的確な運営が求められており、その一方で、構造政策等の施策推進機関の観点からは個性ある地域農政の推進や地域農業振興、認定農業者等の担い手の育成等の役割を重視することが求められている。これらの活動領域は、前者が地域の「農地」であり、後者が「認定農業者等の担い手」、「人（農業者等）と地域」という点で、各々異なる側面を有している。本懇談会における議論においても、担い手の農地集積の加速化や経営支援など構造政策の役割を重視すべきとの意見と、地域農業の実情に応じて多様な役割を担うべきとの両論が提起された。「農地」、「担い手」、「人と地域」に係る活動は相互に関連し、一義的にいずれかのみを取捨選択することは困難である。しかしながら、活動の総花的性と地域差、業務の一部重複などの問題点に対応し、組織の効率化も併せて進めていくためには、農業委員会が農地の利用及び管理を基本として、各々の地域において具体的に担うべき役割を明確化し、その役割の発揮に向けて活動の重点化を図ることが重要である。

②市町村の立地条件等を反映した活動・組織の運営

農業委員会は市町村の行政委員会として市町村部局の農政の推進と相互補完関係にあるとされ、農業委員会により任命される事務局職員についても、市町村部局との兼務が進んでいる。このような実態の下で、農業委員会の役割、活動について先に指摘したように評価が分かれているが、その要因には次の点が関係していると考えられる。

ア．地域農業の立地条件や農地の賦存量、農地利用のニーズが、都市近郊から平地農村、中山間まで大きく異なる中で、農業委員会に期待される役割や活動の内容が地域によって大きく異なること

イ．地域農政の推進や農業の振興、担い手の育成などの市町村段階における農政の課題に対処する方策として、市町村農政部局と農業委員会との間で、どの活動・業務を相互に分担すべきかなどの点が明確でない場合があること

このように、実際の活動内容と運営体制にこれらの地域差、市町村の意向の違いが生かされず、さらに地域の多様な意見や人材を十分に活用してこなかったという点で硬直的な面があったことも影響していると考えられる。

今後は、従来からの活動・運営の方法を改善し、市町村の立地条件や意向等に応じてより弾力的な活動・運営が可能となるよう、活動の重点化、必置基準、委員定数、委員構成等について見直しを図ることが重要である。

2．農業委員会活動の見直しの方向

(1) 農地をめぐる担い手及び地域の課題に絞り込んだ重点化

(任意業務の見直し)

農業委員会の様々な活動についての評価が分かれている要因としては、上記以外にも、任意業務を中心に活動内容の見直しが制度上、実態上、十分に行われてこなかったことも影響していると考えられる。

今後は、任意業務は、地域の多様性に配慮しつつも、基本的には個々の農業委員会が置かれた農地をめぐる担い手及び地域の課題に絞り込んだ重点化を図ることが重要である。このため、農業技術の改良、農作物の病虫害防除、農業・農村振興計画の樹立をはじめとする任意業務全般について、各々の業務の実態と今日的な必要性等の観点から見直しを図るとともに、農地及び農業用施設用地等も含めた地域全体の農業上の土地利用の調整への関与について検討することが重要である。

また、任意業務は担い手への農地集積や耕作放棄地の解消活動など推進活動が主体であり、農業委員会組織としての活動はもとより、個々の農業委員の活動が重要となるが、現行の制度においては、個々の農業委員の具体的な活動の分野や責務等を明らかにして活動する仕組みとなっていない。今後は、個々の農業委員が分野毎や地域毎の活動範囲、責務を明確にした上で、年間の活動事業計画の中で具体的な目標を設定し、その目標に即して活動し、評価を行うなどの取組が重要であり、この取組のための方策について検討することが求められる。

なお、地域農業のあり方は多様であることから、農業委員会の活動の選択肢も多様であるべきであり、その選択は地域の主体性に委ねるべきであるとの意見がある。しかしながら、農業委員会の設置(必置)の今日的意義づけが、「農地」の利用及び管理と構造政策上の必要性に求められることを考えれば、地域が選択する多様な活動であっても、あくまで活動は「農地」の利用及び管理との明確な関連性を持つ分野において行われる必要があると考えられる。

(優良農地の確保)

農地をめぐる担い手及び地域の課題の中で、優良農地の確保は農業委員会活動として重視されているが、その実効性の確保が重要となっている。優良農地の確保は、単に農業者のみの農業経営上の問題にとどまらず、地域全体の土地利用や環境保全との係わりが深いことから、市町村全体を捉えた中長期的な土地利用計画の策定や環境保全の取組について、農業者の代表組織として客観性、公平性を有する農業委員会が基本的考え方を明確にした上で、積極的に関与し、市町村等に提言していくことが求められている。

(2) 担い手への農地の利用集積活動の重視

農業委員会は、これまで「土地と人」に関する地域密着型の活動を重視してきた。農業・農地の担い手に関しては、農業構造改革の加速化の観点からは、平地農村等の土地利用型農業における認定農業者等の育成確保が喫緊の課題となっているが、一方で中山間地域などでは多様な主体による経営が展開され、その維持確保が課題となっている。このように地域の農業・農地の担い手は必ずしも一様ではなく、多様な主体を広範に確保していくべきであるとの指摘もあるが、米政策の抜本的改革等の農業構造改革の加速化が農政全体の喫緊の課題となっている今日の状況の下では、地域の多様性に配慮しつつも、認定農業者等

地域農業の「担い手」への農地の利用集積に特に焦点をあてた活動強化を優先させて、地域の農業構造改革を支える多様な担い手（家族経営、法人経営、集落営農等を含む）の創出と農地の利用集積に、主体的かつ独自の役割を發揮することが重要であると考えられる。

この場合の主体的かつ独自の役割とは、農業委員が地域や集落の農業者の代表者、取りまとめ役であることから、担い手層のみならず兼業層等も含めた地域の農業者に対し、地域の農地利用と管理のあり方について将来的な課題を提起し、問題意識を醸成した上で、地域の自主的な調整と合意形成、プランづくりのコーディネートを行う運動論的な取組を担うことであると考えられる。

（３）現場段階での総合的な農政推進体制づくりへの参画

農業委員会の活動の中には、例えば農業経営の指導などの分野で他の機関との重複がみられ、市町村農政部局との関係も含めて関係機関の間の連携も十分でない場合がある。

農業の振興、担い手の育成確保、担い手への農地の集積等についての地域農政の遂行の責務は市町村農政部局にあるが、その地域固有の課題については農業委員会、市町村、ＪＡ、地域農業改良普及センター、土地改良区等が共通の場で議論し、問題意識を共有することが重要である。その上で、各機関で重複している活動は整理・分担して、農業委員会が担うべき分野を市町村農政部局との連携の観点から明確化するとともに、農村の現場段階での総合的な農政の推進体制づくりへの参画、窓口の一元化、関係機関のワンフロア化等の取組を地域の实情に応じて推進することが重要である。特に、担い手への施策集中と農地の利用集積が重視される中で、農村現場で農地・農業水利関係の事業を担う土地改良区との間で、担い手への農地の利用集積や土地利用調整等の実務面での連携を強化することが重要である。

（４）政策提案・実践型の建議・答申等の活動の推進

農業委員会の建議・答申等の取組は組織の独自性を規定する活動の一つであるが、活発な取組は一部の地域に限られていること、今日では耕作放棄地の解消、担い手への農地の集団化、市民農園等の農地の多面的活用など地域内の農地利用等に関する的確な意向の把握を踏まえた具体的な取組が求められていること等を踏まえて、今後は、農政の全般的、一般的な要望ではなく、農地をめぐる担い手及び地域の固有の課題に着目し、必要に応じて消費者や教育関係者、商

工関係者等の多様な意見をも踏まえた上で、地域での具体的な政策の提案・事業実践型の活動への見直しを図ることが重要である。

(5) 耕作放棄地等の解消に役立つ地域参加・都市交流型活動の推進

最近では、農地や農業に対する多様なニーズが高まる中で、市民農園、体験農業教育の推進、不法投棄防止の取組などを通じて、地域の住民や消費者、教育関係者、商工関係者等と農業委員会との係わりが強まっている地域がある。農業委員会としては、耕作放棄地等の解消は重要な活動であることから、地域の実情と必要性に応じて教育委員会、商工会議所・商工会、消費者団体、NPO（特定非営利活動法人）、民間企業などの地域の関係機関・団体等との連携・交流、協力関係を構築しつつ、地域参加・都市交流型の活動による農地の多面的活用を推進することが重要である。

(6) 情報の受発信力の向上

農業委員会の情報関係の取組としては、総会等の公開や議事録縦覧の措置を講じるとともに、小作料、農地売買価格調査等の情報の提供、機関誌の刊行などが行われているが、個別の施策や事業に関する情報については、担い手等が入手しやすく、かつ、十分に役立つ形で提供されているとは言えない面があり、さらに、インターネット等の情報化の進展にも十分に対応できる体制になっていない。

今後、農村現場や担い手等の求める施策情報の提供と地域の課題・要望等に関する情報の的確な把握を行うためには、農業委員の地区担当制の導入の促進、担い手の意向の定期的な把握、新規就農関係情報の提供、関係機関の農地・担い手関係情報の現場・全国段階での共有化、農地基本台帳の電子化、地図情報システム化などITの活用を推進することが重要である。また、地域の実情と必要性に応じて消費者、教育関係者、商工関係者も含めて地域における広範な情報の受発信に努めることも考えられる。

(7) 事業評価の推進

農業委員会の活動が地域で見えにくいとされる一因として、業務が農地の権利移動等の個人の財産権に係わるものや推進活動が中心であることが影響しているが、昨今の厳しい行財政事情の下で、対外的にも説得力のあるメリハリのある活動への重点化が求められていること等を踏まえると、活動内容について情勢変化や地域のニーズに応じた不断の見直しを行うことが求められている。こ

のため、農業委員会の任意業務の活動を中心に「計画」、「実施」、「評価」、「見直し」の事業評価プロセスを外部の有識者の声も反映しつつ導入・推進することが重要である。具体的には、例えば、農業委員会が年間の活動事業計画を策定するに先立って、外部の有識者の参加を得た会合を開催して、活動、事業の評価、見直し等について多様な意見を聴取し、これらの意見を活動、事業の見直しにつなげていくことが求められる。

3. 農業委員会組織の見直しの方向

(1) 市町村の実情等を反映した必置規制

農業委員会は農業委員会法及び地方自治法の下で市町村に置かれる必置の行政機関とされている。農業委員会を必置とする理由は、既に の1の(1)で指摘した農政上の必要性に基づいているが、その設置については「今日においても農政上の意義を有する」ことから、現行の必置規制の基本的考え方は維持されることが重要である。しかしながら、その一方で、農業委員会の設置の必要性と活動の有り方が地域毎に大きく異なっていること、地方分権の推進が国としての重要な政策課題となっていることも踏まえると、上記の基本的考え方の下で、組織のあり方については可能な限り市町村等の実情等に応じて選択肢を広げていくことが重要である。

(2) 必置基準面積等の見直し

農業委員会は原則、市町村に必置とされているが、これは、あくまでも農業委員会という行政組織体制をもってして農地・農業構造政策を推進することが、その地域の農地の賦存量等から判断して国としての政策的妥当性を有しているということが前提であり、農地の賦存量が少なく、農家戸数や法令業務量が少ない地域までも含めて一律に農業委員会の必置を求めているものではない。このような考え方に立って、現行の制度においても、小規模農地面積の市町村では農業委員会を設置しないことができ、その場合には市町村部局に農地法等の事務を委ねることができることとされており、その基準は北海道360㍍、都府県90㍍とされている。

現行の基準は、平成10年の制度見直し時に農業委員会制度創設以降の市町村数の変化等を踏まえて引き上げられたが、現在、市町村合併の動きが急速に進展していること、現行基準以上の農地面積がある農業委員会においても法令業

務の処理件数が少ないものがみられること、一定の要件の下で農地施策の遂行に係る組織体制の選択の機会を市町村に付与することが適当であること等から、全国的な優良農地の確保の観点や構造政策上の必要性、市町村における農地の賦存量や農地法等の法令業務等に係る実態等を踏まえつつ、必置基準面積の引上げ等の見直しを図ることが重要である。

(3) 小規模農業委員会の廃止も含めた設置の見直しの推進

現行基準以下の小規模農地面積で農業委員会を設置している市町村については、市町村の自主的組織権を尊重しつつも、これまでも農業委員会設置の必要性の検証等の観点から廃止も含めた設置の見直しの取組が進められているが、これらの取組を行政、系統組織としてさらに促進することが重要である。

(4) 広域連携の推進

担い手の広域的な農地集積、新規就農の広域的な受入体制の整備、都市と農村の交流、不法投棄の防止などの課題については、市町村域内の活動にとどまらない広域的な活動が効果を発揮するケースが多く、特に活動体制が脆弱な小規模農地面積の市町村では効果が期待される。このため、現在、小規模農業委員会を中心に広域的な活動・取組が行われるように広域連絡協議会の設置が推進されているが、今後は、同協議会の下で具体的な取組を促進し、効率的な活動と組織の運営に役立てることが重要である。

(5) 市町村合併等に対応した活動・組織の見直し

市町村合併については、現在の約 3 千の市町村を平成 17 年 3 月までに 1 千にする目標が掲げられ、各地で地方自治法の規定に基づく法定協議会や任意協議会の設置等を通じて積極的に推進されている。〔平成 15 年 3 月 20 日現在：法定協議会数 250（関係市町村数 1,032）〕

農業委員会は基本的に 1 市町村 1 農業委員会となっていることから、今後、市町村合併に合わせた活動・組織の見直しが必要となるが、その場合には、事前の関係者等による調整や都道府県農業会議などの関係機関による助言・指導を行うとともに、委員定数、事務局体制、活動・業務の積極的な見直しを行っていくことが重要である。

特に、今後、市町村合併の進展に伴って農業委員数が大幅に減少することとなるが、その一方で農業委員の活動の広域化、事務局の業務の増加等が見込ま

れることから、現場段階での農業委員の活動を実務面で支える協力体制の構築を図ることが重要である。また、大規模な合併で農地面積が特に大きな市町村が出現する場合の農業委員会の複数設置の具体的基準のあり方の検証や、市町村合併に対応した委員定数に係る現行の農地面積、基準農業者数の階層基準の見直しを図ることが重要である。

さらに、現在は選挙委員定数が21名以上の農業委員会に限り法令業務を担当する農地部会（必置）と任意業務を担当する部会が設置出来ることとなっているが、今後、市町村合併に伴って農業委員会の管轄区域が大幅に拡大すること、現在は選挙委員定数が20人以下の農業委員会においても独自の部会を設置して活動している実態等を踏まえると、今後の機動的かつ効率的な業務執行と地域の実情に応じた活動形態の多様化を図る観点から、広域市町村における複数の農地部会の設置の可能性や、任意業務を担う部会の設置基準等について検討することが重要である。

（6）委員定数の見直し

農業委員会の委員定数は、選挙委員については法定の10～40人の範囲内で政令で定める基準に沿って市町村条例で定められており、選任委員については団体推薦委員2名並びに5名以内の議会推薦の学識経験者とされており、委員総数は全国で約5万8千人となっている。委員定数については、農家戸数、農地面積の減少等の地域の実態を踏まえた適正化の取組が進められており、平成14年7月の農業委員統一選挙では前回の統一選挙（平成11年）に比べて約1千7百人（ $\frac{3}{4}$ ）減少している。

農業委員は地域農業者の代表として一定の地縁的広がりの中で選出されているが、地域によっては農業委員数の減少に比べて有権者数の減少が大きいこと、一部の農業委員会で選挙委員の現在数が定数を下回っていること、農業委員会数の3割が選挙委員の定数について法定の下限定数である10人を設定していること、市町村合併に併せて市町村議会議員数も削減が行われること等を踏まえて、組織の一層のスリム化、適正化を図るために、現行制度の下での委員定数の削減等の見直しを一層推進するとともに、例えば小規模農業委員会における法定定数の下限（10人）の引下げや市町村の実情に応じた委員定数の設定も含めた委員定数の見直しを図ることが重要である。

(7) 委員構成等の見直し

農業委員会は農業者の選挙委員と農業協同組合及び農業共済組合からの団体推薦委員、市町村議会推薦の学識経験者の委員から構成されている。農業委員については、農村の高齢化の進展等もあって選挙委員を中心に高齢化が進んでいること、女性や認定農業者等の農業委員も徐々に増加しつつあるが全体から見れば未だ低い水準にあること、農業法人関係者の農業委員も限定的なものにとどまっていること、団体及び議会推薦の選任委員のうち約3割が市町村議会議員で占められていること等の実態にある。また、団体推薦委員に関連しては、農業協同組合や農業共済組合の広域合併に伴う管轄区域と市町村区域の違いによる推薦方法の変更や土地改良区との連携強化が課題となっている。

今後、農業委員会が農地をめぐる担い手や地域の課題に的確に対応し、他の関係機関等との協力関係を強化するためには、団体推薦委員については合併後の広域農業協同組合等における経営管理委員又は理事以外の者の推薦や土地改良区からの推薦の可能性を検討するとともに、議会推薦委員については地域農業について客観的に判断できる有識者、農業経営・法人経営に関する専門家、地域の関係機関の代表者等の参画の可能性やその推薦のあり方を検討するなど、現行の選任委員の範囲と定数等について見直しを図ることが重要である。

また、女性農業者や担い手、法人経営者等の一層の参画を得るために、選任委員枠の一層の活用や、議会推薦等による1農業委員会当たり複数人の女性農業委員の登用を図る系統組織による現行目標にかわる新たな目標の設定も含めて、具体的な取組をさらに強化することが重要である。

なお、農業委員の定年制については、地域の多様な意見を反映し、地域農業のリーダーを育てる観点から導入すべきとの意見と、農村の青壮年層の就労実態や定年帰農等の動きからみて導入は適当でないとの意見の両論が提起されている。定年制を制度的な措置として導入することは公職選挙法を準用する現行制度の下では困難であるが、例えば選任委員枠の活用や系統組織の活動としての農業委員の若返り運動や青年農業者の積極的な登用の申し合わせ等の系統組織の自主的な取組を推進することが重要である。

(8) 委員の選出方法

農業委員会は、制度創設時の社会経済情勢等を反映して、民主的な農業者の代

表機関としての行政委員会であること等を担保するために公選制を基本としているが、近年は投票実施率は1割程度にとどまっており、多くの場合は、地域での自薦又は他薦の立候補を経て無投票当選となっている。こうしたなかで、農業委員の選出方法については、これまでも検討が行われたが、任命制に改めるべきであるとの意見と公選制を維持すべきとの両論が出されてコンセンサスが得られなかった。本懇談会においても、農業者の代表組織や自主管理組織という性格を重視する観点と農業者の自覚・意欲の保持のためにも公選制が必要であるとの意見と、制度創設時とは情勢は異なりその必要性は薄れており委員の高齢化への対応の観点からも公選制の見直しが必要であるとの両論の意見が出された。農業委員会は公選制を基本に制度が構築され、現在その役割を發揮していること等を踏まえれば、直ちに公選制の見直しを判断し、結論づけることは困難である。しかしながら、その一方で、公選制をめぐる様々な課題が提起されていること等に鑑みれば、当面は選挙委員定数や選任委員の範囲等の見直しを図りつつ、公選制の意義等の検証を行うことが重要である。その上で、今後の課題として、例えば、現行の公選制以外の方法によって地域農業者としての代表性を確保しつつ市町村に委員選任方法等を委ねることが可能であるかなどの点も含めて委員選出方法を検討していくことが重要である。

(9) 委員の資質向上等

農業委員は地域農業の代表者、精通者としての性格が強いが、その業務遂行に当たっては農地法等に関する幅広い見識や中立性、公平性が求められるとともに、農業委員一人一人の能力が農業委員会の活動全体のレベルをも規定することとなる。このため、農業委員を対象とした関係法令等に関する研修会、地方現地調査、異業種経営者との情報交換会の開催などの取組が行われている。しかしながら、農業委員の高齢化等に伴う具体的な行動力の低下への懸念や、担い手への農地の利用集積等の経営支援、地域参加・都市交流型活動への対応能力、株式会社等の多様な経営主体の農業参入に伴う農業生産法人等の経営内容等のチェック、農地転用等における透明性のある厳格な業務遂行の一層の推進等の課題を抱えている。さらに、最近の構造改革特別区域法をはじめとする一連の規制緩和措置の導入に伴い、株式会社等の多様な経営主体の農業参入に伴うチェック等の業務が追加される状況にある。

従って、農業委員には、今後、地域農業の代表者、精通者としての役割だけでなく、個別施策の遂行力、意欲と高い能力、人望が求められるとともに、事務局職員にも業務遂行能力の向上が求められている。このため、例えば、農業

委員、事務局職員を対象とした個別の事業に着目した実践研修や専門研修、認定農業者等の担い手支援、農地税制、新規就農などの各分野毎の担当制の導入、農業委員以外の外部の専門家のアドバイザーとしての活用を図ることにより、農業委員会の人材の育成・支援を推進することが重要である。

4 財政基盤のあり方

農業委員会の活動・運営に要する経費については、国の財政措置と地方自治体の財政措置によって充当されているが、このうち、農業委員会の法令業務に関わる農業委員及び職員に要する経費等の財源に充てるために、農業委員会法の規定に基づき、国は政令で定める配分基準に即して都道府県経由で市町村に対して交付金を交付している。また、農業委員会の法令業務に係る経費については、地方交付税の対象となる基準財政需要額に算入されている。

農業委員会の交付金については、地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」(平成14年10月)では、交付金の一般財源化、交付金の交付の在り方等についての検討が提言されているが、一方で、同会議に提出された地方公共団体アンケート(全国市長会、全国町村会)においては、一般財源化については「実施すべきである」とする声と「慎重に検討すべき」とする声がほぼ拮抗している状況にある。

農業委員会の交付金は、国の農業政策の遂行機関たる独立の行政委員会として、時々の市町村財政に左右されず、適正な法令事務を遂行するとともに、農地法等に基づく行政処分、是正指導の実効性を確保するために用途が特定された財政上の一定の基盤を確保する政策的必要性に基づいて措置されているものであり、農業委員会の役割、全国的な必置規制と表裏一体の措置である。農業委員会については既に指摘したように一定の見直しが必要であり、農業委員会交付金について将来の一般財源化も視野に置くべきであるとの意見もあったが、制度の基本は維持されるべきとの意見、国の食料政策に直接結びつく農地政策は地方分権に伴う一般財源化によって市町村が自主的に担うべき政策とは異なる側面があるとの意見、財政が裕福でない市町村の農業委員会の法令業務の執行を支える大切な財源であるとの意見等を踏まえると、当面、交付金制度の基本は維持されることが重要であると考え。しかしながら、その一方で、国、地方公共団体をめぐる厳しい行財政事情の下で、財政、組織のスリム化は避けられない課題であること等を踏まえると、市町村合併への対応も含めた組織の

リム化、効率化に沿った交付金の縮減等を図ることが重要である。

また、現行の交付金の配分基準については、農業委員会数、農家戸数、農地面積を基本に設定されているが、今後の市町村合併の進展に伴う農業委員会数の減少と業務量の変動等を的確に反映させる観点から、見直しを図ることが重要である。

さらに、農業委員会の関係経費は委員手当、事務職員経費がその大宗を占め、市町村からの事務委任の場合を除き、事業や活動に係る財源は少ないのが実態である。このことは、農業委員会が行政委員会として組織されていることに由来する面が大きい。農地をめぐる担い手及び地域の課題に対して主体的に活動していく場合には、その活動経費を自ら確保することが必要であり、そのためには農業委員会が自ら計画を企画立案して市町村部局に積極的に提言するとともに、既存の国等の各種事業を積極的に活用しながら必要財源を確保していくことが重要である。

なお、国等が農業委員会に関係する各種事業を推進する場合には、今回の見直しに伴う農業委員会の役割や活動の明確化、重点化を支援し、促すことが出来るように留意することが重要である。

．おわりに

本懇談会においては、農業委員会をめぐる様々な課題、指摘等に対応するために、その活動、組織のあり方に焦点を当てて検討を行ってきた。農業委員会系統組織は農業委員会、都道府県農業会議、全国農業会議所の三段階をもって構成されており、これら系統組織が一体となって農政推進上の機能を発揮していること等を踏まえれば、農業委員会の活動、組織の見直しとともに、都道府県農業会議、全国農業会議所の改革の具体的な取組を一層強化することが求められる。今後は、本懇談会で提起した改革の実効性を確保する措置も含めてさらに広範かつ具体的な検討を深めて、制度改正も含めた農業委員会系統組織の活動、組織の改革を行政、系統組織が加速化することが強く求められている。

(参考)

農業委員会に関する懇談会について

1 . 趣旨

『「食」と「農」の再生プラン』(平成14年4月農林水産省)に基づいて農業構造改革の加速化のための新たな施策展開が図られている状況等を踏まえ、農業委員会に関する懇談会を設置して農業委員会系統組織における活動、組織等について幅広く検討を行い、今後の農業委員会活動・組織のあり方、改革の基本方向を明らかにする。

2 . 懇談会委員 (敬称略、五十音順)

今井 延子	全国女性農業経営者会議副会長
岩崎 由美子	福島大学行政社会学部助教授
児島 正彦	埼玉県さいたま市経済部農政課長
斉田 一除	富山県J A福光常務理事
笹崎 静雄	株式会社 埼玉種畜牧場代表取締役社長
佐藤 豊	山形県稲作経営者会議会長
佐野 ハツノ	福島県飯舘村農業委員会会長
谷口 威裕	有限会社 谷口農場代表取締役
長 知宏	筑前福岡農業共済組合 組合長
中村 裕	全国農業会議所専務理事
西川 宗右衛門	滋賀県愛西土地改良区事務局長
野村 一正	時事通信社解説委員
飛田 恵理子	東京都地域婦人団体連盟生活環境部副部長
福田 義昭	経営コンサルタント 輪島・珠洲商工会議所商工調停士
宮崎 暢俊	熊本県農業会議会長
座長 八木 宏典	東京大学大学院農学生命科学研究科教授

3 . 懇談会の開催状況

第1回懇談会 (平成14年10月28日)	1) 活動・組織の現状と課題 2) 検討の視点
第2回懇談会 (同年11月27日)	検討事項の中間整理 (案)
第3回懇談会 (平成15年1月24日)	1) 農業委員会ヒアリング 2) 検討事項等の中間整理(案)
第4回懇談会 (同年2月25日)	取りまとめに向けた議論
第5回懇談会 (同年3月24日)	報告書案の審議
第6回懇談会 (同年4月16日)	報告書案の取りまとめ