農業委員会制度の見直しについて

──「農地の番人」はどこへ向かうのか──

特任研究員　行友　弥

〔要　　旨〕

農業委員会は戦前の農地委員会に一つの起源を持つが，戦後の農地改革を経て「農地の番人」と位置付けられる組織になった。地域の農業者から選挙で選ばれた委員が農地の権利移動を許可する仕組みは，農業者の「自治」を体現している。また，農業情勢の変化を背景にその機能は能動的なものに変化し，現在では農地の利用集積，遊休化抑止などにも大きな役割を果たしている。

今回の農業委員会法改正では，委員の公選制廃止や上部団体の組織転換，建議の法定業務からの除外など制度の根幹が見直される。自治体や農地中間管理機構を補完するだけの組織に変質していく懸念もある。

農協や農業生産法人制度と合わせた「3点セット改革」は「地域の農業者こそが農業の主人公」という戦後農政の基本的枠組みを崩す点で通底している。農業委員会についても，現場の農業者や農業団体の努力で制度の形骸化を防いでいく必要がある。

目　次

はじめに
1　農業委員会の歴史と現状
（1）　歴史
──農地改革から流動化促進へ──
（2）　現状
──「待ち」の組織からの脱却──
2　規制改革会議の議論と「改革」のポイント
（1）　規制改革会議から法案提出まで
（2）　改革案のポイントと今後の影響
おわりに

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

はじめに

早ければ６月下旬にも成立が見込まれる農協改革関連法案には，農協法だけでなく農業委員会法，農地法の改正案も含まれている。農協改革を「60年ぶりの大改革」と呼ぶなら，1951年制定の農業委員会法も歴史的な抜本改正とすべきであろう。農業委員の公選制など制度の根幹が見直されるからである。

農協改革では全国農業協同組合中央会（全中）が一般社団法人に移行し，単位農協に対する監査権限が切り離される方向だが，農業委員会系統も上部団体の全国農業会議所と都道府県農業会議がそれぞれ国と都道府県の「指定法人」になる。農業者の意見を集約して政府・与党に政策提言する建議が法令業務から外れるなど，機能面でも大きく変わる。

農地法については，農業生産法人の要件（外部企業が出資する際の議決権比率と役員の農作業従事義務）が緩和される。借地による株式会社の農業参入を認めた09年改正に比べれば小幅ではあるが，これも重要な改変と言えよう。

農協・農業委員会・農業生産法人の「３点セット」改革は，いずれも戦後農政の基盤を崩すという点でも通底している。すなわち，地域の農業者で構成される団体が農業生産や農地管理を自ら行う「自治」と，農業者の声を農業政策に反映させる「民主」のシステムを解体していく流れである。

農政における「戦後レジーム脱却」[(注1)]ともいうべきこれらの「改革」は日本農業を大きく変えていく可能性がある。本稿では，そのなかでも語られることの少ない農業委員会にスポットを当て，その内容と意義を考察してみたい。

（注１） 田代（2014a『戦後レジームからの脱却農政』）より。

１　農業委員会の歴史と現状

（1）　歴史

──農地改革から流動化促進へ──

農業委員会（以下「農委」という）は戦後間もなく農地委員会，農業調整委員会，農業改良委員会の３組織を統合して発足した。前述の通り農業委員会法制定は1951年で，農地法より１年早い（第１表）。

農委制度は戦後の農地改革（地主制解体＝自作農創設）の成果を固定化するために創設されたと解説されることが多いが，中心となった農地委員会は戦前の1938年に創設されていたことに注意すべきである。

この年には国家総動員法が制定され，本格的な戦時統制経済が始まった。農地委員会は農地の権利調整を通じて小作農の地位向上を図ったが，農民の生産意欲を高め，戦時下の食料増産に寄与させる意図もあった。

地主制からの農民の解放は戦前からの農林官僚の宿願であり，連合国軍総司令部（GHQ）による「押し付け」ではなかった。むしろ，その外圧を利用して農林省側が熱

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第1表　農業委員会と農地制度を巡る主な経緯

1945～50年度	第1次・第2次農地改革（地主制度解体＝自作農創設）
51	農業委員会法制定（農地・農業調整・農業改良の3委員会を統合）
52	農地法制定
54	農業委員会法改正（都道府県農業会議，全国農業会議所が発足。農業団体再編成）
61	農業基本法制定（農業経営の規模拡大を掲げる）
62	農地法改正（農業生産法人制度を導入）
69	農業振興地域整備法（農振法）制定
70	農地法改正（農地流動化方針に転換。農地保有合理化促進事業創設）
75	農振法改正（農用地利用増進事業を創設）
80	農用地利用増進法制定（同事業を法律に格上げ）
92	農林水産省が「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）公表
93	農業経営基盤強化促進法制定（農用地利用増進法を全面改正し強化）
95	農業経営基盤強化促進法改正（農地保有合理化法人への支援を強化）
96	全国農業法人協会（日本農業法人協会の前身）設立
99	食料・農業・農村基本法制定。社団法人日本農業法人協会設立
2000	初の食料・農業・農村基本計画策定
01	農地法改正（農業生産法人の要件緩和）
03	構造改革特区法制定（借地による一般法人の農業参入を地域限定で容認） 農業経営基盤強化促進法改正（農業生産法人の構成員要件緩和）
04	農業委員会法改正（農地利用集積や法人化の推進を業務に追加）
05	農業経営基盤強化促進法改正（特定法人貸付事業＝特区の全国展開）
09	農地法改正（平成の農地改革。借地による企業参入解禁。農地利用集積円滑化事業を創設）
11	「食と農林漁業再生基本方針」策定（人・農地プランを通じ平地で20～30ha経営を大宗に）
13	農地法改正（農地台帳の作成・公表，遊休農地の利用意向調査などを農委に義務付け）
14	規制改革会議が「3点セット改革」打ち出す。農地中間管理機構創設
15	農業委員会法，農地法改正を含む農協改革関連法案を閣議決定，国会審議始まる

資料　全国農業会議所ホームページなどから筆者作成

心に推進したことは，多くの関係者が証言している。(注2)

いずれにせよ，戦後の農委は地主制復活を阻止し自作農を擁護する使命を負っていた。農業委員は公職選挙法を準用した農業者による選挙によって選ばれることになったが，それはGHQが進める民主化方針とも合致していた。(注3)

しかし，その後の農業情勢の変化で農地改革の理念であった「自作農主義」は見直しを余儀なくされた。

高度経済成長下に農村から都市への人口移動が続き，国民の食生活も多様化するなか，61年に制定された農業基本法は米から他作物への「選択的拡大」と農業経営の規模拡大を掲げた。その実現には農地改革の「成果」である1農家当たり1ha程度という均一な農業構造が足かせとなる。こうして農地の流動化が課題に浮上した。また，農業経営の効率化へ向け法人設立の動きも出てきた。

こうした時代の要請を受け，農地法は制

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

定10年後の62年改正で農業生産法人制度を導入し，更に８年を経た70年改正では農地の賃貸借を促進する方向にかじを切った。

農委の役割も変わった。農地利用増進事業（75年創設。現在の農業経営基盤強化促進法）などの新施策が導入され，農委も国や地方自治体と連携して流動化の一翼を担うことになった。04年の農業委員会法改正では，農地の利用集積や法人化の促進が法定業務として位置付けられた。一方で農委は，農業者の高齢化や都市化の進展による農地の遊休化や転用問題にも直面する。「農地の番人」たる農委は「守り」と「攻め」の両面を担うことになったわけである。

もちろんこの２つは「農地利用の最適化」という意味で表裏一体である。しかし，経済界やマスコミ，一部の学者は農委の「守り」の側面だけを捉え，構造改革への抵抗勢力と決めつけている。「農委は農地の既得権益を守る組織だ。その原因は（既得権の保持者である農業者から委員を選ぶ）公選制にある」という偏見が今回の「改革」の底流をなしているように思える。

（注２） 東畑・松浦（1980『昭和農政談』）

（注３） 戦後設置された行政委員会（教育委員会，公安委員会等）の多くが当初は公選制を採用したが，現在では大半が知事や市町村長による選任（任命）制に移行し，公選を基本とする行政委員会は農委と海区漁業調整委員会しかない。また，農委の必置規制（農地面積が一定の基準を満たす市町村に必ず設置）の撤廃を求める意見が地方団体（全国市長会など）から繰り返し出されてきたが，公選制廃止論も70年代からあったことが東畑・松浦（1980）で語られている。国や地方自治体から独立した行政委員会は権力の集中を防ぐ「多元主義」に基づく制度だが，首長らには自らの裁量の範囲を狭める「障害物」と意識されてきたのであろう。公選制を廃止して首長自身が委員を選任するようになれば，行政委員会の独立性は低下し「諮問機関化」することは明白である。

(2)　現状

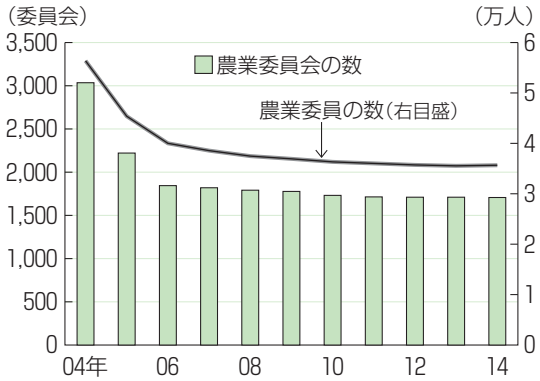
──「待ち」の組織からの脱却──

農委は原則として１市町村に１つ置かれるが，農地面積が著しく大きい場合は区域を分けて複数置くこともできる。逆に農地のない市区町村には設置せず，一定の面積（都府県200ha，北海道800ha）を超えない場合も，設置しないことが認められる。(注4)

全国農業会議所によると，14年10月時点では全国に1,708の農委があり，委員の数は35,635人である。いずれも市町村合併などで漸減傾向にあり，特に「平成の大合併」がピークを迎えた05年前後の落ち込みが大きい（第１図）。

農林水産省によると，13年10月時点で平均的な農委は委員21人で，そのうち選挙で選ばれる委員が16人，選任委員が５人である（第２表）。選挙委員の平均年齢は64.1歳で，基幹的農業従事者の平均（14年に66.8歳）よりやや若い。事務局職員５人のうち半数

第１図　農業委員・農業委員会数の推移



資料　全国農業会議所

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第2表　平均的な農業委員会の姿
（2013年10月1日現在）

（単位　人）

農業委員	選挙委員	16	・選挙委員の平均年齢64.1歳 ・委員報酬は平均月額3万円
	選任委員	5	
事務局職員		5	半数は市町村内部部局と兼任

資料　農林水産省

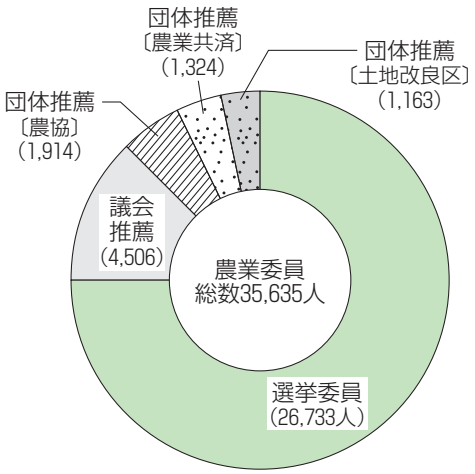
は市町村の内部部局（主に農政担当部局）を兼任している。

選任委員は委員全体の４分の１で，議会推薦と農業団体推薦に分かれる。団体推薦は14年10月時点で農協1,914人，農業共済組合1,324人，土地改良区1,163人で，各団体の理事らが務めている（第２図）。

選挙委員の内訳（13年10月時点）は専業農家54％，第１種兼業14％，第２種兼業29％，農業生産法人の構成員３％となっている（第３図）。

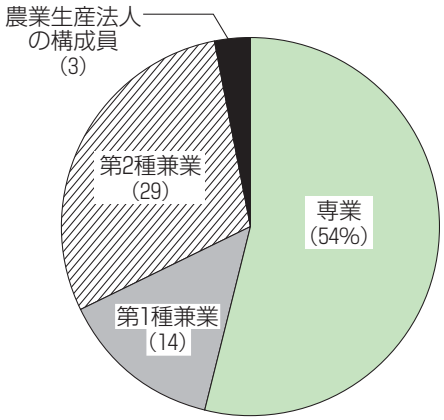
また，全国農業会議所によると，認定農業者の委員は14年10月時点で10,312人と，全委員の29％である。基幹的農業従事者に対する認定農業者（法人を除く）の割合が１割程度であることを考えれば，決して少な過ぎるとは言えないであろう。一方，女性の農業委員は2,577人で７％に過ぎず，少しずつ増えてきているとはいえ，まだ低い水準にとどまっている。

第2図　農業委員の内訳
（2014年10月1日現在）



資料　全国農業会議所
（注）1人の委員が複数の団体などから推薦を受けているケースもあるため，合計と内訳は一致しない。

第3図　選挙委員の内訳
（2013年10月1日現在）



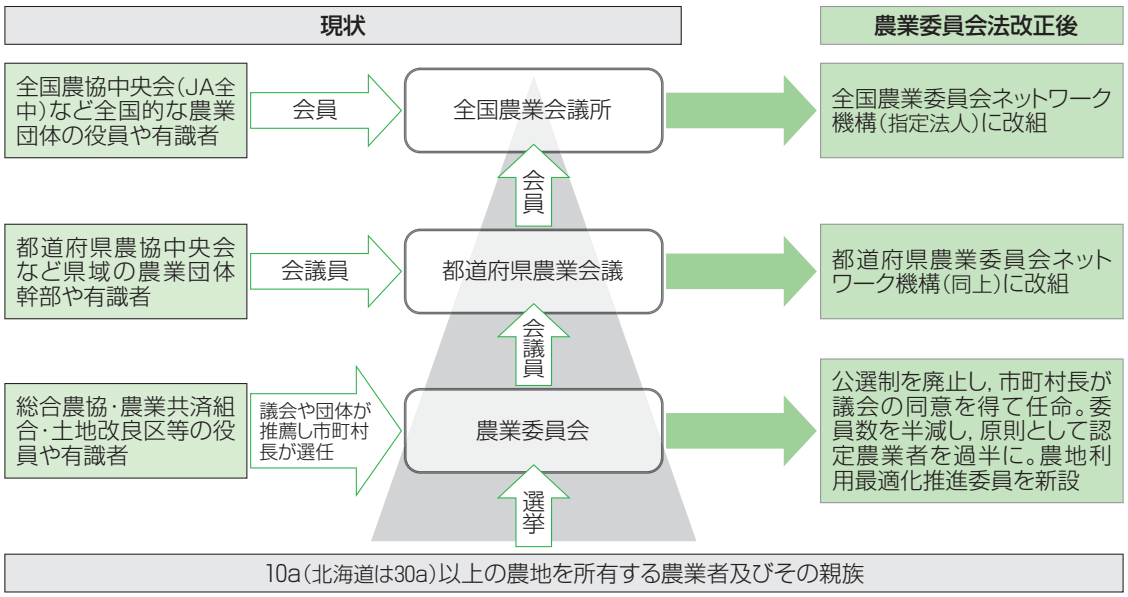
資料　農林水産省

農委の現状に対しては「農業経営より農地の資産的保有に強い関心を持つ兼業農家が主導権を握っており，農地の流動化を妨げている」という批判がよく聞かれる。委員の構成には地域差も大きいと思われるが，全体として販売農家の７割を兼業農家が占めている現状を考えれば，必ずしも当を得ていない。

農委の上部団体としては，都道府県に農業会議，中央に全国農業会議所がそれぞれ農業委員会法に基づく組織としてある（第４図）。農協中央会と似た３段階制だが，農業会議や農業会議所のメンバーには他の農業団体幹部や有識者も入っている。(注5) 例えば

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第4図　農業委員会の組織と主な改正点



資料　全国農業会議所ホームページなどから筆者作成

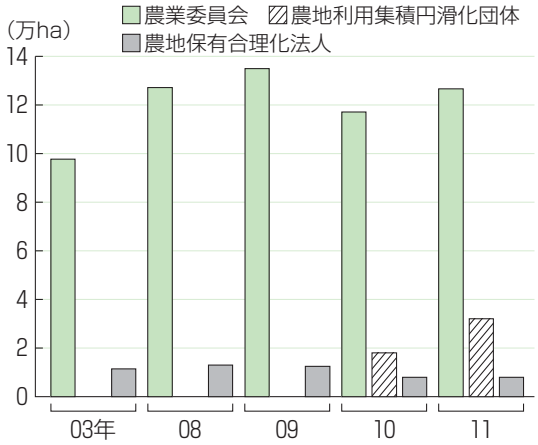
全国農業会議所の理事には全中や全農，農林中金など農協系統の幹部も名を連ねている。

農委の基幹的な事務は，①農地の売買・貸借など権利移動の許可，②農地転用許可に関する都道府県知事への意見具申，③農地のあっせん，④農業政策に関する行政庁への建議・意見公表，であるが，前述のように04年の農業委員会法改正で農地の利用集積と農業経営の法人化推進なども法定業務に加わった。

また，09年と13年の農地法改正では，農地の利用状況調査や遊休農地の所有者に対する指導・勧告（意向調査），人・農地プラン作成への関与，農地台帳の整備・公表なども担うことになった。

かつての農委は権利移動や転用などの申請を受けて処理する「待ち」の機関だったが，次第に「自ら動く」組織に脱皮を迫られてきたと言えるだろう。第５図は農委が関与した農地利用集積の実績である。09年の農地法改正で農地利用集積円滑化事業が創設され，農協なども権利調整に取り組むようになったが，依然として農委のウェイトは大きい。また，第６図の通り，遊休農地に関する指導事案も年々増えている。

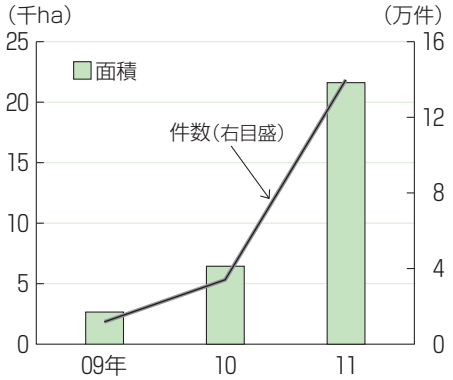
第5図　農地利用集積の実績



資料　全国農業会議所

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第6図　農業委員会による遊休農地指導実績

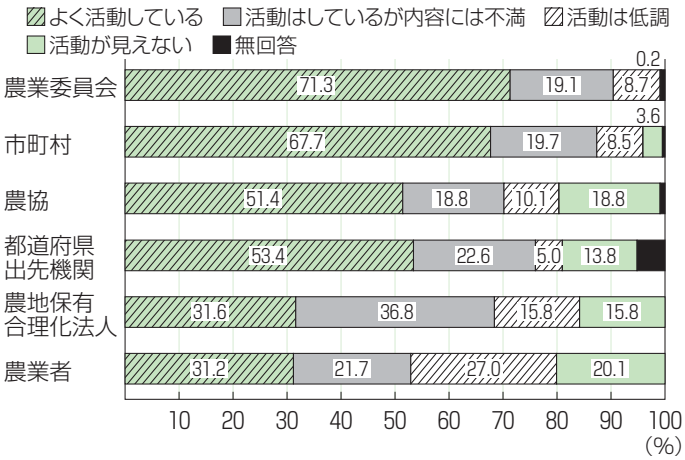


資料　全国農業会議所

一方で，既に見たように農委と委員の数は減り続けており，農林水産省によると１農委当たりの農地面積は13年10月時点で平均2,653ha，単純計算では委員１人で120haを超える面積を担当していることになり，委員や事務局職員の負担は質量ともに増大している。

農林水産省が12年１～２月に全国の農業者と農業団体・自治体の担当者の計3,477人に尋ねたアンケート調査（第７図）では，農委について「よく活動している」と答えた農業者は３割にとどまり「活動は低調」「活動がみえない」という否定的評価が半数近くを占めた。ただ，調査の回答率は全体で53％だったものの，農業者の回答は1,050人中189人にとどまっており，関心の低さもうかがえる。

第7図　農業委員会の活動に関するアンケート結果



資料　農林水産省ホームページ

（注４） 農林水産省によると，13年10月１日時点で農委が設置されていない市区町村は43，逆に複数の農委を持つ市町村は７（農委の数としては18）ある。例えば東京23区で農委があるのは江戸川・葛飾・足立・板橋・練馬・杉並・世田谷の７区だけだが，新潟市内には６農委がある。

（注５） 農委系統がこのような形になったのは1954年の農業委員会法改正以降。それ以前の全国団体（農業委員会全国協議会）は民法に基づく法人だった。この時期の農業団体再編成には農協中央会制度の創設も絡む複雑な経緯があるが，本稿では触れない。

2　規制改革会議の議論と「改革」のポイント

(1)　規制改革会議から法案提出まで

今回の改革論議の発火点となったのは政府の規制改革会議である。第２次安倍政権の農政改革は当初，産業競争力会議で検討が進められ，13年６月の「日本再興戦略」を経て，同年秋には米政策改革（生産調整や直接支払交付金の見直し。いわゆる減反廃止）も打ち出された。

その流れを引き継いだのが規制改革会議であり，同会議が13年11月21日に公表した文書「今後の農業改革の方向について」において，初めて農委・農業生産法人・農協が「標的」に据えられた。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

14年５月14日に同会議の農業ワーキンググループ（WG）が発表した「農業改革に関する意見」は各制度の根幹に大胆に切り込む内容で波紋を広げたが，農委についても，①公選制廃止，②１農委当たりの委員数を５～10名に削減，③都道府県農業会議と全国農業会議所を廃止，④建議・意見公表を法定業務から除外，⑤農地の権利移動を許可制から届け出制に変更，⑥農地の調査や権利調整に当たる「農地利用最適化推進委員」（以下「推進委員」という）の新設などを打ち出した。

その後，議論の主舞台は与党に移り，自民党内のプロジェクトチームなどで検討が進められた。６月10日にまとまった与党案は，公選制廃止や推進委員新設についてはWGの案を容認したが，全国農業会議所と都道府県農業会議については国と都道府県がそれぞれ指定する法人「農業委員会ネットワーク機構」に移行させるなど，農委側にも一定の配慮をした内容となった。

また全国農業会議所などの要請を受け，農業委員は地域の推薦や公募を前提に選任し，地域代表的性格を残すことが約束された。６月24日策定の規制改革実施計画と「農林水産業・地域の活力創造プラン」もこの線に沿ったものである。関連法案は15年４月３日に閣議決定され，同日中に国会に提出された（改正法案の施行日は16年４月１日）。

(2)　改革案のポイントと今後の影響

法案によると，農業委員は市町村長が議会の同意を得て任命することになる。従来の選挙委員は区域内に居住し，一定面積で耕作を営んでいることが条件だったが，その要件もなくなる。最も懸念されるのは首長の恣意的人選によって偏った農地行政が行われることであろう。委員の任命に際しては農業者や農業団体に候補者の推薦を求め，公募も行うとしているが，これをもって「代表制が担保された」と言えるかは微妙である。首長が特定の人物に応募を促すといったことも考えられよう。同一地区から複数の応募があった場合，地区内で調整して１人に絞るのか，複数のまま首長の裁定に委ねるのかによっても違う。全国農業会議所の二田孝治会長は「地域で札入れ（選挙）をしたい」と述べている[注6]が，制度上の保証はない。

法案は委員の過半を認定農業者にするとしているが，自らの農業経営に全力投球している担い手がどれだけ委員になるであろうか。公選制を廃止する理由の一つとして「実際は９割が無投票[注7]」であることが強調されたが，裏を返せば「なり手不足」は明らかである。法案に認定農業者が少ない場合の例外規定が設けられているのも，実情に合わないことを意識しているからであろう。

農業委員と推進委員との関係も明確でない。推進委員は農地利用の最適化に「熱意と識見を有する者」の中から農委が委嘱するが，その定数などは「政令の定める基準に従い条例で定める」と書かれているだけである。

規制改革会議などの議論では，農業委員

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

の数を半減する方向が示されたが，その分を推進委員が補うとの解釈も成り立つ。既に述べた通り，農委は（申請を受けて処理する）受動的な事務から（地域に出向いて調査や調整に当たる）能動的な活動に軸足を移しつつある。前者を農業委員，後者を推進委員が担うことになるのであろうか。しかし，現状でも委員１人が100ha以上の農地を担当している状況で，その半数の推進委員が十分な機能を果たしうるかは疑問である。

また，法案は推進委員が農地中間管理機構（以下「機構」という）との連携に努めると定めている。農委は農地利用配分計画の作成などで機構に協力（市町村を通じて意見を具申）する立場にあるが，機構を通じた利用権設定については農委の許可が必要ない。このため農委は機構の補完組織になり，その実動部隊が推進委員というイメージも浮かぶ。その先にあるのは「農委不要論」であろう。(注8)

こうして見てくると，今回の改革で「地域の農業者自身が農地を集団的に自主管理する」組織としての農委の内実が後退することは間違いない。また，全国農業会議所と都道府県農業委員会が「指定法人」の農業委員会ネットワーク機構に移行し，国や自治体に農業者の声を伝える建議や意見公表の法的根拠を失うことも，中長期的には大きな影響をもたらすと考えざるを得ない。

（注６） 15年４月16日開催の「農政ジャーナリストの会」における発言。

（注７） 14年の農業委員統一選挙において実際に投票が行われたのは1,015委員会のうち83委員会で投票実施率は8.2%であった。

（注８） 衆議院調査局農林水産調査室が15年２月にまとめた「『農協・農業委員会等の改革』に関する学識経験者等の見解」において，大泉一貫・宮城大学名誉教授は農委の段階的廃止と市町村行政への機能移転を提案している。

おわりに

紙幅の制約で詳しくは紹介できないが，本稿をまとめるにあたって３つの農委を訪ね，活動実態などをヒアリングした。

秋田県大館市の農委は担い手不足で農地の遊休化が進む状況を食い止めるため，地元企業の農業参入に積極的に取り組んでいる。14年は参入した企業の１社が破たんに追い込まれ，12haの農地が宙に浮きかねない事態となったが，懸命の努力で大半の受け手を確保した。

首都圏の周縁部に位置する茨城県古河市では，農業生産法人として農地を取得した企業による無断転用（建設残土などの不法投棄）が多発しているが，農業委員の熱心な活動で早期発見と指導に努め，原状回復には至らないまでも周辺農地への悪影響を最小限に食い止めている。

山形県酒田市は農地中間管理機構と連動した「農地集積センター」を独自に立ち上げ，出し手と受け手のマッチングに積極的に取り組んでいるが，その活動を中心的に担っているのが農委である。農業委員29人のほかに地域協力員24人を委嘱し，農地パトロールや地権者の意向調査にあたっている。08年度からは国の耕作放棄地再生事業にも取り組み，9.4haを再生させた。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

酒田市の例などは「改革」を先取りしたような形だが，逆に言えば現状でも「現場の努力次第でここまでできる」という証であろう。

もちろん，これらは少数の「優良事例」で，先に紹介したアンケート結果が示す通り農委の活動は全体として低調なのかも知れない。しかし，組織や権限を見直せばその現状が劇的に変わるという保証もない。このことは農協改革についても言えることである。

つまるところ今回の改正は，企業の参入機会拡大や地方自治体の裁量権強化に主眼があると思われる。農委の権能は後退せざるを得ないが，資本の論理や開発圧力に抗する「農地の番人」の役割はますます重要性が高まっている。

現場の農業者と農業団体が結束してその活動を支え，制度の形骸化を防いでいくことが必要であろう。

＜参考文献ほか＞

- 河田尚弘（2014）「農協・農業委員会等に関する見直しの論点～第186回国会衆・参農林水産委員会における論議」『立法と調査』10月号
- 清水徹朗（2014）「農協改革と農業団体再構築の課題」『農林金融』７月号
- 衆議院調査局農林水産調査室（2015）「『農協・農業委員会等の改革』についての学識経験者等の見解」２月
- 全国農業会議所（2015）「平成27年度全国農業委員会会長大会議案＝新たな農業委員会組織・制度の確立に向けて＝」５月
- 田代洋一（2014a）『戦後レジームからの脱却農政』筑波書房
- 田代洋一（2014b）『農協・農委「解体」攻撃をめぐる７つの論点』筑波書房
- 東畑四郎・松浦龍雄（1980）『昭和農政談』家の光協会

- 全国農業会議所ホームページ
- 全国農業新聞，日本農業新聞の一連の報道
- 内閣府ホームページ（規制改革関連）
- 農林水産省ホームページ

（ゆきとも　わたる）

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/