

市町村における農政推進の強化に関する政策提案

地方分権の推進と行財政改革をめざして国が推進した「平成の大合併」によって、市町村数は3,232（平成11年3月）から1,782（平成20年11月）と大きく減少した。また、合併に併行して実施された三位一体改革により、約4.7兆円（2004～2006年度当初予算比）の国庫補助負担金と約5.1兆円（同）の地方交付税交付金が削減された一方で、地方への税源移譲は、約3兆円（同）に止まり、地方の財政状況は悪化の途をたどっている。

市町村行政にとっては、合併と地方交付税交付金の大幅削減が同時期に重なったため、合併時に立てた財政計画から大幅に乖離した財政運営を余儀なくされており、多くの市町村において、政策の推進、とりわけ農業分野においては担当職員や関連予算が大幅に削減され、農政推進のための体制が弱体化している。

地方・農山村の疲弊は深刻化しており、農政の最大課題である食料自給率の向上に向け農業・農村の振興を図るためには、市町村における農政推進の強化が重要であり、国、都道府県、市町村の各段階において、今後の施策の推進にあたっては、下記の事項を十分に踏まえ、万全の対策を講じること。

記

1. 市町村における農政推進体制の再構築

市町村の厳しい財政事情や職員数の削減、合併による行政区域の広域化等から農政は後退を余儀なくされており、市町村における農政を積極的に進めるため、以下の点について強化する必要がある。

(1) 市町村が活用しやすい農業予算の確保

農村地域に対する地方交付税交付金を拡充すること。その際、例えば、国土・環境保全等の観点から、現在、人口のみとなっている地方交付税交付金の算定基礎に、農用地・森林面積を取り入れることなど検討すること。

緊縮財政下にある市町村は、自己財源による負担を伴う事業や、実施主体としての裁量の幅が狭く、取り組みにくい事業は敬遠されることから、国の農業関係予算について、事務の簡素化と併せて、事業の定額予算化やメニュー化により市町村が地域の実態に応じて主体的に活用できるようにすること。

あわせて、地域の実態に即した市町村独自の施策を進めるため、国や都道府県の公募事業を積極的に活用するとともに、ミニ公募債を発行するなど自らの取り組みを助長すること。

(2) 農政推進の体制づくり

市町村の農政の推進体制を強化するため、農業振興に必要な人員を確保することが必要である。

特に、農業者に身近な旧市町村単位の支所等の窓口の維持・整備・活用など行政システムをフル稼働させ、農業者との距離を縮める工夫が必要である。

このためには、市町村行政と集落や農家実行組合、農用地利用改善団体などとの連携を強化することが重要である。

また、農政推進員や農業委員会協力員の設置、地域と行政との間での農政・農業情報の受発信、国や都道府県の農政の普及浸透の仕組みなど、農政推進の体制づくりに努める必要がある。

(3) 農業委員会の位置づけと活用

市町村における農政の推進にあたっては、農業経営や農村地域の実態、農業者の意向を十分踏まえることや農業者の参画が重要である。このため、農業者・地域の代表である農業委員で構成され、農業者と行政の「かけ橋」である農業委員会の位置づけを明確化にし積極的に活用すること。

地方分権下にあっても国の役割として重要な農地関連対策については、機動的かつ効果的な推進を図るため、都道府県・市町村の農地行政との連携のもと、農業会議、農業委員会の系統組織を十分活用すること。

また、農業委員会に対する支援を強化するため、都道府県農業会議に「農地相談員（仮称）」の設置を義務づけるとともに、所要の措置を講じるなど、都道府県農業会議の活動・体制への支援を強化すること。

(4) 地域農業と農政に精通した人材の育成・確保

地方分権が進むなかで、市町村が主体的に農業振興に取り組むためには、地域農業と農政に精通した市町村職員を育成・確保することが必要不可欠であり、その研修や人事のあり方について検討が必要である。

また、農地事務の権限移譲等が進むなかで、農地の確保・有効利用を地域で進めていくためには、農地の制度と実務に精通した農業委員会事務局職員の育成・確保も重要となっている。

(5) 地域活性化のための多様なリーダーの育成・確保

農山村地域の活性化に向けて、地域資源を活かした農業の振興、新規作物の導入、「地域団体商標」の制度化等も含めた特産品開発およびブランド化による販売促進、地産地消、都市・農村交流、農業と商工業との連携など「地域おこし」の取り組みが重要になっている。

これらを進めるためには、地域の実情を熟知した人材や社会の変化等に敏感な人材（リーダー）の存在が不可欠であり、農業委員、JAや土地改良区の理事、先進的な農業経営者・女性農業者、農業改良普及員や市町村職員のOB、企業等の定年退職者、商工関係者などを積極的に地域リーダーとして位置づけ、育成を支援する措置を講じること。

また、総務省が20年度から導入している「集落支援員」（注1）として農業委員等を活用する事業についても積極的に対応すること。
（注1）市町村の嘱託職員として、過疎や高齢化に悩む行政の行き届かない地域を巡回し、住民の要望等を聴き地域活性化につなげる役割。

2. 担い手育成総合支援協議会の改善

(1) 地域担い手育成総合支援協議会について

地域担い手育成総合支援協議会について、その機能を発揮させるためには、経理などの事務的な面を含めて、構成団体等の役割と責任、協議会の運営をリードする主体を明確にするべきである。その際、地域・農業振興に責任を持つ市町村行政の関与を強化する必要

がある。

(2) 都道府県担い手育成総合支援協議会について

都道府県担い手育成総合支援協議会については、事業実績を高めるため、構成団体がこれまで取り組んできた事業等を踏まえ、役割と責任を明確にするとともに、都道府県農業会議が有する公的機能と主要な農業関係機関・団体を構成員とする組織の特性を踏まえ、都道府県農業会議としての運営が可能となるよう必要な措置を講じること。その際、人員体制の拡充・強化について支援すること。

また、都道府県担い手協議会の都道府県行政における役割・位置づけを明確にするため、「農業経営基盤強化促進基本方針」や「都道府県農業振興地域整備基本方針」などの都道府県の方針に反映させるとともに、都道府県としての取り組みを明確にするなど、都道府県行政の関与を強化すること。

3. 国と地方の役割分担の明確化と農政推進の強化

現在、地方分権に向けた改革が議論されているが、農政推進における国と地方の役割分担を明確にした対応が重要である。

とりわけ、食料自給率向上に向けた農地の総量確保と公的規制、担い手の確保・育成とその経営安定、食の安全の確保は国の重要な役割として明確にすべきである。

そのうえで、国・都道府県・市町村行政および関係機関・団体の役割とそのあり方について総合的に検討し、強力な農政の推進体制づくりに向けた取り組みを図ること。

付：市町村における農政推進をめぐる現状と課題

1. 市町村合併と三位一体改革による農業予算と人員の減少

近年、市町村の農業分野における予算や担当職員は、合併市町村に限らず、大幅に削減されている。

とりわけ、合併市町村の農業予算は、合併前後、さらに税源移譲の前後で大きく減少している。同時に、農政に精通した職員の確保も難しくなっている。

また、市町村農業委員会（以下、「農業委員会」という。）の予算や担当職員は、一層大幅に削減されている。農業委員会予算のうち市町村の独自財源から配分される予算は、本会調査（注2）では、合併の前後で7.8%減少し、税源移譲の前後で6.5%減少した。農業委員数も平均で合併前の市町村の合計数70.5人から合併後には32.9人に減少し、事務局職員数も、合併前の11.1人から合併後には5.3人に半減した。

この結果、国の農業振興施策に対する取り組みが消極的になっている。例えば、本会調査では、市町村、農業委員会ともに、「現在の業務で手一杯のため事業実施を見合わせた」がもっとも多く、次いで「国からの税源移譲予算が未配分」、「事業の仕組みや手続きが様変わりしたことから事業を躊躇した」と回答しており、予算の削減に対応して「優先順位の高い事業から選別して推進し、その他の事業は縮小・撤退している」とし、予算と人員の縮減が農業振興策の後退につながっている。

（注2）「地方分権、市町村合併等による農政の推進体制と農業委員会の役割に関する建議のための調査」（平成19年度実施、合併後の236市町村が対象）

2. 市町村合併（広域化）による農業者と行政との関係の希薄化

合併により広域化した市町村では、支所を設置するなどして住民サービスの低下防止に取り組んでいるが、職員数の削減もあり、「近いはずの自治体が農山村・中山間地域から遠くなった」（注3）との指摘がなされている。

農業関係についても、市町村職員が農業者・農村現場に接する機会が少なくなり、農政情報が農村・農業者に伝わりにくい状況になっている。農業者の声や意見も市町村の農政部局に届きにくくなっており、農業者と行政との関係が希薄になっている。

(注3) 「市町村合併における森林行政の変貌と対応」に関する調査結果」(財団法人森とむらの会) から

3. 国の補助金・交付金の変更と影響

(1) 国の事業に対する都道府県の関与の低下

三位一体改革に伴い、担い手および農地対策を中心に、従来の国から都道府県、市町村へと流れていた補助金・交付金について、協議会方式が取られ、農政推進の手法も大きな影響を受けている。

このことによって、市町村における農政推進に対する国や都道府県の関与・指導が弱くなっている。

(2) 担い手育成総合支援協議会の運営と事業推進上の問題点

現在、担い手育成総合支援協議会(国の直轄事業)は、地域における担い手支援や遊休農地の解消などの受け皿として重要な推進を担っており、国からの交付金・補助金の新たなルートとして予算が大幅に増加している。

しかし、協議会体制では、都道府県・市町村の行政ルートを通じた事業の遂行と指導の体制がとれないこと、構成員が等しく運営に関与する協議会という性格から責任の所在が明らかでないこと、特定の構成員がリーダーシップを発揮しにくいなどの問題が指摘されている。

また、協議会の構成員が事業を実施する場合、協議会による承認など事務手続きが煩雑であったり、また、構成員である農業関係機関・団体の連携が十分でないなどの問題も指摘されている。