

行政委員会としての農業委員会の役割

高 槁 雅 夫

- 一 はじめに
- 二 行政委員会制度の意義
- 三 行政委員会としての農業委員会
- 四 農業委員会法改正と機構法改正により農業委員会に求められる役割
- 五 むすびにかえて

一 はじめに

令和元年第一九八回国会において、「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案」(以下、「機

行政委員会としての農業委員会の役割(高槁)

一七五(三〇七)

構法改正法」という。また、「農地中間管理事業の推進に関する法律」を「機構法」という。）が可決・成立した。この機構法改正法により、農業の担い手への農地利用の集積・集約化を図るための農地中間管理機構（この農地中間管理機構は、一般的に「農地集積バンク」あるいは単に「農地バンク」といわれるものである。本稿では、以下、「機構」という。）が行う農地中間管理事業（農地所有者（出し手）から借り受けた農地を、借受希望者（受け手）へ転貸する）に関連して、機構と農業委員会・農業協同組合・土地改良区等との連携強化が図られることとなった。

本稿では、地方公共団体の行政委員会である農業委員会に焦点を当て、その果たす役割について検討を加えるものである。地方公共団体の行政委員会制度については、「教育委員会制度の見直しなど行政委員会をめぐる議論が行政学の領域ではさかんになされたが、行政法学の関心は大きくなく、首長制と行政委員会との関係についてもあまり検討がなされていないといえよう^①」との指摘があるように、行政法学において各委員会の重要性等の検討が十分なされてきたとは言えない状況にある。しかし、国レベルでは、行政委員会制度について、ここ一〇年間でも、平成二四年九月に原子力規制委員会設置法により環境省の外局として原子力規制委員会、平成二八年一月に個人情報保護委員会設置法により内閣府の外局として個人情報保護委員会、令和二年一月に特定複合観光施設区域整備法により内閣府の外局としてカジノ管理委員会が置かれていることからわかるように、「独立性の高い合議制組織としての行政委員会の役割の重要性が再認識されている^②」と言える。

後述するように、農業委員会制度は、平成二七年第一八九回国会で「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案」が可決・成立され、農業委員会法に大幅な改正が行われている。農業委員会のあり方の変更は、地域の農地利用の最適化を企図したものであり、すでに平成二五年に成立していた機構法に規定される機構と密接に関連したもので

ある。その後、農業委員会の役割について、令和元年の機構法改正法により、農業者その他の地域の関係者による協議の円滑な実施に協力することが明示されることとなったところである。そこで本稿は、機構法改正法成立までの五年間における農業委員会の役割に対する議論を検討する。まず、行政委員会制度全般について検討を行い日本における行政委員会の置かれてきた目的・意義を明らかにする。次いで、地方公共団体における行政委員会について、執行機関の多元主義、中でも長と行政委員会との関係を考える。それらの考察を踏まえて、農業委員会の役割の可能性について、検討を加えていくこととする。

二 行政委員会制度の意義

(一) 概要

行政委員会は、日本では学問上の用語であり、実定法上では、内閣府設置法（四九条）、国家行政組織法（三条）にいう「委員会」に該当する。^③ 国レベルではあるが、行政委員会のポイントとして「合議体であること、自ら外部に対して国家意思を決定する」^④ 点が重要であり、「その権能の行使の特徴として、準立法的機能、準司法的機能を行使することがあげられるのが通例」^⑤ であるとされる。^⑥

ここでは行政委員会が日本に設置された意義を検討しておこう。日本における行政委員会制度は、次の指摘にあるように、第二次大戦後に導入されたものの、十分な定着を見ることなく縮小されてきた歴史を持つ。すなわち、「戦後、アメリカの行政委員会制度を範として、国及び地方の行政の各分野に行政委員会制度が幅広く導入された。……

ところが、これらの行政委員会については、非能率かつ不経済であるとともに責任の帰属が不明確であるといった非難があり、行政機構の整理簡素化の要請もあって、昭和二六年のいわゆる政令諮問委員会の答申を契機として、あるいは廃止され、あるいは附属機関としての審議会に改組されることとなった^⑦。吉田茂首相の諮問に応えるために設けられたこの「政令改正諮問のための委員会（略称、政令諮問委員会）」の答申では、「行政委員会制度は、行政機構民主化の一環として重要な意味を持ったことは否定しえないが、もともと、アメリカにおけると異なり、わが国の社会経済の実際が必ずしもこれを要求するものでなく、組織としては、徒らに龐大化し、能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確化を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難いから、原則としてこれを廃止すること。但し公正中立な立場において慎重な判断を必要とする受動的な事務を主とするものについては、これを整理簡素化して存置するものとする^⑧。」とされたのである。また、地方公共団の組織についても、国の組織に準じ、できるだけ縮小簡素化することとされ、「選挙管理委員会、農業委員会、漁業調整委員会及び福祉事務所はこれを廃止すること^⑨」との答申がなされていたところである。

政令諮問委員会答申に見られる、「行政機構民主化の一環」としての行政委員会制度という理解・位置づけについては、おそらく一般的な理解としては妥当していると思われる。また、行政委員会をめぐる当時の学説を紹介した上で、^⑩「このような論理構造の必ずしも明確でない行政委員会―行政の民主化論は、行政の効率化、能率化の要請の前に有効な武器となりえなかつたことは、政令諮問委員会答申の示すところから明らかである。論理の強韌さはともかく、行政委員会に行政の民主化のスローガンの役割を期待することは当時の学界、実務界に共有されていたようである^⑪。」とする見解に見られるように、行政委員会制度と行政の民主化との関係については、十分な説明がなされてき

たわけではないことが窺える。

したがって、行政委員会制度の存在意義についてはさらに一步踏み込んだ説明が求められることとなる。そこから、行政機構の民主化とともに主張された、「政党の政治的支配から独立し、公正中立に、且つ能率的に、行政の運営を期するため」⁽¹²⁾という行政委員会設置の目的に着目し、「このような政党支配からの中立に着目した行政委員会の機能的把握は、その後、行政法学一般に浸透していったことが窺われる。ここにおいて、行政委員会に対するわが国行政法学の把握は、その民主的把握から、技術的機能的把握の二段階を経て、理論化、歴史離れの度合いを深めて行くこととなったのである。それは同時に、行政委員会は特別の行政分野における特別の行政組織であるという認識を固定化させることになった。」⁽¹³⁾との指摘に至るのである。しかし、行政委員会が、「特別の行政分野における特別の行政組織である」とされるのであれば、個別の行政委員会の存在意義・設置の理由が求められることとなる。

(二) 地方公共団体における行政委員会

地方公共団体レベルで行政委員会が設けられる根拠としては、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、教育委員会、監査委員等のように政治的中立性が求められる場合、収用委員会等のように外部の学識経験者の専門的知識に基づく判断が求められる場合、農業委員会、海区漁業調整委員会等のように利害関係人の参加が求められる場合等が挙げられる。⁽¹⁴⁾ また、利害関係人にとどまらない住民全般との関係において、「行政委員会制度には住民参加の一手段であるという色彩が、地方公共団体レベルでは一層強く出てくることになるであろう。……住民参加のモーメントを強調すると、これら委員の住民による直接公選制が適切であることになろう。」⁽¹⁵⁾との指摘は、住民に身近な地方公共

団体における行政委員会の有り様としては傾聴に値しよう。

地方公共団体における行政委員会制度は、執行機関の多元主義と言われるように、地方自治法上、長のみならず行政委員会も執行機関として挙げられる点に特徴がある。この執行機関としての委員会・委員は、法律の定めるところにより置かれる(地自法一三八条の四第一項)。ここでは、地方自治法における地方公共団体の長と行政委員会との関係を確認しておこう。

執行機関は、条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負うとされる(地自法一三八条の二)。執行機関の組織は、長の所轄の下に、それぞれ明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって、系統的にこれを構成しなければならない(地自法一三八条の三第一項)。執行機関は、長の所轄の下に、執行機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない(地自法一三八条の三第二項)、長は、執行機関相互の間にその権限につき疑義が生じたときは、これを調整するように努めなければならない(地自法一三八条の三第三項)。ここで、「長の所轄の下に」における「所轄」とは、「通常、二つの機関の間において、一方が上級の機関であること¹⁶⁾を認めながらも、他方は相当程度当該上級機関から独立した機関であることを表す意味に用いられる語である」とされる。ただし、この一三八条の三にいう「所轄」とは、「普通地方公共団体の長とその他の個々の執行機関との関係を表す意味もさりながら、他の執行機関のすべてを総括する意味における普通地方公共団体の長とその他の執行機関との関係を表す意味が含まれており、すべての執行機関の総括的な代表者としての地方公共団体の長の地位を示しているものとして理解するのが妥当であると考えられる。……普通地方公共団体の長に、その他の執行機関に対する指揮監

督権のような何か具体的な権限がこの規定によって認められているものと解すべきものではない¹⁷⁾とされている。

長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する（地自法一四七条）。ここで、「統轄」とは、「当該普通地方公共団体の事務の全般について、当該普通地方公共団体の長が総合的統一を確保する権限を有することを意味する……」。「統轄」は「所轄」とは異なり、単に各執行機関について、その有する総合調整的な管理的機能を指すものではなく、他の執行機関はもちろん、議会及び住民のすべてを含めて、当該団体の事務についてこれを統御し、その一体性を保持することを示すものである。したがって、具体的な法律上の権限というよりは、むしろ、「代表」とともにその地位の性格を表すものといえる¹⁸⁾とされる。また、「代表」とは、「狭義には、普通地方公共団体の長が外部に対して、当該普通地方公共団体の行為となるべき各般の行為を行いうる権限をいい、普通地方公共団体の長の行った行為そのものが、法律上直ちに当該普通地方公共団体の行為となることを意味する。……しかしながら、本条の「代表」はそれにつきるものではなく、「統轄」におけると同様、他の独立の執行機関はもちろん、議会及び住民のすべてを含めて、およそ当該普通地方公共団体に関して、集約的に当該普通地方公共団体としての立場を表すことを意味する¹⁹⁾と解されている。

そして長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する（地自法一四八条）。長の担任する事務としては、①普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること、②予算を調製し、及びこれを執行すること、③地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること、④決算を普通地方公共団体の議会の認定に付すること、⑤会計を監督すること、⑥財産を取得し、管理し、及び処分すること、⑦公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること、⑧証書及び公文書類を保管すること、及び⑨当該普通地方

公共団体の事務を執行すること、である(地自法一四九条)。一方、この長の権限に対応して、委員会・委員には、法律に特別の定めがない限り、以下の権限は有しないとされる。すなわち、①普通地方公共団体の予算を調製し、及びこれを執行すること、②普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること、③地方税を賦課徴収し、分担金若しくは加入金を徴収し、又は過料を科すること、及び④普通地方公共団体の決算を議会の認定に付すること、である(地自法一八〇条の六)。

長と委員会との関係に焦点を当てて、執行機関の多元主義について、次のような指摘がなされている。「執行機関の多元主義はしかし、各執行機関が無秩序に並立していることを意味しているわけではなく、長の所轄の下に、一体として、行政権能を発揮することが自治法上にも期待されている(法一三八条の三)。さらに、事務論上に強調される行政の総合性……が執行機関の多元主義のこれ以上の発展を抑えているということもできよう。……執行機関の多元主義は、首長主義と緊張関係に立つ。そこで、自治行政の総合性の要請が首長のリーダーシップの強調と結合することにより、必ずしも憲法上の明確な根拠をもたない多元主義は、脆弱な立場に置かれる。しかし、地方分権の正当化根拠の中に、権力の分散の観点が含まれていると考えれば、多元主義の縮減の要請にも限度があると解される²⁰⁾」。

また、「首長への権力集中を抑止する行政委員会制は、立憲主義的あるいは法治主義的仕組として妥当性をもつ。他方で、民主的正統性からすると、行政委員会は長に比べて民主的正統性に乏しい。国の行政委員会の独立の正当性については、我が国の議院内閣制において、行政権を国会を通じて国民の民主的統制の下に置くべきとする要請との整合性が図れるかが問題であった。これに対して、首長制の下では、執行機関の民主的正統性の調達は議会を通じてなされるのではない。他方、地方の行政委員会の場合は、本来であれば、委員の住民による公選によって民主的正統

性が調達されることになるはずである。しかし、現状では任命制がほとんどである以上、長の民主的正統性の派生的なものにすぎないといえよう。⁽²¹⁾とされ、民主的正統性の観点からは、行政委員会制度の現状について、疑問が投げかけられているところである。

地方公共団体の行政委員会に対しては、地方分権の動きに合わせて次のような指摘もなされてきた。すなわち、「第一の問題は、国の縦割り行政の浸透である。行政委員会のほとんどは設置や権限が法律によって規定されており、地方自治体独自の判断で設置するのは困難といわれる。しかも、法定の行政委員会は、それぞれの根拠法にもとづいて国の監督を受けるため、行政の縦割り構造にからめとられ、国の行政を補完する立場に置かれてきた。その意味で、行政委員会は自治体の総合行政の推進を損なう存在であるとする首長サイドからの批判も、理由のないことではなかった。

第二に、首長の（少なくとも表向きの）非党派的性格は、行政委員会の存在意義をみえにくくしてきた。党派的な首長に教育行政や選挙管理をゆだねることは常識的に考えても不適切だろうが、首長が中立の執行者を標榜しているかぎり、行政の多元主義の効用はそれほど自明ではなく、逆に効率性を害するという側面だけに注目の集まる可能性があった。

しかし、これらの二つの要因は、いずれも変化の波にされされている。地方分権の進展は、縦割り行政の末端として機能してきた行政委員会の性格を根本的に変化させるものでなければならぬ。また、地方分権は首長の政治的指導力を強化する方向に作用する。公選制を根拠とするアメリカ型大統領の強さとイギリス型首相の政策実現力をあわせもつ首長が政治的リーダーシップを発揮することになれば、首長の独走を防止する装置の必要性が増し、行政委員

会への期待が高まるのではないか⁽²²⁾。

現実には、地方公共団体レベルにおける行政委員会は、長との関係において充実・強化が図られているという状況にはないのであり、今後の制度設計も含めて検討が求められる課題として挙げられよう。

三 行政委員会としての農業委員会

それでは、地方公共団体に置かれる行政委員会である農業委員会の意義等を見ていくこととしよう。農業委員会については、主として農業委員会法によって規律されるが、そのほか地方自治法、農地法等にも規定が置かれている。まず、農業委員会の概要を見てみよう。農業委員会は、執行機関として市町村に置かなければならないとされ、原則、必置機関とされる（地自法一八〇条の五第三項）。ただし、その区域内に農地のない市町村には、農業委員会を置かないとされ（農業委員会法三条一項）、その区域が著しく大きい市町村又はその区域内の農地面積が著しく大きい市町村で政令で定めるものにあつては、市町村長は、当該市町村の区域を二以上に分けてその各区域に農業委員会を置くことができる（同条二項）。

農業委員会の所掌事務として、地方自治法上では、農地等の利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務を執行するとされる（地自法二〇二条の二）。農業委員会法六条に所掌事務の規定が置かれている。すなわち、必須事務として、①農地法その他の法令によりその権限に属させられた事項（同条一項）、及び②その区域内の農地等の利用の最適化の推進（農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保並びに農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される

農地等の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農地等の利用の効率化及び高度化の促進をいう。)に関する事項に関する事務(同条二項)である。また、任意事務としては、③法人化その他農業経営の合理化に関する事項(同条三項一号)、及び④農業一般に関する調査及び情報の提供(同条三項二号)である。①の農地法等による権限として典型的なものとして、農地又は採草放牧地について所有権を移転し、又は地上権、永小作権、質権、使用貸借による権利、賃借権若しくはその他の使用及び収益を目的とする権利を設定し、若しくは移転する場合にかかる許可権限等を挙げることができる(農地法二条)。また、後述するように②の「農地等の利用の最適化の推進」が、平成二七年の農業委員会法改正では、農業委員会の担う事務の重点化として、最も重要な事務であるとされたのである。

農業委員の選出については、農業に関する識見を有し、農地等の利用の最適化の推進に関する事項その他の農業委員会の所掌に属する事項に関しその職務を適切に行うことができる者のうちから、市町村長が、議会の同意を得て、任命する(農業委員会法八条一項)。市町村長は、委員を任命しようとするときは、農林水産省令で定めるところにより、あらかじめ、農業者、農業者が組織する団体その他の関係者に対し候補者の推薦を求めるとともに、委員になるうとする者の募集をしなければならない(同法九条)。また、市町村長は、委員の任命に当たっては、農業経営基盤強化促進法一三条一項に規定する認定農業者が委員の過半数を占めるようにしなければならない(同法八条五項)。さらに、農業委員会の所掌に属する事項に関し利害関係を有しない者が含まれるようにしなければならない(同条六項)、委員の年齢、性別等に著しい偏りが生じないように配慮しなければならない(同条七項)。

委員の定数は、農業委員会の区域内の農業者の数、農地面積その他の事情を考慮して政令で定める基準に従い、条

例で定めるとされ（同条二項）、任期は三年である（同法一〇条）。

行政委員会である農業委員会を設置する必要性について、一般的には「利害関係人の直接参加の要請が大きい」とされる。より具体的には、①農地法に基づく許可等の業務は、農業者の財産権に大きな影響を及ぼすものであり、特定の者の利益損失に偏ることなく、公平、客観的な判断を行うこと、②地域の農地の状況等に最も精通した者による合議体としての確な判断を行うこと、③共同体意識が依然として強い農村地域において大規模経営の育成と小規模農業者の離農、規模縮小という農業者間で相反する利害を反発を招くことなく円滑に調整し、地域内の農地に係わる関係者が一体となって土地利用調整に取り組むことが必要であること、④当事者間のみの調整を回避すること、市町村等の行政自らが直接、地域に入り権利調整を推進する方式に比べて効果的であること、の四点が挙げられていた。²⁴

原則、市町村において必置機関とされる農業委員会について、日本の農業の置かれてきた状況の変化に応じて、その存在意義についても再考を迫られるようになっていく。農業委員会は、「戦後の農地改革（地主制解体Ⅱ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一九三八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、戦時下の食糧増産に寄与させる意図もあった。……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、六一年に制定された農業基本法はコメから他作物への「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」である一農家一ha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。²⁵とされるように、当初の、小作農の地位向上、食糧増産という農業委員会設置の狙いが、農地の流動化と

いう課題解決へと向かうこととなる。この点で、後述の農業委員会法の改正へと結びつくのである。

さらに、「わが国の農業は永い間、経済的にも政治行政の上できわめて重要な地位を占めてきた。その基盤である農地の調整に関して市町村に農業委員会が設置された意義は十分に認められるところであるが、すでに自作農の創設も一段落し、また、農業も総合的、かつ、国民経済的な見地から振興すべきものであることを思うと、農業委員会は廃止し、関係者の意見を十分に徴した上で、市町村長がその権限を行使することが適当であろう。」との指摘もなされるに至ったのである。

第二八次地方制度調査会は、次のように農業委員会の設置を市町村の判断に委ねる旨の答申を行った。

農業委員会は、農地の権利移動の許可等法令業務の処理件数が減少傾向にあるなどその役割が変化しており、地域によっては事務の大半が事務局により処理されているなど形骸化しているとの指摘がある。

また、現行制度上、農地が一定面積以下の市町村については農業委員会を置かないことができるが、一定面積を超える市町村について、市町村の裁量を認めずに一律に必置とすることは必ずしも論理的な整合性はないものと考えられる。

さらに、必置の理由とされている地域の農業者の参画の必要性についても、首長部局と農業者との定例的な意見交換の場などにより代替することが可能であり、必ずしも行政委員会形態をとる必要はないものと考えられる。このため、市町村の判断により農業委員会を設置するか、設置せずその事務を市町村長が行うかを選択できることとすることが適当である。⁽²⁷⁾

同様に、地方分権改革推進委員会第三次勧告においては、次のように農業委員会の必置の廃止を求めたのである。

地方自治体の組織のマネジメントは、地域住民によって直接に選挙された長が地域住民の意思に基づいて自主的・自立的に行うことを基本にしている。この長とは別の執行機関として委員会及び委員を引き続き存置しておくためには、それぞれの委員会及び委員ごとに、その設置を義務付けるに足りるだけの確たる根拠が存在しないなければならない。すなわち、当該事務の執行について特段に強く、政治的中立性又は公平・公正・中立性、あるいは専門技術的又は利害調整的な視点からの配慮が求められるか、あるいはまた準司法的・準立法性格を有するかといった、制度創設時において主張された理由が今日もなお妥当しているのかどうかが問われることになる。

制度導入時から半世紀以上を経た今日、こうした観点から地方自治体の行政委員会制度について検討してみたところ、少なくとも教育委員会及び農業委員会については、その設置を全国画一的に義務付けるに足りるだけの確たる根拠を見出しがたいので、それぞれ以下のとおり、制度の見直しを行うべきである。

その運用の実態を見ると、委員会が行う農地の権利移動の許可等の処理件数は減少傾向にある、地域によっては事務の大半を処理しているのは事務局で、委員会の会議は形骸化しているとの指摘もなされている。

また、制度導入から半世紀以上を経過した今日、農業を取り巻く環境は激変している。食料自給率は低下し、農業従業者の高齢化が進んでいる。また、農地の荒廃が進み、耕作放棄地が拡大し、農地管理のあり方が根本から問われている。さらに、より簡素で効率的な地方自治体の組織のマネジメントを求める国民の声も高まっている。

る。これらの点に鑑みれば、市区町村が地域の実情に応じ農地の管理を含め、農業政策全般を総合的に展開できるようにすべきである。このため、農業委員会のあり方についても全国画一的に定めるのではなく市区町村の自由度を高めるべきである。例えば、地域の農業者の参画の要請は、審議会等の活用や農業者との意見交換等の代替措置をもつてしても十分に対応可能である。⁽²⁸⁾

四 農業委員会法改正と機構法改正により農業委員会に求められる役割

(一) 農業委員会法改正

右に見たような議論を経て、農業委員会法は平成二七年改正へと向かうこととなる。農地委員会法の改正の背景には、わが国の農業の競争力を強化する方策として、農地利用の非効率性解消のために農地の集約化が求められている点が挙げられよう。すなわち、「日本の農地が効率的に利用されていない原因は、戦争直後の農地政策にさかのぼる。政府は一九四七～一九五〇年に農地改革を実施し、……農家の生産意欲を高め、食糧不足を解消した。その後、一九六〇年代後半に入ると、技術革新によって米の生産過剰が深刻化していったにもかかわらず、食料安全保障の観点から他の品目よりも手厚い生産保護を継続し、小規模農家が淘汰されず農地の集約が進まなかった経緯がある。

また、一九五二年に制定された農地法は、自作農主義に基づき、農地の取得権利を原則として農業経営を営む農家に限定するとともに、農業委員会の意見を踏まえうえで、都道府県知事などが農地の権利移動や転用を許可する仕組みを設けた。しかし、地元の農家を選挙人・被選挙人として主たる構成員を選出する農業委員会においては歴史的

に、農家の財産拡大に寄与する農地転用が安易に肯定される一方で、新規参入者による農地の借用・購入を否定する傾向が強かったと言われている。農地所有者は自ら土地を耕すことができなくなっても、転用期待や先祖から受け継いだ土地への愛着から農地を他者に委ねることに消極的であり、その結果、農家の高齢化に伴い耕作放棄地が拡大した。²⁹と指摘されるように、農地の集約化に対して農業委員会が十分機能を発揮できていなかった状況が問題視されるようになり、農業委員会のあり方の見直しの方向へと進むことになったと考えられる。

平成二六年五月一四日の規制改革会議農業ワーキング・グループ「農業改革に関する意見」では、農業委員会の実務的機能の強化を図るために、農業委員会の見直しとして、具体的には、①農業委員会の選挙・選任方法の見直し、②農地利用推進員の新設、③都道府県農業会議・全国農業会議所制度の廃止、④情報公開等、⑤遊休農地対策、⑥農地転用違反への対応、⑦農地権利移動の在り方の見直し、⑧行政庁への建議等の業務の見直し、⑨農振地域等における転用制度の見直し、⑩転用利益の地域の農業への還元などの方向が挙げられ、農業委員会法改正につながる意見が提示されたのである。³⁰

平成二六年六月二四日に閣議決定された「規制改革実施計画」では、農業分野における規制改革の観点と重点事項として、「競争力ある農業、魅力ある農業を創り、農業の成長産業化を実現するため、農地中間管理機構の創設を、国民の期待に応える農業改革の第一歩とし、その上で、農業委員会、農地を所有できる法人（農業生産法人）、農業協同組合の在り方等に関して、これら三点の見直しをセットで断行する。³¹とされたのである。とくに、選挙・選任方法の見直しとして、「農業委員会の使命を的確に果たすことの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、事前に地域からの推薦・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。さらに、女性・青年農業委員を積極的に登用する。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上げを検討するものとする。³²⁾とされた。また、農地利用最適化推進委員の新設として、「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。」³³⁾ことが求められた。

そして、平成二七年第一八九回国会において「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案」が可決・成立され、農業委員会法に大幅な改正が行われている。農業委員会法に関わる改正の目的は、「農業委員会が、その主たる使命である、農地利用の最適化（担い手への集積・集約化、遊休農地の発生防止・解消、新規参入の促進）をより良く果たせるようにする」とされ、規制改革実施計画をほぼ踏襲し、①農業委員会の業務の重点は、農地利用の最適化の推進であることを明確化（農業委員会法六条二項）、②地域の農業をリードする担い手が透明なプロセスを経て確実に就任するようにするため、市町村議会の同意を要件とする市町村長の任命制に変更（同法八条～九条）、③農業委員とは別に、各地域において農地利用の最適化を推進する農地利用最適化推進委員を新設（同法一七条～二五条）、等が主たる改正

のポイントとなった。⁽³⁴⁾

右のポイント以外でも、農業委員会法の目的が、それまでの「農民の地位向上」から「農業の健全な発展」へと改正されているが、この点については政府参考人である農林水産省経営局長は「昭和二十六年、農業委員会ができた当時、農地解放の直後ということもございまして、やはり農民の地位が低かった、それを向上させようというのが強い目的としてあつたわけでございますけれども、現在の時点で、農家の地位もやはり相当高くなっている、この状況の中で、この書きぶりを直すときに、維持をする必要があるのかということで、ここを削除⁽³⁵⁾した旨回答している。しかし、農業委員会が「農業者の代表として農業者自らの地位の向上を目指す組織から、国民経済的な観点で政策目的を実現するための組織に変えられた⁽³⁶⁾」とする指摘もなされているところである。

改正のポイントの①については、「農地利用の最適化の推進」がそれまでの任意業務から必須業務へと改められている。農業委員会は、この農地利用の最適化の推進を、農地利用最適化推進委員と協力して進めていかなければならないのである。

②の農業委員の選出方法の変更は、それまでの選挙によって選ばれた選挙委員と議会・農業団体の推薦による専任委員という二本立てから、市町村議会の同意を要件とする市町村長の任命制へ一本化された。この点は、農業者等(農業者、農業差の組織する団体、その他の関係者)による選挙によって選ばれることによつて得られていた民主的正当性あるいは代表制が損なわれることが指摘されている。⁽³⁷⁾ 同旨の質問が国会審議の中でもあり、それに対して「農業委員の場合に、地域の農業者を代表する性質を持つていうのは今後とも当然維持をされるといふふうに我々は思つております」と農林水産省経営局長は回答しているのみである。⁽³⁸⁾ この民主的正当性・代表制の観点は、農地利用の最

適化の推進にとって大きな影響を持つのではないだろうか。なぜなら、農地の集積・集約化には、関係者との密接な協議が求められるのであり、その点民主的正当性を持った委員が関わることにより円滑な進行が期待されるからである。たしかに、農業委員会法改正の背景にあるように、農業委員会の機能不全とも言える状況では、農地の集積・集約化の進展は望めない。その意味で、選挙による民主的正当性には及ばないものの、あらかじめ、農業者、農業者が組織する団体その他の関係者に対し候補者の推薦を求めた上で、「市町村議会の同意」が要件とされた点は評価されるべきものと思われる。

③の農地利用最適化推進委員についてであるが、農業委員会は、農地等の利用の最適化の推進に熱意と識見を有する者のうちから、農地利用最適化推進委員を委嘱しなければならない（農業委員会法一七条一項）。この農地利用最適化推進委員を委嘱しようとするときは、担当する区域を定めなければならない（同条二項）。農地利用最適化推進委員は、農業委員会が定めた区域内の農地等の利用の最適化の推進のための活動を行い（同条三項）その活動を行うに当たっては、農地中間管理機構との連携に努めなければならないとされる（同条五項）。したがって、農業委員会の進める農地利用の最適化は、機構との連携の下で行われることが求められていると言えよう。ここで後述する機構との関係を考慮する必要がある。また、農業委員会と農地利用最適化推進委員との役割分担は、「農業委員は役所の中で審議・決定を行い、推進委員は現場活動を行う」³⁹ものと端的に表現する論者もいるのである。

この「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案」⁴⁰には、衆議院において一五項目の附帯決議がなされており、農業委員会に関連したものは第一一項目から第一五項目である。その第一二項目において、「公共性の高い農地の集約や権利移動に関する農業委員会の決定は、高い中立性と地域からの厚い信頼を必要とすることに鑑み、農業委

員の公選制の廃止に当たっては、地域の代表性が堅持されるよう十分配慮すること。」が求められている点は、前述したように農地利用の最適化の推進において、地域の代表性は農業委員の属性として重要なものと考えられ注目に値しよう。

また、第一三項目において、「農業委員会の改革により、農業委員と農地利用最適化推進委員の役割分担の明確化を図った上で、農地中間管理機構との連携が強化され、担い手への農地利用の集積・集約化を加速するとともに、耕作放棄地の発生防止・解消等が効率的・効果的に推進されるようにすること。」とされた。このように農業委員会と機構との連携強化が附帯決議において求められている意義は大きいと思われる。

農業委員会法の改正により、農地利用の最適化の推進が農業委員会の必須事務とされ、その上で農業委員会と機構との連携強化が図られることにより、農業委員会には、「都道府県に置かれた農地中間管理機構が募集する農地集積ニーズに対応することが求められることとなり、その結果、「農政の下請け機関化」⁴¹に至るという懸念には十分注意を払うべきである。

(二) 機構法改正

機構法は、農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、もって農業の生産性の向上に資することを目的として制定された（機構法一条）。中心的役割を果たす機関とされるのが、機構である。機構は、農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図るための事業を行うことを目的とする一般社団法人又は一般財団法人で、各都道府県

に一つ置かれる（同法四条一項）。機構の行う農地中間管理事業は、農用地の借受け・貸付け、当該農用地の改良等利用条件の改善、当該農用地の管理等である（同法二条三項・五項）。機構が農用地の中間受け皿として、農用地の借受け・貸付けを行うことにより、農用地の集積・集約を図ることが求められた。

この機構法が制定された背景には、農林水産業を成長産業にするという政府の姿勢が窺われる。日本再興戦略（平成二五年六月一四日閣議決定）⁴²では、「成長への道筋」に沿った主要施策例として、「民間の力を最大限引き出す」の八項目中の一つに、「農林水産業を成長産業にする」が挙げられている。その解決の方向性として、「農地を最大限効率的に活用できるようにするなど、生産現場を強化する。担い手への農地集積・集約や耕作放棄地の解消を加速化し、法人経営、大規模家族経営、集落営農、企業等の多様な担い手による農地のフル活用、生産コストの削減を目指す。」とし、機構を目標達成の重要な手段と位置づけたのである。⁴³ここで「担い手」として、「法人経営、大規模家族経営、集落営農、企業等」が念頭に置かれている点に留意すべきであろう。

機構法が、事業を進めるにあたり前提となるのが、人・農地プラン（地域農業マスタープラン）である。人・農地プランは、平成二四年に開始され、農地バンク事業の円滑な推進を図るための手段として、平成二六年に制定された機構法の二六条に「農業者等による協議の場の設置等」と題された規定が置かれた。すなわち、市町村は、当該市町村内の適切と認める区域ごとに、当該区域における農業において中心的な役割を果たすことが見込まれる農業者、当該区域における農業の将来の在り方及びそれに向けた農地中間管理事業の利用等に関する事項について、定期的に、農業者その他の当該区域の関係者による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ、公表するものとする⁴⁴とされたのである。

農地の集積・集約化を推進する機構は都道府県に置かれるのであるが、実際には、現場における関係者による協議が出发点となる。機構法の法律案に対して衆議院で附帯決議⁴⁵が一五項目にわたってなされている。その第一項目では「農地中間管理機構が十分に機能し、農地の集積・集約化の成果をあげていくためには、地域における農業者の徹底した話し合いを積み重ねていくことが必要不可欠である。このため、人・農地プランの作成及びその定期的見直しについては、従来以上に強力に推進すること。農地中間管理機構は人・農地プランが策定されている地域に重点を置くとともに、人・農地プランの内容を尊重して事業を行うこととする。」とされ、「地域における農業者の徹底した話し合い」の積み重ねが不可欠であり、人・農地プランの内容を尊重すべきことを求めている。さらに、第七項目では、「市町村は、農地中間管理機構より農用地利用配分計画の作成・提出等の協力を求められる等農地中間管理事業の実施に当たって重要な役割を果たすことに鑑み、いずれの市町村においても、地域の実情に即しつつ、農地の出し手・受け手のニーズに応えた事業実施が図られるよう、農地中間管理機構と市町村及び市町村相互の協力・連携体制を整備すること。その際、市町村は、農地の所在、所有者等の情報を把握している農業委員会の意見聴取を基本とするよう運用すること。」とされる。機構と市町村の協力・連携体制の基礎として「農地の所在、所有者等の情報を把握している農業委員会の意見聴取」を位置づけている。したがって、附帯決議ではあるが、機構法の描く農地の集約化の流れにおいては、地域における農業者の話し合いを基礎に置き市町村が作成する人・農地プランが重視され、市町村は農業委員会の意見聴取を基本とすることから、農業委員会の役割が重要であるという認識が示されていたのである。⁴⁵

時系列的には、この機構法成立の翌年に、すでに見た農業委員会法の改正が行われ、農業者の代表という農業委員

会の位置づけに変化が見られることとなったのである。機構法制定時にその附則二条で施行後五年を目途として見直すと言われていた。すでに見た日本再興戦略は「一〇年間で担い手への農地集約率八割」を目標に掲げていたが、実際には、機構法見直し時点では、五五・二%にとどまり⁴⁶、必ずしも当初期待していたほどの農地の集積・集約化が進展したと言える状況にはなかつた。

平成三〇年一月に、農林水産省は「農地中間管理事業の五年後見直し等について」をとりまとめ、「農地バンクが、農地の集積・集約化に向けてその本来の機能を発揮するため、地域の特性に応じて、市町村、農業委員会、JA、土地改良区等のコーディネーター役を担う組織と農地バンクとが一体となって推進する体制を構築する⁴⁷。」とした。そして、「地域における農業者等による協議の場の実質化」を求め、「地域の徹底した話し合いにより担い手への農地の集積・集約化を加速化させる観点から、今後数年で大宗の地域で人・農地プランを実質化させるため」の取り組みの一つとして「話し合いのコーディネーターの積極的参加を促すこととし、農業委員・農地利用最適化推進委員については、その旨を法令で明確化する⁴⁸。」としたのである。ここで窺われるのは、農業委員会法改正ではその役割・重要性が減じたかのようにも思われた農業委員会が、今一度その役割・存在意義について評価されていることである。

機構法は、令和元年に前記の見直しに即して、地域における農業者等による協議の場の実質化、農地バンクの仕組みの改善と農地の集積・集約化を支援する体制の一体化、担い手の確保等を内容とする改正がなされたのである。「地域における農業者等による協議の場の実質化」とは、人・農地プランの実質化を指す。人・農地プランの実質化に関連して、機構法の二六条二項の文言が、「市町村は、前項の協議に当たっては、新たに就農しようとする者を含め、幅広く農業者等の参加を求めるよう努めるものとする。」から、「市町村は、前項の協議に当たっては、新たに就

農しようとする者を含め、幅広く農業者等の参加を求めるように努めるとともに、当該協議の参加者に対し、農地に関する地図を活用して、地域における農業者の年齢別構成及び農業後継者の確保の状況その他の必要な情報を提供するように努めるものとする。」と改められた。そして、農業委員会に関しては、三項が新たに設けられ、「農業委員会は、農地の保有及び利用の状況、農地の所有者の農業上の利用の意向その他の農地の効率的な利用に資する情報の提供、委員及び推進委員（農業委員会等に関する法律第十七条第一項に規定する推進委員をいう。）の第一項の協議への出席その他当該協議の円滑な実施のために必要な協力を行うものとする。」との規定が置かれたのである。⁴⁹

このように地域の合意形成において、農業委員会の役割が明示的に規定された意義は大きい。農業委員会法改正では、「農政の下請け機関化」との懸念が示されていたのに対して、機構法改正法に示された農業委員会の役割は、積極的なものと言えよう。したがって、現実の農業委員会が地域の合意形成において果たすことが期待される推進役としての役割を今後とも重視すべきものと考ええる。それこそが、行政委員会としての農業委員会の役割であり、存在意義として捉えることができよう。

五 むすびにかえて

以上検討してきたように、地方公共団体における行政委員会である農業委員会のあり方や役割については、農地利用の最適化の推進をめぐって近年いくつかの変更点が見られる。その議論の中でも指摘したように、地域の代表という農業委員会の属性は、地域の合意形成のみならず、農業委員会の行う事務を遂行する上で欠かすことができないも

のである。公選制から市町村長による任命制へと農業委員の選出方法は変更されたが、この点については、再度検討を要すると思われる。「農業者による公選制を廃止することは、地域空間管理における「農業者の自治」の制度的な担保を喪失することを意味する。」⁽⁵⁰⁾とされるように、公選制の持つ意義は大きい。

本稿では、農地利用の最適化の推進の観点から、農業委員会の役割を検討してきた。農地の集積・集約化だけが、果たして今後の日本の農業のあり方として、ベストと言えるものであるだろうか。農業委員会法が改正された第一八九回国会衆議院農林水産委員会において、参考人太田原高昭は次のように発言している。

「恐らく、こうした認識の根底には、我が国の農業が零細で非効率であり、これを思い切って大規模化し、企業化することが解決の道なのだから、零細な農家を守っている農協や農業委員会を変えなければならないという考え方があるのだと思います。

しかし、アメリカやオーストラリアと比較して零細だというのは間違いです。世界農業センサスという農業統計があります、それを実施している八十一カ国の農業経営規模を合算すると、一ヘクタール以下が七三%、二ヘクタール以下で八五%、五ヘクタール以下では実に九五%となります。日本の農家の平均は一・六ヘクタールですから、これは世界標準規模であります。

国連は、昨年、二〇一四年を国際家族農業年とすることを決議したことは御存じだと思いますが、その問題意識は、今世紀半ばにも九十億に達すると見られる人口爆発、このふえ続ける人口を誰が養うのかということにあります。アメリカやオーストラリアの大規模農業の生産力は限界に達しておりますから、人口爆発の中心となっているアジア、アフリカの農業を近代化し、生産力を高めるしかない。そのためには、この地域に圧倒的に多い小規模な家族経営に

思い切った投資をしなければならぬというのが国連決議の趣旨であります。⁽⁵⁾

農地を集積・集約化して大規模に農業を展開することは、一概に否定されるべきものではないものの、中山間地域では、そもそも農地の集約化が困難であることは想像に難くないことから、右の発言に見られるように、小規模経営の可能性を探る努力もなされるべきであろう。その際にはおそらく、コミュニティを基盤とした農業経営が考えられ、地域の代表としての農業委員会は今以上に重要な役割を果たすことが期待されるのである。

- (1) 駒林良則「自治体基本構造の法的議論に関する覚書」立命館法学三七三号一六四頁。
- (2) 吉牟田剛「行政委員会の設置をめぐる動向について」季刊行政管理研究一七〇号四八頁。
- (3) 塩野宏「行政委員会制度について——日本における定着度——」塩野宏『行政概念の諸相』(有斐閣、平成一六年) 四四八頁。
- (4) 塩野、前掲注(3) 四四八頁。
- (5) 塩野、前掲注(3) 四四八頁。
- (6) 同旨、和田英夫『行政委員会と行政争訟制度』(弘文堂、昭和六〇年) 一〇頁。
- (7) 田中二郎『新版行政法 中巻 全訂第二版』(弘文堂、昭和五一年) 五五頁。
- (8) 政令諮問委員会「行政制度の改革に関する答申」公法研究六号一五六頁。
- (9) 政令諮問委員会、前掲注(8) 一五九頁。
- (10) 例えば、田中二郎『行政法の基本原理(第三版)』(勁草書房、昭和二四年) 一三二～一三四頁。「新しく発展した行政の分野には、党派的政策の影響を受けないで、より広範な視野において永続的な見地に立ち、周到な調査を基礎として技術的・合理的な政策を樹立することの望ましいもの、又、政党の圧力から独立して、公正中立に、而も能率的に運営・実施すること

の必要なものが少くない。かような分野においては、一般の行政部からある程度独立した行政委員会を設け、この行政委員会をしてその行政の管理に当らしめるとともに、その事項の政治的中立性及び技術的専門性に注意して、それに関する立法的機能及び司法的機能をも併せて行政委員会をして営ましめることとなつたのである。」「かような制度を広範に採用することになつたのは、連合国の日本管理政策に負うところが多い。連合国は、一切の制度の民主主義化を要望しており、その一環として行政機構の民主主義化を実現しようとしている。この要請に応えつつ、而も、政党の政治的支配から独立し、公正中立に、且つ能率的に、行政の運営を期するためには、先進民主主義国家に発達した行政委員会制度を範として、これをとりいれることが、妥当と考えられた。……政治と行政の現実の必要が生み出したというのでもなく、経済の実態が切実にこれを要求したというわけでもない。むしろ行政機構民主化の一環として、連合国の管理政策に従つて、主として、アメリカの制度を模範として、これを生み出したといつてよい。」

鵜飼信成「わが国における行政委員会制度の概観」東京大学社会科学研究所編『行政委員会』（日本評論社、昭和二六年）三―五頁。「わが国においては、英米における行政委員会制度発達の過程とはやや違つた背景をもつて生まれてきた。英米においては、委員会行政を生み出したものは、社会経済生活の発展に伴つて、自由放任主義を基礎とする制度とこれによる社会生活の侵害を救済するための司法的救済の制度が、不十分となつたことにあるが、わが国では、このような司法的救済の制度はあまり発達しておらず、行政的・権力的干渉はきわめて強かつたので、それを制度的に民主化することが、行政委員会制度を採用するねらいであつた。従つて、ひとり社会経済的な活動への干渉の部門においてだけでなく、あらゆる行政の部門で、行政委員会制を採用することが要求され、しかもその制度が採用されただけで、民主化は完了したかのような錯覚さえ生み出し、行政委員会制は、過去の官僚制の悪弊を一掃する万能薬であるかのように喧伝されたのである。しかし、同じ行政委員会制といつても、その構成や手続にはさまざまな差異があるし、また紙の上で書かれた制度が現実にとどのように運営されているかについても、実態的な考察をしてみなければ、その正しい評価はできない。」

(11) 塩野、前掲注(3)四五八頁。

(12) 田中、前掲注(10)一三三頁。

- (13) 塩野、前掲注(3)四五九頁。同旨、和田、前掲注(6)八〇九頁。
- (14) 宇賀克也『地方自治法概説〔第九版〕』（有斐閣、令和三年）三二五頁。
- (15) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第五版〕行政組織法』（有斐閣、令和三年）二二五頁。
- (16) 松本英昭『新版逐条地方自治法〈第九次改訂版〉』（学陽書房、平成二九年）五〇二頁。
- (17) 松本、前掲注(16)五〇三頁。
- (18) 松本、前掲注(16)五二三頁。
- (19) 松本、前掲注(16)五二三頁。
- (20) 塩野、前掲注(15)二一六頁。
- (21) 駒林、前掲注(1)一六七頁。
- (22) 大山礼子「首長・議会・行政委員会」松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想 4 機構』（岩波書店、平成一四年）三〇頁。
- (23) 宇賀、前掲注(14)三二五頁。
- (24) 農林水産省ウェブサイト「農業委員会系統組織の組織・業務の概要」(https://www.maff.go.jp/j/study/other/keiei/kondan_kai/inkai/pdf/2siryou21.pdf) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (25) 行友弥「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——『農林金融』六八巻七号二六〇—二七頁 (<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1507re3.pdf>) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (26) 鹿兒島重治『地方自治体法』（ぎょうせい、昭和五八年）二二八頁。
- (27) 総務省ウェブページ「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (28) 内閣府ウェブページ「地方分権改革推進委員会「第三次勧告」」(<https://www.cao.go.jp/bunken-suisin/doc/091007torimatome01.pdf>) 最終閲覧令和三年五月五日。

- (29) 堀千珠、みずほリサーチ第一一〇号七頁 (<https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/mhri/research/pdf/research/r110501.pdf>) 最終閲覧令和三年五月五日。同旨、西村尚敏「担い手」への農地集積による農業の競争力強化に向けて ―農地中間管理機構の創設―」立法と調査三四六号五頁。蜂屋勝弘「課題が山積する農地集積―地道な取り組みで、わが国農業の構造に变化を―」日本総研リサーチ・フォーカス(二〇一五年九月一六日) (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/8404.pdf>) 最終閲覧令和三年五月五日)、は農家の高齢化と農業を主業としない農家への農地の滞留を農業の成長産業化の阻害要因として挙げる。
- (30) 内閣府ウェブサイト「農業改革に関する意見」 (<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/140514/item1.pdf>) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (31) 内閣府ウェブサイト「規制改革実施計画(平成二六年六月二四日閣議決定)」 (<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/140624/item1.pdf>) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (32) 内閣府ウェブサイト、前掲注(31)。
- (33) 内閣府ウェブサイト、前掲注(31)。
- (34) 農林水産省ウェブサイト「農業委員会法改正について」 (https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/noui/attach/pdf/27kaisei_nouhou-8.pdf) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (35) 第一八九回国会衆議院農林水産委員会議事録第一五号(平成二七年六月九日)。
- (36) 桂明宏「農業委員会制度改革と今後の課題」農業法研究五一号五八〜五九頁。
- (37) 桂、前掲注(36)六二頁、後藤智「自治体行政委員会、公共組合の変容と地方自治」晴山一穂他編『官僚制改革の行政法理論』(日本評論社、令和二年)一六五〜一六七頁等。
- (38) 農林水産委員会議事録、前掲注(35)。
- (39) 桂、前掲注(36)六二頁。
- (40) 第一八九回国会衆議院農林水産委員会議事録第一九号(平成二七年六月二五日)。

(41) 桂、前掲注(36)六四頁。

(42) 首相官邸ウェブサイトに「日本再興戦略」(https://www.kantei.go.jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf) 最終閲覧令和三年五月五日。

(43) 首相官邸ウェブサイトに、前掲注(42)八〇～八一頁。

○担い手への農地集積、耕作放棄地の発生防止・解消等による競争力強化

・担い手への農地集積と集約化により、農業構造の改革と生産コストの削減を強力に推進するため、農地の中間的受け皿として都道府県の段階に農地中間管理機構（仮称）を整備し、活用する。

具体的には、農地中間管理機構が地域内農地の相当部分を借り受け（準公有状態）、大区画化等の基盤整備を行った上で、担い手（法人経営、大規模家族経営、企業、新規就農者等）への農地集積・担い手ごとの農地の集約化に配慮して貸し付けることにより農地利用の再配分を行うスキームを確立し、積極的に活動できるようにする。その際、農地中間管理機構は、市町村・民間企業等に業務委託を行い、地域の総力を挙げて取り組む体制とする。

・耕作放棄地については、耕作していた所有者の死亡等により耕作放棄地となるおそれのある農地（耕作放棄地予備軍）も解消対策の対象とするとともに、耕作放棄地の所有者に対し農地中間管理機構に貸す意思があるかどうかを確認したり、所有者不明の耕作放棄地について、公告制度を使いやすくし、裁定により同機構に利用権を設定する等、手続きの大幅な改善と簡素化を図る。

・これらの措置と併せて、地域の農業者の徹底した話し合いにより担い手への農地集積の合意形成を図る「人・農地プラン」の作成・見直しを推進し、農地の集積・集約化を着実に進める。

・なお、二〇〇九年に完全自由化されたリース方式による企業の農業参入を、農地中間管理機構も活用しながら積極的に推進する。また、農業生産法人の要件緩和などの所有方式による企業の農業参入の更なる自由化について、二〇〇九年に実施したリース方式での参入の完全自由化と農業生産法人の要件緩和後の参入状況の検証等を行うとともに、農地の集積・集約化の推進に与える影響も考慮しつつ、検討する。

・生産性向上に結び付く農地集積をサポートするため、都道府県等が行う大区画化等の農地整備や農業水利施設の整備を農地中間管理機構も活用しながら推進する。

- (44) 第一八五回国会閣法第一四号衆議院附帯決議。
- (45) 地域の合意形成の重要性については、安藤光義「農地を動かす地域システムはどう変化したか」農業と経済八七巻一号 二七頁。
- (46) 農林水産省ウェブサイト「農地バンクによる担い手への農地集積の状況」(<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/jisseki-70.pdf>) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (47) 農林水産省ウェブサイト「農地中間管理事業の5年後見直し等について(取りまとめ)」(https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/kikou_ichran-27.pdf) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (48) 農林水産省ウェブサイト、前掲注(47)。
- (49) 今回の改正に当たっても、衆議院で一〇項目にわたる附帯決議がなされており、その第一項目では、「地域における農業者等による協議の場において作成する人・農地プランが、単に支援措置を活用するためのものではなく、地域の農業の将来像を見通すことのできるものとして実質化されるよう、地域の農業事情に精通した市町村、農業委員会等が、農業者等の協議において調整能力を発揮しうるよう、その活動に対して十分な支援を行うこと。また、農業者等による協議の場が適時適切に開催されるとともに、その協議の場に地域の農業者はもとより、新たに農業経営を営もうとする者等多様な農業者等が参画し、十分な議論を行い、関係者の合意が形成されるよう留意すること。その際、これらの取組に対して十分な支援を行うこと。」とされた。令和元年第一九八回国会衆議院「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」。
- (50) 島村健「農業委員会」の見直しについて「衆議院調査局農林水産調査室『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」([https://www.shugin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/shiryo/nousui_201503_kaikakukankeikenkaisyu.pdf/\\$File/nousui_201503_kaikakukankeikenkaisyu.pdf](https://www.shugin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/shiryo/nousui_201503_kaikakukankeikenkaisyu.pdf/$File/nousui_201503_kaikakukankeikenkaisyu.pdf)) 最終閲覧令和三年五月五日。
- (51) 第一八九回国会衆議院農林水産委員会議事録第一二二号(平成二七年五月二七日)。

