

論 説

農業委員会の今日的役割 ——高知県の取り組み事例から——

緒 方 賢 一

目 次

はじめに

1 農業委員会の概観

2 農業委員会の運営実態 —高知県の事例—

3 農業委員会のあるべき姿

結びにかえて

はじめに

農業・農村の衰退が言われて久しい。筆者は2004年4月から高知県に在住している。わずか5年あまりであるが、その間、県内のあちらこちらを歩き、農山漁村の様子をみてきた。美しく手入れされた山林、山の上まで続く石垣に守られた棚田、魚の群れが今にも手に届きそうに見える清らかな川、あるいは黄金色の稲穂が一面に広がる田、海草や珊瑚が生い茂る海辺、花であふれる庭を持つ民家等々、豊かな風景を見るたびに、高知県の農山漁村は、まさに日本の田舎の原風景であるといえるくらい、すばらしいものであると思う。一方で、そういったすばらしい風景ばかりではなく、手入れがなされずに細い杉や檜がどこまでも真っ暗に突っ立っている森、石垣が崩れ草木に覆われ森に還っていく棚田、澱み濁った水から異臭が漂う川、雑草が一面に生い茂っている耕作放棄田、磯やけして岩ばかりの海辺、人が住まなくなつて荒れ果てた家、といっ

た荒廃した農山漁村の風景もいたるところに存在する。豊かさと荒廃が同時に見える場所、それが高知県の農山漁村である。

近年、農山漁村の維持と発展を目的として、多くの法が作られ、また改正され、様々な政策が企図され、実施されてきた。農業法分野で言えば、農業基本法に代わり新たに食料・農業・農村基本法が1999年に作られ、食料・農業・農村基本計画に基づき、多くの農林水産業振興策や農山漁村の活性化対策がなされてきたことなどがその代表例といえるだろう。とりわけ中山間地域においては、2000年から中山間地域等直接支払制度が導入されるなど、条件の不利な地域の維持と再生に向けて努力がなされている。

しかしながら、こうした法や政策が次々と作られ、実行されているにもかかわらず、地域の衰退傾向は止まらない。「限界集落¹」という言葉に象徴される中山間地域の衰退は、もはや地域の維持・再生が不可能な段階になりつつあることを示している。問題は中山間地域だけではない。平場の優良農地は無秩序な開発によって次々と転用され、スプロール化する都市に吞み込まれようとしているし、漁村の過疎化・高齢化も深刻である。過疎化・高齢化が急速に進む高知県では、農山漁村の衰退に歯止めがかからず、特に深刻な事態になっている。地域の維持・再生に、有効な手立てを少しでも講じていく必要があるが、高知の状況は遠からず全国に広がるものと予想され、その意味では全国的な問題である。

本稿では、地域の農業者が代表となって構成する市町村農業委員会に焦点をあて、地域の農業、農村の維持と発展に委員会が果たしている役割を、農業委員会活動の検討を通じて明らかにしたい。農山漁村における地域社会の維持は、これまで集落の自治的機能に信頼を置き、そこに託してきた面があるが(例えば直接支払いは集落単位での交付、あるいは農業で言えば集落営農の推進など)、集落機能が内的・外的要因から限界に近づく中で、これを補完し、地域を支えていく存在が重要になってきている。地域社会の維持に市町村行政が果たすべ

¹ 大野晃『限界集落と地域再生』(2008年 高知新聞社) p. 23以下。限界集落という言葉はもともと大野氏が1990年代初めに定義した集落の概念であるが、65歳以上人口比が50%を超える集落をいう。

き役割は多く、責任も重いが、農業集落、農村社会において、農業者自身が自治的に意思決定を行なう農業委員会は、市町村とはまた違った面から、地域社会の維持に貢献できる存在であり、本稿を通じてその一端を示してみたい。

1 農業委員会の概観

1-1. 農業委員会の沿革

農業委員会は、教育委員会や労働委員会などと同じく、行政機関からある程度独立した形で職務を行なう行政委員会のひとつである。行政委員会は、国、都道府県、市町村それぞれの段階に様々なものがあるが、農業委員会は市町村段階に置かれる行政委員会である²。農業委員会は、都道府県段階に農業会議、国段階に全国農業会議所という上部組織を持ち、系統組織を構成している。「農業委員会等に関する法律³」(以下本稿では「法」とする)がその根拠となっている。

その沿革は、1938年の農地調整法⁴において設置された農地委員会に始まる⁵。農地調整法上の農地委員会は、市町村と道府県に置かれた。市町村農地委員会の会長は原則として市町村長とし、委員は地方長官が任命し、道府県農地委員会の会長は地方長官とし、委員は農林大臣が任命するものとなっていた⁶。農地調整法上の農地委員会は、今日の農業委員会のような強力な権限を持たず、自作農の創設と維持、小作関係の調整、農地の交換分合等の事務についての調査、審議、斡旋等が任務であった。第2次世界大戦後、農地委員会は根本的に改められ、農地改革の実施過程を担う中心的機関として位置づけられた。委員は階層別(地主・小作・自作)に選挙によって選ばれ、農地改革の目的である自作農の創設と耕作権の擁護を実現すべく、行政上の権限を持ち、小作地の買収と売り渡し

² 地方自治法(昭和22年 法律第67号)180条の5第3項。

³ 昭和26年3月31日法律第88号。

⁴ 昭和13年4月2日法律第67号。

⁵ 関谷俊作『日本の農地制度 新版』(2002年 農政調査会) p. 99。農業委員会の沿革および概要については、同書のほか、関谷俊作『日本の農地制度』(1981年 農業振興地域調査会)、『体系農地制度講座』(1994年 全国農業会議所)および全国農業会議所のウェブサイトを参照。

⁶ 農地改革記録委員会『農地改革顛末概要』(1977年 御茶の水書房(復刻版)) p. 92。

や賃貸借契約の解約等の承認、適正小作料の決定等を行なった。

1951年の農業委員会法によって、農地委員会は農業調整委員会及び農業改良委員会とともに整理統合され、農業委員会となった。農業委員会は市町村農業委員会と都道府県農業委員会の二段階が設置された。その後、1954年に農業団体の再編成が行なわれ、現在の三段階の組織（全国農業会議所・都道府県農業会議・市町村農業委員会）に整備された。1957年には農業委員会の整備強化を中心とする法改正が行われ、委員会の所掌事務を拡大し、農業振興に関する事務を拡大し、農業及び農民に関する事項についての意見の公表及び行政庁に対する建議答申を行い得ることに改めた。この改正で現在の農業委員会の基本的役割が整ったといえ、以後、関連法を含む法改正によって順次権限および任務の拡充と整理が行なわれている。

1970年の農地法⁷改正では、統制小作料に代わり標準小作料制度が設けられたが、標準小作料は農業委員会が決定するものとされた。1980年の法改正では、選挙委員の定数の上限の引き下げ、都道府県農業会議の会議員の変更、都道府県農業会議の部会制の廃止と常任会議員の設置等がなされた。また、同時に成立した農用地利用増進法に農業委員会の役割が位置づけられ、農地法の改正では一部の許可等の権限が農業委員会に委譲された。農用地利用増進法の1989年改正では、遊休農地に関して農業委員会が必要な指導を行い、従わない場合には市町村長に勧告を行なうよう要請することができることとされた⁸。農用地利用増進法は1993年に農業経営基盤強化促進法に改正されたが、その際、遊休農地に関する措置についても整備・拡充された⁹。1998年、1999年には、地方分権の推進に沿った形で相次いで法改正がなされ、農業委員会を置かないことので

⁷ 昭和27年7月15日法律第229号。農地法は2009年6月に大きく改正されたが（施行は2009年12月の予定）、本稿では基本的に2009年改正前の農地法に基づき記述し、2009年改正後については3-2.以後で記述する。農地法改正にあわせ、農業経営基盤強化促進法等関連法も改正されているが、本稿では改正前の法律に基づき記述する。

⁸ 関谷前掲注5, p. 101. 11条の3に遊休農地に関する措置が追加された。

⁹ 遊休農地に関する措置については、農業経営基盤強化促進法の2005年改正で体系的な整備が行なわれ、農業委員会の指導、特定遊休農地の通知、特定遊休農地の利用勧告、都道府県知事の裁定、特定利用権の設定、措置命令（同法第27条の2～12）という一連の規定が整備された。なお、措置命令にいたる一連の規定は、2009年の農地法改正により同法30条以下に移行し、整備拡充された。

きる市町村基準の引き上げ、選挙委員の定数区分の簡素化、農地主事の必置規制の廃止等が行なわれた。

1-2. 農業委員会の概要

農業委員会は市町村に置かれるが、当該市町村内に農地がない場合には置かれない。また、農地面積の著しく小さい市町村は農業委員会を置かないこともできる¹⁰。区域が著しく大きい市町村またはその区域内の農地面積が著しく大きい市町村は、2つ以上の農業委員会を置くことができる¹¹。

農業委員会は農業委員によって構成されるが、委員には、選挙によって選ばれる選挙委員と、議会や関係諸団体から推薦等によって選ばれる選任委員がある。委員の定数は、選挙委員については区域内の農地面積および農業者数によって3段階の基準が設けられ¹²、選任委員についても人数の上限が定められている。農業委員会には委員のほか、職員が置かれ、会長の指揮の下で事務処理等を行なう。

農業委員会の所掌事務は法6条に規定されている。大きく分けて3種あり、農地法、農業経営基盤強化促進法、特定農山村法、土地改良法等によって権限を付与された事項（法6条1項に規定されるもの。法令業務と呼ばれる）についての処理、法令による権限の付与は受けないが区域内における農業の振興等に必要事項（法6条2項。任意業務と呼ばれる）及び区域内の農業及び農民について、意見を公表し、行政庁に建議を行い、また諮問に答えること（法6条3項）である。所掌事務を行う上で、必ずしも必要ではないが、選挙委員定数が21人以上の委員会は法令業務と任意業務の一部を処理するために農地部会を置くことができ、任意業務その他を処理するために別途部会を置くことができる。委

¹⁰ 法3条5項。農業委員会等に関する法律施行令(昭和26年3月31日政令第78号、以下本稿では「施行令」とする)2条で、その区域内の農地面積が北海道にあっては800ha、都府県にあっては200haを超えない市町村と規定されている。

¹¹ 法3条2項。施行令1条の3で、その区域の面積が24,000haを超える市町村又はその区域内の農地面積が7,000haを超える市町村と規定されている。

¹² 施行令2条の2。選挙委員の定数は、農地面積1,300ha以下、基準農業者数1,100以下の農業委員会は上限20人と定められている。農地面積が5,000haを超え、かつ、基準農業者数が6,000を超える農業委員会は上限40人とされ、上記2つ以外の農業委員会は30人が上限とされている。

員会の会議は公開で行なわれる¹³。

農業委員会はその性格として、行政実務の一部を担う行政機関という性格と、農業者が直接選挙によって選ぶ自分たちの代表機関という、二つの性格を持つ。農業委員会は、実態としては多くが市町村役場内に事務局があり、職員が市町村職員であり、市町村と協力しながら実務を行なっているという点で市町村内の一部機関と見えるが、形式上は行政庁からは独立した組織をもち、行政上の権限を行使し、行政実務を担っている。一方、農業委員は、地域の農業上の諸問題に取り組み、地域の農業者を代表して委員会で意見を述べ、委員会はそれをまとめて公表し、農業者の利益を代表している。

農業委員会の独立性を担保するものとして、委員の公選制がある。委員の選挙は、市町村の選挙管理委員会が管理し、調査に基づき作成された農業委員会選挙人名簿に基づき、公職選挙法に準じて行なわれる¹⁴。現実には予算的制約や委員のなり手不足、伝統的な地域主体の根回し等があつて選挙前に調整がつき、選挙において投票が行なわれることは限られた場合になっているが、独自に代表を選出するという法的裏づけがあり、選ばれた代表による意思表示によってなされる事務処理は、一般行政とは異なる意味合いを持つ¹⁵。現在、市町村段階の行政委員会で公選制を採っているのは農業委員会のみであり、他の行政委員会と比較した場合に、農業委員会の大きな特徴であるといえる。

1-3. 農業委員会に求められる役割の変化

農業委員会のもつ二つの性格に対応するように、農業委員会・農業委員の役

¹³ 法26条。なお、議事録は縦覧に供される(法27条)。

¹⁴ 法7条以下。8条には選挙権、被選挙権についての規定があり、農業委員会の区域内に住む20歳以上の者で、都府県にあつては10a、北海道にあつては30a以上の農地について耕作の業務をいとなむ者とその同居の親族又はその配偶者、及び農業生産法人の組合員、社員又は株主(親族以下には省令で定める耕作に従事する日数が必要)となっている。

¹⁵ 選挙は3年ごとに行なわれるが、多くの場合、事前に調整がなされ、無投票による当選となり、実質的な意味での選挙はあまり行なわれない。しかし投票にいたるケースが無いわけではなく、例えば高知県の場合、2009年4月の香南市(旧野市町を含む)農業委員会選挙では投票が行なわれた。選挙委員定数25名のところ、立候補者が30人あり、2つの選挙区で投票の結果第1選挙区で13名、第2選挙区で12名が当選した。

割にも、大きく分けて二つの側面がある。法に基づいて行政の一部を担う側面と、農業者間の利害を調整し農業者の利益を代表する側面である。法6条で言えば、行政機関としての農業委員会が行なうのは法令業務と任意業務の一部であり、農業者の代表機関として行なうのは任意業務の一部と意見の公表等である。

従来の農業委員会に求められる役割は、法令業務が中心であり、法に忠実に事案の処理を行うことが重視されてきた。しかし昨今は、法令業務を適正に処理していく上でも、うわべだけの協議や単なる承認では済まず、様々な要素を考慮して、個別具体的な内容を精査し的確な決定を下せる高度な判断力が要求される案件が多くなっている。任意業務についても、時代の変化の中で、農業委員会が果たすべきとされる役割が拡大してきている。農地流動化の促進や担い手の育成、遊休農地の解消など、具体的な課題に対して、能動的に行動することが求められるようになってきているのである。さらに、地域の農業者の代表として意見を述べ、農業者の利益を守る代表として行動することも求められている。農業委員会活動が注目され、従来の役割から更に一步踏み込んだ活動が、農業分野のみならず、地域社会全体からも期待され、求められている。

農林水産省の私的諮問機関である「農業委員会に関する懇談会」は、2003年4月に「農業委員会に関する懇談会報告書」を取りまとめ、地域農業に関する振興業務の見直しを含む活動の重点化、必置基準面積や委員定数などの見直しを求めた。これを受けて、農業委員会等に関する法律の一部改正案が国会に提出され、改正法は2004年5月に可決、成立し、同年11月から施行された。農業委員会の職務については、法6条2項が改められ、任意業務の内容として、農地として利用すべき土地の農業上の利用の確保(1号)、効率的な利用促進(2号)、法人化その他農業経営の合理化(3号)といった文言が入り、農地の効率的な利用を促進する上で委員会が果たすべき役割が明確化された¹⁶。2004年の改正は、農業委員会活動の重点化を図るとともに、必置基準面積の引き上げ

¹⁶ 2004年改正前の法6条2項には、農地等の利用についてのあっせん及び争議の防止(1号)、農地の交換分合のあっせんその他農地事情の改善(2号)、農業技術の改良、農作物の病害虫の防除その他農業生産の増進(4号・2004年改正では3号に相当)等の規定があった。

や選挙委員定数の下限の条例への委任、部会運営の見直しなどによる組織運営の効率化を図るものとされた。画一的な委員会設置・運営から、地域の実情にあわせた柔軟な設置・運営を目指すものへとシフトしていると見ることができ、その結果、農業者集団の代表としての農業委員会の「独自性」「自主性」がますます問われることとなっている。

2 農業委員会の運営実態 —高知県の事例—

ここまで農業委員会の沿革と概要、主な役割と求められる役割の変化について記述してきたが、ここからは、農業委員会は現実にはどのような状況に置かれ、どのような活動をしているのかを、高知県の農業委員会の活動実態を通して見てみる。

高知県は四国の南側に位置し、県面積7,105km²で全国では18位の広さであり、四国内では最も広いが、林野率が約84%で全国トップであり、耕地面積は28,900ha、農家1戸当たりの耕地面積は0.9ha(全国平均のおよそ55%、2005年農業センサス)となっている。人口は約796,000人(世帯数は324,000あまり、2005年国勢調査)で、農家戸数は32,500戸あまり、農業就業人口は約40,000人である。農業産出額は973億円(2007年、全国32位)で、うち園芸(「野菜」「果実」「花き」)の産出額が738億円(総産出額の約75%)を占める。少ない耕地を効率的に利用するため、ハウス栽培の野菜や果物の出荷が盛んである。生産農業所得は337億円(2007年、全国33位)であり、農家1戸あたりの農業所得は170万円(農家1戸あたりの総所得は576万円、2007年)となっている¹⁷。全国的には低位であるが、製造品出荷額等がさらに低位にある¹⁸高知県においては、農業は依然として重要産業である。

また、林野率が高いことから分かるように、県内市町村の多くは中山間地

¹⁷ 「高知県農業の動向」(平成21年度)参照。

¹⁸ 県統計課のまとめによると、2008年の高知県の工業統計調査結果(速報)では、工業力の指標となる「製造品出荷額等」は、5,869億6,000万円で、前年比1.4%、85億円余り減少し、構成比で最大の電子部品・デバイスの落ち込みが響き、都道府県別順位は5年ぶりに46位から最下位に転落した(高知新聞2009年10月3日記事)。

域に位置し、県全体の耕地率(耕地面積/総土地面積)は4.1%、県内34市町村のうち22市町村が耕地率5%未満である¹⁹。中山間地域の農業・農村は過疎化・高齢化が急速に進んでおり、「限界集落」が近年急速に増加し、地域社会の維持が危ぶまれる状況にある集落を数多く抱える「限界自治体」が出現する事態となっている²⁰。

こうした状況に対処するため、高知県は2007年4月、今後の県農政の基本的方向を示す「こうち農業・農村振興指針」を発表した。取組みの基本方向として、「消費地に信頼される園芸産地づくり」とならんで「地域特性を生かした農業の展開と農村の振興」が挙げられている。具体的な推進施策として「集落営農の推進」「中山間地域直接支払制度を活用した農業生産活動体制の整備」「県民運動として展開する地産地消の推進」等が盛り込まれ、今後の施策の中心に集団的な要素を取り入れている。従来型の園芸等の個別経営ばかりでなく、集落全体、集団的な営農についても今後の県農業施策の中心としていく方針となっている。「消費地に信頼される園芸産地づくり」の数値目標として、2011(平成23)年度の認定農業者数4,340 経営体(2006年12月実績 3,231経営体)、農業法人数110(2006年11月 92)、園芸用ハウス面積1,600ha(2005年6月 1,621ha)等となっている。「地域特性を生かした農業の展開と農村の振興」の数値目標には集落営農組織数60組織(2005年末 38組織)、集落営農組織に準ずる組織数120組織(2005年末 105組織)、中山間地域の集落協定締結率75.0%(2006年8月末 69.6%)等となっている。平場の園芸、中山間の集落営農・直接支払いが大きな柱となっている。

高知県の農業・農村の概況は以上であるが、以下では、高知県における農業委員会の概要と、農業委員会活動評価検討会から得られた情報に基づく高知県内の農業委員会の活動状況を示し、県内の農業委員会が果たしている役割について検討する。

¹⁹ 『高知農林水産統計年報』(第54次 2009年 高知農林統計協会)

²⁰ 大野前掲注1 p. 23以下参照。65歳以上の高齢者が自治体総人口の半数を超え、“年金産業”が主となり、自主財源の減少と高齢者資料・老人福祉関連の支出増で財政維持が困難な状態に陥った自治体を「限界自治体」としている。高知県では長岡郡大豊町が高齢化率52.1%(総人口5,193人、65歳以上人口2,703人 平成21年1月住民基本台帳)であり、「限界自治体」の定義に当てはまる状態である。

2-1. 高知県における農業委員会の概要

高知県には2009年10月現在、34の農業委員会がある²¹。2008年度の農業委員の数、委員の出務日数および職員数を示せば表1のようになる²²。選挙委員数で30名を数えるのは県庁所在地である高知市と、平成18年に窪川町、大正町、十和村が合併して誕生した四万十町農業委員会の2委員会のみであり(いずれも総委員数は38名)、選挙委員数30名を超える農業委員会はない。選挙委員数の平均は13.7名、総委員数の平均は18.8名である。2008年の全国平均の農業委員会あたり農業委員数は20.9人(農業委員会数は1,793、農業委員数は37,456人²³)であるから、全国に比べて1割程度少ないといえることができる。一方で、1割程度の差であることから、高知県の農業委員会の姿は、全国の農業委員会の平均的な姿に近いものであるともいえる。

委員会業務との関係で農業委員数が多いか、少ないかというのは判断が難しい問題であるが、県内の多くの農業委員が集落あるいは行政区等を単位とする「地区」の代表として選出され、選任委員も含めて担当地区をもって日々の活動に当たっていることを考えると、委員数と集落数の関係が一つの指標となると考えられる。2000年の高知県内の農業集落数は2,252(農林業センサス値)であり、農業委員数は881(表2参照)であるから、委員一人当たりの担当集落数はおよそ2.6であり、一人の農業委員が二つないし三つの集落を担当しているのが平均的な姿ということになる。農地の貸借や遊休農地の状況を把握するには、農地が誰のものであるかすぐに分かることが重要であるが、委員本人が生活している集落以外に二つの集落の状況まで同様に把握しておくことは、か

²¹ 県内の市町村数は34で委員会数と一致するが、高知市に2つ農業委員会があり、土佐郡大川村には農業委員会が置かれていないため、市町村数と委員会数が一致している。

²² 高知県農業委員会職員研究協議会『高知県市町村農業委員会実態調査結果』が出典。調査結果は毎年編集・発行されており、項目は、市町村別の農業委員数・事務局職員数、委員の出務日数・報酬・旅費(日当・宿泊費)、事務局長設置の有無・会議開催回数・内容、農業委員会憲章・活動計画の有無、会長の主たる兼職名・農業の専兼業別・年齢、日常業務での問題点・意見等、農業視察研修(前年度実績)である(2008年)。本稿執筆にあたり、1992(平成4)年から2008(平成20)年分まで、高知県農業会議から資料として提供を受けた。

²³ 2008年10月現在。農林水産省ウェブサイト「農林水産基本データ集」
<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/index.html> (2009年10月現在)

表1 高知県内農業委員会の概況(2008年)

市町村名	委員数			出務日数		職員数			
	公選	選任	計	会長	委員平均	専任	兼任	臨時	計
高知市	30	8	38	120	60	11	4	1	16
室戸市	15	6	21	48	24	1	3	1	5
安芸市	17	6	23	26	10		3		3
南国市	20	5	25	70	20	4		1	5
土佐市	17	6	23	30	15	2	1		3
須崎市	10	6	16	30	18	2	3		5
宿毛市	12	5	17	35	22	2		1	3
土佐清水市	8	4	12	20	14	1	1		2
四万十市	23	4	27	36	24	3	1		4
香南市	24	7	31	50	20	3			3
香美市	28	7	35	15	10	2	1	1	4
東洋町	8	5	13	11	10		1		1
奈半利町	8	7	15	17	13	1			1
田野町	7	5	12	20	20		2		2
安田町	8	6	14	20	13		2		2
北川村	9	4	13	11	10		1		1
馬路村	6	1	7	10	6		1		1
芸西村	14	4	18	15	11		2		2
本山町	10	5	15	14	12		2		2
大豊町	10	4	14	27	13		2	1	3
土佐町	12	6	18	18	12		1		1
高知市春野地区	14	7	21	30	16	2	4	1	7
いの町	20	7	27	16	14	1	7		8
仁淀川町	17	3	20	22	7		3		3
中土佐町	15	6	21	18	13	1	1		2
佐川町	11	5	16	19	14	2	1		3
越知町	9	4	13	17	13	1	2		3
梶原町	6	2	8	18	13		2		2
日高村	10	4	14	24	15		4		4
津野町	10	4	14	21	12		2		2
四万十町	30	8	38	38	15	4	2	1	7
大月町	9	3	12	22	14	2	1		3
三原村	4	3	7	51	27		2		2
黒潮町	15	6	21	21	16	2			2
合計	466	173	639	960	546	47	62	8	117
平均(/34)	13.7	5.1	18.8	28.2	16.1	1.4	1.8	0.2	3.4

資料：高知県農業委員会職員研究協議会『高知県市町村農業委員会実態調査結果』
(平成20年度)より作成。

なり困難なことであると推測される。

2008年度の農業委員一人当たり出務日数は、会長が年間1ヶ月弱、委員は半月程度である。委員が出席する定例会議は概ね月に1回開かれており、部会制を採っている高知市、南国市、四万十町は別として、会議の開催回数と出務日数が近い値を示しているということは、多くの委員が定例の委員会に合わせて業務を行っている実情を示すものである。農業委員には、会議でする仕事（農地法等の許可権限に属する職務等）のほか、例えば審査案件について事前に職員と現地を確認する、あるいは農地パトロールを行なって遊休農地の確認をする、地区の農家から相談を受ける等の業務があるが、これらを「出務」日数内でできる範囲でやっているということになる。出務日数内、時間内に全ての仕

表2 高知県内農業委員会における委員数と職員数の推移

年度	農業委員数				職員数								委員会数 (C)	A/C	B/C	D/C
	公選 委員	専任 議会	委員 他	計 (A)	男			女			計 (B)	修正 (D)				
					専任	兼任	臨時	専任	兼任	臨時						
1992	648	139	101	888	55	64	0	20	16	10	165	120	53	16.8	3.11	2.26
1993	651	146	100	897	53	66	0	17	17	9	162	116	53	16.9	3.06	2.19
1994	651	143	99	893	51	66	1	19	14	9	160	115	53	16.8	3.02	2.17
1995	649	144	97	890	49	66	3	20	15	9	162	116	53	16.8	3.06	2.18
1996	649	143	99	891	48	72	1	19	14	12	166	117	53	16.8	3.13	2.2
1997	649	143	99	891	48	72	1	19	14	12	166	117	53	16.8	3.13	2.2
1998	647	152	95	894	50	73	0	16	12	8	159	113	53	16.9	3	2.12
1999	651	153	86	890	49	69	0	14	12	9	153	108	53	16.8	2.89	2.04
2000	648	150	83	881	45	66	0	15	12	5	143	102	53	16.6	2.7	1.92
2001	633	150	80	863	41	60	0	18	11	8	138	98.5	53	16.3	2.6	1.86
2002	640	151	76	867	40	58	0	17	12	6	133	95	53	16.4	2.55	1.79
2003	630	152	81	863	42	54	0	17	12	6	131	95	53	16.3	2.47	1.79
2004	600	132	78	810	37	60	0	17	11	3	128	91	49	16.5	2.61	1.86
2005	535	109	88	732	30	64	0	16	9	4	123	84.5	44	16.6	2.8	1.92
2006	484	92	80	656	34	45	1	15	9	3	107	78	34	19.3	3.15	2.29
2007	478	87	82	647	32	49	0	12	10	9	112	78	34	19	3.29	2.29
2008	466	89	84	639	37	53	0	9	11	7	117	81.5	34	18.8	3.44	2.4

資料：高知県農業委員会職員協議会『高知県市町村農業委員会実態調査結果』（各年度）より作成。

注1・各年度ごとに調査日時は異なる。

注2・委員数・職員数とも実数。

注3・職員数の修正(D)の値は専任+(兼任+臨時)/2で計算した。

事をしているとすれば、法令業務のそれも審査についての業務が委員の仕事の大部分を占めるということを示しており、そうでないとすればボランティアに近い形で日々の業務を行っているということになる。職員数を見ると、多くの市町村で5名以内となっており、また兼務の職員も多くなっていることが分かる。職員数の平均は3.4であるが、兼務と臨時の職員を1/2として計算すると、1農業委員会あたり2.4人程度の職員数となる。職員数には事務局長も含まれるので、実質的に事務手続を行なっているのは各農業委員会とも1～2名というのが平均的な姿ということになる。

表には示していないが、資料から委員報酬について紹介すると、委員の出務に対する報酬について、月額制を採っている農業委員会は17、年額払いが5、日払いが12である。報酬月額は平均で26,000円程度、年額払いの平均は142,000円程度、日払い平均は7,200円程度となっている²⁴。農業委員は非常勤の公務員であること、また選挙で選ばれているということから考えても、報酬は低水準である。特に日払いの報酬が低くなっているが、問題はそれよりも日払いという支払い方法それ自体にある。日払いにすると、出務日数ごとに日当が支払われるが、出務は多くの場合、役場で行なわれる定例会等の定型化されたものであり、臨時あるいは緊急の出務に対して支払いが仮になされるとしても、農家からの日常的な問い合わせ、相談、斡旋等の日常業務についてまで、報酬を支払うことは極めて困難になる。結果的に、日払い形式では法令業務には日当を支払えるが、任意業務等のうち、非定型的な仕事はボランティアでということになってしまう。

全体的にみて、現在の高知県内の各農業委員会の運営体制は、人員的にも予算的にも厳しい状況にあることが伺えるが、近年の傾向を見るために、資料が整っている1992年から2008年までの17年間の農業委員会の委員数・職員数・委員会数の推移を示せば、表2のようになる。委員数は、17年間で888名から

²⁴ 前掲注22資料から筆者が計算。年額について、県内全農業委員会の平均(月額払は月額に12、日払は日払額に出務日数をそれぞれ乗じた値を年額とする)は委員一人当たり210,000円程度となる。同様に計算すると、月額は17,500円、日額(一出務日数あたり額)は12,600円である。

639名へと249名(約28%)減少している。職員数も同様に、165名から117名へと48名(約29%)減少している。職員の詳細を見ると「兼任」「臨時」職員が相対的に増加していることが分かる。そこで、専任職員を1人とし、兼任および臨時を1/2人として計算した修正値を出してみると(表2(D)の値)、実質的な事務局体制は職員の減少以上に縮小しているものと見ることができる(修正値の職員数の推移は120から81.5であり、約32%の減少)。修正値に基づく平均職員数は2前後で推移している。市町村合併に伴う農業委員会数が53から34へと19(約36%)減少しており、1委員会あたりの平均委員数および平均職員数の推移をみると大きな変化がない(A/C, B/C, D/Cの値)ので、委員会の体裁は維持できているといえるのかも知れないが、農業委員と職員の職務の負担はどうだろうか。

表3は農業委員、職員数、農家戸数および耕地面積から、委員・職員一人当たりの農家戸数および耕地面積を計算したもの(職員数については表2の修正値(D)で計算)である。委員・職員とも、一人当たりの農家戸数および耕地面積が増加していることが分かる。事務処理件数が農家戸数や耕地面積に比例するとは限らないので、委員や職員の事務処理に関する負担がどれほど重くなっているかをこの表で明らかにすることはできないが、年を追うごとに委員・職員とも、広い範囲を対象に活動をするようになってきたとはいえよう。

これまでみてきたように、高知県内の農業委員会は、平成期に入ってから委員数・委員数・職員数とも減少している。特に最近5年間の減少傾向が著しく、これは明らかに市町村合併の影響である。農業委員会あたりの委員数・

表3 高知県における農業委員1人当たりの担当範囲(農家戸数・耕地面積)の推移

年度	農業委員数	事務局職員数(表2修正値)	総農家数(戸)	委員一人当たり農家戸数	職員一人当たり農家戸数	耕地面積(ha)	委員一人当たり耕地面積	職員一人当たり耕地面積
1995	890	116	38358	43.1	330.7	33900	38.1	292.2
2000	881	102	34919	39.6	342.3	29800	33.8	292.2
2005	732	84.5	32517	44.4	384.8	28900	39.5	342.0
2008	639	81.5				28800	45.1	353.4

資料：農林業センサス、高知県農業の動向(2008, 2009年), 「高知県農業委員会実態調査結果」より作成。

職員数には大きな変化がなく、若干増えているとも言えるが、必ずしも負担は減らず、運営的には近年益々厳しい状況になっているといえる。

2-2. 農業委員会活動評価検討会

農業委員会の活動を外部から評価し、農業政策の担い手としての委員会活動に対する助言と協力を行なうため、農業委員会活動評価検討会が設置されている。農業委員会活動評価検討会は、1996(平成8)年度から実施された「農業委員会活動強化対策事業」の一環として2004(平成16)年度から行われている。2006年度からは地方へ税源移譲され、都道府県段階での実施ということになっているが、高知県においては2004年度から継続して2009年度まで行なわれ、今後も実施される見込みである。評価検討会の実施方法は各都道府県によってさまざまであるようだが、高知県においては初年度から一貫して、現地農業委員会に直接、検討会委員および県農業会議職員が訪問し、農業委員会の役員、委員及び事務局職員から聞き取りを行う形で実施している。農業委員会から資料提出を受け、複数回(2-3回)の聞き取り調査を行なうほか、必要に応じて委員会傍聴、現地視察等を行った上で各評価委員が所見をまとめ、それをさらに農業会議が取りまとめるという形で活動評価を行なっている。2004年度から2006年度までの評価委員は元高知県農業会議事務局長の浦田五月氏と筆者が務め、2007年度及び2008年度は、前高知県農業会議事務局長の曾我部功氏と筆者が務めた。これまでに活動評価を実施した農業委員会は11である。安芸市、大月町、野市町(現香南市の一部)、土佐市、南国市、須崎市、越知町、奈半利町、佐川町、高知市、四万十町の各農業委員会である。安芸市、大月町、野市町については2年、他は1年の評価検討を行い、高知市、四万十町については2年間評価検討することが決定している。

高知県における農業委員会活動評価は、各市町村農業委員会の活動全般について評価することによって、農業委員会自らがその活動を客観視し、以後の活動に生かしていくことができるような情報の提供及び助言を行なうことを主たる目的としている。農地流動化を促進する、あるいは担い手の確保対策について助言・協力するといったことも評価事業の目的としてはあるが、それよりも、

評価する農業委員会がいかなる特長をもち、日々努力しているかということを外部の目から明らかにし、結果を所見(コメント)という形にして委員会及び各委員に戻し、以後の活動の糧としてもらうことを念頭に、調査及び評価を行ってきた²⁵。評価対象の項目としては「農地の利用集積促進に向けた取り組み」、「遊休農地の発生防止と解消に向けた取り組み」、「担い手の育成確保に向けた取り組み」、及び「その他特徴的な取り組み」が主たるものであり、それぞれの項目ごとに各委員会活動の特徴についてコメントするという形になっている。

以下で、筆者が農業委員会活動評価検討会の委員として調査を行なった中から、高知県の農業委員会活動の一部を紹介する。本稿執筆に当たり高知県農業会議事務局から評価および資料の一部を紹介する許可を頂いた。

2-3. 高知県内の農業委員会活動

～高知県農業委員会活動評価検討会から～

2004年から2008年までの5年間に、高知県農業委員会活動評価検討会で評価した農業委員会の概要を示せば表4および5のようになる。なお、旧野市町(以下本稿では「野市町」とする)は2006(平成18)年3月から近隣4町村と合併し、香南市となっている。高知市は2005(平成17)年に土佐郡土佐山村及び鏡村を編入、2008(平成20)年に吾川郡春野町を編入しているが、2009年10月現在、農業委員会は高知市農業委員会と高知市春野地区農業委員会の2委員会がある(2011年に統合予定)。四万十町は2006年3月に幡多郡の窪川町、大正町、十和村の2町1村が合併して誕生した町であるが、同年9月から農業委員会も統合

²⁵ 「農業委員会活動評価検討会」の進め方(マニュアル)について(2004年7月 全国農業会議所)では、評価事業は「農業委員会の役割として期待されている「優良農地の確保・有効利用及び担い手の確保・育成」を重点的かつ効率的に展開していくために、農業会議が農業委員会に対してより濃密な助言・協力をを行うもの」とされている。同時に、「評価」という表現が使われているが、具体的な取り組みにあたっては、農業委員会における「活動計画」の策定、活動の実施と進行管理、活動成果の確認と次年度への反映という一連の流れについて年間を通じて農業会議として重点的に助言・協力していくものとして位置付け、学識経験者等第三者による「活動評価検討会」の設置を含めて、農業委員会の活動に対する支援対策として実施する」としており、外部評価といっても、各委員会の取り組みについて優劣を付けるとか、評定を付けるといった趣旨のものではない。

されている。

評価対象農業委員会の委員数は、高知市及び四万十町が38名で最多であるが、これは県内全体でも最多数である。農業委員数が最も少ないのは大月町の13であり、県平均(18.8名、表1参照)を下回るのは大月町、奈半利町、越知町、佐川町および須崎市の5農業委員会であるが、11委員会の平均委員数は22.7名で、県平均を大きく上回っている。委員数・職員数とも少ない小規模な農業委員会では、日常業務に手一杯で評価を受ける余裕もないというのが現状であると推察されるが、委員数が一桁の委員会が県内には3あり、今後これら少人数の委員会についても実情を調査し、評価する必要がある。以下、評価活動の基礎となる調査結果について述べていくが、本稿において示される内容は、県内において比較的規模の大きい農業委員会の活動の様相であるということをご指摘しておく。

表4 活動評価対象農業委員会の概要 その1(委員数・事務局)

市町村名	年度	農業委員数										事務局体制				
		定数						実数				事務局員数 (事務局長を含む)			事務局長 の兼務	
		計	選挙 委員		選任委員		計	選挙 委員		選任委員		計	専任	兼任		臨時
			小計	団体	議会	小計		団体	議会							
安芸市	2004	22	18	4	2	2	22	18	4	2	2	3	2	1	農林課長	
野市町	2004	19	15	4	2	2	19	15	4	2	2	2			専任(嘱託)	
大月町	2004	13	10	3	2	1	12	9	3	2	1	3	2		専任	
土佐市	2005	24	18	6	2	4	24	18	6	2	4	3	2	1	農政土木課長	
奈半利町	2006	15	8	7	3	4	15	8	7	3	4	2		2	経済建設課長	
南国市	2006	29	21	8	4	4	37	29	8	4	4	5	4	1	専任	
須崎市	2006	16	10	6	2	4	16	10	6	2	4	5	2	3	専任	
越知町	2006	18	11	7	3	4	14	10	4	2	2	3	1	2	産業建設課長補佐	
佐川町	2007	18	11	7	3	4	16	11	5	2	3	3	2	1	専任	
高知市	2008	38	30	8	4	4	38	30	8	4	4	16	11	4	1	専任
四万十町	2008	38	30	8	4	4	38	30	8	4	4	5	4	1	専任	

資料：高知県農業委員会活動評価検討会資料(各市町村農業委員会作成)による。

注・年度は評価初年度を意味し、数値は当該年度に各農業委員会から提供された資料の値。

表5に6条1項関係の事務処理件数と地域の概要を示した。県庁所在地であり、都市的農業地域に属する高知市が突出して処理件数が多いことが分かるが、郡部にあつて農家戸数・耕地面積とも小さく、処理件数が二桁台である奈半利町、越知町以外は100件から350件程度の処理件数があり、法令業務についてもかなりの量があることがわかる。評価検討会の中で、各農業委員会の総会及び定例会を傍聴する機会が何度かあったが、会議の運営の様子から、いずれの農業委員会についても法令業務が適正に行われているという印象を受けた。例えば、ある農業委員会の定例会では、農地法3条に関する許可案件について審査をする際、当該農地のある地区担当の農業委員が事務局作成の資料に基づき、農地及び関係者の状況を詳しく説明し、権利の設定・移転等が行なわれる事情を報告するのであるが、その際、農業委員が現地について少なくとも一度は現場を実際に見ていることが分かるような説明を行い、それについて多くの農業委員がその現場の状況について、やはりよく知っていると思われる質疑等を行なつ

表5 活動評価対象農業委員会の概要 その2(事務処理件数・地域の概要)

市町村名	年度	農委法6条1項関係事務処理件数*1								地域農業の概要*2							
		農地法					基盤			農家戸数(戸)				農地面積(ha)			
		計	3条	4条	5条	20条	他	強化法	計	専業	I兼	II兼	計	田	畑	樹園地	採草放牧
安芸市	2004	192	67	4	25	9	8	79	1061	624	274	163	860	687	75	98	
野市町	2004	219	28	8	47	15	21	100	633	266	158	209	629	561	29	39	
大月町	2005	119	22	4	6	2	22	63	476	110	64	143	416	243	134	39	
土佐市	2005	264	137	11	45		49	22	1781				1156	708	196	252	
奈半利町	2006	47	14		1			32	141	60	24	57	92	82	8	2	
南国市	2006	328	139	17	52	31		89	1737	655	377	705	2942	2584	138	180	40
須崎市	2006	209	89	24	65	27		4	788	389	158	241	499	393	38	68	
越知町	2006	65	39	1	4			21	274	124	35	115	390	147	121	99	23
佐川町	2007	188	48	5	24	8	1	102	1165	256	94	416	1283	879	325	65	14
高知市	2008	1038	65	91	134	18	375	355	2100	548	294	580	2407	1274	1133		12
四万十町	2008	305	120	18	26	4	47	90	2443	653	229	1079	3320	2617	703		

資料：高知県農業委員会活動評価検討会資料(各市町村農業委員会作成)による。

注1・事務処理件数は前年度の合計値(2004年度なら2003年度の値)。

注2・一部空欄及び合計値の不一致があるが、各農業委員会提出資料をそのまま転記している。

ている、といった具合に、一つ一つの案件について、十分に調査がなされ、実質的な内容のある審査がなされていた。全ての農業委員会でそのような綿密かつ厳正な審査がなされているということではないが、資料作成には多くの場合、農業委員が事務局と協力して情報収集や分析に当たっていると見られること、及び会議が公開されている（ただし傍聴人は少ない）こと等を考えれば、ある程度実質的な内容のある審査が多くの農業委員会でなされている、といえるのではないか。

評価項目でもある農地の利用集積の促進については、圃場整備等がなされ、利用しやすくなっている農地を中心に、各委員会とも基盤強化法の利用権設定の促進等に取り組んでいたが、高知県は野菜や果樹のハウス栽培等の施設園芸が盛んであり、ハウス用地の賃貸借等、比較的小規模の農地の貸借が主流であるため、規模拡大につながるような農地の流動化が進んでいるとは言いがたい状況である。評価対象市町村で言えば、農地流動化の促進が大規模に可能な水田地帯は、高知市や南国市の平場地域や四万十町の窪川地区など、ごく一部に限られ、そのほかは過疎化・高齢化が進み、担い手不足になっている。近年の米価下落も相俟って、中山間地の条件不利な地域を多く抱える市町村の担い手不足は特に深刻で、畑はむろんのこと、圃場整備されていない田を中心に耕作放棄が進んでいる。このため、各農業委員会とも遊休農地対策に力を入れていた。

遊休農地の確認のために各農業委員会で「農地パトロール」を実施している。パトロールの区域および頻度は様々であるが、基本的には市町村内の農業振興地域のうちの農用区域全般について、年に1度は現況確認を行なっている。しかしながら、中山間の耕作放棄の著しい地域については、多くの農業委員会でパトロールが実施できていない。耕作放棄を確認するために稲の刈り取り直後にパトロールを実施する、農地パトロールは定例会と同日に行なうなど、各農業委員会で効果的・効率的なパトロールのための工夫を行なっている。現場の確認には、複数の農業委員が現地に行く形で行なわれていることが多いが、事前に地区担当の農業委員が予め担当地区全体を見回り、耕作放棄や違反転用を見つけ出しておくなどの工夫を行なっている農業委員会もある。遊休農地が発見された場合には、所有者あるいは耕作者に改善指導を行なうが、所有

者が不在地主(相続等で発生)の場合には、指導しても改善されない、あるいは指導そのものが困難な場合も少なくない。

担い手の育成・確保については、他の部局や農協等の団体と連携・協力する形で施策を講じていた。認定農業者については、制度のメリットを強調するなどして確保に努めていたが、要件を満たしている農家が既に認定されていることも多く、既認定農家の再認定を促進する等の努力はされているが、総じて大きな成果が上がっているとは言いがたい。一部の農業委員会で研修施設・プログラムを設置してUターン、Iターンによる新規就農者を確保しようという試みがみられた。

評価対象農業委員会の活動の全般的な状況は以上であるが、以下、特徴的な活動事例をいくつか紹介する。

(1) 定例会における転用許可申請の処理方法

土佐市は、県庁所在地である高知市の西隣に位置し、宅地造成、高速道路や国道の建設等による転用圧力が強いところであり、都市計画が未線引きであることもあって無秩序な開発がされやすく、優良な農地の潰廃が進んできた。一方、産業廃棄物の不法投棄などもあり、無断転用などから農地を守ることが、極めて重要な課題として農業委員会に認識されてきた。

このため、土佐市農業委員会では、農地の転用申請があると、農業委員会における審査に特別な方法を取り入れ、農地の転用圧力に対抗していた。すなわち、農地法4条申請の場合は当事者(農家)、同法5条の場合は売り手(農家)と買い手(開発業者等)双方の当事者を農業委員会の定例会に召喚し、農業委員の前で申請内容について説明を求めている。病気等で本人が出席できない場合には代理人(行政書士等)の出席が義務付けられており、出席者は、審査の席上直接、農業委員の質問等に回答を求められ、書類の不備、事実上の追認申請である場合など適正な手続とみなされない場合は、その場で許可相当との結論を出さずに、再申請を求めたり、無断転用が先行している場合に始末書の提出を義務付けたりするなどの処理を行っていた。筆者は2006年3月、定例会における審査を傍聴する機会があり、審査の実態を確認することができた。

(2) 遊休農地の把握と指導

野市町農業委員会は、隣接農家や周辺住民からの通報によって遊休農地を把握するほか、農地パトロールを月1回の程度で継続的に行い、遊休農地の発見に努めていた。8月中旬の早稲の刈り取り終了後が最も把握しやすいので、その時期に行っていた。遊休農地が発見された場合、その場で所有者等管理責任者が分かればその相手に対して管理指導を行うばかりでなく、今後の利用予定についても問いただし、遊休農地の解消を促していた。また、その場で所有者等管理責任者が分からない場合においても、航空写真や地域の情報などを駆使して責任者を特定し、管理指導文書と共に今後の利用方法を問うアンケートはがき(意向調査票)や現況写真を送付するなどして回答を求め、遊休農地解消を促していた。2003年度に平坦部の実態把握調査を行い、管理指導文書等を8件出したが、うち7件は草刈等を実施し、解消に成功した。2005年度には中山間地の転作対象田100haについて調査を実施し、遊休農地52筆2.76haを確認し、34戸に対して管理指導文書等を発送した。野市町は2006年3月に香南市の一部となっているが、香南市の一部となった後も継続して遊休農地の調査を行い、管理指導文書等を送付し、遊休農地解消に努めている²⁶。管理指導文書を現況写真とともに送ることは、不在地主等にとっては状況把握が容易であり、意向調査票がハガキ形式で添付されているので、ほとんどの場合、連絡が来るようである。

一方、安芸市では、農業委員会が遊休農地に関する相談を個別に受けた場合と、農業委員会の農地パトロールで遊休農地を発見した場合に、2003年からそれぞれ1件ごとに経過を記録していた。特に、農業委員会に相談が来た場合には、綿密に記録がなされ、まず「起案用紙」に概略を記し、そのあと「相談カード」に詳細な相談記録を残し、必要な場合には農業委員長名で依頼状(耕作放棄等の問題の解消あるいは農地貸借に関するお願い)を出し、当該箇所について

²⁶ 高知県担い手育成総合支援協議会・高知県農業会議『平成19年度下期農業委員会会長・事務局長会議資料』(2007年11月22日) p. 55~70。なお、2006年度に香南市の平坦地全域で実施された農地パトロールでは、旧野市町区域の遊休農地は64筆、52,696㎡あり、年度内(2007年3月31日現在)に31,437㎡が解消された。

地図（圃場の位置・形状、問題がある当該箇所まで具体的に分かる詳細なもの）を添付し、記録していた。農地パトロールの結果の場合は、相談カードはないが、その他の事項については同様の記録を作成していた。2003年からの1年間で、相談カードが入った事案は十数件であったが、この記録を積み上げていくことによって遊休農地に関する継続的な記録ができた。2005年からは、遊休農地がある場合は地図等で確認したうえで「所在地・面積・所有者及び管理者・その住所」等を記録し、管理者に遊休化している実態を現地写真つきで通報していた。また、野市町と同様、管理者にはあわせて「農地活用調査票」を送付し、「今後の利用意向・管理委託の希望の有無・その場合の希望金額・意見等」についてアンケート形式で利用に関する意向調査を行っていた。平坦部で2004年から2007年にかけて確認された遊休農地は18件、20,000㎡あまりで、そのうち10,000㎡あまりは利用権設定、本人耕作、雑草除去依頼等が行われ、耕作放棄状態は回避された。遊休農地の活用意向調査については2006年度以降も実施している。

南国市では、農業委員会が中心となって、遊休農地の地権者に働きかけ、2005年度に平坦部の遊休農地26.7ha（農業委員会による現地調査に基づく）のうち、4.9ha（計54筆）が解消された。農業委員が間に立ってシルバー人材センター等を活用したり、グループを立ち上げてそこに依頼したりと、さまざまな手法を用いて解消に取り組んでいた。残ってしまった遊休農地は大型機械が入らず手が付けられないようなところが多く、解消できる見通しは立っていなかった。条件が厳しい遊休農地については、農業委員自身が耕作を引き受けたり、草刈などの保全作業を行ったりしている場合があった。南国市のような県内有数の農業生産を誇る地域においても農地の遊休化が進み、その解消に苦慮している状況があり、これは高知県全体の厳しい状況を示唆するものである。

（3）市町村合併に伴う農業委員会の統合

野市町は、2006年3月、近隣4カ町村（赤岡町・香我美町・夜須町・吉川村）と合併し、香南市となった。農業委員会も同年3月1日から「香南市農業委員会」としてスタートしている。合併まで、5カ町村農業委員会では協議の場を設け

て、合併がスムーズになされるよう体制作りを推進した。具体的には野市町農業委員会事務局が中心になってタイムテーブルを作成し、さらに各町村の現状と課題について、「定数、開催日程、農地法の事務処理方針、届出受理の方法」等具体的な活動内容にまで踏み込んで、新市の農業委員会活動の方針として優れている農業委員会の活動を取り入れるための比較表を作成し、これを基に協議を繰り返した。野市町地区が、新市の中ではもっとも市街化が進み、転用案件等事務処理件数が多く実績がある地区であったため、基本的には野市方式が新市の標準となり、農地転用許可、遊休農地の把握と解消対策等、多くの部分で野市方式が取り入れられた。

四万十町農業委員会は、町村合併後は一つの農業委員会に統合され、委員数38名(うち選挙委員30名)と県下の農業委員会では最大規模となった。四万十町は2006年3月から発足したが、農業委員会は同年8月までの合併に伴う選挙委員の在任特例期間中は旧町村(窪川町・大正町・十和村)ごとにそれぞれ農地部会・農業振興部会を設け、委員会全体から委員の互選により選出される農業政策部会を設けた。同年9月から新農業委員会体制に移行し、大正・十和地区を統合した農地部会(委員数19)を設け、窪川地区の農地部会(委員数19)とあわせて2つの農地部会体制とした。また、農振部会は統合前と同様3部会存置し、農業政策部会も従来どおりとした。農地部会の大正・十和地区のみ統合する形で、基本的には旧町村の農業委員会ごとに部会制をとるという形になった。農業委員数は旧窪川町が20(選挙委員15)、旧大正町12(同10)、旧十和村14(同10)であったが、合併時の農家戸数は旧窪川町1,308戸、旧大正町362戸、旧十和村595戸であり、耕地面積は旧窪川町2,070ha、旧大正町259ha、旧十和村321haであった²⁷ため、人口比あるいは耕地面積比から考えると、窪川地区と大正・十和地区にそれぞれ半数ずつの委員を置くのは妥当な決定だったといえる。旧3町村とも農業統計上の地域区分では山間地域に属していたが、仁井田米や窪川ポーク等のブランドが県内外に知られている窪川地区と、山村の色彩の強い大正・十和地区では農地事情や農村の状況が大きく異なっているため、統合

²⁷ 第52次高知県農林水産統計年報(2005～2006年)参照。

しても他地区の様子が分からず適正な判断ができないという事情を考慮して、部会制を採用した。このため農業委員会の規模が大きくなり、合併のメリットである効率化（人件費の削減等）には成果が上がらなかったともいえるが、地域の実情を汲み取ることができる体制を残すことができたという点で、拙速な統合を避けられた事例となった。また、総会は年4回開かれ、各部会ごとの連携、農業委員会全体としての意思決定等について支障はない。2つの農地部会は毎月1回それぞれ開催され、各地区ごとの農振部会は適宜開かれることとなっており、必要に応じた柔軟な対応がなされている。事務局職員数は5名（うち専任4名）と、県内では多いほうではあるが、旧窪川町農業委員会と比べると2名の増員に過ぎず、旧3町村合計の事務局職員数6名を下回っている。

（4）移動農業委員会と建議

高知市農業委員会は、移動農業委員会を実施している。市内の地区ごとに年に1回開催し、地区担当の農業委員が中心となってテーマ設定等を行い、農業委員会の役員、事務局職員、地区担当の農業委員および地区の農業者が出席し、農業委員会側が前年度に行なった建議等、農業委員会活動についての説明を行なうとともに、農業者との意見交換を行なうというものである。2008年度は市内の16地区で開催され、延べ315名の出席者があった²⁸。移動農業委員会では、「鳥獣害防止対策の行政の積極的な取り組みと助成制度」「ユズの搾汁施設導入等への助成強化」といった地域に密着したものから、「米の生産調整の抜本見直し」「地球温暖化に対応した農作物の品種改良」といった県あるいは国政レベルのものまで、様々な意見・要望が農業者との意見交換の中で出され、次年度の建議内容に一部反映されていた。移動農業委員会のほか、消費者団体との意見交換会、認定農業者との意見交換会も開催し、地域の農業に対する要望を幅広く調査・検討していた。建議は2008年10月に市長宛に出された。主な建議内容は「農業用水の確保及び排水対策」「農業後継者の育成確保対策」「地産・地消の推進と米の消費拡大」「有機農業の推進」であり、国への要望は「食料の

²⁸ 平成20年度高知市農業委員会総会議案（2008年8月）参照。

安定供給体制の確立と食料自給率の向上」「米価安定に向けた施策の推進」「認定農業者制度の地域性に沿った見直し」「農業用燃料・資材費の高騰に伴う助成・支援措置」「介良東部地区の塩水化対策」であり、県への要望は「産地に適合した農産物の品種開発」「野菜類への適用登録農薬の拡大」「農業環境整備のための補助制度の見直し」「内水排除対策としての新川川の浚渫」「農作業の軽減に向けたヤギの活用」であり、高知市への要望は「市街化区域内農地の固定資産税の軽減措置」「営農指導技術員の分野ごとの配置」「有害鳥獣の駆除及び被害防除対策」「農作物残渣の処理費の軽減策」「孟宗竹の除去対策」であった²⁹。建議された内容が実現するとは限らないが、農業者及び一般市民の農業・農政に対する意見を集約し、行政へ伝える役割を十分果たしていた。筆者は2009年の4月及び6月に、2箇所移動農業委員会に参加した。いずれの移動農業委員会においても地区担当の農業委員、役員(会長等)、事務局員が出席し、地区の農業者も含め20~30名規模で2時間程度積極的な意見交換が行なわれていた。

(5) 農業協力員との連携

高知市では、旧鏡村・土佐山村地区に中山間農業協力員を置き、農地パトロールや移動農業委員会等、農業委員会活動の支援をしてもらう仕組みを作っていた。高知市への編入合併以前に、鏡村には15名、土佐山村には11名の農業委員が置かれていたが、合併後、鏡地区、土佐山地区とも農業委員は2名ずつとなった。委員による地域に密着した活動が不可能となったため、10名ずつの農業協力員を新たに任命し、農業委員の補助業務等を行ってもらうこととした³⁰。農業協力員は、高知市農業共同組合長が地域の農業委員の意見を聴いて推薦する者から市長により委嘱され、中山間地域の農業振興施策の推進、地区農業者の意見集約、農業委員の業務の補助、及び市長が必要と認める業務を行なうも

²⁹ 高知市ウェブサイト内農業委員会事務局ページ参照(2009年10月現在)。(http://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/2798.pdf)なお、同ページ内に高知市からの回答(2009年4月)も掲載されている。(http://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/4283.pdf)

³⁰ 高知市中山間農業協力員設置に関する規則(平成17年1月1日規則第49号)。協力員の会合には地区担当の農業委員も参加する。

のとされた。2009年6月に筆者は土佐山地区の中山間農業協力員の会合に出席する機会があり、中山間農業協力員から直接聞き取りを行なうことができた。各協力員は農業委員時代と同じく、地区ごとの担当があり、それぞれの地区の意見集約等の業務について農業委員を補助し、また農業委員の補助業務のみならず、中山間地域直接支払いや転作等にかかわる調査などを行なっているとのことであった。規則上、協力員は非常勤の特別職であり、報酬も支払われていたが、報酬のために農業協力員をしているのではなく、むしろボランティアに近いとの印象を持った。ただし、純然たるボランティアで地域の意見集約ができるのかといえばそうではなく、ともかくも市長から任命された資格でもって地区を取りまとめることができる、というある協力員の意見が印象的であった。

(6) 結婚相談員活動

須崎市では、結婚相談員制度を設けて、結婚適齢者および希望者のお見合い斡旋等を行っていた。

須崎市では、若者の就農者減少対策及び農業後継者対策のために、1981(昭和56)年から農協と行政の経費負担により農業後継者育成協議会を設置し、事業の円滑化を図るため結婚相談員会を設置した。事務局は農業委員会が担当し、原則として月に1回、相談員会を開催し、結婚適齢期者及び希望者の掘り起こしや相談活動の進め方について協議を行っていた。1994年から2006年までの13年間に、79組がこの制度を活用して結婚した。この間、毎年相談件数が80件前後、成婚数が3件から8件と、継続的に成果を挙げていた。2006年3月に相談員5名全員から、相談のようす、成婚にいたるプロセス、成婚にいたるまでのノウハウ等について詳細を伺った。仲を取り持つときに双方に正確な情報を伝えることや、農家の先輩女性として農家に嫁ぐメリット(稼げば稼ぐだけ自分のものになる、あるいは自由に休みが取れるなど)を伝えることなど、経験豊富な相談員ならではの情報を提供していただき、興味深い話を聞くことができた。相談員は、制度発足当時は30名ほどであったそうであるが、徐々に減っていき、9名になる頃からメンバーが固定され始め、5名体制になってから数年以上変化がなく、新規に相談員になってくれそうな人を見つけるのは困難であ

るとのことであった。年間の予算が協議会全体で100万円弱であり、その中でイベント等も行っており、相談員は、報酬などを度外視したいわばボランティアのような形で日々の相談業務をこなしているようであった。また、ベテランの域に達している相談員ばかりなのでチームワークが良く取れているといった面や、農家の先輩女性として後継者問題に対する責任感や使命感を各相談員が持っているという面など、一朝一夕に真似のできる仕組みにはなっていないと思われた。

以上、各農業委員会活動のうちから特徴的なものを紹介した。紙幅の都合で筆者が見聞きした全てを紹介することができないが、上記のほかにも各農業委員会が独自に、また関係部局・団体と協力体制を構築して、農業・農村の活性化や地域振興に資する多くの特徴的な活動を行っていた。建議（安芸市・土佐市・佐川町・高知市・四万十町・他）、食育の町づくり条例（南国市）、広報誌の発行および市町村広報誌への農業委員会活動記事の掲載（ほぼ全市町村）、学校給食や病院給食での地産地消推進への協力（南国市・安芸市）、産業祭り等で開催する農家相談（安芸市・土佐市・大月町）、新規就農者受入事業（奈半利町）、農地利用に関する農家全般へのアンケート調査（南国市・奈半利町）、農地地図情報と農家台帳の一元化システムの構築（佐川町）、幼稚園児の芋掘り体験（大月町）、ヘルスメイトの食育事業への連携（越知町）、国営農地開発により造成された農地を利用したコスモスまつりへの協力（大月町）、アグリ体験塾との交流事業（四万十町）、農業委員会の合同研修（土佐市と須崎市）等である。

2-4. 高知県の農業委員会が果たしている役割

ここまで、不十分ながら、農業委員会活動評価検討会で見られた高知県の農業委員会の実情について示した。数値から見た県全体の農業委員会の概要もあわせ、以下で高知県内の農業委員会が果たしている役割について整理してみたい。

まず、法6条の求める農業委員会の業務について、全ての項目について完全に執行されていると見ることができる市町村はないということが挙げられる。農業委員数・事務局体制が整い、必要と見られる業務についてはほぼ執行で

きていると見ることができるのは高知市であるが、中山間農業協力員を置かざるを得ないことから分かるように、必要と考えられる農業委員数を確保できおらず、農業委員会として完全な活動ができていないのが現状である。高知市の農業委員会活動が他の都道府県下の農業委員会と比べてどのような水準にあるか、比較できていないのでその力量を判断することはできないが、少なくとも活動評価した県下の委員会では、全ての活動分野で基準とすることができると活動を行っているものと評価できる。最も体制が整っている高知市でさえも不十分といわざるを得ないのであるから、他の市町村の状況は更に厳しい。小規模な農業委員会にその傾向が強くなるが、法令業務をこなすために審査等の会議を開くことで手一杯の農業委員会が多く、これまで活動評価の対象とはなっていない、委員数一桁の委員会では相当深刻な人手不足があるものと推測される。これは、農業委員会の能力不足、努力不足が原因ではない。必要な事務の処理量をこなすのにも不十分な農業委員数・事務局体制にしかかっていないことが最も大きな原因である。

従って、特徴的な活動として事例を紹介した各農業委員会の活動は、不十分な体制の下で、予算や人員をやりくりしてなされたものであると認識すべきである。特徴的な活動についても、高知市は多くの活動を行っており、事例として紹介できたものも多いが、他の農業委員会の事例について、一つ一つをみればどれも高知市と同等以上の活動を行なっているものと評価できる。これは、高知市と同等以上の体制を組むことができれば、高知市と同等以上の活動を行い、成果をあげられる可能性を示すものとして見るべきである。足りない部分をマイナス評価するのではなく、特徴的な部分をその農業委員会の潜在的な可能性として捉え、特徴的な活動の総和を、全ての農業委員会が行なえる体制を整える方向で努力していくべきである。

法令業務について、法律の基準に則って適正になされているものとみることができる。権利移動に関する許可等は農業委員会の活動の本分であり、農業生産の「基盤」である農地を守ることは、とりもなおさず農家の生活基盤を守ることを意味する。また、法令業務の適正な処理は、農家の信用のみならず農外(地域社会)の信用を確かなものにしていく上でも重要である。それがまわりま

わって農地を守りやすくし、業務の円滑化にも資するのである。土佐市のような転用圧力の高い市町村の場合、当事者が直接委員会に出席することが義務付けられ、厳正に審査が行われることの意義は大きい。一つは、農業者が農地の転用を安易に考えなくなり、農地が保全されるということである。土佐市の一部地域は、周辺住宅地その他の地価が高いこともあって農地価格も高額であり、転用するときの売却益を考えると、ともすれば「自分の土地をどう使おうが…」という意識で転用しやすい気分も醸成されがちなところ、周辺農家を含む農業者の集団である農業委員会と直接対峙することを求められるのであるから、抑止力としての機能を一定程度果たしているものとみることができる。また、開発業者等に対して農地法および農業委員会の存在を周知徹底するのに役立つということもある。形式的に書類さえそろっていれば必ず転用可能であるというような安易な見通しで開発計画等を作っても、実際の審査では直接回答が求められ、的確に回答できなければ許可相当との判断が下りないという圧力を感じ、そのため慎重にことを運ぶことが求められるのであるから、開発側にとっては十分な圧力になる。安易に開発できない、ということが農業者以外にも周知されることが、転用防止の抑止力として機能している。

しかしながら、法令業務については課題も多い。農家の代表である農業委員は、法律に関してはいわば素人であり、法律の文言や内容について必ずしも専門的な知識を持っていないため、農外の土地開発業者等と法律の解釈等について対等に渡り合うことが難しい場合もありうる。農外からの転用圧力に対して、野市町では、事務局長と会長が緊密に連携し、安易な回答を避け（言質をとられないようにする）、あるいは土佐市では審査の際に「あくまで最終決定は県である」と申し渡すなど、経験則に基づいた対策を確立していたが、それで十分な対応ができていないとはいえない。また、手続等に関して全て法の予定するとおり厳密に行なうことが困難な状況にある農業委員会も確かに存在する。

任意業務について、2004年の法改正後農地の効率的利用の促進が業務として位置づけられているが、県内においては経営規模拡大による農地利用の促進という図式が当てはまらないということもあって、農地の利用集積の促進・担い手(認定農業者)の育成・確保といった取り組みはあまりなされていない。その

必要性がそれほど高くなく、農業委員会の余力がほとんどないという状況から優先順位が低いということがあると思われるが、今後の課題である。一方、遊休農地の解消に向けた取り組みは、多くの農業委員会で地域を限定しながらもパトロールを実施し、指導等がなされている。しかし、パトロールの多くは平場の優良農地中心であり、中山間地域についてはいわば目をつぶって、限定的な形でしか遊休農地対策を実施できていない。中山間に多くの農地が点在しているという高知県の地域特性もあるが、農業委員会の体制の限界といわざるをえない。また、不在地主が所有者であったり、相続問題が原因で利用がなされなくなったりした結果、遊休農地になっている部分については、経営基盤強化法27条の2以下の規定に従って処理することを検討していた農業委員会もあった。法律上は最終的に「特定利用権の設定」や「措置命令」まで行うことが可能であるが、これが行なわれる場合、対象となる特定遊休農地の所有者等と市町村・農業委員会の対立が決定的になると見られる上、特定利用権を設定した場合の担い手の確保や代執行の費用の回収手段の検討など、困難な問題が予想されるところである。現段階では法律の文言どおりに執行することなく、農業委員会が実態に即した妥当な判断・措置を行っているものともいえる。

3 農業委員会のあるべき姿

3-1. 農業委員会のあるべき姿

ここまで、農業委員会の活動について、高知県を例にとり、農業委員会が果たしている機能について検討してきた。以下では、農業委員会がこれから果たしていくべき役割とそれに必要な対応について、筆者の考えるところを述べたい。

農業委員会の主たる任務は、法令業務および任意業務を適正に行うことによって、市町村内の農地について、これを維持し、利用の促進を図ることである。

地域の農地管理については、これまで集落がその基本的方向性を決め、集落内の農家がこれに従うことによって維持されてきた。集落機能が低下した地域においては、集落に代わる何らかの組織がこれを担うことになるが、そのよう

な地域において、有力な組織がある場合は少ない。結局のところ、市町村が集落を支え、集落機能を代替するが、農地管理については、不十分ながらも農業委員会が行なうことになる。その際、農業委員が当該地区の農地事情をある程度把握していなければ、適切な農地の利用集積や促進、あるいは遊休農地の把握と管理等の措置を的確に行なうことはできない。農業委員会の現状は、それをこなすことができるぎりぎりの線で踏みとどまっているといえ、農業委員会の体制の維持が必要である。

農業委員会は、その根幹に、代表者による意思決定機関であるということがあり、制度上現在までこの根幹部分は維持されている。そして、農業委員は、多くの農業委員会で、集落や行政区といった「地区」を代表している。委員が集まって農業委員会においてなされる決定は、地区の意思の総和としての、市町村内の農地管理の基本的方向性を示すものとみることができる。市町村内の農地利用秩序については、農業振興地域整備計画や経営基盤強化基本構想に市町村の基本的な方向性が示されるが、農業委員会もこれに影響力を行使している。のみならず、農業委員会が法令に基づいて下す判断の一つ一つが、地域の農地の利用秩序を形成しているということも見逃せない。この役割を、従来の農業委員会はそれほど意識してこなかったともいえるが、集落機能の低下、農業者の集団としての力の弱体化、市町村の広域化による地域における行政の希薄化といった事態が、ある意味「踏みとどまっている」農業委員会の活動を顕在化させ、その役割が注目されるようになってきたともいえる。全ての農業委員会がそういった役割を自覚しているとも、実際にその力を十分に発揮できているとも言うことはできないが、地域の農地についての、農業者の代表機関、すなわち公共性の担い手であるという立場を再認識し、農業委員会が自覚的に農地利用秩序を形成していくべきである。

農業委員は、地区の代表であり、地区の農業上の諸事について、これを指導する役割を果たすことが期待される。個別農家に対応して問題に対処する機関が減少しつつある中で、農地の境界問題や営農相談等、農業集落における様々な問題に対する「よろず相談役」的な役割を果たすことが求められる。2004年の法改正では、任意業務について、農地の利用集積の促進、有効利用の確保、

経営の合理化促進等を主たる任務と位置づけているが、改正前の法6条2項に列記された事項についても、積極的にその任務を果たしていくべきである。

また、農業委員会・委員は、農業者と他とを結ぶつなぎ役としても期待される。かつては、集落、農協、農業改良普及員等、農業者の相談相手となり、また農業者と他をつなぐ役割を果たす組織や人の網が数多くあり、二重三重に農業者を覆っていたが、集落機能の低下、農協の広域合併、市町村の合併や農業関係機関の統廃合等によって、網の目のほつれが顕著になってきている。その中で、農業者が他とのつながりを維持していく上で農業委員会および農業委員が果たすべき役割は大きくなっている。つなぐべきは行政や農業団体ばかりではない。農外の一般住民や市町村外にも、農業委員会の存在を知らしめ、相互理解を図るとともに、委員会が果たしている役割について情報を発信していくべきである。農村における農外住民との混住化が進み、農業集落は大きく変貌している。混住化が進んだ地域においては、一般住民から遊休農地や農地転用に関する情報提供がなされることも増えている。農地の不適切な管理・利用に対する苦情が主であるようだが、農外からの接触であることに变りはなく、そうした状況下で、農業内部の事情について、外部に知らせる必要性は増している。また、農業・農地の問題について、内部の問題として対処するだけでなく、委員会として地域全体を見渡した観点からも捉えなおす必要がある。

以上のように、農業委員会には果たすべき多くの役割があり、課題がある。繰り返しになるが、役割を十分に果たし、課題を克服していくための組織の現状は、明らかに不十分である。現在の農業委員・職員の数、与えられる予算では、任務を適正に果たすことはできない。特に、農業委員の数を、市町村合併等で絞り込んでいく今の方向性は、農地管理の最後の砦を崩壊させかねない危険性ははらんでいる。法律で、委員の数は、農業者の数と農地面積によって規定されているが、人数と面積だけではなく、集落の数や農地の分布状況、事務処理件数等を総合的に考慮し、地区の農地事情の把握に支障がないよう、法律の改正も含めて考えるべきである³¹。

³¹ 高知市の農業協力員のような制度も一考の価値はあると思えるが、まずは農業委員会の枠内で考えるべきである。

3-2. 農地法の改正と農業委員会に求められる役割

2009年6月に、農地法および関連法が改正された³²。第1条の目的規定を改めたことから明らかなように、大きな改正であったが、今回の改正が農業・農村にどのような影響をもたらすか、改正内容について詳細に検討する³³とともに、施行段階を注視していく必要がある。改正の主な内容は、目的規定における耕作者主義の排除、権利移動統制の緩和、転用統制の強化、遊休農地対策（経営基盤強化法から農地法へ移行）等である。以下、今回改正が農業委員会に与える影響について、若干の検討を行なう。

改正法において、貸借による権利移動が一定の条件のもと自由化された（改正法3条3項）。これまでは、農作業常時従事要件あるいは農業生産法人に関する諸規定等によって、「自ら農作業に常時従事する生活を営む地元農家を、農地に対する権利主体として保護」し、「「羽織百姓」や、村外で経営だけを差配する者」を排除してきた³⁴が、今回の改正では、農地の適正利用等の規制はあるが、個人については農作業常時従事要件、法人については法人形態の制限等を排して、農業委員会の許可により、農地の利用権を取得できるものとしている。これにより、貸借については新たな秩序形成がなされることになったと見ることができる。借りる側は「誰でも」「どこでも」よく、これまでの地域的な縛りがなくなったということである。農業委員会は、どこの誰かよく知らない参入希望者に対して、「地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれ」れば、利用権設定を認め

³² 「農地法等の一部を改正する法律案」として第171回国会に出され、平成21年6月17日に可決、成立した。平成21年法律6月24日法律第57号。農地法、農業経営基盤強化促進法、農業振興地域の整備に関する法律および農業協同組合法の一部が改正された。以下本稿では改正後の農地法について「改正法」とする。

³³ 今回の農地法改正について、原田純孝「農地所有権論の現在と農地制度のゆくえ」戒能通厚・原田純孝・広渡清吾編『渡辺洋三先生追悼論集 日本社会と法律学』（2009年日本評論社）、「自壊する農地制度—農地法改正法律案の問題点」（法律時報2009年5月号）および「農地法「改正」で日本農業どうなるか」（世界2009年6月号）を参照。農地制度全般の今日的状況について、『いま農地制度に問われるもの』（農業法研究44号 日本農業法学会 2009年 農文協）を参照。

³⁴ 棚澤能生「「農地改革」による戦後農地法制の転換」（農業法研究44号 2009年）p. 52。前掲注33参照。

ることができる（改正法3条3項2号）。許可した結果、支障が生じれば許可を取消す（改正法3条の2, 2項）ことで、見込み違いがあった場合に事後的に修正できることにはなっているが、いったん許可したものを取り消すのは容易なことではない。農業委員会が個別の契約について具体的に判断を下すということは、委員会がある意味では「地域の土地利用の公共性の担い手」であることを示す機会を得られたということにもなるが、公平・公正な判断を担保する制度的な裏づけが必要である。今回の改正では標準小作料制度（農地法23条）も廃止されたが、これにより賃貸借により利用権を設定する際の「適正」な賃料を「判断」する根拠を失ったものといえる。標準小作料の廃止の影響はそれだけではない。委員会が標準額を決定し、それに寄らしめることで、賃料という一つの要素ではあるが、地域全体の農地利用秩序を形成していたのであるが、そのような秩序形成力を失ったということになる³⁵。農業委員会は、市町村という地域内に存在し、地域内の秩序形成を、地域における判断基準で行なっている。今回の改正は、地域主義的な縛りに支えられ、農業委員会によって形成されてきた農地利用秩序に異質な契機を持ち込んだといえ、多くの問題の発生が危惧される。

今回の改正では、遊休農地対策の一連の規定が農業経営基盤強化促進法から農地法に移行した（改正法30条以下）。これまでは、市町村の経営基盤強化基本構想の枠内で遊休農地対策を行っていたのであるが、改正法では、区域内の全ての農地について、農業委員会は年に1回以上、これを調査し、必要な指導を行うこととなっている（改正法30条以下）。高知県の実情から考えると、これは極めて実現困難な規定である。耕作放棄地を農地でなくするということが現実的な対応策となるのかも知れないが、そうすると中山間地域の農地は急速に縮小していくことが予想され、地域の崩壊に直結する可能性が高い。遊休農地について、回復可能なものとそうでないものとを峻別し、回復可能な農地を守っていくものとも見られるが、その判断もまた、農業委員会に任されるのである。

³⁵ 改正法52条で農業委員会は農地の借賃等の状況についてその動向を調査、分析し、必要な情報提供を行うものとされているが、提供する情報に基づいて借賃の減額勧告等を行うわけではない。

農地に関する非常に重い責任を、農業委員会は負ったことになる。

今回の改正によって、農業委員会はより多くの責務を負うことになったが、職務の増加に見合う体制の拡充等の措置がなされるかどうかは不透明である。衆議院農林水産委員会での改正法案審議中、全国農業会議所専務理事の松本広太氏は、農業委員会にかかる負担について「これはもう受けて立つということ」であるとして、改正法上農業委員会および系統組織に課される負担についてその責任を果たす旨の決意とも取れる発言をしているが、改正法の下でどれだけのことを農業委員会がやらなければならないのか、あるいはやれるのか、施行段階になって初めて現実と対峙することになる。本稿で不十分ながらも示した高知県の状況からすると、現在ぎりぎりのところで職務を果たしている現場に対して、さらなる負担増をなんらの手あてなしに押しつけることは避けなければならない。農業者、農業委員会、地域住民がこれまでつくり上げてきた農地利用秩序に寄りかかるような法改正になってはならない。改正法附則19条は、「政府は、農地制度における農業委員会の果たすべき役割にかんがみ、農業委員会の組織及び運営について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」としている。真に必要な措置をできる限り早く講ずるべきである。

結びにかえて

筆者は、農業委員会活動評価検討会の中で、また、種々の現地調査等において、これまで多くの農業委員と接してきた。農業委員に関しては、名誉職的な地位であるとか、自分たちの利益を守るための仕事であるとか、様々な批判があるが、筆者が直接会った委員からそのような印象を受けることは殆どなかった。委員の方々は実に多様であり、それぞれに独自の価値観、見識をもって任務にあたっていたが、筆者が感じた彼らの共通点は、自分ひとりのために委員をしているのではない、ということであった。地域あるいは所属団体の代表として、地域、所属団体の総意を伝えるために委員会に参加し、行動しているという意識が、発言や態度の端々からよく伝わって来た。職員も、事務処理の現

実の中で多くの矛盾に直面し、その対応に苦慮しつつも、実に誠実に職責を果たしている方が多かった。そのような委員および職員から成り立つ委員会が下す一つ一つの決定は、非常に重いものであると筆者には感じられた。

農業委員会は、農地制度の根幹を支える重要な機関であり、地域の農業や農村社会に大きな影響力をもつ存在である。にもかかわらず、一般にその存在が十分に認識され、活動がよく知られているとはいいがたい。農地があれば、その農地を耕作する人がいるのはすぐに分かることであるが、その農地が農地として存続することができるように、日々黙々と事務処理やパトロールをしている人々がいる、あるはそれを支える機関や法律があるということは、なかなか意識されない。本稿で検討できたのは、もっぱら筆者の能力不足から、複雑で多面的な農業委員会のごく限られた一面にすぎず、また検討結果についても、不十分なものといわざるをえない。改正農地法の施行段階も含め、今後さらに体系的な調査および研究を充実させていく必要があるが、本稿を通じて、少しでも農業委員会の実像を伝えることができれば幸いである。

[追記] 本稿作成にあたり、高知県内の各市町村農業委員会の会長、委員および職員の方々、高知県農業会議の事務局長および職員の方々をはじめとして、関係各位から多くのご助力、ご助言を頂きました。特に、高知県農業会議事務局次長の伊藤憲章氏には、活動評価検討会の開始当初から、対象委員会の選定から評価会実施過程に至るまで全面的に支えていただき、また本稿作成に関して資料等の確認をお願いしました。記して謝意を表します。