

農政の地方分権と自治体農政

村山元展

Decentralization and Local Agricultural Policy

Motonobu Murayama

はじめに

「地方分権」といえば、誰もがその推進を疑わない時代である。しかし農業政策については農業政策の特殊性はもちろん、地域農業や自治体を取りまく今日の状況を正しく理解した上で、分権の在り方を議論すべきと筆者は考えている。結論的にいって、今日の地方分権論は規制緩和と結びついて食料供給の基盤である農地の保全を困難にするとともに、他方では国（中央政府）による担い手限定政策という強力な規範化が進められている。「分権」「規制緩和」「担い手規範化」が交錯する中で、地方自治体にはいかなる農政展開が求められているのだろうか。

ところで地方自治体にとっての農政、すなわち自治体農政の目的は何だろうか。それは地域産業としての農業の持続的発展、地域資源である農地や農村の保全、そして農村地域社会の安定化の実現ということであろう。そのためには行政や農業団体そして農業者を含む地域住民が一体となった政策づくりが欠かせない。しかし問題はこうした目的を持つ自治体農政のための農政分野の地方分権とは一体何か、分権するとすれば現在進められている国の農業政策とどのように整合的にリンクするのか、という点にある。農政の地方分権が逆に地域農業を困難に陥れることになってはならないのである。そのことは同時に、食料自給率向上が大きな課題となっている今日の農政分野における国（中央政府）の役割の明確化の必要性を意味することでもあろう。

本稿では地方分権を中心に今日の自治体農政を取りまく政策環境を整理し、自治体農政の在り方に迫ってみたい。

1. 農政の地方分権とは何か

最初に、1995年の地方分権推進法によって開始された一連の地方分権政策における農政分野の検討から始めよう。農政分野における地方分権として重要な位置を占めるのが農地制度の分権で、

① 2～4 畝以下の農地転用許可の都道府県への委譲（法定受託事務）と、②農振整備基本方針策の都道府県への委譲（自治事務化）、農振計画および農用地区域指定の市町村への委譲（自治事務化）がなされた。こうして農地保全に係る重要な権限が自治体に属することとなった。しかし問題は土地利用に関する分権全体の中で、このことが持つ意味である。

そこで農地の保全とは逆の開発サイド、ここでは都市計画の地方分権をみてみよう。中でも重要なのが①市街化区域と市街化調整区域の線引きの選択制への移行（都道府県の自治事務）、②条例を用いた市街化調整区域の開発許可基準の緩和、③都市計画区域外を対象にした準都市計画区域制度の創設である。要するに市街化区域外における規制緩和である。詳しいことは別稿¹⁾をみていただくとして、ポイントは規制緩和＝地方分権という考え方が一貫していることである。つまり規制緩和して多様な制度メニューが揃えば自治体の選択肢が広がり、使いやすく自主性が発揮できるという論理である。しかし、いうまでもなく規制緩和は開発業者にこそ有利に働く。いずれにせよ都市計画と農地政策の分権化によって、農地の保全と開発の権限が自治体に集中することとなった。

もちろん「農地を含む土地利用計画もこれからは自治体の自己責任」だという理論は形式的に成り立つかもしれない。そこで2つの点から考えてみよう。第1は自治体の都市計画権限についてである。周知のように、ヨーロッパ諸国では「建築不自由原則」が国土全域に及び、その上に都市計画権限が自治体に属している。その結果、個性的な都市がつくられ、同時に豊かな自然環境、農村景観、農業が保全されている。しかし残念ながら日本にはこうした原則はない。そこで都市計画法の規制緩和（それによる土地利用の混乱）に対抗する手段として、自治体が条例を用いて独自に土地利用の規制強化できないかという考え方がある。しかし旧建設省の土地利用規制（私権の制限）の考え方は、法の規制が最大限の規制であり、条例による法を上回る規制は違法であるとしている。土地利用規制を強化する権限は地方自治体には与えられていないのである。「都市計画の規制緩和＝地方分権という論理と一体となった農地制度の地方分権」という全体構図の中で、まちづくりという点からみても、地方においてどのような事態が生じるかが容易に推察できよう。

第2は農政の役割についてである。「中央政府の農政の役割は国家の食料安全保障、その前提となる農地の維持、さらに国土の保全」という当然の考え方からすれば、安易な地方分権は国農政の責任放棄につながる。上記の農地制度の地方分権化の前提として農地転用許可基準や農用地区域設定・変更基準が法定化され、さらに農林水産大臣による「農用地等の確保等に関する基本指針」が策定されたが、その背景にはこうした問題意識があったといえよう。農地転用許可権限と農用地区域設定を分権したものの、安易な転用や農用地区域除外が生じては食料安全保障という農政の最重要任務が実現できなくなってしまうからである。こうして農政の地方分権とは一体何か、ということ自体があらためて問われているのである。

2. 農政の地方分権をめぐる議論

(1) 農政の地方分権の問題指摘

この「農政における地方分権」について原田氏は、地方分権と規制緩和が一体となって推進されている現実を指摘した上で、次のように問題状況を整理している²⁾。すなわち、①規制緩和では、農政内部から株式会社の農業（農地利用型）参入が進められるとともに、財界や一部の自治体からは農地転用規制の緩和による住宅関連産業等の活性化、地域経済の活性化が推進されている中で、②地方分権では上記のような都市計画法の分権と農地転用許可の分権が進められ、それは「調整区域ないし農用区域内の農地転用をより簡易・迅速かつ容易にやれるようにする—したがって上記（財界や一部自治体）の要望に応える—意味をもつ」というのである。そして「食料の自給や…農村景観や環境保全等の新しい要請（農業・農地の多面的価値…筆者）との関係でも、むしろ転用規制の維持・強化こそがいま求められ」ており、フランスにおける80年代前半の抜本的な地方分権論において「農政の地方分権化」という議論が登場することはなかったことも指摘しながら、「農業構造政策や農村地域政策が、地域の実情に即して、地域の主体性と自発性に依拠しながら「地域化された形で」進められるべきことは当然であるが、それはまた、論理の違う話である」「国全体の食料基盤の確保にかかわるその（農地…筆者）規制権限を地方自治体の「自治事務」とするというのはどういうことなのか」と主張する。

また石原氏も次のように問題点を指摘する³⁾。すなわち「中央政府には中央政府が本来果たすべき役割、責任がある。それをあいまいにする分権であってはならない。農政の分野でいえば、最大の問題は食糧自給とその保障政策である」として、そのためには「それ（食糧自給…筆者）に見合う規模の農地が必要…農地の確保・保全、農地転用の厳しい規制に政府が責任をもたねばならない」とする。こうして地方分権と農地転用規制に焦点を当て、①農地面積の現実を見ると、1960年に600万㍊あった農地が約40年間に112万㍊も減少しており、②特に市街化区域から調整区域へ、そして農用地区域へと転用が広がっていると指摘している。③さらに90年以降には「農村活性化土地利用構想」「農業集落地域土地利用構想」「田園住宅建設促進法」と続く地域活性化と一体となった農地転用の容認が進められている問題を指摘する。こうした中での4㍊以下の転用許可権限の都道府県知事への委譲について「地域政策として農業政策が位置づけられない限り農地の確保は不可能なのだが、いまだに工場誘致と公共事業中心の地域政策のなかで食糧政策が入り込む余地を作れるか…（しかし…筆者）農地が地方公共団体の行う土地利用計画の一環としての農地となれば…食糧自給や農地政策など、全国的な視野を持った利用とは無縁になりがち」と問題を指摘する。

(2) 農政の地方分権推進論

しかし逆に、農政のさらなる地方分権を強力に主張するのが田中氏である⁴⁾。氏は分権の狙いが

農業分野の権限委譲と農政の構造改革にあるとし、今回の分権はいずれの点でも部分的な手直しにとどまったとしている。

例えば、「農地を守るという領域と地域づくりは別次元」とする農水省の考えを非難した上で、食料自給率向上のための470万^{ヘクタール}の優良農地保全目標を評して、「都市開発に伴う農地転用を図る地方側と…農地転用にあたり、国のチェックがむしろ強まるものと予想される」と批判する。また補助事業や1級河川管理の権限委譲問題を取り上げ、委譲できないとする農水省の対応は公共事業の削減や中央省庁のスリム化にも反していると非難する。さらに「新たなコメ対策」における産地づくり交付金に対しても、それは従来の補助金の継続であり、分権推進委員会が狙った補助金の一般財源化は果たせなかったと評する。

論文の中では農政分野の地方分権がなぜ必要で、何を分権すべきかは明示されていないが、察するに氏の分権論は、補助金や公共事業の削減による中央政府のスリム化のもとで、地方自治体が自主財源と交付金によって自主的に地域農業政策を実施すべきであるという、極めて単純な地方分権論ということができる。

しかしこれに対しては、①はたして国民の食料安全保障という国農政の基本的任務を簡単に否定できるのか、②農業補助金はすべて削減されるべきか、③都市計画の規制緩和の下で地方自治体の安易な都市開発は農業の発展にとって新たな問題を誘発するのではないか、といった疑問がただちに生じる。③については上でふれたとおりである。①については、筆者は国農政の食料安全保障の責務は明確にすべきと考える。したがってそのための②農業補助金は必要な範囲で認めるべきだと考える。とりわけ後述する地方交付税削減の流れの中では、自治体にとって補助金は重要な意味を持つ（もちろん地域の主体性を重視するとともにムダを省くことが重要である）。

3. 国農政の担い手対策と地域

では食料供給とそのための農地保全を責務とする国の農政は、地域をどのように位置づけているのだろうか。

(1) 食料自給率向上と担い手対策

「食料・農業・農村基本計画」では2010年に食料自給率を45^{パーセント}に引き上げる目標が掲げられているが、その手段とされているのが①担い手による需要に即した生産と、②消費者の国内農産物の消費である。前者については、担い手への農地利用集積・規模拡大によるコスト低減や、需要に即した生産つまり担い手のマーケティング等の経営能力が強調される。このため地域農政に対しては担い手となる認定農業者の拡大、担い手への農地利用集積、そして法人化の推進が地域の運動として提起される。また多くの補助事業の採択にも担い手への農地利用集積が要件化されている。要するに農水省のいう担い手の育成なしには食料自給率向上は成り立たず、この担い手対策が農政全

体の鍵を握る構造となっている。

しかし上で見たように、その担い手像は国によって規定されており、現実に地方が関与する余地は小さく、国農政の担い手像に合致させない限り所得対策が受けられず、所得対策が受けられなければ地域農業は崩壊してしまうこととなる。2007年にも品目横断的所得対策が導入されようとしているが、周知のように全国の自治体がより多くの生産者がこの対策の対象となれるように集落営農づくりに躍起になっているのは、このためである。

(2) 農地制度「改革」と担い手対策

農地制度と関連づけてさらに強烈的な担い手対策を主張するのが、日本経済調査協議会「高木委員会最終報告」である。この報告では農地の所有と利用を分離し、「保護に頼らない」真の担い手である「産業としての農業経営を自立実践するもの」に利用を任せるべきであり、同時に農地が農地として利用されているかどうかを公的な第三者機関が摘発・監視しすべきだとしている。そうした担い手に農地の利用集積が進まず、農家が耕作放棄したり個別転用しているのは農地法に問題があるとして、農地制度「改革」が主張される。そしてその真の担い手については「農業に直接関心を有する食品・外食企業を中心とした他産業…異分野からの参入促進…を確かなものにする措置を講ずる必要がある」とする。要するに農業の国際競争が進み、国内農業保護水準を引き下げた時に、農業を産業として担える企業の経営にこそ農地を任せるべきだというのである。

「報告」ではこの担い手対策が「地域の特性を活かした農業、農地政策の展開を可能にする」としているが、担い手像と農地利用の強烈的な規範化の下で、どのように地域が関与できるのであろうか。例えば農地利用の規範化ひとつを取り上げても、都市計画の制度改正といった農外の政策によって農地の保全すら困難な状況に陥りつつあるのが地域の現実であり、ひとり農政のみの規範化で解決できるものではない。

以上のように、国農政レベルでは担い手像の限定・規範化が進められており、地方はそれに従わなければ地域農業が存続できない状況に追い込まれているのである。担い手の分権などおよそありえない。

(3) 担い手対策と地方分権

では担い手対策と地方分権はどのような関係にあるのか。田代氏は国境保護措置、食料自給対策、国土環境保全、条件不利地域対策、農産物需給調整・価格政策が国（中央政府）の責務であり、地域農業振興、担い手育成、農村環境整備は地域（地方政府）は担うべきだとする。「食料自給率や国土環境保全の担い手を確保しうる農業構造のあり方とそこへの誘導策の基本は、食料自給率や国土環境保全を国の任務とする限りで、国が指針をたてる必要があるが、その具体化は地域が担うべきである」として、国の一律的な指導は明らかに行きすぎだという⁵⁾。

しかし上述のように国農政による担い手の規範化が押し進められ、地域農業の現実との矛盾が拡

大する現在、地域農政にはその規範化に対抗する地域独自の担い手対策が求められている。担い手育成の任務を自ら担おうとする主体形成が、自治体には求められているのである。

なお、清水氏は新基本法第8条に注目して、新基本法が地方分権に沿った内容であると指摘している⁶⁾。

4. 地方自治体をめぐる問題局面

(1) 市町村合併と自治体

周知のように、地方分権の受け皿として市町村合併が進められ(ただし分権推進委員会委員であった大森彌氏によると、自民党行革推進本部への第一次勧告報告の際に市町村合併が強力に要請され、第二次勧告に盛り込まれたという)、市町村数は大きく減少した。このような新しい市町村の枠組みの中で、筆者が所属する大学の設置主体である新高崎市のように、大学と自治体が協力しあいながら都市部と農山村部の交流によって農山村地域の活性化に取り組もうとしている新自治体もあるが、こうした努力にもかかわらず合併自治体を取りまく環境は決して甘くない。

その一つが少子高齢化の中での自治体間競争の激化である。自治体財政の確保には一定の人口の確保が不可欠であるが、少子高齢化を背景に人口の奪い合いが始まろうとしている。人口の確保には魅力あるまちづくりが必要だが、多くの場合、郊外型の大型ショッピングセンターの誘致や住宅開発に依存することとなっている。もちろんこうした大型開発に依存しない内発的なまちづくりへの理念の転換や、その実践が必要であることは分かるが、“背に腹は代えられない”というのが自治体の現実だろう。とすれば、開発用地のための農地転用の増加が危惧される。

また農山村地域では様々な優遇措置を講じることで、退職後の団塊の世代を誘致する動きが新聞報道されている⁷⁾。この記事では住宅建設費225万円を支給する長野県飯山市、「高齢者が安心して暮らせる街」を掲げ乗り合いタクシーや食事・生活サポート付き賃貸住宅を提供する北海道伊達市、新幹線定期代を助成する神奈川県小田原市などが事例として紹介されており、研究者の地域経済への効果が大きいとする評価も指摘されている。しかし他方、別の研究者による「今の50代はリストラや退職金削減で資金的な余裕はなく、将来的には自治体の社会保障費の負担が大きくなる」という指摘も紹介されており、人口確保対策がそれほど容易ではないことが示されている。

さらに市町村合併の最大の目的である財政基盤の確立という点についてみると、最近の報道によると「再度合併しなければ財政維持は困難」とする合併自治体が多くを占めているという。例えば、農水省「都道府県農林水産主務部長政策提案会」議事録を眺めてみると、農地・水・環境保全向上対策における自治体負担部分への財政措置や、学校給食における地産地消推進の財政支援など、財政支援に関する要望が多数目に付く。

このように地方分権の受け皿として強力に進められた市町村合併であるが、その現実には厳しい。仮に農業補助金を削減して交付金や財源委譲しても、交付税が削減され地方財政の厳しさが増す中

で、それが地域農業対策として利用される余地は、恐らく限られてしまうだろう⁸⁾。

(2) 財政をめぐる国と地方の対立

今年6月に出された財務省財政制度等審議会『歳出・歳入一体改革に向けた基本的考え方について』の「地方財政の中期的な歳出改革方策」では、①バブル期前後の地方の一般歳出の高い伸びは、地方単独事業が突出して伸びたためであり、②地方財政計画の6.2兆円削減の努力がすすめられているものの、さらに地方単独事業・公務員給与の削減に努力すべきであり、③特に地方の特別会計・公営企業・第三セクター等の財政支出は厳に抑制すべきと指摘されている。また「国・地方のバランスの取れた財政再建の実現」では、①国と地方という「車輪」のバランスが重要で、②基礎的財政収支をみると国は赤字だが地方は黒字に転じ、さらに国の対GDP長期債務残高は上昇し続けているので地方よりも国の財政の方が厳しい、③地方債の信認のためには国債の信認が必要で、そのためにはには国家財政の健全化が急務で、しかも④地方財政は歳出削減努力で財源不足は縮小され、このままでは法定率による交付税交付額が地方の財源不足額を超える事態となるが、そうすれば地方がまた財政支出を増加（無駄づかい…筆者）してしまうことになりかねない。⑤そもそも交付税の原資は国民全体のもので、「交付税は地方が用いるもので、国の財政健全化に用いるべきではない」という考えは国民の意図と乖離しているから、⑥地方財政の法定率を引き下げて国民負担の軽減につなげるべきである、と提言している。要するに地方には財政削減の努力をさせ、それで浮いた財源を交付税から取り上げ、国の財政再建に補てんしようというのである。地方分権のための税源移譲など視野にない、あからさまな中央政府中心主義である。

実はこれに先だって、新地方分権構想検討委員会が『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』（分権型社会のビジョン・中間報告）を公表している。ここでは「公共」を役所と官僚と考えてきた日本社会の常識を根底から見直し…「ニア・イズ・ベター」という補完性と近接性の原理を基盤に、自治体に力を集め…「自分たちのまちは自分たちで決める」という住民自治を強める改革を進めるとし、そのためには特に地方税の充実強化＝大幅な税源移譲が不可欠と提言している。そして“国から地方がいただく”というイメージの強い「地方交付税」を「地方共有税」へと変更し、地方のセーフティーネットのための共同の独自財源とすべきであると提案している。上記の「財政制度等審議会」建議は、この「中間報告」を真っ向から否定することを目的に打ち出されたといってもよい。こうして地方分権の焦点である財源移譲をめぐるのは、国（官僚）と地方は対立のまっただ中にある。

5. 自治体農政の主体形成

以上のように①合併し広域化したものの自治体間競争の最中であって、財政基盤が掘り崩されようとしており、②地域農業の担い手をめぐっては国際競争を前提とした国からの規範化が迫られ、

③土地利用については開発サイドの規制緩和が進むという現実の中で、自治体農政はいかにあるべきか。

第1に自治体を中心となって自主的な地域農業構造政策を確立することが必要である。地域農業構造政策とは地域の農地や農村を守り、農業生産を維持・発展させるための担い手再編と土地利用再編の独自政策である。担い手の在り方は地域によって異なり、多様である（もちろん国農政の担い手像と重なる地域もあるだろう）。地域農業構造政策を策定し実践するためには集落等を基礎に自治体全体での合意形成が欠かせない。農業関連組織が核となり、農業者や住民を組織しながら（住民参加）、自治体農政の政策づくりやその実践を目的にして、全国各地でつくられている地域農業振興協議会や地域農業支援組織等が注目される。また土地利用調整条例を制定して住民合意を図る中で農地と農村を守る取り組みも注目される。さらに地産地消の取り組みについても、青森県鶴田町の「朝ご飯条例」にみられるように、条例を定めることで行政横断的に健康と食生活改善と地域農業振興を一体的に取り組む自治体も登場している。

第2に、そうした取り組みの中でも特に自治体職員の重要性が指摘できる。一言でいえば政策形成能力ということになるが、それを磨くには徹底した現場主義と農政の情報収集・整理が欠かせない。すぐれた取り組みをしている自治体には、必ず現場をくまなく歩き、住民との情報交換を欠かさない職員がいる。自治体職員としての主体形成である。

第3に、自治体農政から国農政を変えていく取り組みが必要である。農産物の自由化と現在の国際規律を前提とする国農政の枠組みの変更を、地域農業の実態（上述の主体的な政策努力が前提となる）から迫っていく課題である。地域農業の努力と実態を反映した新たな国農政への転換が、恐らく農政の地方分権を議論するための前提となろう。農政の地方分権の前提づくりが、当面する地域農政の課題だといってもよい。

（むらやま もとのぶ・高崎経済大学地域政策学部教授）

【注】

- （1）拙著『地方分権と自治体農政』日本経済評論社、2006年。第1章では都市計画の地方分権と農地法改正、農振法改正について検討している。また第2章では土地利用調整条例の可能性についての論点を整理している。
- （2）原田純孝「農業・農地からみた規制緩和と地方分権」日本評論社『法律時報』69巻4号、1997年
- （3）石原健二「農地転用と食糧自給」『地方分権の本流へ』日本評論社、1999年
- （4）田中保広「農政と分権」『第三の改革を目指して（分権型社会を創る12）』ぎょうせい、2000年
- （5）田代洋一『食糧主権』日本経済評論社、1998年および『集落営農と農業生産法人』筑波書房、2006年
- （6）清水徹朗「地方分権と農業政策」『農林金融』2002年3月号
- （7）朝日新聞2006年11月26日9面「これからどこに住みますか・自治体を選ぶ時代です」
- （8）桑田但馬「過疎地域・自治体財政と地方財政改編」（『農業と経済』2004年2月号）では、地方交付税と補助金の併用が望ましく、補助金は「包括補助金化」することで、問題点を解消できるとしている。