

ユニット 2-1-1 日本の農業関係行政組織と体制

第1章 はじめに

1.1 農業関係行政組織とは

国の行政機関では、農林水産省が農業関係の行政機関として代表される組織で、農業者からの要望を聞き、農業者等を支援する法律を作り、その法律で規制や助成、補完といった行政を行っている。また、地方行政はその法律に基づき事務を実施する形で、地方行政である都道府県、市町村の農業関係の部局が担当しており、国の行政機関に連動した形で実施されている。

国と地方公共団体の関係についての基本事項を定めているのが地方自治法であり、地方行政機関は、この地方自治法に基づき地方自治を実施している。

1.2 政府行政組織

1.2.1 国の役割（地方自治法から見た）

地方自治法では、国が重点的に担うべき役割を法第1条の2第2項で定めている。

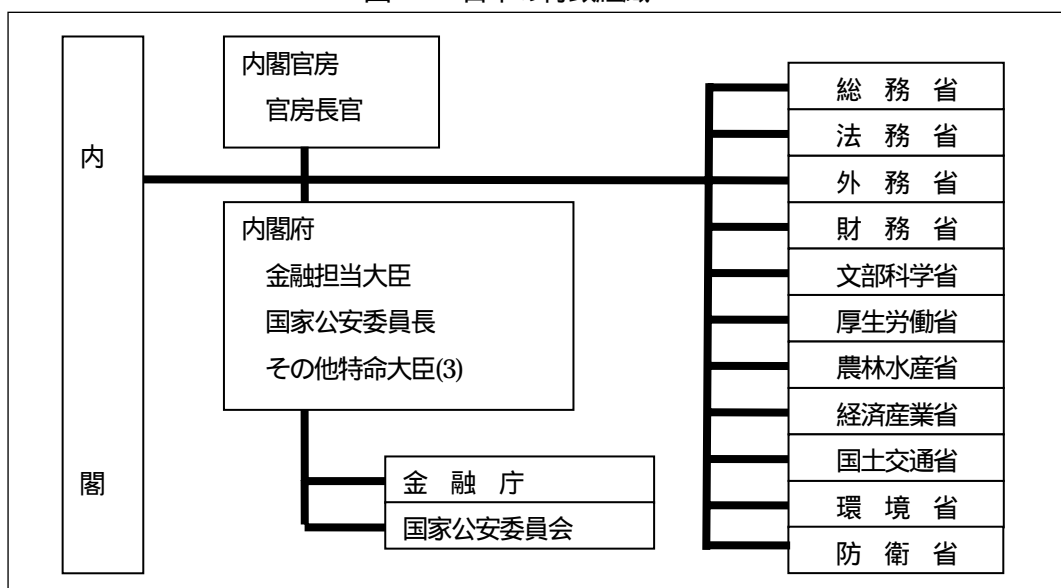
内容は、「国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」と規定している。

そのために、国は方針の策定や基準の設定などに関する法制度を整備する役割を担っている。

1.2.2 政府行政組織

日本国政府の行政組織は、2001年1月6日に再編成され、従来の従来の1府22省庁が1府12省庁に統合され、2007年1月9日内閣府の外局であった防衛庁が省に昇格し、図1.1に示される形となった。

図 1.1 日本の行政組織



この中に、農林水産業の振興による国民への食料の安定供給と国土の保全を図るための組織として、農林水産省が設置されている。2003年7月1日に食の安全・安心に対する国民の関心の高まりを受けて、消費者重視の施策を推進するため消費・安全局が新設され、図1.2に示される組織となった。

その組織は、内部組織として、1官房、5局から構成されている。

省全体の総合調整と取りまとめ、政策評価、統計情報収集並びに農産物貿易のルール作り、国際協力を司る大臣官房

日常生活に不可欠な食料の安定的、効率的供給を総合的に司り、また安定的な輸入と備蓄を司る総合食糧局

農林水産物の食品としての安全性の確保に係る事務を司る消費・安全局

畜産物を含む農産物の生産振興による自給率の向上を司る生産局

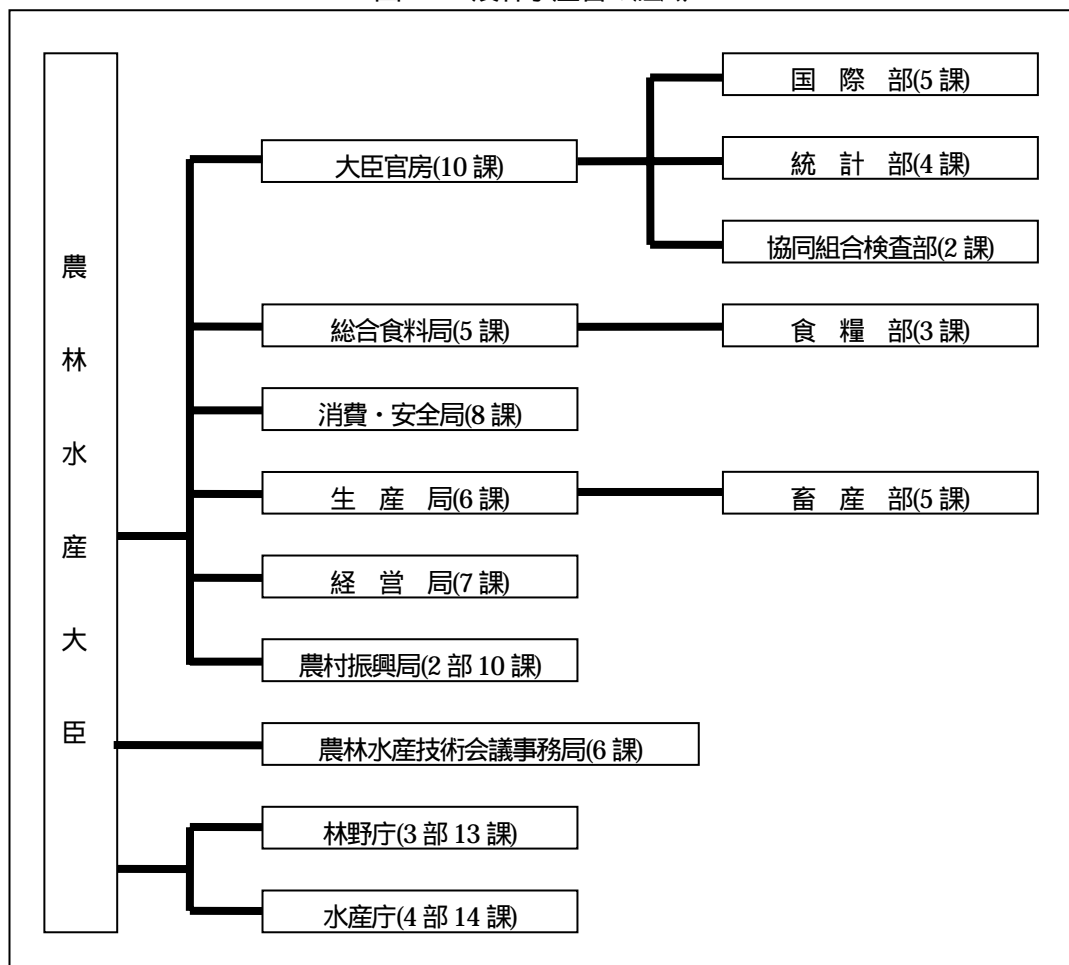
効率的で安定的な農業経営を育成するため、技術の普及、経営指導、資金の融資などの総合的な経営対策を展開する経営局

農業生産基盤及び農村の整備を司る農村振興局

また、国家行政組織法上の「特別な機関」として、各種試験研究を行う研究所を支え、監督する農林水産技術会議事務局や外局として、局より大規模で独立性の高い2庁を有している。

外局の2つの庁は、日本の国土面積の約66%を占める林野を管理し、自らも約3分の1の林野を直接経営する林野庁及び日本人の動物性蛋白源の約40%を供給する水産業の振興と管理を一元的に行う水産庁である。

図 1.2 農林水産省の組織

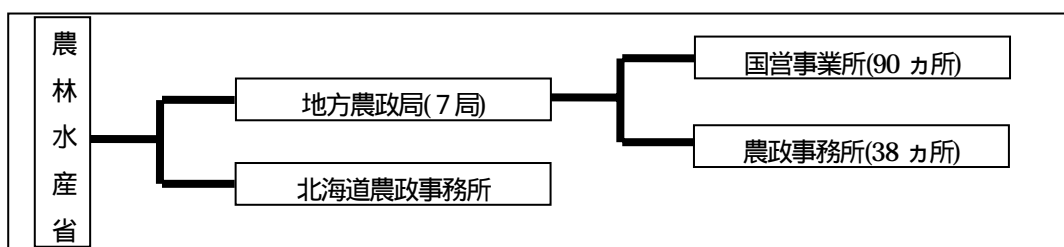


農林水産省の行政機関では、生産者や消費者により近い国の機関として、国家行政組織法に基づき、「地方支分部局」となる7つの地方農政局と北海道農政事務所を設けており、

- 食料・農業・農村に関する施策の普及・地域の実態の把握
- 食品の安全性の確保のための監視・指導と消費者行政
- 主要食糧業務の実施
- 食品産業行政の推進
- 生産及び経営を通じた農業施策の一体的な推進
- 農村及び中山間地域の振興
- 農業農村整備事業の実施・指導・助成
- 統計の作成及び提供

等について、地域の実情に合った各般の施策を実施しているほか、更に、出先機関として、国営事業所(90カ所)、農政事務所(38カ所)を設けている。(図1.3)

図1.3 農林水産省の出先機関



1.3 地方公共団体の行政組織

1.3.1 都道府県の役割(地方自治法から見た)

都道府県の役割は、地方自治法第1条の2第1項で、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定し、法第2条第2項で、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」と地方公共団体が処理する事務を規定している。また、法第2条第5項では、「都道府県は、・・・広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものを処理するものとする。」と都道府県が行う3つの事務処理を規定している。また、都道府県には、市町村に対し客観的な指導等を行うことで、円滑な行政の推進を図る役割もある。

農林水産業の都道府県の事務分担は、生産振興、農家経営支援、県営土地改良事業、農地転用等があげられる。また、法制度の仕組みから見た主な都道府県の分担概要は、表1.1に示すとおりである。

表1.1 法制度から見た主な都道府県の分担概要

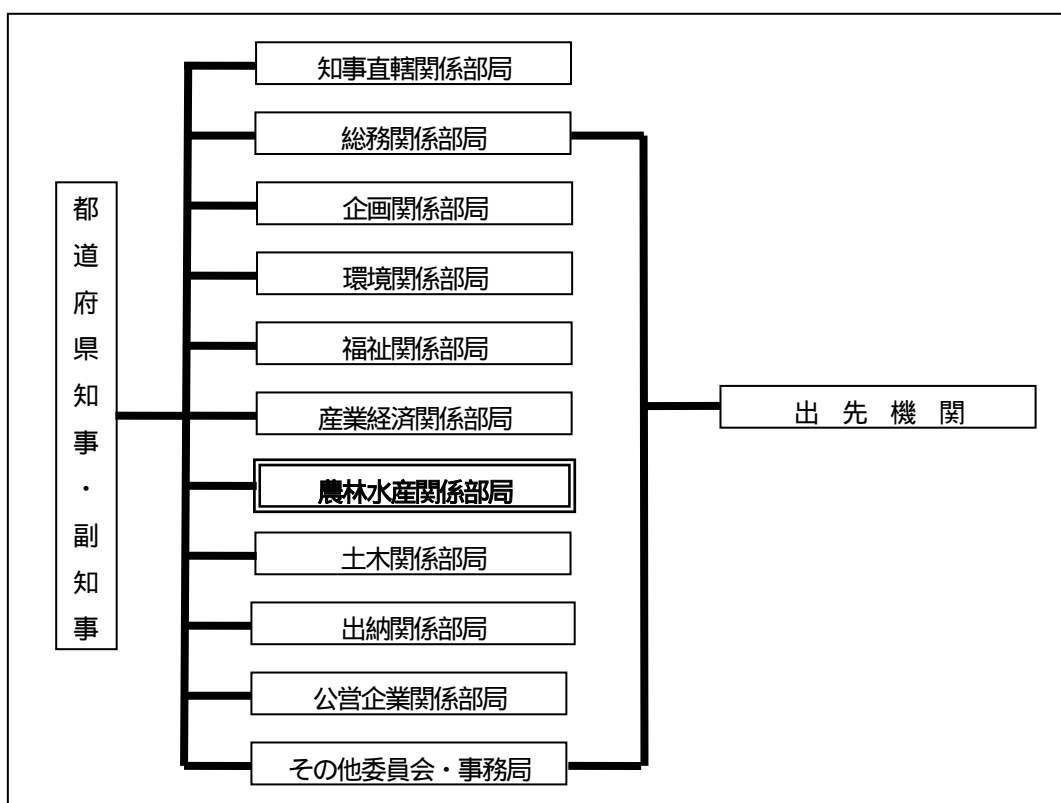
関係法令	都道府県の分担
農地法	農地転用許可
土地改良法	県営・団体土地改良事業
農業改良助長法	協同農業普及事業の実施 (地域農業改良センター設置等)

農振法	農振地域整備基本方針、整備計画の策定（市町村） 農振地域の指定
森林法	地域森林計画、保安林指定・解除（重要流域以外）

1.3.2 都道府県の主な組織

都道府県の組織は、各都道府県により異なるが、本庁で主に設けている部局を挙げると図 1.4 に示すとおりである。特に農業関係に関する部局は、主に農林水産部局で担当しているが、例えば、農業関係の基盤整備に係る部分は土木関係部局で担当しているなど、部分的に他の部局で担当しているところもある。国の行政機関とは、本庁が中心に調整を行い、市町村の行政機関との調整や地域住民への支援を円滑に行うために、地域行政区分ごとに出先機関を設けられ、地域住民の意向を直接または市町村を通じてくみ取り把握し、国にその意見を反映さたり都道府県独自で対応をしている。

図 1.4 都道府県の主な組織



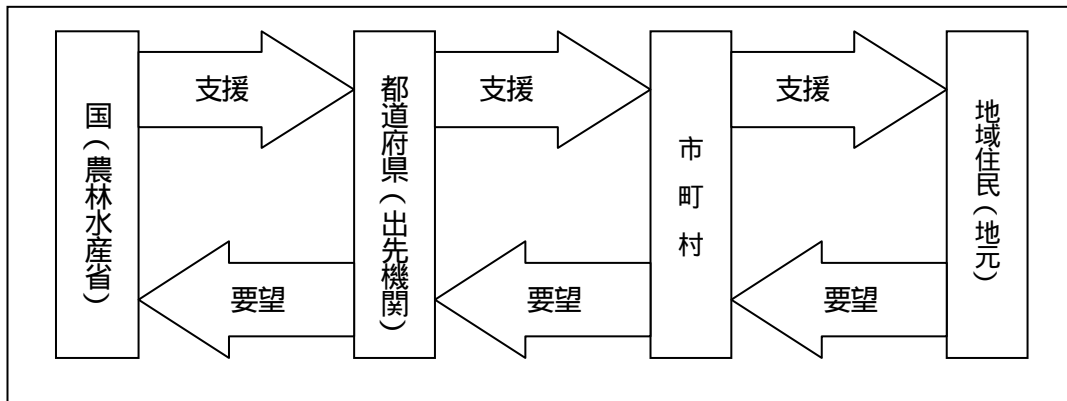
1.3.3 市町村の役割

市町村は、地方自治法第 2 条第 3 項で、「基礎的な地方公共団体として、・・・都道府県が処理するものとされているものを除き、・・・事務を処理するものとする。ただし、・・・その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。」と規定されている。

農業面では、地域の農業者・農業者団体にとって最も身近な行政機関として、関係者と連携しつつ、地域における農業施策の実現に向け、農業者・農業者団体の主体的な取り組みを支援する役割があり、農業施策を着実に実施するために、関係者等と各種団体組織との調整に関する助言・指導及び連携に必要な調整等を行うこと等があげられている。

市町村から国までの流れは、図 1.5 に示すとおりで、市町村は、地元の意向を確認し、都道府県の出先機関を通じて国に伝えることができる仕組みとなっており、その逆に、国や都道府県は市町村を通じて、地域住民に対し補助金等支援を行うことができる体制となっている。そのため、市町村の組織は、都道府県と円滑な運営ができるように都道府県の出先機関の組織と同じような組織体系をしているところが多いが、町村においては職員数に限りがあるため、同種の事業を実施するようなところを束ねた部局を設置し対応しているところもある。ここ数年は、市町村合併に伴い小規模市町村が大規模市町村となり、自主性、自立性を高めていく方向で、地方分権への動きにつながっている。

図 1.5 地域住民から国までの流れ



1.4 試験研究・普及組織

農林水産省は、筑波研究学園都市を中心に、分野別の専門研究機関、例えば、農業研究センター、農業生物、農業環境、畜産、草地、果樹、野菜・茶、農業工学、農業総合（経済）、食品、国際など 13 研究機関を保有し、専門的研究を行い、また、主要農業地域毎に、6 農業試験場を保有して、地域への応用研究を行ってきた。

しかし、国全体の試験研究機関は民間活力を導入し、弾力的な研究活動が行えるよう 2001 年 4 月 1 日から、一斉に独立行政法人となった。更に 2006 年 4 月 1 日に農業技術研究機構に農業工学研究所、食料総合研究所、農業者大学校を統合して、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構（農研機構）が発足した。

農林水産省の 19 試験研究機関のうち 18（経済問題を研究課題としてきた農業総合研究所は、農林水産政策研究所となり、農林水産省の内部組織になった。）は図 1.6 のように再編成された。即ち、農業の生産現場に係る問題を担当する農研機構という大組織の法人と専門的な特徴を持つ 3 つの独立行政法人となった。

一方、各都道府県も独自に農業試験場を通常、3 個所以上保有しており、国の研究成果の地域への適用研究とともに地域特産物の研究などを行っている。試験研究機関によって開発された技術及び経営管理ノウハウは、都道府県の組織である農業改良普及センターを通じて、個別の問い合わせ、或いは集団での研修会などを通じて農業者に普及されている。各都道府県は、ほぼ自動車で 1 時間以内の行動範囲に普及センターを設置し、農業者に対応している。

2006 年 4 月現在、全国の普及センター数は 399 箇所、1 府県平均 8 箇所、普及員（含む専門技術員）数は 8,582 人、1 普及センター平均 21 人で、農家の技術、経営指導に当たっている。普及員の全活動時間の内、現地指導に係る時間が 80% 近くに達しており、この内、個別の農家に対する指導時間が最近では 45% と半分近くに上昇してきている。普及センターは従来、研修会の開催など、集団で

の指導を中心に活動してきたが、農家の生産部門の専門化（酪農農家、養鶏農家、養豚農家、施設園芸農家など専門分野化）と農家の分化（専門的に農業を行う農家と片手間に米作のみを行う農家に分かれてきた）に対応して、新技術の導入を希望するなど、積極的な農家への個別指導に重点を移してきている。

図 1.6 試験研究、普及制度の組織図

国		都道府県		市町村
国段階	地方段階	県段階	地域段階	
農業・食品産業技術総合研究機構（農研機構）		県農業試験場	農業改良普及センター	
本部	北海道農業研究センター			
中央農業総合研究センター	東北農業研究センター			
作物研究所	近畿・中国・四国農業			
果樹研究所	研究センター			
花卉研究所	九州・沖縄農業研究センター			
野菜・茶業研究所				
畜産・草地研究所				
動物衛生研究所				
農業工学研究所				
食品総合研究所				
農業生物資源研究所				
農業環境技術研究所				
国際農林水産研究センター				

第2章 地方分権と行政機関の役割

1995年に地方分権推進法が制定され、地方自治法においても、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることが基本とされてきた。また、国から地方公共団体へ権限等の移譲を進めてきているところであるが、地方公共団体においても、都道府県から市町村への事務事業・権限を移譲し、国民からの視点で行政を進めている。都道府県と市町村との新たな役割分担の具体化とともに、行政としての役割の見直しを行っており、農業関係も行政全体の中の一つとして地方分権の見直しを行っている。

2006年に地方分権推進法に代わり「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割文旦を勤めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る」ために地方分権改革推進法が制定された。

地方分権改革推進法の概要は次のとおりである。

<p>1 基本理念</p> <p>地方分権改革の推進は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として、次の基本理念に基づいて行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にする ・ 地方公共団体の自主性及び自立性を高める <p>ことによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進する。</p>
--

2 国及び地方公共団体の責務等

- (1) 国は、地方分権改革を集中的かつ一体的に実施するための推進体制を整備し、地方分権改革に関する施策を総合的に策定・実施。地方公共団体は、行政運営の改善・充実に係る施策を推進。
- (2) 国及び地方公共団体は、地方分権改革の推進に伴い、国及び地方公共団体を通じた行政の簡素化及び効率化を推進。
- (3) 国は、地方分権改革の推進に関する施策の推進に当たり、地方公共団体の立場を尊重し、密接に連絡するとともに、国民の関心と理解を深めるよう適切な措置を講ずる。

3 地方分権改革の推進に関する基本方針

- (1) 国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、次の措置等を講ずる。

地方公共団体への権限移譲の推進

地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付けの整理・合理化

地方公共団体に対する国又は都道府県の関与の整理・合理化

- (2) 国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、(1)の措置に応じ、国庫補助負担金、地方交付税、国と地方公共団体の税源配分等の財政上の措置の在り方について検討。
- (3) 地方公共団体は、行政及び財政の改革を推進するとともに、行政の公正の確保及び透明性の向上並びに住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図る。

第3章 行政の活動とその他の関係する団体について

3.1 行政の活動

行政の活動は、活動に対して、規制、助成などの活動を行うための法律を国が制定し、地方自治体を実施している。規制は、活動に制限を付け取り締まりを行っており、助成は、農業振興等のために補助金等で助成するものである。

補助金は、国が国以外の者の行う事務や事業に対し、その助成あるいは財政上の援助を与えるため交付されるもので、「国以外の者」には地方公共団体のみならず、個人、法人さらにはNPO等の団体も含まれる。法令上は補助金以外に、「負担金、利子補給金、その他相当の反対給付を受けない給付金であって政令で定めるもの」を総称して「補助金等」としてまとめて扱っており、地方自治体は、この補助金によって、地域住民のための事業を実施している。

地方分権を踏まえた民間活力の活用では、公共工事的な部分での法律等の見直しを行い、PFI（Private Finance Initiative：公共施設等の建設、維持管理、運営等を官民の資金、経営能力及び技術力を活用して行う手法）手法の導入や活用を検討し、維持管理・運営業務等の民間委託を推進している。

3.2 その他の農業団体の役割

農業委員会や農業協同組合、農業共済組合、土地改良区等の農業団体は、組織体制や経営基盤を充

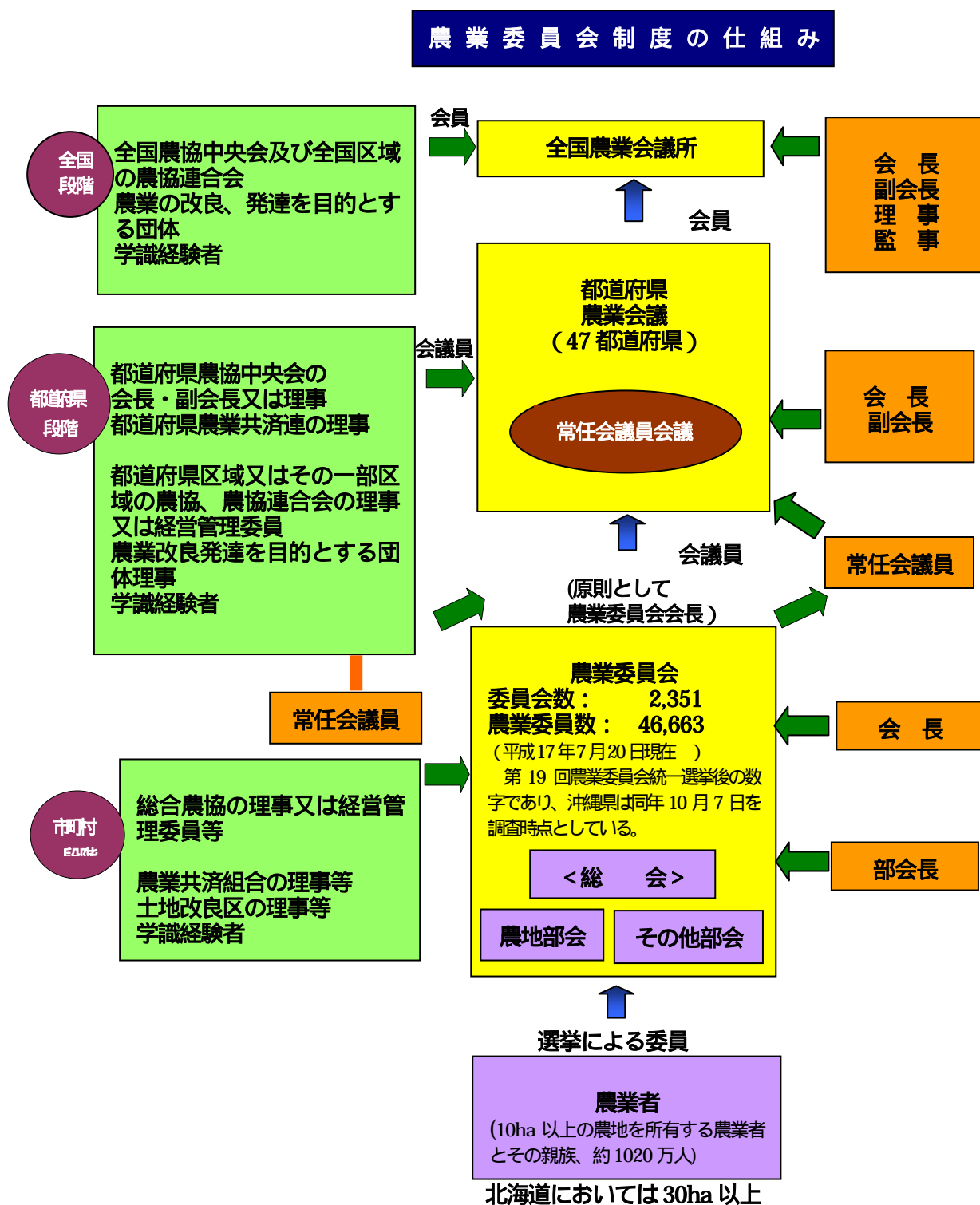
実するとともに、地域との結びつきや関係機関との連携を強化し、それぞれの団体の果たすべき役割を十分に発揮しながら、農業者の要請に応え、地域農業の確立と農山村の活性化に中心となって取り組んでいくことが求められている。

3.3 農業者の農業行政組織（農業委員会）

農業委員会は、地方自治法第180条の5第3項によって市町村に設置が義務づけられている行政機関である。

農業委員会系統組織は、市町村農業委員会、都道府県農業会議、全国農業会議所の3段階から成り立っている。組織のあり方は各段階で異なっているが、「農業委員会等に関する法律」で定められた組織であり、公職選挙法を準用した農業者の代表機関である農業委員を基礎とする系統組織として構成されている。系統組織を通じて、農業者や地域の声を結集し、農地・構造・経営対策を積極的に推進することによって、農業・農村の発展と農業者の経営確立、さらに社会・経済の発展をめざしている。

図 3.1 農業委員会制度の仕組み



第4章 主な農政課題と行政組織

4.1 主な農政課題

食料の安定供給を確保することは、社会の安定及び国民の安心と健康の維持を図る上で不可欠である。しかしながら、世界の食料需給が中長期的にはひっ迫する可能性もあると見込まれる中で、我が国の食料自給率は低下し、現在、我が国の食料の約6割を海外に依存している状況にあり、食料自給率向上に向けての計画的な取り組みが求められている。

BSEの発生以来食品表示の偽装又、無登録農薬の使用問題と消費者の食に対する不安は、増大しており、消費者の不安を解消し、消費者が求め、消費者に選択される農産物や食品を供給することが重要となっている。

農林水産業も他産業と同様に、その生産活動が環境への負荷を与える面もあることから、環境負荷の低減に向けて、予防的な対応も含め適切な対応が求められている。

4.2 食料自給率について

17年3月に策定された新たな食料・農業・農村基本計画においては、食料自給率の向上に向け、地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業事業者、消費者・消費者団体といった関係者が重点的に取り組むべき課題や、関係者の役割を明示し、官民を挙げて関係者一体となった計画的な取組を推進することとされ、農林水産省は、関係する自治体や関係団体を構成員とする食料自給率向上協議会を設立している。協議会の関係者は、具体的な取り組み内容やその取り組み目標を示した行動計画を作成し、計画的な取り組みを行っている。食料自給率目標は、このような関係者が取り組むべき課題を明らかにして、これらが解決された場合に実現可能な水準として、2015年度目標45%(カロリーベース)と定められている。

4.3 安全・安心な農産物について

消費者を重視した食品安全行政を進めるため、農林水産省では、2004年に消費・安全局を発足させ、安全・安心な農産物生産・供給を図っている。農薬や動物用医薬品の適正な使用などによる安全な農産物の生産に加え、衛生管理システムの導入や生産履歴などの情報を消費者に提供するトレーサビリティシステムの整備などによる安全・安心な農産物の供給により、消費者の視点に立った安全・安心な農産物の生産・供給に取り組んでいる。また、新たな食品安全行政として、2002年に内閣府に食品安全委員会を設けて、厚生労働省(食品衛生に関するリスク管理)と農林水産省(農林水産物に関するリスク管理)が連携して、食品に関するリスク評価を行い推進体制の強化を図っている。

4.4 環境について

地球温暖化防止、循環型社会形成、農山漁村活性化等の観点から、農林水産省をはじめとした関係府省が協力して、バイオマスの利活用推進に関する具体的取組や行動計画を「バイオマス・ニッポン総合戦略」として平成14年12月に閣議決定している。また、平成18年3月には、これまでのバイオマスの利活用状況や平成17年2月の京都議定書発効等の戦略策定後の情勢の変化を踏まえて見直しを行い、国産バイオ燃料の本格的導入、林地残材などの未利用バイオマスの活用等によるバイオマスタウン構築の加速化等を図るための施策を推進している。農林水産省では、新たに環境政策課が、この業務の窓口となっている。

第5章 おわりに

日本の行政組織は、国、都道府県、市町村及びそれらに關係する機関があり、大きくは国の政府行政機関と地方自治法に基づく地方公共団体とに分けられ、各々の行政組織に役割分担がされている。

地方分権改革推進法の制定に伴い、国と地方の役割分担の見直しが行われてきており、国から地方への権限移譲の推進を図っているところである。

農業關係に關しても、今後、国と地方の行政のあり方も見直されていくことが予想される。

参考文献

地方自治法(第1条の2第2項,第2条第2項,第2条第3項,第2条第5項)(昭和22年法律1945号)

総務部国際關係担当「日本農業の現状と支援システム」(.日本の農業を支える組織 1.行政組織 P10~P11 及び3.試験研究・普及組織 P14~P15) 農林漁業金融公庫 2004年11月

総務省 「地方分権改革推進法の概要について」2006年12月

PFIホームページ「PFIとは」内閣府民間資金等活用事業推進室

全国農業會議所ホームページ「農業委員会系統組織とは」農業委員会系統組織のご案内

農林水産省ホームページ