

地方組織の再編をめぐる課題

— 農林水産省設置法の一部を改正する法律案 —

農林水産委員会調査室 河田 尚弘

1. はじめに

第 189 回国会に「農林水産省設置法の一部を改正する法律案」（閣法第 24 号）が提出された。本法律案は、「農林水産業・地域の活力創造プラン¹」に基づく農政改革を着実に推進するため、農林水産省の地方組織である地域センターを廃止した上で、地方農政局及び北海道農政事務所の所掌事務について見直し、現場と農政を結ぶための相談業務や輸出促進業務を追加することにより、機動的な対応力を高めるための体制を整備するものである。

本稿においては、農林水産省本省の地方支分部局²の概要を説明した後、本法律案の概要を紹介するとともに、その主な論点を述べることとしたい。

2. 農林水産省本省の地方支分部局の概要

「農林水産省設置法」（平成 11 年法律第 98 号）（以下「設置法」という。）により、本省³の地方支分部局として、地方農政局及び北海道農政事務所が置かれている（設置法第 17 条）。また、地方農政局及び北海道農政事務所の所掌事務の一部を分掌⁴させるために、地域センターが置かれている（設置法第 19 条及び第 22 条）。

（1）地方農政局及び北海道農政事務所

地方農政局は、昭和 38 年の農林省設置法改正により、従来の農地事務局の組織を母体として設置された（図表 1）。現在、地方農政局は、北海道及び沖縄を除く全国 7 ブロックに置かれている（図表 2）。

地方農政局は、生産や消費の現場に近い国の機関として、①食料・農業・農村に関する

¹ 「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成 25 年 12 月 10 日決定、平成 26 年 6 月 24 日改訂）は、我が国の農林水産業の成長産業化と地域の活力創造に向けた今後の政策改革のグランドデザインである。同プランは、①国内外の需要フロンティアの拡大、②需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築、③農地中間管理機構を通じた農地の集約化などの生産コストの削減の取組や、経営所得安定対策と米の生産調整の見直しなどの生産現場の強化、④構造改革を後押ししつつ美しく伝統ある農山漁村を将来世代に継承するための多面的機能の維持・発揮を図る取組、の 4 つを柱に政策を再構築し、農業・農村全体の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指している（①～③の 3 つについては、産業政策としての性質を持つ。一方、④は、地域政策としての性質を持つ。）。

² 国の行政機関の組織の基準を定める「国家行政組織法」（昭和 23 年法律第 120 号）第 9 条において、国の行政機関（省、委員会及び庁）が、その所掌事務を分掌させるために「地方支分部局」を置くことができるとされている。

³ 内部部局として大臣官房及び 5 局（消費・安全局、食料産業局、生産局、経営局、農村振興局）、特別の機関として農林水産技術会議が設置されている。

⁴ 分掌とは、国や地方公共団体の一定の機関が分担管理することになっている事務の一部を、便宜上その内部機関である部局等に処理させることである。

施策の普及・地域の実態の把握、②食品の安全性の確保のための監視・指導と消費者行政、③主要食糧業務の実施、④食品産業行政の推進、⑤生産及び経営を通じた農業施策の一体的な推進、⑥農村及び中山間地域の振興、⑦農業農村整備事業の実施・指導・助成、⑧統計の作成及び提供等の事務を所掌している。

また、北海道内には地方農政局が設置されておらず、北海道農政事務所が設置されている。北海道農政事務所は、平成15年の設置法改正により、食糧庁が廃止されるとともに、食糧庁の地方支分部局である北海道内の食糧事務所が廃止されたことに伴い設置されたものである。なお、農業用の水源施設や用排水路の建設などの公共事業（農業農村整備事業等）に係る事務については、北海道農政事務所ではなく、国土交通省の地方支分部局である北海道開発局⁵が所掌している。また、沖縄県においては、内閣府の地方支分部局である沖縄総合事務局⁶が農政事務を行っている。

図表1 地方農政局及び地域センターの沿革

昭和38年	農林省設置法一部改正法施行（昭和38年5月1日） ※地方農政局を設置
平成13年	農林水産省設置法施行（平成13年1月6日） ※地方支分部局として、食糧事務所（食糧庁）、森林管理局及び森林管理署（林野庁）、漁業調整事務所（水産庁）を設置
平成15年	農林水産省設置法一部改正法施行（①～③は平成15年7月1日、④及び⑤は平成18年4月1日） ※①食糧庁廃止に伴い食糧事務所及び支所を廃止、②地方農政事務所及び北海道農政事務所を設置、③地方農政局の統計情報事務所及びその出張所を統計・情報センターに改組、地方農政局の置かれていない北海道においては、本省の下に北海道統計・情報事務所を設置、④統計・情報センターについては、地方農政事務所と統合し、その下の統計・情報センターとして位置付け、⑤北海道統計・情報事務所は北海道農政事務所に統合
平成23年	農林水産省設置法一部改正法施行（平成23年9月1日） ※地方農政事務所及び統計・情報センターを廃止し、地域センターを設置

（出所）筆者作成

⁵ 北海道開発局は、国土交通省の地方支分部局として、北海道総合開発計画の推進、北海道における河川、道路、港湾、空港、農業、漁港等の整備、都市計画行政、住宅行政、建設産業行政、官庁営繕等をつかさどり、北海道開発行政を遂行する機関である。

⁶ 沖縄総合事務局は、昭和47年5月15日の本土復帰と同時に、沖縄の振興開発を一元的、効率的に推進するため、沖縄開発庁の地方支分部局として設けられた国の総合出先機関である。平成13年1月6日の省庁再編により、内閣府の地方支分部局として再編された。

図表2 地方農政局及び北海道農政事務所の名称、位置及び管轄区域（農林水産省組織令第91条、第93条）

名称	位置	管轄区域
東北農政局	仙台市	青森県 岩手県 宮城県 秋田県 山形県 福島県
関東農政局	さいたま市	茨城県 栃木県 群馬県 埼玉県 千葉県 東京都 神奈川県 山梨県 長野県 静岡県
北陸農政局	金沢市	新潟県 富山県 石川県 福井県
東海農政局	名古屋市	岐阜県 愛知県 三重県
近畿農政局	京都市	滋賀県 京都府 大阪府 兵庫県 奈良県 和歌山県
中国四国農政局	岡山市	鳥取県 島根県 岡山県 広島県 山口県 徳島県 香川県 愛媛県 高知県
九州農政局	熊本市	福岡県 佐賀県 長崎県 熊本県 大分県 宮崎県 鹿児島県
北海道農政事務所	札幌市	北海道

（出所）筆者作成

（2）地域センター

地域センターは、小規模で分散している現場の拠点を集約し、国が担うべき農業経営の改善及び安定や消費・安全に関する業務等を総合的に実施する体制を整備するため、平成23年の設置法の改正により、従来の地方農政事務所⁷及び統計・情報センター⁸を廃止し、地方農政局及び北海道農政事務所（以下「地方農政局等」という。）の分掌機関として設置された。現在、地域センターは、全国103か所に置かれており（本所65、支所38）、統計調査⁹、食品表示監視¹⁰、経営所得安定対策の交付事務¹¹等を行っている。

⁷ 地方農政事務所は地方農政局の事務の一部を分掌し、各府県（地方農政局所在府県、北海道、沖縄県を除く）に設置されていた。地域に密着したきめ細かい行政の展開を目的とし、主要食糧業務、消費・安全業務、統計業務等を行っていた。

⁸ 統計・情報センターの所掌事務は、①農林水産業及びこれに従事する者に関する統計その他農林水産省の所掌事務に係る統計の作成及び提供並びにその作成に必要な調査に関すること、②農林水産省の所掌事務に係る情報の収集、整理、分析及び提供に関することであった。

⁹ 米等の作況や農業経営に関する統計の実査調査、対象への調査票郵送、調査結果のとりまとめ等。

¹⁰ 食品スーパー等への食品表示の巡回調査等。

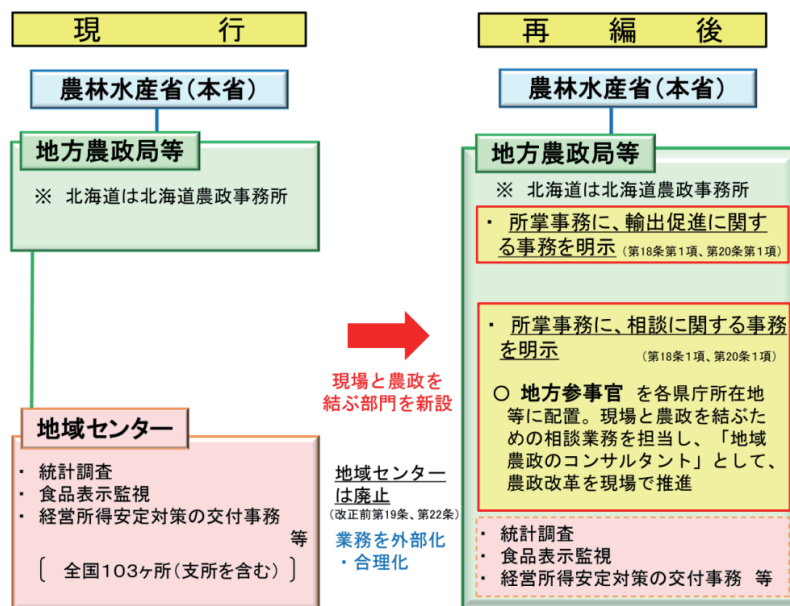
¹¹ 農家からの交付金の申請書の受付・確認、電算入力、パンフレットの配布等。

3. 法律案の概要

本法律案では、(1) 現場と農政を結ぶ機能強化のための地方組織の体制整備を行うとともに、(2) 輸出拡大に向けた地方農政局等の所掌事務の見直しを行うこととしている(図表3)。

また、この改正によって、「現場に伝える」、「現場の声を汲み上げる」、「現場とともに解決する」という現場と農政を結ぶ機能を強化し、農政改革を着実に推進するとともに、地方組織における、農林水産行政の機動的な展開が図られることが期待されている。

図表3 体制整備の概要



(出所) 農林水産省資料

(1) 現場と農政を結ぶ機能強化のための地方組織の体制整備

本法律案では、地方農政局等の所掌事務として「農林水産省の所掌事務に関する相談に関すること」を追加するとともに、地域センターを廃止することとしている。

さらに、農林水産省は、地域センターの見直しに関し、現場と農政を結ぶ役割を担う地方参事官を県庁所在地等の新たな県域拠点に配置することとしている。地方参事官は、新たな県域拠点において、現場と農政を結ぶための相談業務を担当し、「地域農政のコンサルタント」として、農政改革を現場で推進していく役割を担うとしている。また、農林水産省は、地方参事官及び担当部門は県域拠点ごとに平均20人程度設置するとの考えを示している¹²。なお、新たな県域拠点においては、地方参事官が担う相談業務のほか、地域センターが担っている統計調査、食品表示監視、経営所得安定対策の交付事務等の事務も引き続き行われる。

¹² 現行の体制では、地域センターに1県あたり平均110人程度の人員が配置されている。新たな体制整備後には、新たな県域拠点に1県当たり平均100人程度の人員が配置され、そのうち約20人が現場と農政を結ぶ相談業務を担当する部門に配置されることになるとしている。

(2) 輸出拡大に向けた地方農政局等の所掌事務の見直し

世界の食市場は、アジアを中心に、340兆円から2020年には680兆円に倍増すると見込まれている。また、「和食」がユネスコの無形文化遺産に登録されるなど、現在は、内外の食市場を積極的に取り込み、農家の所得の向上に結びつけるため、国内外において日本食・食文化への理解をより確固たるものとし、日本の農林水産物・食品の強みを生かせる市場を国内外に創造する好機となっている。

そこで、「農林水産業・地域の活力創造プラン」は、「2020年までに農林水産物・食品の輸出額を1兆円に倍増させ、その実績を基に、新たに2030年に5兆円の実現を目指す目標を掲げ、具体策を検討」することとしており、政府も輸出促進の取組を積極的に進めている。

本法律案では、農林水産物等の輸出拡大を図るため、地方農政局等の所掌事務に農林水産省の所掌事務に係る物資についての輸出に関する事務を追加することとしている。なお、現行組織体制においても、輸出拡大に向けた業務は事実上実施されているが、農林水産省では、本法律案が成立すれば、輸出拡大に向けた組織体制を拡充することを検討している。

4. 法律案の主な論点

(1) 地方農政局の地域センターを廃止し、地方農政局に地方参事官を置く理由

地方農政局等の所掌事務として農林水産省の所掌事務に関する相談に関する事務が明示されれば、地方農政局に置かれる地方参事官が「地域農政のコンサルタント」として、農政を現場に伝え、現場の声をくみ上げ、現場とともに解決する役割を担うこととなる。

現行の地域センターにおいても、事実上農政に関する相談業務は行われている。しかし、地域センターは地方農政局の下部組織であるため、相談を受け機動的に対処するには、地方農政局の内部部門が対処した方が、実効性が高いことが組織見直しの理由の一つとされている。

しかし、内部部門の方が機動的に対処できるとする理由は分かりにくく、また、地域センターを存置したまま相談業務部門を強化することも考えられる。こうした点について明らかにされるべきであろう。

(2) 外部化・合理化による現行業務を担当する人員削減の影響

現行の体制では、地域センターに1県当たり平均110人程度の人員が配置されているが、新たな体制整備後には、新たな県域拠点に1県当たり平均100人程度の人員が配置されることとなる。また、地域センターが担ってきた現行業務（食品表示監視、統計調査、経営所得安定対策の交付事務等）については、県域拠点において継続して行われることになるが、外部化・合理化によって、現行業務を担当する人員は1県当たり平均80人程度に削減するとされている。

食品偽装など食品表示への関心が高まっている現状において、食品表示監視を行うことの重要性は、今後も増していくと考えられる。また、新たな農政を行っていく前提として、現場の実情を把握するためには正確な統計調査は欠かせない。現行業務を担当する人員の

削減が、業務の遂行や質の維持にどのような影響を与えるのか、懸念されるところである。

(3) 新たな相談業務が効果的に機能するための運用の在り方

現在、地域センターは全国に103か所置かれており、県内に複数の地域センターが置かれている県が多い。本法律案により地域センターを廃止することに伴い、地方参事官を県庁所在地に配置することとされており¹³、各県に置かれる県域拠点は一か所となる。

現行の地域センターの配置の基準については、農業者への円滑なサービス提供、食品事業者等が集中する地域への円滑な行き来に適した立地となることが基本となるとの考え方が示されていた。具体的には、①農業生産現場から2～3時間で到着できること、②食品事業者が集中する県内の中核市以上の都市におおむね1時間で到着できることとされている¹⁴。

各県に置かれる県域拠点が原則一か所となることによって、現場との距離が遠くなり、新たに行うこととされている相談に関する業務が円滑に機能しないことも考えられる。そのため、現行の地域センターよりも更に広い担当エリアをどのようにカバーしていくか等、地方参事官が行う相談業務が効果的に機能するための運用の在り方が課題となろう。

5. おわりに

「農林水産業・地域の活力創造プラン」は、農業・農村全体の所得を今後10年間で倍増させることを目指している。

一方で、我が国の農業・農村を取り巻く状況は厳しさを増している。我が国の日本の農業総産出額は昭和59年の11.7兆円をピークに大きく減少し、平成25年には8.5兆円となっている¹⁵。基幹的農業従事者¹⁶について見ると、ピークであった昭和35年の1,175万人から、平成26年には168万人と約7分の1に減少している¹⁷。さらに、耕作放棄地面積は、平成2年の21.7万haから、平成22年には39.6万haとなるなど、20年間で約2倍に増えている¹⁸。

こうした状況を克服し、活力を取り戻すことは喫緊の課題であり、政府は「農林水産業・地域の活力創造プラン」に基づく施策を効果的に実施することとしている。農政を現場に、より浸透させることが今回の改正の狙いの一つであるが、限られた人員の中で既存業務の質を落とさないようにしつつ、新たな業務を効果的に遂行できるのかどうか問われている。

(かわた なおひろ)

¹³ 北海道は例外であり、函館、旭川、釧路、帯広、北見の5カ所に配置されることとされている。

¹⁴ 第177回国会参議院農林水産委員会会議録第12号9～10頁(平23.6.7)

¹⁵ 農林水産省「生産農業所得統計」

¹⁶ 基幹的農業従事者とは、自営農業に主として従事した世帯員(農業就業人口)のうち、ふだんの主な状態が「主に仕事(農業)」である者を指す。

¹⁷ 農林水産省「農業構造動態調査」「農林業センサス」

¹⁸ 農林水産省「農林業センサス」