

タイトル	市町村段階における農業関係事務所合同化の動き
著者	北倉，公彦
引用	開発論集，74：27-37
発行日	2004-10-30

市町村段階における農業関係事務所合同化の動き

北 倉 公 彦*

- 1 はじめに
- 2 当麻町農業合同事務所
- 3 比布町農業対策室
- 4 その他の事例
- 5 合同事務所化の意義と課題
- 6 おわりに

1 はじめに

この数年、市町村段階で役場の農業担当課が庁舎から出て、農業委員会、農協、土地改良区などと合同事務所を開設するケースがみられはじめた。例えば、当麻町では町農林課と農業委員会、農協、土地改良区が「農業合同事務所」を、比布町では町農林課と農協の農業対策室が「農業対策室」を構えている。

この背景には、事例がいずれも水田を有する町であることにみられるように、2002年12月に決定された「米政策改革大綱」に基づく施策の具体化によって地域ごとに「水田農業ビジョン」を作成しなければ、米の生産調整や経営安定対策などのメリットが受けられなくなるという水田地帯にとっては、生き残りをかけた対応が求められたということがある。しかも、「水田農業ビジョン」に盛り込まれるべき事項は広範にわたり、かつ従来の行政主導の計画ではなく、地域の各種農業団体の密接な連携と農業者の参画を得て作成したものであることが要求されたのである。

そこで、「水田農業ビジョン」の作成を契機に、関連する機関の事務所を統合し、計画づくりや営農指導の面で濃密な連携を図るとともに、地域の農業者が1ヵ所で用事が足りるよう便宜を図ることを目的に実現したものであり、有効な対応として評価されるべきものとする。

そこで本稿は、今後の研究の第一段階として、当麻町と比布町で2003年12月に行った聞き取り調査結果をもとに経過及び現状を整理するとともに、他の事例をも収集・整理し、その意義と課題を考えてみることにしたものである。

* (きたくら ただひこ) 開発研究所併任研究員、本学経済学部教授

2 当麻町農業合同事務所

2004年4月1日にスタートした「当麻町農業合同事務所」を構成したのは、当麻町農林課9名、当麻町農業委員会3名、当麻町土地改良区6名、2000年に町と農協が役場内に設置した当麻町農業センター^(註1)8名、上川中央農業共済組合1名の5機関、27名である。この機関別の人数は統合前とまったく同数であり、人員削減はまったく目的とされていなかったことがわかる。

合同事務所は、当麻農協の2階にあるが、これはAコープの店舗移転により空事務所となっていたところに開設されたもので、同じ建物の1階には当麻農協の事務所があり、文字通り当麻町における町段階の農業関係機関事務所が統合されている。残る主な農業関係機関としては、北海道の機関である上川中央地区農業改良普及センターのみである。合同事務所の2階部分の配置は図1のとおりである。

合同事務所を開設するに至った経過を整理すると、2001年11月12日に「当麻米産地形成協議会」など11団体により、長引く不況、米価の低迷と農産物輸入の自由化、高齢化、担い手と後継者不足など農業情勢が厳しさを増していることから、強力な農業振興施策をうつため農業関係機関の事務所を統合してほしいとの要請文書が出されたことが発端である。それは「米政策改革大綱」が出される約1年前である。

これを受けて2002年2月14日に、要請団体に対する説明報告会が開かれ、まちづくり計画など全体計画を考えた上で判断するとの報告が行われたが、8月22日には前回は上回る14団体から再度、同様の要請文書が提出された。

その検討の過程で、町議会の中からは「補助金を出す役場とそれを受けて経済行為を行う農協が事務所を同一にすることはいかがなものか」との意見も出されたが、11月には合同事務所を2003年4月に開設することを関係機関が決定し、11日に町議会産業経済常任委員会、21日に町議会全員協議会に報告された。そして11月25日には、要請団体に対する説明報告会を開催して合同事務所開設が報告されたのである。

この一連の動きをみると、「米政策改革大綱」が出されるのは2002年12月であるから、当麻町における事務所統合は「米政策改革大綱」とは無関係のようにみえるが、そうではない。

2002年1月には米政策の抜本改革について議論する食糧庁の「生産調整に関する研究会」が発足し、それ以降、そこでの議論は逐次発表されている。また、関係機関が統合を決断した2002年11月には大綱のベースとなる研究会報告「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」の概要が固まり、新聞等でも報道されているし、11月29日には公表されている。

すなわち、町内農業団体から出された要請に対し、町当局と関係機関は中央での今後の水田農業に対する施策の変化を感じ取り、当麻町農業の基幹である水田農業の生き残りをかけて決断したと考えられるのである。

合同事務所開設に際して町及び関係機関はそのメリットとして、①. 関係機関が連携することにより情報を共有でき、対応がスピーディかつ専門的になる、②. 事務処理の効率化が図ら

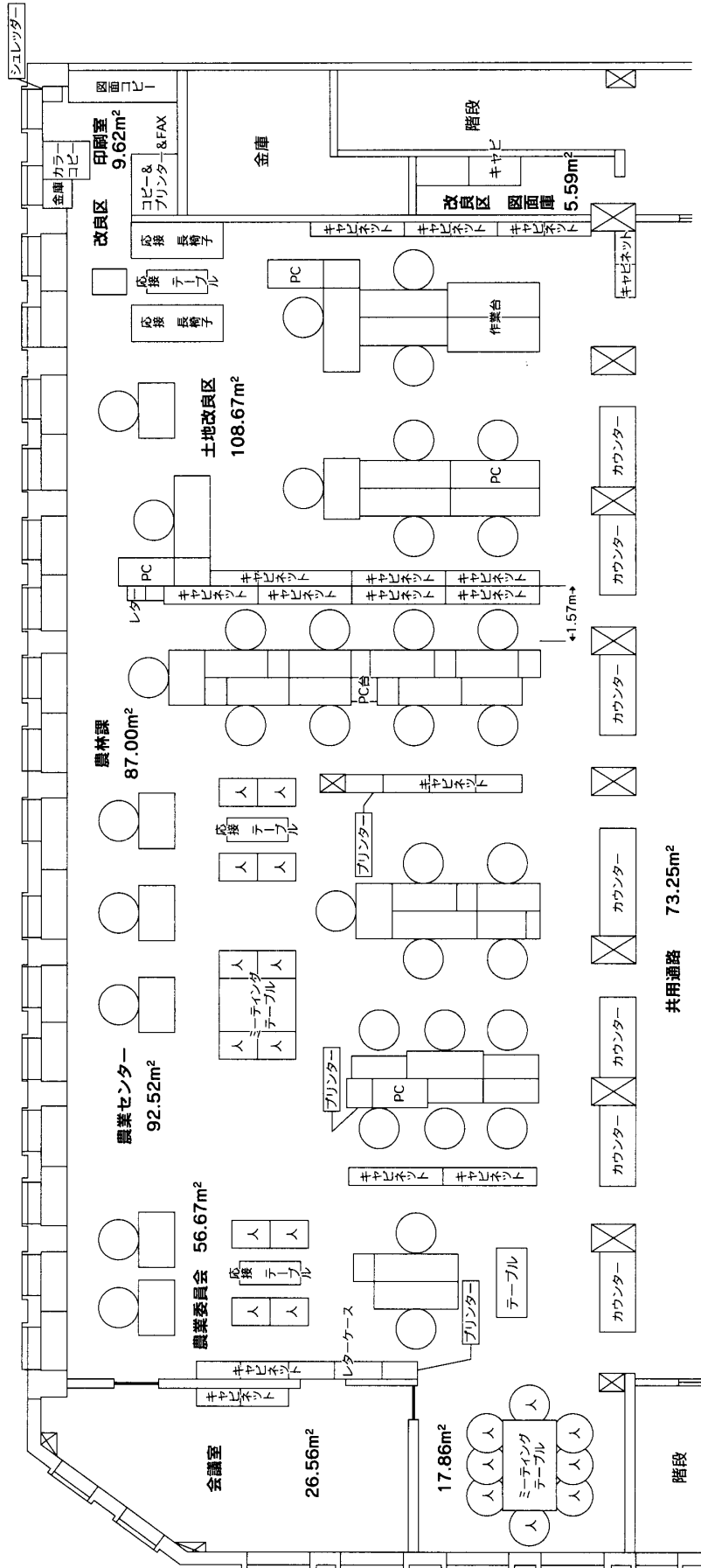


図1 当麻町農業合同事務所配置図

注：農協は1階に入居。

れる、③. 米政策が求める地域自ら考えて行動するという要請に対応できる、④. 官民一体となって農産物の当麻ブランドの確立が可能となる、⑤. 農業者にとって用事が1ヵ所で済み利便性が高まることをあげている。

合同事務所の開設には、各機関にそれぞれの事情があったが、それらは順に解決されていった。まず、事務所については、議会からは前述のような意見も出されたが、役場庁舎が手狭になっていたため、農林課と役場内にあった農業委員会が移転することには大きな障害はなかったものの、賃貸料については大きな問題となった。しかし、主として農協組合員で構成する14団体から農協に対して賃貸料の軽減要請がなされ、農協もそれに応えざるを得なかったのである。

土地改良区は、現庁舎の土地と施設の処分の面から当初は難色を示したものの、庁舎は老朽化が著しかったことから長期的には負担が軽くなるとし、土地と施設も民間人が購入することで解決した。

当麻町における合同事務所は新聞にもたびたび取り上げられたが、北海道庁は様子見の姿勢をとっているものの、道内の農協や町村議会からの視察や問い合わせが多く、広島県議会からも視察団が訪れているなど反響も大きい。

対応してくれた当麻町役場農林課と農業センターの担当者の話では、小さな役場では人事の面から農業施策に関するスペシャリストを育成することが難しいことが悩みであったが、専門家を擁する他の機関の職員と一緒に事務室で仕事をすることにより、それを補完することができるのではないかと期待を語ってくれた。

合同事務所化の評価に関しては、関係機関を訪れる町内の農業者が増加し、便利になった、対応がスピーディになった等、おおむね好評を得ているとのことであったが、事務処理の効率化に関してはもう少し時間がかかるようである。また、農協には多くの取引先が訪れるが、必要ときに役場農林課の職員が同席することにより、信用度が増して円滑に事が運んだこともあるという評価も農協からされているとのことであった。

(注1) 当麻町農業センターは、生産調整に関わる事務全般、国営農地開発事業で開畑された農地の作付指導、農地の流動化を主要業務として、町と農協で設立されたものであり、農業合同事務所開設後も機能は変わっていない。

3 比布町農業対策室

2001年6月2日にスタートした「比布町農業対策室」は、比布農協の事務所の一部に開設されている。その体制は、町農林課職員が4名、農協職員が5名の計9名で構成されており(図2)、町の農林課長が農業対策室室長として常駐し、次長には農協の経済部長がつとめているが農協と兼務であるから、常駐者は8名である。

しかし、農林課の全員が対策室に移ったわけではなく、課長以下7名のうち1名は土地改良事務所に配属されており、残り6名のうち課長補佐を含む2名が役場に残り、課長をはじめ農政係2名と臨時職員1名が農業対策室に配属されているのである。そのため、課長は役場に、課長補佐は農業対策室に必要なが生じる都度、何度も往復しなければならないという問題も生じている。

このような体制となったのは、役場も農協も人員削減は目的とせず、現人員で対応することが基本とされたため、従来業務を引き継いだままデスクだけを移さざるを得なかったためであり、役場に一部を残した方がよいという意見もあったからである。

一方、農協職員も営農販売課の職員のうちライスセンターや生産調整関連業務、農協の女性部や青年部、農民連盟など団体事務を担当していた農業振興係3名と臨時職員1名が、やはり従来業務をそのまま引き継いで農業対策室に移っている。

したがって、農業対策室は開設されたものの、従来業務に加えて対策室としての役割も期待されるという中途半端なものにとどまっており、期待される機能をまだ十分に発揮するところまでは達していないのが現状である。

合同事務所化の背景としては、2000年頃から町長に農林課の仕事のやり方を工夫するよう指示は受けていたことに加えて、米の生産調整関係の制度が頻繁に変わり、相談のため役場と農協に通わなければならない回数が増加してきた農業者側から、1ヵ所で用事がたせないのは不便だという声があがってきたことがあげられる。

それを、「水田農業ビジョン」を早急に作成しなければならなくなったことが加速したのである。すなわち、ビジョンづくりには役場と農協が常に連携を保ち、相談しながら一体となって取り組まなければならなかったからである。また、当麻町の合同事務所の動きに、比布でもやれないかというライバル意識もあったようである。

農業対策室の設置に際しては、高齢化が著しく経営規模の小さな比布町では、農地の賃貸借

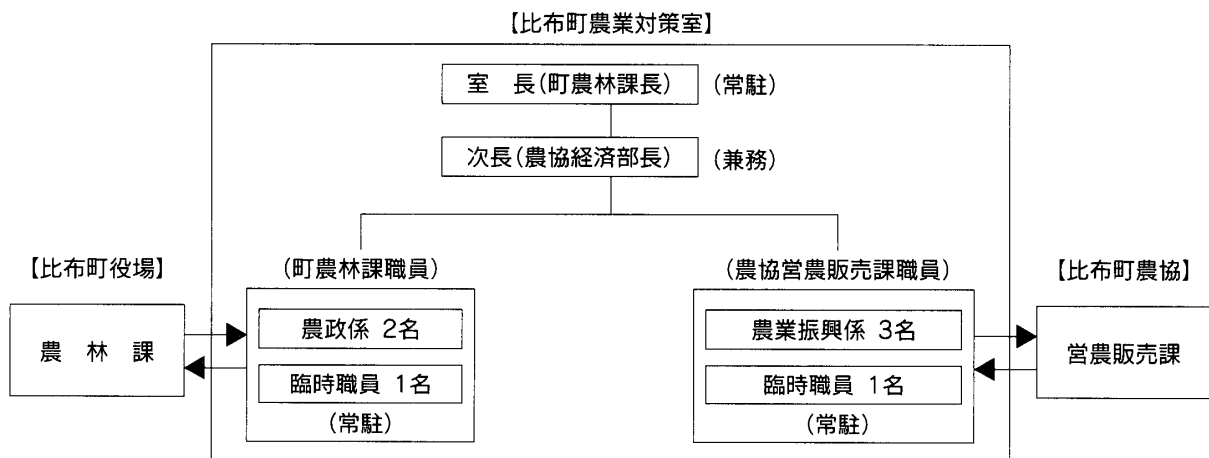


図2 比布町農業対策室の体制

が増え、担い手への農地集積が課題となっていることから、農業委員会も一緒になるべきだとの意見もあったが、結局は実現できていない。

しかし、この程度のものであっても比布町は1町1農協だからできたことで、合併農協では難しかったであろうと担当者は述べている。

事務所が農協に開設された理由としては、役場にスペースがなかったこともあるが、農協から派遣される職員が従来業務をそのまま引き継ぐことから、農協事務所の外に出ることが難しかったからである。また、事務所の場所については、町議会にも設置に反対する声はなかったものの、町の事務室が農協と一緒にすることには制度的な問題はないが、役場と農協では役割が異なるし、賃貸料を支払って農協の事務所に入居するのはいかなるものかという意見もあった。また、設置事務所の場所について農林課担当者からは、町職員としては農協職員と区別してほしいという気持ちのほか、新しい機構としての農業対策室というイメージを農家に持ってもらうためにも、別の建物に開設したかったとの率直な声も聞かれた。

農業対策室開設の評価については、比布町農協では1987年に組合員勘定を中止したことから、預金通帳の記帳にくるため、組合員が農協にくる頻度は従来から他の農協より高かったが、農業対策室を開設してからは、記帳のついでに気軽に相談する人が多くなったようであるとの農協担当者は語っている。農協にとっては、組合員勘定の中止によって農家の経済状態を把握し難くなったから、農家が農協に足をさらに多く運ぶようになったことは好都合であり、一石二鳥のメリットともいえる。

また、町と農協のいうことに食い違いがあることもあったが、同じ部屋にいることによってそのような弊害も改善でき、町と農協双方にとって情報交換や資料収集がやりやすくなったと評価している。

その一方で、町職員としては個々の農家の負債状況など聞きたくないこともあり、やりづらい面もあるとの声も聞かれ、農協側も農業対策室の中では金銭的な個人情報には気を使っているようである。

異なる機関が合同の事務所を構えても、身分はそのままであるから服務規程や勤務時間も違うことになる。例えば勤務時間についても、比布町役場では年間を通して午前8時30分から午後5時までであるが、農協では夏期が午前8時30分から午後5時30分、冬期が午前9時から午後4時30分までである。しかし、勤務時間の違いについても職員は割り切っているし、農協職員も冬は8時30分頃には出勤しており、超過勤務が常態化していることもあって問題とはなっていないとのことである。

また、農業対策室開設に関する他の市町村からの反響としては、ごく一部の職員を同一事務所に配置しただけであることから、一部の町村議会から問合せがあった程度である。

今後の農業対策室の姿としては、当麻町の合同事務所は大いに評価しており、将来的には農林課の全職員を移動させ、農業委員会も包含することも検討しなければならないとし、それを農業者も期待していると思うと語っている。

4 その他の事例

当麻町や比布町のほかにも事務所統合の事例がみられ、空知支庁管内栗山町でも2000年11月に「くりやま農業振興事務所」が開設されている。振興事務所開設は、当時の町議会議員が今後の栗山町農業の課題を洗い出し、戦略的プランを策定し実行することの必要性を訴え、それを町長が支援して実現したものである。

体制は、栗山町農政課2名、農業委員会1名、農協1名、土地改良区1名、臨時職員1名の計6名であり、人件費を除く運営経費は町が400万円、農協が250万円を負担している。事務所は土地改良区の建物の1階に置かれている。

主要業務は、農業振興計画とその実施案の立案と農業者等に対する総合相談窓口としての役割とされている。「水田農業ビジョン」づくりには振興事務所が中心的役割を果たし、全道に先駆けてビジョンが作成され、他市町村のビジョンづくりにも大きな影響をもたらすという成果をあげている。

また、類似の事例としては石狩市の「石狩市農業総合支援センター」がある。これは、2000年4月に発足したもので、石狩市、農協及び農業委員会で構成され、事務所は農協の中に置かれている。体制は、農協専務がセンター長として専任であり、市職員2名、農協職員1名である。

業務としては、農地利用集積調整、担い手育成、農作業効率化対策^(注1)、クリーン農業推進、農業経営改善支援、農業情報システム構築、販路拡大、地域交流推進など、広範な事業の企画、立案、実施とされ、総合的な計画策定は所掌外となっている。そのため、「水田農業ビジョン」づくりに際しては、市農水産課主体の組織の一員として参画している。

美瑛町では、2003年8月に町と農協が「美瑛町農業支援センター」を開設しているが、これは、2003年3月に閉鎖された北海道開発局旭川開発建設部の美瑛地域農業開発事業所の建物に大雪地区農業改良普及センターが入居し、さらに未利設部分に開設されたものである。この農業支援センターの機能は、これまでみてきたものとは異なるが、旭川開発建設部及び美瑛町から提供された情報を整理すると次のようである。

農業支援センターの業務は、①. 各種研修会の実施や新規就農希望者の支援及び組織化の推進などの担い手対策と、②. 土壌診断、緑肥対策、堆肥運搬支援、土づくり認証制度^(注2)などの土づくり対策である。なお、土づくり対策の業務実施に当たっては、同じ建物内の改良普及センターの指導を受けている。

体制は、町と農協で担い手対策と土づくり対策を担当していた各2名ずつ計4名であり、分担は担い手担当、土づくり担当、組織化担当（副所長：農協職員）、総括（所長：町職員）が各1名となっている。

この支援センターは、「水田農業ビジョン」など各種の計画づくりを主たる目的としたものではなく、美瑛町における重点施策の推進組織として位置づけられており、町及び農協のほか、

農業委員会、農業改良普及センター、農業技術研修センター^(注3)など関係機関の代表からなる「美瑛町農業支援センター運営協議会」において運営方針が決められることになっている。

運営経費は2004年度の場合3,500万円を予定しているが、町と農協が折半して負担することになっている。勤務条件は町職員が週休2日制であるのに対して、農協職員は夏期4週5休制のため、勤務時間の違いは運用で対応している。

農業支援センター開設の評価について担当者は、町と農協の職員は以前には他の業務をも兼務していたが、支援センターでは兼務がはずされ、4名が担い手対策と土づくり対策だけを担当するようになったため、農業者に実態に即した技術指導や情報提供が可能となったとしている。

また、小樽市では2003年4月から農政課を同課が所掌している小樽市公設青果地方卸売市場（場長は農政課長兼務）に、農業委員会事務局とともに移転させている。これは、農業生産と流通を担う部署の連携強化を図り、消費者ニーズを生産現場に直接伝え、地元農産物の消費拡大と市場集荷の維持につなげることが目的とされている。

(注1) この中で中心的業務は「グリーンサポーター事業」であり、公共職業安定所の許可を得て、農業者に代わってパートタイマーを募集して登録し、農業者の希望によって手配する事業である。

(注2) 美瑛町では輪作体系の確立に加えて堆肥の投入や緑肥栽培に取り組んでいるが、緑肥栽培農家には補助金を交付しており、緑肥栽培箇所を現地確認してマッピングし、4年に1度、緑肥栽培又は堆肥投入を行った圃場を「土づくり認証圃場」として認証する美瑛町独自の取組みである。

(注3) 町と農協が合同で設置したもので、圃場試験、土壌分析及び農産加工などを担当しており、農業支援センターに試験データや土壌分析結果などの情報を提供している。

5 合同事務所化の意義と課題

すでに「水田農業ビジョン」は全国各地で作成済みであるが、その内容は従来と同種の構想や計画に比較すると具体的でかつ現実的なものとなっており、役場や農協主導の計画づくりから、個々の農業者の意見を反映した計画づくりへの転換を求めた今回のビジョンづくりの仕組みは成功したといえる。

しかし、今後とも高齢化や担い手の不足、耕作放棄地の増加が懸念される中で、我が国にとって厳しいWTO農業交渉が続けられており、並行して自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）締結の加速化が進行していることから、今後さらに農業政策は大きな転換を余儀なくされると予想される。

転換される農業政策の方向としては、これまで以上に担い手農家に重点をおいた施策の展開であり、導入が予想されている品目横断的な所得確保対策も地域の自主性を重んじた手法で作

成された計画に基づいて実行されるようになるものと思われる。

したがって農林水産省は、今回の「水田農業ビジョン」づくりの成功を踏まえて、今後の各種農業施策の展開に当たってはこのような方式を採用していくものと予想され、これに効率的かつ現実的な対応をする上で、市町村段階における農業関係機関の合同事務所化は有効な方法であるといえる。

しかしながらこれまでみてきたように、合同事務所は開設したものの構成する関係機関は町と農協の2者でしかないものも多く、期待される役割の一部しか発揮していない。次に、今回の聞き取り調査結果と入手し得た情報をもとに、合同事務所化に際しての課題について考えてみたい。

課題としては第1に、機能の充実をあげなければならない。関係機関の職員が一つの事務所に入っただけでも情報の交換や相談がやりやすくなるという効果は期待できるが、それだけでは十分でないことはいうまでもない。

充実すべき機能の一つ目は、農業施策の変化が著しく、各機関だけでは対応できない事項が増加してきていることから、積極的に関係機関との相談や連絡調整の機能である。二つ目は、高齢化の進行や後継者不足などにより営農の縮小や離農を考える農業者が増加し、また、農業経営を継続しようとする農業者にも困難な問題が多くなってきていることから、農業者の相談を一括して受ける総合窓口としての役割機能である。

第2は、第1と関連するが、期待される機能を発揮するための体制の整備と人員の確保である。合同事務所を開設しても、各機関の固有業務が減少するわけではなく、どの機関にとっても人員を増強できる状況にはない。しかし、人員を増やさずとも期待される機能を発揮する方法はある。

その方法の一つと考えられるのは、各機関ごとで職員の業務分担を見直し、新たに期待される機能を果たせるような条件を生み出すことである。例えば、係制を廃止して数名のグループ制にし、弾力的に業務をこなせるような体制を工夫する等である。

職員数より重要なのは、合同事務所にリーダー・シップをとれる職員を配置することである。一般には役場職員がリーダーとなる場合が多いが、最大の問題は役場に農業プロパーの職員が不足していることである。役場には職員をオールラウンド・プレーヤーとして育てる傾向が強く、スペシャリストの養成が難しいのが現状である。

その背景には、職員の処遇の問題が存在すると思われるが、混迷を深める地域の基幹産業である農業を再構築することは、市町村経済の存亡に関わる喫緊の課題であり、広範な知識と経験を要する農業施策部門にスペシャリストを配置しなければならないことは自明の理である。専門的なことは他の関係機関の職員に任せればよいというものではないのである。

そして第3は、情報の共有に対する努力である。同室にいることによって情報はそれなりに共有されることもあるが、それでは十分ではない。市町村内はもちろんのこと、農業と農業をめぐる環境の変化はますます大きくかつスピードも増してくるとともに、それに伴って農業施

策も従来の各機関における固有業務の枠を超えたものになってくることが予想される。したがって、平素から各種情報を共有しておかなければ、合同事務所に期待される対応の迅速性を確保することができないのである。

その場合、留意しておかなければならないことは、農業者の個人情報の取り扱いについてである。すなわち、農業者は負債の状況や農地の権利移動、離農しなければならない家庭内の事情など、他には知られたくない情報を抱えて合同事務所に相談にくるわけであるから、共有すべき情報にも一定の制限がかかる。職員の守秘義務は構成する機関によって異なるのが通常であり、個人情報をどのように保護するかについての申し合せが必要となる。

第4は、事務室の問題である。これまでみてきた事例の多くは、事務所は空スペースを利用したり、空間的に比較的余裕のある機関の事務所の一角に設置されている。しかしながら、合同事務所に総合的な相談窓口としての機能を重視するならば、農業者の利便性にも配慮して設置場所を決める必要があるだろう。

とすれば、最も住民になじみがあり、中心市街に立地し、しかも大きな空間的スペースをもつ役場か農協の事務所が望ましいということになる。役場や農協にしてもすでに手狭となっているのが実態であるが、基幹産業である農業振興という長期的観点から、必ずしも現場所でなくてもよい部署には移転してもらうことも考えられてよい。

6 おわりに

合同事務所開設の動きは上川支庁管内で目立つが、これにはかつての圃場整備事業の実施が関係しているものと思われる。すなわち、1970年代以降、北海道の水田地帯では圃場整備事業が盛んに行われてきたが、水田の区画の整形化や用排水系統の整備、水田土壌の改良の工事に併せて、水路や農道など施設用地を生み出すとともに、集団化のための土地の権利関係を一挙に整理する換地処分も行われてきた。

このような圃場整備事業の実施に際しては、農地や担い手の問題をはじめ農業経営全般の諸調整が必要となり、関係機関が密接な連携が要求されるが、上川支庁管内では役場と農協などの職員が同じ事務所にデスクを移して対応するケースが多かったのである。このような事例は他の支庁管内の市町村ではあまりみられない。

とくに、1974年から87年にかけて農村基盤総合整備パイロット事業で大規模な圃場整備事業を実施した剣淵町と和寒町は、広範な関係機関を集めた合同事務所を開設し、これに当たっている。当麻町や比布町も役場と土地改良区などと合同のセンターを組織して計画・実施をしてきた経験を持っている。このような経験が農業者に合同事務所の必要性を認識させ、職員にもそれに対する抵抗感を少なくし、合同事務所開設の下地となったものとも考えられるのである。

最近の農業施策の大きな転換に伴い、合同事務所開設の動きは全道各地に広がりを見せよう

としているが、農協合併が進行し、市町村合併の動きが急展開している現状のもとでは、その動きは鈍化するのではないかと懸念される。何故なら、これまでみてきた事例に共通するのは1市町村1農協の場合であるからであり、合意が得られやすい1市町村1農協だからできたともいえるからである。

市町村と農協の区域が広域化すれば、役場と農協の支所が設置されるようになると思われるが、農業委員会や農業共済組合などは合併市町村単位に再編成されていく。また、支所単位で農業状況も合同事務所についての考え方や熟度は異なるから、その動きは鈍化せざるを得ないと予想されるのである。また、すでに開設された合同事務所であっても、市町村や農協の合併によって存続し得るかどうかはわからない。

しかし、農業関係機関が農業者にとって近い存在となる合同事務所の開設は、関係機関による住民・組合員サービス向上の一つの方法であり、複雑化することが確実視される農業政策の仕組みの中で、実態に即した計画を作成し、それに基づいた施策展開をする上では有効なやり方でもある。

このような観点から、本テーマを取り上げ、その検討素材として本稿を取りまとめたわけであるが、ご協力いただいた旭川開発建設部をはじめ関係機関の皆様に深甚なる感謝の意を表するとともに、今後の研究に向けてさらなるご協力をお願いする次第である。