

道州制のあり方研究会第7回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年10月21日（月）9:30～12:00
- 2 場 所：関西広域連合本部事務局大会議室
- 3 出席者：新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員
[ゲスト]宮崎・京都府立大学大学院教授
- 4 議 事：(1) 農業政策を通じた論点
(2) 警察制度を通じた論点

(資料：別添)

主な発言のポイント

(1) 農業政策を通じた論点

(宮崎・京都府立大学大学院教授)

- 関西は、多様な農産物を生産しており、他のブロックと比べると農業に関して各府県の個性が強く、道州が農業政策を担う場合でも、府県レベルの役割やそれを担う主体は引き続き必要になるのではないか。
- 環境保全型農業、ブランド化、都市農村交流などについては、道州規模で統一的行った方が政策効果を期待し得るものもあるのではないか。
- 農業は水系単位で様々な分野とつながりがあるなど、自然生態系の循環を踏まえ総合的に政策展開を行う必要がある。現在、各府県で多様な農業政策を展開しているということは、循環の単位が府県のエリアとも関係しているということで、府県単位にどの程度権限を残せばよいかという判断につながるのではないか。
- 国は優良農地を中心に農地を守りつづけたいと頑なに言うが、地方は中山間地域を維持していくため、新規居住者の受け入れなどが必要で、農地転用が問題となるケースもある。このような一部の農地転用についてはできるだけ柔軟な対応が望ましいのではないか。

(各委員)

- 各府県の農業施策の個性が自然条件の制約によっても、府県が今まで何をしてきたのか、これから何が出来るのかというものを考えておかなければならないのではないか。
- 道州が一律の農業政策ではなく、地域毎の個性を活かした農業政策を維持できるか。
- 道州は、旧来型の行政機構や区域にとらわれた多くの事務・権限を抱え込むようなものではなく、政策分野毎にアドホックな連携が組めるような調整機能を担うものが望ましいのではないか。

(2) 警察制度を通じた論点

- 現行制度の枠組みのまま府県警察を道州警察に合併するのであれば、警察署や交番といった独自の手足・実働体制がそのまま動くだけであるため、比較的問題や障害が少ないのではないか。
- 一元化されている現行制度が万全に機能しているかの検証は必要。交通規制など安全上の役割は基礎自治体レベルでも担うことができるものもあり、国と地方の関係のなかで多様化も考えられるのではないか。

(参考) 主な発言内容

(1) 農業政策と通じた論点

■宮崎・京都府立大学大学院教授 (ゲスト)

- 関西は、農産物の大消費地と生産地が近く、多様な農産物を生産しており、他のブロックと比べ各府県の個性が強い。独自の農業振興条例を制定している府県もあり、環境保全型農業、6次産業化、都市農村交流、農産物の高付加価値・ブランド化などを推進している。道州が農業政策を担う場合でも、府県レベルの役割やそれを担う主体は引き続き必要になるのではないかと。
- 中山間地域において過疎化、高齢化による限界集落が広がっていることが課題であるが、農業・農村政策だけでは解決が困難となっている。農村ビジネスや観光で持続可能な農村集落を形成しているところもあるが、農業・農村政策だけでなく、あらゆる対策が必要。また、農家の運動論と一体となった農村側のイニシアティブがないとそうした取組も効果が上がらない。
- 環境保全型農業、ブランド化、都市農村交流などについては、道州規模で統一的行った方が政策効果を期待し得るものもあるのではないかと。
- 食料・農業・農村基本法が制定され、地域の独自性は出てきたが、国の権限は維持され、全国一律の農業政策の根幹は変わっていない。
- 農業は水系単位で様々な分野とつながりがあるなど、自然生態系の循環を踏まえ総合的に政策展開を行う必要がある。現在、各府県で多様な農業政策を展開しているということは、循環の単位が府県のエリアとも関係しているということで、府県単位にどの程度権限を残せばよいかという判断につながるのではないかと。
- 農村の多くは、一見の観光客ではなく、少人数でもリピーターやボランティアとの交流を進め、移住者を増やしたいと考えている。しかし、移住者は、就労できるビジネスが確立され、これから元気になる農村でないと移住しない。例えば、従来の地縁・血縁に代わるコミュニティ・ビジネス(社縁)を活用できないかと。
- 大規模なインフラ整備(農業基盤整備)はこの10年間減少しており、農地の集約を促す圃場整備を除き今後も増加しないのではないかと。
- 日本は耕地面積が13%と少なく、国は優良農地を中心に農地を守りつづけたいと頑なに言うが、地方は中山間地域を維持していくため、新規居住者の受け入れなどが必要で、農地転用が問題となるケースもある。このような農地転用についてはできるだけ柔軟な対応が望ましいのではないかと。

■山下副座長 (関西学院大学教授)

- 各府県の農業の個性が政策的に作り出されたわけではなく、自然条件の制約によるとしても、府県が今まで何をしてきたのか、これから何が出来るのかということを考えておかなければならないのではないかと。そうでないと府県が道州に変わっても大きな違いはないということになる。
- 都市部と農村部の交流、農村ビジネスの取組などは、府県よりも道州の方が望ましいということになるのか。農家のサポートを行っていくという観点からは道州では広域的すぎ、市町村に頑張ってもらった方がよいということになるのか。
- 道州となっても、一律の農業政策ではなく、地域毎の個性を活かした農業政策を展開していく必要がある。
- 関西州にしたとしても、自然生態系の循環という単位で政策を考えていく必要がある。また農業だけではなくて総合化した政策をつくっていかねばならないと思われる。しかし、それは府県でも同じではないかと。

■北村委員 (滋賀大学理事・副学長)

- 道州は、旧来型の行政機構や区域にとらわれ多くの事務・権限を抱え込むようなものではなく、政策分野毎にアドホックな連携が組めるような調整機能を担うものが望ましいのではないかと。

- 農業における府県毎の個性というものがあるなかで、道州制により県を無くすことがどういう意味を持つのか。これまでの県の役割の評価や今後の課題としてどのようなものがあるのか。例えば、限界集落の対応は県よりも基礎自治体ではないかという気もするが、それは形成すべき政策によって異なると思われる。
- 道州は府県に代わり農業政策を担う行政単位として機能するか。府県ごとに特色ある農業が行われているのであれば、府県は残してガバナンスの仕組みを改善したうえで関西広域連合のような連携と調整を柱とした体制で関西の農業を展開していくことも考えられるのではないか。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 関西では、小規模農家が多いなかで、生産性（食糧自給率）を高めるため大規模農業への集約化の可能性はあるのか。また、他の道州からの農産物の移入も可能だと思うが、そもそも道州単位で食糧自給率の向上を図ることに意味があるのか。
- 兵庫県でも淡路島と但馬では生態系が違い、但馬であれば日本海ということで京都府北部との類似性もあると思う。道州でも多様な個性への対応ということでは同じではないか。

(2) 警察制度を通じた論点

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 現行制度の枠組みのまま府県警察を道州警察に合併するのであれば、警察署や交番といった独自の手足・実働体制がそのまま動くだけであるため、比較的問題や障害は少ないのではないか。
- 生活安全上の役割は基礎自治体レベルで担うことも可能ではないか。その際、広域警察と機能が重複することを許容しても良いのではないか。また、基礎自治体が警察機能を持つ場合、地域の実情に即した活動を行うためにも、一般行政部門との密接な関係が不可欠であり、組織・体制が府県警察と同じである必要はないのではないか。
- 公安委員会制度については、常勤化や選任の方法など、教育委員会も含め、行政委員会制度自体に伴う問題としても議論する必要がある。
- 国との関係については、実態を考えた際に「現行制度が府県警察と言えるか」との話に尽きる。国の役割との一体化を強めた国家警察が良いのか、府県単位や道州ごとに独立性を持った警察がいいのかの議論になる。既存の制度にとらわれず考える方がいいのかもしれない。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 「地方分権のための広域行政のあり方」を考えることが我々の立場。基礎自治体が担い手になるかという観点で言うと、一部の政令市のように県警機能の丸ごと移譲を求めているところや、交通・生活関連事務のみの移譲を求めているところなど異なる。どの警察機能を切り分けるのかの議論もある。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 基礎自治体が警察権限を持つことになった場合、「管轄外なので県警に連絡を」ということになりかねず、市民の立場からすれば緊急時に困るのではないかと懸念がある。（警察機能は一元化されていることが望ましいのではないか。）

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 諸外国では複数の警察制度を持っている例もある。そもそも都道府県警察一本のままでいいのか。国と地方の関係のなかで多様化も考えられるのではないか。現行制度が万全に機能しているかの観点も必要。現実問題として、交通規制事務を政令市に移譲しなければ混雑緩和や環境問題に対処しづらいとの議論もある。
- 経済事犯においては消費者問題にも関わり、また保健所所管の衛生事案も警察行政と密接に関わる。現行警察は広く担当しているので、一度全部白地から、いろいろな可能性を考えることも必要。
- 我々として、まずは分権を意識して議論しないといけない。

道州制のあり方研究会 第7回会合

議事次第

日時:平成25年10月21日(月)9:30~12:00

場所:関西広域連合本部事務局大会議室

1 開会

2 議事

(1) 農業政策を通じた論点

<ゲスト> 宮崎 猛 氏 (京都府立大学大学院教授)

(2) 警察制度を通じた論点

(3) その他

3 閉会

【配付資料】

[資料]

- 1-1 農業政策を通じた論点
- 1-2 農業政策における国と地方の役割分担の現状
- 1-3 農業政策における国と地方の役割分担の現状 (イメージ図)
- 1-4 道州制での農業政策のあり方 (イメージ図例)
- 2-1 警察制度を通じた論点

[ゲスト資料] 宮崎教授提出資料

[参考資料]

- 参考①-1 我が国の食料・農業・農村をめぐる事情
- 参考①-2 農業に関する各種制度等 (経営所得安定対策、農業振興地域制度、農地転用許可制度、中山間地域等直接支払制度、農業経営基盤強化促進法)
- 参考①-3 諸外国の農業政策
- 参考①-4 農業推進に関する条例 (滋賀県、大阪府、徳島県)
- 参考①-5 関西広域農林水産業ビジョン (案)
- 参考①-6 農地制度に係る支障事例等について (全国知事会、全国市長会、全国町村会)
- 参考②-1 警察制度の概説
- 参考②-2 諸外国の警察制度

省略

農業政策を通じた論点（案）

I 現状と課題

1 我が国の農業の現状 【参考①-1、5参照】

- 我が国における農地の平均経営面積は 約2haと諸外国に比べ狭く（EUの1/6、米国の1/75、豪州の1/1,300）、中山間地域が占める割合は約4割もある。
また、米作を中心とした水田農業を行ってきたが、米価維持のための生産調整による減反政策により転作が奨励されてきた。
- この20年で農業生産額は約7割に、農業所得は半減している。また、農家戸数、農業従事者数も年々減少し、担い手の高齢化が進んでいる。
- 農地面積は、この50年間で約25%減少しているが、加えて耕作放棄地の面積はこの30年間で3倍以上増加している。
- 販売農家数が大きく減少している中で、農地の流動化により農地集積が進んでおり、大規模な経営耕地を有する農家は増加している。
- 我が国の食料自給率は、長期的には低下傾向で推移しており、カロリーベースで39%、生産額ベースで66%であり、諸外国と比べても低い。
- 我が国の農村社会は、農業や関連する産業が営まれる空間であり、人々の居住のための空間、人々が訪れる空間でもある。また、農業生産もコミュニティの共同活動に支えられているという特徴がある。
- 日本の国土は南北に細長く、地域の気候風土は大きく異なっており、平地面積も狭いという特徴がある。農業は他の産業と異なり、その自然条件に大きく左右されることから、その状況は地域により大きく異なる。
例えば、関西においても、滋賀は米、大阪・京都・徳島は野菜、兵庫・鳥取は畜産、和歌山は果樹の農業産出額が高いなど府県により特色があるように、我が国の農業は地域における多様性がある。

2 我が国の農業政策 【参考①-1、2参照】

- 平成11年に「農業基本法」に代えて、新たに「食料・農業・農村基本法」を制定した。旧基本法が、農業と他産業との間の生産性と生活水準の格差の是正を目指したものであったのに対し、新基本法は、①食料の安定供給の確保、②農業の有する多面的な機能の発揮、③農業の持続的な発展と④その基盤としての農村の振興を理念として掲げ、国民全体の視点から、食料・農業・農村の果たすべき役割と目指すべき政策方向を明示するものとなっている。

- 我が国の農業政策は、農産物の貿易自由化交渉の影響を受けながら、コメ政策の見直しとともに、効率的・安定的農業経営が担う農業構造の確立を図るため、農地保全や担い手対策に取り組んでいる。
- 中山間地域直接支払制度では、高齢化により耕作放棄地の増加等が懸念されている中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保するため、直接支払いを実施している。
- 経営所得安定対策（旧農業者戸別所得補償制度）では、販売農家を対象に、恒常的なコスト割れに着目した全国一律の交付単価での直接支払いを実施している。
- 農地集積の加速化、担い手の確保を図るため、集落・地域の話合いにより、今後の地域の中心となる経営体（認定農業者）を定める「人・農地プラン」の作成を推進している。
- 農地法改正（平成21年）により、限りある農地の有効利用を図るため、リース方式による一般企業の参入が可能となっている。
- 今後の農業政策の展開方向として、新たな農地の中間的受け皿（県農地中間管理機構（仮称））の整備・活用による生産現場の強化や、6次産業化による農林水産物・食品の高付加価値化などが検討されている。
- 地方自治体では、地域の特性を踏まえ、農業推進に関する条例※を制定するなど、地域独自の施策も推進している。【参考①-4参照】

※例：滋賀県環境こだわり農業推進条例、大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例、徳島県食料・農業水産業・農山漁村基本条例

2 国と地方の役割分担について 【資料1-2、参考①-1、2参照】

- 旧基本法（農業基本法）では、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない。」とされていたが、新基本法（食料・農業・農村基本法）では、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」とされ、中央集権的な農業政策から、国との役割分担により、地方自治体はその自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を実施することとされた。
- そのような中、例えば、農業生産基盤の整備については、その規模により、国営又は都道府県営事業として実施されている。
- また、各地方自治体では、新たな農作物の育成やブランド化、環境こだわり農業など地域特性に応じた独自の農業振興施策も実施されている。
- しかし、地方自治体の施策において単独事業の占める割合は少なく、我が国の農業政策は総じて、農林水産省を中心とする全国画一的な視点から施策推進がなされているのではないかと。

Ⅱ 論点

1 国と地方の役割分担

○ 引き続き国が担うべき役割とは何か。

- ・ 我が国の食料安全保障にかかわる国境保護措置や主要食糧の需給調整・価格政策、直接支払いによる担い手確保・食料自給率向上対策、全国的な農地の総量確保などは、国が実施すべきではないか。
- ・ 地方農政局の事務については、その大半を地方に移譲することが可能とする一方、戸別所得補償制度等の現金給付型事務や生産調整に係る制度設計、都道府県別の生産数量目標の割当ては国で実施すべきとの意見が地方にもある。
- ・ 農地制度については、食料生産の安定的確保の視点から、地方への安易な権限移譲は慎むべきとの意見もあるが、土地利用規制の権限などについては、地域における一体的なまちづくりや景観形成を図るためにも、地域の実情に精通している地方の判断に委ねることが適当ではないか。
- ・ 地方独自の多様な農業を生み出すためには、地方農政の裁量拡大が不可欠であり、例えば、地方で経営所得安定対策の対象作物の交付金単価を算定するなど地域個性を発揮できるような農業基本政策を運営し、柔軟な施策・事業の実施を可能とすべきではないか。
- ・ また農業は、洪水防止、水源かん養、自然環境・景観保全など多面的機能を有し、環境施策、産業施策、地域振興など他の分野にも密接に関わっているため、地域農業の振興に関する事業は地方での裁量を拡大して実施した方が、より総合的な施策展開を図れるのではないか。

○ 道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- ・ 農業・農村振興については、それぞれの地域の実情を踏まえて基礎自治体が主に担い、道州（広域自治体）は広域的な観点から、広域農業ビジョンを策定し、基礎自治体の取組への支援、専門性を有する農業大学校の運営や試験研究、国内外への販路拡大、6次産業化、新たな農作物の育成やブランド化などの実施または調整にとどめるべきではないか。
- ・ 農業基盤整備などのインフラ整備については、広域的な観点から優先順位を付けて道州で実施すべきか、府県単位または基礎自治体レベルでも十分実施可能か。
- ・ 都市と農村との交流による地域活性などは、府県より広域的なエリア（道州単位）で施策を推進する方が効果的な場合があるのではないか。

- 気候、風土など農業をとりまく自然環境を考えた場合、農業施策推進の単位は、府県よりも広域なエリアとする方が効果的か。多様な自然環境を考えた場合、むしろ府県単位とするべきか。
- 我が国では、農業改良普及制度により試験場を通じて零細な家族経営の農家にも技術革新を普及してきたが、今後とも集落の維持が課題になるなかで、法人化した大規模農家は道州が、家族経営型の農家は府県が支援するという役割分担もあるのではないか。
- 国際競争力をつけるためには、道州単位で地域と運命共同体となるハイレベルの農業大学（試験研究機関）の存在が欠かせないとする主張もある。

2 税財源・財政調整のあり方

- 現在は、減反政策による生産調整を通じて消費者負担により米価が維持される一方、直接支払いに（税負担）による経営安定化などが図られている。
 欧米においては農業保護政策としては税負担による所得補償が主流であるが、農産物の貿易自由化の圧力が強まる中で、我が国の農業の国際競争力の強化を図るとともに、食料安全保障を堅持するために、どのような負担の仕方が国民一般に受け入れられるか。その際、道州間の財政調整を視野に入れつつ、道州ごとに異なる制度を採用するということが想定できるのか。
- 新基本法の理念や土地利用行政においては、一部地方分権の視点からの改正がなされているものの、補助金制度、財源問題の根本的な改革には至っていないとの指摘もある。補助金の整理・統合（一括交付金化）、財源の地方移譲が必要ではないか。上記と同様に、どのような政策目的をもった補助金（交付金）が分権化に馴染むのか。

3 そのほか

- 近畿地方は京阪神地区に連担する都市と、その周辺を取り囲む農村が半ばするという特色があるが、農村部の多くが中山間地であり、それらの高齢化・集落の衰退が課題となっている。この課題に対応するに相応しい国と地方の役割分担や広域自治制度のあり方とはどのようなものか。

農業政策に関する国と地方の役割分担の現状

○現状の農業政策に関する国と地方の役割分担を俯瞰するために代表的な事業例を整理

		農業に係る主な施策			
		農産物需給調整・価格政策・国境保護措置	食糧自給・担い手確保（個別戸得補償）対策	農地保全	農業生産基盤整備 （農業施設等の整備、土地改良事業等）
国	本省	■主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律 ○米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針の策定（基本方針、生産数量目標の設定等） ○米穀安定供給確保支援機構、米穀価格形成センターの指定等 ○米麦の買い入れ、売り渡し業務 ○出荷販売事業者等に対する命令 ■国境保護措置 農産物の輸出入に関する国際交渉、関税割当	■食料・農業・農村基本法 ○食料・農業・農村基本計画（基本方針、食糧自給率目標の設定等）の策定 ※5年改定 ■経営所得安定対策（農業者戸別所得補償制度等） ○交付金要綱策定等の制度設計（対象作物の販売価格と生産費の差額を交付） ○全国及び都道府県別生産数量目標の設定	■農業振興地域の整備に関する法律 ○農用地等の確保等に関する基本指針の策定【都道府県知事の意見聴取】 ○農用地区域基準の設定 ■農地法 ○農地転用許可基準の設定	■土地改良法 ○土地改良長期計画の策定【都道府県意見聴取】 ○国営土地改良事業計画の策定【都道府県と協議等】 ○都道府県等への補助 ■地力増進法 ○地力増進基本方針の策定（土壌性質の改善目標等） ■農山漁村地域整備交付金 ○交付金要綱策定等の制度設計、自治体への交付金
	出先機関	■主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律 ○生産調整方針の認定 ○出荷販売事業者等に対する立入検査、勧告命令 ○米麦の買い入れ、売り渡し業務	■経営所得安定対策（農業者戸別所得補償制度等） ○交付申請審査、支払手続き	■農地法 ○農地転用の許認可（4ha 超）、都道府県からの協議（2ha 超 4ha 以下） ○都道府県農業会議又は農業委員会に対する報告徴収 ○都道府県及び市町村事務についての指示及び代執行	■土地改良法 ○国営土地改良事業の実施【農業用排水施設等の整備・管理（主に基幹部分）】
7	都道府県	■主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律 ○出荷販売事業者等に対する立入検査、勧告命令（都道府県域事業を対象）	■経営所得安定対策（農業者戸別所得補償制度等） ○米の市町村別生産数量目標の設定 ○産地資金（地域補助枠）の助成内容の設定 ※都道府県農業再生協議会（県、県農業団体、農業会議等で構成）で対応	■農業振興地域の整備に関する法律 ○国の基本指針に基づき農業振興地域整備基本方針を策定（農用地の確保、農業振興地域の指定、指定地域における基本事項等）【下線部については国の同意】 ○農業振興地域の指定【市町村協議】 ○農業振興地域整備計画（広範なもの）の策定【市町村の同意】 ○農業振興地域のうち農用地区域外における開発行為に対する勧告 ○農用地区域における開発行為の規制・監督・処分 ■農地法 ○農地転用の許認可（4ha 以下（2ha 超 4ha 以下については大臣協議））【都道府県農業会議意見聴取】 ○農地又は採草放牧地の賃貸借に係る許可 ○遊休農地の所有権の移転等の協議に係る調停、裁定等 ○都道府県農業会議又は農業委員会に対する報告徴収	■土地改良法 ○都道府県土地改良事業計画の策定【市町村と協議】 ○都道府県土地改良事業の実施（農業用排水施設（主に支線部分）、農地、農道等の整備・管理（※原則完了後は市町村へ譲渡）） ■地力増進法 ○地力増進地域の指定【市町村の同意】 ○地力増進地域に係る対策調査（農業改良普及センター、農業試験場） ○地力増進地域における地力増進対策指針の策定、地域農業者への指導 ■農山漁村地域整備交付金 ○農山漁村地域整備計画の策定【国へ提出】 ○交付金事業の実施
	市町村		■経営所得安定対策（農業者戸別所得補償制度等） ○米の農業者別生産数量目標の設定 ○産地資金（地域補助枠）の要件設定 ○交付申請書・営農計画書の受付 ※地域農業再生協議会（市町村、農協、農業委員会等で構成）で対応	■農業振興地域の整備に関する法律 ○都道府県に指定された農業振興地域における市町村が農業振興地域整備計画（農用地利用計画、農用地区域の設定等）を策定【都道府県の同意】 ○農業振興地域整備計画に関する基礎調査 ○農用地区域における土地利用者に対する勧告 ■農地法（市町村農業委員会に係る事務） ○都道府県農地転用許可に係る受付事務、市街化区域農地転用に係る届出受理 ○農業生産法人の事業の状況等に係る報告の受理、勧告 ○農業法人に対する立入調査 ○農地等の利用関係の紛争に係る和解の仲介 ○農地の利用状況調査 ○遊休農地の所有者等に対する勧告、所有権の移転等の協議、措置命令（市町村長権限）等	■土地改良法 ○市町村（団体営）土地改良事業計画の策定【都道府県へ報告】 ○市町村（団体営）土地改良事業の実施（農業用排水施設（主に末端部分）、農地、農道等の整備・管理） ■農山漁村地域整備交付金 ○農山漁村地域整備計画の策定【都道府県へ提出】 ○交付金事業の実施

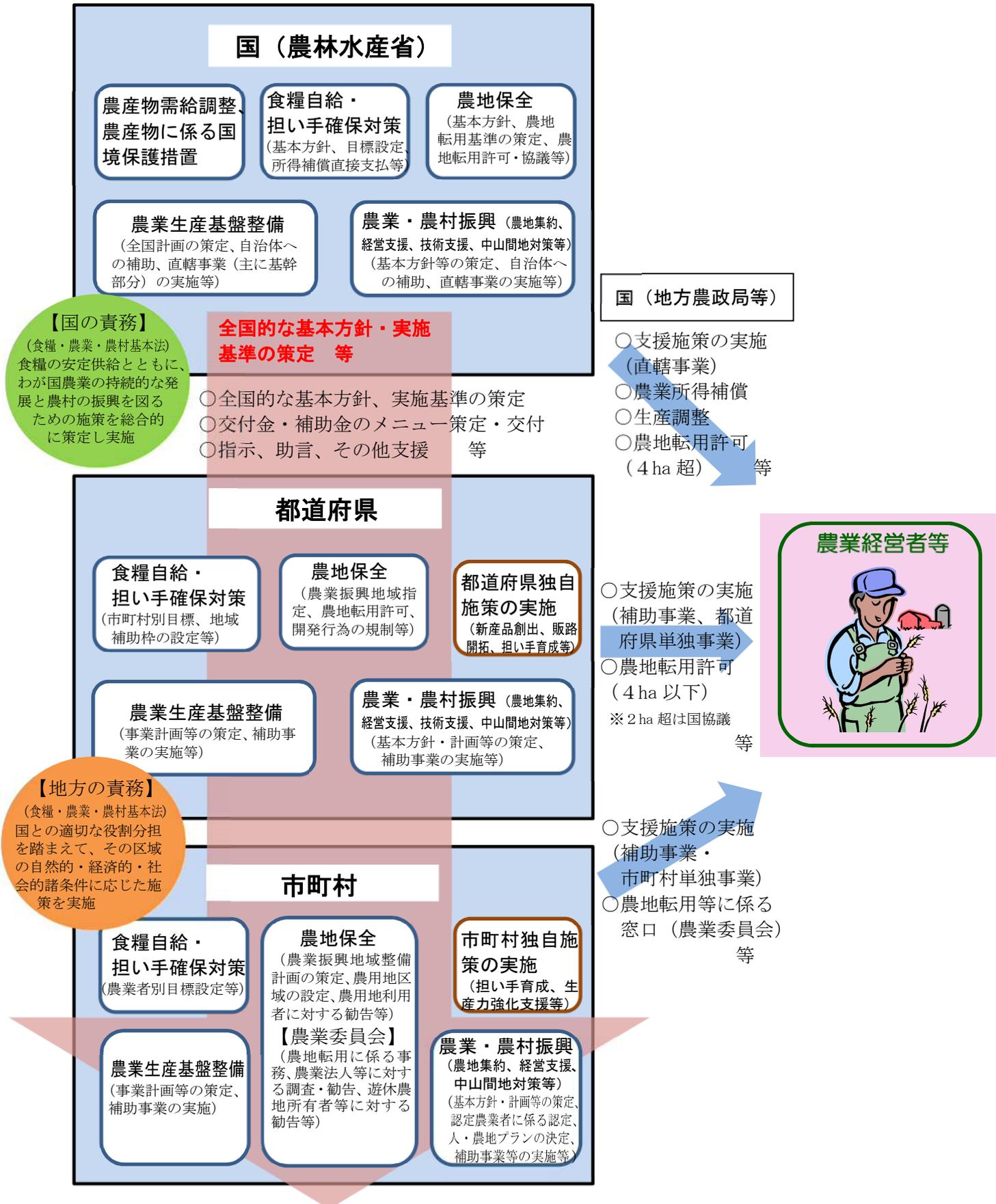
農業政策に関する国と地方の役割分担の現状

○現状の農業政策に関する国と地方の役割分担を俯瞰するために代表的な事業例を整理

		農業に係る主な施策			
		農業・農村振興 (担い手育成・経営支援・経営合理化等)	農業・農村振興 (技術開発・普及等)	農業・農村振興 (六次産業化・地産地消・生産流通強化等)	農業・農村振興 (中山間地域対策、農村漁村活性化対策)
国	本省	<ul style="list-style-type: none"> ■農業経営基盤強化促進化法 <ul style="list-style-type: none"> ○基本要綱の策定 ○農地保有合理化支援法人の指定等 ○自治体への助言・指導、補助 ■農業経営支援施策の企画立案等 <ul style="list-style-type: none"> ・金融支援、税制支援 ・農地集積、集落営農支援 ・機械・施設等整備支援 ・担い手育成、新規就農支援 ・「人・農地プラン作成」の策定推進 	<ul style="list-style-type: none"> ■農業改良助長法（技術開発・普及） <ul style="list-style-type: none"> ○試験研究機関等による技術支援、普及事業の実施 ○協同農業普及事業の運営指針の策定 ○都道府県の試験研究機関等に対する補助 ■技術開発・普及施策等の企画立案等 <ul style="list-style-type: none"> ・技術開発、新品種開発支援 ・地域ブランド化支援 	<ul style="list-style-type: none"> ■地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律 <ul style="list-style-type: none"> ○六次産業化の促進についての基本方針の策定 ○農林漁業者等が策定する総合化事業計画等の認定【都道府県への通知】 ○地産地消の促進についての基本方針の策定 ○地産地消の促進に関する施策の企画立案 ■農林漁業成長産業化支援機構法 <ul style="list-style-type: none"> ○農林漁業成長産業化支援機構設置による農林漁業ファンド事業の推進（六次産業化事業等への出資） ○支援基準の策定、支援決定に対する認可 ■強い農業づくり交付金（生産・流通総合支援） <ul style="list-style-type: none"> ○交付金要綱策定等の制度設計、都道府県への補助 	<ul style="list-style-type: none"> ■中山間地域等直接支払制度（中山間地域等における農業生産維持及び多面的機能の確保） <ul style="list-style-type: none"> ○交付要綱等の策定、自治体への補助 ○対象地域の指定（地域振興8法） ■農山漁村の活性化のための定住等及び地域交流の促進に関する法律 <ul style="list-style-type: none"> ○基本方針の策定、自治体の活性化計画の認定 ○自治体への補助 ■耕作放棄地再生利用交付金 <ul style="list-style-type: none"> ○交付金要綱、事業実施協議会設置要綱の策定等の制度設計、協議会等への補助 ■「農」のある暮らしづくり交付金 <ul style="list-style-type: none"> ○交付金要綱策定等の制度設計
	出先機関	<ul style="list-style-type: none"> ■農業経営基盤強化促進化法 <ul style="list-style-type: none"> ○自治体への助言・指導、補助 ■農業経営支援施策の実施等 <ul style="list-style-type: none"> ○国直轄事業の実施 ○都道府県「人・農地プラン作成」事業実施計画の承認 	<ul style="list-style-type: none"> ■技術開発・普及施策の実施等 <ul style="list-style-type: none"> ○国直轄事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ■地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律 <ul style="list-style-type: none"> ○農林漁業者等が策定する総合化事業計画等の認定 ○認定事業者への支援措置の実施 ○地産地消の促進に関する施策の実施 ■強い農業づくり交付金 <ul style="list-style-type: none"> ○都道府県事業実施計画の協議等 	<ul style="list-style-type: none"> ■耕作放棄地再生利用交付金 <ul style="list-style-type: none"> ○都道府県協議会の事業計画の承認等 ■「農」のある暮らしづくり交付金 <ul style="list-style-type: none"> ○事業実施提案書の公募、事業採択等
	都道府県	<ul style="list-style-type: none"> ■農業経営基盤強化促進化法 <ul style="list-style-type: none"> ○国の基本要綱に基づき農業経営基盤強化促進基本方針を策定【都道府県農業会議及び連合会の意見聴取】 ○農地保有合理化法人（都道府県公社等）の許認可、指導監督 ○農地保有合理化事業の実施（公社等） ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） <ul style="list-style-type: none"> ・担い手育成、施設等整備支援、経営合理化支援等 ・都道府県「人・農地プラン作成」事業実施計画の策定、市町村「人・農地プラン作成」事業実施計画の承認、市町村への指導等 	<ul style="list-style-type: none"> ■農業改良助長法（技術開発・普及） <ul style="list-style-type: none"> ○国の運営指針に基づき協同農業普及事業の実施方針を策定【大臣報告】、事業の実施 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） <ul style="list-style-type: none"> ・試験研究機関や普及指導センター等による技術支援、普及事業の実施 ・新商品開発支援 ・病虫害防除、鳥獣害対策 	<ul style="list-style-type: none"> ■地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律 <ul style="list-style-type: none"> ○六次産業化の促進に関する施策の実施 ○国の基本方針に基づき地産地消促進計画を策定（努力規定） ○地産地消の促進に関する施策の実施 ■強い農業づくり交付金（生産・流通総合支援） <ul style="list-style-type: none"> ○都道府県事業実施計画の策定（市町村取りまとめ） ○交付金事業の実施 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） <ul style="list-style-type: none"> ・地域ブランド化推進、販路開拓等 	<ul style="list-style-type: none"> ■中山間地域等直接支払制度 <ul style="list-style-type: none"> ○市町村基本方針の認定、市町村等への交付金支給、助言、交付金交付の評価等 ■農山漁村の活性化のための定住等及び地域交流の促進に関する法律 <ul style="list-style-type: none"> ○国の基本方針に基づき活性化計画を策定【国の認定】、認定事業の実施 ■耕作放棄地再生利用交付金（都道府県協議会） <ul style="list-style-type: none"> ○市町村地域協議会の事業計画等の承認、市町村協議会等への補助 ○都道府県協議会事業計画の策定【国の承認】、事業の実施 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） <ul style="list-style-type: none"> ・農村活性化事業、耕作放棄地対策等
	市町村	<ul style="list-style-type: none"> ■農業経営基盤強化促進化法 <ul style="list-style-type: none"> ○都道府県の基本方針に則して農業経営基盤強化促進基本構想を策定【都道府県知事同意】 ○農業者の策定する農業経営改善計画の認定（認定農業者制度）、支援措置の実施 ○農地利用集積円滑化団体（市町村公社、農協等）に係る許認可 ○農用地利用集積計画の策定 ○農地利用集積円滑化事業の実施 ○農業経営基盤強化促進事業の実施 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） <ul style="list-style-type: none"> ・担い手育成、施設等整備支援、農地集積支援等 ・市町村「人・農地プラン作成」事業実施計画の策定、「人・農地プラン」の決定等 	<ul style="list-style-type: none"> ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） <ul style="list-style-type: none"> ・新商品開発支援 ・鳥獣害対策 	<ul style="list-style-type: none"> ■地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律 <ul style="list-style-type: none"> ○六次産業化の促進に関する施策の実施 ○国の基本方針に基づき地産地消促進計画を策定（努力規定） ○地産地消の促進に関する施策の実施 ■強い農業づくり交付金（生産・流通総合支援） <ul style="list-style-type: none"> ○市町村事業実施計画の策定（団体等も取りまとめ） ○交付金事業の実施 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） <ul style="list-style-type: none"> ・地域ブランド化推進、販路開拓等 	<ul style="list-style-type: none"> ■中山間地域等直接支払制度 <ul style="list-style-type: none"> ○市町村基本方針の策定（国の基準に基づく対象農地の指定等）【都道府県の認定】 ○集落協定の認定、協定に基づき実施される農業活動への交付金の支払 ■農山漁村の活性化のための定住等及び地域交流の促進に関する法律 <ul style="list-style-type: none"> ○国の基本方針に基づき活性化計画を策定【国の認定】、認定事業の実施 ○所有権移転等促進計画の策定【一部については都道府県の承認】 ■耕作放棄地再生利用交付金（市町村協議会） <ul style="list-style-type: none"> ○市町村協議会事業計画の策定【都道府県の承認】、事業の実施 ○農業経営者等への補助 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） <ul style="list-style-type: none"> ・農村活性化事業、耕作放棄地対策等

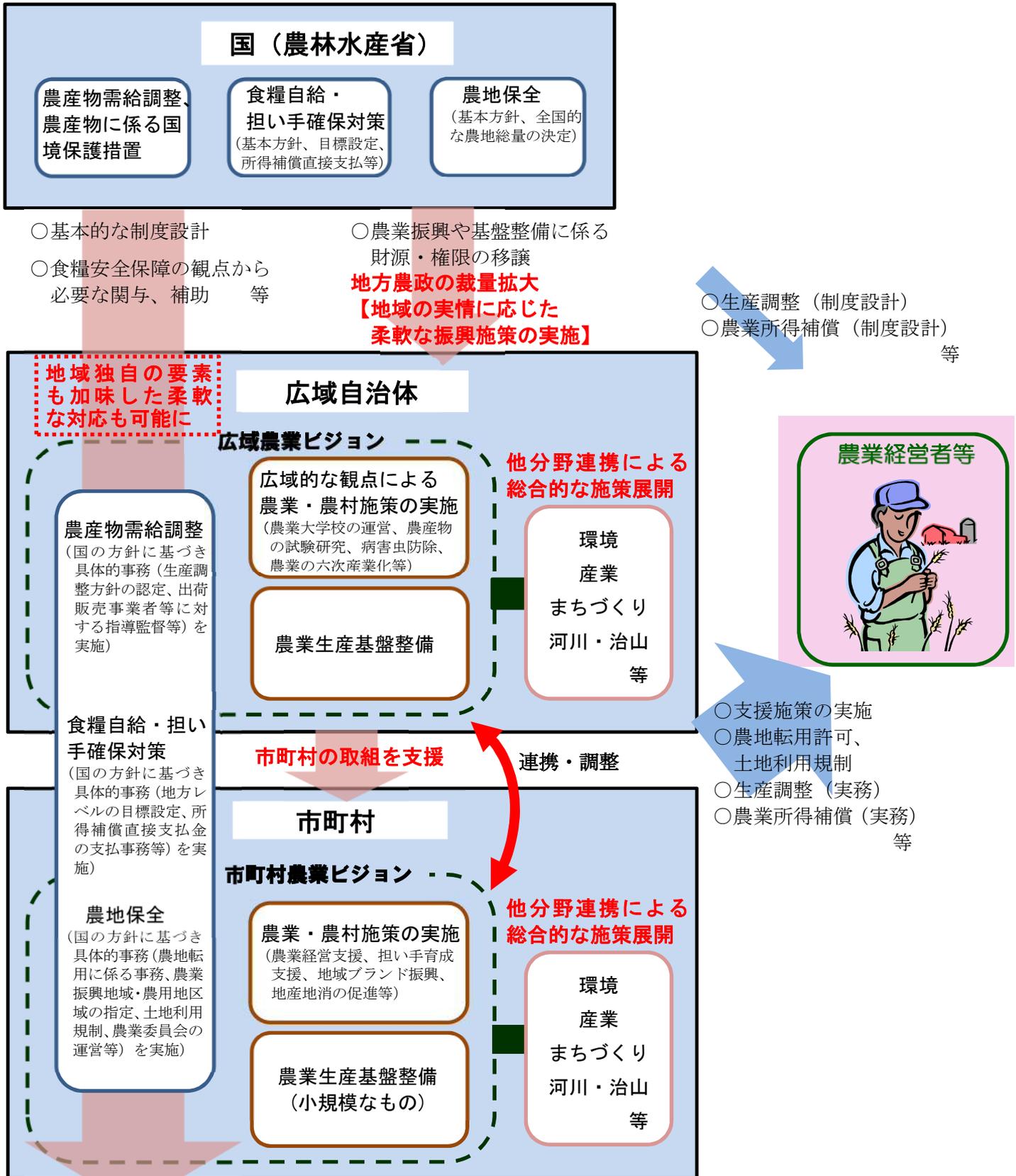
農業政策における国と地方の役割分担の現状

農地保全（農地転用の許認可制度）、食糧自給・安定供給対策（農業者個別所得補償制度）、中山間地対策（中山間地域直接支払制度）のような、国主導による全国画一的な制度や補助金等による施策がある一方、各地方自治体による地域特性に応じた独自の施策も実施されている。



道州制での農業政策のあり方（イメージ例）

- ・全国的な農地の総量確保、直接支払いによる担い手確保、食糧自給率向上対策、農産物需給調整などは食糧安全保障の観点から国の責任の下で実施
- ・一方で、地方における裁量を拡大し、より地域の実情に応じた柔軟な施策展開を可能とする
- ・農業や個別分野に特化した縦割り施策ではなく、それぞれの地域で、より地域経済全体を視野に入れた分野横断的な施策を実施



全国と比較した関西農業の特徴(ビジョンの補足)

京都府立大学 宮崎 猛

①関西の中心軸に大都市圏が連なり、農産物の大消費地と生産地が近く、多様な農産物を生産(大半の府県は、大幅な農産物の純移入県)。

②平地農業地域(全体の10%弱)が少なく、都市的地域(45%)と中山間農業地域(45%)にほぼ二分される。(都市と中山間農山村とが近接し、都市農村交流が盛ん→組織型交流の先進地)。

③農業構造改革の方向性(規模拡大による低コスト化 vs. 高付加価値化・ブランド化)

大規模農業法人(個人)や集落営農、参入企業の大規模経営は両方向を同時に志向。関西ではもともと経営規模が零細ゆえに、集落営農や個人農家でも集約経営による高付加価値化・ブランド化志向が強い→関西で一般的な方向は、環境保全型農業・6次産業化・都市農村交流の三点セットを同時に推進する農産物の高付加価値化・ブランド化

④政策(農業・農村)対象としての集落~旧村

(1)末端の農村インフラの維持管理主体としての集落・農家組合。

(2)多面的機能への直接支払交付金(中山間地域直接支払、農地・水・環境保全対策)も多くは集落を単位に支給。

(3)人・農地プラン(担い手育成、規模拡大のための計画づくり)も集落~旧村の範囲で策定。

(4)農村政策(6次産業化、都市農村交流など)のための村づくり活動も集落~旧村の範囲で推進。

(5)大規模経営(土地利用型)の展開方向でも、近畿は集落営農を重視。

⑤府県・市町村独自の政策内容

(1)都市農業分野

(2)環境保全型農業分野

(3)伝統野菜ブランド化分野

(4)中山間地域対策分野

(5)都市農村交流分野

(6)農村コミュニティビジネス分野

以上の特徴は、全国の画一的な国の農業政策とは違う関西広域エリアの独自政策の重要性を示唆している。

警察制度を通じた論点

〔現状〕

- 国と地方の役割分担：

警察行政機関として、国に国家公安委員会と警察庁を置き、都道府県に都道府県公安委員会と都道府県警察を置いている。国は主に企画立案や調整事務を担い、都道府県は国民に対する法執行事務を担っている。
- 国の関与：

国内の治安水準を均一に保つため、他の政策分野に比して国の強い関与がある。具体的には、警察庁長官の指揮監督、地方警務官の任免、国庫支弁金・補助金による財政支援、都道府県警察の組織、定員基準などがある。
- ガバナンス：

警察行政には、政治的中立性と民主的運営の確保が特に求められるが、そのための仕組みとして国・地方ともに公安委員会が設置されている。

〔道州制導入に係る論点〕

- 現行制度の枠組みをそのまま継承し、単に都道府県警察を道州警察に「合併」するのか。
 - ◆ 広域的な事案への対応等において、より効率的な警察運営が可能になるのではないか。
- 道州導入に伴い、現行の警察制度に変更を加えるのか。
 - ◆ 警察制度も道州制の導入にあわせて、より分権的なあり方を求めるべきではないか。

〔道州制の導入に伴い、警察制度をどのように変えるのか〕

1 国と地方の役割分担

- ① 国民に対する法執行事務を、国（テロ、組織犯罪への対処等）・道州（市町村の区域を越える犯罪）・市町村（住民に身近な防犯、補導、駐車違反の取り締まり等）に機能分解するのか。
 - ◆ サイバーテロ等国際的・広域的な捜査を必要とする事案が増えており、国が一元的に執行した方が効率的な事務があるのではないか。
 - ◆ 地域の防犯や交通規制など地域住民のニーズに、より機動的な対応が可能になるのではないか。
 - ◆ 警察各部の有機的な連携や人員の総合的な運用を阻害するのではないか。現実には国や地方がそれぞれ要員やその訓練、装備、留置施設などを確保することは困難ではないか。

- ◆ 具体的な事案において、所管の判別が難しいことや捜査権限の競合により、初動や連携、情報共有などに支障をきたすのではないか。
- ② 国民に対する法執行事務を含め、国が一元的に全ての警察事務を担うか。
- ◆ 将来の人口減少や都市部への人口集中を考慮すると、国に警察機能を集約するほうが効率的ではないか。
 - ◆ 地域住民の意思を反映した民主的運営が困難になるのではないか。
 - ◆ 戦前の政党政治のような警察力の政治利用につながるのではないか。
- ③ テロ、組織犯罪への対処など国が一元的に対応する事案以外は、市町村に警察事務を集約するか。
- ◆ 地域住民のニーズにより迅速に対応することが可能になるのではないか。
 - ◆ かつて存在した市町村自治体警察の問題点（広域対応、財政負担、人事管理等）や、国との連携や情報共有などの課題にどのように対応していくのか。
 - ◆ 市町村の財政力によって、治安維持能力に格差が生じるのではないか。そもそも小規模市町村では、警察事務そのものを担うことが困難ではないか。
- ④ 国民に対する法執行事務は道州警察が担いつつ、市町村にも警察官として権限行使できる職員を配置するか。
- ◆ 道州警察の事務執行を補充するため、市町村が地域のニーズに応じ補充的に一部の事務を処理できるようにしてはどうか。
 - ◆ 産業廃棄物行政などにおいて、警察官の派遣・出向の形ですでに実例があるが、これを拡充すればよいのではないか。
 - ◆ 道州警察との連携、情報共有などの課題に対応する仕組みが要るのではないか。

2 国の関与

- ① 警察庁長官の指揮監督権限は見直し、助言・勧告等のより緩やかな関与とすべきではないか。
- ◆ 騒乱や航空機のハイジャックなど国の公安に係る事案については、国の指揮監督を残すとしても、警察教養の内容や通信施設の統一などは、より緩やかな関与でも目的は達成できるのではないか。
 - ◆ 強制捜査の着手時期や国際共助要請への対応など、全国で斉一かつ迅速な対応を求められるものがあり、国のより強い関与（指揮監督）なしでは、国民の生命・身体等の保護が図れないのではないか。
- ② 地方警務官制度は縮小、もしくは廃止すべきではないか。
- ◆ 地方警務官制度は、以下の4つの理由でその必要性が説明されているが、国の指揮監督や公安委員会による監視で代替できないか。

- (1) 各都道府県の利害にとらわれない、国家的視野に立った公正かつ円滑な事務処理の確保
 - (2) 人事管理の適正（人材の水準確保）と警察の機能水準の確保
 - (3) 人事管理の停滞の防止（警察行政の中立性と人事の公平性の確保）
 - (4) （首席監察官の）警察本部長からの相対的独立性の維持
 - ◆ 地方警務官の任免権は国家公安委員会に属し、警察庁長官の指揮監督権とは直接リンクしていないので、その代償（補完）として現行制度を維持する必要があるか。
 - ◆ 現状でも地方警務官の多くは、地方公務員として採用されたものが昇任によって任命されており、その範囲を縮小することができるのではないか。
- ③ 国庫支弁金は見直し、国庫負担金または補助金に切り替えるべきではないか。
- ◆ 通信施設や装備の全国斉一な整備は、国庫負担金や補助金でも確保することは可能であり、道州議会のチェックの及ばない国庫支弁金制度は廃止し、国庫負担金等に切り替えるべきではないか。
 - ◆ 通信施設や装備の整備について、地方に一次的な判断権がある場合、その整備状況にバラつきが出る可能性は大きく、国益や道州を越える事案に全国斉一な対処ができなくなる恐れはないか。
- ④ 定員、階級構成、組織基準は見直し、地方の裁量に委ねるべきではないか。
- ◆ 道州の自主組織権を尊重し、国は一定の標準や指針を示すにとどめ、全国的な見地から特定の道州の定員、組織編制が不適切な場合は、事後的な是正を求めればよいのではないか。
 - ◆ 特定の道州の区域内だけで組織の最適化を図ると、全国的な事案に対する効率的かつ迅速な対応に支障を来す恐れがあり、ナショナルミニマムとして、定員基準などを設ける必要があるのか。
 - ◆ 仮にナショナルミニマムを理由に、現行制度を維持するのであれば、地方交付税による措置ではなく、国庫負担金などを通じ、国が全額財源を保障する仕組みとすべきではないか。

3 ガバナンス

- ① 現行の公安委員会制度を前提に、警察行政の中立性の確保を図るべきではないか。
- ◆ 警察については、強力な執行力を有する組織であり、その政治的中立性を確保するために、現行のような合議制の機関の管理下に置くことが望ましいのではないか。
- ② 委員の常勤化など公安委員会の機能強化を検討すべきではないか。
- ◆ 道州制の導入に伴い、次のような事が検討されるべきではないか。
 - (1) 北海道では面積が広大であるため、4つの方面本部とその下にも公

安委員会を置いているが、各道州でも同様の措置が必要か。

- (2) 公安委員会の機能を強化を図るため、委員の常勤化を検討すべきではないか。
- (3) 政令指定都市を含む道府県では、公安委員会の構成に政令市の住民の意思を特別に反映する仕組みを設けているが、同様の制度を継続する必要があるか。

<参考> 末井誠史「道州制下における警察制度に関する論点」、レファレンス 2009年1月号、国立国会図書館。