

第50回毎日農業記録賞×聞く

「官邸主導」が足かせとなる農政 現場目線の改善を

社会 | 速報

毎日新聞 | 2022/10/13 14:30 (最終更新 10/13 14:30) 有料記事 3302文字



堀部篤・東京農大教授

農業経営の効率化を目指し、政府は農地の集積を掲げてきた。過疎・高齢化に伴う耕作放棄地の増大への手立てでもあるが、一方で「官邸主導」農政の展開が、現場の混乱を招いている側面は否めない。フィールドワークを通じて現場レベルの農業政策に通じた東京農大国際食料情報学部教授の堀部篤さんは、検証なき政策転換の危うさを突く。

——現行の農政をどうみますか。

◆農林水産省の立場で考えれば、政策工夫の余地が限られた中で、ギリギリの縛りをしていると思います。

背景には第2次安倍政権以降の、いわゆる「アベノミクス農政」の存在があります。「官邸主導」です。これ自体は1990年代以降の政治・行政改革のテーマであり、否定するものではありません。ただ農政に関しては、官邸が描いた「ストーリー」にいまだに縛られ、状況の変化に対応した軌道修正の足かせになっていることは否めません。

——どういったことでしょうか？

◆農地利用の効率化を目指し、安倍政権時代の2014年に創設された「農地中間管理事業」を例にとりましょう。意欲のある「担い手」（大規模経営者）に農地を集めることを目標に、都道府県単位に「農地バンク」を設置しました。ここが地権者から農地を借り受け、農地を借りたい人に貸す仕組みです。農家の高齢化に伴って増える耕作放棄地への手立てでもありました。市町村の枠を超れば貸し借りの範囲も広がるだろうという発想で、借り手の公募制も打ち出しました。市場メカニズムを働かせる、いわば農地のオークションですね。

その評価目標として、担い手への「農地集積8割」を掲げたことが特筆されます。大規模化の推進で「成長産業化」を目に見える形にするというストーリーを官邸は描いたといえるでしょう。

——うまくいかなかったようですね。

◆県単位という枠組みが機能しなかったということが一つ。もう一つは、大規模経営体だけでは農村の地域社会は成り立たないということです。実情として、官邸が描くほど経営の大規模化は求められてはいなかった、ということではないでしょうか。

今年5月の農地関連改正法の成立で、公募制の廃止が決まりました。大規模経営者を指す「担い手」に限定せず、多様な生産者を主体にしていくことが明確になりました。再び市町村単位に立ち戻って、23年4月の施行から2年以内に、10年後を想定した農地利用の地域計画を作成することになります。

——「ストーリー」との絡みは？

◆それが問題です。担い手への農地集積8割の達成を目指す、という官邸のストーリー自体は継続されているようです。大枠をはめたままで、現実路線への振り戻しが起きたということでしょう。

——現場は混乱するのではないか？

◆事実、法改正前の22年2月と3月には、全国市長会から懸念が表明されています。今回の法改正は、旧民主党政権時代の12年に作られた「人・農地プラン」を法定化させたという側面があります。このプランでは、農地集積の目標地図を策定するのは市町村になっています。その市町村の農業部局の職員が減らされている中で、有効な手法になるのか、という危惧がまずあります。

市町村と農業委員会は協力して、耕作者や土地所有者、関係機関と協議し、効率的な農地利用ができ、意図しない不耕作地が出ないような「地域計画」を策定します。ただ、将来は状況次第です。計画通りに農地の貸借、耕作が行われるかは確実には見通せません。農水省は「実質化」という言葉で、地図化や話し合いなど多岐にわたる推奨手法を示していますが、集落ごとに丁寧に行えば膨大な事務作業が生まれます。

——その中で、担い手への「農地集積8割」という目標自体は残っている。

◆22年2月に農業委員会に出された農水省経営局長通知では、そうなっており、変更はありません。

農村社会での農地賃借の意味を考える必要があります。企業は、農地を経営資源としてとらえるでしょうが、農家にとっては家の財産であり、集落の財産ととらえる住民もいます。農地賃借は責任や信頼をやりとりしている側面が大きく、所有者の意向に意見はしにくい。単なる「色塗りパズル」ではないのです。

「8割集積」が達成された場合に、日常の水管理やムラの仕事などを通じて地域社会がどのように発展するのか改善するのかといった側面には目配りがない。「誘導」の先走りで、これでは「実質化」はおぼつきません。

——「ブルシット・ジョブ」という言葉を使っておられますね。

◆米国の人類学者、デビット・グレーバー氏の言葉で、「クソどうでもいい仕事」という和訳がありますが、「でたらめ」「不必要な」という意味合いがあります。現場の職員が本来やりたいと思っている経営継承相談や集落営農の法人化、新規就農者の受け入れ支援などの時間がとられるのでは本末転倒だ。成果の表れない業務に現場が絡め取られることを私も危惧します。

——農地集積自体へのお考えは？

◆これを否定するものではありません。経営規模拡大の意義はあります。ただ、引退する農家が増える中で農地の集積は進んできており、政府がプッシュして強力に推し進める必要はないと考えます。むしろ集積された農地を地続きで利用できる集約化が重要です。

——どのような方向性を？

◆市町村単位ならば、既にある程度の規模拡大を実現した農家や農業法人同士を集めて、今後の「色塗り」の調整を進める舞台を設定するというのが現実的です。

地代の設定も大きな課題です。集約化に向けて耕作者同士が農地を交換する際に互いの地代が異なっていると、土地の貸し手との価格交渉が新たに必要になります。コストアップにつながります。以前は目安となる「標準小作料制度」がありましたが、09年に廃止されています。抜け落ちた課題であり、新たな基準づくりが必要でしょう。

今回の法改正で、利用権の設定は県単位の農地バンクに一本化されます。本当に必要なことか疑問です。混乱を避けるために明確な整理が求められます。

政策変更が行われる場合に必要なのは、従前の運用と実績の検証です。農地集積を巡る一連の動きでは、検証と改善は行われてきたものの、当初のストーリーが足かせとなり、それに沿った改善しか行えてこなかったというのが私の見解です。農水省は、農政の基本方針を定めた「食料・農業・農村基本法」の24年度改正を目指し議論を始めています。政策検証と問題意識の共有により、現場レベルでの混乱の解消を期待したいです。

——フィールドワークを通じて、農村の未来が見えますか？

◆農村はイエとムラでできている側面があります。「家族像」は都市部よりも固定的だといわれていますが、私たちの調査では、女性のアイデアが生かされている農家では農家経営や家事に余裕がみられるケースが多いという傾向がみられます。

生活者という視点に立てば、会社にしばられない「家族経営」の利点があります。雇用主の指示に従う会社員にはない、一定の裁量を発揮することができます。自分のライフステージに合わせた自己実現は、都市生活にはない大きな魅力です。この可能性を形にする舞台を整えるのはやはり市町村です。「政府対市町村」という業務主眼の図式ではなく、市町村が地域に全面的に向き合えるような条件整備が、次の食料・農業・農村基本法の目指す方向性ではないでしょうか。

【聞き手・三枝泰一】

ほりべ・あつし

1976年神奈川県生まれ。北海道大大学院農学研究科博士後期課程修了。農業政策論、地方財政論専攻。全国農業会議所を経て2013年、東京農大国際食料情報学部助教。20年より現職。著書に「『地方分権改革』と農業補助金」（農政調査委員会）。

第50回毎日農業記録賞

ホームページ (<https://www.mainichi.co.jp/event/aw/mainou/guide.html>)

第6回全国高校生農業アクション大賞

ホームページ (<https://www.mainichi.co.jp/event/nou-act/index.html>)

毎日新聞のニュースサイトに掲載の記事・写真・図表など無断転載を禁止します。著作権は毎日新聞社またはその情報提供者に属します。

画像データは（株）フォーカスシステムズの電子透かし「acuagraphy」により著作権情報を確認できるようになっています。

Copyright THE MAINICHI NEWSPAPERS. All rights reserved.