

繰り返される農業構造政策の風景

調査や講演で各地を訪ねるたびに、市町村の農政担当者、農業委員、関係団体の方々と話す機会がある。話題はおのずと当面の業務に向かい、表情には疲労がにじむことも多い。2024年度末、全国の市町村は法定化された地域計画の策定をひととおり終えた。職員の方々の口からは、「ようやく一区切り」という言葉が漏れた。ところが、ひと息つく間もなく、現在は「農業構造転換集中対策期間」だという。地域計画のブラッシュアップが掲げられ、現場は再び動き出している。同じ風景がいつまで続くのだろうか、と思う。

ここしばらくの農業構造政策を振り返ってみる。農地利用集積円滑化事業、人・農地プラン、農地中間管理事業、人・農地プランの実質化、地域計画、そして地域計画のブラッシュアップ。認定農業者、担い手、中心経営体、農業を担う者……。二、三年おきに名称や対象、手法が更新されてきた。それぞれの政策は、当時の状況を踏まえれば、その意図は理解できる。ただ、頻繁に枠組みが変わる一方で、それぞれの制度や政策がどうつながり、何を引き継ぎ、何を見直したのかは、必ずしも明確ではない。なぜ以前の枠組みでは十分に機能しなかったのか、その後の展開をどこまで見通せていたのか、について深く振り返られる機会は少ない。

地方の側から見える景色はどうだろうか。多くの市町村で農政担当の職員数は削られてきた。次々と降ってくる目標と手段とメ切に対し、最低限やるべきことを期日に間に合わせ、公平に処理することで手一杯になる。アンケートを配り、筆ごとの意向を地図に落とし、計画書類を整える。これだけで膨大な作業量である。自治体が作成する目標・計画も枠組みは中央政府に示されたものをなぞることが多くなり、そこで語られる用語やストーリーは、似通ったものになる。同席した地域での話し合いの場では、「どうすればこの会議が終わるのか」という質問が出た。「どうすれば行政担当者は納得して帰ってくれるのか」という意味である。農村コミュニティは、人びとの関係が中長期にわたって続くため、農地の貸付先を含め、互いの利害には口を出しにくい。情報共有にはもちろん意味はあるが、戦略や見通しが無いまま集められても、前向きな議論

にはなりにくい。

本来、地域として腰を据えて議論すべき事柄は多い。規模拡大した担い手の耕作地分散の解消、不在地主への対応、新規就農者の受け入れ、条件不利地の保全管理体制、集落営農法人の経営継承。どれも、継続的な対話と工夫の蓄積を要する。けれども、まずは様式を埋めることが先立つため、合意の中身を詰めるところまで行きにくい。そして、気がつけば次の枠組みが提示されている。

地方の側にも、振り返るべき点はあるだろう。制度上、地域計画の運用には一定の裁量があったはずである。それでも、示された手法やストーリーに従うほうが組織内でも、農家、住民に対しても説明しやすいからと、与えられた枠の内側で処理することを選んだ面はなかつただろうか。もう少し別の進め方があり得たのでは、と感じる場面にも出会う。集落の範囲を超えた協議の組み立て、集約化に向けた具体的な提案、賃借料の地域目安の示し方——小さな工夫の余地は意外なほど残されている。

EBPMの掛け声がかかる中で、さまざまな数値目標が掲げられる。二、三年で枠組みが変わる政策の効果を、どのように評価し、次に活かすのか。検証には、目標が立てられた経緯、現場での実施の実態、地域ごとの差異、想定外の効果や副作用までを丁寧に拾い上げる作業が要る。しかし、次の政策を決めた後で、それを根拠づけるための「エビデンス」収集では、検証作業自体が政策執行の妨げとなってしまう。中央と地方が、互いに相手を深くは信頼できていないからこそ起きる政策の連鎖にも見える。次の対策に着手する前に、前の対策の実施過程を振り返り、見直す余裕が、中央にも地方にも必要だろう。それは必ずしも数値実績だけでは分からない。地方の現場では、画一的なストーリーにとらわれず、地域固有の状況や歴史に応じて、自分たちの言葉で考え、語り合いたい。

農業・農村の風景は、自然環境だけでなく、産業や文化が重なり、長い時間をかけて形作られる。政策の風景もまた、目標とメ切だけで塗り替えられるものではない。地域で考え、試し、振り返る時間があるからこそ、少しずつ形をなしていくのだと思う。どんな風景が語られ、形作られていくだろうか。

(東京農業大学 国際食料情報学部 教授 堀部 篤・ほりべ あつし)