

国の農政の転換期に、自治体に求められること

農業ジャーナリスト・明治大学農学部 客員教授
 榎田 みどり



「担い手への農地集積」から「多様な担い手」へ

2020年を境に、国の農業政策がじわりと変わり始めている。2013年からの7年間は、農業の「成長産業化戦略」として、①担い手の明確化と農地集積による生産性の向上、②農林水産物の輸出推進による需要拡大、③6次産業化の推進によるバリューチェーンの構築の3点が政策の柱になっていた。

とくに農地集積では、「2023年までに農地の8割を担い手に集積」というKPIが掲げられ、「農地中間管理機構」の創設とともに、大規模法人化など産業政策に特化した農政が強力に推進されてきた。

ところが、2020年3月に公表された「食料・農業・農村基本計画」では、兼業農家や小規模家族経営などの多様な担い手が、初めて「地域社会の維持の面でも重要な役割を果たしている」と評価され、「産業政策と地域政策の両

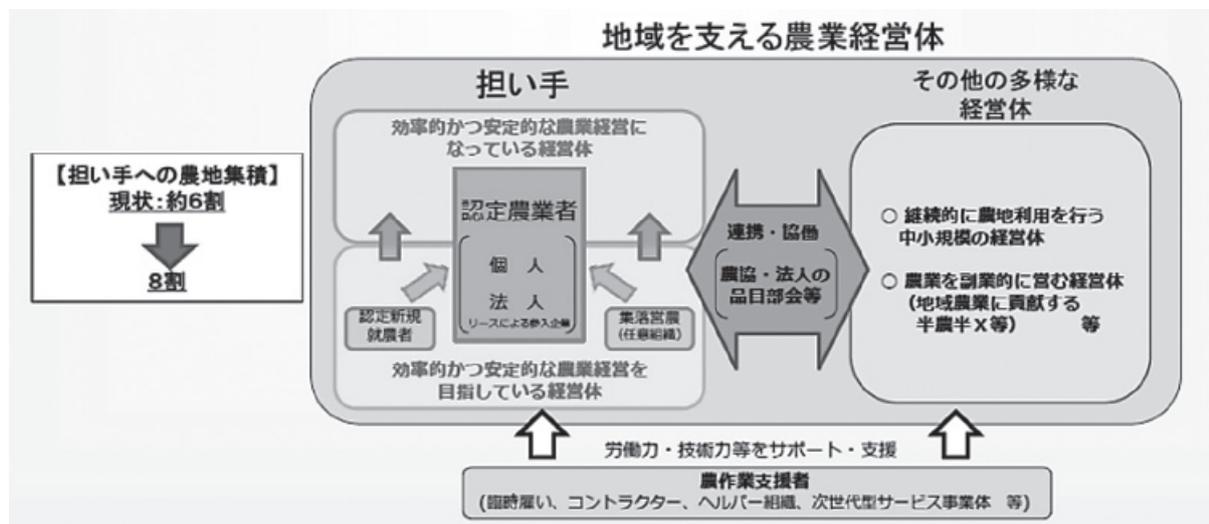
面から支援を行う」と明記された。

さらに、「『半農半X』やデュアルライフ（二地域居住）を実践する者などを増加させるための方策」など多様な農への支援体制にも言及。同計画とともに公表された「農業構造の展望」（図1）でも、従来の担い手（認定農業者・農業法人）と「半農半X」などの多様な経営体が連携・協働するビジョンを描いた。

この農政のベクトル転換の背景には、「農業の成長産業化」施策が農業地域にもたらした“負”の影響があると筆者は考えている。

たしかに15年以降は3年連続で農業総産出額と生産農業所得は増加し、生産農業所得も伸びたが、生産量を見ると、この間、果樹・野菜・酪農・畜産のどれもが減少している。耕作放棄地や農地転用による農地減少も、農水省の想定を超えて進んだ。つまり、担い手とされた一部の農業者の所得は増大したものの、全体で見れば、高齢化・後継者不足などによる

図1 農業構造の展望



2020年農水省「農業構造の展望」

園信州移住セミナー」を開催した際、「信州型ワークライフスタイル」の一つとして「一人多役」を提唱。20年には、大規模専業農業のイメージが強い北海道でも、JAグループ北海道が「農業をする時代から、農業“も”する時代へ」というキャッチフレーズで「パラレルノーカー」を打ち出した。

「パラレルノーカー」とは、「パラレルワーカー（兼業）」と「農家（ノーカー）」を掛け合わせた造語で、農業専業ではなく複数の仕事を同時並行で（パラレルに）こなすライフスタイルを意味している（JAグループ北海道HP参照）。「半農半X」や「多業」だけでなく、サラリーマンなどの「副業」も想定されていた。同年には北海道石狩市が、原則10日以上、有償で農作業に参加しながら余暇を楽しんでもらう「石狩アグリケーション（農業×バケーション）」事業を始めた。

2020年度以降、国の農政のベクトルの変化を受けて、この動きは加速しており、21年度には福岡県や愛知県、22年度には静岡県が「半農半X支援事業」を開始。同年にはJA全農が「暮らしの中に1割農業を」と「91農業」の提唱を始めた。同様の動きは他にもあり、「兼業」どころか、短期間でも農村・農業に触れる都市住民を呼び込む姿勢が目立つ。

背景には、農業の慢性的な労働力不足、従来の担い手の規模拡大の限界、待ったなしになった農村の過疎高齢化、そして「関係人口」（とくに少しでも地域農業を支える人材になってくれる「農的関係人口」）への期待があると思う。農業専業経営が農業者全体の7割を占め、担い手への農地集積が9割を超える北海道でさえ「パラレルノーカー」の提唱を始めた意味を考えてほしい。

農水省だけ見ていたら農業政策が見えない

残念ながら、こうした多様な農業の担い手の受け皿が、これまでの農水省のメニューになかった。20年度から、就農・定着を地域ぐるみで一

貫支援する「地域の新規就農サポート支援事業」が新たに始まったが、そもそも、農水省事業は「農業」分野に絞られているため、どうしても農業専業での自立経営育成が中心になる。

一方で、近年は、他省庁の事業で、農業・農村の活性化に活用できる事業が増加した。

たとえば、内閣府の地方創生事業には、農産物ブランド化や6次産業化、新規就農など農業関連政策が含まれる。中山間地域の地域政策としての「小さな拠点づくり」や「地域運営組織」支援なども地方創生事業の対象となっている。国交省の「小さな拠点づくり」支援事業や、地域で農地や空き家の管理を話し合う「地域管理構想」も同様だ。

また、広島県三次市や鳥取県日野町、島根県邑南町など、一部の市町村では、総務省の管轄事業である「地域おこし協力隊」を、新たな新規就農ルートとして活用するという面白い現象も起きている。

同省の「特定地域づくり事業協同組合制度」も農業・農村政策として注目される。人口が急減している地域で複数の事業者が「特定地域づくり事業協同組合」を設立し、季節による仕事量の波があって単独では周年雇用が難しい事業所の仕事を複数組み合わせ、周年雇用を可能にする。

つまり、マルチワーク型で働く人々の受け皿となる仕組みだ。2021年11月24日現在、25地域で事業協同組合が設立・認定されている。ちなみに、移住交流推進機構の「平成29年度地域おこし協力隊向けアンケート」によると、地域おこし協力隊の元隊員の8割以上が、今までに兼業・副業の経験があったか、兼業・副業をしたいと答えている。近年では、「就業」の前に「就村」（職種よりも、この地域で暮らしたいという志向）を優先し、その上で、生業として農業を兼業・多業の一つとして営む若者たちの動きに注目する研究報告もある。若い世代の働き方も変化しつつある。

こうして見ていくと、農水省から自治体に降りてくる事業だけでなく、他省庁の農山村関連

事業にもアンテナを張り、地域の実情と地域づくりのビジョンに沿ってこれらの事業を組み合わせ、総合的な政策を描く力量が、自治体農政には求められているのではないかと感じる。

「農山漁村発イノベーション」で内発型発展を

「平成の大合併」で、1999年3月末に3,232あった市町村数は、2019年3月には1,718まで減少し、合併と並行して実施された三位一体改革で、国庫補助負担金と地方交付税交付金が大幅に削減され、多くの新市町村では、とくに農業分野での担当職員や関連予算が大きく削減された。

その結果、農林水産担当職員は、国・県から降りてくる事業への対応だけで手一杯で、独自の政策立案の余裕が無いなど「農政推進のための体制の弱体化」が進んだと指摘されている（2008年12月「市町村における農政推進の強化に関する政策提案」全国農業会議所）。

それでも農村現場の自治体では、すでに農業と他産業や地域資源とを複合的に組み合わせて新たな地域経済を創出し、U・Iターン者や関係人口を呼び込むことに成功しているケースも登場している。

たとえば、規模効率化の図れない中山間地の島根県邑南町では、石見和牛など品質では評価が高い農産物が多々あっても、全国規模のブランド化が可能な生産規模がないことを逆にとり、「ここでしか味わえない食や体験」を「A級グルメ」として打ち出し、町内で生産・加工・調理・交流の各分野を有機的につなぐストーリーを創出し、逆に「町にひとを呼ぶ」ことに成功した。

この戦略を支える人材は、農業との兼業で料理人を目指す「耕すシェフ」、新規就農人材の「おおなんアグサポ隊」、道の駅の直売所や地域を拠点に、農業も営みながら特産品販売や情報発信を行う「耕すあきんど」など、食と農に絞った具体的なゴールを設定して地域おこし協力隊として募集し、若い世代のIター

ンにつなげている。

地域資源は、食・農・観光資源に限らず、祭り、伝統芸能、日常的生活文化をはじめ、地場産業、小水力・家畜糞尿・間伐材・生ゴミなどの地域エネルギー資源、空き家や廃校などの遊休施設……と発想を変えればたくさんある。これらを組み合わせることで農業に新たな価値を生み出せないか。農業振興も、農業だけで自立することにこだわらず、農業と地域資源を組み合わせ「農業×○○」という視点で考えれば、さまざまな発想が生まれるはずだ。近年は、「地域商社化（地域産業のクラスターを作り、地域まるごとで事業化を考える）」や「農山漁村発イノベーション」という言葉も登場している。

国の農政は、どうしても全国画一的にならざるをえないが、降りてくる先の地域は、平地から中山間地まで多様な立地条件があり、産業構造の中での農業の位置づけもそれぞれ異なる。地域の実情に応じた農業の維持発展や地域社会の安定を図るためには、地域農政はより柔軟にならざるをえない。それぞれの地域に、それぞれ身の丈にあった戦略があつていい。

予算面でも人員面でも厳しい状況にある自治体が多いことは承知で書かせていただくと、まずは地域の実情に立脚した農政を考えた上で、国の農政とのすり合わせができる自治体職員の人材育成を、ぜひ考えていただければと願っている。

著者略歴

榊田 みどり（さかきだ・みどり）

東京大学大学院修士課程修了。学生時代から農村現場を歩き、消費者団体勤務を経て1990年からフリージャーナリスト。全国町村会「地域農政未来塾」主任講師。日本農業賞食の架け橋部門審査員、農水省「全国優良経営体表彰」審査員、「中山間地域等直接支払に関する第三者委員会」委員。農政ジャーナリストの会副会長。

単著に『農的暮らしをはじめの本』（農文協）、共著に『安ければそれでいいのか?!』（コモンズ）、『雪印100株運動～起業の原点・企業の責任』（創森社）、『半農半X～これまでこれから』（創森社）、『中山間地域ハンドブック』（農文協）など多数。