

談  
話

室

## 農政転換への兆し？

今年5月、農業経営基盤強化促進法と農山漁村活性化法が改正された。両法のセットでの改正で、農政が目指そうとする方向性に変化が出始めたようにもみえる。

これまで一貫して規模の大きい経営体に助成を集中する施策や、農外の一般企業法人の農業参入策が展開、展望されてきた。とりわけ2013年閣議決定により設置された「農林水産業・地域の活力創造本部」の手による「活力創造プラン」は、農業構造について2023年までに「多様な担い手」（法人経営、大規模家族経営、集落営農、新規就農、企業の農業参入）の農地利用が全農地の8割を占める農業構造の確立を目標に掲げた。ところが2019年段階でなお57%にとどまり、目標達成には遠く、達成の見通しが立たない状態にあるといってよいだろう。

こうした中で2020年食料・農業・農村基本計画は、「担い手」への重点的な支援の実施という路線を継承しながらも、中小・家族経営など多様な経営体が農地保全とそれを通じた地域社会の維持に重要な役割を果たしている実態を評価し、産業政策と地域政策の両面から支援を行うとした。さらには、農業と他の事を組み合わせた働き方である「半農半X」等を増加させるための方策や、本格的な営農に限らない多様な農への関わりへの支援体制の在り方を示す、と書き込んだ。攻めの農業、農業の成長産業化云々とはトーンが違う表現が目を引いた。

今般の二つの法改正は、基本計画のこうした新たな方向性の具体化とみることができる要素を持っている。基盤強化促進法改正のポイントは、農業の一体的発展が認められる区域に協議の場を設けて、農業の在り方や農地の利用目標を協議させ、これに基づき「地域計画」を策定させ、その目標に向けた農地移動を農地中間管理事業に一本化させるという点にある。もともと中間管理事業は「農業参入への自由競争秩序を排除しゆがめる」集落や農業委員会による農地の自主管理を排除し、中間管理機構が集積した農地を、最も競争力のある全国の一般企業法人に転貸すべきだ、という考えにより構想されそのように仕組まれた。にもかかわらずこの構想が結局は机上の空論として破綻し、地域の意向を無視して農地管理は実現されえないという現実が明らかになった。基盤強化促進法の改正は、中間管理事業をして、この現実を踏まえた制度に純化させ

たのであり、市場競争原理を通じた農地配分は制度上避けられ、その意味で中間管理事業が地域集団の取り組みとの紐帯を強めるものとして再定位されたといってよいであろう。

他方でしかしこの紐帯は、地域からみると中間管理機構主導の一方的な建付けとなった。基盤強化促進法の前身である農用地利用増進法(1980年)は、一定区域の農地の地権者が団体を結成し、区域内の農地の貸借につき協議して全員合意に基づく貸借計画を作り市町村に提示し、市町村がこれを公告することによって、当該貸借は、農地法の法定更新規定の適用を除外される、という農地の自主管理に基づく仕組みを制度化した。しかし実務においては制度の肝ともいべき、農業者による自主的な協議に基づく全員合意のプロセスが置き去りにされ、ひたすら利用権設定率の向上という行政目的が独り歩きした。農業者が自主的に協議の場を設定することは想定以上に難しかったのである。無視することはできないが、あてにすることもままならない地域集団、そこで農業委員会や農協、中間管理機構もあげて協議の場に入り地域計画を策定させる(人・農地プランの法定化)。農業委員会の決定を経て市町村が策定してきた農用地利用集積計画も、中間管理機構が策定して利用権設定実務もやることとしたのである。しかし地域による農地管理手法を選択したのだから、従来の農用地利用集積計画を地域計画によって実質化し、その実現の手段として中間管理事業を地域が選択的に利用するという構成がありえたはずである。その方が理論上も一貫し実務上も無理なく取り組める設計だったのではないか。中間管理事業の実績向上を優先したいという意図が透けてみえる。

抱き合わせで審議決定された活性化法改正のポイントは、活性化事業の中に、放牧や、鳥獣緩衝帯の設定等、農地保全の取り組みを書き込むことができるようとしたことであろう。しかし本来こうした課題は、基盤強化促進法による地域計画と一体的に協議の対象とすべきものではないか。一つの協議会における話し合いの中で二つの法律を統合的に運用すること、多様な農への関わりを組み込みつつ、当該地域にとって最も望ましい農地と地域社会の維持管理方策を編み出すことにより農政の方向性をむしろ地域が先導する、そのための環境が今般の法改正で用意された、とみるべきではなかろうか。

(早稲田大学法学学術院 法学部 教授 榊澤能生・くるみさわ よしき)