

## 地方自治体からみた農協の役割

——「地域における農協の役割に関する自治体調査」から——

専任研究員 平田郁人

### はじめに

わが国の人口減少がいよいよ大きな社会問題となり、「限界集落」や「地方消滅」という言葉を耳にするようになった。政府は2014年12月に地方創生にかかる「長期ビジョン」と「総合戦略」を閣議決定し、地方自治体においても15年度中に「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定することになった。今回紹介する「地域における農協の役割に関する自治体調査」（以下「本調査」という）は、このような状況において、地方自治体における農協の役割についての認識を調査したものである。

地方自治体は地域の農業振興等を図るうえで農協と密接な関係にあり、農協の組織や運営についても詳しい。このため、地方自治体を対象とした本調査は、農協がこれから自己改革を実践していくうえで、ひとつの参考になるものと考えられる。

### 1 調査方法

本調査は、(株)日本アプライドリサーチ研究所が実施したものである。調査期間は14年10～11月であり、全国の地方自治体

第1表 回答を得た自治体の内訳・回収率

(単位 自治体, %)

|            | 回答数 | 割合    | 回収率  |
|------------|-----|-------|------|
| 都道府県       | 40  | 4.4   | 85.1 |
| 政令指定都市・特別区 | 35  | 3.9   | 81.4 |
| その他の市      | 411 | 45.5  | 53.4 |
| 町村         | 418 | 46.2  | 45.0 |
| 合計         | 904 | 100.0 | 50.6 |

1,788(都道府県および市町村)を対象にアンケート方式により実施し、904の自治体から回答を得た(第1表)。

調査内容は、農協が行っている農業振興や地域振興にかかる30の調査項目(第2表)について、「農協が担っている役割・取組み」「農協がなくなると自治体が非常に困る役割・取組み」等を調査したものである。加えて、自治体の政策全体における農業振興と過疎対策の優先度や、今後の農協の方向性への期待等についても調査した。

### 2 調査結果の概要

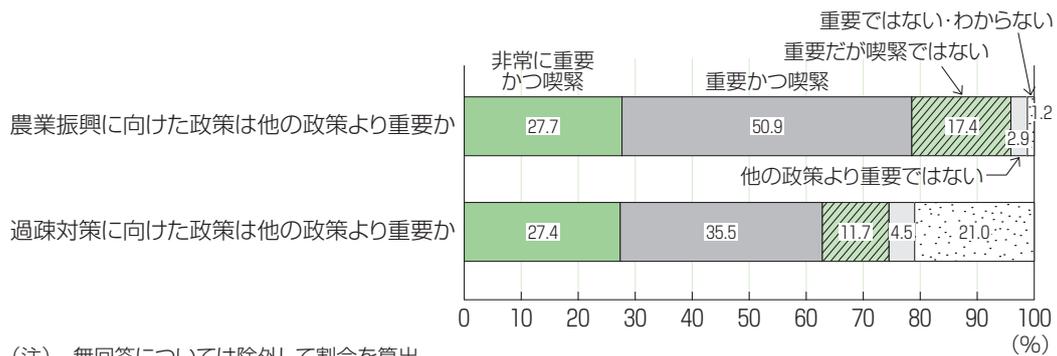
#### (1) 自治体における農業政策と過疎対策の位置付け

自治体の政策の優先度を質問したところ、農業振興は「非常に重要かつ喫緊」が3割弱、「重要かつ喫緊」が5割の回答であった。過疎対策についても、「非常に重要か

第2表 地域における農協の役割に関する自治体調査

| 調査項目 |          |   |
|------|----------|---|
| 農業振興 | 担い手対策    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・新規就農者の育成・支援</li> <li>・担い手経営体の法人化や経営効率化・新規参入法人への支援</li> <li>・女性農業者の育成・支援</li> </ul>  |
|      | 農業生産     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・耕作放棄地の解消・発生抑止</li> <li>・農協出資による農業法人設立</li> <li>・農業技術の普及指導・情報提供</li> <li>・農業共同利用施設の設置・運営</li> <li>・安心・安全な農畜産物の生産</li> <li>・農畜産物の高付加価値化・地域ブランド化</li> <li>・需要に応じた生産量の確保・産地の競争力強化</li> <li>・低廉な農業資材の供給</li> </ul> |
|      | 農産物販売    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・安定的な販路の複数確保</li> <li>・有利販売先等、新たな販路の開拓</li> <li>・地産・地消の取組企画実践支援</li> <li>・6次産業化や農商工連携・輸出促進による地場農産物の競争力強化</li> </ul>  |
|      | その他の農業支援 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体の農業政策への協力(人・農地プラン、米生産調整等)</li> <li>・地域の住民への食農教育・生涯学習の場の提供</li> <li>・担い手のニーズにあった農業金融サービスの提供</li> <li>・都市住民との交流(グリーンツーリズム等)機会の提供</li> </ul>  |
| 地域振興 | 社会への参画   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体の地域振興策への協力(特に農山漁村)</li> <li>・地域における雇用機会の創出(農協への新規・中途採用、担い手支援事業による雇用創出)</li> <li>・農業体験を通じた高齢者・障がい者の社会とのつながりの場の提供</li> </ul>   |
|      | 環境       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・緑地保全・緑化推進・美しい景観の維持創造(例:里山の保全)</li> <li>・再生可能エネルギーの取組推進</li> <li>・環境保全型農業の推進</li> </ul>  |
|      | 生活インフラ   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体が行う防災・減災・防犯活動への協力</li> <li>・地域住民への医療・福祉介護サービスの提供</li> <li>・地域住民への生活サービス(スーパーや給油所等)の提供</li> <li>・地域住民への金融機能(含むATM)の提供</li> <li>・特に過疎・中山間地域での生活・金融サービスの維持</li> </ul>   |

第1図 自治体における農業振興・過疎対策に向けた政策の優先度



「非常に重要かつ喫緊」が3割弱、「重要かつ喫緊」が4割弱と、いずれも高水準であった(第1図)。特に町村において、農業振興、過疎対策とも位置づけが高い傾向がみられた。

また、第3表にみるとおり「特に重要だ

と考える自治体自身の役割・取組み」については、「新規就農者の育成・支援」「耕作放棄地の解消・発生抑止」「農畜産物の高付加価値化・地域ブランド化」等の項目が高い水準であった。

第3表 「特に重要だと考える自治体自身の役割・取組み」のうち回答が6割を超えたもの  
(複数回答)

|      |          | 役割・取組み                         | 回答した自治体の割合 |
|------|----------|--------------------------------|------------|
| 農業振興 | 担い手対策    | 新規就農者の育成・支援                    | 88.8       |
|      | 農業生産     | 耕作放棄地の解消・発生抑制                  | 79.0       |
|      |          | 農畜産物の高付加価値化・地域ブランド化            | 70.4       |
|      | 農産物販売    | 6次産業化や農商工連携・輸出促進による地場農産物の競争力強化 | 64.4       |
|      |          | 地産・地消の取組企画実践支援                 | 63.7       |
|      | その他の農業支援 | 自治体の農業政策への協力(人・農地プラン、米生産調整等)   | 64.0       |

(注) 1 無回答については除外して割合を算出。  
2 地域振興の項目は全て1～5割で6割を超える項目はなかった。

## (2) 農業振興における農協の役割

「農協が現在地域で担っている役割についてなくなると非常に困る」と回答された役割・取組みについては、総じて農業振興の分野で高い割合となった。特に「農業技術の普及指導・情報提供」「安定的な販路の複数確保」「安心・安全な農畜産物の生産」「自治体の農業政策への協力(人・農地プラン、米生産調整等)」「担い手のニーズにあった農業金融サービスの提供」は、都道府県および市町村とも7割を超えた(第4表)。

個別に寄せられた回答は以下のとおり。

「農協の農家への指導支援体制が無くなると、農家個々の判断による生産になり、品質のばらつきや生産量の低下が懸念される。このことは地域の農産物全体の評価の低下に繋がるものと考えられる」

「農協の他に農作物の販売を集約して行う業者が見当たらないため、当市内の農作

第4表 「農協が現在地域で担っている役割についてなくなると非常に困る」と回答された上位の役割・取組み(複数回答)

|      |  | 役割・取組み                                    | 市町村  | 都道府県 |
|------|--|---|------|------|
| 農業振興 |  | 農業技術の普及指導・情報提供                            | 83.1 | 80.6 |
|      |  | 安定的な販路の複数確保                               | 79.2 | 71.4 |
|      |  | 安心・安全な農畜産物の生産                             | 75.1 | 80.6 |
|      |  | 新規就農者の育成・支援                               | 73.5 | 66.7 |
|      |  | 自治体の農業政策への協力(人・農地プラン、米生産調整等)              | 72.0 | 80.0 |
|      |  | 担い手のニーズにあった農業金融サービスの提供                    | 71.3 | 73.5 |
| 地域振興 |  | 特に過疎・中山間地域での生活・金融サービスの維持                  | 69.5 | 60.0 |
|      |  | 地域における雇用機会の創出(農協への新規・中途採用、担い手支援事業による雇用創出) | 59.2 | 45.2 |
|      |  | 自治体の地域振興策への協力(特に農山漁村)                     | 56.0 | 59.3 |
|      |  | 地域住民への金融機能(含むATM)の提供                      | 52.6 | 38.2 |
|      |  | 地域住民への生活サービス(スーパーや給油所等)の提供                | 47.0 | 40.0 |

(注) 1 無回答については除外して割合を算出。  
2 市町村には、特別区も含む。

物販売全体が滞る可能性がある」

「農協がなくなると、きめ細やかな営農指導ができなくなり、新規就農者に対する栽培技術の指導やブランド化が困難となり、地域農業の衰退を招く恐れがある」

## (3) 地域振興における農協の役割

地域振興についても、生活インフラの分野を中心に、多くの自治体が「なくなると非常に困る」と回答している。なかでも、「特に過疎・中山間地域での生活・金融サービスの維持」「地域における雇用機会の創出(農協への新規・中途採用、担い手支援事業による雇用創出)」「自治体の地域振興策への協力(特に農山漁村)」「地域住民への金融機能(含むATM)の提供」の各項目で、

市町村から5割を超える回答を得ており、地域振興における農協の果たす役割・取組みの必要性を示す結果となった（同第4表）。

また、生活インフラのうち「地域住民への生活サービス（スーパーや給油所等）の提供」「地域住民への金融機能（含むATM）の提供」「特に過疎・中山間地域での生活・金融サービスの維持」（以下「生活・金融サービスの提供機能」という）については、市町村が自身の役割と認識している割合（1割強～2割）よりも、「農協がないと困る」との回答の方が上回っており、地域経済において農協が主体的な役割を果たしていることがわかる。

個別に寄せられた回答は以下のとおり。

「農協がなくなると、過疎地、中山間地域を中心に生活インフラの担い手が失われ、地域生活が困難となることが危惧される」

「生活面では、食料品、日用品を扱うAコープ、ガソリンスタンドなどの農協の事業は特に冬期の高齢者等のセーフティーネット

になっている。農協の機能が失われると地域の衰退に拍車がかかることが想定される」

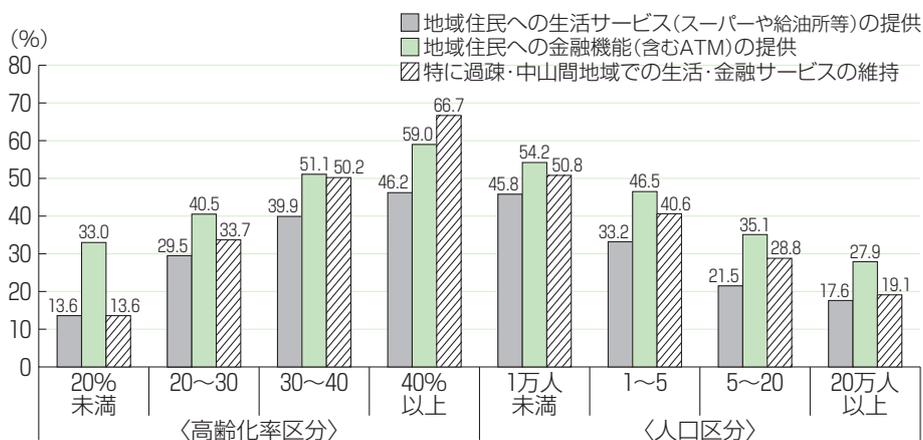
「民間企業の参入が乏しい中山間地域での農協の位置づけは、食料調達や金融機関として住民の生活スタイルに密着しており必要不可欠である」

「農協が行う各種事業は、ライフライン維持の機能を果たすとともに、地域の雇用を支えている。地域に農協がなくなると急速に過疎化が進み地域が崩壊する恐れがある」

### 3 農協の役割と高齢化率等との関係

「農協が役割を果たさないと自治体が非常に困る役割・取組み」において、高齢化<sup>(注)</sup>率や人口規模別に市町村を区分すると、高齢化率が高い市町村ほど、また人口が少ない市町村ほど、農協が生活・金融サービスの提供機能の役割を「果たさないと非常に困る」とする回答率が高かった（第2図）。

第2図 生活・金融サービスの提供機能について「農協が役割を果たさないと自治体が非常に困る」と答えた市町村(高齢化率・人口区分別)



(注) 1 無回答については除外して割合を算出。  
2 市町村には、特別区も含む。

第5表 回答した市町村別の高齢化率

(単位 %)

|            | 20%未満 | 20～30 | 30～40 | 40%以上 |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| 政令指定都市・特別区 | 15.9  | 3.9   | -     | -     |
| その他の市      | 54.2  | 59.2  | 29.4  | 11.9  |
| 町村         | 29.9  | 36.9  | 70.6  | 88.1  |

(注) 都道府県は除く。

高齢化率40%以上の市町村では、高齢化率20%未満の市町村と比べると、「果たさないと非常に困る」と回答した割合が3割弱～5割強も高くなっていった。なお、高齢化率は政令指定都市・特別区で最も低く、町村が最も高くなっている(第5表)。

(注) 65歳以上の高齢者人口(老年人口)の総人口に占める割合。

## 4 農協への期待

本調査では、「今後の農協はどのように変化すべきか」について、自由記入を求めている。この質問に対しては、現在の運営方針を肯定する意見も多かったが、組織と業務運営の見直しを期待する意見もみられた。

### (1) 営農指導、経済事業部門の取組強化

業務運営の見直しを期待する意見のなかで、「農業者のために営農指導や経済事業への注力」について言及したものが多かった。具体的には以下のとおり。

「農協はもっと低価格で農業資材を農家に供給すべき。農協は農家に寄り添い、営農指導に力を入れてもらいたい」

「農協は農業者の所得向上に向けた取組みを強化していくことが重要と考える」

「農業者がいなくなれば農協の存在意義が問われることを考えると、もっと農家を守ることに特化した組織を目指した方が良いと考える」

「農協は農業者によって組織された協同組合であり、農業と向き合い農業者が求めるサービスを提供できるように改めて考える必要がある」

「農協は収益の多くを占める金融・共済部門に重点を置いた運営ではなく、営農指導や農産物の高付加価値化に向けた本来の取組みに重点を置くべき」

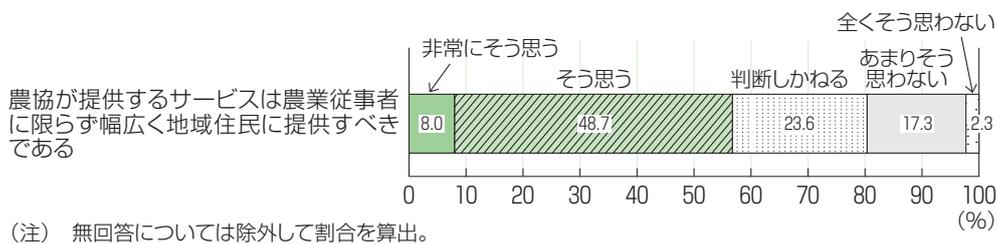
なお、強化して欲しい営農指導、経済事業部門の具体的な取組みとして、「農業技術の指導・情報提供」「安定的販路の確保や新たな販路拡大」が、見直しを期待する具体的な取組みに言及した自治体の約4割であげられている。

### (2) 生活インフラ機能の担い手としての役割への期待

その一方で、「農業者のための『公益性』と地域住民のための『公共性』を同時追求する事業を展開してほしい」「地域住民に対する多種多様なサービスの提供を継続してほしい」など、生活・金融サービスの提供機能等の地域の生活インフラ機能の担い手としての役割を期待する意見も多くみられた。

また、「農協が提供するサービスは農業従事者に限らず幅広く地域住民に提供すべきである」との質問に対し、6割近い自治体が「非常にそう思う」「そう思う」と回答しており、農協が農業従事者に限らず広

第3図 農協が提供する地域住民へのサービスについて



く地域住民へのサービス提供を行うことの必要性を認めている（第3図）。

### おわりに

本調査では、農業振興に関する農協の役割・取組みに対し地方自治体の期待が高いことがわかった。同時に、地域経済・社会の維持のために農協が果たしている生活・金融サービス提供機能の必要性を認めた回答も高い割合であった。

地域的には、高齢化率が高い農村部では、農協以外に生活インフラを提供する企業等が少ないため、生活・金融サービス機能等の必要性が高い。農協の役割・取組みに対

する地方自治体の認識は、農村部と都市部では、地域が抱える問題を反映して多少異なっているが、今後のわが国の人口構成を考慮すると、農協の地域振興にかかる役割は一層増していくと考えられる。

本調査は地方自治体を対象に行われたものであるが、言うまでもなく農協はその地域の組合員の総意に基づき運営されている協同組合である。地域の農業振興やコミュニティ維持において農協が、それぞれの地域の組合員・利用者に寄り添い、組合員の目線に立って時代の変化に柔軟かつ適切に対応していくことが必要であろう。

(ひらた いくひと)

