

調査・研究紹介

地域農業振興と農協の役割

―集落を基礎とした地域農業の振興―(上)

本年秋には、第二回JA全国大会が開催される。今大会は、今世紀最後の大会であり、また二一世紀に向けて農協が如何なる役割を果たしていくかが検討される重要な大会でもある。同大会議案には「農」の力を発揮する地域農業戦略づくり」に向けて、農協が地域農業振興の核としての役割を発揮していくことが明記されている。

ところで、こうした課題に農協が取り組んでいくにあたり重要なことは、これまでの取り組みの総括と現状の適切な把握に加えて、新たな環境変化を踏まえた明確な方針を策定していくことである。

本稿は、そうした方針づくりにあたって議論の参考に資するためのもので、とくに当総合研究所が昨年来の集落営農の実態調査を通じて明らかにした、集落の持つ合意形成機能の今日的意味を中心に課題を提起したものである。以下、二回にわたり述べてみたい。

一、日本農業の現段階の様相

日本農業の根幹をなす稲作農業が抱える最大の課題は、端的に言えば零細・分散錯雑の農地所有から、集团的・効率的利用へ

の転換を図り、そしてその利用主体、すなわち担い手をどう確立していくかにある。この課題の克服なくしては、米を中心とする国民食料の生産を将来にわたって安定的に供給していくことはできないであろう。

現状を概観すると、日本農業の担い手と目されている認定農家等を中心とする中核的農家や大規模経営体の育成は、未だ想定されたとおりには推移していない。また、一方で圧倒的多数の兼業農家によって担われている稲作農業は、高齢化と農業労働力不足、農業機械の過剰投資、後継者不在等の課題を抱え、また中山間地域や市街化区域で耕作放棄地、不作付地が急増している。加えて、今後一層農産物の自由化の進展が予想されるなかで、米価の低迷、転作強化は、担い手として期待されている中核的農家や大規模経営体等の営農意欲を低下させかねないといった危惧も生んでいる。

二、農協による地域農業振興の軌跡

こうしたなかで、戦後の地域農業振興に果たしてきた農協の役割を概観し、これからの農協の役割について若干触れてみたい。

(一) 農協創設期から一九五〇年代における農業の組織化

戦後新たに創設された農協が当初抱えた最大の課題は、財務基盤の弱さを背景とする経営不振の克服であった。その克服と組合員の協同活動を強めようと提起されたのが五五年の「農協総合事業計画運動」である。そして、この運動を支えたのが集落組織であった。

この時期の営農指導や農業の組織化の面では、営農改善指導が中心に据えられ、それまでの米麦を中心とした個別的・技術的な指導から、集落組織を基礎としつつ、農協事業の「総合化」「計画化」を視点に入れた個別経営の指導に重点を移していった。

農業の組織化の視点からみると、機械化以前でもあり村落共同体的な意識に基づく共同作業が主流であり、したがって、「生産の組織化」といった面ではいわば原初的な段階といつてよいものであった。

(二) 生産組織の本格的展開と農協

六〇年代の高度経済成長期に入ると、それまでの自作農主義農政から農業基本法(六一年)による構造政策への転換が図られていく。しかし、農協系統は独自の「営農団地構想」(六一年)、「農業基本構想」(六七年)を打ち出し、これらは家族経営を基礎におきながらも機能的な部会組織である作物別生産組織を組織化しつつ、高生産性

農業の確立と生産から販売に至るまでの一貫体系を築こうというものであった。

これはまた、専門的農家を中核としながらも、兼業農家をも包摂した生産組織の育成をめざしたものであり、農政が推進する構造政策とは一線を画すものであった。そして六〇年代半ば頃から急速に農業機械化が浸透したが、農業機械作業一貫体系による大型農業経営体はすぐには形成されないという判断もあり、地域農業の組織化の基本は兼業農家も摂取しつつ、従来の地縁的集落組織と機能面を重視した目的別生産組織の双方を織り交ぜた組織化がすすめられた。またこの時期、減反が恒常化していく中で、農用地の流動化・集団化等の農地利用調整については、その必要性を認めながらも具体的な取り組みには至っていない。

(三) 協同活動強化運動と地域農業振興計画づくり

六〇年代以降の兼業化の深化と労働力の流失が、集落を基礎とした諸組織の機能分化と再編を余儀なくさせるとともに、それまでの農協の営農・生活にかかる組織・事業・運営全体を支えてきた基礎組織の脆弱化をもたらし、農協と組合員との結びつきを弱めることとなった。

こうしたことを受けて提起されたのが、「協同活動強化運動」(第一期七七、七九年、第二期八〇、八二年)である。この運動の

基本理念は、高度経済成長下における農協と組合員の結びつきの弱体化、集落機能の低下という反省に立って、農協の組織・事業・運営を再度集落の機能に依拠しながらその再構築を図ろうというものであった。

この運動の大きな柱の一つである「組合員の営農と地域農業を協同活動で確立する」のなかには、営農改善計画に基づく地域農業振興計画の策定、中核農業者の育成、土地利用の高度化をはじめ、生産者の組織化、地域(集落ぐるみ)の農業の育成、さらには機械・施設の共同利用による投資の適正化・稼働率の向上が具体的内容として盛り込まれている。

とりわけこの時期は、水田利用再編第一期対策の終盤に当たり、転作物物の定着と集落ぐるみの地域農業の振興が大きな課題となっており、集落における集团的農地利用が不可欠なものと認識されていた。転作がもはや緊急避難的なものではありえず、土地利用型農業を中心とする地域農業の再編のためには、集落を基礎とした農業生産の組織化と集团的土地利用秩序が不可欠であること、そしてそれを可能とならしめるためには集落の合意形成機能を最大限に生かすことが必要であると認識されるに至ったといえる。

(四) 地域営農集団の育成と農協

地域農業再編における土地利用秩序の形

成と生産組織の育成を図るため、集落機能の活用を明確に打ち出したのが、「日本農業の展望と農協の農業振興方策(八三、八五年)」である。この時期は、農産物の輸入増加や、土地利用型農業の国際競争力の低下が一段と明らかとなり、財界からの市場原理導入や生産コスト引き下げ要請が高まった時期であった。

農協は土地利用調整を軸としながら、労働力、農業機械・施設、副産物等の地域生産資源を地域単位に組織化し、その有効利用を進める推進力として、地域営農集団の育成を打ち出した。地域営農集団とは農業生産組織の新しい形態であり、地域ぐるみの農家の合意を基本とし、農作業などへの参加を通じて土地利用と地域の農業生産資源の有効活用を図ろうというものである。

この地域営農集団の育成方向は、多様なタイプを想定しながらも専門的農家層を中心とした耕作地の団地化を進め、地域農業の中心的担い手として育てていくといった方向と、二兼農家の果たしている役割を重視し、二兼農家も地域農業の一員としての位置づけるといった二つの方向づけがなされている。このように、地域営農集団の育成方針には、構造化の促進と非構造化の両面を併せ持ったところに特徴があり、集落営農集団の育成の基本的視点に関わる部分で曖昧性を残したことは否めない。(以下一七四号に続く)

(木原 久)