集落営農をどのように評価するか

茨城大学農学部助教授　安　藤　光　義

1．はじめに―東と西とで異なる農業構造―

水田農業の構造改革において集落営農等の生産組織が政策的に重要な位置づけを与えられることになった。市場メカニズムに任せていては進まない地域資源の組み替えを「組織」という「場」を用いて円滑かつ速やかに進めようということであろう。そこで集落営農組織→特定農業団体→特定農業法人という発展路線が敷かれ、このステップに沿うかたちで地域農業を組織化していくことが水田農業の構造改革のための途として示されたのである。

しかしながら、こうした路線が全ての地域で当てはまるものではないという点は注意しておく必要がある。集落ぐるみ型の組織を立ち上げ、土地、労働力、資本（機械施設）という生産要素を効率的なものとなるよう組み替えてそれを１つの経済収支単位とし、さらに専従者を置いて農業経営体として自立させていこうというのは、西日本の担い手枯渇地域が典型とされるものだからである。集落のなかで担い手が形成されず、団栗の背比べのまま地域農業全体が危機を迎えているという状況の下で、それに対する危機意識を共有した地域社会が集落営農組織の産みの親となっている。富山、滋賀、広島、島根などの集落営農組織はこうしたタイプのものが多い。これに対し、東北や北関東の集落ではある程度の担い手が形成されており、かつ、その経営面積は集落内の他の農家より頭一つ分以上は抜け出ているため、集落等「地域」が危機意識共有の場としてなかなか機能しない傾向が強く、集落営農組織の立ち上げを起点に水田農業の構造改革を進めていくのは難しい。西日本は担い手不在であるがゆえに危機意識の醸成も容易で、「上」から地域を動かしていくことに対する抵抗は小さく、農政が描いた青写真を比較的そのまま採用できる地域が多いのに対し、東日本はある程度担い手が形成されているがゆえに政策がはたらきかける余地が乏しく、それがもたらすフリクションも大きいため農政が示した地域農業組織化路線をそのまま適用するのは難しいと言い換えてもよい。これを「天気と社会は西から変わる」タイムラグとして捉える論者もいるが、構造改革のために残された時間の長さからするとこれは構造的な違いとして把握すべきであろう。それゆえ農政が提起した集落営農を通じた水田農業構造改革の主戦場は西日本ということになるであろう。

2．構造政策と集落営農

西日本の場合、集落を構成するのは経営面積・所有面積がほぼ横並びのⅡ兼農家であり、その社会経済的性格もほぼ均質というケースが多いため、水田農業構造改革の「場」を集落に求めることが無理なくできるように思われる。

構造政策という視点から集落営農が問題となるのは、まず「集落営農組織→特定農業団体→農業生産法人（特定農業法人）」への移

行がスムーズに行われるかどうかという点である。米価補填金対策で20ha以上が集落営農組織の交付要件とされたことに対して強い異議が唱えられ、中山間地域についてはその水準が引き下げられたことは記憶に新しいが、西日本の集落は農地面積が狭小なため、たとえ集落の農地を全て１人の担い手に集積したとしてもそれだけでは「他産業従事者並みの生涯賃金」を獲得できるような農業専従者として自立することは不可能だからである。集落を「場」として活用し、地域が置かれた自然的条件の制約の下で可能な限り効率的な営農体制・土地利用体制が確立されたとしても、それだけでは農政が求めるような「担い手」は生まれてこないのではないだろうか。

そのように考えると、たとえ集落営農組織が法人化されたとしても、それは構造政策における「効率的かつ安定的な農業経営」と呼べるようなものではないだろう。「効率的かつ安定的な農業経営」の原則的な要件は、農業専従者が確保され、彼または彼らが他産業並みの生涯賃金に見合うような農業所得を実現していることであるが、法人化された集落営農でこの要件をクリアしているものはレアケースに属する。集落営農設立の目的は「出来る限り手間ひま金をかけないで農地を守るための仕組み」を作ることであり、法人化の目的は「経営体としての発展」を目指すことではなく、「地域の農地を守っていくという規範の制度化」を図るものとみるべきなのである。現場の論理からすると、集落営農を通じた水田農業構造再編という霞ヶ関の青写真は最初から実態無視の破綻した政策にすぎないということになる。それゆえ、集落営農の政策的位置づけについての議論は、現場が目指そうとしている集落営農にフィットするような政策の枠組みはどのようなものが考えられるのか、それに対して既存の特定農業法人制度を修正することによってどこまで対応が可能かといった点から積み上げていく必要がある。もっとも、このような実態と制度との乖離が生じるのは、本来は地域政策として仕組まれるべき集落営農が構造政策のための道具として位置づけられたからであり、政策体系自体を再考するのが本筋であろう。

３．集落営農の継承をどう進めるか

集落営農の継承をどう進めるかということも大きな問題である。これまでの集落営農は「金の切れ目が縁の切れ目」で機械更新ができなくなると解散してしまったり、リーダーの独裁政権が長く続いたがために次世代のリーダーが育たず途中で分解してしまったりするところが多かった。とりあえず考えられる継承のポイントとして、①リーダーの再生産（集落営農をマネージするリーダーと地域社会のリーダー）、②オペレーターの確保、③水田管理労働力の確保（「集落営農に預けたらそれでおしまい」ということにしてしまわないためには何が必要か）、④機械更新費用の積立＝資金面での再生産の確保（税金対応という問題も発生する）、⑤地代配当と出役労賃との関係（オペレーターや水田管理労働者が少数に絞り込まれてきた場合は、彼らが「経営体」として自立することが可能かどうかという点と関わる）の５点をあげることができる。ただし、西日本の現状からすると⑤が問題となるところはないかもしれない。それはともかく、集落営農の継承は「経営体」の継承だけでなく、むしろそれ以上に「地域社会」の継承という部分を強く有しているという点を考慮したきめ細かい対策を講じなくてはならないのである。