農業政策の展開と集落営農

小林 哲 郎

The Development of Agricultural Policy and Group Farming

Tetsuo Kobayashi (Toyama Prefectural University)

Thirty years after the Agricultural Basic Law was instituted, nurturing viable farms was a main policy goal has not progressed in agriculture based on the use of land, while part-time farming and sprawl have been widespread. Also, the overproduction problem of rice is still unsolved. The shortage of labor force and aging farmers has caused the severe problem of business organization: the "NINAITE" problem.

It was not before 1980 that policies nurturing group farming have attracted considerable attention in many rice-producing regions to break a deadlock in the severe recession phase of paddy field agriculture. Lately, the policies can be considered as important ones activate agriculture and farm villages.

The characteristic of group farming is the

mutual consent based on meeting at a territorial bond such as a village. There are five policy aims of group farming as follows.

- (1) Accumulate farmland to use as a whole.
- (2) Make efficient use of labor, machinery, and facilities.
- (3) Nurture highly productive production units.
- (4) Construct a regional farming system makes it possible to cut cost.
- (5) Overcome the severe "NINAITE" problem in a whole region.

But there are some unsolved problems in the development of group farming. For example, it is not easy to reach mutual agreement. In general, effects of group farming takes long time to be discovered.

1. はじめに

現在、水田地帯の多くでは兼業化と混住化、農業労働力の高齢化がますます強まり、農村部で農家は少数派になってしまい、不耕作地が増大しつつある。一方、米の過剰問題が依然として解決せず、転作を余儀なくしているのに加えて食糧見直し、米価の値下げ、米の輸入自由化等々、水田農業を取り巻く環境は一段と厳しさを増してきている。

こうした困難な状況の中で、農家個々では解決しえない営農上の諸課題について、集落等を一つのまとまりの単位とし、集落の合意に基づく調整機能を活用し、地域農業の再編成を図る農業生産の組織化の方向をここでは「集落営農」と呼ぶことにする。

本稿では、まず、こうした集落営農・地域農業の組織化の背景を基本法農政の展開を通して概観し、とりわけ80年代の構造政策との関連で、その位置付けと方向を検討する¹⁾。第2に、80年代に入ってより、農協が系統組織の総力をあげて取り組んだ農業振興方策を跡付け、そこでの地域営農集団・集落営農の座標を明

らかにする。以上を踏まえて第3には、北陸・富山県における集落営農組織化の動向・新局面を検討し、地域農業の地域ぐるみによる再編方向を展望する。

2. 基本法農政の展開と地域農業の組織化

(1) 農業白書にみる農基法30年

昭和36年に制定された農業基本法に基づいて、第1回目の農業白書の報告が行われてから、平成2年度農業白書はちょうど30回目になる。この2年度白書(全4章)は、その第1章「国民経済の発展と食料・農業——30年を振り返って」において、基本法農政の30年を概括している。

すなわち、農業基本法が掲げた目標・理念は、高度経済成長下で他産業との格差是正を図ることであったが、工業等と比べ、生産性の面でも所得の面でも格差は広がっており、目標は達成されていないという分析である。以下、本稿の課題とのかかわりで農業構造の改善、地域農業の再編等を中心に、2年度白書をみておきたい²⁾。

1) 米の生産調整と水田農業の再編

46年度から本格的に開始されている米の生産調整は、生産調整量が拡大するなかで水田利用再編対策以降目標を達成し、この過程で転作を契機に経営の複合化や、転作田の団地化や地域輪作農法（田畑輪換及びブロックローテーション）が広がっている。

この間、生産調整対策の内容も当初の米から他の作物目への転換を重視したものから、構造政策を重視し、水田農業の体質強化を主眼とするものへと変わっており、さらに、当初の行政主導から、最近では、生産者・生産者団体の主体的取り組みが進展し、行政と生産者団体が一体となって転作の推進が図られている。

水田は我が国農業の基礎を成すものであり、今後とも米需給の過剰が見込まれている状況のもとで、地域の実情に応じ、稲作と転作とを有機的に結び付け、水田のもつ高い生産力を最大限に発揮させつつ生産性の高い水田農業の確立が求められている。一方、稲作の生産構造は大規模な階層の生産シェアの拡大がみられ、また近年では、生産の組織化や農作業の受委託等の動きが活発となっている。

しかし、都府県の経営耕地規模3ha以上層の水稲作付農家の戸数シェアはわずかに3.6%、作付面積シェアは15.7%にとどまっており、今後、稲作の体質強化を図っていくためには、経営規模の拡大や生産の組織化の動きを加速することが重要である、と分析している。

2) 土地利用型農業の規模拡大と生産組織等の展開

このように、都府県において農地の集積による規模拡大が全体として十分に進展しなかった要因の一つとして、農地の価格高騰と資産的保有傾向の強まりがあり、農地制度の影響が指摘された。

このため、55年の「農用地利用増進法」の制定等、数次にわたる改善がなされてきており、規模拡大を志向する農家に対し利用権設定を中心とした農地集積を促した。その結果、耕作目的の農地の権利移動面積は50年の約5万haから元年には約10万haに達し、その内訳をみると利用権設定等の貸借によるものの割合が、この間に11%から62%に高まっており、農地の流動化の中心は所有権の移転から貸借に変化してきている。

一方、高齢化、兼業農家も含めた生産組織化の取り組みが近年盛んとなっており、これらの農業生産組織等が、地域ぐるみでの集団転作や農業機械・施設の共同利用等を通じた地域農業の組織化の推進主体として、また規模拡大を志向する個別経営にとって実質的

な規模拡大を図る場として、重要な役割を果たしている。現在、これら農業生産組織に参加している農家は約40万戸で、うち5万3千戸は農作業を担うオペレーターとして活動している。また、近年では、これら受託組織、協業経営組織への参加農家が増えていると分析している。

以上の動向から、今後、地域農業のリーダーとなる中核的農家や生産組織、農業サービス事業者等に農地や農作業を集積させるなど、地域の実情に応じた多様な担い手の育成・確保を図っていく必要がある。この場合、市町村や農協等の関連する機関・団体が一体となった農業構造改善の取り組みを展開することにより、担い手を支援し、地域全体として生産性が高く、市場適応力の強い農業を確立していくことが重要であるとしている。

3) 環境条件の変化への対応

農業構造の改善をめぐる今後の重要課題として、白書が指摘している点は次のとおりである。

第1には、兼業化の進展や農業労働力の高齢化が急速に進むなか、農業の担い手が激減しており、土地利用型農業の飛躍的な生産性向上や多様な消費者ニーズへの適切な対応などの課題に対し、従来の家族農業経営に加えて、この枠組みを越えた生産対応も必要となっており、組織や集落等の機能をより一層活用した、地域的広がりをもち持続的・安定的発展が可能な生産システムや経営体を育成し、地域農業全体としての経営改善・振興を図っていくことが不可欠となっている。

第2には、地球環境問題が顕在化するなかで、農業の果たすべき役割とその評価につき改めて検討する必要が生じたことである。我が国農業、特に水田農業のもつ国土・環境の保全という機能については、より認識を深める必要があるとともに、国民的合意のもとで、生産性の向上視点に加え、より環境や人間と調和した農業のあり方についての検討が進められるべきであろう。

そして第3は、このほかにも情操と創造性のかん養、居住の場の提供等の多面的な機能を有する我が国農業・農村が、今後とも経済社会の安定的な基盤として一層の発展を図るためには、国民の合意と支援を得つつ、こうした環境変化に対応して、制度・施策のあり方について中長期的展望に立って、積極的かつ総合的に見直しを行っていくことが重要である、と述べている。

（2）構造政策の推進と地域主義

構造政策の発端は、いうまでもなく農業基本法の制定にあり、国の農政の基本目標（生産性の向上と所得の増大）を達成するための施策である。構造政策はこのため、農業経営規模の拡大、農地の集団化、機械化などによる農地保有の合理化と農業経営の近代化を図ることであり、その中心的課題が「自立経営の育成と協業の助長」であった。

農基法における構造政策の位置づけ、必要な事業、施策の範囲はきわめて広いものであるが、望ましい農業構造を実現するのに必要な施策（農地の流動化、土地基盤の整備、資本装備の充実、優秀な農業従事者の確保、技術の向上など）について、その展開過程を概観しておこう³⁾。

1次、2次、新農構に至る農業構造改善事業の系譜のなかで、いわゆる「1次構」の特色は、農業構造の改善が進むような条件整備を行うことにあった。すなわち、30a区画の圃場整備、トラクター、コンバインなどの大型機械導入、ライスセンター、選果場などの大型集出荷施設の設置等を通じて、農業構造の改善に資するものであった。

そして、農林省をあげての検討を経た昭和42年8月の「構造政策の基本方針」を契機として新たな展開をみる。そのなかで注目すべきことは、農産物の安定供給・農業生産の維持増大という生産力増強の視点が加わり、「農業生産の中核的な担い手としての自立経営」という考え方が登場していることである。

また、兼業農家を含め、地域的な配慮をしながら、例えば協業等の「集団的生産組織」を育成助長する等の施策を工夫する必要があると、兼業問題にふれていることにも特徴がある。

また、44年発足のいわゆる「2次構」の特色は、自立経営等、規模の大きく生産性の高い農業経営を育成し、これらの経営が地域農業の中核的な地位を占める農業構造の実現を図ることを目標とし、自立経営等（自立経営に準ずる協業経営、自立経営を目標とする農業者を中核とする協業組織を含む）の地域農業生産に占める割合を増加させることを重要な計画の要件としたことにある。

全体としてみれば、2次構は自立経営の育成に、より直接に取り組もうとした意図がみられる。以上のほかに、46年制定の「農振法」は、地域における農業構造改善の総合的計画的な推進という考え方を明確に打ち出す契機となったとされている。

農業生産の中核的担い手の育成確保、あるいは中核農家の育成という政策目標が掲げられるのが昭和50年代の農政の特徴であり、この時期から今日にかけての構造政策の展開としては、農用地利用増進事業制度の創設（50年農振法改正）と新農業構造改善事業の実施（54年）が代表としてあげられる。

農用地利用増進事業の基礎となっている考え方は、「地域における集団的な農地の貸し借りを行う」ことであり、これが52年度発足の地域農政特別対策事業における地域農政推進のための重要な手法とされている。さらに、農用地高度利用促進事業（54年度発足）によって農地流動化施策の主体的地位を占め、相当面積の利用権設定の実績をあげている。

こうして、「新農構」は農村地域の構造改善事業として仕組まれており、地域内の広範な農家層を包摂した農業の組織化を通じて、農業生産の担い手の育成確保、農用地の利用管理の適正化及び地域農業の複合化を図り、高度で安定的な農業生産力を有する地域に整備し、あわせて環境条件の整備を図ることを目標としている。事業としては、農業組織化の促進のための構造改善推進事業を新設し、土地基盤整備、農業近代化施設整備及び集落環境施設整備を行うとしているが、「おおむね2、3集落の区域」で行う地区再編事業において、作付栽培協定の締結と実践を要件としている点に注目できる。

ここには、新しい地域主義といわれる地域単位の農業構造改善推進の考え方が示されており、前記の地域農政特対事業に端を発した「地域における協議、調整及び推進の活動」を重視する傾向にも注目できる。また、農用地の権利移動、有効利用については、「集落等の地区における、農業者の合意を推進すること」としている。

このように、構造政策の展開過程をたどると、昭和50年代における地域主義的な方向が顕著にみられ、農業生産の中核的な担い手あるいは中核農家といういい方も、「地域における中核」という意味をもつに至ってきたといえる。

（3）農用地利用増進法と地域農業集団

55年制定の農用地利用増進法は、上記のような地域主義的な構造政策の流れのなかでつくられた法律であり、賃貸借を中心として経営規模を拡大し、生産性の向上を図ろうとしている中核農家に農用地を利用集積させることを意図している。

また、この法律によって市町村が行うこととされて

いる農用地利用増進事業は、地域農業者の理解と合意を醸成しつつ、農業委員会、農業協同組合等と協力して、①地域農業の組織化を通じて土地、労働力、機械施設、副産物等地域の農業諸資源の有効利用により、地域農業の総体としての生産力向上を図りつつ、②農業生産力発展の原動力となる農業経営を地域農業のなかで育成・定着させていくことをねらいとしている。

そして、この法律に規定されている農用地利用改善団体（地権者の3分の2以上が参加し、一定の規約等をもつ）は、作付地の集団化や農作業の共同化を実践することが期待されている。このため、集落農家の全員が合意に達するまで話し合いを行うなど、農地の所有と利用を分離し、いずれの関係者も損をしないような調整に多くのエネルギーを投入している。つまり、この「改善団体」に期待していることは、「ムラの論理」を出発点として農用地の有効利用方策についての合意を形成していくことにある。

この農用地利用改善団体は、「ムラの論理」による調整機能が発揮できる範囲でつくられることから、それはまず集落であり、せいぜい数集落でつくられることが予定されていた。しかし、その形成はまったく遅々としているという状況であった。

こうした現実が、実質的には同じ機能を果たす地域農業集団の“活動促進”を強調させることになったとされている⁴⁾。

“地域農業集団”という言葉（農政用語）が初めて登場するのは57年8月、農政審答申「80年代の農政の基本方向」の推進について——健康的で豊かな食生活の保障と生産性の高い農業の実現をめざして——のなかであり8項目のうちの4番目、“地域農業の組織化”のキーワードとして使われている。

すなわち、「地域農業全体としての生産性向上を実現するためには、作物の選定、作付けの団地化、地力の維持、農地の権利関係や利用関係の調整、農作業や機械利用の効率化、副産物その他地域資源の活用等の地域における諸活動が、農業者の話し合いと協力によって自主的かつ有機的に行われるような仕組み——いわゆる地域農業の組織化——が必要である。

このため、集落等を基礎とし、中核農家や兼業農家を含め、地域の土地利用や農作業活動についての話し合いや合意形成、共同活動を行う地域農業集団の活動を促進することが適当である」

「また、この地域農業集団は、農用地利用増進法に基づく農用地利用改善団体と同様の機能を有すること

から、これを同団体として育成することが考えられよう。なお、地域農業集団は、地域の諸条件に応じて様々な態様をとるものと考えられるが、土地・水利用の一体性、集落等の地縁組織との関係を考慮すれば、おおむね1ないし数集落程度をその区域とし、区域内の農家、生産組織、農事組合法人等を構成員として形成していくことが適当と考えられる」

すなわち、地域農業集団の育成に当たっては、兼業農家等を含む地域としてのまとまりの中で、自分達の土地は自分達で守り、有効に利用していくという、いわば「ムラの論理」を出発点として農用地の有効利用方策についての合意を形成していくことが重要であると述べている⁵⁾。

ここに、“集落営農”の原点あるいは出発点を見出せるのである。

3. 系統農協の農業振興方策

（1）1980年代の農業振興方策の経緯

前節では、基本法農政の目標は農業と他産業との格差是正に置かれ、所得的に均衡できる自立経営を育成することだった。しかし、自立経営の形成よりは、機械・施設を中心とした組織化だったこと、そして、いまや地域農業の組織化は農用地利用までも取り込むことが求められてきていることをみてきた。

系統農協も農協として、農業・農村の変容にいかに対処すべきか、変化する経済環境のなかで組合員農家の営農を発展させ、生活を守る方策のいかに問い続け、農協がもつべき農業振興方策を常に求めていた。こうした取り組みを第15回大会以降についてみると、およそ次のとおりである⁶⁾。

系統農協は、1980年代を見通しつつ、昭和54年の第15回全国農協大会において、『1980年代日本農業の課題と農協の対策』を決議し、地域農業振興計画の樹立・実行によって、地域農業の再編に取り組んできた。すなわち、農産物の供給過剰基調を背景にして「地域農業の再編・確立」を80年代をつうじた基本目標として掲げ、これを具体化するため、地域農業振興計画の策定・実践を市町村農協から積み上げによる全国生産・販売計画の策定による需給調整を提起し、この取り組みを進めてきたのである。

また、農政審答申（『80年代の農政の基本方向』）が出された同じ57年10月に開かれた第16回大会決議の『日本農業の展望と農協の農業振興方策』では、『80年代対策』を引き継ぎつつ、課題への取り組みを一層具

体化し、とくに土地利用型農業強化の方策を提起し、地域営農団の育成・強化、稲作コスト低減を農協運動として加え、実践に努めてきた。

さらに、60年の第17回大会決議の『1980年代後期における農業・農村振興方策』では、先の『80年代対策』『農業振興方策』を補完しつつ、重点課題として、①良質・低コスト・計画生産の推進、②地域諸資源をいかした農業生産体制の確立、③活力ある農村社会の建設、を設定して地域農業振興計画の質的充実を図りつつ、地域の労働力や生産資源の組織的利用対策、地域営農集団育成、低コスト対策の一層の推進、地域特産加工の開発振興等を図ることとしたのである。

（2）地域営農集団の育成

このように『農業振興方策』は、地域農業振興計画を方向付ける性格をもっているが、農協の“地域営農集団”の構想はこの『方策』の第2章の3「新しい土地利用秩序と農業生産組織の確立」という節の(2)「経営機能の革新と農業生産組織によるコスト引き下げ」の項のウ「地域営農集団の育成と地域農業の確立」というなかにてでくる。

「労働力、機械・施設、副産物等の農業生産諸資源を地域を単位として、有効利用することについて、すでに全国各地に先駆的事例として多くの経験が蓄積されている。

しかし、水田転作面積の拡大や労働力の劣弱化のもとで、土地利用の組織化、つまり集団的土地利用秩序の形成を基軸に、地域の農業生産諸資源の有効利用の体系を組み立てることへの取り組みはいまだ不十分であり、このことの実践が農業生産力の活性化のための今日的課題となっている。

したがって、土地利用を中心とする組織化の推進力として、地域営農集団を育成することが必要である。

地域営農集団は、農業生産組織の1つ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、地域の農業生産諸資源の有効利用を図る仕組みである。この仕組みのもとで、専従者のいる個別農家やオペレーターなどのグループを中心に参加農家が役割を分担し、栽培管理や機械利用を行なうことになる。

このことによって、専従者のいない経営も維持され、専従者のいる経営もその能力を十分に発揮することが可能となり、将来の地域農業を担う人材を育成・蓄積してゆくことができる⁷⁾と述べており、地域営農集団は集団的土地利用秩序（団地的・組織的土地利

用及び土地利用調整）の形成を重視する生産組織の1つであると理解できる。

さらに、地域営農集団という組織は「地域内の全農家を包み込んだものとして形成されることが望ましい。そして、集団の機関としては、合意形成・意思決定を行う総会及び具体的な農業生産活動を担う実行機関が必要である」といい、「このため、その推進を担うリーダーを見出し、地域営農集団の育成に積極的に取り組む」とし、「とくに、地域農業振興計画の策定・実践との関連において、農協支所または集落における農業生産活動の中心的な担い手として、地域営農集団を位置づける⁸⁾」と述べている。

地域営農団はこうした内容とねらいをもつものであり、国の地域農業集団と同様のものであるが⁹⁾、農協あるいは集落はただ単に「農用地などの利用調整機能をもつ組織」としてだけではなく、同時に「生産の機能的な面でも結合した組織」であると踏み込んで理解する必要がある。

そして周知のように、国と農協系統組織は、一体となって、地域における話し合いと合意形成により、農用地に係る権利の設定・移転等による中核的担い手の経営規模の拡大、農用地の面的利用の集積、地力の維持・増進、農用地の効率の利用等の“集団的土地利用調整”に取り組む集団の育成を推進してきているところである。

（3）農業振興方策の実践¹⁰⁾

1) 地域農業振興計画策定・実践運動

この計画策定については、米以外の作目への転換・定着化や集団的な農用地利用をめざして、55年以降、3次にわたる「策定・実践運動」を展開してきた。

62年度における全国の計画策定農協は2,521農協（策定率62%）となっているが、これは59年度から56農協（3%）増加したにとどまっている。

また、その内容が主要作物の生産・販売の数量的計画を中心とするものが多く、この計画の実現を裏付ける農用地の利用調整や担い手の育成など、地域農業の構造の再編についての重要性は認識されつつあるが、これを内容とした計画を備えたものは少ないと分析している。

2) 地域営農集団育成・強化運動

この「育成・強化運動」は58年度より実施し、61年度から「第2次運動」を展開し、地域営農集団による耕地面積のシェア50%、1農協当たり平均10集団の育成を目標として推進してきている。

63年現在、設立されている地域営農集団の数は約2万7千で、集団の設立ペースは遅々としている。

62年より水田農業確立対策事業の実施に伴い増加傾向をみせているが、全農協に対する割合でみると、地域営農集団育成・強化運動に取り組んでいる農協の割合は62年度で36%、59年度から3%しか増加していない。しかも、地域営農集団による耕地面積シェアが50%以上の農協は13%にすぎず、目標を大きく下回っている状況である。

3) 地域農業の構造再編による低コストの追求

21世紀にかけて、65歳未満の男子専従者がいない集落が都府県で4割に達すると見込まれるなど農業労働力の高齢化や兼業化によって、今後一層、地域農業の生産が後退し、農用地の荒廃が進行するものと予想されている。

このため、農協は「隣保共助」にもとづき、地域単位に農用地所有者のすべてを含んだ合意形成によって農用地の利用調整を行い、低コスト農業を可能とする農場的な生産体制を構築する地域システムを創り出すこととしている。

このことによって、所有する農用地を維持管理したいという高齢農家や第2種兼業農家の要望に応じていく一方、そのなかで労働力の条件に応じて高齢者、婦人、兼業農家等を含めた作業編成を行う。また、その際、意欲のある担い手農業者・グループに活躍の場を与えつつ、将来の地域農業の担い手の確保を図っていく、というものである。

21世紀に向けて、系統農協は、農業集落の過半で地域営農集団の組織化を推進し、また、農協の農用地利用調整機能を積極的に展開することによって、全国の水田の3分の2以上を中核的農家・集団を中心とした「農協の農用地利用調整システム」でカバーするよう、その総力をあげて取り組むこととしているのである。

4. 北陸・富山県における集落営農の展開¹¹⁾

(1) 北陸における集落営農への取り組み

北陸地域では、集落ぐるみ(集落の範囲またはそれ以上にわたり組織化されたもので、当該集落農家のおおむね2分の1以上あるいは15戸以上が参加したもので、農業生産の低コスト化に向けて組織化している集落営農は、昭和58年に約1,100組織であったものが、平成元年には約2,800組織となり、大幅な伸び(2.5倍強)を示している¹²⁾。

このため北陸農政局では、平成元年6月現在の管内における集落営農の実態調査を実施し、検討を加えた。調査対象集落は、水稻または転作作物(麦・大豆、飼料作物及びソバ)にかかわる全作業・部分作業または土地利用(転作作物の集団化栽培)について、参加農家の合意に基づき組織的に取り組んだ集落とした。その調査結果の概要は次のとおりである¹³⁾。

①集落営農への取り組みの動機は、56年度以降の水田利用再編・Ⅱ期対策における「団地化加算金」や市町村の誘導等を契機とするものが80%を占めており、営農形態別には、「転作作物のみ」の集落営農が75%を占めている。

②集落営農の担い手形態には、(a)中核的農家型、(b)生産組合役員型、(c)全農家参加型、(d)オペレーターグループ型等があり、(a)・(b)の両タイプで約70%を占めている。

③集落営農の運営状況は、参加農家談合、農地・機械・施設等利用計画、運営規約制定など多岐にわたり、農地利用や作業受委託・出役等の調整状況をみると、何らかの形で調整が行われている組織が44%を占めている。

④集落営農の70%がコスト低減のメリットを感じているが、「従来と変わらない」や世話役の負担増など「効果少なく問題が多い」もそれぞれ20%ある。

⑤21世紀へ向けての地域農業における営農形態の将来展望についてみると、担い手「グループを育成して経営をまかす」が37%で最も多く、次いで「農協が中心的役割を果たす」20%、「全農家が参加する組織育成」18%、「大規模農家に経営をまかす」17%の順となっている。

なお、県別の特徴をみると、富山県では稲作を含めた集落営農組織化が47%を占めるのに対し、石川県、福井県はそれぞれ18%、14%と少なく、転作作物を中心とした組織化が主流となっている。新潟県は北陸平均の25%に近い28%と中間的である。また、集落営農の将来展望は、「グループを育成して経営をまかす」が平均37%で各県とも多いが、特に石川42%、新潟39%に対し、富山と福井はそれぞれ21%、23%と少ない。そして、富山県では「全農家が参加する組織育成」が29%、福井県では「農協が中心的役割を果たす」が23%と多い。こうした相対的な差は、各県における土地基盤の整備水準や兼業の深化等に起因するものと考えられる。

各県の取り組みを概観すると(富山県は次節で述べ

る）、新潟県では、63年11月に県農協大会で決議した「地域営農集団を核とした地域農業の確立」に向けて、重点課題として地域営農集団を中心とする農業構造の再編と稲作の生産コスト低減（30%ダウン）を目標に掲げ、「地域営農集団育成強化運動方針」を策定し、以来、本格的に「集団の育成・強化」に取り組んでいる。また、そのために全8章構成の『手引き』を作成し、地域営農集団の形成に向けての考え方、具体的な組織化の手順、集団の活動実態や経営管理、参考資料等が296頁にわたって詳細に解説されている¹⁴⁾。

石川県でも、63年7月に「地域農業活性化推進事業実施要領」を策定し、21世紀に向けて本格的に「集落農業」を推進しており、そのために、Ⅰ米生産・コストダウンへの挑戦、Ⅱ地域農業の生産組織化及びリーダー育成対策、Ⅲ関係制度の概要、の3部構成による全106頁の『マニュアル』を刊行している¹⁵⁾。

福井県では、福井県の農業・農村の未来を切り開く「指針」を策定するため、62年6月に「21世紀農業展望策定委員会」を設置した。同委員会は、地域の積極的な連帯がなければ、21世紀へ向けての農業の発展は不可能であるとし、集落全体の合意を得ながら「集落営農生産体制」を構築する必要があるとし、「集落営農モデル」を4種類（①大規模農家中核、②大規模農家・兼業農家共存、③生産組織、④機械共同利用）設定している¹⁶⁾。

（2）富山県における集落営農の推進

1) 集落営農体制の確立

富山県において集落営農体制の確立を図る目的は、各地域における兼業農家、中核農家及び生産組織が、個別では解決しえない営農上の課題について、集落の調整機能を活用し、その調整結果をもとに、集団的土地利用や機械・施設などの生産諸資源を集約し、生産性の高い地域農業を実現しようとするにある¹⁷⁾。

零細兼業の稲単作農家が多数を占める富山県においては、経営規模の拡大を志向する中核農家を中心に、兼業農家とともに協力し合う、地域ぐるみによる「集落営農組織」に再編成するという考えには早くから着目し¹⁸⁾、すでに56年から「豊かな村づくりパイロット事業」、57年から「集落営農組織化促進事業」、さらに61年からは「同実践事業」等々を県単独の事業として実施してきている。

こうした成果等を踏まえ、平成2年8月、富山県・農協中央会・経済連・農業会議の4機関共催で、「集落営農推進大会——豊かな村づくりをめざして」が開か

れ、向こう5年間で県下約3千集落のすべてを組織化するため、その憲章である「集落営農推進基本方針」が確認・決議された。

そして、3年7月には関係機関が一丸となって、農協主導による「集落営農推進委員会」を設置し、助成事業として県は集落営農の「組織化実践」「生産体制強化」の2事業、中央会は「集落営農育成モデル事業」を推進し、「点から面」への展開を積極的に図っている。

2) 進捗状況と推進上の課題

平成3年7月策定の「富山県集落営農推進基本計画」によると、平成3年から7月までの5年間に、水稻作にかかわる集落営農体制づくりに関して、3年の現状831集落（計画対象は県下の2,810集落）、29.5%を7年の目標年次には1,417集落、50.4%まで高める。従来の個別経営型の集落は1,266集落、45.1%から653集落、23.2%に低下するという基本方向を掲げている。

このため、1年後の4年7月までに、県下の全51農協（本所段階で2つの信用農協を除く）において「集落営農推進協議会」を設置するとともに、支所段階（265支所）においても同様に設置するよう努めることが推進目標とされている。3年度末の進捗状況はそれぞれ31農協・60.8%、147支所・55.5%であるが、集落段階では、そのための「推進員」が設置された集落は680集落で、進捗率が24.2%ときわめて低い。

また、3年度末現在、農協の地域農業振興計画（営農ビジョン）の策定状況は、本所段階18農協（期限切れの19農協を除く）・35.3%、支所段階140支所・52.8%、集落段階532集落・18.9%であり、『手引書』等であるところの「集落営農計画樹立」が末端の集落までは浸透していない状況にある。

一方、3年度に集落営農関連単独事業を実施した市町村は12（全35市町村の34.3%）、農協では14（51農協の27.5%）で何らかの支援（機械施設、処分農機具、推進活動費等の補助）が行われており、県・市町村や農協はそれなりの役割・機能を果たしていると評することもできる。しかし、以上の進捗状況の限りではその効果はあまり発現していないといえよう。

そこで、集落営農推進上の課題と問題点に関する農協の意向調査結果（対象は24農協で複数回答）をみると、「集落リーダー不足」が13農協で過半を占めている。次いで多いのは、「中核農家などの担い手不足」8農協、「農業者の営農意欲減退」5農協、「集落営農

計画の策定困難（都市化，スプロール化，不透明感等）⁴ 農協，「中核農家との調整が困難」³ 農協，「圃場条件が不良」² 農協などの順である。最近の環境条件の変化に鑑み，大きな枠組みのなかで克服していかねばならない難問ばかりである。

このため，当面する重点推進事項は，①集落営農推進支援システムの構築（農業機械利用再編，簡易農業経営診断等の開発・利用促進），②土地利用型農業生産組織の総点検（500組織以上の機能強化），③生産組織の経理・経営指導等の強化，④集落リーダー研修の実施等を行うこととしている。関係機関が一丸となり「農業団体が主体となって一元的な推進体制の下，県下全域において集落営農体制が確立されるよう，その推進を強化」（「委員会設置要領」第1条）しているところである。

5. む す び

平成2年度農業白書の指摘を踏まえ，農林水産省では中・長期展望に立って，「新しい食料・農業・農村政策」に関する施策体系を再構築することとし，3年5月，省内に事務次官を長とする「検討本部」を設け，4年春の『とりまとめ』を目途に，周知のように6項目について検討を行っている。

その第1の検討項目「多様な担い手（農業経営体）の育成」の概要のなかで，「従来の家族的経営によっては地域の農業生産を維持し得ない場合もあることから，地域的広がりを持ち，持続性，安定性及び高い生産性を持った経営体を創出していく可能性を探り，その育成の方策を検討していくこととしている¹⁹⁾」と述べている。

集落営農の展開方向は，この指摘に沿うものであり，集落営農育成の目的は，集落を一つのまとまり・合意形成の場として，①農用地の面的集積・高度利用の確保，②農業生産効率・生産性の向上，③地域農業生産システムの再構築，④新しい担い手の確保・形成にある。また，集落営農の組織推進において，農協をはじめとする指導機関の役割が重要であることをみてきた。

集落営農の展開は各県，それぞれの地域・集落がおかれた諸条件の違いによって多様性をもっている。集団の活動内容は多岐にわたり，多様化した構成員間で困難な調整を要することが多いため，集落営農を育て，集団組織を担っていくリーダーと，これを支えるサブリーダー（あるいはフォロワー）の存在が重要

である。さらに，集落営農の成果が発現するのには少なくとも3～5年，あるいは10年といった長期を要するなど，なお解決すべき難問がある。

そうではあるが，激しい後退の局面にある現下の農業・農村の活性化を図る基本方向は，その地域・集落における集団的土地利用を軸に，地域・集落ぐるみの話し合いによる合意のなかで，労働力や機械・施設等の地域農業諸資源の効率的・合理的利用を図っていく施策は有効であるといえよう。

注1) ここでの検討の枠組みは主として次の文献に依拠している。①山本修編『農業政策の展開と現状』家の光協会，1988年（現代農業政策論第2巻），②藤谷策次編『農業政策の課題と方向』家の光協会，1988年（同第3巻），③「どうする日本の農業—論争：日本の農政」農山漁村文化協会，1992年3月（『現代農業』臨時増刊）。

2) 『平成2年度図説：農業白書』農林統計協会，1991年。

3) 関谷俊作「農業構造政策の課題と展開」『農業と経済』46—4，1980年，25—31頁。

4) 梶井功「地域農業（営農）集団の足跡と課題」『1984年・日本農業年鑑』家の光協会，1983年，（特集Ⅱ所収，70—96頁）。

5) 農林水産省構造改善局農政課「農用地利用増進法・農地法改正法一問一答集」1980年，117頁。

6) 全国農業協同組合中央会『21世紀を展望する農協の基本戦略——国際化のなかでの日本農業の確立と魅力ある地域社会の創造——』1988年10月（第18回全国農業協同組合大会議案）。

7) 全国農業協同組合中央会『日本農業の展望と農協の農業振興方策』1982年，44—45頁。

8) 全国農業協同組合中央会『前掲』1982年，58—59頁。

9) 全国農業会議所『地域農業集団育成の手引——地域農業集団活動のねらいと進め方——』1983年，26頁。

10) 全国農業協同組合中央会『前掲』1988年，3—4，16，27頁。

11) 小林哲郎「集落営農組織化と展開方向」（向井三雄・矢尾板日出臣・小林哲郎編著『現代の「コメ」問題：新たな生産と流通』農林統計協会，1992年，69—78頁）。

12) 北陸農政局「平成2年度北陸農業情勢報告」1991年，51—59頁。

13) 北陸農政局「北陸における稲作を中心とする集落営農の現状と意向」1990年，1—2，12頁。

- 14) 新潟県農業協同組合中央会『地域営農集団育成の手引き』1988年8月。
- 15) 石川県農林水産部『集落農業推進マニュアル』1989年1月。
- 16) 福井県『21世紀をめざして：福井型農業の展開』1988年（全6章，86頁）。
- 17) 富山県農業水産部・富山県農業協同組合中央会『集落営農指導新書：新しき時代への生き残り戦略』1990年3月（全12章，429頁），9～10頁。
- 18) 小林哲郎編著『集落営農の手引——富山県における地域農業のすすめ方』富山県農業協同組合中央会，1985年3月。
- 19) 高木勇樹「新しい食料・農業・農村政策に関する検討の枠組みについて」『農業と経済』57—11，1991年，23頁。

（筆者：富山県立大学）