



地域農業振興に関する一考察

山本, 修

(Citation)

神戸大学農業経済, 11:1-9

(Issue Date)

1975-12

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCOI)

<https://doi.org/10.24546/00178114>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00178114>



地域農業振興に関する一考察

山 本 修

1. はじめに

ここ2～3年の間に、私は、兵庫県下をはじめ全国各地の農業を視察あるいは調査する機会をもった。さらにいくつかの地域では、地域農業振興のための方策についての助言を求められた。本稿は、このような私の個人的経験を基礎として、地域農業の振興のための方策についての若干の考察を試みたものである。

2. 地域農業振興の意義

現在の段階において地域農業を振興することの意味は、およそ次の三点に求められるであろう。

第1は、わが国全体としての農業生産力の増大のために、地域農業の振興が要請されるという点である。高度経済成長下においてとられた「工業優先、農業軽視」の政策のもとで、わが国の農業生産は全体として需要の増大に対応することができず、相対的停滞を示した。その結果、食糧自給率の大幅な低下を招き、世界の食糧需給のひっ迫傾向のなかで、このことがわが国の安全保障に対する大きな脅威と感じられるようになってきた。したがって、全体としての農業生産の拡大を通じて、食糧自給率を向上させる、あるいはこれ以上の自給率の低下を防ぐことが、わが国農業に課せられた重要な課題となってきている。しかし、一国全体としての農業生産の拡大は、それぞれの地域がその特性に応じて、しかも全体としての需給バランスを考慮しながら、地域内の農業の

振興をはかっていくことによって、はじめて達成されうるものである。一国の農業生産は、それぞれの地域において適切に分担されなくてはならず、その分担に対応した地域農業の振興なくしては、一国の農業生産の拡大はありえない。

第2に重要なのは、地域農業振興が健全な地域の発展に対してもつ意味である。高度経済成長下においては、太平洋沿岸を中心に急激な工業開発、都市開発が進められ、その結果、これらの地域では農業が衰退するとともに、過密、公害の発生、自然環境の破壊といったさまざまな問題を生ずるに至った。他方、背後地域においては、労働力——特に若年労働力——の急激かつ大量の吸引が行なわれたために、いわゆる過疎化現象を生じ、地域発展のエネルギーが失われるという結果を招来した。それぞれの地域が、比較有利性をもつ特定の産業または機能に特化する傾向をもつことは否定できないとしても、この傾向が一面的に促進され、地域の産業または機能が一面的にかたよることは、地域社会の健全な発達にとって決して望ましいことであるとはいえない。健全な地域の発展とは、それぞれの地域がそれぞれの個性をもちながらも、地域内においてさまざまな産業、さまざまな機能をバランスのとれたかたちで展開させ、地域住民に対して十分な所得獲得の場と、安全で快適な生活の場を提供しうるようなものでなくてはならない。地域農業の振興は、このような全体としての地域の健全な発展のための計画および方策のなかで、適切に位置づけられなくてはならない。その意味では、いわゆる都市化地帯においても、都市住民に新鮮な農産物を供給するとともに、みどりといこいの場を提供する農業の機能がより重視され、その振興がはかられなくてはならないだろう。他方、いわゆる農村地域では、農業の振興をはかるとともに、住民に対する就業の場を確保するための他産業、特に工業の導入と生活環境——特に都市的利便さをもたらすような——の整備が行なわれなくてはならないであろう。現実には地域内で農業と工業との同時的発展をはかっていくことは困難であり、両者は相対立する場合が少なくない。「農工両全」とか「農工一体化」という響きのよいスローガンがかかげられたにもかかわらず、実際には工業開発のみが先行し、農業がかえって停滞ないし衰退している事例も少なくない。けれども、われわれは、

農業と工業との対立する側面だけではなく、相互に補完する側面をもっと重視すべきであり、両者の調和したかたちでの発展をはかっていくための手法の開発につとめるべきであろう。

第3に、地域農業の振興と農業者の所得拡大との関連を指摘しておく必要がある。現在、多くの地域において、地域内農家の大部分を占める兼業農家、特に比較的安定した兼業に従事し、主として土地資産保有を目的とする米単作の農業を行なっている農家については、所得面に関してそれほど大きな問題をかかえているとは思われないが（ただし、機械化の進展にともなう過剰投資の問題は無視できない）、主として農業所得で生計を支えている専業農家あるいは専業志向農家は、さまざまな問題をかかえている。特に、農地の流動性が小さいために、経営規模の拡大を通じて農業所得を拡大することは、きわめてむずかしい状況にある。しかも、これらの専業的農家は多くの地域では相互に孤立分散しており、集積の利益を享受していない。地域農業の振興は、特にこれら農家の農業所得の増大に寄与するものでなくてはならない。個別の農業経営の自己完結性が失われつつある現状では、個別農家の努力だけで農業所得増大をはかることには限界があり、地域農業振興と相まって、さまざまのかたちでの組織化を通じて、自己の農業所得の増大をはかってゆかざるをえないのである。同時に、これら農家の農業所得の安定・向上があってはじめて、地域農業の振興が可能となるのである。

以上、三つの地域農業振興の意義は、必ずしも常に相互にコンシステントであるとは限らない。たとえば、経済的効率という点のみから配慮された全国的な農業の地域分担計画（たとえば、先年発表された地域空間均衡モデルにもとづく地域分担モデル）は、地域全体としてのバランスのとれた農業振興計画とは矛盾することがありうるし、一方、それぞれの地域がバラバラに各種農業の振興策を講じることは、国民経済全体としての農産物需給のアンバランスをもたらしかねない。また、個々の農家にとって望ましいと考えられる振興方向が、地域全体として望ましいと考えられる振興方向と一致しない場合もありうるであろう。これら三つの視点をどのように調和させていくかが、地域農業振興にあたっての重要な課題となろう。

3. 地域農業振興のための国の施策

国のあらゆる農業施策は、地域農業振興のための重要な手段である。現在、都道府県、市町村あるいは農協をはじめとする各種農業団体は、地域農業振興のために必要な独自の財源を十分にもっていないために、地域農業振興のための事業を実施しようとするれば、たいていの場合、なんらかのかたちで国の行なう補助事業に依存せざるをえない。自治体のみが財政負担をする単独の地域農業振興事業もないわけではないが、それらは国の事業をいわば補完する役割になっている場合が多い。特に、現在国の施策として実施されている各種土地改良事業、農用地開発事業、第二次農業構造改善事業、高能率生産団地育成事業、広域営農団地育成事業、各種作目別振興対策事業、農用地利用増進事業、高能率集団的生産組織育成対策事業、農業機械銀行導入パイロット事業、農村総合整備モデル事業、山村地域農林漁業特別対策事業等は、地域農業の振興にとって密接なかかわりあいをもつ。

ところで、これら事業に共通的にみられる特色のひとつは、これら事業の補助対象とされているのが大部分、用排水改良、圃場整備、農道整備、農地開発といった生産基盤の整備か、農業機械、生産・流通のための共同利用施設といった、いわゆる近代化施設の導入であるということである。このような生産基盤の整備と近代化施設の導入は、「農業振興地域の整備に関する法律」にもとづいて策定される農業振興地域整備計画およびそれぞれの事業計画にもとづいて行なわれるのであるけれども、補助対象となる生産基盤整備や近代化施設の規格は、予め農林当局によって決定されていることが多い。そして、この規格を外れた基盤整備や近代化施設は、原則として補助の対象とならない。ところが、一般に、このような補助基準は、中央において画一的に定められたもので、地域の実態にそぐわない場合が少なくない。けれども、地元側としては補助金ほしさのために、このような画一的な生産基盤の整備や近代化施設の導入を受入れがちである。また、機械や施設などがセットとして補助対象とされている場合には、たとえそのひとつだけが必要な場合でも、不必要な機械施設までが導入されることがある。これらのことは、往々にして折角多額の資金を投じ

て建設あるいは設置された生産基盤や近代化施設が、地域農業振興のために有効に活用されず、社会的に無駄な投資に終るという結果を招来する。一般に中央行政当局において策定される事業基準は、現在の技術水準において最も進んだもの、特に大規模なものであることが多い。かつての零細補助金に対する反省が、逆に、大規模生産基盤の整備、大規模近代化施設の設置に対する極端な選好をよび起こしていると思われる。その背後に大型のものほど予算獲得が容易であるという事情もあるのかもしれない。

たとえば、30年代の後半から40年代のはじめにかけて、構造改善事業等によって水田地帯に導入された大型輸入コンバインがその適例である。圃場整備がなされたとはいえ、30～60アール程度の区画の水田では、大型コンバインの作業効率はきわめて悪い。私はいくつかの地域で、せつかく導入された大型コンバインがほとんど利用されず、結局、八郎潟へ身売りされたという事例を聞かされた。カントリー・エレベーター、大型育苗施設、大型育雛場、大型出荷施設等についても同じような事例がみられる。これらの施設の建設は、たいてい農協が事業主体となつて行なわれ、建設後の管理運営も農協が行なっているが、大型であるがゆえに有効に活用できず、また遊休期間が長すぎる等の理由で、その管理運営に困難を感じている事例が少なくない。地元側では小規模なライスセンターや育苗施設を地区ごと、あるいは生産組織単位に分散配置したほうが有効利用がはかれると考えていたのに、大型のカントリー・エレベーターや育苗施設の設置を、国や県によって強要されたという関係者の声を聞いたこともある。圃場整備にしても、何十アールの区画が適切であるかは、機械化の容易性の外に、地形、土質、用排水事情をはじめ、転作や裏作の可能性をも配慮して行なわれるべきであるのに、地域のいかんにかかわらず、ほとんど一律の区画にされているために、圃場整備後、排水不良となつて裏作が作りにくくなったり、表作として行なわれていたやさい作が、ほとんどなくなってしまうという事例もほうほうで見聞する。

したがって、地域農業振興のために国が行なう施策として最も適切なのは、できるだけ地域の自主性を尊重し、地域の実態に即した事業を行なうことであると思われる。農林省は、はじめから厳格な補助基準を定めず、市町村や農協

の樹立した事業実施計画にもとづき、適当な補助金を交付する——実施計画策定にあたっての助言を行なうことは必要であるが——といった方法が望ましいように思われる。しかし、現実にはこのような方法が行なわれえないのは、おそらく事業、したがって補助金の効果についての評価システムが確立されていないからであろう。そのために、補助金が有効適切に使用されることを目的として事業採択基準が設定されるのであろうが、現実にはこのことが逆にかえって補助金の非効率的な使用、いいかえれば“税金の無駄使い”をもたらしていることが少なくないのである。

国の行なう諸事業が、ほんとうに地域農業の振興に役立つためには、前述したように適切な評価システムの確立を前提に、できるだけ地域の自主性を尊重するかたちで事業を実施できるような制度改革が必要と考えられるが、そのためには、農林省はいままで実施してきた各種事業が、どれだけ地域農業の振興または本来期待された目的の達成に役立ってきたかについて、総点検を行なうべきであろう。毎年発表されている農業白書においても、「農業に関して講じた施策」についての記述はあっても、これら施策がどのような効果をもたらした、実施においてどのような問題点を含んでいたかについては、何等指摘されていないのである。

根本的な制度改革は困難であるとしても、当面いわゆる特認事業の範囲を拡大する等の方法によって、できるだけ画一化の弊を避ける努力がなされなくてはならない。それとともに、中央行政当局者にみられる“何でも大きいことはいいことだ”という発想は払拭される必要があるだろう。全体との関連を考慮せずに、部分的な大規模化をはかったところで、決して規模の経済性は実現されえないのである。私の卒直な感じからすれば、いままで多額の国費を投じて実施されてきた各種の国の事業は、地域農業の振興、ひいては農民の所得向上に役立った面よりも、むしろ建設業者や機械・施設メーカーの利益増大に役立った面のほうが、大きかったのではないかとさえ思われるのである。

4. 地域農業振興に対する自治体・農協の対応

地域農業振興に関して、自治体および農協の果たすべき役割はきわめて重要

である。地域農業の振興が実際に成果をあげているかどうかは、自治体および農協（特にそのリーダー）がどれだけ積極的かつ効果的にそれに取組んでいるか、また、そのための体制がどれだけ整備されているかにかかっているといっ
てよい。大部分の地域農業振興対策は、市町村を計画主体（および一部事業の
事業主体）として、農協（および土地改良区）を事業主体として実施されている
からである。

高橋正郎氏は、その自治体農政に関するすぐれた論稿¹⁾のなかで、地域農業振興に成功した事例をもとに、それらの市町村に共通した性格として、次の4つの要件を指摘している。

「(1) 農業構造改善事業などの事業導入に先立って、独自の地域農業開発計画
があらかじめ存在していて、国の諸事業はその独自計画の中で位置づけられて
いること。したがって、また国の制度枠とその独自計画とのギャップを解消す
るため、国の事業に対して特認事業を引き出すことが多いこと。

(2) その地域農業の開発計画の樹立についてはもちろん、それに伴う事業の
実施過程についても、市町村、農協、普及所などの地域農業の指導機関が協同
し、目標を共通にもちながら、それぞれの固有の機能を発揮して全体として総
合的な指導が行われること。

(3) 事業の実施にあたって、それらの指導機関は、地域農民に対して積極的
に働きかけ、彼等の意欲を引き出すように動機づけ、方向づけ、地域コンセン
サスを醸成しながら、地域農業を担う諸主体を相互に関連づけるという、その
組織化を特に重視していること。

(4) ここでの開発計画は、単に計画だけに終るものでなく、計画、それに基づ
く事業実施、そのための組織化、動機づけ、さらにはその見直しによる軌
道修正という一連のマネジメント機能 (plan-do-see) を、それらの指導機関の
責任において主体的に実施し、いわゆる“地域マネジメント”が行なわれてい
ること。」²⁾

私は自分の乏しい経験からしても、高橋氏の見解に完全に同意する。ただ、
これらの要件の前提として、すぐれた識見とバイタリティをもち、かつ、ある
程度の政治性をそなえた（そして、地域農業の振興を地域全体のバランスのと

れた発展という、より高次の見地から位置づけることのできる) リーダー(市町村長, 農協組合長)と, それを補佐する有能なスタッフの存在のあることを付加しておきたい。このような要件を欠く場合——実際にはそのケースのほうが多いのであるが——には, 地域農業振興対策は, いかん資金面での国の助成が行なわれ, 生産基盤や近代化施設の整備がなされようとも, 決して成果をあげえないのである。

地域農業振興に対する自治体の対応策については, 高橋氏等³⁾の諸論稿に譲ることとして, ここでは農協の対応について若干ふれておきたい。

農協の第一義的な目的は, いうまでもなく組合員の営農と生活を守ることであるが, その実現のための手段は, 組合員の組織力—人的結合力を基盤とする共同経済活動—農協の事業活動である。したがって, 地域農業振興計画の樹立にさいしては, 農協は組合員の営農と生活を守るという立場からそれに参画すべきであろう。しかし, 組合員の経済的性格の異質化——特に大多数の兼業農家と少数の専門的農家への分化ならびに専門的農家の各種作日単一経営への分化——が進展し, 地域農業振興に対する組合員相互の利害が必ずしも一致しない場合があるので, 組合員間の利害の調整については十分な配慮が払われなくてはならない。ただし, 一般により多くの問題をかかえている専門的農家の利益が優先して考えられなくてはならないであろう。

第2に, 事業実施にあたっては, 農協がどの程度まで生産過程に介入することが最も効果的であるかが十分検討されなくてはならない。ひところ, 前述した大型共同利用施設の設置が強力にすすめられたことと相まって, 一部の農協では, 農協が事業主体となって大型施設をもち, 生産過程のできるだけ多くの部分(たとえば水稲作についていえば, 育苗, 耕耘, 田植, 収穫調整といったほとんど全部の過程)を農協が引き受ける, あるいは請負うというかたちが望ましいと考えられていた。しかし, 場合によっては, このようなやり方は必ずしも効率的であるとはいえないし, また組合員自身の共同経済活動という観点からみても, さらに農協の事業収支をバランスさせるという見地からみても, 必ずしも適切であるとはいえない。むしろ場合によっては, 施設所有とその共同利用は生産組織に委ね, 農協はそれを支援するというかたちのほうが望まし

いであろう。農協としては、地域農業振興のために不可欠な農産物流通（あるいは加工）機能の充実に主力を注ぐべきであろう。農協の農業生産に関する“全面請負主義”は反省の時期に来ているように思われる。

最後に、地域農業振興に対する住民参加の問題に簡単に触れておこう。

先に述べたように、いままでは市町村長や組合長などの強力なリーダーシップのもとに、地域農業振興のための各種事業が実施されるという事例が多かった。しかしこの場合には、地域の農業者の意志が直接事業に反映しないといううらみがある。したがって、これからの地域農業振興対策においては、計画樹立の段階から農業者の意志を積極的に反映されるような措置がとられなくてはならない。このさい、往々にしてみられるような、計画審議会などに数名の生産者代表を参加させるというだけでは、真の意味での住民参加の実効をあげることはむずかしい。たいていの場合、これら生産者代表委員には、計画を慎重に検討し、それについての体系的な見解を述べる機会が与えられていないからである。したがって、農業者だけで組織的に計画を討議する、あるいはさらに進んで農業者代表（地域別および作目別組織代表）からなる協議会が、市町村職員や農協職員、改良普及員などを事務局スタッフとし、学識経験者の助言をも受けて、自ら主体的に農業振興の基本構想を策定するといったかたちとられることが望ましい。岡山県長船町の農業振興協議会（もともと酪農、やさいなどの専業志向農家の間で自発的に組織された「長船町農業の将来を語る会」を母体とし、「語る会」によって策定された農業将来構想の推進をはかるために、新たに部落農業者代表をも含めて結成された⁴⁾）の事例などは、この点で注目されよう。いずれにせよ、地域農業振興に対する住民参加のあり方が、さらに模索されなくてはならない。

注 1) 小野誠志編、『地域農業と自治体農政』昭和50年、第3部第1章「地域農業の再編主体と自治体農政」。

2) 同上書、180ページ。

3) 同上書、第3部参照。

4) 同上書、202～204ページに甲田齊氏による事例紹介がなされている。

(付 記)

本稿は、昭和50年度文部省科学研究費による「地域開発にともなう農業及び農村の変遷に関する研究」の一環をなすものである。