



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	「地域農業のガイドポスト」による地域農業づくりの実践(1991年度秋期大会シンポジウム「北海道農業の担い手問題」)
Author(s)	黒沢, 不二男
Citation	北海道農業経済研究, 2(2), 14-21
Issue Date	1993-03-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/62886
Type	journal article
File Information	KJ00009064863.pdf



[論 文]

「地域農業のガイドポスト」による地域農業づくりの実践

黒 沢 不二男^{*}

I はじめに

北海道では、恵まれた土地資源と農業者の創意、努力と関係機関の手厚いサポートによってここ数年農業生産は順調な進展をとげ、平成2年度の農業粗生産額では、1兆1千億円に達しており、その対全国シェアも年々拡大している。また多くの作目が全国で生産量の首位を誇っている他、生産コストの水準では、都府県の8割程度の低コスト生産が実現している。このように本道農業は、わが国のフーズバスケットとしての役割をより高めつつある。

しかし、全国の傾向と軌を一にして、高齢化の進行、担い手の不足、深刻な農業労働力の逼迫に直面している他、本道の基幹作目である水稲作経営や酪農、肉牛飼養経営においては輸入外圧、価格低落の波にさらされおり、先行き不安感や無力感が広がってきている。このような閉塞的ともいうべき状況をなんとか打開する方策の一環として北海道農政部は、農業振興方策・誘導指針として、平成元年3月に「地域農業のガイドポスト」を策定し、これに基づく「新しい地域農業づくり運動」を提唱した。このレポートは、その性格と、個別経営の改善方策として提起されている「地域農業システム化」の実践事例を紹介するものである。

II 「地域農業のガイドポスト」の特色

このガイドポスト（＝道標）の内容は、農業者や関係機関の人々が英知を結集して個別の経営をサポートする「仕組み＝システム」を組み立てていこうというものである。ここでいう「システム」なる用語が農業分野で一般化したのは、昭和40年代にさかのぼることができ、けっして目新しいものではない。システムという概念には、多様な定義があろうが、筆者は、農業サイドでは「人、土地、金、モノを有機的に結び付けて効率的に農業生産を行う仕組み」と単純に捉えておきたい。何故いま「システム化」を提唱したのかといえば、基本的に個々の経営努力のみでは現状打開という点で限界があり、個々の経営を支援する枠組みを検討しなければならないという認識が背景となっている。それなら従前の農業振興の各種方策のなかにこのような視点が欠落していたのだろうか。いやまさに「構造政策」に代表されるように、システムの新たな構築や既存システムの改善が主要な目標として展開されてきたといえるであろう。

もし、最近の地域の農業システム化論に従前のそれと相違点があるとすれば、システムを検討する発想の柔軟さがより重視されていることであろう。

さて、このガイドポストでは、土地利用型農業

^{*}北海道立中央農業試験場、現北海道立天北農業試験場

の体質を強化するために、個別経営の規模拡大や経営管理の改善をすすめるが、個別ではおのずと限界があるので、地域農業のシステム化というによって所得確保とコスト低減を図る。つぎに農産物の流通・加工の進むべき方向として、販路拡大、流通経路の改善と多様化、付加価値向上への積極的チャレンジに取り組むこと。また農村の特性を生かした、快適生活空間としての活力あるムラづくりの推進を3本の柱としてすすめている。この理念を推進する手順（誘導方策）としては、まず全道段階のモデル指針を策定し、これを参考としながら、地域版の指針（＝「地域農業システム化指導指針」）を練り上げていく手法をとっている。なお、全道版ガイドポストの策定には、北海道農政部のワーキンググループがあたったが、このメンバーとして筆者ら農業経営担当専門技術員や農試経営研究者が参画した。

地域版ガイドポストに盛り込まれた新たなポイントは、「地域の主体的取り組み」である。従前陥りがちであった定型的、画一的取り組みからの脱却を強く意識している。例えば、地域の農業生産の担い手も中核農家層のみならず高齢農家、兼業農家あるいは先進企業的農家、さらに農村関連企業などを包括して地域の農業生産の仕組みを考えていこうというものになっている。

従前の「農業振興計画」が全道版でも市町村版でも、地域の生産目標（作目、作付面積、生産力、粗生産額）を定め、それが標準的（形態、規模）な中核農家（個別タイプが主体）によって担われるという構造が基本であったのに比べて、この点が異なっており、生産の仕組み（システム）を重視する点が特色である。

地域農業という場合の「地域」の広がりをもどのように考えるかであるが、ここでは、市町村域程度の範囲を前提としている。市町村段階での農業を考える時、個別の農業生産と生活に關与する様々な仕組みが存在するがそれは比較的身近な集落レ

ベルのものと、その市町村全域にまたがるものとに分かれる。「ガイドポスト」では、前者を「集落（農業）システム」、後者を「地域（農業）システム」と区分している。

農業者の集合体としての「集落」と集落の集合体としての「地域」がそれぞれ固有のシステムをもっており、近接する農業者同士の組織（例えば機械の共同利用組織）や農協管内一円の広域利用組織（共同選荷施設）などがこれにあてはまることになる。どんなに個別志向の強い農業者であっても、現代においては何らかの形で外部組織とつながりをもっており、完全な自己完結はありえない。またシステム相互間、あるいは個別とシステムとの関係は単純ではなく重層的になっているのが一般的である。

このような関係を模式的に整理すれば図1のようになる。

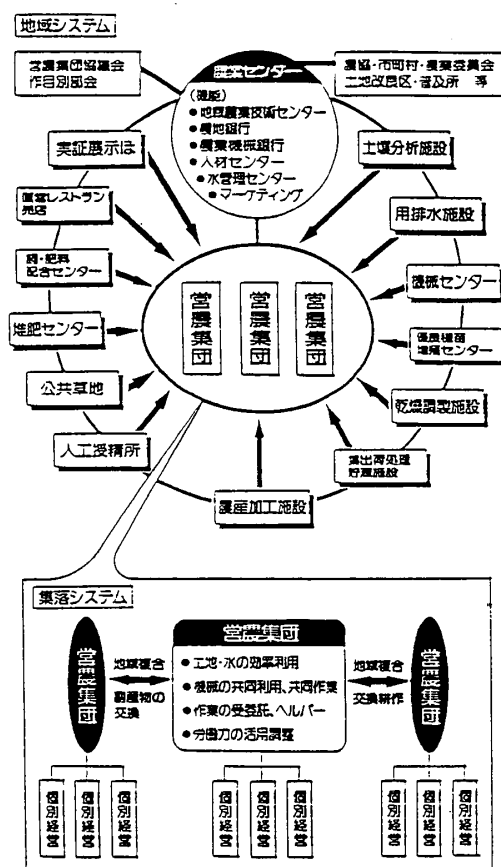


図1 地域農業システム模式図

III 地域農業づくりの誘導・実践の仕組み

具体的に、地域（市町村）で指導指針（＝市町村版ガイドポスト）づくりとその実践を支援するために農政部は下記の事業を実施している。

①「北海道農業確立推進指導事業」実施主体全道60農業改良普及所（昭和63年から平成5年の7カ年）②「ガイドポスト地域実践事業」実施主体全道67市町村（平成2年から平成4年の3カ年）。①は、この政策を普及指導活動面から支援するもので、全道の農業改良普及所は、管内1市町村のモデル市町村（全道60市町村）を設定し、先駆的な取り組みを要請する仕組みをとり、そこでの予備調査、指針策定援助、モデル地区（＝集落）に対する濃密指導等を関係機関と連携して重点的に実施、②では事業費約800万円（2年間、道費助成1/2）を市町村に助成し、指針策定と実践誘導等を支援する道費単独事業である。

また、これらの取り組みの総合的推進のため道、支庁、市町村の各段階にそれぞれ推進機構を設置、連携を密に「新しい地域農業づくり」運動として取り組みを展開しようとしている。

IV 空知管内南幌町の「集落システム化」による地域農業づくり

道央稲作地帯に立地する空知管内南幌町では地域版ガイドポストを策定して地域農業づくりに取り組んでいるが、その中で実践のモデル集団である「幌農振興組合」（＝自治集落組織）の活動が注目を浴びているので、以下にその取り組みの概要を紹介してみたい。

1. 南幌農業の課題と構造再編

札幌圏の東端に位置し、最近ではそのベッドタウンとして進展している南幌町は、比較的規模の大きい稲作中心の農業を展開してきた。

春先の偏東風や泥炭などの不良土壌による影響を受け水稻作もやや不安定な条件の中にあって、関係者の必死の努力によって、生産安定と経営規模の拡大が軌道に乗り始めた頃、生産調整という壁に直面した。短期間に大面積をこなすために農業機械は重装備の農家が多く、農家経済の面でも深刻な影響が出はじめていた。

転作対応として水稻の機械施設を利用しうる小麦作や小豆、てん菜をとりあげてきたが、収益性に難点があり、他作目導入の是非が検討されていた。その結果、野菜作導入が採択され、模索の結果「キャベツ」に焦点が絞られた。近年では有数の「指定産地」として市場での高い評価を受けるまでになったが、農家経済の起死回生策となるまでには至っていなかった。

2. モデル地区・幌集落の取り組み

町内の中心部にある幌集落（＝営農振興組合は、20戸の農家で構成され、総面積約200ha。1戸平均の耕地面積は約10haであるが、5ha未満層から20ha層までバラついている。62年頃は7割の農家で、構成員のいずれかが在宅通勤ではあるが農外に就労していた。集落の中から「このままでは大変だ。なんとかしなければ・・・。」という声も高まってきていた。折から全国農協中央会が提唱する「水田農業確立モデル事業」の指定を62年に受けて、幌集落がその実践地区となったこともあって、集落農業のあり方を検討しようという動きが内外から一気に表面化した。さらに昭和63年の道農政部が「ガイドポスト実践モデル地区」として指定したこともこれを一層加速させることとなった。

62年時点の集落の現況をみると55年結成の「転作機械利用組合」（18戸参加）と56年結成の「てん菜組合」（12戸参加）が主要な生産組織で、あとは小規模の共同利用や作業共同が散見される程度で、組織的・系統的なものではなかった。集約

作目としての野菜作の導入は、キャベツ中心の露地野菜作が6戸で、うち2戸がハウスピーマン、1戸が軟白ネギと取り組んでいた。

3. 集落農業システム化の経過

暁集落農業改善プロジェクトチームが、集落代表者、農協、役場、普及所（空知南西部地区）によって組織され、支援グループとして北農中央会、中央農試（経営部、専技室）が参画した。集落農業の方向性を検討する予備作業として全戸の徹底的な現状分析（農家経済、農業機械施設の保有状況、耕地土壌条件、農業労働力の投下状況）と多面的な「意向調査」が実施されチームのそれぞれのエキスパートがその診断と取りまとめにあたった。その結果、農家経済の現状と推移の予測から①野菜作等の集約部門導入、②基幹である米麦作部門におけるコスト低減を図るための生産組織化が必要不可欠であることが提起された。この提起を受けて、暁集落では、営農振興組合（集落の自治組織）の役員を中心に徹底した論議が行われた。しかし、個々のおかれている条件と考え方は多様で、議論が百出した。当時の営農振興組合組合長の門脇幸夫さん（39才）は、「あまり方向がまとまらないのもう無理だな」と諦めかけたこともあったと語っている。しかし1年半にわたる数え切れないほどの話し合いの中から、「方向がまとまった部分から実践していこう」ということで合意が成立。

平成元年4月に集落の8戸をメンバーとする「ハウス生産組合」（部門共同組織）がスタート、軟白ネギの生産に取り組むことになった。この陰には、営農集団化に意欲的な組合長、野菜に先駆的に取り組んでいた農家、またメンバーを集約する過程で調整役に徹した農家の努力と連携プレーがあった。

総事業費約5,000万円、「地域特産づくり事業」による道補助金と町・農協の助成、近代化資金借

入によってハウス19棟（8,136V）と付帯施設を建設、生産を開始した。

普及所等の熱心な指導を受けながら、幾多の試行錯誤を経て、現在では安定した技術水準の域に達している。当初の、メンバー均等出役という方式から現在では、ほぼ1名の専従（農地を集落内の1戸に売却）と7戸のメンバーからの出役に代わっている。

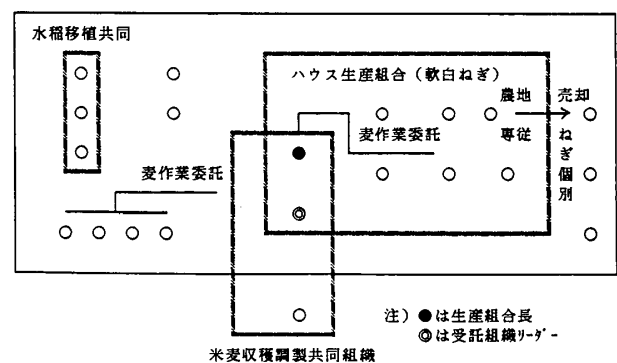


図2 暁集落営農システム

4. 「ハウス生産組合」の運営成果

市場での評価は、集落内の個別生産農家（当初1戸から3戸に増加）の生産分も含めて高い評価を受けており、価格水準も計画単価を大きく上回り、関係者を喜ばせている。運営収支も平成3年度では自家労賃を完全に給付し、償還に充当しうる余剰を生み出す見込みとなっている。

表1 ハウス生産組合経営収支概況 単位：千円

区分	平成元年度実績	2年度実績	3年度見込み
収入	8,319	22,542	31,500
支出	11,449	30,268	28,993
差引	△3,130	△7,726	2,507

注) 支出には出役労賃を含む

5. 米麦作部門の動き

基幹作目の米麦作も比較的面積規模の大きい2戸の農家と集落外の1戸による「米麦作収穫・乾燥作業共同組織」がスタート、員内の水稲21ha、小麦作9haの他、集落内の小麦作9戸分、水稲1戸分、集落外の各2戸分と1戸分を作業受託をし、受託料収入を約400万円ほど獲得し、1,600万円ほどの施設機械投資の償還のメドもついたとリーダーの門脇さんは語っている。

6. 集落構成員の変化

この集落農業のシステム化（再編）によって、従前、土建業などに就労していた3名は農外就労をとりやめてハウス生産組合にもっぱら出役するようになったことが大きな成果としてあげられる。また個別経営の部門として施設型野菜（軟白ネギ、ピーマン、トマト）を導入する農業者が増加してきたことも顕著な変化である。

7. 集落農業システムの課題

この暁集落では、基幹の米麦作部門で小麦作をめぐる作業受委託はかなり進行しているが、水稲作については規模、農業機械の保有の状況を問わず、依然として個別化志向が強く、コスト低減も壁に直面している。現状の集団営農の水準からの思い切った展開が課題となっている。

V 集落システム化のポイント

この南幌の暁集落のシステム化実践事例の中から、集落当事者の機能と役割、筆者も含めた関係機関によるサポートの経験から、集落システム化のポイント（要件）について以下の諸点について提起してみたい。

- ①問題意識を持った仕掛人の存在が不可欠であること。
- ②集落構成員の意向は各人各様であり、個々のおかれている条件は同一ではないという認識を強く持つこと。
- ③関係者による支援グループの存在とその専門機能を活かした役割分担をすること。
- ④システム化構想を視覚的に理解しやすいチャートなどで資料化すること。
- ⑤システム化によるメリットの試算は徹底的に行い、与件が変化した場合等も想定したメニューを用意しておくこと。
- ⑥企画・提案する牽引者だけでなく説得、意見調整をする人材も必要なこと。
- ⑦論議の素材、意志決定に役立つ豊富な「データ・情報」を用意すること。
- ⑧集落システムは特定の個人の献身や能力に過度に依存しないこと。

表2 米麦収穫乾燥共同組織(3戸)平成2年度稼働実績

部門		作業	員内分	受託分				合計
				集落内		集落外	計	
				ハウス組合員	その他			
水稲	刈取り	3戸 21.0 ha			1戸	1戸 1.3ha	4戸 22.3 ha	
	乾燥調製	3戸 21.0		1戸		1戸 0.2	4戸 21.2	
小麦	刈取り	3戸 9.3	5戸	4戸	2戸	11戸 26.3ha	14戸 35.6	
	乾燥調製	3戸 9.3	5戸	3戸	2戸	10戸 24.5	13戸 33.8	

⑨先進事例の研究も不可欠。ただし背景に対する客観的な視点をもつこと。

⑩合意が得られた部分から具体化し実践に踏み切る積極性が重要なこと。

また、農村集落という特色を生かすという意味で相互扶助的な要素も重要ではあるが、システム本来の合目的性をベースするメリットを共有するという原点がシステム化の成否を握る鍵となることを強調しておきたい。

一般的には、システム構築後のトラブル発生の要因としては、①収益配分、費用負担に関する不公平感、②出役に関する不公平感、③役員選出、機能分担に関する不満、④リーダーに対する不信感、⑤世代ギャップの表面化などがあげられるが、日常のコミュニケーションの重視とシステム機能に関する研究、改善・改革に積極的であることがトラブルを未然に防止する方策として重要である。

VI ガイドポストによる地域農業づくり

1. 推進の状況とその成果

全道のモデル市町村の取り組み状況は、「システム化推進協議会」をスタートさせ、過半の市町村では、農業振興ビジョンである「市町村版ガイドポスト（システム化指導指針）」を策定し、その実践・誘導段階にはいっている。その具体的な行動としては普及所主導で、実践の核となるモデル地区（＝集落）を定め、集落の人々の意向調査、システムビジョンの具体的な話合い、集落システム化指針の樹立までこぎつけている。内容としては、集落における生産組織の設立、地域農業センターの設置、振興作物の導入・定着など成果をあげているところも多い。

2. 活動（事業）推進上の問題点

かなりのモデル市町村で策定作業が遅れたのは、「システム化指導指針＝ 地域農業振興ビジョン」

の性格がいま一つ理解できないことも理由であった。それは、従前の「市町村農業振興計画」では、地域の生産目標（作目、作付面積、生産力粗生産額）を定め、それは、標準的な経営形態規模をもった中核農家（個別タイプが主体）によって担われることを前提とした、いわば素人にも理解しやすいシンプルな構成内容であったのに対して、今回要請されている内容は生産の仕組み（地域全体のシステム、集落のシステム）が前面に押しだされており、違和感が強かったこと、また早くから生産組織化を推進してきた市町村などでは、「なにを今さら」という冷ややかな意見もあった。

つぎに、既存あるいは直前に策定した「市町村農業振興計画」や「農協経営振興方策」との関係調整が課題になっているところが多い。実務作業スタッフが真剣な論議を重ねて策定したプランでも、関係機関のなかの意志決定の各ステージで種々の異論、反対が続出し難航するケースもあった。

この点に関しての支庁推進本部の機能に期待がかけられていたが残念ながら十分その期待に応えたとは言えなかった。また、市町村によっては、町と農協が農業振興の上で異なる考え方をしているところがあり、合意形成が非常に困難で普及所が調停者として大変に苦勞しているケースもあった。

つぎに、内容に関連して個別経営や集落に対する支援システムを検討しても、その具体化の裏付けは、現段階では既存の助成事業や融資制度の優先適用のみで、こころもとなさを否定できないということがある。重点あるいは集中の具体的な姿を示すことができれば、ある程度のはずみになると考えられる。その意味で冒頭に説明した北海道農政部の「実践事業」予算を呼び水として、うまく利用したところもあった。

次の大きな問題点として、地域農業のシステム化を、共同化の次元で捕らえすぎている傾向があ

り、目標と現実（集落の農業者の意向など）のギャップに悩んでいるところが多かった。農業振興のビジョンを「人づくり」「農村活性化」「景観整備」「情報システム化」「都市・他産業との交流」など多角的、広義に考えるべきであるのに、これらに対する視点の欠如、取り組みの弱さが目立った。

①個別経営の改善と地域農業のシステム化による経営体質の強化とコスト低減、②農産物流通・加工の体制整備と付加価値向上、③新しいムラづくりの推進という3本の柱のうち、②と③の内容が希薄であった。また「主体的発想」と関連するが、町村、集落の当事者の強い問題意識（＝危機意識）の存在が、システム化の最大のカギである。これがなければ、いわば官製のシステム化に漫然とのみついたり、あるいは、何でも頭から否定して現状から一步も踏み出さないという状況に陥ることになる。この点で全道での取り組みが必ずしも十分であったとはいえない。

VII 今後の展開にむけて

①システム構築過程では、集落内の高齢農家、第2種兼農家の「経営指標」をも検討する必要がある。その際、与件となる農地流動化対策農作業受委託組織、就業機会確保などが条件となろう。指標における目標農家所得は、ライフスタイルなどを総合的に勘案して弾力的に設定する。

つぎに、多様な担い手の事例としては、農業関連企業の参画による作業受託組織（飼料生産調製作業・防除作業等）なども検討されてよい。

②戦略作目の導入による技術水準高度化の要請、関係機関との密接な提携などの必要性の高まりに対応するための「地域農業情報システム」のあり方を検討する必要がある。

土壌分析結果や圃場マップの利活用、農業経営基盤の強化に関連して、「営農計画」「経営記録」

「経営分析」を系統的に実施する方策が不可欠である。そのための中核施設として「地域農業センター」の設置と機能的運用が期待される。

③実務作業スタッフが真剣に論議のうえ策定したプランでも各機関の意志決定の随所に異論・反論が想定されるが、首長、機関長レベルのバックアップを期待したい。個別経営や集落に対する支援システムを検討しても、現段階では、関連諸制度・事業の重点適用のみで、決め手に欠けるきらいがある。実験展示的な意味合いを持たせた特別助成なども呼び水となるので、「実践事業」の拡大・延長、地域レベルでの助成が効果的であると考えている。

多くの市町村が、活性化の成否を賭けて、農業振興ビジョンである市町村版ガイドポストの策定に真剣に取り組んでおり、そこには多様な創意と工夫が盛り込まれている。これらが実効をあげるためには当事者の問題意識、改善意欲はもとより、国や道の農業施策による確固とした支援体制が不可欠である。

（参考文献・資料）

[1] 「地域農業のガイドポスト」、北海道農政部、1989.3

[2] 「地域農業システム化指導指針作成推進の手引き」～実践指導編～、北海道農政部農業改良課、1989.3

[3] 「地域農業システム化指導指針作成推進の手引き」～経営指標作成プログラムマニュアル～、北海道農政部農業改良課、1989.6

[4] 「地域農業システム化指導指針作成推進の手引き」～組織育成編～、北海道農政部農業改良課、1990.3

[5] 「農業農村に新しい風を」～新しい地域農業づくりフォーラム記録集～、北海道農政部農業企画室、1991.6

〔6〕 「GUIDEPOST」～営農集団システム化実践レポート～、北海道農政部農業企画室、1991.2

〔7〕 「GUIDEPOST」～高付加価値化・販路拡大実践レポート～、北海道農政部農業企画室、1992.3

〔8〕 「GUIDEPOST HOKKAIDO」、農政部農業企画室、VOL1.1 (1990.8) ～ VOL1.7 (1992.6)

〔9〕 「南幌町農業のガイドポスト」、南幌町農業振興対策協議会、1990.3

〔10〕 「平取町 GUIDEPOST」～農業農村ビジョン～、平取町農業振興対策協議会、1992.4

〔11〕 「栗沢町の新しい農業づくり」、栗沢町農業振興協議会、1991.3

〔12〕 「花と笑顔の留寿都農業」、留寿都村農業振興対策協議会、1991.6

〔13〕 「平成2年度経営部年次報告書」、北海道立中央農試経営部、1991.6

(平成4年10月1日受理)