

特別講演会

日時.. 令和6年6月24日
場所.. 札幌市北農ビル

北海道における農業振興計画策定の現代的意義 〜農業振興計画の検証事業を通じて〜

北海道大学大学院農学研究院 教授 板橋 衛

「ご紹介いただきました北海道大学農学部
の板橋です。」

私は一九九五年度の一年間、北海道地域
農業研究所にお世話になりました。その後
四半世紀ほど道外に行き、二〇二二年一月
に戻って二年半ほど経ちます。

はじめに

私たちは地域農業振興という言葉に対し
て、特に違和感はないのですが、少し振り返
ってみると、そうではない部分があります。

機会があつて一〇年ほど前に営農指導員資
格認証に関するテキストを作成したのです
が、その時は、あまり地域農業振興という表
現は用いられておらず、地域ビジョンなど、
ややニュアンスの違う言葉が使われていま
した。どうして地域農業振興計画という言
葉を使わないのかと考え少し調べてみると、
一九九〇年代後半から二〇年くらい、農協
大会等でも「地域農業振興計画」という言葉
が消えていました。しかし、さらに振り返っ
てみると、系統農協全体として「地域農業振

興計画」という言葉が本格的に使われるの
は、後述しますが「八〇年代対策」の方針が
示された中でのことです。そういった点の
変遷も踏まえて、今日において地域農業振
興計画の策定・実践に農協が取り組む意味
をあらためて考えてみたいと思います。

北海道の農協では、地域農業振興計画の
策定を継続しているとみられます。しかし、
内地では農協合併が激しく進んだこともあ
つて、断絶した部分もあります。また、農協
経営の中期計画の一部として扱われるケー



スも多く見られます。それが、二〇二二年に開催された全国農協大会で久しぶりに明確に位置づけ直されています。「持続可能な農業、地域共生の未来づくりと不断の自己改革によるさらなる進化」という部分の中で、実際に取り組む実践方策として地域農業振興計画の策定を目指すことが示されました。

二〇一〇年代後半からの全国農協大会のスローガンや取り組み課題では、「自己改革」との関連が強く意識されています。その中で組合員との対話の部分、特に組合員の世代が変わってくる中で次世代の組合員対策

としてののですが、農協との新たなつながりを強化するための取り組みとしての対話が重視され、その延長として多様な農業者による地域農業の振興を進めることが示されたとみられます。

他方、地域農業と農協を取り巻く環境に目を向けると、地域における農業の担い手不足が深刻化しています。特に内地では高齢化に伴う農業者の減少傾向に歯止めがたらず、どんなに農業振興計画を策定して頑張っても農協の販売取扱高は下がっているのが現実です。その状況をどうしたら打破できるかという面で、農協による地域農業振興計画の策定・実践の必要性が問われています。

また、内地は農的地域協同組合という言葉もしばしば使われますが、地域社会にとつての農協の役割も重要です。その地域社会自体が人口減少や地場産業の衰退で減退している状況の中で、あらためてそこに基

盤をおいて事業展開を行っている農協のあり方が問われています。その面でも、農協が地域農業振興を通して地域経済の活性化に主体的に取り組む必要が迫られており、農協による地域農業振興計画の策定・実践がクローズアップされてきたのではないかと思います。



いずれにせよ、ここで使われている「多様な農業者による地域農業の振興」という表現は、全ての組合員を対象として事業展開を行う事で成り立っている農協組織、地域農業や地域社会に責任がある協同組合組織としての農協の特徴・あるべき姿を鋭く表わしているところではないかと思われます。

こうした点で、今日的に地域農業振興計画の策定・実践を重視する農協運動の意義があると思われますが、まずは、なぜ農協が地域農業振興計画を策定するようになったのか、そのことを考えていきたいと思っています。

一 系統農協による 地域農業振興の取り組み

「農協とは何ぞや」というような大きな議論にも関係しますが、農協は農業団体としての位置づけ・性格があり、国の政策の「下請け」とか「受け皿」と言われる部分が

あります。そのため、政府による農業政策に即した地域農業対応を行います。同時に地域農業の実態に即した対応も柔軟に実施してきたとみられます。その双方の形で日本農業の構造変化に大に関わってきました。言いかえると、農協の独自の農業や地域農業対応が今日の日本農業を形作っているともいえます。

戦後、農協は、家族経営や自作農体制の維持という点で、農業政策を支える組織として位置づけられ、当初の食料増産政策という部分では国と一致していたところが強かったとみられます。しかし、国の政策が農業基本法を制定して構造政策に切替わる中で、農家・組合員を峻別することにつながる政策に農協がどう対応するかという問題が生じてきました。表面的にはそれに合わせている対応がみられるのですが、やはりイコールではなく、現場の動きや、それまで家族経営を支えてきた取り組みの部分と整合さ

せながら地域農業対応を実施してきたのではないかと考えています。

そこには、優勝劣敗的な構造政策に対する協同組合の理念、協同組合としての農協という考え方が反映されています。営農団地構想や地域営農集団(集落営農)育成など、系統農協が独自に施策を打ち出しています。これらは、地域の全ての農家を含めた形で、どのように地域農業を継続・維持・発展させていくかという視点から考え出されたものであり、農協による地域農業対応の形です。また、近年は、離農が進み担い手不在の地域の農業を農協がどう支えるかということで、JA出資型農業法人が設立されています。これらは国の構造政策の部分に沿った側面もあるのですが、地域の中なるべく多くの農家が農業経営を続けられるようにするために考え出された農協独自の運動方針・理念がここにも現れているものと考えられます。

(一) 営農団地構想と地域農業対応

営農団地構想は、一九六一年の農業基本法制定に伴う国の政策に対応・対抗する形で考えられたものと考えています。ただ、国の政策が出てきたから進めたというよりは、系統農協独自に取り組んでいた畜産インテグレーション対策や先進的農協によって取り組まれていた青果物産地形成や米プラスアルファ農業の実践の中で、産地単位としての生産者の組織化や農協機能発揮の考え方が営農団地づくりのベースになっているとみられます。

なぜ、農協が営農団地構想を打ち出したかという点、国の構造政策に対して、農協がどのように対応していくかを示した回答です。近代化を進める政策、つまり能率化・効率化を図ること自体に反対していたのではありません。しかし、構造政策で示される規模拡大が図られると、当時六〇〇万戸程度いた農家が三〇〇万戸に減少することにな

表 1 系統農協組織による営農団地造成運動の取り組み

	農協の取り組み	国の政策
1961年	養鶏・養豚・酪農について「畜産団地の手引き」を発表する。	農業基本法制定
1962年	「営農団地推進委員会」設置、『営農団地造成の手引き』を発表する。	第1次農業構造改善事業開始
1963年	「畜産団地の手引き(肉牛編)」、「稲作団地造成の手引き」を発表する。	
1964年	「野菜団地造成の手引き」発表。 第9回全国農協大会で「営農団地を強力にすすめる」と決議する。	
1965年	「モデル営農団地の設定要綱」	
1966年		野菜生産出荷安定法制定
1967年	第11回全国農協大会において『農業基本構想』を発表して、営農団地の推進を強力に進める。	
1968年	「モデル営農団地の診断総点検」	
1969年		第2次農業構造改善事業
1970年	第12回全国農協大会において営農団地の実態分析を行う。	
1971年		
1972年		『農業団地構想』発表
1973年	営農団地登録制度	
1974年		
1975年		
1976年	第14回全国農協大会で「組合員の営農と地域の農業を協同活動で確立する」と発表。 「営農団地の質的強化」を発表すると同時に、営農団地の見直し始まる。	
1977年		
1978年		
1979年	第15回全国農協大会で「1980年代日本農業の課題と農協の対策」発表。 営農団地の推進が終わる。	
	畜産登録団地制度を廃止する。(1992年)	

注：『農業協同組合年鑑』各年などより作成

るので、農協組合員も半減してしまいます。そのため表立って賛成できないところから示された農協運動の方針です。つまり、流通の合理化の部分には受入れるが、全体として農家・組合員は減せないの、農家全員参加である産地を単位として合理化、能率化を上げるために、営農団地を形成していくという考え方です。いわゆる、太田原先生の言葉で言う「実践的批判」であり、国が進める方向に反対するだけではなくて、取り

組みの中で実証的に「そうではないやり方もある」ということを示した形として営農団地構想を位置づけました。

その後、系統農協はこの方針に即した形で三年に一回開催される全国農協大会などで現状を確認しつつ営農団地造成運動を進めていきます。特に、一九六七年に農業基本構想を発表して、農協独自の取り組みであることを明確にして営農団地造成運動を実施していきます。表1に示したように、一九七〇年代中頃までこうした動向は継続しました。

① 営農団地構想の内容と運動の展開

あらためて営農団地造成構想とはどのような取り組みであったかを見ていきます。

基本的には、農業基本法でも述べていますが、農業所得向上のための取り組みです。そのため、地域農業あるいは農協や産地単位で振興する作目を選択し、その作目の商

品化を図っていきます。地域農業単位で取り組むことが重要であり、優勝劣敗の考え方による個別農家の育成ではなく協同の考え方・活動として推進していきます。個別の農家による取り組みでは、新しい作目の技術習得や販売面での対応も弱くなるため、協同の力でそうした問題を解決していくという考え方です。この場合の協同というのは、主に農協への結集を意味します。主に農協単位での協同ですが、連合会等を含めた系統農協全体や、産地規模単位での協力による複数の農協単位の協同など、いろいろな意味を含んでいました。

そのため、農協および連合会は、商品化を図る作目に対して技術指導ができる営農指導体制の構築、販売対応を可能とする販売事業の整備を強化していきます。農家・組合員の協同としては、作目ごとに生産部会を農協の中に組織化し、その部会の中でいろいろな取り決めをし、産地単位すなわち全

農家で品質を高めていきます。こうした協同の取り組みが、営農団地造成運動の中で重要であったとみられます。

② 営農団地造成運動の成果

この営農団地造成運動は、それなりに成果がありました。

それまでの農協の営農経済事業、つまり営農指導や生産資材供給・販売事業は、ほとんど食糧制度に依存する状態であり、いわゆる米麦農協なり米肥農協と言われていました。そうした状態からの脱却が図られていきます。選択的拡大品目などの生産拡大を図る国の政策と一緒にいかと批判される部分もあるのですが、国内での需要が伸びていた青果物、畜産物等の取り扱いに農協が積極的に取り組んで行くことを通して、いわゆる米と肥料と信用事業中心の農協から、農家のニーズに応えられる農協に性質が変化した点が重要です。その中で営

農指導体制、生産資材供給や販売事業体制が強化されました。

また、減反政策が開始されたことも関わりますが、米プラスアルファなり、複合的な作物の組み合わせ等による農地利用部分での農協の独自性もみられます。機械や施設の投資が進んでいく際に、共同所有の形を進めるなど、組合員の負担を大きくしないように農協機能が発揮されたという点も評価できます。とはいえ、他方で政策との関連では、それに迎合してきた部分、構造改善事業と一体となった形で施設投資を進めて物流・物量体制を構築し、機械化や単作的な産地化を進めたという批判もありました。

③ 営農団地構想・運動の終焉

一九七〇年代になり、環境問題が取り沙汰されるようになり、行き過ぎた近代化農業のあり方が議論になってきます。その中で、農協の営農団地造成運動は、近代化農政

に即応したかたちで、営農指導や販売などの事業面で協力したとみられるようにもなります。系統農協としても、営農団地造成運動にそのような側面がなかったとは言えないということで、自己批判のような形で総括・反省をまとめています。

その背景には農協の経営主義的な考え方がありました。高度経済成長の中で、需要に対応した農産物が作れば売れる経済環境であったため、産地での生産量の増加に力点をおいた事業展開が行われます。そして、営農経済事業に限らず、信用・共済事業に関しても事業拡大として貯金・融資や共済加入推進に邁進していたという問題点がありました。

それともう一つの営農団地造成運動に関わる問題点として、産地単位として構造政策に対峙したことで、農家の経営のあり方にまで踏み込んだ地域農業対応ができていなかったという点があげられます。とにかく

く作目の生産を振興して生産を増やして産地すなわち営農団地をつくる事が先行しました。そこからは、農家経営の部分に立ち入って地域農業をどう構想するかという点が不足していたとみられます。それは、営農団地構想における地域農業対応という面での限界的な部分とみられます。

そんなこともあり、営農団地構想は一九七〇年代後半くらいで一旦見直しという形になります。

(二) 系統農協による「八〇年代対策」

地域農業振興

① 地域農業振興計画の構想

全国農協大会が区切りというわけではありませんが、一九七六年の第一四回全国農協大会の中で、「協同活動強化運動」の一環として地域農業振興計画に関する構想が登場します。この時には、まだ営農団地の質的向上などが示されておりますが、営農団地

造成運動に問題が生じてくる中で、組合員の営農と地域の振興計画を立てることに関心を移してきました。そして、地域農業振興を図る形で地域の農業を考えていくことが示されています。

ここでは、構造改善事業を利用する、産地形成して消費地に農産物を送るなど型にはまった考え方ではなく、自分たちでいろいろ考えていくという方針が示されます。

その中では、あらためて営農指導員体制の整備に関して述べられ注目されますが、有能な営農指導員の要員確保が課題となっています。

ただ、一九七六年頃に地域農業振興と言っていた段階では、先程のいわゆる近代化農政の批判というか、反省のような部分との関連が強かったようです。そのため、例えば土づくりの問題とか、高能率・高所得農業の構築という方向からの路線変更として地域農業の計画の必要性が示されていただけ

です。つまり、何のために地域農業振興計画の策定・実践をするのか、地域農業の具体的なビジョンをどう描くか、地域農業振興計画の策定方法などは、まだきちんと議論が進んでいませんでした。

それを系統農協全体として、本格的に地域農業振興計画の策定と実践の方針を明確に示したのが、一九七九年に開催された第一五回の全国農協大会です。この大会は、「八〇年代対策」を系統農協が打ち出したことで注目されますが、その対策を具体化していくために地域農業振興計画の策定・実践が重要視されています。

② 系統農協による「八〇年代対策」と

地域農業振興計画の策定

第一五回全国農協大会で示された「一九八〇年代日本農業の課題と農協の対策（いわゆる「八〇年代対策」）」の内容は大きくは次に示す点です。

一つめは農業生産の再編です。米の生産調整は始まっていましたが、当初は一過性で終わると見られていました。しかし、米の消費が減っていく中で米の生産調整の面積は拡大していくことになり、米から他の土地利用型作物への転換を図る必要性が高まってきました。国の政策も転作強化の方向ですが、農協はその国の政策目標を超える水準で、独自に作目転換を図る方針を示しました。組合員からは「農協がそんな態度でどうするのだ」と、かなり怒られたようですが、現実問題としては、それくらいの覚悟で転作対応を考えていかないと地域農業の新しい姿を描けないとみていました。かなり自主的な動きであったのではないかと考えられます。

二つめは農業生産の再編を担う農業経営主体についての考え方です。これは、「八〇年代対策」として、後に大きなウエイトを占める部分です。土地利用の変化を地域で考

えていく場合に、実際には大規模農家、小規

模農家、さらには兼業農家等が存在しています。その中で、地域農業をデザインしていくのですが、多様な農家を活かした土地利用の形を考えることになります。そこで、生産組織のような形にして、多くの農家を含めて地域農業の振興を図っていく方法が考えられ、一九八〇年代中頃から強調されるようになります。今日でいう集落営農のようなイメージですが、「地域営農集団」の形が示されます。

三つめが大きなポイントになるのですが、系統農協としての需給調整機能の強化です。基本法農政が選択的拡大を進めてきた結果、米を含めて青果物や畜産などの作目について過剰問題が深刻化してきました。それに対する需給調整として、国でも各種対策を講じたのですが、それだけでは済まないとの考えで、農協系統として独自の需給調整に向かっていくのが八〇年代対策としての

農協の地域農業政策の特徴です。

今日の講演のために資料を調べていく中で、作目別部会の「誓約組織」への転換を図るという記述が見つかりました。誓約組合という言葉は知らなかったのですが、いわゆる専属利用契約を農協と組合員が結び、イメージと思われます。生産部会を作るということは営農団地の構想段階で出てくるのですが、部会がそれだけの機能を発揮するのかという点で、需給調整機能が求められるました。そのことが農協にとっての生産部会の位置づけをかなり高いものとしたとみられます。

もちろん需給調整に関しては国全体のマクロの対策が必要ですので、各農協の生産部会の段階で何ができるかという議論もありました。しかし、まずは各地域の中で考えて実践していくことが必要で、そのために地域農業振興計画を作ること、共販体制の確立を図ることが方針として示されました。

これに対しても、「国の政策が定まらないのにそんなことやってどうするのか」との意見もあったようですが、それまでの営農団地造成運動の問題点もあり、「国の政策が定まらなかったら、農協から自主的に働きかけるくらいの意気込みがあるべきではないか」との意見があったと言われています。農協は政策の請負組織ではなく、独自に地域農業をデザインしていくことをすべきであるという気概を感じます。

実際にかかなり多くの地域で高齢化や兼業化が進んでいました。しかし、その中で「農協自体が地域農業に取り組まねば組合員の経営の安定も成り立たないのではないか」との意識があり、農協が地域農業振興に取り組んでいきます。当時の資料やマニュアルなどを見ると、かなりの高揚感をもって地域農業振興に取り組まれていたことが伝わってきます。一九八〇年代の農業情勢が生み出した農協運動ともいえますが、協同

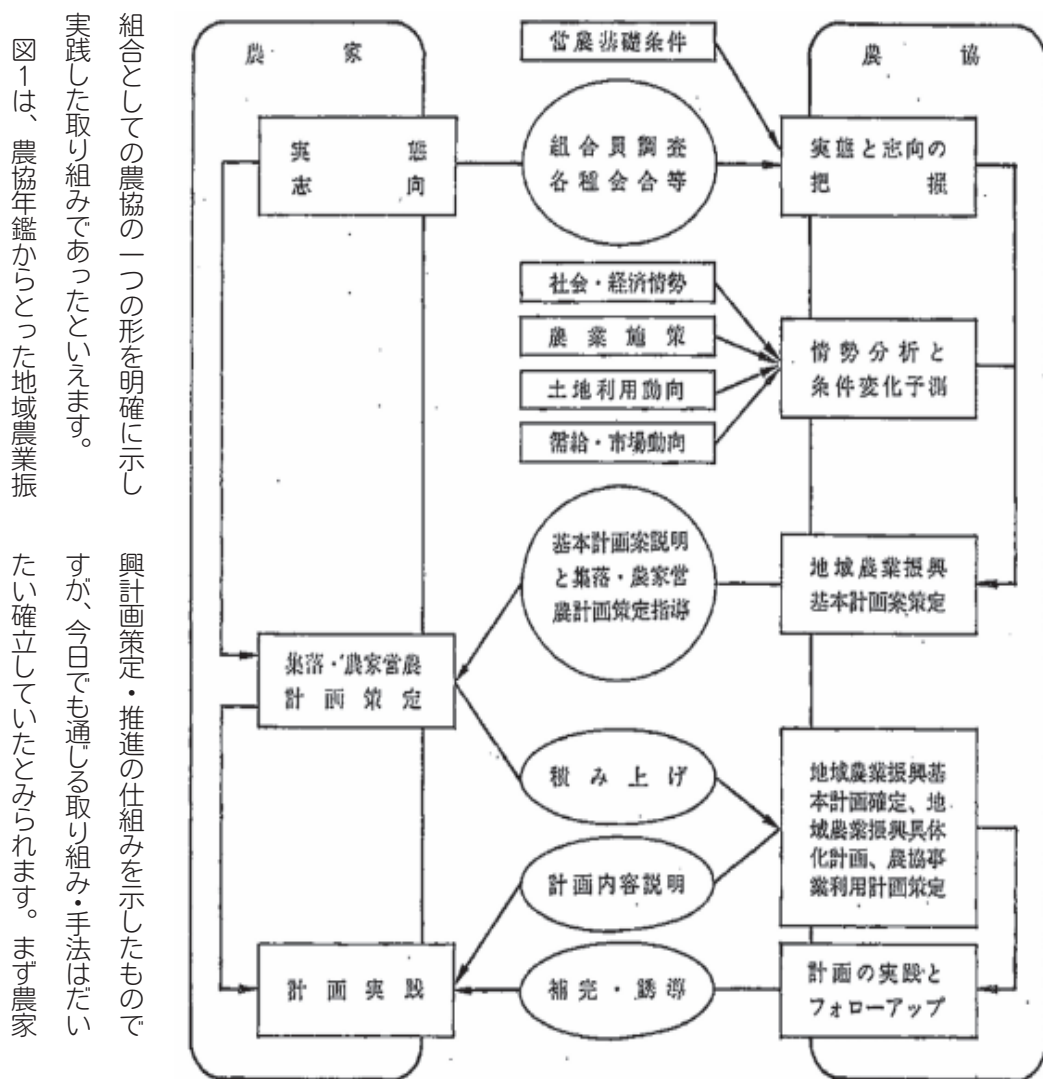


図1 地域農業振興計画策定・推進の仕組み

資料:『農業協同組合年鑑』1980年版、p.56

の意向を把握し、農業・農政などの情勢を含めて、地域農業がめざすべき方向性を協議しながら決めていきます。策定して終わりでなく、実践しながらその内実を検証します。これは、本日後述する北海道における地域農業振興計画の検証事業での確認事項とも重なります。

系統農協としては、地域農業振興計画の策定・実践運動の状況を毎年取りまとめていました。その中で一九八四年の調査結果を紹介します。当初は地域農業振興計画を策定していなかった農協がほとんどでしたが、二年間で六割くらいの農協で策定されるようになっていきます。しかし、その後はあまり策定率が上昇していません。策定しなかった理由としては、「農業生産がきわめて少な

組合としての農協の一つの形を明確に示し実践した取り組みであったといえます。

図1は、農協年鑑からとった地域農業振

興計画策定・推進の仕組みを示したものです。今日でも通じる取り組み・手法はたい確立していたとみられます。まず農家

い：四〇・二％」「担当部署がない・担当者がいない：二〇・一％」「必要性なし：二・二・四％」です。当時まだ四千ぐらいの農協がありましたので、小規模な農協や都市部で金融事業に特化した農協などでこのような回答も出てきたのではないかと分析されています。

計画策定に要した期間は、「三カ月未満：二六・二％」「三〜五カ月：三四・五％」「六〜一カ月：二六・〇％」であり、期間が短いのではないかと問題視されています。計画制定にあたっての体制は、「職員のプロジェクトチーム：三八・一％」「組合員代表者を加えた策定委員会設置：三一・八％」「専任担当者職員をおいた農協：二・二％」「専任担当部署を設置した農協：一七・六％」です。当時から、専任体制とすべきか、策定チームに組合員を入れるかどうかなどが検討されています。

計画策定にあたっての農家の意向把握状況

況は、「作目別部会の会合あるいは代表者を通じて把握：四四・一％」「全組合員（農家）を対象に意向調査を実施：四二・九％」「集落組織の会合あるいは代表者を通じて把握：二〇・三％」です。部会の代表者からの割合が高いことが注目されますが、需給調整機能の強化としての生産部会機能が重視されていたかと思われます。計画の改訂・更新の予定状況は「計画期間中でも改訂：四九・八％」「計画期間満了後に更新：二〇・一％」です。

その他、地域農業振興計画策定・実践上の問題点として、①計画の期限切れにともなう更新の不備、②計画は策定されたが実効性に乏しかったので新たな計画策定に進まない、③計画のスタート時から無理が生じるような計画である、などが既策定農協からあげられています。今日でも出されるような問題点が当初から課題になってきたことがうかがわれます。

③ 地域農業振興計画の策定・

実践運動の成果

その後、一九八六年に点検会議が行われ、中間的な総括が行われています。

計画策定が進まない理由として、小規模農協であるために職員が少なく計画策定のチームが作れない点や都市部の農協なので必要ないという点は前述した内容と重複します。米や果樹の単作地帯なので地域農業をデザインする必要がないという認識から策定を行っていない農協もあったようです。また、一回は策定したが、更新することなく終わりにした農協もあったと指摘されています。

また、問題点として、策定方法については、①組合員が参画せず一部の農協職員だけで策定、「だれが何をどのように振興」するか具体策がない（全地区）、②市町村の振興計画との調整が課題（関東・甲信・中国・四国）、③策定する際、経済連・信連などとのタイア

ップが弱かった（関東・甲信）、④計画策定にあたって、農家の意向調査をしたところ、

要望内容はどうなったかといわれ困った

（九州）、と整理されています。これらの点

は、今日でも問題点となります。特に④に関

しては、後述する「地域農業振興計画の検証

に係る調査研究」の分析の中でも触れます。

計画内容については、①農協によっては

県中のひな形をそのまま使った振興計画、単

なる事業計画の形式（全地区）、②中長期の

振興計画と単年度の経営計画が結びつかず、

農協諸事業と連動しない（全地区）、③米に

かわる戦略作物がなく計画内容の策定が充

実されない（関東・甲信・北陸・東海・近畿）

があげられています。計画内容に関する①

と②の問題点は、今日でも問われているこ

とではないかとみられます。また、③の問題

点を見ると、転作強化の中で、それに先手を

打つつもりで地域農業振興計画の策定・実

践運動を進めてきたのですが、米にかわる

作目をなかなか見いだせない地域農業と農協の苦悩が垣間見られます。

ただ一方で、地域単位で地域農業振興計

画の策定・実践に取り組んできた成果もま

とめられています。一九八四年にまとめら

れた全中『地域の農業振興をめざして』では

以下のような事例が紹介されています。①

青森県では、ニンニクの産地形成が進み出

稼ぎの進行をくいとめている。②愛知県で

は兼業農家を巻き込んだ地域農業の再編を

進め、受委託の営農組合を農協支所単位に

設立した。③和歌山県では温州ミカンが過

剰になった結果、晩かん類への転換が計画

的に進むようになった。④香川県では、多様

な野菜を作って耕地利用率を向上させてお

り、総合的な野菜産地を形成している。⑤佐

賀県では、米地帯から米以外の大豆・小麦等

を組み合わせた農業へと転換が進んだ。こ

れらは、それぞれの地域での取り組みです

が、地域農業をどう再編していくかを考え

て地域農業振興に取り組んだ結果として実現した効果ではないかと思われます。

また、農協の営農指導事業のあり方が確

立したのもこの地域農業振興計画の策定・

実践に取り組んだ成果とみられます。つま

り、営農指導員の役割として、かつての作目

別の生産販売の指導や農家経営指導に加え

て、営農企画や組合員組織担当が加わって

きます。営農指導員の役割が多岐になって

きますが、①生産技術指導（作目対応）、②

農業経営指導（経営対応）、③産地形成指導

（市場対応）、④地域農業再編指導（地域対

応）に整理されてきます。地域農業振興計画

の策定・実践にはこれらの要素を体系的に

組み合わせた高度な総合的な営農指導事業

機能の発揮が求められます。

そして、市場対応の面では、需給調整機能

への取り組みの中で、農協と生産者の信頼

関係が強化され、その結果としてブランド

産地が形成されてきたとみることができま

す。営農団地造成運動の時には、ある程度出せば売れるということもあり、とりあえず物を作って集めて市場出荷していたとみられます。そのような産地から、産地単位で良品・高品質で均質な農産物が生産され、農協の集出荷調整機能を發揮して、どうしても市場で高い評価を受ける農産物を販売できるかを考え、生産部会と協力して取り組む産地に変化します。そこでは生産部会の機能も強化され、いわゆるブランド産地形成まで至っています。このようなことが地域農業振興の一つの成果であると思われます。

④ 地域農業振興計画の策定・実践運動に

おける具体的な地域農業の課題の変化

そうした農協運動の展開は、一九八〇年代の全国農協大会では一貫して強調されています。しかし、一九八八年に開催された第一八回全国農協大会では、二〇〇〇年までに農協を一、〇〇〇にするという決議が行

われ、当時四、〇〇〇程度あった農協の合併を進めていくことや農協経営の効率化を図る方向に運動の中心が変化していきます。この背景には、金融自由化の動向や貿易自由化の圧力がありました。そのため、一九八〇年代前半にみられたような地域農業振興計画の策定・実践への取り組みに対する高揚感は薄らいでいきます。

また、地域農業の再編の方向性として、作目の振興だけではなく、農用地の利用調整により関わっていく必要性が生じてきました。営農団地造成運動の時は何を作るかを中心に考えればよかったのですが、減反面積の増加や兼業深化の中で、農用地の利用調整がどうしても避けられなくなったのです。そこで、当初は受委託組織や生産組織をどのように作っていくかが主眼だったのですが、政策の変化もあって、どの農地を誰がどう使つかという段階まで農協が考える必要が強まります。集団転作や団地加算対応

等の細かい実務的な政策への対応が、地域農業の課題になっていきます。地域農業の振興ではあるが、部分的な政策対応としての生産対策のような部分が強くなっていきます。地域営農集団を設立・育成することに集中するなど、農用地利用調整に焦点が移ってきたようにみられます。

そのことは、農協が農地の問題にどう関与していくかという問題にもつながります。農地の利用権設定や農地管理に関する部分です。農協は経済団体でもあることから、農地の権利移動に関わることは限定的であったのですが、正面から関わらざるを得なくなってきました。そのことは、法律の変化も関係しますが、農協が農地利用の管理・調整の主体になることでもあり、政策の下支的な構造問題の部分に農協の地域農業対応の中心が移っていくことでもあります。地域農業振興計画の策定という地域農業を総合的に分析・考察・検討していくことから外れ

ていつてしまつことが懸念されました。

他方、需給調整を図りつつ産地を形成することで、作目振興を実現するという方向は、ブランド産地の形成につながった成果はありましたが、一部の産地に限定された動きでもあります。農産物市場全体における需給調整機能の発揮という面は、こうしたミクロの対応では十分な成果を発揮できなかったとみられます。主な作目に関して系統農協の県連間で取り決めを行って需給調整に取り組んだ部分がありますが、全ての農産物が農協系統に出荷されている訳ではありません。そのため、主産地だけの出荷調整では、アウトサイダーの存在が阻害要因となり、必死に積み上げた計画が価格形成の面で十分に効果を発揮できなかった面があります。農協間でも産地間競争が厳しかったことも要因でしょうが、系統農協による自主的な需給調整機能には限界がありました。

そうしたことから、地域農業振興計画の策定・実践という大きな運動スローガンは前面から退くこととなってきます。一九九〇年代になると、農協の経営問題や系統組織・事業の再編の中で農協合併が進展し、農協としての地域農業や管内農業の範囲・概念が変化してきます。それまでに取り組んできた地域農業振興との整合性、地域・農協単位で確立してきたブランド品の位置づけなどが合併農協では問題になります。新たな合併農協単位では、にわかには業務体制が整わず、地域農業振興計画を策定できるような段階ではなかったと思われます。

二 北海道における

地域農業振興計画づくり

『地域農業振興計画の実践と課題—北海道地域農業研究所『共同研究』一〇年の軌跡』から

（ここからは、北海道における地域農業振

興計画づくりについて考えていきます。北海道地域農業研究所が設立された一九九〇年から一〇年間に取り組んだ「共同研究」としての地域農業振興計画策定に向けた事業を『地域農業振興計画の実践と課題—北海道地域農業研究所『共同研究』一〇年の軌跡』にまとめています。北海道地域農業研究所という新しい組織が設立された直後であったこと、一九九〇年代の北海道における地域農業の課題に対して農協や自治体がどういう対策を図るべきかに悩んでいたことから、全道各地から依頼がありました。

共同研究とは、現地と研究所とが一緒になって基礎調査を実施し、その問題点の整理をして課題解決の方向性を考えるスタンズであり、地域農業振興計画策定のための基礎調査として研究叢書の形でまとめてきました。その一覧は表2と図2に示した通りです。

表2 北海道地域農業研究所「共同研究」の委託地の概況

委託 順序	委託先	支庁	委託主体	農協と自治体 の関係	地帯区分	土地利用 区分	開発類型	立地類型	契約期間	契約期間 (年)
1	JA東旭川	上川	農協	—	都市 (稲作)	水田型	旧開	都市的	1990.12～ 91.3	0.5
2	JAとうや湖	胆振	農協	—	畑作 (混合)	混合型	旧開	中間地・ 山間地	1990.12～ 91.3	0.5
3	JA北野	上川	農協	☆	都市 (稲作)	水田型	旧開	平地	1991.1～ 1991.12	1
4	栗山町	空知	自治体	☆	水田	混合型	旧開	中間地	1991.4～ 1992.3	1
5	厚沢部町	檜山	自治体	☆ ☆ ☆	混合 (畑作)	水田型	旧開	山間地	1991.7～ 1992.1	0.5
6	留萌地区	留萌	広域自治体	—	水田・酪 農・混合	混合型	旧開	中間地・ 山間地	1991.4～ 1992.3	1
7	JAひだか東	日高	農協	—	畑作 (混合)	草地型	旧開	山間地	1991.3～ 1992.2	1
8	訓子府	網走	農協,自治体	☆ ☆ ☆	畑作	混合型	旧・新開	中間地	1992.1～ 1992.8	0.5
9	前田農協	後志	農協	☆	水田 (稲作)	水田型	旧開	平地	1992.4～ 1993.3	1
10	白糠町	釧路	農協	☆	酪農	草地型	旧・新開	山間地	1992.9～ 1993.3	0.5
11	美深町	上川	農協	☆	混合 (酪農)	混合型	新開	山間地	1992.7～ 93.6	1
12	東藻琴村	網走	農協,自治体, 普及所	☆ ☆ ☆	混合 (畑作)	混合型	旧・新開	平地	1992.12～ 93.2	0.5
13	追分町	胆振	自治体	☆	混合 (畑作)	水田型	旧開	平地	1993.5～ 1994.3	1
14	静内町	日高	農協	☆ ☆	混合	草地型	旧開	山間地	1993.6～ 1994.8	1
15	生田原町	網走	農協,自治体, 普及所	☆ ☆	酪農	混合型	新開	山間地	1993.7～ 1994.10	1
16	知内町	渡島	自治体	☆	水田	水田型	旧開	山間地	1995.4～ 1996.3	1
17	東川町	上川	農協	☆ ☆	混合 (稲作)	水田型	旧開	中間地	1994.6～ 1995.3	1
18	清水町	十勝	農協,自治体	☆	酪農	混合型	旧・新開	平地	1993～ 1995	3
19	芦別市	空知	自治体	☆	水田	水田型	旧開	山間地	1994.4～ 1995.3	1
20	美瑛町	上川	農協,自治体	☆	畑作	混合型	新開	中間地	1994.9～ 1995.3	0.5
21	豊富町	宗谷	農協	☆ ☆	酪農	草地型	新開	平地	1994.7～ 1996.3	2
22	音別町	釧路	農協	☆ ☆	酪農	草地型	旧開	山間地	1994.7～ 1996.3	2
23	常呂町	網走	農協	☆ ☆	畑作	畑地型	新開	中間地	1995.4～ 95.12	1.5
24	今金町	檜山	農協,自治体	☆ ☆ ☆	混合	混合型	旧・新開	中間地	1995.6～ 1996.5	1
25	八雲町	渡島	農協	☆ ☆	酪農	混合型	旧開	山間地	1995.4～ 1996.3	1
26	更別町	十勝	農協	☆ ☆ ☆	畑作	混合型	新開	平地	1995.7～ 1996.9	1
27	石狩市	石狩	自治体	☆ ☆	混合 (畑作)	水田型	旧開	都市的	1995.7～ 97.3	2
28	白老町	胆振	自治体	☆	酪農	草地型	旧開	山間地	1996.7～ 1998.3	2
29	紋別市	網走	自治体	☆ ☆	酪農	草地型	新開	中間地	1996～ 1997	2
30	網走市	網走	農協	☆	畑作 (都市)	畑地型	新開	平地	1998.4～ 2000.3	2
31	根室地区	根室	農協	—	酪農	草地型	新開	平地・中 間地	1998.5～ 1999.12	2

注1) 地域農業研究所資料及び共同研究参加者のアンケートにより作成。

注2) 土地利用、開発類型は前記のアンケート結果より、立地類型は北海道センサスの区分による。

注3) 地帯区分は、信連の農協区分による。() 内は農協要覧の区分と信連の区分が異なる場合に限りそれを示す。

注4) 農協と自治体の関係は、一は複数の自治体にまたがる委託であったため無かったことを示し、☆は多くなるほど密接に関係があったことを示す。

注：『地域農業振興計画の実践と課題—北海道地域農業研究所『共同研究』10年の軌跡』p. 9

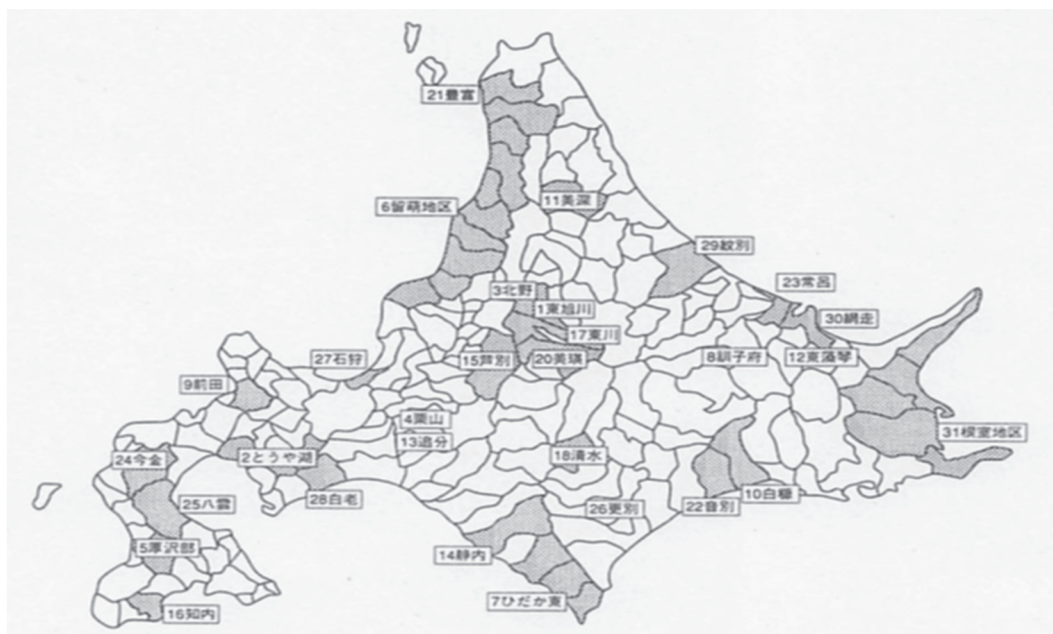


図2 共同研究委託地の地域分布

注：『地域農業振興計画の実践と課題－北海道地域農業研究所『共同研究』10年の軌跡』p. 10

(一) 委託地の地域的特徴

と課題

① 委託地の農業の特徴と

その背景

委託地の特徴としては、まず水稲プラス野菜の複合産地があげられます。北海道においては、一九九三年の大冷害を境にした減反緩和を機に、水田を主食用米生産に戻しますが、その後一転して減反が再強化されるなど、大きな振れがありました。また、食糧法が廃止される中で、米産地としてどういった生産・販売対策を行うべきかという課題がありました。他方で、産地形成されつつあった野菜生産はどうあるべきかとい

う点も検討されていきました。水稲作の生産調整が厳しくなっていた一九八〇年代とは違った形で水田農業の問題がありました。

二つめとしては酪農地帯からの委託が多く見られます。酪農家は経営規模を拡大してきましたが、乳価が下落する状況下で負債問題が浮かび上がってきました。その中で、どのようにして酪農家は所得を確保していくべきか、規模拡大に代わる方向性があるのか模索されていたとみられます。

三つめは、メインの作目を有していない地域からの委託です。そこでは、基幹作目はどう形成するべきか、あるいは、複合的な作目による地域農業振興の方向性をどう考えるかが問われていました。基幹作目がない地域で地域農業振興を図るための課題を明らかにするという点では、北海道の農協としては新しい課題への取り組みでした。

② 委託時期と地域課題の関係

時代的背景を整理すると、一九九〇年代前半は、まだバブル崩壊の残存がある中で地域農業振興の発想として、生産拡大でどうやって売上げを伸ばそうかという意識が課題解決の方向に現れています。所得確保のための生産拡大や野菜作などの新規作目の導入・振興が検討されます。

一九九〇年代中頃になると、高齢化等に伴う離農問題が顕在化し、農地流動化、後継者確保、新規参入のあり方などが課題となります。また、前述した酪農地帯からの委託が増えた時期であり、負債問題を含めて地域農業や地域経済をどう考えていくかも課題となります。

それが、一九九〇年代後半の中ではさらに深刻化し、地域によっては農村の維持、生活問題も含めた農業と地域の振興のあり方が問われ、それらを含めた地域農業振興計画を作りたいという依頼がありました。メ

インの作目を有していない地域として、農協を中心にどうやって地域農業を活性化していくべきかという問いかけは、地域社会のあり方を含めて、一九九〇年代後半の社会的な背景から発生してきた委託課題であったとみられます。

(二) 共同研究における地域農業の課題

① 「共同研究」の報告書スタイル

地域農業振興計画自体は、各自自治体や農協で作成することになります。研究所側は、それを作成するための基礎資料として地域農業の現状と地域農業振興のための課題を研究叢書にまとめていきます。現状分析としては、①農家数、労働力、農地、作物生産、家畜飼養の基本動向であり、近隣市町村や全道の動向と関係させて当該市町村や農協管内の農業の特徴を整理します。②地域農業が抱える構造問題の指摘としては、一般的ではありますが、高齢化や兼業化の進行

農地問題、ふん尿処理問題などが課題となります。そして、③稲作、畑作、野菜、酪農、肉牛といった作目別・経営形態別に問題点と課題を整理しています。

個別経営が抱える問題点は、それぞれ異なります。そして、それらについては、地域的・組織的な対応がないと解決の方向性が見定まらないという問題があります。そのため、農地対策、労働力支援、ふん尿処理、農産物販売などへの課題対応のための地域農業システムの確立を優先する提言となり、農協の事業機能強化などが課題として描き出されていました。

かなりオーソドックスなスタイルであり、その中で地域農業の課題を浮かび上げられています。

② 北海道農業のあり方に対する

共通した実態認識(当時)

一つめは規模拡大に対する慎重かつ批判

的な点です。農地の拡大による圃場分散や地力問題があげられています。二つめとして、野菜生産については、当時伸長していたこともあり、前向きな位置づけでした。野菜生産に関しても、労働力の問題や地力問題、販売対応など課題はありましたが、それらについては、積極的に対応して課題解決を図っていくべきであるという論調であり、規模拡大への対応とは対照的な位置づけでした。農家の経営規模拡大は、離農を伴ったため、組合員の減少につながるのに対して、野菜作振興は多くの組合員が参加できるという点が評価されたのでしょうか。

そして組織的な対応として三つめの特徴である農協による農産物販売事業の強化があげられています。ここでは、農協の作目別生産部会体制の確立、組合員と協力した農協の営農指導体制と販売事業体制の拡充が検討課題として提示されます。また、内地に農産物を出荷する関係から、産地の規模拡

大としての広域的な共販体制の確立も検討課題として示されています。そして、具体的にどうするかという点で、四つめの特徴となる農協や自治体を中心とした地域農業システムの確立が課題として示されます。具体的には、販売や経営指導に加えて地域農業をデザインする営農企画などの農協の事業体制確立を課題として提示しています。こういったことが、共通の論述内容になっていました。

同じような論述内容となるのは、地域農業の実態調査が十分に行われていない面があるとの指摘もありますが、現場の担当者と手さぐりに地域農業の課題を考えていった中で一致した内容であったと思われる。調査などで大きな問題点を明確にして、その問題点を突き詰める形での問題追求型の調査研究も望まれたのでしょうが、全体的には、地域農業の現状を把握することで精一杯で、それを踏まえてさらに深掘りし

て分析するということまでには至っていません。なかつたようです。これには、時間的な問題や人員的な問題などがあつたとみられます。

(三)「共同研究」の成果と

地域農業振興計画策定の意義

①「共同研究」としての取り組みと

運動・教育

このように、問題点や限界はありましたが、あえて「共同研究」という形をとって、地域農業振興計画策定に取り組んだことは、それなりに大きな意義があつたと思われる。す。

現地側としては、地域の問題状況を診断して、その打開方策を企画・立案してくれるコンサル機能を果たしてくれることを期待したと思われます。他方で、研究サイドとしては、基礎的調査をして現状を把握したい研究者層のニーズを踏まえて、現地の詳細な実態把握と科学的な分析を重視しました。

その双方の話し合いの中から、現地と研究の共通の関心事として現地の的確な実態把握と問題打開の方策の提示がされるのですが、そのためには現地側の協力体制と研究側の献身的努力が必要です。「共同研究」であることがそれを可能としていたとみられます。

そのことは、ビジネスとしてのコンサル機能とは違った取り組みであり、現地の人と一緒に考える事を通して、現地側と研究所側の双方にとっての教育的効果が生み出されました。現地としては、当初は丸投げ的な部分もあったのかもしれないですが、地域振興計画策定と一緒に考えて進めていく中で、農協や自治体職員が独自の学習会や勉強会を実施し、地域農業の問題点や課題解決のための提案をするようになったところもあります。「共同研究」として取り組んだことによる成果であったと思われる。

② 地域農業振興に取り組む意義

一九七〇年代中頃から、高度経済成長下による農政基調への批判や農業構造改善事業の展開に即した地域政策への見直しが行われ沙汰されるようになってきました。北海道では、地域農業研究所の前身でもある北海道農協問題懇話会の活動の中で、地域農業の方向性が議論されていました。この時は、農家なり農協の中で、基幹作目の振興など、振興計画をまとめていくことの方向性の共通認識と期待が前提条件として形成されていたと『前掲書』の中で当時の七戸所長が指摘しています。

それが、一九九〇年代に入ると、まとまりが無くなってきます。例えば規模拡大に対する考え方も変化しますし、それに伴う問題認識も農家によっては負債問題であったり労働力問題、後継者の確保の問題であったりと様々な捉え方をします。そのため、地域農業の目指すべき方向性が分散化する

傾向にありました。同じ方向に向かって地域農業の進路をまとめることが困難になっていました。だからこそ地域農業振興計画の策定が必要なのですが、それに取り組む体制として、「共同研究」として取り組んで様々な検討を行うことは意味があったと思います。

また、現場においては、様々なところから内容も効果も異なる情報が入ってくるようになってきました。それらをどう受けとめるかによって、地域農業に係る関係者の考え方もバラバラになるという問題がありました。それに対する交通整理的で、情報の道案内的な役割としても地域農業振興計画に取り組む意味はあったのではないかと思います。

そのような経緯で、北海道では、農協や自治体が主体となり、農家や地域農業研究所に係る研究者と共に、地域農業振興計画の策定に係る基礎的な調査を実施し、地

域単位で振興計画を策定してきました。その地域農業振興計画は策定して実践し、その期間が終了すると見直し実施して次期の計画策定に進みますが、現地側が独自に取り組むようになり、依頼される共同研究は徐々に少なくなってきました。

三「地域農業振興計画の検証に係る調査研究」の実施

(一)「地域農業振興計画の検証に係る調査研究」の背景と目的

このような経緯で、農協の地域農業振興計画の策定に地域農業研究所は関わってききました。近年はその件数は少なくなっていますが、各農協における地域農業振興計画の策定・実践の取り組みは継続しています。そうした中で、あらためて地域農業振興計画の策定・検証に関して、第三者の視点による検証が、北農五連JA営農サポート協議会における調査事業として委託され実施し

ています。

契機としては、二〇二一年に開催された第二〇回北海道農協大会の中で「JAが組合員との対話を通して地域の実態に即した実践方策を検討し、地域農業振興計画等へ反映のうえ、着実な実践と検証、改善を繰り返すことでJA運営を好循環させる」ことが決議されたためです。農協による組合員との対話・課題把握などの実施状況を地域農業振興計画の策定・実践を通した取り組みの中で検討するためです。

ここでは、地域農業振興計画の内容が地域農業の実態や情勢変化を正確に捉えているか、地域農業振興計画に即した実践が地域農業の発展や農協事業の伸長として実現されているかを問うものではなく、その策定・実践における組合員や職員の参画状況に注目しました。つまり、計画策定と実践において、農協が組合員との対話を通じた取り組みを十分に実施できているか、そのこ

とがどのように作成された内容に反映しているかを調査分析しました。また、実践に当たって、策定された計画の内容が農協と組合員が意識した取り組みになっているかを検討しました。

具体的には、以下の三点から検証しました。一つめは計画の策定内容です。地域・農協固有の課題分析、組合員や生産部会の意向調査の実施状況、役職員の意見把握、前期計画の点検・評価、情勢変化と課題内容の検討方法、策定期間設定などです。二つめは、計画の農協内での位置づけです。計画を事業展開に反映する方法、組合員および農協役職員内での理解状況です。三つめとしては計画実践内容の点検・評価です。計画実践の進捗状況・達成度合いの点検、組合員からの評価の把握や計画変更のための検討などです。

もちろん、ある程度は地域農業の現状や農協経営の実態を把握したうえでの地域農

業振興計画の内容把握が必要ではありませんが、基本的には上記の三つの視点からの検証を優先して調査研究を進めました。この事業は二〇二二年度に二農協、二〇二三年度は三農協を対象として実施しています。検証によって見いだされた課題については、各農協での運営に役立てていただくことを目的にしています。これまでに実施した農協での検証内容を簡単に紹介します。

(二)調査対象農協における

地域農業振興計画の策定・実践

① A農協(水田地帯、広域合併農協)

A農協は、水田地帯に位置します。地域農業振興計画は五力年単位で策定しており、米の主産地としての農協が策定する地域農業振興計画の特徴を示しています。特に第七次の今期の計画では、日本一の米産地に「なる」というスローガンをかけ、水稻の販売額一〇〇億円以上という明確な目標を

示しています。他方で、水稻作振興と併行して取り組む作目の振興や農協合併により拡大した地域の対応として、必ずしも水稻作中心ではない地域への目配りという点では、これまでの取り組みとの整合性が課題とみられます。また、①農業所得の向上と持続可能な農業経営の確立、②担い手の育成確保と地域農業の活性化、③農業応援団、パートナーづくりと組織基盤強化、を重点目標としています。

検証の観点からみると次の通りです。A農協では組合員意向調査を実施しており、約八〇%からの回答を得ています。また、青年部や女性部との懇談を実施しています。そして、農協の各事業部が、これらを踏まえて計画を策定し、事業展開していく形になっています。そういった点で、計画の内容を意識して事業展開が行われているとみられます。さらに各事業部の中で、勉強会等が実施されていたようですが、コロナ禍で中断

してしまいました。その点が、策定までの事業部の取り組みと策定後の取り組みにおいて、参加の意識で差が出てしまったようです。進捗状況の管理は部署単位で実施し、組合員に対しては地区懇談会などを通して報告を行っています。また、昨今の生産資材価格の高騰もあり、農協事業への組合員の評価についてアンケートを実施し、計画と重点課題との整合性や新たな課題の検討など、独自の検証を実施していました。

問題点や課題としては、他の農協ともしたい共通する事ですが、組合員の意向調査を実施し、かなりの回答は得ていますが、組合員の視点からは、その意向が地域農業振興計画にどう反映しているか分かりづらいという点があげられます。また、多様な組合員の意見をどう把握・集約するか、さらにはそれを計画にどう取り組むかが難しいですが課題です。

② B農協(畜産・畑作地帯)

B農協は畜産・畑作地帯に位置する農協です。この農協は前述したような農協合併などが要因ではないのですが、一時期、地域農業振興計画を策定していませんでした。

その後、中央会の協力・指導を受けて、二〇一一年から五力年単位で計画策定を行っています。B農協では、近年、生産量と販売取扱高の増加が確認できるのですが、地域農業振興計画の中では、農業や農協を取り巻く環境をシビアに捉えており、堅実な計画を策定して実践しています。そこでは、今後の管内の組合員の経営規模拡大への対応や消費者に直結した販売方法の推進など現実的な内容がみられます。重点目標は、①営農指導力の強化、②労働力確保に対する支援強化、③情報力の強化、④販売力の強化、⑤安全・安心、良質な農畜産物の供給、⑥身近な接点づくり、⑦地産地消の推進、⑧環境に配慮した農業の展開、⑨担い手の確保、です。

検証の視点から見えていきます。組合員の意向調査を実施していますが、ここでも八割程度の高い回答率です。アンケート調査は、農作業の繁忙期にあえて実施していますが、その方が農家は自身の経営の実態に真剣に向き合うとの判断からです。B農協は専任体制で計画策定に取り組んでおり、情勢変化と管内農業の実態を踏まえた中長期的な検討も行っています。さらに生産部会を対象としたヒアリングを実施しています。計画に即した実践については、事業部毎の展開となります。日々の事業展開の中では、計画の内容を十分に意識したものは、なっていないことや、ヒアリングを実施した生産部会の方針が振興計画の内容と整合性があるかという点が課題のようです。とはいえ、進捗状況の管理は年三回綿密に行っており、常に見直しを図りながら計画実践を進めています。

全体的な問題点と課題はA農協と同様に、

組合員の意向の反映面における説明と実践であり、多様な組合員の意見収集も課題です。意向調査やヒアリングで得た全ての要望を反映することは当然難しい課題ですが、組合員の視点からはその点が不満のようです。また専任職員の固定化は、計画策定の内容充実と効率化にとって成果となっていますが、マンネリとまでは言えませんが、慣れが生じているという可能性を指摘していました。基本的なことは実践できているのですが、策定した地域農業振興計画を日常的に意識して活用する段階には至っていないとみられます。

③ C農協(水田地帯)

ここからが二〇二三年度に調査した農協の事例です。C農協は水田地帯の農協です。この農協の現時点の地域農業振興計画は第八次になりますが、第六次までは行政と共同で作成しており、どちらという行政主

導の内容であったようです。そのため、前期の第七次から農協独自の作成であり、第八次は第七次の継続的な位置づけです。そのため、産業としての農業を意識した農協の地域農業振興計画という内容で、冊子の簡素化も図られています。ここでは、「担い手」が減少する中で規模拡大する経営体や新規就農者の要望把握と支援のあり方が検討されています。その一環として園芸作の振興も示されていますが、経営規模を拡大する農家にとっては労働力の面で園芸作を中止するケースも散見されています。四つの基本方針は、①農業所得の向上、②農業を支える地域づくり、③密着した組合員対応、④JAの健全経営、です。

次に検証の視点からの分析です。C農協は、第八次の計画に関して、組合員の意向調査については、職員が直接組合員からヒアリングする方法で実施しています。そのため、回答把握率は一〇〇%であり、ある面では対話的な要素を重視した取り組みといえます。また、計画策定のプロジェクトとしては金融部門を含んだ各課の役職者で構成されており、先の組合員への聞き取り調査もその職員が実施しています。策定内容に即した事業展開は事業部ごとの体制の中で進みます。進捗管理についても各部署単位で年二回実施され、独自の評価基準でシビアに判断しています。見直し等は、常に実施しています。

C農協にとつての地域農業振興計画の策定実践の問題点は、組合員の参加をどう考えるかという部分です。組合員としては、日常の対話的な部分を通して、自分たちの意見の農協事業への反映を望んでいます。地域農業振興計画の内容としては農協の計画であることの認識があるようです。そのため日常の農協事業への組合員参加と地域農業振興計画への関心が一致しないという問題がありました。そうした点は、基本方針の

④とも関わることで、農協経営と関連して地域農業振興をどう進めるかという点に反映されています。組合員の農業支援としての地域農業振興計画であるが、農協としての採算性を強く意識した内容となっている点が、組合員にとつては農協の計画という認識につながっているとも考えられます。

④ D農協(酪農地帯)

D農協は酪農専業地帯に位置する農協です。酪農に特化した事業展開に取り組んでいます。農協での取り組みは、①農業経営の強化、②担い手の確保、③持続可能な地域社会の実現です。酪農地帯ですので、農業経営強化につながる取り組みを実施するためのプロジェクトとして、①粗飼料、②乾乳、③育成、④乳質、⑤ゲノム、⑥野菜、⑦和牛(期間中追加)、を計画して実践しています。このように、酪農経営の具体的な内容にま

で踏み込んだ地域農業振興計画が策定・実践が実行されてます。

検証に係わる部分の分析ですが、策定に際しての組合員アンケートの回収率は半程度なのですが、職員の関与が注目されます。ここでは、担当者だけではなく事業部の部署の職員が計画内容の提案をするなど、計画策定に関わっているところが、他農協と異なる点です。そのため、計画の実践についても、計画に即した取り組みとして、各部署が営農プロジェクトとして関係しています。

このように、C農協は、酪農専業地帯として、酪農関連の営農事業に特化した地域農業振興計画の策定と実践ができるという強みが生かされています。さらに、評価すべき点は、多様な組合員・職員層の意見集約という点があります。職員に関しては前述した通りですが、組合員対応という点では女性農業者の参画においても女性のみが参加する

地区懇談会の実施など画期的な取り組みを実施しております。他の農協でも課題となっていた女性農業者の参加の不十分さへの対応が行われている点が注目されます。そうした取り組みを通して、組合員と職員の農協事業への参加や今後の振興計画の策定・実践への関与が期待されます。

⑤ E農協(青果物産地、広域合併農協)

E農協は広域合併している農協です。管内は青果物の産地であり、果樹作の生産が多いのですが、農協にはあまり出荷されておらず、取扱高としては野菜が多い農協です。地域農業振興計画は今期で第九次であり、農協経営の中期三カ年計画と併行する形で策定されています。農業振興の方針は「ミニトマト産地ブランド化への取り組み強化による農業所得の増大」と明確ではありませんが、地域の農業振興計画というよりは、ミニトマトの産地形成の計画とも読み

取れます。確かに、農協事業の中ではミニトマトのウエイトは高く、農家への労働力支援などの事業を農協は実施しています。しかし、管内には多様な作目があり、多様な地域農業が展開していますが、それらを十分に反映した内容にはなっていません。ただ、農協合併当初から、農協経営の課題が深刻であったので、そこに農協の経営資源を集中せざるを得なかったという事情もあります。

検証の分析ですが、アンケートの回収率は約二五％と低位です。組合員にとっては振興計画の存在をあまり意識・理解していない状況が散見されました。また、職員にとっても計画実施の進捗状況などは取りまとめられているのですが、役職員内での会議でのことであり、職員の日常業務にとっての位置づけとしては存在感が薄いのが実態ではないかとみられます。

E農協においても、組合員と職員層の実

質的な参加・参画が課題であります。そのことを通して、自分たちの計画である事の認識を醸成することが求められています。

(三)「地域農業振興計画の検証に係る

調査研究を通じて

① 地域農業の振興計画に

真剣に取り組む農協像

これまでの地域農業振興計画の検証に関する調査研究を通して、地域農業振興計画の策定・実践に真剣に取り組む農協像が明らかになってきたとみられます。基本的な取り組みは十分に実施されているとみられます。

意向調査の方法は、アンケート調査や直接ヒアリングの実施、日常的な組合員対応など様々ですが、行われていました。また、意向調査と併行して前期を中心としたこれまでの地域農業振興計画の内容と実践結果を踏まえ、今期はどういったことが課題と

なるかを検討していました。そこでは、実践

目標のための数字合わせ的な対応ではなく、一年くらいかけて、情勢分析を加えて問題点を整理して課題を整理していました。そして、地区懇談会などを通して組合員に説明を行い、地域農業振興計画の内容を周知し、意見聴取を行っています。農協内では、事業計画の実践状況を踏まえて、定期的に計画の進捗状況などの検証を行い、必要に応じた見直しを図っています。ここでは、計画実践の結果をとりまとめ、期間中や次期の計画でどのように対応すべきかの検討を行っていました。

しかしながら、策定された地域農業振興計画そのものは組合員や職員にとって、それほど位置づけが高いものではありませんでした。日常の組合員にとっての営農活動や職員にとっての事業業務に十分意識されているとはいえません。そういった状況が浮かび上がってきたのがこの二年間の検証

事業の結果とみられます。

② 組合員と職員の参加・参画意識と方法

そうした問題点を解決していくための考えは、まだ十分にまとまっていません。とはいえ、組合員と職員の参加・参画をどう進めていくかが課題であり問われている点とあります。そのためには、参加のための意識の向上と、具体的な参加・参画の方法が必要と思われる。

組合員の参加・参画という点で今日的に考えなければならない点は、組合員の経営内容および、農業経営や地域農業のあり方に対する考え方が多様化している事です。

このことは、北海道における一九九〇年代の地域農業振興計画策定のための取り組みでも述べたことですが、当然ながら農協の事業や経営に対する期待や要望の相違につながってきます。それらを全て把握して対応することは、〇農協の事例でみられまし

たように、地域農業の形態がある程度同じ作目に特化しているなどの条件があれば可能でしょうが、一般的には難しい課題です。ただ、それらの状況を多様性が存在するという雑ばくな状態にしておくのではなく、いくつかのグループに分類し、共通した要望などを整理する必要があります。作目別の生産部会対応というのはこうした問題解決の方向として始まった側面があります。そのように多様性を分類し、それぞれに対応していくことが組合員と農協の互いの意思疎通につながり、参加・参画につながるのではないかと思います。

そこでは、組合員から上がった要望のどれに対してどう対応しているかを明確に示すことが、組合員にとっての納得感としては重要なことと思われます。地域生協が共同購入を中心に発展していた時期には、組合員から「こんな商品を作ってください。」と要望があり、それを受けて開発した商

品に対して、「〇〇さんの意見を採用して開発した商品です。」と非常に具体的にわかりやすく応えたことが組合員と生協の信頼関係につながって事業が伸長したとみられています。農協に関しても同様に、組合員のどのような要望にどう応えているかを明確に示す必要があると思います。

また、農家の方は、日常の農業経営を行っている過程で、自分の経営が地域農業振興計画のどこに対応した実践を行っているか、地域農業の発展に貢献しているかを考える機会は少ないと思います。それは、農協が、地域農業振興計画を策定し、説明して終わっているところにも問題があると思われるます。組合員向けの学習会などを実施すること考えられますが、常にそうした取り組みを行うのは難しいでしょうから、進捗状況の確認などの機会を通して、組合員に対して状況を説明し、問題意識を共有化していることが必要と思います。

他方、農協職員参加のあり方に関しても検討する必要があると思います。まず計画策定時における職員参加の点です。一部の役職員を中心にプロジェクトチームが結成されているのが現状です。一般の職員も地域農業振興計画の策定に関わるような仕組みづくりが必要です。専任体制が必要かどうかはケースによっても異なりますが、地域農業振興計画にローテーション的に関わることを通して、多くの職員が計画策定と実践・検証に携わることができるようにすることは検討すべき事と思われます。そのことが、中堅や若手の職員の教育にもつながることになると思われます。

また、日常業務の中で、自分が行っている業務が地域農業振興計画のどの点に関わっていることであるか意識している職員は少ないと思います。それは策定段階と策定された計画の説明の問題もありますが、それを日々の意識にまでつなげるというのは日

常的な学習会などの開催が必要かと思われます。そういったことは時間的にも難しいとは思われますが、振興計画の内容を十分に理解したうえで日常業務に取り組んで組合員対応を行う事が、日常業務へのインセンティブや地域農業振興のための新たなアイデアの提案につながるのではないかと思われます。職員教育の必要性は前から言われて久しい課題ですが、あらためてそのあり方を検討する必要があると思います。

この検証事業は今年度も続いており、引き続き検討しなければならない点が多いので、現時点ではこの程度のことしか言えません。今後の課題として考えていきたいと思っています。

おわりに

— 北海道における地域農業振興計画 策定の現代的意義 —

最後に、北海道において地域農業振興計

画の策定・実践を行う事の今日的な意義について考え、まとめさせていただきます。

一点目は、当たり前ではありますが、地域農業と地域社会の振興・発展のためといえます。農協は、地域農業と地域社会を基盤として事業展開を行っているわけであり、その地域農業と地域社会のあり方に関しては責任があります。組合員の組織である協同組合ですから、多くの組合員が参加できる形での地域農業と地域社会の振興につながる施策を実施することが求められます。

地域農業への対応という点では、北海道の農協は専門的な機能を發揮しているとみられます。北海道では、農家の経営規模が拡大しており、そうした大規模経営体における労働力問題や施設投資への事業対応を行ってききました。近年では、減少する農業者への対策として新規就農者の就農支援や就農後のケアなど、多様な農業経営支援事業を実施してきているとみられます。また、作目

の選択や転換においては、新しく野菜作の振興などに農協系統として尽力し、全道各地に青果物産地を形成してきた実績があります。そういった点では、昨今問題になっている水田活用交付金の五年水張りルールに對して、地域農業においてあらたな作目選択の問題があり、それへの農協機能の發揮も期待されています。

いずれにせよ、そうした形での産業政策としての地域農業政策への農協事業の展開は、先ほどの五つの農協の事例でも確認したように、いわゆる「担い手」中心とした地域農業の発展につながってきました。それに則して農協の営農指導、生産資材供給、販売事業などの営農経済事業が機能發揮されていたとみられます。

表三は、二〇二〇年農業センサスからのデータですが、農産物販売規模別の経営体の割合と農産物出荷高の割合で農協が一位である経営体の割合を示したものです。都

表3 農産物販売金額規模別の経営体数の割合と農産物出荷高の割合で農協が1位である経営体

	北海道		都府県	
	経営体数 (割合)	農協出荷 (割合)	経営体数 (割合)	農協出荷 (割合)
50万円未満	3.8	49.8	30.3	62.1
50～100	3.1	54.4	18.5	66.0
100～300	6.9	65.2	22.3	66.3
300～500	6.0	74.7	8.6	63.9
500～1,000	12.7	78.7	9.3	62.8
1,000～3,000	32.1	84.5	8.0	62.9
3,000～5,000	17.1	88.4	1.5	59.5
5,000万～1億	12.7	87.5	0.9	51.0
1～2	3.2	82.8	0.3	41.1
2～3	1.0	76.9	0.1	31.2
3～5	0.6	68.4	0.1	25.6
5億円以上	0.8	52.6	0.1	22.0
平均		80.1		63.7

資料：農業センサス（2020年）

府県では、小規模層での農協出荷一位の割合が平均よりも高い値を示しています。その層の経営体数は多いので、多くの組合員に農協事業が支持されているとみることはできますが、五〇〇万円以上の売上がある、内地の農業経営体の規模でいう、いわゆる「担い手」層の支持は弱いとみられます。他方、北海道の場合は、一、〇〇〇万円以上の売上がある経営体の農協出荷一位の割合が高くみられ、いわゆる「担い手」層に農協事業が支持されていることが読み取れます。もちろん「億円で上の超大規模層にまでなると、その割合は減少して、個別に販売対応を行っている経営体像が浮かび上がりますが、全体的にみて大規模経営体層に農協は支持されていることがわかります。

しかしながら、農業経営体の規模拡大は、言うまでもなく離農の増加と裏腹に展開してきましたので、地域における他産業との関係にもありますが、地域全体の人口減少につながります。そのことは、農業だけの問題ではありませんが、地域経済の縮小化につながっている側面があります。そうした点で、これからの地域農業振興計画には、いわゆる「担い手」経営体層を中心とした産業政策だけではなく、多様な地域農業の担い手を視野に入れた対応が必要ではないかと思えます。表3においては、北海道では一、〇〇〇万円以下の経営体層の農協事業への支持が相対的に低いことが読み取れます。こうした経営体層を地域農業の振興の観点でどう位置づけていくかを考えるべきです。こうした発想は、内地の実態を長らくみてきたから考える思考なのかもしれません。内地では、そうした小規模農家が生産する農産物を取り扱う「直売所」が盛況です。地



域の住民からも支持されていて地域経済と生活の活性化に寄与している側面があります。北海道の気候条件からすると直売所の展開は難しい課題かと思われませんが、小規模農家への対応という点であらためて検討する必要があります。その点で北海道では定年帰農に現実感がないと思いますが、内地ではそれを前提にした形で地域の農業が動いているところもあります。北海道農業は規模が大きく専門的であるので、

今さら定年帰農など選択肢にないと考えられていると思うのですが、本当に可能性がないのかという根本的なところから考え直すことが、地域経済の縮小化への対応策の一つではないかと考えます。余談ですが、近年の定年延長の動向は、こうした定年帰農の動きを抑制することとして、日本農業にとってきわめて重大な問題になることが懸念されます。

いずれにしても、こうした多様な担い手を地域農業振興の中に位置づけて、それを含めた地域農業のあるべき姿を示すことは多くの組合員参加を促すことであり、協同組合組織としての農協のアイデンティティを見直すことにもつながると思います。

地域農業振興計画の策定・実践の二つめの今日的意義は、地域農業や農協のあり方を考え直す農協運動としての意義です。北海道地域農業研究所が共同研究として各農協の振興計画の策定に参画してきたところ

でも述べましたが、計画策定や実践を通して、組合員や農協職員があらためて地域農業、農業経営、日常の農協業務、農協経営などを見つめることにつながっていました。そうした中で、独自に学習会などを開催して、地域農業振興のためのアイデアを出し合って検討を進めていました。

現在調査研究を進めている「地域農業振興計画の検証」では、組合員との対話の重要性を見直すことを契機として取り組まれる



よつになったと述べました。昨今の認識では、農協職員が組合員のもとに足を運んで話すことが対話であると思われる傾向もあります。言葉は悪いですが「話せばいい」という感覚です。しかしそうではなく、対話運動とは、具体的に組合員や農協職員が農協事業のどの部分に関わっているかを自覚した上での双方向での情報交換であります。

つまり、組合員や農協職員の農協事業への参画のあり方を形式的・理念的に考えるのではなく、実践的に考えることが重要で、そのためには地域農業振興計画に組合員がどのように参加しているかを検討する必要があります。現在、検証事業を取りまとめております。それが、正に農協運動の実践でもあると考えるからです。

組合員との対話、接点という点では特に営農指導事業が重要であり、営農指導員が最前線にあたる機会が多いと思われます。検証事業の中では、あまり営農指導事業の

あり方という点での分析は行っていないのですが、今後の課題として農協事業における営農指導事業の重要性を考えていきたいと思えます。五つの農協の検証の中では、農協経営との関係で地域農業振興計画の実践としての営農関係事業の展開が問題になっているケースがありました。都府県では、そういった点が常に問題であり、他事業の収益との関連で営農関連事業のあり方を検討せざるを得ないのが当たり前です。だから

といって、農協事業に大きく左右される営農事業では、十分に地域農業振興機能を発揮することはできません。営農指導事業の成果を含めた農協経営のあり方を考えることが必要であり、その成果を組合員と協力して形成していくことも農協運動としても地域農業振興の策定・実

践の現代的意義と思われます。

このような現代的な意義を自覚して、地域農業振興計画の検証事業を進めていきたいと思っています。またそうした地域農業振興計画の策定・実践を通じた農協運動が大きく展開され、その成果として地域農業と地域社会が発展していくことを大いに期待したいと思います。ご清聴ありがとうございました。



北海道大学大学院農学研究院
教授 板橋 衛氏

1966年生まれ、栃木県出身。1995年北海道大学大学院農学研究科博士後期課程修了、博士（農学）。北海道地域農業研究所、南九州大学、広島大学、愛媛大学などを経て、2022年より現職。専門分野は地域農業論と協同組合学。主な著書：『果樹産地の再編と農協』筑波書房、2021年（JA研究賞）など