

集落農場化方式による地域農業の振興

秋田県農政課 村 上 芳 久

I 地域農業と地域農政

近年、地域主義、地方の時代とならんで地域農業の振興と地域農政の展開にかかわる論議がさかんである。その背景については、つぎの二つの側面からこれらをとらえることができる。

その第1は、土地利用型農業を中心に脆弱化した農業の体質強化についてである。このことはとりもなおさず、高度経済成長期における兼業化の進行、農業労働力の高齢化、土地利用率の低下等によって農業構造の脆弱化を招き、なかでも土地利用型農業の生産性向上の立遅れと経営規模拡大の停滞性、さらには高度化、多様化する食糧需要に農業生産が十分対応しきれないことに起因している。

したがって、この脆弱化した農業構造を改善し、総合的な食料自給力の維持強化を図るためには、農業諸資源の確保とその有効利用を促進し、経営規模の拡大によって高い生産性と農業所得を実現しうる中核農家を育成確保していくことが重要な課題となっている。しかし、わが国のように分散零細な農地所有構造のもとで農地の有効利用を図っていくには、専業農家のみならず兼業農家をも含めた地域ぐるみの対応が必要であり、いわば面としての地域農業を振興・発展させていく必要があったからである。

第2は、地域主義を基底とした地域農政の展開の側面である。現在提唱されている地域主義は、「明治以降100年にわたる中央集権的な諸政策、ことに戦後の高度成長期に照応した画一的な地域農政に対する批判」としてこれを受けとめている。

これまでの農政は、概して中央集権的で画一的な物別農政に終始してきたといっても過言ではない。そのため、今後は地域の実態と農家の自主性と創造性を十分活かした地域農業の振興を基軸とした農政の展開が強く要請される。

以上の観点から、本県においては全国にさきがけすでに昭和47年度から集落農場化方式による地域農業振興に鋭意取り組んできているところである。

II 集落農場化方式の背景と基本理念

1. 秋田県農業の課題と集落農場化方式

本県の集落農場化対策推進の背景を考える場合に、昭和40年代後半から40年

代前期にかけて実施した「健康な稲づくり運動」をぬきにして論ずることはできない。いわば集落農場化運動は健康な稲づくり運動の延長線上に位置づけることができる。

元来、本県農業は、米に大きく依存した典型的な水稻単作経営が大宗を占めてきた。それだけに冷害とイモチ病のダブルパンチにみまわれた昭和38年の稲作は、甚大な被害を受け、ひとり農家経済だけでなく県経済にも深刻な影響を与えることとなった。

以上のような経過を踏まえて、安定多収をねらいとした「健康な稲づくり運動」を39年から45年度までの7年間にわたって実施するとともに、栽培技術の高位平準化と生産力水準の飛躍的な向上をねらいとした「750キロ集団ほう賞制度」を推進してきた。

この運動の展開によって確かに稲作の生産力は向上し、また、集団活動によって作業の省力化が図られた。しかし、そこで節減された農業労働力の農業内部での利用が不十分であったために、高度経済成長過程における農外就業機会の増大も加わって出稼ぎ農家が急増した。

これにともなって農業労働力が女性化、高齢化傾向が強まり、農業経営の粗放化を招く結果となった。また、出稼ぎを急ぐあまり、個別で稲作の機械施設を導入するケースが増えたため、過剰投資に当面するようになったことである。

とくに、米の構造的な過剰基調を背景として、45年度から本格的な生産調整が始まったが、このことがひいては出稼ぎ農家の増加を誘引しただけでなく、兼業化と都市化の進行にとも連動して農村集落は一層混住化の様相を深めていった。そこでは、従来から農村集落が備えていた相互扶助と連帯意識が希薄化してきたこと、しかも国民の食生活の高度化、多様化が進行する中で米依存だけの単作経営構造では食料供給基地としての使命を果たすことが困難になってきたことである。

このような状況のもとで、稲作農業を基幹としながらも、地域の実情に即した米以外の作目を導入拡大して総合的な食料供給基地としての新展開を図り、しかも、豊かで住みよい村づくりを進めていくために、農業生産と農家生活の場であり地域農業の基礎的な単位である集落の中で、農家が相互間の連けいをたもってこれらの課題に対応していく必要があったからである。

2. 集落農場化方式の基本理念

1) 集落農場化の定義

集落農場化については、一応つぎのような定義づけをしている。すなわち、集落農場化とは、「集落または実行組合、農業生産班等を単位に集団を組織し、農業生産過程の一部又は全部を協業化するとともに、資本装備の高度化によって稲作を省力化し、その余った労働力は地域の実情に合わせて土地、資本と合理的に結びついた米以外の作目の導入拡大にふり向け、農作業の受委託ならびに作目等の分担によって所得の増大と規模拡大を図り、あわせて農村集落としてのコミュニティ形成を促進すること」である。

2) 集落農場化方式の基本理念

集落農場化は、いうまでもなく農業生産組織又は協業化の1組織形態であるが、その推進に当ってはつぎのことを基本理念としている。

〈自主性の原則〉

まず、この集落農場化を進めるに当っては、上からの押しつけとならないよう、あくまでも集落内農家の自主的な話し合いにより農家自からの手で「集落農場化計画」を作成し、この計画に基づいて生産の組織化と集落農場化事業、その他関連事業を実施していくこととしている。

〈地域性の原則〉

また、地域なり集落によって立地条件、歴史、集落農業をとりまく社会経済的な条件が違うので、集落農場はあくまでも地域の実情に応じて進めることとし、画一主義、形式主義にならないようにすることである。

〈複合化の原則〉

さらに、集落農場化は稲作の省力化によって節減された余剰労働力をその地域の実情に合った米以外の作目の導入、拡大にふりむけて経営を複合化することを基本的な要件としている。そのため稲作との補完関係、機械施設の効率利用に十分配慮しながら拡大作目の定着化を進めることにしている。

〈調整の原則〉

集落農場化といっても、必ずしも個別経営の全部を集団化するとは限らない。集団化する部分と個別の部分があるので、労働、資本、土地の利用の面で競合し利害が対立しないように集団と個の調和を図りながら運営していくことである。

〈機械分担の原則〉

さらに集落農場を合理的に運営管理するため、作目と経営の機能分担を図ると

ともに、話し合いを通じて兼業農家の水田については集団に委託して安定的に兼業に従事できるという農業への志向（対応）の違いによる分担も合せて推進することである。

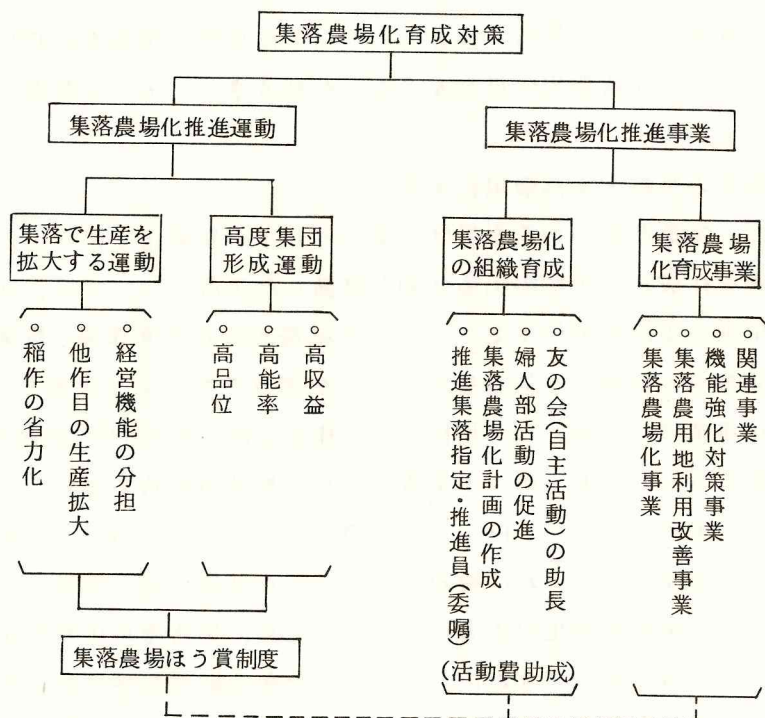
〈村づくりの原則〉

集落農場は生産面の集団活動にとどまるものではない。生産面の話し合いを通じて農村集落としてのコミュニティを形成し、豊かで住みよい活力ある村づくりを進めることである。

Ⅱ 集落農場化方式による地域農業の実践

1. 集落農場化対策の進め方

集落農場化対策は、以上のような基本理念のもとに、当初計画においては昭和47年から55年までの9年間にわたって1,500集団の育成を計画した。しかし、地元等からの要望も強いことから昭和60年までに延長し、1,750の集落農場を育成することとし、事業の普及啓もうとその成果高場のための「集落農場化推進運動」と事業実施段階の「集落農場化推進事業」の両面作戦で進めている。



第1図 集落農場化育成対策の進め方

1) 集落農場化推進運動

運動は、稲作の省力化、米以外の作目の生産拡大、経営の機能分担をねらいとした「集落で生産を拡大する運動」と、稲作も含めた各作目の高品位、高能率、高収益をねらいとした「高度集団形成運動」を進めている。

また、この2つの運動と合わせて「集落農場ほう賞制度」を設け、この運動に参加して顕著な成果をあげた集団を対象として毎年秋に開催する「食糧基地推進大会」で表彰してそれを広く紹介し、その波及効果を高めている。

2) 集落農場化推進事業

〈集落農場は話し合と組織づくりから〉

集落農場を進めるに当たってまず大切なことは、組織づくりを進めることである。そのため集落の要請に基づいて県が「集落農場化推進集落」として指定する。

指定集落には、1集落当たり2名の「集落農場化推進員」を知事から委嘱するとともに、推進員が中核となり集落内の話し合いによって「集落農場化計画」を作成する。その話し合いなり研究等に必要の集団活動費を助成するほか、生産と生活の両面にわたって農村婦人の果たす役割が大きいので、「集落農場婦人部」の設置を促進し、その活動費を助成している。

さらに、集落農場相互の情報交換と拡大作目の研修等の実施をねらいとした自主的な組織として「集落農場化推進友の会」が結成され、その活動費の一部についても助成している。

〈経営複合化の戦略・集落農場化事業〉

このように、集落農場の指定を受けて集団としての組織化を図るとともに、集落農場化計画を作成して事業の実施体制を整備した集落については、地域の実情に応じて県単独の集落農場化事業さらには地域農政特別対策事業、農業構造改善事業等の関連事業を調整し、集落農場化方式が達成されるよう実施している。

集落農場化事業は、原則として稲作と拡大作目にかかわる近代化施設と集落環境施設等を整備するものであるが、1集落当たりの標準事業費を概ね2千万円、事業実施期間を2カ年とし、5・4・1方式（農業近代化資金50%、農業振興対策資金40%、補助金10%）のいわば融資を主体とした助成方式で推進している。

また、これまで集落農場化対策の促進を図るため、集落農場化事業を補完する形で適時適応の施策を講じてきたが、とくに、分散零細な農地所有状況のもとで、農地の有効利用を図り農業生産の再編成を図っていくためには、集落農場化集団を核とした地域的なまとまりの中で進めていく必要がある。そのため、昭和55

表 1 集落農場化育成対策の展開過程

施策	年度												
	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	
1. 集落農場化育成対策													「集落農場化の基本施策」
(1) 推進集落指定 推進員委嘱(委嘱式) 集落推進活動		292 集落	220	220	220	150	100	100	100	100	50	50	
(2) 婦人部活動					440	150	100	100	100	100	50	50	
(3) 推進友の会活動			会員数 1,024 名	1,460	1,904	2,204	2,404	3,906	4,206	4,506	4,656	4,806	
(4) 集落農場化事業		72 集団	75	86	75	66	22	7	11	10	6	7	
(5) ほう賞事業	優秀賞 7 点	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	
2. 基本施策の促進を図 るために実施した対 応策、補完施策等													
					規模拡大促進事業(ハード)								
					拡大部門特別対策事業 16 集団		16	16					
					21 農協 農業機械導入適正化事業								
					74 集団	45	36	広域組織モデル 育成事業					
								4 地域 診断事業	7				
					普及映画作成 ① ②								
									集落 アンケート				
										指導対策(実態調査)			
										機能強化事業(ハード)			
									5 集団	7	5		
										機能強化指導事業(ソフト)			
										農地 流動化パイロット事業	35 市町村 33 市町村		
										8 市町村	集落農用地利用改善事業		
											60 集落		

年と56年の2年間にわたって実施してきた「農地流動化パイロット事業」にひき続いて、集落の話し合いによって集落農用地の利用現況図とその利用計画図を作成し、集落農用地の利用改善を図るとともに、作目の選定、堆きゅう肥、副産物の活用等についての再編成をねらいとした「集落農用地利用改善事業」を実施している。

2. 集落農場化の実態

本県が、集落農場化方式による地域農業の振興にとりくんでから今年で11年目に入ったが、その実態を概観すると、つぎのとおりである。

〈10年間で1,552集落を指定〉

昭和47年から56年までの10年間にわたって指定した「集落農場化推進集落」数は、農業集落2,635の59%に相当する1,552集落に達した(表2)。

また、指定した集落とあわせて知事から委嘱した「集落農場化推進員」は3,104名、「集落農場婦人部」も1,040グループに達し活発な活動が展開されている。(表3～4)

さらに、推定集落の中で集落農場化事業にとり組んでいる集落は430集落、農業構造改善事業、地域農政特別対策事業等の関連事業は569集落、あわせて指定集落の66.5%に相当する999集落がハード事業にとりくみ集落農場化方式の実現にとりくんでいる(表5)。

表2. 集落農場化推進集落の指定

区分 \ 指定年度	47年度	48	49	50	51	52	53	54	55	56	計	センサス集落数
指定集落数	292集落	220	220	220	150	100	100	100	100	50	1,552	2,635
委嘱した推進員数	584人	440	440	440	300	200	200	200	200	100	3,104	

表3. 集落農場婦人部の促進

区分 \ 年度	50年度	51	52	53	54	55	56	計
助成集落数	440集落	150	100	100	100	100	50	1,040
参加婦人部員数	12,524人	4,192	2,830	2,800	2,668	2,440	1,337	28,791
1グループ当り部員数	28人	28	28	28	27	24	27	28

表4 集落農場推進友の会

区分 \ 年度		48年度	49	50	51	52	53	54	55	56
友の会会員数		1,024人	1,464	1,904	2,204	2,404	3,906	4,206	4,506	4,656
内訳	推進員	1,024	1,464	1,904	2,204	2,404	2,604	2,804	3,004	3,104
	婦人部	—	—	—	—	—	1,302	1,402	1,502	1,552

表5 集落農場化事業と関連事業の実施状況

	推進 集落数 (47-55) (A)	事業実施 集 落 数 (B)	集 落 農 場 化 事 業												指定 のみ (A) - (B)	
																関連 事業
			計	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56			
実数	1,502	999	430	72	75	86	75	66	22	7	11	10	6	569	503	
比率	100 %	66. 5	28.6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	37. 9	33. 5	

〈1集落農場27戸40haが標準的パターン〉

集落農場に参加している農家戸数は、指定集落1,552集落で総農家戸数の37%に相当する40,866戸が参加し、1農場当たり27戸、その経営耕地面積(水田34ha)は40haが標準パターンとなっている(表6~7)。

専兼別では専業と1兼農家の割合が高く集団活動の中核的な役割を担っているが、全層的な形で構成されている(表6)。

また、集落農場は集落を単位とした地縁集団であるが、規模の小さい集落では全農家が参加するいわば「ぐるみ集団」が48%強、参加農家率(70%以上)では62%に達している(表8)。

表6 指定集落の参加農家の状況

指定集落の参加農家戸数				全県農家戸数				割合 (A/B)
総数A	専業	1兼	2兼	総数B	専業	1兼	2兼	
40,866戸	3,977	18,718	18,170	110,280戸	6,241	34,775	69,264	37.0%
100.0%	9.7	45.8	44.5	100.0%	5.7	31.5	62.8	

表 7 参加農家の経営耕地面積

指定集落の 経営耕地面積 A	うち 田 B	全 県 経営耕地面積 C	うち 田 D	割 合	
				A / C	B / D
60,151 ha	51,253 ha	149,507 ha	131,641 ha	40.2 %	38.9 %

(全県経営耕地面積は 55 年センサスによる)

表 8 集落農家戸数と集団参加農家

指 定 集落数	集落農家 戸数と参加 農家戸 数が同じ	異なる	参加率	80%以上	70	60	50	40	30	20	10	10%
			90%	90%未満	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	未満
集落 1,502	集落 725	集落 777	89	65	58	63	78	97	118	89	90	30
100.0%	48.3%	51.7	5.9%	4.3	3.9	4.2	5.2	6.5	7.9	5.9	6.0	2.0

〈 協業組織形態が主体 〉

集落農場化が、1 協業化形態であることは前述したが、基幹作目の稲作については、作付品種、施肥等の栽培技術を協定するほか、大部分の集落農場において従来の「ゆい」組織を母体として 2～3 つの作業班を編成し、作業班ごとに機械施設の共同利用、共同作業などの協業組織の形態で実施している。

また、複合部門の拡大作目については、その作目の特性なり地域の実情によって一様でないが、その多くは技術協定、機械施設の共同利用、共同出荷等の協業組織活動が主流をなしている。

しかし、中には未利用地を新たに造成して開畑した果樹と葉タバコ、特用林産物、養豚等の作目においては、22 集団が部門協業経営の形態をとっている。

〈 拡大作目の導入と複合経営 〉

集落農場化の基本戦略は、地域の特性に即して米以外の作目の導入拡大を図り経営を複合化することにある。

現在、指定集落の拡大作目は、肉用牛を主体とした畜産が 35.6%、ついで野菜 16.8%、タバコ・ホップ等の工芸作物が 14.6%、果樹、豆類、きのこ等の特用林産物の順で、1 集落当たり 1.3 作目が導入されている。

表9 拡大作目の導入状況

指 定 集落数 (47-54)	拡大作目 導 入 集落数	拡 大 作目数 (延べ)	導 入 し た 集 落 数											1集落 当たり 拡大作 目導入 数	拡大 作目 未導入 集落数		
			畜 産	乳 用 牛	肉 用 牛	豚	に わ と り	野 菜	果 樹	花 き	工 芸	きの こ 類	豆 類			養 蚕	そ の 他
1,502	1,234	1,668	593	(71)	(1165)	(138)	(14)	281	174	24	243	134	173	16	30	1.3	268
構 成 比		% 100.0	35.6	—	—	—	—	16.8	10.4	1.4	14.6	8.0	10.4	1.0	1.8		

拡大作目の導入経路は、2つの形態がみられる。その第1は、当該集落にすでに導入されている作目を基盤にその生産拡大を図っていく場合で、肉用牛、乳牛等の大家畜型畜産と野菜、果樹等の土地利用型作目にみられる。

第2は、全くの水田単作地域において当該地域で生産されたことのない未経験の新しい作目を導入する場合で養豚、特用林産物、施設園芸等の施設型作目にその傾向をみることができる。

したがって、統計上で規定している複合経営農家は、集落農場参加総農家数の約25%に達し、全国平均の2倍強に達するほか、集落農場の主体的な担い手となる中核農家戸数は1集落平均6～7戸が育成確保されている。

3. 集落農場化方式の主な成果

近年、集落を単位とした地域農業の振興、村づくりの運動が全国的にも盛んである。本県においては集落農場化対策を進めて10年を経過したが、つぎのような成果があったものと考えている。

〈連帯と協調の気運が高揚〉

農村の兼業化と混住化の進展にともない、農村の相互扶助の精神が稀薄化してきたが、集団活動による話し合いを通じて「みんな協力して集落全体の利益を高め自分達の経営、生活水準を高めていかなければならない……」という農家の連帯と協調の気温が高まってきたことである。

〈稲作 生産力の向上〉

稲作については、技術協定と機械施設の共同利用等によって作業の省力化が図られるとともに、単位当たり収量も著しく向上した。

こうした集落農場化運動の実績と最近の稲作農業をめぐる内外の厳しい情勢をふまえ、今年から高品位、高生産、高所得をねらいとした「低コスト型・高位安

定稲づくり運動」を進めている。

表 10 稲作の土地と労働の生産性

	10a 当たり 労働時間	10a 当たり収量
55年度の 優秀賞受賞集団	45.6 時間	662 kg
県 平 均	61.0	547

〈農業生産の担い手形成と就業構造の改善〉

本県の農業は、これまで稲作を主体として生成発展してきた。それだけに集落農場化運動を展開したからといっても一挙に複合経営が進むものではないが、この運動が浸透するにつれて経営の複合化が進行してきた。

また、水田利用再編対策を契機に一層の複合化を促進するため「一地域一特産づくり運動」、作付面積 10,000 ha、10a 当たり収量 200 kg、集団規模 3 ha を目標とした「大豆づくり 1・2・3 運動」を展開している。

これに照応して集落農業の担い手が逐次形成されるとともに、これまでの不安定な出稼ぎの解消に役立つ等、農家の就業構造の改善に役立っている。

〈農地の高度利用と地域複合〉

拡大作目の導入による経営の複合化を通じて、とくに未利用資源のない水田平場地域において、水田転換、田畑輪換、水田裏作等による水田の高度利用の事例が各地にみられるようになってきた。

また、集落農場化の進展にともない、集落で解決できない拡大作目の流通規模、土地、機械施設の過不足、稲ワラと堆きゅう肥等の問題については、各集落農場が連帯し地域的な広がりの中で解決していこうとするいわば地域複合農業の動きがめばえてきている。

〈集落のコミュニティ形成と村づくり〉

地域農業の振興のためには、その基礎単位である集落内の話し合いをすることが極めて重要であるが、集落農場を活発に展開しているところについては生産面の話し合いを通じて農村集落としてのコミュニティが形成されてきている。

したがって、集落農場はただ単に生産活動による経済性の追求にとどまらず、農家の自主的な話し合いを通じて生活改善センターや集落会館の設置、郷土芸能の復活、集落グラウンドの整備等、ゆとりとやすらぎのある村づくりにまで発展し

てきていることは注目されてよい。

Ⅳ 集落農場化方式による地域農業振興の課題

以上、集落農場化方式による地域農業振興の進め方、その実態と成果等について概観してきた。農業生産組織は、これまで地域農業の振興に大きな役割を果たしてきたといえるが、本県の生産組織の展開については、

- ① 農事研究会等による集団活動期（昭和 30 年代）
- ② 健康な稲づくり運動段階における集団栽培活動期（昭和 40 年代）
- ③ 米以外の作目導入による集落農場活動期（昭和 47 年～）

の 3 つに大別できる。

なかでも昭和 40 年代の集団活動は、経済の高度成長期における農業労働力の流出と米の不足基調を背景として、米の安定増収と労働力不足の解消をねらいとした栽培技術と労働力の結合による集落ぐるみの集団栽培が展開されてきた。

それが 40 年代後半になると米の生産調整、米価の抑制さらには田植機、コンバインの開発普及を契機として、米以外の作目の導入による複合生産組織と機械結合による共同利用組織を包含した、いわゆる“集落農場化方式”が展開されてきたのである。とくに 50 年以降実施されてきた水田利用再編対策を契機として、集落農場化方式は複合生産組織としての性格を一層強めてきたといえることができる。

このように農業生産組織は、本県の事例をまつまでもなく、固定的なものではなくその時代時代の内外の条件変化に対応して結成され、生成と解散、統合と再編成など、組織形態の変化と多様化をくりかえしながら今日に至っている。

本県が地域農業振興の最大戦略として進めてきた集落農場化方式も、組織機能の変化をとめないながら推移してきているが、概括的にみてつぎのような問題点等を指摘することができる。

その第 1 点は、組織活動の弱体化についてであるが、これまでの「ぐるみ集団」から中核農家主体の集団活動に分化するとともに、中でも集団活動の不活発な集落においては、兼業化の進行と農業労働力の高齢化傾向にとめない集団としての組織活動が弱体化してきていること。

第 2 点は、複合経営への取りくみについてであるが、とくに組織活動の不活発な集落においては複合作目の導入拡大に対する取りくみが不十分であり、また、活発な集落においては 1 集落だけでは流通単位の規模に達しない集団も存在すること。

第3点は、稲作などの土地利用型部門においては農地の流動化と農地の高度利用が進まず、経営構造の脆弱化傾向を示していること、の3点である。

しかし、集落農場等の生産組織については、経済成長の鈍化、農産物の自由化攻勢と食料需要の停滞に加えて稲作など土地利用型農業における経営規模の停滞性、農業労働力の高齢化、農産物価格の低迷など、最近の農業と農村をとりまく情勢は、まさに内憂外患の厳しい事態に直面しているので、その推進の必要性はより一層高まってきているものと考えられる。

そのため、本県では集落農場化方式を複合経営と農地の流動化ならびに村づくりを進める核として位置づけて推進することとし、現在、集落農場の機能強化指導を図りながら総点検、総見直しを実施しているが、今後、基本的にはつぎの方向で進めていく必要があるものと考えている。

- (1) その1点は、地域農業の振興にとってその担い手となる中核農家と後継者など人づくり対策が極めて重要である。それには、これまでの複合生産組織の展開に加えて、より一層、専業農家と兼業農家の相互補完融合を図りつつ集落農用地の組織的・合理的な高度利用と利用集積を図り、土地利用結合による生産組織を推進すること。
- (2) 第2点は、農産物価格の低迷と生産資材価格の高騰等に対処するため、低コスト、高品位の高生産性農業の実践集団としてこれを位置づけ、より一層努力すること。
- (3) 複合作目の流通単位の拡大、稲ワラ、堆きゅう肥等の中間生産物と農業資源の有効利用を図るため、集落農場の補完、補完関係を確立し、集落農場の広域化方式による地域複合農業を推進することである。

いずれにしても、地域農業の再生とその振興に当たっては、いかなる方途をとろうとも農業者の内発的創造性を育てながら地域の風土、歴史、生活、総じて地域の文化基準に根ざしたものでなければならないと考えている。

したがって、自治体農政は、国の農政の単なるパイプ役としてではなく、県、市町村、農業団体が三位一体となって農業者の創意工夫をいかしながら、地域農業の実情に即した政策主体として施策の展開を図っていくものでなければならないと考えている。