

参加型地域農業政策の展開

— 青森県「農業構造政策ローラー作戦」を事例に —

村 山 元 展

Deployment of Community Participatory Agricultural Policy
- Introduction of the “Community Participatory Operation of
Agricultural Structure Policy” implemented by Aomori Prefecture -

Motonobu MURAYAMA

Summary

The purpose of this paper is to introduce the “Community Participatory Operation of Agricultural Structure Policy” implemented by Aomori Prefecture and related efforts made by that region since 1994. The primary objective is to describe their approach that brought forward the establishment of an implementation system for the policy, by putting greater importance on building consensus among the participating residents (farmers) as a regional agricultural administration method. The second objective is to illustrate a mode of collaboration between prefectural and municipal governments, in which the municipality and the agricultural cooperative union work together under the leadership of the prefecture. The establishment of such a method of agricultural structure policy at the municipal level has an extremely large significance in the decentralization now underway.

The general idea of the “Community Participatory Operation” is to establish a consensus-building business for farmers in the region to voluntarily realize their own problems, develop and carry out solutions independently. Hence, “a paradigm shift from the administration down approach to a bottom-up approach” and “individual initiatives and the creation of original ideas by communities” are specifically emphasized. Aomori Prefecture stated that, as a rule, no supportive hardware shall be provided without this consensus-building process.

This policy could be referred as a preemption of “Regional Management” in “the Management

Structure Measures” presently carried out by the Central Government. However, it remains entirely different in nature from the standardized national policy in which the very problems to be solved are pre-assigned. “Community Participatory Operation” is a “community - optional agricultural administration” in which the regional communities independently sort out the problems and conduct pertinent policy-making.

はじめに - 地方分権下における「地域選択型農政」の展開 -

本稿は青森県が1994年から実施している「構造政策ローラー作戦」とその地域の取り組みを紹介するものであるが、そのねらいは以下の通りである。第一は地域農政手法として住民（農業者）参加による合意形成を重視し、そのシステムづくりを実現している点を紹介することである。第二は県が主導しつつ、市町村や農協が共同して推進していること、いわば県と市町村の自治体間連携のひとつのありかたを紹介することである。こうした自治体レベルの農業構造政策手法の確立が、今日の地方分権下においてきわめて重要な意義を持つことはいままでもない^{注1)}。

このローラー作戦とは一口で言うと、地域の農業者が自ら課題を発見し、解決策を見だし、実施するための合意形成事業である。青森県ではこの合意形成なしにはハード事業等の支援策は原則として実施しないとされている。その意味で新農業基本法以降、国が進めている「経営構造対策」における「地域マネージメント」の先取りともいえるが、課題そのものが所与とされる（農地流動化の推進と認定農業者の増員）国の「経営構造対策」と比較して、課題そのものを地域が洗い出すという独自性をもっている点で基本的に異なる^{注2)}。

そのローラー作戦を編み出した前青森県農林部長の仙北氏は地域農政の「行政先行からボトムアップ方式への発想転換」「地域の創意と工夫」を強調し、地域ごとに異なるそれぞれの「優位性」「可能性」を再認識し、地域が求めに対応する政策を実施する手法として「地域選択型農政」を提起している^{注3)}。このように地域自らが解決方法を選択する手法がローラー作戦だということである。

1. 農業構造政策ローラー作戦の展開

(1) ローラー作戦の構成と単位（地域）の熟度

1) 第1段階

図1はローラー作戦の展開とそれに対応する単位（地域）の概念を示したものである。まずローラー作戦は課題の洗い出しのとり組みから出発する。これが第1段階である。その取り組みの範囲が「単位（地域）」というキーワードであり、洗い出される課題が「切り口」というキーワードで示されている。

参加型地域農業政策の展開

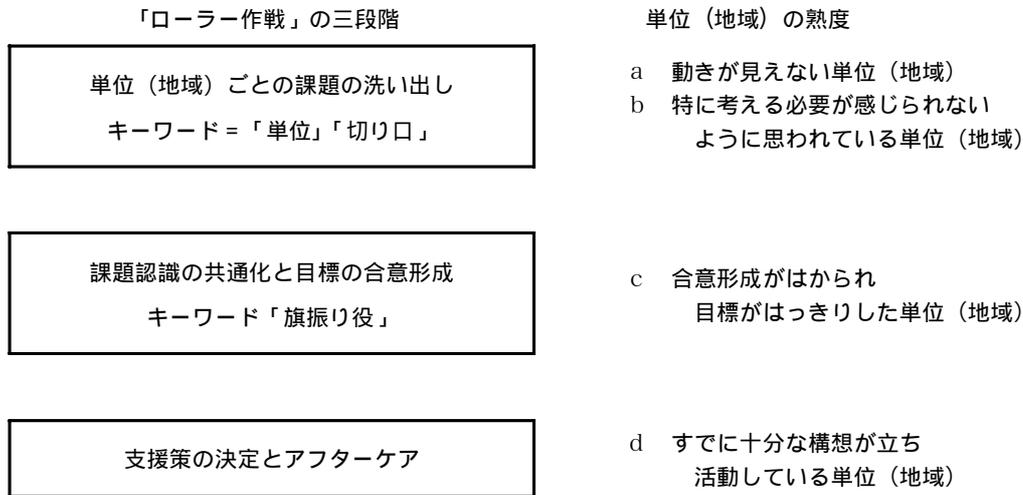


図1 「ローラー作戦」の段階と単位の熟度

注) 県資料を参考に作成

①取り組みの単位の明確化

まず大事な点は地域農業問題解決のための単位を明らかにすることである。具体的には集落、旧村、自治体といった地域概念があげられる。しかし逆に課題によって単位（地域）が規定されることも事実である。つまり二つのキーワード、「単位（地域）」と「切り口」は相互規定的であり、現実の課題認識の中で意味を持つ概念である。

②切り口

「切り口」とは、例えばライスセンターの導入、農機具の共同利用、生産組織化、圃場整備事業、付加価値のための加工施設導入等である。要するに地域が抱える具体的な問題解決の課題であり、解決方法である。

③単位（地域）の熟度

青森県ではローラー作戦に対応した問題発見・解決への地域の取り組み状況を「熟度」と表現しており、図1に示すようにa～dの4つの段階に分けている。

この第1段階である「課題の洗い出し」に対応する単位（地域）の熟度が、「動きが見えない」状況であったり、「すでに一定の解決がはかられ、特に考える必要を感じられないように思われる」状況である。つまり a いまだ地域農業の抱える問題点が理解されず、農業生産者や農村住民に問題として認識されていない状況の地域であり、課題を明確にする必要がある段階の地域と、

b 一定の解決の取り組みがはかられて一段階上の状況へと登った地域の二つが含まれる。それは、ローラー作戦が循環的な動きであり、立ち止まることなく、次の問題解決へと展開するべきことを強調するためである。

2) 第2段階

第2段階は課題認識の共通化と目標の合意形成の段階である。この課題認識の共通化とは、単位（地区）の農家全体の共通認識の形成とともに、推進機関と地域との共通認識の形成が重要なポイントとなる。要するに、県・市町村・農協・農業委員会といった各種推進機関同士の合意形成である。

①旗振り役

この合意に基づいてローラー作戦を中心的に推進する担い手が、キーワードの「旗振り役」である。具体的には普及員、役場、農協、地域リーダー等が考えられ、地域の実情を良く知り、地域の農家に信頼される人材がこれに当たっている。

②単位（地域）の熟度

この段階に対応する熟度が「合意形成がはかられ、目標がはっきりした」状況である。ローラー作戦ではこの段階に達するのが最も重要な活動になる。

3) 第3段階

第3段階は目標に沿って事業を導入し、課題解決を実践する段階である。ここでは各種の補助事業、ハード事業が導入されるとともに、その有効利用や経営・運営のためのソフトの支援が、各種指導機関によって実施される。

この段階に対応する熟度が「すでに十分な構想が立ち、活動している」状況である。

(2) ローラー作戦の推進体制

図2はローラー作戦の推進体制を示したものである。ローラー作戦の実施に当たって、県は地方農林事務所ごとに「地方本部」を設置し、この地方本部で各単位の取り組みに関して、普及センターと情報を共有しながら指導にあたっている。市町村レベルには「市町村農業構造政策推進会議」がある。ここでは市町村農政担当部局、農協、農業委員会、土地改良区、経営改善指導センター等の指導機関が結集しており、これに県普及センターも加わり自治体の地域農業振興の基本方向を決定し、意思統一して指導に当たることとなっている。こうした指導体制を受けて、各単位でローラー作戦が実施されることとなる。図2で特に留意すべき点は、上述のように単位（地域）の合意形成と、それと同時に指導機関の課題認識の共有・合意形成があるということである。地域と機関の二つの合意形成が有機的に結びつくことがポイントである。

しかし後述の事例に見るように、地域合意形成の経験やノウハウのない自治体や農協が独自にローラー作戦を展開することは不可能に近い。そこで農家や自治体を指導する立場にあり、技術的な知識もあり、政策・制度に関する情報も持っている県の普及組織が先頭に立って、地域の合意形成に当たることとしている。これを「普及的手法」^{注4)}と呼んでおり、事例に見るように農業改良普及センターの果たしている役割は大きく、青森県では従来の技術普及・技術指導から、地域農業再編の指導へと、その役割が大きく転換させようとしている。

また各単位がどのように活動し、どのような課題を抱えているのか、その実態が誰にでも把握で

参加型地域農業政策の展開

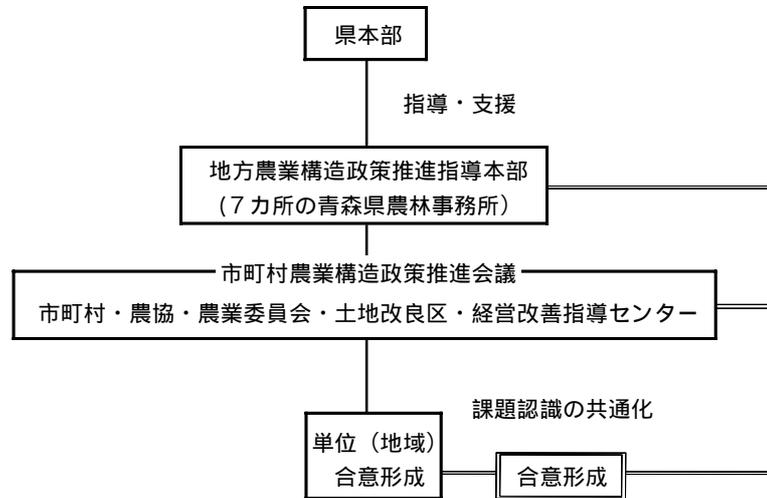


図2 「ローラー作戦」の推進体制

注) 県資料を参考に作成

きるよう「単位（地域）別カード」を作成している。地区ごとの取り組みカードである。これは特に指導にあっている普及員が3年程度で異動するため、その活動の蓄積が失われることのないように配慮したものであるという。

(3) ローラー作戦の実施状況

1) 実施状況

まず表1にみるように、2000年度の取り組み単位（地域）の数は361である。取り組みが始まった1994年の取り組み単位数が250であったので、この6年間に100単位以上の取り組みが新たに開始されていることとなる。

その単位については、表2のように、「旧村」や「市町村全域」を単位とする割合が、1994年の41ヶから2000年には18ヶへと減少し、かわって「1～数集落」（2000年で43ヶ）や「経営部門・作型の類似性」（同17ヶ）をくくりとした単位が増加している。県では「より具体的・実践的なくくりの単位に再編されてきている」と評価している。

熟度については、「すでに十分な構想のもとに進めている単位」が同期間に13ヶから18ヶに増加し、「目標がはっきりした単位」も52ヶから68ヶに増加している。これに対して「動きが見えない単位」は34ヶから13ヶに減少している。こうして全体として地域の熟度も上がっている。

課題分野では表3に示しているように、「稲作」が同じ1994年から2000年の間に29ヶから36ヶに増加し、「野菜・施設園芸・花卉」も23ヶから32ヶへと増加している。その切り口についてみると、「稲作」では作業受委託の推進、共同化・組織化の推進、土地利用調整、生産基盤・施設整備の推

村山元展

進の順となっている。また「野菜・施設園芸・花卉」では産地化の推進、共同化・組織化の推進、生産技術の向上の順となっており、さらに「リンゴ・果樹」では作業体系の改善、共同化・組織化の推進、流通・加工への取り組みの順となっている。

表1 単位数の推移 (単位)

	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
単位数	250	235	256	302	310	327	361

表2 単位のとらえ方の推移 (%)

内 容	割				合		
	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
1 集落からの数集落	40	35	27	34	37	44	43
旧町村の単位	31	13	17	14	14	13	12
経営分門・作型の類似	10	15	13	13	14	15	17
市町村の全域	10	10	9	7	5	5	6
生産組織	6	3	6	7	3	4	4
農協のエリア	4	4	6	6	6	5	4
地形・気候	4	11	5	4	4	3	2
基盤整備実施	4	2	4	4	5	2	2
転作への対応	0	0	4	4	4	3	3
農業への依存度	3	0	3	2	2	2	2
法人・経営体	3	3	2	2	2	2	1
市街地・近郊	2	2	2	1	1	1	1
基盤整備未実装	1	1	1	1	1	0	0
村づくり	0	0	1	1	2	0	1
地域活動	0	1	0	0	0	1	1
計	100	100	100	100	100	100	100

表3 単位の課題解決に向けた切り口の推移 (%)

内 容	割				合		
	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
稲作	29	37	33	37	35	36	36
野菜、施設園芸、花き	23	22	22	24	27	30	32
地域活動	2	16	21	15	16	13	11
りんご、その他の果樹	10	10	9	9	8	8	10
経営	28	2	3	4	3	5	4
生活環境	5	4	3	3	3	3	2
畜産	3	3	4	3	3	2	2
その他	0	6	5	5	5	3	3
計	100	100	100	100	100	100	100

出典) 表1 - 3 いずれも青森県資料

2. 県独自の支援施策の展開

(1) 青森フロンティア21農業・農村活性化事業

このローラー作戦の展開の支援策として次の県独自事業が創設されている。まず1995年に「青森フロンティア21農業・農村活性化事業」が創設されている。これは上記のくくりの単位における合意形成のための予算である。単純に市町村平均すると1市町村当たり250万円となり、かつ100県の補助金である。ローラー作戦を実施する市町村の評価は高い。事業は2000年に終了したが、翌2001年からは「新青森フロンティア21農業・農村活性化事業」へと再編・継続されている。ただし事業額は若干縮小され1市町村当たり200万円となっている。しかし継続の検討過程では財政当局がこのソフト事業の廃止を主張したものの、県知事の強力な支援で継続できたという経緯がある。

(2) 農業構造政策推進緊急支援事業

第二は「農業構造政策推進緊急支援事業」である。これは国の事業の対象とはならないハード事業への支援策で、農機具の整備等に利用されている。事業は1996年に創設され、1999年に「農業構造再編強化特別事業」として再編・継続され、2002年に再度継続事業が始まっている。事業規模は約1億円で全体として増額されてきており、その背景には地域の要望の大きさがあるとのことである。

(3) 稲作経営転換緊急支援事業

第三は「稲作経営転換緊急支援事業」で、水田転作の推進を目的に、国の事業対象のならない事業を対象としたものである。事業は1998年に始まり、2000年には「適地適作地域営農再編誘導事業」として再編・継続され、現在その実施期間にある。事業規模は約8,000万円で、年々増額されている。

(4) 果樹支援関連事業

第四は1995年から1999年にかけて実施された「共同防除組織等果樹産地体制強化緊急支援事業」と、2000年に再編継続され継続中の「りんご果樹産地再編強化事業」である。これはりんご等の防除機械であるスピードスプレヤーの導入を中心に支援するものである。事業規模は2000年が2億円、2001年が1.8億円と特に大きい。青森県の中心作物であるりんごを対象としているためである。

(5) 現場の声を生かした農業政策づくり

青森県ではボトムアップ型農政を実施するために、ローラー作戦を中心的に支援する農業改良普及センター等の出先機関から新規施策の提案を受ける「現場の声を生かした農業政策」づくりを実施している。2001年の成果をみると、全体で107件の政策提案が出され、このうち32件が「2002年度の予算要求に生かす」とされ、17件が「2003年度以降検討していく」となっている。

提案内容としては①担い手確保・経営支援に関するものが最も多く16件、②環境にやさしい農業に関するものが12件、③子供たちや若者、県民への「食」と農林水産業の啓発活動が7件と続いている。

3. 相馬村における全町一本の稲作組織化 - ローラー作戦の取り組み (その1) -

(1) 相馬村農業と稲作組織化の歴史

1) 相馬村農業の概要 - リンゴ中心の農業構造と稲作省力化の課題 -

相馬村は弘前市に隣接する人口4,000人の小規模な中山間地域の村である。2001年に誘致企業が撤退し、村内には有力な企業はほとんどなく、村内約1,000戸の6割が農家である。しかし農業的にはリンゴによる商業的農業が展開し、優良産地としてブランドが確立されている。因みにリンゴ生産農家540戸で粗生産額は4億に近く、単純平均しても一戸当たり700万円にもなる。

農地面積で見ると、リンゴ園が990㌃、水稲が130㌃となっており、圧倒的にリンゴが多くを占めている。またリンゴ生産農家数、面積ともほぼ横ばいで推移している。なお一戸当たり1.7㌃というリンゴの規模は東北一位だという。

このため村の農政はリンゴに集中され、現在も国の「農業生産総合対策事業」による改植、暗きよ、防風網整備、防霜ファン整備が行われており、農道整備にいたってはすでに完了している。また県単事業の活用はもちろん、苗木や堆肥に関わる村単事業も実施している。

リンゴの流通については、県内でも珍しく農協共販率が95%と非常に高い。後述のようにローラー作戦による地域合意形成の中心に農協が位置づけられているのも、農協共販を背景にした農家と農協の共同関係が存在している（農協は未合併で「JA相馬村」として独立している）。

これに対して稲作は、一戸当たり平均30㌃と小規模で自給農家が多くを占めている。要するにリンゴ中心でそれに付随する複合部門として稲作が存在しているのである。このため稲作の省力化が、リンゴへの労働力集中のための地域農業の大きな課題であった。その対策として取り組まれたのが、ローラー作戦による稲作の生産組織化であった。

2) 稲作組織化の歴史

1972年の圃場整備事業の完了による稲作機械化一環体系の導入を契機に、村は11の集落単位の生産組織を育成し、それを統括する「相馬村高度集団栽培組合連絡協議会」が設立された。それにより稲作の省力化が進むとともに、一等米比率100%という成果をあげてきている。

しかしその後、水田転作の増加や水田のリンゴ園への転換が進み、稲作生産農家が減少し続け、生産組織の機械更新時の稲作継続農家の経済的負担が増えるという問題が生じ始めた。また農家の兼業化や「いえ」の後継者の村外への流出によって農業労働力の高齢化と減少が進み、ついに稲作生産組織の解散に追い込まれる集落が出てしまったのである。この生産組織崩壊事例に潜む要因は、多かれ少なかれ全集落に共通する問題でもあり、村全体の問題として認識されることとなった。さらに当時は春作業である育苗作業の負担が大きく、特に婦人たちの労働負担加重が問題となっていた。その解決のための育苗施設の導入もまた村全体の課題となっていたのである。

こうして新たな稲作生産の再編を課題とする地域合意形成の取り組みがはじまり、その支援策としてローラー作戦が導入されたのである。

(2) ローラー作戦の展開

ローラー作戦は1996年から始まった。まず96年4月に、生産組織代表と県、農協、役場の実務担当者、計23名からなる「相馬村農業構造政策推進委員会」を設立し、再編方向を模索することとした。96年には集団の問題の分析のために11集団ごとにアンケート調査を実施し、さらに先進地視察をふまえて「相馬村再編構想(案)」を作成している。この(案)では法人化、第三セクター、個人受託(個別規模拡大)の三方向が提起されたが、「相馬村高度集団栽培組合連絡協議会」では、当面はあまり大きく変化させない再編の方がよいのではないか、という意見が多かったという。

こうして97年には組織再編の枠組みづくりのためのプロジェクトチームが作られた。メンバーは農家代表2名、農協3名、役場1名、県事務所1名、普及センター3名、計10名であった。そこでは留意事項として①現状の集団が受け入れやすい案であること、②具体的な数値を示し農家にわかりやすいこと、③プロジェクトのメンバーの認識が統一されていること、④だれでも加入でき排他的ではない案であること、の4点が上げられていた。

こうしてプロジェクトチームが作成した再編枠組み案の骨子は、①現在の11集団を1組織3班集体とする、②育苗センターを建設し、新組織に安定的に苗を供給する、③既存集団の機械を買い上げ、機械作業の効率的な活用を図る、④新組織および育苗センターは1999年から発足する、というものであった。また新組織の具体的内容として、①育苗センターの概要(運営主体は農協、受益面積は150ha)、②組織体制(1組織3班集体、オペレーター体制、役員体制)、③利用料金、④作業機械の配置、⑤機械の買い上げの方法、⑥新組織加入要件が示されている。

この再編骨子を受けて、98年に組織運営体制づくりが取り組まれた。そこで新たに各集団代表を

中心に2つの検討部会を設置している。第1検討部会は①作業の手順と作業領域、②機械作業の統一基準づくり、③オペレーター・作業員の配置、を課題に検討し、第2検討部会は①規約作成・連絡体制、②機械管理と保守点検の対応、③機械買い上げ基準と査定リスト、を課題に検討している。

以上のローラー作戦の展開に関して、聞き取り調査では次のような意見が聞かれた。

- ① 県は相馬村の取り組みを「ローラー作戦重点地域」に指定し、会議には普及センター職員が毎回出席し、新しい組織の経営に関する資料やシュミレーションデータを示すなど、積極的に支援した。
- ② 2年間で70回以上の検討会を開催した。
- ③ 会議で決定されたことを徹底するために代理出席は認めず、次回の会議の日程を必ず決めることとした。
- ④ 普及センターの普及員に稲作の経営データを詳しく把握している人がいて、具体的なデータで議論した。
- ⑤ 普及センターは会議終了後、所内で決定事項を再確認・再検討し、必ず記録を残し、次回の会議では前回問題となった点の解決方向やその資料を準備した。
- ⑥ 11の集団間には温度差があり、時間をかけて議論した。その際「水田を100%残そう」を前提＝土台にした。100%以下になると水田が虫食い状態になるおそれがあり、作業効率が落ちる。
- ⑦ 決め手の第一は大きな負担だった育苗作業が委託できること、第二に機械を買い上げてもらえること、第三にオペレーター賃金を高めに設定したこと。
- ⑧ 2年間かけて話し合わないと、将来の村の農業の姿が、農家の人たちに見えてこなかった。

(3)「ライスロマンクラブ」の設立

以上のような過程で村一本に再編された稲作生産組織は「ライスロマンクラブ」と名付けられた。事務局は農協に置かれ、組合員数は236名、面積は約100%である。村内を大きく3ブロックに分けて、3班体制をとっている。図3はその組織構成を示したものである。なお、所有機械は、トラクタが14台、田植機が8台、コンバインが9台、畔塗り機が3台、ハローが6台である。

組織は基本的に作業受託であり、稲作の栽培管理は各農家が担うこととしている。受託作業は①耕起・代かき、②田植え、③刈り取りの基幹三作業である。

10%当たり受託料金は、育苗が14,700円、耕起・代かきが9,000円、田植えが6,500円、刈り取りが11,800円、拋出金（機械買い上げ、初期機械投資費用として10年間徴収）が5,000円、共通費（組織運営費）が1,000円に設定され、全作業で48,000円にある。作付け品種「つがるロマン」は単収8.5俵で1俵当たり価格が15,000円、10%当たり粗収入が127,000となるので、農家の所得は機械作業委託料金を差し引いた79,000から肥料・農薬代等を引いた額となる。農家は「赤字にならなければよい」というが、実際にはかなりのプラスとなる。

参加型地域農業政策の展開



組織運営上のポイント

- 1) 利用料は48,000円/10aとし、機械購入の経費負担増額賦課はない。
- 2) 個人作業をする場合は、個人の機械が稼働できなくなったら組織で作業を実施する。
- 3) オペレーター確保のため賃金を高くし、現金払いする。(作業料金との相殺はしない)
- 4) 省力低コスト化のために稚苗育苗とし、薬剤も苗箱施用を実施する。

図3 ライスロマンクラブ組織体制図

問題はオペレーターである。現在40人が登録しており、その平均年齢は43歳とかなり若い。10代の者もいるという。このうち28人は認定農業者であるが、12人はサラリーマンで土日のオペレーターとして活動している。組織でもこうしたサラリーマンのオペレーターを積極的に受け入れることとしている。地域農業の担い手を幅広く育成し、専業農家がリングに集中することができるからである。

オペレーター賃金は耕起・代かき・田植えが1時間1,500円、刈り取りが1,700円であり、1日に直すと各12,000円、13,600円となる。このオペレーター賃金は直接本人に現金で支払うこととしており、若者にとっては格好のアルバイトである。若いオペレーターが多い理由はこのためだという。

(4) 指導機関担当者の意見

1) 事務局を担う農協担当者

取り組みの途中から担当者となっている。会議に出席してみんなに追いつくよう努力・勉強した。いざ生産組織で作業を開始すると、事務や会計など苦労した。今までにない農協の業務だったので、失敗できないプレッシャーが大きかった。農家と普及センター・役場の間で中継役になるので、村内を走り回って大変だった。今スムーズにしているのは、その苦労の成果ではないか。

2) 推進役の中心であった役場の係員

はじめて農政担当となったとたんに、村長に稲作集団の一本化の任務が与えられた。稲作も集団もわからなかった。1年目は何も見えず、普及センターの熱心な普及員から教えてもらったり、先進地視察でやっと方向が見えた。会議の度に集団の組合長たちとぶつかった。具体的な数字を普及センターで作ってくれて助けられた。

育苗施設の建設では、県と相談して、別々の二つの事業をうまく結合させてできた。用地買収や管理では農協が役割を果たしてくれた。

4. 十和田市農政と集落単位の稲作組織化 - ローター作戦の取り組み (その2) -

(1) 十和田市農業とローラー作戦

十和田市は長いも・ニンニクと水稻の田畑複合経営地帯である。県内でも一戸当たり経営耕地面積が大きく、自己完結型の家族農業経営を担い手として育成してきた経緯がある。しかし近年の米過剰と米価下落の中で、稲作コスト、特に農機具費の負担が重くなり、稲作のコスト低減と省力化、それによる複合部門の所得増大が地域農業の大きな課題となっている。

この稲作部門のコスト低減と省力化のための農機具の共同化推進の手段として積極的に取り組まれているのがローラー作戦である。問題はその単位である。市では当面の単位として集落をターゲットとしている。市内には140集落あり、全ての集落でローラー作戦を展開するには限界はあるが、「まず第一段階として集落で組織化・共同化に取り組み、第2段階として複数集落の集団化に取り組みたい」としている。「ローラー作戦は地域の人が課題を出し合い、自ら方向付けることがポイント、集落によって課題や認識に差があり、最初から複数集落を一本にして話し合うことはできない」という。こうして現在32の集落で、稲作の省力化を共通テーマにローラー作戦が展開されている。

その推進体制として、まず1994年にJA支所単位の“指導班”体制がつくられている。これはJA支所単位のモデル集落を設定し、普及センター・農林課・JAが一体となって継続的に指導することを目的とするものである。

その後各支所のモデル集落にコンバインが導入された98年に図4に示す“集落実践指導活動班”体制をつくり、平成13年から本格的に活動を開始している。これは各JA支所が本部となり、各集落に農林課・普及センター・JA営農部の職員を貼り付け、指導体制を明確にし、補助事業実施集落の指導のみならず、支所内の集落すべてが相談に来ることができるシステムの形成をねらいとしているものである。農協では「農家からの声が農協に届くようになった」という。

さらにJA支所ではそれぞれが工夫しながら農家の全世帯員を対象にしたアンケートを実施しており、これを分析して地域に“ボールを投げたい”としている。農林課職員も「職員も農政とは集落に入ることだという意識になっている」という。

参加型地域農業政策の展開

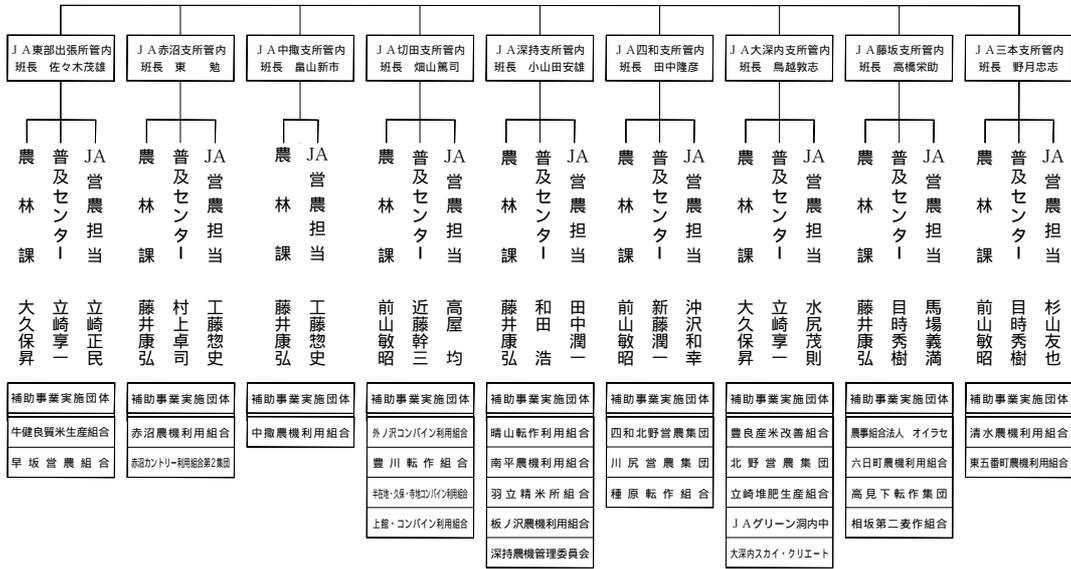


図4 集落実践指導活動班 体制図

(2) 川尻集落の取り組み

1) 取り組みの経緯

ローラー作戦が実施された川尻集落は、農家数14戸でこのうち11戸が稲作生産の組織化に取り組んでいる。集落の農地は水田が39%、畑が40%となっており、一戸当たり平均8%にも及ぶ大規模複合経営集落である。

川尻集落を含む9集落からなる四和地区では、以前から集落単位に4条のコンバインを共同利用していた。当初は全集落で同時に更新することを考えていたが、2000年に川尻集落では他の集落よりも早くコンバインが壊れてしまい、その更新の方向をJAに相談したことを契機に、ローラー作戦の取り組みが始まっている。というのも、県の「農業構造再編強化特別事業」を利用した補助事業でのコンバインの導入には、ローラー作戦、つまり農家の参加による集落農業ビジョンづくりが必要だったからである。なお面積要件をクリアーするためにJAが仲介し、隣接集落の農家4戸も組織に参画している。

集落ではそれまで同様にコンバインを中心とした稲作だけの共同を考えていたが、話し合いの結果、①稲作だけでなく野菜の安定生産、低コスト、多収のための農業生産全体を含めた共同、②快適な生活のための集落環境整備、③集落に伝わる伝統食、文化、芸能の伝承という三本柱を掲げて集落づくりに取り組むこととしている。このようにローラー作戦の話し合いの中で、第一に農業生産では稲作から野菜を含む農業生産全体の共同へ、第二に農業生産から集落づくりへと、その取り組みを深化させている点に大きな特徴がある。

こうした合意形成には徹底した話し合いがなされている。関係者によると2年間をかけ、主とし

て農閑期を中心に、のべ40回以上の話し合いをもったという。話し合いにはJA、普及センター、市役所農林課も必ず出席し、普及センターが前回の議論を整理し新しい案をつくるという事務局機能を担っている。

2) 機械共同利用の再編

具体的な組織活動を整理しよう。まず農業生産では、組織そのものを前述の15戸で任意団体“グリーンファーム川尻”として再編し、国の「農地利用集積実践事業」を導入、その重点地区に指定してもらい、6年間の作業受委託契約を結ぶことで促進費（担い手への農地利用集積を促進するための10戸当たり2万円の助成金）の交付を受け、それを組織の活動費として利用している。機械についてはコンバインのみならずトラクタと田植機も組合所有とし、それを4人のオペレーターが担うこととしている。この4人は集落が認定した認定農業者であり、全国で一般化しているような単に行政が上から認定した認定農業者とは異なる。地域がみとめる真の担い手なのである。しかもこの認定農業者の3人は複合経営の40歳代の若い担い手である。しかし単に4人のオペレーターに任せきりではなく、補助作業には全員が出役し、畦畔等の草刈りは全員が実施することとしている。要するに集落の担い手を明確にするとともに、それを全農家で支える仕組みをつくったのである。リーダーによると「どうせなら賃貸借で4人に任せてはどうかという意見も出たが、将来の集落を支えるには、みんなが農業にタッチする仕組みがよい」という結論になったのだという。

受託作業は稲作の三作業と、小豆（転作）の耕起、播種、収穫、ナガイモとゴボウの耕起、溝掘り、播種、収穫の各作業である。

3) むらづくりの推進

つぎに集落環境整備では“すみれ会”の活動があげられる。これは「集落に何も無い。花でも植えてはどうか」という普及センターの提起を受けて、13戸の農家の婦人が集落を花で飾って明るくしようとつくった組織である。この組織もローラー作戦の過程で作られたもので、高齢の婦人から若妻まで幅広く参加している。「とにかく空き地があれば花を植えている」という。“すみれ会”ができるまでは、農作業の忙しさから婦人たちが集まる機会はほとんどなかったが、花苗の播種や植え付け、草刈り、片づけなどの作業に、年間最低5回以上はボランティアで出役しているという。

集落の伝統継承という点では、かつて集落の農家の祝い事にみんなで使用していたが、現在は使用されなくなってしまったお膳や器など、集落で所有する伝統的な食器を再評価して、これを使った郷土料理を若妻たちに伝えようという取り組みが始まっている。若妻たちと高齢のお母さん方との交流は今までなかったという。むらづくりの新しい取り組みである。

4) 集落農業の課題

集落農業の課題は10年後の担い手である。特に多くを占める兼業農家の場合、稲作は作業委託しながら継続できるが、畑については継続できないという。こうした問題に対応するために、将来的に“グリーンファーム川尻”を4人の認定農業者からなる法人として再編し、集落内の耕作できない農地を借地し、さらに集落内外の余剰労働力を雇用することで集落農業を守ろうという方向が検

討されている。問題はそれの際の農産物の価格の安定性にあり、特にゴボウは価格が不安定で、JAとしてはスーパーとの契約生産に力を入れてサポートしたいとしている。

5. まとめ

(1) 農業構造政策ローラー作戦の意義

かねてより農村地域資源の管理には農家を中心とした住民の協力が不可欠とされてきた。いわゆる集落機能である。しかし兼業化や経営分化（各農家が異なる作目を選択し集約化していったこと）が進む中で、こうした地域資源の管理はもとより、経営発展そのものが疎外されるという問題が生じるようになってきた。本稿で紹介したローラー作戦はこうした状況を打破すべく、再度地域の農家が結集し、集落機能を発揮させ、自ら地域農業のあるべき姿を模索する地域政策として位置づけることができる。また農業生産分野にとどまらず、地域文化の見直しにも結びついている事例もあり（十和田市川尻集落）、「むらづくり」という観点からも評価できるシステムだといえよう。

とりわけ、国のすすめる農業政策の地域マネジメントが、その目的を認定農業者の増大と農地流動化に絞り、地域の実状をほとんど考慮することなく実施されている中で、地域自らが地域農業のあるべき方向・目的を見出そうとする、地域の自主性を基礎にした地域マネジメント手法であるローラー作戦の持つ意義は極めて大きいといえよう。

(2) 展開の条件

しかし事例が示すように、ローラー作戦が成功するにはいくつかの条件が必要である。第1はリーダー的役割や事務局機能をもつ普及員や自治体職員、農協職員の自覚的努力である。第2は農家自身の問題意識であり、行動力である。例えば地域の話し合いでは、年間に相当数の会議を開いている。そのほとんどは夜間に集中する。また代理出席を認めないなど意志決定の徹底をはかっているものもある（相馬村）。こうした関係者の努力があって成立しているのである。

(3) ローラー作戦の課題 - 県担当者の意見から -

最後に残された課題について県担当者の意見を示しておこう。その第1は上記「条件」でもふれた指導機関の課題である。すなわち「うまく動いている地域では普及員が努力している。経験があり、地域への入り方がわかっている。それに対して問題は若い普及員。現場とうまうまいかない。地域への入り方がわからない。システムとして若い普及員を育成するようしたい」、そして「くくりの「単位」の主体が問題。本来は農協・農協支所が主体となるべき場合が多いが、なかなか動かな

村山元展

い。生産現場の地域リーダーへの働きかけがポイントである」という意見である。つまり前者は農業改良普及員の地域リーダーとしての育成の課題である。後者は農協という、本来地域に根ざした地域リーダーとしての活動が期待される組織の課題である。

第2はローラー作戦のシステムの課題である。すなわち「ハード事業の採択に当たっては普及センターと市町村の意見を聞いて地区本部が決定している。熟度の高い順に優先的に事業を導入するようにしており、“県も支援するので市町村に熟度を上げてください”という指導をしている」「ローラー作戦は“計画 実施”が原則だが、場合によっては事業を武器に計画づくりを進める場合もある。楽をしようとする事業だけになるが、問題は地域の熟度を上げることである」「1994年開始当時は旧村や市町村単位のおおきなくくり（単位＝地域）が多かったが、熟度が高まり課題が明確になる過程で、単位の細分化が図られ、合意形成しやすい単位となってきた」という意見である。要するに地域の熟度がポイントであり、そのための事業化のあり方、単位（地域）設定のあり方について、実態に即した柔軟な対応が必要ではないかという提起である。いずれにせよ、地域の問題意識が醸成・発揮しやすいシステムへのバージョンアップへのチャレンジの課題である。

(むらやま もとのぶ・高崎経済大学地域政策部助教授)

注1) 拙稿「地域農政と地域マネジメントの展開」高崎経済大学附属産業研究所『産業研究』37-2、2002年3月、参照

注2) 上記拙稿および「現代農政と地域農業」高崎経済大学地域政策学会『地域政策研究』2-3、2000年1月、参照

注3) 仙北富志和『地域農政の展開手法』RABサービス、2002年1月、P67

注4) 同上著書のP77で仙北は「指導啓発型手法」という表現を用いている。

本稿は文部科学省科学研究費助成金（課題番号12660205「自治体間連携による地域農業構造政策の効果的実施に関する研究」主査 村山元展）の成果の一部である。