

第2章「地域農業戦略」の核としての「地域営農ビジョン」を めぐる課題

1. 「地域農業戦略」における課題認識

本章では、議案の示す「地域農業戦略」の柱である「担い手経営体」に関して検討する。第Ⅱ部「実践指針」は、第Ⅰ部で述べられた全体像をより詳細に述べたものとなっている。さしあたり、その概要を確認しておこう。

第Ⅱ部の「Ⅰ」では、まず今後10年後を見据えた「課題認識」が示される。これによれば、①担い手への農地集積は進展したものの、②農家の高齢化が極限に達し、「大量リタイア期」を目前に控えている、③農業所得の減少傾向が続いている、④食料に対する国民の不安が増加しているとの現状が示されたうえで、第25回大会決議の実践状況については、「地域農業戦略策定JAは77%となっているが、具体的な農業振興策や担い手確保が展望できていない」との反省が述べられている。

これを受けての今大会の「課題認識」では、①地域農業を支えていく担い手の確保・育成、②大規模化・法人化・販売の多角化を志向する担い手に対応する事業強化、③販売力の強化、④第25回大会決議のさらなる取り組み強化の四点が挙げられる。

このような「課題認識」を示したデータの裏付けとして示されているのが「10年後のシミュレーション」であるが、そこに示された展望は、第一に、10年後には農家戸数は3割（79万戸）が離農するが、耕地面積の2割（93万ha）しか流動化せず、農業生産は脆弱化する、第二に、主業農家の規模拡大は5.1haから7.7haへと進み農地の約4割を占めるようになる一方、法人経営が増加し26000法人、46万haと農地面積の1割を占め、両方で農地の5割を担うようになる、というものである。そして、第三に、人口が約500万人減少する反面、高齢化が進み、65歳以上人口が約3割を占める結果、食料消費は減少するとしている。要するに、「後はない」状況であり、極めて厳しい現実を直視しなければならないという危機感を示したものと言える。

2. 「実践項目」で書かれていること、いないこと

以上のような危機感を踏まえたうえで示される「地域農業戦略」に関わる「実践項目」は、①次代につなぐ「JA地域農業戦略」、②新たな担い手づくりと農地のフル活用、③担い手経営体と一体になった生産販売戦略、④多様な担い手と地域に根ざした生産販売戦略、⑤消費者との信頼に基づく食の安全対策の5点が示されている。では、具体的に何をどのように実践しようとしているのか。以下では、このうち①～③について取り上げてみよう。

（1）次代につなぐ「JA地域農業戦略」の実践

「次代につなぐ『JA地域農業戦略』の実践」において挙げられているのは、①持続可能な農業・農村像のあり方、②地域実態に応じた農業振興、③持続可能な農業・農村像の実現に向けた政策確立、④TPP交渉への参加断固反対、⑤JAグループの政策確立に向けた農政運動の強化、⑥地域営農ビジョン運動の展開であるが、①と②は「地域営農ビジョン」で描く担い手のイメージを具体化したもの、③～⑤は農政運動に方針を示したもの

ということで、「JA地域農業戦略」の中核を為すのは⑥ということになる。

それでは、「地域営農ビジョン運動」とはどのようなものか。議案では、「農家組合員が主体となり、JAと行政等が一体となった支援体制のもので、自らの営農とくらしを向上させ、地域農業と農地を守り継承していくためにはどうすべきかを集落（地帯・作目等の実態にあった地域単位）毎に徹底して話し合い、地域営農ビジョン（人・農地プランを含む）を策定・実践します」と謳われており、地域営農ビジョンはそのまま民主党農政「人・農地プラン」と歩調を合わせたものとなっている。ただし、地域営農ビジョンの「ねらい」として挙げられるのは、①担い手経営体の明確化と農地集積、②多様な担い手の役割発揮、③地域の特色ある産地づくり、④農を通じた豊かな地域づくりの4点であり、①が「人・農地プラン」と歩調を合わせるものとすれば、②～④がJAのオリジナルな取り組みと位置づけていると言えよう。

今回の議案では、今後の担い手を「担い手経営体」（個人・法人経営・集落営農等）と「多様な担い手」（兼業農家・ベテラン農業者・自給的農家・定年帰農者等）に分類して位置づけたうえで、後者にも一定の配慮は示しながらも、全体として前者への積極的な支援の姿勢を示していることに特徴がある。したがって、②の「多様な担い手の役割発揮」では、「多様な担い手」とされる兼業農家・ベテラン農家等がファーマーズマーケットなどを通じて一定の所得を確保するとしながらも、他方では、農地を貸出・委託をしても水管理や草刈りで「担い手経営体を支える」存在としても位置づけられており、地域農業の中での主役は「担い手経営体」で「多様な担い手」は補助的位置づけという認識が基底にあるように見受けられる。

次に、ここでのもう一つのポイントは、地域営農ビジョン運動を進める拠点をJA支店に置いていることである。この場合の支店の規模は、議案.39 ページに示されている図（「JA支店管内のイメージとJAにおける支援体制イメージ」）によれば、ほぼ公立中学校や旧市町村の範囲をイメージしていると言えよう。この支店を拠点として進める体制について、同図では、本店や営農センターなどから派遣される「JA専門支援チーム」（農地集積担当、営農・販売・購買担当、経営・信用等担当などの専門職員）が、JAのほか市町村や県普及センター等の関係機関と「地域営農支援チーム」を構成して「営農意欲や地域の課題の把握にあたり」「集落リーダーを補佐」することが図示されている。しかし、「JA専門支援チーム」と「地域営農支援チーム」との関係が具体的にどのようなようになるのかといった点や具体的にどのような業務を行うのかということについては、必ずしも明確ではない。

（２）新たな担い手づくりと農地のフル活用の実践

「持続可能な農業の実現」に向けての二つ目の「実践事項」として挙げられているのは、「新たな担い手づくりと農地のフル活用の実践」である。この中には、「新たな担い手づくり」と「農地のフル活用」の二つの課題が並べられているが、後者については、詳しくは「担い手経営体への農地集積と農地のフル活用」となっており、前段は「担い手経営体への農地集積」、後段は「多様な担い手の地産地消のための農地利用」ということで、要するに地域営農ビジョンの繰り返しである。

したがって、「新たな担い手づくり」がここでの主要な内容ということになるが、こ

で挙げられるのは、①「次代につなぐ新規就農者等の育成・支援対策の強化」、②「JA出資法人・JAによる農業経営の取組の推進」の二点である。①は、「JAの雇用やリースを通じた支援」「定年帰農者対策の強化」「関係団体が一体となった新規就農支援体制の構築」が挙げられ、JAふくおか八女における「新規就農者支援パッケージ」が事例として紹介されている。新規就農者を積極的に支援していくことは必要だが、ここで支援しようとする「担い手」が「担い手経営体」であるのか「多様な担い手」なのか焦点が定まっておらず、地域営農ビジョンとのつながりは明示されていない。

このことは、②「JA出資法人・JAによる農業経営の取組の推進」にも当てはまる。JA出資法人やJAによる農業経営の取り組みは、「新たな担い手の一翼として」取り組むとしている。しかしその目的は、「担い手不在地域等における農業経営を通じた新規就農育成・産地振興、農地保全管理等」にあるとしており、「担い手経営体」または「多様な担い手」のいずれかに位置づけられるものなのか、それともいずれにも属さない第三の担い手たろうとしているのか、あるいは単なる新規就農支援の一環としての位置づけに過ぎないのか、いずれにせよ具体的なイメージがはっきりせず、取り組みの姿勢が中途半端な印象は否めない。

（３）担い手経営体と一体となった生産販売戦略の実践

「JA地域農業戦略」の一つの要が地域営農ビジョン運動であるとするれば、「地域農業生産の太宗を占める」（p.31）と位置づけられる担い手経営体の生産販売戦略は、もう一つの要と言える。「実践事項」の三番目に挙げられている「担い手経営体と一体となった生産販売戦略の実践」が重視されていることは、議案では42ページから49ページまでの8ページを割いていることからわかる。

では、その内容はどのようなものか。大項目として挙げられるのは、①「担い手経営体（個人・法人経営・集落営農等）への個別事業対応の強化」、②「担い手経営体に対応するJAグループの事業展開」、③「担い手経営体による『次代へつなぐ協同』」、④「担い手経営体に対応するJAの業務体制・業務運営」の四つであるが、③は担い手経営体によるJAへの出資や経営参画を促すということを宣言しているだけで具体的内容に乏しいので、実質的にここで重要となるのは①、②、④ということになる。ただし、④の「業務体制・業務運営」は、①と重複するため以下では①と④を同時に取り上げよう。

まず①「担い手経営体（個人・法人経営・集落営農等）への個別事業対応の強化」であるが、ここでのポイントは「個別事業対策の強化」ということである。「次代の担い手経営体への個別事業対応」の項（p.42）では、「担い手経営体の所得向上を支援するために、担い手経営体の総合窓口となる担当者の設置と農業経営管理支援事業により、担い手経営体個々のニーズや経営状況・生産状況の把握と分析を行い、担い手経営体個々に適した事業提案を充実します」として担い手経営体への個別対応を強調している。

ここで挙げられた「総合窓口となる担当者」は、TACや営農指導員等を担当者として置くことを指している。この場合、担当者一人当たりの担当経営体数は、概ね50経営体とされており（p.42）、これで十分な対応ができるかどうかは不安を抱かざるを得ない。総合窓口担当について、④「担い手経営体に対応するJAの業務体制・業務運営」では、「業務の専任化と企画部門の強化」として、（ア）担い手経営体への対応業務の一本化、（イ）

専門的サポート体制との役割分担の明確化、(ウ) 企画部門の強化、(エ) 部門間の連携などが挙げられている。このうち、(ア) がTAC、営農指導員等の窓口担当者ということになり、これをサポートする役割として(イ) は中央会・連合会や各部門(本店?) による「“タテ”の事業連携」を、(オ) は販売、購買、作物別指導、信用など各部門毎の「“ヨコ”の事業連携」を指している。

とりわけ、ここでは畜産部門の事例を取り上げ、「JA・連合会・関連会社が連携した新飼養管理方式の導入等」として、JAと連合会による「厚みのある“タテ”の事業連携」をことさら強調しているのは、単協と連合会の事業連携(将来的には合併)などを意識してのことだろうか。

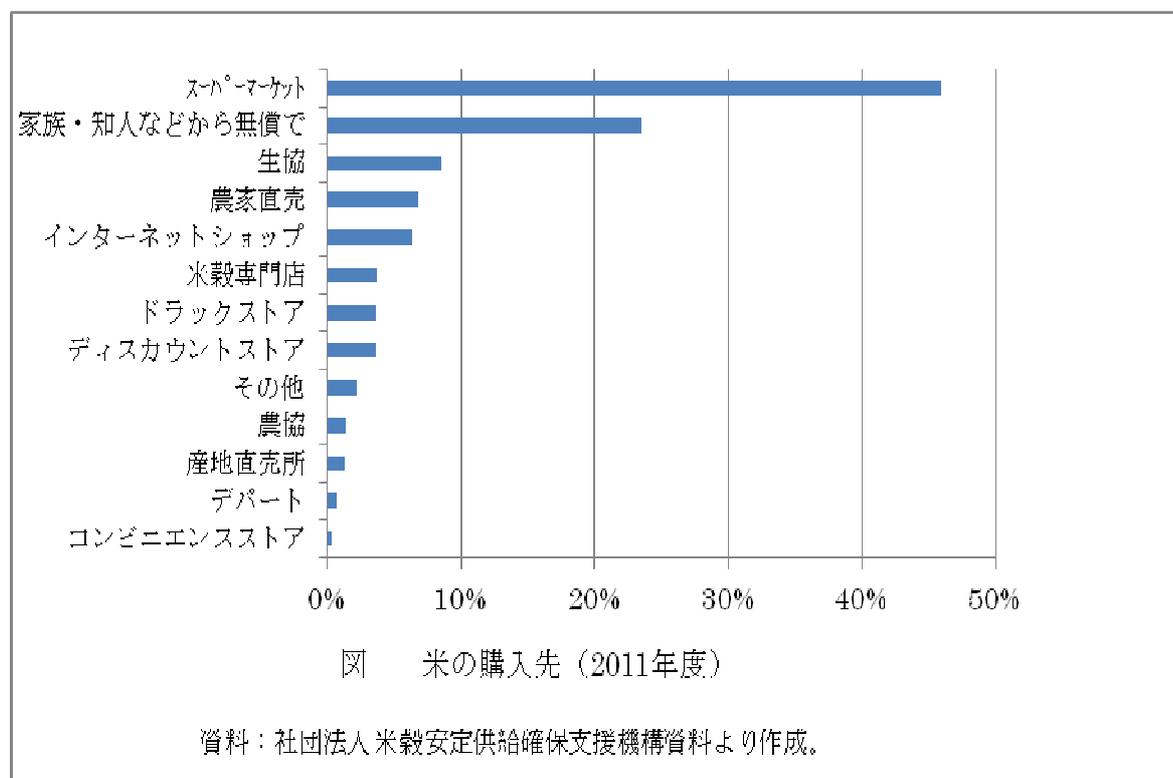
真意は不明であるが、いずれにせよ議案だけではTACと営農指導員の業務分担がはっきりしていないことに加え、窓口担当者の配置がどうなるのか、とりわけ「支店を拠点として」進めるといふ地域営農ビジョン運動との関係では配置はどうするのか、また、現時点でさえTACと営農指導部門の連携が手探り状態であることや支店内の部門間連携ですら十分に取れなくなっているにもかかわらず、「窓口担当者—専門的サポート体制—部門間連携」が果たしてうまく機能させられるのかどうか、十分に整理し切れていない。

次に、②「担い手経営体に対応するJAグループの事業展開」であるが、ここでは「生産販売戦略」に関わる取り組みについて述べられている。「生産販売戦略」は、経営に直結する部分であり、担い手経営体でなくとも最も関心を持つところである。いわば、農協事業が魅力的と映るかどうかの分水嶺となる部分であり、今後の農協の行方を占う核心部分を為すと言っても過言ではない。しかし、担い手経営体にとって本当に魅力的な「生産販売戦略」となっているかどうかは疑問である。

米販売をめぐる情勢は、いま大きく変わりつつある。第一に、低価格志向が鮮明になっている。リーマンショック後の経済不況は、消費者の低価格志向を強め、ここに目を付けた西友(=ウォルマート)は2012年3月より中国・吉林省産米の販売を開始し、これが極めて好調な売れ行きであるほか、他のスーパーや外食産業にも波及する動きが出てきていることが報道されている(『朝日新聞』2012年5月23日付)。また、今年の初めには、低価格米志向の高まりが北海道産きさら397や青森産つがるロマン、山形産はえぬきなどの低価格米の需要が高まり、価格を300円~600円/60kg押し上げた反面、新潟産コシヒカリの価格はやや下落気味であることも報道されている(『日本経済新聞』2012年1月17日付)。不況下においては一般消費者の行動原理として、できる限り家計費を抑えようとするのは当然であり、したがって、この傾向は米価全体に影響を与えることは間違いない。日本経済が長期的に見て展望が開けそうにない限り、米価が上がることを予測することは難しく、米生産農家は、農協の米販売戦略がどのようなものか極めてシビアな目で見極めようとするのもやむを得ない。

第二に、米の購入形態の変化である。〈図〉は、社団法人米穀安定供給確保支援機構による米の購入先に関する調査結果であるが、これによると最も多いのは「スーパーマーケット」45.9%、第二位が「親兄弟(家族・知人など)から無償でもらっている」23.5%、以下、「生協」8.6%、「農家直売」6.8%、「インターネットショップ」6.4%となっており、「米穀専門店」と「農協」はそれぞれ3.8%、1.4%に過ぎない。このように、消費者の米購入先は、スーパーを中心としながらインターネットショップなど新しい購入形態が

一定の割合を占めるなど極めて多様化しつつあり、同時にスーパー、ドラッグストア、ディスカウントストアなどの低価格米を売りにする業種の位置づけも高まるなど、販売方法と価格の両面から販売競争が厳しさを増しているのである。農協系統にとっては、ここでどのような優位性を示せるのかが問われている。



第三に、他業種からの参入である。2012年6月6日付『日本経済新聞』によれば、農機販売会社のクボタが米輸出を始めるということで、手始めに関連会社の新潟クボタが地元農家から米を集荷し、久保田米業（香港子会社）の冷蔵倉庫にて玄米のまま保管したうえで受注後に精米し出荷する取り組みを2012年秋から開始するという。日本料理店などの外食店のほか富裕層向けにインターネットでの販売も予定しており、3年後には年間500トンの販売を目指すとしている。このような動きが急激に拡大するとは考えにくいだが、少なくとも様々な業種が米販売にも参入しつつあることは明らかであり、農協にとってもしつかり足場固めをしなければ足下をすくわれることになりかねない。

以上のような米販売をめぐる状況の変化の中で、大規模化や法人化を進めている農家の多くは、農協を通さずに外食産業や加工業者、集荷業者、消費者等へ直販志向を強める傾向にある。これは農協系統の販売方法よりも直接販売の方が経営的なメリットがあると判断していることによる。したがって、米を初めとした農畜産物の農協への出荷率を高めようと思えば、農協の販売戦略が生産者から見て魅力的なものに映るようにしなければ困難を極めることは間違いない。

しかし、議案では、販売については「担い手経営体の所得向上につながる生産提案の充実」（p.44）の中の小項目として「ア. JAと連合会の戦略共有による米の集荷・販売強化」、「イ. 営農支援部門との連携による加工・業務向け青果物の販売強化」、「ウ. 惣菜・加工品開発機能の強化等増加する需要に対応する販売強化」の三つが取り上げられて

いるに過ぎない。「ア」について見ると、「大手実需者への安定販売」「播種前・収穫前契約の拡大」「パールライス精米販売」「資本提携等による食品流通・関連企業への影響力強化」「時期別概算金の設定」「早期生産」「実需と結び付いた米の買い取り」などの言葉が並ぶが、体系的とは言えず、販売戦略の基本線がどこにあるのか明確ではない。そうさせている大きな要因は、「JAと連合会の戦略共有」という言葉に象徴されるようにJAと連合会の関係が強調されるばかりで、肝心のJAと連合会の役割分担が明確になっていないからである。このため、JAにとっては、黙って連合会の言う通りにしていれば良いということなのか、それともJA独自にもっと販路拡大などに精を出せということなのかははっきりしていない。「イ」および「ウ」についても同様である。

この点でもう一つ問題なのは、販売事業をめぐる業務体制について何も触れられていないことである。営農経済事業については、担い手経営体用の窓口担当者を置くと明記しているのとは対照的である。これでは、「販売強化」とは謳ってみても具体的にどのようなかたちで強化していくつもりなのか心許ない。

3. 「地域営農ビジョン運動」をめぐる課題

(1) 「担い手経営体」は一様ではない

10年後の担い手として位置づけている「担い手経営体」は、「個人・法人経営・集落営農等」となっているが、現状では、法人経営といえども企業的な展開を始め、農協をまったくあてにしなくても済む経営から家族経営的な法人経営まで多様であり、集落営農にしても政策対応的に組織されたものも多く、ここで描く「担い手経営体」となり得る集落営農はごく限られたものしかない。したがって、「担い手経営体」と一括りにしても、その性格は一様ではなく、したがってその対策も同じようには立てられないはずである。

この問題は、今後、JAとしてどのような取り組みをしていくかにも関わってくる。すなわち、すでに企業的な展開をしている経営については、どうやって農協と付き合いをしてもらうかということが主要課題となろうが、そうではない多くの個人、法人経営や、組織を作ったとはいえ、その中心は65歳以上の高齢者であって、依然として担い手問題は解決していない集落営農などにとっては、まずは目の前の経営をどう成り立たせるかが最重要課題であり、農協はこれに答えて行かざるを得ないのである。

しかるに、「担い手経営体と一体となった生産販売戦略の実践」(pp.42-49)などを見ると、10年後を見据えたためか、すでに出来上がった「担い手経営体」を想定してTACによる個別事業対策が考えられているように見受けられるが、いま重要なのはまずは5年後までをどのように繋げていくかであり、そのための対策なのではないか。今回の議案で、長期的目標を明らかにしたうえで課題を整理していく姿勢は間違っていないが、現状と10年後の姿が別個に論じられており、10年後の目標までどのように繋いでいくのかという最も重要な点については具体策に乏しいと指摘せざるを得ない。

農協に求められているのは、「担い手経営体」と一括りにせず、個々の「担い手経営体候補者」の経営的特徴をよく見極めた上で、よりきめ細かな対応をしていくことであろう。きめ細かな対応をするという意味では、支店を拠点とするというのは良いと思われるが、後述の通り課題もあり統合的な対策が必要である。

(2) 10年後ではなく3年後を目指す姿勢

今回の議案の特徴は、「JAグループのめざす姿」として10年後を描き、そこから戦略や実践事項が具体化されていることにある。戦略や方針を決定するにあたり、長期的展望を描いた上で具体化していくことは間違ったことではない。しかし、世界的規模で情勢が変化する今の時代においては、10年後はもとより5年後すら描くのが難しいというのが現実である。このような時代に大切なことは、足下を良く見つめ、足場をしっかりと固めるために目の前の課題を着実に解決していくことであろう。

(3) 「支店を拠点に」の課題

これまでの広域合併推進・本店集中・支店の金融店舗化・リストラ路線の流れの中で、組合員に最も近いところにあるはずの支店においてすら組合員と農協の距離が広がっているばかりか、農協の支店内においてすら、縦割り化が進み、横の連携が取りづらい状況になっているという話をよく聞く。したがって、この度の地域営農ビジョンで「支店を拠点に」という方針を打ち出していることは、組合員に最も近いところにある支店を重視していくということの表明と受け止めれば一定の評価はできる。

しかし、「支店を拠点に」という場合、本気で支店を強化するつもりはあるのだろうか。すでに見た通り、担い手経営体への支援体制としてTACや営農指導員などの窓口担当者を置くとしており、そのための業務体制が描かれているが(p.49)、窓口担当者がどこに配置されるのかははっきりしないが、支店が小さく書かれていることから見る限り、本店または営農センターに配置するつもりと見るのが妥当だろう。あわせて39ページの図(「JA支店管内のイメージとJAにおける支援体制イメージ」)を見ると、1支店あたりの営農指導員数は1.65人に過ぎない。

しかし、「担い手経営体(候補者)」の多くは、日常的なコミュニケーションを含め、営農経済面での様々な支援を必要とする農家・経営体が多いと考えられる。したがって、議案でイメージしている支店では、十分な対応はできないのではないだろうか。10年後にイメージしているような「担い手経営体」を支店を拠点として育成するというのであれば、支店の営農経済部門をより強化する方向が必要なのではないか。

いずれにせよ、支店が金融店舗化し、支店長も金融部門出身者という支店が多くなっている現状からすれば、地域営農ビジョン運動を支店を拠点に進めるためには、現状のままでは困難であることは間違いないが、どのような対策が講じられるのかは、地域農業の発展に本当につながるのかという問題にかかわると同時に、農協職員の業務体制にも大きく関わってくる問題である。

第3章 多様な担い手の位置づけと役割

1. 多様な担い手とその役割

(1) 多様な担い手とは

大会議案の主題は「協同組合の力で農業と地域を豊かにする『次代につなぐ協同』」である。そして「農業と地域を豊かにする」JAグループの目指す10年後の姿は、①消費者の信頼に応え、安全で安心な国産農畜産物を持続的・安定的に供給できる地域農業と農業所得の向上を支えている協同組合、②総合事業を通じてライフラインの一翼を担い、協同の力で豊かできらしやすい地域社会の実現に貢献している協同組合、③次世代とともに「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」、として描かれている（P9）。この姿を実現するための戦略が「持続可能な農業の実現のための『地域農業戦略』」と「豊かできらしやすい地域社会のための『地域暮らし戦略』」であり、その基盤としてJAの「経営基盤戦略」と「国民理解の醸成」が位置づけられている。本章が検討する「多様な担い手」は地域農業戦略の中に位置づけられた地域農業の担い手の一つの姿である。

地域農業戦略は、「地域営農ビジョン」に、「新たな担い手づくりと農地のフル活用対策」と「JA生産販売戦略」とをあわせて「持続可能な農業」（農業生産の拡大、農家組合員の所得の向上、農を通じた豊かな地域づくり）を実現するための戦略である。目的とする持続可能な農業・農村像は、「地域農業をリードし、農業で所得を確保する『担い手経営体（個人・法人経営・集落営農等）』、地産地消や農地・水管理の共同作業など農業・農村を支える『多様な担い手（ベテラン農家・兼業農家、自給的農家等）』が一体となり、加えて『地域住民・消費者』が農業・農村の価値観を共有することで、地域農業が成り立つ姿」（P12）として提起されている。

その目指す農業・農村像の実現のために、①担い手経営体の明確化と農地集積（さらに詳しくは、JA農地利用集積円滑化事業を通じた農地の面的集積、集落営農の組織化・法人化の段階的推進と書かれている）、②多様な担い手の役割発揮（同、ベテラン農家、兼業農家、定年帰農等は、ファーマーズマーケット等を通じて野菜等の生産・販売の一翼を担いながら所得を確保するとともに、農地を貸出・委託しても水管理や草刈で担い手経営体を支えることで地域農業振興のための役割を發揮する）、③地域の特色ある産地づくり（担い手経営体には実需者ニーズに基づく生産提案、JA・連合会と一体となった販売体制の構築。多様な担い手はファーマーズマーケットや6次産業化等で所得の向上を目指す）、④農を通じた豊かな地域づくり（地域住民の協力・参加も得て、環境保全活動、鳥獣害対策、食農教育活動、災害に強い地域づくり、生きがい農園づくり等地域実態に応じた多様な地域協同活動を進める）」（P38）の4つが地域営農ビジョン運動の内容として示されている（P12、13）。

以上からもわかるように、「担い手経営体」の育成とその生産物のJAルートでの販売は「地域農業戦略」の重要な中心的な課題として位置づけられている。JA農地利用集積円滑化事業を通じた農地の面的集積や集落営農の組織化・法人化の段階的推進によって目指している農業構造は、「担い手経営体」と「多様な担い手」の二つの経営タイプが地域農業を支える姿として描かれ、この課題が特に重要な平場・水田農業については基礎単位である集落（概ね20～30ha規模）ごとに1つの担い手経営体を作ることが目標として謳われ

ている。

めざす持続可能な農業のイメージを描いたものが〈図 1〉である。

同時にこの二つの経営の類型は JA の販売戦略とも結び付けられている。「担い手経営体」は農地集積した上で土地利用型農業（米・麦・大豆・飼料米等）と複合経営によって、実需者ニーズに合致した高品質な農畜産物をまとまった形で生産・販売できる効率的営農とされ、他方で多様な担い手の販売戦略は「地域の生産者の大宗を占める兼業農家や自給的農家等の多様な担い手への接点確保と事業展開」として「地域の消費者に地元産の農畜産物を供給する『地産地消』等、多様な担い手の多面的な役割発揮を支援」すること、「またファーマーズマーケット等を通じた『地域の消費者』とのつながり、6次産業化等を通じた『地域の企業・団体等』とのつながり、都市部の JA・連合会と連携した『都市の消費者』とのつながりと『地域・農業の理解者・賛同者』を広げ、農を通じた豊かな地域づくりをめざ」すこと（P50）が書かれている。ここからわかるように、多様な担い手は主として地産地消、具体的にはファーマーズマーケットの担い手として位置づけられている。

（２）多様な担い手の地域農業・農村における役割

改めて、多様な担い手の地域農業・農村における役割がどのように位置づけられているか、整理すると以下のようなだろう。

地域農業に関して。

①農業生産に関連する役割：農地の出し手、委託者、生産部会員や加工部会員等としての農業生産、水管理・畦草刈等の管理作業によって担い手経営体を支える、等の役割

②農産物の販売に関する役割：「地産地消」の担い手（ファーマーズマーケットの担い手、地域の消費者や飲食店、学校、企業等への地元産農畜産物の提供）。

加えて農を通じた豊かな地域づくりに、地域住民の協力・参加も得て力を合わせる事が期待されている。

しかし、地域農業を支える「担い手経営体」と「多様な担い手」の関係が、専ら役割分担の視点から位置づけられていること（やむを得ないことであるが必然的に前者が主、後者が従として）は問題ではないかと思われる。役割分担と同時に、共に同じ目標に向かって努力する関係をどのようにしてつくり出すか、その基盤は何か、が十分には述べられていないと感じられるからである。例えば、大会議案にも指摘されているように、この構造を作り出すためには、担い手経営体への「地域の合意に基づく農地利用の面的集積」が必要である。その基礎は集落・地域の話し合いと合意による地域営農ビジョン」（P40）の共有化であると考えるが、それは利害が相違すると考えられる両者の出し手と受け手という関係が共通の目標、共通の利害によって止揚されていくことを意味するだろう。「担い手経営体」と「多様な担い手」が共通の目標・目的の下で、それぞれ異なる役割を果たす関係をどのようにして作って行けるかは今後の現場での実践的課題であろう。

2. 25 回大会決議と「農業復権に向けた JA グループの提言」—「多様な担い手」を理解するために

大会議案の「多様な担い手」の意味するところを理解するために、前回 25 回大会決議、および「東日本大震災の教訓をふまえた農業復権に向けた JA グループの提言」（平成 23 年 5 月）の二つの文書を簡単に見ておきたい。決議だけでなく提言についても触れるのは、

「提言の策定にあたっては、第 25 回 J A 全国大会に掲げた『農業の復権』と『地域の再生』をより具体化させ、わが国の農業と地域経済・社会のあり方を提起した」（P3）と、緊急対策としてではなく、農業と地域社会のあるべき姿の実現として復興が論じられているからである。さらに「提言の更なる具体化や検討が必要な部分については、次期大会に向けた検討課題として、第 26 回 J A 全国大会議案に引き継ぐ」（P3）と書かれている。

（1）第 25 回 JA 全国大会決議

25 回大会議案の主題は「大転換期における新たな協同の創造」であり、「新たな協同」の創造によって「農業の復権」と「地域の再生」を実現しようとする提起であった。農業の復権では、①農業生産額と農業所得の増大、②農地活用と担い手支援による自給力の強化、③国民の合意形成（P2）が提起されている。ファーマーズマーケットを核とした地産地消運動は、①のなかの重要な取り組みとして位置づけられている。また②では、「家族農業経営、生産者組織、集落営農組織、法人、新規就農など地域・品目別に多様な担い手への支援を強化」が謳われている。つまりここでは 26 回大会議案書の「担い手経営体」と「多様な担い手」を含めて「多様な担い手」と位置づけられている。つまり 25 回大会決議の重点は、農業生産額と農業所得の増大、農地活用と担い手支援による自給力の強化という「農業の復権」にあり、その目的実現に向けて全ての農家、農業経営が一体になって取り組むという姿が提起されているのである。ファーマーズマーケットを核とした地産地消も農業生産額と農業所得の増大の取り組みの重要な内容であり、全ての農業経営の課題として位置づけられている。

農業の復権のための協同として、

i) 農業者間の協同、ii) 消費者と農業者・JA の協同、iii) 企業等と農業者・JA の協同、iv) 海外の農業者・協同組合と農業者・JA の協同が謳われて、i) 「農業者間の協同」は、①農地利用調整を通じた農家組合員の協同、②集落営農組織・農業生産法人・新規就農者の協同、③JA の農業経営を通じた協同、とさらに具体的に書かれている。①にあるようにここでも役割分担よりも協同が重視されている。

これらの協同を異なる視点から整理したものが、〈図 2〉である。この図では、①多様な農業者による新たな協同、②農業者を含む地域住民・地域の関係者による新たな協同、③「農」と「暮らし」を軸とした消費者・地域の関係者との新たな協同によって、「農業の復権」と「地域の再生」が実現されるという図が描かれている。この際の「多様な農業者による新たな協同の輪」では「販売農家、集落営農組織、大規模農家・認定農業者、農業生産法人、JA 出資型農業生産法人、新規就農者・定年帰農者、農地の出し手、小規模農家・自給的農家」が「多様な農業者」として括られている。〈図 1〉との大きな違いである。

繰り返しになるが 25 大会決議は地域の農業者が一体となって農業生産額と農業所得の増大を目指すという視点が強い。したがって「家族農業経営、生産者組織、集落営農組織、法人、新規就農など地域・品目別に多様な担い手への支援を強化」（P6）するとされた。しかし他方で、「将来の農業像を明らかにするなかで、JA は、家族農業経営、集落営農組織、農業生産法人や JA を含む法人など、地域・品目別に中心的な担い手を育成・支援します。なお小規模農家、兼業農家、中山間地域等の農家については、地域農業、文化、生

活維持のために重要な役割を有しており、そのニーズに応じて、共販の強化、直売所への出荷の組織的対応などを行います。また高齢化した担い手も安心して営農活動が出来るよう、地域の実態に即して支援します。こうした多様な農家を地域農業の担い手として JA 事業の中核に位置づけ、地域の実態に即した支援を行います」(P19)と、「中心的な担い手」と「小規模農家、兼業農家、中山間地域等の農家」とを分ける視点も見られる。この視点が 26 回大会議案では一層明確化されたのである。

(2)「東日本大震災の教訓をふまえた農業復権に向けた JA グループの提言」(平成 23 年 5 月)

この提言は、「国土面積が狭く中山間地域が多いことから、米国など大陸型農業のように数百・数千 ha 規模の大規模経営は不可能である」という日本の実態を踏まえ、「持続的発展が可能な農業」を、「規模拡大や価格競争力のみを追求することではなく、各地域の集落や農地の実態に応じて、資源を最大限に活用する形態の農業を持続的に発展させていくこと」、「そして安心・安全な国産農産物に対する消費者・国民の信頼関係のうえに、農業・農村の価値観を共有することである」(P4)と述べている。同時に「食料自給率 40%のわが国として、海外市場への輸出に活路を見出そうとするまえに、可能な限り国内で生産し、国民へ安定供給することを最優先すべきである」(P4)とも提言している。

上記の日本の実態を踏まえた上で、水田農業の将来像として、1 集落を 1 営農単位として農業で十分な所得水準を確保できる「担い手経営体(専業農家中心、法人経営、集落営農)」を、集落ごとにつくる必要を述べ、具体的には、「平均的な集落単位である 20～30 ha 規模を基本に、地域の実態をふまえ、平場と中山間地域など農業地域類型別に将来像」を描いている。「まとまりのある作付拡大と複合経営で効率的な営農持続する」日本の「集落の実態をふまえた日本型の土地利用型農業」(P9)の提起としている。

他方で、「ベテラン農家、兼業農家や定年帰農の農家などは、農業生産においても重要な役割を果たすとともに、水利施設、農道維持、畔管理など、集落全体の維持やコミュニティの維持といった重要な役割を果たす、農村の多様な担い手として明確に位置づけ」(P5)ている。

両者の関係は、「集落全体で『担い手経営体』を育成しつつ、ベテラン農家、兼業農家や定年帰農の農家などは、自ら農業経営を行いつつも、農村集落全体の営農やコミュニティを維持する農村の多様な担い手として、その役割を発揮することが必要である」(P10)と書かれている。

〈図 3〉はこの提言で示された水田農業の将来像である。26 回大会議案と比べ「ベテラン農家、兼業農家、定年帰農などの農家」、いわゆる「多様な担い手」の農業生産上の位置づけは重く、重要な役割を果たす姿が読み取れるように思われる。

3. 26 回大会議案書の特徴と課題

以上述べてきたことを最後にまとめておこう。

① 25 回大会決議、提言、26 回大会議案を比較すると、農業の担い手の世代交代 = JA の担い手の世代交代が緊急の課題となってくる中で、「担い手経営体」の育成に重点が置かれるようになってきたことがわかる。しかし、「担い手経営体」の確立に重点が置かれるにしたがって、競争力の強化、国際的に負けない農業という視点が強くなり、25 回大会決

議で重要な柱として掲げられていた農業生産や農業所得の増大や食料自給力の向上の課題が少しでも後景に退くようでは本末転倒である。提起された「担い手経営体」と「多様な担い手」という農業構造が、安全・安心な農畜産物の供給を拡大し、農業者の所得を増大し自給力を向上させることに結びつくものでなければならない。そのためには、そのことを可能にする国の施策、貿易理念の確立などの重要な課題も含めて取り組む姿勢がもっと打ち出される必要がある。

②26回大会議案書の「担い手経営体」と「多様な担い手」論は主として役割分担の視点から書かれている。しかし①で述べたこととも関係するが、大切なのは両者が役割分担をしながら「協力」して共通の農業のあり方を実現していると実感できる協同関係をどのように作れるかであろう。「担い手経営体」の育成には、農地の面的集積が不可欠であり、そのためには集落レベルでの農地の利用調整が必要である。これを共通の課題として取り組むためには、役割の分担だけではなく目的の共有化が必要である。このような協同の関係をどのようにして作り出していくのか、現場での工夫が望まれる。持続可能な農業・持続可能な農村の確立という目的を共有化できたときに両者の対等な協同が見えてくるのではないか。

③「担い手経営体」の販売戦略と「多様な担い手」の販売戦略を分け、ファーマーズマーケットによる地産地消を「多様な担い手」の役割とするのは機械的に過ぎないか。安全・安心・新鮮な農畜産物の地産地消は地域住民のニーズであるだけでなく、フードマイレージを減らし、環境問題にとっても望ましい農業のあり方である。25回大会決議のように地域農業全体で取り組むべき重要な課題として位置づける必要がある。このことの必要性は「担い手経営体」においても複合経営化、販売ルートの多様化を目指すものが増えてきているのであり、「担い手経営体」にとっても重要な販売ルートになるのではないか。JAにとっては大規模化した「担い手経営体」をいかにJAにつなぎ止めておくかが大きな課題であり、その販売を従来のJAルートに取り込む必要があるとしても機械的過ぎよう。

同時にファーマーズマーケットは農業外の人々とつながる重要な接点でもある。この機能をどのように拡大し活かしていくかは今後の地域農業と地域のあり方にとって大きな課題となるだろう。

④多様な担い手は、地域の住民の就業機会の確保や住民の健康の維持にとっても重要であり、この視点からの位置づけも必要である（小池恒男著『地域からはじまる日本農業の「再生」』家の光協会、2012年、参照）。