

公共視点と個別視点を統合した農家参加型普及サービスによる農業支援機関と住民との地域協働

誌名	環境科学会誌 = Environmental science
ISSN	09150048
著者名	安江,紘幸
発行元	環境科学会
巻/号	24巻4号
掲載ページ	p. 353-362
発行年月	2011年7月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



公共視点と個別視点を統合した 農家参加型普及サービスによる 農業支援機関と住民との地域協働

安江 紘幸†

摘 要

これまで我が国の農業分野では、平等・公平・公正といった理念を踏まえ、国民全体に関わる社会的厚生や個人の効用を高めることを公共性として捉えてきた。そして、農業支援機関は、この公共性に基づいた公共的サービスを提供することを義務付けられてきた。こうした公共的サービスは、実施できない（又は、実施してはならない）領域を生じさせることから、サービスの量と質に限界があり、必ずしも国民の要求に十分に答えてきたとは言い難い。したがって、公共性はその時々々の社会情勢や国民からの要求に対応できるように、その意味合いを変化させなければならないものといえよう。ところでこの「公共」という概念を働きかけとしての「行為」と捉えると、それは一方的なものではなく利害関係者と共に悩み、問題解決にあたる協働過程といえる。つまり「公共」とは、共有化されたものという静態的な側面だけでなく、相互作用といった動的な意味合いを持つものとしても理解されるべきである。

本稿では、以上の問題意識に基づき、公共視点と個別視点を統合した農家参加型普及サービスにより、地域住民との地域協働を展開し、やがて産地形成に成功した事例を分析する。この事例で農業支援機関が公共性を維持しつつ個別農家を育成し、その地域の産地形成を実現させたプロセスは、①公共性を意識した集団指導による農家の産地作り意欲の醸成、②農家の階層分化の進行を踏まえた域内格差の是正策の提示、③リーダー農家への濃密指導による大規模農家の育成、④リーダー農家を中核にした地域活性化のための支援策の強化、⑤地域内における雇用機会の創出と多様な特産品の開発、⑥地域内の連携による6次産業化の促進、である。

この結果から、農業支援機関は、地域住民や地域外の消費者をも巻き込むような重層的な拡がりをもった地域協働方式による支援への転換を図り、その基礎的な公共性を維持しつつも個別性を実現するべきである。

キーワード：公共性、個別性、地域協働、普及サービス

1. 問題背景

これまで我が国では、平等・公平・公正といった理念¹⁾を踏まえ、国民全体に関わる社会的厚生や個人の効用を高めることを、公共性と捉えてきた。そして、農業支援機関は、この公共性に基づいた画一的な公共的サービスを提供することを義務付けら

れてきた。このような公共的サービスは、実施できない（又は、実施してはならない）領域を生じさせることから、サービスの量と質に限界があり、必ずしも国民の要求に十分に答えてきたとは言い難い。したがって、公共性はその時々々の社会情勢や国民からの要求に対応できるようにその意味合いを変化させなければならないものといえよう。ところでこ

2011年1月19日受付、2011年6月24日受理

東北大学大学院農学研究科、〒981-8555 宮城県仙台市青葉区堤通雨宮町1-1 東北大学大学院農学研究科
第一プレハブ内 環境経済学第4研究室

† Corresponding author: h.yasue@bios.tohoku.ac.jp

の「公共」という概念を働きかけとしての「行為」と捉えると、それは一方的なものではなく利害関係者とともに悩み、問題解決にあたる協働過程といえる¹⁾。つまり「公共」は、共有化されたものという静態的な側面だけではなく、相互作用といった動態的な意味合いを持つものとしても理解される必要がある。

戦後の我が国の農業分野においては、食糧増産をスローガンとした公共性を柱にして、農業政策を推進してきた経緯がある。こうした政策に基づく公的な実施主体²⁾は、「自らの意思で科学的に物事を取捨選択して農業を営むことができる農家を育成すること」を基本的な活動理念におく、協同農業普及事業（以下、普及事業と略記）であった。この普及事業は、戦後の連合国軍最高司令官総司令部 General Headquarters の指導下において、「農地改革に関する覚書」に沿い、科学的な農業技術の普及、並びに生活改善に関する知識の普及による農業振興と農家の知性を高めることが求められた中で、昭和18年に我が国独自の官制組織である農業会（昭和23年廃止）の指導農場や協同組合ではない新たな制度として誕生した³⁾。また、発足当初に農林省が編集した『農業普及便覧 改訂版』に掲載された「農業改良事業の新構想¹⁾」は、普及事業の根本思想として当時の普及員に広く浸透した⁴⁾。

2. 課題の限定

しかし、上述した普及事業発足時の活動理念は、今日においてもその社会的な存在意義として国民に示すことは困難であろう。また、戦後から現在までの普及事業を取り巻く社会情勢の変化を踏まえれば、公共性の意味するものは変わってくるのも当然といえよう。さらに、個人の価値判断基準が多様化している現下の情勢を踏まえれば、普及事業が個性豊かな農家をどのように支えるか、あるいは、農家だけではなく、その地域の住民をも含めた活動の具体的な支援策をどのように作るかが、今後の普及事業の持続可能性を左右する最大の課題であるといえる。

本稿では、以上の問題意識に基づいて、公共視点と個別視点を統合した農家参加型普及サービスにより住民との地域連携を行った上で活動を展開し、やがて産地形成に成功した事例を分析する。具体的には、昭和55年に襲った未曾有の冷害（作況指数0）を期に、畜産や製炭業中心から、雨よけハウレンソウ生産を始めて地域づくりに成功した岩手県久慈市旧山形村（平成16年3月6日に久慈市と山形村が合併し久慈市となる。以下、山形村と略記す

る）を事例に産地形成の展開過程を分析する。なお、本事例を選出したのは、公共性⁵⁾に関わる特定農家への支援問題、そして農家ばかりでなく地域住民や消費者を取り込んだ地域協働活動が、いかに農家の収益性を改善し、地域農業の展開を促したか評価できる格好の事例であると判断したからである。さらに、農業改良普及センターやJA、市役所、国立農業試験場（以下、これらを農業支援機関と略記する）が連携してハウレンソウ生産を支援・指導し、産地形成を実現した地域である。その地域の産地形成を実現させたプロセスは、①公共性を意識した集団指導による農家の産地作り意欲の醸成、②農家の階層分化の進行を踏まえた域内格差の是正策の提示、③リーダー農家への濃密指導による大規模農家の育成、④リーダー農家を中核にした地域活性化のための支援策の強化、⑤地域内における雇用機会の創出と多様な特産品の開発、⑥地域内の連携による6次産業化の促進、である。

すなわち、本研究の課題は、第1に産地形成を実現した地域を事例に農業支援機関の支援プロセスを詳細にトレースし、そして、公共視点と個別視点から地域協働の活動を動態的に解明することである。それを踏まえて、第2に、今後も農業支援機関が多様な農家の要求に応えるように支援・指導を行っていくための公共視点と個別視点を統合した展開方向を提示することである。

3. 研究方法と調査対象地

以上の課題を解明するため、山形村におけるハウレンソウの産地育成に貢献した普及事業に着目した。そこで、事前調査（調査期間：平成17年8月2～5日）では、平成6年から個別に農業指導を実際に行った普及指導員に対する面接調査を実施した。その際に、主にどのような視点に基づいて活動を実施していたか、到達目標をどのように設定していたかを確認した。また、重点的に指導を受けた農家に対しては、ハウレンソウを導入した経緯や農業改良普及センター（以下、普及センターと略記）との関わりについて面接調査を実施した。本調査（平成18年9月3～6日）では、これらの活動経緯を裏付ける指導資料や生産出荷データ（昭和55年度～平成17年度）を主として収集した。

事例分析に入る前に、調査対象地となった山形村の地域、及び、農業概況について概説する。山形村は、92%が山林、6%が農用地であり、我が国の典型的な山間地域である。当該地域は、春から夏にかけて起こる、オホーツク海高気圧による霧を含んだ冷氣「やませ」の常襲地帯である。冬期は比較的温

暖で降水量や積雪量も比較的少なく、山間部では多雪地帯があり、沿岸部においては冬の終わりに大雪が降ることもある。久慈市の中でも山間部に位置する山形村は、山間傾斜地が多く放牧に強い日本短角種の飼養と、冬期の炭づくりがこれまでの主な収入源であった典型的な山村である。そのため、冬期は出稼ぎが多く、農業の中心的な担い手として、昔も今も女性が占める比重が高い。こうした状況の中で、農家の所得確保と冷害に強い農業の確立を目指した山形村では、女性や高齢者でも容易に実施できる「雨よけハウレンソウ」の生産が急激に山形村で普及した⁶⁾⁷⁾。その理由として、雨よけハウレンソウは、パイプハウス内で栽培するため、農薬を露地栽培のように使うことなく、また、灌水による品質の不統一を防ぐためにも効果を発揮した。さらに、ヤマセによる影響も防ぎつつ、その夏場の冷涼な季候を生かした栽培によって高品質と高値取引を可能にした（一束 100 円 /200g）。さらに、冬場の農閑期に余剰労働を活用することと、パイプハウスの側面を開けることで冷気が通り糖度を高める寒締め栽培によって新たな市場を開拓した。

4. 分析視角

4-1 研究対象地域における活動プロセス

本稿では、昭和 55 年の冷害対策として導入された「雨よけハウレンソウ」が山形村に導入され、普

及・定着していったプロセスを分析し、産地形成において特定の農家が地域に果たした役割を明らかにする。そのため、まず、産地形成における初期段階、発展段階、そして成熟段階において展開された農業支援機関の支援プロセスを詳細に解析する。解析にあたっては、筆者がこれまで農業支援機関の当事者に対して検証してきた公共性の視点^{注3}から、評価を試みた。この視点は、特定の農家の活動が地域住民の雇用創出や食生活向上、地域資源保全、さらに都会の消費者との交流の促進に寄与するならば、公共性が確保されるといったことである。つまり、こうした社会的な貢献を意識する特定の農家の活動を支えた農業支援機関の支援プロセスを解明することによって、公共視点と個別視点を統合した理論仮説を提起することを試みる。

以上の視点に基づき設定したのが図 1 の事例分析の枠組みである。ここでは産地形成に至るまでの成長ステージごとに、農業支援機関が問題解決的な支援を展開し、産地を動かすことの重要性を示した。また、斜め右方向に伸びた矢印の下部は、善き生の向上（社会貢献活動）を示し、上部分は生産性の向上（私的活動）を示している。これは、右に行けばいくほど生産性を追及するだけでなく、地域住民や消費者の生き方の拡がりも追及することで社会貢献を図ることを示している。また、私的活動の上下幅は、社会貢献活動を行うことで非効率になる

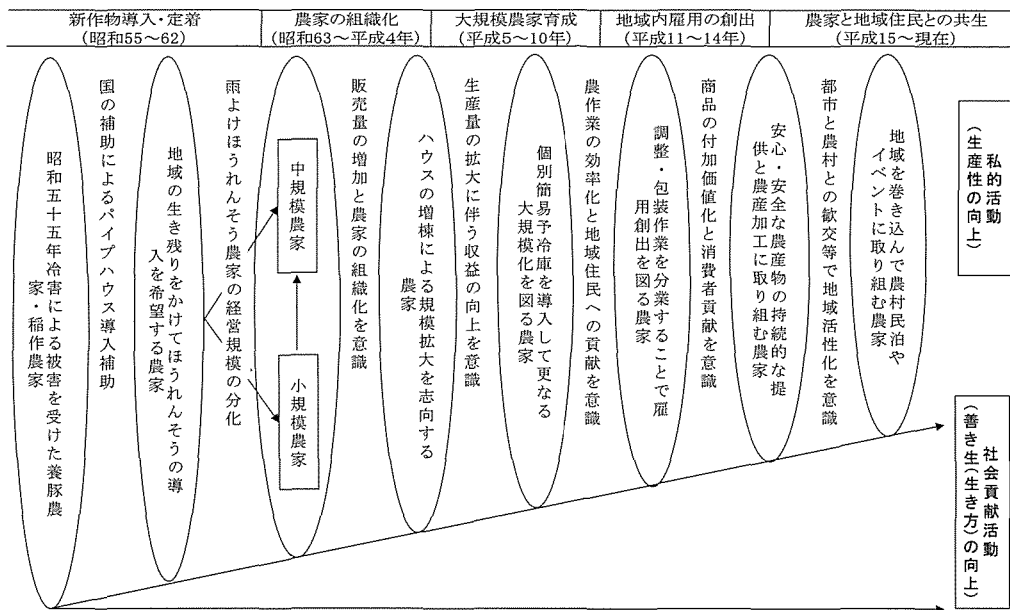


図 1 研究対象地域における農家参加型普及サービスのプロセス

暖で降水量や積雪量も比較的少なく、山間部では多雪地帯があり、沿岸部においては冬の終わりに大雪が降ることもある。久慈市の中でも山間部に位置する山形村は、山間傾斜地が多く放牧に強い日本短角種の飼養と、冬期の炭づくりがこれまでの主な収入源であった典型的な山村である。そのため、冬期は出稼ぎが多く、農業の中心的な担い手として、昔も今も女性が占める比重が高い。こうした状況の中で、農家の所得確保と冷害に強い農業の確立を目指した山形村では、女性や高齢者でも容易に実施できる「雨よけハウレンソウ」の生産が急激に山形村で普及した⁶⁾⁷⁾。その理由として、雨よけハウレンソウは、パイプハウス内で栽培するため、農薬を露地栽培のように使うことなく、また、灌水による品質の不統一を防ぐためにも効果を発揮した。さらに、ヤマセによる影響も防ぎつつ、その夏場の冷涼な季候を生かした栽培によって高品質と高値取引を可能にした（一束 100 円 /200g）。さらに、冬場の農閑期に余剰労働を活用することと、パイプハウスの側面を開けることで冷気が通り糖度を高める寒締め栽培によって新たな市場を開拓した。

4. 分析視角

4-1 研究対象地域における活動プロセス

本稿では、昭和 55 年の冷害対策として導入された「雨よけハウレンソウ」が山形村に導入され、普

及・定着していったプロセスを分析し、産地形成において特定の農家が地域に果たした役割を明らかにする。そのため、まず、産地形成における初期段階、発展段階、そして成熟段階において展開された農業支援機関の支援プロセスを詳細に解析する。解析にあたっては、筆者がこれまで農業支援機関の当事者に対して検証してきた公共性の視点¹²⁾³⁾から、評価を試みた。この視点は、特定の農家の活動が地域住民の雇用創出や食生活向上、地域資源保全、さらに都会の消費者との交流の促進に寄与するならば、公共性が確保されるといったことである。つまり、こうした社会的な貢献を意識する特定の農家の活動を支えた農業支援機関の支援プロセスを解明することによって、公共視点と個別視点を統合した理論仮説を提起することを試みる。

以上の視点に基づき設定したのが図 1 の事例分析の枠組みである。ここでは産地形成に至るまでの成長ステージごとに、農業支援機関が問題解決的な支援を展開し、産地を動かすことの重要性を示した。また、斜め右方向に伸びた矢印の下部分は、善き生の向上（社会貢献活動）を示し、上部分は生産性の向上（私的活動）を示している。これは、右に行けばいくほど生産性を追及するだけではなく、地域住民や消費者の生き方の拡がりも追及することで社会貢献を図ることを示している。また、私的活動の上下幅は、社会貢献活動を行うことで非効率になる

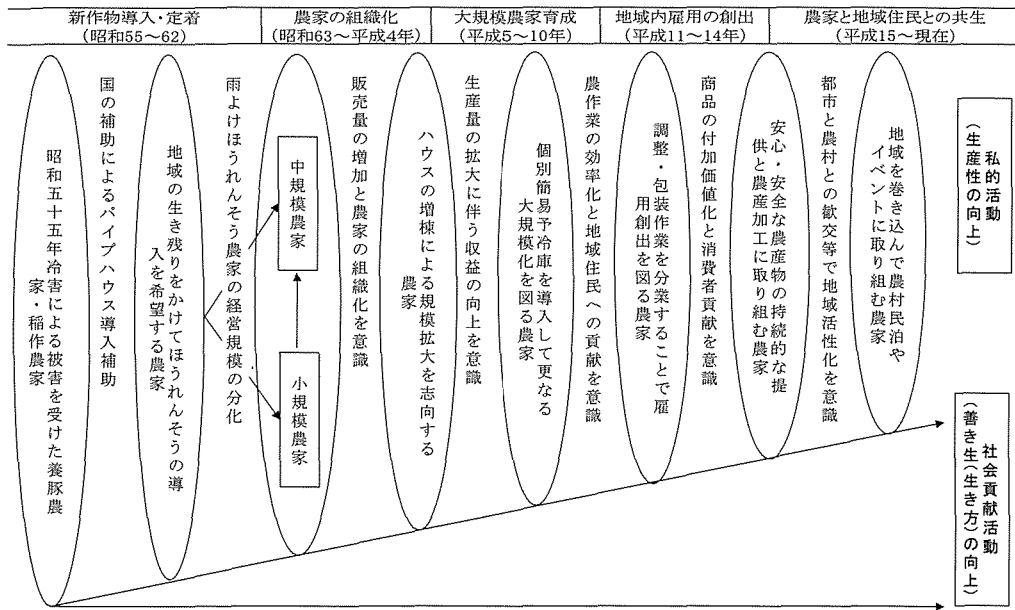


図 1 研究対象地域における農家参加型普及サービスのプロセス

ことを示しており、善き生（生き方）の向上は、食農教育のように日常における生き方の選択肢を拡げることが示している。

4-2 理論的背景

次に、この活動プロセスに従って、山形村における雨よけハウレンソウの産地形成に果たした農業関係機関の支援プロセスを動的に分析するための理論的背景について、主として経済学的な側面から説明する。

一般に公共経済学においては、公的なサービスを評価する判断基準として、「消費の排除不可能性（費用を負担せずにある財の便益を特定の人が享受しないように排除するために莫大な費用がかかってしまう）」と、「消費の非競合性（ある個人がその財を消費しているとき、追加的に他の個人が同じ財の消費に加わっても両者の消費は互いに妨げられない）」といった性質が示されている⁸⁾。しかし、こうした性質の公的なサービスの市場価格形成は難しいことから、その最適供給を達成することが困難である。そのため、社会的な価値判断に従って政策的に財・サービスが一般的に提供されている。こうした社会的な価値判断として様々な基準が考えられるが、筆者は特にその時々によって判断基準が変わることを考慮し、J. ロールズ⁹⁾により提起された正義の2原理に注目した。これは社会正義の貫徹による、より善い社会を実現するための社会的基盤財の分配原理を提起したものである。その中で提起されたのが、次の正義の2原理である。第1原理は、各人は平等な諸権利・諸自由の十分に適正な制度的保障を要求できることを意味し、第2原理は、公正な機会均等と社会で最も不遇な成員の最大の便益に資することによって格差を是正することを意味する。特に、農家の組織化場面においては、地域内での所得格差を生み出さずにできる限りの底上げを農業支援機関が目指すために、第2原理の「公正な機会均等」に関する条件が重要である。

一方、我々を取り巻く全ての財・サービスは、評価者の見地や方法によって公共財とも私的財ともなりうる可能性を秘めているため、どのような性質に従って公共性を評価するかの判断基準が必要となる。特に、公共部門で供給する財・サービスは、一部を除くとほとんどが準公共財的な性質を有しているため、公共的な財・サービス供給の便益が及ぶ範囲と費用負担のあり方が大きな社会問題となる。一般に公共経済学における準公共財は、「非競合性」「排除不可能性」といった純粋公共財の性質が不完全にしか作用しない財として定義されている。その中でJ.M. ブキャナンは、多くの財・サービスが準公共

財的な性質を有していることに着目し、純粋公共財と私的財の中間財としてクラブ財の概念¹⁰⁾を提示した。ここでのクラブとは、公共的な便益を享受できるように、個人が同一の利害を持つ他の個人と形成した自発的な集団である。つまり、サービスに参加または関係する人数が多ければ多いほど（グループの規模）、あるいは、消費において分割が不可能であればあるほど（消費の不可分割性）、公共的に供給せざるをえない財・サービスをクラブ財として定義しており、特に本稿では、個別視点から公共性を論じている点に注目している。

次章では、上記に整理した5つの成長ステージごとに沿って、地域内での活動実態を詳細にトレースし、それに基づいた理論的解釈を試みる。

5. 分析結果

5-1 新作物導入・定着（昭和55～62年）

昭和55年時の山形村の農業粗生産額は、17億800万円でその内プロイラー、肉用牛、酪農、養豚といった畜産が15億円を占めていた。しかし、大冷害の影響により、山形村は米作況指数1を記録し、耕種部門のほとんどが壊滅的な打撃を被った。この年の山形村の米の粗生産額は、わずかに100万円程度であった。また、山形村の農家688戸の内9割が、盛岡市などの地方都市さらには、東京等へ出稼ぎ労働者として流出した。

この時期における山形村の最大の問題点としては、出稼ぎ労働者、働く場の不足、特産品の欠如が挙げられる。こうした問題の克服とやませ常襲地帯に対応した農業の確立を実現するため、新たな農産物が模索された。さらに、この時期に起こった大冷害による稲作の被害を補填する緊急対策作付け促進事業は、パイプハウスの半額補助を打ち出し、畜産中心の農業構造からの脱却を推進した。そのため、普及は、県・市町村の補助事業を利用したパイプハウスの導入促進を山形村で実施した。

このように昭和55年の大冷害を契機としてハウレンソウの導入が普及センターを中心に行われるとともに、ハウレンソウ生産を希望する農家全てを対象に技術指導を実施した。普及センターが中心となった支援は、ハウレンソウ生産を希望する農家を集め、播種時期や収穫時期に関する基本的な情報提供を中心として行われた。そのため、一部のパイプハウス導入農家は、これまでと同様にヒエ・ムギ・ダイズを作付けしていた。その後、より一層のハウレンソウ生産農家の増加による生産基盤の強化を目的としてパイプハウスの導入を促進した。特に、パイプハウスが少ない山形村の霜畑地区・小国地区に

250棟のパイプハウスを集中的に導入し、山形村のハウレンソウは順調に出荷量が増えていった。こうして、ハウレンソウの導入開始から5年で生産農家戸数を100戸まで増やした。

この時期における普及活動の特徴を前述の判断基準に従って評価すると、不特定多数の農家を差別なく扱い、誰に対しても平等で等量消費できるように技術普及を果たす活動の公共性を評価することができよう。つまり、数多くの農家を確保するために補助事業によるパイプハウスの導入を促進し、導入後は全ての農家に対して技術の定着と技術水準の向上を目指し、極めて公共的色彩が強い支援を展開して地域全体の農業構造を大きく変革していった。

5-2 農家の組織化(昭和63年~平成4年)

この段階では、パイプハウスの導入と技術普及によって、山形村では多くの農家がハウレンソウを生産するようになった。しかし、より一層のハウレンソウの定着を図ることを課題として、月1回の地区別(村内15か所)営農座談会を開始した。座談会では、ハウレンソウ栽培の定着を目的として、基本的な栽培技術、補助事業・制度資金の利用を支援した。さらに、地区ごとに栽培農家を組織化して土づくりのための堆肥の投入と有機質肥料の使用を推進した。同時期に普及センターは、生産性の向上を目的として間引きが簡単にできるように改良された真空播種機を地区の代表的な先進農家に優先導入した。

そして、生産性向上を実現した農家に対しては、回転式出荷台を導入することによって、作業時間の効率化を図り規模拡大を実現した。これによって年間就労時間が4,000時間から半分にまで大幅に短縮した。その後、普及センターは、地区ごとに組織化された農家を連れて東京と岩手市場の視察を実施した。その結果、まだ他産地との品質差が大きく雨よけハウレンソウの品質維持による収益性の向上の必要性が多くの農家に認識された。さらに、先進農家からのハウレンソウ予冷庫の補助依頼を受け、県・市町村による補助事業が開始され、地区ごとに使用できる共同予冷庫が設置された。補助内容は、予冷庫総額494千円の半額補助で償還期間は5~6年であった。

この時期の産地育成は、地区ごとに組織化された農家に対する本格的な技術指導によって、産地全体の生産量の拡大と品質向上が図られた。また、地区内の先進農家による真空播種機の導入は、当該経営のより一層の規模拡大をもたらすとともに、回転式出荷台の導入によって調整作業の効率化が可能と

なった。このように地区内でモデル農家を育成することによって、規模拡大志向農家の増加を図った。この時期は、雨よけハウレンソウを地域に定着させるため、地区ごとに農家を組織化して生産拡大と品質向上による収益性の向上を目的とした活動が展開された。

これは、J. ロールズの正義の二原理の第二条件である、公正な機会均等による格差是正に従って活動を評価すれば、大規模農家による小規模農家の農地の活用、地域内の高齢者や婦人労働などの活用を通して、地域における弱者の生活を地域で支える仕組みを整備する活動の公共性を評価することが可能となる。このように、ハウレンソウの定着を図るための農家の組織化期において普及は、地区ごとに主要な担い手を育成して、産地としての発展の基盤を作るための個人と地域の統合的支援という公共性が高い産地育成を展開していたことが理解できる。

5-3 大規模農家育成(平成5~10年)

平成5年は、米の作況指数5という昭和55年以來の大冷害に見舞われたが、山形村ではハウレンソウが広く定着しており、大きな被害がなかった。そのため、農業関連機関はハウスの増棟とともに収益性が高いハウレンソウ専業経営の育成を目的とした活動を展開した。特に大規模化を指向するハウレンソウ生産農家の安定的な生産・収益確保を図るため普及センターが中心となり、JA、市町村と連携した経営指導体制を整備した。さらに平成6年以降から本格的な個別経営への個別予冷庫の導入を図った。

導入に際しては、農業所得が200万円以上の全農家を対象に実施した。個別予冷庫は、一坪で80ケースを保管することが可能で、導入の際には、県・市町村からの半額補助が得られるため、25万円の個人負担で導入が可能となった。個別予冷庫の導入を可能にした背景には、普及センター・JAが独自に作成した経営診断票に基づく支援がある。さらに地区内の高齢農家に対する支援策としてヘルパー制度が確立され、大規模農家による播種作業の支援が行われた。これに対応するように高齢農家は、播種作業を依頼する代わりに、大規模農家の調整作業を助けた。こうした相互の助け合いにより、高齢農家ではハウレンソウ生産の持続になるとともに、大規模農家ではより一層の規模拡大が可能となった。

以上のように、この時期の普及はハウレンソウ生産農家の大規模化・専業化と、その経営安定を目指した。そのため、経営診断票を活用するとともに、個別予冷庫の導入を促進し、生産性の向上と労働力確保を実現した。こうした経営の大規模化は、高齢

農家・婦人を中心とした地域住民を雇用して行われた。このように、地域内の大規模農家に対する濃密な指導は、計数感覚や経営能力の向上を促進することによって、経営のより一層の発展を目指すという意識の転換を図った。こうした支援を展開した背景には、ハウレンソウ農家の多くが高齢化するとともに、技術に対応できないで離脱する問題を解決する必要があったためである。大規模農家を育成して、こうした高齢農家や婦人の労働を雇用して地域社会の安定を実現するという対応が不可欠となったのである。

これらの取り組みは、J.M. ブキャナンが展開したクラブ財理論に従って評価すると、極めて個別的な特定農家の支援によって地域住民の雇用を創出することで、財・サービスを受ける人数の規模を拡大し公共性を確保していることがわかる。

5-4 地域内雇用の創出(平成11年～14年)

平成11年は農業支援機関が独自に経営状況を分類した農家をグループ単位で支援した。支援に当たっては、前述した経営診断票にハウレンソウ出荷業績表を追加した拡張版を作成し、それに基づき経営のアドバイスと同時にいかにして産地間競争に生き残っていくかについて、農家の意欲啓発を目指した。経営診断票は、集落毎・月毎の販売額ランキングや財務状況・後継者育成状況・地域貢献度といった判断基準から、A/B/C/Dの評価を普及、JA市町村の担当者が付けて個別の農家の技術・経営指導のカルテとして活用していた。その後、普及センターは、大規模農家の要望に応じて堆肥製造の方法を指導するとともに堆肥の地域内への供給促進を推進し、土づくりの徹底を図った。さらに、山形村の3か所にある展示圃において、品種比較、熱水土壤消毒、高温時遮光資材の実証を行い、新品種の実証展示圃管理を地域内で一番販売額が高い大規模農家へ無償で委託した。こうした中で、産地の持続性と競争力の強化を行い、品種改良や地域に適した有機質堆肥の製造と地域内への供給が促進された。また、農閑期の「寒締めハウレンソウ」の導入によって、冬場の新たな収入源を獲得するとともに、生産量が増加した大規模農家に対しては、調整作業の更なる効率化を目的として出荷調整機・包装機の導入を助長した。その結果、出荷・調整作業の分業体制が確立され、地域住民の雇用が創出された。

以上のように規模拡大を指向する農家に対して、総合的な経営指導を展開するとともに技術的な指導の内容も、消費者を意識した安心・安全なハウレンソウの生産を可能にするため、地域内で有機質の堆肥が供給できるように支援した。さらには、冬春

期においても、消費者ニーズに対応した「寒締めハウレンソウ」を導入することによって、冬場の農業所得向上を実現している。具体的には、平成12年に農産物販売金額1,000万円以上の農家五戸が作付けを開始した寒締めハウレンソウが翌年に2,152千円の売上となり、そのうち6割程度が農業所得として還元された。このように、個別農家が育成され、地域のハウレンソウ生産を牽引するだけでなく、地域住民への雇用創出、さらには、消費者ニーズを活かした産地づくりが可能となった。

この時期は、意欲的な個別の農家を育成することによって、地域内の雇用を創出し、多様化する消費者ニーズへの対応という、新たな公共性の展開を目指した。つまり、公共哲学で展開している「活私開公」という概念¹¹⁾の適用によって、企業的農家の発展が地域産業の発展さらには国民の福利厚生増大に結びつくような活動の公共性を評価することが可能となる。

5-5 産地の担い手と住民との協働(平成15年～)

平成15年以降には、山形村内で年間の農産物販売金額が1,000万円以上のI氏が、岩手県の女性農業者で初めての日本農業賞優秀賞を受賞した。I氏は、ハウレンソウ導入期から農業支援機関と一体で経営を展開し、常に地域のハウレンソウ生産を広める原動力となっていた。図2には、I氏のライフヒストリーを示した。

またI氏は、ハウレンソウ生産だけでなく、地区内の女性4名と一緒に冬場の農閑期の収入確保と地域振興を目的とした「成谷自然食の会」を平成5年に結成した。また、山形村の郷土料理である「まめぶ」は、集落単位での大会が開催されるなど、多くの村民が大切に育ててきた郷土食である。I氏は、こうした山形村の郷土色の味の素晴らしさをPRするとともに、郵便局で勤務していた夫と連携し、特産品の開発と「ゆうパック」を活用した宅配事業(3,000円/1ケース)を平成7年から展開することとなった。これまで冬場の農閑期の収入がほぼゼロに等しかったが、現在では平均で年間600万円(約2,000ケース)の売り上げがある。この活動に賛同した久慈市教育委員会は、学校給食センターでも市内の子どもたちを対象に、毎年3月5・6日に「まめぶ給食」を市内小中学校の全校で実施した。平成9年にはこの会の活動の拠点となる「そばの匠館」をI氏が代表者となり、山形村霜畑地区に設立した。これらの活動の展開にあたっては、手打ちそば、まめぶ、豆腐田楽などの郷土食の伝承や消費者との交流面での地域活性化の優良事例として、農業支援機関からの全面的な支援が展開された。

さらに、この活動は高齢者や婦人を季節雇用するとともに、東京の消費者団体（大地を守る会）との定期交流、盛岡市内の菓子店やホテルへの卸販売、ゆうパックによる通信販売、県内外でのそば打ち教室なども積極的に取り組み、地域を支える重要な地域組織へと成長している。さらに、平成18年から、地元の小中学校や調理専門学校で食の伝承活動も実施しており、郷土料理を次世代に伝承しつつ、地域全体の活性化を生み出している。他方、この会を構成するメンバー5名を中心に地域内の住民にして、民泊を薦めて消費者との交流や郷土料理教室、農村生活の体験などの地域協働により農業普及

に取り組んでいる。この活動は、これまで山形村で盛んに行われていた木炭作り、昔ながらの萱葺き屋根を利用した草鞋作り、囲炉裏を囲んだ語り部活動と連携することで、住民を地域協働活動の主体として取り込むことを目指している。

本節の結果に基づけば、こうした活動の意義と方向は、模式図として図3に示すことができる。ここでは、縦軸を生活の物質的な改善志向を表す軸、横軸を善き生（生き方）への改善志向を表す軸に設定した。また、右斜め上に向かえば向かうほど地域住民との協働方向の程度が強くなることを示している。特に、農業支援機関の展開は、個別農家の経営

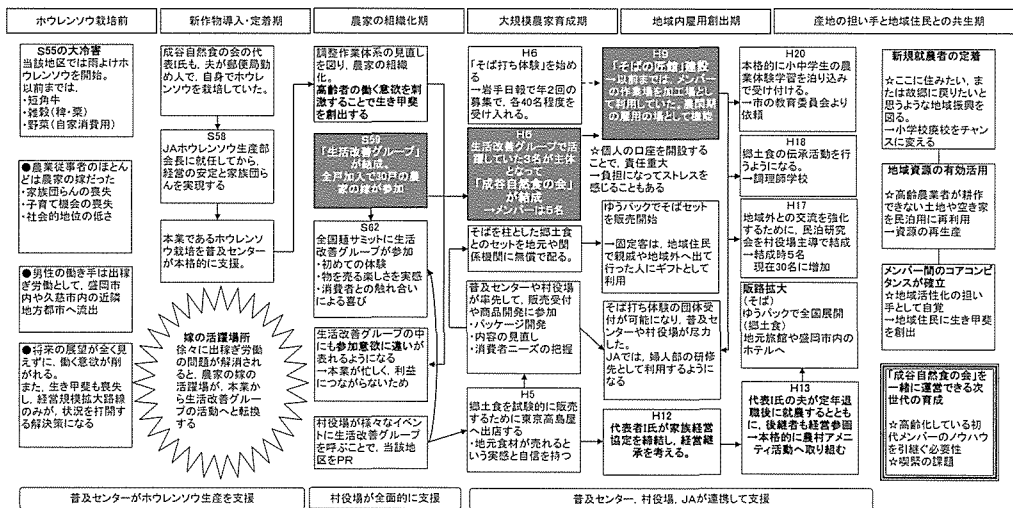


図2 I氏のライフヒストリーに基づいた地域協働に至るまでの活動軌跡

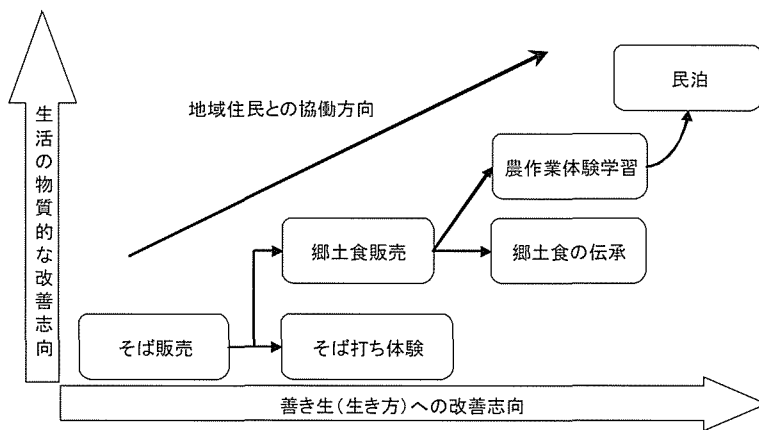


図3 I氏の活動に基づく農家参加型普及サービスによる住民との地域協働の方向

多角化を実現することによって、食育、地域資源保全、保養・休養機能といった地域内外からの社会的なニーズに応えていこうとする極めて公共性の高い活動であることが分かる。また、そば販売では、不特定多数の人に販売することで収益を獲得するが、そば打ち体験によって、地域住民の雇用創出を図り、そして、郷土食の販売を通して地域資源の活用へと繋げている。さらに、郷土食の伝承や農作業体験学習といった活動により、食生活の改善に寄与している。最終的には、農家だけでなく、地域住民も受け入れ先となる農村民泊を展開することで、地域外の消費者と地域住民双方の社会的自己実現が達成される協働方向が指摘できよう。

6. 考 察

農業支援機関が果たした主な役割は、まず、産地を育成する初期段階において、不特定多数の農家が容易にハウレンソウ生産に参加することを可能とし、平等かつ均等に技術指導が受けられる体制を築いたことである。こうした取り組みは多くの農家の支持を得たが、結果として地域内での技術格差や所得格差を生じさせることになった。

こうした問題への対応としては、個々の農家の技術水準を標準化することで低所得者層の所得向上を図るか、あるいは、地域農業を牽引するリーダー農家への濃密指導によって小規模・低所得者層を間接的に支えるという2つのアプローチがある。本事例では、主として後者の方法を選択した結果、地域農業の担い手として大規模農家を誕生させた。この大規模農家は、播種・調整作業や個別予冷庫などの新たな技術を採用する先駆的な受容者となるだけでなく、地域内の高齢者や婦人の労働力を利用した雇用型経営を実現させるとともに、農閑期の労働力を活用するための加工品を開発するなど、条件不利地域におけるビジネスモデルの一つとなった。

さらには、このようなリーダー農家の育成だけでなく、その土地で語り継がれてきた郷土食の伝承活動や、生活の場としての地域資源を活用した農村民泊を推進し、地域住民や地域内外の消費者との交流を通じて、お互いの社会的自己実現を達成しようとする公共的な活動を展開するよう助長した。特に、地域外からの来訪者にできる限りの贅沢をしてもらうための“おもてなし”の実践^{註1}は、この活動の特徴的な点である。

このことを踏まえ、本事例において農業支援機関が公共性を維持しつつ農家や住民と協働して、当該地域の産地形成を実現させたプロセスは、冒頭に示した内容に修正を加えると、次のように整理できる。

- ①公共性を確保した集団指導による農家の産地づくり意欲の醸成
- ②農家の階層分化の進行を踏まえた域内所得格差の是正策の提示
- ③集中技術指導による小規模零細農家の規模拡大を支援する指導的農家の育成
- ④指導的農家による地域農業の活性化と個別経営の多角化
- ⑤産地の複合化による地域内の雇用機会創出と加工品・特産品の開発
- ⑥消費者に対応した産地育成による地域の6次産業化への条件整備

7. 結論と残された課題

以上の考察に基づけば、今日の農業支援機関による農業指導・支援にはこれまで以上に多様な方法があり、従来までの平等性を重視した全員底上げ方式から、リーダー農家の育成を通して、彼等が地域内の他の農家を技術並びに経営面でリードし、かつ、牽引することで個々の農業経営の発展に繋がるような、新たな仕組みへと改変することの重要性が指摘できよう。

結論は、今後も農業支援機関が多様な農家の要求に応えるように支援・指導を行っていくためには、地域住民や地域内外の消費者をも巻き込むような重層的な拡がりをもった地域協働方式による支援を助長する必要がある、ということである。ただし、本稿の結論は、山形村の事例から帰納的に導き出した理論仮説であり、今後は多くの実証が必要である。

注

注1 本論では、個をその内包する個体に社会的意義を与える概念、すなわち社会的な生活を営む概念として用いている。公は、地域住民の主導による善き社会を形成するために個の経済的自立と生活の質的向上を支援するための国家（政府）組織の公共的行為を示す概念である。詳細については、引用文献1を参照されたい。

注2 我が国の農業普及制度は、アメリカのそれが原型で様々な影響を受けた。しかし、種々の農業技術改良に関わる活動の理念・目標といった面では方向性の違いがある。アメリカの農業普及制度の歴史に関しては引用文献12、13が詳しい。

注3 筆者5、14、15がこれまでに行った技術普及における公共性評価に関する実証結果は、たとえ個別に技術普及を支援したとしても、その成果が近隣の農家に波及するか、もしくは地域住民の雇用創出や食生活向上、地域資源保全、さらに都会の

消費者との交流の促進に寄与するならば公共性が確保されることを明らかにした。

注4 これに関連して、東洋大学社会学部長青木辰司が2009年度実践総合農学会第4回地方大会(久慈)の基調講演で示した造語である「歓交」という考え方が参考になる。青木によれば、グリーン・ツーリズムにおいて観光者と地域住民双方の社会的自己実現が達成されるための実践理念として定義されている。

文 献

- 1) 川本隆史 (1995) 公正と平等—リベラリズム—: 現代論理学の冒険—社会理論のネットワークングへ. 創文社, 24-39.
- 2) 鞍田 純 (1958) 農業指導の理論と行動, 農村漁村文化協会, 33-34.
- 3) 山極榮司 (2004) 日本の農業普及事業の軌跡と展望. 全国農業改良普及支援協会, 70-87.
- 4) 神谷慶治 (1966) 普及の根本問題, 全国農業改良普及支援協会, 19-66.
- 5) 安江絃幸・門間敏幸 (2007) 農業普及活動の公共性を評価する視点について. 食農と環境, 4, 157-161.
- 6) 久慈地方振興局農政部 (1999) アグリアス・くじ野菜産地拡大ビジョン, 1-4.
- 7) 東北農政局岩手統計情報事務所久慈出張所 (2003) グラフと統計でみる久慈地域のハウレンソウ, 1-5.
- 8) スティグリッツ (2003) 公共財と公的に供給される私的財: 公共経済学 公共部門・公共支出, 東洋経済新報社, 159-194.
- 9) J・ロールズ著, 田中成明・亀本 洋・平井亮輔訳 (2004) 公正としての正義 再説, 岩波書店, 69-139.
- 10) J.M. ブキャナン, 山之内光・日向寺純雄訳 (1981) 公共財の理論—公共財の需要と供給—, 文真堂, 177-183.
- 11) 佐々木毅・金 泰昌 (2003) 経済からみた公私問題公共哲学 6. 東京大学出版会, 245-261.
- 12) A・C・トゥール, 吉武昌男訳 (1950) 合衆国に於ける農業エクステンション・ウークの歴史, 農林省農業総合研究所, 1-5.
- 13) ケルシー・ハーン著, 農林省農業改良局編 (1950) 『協同農業普及事業』, 農林省農業総合研究所, 7pp.
- 14) 安江絃幸・門間敏幸 (2005) 普及における経営指導の実態と効果及び有償化の可能性に関する意識分析—経営指導担当の改良普及員を対象として—. 農業経営研究, 43 (1), 33-38.
- 15) 門間敏幸・安江絃幸 (2006) 公益・私益の徹底追求による戦略的農業普及活動の展開方向. 地域農業マネジメント, 1-13.

Local Activity of Agricultural Support Organizations and Residents According To Extension Service of Farmer-participation-type Integrated both Public and Individual Perspectives

Hiroyuki YASUE

(Graduate School of Agricultural Science Tohoku University
1-1 Tsutsumidori Amamiyamachi Aoba-ku Sendai, Miyagi 981-8555, Japan)

Abstract

In common, “public” is not only static aspect but also understood as having implications and interaction dynamics.

In this paper, based on the awareness of the “public”, analyzing the case of local industry form succeeded by farmer-participation-type extension services integrated both of public and individual perspectives, liaison activities with local residents has shown.

In this case, the process of maintaining local industry formation of public administration by training farmers with public view maintenance as follows:

- ① To foster a collective leadership of farmers with the public awareness in order to maintain the local industry
- ② Rectify disparities in the region considering farmers' hierarchy progression
- ③ Development of large-scale farmers based on dense training of leading farmer
- ④ Strengthen support measures for regional revitalization focusing leader farmers
- ⑤ Development of specialty products and a variety of employment opportunities
- ⑥ Promotion of sixth industrialization by the regional coordination.

From these results, the public administration has to have the role of raising the scheme focused on the equality of all the traditional activities to regional collaboration, such as multilayered with an extension service involving the local residents and consumers, to maintain public.

Key Words: Public, individual, local activity, extension service