

# 地域農業管理体制に関する組織間関係論的考察

小松 泰信

## 1 課題と方法

平成4年6月に、農水省が提起した『新しい食料・農業・農村政策の方向』では、経営感覚に優れた経営体育成のために、「普及所の技術経営指導，農協の営農指導，農業委員会の土地利用調整などの関係機能を集積し，市町村の役割・機能と連携しつつ，技術経営指導，情報提供などを総合的に行う仕組みを整備する」ことが必要であることを指摘している。

本稿においては、この仕組みを「地域農業管理体制」と呼び、地域農業の発展的展開をめざしての、そのあり方について明らかにすることを課題とする。

課題への接近方法としては、組織間関係論の枠組みに依拠する。この方法論の特徴は、単なる交換を越えた、組織間の共同行動や共同組織の形成を含む、組織と組織との関係性を対象とし、個別組織ではできないことを行うための組織間の意図的共同行動としての“組織間調整メカニズム”について論じられる点に求められる<sup>1)</sup>。

組織間調整メカニズムは、「自律化戦略」「協調戦略」「政治戦略」の3つに類型化される<sup>2)</sup>。結論的にいえば、本稿の課題への接近のためには、協調戦略に基づいた考察が必要である。なぜなら、協調戦略とは、「組織が他組織との依存関係を認めた上で、他組織との折衝で合意を見だし、良好で安定した関係を作り上げる戦略」で、組織間の合意形成を対象としているためである。組織間の合意形成にもいくつかの段階があるが、最もフォーマルな合意形成が、“アソシエーション”すなわち「複数組織が共同目標を達成するために連合して作られる組織」とされている。このため、組織間調整メカニズムの一種である組織間媒介組織（以下では、媒介組織と呼ぶ）もこのアソシエーションに属するものと考えられる。

以上より、本稿では、地域農業に関係する諸組織間の調整メカニズム、とりわけ組織間行動を調整する媒介組織のあり方について、その機能、組織運営体制に注目して検討する。

ところで、地域農業の調整メカニズムのあり方についての検討は、古くて新しい課題といえる。その源流は、昭和45年頃に提起されたアグリビジネス論まで遡ることができる。そして、アグリビジネス論の思想を強く反映しているのが、広域営農団地総合施設整備事業であるが、その象徴ともいえるべき“農業管理センター”の経験は、調整メカニズムすなわち媒介組織のあり方を考える上できわめて示唆的である<sup>3)</sup>。

そこで、次節では、農業管理センターの媒介組織としての現状と課題について考察する。

第3節では、平成5年に全国農業協同組合中央会（以下、全中と略称する）から提起された、

農業協同組合（以下、JAと略称する）の主体的取り組みに基づいた、営農総合センター構想の内容と問題点について考察する。

第4節では、行政主導型で、農地や機械等の生産要素の利用調整機能を発揮するなかで、構造政策に積極的に取り組んでいる長野県上伊那郡飯島町の営農センターについて考察する。

そして第5節では、媒介組織の位置づけに基づいて地域農業管理体制を類型化し、管理体制を形成していく上での要点を提示する。

- 1) 参考文献 [1], 22頁参照。
- 2) 参考文献 [1], 第4章「組織間関係の調整メカニズム」に詳しい。
- 3) 参考文献 [2], 第2章「戦後広域農業政策の展開」に詳しい。

## 2 農業管理センターの現状と課題

農業管理センターは、46年に5ヶ所、その後毎年数ヶ所ずつ設置され、平成4年には、全国に58ヶ所を数えるに至っている。

その設立理念は、生産から流通までの過程を総合的かつ一体的に管理制御することを目的とした、広域営農団地における中枢的施設として総合企画調整機能と農業情報提供機能の2つの機能を遂行するところにある。前者は、広域を対象とした農業基本方針や各種農業活動の企画を行い、それに関する農業、市町村自治体、農業改良普及所等をはじめとした農業関係機関や農家相互間の意見調整を図ることである。後者は、コンピュータを活用した、市場、地域および個別経営に関する農業情報の提供である<sup>4)</sup>。

しかし、「コンピュータの導入のために、農業管理センターを設置した」と、いう声が現場から聞こえてくるように、ほとんどのセンターがコンピュータを利用しての事務計算を主内容とした電算処理事務を中心的業務内容としており、その設立理念に沿った運営がなされていない場合が多いようである<sup>5)</sup>。そのために、関連諸機関の集まるサロンの役割に、その存在意義を認める見解さえ見られる状況である<sup>6)</sup>。

センターに期待された機能が、十分には発揮されていない理由として、次のような指摘がなされている<sup>7)</sup>。

まず総合企画調整機能が十分に発揮されてこなかった理由としては、第1に、既存の機関が多数存在するため、それとの競合状況が発生したり、利害の不一致が顕在化することである。第2に、財政基盤が脆弱であるため当該費用を確保するために、電算業務受託量の拡大に努力しなければならないことである。特に、第1の理由は、当該センターの設置が、既存機関が多数であり、その統括・調整をセンターに期待したことを考えるならば、ここで取り上げている農業管理センターでは、既存機関の壁をクリアーすることは容易でないことを明示している。

つぎに、コンピュータを活用した農業情報提供機能が十分に発揮されてこなかった理由とし

ては、第1には、コンピュータ導入の経済的効果の不十分性である。それは、情報処理必要量がコンピュータ導入を必須条件とするほどではないことや、小規模な農業経営という条件のもとでは、コンピュータを用いて導出した経営改善計画の与件変革可能性がきわめて小さいこと、などに起因している。第2には、農業関係機関や農家における、情報処理・活用能力の不十分性である。

以上に加えて、センターが求心力をもった媒介組織として機能しえていない重要な理由として、経済的危険負担能力を備えていないために、関連組織や農家に強い指導性を発揮しにくいことがあげられる。このことは、媒介組織にとって、関連組織や農家に対して一定のパワーが必要であることを意味している<sup>8)</sup>。

- 4) 参考文献 [2], 参照。
- 5) 参考文献 [2], 99頁。
- 6) 昭和59年8月開催の、全国農業管理センター連絡協議会第11回総会・研究会におけるパネルディスカッションで、富樫洋氏は、「サロンというものは客引きする所じゃなくて、志ある方々が集まって、懇談し、会談するところでございます。そういうような意味におきましてサロン機能が果たせられるならば、農業管理センターの今日的機能が果たされるのではなからうか。」と発言している。(社団法人日本農村情報システム協会『農業管理センター』No.5, 16頁, 1985年)
- 7) 参考文献 [2], 133-144頁に詳しい。
- 8) パワーとは、人や組織に対してその行動を強制する力であり、影響を及ぼす力のことである。そして、他者や他組織にとって稀少であり重要である資源を保有していればいるほど、あるいは独占的であればあるほど、パワーは強大となる。このような資源や報償・懲罰を与える権限、などをパワー基盤と呼ぶ。(参考文献 [1], 36頁, 伊丹・加護野『ゼミナール経営学入門』, 日本経済新聞社, 384頁, 1989年, を参照)

### 3 全中の営農総合センター構想の内容と問題点

全中は平成5年3月に、地域農業振興の展開を保證する基盤および仕組みとしての「地域農業振興システム」の確立の必要性と、そのための課題を提起した<sup>9)</sup>。

そこでの、システムについての定義は、「地域の全農家(地権者)およびJA・農業関係の諸指導機関の自主的参加により、多様な経営体間およびJAをはじめとする農業関係の諸指導機関との間でつくられる、相互の補完関係の仕組みの総体」と、要約される。

この補完関係を構築するための重要な役割、すなわち本稿のテーマである媒介組織としての役割を演じるのが、営農振興協議会、地区営農組合、そして営農総合センターである。

このシステムを全中が提起した背景の1つとして、JAの広域合併化があげられる。JAが広域合併する場合、JAが複数の行政にまたがって存立する可能性が高くなる。このため、複数の行政を集め、地域の農業振興に関する方針を協議する“場”が必要となる。その場が、営農振興協議会である。これはJA本所段階における関係行政を対象としたものであるが、さらに

支所段階においても同一の性格を有した地区営農振興協議会の設置が提起されている。

経営体間における補完関係の構築は、とくに土地、機械、労働力といった生産要素の利用調整をめぐる場合が多い。その利用調整を最も効率的に行うために、集落と合併前の旧JA本所の中間的範囲を対象として設置されるのが、地区営農組合である。これは、農業者を中心に、JAや関連団体・機関のバックアップにより運営されるもので、地区の農業振興ビジョンづくりはもとより、生産要素の利用調整を中心に経営体間の媒介機能を果たし、かつ後述する営農総合センターと経営体との媒介機能を担うことになっている。

営農総合センターは、①地域農業振興システムの運営、②生産・加工・流通・販売への一貫した対応を行うために、JAの営農指導事業の統括、③営農振興協議会など市町村・関係機関・団体との一体的推進、といった諸機能を担い、その遂行によって地区営農組合を束ねるとともに、関係諸機関が共通の目標に向かって十分な機能発揮ができるような、専門的営農指導体制の具体的形態として位置づけられている。

②としてあげている機能は、JAの機能そのものであるが、全中が提起している地域営農振興システムは、当然の事ながらJA主導型のものである。具体的には、「営農総合センターは、JAの内部機構として位置づけ、関係機関との連携は営農振興協議会をセンターの中に設置して対応」する事になっている。

その第1の理由としては、生産から販売に至るまで一貫した事業対応が可能であること。第2には、JAが農家という地権者の組織であるために、土地利用調整を相対的に容易に取り組み得るといえる点である。

全中が提起する、JA主導型のシステムおよび営農総合センター構想が抱える問題点は、皮肉にもJAが全般的な統括を行う点にある。

すなわち、第1には、JAの内部問題である。JAが多岐にわたる日常的な営農活動を行いながら、複数の行政の農業への基本方針を調整するための事務局機能までも含んだ、地域農業振興システムの統括機能を抱え込むことがどこまで可能なのか、といういわばJAの“機能受け入れ条件問題”である。

第2には、JAの外部問題である。地域農業の発展に多大の貢献をしてきたJAは、あくまでも一経済事業体である。この経済事業体の働きかけに対して、行政をはじめ、農業改良普及所、農業委員会、農業共済組合、そして土地改良区、等々の、歴史を持ち社会的役割を担っている諸機関が、どこまで積極的に連携を強化してくれるか、といういわばJAの取り組みに対する“外部の認知問題”である。

全中が提起したシステムは、JAの地域農業振興に対する有り余る責任感と意欲を内外にアピールするものとしては評価に値する。しかし、これらの問題点を考えるとき、「自律化戦略」的色彩の強い地域農業振興システムと営農総合センター機能については、実践性という面に多くの疑問を禁じえない。

9) 参考文献 [3]。

#### 4 飯島町における営農センターの現状と課題

前節で見た全中の提起した課題を検討すると、それが本節で検討する飯島町の営農センターづくりをかなり参考にしていることが読みとられる。そこでまず、飯島町営農センターの設立の契機と機能を見ることにする<sup>10)</sup>。

昭和61年9月、飯島町は他産業とも調和のとれた長期総合的な農業、農村の振興を図るため、同町と町の農業振興に携わる農業関連諸組織間の方策の統一と一体的推進体制を確立するために、「飯島町営農センター」を設立した。特に、一体的推進体制の必要性については、以前より農家から「各機関・団体から別々に振興方針が出されてきたが、『農家は一つ』であるから、ぜひ一体的取り組みを」という、要望に応えたものである。

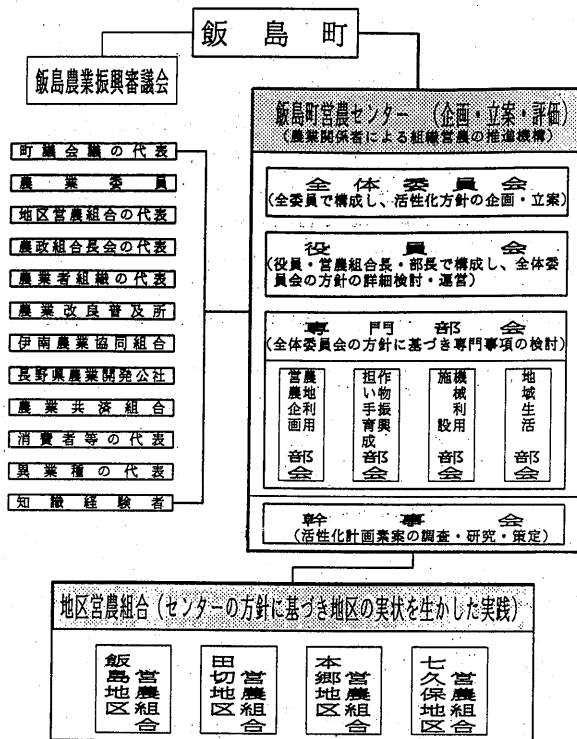
センターの主要な事業としては、第1には、農業・農村の振興計画の樹立やそれに基づいた具体的農業振興方策の策定、およびその実施・評価。第2には、その方向付けに基づいた農用地の有効利用。そして第3には、営農組合等を育成し地域農業の振興を図ることである。

当該センターは、「役場の行政委員会と同じ様な組織で、表だって新しいものがあるわけではない。とにかく役場の中に委員会があって、そこで営農企画とその評価をしていくという形の組織」と、センターの幹事長自らが語っているように<sup>11)</sup>、その存在形態そのものは必ずしも目新しいものではない。しかし、他の類似組織と比べて、飯島町の営農センターを秀逸のものとしているのは、つぎの3点である。

第1は、図1に示しているように、営農センターだけが独立的に存在しているのではなく、地域農業を管理する体制がまず確立されており、そのなかでの媒介組織としての位置づけが明確になされている点である。

第2は、センターの諸事業の実践性を高めるために、営農センターの実働部隊として農業者とセンターの媒介役をつとめる幹事会の存在である。幹事会のメンバーは、役場、JA、普及所の中堅職員からなっており、実働部隊と呼ぶに値する陣容となっている。彼らは、後述する地区営農組合の幹事も兼務しており、地域農業の発展的展開のための黒子役を演じている。ちなみに月一回の定例会では、各地区営農組合の計画案の検討や各部会（土地利用、機械利用、担い手育成、地域特産の育成、生活改善）ごとに作成した活動計画案や事業内容の検討、そして情報交換などをおこなっており、農業振興のためのシンクタンク的存在と位置づけられている。

第3は、全中の提起が特に参考にしたと推察される地区営農組合の存在である。それは、農業者の自主的参加による地区農業の総合的な企画・調整・運営組織とされているが、注目すべき点は、土地利用調整（農用地流動化、担い手農家への農地の面的集積計画等の策定）と施設・機械利用の共同化によるコストダウンの推進といった、構造政策のための生産要素の利用調整



出所) 参考文献 [4], 8頁。

図1 飯島町における地域農業管理体制図

機能を担っていることである。それは、とくに土地の動きが集落を越えて旧村単位で最も動いていることにより、旧村を単位として4つの地区営農組合が設立されている点にも表れている。いわば地区単位での構造政策の推進拠点がこの地区営農組合であり、計画・調整と実践活動を併せ行う組織として特徴づけられる。

営農センターは、この地区営農組合という生産要素利用調整機能を持つ農業者集団と、幹事を媒介人として密接なつながりを持つことにより、単なる計画者グループあるいはサロンといった自己完結的な組織として終わるのではなく、実践的機能連鎖体系としての地域農業管理体制の中心的存在として、その役割を十二分に発揮できる環境を得ている。

もちろん、当該組合の設立をめぐるのは、賛成意見ばかりではなく、「このような屋上屋を架すような組織をつくってどうするんだ。その役員は誰がやるんだ」というような反対意見も出された。この反対意見については、農業者の組合への参加コスト問題として、より詳細な検討が必要である。すなわち、いかに組織化のメリットがあっても、それを上回るようなコストを負担しなければならない組合なら、設立も組織的継続性も農業者に支持される保証はないからである。

これに対しては、前述した幹事会のメンバーが地区営農組合の幹事を兼任し、組合員の苦手

な事務的業務はすべて引き受けることにより、農業者の組合への参加コストを低減させている。ちなみに組織率は、96%と極めて高いものとなっている。もちろん幹事の業務内容はかなりハードなものとなることは容易に想像される。この点が、飯島町方式が一般化できるかどうかの1つの鍵を握っていると考えられる<sup>12)</sup>。

- 10) 参考文献 [4]。
- 11) 参考文献 [5], 25-26頁。
- 12) ただし、このコストについて、当事者は「構造政策を推進する上での必要コスト」と認識している。

## 5 結論—地域農業管理体制のあり方—

以上の考察に基づき、地域農業管理体制の類型化を媒介組織の位置づけに着目して整理し、管理体制を形成していく上での課題を提示して、本稿の結論とする。

### 1) 地域農業管理体制のタイプ別概念図分析

まず、媒介組織の位置づけに着目すると、地域農業管理体制は<無媒介組織モデル><サロンの媒介組織モデル><自己中心的媒介組織モデル><機能的媒介組織モデル>の4つに類型化される。図2はその体制を図示したものである。その図に基づき類型ごとの特徴を整理すると次のようになる。

#### (1) 無媒介組織モデル

媒介組織がないため、各農業諸機関・団体は独自で農家・経営体とつながりを持つが、それは決して強いつながりを形成しえない。農家・経営体は各機関・団体の不統一で多様な地域農業の方針・方策の中で展望を見だし得ない状況に陥る。また、機関・団体の連携も弱く、個別対応をとるため、機関・団体が提供するサービスの相乗効果が発揮できず、活力に乏しい

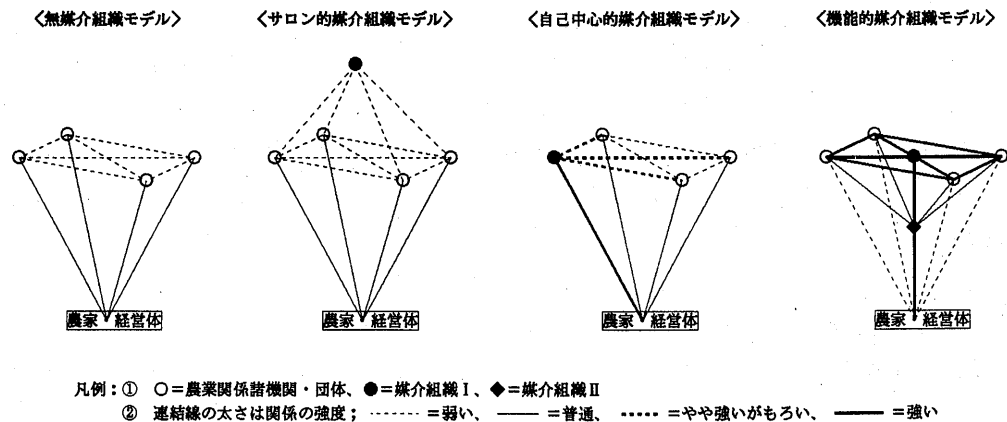


図2 地域農業管理体制のタイプ別概念図

状況となる。このため、地域農業の発展的展開の可能性は乏しいといえる。

#### (2) サロンの媒介組織モデル

このモデルは、農業管理センターの現状の中に見いだされる1つのパターンを原型としている。このモデルでは、既存の機関・団体を統括する位置づけで、一段高次に媒介組織が設置される。しかし、他の機関・団体にパワーを持ちうるような資源・機能、そして経済的リスク負担能力を具備することなく設置されるために、既存の機関・団体との関係は弱い。また、農家・経営体との直接的なつながりもないため、彼らからの支持も得られにくい。そのため、媒介組織としての所期の目的を果たせずその存在は形骸化し、サロン機能だけが残ることになる。当然、地域農業の発展的展開の可能性は乏しい。

#### (3) 自己中心的媒介組織モデル

このモデルは、全中の提言するJA主導型の営農総合センターを原型としている。このモデルは、関係諸機関・団体の1つが媒介組織を内部組織化することにより、地域農業の管理体制の中核に位置する場合である。地域農業に対して対等な関係にある機関・団体の1つが、媒介組織としての機能を担い、その機能発揮により地域農業の発展的展開に大きく寄与し得るか否かについては、その組織の媒介機能負担能力と、他の組織に対する求心力の大小で決まる。もし、当該媒介組織が期待される機能を発揮できない場合には、地域農業の活力低下とともに、関係諸機関・団体間に亀裂を生じさせ、これらと農家・経営体との信頼関係も喪失させるなど、重大な結果を生じさせる可能性が強い。

#### (4) 機能的媒介組織モデル

このモデルは、飯島町の取り組みを原型としている。このモデルでは、媒介組織はⅠ、Ⅱと複数設置される。まず媒介組織Ⅰは、農業関係諸機関・団体と対等な位置づけで、かつそれらと等距離交渉が可能な位置に設けられる。さらにそれが、地域農業管理体制の中核機関として存在するためには、実践的機能を持つことにより、農業生産の現場すなわち農家・経営体との連携が強化されるようにならなければならない。実践的機能が賦与されない限り、媒介組織は常に現場から遊離し、サロン化する危険性をはらんでいる。この段階で媒介組織としての機能が十分発揮される条件整備がなされ、機関・団体が提供するサービスも相乗効果を生み出すようになる。また、媒介組織Ⅰから、農家・経営体へ間にそのつながりを補強するための必要度に応じて、前述した地区営農組合的性格を持った媒介組織Ⅱが設置されることが望ましい。このような媒介組織の設置と機能発揮により、地域農業管理体制は確立され、地域農業の発展的展開の可能性は高まる。

### 2) 地域農業管理体制確立の要点

地域農業管理体制の確立のために特に必要と考えられる事項として、以下の4点が指摘される。

第1には、地域農業の方向づけを一元化し、統一的なコンセプトで育成・誘導していくため



に、農業関係諸機関・団体及び農家・経営体をつなぐための、媒介組織を設置し、管理体制内における組織間調整メカニズムが安定的に機能するようにする。

第2には、媒介組織は、関係諸機関・団体と対等な立場でかつ、等距離交渉が可能で、そして一定のパワーを持っている機関・団体の主導性により運営されることが望ましい。とくに、市町村といった行政のリーダーシップが期待される。

第3には、媒介組織には、実践的機能を持たせることにより、農家・経営体との強い連携関係を形成させ、媒介組織の単なるサロン化を防ぐ。

第4には、媒介組織は、必要に応じて多重構造であることが望ましい。

## 謝 辞

本稿を執筆するにあたっては、社団法人長野県農協地域開発機構より多大なご支援をいただいた。本稿の概要を、第43回地域農林経済学会研究大会の個別報告において明らかにした際、多くの参加者より有益なコメントをいただいた。また、農業研究センター経営管理部長高橋信正氏からも多くのご教示をいただいた。ここに記して深く感謝の意を表す。

## 参 考 文 献

- [1] 山倉健嗣『組織間関係』有斐閣、1993年。
- [2] 能美誠『広域農業管理論』農林統計協会、1989年。
- [3] 全国農業協同組合中央会『「地域農業振興システム」の確立と運営（未定稿）』、1993年。
- [4] 飯島町営農センター『地域複合営農への道』。
- [5] 東京農工大学農学部農業経営・生産組織学研究室『農業構造変化と経営再編』、1993年。