

# 稲作農業の担い手育成に果たすべき農協の役割と それを可能にする条件の検討

藤 谷 築 次

## 1 本稿の課題

本稿<sup>1)</sup>では、次の3つの課題を取り扱う。その第一は、農業の担い手問題の現局面の性格を農業の経営形態問題としてとらえ、農業の経営形態のあり方に影響を及ぼす諸要因を検討することである。第二は、それを踏まえて稲作農業の担い手育成に果たすべき農協の役割を検討することである。そして第三は、農協の役割発揮を可能にする条件の検討を行うことである。

## 2 農業担い手問題の現局面と経営形態に及ぼす諸要因

### (1) 農業担い手問題の現局面をどう考えるか

旧来の農業の担い手問題は、“農業労働力の量的質的劣弱化”や“後継者不足”といった、“人としての担い手”の問題（問題A）であったし、せいぜい農家＝家族農業経営の“経営体質問題”ないし“経営者能力問題”（問題B）であった。しかも（問題A）と（問題B）は密接にからみあっている。

しかし、農業の担い手問題の局面は、一大転換をとげた、と考えなければならない。何故ならば、深刻化する“人としての担い手”問題にしても、成長性・発展性を容易には確保しがたい経営体質問題にしても、その基本的要因が家族農業経営という経営体の枠組みそのものにあるのではないか、という認識が高まって来ているからである。すなわち、農業の担い手問題の局面は、人的担い手問題ないし家族経営の経営体質問題から、現段階の農業経営環境に対応可能な経営形態（経営の企業形態）は何か、という“経営形態”問題へと転換した、と考えなければならないのである。

### (2) 農業の経営形態に影響に及ぼす諸要因の検討

激変する農業経営環境への対応力を家族農業経営は大幅に失って来ているのではないか。そうであれば、これからの日本農業の“担い手経営体”のあり方をどう考えてゆくべきか。

こういう問題を詰めてゆくためには、農業経営の最適経営形態の規定要因の明確化と、それらの要因にどのように規定されて最適経営形態が形成されてゆくのか、そのメカニズムの解明が不可欠である。ここでは、主として前者の農業経営の最適経営形態の規定要因の明確

図-1 農業経営の最適経営形態の規定要因の整理

| (社会経済的要因)                  | (作目別経営条件)        |
|----------------------------|------------------|
| A. 土地市場要因                  | I* 生産技術要因        |
| B* 労働市場要因                  | II. 投入財・サービス市場要因 |
| C. 資本市場要因                  | III. 生産物市場要因     |
| D. 土地基盤条件                  | IV* 経営管理技術要因     |
| E* 農業経営の枠組みを規定する<br>法制度的要因 |                  |
| F* 社会制度的要因                 |                  |

化を中心に、若干の試論的考察を行っておく。

(図-1) に示すように、農業経営の最適経営形態の規定要因は、一つは“社会経済的要因”(第1要因)、すなわち、各作目に共通する時代的背景ないし農業経営環境であり、もう一つは、各作目に相対的に固有の経営条件、すなわち“作目別経営条件”(第2要因)である。

第1要因に関しては、図のA～Fの6つのサブ要因を提示することができる。このうちA～Dの4要因は、大きな地域差をもっている場合が少なくないが、地域差異が解消する方向に変化して来ている要因もある。これらの6つの要因のうち、現段階における農業経営形態を大きく規定するものは、\*印をつけておいたBの「労働市場要因」とEの「農業経営の枠組みを規定する法制度的要因」及びBとも関連して、Fの「社会制度的要因」であろう。

まず、Bの「労働市場要因」であるが、要するに日本経済の構造的特質は、景気循環過程における若干の事情変化があるとは言え、労働需給ひっ迫経済であり、労働資源高価値経済であって、このことが、二重の意味で家族農業経営の存立基盤を脆弱化して来ているのである。農業経営への第一の影響は、農家労働力の魅力的で安定的な農外就業機会が通勤可能な圏内に多様に開けて来る状況の下で、農業労働の農外機会報酬(opportunity return)が著しく高まり、それに見合う農業労働収益、ないし、それに自作地地代と自己資本利子をプラスした混合所得としての農業所得が農業経営によって実現できることが、見通され、期待されない限り、農家労働力が自家の農業経営に従事する意味がなくなってしまったのである。すなわち、自家農業は家族労働力にとって不可欠の“自己雇用の場”でなくなったのである。さらに言えば、農業後継者と期待される若年労働力にとっての農外機会報酬との均衡条件は、生涯所得に関してであり、労働時間単位当り所得に関してであること、を忘れてはならない。そのような農業所得実現条件がこれからの農業経営形態には厳しく求められるのであり、日本の場合、家族農業経営の枠組みでは、そのような条件確保は多くの作目分野で絶望的となりつつある。

今日的な労働市場条件が農業経営のあり方に及ぼす第二の影響は、家族農業経営の枠組みでは、雇用労働力の調達がほとんど不可能である、ということであり、そのことがあるべき農業経営の姿の実現を大きく阻害しているのである。換言すれば、これからは多くの農業分

野において、今日的な労働市場条件の下でも雇用労働力の調達が可能で経営形態が強く求められるということを意味する。

家族農業経営で雇用労働力の調達が困難なのは、労働力雇用の条件としてFの「社会制度的要因」が強く作用するからである。労災保険や健康保険や失業保険の諸制度の導入・適用を、監督官庁は非法人の個人企業に対して簡単には許容しない。家族農業経営の側にも、一般にこれら諸制度に対応する事務能力は備わっていない。これらの社会的諸制度の適用は、それなりの理由があるとは言え、法人経営に有利に非法人経営に不利になされていることは間違いない。

そうであれば、今日的な労働市場条件の下で、家族経営が雇用労働力を調達することはきわめて難しいと言わなければならない。そのことは何を意味するか。家族農業経営の経営規模は、基本的には世帯員の中の農業専従者数、すなわち家族労働力規模に規定されざるを得ないのである。そのことは2つの意味で家族農業経営の発展性ないし再生産を阻害する。一つは、その家族労働力規模が、効率的な技術体系を導入する経営の適正規模に合致する保証は全くないし、それぞれの世帯員の農外機会報酬と均衡する農業所得を実現する規模であるとも限らないのである。

もう一つは、雇用労働力を調達しがたいということは、経営主をはじめ農業経営者の立場に立っているはずの世帯員が、農業経営者としての本来的機能、すなわち経営管理機能と高度な生産技術駆使機能の他に、パートの女性労働によっても十分処理できるような単純作業までも担わなければならない、若い人々からみて農業が“ださい、格好のよくない職業”というイメージにつながってしまうことである。

さらに注目しなければならないのは、Eの「農業経営の枠組みを規定する法制度的要因」であり、農地法による農業生産法人規定は勿論、租税制度も、相続制度も、金融制度も、また新たに整備された「農業経営基盤強化促進制度」も、どのような農業経営形態の形成が進むのか、その方向性に大きな影響力をもっているといえよう。これらの制度のあり方が農業経営環境の変化に対応する“望ましい農業経営形態”の育成・誘導に向けて一層的に整備されていかなければならないのである。

次に、第2要因、すなわち作目別経営条件についてみてみよう。I～IVの4つのサブ要因に区分することができると考えられるし、これらの要因は、作目間で大きな差異があると想定される。それゆえにこそ、第一の“社会経済的要因”の共通の作用があるとは言え、作目間ないしは作目の組み合わせ（経営組織）によって、最適の経営形態は微妙に異なるはずである。

この“作目別経営条件”のうち、今日的に特に留意すべき、経営形態のあり方に大きな影響を及ぼす要因は、\*印をつけておいたIの「生産技術要因」とIVの「経営管理技術要因」であろう。

後者の「経営管理技術要因」から検討しておく。これからの農業経営の成果に大きな影響

を及ぼす経営管理技術は、経営に有用な情報の収集・分析技術であり、経営係数（収支・財務）の高度な処理・管理技術であり、雇用労働力の調達・育成・活用技術であり、投入要素の有利な調達技術（賃金調達を含む）と生産物の有利な販売技術であろう。これらは経営管理技術と呼んでも経営管理能力と呼んでもよいが、1人や2人の経営者のみで総合的に担い切れるものではなくて来ている。複数の経営者の適性に応じた適切な機能分担がなければならないし、その有能な補佐役を雇用労働力によって確保する必要性も増大して来ている。また高度な生産技術駆使能力をもった経営者が、経営管理能力も高い、とは限らないのである。このような諸点からも、法人経営形態の優位性が強くなってゆくと判断されるのである。

今日的に最も留意すべきだと判断される要因は、Iの「生産技術要因」である。特に注目される生産技術発展の方向性は、次の3点である。一つは、高度な生産技術の駆使が求められる基幹的作業とそれを補完する単純作業とを明確に分離させるような技術進歩であり（技術進歩A）、二つは、生産の諸行程、諸作業を標準化し、定型化させるような技術進歩であり（技術進歩B）、その三つは、生産行程ないし生産作業別の適正規模の格差が生ずるような技術進歩（技術進歩C）である。A型技術やB型技術の進歩は、自己管理型の良質の労働が大幅に期待される家族農業経営の技術的優位性を崩し、雇用労働の調達が可能な法人経営の有利性を増大させて来ている、といいうる。またC型技術の進歩は、個別経営を補完する生産組織や大規模に農作業等を受託する農業サービス業経営体の形成・発展を促す方向に作用するであろう。

### 3 稲作農業の担い手育成に果たすべき農協の役割の検討

#### (1) 稲作農業の担い手育成の方向

前項での農業経営形態規定要因の検討を踏まえて、稲作農業の担い手のあり方を考える手掛かりを列記すれば次のようになるであろう。

①（図-1）のDの「土地基盤条件」については言及しなかったが、水利系統や分散錯圃状況を考えれば、農地利用権の集積の経済効率上がりやすい方式は個別相対型より集落ないし地域対応型（組織化型）が有効であろう。

②農業従事世帯員間の農外機会報酬格差にも留意する必要がある。水の見廻りや水路の管理、病虫害発生状況のチェックなど、比較的単純な作業だが、多くの人手を要する作業については、農外機会報酬の低い健康な高齢者労働や女性労働の有効な活用が大切である。

③稲作の作業行程間には適正規模格差が大きい。〔家族農業経営＋生産組織＋農業サービス事業体〕または〔生産組織＋農業サービス事業体〕という体制の有効性が大きい。その場合「生産組織」や「農業サービス事業体」は法人化が不可避となろう。

④地域によっては、個別相対を基本に農地を集積し、稲作を基幹作目とする大規模経営が成り立つ場合もあるが、農地の効率的集積には限界があり、この場合には稲作以外の作目

を組み合わせた複合経営の方向が基本となろう。そうであれば、一戸一法人よりも数戸一法人の方が多様な人材（経営者能力）の確保を容易にする。

すなわち、稲作生産過程の担い手としては、(図-2) のようなケースが想定されよう。

図-2 稲作生産の担い手類型

- |                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A. 家族農業経営<br>B. 家族農業経営+農業サービス事業体<br>C. 家族農業経営+生産組織(1)+農業サービス事業体<br>D. 生産組織(2)+農業サービス事業体<br>E. 法人農業経営体 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|

このうち、旧来は、Aの「家族農業経営」による自己完結型はほとんどなく、Bの「家族農業経営+農業サービス事業体」が主流であった。この場合の「農業サービス事業体」は農協（育苗センターやカントリーエレベータ機能の提供）や農作業受託組織である。今後は、C、D、E、特に農地利用権の団地的集積の必要性和可能性からみて、CまたはDが主流となって来ると判断される。この場合の「生産組織」は集落ないし地域（数集落）を単位とするものが有効であろう。いわゆる集落営農体制であるが、当然のことながらCの「生産組織(1)」とDの「生産組織(2)」とは異なる。Cのそれは家族農業経営の一部の作業機能の外部化を受け止める農作業受託機能を中心とする組織であり、Dのそれは、家族農業経営から農地を借り受けて、ないし経営を全面委託されて稲作経営を行う組織であり、農地法上も農業生産法人でなければならず、Eの「法人農業経営体」と基本的には変わらない。ただし、Eの場合のように作業機能の自己完結を目指すのではなく、特に農協のカントリー機能等を前提にしている。

Cの「生産組織(1)」は、必ずしも法人である必要はないが、稲作生産の新たな展開の重要な契機をつくるのは、この「生産組織(1)」の育成であろう。その場合、この組織の成功の条件を考えてゆくと、この組織もまた法人化せざるを得ない、と判断される。

何故なら、生産組織ないし集落営農の成功条件はプレジデント（＝組織のリーダー）とプロダクション・マネージャー（組織の運営と転作対応を含めた作業遂行の管理責任者）に人材を確保できるかどうか、である。成功の決め手はプロダクション・マネージャーの能力であり、両者が一体化している場合には、プレジデントは当該組織内のメンバーでなければならないから、組織内に人材がいるかどうかが問題になるが、分離させれば、有能な人材を域外から雇用することができる。ただし、雇用条件を確保しようと思えば、法人化が不可欠であろう。

## (2) 農協の果たすべき役割の検討

稲作農業の担い手の育成に関して農協の果たすべき役割、ないし農協に期待される役割は何か。若干の検討をしてみたい。

第1は、組合員農家に、自らの農業経営及び地域農業の現状と将来について真剣に考える契機を与えることである。地域農業振興計画の策定といった農協の取り組み課題を提示し、それに関連したアンケート調査を行ない、それを通して自らの農業経営と地域農業について

深く考える機会を与えることが重要である。そうすれば、多くの農家の稲作経営ないし水田管理のコストがいかに割高かについているか、さらには稲作農業ないし水田利用型農業に関して本格的な担い手の確保・育成がいかに大切であるか、という共通の問題意識の形成をうながすであろう。

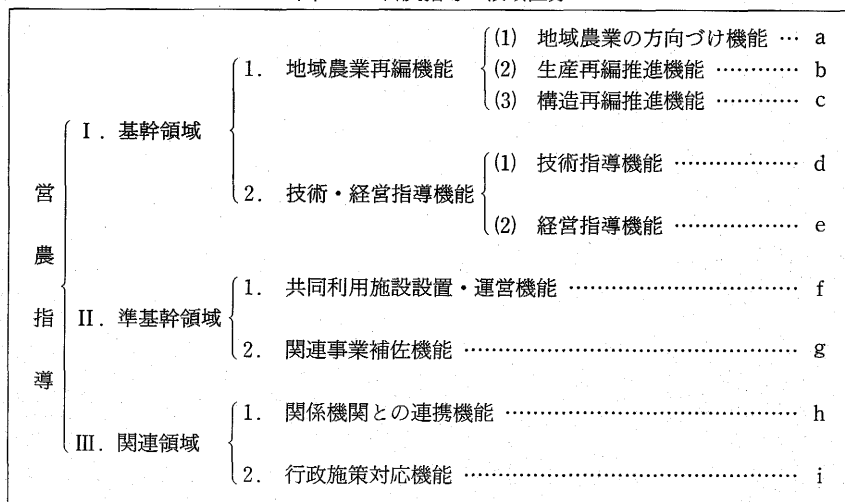
第2は、作目部会等での議論を促しながら、それを踏まえて農協としての“稲作農業の担い手”の方向づけを明確にする努力を行なうことである。これは、地域農業振興計画の重要な内容となるはずであるが、こういう点の詰めの努力をしている「計画」の事例はきわめて少ない。逆にそういう詰めの努力をしている少数の先進的農協が、担い手育成に向けて立ち上っているのである。多くの農協は、現在の地域農業の担い手体制に不安を抱いているが、担い手問題が“家族農業経営の危機”として顕在化して来ているとの認識には到達していないのである。

第3の役割は、農協が農地保有合理化法人の資格を取得し、農地保有合理化促進事業に積極的に取り組むことである。その場合大切なのは、農地利用集積の主体の明確化である。すなわち、地域農業の担い手のあり方をどう考えるのかを詰めておくことが、合理化促進事業の成否の鍵を握るのである。

第4の役割は、法的整備によってその合理化促進事業の一環として、借り手が容易に見つからない場合には、農協が直接、利用権を集積した農地を用いて農業経営を営むという対応を行なわなければならない。また、農協直営の法人経営体の設置や、市町村と協力して公社等の設立を進めなければならないかも知れない。さらには可能ならば、組合員農家を組織化して法人経営や農作業受託事業体を育成することも重要であろう。

以上を総括すれば、農協の“営農指導”の機能が多様化し、高度化しなければ、地域農業の担い手の確保・育成には容易につながらない、のである。筆者は以前、農協の営農指導の展開方向を考えるために、(図-3)のような営農指導の機能領域の区分を試みたことがあ

図-3 営農指導の領域区分



る<sup>2)</sup>。その「基幹領域」に限ってみても、旧来の「技術・経営指導機能」(d, e)と共に、あるいはそれ以上に、「地域農業再編機能」が重要になって来ていると判断されるのである。すなわち、「地域農業の方向づけ機能」(a)をしっかりと発揮することを前提に、転作対応や新産地育成を基本とする「生産再編推進機能」(b)と、「構造再編推進機能」(c)、すなわち、本章の課題である地域農業の担い手育成機能をいかに発揮するかが、強く求められているのである。

#### 4 農協の役割発揮を可能にする条件の検討

##### (1) 農協の役割発揮を可能にする条件整備の方向

地域農業の構造再編に向けてすばらしい取り組みを進め、目を見張る成果をあげている先進農協が現に存在することは確かなことなのだが、それはまさに点的な存在でしかなく、大半の農協は、“地域農業の構造再編”ないし担い手育成への取り組みにはきわめて不熱心である。

そのことを(表-1)の「農協による農地保有合理化促進事業の取り組み状況」(平成4年度)によって確認しておく、「合理化法人資格取得 JA」(A)は292で平成4年度末農協数(3,073)(C)に対して9.5%, そのうち「合理化事業実施 JA」(B)は144で(A)の49.3%, (C)の4.7%に過ぎない。また事業実績を実施農協全体の借り入れ合計面積でみると、それは1,444 haで総耕地面積(5,165,000 ha)のわずか0.03%, 水田総面積(2,802,000 ha)に対しても0.05%に過ぎない。まだまだ点的対応に過ぎないのである。

何故多くの農協は、地域農業の危機打開に向けて本格的な“営農指導”機能の発揮に立ち上がらないのか。それは立ち上がれない、立ち上がれる体制ないし条件が備わっていないためだ、と言わなければならない。

農協は“事業の危機”, “経営の危機”, “組織の危機”に直面しており、組合員の期待, 要求に的確に対応して組合員を農協をつなぎとめてゆく(“組織の危機”打開)ためにも、農協の経営の安定性と成長性を取りもどす(“経営の危機”打開)ためにも、“事業の危機”克服に取り組みざるを得ない。その方向は、“事業のリストラ”であり、同時に、“各事業の機能革新”(機能の高度化と効率化)である。営農指導事業もその例外ではあり得ない。

しかし、多くの農協には、経営収支のバランスを取りながら、そのような“事業革新”を

表-1 農協による農地保有合理化促進事業の取り組み状況

|       | 合理化法人資格取得 JA | 内合理化事業実施 JA | 事業実績 (ha) |       |
|-------|--------------|-------------|-----------|-------|
|       |              |             | 借り入れ      | 貸し付け  |
| 平成4年度 | 292          | 144         | 1,444     | 1,414 |

資料：全中「平成4年度 JA 農地保有合理化促進事業取り組み状況調査」

進めてゆける体制も条件もないのである。

農協陣営にどんな体制ないし条件の整備が求められているのか。基本的な諸点を提起すれば、次の通りである。

第1は、高度な経営者能力の確保である。先進事例農協には、例外なく地域農業に関する課題認識力と課題対応力をもった経営者（常勤役員または参事）がいるか、そのような経営者がいない場合には、経営者に認識を高めさせ、やる気を起させ、経営者を補佐できる大物の幹部職員がいることである。逆に言えば、日本の多くの農協の最大の弱点は、トップマネジメント機能を本格的に担いする経営者がいない、ということなのだ。

第2は、前述のような「営農指導機能」ないし“担い手育成機能”を発揮できる“営農指導体制”の整備である。

そのためには、営農指導員を専門職として位置づけ、一般職員とは違った採用の仕方と処遇の仕方が求められるであろうし、何よりも、“改良普及員になれなかった者”といった資質能力の低さが問題視されよう。営農指導事業の担い手に人材を確保してゆくためにも、広域合併を推進して、農協の“職場としての魅力”を増大させる必要がある。

第3は、収支関係で言えば、“持ち出し部門”である営農指導部門をしっかり支えることのできる農協の経営基盤の強化である。そのためには、信用・共済両部門、生活面部門、地域開発面部門等への積極的取り組みを図り、収益部門の確保・拡大を図っていかなければならないが、容易なことではない。農地保有合理化促進事業等国民経済的にみても明らかに有用な事業への農協の取り組みに関しては、国の助成策が積極的に講じられなければならないのではないか。

第4は、中央会をはじめとする連合組織の単位農協に対するバックアップ体制の強化である。一つは役職員に対する教育研修機能の強化・高度化であり、二つは構造再編ないし担い手育成の方向とそこで果たすべき農協の役割の明確化である。単位農協の役職員にこの点に関して自信もてる明確な展望を与えることが重要である。三つは、具体的な推進方策、つまり現場指導のノーハウを先行的に開発することである。

## (2) 農協陣営の根底的懸念をどう克服するか

上述したように総じて農協陣営には、地域農業の担い手のあり方を真剣に考え、あるべき担い手構造に向けて再編機能を積極的に発揮しようとする姿勢に乏しく、対応もこれまでのところ弱々しいが、それは何故なのか。

上述したような体制や条件の欠落というきびしい問題もあるが、それを克服して前進しようとする意欲に欠けているように思われてならない。

そこには農協陣営に“根底的懸念”があるように思えてならない。その懸念は2つに分けて考えてみる必要がある。

第1は、法人農業経営体を始め本格的な担い手が育成されることは、そのような担い手の

形成主体や参加主体となった組合員農家の農協離れにつながるのだ、という懸念である。このことは、農業生産法人の事業要件が緩和されたこととも関連して、事業面で農協と競合する経営体の出現につながると受け止められてもやむを得ない面がある。ただし、“やはり農協”と言われるほど農協の事業革新が進めば話は別なのであるが。

第2は、農事組合法人をはじめ農業生産法人は農協の正組合員として農協に加入することができるが、個人組合員（農民）と共に、共益権（農協運営への参加権）を確保することができるが、このような農業生産法人が、少数ではあっても農協組織の中に登場することは、事業活動のあり方にも（例えば大口取引に対して優遇処置を講ずべきか否かなど）、組織運営のあり方にも（例えば付加議決権を与えるべきなのかなど）、きわめてむずかしい問題を持ち込むことになりかねない。

このような農協陣営の指導層の懸念が、担い手構造再編、特に法人経営育成への取り組み姿勢を消極的にさせており、結果的に家族農業経営にしがみつき、それを賛美する傾向を助長しているのではないかと判断されるのである。

その意味で、少なくとも農水省と全中とが、これらの諸点をめぐって立ち入った意見交換を進め、農協陣営の懸念を取り除く努力がなされなければならない、と思われるのである。

- 1) 本稿は拙稿「農協型担い手育成の実践事例の考え方の検討——稲作法人化問題を見据えて——」（『稲作法人経営の成立・発展の条件に関する調査研究報告書』平成6年3月、農業開発研修センター刊、第5章）の一部を手直しして作成したものである。
- 2) 拙稿「営農指導」（『農協四十年』日本農業年報第36集、IIの2、平成元年、御茶の水書房）参照。