農協と地域農業振興

―― 強化が求められる農協営農指導事業 ――

〔要　　旨〕

１．「2000年農林業センサス」は，総体としての日本農業の縮小化・脆弱化が引き続き継続していることを明らかにした。加えて，WTO体制の深化が予測されるなかで，専業的に農業経営を営む層の経営危機も危惧されている。

　こうしたなかで，地域農業の将来ビジョンを描き，組合員農家の営農活動を発展させる取組みの強化，すなわち農協の本来的業務としての営農指導事業の強化が緊急の課題となっている。

２．農協の営農指導は，その強化がかねてより強調されてきたが，実態的には十分と言えない現状である。その理由として，法制度上の位置づけの曖昧さに加え，事業上の位置づけの曖昧さが指摘できる。事業上の位置づけをめぐっては，様々な議論が行われてきた経緯があるが，今日では農協諸事業のかなめである基礎部門としての位置づけが定着しつつある。

３．営農指導体制は，戦後以降高度経済成長期を通じて徐々に整備され，80年代ごろまでは農協事業量の拡大，収益の増大とともに強化されてきたといえる。しかし90年代に入ると，営農指導員数の減少や職員数における営農指導員数の割合が低下する等，やや弱まる傾向をみせている。

　営農指導部門の収支をみると，98事業年度の１組合当たりの事業利益は，１億4,600万円の赤字である。また，事業収益は事業直接費の半分しか賄えない赤字構造となっており，指導事業費用が応益者負担原則に基づくものである以上，賦課金基準の見直し等による財務的基盤の確立が欠かせない。

４．今日の営農指導事業の最重点課題は，地域農業振興計画の樹立とその確実な実践であり，将来ビジョンに向けた地域農業総体としての地域営農マネージメント機能の発揮である。とりわけ，自己完結的な農業経営の困難度が増すなか，耕作放棄地の発生の防止や農用地の集団的・面的利用といった，地域農業資源を維持管理し，その有効利用を進めるためには，農用地利用調整機能の発揮は極めて重要である。

５．これまでの営農指導事業は，組合員の意向があまり反映されておらず，農協からの一方的な「指導」事業のきらいがあった。その反省にたち，地域農業振興計画づくりは言うまでもなく，豊富な経験と先進技術を有する組合員に営農指導員（アドバイザリースタッフ）を委嘱する等，営農指導そのものに組合員参加型の事業を展開する先駆的な事例がいくつかみられる。これからの営農指導事業は，こうした協同組合事業の特性を生かした参加型の事業方式への変革が求められよう。

目　次

はじめに
１．農協事業における営農指導の位置づけ
（1）　強い営農指導強化の声
（2）　不明確な営農指導事業の位置づけ
（3）　基礎部門としての位置づけ
２．営農指導の現状と課題
（1）　営農指導の現状
（2）　営農指導の収支構造と費用負担の原則
３．営農指導の展開過程と今後の方向性
（1）　営農指導の展開過程
（2）　営農指導の今後の方向性
――地域営農ビジョンの作成とマネージメント機能の発揮――
（3）　当面する実践的課題
４．営農指導事業方式の革新に向けて
（1）　ある取組事例から学ぶ
（2）　組合員参加型の営農指導事業に向けて

はじめに

「2000年世界農林業センサス」（2000年2月1日現在）によると，農家戸数は312万戸で，前回95年調査比では9.4%減少し，85年以降各５年間ごとの減少率をみても１割近くの減少を続けている。なかでも，販売農家は主業農家を中心に総農家数の減少を上回るかたちで推移している。また，同調査は農家人口の減少・高齢化や耕作放棄地の増加といった，総体としての日本農業の縮小化・脆弱化が引き続き継続していることを明らかとした。

こうしたなかで，99年７月にはこれからの日本農業の将来像と施策の方向性を示した「食料・農業・農村基本法」（新基本法）が制定された。そこでは，「食料の安定供給」「農業の多面的機能」「持続可能な農業」「農村の振興」といった四つの理念が提示されたが，一方農業政策の枠組みに引きつけていえば，農産物価格支持政策から「農業経営安定対策」といった所得政策への転換が打ち出された。この枠組みは，95年１月に発足したWTO体制の枠組み，すなわち市場原理の貫徹，国際化の進展を踏まえたグローバルスタンダードとの整合性を極めて強く意識したものといってよい。今後一層，国際化，開放化が進展することが予想され，海外輸入農産物の急増や農産物価格の低下によって，専業的に農業を営む層の経営危機も危惧されるに至っている。

このような農業を取り巻く厳しい環境のもとで，農協の基本的役割である農家組合員の営農活動の支援・発展への取組みを強化するなかで，地域農業の振興を図ることが従前にも増して緊急の課題となっている。農協系統では，2000年10月の第22回全国JA大会において「『農』の力を発揮する地域農業戦略づくり」を掲げ，地域農業振興への取組強化を決議したが，その具体的な取組みを進めていくためには，農協の営農指導事業の強化がまずもって求められている。

農協の営農指導事業は，後述のとおり業務範囲が極めて広範にわたり，またその重点の置き方も農業を取り巻く環境変化をはじめ，社会経済的な変化に伴って変化するものである。本稿では，そうした環境変化を踏まえて，農協の基幹的部門としての営農指導事業の位置づけ，力点の置き方，さらには今後の方向性等について以下述べてみたい。

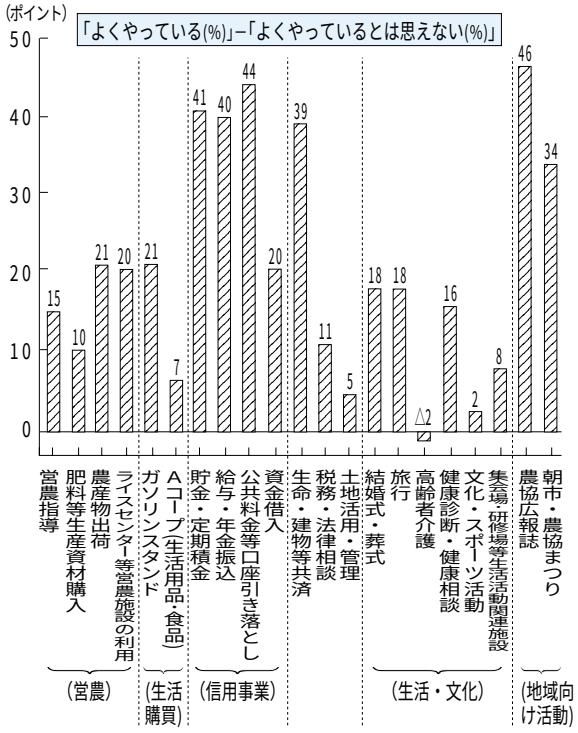
したがって，本稿の課題は農協営農指導における具体的な方法論や組織論ではないことをあらかじめ断っておきたい。

1．農協事業における営農指導の位置づけ

(1)　強い営農指導強化の声

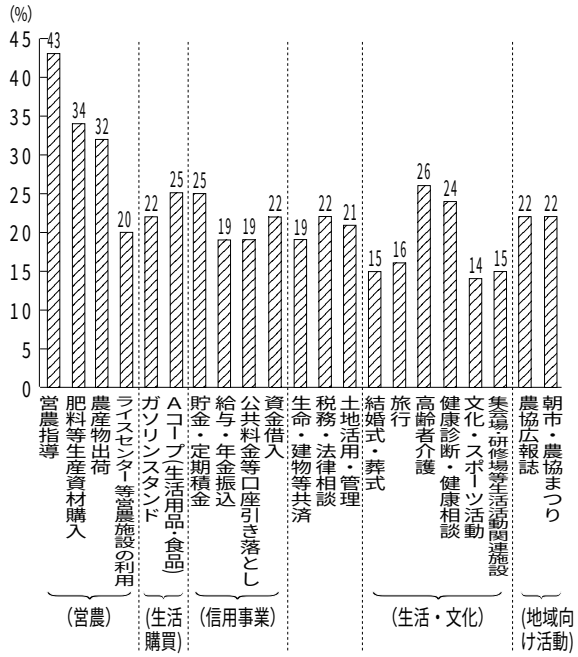
農協の営農指導事業を考えていくにあたり，まず農家組合員が農協の営農指導をどのようにみているかについて触れてみたい。全国農業協同組合中央会（JA全中）が，1998年11月に実施した「JAのあり方に関するアンケート調査」[注1]によると，組合員等からみた農協の営農指導の評価（第１図）は，営農指導について「よくやっていると思う」(34%)，「よくやっているとは思えない」(19%)，「わからない」(27%)となっている。他の事業と比較すると，「よくやっている」とする比率の水準は，信用事業，共済事業，地域向け活動と比較して相対的に低い。一方，「よくやっているとは思えない」の比率は，21項目中「肥料等生産資材購入」に次いで高く，また「わからない」

第１図　農協事業･活動の評価判断D．I．
（「正組合員およびその家族」）



資料　全国農協中央会「JAのあり方に関する調査報告」
99年4月

第2図　今後力を入れて欲しい農協事業・活動
（正組合員およびその家族）



資料　第1図に同じ

の比率の高さからは，アピール度の弱さが感じられる。その結果，営農指導事業の評価D.I（「よくやっていると思う」と「よくやっているとは思えない」構成比差）から判断すると，「正組合員およびその家族」の営農指導に対する評価は今一つ芳しくないといってよい。

そして，「今後力を入れて欲しい農協事業・活動」について営農指導をみると（第２図），「強化して欲しい」（43%），「現状維持」（12%），「縮小して欲しい」（１%），「わからない」（11%）となっており，「強化して欲しい」とする比率は，他の項目と比較すると突出したものとなっている。さらにこうした傾向は，農業従事度の高い組合員ほど強く表れている。

（注1） JA全中が，98年11月実施した「JAのあり方に関するアンケート調査」で，全国10道府県，30JAの「正組合員およびその家族」（対象数10,935）ならびに「准組合員およびその家族」（同1,178）を対象に行ったもの。

（2） 不明確な営農指導事業の位置づけ

ところで農協の営農指導は，様々な立場からその強化が常に言われてきた。農協の合併に際しては，そのメリットとして「営農指導の強化」が言われてきたし，農協系統の基本的方針を策定する全国農協大会でも，その時々の農業を取り巻く環境変化ならびに当面する課題に即応させつつ，その強化が必ずといってよいほど重点方針として盛り込まれてきた。

さらに農協系統外部からも同様であり，例えば1988年６月の総務庁行政監察局による『農協の現状―総務庁の行政監察結果からみて―』（行政監察結果報告書）や，農協法の改正時の国会審議での「付帯決議」等にみられるように[(注2)]，営農指導強化の声が強い。

さて，このように農協の営農指導の重要性が農協の内外から指摘されてきているが，前述のとおり現状は強化されているとはいいにくい実態となっている。そこで，その理由について考えてみたいが，それは二つの側面がある。

第一は，農協法上に明確な規定がなく，位置づけが曖昧なことである。営農指導事業の基本規定は，農協法第10条第1項第10号の前段に「組合員の農業に関する技術及び経営の向上を図るための教育」であるとされ，その他同条の営農指導関連条項もその根拠となっている[(注3)]。

このためJA全中は，2001年初の通常国会における農協法改正で，営農指導事業の重要性等について法制度上にも明記（農協法第10条１項）する必要があると要請している。

第二は，農協事業における位置づけの曖昧さである。これは，前述の法制度上の位置づけ以上に重要であり，極めて実践的課題である。すべての農協事業は，決して固定的なものではなく，農業や組合員の営農とくらしを取り巻く環境の変化や，さらには農業政策等によって変化を遂げてきたわけであり，営農指導もその例外ではない。つまり，具体的事業の内容は歴史的に変化するものであり，それぞれの事業の位置づけは，その積み重ねが色濃く投影した概念ともいえる。

農協の営農指導事業の位置づけが明確にされてきたのは，そう昔の事ではない。そこで，農協の営農指導の基本的性格をめぐって行われてきた議論を簡単に触れておこう。

戦後，農業会を引き継ぐかたちで1947年に発足した農協の最大の課題は，農協の経営再建であった。一方，営農指導事業は農協の前身である産業組合にはなく，戦後の農協営農指導事業は，帝国農会およびその後の農業会の農業技術員によって引き継がれスタートした。

しかし，1948年には農業改良助長法が公布され，農家への生産技術指導は農協と改良普及所の二つのルートとなった。そしてその後，農家への生産技術指導をめぐる第一次（1951年），第二次（1955年）の農業団体再編成問題[注4]や，農協の再建整備への取組みを進めるなかで，農協営農指導事業は，徐々にその基本的性格が明確化されていった。

すなわち，第一次の農業団体再編成問題を通じて農協系統内部には，農協の経営不振の原因はあまりにも広範な事業を営んでいることにあり，当面不採算部門である営農指導事業を切り離し，経済事業に専念すべきとする「経営純化論（分離論）」と，営農指導事業を農協の総合事業のなかに明確に位置づけようとする「総合論」との二つの見解があった。この二つの見解は，徐々に「総合論」に統一されていき，この流れが営農指導の基本的位置づけの底流をなすに至った[注5]。また，法制度的にも1954年の農協法の改正で，農協の総合指導組織としての中央会制度が設けられるとともに，農協営農指導事業の規定が現行条文に改められた[注6]。

さらに，第二次農業団体再編成問題の過程において，農協系統は55年に「農協総合事業計画化運動」，さらに57年には「農協刷新拡充３ヶ年運動」を打ち出し，営農指導体制の強化を図っていく。そして，これら両運動を通じて「農協の営農指導事業は，協同的生産活動を通じて，農家経済全体の向上と，農協事業の進展（傍点筆者）を指向するもの」と二つの基本的性格を有するものとした。と同時に，営農指導は「自主的に確立すべきもの」として，これまでの行政からの補助に頼るのではなく，いわゆる「営農指導の自賄い原則」も確立されている[注7]。

とはいうものの，前記両運動は当時の農協が抱えていた課題，つまり農協の再建整備を進めることに最大の眼目があった。つまり具体的には，営農改善・生活改善指導をベースとした「農家経済の計画化」をテコとした経済事業の建て直し，ひいては県および全国事業連の整備促進に重点が置かれたことから，農協営農指導事業の性格づけも「農家経済全体の向上」よりもむしろ「農協事業の進展」に置かれていたといってよい[注8]。

こうしたなかで，農協の営農指導事業をめぐって出された見解について触れると，その一つは，営農指導事業を経済事業に従属的に位置づけ，経済事業の外務活動を本務とする「営農指導サービス論」である。

もう一つは，営農指導事業は経済事業等他の事業と直接関係なく，あくまで技術指導だけ行えばよいとする「技術指導決定論」があった。(注9)

（注2） 近いところでは，92年の農協法改正は，信用事業の改善，業務執行体制の整備，合併等の農協組織が主たる改正点であったが，国会審議にあたって農協の目的に照らし，地域の農業振興や地域の活性化に積極的に取り組む必要があるとし，特に営農指導が農協事業全体の基礎をなすものであることから，その強化・充実が衆参両院の農林水産委員会で付帯決議として行われている。

（注3） 農協法第10条の営農指導関連条項には，
①組合員の事業又は生活に必要な共同利用施設の設置（医療，老人福祉に関するものを除く）【第10条１項３の２号】，
②農作業の共同化その他農業労働の効率の増進に関する施設【同１項４号】，
③農業の目的に供される土地の造成，改良若しくは管理（農用地等の造成，改良，管理事業），土地の売り渡し，貸付け若しくは交換（農用地供給事業），又は農業水利施設の設置若しくは管理【同１項５号】
④組合員の委託を受けて行う農業経営の事業（農業経営受託事業）【同２項】
⑤組合員の委託により，農地又は採草放牧地を貸付けの方法により運用すること又は売り渡すことを目的とする信託の引き受け（農地等信託事業）【同３項】
がある。

（注4） 米坂龍男『農業協同組合史入門（三訂版）』（全国協同出版1978年，pp118 ～120，pp124～126），1951年に「第一次農業団体再編成問題」が持ち上がるが，この発端は行政サイドによる農業団体等の制度の見直しであった。この背景には，農協の経営不振，農業委員会のあり方，営農指導体系における農業改良普及員と農協の技術員制度の不統一問題等があった。営農指導については，いわゆる旧農会的再編が企図されたが，農協系統はこれに反対した。
　また，1955年には「第二次農業団体再編問題」が再燃した。これは，農業施策の末端への浸透を一層徹底させるため，新たな農業指導団体（系統農民会制度）を創設し，農協の指導事業を分離させようと意図したものであった。この案に対しても農協系統は反対し，農業施策の浸透は，国をはじめ自治体のそれぞれの農政担当機構が担うべきもので，また農業技術指導体制は農業改良普及事業と農協営農指導の連携によって確立すべき等の意見書を提出している。

（注5） （注4）p119

（注6） この農協法改正で，これまでの営農指導の規定とされた農業教育情報事業，すなわち「農業技術および組合事業に関する組合員の知識向上を図るための教育ならびに組合員に対する一般的情報の提供に関する施設」が，「組合員の農業に関する技術及び経営の向上を図るための教育」（現行の規定）に改められている。

（注7） ＪＡ全中『農業協同組合年鑑（1955～1960）』1959年，p156

（注8） 甲斐武至『新版　農協営農指導入門』全国協同出版1979年，p64

（注9） （注8）pp32～36，p65「営農指導サービス論」とは，整備促進の過程で構築された無条件委託方式のもとでは，売買は全国連が担い，単協，県連は集荷及び配給機能のみとなる。そこで単協は効率化された分をサービスとしての営農指導に振り向け，経済事業の外務活動に特化させようとするものであった。そして，営農指導員を「セールス・エンジニア」とみなそうというものであり，営農指導は経済事業に従属するものというもので，いわば「農協経営至上主義」的なものである。
　もう一方の「技術指導決定論」は，農協の営農技術指導はあくまで農産物の栽培技術，家畜の飼養技術を指導するもので，経済事業等，他の事業とは直接的には関係ないもので，農業改良普及事業と本質的な違いはないという，いわば「技術至上主義」というものである。

（3） 基礎部門としての位置づけ

　こうした農協営農指導をめぐる議論は，農協の経営が安定化の方向に向かったことや，高度経済成長下における農産物の需給や流通構造の変化，技術革新の進行等，農協を取り巻く環境変化とともに一定の収斂をしていくことになる。例えば，農協系統が60年代後半に打ち出された営農団地造成を軸とした農業基本構想のなかでは，個別農家を中心とした営農指導から，生産部会の組織化といった集団的指導や，

地域を面とした営農改善指導に質的に変化していった。ここでの営農指導事業の位置づけは，これまでの農協の経営改善を主目的にするものではなく，経済事業と一即不離，農協のすべての機能そのものというものであり，今日の位置づけに極めて近いものといえよう。(注10)

こうした歴史的経緯を踏まえて，今日定着しつつある見解は，「営農指導基軸論」とされている。それは，営農指導事業が農協諸事業のかなめとなり，その強化が組織および協同活動の強化につながるといった農協事業の基礎的部門として位置づけようというものである。(注11)

このように，農協営農指導事業は，農協の基礎的部門としての位置づけが確立されてきたが，冒頭でみたように，組合員等の営農指導に対する評価をみても，十分とはいえない状況にある。その背景には，性格づけができたとしても理解が浅く，理事者をはじめトップの姿勢いかんでその位置づけの強弱が決められてしまったり，経営収支上厳しくなると非収益部門であることから取組みを弱めたりすることが現実的に多く行われていた。つまり，基礎的部門としての位置づけを担保し，営農指導事業のスムーズな展開を保証する内的メカニズムが欠如していたのである。(注12)

こうした欠陥を改め，営農指導を農協の本来的機能として，他の事業と同様独立した部門として明確に位置づけ（事業組織機構上を含む），担当職員の能力向上とその処遇の体系の確立，さらには後に述べる応益者負担の原則を踏まえた，賦課金等の徴収による財務的基盤の確立等が極めて重要となっているといえよう。

（注10） （注9）p71

（注11） 川俣茂『JA教科書 営農指導事業』，全国協同出版1994年，pp7 ～8

（注12） 梶井功「農業生産と農協の営農指導事業」，川野重任・桑原正信・森晋監修『農協経営全書３農協の事業Ⅰ・生産販売』（第１章），家の光1975年，p42

２．営農指導の現状と課題

（1） 営農指導の現状

ａ．営農指導員の設置状況

農協営農指導の現状について触れてみたい。まず営農指導員の配置状況（第１表）をみると，全国の農協の営農指導員数は，1955年３月末では，5,156人（組合数10,969，１組合当たり0.5人）であったが，60事業年度の約9,700人を経て，87事業年度には１万９千人強まで増加を続けた。しかしその後減少に転じ，98事業年度には１万６千人強まで減少している。

これを１組合当たりでみると，合併の進展もあり60事業年度には１人に満たなかったが，98年度には8.9人にまで増加している。また，営農指導員未設置組合比率は，55事業年度には63％と約３分の２を占めていたが，98事業年度は11％まで低下しており，60～80年代を通して総体として農協の営農指導体制は，着実に整備されてきたといえよう。

とはいうものの90年代に入ると，営農指導員数そのものの減少，営農指導員一人当

第1表　営農指導員の設置状況

（単位　組合，人，%）

	1960 事業年度	70	80	90	95	98	地帯別			
							都市地帯	都市的農村地帯	中山間地帯	農村地帯
調査組合数	10,769	5,996	4,488	3,591	2,457	1,840	83	525	400	832
営農指導員数	9,696	15,512	18,661	18,938	17,242	16,443	213	4,242	2,931	9,057
うち1組合当たり	0.9	2.6	4.2	5.3	7.0	8.9	2.6	8.1	7.3	10.9
（未設置組合比率）	(40.1)	(25.5)	(17.7)	(11.8)	(11.2)	(10.7)	(-)	(-)	(-)	(-)
営農指導員1人当たりの正組合員数	596.2	379.7	302.3	292.7	315.5	325.0	475.8	396.5	344.7	281.6
役職員数に対する営農指導員の割合	6.7	6.3	6.5	6.4	5.8	5.9	2.5	4.7	6.0	6.8

資料　農林水産省『総合農協統計表』
（注）　1960年の営農指導員は「営農技術員」の数

第2表　本所・支所・出張所別営農指導員数（1組合当たり）

（単位　組合，人，%）

	1970 事業年度	80	90	95	98	98／70
集計組合数	5,996	4,488	3,591	2,457	1,840	0.31
総職員数（A）	41.3	63.8	82.8	121.1	152.2	3.69
営農指導員数(B) (B)／(A)	2.6 (6.3)	4.2 (6.5)	5.3 (6.4)	7.0 (5.8)	8.9 (5.9)	3.42 -
本所職員数	25.4	34.1	39.5	48.9	53.9	2.12
うち営農指導員数	2.1	3.1	3.7	4.1	4.4	2.10
支所職員数	12.7	22.0	30.1	49.7	67.0	5.28
うち営農指導員数	0.4	0.9	1.3	2.1	3.1	7.75
出張所職員数	0.8	1.2	1.4	1.9	2.9	3.63
うち営農指導員数	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
その他事業所職員数	2.4	6.5	11.8	20.6	28.4	11.83
うち営農指導員数	0.0	0.1	0.3	0.7	1.4	-

資料　農林水産省『総合農協統計表』

たりが対象とする正組合員数の増加，職員数に対する営農指導員の割合の低下等がみられ，こうしたデータから読み取れる範囲でいえば，その整備・強化はやや一服ないしはやや弱まりつつあるのが現状といえる。

続いて，本・支所等別の配置状況（１組合当たり，第２表）では，70年代には比較的本所に集中的に配備される傾向がみられたが，80年代以降になると支所への配置が増加し，80年代に一人，90年代には複数人配置される傾向を示している。さらに，90年代以降は広域合併に伴う営農センターの設置等，「その他事業所」への配置の増加がみてとれる。

第３表　営農指導員の種類別従事割合（1組合当たり）

（単位　%）

	1962 事業年度	70	80	90	95	98
耕種	17.4	23.9	24.8	24.7	23.9	23.8
養蚕	3.7	3.9	3.8	2.5	1.4	0.9
畜産	19.0	25.0	22.3	18.2	16.3	16.0
野菜	13.6	13.8	19.8	25.2	27.1	26.6
果樹	11.0	10.8	11.0	11.3	11.6	11.6
農家の経営指導	19.1	14.0	9.3	8.6	9.4	10.1
農業機械技術指導	} 16.2	2.7	3.3	2.8	2.6	2.9
その他		5.9	5.7	6.4	7.5	8.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料　農林水産省『総合農協統計表』
（注）　本統計は1962事業年度より開始

ｂ．種類別従事と業務内容

次に，営農指導員の種類別従事状況をみると（第３表），1962事業年度では農家の経営指導，畜産，耕種，農業機械技術指導，野菜等，種類別の偏りはあまりみられない。その後の経緯をみると，稲作を中心とする耕種で従事割合が高いまま推移しているものの，畜産は70年代をピークに減少を続けている。また，農家の経営指導は70，80年代ともその割合は低下したが，90年代に入って若干上昇傾向にある。一方，野菜は62事業年度には14%であったものが，98事業年度の27%まで一貫して上昇しており，また果樹はほぼ11%台にあるなど，この間の農協の営農指導における重点の置き方の変遷が垣間見れる。

さらに，JA全中の「JAの活動に関する全国一斉調査」（以下「全国一斉調査」という）で，99年４月現在の営農指導員の業務内容をみてみよう[(注13)]。従事割合の多い順に，①「農業技術巡回指導」（59%），②「生産部会の推進に関する業務」（52%），③集出荷，販売に関する業務」（41%），④「転作の取りまとめ等農政関連業務」（36%），⑤「営農・販売計画の樹立等の企画立案業務」（34%），⑥「農業・農政に関する市町村等との連絡調整業務」（33%），⑦「農家等への経営指導」（22%），⑧「生産資材の推進に関する業務」（９%）となっている。70年代後半以降，地域農業振興計画づくりや「技術指導から経営指導へ」といった面での機能強化が強調されてきたが，⑤，⑦の比率が未だ相対的に低位に置かれていることが分かる。

（注13） 営農指導員を置く1,459農協が対象，従事割合の多い順に8項目（「その他」を 除く）から３つ選択。

（2）　営農指導の収支構造と費用負担の原則

ａ．営農指導の収支構造

まず，営農指導の収支構造（１組合当たり）[(注14)]をみてみたい。

指導事業の収益は，賦課金，補助金（国・都道府県，市町村，連合会等），実費収入（利用事業等の受益者負担），その他から構成されているが，指導事業の収益構造をみてみよう（第４表）。

1955事業年度には，事業収益の最大の割合53%を占めていた賦課金は，60事業年度に60%までその割合が上昇したが，70事業年度には41%に低下させ，80事業年度以降は20%台前半の水準で推移している。この賦課金と立場を全く逆にしたのが補助金で

第4表　指導事業の収支状況（1組合当たり）

（単位　千円，%）

		指導事業収益(E)					指導事業費用(H)			事業総利益	事業利益	直接費に対する事業収益の充足倍率
		賦課金(A)	補助金(B)	実費収入(C)	その他(D)	(E=A+B+C+D)	事業直接費(F)	事業管理費(G)	(H=F+G)	(E−F)	(E−H)	(E／F)
1955事業年度		146	67	29	35	277	222	-	-	55	-	1.25
	構成比	52.6	24.3	10.4	12.7	100.0	-	-	-			
60		186	61	49	17	313	337	-	-	△24	-	0.93
	構成比	59.6	19.5	15.6	5.3	100.0	-	-	-			
70		874	761	519	-	2,154	3,322	4,427	7,749	△1,168	△5,595	0.65
	構成比	40.6	35.3	24.1	-	100.0	42.9	57.1	100.0			
80		2,462	6,699	3,053	-	12,214	21,853	26,549	48,402	△9,639	△36,188	0.56
	構成比	20.2	54.8	25.0	-	100.0	45.1	54.9	100.0			
90		2,820	5,865	4,461	-	13,146	30,048	44,519	74,567	△16,902	△61,421	0.44
	構成比	21.5	44.6	33.9	-	100.0	40.3	59.7	100.0			
98		8,525	20,081	8,206	-	36,812	74,168	108,574	182,742	△37,356	△145,930	0.50
	構成比	23.2	54.6	22.3	-	100.0	40.6	59.4	100.0			
〈参考〉	98/70(倍)	9.8	26.4	15.8	-	17.1	22.3	24.5	23.6	-	-	-
地帯別	都市地帯	1,860	9,300	6,368	-	17,528	61,478	123,354	184,832	△43,950	△167,304	0.29
	構成比	10.6	53.1	36.3	-	100.0	33.3	66.7	100.0			
	都市的農村地帯	2,208	12,806	6,946	-	21,960	54,846	77,312	132,158	△32,886	△110,198	0.40
	構成比	10.1	58.3	31.6	-	100.0	41.5	58.5	100.0			
	中山間地帯	4,969	19,319	10,141	-	34,429	62,069	79,384	141,453	△27,640	△107,024	0.55
	構成比	14.4	56.1	29.5	-	100.0	43.9	56.1	100.0			
	農村地帯	16,162	28,973	9,044	-	54,179	94,943	131,661	226,604	△40,764	△172,425	0.57
	構成比	29.8	53.5	16.7	-	100.0	41.9	58.1	100.0			

資料　農林水産省『総合農協統計表』,70事業年度以降は農林水産省・全中『農業協同組合経営分析調査報告書』
（注）　1960事業年度以前と,70事業年度以降は連続しない。

あり，55事業年度では24%の割合を占めていたが，70，80事業年度に35%，55%と上昇し，その後多少の上昇・下降があったものの98事業年度には55%と，第１位の位置を占めるようになった。こうした補助金割合の上昇の背景には，生産調整等にかかる行政事務の増加がある。

また実費収入は，60事業年度までは１割台であったものが，90事業年度には34%まで比率を上昇させ，98事業年度では22%に低下しているが，55，60事業年度当時と比較するとその比率を上昇させている。ちなみに，98事業年度の各収益項目の70事業年度対比倍率をみると，全体が17.1倍，賦課金9.8倍，補助金26.4倍，実費収入15.8倍となっており，補助金の倍率が突出している。

このように，収益構造の最大の変化は，賦課金のウェイトの大幅な低下と替わって

補助金に大きく依存する構造となったことである。なお賦課金についていえば，徴収している組合は55事業年度には62%であったが，70，75事業年度にはそれぞれ55%，50%まで低下（農林水産省『総合農協統計表』）しており，また99年11月，JA全中が実施した「広域合併JA営農センター営農指導体制調査」では，広域合併農協においても賦課金徴収組合が減少していると指摘している。

一方，費用は事業直接費，ならびに人件費を中心とする事業管理費からなるが，70事業年度以降，直接費，管理費の構成割合はおおむね４対６で安定的に推移している。しかし，98事業年度の70事業年度対比倍率は，全体で23.6倍，事業直接費22.3倍，事業管理費24.5倍となっており，これらの倍率に見合う収益は補助金のみである。

こうした収益・費用構造を受けて，１組合当たりの事業総利益は55事業年度には５万５千円の黒字であったが，60事業年度に赤字に転じ，さらに70年代を通じてその赤字額は急速に増加した結果，98事業年度には3,700万円強まで拡大している。ちなみに，事業直接費に対する事業収益の充足倍率をみると,98事業年度は0.5倍となっており，収益合計は事業直接費の半分しか賄えない状況となっている。

さらに事業総利益から事業管理費を控除した事業利益ベースをみると，80年代以降は事業総利益ベースの赤字額の約4倍弱の赤字額で推移しており，98事業年度には１億4,600万円弱の赤字となっている。ちなみに98事業年度の純収益が１億４千万円であることから，その赤字額は相当の大きさといってよいであろう。

こうした赤字を常態とした収支構造の背景には，言うまでもなく事業費用に見合う事業収益が確保されていないことがある。これまでこの赤字は，80年代までは全体の事業量の拡大や収益の増加のもとで，経済事業等，他の部門から何とか補填されてきたが，今やそれは許されなくなってきている。ちなみに，農協全体の販売事業供給額

第５表　営農指導員一人当たりの生産資材取扱高・農畜産物販売額（1組合当たり）

		1960事業年度	70	80	90	95	98	地帯別			
								都市地帯	都市的農村地帯	中山間地帯	農村地帯
営農指導員数（人）(A)		0.9	2.6	4.2	5.3	7.0	8.9	2.6	8.1	7.3	10.9
販売事業供給額（千円）(B)		55,702	351,702	1,225,687	1,785,374	2,403,204	2,950,836	505,088	2,309,726	2,212,697	3,954,243
生産資材供給額（千円）(C)		19,805	151,554	713,571	888,388	1,241,263	1,500,521	351,698	1,321,161	1,259,360	1,844,912
一人当たり営農指導員	販売事業供給額（千円）(B)/(A)	61,892	135,270	291,830	336,863	343,315	331,555	194,265	285,265	303,109	362,775
	生産資材取扱高（千円）(C)/(A)	22,006	58,289	169,898	167,620	177,323	168,632	135,269	163,106	172,515	169,258

資料　農林水産省『総合農協統計表』

は85事業年度の６兆７千億円，生産資材取扱高は84事業年度の３兆４千億円をそれぞれピークに漸減傾向を続けている。また営農指導員一人当たりの販売高ならびに生産資材供給高（第５表）をみると，１組合当たりの販売額，供給高は，農協合併等によって増加を続けているが，営農指導員一人当たりのそれは頭打ちないしは減少傾向をみせている。

こうした事業環境もさることながら，現在求められている課題は，営農指導事業がサービス部門ではなく，本来的事業として名実ともにその機能を果たそうとするのであれば，無駄のない効率的な営農指導体制の確立はもとより，それに見合う収支構造に早急に改めなければならないであろう。

（注14） ここでは営農・生活両指導事業の合計データしかないが，営農指導員ならびに生活指導員の人数（98事業年度において1組合当たりの営農指導員が8.9人に対して，生活指導員は1.6人）に加えて，賦課金の徴収基準，事業直接費における営農改善費等の農業関係費用のウェイトの高さから判断して，おおむね営農指導事業の収支構造を反映しているものといって差し支えないであろう。

b．営農指導の費用負担原則

さて，営農指導事業の費用についてどのように考えたらよいのであろう。仮に，営農指導事業が「サービス部門」とするならば，その経費は他事業の手数料等から控除すべき直接費と解すべきであろう。しかしそうではなく，農協の本来的な事業機能と位置づけるならば，その事業を実施するための必要経費，すなわち，農家の生産から販売にかかる経費である。つまり指導事業の基本は，応益者負担原則に基づく賦課金によって賄うべき性格のものである。したがって，営農指導の経費はこの原則を明確にした上で，主として応益者からの経費の徴収によってその財政的基盤を構築する必要があろう。

なお，現在の賦課金の徴収は均等割をはじめ，耕作反別割，家畜飼養頭数割といった資産等に応じた「応能原則」が基準となっている。1994事業年度でみると，第６表のとおり「均等割」３割，「耕作反別割」５割強で，この両者で８割以上を占めている。こうした賦課金基準は，50年代，60年代の前半のように，稲作を中心とした均質な農家構成であれば，賦課金基準も負担者と受益者がほぼ一致し，一定の公平性，妥当性があったであろう。しかし，兼業化や専作化，畜産農家の戸数減・大規模化等が進展するなかで，従来の基準では今日負担者と受益者の間で不公平感が生じざるを得ない。またこうしたことが，前述の賦課金徴収組合の減少の背景をなしていると考えら

第６表　賦課金賦課基準（1組合当たり）

（単位　千円，%）

	1970事業年度		80		90		94	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
均等割	205	23.5	840	34.1	894	31.7	2,061	29.6
耕作反別割	557	63.7	1,462	59.4	1,725	61.2	3,698	53.0
家畜飼養頭数割	45	5.1	57	2.3	58	2.1	131	1.9
その他	67	7.7	103	4.2	144	5.1	1,079	15.5
計	874	100.0	2,462	100.0	2,821	100.0	6,969	100.0

資料　農林水産省・全中『農業協同組合経営分析調査報告』
（注）　1970年賦課金内訳の分数は賦課金合計に割合を乗じて算出。

れよう。

営農指導を農協の本来的事業と位置づけ，従って事業を展開するための費用を応益原則に則って確保するためには，地域農業ならびに農家の経営実態を踏まえた，新たな賦課金基準の策定が不可欠であろう。そして，実費収入を加味した基礎的財源を確保するといった営農指導事業収益の体系整備が急がれよう。

また，前述のとおり補助金が収益部門の収益の最大の部門となっている。農業政策遂行上必要な経費は，当然それに見合ったものを要請していくことは不可欠である。しかし，営農指導事業が農家の経営発展をまずもって考えていく農協本来的な事業である限り，補助金に過度に依存する収益構造は決して好ましいものとはいえないであろう。

３．営農指導の展開過程と今後の方向性

(1)　営農指導の展開過程

はじめに述べたとおり，地域農業は総体として危機的状況にある。そうしたなかで，農協の営農指導事業の強化は，最優先の課題となっている。そこで，これまでの営農指導の軌跡を概観し，その後にこれからの営農指導の方向性を考えてみたい。

農協の営農指導は，これまで農業および農家の経営を取り巻く環境に即応させつつ，それぞれの時代にふさわしい重点的な対象領域を定めて行われてきたといってよい。その内容を時代区分ごとに整理すると，

①生産技術指導（コメ等を中心とする部門別の栽培・飼養技術指導，1945～54年）

②農業技術指導（個別経営全体の技術，経営管理指導，55～64年）

③産地形成指導（営農団地造成等による作物別産地形成とマーケティング等市場対応，55～74年）

④地域農業再編指導（農地，労働力等の地域農業資源の有効活用と地域農業の構造再編強化，75年～）(注15)

⑤地域営農マネージメント体制の強化・指導（土地利用調整機能による農地の保全・集団的利用，多様な担い手育成等，企画・調整機能による地域農業の維持･活性化，95年～）(注16)

といった時代区分ならびに主要な対象領域の整理が可能であろう。むろんこうした時代区分ごとに対象領域が整然と区分されているわけでなく，それぞれが重なり合いながら行われてきたことはいうまでもない。

またこうした整理とは異なり，営農指導事業全体を機能面に着目して，①企画，②組織（化）（かっこ内筆者），③技術管理，④販売戦略，⑤情報伝達，⑥意志の結集と反映，⑦経営相談，といった営農指導の７原則として整理することも可能であろう。(注17)

そして，今日強化が求められている営農指導の主要な対象領域（主として前述対象領域の④，⑤）を念頭に置き，あわせて機能面における営農指導の原則や具体的に取り組むべき項目等を加味して策定したものが，第７表である。同表は，営農指導が極めて

第7表　農協営農指導の対象領域および具体的項目

	対象領域	主な具体的項目（機能）
狭義	Ⅰ．営農の企画・開発	1．地域農業，総体としてのマネージメント，地域農業振興計画（地域農業戦略）の策定，推進 2．農用地の保全，効率的集団的利用 3．地域農業の多様な担い手の育成（生産組織・地域営農集団の育成，法人対応，新規・定年就農，青年・女性・高齢者対応） 4．農業労働力対応 5．農業関連新規事業開発（特産品開発，ファーマーズ・マーケット，加工・直販，地場流通対策） 6．営農関連情報の収集と提供，システム化 7．農業を中心とする地域社会づくり（都市との交流，農業体験）
	Ⅱ．営農技術および経営指導	1．営農技術指導（先端技術，高度化・効率化・低コストの生産技術の導入・普及，栽培・飼養技術の指導，土づくり・環境保全型農業の推進） 2．経営指導（個々・集団の営農計画づくり支援，一般的営農相談，税務相談）
	Ⅲ．機械・施設等共同利用施設の設置・管理・運営	1．農業機械の管理・指導（機械銀行，受託事業の運営・管理） 2．生産・流通・加工施設の管理・指導
	Ⅳ．農政・関係機関および補助事業対応	1．新基本法等への対応（農業経営安定対策，中山間地域等直接支払） 2．生産調整等への対応 3．各種補助事業への対応
広義	Ⅴ．関連事業との連携，補佐，有機的結合	1．農畜産物の販売対応，販売企画機能を併せ持った生産振興 2．生産資材，農機具等購買対応（購買事業） 3．負債対策，営農資金対応（信用事業） 4．共同利用施設の利用促進（利用事業）

広範囲な概念を有することから，それを狭義と広義に分けており，広義の「関連事業との連携，補佐，有機的結合」は極めて重要であるが，本稿では狭義の意味において，これからの営農指導の重点的に取り組むべき領域や方向性を考えてみたい。

（注15） 藤田教『農協事業活動の基本論理』農林統計協会1998年，pp166 ～167

（注16） 拙稿「新たなる農協組織基盤の確立に向けて―農協50年の組織基盤の再検討とその将来方向―」本誌1997年５月，WTO体制下の農業政策の枠組みの変化，農業の総体的な脆弱化が一層明らかになるなかで，農協自らの農業経営の実施等も含め，地域農業トータルのマネージメント機能が極めて重要になっていることから，ここでは，新たな対象領域として設定している。

（注17） 前掲（注8），ＰＰ49～59

（2）　営農指導の今後の方向性

――地域営農ビジョンの作成とマネージメント機能の発揮――

そこで，組合員が最も期待する営農指導についてみてみたい。JA全中の調査[(注18)]によると，「営農指導で強化してほしいこと」で最も多いのが「地域農業の将来ビジョンづくり」（36%）で，ついで「新品種・新規作物の紹介」（29%），「農用地の利用調整」（28%），「市場の動向や消費者の嗜好などの情報提供」「農業後継者の育成指導」（共に27%）と続いている。とくに「地域農業の将来ビジョン」は，農業従事度の高いほど期待が強い。すなわち，営農指導の方向性を考えるにあたり，地域農業の将来像をどう描いていくのかがまずもって問われているといえよう。「計画なきところに事業なし」である。

しかし，地域農業の縮小化・脆弱化の進行によって，地域農業のビジョンが描けなくなっている農協も出現しつつある。

農協の「地域農業振興計画づくり」は，1976年の第14回全国農協大会の「協同活動強化運動」決議で取り上げられ，その取組

みがはじめられた。そして，本格的な取組みとなったのは，79年の第15回全国農協大会決議「1980年代日本農業の課題と農協の対策」のなかで「地域からの農業再編」の方向性が明確化されてからである。

ちなみに，地域農業振興計画策定の農協割合を時系列でみると（JA全中「農協に関する一斉調査」），78年には15%と低い比率であったが，その後徐々に上昇し80年に30%，さらに84年には59%と過半数を超え，87年には62%まで達した。しかしその後は漸次低下し，99年には50%にまで低下している。加えて，その策定の過程をみると，組合員各層の意向を反映させて策定している比率が低下し，農協が独自に策定する傾向がみられるのである。

なぜこうした傾向が現れてきたのであろうか。農業を取り巻く環境の厳しさ，計画立案の甘さ，農協収支の悪化，営農指導の位置付けの弱さ，農協トップの姿勢の後退，計画の進捗状況をチェックする体制の不備等が考えられるが，まさに営農指導の展開を保証する内的メカニズムが欠如していたと言わざるを得ないであろう。

こうしたなかで，2000年10月の第22回全国JA大会では「『農』の力を発揮する地域農業戦略（マスタープラン）づくり」が提唱され，また農協は地域農業のマネージメント機能を発揮しうる拠点としての役割を果たすと宣言している(注19)。この取組みを確実に前進させるためには，これまでの取組みが不十分であった原因を明確にしていくことが前提となろう。

さて次に，地域農業の将来ビジョンづくりにおける留意点を幾つか述べておきたい。

第一は，言わずもがなであるが，組合員の生産から販売までの営農実態をはじめ，農用地，農業労働力等の地域の農業資源の実態をトータルとして把握することである。

第二は，そうした実態のなかで，組合員等が将来に向けてどのような意向を有しているかを把握することである。大切なことは，専業的な農家だけでなく，高齢者によって担われている小規模農家や青年層，女性等の各層の意向を十全に把握することが重要である。

第三は，前述の地域農業の実態，各層の意向を単に積み上げるのではなく，農協の企画・開発力を発揮させ，地域農業の将来ビジョンを描くことである。そしてその際，農協だけで策定するのではなく，組合員をはじめ，地域農業を実体的に支えている各層に計画づくりに参加してもらうことが重要である。このことを通じて，実践段階において，農協が果たすべき役割・機能と組合員等が担うべき役割との分担関係と責任の所在が明らかとなろう。組合員等の意向が反映されておらず，参加意識のない計画は，いつまでも机上の計画となりかねない。

第四は，ビジョンづくりの基礎単位を市長村レベル，すなわち広域農協においては基幹支所に置くことが重要と考えられる。むろん市町村単位といっても，その前提には地区・集落の計画づくりがある。そし

て，それは実に多種多様であり，それをひとつの有機的なまとまりとして，実効性のある農業振興につなげていく上では基幹支所単位のマネージメント機能が欠かせない。加えて，支所が組合員との結びつきや相談等における最大の窓口であり，また市町村の農業振興施策とのかかわりからみても妥当であろう。

農協本所の機能についていえば，支所ごとの計画をさらにまとめ上げ，相互間の関連，人材の育成等の機構の維持管理，財務的支援のあり方等を，農協事業の全体的な視点も含めた地域農業総体のマネージメント機能を担うことになろう。従って，営農指導の実践的強化は，支所における機能の強化によって担保されると考えられる。そうした意味では，本所・支所ともこれまでの点（個別経営）や線（生産部会等の各種生産組織）だけにとどまらず，地域農業を面（総体としての農業力アップ）としてとらえる視点への転換が重要で，地域農業のマネージメント機能の強化が必要なゆえんである。

（注18） 前掲（注1）に同じ，「組合員およびその家族」の回答。

（注19） JA全中『自給率向上に向けたJAグループの地域戦略づくりー地域農協戦略策定・実践の手引きー』2000年10月

（3） 当面する実践的課題

ａ．農用地の利用再編

第７表で示したとおり，営農指導の課題は極めて多岐にわたっているが，そのなかからいくつか重点を絞って当面する実践的課題について触れてみたい。

今日の地域農業の全国的特徴は，農業就業者の高齢化が進行し，将来的にも労働力不足が懸念されていることである。そうしたなかで，従来の家族農業を中心とした自己完結的な農業経営が困難度を増し，そしてそのまま放置されれば，徐々に耕作を放棄せざるを得ない状況が出現しつつある。すなわち，個々の農家の対応だけでは，地域農業総体としての維持管理が困難となりつつあり，集団的な対応が迫られている。

その最たるものが農地の所有と利用関係の調整，すなわち農用地の再編である。零細で分散的な農地の所有のままでは，条件の悪い農用地から虫食い的に荒れざるをえず，農用地を含め地域農業資源を面的・集団的に維持管理していくことが求められている。加えて，規模拡大を志向する大規模経営体や法人組織等の担い手の育成を考えていく場合においても，零細分散的な農地利用から集団的・面的農地利用への転換を図り，生産性の向上，コストの削減を行っていくことは緊急の課題となっている。

その維持管理は，基本的には集落の合意形成機能によって担われることになるが，それだけでは不十分であり，農協営農指導の企画・開発的機能，つまり地域農業総体としてのマネージメント機能が発揮されなければならない。

しかし，農用地の集団的・効率的利用のための農協の調整機能は十分とはいえず，最も遅れている領域である。この領域の取組みの強化は80年代から提起されていたが，農協が農地保有合理化事業等に積極的

第8表　農用地利用調整事業の実施状況

（単位　農協数，%）

			農用地利用調整事業の実施農協		中長期計画に営農計画を盛り込んでいるか				農地管理台帳の整備状況			
					盛り込んでいる		盛り込んでいない		整備している		整備していない	
回答農協数			1,532	構成比	765	構成比	767	構成比	258	構成比	1,272	構成比
事業の内訳	農地保有合理化事業	農地売買事業	128	8.4	81	10.6	47	6.1	45	17.4	83	6.5
		農地賃貸借事業	373	24.3	238	31.1	135	17.6	94	36.4	279	21.9
	農業経営受託事業	農協直営	67	4.4	42	5.5	25	3.3	14	5.4	53	4.2
		斡旋	214	14.0	133	17.4	91	11.9	52	20.2	162	12.7
	農作業受託事業	農協直営	340	22.2	186	24.3	154	20.1	59	22.9	281	22.1
		斡旋	691	45.1	414	54.1	277	36.1	140	54.3	551	43.3

資料　全中「JAの活動に関する全国一斉調査」（1999年４月１日現在）
（注）　1.「中長期計画」に営農計画を「盛り込んでいない」のなかには，中長期計画を「策定していない」も含む。
　　2.農地管理台帳の整備状況は「不明」２農協を除く。

に取り組むようになったのは，90年代に入ってからである。

農用地利用調整事業の実施状況は第８表のとおりであるが，その中心は農協斡旋による農作業受託事業であり，未だ十分な取組みに至っていない。とはいうものの時系列でみると，それぞれの事業実施組合の比率は上昇しており，農地保有合理化事業による「農地賃貸借事業」は，90年時点では６%の組合でしか実施していなかったが，99年には24%まで上昇している。

また，この農用地利用調整事業と「営農計画策定状況」ならびに地域農業の基本データである「農地管理台帳の整備状況」との関連をみると，中長期計画に営農計画を盛り込んでいる農協，および農地管理台帳を整備している農協で，農地保有合理化事業をはじめ農用地利用調整事業への取組みで明らかに有意差が認められる。基本データの整備と営農計画の策定は，農用地利用調整事業を進める際の前提条件でもあろう。

b．多様な担い手によって支えられる地域農業

地域農業の担い手の育成は，極めて重要な課題である。農業施策における担い手育成は，専ら農業に従事する認定農家をはじめ，大規模経営体や法人組織等に重点が置かれている。農協は，従来そうした層への対応が弱く，これからはそれらとの結びつきを強め，事業への参加，利用の促進等，積極的な取組みが求められている。

とはいうものの，地域農業の実態は実に多様であり，そのほとんどは圧倒的多数の兼業農家，高齢者，女性，定年帰農者等によって担われている。生産や農産物の販売形態も様々であり，その多くは小規模・少量・多品目生産が特徴で，その営農ニーズも強くかつ多様である。販売については，個々では販売ルートに乗せられないものも，一定の生産者がまとまれば朝市や直売所での販売が可能となり，現在全国各地でそうした取組みが行われている。直売所設置にかかる農協のサポートも，生産技術指導から直売所の設置・運営（生産者に任せて

いるところも多い), 販売ルートの開拓, 加工への取組み，会計・精算事務等様々で，こうしたサポートが小規模・少量・多品目の農業経営を可能とさせている。

農協の直接販売等への取組みを「全国一斉調査」（99年４月現在）でみると，取り組んでいる農協は全体で78%にのぼり，そのルートも「農協独自店舗」「宅配便」「量販店」「生協」「卸・一般小売店」と大きく広がりをみせている。つまり，従来の一元的集出荷対応だけでない，地場の安全で新鮮な農産物を地域の消費者に直接供給したり，学校・病院給食への食材供給等といった，地場流通システムへの取組みも始められつつある。

さて，多様な担い手によって支えられる地域農業の持つ意味を考えてみると，その第一は，地域農業が多彩で豊かになるとともに，柔構造で外部からの衝撃にも強いものとなる。

第二は，地域の持つ「農業力」が維持・増強されることになり，耕作放棄地発生の抑制効果を生むなど，地域農業資源全体の保全が図られることとなる。そして，そうした「農業力」そのものが，専業的に農業を営む層の農業経営を下支えすることになる。こうした意味において，小規模農家層も含めた多様な担い手の育成は，極めて重要といわざるを得ない。

c．環境保全・地域循環型農業への取組み

この分野は，新農業基本法で謳われている四つの理念のうち，その二つ，すなわち「農業の多面的機能」「持続可能な農業」への取組みである。そしてこの取組みは，消費者に安全な食料を供給することにとどまらず，生産者自らの生産環境，すなわち自らの安全，命そのものにかかわることでもある。

全国的には，有機農業や環境保全型農業は，70年前後からごく一部の生産者，消費者の地道な取組みが行われてきたが，一般の生産者，農協，農業関係機関，行政の理解がなかなか得られなかった。しかし，地球規模の環境問題への関心の深まりや，消費者の安全・安心の農産物へのニーズの高まり，さらには農業分野だけでなく循環型社会形成に向けての総合的な環境負荷を軽減する取組みへの理解が深まるなかで，前述の新農業基本法の理念にまで謳われるに至っている。

そして今日では，かつてと比べると環境保全型農業技術や資材の開発・普及といった生産面はもとより，販売取扱者の増加，表示問題等の販売，流通面の法的整備が行われてきている。また，99年７月に成立した農業環境三法，いわゆる「持続農業法」「肥料取締法」「家畜排せつ物法」は，農業分野での取組みの促進を意図したもので，農業の自然循環機能の維持・増進と持続可能な農業の発展を図るために，農薬及び化学肥料を可能な限り減らし，畜産排せつ物等，有機物の有効活用に向けての規制や促進措置も講じられるようになった。

さて，農協の環境保全型農業・有機農業の取組状況を「全国一斉調査」でみると，

農協の指導のもとで取り組んでいる生産者・グループがあると答えた農協の比率は，90年にはわずか27%であったが，99年には49%と約半数まで上昇している。とはいえ，今後さらにその取組強化が求められており，その際農業者の知恵や工夫を生かした地域独自の技術開発や，土づくりには欠かせない堆肥製造とその地域内供給システムの構築等，農協が果たすべき役割は大きい。とりわけこうした取組みは，点としての取組みでは限界があり，地域全体をトータルとしてとらえていかざるをえず，農協の地域営農マネージメント機能のなかに明確に位置づけていく必要があろう。

４．営農指導事業方式の革新に向けて

(1)　ある取組事例から学ぶ

農協の営農指導の重点課題については，以上述べてきたとおりであるが，次にある農協の実践事例を通じて，これからの営農指導事業のあり方を考えてみたい。

事例として取り上げた農協は，北関東の組合員数１万３千人，職員数450人程度の広域合併農協である。地域農業の特徴は，畑地も多くかつては養蚕とコンニャクの主産地であったが，両作物とも価格が低迷し一時は地域農業の衰退が著しく，遊休農地も管内耕地の２割を超す状況にあった。また，兼業化の深化，農業労働力の高齢化・女性化が進行しているが，こうした状況は全国どこにでもみられる状況と変わりはない。

同農協では，こうした地域農協の実態を踏まえ，1994年の合併直後に地域農業の将来方向について，首都圏及び地場流通を視野に入れた野菜を中心とした第一次農業振興計画（３か年）を策定する。同計画の特徴は，専業的な農家だけでなく，高齢者や女性による少量・多品目かつ周年の野菜づくりと，直販施設を活用した担い手育成を計画の中軸にとらえたことである。すなわち，高齢者や女性によって担われる農業経営は，一人当たり約10ａ程度の小規模のものである。農協では，そうした小規模の経営でも生産した野菜が販売できるように地場流通に力を入れ，直売所を設置したのである。そして，出荷者自らが価格設定を行い，消費者のニーズを理解してもらいながらそれがまた生産に対するインセンティブとして働くよう仕向けたといえる。

現在，管内に２店の直販施設を設置し，また県内および都内をはじめ県外の量販店内に数多くの「直送野菜コーナー」を設置している。このように，従来の一元集荷一元販売とあわせて多様な販売チャネルを確立し，野菜等の販売額は約30億円と品目別ではトップを占めるに至り，順調な伸びをみせている。

農協の役割は，小規模農家に対する生産指導や販売戦略と併せて，多大な労力が必要な出荷調整の労働負荷を軽減させるパッケージセンターの設置をはじめ，簡易パイプハウスの設置推進，その他共同利用に供する機械・施設の整備，兼業・小規模農家が気軽に使える農協独自の小口営農資金の

創設等を行っている。つまり個別農家ではなかなか対応できない，いわば身近な生産環境の整備に重点が置かれているといってよい。

そして，第一次生産計画の３年目に同農協独特の営農指導制度である「営農アドバイザリースタッフ制度」を発足させる。これは，細分化する生産技術や高度情報化への対応は，もはや農協の営農指導員だけでは困難である。そこで，豊富な経験と先進技術を有し，実践的な営農活動を行っている組合員に営農指導員の教育・養成ならびに組織活動のアドバイザーとして委嘱する。そして，そのアドバイザリースタッフは，農協営農指導員と連携・提携しながら，生産者の意向を積み上げつつ農業経営，技術の指導を行い，かつ生産者の良き相談相手になるというものである。また，農協ではアドバイザースタッフが行う先進地視察や消費者ニーズ把握のための教育・研修機会を設け，そうした活動に伴う実費等を支給している。

同農協では，こうしたアドバイザリースタッフ制度に加えて，販売環境の多様化・複雑化をふまえ，商品開発機能も持たせた「販売促進委員会」や，購買供給アイテムの複雑化を受けて，供給の合理化・簡素化を狙いとする「購買品取引委員会」の両委員会を生産者を交えて組織している（共に事務局は農協）。両委員会の役割は，組合員の意向を尊重しつつ，それぞれの委員会が分掌すべき分野に関する実態調査とそれを踏まえた開発・研究を行うことにあり，その特徴は農協と生産者が共に販売・購買事業に参加していることであろう。

すなわち同農協においては，農協が一方的に事業を行うというのではなく，先の営農指導事業をはじめ，販売・購買事業にも組合員の意向の反映と参加の仕組み，すなわち組合員参加型の事業システムが明確に意識されているのである。

なおこうした事例は，群馬県JA赤城たちばなの「営農アドバイザー制度」(注20)や長野県JAながの「営農相談員制度」(注21)でも行われており，これからの営農指導事業方式を考えていく上で大いに参考となろう。

（注20） 日本農業新聞2001年１月30日付，「営農アドバイザー制度」と称し，農業生産者の相談相手や営農指導員への適切な助言者となって，共に地域の農業振興に努めながら先進技術の導入や組織活動の活性化を図る。具体的には，新規就農者や定年帰農者へのアドバイス，新品種導入に伴う栽培試験，営農指導計画への意見提出等を行うとしている。

（注21） 「JA農業協同組合経営実務」全国協同出版2000年６月号，「営農相談員制度」と称し，篤農家，農協職員OB，普及員OB等に委嘱され，各営農センターに配置されている。主たる役割は，営農技術員と連携し，窓口相談活動をはじめ，地域の営農振興計画づくり，農業経営相談，組合員の販売品，資材関係等の情報収集，提供，さらには農用地利用調整事業の推進を行うとされている。

（2） 組合員参加型の営農指導事業に向けて

前述の例は，協同組合の事業特性を生かした営農指導事業の一例といえよう。そこでそうした事業特性をふまえた営農指導事業の原則について最後に触れてみたい。

今日コンセンサスを得ている農協の営農指導事業の概念規定について，あまり予断

を持たず広義の意味で考えてみたい。すなわち農協は，組合員が自らの営農と生活改善向上を図るために結成した自主的組織であることから，「JAの営農指導は，組合員がその必要に基づいて，自主的に営農を改善する協同活動を助長するものである。それは，営農の改善について，日常的に組合員の自発性を呼び起こし，個々の行動から協同して活動するように，JAとして意図的にすすめられるもの」[(注22)]というものである。

この概念規定は，極めてシンプルではあるが，その特質を的確にとらえているといえよう。すなわち，①組合員の必要に基づく（自主性と参加），②協同活動の助長（協同活動によるニーズの実現，メリットの獲得），さらには農協の役割としての，③自発性・方向性の誘引（先導性・指導性）といった農協事業の特質を体現しているからである。

つまり営農指導は，あくまで組合員の自主性に基づく協同活動が基礎にあり，農協はそこに依拠しつつ，その発展のための条件整備等の支援や方向性を組合員と共に考えるということである。なにも農協が一方的に何もかもしてあげるという事業方式でなく，営農にかかわる様々なステージに組合員に参加してもらうことが重要である。

そして，このことが，農業振興計画を実践的かつ内容豊かなものに仕上げ，併せて農協及び組合員が相互にチェックしつつ，計画を実行するための内的メカニズムを担保する前提条件となろう。

また，こうした組合員参加型の営農指導事業のもとでは，先に述べた営農指導事業にかかる費用負担の考え方，すなわち賦課金の基準も変わらざるを得ない。自らの意思による事業利用，協同活動の成果に基づく応益者負担の原則であれば，組合員の納得感は得られよう。

営農指導事業に限らず，農協が求められているのは，組合員参加による事業という協同組合事業の特性を今日の環境変化に適合させつつどのように仕組んでいくかであろう。先の実践事例は，貴重なヒントを数多く与えてくれている。

2001年通常国会の農協法改正で，営農指導は第一の事業として「組合員のためにする農業の経営及び技術の向上に関する指導」と明文化され，その位置づけが明確にされる予定である。第一の事業に真にふさわしい取組みの強化が求められている。

（注22） 前掲（注11），p２

（木原　久・きはらひさし**）**