

農協営農指導事業の改革方向

基礎研究部長 清水徹朗

〔要 旨〕

- 1 戦前において農業技術指導を担っていたのは農会であったが、戦時中に農会は産業組合と統合して農業会となった。戦後改革の結果、農業会の技術員は農協と農業改良普及に引き継がれることになり、1950年代の農業団体再編成の結果、今日に至る指導事業の二重構造が確立した。
- 2 その後、営農指導事業を経営に取り込んだ農協は、日本農業や農政の変化に対応して営農団地造成、地域営農集団育成などに取り組み、地域農業の発展、農家の生活向上に大きな役割を果たした。しかし、金融自由化や農業構造の変化のなかで農協組織は再編が迫られ、2003年から営農・経済事業改革に取り組んでいる。
- 3 農協の営農指導員は11年において14,414人（1農協当たり19.9人）いるが、農家戸数の減少、農協合併などにより減少傾向にある。営農指導員の業務は多岐にわたっており、近年では営農センターに配属されている営農指導員の割合が増えている。営農指導事業部門は赤字であり、信用・共済事業の利益でその費用を負担している構造が続いている。
- 4 JAグループは営農指導事業がJA事業全体の要であるという営農指導機軸論の立場をとってきたが、その費用負担を巡って論争があり、営農指導の業務内容によって費用負担のあり方を再検討すべきとの意見も出ている。
- 5 農協は農業者によって組織されている組合であり営農指導機軸論は今日でも有効であるが、農業・農村・農家の変化によって無条件での適用はできなくなっている。農協はそれぞれの事業基盤に適合した経営戦略を確立し、営農指導事業の費用負担や部門別損益管理も地域の実情に合ったルールを設ける必要があろう。
- 6 農業改良普及事業は、農業技術の普及、農家生活の向上に大きく貢献したが、農家・農村の変化のなかでそのあり方が問われている。農協営農指導事業の改革は農業改良普及制度のあり方を含めて考える必要があり、普及事業に農協、農業者の意向を反映させるような仕組みを構築すべきであろう。
- 7 農業経営の規模拡大、農業法人化の進展などによって農業経営管理支援が重要な課題になっており、営農指導事業は信用事業と連携を強化する必要がある。農業経営の分析・アドバイスのためには営農指導員の能力向上が必要であり、そのための研修体系の再構築が課題になっている。

目次

はじめに

1 農協営農指導事業の歩み

- (1) 戦前における農会の技術普及
- (2) 農業会の解体と農協の設立
- (3) 農業団体再編成と農協中央会の発足
- (4) 営農団地造成と生産部会組織化
- (5) 地域農業振興計画の策定と地域営農集団の組織化
- (6) 広域合併・組織整備と営農・経済事業改革
- (7) 農業経営管理支援の取組み

2 営農指導事業の現状

- (1) 営農指導員
- (2) 種類別従事者
- (3) 配属

(4) 業務内容

(5) 収支

3 営農指導事業の位置づけと費用負担問題

- (1) 農協営農指導事業の存在理由
- (2) 営農指導機軸論の考え方
- (3) 営農指導事業の費用負担問題

4 農協営農指導事業の今後のあり方

- (1) 営農指導事業の位置づけ
- (2) 営農指導事業収支の考え方
- (3) 農業改良普及制度の改革
- (4) 農業経営管理支援事業の拡充
- (5) 農業金融との連携強化と人材育成
- (6) 今後の研究課題

はじめに

農協のあり方が再び問われている。JA全中（全国農業協同組合中央会）は2014年4月「JAグループ営農・経済革新プラン」を発表し、新たな環境変化に対応してJAグループ自らが営農・経済事業の革新を通じて日本農業の活性化に積極的に取り組んでいく方針を示した。

日本の農協は、発足（1947年）直後に直面した経営難を乗り越えたあと、日本農業の発展・変化に対応して組織・経営体制を整え事業規模を拡大してきた。農協は戦後の日本農業の発展や農家経済の向上に大きく貢献したと評価することができ、今日でも農産物の生産・流通や農村経済において重要な役割を担っている。

この間、農協系統は幾多の環境変化に直面しながらも、その都度、組織を挙げて改革に取り組み、これまで組織・経営を維持してきた。しかし、現在、日本農業は農業者の高齢化や国際環境の変化など新たな環境変化に直面しており、農協は新たな対応が求められている。

当研究所では、こうした環境変化のなかで地域農業における農協の役割をどう再構築すべきかを検討するため、(社)農業開発研修センターと共同で11年度から3年間、「地域農業振興・活性化に果たすJAの役割に関する調査研究^(注1)」を行ってきた。本稿では、この研究会で得られた成果をふまえ、農協営農指導事業の今後のあり方について、農業改良普及事業や農業金融との関係も含め考察する。

(注1) 本研究会は、小池恒男氏（滋賀県立大学名

嘗教授、農業開発研修センター会長)を主査とし、増田佳昭氏(滋賀県立大学教授)、青柳齊氏(新潟大学教授)のほか、農業開発研修センターより瀬津孝常務、津田将研究員、当研究所より清水徹朗と藤野信之が参加して行った。

1 農協営農指導事業の歩み

農協営農指導事業の今後のあり方を検討する前に、そもそも農協がなぜ営農指導事業を行っているのか、そのルーツを再確認するとともに、農協営農指導事業がこれまで地域農業の振興のために何を行ってきたのかを簡単にたどっておきたい。

(1) 戦前における農会の技術普及

今日の農協の前身は一般には産業組合であるとされているが、産業組合は信用事業、経済事業は行っていたものの農家に対する営農指導は行っておらず、戦前において農業技術普及を担っていたのは農会であった。

明治維新以降、明治政府は勸農政策を掲げ、農学校や農業試験場を開設するとともに、そこで得られた技術を農村に普及させる組織として農会を設立し、産業組合法が制定される1年前の1899年に農会法が制定された。農会は技術員を雇い農業技術の普及を行うとともに、全国団体として1910年に設立された帝国農会は農政活動も担うことになった。

(2) 農業会の解体と農協の設立

日中戦争から太平洋戦争にかけて日本は戦時体制に突入し、農業分野でも1943年に

産業組合と農会が統合して農業会となり、農会の技術員はこの農業会に吸収された。

終戦後、日本を占領したGHQは、農村民主化のため農地改革を進めるとともに農業会の解散を指示し、47年に農協法が成立し、農業会の資産、職員を引き継ぐ形で全国各地に農協が設立された。それと同時に、米国の制度に倣って公的な農業改良普及事業が設けられ(48年)、農業会にいた技術員の一部は、採用試験の結果、普及員として採用されたが、農協に残った技術員も多くいた。^(注2)

(注2) 玉真之介(1996)『主産地形成と農業団体』「補論3 戦後農協の発足と技術普及機関」、清水徹朗(2005)「系統農会の歴史と農協営農指導事業」

(3) 農業団体再編成と農協中央会の発足

全国各地に設立された農協は発足直後に経営難に陥り、1950年に財務処理基準令が設けられ、51年に再建整備法が制定され、農協は政府の支援のもと経営改善に取り組んだ。

51年に農地委員会、農業調整委員会、農業改良委員会を統合して農業委員会が発足すると、「生産指導と農政活動は農業委員会に任せ農協は経済事業に専念すべき」という「経営純化論」が一部で唱えられるようになった。そして、農村更生協会が、農業委員会に農協の生産指導機能を吸収し旧農会系統のような新たな農業団体(農民会)をつくることを提案すると、農協はこの構想に強く反発し、第1回全国農協大会(52年)で農協が指導事業を担う方針を決議した(第一次農業団体再編成問題)。結果的には農

協に営農指導事業が残され、54年に農協法が改正されて全国農協中央会が設立された。また、同じ年に農業委員会の全国機関として全国農業会議所が設立され、その結果、二つの農業団体が並立することになった。

さらに、55年に河野農相の諮問を契機に一端は収まった農業団体再編問題が再燃し(第二次)、農業委員会系統と農協系統との間で農業団体のあり方を巡って論争が行われたが、農協系統は「農業技術指導は農業改良普及事業と農協営農指導事業の連携により行う」との方針を示し、これによって今日に至る農協営農指導事業と農業改良普及事業の二重構造が確立した。

(4) 営農団地造成と生産部会組織化

こうして営農指導事業を農協経営の中に積極的に位置づけていく方針をとった農協系統は、農業基本法が成立した61年に営農団地造成を打ち出し、成長が見込まれた酪農、肉牛、園芸等の主産地形成を行い、営農指導事業を核に農産物の生産・販売一貫体制を構築する方針を示した。その後、農協は組合員による生産部会(生産者組織)を組織化し、それまでの農家組合を中心とする体制から生産部会を核とした営農体制の構築をめざし、第11回全国農協大会(67年)において営農団地を核にした生産体制を確立するという「農業基本構想」を決議した。

さらに、第12回全国農協大会(70年)では、生活部会、婦人部を中心に健康活動、共済、住宅供給、高齢者福祉などに取り組むという「生活基本構想」を決定した。

(5) 地域農業振興計画の策定と 地域営農集団の組織化

73年の石油ショックを契機に高度経済成長の時代は終わり、それまでの中央集権的な農政を転換し、地域農業、地域農政の推進が盛んに唱えられるようになった。また、70年代初頭には、農振法(農業振興地域の整備に関する法律、69年制定)にもとづいて農村部の土地利用計画である農振計画(農業振興地域整備計画)の策定が進められた。

日本農業は70年代より米やミカンの過剰生産が問題となって生産調整が行われるようになり、またコンバイン、田植機などの農業機械の導入が本格化し機械利用組合の組織化が課題になった。さらに、農地の利用調整を進める農用地利用増進事業が75年より開始され、農協による「集団的土地利用」が課題になった。

こうした情勢に対応して、第14回全国農協大会(76年)で地域農業振興計画の策定を決議し、その後、全国の農協で地域農業振興計画の策定が進められた。さらに、第15回全国農協大会(79年)では、「1980年代の日本農業の課題と農協の対策」において地域から農業再編を進める方針を示し、第16回全国農協大会(82年)では、「日本農業の展望と農協の農業振興方策」において地域営農集団の育成を打ち出し、農業機械の共同利用、農地の利用調整を進める方針を示した。

(6) 広域合併・組織整備と営農・経済事業改革

80年代以降進行した金融自由化のなかで農協信用事業の収益減少が懸念され、農協経営の効率化が求められたため、第18回全国農協大会（88年）において、農協合併によって4,000近くあった農協を1,000農協まで再編する方針を決定し、全国農協中央会会長の諮問機関「総合審議会」（森本修議長）において、事業運営の効率化と組織整備の方針が示された（91年）。さらに、営農指導事業の効率化のため第20回JA全国大会（94年）でJA営農センターの設置を決議し、その後、広域合併に伴って営農指導部門を営農センターに再編する動きが進んだ。

また、住専問題やBIS規制強化のなかで農協信用事業の改革が大きな課題になり、こうしたなかで農林水産省が設けた「農協系統の事業・組織に関する検討会」（座長岸康彦）は「農協改革の方向」（2000年）をとりまとめ、この報告書に従って翌01年の農協法改正でJAバンクシステムが開始された。なお、その際、農協営農指導事業は農協の第1の事業（「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」）として明記された。

さらに、続けて設けられた「農協のあり方についての研究会」（座長今村奈良臣）において「農協改革の基本方向」（03年）がまとめられ、全農改革をはじめとする経済事業改革の方針が打ち出され、第23回JA全国大会（03年）において「経済事業改革の断行」が決議された。

こうした政府の動向を受けて、JA全中は営農指導事業検討委員会を設けて「JAグループの営農指導機能強化のための基本方向」（04年）をとりまとめ、営農指導事業強化のため、営農指導員の階層化、目標管理の導入などの改革案を示した。なお、JA全中は12年にも営農指導事業に関する研究会（座長増田佳昭）を立ち上げ、報告書「JAグループの営農指導事業機能強化に向けた取り組み方向について」をまとめている。

一方、JA全農は、全農改革「新生プラン」（06年）において担い手対応強化の方針を打ち出し、08年より全国の農協でTAC（担い手専任担当）による法人経営等への働きかけが行われている。

(7) 農業経営管理支援の取組み

93年に制定された農業経営基盤強化促進法で認定農業者制度が設けられ、新基本法（99年）では、効率的かつ安定的な経営体の育成や農業経営の法人化推進が明記された。さらに、米政策改革大綱（02年）で集落営農が水田農業の担い手として位置づけられ、04年度より導入された経営安定対策の対象が一定規模以上の認定農業者と集落営農に限定された。

こうした動向を受け、第24回JA全国大会（06年）で「担い手に対する経営支援体制の強化」を決定し、農業経営管理支援事業に取り組む方針を示した。農協はそれまでも農業者の青色申告や記帳代行に取り組んでいたが、農業経営の規模拡大、法人経営体の増大に対応して農協系統全体として農業

経営管理支援に取り組むようになっている。

2 営農指導事業の現状

このような歩みをたどってきた農協営農指導事業であるが、その現状を総合農協統計表等によって概観すると、以下の通りである。

(1) 営農指導員

営農指導員の数は、農業団体再編成が問題になっていた55年当時は5,156人であったが、60年に9,700人に増加し、90年には18,938人になった。その後、農協合併、農家戸数の減少等によって減少傾向にあり、11年では14,414人になっている。

1農協当たりでは、60年では0.9人（10,769農協）に過ぎなかったが、85年に4.5人（4,242農協）になり、11年では19.9人（723農協）になっている。

(2) 種類別従事者

営農指導員を業務種類別にみると、野菜の割合が28.4%と最も高く、耕種が24.5%、畜産11.6%、果樹10.6%で、農業生産額に比べ畜産の割合が低い。これは、畜産については専門農協（酪農協等）があること、中央畜産会が指導事業を行っていること、大規模化によって畜産経営の数が減少していることなどが原因であると考えられる。そのほか、農業の経営指導が11.6%おり、この割合はやや増加傾向にあるが、全体としては大きな変動がなく推移している。

(3) 配属

本店に配属されている営農指導員は5,058人（35.1%）であり、支店配属は3,198人（22.2%）、その他事務所（営農センター等）への配属が5,758人（39.9%）であり、営農センター等に配属されている営農指導員が最も多い。

農協合併の進展によって、本所（本店）に配属されている割合（70年82.0%、90年70.1%）が大きく減少する一方で、営農センター等に配属されている割合（70年0.7%、90年5.4%）が高くなっている。

(4) 業務内容

営農指導というと一般には技術普及と経営指導をイメージされるが、営農指導員の業務は以下のように多岐にわたっている（甲斐武至（1979）『新版農協営農指導事業入門』）。

- ①技術指導（栽培管理、新品種普及、環境保全）
- ②経営指導（簿記、税務、営農計画）
- ③生産部会運営事務
- ④施設運営事務（集出荷施設、加工施設）
- ⑤集出荷・販売業務
- ⑥行政対応（補助金申請事務、生産調整）

なお、販売事業と兼務している営農指導員もおり、販売事業担当者と明確な区分ができない業務も多くある。また、営農指導員は補助事業や行政への対応に多くの時間が割かれている実態も一部でみられる。

(5) 収支

営農指導事業の収支（全国農協計、11年度）

を総合農協統計表でみると、営農指導事業の収入（賦課金、利用者手数料、補助金等）は296億円であり、一方、事業費用（会議費、資料費等）は464億円で、事業総利益の段階で168億円の赤字である。

これに対し、共通管理費以外の事業管理費（営農指導員の人件費が主）は843億円であり、共通管理費配賦が^(注3)137億円あるため、事業利益段階で1,148億円の赤字で、経常利益段階でも1,129億円の赤字（1農協当たりでは1.5億円の赤字）である。

なお、農業関連事業（販売・購買事業）の事業総利益は4,092億円で、共通管理費配賦前では472億円の黒字であるが、共通管理費配賦（919億円）を差し引くと事業利益段階で447億円の赤字であり、経常利益段階では323億円の赤字で、農業関連事業の収益が営農指導事業の費用を賄っているという状況にはなっていない。

その結果、営農指導事業の費用を信用・共済事業の利益で負担しているという構造は現在も続いている。

ただし、農協経営全体としては経常段階で2,458億円（1農協当たり3.4億円）の利益が出ており、農協経営は比較的安定的に推移している。

(注3) 共通管理費の配賦基準は各農協で決めることができ、最も一般的なのは「人頭割+人件費を除いた事業管理費割+事業総利益割の平均値」である（齊藤由理子（2005）「改正された部門別損益計算にみる農協の損益管理と収支構造」）。

3 営農指導事業の位置づけと費用負担問題

(1) 農協営農指導事業の存在理由

戦後設立された日本の農協は、農業団体再編成の過程で指導事業が別団体に切り離される危機を乗り越え、農会にあった農業技術指導を経営の中に取り込むことによって事業規模を拡大してきた。農協は日本農業の変化と農政の動向に対応して地域農業の振興に積極的に取り組み、営農指導によって組合員との関係を深め、農政運動と相まって日本農業の発展と農家の生活向上・地位向上に大きな役割を果たしたと評価することができよう。その意味で、農業団体再編成の際に農協がとった路線は誤りではなかったし、政府も基本的にはこうした農協の事業・方針を支援してきた。

ただし、農協は営農指導事業単体ではその費用を賄うことはできなかったため、他部門がその費用を負担してきたが、農協全体の経営収支はそれを可能にしたし、組合員も基本的にはこの方針を支持し、営農指導事業の赤字は容認されてきた。

しかし、営農指導事業の位置づけについては十分整理・解明されてきたとは言えず、藤谷築次は「営農指導事業に関する考え方が、理論的にも農協組織内部でも今日に至るまで十分に整理し切れていない」と書いている（藤谷築次（1989）「営農指導」『農協四十年』）。

(2) 営農指導機軸論の考え方

JAグループは、農協経営における営農指導の位置づけとして、これまで長年にわたって、「営農指導は組合員の協同活動を生産面において強化し、これを通じて販売、購買、信用、共済などの事業の発展を期するものであり、JA事業の基礎的部門として位置づけられなければならない」とし、「営農指導はJA諸事業の要となり、JA運営で最も重要である」(JA全中(1994)『JA教科書 営農指導事業』^(注4))という「営農指導機軸論」を唱えてきた。88年に発表された行政監察の報告書『農協の現状』も同じ考えに立っていたし、12年にJA全中で行われた営農指導強化に関する研究会の報告書では、この営農指導機軸論を再確認する必要があると書かれている。

藤谷も、基本的にはこの機軸論の立場に立っているが、営農指導事業に他部門に対する企画機能や他部門相互間の調整・連結化機能まで期待する「運動理念的営農指導論」は建前論的になってしまうと批判している。

(注4)「基軸論」と書かれることもある。なお、藤田教は、営農指導事業の位置づけに関する諸見解として、①営農指導サービス論、②営農指導基軸論、③農業行政代行的営農指導論、④営農指導能力限界論(三輪昌男)、⑤営農指導基盤事業論(藤谷築次)、⑥営農指導基礎事業論不可能説(増田佳昭)の6つを紹介している(『農協の存在意義と新しい展開方向』「第Ⅱ部第1章 農協革新と指導事業の役割」)。

(3) 営農指導事業の費用負担問題

a 三輪昌男の批判

農林水産省の研究会が2000年にまとめた

「農協改革の方向」では、「農協の最も重要な機能は地域農業振興である」と書かれており、その直後(01年)に行われた農協法改正で営農指導事業は農協の第一の事業として明記された。

これに対して三輪昌男は、『農協改革の逆流と大道』(01年)において、営農指導にはコストがかかるのであり、そのコストを無視して営農指導を農協の第一の事業とするのは問題であり、「農協は地域農業の司令塔」であるとして農協に地域農業戦略の策定を求めるのは右肩上がり時代の産物であると批判した。そして、営農指導を重視するのであれば、農業改良普及事業の強化によって行われるべきであると主張した。

b 藤谷築次の反論

この三輪の主張に対して、農業開発研修センターの会長としてかねてより農協による地域農業振興計画の策定を推奨してきた藤谷築次は、組合員の営農指導事業に対する期待は高く、農協が地域農業の司令塔として営農指導に主体的かつ積極的に取り組む現代的意義があると反論した(「営農指導事業の位置づけと成立条件をめぐって」(02年))。

そして、営農指導事業はJAの基盤事業ないし収益事業(経済事業、金融・信・共事業)を支える「基盤事業」と位置づけるべきであり、営農指導事業がうまくいかなくなると経済事業も信用事業もうまくいかなくなるとし、信用・共済両収益部門は営農指導事業の経費に対し応分の負担を行うべきと主張した。

この小論のなかで藤谷は、農業改良普及事業は国・県の奨励行政の技術的助成者に成り下がっており、デスクワークが多くなり現場指導が不十分になっている現状を批判するとともに、農協営農指導員は情報力、技術力、組織形成力を高める必要があると主張している。

c 「農協改革の基本方向」の考え方

03年に発表された「農協改革の基本方向」は、経済事業の赤字を信用・共済事業の収支で補てんしている状態は問題であり、金融情勢の変化のなかで信用・共済事業の収益が減少することが見込まれるため、信用・共済事業からの補てんがなくとも成立するように経済事業等は大胆な改革・効率化を進める必要があると提言した。

その一方で、農協の営農指導事業については、営農指導は販売事業等の「先行投資」と位置づけることができ、農産物販売・農業資材購買と総合的に考える必要があるとし、収支面でも農協の事業を総合的に見るべきで営農指導単独での収支を考える必要はないとした。ただし、農業者の補助金等申請事務を農協が代行する場合には、コストに応じた手数料の徴収を検討する必要があると提言している。

d 増田佳昭の見解

JA全中の営農指導事業検討委員会(04年)に参加していた増田佳昭は、こうした論争を受け、営農指導事業の性格と費用負担について、①専門事業論(独立した専門事業で

あり受益者から料金を徴収)、②営農事業の構成事業論(営農事業部門で費用を負担し収支均衡)、③JA全体の基礎事業論(JA全体で費用を負担)、④組合員教育活動論(教育活動費等で費用負担)、の4つの考え方があると整理した^(注5)。

そして、たとえ営農指導事業が他部門へ波及する効果があるとしても信用・共済事業が営農指導事業費用の8割を賄う構造を正当化する根拠にはなりえないとし、営農指導事業の受益者と負担者の乖離が著しくなっているため、「JA全体の基礎事業論」は成り立ちえないとした。

この論文で増田は、「農協改革の基本方向」は「営農事業の構成事業論」の立場であるが、その後示された「信用事業命令」とづく部門別損益計算に関する事務ガイドライン(04年)は、営農指導事業費用を共通管理費と同様に扱い、その全額を他の事業に配賦することを求めており、これは「JA全体の基礎事業論」の立場であると批判した。

そして、営農指導の業務内容を、①事業性業務(販売、購買)、②共益性業務(指導業務、部会対応)、③公益性業務(行政対応、農政対応)に区分し、事業性業務の費用は販売事業、購買事業など事業区分ごとにそれぞれの事業が負担すべきであり、共益性業務は受益者負担の原則から部会組織組合員が負担するべきであるとした。

一方、公益性業務については、行政の委任業務的業務については行政が負担すべきであり、JA全体あるいは地域全体の利益に

合致するものはJA経営全体での負担が適当であるとしている。

(注5) 増田佳昭(2004)「転機に立つ営農指導事業—費用負担問題を中心に」

4 農協営農指導事業の 今後のあり方

以上、営農指導事業の歴史と現状を概観し、その位置づけに関する諸見解を紹介したが、最後に営農指導事業の今後の改革方向に対する筆者自身の考えを示したい。

(1) 営農指導事業の位置づけ

すでに指摘したように、JAグループでは営農指導機軸論が教科書的見解であり、86年に書かれた『明日の農協』（武内哲夫，太田原高昭著）も基本的にはこの機軸論の立場から書かれていた。農協が農業者によって組織された協同組合である限り、農業・農家を機軸に農協経営を考えるのは当然のことであり、優れた農協は営農指導事業も充実しており、営農指導と農協経営の好循環が生まれている。

確かに農協組合員のうち准組合員数が正組合員数を上回るようになったが、農協の出資金割合では圧倒的に正組合員の比重が高く、農協利用という点でも正組合員は准組合員より農協を多く利用しており、農協経営において農業は引き続き重要であり、営農指導機軸論は今日でも生きている理論であると考えられる。

しかし、その一方で、農家の構造は変化

しており、農家の階層分化が進んでいることも事実である。かつてのように農協の組合員の大部分が主として農業に従事している農業者で、農家所得に占める農業所得の割合が高かった時代には営農指導機軸論が成立したであろうが、今日の農業・農村・農家の実態を考えると、営農指導機軸論を無条件で適用することができなくなっている農協もあると考えられる。

結局、営農指導事業の位置づけはそれぞれの農協の事業基盤、農業構造によって異なるものであり、北海道の農協と首都圏の「都市農協」が同じ経営方針を採用することはできない。したがって、それぞれの農協が自ら経営基盤を分析して営農指導事業の位置づけを行い、それに基づいてそれぞれの経営戦略を構築する必要がある。

(2) 営農指導事業収支の考え方

農協経営の最高意思決定機関は総会（総代会）であり、営農指導事業にどれだけの費用をかけるか、組合員からの賦課金の水準や他事業からの負担をどの程度にするかは、組合員が決めることである。

「農協改革の基本方向」では、生活関連事業について、「事業別・場所別の収支状況を組合員に明示して改革方向について議論する必要がある」と書かれているが、営農指導事業に関しても同じことが言え、営農指導員をどこに何人配属し、どういう業務を何のために行っているのか、そのコストがどの程度かかっているかを組合員に示し、場合によっては販売手数料や賦課金の引上

げという形で組合員の負担増大を求めることも必要になるであろう。

費用負担に関しては、営農指導が経済事業の一環であるとする「営農事業の構成事業論」(増田論文)が妥当であるが、営農指導事業によって営農事業(販売・購買事業)のみならず信用・共済事業にも波及効果があることは否定できない。

営農指導事業の位置づけと同様に、経営基盤や地域の農業構造が農協ごとに異なっているため、費用負担の方法について全国一律の基準を適用することはできず、農協ごとに実態に合ったルールを設けて部門別損益管理を行い、その考え方と結果を組合員に説明する必要があるであろう。いずれにせよ、現在の部門別損益管理の方法は十分な検討を経て決められたとは言い難く、再検討が必要である^(注6)。

(注6) この問題に関する包括的な研究として、坂内久(2006)『総合農協の構造と採算問題』がある。

(3) 農業改良普及制度の改革

本稿では十分論じることができなかったが、農協営農指導事業の今後のあり方を考える上で農業改良普及事業のあり方も同時に考える必要がある。もともと両者のルーツは同じ戦前の農会(技術員)であり、それが戦後改革と農業団体再編成の結果、二系統が併存することになった。

農業改良普及員は、発足当初「緑の自転車」で農村部を巡回し、夜の会合にも多く出席しながら農業技術の普及や農家の組織化に取り組み、農村の民主化、日本農業の

発展に大きな役割を果たした^(注7)。

しかし、農家戸数減少、農家の兼業化、一部農家の規模拡大などにより普及事業のあり方が問われるようになり、①普及事業本来の役割が不明確になっている、②求められる支援内容・方法が変わってきている、③普及員が多様なニーズに対応しきれない、④硬直化して地域の実情に対応しきれない、などの指摘を受けるようになっている(山極栄司(2004)『日本の農業改良普及事業の軌跡と展望』)。

こうした状況を受け、農林水産省や日本農業普及学会(94年設立)などで今後のあり方に関する検討がたびたび行われ、これまで環境変化に対応した制度改革を行ってきたが、10年の事業仕分けで「抜本の見直し」が求められ、農林水産省内部で検討作業が行われた。

しかし、問題は、普及事業の検討が農協営農指導事業の改革と切り離されて行われてきたことであり、逆に農協営農指導事業の改革論議のなかでも普及事業との関係が十分に論じられてはこなかった。農業改良普及事業は、これまで農協営農指導事業と役割分担や連携を行いながら農業技術普及、農家生活改善に取り組んできたが、両者の連携が十分にとれている地域がある一方で、十分な連携が行われていない地域もある。また、普及センターが農協もメンバーに加えた協議会を設け、普及計画の策定に際し農協の意見を求めている地域もあるが、協議会は形骸化しているとの指摘もあり、普及事業に農業者や農協の意向を十分反映さ

せる仕組みを構築する必要がある。

なお、米国では州立大学農学部が公的な農業改良普及事業の中核になっており、欧州では普及事業を民間化している国や農業団体が普及事業を担っている国・地域もあり、欧米諸国の制度は、今後の日本の農業改良普及制度や農協営農指導事業のあり方を考える上で大いに参考になるであろう。^(注8)既に日本の一部の地域では、農業関係機関のワンフロア化に取り組んでいる事例もみられるが、今後、農業改良普及事業と農協営農指導事業の関係を根本的に再検討し、改革のあり方を考えていくべきであろう。

(注7) なお、12年において、普及センターは367か所、農業改良普及員は6,997人おり、普及員はピーク時(1965年13,745人)に比べて半減している。

(注8) 竹中久二雄編(1994)『世界の農業支援システム』

(4) 農業経営管理支援事業の拡充

農協は、これまでも簿記普及や青色申告支援などに取り組んできたが、一部の農業経営体が大規模化し法人経営が増大するなかで、農業経営管理、財務管理、税務がますます重要になっている。^(注9)

そのため、農協系統は06年以降、農業経営管理支援事業に本格的に取り組んできているが、農業経営管理支援事業を軌道に乗せるためには財務データを分析できるようなシステム(農業経営支援システム)の開発・普及が必要である。

なお、筆者は14年2月、デンマークの普及事務所(AGROVI)を訪問する機会を得たが、デンマークの普及事業は農業団体が運営しており、訪問した普及事務所のアド

バイザー65人のうち6割は農家の会計業務を担当し、農家の財務諸表の作成や税金納付のサポートを行っている。農家は普及員のアドバイスに対して所定の料金を払っており、訪問した普及所は独立採算で運営していた。デンマークの普及制度は、日本の農業改良普及事業や農協営農指導事業の今後の方向を考えるうえで一つのモデルとなりうるであろう。

(注9) 農業経営学、農業会計学においても、近年こうした観点からの研究が盛んになっている(佐々木市夫他(2003)『農業経営支援の課題と展望』、稲本志良編(2012)『農業経営発展の会計学』)。

(5) 農業金融との連携強化と人材育成

これまで日本の農業金融は制度資金(農業近代化資金、公庫資金)が中心であり、それに加えて基金協会保証をつけての対応が主であった。そのため、農協の融資担当者が農業経営の財務データを分析して審査する体制は不十分であったが、農業経営の大規模化が進むなかで運転資金需要も生まれしており、こうした経営体への融資対応を行うためには農協職員が財務諸表の分析能力を身につける必要がある(泉田洋一(2012)「農業構造の変化と農業・農村金融の課題」)。

JAバンクは農業メインバンク化を掲げ、農業金融強化のため11年より農業融資資格制度(JAバンク農業金融プランナー)を開始した。この資格を取得するためには農業簿記、税務、経営分析などの通信研修を受け、業務検定試験に合格する必要がある。

一方、営農指導部門でも07年度より営農指導員資格認証制度を開始しており(それ

以前も同様の資格制度はあった)、現在の試験科目は農業簿記・税務、農業経営、地域農業マネジメントで、技術系の科目はなく農業技術は現場で習得するものとしている。このように信用事業(農業金融)と営農指導事業は同じ方向を向いているものの、両者が別々に行われていることが問題であり、今後、営農指導事業と信用事業は連携を強化していく必要がある。

営農指導員の人材育成・能力向上のためには、営農指導員の研修体制を再構築する必要がある。特に、農業経営管理支援事業を拡充するためには経営分析の能力を身につける必要があるが、この点では中小企業診断士の育成コースを持っている中小企業^(注10)大学の事例が参考になるだろう。

(注10) 上野忠義(2014)「日本における農業者教育」

(6) 今後の研究課題

本稿では、農協営農指導事業に関するこれまでの研究を整理し課題を示したのみであり、農協経営の分析や包括的な現地調査や事例調査は行っていない。

今回示したような改革を現実に進めていくためには、営農指導事業、農業改良普及事業、農業金融に関する本格的な実態調査が必要であり、こうした調査によって現場に受け入れられるような具体的な改革案も明らかになるであろう。

営農指導事業はこれまで農協の「運動理念」の中核として掲げられてきたため、営農指導事業の改革のあり方を本格的に論じることが十分に行われてこなかった。しか

し、農協系統が今後も組合員から支持され経営的にも健全性を維持するためには営農指導事業の改革が不可欠であり、農家、農業経営者から信頼されるような体制づくりと営農指導員の能力向上が重要な課題であろう。

<参考文献>

- ・泉田洋一(2012)「農業構造の変化と農業・農村金融の課題」『農業と経済』第78巻10号
- ・稲本志良(2003)「普及事業と農協指導事業の再構築と連携強化を期待する」『地域農業と農協』第32巻3号
- ・稲本志良編(2012)『農業経営発展の会計学』昭和堂
- ・上野忠義(2014)「日本における農業者教育」『農林金融』3月号
- ・太田原高昭(1992)『系統再編と農協改革』農山漁村文化協会
- ・甲斐武至(1979)『新版農協営農指導入門』全国協同出版
- ・甲斐野新一郎(2004)「JAグループの営農指導事業機能の強化」『月刊JA』8月号
- ・金沢夏樹(1969)「農協における生産指導事業の位置づけ」『これからの農業経営と営農指導』家の光協会
- ・金沢夏樹(1976)「農協の営農指導に望むもの」『農業経営の論理と政策』家の光協会
- ・木原久(2001)「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—」『農林金融』4月号
- ・小池恒男編(2008)『農協の存在意義と新しい展開方向』昭和堂
- ・近藤博彦(2001)『農協の農業戦略』全国協同出版
- ・斉藤由理子(2005)「改正された部門別損益計算にみる農協の損益管理と収支構造」『農林金融』2月号
- ・佐伯尚美(1993)『農協改革』家の光協会
- ・佐々木市夫他(2003)『農業経営支援の課題と展望』養賢堂
- ・清水徹朗(2002)「地方分権と農業政策」『農林金融』3月号
- ・清水徹朗(2005)「系統農会の歴史と農協営農指導事業」『調査と情報』1月号
- ・清水徹朗(2007)「協同組合理論の展開と今後の課題」『農林金融』12月号
- ・須田敏彦(2002)「農協営農指導事業の収支と他事業への波及効果」『農林金融』10月号
- ・瀬津孝(2013)「JAの営農指導事業の位置付けとあり方に関する考察」『地域農業と農協』第43巻2号
- ・総務省行政監察局編(1989)『農協の現状』
- ・武内哲夫・太田原高昭(1986)『明日の農協』農山漁村文化協会

- ・竹中久二雄編（1994）『世界の農業支援システム』農山漁村文化協会
- ・玉真之介（1996）『主産地形成と農業団体』農山漁村文化協会
- ・坂内久（2006）『総合農協の構造と採算問題』日本経済評論社
- ・藤谷築次（1989）「営農指導」『農協四十年（日本農業年報第36集）』御茶の水書房
- ・藤谷築次（2002）「営農指導事業の位置づけと成立条件をめぐって」『地域農業と農協』第31巻2号
- ・増田佳昭（2004）「転機に立つ営農指導事業－費用負担問題を中心に」『農業と経済』第70巻9号

- ・増田佳昭（2005）「農協営農面事業の再構築と営農指導事業」『農業・農協問題研究』第32号
- ・松本登久男（1984）『農業再編成と農協』柏書房
- ・満川元親（1972）『戦後農業団体発達史』明文書房
- ・三輪昌男（2001）『農協改革の逆流と大道』農山漁村文化協会
- ・山極栄司（2004）『日本の農業改良普及事業の軌跡と展望』全国農業改良普及支援協会

（しみず てつろう）

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2013

A4版 約193頁
 頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所
 〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 TEL 03(3233)7744
 FAX 03(3233)7794

発 行…農林中央金庫
 〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

〈発行〉 2013年12月