農業公社営農の背景と展望

—中山間地域を中心にして—

小田 切 徳 美

An Analysis of Background and Prospect of Agricultural Corporation Founded by Municipal Governments —Focusing on Mountainous Areas—

Tokumi Odagiri (Takasaki City University of Economics)

The purpose of this paper is to discuss the background, problems and prospects of Agricultural Corporation set up by municipal government, which is expected as a new form of the farm management in recent years.

The outline of this paper is as follows.

(1) In Japanese agriculture, especially in mountainous areas, successors of farm households tend to work in cities, leaving very unproductive farmers behind in their home towns. This results in lower agricultural productivity by farm household. Land has rapidly eroded, and in some regions, even rural community is hard to be maintained. Group farming set up to meet the situation does not function effectively because of aging of the members.

(2) As a countermeasure to cope with these

problems, the Agricultural Public Corporation (APC) system was adopted at the municipal level in May, 1992. This system enables the Corporation to cultivate the lands temporarily on behalf of the land owners who have no farmers.

(3) This APC has such function to maintain arable lands and to promote agricultural production in surrounding areas.

(4) However, APC has faced to some problems yet to be solved. For example, with respect to agricultural production, APC needs to coordinate with family farms. Moreover, as regards agricultural promotion, APC must act in concert with agricultural cooperatives. Without overcoming these difficulties, there is no hope for APC to succeed in mountainous areas.

1. 問題の所在と課題

日本農業における担い手論議の一論点として、市町村農業公社の可能性が、各方面から注目されている。しかし、ある論者が「第三セクター期待症候群」⁽¹⁾と評するように、その議論は多分に期待先行的な傾向をはらんでいる。そのような状況の中でも、新たな農政路線を示した農林水産省『新しい食料・農業・農村政策の方向』(92年6月)は、「農地の当面の引受け手がいない地域においては、農協、市町村の公益法人が行う農地の適切な利用・管理を積極的に推進する」と、市町村農業公社を前進的に育成すべき主体として位置づけた。また、それに先んじて複数の地域では農業生産過程に直接関与する農業公社が発足している。

その現実、学界サイドにも、新たな問題領域の出現の確認とその現実に対する解明を強く迫っていると

いえよう。そこで本稿では、市町村農業公社にかかわって以下の諸点の考察を行う。尚、ここでは、さしあたり対象地域を、中山間地域に限定してみたい。それは、市町村農業公社の背景にかかわる実態上の理由によるものであり、都市的地域に現存する公社については、必要に応じて触れることにする。

まず市町村農業公社の背景として、中山間地域農業における担い手問題の現状の把握を試みる(2節)。これは、地域農業構造問題との連続性をもって農業公社を論ずる本稿のスタンスからは不可欠な課題である。次に、ごく最近に至って急速に政策展開がみられる市町村公社制度の性格を整理する(3節)。その上で、現存する市町村農業公社の概観によりながら、中山間地域における公社存立の実態的な機能を明らかにし(4節)。更に農業公社の当面する課題と論点を析出する(5節)。最後に中山間地域農業において農業公社の

果たすべき役割を試論的に提示したい（6節）。

2. 中山間地域における担い手問題の現状 —市町村農業公社の背景—

（1）中山間地域農業の「荒廃化」と家族経営

既に指摘されているように、90年「農業センサス」は、80年代後半以降の日本農業が「荒廃化」の道を歩んでいることを報じている⁽²⁾。そして、その波頭に位置しているのが、山間地域である。それは、図1に端的に示される。農業労働力の減少と耕作放棄地の増大という「人」と「土地」の両面における空洞化が、この地域において特に著しいことが明らかであろう。

これを、農地貸借、農地壊廃という土地利用の変化について見れば、次のことが指摘できる。図2は、借地面積の増加と農地壊廃面積の関連を、地域・地帯別に見たものであるが、両者は明らかに代替関係にある。つまり、借地農家の成層を背景として、農地貸借により、農地が農地として維持されている地域と、そうでない地域の分化が日本農業には存在するのである。そして焦点となる山間地域は、図中右下の、農地貸借が少なく、農地壊廃傾向が著しい地域に位置する。

筆者の実態調査によれば⁽³⁾、かかる統計的事実の背後には、「流動的貸借」現象の発現と、その終局段

図2 借地と農地壊廃の代替関係

注：1）資料＝農業センサス

2）増加借地率＝（90年借地面積－85年借地面積）/85年経営耕地面積

農地壊廃率＝（85年経営耕地面積－90年経営耕地面積）/85年経営耕地面積

3）沖縄、北海道の図示を略した。

4）地域名は、山間地域のみ付した。

図1 日本農業における「人」と「土地」の空洞化

注：1）資料＝農業センサス

2）耕作放棄地率＝放棄地面積／（経営耕地面積＋放棄地面積）

3）85年は新定義による修正値。80年以前とは連続しない。

階における農地壊廃への転化の実態がある。山間地域では、借地農家をも含めて労働力構成が脆弱化することにより、多数者となった高齢農家の農地を、地域内に僅かながらも形成されている借地農家が安定的に借地することすら出来ない現実が発生しているのである。そのため、借地地片が短期間に農家を移動し、転々とする「流動的貸借」現象が広範化し、最後にそのような農地の引き受け手さえもなくなった地域では、「流動的貸借」は農地壊廃に転化している。

山間地域及びその後を追う中間地域のこのような現象は、その地域の農家労働力構成の枠組みとしての農家家族構成との深い関連を見ることができる。資料の提示は略すが、先の借地面積と農地壊廃面積の代替関係の中で、後者に行き着いてしまう割合は、農家家族構成が一世代化した地域に多いことが指摘できる⁽⁴⁾。このような農家家族構成の一世代化は、西日本の中山間地域で顕著である。これは、主として60年代から70年代前半に生じた激しい地域格差を背景として、農家あとなつぎの他出傾向が顕在化し、そこで残された世帯主世代の高齢化が進んだからに他ならない。借地農家をも含めた「総高齢一世代化」の下で、先に触れたよ

うな経路で、農地が壊廃化に至る。つまり、高齢一世代農家の自家農業の継承性の危機が、地域農業の継承性の危機に転化しつつあるのである。

(2) 「集落営農」の後退と集落の性格変化

しかし、高齢一世代化による地域内農業労働力の脆弱化は、昨今急に始まったわけではなく、農家あとつぎ世代の他出後は、残された親世代の加齢に併せて漸次進行していくものである。その変化に応じて、これらの地域では様々な地域農業再建の取り組みがなされている。特に注目されるのが、いわゆる「集落営農」の取り組みである。ここでの「集落営農」とは、兼業化対応として、既に1960年代から見られた「むらぐるみの協業組織」一般ではなく、特に高齢一世代的な地域の現代的課題としてのそれであり、「いわゆる『担い手不足』」のなかで、個別には維持しがたくなった農業を、地域に残された労働力の組織化によって守ろうとする自主的な動き⁽⁴⁵⁾である。

この「集落営農」の動態と現状を、京都府和知町を事例として考察しよう。この地域では、あとつぎ他出後の一世代農家の高齢化により、既に70年代初頭から「山が里に降りる」と言われる農地壊廃、農業後退現象が顕在化していた。それへの対応として、80年前後の全町的に実施した圃場整備を契機として、町内のほとんどの集落で、主婦や定年退職者の労働力を組織化した、いくつかのタイプの「集落営農」が組織された。

圃場整備後に発足した「集落営農」組織の当初の形

表1 「集落営農」の形態変化の実態
—京都府和知町—

		現状 (1992年7月現在)					
		全面協業	全面(補)	部分協業	共同利用	なし	計
発 足 時	全面協業	2	3	1	1	—	7
	部分協業	—	—	5	3	2	10
	共同利用	—	—	1	6	1	8
	なし	—	—	—	—	2	2
	計	2	3	7	10	5	27

注：1) 集落代表者等へのヒヤリング等による。

2) 「集落営農」の形態区分は次の通り。

○全面協業＝水稲、転作（黒大豆等）の協業経営組織（集落内の部分組織の場合も含めた）

○全面（補）＝全面協業経営の部分的農作業（田植や堆肥散布等）を、後述の農業公社へ組織として委託している場合。

○部分協業＝転作の協業経営（集落内の部分組織の場合も含む）。尚、稲作のみの協業経営組織（「現状」の1集落）も含めた。

○共同利用＝機械・施設の共同利用。

態と現状のそれを、表1にまとめた。見られるように、協業経営形態の「集落営農」を構築した集落の過半において、「集落営農」の後退が進行していると言える。その行きつく先は組織の完全解体＝個別化であるが、それは従来の自作農に復帰することを意味しない。後にみる農業公社への外部依存傾向がきわめて強い「農家」への個別化である。このような「農落営農」の形態変化は、農家世帯員の高齢化による出役の後退を要因としている。つまり、高齢一世代化という不可逆的な労働力の脆弱化のより一層の進行が、地域農業の危機対応としての「集落営農」の後退にまで至らしている地域を生みだしているのである。

また、「集落営農」をめぐるのは、集落自体の機能変化についても触れざるをえない。別稿で行った「90年センサス・農業集落調査」の分析によれば、西日本を中心とする中山間地域では、集落内農家戸数の小規模化が顕著であった⁽⁴⁶⁾。いうまでもなく、高齢一世代化の進行による離農・離村の結果である。そして、そのような小規模集落では、集路の持つ地域資源管理の共同性（統計表章としては用排水路共同管理の態様）が低位にあることも観察された⁽⁴⁷⁾。「集落営農」の組織化の基盤は、集落の持つ地域資源管理の共同性にあったのであるが、それ自体の機能も変質しているのが実態である。それは、地域農業再建への「足がかり」そのものが脆弱化しつつあることを示しているよう。

(3) 小括—「時代的要請」による「危機対応的法人化」への期待—

特に西日本中山間地域に顕著な、農家あとつぎ層の他出の一般化＝農家家族構成の一世代化現象は、家族農業経営の労働力家族内給システムが決定的に脆弱化しつつあることを示している。このような地域に限定しての論定ではあるが、それは「家族経営の解体」に他ならない。このシステムが残存している地域では、兼業化による脆弱化を伴いながらも、多くの場合、直系家族員により自家農業は再生産された。そして、それによる「兼業滞留」現象下で、従来の担い手問題（兼業農家問題）が発現していた。しかし、当該地域では、事態はまったく異なる局面にある。一言で言えば、既存の担い手の動揺・後退と危機対応基盤（集落）の脆弱化による地域農業の本格的危機の顕在化である。

本稿の対象とする市町村農業公社や、あるいは農協「直営」型・主導型法人への期待は、このような地域農業の実態を背景としている。つまり、「法人化、第三セクター論は時代的要請を受けて登場している」⁽⁴⁸⁾の

である。それらは総じて「危機対応の法人化」と規定でき、地域農業の「危機対応」として二重の期待を背負っている。第1に、日本農業の担い手であった家族経営は連綿と続いた「いえ」という枠組みの中で、農業労働力が内給されてきた。その「いえ」があとつぎの他出という形で決定的に脆弱化しつつある地域（高齢一世代の中山間地域）では、「いえ」に代わる新たな枠組みが期待されている。第2に、そのみならず、農業の危機対応基盤であった集落の脆弱化の中で、その基盤をなんらかの形で支援・補完するものとしても期待されていると言える。現存する農業公社や新たに生まれた市町村公社制度がその期待に応えうるものか否か、そしてそこで検討されるべき問題領域は何か。これが本稿の後半部に与えられた具体的な課題であろう。

3. 市町村公社制度の性格

—「第三セクター」としての市町村公社—

（1）農地政策における市町村公社制度の位置

このような背景の下で、92年5月に市町村公社制度が、農地法施行令の改正により新たに生成された。その仕組みは、「当面担い手が不足しがちな地域において農地保有合理化促進事業を実施する場合には、担い手に利用権を設定するまでの間、市町村公社は善良なる管理者の注意をもって農地の管理を行う必要がある、この管理には、管理のための耕作も含まれる」（農林水産省構造改善局長通達—92年5月13日—）と、70年農地法改正による「農地保有合理化促進事業」を通じてのものである。そして、その主体として「地方公共団体の有する表決権の数又は拠出する寄付財産の額が、農業協同組合の有する表決権の数又は寄付財産の額を含め、その法人の表決権の総数又寄付財産の総額の過半を占める」（同上）ことを要件とする民法上の公益法人（財団法人、社団法人）、つまり「（広義）第三セクター」⁹⁹が位置づけられている。

この施行令改正は次の2点において農地政策上の大きな画期となるものと思われる点、注意を促しておきたい。第1は、従来、「農業を営む法人」は農事組合法人、合名会社、合資会社、有限会社に限定されていたが、それはこれらの諸法人が「比較的小規模で人的色彩を持つ法人であって、自作農主義に反することはないと考えられる」¹⁰⁰からであり、従って農地政策上の耕作主体として、「比較的小規模で人的色彩」を持たない法人が明確に位置づけられたと言える。第2

は、「農業を営む法人」から、民法上の公益法人が除外されたのは、「公益法人は農業経営が公益とは合致しないから」¹⁰¹であり、したがって「担い手が不足しがちな地域」との限定はあるとはいえ、実質上の農業経営である¹⁰²「管理のための耕作」に農地政策上において公益性が認められたと言える。

（2）市町村公社制度生成の沿革とその性格—「第三セクター」の位置—

ここに至る立法・政策の展開を、先の農地法施行令改正に先だつ政策文書に遡って見れば、農地にかかわる「第三セクター」設立の目的が、「農用地の保全」（改正山村振興法、91年4月）→農地の「保全管理」（農林水産省・構造政策研究会、91年7月）→農地の「管理のための耕作」（前掲・構造改善局長通達、92年5月）と漸次変化し、冒頭に触れたように『新しい食料・農業・農村政策の方向』（92年6月）では、「農地の適切な利用・管理」との文言に至っている。「市町村レベルの農業公社は農地制度上は『継子扱い』といっってよい状態に置かれている」¹⁰²と指摘したのは秋山邦裕氏であるが、氏の表現を借りれば市町村農業公社は、「継子」から「嫡子」の一つへと大きな変貌を遂げたのである。

ただしここで、農用地の管理主体としての「第三セクター」の位置づけは、既に91年の改正山村振興法で登場している点に注目しておきたい。しかも、そこに内在する「第三セクター」化の論理は、その後の市町村公社制度とそれを異にしている。改正山村振興法では、「振興山村の区域内において、森林、農用他等の保全に関する事業等（保全事業等）を行う地方公共団体の出資に係わる法人（第三セクター）」の認定、政策的支援が新たに盛り込まれている。その論理は、「広範な事業を行う第三セクターを、必要に応じ、村ぐるみの出資等により株式会社等の機動的な組織として作っていくことが、これからの山村の振興のために、有効な施策と考えられる」¹⁰³と論じられているように、民間活力主体としての「第三セクター」が想定されている。

ここで、「第三セクター」には、異なる2つの性格があることを指摘しておきたい。ひとつは、「第一セクター」（公的部門領域）の民間資本による代替としての「第三セクター」であり、ふたつは「第二セクター」（民間部門領域）の公的資本による代替としてのそれである。前者は、いわゆる民間活力導入政策として、地方行政の「第三セクター」化の一般的な論理で

ある。政策的には、民間活力による「内需拡大」を標榜した「前川レポート」(86年)以降、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(民活法)」(86年)、「総合保養地域整備法(リゾート法)」(87年)、「地方自治法」改正(91年)等による「第三セクター」への様々な支援措置、その株式会社への誘導措置が設けられている。先に見たように、山村振興法による「第三セクター」は、「株式会社等の機動的な組織」を想定しており、この流れに位置づくものであろう。現実には、国土庁の調査⁽¹⁴⁾によれば、振興山村市町村の「(広義)第三セクター」(430法人)は、その64.4%(277法人)が、86年の「民活法」以降の設立であり、また75.6%(325法人)が株式会社である。

しかし、農地政策上の市町村公社による「管理のための耕作」は、民間部門に相当する家族農業経営が脆弱化した「当面担い手が不足しがちな地域」(前掲・構造改善局長通達)に認められるものであり、またその法人形態は民法上の公益法人に限定されている。つまり、同じ「第三セクター」であっても、先に指摘した2つの「第三セクター」の后者、つまり民間部門領域の公的部門による代替との性格を持つものと思われる⁽¹⁶⁾。この点の峻別は重要である。昨今の担い手問題にかかわって、「流行化している第三セクター論などで株式企業を呼び込もうなどというのは論外である」⁽¹⁶⁾との立論は、この2つの「第三セクター」の性格の混同によるものであろう。

4. 市町村農業公社の存在形態とその実態的機能

(1) 農業関連地方公社の諸類型

いままで考察してきたような背景と系譜をたどり市町村公社制度が生まれたが、現時点ではこの制度による市町村公社が現実には農業生産活動(「管理のための耕作」)を展開するにはいたっていない。しかし、制度上の「継子扱い」の状況下においても、農業生産を担う公社は現存する。以下においては、そのような農業公社を対象とし、実態的な機能の析出を試みたい。

それに先立ち、自治省『地方公社総覧』により農業関係の市町村「地方公社」でかつ公益法人であるものを、整理したのが表2である。資料に示されている「主要業務」によって、おおよその基準で類型化すると、3つのタイプが析出できる。第1は、法人数で最大数を示す「畜産型」である。これは、広域農地開

表2 農業関係の市町村「地方公社」(公営法人)の類型

	「主要業務」の記述	法人数
畜産型	「乳牛・肉用牛の預託」 「牧草の管理・供給」 「公共牧場の管理運営」等	41
地域・農業振興型	「農林業の振興」等 「特産品開発・加工・販売」等 「農業体験・自然休養村の運営」等 その他	17 7 6 2 } 32
水田農業型	「耕作の請負」、「農作業の受託」	4(6)
その他	「堆肥製造・販売」、分類不能等	9
合 計		86

注：1) 自治省『地方公社総覧』(1990年)より集計。

2) 「地方公社」＝「民法および商法等に基づく法人であって、一つの地方公共団体が、25%以上出資しているものならびに特別法に基づく公社」。本表における集計対象は、市町村関係(政令指定都市を除く)の「地方公社」で法人形態が公益法人であるもの(97法人)。ただし、「食肉加工」(5)「水産振興」(6)は除外した。

3) 「水田農業型」の( )内は、当該資料には掲載されていない藤代町(茨城)、和知町(京都)の2公社を加えた数。

発、草地開発を契機として設立された公共育成牧場の管理・運営等をおこなう公社である。例えば、(株)葛巻町畜産開発公社(岩手)がその代表事例である。第2に、特産の農林産物の開発・研究・加工・販売、あるいは広く「地域農業・地域社会振興」を業務とする「地域振興型」公社がある。(株)横田町農業公社(島根)や(財)水戸市農業公社(茨城)がその代表事例であり、これらの公社では少なくとも現状においては、土地利用型農業の生産にはタッチしていない。

第3の「水田農業型」が、ここで対象となる土地利用型農業の生産活動を担う公社である。設立法人数そのものは多くはないが、政策的な認知・育成策が不在のもとで、複数の市町村農業公社が発足していたことが確認できる。それらが立地する地域の概要と公社の概況をまとめたものが、表3である。その立地地域について見れば、都市的地域3、中山間地域3と地域区分の両極に存在する。中山間地域の公社の中で、京都府・和知町、広島県・向原町の2公社は中国山地およびそれに連なる山間部にあり、地域概況は典型的な高齢一世代的な状況下にある。また都市的地域の3公社は、いずれも北関東の兼業深化地帯に立地している。

(2) 「水田農業型」農業公社の設立と地域農業—高齢一世代的中山間地域—

ここでは、高齢一世代的は中山間地域に現存する2公社⁽¹⁷⁾について、地域農業との関連で設立の経緯を

表3 「水田農業型」農業公社の立地地域と公社の概要

			和賀町 (岩手)	藤代町 (茨城)	鹿沼市 (栃木)	太田市 (群馬)	和知町 (京都)	向原町 (広島)
地	立地地帯		中間	都市的	都市的	都市的	山間	山間
	人口動態	社会増減 自然増減	- +	+ +	+ +	+ +	- -	- -
域	農家あとつぎ同居率		55.6%	61.1%	59.7%	64.2%	28.6%	36.9%
	男子農業 就業人口 (人)	20～29歳 30～39歳 40～49歳 (小計)	6 57 79 (142)	5 19 43 (67)	69 244 316 (629)	31 36 118 (185)	2 3 3 (8)	7 6 2 (15)
概	同上コー ホート (人)	20～39歳(80年) 30～49歳(90年) 増減数 増減率	160 136 -24 -15.0%	133 62 -71 -53.4%	764 560 -204 -26.7%	252 154 -98 -38.9%	12 6 -6 -50.0%	19 8 -11 -57.9%
	耕作放棄 農家率	85年 90年	2.1% 7.8%	1.0% 11.6%	7.9% 2.1%	2.0% 9.8%	4.3% 9.5%	13.9% 24.4%
公	法人形態		社団	財団	財団	社団	財団	財団
	設立年次		75年	88年	74年	81年	88年	88年
社	寄付財産額(万円) (うち市町村) (うち農協)		440 250 190	130 100 30	1100 1100 —	500 350 150	2000 1700 300	3000 1500 1500
	農業関連 の事業	水稲作業 転作作業 経営受託 その他	○ ○ ○	○ ・	○ ○ ハト麦加工 育苗土販売	○ ○ 堆肥製造 野菜育苗	○ ○ ○	○ △ 施設青ネギ
概	非農業的事業		除雪等	—	—	—	冬期賃作業 むらおこし事業	
	専従オペ レーター (人)	～29歳 30～39歳 40～49歳 50歳～ (計)	2 5 1 (8)	1 (1)	6 3 2 1 (12)	7 2 2 2 (13)	4 (4)	2 2 (4)
況	オペレー ターの待 遇	給与水準 ボーナス 社会保障	町準拠 5ヶ月 ○	? ? ?	市準拠 市準拠 ○	市準拠 市準拠 ○	13万+歩合 4ヶ月 ○	町準拠 町準拠 ○

資料：地域概況データは農林水産省「農業センサス」および自治省「人口動態表」による。また公社概況は、実態調査(92年)および各種報告書(出典は注(17)他)による。

注：1) 和賀町は1991年4月に北上市に合併したが、公社の活動エリアは旧和賀町内であるため、地域概況欄には、旧和賀町のデータを採用した。

2) 「社会保障」欄は、健康保険、労働保険、厚生年金のすべてに加入の場合に、○を記した。

示しておこう(以下、表3、表4を参照)。

1) 和知町ふるさと振興センター

既に述べたように京都府・和知町では、農家の高齢一世代化の進行(あとつぎ同居率28.6%)により、「山が里に降りる」と言われるような農地の壊廃化の中で、圃場整備、「集落営農」体制の整備を目指した。しかし、そのような危機対応的な地域農業の組織化も、決定的な労働力不足の下で、「集落営農」の後退、再個別化

＝農業生産の外部依存の増大が生じ、そのために、84年に「和知町農作業受託組合」が、町、農協、森林組合の3者の出資により集落を越えた作業受託組織として設立された。それが前身となり、和知町ふるさと振興センターが、88年に発足した(以下では便宜上、公社と呼ぶ)。

2) 和知町農業公社

和知町と同様に、山間地域に属する広島県・向原町

表4 高齢一世代的中山間地域の2公社の概況

		和知町（京都）	向原町（広島）
専従オペレーターの 前職等		① 48歳（染色業自営） ② 45歳（建設業自営） ③ 40歳（肉用牛肥育） ④ 女性45歳（②の妻）	① 40歳（農協職員） ② 31歳（農協職員） ③ 25歳（県農大新卒） ④ 35歳（町・出向）
受託規模 (ha)	耕作		
	耕起（91年）	59.6 ha（25.5）%	26.5 ha（6.4）%
	田植（91年）	36.4（15.6）	37.7（9.1）
	稲刈（91年）	46.2（19.8）	37.7（9.1）
	（町内稲作面積）	233.0（100.0）	416.0（100.0）
	受託		
	（91年・3作業計）	142.2 ha	101.9 ha
	（90年・3作業計）	130.8	94.6
	（89年・3作業計）	139.9	38.7
	経営受託（91年）	0.7 ha	（6.2 ha）

資料：各公社資料および実態調査による。

注：向原町公社の「経営受託」については、同一のオペレーターによる別法人（(有)向原農業生産公社）の実績。本文参照のこと。

も、農家の高齢一世代化が進行した地域であり（あとつぎ同居率36.9%）、人口の自然減も著しい。それによる地域農業の「荒廃化」は、耕作放棄地の急増に現れることができる。特に当該地域では、「世帯主がリタイアしたら、Uターンして就農するというのが世代交替の一つのパターン」であったのであるが、「退職年限も延びて、農業を営む世帯主の高齢化とあとつぎ世代のUターンとのタイム・ラグがめだちはじめ」、そのために、「中継的な役割」を果たすシステムとして提起されたのが、農業公社である。設立の直接の契機は町内の圃場整備とかかわっている。狭小・不整形の棚田状農地が多数を占める地形的条件に、世代交替の「タイム・ラグ」という要因が加わって圃場整備を促進するために整備済み農地については、自治体が農作業を責任をもって受託することが要請され、「中継的」な機能を果たす公社が88年に設立されたのである。

（3）農業公社の実態的機能—3つの「受け皿」機能—

1) 農作業・農地の「受け皿」機能—地域農業の直接的保全—

この2つの公社は、第1に農作業受託機関として機能している。その現状を見れば、作業種類による幅はあるが、地域内の水稲作付面積の1割ないしは2割をカバーしている実績を持つ。和知町の実態調査によれば、作業受託は「集落営農」が後退した集落に集中的に現れている。例えば、機械共同利用組織が解体化したある集落では、稲作付農家80戸中、58戸が公社に作業委託をし、さらにそのうち20戸が育苗・乾燥・調整

までの全機械作業を委託している。また、前掲・表1に記したように「全面協業」タイプの「集落営農」が維持されている集落でも、協業化した生産過程の一部の農作業を公社に委託する動きも生じている。公社は、農家のみならず「集落営農」の農作業の「受け皿」としての機能も果たしているのである。

また、高齢一世代的な状況にあるこれからの地域では、作業委託を越えて経営委託（事実上の賃貸借）に対する期待も高まっている。和知町では、後述の公社設立の理念に基づき原則は作業受託に限定しているものの、不在地主化した農地や、病気により肥培管理すら不可能となった高齢農家の農地については、ごく例外的に、やむを得ず経営受託をおこなっている。一方、向原町では、公社そのものによる経営受託はおこなっていない。しかし、3名の公社専属オペレーターが、公社の別組織として農業生産法人（(有)向原農業生産公社）を設立し、経営受託にまで進まざるを得ない農地については借入れをおこなっている。その借入面積の約5割は、高齢化した世帯主世代までもが他出することによって形成された「不在地主」の農地である。

2) 農業労働力の「受け皿」機能—担い手確保—

公社が果たす第2の機能として、不可逆的に空洞化する青壮年農業労働力の「受け皿」としての機能がある。2つの公社について言えば、農業労働力としてのオペレーターはともに、4名にすぎない。しかし、地域内の家族経営が抱える青壮年（20～49歳男子）農業労働力が、すでに8名（和知町）、15名（向原町）という水準にあり、しかもそれをコーホートとして動態

化してみれば、いずれ地域においても半減以上の後退を示している。その点で、この程度の公社就業者数であっても、労働力の「受け皿」機能としての意義を軽視することはできない。

このような「受け皿」機能を発揮するための要件は、オペレーターの就業条件であることは言うまでもない。他の公社を含めて見ると、和知町を除きいずれも、常勤職員として自治体職員にほぼ準拠する水準にあり、また社会保険等への加入は一般化している。概ね就業条件は良好と言える。このような条件は、向原町の場合、特に有効に機能している。ここでは、賃金水準、昇給、ボーナス、勤務時間、残業手当、休日、及び社会保険等のほとんどの点で自治体職員に準拠している。そして、3名の専属オペレーターのうち2名が前職が農協職員であり、公社の就業条件が自治体・農協に劣らぬことが転職の経済的条件として作用している。更に、鹿沼市においては、複数の新規学卒者の就業が見られる。

また、一般的には労働力の「受け皿」機能発揮には、事業量の確保もその要件となろう。しかし、「農家」の外部依存傾向が著しい地域のこれからの公社では、この点は問題となっていない。むしろ、この両公社とも今後、急速に事業量（作業受託面積）が増大することが予想され、オペレーターの増員が重要な課題となっているのが現実である。ただし、通年雇用の枠組みを維持するための、冬期間の事業量確保は重要視されている。現実にはほとんどの公社において農林業内外の生産・受託事業に取り組んでいる。

3) 地域社会活性化の「受け皿」機能—地域農業の間接的保全—

先に述べたように離村の激化にともなう集落機能の弱化の中で、それをなんらかの形で支える機能も公社には期待されている。「水田農業型」公社の中で、その点に関して、最も意識的に活動しているのが和知町の事例である。農作業受託以外に、公益事業として「むらおこし関連事業」が位置づけられている。これは、特に農家戸数の小規模化が著しい集落で「危機意識」を背景として設立された集落単位の「むらおこし委員会」による、様々な都市住民との交流活動を、企画・運営面でサポートする事業である。そこには、集落の「活性化機能」を支援することにより、本来はその基盤であるにもかかわらず、脆弱化が進んでいる集落の「潜在的機能」（農道・農業用排水路管理等）の維持を果たすとの意図が伺われる⁽¹⁸⁾。いわば地域農業を

間接的に保全する目的を持つものである。

中山間地域の「地域振興型」公社には、このような地域農業の間接的保全を目的として設立された公社が多い。ただし、集落の「潜在的機能」そのものに対する補完・代替は、一般には行われていない。この点については、後に触れたい。

5. 市町村農業公社の当面する問題

(1) 家族経営と市町村農業公社

前項で見た2公社は、家族経営を補完する作業受託を原則としつつも、間接的な形態を含め(向原町)、家族経営に代替する経営受託の機能も課せられていた。

中山間地域の「水田型」農業公社のこのような2面的性格は、ともに地域実態から要請されている。後者の代替的機能は、地域農業の継承性の危機の下で、家族経営の営農、「集落営農」を、農業公社が直接代替することが求められている機能である（農地保全の要請）。一方、前者の補完的機能は、地域社会の空洞化の阻止というより深刻な要請によるものである。なぜならば、高齢一世代農家の離村・消滅は、地域定住人口のより一層の減少をもたらし、それは地域社会そのものの空洞化を意味しかねない。そこで、外部依存傾向を強めながらも、ぎりぎりのところで自家農業を継続している高齢一世代農家を作業受託により補完することが要請されている（人口保全の要請）。

しかし、農業公社の「家族経営代替的機能」と「家族経営補完的機能」⁽¹⁹⁾は、現実の公社運営上は対立的な機能でもある。補完的機能は地域内の「人口保全」をその理念として持つことにより、人口減少に導く代替的機能を強く排除するからである。和知町において、現実には事実上の農地賃借により経営受託を開始しながらも、「経営受託は離農促進になる。高齢者でも可能な作業は続けなさいというムードづくりのため、経営受託は避けて、作業受託のみを担当したい」との公社担当者の声は、そのことを端的に教えてくれている。

(2) 農協と市町村農業公社

先に、農業公社の3つの「受け皿」機能を指摘したが、それは農協の本来的な機能、あるいは新たに付与された機能と多分に重複する。特に第1の機能の限目である家族経営を補完する機能は、協同組合として農協の本来的な機能と言えよう。また家族経営の代替機能としては、「特に、担い手の不足する地域においては、農協・連合会による農業生産への取り組みをすす

める」(第19回全国農業協同組合大会決議『農協・21世紀への挑戦と改革』, 91年)と、系統組織による強い意欲が示されている。その他の機能についても同様であろう(「第2農協」としての市町村農業公社の可能性)。

しかし、中山間地域農協の現実の対応はより複雑である。例えば、西日本A県農協大会決議(91年)は次のように記している。「高齢化等による農用地の維持・管理が難しい地域にあっては、農協による農業生産への取り組みをすすめる。また、農協独自の取り組みに限界がある場合は、行政と連携した第三セクター方式も検討する」。ここで農協機能と対抗的ですからある「第三セクター方式」があえて挿入されている理由は、第1に、「農協の農業生産の取り組み」には、当の農協自身によるリスク負担に対する強い懸念があるからである。第2に、一部の農協では、自らの地域農業に関する機能を、「第三セクター」へ「委譲」することにより、農協経営として「身軽」になりたいとの期待が発生しているからである。現存する「水田農業型」農業公社についても、出資(出捐)については、鹿沼市以外の全公社で農協の参画が確認されるものの、公社設立後の農協との関係は一般に希薄である。

つまり、農協自体が自らの本来の機能を放擲し、農業公社に期待するという事態が一部の地域で生まれつつあると言える。この点で、市町村農業公社は、農協の機能をも「補完」するのか、あるいは「代替」するかの岐路にたっている。

6. 中山間地域における農業公社の展望と課題

高齢一世代的な地域農業の実態を背景としながら、主として3つの「受け皿」機能を発揮する主体として、「水田農業型」農業公社は現存している。しかし、そこには家族経営および農協の代替・補完という重大な問題をはらんでいる。最後に、この問題の検討を通じて、市町村農業公社による「農業担い手育成の方向と戦略的課題」を考えてみたい。

(1) 家族経営の代替・補完と農業公社の展望

家族経営の代替と補完をめぐる問題の困難性は、その対立する2つの機能がいずれも抜き差しならぬ地域の実態から生じている点にある。とするならば、一般的には、各々の地域において、いずれの機能がより重点をおいて要請されるかにより、公社機能のあり方は考えられなくてはならない。それを原則としつつも、

次の諸点の課題に対する考慮が必要であろう。

第1は、集落のもつ地域資源維持管理機能の脆弱化傾向の下で、家族経営の代替機能の拡充は、農地の直接の利用・管理に留まらず、それに付随する地域資源の管理まで強く要請されざるを得ないという点である。つまり、この次元においては、市町村公社は、「農業公社」ならぬ、「地域資源管理公社」との性格さえ求められる。しかし、現存する市町村公社は、そこにまで踏み込んだ機能は発揮していない。それは、オペレーターの労働組織の現状では、地域資源管理を担うには限界があるからであり、また管理主体が不在化した「地域資源管理」は「地域」の課題であると同時に、市町村の枠を越えた「国土保全」の課題でもあるからである。

それ故に、第2に、仮に地域実態が家族経営の代替を強く要請し、それに公社が応えざるを得ないにしても、現実には、家族経営を「中継」の一時的に代替する目的に限定することが適当であると思われる。市町村公社制度が、「(新たな)担い手に利用権を設定するまでの間」の期間を想定して「管理のための耕作」を認めていることは、妥当な対応であろう。

しかし、地域農業の労働力の脆弱化が不可逆的に進行せざるを得ない高齢一世代の中山間地域では、自生的に新たな「担い手」が登場し、「利用権を設定」することに期待をかけることはできない。そこで、第3に、農業公社の担い手確保機能(農業労働力の「受け皿」機能)を発展させたものとして、担い手育成機能(「インキュベーター」機能)が要請され、そのようなものとしての公社の性格付けと、新しい施策の展開が課題となる。

つまり、中山間地域農業の実態から展望される農業公社は、一方で作業受託を中心にし、家族経営を補完する機能を持ち、他方で「中継」に家族経営を代替し、更に、これらを通じて新たな担い手をインキュベートするという、家族経営との関連に限定しても多面的な機能を持たざるを得ないであろう。しかし、現実には、既に強調したように、たとえ「中継的」＝一時的であっても、家族経営を代替する理念と補完する理念は対立的である。したがって、地域実態から両機能の同時遂行が求められているとしても、市町村農業公社という単一の組織がそれを果たすことは、原理的に困難であろう。また、この機能すべてを、農業公社のみに期待することは、あまりにも非現実的であろう。

このような多面的な機能は、各々の機能を担当する主

体が重層的に存在してこそ、発揮しうるものと考えられる。つまり、これらのどの機能を公社が担うにしても、そこには、重層的に地域農業をシステム化する仕組みがあって、初めて農業公社は存立するものであると思われる。

（２）農協の代替・補完と農業公社の展望

都市農協ならともかく、脆弱化しつつも農林業を主要産業とせざるを得ない中山間地域において、農協が地域農業に係わる諸機能を放棄することは、農協の自滅を意味すると思われる。したがって、農協がそれらを公社に代替させる動きには、強い危惧の念を抱かざるを得ない。ただし、農協の広域合併の進展の中で、市町村単位での農協の地域農業に対する機能を確保することを意図して市町村農業公社を構想する地域（広島県及び山口県の事例）も存在しており、農協機能の代替としての市町村農業公社すべてを否定することはできない。

むしろ、ここでは問われているのが、広域合併農協のみならず農協一般の地域農業の振興のための機能のあり方であろう。この点で注目すべきは、農協のそれらの機能を拡充し、その延長線上に、農業公社が担う機能を積極的に取り込む中山間地域農協もあることである。例えば、門前町農協（石川県）、手取農協（同）の事例がそれである⁽²⁰⁾。これらの地域では、農協が農地保有合理化促進事業を通じて積極的に農地の利用調整を行い、既存の担い手が受託しない農地・農作業を、農協主導で設立した農業生産法人（実質上の農協「直営」法人）が「最後の受け皿」として受託している。また特に門前町農協では、そのような土地利用調整のために、農協内に専属の「地域農業マネージャー」を置き、受託地の地代を一筆毎に設定すること（地代格差制）も試行されている。これらの農協では、先の農業公社の「受け皿」機能の多くを、農協自体が取り込んでいるのであるが、その機能発揮の基盤は、農協の従来からの地域農業に係わる諸機能のノウハウと人的資源の蓄積である。

したがって、公社が農協機能の一部を代替せざるを得ないにしても、農協のこれらの貴重な蓄積を継承・発展させる仕組み作りが不可避であろう⁽²¹⁾。また先述の家族経営の代替にかかわる問題は、自らの存立基盤（組合員）の狭隘化（組合員の減少）の問題として、より深刻に発現する可能性がある点にも注意する必要がある。つまり、農協の従来からの地域農業の再編にかかわる様々な蓄積の継承がなくしては、農業公社機

能の存立・発展は望めず、また逆に、農協においても、中山間地域農業の実態が要請するすべての機能を担うには限界がある。ここでも、様々な機関が諸機能を重層的に分担する地域農業のシステム化が要請されている。

（３）農業公社の展望と残された課題

ここで検討したように農業公社の当面する問題の根源は、農業公社のみに中山間地域農業・社会の再編にかかわる全機能を保持することが要請されていることによる。しかし、それらの多くは農協の本来の機能であり、また一部は、「国土保全」として国家が直接・間接に担うべき機能である。必要なことは、これらの多様な機能を、地域実態に応じて適切な主体が、重層的に担うことと思われる。つまり、地域農業・地域社会をめぐるシステム化の中の一つの主体として市町村農業公社は位置づけられ、それを前提にして、農業の担い手としての市町村農業公社は存立しうる（地域農業の重層的システム化・重層的「担い手」論の提起）。

したがって、農業公社とその制度の登場が、われわれに突きつけた課題は、実は、そもそも中山間地域の農業・地域社会はいかにあるべきかという点から出発し、そのためにはどのような地域システムが必要であるかという、中山間地域農業・社会にかかわる全課題でもあるといえる。そのうえで、市町村農業公社固有の新たな問題領域も存在する。それを最後に指摘しておきたい。

第1に、公企業として見た市町村農業公社の、公共性と企業性の調和の問題として、「公企業的目的を達成するための経営管理のあり方、特に経営収支問題」⁽²²⁾が、やはり問題とならざるを得ないのである。本稿では言及の余裕が無かったが、いくつかの公社では、事業上の「赤字」が恒常的に生じ、これを自治体が補填している。それは、農業公社が中山間地域農業・社会の空洞化を阻止するための公益的な事業主体であるためと一応は説明できる。しかし、農家の農業離脱によっても、地域社会の空洞化が直接的には問題とならず、また受益者（農家、土地所有者）が地域住民の少数派である都市的地域の農業公社では重要な課題であろう。この点では、都市的地域、中山間地域を問わず、従来抽象レベルで議論されてきた、国土保全機能、保健・保養機能等の「農業の多面的機能論」における公益性論議の実践的具体化が、新たな問題領域となるであろう。ただし、本稿で強調したように、このような公企業論的な分析には、家族経営、農協と公社

の代替と補完を巡る政策科学論的な課題の解明がその前提となり、その意味でも、この問題領域の検討は「今後の課題」である。

第2に、市町村農業公社が如何なる機能を果たすにしても、その設立を主導する自治体農政にかかわる課題の解明も、重要な問題領域とならざるを得ない。農業の「担い手」としての市町村公社制度の生成は、自治体農政の役割の重要性がより一層増大したことを示している。にもかかわらず、「分かりにくい農政や、分かりにくい農業情勢が自治体農政の力量の格差を一層拡大している」⁽²³⁾と指摘されているように、今の自治体農政も、一部では脆弱化しているのが現状であろう。とするならば、市町村農業公社およびその前提となるべき地域農業のシステム化ともかかわって、自治体農政の強化のあるべき方向性が語られなくてはならないであろう。それは、従来の「自治体農政論」の領域を一部では超越する課題でもある。例えば、各地で勃興している農業公社構想は、市町村長の選挙公約の中で唱われ、設立されつつあるケースが多い。そして、第三セクター一般がそうであるように「未成熟な構想のままスタートし乱設」⁽²⁴⁾される傾向が一部には見られ、更に首長の交替により市町村農業公社の位置づけが政治的に変化する可能性をもちあわしている。このような論点をも含めた新たな「自治体農政論」が、今後の問題領域として求められているのである。

注1) 日本農業研究所『農業における第三セクター方式の可塑性とその方向』（加藤光一稿）1992年。

2) 宇佐美繁「日本農業の構造変化と荒廃化の進行」『農林金融』第44巻第7号、1991年、参照。

3) 拙稿「中山間地域における農業構造問題」（今村奈良臣監修『中山間地域問題』農林統計協会、1992年）参照。

4) この点に係わる統計分析の詳細は、拙稿「中山間地帯農業の性格」（高橋正郎編『日本農業の展開構造』農林統計協会、1992年）を参照。

5) 田代洋一「日本の農家」（井野隆一・田代洋一『農業問題入門』大月書店、1992年）214頁。

6) 前掲・拙稿「中山間地帯農業の性格」参照。

7) 尚、この点については、京都府農業会議『「農林地の維持管理と担い手問題に関する調査」の結果と京都府農業会議の提案』（1992年）所収の、京都府北部の農業委員に対するアンケート調査結果が、興味深い実態と意向を把握しているので、参照のこと。

8) 宇佐美繁「担い手問題の諸相と農業経営体」

『農業と経済』第57巻第11号、1991年、37頁。

9) 「第三セクター」をめぐるのは、定義が様々になされている。広義には「地方公共団体が出資している全法人」（法人形態、出資割合を問わない）を指し、狭義には「地方公共団体と民間企業が共同出資している商法法人」が使われる。また、中間的に地方公共団体の出資割合で定義する場合もある。詳しくは、東海銀行「転換期を迎える第三セクター」（『調査月報』第46巻第7号、1992年）参照。

10) 加藤一郎『農業法』有斐閣、1985年、135～136頁。

11) 農地法施行令上の「管理のための耕作」をめぐるのは、農政担当者により、「管理のための耕作」は、外形的には『農業経営』と類似しているが、両者は全く別のものと理解する必要がある。両者の本質的な相違点は、担い手が現れた時の対応であり、管理のための耕作の場合は、すみやかに当該の担い手に引き継がねばならないが、農業経営の場合は当然には引き継がれない」（柴田寛「市町村公社による農地保有合理化促進事業の推進」『農業構造改善』1992年7月号）とされている。しかし、「管理のための耕作」が「単なる保全管理よりも経済面、土壌保全面等で客観的に合理的であることが必要」（前掲通達）であり、また①米を含めて農産物の販売者（米の場合は食糧法上の「特殊生産者」）となりえ、②農地貸付者への小作料支払いを「標準小作料を十分考慮」して行うのであれば（農水省『市町村公社1問1答（未定稿）』、京都府農業会議『内部情報』No.558号に掲載）その期間の耕作は「農業経営」に他ならないと言える。

12) 秋山邦裕「市町村農業公社の実態と課題」『農』No.194、1990年、3頁。

13) 国土審議会・山村振興対策特別委員会『新しい山村振興対策について』（1990年）。

14) 国土庁・農林水産省監修『新山村振興対策の実務』（地球社、1992年）133頁。

15) ただし、農政当局が、①「当面担い手が不足しがちな地域」との地域限定はどのような地域要件を想定しているのか、②市町村、農協以外の公社構成員について、「地域のニーズに機動的に対応した事業実施体制の確保のため、地域農業と密接な関係を有する農業関係の法人であれば、営利を目的とした法人であっても地域の実態に応じて構成員とすることは差し支えない」（前掲・農水省『市町村公社1問1答』）とした場合、「地域農業と密接な関係を有する農業関係の法人」とは何を想定しているかが、現時点では判然としない。新

たな制度の運用上、今後注目しておくべき論点である。

- 16) 石井啓雄「当面する農業構造問題」(井野隆一他編『日本農業再建の道標』筑波書房, 1991年) 71頁。
- 17) それぞれの公社の設立の詳細な経緯等については、以下の文献、資料を参照。〔和知町ふるさと振興センター〕①京都府農業会議『京都府における農作業受委託の現状と課題』(1991年) ②長浜健一郎「第三セクターによる農地管理の現状と課題」(農政調査委員会『中山間地域の活性化と第三セクター』, 1992年) ③和知町資料『和知町農業の概況』。〔和知町農業公社〕①渕野雄二郎「広島県高田郡向原町」(農政調査会『新しい地域農業の担い手と地域の農地管理システムに関する調査研究報告書』, 1990年) ②向原町資料『向原町農業公社設立に関する説明資料』, ここでの引用は①による。
- 18) 集落の「活性化機能」, 「潜在的機能」の表現と含意は、河村能夫「地域農林業・農村の変貌と活性化の基本課題」(『農林業問題研究』第47巻第4号, 1991年) による。
- 19) 「家族経営補完」「家族経営代替」との表現は、

農業法人にかかわる稲本志良氏の立論から学んだ(「農業法人の諸形態と発展方向」『農業計算学研究』第24号, 1991年)。

- 20) これらの事例については、拙稿「中山間地域の農業構造の変化と多様な担い手」(『日本の農業』No.184, 1992年), 同「担い手不足地域における『土地利用調整』の課題」(『農協経営実務』第47巻第12号, 1992年)を参照。
- 21) 同様の議論として、稲本志良「稲作における第三セクター方式と担い手問題」(京都府農業会議『地域農業・農業経営と農業法人』, 1992年)を参照。
- 22) 和田照男「農業の公企業経営」(吉田寛一編『農業の企業形態』地球社, 1979年) 146頁。尚、本論文は、公共育成牧場の「経営問題」を中心に展開されているが、政策論的な視点も含め、市町村農業公社を巡る現代的課題にも応える有効な視角を提供している。
- 23) 小池恒男「担い手育成・確保と行政の役割」『農業と経済』第58巻第10号, 1992年, 44頁。
- 24) 高寄昇三『外郭団体の経営』(学陽書房, 1991年) 6頁。

(筆者：高崎経済大学経済学部)