日本との制度比較による中国における
農業普及事業の展開方向

曾　雅

２００８

日本との制度比較による中国における
農業普及事業の展開方向

鹿児島大学大学院連合農学研究科
生物生産科学専攻　農林資源・経営学連合講座

曾　雅

２００８

要　　　　　旨

中国において、農政などの農業技術普及事業への期待が高まる一方で、農業普及事業は体制上の問題を抱え、時代の要請に応えられなく、改革を迫られている。本研究は、日本の農業普及事業との比較によって、中国における農業技術普及事業の今後の展開方向について検討した。とくに、農業科学技術研究成果の農業生産の現場への応用は低水準にあり、農業技術普及事業の公益的な機能の強化が求められる中、経営サービス機能を農業技術普及事業から分離させるべきかどうかに焦点を当てた。

第一章は研究課題を明らかにした上で、既存研究を整理し、制度の分析と聴き取り調査のデータを用いて課題を解明する研究の方法を説明した。

第二章は中国と日本における農業普及制度の成立・発展過程を整理した上で、日本の普及制度のモデルになったアメリカの普及制度をふれながら、日本と中国の普及制度を中心に位置づけ、仕組み、機能、予算と普及員の資質から分析し比較した。日本の普及事業の特徴は、農業改良普及事業と農協の営農指導事業の二重構造になっていることと改良普及事業が国と都道府県との協同事業として行われていることである。中国の普及事業は、日本のような農協がなく、普及事業が公益的機能と経営サービス機能を有することと農業大学が普及事業に関与していることが特徴としてあげられる。

第三章は日本の協同農業改良普及事業と農協の営農指導事業の実態について解明した。まず、鹿児島県の事例を中心に農業改良普及事業の制度改正への対応の実態を明らかにした。それから、農協の営農指導事業の事例を分析し、総合渉外体制に焦点を当て、営農指導事業の強化に向けた取り組みと対策について検討した。総合渉外体制の重要性、またその整備のため、農協内の位置づけの明確化、情報システムの構築、トップ層の支持が重要であることを明らかにした。

第四章は郷鎮レベルの普及機構の事例を利用し、中国における農業技術普及事業の実態を明らかにした。その後、農業技術普及事業を強化する上でのポイントを検討し、技術指導、販売対策や集団育成などの一貫した総合的な指導、大学との連携強化、普及員の企画力・コーディネーション能力の強化が必要であることを明らかにした。

第五章は論文のまとめとして、中国と日本における農業普及制度の共通点と相違点を比較した上で、中国における農業技術普及事業の今後の発展方向と日本における地域農業支援サポートシステムの今後の発展方向について検討した。その結論として、中国においては経営サービス機能を農業技術普及事業から分離させるのではなく、強化すべきである。そのため、今後の発展方向としては、経営サービス機能の強化を図るため、郷鎮レベルの普及機構を民営化させることが考えられる。その一方で国・省・県が協同で負担する予算制度の制定によって県レベルの普及機構の公益的機能を強化させる。また、日本においては、今後普及事業と大学との連携強化が求められる。

SUMMARY

Agriculture extension in China today is important due to increased differences of income among farmers as compared to non-farmers. However, various problems were faced by the extension section in upgrading the present situation; therefore reformation of the extension mechanism needs to be done. The purposes of this study were to analyze China s present agricultural extension mechanism specifically marketing services and to propose measures to strengthen the extension service program in comparison to Japan s Extension system.

Chapter 1 discussed methodologies used in this study. Firstly, a comparison study was conducted between Japan and China s extension system. Secondly, a case study was conducted in China to analyze its present agricultural extension system status and identify development strategies.

In Chapter 2, development process of agricultural extension system in China and Japan and their comparison were discussed in detail. Results showed that Japan practices a cooperative effort jointly done by both national and local governments. Japanese farmers also obtained marketing services from the Japanese Agricultural Cooperative. In comparison, although such agricultural cooperatives do not exist in China, the existing extension division also provides services like product development and serves as the sale proprietor for the farmers.

Chapter 3 briefly discussed current status of the agricultural extension system in Japan after implementation of Japan s Agricultural Extension Act based on a case study in Kagoshima prefecture. Conditions for reinforcing the farm management guidance activities of merged agricultural cooperative were examined based on a case study on TAF system of Soo Kagoshima Agricultural Cooperative. Results from this study indicated importance of information system and direct support from Agricultural Cooperative top management in ensuring extension program success.

In Chapter 4, the case study on Huangxing Vegetable Extension Station, Changsha, Hunan Province in China indicated the necessity to improve information channels such as technical guidance and marketing aspects. Support from educational institution and fostering maximum capacity of manpower such as ability to form and coordinate new field projects in achieving extension missions were also highlighted as important success key factors.

Lastly, Chapter 5 compared Agricultural extension system between China and Japan in whole and later, analysed applicable development direction and strategies of agricultural extension system in China. It is concluded that it is not feasible to separate

marketing aspects of agricultural products and sales services from Agricultural Extension. Instead, it is essential to reinforce these aspects through privatization of the lowest level and it is recommended that China adopts Japan s cooperation efforts by both national and local governments in supporting the Agricultural Extension Division.

[目　　次]

第一章　課題と方法 ---------------------------------------1
　第一節　課題 ---------------------------------------2
　第二節　既存研究 -------------------------------------3
　第三節　研究方法と本論文の構成 ---------------------------6

第二章　アメリカ・日本・中国における農業普及制度の比較分析 ------10
　第一節　アメリカにおける農業普及制度の成立・発展過程 ----------11
　第二節　日本における農業普及制度の成立・発展過程 --------------17
　第三節　中国における農業普及制度の成立・発展過程 --------------27
　第四節　アメリカ・日本・中国の農業普及制度 --------------------35
　第五節　小括 ---------------------------------------54

第三章　日本における農業改良普及事業と農業の営農指導事業の事業展開
-----------------------------59
　第一節　農業改良普及事業の新制度への対応実態------------------60
　　　　　――鹿児島県の事例を中心に――
　　1　課題 ---60
　　2　協同農業普及事業の制度改正 ----------------------------60
　　3　鹿児島県における農業普及事業の見直し --------------------64
　　4　農協の営農指導事業との連携 ----------------------------71
　　5　小括 ---75
　第二節　広域合併農協における営農指導強化の具体的方策の検討----77
　　　　　―「JAそお鹿児島」のTAF制度の事例を中心に―
　　1　課題と方法 ---77
　　2　ＴＡＦ制度設置の背景とその体制 ------------------------78
　　3　ＴＡＦの取組 ---------------------------------------83
　　4　ＴＡＦ制度の成果と今後の課題 --------------------------86
　　5　小括 ---90

第四章　中国における農業技術普及事業の事業展開-------------------94
　　――湖南省長沙県黄興鎮野菜技術ステーションの事例を中心に――
　第一節　本章の課題 ---95
　第二節　黄興野菜ステーションの概況および管内野菜産地の概況 ----95

第三節　黄興野菜ステーションの取り組み ------------------------99
第四節　黄興野菜ステーションの成果と課題 ----------------------101
第五節　小括 --106

第六章　まとめ --109
第一節　中国と日本における農業普及制度の異同 ------------------110
第二節　結論 --113
——中国における農業普及事業の今後の展望——

（参考）中華人民共和国農業技術普及法 --------------------------117

参考文献 ---123

第一章

課題と方法

第一節　課題

本研究は、日本の農業普及事業との比較によって、中国における農業普及事業の今後の展開方向について検討することを主な課題とする。中国における農業普及事業の経営サービス機能が継続すべきかどうかに焦点を置いて接近する。

中国においては、1951 年に農業普及事業がスタートし、50～60 年代の発足期、「文化大革命」時期を経り、80 年代に県農業技術普及センターの設置をはじめ、国レベルから郷・鎮レベルまでの一貫した農業普及体制が整備されていた。この時期に、農業普及予算の不足を解消するため、技術普及組織が農家への生産財の販売や農家の生産物の販売斡旋などの経営サービスが展開しはじめた。そして、1993 年に普及事業の根拠法としての「中華人民共和国農業技術推広法」が公布され、農業普及事業が法制度化されたのである。

今日に至って、農業普及事業は、新技術と新品種の導入・試験・展示・普及や土壌改良、肥料・農薬の適正な使用、病害虫の防除などをはじめとする公益的機能[1)]を果たしながら、生産財の販売やマーケティング活動を含めた経営サービス活動も行われてきた。

近年、特に 21 世紀に入ると、都市と農村との経済格差の拡大化が顕在化[2)]し、「農業・農村・農民問題」いわゆる「三農問題」が中国の最緊急の課題となった。2004 年以来、連続 4 年で中央政府の一号文件において「三農問題」を取り上げ、その中に農業普及事業の強化も訴えられた。それに、市場経済体制改革と農業構造の調整が進み、WTO に加盟するなど農業普及事業をめぐる環境が著しく変化している。しかし、農業普及事業は計画経済体制時代の仕組みのままであり、普及予算の不足や普及員の資質が低いなど体制上の問題を抱えており、このような時代の要請に応えることができず、改革を迫られている。

特に、農業科学技術研究成果の農業生産の現場への応用は 30%程度の低水準にある[3)]現状で、中国農業普及事業の公益的な機能の強化が緊急な課題となっている。2006 年に、農業技術普及機構の公益的な機能を強化するとともに、農業技術普及機構が主導し、民間機構が積極的に参加する多元的な農業普及システムを構築するという改革方向が国務院によって出されている[4)]。こういった中、普及事業の経営サービス機能が継続するかどうかは一つの焦点となり、公益的機能を強化するため、経営サービス機能を普及事業から分離すべきであるという提案が多く出された[5)]。

一方、日本において、1948 年、戦後の混乱と動揺のさなかに、占領軍の勧告

によりアメリカの普及制度を範として立法化した「農業改良助長法」に基づいて、農業改良普及事業は国と都道府県の協同事業としてスタートしたのである。また、1947 年に制定された農協法に基づき設立された農協は農業会の資産・事業を現実に受け継いだことによって、営農指導事業を展開するようになった。こうした戦後改革の結果、日本の農業普及事業は今日に至る農業改良普及制度と農業営農指導事業の二重構造が形成された。農業改良普及事業が専門的な技術指導を中心に活動を展開しているのに対し、農協の営農指導事業が経済事業と連動しながら、一般的な技術指導を含めた生産から販売までの一貫指導を行っている。地域により差があるものの、両者が緊密な連携をとり、地域の営農活動を支援している。

本研究は、まず中国と日本における農業普及制度の発足･発展過程を整理し、制度の位置づけ、機能、仕組み、予算と普及員の資質に関する比較分析をすることによって、中日両国の農業普及制度の特徴及びその異同を明らかにする。さらに両国の農業普及事業について実証的な分析を行い、最後に中国において経営サービス機能を農業普及事業から分離させるべきかどうかを明らかにし、今後の農業普及事業の展開方向について検討する。

なお、日本においては、近年地方分権や行財政改革が進むなど、農業改良普及事業をめぐる環境が大きく変貌している。2004 年に普及制度の根幹にふれる大きな内容の改変を含む法律の改正が行われ、農業改良普及事業は抜本的な見直しの時期を迎えた。こういった中、地域における営農支援サポートシステムを今後どのように発展させていくのか、これは緊急な課題となっている。本研究のサブ課題としては、日本における地域営農サポートシステムの今後の発展方向について検討することである。

第二節　既存研究

１、日本と中国における農業普及事業の比較に関する研究

日中の農業普及事業に関する比較研究は、日本においてはほとんど行われていない。中国においては、邹・王 [6)]、池上 [7)] などがある。邹・王は、日本を含めた 18 の国の農業普及事業の特徴を紹介した上で、中国の農業技術普及事業の課題について分析した。池上は、主に普及職員の体制と国の財政支出額から日本の農業改良普及事業と中国の農業技術普及事業について比較し、今後の中国の農業技術普及事業が一層経営サービスの範囲を拡大すべきと指摘した。

以上の研究は、ほとんど中国の立場から日本の農業普及制度を習うという角度からの研究であるが、両国における農業普及事業の普及員体制や国の農業普及事業への財政の支出などの体制に関する比較にとどまり、実証的な分析はほとんど行われていない。まだ制度の発展過程についてあまり触れず、制度上の比較も十分とはいえない。

２、中国の農業普及事業に関する研究

中国の農業普及事業に関する研究は 1980 年代後半から始まった。日本では、池上、許・竹谷、曽・秋山などがある。池上[8)]は人民公社が解体した後の農業普及事業の再編過程について詳しく分析した。許・竹谷[9)]は普及組織に焦点をあて、1949 年～1965 年、「文化大革命」期の農業普及事業について分析した。曽・秋山[10)]は中華人民共和国建国後の農業普及事業の発展過程について整理した。

中国においては農業普及事業に関する研究が多数蓄積された。その代表的な研究者は、高啓桀や胡瑞法、黄季焜および李立秋などである。既存の研究では、主に、農業技術普及体制の問題点と再編に向けた方策に関する研究[11)]や民間の普及組織との連携による多様な普及システムの構築に関する研究[12)]という 2 つに課題が集中しているものの、以下の 2 つの視点が欠如している。第 1 に、実態調査や統計データに基づく現場展開に関する考察はほとんど空白の状態である。第 2 に、研究の視点がほとんど技術移転の強化におかれている。産地づくりという視点からみた研究は、井一[13)]があるが、産地形成における普及員の役割と今後の課題の整理にとどまっている。

３、日本の農業普及事業に関する研究

日本において、農業普及事業に関する研究は普及制度が発足した 1948 年から始まり、これまで多数の研究が蓄積されてきた。ここで、近年の主要な研究を以下のように挙げてみる。

藤田[14)]は、農業者やその集団の技術革新とその波及過程、それに係わる普及活動に着目し、その実態を明らかにするとともに、普及方法の体系化を試みした。その後、藤田[15)]は、21 世紀に向けて主体的・創造的農業者の胎動を見出す中、普及活動における、これまでの「伝達機能」、「教育的機能」から、「相談機能」、「提案機能」、「組織化機能」重視への転換が必要であると指

摘し、この3つの機能発現の方法を実証的に構築することを試みした。飯塚[16]は、「農政における普及事業の主体性確立」をキーワードに、普及事業の展開過程を歴史的に考察して普及事業に関わる理論を検証するとともに、茨城県を中心に現地事例を分析しながら、普及事業の目的・理念・役割・教育的機能などを検討した。竹中[17]らは、アメリカ・ヨーロッパ・東南アジア・日本における農業普及事業とその支援システムに焦点をあて、農業の転換期を迎えつつある中、とのように対応し普及活動やサービスを提供しているかを解明した。鈴木[18]は社会経済の発展段階に注目して事例を分析し、農業技術移転と社会経済発展段階の関係を解明した。杉本[19]は、新基本法の施行、行財政改革や地方分権の推進など普及事業を巡る環境が大きく変化する中、普及活動の基本的な役割、試験研究と普及の連携、活動の重点化、普及活動の評価などの具体的な視点から、普及事業の再構築のための方策を検討した。山極[20]は、農業普及制度の誕生から現在までの展開過程を克明に解明しながら、農業普及事業のかかえている課題と展開方向を明らかにした。また、日本農業普及学会は1994年に設立され、年2回（6月と12月）「農業普及研究」を発刊し、農業普及に関わる、自由な研究、事例、意見の交換の場として組織的な農業普及研究を推進している。

４、農協の営農指導事業に関する研究

農協の営農指導事業に関しては、これまで多数の研究が蓄積された。川俣[21]は、営農指導事業の位置づけ、体制、経費、指導方法などについて整理した。そして、営農指導事業の体制や組織形態の問題については坂下ほか、小松、堀田、近藤・出村ら、渡辺・板橋ら、がある。坂下ほか[22]は、北海道の農協を事例とし、広域合併農協の営農指導事業の体制と農家への営農情報の内容について検討をした。小松[23]は、営農事業組織形態に関する既存研究を整理し、特大規模農協を取上げ、営農事業組織形態の選択モデルを提示した。堀田[24]は、熊本県の農協を対象に、聞き取り調査と計量的手法の両面から広域合併農協の経営効率の程度と組織再編の実態を解明し、農協活動における営農指導事業の役割を最大限に発揮するための条件について分析した。その後、堀田[25]は、熊本の両農協を対象に、広域合併農協の営農指導・販売事業に関わるマーケティング効率を明らかにし、広域合併農協における営農指導・販売事業の現状とその存在理由を解明するとともに今後の組織再編の方向を検討した。近藤・出村[26]は、4農協を取上げ、営農指導体制の再編や販売事業との連携とい

う視点から今後の営農指導事業体制の強化策と組織変革について検討した。渡辺・板橋など[27)]は営農指導事業の発展過程と「営農指導」論を整理した上で、鹿児島県・長野県・宮崎県の農協を対象に調査を行い、広域合併農協に相応しい営農指導事業と営農指導体制や、その強化方策を明らかにした。さらに、木原[28)]は、農協事業における営農指導の位置づけや収支構造を分析し、営農指導事業の今後の方向性について検討した。須田[29)]は、営農指導事業の収支分析を行い、農協の他事業への波及効果を明らかにし、営農指導事業が農協経営の中でどのように位置づけるべきかについて検討した。地域農業の振興と営農指導事業の役割については木原等、がある。以上の研究の多くは、広域合併農協における営農指導体制・組織形態・営農指導員体制の再編・強化という視点からの研究や、営農指導事業の収支・位置づけを主眼とした研究である。組合員から営農指導事業への評価が低く、経済事業の競争力が低下する中に新しく導入した総合渉外体制という視点から営農指導事業の強化を検討する研究はあまりない。

第三節　研究方法と本論文の構成

本論文の構成は以下の通りである。

第一章は研究課題を明らかにした上で、既存研究を整理し、研究の方法と論文の構成を説明する。

第二章はアメリカ、日本と中国の農業普及制度について分析し比較する。日本の農業普及制度はアメリカの農業普及制度を範とし導入された。そして、中国においても、共和国が成立する前の中華民国時代にアメリカの普及制度をモデルにし、農業普及事業を展開する歴史があった。日本と中国の普及制度を分析するには、アメリカの普及制度についてふれる必要があると思われる。したがって、本章では、まずアメリカ、日本と中国における普及制度の発足・展開過程について分析する。それから、位置づけ、普及事業の機能、仕組み、普及予算と普及員の資格・資質という方面からアメリカ・日本・中国の普及制度を分析し比較する。

日本の農業普及事業は、協同農業改良普及事業と農協の営農指導事業の二重構造になっているため、第三章は、日本の協同農業改良普及事業と農協の営農指導事業の実態について検討する。具体的に、第一節は農業県である鹿児島県

の事例を中心に農業改良普及事業の制度改正への対応の実態を明らかにする。日本においては、2004 年に制度の根幹にふれる大きな内容の改変を含む法律の改正が行われたのである。新しい制度の枠組みの下で、普及現場が如何にして対応するのか、これは緊急な課題となっている。第二節は農協の営農指導事業の先進事例といわれる JA そお鹿児島を調査対象とし、農協の営農指導事業の強化に向けた取り組みと対策について検討する。組合員から営農指導事業への評価が低く、経済事業の競争力が低下する中に新しく導入した総合渉外制度に焦点をあてる。

第四章は中国湖南省長沙県黄興鎮野菜技術普及ステーションを調査対象として、中国における農業技術普及事業の実態を明らかにする。特に産地形成による農民の所得向上という視点に重点が置かれる。黄興鎮は、湖南省の有数の野菜産地である。その野菜技術普及ステーションは、無公害野菜の普及に取り組み、着実に普及の成果を上げ、農業技術普及ステーションの先進事例といわれている。

第五章は論文のまとめとして中日両国における普及制度の共通点と相違を総括したうえで、今後の中国の農業普及事業の展開方向について検討する。

研究方法としては、まず法律・政令と統計テータを用いて、制度について分析を行う。そして、聴き取り調査のデータを用いて実証的な分析を行う。

【第一章　注】

―――――――――――――――――――――――――――――――――――――

１）国務院が 2006 年公布した「国務院関与深化改革加強基層農業技術推広体系建設的意見」によると、普及事業の公益的機能は、①新技術と新品種の導入・試験・展示・普及、②土壌改良、肥料・農薬の適正な使用、病害虫などに関する予察・防除、自然災害に関する予察、③農産品の生産過程における品質安全検査、④農業に関する情報の提供、農民の技術研修・教育などとなっている。

２）中国国家統計局のデータによると、2004 年末現在、中国都市部の１人当たり年収は 9,422 元に対し、農村部の１人当たり年収は 2,936 元である。

３）李立秋『中国農業技術普及体制的改善和発展』、中国全国農業技術普及サービスセンター、2002 年

４）国務院「国務院関与深化改革加強基層農業技術推広体系建設的意見」2006 年

５）黄季焜･胡瑞法･孫振玉「譲科学技術進入農村的千家万戸－建立新的農業技

術推広創新体系一」『農業経済問題』2000年第4期，pp.17－25、李立秋･胡瑞法･劉健･馮岩「建立国家公共農業技術推広サービス体系」『中国科技論壇』第6期，2003年11月，pp.125－128
６）『国外農業推広経験及其対中国的借鑑』（聶闯・呉俊編著）、農業出版社、1993年、pp.206－228
７）池上彰英「日本農業技術推広体系及其対中国的啓示」『中国糧食生産与農業技術推広』（朱希剛編著）、中国農業科技出版社、2000年、pp.140－148
８）池上彰英「中国における農業技術普及体制の再編」『農業総合研究』第43巻第2号，1989年，pp. 69－99
９）許斐・竹谷裕之「1950～1965年の中国農業普及事業の展開一組織と戦略の変化を焦点にして一」『農業普及研究』第3巻第2号，1998年2月，pp.62－71、許斐･竹谷裕之「『文化大革命』期の中国農業普及活動における草の根型組織の役割」『農業普及研究』第3巻第2号，1998年2月，pp.72－81
10）曽雅･秋山邦裕「中国における農業技術普及システムの発展過程」『鹿児島大学農学部学術報告』第52号，2002年3月，pp.17－26
11）黄季焜･胡瑞法･孫振玉「譲科学技術進入農村的千家万戸一建立新的農業技術推広創新体系一」『農業経済問題』2000年第4期，pp.17－25、李立秋･胡瑞法･劉健･馮岩「建立国家公共農業技術推広サービス体系」『中国科技論壇』第6期，2003年11月，pp.125－128、胡瑞法･李立秋「農業技術推広的国際比較」『科学導報』2004年1月，pp.26－29、万宜珍「新時期中国農業技術推広的現状及其発展浅見」『湖南農業科学』2003年第1期、pp.5－7、楊瑞珍「中外政府在農業推広体系中的作用比較」『中国科技論壇』第5期，2004年9月，pp.126－129
12）高啓桀･謝建華･申建為･高霞「関与基層農業技術推広体系発展与改革的思考」『調研世界』2005年第12期，pp.10－13、呂洪霞･丁文鋒「農業科技推広体系改革的目標模式和対策」『農業経済問題』2005年第6期，pp.47－52、邵法火免「我国農業技術推広体系的改革創新与発展趨勢」『農村経済』2005年第9期，pp.104－107
13）井一光義「野菜主産地形成及び農民集団育成での農業指導者と地域リーダーの役割」『農業普及研究』第8巻第2号，2003年12月，pp.23－29
14）藤田康樹『農業指導と技術革新一普及方法の実証的研究一』、農山漁村文化協会、1987年
15）藤田康樹『21世紀への農業普及』、農山漁村文化協会、1995年
16）飯塚節夫「新しい農業普及の進路一普及事業の主体性確立に向けて一」、

全国農業改良普及協会、1993
17）竹中久二雄・木村慶男・磯野定夫・杉本隆重「世界の農業支援システム」（全集　世界の食料　世界の農村　８）、農山漁村文化協会、1994
18）鈴木俊「農業技術移転論ー途上国の農業開発に向けてー」、信山社、1997
19）杉本忠利「岐路に立つ普及事業」、全国農業改良普及協会、2001
20）山極栄司「これからの普及事業を考える」全国農業改良普及協会、1994
21）川俣茂『JA 教科書　営農指導事業』全国農業協同組合中央会，1994 年
22）坂下明彦他「北海道における広域合併農協に関する研究ーとうや湖農協における営農指導体制ー」『北海道大学農経論叢』第 47 集，1991 年，pp.163－191
23）小松泰信「農協営農事業における組織形態の選択に関する一考察」『農業経営研究』第 30 巻第 2 号，1992 年 9 月，pp.1－11
24）堀田和彦「農協活動における営農指導事業の役割ー広域合併生産農協の組織再編過程を対象にー」（長谷部正編著『農協経営の計量分析』所収）農林統計協会，1997,pp.104－122
25）堀田和彦「広域合併農協のマーケティング効率と営農指導・販売事業の組織再編方向ー熊本県における産地型広域合併農協の比較を中心にー」『農業経営研究』第 36 巻第 2 号，1998 年 9 月，pp.1－15
26）近藤功庸・出村克彦「総合農協の営農指導事業の強化策と組織改革」『旭川大学紀要』第 47 号，1999 年 3 月，pp.21－43
27）渡辺克司・板橋衛他「広域合併農協における営農指導体制と営農指導員ー組織・機構改革下における営農指導体制と営農指導員ー」『協同組合奨励研究報告　第二十五輯』，2000 年 2 月，pp.45－179
28）木原久「農協と地域農業振興ー強化が求められる農協営農指導事業ー」『農林金融』第 54 巻第 4 号，2001 年，pp.2－22
29）須田敏彦「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』，2002 年 10 月，pp.60－74

第二章

アメリカ・日本・中国における農業普及制度の比較分析

第一章は本研究の課題と方法を説明してきた。第二章は、アメリカ、日本と中国における普及制度の発足・展開過程について解明する。その後、法律・政令や統計データを用いて、普及事業の位置づけ、普及事業の機能、仕組み、普及予算と普及員の資格・資質という方面からアメリカ・日本・中国の普及制度を分析し比較する。

第一節　アメリカにおける農業普及制度の成立・発展過程

１、農業普及事業のルーツ
――農業教育に関する早期の努力――

（1）連邦政府の努力

1796年に、ジョージ・ワシントンGeorge Washington大統領は、農業情報の収集と伝達の重要性について語り、農業を促進するために委員会を作ることを主張した。初期の連邦政府は、外交官や海軍長官たちに、海外から植物と動物の新品種や新発明などを収集するよう求めたが、財政援助はなかった。1825年に、ジョン・アダムスJohn Adams大統領は、農業を促進するために立法すると表明した。1839年に、アメリカ国会は、農業の調査などを含めた統計資料の収集と他の活動のために、特許資金から1,000ドルを交付することを認めた。そして三年後、初めての農業報告が発刊され、経費の関係上内容は主に新聞の報道や個人の実験報告などに限られたが、農業報告の発刊は、連邦政府が農業情報の収集と伝達へ向かった重要な一歩であった。

（2）農業協会とクラブ

アメリカ独立戦争後、裕福な農夫や地主等がよく集まり、農業の改良について熱論した。彼らの集まりは、後の農業協会に発展した。初期の活動は、農業改良のための保険料の提供、講座の開催、会員の成果報告の出版などであったが、普通の農民には影響をもたらさなかった。そこで、農業改良に興味をもつ普通の農民のための講座を開催したり、農民が生産した農産品の展示会や博覧会を開き、最も優秀な農産品に賞を与えるなど、普通の農民も参加できる活動を行なった。これらの活動は、農民の「自分の成果の展示や情報交換の場」と

して大いに活躍した。

（3） 農場雑誌

1810 年に、アメリカ初の農場雑誌である「農業博覧」Agricultural Museum がコロンビア地区で発刊された。1819 年に、以後長期に渡って影響力をもつこととなる「アメリカ農民」American Farmer が創刊され、多くの雑誌と同じように、情報の交換や先進的な生産方法の採用を農民に呼びかけた。しかし、当時には農場雑誌を講読する農民が少なかった。

（4） 教育機構

各地で開拓が進むなか、農民や市民から農業技術の教育への強い要望が高まり、農業学校や農業大学の設立が叫ばれた。それを背景に、1855 年から一部の州では、州の立法で州立農業大学を設立した。農業協会のリーダー、農場雑誌の記者と政治家は州政府の努力を評価するとともに、農業大学構想に対しての連邦政府からの支援も強く求めた。

２、農業協同普及制度の設立過程

（１） モリル・ランドグラント大学法 Morrill Land-Grant College Act

こういった数多くの農業教育推進者の中でも、イリノイ州のターナー Jonathan Baldwin Turner とバーモント州のジャスティン・モリル Justin S. Morrill は、農業教育の立法に大いに貢献したキーマンであった。1850 年代早期に、イリノイ大学教授であったターナーは、農家、職人や機械従業者及び商人のための工業大学を設立するようイリノイ州に提案し、また連邦政府が工業大学を設立するための土地を各州に譲渡すると提唱した。この提案は、イリノイ州議会に支持され、1854 年に国会に提出されたが、法案としては、1857 年バーモント州上院議員ジャスティン・モリルによって、国会に提出され通過した。しかし時の第十五代大統領ジェイムス・ブキャナン James Buchanan の拒否権にあい成立しなかった。1862 年に彼の二回目の努力が実り、第十六代大統領アブラハム・リンカーン Abraham Lincoln によって、モリル・ランドグラント大学法 Morrill Land-Grant College Act として成立した。この法律は、連邦政府が州に対し各州に選出国会議員１人当たり三万エーカーの土地を譲渡し、土地からの収入あるいは売り上げを少なくとも一つの大学を創設するための基礎財源として利用できるというものである[1)]。ミシガン州立農業大学、アイオワ州立

農業大学など、この法律にもとづいて創設された大学は1862大学と呼ばれる。しかし、法成立当初、モリル・ランドグラント大学法は土地だけについて規定していたため、1872年にモリルは、連邦政府が毎年各州に資金を支給し、土地供与大学の建設を援助するという法案を国会に提出した。第二モリル・ランドグラント大学法と呼ばれたこの法案は、1890年に国会を通過する。さらにこの法案では、各州が援助金を大学に分配する際に、人種差別を禁じることも規定された[2)]。この法案によって設立された大学は1890大学と呼ばれる。この二つの法案により、アメリカ農業教育システムが設立された。

（２）　ハッチ州立実験農場法 Hatch Act

しかし、当時の土地供与大学の入学率は低かった。1872年～1873年の間、農業と機械学学部在籍の学生が50名以下の大学は12校、50～100名の大学は6校、100～150名の大学は6校以上、150名以上の大学はたったの3校だった[3)]。また、土地供与大学が直面している最も深刻な問題は、科学実験で実証された知識が乏しく、大学レベルのコースが設置できなかったことである。そのために、1871年の土地供与大学会議で農業実験ステーションの設立が討論された。1887年には、ミズーリ州出身の上院議会の議長ウイリアム・ヘンリー・ハッチ William Henry Hatch によって、土地供与大学に実験農場を付与し、連邦政府が毎年1.5万ドルの援助金を交付するという法案 Hatch Act が成立した[4)]。実験による農業技術の研究が各大学で本格的に始まった。

（３）農家に影響をもたらすための努力

土地供与大学や実験場が設立されたが、農家に浸透するためには、より広く普通の農家と接し、交流しなければならない。当時も研究成果などに関する出版物は多数あったが、出版物に興味をもつ農民が少なく、効果はあまりなかった。そこで、より直接的な交流を行なうための努力が活発に行なわれた。優秀な農家や大学教授が各地区に出向き、農家に新しい知識と実用技術を授ける講習班 farmers institutes が1852年から始まり、数十年の発展を経て大きな効果をあげた。ほぼ同時期に土地供与大学が、農家のために、改良方法の実用などを主要テーマとした短期コース short courses を開催した。また、1899に馬車などに農業機械や種子や最新設備などを載せ、農家に改良生産方法を実証する「移動学校」movable schools も出てきた。それから、1903年にアイオワ州では、初めての農業列車 farm trains が走り、同州のコーン生産の飛躍的な発展に大いに貢献した。鉄道会社によって無料で提供されたこの農業列車は、土

地供与大学の教師や展示品などを載せ、農家が集まる所に走り、各地で 30 分の講演が 1 日に 9～12 回にも及んだ [5)]。当時の交通不便の難問を大きく解決したこの列車は、多くの農家に大学の仕事を見せることができ、大学普及事業の創造を導き出す最初の重要な一歩となった。1911 年までには、アメリカの 28 州では、71 もの農業列車が走り、農家の参加者は 995,220 人にも達した [6)]。

時を同じくして、イギリスにおいて 1866 年に端を発した大学の延長教育が、アメリカに伝えられ、注目されることとなった。1890 年にアメリカにおいては、多数の地方で大学校外教育課程が行なわれた。同年に大学延長教育協会が作り出され、大学延長教育運動がより活発になった。こういう中で、土地供与大学もこの延長教育運動に興味をもちはじめた。1891 年にラトガーズ大学がニュージャージー州内の数ヵ所で、土壌、作物、植物栽培や動物栄養などの 6 の講座からなる公開コースを開き、農業普及プログラムをはじめた。この後 20 年間に、いくつかの州でも農業普及と思われる項目が実施されている。

その一方、農業協同普及制度設立のための他の努力も進んでいる。まずは男・女青年クラブの誕生と家政指導の開始。4-H クラブの前身である男・女クラブが、1902 年にオハイオ州で創設され、その後アメリカ全土に広がり、各地の学校、土地供与大学、連邦農業部や民間基金会などの協力の下で迅速に発展した。中でも、女青年クラブが家政指導の開始につながる重要な鍵となった。つぎは、農民協同実証事業の開始。それは、1903 年にシーマン・ナープ Seaman Knapp がテキサス州の農場を利用し実施したのを発端とする。もう一つは、カウンティ普及員の誕生。1906 年にテキサス州で全米初のカウンティ普及員が任命され、4 年後にはアメリカ南部の 12 州の 455 カウンティで 450 人のカウンティ普及員が実証事業に携わっていた [7)]。

（４）スミス・レバー法 The Smith-Lever Act

１） 背景

スペインとアメリカとの戦争が終わる 1898 年から第一次世界大戦が始まる 1914 年までは、アメリカ農業の黄金年代と呼ばれていた。この時期に、アメリカ農業が大きな発展を遂げたとともに、農業教育にも関心が集まった。特に、農業協会、農業雑誌、土地供与大学、連邦農務省と州実験農場などの努力によって、農業教育の考えが全米で広く認知された。一方で、これらの努力は農業教育に大きな効果をあげたが、影響された農民の数が依然として少なく、特に最も教育が必要とされる農民層には浸透しなかった。また、これまで行なった農業教育に関する活動は調整もされておらず、系統化もされていなかった。こ

ういった中、土地供与大学を通して、また連邦政府の支援と参加による農業普及組織 Extension System の設立が全国で叫ばれるようになってきた。

1905 年、アメリカ土地供与大学と実験農場協会で新しく設立された普及委員会の委員長であるバタフィールド Kenyon L. Butterfield は、土地供与大学により、通年で農民に系統的かつ徹底的な指導を行なうと提案し、またこれが大学の研究と教育部門をより円滑に調整する役割を担うだけではなく、大学に入れない人々に教育を行なう新たな独特部門の設立に繋がると主張した。1908 年、第二六代大統領セオドア・ルーズベルト Theodore Roosevelt は、農村で生活する人々に対し生活環境を整えるための法案を作る農村生活委員会 Commission on Country Life を設立した。この委員会は、翌年、全国組織による農業普及事業の設立を提案した。すなわち、人々に影響をもたらすために、各州の土地供与大学に迅速に大学普及部門を設立する権限を与えると建議した。また、提案の中で、家政、青少年活動、農村社会の開発及び農業生産の教育・支援を強調した。

２） スミス・レバー法の誕生

1909 年～1913 年の四年間に農業普及事業に関するいくつもの法案が、上院あるいは下院議会に提出された。その中で 1911 年南カロライナ州の下院議員フランク・レバーAsbury F. Lever が、さらに 1912 年にジョージア州の上院議員ホウク・スミス Hoke Smith が修正案を提出して二年間の討論と改訂が行なわれたのち、1914 年に農業普及事業を作成するためのスミス・レバー法が成立した。

この法律の目的は、連邦政府すなわちアメリカ農務省と州政府すなわち土地供与大学（ランドグラント大学）との協力により、農業や家庭に関する問題に対し実用的な方法や情報をアメリカ国民に広く伝達することを援助し、またそれらの応用を奨励することにあった。具体的には、土地供与大学に在学していない農村住民への、農業及び家政に関する指導及び実地教育である。その経費については連邦政府の補助金、州、その他の寄付金が当てられた。土地供与大学は連邦政府から補助金を受け取る前に事業計画書を農務省に提出しなければならない。普及事業の運営は、農務省と各大学の間に結ばれた協定に基づき行なわれる。これらの協定はその後何度も修正されたが、その主旨は今日までほとんど変化していない。これらによって、普及事業の主体を土地供与大学とすること、連邦政府が普及局を設立し、普及活動を支援すること、土地供与大学が新たな部門——州協同普及部を設立し、連邦と州政府からの普及資金を管理し、農務省との協力で事業を運営することが規定された。

３、農業協同普及事業の発展と現状

スミス・レバー法が成立した 1914 年に第一次世界大戦が始まり、三年後アメリカもこの戦争に巻き込まれた。普及事業は、食料の増収と戦争中の農村労働力の不足という問題を解決するために大きな役割を果たした。家政普及員と青少年クラブが農村部と都市部の住民に食品の効率的な調理方法と保存方法を教え、戦争中のアメリカ国民を支えてきた。そして、戦争が終わるまでに、普及事業は全国で高い評価を得るとともに、事業自体も大きな発展を遂げた。しかし、1920 年の夏から、アメリカ農業が長い不況期に入るにつれ、普及事業も一つの危機を迎え、より効率的な生産方法の普及や、市場の重要性と経営の多角化を農民に呼びかけることに事業重点をシフトした。1920 年代に、普及事業は明確に教育的性格をもち、発展するとともに、家政学と 4－H クラブなどの青少年活動が農村生活の重要な一部として成長し、普及学と普及方法論も大きな発展を見せた。1930 年には、75％の郡に郡普及員が配置され、33％の郡に家政普及員が配置され、また 10%以上の郡に 4－H などの青少年活動をフルタイムで指導・支援する普及員が配置された[8)]。そして、30 年代に入り、アメリカ経済は一層深刻な不況に陥った。この大恐慌に際し、1933 年、アメリカ第 32 代大統領のルーズベルト Franklin Delano Roosevelt が不況克服のためにニューディール政策 the New Deal[9)] を実施した。その時の普及事業は価格支持、生産調整や農村への電力普及などの国の政策を推進することにつとめてきたが、基本的には教育事業としての性格を維持していた。またこのニューディール政策を推進する予算があったため、普及事業は資金不足の難問を解決し発展を続け、世界大恐慌克服に大いに貢献した。それから、厳しい経済状況が完全に回復しないうちに、アメリカは第二次世界大戦に直面し、普及事業の重点が再び農産品の増産と農村労働力の不足という問題の解決にシフトした。

このように、アメリカ協同普及事業は、第一次世界大戦、30 年代の世界恐慌と第二次世界大戦の三つの危機に、社会情勢に応じて事業重点を変更し、重要な役割を果たしてきた。第二次世界大戦後も、普及事業はアメリカ農民とその家族への新技術や経営方法などに関する教育を継続的に実施し、アメリカ農民とともに、アメリカを世界一の農業大国に作り上げてきた。

現在、アメリカの普及事業は、以下の四つのプログラムをもって支援・実施されている。①農業および自然資源。生産、販売、経営管理などに関する支援、農業、畜産、繊維、森林も含めた環境問題、農薬による病害虫防除、特に生態

学や雑草学など幅広い研究による防除の開発と普及など。②家族。家庭の生活技術一般、農家に限らず一般市民の家庭も含めた栄養、調理、健康管理、食品安全性、家庭経済などのプログラムをもっている。アメリカ国民の生活質量を高めることを目指している。③4－H クラブと青少年教育。対象は 9～19 歳。農業生産コンテストの開催や、若者たちの正確な生活観、リーダーシップを育てることや、若者の生活技能を高めることを目的としている。④地域資源開発。地域開発の戦略計画の制定、政府部門の仕事効率の開発、公共施設の建設などが含まれる。対象は農業者だけではなく地域住民も含める。1970 年から地域資源開発を担当する普及員がおかれ、主に情報提供などに通して地域社会の問題解決の支援を行っている。

第二節　日本における農業普及制度の成立・発展過程

１、農業普及制度の前史 [10)]

（１）　勧農政策の推進

日本の農業改良指導とその支援システムが本格的なスタートをするのは、近代産業の育成をねらって、明治政府がつくった「殖産興業政策」と農業近代化路線としての「勧農政策」に触発されてからであったとみられる。1870 年に、政府は民部省に勧農局をおき、士族授産の観点から開墾政策を進めるとともに、外人教師の招聘、欧米農法の紹介、海外からの洋式農具や種苗・家畜の導入などに力を尽くした。また、農学や学理にもとづく農業技術の創出のための人材養成機関として、札幌農学校（後の北海道大学農学部）と駒場農学校（後の東京大学農学部）を設置したのである。この時期の勧農政策は、先進欧米諸国の農法を日本へ移植しようとする政策を基本とするものであったが、日本の風土や農法に馴染まず、十分成功したわけではなかった。

（２）　老農の起用と農事巡回教師制度

一方、上（政府）から普及を図った西欧農法とは反対に、地方の老農や豪農を主体とした伝統的な農法、土着農法がある。これらの老農、手作り地主、篤農家を中心とする農談会が全国的に広まり、農事改良に主導的に取り組んでいた。政府もこれに呼応する形で老農を農事通信員に任命し、農事に関する情報

の収集に努めるとともに、農事通信員の斡旋による農事改良に関する農談会の開催を促す措置をとった。また、1881年に全国から老農を集めて農談会を開催し、これを機会に民間技術の交流と向上を図るために大日本農会を設立した。そして、明治1885年には、農事巡回教師制度が設けられ、農談会等に巡回教師（全国を活動地域とするものには主として政府職員が、府県を活動領域とするものには地方長官の委嘱する老農がこれに当たった）を組織的に派遣するようになった。この制度は、試験研究機関を中心とする組織的な技術普及体制に移るまでの過渡的なものとして1893年には廃止されたが、日本の農業指導と普及を制度化した最初のものであった。

（３）　試験研究体制の整備と技術指導

1893年に「農事試験場官制」の発布により、国立の農事試験場（本所と6支所）が設置された。また、1894年に「府県農事試験場規定」、1899年に「府県農事試験場国庫補助法」が設定されるに伴い、府県にも続々と農事試験場が設置されていった。各農事試験場は、直接巡回講話などによって技術指導をするほか、農閑期には農家子弟を集めて実技教育を行うなど、農事試験場は試験研究の推進とともに技術指導についても重要な役割を果たした。さらに、1921に「農事試験場見習生規定」が設けられ、各府県の農事試験場は町村農会などの生産技術指導に携わる人達を養成するという新しい役割を果たすこととなった。

（４）農会の設立と技術指導

かつて、農事改良の主役であった農談会は、その中心的なメンバーとする地主層が次第に寄生地主化へと転換するに伴い、その役割も終わりを告げた。一方では、1899年に農会法の制定に伴い市町村、郡、道府県の各段階に農会が設立され、農事の改良をすすめることを任務とする集まりが法律に基づいてつくられることになったのである。また1910年に農会法の改正により中央組織である帝国農会が誕生して農会の系統的な組織整備が行われるようになった。この農会は、会員である農家の会費で運営され、政府の助成が行われた。そして、町村、郡市、道府県の各段階に農事改良を担当する農会技術員が設置された。この農会技術員には農事試験場練習生の出身者が多く、試験場と密接な連絡のもとに試験研究の成果を指導した。普及の方法は、部落巡回指導を主としたが、圃場展示が行われ、実物展示による指導も行われた。農会技術員による農業技術指導の仕組みは、第2次大戦後の農業改良普及事業とJA営農指導事業の発足まで続いた。ただ、系統化された農会は、その後本来の農事改良的な活動から、

次第に農政活動に重点が移行していった。1922 年に新たな農会法が制定され、政府の補助事業と農会の農業技術指導が一体化した指導体制が確立した。続いて 1937 年以降になると、日華事変から戦時体制下におかれ、農業指導も食糧増産と食糧統制業務に携わることになった。また、1943 年の「農業団体法」の制定によって、農会および産業組合等が合体して系統農業会となり、従来の各団体の機能、技術員等はそのまま継承されたが、指導の重点は食糧の割当や供出におかれ、技術指導にはあまり意が用いられなかった。農会、農業会等の技術員による農業指導は、上からの一方的な指導であり、また農家の経営主を対象とするもので、青少年に対する研修教育や婦人に対する生活改善指導等はその任務の中にはなかった。

1948 年に農業会は事業を停止することになったが、現実にその資産・事業は新たに民主的な制度に基づき設立された農協に受け継がれていた。さらに、GHQ の指示に従って新しく農業改良普及制度が作られたのである。農業会の技術員も一部は試験を受けて農業改良普及員として採用され、一部は農協の営農指導員になった[11)]。

２、協同農業普及制度の成立・発展過程

（１）農業技術浸透方策

第 2 次大戦の終結に伴い、明治期の農会法制定以来、政府と系統農会（後に農業会）による農業指導体制に大きな変革をもたらすことになった。それは、食糧事業がますます悪化してきた中、農林省がこの行き詰まりを打開するため 1945 年 7 月に立案した「農業技術滲透方策」である。これは従来の権力的な技術指導と補助金政策等の限界とその反省の上に立って構想されたものである。そして、1946 年 1 月に「農業技術滲透施設に関する実施通達」が出され、この構造を具体化したのである[12)]。

その基本構想は、農業技術指導農場の設置、農業技術隣保班の編成、食糧増産実践班の編成、普及宣伝事業の刷新の 4 つからなっている。主な内容は、第一線の農業指導力を強化するため、農林省及び都道府県の農事試験場の機能を拡大し、その下部組織として、郡内の数ヵ所に農業技術指導農場を設立する。１指導農場当たり１隣保班とし、その構成は関係市町村の農業会技術員を中核とする地域の農業指導者で、技術指導農場を拠点とした班員相互の研究練磨により技術指導力の強化を図る。指導農場の農場長は農業技術隣保班長である農業会技術員が農試嘱託員の資格であたる。また、部落農業団体を単位に食糧増

産実践班を組織させ、それに技術普及を直結することによって、技術の実践的普及事業浸透をはかる。

この指導農場制度は、「各種の普及手段を活用し、食糧増産の熱意の高揚、そして農村内部から盛り上がる民意をまち、強制的でなく、農業者の意志によって指導農場を活用させ、組織的に技術の普及をはかろうとするところに」[13]従来の農業指導にみられなかった特徴がある。ただ、組織的にも、人事的にも農業会組織と指導農場を明確に切り離しえない関係にあったといえる。

（２）協同農業普及制度の発足

一方、1945 年 8 月、終戦と同時に日本は GHQ の軍政下に置かれることとなった。同年 12 月に、GHQ から「農地改革に関する覚書」が公布され、戦後の農村民主化ー農地解放ーを目指した農政の基本的方向を示した。この中、日本政府に 5ヵ条の施策を要請したが、その１つは「農民に対する技術的その他の知識を普及するための計画」であった。これに対し、日本政府は前述した農業技術滲透方策で対応したが、当時の GHQ 側の意図していた技術滲透構想とかなりの食い違いがあった。GHQ は自国で実施経験ずみの協同普及事業の制度を日本に導入させようという強いねらいがあったと考えられる[14]。また農業技術指導農場制度を批判し、反対した理由はいろいろあるが、最も根本的なことは、この事業の主体が解散を指令されている農業会の事業であり、指導奨励の方法が上からの一方的なもので農民の自主性によるものではないという点であった[15]。

そして、2 年有余にわたった交渉の末、農業技術指導農場は組織整備が中途のまま、1948 年 7 月をもって廃止されることになった。その一方で、新しい農業普及制度は、農業改良助長法の成立によって発足したのである。

農業普及事業の根拠法規である農業改良助長法は、GHQ の積極的な指導と助言を得て 1948 年 7 月成立・公布された。この法律はアメリカのスミス・レバー法を範として作成され、第 1 章総則（法律の目的）、第 2 章農業に関する試験研究の助長、第 3 章農業に関する普及事業の助長の 3 章からなっている。

新たに発足した普及事業は、その指導理念や性格において従来の農業指導には見られないいくつかの特色をもっている。第 1 は、指導の重点を物から人（農家）に指向したことである。かつての農業指導が、農産物の増産など物量的側面に重点が置かれたのに対し、新しい普及事業は、農地改革をはじめとする農村の民主化政策の一環として、「自主的な農家」を育成しようとするものであった。農家の自発的意志を尊重し、その理性に働きかけて、農家自らが自発的に行動することを援助しようとするものである。第 2 は、農家の生活改善をとり

あげたことである。経営改善のためには生活の合理化が必要であるし、農業経営の改善なくして、生活の改善は不可能との考えによるものである。第3は、農村青少年の育成をとりあげたことである。農家に関する施策は、ほとんどが農業経営主を対象として行われてきたが、新しい普及事業では経営主ばかりではなく農村の青少年にも呼びかけたことが大きな特徴である。次代を担う進取の気性に富んだ青少年に対して自主的なクラブ活動を通じて援助し、その活動に期待をかけたことにある。第4は、国と都道府県の協同事業としたことである。都道府県が国と協同して行う普及事業は「協同農業普及事業」として農業改良助長法上に明記し、国が事業実施に必要な経費を助成することなどにより、都道府県と国の協同責任において事業を実施する。

また、当時のGHQ側はアメリカ制度を模して日本各地の国立総合大学農学部所在地に農業試験場、農業技術普及所を総括する地方研究普及局を設置することによって、農林省所管の試験研究、普及と文部省所管の国立大学農学部の研究とを連携する考えであった[16)]。しかし、「①国土及び農業事業の相違があること、②長いこと行政と試験研究と系統指導組織が結びついた農業指導の歴史があること、③農林省系統と文部省系統が普及事業に係わることは、日本の行政組織機構に馴染まないこと」[17)]といった日本の強い主張によって行政組織体によって普及事業が運営されることとなった。

ただ、アメリカの例にならい、その純粋性を確保するという観点からいろいろな試みがなされている。第1に、農林省における農業改良局の設置である。農業改良局は農業改良助長法の目的を達成するための推進機構として設置され、所掌事務、組織ともに極めて限定的なもので、農林省の内部部局としては極めてユニークな組織であった。初代農業改良局長に東大教授の磯辺秀俊氏が兼務の形で就任したが、この人事もアメリカ的発想であったと言える[18)]。第2に、都道府県及び地区（数市町村の区域）段階に農民、農業教育者、学識経験者等による構成する、普及事業の運営に極めて大きな権限を持つ農業改良委員会の設置である（この委員会は昭和26年農業委員会制度に再編された）。

このように発足当初の日本の普及事業は、アメリカ的発想が強く、普及事業の推進に当たっても、アメリカ的特徴を残していた。

（３）協同農業普及制度の発展

ここで、法律の改正による農業普及制度の発展を見てみよう。1948年7月に公布された農業改良助長法は、10回の法律改正が行われ、事業内容の刷新等が図られてきた。

１）1950 年 4 月の改正ー補助金割当基準の変更等

普及事業の発足した当時、普及職員の設置については、準備体制が整わず、暫定的に「食糧増産技術員」制度が設けられ、その定員は 6,500 人と定められた。その後、1949 年に改良普及員資格試験が行われ、その合格者の中から農業改良普及員、生活改良普及員等が正式に任命され本格的な普及活動が開始された。また、改良普及員を指導するための専門技術員も設置された。1950 年に入ると、農林省において１町村（旧町村）当たり改良普及員を１名配置するという定員配置目標が掲げられ、その定数も 9,250 人へと大幅に拡大された [19)]。これに関連して法律の改正により補助金の割当基準に市町村を加える等の変更がされた。

２）1952 年 4 月の改正ー普及職員に関する規定の明確化等

1951 年に入ると政府の内外で行政改革や補助金の整理統合等の必要性が論議された。普及事業については、農業改良助長法において国庫補助の対象となる事業内容が明確でなく、また普及職員に関する規定もない等、事業遂行上問題があった。これらを法律上明らかにするため、農業講習施設の運営・施設整備等を補助対象とし、普及事業の内容を拡大したとともに、専門技術員及び改良普及員の設置、職務、任用資格の規定を設ける等の改正が行われた。

３）1952 年 12 月の改正ー農業改良研究員の設置等

この改正は、農業に関する試験研究の助長に関連したものが中心であった。これによると、試験研究に対する助成の基準が明確されたとともに、農業改良研究員の設置、職務、任用資格がそれぞれ定められた。

４）1958 年 4 月の改正ー農業改良普及所の設置等

農業技術の急速な進歩、農業経営の多様化に伴い、従来にも増して総合的な普及指導に対する要請が高まる中で、これらに適切に対応するためには、個々の改良普及員の技術指導能力の向上はもとより、普及活動の連絡調整を強化することが重要であるとの認識が高まってきた。当時、改良普及員の駐在する場所は、市町村役場や農業協同組合の事務室等都道府県によって様々であり、法律上の必置機関として欲しい旨の要望が普及関係者から出されていた。

これらの要望に応え、農業改良普及所の設置及び任務等を法律上明確にするための農業改良助長法の改正が行われた。この改正によると、①農業改良普及所を必置機関とし、改良普及員は農業改良普及所に所属すること、②農業改良普及所は改良普及員の行う普及活動の連絡調整と総合的な普及指導に関する事務をつかさどること、③普及所の長は改良普及員とすること等が規定された。

普及所の任務を明らかにすることは、普及所が一般行政機関と性格を異にするものであることを示すものでもあった。

５）1963年3月の改正－農業改良普及手当等の新設等

農業基本法が制定された1961年当時、農業生産事業は畜産、野菜、果樹等の分野が急速な伸びを示す等著しく変化するとともに、技術革新も急速に進展した。このような事態に対処し、普及指導内容の高度化と効果的な普及活動を展開するため、専門技術員と改良普及員の普及活動体制の整備、試験研究機関との連携強化等を図るとともに、普及事業の担い手である普及職員の資質の向上、優れた人材の確保等が急務とされた。これらの要請に応えるため、農業改良普及手当の創設、専門技術員の職務内容の充実・強化を内容とする法律改正が行われた。

この改正の主な内容は、以下の通りである。①専門の事項の総合並びに普及指導活動の技術及び方法を指導する専門技術員を設置するとともに、「普及事業と試験研究機関との連携を図るため都道府県は必要な措置を講じる」ことを定めた。②普及職員の資質向上を図るため、都道府県は普及職員の研修を計画的に行うよう努めることを規定した。③農業改良普及手当を創設した。専門技術員及び改良普及員の職務の複雑困難性等から、都道府県は、条例で定めるところにより、専門技術員及び改良普及員に対して農業改良普及手当を支給する。農業改良普及手当の月額について、専門技術員は給料月額の100分の8以内で、改良普及員は給料月額の100分の12以内となる。

1963年7月、本件に関連する政令が改正され、普及職員の任用資格の引き上げが行われるとともに、政令で普及手当の支給要件が規定され、「都道府県の常勤職員で、専ら普及職員としての活動に従事している者」を対象に支給されることとなった。

６）1977年5月の改正－補助金から負担金への変更等

普及事業は、農業の改良、農家生活の改善及び農村青少年の育成を3本の柱として普及活動が進められてきたが、昭和40年代に入ると農業後継者が年々減少の一途をたどり、後継者対策が農政の重要課題となってきた。50年代に入ると農業や農村をめぐる諸情勢はさらに変化した。これらに対し普及関係団体等から助長法を改正して普及事業の整備強化を図る必要がある等の要請が出された。

そのため、1977年に助長法の一部が改正された。その主な改正内容は、以下の通りである。①普及事業に係わる国の支出金については、都道府県の行う事業に対して単なる奨励的な趣旨で交付するものではなく、都道府県が農林水産

省と協同して行う事業であるという特殊な性格を持つものである。その趣旨を鮮明にするため、協同農業普及事業に係わる国の経費の支出が補助金から負担金に改められた。②農業後継者に対する研修教育の充実強化を図るため、都道府県の農民研修教育施設（県農業大学校）における研修教育を協同農業普及事業の内容として追加した。③農民研修教育施設（県農業大学校）が優れた農業後継者の育成機関としてその機能を十分果たしていくためには、農業改良普及所との有機的な連携を強化するとともに、優れた指導職員を確保することが不可欠である。そのため、農民研修教育施設において、専ら研修教育に当たる改良普及員については、農民研修教育施設に属し研修教育に当たることができることとされた。

７）1983 年 5 月の改正ー負担金から交付金への変更等

経済の高度成長から安定成長への移行過程で生じた財政赤字、経済社会の国際化等を背景にして、行財政の見直し論議が高まる中で発足した臨時行政調査会は、1981 年 7 月の第 1 次から 1983 年 3 月の第 5 次まで 5 回の答申を出し、行財政改革の方向が示された。その中で普及事業について厳しい指摘がなされた。

その対応として、次のように法律改革が行われた。①都道府県が普及事業を自主的､弾力的に運営できるように､協同農業普及事業の助成方式が従来の「定率負担金方式」から､「標準定額の交付金方式」に改められた。②協同農業普及事業の中期的な運営方針を明確化するため、農林水産大臣は、事業の基本的事項に関する運営指針を定め、都道府県はこれを基本として事業の実施方針を定めることにより、国と都道府県を通じて一貫した方針の下で事業の効率的推進が図られるよう措置された。

８）1994 年 6 月改正ー目的規定等を含む大幅な改正

農林水産省は､1992 年６月「新しい食料・農業・農村政策の方向」を発表し、今後の農政の展開方向を明らかにした。これを受けて普及事業のあり方についての検討が行われ、今後の方向として、①普及事業の基本目標の明確化、②普及活動の対象の明確化､③普及事業の活動手法の転換､④普及活動体制の強化、⑤農業・農村を国民に身近にするための普及事業の推進を掲げた。

これを踏まえて、農業改良助長法の改正が行われた。法律改正の要点は次の通りである。①法律の目的規定の整備。法律の目的として、経営体の育成、能率的で環境と調和のとれた農法の発達、地域農業の振興および農村生活の改善を図ることを明示した。②蚕業も含めた総合的な普及指導の実施。蚕業について、複合部門と一体的かつ総合的な普及指導体制を確立するため、蚕業に関す

る普及事業と農業普及事業とを統合した。③農業改良普及所の機能の充実。農業改良普及所の事務に、農業経営に関する情報の提供及び新規就農の促進を追加するとともに、名称を「地域農業改良普及センター」に改称した。④普及協力委員制度の創設。農業や農産物の流通・加工等の関連分野に識見を有する者を、改良普及員への協力活動を行う「普及協力委員」として都道府県が委嘱できる制度を創設した。⑤県農業大学校における研修教育の充実。県農業大学校の研修教育の対象を幅広く担うべき者に拡大し、研修教育内容を充実した。⑥専門技術員の農業者に対する直接指導の実施。専門技術員が、本来の職務に支障のない範囲で直接農業者に対して普及指導できる途を措置した。

９）1999年7月の改正ー地方分権の推進のための改正

1997年7月の地方分権推進委員会の第2次勧告への普及事業の対応の一環として、補助金適正化法とは別に定められている交付金等の交付手続きの廃止、普及職員の任用資格のうち資格試験合格者の法定化などの法律改正が行われた。この改正は法律としては、手続き的なものであったが、普及職員の専任規制、農業改良普及手当の支給要件の緩和や普及センターの名称・設置形態の弾力化などの関係通達の改正等によって普及事業の運営に大きな影響を与えたものであった。

10）2004年5月の改正ー構造改革への対応としての改正

2003年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」への普及事業の対応の一環として次の改正が行われた。

その主な改正内容は、専門技術員及び改良普及員の一元化、農業改良普及手当の上限規定の廃止等､地域農業改良普及センターの必置規制の廃止等であり、普及制度の根幹にふれる大きな内容の改変を含むものであった。

以上は法律改正による普及制度の整備の流れである。普及事業の制度的根幹は、制度発足から昭和30年代までにほぼ整備されたと言ってよい。昭和40年代から50年代前半までは、情勢変化に対応した普及制度の改善である。昭和50年代後半以降では、特に平成年代に入ると、行財政改革や地方分権への対応としての制度改正が行われたのである。このような数々の法律改正を経て「現行の農業改良助長法」が出来上がっている。

３、農協の営農指導事業

戦時中に産業組合と農会の合体によって系統農業会が設置され､1948年にGHQの方針に従い解散された経緯は、前述した通りである。1947年に農協法が制定

され、それに基づき農協が設立されたが、現実に農業会の資産・事業は農協に受け継がれ、農業会の職員も大半は農協に採用された。こうして農協は、戦時中の農業会を経ることにより、営農指導事業、農政活動を農会から受け継いだということができよう。

しかし、発足直後の農協は経営難に陥り、1950年に農協経営健全化のため財務処理基準令が設けられ、1951年に再建整備法、1953年に連合会の整備促進法が制定され、農協は政府の支援のもと経営再建に取り組むことになった。

こうした経営難のなかで、1951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た農業委員会が発足すると、「生産指導事業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である」という「経営純化論」が一部で唱えられるようになった。さらに、農村更生協会が、農業委員会に農協の生産指導の機能を吸収し旧農会のような農業団体を新たに作るという農事会法案を提案すると、既に農業会の農業技術員の一部を採用して事業を始めていた農協はこの構想に強く反発し批判した（第１次農業団体再編成問題）[20)]。農協は1952年に開催された第１回全国農協大会において、農協指導事業に関する決議、農業団体の再編成に関する決議を行い、農協が営農指導事業を担う方針を明確に示した。結果的には農協に営農指導事業は残されたのである。そして法制度的にも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「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）に改められた。

さらに、1955年に第2次農業団体再編成問題が再燃し、農業委員会の全国団体全国農業会議所と農協組織との間で農業団体のあり方を巡って論争が起きたが、農協系統は「農業技術指導は農業改良普及事業の強化と農協営農指導事業の連携により行なう」という方針を示した。また、1955年に「農協総合事業計画化運動」，さらに1957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[)]。こうした中、営農指導事業は経済事業に付帯するサービス事業という考え方が大勢を占めるようになり、農協営農指導の本質論としての「営農指導サービス論」[21)]が出されてきた。

その後、農協は営農指導員の数を増やし、営農団地構想、地域営農集団育成、

地域農業振興計画作成などを打ち出したが、農協営農指導事業は、農家経済の向上、農家組織の育成、農業機械化、新作物導入、産地形成など日本農業の発展に大きな役割を果たしたと評価することができよう。またこうした方針のもとで、農協は高度経済成長のなかで事業量を順調に拡大させてきた。

しかし、近年、輸入急増による価格低迷、金融市場の競争化など、農協事業を取り巻く環境変化が進んでいる。これらの環境変化に対して、農協は広域合併と系統の再編で対応を図っている。組合員が合併農協に求める要望では、「営農指導体制の強化」が一番期待されていたにもかかわらず、営農指導への評価は低い。また、農協の経済事業については、農産物販売市場や生産資材の生産・流通の変化、生活関連事業環境の変化の中で、競争力が低下している。それらのことが「農協離れ」や「農協批判」の一因となっている。

このような農業、農協をめぐる環境変化に対応して、第23回ＪＡ全国大会（2003年10月）で経済事業改革が決議されたが、営農指導事業についてもこの経済事業改革の一環として見直しが行われている。

第三節　中国における農業普及制度の成立・展開過程

１、清王朝末期

中国の近代的な農業改良指導とその支援システムが本格的なスタートをするのは、清王朝の「洋務運動」に触発されてからであったと考えられる。19 世紀の前半から、清王朝は列強との戦争に敗北し植民地が進み、経済が停滞な状態にあった。科学技術や軍備を西洋化することによって近代化しようとする動き、いわゆる「洋務運動」が 1960 年ごろから始まったのである。従い、19 世紀の 60 年代から 90 年代までは、外人農業教師の招聘、留学生の派遣、外国農業著作の翻訳、海外からの洋式農具や種苗・家畜の導入などが盛んに行われていた。

90 年代後半から、維新派の主張を採用し、清王朝は日本の「勧農政策」を範とし、農務学堂、農事試験場の設置などを奨励する政策を打ち出したのである。この時期に設置された農務学堂は浙江蚕学館、湖北農務学党、江蘇南京蚕学堂等がある。1905 年に、中国の初の農業大学である京師大学堂農科大学（後の北京農業大学）が設置された[22)]。1909 年まで、全国では高等農業学堂が 5（学生 530 人）、中等農業学堂が 31（学生 3,226 人）、初等農業学堂が 59（学生 2,772 人）設置されたのである[23)]。農務学堂は、体制や教学内容がほとんど日本の農

学校を模範としていた。特に高等学堂においては、日本人先生を招き専門を教えていた。

農業試験研究機構も日本を模倣し、農事試験場を設置したのである。1898年に初の専門農事試験場養蚕試験場が設置され、その後1902年に初の総合農事試験場直棣農事試験場が設置された。そして、国レベルの中央農事試験場は1906年に北京で設立された。1911年まで、全国で20余りの農事試験場が設置されたのである[24)]。農事試験場の設置は、勘・経験に基づいた在来農法から学理・試験に基づいた近代的な農業技術へと転換する端緒と考えられる。

清王朝末期の農業技術普及は専門的な普及組織が設置されておらず、主に日本をモデルとした農業学堂と農事試験場によって、農家たちに技術・知識を教えたり、資料を配ったりしていた。

２、中華民国時代（1912年～1949年）

（１）北洋軍閥政権時代（1912年～1928年）

1911年に辛亥革命が起こり、清王朝が崩壊すると、中華民国が設立されたのである。辛亥革命以降、アメリカ教会は中国で教育事業を盛んに興すようになり、またアメリカで農学を勉強し、帰国する留学生も多くなった。これらを背景とし、中華民国時代に入ると農業教育は、日本を模倣することから次第にアメリカをモデルとするようにシフトしたのである[25)]。

1920年代に設置された農業大学は、ほとんどアメリカの州立農業大学を範とし、農業普及部を設立し、教育・研究・普及を三位一体とした事業を展開していた。 ここで特筆すべきなのは、アメリカ教会により設立された私立金陵大学である。金陵大学は、1914に農業学科（後の南京農業大学）、1920に綿作普及部、1924年に農業普及部を設立し、当時の農業大学が普及事業を行なう先駆的なものとなった[26)]。農業普及部を設立した当時は、主に良種の普及、病害虫の防除、資料の作成、講習会の開催や展示田の設置などの活動を行い、農家に合作社を作るよう指導したのである。そして、金陵大学を続き、国立広東大学（後の中山大学）は1924年に、国立東南大学（後の東南大学）は1926年に、ほとんどの農業大学も農業普及部を設立した。

一方、農事試験場に関しては、1917年の統計によると、全国で113の農事試験場が設置された[27)]。これらの農事試験場は、試験研究を行うとともに、普及活動を続けていた。

（２）国民党政権時代（1928年～1949年）

１）公的農業普及システムの形成

1928年に、国民党は中国を統一し、政権を取得した。国民政府は、農業の発展や食糧の増産を図るため、農業普及事業の推進に努めた。

①　発足期（1928年～1937年）

1929年1月に国民党政府により「農業普及規程」を公布した。これは中国の初めての農業普及に関する法規と考えられる。この中に、農業普及の趣旨は農業科学知識の普及、農民の技能の向上、農業生産方法の改良、農村組織と農民生活の改善、農民の協同の促進であると規定している。1930年に「全国農業普及の実施計画」が公布され、実施計画の目標と原則について定めた。その目標は全国各地で農業普及指導員を設置し、農民を教育することとし、実施原則は農民の自主的に考える能力を養成すること、農民に新しい知識を伝授すること、成人教育以外に農村女性と青少年の指導も行うことと現地の関係団体と緊密に連携することである。そして、同年に「省農業普及組織綱要」、「農業短大以上の農業学校普及組織綱要」、「モデル農業普及区組織章程」が公布され、また1931年に「農業普及人員の訓練方法大綱」、「中央農業試験所章程」、1933年に「県農業普及機構の整理方法綱要」が公布された。

一方、農業普及組織に関しては、1929年12月に国レベルに中央農業普及委員会が設立された。その主要な活動は、方案・法規の制定、章程・報告の審査、直轄実験区の設立、各省の普及活動の調査と普及冊子の作成・印刷などである。その中、特に有名なのは金陵大学と協同で設立した烏江農業普及実験区である。烏江農業普及実験区の設立趣旨は、農業生産、農村経済、農村医療、農村教育、農村組織や地方行政などの方面から農村建設を推進することである。また、金陵大学の研究及び農業普及の実験地として位置付けられていた[28)]。烏江農業普及実験区は一定的な成果をあげ、当時全国範囲で注目されていた。

そして、1931年までに9の省では省段階の農業普及組織が設立され[29)]、また、1933年に「県農業普及機構の整理方法綱要」が公布されてから、各省では県農業普及所（改良場）を設置し始めた。

②　発展期（1937年～1946年）

1937年に中日戦争が始まってから、農業普及活動は次第に食糧の増産確保に集中していた。1939年に、食糧増産を図るため、国民党政府は農産促進委員会を設立し、「全国農業普及実施計画綱要」と「全国農業普及実施方法大綱」を公布した。

1940年に、農産促進委員会は農業普及巡回指導団を設立し、各地を巡回し、

地方の農業普及機構の設置を指導した。当時、省段階では試験研究部門と農業普及部門からなる農業改良所が設置されたが、県段階では農業普及組織が大半整えていなかった。そのため、1941年に国民政府が「県農業普及所組織大綱」を公布し、県農業普及所の設立に重点的に推進したのである。1944年まで、四川、貴州などの9省において592の県は農業普及所を設立した[30]。

一方、1942年に四川、雲南などの9省で農業普及繁殖ステーションが設置された[31]。農業普及繁殖ステーションの主な任務の1つは、良種を繁殖し県農業普及所に供給することであった。1946年に普及される良種はほとんど各地の農業普及繁殖ステーションにより供給されるようになった。また、化学肥料などの他の生産資材は、国連により提供され、県農業普及所に配った。

このように、政府の農業普及組織は国段階から県段階まで次第に整え、体系化されたのである。そして、技術の指導だけではなく、生産資材の供給も行なっていた。

1946年に、中国とアメリカが協同で組織した中米農業技術合作団は、中国で現地調査を行い、国民党政府に中国農業を改善するための提言を提出した。その中に、農業普及事業は教育であり、農民とその家族がいかに農業を経営するのかについて助言し、そして農民とその家族が農業生産と農村生活に関するすべての問題を解決することを援助することであると強調した。しかし、1946年に、中国の国内戦争がはじまり、国民党政権が崩壊するにつれ、農業普及事業が停滞な状態に落ちていた。

２）農業大学、研究機構、民間団体による普及活動の展開

1919年前後、庶民教育を推進するため、知識人や有識者による結団した民間教育社団が多数できた。1930年代になると、一部の社団が「農村建設実験運動」を起こし、農村地域で実験区を設立した。これらの実験区においては、農村教育、農村社会調査のほか、農業普及活動も展開していた。

また、農業大学は、北洋軍閥政権時期の12か所から、1937年の21か所、1944年の27か所まで増加した[32]。これらの農業大学にはほとんど農業普及部が設けられ、農業普及活動を展開していた。金陵大学の例をみると、1937年までは主に政府や民間社団と協同で実験区を作り、農業普及活動を展開していた。前述した烏江農業普及実験区のほかに、中華職業教育社と協同で作った江蘇昆山徐公橋実験区がある。農業普及活動は良種の普及だけではなく、農民教育、農村衛生、合作社の設立の指導なども行われていた。1937年以降は、金陵大学は主に農産促進委員会と連携し、四川と陝西省で県の普及組織を実験的につくり、

普及制度と普及方法について研究した。1941 年から国民政府が各地で農業普及機構を設立するにつれ、金陵大学の農業普及活動の重心は次第に農業普及員を養成・訓練することにシフトした[33)]。

一方、農業試験機構も農業普及活動を展開していた。1932 年に国民政府は南京で中央農業試験所を設立した。その任務については、研究・調査のほか、得られた成果を普及すると明確に定めていた。1937 には、政府と民間によって設立された農事試験場が全部で 691 あった[34)]。

中華民国時代には、基本的にアメリカをモデルとし、研究・教育・普及をよく連携し普及事業を展開していた。北洋軍閥政権時代に大学で農業普及部の設置は、中国における初めての農業普及組織の設置で、大きな意味を持つことである。これによって、中国の普及事業が新しい段階に入ったのである。しかし、この時期の普及活動は、一定的な成果を遂げたものの、農業大学や農事試験場がそれぞれ独自に行われたもので、系統化されておらず、規模はそれほど大きくなかった。国民党政権時代になると、多様な機構が普及事業に参与しながら、公的普及システムが次第にできあがり、農業普及事業の主導的な力になっていたのである。省の農業改良所には試験部門と普及部門を共に設置することで、研究と普及は緊密な関係にあったといえる。この時期の農業普及事業は、技術普及、農民教育、農村組織と農民生活指導などの多様な内容を定めていたものの、戦争が勃発するにつれ、実際には農業技術の指導が中心となっていた。

３、中華人民共和国時代の農業普及事業（1949 年～現在）

（１）公的農業技術普及事業の展開

１）建国後から「文化大革命」以前まで(1950 年～1965 年)

1949 年に、新中国が成立した。当時共産党政府が直面する緊急な課題の一つは農業生産の復興であった。国民党政府時代の農業試験場、省農業改良所や県農業改良場のほか、土地改革で地主から没収した土地を利用し、新しく国営農場がつくられた。これらの農場で農事試験を行い、そして農業科学研究所が設けられ、省段階から県段階までの農業科学研究体系が設立されていた。1952 年に「農場を中心に、互助組を基礎とし、労働模範と技術者を担い手とする技術普及ネットを構築する」ことが全国で推進された。

一方、1951 年に始めて東北地区で農業技術普及ステーションが設立され、農業科学研究所で開発された農業技術を現場へ普及することがその時の主な任務であった。1953 年に農業部により「農業技術推広方案」(草案)が公布された。

各段階の地方政府が普及機構を設立し、普及員を設置し、農業技術普及事業を行うことを規定した。1954 年正式に「農業技術推広ステーション工作条例」が公布され、農業技術推広ステーションの性質と任務について具体的な規定が定められた。1955 年に農業部は「関与農業技術普及ステーション工作の指示」を公布し、県の下である区・郷段階で普及技術ステーションの設立を重点的に推進したのである。また、区・郷農業普及技術ステーションの職能や農業技術普及員の任用資格などを定めた。1957 年末、ほとんどの行政区で農業技術普及ステーションが設立され、その数は全部で 13,669 であり、普及員は 9.3 万人であった[35)]。

しかし、1957 年まで中国全域では合作社が作られ、また 1958 年から、合作社は強制的に人民公社に格上げされていた。農業合作化の実現と左翼思想の台頭によって、区農業普及技術ステーションを撤廃する意見が出されたため、普及機構と普及員が一時に急減した[36)]。そして、農業技術普及事業を強化するため, 1962 年に農業部は「関与充実農業技術推広ステーション、加強農業技術推広工作の指示」を公布し、農業技術普及ステーションの任務、運営方法、人員配置、普及員の生活待遇、奨励方法等を改めて定め、現場の農業普及ステーションを指導する県段階の農業技術普及ステーション(略:県ステーション)の設立を推進した。1963 年末まで、農業技術普及ステーションは全部で 11,938 であり、そのうち地区ステーションは 111 で、県ステーションは 1,661 で、県段階以下の現場のステーションは 10,166 であった。71,469 人の普及職員は配置された[37)]。また、この時期に、牧畜・獣医、種子、農業機械などが農業技術普及ステーションの業務から分離され、農業普及ステーションとは別に、牧畜・獣医ステーション、種子ステーション、農業機械ステーションが設置された。

1950～1960 年代には、農業発展と工業化への転化のため、政府は農業普及事業の推進に力を入れた。1950 年代の区農業技術普及ステーションの設置と 1960 年代の県農業技術普及ステーションの設置によって、農業普及組織は大きな発展を遂げた。また、60 年代から普及機構の専門分化も進んでいたのである。

２）「文化大革命」時期

文化大革命の時期に、全国的に「現場で科学研究を行え」、「貧農・下層貧農が科学技術の陣地を占領せよ」、「労働者・農民・兵士が科学研究の主力軍である」といったスローガンのもとに、専門的な農業技術者の役割が否定され、県レベルの農業技術普及ステーションが廃止された。その代わりに、1974 年、農

村四級農科網という体制をつくった湖南省華容県をモデルにして、全国的に草の根型の「四級農業科学実験網」が推進された。「四級農業科学実験網」とは、県レベルに農業科学研究所、人民公社に農業科学実験ステーション、生産大隊に農業科学実験隊、生産隊に実験小組を設立することである。四級農業科学実験網は、農業技術の試験・研究・普及の他、種子の生産・供給を重要な活動項目としていた。構成員は国家農業技術普及員と専門化していた人民公社員の農民である。1980 年に国家農業技術普及員が 12 万人だったに対して、農民技術員は 25 万人に達した。また、国家農業技術普及員の大半は県・区レベルの普及機構にいたのに対し、農民技術員は人民公社レベルないしそれ以下にいたため、実質的に末端農村の農業技術普及組織を支えたのは農民技術員であった [38)]。また、これらの農民技術員の労働報酬は、労働点数に応じて所属の生産隊から分配されたため、人民公社の集団統一経営が農民技術員という中国独特の普及員の存在を可能にした。1970 年代の文革期に当り、多くの活動は不振な状況に陥っていた中、農業普及事業も例外なく政治の影響を大きく受けたものの，特定の歴史背景の下でもある程度の役割を果たしていたと考えられる。

３）1980 年代

1978 年以降、農家請負制が実施されるにつれ、人民公社の統一農業経営は解体し始めた。1984 年前後に、その解体は全国範囲でほぼ完了した。人民公社、生産大隊に代わるものとして、郷・鎮人民政府、村民委員会が設置された。四級農業科学実験ネットも、人民公社の解体によって運営ができなくなった。これを背景に、農業技術普及体制の再編が行われたのである。

農業技術普及事業の整備の中心に置かれたのは、県級の農業技術普及センターの設立である。県農業技術普及センターは従来の県農業科学研究所、農業技術普及ステーション、植物保護ステーション、土壌肥料ステーション、農業訓練学校などを統合して、技術普及を中心に、試験研究、教育研修などの機能を一体化した総合的な機関である。こうした普及センターを設立することによって、人員が少ない上、機関の数が多く力が分散した県級の農業技術普及機構の集中強化が図られるとともに、このセンターの中心とする県全体の普及事業の統一的な指導体制の確立が図られた。1979 年に農業部の指導のもとに、全国 29 の省・直轄市・自治区の 29 試験県において開始され、1982 年に全国で推進したのである。

この時期に郷・鎮レベルでも農業技術普及ステーションの設置が進んでおり、また、全国農業技術普及事業に対する管理と指導をすることを狙いとし、1982

年に全国農業技術普センターが設立された。1983年7月に農牧漁業部により「農業技術普及条例（試行）」が公布され、農業技術普及事業の機構、任務、編制、組織、設備、経費と賞罰方法など具体的な規定が定められた。そして、郷・鎮レベル以下の村（村民委員会）ないし村民小組（旧生産隊）レベルにおける技術普及の「受け皿」として、①郷・鎮農業技術普及ステーションの指導のもとに、つくられた農業技術サービス組と一定の基準によって選定された農業技術モデル農家、②農民技術員や農業技術モデル農家を中心に、自発的に組織した農民専門技術研究会などがあげられる。

また、1980 年代に農業技術普及予算の不足を解消するため、「技術請負制」と「経営を以ってサービスを維持する」という新しい普及方法を生み出した。1979 年にはじめて出現した技術請負制は、農業技術普及組織または普及員（国家農業技術普及員または農民技術員）と生産者（農家または農家集団）が技術指導に関する契約を結び、成果に応じて生産者が対価を支払う制度である。1984年に「農業技術請負制試行条例」が正式に公布され、普及活動の範囲を一層拡大して、農業技術普及員の仕事の意欲を引き出した。「経営を以ってサービスを維持する」は、技術普及組織が農家への生産財の販売や農家の生産物の販売斡旋などの事業経営を行い、そこから得た利益を普及事業費や普及員の人件費に当てることによって、技術普及サービスを維持しようとするものである。1989 年に「科学技術の発展による農業の振興、農業普及の強化に関する決議」が公布され、農業普及部門が「技物結合」の原則に従い、有償サービスを行うことを推進したのである。

90 年代初めには全国的な農業普及システムが大体できあがった。1989 年末に全国農業技術普及機構がすでに 22 万以上に達し、農業技術普及員は 92 万人あまりに及んでいた。県レベルの農業技術普及センターは 1,442 ヶ所、全国の県の 68.7%に設置された [39)]。

４）1990 年代以降

1992 年に、十数年の改革開放の試みを経て、中国政府は社会主義市場経済体制の確立を改革の方向として定めた。これは、農業普及事業に発展するチャンスをもたらすとともに、衝撃ももたらした。農業技術普及事業も市場メカリズムに従い、農業技術普及機構が独立採算にすべきであるという地方政府管理者の考えのもとに、農業技術普及事業費を減額したり、交付するのを中止したりすることが多くの地方でみられ、農業技術普及事業は大きな打撃を受けた。そして、1993 年に農業普及事業の法律上の依拠となった「中華人民共和国農業技

術普及法」が公布され、その中に農業普及事業は国の事業部門(国家の経費で賄われ、採算にとらわれない)であり、その経費は政府の財政から支出されることを明確にしたのである。また、郷・鎮農業技術普及ステーションの安定をはかるため、1996 年に「郷鎮農業普及機構の「三定」の実行に関する通知」、1999 年に「基層農業技術普及体系の安定に関する意見」が出された。

21 世紀に入ると、都市と農村との経済格差の拡大化が顕在化し、「農業・農村・農民問題」いわゆる「三農問題」が中国の最緊急の課題となった。2004 年以来、連続４年で中央政府の一号文件は「三農問題」を取り上げ、その中に農業技術普及事業の強化も訴えられた。

一方、市場経済体制改革と農業構造の調整が進み、それに WTO 加盟など農業普及事業をめぐる環境が著しく変化する中、計画経済体制時代の 1980 年代に体系が出来上がった農業技術普及事業が改革を迫られている。また、この時期に、農業大学、農民専業合作経済組織や農業関連企業によって行われている農業普及活動が活発となっている[40)]。2006 年に「農業技術普及体系の強化と改革に関する国務院の意見」が公布され、末端農業技術普及機構の公益的な機能を強化するとともに、農業技術普及機構が主導し、農業大学、農民専業合作社や農業関連企業が積極的に参加する多元的な農業普及システムを構築する[41)]と、今後の改革を方向付けしたのである。

第四節　アメリカ・日本・中国の農業普及制度

１、 位置づけ

アメリカの農業普及事業は大学の延長教育として位置づけされている。アメリカ農業普及事業の設立経緯からわかるように、アメリカにおける普及事業は、「農業普及」自体への要望から起源したものではなく、19 世紀半ばにおける教育の遅れと教育発展の要請からスタートしたのである。当時のアメリカにおいては、大学はすでに設立されたものの、現在の高等学校程度に相当する 12 年の教育を受けた人は国民全体のわずかの 2%にすぎなかった。普通の国民、特に農民たちに大学教育をうけるチャンスを与えるために、州立農業大学が設立された。設立されてから二十数年間、州立農業大学は主に農民教育の推進につとめてきたが、それによって、この後の大学研究と大学普及を行なうための基礎

条件を作り出した。それから、1866年にイギリスに端を発した大学の延長教育は、州立農業大学が普及事業をはじめる源流となったのである。この大学の延長教育運動の影響を受け、州立農業大学が学校コースとは別途に、校外教育コースを開き、普及事業を始めた。すなわち、アメリカ普及事業の発展過程は、「大学教育」を農民およびアメリカ国民に浸透させる過程でもある。次に、アメリカの農業普及制度の根拠法であるスミス･レーバー法を見ると、第1条に、法律の目的がアメリカ合衆国の人々への農業と家政に関する実用的な知識の伝達を支援し、その適用を促進することであると規定している。これを受け、第2条に普及事業は、州立大学に在学していない住民への、農業及び家政に関する指導及び実地教育であると明記している。このように、普及事業の性格は大学教育の延長にあることが特徴であり、その対象も必ずしも農民及びその家族に限定されなかった。

これに対し、日本の農業普及事業は農政の一環として位置づけされている。第2節の農業普及制度の成立・発展過程のところに述べたように、戦後の農政は連合軍総司令部の「農民解放指令」を受け、農村民主化政策を基軸として各種の農林施策が展開された。その政策の1つである普及事業は、アメリカの普及事業に範をとって導入された。その意味で、日本の普及事業は「まぎれもなく農政の一環として位置づけることができる」[42)]。その農政の目的は、①国民への安定的な食料の供給、②農業者の経済的社会的地位の向上を目指した農業振興の政策である。普及事業がこの農政目的を達成するための1つの政策手段となる。次に日本農業普及制度の根拠法である農業改良助長法を見てみよう。第1条に、「この法律は、能率的な農法の発達、農業生産の増大及び農民生活の改善のために、農民が農業に関する諸問題につき有益、適切且つ実用的な知識を得、これを普及交換して公共の福祉を増進することを目的とする」と宣言している。農業者または農村住民の農業技術や生活を、有益かつ実際的な知識の普及によって向上させることを基本的な目的にする点については、日本とアメリカが共通している。しかし、日本の普及事業が農政の一環であるため、その対象が農民とその家族に限定されることになった。さらに、1994年の法律の改正で、効率的かつ安定的な農業経営の育成、地域の特性に即した農業の振興、農村生活の改善等農政の基本理念が、協同農業普及事業を運営していく上での基本として法律の目的に掲げられることになっている。

一方、中国では、日本と同じように、農業普及事業が農政の一環であり、農政目的を達成する手段である。日中戦争中に、食糧増産という政策目標を達成するために、国民党政府が農業普及事業の発展に力を入れたのである。新しい

中国が成立すると、食糧の供給が逼迫し、食糧の統制制度が実施されたのである。農業の復興が当時の最緊急な課題となり、農業普及事業の発展によって国民への安定的な食料の供給が図られていた。このように、中国の普及事業は政策的意図ないしは技術の普及浸透と言った性格が大変強くにじんでいる。中国農業普及事業の根拠法である農業技術普及法をみると、その第１条において、「この法律は農業技術普及事業を助成し、農業科学技術開発成果と実用技術の現場生産力への転換を促進し、農業の振興と農業の近代化を図ることを目的とする」と明記しており、農業の振興と農業の近代化という農政の基本理念を法律の目的として明確に掲げられている。

２、 普及事業の機能

スミス・レーバー法の第２条に、協同農業普及事業の内容について、大学外の農村住民に対し、「農業、農業に関する太陽エネルギーの利用、家政、農村のエネルギー及びそれらに関連する事象における既存のあるいは改良された実践あるいは技術を教示し、圃場において実地教示を行うこと」及びそのような人々に対して「圃場実地教示、出版物その他、また必要な場合には、上記の事象に関連する情報の印刷及び配布によって、上記の事象に関する情報を提供すること」としている。普及事業が提供する情報の内容が時代の要求に応じて絶えずに変化しており、現在の普及事業は主に農業および自然資源、家政、4－Hと青少年教育、地域資源開発等の４つのプロジェクトからなるが、普及事業の基本的な機能が「有益かつ実際的な知識」を農家巡回、実証展示圃、出版、その他の手法によって普及・提供し、農業者または農村住民の農業技術や生活を向上させることである。

一方、日本の農業改良助長法によると、協同農業普及事業とは、次に掲げるものである。①普及指導員を置くこと。②普及指導員が普及指導活動を行うこと。③普及指導員センターを運営すること。④普及指導員協力委員が活動を行うこと。⑤農業者研修教育施設において農業後継者たる農村青少年その他の農業を担うべき者に対し近代的な農業経営の担当者として必要な農業経営又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識を習得させるための研修教育を行うこと。⑥普及指導員の研修及び農業経営又は農村生活の改善を目的とする農村青少年団体の指導者の育成を行うこと。そして、普及指普及指導員の事務について、次のように定められている。①、試験研究機関、市町村、農業に関する団体、教育機関等と密接な連絡を保ち、専門の事項又は普及指導活動の技術及

び方法について調査研究を行うこと。②巡回指導、相談、農場展示、講習会の開催その他の手段により、直接農業者に接して、農業生産方式の合理化その他農業経営の改善又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導を行うこと。また、普及センターの事務については、①普及指導員が事務を行うことにより得られた知見の集約その他農業経営及び農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導を総合するための活動を行うこと。②農業者に対し農業経営又は農村生活の改善に関する情報を提供すること。③新規就農を促進するための情報の提供､相談その他の活動を行うことなどが掲げられている。このように、日本の農業改良助長法においても、アメリカと同じように、普及事業の基本的な機能が農業者または農村住民の農業技術や生活を向上させるため､「科学的技術及び知識」を巡回指導、相談、農業展示、講習会の開催その他の手段によって普及・提供することである。

これに対して、中国の農業技術普及法の第 2 条において、農業技術普及の内容を「試験、展示、研修、指導及びコンサルティングサービス等によって、農業生産におけるいわゆる段階に農業技術を普及・応用させること」と掲げている。そして､第 11 条と第 21 条に､農業普及機構の職能について規定している。普及事業の機能について、試験、展示、研修、指導及び情報提供などの手段を通じて、農業技術を普及することはアメリカ・日本と一緒であるが、生活指導がなされておらず、しかも指導の重点を人（農業者及び農村住民）ではなく、農業技術そのものに置かれているため、指導理念についてはアメリカ・日本と大きな違いが見られる。また、第 22 条に、普及事業が基本的に無料サービスとなるが、技術の譲り渡し、技術の請け合いなどによる有料サービスが認められると規定し、そして第 26 条に､技術指導と生産資料の提供を一体化した経営サービスが認められると掲げている。農業普及機構が技術普及をすると同時に、農家への生産財の販売、農家の生産物の加工・販売斡旋、農作業の受託などの事業経営も行っている。その中、技術普及と生産財の販売を一体化したタイプが一番多く、7 割以上を占めている。つまり、中国の農業普及事業は、①農業技術を農家に普及する、②経営活動によって農家へ生産財の提供、生産物の加工・販売斡旋等のサービスを行うという 2 つの職能を有する。この第 2 の職能について、アメリカでは農業ビジネスが発達しているため、農業関連企業や農協を中心に行われている[43)]。さらに中国と同じように零細な家族経営を中心とする日本では、系統農協が営農指導、購買事業や販売事業などを行ない、農家に総合的なサービスを提供している。中国では、農家が組織化される比率はまだ低いため、農業普及機構が零細生産と家族経営を支援する重要な担い手とし

て役割を果たしている。また、農業普及予算が不足する中、末端農業技術普及組織の経済的基盤の安定化を図るのもその一つのねらいになる。

３、仕組み

（１）アメリカ

第１に、農業普及事業は連邦（農務省)、州（州立大学)、郡の三者の協同事業である。

協同普及事業の運営は、農務省と各大学の間に結ばれた協定に基づき行なわれる。これらの協定においては、農務省と州立大学の責務と合意事項が規定されている。農務省には普及事業部が設置され、農業全体の大局的な方向づけと普及活動の支援を行なう。州立大学には普及部門を設置し、協同普及事業の予算を一括管理する。普及事業計画は、州立大学により作成されるが農務省の同意を得る必要がある。要は州立大学を運営の主体となっている。普及事業の実施は郡の普及事務所と州立大学によって行われている。農家へのきめ細かな指導や問題点への対処、情報の伝達は、郡の普及事務所が担当している。州立大学には普及専門員が配置され、大学の研究部門との連携の下、郡普及員の指導活動を支援している。図２－１はアメリカ代表的な普及事業の組織図である。現在、104 校の州立大学に配置された約 5,000 人の普及専門員と 3,150 ある郡普及事業部の約 10,000 人の普及員が、一大ネットワークを組み農業普及活動を実施している [44)]。ただし、連邦、州、郡が緊密な連携をとりながらも、資金、スタッフやプロジェクト運営において、各自が非常に大きな独自性をもち、しかもそれぞれの独自性を尊重しながら役割を発揮している。

第 2 に、州立大学を中核とし、普及・教育・研究を三位一体化した普及事業を展開している。

普及制度の成立過程から分かるように、アメリカの農業教育システム、農業研究システムと農業普及システムがそれぞれ 1862 年と 1890 年モリル・ランドグランド大学法、1887 年ハッチ農業実験場法、1914 年スミス・レバー法に基つき設立されたが、この三つのシステムは、州立大学によって有機に関連し合い、役割を果たしている。州立大学も、設立当初の小規模から、これらの法律によって、規模を拡大しつつ、今日の総合大学になったのである。州立大学には大別して教育、研究、普及の三部門に分かれており普及事業は普及部門が担当している。教育部門は、いくつの単科大学から構成される。研究部門には、大学に付属する研究機関、州立農業実験場、州と連邦の協同研究所などが含まれる。

これらの三部門が緊密に連携し合い、郡の普及所を通じて農家につながっている。大学内に普及部門の事務局はあるが、普及専門員だけの特別な部署はない。大半の普及専門員は、教務職員であり専門ごとに単科大学の学部に所属して、学生教員、研究、普及の仕事を行なう。大学普及専門員の主な仕事としては、専門分野における教育と研究、郡専門員の教育、各地域での専門分野ごとの講習会、農業団体が行なう大会や展示会への協力と郡での実験や調査などがある。

第3に普及専門員や普及員のほか、郡政府が独自に雇用する補助員約300万人のボランティア等が事業運営に関与している。

第4に、公的な農業普及事業以外に、民間農業コンサルタントも1万人以上存在しており、農家の経営活動を支援している。

（２）日本

第１に、農業普及事業は、アメリカの普及事業にならい農業改良助長法において国と都道府県との「協同事業」として実施されている。

農業改良助長法の第6条第１項（助成の目的）では、「政府は、……都道府県が農林水産省と協同して行う農業に関する普及事業を助長するため、この章の規定に従い、都道府県に対し協同農業普及事業交付金を交付する」よう規定されている。そして、普及事業の運営については、農林水産大臣は、都道府県の意見を聴いて「協同農業普及事業の運営に関する指針」を定めるとともに、都道府県はこれを基本として農林水産大臣と協議して、「協同農業普及事業の実施に関する方針」を定め、当該方針にしたがって事業を実施することと、農業改良助長法の第7条に明記されている。運営の主体は都道府県の本庁主務課となっている。普及事業の実施は、都道府県の各地に設置された普及指導センター、試験場、本庁主務課に配置された普及指導員によって行っている。図２－２は日本における農業普及事業の仕組みに関するものである。2007年現在では、399の普及指導センターが設置され、8,582人の普及指導員が配置されている[45)]。

第２に、日本の農業普及事業は、農業改良普及制度と農協の営農指導事業の二本立てとなっている。地域により差があるものの、普及指導員と営農指導員は連携を取りながら活動を行っている。

このような二重構造が形成された経緯がすでに第二節に述べたのである。営農指導事業の法的根拠について見てみよう。1947年に公布された農協法では、その第１条に「この法律は、農民の協同組織の発達を促進し、もって農業生産力の増進と農民の社会的経済的地位の向上をはかり」と規定している。これを受けて第10条で規定されている「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」（1 項 1 号）と「農村の生活及び文化の改善に関する施設」（1 項 13 号）が営農指導事業の主な根拠となっている。また、第 17 条において組合員に対する経費賦課の機能を与えている。

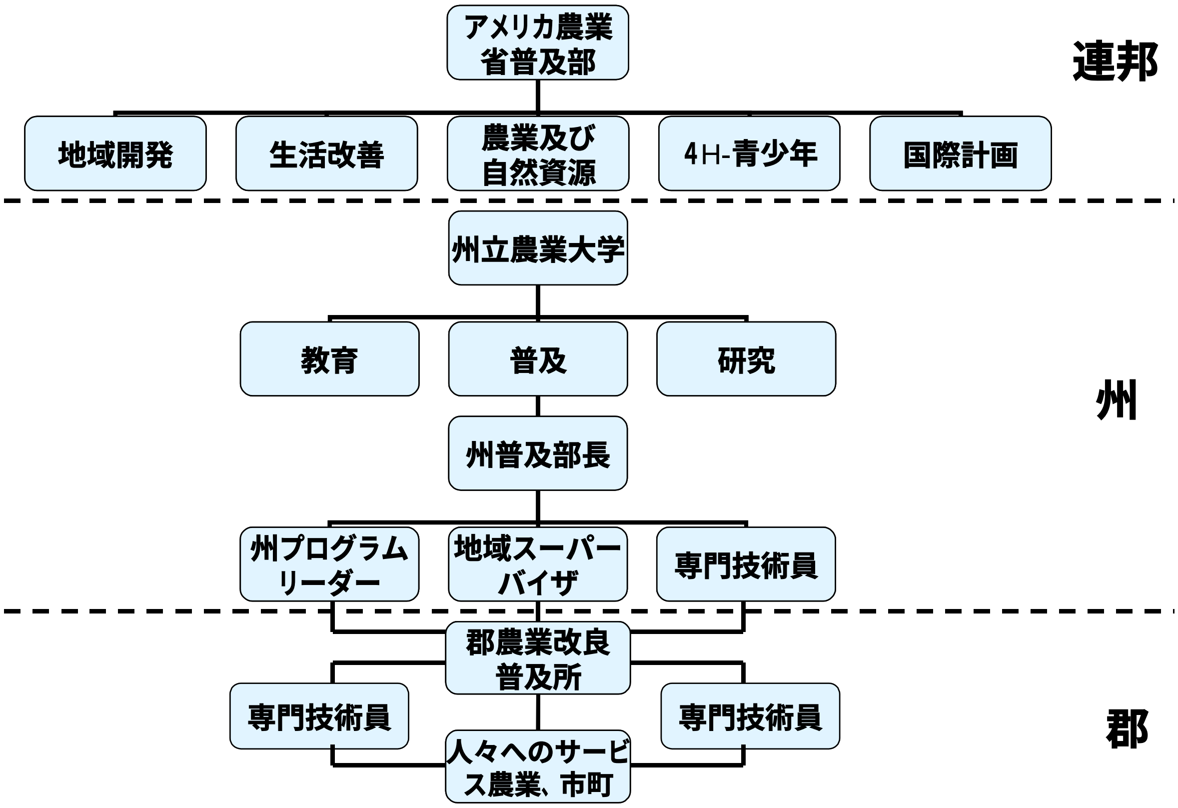

図２－１　アメリカ代表的な普及事業の組織図

出所：山極栄司『日本の農業普及事業の軌跡と展望』pp.92

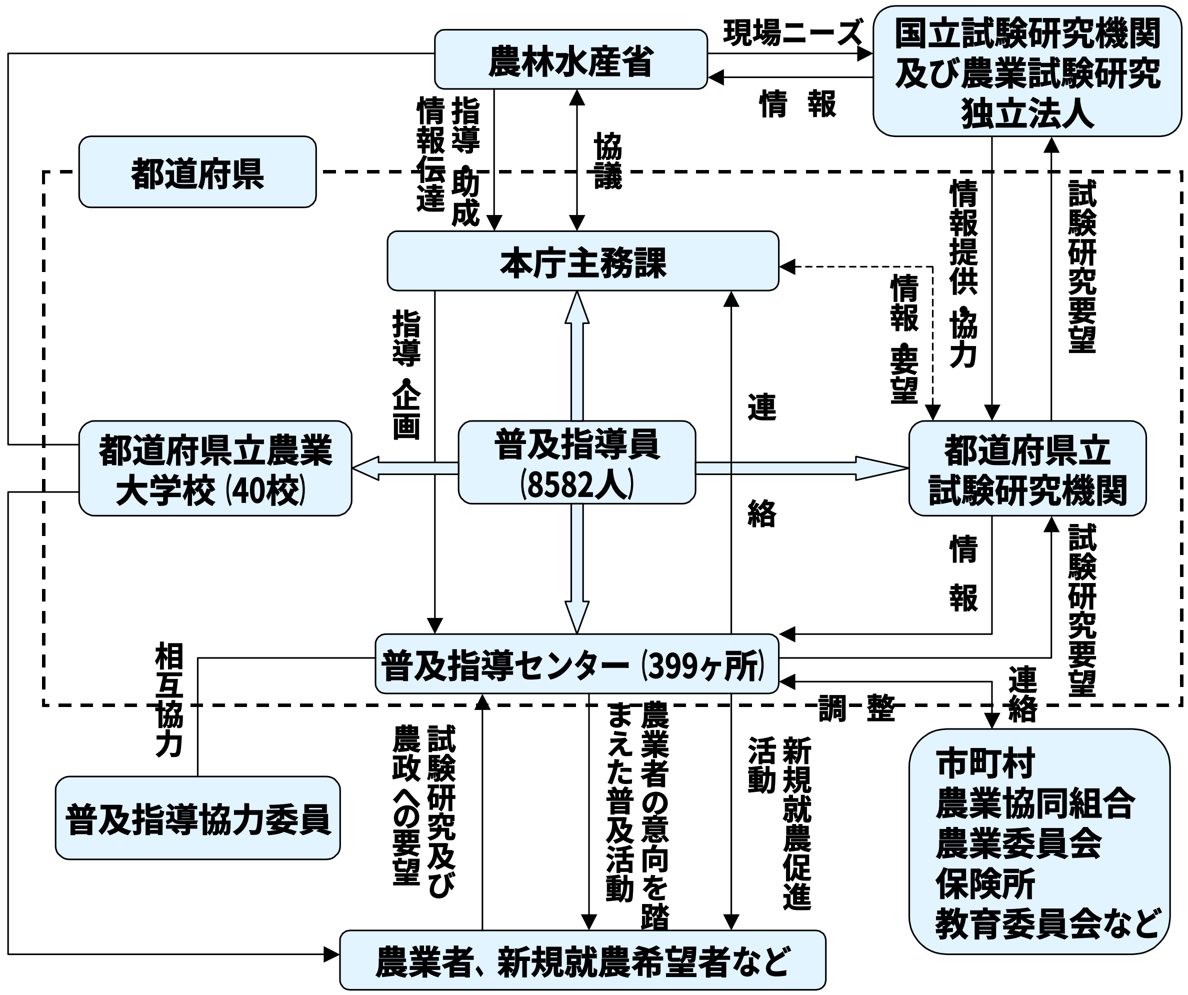

図２－２　日本における農業普及事業の仕組み

出所：農林水産省の資料による。

数値は平成 19 年 4 月 1 日現在

農協は、組合員が自らの営農と生活の改善向上を図るために結成した自主的な組織であるため、農協の営農指導事業は、組合員がその必要性に基づいて、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。したがって、指導理念においては、農業改良普及事業と同じである。しかし、農業改良普及事業は農政の一環であり、農協の営農指導事業とは法的に区別され、その性格や指導職員の身分等を異にする。表1は農業改良普及員と営農指導員の相違に関するものである。営農指導事業の主な特徴は、①指導対象について、制度上は全組合員農家とする。②経済事業と連動しながら、技術指導を含めた生産から販売までの一貫指導を行う。また技術指導は全般的な技術指導である。③経費について、基本的に賦課金、補助金と農協の共通管理費で賄う。④組合員に対するサービス・指導を行うことを通じて、農協運動を推進する。⑤、国の資格試験に参加する県もあれば、自主的に資格試験を行う県もある。営農指導員の資格と資質は、県間、農協間の不均衡がある。

2007 年現在、市町村・地域段階では 810 の総合農協、2,445 の専門農協がある [46]。そして、都道府県段階の営農指導体制としては、47 の JA 中央会に担当部署が設置されており、また、JA 全農都府県本部、JA 経済連にも技術指導を中心に担当部署が設置されている。県段階に専門連がある場合も当該作目の技術指導を担当する部署が設置されている。2002 年現在では、日本全国で 15,598 人の営農指導員が配置されている [47]。

第3に、畜産の指導は、主に社団法人畜産会によって行われている。

中央畜産会は 1955 年に農林省の「畜産指導体制の強化に関する措置要綱」に基づき、畜産経営者の技術の向上と畜産経営の安定を図るための指導団体として設立された。そして、都道府県の畜産指導業務を補完する団体として、都道府県畜産会が逐次設立された。中央畜産会は、これら都道府県畜産会および畜産に関連する中央団体と連携して、経営指導をはじめ、資金の供給、情報の提供、畜産に関連する諸調査、出版活動など、畜産の幅広い分野で活動している [48]。また、たばこに関する指導は、協同農業普及事業ではなく、民間企業のたばこ産業によって行われている。

表２－１　農業改良普及員と営農指導員の相違

	農業改良普及員	営農指導員
身分と性格	地方公務員、公共性	農協職員、私企業性
資格と資質	資格試験合格者で高位平準化	国の資格試験に参加する県もあれば、自主的に資格試験を行う県もある。県間、農協間の不均衡がある
指導対象	認定農家と認定農家志向者を中心	全組合農家
指導範囲 指導領域	市町村を越えた広域 生産の技術指導が中心だが経営指導も行う	農協の全域 生産から販売までの一貫指導
指導の型	客観的	組織の意向に沿い主観的
指導技術の内容	専門的な技術指導	全般的な技術指導
行政との関係	・農家、集団に対する総合的集中的指導により地域への成果の波及 ・農家や地域のニーズと行政の方向をふまえた普及指導計画に基づく計画的、継続的指導	・全組合員に対するサービス及びそれを通じての農協運動の推進 ・経済事業と連動した指導 ・組合員に共通する課題の組織的指導
試験研究との関係	必要な技術ソースが試験研究、専門技術員を通じて組織的に確保されている	必要な技術ソースの確保に制約がある
行政との関係	直接的	制度上なし
経費	国と都道府県が負担	農協自賄い、賦課金等

（３）中国

第１に、国、省、市、県、郷・鎮の各レベルに農業普及機構が設置され、各レベルの農業行政部門に所属し、運営されている

図２－３は中国農業普及機構の体系図である。国レベルでは農業技術普及ステーション、種子ステーション、土壌肥料ステーションと植物保護ステーションからなる全国農業技術普及サービスセンターが設置されている。その主な職責は①農業技術普及事業の体系に関する調査・研究・指導及び普及員への研修の実施②下級普及機構が行う活動に対する指導・助言、③全国範囲における栽培、土壌改良、肥料、農薬の適正な使用、病害虫の防除などに関する技術や良種の導入、試験、展示と普及、④全国範囲での病害虫の発生や干害の予報、⑤農業普及プロジェクトの実施、⑥農業普及に関する国際交流や協同プロジェクトの実施などである。そして、省と市の段階においては、国段階の普及部門に対応してそれぞれ農業技術普及ステーション、種子ステーション、土壌肥料ステーションと植物保護ステーションが設けられ、その職責も国段階の部門とほぼ同じである。

県と郷・鎮レベルの普及機構は農業普及事業の実施主体である。県レベルの農業技術普及センターは､各専門ステーションを統合した､技術普及を中心に、試験研究、教育研修などの機能を一体化した総合的な機関であり、郷・鎮の農業普及機構の普及活動を支援しながら、郷・鎮農業普及員、農民技術員とモデル農家への研修も行なう。そして、郷・鎮の農業普及機構は、農業技術員とモデル農家を通じて、あるいは直接に農家に普及活動を行う。各専門を統合した総合的な普及ステーションを設置するところもあれば、専門ごとに普及ステーションを設置するところもある。また、地域の特徴に合わせて、野菜ステーション、果樹ステーションなどを設立するところもある。そして、郷・鎮の農業普及ステーションの管理体制も多様であり、県の農業行政部門に管理されるタイプ、郷・鎮政府に管理されるタイプ、県の農業行政部門と郷・鎮政府がともに管理するタイプがある｡表 2－2 は中国における農業技術普及の体制に関するものである。2001 年現在、全国で農業技術普及機構は 48,512 ヶ所で普及員は 371,349 人である。そのうち、県と郷鎮レベルの普及機構は 47,250 ヶ所で、普及員は 347,129 人となっている。

第 2 に、農業大学や農業研究機構が普及事業に参与していることである。

農業大学は行政上の所属関係によって、国レベルの農業大学と省レベルの農業大学の 2 種類に分けている。国レベルの農業大学は中国農業大学、南京農業大学、華南農業大学、華中農業大学、西南農業大学、西北農業大学、瀋陽農業

大学の7の大学で、国の教育部に管轄されている。省レベルの農業大学は主に省政府に管理されている。農業大学が行っている研究は応用研究・開発が多く、地域農業の発展のために直接に技術ソースを提供している[49)]。

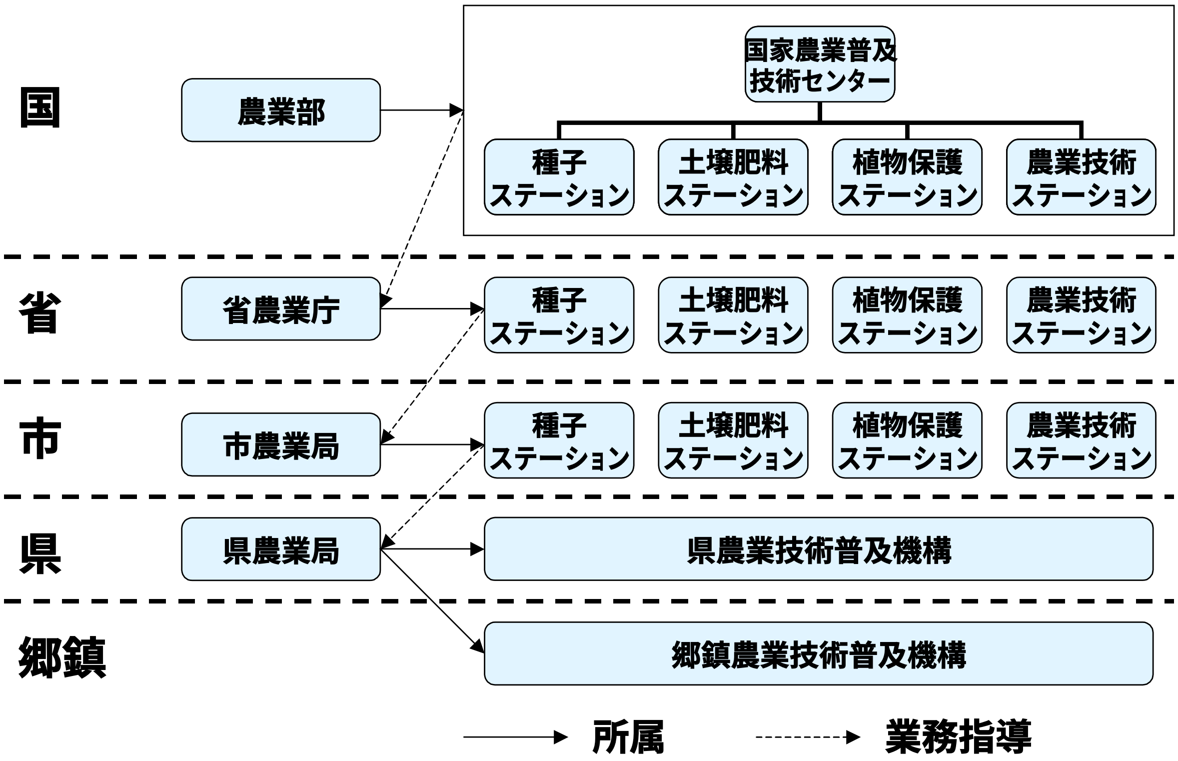

図２－３　中国農業普及機構の体系図

表２－２　中国における農業技術普及の体制

普　及　組　織	組織数	普及員数
	(か所)	(人)
中国政府農業部全国農業技術普及サービスセンター	1	150
省農業庁農業技術普及機構	133	4,738
市農業局農業技術普及機構	1,128	19,332
県農業局農業技術普及センター	8,080	151,318
郷鎮政府農業技術普及ステーション	39,170	195,811
計	48,512	371,349

出処：李立秋「中国農業技術普及システムの改善と発展」中国全国農業普及技術サービスセンター、2002年

一方、研究機構について見てみると、中国科学院は国の科学研究の最高組織であり、5 の学部によって構成され、主に基礎研究を行っている。その生命科学と生物技術学部は農業関係の研究を行っている。国レベルの農業専門研究機関は農業部に所属する農業科学研究院である。農業科学研究院は 39 の研究所（うち 24 の研究所は 16 の省に設置されている）からなり、主に戦略的視点に立った基礎研究を行っている[50)]。そして、省レベルでは、省政府に所属する省農業科学院が設置され、市レベルでは市政府に所属する市農業科学技術研究所が設置され、地域に適合する実用的な技術の開発を行っている。

農業技術普及法の第 10 条では、「農業技術普及システムは、農業技術普及機構と農業研究部門、農業関係学校、民間の科学技術組織及び農民技術員からなるシステムである」と明記している。そして、第 15 条では「農業研究部門と農業関係学校は……農業技術開発と普及を行い、先進的技術を農業生産に迅速に応用できるよう促進すべき」、第 18 条では「農業研究部門と農業関係学校は、農業生産において発生する技術課題を研究内容とすべきである。その研究成果は、農業技術普及機構を通じて、もしくは直接に農業労働者と農業生産経営組織に普及することができる」と規定している。

中国では、農業大学や農業研究機構が普及活動を行う歴史が長かったのである。ただし、1952 年から、旧ソ連の研究体制を模倣し、農業大学や農業研究機構は一時に普及活動を展開しない方針になった。さらに、その後、左翼思想の台頭や文化大革命の「専門家路線の否定」等により、農業大学と農業研究機構がほとんど運営できなかった。

1978 年、共産党第 11 回 3 中全会において改革路線が確立されてから、農業大学と研究機構が技術開発と普及活動を再開したのである。そして、1983 年に、農業大学は教育・研究・普及を三位一体とした大学をつくろうという運営方針を打ち出した。1996 年に教育部門が農業普及活動を展開している農業大学や農業専門学校の教員のための職階評定制度を制定した。

以下は現在農業大学が行った農業普及活動の主なタイプである。

①、生産、教育、研究を三位一体化したモデル基地の設置。

大学周辺の主な生産地域に、生産、教育、研究を三位一体化したモデル基地を設置する。試験研究は技術的な応用と有機的に結合され、大学の研究における理論と実践の結合が推進される。大学の技術と研究力を生かし、周辺の農家に展示するとともに、実用的な技術をもつ学生を育成する。

②、研修・養成クラスの開催。

県・郷の農業幹部及び関連部署のスタッフの研修と、農業普及員と農家を対象とした技術研修をそれぞれ行い、農家の技術向上と所得向上、更に地域の経済活性化へ貢献する。

③、農業普及専攻を開設し、専門技術者を育成する。

1980年代半ばに、中国農業大学において最初に農業普及専攻を開設してから、多くの大学では、農業普及専攻を開設した。"学生を育ち、研究成果を実用化させ"というスローガンの下で、普及専攻の学生を育成している。.

④、大学教授が地方の技術顧問を兼任する。

大学は周辺区域の産業発展のために、教授を地方の技術顧問を兼任させ、或いは任期付きの地方技術担当幹部へ出向させ、農村部と農業経済の発展に貢献する。

⑤、産学官連携体制の設立

有償或いは無償な技術移転、共同研究、農産物開発などを通じて、大学が有する優良品種、無公害農薬、新技術などを迅速に企業や地方へ移転し、普及そして量産させる。

第3に、農業技術普及機構の農業普及員以外に、多数の農民技術員とモデル農家が農業普及事業に関与していることである。

農民技術員とモデル農家には優先的に技術指導と生産財の提供がなされ、かれらを媒介として新技術が周囲の農家に波及していくのである。90年代に全国では103万人の農民技術員と660万戸余りのモデル農家が設置されていた[51)]。

以上はアメリカ、日本と中国の農業普及事業の仕組みについて分析した。アメリカでは、農業普及事業は連邦、州、郡の協同事業として行なわれ、州立大学を運営の主体となっている。日本では、アメリカにならい、農業普及事業が国と都道府県の協同事業として行なわれているが、普及事業の位置づけが違うため、大学ではなく、行政部門が運営の主体となっている。一方、中国においては、日本と同じように、農業普及事業が、政府の事業であり、行政部門によって運営されているが、農業大学が直接に普及事業に関与している。

また、日本でも、中国でも、零細な農家経営を基本的な経営形態となっている。日本では、農協という巨大な組織によって、農家を組織したのである。農協の中に作目ごとにつくられた部会が農業普及の「受け皿」となっている。一方、中国では、農家の組織化される比率は低いため、農民技術員とモデル農家が農業技術普及の「受け皿」となっている。これらの農民技術員とモデル農家を媒介として新技術を周囲の農家に波及していくのが期待されている。

4、予算

アメリカでは、スミス・レーバー法によって、連邦から各州に助成することと事業の助成金の配分方法について規定している。2000年度の普及経費の負担をみると、連邦政府は4億200万ドル(24%)、州政府は8億1,800万ドル(50%)、郡は3億3,200万ドル(20%)となっていた[52)]。また、政府の拠出金の他、民間と個人からの寄付金も受けている。

日本では、アメリカと同じように国と地方によって協同で普及経費を分担している。農業改良助長法の第6条において、「政府が……都道府県に対し協同農業普及事業交付金を交付する。」と明記している。普及事業が発足した時から、国が補助金を交付し、普及事業を助長していたが、1977年に国と都道府県の協同事業としての性格を明らかにするために、補助金を協同農業普及事業負担金に変更した。さらに、1983年、都道府県が普及事業を自主的、弾力的に運営できるよう、助成方式が従来の「定率負担金方式」から、「標準定額の交付金方式」に改められた。また交付金の交付基準については、農業改良助長法施行令において、以下のように規定している。①予算総額の4割は、各都道府県の農業人口に応じて各都道府県に配分する。②2割は、各都道府県の耕地面積に応じて各都道府県に配分する。③2割は、各都道府県の市町村数に応じて各都道府県に配分する。④2割は、農業災害に対処するため、農業資源の開発を行うためその他農業の発展のため緊急に協同農業普及事業の実施を必要とする都道府県に配分する。

一方、中国では、農業技術普及法の第23条において、「政府は農業技術普及への財政投入を逐次増長させる。各レベルの人民政府が財政予算に農業技術普及事業に使う経費を算入し、しかもこの予算を年々増長させるべきである。各レベルの政府が財政支出もしく農業発展基金から、農業技術普及プロジェクトの実施に使う専用資金を拠出することができる」と規定している。つまり、制度上に農業技術普及事業は政府の財政に賄われることになっている。他方、中国では、農業技術普及機構が有料サービスと経営活動を行うのは認められている。実際に農業技術普及事業の予算構成をみると、国、省、市レベルの農業技術普及機構は、ほぼ政府の財政に賄われている。予算は主に同級政府財政からの基礎経費と、同級行政部門あるいは上級行政部門からのプロジェクト経費からなる。実施主体となる県と郷鎮の農業技術普及機構の経費は、主に以下の3つのルートから賄われる。①、同級(主に県)政府の財政からの基礎費用。②

上級行政部門からの少額のプロジェクト経費。③経営収入と有料サービス収入。表２－３は農業技術普及機構の予算の構成に関する図である。政府からの財政投入は1990年の2,132百万元から1999年の7,047百万元へと2.3倍増加した。しかし、公務員の給料は1990年から1999年まで3.7倍も増加していたため、増加した分は、普及活動費どころか、ただ農業普及員の給料の増加に当たっても不足していた。一方、経営収入による事業費は全事業費に占める比率は1999年に17%に達していた。また、国、省、市レベルの農業普及機構がほとんど政府財政に賄われていると考えると、県、郷鎮農業普及機構の事業費の中、経営収入が占める比率が17%よりもっと高くなるはずである。2000年以降の全国のデータはないが、2003年に中国農業部農村経済研究センターが4の省の4の県で行った調査（表２－４）によると、県レベルの農業普及機構の事業費について、経営収入による分は事業費の20%～30%となっている。プロジェクトによる取得金は県によって違うが、一番多い県でも13.1%しかしめていなく、しかもほとんどは現地政府が立ち上げたプロジェクトであった。つまり、中国では実施主体となる県、郷鎮レベルの農業普及事業は主に地方政府の財政と経営収入から賄われているのである。

表２－３　中国政府農業技術普及部門の経費推移

百万円

年度	財政資金	自己負担	合計
1990	2,132	7	2,139
1991	2,371	8	2,379
1992	2,589	10	2,599
1993	2,884	28	2,912
1994	3,484	27	3,511
1995	4,206	40	4,246
1996	5,130	70	5,200
1997	5,509	238	5,747
1998	6,330	1,502	7,832
1999	7,047	1,492	8,539

出所：国務院発展研究センター『中国政府支農資金与管理体制改革研究』、2003年

表２－４　2003年県レベル農業技術普及部門の経費源構成

単位：%

	財政資金			創収収入比率	収入合計（万元）
	固定経費比率	プロジェクト経費比率	計		
A県	65.7	13.1	78.8	21.2	1417.8
B県	67.1	0	67.1	32.9	628.7
C県	79.0	2.8	81.8	18.2	340.7
D県	79.7	3.5	74.2	25.8	392.3
平均	68.3	7.6	75.9	24.1	694.9

出所：農業部農村経済研究センター、「我国農業技術推広体系調査与改革思路」『中国農村経済』2005．2、pp.50

5、普及職員

アメリカでは普及員の資格について制度上の規定がないが、基本的に大学普及専門員は博士号をもっていること、地域専門員は修士コースを卒業していること、郡専門員は大学を終了していることなどが採用の条件になっている。現場で働く地域専門員と郡専門員は、公募により採用されるが、大学卒の新人よりもたとえば融資担当銀行員、農業ビジネス社員、個人コンサルタント等のベテランが採用されるケースが多い[53)]。

日本では、農業改良助長法の第9条によると、普及指導員資格試験に合格したものその他政令で定めた資格を有する者でなければ、普及指導員に任用されることができない。そして、1984年から受験資格を4年制大学卒業程度に引上げ、さらに2005年から受験に当たって、一定の学歴及び農業等に関する試験研究、教育と普及指導の実務経験を課すこととなった。現在、農業改良助長法施行規則（2005年1月26日農林水産省令第4号）の第4条においては、学歴及び実務経験年数の要件について、大学院修了者は2年以上、大学等卒業者は4年以上、短大等卒業者は6年以上、高等学校卒業者は10年以上と規定している。表２－５は2002年の専門技術員及び改良普及員資格試験の学歴別合格者数である。それによると、改良普及員試験の合格者について、大学以上のものは85.6%となっており、大学院以上のものは全体の1割以上を占めている。また、普及指導員の研修については、農業改良助長法の第10条において「都道府県知事は、普及指導員の技術及び知識の向上を図るため、計画的に、普及指導員についての研修を実施するよう努めなければならない」と規定し、国、都道府県それぞれの段階で計画的研修が行われている。

以上の分析から分かるように、アメリカにおいても日本においても、高学歴を重視すると同時に、実務経験も重視する傾向が強い。アメリカは融資・経営分析等の実務経験を重視するに対し、日本の場合は農業技術をはじめとする農業に関する実務経験を重視している。それは両国の普及事業の内容と農業の特徴が違うからだと考えられる。

一方、中国の場合は、農業技術普及法の第12条において、農業技術普及員の資格について以下のように規定している。「農業技術普及機構の専門技術員は専門学校以上の学歴を有するもの、あるいは県レベル以上の政府関係部門が主催した専門研修を受け、審査に合格し、一定の専門技術レベルに達しているものとする」。農業普及員のための資格試験は行われていない。表２－５は中国県・

郷鎮農業普及員の学歴状況に関するものである。表２－６からわかるように、県・郷鎮農業普及員の中、短大以上のものは 17.1%となっており、専門学校のものは一番多く、46.9%を占めている。また 36.1%のものは高校、中学校などの卒業で、正式的に農業専門教育を受けていないのである。アメリカ・日本と比べると、学歴レベルが遙かに低いことが分かる。また、第 27 条では農業普及員の資質向上を図るため、農業技術普及行政部門と県レベル以上の農業技術普及機構は計画的に農業技術普及員についての研修を実施すると明記しているが、実際には計画的な研修制度ができていない。農業技術普及員の資質向上は、主に農業大学や研究部門に研修に派遣すること、省レベルあるいは市レベルの関係部門が主催する短期研修に参加させることによって図られている。

表２－５　2002 年の専門技術員及び改良普及員資格試験の学歴別合格者数

	専門技術員				改良普及員			
	試験 合格者		専技 在職者		試験 合格者		普及員 在職者	
	合格者数	構成比	在職者数	構成比	合格者数	構成比	在職者数	構成比
大学院	35	14.0	61	9.6	227	13.8	853	9.1
大学	183	73.5	418	66.0	1,176	71.8	5,756	61.4
短大その他	31	12.4	154	24.3	236	14.4	2,753	29.4
計	249	100.0	633	100.0	1,639	100.0	9,362	100.0

出所：山極栄司『日本の農業普及事業の軌跡と展望』, pp.160

表２－６　2004 年の中国県・郷鎮農業普及員の学歴状況

	大学院		大学		短大		専門学校		その他	
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比
県	8	0.1	486	11	713	16.1	1880	42.5	1335	30.2
郷鎮	0	0	20	0.3	743	10.4	3536	49.5	2838	39.8
合計	8	0.1	506	4.4	1456	12.6	5416	46.9	4173	36.1

出所：農業部農村経済体制与経営管理司調べ（2004 年）

第五節　小括

本章では、アメリカ・日本・中国の農業普及制度の成立・発展過程を解明し、普及事業の位置づけ、職能、制度の仕組み、予算、農業普及員の資質を中心に、アメリカ・日本・中国の農業普及制度を比較分析した（表２－７）。

アメリカの農業普及事業が大学の延長教育として位置づけされているのに対し、日本と中国の農業普及事業が農政の一環として位置づけされている。普及事業の機能に関して、アメリカ・日本は、農業技術と生活に関する知識の提供としているが、中国は農業技術の普及に限定され、指導重心が農業者ではなく、技術移転そのものに置かれている。また、農家へ生産財の提供、農家の生産物の加工・販売斡旋などの経営サービスを提供する機能をもつ。

アメリカにおいては、農業普及事業は連邦、州、郡の協同事業として行なわれ、州立大学が運営の主体となっている。日本は、アメリカにならい、農業普及事業が国と都道府県の協同事業として行なわれているが、行政部門が運営の主体となり、大学がほとんど関与していない。一方、中国においては、日本と同じように農業普及事業が行政部門によって運営されているが、農業大学が直接に普及事業に関与している。また、日本では、農協も営農指導を行っており、その中に作目ごとにつくられた部会が農業普及の「受け皿」となっている。一方、中国では、農家がまだ組織されていないため、農民技術員とモデル農家が農業技術普及の「受け皿」となっている。

アメリカ・日本は国と地方（連邦・州・郡、国・都道府県）が協同で普及予算を負担しているが、中国は普及事業の基礎経費は主に地方財政と経営収入によって賄われている。

普及員の任用に関して、アメリカ・日本は、高学歴を重視すると同時に、実務経験も重視する傾向が強い。アメリカは融資・経営分析等の実務経験を重視するに対し、日本は農業技術をはじめとする農業に関する実務経験を重視している。一方、中国は普及員の資格が農業専門学校以上の学歴を有するものとし、学歴はアメリカ・日本より遥かに低い。

表２－７　アメリカ・日本・中国における農業普及制度の比較

	アメリカ	日本	中国
位置づけ	大学の延長教育	農政の一環	農政の一環
機能	「有益かつ実際的な知識」を普及（指導重心：人）	「科学的技術及び知識」を普及（指導重心：人）	①農業技術を普及（指導重心：物） ②農家へ生産財の提供、農家の生産物の加工、販売斡旋などの経営サービス
仕組み	①連邦政府と州政府郡との協同事業；州立大学が運営主体 ②州立大学を中核とし、普及・教育・研究を三位一体	①国と県との協同事業行政が運営主体 ②協同農業普及事業と農協の営農指導事業という二重構造	①各行政レベルに農業普及機構を設置行政が運営主体 ②農業大学が普及事業に参与
予算	連邦政府と州政府郡共同負担	国と都道府県との共同負担	基礎経費は各級政府の財政と経営収入より賄う（国、上級政府から少量のプロジェクト経費を提供）
普及員	制度上の規定はないが大学以上の学歴が必要実務経験重視	資格試験があり（一定の学歴と実務経験が必要）	専門学校以上の学歴が必要

【第２章　注】

―――――――――――――――――――――――――――――――――――

1）Wayne D. Rasmussen , *Taking the University to The People ―Seventy-five Years of Cooperative Extension―,* Iowa State University Press/Ames, 1989, pp.23。

2）前掲 Wayne D. Rasmussen、pp.24。

3）前掲 Wayne D. Rasmussen、pp.25。

4）前掲 Wayne D. Rasmussen、pp.26。

5）竹中久二雄・木村慶男・磯野定夫・杉本隆重「世界の農業支援システム」（全集　世界の食料　世界の農村）、農山漁村文化協会、1994, pp.52。

6）前掲 Wayne D. Rasmussen、pp.63。

7）前掲 Wayne D. Rasmussen、pp.63。

8）前掲 Wayne D. Rasmussen 、pp.93-94。

9）前掲 Wayne D. Rasmussen、pp.96。

10）農業普及制度の前史に関しては、飯塚節夫「新しい農業普及の進路一普及事業の主体性確立に向けて一」、全国農業改良普及協会、1993、pp.17－30。山極栄司「日本の農業普及事業の軌跡と展望」、全国農業改良普及支援協会、2004、pp.59－66、を参照した。

11）渡辺克司・板橋衛他「広域合併農協における営農指導体制と営農指導員一組織・機構改革下における営農指導体制と営農指導員一」『協同組合奨励研究報告　第二十五輯』, 2000 年 2 月, pp.63。

12）前掲山極栄司、pp.68－69。

13）前掲飯塚節夫、pp.35。

14）前掲飯塚節夫、pp.35。

15）前掲山極栄司、pp.75。

16）市田（岩田）知子「先進国における農業普及事業の動向一日本，アメリカ，ドイツを中心に一」『農業総合研究』第 43 巻第 2 号，1989 年，pp.134。

17）前掲飯塚節夫、pp.91。

18）前掲山極栄司、pp.94。

19）前掲山極栄司、pp.98

20)第 1 次農業団体再編成問題が 1951 年暮れから 1952 年にかけて表面化する。この問題は理論的に「経営純化論」と営農指導事業を農協の総合事業の中に明確に位置づけようとする「総合論」との論争であったとされている。結局は総合論が大勢を作り上げ、総合論へと帰着することになる。前掲渡辺克司・板橋衛他、pp.76。

21)「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。甲斐武至『新版農協営農指導入門』全国協同出版，1979 年，pp.32－36、65。

22）許無惧『農業推広学』、経済科学出版社、1997、pp.33。

23）聶闯・呉俊『国外農業推広経験及其対中国的借鑑』、農業出版社、1993、pp.157。

24）前掲許無惧、pp.34。

25）前掲聶闯・呉俊、pp.158。

26）魯彦「金陵大学農学院農業推広及其効益」『莱陽農学院学報』第 17 巻第 3

期、2005年9月、pp.29。
27）前掲聶闯・呉俊、pp.159。
28）前掲魯彦、pp.30。
29）前掲聶闯・呉俊、pp.160。
30）前掲聶闯・呉俊、pp.161。
31）前掲聶闯・呉俊、pp.161。
32）前掲聶闯・呉俊、pp.162。
33）前掲魯彦、pp.30。と前掲許無惧、pp.36。
34）そのうち、政府が設立した試験場が582あった。前掲許無惧、pp.34。
35）王慧軍『農業推広学』、中国農業出版社、pp.4。
36）1957年と比べると、1958年の農業普及機構は75%、普及員は67%減少したという。前掲聶闯・呉俊、pp.167。
37）前掲聶闯・呉俊、pp.167。
38）池上彰英「中国における農業技術普及体制の再編」『農業総合研究』第43巻第2号，1989年，pp. 73、89。
39）薛桂霞「中国農業技術推広体系的建設与発展」『中国糧食生産与農業技術推広』中国農業科術出版社、1999年、pp.67－79。
40）2004年現在まで、11.4万社の農業関連ビジネス会社があり、15万社以上の農民専業合作経済組織がある。『中国農業統計年鑑』2006年，pp.83。
41）国務院「国務院関与深化改革加強基層農業技術推広体系建設的意見」、2006年
42）前掲飯塚節夫、pp.43。
43）竹中久二雄・木村慶男・磯野定夫・杉本隆重「世界の農業支援システム」（全集　世界の食料　世界の農村　8）、農山漁村文化協会、1994、pp.47。
44）前掲山極栄司、pp.366。
45）http://www.maff.go.jp/soshiki/nousan/fukyuuka/newsite/sikumi.htm（2007年11月18日閲覧）
46）http://www.zenchu-ja.or.jp/profile/x.html（2007年11月18日閲覧）
47）農水省，総合農協統計表2002年度
48）http://cali.lin.go.jp/cali/disc/disc.html（2007年11月24日閲覧）
49）于永徳『科技組織制度与農業技術進歩研究』、中国農業出版社、2005、pp.126－127。
50）前掲于永徳、pp.117－125。
51）前掲許無惧、pp131。

52）前掲山極栄司、pp.367。

53）前掲竹中久二雄等、pp.58。

第三章

日本における農業改良普及事業と農協の営農指導事業の事業展開

第二章はアメリカ・日本・中国における農業普及制度の成立・発展過程、制度の仕組みを中心に分析し比較してきた。本章は日本における農業改良普及事業と農協の営農指導事業の展開実態について分析する。

第一節　農業改良普及事業の新制度への対応実態
――鹿児島県の事例を中心に――

１、　課題

普及事業の重点化･効率化･高度化と都道府県の自主性の発揮をねらいとし、改正農業改良助長法が平成 17 年 4 月に施行とされた。法改正後の枠組では、専門技術員と改良普及員の一元化、普及手当の弾力化、普及センターの必置規則の撤廃や資格試験受験要件の引上げなどが謳われており、農業普及事業は抜本的な見直しの時期を迎えた。また､普及事業交付金についても見直しが行われ、平成 18 年度予算で税源移譲された人件費は 9 割以上となった。現在、各都道府県では普及事業の見直し作業が進められており、改革をすでに具体化する段階に入っている。一方、普及事業の重点化、効率化を図るためには、民間、特に農協の営農指導事業との連携は従来にも増して強化する必要がある。営農指導事業は平成 13 年農協法改正によって農協の第 1 事業に格上げされ、平成 15 年に農協経済事業改革の一環として見直しが行われている。

本節では、農業改良普及事業の制度改正を受け、鹿児島県の事例を中心に県レベルにおける対応実態と、農協の営農指導事業との連携の実態を明らかにすることを目的とする。まず農業改良普及事業に関する制度改正の背景・内容についてまとめる。次に鹿児島県の農業・農政の概要を紹介した上で、鹿児島県における農業改良普及事業の新制度への対応実態と農協の営農指導との連携の実態を明らかにする。最後に今後の課題について検討する。

２、　協同農業普及事業の制度改正

（１）経緯

平成14年に「地方分権改革推進会議」が改良普及事業の見直しに言及したことを契機に、農林水産省においては、「普及事業の在り方に関する検討会」を発足させ、平成15年4月に協同農業普及事業の役割と今後の活動・組織の方向等を内容とする「普及事業の在り方に関する検討会報告書」を取りまとめている。そして、平成15年6月に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」が閣議決定され、協同農業普及事業については①普及センターの必置規制の廃止、②普及手当支給の上限規定の廃止、③今後3年で交付金2割程度の縮減、④平成18年度までに交付金の一般財源化等その在り方等について検討を行うという結論を得た。以上の改革方向を踏まえ、高度で多様なニーズに対応できる普及事業の展開、都道府県の自主性の発揮等をねらいとする農業改良助長法改正案が平成16年5月に国会で可決成立とされ、平成17年4月施行となった。

（２）　制度改正の内容

表３－１は協同農業普及事業の制度改正の概要をまとめたものである。

１）農業改良助長法の一部改正

①　普及職員の一元化。政策課題に対応した高度かつ多様な技術・知識を、より的確に農業現場に普及していくため、専門技術員、改良普及員を普及指導員に一元化し、調査研究と普及指導を一体的に行う。

②　地域農業改良普及センターの必置規制の廃止等。都道府県が自主性を発揮し、弾力的・機動的な事業運営ができるよう、センターの必置規制を廃棄する。

③　農業改良普及手当の弾力化。都道府県自らの判断で、実態に応じた運用できるよう、農業改良普及手当の名称を普及指導手当に変更し、現行の上限規定を廃止する。

２）その他の見直し

①　資格試験受験要件の引上げ等による普及職員の資質向上

改良普及員と専門技術員の2つの資格試験が廃止され、新たに国が主催する普及指導員資格試験が実施される。高度な専門技術に関する知識を有するとともに、現場における課題解決能力を備えることが普及指導員に求められるため、資格試験の受験に当たっては、一定の学歴及び実務経験を課す。実務経験は農業又は家政に関する試験研究、教育、普及指導とする。学歴及び実務経験年数

の要件について、大学院修了者は 2 年以上、大学等卒業者は 4 年以上、短大等卒業者は 6 年以上、高等学校卒業者は 10 年以上となっている。

また、専門技術員資格試験合格者は普及指導員の資格試験に合格した者とみなす。改良普及員資格試験合格者については、一定期間（法律施行後 3 年間）、普及指導員の資格試験に合格した者とみなされる。ただ、経過措置後も普及指導員となるためには、法律施行後 3 年間の間に、普及指導員資格試験に合格する必要がある [1)]。

表３－１　農業改良普及事業の制度改革の内容

	制度改正の前	制度改正の後
普及職員	・二種類の職員を設置 ・固定的な役割分担	・職員を一元化し、調査研究と普及指導を一元的に実施。職員の資質を向上 ⇩ ・職員配置は都道府県の裁量に任される ・少数精鋭、柔軟・効率的配置が可能
地域農業改良普及センター	・管轄地域を設け設置 ・改良普及員は普及センターに所属、管轄区域で活動を実施 ・センター所長は改良普及員に限定	・センターの必置規制を廃止 ・センターの地域管轄及び職員の所属要件、所長要件を廃止 ⇩ ・センターの設置は都道府県の裁量に任される ・弾力的・機動的な運営が可能
農業改良普及手当	・手当の上限を規定 ・ほとんどの県で一律に上限値で支給	・手当の上限規定を廃止 ⇩ ・手当の支給は都道府県の裁量に任される
資格取得用件	・改良普及員（県が実施） 大学卒業者 ・専門技術員（国が実施） 普及等経験10年以上	・普及指導員（国が実施） 大学院修了者：実務経験2年以上 ⇩ 普及職員の資質向上を図る
協同農業普及事業の実施	・事業範囲が拡大 ・農業者の高度、多様な技術指導ニーズへの対応が不十分	・革新的技術・経営方式の普及、地域農業のコーディネートに重点化 ・普及職員の資質高度化 ・民間との役割分担の明確化 ⇩ ・事業の重点化・効率化が進展

② 協同農業普及事業の実施に関する見直し

今後、先進的な経営体等への高度な技術革新の支援と関係機関等との連携の下に推進する地域農業のコーディネートに、協同農業普及事業の重点化を図る一方で、他の機関や民間が担うべき分野を明確にし、それぞれが役割を分担して全体として効果的・効率的な普及事業を推進する。

３）三位一体改革に関連した補助事業の改革

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」で、協同農業普及事業交付金については平成 15 年～平成 18 年の三年間に 2 割削減(252 億円×80%＝203 億円）という結論を得た。その後、交付金の一般財源化に関しては、政府・与党合意により、交付金の 9 割を占めている人件費分（約 182 億円）のうち、8 割を税源移譲するとしていた（146 億円)。しかし、平成 17 年に、全国知事会等地方 6 団体は事業費及び残りの 2 割の人件費（57 億円）の全額移譲を要求した。これを受け、人件費より 21 億円が追加で移譲されることになった。その結果、人件費の税源移譲割合は 91.8%となり、平成 18 年の交付金の予算は 36 億円で、交付金額が最も多い年度である昭和 56 年度の 11%にまで減少した（図３－１)。

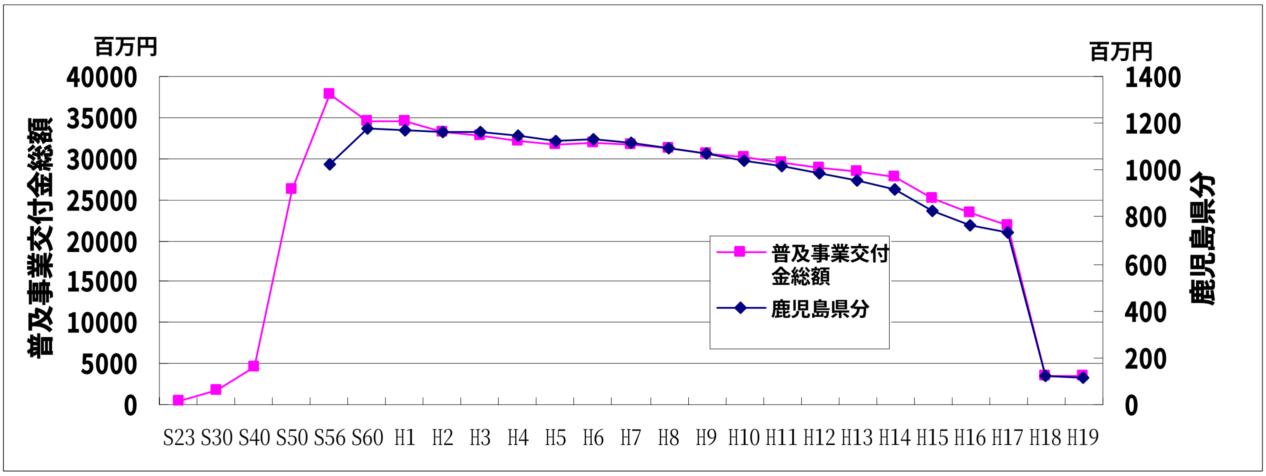

図３－１　普及事業交付金の年度別の推移

出所：鹿児島県経営技術課からの資料に基づき作成

３、　鹿児島県における農業普及事業の見直し

（１）鹿児島県の農業、農政及び担い手の概要

鹿児島県は日本の西南部、九州南端に位置し、東西約 270km、南北約 600 km に広がり、総面積 9,187km^2 で薩摩、大隅の二大半島からなる県本土と、甑島、種子島、屋久島、トカラ列島、奄美群島など 200 有余の島々からなっている。温暖な気候、広大な畑地などの特性を活かして、野菜、花き、茶などの生産が盛んに行われている。また、日本一の畜産県でもあり、豚、ブロイラー、肉用牛（黒毛和種）の飼養頭羽数は全国一である。農業は食品加工業等とも結びついた鹿児島県経済を支える基幹産業となっている。

鹿児島県においては、「食と農の先進県づくり大綱」を平成 18 年 3 月に策定し、「担い手づくり」、「産地づくり」、「食育・地産地消」、「安心・安全農林水産業」、「農山漁村づくり」の 5 つの「先進県」を形成するための施策の基本的な方向と講じる施策の内容を明らかにしている。日本の南の食料供給基地としての役割を担いつつ、農業者が自信と誇りを持って取り組める農業と活力ある心豊かな農村社会の建設を進め、生産者と消費者、都市と農村が共生する、「力みなぎる・かごしま」の実現に取組を進めている。平成 18 年度鹿児島県農政の施策体系の中に、環境との調和に配慮した産地づくり等に関する施策が最重要とされた。

担い手については、農家数の減少、高齢化が急速に進む一方で、新規就農者、法人と認定農業者も育ってきている。新規就農者数は平成 2 年の 107 人から平成 18 年の 335 人と、法人は平成 7 年の 390 社から平成 18 年の 797 社へと増加し、認定農業者も平成 7 年の 1,750 人から平成 18 年の 8,229 人へと急増した[2)]。

（２）地方分権・行財政改革の下での農業普及事業

平成 9 年の地方分権推進委員会の第 2 次勧告を受け、各県は県の行財政改革の一環として普及組織の改編に取り組んでいた。それまで全国的に均衡のとれた普及事業を展開するという観点から維持されてきた各県の普及組織は大きな変革を迎えた。

鹿児島県も例外ではない。平成 13 年に県内の農業改良普及センターが 28 から 15 へと統合再編された。そして、平成 17 年 12 月に県の「組織機構改革方針」が策定された。これに基づき、平成 19 年に県内を 7 区域に区分し、84 の出先機関について区域ごとに総合事務所化を図り、地域振興局及び支庁を設置した。

15の農業改良普及センターは10の農林（水産）事務所と統合され、地域振興局・支庁における農林水産部（7本所・8支所）の１つの課として位置づけられた。図３－２は地域振興局・支庁における農業改良普及センターの位置づけをあらわしているものである。それは簡素で効率的な組織・機構をめざしての再編であるとともに、農林水産関係の専門的な組織を１つの総合的な組織にすることで、各部門の横の連携を順調にすることがねらいとされている。さらに、平成22年に曽於支所畑かん農業推進センター以外の7の支所が駐在になる予定である。

このようなスリム化を目指した組織再編に伴い、図３－３から分かるように改良普及員の人数も平成10年の368人から平成19年の287人まで減少した。平成22年に支所が駐在化になることで、普及職員が今後とも減員される可能性がある。

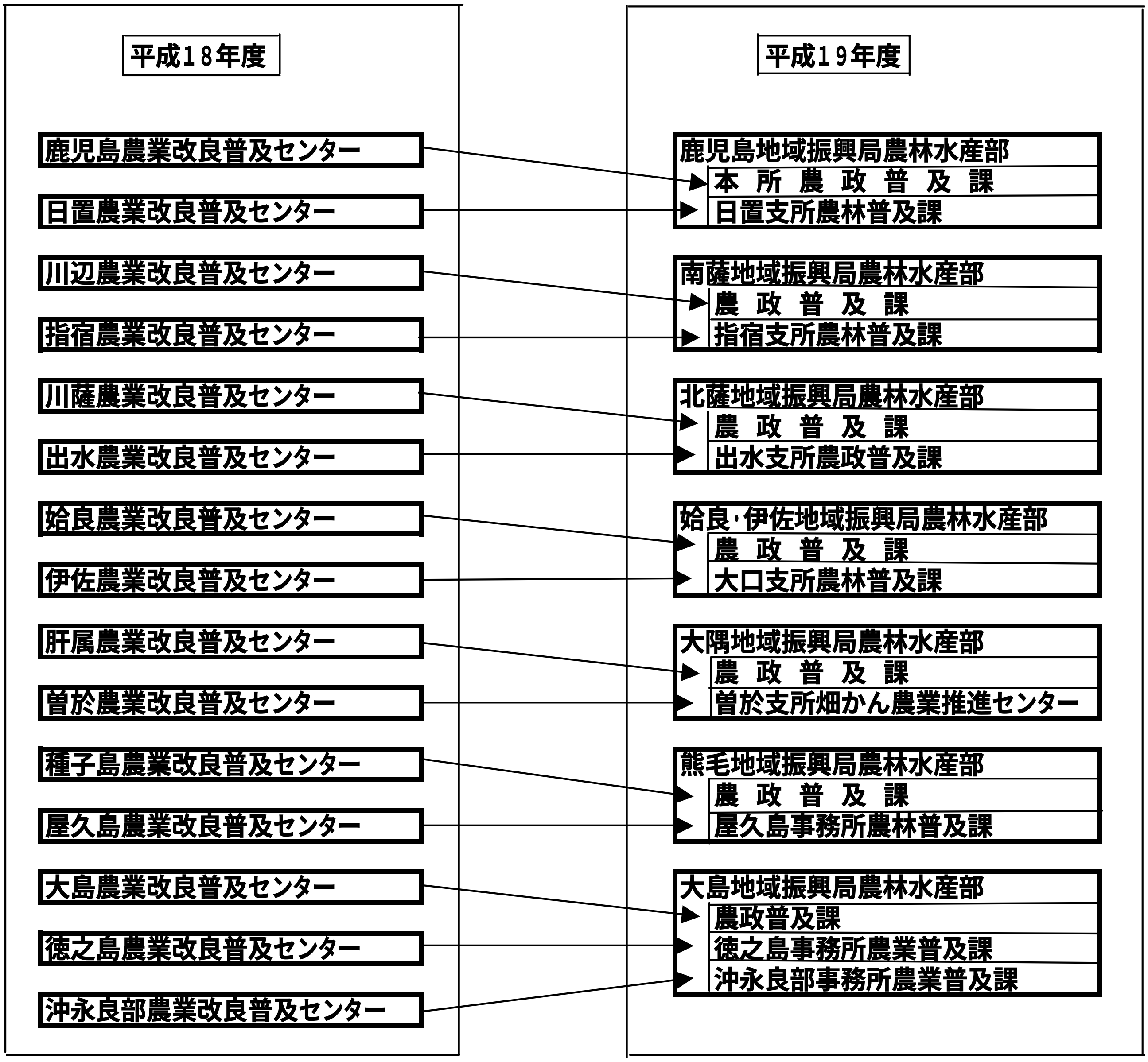

図３－２　鹿児島県における農業改良普及センターの再編

出所：鹿児島県経営技術課への聴き取り調査により作成

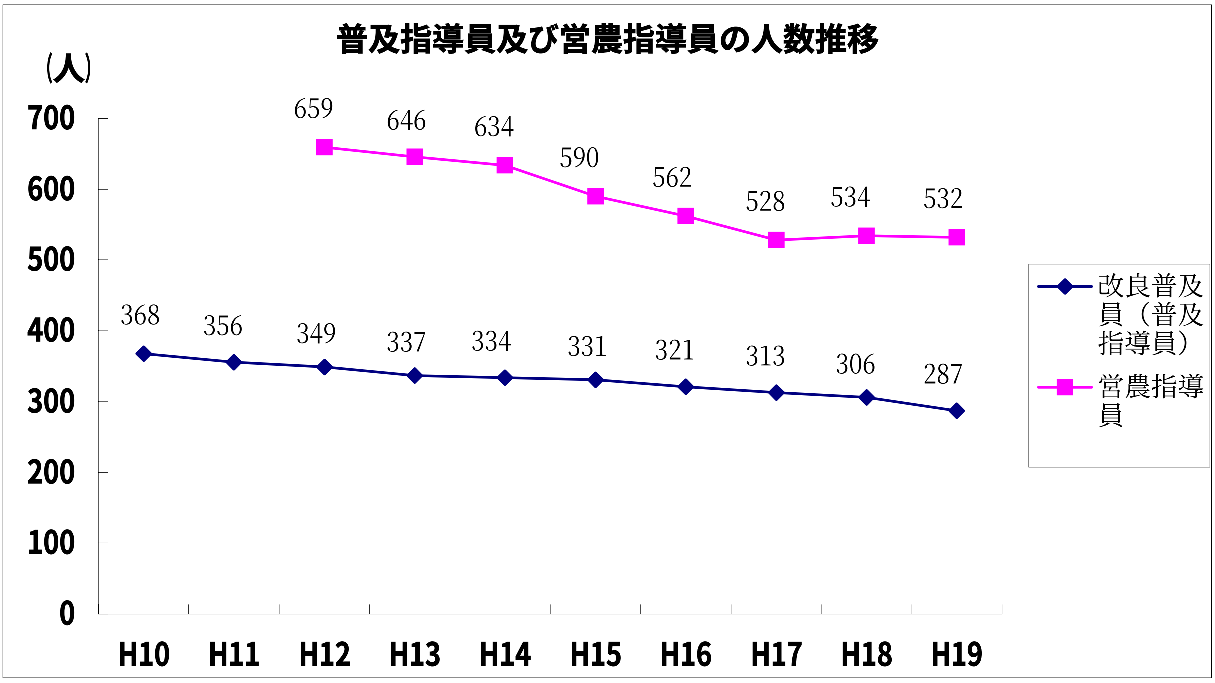

図３－３　鹿児島県における改良指導員（普及指導員）
及び営農指導員の人数の推移
出所：鹿児島県経営技術課とJA鹿児島県中央会からの資料に基づき作成

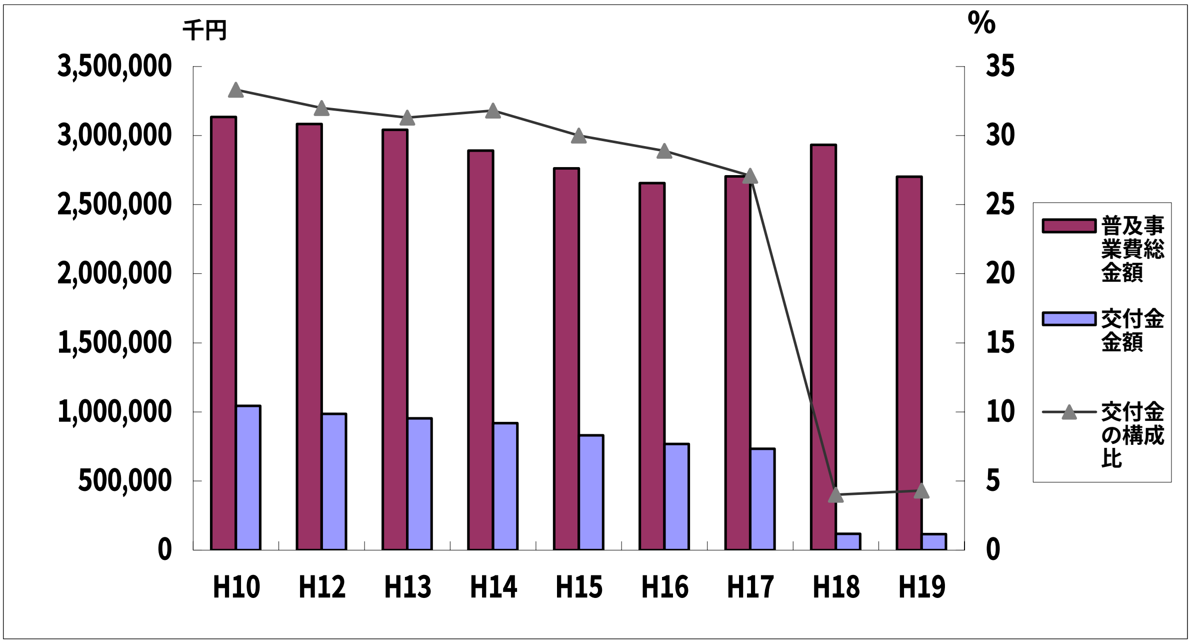

図３－４　鹿児島県における農業普及事業費の構成比
出所：鹿児島県経営技術課からの資料に基づき作成

図３－４は鹿児島県における農業普及事業の構成比の推移に関するものである。国からの交付金について、毎年減少しており、特に税源移譲に伴い、平成18年度に交付金が普及事業総金額に占める割合が4%と激減した。一方、一般財源が増えていたことにより、普及事業費総金額が平成16年度から平成18年度まで年々増加していたことも図３－４から読み取れる。平成19年度が少々下がっていたが、それも税源移譲前の平成17年とほぼ同じなレベルである。

（３）　制度改正に伴う農業普及事業の見直し

以上のような農業普及事業の現状を踏まえた制度改正に伴い、鹿児島県においては、平成18年4月に農業普及事業について下記の見直しを行った。

１）普及指導活動の対象・課題の重点化

まずは指導対象の重点化である。普及事業の対象を国の経営所得安定対策等大綱等を踏まえ、認定農業者及び認定農業者志向者など今後の鹿児島の農業を担う者に重点化する。これらの担い手に対する支援内容は試験研究機関等で新たに開発された技術･優良品種等の導入支援､経営診断に基づく経営改善支援、規模拡大・法人化支援などとなる。一方、直売所の運営や村づくりを実践する組織のリーダーなど、地域農業の活性化を担うリーダーに対し、コーディネート機能を活かした支援活動を行う。支援内容は組織化、活動支援、地域リーダー育成などとなる。

次に、鹿児島県農政の方向を踏まえ、普及事業においては、次の5つを基本的課題とする。第1に、かごしま農業を担う人材等の育成・確保に向けた取組に対する支援。第2に、全国に誇る農畜産物の産地育成に向けた取組に対する支援。第3に、環境と調和した農業生産に向けた取組に対する支援。第4に、安心・安全な食の確保に向けた取組に対する支援。第5に、地産地消、村づくりなどの農村地域の振興に向けた取組に対する支援。

２）普及活動の効率化

①　農業開発総合センターに「普及情報課」が設置された（図３－５）

平成 18 年に農業の総合的な拠点として農業技術の開発と担い手の育成を効率的かつ総合的に推進するために、これまでばらばらに設置されていた農業関係試験場や農業大学校を再編・統合し、農業開発総合センターとして発足させ

た。そこに研究・教育（農大）とともに普及も一ヵ所に配置し、それぞれの機能を補完強化することで農業開発総合センターとしての総合力を発揮することや、試験研究部門と普及部門との連携が取りやすく、開発した技術の普及と現地からの課題の伝達が迅速かつ的確に行われることをねらいとして、農業開発総合センターに「普及情報課」を設置した。その中に、

a　従来の専門技術員の機能を引き継ぐ普及指導員を集中配置

制度改正で専門技術員の廃止を受けて、鹿児島県においては、すべての普及指導員が個々に、試験研究成果や生産・経営技術情報及び関連資料等の収集・管理を行うことは効率的ではなく、これらを一元的に行い、関係普及指導員に加工・伝達する者が必要であるという理由で、従来の専門技術員の機能を引き継ぐ普及指導員が置かれている。

これまで本庁経営技術課とそれぞれの地方試験場に配置されていた 17 名が、平成 18 年度から「普及情報課」に集中配置された。その中に総括専門技術員と主任専門技術員が置かれている。これによって期待されるメリットは、第 1 に試験・教育との連携を強化すること、第 2 に情報ネットワークを構築しやすいこと、第 3 に専門技術員集団としての意志決定システムが整えること、などである。その一方、行政との連携は多少薄れてきている。

b　広域普及職員の配置

より高度な専門技術や、生産者は限られているが一般的な技術ではない技術等へ対応するため、広域に活動を展開する普及職員を配置する。

平成 19 年に、県内の初の広域普及職員として有機担当普及員 3) 1 名を農業開発総合センターの普及情報課に配置した。有機担当普及員は地域の普及組織と連携し、県内の有機農業に関する技術及び経営に係わる普及指導活動、並びに活動に係わる成果の蓄積、情報発信等を行う。有機農業に続き、酪農、黒豚（養豚）、養鶏等の広域普及職員の設置について検討されているところである。

広域普及職員が普及情報課に設置することによって、情報の収集量が増えることなどが期待される一方で、農業者との物理的距離は拡大し、出張に伴う職員の負担は大きくなるというデメリットも考えられる。

②　専門項目及び普及職員数の見直しが行われた。

現行の専門項目を見直すとともに、今後重点的に推進する品目等へ集中した普及職員の配置を実施する。見直しのポイントは、a 施設と露地の区分等指導対象の重点化に伴う分野の専門化を図った。b 新規就農者、青年農業者、女性など多様な担い手農家育成を総合的に推進するため、「担い手育成」を新設した。

ｃ集落営農組織の育成・法人化や地産地消、都市農村交流、地域農産物活用等を促進するため、「地域振興」を新設した。ｄ経営体育成、法人化などの農業経営の高度化や情報化を図るため、これまでの「農業経営」を「経営及び情報」として組替・拡充した。

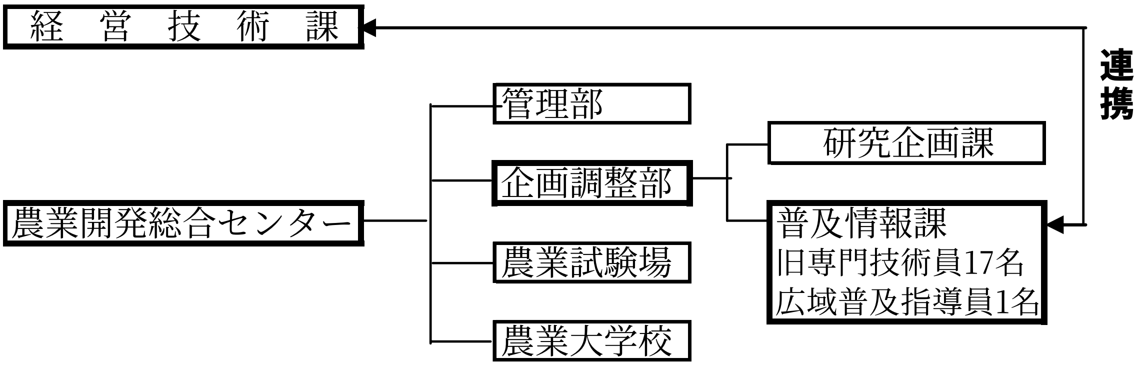

図３－５　普及情報課の設置

出所：鹿児島県経営技術課からの資料と聴き取り調査に基づき作成

3）普及活動の高度化への対応

普及職員の一元化という制度改正を踏まえ、普及活動の高度化を図るため、鹿児島県においては以下のような対応を行った。

① 全ての普及職員が調査研究活動を実施することになった。平成 18 年 4 月から、普及職員がそれぞれに調査研究のテーマをもち、活動を展開するようになった。テーマは主に第 1 に試験研究の成果及び先進農家等の開発した技術で、農家に速やかに浸透を図る必要のある課題等、第 2 に地域の農業者の意向把握などの実態調査、先進的事例の調査・収集、理論化すること等、である。そして、調査研究活動により得られた成果を年度末にまとめ、主務課である経営技術課に提出する。これらの成果を広く交換し、蓄積することで、効果的かつ効率的な普及指導活動を展開することを図っている。

② 普及職員に対する研修の充実である。鹿児島県においては、概ね 5 年間における「普及指導員研修実施方針」及び単年度研修計画を作成して、新任者研修、機能強化研修、企画・運営能力強化研修等、普及職員に対して経験年数や資質に応じた体系的に研修を行っている。平成 19 年度研修計画のポイントは、緊急課題である集落営農組織育成の推進に関する研修と、経営体育成に視点をおいた産地育成の手法についての知識、技術の習得を内容とする機能強化研修などに置かれている。また、普及指導員資格試験への対応として、資格の未取得者を対象とする集合研修を実施している[4]。

4、 農協の営農指導事業との連携

（1） JAグループ鹿児島の営農指導体制

鹿児島県の農協関連の数値を確認しておこう。平成 19 年現在の農協数は 18 であり、農協の合併統合と人員合理化により職員数は平成 6 年度から平成 15 年度までの 9 年間で 2,364 人減少し、減少率は 23.6%となる。営農指導員は平成 7 年の 696 人から平成 19 年の 532 人まで下げ止まっている[5]。JA鹿児島中央会が平成 2004 年 3 月にまとめた「JAグループ鹿児島営農指導体制整備強化方策」の中で、今後の営農指導事業について、第 1 に組合員の階層別に応じた効率的な営農指導体制の構築、第 2 に大規模専業農家等対応専任部署 TAF、県域の

「営農・経営指導コンサルタント組織」、営農指導補助員（篤農家と営農指導員・普及員 OB）、事務担当者の設置などによる重層的な営農指導体制の整備、という２点を核とする強化方策を打ち出している（図３－６）。平成 19 年度現在、11 の JA に TAF が設置され、重層的な営農指導員体制はできつつあるが、営農指導員の不足のため、階層化した営農指導体制の構築はなかなか難しい。

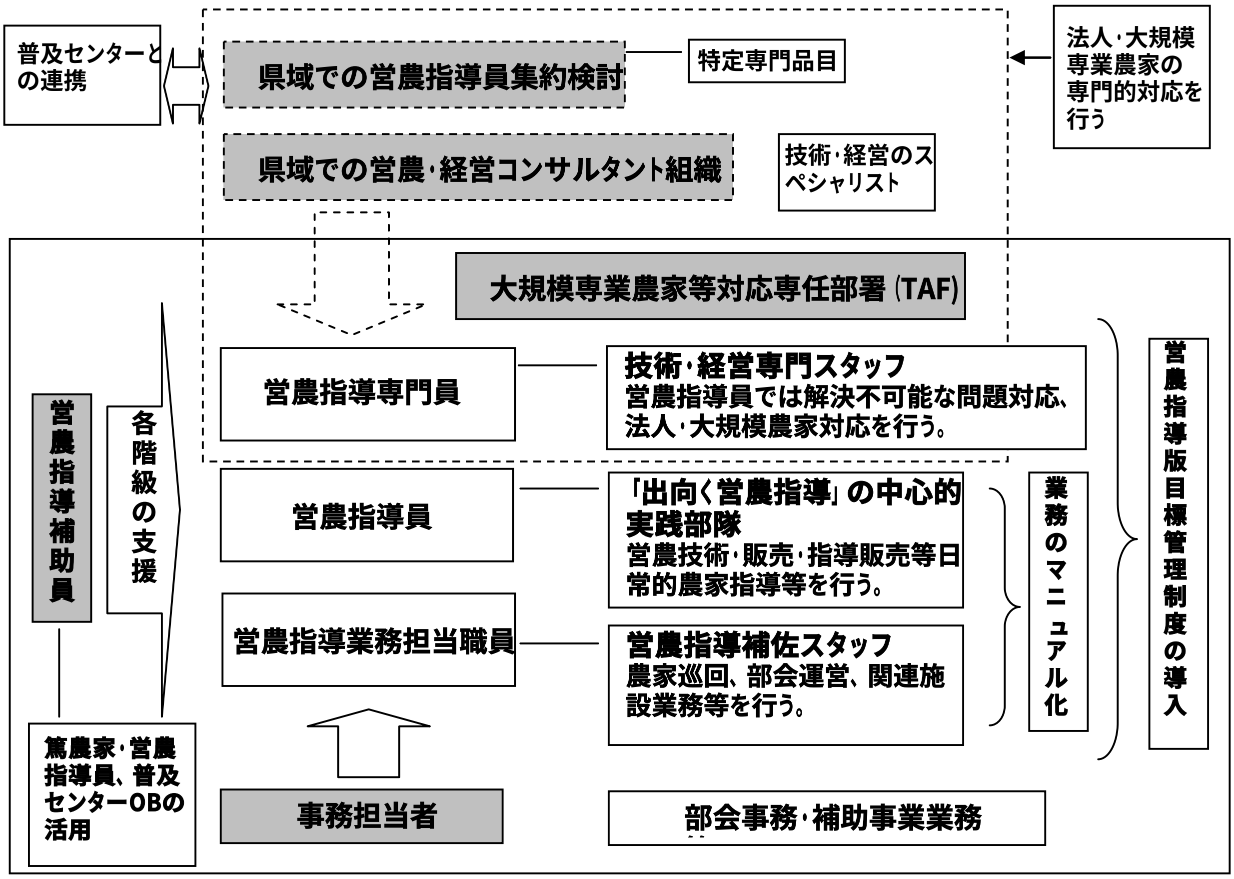

図３－６　JA グループ鹿児島の営農指導体制のイメージ図

出所：JA 鹿児島中央会「JA グループ鹿児島営農指導体制整備強化方策」により

（２） 普及事業と農協の営農指導事業の連携

地域における営農指導は、普及組織はもとより、市町村や農業委員会、農協等が相互に連携しながら担っている。その中、特に普及組織と営農指導事業を行う農協との連携は重要である。鹿児島県においては、関係機関団体の緊密な連携協調の場として、県園芸振興協議会等が専門ごとに設置されている。図３－７は県園芸振興協議会の組織図である。県域においては、県農産園芸課、農業開発総合センター、経済連などを主な構成員とする本部指導班が置かれている。その中に、野菜・花き・果樹振興の推進方策等の企画検討に当たる企画部会、並びに品目別技術の確立・指導及び地域の技術経営課題の解決に当たる技術部会が設置されている。そして、地域レベルでは、同協議会支部が旧農業改良普及センター所管地域ごとに設けられている。事務局が各地域振興局・支庁の普及業務担当課に置かれている。支部には、地域振興局・支庁の普及業務担当課、農協、市町村等を主な構成員とする技術部会が設置され、本部と連携しながら、産地育成指導、技術経営指導、生産組織育成、有利販売展開の支援などを行っている。また、県園芸振興協議会以外に、各市町村に技術員連絡協議会が普及員、市町村職員、農協営農指導員の交流や意見交換の場として設置されている。

行財政改革や農協合併が進んでいる中、鹿児島県においては普及員と営農指導員がともに人数が減少し、農協も普及組織も広域化が進み、農業者との接点が少なくなっている。それに、農家のニーズが多様化しており、地域関係機関の指導機能の低下と連携した活動体制の弱体化が懸念される状況にある。今後の普及事業と営農指導事業の役割分担について、鹿児島県はおおよそ次のように想定している。普及事業は、認定農業者や集落営農のリーダーの指導を主体的に行い、営農指導事業は認定農業者や集落営農のリーダー以外の組合員の指導を中心に担当するというものである。また、普及指導対象の重点化に伴う一般農業者への対応としては、「若手JA営農指導員等の技術指導力向上に対する支援」、「肥料・農薬など購買窓口などに病害虫防除や生産に関する情報を提供」が鹿児島県の「今後の普及事業のあり方について」の中に明記されている。ただ、県が想定している役割分担は営農指導事業と経済事業を結びつけるという農協の方針にとっては望ましくない方向であろう。一方、「JAグループ鹿児島営農指導体制整備強化方策」では、「関係機関との連携」の項目において、既存の行政等連携組織の見直し再編や技術員連絡協議会の再編が今後の検討課題として挙げられている。

鹿児島県園芸振興協議会の組織図

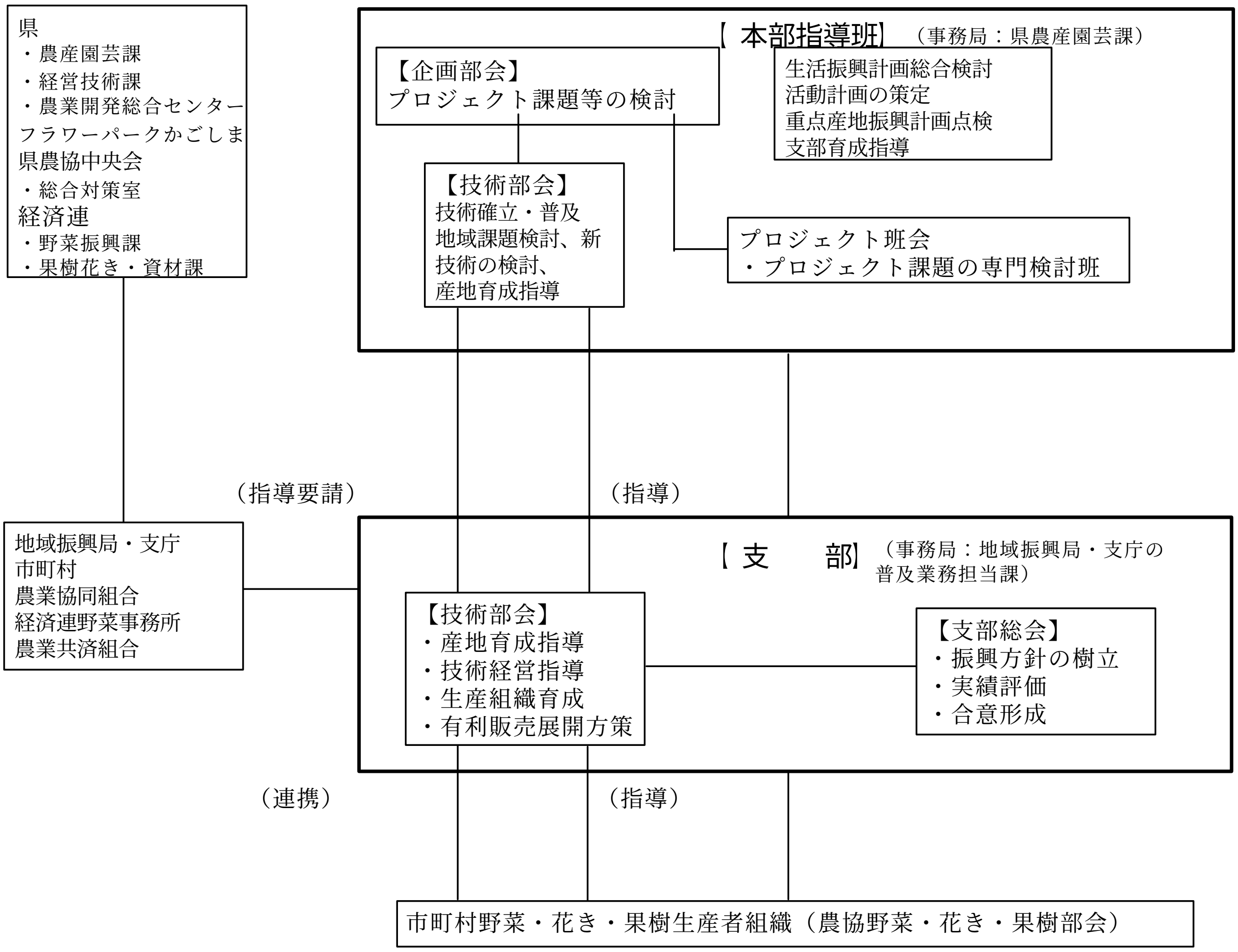

図３－７　鹿児島県園芸振興協議会の組織図

出所：鹿児島県農産園芸課の資料より一部抜粋

５、　小括

本節では、農業改良普及事業に関する制度改正の背景・内容についてまとめた上で、鹿児島県における農業改良普及事業の新制度への対応実態と農協の営農指導との連携の実態を明らかにした。以下は本節のまとめである。

第１に、鹿児島県においては、専門技術員の機能を引き続く普及指導員を設置し、農業大学校と試験場を統合した農業開発総合センター普及情報課に集約配置している。制度改正で専門技術員が廃止されたが、鹿児島県と同じのように、ほとんどの県には専門技術員の機能を引き継く普及指導員が置かれている。これらの普及職員がスタッフ機能として、一番のスペシャリストという形で位置づけられている。これらのスペシャリストをいかに配置し、いかに活用していくのかは一つの要点である。

第 2 に、平成 18 年度に交付金のうち人件費相当分の 9 割以上が税源移譲された。都道府県が財政難に直面している中、農業改良普及事業を縮小する恐れがあると指摘されてきたが、鹿児島県の場合は、交付金が縮小していたものの普及事業の総事業費が増えていた。つまり、交付金が縮小することは必ずしも総事業費の縮小を意味するのではなく、要は都道府県にやる気があるかどうかである。

第 3 に、平成 19 年に鹿児島県の農業改良普及センターは農林（水産）事務所と統合し、地域の合同庁舎に置かれることになった。組織の統合化や総合化の中で、普及事業が行政に埋没してしまう恐れがあるという指摘であるが、鹿児島県においては、組織がかわっても従来どおりの普及活動が継続されているようである。また、行政との連携が強化され、農業関係機関との情報交換が前よりスムーズに行われていると聞く。ただ、平成 22 年に支所の駐在化に伴う普及指導員の減員を実施する可能性が高い。そうなると、平均的に一人の普及指導員が担当する農家の数が増えたり、普及指導員が補助金関係の事務の仕事を兼務したりすることも多くなり、地域における普及指導機能が弱体化する恐れがある。

そして、今後の普及事業の展開にとって重要な課題のひとつとして挙げられるのは、いかに農協、市町村、そして農家との一体的な連携体制を作るのか、ということである。特に農協の営農指導事業との連携である。そもそも農業改良普及事業と農協営農指導事業の改革が別々に行われていることが問題であり、改革が実を結ぶためには、地域農業、農家にとってどういう営農指導体制が望ましいのかという観点から検討を一体的に行う必要がある。そして、今後の地

域における営農指導体制のあり方を明確した上で、普及組織や農協をはじめとする関係機関の役割分担を再確認し、各々の機能を十分に発揮することが大切である。市町村の行財政改革、農協の合併や収支の悪化などで、関係機関の指導機能が低下している中、普及事業が自ら有する人材やノウハウを活用し、積極的に地域の営農指導体制を支援しなければならない。特に営農指導員の育成について、農協だけに任せるのではなく、普及事業は現場での講師や研修会の設置などの部分で支援すべきである。改良普及員と営農指導員がそれぞれの持ち場で各自の能力を発揮できたことによって、はじめて普及事業の重点化や効率化を図ることができ、改革を成功に繋がることができる。

もう一つの課題は、普及の高度化を図るため、いかに普及指導員の資質を向上させるのか、ということである。今回の制度改正で、普及職員の資質向上のため、資格試験受験要件を大学院生まで引き上げたのである。高度な専門知識を有する普及職員が一定の割合で必要であるが、果たして全員がそうでなければ今後の普及事業が展開できないのか、あるいは、大学の教育について、学問の専門分化が進み、農学が弱体化している中、受験用件を大学院生まで引上げるのは果たして本当に資質向上につながるのか、という疑問の声が多い。普及指導員の資質向上を図る際には、いったい何のための資質向上なのか、どこまで資質向上を図らないといけないのかについて明確にする必要がある。農家規模の拡大や法人化に伴い、高度的な技術指導だけではなく、コンサルタント機能の強化も営農支援組織に求められる。このような多様な農家のニーズを対応するために、コンサルタント機能をしっかり持つ普及指導員の養成が必要となる。ただ、普及指導員のコンサルタント機能の強化をどこまで強化すべきかという問題は残る。規模が大きい農家ほど経営指導のニーズが高くなるが、大規模農家や農業生産法人へのコンサルタント指導を民間専門家にまかせる方向も考えられる。あるいは、一部の普及指導員にコンサルタントの専門資格を取得させることで、農業にも専門的なコンサルタントにも精通する普及職員を養成する方法もある。普及事業を公的試験研究機関における成果としての新品種・技術の普及を主とする無料サービスとコンサルタントを主とする有料サービスに分化していく方向も考えられるだろう。

第二節　広域合併農協における営農指導強化の具体的方策の検討
―「JAそお鹿児島」のTAF制度の事例を中心に―

１、　課題と方法

本節は広域合併農協の営農指導事業の事例を挙げて、広域合併農協における営農指導事業の実態を検討する。

輸入急増による価格低迷、金融市場の競争化など、事業を取り巻く環境変化に対して、農協は広域合併と系統の再編で対応を図っている。組合員が合併農協に求める要望では、「営農指導体制の強化」(43%)[6)]が一番期待されていた。だが、合併の成果の評価では、営農指導を評価する回答は24.3%と低い[7)]。営農指導に不満をもつ原因は、第一に「巡回指導がほとんどなく、日ごろのつながりが少ない」(35%)であった[8)]。広域合併のメリットとして「要員の適正配置による高度・専門的機能の発揮」という点があげられる。しかしながら、この利点は農家に密着した日常的な営農指導活動が困難になる、という問題をはらんでいる。また、農協の経済事業については、農産物販売市場や生産資材の生産・流通の変化、生活関連事業環境の変化の中で、競争力が低下している。それらのことが「農協離れ」や「農協批判」の一因となっている。

この組合員の農協離れがますます厳しくなる現状を打破するために、総合渉外体制を導入する農協が増えている。それぞれの事業分野を担当する共済、信用事業や経済事業の渉外担当とは違い、総合渉外体制は、恒常的に組合員を訪問し、分野にこだわらず、営農や経営、生活など、農協事業について総合的な相談に応じる体制である[9)]。総合渉外体制によって、①組合員とのつながりを深めること、②農協の各事業の総合窓口になり、農協の縦割り構造の欠陥を補完すること、③組合員要望の農協へのフィードバックにより、営農経済事業の改革を引き起こすことに大いに役立つと期待されている。そのため、総合渉外体制の導入や整備による営農指導の強化がますます注目されるようになった。

本節では、鹿児島県JAそお鹿児島のTAF制度(全称トータル・アドバイザー・ふれあい)の事例を利用し、広域合併における営農指導事業の強化、総合渉外体制の整備を中心に検討することを課題とする。この事例を対象とする理由は、以下の二点である。第一に、JAそお鹿児島では平成10年にこのTAF制度が設置され、非常に早い時期に総合渉外体制を導入し成功させた。これまでの取組

には、先駆的、実験的なものとして他の組織の参考となるものがある。この TAF 制度を参考にし、総合渉外体制の設置に成功した農協は多い[10)]。第二に、設置してから５年間経った現在、多くの総合渉外体制が直面するであろう課題が明らかになった。従って、TAF 制度への分析は、総合渉外制度を研究する上では、非常に有意義であると思われる。本節では、TAF 制度の設置経緯と取組について分析し、その成果と課題を明らかにした上で、総合渉外体制の整備による営農事業の強化の具体的な施策について検討する。

２、 TAF 制度設置の背景とその体制

（１） JA そお鹿児島の営農指導体制

JA そお鹿児島は、平成５年３月に曽於郡の７町７農協の広域合併により誕生した[11)]。図３－８は JA そお鹿児島の営農指導の組織図である。営農指導員の数は 88 名、１名あたりの販売取扱高は 2 億 5,300 万、生産資材取扱高は 8,819 万、正組合員数は 167 名である[12)]。農産部門では、段階的な広域専任指導体制を導入する方針が実施された。平成 14 年の時点では、広域専任指導体制が実現された品目として、なす、ピーマン、茶、果樹と花などがある。農産部門には現場の指導をする営農指導員が 38 名いる。その配置は、本所の園芸農産課には総括する野菜担当２名、花担当２名、果樹担当３名、茶業課にはお茶担当８名、七つの支所の地区営農資材課には、野菜と普通作を担当する営農指導員が 23 名、となっている。管内では、園芸野菜は 20 数品目があり、営農指導員１名あたり平均的に 4.7 品目を担当している。営農指導の方法については、基本的には集団指導が主流となっている。また、営農指導と購買事業の連携を強化するため、平成 12 年 11 月より、指導購買体制を導入した。それまでの購買部を解体して、図３－８に示したように本所は資材課と飼料課、支所は地区営農資材課、地区畜産資材課、という組織になった。支所の購買担当を廃止し、営農指導員が生産資材購買を推進する体制となった。

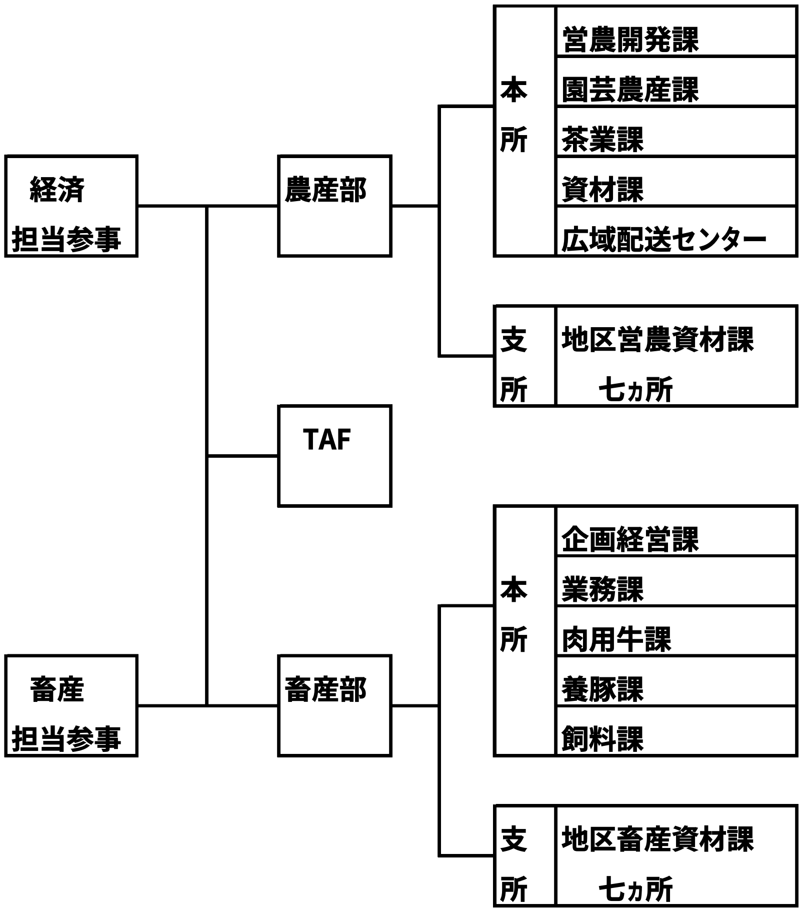

図３－８　JAそお鹿児島営農経済事業組織図
出所：JAそお鹿児島第９回通常総代会資料により作成

１）TAF 制度設置の背景

曽於管内では農家数の減少、高齢化が急速に進む一方で、大規模農家、法人と認定農業者も育ってきている。300a 以上の農家数は平成 2 年の 652 戸から平成 12 年の 851 戸へと、法人は平成 6 年の 359 社から平成 11 年の 475 社へと増加し、認定農業者も平成 8 年の 393 戸（県全体の 13.3%）から平成 12 年の 1,086 戸（県全体の 17.5%）へと急増した[13)]。そこで、こうした担い手農家群に対する育成支援が重要な課題となっている。また、合併効果に対する組合員の持つ「期待と現実への不満」がなかなか解決できなかった。いかにして合併メリットを組合員に示していくのか、これが緊急に解決すべき課題であった。「農協の職員が訪問してくるのは、事業推進の時だけ」という組合員の声が高まり、組合員の農協離れ、特に大規模農家の農協離れが厳しくなり、農協の経営基盤が脆弱化する懸念があった。それに商系業者の働きかけが加わり、経済事業は合併当初から右肩下がりとなり、農協利用率が低下する傾向にあった。

営農指導員を中心にこういった課題と批判に対応しようとしたが、従来の組織と体制では限界があり、なかなか現状を打破することはできなかった。第一に、広域合併に伴い営農指導員が担当する範囲も広くなり、巡回指導ではなく集団指導が主流となっていた。第二に、営農指導機能は主に狭義の生産技術指導に集中しており、また業務内容の多様化と営農指導員一人に多品目担当の体制のために、その技術指導のスキルは脆弱であった。特に農産部門の営農指導員は 20 歳代の職員が全体の 35.6%を占め、営農指導員の勤務年数は 3～5 年が最も多く、全体の 31.1%を占めている[14)]。経験不足など営農指導員の技術力不足が指摘されていた。営農指導員より大規模農家は技術レベルが高いので、訪問に行きづらい現状である。これは大規模農家・専業農家などとのつながりを薄くし、ニーズに合ったような対応ができていない結果につながる。第三に、農家の意見と要望を、営農指導員により関係部署に伝えたものの、関係部署の対応が遅い、あるいは対応できないケースもみられた。農家からの情報は、自分の都合によって、上司に報告するか、しないかを決めるので、今までの縦割りの構造であるなら、農家の要望はトップ層には伝えられず、素早く対応することは不可能であった。従って、従来の組織とは違って、まったく新しい部隊を作ることになった。それが TAF 制度である。

２）TAF 制度の設置とその体制

平成 10 年度に、トップダウンにより TAF 制度が設置された。TAF は経済担当参事直轄の専従班として位置付けられた。図３－９は JA そお鹿児島渉外活動体

制のイメージ図である。管内の主業農家に対して、主に営農指導員により指導が行われている。その中で、先進的法人・大規模経営体群を中心とした担い手農家は TAF と営農指導員の連携により実施されている。TAF は管内の約 1,000 人の大規模農家を中心に定期的に、あるいは求められたときに迅速に訪問し、「農業経営部門」「生活家計部門」の全般的な情報提供・情報収集、事業部門と連携を取りながらコンサルティング活動を行う。支所の仕事に追われる恐れがあるため、TAF は本所に配置された。7つの支所をそれぞれ1名の TAF 職員が担当し、班長と併せて8名がいる。TAF 職員は全員 30～40 歳代の一般職員であり、班は農薬、肥料、販売あるいは融資などのスペシャリストで構成している。営農指導員はメンバーにはいない。TAF は経営指導、営農指導員は技術指導、という役割分担で活動が図られている。人件費と管理費を含めたすべての活動経費は購買部門（生産資材）から賄われている。

業務内容は、①経営コンサルティング、②経済事業にかかる個別提案型推進並びに指導購買体制における普及推進活動、③認定農業者・法人・新規就農者等に関する相談・育成支援及び調査・研究、④農業者青色申告会、JA 青年部、後継者育成対策事業、⑤地域関係部署並びに農協内関係部署と一体的な連携推進活動、⑥その他特に必要と認められること、などである [15)]。活動の目的は、業務を通じて、組合員のニーズを探り、解決策を提案することである。

職員教育については、まず発足してからはじめの６ヶ月の間に、TAF は経済連の事業課の組んだカリキュラムにもとづき、肥料の銘柄や農薬、飼料の名前、肥料の基本的な知識について集中教育を受けた。また、肥料工場、港などに行って、流通に関する現地学習も行われた。さらに、経営指導、税務について中央会と鹿児島連合会の顧問税理士による研修を受け、現在でも税務や経営指導などについて定期的な研修が行われている。

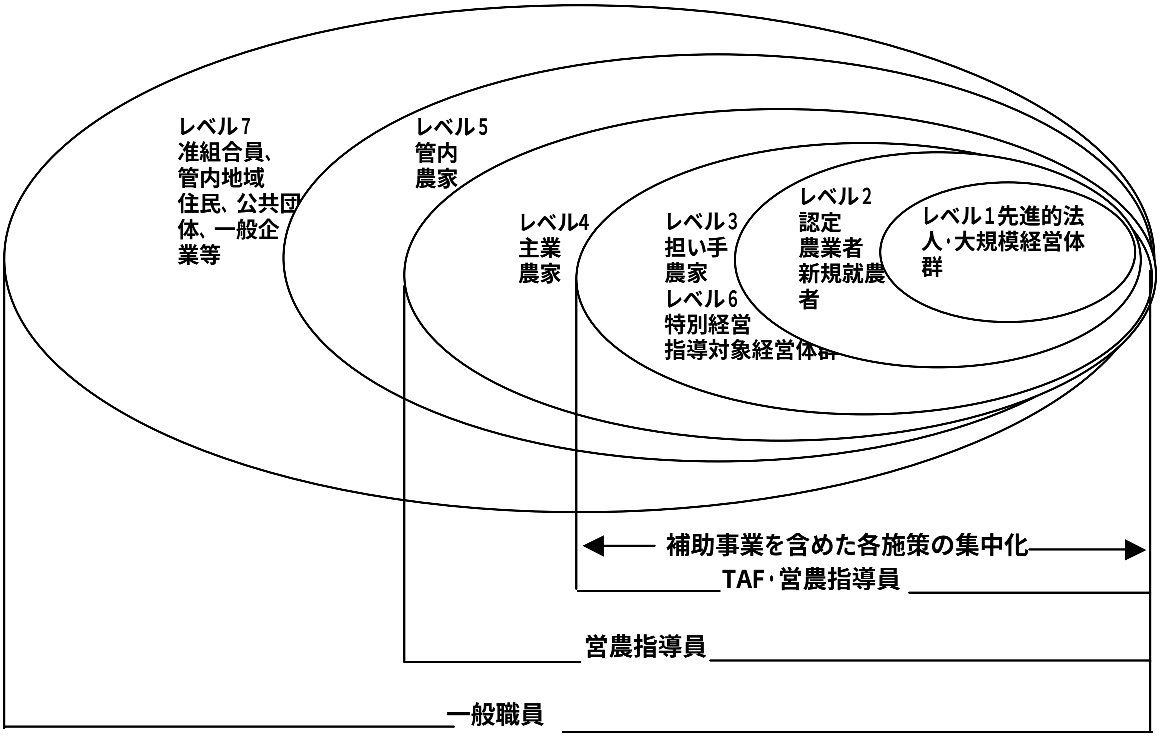

図３－９　JA そお鹿児島渉外活動体制イメージ図

出所：JA そお鹿児島農家対策特別班「TAF」取組方針により作成

３、　TAF の取組

（１）　第１段階――課題を探る

第１段階は課題を探る段階である。組合員のニーズを明らかにし、課題を探るため、TAF 職員は最初の６ヶ月の間、ノルマを一切持たずにただの「御用聞き係」として組合員を巡回訪問し、苦情と要望を聞くことを中心に活動した。また、市況や気象、病害虫予察に関する情報を組合員に提供した。

第一のターゲットとして選定されたのは茶専業農家であった。茶経営は大型専業農家率と法人化率（大型農家率 43.0%、法人化率 5.2%[16)]）が高いにもかかわらず、農協利用率は低かった。第二のターゲットは大規模畜産農家となった。というのは、曽於は全国でも有数の畜産地帯のためである。担当者は、組合員情報を日報と月報でまとめ、日報を週に１回、月報を月に２回直接にトップ層に報告するとともに、月に１回の企画会議で関係部署に情報提供を行っている。

（２）　第２段階――繋がりを深め、解決策を探る

組合員との繋がりを深めるため、営農指導員と同行訪問し、技術指導、経営指導を前面に出した経営コンサルタント業務が TAF の第２段階の挑戦である。「町農業経営改善支援センター」[17)]への関与が開始された。相談内容によっては、担当地域を問わず、全員が一ヵ所に行くこともある。TAF だけでは解決できない問題は、関係部署と連携を取りながら解決することにつとめた。以下は経営コンサルタントの対象となった経営体との対応内容である。①農業法人、認定農業者、大規模農家などの中核農家群に対しては、規模拡大対応のための金融相談、各種税務相談（代行含む）、軽油免税相談、法人化対応のための相談等を行い、認定農業者審査会への参加や情報提供。②青色申告会会員に対して青色申告指導相談（代行含む）。③新規就農希望者への対応。農業公社[18)]の研修事業部会へ参加し、研修生の独立に向けて、融資の借り入れ、パソコンの使い方、営農面の収支や実績検討。④農協青年部に対してはパソコンの研修などに支援。

また、これまでの巡回訪問と経営コンサルタントの活動を通じて、組合員の要望や商系の強みが判明し、合併メリットの資材価格反映への模索が始まった。ここで、大隅支所の白菜部会における肥料推進の取組について見てみよう[19)]。

白菜部会は部会員64戸、生産面積約100haである。肥料についての農協利用率は23.5%と低かった[20]。TAF職員と営農指導員の訪問により、生産資材単価の低下や肥料散布作業の労力軽減という組合員の要望や廃プラ処理の煩雑さと処理料負担増という悩みが明らかになった。そこで、本所資材課と支所営農資材課、TAF職員と経済連肥料農薬課などが一体となって、推進方策を検討し、特別推進班を編成した。まず、大量取引のメリットを確保するために、「平等」から「公平」へと転換し、傾斜価格を含めた大口対策を行うなど弾力的な対応を行った。500袋以上の発注につき1袋（20 kg）あたり50円の還元ができる処置を講じた。そして、これまでの個別配置から一ヵ所に一括納品へと物流改革を行い、組合員が自分の車で引き取り指定日に直接に農協のセンターに取りに来ることで、1袋（20 kg）当たり50円の還元ができるという直送対策を実施した。そのため、肥料1袋（20 kg）あたり最大100円の還元が可能となり、肥料の単価低下を実現した。

（３）　第３段階――合併メリットを出し、シェア率の向上をめざす

第３段階では、農協生産資材シェア率の向上を図るために、本格的な一ヵ所配送体制が開始された。組合員がメリットを実感できるように、対策が行われた。大隅支所の白菜部会の肥料推進については、大口対策と直送対策につづき、肥料散布作業の労力軽減の対策が打ち出された。それは環境にやさしいオリジナルの「はくさい配合」（LPコート入り緩効性）肥料の開発であった。従来、数種類の肥料を圃場で手作業でブレンドし散布していたが、現在は「はくさい配合」だけを散布することにより、年間の肥料代が10%程度減少した。また、廃プラ処理の煩雑さと処理料負担増対策として、「バラ」肥料供給形態の実証試験が行われた。20 kg の袋で供給していたものを、袋詰めせず500 kgフレコンにバラのまま肥料工場から直接に農家へ供給する体制である。肥料袋の廃プラ処理料が不要になったため、肥料代（7200円/ha）が軽減され、肥料散布時間が短縮されるとともに、労力負担も軽減された。実証試験の成功後、「バラ肥料」の本格供給が開始された。以上の取組により、肥料のシェアは平成11年の73.4%から平成15年の99.8%へと増加した[21]。

その他に、TAFが営農指導員と同行して個別農家の考え方に基づいた施肥設計相談を実施し、場合によってはその農家向けのプライベート肥料を作るといった提案型推進などを行っていた。茶部門の肥料に関しては、平成10年度の6万5,627袋から平成15年度の9万5,075袋へと145%増加したことが表３－２

よりわかる。現在、「組合員台帳システム」と「指導購買実績管理システム（組合員別共販率・購買利用率算出）」開発への取組などにより、予約量・率のアップが図られている。

個別対策として、経営改善指導農家群（要注意先・破綻懸念先）に対しては、TAF は経営改善計画書の作成指導並びに支所金融審査会に対する情報提供を行った。なお、農家からの要望に応えるために、平成 15 年から、TAF は共販事業拡大に向けて販売事業担当者や営農指導員をサポートするようになった。茶・かぼちゃ・青果用甘藷などの品目について、販売についての取組が開始された。

表３－２　茶と白菜部門の生産資材の推進実績表

品目	資材名	(単位)	H10年度	H11年度	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度
茶	肥料	(袋)	65,627	89,532	106,445	99,553	93,202	95,075
		(千円)	94,657	121,860	141,727	131,704	115,898	121,748
	農薬	(千円)	35,814	52,632	50,194	49,550	46,974	43,501
	小計	(千円)	130,471	174,492	191,921	181,254	162,872	165,249
白菜	肥料	(袋)	ー	12,787	11,848	12,487	12,539	13,901
		(千円)	ー	14,775	16,005	16,269	17,670	20,208
	農薬	(数量)	ー	4,637	5,704	7,586	6,987	6,579
		(千円)	ー	12,807	16,242	20,068	20,268	20,054
	種子	(数量)	ー	800	900	1,104	1,776	1,600
		(千円)	ー	7,500	8,500	9,500	14,500	13,500
	小計	(千円)	ー	35,082	40,747	45,837	52,438	53,762

出所：JA そお鹿児島「TAF」の資料により作成

註：茶については JA そお鹿児島管内合計の数で白菜については大隅支所の数。

４、　TAF 制度の成果と今後の課題

（１）　TAF 制度の成果

数量的な実績から TAF 制度の成果を見てみよう。表３－３に示したように、4 年間にメンバー8 人で訪問した件数は延べ 4 万 3,401 件、うち面談は 3 万 9,741 件であった。４年間の合計で、軽油免税件数は 919 件、申告相談件数は 1,908 件、経営相談件数は 672 件、融資相談件数は 203 件にのぼった。特に、軽油免税と申告相談が急増しており、購買事業についても平成 14 年の実績は平成 10 年実績の 3 倍に増えた。

TAF は営農指導員とともに着実に農協と組合員のパイプ役になりつつある。組合員に主に評価されたのは、農協各部門の総合窓口役を果たしたことと、経営コンサルタントである。農家にとって営農は栽培技術だけではなく、購買・販売・資産管理など各分野に関係している。それぞれの相談で相手が違っては、農家が戸惑ってしまう。TAF は、総合窓口の役割を果たし、組合員の要望を関係部署に伝え、また結果を迅速に組合員に返す。「すぐに対応してくれた」という満足度を組合員に提供するように心がけた。更に、これまで実施できなかった総合的な経営改善計画実現、税務相談、経営分析などのコンサルタント業務は高く評価された。平成 14 年の JA そお鹿児島管内の専業農家意向調査によれば、「経営管理指導に満足していますか」という問いに対しては、「充分満足している」が 20.1%,「ある程度満足している」が 52.5%となっている 22)。これは、営農指導員と同行することにより役割分担ができたためである。

また、農協事業としてみても、TAF は、農家のニーズ、商社の強みなどの非常に有益な情報を収集してきたのみならず、先の白菜などの例にみられるように、地についた活動が生産資材など事業拡大にも自然に結び付き、農協の経済事業の立て直しに必要な存在になった。

こうした成果は、ノルマがないことと参事直轄であったことからもたらされたと考えられる。ノルマを持たないことは、物売りに来たセールスマンではないという意味で、組合員との繋がりを深め、組合員の立場に立った活動への転換といってよく、他の渉外制度とは違うところである。参事直轄にしたことは、縦的な情報伝達と意思伝達が迅速かつ正しく行われることを可能とさせた。また、TAF が他の部門のお手伝い役になることを防ぎ、本来業務に集中できるために、ある程度組織上の保障を提供した。

表３－３　TAF 年間訪問実績検討年次比較表（H10 年３月～H14 年２月）

(単位 件、千円)

年度 項目	H10 実績	H11 実績	前年比%	H12 実績	前年比%	H13 実績	前年比%	H14 実績	前年比%	10年比	H10～H14 合計
訪問（件）	6,793	9,225	135.8	9,100	98.6	7,574	83.2	10,709	141.4	157.6	43,401
面談（件）	5,698	7,814	137.1	7,849	100.4	8,289	105.6	10,091	121.7	177.1	39,741
軽油免税（新規）(件	125	53	42.4	33	62.3	66	200.0	59	89.4	47.2	336
軽油免税（更新）(件	0	104	0.0	112	107.7	146	130.4	221	151.4	212.5	583
申告相談 （件）	177	240	135.6	304	126.7	530	174.3	657	124.0	371.2	1,908
経営相談 （件）	155	178	114.8	118	66.3	119	100.8	102	85.7	65.8	672
購買事業 （千円）	127,256	348,172	273.6	396,394	113.9	394,075	99.4	389,194	98.8	305.8	1,655,091
融資相談 （件）	75	50	66.7	19	38.0	23	121.1	36	156.5	48.0	203
相談額 （千円）	786,300	1,103,700	140.4	578,150	52.4	687,300	118.9	117,690	17.1	15.0	3,273,140
決定金額 （千円）	337,170	174,909	51.9	84,800	48.5	457,790	539.8	34,743	7.6	10.3	1,089,412

出所：JA そお鹿児島「TAF」の資料により作成

注：１、軽油免税の更新：H10 年度の実績は 0 件なので、H14 年度の「10 年比」の数字は H11 年度との比較の結果。

２、平成１３年度の面談件数は訪問件数に上回るのは、一軒の農家を訪問するとき、その場にいた複数の農家と面談ができたことが原因として考えられる。

３、相談額：TAF が融資希望を組合員から受け、融資部門に繋ぎ結果如何にかかわらず検討に値する案件のみの総金額。

決定金額：相談額のうち、各種用件をクリアし、融資実行になった分の総金額。

（２） TAF 制度の課題および方向性

図３－１０は TAF の業務内容の時間割合図である。情報収集、指導購買業務、及び経営コンサルタント業務が合わせて 70.6%であり、TAF 本来の業務が上位を占めている。組合員のニーズを明らかにし、解決策を探り、TAF がその都度その都度の課題に対応してきた。だが、その他の様々な業務を行っていることも推察される。また、表３－３からわかるように、軽油免税、申告相談が急増する一方、経営相談や融資相談が大幅に減少していた。これは、前者の業務が大幅に増えたという関係で、後者は十分に対応仕切れていないからである。組合員からの評価が高く、しかもニーズが急増している経営コンサルタント業務は、全業務内容の 18.0%しか占めておらず、戦略業務として多くの時間を割り当てられていないのが現状である。こういった現状をふまえ、TAF 制度が直面している課題について以下の 3 点が指摘できる。

第一に、農協内での位置づけの明確化。そのためには、更なる担当業務の明確化と組織機構の体制整備が求められる。農家経営体群の「生の声」を事業推進体制に反映させていくために、TAF の企画機能を強化しなければならない。TAF と営農開発課（農産部）、企画経営課（畜産部）といった営農企画部門との連携強化が必要となる。今後、企画機能を強化した上で情報収集、特に経営コンサルタント業務に特化していくべきである。また、今まで参事直轄と本所常駐は、ある程度 TAF の独自性を確保してきたが、TAF は一つの班であるため、班長の裁量権は限定的で各事業の応援要請に従属しやすい面があった。TAF が本来業務に一層集中できるために、平成 16 年から、班長から課長になり、TAF も農産、畜産両部門の共通部門として両参事の直轄とする[23)]。

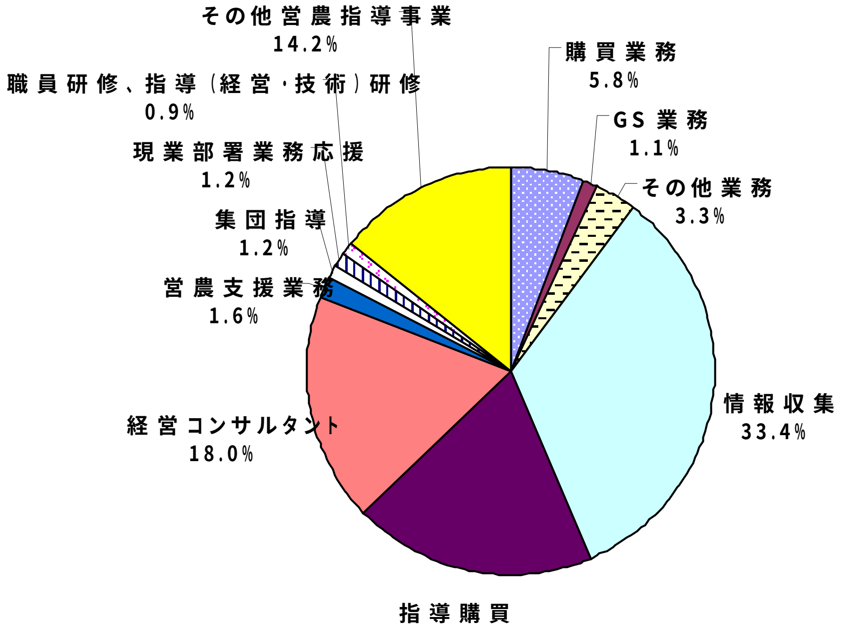

図３－１０　TAF 業務内容の時間割合図

出所：JA そお鹿児島 TAF の資料により作成

註：１、購買事業：肥料、飼料、農薬などの生産資材を運搬する業務。指導購買：生産資材窓口対応、生産資材の説明と指導、注文書の配布などの業務

２、GS 業務：ガソリンスタンドの業務

３、経営コンサルタント：税務・申告などの相談対応、農家経営指導、後継者対策などの業務

第二に、情報の共有化と各部署との連携強化。JA そお鹿児島が TAF メンバーをメインとした農協職員へ行ったインタビューによると、TAF の大規模農家に関する情報は非常に有益であるものの、各部署への情報提供、連携などがまだ不十分であるという指摘があった。TAF 制度が発足当初、担当部署が知らない情報が直接にトップに伝わるので、営農指導員や部課長から多少反発があった。営農指導員との同行訪問などによって役割分担ができ、成果を収めたが、各関係部署への情報提供は主に月に一回の企画会議を通じて行われているだけなので、情報が十分に活かされていない。これは、TAF に対する農協内での評価が定まらない結果につながる。これから、営農指導員との同行訪問の強化、TAF と関係部門がお互いの定例会に参加することより、情報の共有化と連携の強化を図る必要がある。

第三に、TAF 職員のモチベーションアップ。TAF は適切なコンサルティングを実施できたのは、業務の一切にノルマをかけなかったことに関係がある。だが、ノルマが一切なければ、TAF 職員にどのようにインセンティブや動機付けを行うのか、検討しなければならない。これを解決するために、第一の課題に指摘した TAF のステータスの向上、農協内での位置づけの明確化は非常に重要である。また、平成 16 年度から、TAF 職員が一人一日 15 軒の組合員を訪問するという義務付けが検討されている。TAF の実績に「担い手」の売上高や所得改善状況を反映させるのも有効な解決方法であると思われる。

５、　小括

本節では JA そお鹿児島の TAF 制度の設置経緯、取組と実績について分析し、その成果と課題を明らかにしてきた。

専門性の追求などの広域合併農協としての利点を生かしながら、昔ながらの組合員と農協との密接な関係を取り戻すことができるか、これが今日の農協の営農指導事業にとっては極めて重要な課題になる。農中総研の「資材購買と販売に関する農家・農業生産法人の農協利用状況」によると、販売額 1000 万円以上農家の 54.6%は「営農技術指導の充実」の強化を希望している。一方、組合員個々のニーズや経営内容を重視したきめ細かい指導支援と農協各事業を横断した全面指導が営農指導事業に求められる。今日の農協の営農指導では、専門的技術指導と総合的な組合員対応の双方が望まれており、総合渉外体制の整備

がそのパイプ役的重要な要になる。しかし、昨今の営農指導事業改革の論議の中で総合渉外体制に関するものをみると、購買事業の物流合理化で余剰となった職員を位置づけるなど、後ろ向き的な内容もみられる。そうではなく、経済事業および農協事業全般への改革のスタート的位置づけとして総合渉外体制の整備が求められる。

そのためには、第一に、総合渉外体制の農協内での位置付けの明確化が求められる。総合渉外が他部門の便利屋的な存在になることを防ぎ、独自性を守るためには、担当業務を明確化し、組織機構の体制整備をしなければならない。第二に、営農指導部門をはじめとする関係部署との連携を強めるには、組合員情報を迅速にフィードバックできる農協内の情報提供システムづくりが必要となる。第三に、トップ層の支持が求められる。総合渉外制度の成否はトップ層の意識改革にかかっている。TAF 制度の成功は、トップ層の全面的な支持を得てから、はじめて可能となった。

総合渉外制度の使命は、組合員との繋がりを深め、農協の縦割り構造を補完し、また組合員のニーズを農協にフィードバックすることにより農協各事業の改革を引き起こすことである。本稿では、総合渉外体制の整備によって営農事業を強化する上でのポイントをまとめて提示した。総合渉外体制は、広域合併農協の下で、昔ながらの組合員と農協との密接な関係を取り戻すための今日の営農指導事業の有効な一形態であると考えられる。

【第三章　注】

１）受験資格については、農業又は家政に関する試験研究、教育又は普及指導に関する実務経験が2年以上あるという用件がある。試験内容は基礎的技術や専門的技術に関する知識などの試験課題の免除を受けることで、書類審査、記述試験（小論文のみ）と口述試験となる。

２）鹿児島県経営技術課からの資料。

３）有機農業推進法の施行や有機農業の推進に関する基本方針の公表を背景に有機農業への普及組織も取り組みを強化する必要がある。平成19年現在まで、鹿児島県には有機農業生産者が全部で125名いる。姶良地区を中心に、有機農産物の作付け面積は約200haである。

４)平成 19 年は普及指導員資格試験制度の実施に伴う経過措置の最後の一年となる。普及指導員の受験資格がある 680 名の県職員のうち、現在 616 名(90.6%)

が普及指導員の資格を取得している。普及指導員の資格試験合格率は約 88%となっている。

５）JA鹿児島中央会「JAグループ鹿児島営農指導体制整備強化方策」2004年3月

６)JA 全中が平成 10 年 11 月に実施した「JA のあり方に関するアンケート調査」により。

７）JA 全中が平成 11 年 12 月に実施した「JA の活動に関する全国一斉調査」により。

８）A 農協が平成 13 年に実施した「JA の営農指導に関するアンケート調査の結果報告について」, 詳細は須田敏彦「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』, 2002 年 10 月, pp.60－74 を参照されたい。

９）「JA の総合渉外/組合員とつながり深まる」, 日本農業新聞 2003 年 9 月 28 日付

10）TAF 制度を参考に総合渉外体制を導入した農協は、JA 山形おきたまの「ニューファーマーズプロジェクト」と JA はがのの「ACSH(アクシュ) agriculture consulting supporter of HAGANO」などがある。

11）JA そお鹿児島の所管地域は大隅町、輝北町、財部町、末吉町、松山町、志布志町、大崎町の 7 町である。

12）JA そお鹿児島『JA そお鹿児島第 9 回通常総代会資料』, 2002 年

13）曽於郡の数値であるため、有明町を含む。

14）JA 鹿児島県中央会, JA 全中「JA そお鹿児島 JASMIC 最終報告」, 2003 年, pp.26。

15）JA そお鹿児島『JA そお鹿児島農家対策特別班「TAF」取組方針』, 2001 年。

16）西高一規「営農経済事業の改革に向けて」『農協経営実務』第 59 巻第 1 号, 2004 年 1 月, pp.18－24。

17）町・農協・農業委員会・改良普及センター等の関係機関の担当者で構成され、主に認定農業者・認定志向農業者に対して、経営規模拡大や経営改善などについて支援・相談活動を実施している。

18）平成 8 年に志布志町農業公社（ピーマンの研修事業)、平成 10 年に輝北町農業公社（小菊の研修事業)、平成 13 年に松山町農業公社（農地保有合理化事業や農作業受委託事業やイチゴ、ピーマン、なす等施設野菜の研修事業）はいずれも農協と町の協同出資により設立された公社。

19）詳細は、前掲西高一規, pp.18－24、伊集院正美・桐原章「合併メリットに向けた「農家対策特別班」の取り組み」『協同組合経営研究月報』585, 2002 年 6 月, pp.5－15 を参照されたい。

20）前掲西高一規，pp.18－24。

21）前掲西高一規，pp.18－24。

22）JA鹿児島県中央会，JA全中「JAそお鹿児島JASMIC最終報告」，2003年，pp.27。

23）JAそお鹿児島管内は畜産が非常に盛んな地域で、現在のTAFとは別に畜産部門のTAFを設置しようと検討されたため、平成15年に、TAFを一時的に経済担当参事の直轄から農産部の下におく形になった。企画機能の強化を図るため、それぞれの企画部門との統合する案も検討された。しかし、ほとんどの農家経営は畜産経営と農産経営の複合体であるため、個々のニーズと経営内容を重視した全面的な指導を行うには、2つのTAFは連携の問題が生じる。したがって、畜産部門のTAFを設置せずに、平成16年から現在のTAFは経済担当参事と畜産担当参事の直轄とすることになった。

第四章

中国における農業技術普及事業の事業展開

――湖南省長沙県黄興鎮野菜技術ステーションの事例を中心に――

第一節　課題と方法

本章は事例を取上げて、中国における農業技術普及事業の実態を分析する。

中国では、沿岸部と内陸部、商工業と農業との間で経済格差が拡大しつつある。内陸部の農業は、零細な経営規模と流通販売体制の未整備などにより、農民の所得向上が大きな課題となっている。そのため、所得向上を図るには、地域特産物のブランド化による産地形成や農業生産の集団化が強く求められる[1)]。しかし、これまでの増産を主たる目標に掲げ、生産技術の指導を中心とした[2)]農業技術普及事業は、体制上の問題もあって、こういった時代の要請に応えることが困難である。生産技術を中心とした指導から産地育成や集団育成といった地域振興の指導へ転換を図るために、いかにして農業技術普及事業を強化すべきかが、緊急の課題となっている。

そこで、本章では湖南省長沙県黄興鎮野菜技術普及ステーション（以下黄興野菜ステーションと略す）を調査対象として、中国における農業技術普及事業の実態を明らかにするとともに、産地形成の視点から農業技術普及事業の強化に向けた方策について検討する。

黄興鎮は、湖南省の有数の野菜産地である。黄興野菜ステーションは、1999年から無公害野菜の普及に取り組み、着実に普及の成果を上げ、農業技術普及ステーションの先進事例といわれている。

本章では、まず黄興野菜ステーションと管内野菜産地の概況を紹介する。次に、黄興野菜ステーションによる無公害野菜産地形成への取り組みをまとめ、統計手法を用いてその成果と課題を明らかにする。最後に、中国における農業技術普及事業強化に向けた方策について検討する。

第二節　黄興野菜ステーションの概況および管内野菜産地の概況

１、管内における野菜産地の概況

黄興鎮には22の村があり、人口45,462人で耕地面積は3,313 haである。そのうち野菜は、主に瀏陽河の沿岸に位置する11の村[3)]を中心に栽培されてい

る。耕地は平坦で、農業用水は十分であり、土壌の質は良好であるため、古くから野菜、特にとうがらしの産地として有名であった。また、湖南省の省都である長沙市の中心地から約 30km の距離に位置し、黄花国際空港へも至近であり、交通の便がよいため、近年、都市向け野菜生産の産地として発展してきた。2005 年現在、野菜農家は 8,000 戸、野菜栽培面積は 1,333 ha であり、年生産量は 105,460 トンに達している。主な作目は、とうがらし、葉菜などである。

２、黄興野菜ステーションの概況

黄興野菜ステーションは、1983 年に設立された。ステーションには、職員は、主任 1 人、基盤整備担当の副主任 1 人、技術普及担当の副主任 1 人、普及員 3 人と内務兼留守番 2 人からなり、合わせて 8 人である。普及員の 3 人は、2 人の副主任をサポートする形で必要に応じて機動的に業務を遂行し、農家にサービスを提供している。内務兼留守番以外の 6 人の学歴についてみると、技術普及担当の副主任は農業大卒で、他の 5 人は高校卒である。6 人とも省農業庁が開催した普及員向けの技能クラスに参加し、その後省の資格試験に合格している。

主な業務内容は技術指導であるが、他に通信教育 4)、野菜検査、基盤整備、野菜取引の仲介などの業務も行っている。図４－１は、技術指導の流れを示したものである。湖南農業大学、農業科学院植物保護研究所や市野菜科学研究所は、黄興野菜ステーションの技術ソースとなっている。大学や研究所の教授は、研修会の講師あるいは長期技術顧問として普及員や農家に技術指導を行っている。黄興野菜ステーションは、上級部門である県農業局の指導援助を受けながら、野菜担当の副村長、モデル農家や農業技術員を通して、農家に技術普及を行っている。現在 300 戸のモデル農家と 120 人の農業技術員が配置されている。現場で対応できない問題があったら、素早く大学や研究所の専門家などに連絡し、対応してもらう。普及方法は、主に、講義、現場研修会、配付資料、巡回指導などであり、普及手段としては、ビデオ、有線放送、ポスター、パンフレット、パソコンなどを利用している。副主任のスケジュールをみると、現場研修会と巡回指導を合わせた現場での指導は約 4 割程度であり、講義と資料の作成などに約 6 割の時間を当てている。

黄興野菜ステーションは、業務上では県農業局の指導を受け、行政と人事においては、鎮政府の管理の下に置かれている。県及び鎮政府から運営経費が交付されていないため、普及のための予算と人件費は、①上級行政部門からの普

及・基盤整備プロジェクト予算、②野菜取引の仲介費[5)]、③生産資材店の品質管理費[6)]の3つの経路で賄われている。

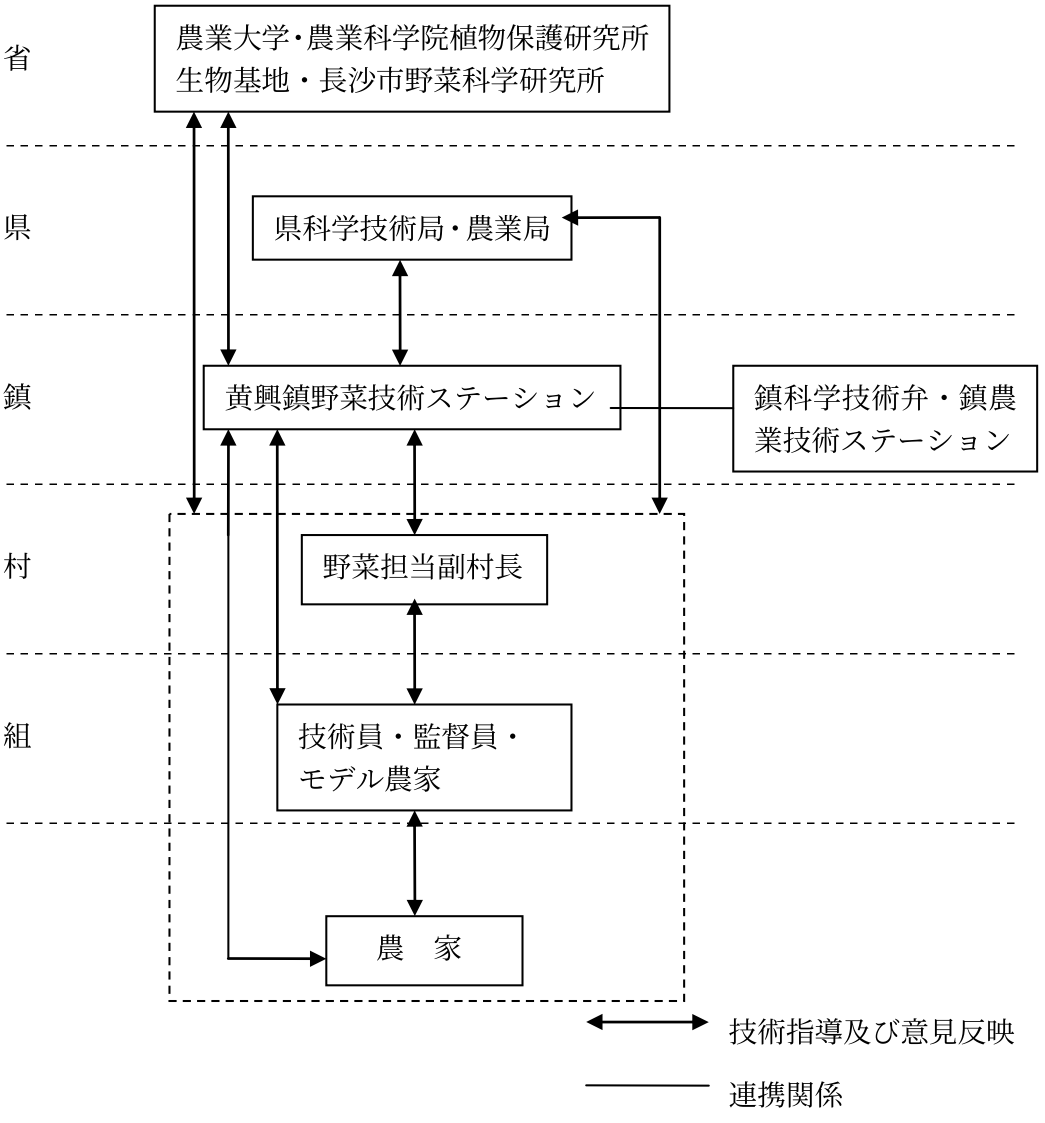

図４－１　黄興鎮における無公害野菜技術普及の流れ

出所：黄興鎮野菜技術ステーションでの聞き取り調査に基づき筆者作成

注：鎮農業技術ステーションは水稲等の食料作物について指導を行っている。

第三節　黄興野菜ステーションの取り組み

黄興野菜ステーションは、野菜の差別化を図るため、1998に無公害野菜を生産し普及する計画を立て、県農業局にプロジェクトの立ち上げを申請した。これは、①黄興鎮では化学肥料・農薬などの濫用で野菜中毒事件がしばしば見られ、農薬残留問題が厳しくなってきたこと、②黄興鎮の農民の所得増加率は1996年の9.7%から2000年の2.1%へ鈍化する傾向にあること、が背景にある[7)]。そして、翌年省農業庁により、土壌、灌漑用水、大気などについて分析測定を行った後、「桂花 1,000 ムー無公害野菜モデル基地」[8)]プロジェクトが立ち上がり、無公害野菜の普及への取り組みがスタートした。

１、生産者の合意形成と技術指導

モデル基地をつくるには、まず基地内の生産者の合意形成を図る必要がある。黄興野菜ステーションは生産者の合意形成のために時間と労力をかけた。普及員は、まずチラシを配り、村の有線放送、鎮テレビ局などマス・メディアを利用して無公害野菜の宣伝を行い、それから各農家を巡回し、農家に無公害野菜の栽培方法について指導した。農薬や肥料などの投入により生産コストが高くなるため、当時一部の農家のなかには無公害野菜の生産について抵抗があった。そこで品質標準に達した農家の生産コストの一部（30%～40%）を補助し、年末に20戸の先進モデル農家を評定し、200元の奨励金を与えるという政策を講じて、農家にインセンティブを与えた。

このように生産者の合意形成を図った上で、黄興野菜ステーションは技術の指導に努めた。その内容は以下の通りである。①農家を組織し農業学校に見学に行くなど啓発活動に力を入れた。②実技指導に取り組み、その実施に際しては、県農業局、県科技局、鎮農業技術普及ステーションなどの技術員や普及員に技術支援を求め、研修会のための講師チームをつくった。また、大学や研究所の教授・研究員を講師あるいは長期技術顧問として招聘し、普及員や農家への技術指導を要請した。③肥料については、各農家の栽培作目に応じて肥料計画を立てて個別指導を行った。

２、無公害野菜生産品質管理システムの強化

黄興野菜ステーションは、次に無公害野菜生産品質管理システムの強化に取

り組んだ。黄興野菜ステーションは、基地内の野菜に対して抜き打ち検査を行っているが、不合格の野菜がしばしばあった。その原因は、①利益追求のために一部の農家が使用禁止とされている農薬を使用すること、②基地内には数十件の生産資材店が存在しており、使用禁止とされる農薬を販売しているところが少なくないため使用禁止とされる農薬が簡単に手に入ること、③黄興鎮の近くに規模の小さい卸売市場が十数カ所あるが、品質検査システムができていないため不合格の野菜も簡単に市場へ入荷されること、などである。

そこで、黄興野菜ステーションは病虫害予防などの技術指導を強化し、さらに以下の取り組みを実施した。①農家の意識改革。無公害野菜生産の重要性について講座を開くなどして農家に対して無公害野菜への認識を深めた。②生産履歴制度の導入。③品質監督の強化。各村民小組に、生産技術が高くプライドの高い農民を無公害野菜監督員として選出し無公害野菜品質監督チームをつくった。また、検挙コールや検挙ボックスが基地内に設置された。④品質検査の強化。毎月定期検査と抜き打ち検査を行うようになった。⑤契約制度の導入。鎮野菜ステーションは無公害野菜農家と契約を結び、農家は生産基準[9)]に従い生産することを保証し、野菜ステーションは新技術・新農薬・新肥料の普及および黄興無公害野菜の認知度の向上に努めることを保証した。これによって、生産過程における品質管理システムが強化された。

一方、普及員は、無公害野菜品質管理システムを強化するには、小売業者や卸売市場などを管理する行政部門、品質監督や食品衛生を担当する行政部門と連携する必要性があると認識し、積極的に鎮政府関係部門に協力を求めた。しかし、当初は無公害野菜普及の意義が各関係部門に十分認識されていなかったために連携体制は達成できなかった。鎮のトップ層や関係部門に理解を求める努力を重ねた末、2003年にようやく黄興野菜ステーションを中心に、各関係部門の連携により無公害野菜管理チームがつくられた。この連携体制の下で黄興野菜ステーションは、以下のことを実施した。①生産資材市場への管理を強め、16件の無許可経営の生産資材店に対して取り締まりを行った。使用禁止とされた農薬は明確に販売禁止となり、販売する経営者に対して、罰金や中毒事故が起こる場合に連帯責任を追求するなどの処置を講じた。②無公害野菜卸売市場と小売市場への管理を強化した。各市場に品質検査ステーションを設置し、市場に出荷する野菜にすべて抜き打ち検査を行い、不合格の野菜をすべて撤収させた。

このように、生産過程においてはもとより、生産資材市場から卸売市場までにおける無公害野菜品質管理の強化によって、現在、使用禁止とされた農薬の

使用はかなり減少し、毎年2回行われた国の抜き打ち検査で、合格率は常に98%以上に達している。

３、黄興無公害野菜の認知度向上、販売ルートの多様化

どのように黄興鎮の無公害野菜の認知度を高め、販売ルートを広げるかが、無公害野菜普及のもう一つの課題になる。無公害野菜の生産コストは高いが、消費者の中には認知度がまだ低く、あるいは品質に対して疑問が残っているため、普通の野菜との価格差がつきにくい。結果的に農家の無公害野菜生産への情熱を損なう恐れがある。そこで、黄興野菜ステーションは、以下のようなマーケティング活動を展開した。

（１）ブランド戦略の展開

黄興野菜ステーションは、黄興鎮で生産した346の品目の無公害野菜を農産品加工貯蔵企業「長沙華中気調果菜公司」により加工包装した上で、「十恵」というブランドをつけ、第3回湖南省農産品博覧会に展示し、見事に金賞を受賞して注目を浴びた。また、会社設立当初から技術支援を提供していた水耕野菜工場「緑世界発展有限公司」で生産した水耕野菜を「緑畦」と命名し、第4回湖南省農産品博覧会に出展した。これも金賞を獲得し、話題になった。このようなブランド戦略で、黄興無公害野菜の認知度をおおいに高めた。

（２）産地市場、直売所の設立、契約販売の推進など販売ルートの多様化

黄興鎮の無公害野菜の販売は、各農家が自力で卸売市場へ出荷するのが主な販売ルートであった。黄興鎮の周辺には無公害野菜卸売市場が多数存在しているが、規模が小さく品質検査システムも整備されていないので、農家が18㎞も離れた長沙市の無公害野菜卸売市場「紅星市場」と野菜卸売市場「馬王堆市場」に出荷することが多かった。そこで、①農家の流通コストを減少し、黄興鎮無公害野菜の流通経路を整えるため、黄興野菜ステーションは60ムーの産地市場を建設する計画を立てた。この計画の第一段階として、2001年に黄興野菜ステーションは出資して、黄興鎮農産品市場を改装し、黄興鎮無公害野菜卸売市場を設立した。また卸売市場の管理制度をつくり、無公害野菜の流通経路をある程度整えた。現在、規模拡大のために行政部門からの財政支援や民間からの投資誘致に取り組んでいる。②黄興野菜ステーションは、技術指導や野菜検査などのサービスを提供し、「長沙華中気調果菜公司」をはじめとした加工貯蔵企業

と農家の契約栽培を積極的に推進してきた。③スーパーや農産品市場において、9カ所の直売所を設置したほか、普及員は豊富な社会関係を利用し、政府機構の社宅にも黄興鎮無公害野菜直売所を設置した。毎日の販売量は15トンに達している。また、直売所において歳暮及び贈答用の野菜の販売もスタートし、人気を博した。

現在、無公害野菜の販売は、各農家が「紅星市場」と「馬王堆市場」などの市野菜卸売市場への出荷が35%、卸売り業者による産地集荷が35%、野菜直売所の販売が15%、鎮加工業者への契約販売が10%、その他[10)]が5%となっている。

（３）共販拡大を目指した野菜協会の設立

農家の自主販売が7割以上を占めており、共販率が低い。共販率を高めるために、2004年に鎮野菜ステーションは、61戸の農家とともに創設メンバーとして野菜協会を設立した。会員が生産した無公害野菜はすべて「十恵」の銘柄に統一されている。2005年現在、組合員数は1,800名へ急速に増加した。しかも組合員は野菜農家に限定されず、貯蔵、加工、運輸、販売、技術など農業関係の様々な職種、企業を含んでいる。こういった組合員の多元化システムのもとで、「情報員」と呼ばれる組合員は、長沙県及び長沙市をはじめとする省内の都市に散在し、協会の情報ネットワークを作り上げたのである。「情報員」が自分の豊かな人脈やインターネットの利用などにより、①市場価格・需給状況、②新品種・新技術、③その新品種や新技術を有する機構や人材などの情報を協会に提供することが期待されている。

第四節　黄興野菜ステーションの成果及び課題

まず黄興野菜ステーションの実績をみてみよう。表４－１は2001年から2005年までの普及実績の推移を示したものである。5年間に開催した技術研修会は153回で、参加人数は延べ27,200人にも達し、農家に配布した技術資料は61,800部にのぼった。無公害野菜栽培に使用する施設設備は、5年間の合計でハウス530棟、防虫ネット108,000㎡、遮光シート200,000㎡、保温シート10,900㎡、殺虫灯280個となっている。また、表４－２の経営実績の推移をみると、取引量による利益還元などの措置を講じたことにより、野菜売買仲介の経営が順調に増長していることがわかる。

表４－１　普及実績の年次比較

年度	2001	2002	2003	2004	2005
講座（回）	26	28	32	32	35
講座参加人数（延べ）	4,800	5,000	5,600	5,600	6,200
資料（部）	7,800	12,000	14,000	14,000	14,000
有機肥料（トン）	50	80	90	90	90
無公害農薬（品目数）	46	40	40	26	26
ハウス（棟）	100	150	150	50	80
防虫ネット（㎡）	28,000	20,000	20,000	20,000	20,000
遮光シート（㎡）	50,000	40,000	50,000	30,000	30,000
保温シート（㎡）	3,000	1,900	2,000	2,000	2,000
殺虫灯（個）	-	-	110	85	85

出所：黄興鎮野菜技術ステーションからの資料と聞き取り調査をもとに筆者作成。

注：有機肥料は農家に普及した新しい有機肥料の数量で、無公害農薬は農家に普及した新しい無公害農薬の品目数である。

表４－２　経営実績の推移

年度	2001	2002	2003	2004	2005
肥料（トン）	650	750	920	960	960
種（トン）	5	5.5	5.7	6.8	6.8
農薬（トン）	8	8	8.5	7.6	7.6
野菜売買仲介（トン）	80	90	104	160	160
総売上高（万元）	60	63	66	75	75
純利益（万元）	2	2.3	2.5	3	3.5

出所：黄興鎮野菜技術ステーションからの資料と聞き取り調査を元に筆者作成。

表４－３　黄興鎮における野菜と無公害野菜の生産の推移

年度	野菜総生産量（トン）	野菜総生産高（万元）	無公害野菜面積（ha）	無公害野菜総生産量（トン）	無公害野菜総生産高（万元）
1999	-	-	85	5,800	690
2000	95,016	10,868	133	13,870	1,570
2001	97,176	11,278	200	21,876	2,208
2002	99,639	12,087	200	22,012	2,401
2003	102,489	12,618	468	47,382	6,338
2004	103,560	12,860	468	47,500	6,550
2005	105,460	14,720	533	69,300	7,680

出所：黄興鎮野菜技術ステーションからの資料と聞き取り調査を元に筆者作成。

このような実績を重ねるとともに、黄興野菜ステーションは新たな諸課題に対応しつつ、黄興鎮の無公害野菜産地が形成された。表４－３は、無公害野菜生産の推移を示したものである。栽培面積は発足当時の 85ha から 2005 年現在の 533 ha にまで拡大し、年生産量は 69,300 トンもの規模に発展した。2004 年に、光達基地と黄興新村基地は長沙市により「無公害野菜基地」に指定され、基地内の 43 名の野菜農家には「無公害野菜生産販売証書」が授与された。この証書を持つ農家が生産した野菜の価格は、長沙市各野菜市場で普通の農家が生産した野菜より平均で 0.4 元～0.8 元/kg 高いといわれる [11)]。同年、とうがらしと葉菜の 2 つの基幹品目については、湖南省農業庁により無公害野菜産地（面積延べ 394 ha）に認定された。現在、黄興鎮無公害野菜は長沙市の無公害野菜市場で 4 割強のシェアを占めるまでになった。長沙市の他、省内では湘潭、株州、省外では広州、武漢などの大都市へも販売している。また、2007 年からマレーシアへ輸出する予定となっている。

次に野菜農家の所得向上から普及効果をみてみよう。表４－４は、2006 年 3 月に黄興野菜ステーションが管内農家に対して実施した調査結果をまとめたものである。調査対象となった 30 戸の農家のうち家族 1 人当たり年間収入が 2,000 元から 4,000 元までの中レベルの農家は 15 戸であり、2,000 元以下の低収入農家は 15 戸であった。基準は 2002 年度から 2004 年度までの 3 年間の平均値となる。この表によれば、すべての農家が 2005 年度に野菜の収入が基準より増加しているのがわかる。平均増加率は 45%となっている。特に低収入農家の平均増加率は 56%で、中堅収入農家の平均増加率は 30%であったことから、低収入農家のほうは、普及効果が大きいといえるであろう。

このように黄興鎮無公害野菜産地の形成は、農民の所得向上などにおおいに

貢献した。成功した要因を分析すれば、以下の6点があげられる。①野菜の差別化を図るために黄興野菜ステーションがかなり早い時期に無公害野菜の普及に着手し、しかも技術指導にとどまらず、野菜品質管理システムの強化、ブランド戦略、販売対策、農民集団の育成などの一貫した取り組みを行ったこと、また、この過程の中でリーダーシップを発揮し、関係諸機関とうまく調節と連携がとれたこと、②農家から広範囲な理解と支持を得たこと、③県・鎮政府をはじめとする地方政府機関から、財政的および行政的な支援と技術的な支援を積極的に受けてきたこと、④大学や試験研究機関から緊密的な技術支援があったこと、⑤モデル農家・農民技術員などの農民リーダーは新技術の導入に先導的な役割を果たし、また周辺の農家への技術普及の中核となったこと、⑥民間業者との連携を取ってマーケティング対策に取り組んでいたこと、である。

表４－４　野菜所得の比較

農家	人口	労働人口	栽培面積	基準値			2005年度			B-A	(B-A)/A
	（人）	（人）	(a)	収入(元)	支出(元)	(A)所得(元)	収入(元)	支出(元)	(B)所得(元)	(元)	*100(%)
1	2	2(1)	35	2,000	1,020	980	3,200	930	2,270	1,290	132
2	2	2(1)	9	2,600	1,340	1,260	3,500	1,250	2,250	990	79
3	3	2(1)	21	2,850	500	2,350	7,200	2,330	4,870	2,520	107
4	4	2(1)	29	3,000	1,460	1,540	4,500	1,700	2,800	1,260	82
5	4	3(2)	21	3,000	860	2,140	4,500	1,130	3,370	1,230	57
6	5	2(1)	21	9,000	2,000	7,000	11,000	1,850	9,150	2,150	31
7	4	3(2)	19	11,000	5,300	5,700	12,500	5,600	6,900	1,200	21
8	7	6(5)	24	10,000	3,750	6,250	12,000	3,700	8,300	2,050	33
9	3	3(1)	31	4,600	1,300	3,300	4,800	1,140	3,660	360	11
10	5	2(1)	33	2,000	700	1,300	3,200	1,100	2,100	800	62
11	5	3(1)	27	11,000	6,500	4,500	12,500	6,450	6,050	1,550	34
12	4	4(2)	21	6,000	3,280	2,720	7,500	3,400	4,100	1,380	51
13	3	2(1)	17	11,000	4,200	6,800	11,800	4,500	7,300	500	7
14	4	4(2)	50	3,000	1,280	1,720	4,200	1,365	2,835	1,115	65
15	5	2(1)	28	4,000	1,260	2,740	6,000	1,460	4,540	1,800	66
16	5	3(1)	31	5,196	1,920	3,276	6,500	1,830	4,670	1,394	43
17	4	3(2)	25	12,000	3,760	8,240	12,500	3,990	8,510	270	3
18	4	2(1)	32	10,000	2,950	7,050	11,000	3,190	7,810	760	11
19	3	2(1)	28	1,800	183	1,617	2,900	700	2,200	583	36
20	4	3(1)	37	3,600	1,740	1,860	4,400	1,310	3,090	1,230	66
21	4	2(1)	36	3,000	1,530	1,470	4,000	1,220	2,780	1,310	89
22	4	2(1)	32	4,850	870	3,980	5,500	1,290	4,210	230	6
23	5	2(1)	53	2,000	1,040	960	2,800	980	1,820	860	90
24	5	3(2)	50	6,000	1,990	4,010	7,000	2,220	4,780	770	19
25	4	2(1)	35	11,500	3,310	8,190	13,000	3,420	9,580	1,390	17
26	4	3(2)	22	5,400	1,910	3,490	5,500	1,750	3,750	260	7
27	4	3(1)	32	5,500	1,500	4,000	6,000	1,560	4,440	440	11
28	4	3(1)	38	15,000	4,200	10,800	16,500	4,850	11,650	850	8
29	5	3(1)	27	11,000	6,500	4,500	12,500	6,450	6,050	1,550	34
30	6	2(1)	39	17,500	4,550	12,950	18,000	4,600	13,400	450	3
平均			30	6,647	2,423	4,223	7,883	2,576	5,308	1,085	43
平均（1-15）			26	6,014	2,378	3,636	7,494	2,572	4,922	1,286	56
平均（16-30）			34	7,397	2,451	4,946	8,381	2,551	5,830	884	30

出所：黄興鎮野菜技術ステーションからの資料にもとづき筆者作成。

注：1）労働人口の（）は女性の労働人口の人数を示す。

2）栽培面積には、水稲の面積も含まれている。

3）基準値は 2002 年、2003 年、2004 年の 3 年間の平均値となる。

4）1～15 番の農家は家族 1 人当たり年間所得は 2,000 元以下の低収入農家で、16～30 番の農家は家族 1 人当たりの年間所得が 2,000 元から 4,000 元までの中収入農家である。

しかしながら、着実に成果を上げてきたものの、まだ多くの課題が残されている。今後の課題として以下の点があげられる。第1に、規模拡大の課題。無公害野菜生産には1ムー当たり平均1万元の施設料金が必要となる。これまでは省・市・県・鎮の財政支援を積極的に受けてきたが[12)]、今後は財政支援に頼るのではなく、農家が「農民信用合作社」による各種融資制度を受けられるよう取り組んでいく必要があると考えられる。第2に、農家の資質向上。様々な措置により品質管理システムの強化を図ったにもかかわらず、使用禁止とされた農薬がしばしば検出された。教育による農家の安全性への意識改革や資質向上のためには、これからの普及事業の長期的な課題になると考えられる。第3に野菜協会の育成の課題。現在、野菜協会の会長は黄興野菜ステーションの主任が兼任しており、事務所も同じであるため、協会の組織運営が黄興野菜ステーション中心となっている。今後は農民のリーダーの育成により農民が自主的に取り組む必要がある。また、共販拡大のため、野菜協会の活動を一層充実していく必要がある。

第五節　小括

本節では、実態調査に基づいて、黄興野菜ステーションの取り組みを整理し、その成果と課題を明らかにした。最後に、黄興野菜ステーションの事例から、今後農業技術普及事業を強化する上でのポイントを提示して、本節の結びとしたい。

第1に、普及効果を上げるためには、技術指導だけではなく、販売対策や集団育成などの一貫した総合的な指導が望まれる。零細生産と家族経営の特徴を活かしながら市場経済の挑戦に直面している農民たちは、高度な技術指導のほか市場対応などの総合的なサービスを今日の普及組織に求めている。

第2に、県農業局など上級部門からの技術支援・財政支援と鎮政府および鎮各行政部門の行政支援が普及事業を強化するために必要である。黄興野菜ステーションは無公害野菜の普及にあたって、県農業局・県科技局などの上級部門と鎮政府及び各行政機関との信頼関係・指導を重視し、財政的および行政的な支援、そして技術的な支援を積極的に求めた。これらの支援があって、はじめて普及に成功したといえる。

第3に、大学・研究機関と一層連携を強めることが必要である。黄興野菜ステーションが無公害野菜の普及にあたって、大学・研究機関が重要な技術ソースとしての役割を果たしただけではなく、研修会の講師や長期技術顧問として普及員と農家の技術指導にあたった。また、黄興野菜ステーションの技術指導担当の副主任が社会人入学で湖南農業大学成人教育部の野菜専攻に入り、無公害野菜の栽培技術等について勉強し、現在技術普及の担い手として役割を果たしている。つまり、農業大学は普及員の人材養成にも大いに貢献している。

第4に、普及員の企画力とコーディネーション能力が強化される必要がある。今までは、普及員の学歴が低く、それに体系的な研修制度の不備などにより、技術力の養成が前から強調されてきたが、企画力とコーディネーション能力の重要性はまだあまり認識されていない。黄興野菜ステーションの無公害野菜普及における成果は、普及員の事業計画の作成、ブランド戦略や産地市場の設立などにおける企画力の発揮と無公害野菜品質管理チームの設立におけるコーディネーション能力の発揮と深く関わっている。今後は、普及事業がたんなる技術指導のレベルから産地育成、集団育成、人材育成、販売対策や情報提供などの総合的な指導への転換を図らなければならない。そのためには、普及員の企画力とコーディネーション能力の養成が必要となる。

【第四章　　注】

———————————————————————————————————————

1)　井一光義「野菜主産地形成及び農民集団育成での農業指導者と地域リーダーの役割」『農業普及研究』第8巻第2号，2003年12月，pp.23、29

2)　黄季焜･胡瑞法･孫振玉「譲科学技術進入農村的千家万戸ー建立新的農業技術推広創新体系ー」『農業経済問題』2000年第4期，pp.20

3）この11の村は、巻塘、桂花、楊托、双坪、金鳳、金艶、太平、蘭田、栄河、新楽、楊梅である。

4）農家の知識水準など総合的な資質を高め、新規農業人材を育成するために、2002年からインターネットを通じた通信教育をはじめた。内容は多分野にわたり、栽培技術、電子、電気、文化基礎教育などから構成される。

5）小売業者やレストランなどの取引先から最大で5%の手数料徴収。

6) ステーションは3つの生産資料店を所有しているが､経営は野菜技術ステーション以外の人に任せている。鎮野菜ステーションは農薬や肥料などの品質管理を行う。毎月､売り上げ金額の10%を管理費として生産資料店から受け取る。

7）黄興鎮野菜技術普及ステーション「合理調整農業結構　振興黄興農村経済」2002年，pp.1

8）管内で野菜生産が一番盛んな桂花村で、85ha のモデル基地を作り、それを中心に周囲の村や地域に波及していく普及計画である。

9）省農業庁が制定した「無公害野菜生産技術規程」と省質量技術監督局が制定した「無公害野菜湖南省標準」が生産基準になる。

10）黄興野菜ステーションの販売仲介事業を通した販売などが含まれる。

11）長沙市野菜検験検測センターが 2004 年に実施した調査結果にもとづく。

12）資金投入は政府財政の投入が 6 割で、農家の出資が 4 割となっている。

第五章

まとめ

これまで、アメリカ・日本・中国における農業普及制度について、普及事業の位置づけ、機能、仕組み、予算と普及員の資質から比較分析を行ってきた。

実証的な分析としては、第三章の第一節では鹿児島県の事例を中心に、農業改良普及事業の制度改正への対応の実態と今後の課題を明らかにした。第二節では JA そお鹿児島の TAF 制度を調査対象とし、総合渉外制度に焦点をあて、農協の営農指導事業の強化に向けた取り組みと課題について解明した。そして第四章では、中国湖南省長沙県黄興鎮野菜技術普及ステーションを調査対象として、中国における農業技術普及事業の実態と事業強化に向けた対策を解明した。

本章は今までの議論を踏まえて、日本と中国の農業普及制度の異同を総括した上で、中国における農業普及事業および日本における地域営農支援サポートシステムの今後の展開方向について検討する。

第一節　日本と中国における農業普及制度の異同

１、日本と中国における農業普及制度の共通点

まず、日本と中国の農業普及制度の成立・発展過程をみると、両国はともにアメリカの農業普及制度に倣ったことがある。日本の農業普及事業は、アメリカの制度を範とし、国と都道府県の協同事業として発足した。中国は中華民国時代に、アメリカの制度を倣い普及活動を展開した。特に農業大学による教育・研究・普及の三位一体した活動の展開は、アメリカの制度に倣って始まったのである。

次に、現在の両国の農業普及制度を比較すると、以下のような共通点がある。

第 1 に、農業普及事業が農政の一環として位置づけされ、農政目的を達成するための１つの政策手段である。

第 2 に、農業普及事業が政府の事業であり、行政が運営主体となっている。

第 3 に、国が基本方針を制定し、地方政府がその基本方針を基に普及活動を展開する。

第 4 に、普及方法は展示圃、技術研修、資料などを主とする。

2、日本と中国における農業普及制度の相違点

（1）中国

1） 農業普及機構が経営サービス機能をもつ

中国において、日本の農協の性格を有する組織がまだできていない。農業普及事業は、公益的機能のほか、経営サービス機能も有する。

改革開放政策によって、人民公社における集団農業体制が見直され、各戸請負制が導入された。これは農業普及事業に大きな影響をもたらした。そのひとつは、普及経費の不足の問題であった。人民公社集団の農業技術普及費用負担能力が失われたが、政府には、人民公社に代わって末端の農業技術普及事業費への支出を増やす力はなかった。農業技術普及予算の不足を解消するため、「経営を以てサービスを維持する」という普及方式を生み出したのである。当時、農業生産をめぐる環境が急速に商品化・市場化したのに対して、これに適合的な農村流通組織は未発達であった。1987 年初めの全国 293 村（村民委員会）に関する調査によれば、半数以上の村で農家に対する化学肥料・農薬などの統一的な購買・供給サービスが行われておらず、90％の村では農家の生産物の運搬・販売サービスが行われていなかった[1)]。農家は孤立した形で市場と対峙することを余儀なくされていた。こうした中、農村に一定の足場を持ち技術指導を行なう農業技術普及組織が生産財の供給、生産物の販売などを行うことは、農家の経営の安定にとって、大きな意味があった。

流通体制が未整備で、農家の組織化率がまだ低い現在においても、普及機構がその経営サービス機能を発揮している。県レベルにおける農業普及機構の予算は、2 割から 3 割までが経営サービス収入によるものである。

2）農業大学が普及事業への関与

中国において農業大学が積極的に普及事業へ関与している。その要因は以下のように分析できる。

第 1 に、歴史的な蓄積がある。前述したように、農業大学による教育・研究・普及の三位一体した活動の展開は、1920 年代にアメリカの制度に倣って始まったのである。1952 年に旧ソ連の体制をモデルとし、大学の再編・統合、大学普及部の撤廃など行なわれたとはいえ、農業大学が普及活動を行なう歴史的な蓄積が残っている。

第 2 に、中国の農業大学が 1 つの「組」「村」的な性格を有する独立した経営体（日本で志向されている独立行政法人的）である。農業大学には広大な農

場、関連施設を有している。1978年、共産党第11回3中全会において改革開放路線が確立されてから、税金上の優遇措置を講じ、大学を含めたすべての学校が付属企業・農場を設置することを推進した[2)]。1998年に「中華人民共和国高等教育法」が公布され、その中で大学の自主権について正式的に定めた。第30条に大学が設立された日より法人の資格が与えられると、第35条に大学が自主的に科学研究、技術開発と社会貢献などの活動を展開すること、国は大学が民間企業、社会団体などの社会組織と協同で研究・技術開発と普及を行うことを推進すると規定している[3)]。

第3に、「実学重視」という研究に対する考え方。教育・研究・普及を三位一体化した大学の運営方針の下、農業大学が行う研究の中、応用研究や技術開発の割合が高い。その中、省レベルの農業大学の場合は、その割合が一層高く、地域農業の発展のために直接に技術ソースの役割を果たしている。

第4に、インセンティブ・システム作り。1996年に農業部・人事部・教育部により「農業普及事業に従事する農業大学の教員の職階審議に関する通達」を公布した。その中に、農業普及事業に従事する大学教員に関しては、大学での授業時間数の軽減や、普及成果を研究業績として認められ、反映されるという措置を講じた[4)]。現在、多くの大学において、物的な奨励、あるいは特別な職階審議制度を制定し、農業普及事業に従事する教員に動機付けを行った。

ただ、中国においては、農業大学と普及組織の連携は活発に行われているが、まだ模索段階で、その連携活動が系統化されていない。両者の連携活動をいかにして制度化していくのは今後の一つの大きな課題となる。

（２）日本

中国と比べると、日本の特徴は、農業普及事業が国と都道府県との協同事業として行われていること、と農協組織が存在していることがあげられる。

普及事業が協同事業として実施されているのは、食料の安定供給、健全な地域社会の形成、国土や自然環境の保全等の役割を担う農業の重要性にかんがみ、国として地域の特色を生かしつつ地域間の均衡ある発展が望ましいこと、そのためにも各地域において一定の普及水準が確保されている必要があることがあげられる。日本においては、一定の普及水準を全国的に維持しつつ事業を安定的に行うため、国と都道府県との協同事業の枠組みの下に、国が財政面で担保するために協同農業普及事業交付金を交付し、また、交付金に加えて普及事業の高度化、効率化を効果的に推進する観点から、これに必要な補助金を国が都道府県に対し併せて交付している。

また、日本においては、農業改良普及事業のほか、農協も地域の営農支援サポートの担い手の一つである。農家への生産財の供給や生産物の販売などは、農協の経済事業によって行われている。普及指導員は専門的な生産の技術指導を中心に行なうに対し、営農指導員は経済事業と連動しながら、生産から販売までの農業経営全般について指導を行っている。その営農指導事業の役割の 1 つは、「生産者を作目ごとに組織化して栽培・飼育についての技術、知識を交換し、組合員の営農技術と経営者能力を高める」ということである。作目ごとに組織化された生産者部会は技術普及の「受け皿」となっている。また、営農指導事業と経済事業のほか、農協は共済事業、信用事業、利用事業など組合員の営農と生活にかかわる事業を総合的に行っており、あらゆる面で組合員の営農・生活を支えている。

第二節 結論

本節では、いままでの議論を踏まえた上で、第１に経営サービスを普及事業からの分離に焦点をあて、中国における農業普及事業の展開方向、第２に日本における地域営農支援サポートシステムの発展方向について検討し、本論文の結びとしたい。

１、中国――公益的な機能とともに、経営サービス機能の強化

当面、郷鎮レベルの農業普及機構においては、経営サービス機能を普及事業から分離させるのは現実的ではなく、しかも望ましくないと考えられる。黄興鎮野菜ステーションの場合は、2005 年度の予算の 8 割が経営サービスによる収入に頼っていた。郷鎮農業普及機構の予算について、県によって人件費の全額交付、一部交付、完全自賄いと分かれているが、そのうち人件費の一部交付というタイプが多い[5)]。経営サービス機能の分離によって普及経費の確保が一層厳しくなると予想されるため、経営サービスの分離は現実的ではない。それから、黄興鎮野菜ステーションの事例からわかるように、技術指導と経営サービス、マーケティング活動などを一貫した取り組みは、普及効果をあげることができたのである。流通体制が未整備で、農家の組織化率がまだ低い現状で、む

しろ普及事業の経営サービス機能の強化が求められている。

日本の経験と黄興鎮野菜ステーションの事例から、今後の農業普及事業の展開方向について検討すると、以下の 2 点が考えられる。

第 1 に、郷鎮農業普及機構の民営化。黄興鎮野菜ステーションは、県と鎮からの基礎経費の交付を受けておらず、経営サービス収入のほか、上級部門のプロジェクト経費の申請によって予算を賄っている。このような市場メカニズムと競争メカニズムが普及職員のインセンティブづくりともなり、成果を遂げた一つの要因として考えられる。今後、市場メカニズムによって、郷鎮農業普及機構の経営サービス機能の強化を図るべきである。また、郷鎮農業普及機構が上級政府部門のプロジェクト経費を公平に競争できる体制の整備も求められる。

さらに、郷鎮農業普及機構が農民集団との連携強化、あるいは統合も考えられる。現在、農民専業合作経済組織の中、農業普及機構が主導して作ったのが 7%となっている[6)]。黄興鎮の場合も、野菜ステーションが主導して野菜協会を作った。今後、郷鎮農業普及機構の普及員を中心に農民組織を作ることを推進すべきである。そもそも、郷鎮農業普及機構の普及員の中に、農民技術員が多数存在する。黄興鎮野菜ステーションは主任以外に、すべて農民技術員である。これらの農民技術員が農民リーダーとしての役割を果たすことは、十分期待できる。郷鎮農業普及機構と農民組織との連携強化・統合によって、農民組織の活動力の向上につながると考えられる。

第 2 に、県農業普及機構の公益的機能の強化。公益的機能の強化をはかるため、まず普及事業の予算の安定が前提条件となる。これまで郷鎮農業普及機構に交付した財政予算を郷鎮農業普及機構の民営化によって集中して県農業普及機構に交付することができる。それとともに、普及予算の安定や県間の格差を縮小させるため、日本の協同農業改良普及事業のように、一定の基準に基づいて、国、省、県が協同で負担する予算制度の制定が求められる。また、県農業普及員の待遇向上や県農業普及員になるための資格試験などの実施によって、優れた人材の確保を図るべきである。さらに、大学との連携を一層強化するため、両者の連携活動を制度化していくのも今後の一つの大きな課題となる。

２、日本――普及事業と大学との連携強化

行財政改革や地方分権が進んでいる中、普及事業と大学の連携強化が必至になると思われる。第 3 章の事例からわかるように、農業県である鹿児島県の場合は、交付金が縮小していたものの普及事業の総事業費が増えていた。しかし、都道府県が財政難に直面している中、農業県でない場合は、普及事業の予算の

確保が課題となり、当然普及事業が縮小される可能性も出てくる。そういった場合は、普及事業が大学との連携強化をする必要が出てくる。

また、アメリカと中国の経験からも、普及事業と大学が農林水産省と文部省の省庁間の壁を越えた連携を取ることが望ましい。日本の普及制度の範となったアメリカのスミス・レバー法は、科学と教育の成果が最大限に発揮されるためには、それが直ちに普及され、農業者の多様な経営条件に適合しなければならないという考え方から、研究・教育・普及が一体的に機能する三位一体の体制が土地供与大学において実現したものである。中国においても、大学が積極的に普及事業へ関与しており、普及効果を上げている。

ただ、これまで大学が主に農業教育で普及員となる人材の育成という方面で普及事業と間接につながっているため、今後両者の連携をいかにして強化するのか、これはまだ先行きの見通しにくい状況にある。大学の独立法人化は、大学と普及の連携強化の道を開いたと言えるであろう。各大学が法人化後、地域貢献の窓口として付属施設を設けるなど、社会貢献、地域貢献の体制と内容が整備しつつある。しかし、大学の知財は基礎的なものが多く、これまでの大学研究者は基礎的原理的研究の学会誌への発表でその業績が主として評価される。そのことの意義は今後も大いに認識されるべきであるが、同時に農学としての農業への直接的適用、技術開発も行う努力が必要になるのではないかと思われる。そのためのインセンティブ・システム作りも重要になる。

【第6章　注】

１）池上彰英「中国における農業技術普及体制の再編」『農業総合研究』第43巻第2号，1989年，pp.92。

２）1978年以降、江蘇省、山東省などの省では、学校付属企業に関する税金の免除、減少などの優遇措置を講じていた。1984年には国の財政部により「財政部関与各級各類学校免徴国家能源交通重点建設基金和有関徴税問題の通知」を公布し、学校付属企業の税金上の優遇措置について定めた。

３）中華人民共和国高等教育法（1998年可決、1999年施行）。

４）農業部・人事部・教育部「農業普及事業に従事する農業大学の教員の職階審議に関する通達」、1996年。

５）胡瑞法･黄季焜･李立秋「農技推広為何挙步維艰――28個県農技推広現状問題調査」『農民日報』2004年2月25日付

６）『中国農業年鑑』2006年，pp.85。

参考

中華人民共和国農業技術推広(普及)法

1993年7月2日第8回中国人民代表大会常務委員会第2次会議

第一章総則

第一条　この法律は農業技術推広事業を助長し、農業科学技術開発成果と実用技術の現場生産力への転換を促進し、農業の振興と農業の現代化を図ることを目的とする。

第二条　ここでいわゆる農業技術とは、農業、林業、牧畜業、漁業に使われている開発成果と実用技術のことである。優良種の繁殖、施肥、病害虫の防除、栽培および飼養・養殖技術、農業副産物の加工、保存、運輸技術、農業機械技術と農業用航空技術、水利、土壌改良、水土保持技術、農村用水、農村資源利用と農業環境保護技術、農業気象技術および農業経営管理技術などが含まれる。

ここでいわゆる農業技術推広とは、試験、展示、研修、指導およびコンサルティングサービス等によって、農業生産におけるいわゆる段階に農業技術を推広・応用させることをいう。

第三条　科学技術の進歩、教育の発展によって農村経済を振興し、農業技術の推広を促進し、高収量かつ高品質の効率的な農業を発展させる。

第四条農業技術推広活動を行う時、以下の原則に従わなければならない

（１）　農業の発展に寄与すること。

（２）　農業労働者の意志を尊重すること。

（３）　現地適応性を確認すること。

（４）　国家、農村集体経済組織が援助すること。

（５）　試験開発機構、農業関係学校、推広機構と民間の開発組織、科学技術員、農業労働者が連携すること。

（６）　農業生産の経済的効果、社会的効果、生態的効果を重視すること。

第五条　国は、科学技術者による先進的農業技術の開発や推広と、農業労働者と農業生産経営組織が先進的農業技術を応用することを支援し、奨励する。

第六条　国は、外国の先進的農業技術の導入を支援し、農業技術推広の国際協力と交流を促進する。

第七条　各レベルの人民政府は農業技術推広に対する指導を強化し、関係部門と組織、農業技術推広事業の発展を促進する。

第九条　農業技術推広事業に貢献する部門と個人を奨励すること

第九条　国務院の農業、林業、牧畜、漁業、水利等行政部門（以下は農業技術推広行政部門と総称する）は各自の職責に応じて、全国範囲の農業技術推広事業を統括する。県以上各レベルの人民政府の農業技術推広行政部門は同級人民政府の指導の下で、各自の職責に応じて、各自行政区域内の農業技術推広事業を統括する。同級人民政府の科学技術行政部門は農業技術推広事業について指導する。

第二章　農業技術推広システム

第十条　農業技術推広システムは、農業技術推広機構と試験開発部門、農業関係学校、民間の科学技術組織、及び農民技術員からなるシステムである。

国家は供銷合作社、企業、公的機構、社会団体及び民間の科学技術者が農村で農業技術推広活動を行うことを支援し、奨励する。

第十一条　郷、民族郷、鎮及びそれ以上の各レベルの農業技術推広機構の職責については、次に揚げる事項を定めるものとする。

（一）農業技術推広計画の立案と実施。
（二）農業技術の研修教育の実施。
（三）農業技術情報の提供。
（四）農業技術について試験展示。
（五）下級農業技術推広機構、民間の科学技術員と農民技術員が行う農業技術推広活動に対する指導助言。

第十二条　農業技術推広機構の専門技術員は専門学校以上の学歴を有するもの、あるいは県レベル以上の政府関係部門が主催した専門研修を受けて、審査に合格し、一定の農門技術レベルに達しているものとする。

第十三条　村レベルの農業技術推広組織と農業技術員は農業技術推広機構の指導の下で、農業技術知識を伝達し、農業技術推広活動を行い、農業労働者に技術サービスを提供する。

一定の条件を満たす農家は、農業科学技術のモデル農家として模範を示す。

国は農業技術員についての研修を実施する。試験を受け、資格を取った農民技術員には関係規定により職階を授与し、証明書を交付する。

村民委員会と村集体経済組織は、村農業技術推広組織と農業技術員が推広活動を行うのを推進する。

第十四条　農場、営林場、牧場、漁場は管轄範囲の農業技術推広に限らず、より広い社会的範囲における農業技術推広活動を行うよう努めるべきである。

第十五条　試験開発部門と農業関係学校は農村経済発展の需要に即して、農業技術開発と推広を行い、先進的技術を農業生産に迅速に応用できるように促進すべきである。

教育部門は、農業技術推広員と農業労働者の素質を高めるために、農村で農業技術推広に関する職業訓練を行う。国は農業集体経済組織、企業、事業部門と民間の組織が農村で農業技術教育を行うことを奨励する。

試験開発部門と関係学校の農業技術推広に従事する科学技術員の職階評定に際しては、農業推広の実績を重要視する。

第十六条　国は農村での民間の科学技術組織の発展を援助する。

第三章 農業技術の推広と応用

第一七条　農業技術推広項目を作ること。重要な農業技術推広項目については、国と地方政府の科学技術の発展に関する計画の一部として、農業技術推広行政部門と科学技術行政部門が各自の職責に応じて、連携して実施する。

第十八条　試験開発部門と農業関係学校が、農業生産において発生する技術課

題を研究内容とすべきである。その研究成果は、農業技術推広機構を通じて、もしくは直接に農業労働者と農業生産経営組織に推広することができる。

第十九条　農業労働者に推広する予定の農業技術については、現地適応性を確認しなければならない。

現地適応性が確認されていない農業技術を農業労働者に推広し、それが農業労働者に損害をもたらした場合には、推広機構は民事賠償責任を負う。担当者と責任者が所属している部門か上級部門が担当者と直接な責任者に行政処分をすることができる。

第二十条　農業労働者が自由の原則にしたがって、農業技術を採用する。

組織と個人は、農業労働者に農業技術の採用を強制し、それが農業労働者に損害をもたらした場合には、民事賠償責任を負う。担当者と責任者が所属している部門か上級部門が担当者と直接な責任者に行政処分をすることができる。

第二十一条　県、郷の農業技術推広機構は、農業労働者に対し農業科学技術に関する知識を習得させ、農業技術の採用能力を高めるための研修教育を行う。

先進的農業技術を採用する農業労働者に対して､関係部門が技術養成､資金、物資、販売などの方面から支援する。

国は、農業労働者が農業技術推広活動に参加することを支援する。

第二十二条　国の農業技術推広機構が農業労働者に農業技術を推広する際には、次の規定に該当する場合以外は、無償とする。

ただし、農業技術推広機構、試験開発部門、農業関係学校および科学技術員が、技術の譲り渡し、技術サービスと技術委託など形で農業技術を提供する場合には、有償サービスが認められる。それによる収入は法律上保護される。農業技術の譲り渡し、技術サービスと技術委託を行う際には、当事者は各自の権利と義務を規定し、契約をする。

国の農業推広機構が農業技術を推広する必要な経費は、政府が負担し、財政から支出される。

第四章　　農業技術推広の保証措置

第二十三条　政府は農業技術推広への財政投入を逐次増長させる。各レベルの人民政府が財政予算に農業技術推広事業に使う経費を算入し、しかもこの予算を年々増長させるべきである。

各レベルの人民政府は、財政支出もしく農業発展基金から、農業技術推広プロジェクトの実施に使う専用資金を拠出することができる。

組織と個人が農業技術推広の専用資金を流用することはできない。

第二十四条　各レベルの人民政府は、農業技術推広に従事する専門科学技術員の仕事環境と生活環境を保障、改善し、専門科学技術員の待遇を改善し、国の規定により手当てを支給し、農業技術推広機構と専門科学技術員の安定を保証する。郷、村で農業技術推広に従事する専門科学技術員の職階評定に際しては、推広の業務技術レベルと実績を主な評定標準とする。

第二十五条　郷、村集体経済組織は、郷鎮企業の「以工補農、建農」資金の内から一定の資金を引き出して所在の郷、村の農業技術推広への投入とする。

第二十六条　農業技術推広機構、農業技術開発機構と農業関係学校が、農村経済発展の需要に応じて、技術指導と物資提供との結合など多様な形で経営サービスをすることを認める。農業技術推広機構、農業技術開発機構と農業関係学校により設立した農業に寄与する企業に対して、国は税金、融資など方面から優遇措置を与える。

第二十七条　農業技術推広員が絶えず知識を更新し、業務レベルを高めるために、農業技術推広行政部門と県、県以上の農業技術推広機構は計画的に農業技術推広員を養成する。

第二十八条　各レベルの地方人民政府は、農業技術推広機構が農業技術の試験、展示をするために必要な試験基地と生産資材を獲得することを保証する。

各レベルの地方人民政府は、農業技術機構が推広事業を行うに必要な環境を保障する。

各レベルの地方人民政府は、農業技術推広機構の試験基地、生産資材、その他の財産を守る。

第五章　　附則

第二十九条　国務院が本法律により実施条例を制定する。

省、自治区、直轄市人民代表大会常務委員会が本法律と現地の状況により実施方法を制定する。

第三十条　本法律は公布される日から効力が発生する。

【参考文献】

著書

１．E.M.ロジャーズ『イノベーション普及学』、産能大学出版部、1993

２．宇野善康『「普及学」講義』、有斐閣、1992

３．山極栄司『これからの普及事業を考える』全国農業改良普及協会、1994

４．竹中久二雄・木村慶男・磯野定夫・杉本隆重『世界の農業支援システム』（全集　世界の食料　世界の農村　８）、農山漁村文化協会、1994

５．飯塚節夫『新しい農業普及の進路－普及事業の主体性確立に向けて－』、全国農業改良普及協会、1993

６．杉本忠利『岐路に立つ普及事業』、全国農業改良普及協会、2001

７．戦後日本の食料・農業・農村編集委員会、『農学・農業教育・農業普及』（戦後日本の食料・農業・農村　10）、農林統計協会、2003

８.山極栄司『日本の農業普及事業の軌跡と展望』、全国農業改良普及支援協会、2004

９．鈴木俊『農業技術移転論－途上国の農業開発に向けて－』、信山社、1997

10．甲斐武至『新版農協営農指導入門』全国協同出版，1979年

11．川俣茂『JA教科書　営農指導事業』全国農業協同組合中央会，1994年

12．全国農業協同組合中央会『JA 教科書　営農指導事業』家の光協会、2001年

13．藤田康樹『21世紀への農業普及』、農山漁村文化協会、1995年

14.藤田康樹『農業指導と技術革新－普及方法の実証的研究－』、農山漁村文化協会、1987年

15．許無惧『農業推広学』、経済科学出版社、1997（中国語）

16．呂文安『農業推広学』、遼寧科学技術出版社、1995（中国語）

17.聶闯・呉俊『国外農業推広経験及其対中国的借鑑』、農業出版社、1993（中国語）

18．王慧軍『農業推広学』、中国農業出版社、2006（中国語）

19．于永徳『科技組織制度与農業技術進歩研究』、中国農業出版社、2005（中国語）

20．趙建生・李玉鈴『提高農業科研成果轉化率研究』、中国農業出版社、1998

（中国語）
21. 国務院発展研究センター『中国政府支農資金与管理体制改革研究』、2003年（中国語）
22. 李立秋『中国農業技術普及体制的改善和発展』、中国全国農業技術普及サービスセンター、2002年（中国語）
23. Wayne D. Rasmussen , *Taking the University to The People ―Seventy-five Years of Cooperative Extension―,* Iowa State University Press/Ames, 1989（英語）
24. *Colleges of Agriculture at The Land Grant Universities―Public Service and Public Policy―,* National Academy Press, 1996（英語）

論文

1、市田（岩田）知子「先進国における農業普及事業の動向一日本，アメリカ，ドイツを中心に一」『農業総合研究』第 43 巻第 2 号，1989 年，pp. 131－157
2、木村伸男「大学と普及組織の連携で普及活動の高度化」『農業普及研究』第 11 巻第 2 号、2006 年 12 月、pp.66－69
3、井一光義「野菜主産地形成及び農民集団育成での農業指導者と地域リーダーの役割」『農業普及研究』第 8 巻第 2 号，2003 年 12 月，pp.23－29
4、池上彰英「中国における農業技術普及体制の再編」『農業総合研究』第 43 巻第 2 号，1989 年，pp. 69－99
5、曽雅･秋山邦裕「中国における農業技術普及システムの発展過程」『鹿児島大学農学部学術報告』第 52 号，2002 年 3 月，pp.17－26
6、許斐・竹谷裕之「1950～1965 年の中国農業普及事業の展開一組織と戦略の変化を焦点にして一」『農業普及研究』第 3 巻第 2 号，1998 年 2 月，pp.62－71
7、許斐･竹谷裕之「『文化大革命』期の中国農業普及活動における草の根型組織の役割」『農業普及研究』第 3 巻第 2 号，1998 年 2 月，pp.72－81
8、小池恒男「農協営農指導事業についての基本的検討」『農協営農指導事業と経営効果測定について』
全国農業協同組合中央会，1991 年
9、小松泰信「農協営農事業における組織形態の選択に関する一考察」『農業経

営研究』第 30 巻第 2 号，1992 年 9 月，pp.1－11
10、近藤功庸・出村克彦「総合農協の営農指導事業の強化策と組織改革」『旭川大学紀要』第 47 号，1999 年 3 月，pp.21－43
11、木原久「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』第 54 巻第 4 号，2001 年，pp.2－22
12、堀田和彦「広域合併農協のマーケティング効率と営農指導・販売事業の組織再編方向－熊本県における産地型広域合併農協の比較を中心に－」『農業経営研究』第 36 巻第 2 号，1998 年 9 月，pp.1－15
13、堀田和彦「農協活動における営農指導事業の役割－広域合併生産農協の組織再編過程を対象に－」（長谷部正編著『農協経営の計量分析』所収）農林統計協会，1997,pp.104－122
14、増田佳昭「地域農業の新段階と農協の役割」『農業経済研究』第 67 巻第 2 号，1995 年，pp.96－105
15、坂下明彦他「北海道における広域合併農協に関する研究－とうや湖農協における営農指導体制－」『北海道大学農経論叢』第 47 集，1991 年，pp.163－191
16、渡辺克司・板橋衛他「広域合併農協における営農指導体制と営農指導員－組織・機構改革下における営農指導体制と営農指導員－」『協同組合奨励研究報告　第二十五輯』，2000 年 2 月，pp.45－179
17、須田敏彦「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』，2002 年 10 月，pp.60－74
18、魯彦「金陵大学農学院農業推広及其効益」『莱陽農学院学報』第 17 巻第 3 期、2005 年 9 月、pp.28－34（中国語）
19、辺全楽「論我国農業技術推広機制与方法的創新」『安徽農業科学』第 34 巻第 22 期，2006 年，pp.5964－5968（中国語）
20、黄季焜・胡瑞法・孫振玉「譲科学技術進入農村的千家万戸－建立新的農業技術推広創新体系－」『農業経済問題』2000 年第 4 期，pp.17－25（中国語）
21、李立秋・胡瑞法・劉健・馮岩「建立国家公共農業技術推広サービス体系」『中国科技論壇』第 6 期，2003 年 11 月，pp.125－128（中国語）
22、万宜珍「新時期中国農業技術推広的現状及其発展浅見」『湖南農業科学』2003 年第 1 期，pp.5－7（中国語）
23、胡瑞法・李立秋「農業技術推広的国際比較」『科学導報』2004 年 1 月，pp.26－29（中国語）
24、胡瑞法・黄季焜・李立秋「農技推広為何挙歩維艰－－28 個県農技推広現状問題調査」『農民日報』2004 年 2 月 25 日付（中国語）

25、楊瑞珍「中外政府在農業推広体系中的作用比較」『中国科技論壇』第 5 期, 2004 年 9 月, pp.126－129（中国語）
26、農業部農村経済研究中心課題組「我国農業技術推広体系調査与改革思路」『中国農村経済』2005 年第 2 期, pp.46－54（中国語）
27、曽福生・劉戦平「湖南省農業技術推広模式分析与優化」『農業技術経済』2006 年第 2 期, pp.56－61（中国語）
28、邵法火免「我国農業技術推広体系的改革創新与発展趨勢」『農村経済』2005 年第 9 期, pp.104－107（中国語）
29、高啓桀・謝建華・申建為・高霞「関与基層農業技術推広体系発展与改革的思考」『調研世界』2005 年第 12 期, pp.10－13（中国語）
30、呂洪霞・丁文鋒「農業科技推広体系改革的目標模式和対策」『農業経済問題』2005 年第 6 期, pp.47－52（中国語）
31、薛桂霞「中国農業技術推広体系的建設与発展」『中国糧食生産与農業技術推広』中国農業科術出版社、1999 年、pp.67－79（中国語）
32、青柳斉「中国農村合作経済組織の企業形態と諸類型」『農林金融』2001.12、pp.56－68

その他の資料

１、伊集院正美・桐原章「合併メリットに向けた「農家対策特別班」の取り組み」『協同組合経営研究月報』585, 2002 年 6 月, pp.5－15
２、西高一規「営農経済事業の改革に向けて」『農協経営実務』第 59 巻第 1 号, 2004 年 1 月, pp.18－24
３、JA そお鹿児島『JA そお鹿児島第 9 回通常総代会資料』, 2002 年
４、JA そお鹿児島『JA そお鹿児島農家対策特別班「TAF」取組方針』, 2001 年
５、JA 鹿児島県中央会、JA 全中『JA そお鹿児島 JASMIC 最終報告』, 2003 年, pp.26－27
６、「JA の総合渉外/組合員とつながり深まる」, 日本農業新聞 2003 年 9 月 28 日付
７、JA 鹿児島県中央会『JA グループ鹿児島営農指導体制整備強化方策』、2004 年
８、黄興鎮野菜技術普及ステーション「合理調整農業結構　振興黄興農村経済」

2002 年（中国語）
9、中国農業部『中国農業年鑑』，2006 年，pp.83、85

参考したホームページ

1、http://www.maff.go.jp/soshiki/nousan/fukyuuka/newsite/sikumi.htm （2007 年 11 月 18 日閲覧）
2、http://www.zenchu-ja.or.jp/profile/x.html （2007 年 11 月 18 日閲覧）
3、http://cali.lin.go.jp/cali/disc/disc.html（2007 年 11 月 24 日閲覧）

謝　　　　辞

本論文を作成するにあたり、大変多くの方々からご指導とご協力を賜りました。

わたくしの主指導教員鹿児島大学農学部秋山邦裕教授には、研究のすべての段階において暖かいご指導とご支援を賜りました。先生に心より感謝を申し上げます。

元鹿児島大学農学部教授大西緝先生、鹿児島大学農学部岩元泉教授、鹿児島大学農学部李哉泫助教授、鹿児島大学農学部田代正一教授には、研究の進捗状況を常にお気にかけて頂き、多くのご指導とご支援を賜りました。

佐賀大学農学部武田淳教授、琉球大学農学部仲地宗俊教授には、本論文の査読、最終審査会をはじめとする様々な機会を通じて、多くのご指導を賜りました。

研究を進める中で、九州農業経済学会で 3 回ほど報告し、その際、木村務先生、堀田和彦先生から貴重なコメントをいただきました。また、同学会のレフリーの先生方には学会誌への論文掲載に際し、多くのご指導を賜りました。

日本 JA そお鹿児島桐原章氏、中国湖南省長沙県黄興鎮野菜技術ステーション周岸氏をはじめとする中日両国の農業関係者の皆様方、行政機関の皆様方には、現地調査に際し、一方ならぬご協力を賜りました。

留学中、鹿児島大学理学部教授河南勝先生のご一家にもたいへんお世話になりまして、心よりお礼申し上げます。また、いろいろと教えてくださった中国湘譚大学外語学院日本語学科の先生方に心より感謝を申し上げます。

最後に現在に至るまで、私を育て、いつも私を見守っている父と母にも心を込めてお礼を申し上げたい。特に、いつも喜怒哀楽を共にし、私の研究、家庭を支えてきた主人任同軍、明るく元気で育てられている息子任家辰に深く感謝するとともに、この小さな結実の喜びを分かち合いたい。

2008 年 2 月

曾　雅