

平成21年 6月1日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19580253
 研究課題名（和文） 公益法人改革下における市町村農業公社再構築の方向
 研究課題名（英文） Direction of Reorganization on Local Public Corporation
 for Agriculture
 研究代表者
 秋山 邦裕（AKIYAMA KUNIHICO）
 鹿児島大学・農学部・教授
 研究者番号：20167852

研究成果の概要：

移行に関する「アンケート調査等は時期尚早」との意見が多かった。シンポジウムが開催され、①国農地保有合理化協会（全国の動向）、②栃木県（県下の対応状況）、③鹿児島県（全県および沖永良部農業開発組合）などの報告が行われた。内容は報告書にまとめられ、関係機関に配布。これは本研究の成果であり、今後の移行対応の参考資料として活用されるであろう。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2004年度			
2005年度			
2006年度			
2007年度	2,000,000	600,000	2,600,000
2008年度	1,600,000	480,000	2,080,000
総計	3,600,000	1,080,000	4,680,000

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済学・農業経済学

キーワード：(1) 市町村農業公社、(2) 公益法人、(3) 農地保有合理化法人、(4) 財団法人、
 (5) 公益社団法人

1. 研究開始当初の背景

制度改正に伴い、現在の公益法人、農業公社（都道府県、市町村）は、今後の移行期間中（施行から5年間）に制度選択の対応を迫られる。

2. 研究の目的

公益認定を受ける方向での検討が必要である。しかし、それが困難であると判断された場合には、NPO法人を新設・事業譲渡、一般社団・財団法人、あるいは早急に営利法人への転換、最後には事業を中止して法人を解散、これらのどのルートを選ぶかを選択しなければならない。

3. 研究の方法

都道府県農業公社への制度改正への対応アンケート調査実施、回収・集計・分析。鹿児島県と栃木県で市町村農業公社の個別実態調査を実施。公益法人・NPO法人に関する国内・海外文献・資料の収集・整理。文献解題作成。現地報告・検討会の開催。

4. 研究成果

(1) 農の営利活動領域は狭い

わが国の土地利用型農業は耕境外へ押し出される圧力に直接さらされている。営利事

業として成立しうる領域は狭く限定されている。大規模法人経営の多くも、正常な利潤確保を図っているところは極めて少なく、いわば優等地に形成される地代込みでやっとな事業を展開している、というのが実情である。いわば劣等地において「規模の経済効果」や「マーケティング」の経営努力によって、この土地の属性による支配を打ち破ることは極めて困難である。要するに、わが国の土地利用型農業の活動は非営利事業領域に押し込まれようとしているのが実態である。その圧力がますます強まる中で、耕境内にとどまれる地域や経営は縮小されつつある。「非営利」事業・組織との連携、または非営利領域拡大に対応した非営利事業のビジネス・モデルの構築が不可欠である。

農業への参入障壁は、営利事業が経営的に成立し得ない経済環境にある、とみるべきであろう。営利追求の領域が極めて制限されていることを前提にして、生協などの協同組合、NPO 法人などの「非営利」事業・組織との連携強化を図る方策は不可欠な要素といってよい。今後、「非営利」分野の位置づけを明確にした上で、市民参加によるオープン・システムへの転換を図っていくことが重要な課題である。農村政策では「非営利」組織の位置付けがなされているが、経営政策でも同様の対応が必要である。

数年前に、私は概略以下のような農業経営政策への5つの問題指摘・提案を行った。①市町村合併を機に、地域の創意に基づいた基本構想の再構築が不可欠。②「市場原理」に基づく施策が主流をなし、内外の市場調整動向に施策が傾斜。農業経営の主体的活動の埋没。③非営利事業・組織との連携が明示されていないために、有効な遊休農地・耕作放棄地対策が不明確。④農地制度の改革方向は「株式会社の参入」などの机上の空論に終始。

具体的な実態分析に基づいた制度の検討が不十分。⑤開放系の農業・農村システムを制度設計することが不可欠。市民参加型の検討が不十分。セクター間の連携・パートナーシップの形成が求められているにもかかわらず、市民セクターの検討が欠落。以上、5点の指摘事項は、今日でも妥当と思われる。

市場原理あるいは利潤追求をベースとした分析視角だけでは、「非営利」分野を明確に位置づけることは困難である。「市場を社会に埋め込む」視点から持続的な組織・事業のあり方を構想することが求められている。いわば「市場原理と組織原理の相互浸透」による中間組織システムが注目される。NPO や公益法人を含む社会的企業あるいはソーシャル・ビジネスなどは「社会的使命（ミッション）」に基づく事業展開を重視しており、革新的事業体として注目されている。

ポラニーは「市場社会」を告発し、「労働、土地、資本、貨幣はいずれも販売のために生産されるのではなく、これらを商品視するのはまったくの擬制^{フィクション}」とあってよく、そうした擬制商品を市場開放する方向の結末は、地域固有の伝統文化や地域社会の攪乱、ついにはコミュニティの破壊に至る、と予想している。そして、社会の基本的課題は「市場を社会に埋め込む」可能性を探り、人間社会の自己防衛策を講じることである、と警鐘を鳴らした。市場を否定するのではなく、それよりも社会が優位になるシステムの可能性を探ることが課題とされている。

また、内部組織の経済学では、「市場原理と組織原理の相互浸透」ないし「補完的発展の関係」を重視し、両原理の中間組織に注目している。取引の決定原理の特徴(1)とメンバーシップ関係(2)のマトリクスは図1のように表され、純粋な市場取引 ($M_1 + M_2$) や純粋な組織取引 ($O_1 + O_2$) の領域は限定され、

「市場原理と組織原理の相互浸透」している多様な中間組織が存在する。いわば、自由奔放な「純粋市場」と硬直的な「純粋組織」は特殊な領域限定されている。

(2) \ (1)	M ₂	M ₂ +O ₂	O ₂
M ₁	市場		組織
M ₁ +O ₁		中間組織	
O ₁	中		組織

図1 中間組織の領域マトリックス—市場原理と組織原理の相互浸透—

出所：今井・伊丹・小池『内部組織の経済学』東洋経済新報社、1982、より。

産業組織の日米比較によると、以下のような特徴がみられるという。アメリカにおいては、組織内部では「純粋O型」、組織外部では「純粋M型」と、二極分化している。それに対して、日本では多様な「中間組織形成」が行われており、それが「環境の変化に対して適応力持つ理由」となっている、との指摘がなされている。近年、日本の産業組織はアメリカ型への移行を図ってきたことにより柔軟性に乏しくなり、硬直的な対応が目立つようになった。農業・農村分野でもオープン・システムへの転換を図るためには、「市場原理と組織原理の相互浸透」している柔軟性に富んだ中間組織の形成が今日的な課題となっているとみてよいだろう。

ドラッカーは「政府の力ではコミュニティの問題は解決できない」「今日われわれに課された課題は…コミュニティを創造することである」「社会セクター、すなわち非政府

であり非営利であるNPOだけが…コミュニティを創造することができる」と述べている。21世紀の課題は経済よりも社会にある。市場に人間社会が翻弄される時代に終わりを告げ、「市場を社会に埋め込む」ことによってこそ地域社会の再生、都市・農村におけるコミュニティの創造が可能になる。

その具体的方策として、本稿では、農業・農村分野の公益法人改革の方向、社会的企業の展開などの現状と問題点について概観、検討する。

(2) 公益法人改革を契機とした農業公社・NPO法人の変革方向

ドラッカーは、日本は非政府、非営利の地域ボランティア組織が発達した国である、と紹介している。例えば、日本の江戸時代、地域を支えていたのは非営利組織である、と指摘している。庶民、市民の活動の中で非営利活動が江戸時代から風俗としてあった。日本社会の近代化にともない、非営利の地域ボランティア組織、公益法人、NPO法人などが活躍する舞台が縮小してきた。しかし、近年、もう一度、江戸時代のころのように、地域を守るという心意気を持った市民の活動が徐々に活性化し、地域を守る活動が評価される時代になってきた。

1) 市町村農業公社の実態

民法制定(1896年)以来、初めての公益法人制度の抜本的改革が行われる。改革関連3法が2006年5月に成立し、2008年12月に施行された。制度改正に伴い、現在の公益法人は、今後の移行期間中(施行から5年間、2013年まで現行制度で活動可能)に制度選択の対応を迫られる。選択肢は多岐にわたる。まず、公益認定を受ける方向での検討が必要である。しかし、それが困難であると判断された場合には、NPO法人を新設して事業譲渡をするか、優遇税制のメリットが受けられ

なくなっても一般社団・財団法人にとどまるか、あるいは早急に営利法人への転換を進めるか、最後には事業を中止して法人を解散するか、これらのどのルートを歩むかを選択しなければならない。

しかしながら、現在、公社を取り巻いている環境は悪化しつつある。従来の公社スタイルは「行政の下請け機関」という性格が強いタイプが多い。農業公社は認定農業者や法人経営の営利活動を支える「非営利」事業・組織として展開してきたが、制度改革への対応が遅れており、組織の存亡が問われる状況下にある。NPO 法人、企業、個人、行政など「多様な主体」が主役になる新しいタイプの公益追求の方向が求められている。

新制度では、公益法人が2階建てに区分され、一階には一般法人、2階には認定を受けた公益法人、という構成となる。公益法人認定法の第1条には「民間の団体が自発的に行う公益を目的とする事業の実施が公益増進のために重要となっている…もって公益の増進及び活力ある社会実現に資することを目的とする」と明記されている。しかしながら、「民間の団体」が自発的に行う領域は狭く限定されてしまった。認定を受けられなければ、優遇税制の恩恵は受けられないのである。

さて、農業・農村分野では、市町村農業公社の今後の行方が問題である。市町村農業公社は公益法人である。しかしながら、市町村という行政単位に活動領域が限定され、かつ行政主導の公社が多い。そのため、「不特定多数人の利益を追求する」という公益の定義からすると、市町村の公社は適格性が疑わしい、と指摘されていた。さらには、「民間団体」の参加はまれであり、その自発性も乏しい。すなわち、今後、市町村農業公社は公益認定を受けられるかどうかかわからない。むし

ろ、不認定の可能性が高い、とみてよいだろう。一般の法人として存続するのか、解散するのか、それとも移行期間中に転換を図るのか、どのような方向をたどるのだろうか？

農業公社は、当初、農地の一時保有、利用権・所有権を一時保有して、経営者の方に引き渡すという「中間保有機能」が最も要の機能であった。それが中間保有だけでは済まなくて、長期保有になるので「管理耕作」、實際上、使用収益権を持つことができるようになった。さには、市町村も売買事業が可能になり、事業範囲が拡大して、法律的にも運用上も、県も市町村も同格になり、それぞれが補い合いながら「使命」を果たしていくという形で進んできた。市町村農業公社の大原則は「経営体の支援」とか、「補完機能」である。さらに、公社が「地域を創造していく主体」になれないか、あるいは、ならざるを得ないのではないか、との期待が地域では高まっている。2007年現在、農地保有合理化法人数は621法人であり、そのうち農協が395法人、市町村農業公社が155法人、となっている。

制度改革を機に、「使命とは何か」という自問自答を繰り返しながら、具体的な事業の再編方向を検討していく必要がある。単に「農業者のために」ということだけでは、今後の厳しい環境を乗り切っていくことは難しいのではないだろうか。公社が公益法人として存続していくためには、「新しい使命への問い」を真剣に行うべきである。「新しい使命」が明確にならなければ、公社の存続は危うい。今後の事業の内容については、「環境創造」、「農業後継者の育成」、さらには「ボランティアをプロとしてやれるような人材の養成」「地域住民のための起業支援」なども大事な仕事だろう。公社に期待されている事業は実に多様である。

農業公社に限ったことではないが、新制度への対応は遅れている。政府が「公益認定等ガイドライン」を発表したばかりなので、やむを得ない状況とあってよいだろう。なお、ガイドラインでは、「公益目的事業のチェックポイント」が17の事業区分によって示されている。その留意点は、A（学術、技芸、慈善、その他の公益に関する事業）であって、B（不特定かつ多数者の利益の増進に寄与するもの）となっているか、これを事実に基づいて判断・認定することとされている。

鹿児島県の例で示すと、2008年4月現在、公益法人は243法人（農業関係28法人、うち農業公社12法人）である。新制度への移行のアンケート調査結果（調査対象288法人、2007年7月）によれば、移行申請時期は「法施行後、営利法人と同等に課税される場合」2008～2009年度と回答した法人が過半を占めている。だが、新制度施行後、移行申請は1件もない状況である。新制度への対応は全国的に同様の状況である。公益認定の準備事務量は膨大であり、提出書類は10種類以上に及ぶ。さらに、認定を受けるためには「公益目的事業の実施を主たる目的」としていることの要件（申請時の公益目的事業費率の見込みが50%以上）を満たさなければならない。

鹿児島県における市町村農業公社の主な活動状況（表1）をみると、①農地保有合理化事業による農地流動化が累計で771.1ha、②農作業受託面積合計9,337.5ha、③農業研修生受入れ39名（2006年）、新規就農者累計実績155名、3,394a、となっている。この他に、④合理化事業によって一時保有している農地の管理耕作が合計42.3ha（2006年）、⑤機械リース事業などが行われている。これらの事業のうち、明らかに公益目的の事業は①と③であり、それ以外の事業（②④⑤）は収益事業と判断されることになるだろう。ガ

イドラインによれば、こうした収益事業がある場合には、「収益事業等の利益から公益目的事業財産に繰入れた額」の算定を行わなければならないので、煩雑な事務作業が必要になる。事業が「公益」と「収益等」とに区分され、それぞれの費用計算を行わなければならない。

こうした公益認定のための膨大な準備事務量を避けるために、①登記のみで法人格を取得できる「一般法人」（原則課税対象）に留まる、②「公益」と「収益等」との事業区分に沿って分社化する、③あるいは社会的使命を達成するために営利企業へ企業形態を転換して「社会的企業」を目指す、といった選択がなされる可能性が高くなっている。

2）社会的企業へ胎動—鹿沼市農業公社—

鹿沼市では、②の分社化の方向を歩み始めている。栃木県における市町村農業公社は15法人（2008年末現在）である。これらの公社の合理化事業実績合計（2006年度）をみると、農地保有量は4,111.8ha（7,605件）、そのうち賃貸借は3,988.5ha（7,043件）、となっている。こうした農地流動化の実績は全国の約4分の1に相当する。公社は、他に作業受委託（14公社）、市民農園（5公社）、ふるさと便（3公社）、道の駅管理（3公社）、研修（11公社）、交流事業（5公社）、特産品開発（2公社）、などの事業を実施している。公社は公益目的の事業を主としている。公社は事業の継続性を図るために、作業受委託などの収益事業を行っているところが多い。鹿沼市農業公社は典型的な事例とあってよい。

鹿沼市農業公社（1974年12月設立）は分社化による組織再編成を実施し、有限会社・農業生産法人かぬま（資本金300万円：うち市200万円、JA100万円、個人20万円）を2001年12月に設立し、この営利法人との連携を図っている。この再編によって、公社は

地域農業マネージャー機能（公益事業：合理化事業、研修生受入れ、耕作放棄地対策など）、会社は地域農業サポート機能（営利・収益事業：借地経営 271.8ha・作業受託 83.3ha、転作受託、加工・販売事業など）、と機能分担が図られた。さらに、農業総合サービス産業化を推進するために、別会社設立の計画がある。新設予定の会社は地域イノベーション機能を担い、地場産業との提携、観光・教育との提携、市民参画との提携、などの新規分野・事業育成機能が期待されている。組織再編成後の構図は公社を核にして、いわば2つの社会的企業（農業経営と総合サービス産業）が連携した組織構成となっている。しかしながら、公社は「行政下請け機関」的な性格を保持したままである。ガイドラインのA（公益事業）であって、B（不特定かつ多数者の利益増進に寄与）となっているか、を判断された場合、要件を満たしているとは言い難い。また、パブリック・サポート（市民の

寄付やボランティア）という組織運営の視点は微弱である。新制度への移行を機に、意識転換を図り、市民活動に支えられた組織へと再編成することが不可欠である。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 1 件）
秋山邦裕；農業農村における非営利・公益活動の可能性、農村計画学会誌 Vol.28, No.28, pp.18-25, 2009・6、査読あり、（掲載予定）。

〔その他〕（計 1 件）

研究会・シンポジウム報告書
『市町村農業公社の歩みと公益法人改革』鹿
児島大学農学部・農業経営経済学講座、農ゆい研究会、pp.1-87、2009・4。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

秋山 邦裕 (AKIYAMA KUNIHIRO)

鹿児島大学・農学部・教授

研究者番号：20167852

(2) 研究分担者（なし）

(3) 連携研究者（なし）

表 1 鹿児島県における市町村農業公社の主な活動状況

公社名	設立年月	農地流動化面積 (ha)		農作業受託 (2006 : ha)			研修生・就農者		
		2006	累計	直営	再委託	合計	研修数 (2007)	累計 (人, a)	
								就農	面積
KW	2001・10	0.5	2.3	621.4	55.4	676.8	2	4	43
HO	2002・4	7.2	72.8	—	620.4	620.4	6	9	153
KP	2003・4	77.0	234.0	33.9	17.2	51.1	—	13	330
SS	2005・4	18.4	21.5	1275.0	485.8	1760.8	10	2	200
IS	2003・11	0.3	6.7	—	490.8	490.8	3	5	217
KH	1998・8	3.6	17.6	517.7	3.0	520.7	6	18	504
SB	2007・4	103.3	166.7	2389.4	280.4	2669.8	11	70	889
NO	2001・9	3.0	8.2	448.0	305.0	753.0	—	—	—
TN	1995・7	33.7	147.8	810.5	744.0	1554.5	—	—	—
AM	1972・1	25.2	91.8	28.3	—	28.7	1	34	1053
KK	1985・10	—	—	131.0	—	131.0	—	—	—
OK	1971・1	—	1.7	79.9	—	79.9	—	—	—
合計	—	272.2	771.1	6335.5	3002.0	9337.5	39	155	3394

資料：鹿児島県農業農村振興協会より作成。