

総研レポート

日本の農業・地域社会における農協の役割と将来展望 最近の農協批判に込えて

農協のあり方や課題・改革方向について、JAグループ内はもとより多方面から様々な議論・提言がなされてきたが、最近ごく一部からではあるが、農協の存在そのものを否定するような論調の農協批判が提起されている。その批判の根底には農協の存在意義、協同組合としてのあり方といった根源的問題への問いかけがある。

本レポートは、当総研がプロジェクトチームを結成し、単に批判への反論に留まることなく根源的な問題につき検討し、農協が果たしてきた役割を再認識・評価・反省し、今後に向けた課題の整理を試みたものである。

農林中金総合研究所

目 次

序章 本書の趣旨と構成	1
1 農協の存在を否定する農協批判の出現	1
2 農協批判の内容	1
3 農協批判が意味するものと本書の趣旨	3
4 本書の構成と主要内容	4
5 協同組合における理念と経営	8
第1章 農業の構造改革のあり方	12
1 農業構造の現状	12
2 農業構造の形成過程	18
3 日本農業の零細性の要因	23
4 農業構造の展望と課題	28
第2章 農業構造問題と農協の役割	35
1 農協の設立と食糧難克服	35
2 高度成長、農業基本法農政と農協（1955～1970年）	36
3 安定低成長下で地域の多様性の重視へ向かった農協（1970年～85年）	42
4 ガット交渉等農業環境激変下での農協の対応（1985～2000年）	47
5 農業構造変化に主体的対応が求められる農協（2000年～）	49
6 小括	51
第3章 農協の総合事業とその役割	55
1 農協の総合事業とその歴史	55
2 農業、農村の発展と農家の生活向上への農協の貢献	58
3 総合事業のメリットと必要性	66
4 金融業界の動向からみた総合事業の必然性	68
5 農協の取組むべき課題	73
第4章 農協の組合員制度と組合運営	76
1 農協の組合員制度形成の歴史と時代背景	76
2 環境変化への農協の対応	83
第5章 農協の今後のあり方を展望するにあたって	98
1 農協の将来方向についての議論	98
2 欧州における協同組合の位置付けと新しい動き	103

終章 農協批判への見解と農協が目指す方向	115
1 農協批判論の主要論点と問題点	115
2 農協が直面している課題と農協が目指す方向	120

序章 本書の趣旨と構成

1 農協の存在を否定する農協批判の出現

わが国の食料を巡る問題は、国家としての最重要課題であるのみならず、国民にとっても最も日常的で関心の高いテーマであり、農業・農村についても食料生産機能はもとより環境等多面的機能が一層重要視される中であって、国民の関心も高まり、そのありかたを巡る議論が活発化してきている。そして、こうした議論に関連して、わが国の食料・農業・農村と常に歩みを共にし最も深く関与してきた農協のあり方についても、一体的な重要課題として併せて論じられてきた。こうした農協のあり方や課題・改革方向については、農協系統内はもとより、学者・役所・マスコミなど多方面から様々な議論・提言が展開されてきたが、その多くが協同組合としての農協の機能・存在の重要性を認めた上で、より良くしていくためにはどうあるべきかという議論が中心であった。しかしながら最近、主として農業生産構造の観点から、農協の存在そのものを否定するかのとき論調の農協批判が、ごく一部からではあるが提起されてきた。

その発端とも言うべき論調は、いわゆる小泉構造改革の議論における、2002年11月の経済財政諮問会議と同年12月の総合規制改革会議（現在の規制改革・民間開放推進会議。以下、規制改革会議という。）の農協改革論である。そこでは、農業が零細な生産構造から脱却できない一因が農協にあるとされ、また信用・共済事業分理論も提言された。直近2005年12月の規制改革会議第二次答申では、部門別損益開示の促進等経済事業改革の推進など、議論にも相応の落ち着きが出てきているが、今後とも予断を許さない情勢にある。

また、同会議にも専門委員として参画していた神門善久氏（明治学院大学教授）は、「『農協すなわちJA』の呪縛に終止符を」（2003年8月『農業と経済』）において、農協を市場原理に抗して伝統的農村を維持するための組織として批判し、非JA型の農協の設立・展開を主張した。

さらには、山下一仁氏（経済産業研究所上席研究員）は、「農協の解体的改革を」（2005年6月7日、日本経済新聞）において、農協が農業の構造改革の阻害要因になっている等として批判し、コメ主業農家による専門農協の設立等を提言した。

2 農協批判の内容

以上三者それぞれの農協批判の主な内容は、図表序-1「農協批判の構図」（章末に掲載）のとおりであり、いずれも小泉構造改革なり担い手に特化していく農政転換

の流れの中で出てきたものと考えられるが、その論旨と論理構成は極めて類似しており、主張内容は次の4点に集約される。

農業の構造改革のあり方

農業の構造改革のためには、非効率な零細兼業農家を温存するのではなく、主業農家を育成し規模拡大・コストダウンを図るべきであり、農業政策も主業農家に限定すべきである。

市場経済の競争メカニズムが機能すれば、大規模農家が席卷し、日本農業は飛躍的に強化される。

このためには、米価を下げることにより、兼業農家から主業農家への農地貸し出しが促進するよう支援すればよい。

農協の農政活動と行政との関係

農協は、上記の農業の構造改革に一貫して反対し、米価引上げにより零細兼業農家の温存を図り、併せて自らの事業拡大を図ってきた。

農業会の衣替えとして出発した農協は、行政の下請け機関、上位下達の組織となり、農林行政・政治家との橋渡し役を担い、崩壊しつつある伝統的農村集落構造を保護し、票田の維持に努めているに過ぎない。

行政も、農協を通じた行政運営を検証し、適正化を図るべきである。

農協の総合事業性

農協は、信用・共済事業の黒字で経済事業の赤字を補填しており、これが経営を不透明性にするとともに、安価な生産資材の提供による零細農家の温存にも繋がっている。農協は少なくとも部門別損益を明確にし、ひいては、主業農家の声を反映させるためにも、信用・共済事業を分離し農業関連事業に純化させるべきである。

いっそのこと、コメ主業農家による専門農協なり非農協型農協を設立してはどうか。

また、農協の独占的地位が、新規参入を抑制し零細な生産構造から脱却できない一因となっており、競争原理の導入による改革を図るべきである。

農協の組合員制度と組合運営

農協は全農家が半強制的に参加しかつ一人一票制であるため、農協運営には多数を占める兼業農家の声が反映され、少数の主業農家の声が反映されない。一人一票制は、農家の規模が均一で同質的であった時代には合理性があったが、今日では機能不全を起し、企業的農家の育成を阻んでいる。

なお、脱農した非農家が正組合員のまま残っているのは農協法違反である。
また、量的規制を受けている員外利用率が実質的にチェックされていない。
さらには、増加している准組合員には総会決議への参加権がない一方、農協が
准組合員向けの事業を拡大することが正組合員のメリット最大化に繋がらない
可能性がある等、准組合員制度の適切な運用措置を検討すべきである。

当然ながら、以上4点の主張は相互に関連付けられており、零細兼業農家の存在
を全面否定し主業農家の規模拡大至上主義による農業構造改革論を原点に据え、農
協をこの構造改革に反対し零細兼業農家を温存する組織としてその存在を否定し、
農協の総合事業性や一人一票制・准組合員制度も構造改革を阻害する要因であると
して批判する、という論理構成となっている。

3 農協批判が意味するものと本書の趣旨

以上の農協批判に対しては、すでに数名の学者や農協関係者から反論がなされて
おり、批判内容についてその認識の誤認・曲解等を指摘しほぼ全面的に否定する見
解が展開されている。また、学者のなかには、これら農協批判は為にする議論であ
り、反論に値しないとする向きも多い。しかしながら、今日において、こうした農
協批判が提起され、一部からではあるが賛意を得ている意味合いは、批判論の個別
主張内容そのものよりも、それが取り上げているテーマにあると考えられる。

すなわち、農協の存在意義そのものを基本的テーマとし、機能論としては、(巨大
化した)農協系統が本当にわが国の食料に貢献しているのか、あるいは阻害してい
るのか(これまではどうであり、これからはどうなのか)という根源的な問題が提
起されている訳である。また、組織論としては、農協の実態が協同組合としての基
本的性格に照らして適切か、さらに突き詰めて言うならば、そうした機能を担っ
ていくのに協同組合という組織形態が適切なのか、ということも含まれている。

こうしたことから、当農林中金総合研究所では、本年秋にJA全国大会が開催さ
れることも踏まえ、内部にプロジェクトチームを編成し、こうした農協批判に対し
応えていくこととした。

まずは、農協批判の内容を客観的・歴史的に事実関係に則して検証し、反論す
べきは反論していくが、単なる反論に留まることなく、批判が提起している根源的
な問題について真摯に検討し、農協が果たしてきた役割を再確認・評価・反省し、今
後に向けた課題を整理していくことを、基本的な目的とした。

また、農協を巡るこれまでの主な議論を紹介するとともに、批判の提起する問題

に協同組合のあり方そのものも含まれていることから、欧州における協同組合の位置付けや新しい動きを紹介し、今後の協同組合としての農協のあり方を検討・議論していくうえでの参考として供することとした。

4 本書の構成と主要内容

(1) 第1章 農業の構造改革のあり方

日本の農業構造は、畜産・酪農や北海道ではある程度の規模拡大が進んでいるが、稲作については依然零細である。戦後の日本農業の出発点となったのは農地改革であり、これによって全国の農家は平均 1ha 程度の自作農になった。

その後農水省は、基本法農政を経た後、農地法改正、農用地利用増進法などにより農地の流動化を進めてきたが、稲作の零細性は克服されていない。

その要因は、基本的には、日本をはじめとするアジアの農業が、伝統的に水田を中心とした家族経営により営まれてきたという歴史的要因と、国土が狭隘で平坦地が乏しいという地理的要因によるものである。こうした構造は、アジア農業に共通する特質であり、条件の全く異なる新大陸との経営規模の格差は簡単には埋めることができないものである。また、経済的要因としては、農家の農地への所有意識、

機械化による作業軽減、兼業機会の進展、一律的生産調整、不十分な年金収入、等が挙げられる。

今後、農業従事者の高齢化の進展、農業機械の更新期の到来や世代交代に伴って、稲作農家戸数の減少と規模拡大が進んでいくことが見込まれる。しかし、既に述べた地理的・歴史的要因および稲作の厳しい収支状況を踏まえれば、そのスピードは緩やかなものに留まらざるを得ず、稲作の多くは兼業農家によって担われる構造は続くと考えられる。したがって、農業政策において兼業農家を正當に位置付けていく必要があり、一方農協系統も、地域の中で土地利用調整や農業経営に対する総合的サービスを行うことができる唯一の組織として、こうした農業構造の変化に対応して組織・事業を改革していく必要がある。

(2) 第2章 農業構造問題と農協の役割

農協は、戦後多数創出された零細な自作農を組織化するため、民主的な組織を目指し設立され、農業復興と食糧配給の上で大きな役割を担った。1950年代後半からの高度成長期に対応して61年に農業基本法が制定されたが、この時期に農協は営農団地を形成することによって、地域における農家の経営資源の再編成をすすめ、国

内の農業生産の著しい拡大に貢献した。また、余剰労働力の兼業化・農外就業等による農家所得の向上においても、農協の総合的取組みが大きく寄与した。

農協は、1970年代に入り、生産調整の開始もあり地域営農集団の育成や地域農業振興計画の策定等、地域の実状に合わせた農業生産体制の構築に乗り出し、国内の農産物需給の安定化に貢献した。さらに、高齢化・後継者不足が深刻化する1980年代後半からは、農地の担い手への集積に本格的に取り組んできた。

21世紀に入った現段階では、昭和一ケタ世代のリタイアという日本農業の大きな構造変化が進むなか、農協は集落営農を含む担い手法人の育成、さらには、そうした担い手がいない地域では農協自身の出資による法人経営も含めた対応が進められている。

多数の零細農家をその構成員として出発した農協は、個別経営体の規模拡大が困難な中で、その組織化によって農業構造の変化に取り組んできた。構成員が零細な農地保有構造を持つ以上、それを前提として農家を組織化することによって効率の高い農業の実現を農協が目指したのは自然の流れである。そして、昭和一桁世代のリタイアとともに今後零細な農地所有者は明らかに農地の出し手が多数となるとみられ、農協は構成員の変化に応じて積極的に自身の持つ農地利用調整機能を発揮していく必要がある。

(3) 第3章 農協の総合事業とその役割

農協は、農協法に基づき農家組合員の営農、生活にかかる様々な事業を営んでいる。こうした総合事業は農協の前身である産業組合に始まり農協にも引き継がれたが、それは日本の水田農業の中心をなした共同体組織の「村落」に由来している。農協は民主的な協同組合組織として、総合事業によりその後の日本の農業、農村、農家の発展に幅広く貢献することができた。

農協は、総合事業を通して農業分野のみならず、農村部で都市並の生活インフラ、サービスを提供しているが、組合員、利用者にとっては総合サービスを楽しむことができるメリットが大きく、今後もさらなるサービスの強化を望んでいる。

総合事業のメリットは事業間の相乗効果と相補効果で、管理コストも大幅に削減できることである。仮に農協から信用・共済事業を分離すると、分離の際のコスト負担のみならず経常的にも管理コスト、手数料負担等の増加が見込まれ、経済事業の赤字はさらに膨らみ、金融事業も収支悪化の懸念がある。

金融業界でもグローバル化や規制緩和の進展の中で、多様な金融商品を一つの店舗で一括して扱ったり、事業会社による金融業への新規参入が増えており、農協の

総合事業を分離せよとの議論は、こうした世界の潮流に逆行するものである。

農協は、JAバンクシステムによる健全性確保の仕組が構築されており、今後も経済事業改革、部門別収支管理の強化等を進めることで、総合事業の特性を一層生かしていくべきである。

(4) 第4章 農協の組合員制度と組合運営

戦後の農協は、農地改革による自作農創出のなかで、自作農が再び小作人に転落しないための合理的保護策のひとつとして、協同組合原則に則った農業者による自発的な職能組合として発足した。農協法制定後、戦後の農協は急速に設立され、実質的に全農家が参画したが、それは当時の零細かつ不安定な自作農経営にとって、生産、生活両面からの協同が必要であったという背景によるものである。

また、准組合員の制度は、産業組合以来の非農民組合員の出資引上げや貯金流出による組合の財務的困難を避けるとともに、共益権を与えないことによって非農民的支配を排除するという狙いをもったものといえる。

農協法は、目的規定である第1条によって農業政策上の特別法と位置付けられるとともに、その目的には「農業生産力の増進」とともに「農業者の経済的社会的地位の向上」と自主的民主的な協同組合に合致する目的も含まれていること、正組合員の範囲は定款で定める、准組合員制度を持つ、事業範囲は多岐にわたっているなど、農協が自主的に変化することが可能な枠組みとなっている。

そうした農協法の範囲内で、農協の組合員制度は、農村の混住化・都市化や農家の多様化などの環境変化に適応して変化してきた。すなわち、最高意思決定機関である総会等の中核的なガバナンスは正組合員に限定するとともに、准組合員の利用者組織への加入や集落座談会・総会への出席等による組合運営への参画など、きめ細やかな意思反映システムを構築して、多様な組合員の意見・ニーズを把握し、農協の事業、運営に反映させている。

(5) 第5章 農協の今後のあり方を展望するにあたって

農協の在り方に関し、地域組合論争から最近の研究者までの議論を概観すると、課題としているのは、農協制度と農協の実体との乖離にどう対応するか、農協の経営・事業・組織の弱体化にどう対応するか、政策目的を担う機関としての農協と協同組合原則との関係をどう整理するか、ということである。

これらの課題に対して、研究者の多くは、農協制度を、本来の協同組合としての立場を強めるように変更し、また目的も農業中心から、食料、地域、環境を含むも

のへと変更していくことを提唱している。

また、欧州における協同組合一般の状況を見ると、協同組合は経済的、社会的に大きな役割を果たしており、EU レベルでもこれを認め協同組合を政策的に振興しようとしている。協同組合は、社会環境の変化に応じ、社会福祉や地域振興などの新しい課題に積極的に対応している。イタリアの社会的協同組合のように特別な法的ステータスが設けられるケースもあり、またそうした活動を協同組合銀行が支えるといった動きもある。日本においても社会福祉や地域振興は今後ますます大きな問題となる一方で、様々な組織がどのように貢献することができるかが重視されるようになることから、農協をはじめとする協同組合も、欧州における動きをより一層注目していく必要がある。

(6) 終章 農協批判への見解と農協が目指す方向

農協は農業の構造改革に消極的だとの批判がある。わが国では、農業経営の規模は小さいが、地価が高いことなど固有の要因によるものであり、その中でも農協は農地の流動化を推進するなど、構造改革に取り組んできた。組合員の多くは兼業農家であるが、これは戦後日本の農村が成功的に発展した結果であり、農協が兼業農家温存に走ったというのは皮相な見方である。

戦後の日本農業は多様な作目への発展を示したが、これは、農協の幅広いコーディネート機能なしには不可能であった。農協が営農に不熱心だとする批判は、現実を見ない意見である。信用・共済事業も、農家経済にあわせて発展したもので、農協がそれを自己目的として拡大したのではない。

農協がやる気のある農業者を排除しているとの意見もある。確かに統制的な色彩の強かった時代には、農協にも行政代行機能的な面もあったが、現在はより開かれた、組合員に支持される農協になるよう努力している。

営農事業を充実させるために信用・共済事業を分離すべしとの意見もあるが、これは組合員の利便性や事業間の相乗作用の面で、農協の協同組合としてのメリットを削ぐものであり、望ましくない。

大規模経営の育成と株式会社の参入で農業改革を達成できるというのは、現実から遊離した机上の空論であり、集落営農などの多様な農業の発展を図る必要がある。そのためには、これからも、農協がますますその機能を発揮していく必要がある。

5 協同組合における理念と経営

このプロジェクトでの一連の議論を通して最も考えさせられたのは、協同組合における理念と経営の関係という、いわば永遠のテーマとも言うべき問題である。農協系統においては、協同組合運動という名の下に経営問題が軽視されるという誤った風潮が、往々にして見られることがある。確かに、協同組合は、利益追求を目的とはしていないが、その理念・目的を達成するためには、様々な機能を維持・発揮していく上での経営体としての健全性の確保、すなわち経営面の確固とした裏付けが不可欠であることは自明の理である。したがって、経営的側面を無視・軽視した単なる運動論的・教条主義的な議論というものは、極めて無責任な評論家的議論であり、百害あって一利なしである。むしろ、協同組合という崇高な理念を掲げている以上、組合経営に対する責任は、一般企業以上に重いはずである。

一方、協同組合としての理念を無視・軽視した経営至上主義は、もはや株式会社であり、協同組合を名乗るべきではない。協同組合の理念は、ICAの協同組合原則に見事に整理されているとおりであるが、一言で言い換えるならば、それは、人間的価値観を重視する組織・活動ということである。協同組合は、自ら資本主義経済の中に身を置き、事業面では一般企業と競争しつつも、競争原理への過信や利益・効率性至上主義がもたらす様々な非人間的な歪といった、資本主義が内包する負の側面を認識・否定し、社会的存在としての人間的価値観（平等・公平や誠実、社会的責任、他者への配慮等々）を基本に据えて、組合員・地域住民の経済的・社会的・文化的願いをかなえることを目的とする存在であり、この点にこそ現代社会における協同組合の存在価値があると言えよう。

また、この理念を一般企業との比較に置き換えて言うならば、農協は協同組合であるがゆえに、農業・農村に責任を持っており、役職員もそうした責任感を持っているということである。一般企業の場合、事業や収支が成り立たなければ、その分野なり立地に進出しないし、失敗した場合には撤退すればそれで済む。しかし、農協の場合には、事業や採算面がうまくいかないからといって、農業や農村から撤退する訳にはいかない。うまくいくように努力するのみである。それが農協の宿命であり、使命と責任である。いわば、農協は農業・農村・地域社会と運命共同体であるという基本的性格を持っている。民間団体としては、極めて異色な性格であるが、そこが一般企業と決定的に異なる点であり、協同組合の理念に基づく所以である。

問題は、協同組合としての理念と経営という一見矛盾するような二つの側面をいかに調和させ、車の両輪として両立させるかということである。感覚的には理解できても、実践していくのは極めて困難な道である。しかしながら、逆に言えば、協同

組合に身を置くということは困難な道を選択しているということを、認識し覚悟しなければならないということかも知れない。

こうした観点から一連の農協批判をとらえてみると、農協に対し、協同組合としての理念を失ってはならないしコンプライアンスを含む経営もしっかりしろ、という注意喚起であると、前向きに受け止めることもできよう。幸いにも、わが国においては、協同組合という言葉が輸入される以前から、協同組合的理念による村落共同体運営が行われており、それは変質化しつつあるとはいえ、農村地域においては依然根強く残っている。また、最近、ボランティア活動やNPO・NGOといった協同組合理念に近い活動も活発化してきているし、企業においても従来の利益主義とは価値観を異にするCSRといったものの重要性に目覚めてきている。まさに、協同組合の価値観を広めていくうえでは、好機であると言える。農協批判に応じていくには、農協が協同組合としての理念と経営を強固なものとし、わが国の食料・農業・農村や消費者および地域住民にとって有効・不可欠な機能を果たし続けていくことにより、国民の理解と共感を得ていくことが、最も有効かつ最大の反論となる訳であり、そうなることを期待もし確信もしている。

本書が、農協の今後のあり方を議論するうえでの一助となり、多方面からのご批判・ご指導をいただければ幸いです。

1 農業の構造改革のあり方

主業農家を育成し規模拡大・コストダウンを図るとというのが、農業基本法以来の農政の考え方（山下）
 農業の再生を図り食糧供給力を向上させるには、非効率な零細兼業農家を温存するのではなく、食糧供給の担い手として企業的農家を育てる必要がある（山下）
 兼業農家が滞留し、農地が宅地などへの転用で減少した結果、主業農家が農地を借りたりして規模を拡大し、コストを下げたことで所得を増やすことが困難となった（山下）
 生産調整を廃止して単価を下げ、兼業農家が主業農家に農地を貸出すよう支援すれば、農業改革は進む（兼業農家も地代を得た方が所得は増える）（山下）
 大規模農家は規模が大きいので、低コストで資材を購入でき、農産物の価格競争力もあり、農業に専念できるので品質の良いものを販売できる（山下）
 農業政策を主業農家に限定すべき（山下）
 かりに市場経済の競争メカニズムが機能すれば、大規模農家が席卷し、日本農業は飛躍的に強化されるであろう（零細農家のほとんどは、地代収入を得ながらこれまでと同等以上の生活ができる）（神門）

↑ 対応が不十分
阻害

3 農協の事業範囲（総合か専業か、信・共分離論）

農業会を衣替えさせた農協は、全農家が強制的に参加しかつ多様な事業を行う総合農協となった（山下）
 JAも農産物販売などの事業が赤字に転じる一方、信用、共済などの黒字拡大によって高成長が続いた。JAは農業縮小の見返りとして兼業収入や農地転売代金貯金として調達し、准組合員や農薬、肥料会社への融資などによって国内でも有数の金融機関になった。農家もJAも脱農・兼業化で豊かになった（山下）
 JAに主業農家の声をより反映させるためには（1人1票制の見直しのほか）信用・共済を分離して農業関連事業に純化させるなどが考えられる（山下）
 コメ主業農家による専門農協設立を支援してはどうか。定款で一定規模以上の主業農家に組合員資格を限定。「農家のための農協」が「農業のための農協」になるようにするのだ（専門農協では職員数、業務量も限定され、農業に専念する組合員は十分に農協を監視できる）（山下）
 JAにとっても不採算部門を切り捨て、信・共に特化した方が有利（山下）
 農協法は多様な農協を認めているのに「農協といえばJA」という図式は不自然で、この不自然さに疑問を投げかけてこそ本当の農協改革論のはず。JAがニーズに即していないなら非JA型農協がとってかわれば片付く問題（神門）
 JAの信用・共済事業などの経済的特権の付与は、行政の下請け機能に対する見返りである（神門）
 （正体不明の正組合員が150万戸にのぼり）信用・共済・生活関連事業が肥大化したJAを、はたして農業者の団体と呼ぶに値するだろうか（神門）
 JAが信用・共済事業の黒字を営農関連事業に注ぎ込んでいるおかげで、零細農家は低利用料金で共同出荷、共同利用施設を利用できる。この内部補填を止めれば賦課金、利用料金を引上げざるをえず、零細農家は先進農家へ委託や経営移譲を増やすであろう（神門）
 決済サービス（組合員勘定）等についてもJAと一般企業とで異なる処遇をしないよう、イコールフィティングを求めるべき（神門）
 経営の健全性を図るため現在のようなどんぶり勘定は許されない。部門別収支はもちろん支所別収支も明確にする必要がある。重要なのは共通経費の部門別、支所別の配分（神門）
 農協の独占的地位により新規参入を抑制するとともに、零細な生産構造から脱却できない一因となっている。競争原理の導入による改革をすべき（経済財政諮問会議第二次）
 非JA型農協設立の促進（総合規制改革会議第二次）
 協同組織に対する独禁法の適用除外に関する制度について検証すべき（総合規制改革会議第二次）
 信用・共済事業を含めた分社化、他業態への事業譲渡等の組織再編が可能となる措置を検証すべき（同）

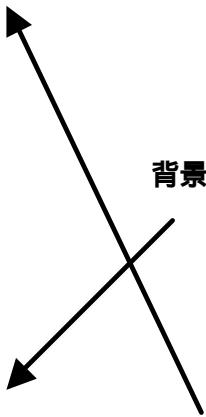
2 農協の農業構造改革への関わり方（農政活動・行政との関係）

JAは左記1の農政の考え方に一貫して反対してきた。(山下)
 農協の反対により左記1-が計画に明記できなかった(山下)
 農協が自らの基盤である農業の再生・構造改革に反対するのはなぜだろう(山下)
 JAの農政活動による米価引上げの結果、コストの高い零細な兼業農家が米作を継続した
 そうした兼業農家にとって、生産資材をまとめて供給し生産物を一括して販売してくれるJAは好都合だったし、JAも高米価のおかげで農家に生産資材を高く多く売れた(山下)
 農家もJAも脱農、兼業化で豊かになった(山下)
 JAが先進的農業者をJA事業の利用から排除したりもした(山下)
 政府は農業会を衣更えして農協とし、コメなどの拋出機関として利用した。こうしてJA農協は行政の下請け機関となるとともに、上意下達の組織となった(山下)
 JAは農水省の行政の補助機能も。JAのみ受け皿となっている補助金が少なくない(神門)
 JAは全農家を束ね、先進農家の突出と零細農家の離農をおしとどめ、農林行政・政治家と農家の橋渡し役を担っている(神門)
 JAの機能をあえて大胆に要約すれば、「崩壊しつつある伝統的農村集落構造を保護し、農村部随一の票田の維持に努める」ということになる(神門)
 農協を通じた行政運営を網羅的に検証し、適正化をはかるべき(総合規制改革会議第二次)

反対
阻害



背景



阻害

背景
要因



4 農協の組合員制度と組合運営

農業会の衣更えにより全農家が半強制的に参加する農協になった(山下)
 1人1票制のもとでは、少数農家より圧倒的多数の兼業農家の声がJA運営に反映されやすい(JAにとっても兼業農家を維持し農家戸数を確保した方が政治力を発揮できる)(山下)
 1人1票という協同組合の組織原理は、農家の規模が均一で同質的であった農地改革直後には合理性があったが、今日では機能不全を起こし、企業的農家の育成を阻んでいる(山下)
 JAに主業農家農家の声を反映させるためには、1人1票制を見直すことが必要(山下)
 明文法による強制はないのにすべての農家が単位JAに所属している(神門)
 JAの正組合員戸数は農業センサスの総農家戸数を上回る。脱農して非農家化した農家から正組合員資格を剥奪していないことが主因。明確な農協法違反である(神門)
 員外利用は原則事業量の20%以下(貯金・貸付金は25%以下)でなければならないが、農水省で調査した結果ほとんどのJAが員外利用率を実質的にチェックしていないことが判明した(神門)
 准組合員戸数は300万戸を超えるが、准組合員は組合長選挙や総会の議決に参加できず、信用・共済事業利益による営農関連事業の赤字補填にも口出しする権利がない(神門)
 農協が准組合員向けの事業を拡大することを通じ、正組合員のメリットの最大化に繋がらない可能性があり、准組合員制度の適切な運用の措置を検討すべき(総合規制改革会議第三次)

裏腹の
関係



第1章 農業の構造改革のあり方

日本農業は、その地理的条件や歴史的経緯から伝統的に零細な家族経営によって営まれてきたが、日本経済の国際化のなかで日本農業の体質強化、構造改革が大きな課題になっており、農政も07年度から選別的な新しい経営所得安定対策を導入するなど中核的な担い手に農地の集積を進めようとしている。

こうしたなかで農協組織が日本農業の構造改革を阻害しているとの批判が一部にあるが、そもそも日本の農業構造は現在どうなっているのか、農協は日本農業とどうかかわってきたのかについて、必ずしも十分な理解がなされないまま議論が行われているように思われる。そこで、本章では、日本の農業構造の現状とその零細性の要因について稲作を中心に概観し、今後の農業構造のあり方と課題について検討してみたい。

1 農業構造の現状

(1) 「農業構造」とは何か

日本の農業構造について検討する前に、そもそも「農業構造」とは何かについて確認しておきたい。

農業経営は、土地、労働、資本という生産要素を使って農業生産活動を行っているが、その生産要素をどう組み合わせ、どのような作物を生産するかはそれぞれの経営体が判断している。しかし、その国（地域）の農業が全体としてどのような形態・規模の経営体によってどのように営まれるかは、その国の地理的・歴史的・経済的条件によって大きく規定される。そして、その全体としての農業生産・農業経営の規模・形態の構成のことを「農業構造」と呼んでいる。

農業にとって最大の生産手段は土地であるため、一般には、農業構造は経営土地面積の規模（及びその所有・貸借関係）の構成のことを指すことが多い。しかし、畜産や施設園芸などは経営面積以外の要素も大きいため、販売金額や飼養頭数をもって農業構造を論ずることがある。また、農業の複数の部門を組み合わせる複合経営や、協業経営、生産組織のあり方も農業構造の一つであり、また作付体系、労働力の形態・配分、農業経営の集約度なども農業構造問題の一つの側面である。

「構造政策」「構造改革」「構造改善」とは、こうした農業構造を政策的に望ましい方向へ誘導していくことであり、農業基本法では、「農業構造の改善」を「農業経営の規模拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化」（第2条）としており、この規定に基づいて農業構造改善事業が展

開された。

(2) 農業構造の全体動向 - 減少した農家・農業労働力・耕地面積 -

農家戸数は、戦前においては550万戸程度で安定的に推移しており、農地改革の直後には600万戸を超えたが、その後、経済成長の過程で離農が進み、80年には466万戸、05年では284万戸（うち販売農家195万戸、自給的農家89万戸）に減少している（図表1-1）。

60年の農家人口（農家の世帯員数）は3,441万人であり、当時の日本の総人口（9,430万人）の36%を占めていたが、05年には833万人（販売農家のみ）に減少し、しかもそのうち60歳以上の割合が4割近くを占めている。農業就業人口、農業従事者の数も減少しており、農業就業人口は60歳以上が69.0%を占め、農業従事者では60歳以上が47.1%になっている。

耕地面積も転用、耕作放棄のため469万haに減少しており（60年に比べて23%）、裏作の減少、生産調整拡大により耕地利用率は92.1%に低下している。

図表 1-1 農家戸数、農業就業人口等の推移

(単位: 万戸、万人、万ha、ha/戸、%)

	1960	1980	1990	2000	2005	00/95	05/00
農家戸数	606	466	384	312	284	9.4	9.0
農家人口	3,441	2,137	1,730	1,047	833	10.5	20.5
うち60歳以上	8.2	15.6	20.0	35.1	38.1	β.9 J	β.0 J
一戸当たり世帯員数	5.7	4.6	4.5	4.5	4.3	[0.1]	[0.2]
農業従事者	1,767	1,254	1,037	686	553	5.3	19.4
うち60歳以上	15.5	23.9	35.0	43.6	47.1	β.7 J	β.5 J
農業就業人口	1,454	697	565	389	334	6.0	14.2
うち60歳以上	17.5	35.8	53.2	65.9	69.0	β.0 J	β.1 J
耕地面積	607	546	524	483	469	4.1	2.9
1戸当たり面積	1.00	1.17	1.37	1.55	1.65	5.7	6.5
耕地利用率	133.9	104.5	102.0	94.5	92.1	[3.3]	[2.4]

資料：農林水産省「農業センサス」、「耕地及び作付面積統計」

(注) 1. 農業従事者 …… 年間に少しでも農業に従事した世帯員

2. 農業就業人口 …… 農業従事日数のほうが他の仕事日数より多い世帯員

3. 00年、05年の農家人口、農業従事者、農業就業人口は販売農家のみ（00年234万戸、05年195万戸）

4. 05年の耕地利用率は04年の統計

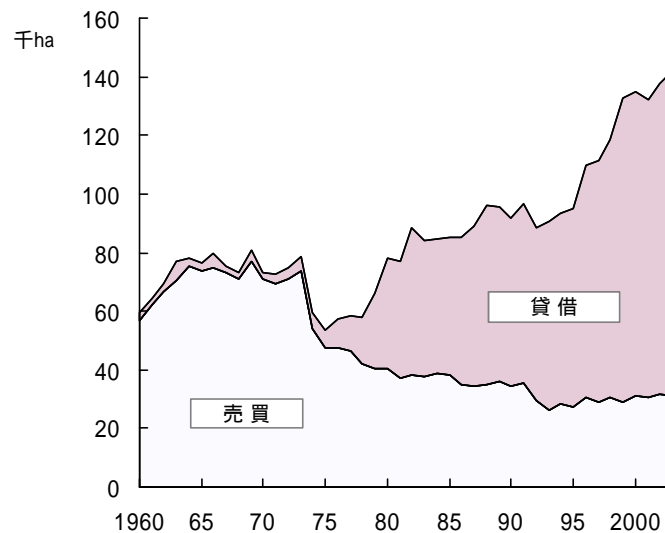
図表 1-2 経営耕地面積別農家数

(単位 :千戸、千ha、ha/戸、%)

		1960	1980	1990	2005	05/90
都 府 県	0.5ha未満	2,275	1,921	1,489	1,330	10.7
	0.5～1.0	1,907	1,304	1,049	669	36.2
	1.0～2.0	1,405	980	783	496	36.6
	2.0～3.0	201	240	222	159	28.7
	3.0～5.0	34	82	100	93	6.3
	5.0ha以上	2	13	26	50	89.8
	小計	5,823	4,542	3,669	2,779	24.3
	耕地面積	5,116	4,321	4,035	3,523	12.7
	1戸当たり	0.88	0.95	1.10	1.27	15.3
北 海 道	5.0ha未満	175	62	40	22	44.4
	5.0～10.0	47	30	22	9	57.1
	10.0～20.0	11	16	16	11	31.4
	20.0～30.0	0	13	7	6	17.6
	30.0ha以上			9	11	23.9
	小計	234	120	94	59	37.2
	耕地面積	955	1,140	1,209	1,169	3.3
	1戸当たり	4.09	9.50	12.85	19.78	54.0

資料：農林水産省「農業センサス」、「耕地及び作付面積統計」
 (注) 自給的農家は0.5ha未満(北海道は5.0ha未満)に算入

図表 1-3 農地流動化の動向



資料：農林水産省「農地の転用と移動」
 (注) 転用目的の売買は含まない。

1戸当たりの耕地面積は、05年において1.65haであり、徐々に増大を続けているものの、そのテンポは遅い(図表1-1)。ただし、北海道では1戸当たり19.78haに達しており、80年に比べて2倍になっている。経営規模別にみると、小規模農家の減少が進む中で、都府県では5.0ha以上、北海道では30ha以上の経営体数が増加している(図表1-2)。また、農用地利用増進事業が開始された70年代後半以降、農地の流動化が着実に進んでいる(図表1-3)。

このように、農家戸数が減少し高齢化が進行するなかで徐々にではあるが規模拡大が進んでいるものの、日本農業の零細性は現在も続いている。

(3) 稲作 - 零細農家が大多数 -

稲作農家戸数は、60年には527万戸あったが、04年には205万戸に減少している。稲の作付面積は、米消費量の減少と単収の増大によって生産調整が拡大したため、04年には170haとなっており、60年(331万ha)に比べてほぼ半減している(図表1-4)。

図表 1-4 米に関する主要統計

項目	単位	1960	80	2000	2004
稲作付面積	万ha	331	238	177	170
稲作農家戸数	万戸	527	383	238	205
1戸当たり稲作付面積	ha/戸	0.63	0.62	0.74	0.83
生産量	万ト	1,286	975	949	873
1人当たり米消費量	kg/人・年	114.9	78.9	64.6	61.5

資料：農林水産省「作物統計」「食料需給表」「農業センサス」他

(注) 1. 1960年の稲作農家は農業センサスデータより推計

2. 「稲作付面積」は作物統計のデータ、「1戸当たり稲作付面積」は稲作付面積/稲作農家戸数

1戸当たり稲作付面積は、04年において0.83haになっており、60年に比べて3割増加しているものの(図表1-4)稲作農家のうち0.5ha未満が約6割、1.0ha未満が8割以上を占めており、日本の稲作農家の大部分は零細なままである(図表1-5)。

ただし、農家戸数で6.1%に過ぎない2.0ha以上の農家が作付面積では34.6%を占めており(図表1-5)また稲作農家戸数全体が減少するなかで10ha以上の農家は増加するなど、一部に大規模な経営体や受託組織が形成されてきている(図表1-6)。

図表 1-5 稲作付面積規模別割合（2003 年）

(単位：千戸、千ha、千ト、%)

稲作付面積	米生産農家		米販売農家		稲作付面積	
	戸数	割合	戸数	割合	面積	割合
0.5ha未満	1,244	59.1	551	42.5	320	21.2
0.5～1.0	485	23.0	397	30.6	332	22.0
1.0～1.5	171	8.1	154	11.9	204	13.5
1.5～2.0	78	3.7	73	5.6	133	8.8
2.0～3.0	64	3.0	61	4.7	152	10.1
3.0～5.0	37	1.8	35	2.7	137	9.1
5.0～10.0	20	1.0	19	1.5	133	8.8
10.0ha以上	7	0.3	6	0.5	100	6.6
計	2,105	100.0	1,297	100.0	1,511	100.0

資料：食糧庁「米麦の出荷等に関する基本調査」

図表 1-6 稲作付面積規模別農家戸数増減

(単位：千戸、%)

稲作付面積	1984	1994	2004	94/84	04/94
0.5ha未満	2,020	1,603	1,198	20.6	25.3
0.5～1.0	860	679	475	21.0	30.0
1.0～1.5	306	256	170	16.3	33.6
1.5～2.0	134	119	79	11.2	33.6
2.0～5.0	141	148	104	4.5	30.0
5.0～10.0	13	22	20	69.1	7.3
10.0ha以上	0.5	5	6	965.8	23.3
計	3,475	2,832	2,052	18.5	27.5

資料：農林水産省「米麦の出荷等に関する基本調査」

(4) 畜産・酪農 - 急速な戸数減少と規模拡大が進行 -

戦後、所得増加に伴う消費量増大に支えられ、畜産・酪農部門が大きく成長した。輸入自由化によって輸入量も増大したが、輸入品との棲み分けが行われ国産品の地位を確立している。

この間、畜産・酪農経営は、戸数の減少と1戸当たりの規模拡大が進み、乳牛の1戸あたり飼養頭数は59頭とEU並みになっており、養豚も1戸あたり1000頭を超えている。また、採卵鶏やブロイラーでは、大規模な企業的経営体の割合が高く

なっている（図表 1-7）。

こうした構造変化は、畜産物価格の低下を伴って進んだものであるが、一方で、日本の畜産は輸入飼料への依存や環境問題を引き起こしている。

図表 1-7 家畜飼養の動向

部門	項目	単位	1960	1980	2000	2004
乳用牛	戸数	千戸	410	115	34	29
	頭数	万頭	82	209	176	169
	一戸当たり	頭	2	18	53	59
肉用牛	戸数	千戸	2,032	364	117	94
	頭数	万頭	234	216	282	279
	一戸当たり	頭	1	6	24	30
豚	戸数	千戸	799	141	12	9
	頭数	万頭	192	1,000	981	973
	一戸当たり	頭	2	71	838	1,095
採卵鶏	戸数	千戸	3,839	218	5.3	4.3
	羽数	万羽	5,463	16,547	18,738	17,876
	一戸当たり	千羽	12羽	0.6	28.7	33.5
ブロイラー	戸数	千戸	-	9	3.1	2.8
	羽数	万羽	-	12,844	10,841	10,495
	一戸当たり	千羽	-	14.2	28.7	37.8

資料：農林水産省「畜産統計」

（注）採卵鶏「一戸当たり」は成鶏めす飼養羽数

(5) 野菜・果樹 - 一定の販売額を確保するが戸数は減少 -

60年当時は日本の農家の9割（544万戸）は野菜を生産していたが、農家の兼業化の進展のなかで野菜栽培農家は減少し、05年において販売目的の野菜生産農家は51万戸（うち露地44万戸）になっている（販売農家の26.3%）。2000年と比べると輸入の増大と高齢化によって野菜販売農家戸数は2.2%減少しているが、その中でファーマーズマーケットの普及等によって0.1ha未満の野菜販売農家が大きく増加している（図表 1-8）。野菜産出額が全て野菜販売農家によるものと仮定すると、野菜販売農家の1戸当りの生産額は約420万円である。

果実栽培農家は、70年には92万戸あったが、みかん農家が大きく減少したため、05年には29万戸になっている（販売農家の14.8%）（図表 1-9）。1戸当りの栽培面積は0.87ha（05年）で70年に比べ1.9倍に拡大しており、1戸当りの平均生産額は約270万円である。

図表 1-8 野菜の生産農家数（露地）
（単位：千戸、％）

作付面積	2000	2005	05/80
0.1ha未満	104	124	18.9
0.1～0.2	99	109	9.7
0.2～0.3	59	50	15.3
0.3～0.5	63	52	17.3
0.5～1.0	59	48	18.3
1.0ha以上	63	55	13.2
戸数計	447	437	2.2

資料：農林水産省「農業センサス」
（注）販売目的（販売農家）

図表 1-9 果実の栽培農家数
（単位：千戸、％）

栽培面積	2000	2005	05/00
0.1ha未満	32	29	9.7
0.1～0.3	99	86	13.6
0.3～0.5	68	55	18.5
0.5～1.0	75	64	15.1
1.0～1.5	29	26	11.7
1.5～2.0	13	13	3.8
2.0ha以上	15	18	18.0
戸数計	331	289	12.6

資料：農林水産省「農業センサス」
（注）販売農家

2 農業構造の形成過程

このように、日本の農業構造は、畜産・酪農や北海道では既にある程度の規模拡大が進んだものの、稲作については零細性が克服されていない。次に、こうした日本の農業構造がどのような過程を経て形成されたのかを見てみたい。

(1) 戦後農業の出発点としての農地改革

日本の農業構造は歴史的に形成されたものであり、現在の農業構造問題を考えるためには戦後農業の出発点となった農地改革まで遡る必要がある。

日本では、明治維新後の地租改正によって土地所有権が確定されたが、その後の資本主義の発展のなかで没落する農民が現われ、土地を売却して小作農となる者も多かった。その結果、1920年代には地主対小作の対立（小作争議）が大きな社会問題に発展し、政府が小作権保護、自作農創設、米価対策などの対策に乗り出したが、この小作問題を最終的に解決したのは戦後の農地改革であった。

終戦後日本を統治したGHQは戦時中の日本の軍国主義の温床が封建的な農業・農村制度にあるとし、1946年から49年までの間にGHQの指導のもと徹底的な農地改革が行なわれた。農地改革では、国が農地を地主から買い上げ安く小作農に売

り渡し、その結果、地主制は解体し、40年に45.8%を占めていた小作地は、55年には9.0%に激減して、農家のほとんどは平均1ha程度の自作農になった(図表1-10)。

図表 1-10 日本農業の戦前と戦後

(単位: 万戸、万ha、%、ha/戸)

区分	1910		1940		1955	
	農家戸数					
自作農	178	32.8	165	30.5	420	69.5
自小作農	214	39.5	229	42.4	159	26.3
小作農	150	27.7	146	27.1	24	4.0
計	542	100.0	539	100.0	604	100.0
専業農家	369	68.1	370	68.6	211	34.9
兼業農家	172	31.7	169	31.4	394	65.2
農地						
自作地	307	54.3	326	54.2	472	91.0
小作地	258	45.7	276	45.8	47	9.0
計	565	100.0	602	100.0	518	100.0
1戸当たり面積	1.04		1.12		0.86	

資料：農政調査委員会編「日本農業基礎統計」

農地改革の成果を恒久的にしようとしたのが52年に制定された農地法であり、農地法は「農地は耕作者みずからが所有するのが最も適当である」という自作農主義を掲げ、地主による小作地の所有を制限した。

農地改革は農村民主化の基礎的条件を作り出し、戦後、自作農が組織する団体として出発した農協は、農村民主化に大きな役割を果たした。また、農地改革によって農村の貧困が改善し、農家の経済的地位の向上が工業部門に対して国内市場を提供するという効果を持ち、後の高度経済成長を可能にしたと評価することができよう。

日本農業の零細性の原因として戦後の農地改革と農地法が指摘されることがあるが、農地改革によって、確かに1戸当たりの農地面積は1.12ha(40年)から0.86ha(55年)に減少したものの、それほど大きな減少ではなく、日本農業の零細性は農地改革以前からのものである。したがって、農地改革によって日本農業の零細性が形成されたというのは誤りであるが、農地改革の成果を固定化しようとした農地法によって日本農業の零細性が維持されたという側面はあったと考えられる。しかし、農地法改正等により農地の流動化を促進する政策が実施されたにもかかわらず、稲作の零細性は維持されてきた。

(2) 高度経済成長と農業・農家の変貌

a 高度経済成長と農業基本法

日本経済は、朝鮮戦争(50～53年)による特需を契機に50年頃から回復したが、55年頃から高度経済成長の時代に入り、70年代初頭まで経済成長率は年率平均10%を超えた。

高度経済成長に対応した農業政策の方針を示したのが61年に制定された農業基本法であった。当時、日本経済の発展に伴って農家と一般勤労者の所得格差が広がり、また農村からの労働力流出が見込まれたため、農業基本法はそれに対応して、農業構造の改善、農業機械化、畜産・園芸部門の育成(選択的拡大)を目標に掲げ、それを推進するための補助金と制度資金が設けられた。

b 農業・農家の変化

高度経済成長と農業基本法に基づく農政(基本法農政)は日本の農業・農村・農家に大きな影響を与えたが、その主な内容を列挙すると、農業機械化、畜産・酪農の発展、野菜・果樹部門の発展、麦・いも・養蚕の衰退、農家の兼業化の進展、化学肥料・農薬の使用量増大、農業基盤整備の進展、国民の食生活の変化、食品産業の発展、などである。そのうち農業構造にとって特に重要な変化は、農業機械化と農家の兼業化であった。

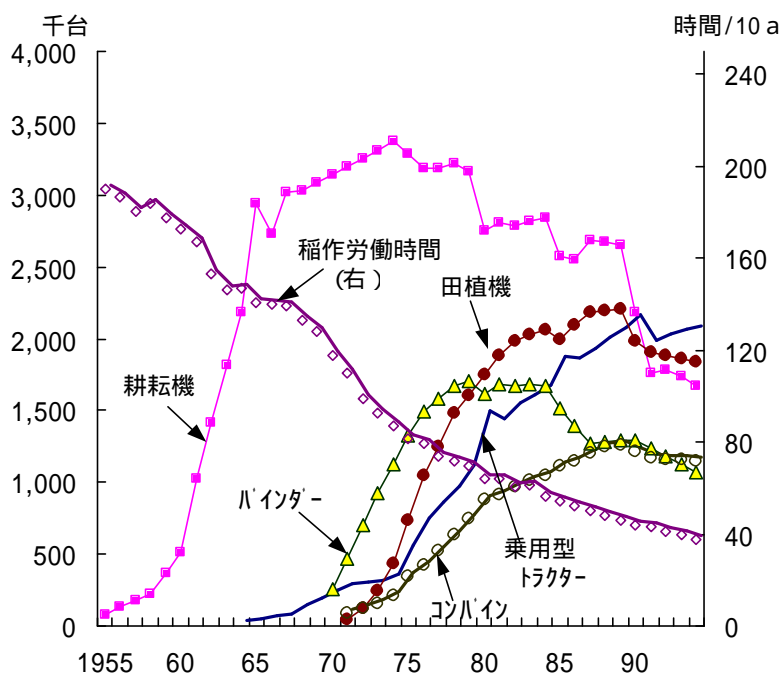
(a) 農業機械化の進展

日本における本格的な農業機械化は50年代後半から始まり、60年代に歩行型トラクター(耕耘機)、70年代に収穫機(バインダー、コンバイン)、田植機、乗用型トラクターが普及し、70年代後半には、稲作の機械化体系が完成した。この農業機械化は農業生産・農家経済を大きく変化させた。

農業機械化によって日本農業の労働生産性は大きく向上し、稲作の平均労働時間(10a当たり)は、55年では190時間であったが、80年には64時間、2000年には34時間に減少した(図表1-11)。しかし、一方で、「機械化貧乏」と呼ばれたような農業機械の過剰投資が問題になった。

農業の労働生産性向上は、農村の労働力を農業部門から工業部門に供給する役割を果たした。

図表 1-11 農業機械の普及台数推移



資料：新農林社「農業機械年鑑」、農林水産省「米生産費調査」

(b) 農外所得の増大と兼業化の進展

戦後の経済成長の過程で、政府は農村工業の振興、公共事業による地方振興を財政的・法制的に支援し、また交通手段の発達もあって、農家世帯員が自宅から通える兼業機会が増大した。また一部の地域では、首都圏等への季節的な出稼ぎも多くみられた。その結果、農家の農外所得が増大し、農家所得に占める農業所得の割合は、60年には55.0%であったが、80年には17.0%に低下した。

また、兼業農家が増大し、専業農家の割合は60年の50.0%から80年には13.4%に低下し、80年には第二種兼業農家の割合が65.1%になった。こうして日本農業の多くの部分は兼業農家によって担われるようになったが、これは自立経営による農業生産を育成しようとした基本法農政が目指したのとは異なるものであった。一方で、農家の兼業収入の増大は、農家経済を安定させ、農村の需要拡大をもたらしたといえよう。

(3) 構造政策の展開

農林水産省は、農業基本法以来、日本農業の生産性向上を目指して構造政策を進めてきたが、稲作を中心とする政策の展開は以下の通りである。

a 農地法改正と農用地利用増進事業

60年代より稲作の機械化が進み経営規模による生産性格差が拡大したが、こうした変化に対応し、経営規模拡大を図るため70年に農地法を改正し、小作地の所有制限緩和と農地所有の上限面積の廃止等を行って農地の流動化を促した。

さらに、農地の集団化による有効利用を図るため、75年から農振法（69年制定）に基づいて農用地利用増進事業が開始されたが、80年には農用地利用増進法を制定し、農地保有合理化法人による農地の利用権設定を促進する仕組みを作った。

b 新政策と農業経営基盤強化促進法

80年代後半以降の円高の進行に伴って内外価格差が問題になるなかで、日本農業の構造改革が唱えられるようになり、農林水産省は、こうした状況に対応して92年に「新しい食料・農業・農村政策の基本方向」（新政策）を発表し、他産業並みの生涯所得と労働時間を実現しうるような効率的・安定的な経営体を育成するとして、将来の農業構造の姿を大胆に示した。これを受けて、農用地利用増進法の改正という形で93年に農業経営基盤強化促進法を制定し、「認定農業者制度」を創設した。

また、ウルグアイ・ラウンド合意を受けて、95年に食糧管理法に代わり新食糧法を制定し、米の流通規制を緩和したが、その後、米価の低落に対応して97年に「新たな米政策」を打ち出し、稲作経営安定対策、とも補償制度を導入した。

c 新基本法と米政策改革

99年にそれまでの農業基本法に代わり「食料・農業・農村基本法」を制定したが、この新基本法には「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立する」（第21条）という条文が盛り込まれた。これを受けて04年度から選別的な米政策改革が実施され、全国各地で地域水田農業ビジョンの策定が行われた。さらに、07年度からは、選別的な新たな経営所得安定対策が導入されることになっている。

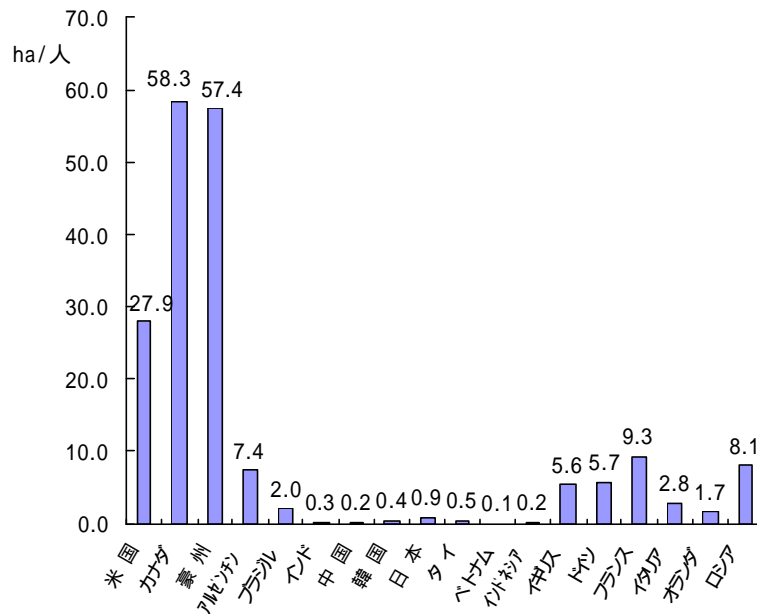
3 日本農業の零細性の要因

こうした構造政策にもかかわらず、稲作においては零細性が維持されてきたが、日本の稲作の零細性の要因として以下のことが考えられる。

(1) 日本農業のアジア的特質

日本が属するアジア地域（モンスーン・アジア）では、伝統的に零細な家族経営により水田を中心とする自給的農業が営まれてきた。そこが、移住者が森林・荒野を切り開いて販売・輸出をするために農業を行ってきた新大陸（米国、カナダ、豪州など）とは根本的に異なるところである。こうした農業形態の違いは経営面積に現れており、農業従事者 1 人当たりの耕地面積をみると、日本は 0.9ha であり、中国（0.2ha）、韓国（0.4ha）、インド（0.3ha）など他のアジア諸国と同様に零細であるが、米国は 27.9ha、カナダは 58.3ha、豪州は 57.4ha であり、アジア諸国と大きな格差がある（図表 1-12）。こうした経営規模の差は歴史的に形成されたものであり、簡単には埋めることができないものである。

図表 1-12 主要国の農業従事者 1 人当たり耕地面積



資料：FAO統計より計算（2000年）

さらに、日本農業の零細性の大きな要因として、日本の狭い国土が指摘できる。日本は、人口が多い上に国土の 7 割近くが森林で覆われており、平坦な耕地に乏しい。特に、山間地では棚田が多く規模拡大が困難である。また、日本をはじめとするアジア地域には豊富な労働力があつたため、限られた土地に多くの労働力を投入

する労働集約的な農法が続けられ、稲作においては水の管理や農作業が共同体を中心に営まれてきた。

こうした風土的・地理的視点が日本農業、特に稲作を考える上で重要であり、日本農業のアジア的特質を抜きに新大陸型の農業との経営規模の格差を論ずるのは誤りである。

(2) 稲作の零細性が維持されてきた理由

こうした風土的・地理的要因以外に、稲作において経営規模の拡大が進まなかった経済的理由として、以下のことが指摘できる。

農家の農地に対する意識

農地改革で農地の所有権を手にした農家（特に元小作農）は農地を所有し続けたいという意向が強くあり、また戦前からの自作農にしても、先祖伝来の農業を自分の代で終わらせてはならないとの使命感があったと考えられる。また、農地改革があまりに大きな変革であったため、その記憶のある世代にとっては農地の賃貸借に対する躊躇があり、所得的には十分な水準ではなくても農地を貸すことはなく自家の農業を維持してきた。

農地価格の上昇

経済成長の過程で農地の宅地・工業用地等への転用が進み、農地価格が農業の収益還元価格を上回る水準になり、農業目的で購入するには高くなりすぎ、農地の流動化が進まなかった。特に都市近郊の農家では農地の値上がり期待や転用期待があったため、農地の資産的保有がみられた。

農業機械化による作業軽減

既に説明したように、稲作において農業機械化が60年代から70年代にかけて進み、労働生産性が大きく向上した。その結果、稲作にかかる労働時間が減少したため、小規模の稲作は夫の休日労働で可能になり、日常的な管理は妻や老夫婦が担うという構造になった。

兼業機会の増加

農家は稲作の機械化によって軽減された労働力を他産業に振り向け、離農することなく農業を継続しながら農外収入を増加させた。また、農業で生計をたてようとする農家は、酪農・畜産、施設園芸等、農業の他部門に注力するようになり、日本の稲作の大部分は小規模な兼業農家によって担われるようになった。

食糧制度と米価政策

政府は米の生産・流通・貿易のあらゆる面で食糧管理法によって規制を行い、

特に自主流通米制度ができる 69 年までは、農家は農協を通して全量を政府に出荷していた。その政府売渡米価は生産費所得補償方式によって米価審議会で決定され、農家は米さえ作っていれば一定の所得が得られた。

一律の生産調整方法

米は消費量の減少と単収の増大によって 60 年代後半より過剰になり、71 年より米の生産調整が開始されたが、生産調整は、国が全国の面積を示し、都道府県、市町村と下ろしていくという方法であり、市町村では農協の協力を得ながら集落、農家レベルまで面積を配分していった。その方法は中央集権的であり、また全国一律、全農家一律であったため、稲作農家の規模拡大意欲を削いだという面があった。

不十分な年金収入

高齢者の多くが農業に従事し続けなかなか離農しないことが、零細農家を滞留させた一つの原因であった。これは高齢者の高い勤労意欲という面もあるが、不十分な年金収入という要因も大きい。農村の高齢者はわずかな年金で生活しており（注1）稲作をやめれば自家消費のための米も購入しなければならなくなるため、たとえ他産業並みの所得が得られなくとも、わずかでも所得が得られる限り農家は稲作を継続してきた。

零細分散錯圃

日本の農地は、個々の圃場が零細で分散しているという特徴があり（零細分散錯圃）、農地の集積が困難である。したがって、機械化が進んでも、圃場間の機械の移動等に時間がかかるため、一定の規模以上になると逆にコストが上昇するため、稲作の経営規模拡大には限界があった。

（注1）国民年金の平均受給額は年 51 万円であり、農業者老齢年金（受給権者数 51 万人）の平均受給額は年 16 万円である。

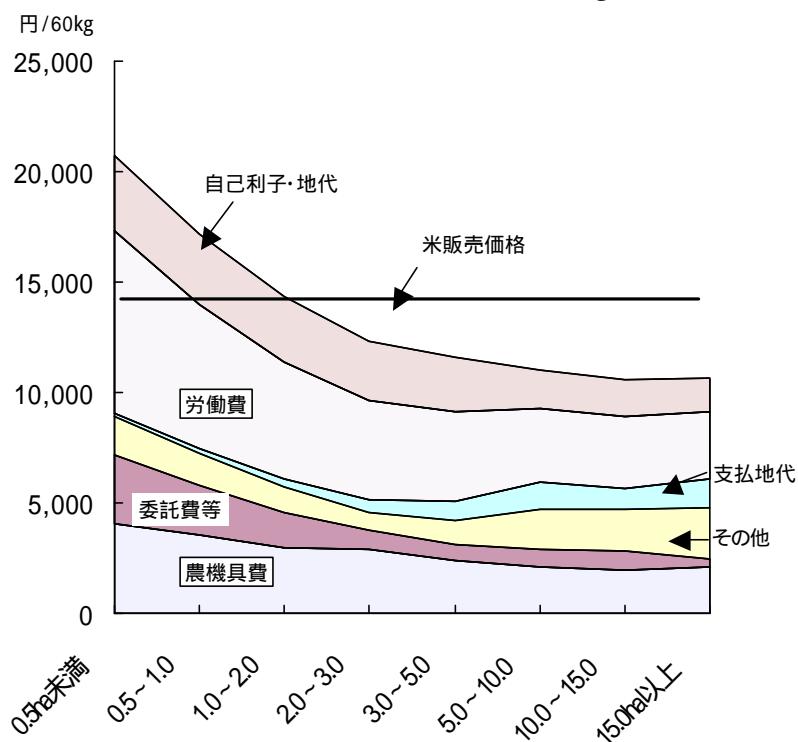
(3) 低水準の稲作所得と規模拡大の限界

60kg あたりの米生産費（04 年産平均、自己資本利子・自作地地代を含めず）は 14,447 円であり、うち労働費 5,274 円（36.5%）、物財費 8,945 円（61.9%）で、物財費の内訳は農機具費 2,973 円、委託料等 1,552 円、肥料費 902 円、農薬費 949 円である。これに対して米販売価格は 13,753 円であり、生産費を下回っているが、物財費は上回っており、60kg あたりの所得は 4,276 円（助成金を含む）になる。10a 当たりの平均所得は 38,846 円であり、日本の平均作付面積は 0.83ha であるため、稲作

によって得られる所得は1戸当たり平均32万円である。

規模別にみると、規模が大きくなるほど機械費用、委託費が低下するため生産費が減少し稲作によって得られる所得は増加するが（図表1-13）、日本の稲作農家の6割を占める0.5ha未満の農家の稲作所得は10a当たり7,059円であり、1日当たりでは1,223円に過ぎず、最低賃金や農村臨時雇賃金も下回っている（図表1-14）。稲作所得は0.5haで13万円、1.0haで42万円であり（図表1-15）、稲作だけで生活費をまかなうのは難しく、ほとんどの農家は兼業収入に多く依存しているのが現状である。稲作所得は、10haで305万円、15haでようやく710万円になるが、作付面積10ha以上の経営体は全国で6千戸（うち7割が北海道と大潟村）に過ぎない。

図表 1-13 規模別米生産費（2004年産、60kg当たり）

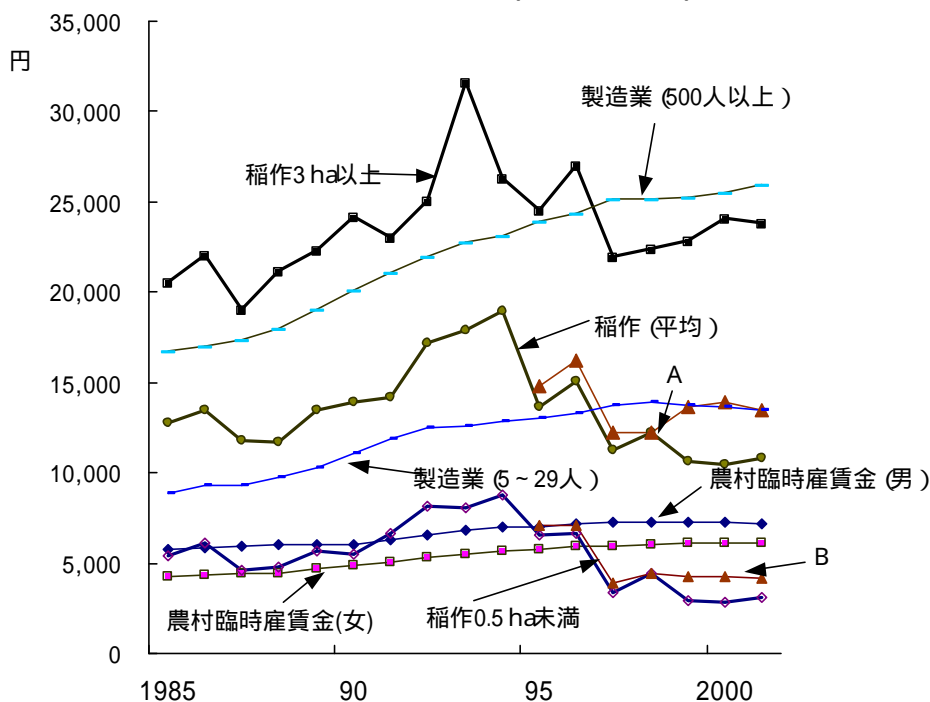


資料：農林水産省「米生産費統計」

さらに、日本の水田は耕地が分散しているため経営規模拡大によるコスト削減には限度がある（注2）。また稲作だけでは労働力の年間を通じての稼働はできず、農業で十分な所得を得るためには他の作物や畜産と組み合わせた複合経営が必要であるが、輸入増大のなかで他の品目の収益性も悪化している。

(注2) 稲作の経営規模による生産性低下は15ha程度が限度であり、それ以上拡大しても、分散錯圃のため逆にコストが高くなる。04年の生産費統計でも、15ha以上は10,618円で、10~15haの生産費(10,592円)を上回っている。

図表 1-14 稲作所得と他産業賃金(1日当たり)



資料：農水省「米生産費調査」、厚労省「毎月勤労統計要覧」、全国農業会議所「農作業料金・農業労賃に関する調査結果」

(注) 1日8時間労働として算出したもの。A, Bは稲経等の補填金を加えた稲作所得。

図表 1-15 稲作の所得と労働時間(2004年産)

稲作付面積	10a当り所得	所得額	10a当り労働時間	労働時間
a	b	ax b	c	cx d
ha	円/10a	万円	時間/10a	時間
0.3	7,059	2	49	147
0.5	26,751	13	38	189
1.0	42,484	42	31	312
2.0	47,856	96	26	528
5.0	40,623	203	19	935
10.0	30,452	305	17	1,720
15.0	47,361	710	16	2,415

資料：農林水産省「米生産費統計」より計算

(注) 所得額は稲作経営安定対策補てん金を加えた額

4 農業構造の展望と課題

以上、日本農業の零細性が維持されてきた理由について稲作を中心にみてきたが、最後に今後の農業構造の見通しと課題について考えてみたい。

(1) 減少が見込まれる農家戸数

a 外部条件の変化

3(2)で指摘した稲作の零細性が維持されてきた理由のいくつかは、以下のように変化している。

若い世代の農地に対する意識は変化し、必ずしも農地を所有し続けたいとは思わなくなっている人も増えており、また農家の長男は家に残り農業を継ぐという農家の「家意識」も薄れてきている。

米価が低迷しており、零細な農家は稲作からは十分な所得が得られなくなっている。

生産調整方式が改革され、生産調整面積の配分が弾力的な仕組みになった。

恒常的勤務先に勤めている農家世帯員は厚生年金に加入しており、国民年金のみの受給者が大半であった昭和一桁世代より年金収入が増えるため、低水準の所得しか得られない稲作は継続しない可能性がある。

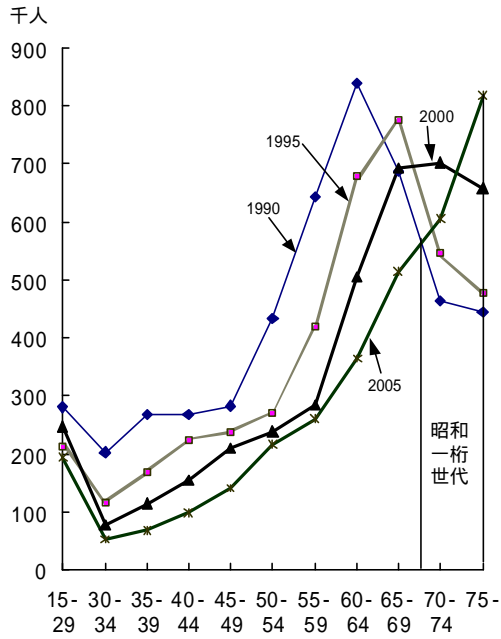
このような変化があるため、今後、世代交代に伴って稲作農家戸数がさらに減少し、1戸当たりの経営規模は増大していくことが予想される。

b 農業従事者の高齢化と世代交代

農業従事者の高齢化が進行しており、戦後の日本農業を中心的に支えてきた「昭和一桁世代」のリタイアが今後本格化し（図表 1-16、17）、一方で新規就農者数が少ないため（図表 1-18）、農業就業人口、農業従事者の減少が加速することは確実である。

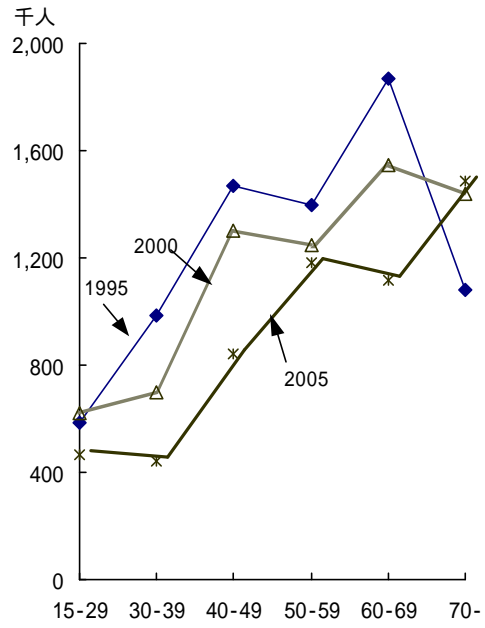
このことをもって日本農業の崩壊を指摘する論者もいるが、見方を変えれば、規模拡大を志向している農業者にとっては経営規模拡大の条件が整いつつあるということができる。農業機械化によって稲作の労働生産性は大きく向上し、現在の 1ha 程度の稲作付面積では明らかに機械投資は過剰になる。現在の機械体系では 10ha 以上の稲作経営は可能であり、平均 10ha であれば 170 万 ha の稲作は 17 万戸の農家で行うことができる。

図表 1-16 農業就業人口の年齢構成



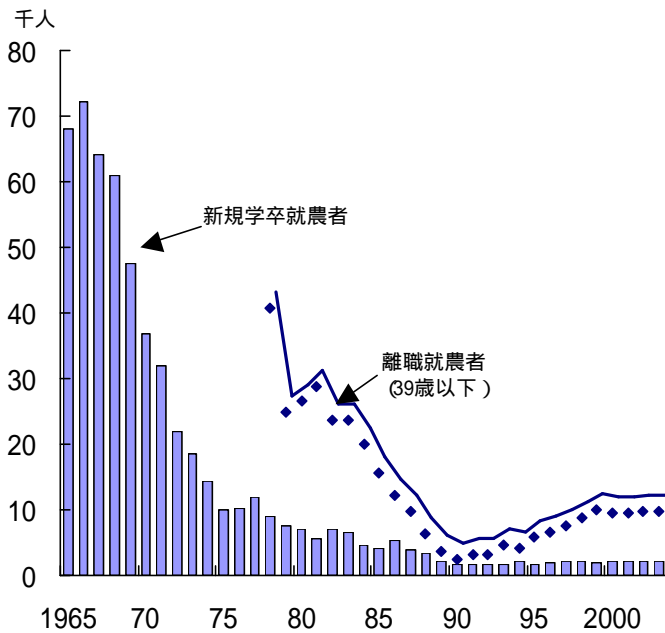
資料：農林水産省「農業センサス」
 (注) 農業従事日数のほうが他の仕事日数より多い世帯員(販売農家)

図表 1-17 農業従事者の年齢構成



資料：農林水産省「農業センサス」
 (注) 年間に少しでも農業に従事した世帯員

図表 1-18 新規就農者数の推移



資料：農林水産省「農業構造動態調査」

ただし、現在使用している農業機械が壊れない限り農家は稲作を続けるであろうし、今後「団塊の世代」(1947～51年生まれで現在55～59歳)が大量に退職する時期を迎え、この中には農村に帰って農業を営む者(定年帰農)もあると考えられるため、農家戸数が減少することは確実であるものの、激減するということはないであろう(図表1-19)。

図表 1-19 年齢別の離職就農者数(2003年)

(単位:百人)

年齢	勤務	自営業	計
15-29	43	3	46
30-39	54	6	60
40-49	90	18	108
50-59	170	40	210
60-69	349	66	415
70歳以上	75	40	115
計	781	173	954

資料:農林水産省「農業構造動態統計」

c 農業機械の更新

今日の稲作では農業機械は不可欠になっているが、農業機械は高性能化、高馬力化し、価格も高くなっている。例えば、田植機88万円、コンバイン232万円、トラクター137万円であり(04年の平均価格)全て購入するとなると457万円になる(これに農業用小型トラック、乾燥機なども買うとなると、さらに多額の費用が必要になる)。10年の均等償却(金利は無視)とすると年間46万円になるが、稲作で得られる収入は1haで118万円、0.5haで59万円である(04年産の平均)。

農家は、米価が低迷するなか近年農業機械の購入を控えており、現在所有している農業機械を長期間修理しながら使用し続けたり、中古機を購入している。そのため農業機械の販売台数は低迷しており、近年の年間販売台数は田植機5万台、コンバイン4万台で推移している。このままの販売台数が今後も続き、農家が農業機械を平均15年使用すると仮定すると、10年後に農業機械を所有している稲作経営体(集落営農を含む)は80万程度になるという計算になる。

d 経営所得安定対策の影響

07年度より、これまで品目別に行われてきた米、麦、大豆の制度を、経営を単位とした品目横断的なものに変える新しい経営所得安定対策が導入されることになった。この制度は、加入者を4ha以上（北海道は10ha以上）の認定農業者と20ha以上の特定農業団体（集落営農で経理の一元化、法人化計画を有するもの）に限定しており（ただし地域による条件緩和措置あり）、水田農業の構造改革を促進するねらいがある。

新しい経営所得安定対策による助成は、外国との生産性格差是正のための対策（「ゲタ」と呼ばれている）と、収入の変動を緩和するための対策（「ナラシ」）の二つの部分に分かれており、麦、大豆についてはと の両方が適用される予定であるものの、米については、は国境措置と需給調整で価格を維持する方針であるため、のみが適用される。したがって、稲作については、この制度に加入しなくても価格変動リスクがあるだけで稲作所得の水準にはそれほど大きな影響はないため、この制度の導入により一気に稲作の構造変化が起きるということはないであろうが、価格変動リスクはあるため、農業機械の更新期到来と世代交代の進展につれて、徐々に稲作農家戸数の減少が進むであろう。

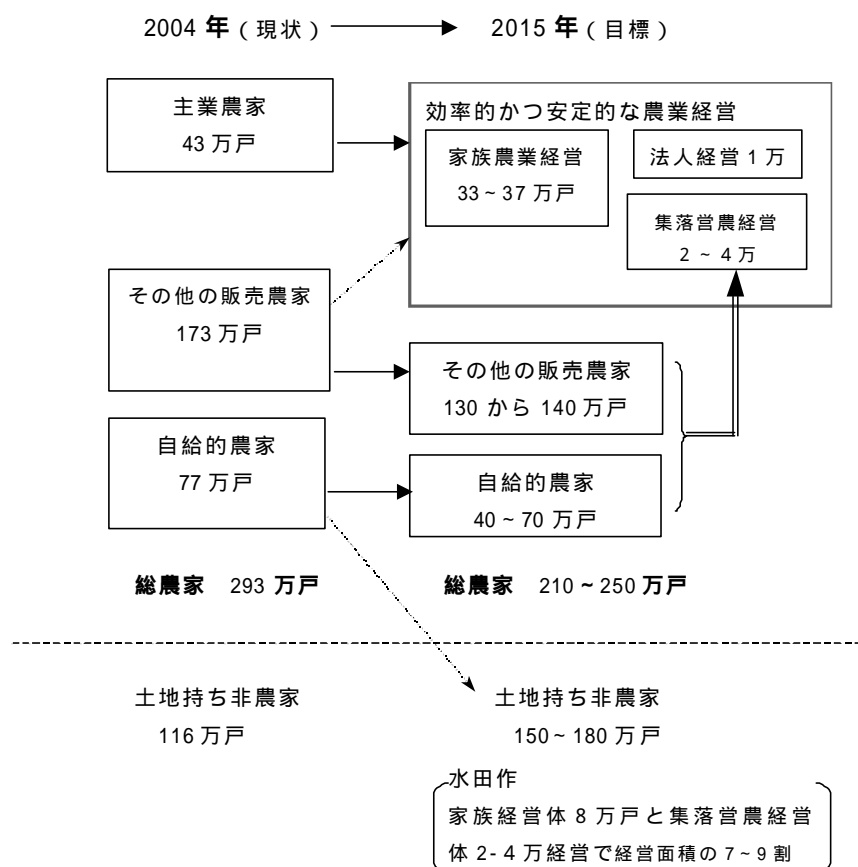
(2) 農地集積と経営規模拡大の実現可能性

このように今後さらなる農家戸数の減少が見込まれ、政府はこれに対して農地の集積と経営規模の拡大を進めようとしているが、その結果、どのような農業構造が実現するであろうか。

農林水産省は新しい基本計画（05年策定）で「農業構造の展望」を示しており、その中で、水田農業では「効率的かつ安定的な農業経営」として8万戸の農家と集落営農経営2~4万を想定し、2015年を目標に、これらの経営体に経営耕地（水田）の7~9割を集中させるとしている（図表1-20）。

しかし、04年においては、稲作付面積3.0ha以上の農家は6.4万戸で、その稲作付面積の割合は24.5%であり、法人経営体（法人格有しない団体を含む）の数は2,830で稲作付面積は2.2%に過ぎない。こうした現状を考えると、個別経営体への土地の集積は、基本計画の構想通りに進むことは難しいと考えられる。また、現在の米価水準では、稲作専業で十分な所得を得るには厳しい状況であり、稲作農家の規模拡大の意欲はそれほど強くないであろう。

図表 1-20 農業構造の展望



資料：「食料・農業・農村基本計画」資料（2005年）より作成

農業機械の販売動向やこれまでの傾向、農業従事者の年齢構成から予想すると、農家戸数は10年後に220万戸程度になり、稲作農家戸数（経営体）は100万戸に向けて減少していくと考えられるが、個別経営体への農地集積は農水省の計画通りには進まず、稲作においては零細な兼業農家が今後も多く残ることが予想される。

個別経営体の育成が困難視されるなかで集落営農に対する期待が高まっており、基本計画では10年間で集落営農を2~4万育成するとしているが、05年の集落営農の数は10,063で過去5年間で1.0%しか増加していないことを考えると、計画通りに育成するのは困難であり、ましてや法人化できる集落営農は限られると考えられる。したがって、日本の食料の安定的確保のためには、多数の零細な兼業農家を農業政策のなかで正当に位置付けていく必要がある。

(3) 地域農業再編に果たす農協の役割

今後予想される農家戸数の減少と農業構造の変化のなかで、農協はどう対応したらよいであろうか。

農協の経済事業のうち米の占める割合は3割程度であるが、東北地方や北陸地方では米の割合が高く、農協経済事業は稲作の構造変化に的確に対応していく必要があるだろう。今後、「担い手」として経営所得安定対策の対象となった農家とその他の兼業農家の格差がより拡大していくであろうが、農協は規模拡大を志向する農業経営体に対して金融対応、経営相談、税務相談を行い、こうした農業経営体との関係を強化していく必要があるだろう。

一方、今後も多く残っていくと考えられる多数の零細な兼業農家を、集落営農や受託組織にどう組織化していくかも大きな課題である。さらに、農地は所有しているが既に他の農家に貸し自らは農業に従事していない「土地持ち非農家」(注3)が今後ますます増加することが予想されるが、これらの世帯のほとんどは今も農協の組合員・利用者であり、「土地持ち非農家」と農協との関係をどう維持・強化していくかも大きな課題である。農地の利用調整を行い、これらの世帯の利益になるような取り組みを行うことによって農協に対する信頼度が増すであろうし、農協はそうした活動によって今後も地域社会における確固たる地位を確保していくことができるであろう。株式会社の農業参入には限界があり、地域の中で土地利用調整や農業経営に対する総合的なサービスを行うことができるのは農協以外にはないであろう。

(注3)「土地持ち非農家」の中には、農業を営んでいるものの、農業統計上の「農家」の定義(10a)に満たない農地の所有者もいる。

(4) 求められる価格・所得政策の充実

日本の農業は、土地の制約や労賃の高さのため比較劣位であることは否定できず、コスト削減にも限度がある。完全な貿易自由化によって生き残れるのは、鮮度によって差別化できる品目(野菜、牛乳等)やブランド化した一部の地域のみであり、今後も日本のなかで農業を維持しようとするのならば、国境措置と国内助成が不可欠である。

農業生産は気象変動の影響等により収量の変動が激しく、過剰になれば価格が暴落して農業経営の継続が困難になり、不足になれば価格が高騰して消費者が困窮する。食料は生活に不可欠な物資であり、絶対的に不足すれば飢餓が発生する可能性があるし、食品は健康と直結しているため安全性が求められる。その意味で、農業・

食料はエネルギーや水と同様に公共財としての側面をもっており、公的部門の関与によって市場原理・自由貿易を修正する必要がある。農業政策は公共部門が電力部門や水道事業を担っているのと似た構造があり、現に、食料・農業については多くの国で価格安定政策や備蓄政策等の農業政策を行っている。特に、EUと米国は手厚い農業保護を行っており、タイやインドのような途上国でも農業政策を実施している。

その保護措置がWTOの場で問題になっており、価格支持、輸出補助金は貿易を歪めるものとして批判されているが、自由貿易や市場原理だけでは安定的な食料供給は実現できず、今後も農業・食料に対して一定の保護、政府の介入が不可欠であることを主張していくべきであろう。また、安定的な農業所得がなくては農家の規模拡大意欲が沸かず、農業構造の改革を進めるためにも充実した価格・所得政策が必要であろう。

(参考文献)

- ・宇佐美繁・石井啓雄・河相一成(1989)『工業化社会の農地問題』農文協
- ・梶井功編(1986)『農業改革の理論』農林統計協会
- ・金沢夏樹(1982)『農業経営学講義』養賢堂
- ・篠原泰三・逸見謙三編(1971)『農業政策講義』青林書院
- ・清水徹朗(2004)「稲作農業の実態と今後の見通し」『農林金融』第55巻第2号55-69頁、2月
- ・清水徹朗(2005)『稲作経営の現状と経営政策の課題』総研レポート17No.1、農林中金総合研究所
- ・^{てるおが}暉峻衆三編(1996)『日本農業100年のあゆみ』有斐閣
- ・笛木昭(1991)『戦後農業構造の軌跡と展望』富民協会

第2章 農業構造問題と農協の役割

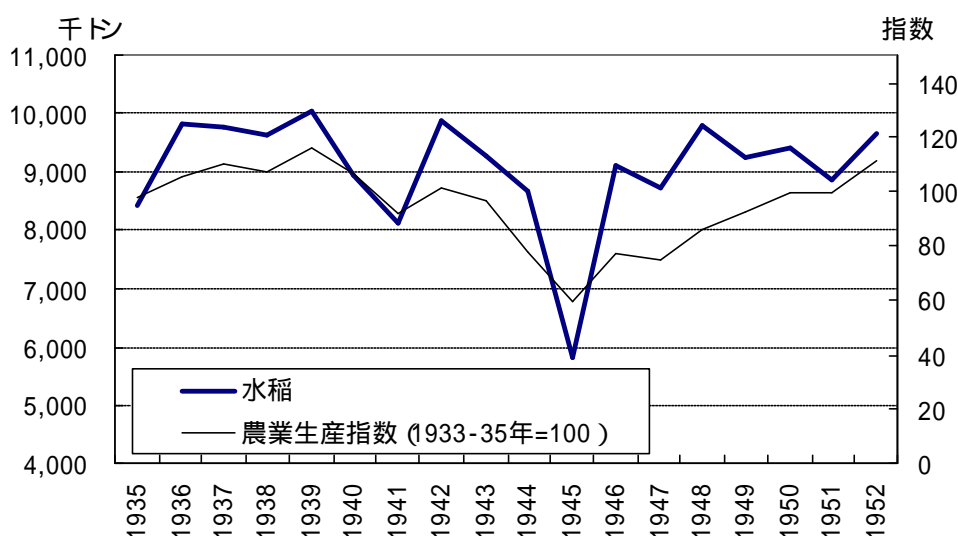
本章では、戦後の農業構造政策の流れとそれに対する農協系統の対応、そして農協の農業構造の改善への取組み等について検討してみたい。

1 農協の設立と食糧難克服

まず、農協は農地改革により創出された多数の自作農による民主的組織の確立を目指して設立され、戦後の国内農業生産の回復・拡大の上で重要な役割を果たした。農協法は1947年に公布され、49年末で全国に約1万3千の総合農協が設立されたが、当時の組合員は約700万人（50年度末）、うち正組合員が約9割で農地改革によって多数出現した零細自作農がほとんどを占めた。

農地改革により創出された零細自作農が大多数を占める状況のもとで、農業生産力は急速に拡大していった。米についていえば、国際価格を下回る低米価水準や生産資材不足に関わらず農家は単収増につとめ、48年には戦前の37-39年の平均982万tとほぼ同水準の979万tにまで生産を回復させた。さらに、戦後経済の復興に伴って日本の農業生産全体の水準も急速に回復し、戦後7年を経た52年には戦前の37-39年の平均水準に達した（図表2-1）。

図表2-1 水稻生産量と農業生産指数の推移（1935-1952年）



資料 農林水産省『作物統計』、農林省調べ

戦後の混乱期にあって、食糧難と資材不足という課題のなか物資の偏在を避けるための統制経済が必要であったが、農協は公平な食糧供給を行う食糧の統制組織と

して、また大量に創出された零細自作農に対して生産資材の供給や販売物を供出する組織としての役割を担った。

日本が戦後の食糧難を克服し飢餓を発生させなかったのは、米国の食糧援助とともに零細自作農の営農努力による食糧生産の急速な回復とそれら農家の組織化と統制組織としての農協の役割が大きかったのである。

2 高度成長、農業基本法農政と農協（1955～1970年）

(1) 農業基本法農政と農協

1955年から日本の高度経済成長が始まったが、重化学工業中心に発展する日本経済は、日本農業にとって農工間の所得格差という新たな問題を生じさせた。戦前の生産水準を回復した日本農業は50年代後半よりさらに急ピッチでその生産を拡大させたが、高度成長に伴う消費者の所得増加は農産物の需要構造を大きく変化させつつあった。

こうした変化に対応し、61年に農業基本法が制定された。その柱は、生産政策として選択的拡大により畜産・野菜等の作物の増産を図ること、価格・流通政策として米を中心とする主要作物の価格安定と安定的流通を確保すること、構造政策で農地を流動化し経営規模の拡大と機械化により「自立経営農家」を育成することであった。さらにいえば、上記のうち構造政策は、規模拡大により余剰となった農業労働者を成長している他産業へ安価な労働力として供給することも目的の一つだったといえよう。農業基本法の目的である構造政策の一環として、62年には、農業機械化のための農地の基盤整備、各種パイロット事業、ライスセンターの建設など大規模な第一次農業構造改善事業が始まり、農業基本法は、農産物の選択的拡大と、「自立経営農家」の育成、農業基盤整備により農業の生産性の向上を目指した。

この時期の農協系統は、生産基盤の零細性の克服と、高度経済成長に伴う需要の変化に応じた畜産・青果等の農業生産の拡大、そして、農家の所得向上に、組織を挙げて取り組んでいった。

まず、生産基盤の絶対的な脆弱性克服のために農業構造改善事業については積極的な受け皿組織としての役割を担い、一方で、農産物の需要構造の変化については、単なる個別農家による個別品目の規模拡大ではなく、地域の営農資源を組み合わせ地域全体で農業生産の拡大を目指す「営農団地の育成」を60年代から実施していった。ただし、この取組みは基本法農政への対応というよりも、60年当時民間企業のインテグレーションが急速に進むなか、農家経済を守るために系統農協としてなができるかという自発的問題提起に基づき打ち出されたものであった。

(2) 営農団地構想への農協の取組み

営農団地の構想は、当時先進的な取組みであった茨城県玉里村の玉川農協の実践をモデルケースにした。玉川農協では、農家の単独での多角経営が貴重な資本・労働の分散につながり、多作目・過少生産になった反省から、57年から営農形態確立5か年運動とし、稲作プラス・アルファとして、そのプラス・アルファ作目に関して生産組織を育成していった。それにより地域全体で規模の経済が発揮できるような営農形態の実現を目指したのである。営農団地構想は、60年の第8回農協大会で決議された「体質改善運動」の展開のなかで取組まれ、61年には畜産団地、63年には稲作団地、64年には野菜団地の手引きが作成され、65年にはモデル団地の設定が決定された。64年11月の全中の調査では、10道府県の未報告を除き、農協が主導的役割を発揮し、推進しつつある営農団地は834に達した（図表2-2）。

図表 2-2 営農団地の造成状況（全国計 1964年11月10日時点）

作目	畜産						養蚕	野菜	果樹	稲作	ビール 麦	総合	計
	豚	鶏	酪農	肉用牛	ラ ブ ロ イ	混 合							
団地数	64	79	24	25	15	28	1	143	46	390	8	11	834

資料 全国農業協同組合中央会『農業協同組合年鑑 1966年版』

(注)10道県未報告

それらの取組みは、67年の第11回農協大会で決議された「農業基本構想」（「日本農業の課題と対応」）において農協系統組織の農業振興の基本戦略として位置付けられた。この営農団地構想は、零細多数の自作農家が集落を構成し土地の流動化が難しいなかでの現実的な対応として、動かすことのできる資本と労働力を組み直して、過剰な投資、労働力不足を解消し、効率的な農業生産を図ろうとしたものである。それにより、生産コストの引下げ、流通コストの圧縮、高い付加価値の実現と農畜産物の生産販売一貫体制の確立を目指した。そして、各県毎の農業環境の差異や営農団地造成に対する指導方針の違いはあったものの、第2次総合3ヵ年計画における76年度の営農団地整備目標数（74年9月時点）は、全国で広域営農団地が994、1農協1団地が2,102に上った。

こうした営農団地整備等の取組みもあり、野菜・果実、畜産部門については主産地形成等を通じ生産力が急速に拡大していった。例えば、76年度の全国および県登録団地の全農向け出荷量が、全農取扱数量に占める割合は、肉豚54%、肉牛30%、生乳4%、鶏卵14%、食鳥47%となり、農協系統の事業基盤が登録団地に依存して

いることが示されている（注1）。また、自立経営農家についていえば、部門別では畜産・野菜部門、地域別では北海道においてそのウェイトが増し、構造改善は一定の進展を見せた（図表 2-3）。

図表 2-3 自立経営農家の概況

(単位 %)

	地域別 経営組織別農家戸数に占める自立経営農家の割合			自立経営農家の地域別 経営組織別構成割合			
	1965	1970	1975	1965	1970	1975	
全国	9.1	12.9	9.2	100.0	100.0	100.0	
北海道	28.4	33.3	43.9	10.9	16.3	13.8	
都府県	8.4	11.7	8.2	89.1	83.7	86.2	
自立経営農家の構成の別	稲作	12.3	3.2	4.2	34.4	16.3	16.8
	野菜作	25.0	25.2	26.4	8.3	24.1	23.8
	果樹作	25.4	17.5	10.8	9.8	15.9	8.2
	工芸作	5.1	4.5	12.9	1.8	2.4	6.2
	養鶏	17.0	15.7	16.8	6.3	5.9	2.4
	養豚	15.0	12.7	24.2	2.6	3.3	5.8
	酪農	10.6	17.8	33.0	2.5	7.5	8.5
	小計	13.5	8.6	10.7	66.9	78.9	77.4
単一経営以外の経営	10.3	5.9	11.7	33.1	21.1	22.6	
合計	12.2	7.8	10.9	100.0	100.0	100.0	

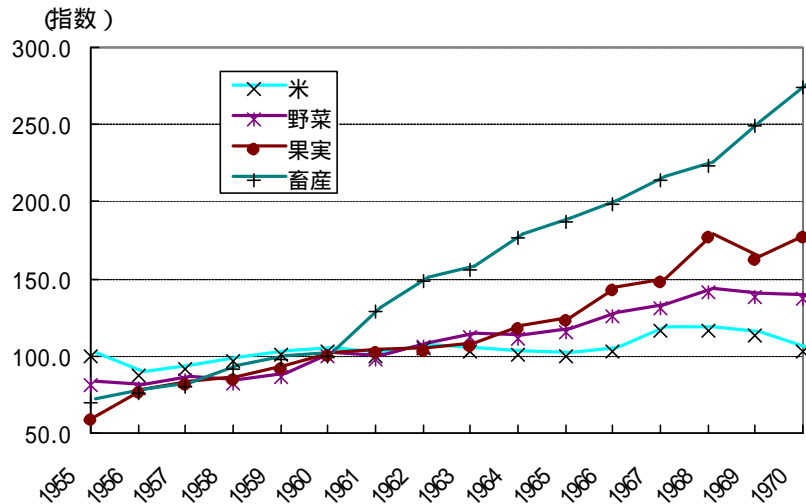
資料 農林水産省「農業白書付属統計表」

すなわち、農協系統は零細な農家構造を維持しようとしたのではなく、零細多数の自作農を構成員とする以上、その前提に立ってより協同組織としての強みをいかした効率的な農業の実現と、それによる農業所得の向上を目指したのである。そして、営農団地への取組みもあり、1970年初頭までに各作目の生産水準は著しく上昇し、基本法農政の目指した農業生産力の大幅な拡大は達成された(図表 2-4)。また、農家の米依存度が高く、米価の上昇が農家所得の向上につながる以上、当然のことながら農協は米価闘争を行って、主食たる米の再生産を担保することに加えて、農家家計の改善のために政府に物価上昇に見合った政府米価の上昇を、強く要請していった。

このように日本の経済成長にともない、国民の農産物需要の拡大とその多様化が進むなか、その需要増加に対応した新たな農産物の生産・販売体制を確立するという面で農協グループは大きな役割を果たした。

(注1) 全国農業協同組合中央会『農業協同組合年鑑 1978年』47頁

図表 2-4 農業生産指数の推移（1955-1970年）



資料 農林水産省 「農林水産業生産指数」
 (注) 1965年基準を1960年=100として計算

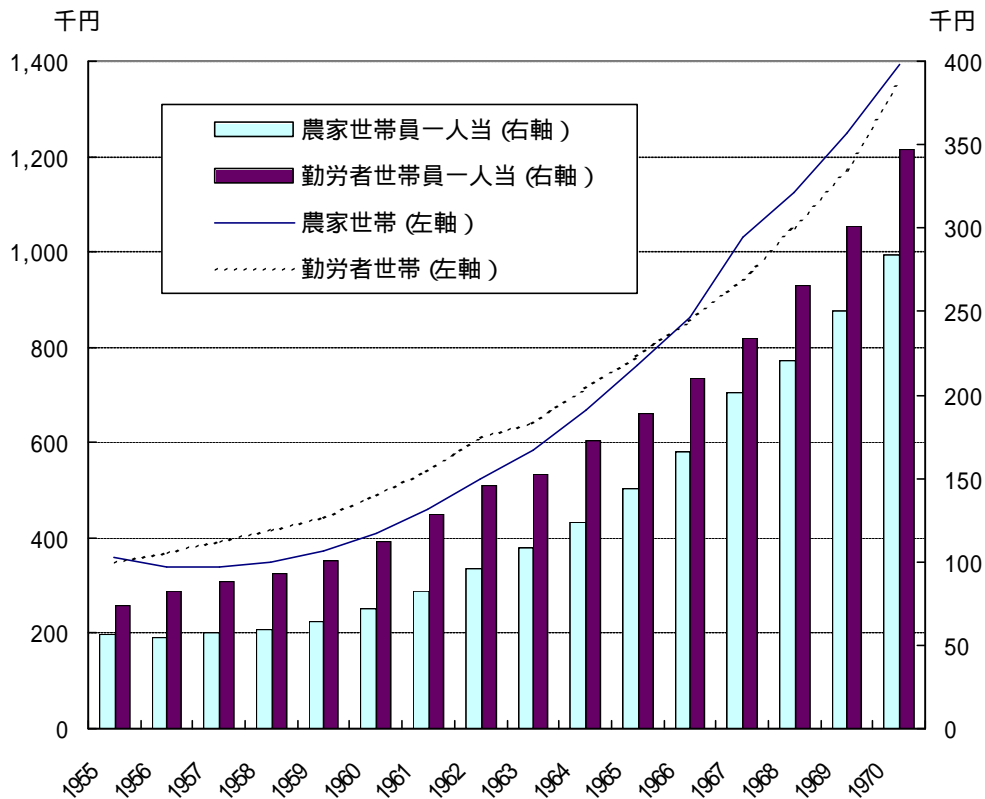
(3) 兼業化による農家所得の上昇と農協

こうした基本法農政のもとでの構造改善事業や農協の営農団地の取組み等にみられる農業の組織化が農家の経営資本の効率的利用につながり、土地生産性、労働生産性は著しく向上し余剰労働力が生まれた。ただし、余剰労働力の消化については、一部は畜産・園芸等労働集約型の施設型農業へ向かった他は、農外就業に向かった。そして、農外就業により、農家世帯の所得状況は明らかに好転し、農工間の所得格差の縮小は進んだ（なお、農村部では、安定的な兼業機会は少なく、兼業先は出稼ぎや公共事業に伴う日雇い兼業等を主とする不安定なものであった。そのため、農業は依然重要な所得源であり続け、零細農家の離農が進まなかった要因のひとつとなった）。

世帯合計の農家所得は、世帯員一人あたりでは依然格差があったものの、1960年代半ばには勤労者世帯並みとなった（図表 2-5）。農業基本法農政の大きな目的の一つであった他産業との所得格差の是正は世帯所得としてはある程度実現したのである。

この背景には、土地生産性・労働生産性の向上により、農業労働が軽減され兼業可能な労働力を農家が持てるようになったことがあるが、その実現においては、この時期農協が農産物の生産・流通・販売に関与し地域農業の効率化・組織化等により農業労働軽減を図っていったことも大きいと言えよう。農家の営農活動の維持と所得向上による農村部の経済環境の改善・安定化において、農協は大きな役割を果たしたのである。

図表 2-5 農家 1 世帯当たり所得と勤労者 1 世帯当たり実収入の推移



資料 農林水産省『農家経済調査』、総務庁『家計調査』

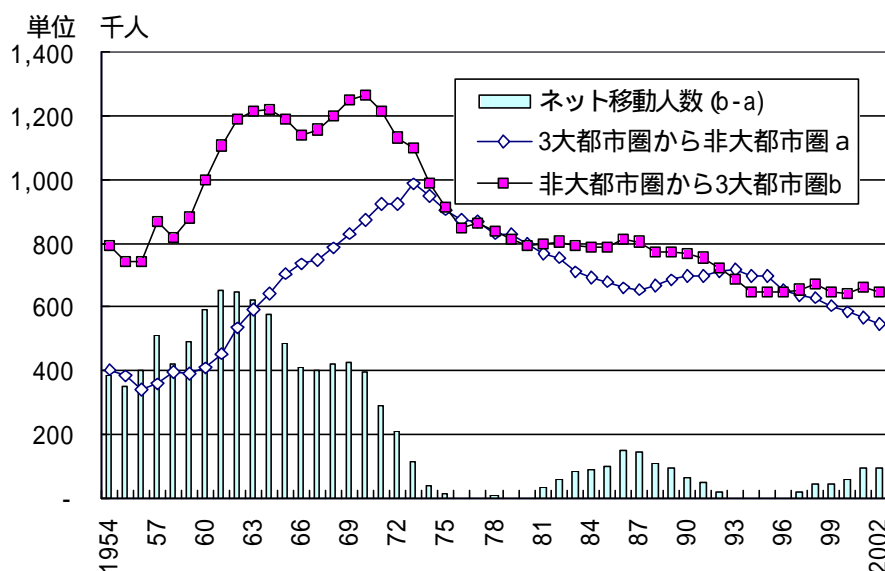
さらに言えば、この高度成長期に農家の子弟は（主に次男・三男）集団就職等で都市部、とくに三大都市圏へ未曾有の人口移動を行い、高度成長期の労働力を担った。1950年代から1960年代にかけ、毎年40万人近い人口が都市に労働力として供給され、ピークの1961、62年には65万人に達した（図表2-6）。農業基本法が間接的に目指した高度成長期の労働力供給の役割を農村は十分に果たした。こうした安価な労働力供給がなければ、高度経済成長は実現しなかっただろう。なお、この時期農村に残った子弟で戦後日本農業の主たる担い手となった昭和一桁世代（終戦時10歳～20歳で、農業を継ぐほかに選択の余地が少なかった人々が中心）の動きは、その後の土地利用型農業の生産構造に大きな影響を与えることになる。

その一方、農協がその受け皿としての役割を積極的に果たした農業構造改善事業の進行とそれに伴う機械化、ほ場整備の進展により、労働生産性は著しく高まったものの、先に指摘した通り、個別農家の規模拡大は、とくに都府県の土地利用型農業においては進まなかった（第1章）。

なお、農協による農地利用集積等への取組みは、1962年の農地法・農協法改正に

よる農地信託事業、1970年農地法・農協法改正による農協経営受託事業の創設等により60年代から既に始まっていたが、これらの事業は制度上の複雑さもあり、幅広い取組みとはならなかった(図表2-7)。

図表 2-6 都道府県間人口移動数



資料 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』

図表 2-7 農地信託・受託農業経営・農地管理事業等の取組み

(農協数、%、千ha、千戸)

	集計 組合 数	農地信託			農用地供給		受託農業経営				水田預託			
		実施 農協 数	割合	うち実 施面 積	実施 農協 数	割合	水稻 実施 農協 数	割合	左実 施面 積	左参 加農 家数	保全 管理 実施 農協 数	割合	左実 施面 積	左参 加農 家数
70	5996	180	3.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
75	4765	104	2.2	...	87	1.8	328	6.9	...	...	...	...	...	...
78	4535	98	2.2	..	76	1.7	404	8.9	...	...	1201	26.5	...	...
81	4464	79	1.8	..	79	1.8	421	9.4	...	...	1702	38.1	...	...
84	4274	70	1.6	...	82	1.9	432	10.1	...	...	1634	38.2	...	...
87	4117	33	0.8	591	192	4.7	257	6.2	19.5	...	1276	31.0	45.9	...
90	3591	24	0.7	690	62	1.7	216	6.0	12.9	...	1011	28.2	39.6	...
91	3466	25	0.7	530	52	1.5	191	5.5	13.4	...	952	27.5	39.8	...
94	2669	14	0.5	561	35	1.3	166	6.2	20.6	28.0	613	23.0	38.9	210.6
95	2457	17	0.7	868	24	1.0	203	8.3	44.2	52.0	546	22.2	57.9	228.0
96	2331	23	1.0	721	24	1.0	168	7.2	15.5	27.4	378	16.2	26.8	186.6
97	2112	21	1.0	506	22	1.0	153	7.2	20.1	24.7	271	12.8	20.3	107.9
98	1840	16	0.9	424	22	1.2	144	7.8	19.8	34.4	199	10.8	18.5	90.3
99	1620	19	1.2	183	20	1.2	129	8.0	15.9	28.3	146	9.0	16.0	67.2
2000	1424	17	1.2	318	43	3.0	114	8.0	16.1	31.6	121	8.5	10.7	68.1
01	1182	13	1.1	301	16	1.4	97	8.2	10.1	30.4	93	7.9	7.8	44.8
02	1046	12	1.1	377	14	1.3	92	8.8	10.7	28.8	73	7.0	4.2	24.3
03	947	13	1.4	435	15	1.6	86	9.1	11.6	29.3	54	5.7	2.8	18.1

資料 農林水産省『総合農協統計表』

3 安定低成長下で地域の多様性の重視へ向かった農協（1970年～85年）

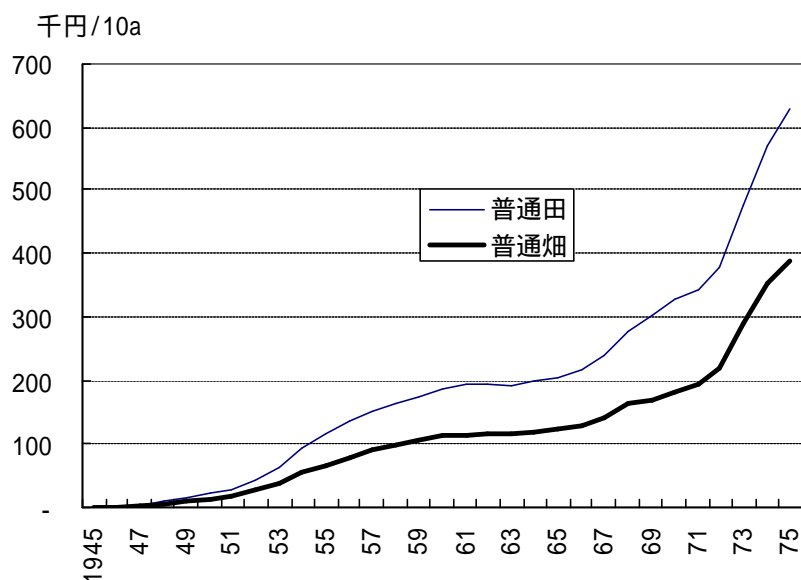
(1) 生産調整の開始と農業構造改善の取組み

高度成長期も後半に入った1960年代の半ばには、豊作と予想を超える需要減により、まず米の過剰が問題になり、1970年からは生産調整が始まった。さらに高度経済成長がおわり安定成長期へ移行した1970年代半ばには、畜産・果実等の過剰生産も問題になりはじめた。国内の農業生産力の向上という基本法農政がある程度達成されたなかで、単なる生産力の向上ではなく、需要の変化に応じた供給体制の構築が求められるようになったのである。

政府も米の過剰が深刻化した1970年には「総合農政の推進について」を取りまとめ、そこでは米の生産調整の問題と離農対策への取組みが取り上げられるなど、基本法農政にも一定の転換がみられた。

そうしたなかであって、都府県の農地利用の構造変化については、高度成長がもたらした農地価格の上昇（図表2-8）が売買による規模拡大を困難にし、また農地法にみられる流動化への制約、さらに水稻については1970年代の田植え機の普及等により小規模機械化体系が完成された影響もあり（農機を購入すれば零細農家でも自家で作業が完結するようになったため）規模拡大は進まなかった。

図表2-8 戦後の農地価格の推移



資料 (財)日本不動産研究所『田畑価格及び小作料調』

一方で、零細な常勤的兼業農家や高齢農家のなかには、営農継続が困難な組合員も増え、農地の出し手の増加に対応した受け皿組織の整備等、地域の農業資源を維

持しつづいかに効率的な農業を実現するかが、農協が取り組むべき課題となった。農協の存立基盤である地域農業の維持・振興を図るためには農協も主体的に地域農業に関与していく必要がでてきたのである。

こうしたなかで、1970年には、先にみたように農地法・農協法改正により農協の農業経営受託事業が創設され、また1972年には農林省による農業機械銀行の実験事業が始まった。この農業機械銀行方式は、1960年代半ばには既に愛知県や埼玉県で具体的な取組みがみられたもので、農林水産省の取組みがそれを加速し、県の単独補助や農協の自主的運営も含め、75年時点で全国で400箇所の農業機械銀行方式での取組みがみられるようになった。実験事業以降も国の事業として農業機械銀行の導入は続き、農林水産省事業によるその設置数は80年代半ばまでに、全国で約500地区に達した(図表2-9)。

なお、70年から始まった生産調整は、当初よりほぼ目標数量通りに進んでいったが、その実現においては、農協および農協と連携しての市町村行政の真剣な取組み、集落における合意調整機能等が大きな役割を果たした(図表2-10)。

図表 2-9 農業機械銀行設置数の推移

事業名	75	75	78	79	80	81	82	83	84	85(計画)
農業機械銀行導入 実験事業	8	-								
農業機械銀行導入 パイロット事業		32 28	- 60	- 32						
農業機械銀行導入 促進対策事業			18 33	- 51	- 51	- 33	- 18			
農業機械銀行広域 調整促進事業				56 -	65 56	75 121	76 197	55 251	52 270	48 253
年次別実施地区数	8	60	111	139	172	229	291	326	322	301
実施地区数の累計	8	60	111	162	221	293	366	421	473	521

資料 全国農業協同組合中央会『農業協同組合年鑑1986年版』、原資料 農林水産省肥料機械課資料

図表 2-10 米生産調整実績

	生産調整 目標数量(A)	実績数量(B)	達成率 (B)/(A)
70年度	1,000,000	1,388,181	138.8
71	2,300,000	2,257,117	98.1
72	2,150,000	2,326,653	108.2
73	2,050,000	2,298,833	112.1
74	1,350,000	1,297,176	96.1
75	1,000,000	1,079,616	108.0

資料 全国農業協同組合中央会『農業協同組合年鑑1977年版』

また、農協は都市と農村の生活環境の格差を埋めるために、地域農業の維持・振興だけでなく、医療・福祉活動をはじめ生活面における各種の事業・活動に取り組んでいった。農村で高齢化が進み農家が介護等様々な課題を抱えるなかで、地域農業の維持・振興を図るためにも、都市と農村の生活環境の格差を埋め、より農家が安心して営農に取り組める環境作りを行う必要があったからである。こうした取り組みは、70年の第12回農協大会で決議された「生活基本構想 農村生活の課題と農協の対策」で正式に位置付けられ、高齢者福祉活動を初めとする各種活動の取り組みが全国的に進んでいった。

(2) 地域農業振興計画の策定への取り組み

日本経済が高度成長から低成長期に入ったこの時期、日本農業も米生産調整の本格化など新たな段階に入り、農協系統ではそうした環境変化に応じて、地域の多様性に応じた農業振興のあり方を実現することに注力していった。

1976年の第14回農協大会の「協同活動強化運動」では、それまで取り組んでいた営農団地の再点検と地域農業振興計画の構想が打ち出された。この時点での地域農業振興計画の構想には、地域の経営資源の組織的活用をより計画的に促進する地域複合経営の方向が意図されていたが、次回大会では、そういったモデルではなく、地域の特徴を踏まえた自主的・創造的な地域農業の方向を農協が目指すものとされた。

そして、79年の第15回農協大会では、「1980年代の日本農業の課題と農協の対策」が決議され、地域農業振興計画の策定・実践が農協の対策の要として位置付けられた。さらに、82年の第16回全国農協大会決議「日本農業の展望と農協の農業振興方策」においては、地域農業振興計画には、農用地、農業労働力といった農業構造面での対策を計画のなかに明確に盛り込み、農用地利用計画の策定、地域営農集団の育成、生産コスト低減対策などを地域で計画し、実践することとした。そのねらいは、米から他の土地利用型作物への転換・定着を軸とする農業生産の再編成と、農業構造の変動に対応した集団的土地利用による農業再編を地域のまとまりのなかで実現すること、であった。これは、生産調整の定着化を踏まえ、農地の利用調整を農協が推進することなしに、地域農業の振興が困難になった状況を示している。なお、農協系統が地域営農集団の育成による農業構造の再編を打ち出したのは、地域内に多数の零細農家がいる以上、多数の農家が関係者となる分散錯圃の解消や生産調整・転作の実施において、集落単位の調整機能を活用することが、より自発性や調整機能を引き出しかつ効果的だったためである。ここで地域から農業の再編成を行

う（同時に農産物需給調整機能も担う）地域農業振興計画を全単協の任務としたことは、農業基本法農政に沿った全国的な農業生産力向上という方向から、地域の多様性を重視する方向へ修正が図られたことを意味している。地域農業振興計画の作成は80年代後半には6割を超える農協が取り組むなどその取組みは急速に拡大した（図表 2-11）。

なお同大会決議では、地域農業振興計画のほかにも、水田利用再編対策への本格的取組み、主要作物の総合的需給調整、集落を単位とした土地利用権調整も柱として挙げられており、とくに集落を単位とした土地利用権調整に取り組むこと、を柱として掲げたことは、農協の構造問題への取組み姿勢が強化されたことの表れであった。さらに同大会の協同活動強化第2次3か年運動の推進に関する決議では、農業機械・施設の組織的効率的利用に関し、農協機械銀行方式等による組織的効率的利用を促進するとあり、その取組みを農協系統全体の一体的運動にするとした。

図表 2-11 地域農業振興計画の策定状況

(単位 %)

年	1978.3	1980.7	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005
策定農協数割合	14.6	30.2	40.0	58.8	62.1	57.5	51.6	47.9	49.9	76.9	77.6

資料 78年、80年は全国農業協同組合中央会調べ(対象78年41県、80年全県)、81年以降は同「農協の活動に関する全国一斉調査」

- (注) 1. 96年調査は全国農業協同組合中央会「長期営農計画」策定農協の割合。
 2. 99年、02年、05年調査は農協の中長期計画に盛り込んでいる内容で「営農計画（地域農業振興計画等）」をあげた組合。
 3. 木原（2000）14頁より、データを追加した上でレイアウトを一部変更し転載。

(3) 農用地利用調整と農協

農協が構造問題に取り組む上で制約となっていた制度上の問題も順次整備されてきた。1980年には農用地利用増進法が制定され、1989年には農用地利用増進法改正により農協による農用地利用調整の結果を農用地利用増進計画に反映させること、農協による農作業受委託の斡旋、受託者の組織化等が盛り込まれた。さらに、同年それまで運用面で県農業公社によってほぼ一元的に実施されてきた農地保有合理化促進事業が農協にも門戸が開かれ、農協が農地の利用調整に関与する途が制度的にも順次拡充されてきた（図表 2-12）。

これらの制度変更に応じた取組みは90年代半ば以降から多数の農協が参加するようになり、現在では農地保有合理化促進事業による農地賃貸借事業は全農協の4割近くが実施している。なお、2005年4月1日現在で農地保有合理化法人の指定を受けている農協は389あり、同日時点の全農協数878の約4割強を占める。

図表 2-12 農用地利用調整等の実施農協

(農協数、%)

	実施農協数						実施農協数割合						
	90	93	96	99	2002	2005	90	93	96	99	2002	2005	
調査対象農協	3,481	2,945	2,223	1,532	1,039	878	100	100	100	100	100	100	
農地保有 合理化促 進事業	農地売買事業	-	-	-	128	102	113	-	-	-	8.4	9.8	12.9
	農地賃貸借事業	214	469	234	373	336	325	6.1	15.9	10.5	24.3	32.3	37.0
	信託等事業	-	-	116	50	-	-	-	-	5.2	3.3	-	-
	研修等事業	-	-	124	79	97	79	-	-	5.6	5.2	9.3	9.0
農地信託事業	247	238	125	75	83	30	7.1	8.1	5.6	4.9	8.0	3.4	
農業経営 受託事業	農協直営	200	109	85	67	123	61	5.7	3.7	3.8	4.4	11.8	6.9
	斡旋	706	428	344	214			20.3	14.5	15.5	14.0		
農作業受 託事業	農協直営	577	444	421	340	285	207	16.6	15.1	18.9	22.2	27.4	23.6
	斡旋	-	1,105	912	691	551	411	-	37.5	41.0	45.1	53.0	46.8

資料 全国農業協同組合中央会「農協の活動に関する全国一斉調査」

(注) 1. 農地保有合理化事業（賃貸借）について、90、93年は市町村基本構想記載農協を、96年以降は合理化法人として事業実施している農協を掲載。

2. 総合農協統計表の数字とは時点、対象農協が異なるため一致しない。

(4) 集落営農組織の育成への取組み

1970年代後半から、既に農協系統全体の取組みとして、集落営農組織の育成は掲げられていた。これは、集落が持つ農作業や農地の調整機能を農業生産活動全体にひろげることで、個別農家の零細な土地所有構造や、高齢化・後継者不足による農地管理の低下を克服し、地域農業の維持・振興を図ろうとするものである。

1979年に全中会長の諮問機関である総合審議会は「組合員の自発的協同を促進する組織運営のあり方」についての答申を行い、このなかで集落組織の育成に取り組むことの必要性が強調され、農協組織としての育成対策の基本方向が示された。さらに、前記82年の第16回農協大会では、地域農業再編について集落組織の活用の方が明確に打ち出されている。同大会決議では、農協は土地利用調整を軸としながら、労働力、農業機械・施設、副産物等の地域生産資源を地域単位に組織化し、その有効利用を進める推進力として地域営農集団の育成を打ち出した。そして、その区域は「集団の区域は、水系または立地条件などにより、1ないし数集落の区域を目安」とし、集落が地域営農集団の基礎単位とされた。このように、農協は協同組合としての特徴を活かしつつ、地域に根ざした農業振興を図ってきたといえる（図表2-13）。

図表 2-13 地域営農集団の育成強化への取組み

(単位 農協、%)

			取組 実施 農協	地域営農集団の主な取組み内容 (取組実施 = 100%)					
	1984	1987		作付 協定	栽培 ブロック ローテー ション	共同作業 ・ 機械共同 利用	農作業受 委託の あっせん	農用地利 用権調整	参考地域営農 集団による水 田力バー率 20%未満
農協数	1984	4,190	1,355	360	175	625	130	62	-
	1987	4,058	1,440	292	350	647	117	34	-
構成比	1984	100.0	32.3	26.9	13.0	47.1	10.0	4.8	71.4
	1987	100.0	35.5	20.3	24.3	44.9	8.1	2.4	58.5

資料 図表 2-12 に同じ。

(注) 1. 1984 年の回答割合は不明を除く。

2. 木原久(2000)12 頁より転載。ただしレイアウトを一部変更した。

4 ガット交渉等農業環境激変下での農協の対応 (1985 ~ 2000 年)

(1) 国際化・自由化へシフトする農政

1980 年代に入ると、様々な方面からの農業・農協批判が高まる。円高進行により加速した農産物価格の内外価格差の問題、地価高騰による都市農地批判等々である。85 年のプラザ合意を背景に 86 年にはガット・ウルグアイラウンド交渉が開始され、農産物自由化の圧力が強まるなか、86 年にはコストダウン等による生産性の高い農業構造の確立と、それによる内外価格差の縮小を内容とする「21 世紀へ向けての農政の基本方向」が農政審議会から発表される。

そして、80 年代後半からは国内農業にとって大きな打撃となる事象が相次ぐ。87 年に始まる政府米価の引き下げ、88 年の牛肉・オレンジの自由化交渉妥結等である。こうした内外からの圧力を受け、国内の農業生産は不安定化し農産物価格の継続的な下落が続いた。さらに、バブル崩壊後の長期不況にも伴って農村における高齢化や後継者不足、地方と都市の地域間格差拡大等の問題もより深刻さを加える。

(2) 新政策と農協の農用地利用調整機能の強化

農協は、農業環境の大きな変化を受け、国際化と国内農業の生産性向上を強く意識せざるをえず、制度面が整備された 80 年代後半より構造政策に本格的に取り組むとともに、農協が地域農業をマネジメントし、さらに大規模農家を含む多様な農業経営体の育成に取り組んでいく。

例えば、88 年の第 18 回農協大会で決議された「21 世紀を展望する農協の基本戦略」

は、国際化に対応した日本農業の確立のために、「農業構造の再編と低コスト対策」を重点課題の一つとしてかかげた。ここでは、農協の農用地利用調整機能を積極的に展開することによって、全国の水田の3分の2以上を中核的な農家・集団を中心とした農協の農用地利用調整システムでカバーするよう総力をあげて取り組むとし、さらに、米・麦・大豆といった土地利用型農業では、大規模な経営・集団で実現している3~5割のコスト低減を全国的に達成し、所得の確保を図るとした。

さらに、農政側もこうした農業情勢の打開のために、92年に公表した「新しい食料・農業・農村政策の方向」(新政策)では、認定農業者制度の導入、法人化の推進、環境保全に資する農業の育成、中山間地域の振興などが主な柱とし、ここではこれまでの「農家」にかわる「経営体」概念を示した。

こうした新政策と、それに伴う「農業経営基盤強化促進法」(旧「農用地利用増進法」の改正)を受けて、利用権設定による大規模経営農家層への農地集積が進展していく。ただし、優良農地が多い地域では個別経営体の規模拡大による農地集積が進んだものの、中山間地域等条件不利地域ではそうした集積は難しく、「中山間地域では担い手の減少や労働力不足等を背景に、耕作放棄地の急増や、生産基盤そのものが失われる事態が現出」(木原 2000,14 頁)したのである。

(3) 地域農場型営農づくりの取組み

農協は農地の利用集積について大規模経営体への集積を進めるだけでは、地域の農業生産基盤を維持する上で不十分であるとの認識のもとに、多様な担い手の存在を包含した営農体制作りを目指していく。例えば、条件不利地域においてはそもそも農地の集積の対象となる担い手の特定が難しいし、また、水利・除草等の個別の圃場管理が必要な水稻作においては、兼業・自給的農家を取り込まなければ地域農業が維持できないためである。

94年の第20回JA全国大会決議では、地域の「多様な農業者の共生」を実現するために、土地利用型農業における中核的担い手はもとより、兼業的・自給的経営も食料生産の担い手として積極的に位置付けた。そして、中核的担い手を営農受託集団として法人化を進め、兼業的・自給的経営は1ないし数集落単位に農用地利用管理組織として、それらの地域の農業諸資源をひとつの農場のなかで利用するような「地域農場型営農づくり」を打ち出し、そのために農協は「地域農業の経営マネジメント戦略」を展開するとしたのである。また、営農受託集団の法人化について農協は、農地保有合理化法人の資格を取得し農用地利用調整に取り組むことで、経営耕地の集団化をはかり支援するとし、農協が農地利用調整に主体的に取り組む方針が示さ

れている。

この取組みは 97 年第 21 回大会でも、「地域農場システムづくりと多様な担い手の育成・確保」として、明確化・特定化された中核的担い手とともに、自給的・副業的農家を多様な担い手と位置付け進める、とした。同大会ではさらに、「地域農業マネージメント機能の充実」を図るため、「地域農業の担い手として、JA 出資の農業法人等の設立をすすめます」として、農地利用調整だけでなく、農地利用そのものに農協が主体的に取り組む方針が打ち出されている。

地域農業の後継者不足が深刻化するなか、地域の農業生産基盤の維持を図るためのこうした出資法人を持つ農協は 2005 年時点で全国の 1 割を上回り、さらに複数の法人を持つ農協もでてきており、本格的な取組みとなっている（図表 2-14）。

図表 2-14 農協出資の農業法人がある農協数

	2002		2005		
	農協数	割合	農協数	割合	法人数
合 計	1039	100.0	878	100.0	224
農業生産法人への出資がある農協	98	9.4	111	12.6	159
うち有限会社	75	7.2	-	-	-
うち農事組合法人	35	3.4	-	-	-
農業生産法人以外の農業法人への出資がある農協	36	3.5	50	5.7	65

資料 図表 2-12 に同じ。

90 年代に入ると、耕作放棄地が急増するとともに、小規模零細農家が農業を縮小することでいわゆる土地持ち非農家の増加が目立ってきた。そうした農地保有世帯の多様化が進むなか、農地の利用集積を進めるためには、元農家を含む農地所有世帯全てを包含したかたちでの営農体制の構築を目指す必要がでてきたのである。農協が協同組合組織である以上、兼業的・自給的経営であってもそれら農家を地域農業から切り離すことはそもそもありえないが、中核となる担い手の育成の上でも、そうした多様な担い手の存在と協力が必要な地域は多く、そのための調整機能を農協は担ってきた。

5 農業構造変化に主体的対応が求められる農協（2000 年～）

(1) ウルグアイラウンド合意後の国内農業と新基本法の制定

80 年代後半からの農業への逆風が続く中、構造変化を通じての土地利用型農業の競争力強化を図ることについて農協は 90 年代前半には既に本格的に取り組む姿勢を示していた。しかし、90 年代前半より農業を取り巻く情勢は大きく変化する。93 年にはガット・ウルグアイラウンド交渉が合意に達し、95 年にはミニマムアクセス

米の輸入が開始される。そして、同年には食管法（食糧管理法）の廃止とともに、新食糧法が施行され、さらに 98 年には米の関税化が決定される。こうした動きのなかで、米価格は大幅に下落し、米農家の経営も大きく悪化したことから農地の利用集積による構造変化の動きも停滞することになる。

そして、99 年には「農業基本法」に代わり、新たに「食料・農業・農村基本法」（新基本法）が制定される。農業の発展と農工間の格差解消を目指した旧基本法に代わり、新基本法は食料の安定供給の確保、農業・農村の多面的機能の重視、農業の持続的発展、生産ならびに生活空間としての農村の振興、とくに条件不利地域への支援策等が政策目標の柱として盛り込まれた。そして、2000 年には供給熱量ベースでの食料自給率 5 割以上を目指すなどとした「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定される。

また、2002 年には米政策の大転換となる米政策改革大綱が制定され、農業者・農業団体が主役となる米需給調整システムの導入が決定した。さらに、2005 年には担い手に施策を集中する経営所得安定対策等大綱が決定されるなど、農政は、めまぐるしく変化していく。

(2) 担い手の育成支援への農協の取組み

2000 年に決定された「食料・農業・農村基本計画」の議論のなかで、農協としても、農業生産基盤の維持を図るためには、担い手への農地の利用集積をさらに進める必要があるとの認識が高まっていく。2000 年の第 22 回 J A 全国大会でも、農業の持つ多様な機能を発揮するためには担い手の育成・支援が急務の課題であり、地域農業の将来を支える担い手（大規模農家、農業生産法人、集落営農等）を明確にし、その育成のための支援を強力に進めるとした。

さらに、米政策改革大綱のもとで、担い手要件を満たし、より多数の農家が参加できる集落営農組織の育成に農協は積極的に取り組むことになった。例えば、2003 年第 23 回 J A 全国大会では、こうした改革に伴い、「農協は地域で策定した「地域水田農業ビジョン」にもとづき、生産したものを集荷・販売する方式から、「販売可能な量だけ作る」という事業方式に改革」することになった。そのため、「担い手の明確化と農地の利用集積等の目標設定」が必要になったため、農協も地域の合意を基本に、地域実態に応じ具体的な担い手を明確化し、利用集積の実現を図っていくとした。

その目標達成のためには、担い手への農地利用集積をさらに進める必要があり、マッピングシステムや農地保有合理化事業の活用をすとし、担い手の法人化については、集落営農の育成についても段階的な法人化に取組み、また大規模経営体の

法人化への支援、そして、担い手不足地域における農協自らの法人設立にも取り組むとしている。

このように 70 年代後半から取組みがみられた農協系統における集落単位の営農組織育成の取組みは、ここにきて急ピッチに進んでいる。それは政策対応という面も確かにあるが、農業構造の大きな変化が予想されるなか、そうしなければ地域農業が維持できないという危機感が大きく影響している。それは、次節にみるように、戦後農業を支え地域農業の中核となってきた昭和一桁世代の農業リタイアが加速しているためである。

6 小括

以上みてきたように、戦後多数の零細自作農を構成員として設立された農協は、農業構造面においては、基本的に個別経営体の規模拡大ではなく、個別経営体の組織化で農業生産の効率化に対応してきた。その結果、農家は余剰労働力を農外所得の獲得の場に振り向け、農家世帯としての所得は大幅に増加し、世帯でみるかぎり農工間の所得格差は解消した。

ただし、個別経営体の組織化に取り組んだとはいえ、都府県の土地利用型農業においては農業経営構造の変化は緩やかだった。これは都府県においては、地価の高騰が売買による規模拡大の大きな制約要因になるとともに、農地法上の問題もあり賃借による農地の流動化も進まなかったことが背景にある。そうしたなかで、農協が、基本的に地域における農家の組織化・集団化の方向で経営効率の向上に取り組んだのは、零細な農地の集積が難しいなかでの現実的な対応であった。

一方、畜産部門・野菜・果実部門については、主産地形成等により大量流通・大量消費が中心だった高度成長期までは概ね順調に需要構造の変化に対応した生産力の拡大が進んだ。これら作目の畜産・野菜・果実等営農団地の組織化にあたって農協が果たした役割は積極的に評価されるべきである。さらに、それらの取組みが基礎になった産地ではその後構造変化がさらに進み、とくに畜産部門については、現段階で経営体あたりの経営規模はヨーロッパ並みに拡大しており、経営構造は一定のレベルに達したといっていよう。

また、個々の農業構造が零細でも農業生産の組織化によって生産力そのものは過剰問題が発生するほどの向上を実現したことも、食糧難を前提にとられた戦後農政の出発点からいえば評価されるべきであろう。なお、農協が組合員のために運営される以上、組合員の多数が営農の継続を望めばそれを支援することは自然な流れであり、その前提のもとに、地域全体での農業生産効率の向上を図り、組合員の経済

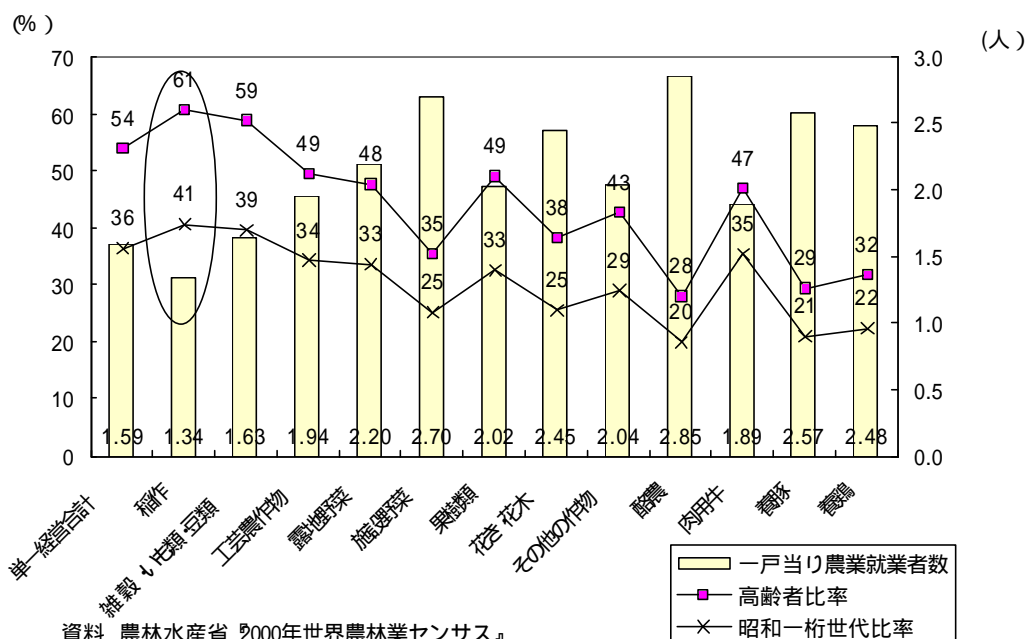
状況の向上を図ること（それが余剰労働力による兼業所得の増加にせよ）を目指すことは間違いではない。構成員の所得向上のためにあらゆる努力をすることは、構成員である組合員の経済環境の改善が農協の存在目的である以上当然である。さらにいえば、そうした広範な地域の農業生産力を維持する上で、折々の社会経済状況の変化に対応して、農業生産活動だけでなく、生活活動全般において、農協が果たした役割、例えば高齢者福祉活動を行い、農家の営農活動を間接的に支援したことも評価されるべきであろう。

一方、規模拡大を指向する個別経営体の育成についても、農協は70年代にはすでに農地の流動化に積極的に取り組む方針を打ち出しており、系統としてかなり早い段階から重視してきた。しかしながら当時はまだ農協が農地流動化の主体となる上での手段が未整備であり、農協が農地の利用調整に取り組むための制度上の整備は80年代末までかかった。そして、90年代以降は農協自身も、地域農場システムにみられるように、零細な土地所有者を農協が農地利用調整を図ることで組織化し農地集積を図るとともに、一方で、大規模経営を指向する経営体を中核的な担い手としてとらえ、その育成について法人化を含め支援する方向を明確に打ち出してきた。

とはいえ、制度上の整備がなされ、そして農協の方向性も打ち出され取組み体制が整った90年代に入っても、農地の流動化は徐々にしか進まなかった。これは一つには土地利用型農業とくに稲作において多数を占める昭和一桁世代の農業就業者が小型機械化体系に対応した世代であり、自分で農業機械を持ち耕作を行う志向が強かったことが背景にある。また、90年代には米価の大幅な下落、米政策の度重なる変更が生じ、受け手側における構造変化への取組み姿勢が停滞したことも要因として挙げられよう。

昭和一桁世代の農業就業者についていえば、実際2000年センサス時点でも米単一経営農家は昭和一桁世代に依存した経営構造が続いていた（図表2-15）。農協としては、こうした昭和一桁世代を中心とする零細自作農がその構成員の多数を占め、かつこうした構成員の営農希望がある以上、それら農家を地域農業から切り捨てることはできない。組織化等によりそうした零細な農業者を地域農業のなかでいかに位置付け、かつ地域農業全体の効率化に取り組んでいくか、そして、それにより構成員である農業者の所得の維持向上をいかに図っていくかが、90年代以降の農協の大きな課題であったといえよう。

図表 2-15 単一経営農家の作目別 1 戸あたり農業就業者数と農業就業者に占める 65 歳以上高齢者および昭和一桁世代比率（2000 年センサス）



ただし、昭和一桁世代の一部は既に後期高齢者層に移行し、今後急速に農業からリタイアし、それは農地の受け手側の意向に関わらず進んでいく。また、次世代の状況をみると、昭和一桁世代の後継者のうち零細な農地所有者は明らかに農地の出し手となるため、これからの農協は構成員の変化に応じて積極的に自身のもつ農地利用調整機能を発揮していかなばならないだろう。また、そうした農地の集積による地域営農の組織化に取り組まなければ、耕作放棄の拡大等農業生産基盤の縮小につながり地域農業は維持できなくなる可能性が高い。

その意味で、農協が現在進めている水田農業ビジョンや経営安定対策にかかる集落営農組織の育成は、政策上の契機があったにせよ、地域農業を維持していく上で不可欠な取り組みであり、地域農業の組織化を主導してきた農協の真価が問われることになるだろう。

（参考文献）

- ・阿部信彦編（2000）『金融・経済・農林水産業・系統団体の姿』協同セミナー
- ・梶井功・高橋正郎編著（1983）『集团的農用地利用 - 新しい土地利用秩序を目指して - 』筑波書房
- ・梶井功編著（1988年）『農業改革の理論』農林統計協会

- ・木原久（2000）「地域農業再編と農協の役割 - 集落営農組織育成の今日的意味 - 」『農林金融』第 53 巻 5 号
- ・協同組合経営研究所・農業協同組合制度史編纂委員会（1996、1997）『新・農業協同組合制度史』1～3 巻
- ・近藤博彦（2001）『農協の農業戦略』全国協同出版
- ・全国農業協同組合中央会『農業協同組年年鑑』各年版
- ・武内哲夫・太田原高昭（1986）『食糧・農業問題全集 7 明日の農協』農山漁村文化協会
- ・永田恵十郎・波多野忠雄編著（1995）『土地利用型農業の再構築と農協』農山漁村文化協会
- ・日本村落研究学会編（2001）『日本農業・農村の史的展開と農政』農山漁村文化協会
- ・日本農業機械化協会（1978）『農業機械銀行』
- ・農林行政を考える会編著（1998）『21 世紀日本農政の課題 - 日本農業の現段階と新基本法 - 』農林統計協会

第3章 農協の総合事業とその役割

総合規制改革会議が第二次答申（2002年12月）に農協の信用・共済事業の分離や他業態への事業譲渡措置の検討を折込んだほか、学者や研究者の一部で農協から信用・共済事業の分離を求める意見が出されている。

こうした農協の総合事業に対する批判的な意見に対して、本章では農協の総合事業の歴史と農業・農村の発展に果たしてきた役割を検証し、今後も信用・共済事業を含めた総合事業の維持が農業、農家、利用者にとって不可欠であることを述べていきたい。

1 農協の総合事業とその歴史

(1) 総合事業とは

農協は農協法にもとづき農家組合員の営農、生活にかかる様々な事業を営んでおり、これを農協の総合事業と呼んでいる(図表3-1)。

図表3-1 農協法（第10条）にもとづく農協の主な事業活動

営農指導事業	農業の経営、技術の指導
信用事業	事業、生活に必要な資金の貸付、貯金、定期積金の受入
購買事業	事業、生活に必要な物資の供給
利用事業	事業、生活に必要な共同利用施設の設置
農業生産関連事業	農用地の造成・改良 水利施設、農作業の共同化、農業労働の効率の増進に関する施設
販売事業	農産物の販売、貯蔵、運搬
加工事業	農産物の加工
共済事業	生命、年金、火災、自動車、建物更生共済
厚生事業	病院、診療所施設の設置
高齢者福祉事業	高齢者の福祉に関する施設の設置
宅地供給事業	転用農地の委託による売渡し、買入れ
生活指導事業	生活、文化の改善
旅行事業	旅行、観光
教育・広報・農政活動	

農家の営農活動面では、農業資材調達のための購買事業、農産物の販売のための販売事業、農産物代金の受入れや農業資金借入れ等のための信用事業、営農技術や資金計画等を指導する営農指導事業、農産物の集荷、貯蔵、乾燥等を行う施設を共

同で利用する利用事業等が重要な役割を果たしている。また生活面では、食品、衣料、雑貨等の生活購買事業、貯蓄や住宅ローン、生活資金の借入れのための信用事業、将来の病気や災害に備えるための共済事業、医療や介護のための厚生事業、高齢者福祉事業があり、いずれも農家・農村の生活に深く関わっている。

(2) 総合事業の歴史

総合事業のはじまりは、農協の前身である産業組合に遡る。産業組合は農林漁業者、商工業者、労働者、消費者を組合員とする協同組合で、明治 33 年(1900)に産業組合法が制定され、全国的につくられるようになった。当初は信用事業と他の事業との兼営が禁じられていたが、同 39 年(1906)には販売、購買事業との兼営が認められ、その後利用事業も含めた 4 種兼業の産業組合が中心となっていた。

産業組合は第一次世界大戦後(1920 年頃)の不況、昭和恐慌(1930 年頃)を組織の強化と事業利用拡大等で乗り越え、1933 年から 1936 年頃には黄金期を迎え事業量も飛躍的に拡大した。しかし日中戦争(1937 年)を境に日本が戦時体制に入ると、産業組合は本来の自主協同の理念が失われ、米の一元集荷機関として国の代行機能的な性格が強まった。1943 年に産業組合は農会などと統合され農業会となり、国家統制の代行機関となった。

戦後、連合国総司令部(GHQ)は「農民解放指令」を発し農村の民主化政策を進めた。農地改革により従来の地主 - 小作制度から自作農への転換を進めるとともに、自作農による民主的な農協制度の確立を政府に求めた。こうして昭和 22 年に成立した農協法は、自主協同性を取り戻すとともに、信用、共済、購買、販売、利用、加工、営農指導等の各事業の兼営が認められ、農協は新たに総合事業の協同組合としてスタートした。

(3) 総合事業の背景

産業組合はドイツのライファイゼンの農村信用組合等を模範に導入され、当初は金融と他事業との兼営は弊害があるとする一般的な考えに従い兼営は認められなかった。しかしその後兼営を認めるようになった理由については、信用組合は銀行のように一般民衆を相手にするものでなく相手は組合員に限られ、組合員は事業の管理に関与している、農村の資金需要は周期的であって繁閑があり、購買、販売等の季節的事業を兼ねてこそ事務の繁閑を調整することができる、信用組合が事業組合を兼ねることで貯金その他の資金利用の道が開かれる、同地域内に購買、販売等の別組合を設立しても、農村においては組合員は同一人であり、理事者も同

一人になってきて、その結果は事務上の重複手続きをしたり、諸種の税金が両者に課せられることとなる、信用事業との兼営を認めることは農村における組合の発展に非常に資する(辻 1937、135-136 頁)、と考えられたため、実際その後の産業組合の発展につながっていった。

農協法の成立過程では、農林省(当時)と GHQ 天然資源局(NRS)との間の交渉の中で、単協と連合会に信用事業と他事業の兼営を認めるかが問題となった。NRS 側は当初信用事業は分離すべきだとする意見が強かったが、農林省との交渉が進む中で、日本の場合は協同組合は兼営という形でうまくいっており、それは日本の実情に適している、という考え方に変わってきた(小倉・打越 1961、663 頁)。このため連合会には兼営を認めなかったものの、単協には兼営が認められ農協法に折り込まれた。GHQ 側の考えが変わったことについては農林省の強い働きかけがあったためであるが、NRS の元経済課長の J.L.クーパーは後の座談会で「協同組合法が実施されて、南は鹿児島から、その他の地方を回って協同組合を視察してから、やはり村単位の組合を全部総合的にやるべきだということ、またやるのが日本の実情に即しているということを認めるようになりました。(中略)協同組合が農村の生活水準を高めている大きな原因じゃないか。(中略)現状において日本の協同組合というものは、世界に誇るべき成果をあげていると思う」(小倉・打越 1961、698 頁)と述べている。

欧米等の協同組合では信用事業は信用組合が単独で行うケースが多く、日本の農協のように信用事業と他事業を兼営する組合は少ない。日本の農協が総合事業をとる理由は、稲作を中心とする日本独特の農業、農村の歴史的な構造基盤に由来している。日本の水田農業は、水田、水路の造成のための共同労働や水路、里山等の共同管理が必要不可欠であり、その単位として「村落」が農業生産のみならず社会生活面においても極めて重要な役割を果たしてきた。産業組合はこうした共同体組織としての村落を基盤とし、村落の営農、生活に必要な事業を兼営という形で提供したことで農業・農村の発展に寄与した。

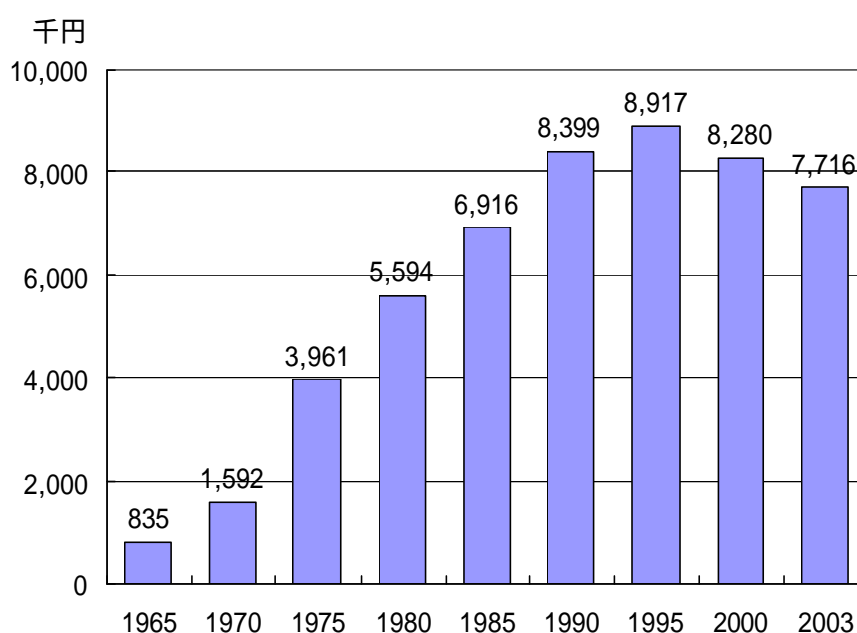
一方、農協も村落を単位として組織されたが、産業組合との大きな違いは農地改革により小作農民が自作農民となり、農協は自作農民による民主的な協同組合組織に生まれ変わったことである。そしてこうした農村の民主化、農家の自立、総合事業を営む農協という枠組みが、次節にみるようにその後の日本の農業、農村、農家の発展の基盤となっていった。

2 農業、農村の発展と農家の生活向上への農協の貢献

(1) 農村部の人口流出と農協の役割

農協も設立当初は経済変動の影響で経営の不安定な時期が続いたが、高度成長期に入った1960年代は各事業の事業量も大幅に拡大し、経営の改善が進んだ。また、農家も農業所得、農外所得とも増加傾向が続き、農家経済も安定的に拡大した（図表3-2）。

図表3-2 1戸あたりの農家総所得の推移



資料 農林水産省「農家経済調査」「農業経営統計調査」

一方、高度成長期にはわが国も重化学工業を中心に産業の著しい発展が進み、その労働力として農村部から三大都市圏を中心とした都市部への大規模な人口流出が生じ、その後も流出が続いた。このため農村部では労働力の減少により、農業生産や生活基盤にも影響を与えた。

都市部では人口増加とともに商業、金融、医療・福祉、教育、娯楽、交通機関等の生活に必要な各種サービス業の著しい発展が見られたのに対して、農村部では地域が広く人も分散して住んでいるためマーケットとしての魅力が乏しいことから、サービスを提供する民間企業の進出は少なく、医療・福祉をはじめとする公共サービスも不十分な状況であった。こうした農村部で、農家の営農支援のみならず農家、地域住民の生活面でも都市並みの生活インフラ、サービスを提供してきたのが農協であり、農協の総合事業であった。

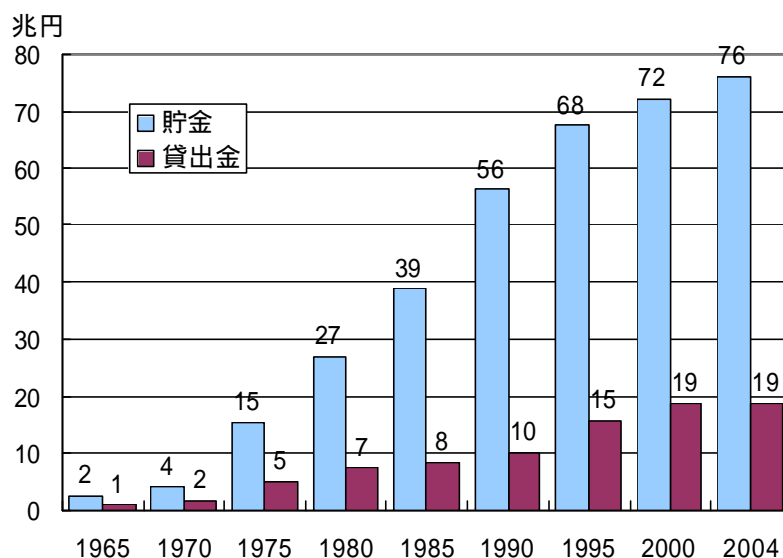
(2) 農協の各事業の農村、農家への貢献

以下では農協の主要事業毎に農村、農家の発展に果たしてきた役割、貢献についてみていきたい。

a 信用事業

農協の信用事業は、農家の営農活動と組合員、地域住民の生活に必要な金融サービスを幅広く提供している。営農面では農産物代金の受取、資材等購入代金の支払、農業関係資金の借入れの窓口として大事な役割を果たしてきた。生活面では貯蓄商品、給与振込、各種料金の引落、ローン、クレジットの利用など、銀行と同様のサービスを提供している。都市部に集中している銀行や信用金庫の店舗に比べ、農山村部に幅広く点在している農協の金融店舗は、生活のライフラインとしても重要な役割を果たしている（図表 3-3、図表 3-4）。

図表 3-3 農協の貯金、貸出金の推移



資料 農林中央金庫・農林中金総合研究所「農協残高試算表」

図表 3-4 金融機関の店舗数の推移

	1975	1985	1990	1995	2000	2002
都市銀行	2,611	3,227	3,737	3,732	2,928	2,655
地方銀行	4,906	6,918	7,598	8,042	7,904	7,600
第二地銀	3,354	4,333	4,732	4,632	4,000	3,790
信用金庫	4,632	7,124	8,146	8,599	8,480	8,263
信用組合	-	2,839	2,982	2,904	2,487	1,985
農協	16,895	16,465	16,218	15,714	14,346	13,358

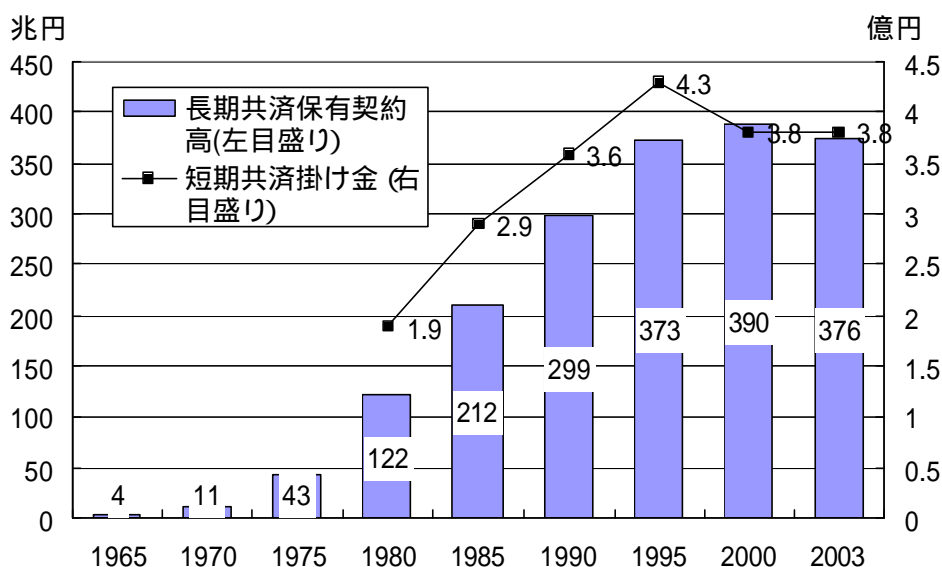
資料 全国銀行協会、全国信用金庫協会、全国信用組合中央会、農林中央金庫・農林中金総合研究所「農協残高試算表」

(注) 海外支店、出張所を含む。

b 共済事業

共済事業も生命、年金、建物更生、自動車共済等、保険に劣らないサービス提供しており、大手の生保、損保に並ぶ規模となっている。特に建物更生共済は長期共済として火災から台風、水害、地震などの自然災害まで幅広く保障し、95年の阪神・淡路大震災、04年の新潟県中越地震の際には損保全体を大きく上回る保障支払を行うなど、農家組合員等の自然災害への備えとして大きな力を発揮している(図表3-5、図表3-6)。

図表 3-5 共済事業の契約高等の推移



資料 農林水産省「総合農協統計表」

図表 3-6 地震保険、共済の支払額

	単位 億円	
	JA共済	損害保険合計
阪神・淡路大震災(1995年)	1,189	783
新潟県中越地震(2004年)	506	140

資料 日経ビジネス 2006.1.23号

c 指導事業

農協の指導事業には営農指導と生活指導がある。営農指導は農家の技術、経営の指導を行うだけでなく、地域農業計画の策定、地域営農集団、担い手の育成、環境保全型農業の推進など、農協の総合力で指導援助することによって、足腰の強い農業経営の確立と地域社会の活性化に繋がる農業の展開を進めている。また生活指導は組合員、地域社会の生活改善と向上をはかるもので、その範囲は消費、家計、健康、文化・娯楽など極めて広く、青色申告、相続などの相談活動から近年は健康管

理運動、高齢者福祉活動、有害食品問題、食農教育、地産地消など社会的問題についても活発な活動が行われている。

このように指導事業は組合員にとって必要不可欠な事業であり、農協にとっても各事業と結びついた重要な事業であるが、多くの指導員を抱え、多額の経費がかかるにもかかわらず、収入は組合員からのわずかな賦課金しかないため他事業の収益によりコストが賄われている。指導事業という基本的サービス業務は農協が総合事業だからこそ維持できる事業である(図表 3-7)。

図表 3-7 農協の営農、生活指導員数(2003 年度末)

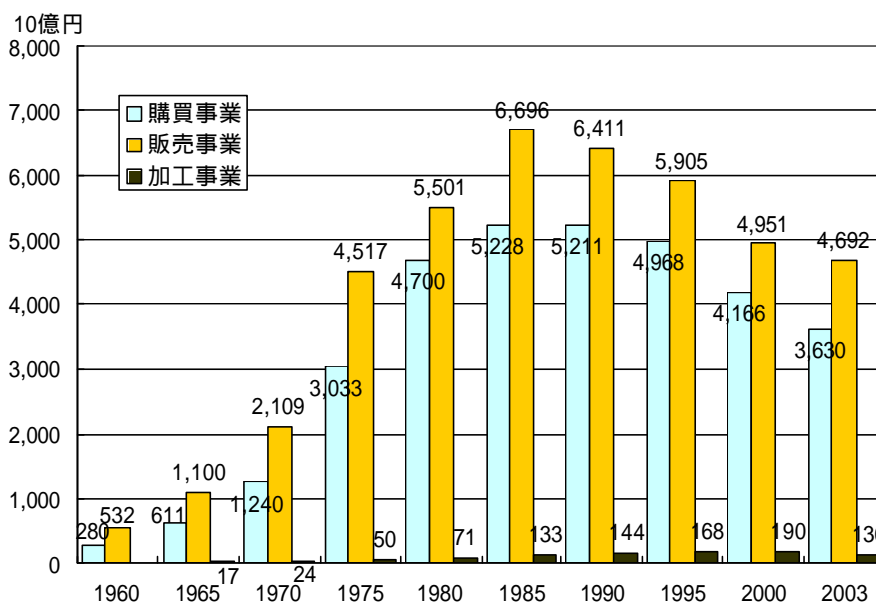
営農指導員	14,803人	1JA当り15.6人
生活指導員	2,316人	1JA当り 2.4人

資料 農林水産省「総合農協統計表」

d 販売事業

農協の販売事業は組合員農家が生産した農産物を共同で販売する事業で、不安定な農産物価格に対し計画的な生産、出荷によって有利な価格で販売を行い、こうした取組みによって農家により高く安定した収入を確保してきた。近年は食の安全・安心といった消費者ニーズの高まりから農産物のトレーサビリティの取組みや、生協との協同組合間提携、農協から消費者への直販など、消費者の信頼の確保をはかべく様々な取組みを行っている(図表 3-8)。

図表 3-8 農協の購買、販売、加工事業の供給高、取扱高の推移



資料 農林水産省「総合農協統計表」

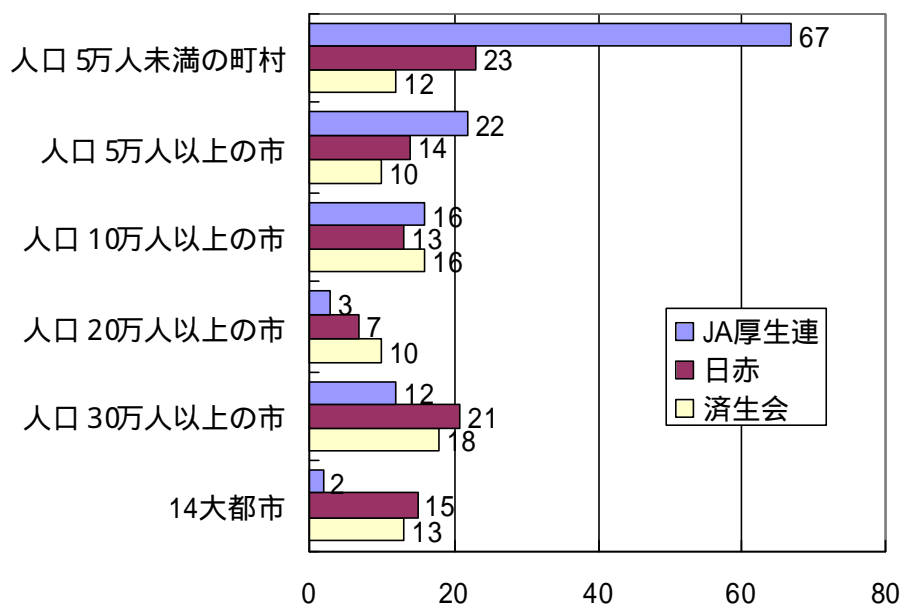
e 購買事業

購買事業は農業生産に必要な農業資材と生活に必要な食品、日用雑貨等を共同購入し組合員に供給する事業で、計画的な大量購入によって安く安全で品質の良い品を安定的に供給してきた。しかし近年は大型のショッピングセンターやホームセンターが農村部にも進出し、農協の供給価格よりも安価な価格を提示するなど、農協の取扱高にも影響を与えている。農協ではグループ全体で強力な経済事業改革を進めており、その中で物流経費の削減等による農業資材価格の引下げや、安全で環境に優しい肥料、農薬等の開発等に取り組んでいる(図表 3-8)。

f 厚生事業

戦前から農村部は過労、栄養、衛生問題等から病気やケガの発生が多く、医師のいない町村が多かったことから、産業組合は早くから医療活動に取り組んでいた。農協もそれを引継いで組合員、地域住民のための医療事業、健康管理のための保健事業に取り組んでいる。

図表 3-9 公的医療機関の立地地域別病院数



資料 農林中金総合研究所編「JAファクトブック 2006」

農協が営む病院は各県のJA厚生連が経営しており、全国で122病院、59診療所、病床数は37,727床あり(2004年度末)、医療過疎地域での医療提供という公共性を有することから公的医療機関の指定を受けている。同様に公的医療機関の指定を受

けている日赤、済生会と比べても人口5万人未満の地域に半数以上が立地するなど、農村、へき地医療に果たしている役割は非常に大きい(図表3-9)。また、JA厚生連は全国に23ヶ所の農村検診センターを設置し、202台の生活習慣病検診車が活動しており、組合員、地域住民の健康管理にも貢献している。

g 高齢者福祉事業

農村部での高齢化は都市部よりも10年早いと言われ、農協は組合員等の期待に応えて高齢者福祉事業に積極的に取り組んでいる(図表3-10、図表3-11)。2004年度末で介護保険指定農協数は364に及び、訪問介護、居宅介護、通所介護等の各事業を実施し、介護事業所数は958となっている。また、農協が1991年から女性組織を中心に養成を進めてきたホームヘルパーは累計で11.1万人となっている。

図表3-10 介護保険指定農協数(2005年4月)

合計	364
うち訪問介護事業(ホームヘルプ)	332
通所介護事業(デイサービス)	96
居宅介護支援事業	216
福祉用具貸与事業	171
訪問入浴事業	16

資料 全国農業協同組合中央会(JA全中)

図表3-11 農協介護保険事業所数

	2000年	2003	2004	2005
訪問介護事業(ホームヘルプ)	364	374	376	381
通所介護事業(デイサービス)	60	86	109	133
居宅介護支援事業	137	203	227	249
福祉用具貸与事業	103	163	173	178
訪問入浴事業	16	17	19	17
合計	680	843	904	958

資料 全国農業協同組合中央会(JA全中)

h 小括

このように農協の各事業はこれまで農業生産と農家の生活の向上に不可欠な機能を果たすとともに、農業、農村社会の維持、発展に多大な貢献をなしてきた。1980年モスクワで開催されたICA(国際協同組合同盟)大会では、A・F・レイドロ博士が協同組合の地域社会への関わり・貢献を説く中で日本の総合農協を例にあげ、「それは生産資材の提供、農産物の販売をしている。貯蓄信用組織であり、保険の取扱い店であり、生活物資の供給センターでもある。さらに医療サービスや、ある地域では病院での診療や治療も提供している。(中略)要するにこの種の協同組合は

できるだけ広範な経済的社会的サービスを提供している。もし総合農協がなければ、農民の生活や地域社会全体は、まったく異なったものとなろう」(日本協同組合学会 1989、175 頁)と述べ、日本の農協の役割、貢献を高く評価している。

しかし一方では、農協が基盤とする農業、農村社会の構造変化も徐々に進んでおり、農協は新たな環境の中でその役割、使命を果たすために様々な模索を続けている。

(3) 組合員、利用者は農協の総合事業の維持と各サービスの強化を望んでいる

農中総研が 2003 年に地方都市周辺の農協の組合員、利用者約 3 千人を対象に行ったアンケート調査(回収率 50%)によると、組合員、利用者全体の 74.2%が農協の複数の事業を利用している。金融(信用、共済)事業の利用者は 97.7%とほとんどが利用しており、金融と他の事業を利用する者は 74.0%にのぼっている。このうち金融と他の事業を利用する正組合員は 85.5%と高いが、非農家である准組合員、員外利用者も 40%以上が金融とともに生活事業や農業関連事業を利用している。この結果は 2002 年度に農村部の農協で行った同じ調査でも同様の結果が出ており、農協利用者は非農家も含めて金融事業と生活や農業関連事業をともに利用している人が多いことがわかる(図表 3-12,3-13)。

図表 3-12 農協の組合員、利用者の複数事業の利用状況

(単位 件、%)

	回答数	金融+農業+生活	金融+農業	金融+生活	農業+生活	金融のみ	農業のみ	生活のみ
正組合員	984	55.1	25.4	5.0	0.2	12.5	1.6	0.2
准組合員	131	6.9	4.6	30.5	0.0	56.5	1.5	0.0
員外	177	9.6	7.9	22.6	0.6	55.9	1.7	1.7
合計	1326	43.3	20.6	10.1	0.2	23.8	1.7	0.4

資料 農林中金総合研究所「地域住民アンケート調査」(2003 年度実施)

(注) 金融は信用、共済、資産管理相談のうち 1 つ以上利用、農業は農産物販売、資材購買、営農指導のうち 1 つ以上利用、生活は生活購買、介護、旅行センターのうち 1 つ以上利用。

図表 3-13 農協の組合員、利用者の複数事業の利用状況

(単位 %)

	複数事業利用者	金融と他事業利用者	1事業のみ利用者
正組合員	85.7	85.5	14.3
准組合員	42.0	42.0	58.0
員外	40.7	40.1	59.3
合計	74.2	74.0	25.9

資料 図表 3-12 と同じ

また、事業別にその事業を利用する理由をきくと、最も多いのは「昔から利用しているから」との回答が半数を超えるが、次に多いのは信用、資産管理相談、資材購買、生活購買で「自宅や勤務先に近い」をあげており、営農指導、農産物販売では「農協だけのサービス」を理由にあげている。このように農協は身近にあるサービス機関として、農協だけにしかできないサービスを提供している機関として、重要な役割を果たしていることを示している。今後充実してほしいサービスについては、信用、資材購買、営農相談、農産物販売、共済等の主要事業が高い比率となり、今後も主要事業を中心にサービスの強化を望んでいることがわかる(図表 3-14、図 3-15)。

このアンケート結果から読みとれるように、農協利用者は金融事業と生活、農業関連事業をとともに利用する者が多く、それは農協が身近にあり、農協にしかできないサービスだからであり、今後も各事業の一層のサービス強化を望んでいる。これは農協の総合事業を維持し、更に各サービスの強化を望んでいることを示している。特に金融(信用、共済)と他事業をとともに利用者する者が多いことは、農協の信用・共済事業の分離には慎重な対応が必要であることを強く示していると言えよう。

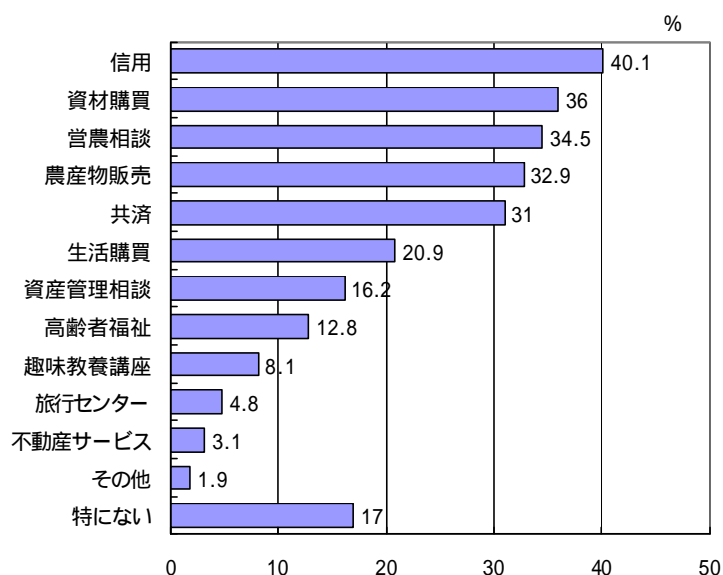
図表 3-14 事業別にみた利用する理由

(単位 件、%)

	回答数	内容に魅力	ピアサービスの充実	手続きが簡単	に自宅・勤務先	よ対応・態度が	渉外員の進め	付き合い	昔からの利用	サ農協だけの	その他
信用	1109	7.1	5.0	20.2	42.9	11.6	12.9	20.5	64.2	6.9	2.6
共済	1150	13.5	6.0	17.5	22.2	6.2	35.3	31.0	50.1	6.3	2.0
資産管理相談	180	1.1	6.1	5.0	23.3	23.3	3.9	13.9	50.6	16.7	7.8
営農指導	530	3.4	8.7	5.3	15.5	21.7	1.5	13.6	51.3	43.6	4.9
農産物販売	625	5.4	5.3	9.0	17.1	7.2	1.0	11.7	67.4	31.0	4.2
資材購買	780	7.8	8.2	10.9	24.1	8.1	2.8	16.5	70.6	20.0	2.3
生活購買	623	6.6	6.7	6.6	33.2	8.8	5.5	23.4	51.4	12.7	4.2
高齢者福祉	28	10.7	7.1	17.9	17.9	17.9	0.0	17.9	35.7	17.9	7.1
旅行センター	131	6.9	9.2	13.0	11.5	8.4	13.0	32.8	28.2	15.3	7.6

資料 図表 3-12 と同じ

図表 3-15 今後充実してほしい農協のサービス



資料 図表 3-12 と同じ

3 総合事業のメリットと必要性

農協が総合事業の方式をとってきた背景としては、これまでみてきたように農協が日本の水田農業の中心をなした共同体組織の「村落」を基盤としてきたこと、戦後の農村部では農協以外に農業生産、生活面でサービスを提供する民間企業が少なかったことなどがあげられる。農協の総合事業はこうした社会、政策面での必要性とともに、組織、運営面でも大きなメリットを有している。

農協の総合事業のメリットは各事業間の相乗効果(シナジー効果)と相補効果(コンプリメント効果)、さらに管理コストを大幅に削減できることがあげられる。

事業間の相乗効果とは、例えばある農業者が農協の販売事業を利用すると、同時に農業資材の購買や、販売代金の受け皿として貯金口座を開設したり、共済の加入に結びついていく。このように一つの事業が他の事業と密接な関係を持っているため、一つの事業の効果が他の事業の効果にも結びつき相互に発展していく関係を相乗効果という。

事業間の相補効果とは、例えば米の集荷が集中する時期に、信用や共済の職員が販売事業を手伝ったり、信用、共済の推進時期に経済事業の職員も協力することでいずれの事業も効果を発揮することである。複数の事業部門にまたがる兼務は職員が必要に応じて組合員に対して総合的なサービスを提供する仕組みであるとともに、農協支所の現場の限られた人員で各種の事業を効率的に運営する手段でもある(図表 3-16)。

図表 3-16 事業部門別常勤職員数とうち専従職員数（2003 年度）
（単位 人）

事業部門	職員数	構成比
信用	64,843	26.1%
貸付専従	9,802	4.0%
貯金専従	28,739	11.6%
共済	37,487	15.1%
専従	19,713	7.9%
購買	67,507	27.2%
店舗専従	16,561	6.7%
販売	17,145	6.9%
その他	61,033	24.6%
合計	248,015	100%

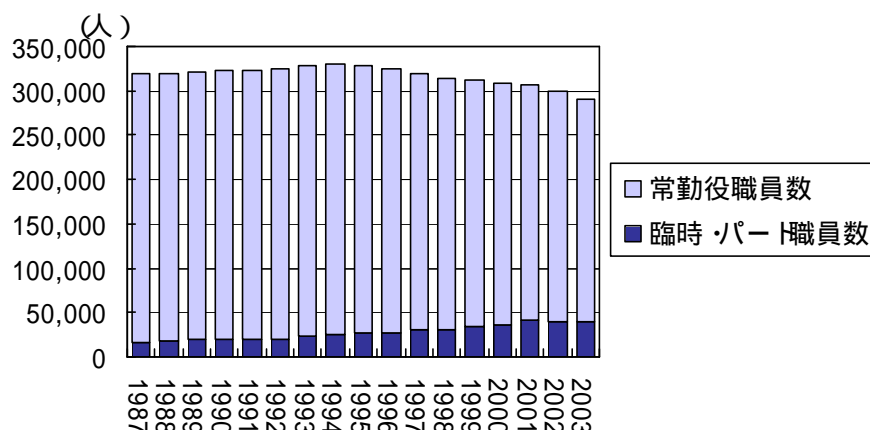
資料 農林水産省「総合農協統計表」

一般企業でもこうした事業間の相乗効果、相補効果を狙って事業の多角化を進め事業の拡大をはかることが、重要な経営戦略となっている。農協の場合、組合員が取引費用を節約しながら、必要に応じた総合的なサービスを利用可能となる。また農協の事業効率化は組合員の負担軽減につながる。

また、総合事業による管理コストの削減は大きな効果をもたらす。農協は合併により大規模化したとはいえ、1 組合あたりの平均貯金量は 8 百億円で信用組合の平均をやや下回り、1 組合あたりの購買事業供給高 38 億円、常勤職員数 261 名と経営組織としてみればまだまだ小規模の組合が多い。農協のように小規模の事業体では、事業毎に組織を分けるより人材や物的資源を共有して運営した方が、人件費、管理コストの節約がはかれ、各事業間の協力、連携もスムーズとなり、最終的にはサービス向上や組合員利用者の農協への親しみ感にもつながっているといえよう。

農協はこれまで経営収支の悪化に対応するため大幅な人員削減により合理化を進めてきたが、それも総合事業であるからこそ可能であった。90 年代以降は常勤役職員数を抑制して臨時・パート職員を増やし、加えて 90 年代半ば以降は常勤役職員数の削減を続けている。さらに 2002 事業年度からは臨時・パート職員数も削減している（図表 3-17）。組合員利用者に対するサービスの低下を最小限に抑えながらこうした合理化ができたのは、職員の兼務など総合事業の特質によるところが大きい。

図表 3-17 農協の役職員数推移



資料 農林水産省「総合農協統計表」

このように、農協は総合事業により農業、農村社会の維持・発展への多大な貢献を成してきたこと、組合員・利用者は農協の総合事業のもと今後も更なるサービス強化を望んでいること、総合事業には多くのメリットがあることなどから、農協の総合事業は農業、農家利用者にとって今後も必要不可欠であり、継続していくべきであると考えます。

それに対して、信用・共済事業の分離は総合事業のメリットを損ない、組合員へのサービス提供に支障を来たすことから現実的ではない。そもそも組合員を共通とする2つの組合を作り別々に事業を行うことは組合員にとって煩雑で使い難く、無駄も多くなる。総合的なサービスの提供が難しくなるだけでなく、経営効率も低下が見込まれる。このため従来から赤字部門であった経済事業を担う農協の赤字は更に膨らみ、営農指導の維持は困難となるところが多くなる可能性がある。また黒字部門の信用・共済事業を担う農協の収支も悪化する懸念がある。こうしたことを考慮すると、とくに小規模の農協や、過疎地域の農協で信用・共済事業を分離すれば、事業の存続そのものが難しくなるケースが多いと考えられ、現実的な対応策とはなり得ない。

4 金融業界の動向からみた総合事業の必然性

(1) ワンストップショッピング化等の進行

金融業界では、経済のグローバル化や規制緩和の進展、高齢化の進行、ITや金融技術の発達などを背景に、銀行、証券、保険などの分野の金融商品を一括して取り扱うワンストップショッピング化などの動きが進行している。

冷戦構造の崩壊後、市場経済が地球規模に広がり、欧州では、89年のEU市場統

合や 99 年の通貨統合の実現によって単一市場が創設され、アジアや中南米などの発展途上地域では、BRICs といわれる中国やインドなどの新興国が台頭し、米国や日本などの先進国も含めて競争が激しくなっている。こうしたなかで、金融機関の業務展開もグローバル化し、日本においても外資系金融機関の進出が活発化し、農協系統金融機関を含む本邦金融機関との競争が激化している。

規制緩和の進展も金融業務を大きく変化させた。英国では 86 年のビッグバンの実施や高齢化進展による年金型保険商品のニーズの高まりなどを背景に、銀行による証券業務や保険業務への進出が活発化した。銀行業務と証券業務の兼営が可能なユニバーサルバンク制度がとられているフランスやドイツなどの大陸欧州諸国でも、80 年代後半以降ユニバーサルバンクによる保険業務への進出が活発化した（バンカシュランスあるいはアルフィナンツといわれる）。米国では 99 年の金融制度改革法（グラム・リーチ・プライリー法）の成立により、金融持株会社の子会社の形で銀行業や証券業、保険業の相互参入が可能となり、日本でも、93 年の金融制度改革法の施行によって、子会社方式での銀行、信託、証券などの業務の相互参入が行われ、さらに、97～2001 年度にかけて実施された金融ビッグバンにおいて、金融持株会社の子会社として銀行、証券会社、保険会社などの保有が可能となった。銀行本体でも、2001 年度から保険商品の窓販が行われており、2004 年 12 月からは証券仲介業制度によって株式などの証券の取扱いが可能となっている。

このほか、高齢化の進行によって、銀行預金や証券、保険商品などを含むライフサイクルに応じた金融商品のニーズが高まるとともに、IT の発達により、キャッシュカードやクレジットカード、ATM などの普及が進み、顧客の利便性向上をもたらした。

こうした変化は、金融機関経営に次のような動きをもたらした。第一は、銀行、証券、保険などの金融商品が、従来はそれぞれの業態で別々に取扱われていたが、一つの店舗で一括して取扱われるようになったことである（いわゆるワンストップショッピング）。これに対して、農協は従来から農協の店舗で信用事業と共済事業を兼営しており、組合員の金融ニーズに幅広く対応する仕組みが構築されている。

第二は、金融機関のグループ化が進んできたことである。欧米では、銀行業、証券業、保険業などを抱合する巨大金融コングロマリットが形成され、クレディ・アグリコルやラボバンクなどの農業協同組合系金融機関も金融コングロマリット化している。日本でも、2000 年度以降、三菱 UFJ フィナンシャルグループやみずほフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループなどが誕生している。これらの金融グループは、ワンストップショッピングによる売上増加、規模拡大による

経営安定化などを背景にしたブランド力向上、規模の経済性や範囲の経済性の実現などによる収益拡大をめざしており、これによって前記のグローバル競争に対応していこうとしている。

銀行、証券、保険などの金融業務が一体的に取り扱われるようになり、かつ、これらの金融業者のグループ化が進むといった金融業界の潮流の下で、農協がこうした流れに対応していくためには、信用事業や共済事業の分離ではなく、むしろ、それらの兼営の効果を系統組織全体として最大限発揮していくことが必要な情勢にある。

(2) 異業種からの金融業参入と競争激化

規制緩和が進むにつれて、金融業に対する事業会社などからの新規参入の動きが活発化してきた。金融業が収益的に魅力のある産業であれば、新規参入の動きは当然のことであるが、日本の場合、97年度から5年間にわたって実施された金融ビッグバン以前は、銀行業、証券業、保険業ともに免許業種であり、当局の規制によって新規参入の事例はきわめて少なかった。

ビッグバンによって銀行法などの関連法制が改正され、銀行業や保険業は引き続き免許制ではあるが新規参入が容易になり、証券業は免許制から登録制に変更された。

異業種から銀行業への新規参入については、2000年8月に金融庁が制定した事務ガイドラインによって、事業親会社からの独立性の確保や、事業親会社からの事業リスクの遮断などの措置を設けることなどを前提に、新規参入が認められた。これにより、アイワイバンク（2001年5月設立、現在はセブン銀行に名称変更）やソニー銀行（2001年6月設立）、イーバンク銀行（2001年7月設立）などが新規参入してきた。

また、事業会社による証券業や保険業などへの新規参入も行われている。従来から新規参入が容易だったクレジットカードなどの貸金業に対しても、NTTドコモなどのIT関連企業やイオンなどの流通関連企業等が多数参入している。

これらの事業会社による金融業への新規参入は、本来事業による顧客集客力などを基盤にして、その延長線上での収益獲得を目的にしたものであり、たとえば、セブン銀行は、事業親会社によるコンビニエンスストアやスーパーマーケットの集客力を金融業において活用しようとしたものである。また、NTTドコモなどのIT企業も、携帯電話による集客力等を活用し決済業務などに進出している。

以上のように、規制緩和やITの発達などを背景に、事業会社から金融業への参

入が活発化しており、そのねらいは、前記のように、本業の顧客集客力を基盤に、顧客の金融ニーズを取り込む形で収益拡大を達成しようとするものである。これに対して、農協は、従来から組合員の営農（経済事業）や金融（信用・共済事業）などのあらゆるニーズに総合的に対応する事業体制を構築してきている。こうした情勢を勘案すれば、事業分離論は金融業界の潮流に逆行する議論であるといえよう。

(3) 信用事業の経営の健全性確保への取組み

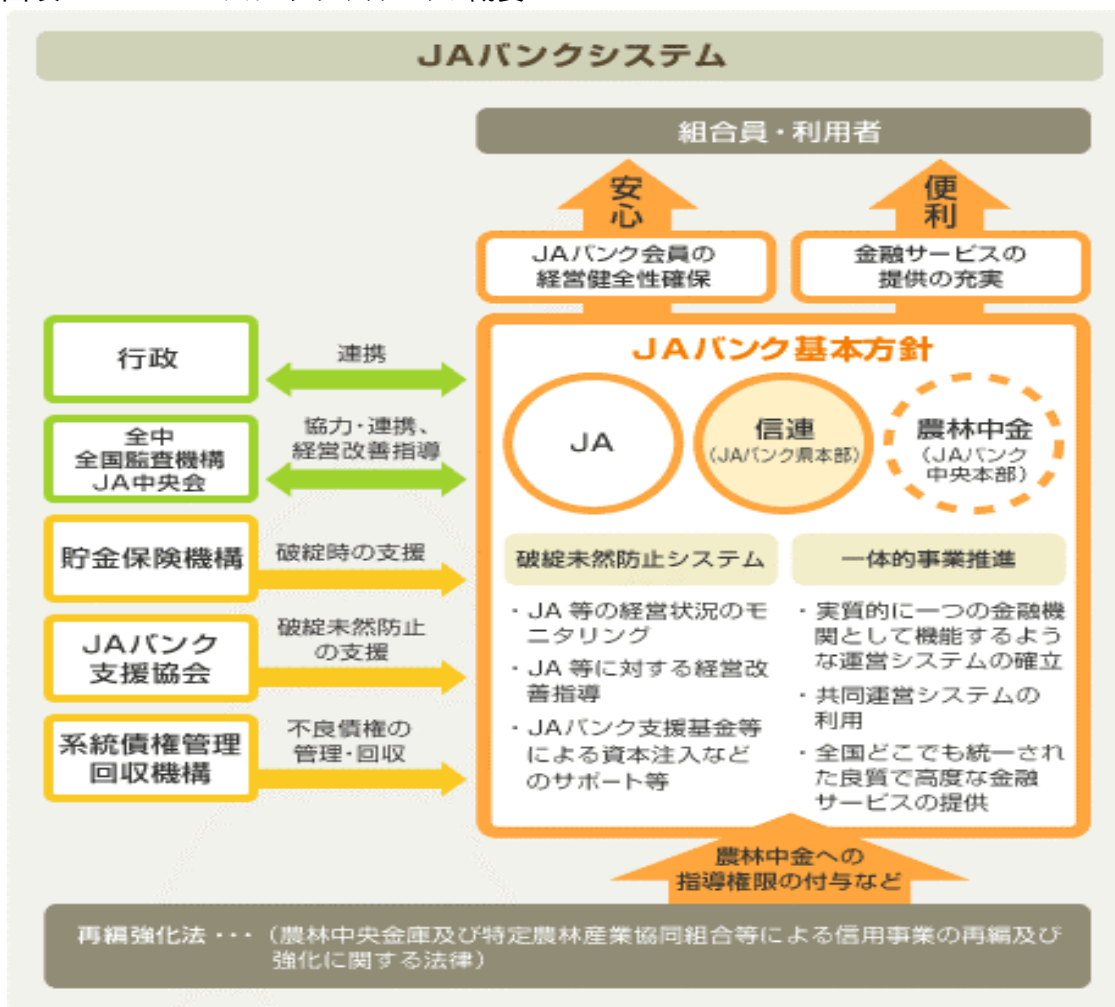
総合事業制を前提とした場合、経済事業に起因する事業リスクが信用事業などの金融事業に対して及ぼす影響に配慮する必要があるが、農協経営においては、JAバンクシステムによって経営の健全性を確保する仕組みが構築されている。

農協の信用事業は、決済手段の提供という公共性を持ったものであり、都銀や地銀などの普通銀行や信用金庫、信用組合などと同様に、自己資本比率規制や早期是正措置、預金保険制度（農協の場合は農水産業協同組合貯金保険制度）などによって規制されている。

信用事業の健全性確保については、2002年1月から農協、信連、農林中金を構成員（会員）とするJAバンクシステムがスタートしている（図表 3-18）。JAバンクシステムは、「破綻未然防止システム」と「一体的事業推進」の二つの柱からなり、特に、前者については、個々の農協の経営状況（経済事業等も含む）についてのモニタリングによって早期に経営改善を行う仕組みが構築されている。モニタリングにあたっては、業務の執行体制や資産内容に関する事項などとともに、収支に関する事項も含まれ、経常利益や当期利益などの全体収支だけでなく、部門別収支の状況も対象となっている。これらの収支に問題が生じた場合には、早期に改善する仕組みが構築されており、経営改善にあたっては、系統独自の支援制度（個々の農協等が資金を拠出）である「JAバンク支援基金」が利用可能である。

このように、農協の信用事業には、上記の早期是正措置や農水産業協同組合貯金保険制度などの公的な安全網（セーフティネット）の前段として、JAバンクシステムによる早期経営改善の仕組みが構築されており、いわば二重の安全網となっている。また、JAバンクシステムでは、農協を含むJAバンク会員について、自己資本比率が8%以上となるように運営されており（自己資本比率の国内基準は4%以上）、他業態の金融機関よりも厳しい基準が採用されている。

図表 3-18 JAバンクシステムの概要



資料 農林中央金庫ホームページ（<http://www.nochubank.or.jp/>）

農協の共済事業については、農協が窓口となって組合員（加入者）との間で共済商品の取扱いが行われる。共済の引受けは農協と全国連である全国共済農業協同組合連合会（全共連）とが共同で実施するが、商品企画や資金運用業務、準備金の積立などは全共連が行っている。各種準備金の積立やソルベンシー・マージンの確保などの健全性確保対策は全共連を中心に行われており、共済事業系統全体として、収益管理やリスク管理が完結するシステムとなっている。

以上のように、農協経営については、JAバンクシステム等によって健全性を確保する仕組みが構築されており、農協の総合事業制の維持はこうした仕組みによって担保されているということができよう。

5 農協の取組むべき課題

これまで、いくつかに分けて農協の総合事業を今後も維持すべきであり、信用、共済事業の分離は非現実的であることを述べてきた。本章の最後に、農協が総合事業を維持していくために、今後も取組みが必要な課題について触れてみたい。

(1) 部門別収支管理の強化と収支の改善

信用、共済事業を営む総合農協は、農協法第37条で、部門別損益状況の作成、開示が義務付けられており、JAグループも全中が中心となり部門別損益管理の指導、徹底を進めてきた。農林水産省・全中の「農協経営分析調査」によると、経済事業の赤字は従来から恒常的に続き、これを信用、共済事業の収益で補填してきている。そしてこうした問題が信用・共済事業の分離を主張する論者の根拠の一つとなっており、農協が今後も総合事業を営んでいくためには部門別収支管理の徹底、明確化と、赤字事業の収支改善に取り組む必要がある。

図表3-19は営農指導事業の損益を配付前に戻してみたものである。これによると購買、販売事業の赤字額は縮小し、販売事業は黒字となった年もあるが、購買事業、その他経済事業(利用、加工事業等)は依然赤字額が大きく、三段階全体の物流の見直しや経費の大幅削減が課題となっている。

図表3-19 1 農協あたりの部門別税引前利益の推移(営農指導事業の損益配付前)
(単位 百万円,%)

	1970		1980		1990		2000		2002	
	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率
信用事業	22.5	210	93.4	113	180.8	93	315.8	113	155.8	80
共済事業	9.6	90	50.3	61	123.0	63	446.6	160	357.6	184
購買事業	-1.0	-9	-1.4	-2	-18.5	-10	-129	-46	-69.2	-36
販売事業	-0.8	-7	-2.4	-3	-4.3	-2	-24.3	-9	2.9	1
その他経済事業	-11.6	-108	-16.6	-20	-18.4	-9	-95.3	-34	-43.0	-22
営農指導事業	-8.0	-75	-39.9	-48	-67.9	-35	-234	-84	-209	-108
合計	10.7	100	82.9	100	194.7	100	279.2	100	194.7	100
n(=対象農協数)	334		277		287		92		71	
	2003		2004							
	実数	比率	実数	比率						
信用事業	269.3	87	295.9	89						
共済事業	395.2	127	376.8	113						
農業関連事業	-107.6	-35	-93.2	-28						
生活・その他事業	-69.4	-22	-57.4	-17						
営農指導事業	-177.3	-57	-188.0	-56						
合計	310.0	100	334.0	100						
n	272		332							

資料 農林水産省・全中「農協経営分析調査」(1970~2002年) 農林中金総合研究所「農協信用事業動向調査」(2003,04年)

(注) 実数は共通管理費配付後、営農指導事業の損益は配付前の値。

営農指導事業は農協の諸事業の要とされ、平成 13 年(2001)の農協法改正で事業の第一番目に位置づけられた。営農指導事業は第 2 節で述べたように生活指導とともにサービス事業として、他事業の収益で賄われている。営農指導事業の赤字額は近年かなりの規模となっており、経済事業全体の赤字額を上回っている。信用、共済事業の収益が厳しくなる中で、営農指導事業についても効率的、効果的な運営が求められよう。

(2) 経済事業改革の現状・課題

J Aグループは 2003 年の第 23 回 J A 全国大会において、経済事業改革を最重点課題として取り上げた。農業の生産構造、農産物販売市場、生産資材・生活関連事業の流通等の情勢が急速に変化し、J Aグループの経済事業システムの競争力が低下してきているためである。経済事業の収支改善の取組みはこれまでも何度か取組まれてきたが、改善はなかなか進んでいない。

今回は経済事業改革の方向を農業分野と生活分野に分け、農業関係事業では営農指導の強化、直接販売の拡大、品質管理の徹底、生産資材コストの引下げとし、生活分野については生活購買事業として生活購買店舗(A コープ)、S S、L P ガスの改善をはかるとしている。

図表 3-20 経済事業改革の基本方向

経済事業は農家組合員の営農と生活を維持・発展させる重要な役割を担っており、事業システムの抜本的見直しを含めた改革をJA自らが主体的に実践し、競争力の強化と経営基盤の確立を同時に図ることが喫緊の課題
こうしたJAの改革を支援・促進する観点から、統合効果を発揮するJA全農の事業システム改革に取り組むことが必要
次の基本方向でJAグループ一丸となって経済事業改革を実践
協同経済事業による営農・地域農業の振興を通じ、農業者に最大のメリットを提供
安全、安心な農産物の提供を通じ、消費者に満足度を提供
競争環境のもとで継続して事業を展開するための事業ごとの収支確立

資料 農林中金総合研究所編「J A ファクトブック 2006」

農業関係事業は農協の中核事業であり、強固な事業方式を築いていく必要があるが、従来の方式にこだわらず大規模農家、農業法人対策、直販事業の推進といった新しい事業方式の構築も必要となろう。また生活購買部門については黒字化が難しい分野であるが、A コープのコンビニ化などの先例もあり、流通業界のノウハウを取り入れた新たな展開の模索も必要と思われる。

経済事業改革の取組みは、農協の総合事業の将来を左右するものであり、ＪＡグループの一丸となった取組みが必要である。

(参考文献)

- ・ 辻 誠(1937) 『日本産業組合史講』 高陽書院
- ・ 小倉武一、打越顕太郎監修(1961) 『農協法の成立過程』 協同組合経営研究所
- ・ 田中豊稔(1976) 『生きている農協史』 家の光協会
- ・ 米坂龍男(1982) 『四訂 農業協同組合史入門』 全国協同出版
- ・ 日本協同組合学会訳編(1989) 『西暦 2000 年における協同組合「レイドロー報告」』
- ・ 福間莞爾(2006) 『転機に立つＪＡ改革』 協同組合経営研究所
- ・ 全国農業協同組合中央会(ＪＡ全中)(1999) 『私たちとＪＡ1999年版』
- ・ 農林中金総合研究所編(2006) 『ＪＡファクトブック 2006』 全国農業協同組合中央会(ＪＡ全中)

第4章 農協の組合員制度と組合運営

本章では組合員制度と組合運営の現状について検討する。ここでは、農協法の目的と組合員の範囲との関係、農協の事業利用と組合員との関係、農協の事業運営と組合員との関係等を総称して組合員制度と定義し、組合員制度形成の歴史と時代背景及び、農家や農家経済が変化するなかでの農協の対応に関して組合員制度の面から、また農協のガバナンスの実情を中心に論じている。

1 農協の組合員制度形成の歴史と時代背景

本節の課題は、農協の組合員制度に関し、その形成の歴史や時代背景を明らかにすることにある。

(1) 組合員資格

a 産業組合の組合員資格と戦時統制期の強制加入

まず組合員資格であるが、農協の母体である戦前の産業組合においては、特定の職能者のみから構成される協同組織ではなく、地区内居住者一般、いわゆる「中小産者」を構成員とする地域的協同組合であり、実際にも、1940年度末の産業組合組合員総数771万人のうち農業者は67%程度で、他は、勤労者・小商工業者・水産業者・林業者等であった。しかし、戦時統制として行なわれた団体再編成（43年の農業団体法の施行による産業組合と農会その他農業団体の統合）により、それまでの農村の産業組合は、職能別統制団体としての性格を強くもった「農業会」に統合された。農業会においては、それまでの産業組合の構成員のうち、農民ならびに農地所有者を強制加入の「当然会員」としていたが、これとならんで「任意会員」の規定を設け、両者をあわせて会員としていた。この任意会員は当然会員たる農業者の資格（一反歩以上耕作）に満たない農家や関連業者のほか地区内一般居住者等とされており、事実上それまでの産業組合の組合員だった非農家をすべてそのまま「包括承継」したものだ。またこの任意会員は、会員としての権利においては当然会員と同等であり、議決権も等しく与えられていた（注1）。

b 戦後農地改革と農業協同組合の奨励

それでは、強制加入の統制団体から組合員の加入・脱退の自由が保証された戦後の農協へと、どのような経過をたどって制度が成立したのだろうか。

戦後の農協法の成立過程においては、まず占領下における農地改革による自作農

の創出が重要であった。1945年12月9日「農地改革についての連合軍最高司令官覚書」で、46年3月15日までに農地改革計画を連合軍最高司令部に提出することが求められ、そのなかでは、「不在地主より耕作者に対する土地所有権の移転」等が指示されるとともに、「小作人であった者が再び小作人に転落しないための合理的保護の規定」として、合理的な利率で農業融資を利用しうること、加工業者及び配給業者による搾取からの農民の保護、農産物価格の安定、農民に対する技術的知識を普及するための計画、非農民勢力の支配を脱し、日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長し奨励する計画、の5つが「必要なる保護」として包含されるべきとされていた（注2）。

c 農林省による農協法案の策定とGHQによる指導

それを受けて日本政府（農林省）は、農地改革の一環として農業協同組合に関する法律の策定準備に入った。当初の農林省側からの農協法案（1946年3月15日）の特徴は、合田（注3）によれば、第一に組合員については「農業を営む者及び農業に従事する者」については強制加入であること、第二に組織は、部落には農事実行組合を、市町村、都道府県、全国には各々一協同組合を設置するという厳格な四段階制をとっていること、第三に機能面では統制機能が最も重視されていること、等であった。農林省の第一次の農協法案においては、農業会の全系統組織を再編成することに主眼があり、農業者の農業協同組合への加入は引続き強制という案であった。

このような農林省の第一次案に対しては、GHQの担当部署であるNRS（天然資源局）農業課が反対した。NRSは、政府案の問題点として以下のような点を指摘していた。（注4）基本的な民主的原則、すなわち個人が任意に組織する権利を侵害している。農業に関する事業の全ての側面に対する政府の恣意的な管理と規制が続けられる。組合員は税金によって運営される機関が行うべき多くの公共的機能（農業や農業生産物に関する調査、実用的、技術的情報の普及）の費用を負担することになる。農産物の強制的な集荷は、直接に政府の機関によって実施されるべきものである。

そしてNRSは、任意加入制度、投票権を有する組合員は実際に農業に従事している農民に限定すること。一組合員一票。代理投票の禁止。準組合員の権利は、投票権を除いて正組合員と同等とすること。役員は被選挙権は投票権を持つ組合員に限定すること、等の諸原則を満たす農業協同組合に関する計画を二ヶ月以内に提出することを求めた（注5）。

以上のようなGHQからの示唆により、政府（農林省）は、6月22日に閣議決定された農業協同組合法要綱（第2次案の1）で、第二「組織」の「四 加入及び脱退」のなかで、「組合員の加入及び脱退は、これを自由とすること」としている。ここにおいて組合員の加入脱退の自由が法案上初めて明文化されたことになった。ただし、第2次案の1で実現した組合員の加入脱退の自由は、いまだ形骸化されたものだった（注6）。それは第2次案の1では、組合の設立要件が厳しく、事実上一行政区一組合の実現を図るもので、組合設立の自由が強く制限されていたからである。

このような農林省の第2次案に関しては、GHQ内部では評価が分かれていた。NRSとESS（経済科学局）の配給価格統制課が、食糧集荷の重要性という観点からこの第2次案を支持したのに対し、GS（民政局）ESSの他部局からなる多数派は、「農業会を廃止し、真の農業協同組合を将来組織するための法制をつくる」という立場から政府案に反対した。GHQ内部での合意形成は難航したが、46年12月2日に行なわれた楠見農林次官とNRSの担当官ハーディとの会談で、楠見次官が、GHQの承認が得られれば新たな食糧集荷機関の設立を計画するという見解を打ち出したことで、農業会の改革と食糧集荷問題が切り離され、食糧集荷問題を考慮して妥協する必要がなくなり、より抜本的な改革の方向でGHQ内部の意見が集約された（注7）。

その結果出されてきたのが47年1月15日の「農業会の清算及び農業協同組合の設立のための新立法についてのGHQ天然資源局覚書」である。この覚書では第一に食糧集荷に関連するすべての機能を果たすための政府機関の設立案を提出し、農業会は農協法公布の日から8か月以内に清算することとされていた。そして第二に、農業会によって提供されているものに代わり、全ての農民が希望すれば利用することのできる技術上の助言を行う公的機関の設立案を提出することとされていた。そして第三に農協法が基づくべき諸原理が提示されており、そのなかには、自発意思に基づく開かれた組合員制度としてイ) 正組合員資格を農民に限定、ロ) 農業生産に関与していない人々に准組合員の資格を認めること、准組合員には選挙権以外のすべての権利を認めること、ハ) 役員資格は役員総数の4分の3以上を正組合員に限定、ニ) 役員の兼任禁止、民主的な代表制度としてイ) 一人一票、ロ) 代理投票の原則禁止 資本に対する利率を法定利率とほぼ等しいものに制限すること、組合事業の利用分量に応じた剰余金の分配、等が含まれていた（注8）。以降農林省とNRS農業課との間で法案に関する協議が続けられることとなったが、この覚書が大きな方針となっていく。

G H Q天然資源局の覚書を元に農林省が農協法案の邦文を作成し、数次の法案を経て成立した最終案(1947年11月19日、1947年法律第132号)では、第一條で「この法律は、農民の協同組織の発達を促進し、以って農業生産力の増進と農民の経済的地位の向上を図り、併せて国民経済の発達を期することを目的とする」とされた。組合員資格に関しては、第十二條で「農業協同組合の組合員たる資格を有する者は、左に掲げる者で定款で定めるものとする。一 農民 二 前号に掲げる者の外、農業協同組合の地区内に住所を有する者で当該組合の施設を利用することを相当とするもの(准組合員の規定)」と定義された。また、第十六條では、「組合員は、各々一箇の議決権及び役員を選挙権を有する。」として一人一票制が明示されるとともに、准組合員は議決権及び選挙権を有しないことも規定された。

ここにおいて、農民(みずから農業を営み、又は農業に従事する個人)を正組合員とし、「地区内に住所を有する者で組合の施設を利用することを相当とするもの」を准組合員とする農協の組合員資格制度が立法化されたわけである。また組合への加入脱退についても、第二十條、第二十一條で加入・脱退の自由が規定された。その他、営利を目的としないこと(第六條)、出資に対する配当の制限と事業利用に応じた配当(第五十二條)等、G H Qの強力な指導の元とはいえ、戦後の農協は、協同組合原則に則った、農民の自発的な職能組合として発足したといえる。

農民の自発的な職能組織とはいえ、行政の許認可権限については、農協法では当初から比較的広範な規定がされていた。設立の認可権(第五十九條)、定款変更に関する認可権(第四十四條)、合併の認可権(第六十五條)等がそれである。ただし設立の認可権に関しては「設立の手続き又は定款若しくは事業計画の内容が法令又は法令に基づいてする行政庁の処分に違反するものを除いては、その申請…の認可をしなければならない」と行政の権限を一定範囲に制約する内容となっており、設立の自由度は高かったとみられる。

d 農協法制定後の農協の設立状況と農家経済の実情

農協法制定後の農協の設立状況を振り返ってみると、農業会の解体と平行して農協の設立は急速に進み、「農業会が一斉に事業を停止した8月14日の翌15日には、(設立認可組合数は)2万2,119に達した。このうち1万4,130は出資組合で、その90%強が信用事業を中心とする多種兼営の総合農協であった」(注9)とのことである。このような状況に関し、戦後の農協は「農業会の看板の塗り替え」、「農協への加入は半強制的」との批判もあるが、当時の農家経済の実情を考慮する必要がある。

農協法が成立した頃の農家経済の状況を簡単にみておけば、まず経営耕地面積に関しては、農地改革の結果として自作農が圧倒的になったとはいえ、その耕地面積は小さく、1ha未滿が75.7%を占めるという状況であった(図表4-1)。

図表4-1 経営耕地面積別、自小作別農家戸数の分布(都府県)(1949年)
(単位%)

	0.1ha未滿	0.1~0.3ha未滿	0.3~0.5ha未滿	0.5~1.0ha未滿	1.0~1.5ha未滿	1.5~2.0ha未滿	2.0~3.0ha未滿	3.0~5.0ha未滿	5.0ha以上	自小作別総計
自作	4.0	10.2	8.9	16.6	8.7	3.7	2.0	0.3	0.0	54.5
自小作	0.6	3.5	5.0	11.6	5.3	1.7	0.6	0.1	0.0	28.5
小自作	0.4	1.9	1.9	2.5	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0	7.5
小作	2.9	2.9	0.9	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4
総数	8.0	18.8	17.0	31.9	15.2	5.8	2.8	0.4	0.0	100.0

資料 農政調査委員会編「改定 日本農業基礎統計」、原資料は農林省『昭和24年農地調査結果概要』

また農家経済の状況としても、1948年度まではインフレもあって名目的な農業粗収入、農業所得、農家所得は増加したが、いわゆるドッジ・プランが実施された1949年度には、農産物価格の下落から農業粗収益、農業所得が前年比減となり、一部を農外収入の増加で補っているものの、農家所得の減少のなかで、農家経済余剰が赤字になるなど、安定的な経営環境とはいえない状況であった(図表4-2)。

図表4-2 農家経済の動向

	農業粗収益	農業経営費	農業所得	農外収入	農外支出	農外所得	農家所得	租税公課諸負担	出稼・被贈扶助等の収入	家族家計費	農家経済余剰
1946	44,508	8,051	36,457	5,138	261	4,877	41,334	3,525	1,071	26,386	12,494
1947	115,400	23,198	92,202	12,876	256	12,620	104,822	21,900	2,692	75,454	10,160
1948	227,372	46,277	181,095	25,635	1,232	24,403	205,498	34,047	5,251	137,447	39,255
1949	167,604	43,504	124,100	53,947	5,413	48,534	172,634	27,432	-	157,795	12,593
1950	188,856	45,922	142,934	73,079	4,361	68,718	211,652	21,148	-	171,906	18,598

資料 農政調査委員会編『改定 日本農業基礎統計』、原資料は農林省「農家経済調査」

当時の農家の小規模零細性や農家経済の置かれた不安定な経営状況を考えれば、農地解放は、地主的土地所有制を解体して勤労農民を土地所有者にし、土地所有と農業経営を結合させたが、経営規模の零細性を解消させるものではなかった。したがって、農民が経済的・社会的地位の向上をはかるためには、農業生産力の増進、生産物の有利な販売、消費生活の改善など、いろいろな面で協同することが必要だった(注10)ことが、農協の結成とそれへの加入を早めた主体的要因として指摘できよう。

(2) 准組合員からの共益権の排除

前述のように、農協法では准組合員から共益権的権利（議決権、選挙権等）を排除している。この背景としては、第一に戦前の産業組合が地主的土地所有と結合し、実質的に地主層の経済基盤となって不耕作地主が組合を支配するメカニズムを作り上げていた（注 11）のに対し、戦後は農地改革を経てこのような事態を再現させないため、非農民的支配の排除を基本に農協制度がつくられたということがある。第二に、ただし一方で組合員を農民だけに限定することになれば、戦前の産業組合以来の非農民組合員の、出資引上げや貯金の流出による財務的困難が生じる可能性もあり、それを避けるために、共益権を排除した准組合員という資格を用意したと考えられる（注 12）。「農業協同組合法案及び同施行法案に関する質疑応答集」のなかでは、「農業協同組合に農民以外の者を加入せしめることは、その本来の趣旨に合致しないようであるが、わが国農村の現状においては、農民以外の者の加入を排除することは、組合の基礎を動揺せしめるおそれがあるので、これを准組合員として加入を認めることとした。しかし准組合員には総会の議決権、役員選挙権が無く、又理事定数の四分の一以内においてのみ理事となりうるにすぎないから、組合の指導権を握ることはないと考え」（注 13）たのが、准組合員制度の設置とそこからの共益権排除の理由とされる。

(3) 員外利用の制限

員外利用に関しては、戦前の産業組合では「例外的な規定」（注 14）であったとされるが、戦後農協法の成立過程においては、以下のような過程を経て制度が形成されている。まず日本政府（農林省）案については、第一次案では、基礎組織である農事実行組合に関しては「部落又は之に準ずる区域を地区とし農業を営む者及び農業に従事する者を以って組織するものとし」と農業者による組織という位置づけになっているが、市町村農業協同組合の事業に関しては、「組合員たり得ざる一般のものに之を利用せしむること」という案を出している（注 15）。

G H Q の側では、前述した「農業会の清算及び農業協同組合設立のための新立法についての G H Q 天然資源局覚書」の中でも、准組合員については触れているものの、員外利用には言及していないため、当初員外利用は想定していなかったものとみられる。実際、農協法制定時の農林省の官僚による対談（「農業協同組合法制定の経過と問題点 - 当時の関係者を中心とする研究会記録 - 」）で、「員外利用というのは、日本の従来の方から出てきたということじゃないでしょうかね」「これ（ - 員外

利用)はこっちから出したのです」(注16)との回想がある。

GHQが員外利用に関して言及したのは、農林省の第六次案に対して出された「農林省により作成された農業協同組合法案についての変更および修正に関するGHQ天然資源局の提案」の中においてである。そこでは、第十條に関して「協同組合は、定款の定めるところにより、組合員以外の者にその施設を利用させることができる。但し、組合員以外との取引による事業は、一事業年度において、協同組合によって行われた事業の総財務量の20%をこえてはならない」(注17)という条文への変更を要請した。GHQによる修正提案を受けた農林省の第八次案では、第十條で「組合は、定款の定めるところにより、組合員以外の者にその事業を利用させることができる。但し、その利用分量は毎事業年度の総組合員の利用分量の五分之一を超えてはならない。」(注18)と規定された。そして国会に提出された第八次案においては、第十條「組合は定款の定めるところにより、組合員以外の者にその施設を利用させることができる。但し、一事業年度における組合員以外の者の事業利用分量の総額は、当該事業年度における組合員の事業利用分量の総額の五分之一を超えてはならない」(注19)との規定が入った。

戦後農協法における員外利用の制限の原点は、日本側からの提案とGHQによるそれに対する量的制限の付与という経過で制度化されたものといえる。

(4) 小括

以上のように戦前の産業組合から戦後の農協法成立の過程を概観してみると、農協は制度としては戦後職能組合に変化したものの、准組合員制度の存在や一定の範囲内での員外利用を許容する等、地域に開かれた協同組合であるという実態は、戦前から一貫しているといえる。GHQと農林省との間で、日本の農村には職能組合と地域組合のどちらが適当かという明示的な論議がなされた形跡は無いが、わが国の農村自体に共同体的な色彩が強く、特定の職能だけに限定した協同組織よりも、広く地域に開かれた協同組織の方が、運営の効率性・安定性の面でより適合的であることが、准組合員制度の導入等に反映しているのではないかと考えられる。

(注1) 鈴木(1983)23-25頁

(注2) 小倉、打越(1961)4-5頁

(注3) 合田(1991)277頁

(注4) 同書 280頁

(注5) 同書 280-281頁

- (注6) 同書 284 頁
- (注7) 同書 288-289 頁
- (注8)(注2)と同じ。111-113 頁を要約
- (注9) 協同組合経営研究所(1967) 403 頁
- (注10) 全国農業協同組合中央会(1994) 6 頁
- (注11) 伊東(1989)
- (注12) 関、山岡、小林(2000)
- (注13)(注2)と同じ。359 頁
- (注14) 同書 679 頁
- (注15) 同書 14 頁
- (注16) 同書 667 頁
- (注17) 同書 244 頁
- (注18) 同書 280 頁
- (注19) 同書 306 頁

2 環境変化への農協の対応

前節では、組合員制度成立の歴史とその背景についてみたが、本節では、組合員制度と組合員を中心とした組合運営がどのように行われているかという現状を確認することとしたい。

(1) 組合員制度に関する農協批判

組合員制度に関する農協批判には様々なものがあるが、それらは、大きく2種類に分けることができる。第1は、農協法に基づく批判であり、農協法が農業政策上の特別法(注20)という位置づけであることを重視し、なかでも規模拡大を中心とする構造政策への農協の対応について批判するものである。具体的には、一人一票制では圧倒的多数である兼業農家の声が農協運営に反映されやすく、政策育成対象である担い手農家中心の農協運営が難しい、組合員数が総農家数を上回っている、准組合員の割合が高い、員外利用が増大している、等の批判がみられる。第2は協同組合原則に基づくものであり、農協設立時に全農家が半強制的に参加したことから加入脱退の自由がなかったとするもの、農協の准組合員に共益権がないことを批判するものである。

農協設立時に加入脱退の自由がなかったという批判については、前節で農民側に協同する主体的な必要性が強く働いたことを指摘し、また農協の准組合員に共益権

がないことについても、前節で農協法設立時における共益権排除の理由を説明した。その他の批判については、以下で農協は農協法の範囲内でこれまで環境変化に適応してきたことを述べて、そのなかに組合員制度への批判についての筆者の考え方を示すこととしたい。

(2) 農協法の多面的性格

農協法は、第1条において農業政策上の特別法という位置づけができるとともに、農協の自主的民主的な協同組合という性格も明らかにしており、後者は農協が自ら変化することを許容する(注21)。そのことは、本章で取り扱う組合員制度についても当てはまる。

まず、目的規定である第1条には、農協法の2つの異なった性格が示されている。第1条には、「農業者の協同組織の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もって国民経済の発展に寄与することを目的とする」とある。ここには、「農業生産力の増進」というまさに農業政策の目的とともに、「農業者の経済的社会的地位の向上」という農業政策に全てが含まれるわけではない目的が並んでいる。「農業者の経済的社会的地位の向上」には、多様な内容を含むことが可能である。時代の変化によって農業者の価値観が変化すれば経済的社会的地位の意味は変化することが必然である。組合員である農業者を主体とするという、自主的民主的な協同組合としての性格を表す目的と考えられる。

また、正組合員は農協法で農業者としているが、その農業者の範囲は定款で定められていることは、協同組合の自主性が正組合員の資格に及んでいることを示している。すなわち、正組合員となる農民(改正後は農業者)の範囲は各組合の判断に委ねられており、その組合の置かれた状況や方針の変化に対応して変更することが可能となっている。

さらに、准組合員制度を持つことによって、結果として混住化、都市化の進展という農村・集落の変化が農協の組合員構成に大きく影響することにつながった。前節のとおり、准組合員制度が導入された農協法設立当初の目的は、農協の財務の安定化を目的として農民以外も組合員とすることとし、かつ農民以外の農協支配を防ぐために、それを共益権のない准組合員として受け入れるということであった。また、戦前の産業組合が農家以外も組合員とする農村協同組合であり、地域組合の色彩が強かったという歴史的な経緯からも、農村、集落の現状との整合性からも、准組合員制度は定着し、またそれはその後の非農業的要素の拡大にもつながった。

農協の事業範囲が広範に渡っていることも、環境変化に対応した経営・事業の多

様化を可能にした。第 10 条には、営農指導事業、信用事業、共済事業、販売事業、生活事業等様々な分野が事業範囲として並べられている。「農業生産力の向上」という政策目的に直接的に対応するものだけでなく、第 1 条の後半の目的である「農業者の経済的社会的地位の向上」に対応する事業分野についても多く含まれている。また、有価証券の売買、有価証券の貸付け、国債・地方債・政府保証債の引受け、両替等、農協の事業分野は信用事業を中心に拡大してきた。

このように農協法の第 1 条の目的規定は、「農民」が「農業者」に代わって農業を営む法人を加えた以外、農協法発足当時から変更されていないが、第 1 条も含め、農協法自体は民主的な協同組合としての性格も明確に持っており、組合員制度についても、正組合員である農業者の範囲の定款による決定、准組合員制度による非農業者の組合員化、広範な事業が認められており環境変化に対応した事業の多様化が可能など、農協は自ら変化することが可能な構造を持っている。このことが、以下のように農協の組合員の構成、組合員と事業や運営との関係などの組合員制度が、農協法の範囲内で環境の変化に適応して実質的に変化することを可能にしたといっ

(3) 農家、農家経済の変化

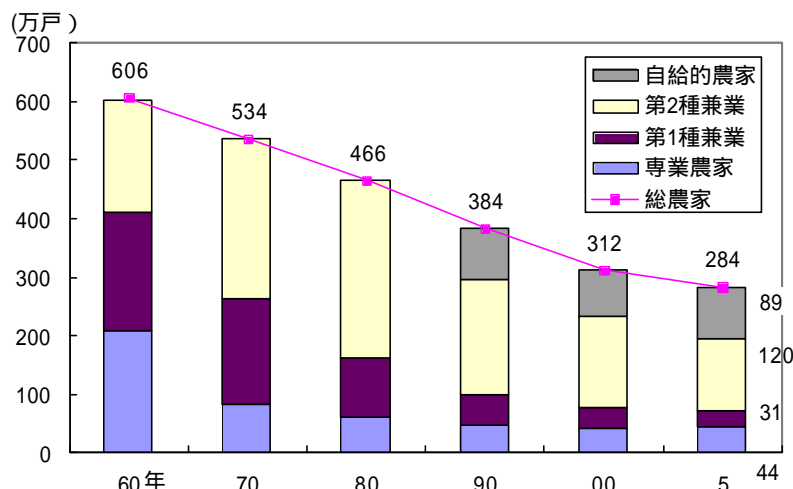
a 農家の変化

農協の正組合員である農家は、農協創設以来大きく変化してきた。

長期的な農家戸数の推移をみると（図表 4-3）、60 年には農家数 606 万戸のうち、専業農家 208 万戸（農家数全体に占める構成比 34%、以下同様）、第 1 種兼業農家 204 万戸（34%）、第 2 種兼業農家 191 万戸（33%）とほぼ 3 分の 1 ずつの構成であった。それが、05 年の農家数は 284 万戸と総数では 60 年の 2 分の 1 以下となり、その内訳は、専業農家が 44 万戸（15%）、第 1 種兼業農家 31 万戸（11%）、第 2 種兼業農家 120 万戸（42%）、自給的農家 89 万戸（31%）となった。専業農家と第 1 種兼業農家を合わせて約 4 分の 1、第 2 種兼業と自給的農家を合わせると約 4 分の 3 を占めることとなり、農家構成は大きく変化した。さらに、規模が零細で（耕作面積 5 a 以上 10 a 未満）農林水産省の統計上の農家定義には入らないいわゆる「土地持ち非農家」も、2000 年には農家数の 35% と約 3 分の 1 に及ぶまでに増加している。

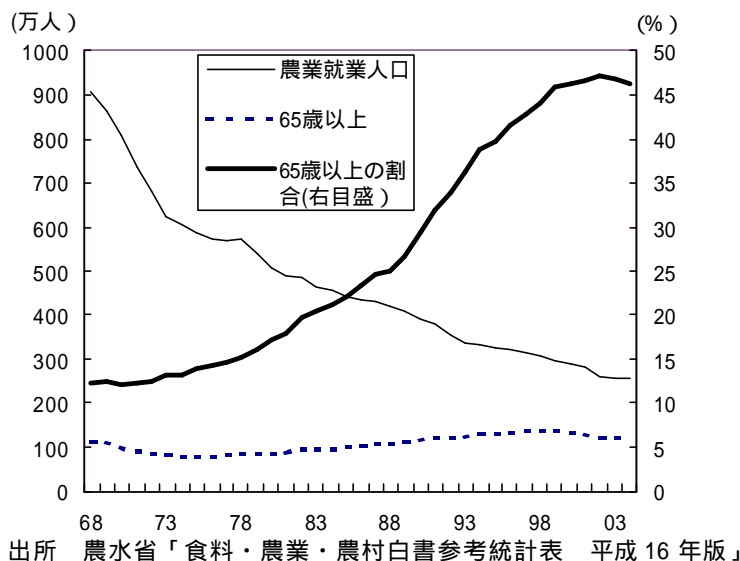
すなわち、規模拡大を進める農家及び農業経営体は少数であり、大多数の農家では兼業化が一層進展するとともに、高齢化や後継者不足、農業所得の減少等によって、経営を縮小する農家が土地持ち非農家へ推移してきたと見られる(注 22)。

図表 4-3 農家数の推移



出所 農林水産省「食料・農業・農村白書参考統計表 平成 16 年度」、同「2005 年農林業センサス農林業経営体調査」

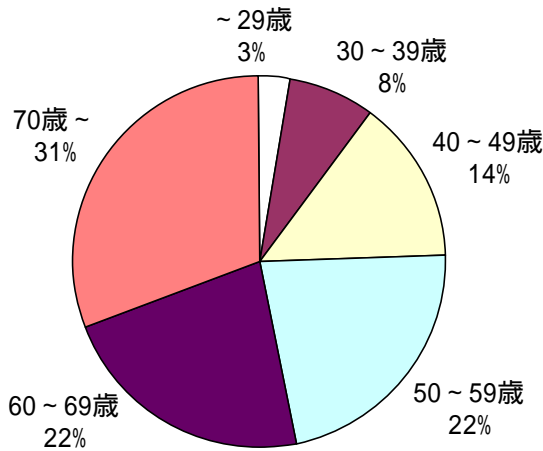
図表 4-4 農業就業人口に占める高齢者の割合



出所 農水省「食料・農業・農村白書参考統計表 平成 16 年版」

また、農家においては高齢化の進展が著しい（図表 4-4）。農業就業人口は 68 年度には 904 万人であったが、04 年度には 257 万人まで減少し、このうち 65 歳以上の人口は 68 年度には 111 万人であったが 04 年度は 119 万人と大まかにいえば横ばいで推移してきた。この結果、農業就業人口のうち 65 歳以上の高齢者が占める割合は 68 年度の 12% から 04 年度には 46% まで上昇した。このことを反映して、農協の組合員も高齢化しており、図 4-5 は、107 組合の准組合員も含めた組合員の年齢別構成をみたものだが、組合員のうち 70 歳以上が 31%、60 歳代が 22% と 60 歳以上が過半を占めている。

図表 4-5 組合員の年齢構成比



資料 農林中金総合研究所「農協信用事業動向調査」
 (注) 1. 調査時点 2003年11月
 2. 資料に基づいて記入した107組合の集計。

b 農家経済の変化

さらに、農家の兼業化・高齢化を明確に反映して農家経済も大きく変化した。60年と03年を比較すると、農家総所得に占める農業所得の割合は49%から14%に低下し、農外所得は43%から56%へと上昇、年金・被贈等の収入は7%から30%へと上昇した。03年には年金・被贈等の収入が農業所得の2倍以上となっている(図表4-6)。

図表 4-6 農家経済(農家一世帯あたり)

	農業所得	農外所得	年金・被贈等の収入	農家総所得	a/d	b/d	c/d
	a	b	c	d	(%)		
	(千円)						
60	219	192	32	443	49	43	7
65	365	396	74	835	44	47	9
70	508	885	199	1,592	32	56	12
75	1,146	2,268	546	3,961	29	57	14
80	952	3,563	1,079	5,594	17	64	19
85	1,066	4,437	1,413	6,916	15	64	20
90	1,163	5,438	1,797	8,399	14	65	21
95	1,442	5,453	2,022	8,917	16	61	23
00	1,084	4,975	2,221	8,280	13	60	27
03	1,103	4,323	2,286	7,712	14	56	30

資料 農林水産省「食料・農業・農村白書参考統計表 平成16年度」
 (注) 95年以降は販売農家。

(4) 農協の対応

農協法の範囲内においてはああるが、このような環境変化に適応するかたちで、農協の組合員構成、組合員と事業、運営の関係は大きく変化してきた。

a 多様な組合員の包含

(a) 正組合員の範囲拡大

正組合員である農業者の資格要件は、各農協の定款によって定められており、地域の実態に応じて資格要件の変更が行われてきた。図表 4-7 のとおり、75 年には耕作面積 10a 以上を資格要件としていた組合の割合は 80.6%であったが、00 年には 77.4%に低下、農業従事日数についても 90 日以上としていた組合の割合は 75 年の 91.8%から 00 年の 86.1%へ低下した。農家の兼業化が進行し、自給的農家や土地持ち非農家も増加するなかで、こうした資格要件の引き下げによって、管内の農家の多くが引続き正組合員として、農協のメンバーであり続けたとみられる。図表 4-8 にみられるように、農家数に農林業センサスによる「土地持ち非農家」を加えるとほぼ正組合員戸数に一致する。

図表 4-7 組合員資格要件別農協数割合とセンサス農家定義の推移

(単位 農協数, %)

			1975年	80	85	90	95	00	
正組合員資格要件	耕作面積	該当農協数	4,721	4,486	4,236	3,589	2,455	1,387	
		構成比	10a以上	80.6	80.3	80.0	80.2	79.3	77.4
		5~10	15.1	15.7	16.2	15.9	16.5	17.4	
	5未満	4.3	4.1	3.8	3.8	4.2	5.1		
	農従事日数	該当農協数	4,684	4,485	4,216	3,570	2,440	1,394	
		構成比	90日以上	91.8	91.2	91.2	90.7	89.0	86.1
60~90		5.3	5.7	5.9	6.2	7.2	8.9		
60未満	2.9	3.1	2.8	3.1	3.8	5.0			
センサス農家定義	経営耕地面積	東日本10a以上、西日本5a以上	東日本10a以上、西日本5a以上	東日本10a以上、西日本5a以上	全国10a以上	全国10a以上	全国10a以上		
	農産物販売金額	7万円以上	10万円以上	10万円以上	15万円以上	15万円以上	15万円以上		

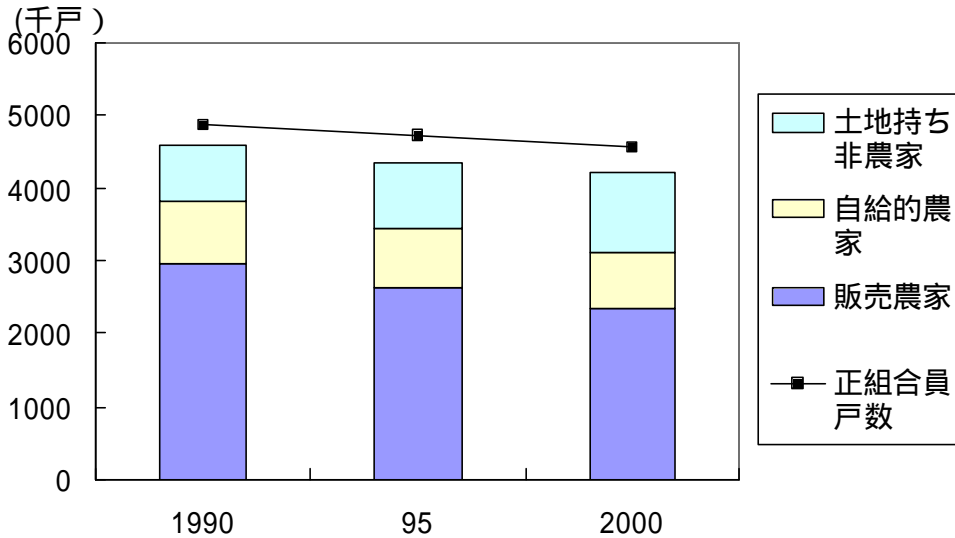
資料 農林水産省『総合農協統計表』『世界農林業センサス』『農業センサス』

出所 内田(2003)より転載

農林業センサスという一統計上の定義による農家数と、農協の正組合員戸数とのかい離について批判する向きもあるが、「土地持ち非農家」という小規模でも農地を持ち農業に従事する者も含めた実質的な農家全体を、各農協はそれぞれの定款に基づいて正組合員としてきたのである。

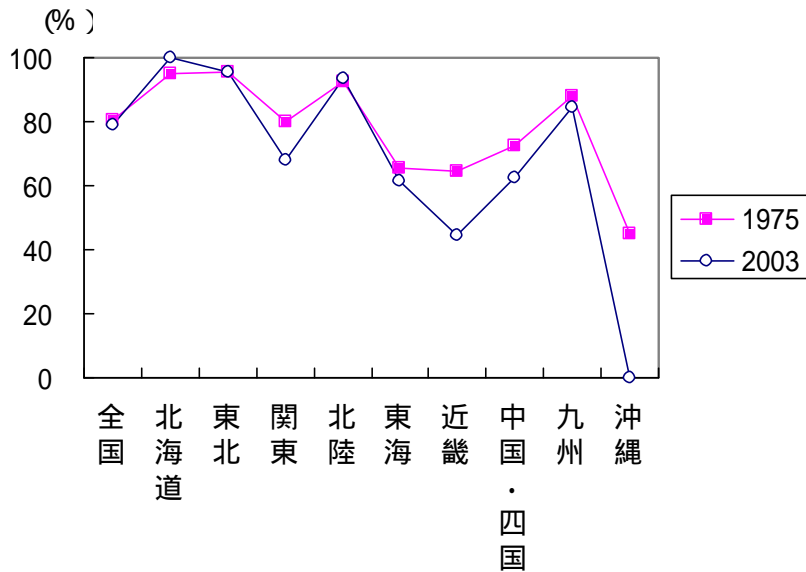
第2章にみたとおり、農地の集積による地域営農の組織化の必要性はますます高まっており、その実行にあたっては農地の貸し手としての「土地持ち非農家」も含めた地域全体での取組みが鍵であり、また農協の農地利用調整機能の発揮が求められている。地域農業の振興という視点からみても、いわゆる「土地持ち非農家」も含めた実質的農家全体が、農協に正組合員として加入していることは、積極的に評価すべきことと考えられる。

図表 4-8 正組合員戸数と農家戸数



資料 農林水産省「世界農林業センサス」「総合農協統計表」

図表 4-9 正組合員資格要件を耕地面積 10 a 以上とする農協の割合



資料 農林水産省「総合農協統計表」

また、資格要件の引き下げが、全国一律の動向ではないことにも注目する必要がある。中国・四国や近畿、関東などの都市部で耕作面積や農業従事日数を引き下げる動きがみられる一方、北海道ではむしろ引き上げが行われており、地域の実態にあった対応がなされていることがうかがえる（図表 4-9）。

(b) 准組合員の増加

このようにして正組合員戸数の減少は、統計上の農家数の減少より小幅なものにとどまることとなった。一方、農村の混住化や都市化によって農協管内の非農家が増加するなかで、准組合員数は増加を続けている。

組合員に占める正組合員と准組合員の構成をみると（図表 4-10）、正組合員数は長期的に緩やかに減少しているが、一方准組合員は 50 年度の 57 万人から 04 年度には 7 倍の 409 万人まで増加した。この結果、准組合員比率（准組合員数/組合員数）は 50 年度の 8.1% から 04 年には 44.7% まで上昇した。

図表 4-10 農協の組合員数

(単位 万人、%)

事業年度	組合員数		准組合員比率
	正組合員	准組合員	
50	701	57	8.1
55	693	68	9.8
60	654	76	11.6
65	679	95	14.0
70	728	139	19.1
75	767	190	24.8
80	789	224	28.5
85	807	253	31.3
90	861	307	35.6
95	903	359	39.7
00	911	386	42.4
04	915	409	44.7

出所 農林中央金庫「農林統計」「農林漁業金融統計」
農林水産省「平成 16 事業年度総合農協一斉調査の概要（確定値版）」

また、農協へのアンケート調査（農協信用事業動向調査）によれば、最近数年間の准組合員の加入理由としては、「資金の借入れ」が最も多く、次いで「正組合員の家族、親戚」、「正組合員が資格を失ったもの」となっている（図表 4-11）。

図表 4-11 准組合員の加入理由

(単位 件、%)

	回答組合数	資金の借入れ	共済の利用のため	農協からの働きかけによる	女性部等の組織活動への参加	正組合員が資格を失ったもの	正組合員の家族や親戚	その他
合計	371	98.7	25.6	36.4	11.9	43.7	52.3	12.9
第 1 位	371	85.7	1.3	5.1	0.5	3.0	1.3	3.0
第 2 位	349	9.5	16.0	13.8	4.3	22.1	29.2	5.2
第 3 位	324	4.6	10.5	21.0	8.3	22.8	26.9	5.9

資料 農林中金総合研究所「農協信用事業動向調査」

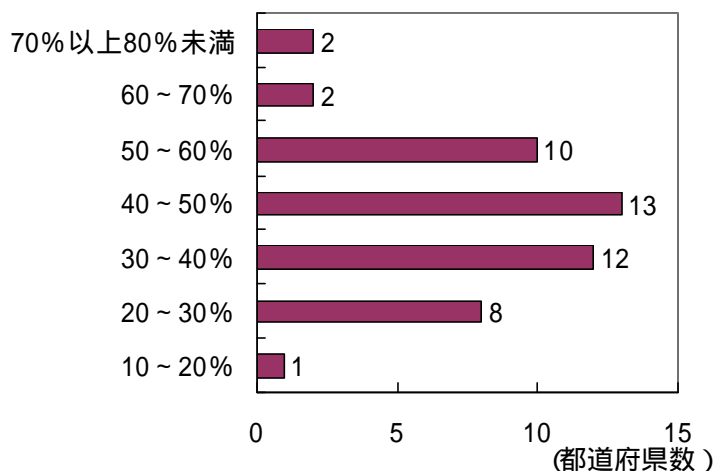
(注) 1 調査時点 2003 年 11 月。

2. 網掛けは第 1 位から第 3 位それぞれでもっと高い割合。

3. 網掛けは第 1 位から第 3 位それぞれでもっと高い割合。

准組合員比率の上昇は一様なものではない。03年度の准組合員比率の都道府県別分布状況をみると（図表 4-12）10%台から70%台まで幅広く分布していることがわかる。

図表 4-12 准組合員比率別都道府県数



資料 農林水産省「総合農協統計表」

b 多様な組合員に対応するガバナンス

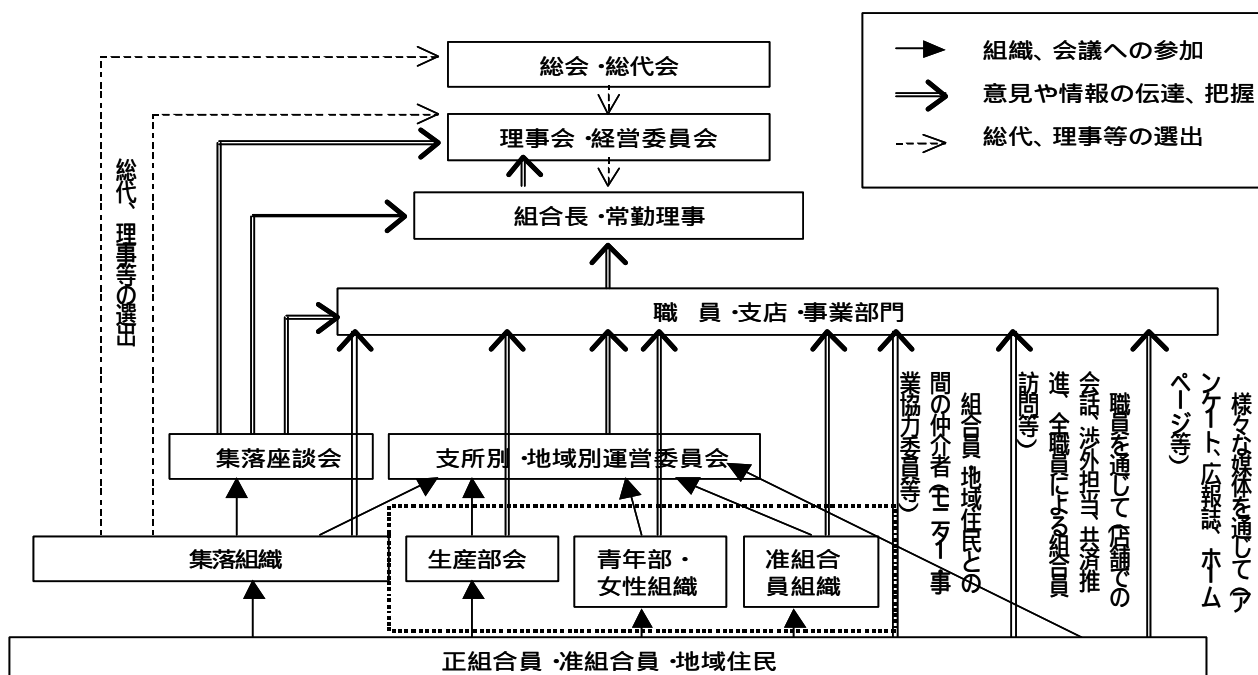
農協の最高意思決定機関である総会における議決権は正組合員のみが持ち、また総会に代わって意思決定を行う総代会を構成する総代の選挙権、被選挙権も正組合員のみが持つ。また役員の選挙権も正組合員に限定されている。このように、正組合員が農協のガバナンスの中核を占めている。また、総会における議決権は一人一票である。

それとともに、多様な組合員・利用者が、農協の経営・運営に参画し、その意思が反映できるシステムが工夫されている。

図表 4-13 は農協における組合員・地域住民の意思反映システムのモデルを図示したものである。正組合員がガバナンスの中心となっている総会、総代会、理事会、経営管理委員会というルートの外に、集落組織、生産部会や女性部、利用者組織などの機能別・目的別組織、支所別・地域別運営委員会があり、またモニターや事業協力委員などの仲介者、農協の役職員、アンケートなどの情報媒体を通じた意見・要望の把握も行われている。作物や活動、利用している事業、地域といった共通の軸を持つ組合員・地域住民のグループが数多く作られ、グループごとに意見が取りまとめられ、また意見の調整を行う場も作られている。こうした多様な意思反映シ

システムが構築されているのは、農協が多様な組合員や地域住民に対して、多面的な事業・活動を行っており、それに対応して、農協が、利用者が運営に参画するという協同組合の基本的な原則に即して、木目こまやかに意思反映システムを作り上げてきたことを反映したものといえるだろう。

図表 4-13 農協の組合員・地域住民の意思反映システム（モデル）



出所 齊藤（2003）

（注）増田佳昭「協同組合における組合員の経営参加」、農林中金総合研究所編「JAファクトブック」を参考に筆者作成。

一人一票制は大多数の兼業農家の声が農協運営に反映されやすいという批判があるが、一人一票制は協同組合原則からいえば当然のことであり、農協法も一人一票制を定めている。その一方で、農協では、このような分権化した意思反映システムも構築しており、例えば、特定の作物についての生産や販売の方針などは、該当する生産部会を中心に意思決定が行うことができるなど、特定のグループの意見も尊重される仕組みとなっている。

ここで、准組合員の農協運営への参画という点に限ってみると、准組合員比率は4割を超えるまでに上昇したが、准組合員は、前述のとおり、組合の最高意思決定機関である総会および総代会において、総会議決権、総代の選挙権、総代の被選挙権を持っておらず、また役員の選挙権も持たないなど共益権の多くを持たないことにより、正組合員中心の農協運営が維持されてきた。

一方で、准組合員についても農協運営に参画し、意思反映を行うことができる場は工夫されている。図表 4-14 にみられるとおり、准組合員が、「利用者組織のメンバーとなる（65.8%）」「集落座談会へ出席する（42.0%）」「総会へ出席する（29.1%）」ことを通じて農協運営に参画するのは、比較的多くの農協でみられることである。また、少数ではあるが、准組合員が事業運営委員会のメンバーや役員（理事・監事・経営管理委員）になっている農協もある。

図表 4-14 准組合員の J A 運営への参画状況（回答数横構成比）

(単位 組合数、%)

	(回答数)	いに管事理 る加理・事 え委経・ て員営監	て出代総 い席会会 るさ) (総 せに総	るさ会集 せに落 て出座 い席談	いにメ委事 る入ン員業 れバ会運 て!の営	れバ織利 て!の用 いにメ者 る入ン組
合計	1,039	6.7	29.1	42.0	14.6	65.8
特定市	125	6.4	24.0	28.0	17.6	67.2
中核都市	95	6.3	16.8	34.7	15.8	65.3
都市的農村	344	8.4	21.2	39.0	14.9	66.8
農村	289	6.2	37.0	52.9	16.7	71.3
過疎地域	184	4.9	40.8	43.5	8.2	54.9

資料 全中「J A の活動に関する全国一斉調査」

(注) 調査基準日は 2002 年 4 月現在。

さらに、農協の地縁的な基礎組織であり、意思反映や意見調整の場でもある集落組織が正組合員と准組合員の両方を含んでいる農協は 44.4% にのぼっている(注 23)。

集落組織への組合員加入においては、集落組織の組合長の確認を得ることとし、かつ、「新組合員のつどい」によって准組合員にも協同組合への基本的な理解を得るように努めて、積極的に集落組織の一員として准組合員を迎え入れている農協の事例がある。また、准組合員の代表からなる代議員会を設置して、准組合員に農協の事業報告、事業計画を説明するとともに、准組合員から農協運営に対する要望・意見を聞く場を設けている事例もある(注 24)。

准組合員については、准組合員が増加するなかで農業者の利益を損なわないための適切な運用が必要である、また准組合員には議決権がないことが協同組合原則に反するという、2 つの批判がある。これらは、准組合員の増加が農業者の利益を損なうことがないように正組合員中心のガバナンスを農協運営の核としていることを理解しておらず、それとともに、准組合員にも集落座談会や利用者組織など多様な意思反映の場が工夫されており、それを通じて准組合員も農協運営に参画することが可能となっているという実態を無視した議論である。農協の現場では、農協法に沿い、かつ協同組合原則を尊重した誠実な取組みが行われているのである。

c 組合員ニーズに沿った事業の拡大

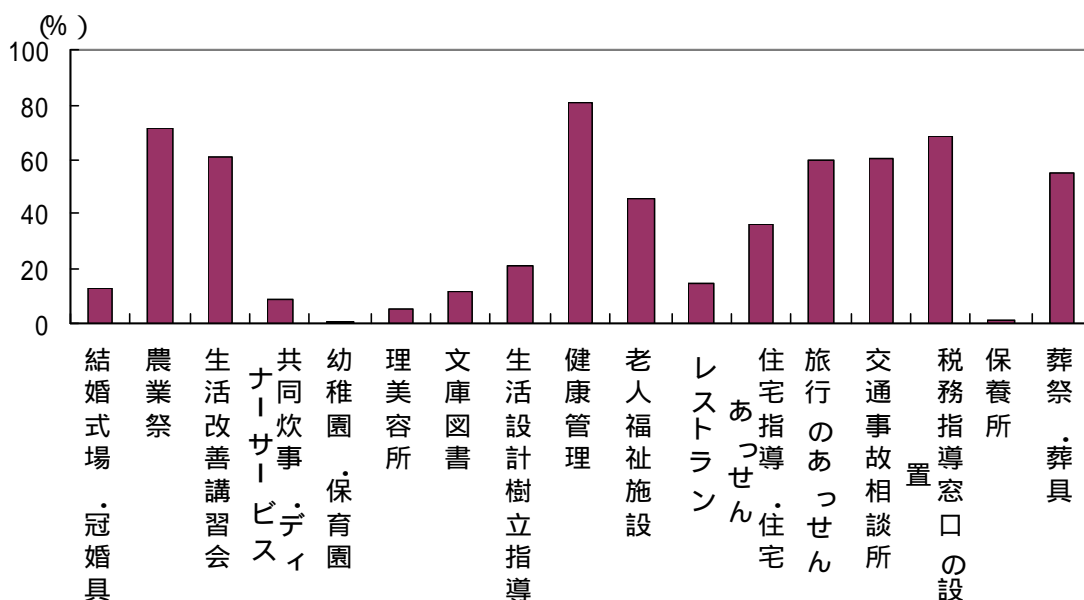
日本の農業生産額及び数量は1980年代半ばにピークアウトし減少傾向に転じた。それとともに農協の販売取扱高、生産資材取扱高は減少に転じたが、貯金、貸出金、共済保有高は増加を続けてきた（図表4-15）。

図表4-15 農協の組合員数と事業量の長期的推移

年度	正組合員数	准組合員数	貯金	貸出金	長期共済保有契約高	販売事業取扱高	生産資材購買取扱高	生活資材購買取扱高
	(千人)		(億円)					
1960	5780	756	7,529	3,498	-	560	213	67
70	5890	1387	59,577	31,509	-	21,088	9,087	3,311
80	5641	2244	268,961	110,668	1,221,051	55,009	32,025	14,979
90	5544	3065	561,629	141,420	2,988,452	64,113	31,902	20,209
00	5250	3859	723,152	219,412	3,897,482	49,508	26,928	14,733
03	5108	3992	763,030	213,802	3,757,455	46,916	24,128	12,169
1980年を100とした指数								
1960	102	34	3	3	-	1	1	0
70	104	62	22	28	-	38	28	22
80	100	100	100	100	100	100	100	100
90	98	137	209	128	245	117	100	135
00	93	172	269	198	319	90	84	98
03	91	178	284	193	308	85	75	81

資料 農林水産省「総合農協統計表」

図表4-16 保険・生活文化関連事業の実施農協割合（2003年度）



資料 農林水産省「総合農協統計表」

専業農家、兼業農家、自給的農家、土地持ち非農家と多様な正組合員を抱え、また准組合員も拡大するなかで、組合員のニーズは農業関係にとどまらない多様なものとなっており、農協がそれに対応した結果が信用・共済事業などの事業量の拡大であると考えられる。また、図表 4-16 にみられるように、健康管理、生活改善指導、税務指導窓口の設置など、組合員の生活の向上にかかる広範な事業にも取り組んできた。

d 員外利用規制遵守への取組み

信用・共済事業、生活購買事業等については、非農家でも農家と同じようにそれらのサービスを利用するニーズを持っている。農協は地域における主要な金融機関であり、購買店舗であるなど、地域住民にとって利便性が高い施設であることが多い。特に高齢化と過疎化の進むなかで、地域における農協施設の重要性は高まっているものと思われる。また、農協経営の面からも恒常的に事業分量を確保することによって、生産性の向上や経営の安定がもたらされる。こうしたことから、農協法においては、原則としてその事業年度の員内利用分量の 5 分の 1 を超えないという一定の範囲内で、組合員でないものが組合の事業を利用することが可能となっている。また、員外利用自体を認めるかどうかは各組合の自由として定款で定めることとなっている。

員外利用規制に違反している実態があるのではないかという批判もあったことから、2003 年 3 月には員外利用規制に関する事務ガイドラインが改訂され、農協は組合員資格の確認、資格別の事業分量を把握できる体制整備が求められることとなった。これを受けて、農協系統では、組合員資格の定期的な確認、員外利用事業把握体制の整備を行い、また農協が法令やガイドラインに抵触する場合には改善計画の作成とその計画的実践に取り組むこととした。連合会による農協への指導も含め、系統全体で員外利用規制遵守に取り組んでいるところである。

(5) 組合員制度見直しの必要性

このように、農協は、農協法の範囲のなかで、農家の変化に対応して多様な組合員を取り込み、かつ組合員・地域住民の意見を事業・経営に反映させるシステムを構築し、それらのニーズに沿って事業を行ってきた。その結果として、地域のほとんどの農家を包含し、それに比肩する准組合員をも抱えて、地域農業の振興や農村の安定的な発展に寄与してきた。

一方で、農協法には、農業政策の特別法という性格も示されている。

農協法設立時、農協に期待されたのは、「自作農維持」ということであり、これは「農地改革についての連合軍最高司令官覚書」(注 25)に、農地改革によって自作農となったものが、再び小作人に転落しないための保護措置として、「非農民勢力の支配を脱し、日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長し奨励する」とされていることから明らかである。したがって、農協が正組合員とする農民、すなわちみずから農業を営み、又は農業に従事する個人は、そのまま、農業政策の面からも育成、確保する対象であった。

しかし、1961年に制定された農業基本法以降は、いわゆる構造政策として、政府は高い生産性を実現する農業の担い手の育成・確保を掲げ、育成の対象範囲は全農家から一部の農家へと絞られている。すなわち、構造政策による育成対象は、農協が土地持ち非農家までも含めた実質的農家の大多数を正組合員としている現状に比べ、極めて範囲が限定されたものとなっている。さらに、07年産から導入される品目横断的経営安定対策は、担い手に対象を絞って対策を実施するものであるが、この担い手の対象は、認定農業者では北海道で10ha、都府県で4haの規模以上の水田または畑作経営を行っていることが条件となっており、これまで以上に限定された担い手に集中した政策となっている。

だからといって、農協がその目的の一つである農業生産力の向上という農業政策の遂行を怠ってきたわけではないのは、第2章でみたとおりである。また、本章でみたとおり、農協は多様な組合員・利用者に対応する分権的なガバナンスを構築し、担い手農家のニーズにも応えることができる体制作りに取り組んでいる。

このように、組合員の実体と担い手の範囲との乖離がますます拡大していることに加えて、組合員は大きく変化し、農協の経営・事業も多様化している。こうしたことからみて、農協法第1条も含めて、農協の組合員制度についての見直しを検討することが必要な状況にあると考えられる。

(注 20) 石田 (2005) 45 頁

(注 21) 藤谷 (2005) 7 頁

(注 22) 内田 (2002) は、土地持ち非農家の詳細な分析を行っている。

(注 23) 農林中金総合研究所「農協信用事業動向調査」2002年度第2回による。調査時点 2002年11月、回答組合数 378。

(注 24) 斉藤 (2003)(2005) はこれらの事例を紹介している。

(注 25) 小倉・打越 (1961) 3-5 頁

(参考文献)

- ・合田公計(1991)「占領政策と農協法の成立」全国農業協同組合中央会『協同組合奨励研究報告 第十七輯』
- ・石田正昭(2005)「協同組合の特性を生かしたJ A改革 1995年ICA声明を基準として - 」協同組合論の今日的解釈研究会『農業協同組合の今日的解釈と将来への展望 「協同組合論の今日的解釈研究会」中間報告 』43-45頁
- ・伊東勇夫(1989)「戦後農協の変遷と農協論の展開」『日本農業年報第36集 農協四十年 - 期待と現実 - 』御茶の水書房
- ・内田多喜生(2002)「農家以外の農地所有世帯にみる日本農業の構造変化」『農林金融』第55巻第2号、20-22頁
- ・内田多喜生(2003)「農家構造の変化と農協の組織基盤への影響」『農林金融』第56巻第7号、2-17頁
- ・小倉武一、打越顕太郎監修(1961)『農協法の成立過程』協同組合経営研究所
- ・協同組合経営研究所 農業協同組合制度史編纂委員会編(1967)『農業協同組合制度史1』協同組合経営研究所
- ・斉藤由理子(2003)「農協の組合員、地域住民の意思反映システム」『農林金融』第56巻第8号、28-45頁
- ・斉藤由理子(2005)「集落組織の変容と改革方向」『農林金融』第58巻第12号、18-34頁
- ・鈴木博編著(1983)『農協の准組合員問題』全国協同出版
- ・関英昭、山岡英也、小林群司(2000)「わが国農業協同組合法制と海外の協同組合法制に関する研究」全国農業協同組合中央会『協同組合奨励研究報告 第二十五輯』
- ・全国農業協同組合中央会編(1994)『J A教科書 農業協同組合法』家の光協会
- ・藤谷築次(2005)「J A運動の将来方向と改革の課題」総研レポート17基礎研 2、農林中金総合研究所
- ・船曳哲郎、田中宏尚、明田作(2005)『新農協法 三訂』全国協同出版
- ・両角和夫(2004)「構造変化を支える支援組織 農協に焦点を当てて - 」『農業経済研究』第76巻第2号

第5章 農協の今後のあり方を展望するにあたって

本章では、農協を巡るこれまでの主な議論を紹介するとともに、欧州における協同組合の位置づけや新たな動きを紹介し、今後の農協の将来方向について検討するうえでの参考としたい。

1 農協の将来方向についての議論

本節では、これまでの農協に関する議論のなかから、農協の制度面について取り扱っているものについて紹介する。

(1) 地域組合化論争

まず、1970年代に主に鈴木博氏と佐伯尚美氏との間で行われた地域協同組合論争について紹介する。

当時、高度経済成長期を経て、農村の混住化、都市化が進む中で、農協事業は非農業関係を中心に発展し、また組織面でも兼業農家や准組合員の増加など非農業的要素が拡大していた。さらに、70年の第12回全国農協大会における生活基本構想など、農協系統からも地域組合化の方向性が打ち出されていた。

鈴木(1973)は、農協法制について、形式的には農民による職能組合であるが、戦前の産業組合の構成員を農協制度に包摂するために准組合員制度が設けられており、農協は制度の形式は職能組織、実態は地域組織として発展したとする。また協同組合の組織化は具体的な協同活動によるものであり、限られた職能の人間の協同はその一部に過ぎないという。都市化によって、農協活動は地域住民の生活と関連した活動でなければ、有効性、組織性、発展性をもちえなくなっており、地域組合化が必然とする。また地域組合化している農協にも農業対策に積極的な組合は存在しており、農民が少数者となり利益が圧迫されるかは民主的運営の確保による。さらに、農業者・非農業者を問わず自由に協同組合を組織し、しかも総合経営も可能な一般協同組合法制をあるべきすがたとしている。

佐伯(1974、1971)は、農協制度を農業者中心の組織であり職能組合とする立場から、准組合員制度という農協制度にとって消極的、例外的なものを根拠に農協の基本的性格を論じるのは誤りとする(注1)。農協の「地域組合化」については、地域原理だけでは、協同組合形成の積極的な原理とはならず、それに加え、いわゆる職能の同一性による経済的利害の限定が必要とする。また、地域組合化による影響として、広く地域住民を対象にすることによって競争が激化しリスクも大きくなる

ことから総合経営形態をとることが困難であり単営とならざるをえない、これまでの強い人的連帯感が希薄化する、強大な系統組織が弱体化する、農業者の利益が組合の運営面に反映されにくくなることをあげ、農協組織全体の地域組合化、脱農業化ではなく、組織のうち都市農協を分離し、信用組合化する方向を示している（注2）。

増田（1997）は、経済発展の過程で農業者が少数化するの歴史の必然であり、農協の実態は変貌せざるを得ず、農協制度との乖離は不可避であるとする。そしてこの地域組合論争は、実体としての農協の変化に対して、農協法をはじめとする農協制度はどう対応すべきかという制度的、政策的問題だったと位置付けている。

(2) 信用事業分離論

1980～90年代における信用事業収益低下による農協の経営悪化という状況を踏まえ、佐伯（1997）は、「信用事業分離論」を提起した。総合経営方式が成り立ちえたのは、人的結合が強固な協同組合で外部との競争が激しくない状況下であり、金融自由化で外部との同質化、競争激化が進むなかでは農協信用事業の存続は困難とした。また、農協金融、金融システムの健全性維持のためにも、信用事業を他事業と切り離し、再編の検討が必要とした。農協信用事業の信用組合化、信連と農協の合併による県一円の地域組合化＝1県1信用事業体、農林中金と1県1信用事業体の系統2段階制を、その具体的ビジョンとする。

(3) 「制度としての農協」から協同組合としての自立へ

2002年に農林水産省に設置された「農協のあり方についての研究会」の座長を務めた今村（2003）は、研究会の報告書「農協改革の基本方向」の概要について、次のようにまとめている。農協改革の基本理念を「農協系統は、経済社会のなかで一般企業との競争に勝ち抜き、そのうえで、農業者や消費者に選択してもらえるようにする」とした。改革の基本方向としては、農協系統の経済事業の内容を、「選択と集中」の観点から抜本的に見直す、組合員等のメリットを基本としつつ、「経営者」としての自覚と能力のある人材を選任し、その経営者が責任の所在を明確にし、役職員が一体となって改革に取り組む、単位農協は、経済事業等についての自立を目指し、全農については、連合会の本来の任務である農協の補完に徹する方向を目指すべきである、の3点をその核心としている。そのうえで、国産農産物の販売の拡大、生産資材コストの削減、生活関連事業の見直し、経済事業等の収支均衡、の4点を具体的改革方策とした。

「農協改革の基本方向」では、上記に加え、それまで行政を補完する制度として機能してきた農協について、「今後は農協を特別扱いしない」、「農協系統が自立すべき」として、行政と農協との関係を基本的に変更することを明らかにした。

太田原（2003）は、これが戦後50年続いてきた「制度としての農協」の終焉を意味するとした。そして、農協が協同組合として自立するための条件として、食糧自給率の向上など国民食料について農政が責任を果たすこととともに、農協側は、農業という「職能」に立ち返り、地域農業の発展に全力を尽くして、地域社会から支持され共生できる道を歩むことを提起している。また、「制度としての農協」では、注目すべき実践を行っている農協があっても、周囲の農協とは違うために「異端」として排除されがちであったが、今後は他の農協が学ぶべき存在としてそれを広めていくことによって、農協グループが組織と事業を多様化して活性化していくことが必要であるとしている。

(4) コーポラティズムからの脱却

田代（2003）も、職能団体が内部に強い統制力を発揮しつつ、その団結の力で政府と対等に政策協議していくという「コーポラティズム」の時代は終わり、農政と農業団体は相互に自立して責任を果たすことが大切であるという。

そこで問題としてあげているのが員外利用問題である。農協の店舗や事業は、過疎化する農村にあっては、農家に限らず生活必需的な便利施設の役割を果たしているため、員外利用規制そのものが公共性の点から見直されるべきであり、また、農政からの自立という点からも、員外利用規制を外すとともに税制の優遇措置を返上することを真剣に考えるべきであるとする。

(5) 協同組合原則に基づく農協改革

石田（2005）は、総合農協の従来型ビジネスモデルである「総合性」「系統性」「面識性」の3つが矛盾に直面しており、その打開のためには、協同組合原則に基づく、協同組合の特性を生かした農協改革を提起している。

そのために、農協法における目的を「食料および農業に関する協同組織の発達により、組合員の経済的利益の増進を図り、もって農業農村の持続的な発展に寄与すること」として、これまでの産業政策上の特別法という位置付けを表すものから組合員主権の内容へと変更し、また農業者だけで農協を組織するのではなく、生産者と消費者が相互に関与して農業農村を守り育てる協同組合とする。名称も食料・農業協同組合法に改称するとしている。

農地法も農地を農地として適正に利用するものは誰でもその権利を取得するものに改正する。

また各組合はメンバーシップ制（出資関係が利用関係に優越する）とユーザーシップ制（利用関係が厳しく問われる）のどちらかを選択することとし、メンバーシップ制を志向するなら員外利用は無条件で認めるが税法上の恩典は廃止する。ユーザーシップ制を志向するなら員外利用、准組合員制度は認めず、全ての利用者を正組合員化するという方向が示されている。

このような制度改正によって、農協は食料と農業に関与する多様な組合員によって構成される生活者協同組合となるが、その意思の取りまとめのための工夫として、利用量に応じた複数議決権制の導入、総代会制の廃止、小規模な協同活動の奨励をあげている。

(6) 「農業を紐帯とした地域社会づくり」をめざす地域組合化

青柳（2005）は、組合員資格や員外利用の規制強化を求める最近の規制強化論について、敗戦直後の食糧不足に対応して作られた農協法に基づいて、専業農家によって組織された農協に復帰させようとする、時代錯誤的「農本主義的」農協論に立脚したものであるとする。

また、信用・共済事業への傾斜は営農面活動をおろそかにしているからだ、日本農業をダメにしたのは農協だ、などの批判については、総合農協の組織・事業構成の歴史的变化は、農産物輸入増大による地域農業の衰退や農家の兼業化、農村の都市化、高齢社会化を反映したものとし、また日本農業の縮小傾向については、むしろ農政や産業政策全体がまず問われるべきとする。

そして、すでに現在の総合農協は多様な地域住民によって組織されており、専業的農家のみによる総合農協再組織化の展望はきわめて非現実的であり、むしろ、21世紀の農協については、家・職業、性別等の「属性」ではなく、「農業を紐帯とした地域社会づくり」をめざす「同じ志」に依拠し、農業者を中心としつつも商工者や消費者等の地域住民の参加も受け入れて、地域組合化の観点から模索すべきとしている。

(7) 産消混合型協同組合

河野（1998）は、「産消混合型協同組合」として、農畜産物の生産者と消費者が一緒に設立し、ともに組合員となって運営する組合を提唱している。

この組織は、一般国民に農業と関わりを持つ新しいライフスタイルを提案する

ことで、農業問題の解決に必要な農業への国民的コンセンサス形成に役立つ、存在意義が問われている農協再生のシナリオとなる可能性を持つ、企業による食・農・地球環境支配とそれをつうじた人間支配に対する砦となる、などの意義を持つとする。

今後の展開方向としては、農協の外側に産消混合型協同組合を持つシナリオと既存の総合農協を産消混合型協同組合化するシナリオ、さらに農協、森林組合、漁協など各種協同組合を総合的に再編するというシナリオもあるとしている。

また、「産消混合型協同組合」が一つの職能を超えた混合型協同組合であり、かつ地域内にとどまらず異地域間の生産者と消費者の協同も視野に入れたものであることから、これまでの職能組合か地域組合かという議論に「第3の類型」を付加するものといってもいいかもしれないと位置付けている。

(8) 「本来の協同組合」への脱皮と「農業と地域社会に根ざした組織」としての改革

藤谷（2005）は、平成に入り一気に進化した農協事業・経営の危機、そして組織の危機の原因は、環境変化に対する農協陣営の対応の立ち遅れにあるとする。農協運動の今後の方向として、現在行われている他律的、各論先行的改革ではなく、「J A 綱領の前文に明示された農協運動の新しい方向に沿った改革を提示する。それは、行政補助機関から、I C A が提示した運動理念に基づき行動する「本来の協同組合」に向けて脱皮する、農業面活動を本来業務とする「職能協同組合主義的組織理念」から、農業と地域社会に根ざした組織としての社会的役割を誠実に果たす「地域協同組合主義的組織理念」へと転換して、新しい農協づくりに向けて改革を進めることであるとする。

(9) 環境問題の解決への取組み

両角（2004）は、地球規模の環境問題発生に対し、農業はバイオマス・エネルギーの供給が可能という特性を生かして、環境問題解決への貢献に取り組む必要があり、この新しい農業の実現には、それに必要な社会システムを構築し運営する新たな主体が必要であるが、農協をその主体、担い手と考える。

農協はすでに、地域の農地利用・管理、土地基盤整備の実施等に関わっており、新たな担い手としての条件を十分に持っているが、経営の悪化、利害の分化する組合員間の意思反映での問題、活動的農家グループを取り込めていない、などの問題を抱えその解決が必要である。

そのためには、地域の組合員の意思決定と日常必要な活動を行うコミュニティ農協と、事業農協に分け、これらをネットワークで結ぶというネットワーク農協構想を発展させ、さらに社会的システムの構築・運営を行う部署、必要な技術開発を担当する研究開発部門の設置が必要とする。

(10) 小括

地域組合論争から最近の研究者の議論までを概観すると、課題としているのは、農協制度と農協の実体との乖離にどう対応するか、農協の経営・事業・組織の弱体化にどう対応するか、政策目的を担う機関としての農協と協同組合原則との関係をどう整理するか、ということである。

これに対応する望ましい農協制度について、最近の論調では、農協が協同組合としての立場を強めることと、農協の目的を農業だけでなく、食料、地域、環境を含む広いものとしていくという点でほぼ一致している。

(注1) 佐伯(1974)

(注2) 佐伯(1971)

2 欧州における協同組合の位置付けと新しい動き

この節では、農業協同組合も含めた協同組合が、欧州では経済的、社会的にどのような位置付けを与えられているのかについてみるとともに、近年協同組合セクターに起こった新しい動きについても紹介してみたい。

(1) 欧州における協同組合の存在感

a 協同組合に関するデータ

1985年に設立された国際協同組合同盟(ICA)には、世界の約90カ国の協同組合連合組織が加盟しており、これらの組織には8億人以上の組合員がいる。ICAのホームページ(注3)によれば、94年に国連は約30億人、つまり世界人口の約半分に相当する人々の生活は、協同組合による恩恵を受けていると推定した。このように、協同組合は世界中に存在し活動を行っているが、この節では協同組合の発祥の地である欧州の動向をみていくこととする。

ICAの欧州支部と欧州協同組合統合委員会が05年1月に設立したコーペラティブ・ヨーロッパによれば、欧州の33カ国には23万5,000の協同組合があり、1億4,000万人の組合員を抱え、540万の雇用を創出している。

前述の ICA のホームページは、以下のような欧州各国の統計データを紹介している。

- ・ ベルギーでは協同組合の薬局が 19.5% の市場シェアを持っている。
- ・ フィンランドのペレルヴォ連合会に属する協同組合は、肉製品の 74%、乳製品の 96%、卵の生産の 50%、林産物の 34% を生産している。
- ・ ノルウェイでは、酪農協同組合が牛乳生産の 99%、漁業協同組合がノルウェイの総輸出の 8.7%、森林組合が木材の 76% のシェアを占める。消費生協は 25% の市場シェアをもっている。450 万人の人口のうち 150 万人が協同組合の組合員である。
- ・ フランスでは、2 万 1,000 協同組合が 70 万人に雇用を提供している。

b 協同組合銀行に関するデータ

協同組合全般だけでなく、協同組合銀行のデータもみてみよう。欧州の協同組合銀行 23 行が加盟する欧州協同組合銀行協会(EACB)の統計データによれば(注 4)、協同組合銀行は欧州の金融市場において主要なプレイヤーであり、04 年末には EU25 カ国で約 1 億 2,570 万人の顧客、65 万人の職員、5 万 8,000 の支店を有している。組合員数は約 4,450 万人である。預金のシェアは、フランスで約 50%、オランダで約 40%、フィンランド、オーストリア、イタリアで約 30% を占め、ドイツでは約 18% を占める。

(2) 欧州における協同組合の位置付け

ここでは、欧州において協同組合がどのように位置付けられているかを、欧州委員会等が発行した文書等に基づき概観してみたい。

a 欧州委員会の協同組合に関する諮問書

欧州委員会企業産業総局では、01 年 12 月に Co-operatives in Enterprise Europe(進取の気性に富む欧州における協同組合)(注 5) と題した諮問書を出した。この文書の内容は、表 5-1 に見るとおり、協同組合とは何かに始まり、協同組合と一般企業との相違点、協同組合のガバナンス、協同組合法制、コミュニティに対する貢献等、協同組合の様々な側面を網羅している。序章のなかで、協同組合は欧州の経済にとって重要な一部であると認めると同時に、協同組合の場合、成功は単に組合それ自身の高収益だけを意味するのではなく、組合員とその組合が活動するコミュニティの幸福、金銭面、その他の増進も意味すると述べられている。つまり、協同組合の

経済的な役割だけではなく、社会的な役割の重要性も認知されているのである。この文書では、こうした役割を果たす協同組合の利益は、一般の企業と同様に保護・促進される必要があり、具体的には、EU 内あるいは国内で、活動にとって不公正で不必要な法律上や規制の障壁を取り除くべきだと述べている。

図表 5-1 Co-operatives in Enterprise Europe の目次

1. 序文
2. ヨーロッパにおける協同組合事業体の現象の分析
 - 2.1. 協同組合とは何か
 - 2.2. 経済セクターにおける協同組合の重要性
 - 2.3. 協同組合の発展における傾向と構造的な変化
 - 2.4. なぜ協同組合が設立されるのか
 - 2.5. 協同組合の成功を測る
 - 2.6. 投資家主導の企業との主な違い
 - 2.7. 協同組合という事業形態の主な利点
 - 2.8. 協同組合という事業体の不利な点とジレンマ
 - 2.9. コーポレートガバナンス
3. EUにおける協同組合法制
 - 3.1. 協同組合法制の最近の展開
 - 3.2. 欧州協同組合法
4. 協同組合のコミュニティの目的に対する貢献
 - 4.1. 協同組合事業体の付加価値と貢献
 - 4.2. 特に協同組合が貢献する分野
5. セクターの正確な理解を確実にする
 - 5.1. 行政の構造
 - 5.2. 国レベルの当局とのコンタクト
 - 5.3. 主流に組み入れる (Mainstreaming)
 - 5.4. 正確なデータの収集と利用
 - 5.5. 協同組合の代表組織とのコンタクト

b 欧州協同組合法の制定

欧州協同組合法 (SCE 法) は、協同組合の発展を阻害する要因を取り除くための方策の一つである。例えば、北欧等の協同組合のなかには、国境を越えて活動するものもあったが、こうした活動に対する法律が整備されていなかったため、株式会社の子会社を設立して業務を行うのが一般的であった。

欧州内で国境を越えて活動する欧州協同組合(SCE)については、早くも 60 年代から農業協同組合の欧州レベルの連合組織がその創設を訴えていたが (注 6)、イギリス財務省のホームページによれば、欧州協同組合法は 86 年に欧州委員会において初めて公式に提案された (注 7)。92 年には欧州委員会が欧州の枠組み内での協同組合、共済組合、アソシエーションの設立に関する法案を公表し交渉が進められたが、95 年に検討作業は中断された。一方、70 年に公式に提案がなされた欧州会社法については、00 年末に遂に合意に至った (注 8)。同じ時期に、欧州協同組合法の検討作業

も再開され、03年7月22日にEU閣僚理事会で同法はようやく採択された。これほど制定までに時間がかかった要因としては、EUに加盟している諸国に様々な種類の協同組合が存在し、その法的な枠組みも国によって様々であることが挙げられる。

欧州協同組合法は、SCEの設立要件を定めており、これによって設立された協同組合は、欧州会社法によって設立された株式会社と同様に、EU内で二国以上の国にまたがって活動することが可能になる。SCEは主たる事務所がある加盟国で登記し、その国の協同組合法を参照して定款を作成する。ただし、主たる事務所は、解散や新たな登記を求められることなく他の国へ移転することができる。また、すべての多国籍企業と同様に、SCEの各国支部は、置かれている国の国内税務制度と規制に従うこととされている。なお、一国内でのみ活動する協同組合は、依然として国内の協同組合法に従う。SCEの設立は、06年8月16日以降可能になる。

c 「欧州における協同組合の振興について」

欧州委員会は04年2月にOn the promotion of co-operative societies in Europe（欧州における協同組合の振興について）（注9）という文書を欧州理事会、欧州議会など関係機関宛てに発出した。この文書は、先に挙げた諮問書「進取の気性に富む欧州における協同組合」に対して、協同組合セクター等から出された様々な意見を受けた結果として出されたものである。

この文書の目的は、協同組合セクターの存在感を高め、その特質や理解を高めることによって欧州内で協同組合をもっと利用することを推進すること、欧州における協同組合法制をさらに改善すること、コミュニティの目的に対する協同組合のポジションや貢献を維持、改善することである。欧州委員会は、協同組合の潜在的な能力は完全には活用されておらず、そのイメージは国内であるいは欧州内でもっと改善されるべきだと考えている。そのために、04年から08年の間に欧州委員会として実施予定の12の方策を文書のなかで示している。そのなかには、先進的な事例についての情報交換や協同組合に対する教育プログラムの実現、協同組合の規制を担当する役所の職員との会合の召集などが挙げられている。

d 国連の協同組合に対する期待

前述の文書中でも触れられているが、02年6月に国際労働機関（ILO）は、Promotion of Cooperatives Recommendation（協同組合の促進に関する勧告）を採択した。ILOでは、66年に「協同組合（発展途上にある国）勧告」を採択していたが、この勧告

は対象が発展途上国のみ限定されていた。しかし、02年の勧告は全世界に適用されるものとしており、雇用創出、資源動員、投資創出、経済寄与における協同組合の重要性、協同組合が人々の経済・社会開発への参加を推進すること、グローバル化が協同組合に新しい圧力、問題、課題、機会をもたらしたことを認識し、協同組合を促進する措置を講じるよう加盟国に呼びかけている（注10）。

また、国連では、半世紀以上にわたり経済社会理事会を中心に協同組合に関する諸問題を討議しているが、05年12月には国連総会全体会は国連決議「社会開発における協同組合」を採択した。その内容については、岡安（注11）が詳しく紹介しているが、岡安によれば国連の協同組合に対する期待は高まってきている。

(3) 協同組合セクターにおける新しい動き

ここまで、欧州における協同組合の存在感と位置付けについてみてきたが、以下では、近年協同組合セクターに起こった新しい動きについてみてみたい。

スピアによれば、20世紀後半の欧州の協同組合セクターを概観すると、グローバルな市場でより効果的に競争することを可能にするため、金融へのアクセスの改善、事業体の経済的側面と社会的側面の分離の促進、合併や買収により成長を達成するための持株組織の活用等が行われた。すなわち、資本主義的な構造や手法を採用するようになったのであり、協同組合が一般の企業と異種同形化（isomorphism）する傾向がみられた（注12）。

しかし、その一方で80年代頃から、特に福祉サービスに関連する分野において、新しいタイプの協同組合の活動が活発化した。経済のグローバル化、福祉国家の衰退等により、協同組合が社会福祉サービスの供給を行う動きが欧州の多くの国で見られるようになった。いくつかの国ではそうした協同組合のための法的ステータスも整備され、イタリアの社会的協同組合（91年）、ポルトガルの社会連帯協同組合（98年）、スペインの社会起業協同組合（99年）（注13）、フランスのSCIC（01年）等がある。従来の協同組合が特定の職業に従事する人や消費者等一種の組合員から構成されるのとは異なり、新しいタイプの協同組合は様々なカテゴリーの組合員から構成されること、また、組合員の相互扶助だけを目的とするのではなく、組合員以外も含むコミュニティ全体のために活動を行うことを特徴としている。以下では、イタリアの社会的協同組合とフランスのSCICについて概略を紹介する。

a イタリアの社会的協同組合

イタリアでは、80年代に福祉政策が財政的困難によって危機に瀕し、90年代に入

ってからは地方自治体への分権化や非政府組織との関係強化が行われ、社会的協同組合を含む非営利セクターの組織が社会福祉サービスの担い手として重要な役割を占めるようになった。法律が制定される以前から各地で社会的協同組合は実質的に活動を行っていたが、国法 1991 年第 381 号が制定され社会的協同組合に関する法的な枠組みが整備された。01 年にイタリアの統計局（ISTAT）が行った調査（注 14）では、約 5,500 の社会的協同組合が活動中であった。

社会的協同組合は A 型と B 型に分かれており、A 型は社会、保健サービスと教育サービス、B 型は社会的に不利な立場にある人の労働参加を目的とする活動を実施する。

従来の協同組合が組合員の相互扶助に主眼を置いていたのに対し、社会的協同組合は組合員だけでなくコミュニティ全体の利益を目的とすることが法律で定められている。また、組合員は、労働者、利用者、報酬をもらわないボランティア（381 号法では労働力全体の 50%を超えてはいけないと規定）、資金援助組合員（意思決定過程やガバナンス構造への参加はしない）、公共団体、協同組合等の法人から構成されるが、381 号法では複数のカテゴリーの組合員で組合を構成することは義務づけられていない。しかし、先の ISTAT の調査では、複数のカテゴリーで組合員が構成されている組合が 82.3% を占めており、「マルチステークホルダー」モデルをとるケースが大半である。

具体的な事例として、イタリアの北部に位置するトレント県で活動する 2 つの社会的協同組合について述べてみたい。これらの社会的協同組合に対しては、04 年と 05 年にヒアリング調査を行った。

SPES という A 型社会的協同組合のルーツはカトリック系の女性アソシエーションにある。このアソシエーションは女性のための社会的な活動を行っていたが、高齢化の進展に対応するためのサービスを提供するようになり、91 年の 381 号法制定によって A 型社会的協同組合に転換した。イタリアでは高齢者向けのサービスとしては、デイセンター、在宅訪問介護、介護施設、RSA（Residenze Sanitarie Assistenziali）とよばれる医療付きの福祉施設があるが、SPES はトレント市内とその近郊で 5 ヶ所（計約 300 床）の RSA を運営している。施設の建物は、女性のためのアソシエーションが保有していた建物を高齢者用の施設として改築した。組合員数は 40 名で、内訳は職員が 6 名、利用者が 16 名、ボランティアが 16 名、カトリックのアソシエーションが 2 団体である。職員数は 192 名である。

03 年の総取扱高は 1,075 万 8 千ユーロで、そのうち 47.8% は厚生省の県の出先機関からきており、医療に関する部分をカバーしている。16.1% はトレント県からの

補助金である。35.9%は施設の入所者が支払う費用とトレント市からの補助金でまかなっている。0.2%がEUの補助金で職員教育に充てられている。トレント県にある他のRSAはすべて公営であるが、SPESは、独自に開発した運営システムの評価が高く、入札なしで自治体から委託を受けている。

もう一つの例は、公園の植物の手入れ、清掃、リネン類の洗濯等のクリーニングを行うB型社会的協同組合レコステ（Le Coste）である。この組合は、現在も活動する別のA型社会的協同組合でボランティア活動をしていた人たちがハンディキャップのある人に持続的な雇用を提供する場として設立した。ハンディキャップのある人は、職業訓練を受けて技能に習熟したとしても、工場までの移動手段がないために通勤できない等、一般の職場で働くことが難しいケースが多い。ここでは106人（04年末）の労働者が雇用されており、48人は精神に障害があるなどハンディキャップのある人、58人は健常者である。

年間の総取扱高は約200万ユーロで、そのうち70%以上は民間組織との契約で、残りが公的機関からの委託事業である。事業契約している民間組織には、一般企業の事務所もあるが、ほとんどは社会的協同組合であり、SPESの運営する施設のシーツ等のクリーニングを担当しているのもレコステである。組合員は全部で47人、うち35人が組合員労働者で、そのうち11人が障害をもつ人である。残りの12人は、ボランティア組合員であり、そのなかには創設者や、元職員等が含まれる。

b フランスの SCIC

フランスでは、イタリアのように新たな法律を制定するのではなく、01年に既存の協同組合立法を修正することによって、SCIC（Societe Cooperative d'Interet Collectif）という法的ステータスを創設した。日本では、SCICについていくつかの訳語があるが、ここでは仮に「社会的共通益協同組合」としておく。

マルガード（注15）は、SCICが協同組合にとって目新しい点として以下の3点を挙げている。まず、第三者、つまり協同組合の非組合員に全活動を開放していることである。第二はマルチステークホルダーによって構成することが義務付けられていることである。SCICの場合は、労働者、利用者、ボランティア、公共団体、その他という5つのカテゴリーのうち、労働者と利用者を含む最低3つのカテゴリーの組合員によって構成されることを義務付けている。

第三はコレジュ（分会）の存在である。SCICにおいては、常に最低3つのカテゴリーの組合員が存在するため、「1人1票」の総会で意思決定を行うと、常に数の多い組合員カテゴリーの意見が通ってしまう可能性がある。そこで、必要であれば定

款によって、コレジュと呼ばれる組合員の分会を設けることが可能になっている。組合員は、コレジュの内部では「1人1票」原則のもとに意思決定を行うが、全体の意思決定の際にはコレジュの決定に重みをつけることもできる。

この点についてももう少し詳しく説明すると、総会では、一般の協同組合と同様に一人一票で議決を行うか、コレジュによる議決を行うかのどちらかを選択することができる。組合員のカテゴリーやその資格の要件は、定款で定めることができ、1人の組合員は2つまでのカテゴリーに登録することが可能である。例えば、利用者であり、ボランティアであるという人の場合、両方のカテゴリーに登録することが可能だが、コレジュによる議決の際にはどちらのカテゴリーで議決を行うかを選択する必要がある。

コレジュを作ることを選択した場合は、最低3つから最高で10まで作ることができるが、コレジュは必ずしも組合員のカテゴリー毎ではなく、プロジェクトや地域毎等の共通項で設けることも可能である。そして、1つのコレジュに与えられる議決権の割合は、10～50%の間と定められている。

分かりやすくするために、架空の例を挙げてみよう。材木を作るSCICが、40名の林業者、2つの機械利用者集団、社会活動を行う1つのNPO、1名の労働者という組合員によって構成されているとする。もしこの組合が一人一票で議決を行うと、最も人数の多い林業者の意見が通る可能性が高い。しかし、SCICの場合、定款でA地域の25人の林業者と1つの機械利用者集団、B地域の15人の林業者と1つの機械利用者集団、NPOと有給職員という3つのコレジュを設けて、議決権を30%、30%、40%と配分することも可能である。

06年3月1日の時点では、82のSCICが活動中であるが(注16)、実際にどのように活動を行っているのか、多様な組合員の間でどのように意思決定を行っているのか、等の実態については今後の調査課題としたい。

(4) 協同組合銀行の社会的な貢献

最後に、協同組合銀行の社会的な貢献についても、若干触れておきたい。

金融面での利益と同様に、社会的な利益や社会的配当を求める組織による資金供給を「ソーシャル・ファイナンス」「連帯ファイナンス」と総称し、融資先を社会・環境・文化的な付加価値の達成を目的とする事業や組織に限定している銀行を「ソーシャル・バンク」「連帯ファイナンス機関」等と呼ぶ(注17)。

こうした金融機関のなかには、協同組合形態をとるものも多い。例えば、イタリアの倫理銀行は協同組合系の金融機関の一種である庶民銀行、フランスのネフは金

融協同組合であり、出資の多寡によらず1人1票制をとっている。組合員の参加を重視しながら、社会的な目的をもつ活動を行う事業体に限定して融資を行っている。そして、透明性を高めるために、融資先の情報をホームページやアニュアルレポートで広く公開している。これらの金融機関の規模は極めて小さいが、業務の社会性や倫理性が利用者から支持され、年々規模が拡大している。

他方、世界的な規模をほこる協同組合銀行であるオランダのラボバンクやフランスの貯蓄銀行も、グループ全体で地域や社会に貢献する仕組みを作って取り組んでいる（注18）。近年は企業の社会的貢献（CSR）に対する注目が集まっているが、ラボバンクの場合、CSRという言葉ができる以前からラボバンク財団によって国内外のプロジェクトを助成するという取り組みを行っている。

欧州協同組合銀行協会（EACB）は、05年8月に Corporate Social Responsibility (CSR): The Performance of Cooperative Banks（企業の社会的責任 協同組合銀行のパフォーマンス）（注19）と題する文書を発表した。そのなかで、「特別なビジネスモデルとその活動を通じて、協同組合銀行は企業の社会的責任をアイデンティティの中心に位置付けてきた。特に、企業のガバナンスの観点では、協同組合銀行は透明性、民主的な原則、そして高水準のステークホルダー（組合員、出資者、スタッフ、顧客、地域コミュニティ）の内包を実践している」とし、倫理銀行やラボバンク等を含む、欧州各国の協同組合銀行のCSRへの取り組みの具体的な事例を紹介している。

(5) 小括

以上みてきたことをまとめると、欧州において協同組合は経済的、社会的に大きな役割を果たしており、EUレベルでもこれを認め、協同組合を政策的に振興しようとしている。協同組合は、社会環境の変化に応じ、社会福祉や地域振興などの新しい課題に積極的に対応している。イタリアの社会的協同組合のように特別な法的ステータスが設けられるケースもあり、また、そうした活動を協同組合系の銀行が支えるといった動きもある。

日本においても社会福祉や地域振興は今後ますます大きな問題となる一方で、このような社会的な問題に対して、様々な組織がどのように貢献することができるかが重視されるようになってみられる。したがって、農協をはじめとする協同組合も、欧州における動きをより一層注目していく必要がある。

（注3）ICA ホームページ <http://www.ica.coop/coop/statistics.html>

（注4）欧州協同組合銀行協会（EACB）のホームページ

<http://www.eurocoopbanks.coop/default.aspx?nav=2.11>

(注5) 欧州委員会のホームページで閲覧可能

<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation/>

(注6) 島村(2001) 35頁

(注7) 文書は下記ホームページで閲覧可能

http://www.hm-treasury.gov.uk/Consultations_and_Legislation/European_Cooperative_Society_Statute/consult_ecss_index.cfm

(注8) 欧州会社法は2001年10月に雇用相理事会で採択され、2004年10月に施行された。

(注9) 欧州委員会のホームページで閲覧可能

http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmaf_agenda/social-cmaf-cooperatives.htm

(注10) 下記ILOのホームページの内容を参照・引用。勧告も下記より閲覧可能

http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r193.htm

(注11) 岡安(2005)を参照されたい。

(注12) Spear(2004) p.100

(注13) ポルトガルとスペインの協同組合の名称は、岡安(2005)を参考にした。

(注14) 同調査の内容は、協同の発見編集部(2004)に掲載されており、本稿もここから引用した。

(注15) Margado(2004) p.153

(注16) 下記HPの情報による

<http://www.scop.coop/scripts/scic/publigen/content/templates/show.asp?P=324&L=FR&SYNC=Y>

(注17) 重頭(2004)(2006a)を参照されたい。

(注18) 重頭(2005)(2006b)を参照されたい。

(注19) Corporate Social Responsibility (CSR): The Performance of Cooperative Banks
EACBのHP(<http://www.eurocoopbanks.coop/default.aspx>)からダウンロード可能

(参考文献)

・青柳斉(2005)『農協の経営問題と改革方向』筑波書房

- ・石田正昭 (2005) 「協同組合の特性を生かした J A 改革 1995 年 I C A 声明を基準として - 」、協同組合論の今日的解釈研究会 『農業協同組合の今日的解釈と将来への展望 「協同組合論の今日的解釈研究会」中間報告 』、43-55 頁
- ・今村奈良臣 (2003) 「 J A の自己革新路線に全力を - 先発 7 J A に学び、実践につなげよう - 」 『自然と人間を結ぶ』 7 月号、3-11 頁
- ・太田原高昭 (2003) 「日本型農協は自立できるか - 「あり方研」報告と農協大会議案の歴史的検証 』 『農林金融』 第 56 巻第 8 号、2-12 頁
- ・岡安喜三郎 (2004) 「コミュニティを再生する社会的企業、協同組合」 『協同の発見』 6 月号
- ・岡安喜三郎 (2005) 「社会開発における協同組合のダイナミズム：収入・就業確保と社会統合へ、挑戦と勧告」 『協同の発見』 2 月号
- ・河野直践 (1998) 『産消混合型協同組合』 日本経済評論社
- ・協同の発見編集部 (2004) 「ISTAT 発表「イタリアの社会的協同組合 2001 年」」 『協同の発見』 1 月号
- ・佐伯尚美 (1971) 「地域組合化論を批判する」 近藤康男、齋藤仁編 『昭和後期農業問題論集 農業協同組合論』 農産漁村文化協会、283-293 頁 (原文収録 『地上』 同年 2 月号)
- ・佐伯尚美 (1974) 「『地域組合論』の課題とはなにか - 鈴木氏の批判にこたえる」 『農林金融』 第 27 巻第 2 号、4-14 頁
- ・重頭ユカリ (2004) 「ヨーロッパにおけるソーシャル・ファイナンス」 『農林金融』 第 57 巻第 6 号 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0406re1.pdf>)
- ・重頭ユカリ (2005) 「持続可能性向上に関するラボバンクの取組み」 『農林金融』 第 58 巻第 1 号 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0501mov.pdf>)
- ・重頭ユカリ (2006a) 「フランスにおける連帯ファイナンス」 『農林金融』 第 59 巻第 3 号 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0603re2.pdf>)
- ・重頭ユカリ (2006b) 「フランスの貯蓄銀行 (ケス・デパルニュ) の地域貢献」 『農林金融』 第 59 巻第 4 号 (<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0604mov.pdf>)
- ・島村博 (2001a) 「EU の協同組合法制」 『協同の発見』 4 月号
- ・島村博 (2001b) 「現代フランスの協同組合 Note」 『協同の発見』 12 月号
- ・鈴木博 (1973) 「都市農協問題と 『地域』 協同組合論」 『農林金融』 第 26 巻第 8 号、2-16 頁
- ・藤谷築次 (2005) 「 J A 運動の将来方向と改革の課題」 総研レポート 17 基礎研 2、農林中金総合研究所

- ・ 田代洋一 (2003) 『農政「改革」の構図』筑波書房
- ・ ボルザガ、トルティア (2006) 「論文抄訳 相互扶助の協同組合から公益財生産のための協同組合へ」菅野正純訳、『協同の発見』2月号
- ・ 増田佳昭 (1997) 「農協50年と信用事業」大内力、五味健吉編 『日本農業年報 43 不良債権問題と農協系統金融』、財団法人農林統計協会、85-103 頁
- ・ 三浦敏 (2005) 「EU における協同組合の現状と動向 上・下」 『商工金融』9月号、同10月号
- ・ 両角和夫 (2004) 「構造変化を支える支援組織 農協に焦点を当てて - 」 『農業経済研究』第76巻第2号、97-111 頁
- ・ Margado, A. (2004) “A new co-operative form in France: Societe Cooperative d’Interet Collectif (SCIC)” in *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, C. Borzaga and R. Spear ed.
- ・ Pezzini, E. (2004) “The European co-operative society: a new step in European company law” in *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, C. Borzaga and R. Spear ed.
- ・ Spear, R. (2004) “From Co-operative to social enterprise: trends in European Experience ” in *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, C. Borzaga and R. Spear ed.

終章 農協批判への見解と農協が目指す方向

農協批判には極めて多様なものがあり、その中には正鵠を射ており、むしろ農協への叱咤激励と受け取るべきものも少なくない。しかし一方では、あまりにも現実から遊離した、農協解体を声高に叫ぶだけの的外れの批判も多い。すでに述べたとおり、農協は、国民の食料を供給するという重要な産業に関わる組織であり、これがどのようなものであるべきかということは、単に農協関係者のみならず、国民全体の利害に関わることである。

したがって、ここではまず、多くの農協批判論に共通する主要な論点を改めて整理して我々の見解をまとめる。そして次に、現在農協が直面している課題と農協がこれから目指そうとしている方向について、簡記することとしたい。

1 農協批判論の主要論点と問題点

農協批判に多く見られる考え方は、農協が本来の使命よりも自らの利害を優先させてきており、そのことが、現在重要な課題になっている農業の構造改革の障害になっている、というものである。

具体的には、まず過去の経緯については、

農協は農業の構造改革に消極的で、兼業農家を守ってきた
営農振興に不熱心で、利益追求に走り信用・共済事業を肥大化させてきた
上意下達的な組織運営を行って自由な競争を阻害し、やる気のある農業者が育つのを阻害してきた
信用・共済事業の利益で営農事業の赤字を埋めてきており、事業を分離するべきだ

などの意見がみられる。

そして、今後の農業の構造改革については、兼業農家もカバーする農協の活動を通してではなく、施策の対象を大規模経営者に集中し、株式会社の農業参入を促進することで達成されるというのが、大方の農協批判論者に共通する見方である。

以下、これらについての我々の考えを述べる。

(1) 農協は農業の構造改革に消極的で、兼業農家を守ってきたのか

農協批判論者の多くは、兼業農家を否定的に評価する。しかし我々は、戦後日本の農村が多くの兼業農家とともに発展してきたことを肯定的に評価したい。

すでに述べたとおり、戦前には地主制度の下で多くの小作農が苦しんでいたもの

が、農地改革により、農地が耕作者の所有に移されたことが戦後の日本農業の出発点であった。一方、敗戦により外地から帰還した約 1,000 万人の人達の多くも農村で受け入れられた。農村は、過剰人口という状況の中で、小規模な自作農が主体となって当時の最大の課題であった食料増産に取り組んだのである。その後、経済の復興とともに、農村の人口は都市に移動していき、一方農村においては、長男が家に止まり、農外就業して兼業化することにより、所得の向上を実現していった。このような発展の形は、農村における高い購買力を形成して日本経済の発展に大いにプラスになった。これと反対に、農業経営の規模を拡大するために農村から都市に一気に人口が移動したほうがよかったと考えるべきであろうか。その場合には、都市の側にそれだけの人口を受け入れる経済的・社会的インフラがなかったことや、その結果戦後日本の社会的安定の確保が困難になる危険性も大きかったと思われることを考えると、そのような意見は極めて非現実的である。戦後日本の農村の発展は、むしろアジアの農村の成功事例として評価すべきである。

農協の組合員の多くは兼業農家であるが、だからといって、農協が自らの利益のために兼業農家を温存したのではなく、このような歴史的条件下で兼業農家が発展したのである。

また、農協は主として兼業農家によって構成されるために、農業の構造改革を阻害したというのも事実と反する見方である。農業経営の規模拡大が進まなかった最大の原因は、わが国の地価が高いことである。このことは、土地に多くを依存しない畜産や施設園芸では大規模な経営が育っていることから明らかである。そして、そのような困難の下でも、農協は農地保有合理化事業等を通して、農地の売買や貸借の促進に取り組み、農地の有効利用と規模拡大を進めてきている。

さらに、米の内外価格差が大きいことをとらえて、農協が構造改革に取り組まず米価引上げに熱心であったからだとする批判もある。しかしこれは、かつては政府が米価を決定していたのであり、労働組合の賃金交渉と同様米価運動には社会的な存在理由があったこと、米の内外価格差は、農協の米価運動によるところよりも、円高によって拡大した部分の方がはるかに大きいことを無視した議論である。

(2) 農協は営農振興に不熱心で、利益追求に走り信用・共済事業を肥大化させてきたのか

農協は、営農関連事業、信用事業、共済事業などを兼営する総合事業体である。これは、小規模な事業者である農家にとって、さまざまなサービスにアクセスすることが困難な場合が少なくないこと、経済的な弱者である農家が協同組合に集まる

ことにより、事業間の相乗効果を発揮しつつより有利にサービスを受けられるようにするために生まれたものである。農協の前身である産業組合の力が弱かった戦前には、農家の借入の多くは高利貸からのものであった。

従って、農家経済の向上とともに、農協の信用・共済事業が成長したのは、当然の結果といえる。農協の信用事業、共済事業ともにわが国経済の中で相応の位置を占めるに至ったが、これをもって、農協が「信用・共済事業にうつつをぬかしている」というのは的外れというしかない。2005年現在、総世帯数に占める農家戸数の割合は5.8%、個人金融資産に占める農協貯金の割合は5.3%となっており、これは自然な姿といえるのではなからうか。

また、農協が営農振興に熱心でないという意見にも、同意できない。戦後の日本農業は、米中心の農業から畜産・果樹・野菜等を含む多様な農業へと変化したが、このような農業生産の多様化をリードしてきたのが農協であることもまた、間違いのないところである。新しい作物の導入と産地育成から販路開拓に至るまで、農協が幅広い分野で果たしたコーディネート機能なしには、戦後の農業の発展は不可能であった。確かに、指摘されるように、大型農家のニーズに十分に応える専門的な対応が必ずしも十分にできなかった問題など、農協として改善すべきことは少なくない。しかし、営農を軽視して利益追求に走ったというのは、このような農協の現実にもまったく合わない見方である。

(3) 農協は、上意下達的な組織運営を行って自由な競争を阻害し、やる気のある農業者が育つのを阻害してきたのか

農協が、協同組合本来の自由な構成員による自発的な集まりではなく、上から組織された上意下達的な組織であり、このことが、農家の創意を抑制し、やる気のある農家を排除している、という批判もよく聞かれるところである。

確かに農協は、上意下達的な色彩や、「行政代行機関」と呼ばれるような性格を長い間持ってきたことは否定できない。また、農村の集落の農家がほぼ全員参加して農協を設立したことも事実である。

しかし、わが国の稲作を中心とする農業は、長い間、集落の共同作業や助け合いを基礎に営まれてきた。また、戦後農協が発足した頃は、肥料・農薬も入手が容易ではなく、農家に資金を貸してくれる銀行もなかった。農協設立とともにほとんどの農家が当然のように農協に加入したが、これは一部の批判論者の言うように強制されたからではなく、それが営農を行っていくうえで必要であったからである。

しかし、農協の運営の仕方が、その後の時代の変化に合わせて、このような物不

足・資金不足の時代のやり方から変る速度が遅かったのも事実である。日本の農業が米中心の供出と配給で管理された時代から、野菜・果樹・畜産と多様化し、自由な市場流通に委ねられる時代に変化するなかで、より生産者の自発性を重んじ、消費者や市場の反応に敏感に応えるような運営が求められている。また、組合員に対しても、組合員だから当然に農協を利用してほしい、というのではなく、農協を利用するメリットをより大きくする努力が求められている。

後述するとおり、農協はそのための努力をしてこなかったわけではないが、まだまだそれが不足しているのも事実である。しかし、企業的な大型農家からも、農協への厳しい注文が多く出されているのは事実であるが、農協の存在意義を全否定するような意見はまれである。農業は、水利一つとってみても、個々の生産者がばらばらでは、地域全体としてうまくやっていけない産業である。そういう意味での農協の必要性は、農業に携わっている人達にはよく理解されているのであり、だからこそ、農協は真剣に自らの課題解決に取り組む必要がある。

(4) 農協は信用・共済事業の利益で営農事業の赤字を埋めてきているから、事業を分離すべきなのか

多くの農協では、事業の部門別収支は、信用・共済事業が黒字、営農関連事業が赤字となっている。このため、一部の農協批判論者は、農協の各事業を分離し、営農関連事業は営農関連事業として専念することで収支面でも均衡を図るべきだとする。しかし、我々は、このような事業分離論は、文字どおり農協の解体に導き、農協に本来求められている機能を抹殺することにつながると考える。総合事業が必要なのは、次のような背景があるからである。

第一に、総合事業の利便性が、組合員によって必要とされているからである。農村にいながら必要な総合的なサービスを受けることは、農協の存在があるからこそできることである。個々の分野では、農協は株式会社のサービスに負けるケースも少なくないが、株式会社は、利益の上がる地域で利益の上がる事業しかしない。農家は、土地を持って、便利なサービスを受けられる地域に引越しすることはできないのである。

第二に、農家の必要とするサービスは、一般企業と比較してロットが小さく、サービスの提供者から見ると事業効率が悪い。このため、手数料などを高くしないと割が合わないことになるが、農協は、総合事業を営むことにより、農家にとってのこのような取引費用を低く抑えることができる。

第三に、総合事業を営むことによる相乗作用である。営農指導、生産資材や生活

用品の購買、金融、共済等さまざまな事業での組合員との結びつきが、他の事業に波及し合うことで、組合員に対するよりよい提案や事業の改善に結びついたりする。

以上述べてきた総合事業を必要とする背景は、経済的な弱者としての組合員が集まることによりメリットを出そうとするものであり、協同組合の原点ともいえるべきことである。総合事業は、部門別の収支計算の結果の数字以上に、各部門収支にプラスのメリットを与えているのである。

しかし、だからといって、営農指導事業は別として、購買・販売等経済活動を行う部門がいつまでも赤字でよいとはいえない。農協では、部門別の収支を明確にするとともに、具体的な目標を設けて部門収支の均衡を図る努力を行っている。

(5) 今後の農業改革は、農協の活動を通してではなく、施策の対象を大規模経営者に集中し、株式会社の農業参入を促進することで達成できるのか

わが国の農業は、土地が少なく傾斜度が高い、地価が高い、先進国であるが故の資材・労働費等のコスト高により、経営規模は小さく農産物の内外価格差は大きい。従って、経営規模の拡大などの構造改革によって、より効率的な農業経営をめざすことは、当然の課題である。しかし、農協批判論者の多くにみられるような、施策の対象を大規模な経営に集中し、株式会社の農業参入を促進することで、このような農業問題が解決できるかのような主張は誤っており、このような主張は、わが国農業の弱体化と食料安全保障の低下に導くものであると考える。

まず、農産物の内外価格差の背景には、経営努力では埋められない格差が厳然と存在する。比較にならない低コストで広大な農地を確保できる国の粗放的な農法に基づく農産物や、1人あたり所得がわが国の数十分の一の国の農産物との間には、いかにわが国の農業の効率化を行っても、埋められないコスト差がある。一部の自由化論者の言うように自由化を行えば、農産物価格の下落の程度によっては、大規模経営に生産が集約されるどころか、専業経営である大規模経営から生産撤退が進んでしまう懸念がある。

次に、大規模な農業経営や株式会社で担える農業はわが国農業の一部であり、それにカバーされない条件の不利な地域も含めて多様な農業経営が存続しなければ、近い将来わが国の農産物自給率はさらに低いものになる危険がある。すでにわが国の自給率は40%（供給熱量ベース）と、先進国のなかで異常に低い水準にあるが、今後世界の人口は発展途上国を中心に大きく増加を続ける見通しであり、将来の食料確保を考えると、極力食料自給を維持・上げることが必要である。そのためには、大規模経営の発展にまかせるだけでは不十分であり、集落営農等の多様な農業

経営が共に日本農業を支えていく必要がある。そしてそのためには、今後ますます、農協が多くの機能を発揮していく必要があるのである。

2 農協が直面している課題と農協が目指す方向

以上、多くの農協批判論にみられる論点について、批判的に検討してきた。しかし、すでに触れてきたとおり、農協には問題や取り組むべき課題が少なくないことも事実である。以下、わが国の農業と農協が直面している課題と、農協が目指そうとしている方向について述べ、この報告書のまとめとしたい。

(1) 農業の担い手の育成・支援と農業構造の改革

すでに述べたとおり、わが国では、農業者の高齢化とリタイアが本格化することにより、担い手の確保が大きな課題になっている。我々は、そのためには、大規模経営の育成とともに、集落営農の育成や多くの小規模経営も並存するような、多様な農業経営を維持・育成していくことが必要であると考えます。

勿論、農協は大規模経営の育成にも積極的に関わっている。たとえば、農地の貸借や作業受委託を通して経営規模を拡大するうえでは、農協はさまざまな機能を果たしている。

また、最近では農業を見直す気運が高まっており、若い人から定年を迎える人まで、まったく経験のない人達の間で就農希望者が増えている。この分野でも、就農希望者に対する研修を行う農協は少なくないし、場合によっては、農場の斡旋を行う農協もある。

そして、大規模経営が成立しにくい地域では、耕作放棄が進むと地域全体の営農に支障が生じ、農業生産の後退を加速することから、集落全体の取り組みで地域の農業を進める集落営農が課題であるが、これは、農協のコーディネート機能なしには不可能なことである。

このような農協が果たしている機能を無視して、生産者の自由な取り組みによる企業的農業経営の成長に任せればよいというのは、農業生産の現場を知らない空理空論である。

(2) 経済事業改革・競争力ある事業の構築を通じた、組合員に支持される農協の実現

組合員の間で、農協を利用するメリットが実感できないという声がよく聞かれるようになった。これは、農協の存立意義に関わる問題であり、正面から取り組むべ

き課題である。

勿論、農協は、利益の上がる事業だけに集中すればよい一般企業と異なり、取引ロットが小さくても組合員の要望に応えるのが使命であり、そのことが企業と比較して価格競争力の面で劣ることの原因となっている面もある。また、協同組合の独特な方法として、取引時に値引きするのではなく、決算時に利用高配当として還元することもよく行われるが、この還元がメリットとして目に見えにくいという事情もある。また、農協としても、何も努力をしてこなかったわけではない。発足時には1万3千組合を超えていたものが、合併をとおして現在は約860組合にまで減少しており、それに伴って事業の効率化も進めてきた。また、連合会組織の垂直統合も進めつつ、農協系統組織全体の効率化にも積極的に取り組んできている。

しかし、これらのことを考え合わせても、農協の事業をさらに改善し、組合員にとってメリットが実感でき、組合員に支持される農協になっていくことは大きな課題である。このため、農協系統では、「JA改革」を大きな課題に掲げて、実践に取り組んでいる。

(3) 地域への貢献および国民の期待に応える活動

農業は、大自然の中で生命を育む産業であり、国民に命の元となる食料を供給する産業である。農業者は、このような農業に携わる者として、お金に換算できない喜びと働きがいを感じている。長い間、学校を卒業しても農業に就く者がほとんどいないというような状況の中でも、農業者が元気に農業をしてこられたのは、農業にこのような価値があるからである。

農協は、このような農業者が、共通の経済的・社会的・文化的ニーズと願望を満たすために組織したものであり、本来的に、利益追求とは異なり、公共的な価値を追求する「DNA」を持つものである。

その具体的な一つは、地域社会との共生・地域への貢献である。農業はその置かれた地域と密接不可分であり、地域の環境・盛衰は農業者の営農・生活に直結する。また、消費者が農業に接し、食について考えるのも、地域にある農業を通してである。このため、多くの農協では、地域の農業振興計画を地域社会全体の発展と合わせて考えているし、地産地消や食農教育への取り組みを通して、消費者と農業の橋渡しをしている。

もう一つは、消費者のニーズと農業をつなぐ機能である。近年、消費者の農産物に対するニーズは、極めて多様になっている。価格の安いものを求める声があるとせば、味を重視するもの、安全・安心を重視するもの、生産者が目に見えるもの、

近くでとれたもの、特別な栽培方法によるもの、などなど、さまざまなものがある。これらに応じて、産直やスーパーによる契約栽培などが行われているが、農産物のように全国規模で見れば極めて大量なものを扱う場合、これらの取り組みだけで全体のニーズを満たすのは難しい。農協は、農産物のメインの流通組織として、消費者のニーズに合った農産物の生産・流通に取り組む責務を負っているし、実際にも、消費者団体との連携、「全農安心システム」の構築など、わが国においてリーダー的な取り組みも少なからず行っている。残念なことに、近年、産地偽装表示などのあってはならない事件も起きているが、我々は、これが農協の本質を表わすものではないと考えるし、だからこそ、このような事件の再発防止と、ここにあげたより積極的な農協の役割発揮が求められていると考える。

(4) 協同組合としての機能・役割の発揮

ここで述べてきた農協の課題は、農協が営利企業ではなく、協同組合だからこそ追求できることである。

農協は、他の多くの協同組合と同様、今日の市場経済の中において弱い立場にある人達によって組織されたものである。営利企業が資本の力をもって利益の極大化を図ろうとするのに対し、協同組合は、組合員が自発的に結びつくことにより共通のニーズと願望を満たそうとする。このような協同組合は、基本的な性格として、民主主義・平等・公正等の価値を内在しているし、また対外的にも、誠実・公開・社会的責任・他人への配慮等の倫理的価値を持つものである。

逆に言えば、市場経済の優勢の下で農協が求められる機能・役割を十分に発揮するためには、ここに挙げた協同組合としての特質を全面的に開花させなければならない。

しかし、農協は、創立後 50 年を経過して、極めて大きな地殻変動の中にあることも確かである。農業者の高齢化と新しい形態の農業経営の発展、都市部・農村部・中山間地域それぞれの地域社会の変化等は、発足時のような、均一な組合員像を変化させ、これに伴い全国の農協も多様化してきている。

こうした中で、農協の協同組合としての基本的性格を維持・強化し、実践を通して具体的な成果を挙げていくとともに、一方では、時代の変化に合わせて制度面の見直しも必要になるだろう。

例えば農協法の目的規定を「食料・農業・農村基本法」の理念に沿ったものに改正し、それに沿って時代に合った組合員制度を導入すること等を検討すべき時にきているのではないだろうか。また、将来においては、わが国における協同組合の

あり方を踏まえて、一層根本的な制度の見直しも課題になるかもしれない。しかしその場合においても、農協が現在持っている協同組合としての価値を引き継ぎ、発展させるものでなければならない。

以上、本報告書ではさまざまな切り口から、農協批判に対する我々の考えと今後のあり方について論じてきた。本報告書が農業・農協に関心のある多くの方々に読まれるとともに、建設的な議論を通して、国民と農業・農協の間でのよりよい相互理解が築かれていくことを期待したい。

JA プロジェクトチームメンバー

越智正也 (序章)

鈴木利徳

石田信隆 (終章)

鈴木 博 (第3章第4節)

小松孝宏

本田敏裕 (第3章第1、2、5節)

清水徹朗 (第1章)

斎藤由理子 (第4章第2節、第5章第1節)

小野沢康晴 (第4章第1節)

内田多喜生 (第2章)

平澤明彦 (第3章第3節)

重頭ユカリ (第5章第2節)

総研レポート 18 調一 No. 3

発行 (株)農林中金総合研究所 調査第一部
〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-8-3
電話 03-3243-7311 (大代)
