

## 《論説》

## 低成長期における農業協同組合

—「制度としての農協」の盛衰—

太田原 高 昭

## はじめに

農業協同組合は、組合員数では生活協同組合に追い抜かれたが、事業所数、総事業高、従業員数などにおいて今なおわが国最大の協同組合である。その農協がいま大きな危機に直面している。総事業高の減少、経営諸指標の悪化、専門的農家の農協離れなど危機のあらわれは多方面にわたるが、かつて武部農林水産大臣が述べたように、わが国の農協が「改革か、解体か」の正念場を迎えていることは確かである。

しかし、日本農業の担い手は依然として家族経営の小生産者であり、その圧倒的多数が兼業農家である。規模拡大による国際競争力の強化という幻想はずっと以前に消滅しており、食糧・農業・農村基本法がうたう国内農業の維持発展と食糧自給率の向上の課題を担うのもこの小生産者である。こうした小生産者が市場経済の中で生き残っていく唯一の方法が協同組合的経済活動であることもまた歴史が証明している。したがって農協は「解体」でなく「改革」に向かって進まなければならない。

問題は現在の「危機」がどのような危機であるのかがよくわからず、したがって「改革」の方向が明瞭になっていないことである。系統農協（JAグループ）が出している改革の方針は単位農協の合併と連合会の統合であるが、合併農協や統合連合会がさらなる経営

危機におちいる例が後を絶たない。危機の正体をもっと歴史的、構造的に問い詰めること、そこから正確な改革の方向を見いだすことが急務となっている。

昨年急逝した宇佐美繁宇都宮大教授は、その遺稿集である著作集第Ⅴ巻『環境創造型農業の形成』において「今日の農協（共販）の危機は『制度としての農協』が終焉しつつあることと同義のものと考えるべきであろう」（84ページ）と指摘している。これまでのわが国の農協の本質的特性であった「制度としての農協」が終焉しつつあり、それに代わる新しい農協のすがたが未だみえないことが危機の本質であるという見解である。

ここでは「制度としての農協」という概念がキーワードとして登場しているのであるが、この用語を日本型農協の本質規定として最初に用いたのは太田原である（参考文献8『明日の農協』）。本論は、ここで提起した問題に直接答えようとするものではなく、「制度としての農協」とはどのようなものであったのかについて、その活動が頂点を迎えると共に衰退に向かう「低成長期」（おおむね1970年から1985年まで）に焦点をあて、ひとつの歴史像を彫琢しようとするものである。やや迂遠ではあるが、問題の解明には避けて通ることができない作業であると考えからである。なお記述の一部に私の旧著（参考文献8、11）と重複するところがあることをお断りしておく。

## 第1節 農業情勢への系統農協の対応

### 1 減反政策への対応

#### (1) 条件闘争

農協にとっての1970年代は米の生産調整という衝撃で始まった。日本農業のすがたを大きく変え、農協の組織と事業に深刻な影響をもたらしながら、やがて食糧管理法の廃止へと動いていく大きな流れの始まりにあたって、系統農協がこれに強く抵抗したという事実は見当たらない。むしろ当時の宮脇全中会長が「全国一律一割減反」の私案を提示したことによって、農林省の政策化作業が一気に加速したといわれるように、減反政策への系統農協の対応はおおむね協力的であった。

減反政策の前段をなす自主流通米制度の発足に際しては、農協側は当初「食管制度の根幹を侵すもの」として明確に反対の意志を表明していた。しかし政府側の「食管制度を守るためにこそ必要」という切り崩しの前に、次第に条件闘争に切り替わってきた経過がある。それほどに米過剰の圧力と食管制度運用の行き詰まりは深刻だった。減反政策への対応は、この自主流通米制度への対応の延長線上にあったのである。

系統組織の内部にも様々な意見があり、とくに北海道、東北、北陸、九州等の主産地からの反発が強かったが、生産調整の必要性についての反対はほとんどなく、内部論議は減反の条件をめぐる調整に収斂していった。1969年12月の都道府県中央会・連合会会長合同会議は次のように系統の基本的態度を議決している。「食管制度堅持の見地から、補償金など諸条件が改善されることを期待し、政府および行政機関（自治体）が責任を持っておこなうのであれば協力は惜しまない。」

それでも1970年の生産調整目標は現地の抵抗を配慮して当初の150万トン目標を100万トンに切り下げ、減反率も1割に満たない平均7.4%とされた。減反奨励金については

農協は10アール当たり4万円を要求し、大蔵省査定の2万1千円を大幅に上回る3万5千円を実現した。減反面積の農家への割り当ては市町村が行い農協が協力するかたちをとったが、そこでの農民の抵抗が最後の不安材料であった。

#### (2) 農民の対応

ところがフタを開けてみれば、初年度の割り当て達成率は全国で139%ののぼり、数量にして139万トンと当初の目標であった150万トンに迫る実績となった。100%を切ったのは新潟、宮城、山形などの主産地と独自の「京都食管」を掲げていた京都などにとどまり、大部分の都道府県で目標を超過達成した。最大は北海道の299%であり、青森も231%と目標を大幅に上回った。

生産調整を達成しなければ食管があふないというムチと、10アール当たり平均3万5千円（反収基準のため多収地帯では4万円を超えた）というアメをふりかざして農家を説得した推進体制が功を制した結果となったが、その中心にいたのは農協であった。市町村の行政機構には現場をまとめる力がなかったから、目標を決定した後の実行は農協にまる投げするというのがほとんどの自治体の対応であった。

こうして減反政策は結果として農民の協力を得たことになり、実施への不安は解消された。系統農協は早々と「生産調整の継続」を要望するようになった。しかし、農民の協力の背後にあるのは農業そのものの先行きへの大きな不安であった。北海道や青森など大幅な超過達成がみられたところでは、水田を単純休耕して出稼ぎに出るという対応が常態化した。この時期、米過剰をもたらすまでになった農業生産力の増強を、日本農業のバランスのとれた発展に導いていく展望を提示することができなかったのだろうか、減反政策が唯一の選択肢だったのだろうかという大き

な疑問が残る。

この生産調整の初動の結果はその後の政策に大きな影響を与えることになった。一つは生産調整の長期化であり、減反の傾斜配分であった。生産調整は稲作転換政策、水田総合利用対策、水田利用再編対策と名称を変えながら強化され、水田利用再編対策においてはそれまでの減反消化率の実績に応じて地域別傾斜配分が導入され、北海道は減反率36%と全国目標の実に4分の1を背負わされることになる。もう一つは農村現場における農協の組織力、調整能力が行政から注目され、この期の「総合農政」「地域農政」において農協機能の「活用」が意図されるようになったことである。1970年代の農業・農政の展開において、農協は明らかに一方の主役として登場した。

## 2 オイル・ショックと米価運動最後の高揚

### (1) 出荷拒否準備指令

第4次中東戦争を契機として世界にひろがったオイル・ショックは、1973年後半だけで原油価格を4倍に押し上げ、石油、石油製品から始まってすべての商品が大幅値上げする「狂乱物価」を生み出した。生活を直撃された国民は、組織労働者の賃金闘争をはじめ、生協づくりなど消費者運動の盛り上がりをもふくめて、敗戦いらいともいえる生活防衛に奔走した。

すでに機械化農業に移行していた農家経済においても、オイル・ショックは生産資材、生活資材の全般にわたる高騰を招き、農民は生活防衛を米価闘争に賭けた。オイル・ショックに前後する小麦、大豆などの「食糧危機」は、急速に低下していた食糧自給率の問題を国民に意識させ、「食糧安保」「農業見直し」の世論となって農民の米価要求に追い風を吹かせることになった。

米価運動の盛り上がりは久しぶりのことであった。高度経済成長期までは農協が主導す

る米価運動は労働組合の春闘と共に二大イベントとされ、「むかし陸軍いま農協」「街に総評、村に農協」などのフレーズと共に農協が圧力団体の代名詞のように語られた時期があった。しかし1960年代の後半に入って米過剰の実態が明らかになると共に米価要求も沈静化し、減反実施直前の米価は連続して据え置かれていた。

1973年の米価運動は、それまでの代表者による陳情運動から実力行使を背景とする農民の大衆運動に一変した。中央米対本部は全国の農協に「出荷拒否準備指令」を出し、米の主産地を中心に多数の農民が米倉庫の前で座り込みを続けるという状況が生まれた。8月の政府米価決定まで全国の農家が予約申し込みを行わないという統制のとれた運動に押されてこの年の米価は前年から15%アップの1万円米価を実現した。

しかし引き続くインフレはこの引き上げ効果を帳消しにしたから、翌年の米価運動は前年比65%アップの要求を掲げていっその盛り上がりを見せた。前年に引き続き3次にわたる出庫不協力の闘いに押されて米価審議会も大幅アップの答申を出し、昭和49年度米価は60キロ当たり13,615円、実に32.2%のアップと最高の上げ幅を勝ち取った。青年部代表の壇上占拠などの武勇伝が伝えられているのはこの年の農協大会のことである。

### (2) 高揚への危機感

その後も米価は物価上昇につれて小幅ながら上昇し、1984年の18,668円に達するが、米価運動の高揚は79年がピークであった。それは農民が成果に満足したからではなく、運動が押え込まれたからである。実力行使を背景とした運動の大衆的盛り上がりに対して系統内外の保守層からの批判が集中し、全中も79年9月に「農協農政活動検討特別委員会」を招集して、米価運動だけでなく農協農政活動の全般的見直しに入った。

この特別委員会の答申を受けて全中が1975年にまとめた「農政活動の体制の整備強化方針」は、「農協農政活動は農協の協同活動の一環として展開し、組織の破壊や農協の経済活動にいちじるしい障害をもたらすような運動方針はとらない」「農協青年・婦人組織は、農協活動の統一のなかで活動するよう指導を徹底する」などを決めており、明らかに実力行使や青年部等の「はねあがり」を押え込む姿勢を示している。

農協農政活動は、この後も米価だけでなく牛肉・オレンジの自由化など経済の国際化に巻き込まれていく日本農業に対する組合員の危機感の発揚の場になっていくのであるが、それを体制内の陳情運動に止めようとする系統農協の姿勢は、農民の不信感と挫折感を増幅させ運動のエネルギーを弱める結果となった。またこの時期は、日本農業最後の層としての担い手とされる「昭和一ケタ生まれ」が40歳台の血気盛んな年代にあったから、農政活動は担い手の面からも最後の高揚期を迎えていたといえるかもしれない。

1970年代の米価問題については消費者側の変化をも見ておく必要がある。この時期以前の消費者の米価要求はもっぱら米価の引き下げであり、農協の米価値上げデモと主婦連の「おしゃもじデモ」が街頭でにらみあうというような光景もみられた。しかし70年代は消費者運動の転換期でもあり、消費者団体も小麦ショック、大豆ショックなどの経験からひろく食糧自給率の向上、日本農業の再建の課題に目を向けるようになっていた。

とりわけ注目しておきたいのがこの時期の生協の発展である。生協の組合員数は1970年に300万人だったが、1985年には1500万人を超え、組合員数の上では農協を追い抜いて日本最大の協同組合になった。生協の農業政策は必ずしも農協と一致はしないが、食の安全・安心の見地から国内農業を重視する姿勢は一貫しており、「協同組合間協同」の世

界的モデルといわれる「産直」事業開発に熱心に取り組んだ。農協はこの時期以降、生協という協同組合運動のパートナーを得ることになったのである。

### 3 系統農協の80年代対策

#### (1) 80年代対策の背景

1979年8月に、全中は「1980年代日本農業の課題と農協の対策」という重要文書を発表した。これはサブタイトルに「地域からの農業再編をめざして」とあるように、系統農協が生産現場からの農業再編の方向をはじめて打ち出したものである。系統農協はこれまでも1967年の「農業基本構想」のように農業のありかたについての指針を提示してきたが、それは流通面での協同活動が中心で、生産面については機械や施設の共同利用を進めるというのがせいぜいであった。「80年代対策」はこれまで農協があまり触れてこなかった農業構造問題に切り込んだ画期的な内容をもっている。

その背景としては次のようなことが挙げられる。米の生産調整は、オイル・ショックに伴う食糧危機で一時的に緩和されたが、持ち越し在庫量の増大が続き、1978年からは目標面積を大幅に拡大した水田利用再編対策が登場した。しかも食糧危機を経験したことにより単純休耕ではなく、小麦や大豆、飼料作物という土地利用型作物の生産拡大が奨励金付きで指向された。生産調整はもはや米過剰への緊急避難的措置ではなく、わが国水田農業の土地作用を総合的に再編する恒久対策となったのである。しかしこの課題に取り組むためには高齢化する農業労働力、第2種兼業化を基調とする階層分解、零細分散耕地制というまさに構造問題をクリアしなければならなかった。系統農協は、現場を掌握する一方の主役として、この問題への指針を必要としていたのである。

「80年代対策」の実践目標は次の4つに要

約することができる。①食管制度を存続させるために年400万トン、80万ヘクタールを減反し、麦、大豆、飼料作物などの戦略作物の生産へと誘導する稲作転換、②米だけでなく青果物、畜産物も過剰傾向にあるので、主産地形成と農協共販を強化し主要作物を対象として総合的に進める需給調整、③第2種兼業農家が資産管理的に保有する水田の利用権を専業農家に移し、地域の農業生産資源の高度利用をはかる利用権集積、④以上の基本方向を地域ぐるみの合意によって実現するため、地域の農家、集落組織、生産部会などと共に協議策定する地域農業振興計画。

この方針で最も衝撃的に受け止められたのが「80万ヘクタール減反」であった。この時点での水田利用再編対策での目標面積はまだ40万ヘクタールであり、実際に80万ヘクタールを超えるのは90年代に入って水田農業確立対策からである。系統農協自らが打ち出した過大ともいえるこの数字はそれだけ強い危機感の現れであった。「80年代対策」は1980年代を「1990年代に予想される構造変動に向けて必要な対策を準備しなければならない」と歴史的に位置付けている。「90年代に予想される構造変動」の最大の要因は、これまで日本農業を支えてきた「昭和1ヶタ」世代のリタイアである。この世代が頑張っているうちに日本農業の筋道をつけないといけないというのが「80年代対策」の最大のモチーフであった。

## (2) 構造問題への挑戦

農地利用権集積や地域農業振興計画についても提言する側には一定の根拠があった。階層分解の動向は、第2種兼業農家の堆積を基調としながらも、この時期はまだ「中核農家」といわれる専業農家が増大しつつあり、長野県宮田村のような農地利用権の計画的集積による地域農業再編の実践例が目立って

いた。また後にくわしく検討するように、農協を中心とする地域農業振興の取り組みも1970年代を通じて各地にみられるようになり、そこでは農協が自主的に策定した農業振興計画が効果を発揮していた。こうした典型事例から教訓をくみ取り系統農協の組織力でそれを全国へ広めようとするのが「80年代対策」の方法論であった。

この提言は1979年10月の第15回全国農協大会で採択されて系統農協の正式な方針となり、さらに1982年の第16回大会ではさらに多くの具体的な指針を盛り込んだ「日本農業の展望と農協の農業振興方策」が採択された。これは同じ年に発表された農政審議会の「80年代の農政の基本方向の推進について」に対応してまとめられたもので、耕地一筆調査の実施に基づく農用地利用計画の策定、農協による農地流動化のあっせん・仲介、地域営農集団の育成による農用地利用調整などが述べられており、農協自らが農地問題に切り込んでいこうとする意欲がうかがわれる。

このように1980年代初頭の系統農協には、米の生産調整を日本農業の生産力のバランスのとれた総合的発展に結びつけるために構造問題に主体的に挑戦していこうとする当事者意識、担い手意識の発揚が認められる。もとよりそれが成功するためには国の農政がそのための条件を作り出すことが必要である。その点について「80年代対策」は次のように述べていた。「系統農協は、地域農業振興と需給調整機能強化の取り組みを進め、これに伴い必要とされる農業政策上の課題、すなわち輸入規制を含め、主要農産物の国内生産に対応する需要量の確保、行政価格の算定、生産・流通対策などについて、政府と協議を行うことを制度化し、農政活動の転換を図り、農業政策の内容の充実を実現する。この協議は毎年一定の時期に集中的、総合的に行う。したがってこの政府協議は系統農協と政府の年次審議の性格をもつものである。」

しかしこの政府協議はついに実現されなかった。1982年11月に誕生した中曽根内閣は臨時行政調査会の答申に沿って財政改革を進めることを宣言し、「国鉄の次はコメ」と食管制度そのものを見直す姿勢を明らかにした。それに合わせるかのように財界からの農産物市場開放、市場メカニズム導入による保護農政撤廃などの提言が相次いだ。1970年代の「保革伯仲」の政治状況が生み出した政財界と農協との蜜月時代の終焉である。そして時代はカラスの鳴かない日はあっても市場開放と農協批判の声が聞こえない日はないという「国際化時代」に入っていくのである。

#### 4 日米経済摩擦と農協批判

##### (1) 構造的過剰下の需給調整

「80年代対策」の第2の柱が「需給調整」となっているように、この時期の農産物過剰問題は米だけでなく、主要農産物のほとんどの品目におよんでおり、系統農協は全国的な需給調整の必要に迫られていた。米は直接統制品目だったから国が生産調整の責任を負い、農協は「協力」で済ませることができたが、牛乳や畜肉のような間接統制品目、野菜、果実のような自由市場品目の需給調整はまさに農協の責任であった。

牛乳の場合、米以上にオイル・ショック下の経営損失が大きかったため、酪農家の乳価運動も激しく、これを受けて原料乳価格は74年度の対前年比44.3%という大幅値上げを始め毎年のようにアップした。これが生産刺激的に作用し、バルククーラーの導入など大規模化のための技術革新、乳牛飼養管理技術の高度化とあいまって乳牛飼養頭数と乳量の増大が短期間に著しく進んだ。

輸入乳製品の増大がこれに追い打ちをかけた。1970年代前半の乳製品輸入は生乳換算で120万トンほどであったが、後半には自由化品目のナチュラルチーズや偽装乳製品の輸入が増えおよそ250万トンへと倍増した。国

内産の加工向け生乳は1978年で240万トンであったから、牛乳過剰はつくられた過剰であった。米以外の過剰にはすべて同様の要素があり、その意味でそれはまさに構造的過剰といえるものだった。

乳製品の過剰在庫をかかえこんだ畜産振興事業団はもはや市中の乳製品を買い上げて需給調整する機能を失っており、需給調整の可否はもっぱら農協と酪農団体の肩にかかってきた。1979年に始まる計画生産では加工原料乳の限度数量が厳しく押え込まれ、赤く着色された牛乳を捨てたり、駄牛淘汰を強要されるなど酪農家の苦難の時代が訪れたのである。1977年から据え置かれていた保証乳価は84年からは引き下げに向かい、規模拡大のための膨大な投資が酪農家の負債としてこげついた。

需給調整といっても産地間の利害対立は深刻であった。原料乳の余乳はスーパーの安売り用飲用乳に向けられ、北海道から東京へ牛乳運搬船「ホクレン丸」がピストン往復し、北海道からの生乳移出が倍増した。これに関東の生産者団体が反発し、いわゆる牛乳の南北戦争が勃発した。生産者団体は「出荷調整乳」や「とも補償」でこの事態に立ち向かったが、こうした努力にもかかわらず市場開放圧力はさらに強まっていくのであった。

##### (2) 牛肉・オレンジの市場開放問題

基本法農政の「選択的拡大」作物として急激に生産を伸ばしたもののひとつにミカンがある。農業基本法制定当時7万ヘクタールだったミカンの栽培面積は1970年には16万ヘクタールに増えなお増大を続けていた。ミカン過剰は1972年の大暴落となり、この時期を通じてミカン産地は縮小再編の苦闘を続けなければならなかった。この生産者と農協の努力は産地の品種別、市場別「すみわけ体制」として実を結びつつあった。

ミカン過剰にも輸入増加が作用している。

すでにレモン、グレープフルーツが自由化されていたのに続いて、1973年に始まったGATTの「東京ラウンド」では牛肉と共にオレンジがアメリカの激しい自由化要求の標的となった。日本も強く防戦し輸入自由化は回避したが、1978年の日米経済協議においてオレンジ、牛肉が3倍増、オレンジジュース2倍増の輸入枠拡大に合意する結果となって「ミカン危機」はさらに拡大した。

しかしこの結果を不満とするアメリカ側は牛肉・オレンジの完全自由化を求めて日米農産物交渉に入った。危機感を強めた生産者団体は、ミカン主産地の愛媛県が全国に抗議行動をよびかけ、1982年全中に「農産物輸入自由化・枠拡大阻止対策中央本部」が設置された。品目が限定されていたにもかかわらず、事態は日本農業の危機と受けとめられ、全国一斉10万人集会、1千万人署名行動など運動は全国にひろがった。

交渉は1984年にオレンジが78年水準のさらに2.8倍、牛肉に至っては20倍という大幅な枠拡大で決着したが、それでも完全自由化を阻止し得たのは、反対運動が農民、農協を超えたひろがりを見せ始めたことによる。日本消費者連盟が82年の総会で農産物自由化反対と日本農業再生をめざす決議をしており、同年の日本生協連合会総会も同様の決議を採択している。地方レベルでは商工会などが同調する動きもみられ、国内農業を支援する声が国民のものとなりつつあった点に注目しておきたい。

### (3) 農政批判から農協批判へ

梶井功は1978年を財界等による「農政批判元年」、1986年を「農協批判元年」としている。78年10月には政策推進労働組合会議が、日本の農産物価格が国際的に割り高になっている問題を取り上げ「農産物等の自由化促進」を提言し、12月には日経連が過保護農政が国民の生活を圧迫しているという報

告書を発表した。以後相次いで経済同友会、経団連、日米経済関係グループなどの保護農政撤廃の要求が出される。

こうした空気が中曽根内閣の下での臨時行政調査会答申などで大きくふくらんできた1986年、玉置総務庁長官が同年の米価据え置きを農協の圧力によるものとして農協に対する行政監察を要求し激しい農協批判をぶちあげた。全米精米業者協会が日本のコメ自由化を求めて米国通商代表部に提訴する1ヶ月前というタイミングである。中曽根首相も「あれは私が言わせている」と応じ、マスコミを動員しての農協批判の大合唱が始まった。林信彰が当時はやくも次のように指摘していたことは今ふりかえって事の本質をついていたといえよう。

「国鉄の次はコメだといわれたとおり、食管をつぶし、コメの輸入自由化に道を開くことに本格的に取り組み始めた中曽根首相の周辺は、コメの自由化のためにまず徹底した反コメキャンペーンを行い、食管が諸悪の根源であるかのような与論づくりを行っている。そしてそれを実行に移すうえで最大の抵抗を示すであろう農協批判を大々的に行い、国民から孤立させて、動きが取れないようにする。これこそが農協批判大合唱の狙いである。」

これより先『週刊朝日』に長期連載された立花隆の「農協—巨大な挑戦」は、意図的な批判ではなく真面目な農協研究であったが、この記事が発端となって全国共済農協連に内部抗争が起き、会長はじめ全理事が辞任するという「全共連事件」に発展した。巨大組織農協は、わが国有数の圧力団体として攻めには強かったが、守勢に回ると多くの弱点をもつことが暴露された。農協批判はこうした巨大組織の「体質」を衝くことによって、国民の関心をひきつけ、農協を孤立させることになりかなりの程度成功したといえよう。

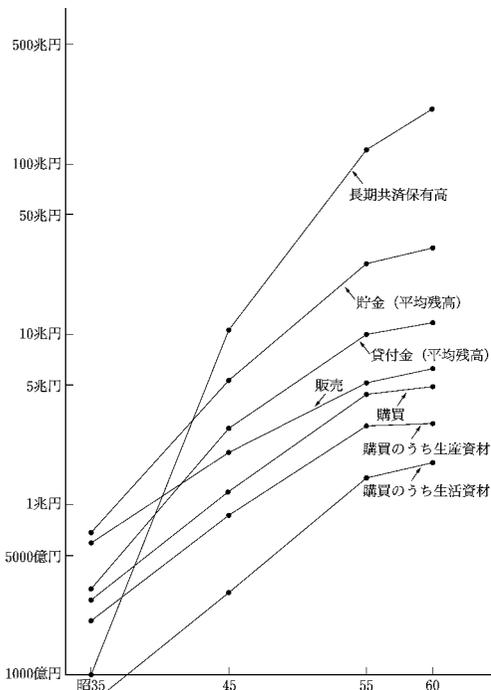
## 第2節 低成長下の事業と経営

### 1 「世界のノウキョウ」への躍進

#### (1) 農協事業の高度成長

戦後いっせいに誕生した農協の事業的、経営的内実は当初はきわめてひよわなものであった。1950年代の再建整備、整備促進の時代にはそれが全般的経営危機となつてあらわれたが、この危機を乗り切つて60年代の高度成長期に入ると農協の事業は飛躍的に伸びていった。1960年から1985年までの事業ごとの成長をも見るためには、そのテンポがあまりに早いので、梶井巧が作成した対数グラフによるものが最も見易いので図-1を掲げておく。

1960年代にはどの事業もほぼ直線的に拡大しており、70年代にはいとやや減速す



(注) 梶井巧「いまなぜ農協か」(日本農業年報第36集『農協四十年』, 御茶ノ水書房, 1989), 10ページ

図-1 農協諸事業の展開

るが、オイル・ショック後のインフレも作用して金額的には拡大の勢いは止まっていない。1980年代にはかなりブレーキがかかるが、共済や貯金が引っ張るかたちでなお成長が続く。この期間をトータルで見ると販売事業はおよそ10倍、購買事業で18倍、信用事業では48倍、共済事業にいたっては実に185倍という急成長ぶりである。

このような農協事業の高度成長は、基本法農政の下で農業構造改善事業に後押しされた農業近代化政策と密接にかかわっている。近代化政策は機械化、施設化を推進し、化学肥料、農薬、飼料の大量投下によって在来農法を一変させたのであり、主産地形成による大量生産、大量流通を推進した。零細農耕制の下でこの新しい農業システムに農家を編成するためには総合農協の機能を動員することが必要であり、大量の生産資材の購買と農産物の共同販売によって農協の経済事業が拡大したのである。

しかし自給経済が解体され、すべてのものが市場化される農業近代化の下では、農家経済は営農と生活の両面からコストアップを強いられることになる。基本法農政のシナリオでは、このことが農民層分解への圧力となり、農家の減少と規模拡大が進行することになっていたが、農民は兼業化の道を選択してこれに対抗した。高度経済成長による労働市場の地方への拡大がその実現条件となった。そして兼業収入や土地代金を新たな原資として信用事業や共済事業も急速に拡大し、経済事業の伸びの鈍化を補って事業拡大の主役となった。

#### (2) 経営体としての農協

事業拡大の過程は経営体としての農協の確立の過程でもあった。再建整備以降の農協は、総体としての事業量を飛躍的に拡大しただけでなく、単位農協の合併の進行によって1農協当たりの規模を拡大し、したがって単位農

協の経営体としての規模は以前とは比較にならないほど大きくなっていった。

図-2は再建整備が一段落する1955年から1983年に至るまでの総合農協の数と1農協当たりの職員数の推移をみたものである。1955年における総合農協数は12,832であったが、1960年ころから急減し、1983年には4,306組合とおよそ3分の1になっている。そして1農協当たりの職員数は対照的に増大を続け、1955年の11.1人から68.4人へと6倍以上にふくらんでいる。農協の合併については後に検討するが、この段階では市町村合併に対応して1町村1農協体制が目標とされていた。職員数だけでなく農協の財務は著しく膨張し、固定資産も以前の数十倍にふくらんだ。

こうして農協は、多くの農業地帯において町村役場に次ぐ「大企業」として地域に君臨する存在となった。「農協は運動体か経営体か」という議論がこのころ盛んに行われたが、経営体としての内実が備わったことにより、経営体としての自己を維持しなければならない内的欲求もまた以前と比較にならないほど強まった。このことが組合員農家の経済的要

求と相対的に独自の農協経営の論理を生み出すことになり、「農協の経営主義」が発生する基盤となった。

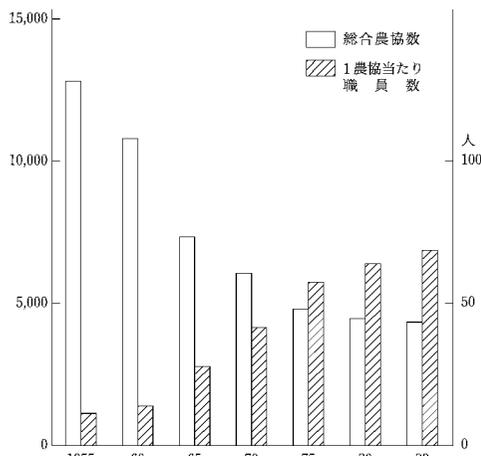
単位農協の経営体としての確立と事業拡大は連合会の経済規模をも大きく拡大した。系統農協の事業連合会は、都道府県においても全国規模でみても一般企業を凌駕する企業体となった。1980年頃の数字でみると、全農は事業高において名だたる総合商社と比較しても住友商事に次ぐ第4位の位置にあり、農林中央金庫の資金量は第一勧銀を抜いて日本一になっていた。全共連は日本一の保険会社日本生命の2.5倍の契約高を保有して世界のトップにあった。組合員数、組織率も農協としては世界一であり、日本の農協は高度成長期、低成長期をへて文字どおり「世界のノウキョウ」に成り上がったのである。

### (3) 専門農協の進出

以上は総合農協についての動向であるが、専門農協もまた1983年において4819組合と数のうえでは総合農協を上回る陣容を有している。そのうちの393組合は開拓農協、1040組合が養蚕組合で、これらの組合は減少に向かっており、有名無実の組合も少なくなかった。しかし畜産や青果部門の専門農協は、基本法農政が推進した「選択的拡大」の波に乗って力をつけていた。全酪連や日園連など専門農協の全国連合会も畜産や青果についての政策に影響力をもつ存在となっていた。

とくに西日本においては、戦前からの伝統をもつ有力な専門農協が多く、総合農協系統が再建整備や整備促進の時期に米以外の商品作物の取り扱いに消極的になっていた間隙について、大きく事業量を伸ばし着実に成長していた。その結果「米と貯金は総合農協、商品作物は専門農協」という役割分担が一般化していた地域も少なくない。

しかし基本法農政の「選択的拡大」政策の下で、総合農協もまた畜産、青果など成長農



(注) 武内哲夫・太田原高昭『明日の農協』(農文協, 1986) 49ページ

図-2 農協数と職員数の推移

産物の産地形成に乗り出し、これまで専門農協の事業が及ばなかった地域での取り扱いを着実に増やしていった。その結果、専門農協と総合農協がこれらの部門の主導権をめぐる対立する局面もあらわれてきた。

ただ専門農協は特定作物の販売、加工、生産資材などに事業対象が限定されており、信用事業や共済事業を行わないのが一般なので、組合員は総合農協と二重に加盟しているのが普通である。また専門農協自体もこれらの事業を利用するために総合農協系統に加入しているケースが3分の1くらいある。両者の事業的対抗関係が表面化した時期には「総合農協か専門農協か」という議論がさかんに行われたが、両者の関係にはもともと相互補完的な面がある。このように対抗と協調の両面をもちながら総合農協と専門農協が併存する状態に入ってきたことがこの時期の特徴である。

## 2 農協事業の安定装置

### (1) 食管事業方式

農協の経営体としての確立といっても、連合会はともかく単位農協は平均的には従業員60人程度の小企業であった。それが少なくとも1980年ころまで、低成長をくりぬけて事業を拡大し安定した経営を維持することが出来たのは、独特の事業方式に支えられていたからである。農協の事業方式とは「食管事業方式」「護送船団事業方式」「整促事業方式」の三つを組み合わせたものとされる。それはどのようなものか。まず「食管事業方式」からみてみよう。

農協の経済事業の中心は米の取り扱いであり、米の生産と流通は食管制度によって細かいところまで規制されていた。農協は食管法の定める米穀集荷代行機関として米の集荷、保管、出荷をほぼ独占的に掌握することを保証されていた。高度成長期の選択的拡大やそれに続く減反政策によって農協の販売事業に占める米の割合は低下してきたが、系統事業

全体としてはその比重は圧倒的であり、その集荷手数料と保管料が国から農協に支払われる仕組みが農協経営を支える直接的要因となっていた。

もっとも販売事業や倉庫事業の農協経営におけるウエイトはあまり高いものではなく、むしろ部門間採算では赤字部門であった。農協が米を取り扱う経営的メリットは、むしろ米代金が国庫から農協系統を通じて支払われるという点にあった。組合員が受け取る米代金が農協の口座に振り込まれ、それが貯金として分留まることによって、信用事業の原資となるのである。しかも食管会計から直接振り込まれる米代金は、金融機関としての農協からみればいわゆる吸収コストのかからないきわめて有利な貯金源なのである。

したがって食管制度によって農協が米の全量取り扱いを保証されていることは、そのまま米代金の全量確保を意味しており、それが信用事業を通じて農協経営の根幹を支えていたのである。系統農協が、自主流通米制度や減反政策に対して、何よりも「食管制度の堅持」を最優先させてきたことの経営的根拠はこの点にあった。わが国の農協が「コメ農協」といわれる所以である。

### (2) 護送船団事業方式

食管事業方式が直接的には経済事業にかかわる事業方式であるのに対して「護送船団事業方式」は信用事業と共済事業についての事業方式である。「護送船団方式」の用語はバブル経済崩壊後の金融政策の在り方をめぐって一般に知られるようになったが、それ自体はわが国の戦後金融政策の一貫した支柱であった。

金融政策における「護送船団方式」とは、金融機関や保険会社を事業規模別にいくつかのカテゴリーに峻別し、それぞれの事業領域を厳しく限定してお互いの住み分けをはかると共に、法令や行政指導によって金利や掛け

金率を一定にして自由競争を制限するという基本的特徴をもっていた。これは金融機関の倒産が社会不安に直結することから、規模の大小にかかわらず金融機関の倒産を防ぐことを政策の最優先課題とするもので、弱小の企業でも護送船団に守られたように経営と資金を保全できるシステムである。

農協は金融機関としては信用金庫や信用組合の下位にある最小の組織である。したがって護送船団方式の恩恵を最も強く受けている存在であった。個々の組合においては貯金と貸付けのバランス、いわゆる貯貸率が極端に低く、およそ金融業として自立し得るものではないにもかかわらず、農林中金を頂点とする系統金融全体が護送船団方式によって守られているために、信連、中金への預金から利鞘を稼ぐことが可能となり、信用事業を最大の経営安定資源とすることができたのである。共済事業についても同様である。

### (3) 整促事業方式

整促事業方式とは、1950年代の系統農協全般にわたる経営危機をのりこえるために政策的に強行された再建整備、整備促進のための措置から発生したもので、系統内部の独特の事業方式である。とくに当時単協以上の経営破綻に苦しんでいた連合会を再建するために実施された「整備促進方策」に盛り込まれた予約注文、無条件委託、全利用、計画取引、原価主義、共同計算、現金取引のいわゆる「整促7原則」がその根元とされている。

これは当時全国的に破産に瀕していた農協連合会の再建に、会員である単協が協力するための「原則」であり、連合会にとっては安全確実な事業運営を約束するものであったが、単協にとってはまことに厳しい条件であった。単協の事業上の独立性を否定するに等しいこの原則に全国の農協が協力したことによって連合会の経営再建が可能となったのであるが、問題はほんらい緊急事態に対する時限立法と

して実施されたはずのこの措置が、連合会の経営が安定軌道に乗った後も、単協と連合会の取引のあたかも基本原則のようにされていた点にある。

系統農協の事業拡大期には、連合会はこの事業方式を固定させることによって単協を事業的に従属させ、全国連が本社で県連が支社、単協は支店といわれるような中央集権的な事業体制をつくりあげた。共済事業の「ボーリング推進」にみるように、この方式は全体としての事業拡大には貢献したといえるが、単協の事業的独立性を損なう一方、経済事業においては単協が慢性的に赤字なのに経済連は黒字というような内部矛盾を作り出すに至っている。

もっとも単協においても、この方式を組合員と農協との取引原則にすることによって、矛盾を組合員に転嫁しているふしがある。もともと無条件委託、全利用、共同計算については、連合会の整備促進に先立つ単協の再建整備において、組合員と単協との間の「共販3原則」として定式化されたものであった。したがって整促事業方式はその内部に「再建整備事業方式」をも含むものであり、いずれも歴史的には清算されなければならないはずのものが生き残っていたのである。

### (4) 安定装置の動揺

およそ以上のような特殊な事業方式がこの時期までの系統農協の事業と経営を支えていたのであるが、この時期はまたこれらの事業方式の矛盾が表面化し、農協の事業方式が再検討を迫られる時期でもあった。

最初に矛盾が顕在化したのが食管事業方式である。食管制度の堅持のために容認した自主流通米制度と減反政策は、まさに食管制度の根幹を揺さぶるものであり、それ以上に農協経営の根幹を直撃した。食管法そのものはGATTのウルグアイ・ラウンドの終結まで延命したが、米の限度数量の減少、米価の据

え置きと引き下げ、自由流通米の増大は米への依存を続ける農協にとってはその存立基盤の危機となった。

護送船団事業方式も転換期に入っていた。金融政策としての護送船団方式の維持が困難になり金融改革によって護送船団が解体するのはずっと後のことであるが、金融自由化の動きはすでに始まっていた。農協事業の矛盾もまた貯金の伸び率の低下、貯貸率のいっそうの低下などとなってあらわれていた。整促事業方式については、すでに力を付けてきた大型単協からの不満が「全国連直接加盟要求」などのかたちで噴き出しており、系統3段階制そのものを揺さぶる動きが始まっていた。

1982年の第16回全国農協大会議案は農協の経営悪化について次のように述べている。「総合農協の(昭和)55年度決算において、当期剰余金が全国平均で11.7%減少し、約60%の農協が減益に転じた。このように当期剰余金が前年度より減少したのは、最近30年にはみられなかったことである」。ここには再建整備期いらい初めての事態に系統農協の受けた衝撃の大きさが率直に表現されている。そしてこの予兆は次第に現実の中にひろがっていくのである。

### 3 日本型農協の国際的位置

#### (1) レイドロウの評価

高度経済成長期から本格的な経済の国際化時代が始まる1985年ころにかけては、わが国の農協が独自の事業方式に支えられて一つの頂点に達した時期であるが、このような日本の農協のすがたを国際社会はどのように評価していただろうか。協同組合の国際組織である国際協同組合同盟(ICA)は、1980年にモスクワにおいて第27回大会を開催したが、その基調報告「西暦2000年の協同組合」において、当時のレイドロウ会長は日本の農協を次のように紹介している。

「典型的な日本の状況のなかで総合農協が何をし、どんなサービス提供しているか考えてみたい。それは生産資材の供給、農産物の販売をしている。貯蓄信用組織であり、保険の取り扱い店であり、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。農民に対しては営農指導もし、文化活動のためのコミュニティー・センターも運営している。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るだろう。」

1980年ころの国際協同組合運動は大きな危機に直面していた。それまで世界の協同組合のリーダーを自認していた西ヨーロッパの生協が、1970年代の流通革命、小売業界では大型のチェーン・ストアによる激しい競争に敗れ、イギリス、フランス、ドイツなどの協同組合先進国において生協の倒産や株式会社への転換が相次いでいた。農協もアグリ・ビジネスの台頭の前に苦戦を強いられていた。協同組合は時代遅れの存在となったのではないかという「思想の危機」が協同組合陣営をおおっていた。

レイドロウ報告は、このような事態を初めて公式に認め、その要因を解明し、協同組合運動が低迷から脱する道を提起したものである。レイドロウは協同組合運動の展望を「地域社会との連帯」に求め、そうした文脈の中で日本の総合農協の活動を高く評価したのである。これはわが国の農協についての国際機関における初めての公式な評価であり、国際社会が日本の農協に注目する大きな契機となった。

#### (2) バーチャルの評価

ICAの内部では、その後レイドロウの問題提起を受けて「協同組合は現代において有

効か」という根本的問題についての長い論争(基本的価値問題)があり、それは協同組合原則の改定問題へと発展した。この問題は1992年のICA東京大会、1995年のマンチェスター大会を経て、協同組合原則の有効性を再確認し、それを現代的表現に改定する決定をもって一段落を迎えるのであるが、この過程で日本の農協だけでなく、1970年代から80年代にかけて大躍進した日本の生協が大きな注目と高い評価を得ている。

こうしたおよそ20年にわたる国際協同組合運動の動揺と再構築を経て、あらためて世界の協同組合の歴史と現状について包括的な検討を加えたのが、ジョンストン・バーチャルの大著『国際協同組合運動』(1997年、邦訳は1997年)である。バーチャルのこの著書は個人的研究であるが、ICAの全面的協力の下に執筆され、その国際テキストという性格をもつものである。そして日本の協同組合についても、生協と農協を中心にかつてなく詳細な検討が加えられている。

日本の農協について、バーチャルは「アジア環太平洋地域における最大のサクセス・ストーリー」として次のように紹介している。「800万人を超える組合員、農民の91%を組織し、30万人近い職員、販売、購買、信用、共済の巨大な事業高、8000を超える店舗を抱え、農協は統合されたシステムとなり、そこから農民とその家族は必要とするあらゆる支援を得ている」。そして「日本の農協はなぜこれほど成功したか」と問い、その要因として「政府の支援」と「シンパシーの文化」の二つを挙げている。

「政府の支援」としてバーチャルを挙げているのは、早い時点で法的枠組がつくられたこと(1900年の産業組合法)、戦間期や戦争直後において自作農創設維持政策がとられたこと、小規模農協の合併に補助金が交付されたことなどである。また「シンパシーの文化」とは、封建社会いらいの集落的結束の伝

統や、保健や福祉の生活面活動を通じて女性や若者をも農協に引き付けたことなどが挙げられていることから、いわゆる村落共同体的な結合を指していると思われる。

### (3) 日本型農協という類型

レイドロウもバーチャルも日本の農協や生協を高く評価している。こうした評価は、それまで欧米の協同組合を模範とし、目標としてきたわが国の協同組合関係者に一定の自信を与えた。しかしそれは、欧米の協同組合が低迷する中で日本の農協や生協が組織的事業的に高い成長を示していた1970年代から80年代にかけての歴史的時点での評価であり、欧米に対する日本の優位を意味するものでは決してない。日本においても、農協については1985年以降の国際化時代から、生協については90年代のバブル崩壊以降の時期に、市場競争激化の中での苦戦の時期が一周遅れで訪れるのである。

ここで注目しておきたいのは二つの文献にみられる「総合農協」「政府の支援」「シンパシーの文化」というキーワードである。いずれも欧米の農協との比較で日本のそれを見る時強く印象づけられる日本の特徴である。欧米には総合農協という類型は見られず、作目別、事業別の専門農協が主流になっている。政府の援助があってもそれは間接的なものであり、日本のような制度的な行政との結合関係はない。村落共同体的な関係については日本でも崩壊過程にあるが、欧米からみればなお濃厚に農協の組織と事業を支えていると映るであろう。

むしろアジア、アフリカの発展途上国における農協の方が日本型農協との接点が多いように思われる。そこでは農協と政府との関係はより直接的であり、政府が農村開発のための政策手段として農協を組織し指導してきた。その多くは旧宗主国の法律の影響で専門農協形態をとっていたが、それが農村の実情に適

合せず、タイのように日本型の総合農協形態に転換して一定の成功を取めた例もみられる。しかし途上国における農村集落の在り方は日本にくらべてより流動的で、タイトな共同体的結合関係がみられないことが総合農協の定着を妨げているといわれている。

このように「総合農協」「政府の支援」「シンパシーの文化」などのキーワードで特徴づけられる日本の農協のありかたは、欧米型とは異なり、途上国的類型とも区別される「日本型」として世界的に独自のものである。これに最も近いものを探すとすれば韓国の農協と台湾の農会であろう。いずれも日本の植民地として産業組合法の適用を受けてきた歴史があり、村落の在り方や農家類型にも共通点が多い。また市場経済に移行した中国の農村に日本型農協をモデルとした新しいタイプの合作社が大量に出現していることも注目し得る。しかし日本も含めてこれら東アジアの農協が同じ類型に一括しうるかどうかにについてはなお今後の研究が必要である。

#### (4) 制度としての農協

ICAがその加盟要件として定めているのがロッチデール原則を淵源とする国際協同組合原則である。わが国の農協法はロッチデールの理念を下敷にして構成されており、系統農協も国際協同組合原則を認めてICAに加入している。それだけでなく、協同組合原則改定に際して日本の農協は、生協と共にロッチデール以来の伝統的立場を守り、現行協同組合原則の決定に積極的に貢献してきた経緯がある。

それだけに、組合員の運営参加や出資と分配の仕組みなどについては、日本の農協の在り方は国際的にも原則順守的と評価されている。しかししばしば問題とされるのは、上述の点でいえば「政府の支援」の在り方である。協同組合原則には「自治と自立の原則」があり、「協同組合は政府を含む他の組織と取り

決めを行う場合、…組合員による民主的管理を保証し、協同組合の自治を保持する条件のもとで行う」ものとされている。国内的にも政府との癒着関係や行政の下請け機関化が指摘され批判の対象とされている日本型農協のありようはこの原則に照らしてどうなのか。

欧米の農協は農民の協同運動の中から自生的に成立したものであり、政府の支援も農業保護政策を通じての間接的なものである。それに対して日本の農協は、途上国のように農協運営を行政官が取り仕切るといような直接的介入こそないが、国家の農業政策の必要によって上から組織され、最初から農政補完的な性格を刻印されている。こうした観点からみれば、総合農協も地域ごとにすべての農家を組織するのに最も適した形態であり、系統農協の3段階制も国一都道府県一市町村という行政の仕組みに対応している。先にみた農協独自の事業方式も、食糧制度や金融政策に対応して成立したものである。

それだけでなく、たとえば農業基本法第12条には次のような規定があった。「国は、…農業協同組合又は農業協同組合が連合会が行う販売、購買等の事業の発達改善、農産物の取引の近代化、農業関連事業の振興、農業協同組合が出資者となっている農産物の加工又は農業資材の生産事業の発達改善等必要な施策を講ずる」。系統農協はこのように国の政策に直接組み込まれ、国の政策と連動して機能するように制度化されていたのである。このような「制度としての農協」は、やはり欧米の自主的民主的協同組織とは区別されるべきものだろう。

1970年代から80年代半ばにかけての農協の事業拡大と経営体としての確立は、「制度としての農協」が制度に保証されてその全盛期を迎えたすがたであった。国際的にみてもわけて特殊な日本型農協の将来は、まさに制度そのもののありようにかかっていたといえる。

### 第3節 地域農業の発展と農協の役割

#### 1 減反政策下における生産力発展

##### (1) 地域農業の発展要因

低成長下の日本農業の動向として注目に値するのは、減反政策とその継続的強化にもかかわらず、総体としての農業生産力の発展がみられることである。オイル・ショックによるインフレの影響があるから生産額が伸びるのは当然であるが、物価指数で調整した数字でみてもこの期における農業生産の純増が確認される。この傾向は第2次オイル・ショックによってブレーキをかけられて伸び率は低下するが、おおむね1985年ころまで増加傾向が続いている。ただし地域ごとに様相が異なり、おおむね南関東から北九州におよぶ太平洋ベルト地帯およびコメ単作地帯である北陸での伸びはマイナスである。これに対して北海道、東北、北関東、東山、山陰、四国、南九州などの農業地帯での顕著な伸びが総体としてのプラスとなって現れていた。

主作物であるコメの生産量と価格の低落にもかかわらず、全体としての農業生産がプラスとなったのは、コメ以外の青果、畜産の生産が伸びたからである。その要因の第一は、高度成長期に引き続く都市の膨張が消費人口を増大させ、食糧需要のレベルを押し上げていたことである。需要構造としては、食の洋風化傾向が一段落し、和洋折衷のいわゆる日本型食生活のパターンが定着する中で、青果物や畜産物への安定した需要が形成されるようになっていた。

政策的には、基本法農政を引き継いで、成長農産物を中心とする産地形成と流通近代化のための農業構造改善事業を初めとする政策投資が継続されており、小麦ショック、大豆ショックを契機とする「農業見直し」の世論がそれを支えていた。貿易政策では牛肉とオレンジの自由化問題が進行していたが、この時期はまだ非自由化品目の数が多く、国内農

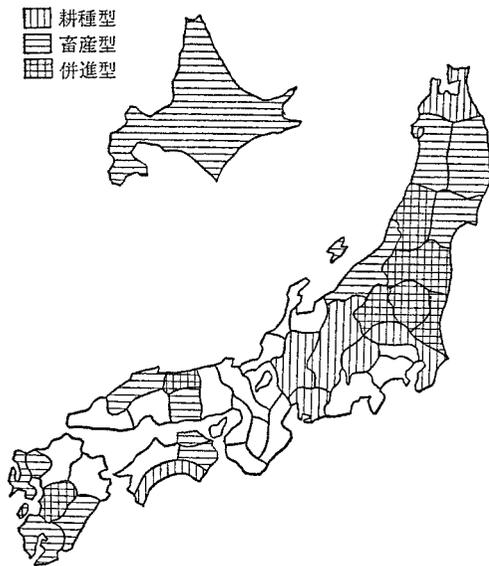
業を保護する国境措置がなお機能していたことが、農業生産力発展の基礎条件となっていたといえよう。

農協サイドからみると、この時期までの農協事業の拡大と合併による農協規模の一定の拡大、1農協当たりの職員数の増大などが、農協が地域農業のマネジメント主体として活動するための条件を作り出していたとみることができよう。農協が経営体として確立するに至ったことは、経営体としての維持存続を自己目的化する「経営主義」の温床ともなるが、積極的にみれば、地域農業に能動的に働きかけて農業の生産力を高め、組合員の営農と生活を改善するほんらいの協同組合としての役割を發揮するための主体的条件となり得るのである。そしてこの期にみられた地域農業の発展には、このような農協の積極的貢献が確認される点が重要である。

##### (2) 複合化と集約化の進展

この動きを農家経営レベルでみると、それは複合化と集約化の進展として把握される。高度経済成長期にも農業生産は大きな伸びを示していたが、それは主として稲作の拡大と米価引き上げによるものであって、経営構造としてはむしろコメ単作化の弊害が指摘されていた。引き続き低成長期には、減反政策による稲作の縮小を青果、畜産部門の拡大が埋め合わせたのであり、しかもそれは経営内部における部門結合、すなわち複合経営の普及発展という内実をもっていたのである。

経営の複合化、集約化の進展は、統計的には単位面積当たり生産農業所得の上昇として把握されるが、図-3でみるように沖縄を除く46都道府県のうち28道県で上昇が確認される。畜産型の発展については、北海道のように畜産と耕種が経営的、地帯的に分離する専門化の傾向もあったが、その他の地域ではおおむね稲作、畜産、青果が経営内で結合する複合化方向が主流であった。なお沖縄につ



(注1) 生産農業所得統計の数字を卸売物価指数でデフレートしている。

(注2) 前掲『明日の農協』65ページ

図-3 10 a 当たり生産農業所得が上昇した地域 (1969~1978)

いては1971年に本土復帰を果たしたばかりなので図示できないが、復帰後の沖縄は野菜、花卉の伸びが顕著にみられたので耕種型の発展類型に含めてよいだろう。

集約化の動きとしてとくに注目されるのは、高度成長期からの流通近代化と交通体系の高度化に後押しされて、首都圏や京阪神の大市場に向けての輸送園芸産地が全国に形成されたことである。西日本では四国、九州に冬春野菜を中心とする西南暖地型の産地がひろがっていった。東北日本では、東北自動車道が北に伸びていくのに合わせて夏秋野菜の輸送園芸産地が形成される「集約北進」傾向が現れ、この動きは1980年代には北海道にも上陸するに至るのである。

こうした複合化と集約化の動きは、減反政策が単純休耕から転作奨励へと本格化する中で次第に定着していった。就業構造としてはコメ単作と出稼ぎというかたちから、複合部

門が余剰労働力を経営内に吸収する効果をあげはじめ、出稼ぎ形態の兼業は次第に減っていった。それは低成長下の不況と一定の「農業見直し」に対する農業サイドの対応であったが、生産力的にはコメ単作と兼業化を主流としていた日本農業に合理的農業編成への展望を与えた動向として注目される。

### (3) 農協の営農指導

複合化と集約化は、農家レベルでは稲作と兼業の縮小による収入減を新作目導入によってカバーしようとする経営行動であるが、それを産地として組織し、地域農業として定着させるためには農協の機能発揮が不可欠であったし、この期の農協にはそうした機能を発揮するための意識的な努力がみられた。この点については項をあらためて検討するが、産地形成の重要な条件となる農協の営農指導体制についての全国的な状況をあらかじめ見ておきたい。

農協の営農指導事業は、系譜的には戦前の農会の農事指導を受け継いでおり、総合農協の基幹的な機能とされているが、実際には再建整備、整備促進の下で空洞化が進み、行政側の農業改良普及事業が整備されるなかで半ば名目的なものとなっていた。表-1は1955年以降の営農指導員の配置状況をみたものであるが、55年当時は1農協当たりの営農指導員数がわずか0.5人であり、営農指導員がいない農協が全体の63.3%を占めるという実態であった。

それが農協の合併が進み、農協職員の総数も増加する中で、営農指導員の絶対数は83年までに3倍強まで増加し、1農協当たりの営農指導員数も4.4人という水準に達している。職員総数に占める営農指導員の割合も4.7%から6.5%になり、営農指導員のいない農協の割合は15.4%まで減少している。この数字だけで断定はできないが、傾向としては営農指導体制は充実しつつあったと言っ

表-1 営農指導員数の推移

年度	調査農協数	総職員数(人)	営農指導員数(人)	1農協当たり 営農指導員数(人)	総職員数に占める営農 指導員数の割合(%)	営農指導員がない 農協の比率(%)
1955	11,716	129,536	6,143	0.5	4.7	63.3
'60	10,769	145,642	9,696	0.9	6.7	36.7
'65	7,308	201,236	13,163	1.8	6.5	31.7
'70	5,996	247,379	15,512	2.6	6.3	25.5
'75	4,721	271,199	16,244	3.4	6.0	19.7
'80	4,488	286,377	18,661	4.2	6.5	17.7
'83	4,306	294,684	19,157	4.4	6.5	15.4

(注1) 1964年までは「農業技術員」

(注2) 前掲『明日の農協』71ページ

てよいだろう。とくにこうした充実化の傾向が、農協合併が一段落した1970年以降も継続している点に注目したい。

コメ単作が主流であった60年代までは、営農指導の内容も単純であった。営農指導には技術指導と経営指導があるが、稲作の技術指導については農業改良普及所が専門家をそろえており農協の出番はあまりなかったのが実情である。経営指導といっても食管制度の下で米価は全国的に一定であり、経営改善は単位面積当たりの増収という技術問題に収斂するか、面積を拡大するしかなかった。営農指導の「普及所任せ」がまかり通っていたのである。

減反政策以降はこの点で大きな変化があった。複合化、集約化の進展は稲作以外の作目についての技術指導を必要としたが、普及所は平均的にみてコメ以外の専門家が圧倒的に不足していた。作物の組み合わせや労働配分など本来の経営問題がようやく登場し、しかも産地形成を組織するためには農協自らのマーケティングや市場対応の技術が必要となった。営農指導事業の領域が大幅に拡大し、拡大した領域は農業改良普及所にもカバーしえないものであった。農協の営農指導の独自の役割が本格的に要請されたのがこの時期であり、その要請に意欲的に応えていった農協が地域農業発展の先頭に立ったのである。

## 2 先進的農協の取り組み

### (1) 志和型複合経営

合併前の岩手県志和農協は、盛岡市の南方にある組合員およそ800人の中規模農協で、約1200ヘクタールの耕地面積のうち1000ヘクタールが水田であった。1960年代の初頭まで、ここは夏場の稲作と冬場の出稼ぎ(南部杜氏)を生活の柱とする「米と出稼ぎの村」であった。この農協が1964年に「志和地区農業近代化計画」という長期計画を策定して注目されたが、それは次のような独自の「志和型複合経営」の理念を掲げていた。

「農業に精進しようとする意欲的な農民には、たとえそれが経営規模が平均以下の農民であろうとも、他産業なみの生活ができることを目標としており、そのため稲作だけにたよって農民が互いに反目対立し、農村が混乱と無秩序に陥ったその中から、強者が生き残って平面的な農業の規模拡大を行うという方法をとらずに、畜産、青果を振興し、農民が協力・団結して、農村が平和と秩序を保ちながら、立体的な農業規模の拡大を成就する方途を選んでおり、この計画の遂行によって、農協精神の真髄と農協運動の本領を遺憾なく発揮しようとするものであります。」

ここではコメ単作のままの規模拡大路線が「混乱と無秩序」の道として排除され、畜産、青果を導入した立体的な規模拡大、すなわち複合経営化が「平和と秩序」の道として選択されている。そして農業経営形態と協同

運動との内面的連関がわかりやすく理論化されている。国の減反政策や系統農協の地域農業振興計画の提唱のはるか以前の時期に、こうした独自の理念をもつ自主計画を単協が独力でまとめあげていたことは、農地改革によって生まれた戦後自作農の自主的展開の一つの到達点を示すものであった。

志和農協はこの計画に沿って複合化を進め、組合員のおよそ8割が何らかの複合部門を導入した結果、米と青果、畜産の総合産地に発展し、出稼ぎ解消に成功した。1970年当時で農協職員は76名だったが、そのうち18名(23.6%)が営農指導員であり、彼らは農協が独自に農業試験場での研修などによって育成したものだ。同じ岩手県の事例をもうひとつ挙げると、農業地帯としては最劣等地とあっていい北上山地の住田町農協では、志和農協に学んだ農協主導の複合化路線によって、1970年から1975年までのわずか5年で農業生産額を4倍に増やすという劇的な成果を上げている。ここでは男子職員の全員が専任あるいは兼任の営農指導員であり、地域農業のリーダーとしての農協の役割はより鮮明であった。

## (2) 県レベルの取り組み

このように単協レベルでの先進的な取り組みが全国各地に勃興する中から、県レベルでのよりおおがかりな複合化と産地形成の運動も生まれていた。その代表的な事例として秋田県の「集落農場化育成事業」と、佐賀県の「佐賀農業産地づくり運動」の場合をみてみよう。

秋田県は全国有数のコメ単作地帯であったが、1972年に始まる「集落農場化」事業は集落単位での複合化を進めようとするものであった。行政の役割は、農業改良普及所の機能を發揮して新規作目の定着をはかると共に、稲作部門を省力化するための協業化に助成することであった。県を挙げて事業推進によっ

て県下1302集落の半数以上がこの事業に参加したとされている。

しかし、1984年時点での阿部健一郎の研究によれば、この事業によっても複合経営が定着したとはいえず、稲作の協業化によって発生した余剰労働力は圧倒的に農外就業に向かったという。それはこの事業が県→市町村→集落というルートで行政的に推進され、農協の位置付けが不明確であったことによるものであり、農協の営農指導、販売機能を欠いた複合化の困難さを示しているといえる。またこの時点での秋田県の農協が、平均的には旧村単位の集落組合の段階を脱していなかったという主体的要因を挙げることもできよう。

これに対してやや遅れて始められた佐賀県の「産地づくり運動」は、県と農協組織が一体となった推進体制をとっていたことが特徴である。地域の実践本部はすべて農協に置かれており、すべての単協がこの運動を基軸とした地域農業振興計画をもっていた。そしてこのような農協の主体的関与を可能ならしめた条件として、1965年に126を数えた県内の農協が80年代にはほぼ1町村1農協になっていたことを指摘できる。

佐賀県は、広大な干拓地を有して秋田県におとらずコメ単作が進展していたところであり、減反直前まで「新佐賀段階」を目指す多収技術が追及されていた。減反以降はその方針が産米改良と米麦二毛作の徹底に向かい、その成果を踏まえて青果、畜産などの複合部門を導入する「産地づくり運動」に取り組んだのである。農協の積極的関与によってこの運動は成功し、県内の農業生産額は5割増となった。

## (3) 「80年代対策」の前提

すでにみたように、系統農協は1979年に画期的な指導文書「1980年代日本農業の課題と農協の対策」を出し、その中で農協ごとに「地域農業振興計画」を樹立することをよ

びかけている。そのことがその後の地域農業の発展に大きく寄与したことは疑いないが、大切なことはそれが系統農協指導部の頭の中で生まれた方針ではなく、すでに全国各地で地域農業の振興に自主的計画的に取り組む農協の実践が先行していたことである。

むしろ「80年代対策」の提言は、こうした先駆的取り組みをふまえていたからこそ、現場に対して有効な指針となり、一定の成果をもたらすことが出来たのである。佐賀県の「産地づくり運動」が正式にスタートするのは1983年であり、明らかに「80年代対策」の指針を受けたものとみられるが、その成功はこうした「80年代対策」の実践的性格を裏付けていたといえよう。

このことは農業政策とのかかわりについてもいえる。減反政策、とくに後期の転作奨励策がコメ単作の動きを修正して農業経営の複合化を進めたことは確かであるが、それが地域的に組織されて産地として形成されるためには農協の機能が不可欠であった。そして各地の農協がそうした要請にこたえて積極的な役割を發揮することが出来たのは、行政指導というよりは、すでに少なからぬ先駆者がそのための有効なモデルを提供していたからである。

そして、そのような役割を農協が現実果たすことが出来たかどうかということについては、この時点での農協の主体的力量が大きいかかわっていた。秋田県と佐賀県の対比でいえば、集落組合の段階に止まっていた秋田県では地域農業再編の課題はもっぱら行政の肩にかかり、それは結局成功しなかった。それに対して1町村1農協の段階に達していた佐賀県では農協がその任務を担うことが可能だったのである。このことは農協の役割の大切さをあらためて示すと共に、後に検討する農協合併問題への重要な視点となる。

### 3 低成長期における日本型農協の到達点

#### (1) 事業方式の転換

以上で検討した低成長期の農協の積極的動向は、第二次世界大戦後に出発したわが国の農協の一つの到達点を画するものであったといえる。減反政策によって基幹作物であるコメの生産条件が大きく揺らいだにもかかわらず、転作を生かした複合経営の創出を基礎に、営農指導と販売事業を通して産地形成を進め、多様な形態での共同化、協業化を図りつつ、農協自体の支援機能を強めていくという共通した手法がこの時期に確立した。新作物導入による新規投資のため信用事業の貯貸率もやや好転した。

こうした変化を農協の事業方式という面からみると、明らかに「食管事業方式」からの転換の方向が打ち出されていたといえる。先にみたように「食管事業方式」とは、コメの集荷・保管という政府からの受託業務をもって販売事業に代え、政府から支払われるコメ代金を貯金として歩留らせることによって生み出された源資を系統に預金して利鞘をかせぐという方式で成立していた。食管法の下でコメに関してはこの方式が生きていたが、経営全体に占めるその比率は減少しており、青果や畜産などの分野で本来の共同販売が展開されるようになっていた。

とくに全国的に展開されていた野菜の産地形成においては、野菜がすでに変動の激しいフリー・マーケット型の商品であったために、どの産地も品目別生産者部会などの組織づくりや市場出荷のためのマーケティング技術に習熟しなければならなかった。こうした分野はそれまで専門農協の得意とするところであったが、総合農協にとっても産地間競争に生き残るための必須条件であり、そのためには単協だけでなく連合会(経済連)の補完機能がどうしても必要であった。長野県経済連の全県共販を筆頭に、経済連レベルでの販売事業が充実に向かったこともこの期の重要な特

徴である。

「食管事業方式」は営農指導事業を空洞化させたが、以上のような新たな動向は当時の農業改良普及所の機能を超えており、農協の営農指導の一定の充実をもたらした。しかも単なる技術指導だけでなく、協業化や資金管理などの経営指導、生産者組織など市場対応のための指導、利用権集積など新たな地域農業再編のための指導など、営農指導事業がカバーしなければならない領域は飛躍的に拡大した。先にみた先進的農協における営農指導員の量的増大はこうした事情を反映したものであり、そこでは当然ながらその質的向上のための多くの工夫を伴っていた。

この時期、地域農業の発展のために努力していた農協においては、連合会をも含めて「食管事業方式」の殻を破った新しい発展的な事業方式が形成されつつあった。それは減反転作というマイナスの政策を、総合的生産力の形成というプラスに転換するための農民の努力に対応する農協の自己変革として、次の時代への展望につながるものであった。

## (2) 地域協同組合論の登場

当時の系統農協に客観的に求められていたことは、地域農業に胚胎していたこのような動きを正当に評価し、その方向性を運動理念として推進することであったと考えられる。1979年の第15回全国農協大会での「1980年代日本農業の課題と農協の対策」の採択、1982年の第16回大会での「日本農業の展望と農協の農業振興方策」の採択などは、こうした志向を示したものと評価される。しかし、系統農協の指導方針がこうした方向で意思統一されていたかという点必ずしもそうはいえない。

系統農協では、これに先立って1970年に全中が「生活基本構想」を発表し、その年の第12回全国農協大会においてそれが「農村生活の課題と農協の対策」として採択されて

いる。その内容は、農業面活動に対して遅れていた生活面活動の多面的な推進を包括的に提起したもので、その後の生活面活動の充実の基盤となるものであった。しかしここで注目されるのは、この構想が単なる生活面活動への指針にとどまらず、次のように農協制度そのものの改変に言及していたことである。

「こんご生産者と消費者と結びつきをつよめ、協同組合間の協同をふかめることがますます必要になってくること、および地域の都市化によって、農協としてでなく他の協同組合として対応せざるを得ない農協もでてくることを考慮し、将来は農協をふくめ、組合員がともに協同して発展することを狙いとして、農業者・非農業者を問わず、自由に協同組合を組織でき、しかも総合経営もできる一般協同組合法制の検討を進める。」

これは「農業者の協同組織としての農協」すなわち職能組織としての農協から、いわゆる地域協同組合への転換を主張するものであった。農業面活動と生活面活動はほんらい農協事業の車の両輪として統一的に推進されなければならないものだが、「生活基本構想」はこのような理念を掲げることによって職能組合論に対抗する一つのイデオロギーとなったのである。こうした見解はその後の系統農協内部において生き続け、研究者間でもいわゆる地域協同組合論争を呼び起こした。

「生活基本構想」における地域協同組合の提唱の実体的基盤は、都市化、工業化の波に洗われた農業後退地帯の農協であった。そこでは農業面活動の不振を信用、共済、生活購買などの生活関連事業の拡大で補い、そのために大量の准組合員を加入させるという都市農協型の事業展開が一般的であった。地域農業の発展についての展望の欠如が、農業・非農業の区別なく地域住民一般を対象とした脱農業的な協同組合ビジョンを生み出したとみられる。

地域協同組合論や一般協同組合法制化論は、

理念的にはわが国の協同組合全体の在り方への一つの問題提起として検討すべき内容を有しているが、現実には都市化農協や大型農協の脱農業的、経営主義的事業展開に隠れみのとなり、そうした実態が「農協批判」の絶好の攻撃材料を提供した。学会レベルの論争もそうした深刻な事態への視点が欠如していたために、次第に現実から浮き上がって混迷して行くのである。

### (3) 農協類型の多様化

前項でみたように、高度経済成長期いらいの都市化、工業化の進展と、他方における地域農業の発展は、日本列島に農業発展地帯と農業後退地帯という地域分化をつくりだした。この地域分化は、農協組織内部にも農業面活動中心の農協と生活面活動中心の農協という分化を発生させ、その中から正組合員である農家に足場をおく職能組合としてのビジョンと、准組合員を含めた地域住民一般を事業基盤とする地域組合のビジョンが生まれていたのである。この時期の系統農協にはこの二つの考え方が交錯していたのであり、別個の理念に立つ決議がそれぞれ満場一致で採択されるという混乱が生じていた。

このうち地域農業の発展を積極的にリードしていた農協においては、すでに高度経済成長期までのコメ依存の「食管事業方式」から脱皮して、フリー・マーケット型作目の産地形成を基盤とする新しい事業方式が形成されていた。そこでは営農指導、販売、購買、信用という総合農協としての多面的な機能が、有効に組み合わされ活用される創造的な活動がみられた。このことはわが国の農協が「制度としての農協」を卒業して、農業者によるほんらいの協同組合へと転換していく展望を示すものであった。それは総合農協の機能を生かすという点で欧米型の農協と異なり、アジア的な国家との抱合関係からも自由であるという意味で新しい国際的な類型となりうる

ものであり、もとより「農協批判」のレベルをはるかに超えるものであった。

農業後退地帯に分類される地域の農協も、すべてが脱農業的路線を歩んでいたわけではない。そこでも都市化、工業化の進展がもたらす破壊的要素から地域農業を守るための創意的な活動が存在した。事例として「逆線引き」で有名となった前橋市の旧木瀬農協の実績を挙げておこう。木瀬農協は新都市計画法による農業地帯の市街化区域指定に反対し、粘り強い交渉によってほぼ全地区を農業振興区域とすることに成功した。市街化区域に編入された農地については宅地並み課税を減額させるという成果を上げている。こうした防衛的取り組みだけでなく、都市近郊という立地を生かして、有機農業や直売店などに農協が積極的に取り組んで消費者との連携の先駆者となった事例が、この期の都市農協には数多くみられる。

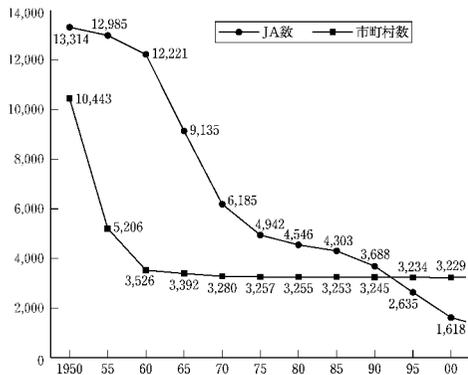
このような多様な要素が入り乱れ、未整理なまま、系統農協は次の時代を迎えることになる。次の時代はGATTのウルグアイ・ラウンドが開始され、経済のグローバル化が本格的に開始される。そしてそれに呼応して国内においては反農業、反農協のキャンペーンがかつてない規模で展開され、農協にとっての冬の時代となる。しかしこの期に刻まれた農協人の奮闘とその成果は、冬の時代を耐えて次の季節に引き継がれるであろう。

## 第4節 系統農協の組織問題

### 1 農協合併の新しい局面

#### (1) 1自治体1農協体制

農協の合併については、農協の在り方にかかわる基本問題としてこれまでも触れてきたが、ここであらためてその全体動向についてみてみよう。図-4は、期間をひろくって1950年から2000年までの市町村数と農協数の推移をみたものである。戦後の農協制度



(注) 全中「第23回JA全国大会組織協議案」52ページ

図-4 総合農協数と市町村数の推移

が始まったころには農協数は13,000を超えていたが、それが高度経済成長期に急速に減少し、1970年には6,185となった。低成長期は全体の中では合併の速度が緩やかな時期であったが、1985年以降ふたたび合併が加速するようになり、2000年には1,618にまで減少した。この数はその後1,000を割り、なお減少傾向が続くことになる。

これを市町村数との対比でみると、1950年頃には市町村数も10,000を超えており、この頃の農協組織がほぼ旧町村に対応していたことがわかる。その後、市町村合併の推進によって町村数が急速に減少、1960年ころに3,500を割って一段落し、後に始まる「平成の大合併」までほぼ横這い状態が続く。高度成長期の農協合併は、この市町村合併を追いかけ、新しい市町村の規模に対応するために行われたものであり、1970年代に入ってからほぼこの目標に近づくかたちで一段落する。そして1985年ころから新たな動きが始まって、1990年代に入ると農協数が市町村数を下回って減少するという局面が展開する。

農協合併は、行政と系統農協の密接な協力関係の下に推進された。1961年に農協合併促進助成法が制定されたが、これが時限立法

であったためにその後何度も延長されている。系統農協もこれに対応して、1963年に全中の総合審議会の答申に基づいて全中理事会が「単協合併の促進について」という決議を行い、「経済圏と行政圏の一致する範囲を単位とする合併」を推進した。また合併促進助成法が期限ぎれになるたびに、国会に働きかけてその延長を実現させた。

低成長期は、こうした農協合併の推進によっておおむね1自治体1農協体制が実現し、単協レベルにおいて一定の組織規模と、それに伴う職員数の増大、事業量の拡大、諸施設の拡充、経営管理体制の強化などが達成された時期である。そしてそのことによって、農協が行政の進める農業構造改善事業などの施策に沿って積極的な産地形成を進め、地域農業の発展に主体的な役割を發揮することができたことはすでに見た通りである。

## (2) 農協合併の広域化

1自治体1農協の体制は、行政と農協が連動する「制度としての農協」を前提とする限り、農協の適正規模でもあった。その意味ではこの時期はわが国の農協がようやくその適正規模に到達した時期と見ることができる。当然のことながら、そこにはかなり大きな地域差がみられた。東北や北陸では自治体数を農協数が大きく上回り、反対に九州では農協数が自治体数の80%までに減少していた。コメどころの東北、北陸では、平均的にみて農協事業が「食管事業方式」を抜け切らずにいたのに対して、畜産や青果の産地形成が早く進んだ九州では産地の拡大に対応して農協合併も進んでいたとみられる。

しかし、このようにおおむね産地形成の論理に従って進んでいた農協合併が、この時期の終盤ころから新しい局面を迎えることになる。先にみたように、高度経済成長期に町村合併を追いかけて早いテンポで進んできた農協合併は、低成長期の相対的安定化を経て、

1985年ころから再びそのテンポを速めるようになるのであるが、合併のテンポだけでなくその推進の目標と論理に大きな変化が認められる。

1982年の第16回全国農協大会は「系統農協経営刷新方策」を決議したが、その最重点課題が農協合併の強力な推進であった。そして新しい規模目標を「おおむね正組合員戸数2,000戸、貯金残高300億円」に置き、「市町村区域一円の農協であっても…小規模農協は合併の対象とする」と市町村を超えた広域合併の方針が初めて示された。そして従来より大型の農協を目指す理由として「経営の合理化・効率化および金融自由化への対応」が強調された。

第2節でみたように、第16回農協大会の議案は農協の経営悪化についての強い危機感を表明していた。減反政策の長期化によって、農協経営を支えてきた「食管事業方式」が動揺を来し、全国的に農協経営の悪化が進行していたことが「経営の合理化・効率化」が強調される背景であった。もっとも「経営の合理化・効率化」の目標自体は、これまでも農協経営の指針として繰り返し言われてきたことであり、ここでの新しさは「金融自由化への対応」とのセットでそれが言われている点にある。

金融自由化は1980年代初頭の日本経済の一つの焦点になっていた。円高に伴う貿易の自由化要求と並んで金融自由化要求が国際的圧力として日本に迫られており、また国際金融市場への進出をねらう金融機関からの国内圧力も強まっていた。金融自由化とは、金融業態間の垣根を外して「護送船団」を解体することであるから、それまで「護送船団方式」によって守られてきた農協信用事業、それを安定装置としてきた農協経営の危機に直結する。農協経営は、いまだかつて経験しなかった容易ならざる事態に直面していたのである。

農協合併は明らかに新しい局面を迎えていた。これまでの産地形成一地域農業発展の論理よりも「経営合理化」の論理が先行して推進される合併に対しては、農協の労働組合や主業的農業者が強く反発した。農産物の貿易自由化圧力が高まる中での合併強行は、政財界が進めようとする農業の縮小合理化路線に屈服するものと受け止められたのである。そうした現場での緊張関係をはらみながら合併が推進されるのであるが、それが1990年代の段階制の見直しを軸とする系統農協の再編につながっていく展開を理解するためには、この時期の連合会の動きを見ておかなければならない。

## 2 連合会再編への胎動

### (1) 全農の発足

農協合併が進み、単協段階での諸機能が充実していくと、次は連合会の補完機能の在り方が見直されていくことになる。全国連と都道府県連合会の在り方がこのままでよいのか、変えるとすればどのように変えるのかという問題は、農協合併の進展と共に次第に現実味を帯びてきた系統農協の大きな宿題であった。この時期における目立った動きは全販連と全購連の合併による全農の発足だけであったが、それは連合会再編という大きな動きの氷山の一角であった。

全農(全国農業協同組合連合会)が発足したのは1972年の8月である。この時点での従業員3,570人、年間事業高2兆3430億円、出資会社120社というわが国有数の事業体の誕生である。もちろん農協運動史上かつてない巨大組織であり、農業の分野だけでなく、国民経済全体にも影響を与える出来事として社会的に注目された。すでに都道府県段階の販連と購連は1950年代に統合を終えて経済連に移行しており、経済事業の全国段階での合併は10年越しの課題であったから、合併そのものはきわめてスムーズに進められた。

しかし、全販連と全購連の合併がこの時期に行われたのには次のような背景があった。農協合併が進む中で全国的に広域の大型農協が出現しており、これらの農協は県段階の連合会、経済事業については経済連をとびこえて全国連と直結することを求めるようになっていた。大規模農協は横の連携を強めてこのことを系統農協に対して強く要求する組織的運動を提開するようになり、その最も直接的な行動として1986年には中四国地区大規模農協協議会が加盟単協の全販連と全購連への直接加入を申し入れた。

連合会の在り方については、全中に置かれた総合審議会において農協合併と共に以前から論議されており、すでに1965年の答申において「単協は事業上の必要により全国連の会員になりうる」とする「組織3段事業2段」の指針が示されていた。しかし、単協の全国連直接加入が全国的に波及すれば、都道府県段階の連合会の存在そのものが問われることになるから、系統農協としてはこの問題の取り扱いには慎重にならざるをえなかった。こうした連合会の改革についての単協側の要請の強まりに対応して、系統農協はまず実現可能な連合会改革として全販連と全購連の合併を先行させたとみられるのである。

## (2) 単協の全国連直接加入

この過程をやや詳しくみてみよう。1969年に再開された全中の総合審議会は、①農協の合併方針、②単協の全国連直接加入の是非、③全国連組織整備の3点を課題としていたが、このうち焦点の②については「単協の全国連加入はこれを拒み得ない」という消極的容認の見解をとった。しかし答申の重点は③にかかわる全販連と全購連の合併におかれ、その実現のための議論と作業が先行したため、単協の全国連直接加入問題は棚上げ状態となった。

全農の発足の翌年、1973年に開催された

第13回全国農協大会では、この問題についての具体的提案がなされなかったため、これを不満とする単協の代議員によって直接加入問題に議論が集中した。一方で中四国地区大規模農協協議会の申し入れいらい、全中が預かっていた単協の全国連への加入申し込み書の数は一全農101組合、全共連85組合に上り、これ以上の棚上げは許されない状況にあった。こうしたことから大会では「単協の全国連加入の実現のための検討を早急に行い、農協合併助成法の期限である1975年までに結論を得ること」とタイム・リミット付きの報告でようやく了承された。

この問題は、引き続き総合審議会の中に農協制度問題検討専門委員会を置いて検討され、単協の直接加盟に伴う全国連の事業方式、意志決定方式などについての検討を加えたうえで、1975年3月の総合審議会答申として提出された。全中はこれを受けて単協の全国連直接加盟を全中の方針とすることに決定し、全農および全共連に対して会員構成に新たに単協を加えることを要請した。

これに応じて単協段階では翌年度以降の通常総会において全農および全共連への加入決議を行い、全国連では1977年6月に加入申し込み単協に対して一斉に加入承諾を通知した。これによって10年以上くすぶり続けた単協の全国連加入問題が一応の決着をみたのである。しかし単協側の最大の関心事項であった事業の直接利用については、「組織・事業の運営に混乱をきたさないため」当分の間見送るとする「組織2段事業3段」の妥協が盛り込まれていたところにこの問題の難しさが伺える。

## (3) 系統3段階制の見直しへ

単協レベルの合併の進展が連合会の再編問題に発展していくことは必然的な流れであったが、このプロセスを事業方式の観点からみると、それは系統農協の事業方式に特徴的な

「整促事業方式」の解体過程ととらえることができる。すでに見たように、「整促事業方式」とは、単協と連合会の事業取引のためのルールであり、連合会経営の再建を優先課題とする整備促進期の事情に規定されて、端的に言えば連合会に有利で単協に不利なルールであった。そうしたルールが整備促進期以降も生き残っていることに対する単協側の不満は以前から系統組織の内部に鬱積していた。

とくに都道府県連合会との関係では、単協が小規模で様々な面で連合会の補完機能の助けを借りなければならなかった時期が過ぎ、機能面での自己完結度を高めた大規模農協が出現するようになると、この問題が全国連への直接加入要求というかたちで表面化したのである。全国連への直接加入とは、単協の側からいけば手数料等の中間段階での費用負担の軽減であり、単協の取り分の増加の要求なのである。都道府県連合会がこの要求に容易には応じられない事情もその点にあった。しかし、現実に単協の合併と大型化が進んでいる以上、「整促事業方式」は解体に向かわざるをえなかったのである。

都道府県連合会の存在理由は、事業面だけでなく、「制度としての農協」の重要な特徴である行政の3段階組織に対応した系統農協の3段階組織という面からも希薄になりつつあった。すでに単協の合併が1自治体1農協の範囲を越えて広域化に向かっており、市町村レベルでは行政と農協の範囲は一致しなくなっていた。このことは連合会組織が必ずしも都道府県という行政組織に対応する必要がなくなったことを意味しており、連合会の在り方をめぐって「中抜き2段階」や「ブロック連合会」などの構想が全中の総合審議会においても議論されるようになっていた。

この期までの農協経営の安定装置として機能していた「食管事業方式」「護送船団事業

方式」「整促事業方式」という特徴的な三つの事業方式は、それぞれがその終末を迎えつつあったのである。これらの事業方式は、農協経営にとっての安定装置であっただけでなく、それ以上にわが国の農政が農協をその補完機構としてとりこむための装置として機能していた。この時点ではまだ表面化していなかったが、農産物貿易の自由化を要求する内外の圧力が食管制度そのものの維持を困難にしていたし、同じように金融自由化の圧力が伝統的な金融政策としての護送船団方式の見直しを迫っていた。経済の国際化が進み、政治経済のシステム全体が大きく変わりつつある中で、「制度としての農協」の漂流が始まろうとしていたのである。

## 主要参考文献

- (1) 新・農業協同組合制度史 1, 2 (協同組合経営研究所)
- (2) 日本農業年鑑・各年度版
- (3) 田中豊稔; 日本の農協 (農協協会, 1971)
- (4) 1980年代日本農業の課題と農協の対策 (全国農協中央会, 1979)
- (5) 日本農業年報第31集; 八〇年代農政の展望 (御茶ノ水書房, 1983)
- (6) 土屋圭造編; 農産物の過剰と需給調整 (農林統計協会, 1984)
- (7) 麻野尚延; 貿易摩擦と果樹産業 (温泉青果農業協同組合, 1984)
- (8) 武内哲夫, 太田原高昭; 明日の農協 (農文協, 1986)
- (9) A.F. レイドロウ; 西暦2000年における協同組合 (日本経済評論社, 1989)
- (10) 日本農業年報第36集; 農協四十年 (御茶ノ水書房, 1989)
- (11) 太田原高昭; 系統再編と農協改革 (農文協, 1992)
- (12) 藤谷築次編著; 農協運動の展開方向を問う (家の光協会, 1997)
- (13) J. バーチャル; 国際協同組合運動 (家の光協会, 1999)