

《論説》

農基法農政下の農業協同組合

—「黄金の60年代」の波瀾万丈—

太田原 高 昭

はじめに

1960年代は経済の高度成長が本格化し、わが国農業の伝統的なあり方が大きな変容を受けた時期である。農政の上では農業基本法が成立しいわゆる基本法農政が展開された。基本法農政は、経済の高度成長を農業の構造改革の好機ととらえ、他産業との所得格差の是正を旗印として、伝統的な農業構造の変革に挑戦した意欲的な政策であった。それはそれまでの包括的保護政策から「構造政策」への転換という画期的な内容を有していた。

基本法農政に対する農協の対応もこれまでとは異なるものであった。農業生産力の上昇と農家経済の安定を基礎として、農協経営も再建整備時代の苦境から脱却し、右肩上がりの事業実績をふまえて、系統農協はようやく自立への道を歩もうとしていた。構造政策を掲げる基本法農政と全農民の代表者である農協との関係は、これまでのような一枚岩ではありえなかった。農政への協調と反発という相克がこの時期を特徴づけている。

農政と農協の対抗は、まず基本法農政の核心をなす農業構造改善事業をめぐるであられる。構造改善事業は農業近代化のための巨額の政策投資を伴ったが、それを行政主導で実施しようとする農林省と、「営農団地構想」という自主的な近代化計画のなかにそれを取り込もうとする系統農協が激しく対立した。それは農業近代化の担い手は誰なのかという

大きな問題を提起する事態であった。

両者の対立がさらに激化したのは農産物価格政策、とりわけ米価をめぐるであった。基本法農政が所得格差の是正につながるかどうかは、直接的には米価水準の問題であったから、農民の米価に対する要求は強く、米価運動は大衆闘争の様相を呈した。しかし米価上昇は生産刺激的に作用して米の過剰問題を招き、農協はプレッシャーグループとしての強さと弱さを継起的に経験することになる。

このようなドラマの底辺では、高度経済成長の変革作用が確実に農業、農村をとらえていた。農民層の分解と異質化が進み、農協への要求も多面的になっていた。農協も飛躍的な事業伸張の陰で事業間の格差と偏奇が進み、地域的には農協類型の多様化となって農協問題をさらに複雑化する。そうした中で農協合併が進み、連合会のあり方が問われてくる。総合農協と専門農協の関係も棲み分けから対抗、さらに統合へと変転する。

このように、1960年代の農協は高度経済成長と基本法農政という強烈な外的作用の下に、自らも大きく成長して自主・自立への志向を高め、組織、事業、経営、運動のすべての面で敏感に時代に反応していた。そしてその中から現代の農協問題のすべての要素が出そろった時期であった。その意味で1960年代は、わが国の農協史の上で最も波瀾万丈の時代であり、くみ取るべき教訓に満ちた重要な研究対象なのである。

1 農業基本法の制定と系統農協の対応

(1) 農業基本法における農協の位置づけ

農業基本法の成立 農業基本法が制定されたのは1961年6月であった。その準備として1959年4月に農林漁業基本問題調査会設置法が公布されており、それに基づいて東京大学教授東畑精一を会長とする調査会がつけられた。翌1960年には調査会の農業に関する答申『日本農業の基本問題と基本対策』が発表され、「所得均衡」「生産性向上」「農業構造改善」「選択的拡大」など基本法のキーワードがその中に出そろっていた。

農地改革が定着し、戦後自作農による農業生産が本格化する中で、農地基盤の零細性と他産業との所得格差が大きな問題となっていた。農業基本法は前文でそうした問題意識を明確にし、「農業の近代化と合理化を図って、農業従事者が他の国民各層と均衡する健康で文化的な生活を営むことができるようにする」と高い目標を掲げていたのである。

しかし、この法律の制定は順調には進まなかった。国会審議では野党から「貧農切り捨て」「3割農政」という激しい批判を浴び、衆議院の農林水産委員会では、「農基法強行採決反対全国農民大会」が開かれる中での与党自由民主党による強行採決となった。この法律は当時の西ドイツの農業法やフランスの「農業の方向付けに関する法律」にならいつつ日本農業の向かうべき新たな道を示すものであったが、何がこのような抵抗をもたらしたのだろうか。

構造政策への転換 農業基本法は、基本問題調査会の答申を受けて所得・価格政策（所得の均衡）、生産政策（労働生産性の向上）、構造政策（農業構造の改善）の3つの柱からなっていた。それは従来のようにすべての農民を対象とする増産政策ではなく、経営規模を拡大した自立農家を担い手として、農産物

一般ではなく成長農産物を選択的に拡大するというものだった。すでに1959年のGATT会議において農産物の貿易自由化が決議されており、選択的拡大は来るべき開放経済体制への対応であった。

自立経営農家とは、調査会答申によると「2人ないし3人の労働単位をほぼ完全就業せしめうる規模であり、仮に平均的に経営規模であらわすと地域的に異なるであろうが、大体において一町以上一町五反未満の層ないし一町五反以上二町未満の層よりも大なる規模の経営に該当する」というものであった。今日からみれば決して大規模といえるものではないが、当時こうした基準をクリアできる農家は30%程度であり、そこから「3割農政」という批判が噴き出したのである。

農基法はこのように戦後自作農全体の保護政策から選別政策、構造政策への転換を宣言したのだが、重要農産物についての価格支持政策は継承していた。第11条では「国は、重要な農産物について、農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正する施策の重要な一環として……その価格の安定を図るため必要な施策を講じるものとする」とし、さらに第13条では「農産物の輸入によってこれと競争関係にある農産物の価格が著しく低落し又は低落するおそれのある場合～関税率の調整、輸入の制限その他必要な措置を講ずるものとする」と国境調整の必要を盛り込んでいた。

農協の位置づけ 農基法のもう一つの特徴は、農政推進における農協の役割を条文に明記したことである。同法が定める施策は生産、流通、加工の全領域に及ぶが、その多くが農協の行う事業に限定されている。「国は、需要の高度化及び農業経営の近代化を考慮して農産物の流通の合理化及び加工の増進並びに農業資材の生産及び流通の合理化を図るため、農業協同組合又は農業協同組合連合会の行う販売、購買等の事業の発達改善、農産物取引

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の事業の発達改善等必要な施策を講ずる」(第12条)。

また第17条では「農業協同組合が行う共同利用施設の設置及び農作業の共同化の事業の発達改善等必要な施策を講じる」と、共同利用や共同作業についても「農業協同組合が行う」ものに施策対象が限定されている。さらに第24条では「国は、農業の発展及び農業従事者の地位の向上を図ることができるように農業に関する団体の整備につき必要な施策を講ずるものとする」として、農協をこれらの任務を達成できるように整備することを国も国の施策として規定している。

こうして農協は農業近代化と自立経営育成のために必要な施策の事業主体として位置づけられ、それにふさわしい体制整備を義務づけられたのであるが、これは再建整備と整備促進、そして新農村建設運動を経て農政当局が目指してきた農協の農政推進機関としての取り込みが農基法において完成したことを意味している。こうした役割を与えられた農協が農基法制定にどのような態度をとったのかを次に見ていこう。

(2) 系統農協の農基法への対応

全中の要望文書 経済成長が始まり、「農業の曲がり角」が喧伝された1950年代後半から、何らかの農業基本政策の確立が必要であることは農業関係者の共通認識となっており、1958年には各地の農民集会で「農業基本法制定促進」が決議されるようになった。ただしこれは全国農業会議所が提唱した基本法制定運動に呼応したもので、系統農協は慎重な態度をとっていた。同年の全国農協大会では「基本的農業政策の確立に関する決議」が採択されているが、それは大会の日程に入ってからにわかづくりのもので、内容も抽象的な表現にとどまっていた。

基本問題調査会の審議が進み、農林省が試案作成に動き出した1960年4月になって、全国農協中央会は「農業基本法について」という次のような要望文書を発表する。

1. 農業基本法は、わが国農業の健全な発達と農業者の農業経営及び生活の改善向上を国の基本方針とし、わが国の産業全般の施策は、この基本方針に立脚して行われるべき旨を明らかにするものでなければならない。
2. 上記の国の基本方針は、経済の自然の推移をもっては農業経営の維持困難に陥り、経営の意欲を犠牲にせざるをえない弱小な農業者を保護し、その経営の維持発展をはかる措置を講ずることを含むものでなければならない。
3. 農業諸制度は、経済社会の変遷に対応し、実情に即しつつ、農業基本法の方針にしたがって改廃されるべきであり、改廃そのものを農業基本法に規定すべきではない。

このうち2.は「弱小な農業者」の保護を訴えて選別政策への懸念を表明しており、3.は従来の価格制度など農業保護政策の継続を要望している。ここから読みとれるのは保護政策から構造政策への転換に対する系統農協の期待と困惑の交錯である。

農民同盟の反対決議 この問題について一般農民や農民組織はどう考えていたのだろうか。『戦後北海道農政史』は、農林省が1960年8月に発表した基本法の最終案に対して北海道農民同盟が提出した修正要求を記録している。農民同盟は北海道の農協に強い影響力をもっていた農民組織で、政治的には野党社会党の支持基盤とみられていた。それだけに法案に対する率直な意見が表明されていて興味深いので、全文を引用しておく。

1. 総則のなかで「国民経済の成長発展に即して」とあるのは、資本本位の経済成長政策を前提として農業をこれに従属さ

せようとするものである。この立場から貿易自由化とこれに従った選択的拡大や、価格政策の後退が導かれ、離農促進につながる。国民経済の中に農業を正しく位置づけ、これに対する国の責任を明記すべきである。

2. 所得政策において農業従事者の所得を都市勤労者並に保証するよう明らかにすべきである。
3. 農用地の拡大、土地条件の整備など国家が行うべき事項を明らかにすべきである。
4. 価格政策には「生産費及び所得を補償する価格支持」を一項加えるべきである。
5. 貿易の自由化に対処するため国内農産物を保護する措置を明確にすべきである。
6. 選択的拡大のなかで、とくに畜産分野には大資本の進出がめざましい。このままでは「豚小作」や「鶏小作」になりかねない。こうした大資本の進出を規制し、農民または農協の共同事業にこれをまかせるよう措置する必要がある。
7. 自立経営もさることながら、生産協同体による共同化育成を強化すべきである。
8. やむをえず離農する者に対しては完全雇用、最賃制、社会保障の拡充等の施策を用意すべきである。
9. 農政審議会には、農民の生の声を強力に反映させるべきである。

是々非々主義 当時の北海道農民同盟は、自らの代表を何人か国会に送り込むだけの力をもっていたから、こうした主張は社会党の政策となって激しい国会論戦がたたかわされた。また系統農協も農政審議会の場で所得・価格政策の充実を強く要請した。こうした議論が11条の価格支持政策や13条の国境措置として農基法に反映されたとみることができる。しかし全体としては構造政策としての骨格が貫かれたから、農民や農協の懸念もそのまま法の実施過程に持ち越されることになっ

た。

農基法農政に対する系統農協の基本姿勢について、佐伯尚美は次のように要約している。「こうした農政の動きに対しては一定の距離をおきつつ、いわば是々非々主義でいこうというのが農協の基本的立場であり、その後、基本法農政が具体化されていくなかにあっても、系統農協の姿勢は協調と反発の間を微妙に揺れ動いていったのである。」(『協同組合事典』)

(3) 経済成長下での組合員の異質化

兼業農家の増大 このような農協側の微妙な対応の底流には、経済成長がもたらした社会環境の変化と組合員自体の質的变化があった。「60年安保」問題による岸内閣の退陣の後を受けた池田内閣は経済重視の政策に転換し、「所得倍増」のかけ声が経済成長を加速していった。農業はその動きに遅れをとり、農業分野から非農業分野へと労働力の移動が激しさを増した。それは農家の若年労働力の都市への流出から世帯主自身の他産業への就業におよび、兼業農家の増大となって農村を変えていった。

戦後しばらくの間の農村は専業農家が過半を超え、農協は名実共に農業者の協同組合として、組合員の同質性を前提に運営することができた。しかし農基法制定当時においては、すでに専業農家と第1種兼業農家および第2種兼業農家がそれぞれ3分の1ずつを占めるころまで組合員の分化が進んでいた。農家労働力が他産業就業へと傾斜するなかで農業後継者の不足、「嫁不足」の声もそろそろ上がってきていた。

池田内閣の国民所得倍増計画のなかでは、農業人口が1年に14万3千人離農転職すると予測されていた。これは予測というかたちをとっているが、経済成長が追加的に必要とする労働力が農村から供給されることへの期待を表明していたといえるだろう。実際には

これをはるかに上回る労働力が流出していくのであるが、当時の農村が高度経済成長のための労働力のプールとして位置づけられていたことが、農基法制定の重要な背景である。

農業近代化の論理 農基法がそれまでの小農保護政策を転換し構造政策を打ち出したのは、経済成長が農村の過剰人口を吸収して日本農業の伝統的な零細農耕の枠を取り外すだろうという期待に裏付けられていた。端的に言えば、農業だけで生活できない零細農民は農業から他産業にスムーズに移動するという楽観論に立っていたのである。彼らの農地は流動化して上層農家の規模拡大の原資となり、こうしてほぼ農業だけで生活できる自立経営が成立するというシナリオが描かれていた。

自立経営は農業の機械化、化学化、装置化の農業近代化を進め、労働生産力を高める。それによって農産物価格の引き上げでなく生産性向上による所得の増大が期待できる。やがて貿易自由化による価格低下にも対応できる農業構造が確立することになるだろう。当時の農政が抱えていた難問を予定調和的に解決するのが農業近代化であり、高度成長がその千載一遇のチャンスを与えてくれると考えられていたのである。また、このような経済成長に対応したプログラムを示すことで、それに見合った投資が認められ、農林予算の大幅な増大が期待できることも農林省にとっては大きな魅力であった。

こうしたシナリオのなかで農協は当然それに協力するものと考えられていた。農協も農業を近代化し、専業自立農家からなる同質的な組合員によって構成されることで、「経済活動の主体としてその効率性を高めるよう、組合の規模、事業の分野、系統組織のあり方等について整備を行うこと」（基本問題調査会答申）が可能になる。再建整備の苦境をくぐり抜けてきた農協にとっても農業近代化は福音となるはずであった。

抵抗する農協 それだけに、農業基本法に

対する系統農協のさめた対応は行政当局の想定外のことであり、行政側からの協力要請が公式にも非公式に熱心に行われたが、基本法の骨格が明らかになるにつれて農協側は非協力の姿勢を強めた。すでにみたように、過小農を含めた全農民を対象とする戦後自作農の保護育成が農政の基調となっていた時期には、行政との協調は農協にとって当然の選択であったが、構造政策への転換に追従していくことはとうてい組織の合意を得られる状況になかった。それは多くの過小農、兼業農家を組合員とする戦後自作農の協同組合としての農協にとって、組合内部に差別と選別を持ち込むことにつながるからである。

このような行政への抵抗姿勢を可能にしたのは、経済成長の余波がようやく農業経済にも及んできて、農民層の分化を伴いながらも農業生産は確実に向上し、それにつれて農協の経営もようやく安定に向かっていったことである。とくに農協刷新拡充計画運動によって系統の利用率が高まり、さらに高度経済成長が農協事業を大きく伸張させるであろうとの期待が系統農協の自信となっていた。経済成長は、農協側にも行政からの「自立」可能性を展望させたのである。

また当時の系統農協には、戦前の産業組合運動の自律的展開の経験をもつ人々が幹部として君臨しており、協同組合としての自立と自主を重んじる気風があった。たとえば全中には荷見安会長、一乗照雄常務理事、後に専務理事となる山口巖などそうそうたる「侍」がそろっていた。このような人的構成の下で、系統農協は構造政策に対抗する独自の農業振興策を模索していたのであり、それはやがて営農団地構想に結実する。

2 農業構造改善事業と営農団地構想

(1) 成長農産物の産地形成

選択的拡大 「神武景気」「岩戸景気」と経

済成長が続く中で、国民の食料、農産物への需要は拡大し、一人一日当たりカロリー摂取量は、敗戦直後の1,500カロリーという水準から1960年代初頭には2,300カロリーに達していた。これに応じて国内の農業生産力も機械化、化学肥料、農薬の使用によって増大した。しかし一方で農産物貿易の自由化が進み、農林水産物のうち自由化品目は1959年の43%から1964年には92%に達して農産物の輸入が増大し続けた。

食糧自給率の数字が発表されるのは1960年からである。この年の自給率はカロリーベースで76%を保っていたが、1965年には65%、1970年には56%と急降下をたどる。品目別に1955年と1965年の対比をみると小麦が41%から28%へ、大豆が41%から11%へと激減し、すでに壊滅状態にあったナタネとあわせて水田裏作や畑作の作物は消滅の道を歩んでいた。

他方、牛乳・乳製品は90%から86%へ、肉類は100%から90%へ、果実は104%から90%へとやはり自給率を下げているが、穀物ほどではなく、いわゆる食の洋風化による需要増大があったから、なお国内生産の増大の余地が残されていた。こうして米以外の穀物の激減と海外依存、畜産物・青果物の増大(成長農産物)という傾向が明確になってきたのであるが、この供給構造のアンバランスに歯止めをかけるのではなく、それを前提にして農業政策を進めようとしたのが基本法農政を特徴づける「選択的拡大」であった。

米と青果物 米は生長農産物という位置づけはされなかったが、基本法がかかげる所得格差の是正という理念に基づいて米価決定の基準に「生産費および所得補償方式」が導入された(1960年)から、米価はかなり上昇することになり、農民の生産意欲をつよく刺激した。そのことは10アール当たり収量が1960年の400キロから1967年には460キロにはねあがる土地生産力の上昇としてまず現

れるが、次いでトラクターなどの農業機械の導入、その効率的利用のための水田圃場整備という労働生産力上昇をめざす投資へと向かう。

成長農産物として選択的拡大の対象とされた野菜・果実は、それまで多くが自給用または周辺の地域的市場向けの作物であった。それが経済成長による都市人口の拡大と食の洋風化によって需要が増大し、1960年代前半には異常ともいえる価格の高騰がみられた。こうした事態に対応して1966年には野菜の基本法といわれる野菜生産出荷安定法が施行され、特定野菜の産地指定とその産地における生産と出荷の近代化(大型共販と集出荷施設の整備)が進められた。果樹についても同様の措置がとられた。

稲作の機械化と圃場整備にしても、青果物の移出産地づくりにしても大きな投資を必要とするものであった。とくにながく農政から放置されてきた青果物が、近代的産地形成とそのための政策投資の対象となったことは、それまでの農業の姿を大きく変えることになった。このような価格条件の好転に伴う生産者の生産意欲、投資意欲の増大こそ、農業構造改善事業の受容基盤となるものであった。

酪農と畜産 同じく需要が拡大し成長農産物となった畜産物についてみると、1966年の不足払い制度(加工原料乳生産者補給金暫定措置法)の発足による影響が大きい。この制度は生乳についての初めての価格制度といえるもので、乳業会社の買い取り価格と生産者のコストの差額を国が補償するというシステムであったから、原料乳価格は大幅に上昇し、酪農の多頭化が一気に進んだ。

それまでの酪農政策は、貸付牛制度などどちらかというと地力対策から発想された有畜農家論に立脚して少数頭飼育農家を多数つくりだすことをめざしていた。基本法農政はその考え方を転換し、「能率的な生産・集乳単位としての濃密団地」を指定して経営の専門

化と多頭化による主産地形成を目指したのである。それを誘導するための政策投資は、酪農家の蓄積力の低さとあいまって巨額のものとなった。

養鶏、養豚、肉牛という畜産分野では、輸入穀物を原料とする飼料生産や食肉加工の大資本が直接生産過程に進出して農家を系列下に組織するインテグレーションが始まっていた。それに対抗する生産者、農協主体の産地形成においても、インテグレーションによって実現された生産規模に追いつかなければならなかったから、この分野でも生産の団地化と近代化のために巨額の投資が必要となっていたのである。

(2) 農業構造改善事業の展開

構改事業の輪郭 このような必要に応えながら、農業基本法がめざす日本農業のすがたを行政主導で構築するために登場したのが農業構造改善事業であった。農業基本法はその第4章を「農業構造の改善」にあて、第15条に「国は家族経営を近代化してその健全な発展を図ることとし、できるだけ多くの家族農業経営が自立経営になるように育成するため必要な施策を講ずるものとする」と規定していた。そして第21条にはそのために「必要な事業が総合的に行われるように指導、助成を行う等必要な施策を講じるものとする」と農業構造改善事業への助成を定めていた。

事業の輪郭は1962年に出された農林次官通達「農業構造改善事業促進対策要綱」によるとおよそ次のようなものであった。

- 事業の目的＝農業生産の選択的拡大、自立経営の育成、協業の助成
- 事業対象＝都市化、工業化が予想される市町村を除き全国3,100市町村
- 事業の種類＝補助事業と融資単独事業に分けられ、このうち補助事業は土地基盤整備事業と近代化施設とに区分される。土地基盤整備は圃場整備、土地改良、草地改良な

どであり、近代化施設はトラクターなど農業機械、ライス・センター、共同選果場、共同処理加工施設、共同畜舎、共同育成牧場などである。

- 事業費＝補助事業は一地区標準9千万円。

このうち50%が国庫補助、基盤整備についてはこのほかに都道府県補助20%。個別農家の家畜導入、畜舎建設、農地取得などは融資単独事業となり、一地区当たり標準3千万円。

近代化と協業 この通達では、事業目的に「自立経営の育成」と並んで「協業の助成」が掲げられている。協業は近代化施設等の共同利用を意味し、個別経営では導入が不可能な大型の機械や施設を導入しやすくするためのものであった。しかしそれ以上に、農業基本法の理念である農業近代化と自立経営の育成が「貧農切り捨て」につながるという批判を封じるために、意欲ある農業者が構造改善事業に参加する道を開くという意味がこめられていた。事業主体となるべき農協を事業に積極的に関わらせるためにはこうした担保が必要だったのである。

しかし、近代化理念が放棄されたわけではない。助成事業実施基準には、参加農家の資格として地区平均の2分の1以上の耕作面積を有することが挙げられていたし、農地流動化を促すための法的整備も行われた。1962年の農地法改訂は、①自立経営の育成に資するため従来の農地取得の上限（都府県2ヘクタール、北海道12ヘクタール）を撤廃する②農業生産法人の制度を設け協業による大規模経営に道を開くとし、自作農維持のための農地法に構造政策との整合性を付与した。ここでは協業体が将来は大規模経営に発展することが期待されている。

農地法改定との関連で農協法の改定も行われた。それは農地流動化に資するため、農協による農地の貸し付けと売り渡しを可能にする農地信託制度を設けたことである。この制

度は具体的な農地確保の財政的裏付けを欠いていたため、その後もあまり活用されたとはいえないが、農地流動化の促進、すなわち小規模農家の離農促進のために農協を利用しようとしたところに近代化理念の貫徹をみることができる。

第1次構改事業 こうして1961年から72年のパイロット地区と全国2,945の一般地区において農業構造改善事業が開始された。1960年代のそれは1970年から始まる第2次構改事業と区別して「一次構」と呼ばれている。事業実施地区は、これまでの小面積の水田を一区画30アール以上の大型圃場に直す土地基盤整備事業を基礎として、外国製のトラクター、防除機、コンバイン、ライス・センターなどの大型機械や近代化施設を装備することになった。これらの事業費総額は2,757億円に上り、その半額の1,367億円が国庫から補助金として支出された。この時点ではかつてない規模の財政投入であった。なお構造改善事業は農業技術の近代化を進めるためのハード事業であり、それを通じて特定作物の産地化を進める政策は「主産地形成事業」とよばれた。この名称は川村琢教授の主産地形成理論から借りたものであるが、内容的には必ずしも一致してはいない。

今では当たり前となったこれらの大型機械や施設も、当時は農村の人々の耳目を奪うものであった。しかし、日本農業を一挙に近代農業にしようという理想主義的な一次構の農法体系は、在来農法との落差が大きすぎ、また共同利用のシステムに慣れていないこともあって、各地で運営上のトラブルや過剰投資による採算割れなどの問題を引き起こした。耕作規模が大きい北海道の畑作地帯でも農業技術はようやく「畜耕手刈り」の段階にあったのである。第1次構改事業は、展示的な効果は大きかったが、技術的には「木に竹を接いだ」ものであり、その割には農家に大きな経済的負担を強いる結果となって、投資額に

見合う成果を得ることができなかった。

このことは構造改善事業の実施体制とも関連している。農林省は農協を行政の補助機関と位置づけていたが、巨額の国庫支出をともなう構改事業のパートナーとしてはまだその主体的力量が十分でないとも見ていた。したがって事業の実施は農林省一都道府県一市町村の行政ルートによるものとし、現場での企画と指導は市町村役場が担当することになった。こうした行政主導の実施体制が、しばしば地域農業の実情を無視した画一的な計画や上からの強権的な事業運営となり、農民の反発を呼び起こした。こうしたことが先進的農協をして独自の道を歩ませることになる。

根釧パイロットファーム 農業構造改善事業に先駆けて実施され、農法的にそのモデルとなった事業として、パイロット・ファーム開拓事業がある。これは北海道の根室、釧路地方に広がる広大な原野に20億円の事業費を投入して、機械開墾で7千ヘクタールの草地を造成し、全国から募集した460戸の農家を入植させ、一戸平均19ヘクタールの土地と13頭の乳牛をもつ欧米並みの近代酪農を築こうとする雄大な計画であった。主な舞台となる別海町の当時の酪農は一戸平均2.6頭だったから、これはまさに夢のような計画であった。

この夢の計画も決して成功したとはいえない。まず肝心な入植者が入植終了の1964年までに361戸と計画の3分の2しか集まらず、しかもそのうちの107戸、入植者の3分の1近くがその後離農している。その原因としては、当初導入されたジャージー種の乳牛が現地に合わずホルスタイン種と入れ替えるとか、入植後間もなく多頭化時代に入り計画変更による二重投資を余儀なくされるなど、国のマスタープランのずさんさが指摘されている。この時点では国自体が近代農業の経験に乏しく、理想主義的な計画の甘さは一次構にも引き継がれたといえよう。

パイロット・ファームはその後、残った酪農家の努力と地域的連帯によって存続を続け、1970年代に入ると第2次構造改善事業を導入して新たな段階に入る。大型機械の共同利用や多頭数飼育、集落再編による農地の交換分合など今日にいたるまでわが国の近代酪農のモデルを提示してきた功績は大きい。その一方で「ゴールなき拡大」とよばれた追加投資による固定化負債の累積と離農者の多発など、農業近代化の負の側面においてもパイロット・ファームは農業構造改善事業の先駆者であった。

(3) 系統農協の営農団地構想

畜産団地から営農団地へ 一次構が本格的にスタートした1962年、全中、全購連、全販連、農林中金、全国信連協会、家の光協会の常勤役員からなる「営農団地推進委員会」が発足し、系統農協の営農団地構想がまとめられた。全中発行の「地域複合と営農団地」によれば、営農団地とは次の三つの要件を備えた地域農業振興方策（カッコ内も原文による）である。

- ①地域農業発展の軸になる基幹作物（地域の実情、農家の経営によりそれが単一の場合も複合の場合もある）が明確になっている。ただし行政がこれを決めるのではなく、農民の共通認識による。
- ②基幹作物の量的集約があり、よって個々の農家にとっての外部経済を形成する。すなわち個々の農家では絶対に完結し得ない条件、たとえば技術者の導入、施設の導入、販売対応のミニマムの要件を整えている（これが農協本来の仕事である）。
- ③それぞれの作物ごとに生産販売の意思統一を可能にする生産者組織がつくられている。営農団地構想は、一次構の登場に対応してにわかにならまとめられたものではなく、その前身は1958年に全中に設置された畜産共同対策室が打ち出した畜産団地構想である。これ

は企業のインテグレーションに対抗して農協が主体となって進める畜産事業のありかたをまとめたもので、養鶏、養豚、酪農の部門別に詳細な団地造成の手引き書が発行されている。「団地」という名称は当時盛んに建設されていた住宅団地から思いついたという。

玉川農協の実践 営農団地構想はこの畜産団地構想を耕種農業を含めて発展させたものであるが、この構想に大きな影響を与えたのが茨城県の玉川農協を中心とする石岡地区農協畜産団地であり、そのリーダーである同農協組合長山口一門であった。

山口は『玉川農協の実践』の著書で知られる「プラスアルファ運動」の提唱者であるが、この運動は戦前の「多角経営」の系譜を踏みながら機械化段階に対応して、稲作を基幹としそれと補完関係にある少数の高収益商品作物を組み合わせて、農業所得を増大させ農業自立をはかる実践運動としてその後の複合経営路線の先駆となるものであった。そして農協が営農指導や販売などの「外部経済」を整えてその発展条件をつくるという、地域農業振興における農協の役割を明確に示していた。

石岡地区農協畜産団地は、プラスアルファ作物のうち畜産について小規模産地の限界を超えようとしたものであり、そのために農協同士が水平的な事業連携によって広域的産地形成を図るものであった。茨城県南部に出現していたこのような下からの動きは、農林省が一次構をテコにして進めようとした主産地形成事業が見逃した、小規模農家対策や広域産地形成の視点をしっかりと含んでいた。それは高度経済成長が要請する近代的な産地形成への農民的コースであり、農家と農協を主人公に据えている点で官主導の主産地形成事業へのアンチテーゼとなりうるものであった。

構改革業との関係 このような系譜に立つ営農団地構想を、推進委員会のメンバーからもわかるように系統農協の総力を結集して実現しようとした当時の指導部の意気込みは

並々ならぬものであったといえよう。営農団地構想は、農林省が一次構をテコに進めようとした自立経営育成＝構造政策に対して、その選別政策的性格を薄め、生産力の単位を産地＝地域に置いてその下にすべての組合員を組み込むという発想に立ち、その点で明確な構造政策への実践的批判であった。

したがってその実施に当たっては、構造改善事業との関係がまず問題になる。島内義行編『農協運動あすへの証言』の中で、当時全中で営農団地構想を推進した原口正夫は、この問題をめぐる農林省と全中との激しいやりとりを紹介し、「構造改善事業を役所の仕事とみなして農協が独自に営農団地をつくるというのなら補助金は出せない」というのが農林省の立場だったと述べている。これに対して農協側は、行政主導の「机上プラン」では事業の成功は期待できず、補助金の無駄遣いになると反論した。

この問題は県が間にたつことによって実践的に解決されていったようである。原口は鹿児島県の先進的な取り組みを例示しているが、そこでは指定市町村と農協、県と中央会、経済連が営農団地協議会に集まって共同の計画をつくり、補助事業の申請は市町村が、施設の新設は農協が担当して、それを広域的に利用するというシステムを生み出している。こうした「構改事業と営農団地のミックス」は全国にひろがり、全中の調査では1964年の時点で834の営農団地が建設され、そのほとんどが一次構の補助金を利用していた。こうした動きがやがて構造改善事業そのものにも影響を与え、二次構の「農業団地」につながっていくのである。

(4) 単協レベルでの構造政策への抵抗

志和型複合経営 構造政策への抵抗は、単協レベルでも自主的な地域農業の振興計画というかたちで広がっていた。その中でも岩手県志和農協の取り組みは有名である。志和農

協は盛岡市の南方、北上平野の奥羽山地寄りに位置する組合員およそ800人の中規模農協で、1,200ヘクタールほどの耕地を有し、そのうち1,000ヘクタールが水田だった。1960年代の初頭まで、ここは夏場の稲作と冬場の酒造労働（南部杜氏）で生活する「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」という長期計画を樹立したのは、酒造業の近代化によって杜氏雇用が縮小し、高度成長に伴って土建労働など新しいタイプの出稼ぎに置き換わって、それまでの農村生活が大きく変貌したことへの危機感からであった。出稼ぎしなくとも食える農業、しかも農家を選別するのではなく、誰もが参加できる農業近代化、これが志和農協の求めたものであり、その答が「志和型複合経営」であった。計画書には、このような問題意識が次のように明快に述べられている。

「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、他の産業並みの生活ができることを目標としており、そのために稲作だけに頼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ような方法をとらずに、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。」

平和と秩序への道 ここでは選別的な構造政策のねらいが農村を混乱と無秩序に陥れ、農協精神に反するものとして正面から否定され、全員参加型の複合経営が「立体的規模拡大」「平和と秩序の道」として選択されている。また農業経営形態と協同運動の内的的連関がみごとに理論化されているのを見ることが出来る。複合経営を柱とした志和農協の農

業近代化計画は、岩手大学佐藤正教授の長年にわたる農家実態調査を土台にしたものであり、農業における産学共同の成果でもあった。農地改革いらいの戦後自作農の自主的展開の一つの到達点が見られているといえる。

志和農協のその後の展開には種々の曲折があるが、農業生産は一貫して増大した。米の生産も大きく伸びたが、キュウリ、ニンニク、シイタケ、肉牛、肉豚などの複合部門の伸びはさらに大きく、販売総額に占める畜産、青果の比率が高まった。800人の組合員のおよそ8割が何らかの複合部門をもつようになり、14の作目別生産部会にそれぞれ所属するようになった。農協職員76名のうち4分の1に当たる18人が営農指導員であり、農協の営農指導がフルに機能したことがわかる(数字は1960年代末のもの)。

志和農協は、営農指導と販売事業とを扇の要として組合員の所得を増大させ、農協事業の全般的拡大を実現する方途を実践的に示したのであり、その成果は実践的学習組織「東北農文協」の活動などを通じて各地の農業と農協のありかたに大きな影響をあたえることになった。行政主導の構造政策に対抗する農民的近代化の道を自主的に構築した典型的な事例といえよう。志和農協はその後、近隣の農協と合併して広域農協「JAいわて中央」となり、2004年の「家の光文化賞」を受賞するなど優良農協として高い評価を得ている。

3 米価問題と農政運動の展開

(1) 大衆運動としての米価闘争

農協体質改善運動 あまり知られていないが、系統農協の営農団地構想とセットで推進されたのが「農協体質改善運動」である。この運動は、農協がその経営危機を再建整備、整備促進の事業によって乗り切り、経済成長に伴ってようやく経営体、組織体としてのかたちをなしてきたのを契機に、協同組合とし

ての本来の任務に正面から取り組むべく、1959年の第8回全国農協大会で決議され、1960年から実行に移された。

この決議は「全系統を通じて農協が真に組合員に根ざしての運営になっているかどうかについて、自らの現状を深く反省し、自主的に改善の目標と方途を確立し、その実行に格段の努力をしなければならない」と、それまでもすれば組織の維持を優先してきた姿勢をあらため、「組合員に根ざしての運営」を自らに誓うものであった。具体的な目標としては、①協同組合の本質の明確化、②営農改善目標の確立、③指導金融の徹底、④農協間協同の推進など8つの項目を掲げている。

この項目からわかるように、体質改善運動は、農民の協同組合としての原点に立ち返り、組合員の営農を協同の力で積極的に改善しようとしており、営農団地構想とまさにセットになるものであった。系統農協が営農団地の推進を営農団地「運動」と位置づけたのにはこのような裏付けがあったのである。しかし、営農団地の建設は生産力の増強をもたらすが、それだけでは組合員の所得増にはならない。組合員の要求がもっとも強かったのは農産物価格、とくに米価であった。

インフレ下の米価 1960年当時、米は農業総産出額の47%を占めていた。成長農産物とされた畜産、青果は共に15%であり、農家経済は基本的に米に依存していた。その米の価格は、価格パリティ方式の下で1955年ころからほとんど上がらず、この点に農民の不満が鬱積していた。農業基本法の制定と共に、他産業との所得格差是正という政策目的に対応して生産費・所得補償方式が採用され、生産者米価が上昇に転じたのは先にみたとおりである。

しかし、計算方式の問題もあって、高度経済成長をもたらすインフレーションによる物価の高騰に追いつくほどには米価は上がらなかった。農民の勤労意欲は兼業、出稼ぎの方

向に流れ、1964年と65年の端境期にはついに配給米の不足が生じる事態となった。農協の米価要求運動が本格化するのはこのころからである。

食管法の下にあっては、米価は国家が定める公定価格であり、総理大臣の諮問機関である米価審議会がその決定の場であった。系統農協は、米価審議会に委員を出し、独自の計算に基づく米価を要求するのが常であったが、要求米価と決定米価の乖離が続く中で、系統農協は米価審議会を主な標的として要求運動への組合員動員に踏み切った。協同組合の原点に戻るといって体質改善運動の趣旨からすれば当然のことであったが、これが組合員に強く支持され、米価運動は大衆的な米価闘争となったのである。

米価闘争の激化 60年代の米価闘争は、農村の年輩者にとって今でも語りぐさである。単協ごとに米価要求大会が開催され、それが都道府県単位の大規模な大会となり、そこで選ばれた代表が東京に集結する。小さい県で数十人、米の主産地となると500人規模の代表団が国技館を埋め尽くす1万人集会となる。与野党議員の威勢のいいあいさつに励まされて銀座から霞ヶ関へのメインストリートをデモ隊が繰り出し、国会議事堂を取り囲んで要求貫徹を叫ぶ。

こうした大衆行動に押されて、また米不足という現実に対応するために、1968年まで米価は上昇を続けた。労働組合の春闘と共に農協の米価闘争はすっかり有名になり、「街に総評、村に農協」という言葉も生まれた。実際にインフレの進行の中で労働者にとって賃上げが不可欠だったように、稲作農民にとっても米価闘争は自らの生活を守る生命線であった。「農民春闘」や「労農提携」ということばもこの時期の雰囲気をよく伝えている。

農協が労働組合と違うのは団体交渉権がないことである。政府との交渉の法的根拠は農

協が中央会に認めている建議権である。この建議権に基づいて、米価審議会のまえに全中と農林省が数次にわたる事前協議を行う。事前協議の場で農林大臣とわたりあう全中会長は米価闘争の立て役者であり、当時の宮脇朝男会長は「たたかう農協」のシンボルであった。この時期の全中はまさに組合員に根ざし、農民と共にあったといっただろう。営農団地運動もこうした中で進められたが故に、その自主性が際立ったといえる。

(2) 過剰生産と価格抑制

食管会計の赤字 しかし熱い米価の季節は長くは続かなかった。水をかけたのは食管会計の赤字である。食管法は生産者米価と消費者米価を別建てで決めることにしており、前者は「生産費および物価その他の経済事情を斟酌し、米の再生産を確保すること」を、後者は「家計費および物価その他の経済事情を斟酌し、消費者の家計を安定させること」を旨として定めることになっていた。後者が前者を上回った場合の差額は国庫が負担することになっており、それが食管会計の赤字となってあらわれるのである。

生産者米価の上昇にみあう消費者米価の値上げは、国民の抵抗にあって困難だったから「売買逆ざや」は増大し、さらに政府買い上げ米が増加し続けたために管理経費もふくらみ、食管会計の赤字は拡大した。1964年に1,335億円に達していた赤字額は、1966年には2,234億円となり、1970年には3,608億円に達した。そうした中で食管会計による財政負担を批判し、米価さらには食管制度の見直しを求める財界などの声が高まることになる。

食管会計の赤字の拡大は構造的なものであった。米価の上昇は確実に農家の増産意欲を高め、1960年代後半は水田面積、10アール当たり収量、収穫量共に大きな伸びを記録した。米価が上がる一方で麦類などの畑作物

価格は自由化の影響で下落していたから、畑から水田への転換が一次構の土地基盤整備事業に乗って進み、空前の開田ブームが訪れた。それを1968, 69年の連続豊作が後押しした。こうして政府買入れ米は1964年の687万トンから1968年の1,007万トンに膨張した。そしてこの間に国民一人当たりの米消費量は、116キロから100キロとなり、なお減少を続けたのである。

米価据え置き こうした中で1960年の玄米150キロ当たり1万円から1968年の2万円へとほぼ直線的に上昇してきた米価は、この年から3年連続の据え置きとなった。それは財界などの食管赤字批判に加えて、物価上昇に苦しむ国民からも生産者米価値上げへの批判が出るようになったことをふまえたものであった。すでに消費者団体は、生産者米価運動の引き上げにも反対するようになっており、農協のデモ隊と主婦連の「おしゃもじデモ」が交錯する風景がマスコミに好んで取り上げられた。

しかし畑作物価格の全般的な低落のなかで、米価は農民の命綱になっていた。米価引き上げを求める組合員と政府との板挟みとなった農協は、ついに1969年の米価据え置きに際して、全国都道府県米対策本部長会議の名で、自民党に対して「選挙を通して自民党と対決せざるを得ない」との申し入れを行った。政府与党としての自民党への絶縁状であり、それまでの経緯からみてきわめて異例のことであった。

米価闘争は1970年代に入り減反政策によって頓挫するが、やがてオイル・ショックによる狂乱物価の中で最後の高揚を迎える。しかし、その後は米過剰の対応に追われて次第に下降線をたどり、最後は食管法そのものの廃止に至るのである。自民党への絶縁状もいつしか反故になっていた。

生産調整への道 政府米の持ち越し量が300万トンに達し、「古米」「古々米」の累積

が誰の目にも明らかになってくると、食管制度の見直しを含めた米の需給調整への動きが活発となった。1968年には政府の財政制度審議会が、食管制度は経済の実勢と国民生活の実態から離反し、農業の選択的拡大をも妨げているので抜本的改善が必要であるとの答申を出した。1969年の農政審議会の答申はその第1項に「米の需給均衡を図るため需給調整を緊急に行うこと」の提言を掲げた。この年に1万ヘクタールの生産調整が試験的に実施された。減反政策の始まりである。

同じ年に「うまい米づくり」を奨励する自主流通米制度も発足し、これまで量の確保を目的としていた食管制度に初めて品質による差別化の思想が取り入れられた。また流通段階でも外食券の廃止や小売り業の競争促進策など、これまでの制度が大きく変更されている。こうして始まった米の生産調整と食管制度の見直しの道は、次の時代に本格的に押し進められることになるのだが、こうした動きに対して系統農協はどのような態度をとったのだろうか。

米過剰の事実は農協が最もよく知っており、それが要求米価実現の最大の障害となっていることも当然認識されていた。しかし現場には、とくに「稲作モノカルチャー」の様相を呈して米以外に頼る作物を持たない主産地には、「過剰は政府の責任、米価は農民の権利」という熱気が充満していた。難しい舵取りを迫られた系統農協は、生産調整を政府の責任で実施させながら、それによる損失をどう補償させるかという条件闘争に入っていくのである。

(3) プレッシャーグループとしての農協

圧力団体の定義 米価闘争によって農協はすっかり有名になったが、農協は反政府団体でも反体制組織でもない。米価闘争の激化局面においても、農協は体制内において政府とも十分に連絡をとりながら、組合員である農

民の利益を代表して、その要求の実現のために行動した。こういう組織は一般に体制内圧力団体（プレッシャー・グループ）とよばれる。その意味では「街に総評，村に農協」というよりは「むかし陸軍いま農協」の評言の方が真実に近いかもしれない。

政治学者田口雄は、わが国の圧力団体を「頂点に近づくほど目的集団としての色彩が強く、最底辺に近づくほど伝統的なつきあい集団化し、地域性の中に埋没してしまうという性格」を挙げ、そのような性格がもっとも顕著にあらわれるのが農協であるとしている。もっとも農地所有者や農民の組織の圧力団体化はわが国に特有の現象ではなく、歴史的にはビスマルク時代のドイツ農業者同盟がよく知られており、現代では議会でのロビー活動で有名なアメリカの農業経営者協会（アグリカルチュラル・ビュウロー）がよい例である。

わが国でも戦前の農会組織が最大最強の圧力団体であった。農会は全ての農民を組織する団体であったが、その指導力は支配階級である地主層にあり、農業技術の指導と農政活動を任務としていた。政治的には主として政友会と組んで明治いらい農業保護政策を支えてきた。すでにみたように、農会の農政活動は農協に引き継がれ、中央会の活動の一つの柱として位置づけられていた。

政府与党との癒着 1955年の保守合同までは、農協の農政活動も政党間の対立を利用し、各政党と等距離を保っていた。しかし保守合同によって自民党の単一支配が確立すると、「政治的中立」は形骸化してもっぱら自民党の支持団体としての活動となった。同時に農民組合など自主的農民組織との共闘態勢も形骸化する。むしろ農政活動そのものが「55年体制」の重要な一環をなしていたとあってよい。「選挙を通じて自民党と対決」するということばが出たこの時期の米価闘争は、体制内圧力団体の運動としてはほぼ限度いっぱいのものであったのである。

農協の農政活動は事実上政府与党である自民党に依拠して行われ、ギブアンドテイクの関係で選挙では農協が自民党の集票活動に走る。選挙における集票力を要求実現のための武器にすることこそ圧力団体の最大の特徴であり、この点では医師会も特定郵便局長会も変わらない。その恩恵を享受するのがそれぞれの団体に対応した「族議員」である。自民党の農林族は米価闘争では米価懇談会に結集し「ベトコン」とよばれる活躍をみせた。

政治資金の方はどうだったか。後述する1973年の全農の「黒い霧事件」で多額の使途不明金の存在が明るみに出され、その中から巨額の政治献金がおこなわれていたことが発覚した。献金先は複数の政党であるが、自民党への献金が圧倒的に多かった。農協の政治献金は、政治資金規正法改正以前には日常的に行われており、改正以後も「農業政策研究会」などの別ルートで続けられていたようだ。

協同組合原則との関係 特定の政党との癒着は、国庫からの補助金の受け皿となる団体として好ましくないというだけでなく、国際協同組合原則もロッチデールいらい「政治的宗教的中立」を掲げ、特定の政治勢力との結合を禁じてきた。にもかかわらず1960年代後半になかば公然と政府与党との癒着が進んだのは、この協同組合原則の改定とも関連している。

国際協同組合同盟（ICA）は、1966年のウィーン大会において30年ぶりに協同組合原則の改定を行い、伝統ある中立原則を削除してしまった。それは第二次世界大戦後、新しく社会主義体制が生まれ、また多くの植民地が独立して、これらの国の協同組合がICAへの加盟を希望していたからである。社会主義国と新興国には一党独裁の国が多く、これらの国の協同組合をICAに迎え入れるためには中立原則が最大の障害になっていた。ICAは組織拡大のために妥協を迫られたの

である。

このことはわが国においても、政府与党との癒着に対するためらいを吹き飛ばす効果があった。農政活動の中核となる中央会の二重性格的な制度上の要因もあって、こうした傾向は今日も続いている。しかし、協同組合原則における中立原則の削除が、とくに社会主義国や発展途上国において協同組合の国家への従属をもたらし、結果として協同組合への国際的信頼を著しく損ねたこと、それをふまえてICAのマンチェスター大会(1995年)は、ふたたび中立原則を「自主・自立」という表現で復活させたことを、わが国の農協も真摯に受け止めなければならない時がきている。

4 農協の多様化と合併問題

(1) 農民層分解と農協の変容

農業労働力の流出 高度経済成長は、農業と農村のすがたを大きく変えた。日本農業の基本構造を揺るがしたのは、農地改革などの戦後改革よりも高度経済成長であった。1960年頃までは、日本農業の三大基本数字というのがあって「600万農家、600万町歩、平均反別一町歩」は岩盤のように動かないと信じられていた。高度経済成長はこの岩盤を突き崩したのである。

農林センサスの数字では、1960年の総農家数は6,057千戸、総農地面積は6,071千ヘクタールで、共にこの年が最高値となっている。一戸平均面積もまさに1ヘクタールであった。それがわずか10年後の1970年には農家戸数が5,402千戸となり655千戸、11%の減少、農地面積が5,796千ヘクタールへと275千ヘクタール、5%の減少となっていた。一戸平均面積は1.07ヘクタールとわずかに上昇したが、上昇分は1反歩にも満たず、この点では岩盤は動いていない。

しかし、農家人口は16歳以上人口が同じ

期間に22,486千人から19,604千人へと2,882千人、13%、農業就業人口で14,542千人から10,252千人へと4,290千人、実に30%の減少となっている。農家戸数の減少以上に農家人口、とくに農業就業人口の減少が激しく、高度経済成長が農業から労働力を強く吸引したことがわかる。

育たなかった自立経営 基本法農政が描いた構図では、高度成長による農業労働力の吸引は直ちに農家の減少につながり、一戸当たりの農地面積が拡大するはずであったが、そうはならなかった。農家戸数はたしかに減少に向かったが、農政当局が期待したほどではなかった。労働力を失った農家はぬげがらのようになりながらも農村にとどまった。それが兼業農家の増大となって農政の見通しを狂わせた。

すでに見たように、1960年においては専業農家、第1種兼業農家、第2種兼業農家の比率はほぼ3分の1ずつであった。それが1970年には専業農家15.6%、第1種兼業農家33.6%、第2種兼業農家50.8%と第2種兼業農家が過半を占めるようになる。農業から離れた労働力は、なお農家にとどまって農業外からの収入で農家を維持する方向に動いたのである。

経営面積別農家構成では、基本法農政が目論んだように2ヘクタールを分岐点として、それ以上の農家の増加、それ以下の農家の減少という両極分解の様相が現れたが、それはなお微弱で、大量の自立経営の育成という目標には達しなかった。一戸当たり農業所得を指標とした農水省の試算でも、自立経営が総農家数に占める割合は1960年(48万円以上)に8.6%だったのが、1970年(150万円以上)には7.0%とむしろ低下したのである。

増加した組合員数 以上のような農家の動向は農協の組合員数にどのように反映したであろうか。この間の総合農協の組合員数の推移をみると、1960年の5,780千人から1970

年の5,890千人へとむしろ増加している。農協の組合員資格はもとより農業統計の定義とは別にそれぞれの組合の定款で定められている。また組合員は農家単位ではなく人が単位となるため、一戸に複数の組合員がいる場合がある。組合員数の増加は、統計上は農家でなくなってもわずかの農地を耕し農協に籍を置く農家が数多く存在していることを示している。

正組合員以上に増加したのが准組合員である。准組合員制度は最初から農協法で認められており、1960年には総数で755千人、准組合員比率は11.6%であった。それが1970年には1,387千人、19.1%へと跳ね上がる。その実態は、北海道のように離農者がほとんどを占めるところもあるが、多くは生活関連事業の拡大の中で地域の非農家を組織したものである。

このように高度経済成長期の農協は、組合員資格を下方修正したり准組合員制度を活用したりして組合員基盤の維持拡大に努めた。その結果、組合員は専業農家と兼業農家、とくに主として農業以外で生計を立てる第2種兼業農家、そして非農家など複雑な構成をもつことになり、農協はかつての等質的な職能組合から異質性を高めた混成部隊へと変貌していくのである。このことは農協の組織と事業に新たな問題を持ち込むことになった。

(2) 農業と農協の地域的分化

水稻モノカルチャー 以上で概観した高度経済成長期の変化は、当然地域差を含んでいた。地域分化の様相がより明確になり、それぞれの地域に農協のあり方をも含めた固有の地域問題が生じたのがこの期の特徴といえる。農業生産の中核地である平場の水田地帯は1960年代を通じて水稻モノカルチャーの様相を呈するようになった。平場とはわが国の地形的特質からはおおむね大河川の中下流に位置する平坦部であり、もともとの水田地帯

であった。米価上昇と土地改良投資は稲作の相対的有利性をますます高め、機械化のテンポも早く省力化が進んだ。その結果は米の単作化と兼業化であった。

米価の上昇が続くかぎり水稻モノカルチャーは農協の経営にとっても好都合であった。食管制度は米や麦の価格を保証してくれるだけでなく、米代金を系統を通じて農協に前渡しする仕組みだから、それが信用事業の原資となり、さらに倉庫事業によって国からの保管料を確保できるなど、農家保護と共に農協保護の機能をもっていた。兼業化がもたらす農家所得の増大は、農協にとっても追加投資を必要としない事業源泉の拡大であり、貯金、共済、生活購買等の事業拡大をもたらした。平場水田地帯の農協には、こうした安全装置に依存して畜産や青果の産地づくりに消極的な「米麦農協」の類型が現れた。

モノカルチャー的傾向は水田地帯だけでなく畑作・酪農地帯にもひろがっていた。酪農はもともと畑作地帯の地力維持と結びついてきたが、集約酪農地域の推進によって専門化、多頭化が進み、それに対応して畑作地帯も専門化、無畜化した。第1次構造改善事業の農法論には地力再生産を無視したところがあり、これが後に「ゆがめられた近代化」の批判を招いたのである。先に見た志和農協のように、その実践的克服をめざす農協も現れていたが、この段階ではそれはまだ少数であった。

都市農協問題の発生 高度経済成長は都市部の農業と農協に直接的に大きな変化をもたらした。都市領域が拡大し、膨大な農地が住宅地や工場用地に変貌した。1960年代に農地造成事業によって新しく農地が拡張されたにもかかわらず農地総面積が減少したのは、それを上回る面積が主として都市近郊において転用されたからである。当然農家戸数も減少し、農協は正組合員の減少を准組合員の拡大でカバーした。その結果、都市近郊の農協の組織と事業には著しい変化が生じた。武内

哲夫はその特徴的な現象を次のように整理している。(『明日の農協』)

- ①正組合員農家の資格喪失による減少＝准組合員の増加
- ②組合員農家の異質化，および地域社会の混住化による伝統的集落結合の弛緩
- ③土地代金および兼業収入の吸収による貯金額の増大
- ④事業構成に占める農業面事業の相対的ないし絶対的縮小
- ⑤その結果，全体としての農協の職能的性格の希薄化と農協経営の信用および共済事業への大幅な依存

つまり高度経済成長期の農協の特徴とされることが，都市部の農協に集中的に発現したのであり，それは「農協らしさ」の急激な喪失という内実をもつものであった。系統農協は，当初こうした現象は特定地域における限定的なものとも見ていたようであるが，やがて都市化地帯がひろがる中で「都市農協」自体が絶対数を増し，さらにそれを特徴づけている諸現象が一般の農協にも浸透していくに及んで，それへの対応を迫られることになる。1970年の第12回全国農協大会が採択した「生活基本構想」，それを契機として論議された「地域協同組合論争」などは，都市農協問題の広がり大きさを示している。

山村経済の崩壊 都市の膨張と表裏をなすのは山村，農山村から始まる過疎問題であった。山村とは谷間の集落であり，地形的制約からもともと農業だけで生活が成り立つ条件にはなかった。古くからの林業との結びつきのほかに，木炭製造，峠越えの運送業，狩猟や山菜採取，明治以降盛んになった鉱山開発など種々雑多な収入の道が開かれ，1960年ころまでの山村の人口収容力は意外に高かった。山村の農協には木炭の販売額が米をしのぐところが少なくなかった。

高度経済成長はこうした山村，農山村の経済構造に対して全面的に不利に作用した。と

くに「エネルギー革命」による木炭の販路喪失，林業の不振，鉱山の閉山などによって山村の生活の基礎が掘り崩され，人口の流出が最も激しい地域となった。炭坑閉山は大きな社会問題となったが，それによって職を失った人はおよそ30万人である。それに対して木炭の不振から山村を去った人は100万人を下らないとされるが，この「静かなるエネルギー革命」に注目する人はほとんどいなかった。

こうして山村，農山村に過疎の波が押し寄せたのであるが，そこに踏みとどまるための生活基盤はもはや農業しかなかった。しかし山村の農業は零細な上に地形的制約から機械化にも困難が伴う。「大規模・近代化」を旗印とする基本法農政からは取り残された地域が多かったのである。しかし谷底のわずかな平地が水田にあてられ，山裾の傾斜地を畑として利用する山村の農業は，畜産や果樹，桑，葉たばこなどの傾斜地利用型作目の本場であり，本来的に複合的な農業であった。こうした特性を生かして「成長農産物」の産地形成に挑戦した一群の農協があった。

長野型産地形成 長野県は中部山岳地帯にあって「日本の屋根」といわれるように全県が山村的性格をもつ農業地帯である。一戸当たりの平均農地面積はわずか0.7ヘクタール，しかも全農地の80%が標高500メートル以上の高地にある。真っ先に過疎の波に洗われておかしくないこの県が，農家の減少率が最も少ない県の一つであり，しかも数多くの「自立経営」の創出に成功したのである。その秘密は長野県経済連を頂点とする農協の組織力を総動員した野菜産地の形成であった。

長野県の農業は，水田の比率が少なく，戦前は養蚕王国として桑畑が卓越し，戦後はりんご栽培が盛んであった。いずれも典型的な傾斜地農業である。東京市場だけでなく，中京，京阪神の市場にも近いところからレタスやキャベツなどの高原野菜の栽培も早くから

行われたが、野菜の栽培面積が急速に伸びるのはやはり1960年代、とくにその後半である。野菜を基幹作物とした構造改善事業によって近代的な集出荷施設を整備し、農協の営農指導を強化し、経済連による一元的販売(全県共販)を確立したのが成功のカギとされる。

これまで商人主導の地域的流通にとどまっていた野菜産地を、農協主導の輸送園芸産地に変え、とくに夏場の高原野菜を山村経済の起爆剤とした取り組みは「長野型産地形成」と呼ばれ、1960年代から70年代にかけて全国的に大きな影響を与えた。長野型産地形成は、野菜だけの取り組みではなく、冬場のキノコ人工栽培などを組み入れ、狭小な土地からいかに高収益をあげるかを追求したところに特徴があり、岩手県志和農協の複合経営戦略の視点とも共通するものである。

(3) 農協合併の進展

合併助成法 1960年度の総合農協数は12,221であった。他方で市町村数は「昭和の大合併」を経て3,526に減少していた。1市町村に3.5農協が分立していたことになる。構造改善事業をテコに農業近代化をはかる基本法農政にとっては、このような小規模農協の分立がネックであり、農業基本法にも「国は……農業に関する団体の整備につき必要な施策を講ずるものとする」(第24条)の規定が盛り込まれたことはすでに見たとおりである。

こうした施策として基本法とセットで施行されたのが農協合併助成法(1961年)である。この法律は一定の計画に基づいて合併を行う農協に対して、それに要する施設整備、合併推進のための経費への補助や税法上の優遇措置を定めたものである。同法は5年間の時限立法であったが、実際には期限ごとに延長継続された。系統農協も1963年に合併促進の方針を出し、農協の合併が官民挙げて推

進された。

その結果、総合農協数は1965年に9,135、1970年には、6,185と減少し、市町村数との比率は1.9まで下がった。合併はその後も続き、1990年代には市町村数を下回って広域化の時代に入るのだが、1自治体に2農協というのが1960年代の到達点である。地域的には西日本での進捗度が高く、東日本、とくに東北、北陸の稲作地帯では遅れがちであった。

農協の適正規模 具体的な合併計画では、農協の適正規模が問題となる。農協は経営体であるから協同によるスケール・メリットを得なければならないが、地域に密着するためには大きければよいということにはならない。農協が組織する地域の範囲をどう設定するかという領域論的観点からは、集落の範囲を適正とする「集落対応説」、市町村の行政区分を適正とする「行政対応説」、産地の範囲を適正とする「産地対応説」の三つの考え方がある。

キリスト教会の「教区」ごとに設置された初期のドイツ農村信用組合やわが国の明治・大正期の産業組合などは、メンバーの相識性を重視する集落対応説に立ったものである。これに対して「1町村1組合」を目標とした昭和恐慌期の経済更生運動は「行政対応説」の典型であろう。市町村と農協のパートナー・シップに構造改善事業の推進力を期待する基本法農政も、市町村合併後の新たな行政区分に対応した農協の再編強化を期待して農協合併を推進したのであった。

これに対して系統農協は、当初は単協への行政介入を警戒して合併には必ずしも積極的ではなく、1963年の合併方針でも、適正規模については「日常組合員が意志反映のできる範囲」と集落対応説に近い立場をとっていた。それが1969年に全中の総合審議会がまとめた「単協の合併方針について」では、小規模農協の解消が強調され、「とくに農村地

域農協にあっては「営農団地造成規模を目指す」とした。営農団地とは特定作物についての広域的産地形成であるから、この方針は官側の行政対応主義とは独自に「産地対応説」に立つ適正規模論を打ち出したものとして注目に値する。

連合会の再編問題 1960年代の農協合併は、全国平均でみればまだ1市町村1農協に届かなかったが、合併先進地といえる西日本にはすでに市町村の区域を越える広域農協が現れ、その動きは東海や関東にも及んだ。これらの広域合併農協はやがてヨコに結びつき、1968年には「全国大規模農協協議会」を結成する。この協議会は、大規模のメリットを実現するために、県連段階をとびこえて全国連への直接加入を要求するという明確な目的をもっていた。単協段階の合併の進展は、系統3段階の見直しという新たな問題を発生させたのである。

このような大規模農協の要求に対して、系統農協はすでに1965年の全中総合審議会答申「農協系統整備方針」で「単協は事業上の必要により全国連の会員になりうる」という「組織3段事業2段」の方針を提示していた。しかし全国連への直接加入が全国に波及すれば県連の事業基盤が崩れるとの県連側の異議があり、その実行は先延ばしにされていた。全国協議会の結成はしびれをさらした大規模農協側の新たな攻勢とみられる。そして1969年に再開された総合審議会にはこの問題への回答が求められていたのである。

1969年の総合審議会は①単協の合併方針、②単協の全国連直接加入の是非、③全国連の組織整備の三つを議題としていた。そのうち①についてはすでに見たが、②についての結論は「単協の全国連加入はこれを拒み得ない」という消極的なものであり、そのための前提作業として③において全販連と全購連との統合を提言していた。これが1972年の全農の成立に結びつくのであるが、大規模農協

の要求は棚上げされるかたちとなった。しかし、単協合併から連合会再編へという流れはもはや止めることができなかった。1990年代の「3段階から2段階への再編」の芽はこの期に生じていたのである。

(4) 総合農協と専門農協

総合・専門論争 以上で総合農協の主要な動向をみたが、高度経済成長期の特徴のひとつは専門農協の躍進である。この時期までの総合農協は食管制度との結びつきがよく、それに依存した「米麦農協」としての性格を濃厚に有していた。これに対して専門農協は、戦前から商業的農業の発達した地帯に、青果物や畜産物などの取り扱いを目的として形成された歴史をもつだけに、戦後も積極的にこうした分野に進出した。総合農協が再建整備に追われていた時期は、戦後の農業生産が商業的農業としての性格を強める最初の興隆期であり、総合農協が「安全運転」でリスクの高い商業的農業への進出に消極的になっている間隙をついて、専門農協は畜産や青果部門に強力な基盤を築いていった。

こうして商業的農業の先進地では米麦の総合農協、商品作物の専門農協という分担関係が成立していたのだが、その均衡が崩れるのが1960年代初頭である。基本法農政が畜産物、青果物を「成長農産物」と規定し、そうした部門への「選択的拡大」を誘導することを政策目標のひとつとした。そしてそのような政策の現場における担い手としては、全国の市町村に組織をもつ総合農協に期待し、系統農協も「営農団地構想」を打ち出して、それまで立ち後れていた成長農産物の生産と流通に本格的に取り組む姿勢を明らかにした。

このことは、もともと商業的農業が未発達で専門農協の形成もあまりみられなかった地域では総合農協の事業革新となったが、専門農協が発達していた地域では、それまで青果、畜産の部門に根を張っていた専門農協との間

に事業競争を引き起こすことになった。地域によっては事業競争が組織紛争に発展するという深刻な事態もみられた。このような緊迫した状況を背景に、総合農協と専門農協の優劣を問うかたちで論議されたのが「総合・専門論争」である。守田志郎、若林秀泰などが主な論客であったが、この問題は60年代後半になると農協合併問題の中に持ち込まれることになった。

合併をめぐる対立 1965年の全中総合審議会答申では単協合併の方針として「合併地区内の農家経済力の分散を避け、当該地区の主要作目に関する組合事業を総合的に経営することが必要であるので、同一地区にある総合農協と畜産、果樹、養蚕等の専門農協とは例外の場合を除き、合併することが望ましい」と、総合農協と専門農協の合併を打ち出していた。

これに対して専門農協側は、総合農協本位の専門農協吸収策であると反発し、全畜連、全酪連、日鶏連、日園連を構成員とする専門農協協議会を設置し、農協合併についての独自の見解をまとめた。それは「あらゆる種類の農家を集め、生産たると消費たるとを問わず、一協同体（総合兼営組合）が農家経済のすべてに貢献することのできた時代は急速に去りつつある」と、商業的農業における専門農協の優位性を強く主張するものであり、全中の方針に対しても「総合農協の現状維持に立脚」するものとして一蹴している。農協合併は、それまでの両陣営の「棲み分け」関係をこわし対立を激化させたのである。

総合、専門の対立が最も激しかったのは愛媛県である。同県には戦前の同業組合の系譜にたつ強力なみかん専門農協が発達しており、それが戦後の愛媛みかんの急速な拡大の主役であった。しかし60年代に入ってから総合農協もみかんの取り扱いに進出し、全国的に事業競争が発生した。しかもここでは専門農協の側が有名な温泉青果農協を先頭に次々

と小規模な総合農協を吸収合併する挙に出たために、両陣営の対立は事業競争にとどまらず組織紛争に発展し、ついに1967年の県知事選挙で両者が別々の候補者を立てて政治的に激突するという事態に至った。

相互浸透作用 愛媛県知事選挙は専門農協側の圧勝におわり、同県ではしばらく専門農協側がヘゲモニーを握ることになった。しかし、これは決して全国的傾向ではなかった。佐賀県では1960年代後半のみかん暴落で専門農協の多くが経営危機に陥り、愛媛県とは反対に総合農協が専門農協を吸収合併して危機をしのいだ。戦前からの輸送園芸産地である高知県は、旧来からの産地では園芸組合が強く、高度成長期に拡大した新産地では総合農協が野菜の産地づくりを進めたことから、その集出荷をめぐって園芸連と経済連が対立した。しかし高知県の場合は、県がいわゆるマル高方式で分荷機能を担当してきた実績を背景に調停に乗り出し、園芸組合と農協園芸部の対等合併が進み、共販体制も強化された。

このように農協合併の過程において「総合・専門問題」がどのように処理されたかは、それぞれの地域での産地形成のありかた、その中で歴史的に形成された両陣営の力量、さらには行政の調整能力などの諸要因により一様ではない。この間の総合農協の数は合併によって半減したが、専門農協の数もそれ以上に減少した。専門農協数の減少は、専門農協同士の合併、事業不振による解散もあるが、総合農協との合併が事実として進んだことを示しているとみてよいであろう。

残った専門農協も、多くは1990年代以降の大合併の中で広域農協に吸収されていくが、高度経済成長期における成長農産物の伸張を背景に総合農協との競争を繰り広げる中で、産地形成やマーケティングの面で総合農協に大きな影響を与え、「米麦農協」からの脱皮に少なからず貢献したといえよう。また両者の合併はそれまでの総合農協の体質を大きく

変える効果をもたらした。専門農協と総合農協は、こうした相互浸透作用によってそれぞれに組合員の経済に寄与したのである。

5 農協事業の飛躍的伸張

(1) 販売事業

作目ごとの伸び 農協運動が以上のような波瀾万丈の経過をたどる中で、事業量はすべての部門において飛躍的に拡大した。それは経済全般の「右肩上がり」の高度成長に支えられ、構造改善事業等の政策投資に誘導され、さらには米価をはじめとする農産物価格の上昇傾向によってもたらされたもので、その意味では1960年代は農協にとっても「黄金の60年代」だったのである。その伸張ぶりを事業ごとに見ていこう。

まず販売事業であるが、総合農協の販売総額は1960年の5,895億円から、1970年の2兆1,088億円へと3.6倍の増加となった。作目ごとにみると米麦が4,099億円から1兆1,123億円に2.7倍、青果物が450億円から3,754億円へと8.3倍に、畜産物は465億円から2,213億円へと4.8倍、その他が881億円から2,213億円へと2.5倍の伸びである。米価上昇と増収によって米の伸びも大きかったが、それ以上に消費が拡大した青果物、畜産物の伸びは大きかった。

その結果、作目ごとの構成比をみると、米麦は1960年には全体の69.5%を占めていたが、1970年には52.7%へと減少した。これに対して青果物は7.9%から17.8%に、畜産物は7.9%から19%へと大きく割合を高めている。これにはもちろん大きな地域差があり、稲作中心地では逆に米麦の比率が高まったところもあるが、平均的にいえば、わが国の農協もこの時期には食管制度に依存する「米麦農協」を卒業したといえよう。

体質的転換 このことは総合農協が再建整備期らしいの体質から大きく転換したことを

意味している。米麦の取り扱い、正確に言えば食管法に定められた国の統制業務を代行する受託業務であり、共同販売ではない。さらにその生産技術についても農業改良普及制度による改良普及所の指導が充実していて、農協の営農指導はあまり出る幕がなかったのである。農協にとっては最もリスクの少ない作目が米麦であった。

それに対して青果物や畜産物は、価格安定制度はあるものの、その価格は基本的に市場での需給関係によって決まり、激しい産地間競争にさらされている。それにうち勝って生産を拡大するためには、集出荷施設などに多額の投資が必要であり、出荷の時期や方法についての高いマーケティングとマネジメントの能力が求められる。またこの時期の改良普及所の指導はやはり米麦に偏っていて、園芸や畜産の技術者が少なかったから、農協が自前で営農指導員を養成しなければならなかった。

さらに青果や畜産の産地形成は、市場の要求に対応して一定の生産量を確保し、しかも均等な品質を維持するために生産者の組織化が必要であり、その組織における高い水準での技術力と自治能力が実現されなければならない。農協は内部組織として品目ごとの生産者部会を設置することでこのような課題をクリアしていったのであるが、これは「米麦農協」時代には考えられない変化であった。農協は自由商品作物の共同販売体制を構築することによってようやく農業者の協同組合としての内実を具備するようになったといつてよい。

(2) 購買事業

米肥農協からの脱皮 購買事業の伸びは販売事業を上回るものであった。1960年と1970年との間における事業量総額は2,801億円から1兆2,398億円へと4.5倍に拡大した。その背景には農業生産の高度化と機械化、

高度経済成長による農家生活様式の変化がある。系統農協もこうした変化に対応するために、60年代初頭から購買事業の拡充運動や予約運動を展開し、計画的な事業拡大に努めた。

この時期の購買高の伸びを品目別にみると、肥料が963億円から1,699億円へ1.8倍、飼料が447億円から2,963億円へ6.6倍、農機具が223億円から1,293億円へ5.8倍、農薬が185億円から723億円へ3.9倍、その他生産資材が668億円から2,409億円へ3.6倍、そして生活資材が668億円から3,311億円へと5倍になっていた。最も伸びが大きかったのは飼料、次いで農機具、生活資材、農薬、その他生産資材の順となり、生産と生活の変化がみとれる。その他生産資材とは畜舎やビニールハウスの資材が主体であり、農業近代化の主役の一つであった。

その結果、購買品の構成比も大きく変わった。1960年に全体の34.4%を占めていた肥料の比率は13.7%に下がったのに対して、飼料が16%から23.9%、農機具が8%から10.4%、その他生産資材が11.2%から19.4%、生活資材が23.8%から26.7%へとそれぞれ比率を高めた。「米麦農協」はまた「米肥農協」ともよばれ、肥料が購買品の中心であったが、それは購買事業の面からも大きく変わったのである。

競争の激化 販売品としての米が食糧制度によって守られていたのとおなじように、肥料も肥料二法などで農協の優先的地位が保証されており、また予約購買など安定的なシステムが構築されていたのに比べて、飼料や機械、生活資材などは商社や地域内の商店との激しい競争の中で利用を確保しなければならなかった。かつての「購買店」には、せっけんや歯ブラシなどの日用品と共に鋤や鎌が雑多に並べられている中で組合員が茶飲み話に興じているという牧歌的な風景があったが、この時期にはおおむね生産資材店舗と生活資

材店舗（Aコープ）が分離され、運営の近代化、効率化が迫られていた。

農業近代化のための膨大な生産資材需要は系統購買事業に量的にだけでなく、質的に重大な変化をもたらした。たとえば飼料の原料はそのほとんどが輸入品であり、輸入商社と飼料メーカーが合体して飼料供給を核とする畜産インテグレーションを展開すると、農協の営農団地はコスト的に太刀打ちできないという状況が生じてくる。系統農協自らが原料を輸入し飼料メーカーとなることによってインテグレーションに対抗するには、これまでの全購連の機能では限界がある。全購連と全販連を統合して全農がスタートする背景にはこのような事業上の事情があり、それはまた購買事業の企業化につながっていった。

生活資材についても、農協婦人部を主要な場とした生活改善運動の学習と実践、それを基礎とした共同購入という伝統的な組織購買は次第に影がうすくなり、店舗と店舗の販売競争という色彩が強くなっていった。扱う商品も生活必需品だけでなく、高度経済成長がもたらす消費ブームの中で商品の多様化と高級化が進み、「農協デパート」の様相を呈してくるのである。農協購買事業の拡大は、組合員の要望をとりまとめる共同購入から、組合員への供給高の拡大を追求する企業の論理への転換をもたらした。

(3) 信用事業

貯金増強運動 販売、購買という経済事業も大きく伸びたが、はるかにそれを上回って伸びたのが信用事業と共済事業であった。まず信用事業の伸びを貯金と貸付金とに分けて見ておこう。総合農協の全体の貯金額は1960年の7,932億円から、1970年の5兆9,400億円へと7.5倍になっている。一方で貸付金は3,546億円から3兆366億円へ8.5倍の伸びを示している。

総額の拡大だけでなく、貯金、貸付金の内

容が共に長期化、安定化の傾向をみせている。すなわち貯金のうち定期的貯金の割合は、同じ期間に60%から70%に増大しており、貸付金についても長期貸付金が29.8%から55.2%に増えている。これはこの時期の農家経済が安定化に向かっていることを意味しており、農協の事業基盤が健全であることを示していた。こうした基盤の上に農協貯金倍増運動や5兆円貯蓄運動などの貯金増強運動が毎年のように展開された。

貯金総額は貸付金総額を大きく上回っており、その差額は余裕金として信連から農林中央金庫に預金され、農外に運用されて金融市场全体への資金供給者の役割を果たしていた。それでも貯金と貸付金との比率(貯貸率)は、1960年の45%から1970年には51%へとかなり上昇している。この後の時期においては貯貸率が低下を続けることが農協信用事業のネックとなるのに対して、この時期は農家の生産投資の意欲がつよく、また住宅や自動車など耐久消費財への支出も大きかったことがわかる。

貯金原資の変化 いわばよく稼ぎよく使うという信用事業にとってのよき時代であったのだが、そこにも重大な変化が現れていた。それは貯金原資の変化である。もともと農協貯金は米を中心とする農産物販売収入を主要な原資としており、高度経済成長期にも米価上昇や成長農産物の伸張によって販売収入は増加していた。しかしそれ以上に兼業による農外所得や転用した農地の売却による収入が拡大し、農業収入を上回るようになったのである。1970年の農協貯金の源泉は農業収入が40.8%であるのに対して土地代金が26.5%、農外収入が37.2%であった。

このような農外収入をも確実に農協貯金に吸収しようとする、農協は新たな対応を迫られることになる。農産物販売代金はおおむね農協を通して支払われるのであり、貯金として歩止まる安全性が高かった。とくに米代

金は、食管制度によって系統農協に政府から一括して支払われ、それが単協の個々の組合員の講座に振り込まれるシステムになっていたから、農協にとっては貯金吸収コストのかからない確実な貯金原資となっていた。これに対して兼業所得や土地代金は、自動的に農協に振り込まれるものではないから、銀行や信用組合との激烈な貯金獲得競争の中で新たな貯金吸収コストを投下しなければならなかった。職員による事業推進や外務員の雇用がそれである。

こうしてみると、この期の信用事業の飛躍的拡大の中には、農業基盤の縮小がもたらす要因が少なからず胚胎していたのであり、農協が貯金増強運動に力を入れれば入れるほど結果として自らの首を絞めるような事態が進行していたとみられるのである。

(4) 共済事業と厚生事業

共済事業 驚異的な伸びをみせたのが共済事業である。共済事業は戦後に始まった新しい事業だが、1950年に全共連が結成されると、各都道府県での共済連の設立が続き、1957年の大阪府を最後に全国に連合会が組織された。高度経済成長期にはほとんどの総合農協が共済事業を取り扱うようになり、全国ネットワークが完成した。事業内容も養老生命共済、建物更生共済などの長期共済だけでなく、1963年には自動車共済、1966年には自賠責共済と短期共済も開始された。

その結果、農協共済の保有高は1960年の9,606億円から1970年の22兆7,961億円へと実に23.7倍にふくらんだ。長期、短期共に伸びたが、とくに急激なモータリゼーションの進行を反映して自動車共済の寄与率が高かった。一方、加入件数をみると1960年の4,763千件から1970年の20,616千件へと4.3倍の伸びでしかない。これは1件当たりの保障額が大きくなっているからで、インフレの影響もあるが、共済の大型化が進んだこ

とを示している。

加入者が支払う巨額の掛け金の運用は、農林省によってきびしく規制されていた。それでも当初の預金、有価証券のみの運用から、1967年には一般貸し付けが、1970年には金融機関への貸し付けが認められるようになり、1972年には株式運用もできるようになって、こちらの方も多様化が進んだ。しかし、資金量の増大と組織整備、運用スキルとのギャップから後の「全共連事件」のような不祥事が発生するなど、共済事業は農協批判のターゲットとされる一面があった。

それにもかかわらず農協共済事業がその後も躍進を続けたのは、高度成長による農家所得の増大に支えられただけでなく、事業の仕組みそのものに協同組合らしさがあったからである。たとえば建物更生共済は、一般の損害保険が地震など自然災害による被害への補償を除外していたのに対して、原因を問わず建物被害への保障を行う仕組みであったために、災害の多いわが国の実情にマッチし、員外をも含めて爆発的な人気商品となった。このような営利企業にはなしえない利用者本位の仕組みのために、共済事業は農協経営を支える事業に成長していくのである。

厚生事業 農協の厚生事業は、戦前の無農村解消運動に始まっており、産業組合、農業会から引き継いだ農村診療所や病院を運営し、「医療と保険の一体化」の理念の下に共済事業とも密接な関連をもって推進された。厚生事業が農協の他の事業と異なるのは、病院経営を事業の柱としているために単協による運営は難しく、初めから連合会（県厚生連）が事業主体になっている点である。それも全都道府県への普及には至らず、1970年までに厚生連を設置したのは22道県であった。

1960年と1970年を比較すると、厚生病院の数は118と変わっていないが、病床数は19,015から31,206に増え、患者数も入院、外来を併せて14,312千人から19,721千人へ

と増加している。この時期にはまた、病院が僻地巡回診療車や成人病検診車を備えて積極的に地域に出向くようになり、集団検診や予防接種など予防医学の面で大きな前進がみられた。そのため常勤の医師は985人から1,513人へ、看護師も3,724人から7,247人へと増加し、農村の医療・保健に確固とした地位を占めるに至った。

厚生連は1951年に日本赤十字社、済生会と共に医療法に基づく公的医療機関に指定され、免税や国庫補助の対象となったが、これを契機に勤務医師を中心とした日本農村医学会が発足した。農村医学会は「農夫症」など農村特有の医療・健康問題の解明と解決に大きく貢献し、その研究成果は国際的にも高く評価されている。こうした動きの先頭に立った長野県厚生連佐久総合病院の若月俊一をはじめ、厚生病院、厚生事業には人道主義に立つ優れた実践家が多く、地域医療確立のパイオニアの役割を果たした。

(5) 指導事業

営農指導事業 指導事業は農協事業の扇の要であるといわれる。それ故に戦後の農協設立期において、また農業団体再編成問題に際して、指導事業のありかたが農協全体のかたちを決める上での最重要問題として議論された経緯がある。しかしその内容は、中央レベルでの連合会のあり方や中央会のありかたについての論議であり、単協の現場においてどのような指導が行われるべきかという肝心の問題は横に置かれていたといえよう。

それどころか、再建整備、整備促進の過程で激しい合理化のターゲットになったのが指導事業であった。指導事業は、新生農協が旧農業会の技術指導を継承したものであり、農業会がかかえていた農業技術員の数は、その末期においてもおよそ1万人であった。それが再建整備が一段落した1955年における農協の指導員数は6,143人だったから、農業会

に比べて約4割減少したことになる。この時点では指導員がいない農協が実に全農協の63.3%を占めていた。

これは指導事業が他の事業と異なって直接収益をあげる事業ではなく、その経費が賦課金と他事業からの繰り入れによってまかなわれているからである。賦課金とは組合員農家から徴収するもので、経営耕地面積や家畜飼養頭数など経営規模に対応する分と一戸当たり一律にかかる分からなっているのが普通である。しかし、大部分の農協で賦課金では経費をまかないきれず、他事業の収益から繰り入れる一般管理費から支出されているのが実情である。したがって単年度決算でみれば、指導事業は常に不採算部門とみなされ「赤字部門」「ぜいたく事業」という評価がつきまとうことになるのである。

事業内容の変化 1960年代の半ば頃までは、指導事業の内容はもっぱら農業会らしいの生産技術指導とされており、指導員の名称が「農業技術員」から「営農指導員」に変わるのは1965年のことである。営農指導員の任務は生産技術指導および経営指導とされたが、これは農業改良普及員との役割分担を明確にする必要があったのと、実態的にも商業的農業の発展に対応して農家の経営感覚と経営技術の向上が求められるようになってきたからである。

このように営農指導の内容が技術と経営を包含するより高度なものに変化したにもかかわらず、単協レベルでの事業体制の充実は数字の上ではあまり見えてこない。1960年における指導員(農業技術員)の総数は9,696人と旧農業会の水準を回復したが、1農協当たりにはすべし0.9人であり、指導員がいない農協の割合も36.7%であった。これが1970年には1農協当たりの人数が2.6人に増えた。しかしこの間に農協数も合併によって半減していたから、実際的人员はおよそ5割増(15,512人)と職員総数の増加率

を下回っていた。営農指導員がいない農協もなお25.5%存在していた。

農家の現場では農業近代化が急速に進み、新しい作物が取り入れられていた。農協もようやく「米麦農協」のレベルを脱して新しい産地形成に向かっていった。作目別生産部会が普及するとその事務局機能も充実を迫られるから、営農指導部門の業務は明らかに増大していた。実際には、営農団地造成など積極的な農業振興に取り組んだ農協では営農指導員の増員は不可欠であった。一方で水稲単作に安住する農協や、農業的要素が希薄になった都市農協では依然として営農指導は「ぜいたく事業」と観念されていた。以上のような平均値の陰で、農協自体の多様な類型への分化が進んでいたのである。

生活指導事業 指導事業の中味は営農指導だけではない。農協運動は組合員農家の営農と生活の協同化を目指すものならば、前者に対応するのが営農指導であり、後者に対応するのが生活指導である。生活指導は理念的にはこのように指導事業の二大分野のひとつであるが、実際には高度経済成長期までは指導事業すなわち営農指導と考えられてきた。それは指導員のほとんどが農会、農業会の技術員の系譜を引くという人的要因と、戦後しばらくの国民的重要課題が食糧増産にあったからである。

高度成長が農業だけでなく農家生活にも大きな影響を及ぼし、農協の生活関連事業のウエイトが高まってくると、この面での指導の重要性がようやく認識されるようになった。1961年の第9回全国農協大会は、生活改善の取り組み強化を初めて決議し、その重要性を次のように述べている。「組合員の営農改善については数年来努力しているが、生活面の改善向上については一部の先進組合を除いては低調である。今後は農協活動の重点をこれに移して、積極的に拡大し、組合員の生活向上に格段の努力を払うべきである。」

しかし、生活関連事業や農協婦人部を担い手とする生活文化活動のコーディネーターや指導者は全くといってよいほど準備されていなかったから、系統農協はまず生活指導員の養成から始めなければならなかった。全中に置かれた養成講座はこの決議の翌年から1971年まで続けられ、先進的農協に生活指導員が配置されるようになった。それが生活指導事業として一般化していくのは、1970年の第12回全国農協大会における「農村生活の課題と農協の対策」(生活基本構想)の決議からである。

(6) 経営体としての農協

経営の大型化 以上でみたような農協事業の全面的な拡大発展を、ひとつの経営体として総括してみよう。まず企業としての採算性をみると、1960年度に当期利益金を計上した農協数は10,145組合、全体の94.2%であった。1970年度においては5,817組合、97.5%である。つまり、この期間を通してほとんどの単位農協が黒字経営となったのである。利益額も1農協平均で49万円から623万円に増えており、経営再建という悲願をついに達成したといえる。

また合併の進展によって1農協の組合員数がほぼ倍増しただけでなく、職員数も大きく増えた。1960年の総合農協職員総数は14万6千人であったのが1970年度には25万3千人へとおよそ1.7倍に増加している。1組合平均では同じ期間に13.5人から42人へ3倍になっている。組合員の増加率を上回って職員数が増加しているのは、組合員一戸当たりの事業量がそれだけ拡大しているからである。さらに農産物の集出荷施設や店舗の拡張などで農協の保有する固定資産総額も飛躍的に増加した。

こうして農協は経営体としても大型化して、高度経済成長以前のすがたから面目を一新したといってよい。とくに農業中核地帯の純農

村では農協は役場に次ぐ大事業所であり、主たる雇用の場の一つとなった。それだけ地域社会における農協の地位が向上し、役割が大きくなったのである。しかし、この急激な経営体としての拡張は、それに対応したマネジメント能力や企画開発能力の高度化を必要とするのであるが、農協の場合は平均的にみてその点に弱さがあったとみなければならない。

部門別採算性 経営体としてみた農協の重要な弱点として、すでにこの期に明瞭になっていたのが、部門別採算の極端な偏奇性である。総合農協の特徴はまさにその総合性にあり、多様な事業のすべてが黒字でなくとも、すでに営農指導事業についてみたように、組合員のために必要な事業については他事業からの繰り入れでまかないいうところにその妙味がある。したがって部門別採算は必ずしも農協経営の必須条件ではないのだが、問題はそれが農家経済の長期的展望に照らしてどうかということであろう。

総合農協の部門別採算を全国平均でみると、1955年には販売事業も購買事業もわずかではあるが黒字になっていた。それが1960年には販売事業が赤字となり、1970年には購買事業も赤字に転落した。倉庫事業や加工事業はそれ以前から一貫して赤字であった。これに対して信用事業は一貫して黒字を続けており、その収益額は経済事業の赤字を吸収してなお余りある水準であった。共済事業も1955年には赤字だったが1960年には黒字に転換し、その後収益力を強めて信用事業に迫っている。一言でいえば、総合農協の経営は信用・共済事業の収益で経済事業の赤字をまかない、その残余が全体の黒字となるという構造になっているのである。

このような偏奇的な経営構造は1960年代を通して形成され、それ以降も黒字部門と赤字部門は定着しつつますますその格差を拡大していった。言い換えれば、農協の経営者は経済事業の赤字の拡大を信用・共済事業の黒

字で帳消しに出来ることに安住して、経済事業の採算性の確立の課題を放置していたと、少なくとも結果的にはいわざるをえない。経済事業の赤字が農業全体の収益性の悪化のあらわれであり、信用事業の黒字が農外収入や土地代金によって支えられていたのだから、このような構造が農家経済の長期展望への赤信号であったことは明白である。にもかかわらず経営者がトータルでの黒字に満足していたとすれば、その時点で農協経営は農家経営から遊離していたことになる。

農協の労働組合 農協で働く職員は増加の一途をたどっていたが、その待遇は当初は甚だ劣悪なものであった。とくに単協の職員は、その多くが組合員農家の出身者であることもあって、農家への奉仕者なのだから賃金が低いのは当たり前とする空気があり、事実地域内の他産業労働者に比べても労働条件は低位であった。そうした状態を主体的に改善すべき労働組合への意識も低く、農協は長い間「労働組合不毛の地」と言われた。高度経済成長は、この点でも大きな変化を与えた。

農協の労働組合組織は連合会において先行し、1949年には18県34単組からなる農協労働組合全国協議会が結成されていた。連合会労組が主体だったこの協議会にやがて単協の労働組合も加盟するようになり、1961年には協議会を連合会にあらため全国農業協同組合労働組合連合会(全農協労連)が発足した。発足当時の加盟組合は56単組、組織人員(登録人員とは異なる)13,808人であった。

農協労働組合は60年安保闘争や春闘の全国的な盛り上がりの中で、毎年のように10%以上の賃上げを勝ち取り、農協の賃金水準を押し上げた。それと共に新たに労組を結成し労連に加盟するところも増え、1970年には84単組、74,013人へと組織を拡大した。

組織人員数で5.4倍になり、70年当時の農協職員総数の34.2%を組織したことになる。

農協労連はその後も拡大を続け、ピーク時の1981年には9万4千人を組織した。その活動は農協における労働条件を大きく改善し、優れた人材を確保する基礎条件を築いただけでなく、農協経営者の経営至上主義的な運営に対する内部的批判勢力として、農協の「正しいありかた」を提起し続ける重要な役割を担っていた。

主要参考文献

- (1) 協同組合事典(家の光協会, 1986)
- (2) 暉峻衆三編; 日本農業史—資本主義の展開と農業問題(有斐閣, 1981)
- (3) 農政史研究会; 戦後北海道農政史(北海道農業会議, 1976)
- (4) 武内哲夫・太田原高昭; 明日の農協(農文協, 1986)
- (5) 中野・後藤・太田原編著; 国際農業調整と農業保護(農文協, 1990)
- (6) 立花隆; 農協—巨大な挑戦(朝日新聞社, 1980)
- (7) 島内義行編著; 星影凍るとも—農協運動あすへの証言(創森社, 2005)
- (8) 北出俊昭; 食糧制度と米価(農林統計協会, 1996)
- (9) 宮島三男; 新農協論講話(全国協同出版, 1978)
- (10) 全国農協中央会編; 農業協同組合事業総論(家の光協会)
- (11) 小倉武一監修; 総合農協と専門農協(不二出版, 1964)
- (12) 全農協労連50年史(全農協労連, 1999)
- (13) 矢島武編著; 日本稲作の基本問題(北海道大学図書刊行会, 1981)
- (14) 白井厚監修; 協同組合の基本的価値(家の光協会, 2000)