

タイトル	グローバリゼーションと農協連合組織の構造変化
著者	山田, 定市
引用	開発論集, 74: 1-25
発行日	2004-10-30

# グローバリゼーションと農協連合組織の構造変化

山田 定市\*

## 目次

- I 問題の所在
- II 農協系統組織をめぐる問題状況  
—— 広域合併と系統二段階制 ——
- III 現代協同組合の組織問題
  - 1 協同組合の組織・経営と原則
  - 2 経済格差の拡大と農協組織の位置・役割
  - 3 農協の組織をめぐる新たな課題
- IV 現代協同組合の経営問題
  - 1 協同組合における組合員への奉仕
  - 2 総合農協の現代的意義
  - 3 農協経営システムの専門的・多面的な展開
- V 農協系統組織の機能と構造
  - 1 農協系統組織の特徴とその変化
  - 2 グローバリゼーション下の農産物市場の重層的展開  
—— 農協連合組織の存立条件として ——
  - 3 重層的システムとしての農協系統組織

## I 問題の所在

近年、非営利組織の活動が急速な広がりを示し、それらに対する社会的関心がいっそう高まる中で、その組織や経営の実態と今後の展開の方向性をめぐる議論も進展しつつある。とりわけ広範な領域にわたる非営利組織の組織・経営の考察にあたっては、新しい研究領域にふさわしい分析の視角と枠組みをめぐる議論がその出発点に据えなければならないであろう<sup>(1)</sup>。

このような見地に立って見たばあい、例えば非営利組織の中に占める協同組合の位置と役割に関してもその議論の内容は多岐にわたっている。協同組合は非営利組織とは認めがたいとする P.F. ドラッカーの見解はその一方の極に位置するということもできよう<sup>(2)</sup>。この点にかかわっては、すでに別の機会に、協同組合を非営利組織として積極的に位置づける必要があること、さらに協同組合を含む非営利組織を資本主義的営利企業と対比するだけでなく、その存立条件を資本主義的経済システムの枠組みとの関連において広く解明すべきであること、などの

\* (やまだ さだいち) 開発研究所併任研究員、本学経営学部教授

重要性を提起した<sup>(3)</sup>。

本論文は、このような視点を踏まえてさらに非営利・協同組織に関する議論を進めるために、その主軸に位置づく協同組合について、とくにその経営問題および組織問題に重点を置き、さらにその中で重きをなす協同組合の連合組織が、現段階のグローバリゼーションのもとでどのような構造変化を遂げつつあるか、ということの解明を主題として考察を進める。

そのさいに協同組合の成員（組合員）の存立条件とその階層動向に着目するならば、等しく協同組合といってもその成員の経済的性格が協同組合の連合組織にそれぞれ異なった影響を与えることも否定できない。例えば、農協と生協とは成員自体の性格と存立条件が異なる。前者にあっては其主要な成員は独立小生産者としての農民であり、後者にあっては都市勤労者（労働者）が主軸をなしている。このことを踏まえて、本論文ではとくに単位農協とその連合会によって構成されている農協系統組織を対象をしぼって考察を進める。

## II 農協系統組織をめぐる問題状況—— 広域合併と系統二段階制 ——

近年の農協系統組織における組織と経営をめぐる動向を見ると、単位農協の広域合併進と系統二段階制という二つの方向が相互に密接にかかわって進められている。系統二段階制は、市町村段階の単位農協の広域合併を前提として都道府県段階の連合会を全国連合会に統合しようとする意図に立っている。

ここで改めて農協合併の進行状況に注目する必要がある。基礎組織である単位農協の合併は近年に登場してきたことではなく、高度経済成長期の農業政策から一貫して推進されてきた施策であった<sup>(4)</sup>。具体的には1961年に農協合併促進法が制定されたのを契機に農協合併が急速に進行してきた。その動向は表1に示したとおりである。

1960年に1万を超えていた農協数はその後の合併によって急激に減少し、2002年には1,046となっている。ちなみに、日本の市町村数は3,212（2003年）となっており、いまや農協数が数カ市町村に一農協という状況までに減少し、この間に組合員数5千人を超える大型広域農協

表1 正組合員戸数別総合農協数の推移

正組合員 戸数(戸)	1960		1970		1980		1990		1995		2000		2002	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
～ 499	7,273	63.1	2,429	41.6	1,500	33.4	1,003	27.9	611	24.9	321	23.1	198	18.9
500～ 999	3,734	32.4	1,920	32.0	1,306	29.1	962	26.8	562	22.9	225	15.8	127	12.1
1,000～1,999	} 520	4.5	1,020	17.0	983	21.9	904	25.2	564	23.0	243	17.1	133	12.7
2,000～2,999			329	5.5	368	8.2	357	9.9	269	10.9	134	9.4	95	9.1
3,000～4,999			191	3.2	263	5.9	261	7.3	233	9.5	179	12.6	166	15.9
5,000～			42	0.7	68	1.5	104	2.9	218	8.8	314	22.0	327	31.3
計	11,527	100.0	5,994	100.0	4,488	100.0	3,591	100.0	2,457	100.0	1,424	100.0	1,046	100.0

原資料：農林水産省『総合農協統計表』

の数は327に達し、その大半は大都市とその周辺に集中している。さらにその中には組合員数2万人を超える農協も出現している。

かつて戦前期には、農協の前身である産業組合の普及のために、“一市町村一組合”の方針が掲げられてその実現に向けて強力な行政指導がなされた。その結果、未設置の空白市町村がほぼ解消し、基礎的な自治体ともいえる市町村自治体では、行政機関としての市町村と農業経済団体としての産業組合がいわば“車の両輪”の関係で併存し、地域振興に一定の役割を果たしてきた。さらにそれが戦後の農協にも引き継がれてきたのであった。

これに対して現に進みつつある広域合併とそれによる市町村行政区域を超えた広域農協の出現は、地域農業システムにおいていわば車の両輪の役割を担う立場にある市町村自治体と農協の連携をますます困難にしている。

これまで日本の農協の三大特徴として(1)総合農協、(2)ほとんど全戸加入に近い農家の組織率、(3)系統三段階制が指摘されてきた。このことはこれまで一市町村一農協（戦前は産業組合）を基礎として維持されてきたといえるが、いまや広域合併の進む中でその基盤が崩壊しつつあるといっても言い過ぎではない。

農協の広域合併にあたってその理由としていわれ続けていることは、もっぱら大規模経営の有利性（スケールメリット）に集約され、大規模化によってコストを低下させ、経営効率を高めるという“経営効率主義”にほとんど一元化されているといえる。しかし広域合併をめぐる現実の動きは系統組織内の矛盾を反映して複雑であり、スケールメリットが単純に通用するような状況にはない。

がんらい系統組織の改革は系統組織を構成する諸段階の農協組織が一致して対処すべき課題であるが、系統二段階制は、単位農協の合併と道県連合会の全国連への統合に焦点をしぼり、全国連についてはほとんど現状維持にとどまる、という構想であり、しかもそのような単位農協と県段階の連合会の再編を全国連主導による“上意下達”によって実施しようとする意図が強くにじみ出ている。

このことが農協系統組織内の矛盾をいっそう深める原因になっていることは否めない。

第一に、単位農協の広域合併は、単に広域大規模農協の増大傾向にとどまらず、実際には大規模農協と中小規模農協の併存を含めて農協間の格差をいっそう拡大している。その結果として第二に、とりわけ大規模農協においては、広域化した地区内における組合員の階層構成と地域的構成をめぐってますます異質性と多様性を深めている。さらに組合員農家の階層差の拡大や准組合員<sup>(5)</sup>の増大は、この傾向をうっそう助長し、農協の民主主義的運営の原則としばしば相い容れない事態を生ずることになる。

第三に、このような単位農協をめぐる格差拡大、異質化・多様化は系統組織の運営に大きな影響を与えることになる。その象徴的な事態は“一県一農協”をめぐる動きにも示されている。

“一県一農協”は、一面では単位農協の広域化を段階的に進める中で、いわば広域合併農協の究極の“着地点”を示しているといえる。しかし反面では、系統二段階制のもとで“県を地区

とする広域農協＝実質的な県連合会の存続”という全国連合会に対する“抵抗策”にも通じる一面を持っている。さらに広域合併が段階的に進行して一県一農協に到達するという事は、広域合併が所期の目的を達することなく進行することに伴う内部矛盾を浮き彫りにしているともいえよう。

これらの事態は、広域合併と系統二段階制を政策的なバックアップのもとで全国連主導によって画一的に推進されていることに伴う組織・経営上の問題点を鮮明にしつつあるといえる。この点に関しては、ホクレンや愛知経済連をはじめとする数県の連合会が中心となって系統二段階制に反対の態度を表明していることも注目される。

また、単位農協を対象とする調査結果などにおいても、合併農協から「合併によって期待される成果はあまり見られない」との評価も示されている<sup>(6)</sup>。あらためて広域合併に一義的に依存した「経営合理化」は見直されるべき段階に来ているといえよう。

さらに地域（農協の地区）に存立の基礎を持つ農協組織の動向が地域社会に与える影響についても重視しなければならない。また、広域農協合併が市町村合併に先行して1960年代から進められてきたこともあって、とりわけ郡部では市町村合併を促進する条件となっていることも見逃せない。経済事業体としての効率の論理によってスケールメリットを一義的に求める農協広域合併が自治と民主主義の原理を基底とする市町村自治体の存立基盤に大きな影響を与える事態を引き起こしていると見ることができる。

このような事態を視野に入れながら農協の組織・経営問題を検討するにあたって、あらためて農協の事業、組織の現状について確かめておくことが必要であろう。

ちなみに、表2によると市町村段階の総合農協が農産物市場において占める位置は品目によって変動があるとはいえ、総体としては国内農産物市場の6割近くを掌握しており、農協の事業がさまざまな問題を内包しつつも、依然として高い市場占拠率を保持していることを示している。

上記の状況を踏まえてさらに農協系統組織の段階別の状況の一端を表3によって見ると、県段階の連合会に対する総合農協の利用率は9割近くを占めて圧倒的に高い。他方、全国連合会

表2 国内農産物市場に占める総合農協のシェア (%)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
米	80.2	81.5	78.0	62.1	77.3	72.6	65.0	61.1	64.5	59.3	58.8
麦	52.6	64.0	59.7	70.8	83.3	84.3	89.2	91.1	88.6	90.6	87.7
野菜	20.0	26.8	35.1	39.9	50.0	53.2	54.9	59.3	60.4	57.7	61.5
果実	42.8	49.0	67.0	46.3	75.3	73.9	81.3	79.2	79.6	68.8	69.9
畜産物	—	40.0	42.9	48.4	46.5	47.9	47.6	46.3	53.9	52.7	50.8
農産物計	49.2	52.8	56.5	46.2	56.7	58.3	58.1	59.5	59.5	56.4	56.5

注1) 農林水産省『農業・食料関連産業の経済計算』、同『総合農協統計表』によって作成

2) シェアは総合農協販売額を農産物販売額（実数）で除した数値。

3) 1975年以前については、沖縄県は含まれていない。

表3 農協系統段階別の農産物販売額（1999年度）

（単位：10億円）

	総合農協 (A)	県連合会 (B)	全国連合会 (C)	B/A (%)	C/B (%)
米	1,281	1,180	1,258	91.1	106.6
野菜	1,341	1,105	309	82.4	28.0
果実	564	561	130	99.5	23.3
その他農産物	735	492	173	66.9	35.1
畜産物	1,229	1,228	643	99.9	52.4
合計	5,150	4,570	2,513	88.7	55.0

注1) 資料：家の光協会『日本農業年鑑』

2) 米については米穀年度と農協会計年度との期間の違いによる数値の動きを含む。

に対する県連合会の利用率は平均して5割を若干上回っているに過ぎない。さらに品目別に見ると、これまでの実績をもとにして比較的に集荷し易い品目（米、畜産物など）については全国連の利用率が高く、市場競争が激しいために集荷しにくい品目は利用率が低くなっている。

これらを総じて見ると、農協の市場シェアは、国内産農産物について見るかぎり、単位農協、連合会（県段階、全国連）ともに依然として高い水準を保っているが、それに見合う市場統制力は輸入農産物の増大＝食料自給率の低下とともに弱まっている、ということが出来る。品目ごとに違いがあるとはいえ、40%に低迷している食料自給率のもとでは農協系統組織の市場統制力は急速に低下しており、とりわけ連合会に求められている役割と機能が十全に果しているとはいえないという一面を浮き彫りにしているといえよう。

このような農産物市場をめぐる状況の転換をもたらした契機は、いうまでもなく1995年のWTO体制の発足を前後する世界貿易政策の転換とそれに呼応した国内農業政策の転換である。これに対して農協系統組織は、農業政策、とりわけ農産物市場政策そのものへの政策的対応が求められているとともに、事業、組織をめぐる内部的改革が不可避的な状況にあるといえる。しかし、農業系統組織から打ち出されてきた対応策は、前述のように単位農協の広域合併とそれと連動する系統二段階制であり、しかもこのことを系統組織内の統制力に依拠して“上意下達”的に推進することに集約され、現にこの方針で進められている。

農協の組織と経営（事業）をめぐる、あらためて基本視点に立ち返った検証を要するものもこのような実態に由来している。

### III 現代協同組合の組織問題

#### 1 協同組合の組織・経営と原則

協同組合を含む非営利組織の行う事業はその組織のあり方と密接に関連して独自の性格と構造を持っている。このことについて考察するにあたって、一つの有力な手掛かりとなるのは、国際協同組合同盟（ICA）における議論の現在の到達点であろう。ICAにおける議論は、協同

組合の組織と経営をめぐる“共通性”と“多様性”を踏まえたいわば「最大公約数」としての意味を持っているとみなせるからである。

ICAにおける協同組合の運営原則をめぐる議論の原点が1844年に設立されたイギリスのロッチデール開拓者協同組合の運営原則に求められる、ということは広く知られている。

このロッチデールの原則の基本的枠組みは1895年に設立されたICAに引き継がれたが、その骨格となる運営原則は世界の協同組合に共通の運営原則として広く定着して現在に至っている。以後、1937年と1966年に二度の改定が行われた。最近ではICAの100周年を記念して1995年にマンチェスターで開かれた第31回大会で採択された『協同組合のアイデンティティに関するICA声明』を経て現在に至っている<sup>7)</sup>。

一国のしかも限られた地域で経験的に生み出された運営原則がこのように広く世界的に定着したという類例は極めて稀であると思われるが、このことはそれを裏打ちする経済的・社会的条件が広く世界に共通していたことの証左ともいえよう。

とくに1995年のマンチェスター大会の『声明』に至る過程でなされた議論では、世界経済の構造転換が進んできたことを反映して、世界の協同組合運動をめぐる共通性と多様性との統一がいつそう必要になってきた反面、その一致点を見出すことが次第に困難になりつつあった。このことはマンチェスター大会の『声明』にも端的に反映している。

この『声明』では「協同組合は、人びとの自治的な組織であり、自発的に手を結んだ人びとが、共同で所有し民主的に管理する事業体を通じて、共通の経済的、社会的、文化的なニーズと願いをかなえることを目的とする」と定義し、あわせて「自助、自己責任、民主主義、平等、公正、連帯という価値を基礎とする」としている。さらにこのことを実現するために必要な運営原則として「第一原則 自発的で開かれた組合員制、第二原則 組合員による民主的管理、第三原則 組合員の経済的参加、第四原則 自治と自立、第五原則 教育、研修および広報、第六原則 協同組合間の協同、第七原則 地域社会への関与」という七つの原則が示されている。

このような協同組合に関する定義、価値、原則を通して、協同組合の社会運動体としての側面と経済事業体としての側面について、従来の二元的な把握をあらためて統一に認識しようとする努力が同われ、このことを組合員の“参加”と“民主的管理”を基礎にして、いわば「最大公約数」的な共通認識にまとめようとする意図が色濃くにじみ出ている。

そのさいに、これまでに比べてやや事業体としての側面が重視されているが、このことは、とくに市場競争が世界的に厳しさを増している中で、協同組合の事業体としての存続を強く意識していることの現れであるともいえよう。

さらに、第六原則の“協同組合間の協同”については、すでに1966年の改定にあたって加えられた原則であるが、1995年のマンチェスター大会におけるこの原則の意義に関する説明においては、広域的、とりわけ国際的な協同の意義が強調されており、現在のグローバリゼーション、とくに多国籍企業への対応を重視した意義づけとなっている。

また、第七原則 地域社会への関与、という原則は 1995 年のマンチェスター大会ではじめて登場した原則であり、その意義づけにさいしては、“地域社会の持続的発展”という人類社会がいま共通に直面している課題を基礎にした認識が見られる。

さらにこの第七原則を第四原則 自治と自立、と結びつけて考えるならば、その背景として、いま EU を中心とするヨーロッパ諸国が、従来の福祉国家や新保守主義（市場経済主義）への偏向の反省のうえに立って、“社会的経済”などを通していわゆる“第三の道”を模索していることと関連しており、その一翼を担う存在としての協同組合への期待が込められていると理解される。

いわば協同組合が、地域社会において市場経済を補完するセーフティネット（安全網）としての役割を担うことを通して地域社会に関与し貢献する、という姿勢に通じると見ることもできる。

このように協同組合の組織と経営に関して議論するさいに、協同組合の原則とのかかわりで検討することを通していくつかの新たな論点を引き出すことができるが、さらに協同組合の内部的な運営原則とあわせて協同組合の社会的・経済的な存立基盤について、その構成者である組合員の階層的動向に着目した検証が不可欠である。

## 2 経済格差の拡大と農協組織の位置・役割

“協同組合の価値”について論じるばあいには、平等、公正と民主主義が重視され、そのことが古くから株式会社に代表される資本主義的企業との対比で協同組合の組織的特徴として指摘されてきた。しかしこのことを協同組合の活動の中で実現することは容易ではない。協同組合を取り巻く経済的条件の中でもとりわけ市場経済競争と資本の論理は協同組合の内部にも貫徹している。このことは農業の資本主義化が絶え間なく進む中で存立している農協協同組合の場合にはとりわけ深刻である。

いうまでもなく農業における資本主義化は、絶え間ない農民層分解をともなって進行する。その基礎には農業と工業（非農業部門）との間、ならびに農業生産部門間における生産力の不均等発展があり、このことを通して農民諸階層間の経済格差と地域間格差がいつそう拡大する。このことは農協の内部における組合員間の格差拡大にも結びつく。農協が格差拡大を積極的に促進しないまでも、抑制することは極めて難しいことといわなければならない。

このような経済格差は日本の高度経済成長期を経て現在に至る過程においても事実として広く指摘されてきたことである<sup>(8)</sup>。とりわけ農業においては、農業と非農業部門との間における生産力格差の拡大、農業内の生産部門間における成長部門と停滞部門ないし衰退部門の分化、また、それらによる地域間格差の拡大の傾向が顕著となってきた。

このような経済格差が農業に与える最も大きな変化は農民層分解の過程に示され、農民間の経済格差とそれに伴う階層分解がいつそう顕著に進行している。

このことは農家戸数の減少に端的に示されている。表 4 に示したように、1960 年から 2000 年



表4 専業・兼業別農家数割合の推移

年	1960	1970	1980	1990	1995	2000	
総農家戸数	6,057	5,342	4,661	3,835	3,441	3,120	
販売農家戸数	…	…	…	2,971	2,651	2,337	
割合	専業	34.3	15.6	13.4	16.0	16.1	18.2
	兼業	65.7	84.4	86.6	84.0	83.9	81.8
	第1種	33.6	33.7	21.5	17.5	18.8	15.0
	第2種	32.1	50.7	65.1	66.5	65.1	66.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

注1) 資料：農林水産省『農業センサス』

2) 単位：千戸、%

3) 1990年以降は販売農家に対する割合(%)。

4) 農家の定義：販売農家＝経営耕地面積30アール以上または農産物販売金額が50万円以上

専業農家＝世帯員のうち兼業従事者が1人もいない販売農家

第1種兼業農家＝農業所得>農外(兼業)所得

第2種兼業農家＝農業所得<農外(兼業)所得

の間に農家戸数はほぼ半減している。農家戸数の減少は離農に結びつくが、さらに農家の中でも専業農家の比率は急速に低下して、2000年には総農家数の2割を下回る状況になっている。それと逆に兼業農家が増大している。さらに兼業農家の中でも第二種兼業農家の割合が急速に高まり2000年には総農家数の約三分の二に達している。このような状況のもとにあっても、現に残っている農家のほとんどは農協組合員であるという点では農家の“全戸加入”は基本的に崩れていないといえるが、組合員間の階層格差の拡大はさらに顕著になっている。

それのみではなく、農協が現に実施している経済事業は組合員農家の中でも上層農家に有利に作用していることが明らかである。例えば、表5は農協の経済事業の中でも中心的事業であ

表5 農家階層別の種類別借入金割合(2001年度末残高)

経営耕地面積	合計		財投・財政資金		農協系統資金		その他借入金	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
～2.0ha	2,981	100.0	…	…	218	0.7	2,762	92.3
2.0～3.0	3,920	100.0	125	3.1	1,445	36.7	2,351	60.0
3.0～5.0	8,083	100.0	1,559	19.3	5,766	71.3	758	9.4
5.0～7.0	4,654	100.0	319	6.9	2,570	55.2	1,760	37.9
7.0～10.0	9,195	100.0	3,422	37.2	4,738	51.5	1,035	11.3
10.0ha～	19,114	100.0	8,322	43.5	8,009	42.4	2,693	14.1
平均	12,124	100.0	4,518	36.9	5,708	46.6	2,016	16.5

注1) 農林水産省『農業経営動向統計』によって作成

2) 販売農家についての数値。

3) 金額単位：千円、面積単位：ha＝ヘクタール

る信用事業について、農家の借入金の状況を階層別（経営耕地面積別）にみたものである。この表によると「農協系統資金」については零細農家の利用比率が低いこと、財政的な裏付けがあって農家にとって貸付条件の有利な「財投（＝財政投資）・財政資金」については上層農家の利用割合が相対的に高いこと、それとは逆に農家にとって貸付条件の不利な「その他借入金」については零細下層農家において高率であること、などが特徴として明らかになっている。

少なくとも信用事業についてはこれまでは「農協系統資金」がある程度の“下支え”の機能を果たしてきたとはいえるが、全体としては農協の信用事業にも市場原理が厳しく貫徹し、そのことによって組合員農家間の階層格差を拡大しているといえる。

このように市場競争の激化する中で、協同組合の基本的な存立条件について、組合員の共通の要求を組合員の参加と協同によって実現すること、さらにそれにふさわしい組織をどのように構築するかが問われているといえよう。

### 3 農協の組織をめぐる新たな課題

上記の論述を基礎にして農協の新たな組織問題について考えるならば、次の三つの課題に集約される。

第一の課題は、農協の運営にあたって、その平等と公正をどのように保つかということである。このことを実現することは前述した組合員間の経済格差の拡大という事態のもとではいっそう困難になりつつあるという見方もできよう。

しかし、市場競争がいっそう激化する中でこそ、平等と公正の実現をめざす努力がますます重要になっている、とみるべきであろう。このことは1995年ICA大会の「声明」に述べられている協同組合に関する「定義」と「価値」とも密接にかかわっているといえる。

また、このような見地に立って考えるならば、わが国の農業協同組合法も示唆に富んだ内容を含んでいる。すなわちその第一条では「この法律は、農民の協同組織の発達を促し、以て農業生産力の増進と農民の経済的社会的地位の向上を図り、併せて国民経済の発展を期することを目的とする」と規定している。

ここでとくに注目すべきことは、農協が単に農民のための協同組織であるだけでなく、農協が国民経済の発展に貢献する存在であると位置づけている点である。言い換えると、農協法では、農協を社会的な“公共性”を持った存在、したがって“平等”と“公正”の実現をめざす組織として位置づけているのである。このことを農協の“公共性”と意義づけることもできよう。

したがって、市場経済が経済格差の拡大を不可避的ともなうとすれば、平等と公正の見地から格差拡大を緩和し是正するための努力を最大限に追求することがあらためて農協に求められているといえる。

このことは最近になって注目されている“市場経済下のセーフティネット（安全網）の役割”と言い換えることもできよう<sup>(9)</sup>。そのようなセーフティネットを具体化するうえで、とくに農

協の場合にはさらに次の二つの点に留意する必要がある。その一つは農協の内部にセーフティネットに相当する基礎組織を保持し状況に応じて再構築することである。日本のばあいには、従来、このような役割は村落共同体が果たしてきた。村落共同体は農協（さらには市町村自治体）の下部組織として最大限に活用されてきたのである。

しかし、前近代的な社会秩序にもとづく村落共同体が農村近代化の過程でその存立が困難になる中で、村落共同体がこれまでのように農協の基礎組織としての役割を果たすことはますます困難になってきている。しかし、反面、村落共同体が解体してしまうとする見方も一面的である。むしろ、伝統的共同体に内在する社会秩序がそれぞれの国の歴史的条件のもとで近代的な協同の秩序に変容し、其の結合様式のもとでコミュニティ（community）に漸次再構成されていくという過程として理解できるのであり、そのような観点から農協の基礎組織の新しいあり方を模索すべきであろう。

従来の地縁的な共同体から組合員の要求別組織（例えば、農家の作物別・生産部門別組織）への移行、あるいは両者の側面が混在した組合員組織の活用、などについてもさらに検証することが求められていると思う。

第二の問題は、組合員農家の生産・経営と要求の多様化にどう応えるか、ということである。これは前述の“平等”と“公正”の尊重と一見矛盾するように見えるがそうではない。現に組合員の多様化は、組合員の構成の変化に端的に示されており、“平等”や“公正”もこのことを抜きにして考えることはできない。

表6は組合員の構成を正組合員と准組合員について見たものである。日本のばあい、農協の組合員としての資格は「みずから農業を営み、又は農業に従事する個人」（農協法第3条、農業法人も含む）となっており、その具体的基準は農協ごとに定款で決められている。その条件を満たすものが正組合員であるが、そのほかに前述したように准組合員として農協の地区内に住所を有する個人で当該組合の施設を利用する者（ただし議決権および選挙権は持たない）が認められている。

表6 農協組合員数の推移

年	正組合員数 (a) 千人	准組合員数 (b) 千人	b / a + b (%)
1970	5,889	1,387	19.1
1980	5,641	2,243	28.6
1985	5,542	2,525	31.3
1990	5,543	3,065	35.6
1995	5,439	3,589	39.8
2000	5,249	3,859	42.4
2002	5,158	3,913	43.1

注) 農林水産省『総合農協統計表』によって作成

この表を前掲、表4の総農家戸数と関連づけて見るならば、正組合員数は総農家戸数の約二倍になっていることが注目される。つまり、以前の一人の加入から一人二人以上の加入に変わりつつあるといえる。もう一つの特徴は准組合員数が約30年間に約三倍に達し、組合員総数（正組合員プラス准組合員）に対して四割を上回る比率になっていることである。これは都市地域や農村市街地の住民が農協の利用者として比率を高めていることを反映している。むしろ、准組合員は選挙権や議決権を持たないので運営に直接かかわる存在ではないが、少なくともこれら准組合員の要求や意見を軽視できないほどの存在となっていることは否定できない<sup>(10)</sup>。

農協の最高議決機関は組合員総会であるが、このこととかわって表7は組合員規模別に見た総会出席率を示したものである。規模の拡大とともに出席率が低下していることが歴然としている。このような事態を念頭において民主的運営に新たな対策が必要になっているといえよう。

そこで第三の課題として、前述した協同組合がめざすべき“平等”と“公正”の実現と、組合員の多様性に応える、とう課題をどう統一するかということが問われる。いわば第一の課題と第二の課題の統一、ということの意味するが、このこと自体、個々の単位農協の内部で十全に解決することは難しい。このことを検証するためには、専門的分化と総合化、営利企業と非営利組織の関係、公的セクター（部門）と協同セクター、民間企業セクターの関係、地域社会とグローバリゼーションとの相互規定的な関係、などを視野に入れながら、経営と組織の両側面からあらためて考察する必要がある。

表7 農協の組合員規模別総会出席率 (%)

組合員規模別	総会出席率
500戸未満	43.4
500～999	36.7
1,000～1,999	28.9
2,000～2,999	24.0
3,000～4,999	15.6
5,000以上	10.5
平均	32.6

注1) 総会出席率=本人出席者数÷正組合員数

2) この項目に関する調査は最近は行われていない。

原資料：農林水産省「総合農協統計表(1992事業年度)」。

## IV 現代協同組合の経営問題

### 1 協同組合における組合員への奉仕

協同組合は1995年の国際協同組合同盟(ICA)大会の『声明』の中でも事業体として明確に位置づけられているが、事業体として他の民間企業との際立った違いは、その行う事業が非営利活動であることに示されている。

ちなみに、日本の農業協同組合法には、「組合は、その行う事業によって、その組合員及び会員(連合会の場合——筆者)のために最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的として事業を行ってはならない」(第8条)と規定されており、ほぼ同主旨の条文は水産業協同組合法、消費生活協同組合法、中小企業等協同組合法、さらに森林組合法などにも見られる。

このような状況を踏まえて、さらにそれぞれの国の状況や時代の変化のもとで組合員のために最大の奉仕を目的とする事業を行うことについて、その内容を明らかにすることが求められている。

とくに日本の農協の場合には事業運営に対して農業政策が極めて大きな影響力を發揮してきたために、農業政策における政策目標と組合員農家に対する最大奉仕との関連が問われることになる。

この点について日本の主食用穀類である米を事例として考えてみよう。

日本の米に関する政策については、2002年に政府の『米政策改革大綱』によって流通の民間委託と稲作経営の大規模化が強く全面に押し出され、これまでの政府による統制と保護にもとづく米政策は大きく転換した。この結果、一つには、政府が米に関する政策の対象とする農家層は大規模農家層に限られることになる。もう一つは、米の流通がほぼ全面的に民間委託に委ねられこととなった。

この二つの条件はいずれも農協の存立基盤を大きく揺るがすことになる。さらにこのような政策を農協が受け入れることは、農協の本来の目的である“組合員に対する最大奉仕”ということと真正面から対立することになる。

表8によって米の規模別作付け割合を見ると、都府県の場合には、例えば作付け面積1ヘクタール以下の農家の作付け面積の合計が全体の作付け面積の約43%を占めている。反収の階層差は大差がないので、生産量についても1ヘクタール以下の農家が作付面積とほぼ同率の約4割の生産量を担っているとみなすことができる。日本では1993年に平年作対比で26%の減収という凶作によって、近来にない米不足に直面し大量に緊急輸入するという事態に直面した。この事態を思い起こすまでもなく作付け面積1ヘクタールの農家の零細性を問題にするよりは、むしろこれらの零細農家の生産の動向がいまでも米の生産・消費動向の帰趨を左右していることに注目すべきである。

政府の米政策は生産の大規模化によるスケールメリットを前提としているが、実態はそのようなスケールメリットを鮮明にできる状況にはない。

表8 米の規模別作付け割合 (2001年)

米作付け面積別		作付け面積	(%)
都 府 県	～0.5ha	223	17.4
	0.5～1.0	326	25.5
	1.0～1.5	206	16.1
	1.5～2.0	135	10.5
	2.0～	391	30.5
	計	1,281	100.0
北 海 道	～1.0ha	1.3	1.1
	1.0～2.0	3.6	3.0
	2.0～3.0	7.1	5.9
	3.0～5.0	20.2	16.9
	5.0～	87.6	73.1
	計	119.8	100.0

注1) 単位：1,000 ha (ヘクタール)、%  
 2) 農林水産省『第78次農林水産省統計表』によって作成

表9 米生産農家の階層別農業所得率 (2001年)

米作付面積	農業所得率 (%)
～0.5ha	14.5
0.5～1.0	27.2
1.0～1.5	34.4
1.5～2.0	36.6
2.0～3.0	42.8
3.0～5.0	44.4
5.0～	43.2
平均	34.0

注1) 農林水産省『米生産費調査』によって作成。  
 2) 農業所得＝粗収益－生産費  
 3) 農業所得/粗収益×100  
 4) 面積単位 ha (ヘクタール)

表9によると農業所得率は2ヘクタール以上層ではその階層差が明瞭には見られず、スケールメリットが明確に示されてわけではない。

このような事態を軽視して上層優遇の政策を実施すると下層農家が米生産の担い手としては脱落を余儀なくされ、全体として米生産の衰退と構造的危機をもたらすことになりかねない。

この教訓を生かして考えるならば、いま、農協は政府の「米政策」の問題点を明らかにして、組合員に対する最大奉仕の立場から、零細農家を含む全組合員の擁護の姿勢を明確にするとともに、その基本姿勢にもとづいて、米生産に限らず他の生産部門農家を含む全組合員農家の経営と生活の安定および発展にいつそう努力すべきであろう。

そのことがひいては農協がいま直面している経営危機を乗り切ることにも通じるといえよう。

## 2 総合農協の現代的意義

日本の農協は、歴史的にも第二次世界大戦以前から一貫して信用事業を基軸として購買事業、販売事業、利用(倉庫)事業をはじめとする各種事業部門にわたる総合農協として発展してきた。

その結果、事業ごとに組織される専門農協は、数のうえでは出資組合だけでも1,550と総合農協数1,046(2002年度末現在、農林水産省調べ)を上回っているにもかかわらず専門農協に対しては古くから政策的な位置づけや支援がほとんどなかった。このために、その組織ならびに経営の基盤はきわめて弱く、その機能を十分に発揮することができないままに現在に至っている。

このことは欧米の農協が専門農協を中心にして発展してきたことと比べて日本の際立った特徴を示している。今後の農協のあり方を考えるうえで、このことをどう評価すべきであろうか。

この点に関して考えるにあたっては、その前提として、第一に、わが国の農業の担い手は今後多様化するとはいえ家族農業経営が根幹に位置づくことには変わりがないこと、言い換えると、今後の日本の農業の担い手は、家族農業経営を基軸にしてそのまわりに農業経営の多様な形態が存在する重層的な構造を示していくであろうこと、第二に、その基軸をなす家族農業経営については個々の経営のみで単独に存続することは困難であり、協同組織と政策的支援（いわゆるセーフティネット）が不可欠であること、第三に、他方でますます激化する市場競争に対応するためにはこれまで以上の市場対応力が求められていること、などをあげておかなければならない。

そのうえで農協経営のあり方について考えるならば、これまで家族農業経営の存続と発展を支えてきた総合農協の枠組みを基本的に保持しつつ、これまで軽視されていた専門農協の多様な発展を助長し、全体として総合化のメリットと専門化のメリットを合わせた持った複合的・重層的な農協経営構造を目指すべきでと考える。このことについてさらに農協経営の実態を踏まえてあらためて検証してみたい。

そこで農協経営の実態の一端を示すいくつかのデータについて検討してみよう。まず、表10は農協の担当部門別職員数の推移を示している。この表によると、第一に総職員数はほぼ1990年までは増大していたが、以後は急速に減少している。これは経費（とくに人件費）節減のための人員削減が農協の広域合併と並行して進められてきたことを反映している。第二に、さらに部門別に見ると信用事業部門や共済事業部門などのいわゆる金融部門が全体の4割近くを占めており、とりわけ各種保険事業を業務とする共済事業部門が急速に増大している。第三に、これに次ぐのは購買部門であって全体の三割近くを占めている。第四に、販売事業部門や指導事業部門は低下の傾向を示している。

これらの動向から、総合農協の内部構成においては、販売事業や指導事業などの比率が低下し、これに代わって金融事業の占める比率がますます高まっていることが明らかである。

このことと関連してさらに表11によって事業総利益の構成の推移を見ると、信用事業部門と共済事業部門の占める比率が次第に増大して60%を上回る数値に達している。また、購買事業

表10 農協担当部門別職員数比率の推移

	担当部門別職員数比率							総職員数 (人)
	信用	共済	購買	販売	指導	その他	計	
1965	23.2	3.9	25.8	8.5	7.2	31.4	100.0	201,236
1970	23.8	4.7	28.9	7.5	7.1	28.0	100.0	247,379
1975	25.1	5.4	31.4	7.0	6.8	24.2	100.0	271,199
1980	26.4	6.1	31.9	6.9	7.3	21.4	100.0	286,377
1985	26.4	6.9	33.0	6.5	7.7	19.7	100.0	297,095
1990	26.2	7.6	33.1	6.5	7.6	19.0	100.0	297,459
1995	25.6	9.6	32.9	6.6	6.7	18.7	100.0	297,632
2000	25.7	12.7	29.6	6.7	6.8	18.5	100.0	269,632

注) 農林水産省『総合農協統計表』(各年度)によって作成

表 11 農協事業総収益の主要部門別構成比の推移 (%)

年度	事業総利益 (100億円)	信用 (a)	共済 (b)	(a)+(b)	購買	販売	利用
1970	344	43.6	7.3	50.9	31.7	9.0	1.5
1980	1,520	39.3	14.3	53.6	32.8	7.5	2.2
1990	2,413	44.3	18.9	63.2	27.7	6.3	4.8
1995	2,465	37.8	23.2	61.0	26.7	6.2	3.4
2000	2,190	32.0	26.7	58.7	24.5	6.3	3.9
2002	2,128	35.0	27.0	62.0	23.7	6.4	4.1

注 1) 事業総利益＝事業収益－事業費用

2) 農林水産省『総合農協統計表』(2002 年度) によって作成

部門は低下傾向にあるとはいえ全体の四分の一に近い比率になっている。さらに事業総利益から事業管理費（人件費などの共通費用）を各部門に配分して差し引いた後の事業利益について見ると、その額は事業総利益額の約 20 分の 1 に過ぎず、さらに事業部門別には信用事業部門、共済事業部門以外はいずれも赤字となっている。これらから全体として金融事業依存の損益の構造が鮮明になっている。

さらに表 12 によって、事業総利益中に占める金融部門の比率を組合員規模別ならびに地帯別に見ると、その比率は大規模農協（組合員数 2,000 人以上）において高く、また地帯別には都市地帯において際立って高く、次いで都市的農村地帯において比較的が高くなっている。

このような状況とかわかって、農協関係者および研究機関、民間などの有識者からなる「農協のあり方についての研究会」報告書『農協改革の基本方向』（2003 年 3 月）では、大幅な改革の一環として事業部門別の独立採算の方向を打ち出し、全国農業協同組合中央会も『経済事業改革の指針』（2003 年 4 月）の中でこの方向に沿った指導方針を示している。

しかし、事業部門別の独立採算がただちに農協経営改革に結びつくわけではない。農協の事業経営システムとしての総合農協のメリットは、事業部門別の運営を基礎としつつさらに事業

表 12 農協事業総利益中の金融部門の比率（規模別・地帯別、%）

		農協数	信用(a)	共済(b)	金融(a)+(b)
組合員 数 規模 別	～500人	198	18.6	11.3	29.9
	500～999	127	28.4	20.3	48.7
	1,000～1,999	133	35.7	23.5	59.2
	2,000～2,999	95	42.7	24.0	66.7
	3,000～4,999	166	39.6	28.2	67.8
	5,000～9,999	220	34.5	28.9	63.4
	10,000～	107	35.0	28.6	63.6
	計 (平均)	1,046	35.0	27.0	62.0
地 帯 別	都市地帯	43	66.0	23.3	89.3
	都市的農村地帯	282	41.7	28.2	69.9
	農村地帯	505	29.1	26.5	55.6
	中山間地帯	216	28.0	26.9	54.9
		計 (平均)	1,046	35.0	27.0

注) 農林水産省『総合農協統計表』(2002 年度) によって作成



部門相互の連携と全体的な調整の機能において発揮されるといえる。

このような総合農協が持つ運営システムとしての合理性と必要性は、農業の担い手としてその基軸に位置づく家族農業経営が農業生産・経営と生活の統合体であること、したがって組合員の生産・経営から生活にわたる多様な要求に応えるうえでも総合的運営体制が求められること、などに基礎を置いている。

このように考えるならば、総合農協に対して安易に部門別独立採算方式を導入すべきではなからう。反面、総合農協自体の改革が必要とされていることも確かである。例えば事業部門間の相互依存的な体質や事態の変化に機敏に対応する適応力を欠き、全体として硬直的な運営に陥り勝ちになるという弊害を克服する努力が必要であることはいうまでもない。

家族農業経営の多様な要求に応えるためには、上記の総合的経営システム（総合農協）とともに、市場の動向にきめ細かく柔軟に対応できる専門的経営システムを新たに構築することも重要である。次ぎにこの点について述べてみたい。

### 3 農協経営システムの専門的・多面的な展開

日本の農村には地域社会における伝統的な農業集落（農家以外の住民を含む場合もある）から、農業機械や農業施設の共同利用や農業用水の管理、さらには複数の農家による農事組合法人、農業に関する会社（ごく少数ではあるが）、水利の共同管理組織（土地改良区）、農産物出荷・共同選果組合などさまざまな共同組織が多様に存在している。

このような多様な共同組織が単位農協や類似組織（土地改良区、共済組合など）を支える基盤になっているのであるが、そのような中で農協が主体となって形成されている共同資産とその運用も次第に増大しつつある。表 13 は農協における資産形成の一端を示している。

表 13 農家・農協固定資産の推移（全国）  
（金額：10 億円）

年度末	農家の 固定資産	農協有形 固定資産	c / a + c
	(a)	(c)	(%)
1961	2,433	69	2.8
1965	4,130	154	3.7
1970	7,097	426	6.0
1975	8,503	926	9.8
1980	9,600	1,441	13.5
1985	9,855	1,719	14.9
1990	10,635	2,168	16.9
1995	10,135	2,620	20.5
2000	10,408	3,422	24.7
2001	9,968	3,432	25.6

- 注 1) 農家の固定資産は土地を除いた金額  
 2) 農林省『農業及び農家の社会勘定』、  
 農林水産省『農業・食料関連産業の  
 経済計算』、同『総合農協統計表』に  
 よって作成。

この表によると、農家の固定資産（農協は農地の所有ができないので、農協と対比するため農家の固定資産から土地を除く）と農協有形固定資産の合計額に対する農協有形固定資産の比率を見ると、高度経済成長の初期、1960年代初頭には3%であったが、その後逐次高まって、2000年代に入ると、約四分の一の比率に達している。いまや農業地域における農業資産（農家固定資産プラス農協有形固定資産）はその四分の三が農家資産、残り四分の一が農協資産として形成されており、農協資産が地域の農業資産システムにおいて欠かせない存在になっていると見ることができる。

さらに農協の主な有形固定資産の動向を見ると、顕著な動きの一つは青果物関係の施設（選果施設、貯蔵施設、加工施設、冷凍施設、共同育苗施設など）に見られる。なかでも青果物集荷施設は1960年代後半から急速に増大し、80年代初頭で約三倍になってほぼ全国の産地にゆきわたっている。

また、米に関する施設が60年代後半から急速に増大した。当初はライスセンターの設置が重きをなし、やがて80年代になるとカントリーエレベーター（country elevator＝大型穀物乾燥貯蔵施設）が主要産地に設置された。また畜産関係施設も70年代以降徐々に増えてきた。さらに購買事業関係では飼料貯蔵施設、農業機械サービスセンター、自動車整備施設、ガソリンスタンドなどが主要地域に普及している。

このように組合員の財産として蓄積された農協有形固定資産は、いずれも組合員の生産、経営、生活の諸領域に及ぶ多彩な協同活動を行ううえで欠かせない施設であり、量的にも内容的にも拡大し、今後一層の展開が予想される。

このような農協資産の展開に向けて多くの示唆を提示している事例として、日本の食糧基地といわれている北海道の中でも代表的畑作地域である十勝地域の士幌町農協の活動の概要についてを紹介しておきたい<sup>(11)</sup>。士幌町農協は地域内の耕地面積14,289ヘクタール、組合員農家戸数473戸、1農家あたり経営耕地面積約30ヘクタール、農協の年間販売高約225億円、組合員農家一戸あたり販売高約4千760万円となっている（いずれも2003年度実績）。量、内容ともに日本でもトップクラスの農協であるが、ここでとくに注目すべきことは、農協有形固定資産の形成とそれを基礎とする活動内容についてである。

士幌町農協に関して前掲表13と同様の計算方式によって農家固定資産と農協有形固定資産の合計に対する農協有形固定資産の割合を見ると実に56%に達している。地域内の農業固定資産の過半は農協有形農協有形固定資産によって占められており、この数値に見合った協同活動が多彩に繰り広げられているのである。約610億円に達する農協固定資産の主な内容について見ると、澱粉加工工場（近隣8農協と共同経営）、種子ばれいしょ貯蔵庫、食品加工工場（地元および主要消費地）、食肉処理施設、コバルト照射センター（ばれいしょの発芽抑制装置）、食品開発研究所、土壌診断センター、肉牛育成牧場、寒地バイオテクノロジー研究所、農協記念館（教育研修施設）、消費地販売事業所、ガソリンスタンド、集乳所、情報端末機（全農家）、コンバイン（11台）、野菜選果場、農業倉庫（63棟）、購買店舗（7カ所）、乾燥調整施設、な

どとなっている。

文字通り総合農協としての経済力（資金力）を基礎にして地域農業の発展に必要な諸施設を農協が体系的に整備しており、このことを基礎にして組合員農家の多様な要求に専門化した諸事業の展開によって対応しているといえる。その意味で総合農協を基礎としつつ専門的諸事業を展開し、専門農協としての役割も十分に果たしていると見ることができる。

さらに今後の農協経営についての有益な示唆として、第一に、そのすべてを土幌町農協が単独に行うのではなく、澱粉加工工場のように必要に応じて広域にわたる事業を近隣の農協との共同事業として展開していること、さらにホクレン農業協同組合連合会や全国農業協同組合連合会などの連合組織を積極的に利用していること、第二に、諸施設の設置と拡充にあたっては、地方自治体（土幌町）と緊密に連携して進めるとともに、農業政策による補助金や融資を積極的に活用していること、第三に農産物の加工や流通については、地元の民間企業との事業提携を積極的におこなっていること、などを特徴として指摘することができる。まさに公（地方政府、中央政府）・協（協同組合）・民（民間企業）にわたる地域経済システムを農協が中心になって形成している先駆的事例といえることができる<sup>(12)</sup>。

これらの動向にもとづいて考えるならば、これからの農協経営は市場条件をはじめとする経済的諸条件の急激な変化に機敏に対応することが必要であるが、そのためにはこれまでの総合農協を基盤とする諸事業と新たな条件に対応する専門的事業とを相互に連携しつつ全体として体系的な経営システムを作ることが必要である。

いいかえると、従来の総合農協のメリットを地域を基盤にして有効に継承しつつ、さらにこれと連携する専門的事業について農産物の生産、流通、加工、消費のそれぞれの領域で農業市場が地域市場、全国市場、世界総合市場にわたって重層的な市場構造として展開していることに対応して、さまざまな圏域にわたる活動を可能とする弾力的な経営システムを作ることが求められている。これは単位農協と連合組織（連合会）を含む農協系統組織の機能と構造にかかわる新たな課題である。このことを次の課題としたい。

## V 農協系統組織の機能と構造

### 1 農協系統組織の特徴とその変化

日本の協同組合は、その設立にさいして一定の圏域（地区、地域）を明示することが法律によって規定されており、このことは農協法、漁協法、生協法、中小企業等協同組合法のいずれにもほぼ共通している。このことは協同組合が地域にその存立の基礎を置くという考え方にもとづいている。とくに土地を主要な生産手段とする農業に立脚する農協は地域農業との緊密な結び付きが不可欠であり際限のない広域化はおのずから抑制されることになる。

そこでこのような制約を克服して組織、事業の拡充を実現するために連合組織（連合会）が設立される。そのさいに新たに設立された連合組織の機能は、単位協同組合の機能を補完する

ことにあり、組織的にも単位協同組合の補完組織である。

このような視点に立って、まず日本の農協（JA という呼称が多い）の系統組織の現況について見てみよう。

日本の農協の基礎組織としての単位農協は、総合農協がその基本型をなし、そのうえで主要事業ごとに連合組織が設立されてきたが、そのさいに公的機能を担う地方政府（地方自治体）と中央政府の関係にほぼ対応して都道府県連合会と全国連合会が設置され、全体として市町村自治体、都道府県自治体、中央政府という三段階にほぼ見合って三段階にわたる系統組織が形成されてきた。このような系統組織は世界的にも類例を見ない日本の特徴であり、その歴史的展開過程の中に農業政策との緊密な関係を読み取ることができる。

この結果、前述したように、日本の農協は農家の全戸加入、総合農協、系統三段階制という三大特徴に支えられて世界的にも類例のない強固な組織体制と事業統制力を発揮してきたが、それは近年になって大きな変化を余儀なくされている。その概要は図1に示した通りである。

この図によると、日本の農協の三大特徴の一つをなす系統三段階制の組織的枠組みはまだ維持されていると見ることができるが、事業の動向に着目するならば、すでに大きな転換が進んでいることも確かである。まず、経済事業といわれる販売・購買事業は、県段階の経済連合会が47都道府県のうち北海道（ホクレン）を含む13県連合会が存続しているに過ぎず（2002年

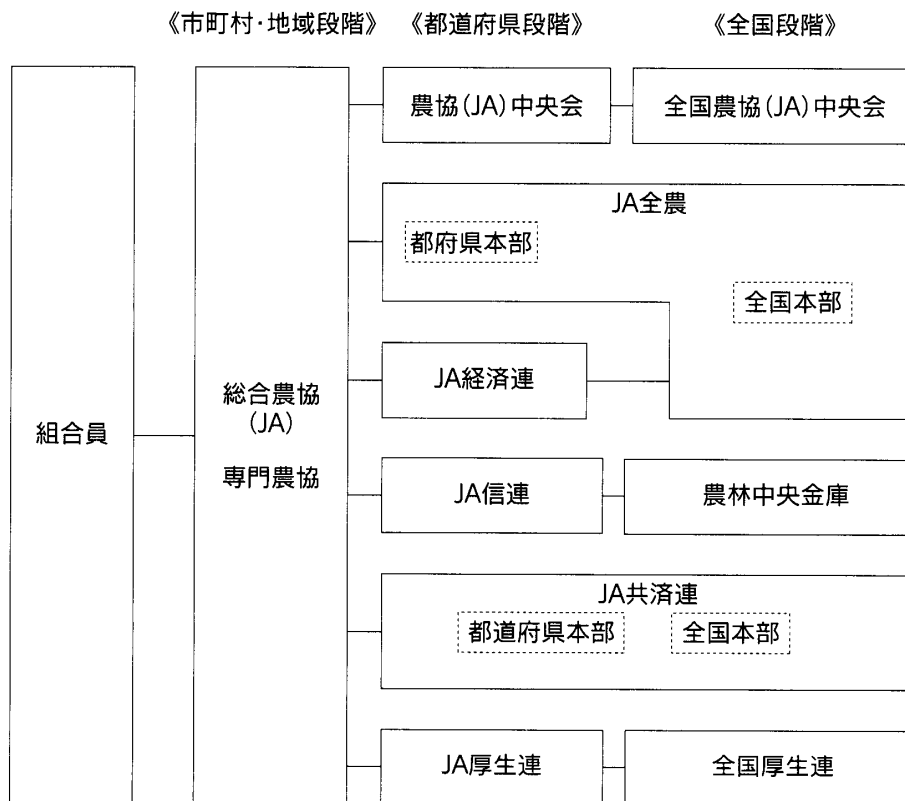


図1 農協（JA）の系統組織

注）資料：JA 全中「JA ファクトブック 2003」によって作成。

度末現在)、他の都府県は県連合会を解散して JA 全農に統合され、各都府県に全農都府県本部を置く体制に変わっている。この結果、大勢は事実上二段階制に移行していると見ることができる。また保険事業とともに資金運用にかかわる共済事業（生命・損害保険事業）は、都道府県連合会がすでに全面的に全国連に統合されている。

総じて農協の購買・販売・共済などの諸事業についてはすでに三段階制から二段階制（単位農協が全国連合組織に直結する）に移行しているとみることができる。

さらに信用事業については、農林中央金庫を基軸とするいわゆる JA バンクの構想（農林中央金庫を中心にして農協の系統事業を統合する構想）が鮮明に打ち出されている。これはグローバル化のもとにおける金融自由化に対応するために農協系統金融を日本の金融システムの中に繰り込み、農協金融に対する規制を通して農協経営全体の再編成を実現することを目的としている。

このような方針はごく一部の県連合会（北海道のホクレン、愛知経済連など）を除いては全国農協大会などにおいてすでに方針として確認されていることである。

この結果、前述したように単位総合農協数は市町村数との対比では三分の一を下回るまでに減少しており、広域農協の増大が都道府県連合会の存立基盤を根底から揺るがす事態を招いているといえることができる。

市町村行政区画にその存立の基盤を置く単位農協が家族農民経営を支援する役割を果たすためには前述したように信用事業を軸とする総合農協であることが必要である。しかし、その信用事業が JA バンク構想によって日本的金融システムにくりこまれる中で広域合併が推進されており、それによって総合農協の存立基盤が根底から揺らいでいるのである。このことはいま日本の農協系統組織が内包する最も深刻な矛盾の一つであるといえることができる。

このような事態を踏まえて、あらためて農協連合組織の基本的なあり方について考察することが必要であろう。

## 2 グローバリゼーション下の農産物市場の重層的展開

### —— 農協連合組織の存立条件として ——

市場経済は自給的経済から商品経済への移行を基底において展開し、その過程で地域的分業が進展し、農工（農業と非農業）分離と農工間の不均等発展がこれに伴う。つまり、市場経済は地域の停滞的均衡を打ち破り、それぞれの地域が生産力水準で優位に立つ生産物に特化して相互に商品交流を行いながら地域市場を形成する。

ここでは農産物ごとの主産地形成を基礎とする農民の共同販売が地域市場において優位性を発揮する<sup>(13)</sup>。

このような地域市場はやがて全国市場へと展開するが、この段階における市場は地域市場と全国市場の二重構造を形成し、この市場構造に見合う流通業者は卸売業者を軸にしてその前後に産地集荷商人と消費地小売商人が存在し、全体として重層的な流通構造を形成する。

このような重層的な市場構造に対して、生産農民がとる一つの市場対応は“産地集荷商——卸売商（地域・全国）——消費地小売商”という流通業者を主軸とする流通ルートに乗せる、という対応に示される。もう一つは“総合農協——専門農協連合組織（地域・全国段階）——大型流通業者・小売業者”という農協を軸とする流通ルートに乗せて農協系統組織の市場統制力を最大限に活用する、という対応である。

日本における高度経済成長期の農産物市場は、このように地域市場と全国市場の重層的な市場構造が支配的であり、その中であってこれに対応する農協系統組織は共同販売によってその市場統制力を発揮できた時期であったといえることができる<sup>(14)</sup>。

ちなみに60年代の北海道では農業が基幹産業としての位置を保持し、豆類をはじめとする畑作農産物、牛乳をはじめとする畜産物などについて、ホクレン（北海道経済事業連合組織）を中心にして共同販売体制をとり、全国市場において優位な市場条件を保持した。このような優位性はグローバリゼーションの現段階においても消失したわけではなく、そのことがホクレンの二段階制反対という態度表明にも結びついていると見ることができよう。

しかし、グローバリゼーションの進展によって事態は一変する。この段階の市場構造は“地域市場——国内市場——世界市場”という三段階にわたる重層的な構造をなす。この段階では農協系統組織が国内市場で高い市場占拠率（シェア）を実現していても、その優位性は海外からの輸入品によって崩されることが多くなる。つまり国内市場で優位性を保ってきた農協共同販売の有効性が世界市場の展開する中ではいちじるしく制限されることになる。おおむね90年代になってから、とりわけ95年のWTO発足後はまさにこの段階に達したことを示している。

これまでの農協系統組織による共同販売体制は、いわば国内市場における地域間競争において優位に立つ市場対応の形態であったといえることができる。しかしその有効性がいちじるしく制限されている現段階では、グローバリゼーションのもとにおける市場の重層構造（＝“地域市場——国内市場——世界市場”）に対応して農協系統組織自体もまた重層的システムとしての内実を持つことが求められる。

### 3 重層的システムとしての農協系統組織

あらためて日本の農協連合組織の生い立ちをみると、それは単位農協の組織と事業の展開過程で、その補完機能を有する新たな組織の必要性が高まって設立されたとは必ずしもいえない。むしろ農業政策を遂行するうえで農協（戦前は産業組合）系統組織の整備が必要となり、政府ならびに行政機関の強力な指導によって連合組織が設立された、と見ることができる<sup>(15)</sup>。

近年の農協改革の動向を見ても、その重点は単位農協に置かれ、それに付随して県連合会が再編されつつあるが、全国連については問題点の検証も不十分なままであることは否めない。この点についてあらためて根底から見直すことが必要である。

まず、農協系統組織の改革にあたって最も重視されなければならないのは、組合員農家の実

態と農協に対する諸要求の内実である。このことについては先に協同組合（具体的には農協）の組織問題および経営問題として指摘したことを踏まえて、さらに次の諸点が課題として重視されなければならない。

第一に、農業をめぐるグローバル化による市場競争の激化のもとで、農民層の階層的分化（農民層分解）が顕著になっている。この結果、農民層の階層格差と多様化が進んでいるが、その中で中核的な農家層として位置づいているのは依然として家族農業経営である。

この実態を踏まえるならば、家族農業経営に対する政策的支援とともに、農民諸階層の多様な要求にどう応えるか、ということが農協系統組織に課せられた課題として浮き彫りになる。

いうまでもなく、家族農民経営は、農家家族を基軸にして生産・営農と生活が統一して存在している。したがって、家族農民経営の側には生産労働、経営、生活にわたる幅広い活動とそれにかかわる諸要求が存在することになる。このような農民の状態に対応する単位農協の組織・経営の基本型となるのは総合農協である。したがって総合農協としての枠組みを保持しながら政策支援によるセーフティネット的な役割を重視するとともに、さらに事業ごとに求められる柔軟な専門的機能を併せて実現することが求められる。言い換えると、農協に求められるのはいわば総合性と専門性の双方であり、それらを統合する組織型が総合農協であるということができる。

さらに単位農協が組合員農家との緊密な関係を保つためには、組合員農家と単位農協との間に介在する新たな組織が必要である。そのような組織としては大別して二つの型が考えられる。その一つは農村集落を基礎とする集落組織であり、もう一つは農家が生産している作物（生産部門）ごとに組織される作物（生産）部会である。

これを組合員の側から見れば、農家は集落組織と作物部会の双方に加入し、さらに複数の作物（生産部門）を生産しているばあいには、農家は必要に応じて複数の作物（生産）部会に加入することとなる。

前述したように、日本では広域農協合併が急速に進んでおり組合員が数千人にわたる大型広域農協もすでに出現している。

そこでこれらの農協においては、このような集落組織や作物部会の役割をさらに重視して、単位農協の運営システムの中に位置づけることが必要となろう。また、農家と消費者の有志による産直（生産者と消費者の連携）や地産地消（地元で生産された農産物はまず地元で消費する）などを目的として組織された組合員のグループや任意農業協同組合などについてもこれを農協組織から排除するのではなく、農協運営システムの一環として位置づけることが農協に求められよう。

また、農協のセーフティネット的な機能について考えるならば、地元の地方自治体（地方政府）との連携や地域関係組織（他の協同組合、商工業者の組織する団体、企業、NPO など）との協力関係もいっそう重要になってくる。

このような活動を通して、地域農業の発展という課題がさらに広がって地域産業の発展、地

域社会の発展という課題となり、その実現のために地域住民諸階層との共同行動が必要になってくる。

このように地域の諸課題に対応する農協の社会的役割を考えるならば、現に日本においては農協広域合併が市町村合併に先行して進行して進みつつあるという事態は、農協の側からの地域社会への配慮が不足していることを浮き彫りにするものであり、重要な反省点を含んでいるといえよう。スケール・メリットを一面的に追求する合併ではなく、農協が地域社会において果たすべき多様な対応形態についてもいっそう配慮すべきではなかろうか。

第二に、そのような方策の一つとして単位農協の機能を補完する組織としての連合組織の役割が重要であるが、それに先立って協同組合間協同を含む単位農協同士の広域にわたる事業提携の可能性も追求することが必要である。

それぞれの農協の定められた地区の圏域を超えて事業を展開することは農協同士の合意があれば可能である。そのような事例として北海道・十勝地域の士幌町農協の広域にわたる農産(でんぷん)加工工場についてはすでに紹介した。また同じく北海道・十勝地域では12農協が共同出資して乳業会社(工場)を設立し、日本生活協同組合連合会と提携して独自の乳製品を生産・出荷している。このような方法は合意を得た農協同士の事業提携のより広い可能性を示していると見ることができる。

第三に考えられるのは、地域事業連合組織(連合会)の設置である。日本のばあい、市町村と都道府県の間隔的な圏域に立脚する事業連合組織は、系統三段階制のもとではむしろこれまででは例外的な存在として見られてきた。しかし、特定の作物の貯蔵、集荷、販売、加工などについて、そのことを必要とする単位農協が必要な圏域において専門地域連合会を設立して活動することは、市場への多様な対応を進めるうえでもむしろその必要性がますます高まるものと思われる。

むしろ、農協系統組織としては、必要な専門領域において既存の三段階の系統組織に加えてさまざまな事業と圏域にわたる地域連合会が併存する可能性がいっそう広がる。そのことによって重層的な市場構造に柔軟に対応できる重層的系統組織が実現することができるといえよう。

第四に、以上述べてきたことを基礎にして農協系統組織内部から出されている方針としては、すでに述べたように、系統二段階制が系統組織内部の方針として打ち出されている。しかし、系統二段階制を原則として、従来の系統三段階制を排除して系統二段階制を画一的に実施することは説得力を欠いているというほかはない。そのような画一的でしかも上意下達の方針は重層的で柔軟な市場対応力を弱めることに結びつくからにほかならないからである。

いま全国連合組織に求められる機能として必要とされていることは、第一に国内市場を基軸としつつ、地域市場、世界市場を視野に入れた総合的な市場対応力と市場調整の役割である。このことのためには高度の市場調査力を必要とし、そのための独自のシステムを持つことが必須の条件となる。第二には的確な情勢分析に基づく政策立案能力が求められる。この点は地域



連合組織以上に全国連合組織に求められる特有の役割であるといえる。

さらにここで求められている政策立案能力は単に農協系統組織の事業ごとの戦略にとどまるものではなく、農業政策と接点を持った課題も多い中で政府との折衝や政府に対する政策提言を含むことになろう。

第三に、同じ全国連合組織のなかでも販売、加工、購買、共済、厚生などの各事業を行ういわゆる事業連合会と農政活動・指導・監査などを行う農協中央会とは性格と役割が異なることはいままでもない。農協協同組合中央会は「組合の健全な発達を図ることを目的」（農協法第73条の15）としており、その行う事業も「一 組合の組織、事業及び経営の指導、二 組合の監査 三 組合に関する教育及び情報の提供 四 組合の連絡及び組合に関する紛争の調停 五 組合に関する調査及び研究」（第73条の22）などとなっており、事業連合会とは異なる。また、このこととかわかって「国は、……中央会の事業に要する経費の一部を補助することができる」（第73条の21）となっており、その行う事業には“公共性”を伴っていることがあらためて注目される。

いま、大きな転換期に直面している農協系統組織にあって、その組織戦略と経営戦略が問われ、さらにそれらをめぐる課題が国の農業政策によって多大な影響を受けている。それと同時に農協においてもコーポレート・ガバナンス（企業統治）のあり方が課題となっている。

これらの課題について、農協の社会的役割（とくに公共性の今日的意義）を踏まえて広く国民の支持を得られる方向と内容で打ち出すために農協内部の議論を積極的に深め、その内容をひろく社会に向けて提示することは、農協中央会にとって必須の役割になっているといえよう。いずれにしても、農協合併にともなう農協間格差の拡大によって農協系統組織内の矛盾はいっそう深まっているが、これらについては農協のコーポレート・ガバナンスの問題としてあらためて深める必要がある。

## 注

- (1) 非営利組織の経営については、小島廣光『非営利組織の経営』（北海道大学図書刊行会、1998年）による体系的な分析がある
- (2) 例えば、P. F. ドラッカー著：上田・田代訳『非営利組織の経営』（ダイヤモンド社、1991年）を参照されたい。
- (3) 拙稿「協同組合の経営問題に関する基本視角——労働論を基礎にして——」（北海学園大学『経済論集』第49巻 第4号、2002年）を参照されたい。
- (4) 農協合併の動向の基本的理解については太田原高昭「農協の適正規模についての領域論的考察」（飯島源次郎編著『転換期の協同組合』、筑波書房、1991年、所収）を参照されたい。
- (5) 農業協同組合法では、正組合員とは別に農協の施設を利用し、選挙権や議決権を有しない者を准組合員として位置づけている（農協法、第12条、第16条）。
- (6) 例えば、北海道地域農業研究所『農協組合員意向調査報告書』（平成15年5月）においても合併農協の組合員の中で合併について否定的な評価を持つ組合員が少なからず見受けられる。合併の成否については短期間で判断できない面もあるとはいえ、軽視できない指摘であるといえよう。

詳しくは前掲報告書、第二部 第6章 北海道における広域合併農協の特徴と組合員に意向、を参照されたい。

- (7) 詳しくは、日本協同組合学会訳編『21世紀の協同組合原則』（日本経済評論社、2000年）を参照されたい。
- (8) この点については、例えば橘木俊詔『日本の経済格差』（1998年、岩波書店）を参照されたい。
- (9) 市場経済のもとにおけるセーフティネットの役割については、市場経済至上主義を主眼とする経済システムのもとで、その政策的な効果に期待することは市場経済至上主義の遂行に利するという批判も見られる。そのような批判は的を射ている面もあるが、現代の社会変革を経済民主主義を基礎にして進める中で国家（政府）の役割を重視する立場に立って考えるならば、改良的手段としてのセーフティネットの役割を抜きにすることはできないといえよう。セーフティネットについては、例えば橘木俊詔『セーフティ・ネットの経済学』（日本経済新聞社、2000年）、金子勝『セーフティネットの政治経済学』（ちくま新書、1999年）などを参照されたい。
- (10) このような傾向は農協に限られることではない。地域社会に存立の基盤を持つ協同組合は、地域社会の変化と地域住民の多様化にどのように対応するかという共通した課題に直面しているのである。
- (11) 士幌町農協の歴史については『士幌農協70年の検証——農村ユートピア求めて——』（士幌町農協、2004年）を参照されたい。本書は監修者の太田原高昭氏を中心に坂下明彦、志賀永一、長尾正克、の各氏が研究者の立場から文字通り検証した共同研究の成果である。
- (12) むろん、複数の農協が共同で資産の運用にあたるさいには、共同資産の運用や費用の負担区分などをめぐって特別の配慮が必要となり、そのような共同経営を持続させること自体、容易ではない。同時に、このような経験を基礎にして、経営に関する専門的力量を高めることに結びついていく。
- (13) 主産地形成を基底とする農協の展開に関する研究については、川村 琢『農産物の商品化構造』（三笠書房、1960年）を参照されたい。
- (14) この時期の実態を基礎にした農協連合組織の検証については、山田定市『現代の農協理論』（全農協労連、1973年）、とくに、そのⅣ 系統組織の機能と構造(上)、Ⅴ 系統組織の機能と構造(下)、を参照されたい。
- (15) 農協系統組織については、太田原高昭『系統再編と農協改革』（農山漁村文化協会、1991年）を参照されたい。