

タイトル	国際化時代の農業協同組合：「制度としての農協」から自立した協同組合へ
著者	太田原，高昭
引用	季刊北海学園大学経済論集，55(4)：21-47
発行日	2008-03-00

## 《論説》

## 国際化時代の農業協同組合

—「制度としての農協」から自立した協同組合へ—

太田原 高 昭

## はじめに

ここでは1985年に開始されたGATTウルグアイ・ラウンド以降の「国際化時代」と称される時期におけるわが国農業協同組合の軌跡を扱う。本誌の前号(55巻3号)に掲載した『基本法農政期の農業協同組合』に引き続く時期は、1970年代の低成長期であるが、この時期については、すでに本誌第52巻2、3合併号に『低成長期における農業協同組合』として発表している。ただし、一部に本稿と重複する内容が含まれていることをお断りしておく。

高度経済成長期に事業を大きく発展させた農協は、低成長期の米の減反政策によって成長にブレーキがかかり、対等なパートナーシップを目指していた政府との関係も後退を余儀なくされた。ウルグアイ・ラウンドの米市場開放問題は、こうした農協の苦境に追い打ちをかけた。しかも、財界の農政批判は、ウルグアイ・ラウンドの成否をかけて直接的な農協たたきへとエスカレートし、農村の票を頼りにしていた政権党もこれに同調するという新たな事態が生まれた。

しかし、系統農協は孤立無援の状態から敢然と米市場開放に反対し、国民的合意の獲得を目指してこれまでにない規模での運動を展開した。この大運動は国際協議の場での日本政府の関税化への抵抗を支え、消費者の共感を得るなどの成果を挙げる。しかし難航した

農業交渉も「例外なき関税化」の勝利に終わり、細川内閣の下でWTO条約を批准した日本政府は食糧制度の廃止、農業基本法の廃止に追い込まれ、国内農業を支えてきた大きな柱が取り払われる結果となった。

こうした結末を予測していたかのように、系統農協は市場開放阻止運動と並行して組織・事業の改革に取り組み、1991年の第19回全国農協大会においていわゆる中抜き2段階の改革方針を決定した。ウルグアイ・ラウンド終結後の系統農協はこの方針の推進に全力を挙げるが、その結果、伝統的な農協組織のすがたは大きく変貌し、わが国の農協は新しいステージに立つことになる。

本稿では、このような激動の過程をトレースすると共に、これまで追求してきた日本型農協の特徴がどのように変化したのか、またそのような変化をふまえて、これからの農協のありかたをどう展望するかについても検討したい。流通過程を含めて企業の支配力がかつてなく強まった現代資本主義経済の下で、農協だけでなく協同組合一般がどのような存在理由を見出し、いかなる存在形態をとるかという問題は、わが国だけでなくまさにグローバルな問題として提起されているのである。

第55巻第1号の『農業協同組合の誕生』に始まったこのシリーズは、日本型農協という国際的にも特異な協同組合組織の通史を描く試みであった。しかし現時点に近づくほど、

歴史叙述というより時論になってしまうのは筆者の力量不足によるものである。

## 1 ウルグアイ・ラウンドとコメ市場開放阻止運動

### (1) 農政批判から農協批判へ

**玉置発言の波紋** 1986年は水田利用再編対策の第3期の最後の年であった。米余りは依然として深刻で、翌年から始まる水田農業確立対策では減反目標面積が60万ヘクタールから77万ヘクタールに拡大されようとしていた。この年の米価は引き下げ必至といわれており、農水省が米価審議会に対して前年比でマイナス6.6%の試算値を示していた。これに対して系統農協は前年度並みの米価を要求し、自民党議員に猛烈な働きかけを行った結果、米価は据え置きと決まった。マスコミは一斉に政府と農協を非難する論調を掲げた。このタイミングで総務庁長官玉置和郎の農協批判がとびだした。

玉置発言は農協の圧力行為とその体質を批判し、農協を行政監察の対象とすべしというものであったが、この発言はマスコミの農協批判の火に油をそそぐものとなった。マスコミの寵児となった玉置は、農協批判は自分が火ふたを切ったが自分だけの意見ではないとして、週刊誌のインタビューで次のように述べている。「あの発言後、中曽根総理じきじきに、おまえさん一人じゃない、農協問題は重要で中曽根内閣としても農協の自助努力というものを深刻に考えているから、大いにやってくれ、といってきた」。

これに対して中曽根総理も「あれは私がいわせている」と応じ、中曽根内閣の農業と農協に対する姿勢が鮮明になった。この年の4月には総理大臣の私的研究会である「国際協調のための経済構造調整研究会」の報告、いわゆる前川レポートが出され、農政については市場メカニズムの活用や輸入の増大をはか

るなど「国際化時代にふさわしい農業政策を推進すべきである」と提言していた。6月には行政改革審議会の最終答申が提出され、農産物価格の引き下げを要求していた。政府はこれらの提言を受け入れ「国際化農政」に舵を切ったのである。

**農村票の切り捨て** 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。1978年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高になっている問題を取り上げ、「農産物等の自由化推進」を提言した年である。同じ年に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、以後経済同友会、経団連、日米経済関係グループなどから保護農政撤廃の要求が相次いで出されている。こうして経済界は労使協調で農政批判を展開した。

しかし、批判はしばらくは政府に対する農政批判にとどまっておろ、農協に対する直接的批判は控えられていた。それはオイル・ショックによる狂乱物価やロッキード事件などの政治腐敗への国民の怒りが爆発し、自民党政治が危機に陥った1970年代の政治状況によるものであった。都市部における自民党の退潮と革新勢力の攻勢に対して、農村の伝統的な支持基盤が辛うじて自民党政治を支えていたのであり、自民党の集票機構としての農協に依存せざるを得ない状況が続いていたのがその理由であろう。

1986年は、中曽根総裁が率いる自民党が衆参同時選挙で大勝した年である。この選挙では農村部の自民党票を都市部の得票が大きく上回り、都市部の支持基盤の構築に自民党が自信を持つことが出来た選挙であった。農協を正面から批判した玉置発言にはこうした背景があり、それは集票力を武器にした体制内圧力団体としての農協の政治力の低下を示していたのである。

**アメリカからの圧力** 農業、農協をめぐる

政治的動きは常にコメ問題と連動している。林信彰は、この時期の農協批判の大合唱の本質を次のように指摘していた。「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キャンペーンを行い、食管が諸悪の根元であるかのような与論づくりを行っている。そしてそれを実行する上で最大の抵抗を示すであろう農協への批判を大々的に行い、国民から孤立させて、動きが採れないようにする。これこそが農協批判大合唱のねらいである」(「日本農業年報第36集・農協四十年」)。

玉置発言の一ヶ月後にはアメリカの全米精米業者協会(RMA)が、日本のコメの貿易制度について自由貿易の原則に反しているとして、アメリカ通商代表部に対して日本のコメ市場開放を迫るよう提訴した。アメリカにはコメの生産者団体が存在せず、精米業者の組織であるRMAが米に関する唯一の利益代表機関だったのである。この提訴は、アメリカとの関係では画期的な出来事であった。

アメリカは以前から農産物貿易自由化を強く日本に要求していたが、コメについてはそれが「聖域」であることを認めていた。RMAの行動は一業界団体の動きにとどまらず、アメリカが日本の農産物市場の「聖域なき開放」に踏み切る突破口となった。そしてそれは日本国内における「内圧」の高まりを十分に見極めながら行われたとみられる。RMAの提訴を受けたアメリカ通商代表部は、コメ問題についてはウルグアイ・ラウンドで交渉するとして提訴を却下した。こうしてコメの市場解放問題はGATTのウルグアイ・ラウンドというより大きな舞台に引き出されていった。コメに依存してきた農協にとって最大の危機が訪れたのである。

## (2) GATT・ウルグアイ・ラウンドとコメ市場開放問題

**ウルグアイ・ラウンド** GATT(貿易及び関税に関する一般協定)のウルグアイ・ラウンドを提唱したのはアメリカであり、しかもその焦点は農産物貿易に置かれていた。ウルグアイ・ラウンドの交渉分対象は3分野15グループに及んでいたが、アメリカとケアンズ・グループが最初から「農業分野の合意が得られなければ他分野についても合意しない」という態度をとっていたからである。ケアンズ・グループとはオーストラリア、ニュージーランド、カナダ、ブラジル、アルゼンチンなど13ヶ国が、1986年オーストラリアの保養地ケアンズに集まって結成した農産物輸出国グループである。

アメリカがこれほどまでに農業分野を重視したのは、最大の輸出品である農産物の輸出額が1980年代に入って減少し、それが大きな要因となって貿易赤字がふくらんでいたからである。アメリカの農産物輸出を圧迫したのはEUであると考えられていた。EUは手厚い域内農業保護と輸出補助金によって農産物輸出を大きく伸ばしており、これがアメリカとケアンズ・グループにとっての最大の脅威となっていた。

EUにとってはアメリカやケアンズ・グループの大規模農業と競争するには輸出補助金が必要であった。これに対抗するためにアメリカも輸出補助金をつけることになり、国際農産物市場は両者のダンピング競争の様相を呈していた。補助金をつけるだけの財政力がないケアンズ・グループの諸国にとっても、このことは脅威であった。アメリカとケアンズ・グループがGATT・ウルグアイ・ラウンドを提唱したのはそのためであり、その狙いはEUの輸出補助金を撤廃させることにあった。

**コメ市場開放問題** こうした基本構図からみれば、日本のコメ問題などはほとんど土俵

の外の話であった。しかしアメリカが輸出補助金だけでなく、農産物に対する国境措置および国内保護のすべてを撤廃するという提案をしたことによって、日本もきわめて苦しい立場に立たされることになった。これまでの東京ラウンドや日米農産物交渉などを経て日本の農産物輸入はほとんどの品目が自由化されていたが、コメをはじめ麦類、乳製品、でんぷん、豚肉、雑豆、こんにゃくなど非自由化品目が残っていた。それらがすべて自由貿易の原則に反する輸入障壁とみなされたのである。

とくにコメについては原則として輸入禁止措置がとられており、そのことが人為的輸入障壁の典型例として問題にされた。アメリカの提案に対して、EUも全面的反対ではなく段階的保護削減の条件闘争に入ったから、日本のコメ問題がさらにクローズ・アップされることになった。日本は他の農産物の保護削減についてはEUに同調しながらも、コメだけは食料安全保障の観点から自由貿易の例外にすべきだと主張したのである。

ウルグアイ・ラウンドがそれまでのGATTでの農業交渉とちがうところは、アメリカ提案によって輸入制限や高関税などの国境措置だけでなく、国内の農業保護政策まで踏み込んだことである。コメについての生産者および消費者の保護を規定した食糧管理法は日本の農業保護政策の根幹であり、そこに踏み込まれることはわが国の農政の全体系を問われる事態となる。日本の政府がこうした事態に対する準備をしていなかったことが、ラウンド全体を通しての受け身の姿勢と硬直的な対応となった。この点、共通農業政策(CAP)改革を進めながら交渉に臨んだEUとの違いが際だっていたといえる。

**反農協キャンペーン** 国内の世論はどうであったか。与論をリードするマスコミ、とくに有力な全国紙は、朝日新聞をはじめとしておおむね「消費者の立場」「生活者の視点」

を標榜しながら、農業とコメを守る政府の姿勢を批判する論陣を張っていた。週刊誌やテレビの報道番組も、アメリカ米の宣伝誌となったかのように国産米の価格の高さを問題にし、カリフォルニア米の安さとおいしさをもちあげた。あたかも日本中のマスコミが反コメ、反農業のキャンペーンに突入したかのような異様な事態となった。

こうした論調に共通するのは、コメ・農業問題を食糧安全保障などの国益の観点から取り上げるのではなく、コメを守ることを農家と農協の「私益」とみなし、それが消費者つまり国民の利益に反するという見方である。そして国際価格に比べての国産米の高価格は日本の農業の零細性、非効率性のせいであり、その農業を守っている農協こそが諸悪の根元であるという農協攻撃が繰り返された。

このような異常事態の背後には、輸出志向型の経済構造によってもたらされた日本の貿易黒字の拡大が、アメリカをはじめ各国から修正を迫られ、輸出の縮小よりは農産物の輸入拡大によって切り抜けようとしていた経済界の意向があったことは今では広く知られている。この時期の日本の経済政策の指針とされていた前川レポートには「着実に輸入の拡大を図り、内外格差の縮小と農業の合理化・効率化に努める」とあり、それがマスコミや経済評論家の錦の御旗となっていたのである。経済界の大勢が「国際化」に向かう中で農協の孤立化が進行していた。

### (3) 国民的合意の形成をめざす農政活動

**農政活動の転換** このような状況に立ち向かって農業を守る使命をもつ農協の農政活動も重大な転換点に立たされていた。総務庁長官の農協批判がとびだし、さらにウルグアイ・ラウンドが開始された1986年、全中は「農協農政活動転換の方向について」を発表し、これまでの米価闘争を柱とした農政活動が社会的支持を得られなくなったことを認め

ている。それではその転換の方向とはどのようなものであったのだろうか。やや長くなるが骨子と思われる部分を引用しておこう。

「これからの農協農政活動は、価格、米対策に偏することなく、わが国農業・農村の将来方向の明確化など政策形成を基礎に、地域農業の振興、需給調整、構造改善、農村地域活性化などへの取り組み、総合的かつ具体的な政策を掲げ、市町村、都道府県、国の政策に反映させてゆくことが求められている。」  
「農家と農業者数が減少するなかで、要求を実現していくためには、安全、良質、コスト引き下げの食糧生産を、系統農協事業の基本に位置づけると共に、食糧の安定供給のみならず、地域社会の維持・国土保全など、農業・農村が果たしている役割や機能、国内における食糧生産の拡大の重要性について国民的合意を得るように働きかけて、わが国経済社会における農業の確立を図って行くという姿勢と行動が必要である。」

このように突出した価格要求から総合的政策活動による国民的合意形成へというのが新しい農政活動の基本的方向となっている。この方向はたんに農政活動の分野だけでなく、農協運動全体の総路線となって、1988年の全国農協大会の決議「21世紀を展望する農協の基本戦略」にまとめられた。この年の米価大会ではハチマキやデモ隊が姿を消し、消費者団体とのシンポジウムに置き換えられて、農政活動の「様変わり」をつよく印象づけることになった。

**市場開放阻止運動** しかし、農協農政運動がこれでおとなしくなったわけではない。ウルグアイ・ラウンドが日本農業にとって容易ならぬ方向に向かっていったのに対して、系統農協は1988年10月に米市場開放阻止対策中央本部を立ち上げ、組織の総力を挙げて運動を展開した。中央での政府や政党、国会に対する要請行動だけでなく、地方自治体に対して政府への要請書提出をよびかけるなど、地

方における取り組みを重視したのが一つの特徴である。全国各地で大衆的な集会や街頭宣伝が行われ、政財界首脳による自由化容認発言が相次いだ1991年には、東京ドームで行われた「米を守る緊急国民総決起大会」に史上最大の5万人を集めた。

もう一つの特徴は、マスコミの市場開放論に対抗して、米と農業を守る意義をひろく国民に訴え、その理解と支持を求めたことである。1987年から88年にかけて行われた「日本の食料と国土を守る国民署名運動」は目標を越す3,000万人の賛同署名を集め、井上ひさしや梶井功らが呼びかけ人となった「21世紀の食と農を考える国民の声明」も各界の代表者や著名人5,600人の賛同者を得て運動を進める大きな力となった。また全国の幹線道路沿いの水田に「日本の食と農を守ろう」などのメッセージを書き込んだ「統一のぼり」を20万本設置するユニークな取り組みもみられた。

こうした呼びかけに応じて消費者運動の側からも大きな反応があった。1991年の第30回全国消費者大会では、30周年を記念する特別決議として「米の輸入自由化に反対する決議」が採択された。さらに同じ年に香港で開催された第13回世界消費者大会は「食糧貿易とガット」という決議を採択し、「ガット交渉において消費者の立場はほとんど顧みられていない」として貿易自由化の流れに強く抗議している。これは前回までの自由貿易促進の立場を大きく転換し、加盟各国における基礎的食料の確保と持続的農業の重視を訴えるものであった。日本の消費者団体は、この大会に90人が参加し、この路線転換に大きな役割を果たしている。

**家族農業の国際連帯** 農協側も国際活動に乗り出していた。とくにアメリカやEUの家族農業者の団体との連携を重視し、海外への代表団の派遣や海外代表の日本への招聘を進め、各国農業団体との意見交換や共同宣言を

行った。このなかで海外先進国においても、農産物自由化は大農場や多国籍企業の利益であっても家族農業者の利益に反することが明確になった。農業の多面的機能の重視を訴えるジュネーヴ国際シンポジウム(1990年)やアメリカとEUの妥協が成立したブレアハウス合意に抗議して世界の家族農業者8万人がフランスのストラスブールに集まった「世界農業者決起大会」(1992年)にも多数の日本代表が重要メンバーとして参加した。

こうした取り組みを通じて形成された各国農業団体とのネットワークを生かして、また全中のワシントン事務所を通じて収集した独自の情報と分析が、『ガット関連情報』などのパンフレットや各種学習資料となり、マスコミの報道によっては知り得ない貴重な情報源として組織内外でひろく活用された。このような国際活動が、地方の組合員代表の海外派遣を含めてひろい範囲で取り組まれたのは農協農政活動では画期的なことであり、これが米市場開放阻止運動の第三の特徴である。

#### (4) ウルグアイ・ラウンドの終結

**農業合意の成立** 1986年1月にスタートしたウルグアイ・ラウンドは、当初予定された5年の期限では合意に達せず、複雑な経過をたどりながら1993年12月ようやく決着をみた。1991年12月にはGATT事務局長が農業分野を含む包括的合意案を提出し、それを土台とするアメリカとEUの秘密交渉が行われた結果、1992年の秋にはドンケル案を一部修正するかたちで両者の合意が成立した。これが事実上ラウンド全体の合意のベースとなった。

焦点となった輸出補助金については、EUが撤廃に強く反対して段階的削減を主張し、アメリカが妥協して6年間で36%(金額ベース)の削減を目指すことになった。国境措置についてはすべての非関税輸入障壁について、その内外格差を関税に置き換えること

になった。ただし「基礎的食料」については生産調整が行われていることを条件に特例措置として関税化を行わないとした。日本のコメについての主張が認められたことになるが、その場合でも最低限の輸入義務(ミニマム・アクセス)が課せられた。国内保護はトータルで6年で20パーセントの削減が義務づけられた。

アメリカは「例外なき関税化」を原則として押し通すことに成功し、EUは輸出補助金の撤廃を免れ、日本はコメについての例外措置をとりつけたことになる。この経過のなかで注目されるのは、EUが交渉期間中にその共通農業政策の改革に踏み切り、域内支持価格を引き下げ、生産調整を条件に引き下げ分を直接所得補償するとしたことである。そしてこの措置が農業生産を減少させ、輸出補助金削減の裏付けになるとして、国内保護削減の対象外とすることに成功した。これが「緑の政策」であり、日本を含めてラウンド後の各国の農業政策に大きな影響を与えた。

**コメの部分開放** ウルグアイ・ラウンドの合意案には、正式の国際機関ではなかったGATTを正規の世界貿易機関(WTO)に改組することが含まれており、1994年中での加盟各国の批准手続きを経て、1995年1月1日にWTOが発足した。これによってウルグアイ・ラウンド合意はWTO協定となった。日本においてもGATT加盟国として政府の批准が求められたのであるが、国会ではすでに米自由化反対決議が衆参両院で行われており、各政党もこぞって反対の意志を表明してきた経過があった。

当時の政治状況は、いわゆる五五年体制が崩壊して、それまでの野党が大連合した細川内閣が政権についていたこともあって、この合意案の批准は難航した。そして期限ぎりぎりの1994年12月14日、全国から集まった農民代表が夜を徹して国会前に座り込むという状況のなかで細川総理の「暁の記者会見」

が行われ、最終合意案の受け入れを決断したことが発表された。その後に出された各党声明では、これまで強く自由化に反対してきた社会党はじめ連立与党が「総理の判断を了とせざるをえない」とし、自民党と共産党がこれを糾弾するという「ねじれ」ぶりであった。

こうしてコメは部分開放され、2000年までの6年間は特例によって関税化を免れるが、ミニマム・アクセスとして1995年度には国内消費量の4%、その後毎年0.8%ずつ増量して、最終年度には8パーセントの輸入を義務づけられることになった。その他の品目はすべて関税化された。ミニマム・アクセス米は食用以外の加工用などに回されることになったが、それでも次第に国内需給を圧迫し、米価は下がり続けた。2000年には関税化の方が輸入量が5%ですむという理由で、ついにコメも関税化されることになったのである。

**阻止運動が残したもの** ウルグアイ・ラウンド合意に際して、農水省は地方説明会を行い、特例措置をかちとりコメの関税化を阻止したのは大成果であると宣伝したが、当初の目標からすればそうはいえない。また結局は関税化せざるを得なかったのだから、主管官庁としての失敗を認めなければならないのだが、今日に至るまでそういう説明は行われていない。そのことがウルグアイ・ラウンド対策のあり方や法改正に微妙に影響してくるのは後にみる通りである。

系統農協の市場開放阻止運動もその目的を達成できなかった。しかし、日本農業を守るために、7年にわたり空前の規模で取り組まれたこの運動が残したものは決して小さくない。コメ市場開放反対の声は当初は孤立した小さな声だったが、運動の進展にともなって地方から中央を包囲するかたちで「もうひとつの世論」を形成した。新聞報道も、全国紙と地方紙とでは明らかに論調が異なっていた。第113回国会における衆参両院での「米の自由化反対に関する決議」は、複雑な政治情勢

は別にしてやはりこうした世論の反映であるともみなければならない。

新しい農協農政活動の方針は「農業・農村の果たしている役割や機能、国内における食料生産の重要性について、国民的合意を得るようはたらきかけ」としていた。市場開放阻止運動はこの方針の良い面がかなり発揮されたといつてよいだろう。とくにかつて米価をめぐって対立した消費者団体が、「世界的に人口爆発・異常気象・土壌流出・砂漠化などが問題になっている今日、わたくしたちは自給体制を守ることをとりわけ重視している」(全国消費者大会決議)という観点からコメ輸入自由化反対の立場を鮮明にしたことの意義は大きい。こうした観点は、その後も一般消費者や国民各層の間にひろがり、今日の農業見直しの風潮につながっている。

国内だけでなく運動の国際的ひろがり、とくに国家を超えた家族農業の連帯が成立したこともこれまでにない成果であった。1988年に農業交渉の舞台となったカナダのモンリオールで開催された世界農業団体代表者会議は、各国政府に対して、他の産業部門と同様に扱うことのできない農業の特殊性を認識すること、家族農場形態の維持のために最大限努力することなどを要求する「モンリオール憲章」を決議した。このような価値観を共有し、さらに世界に共通する農業の「多面的価値」の理論を構築したことは、その後の各国での政策活動やWTO農業交渉において大きな財産となった。

## 2 農協の組織・事業改革の進行

### (1) 「中抜き二段階」の改革方針

**総合審議会の答申** 農政活動が、コメ市場開放反対を掲げて内外での取り組みを強化しているこの時期に、系統農協内部では、農協の組織と事業の抜本的な改革のための検討が進行していた。1988年の第18回全国農協大



会では「21世紀を展望する農協の基本戦略」という決議がなされたが、これは1967年の「農業基本構想」、1979年の「1980年代の日本農業の課題と農協の対策」いわゆる「八〇年代対策」に次ぐ三度目の長期方針であった。

この決議で注目されたのは、単位農協の数をおよそ四分の一の1000農協に減らすという農協合併の加速化と、それとの関連で「系統三段階性の見直し」という文言が初めて入ったことである。すでに広域合併の進行に伴って都道府県連合会の存在そのものに疑問符が投げかけられており、系統農協は「組織3段事業2段」という妥協的な措置でそれをしのいできていた。この決議は、この問題に決着をつける意志を表明したものであり、どう見直すかについては全中の総合審議会において検討が続けられた。

総合審議会は3年間の討議の結論を、1991年3月に「系統農協の組織整備の将来方向と実行方策について」にまとめて答申した。この答申は①系統農協の組織整備の将来方向、②将来方向の実現に向けての実行方策、の二部構成となっており、①では系統農協の将来像が描かれ、②ではそれに至る工程表が示された。答申はこの年の秋に行われた第19回全国農協大会に向けて単協レベルまでの組織討議に附された。

**都道府県連合会の解体** 答申に示された系統農協の将来像は「中抜き2段階」といわれた。単協については1988年方針の「1000農協構想」を継承し、個々の農協が総合農協としての機能と財務基盤を十分に具備した個別完結性の高い水準に到達するものとした。連合会については都道府県段階の連合会を清算して全国連に統合し、その機能は合併農協及び統合連合会に移管するものとした。長い間保留されていた県連問題は、ついにその解消という断が下されたのである。なお専門農協に対しては「総合農協系統との事業機能の提携等統一的事業運営の強化」を呼びかけて

おり、そのために総合農協との合併等の組織整備が必要としている。

実行方策のプロセスを要約すれば次のようになる。まず前提となる農協合併の促進と、その進展に対応して県連機能の合併農協への移管や人的支援（職員の移動）を進める。それに伴い、県連は事業の重点化、集約化、施設の統廃合などを行う。そのうえでまず事業二段方式を実現し、大規模な合併農協については全国連直接利用の道をひらく。そして体制が整った事業や都道府県から逐次組織二段、つまり県連と全国連の統合を行う。農協合併の進捗度や連合会の事業実態は、当然、都道府県ごとに大きな違いがあるから、その実情を見定めながら段階的に進めていこうという案である。

これまでの系統農協のあり方を抜本的にあらためるこの改革案は、1991年11月の第19回全国農協大会で「農協・21世紀への挑戦と改革」と題する議案となり、あっさりと満場一致で承認された。そして2年後の1993年までに都道府県ごとに実行方策を作成し、その後に実行過程に入ることが申し合わされた。ウルグアイ・ラウンドが大詰めを迎えていた時期に、各地の農協と連合会は組織・事業改革という内向きの課題に大急ぎで取り組まなければならなかったのである。

**JAマークの採用** 系統農協はこの大会で、新しい農協のロゴとして「JA」を採用することを決め、次の年から一斉に使うようになった。JAとはJapan Agricultural Cooperativeの略称であり、伝統ある稲穂マークもJAマークに変えられることになった。単位農協はそれぞれ「JA〇〇」、系統農協は「JAグループ」と称することになった。

この措置は「21世紀への挑戦と改革」の意気込みをかたちにして示したものとされ、「生まれ変わった農協」をアピールしようとしたものであった。しかし、「農業協同組合」の正式名称は農協法上の規定として残り、

JA はあくまでも愛称である。これ以降、農協の文書もすべて「JA」に統一されるが、ここでの記述は「農協」で通すことにしたい。

## (2) 農協合併の進展と連合会統合の停滞

**加速する農協合併** 都道府県ごとに積み上げられた実行方策は、第20回全国農協大会での「JAグループを通ずる事業・組織改革」の方針に具体化され、ここから農協改革が実行段階に入った。しかし、その後の推進状況は、単協の合併が計画を上回るスピードで進んだのに対して、連合会の統合は思うようには進まないという対照的な動きをみせることになる。

農協合併の実行方策は、都道府県中央会を中心に具体的な合併計画を線引きで示すという方法で作成されたが、それを積み上げると当初の目標であった1000農協をも下回る大規模な合併計画となった。町村単位の農協は、郡市単位にふくれあがり、正組合員数万人という大規模農協ももはや珍しくなくなった。香川、奈良では1県1農協の計画が作られ、実行された。総合農協の数は1985年の4,303から1990年には3,688に減少していたが、1995年には2,635と市町村数3,229を大きく下回った。

2003年にはついに981と1000農協の目標を超過達成し、その後も減り続けている。目標設定も1000農協から481農協へと大幅に変更された。

このように全国の農協が雪崩をうって合併に動いた最大の要因は経営の悪化であった。農協の経営を支えていた信用事業の収益力低下が進み、1993年には寄与率で共済事業を下回るまでになった。農協の事業利益の全国合計値でみると、1988年の3,929億円から急激に下がり始め、第19回全国農協大会が開かれた1991年には3,444億円、第20回大会時の1994年には1,328億円にまで下がっている。後にみる住専問題を経た1997年に

は643億円となり、その後も改善の様子が見られない。合併の進行にもかかわらず経営悪化が止まらないのであり、それを糊塗するための「合併に次ぐ合併」が合併加速の実相であった。

合併農協の中には、合併によってさらに力をつけ組合員の経済に寄与する農協もあった。しかしこうした成功事例は全体からみれば少数で、多くの農協にとって合併のプロセスそのものが苦難の道であった。合併とはそれに参加する農協が不良債権の整理などの財務調整を行うことであるから、それまで伏せられていた様々な問題が表面化することは避けられない。不良貸し付けの整理とそれに伴う責任問題が村を揺るがす大事件に発展したところも少なくない。合併にこぎつけた後でも、財務調整のあり方をめぐって相互不信が発生し「暁の総会」が延々と続くという不毛な光景さえみられた。バブル崩壊後の農協合併はある意味で「第二の再建整備」だったのである。

**連合会統合の蹉跌** 連合会統合についてはさらに難しい問題が山積していた。それは連合会の種類によっても異なるが、ここでは最も議論が沸騰した経済事業についてみてみよう。経済事業は、信用事業や共済事業と異なり、農業の地域性が強く反映する事業であり、とくに販売事業では品目ごとに市場構造と流通経路に大きな違いがあるから、二段階制への移行には相当の困難が予想されていた。

それだけでなく、全国48の経済連には著しい事業と経営の格差が存在していた。経済連としての事業総額や県内農業に占めるシェアなどから北海道、長野、鹿児島は経済連が三大経済連といわれ、とくに北海道(ホクレン)は圧倒的な事業量を誇っていた。これに対して最小の東京は事業量が北海道の百分の一以下であり、東京の場合は極端であるとしても経済連の間に大きな格差があったことは事実である。また販売事業と購買事業の比率

をみても農業地帯と都市化地帯では大きな開きがあり、中には購買事業の比率が極端に高く、以前の購買連とかかわらない経済連もあった。単協側から存在理由を問われていたのはこうしたタイプの経済連であり、経営的にも展望を失っていた所が多い。

「中抜き二段階」の改革案はこのようなタイプの経済連にとっては救済策となった。反対に三大経済連を始めとして本来の経済連としての機能を発揮しているところでは、経営も安定しており、単協や組合員もその補完機能の重要性を認識していたから、経済連解体への抵抗は強かった。したがって全国農協大会の決議にもかかわらず「総論賛成・各論反対」が相次ぎ、連合会統合への意思統一は難航した。1997年の全中の調査では48の経済連のうち「統合による組織二段」を決めたのは20経済連にとどまり、「1県1農協」が2、「当面統合せず」が7、「県内完結の事業二段」が3、「検討中」が16となっている。このうち「県内完結の事業二段」と答えたのは北海道、愛知、静岡であるが、これは全国連(全農)との統合に参加しないことを表明したものである。それはなぜか、北海道のケースについてみてみよう。

**北海道の独自路線** 第19回全国農協大会の決定を受けて開催された第20回北海道農協大会は、「新時代を展望した組織・事業の改革と競争力ある農協づくり」の決議を行い、そのなかで経済事業については「農協～ホクレン(事業二段)の検討」するとした。その2年後の全道農協組合長会議で承認された「組織整備の実行方策」では、ホクレン以外の連合会についても「道内二段階を指向する」ことを決定し、全国方針に対する明確な独自路線を打ち出した。その後の北海道はこの方針に沿って体制を整え、ホクレンについていえば販売事業、購買事業とも全農からの自立が進んでいる。全農もこれに対応して北海道支所を撤廃した。

このような独自路線を選択した理由について、「実行方策」は「本道農業の果たすべき役割、府県と異なる特性を考慮し」と簡単に説明している。たしかに北海道にはビート、雑豆など北海道にしかない作物が基幹作物の位置を占め、生乳もほとんどが加工原料乳であるなど特異な農業形態があり、流通における全農依存率も1992年で42%ともともと低かった。またホクレンは大規模なでんぷん工場や製糖工場をもち、飼料工場や肥料工場も府県では全農と経済連の共同出資であるのに対してホクレン100%出資となっているなどの独自性があった。こうした独自性をさらに強化した結果、現在全農との関係が強いのは販売事業では米麦、でんぷん、種子馬鈴薯などのいわゆる「制度品目」、購買事業では飼料原料、農薬原体、石油類などの輸入品目だけである。

したがって北海道の独自路線は、「府県と異なる特異性」に基づく例外的なものであり、全国方針と対立するものではないと説明されている。第19回全国農協大会の方針に対して北海道は反対していないし、共済連についてはその後全国統合に参加している。農協合併についても当時248あった総合農協を37にまとめる計画を提出している。しかしこの合併計画はなかなか進まず、現在でも180農協が存在しており、専門的組合員が多い北海道では府県のような超大型農協は適格的でないと思われている。このように単協の数が多く、その農業活動が活発であることから、連合会の補完機能が不可欠となる。

しかし、それは本当に北海道だけの例外なのであろうか。事業の規模や内容が地域特性によって大きく異なり、地域農業市場に占めるシェアや経営状況にも著しい格差を含む連合会を画一的に解体するという方針に無理があったとはみられないだろうか。事実、北海道と共に「県内二段階」の方針を明確にした愛知県をはじめ、独自路線を歩もうとしてい

る県連は少なくない。また強い独自性と事業実績をもちながら全国連に統合したところでは、「野菜王国」長野県で青果物の生産が落ち始め、花卉を含めた販売額では愛知に抜かれるなどの矛盾が生まれている。1991年というバブル経済の絶頂期に出された「中抜き二段階」の農協改革方針には、再検討の余地があるという意見も根強く存在する。

### (3) バブル経済の崩壊と住専問題の衝撃

**住専問題とは何か** バブル経済がはじけたのは1992年とされる。以後の日本経済社会は天と地がひっくりかえるような異常事態、大混乱に突入した。その象徴が住専問題であり、それがまた農協に異常な衝撃を与え、農協改革にも大きな影響を及ぼした。

では住専問題とは何か。住専＝住宅専門貸付会社は、文字通り住宅ローン専門の貸し付け業者であり、金融自由化による新たなビジネスチャンスに対応して1970年代に誕生した。業種としては消費者金融、クレジットカード、信販会社などと同じノン・バンクであり、バブル経済に乗って急成長した。それがバブル崩壊によって膨大な損失を出し、その処理をめぐって紛糾したのがいわゆる住専問題であるが、内容ははなはだわかりにくく「現代史の謎」といってもよいくらいである。ここではその謎解きに挑んだ佐伯尚美『住専と農協』に依拠して、農協との関係を中心にその概略をみていきたい。

住専問題が世間の耳目を集めたのは1995年になってからである。この年における住専7社の総融資残高は11兆4千億円、そのうち不良債権額は8兆4千億円、実に74%が不良債権という実態に国民は啞然とした。この損失をどのように処理するかについて、唐突に6,850億円の公的資金の投入が閣議決定されたことから、国会はこの問題をめぐって紛糾し、マスコミの連日の報道で日本中がこの問題に注目した。政府がこのような処理方

法をとったのは、日本の不良債権問題の波及をおそれたアメリカが早急に不良債権処理を行うよう圧力をかけたためとされている。

問題は、この公的資金投入が債権者の一角をなす農協を救うためのものだと宣伝されたことである。たしかに住専7社への貸付残高12兆6,241億円のうち、農協系統（農林中金、信連、共済連）の合計は5兆5,997億円で、全体の44パーセントを占める最大の貸し手であった。残りは銀行各社と生保会社である。銀行各社といってもそのほとんどは住専を設立した「母体行」であり、母体行としてはできるだけのことをするが、母体行以外の貸し手にも負担してもらわなければならない、農協系統金融機関の負担能力を考えるとどうしても限界があり、公平に算出された負担額と農協の負担能力の差額を公的資金で補填するという論理である。こうした説明が連日のTV放送で銀行関係者や経済評論家から繰り返され、国民の怒りが農協に集中するという状況が作り出された。

**仕組まれた農協救済論** しかし、もともと住専をつくりそれを支配していたは母体行である。住専大手の主要株主には三和、さくら、興銀、長銀などそうそうたる銀行が名を連ねており、多数の行員を経営陣に送り込んでいた。これは都銀などの大銀行が個人向けの住宅ローンを扱えないため、住専を設立して迂回融資をもくろんだからである。しかし金融自由化で銀行も個人向け融資ができるようになると、住専の融資先のうち安定的な顧客には銀行ローンへの借り換えを薦め、その代わりに不動産業者や開発業者などリスクの高い融資先を住専に肩代わりさせた。バブル崩壊が決定的になると、住専への融資そのものを引き上げるようになり、その代替として農協系金融機関に目をつけたのである。

農協系金融機関は大量の余裕金をかかえており、常にその有利な運用先を求めている。バブル期にはその多くが株式など有価証券と

なっていたのだが、バブル崩壊がまず株式市場に現れたことで大きな打撃を受け、鹿児島、宮城、秋田、埼玉県信連などの経営危機が表面化した。それを契機に系統資金が住専に殺到したといわれるが、住専の危うさを農協系金融機関や監督官庁である農水省が知らなかったはずはなく、そこには大蔵省による巧みな政策的誘導があったとされる。銀行に対しては建設業、不動産業、ノンバンクの三業種への貸し付けを規制する通達を出しながら信連には出さなかったこと、銀行局長が母体行に出させた「農協に迷惑をかけない」という念書があるがそれはゴム印でよいとしたことなど、詐欺まがいの策謀が国会論議や新聞スクープによって明らかにされた。

大蔵省は、住専への銀行からの融資パイプを閉めながら農協からのパイプは開けたままにし、後者による前者の肩代わりを誘導したのである。なぜ大蔵省はそこまでして住専を守ろうとしたのだろうか。実は住専各社の社長には大蔵省出身者がずらりと名を並べていた。住専が住宅政策を金融面から支えるという社会的意義を失った後も、大蔵省がそれを保護し続けたのは「天下りポストの維持という以外に積極的意義を見出し難い」と佐伯は厳しく糾弾している。このように銀行と大蔵省は、自らの利益のために農協系金融機関を住専に引きずりこんでリスクを押しつけたのである。

政府はその罪滅ぼしのために、農協救済策として公的資金を投入したのだろうか。そうではないことは政府自身が何度も明言している。「今回の決着は～系統金融機関を救済することを目的としたものではありません」(武村蔵相)、「決して農協系統金融機関の救済や負担軽減のためのものではありません」(野呂田農相)。では誰のための支出だったのだろうか。それも謎のままであったが、銀行本体が住専どころではない巨額の不良債権を抱え込んでいて、拓銀などの銀行倒産が始ま

り、住専処理をはるかに上回る何兆円もの公的資金が投入されるという事態につながっていたことは明白である。あれほど農協を攻撃したマスコミが、このことについては「金融システムを守るためにはやむをえない」と矛を収めたこともまことに不可解であった。

**信用事業改革への圧力** 系統金融機関は明らかに被害者の立場にあったが、しかし5兆円を超える資金を住専につき込んだ責任は免れない。「母体行・大蔵省にだました責任があるとすれば、系統農協にもだまされた責任がある」(佐伯)。しかも農林中金や全中もマスコミ等に対して説明責任を果たしたとはいえず、組織防衛を裏舞台での政治家の交渉に頼っていた節があり、そのことが農協への疑惑を深めたといえる。住専問題をきっかけとして住専は清算され、銀行は倒産・合併をくりかえし、大蔵省は分割されたが、系統農協もまた深い傷を負った。

ウルグアイ・ラウンド時を上回る農協への批判・攻撃にさらされたというだけでなく、農協信用事業への打撃はきわめて大きかった。系統金融機関の住専損失負担額は農林中金2,022億円、信連2,000億円、全共連319億円、共済連319億円となった。これはそれぞれの機関の損失にとどまらず、出資配当や還元金の減額を通じて単位農協の経営圧迫要因となった。組合員や准組合員の農協への信用低下による貯金額の減少にもつながった。以前から進行していた信用事業の収益力の低下は、住専問題によって加速され、信用事業改革が農協改革の焦点となった。

農水省の農政審議会は、1996年「信用事業を中心とする農協系統の事業・組織の改革の方向」という答申を行い、これを受けていわゆる農協改革二法(「農林中央金庫と信用農業協同組合連合会との合併に関する法律」「農業協同組合法の一部を改正する法律」)が成立した。国会審議での農協批判に対して農協改革を約束してきた農水省の立場からの一

応の幕引きであった。しかし、その内容は農協合併の推進と組織2段階制への移行など、すでに系統農協が進めている自主改革の追認とそのため法の整備であって、行政としての新たな見識が示されたものとはいえない。

しかしそれが農協改革をすすめるための大きな圧力となったことは確かである。それまで進みつつあった改革、とくに二段階制移行問題では主として経済事業が議論の焦点となっていた。信用事業については、統合連合会の受け皿となる農林中金の姿勢がはっきりしないこともあって、統合はかなり先のことと考えられていた。しかし、先にみた1997年全中調査での信連の回答は、「統合による組織二段」が19、「当面統合せず」が7、「県内完結」が2、「検討中」17とほとんど経済連と同様の回答が寄せられている。住専問題を経過して、信連の経営悪化と統合への切迫感が進んでいたこと、また信連間の格差と統合への意識の差もまた経済連と同様に生じていたことがわかる。

### 3 「制度としての農協」の終焉

#### (1) 食管法の廃棄と新食糧法

**食管法の廃止** ウルグアイ・ラウンド農業合意を受けて、わが国の農政は急速に市場原理の導入へと舵を切った。すでにラウンド決着の構図がみえてきていた1992年6月、農水省は「新しい食料・農業・農村政策の方向」(新農政)を発表し、農業合意を見越しての農政改革の方向付けを行った。「食管法の廃止」は、交渉継続中ということでここでは触れられていないが、ウルグアイ・ラウンド後の農政がまず手をつけなければならなかったのがこの問題であることは明らかであった。

すべての人為的な貿易障害を関税に置き換え、価格形成を市場原理に委ねるという農業合意の基本からすれば、米の輸入を原則禁止

し、米価を政府が決定するという日本の食管法が生き残る道はなかった。食管法の廃止とそれに代わる食糧法の制定は、1994年8月の農政審「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」で答申され、12月には「主要食糧の需給および価格の安定に関する法律」、いわゆる新食糧法が国会で議決された。答申からわずか4ヶ月というスピード審議であった。

これに先だって政府は、ウルグアイ・ラウンド合意の受け入れが農業者にもたらす影響を最小限に食い止めるためとして「農業合意関連国内対策費」6兆100億円を補正予算に盛り込んだ。しかしこれはすでに実施が決まっていた農地基盤整備などの公共事業を、合意実施期間の6年間に前倒ししたものであり、金額も事業費総額であって国費からの支出はその半額の補助金分だけだった。EUや韓国の国内対策が直接所得補償など巨額の予算を計上したのと対照的な貧弱さであった。にもかかわらず、6兆100億円という金額だけが一人歩きし、農業者への「手切れ金」として作用した。

**系統農協の抵抗と挫折** 食管法廃止は、農協にとっては自らの存立基盤を失うに等しい大きな出来事であったから、事態の進行に手をこまねいていたわけではない。系統農協は、農政審に対しても国会審議に対しても、食管法の抜本改革でなく部分改革とすることや政府の管理責任を明確にすることなどを主張して最後の抵抗を行っている。しかしこうした主張はすべて退けられた。長い間「食管堅持」を運動の基本にしてきた系統農協があっけなく敗退したのはなぜだろうか。今村奈良臣は、その要因として農政運動の弱体化といわゆる平成米騒動を挙げ、次のように述べている。

「第一は、農協系統組織が全力をあげて取り組んだ米市場開放反対、国内自給堅持を旗印にした闘争は、農業合意による米のミニマ

ム・アクセス輸入という部分開放で決着することにより敗北に終わった。これにより農協の農政活動は虚脱状態に陥り、組織内部および下部組合員より批判が続出するなか、指導部は運動目標を失い、従来の食管堅持の強硬路線を貫くことは不可能となり、食管改革問題に当たっては、条件付き賛成論へと転回せざるをえなくなったことである。」

「第二の理由は、いわゆる平成米騒動という偶然とはいえ93年度産米の大凶作のもたらした影響であった。それは消費者、生産者の両者から食管制度への不満が噴出し、制度改正の声となって現れた。消費者からは国産米の不足による価格の暴騰、緊急輸入米の抱き合わせセット販売の強制への不満が食管制度の硬直性、画一性の批判を増大させた。他方、政府米の集荷は強烈な督促にもかかわらず困難をきわめる一方、生産地では自由米価格が暴騰し、正直者が馬鹿をみるという、従来から潜在的にあった米作農民の不満が噴出し、食管改革への声が農村内部からも出てきたことである。」(今村他『WTO体制下の食料農業戦略』)

**新食糧法の登場** それでは新しい食糧法によって米の生産と流通、価格形成はどのように変わったのだろうか。まず、食管法では米の生産と流通の管理主体は政府であったが、新食糧法では自主流通米による民間流通を基本とする。民間流通は国の指定を受けた自主流通法人が自主流通計画を作成して行いが、その主体には農協が想定されている。米価の形成はこれまで政府米の価格が基準とされたが、これを自主流通米価格形成センターにおける需給実勢を反映したものに転換する。政府米(備蓄)の価格にも市場原理を導入する。

生産調整については食管法には規定がなく、したがって生産調整は法的根拠のない行政指導によって行われてきた。新食糧法では国の基本計画に生産調整を位置づけるが、計画実施の責任は民間が主で政府は従とする。備蓄

米についての責任は政府が主、民間が従とする。販売についてはこれまでの政府への売り渡し義務を基本とした厳格な規制を抜本的に改め多様な販売方法を容認する。いわゆる「作る自由、売る自由」である。小売り段階の規制は事実上撤廃されたが、卸、集荷段階には一定の事業規模などの条件が残された。

こうしてみると、政府による米の直接的管理は廃止され、基本的に民間の手にまかせる方式に移行したことがわかる。しかし米は国民の主食であり、その安定的供給のためには誰かがそれを管理することが必要である。ここに出てくる「民間」とは主として農協のことであり、「自主流通法人」も全農等が想定されている。政府は新食糧法によって米管理の責任を農協に押しつけたともいえるであろう。このことを指して「政府食管から農協食管へ」と言う人もいるが、農協の責任がきわめて重くなったことは事実である。なお「自主流通米」という概念も、2004年の食糧法一部改正によってなくなった。

**JAグループRICE戦略** 農協の責任とはまず第一に組合員である稲作農家への責任である。部分自由化とはいえ、ミニマム・アクセス米の圧力はじわじわと米価を押し下げてくる。これまでの登録業者に加えて大手の商社や量販店が米市場への進出をはかっている。とくに三井物産、丸紅、伊藤忠などの商社はアメリカやアジアからの開発輸入を計画している。こうしたなかで米価を維持し、組合員の営農と生活を守るために農協は何をしなければならないか。

系統農協は、新食糧法が施行された1995年に「新たな米政策に対応したJAグループのRICE戦略」を組織決定した。それは計画的生産(生産調整)、計画出荷米の確保、自主流通米の計画的・安定的な販売、食料販売事業の強化などの項目からなっていて、それぞれについて農協の対処方針を明らかにしたものである。新食糧法によって米は基本的

には自由商品となり、青果物や畜産物の同様の「共販体制」をとらなければならなくなっていたのである。

生産調整については後に見ることにして、出荷と販売については「計画出荷米の目標数量をJAに全量出荷してもらうようにします」と、他業者との契約を最も警戒している。従来はヤミ米と呼ばれた計画外出荷米も必要に応じて農協で買い取るとしており、国産米の全量確保を目指した方針となっている。販売については「全国共販を基礎として一元的な販売を行う」として、生産者から農協、経済連、全農への販売委託を基本としている。自由販売を認めた新食糧法に対して、系統農協は系統全利用体制を運動として構築しているとしていたのである。

## (2) 農基法から食料・農業・農村基本法へ

**農業基本法の廃止** ウルグアイ・ラウンド農業合意受け入れの衝撃は食管法廃止にとどまらなかった。わが国農政の基本となるべき農業基本法が廃止され、それに代わって食料・農業・農村基本法が制定された。農業合意受け入れから6年後の1999年7月のことである。農業基本法が成立したのは1961年であったから38年の命であった。

「農業基本法が形骸化した」ということはかなり以前からいわれていたことであった。基本法の生みの親である東畑精一博士が「基本法の理念は実現しなかった」といい、基本法農政を進めた小倉武一元農林次官も「もはや廃止すべきものだ」と語ったことはよく知られている。梶井功はこうした発言をふまえながら「基本法が農政指針として有効だったのは1970年までではないか」と述べている(梶井『WTO時代の食料・農業問題』)。要するに農業基本法はふるくなくなったとみなされていたのである。

「だから新法に切り替えるのだ」というのが、農基法廃止の理由とされた。しかしそれ

は違う。農基法を廃止しなければならなかったのは、それがふるくなくなったからではなく、わが国がWTO条約を批准したからである。すでにみたように、同法第11条は「国は、重要な農産物について……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」と価格支持政策を国に義務づけていた。こうした規定がWTO条約に抵触するのである。これが農業合意実施の期限である2000年の直前に法改定が行われたことの意味であった。

**新しい基本法の制定** 農業基本法に代わって制定された食料・農業・農村基本法は、第一条で法の目的を「食料・農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること」としている。農基法の目的が「農業の発展と農業従事者の地位の向上」に置かれていたのにくらべると、新法では「国民」が強く意識されている。系統農協が農政活動の転換に際して「国民的合意」を強く意識したのと同じように、農政もまた国民のための農政を標榜しなければならなくなった。ここに国際化時代の農業問題の位置があるといえよう。

新しい基本法には、農業の多面的機能の発揮、消費者の役割、女性や高齢者の参画、都市と農村の交流など旧基本法にはなかった観点が盛り込まれたが、食料の安全保障や食料の自給率向上という基本的な問題では後退した印象をぬぐえない。食料の安定供給は「国内の農業生産の増大を図ることを基本」(第2条)とすることがうたわれているが、それはあくまでも輸入との組み合わせによるとされている。食糧自給率については第15条に「食糧自給率の目標は、その向上を図ることを旨とする」と規定されているが、政府原案にはこの文言はなく、国会審議や地方公聴会での指摘で後から入ったという経過がある。

国内生産についてのこのような及び腰は、やはり市場原理の導入と関係している。第



30条は「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする」となっているが、これはWTO条約に従った価格政策の放棄であり、そのことと「自給率向上」とがどのようにして両立しうるのかを説明できる条文はない。EUの共通農業政策は「直接所得補償」によってその両立を図っており、わが国においてもその導入を望む声が強かったのだが、この新法では見送られた。日本農業は価格政策も所得政策ももたずに国際化の荒波に立ち向かうことを余儀なくされたのである。

**基本法から消えたもの** 新しい基本法は農協についてどのように規定していただろうか。農業団体についての規定は第9条（農業者の努力等）と第38条（団体の再編整備）にみられるだけである。第9条は「農業者及び農業に関する団体は、農業及びこれに関する活動を行うに当たっては、基本理念の実現に主体的に取り組むよう努めるものとする」と、農業者と農業団体の主体的活動を求めている。第38条は「国は、基本理念の実現に資することができるよう、食料、農業、および農村に関する団体の効率的な再編整備につき必要な施策を講ずるものとする」と効率的な再編整備、農協の場合は合併と統合を援助することを国の役割としている。

これを旧基本法における農協に関する規定と比較してみよう。たとえばその第12条はこうなっていた。「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」。

このほか農協による共同利用施設の設置や農作業共同化（第17条）、農協の農地信託（第18条）、農業団体の整備（第24条）など、農協の役割とそれに対する国の施策がこと細かに規定されていた。

農業団体または農協に直接言及した条文が、旧基本法では『農業六法』で24行であるのに対して食料・農業・農村基本法ではわずか4行しかない。これは何を意味しているだろうか。旧基本法では、農政を推進する上での農協の役割を条文に明記して、いわば農協を内部化していた。新しい基本法では農業団体一般の自主性を掲げるにとどまり、団体に対する国の役割はその「効率化」を推進することだけである。農協を始めとする農業団体を、農村現場における農政推進機関として位置づける伝統的な農政手法が、ここに至って放棄されたと読める。農政と農協との関係には明らかに変化が生じていた。

### (3) 新しい米政策と「農協のあり方」

**新ラウンドと国内対策** 21世紀の幕開けは、農業、農政にとっても課題が目白押しであった。WTOの新ラウンドが開始され、日本政府は「WTO農業交渉日本提案」を発表したが、その前文には次のように書かれている。「農業は各国の社会の基盤となり、社会にとって様々な有益な機能を提供するものであり、各国にとって自然的条件、歴史的背景が異なる中で、多様性と共存が確保され続けなければならない。」こうした前提に立って「農業の多面的機能への配慮」「食料安全保障の確立」などを提案し、EUや食糧輸入国との連携を図った。

このような基本理念は、当然国内の農業政策においても貫かれなければならないが、そこでは「多様性と共存」よりも「市場原理」の方が重視されたといえる。とくに2001年に発足した小泉政権は「構造改革の断行」を旗印とし、その「骨太方針」には「食料産業

の活性化と農業の構造改革を推進する」ことが明記された。水田農業政策・米政策の大転換を図るとして農水省が策定した「米政策改革大綱」の目指すところは二つあった。一つは「平成22年までに農業構造の展望と米づくりの本来あるべき姿の実現」であり、もう一つは「需給システムについて、平成20年度に農業者・農業者団体が主役となるシステムを国と連携して構築する」ことである。

「米づくりの本来あるべき姿」とは、大綱の下敷きとなった「生産調整研究会」の報告書によれば、8万の「効率的かつ安定的経営体」が水田の6割を占めている姿であるとされるが、このようなイメージが「多様性と共存」の対極にあることは明らかである。政府は、食料安全保障の基本である米政策をもっぱら構造政策の観点から推進しようとしていた。このような政策は多数を占める小規模農家を離反させ、生産調整をますます困難にすると思われるが、政府はその責任をも農業者と農協に負わせようとしていたのである。

**農協のあり方研究会** これまで国の責任で実施されてきた米の生産調整を、農業者と農業団体の責任とするためには、行政と農協の関係についての考え方を整理しておくことが必要になる。また300万戸の農家を対象にしていた農政を、「担い手」とされる少数の農家を対象とする農政に転換するとした場合、すべての農家を組合員として組織している農協のあり方を国としてどう考えるのかが問われることになる。「米政策改革大綱」成立の過程で浮かび上がってきたこのような問題に答えるべく農水省に設置されたのが「農協のあり方についての研究会」であった。

2003年に発表されたこの研究会の報告書「農協改革の基本方向」は、農協改革の意義と改革の指針をあらためて示すという内容になっており、それまでの農協改革が主として信用事業の観点から進められたのに対して、経済事業改革を中心課題としているのが特徴

といえる。「行政との関係」については一項を起し、「これまで行政は、農協系統と連携して農政を推進し、それなりに成果を上げてきたが、農政の遂行に農協系統を安易に活用してきた側面もあり、それが結果として農協系統の自立を妨げてきたことも否定できない」と反省の意を表明していることが注目される。

そして今後の行政の役割は「法令制定、検査等の法令に基づく指導監督を基本とし、あとは農協系統が自立するようにしていく必要がある」としたうえで、とくに米政策との関連で次のように述べている。「食管法時代の米行政に代表されるように、行政は、これまで農協系統に国や地方公共団体の仕事を代行させてきた面もあるが、今回の米政策の改革等を踏まえ、農協系統と行政のそれぞれの役割を厳しく自覚し、安易に行政が農協系統に行政代行的業務を行わせることがないようにしていくことが必要である。」

**行政からの絶縁宣言** この文書は、省外の人を集めた研究会の報告書であるが、この種の報告書の例にもれず、そこには農水省の考え方が色濃く盛り込まれているとみてよい。農協と行政を強く結びつけてきた食管法が廃止され、米が自由商品となって政策米価も政府米保管業務もなくなってからは、行政にとって農協の代行させる業務は生産調整の実施だけとなっていた。その生産調整も「米政策改革大綱」によって政府から農業団体に移管する方針が提示された。米の生産と流通は農協にまかせるというのが「報告書」の言わんとするところである。

農協が行政の下請けをしてきたのは食管制度の運用や生産調整の実施だけではない。制度資金の窓口や農業構造改善事業の実施主体など、農政の根幹といえる多くの分野に及んでいた。農村現場では農協は「第二役場」とよばれていた。報告書も「行政側が、農業経営の近代化や協業の助長のため、農協系統に

行政代行的な業務を期待していた結果、農協系統自身が半公的な組織という誤解をしたという面がある」という表現で、農協を農政下請機関として扱ってきたことを認めている。

今後はこういうことをやめるという報告書の趣旨は、行政からの農協への絶縁宣言であるといってよい。農協法制定後の一時期を除いて、わが国農政の伝統的手法であった農業団体の内部化、下請け機関化をやめ、行政は法令に基づく検査や監督に自らの役割を限定するという。もしそのことが徹底して行われるならば、それは「制度としての農協」が終焉することを意味する。日本型農協の重大な転換点といってよい。そうした意味での「自立」の要請に系統農協が応えられるかどうか、また農協の下支えなしで農政が成り立つかどうか、十分な吟味が必要である。

#### (4) 国際化に向かう政府の立場と農協の立場

「戦後農政の大転換」 2006年に「品目横断的経営安定対策」の導入が決まり、翌2007年から制度実施に入った。この政策を政府は「戦後農政の大転換」とよび、21世紀型農政の基調ができたとした。何を指して大転換とするのだろうか。これまでの農政が米や麦などの個別品目を対象とし、品目ごとに価格支持や助成を行ってきたのに対して、新しい制度は「経営」を対象とし、文字通り品目横断的に個別経営に対して助成する。助成金は小麦、大豆、甜菜、澱原用ばれいしょなどの価格支持を廃止する代わりに、その市場価格と生産費の差額にみあう金額が個別経営ごとに合計されて支給される。すなわち価格政策をやめ、所得の不足分を直接支払いするという政策に転換したのがある。

「価格政策から所得政策へ」というのはウルグアイ・ラウンド以降の先進国における農業保護政策の主流となっていた。わが国の場合はウ・ラウンドの期間中にこうした転換への準備が全くできていなかったために、世界

の流れから取り残されていた。ようやく2000年に中山間地域等直接支払制度が発足したが、対象となる地域が限定され、支払額もそう大きなものではなかった。品目横断的経営安定対策は、地域の限定がなく、対象作物を栽培、または栽培したことのある経営を対象としている点でより包括的な制度となったといえる。これをもってわが国にも本格的な所得政策が導入されたとしてよいであろうか。

欧米諸国の直接所得補償政策と異なるところは、わが国の制度が「担い手」限定の選別政策として登場したことである。欧米とくにEUの政策は、ウルグアイ・ラウンドの農業合意の実施によって失われた農家所得を補償するという理念に基づいて、すべての農産物販売農家が対象となっていた。それに対してわが国の直接支払制度は、対象を「担い手」と認定された経営に限定し、都府県では4ヘクタール以上、北海道では10ヘクタール以上の農業経営のみが対象とされた。その規模に到達しない経営は、「集落営農」という集団化を行った者以外は対象から外され、大幅な所得減を余儀なくされることになった。

構造政策から選別政策へ すでに価格政策は原則廃止とされていたから、「担い手」とみなされない農業者は保護政策の対象外とされたことになる。ここまで大胆な農政対象の絞り込みはかつてなかった。農業基本法は「自立経営の育成」を打ち出して3割農政と批判されたが、価格政策が生きている限り、すべての販売農家が保護農政の対象となっていたことには変わりはない。EUでは価格政策に所得政策を代位して保護対象の継続性を守ったが、わが国の農政はそこに「担い手」限定の選別政策をもちこんだのである。それが所得政策の本格的な導入とはいえないことは、そのための予算が1,000億円でしかないこと、しかも正規の農林予算としては計上されず、小麦や大豆の関税収入を財源とす

る不安定なものであることから明らかである。

戦後におけるわが国の農政は、農地改革の成果を継承し、改革によって誕生した戦後自作農を全体として発展させようとする包括的保護政策から出発した。代表的人物名を冠すれば「戦後農政の東畑時代」といってよいだろう。「戦後」が終わり高度経済成長を迎える時期には、農業基本法とそれに基づく構造政策を特徴とする「小倉時代」が訪れた。農政独自の強い理念に支えられたこれらの時代の後に、経済の国際化の時代がやってくる。国内農業保護を旨とする農政は「自由貿易派」の批判の標的となり、それとの妥協を重ねながら没主体的に後退していく。もはや「〇〇時代」といえるような強いリーダーシップはみられなくなり、その漂着先が「戦後農政の大転換」であったといえよう。

このような流れのなかで農政と農協の関係も大きく変化した。「東畑時代」には、すべての農民を組合員として組織する農協を農政の傘下に収め、農政の浸透機関として活用することが必要不可欠であった。農民の協同組合としての農協の本性は、「小倉時代」の構造政策とは齟齬を生じるようになるが、農業近代化を進めるためにはなお農協の関与が必要であり、両者は食管制度を紐帯として深く結びついていた。ウルグアイ・ラウンドの外圧が食管法を廃止させたことによって、農政は農協のくびきから解放され、次第に距離を置き始める。「あり方研究会」の絶縁宣言はそのための一つの区切りとして理解される。

**農協は自立できるか？** おなじ過程を農協の側からみてみよう。わが国の農協は、戦後の一時期を除き、その前身をも含めて「制度としての農協」であった。とりわけ再建整備期以降は法制的にもそのことが明瞭となった。しかし全農民を保護対象とする農政の下では、農政との一体化に大きな違和感はなかったし、制度に組み込まれている限りは仕事と収入が

保証されていた。この基本的関係は構造政策の下でも継承されたが、高度成長期に力を蓄えた農協は「八〇年代対策」において政府との協議の制度化、つまりイコール・パートナーの関係を要求するまでになった。しかし、減反政策を契機として農協の自立化の動きは下降線をたどり、ウルグアイ・ラウンドの敗北の後には、ふたたび農政への依存を強めているようにみえる。

農政の方向が構造政策から選別政策へと向かい、政策対象となる農民が「担い手」に限定されるようになると、すべての農家を組合員とする農協組織は、農政からみて必ずしもパートナーとはいえなくなっている。「担い手」の数は、集落営農への参加者を含めておよそ40万戸とされる。農家総数は統計上でおよそ300万戸、農協正組合員数では500万人を超えている。農基法農政を3割農政というなら、「大転換」後の農政は1割農政ということになる。「全農民の組織」としての農協は明らかに農政の重荷になっていた。

こうした矛盾に系統農協はどのように対処しているのだろうか。品目横断的経営安定対策に対しては、系統農協はその選別主義的性格に正面から異をとることはしなかったが、経営規模条件の緩和や農業所得条件の導入、あるいは集落営農の条件緩和など、担い手の要件を引き下げて出来るだけ多くの組合員を担い手にカウントさせる交渉に取り組んだ。農水省もこうした要求に歩み寄り、担い手要件は当初の計画からかなり緩和された。それでもなお多数の農民が政策対象から外されたのだが、農協が全農民の組織を標榜するかぎり、農政の選別主義に抵抗せざるをえないことは確かである。それは農政にとっても大きな矛盾である。

しかし、農政が農協の自立を求め、自立を可能にするための組織・事業改革を農協に迫る構図に変わりはない。「制度としての農協」を利用してきた農政が、農協を使い捨てにし

ようとしているのが現在のすがたである。農協はこうした要求にどこまで応えることができるだろうか。そしてその先にどのような農協像がみえてくるのだろうか。次節は、こうした問題の検討に当てられる。

## 4 日本型農協の現状と将来

### (1) 戦後自作農の衰退と組合員構成

**兼業化と高齢化の進行** 2005年の農業センサスによれば、わが国の総農家戸数は284万8千戸、総農地面積は586万1千ヘクタールである。かつて「不動の数字」とされた600万戸、600万ヘクタールに比べれば農家戸数は半減し、1戸当たり農地面積も2ヘクタールをわずかに超えたにすぎない。農家戸数のうち農産物を販売する農家は196万3千戸で、残りは自給的農家である。おおよそ農家数300万戸、販売農家数200万戸というのが農業陣営の現有勢力である。

販売農家のうち専業農家は44万3千戸、第一種兼業農家30万8千戸、第二種兼業農家121万2千戸である。総農家数に占める割合はそれぞれ16%、11%、43%、そして自給農家が30パーセントである。第二種兼業農家と自給農家をあわせると実に73%に上る。農業就業人口の総数は335万3千人だが、そのうち60歳以上の人口割合は70%であり、65歳以上だけで59パーセントと高齢者が農業の中心的担い手になっていることがわかる。30年前に系統農協が発表した「八〇年代対策」は、昭和一けた生まれ世代がリタイアに向かう1980年代への危機感を訴えていたが、この世代がほぼリタイアした時点で農業はまさに高齢化のただ中にある。

この状態はやはり戦後自作農の衰退というべきであろう。カロリーベースの食糧自給率も、1960年の75%から40%に、さらにそれを割って落ち込んだ。こうした事実が戦後自作農の層としての農業生産担当能力を疑わせ、

全農民ではなく一部の上層農だけを農政の対象とする選別政策を選択させたのである。

**農協の組合員構成** 農業センサスで1990年から農家数が大きく減少したのは、この年から農家の定義が耕作面積で「東日本10アール、西日本5アール以上」から「全国一律10アール以上」に切り上げたためである。一方で農協の正組合員資格は農協ごとの定款で定めることになっており、多くの農協が10アール以上としているが、10アール未満でも組合員と認める農協が年々増加し、最近では23パーセントに達している。すなわち統計上は農家にカウントされないが零細な農地を保有している「土地持ち非農家」も農協の組合員になっており、こうした層を組合員に確保するために、統計とは逆に、農協では組合員資格を切り下げてきているのである。

また農協組合員は家単位ではなく個人加盟であるため、全中では以前から農家の主婦や後継者など農業従事者の一戸複数加入を進めてきている。その結果、農協の正組合員数は2004年事業年度で506万人であり、統計上の農家戸数をはるかに上回っている。農協の組合員は、統計上の農家に土地持ち非農家を加えた一回り大きな陣容であり、その数をできるだけ減らさないために様々な工夫がなされているのである。

このほかに准組合員がいる。准組合員は、それが注目された1970年代のおよそ200万人、組合員総数の25パーセントという水準からさらに増え続け、2004年では409万人、44.7%に達している。准組合員の中味は、全くの非農家が農協のローンや共済を利用するために加入するケースもあるが、正組合員の資格を失った人や正組合員の親族が多いことがアンケート調査などでわかっている。北海道は首都圏に次いで准組合員の比率が高い地域であるが、その多くが離農者である。1960年ころには23万戸を超えていた北海道の農家は5万9千戸にまで減ったが、離農者の多

くが准組合員のかたちで農協とのつながりを維持している。このように准組合員と農業、農協とのつながりはふつう考えられている以上に強いのである。

**兼業・自給農家と主業農家** 高度経済成長期以前の農協組合員は専業農家、第一種兼業農家、第二種兼業農家がほぼ3分の1づつを占め、いわゆる等質的な組合員構成となっていた。専業農家と第一種兼業農家を主業農家とすれば、主業農家が組合員の多数を占め、農業の職能組合としての実質を保持していた。そうした過去のすがたを基準とすれば、農協の現状は「もぬけ」とか「ぬけがら」といわれるものに相当する。しかし農協には現に500万人を超える正組合員が加入している。この人たちは何を期待して農協の組合員となっているのだろうか。これからの農協のあり方を考えるためには、まず現在の組合員のあり方を農村現場の実情に即して理解することが必要となる。

現在の農協正組合員の多くは第二種兼業農家と自給農家であった。「土地持ち非農家」を含めるともっと増える。この人たちは収入の主要部分を農業に依存していないにもかかわらず、組合員であることをやめようとしていない。その理由は、一つには彼らの多くはかつて主業農家だったからである。高度経済成長らしい農業に不利な経済情勢の下で、彼らは生まれ育った農村で生き続けるために兼業農家の道を選択しただけであり、農協の組合員であることは農村社会の構成員であることの証しなのである。もうひとつは、小なりいえども農地の所有者・耕作者である限り、農地や水利用に伴う共同責任を負う必要があり、それらの諸関係はおおむね農事実行組合と農協を通じて調整されるからである。

組合員の4分の1となった主業農家や農業法人との関係はどうであろうか。よく言われるように、主業農家の積極的な農業展開にとって多数を占める兼業・自給農家の存在が

妨げになることはないだろうか。今日のわが国の条件の下では、前者が後者の存在をまるごと否定する「囲い込み」的な農業展開はありえない。借地型拡大が主流となっている現状では、後者は前者にとっての土地供給源であり、後者にとっての前者は自らの小地片の農業的利用と若干の収入を保証してくれる存在である。このような関係を現実化するためには地域、集落での合意形成が必要であるが、それこそが農協の指導・調整機能であり、両者が共に農協の組合員であることが不可欠の前提となる。

このように経済の国際化の下での農民層の解体的な分解によって、農協の組合員構成はきわめて複雑なものとなったが、その状態から出発して農業の再建と食料自給率の向上を目指すならば、多様化した農民諸層を農協組合員として組織し、その利害調整を農協に委ねなければならない。この役割を行政が担うことはきわめて困難であり、後方支援がその主要な役割となろう。そのような意味で行政が農協の「自立」を促すのであれば、それは正当な要求といえよう。農協の組織・事業改革がそうした方向で進んでいるかどうかの点検が必要となる。

## (2) 農協改革の到達点と課題

**農協合併と連合会統合** 総合農協の総数は2005年には886にまで減少した。正組合員数は同じ年に499万8千戸であるから、1農協当たりの組合員数は5,600人余りということになる。またこの年の市町村数は2,400なので、1自治体当たりの農協数は0.37で、1農協が3つの自治体にまたがっているのが平均的なすがたとなった。もっとも市町村数は平成の大合併で農協合併の後を追うように減少を続け、2007年には1,800になっている。これで見るとほぼ二つの自治体に一つの農協ということになるが、いずれにせよ広域農協が一般化していることは間違いない。

しかしこれはあくまでも平均的な数字であって、個々の農協のありようはきわめて多様である。同じ年の正組合員戸数規模別の分布をみると、500戸未満の農協が132(14.9%)、500戸以上1,000戸未満が92(10.4%)、1,000戸以上3,000戸未満186(21.0%)、3,000戸以上5,000戸未満149(16.8%)、5,000戸以上327(36.9%)となり、5,000戸以上の大型農協が主流になってはいるが、なお1,000戸未満の小規模農協が4分の1を占めている。大型農協には正組合員戸数が2万戸を超えるものも少なくないが、経営や事業実績は必ずしも規模に比例していないのが実情である。

連合会統合の方はどうであろうか。すでに見たように共済連についてはすべての県連が全共連との統合を完了させた。経済連は2005年までに48経済連のうち36が全農と統合した。統合していない12経済連のうち、全農との統合を前提に検討しているのは熊本だけで、福井、奈良、香川、佐賀、沖縄の5経済連が全農1農協を決めて統合から外れ、ホクレン、静岡、愛知、和歌山、宮崎、鹿児島が経済連存置を決定または検討している。信連については農林中金と統合したのは宮城、岡山、栃木、秋田、山形、長崎、富山、福島、熊本の9信連に止まっている。

**あり方研究会の評価** 1992年の方針決定以来、精力的に取り組まれてきた組織・事業改革は、農協合併では目標を前倒しする勢いで進み、連合会統合においても、連合会の種類によって大きく進捗度が異なりながらも、かなりの進展をみせている。しかしそれが期待したような成果をもたらしているかという点では大きな疑問符がついている。2003年に発表された「農協のあり方についての研究会」報告書は、経済事業にしばって農協改革の到達点を次のように厳しく評価している。長くなるが原文をそのまま引用する。

①一部に先進的JAはあるものの、経済情

勢等の変化を踏まえた事業改革が遅れているところも多く、組合員である農業者からも「農協システムを利用するメリットに乏しい」との批判が出されている。

②改革が遅れたJAが多数存在したままでは、国民のコンセンサスとして制定された食料・農業・農村基本法及び食料・農業・農村基本計画において官民共同の行動目標とされている食糧自給率の向上に十分な役割を發揮していけないのではないかという指摘もなされている。

③一方で、農協システムの偽装表示事件をはじめとする数々の不祥事は、消費者の信頼を裏切るだけでなく、組合員・農業者に対する背信行為でもあり、国民の農協システムに対する信頼が揺らいでいる。

そしてその背景として、報告書は次のように6項目にわたる問題点を指摘している。

①農協制度発足後、半世紀以上が経過して組織が硬直化し、「組合員のための組織」というよりも、「組織のための組織」という色彩を強め、共同組織の原点である組合員メリットに敏感でなくなっている。

②農協合併によって組織・事業の規模は大きくなったが、その規模に見合った組織・事業の運営ノウハウが確立していない。

③農協法制定当時の食料不足の中で確立した系統出荷システムを、食糧需給が緩和した今も踏襲しているため、消費者ニーズを踏まえた多様かつ的確な農産物販売システムが構築されていない。

④農協法制定当時の小規模で均質な組合員を前提とした事業運営を、農業者の階層分化が進み、担い手重視が明示された現在においてもなお基本としているため、「形式的な平等」となり、真に農業経営に努力を積み重ねている担い手を中心にメリハリをつけた「実質的に公平」な事業運営に転換できていない。

⑤行政側が、農業経営の近代化や協業の助長のため、農協システムに行政代行的な仕事を期

待してきた結果、農協系統自身が「半分公的な組織」という誤解をしたという側面もある。

⑥このため、経済社会の中で一般企業と競争をしているという自覚が欠如し、競争に勝ち抜いていこうという意欲が乏しくなっており、そのことを反映して、「経営者」としての自覚と能力を有する人材が十分でない。

さらに他事業との関係では次のような警告を発している。「これまで多くのJAでは、経済事業の赤字を信用事業・共済事業の収益で補てんする状況が続いている。しかし、金融情勢の変化の中で信用事業、共済事業の収益も減少してきており、経済事業等の改革を進めなければ、JAの経営自体が成り立たなくなりかねず、早急な対応が必要である。」

**組合員の農協離れ** 「あり方研究会」が指摘した問題点は、これまでも各方面から事あるごとにいわれてきたことである。こうした課題をクリアした農協も決して少なくはないが、規模の大小を問わず、このような問題をかかえた農協が多数であることについては肯首してよいであろう。そうであれば農協の「自立」はなかなか難しいということになる。2004年から始まった米政策改革では「農業者と農業団体が自主的、主体的に需給調整を行う姿」を実現するとしているが、その実態はどうであろうか。この改革の中心的な位置にある「集荷円滑化対策」への農業者の加入率から検討してみよう。

「集荷円滑化対策」とは、農業者が農協の作成する方針に従って生産調整を行い、かつ米穀安定供給確保支援機構に生産者拠出金を出すことであるから、これに参加する農業者は「自主的・主体的に需給調整を行う」意志があるとみてよいであろう。農水省の調べでは2005年における数量ベースでの加入率は全国平均で68パーセントとなっている。地域別にみると北海道が98パーセントと圧倒的に高く、他に90パーセントを超える県は宮城、山形、岩手、秋田の東北4県に止まっ

ている。最も低いのは東京の0%、千葉、神奈川の7%で、他に20%に満たない府県を低い順に挙げると大阪、和歌山、徳島、埼玉、静岡となる。有効な生産調整が行われる下限を加入率60パーセントとすると、これをクリアしている地域は北海道、東北、北陸、九州だけである。

この数字はどのようなルートで出荷するかを問うていないから、実際に農協系統を通じて販売される米はどのくらいの割合になっているだろうか。公式な数字はないので、ホクレンが平成19年度(2007年)産米について試算したものを紹介すると、全国平均では40%でしかない。この場合の分母は統計情報事務所発表の収穫量なので自家用米や種子用もすべて含まれているのだが、系統農協の市場占有率は決して高いとはいえない。地域別にはここでも北海道が69%と高く、次いで甲信・北陸の56%、東北の51%、中・四国の33%となり、他の地域はいずれも30%に満たない。これでは農協が生産調整の主体となる条件が満たされているとはいえない。食糧法廃止によって制度的支えを失った農協が、自らの求心力をも失って組合員の農協離れを招いているとすれば事態は深刻である。

### (3) 今日における農協改革論の諸相

**信用事業分離論** このような状況にある系統農協に対して改革の徹底を迫る声が各方面から聞こえてくる。その多くは「あり方研究会」報告書のように、すでに系統農協自身が内外に公約している改革のスピードアップを求めるものであるが、これまでの農協制度の枠組み自体の解体と再編成を主張する「抜本的改革」の提言も現れてきている。その一つとして信用事業分離論が挙げられる。

信用事業を農協から切り離し、信連と合併して県域で活動する信用組合として独立させるとするのがそのおおまかなイメージである。こうした構想は、農協の経済事業が慢性的に



赤字であり、その補填を信用、共済事業の収益に求めてきたという総合農協経営の実態に対する信用事業サイドの危機感に根ざしており、金融自由化による競争の激化と信用事業の収益性低下の中でその危機感はいっそう強まっていた。さらに信用事業による赤字補填が続く限りは経済事業改革が進まないという、経済事業改革の視点からも分離論が主張されるようになった。これに対して、信用事業を分離すれば農協経営がもたないという反対論が強かったが、最近では事情が変わってきている。

それはメガバンクの出現にみるような規模拡大競争の中で、分離・独立した後の農協信用事業が果たして生き残れるかという問題がでてきたからである。激しさを増す金融業界の競争構造の中で、規模的には圧倒的に不利な農協信用事業が成り立っているのは、総合経営によってもたらされる貯金吸収コストなど取引費用の低さによるものであり、この条件を失えば、むしろ信用事業自体の採算が危ぶまれるのである。その点で農林中金総合研究所のレポート『日本の農業・地域社会における農協の役割と将来展望』が「このような事業分離論は、文字通り農協の解体に導き、農協に本来求められている機能を抹殺することにつながる」と、明確に分離論を否定していることが注目される。

**専門農協論の系譜** 信用事業分離論に立った場合、総合農協が営む他の事業はどうなるのだろうか。論者によって異なるが、おおむね経済事業と指導事業とをあわせて農業部門と生活部門がそれぞれ独立し、共済事業も厚生事業を取りこんで独立するというような構想になるようだ。その場合、農協の正組合員および准組合員は、自らのニーズに応じてこれらのうちの一つ、またはいくつかの組合に正組合員として加入するということになる。これは現在の総合農協を事業別の専門農協に再編するということである。

品目別の専門農協論に近い主張も出てきている。広域の米農協、かんきつ農協、青果農協、畜種別畜産農協などに分かれて生産技術とマーケティングを強化することで農業の生き残りを図るというものである。その場合、兼業農家をどうするかという問題があるが、その点については農協組合員を専業農業者または主業農家に限定する「純化」論も登場しており、両者は相互補完的な関係にあるとみられる。こうした考え方に従えば、農協は無数の目的別組合ないしグループに分かれながら組合員を減らしていくことになり、市場経済における規模の経済の実現からいっそう遠ざかることになる。

もともと専門農協か総合農協かという問題は、基本法農政のスタートに当たって、それを現場で担う農協のあるべき姿はどれかというかたちで活発に議論されたものである。当時は西日本を中心に専門農協の優れた実績があったし、欧米先進国の農協が専門農協形態をとっていたことが、専門農協論を力づけていた。しかしその後、専門農協のほとんどが総合農協に吸収されるか、自ら総合農協化するという経過をたどっている。それは国際化の中で厳しさを増す農業情勢の所産でもあったが、本質的には日本的農業構造に適合的な農協の組織形態とは何かという問題に一つの結着がついたとみることができる。専門農協論の系譜に立つ農協改革論についても同じことがいえるであろう。

**地域組合論の復活** 農協は職能組合から地域協同組合に脱皮せよという主張も多くの論者が唱えるようになった。地域協同組合論は1970年代初頭に提起され、論争をよんだことがあったが、系統農協がそれを否定したことでしばらくは下火になっていた。しかし、農家だけでなくひろく地域住民を対象として事業展開すべきという考え方は、もともと系統農協の生活基本構想の立場であったから、事業実態としての地域組合化はなし崩し的に

進行していたとみてよい。

バブル期を経て、准組合員の増大、正組合員の兼業依存、農協事業における農業的要素の希薄化という、かつて地域協同組合論の基盤となった僚向がさらに強まった今日において、この議論が復活するのはある意味で当然である。しかし、農協の農業離れ、非農業的事業の拡大という地域組合化路線自体が、農民の農協離れと事業停滞をもたらしたという見方に立てば、同じ処方箋が有効だということにはならない。准組合員の権利拡大や、農業だけでなく食料、地域、環境など幅広い課題への取り組みは重要であるが、こうしたことは現行制度でも実現可能であり、またすでに取り組まれている課題である。

本来の地域協同組合論は、農協法第1条の目的規定を変え、農業者の組合から地域住民の組合へ転換せよ、つまり農協であることをやめよという主張である。農協が農協であることをやめたとして、では誰が農業再建の課題を担うのか。こうした問題に対して地域協同組合論は答えていない。またこの議論は、農協法や生協法、中小企業協同組合法などの種類別協同組合法から一般（共通）協同組合法への転換を主張しているが、他の協同組合の中にそのような必然性や指向が育っているのかどうか。そうした点検がなければ、この議論は他の協同組合をも巻き込む混乱を引き起こすことになりかねない。

このことは行政との関係にも直結する。農協が農協であることをやめるなら、監督官庁としての農水省との関係も断たれると考えるのが自然である。ことの是非は別にして、農水省が地域協同組合論を排除する理由がそこにある。農水省が農協との絶縁を宣言しながら地域協同組合論に与し得ないのは、農業に対する国家の責任という重い課題が残っているからである。そのことを農業者や農協の立場からどう考えるのか、このような問題の検討を欠いた議論は有効な農協改革論にはなり

えない。

#### (4) 日本型農協の存在意義と展望

**日本型農協の合理性** 以上のように、制度改変を伴う農協改革案として提起されている諸説も、これまでの歴史の中に何度か登場し、実践的に否定された考え方のアレンジメントであり、現実性に乏しい。そのことは、現在の農協制度が組合員である農家が置かれた客観的な諸条件に適合性を有していることの証明でもある。発達した市場経済に組み込まれた小規模家族経営であり、複合的な農業を営み、多くの所得を兼業に依存しながら、なお地域の資源と文化の担い手であるようなわが国の農家を守るためには、総合的な事業を兼営し、属地的な守備範囲をもち、すべての階層を網羅的に組織する日本型農協がなお合理的なのである。

現行制度が、組合員の現実と承離してきているのは、制度の欠陥というよりは、国内農業の退潮の中で農家経済に占める農業の位置がますます弱体化しているからである。そのことを経済発展に伴う必然として容認する立場からは、これからも多様な「抜本的改革案」が提起されるだろう。しかし、こうした流れに抗して国内農業を再建し、食糧自給率を高めようとする立場からは、いま存在する農協の機能強化とそのための内発的改革こそが必要なのである。その場合は欠陥の多い現行制度も、協同組合原則と日本型農協の基本的特徴を保証する限りは、再建のための有力な手がかりとして活用しうるであろう。

日本型農協は、戦後の食糧増産に大きな役割を果たし、高度経済成長期には、選択的拡大という制約の下でも国民の需要に応える食料の生産・流通システムの構築に成功し、高度に発達した資本主義経済の下での小規模農家の生存条件を、農政活動をも含めてつくりだしてきた。それは国際協同組合運動の場でもサクセス・ストーリーとして評価されるも

のであった。それが、ウルグアイ・ラウンド以降に本格化した経済のグローバル化の下で、かつてのような役割を果し難くなっているのが現状であるとすれば、日本型農協はどこに活路を見出すことができるのであろうか。

さらに、このような抜本的改革論はもっぱら経営体としての農協の生き残り方策として提案されており、組合員の立場がほとんど考慮されていないという共通点をもっている。これは民主的運営の原則を初めとすると協同組合原則の無視あるいは否定であり、その点で「市場原理」が横行する国際化時代の構造改革論と通底するものである。

**協同組合の基本的価値** 実はこのような悩みは農協だけの悩みではなく、またわが国だけの問題でもない。高度に発達した資本主義の下で協同組合の存在価値をどこに見出せばよいのかという問題もまたきわめてグローバルな問題なのである。1980年にモスクワで開催されたICA第27回大会において、当時のレイドロウ会長の基調報告「西暦2000年の協同組合」は、この問題を初めて公けにしたものである。

レイドロウは、1970年代から顕在化してきた先進地ヨーロッパの協同組合の停滞、後退傾向について警告を発し、このままでは西暦2000年には協同組合は果たして存続しているであろうかという深い危機感をもって問題を提起した。この問題はICAによって深刻に受け止められ、国際的な論議が続けられた。協同組合の必要性は、ロッチデールの時代から第二次世界大戦後までは明確であったが、世界経済が高度成長を遂げ、一般企業の支配力が隅々まで及んだ現代において、協同組合はその存在理由（基本的価値）をどこまで主張しうるのか、というのが「協同組合の基本的価値」論争のテーマであった。

この問題は必然的に「協同組合原則」の改訂問題に結びついた。協同組合は現代においても依然として存在理由を失わないとする立

場は伝統的な原則の擁護論となり、協同組合はすでに歴史的使命を終えたとする立場は原則の抜本的改訂と企業原理への接近につながった。その決着がついたのは1995年のICAマンチェスター大会である。この大会でICAは、1980年いらいの日本をふくむ世界の協同組合の経験を総括して、現代における協同組合の基本的価値を承認し、ロッチデール以来の伝統を引き継ぐ新原則を決定したのである。

この経過はわが国の農協の進路にとってもきわめて教訓的である。組合員の農協離れに悩む農協の姿は、実はヨーロッパを初めとして世界の協同組合がたどった道であり、農協制度の抜本的改革を迫る声は協同組合の解体と一般企業化への誘惑であった。しかし企業化の道を選択することによって生き延びた組合はない、というのが1980年いらいの世界の経験の総括である。世界的な協同組合の危機の内容とその克服過程を詳細に研究することが日本型農協の将来を探る上で有益であろう。

**自治と自立の原則** 1995年の協同組合原則改定には、わが国の農協のありかたとの関連でもうひとつ重要なことがある。それは「自治と自立の原則」の復活である。この原則はもともと「政治的宗教的中立の原則」としてロッチデールいらい守られてきたが、1966年にウィーンで開かれた第23回大会において削除された。第2次世界大戦の結果、多数の新興国と社会主義国が誕生し、それらの国に多数の協同組合が生まれ、それがICAへの加入を求めてきた。しかし社会主義国だけでなく新興国にも一党独裁の国が多く、それらの国の実情からすれば「政治的中立の原則」はICA加入の妨げとなった。ICAは組織拡大か原則擁護かの決断を迫られ、前者を選択して中立原則を削除したのである。

このことによってICAは全大陸にまたが

るグローバルな組織となったが、失ったものも大きかった。多くの新興国で協同組合は権力者の支配の道具となり、社会主義国のそれは事実上の国家機関となった。そのことが協同組合への信頼性を著しく傷つけることになったのは当然である。1970年代以降にあらわれた協同組合の危機もこのことと無縁ではない。マンチェスター大会における「自治と自立の原則」の復活は、このような深刻な経験からの帰結であった。それは政治的、宗教的権威からの自立と自治だけでなく、資本、とくに多国籍企業からの自立をも含意していた。

いうまでもなく、このことは日本型農協にとっても他人事ではない。政権党や行政と癒着した圧力団体としての日本型農協は、世界史的類型でいえば、中立原則を投げ捨てた後進国タイプに属すると考えられるからである。もちろん日本の農協は行政官の「天下り」さえ許していないという点ではかなり高度な自治機能を有しているのであり、新興国や旧社会主義国のそれとは異なる。しかし方向付けの舵は依然として国家に握られているのであり、この点を克服して「自立と自治の原則」を自らのものにすることが、最大の課題となろう。そのためには協同組合先進国の農協が国家とどのような関係を取り結んでいるかを深く研究する必要がある。

わが国では行政の側が「農協に行政代行的な仕事を期待してきた」ことを反省して、農協への「絶縁」を表明した。しかし国民の主食である米の生産調整など本来的な国家の機能をも放棄するような絶縁はありえないだろう。国際化の時代だからこそ求められる、グローバリズムのゆがみとほころびから国民生活を守るといふ国家の役割に忠実であれば、食料と農業、国土保全という基本的な分野での農協との協力は欠かせない。しかし、それはもはや農協を従属させることではない。

「制度としての農協」の次に来るべきなのは対等平等のパートナーシップである。

## 主要参考文献

- (1) 新版・協同組合事典(家の光協会, 1986)
- (2) 日本農業年鑑・各年度版(お茶の水書房)
- (3) 河相・犬塚; 食糧政策と食糧制度(農山漁村文化協会, 1987)
- (3) 宇佐美・石井・河相; 工業化時代の農地問題(農山漁村文化協会, 1989)
- (4) 暉岐衆三編; 日本農業百年のあゆみ(有斐閣, 1996)
- (5) 梶井功; 国際化農政期の農業問題(家の光協会, 1997)
- (6) 梶井功; WTO時代の食料・農業問題(家の光協会, 2003)
- (7) 食糧政策研究会編; WTO体制下のコメと食料(日本経済評論社, 1999)
- (8) 矢口芳生; WTO体制下の日本農業(日本経済評論社, 2002)
- (9) 今村奈良臣他; WTO体制下の食料・農業戦略(農山漁村文化協会, 1997)
- (10) 三輪昌男; 農協改革の新視点(農山漁村文化協会, 1997)
- (11) 佐伯尚美; 住専と農協(農林統計協会, 1997)
- (12) 増田佳昭; 規制改革時代のJA戦略(家の光協会, 2006)
- (13) 麻野尚延; わが国農林業と規制緩和(農林統計協会, 1998)
- (14) 麻野尚延; みかん産業と農協(農林統計協会, 1987)
- (15) 岡本末三; 農業と農協の生き残り戦略(農協協会, 1994)
- (16) 立花隆; 農協——巨大な挑戦(朝日新聞社, 1980)
- (17) 太田原高昭; 系統再編と農協改革(農山漁村文化協会, 1991)
- (18) 総研レポート・日本の農業・地域社会における農協の役割と将来展望(農林中金総合研究所, 2006)
- (19) A.F.レイドロウ・日本協同組合学会誌; 西暦2000年における協同組合(日本経済評論社, 1989)
- (20) オンノフランク他・小楠湊監訳; EUの農協(家の光協会, 2000)