

## 農協運動の今後の方向と改革の課題

先 崎 千 尋 (茨城大学地域総合研究所客員研究員・ひたちなか農協代表理事専務)

### 要約

2007年度から「新農政」が始まる。その骨子は、これまでの「バラマキ農政」から「選別政策」へ転換するもの、ということであり、財界、マスコミ、それに生協などが賛意を表している。この農政の転換は、その通りに実現すれば、わが国農政では農地改革以来の大改革となる。小農経済の中で、農協の存在は不可欠だが、現在の農協に対する批判は厳しく、まさに四面楚歌の状態にある。批判の論旨は、農業構造の変化に農協は対応出来ていない、行政と癒着している、農協の経営はどんぶり勘定だ、組合員の声が運営に反映されていない、など。

しかしそれにもかかわらず、農協の対応は鈍い。昨年秋に開かれた全国、都道府県レベルでの大会は「農協の生き残りをかけたもの」という意気込みだったが、その内容は問題だらけだった。重要な問題は、農協としてわが国の農業をどうするかというグランドデザインが欠けていること、農家の暮らしをどう守っていくのか、まったく触れていないことの二つである。

では、農協で展望を見出す（農協が生き残れる）とすれば、解決すべき課題は何か。そもそも協同組合とは何か、など9つの課題と私見を展開するものである。

キーワード：新農政、農協批判、生き残りをかけた農協大会、協同組合原則とわが国の農協、セーフティネット

### はじめに

「隣の麦飯」という言葉があります。同じ内容のことを聞いて、よその人の言葉にはなるほどと思っても、身内の言葉はそれほどでもない、というような意味で使われます。これから私が話す内容はまさに「隣の麦飯」でしかありません。最近『農協に明日はあるか』（日本経済評論社）を出しました。今のまま進んでいけば、今日の農協には明日はないだろうということを意味したタイトルにしましたが、そうならないように、農協に明日が来るためにはどうすればいいのか、栃木県の農協現場で苦闘されている皆さんと一緒に考えてみたい、と思って参りました。

協同組合運動の中で、栃木県には私が尊敬する人が二人います。一人は二宮尊徳です。尊徳はご存知のように、神奈川県生まれですが、わが国の協同組合運動の元祖と呼ばれており、二宮町の桜町陣屋を拠点に活動し、茨城でも、現在の筑西

市域などの県西地区でも活躍しました。その思想は、静岡県掛川市に本部がある大日本報徳社に受け継がれており、今でも全国各地で報徳思想が息づいております。

尊敬するもう一人の人は田中正造です。今年（2006年）はたまたま谷中村が廃村になって100年の年になります。この6月に古河市と佐野市で記念の展示がありました。そして9月には「赤貧洗うがごとし」というドキュメンタリー映画が上映されました。展示品を見、映画を見ることによって、私は改めて田中正造の足跡をたどることが出来ました。

田中正造の晩年の弟子に黒沢西蔵という人がいます。茨城県の常陸太田市出身で、谷中村の廃村後北海道に渡り、牛飼いを始め、乳業メーカーが酪農民の考え、要求を聞いてくれないということから、大正の始めに酪農組合（札幌牛乳販売組合）を創り、のちに雪印乳業を興しました。雪という

文字を使ったのは、北海道だからということだけではなく、真っ白という意味を込めているのだと聞いております。それなのに、後に続く偽装表示事件を起こし、雪印という会社はその名のように雪の如く消えてしまいました。儲かれば何をしてもいいということは、創業者であった黒沢西蔵の考えにまったく反することだと思いますが、その後の農協陣営での偽装表示問題を見るにつけ、雪印のやったことは、私たちにとって他人事だと言って済まされないことだと考えております。

その栃木県で、茨城の私が話をすることはやはり何がしかの意味があるのだろう、と考えています。従って、これからの私の話だけでなく、尊徳や正造の考えを今日に活かし、農協の未来を共に考える素材にしていきたい、とも考えております。

### どこへ行く農協丸

この夏(2006年)に小松左京の「日本沈没」という映画が上映され、話題になりました。33年前に第1作が制作され、当時も話題にされたそうです。今回は第2作になります。映画の内容はここでは省きます。話題になったその「日本沈没」から私は「農協沈没」という言葉を連想しました。人間が誕生するはるか以前、地球上を我が物顔で歩いていたマンモスが何故か分かりませんが、滅びてしまったのです。知人の一人は農協をマンモスにたとえ、「農協は滅びを待つマンモスのようなもの」とメールを送って来てくれました。山形県の漬物屋の社長からは「農協は諸悪の根源である」と言われました。その他、農協への批判や悪口は限りないほどあります。「もう農協は解体して出直すしかない」という現職の組合長もおります。改革ではなく解体です。解体して農協を必要とする人達が新しい組織を作ればいい、という考えです。

船に例えれば、私達の乗っているのは「農協丸」。農協は現在、みかけだけは巨艦であると言えます。しかしその巨体が今、のたうち回っている、と考えられるのではないのでしょうか。タイタニック号

や戦艦大和の最後を思い起こしてください。では、この巨大な「農協丸」はどこへ行こうとしているのでしょうか。沈没してしまうのでしょうか。乗っている人たちはどう思っているのでしょうか。私の結論を先に言えば、農協は株式会社化してその名を残すかもしれないが、所詮歴史的な使命を終えた組織、存在理由のなくなった組織は消え去るのみである、と考えています。

農協改革の課題は、「今、農協に何が求められ、どうすればいいのか」であります。そしてその視点は、「どういう農協をめざすべきか。今の日本の農協からスタートするのではなく、協同組合とは何か、からスタートし、それに沿った組織づくり、事業づくりを考えるべき」(石田正昭)ということ です。

「今の農協は組合員の地盤に根を張れなくなってきている。いわば根腐れ現象を起こしてきている」(石田正人)し、「農協を再生する必要があるのか。農村や農協や農業そのものを客観的に評価し、それにもとづいて何を組み立てていくのかという議論に至っていない」(佛田利弘)という指摘もあります。農協を考えることは農業・農村を考えることであり、それゆえに農協改革の課題は重く、かつ重層的であり、簡単に解決策を提示することは難しい、と考えております。

私は長いこと農協で仕事をしてきましたが、行政の仕事をするなどの事情があって13年の間農協を離れ、3年前に農協の現場に戻ってきました。その13年間の落差の大きなことに驚いています。

### 農業の現状と農政の新方向

『貧しさからの解放』という近藤康男さんがまとめた本がありますが、その本のタイトル通りに、戦後の農政、農協にとって「農家の貧困問題の解決は最大の課題であり続け、農家所得の維持・増大が第一の目的となった。しかし、こうした問題は高度経済成長の過程ではほぼ解消し、農業問題は、農家の問題から、農業、農村の維持存続にかかわる問題に局面を移した。食料自給率の大幅低下、農業の担い手の不足、中山間地の衰退、農業の多

面的機能の低下などである」(両角和夫)。指摘の通り、戦後の高度経済成長によって、いわば外的要因によって農村の貧しさは、表面上は消えたと言っていると思います。それにもかかわらず、次のような事象をどう受け止めればいいのでしょうか。

私の回りでは、夏冬を問わず、作付けをせず、トラクターでかき回す畑が急速に増えてきました。それすら出来ない農家はそのまま放置する。放置したままだと一年で草ぼうぼうになります。あとはドミノ現象です。トラクターが除草剤の代わりになるというもおかしな話ではないでしょうか。油を使ってトラクターで除草する。エネルギー効率はきわめて悪いものですが、こういうことがいつまで続くのでしょうか。こういう話は失礼ながら国の言う中山間地のことだと思ってきました。しかし今日ではそうではなく、どこにでも見られる話になりました。

夏にお盆で親戚回りをして、「来年は、オレは麦は作らない。担い手農家なんかにはなりたくない。ずっと借りていた畑も返すことにした」という話を聞きました。茨城県北の山間地帯である大子町や山方町（現在は合併して常陸大宮市）では、小中学校が統廃合で集約され、昔の村が滅びてしまい、子供の将来を考えると、やむを得ず、若い人は家を離れ、町場に住んで、じいちゃんばあちゃんだけが残される。その人達が亡くなると家も集落も消えてしまう。こうしたことは私の住んでいるすぐ近くで今起きていることです。おそらくそのような現象は栃木県でも見られるのではないのでしょうか。私はこういう光景を「壊死する農村」と表現しています。

このような現象は、わが国の農業が零細で、国際競争力に劣るから起きたのではなく、急激な円高（1ドルが360円と110円では、約3.3倍の開きがある。個人の経営努力ではその差は埋められない）とGATT・UR合意とWTO体制による海外農産物のなだれのような輸入増によるものです。農産物の大量輸入は、国内農産物の価格を引き下げ、農家を再生産が不可能な状態にまで追いつめ

てしまっています。米に例をとれば、かつては1俵（60キロ）で2万円だったコシヒカリは現在その半値に下がり、反面資材費は上がっています。これからのWTO農業交渉により米が自由化されれば、農村はさらに恐ろしい光景になることが目に見えています。言葉を強めて言いますが、このことは農民が怠けているからではありません。

こうした状況の中で、わが国のひ弱な農業を強い農業に変えたい、国際競争力に耐えうる農業にしたいとして、国は来年度（2007年度）から品目横断的経営安定対策などの新しい施策（以下新農政）を実施することにしました。既に（2006年）9月から国のお墨付きをもらう「担い手」農家の登録が始まっています。「ばらまき農政」から「担い手」に政策を集中させるというものです。このような国の進め方に、財界やマスコミは強力な支援体制を組み、あろうことか生協までもがその仲間に加わっています。

それでは、農業政策の課題とは何なののでしょうか。

「市場競争と技術革新によって労働生産性は上昇し、農業経営規模は拡大し、一定の農地面積のもとで生存が許容される農業経営の数は減少せざるを得ない。農業政策の課題は、こうした経済法則の貫徹を（1）効率主義の立場からこれをより促進するか、（2）公正の観点からこれを抑制ないし修正するか、（3）経済法則の貫徹を前提としてそこで生ずる弊害の除去を図るか、だ。それを（1）に絞り込み、『認定農業者』などとお墨付きを与えて、展望なき規模拡大競争に追い立て、農村から農業者を限りなく減らすことが、現段階の農政の最重要課題と認識しているとすれば、現場の感覚からは大いにかげ離れている」（増田佳昭）。およそ農業政策は、国の経済政策の一部であり、一定の究極的目的と、それに基礎づけられた具体的、実践的な目標の設定と、その目的実現のための諸施策で構成されるものであります。そしてすべての政策の性格は、誰が、誰のために、どのような利益を追求して、どのような方法で行われるか、によって規定されるものです。

農業に関して言えば、アメリカ合衆国はわが国に対して農産物の関税引き下げ、全面自由化を要求していますが、自分の国では保護政策を取っています。スイスではアルプスの景観を守るために二重価格政策を取っています。市場原理、経済法則の貫徹という考え方ではこの国の農業・農村を維持することはまったく不可能だと考えています。農水省がそうしたことを知らない筈はなく、適切な情報の公開を私は期待しています。

当たり前のことですが、栃木の農業は茨城とは違います。北海道や鹿児島島の農業とも違います。農業という営み、そして産業は土地、気候、風土などの規制を受けるものであり、全国一律の規格、やり方などはありません。それらを無視して、一本化、一体化しようとする試みは無謀そのものである、と私は考えてきました。

私どもの管内に原子力で有名な東海村があります。農業は村の中ではマイナーな産業です。しかし、行政の中では、農業は四つの柱の一つとしてきちんと位置付けられています。同様に、東京都日野市では農業基本条例がありますし、埼玉県宮代町には『『農』のあるまちづくり基本計画』があります。このように、国の施策がどうであろうと、農業を政策の中で大事なものとして位置付けている市町村は全国各地にあるのです。

もう一つ申し上げたいことは、農業の生産という営みは、それを職業とする人達には自分達の暮らしのためにですが、それだけでなく、国民の食料を賄うという役割を担っています。個人の利益、私益だけでなく、公益、共益を担っているのです。農協も同じです。

では、舵を切った新農政に対する現場の感覚、受け止め方はどうなのでしょう。

「新しい政策で、農家や農民や組合員は、農村から消えるだろう」(安高澄夫)。「あの(国の)施策が成功すれば、ムラは完全に過疎化するという懸念を感じています。すでに兼業農家の農業に対するマインドの面では過疎化していますが、次は人が、家屋敷と田んぼがあっても、そこに人が住まなくなるという事態が、近い将来に起きると

思う」(佛田利弘)。私の感じ方も同様です。歴史や地域性を無視した効率主義だけで農業政策を打ち立て、農業・農村を律しようとしてもそれは出来ない、と考えているのです。

### 農協批判とその背景

ここしばらくは、大合唱と言えるくらいに農協批判の声が続いてきました(総合規制改革会議中間答申、『日本経済新聞』の山下一仁氏の論文、規制改革・民間開放推進会議第2次答申、全国紙の一連の報道など)。全農とその子会社、全国各地の農協での相次ぐ偽装表示事件、補助金の不正受給問題などがそれに輪をかけた、と言えます。そのような農協の体質に対する批判でもあります。

それに対して農協陣営、特に農協のナショナルセンターである(と考えてきた)全国農協中央会(全中)はずっと音無の構えできました。農協に対する「いわれなき批判」に対しては、「相手にしない、日頃の取り組み、行動を通して国民の理解と支持を得ることが反論になる」、という考えのようです(第24回全国農協大会議案)。しかし例えば、NHK解説委員の合瀬宏毅さんは「明快な農協批判、難解な農協の反論」、これでは世論の支持を得られない、と言っています。

最近になって、農林中央金庫のシンクタンクである農林中金総合研究所(以下農中総研)がレポート『日本の農業・地域社会における農協の役割と将来展望—最近の農協批判に就いて』をとりまとめ、公表しましたが、農協陣営の反論はまだ不十分です。農協は何故反論しないのかな、反論しないことこそ問題ではないのかな、と私は考えてきました。私達は、農協の何が、どこが批判されているのか、何故いま批判されているのか、批判の本質は何か、それらの批判にどう応えればいいのか、などを考え、その答えを出さなければならない、と考えております。

農協に対する批判の内容はこれまでも伝えられており、その論旨はほぼ同じであります。そしてその要点は次のように整理されています(農中総研)。

## ① 農業の構造改革のあり方

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

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

## ② 農協の農政活動と行政との関係

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

農協は、行政の下請け機関、上意下達の組織となり、農林行政・政治家との橋渡し役を担い、崩壊しつつある伝統的農村集落構造を保護し、票田の維持に努めている。

## ③ 農協の総合事業性

農協は、信用・共済事業の黒字で経済事業の赤字を補填しており、これが経営を不透明にするとともに、安価な生産資材の提供による零細農家の温存にも繋がっている。農協は、信用・共済部門を分離し、農業関連事業に純化させるべきだ。

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

## ④ 農協の組合員制度と組合運営

農協は全農家が半強制的に加入し、かつ一人一票制であるため、農協運営には多数を占める兼業農家の声が反映され、少数の主業農家の声が反映されない。

## 農協批判を無視してよいか

このような外部からの農協批判に対しては、「農協批判の多くが、営利事業を尺度として、協同組合の事業体の側面のみを取り上げ批判しているが、組合員が農協を組織し、運営し、事業利用する有機的結びつきによって成立している特性を

無視している」、「多くの農協批判は、農協と組合員の結びつきをいかに弱体化するかに力を注いでいる」（白石正彦）、「歴史的個体としての農協を無視している。実態・現実を顧みない市場万能主義。組合員主導型として農協のあり方は組合員が決めるという協同組合の理解欠如」（石田正昭）という正当な反論があります。

財界の農協攻撃の意図は、「第一は、財界筋が農村市場に進出するうえで障害となる農協の総合性と系統性に対して、株式会社や銀行とのイコールフットイングを対置するもので、『協同組合はいらない。株式会社になれ』という要求である。第二は、総合農協が兼業農家を温存させるので構造改革が進まない。農業専門の第二農協を育成して総合農協に『刺客』としてぶつけるというもので、『構造改革にとって総合農協は邪魔だ』という主張である」（田代洋一）という整理の仕方があります。

また、先ほど見た農中総研のレポートは「機能論としては、農協系統が本当にわが国の食料に貢献しているのか、阻害しているのか、組織論としては、農協の実態が協同組合としての基本的性格に照らして適切か、そうした機能を担っていくのに協同組合という組織形態が適切なのか」という視点から、「批判が提起している根源的な問題について真摯に検討し、農協が果たしてきた役割を再確認・評価・反省し、今後に向けた課題を整理していく」、としています。

それはさておき、現在の農業政策を見れば、上記①で整理した方向、すなわち財界やマスコミなどの意向に沿った形（「ばらまき農政」から選別政策へ）で進められていることがはっきり分かります。

農協に対する各方面からの批判は多岐にわたるので、その当否をここですべて検討することは出来ませんが、いわれなき批判だ、などと言って済ます訳にはいかない、と私は考えています。

それは、今日の農協の現象面をとらえての批判は、現場にいても肯けることが多々あるからです。例えば農水省の「農協のあり方についての研究会」

報告には、「組織が硬直化し、『組合員のための組織』というより『組織のための組織』になっている」とあります。この国の公式見解に対して私は、そうではないと反論する自信はありません。「合併で規模拡大したが、それに見合った組織・事業の運営ノウハウが確立していない」という指摘も大部分の広域合併農協にあてはまるのではないのでしょうか。「これまでの農協改革が『はじめに経営ありき』という考えのもとに、組合員・地域のニーズの実現というよりは、実質的には『経営の維持・安定』が最優先されてきた」（北出俊昭）ということも否定出来ません。

それでは、批判の主な一つ、農協組織の硬直化の元になっている農協と農協を構成する組合員との関係の希薄化は何故生じているのでしょうか。「客体的要因として組織基盤の構造変化がある。地域農業の衰退や組合員経済の離農化、地域社会の過疎化などである。主体的要因としては、第1に、農協の各事業がその商品性やサービス、事業方式の面で競合業者と劣位にあり、組合員の期待やニーズに応えていないという事業上の質的評価に関わる問題がある。第2に、広域合併や支店再編によって組合員の『参加』機会が縮小したり、有名無実の支店運営委員会の実態や名誉職志向の地域代表の役員選出体制等に見られるように、大規模農協に対応した組合員の意思反映に失敗しているという問題である。第3に、組合員の高齢化の下で、組合員資格が世帯後継者にスムーズに継承されないということも関係している。第4に、支店・事業所の統廃合によって、職員と組合員との対面的コミュニケーション機会が減少している」（青柳斉）。農協の現状、実態をこのように整理されれば、農協内部の人や農協を知るおおよその人には肯けることだと思います。

### 生き残りをかけた大会、だが…

第24回全国農協大会が終わりました。3年に一度の大会は、その時々農協の抱えている問題をどう解決していくかについて、農協全体としての意思統一を図り、それを組合員や農協の外部の人

たちに示す大会です。

例えば6年前の大会では、是非はともかく「JAバンク」の路線を確立しました。全国レベル、県レベルでは住専問題が重くのしかかり、農協段階でもバブルの宴（うたげ）の後始末をしなければならなかったところがあちこちに見られました。農協全体の経営危機を乗り越え、破綻を未然に防止するためという大義名分のもとに、信用（金融）事業改革を最優先課題とし、全国の農協の信用（金融）事業を一本化、一体化しよう、というのがJAバンク構想でした。JAバンクシステムは、農協の信用（金融）事業を、農林中央金庫を本店とし、県段階の信用農協連を支店、農協は営業所、という形にしました。そのことは、存立以来あった相互金融を旨とした協同組合の精神を捨ててしまい、信用事業を銀行などと同様の一般の金融事業へ衣替えした、ということでありました。

次の大会（第23回）の目玉は、慢性的な赤字部門である経済事業改革でした。信用・共済事業の利益を食ってしまう農協の事業は改善を図り、ないしは廃止してしまう、というものです。営農経済部門が俎上に乗せられました。私の所属する農協では、部門別計算をすると、営農（農業生産）部門は2億円以上の赤字です。その赤字をなくそう、というのが決議の内容であり、農協に課せられた課題となっています。

先に触れた「農協のあり方についての研究会」報告を受けて、その時の大会では、①安全・安心な農産物の提供と地域農業の振興、②組合員の負託に応える経済事業改革、③経営の健全性・高度化への取組み強化、④協同活動の強化による組織基盤の拡充と地域の活性化、が重点事項として決議されました。

その後の経過を全国レベルで見ると、「経済事業改革を中心に支所・支店の統廃合などによって、事業管理費が大幅に削減された。それに伴い事業利益も減少したが、事業管理費の減少の方が大きいことから事業利益は増大し、改革はある程度の成果があった」（高田理）。「貯金を除いては事業は伸びていないが収益は回復したという。その原

因は事業管理費なかんづく人件費の削減というリストラだ。最も効果があがったのは貯金40億円、職員4人未満の支所支店は統廃合というJAバンク路線だ」(田代)。このような識者の見解、分析をまとめればこういうところだ。全体として事業は右肩下がり、しかし職員のリストラ、支店の統廃合などにより黒字になった、というのが大方の農協の実態です。換言すれば、農協のJAバンク路線の展開はその後の経済事業改革を必然化し、その結果、農協の収益は改善された、ということでもあります。

そして今度の大会(第24回)を迎えました。その特徴を整理すれば、今大会の議案書は「担い手づくり・支援」のオンパレードです。それに「食と農を結ぶJA食農教育」を添えた程度のもので、前者は、農協が国の新政策の実施部隊となることの「宣言」です。後者も、国の食育基本法の制定を受けて、食農教育を農協が実施することによって「安心して暮らせる豊かな地域社会の実現と地域貢献」が出来る、という意思表示をしたものであり、農家組合員の暮らしをどうするかという視点がまったく欠如したものだ、というのが私の評価です。

財界のシンクタンクである日本経済調査協議会が春に出した日本の農業に対しての高木報告を読めば分かりますが、乱暴な要約をすれば、「農地が荒れているのは農民に管理する能力がないからだ。農地法や外国人労働者の規制を撤廃し、株式会社に任せろ」ということです。農協大会の議案よりもトーンがきわめて明瞭で、財界が目指すものは何かが分かります。このことを私達ははっきり認識する必要があるのではないのでしょうか。

最近の、続けて3回の大会決議を総ざらいしてみました。お分かりのように、すべてその時々、国の意向、政策に沿った決議であり、決意表明です。もっと言えば、議案にはその時の農業に関する政策課題と解決策が見事なまでに反映されている、ということです。

そもそも農協大会とは何なのでしょう。何をどうする集まりなのでしょう。「大会とは本来

『組合意識を昂揚して、全国の農業協同組合の共通の意思を決定する』場だ。しかるに大会組織協議案は『JAグループ役職員が共有する三ヵ年の作戦書』だという。これでは組合員の声を聴くという姿勢にはならない」(田代)。今回の大会は「JAの生き残りをかけた大会」(須田勇治)だといっても、研究者ですら「JA運動が何を指そうとしているのかが理解しづらいし、戸惑いを感じることが少なくない。『運動方針』的部分と『運動綱領』的部分とを分離する必要がある。(農協大会への)期待はほとんど裏切られることになるだろうという諦めの気持ちが先に立っている」(藤谷築次)と書いています。

私は、「作戦書は戦術であり、戦略があってしかるべき、その戦略書がなければ戦術が組めないではないか」と議案審議の過程で申し上げ、またそのことを書いてきました(『文化連情報』2006年7月号)。わが国の農業を農協陣営はどうしようとしているのかというグランドデザインを私たちに提示しなければ、それに沿った議論も実践も始められないのではないか。農協は国の言いなりになるのか、それとも農協としてはこうするという対抗軸を打ち出すのか。大会議案が農協の生き残りをかけるというのなら、それなりの覚悟と準備をする必要があったのではないかと今でもそう考えています。

3年前の大会の時にも申し上げてきたことなのですが、私達には1970年の大会で決議した「生活基本構想」があります。農家の暮らしを守るのが農協の生命であるというこの決議はどうなってしまったのか、この「生活基本構想」の復権こそもっとも大事なことはないか、というのが私の主張です。今回の議案では、生活活動についてはまったく触れられていません。ここ栃木県では、2005年に「生活活動刷新方策」と「女性組織活性化方策」を策定していますが、県レベルでこのような計画を持っているのは10くらいだと聞いております。

さて、今回の農協大会議案は、前に述べたように、極端な「担い手」シフトを敷いています。そ

れに対して、「農協がいう『担い手重視』はどんな地域農業振興戦略の上での主張なのか。大局観なき小手先の政策追随を続けると、自らの拠り所を見失い、取り返しのつかないことになるのではないか」(増田)。「『担い手』特化が、圧倒的多数の多様な組合員からなる農協の組織・事業基盤を掘り崩すことにならないか」(田代)という批判があります。これらの批判は私の見解でもありません。

私どもの農協では約8,000人の正組合員のうち、営農集落を含めて国の言う担い手農家は40弱しかありません。この人達だけで管内の農業を担えるのでしょうか。また農協はその人達だけを相手に仕事をすればいいのでしょうか。そんなことは出来ませんし、そうすることは農協の自殺行為である、と私は考えています。

担い手重視の路線に対する批判は、組織討議の中でもかなり厳しく出されたようで、全中は大会の最終議案に小規模農家への対応も継続していく、という修正を加えました。また、生活活動については、議案の修正はしないが、全中は生活活動研究会を設置し、今後の生活活動のあり方について研究することになったようです。唯一評価出来るのは、今回の議案の内容や議案審議の経過を、全中のホームページでおおまかにではあるが、知ることが出来るようになったことです。

3年に一度の農協大会について、一般の新聞が社説や解説記事で論評したかということ、自分の知る限りではほとんどなかった。農協はその程度の評価しかされていない、と受け止めています。

### 農協のゆくえを考えるための視点

最後に、農協がこれからも生き残ろうとするために検討しなければならない課題のうち、研究者だけでなく、農協の現場でも議論を深めなければならない主な項目を申し上げ、参考にしていただきたいと思えます。これらの課題は、私がオリジナルで考えたことではなく、主に今回の大会議案に対して出された学者・研究者、そして現場の人の意見、主張などから私なりに整理したものであ

るということをあらかじめお断りしておきます。

#### 1) 協同組合とはなにか

まず、協同組合とは何なのかという古くて新しい課題です。初めに農協ありきではなく、農協という組織はそもそも何なのかということを考えてみよう、ということです。

「協同組合は市場経済、資本主義社会にあっては遅れた企業形態である。営利や効率のみをめざすなら、協同組合そのものを株式会社にした方がよい。協同組合にこだわるというなら道は二つ。一つはグローバル化する企業とモロに競争しても勝てないから独自(ニッチ)分野に立てこもり棲み分けを図る。一部の生協等の行き方だ。もう一つは組合員というかけがえのない経営資源に着目し、『組合員の声』を聴くことに関して『市場の内部化』を図り、それを武器に株式会社に対抗することだ」(田代)。「協同組合は資本主義の申し子である株式会社に対抗するために、経済的弱者が結集してできた組織である」(高田)ということと合わせて、まず自らの立脚点をこの際(あるいは絶えず)はっきりさせておく必要があります。そもそも、日本の農協は協同組合ではない、という研究者の考え(例えば大内力氏)もあります。農協は、農民が必要だと考えて作った組織だという当たり前のことがそうになっていない。批判を浴びる所以です。

#### 2) 協同組合原則はわが国には根付かないのか

上述の、協同組合とは何かという問いかけと関連しますが、協同組合原則とわが国の農協の関わりについて見てみましょう。ICA(国際協同組合同盟)の協同組合原則がわが国の農協、農民の間に根付いているか、という問題であります。

協同組合のあるべき姿と現状は次の通りです。

「グローカリズムの視角から主体的条件整備のための改革が(農協の)大きな課題である。(中略)そのためには、ICAの21世紀の協同組合原則をふまえて、①協同組合らしい農協の理念・原則の鮮明化と、②現実の農協運動の実践の中での理念・原則の具体化、さらに③その理念・原則を基準として実践をチェックシテイク、3つの側面か



らの理念・原則重視の改革が求められている」(白石正彦)。

ICAの協同組合原則によれば、協同組合とは①組合員が共同で所有し、組合員が民主的に管理する事業体であること、②人々が自主的に結びついた自治的な組織であること、③組合員の共通する経済的、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こと、であります。そして「協同組合の本質的な価値は自由であろう。しかし、戦後の農協において自由が獲得されたとは言いがたい。農協法は、その建前はともかく、その内実において協同組合の定義・価値と大きく乖離しており、わが国農民に積極的な自由を与えるものではない。『行政庁からの解放』がなされておらず、『農民の社会への参加』を促進するものではない」(石田正昭)という指摘を、なるほどだな、と受け止めております。

協同組合原則に基づいた農協の運営を私は期待していますが、果たしてわが国の農協にその原則は根付いていないのではないか、組合員である農民に原則を受け入れる土壌はあるのか、ということを考えてきました。ここでは現在進行中の最新の事例として、「農協が丸抱え候補を担ぐわけ」(大野和興)を取り上げてみます。この記事は、全中の専務理事が参議院選挙の候補者となる過程と実態を描写しているものです。協同組合原則の第四は、「組合の自治・自立」について政治的にも経済的にも自主・自立が基本だと定義し、協同組合と政治の関係については「組合員個々の政治的信条が尊重されるべきであると同時に、組合全体が特定の政党や政治運動に従属するものであってはならない」(『新・協同組合とは』協同組合経営研究所)としています。農協のナショナルセンターであるべき全中が自らルール破りをしているのでは、何をかいわんや、ということです(このフレーズは講演では省略した)。

### 3) メンバーシップ制からユーザーシップ制へ

今回の大会議案には「組合員に第一に利用される組織になろう。組合員の加入を促進しよう」などと書いてあります。私は、農協が組合員から第

一に利用される組織になろうとは一体どういうことなのだ、と思いました。この表現には、そうっていない実態が浮かび上がりますし、農協を組織しているのは誰なのだということでもあります。比べて見たら農協のサービスが一番だとか、農協が一番安いというレベルで農協を考えていいのか、ということです。

もともとわが国の農協は、国が丸抱えで作った組織ですから、オレ達のものだという意識は組合員には薄い。だからといって、こう言いきってしまったのでは、それこそ農協はおしまいだ。そう思うのです。農家だから農協に加入する。当然加入と言われていますが、それでいいのかというのが「メンバーシップ制からユーザーシップ制へ」という課題です。

農協の「結集力を高めていくためには、組合員教育を行うとともに、組合員に魅力のある事業を展開していくことが重要だ。併せて所有(出資)関係よりも利用関係に重きをおいた『ユーザーシップ』重視の考え方への移行も重要である。そもそも組合員は、JA事業の利用を目的として加入していることから、それに対応した剰余金配分やJA運営への参画を検討していくべき」(高田)です。「組合員が事業を利用するのではなくて、利用する人が組合員であるという考え方に変換していただきたい。協同組合の特質は、出資配当より利用高配当を優先するという考え方だ。利益は利用者に還元するのが基本だ。今までの農協はメンバーシップ制だったけれども、ユーザーシップ制になるべきだろう。准組合員や員外利用制度の廃止、利用者はすべて正組合員にすべきだ」(石田正昭)。

利用は認めるが、運営に対する発言権はない准組合員というあいまいな制度は、農協法がスタートした時からのものですが、生産者もまた消費者であり、准組合員制度はそれこそ前世紀の遺物ですし、配当の仕方、あり方も含めて検討し直す時期に来ているようです。当然、法制度の改正が必要になります。

#### 4) 許可制から届け出制へ

農協法はたびたび改正されていますが、「改正が行われること自体、農協が民間セクターの組織ではないことを表している。総合農協は法律で『こうしなさい』と指図される組織になっている。組合員はともかく役職員はこのことにおかしさを感じないのであろうか。農協法の改正は官民合作の成果である。そこには全国の総合農協、ひいては全国の農民をコントロールしたいとの両者（農水省と農協全国連）の思惑が読み取れる。農協法は組織法と事業法の両方を併せ持っている。そのうち事業法の部分は削除することが望ましい。そして認可制を届け出制に改めることが必要である」（石田正昭）。

このような議論はこれまでほとんどなされてこなかったのではないのでしょうか。農協法やいろいろな通達を見れば、指摘されているように、農協は首根っこをつかまれ、言うことを聞かなくてはならない仕組みになっています。「制度としての農協」という表現もあります。

さらにこのテーマで議論する前提として、次の指摘も重要だと考えます。「先進国では、協同組合に対する政府の関与は、あったとしても非常に制限された範囲のものである。一方、開発途上国では、協同組合運動は政府によって促進されると同時に管理されるのが一般的である。この区分で言えば、わが国の農協ならびに農協法は開発途上国型であり、今後は先進国型に移行する必要がある」（石田正昭）。石田さんは、政府との関係を正すことが農協法改正の基本であり、組合員主権の農協法にすることを主張しています。そして政府（国）と農協の癒着は協同組合原則に抵触するということも知っておく必要があります。

#### 5) 統一協同組合法の制定

わが国には農協の他に協同組合として漁協、森林組合、生協、事業協同組合などが職能別、事業別に組織されています。戦前の産業組合法とは違って、その根拠法も別々です。農業生産に従事する者は農協を、消費者は生協を組織するという区分けは一面で正当性があるように考えられますが、

先に指摘したように、農業生産者や漁民もまた消費者であるということから考えると、各種の協同組合を今後どう整理していけばいいのか、検討する必要があるのではないかと考えています。

現在は、「生産者と消費者とがひとしく組合員となって運営するような協同組合は法制上欠如しており、現行の協同組合法では、生産者と消費者とが協力しあう仕組みが欠けている」（河野直践）。そのことを踏まえ、河野さんは「産消混合型協同組合」の設立を提唱しています。

炭本昌哉さんはさらに踏みこんで、統一協同組合法の制定の必要性を説いています。「現在、日本の経済・社会の多くの分野で自由化が進んでいるにもかかわらず、協同組合の自由化は進んでいない。協同組合の敵手である営利企業は、規制撤廃が進む中で自由に活動しているのに、協同組合はそうではない。協同組合の自由化とは、縦割り行政を排し、統一協同組合法を制定することである。統一協同組合法の下では、個々の協同組合は、組合員資格も、事業種類も、法にとらわれることなく自由に、定款によって定め得る。そこでは、准組合員制度は必要なく、員外利用も、原則として存在しない。組合員ニーズの変化に応じて自由に事業を転換させることができ、事業の転換に応じて組合員も変わってゆこう」（炭本昌哉）。

石田さんは、「国際的な資本主義的企業（投資家主導型企業）や食料生産・流通システムが出現し、かつその傾向がより一層強まりつつある現在、労働者、農民、消費者などの経済的弱者が、それ単独で百人集まっても経済的弱者のままである。経済的弱者の連帯によって資本主義的企業と対抗するという協同組合の考え（対抗力協同組合モデル）はもはや成立しがたい。資本主義的企業と真に対抗するためには、労働者、農民、消費者といった枠組みを超えて、地域の生活者の視点に立った協同組合の設立・運営を必要としている（生活者協同組合モデル）」（石田正昭）と言っています。

混合型協同組合の実現や統一協同組合法の制定は、すぐには実現しないと考えられますが、協同組合関係者で今後検討を進めていく際、大きな課

題としてよいのではないのでしょうか。

#### 6) セーフティネットの構築

セーフティネットという概念はこれまで農協にとってあまりなじみがありませんでした。石田さんは次のように言います。「政府、連合組織、ムラは、これまで農民（戦後自作農）の営農と暮らしを守るセーフティネットとして機能してきた。だからこそ、単位JAに農民たちの支持が集まり、事業と組織を維持してきた。しかし、政府が一部の担い手を残して、農業振興の場から退場しようとしている。また連合組織とりわけ全農は機能不全ないしコントロール不全の状態に陥っている。ムラも職能的同一性が弛緩、近代的な農業基盤整備のもとで共同体の性格が失われつつある」。そして、政府の経営所得安定対策は担い手のセーフティネットとはならない、真のセーフティネットは自助に基づく連帯から、と以下のようなセーフティネットの構築を提言しています。「担い手と地権者は農地賃貸借を通して互いのセーフティネットとなりうる。農業者と地域住民（非農業者）は金融、共済、医療、高齢者福祉の施設利用を通して互いのセーフティネットとなりうる。農村住民と都市住民は農村の景観や自然環境、文化伝統などの地域資源の保全活動を通して互いのセーフティネットとなりうる」（石田正昭）。その上で、農村の協同組合組織を農業者組合員、非農業者組合員、団体組合員で構成し、食料・農業・農村という地域資源をめぐる生産者と消費者が協同する複合型協同組合をめざすというビジョンを描いています。この措置により、員外利用はなくなるし、ユーザーシップ制の協同組合像がはっきりする、としています。

#### 7) 中央会の改革

農協中央会とは何ぞやという議論は、2006年7月に京都で開かれた農協問題総合研究会でも出されました（『文化連情報』06年9月号の拙稿）。席上、藤谷築次・農業開発研修センター会長は「全国大会や県大会の主催者として全中・県中は適格者か」と問うていました。中央会は自主的な農協の枠内にありながら、国の組合育成の方針に即し

て全組合の組織・事業を適正に方向付け、その運営管理について適切な指導・教育を行うという矛盾した性格を持っています。しかし今日、「中央会が機能喪失の段階に陥っている。中央会の行き詰まりの原因はその半官半民的な性格、すなわち協同組合に対しては行政庁の代位をなし、行政庁に対しては協同組合の代位をなす、という中央会の体質そのものにある。中央会の再生は、この半官半民的な性格を廃し、協同組合そのものとして生きていくことに求めなければならない」（石田正昭）。

農協の改革を進めるのには、やはりヌエ的存在の中央会をどうするか、どうしたらいいのか、を検討する必要があります。そしてその視点は、大会議案の言うような「選択と集中、総合性と高度専門性の発揮の観点から、中央会の改革をすすめる」ことではない、と考えます。

#### 8) ガバナンスの問題

次にガバナンスの問題を取り上げます。農協役員を選出する仕組みは60年前とほとんど変わっていません。そのことは次のような指摘で分かりますし、ここにおられる農協の役員が、自分の農協でどのようにして選ばれているのかを見れば、よく分かることです。

「役員や組合長に経営感覚のある者が選ばれるしくみになってない。組織としての目的・目標をきちんと定めて、それに至る戦略を組み立てられるかどうか。それは、集落の代表者として選ばれた人では無理だろうと思う」（安高）。「いまの理事は地区に人数が割り当てられていて、3年たって交替するときに、どんな理事会のメンバーになるか、ふたを開けてみないとわかりません。最近では、農協のことをあまり知らない、JAとはあまり関係のなかった人が多数選ばれるということが、かなり起こっているようです。経営の規模も内容も多様化し、准組合員も増えているという状況で、地区の代表としてという考え方で選んでいいのか」（土屋博）。土屋全中常務の現状認識はまったく正しいのですが、問題の指摘だけでなく、それではどうするか、です。

「現在の農協の理事会は、①組合員総意に基づく運営機能と、②専門的な執行機能と、③それらをチェックする機能の3つの機能が渾然一体となっている。そのようななか、近年の組合員ニーズの多様化・高度化に対応していくために、専門的な執行機能を担う学識経験者理事の登用もふえつつある。しかし、民主制を基本としながら、専門性と効率性を追求していく体制では限界がある」(高田)。

要するに、農協の規模が大きくなったが、それに伴う役員選出と経営体制は昔のままです。学経理事が登用されるようになって、参事などの幹部職員が常務や専務に名前を変えただけ。それでいいのか、という思いは現場にいると特に強く感じることです。

現在、すべての連合会と一部の農協には経営管理委員会制度が導入されていますが、その制度がわが国の農協組織で機能しているとは私には思えません。経営管理委員会とは別に作られる理事会が元の職員だけで構成されれば、経営主義、形式主義、官僚主義が色濃くなり、経営管理委員会制度を導入した農協は、連合会を含めて本来の協同組合組織からますます遠ざかっていくのでは、と思います。逆に、国や県などの行政当局や中央会が農協をこれまで以上にコントロールしやすくなる、と私は見えています。

「現在の理事会制度のもとで多数の学識経験者理事による常勤理事会を強化し、理事会はこれら常勤理事と地域や組織代表理事、さらには弁護士、公認会計士等で構成していく方が有効かつ適切と考えている」(高田)という指摘には傾聴すべきものがあります。とにかく、大型化した農協にとって役員選出はどういう方法がいいのか、経営をどうしていくのか、議論を深める必要があります。

### 9) 農協の適正規模と県一農協

栃木県では10農協でやってきて、それぞれ成果を挙げ、これからもこのままの体制で行くと聞いております。茨城県では20年前に18農協構想をまとめましたが、現在でも27農協があり、18農協構想は実現していません。30億円の基金を創り、合

併の際に農協の赤字対策に使ってきました。しかしその基金も使い果たしてしまいました。

そして今度の大会で1県1農協の構想が打ち出されました。このままでは経営危機が早晚訪れ、倒産する農協が出るだろう、県信連には250億円の内部留保がある、これを農林中央金庫に持っていかなれないようにして茨城県内部で使おう、とするものです。中央会がまとめた原案は修正され、大会決議では「19年度中に時期、方法について組織討議する」という抽象的な文言になっていますが、方向は定まったことになりました。私は『文化連情報』06年10月号で茨城県における1県1農協構想について私の考え方、検討課題などについて触れました。

合併について、今回の全国大会議案では「相当規模の広域合併が進んでいる。近年のJA合併の特徴として、戦略的な県域合併構想というよりも、未合併JAや経営不振JAの救済的性格が強い。JA合併にとりくむ期間は、経済事業改革、支所・支店再構築の改革が停滞する懸念がある。加えて、JA合併後改めて機能再編を進めることが必要。(よって)県中は必要に応じて合併推進にかかる方針を見直す」としています。これは、農協・連合組織間の機能分担見直しの徹底が経済事業を中心に図られようとしていることが背景にあるようです。茨城の農協合併に戦略があるのか、経営不振農協対策ではないか、と全中に問われているような気がします。

県一農協について多くの方に意見を聞きましたが、ほとんどの識者は反対を表明しています。例えば、「生活協同を追及する生協が県域ギリギリまで合併することは経済合理性に反しない。しかし産地形成を土台とする生産協同を追及する農協にとって、県域は二次組織の範疇としてはありえなくても、単協のそれとしてはありえない。生活協同と生産協同を混同してはならない」(田代)。先行事例を見ても、管理体制が強化されるだけだ、と聞き及んでいます。農協の適正規模があるのかどうかわかりませんが、初めに合併ありきではなく、茨城での組織討議でこのことについても議論を深

めていく必要がある、と考えています。

### 農協運動の展望

「お前は格好いいことを書いたり、しゃべったりしているが、それでは自分の農協はどうか、何をしているんだ」と聞かれます。

私達は現在、地域全体の農業振興計画を策定中で、2007年4月の総代会に提案する予定で作業を進めています。これは、国の言うような方向ではなく、約25万人の地域住民と農協との関係を強めていく、そのための具体策を提起する、そして地産地消が中心テーマになると考えています。これは特別なものではなく、むしろ皆さん方がすでにおやりになっていることであります。

私はこの計画の基本を次のように考えています。私達の身体は食べ物と水から成っています。健全で安全な食べ物を私達は国民に供給するのだ、それが私達の責務なのだ、と自信と誇りを持って言えるようにしましょう、ということであります。

あちこちから叩かれ続きの農協は、組合員も役員も職員も自信を喪失し、誇りも持ちえないか希薄になっている、そういう状態ではないか、と思っています。国民から信頼され、私達の役割が正しく評価されれば、農協に明日はないということはない、そう考えております。

国民の命を育み、守っていくという私達の役割に自信と誇りを持って、農協に明日が来るように、力を合わせて進もうではありませんか。

### 【参考とし、引用した文献・発行順】

- 河野直哉『産消混合型協同組合』（日本経済評論社、1998）
- 炭本昌哉「農協には『改革』ではなく『解体と再生』が求められている」（『農林統計調査』第53巻第6号、2003.6）
- 北出俊昭『協同組合本来の農協へ』（筑波書房、2006.3）
- 石田正昭『農協改革の課題－信共分離論に対抗したJAづくり』（農協共済総合研究所、2006.3）
- 農林中金総合研究所『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、2006.4）

白石雅彦「農協の現段階的特性とその改革の課題と論点」（『農林金融』第59巻第6号、農林中金総合研究所、2006.6）

青柳 斉「農協と組合員との関係再構築の課題」（同上）

田代洋一「組合員・地域から必要とされる農協づくりに向けて」（『農林金融』第59巻第7号、農林中金総合研究所、2006.7）

高田 理「農協の組織・運営の現状と進むべき方向」（同上）

増田佳昭「経済事業改革の動向と課題」（農業協同組合研究会06年度第1回課題別研究会レジュメ、2006.7）

藤谷築次「第24回JA全国大会への期待」（『地域農業と農協』第36巻第1号、農業開発研修センター、2006.7）

石田正昭他「座談会・JA再生の道を探る」（『農業と経済』第72巻第9号、2006.8）

田代洋一「JA再生のための基本課題は何か」（同上）

両角和夫「地域の持続的発展」（『日本農業新聞』2006.8.15）

高田 理「利用者重視へ転換を」（『日本農業新聞』2006.8.27）

田代洋一「農協大会の経済学」（『農業協同組合新聞』2006.9.10）

大野和興「農協が丸抱え候補を担ぐわけ」（『週刊金曜日』第622号、2006.9.15）

須田勇治「JAの生き残りをかけた全国大会決議」（『月刊JA』第52巻第10号、全国農協中央会、2006.10）

（本稿は、2006年11月13日に栃木県宇都宮市で開かれた第27回栃木県農協大会での記念講演記録に加筆したものである。文中、引用文にはかっこ書きで引用者名を表記した）