

地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（第4回）資料  
平成28年5月20日

## 地域における農協の役割と新たな可能性について

宮城大学食産業学部教授 川村 保

### 1. 議論の前提

- ◎農協は、基本的には経済的弱者の組合である。
- 協同組合は、資本主義が発達する中で、農民や消費者あるいは中小企業経営者などの弱者が協同することで自らのおかれた不利性を克服するために組織したという歴史がある。
- イギリスのロッチデール消費組合や、ドイツのライフアイゼン信用組合などが歴史的にみての原点となっているが、日本でも二宮尊徳の報徳社などに多様な組織があった。
- ◎日本の近代的な農協制度は、1900年の産業組合法に始まり、第2次大戦後、1947年の農業協同組合法により、現在の農協の制度が整備された。
- 明治時代の急速な経済発展の中で農業を振興する役割から、日露戦争後の農村不況への対応のために、政府は産業組合の育成に力を入れた。
- ◎現在の農協の様々な制度は、高度経済成長期を経て低成長期にかかった1980年代頃までの比較的均質的な農業・農家・農村の構造に適合していた。しかし、それ以降の異質化が進んだ農業・農家・農村の構造には必ずしも適合していない。
- 均質的（ホモジーニアス）な農業・農家・農村・・・稲作が中心、経営規模が1ha程度の自作農、村の住人はほとんどすべてが農家。
- 異質化（ヘテロジーニアス）な農業・農家・農村・・・稲作以外にも園芸や畜産など。稲作は兼業農家が多いが、園芸や畜産では専業農家が多く、経営規模も大きい。兼業化と混住化が進み、農村にも非農家が多数いる状況になった。
- ◎そもそも、農業のあり方、農業経営の構造、農村の様子が多様化してきた中で、「農業」や「農協」という言葉で多様な存在を一括りできなくなったことを認識しなければならない。

図表1 農業・農協等の状況の変化

	過去	現在	将来
キーワード	均質的な環境 (ホモジニアス)	異質な環境 (ヘテロジニアス)	激動する環境 (ボラタイル)
農業・農家・農村・ 農協を取り巻く 経済的環境	経済成長期 農工間格差	低成長・バブル崩壊・ デフレ経済 流通の寡占化 グローバル化	グローバル競争の一 層の進展
農業	稲作中心 小農中心の農業 構造	稲作＝兼業 園芸・畜産＝専業 2極化する農業構造	グローバル化に対抗 する成長農業 一層の多様化
農家	稲作中心 小規模	兼業農家と専業農家 の乖離 法人化	一層の2極化
農村	農業中心の伝統 社会	混住化・都市化 中山間地域問題	混住化・都市化と 限界集落化の2極化
農協	農協成長期  小農に対応する 組織 小規模・多数	農協成熟期  広域合併による大規 模化、少数化	農協新展開期  (要検討課題)

出典:参考文献②

- ◎かつては、旧町村よりも小さな地域ごとに構成されていた農協は、今日では広域合併により、大きな組織になっている。中には1県に1農協しかないところもある。

図表2 市町村数 対 農協数

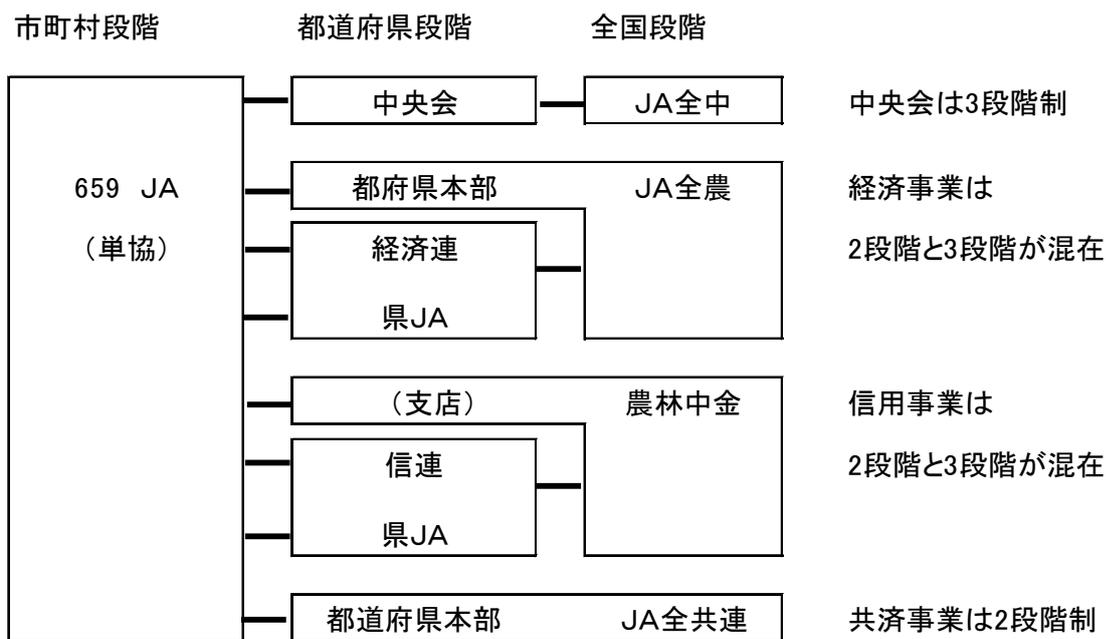
市町村数 (A)	単位農協数 (B)	(A/B)
1719 [市町村]	659 [JA]	2.6 [市町村/JA]

注：農協数は平成28年4月、市町村数は平成26年4月調べ。

- ◎一般に農協というと、市町村レベルのところ組織されている単位農協を指すが、農協組織は都道府県レベルでの連合会や中央会、全国レベルでの連合会や中央会等も組織されており、農協系統組織ということもある。

図表 3

### 段階制の農協系統組織



資料: JA全中ホームページ。平成28年4月1日現在。

- ◎また、農協というと、信用事業・共済事業・購買事業・販売事業・指導事業などを行う総合農協を指すことが多いが、その他に一部の事業のみを行う専門農協もある。総合農協がいわゆるJAと呼ばれる農協である。

## 2. 地域協同組合論争

◎地域での農協の役割を考える時に重要な議論として、1970年代に行われた「地域協同組合論争」が手がかりになる。

○農協の進むべき道をめぐっての論争。

○「職能組合」：農業を営む者の協同組合・・・佐伯尚美先生（当時、東京大学経済学部）

○「地域協同組合」：農村地域の住民の協同組合・・・鈴木博先生（当時、農林中金調査部）

◎論争に決着がついたかどうかの判断は保留しておくが、事実がどのように進んだのかは、明白であった。地域協同組合化が急速に進んでいった。

○農業・農家・農村のあり方に大きく規定される農協の性格上、総兼業化ともいえるべき状況の中では「地域協同組合」の性格が強まらざるをえなかった。

○そのことは、准組合員数の推移に象徴的に表れている。

（注：准組合員とは、非農家であるが農村地域に住んでいて農協の事業を利用している組合員のこと。組合員として農協の事業を利用できるが、議決権はない。）

図表4 准組合員比率（単位：万人，％）

年	准組合員	正・准組合員合計	准組合員比率
1985	235	807	29.1
2000	386	911	42.4
2013	558	1014	55.0

注：『JAファクトブック2016』JA全中より筆者作成。

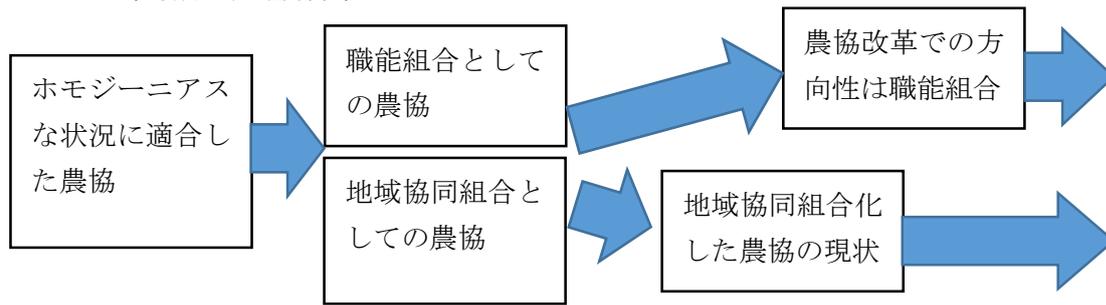
◎昨年度、農協改革が行われたが、その中では「職能組合」としての農協という方向性が強く打ち出された。

◎地域での農協の役割を考える上で、「地域協同組合論争」は、古くて新しい問題である。

○多様化した農業・農家・農村という現実においては、農協は「職能組合」と「地域協同組合」の両方の役割を期待されていると考えるべきであろう。

○立地条件等による違いはもちろんあるので、どちらかを選ぶことは必要であろうが、それは農協自らが主体的に決めるべきことであると考えます。

図表5 地域協同組合論争



◎「地域協同組合論争」を古くて新しい問題として考える時に、「経済的弱者の組合」という農協の基本的な性格を併せて考えるべきである。

○今日の経済的弱者とは？

○中山間地域等，条件不利なところで生活している住民は，本来的に協同組合が組織すべき対象の経済的弱者であろう。

○特に，産業的な基盤が農業くらいしかないところでは，農協の活躍の場ではないか。

### 3. 地域での農協の役割

#### (1) 農業支援の組織としての役割

◎農村地域では，農協の本来の仕事をしてくれること自体が地域運営につながる。所得形成であり，しごと作りである。

○販売事業，購買事業（特に生産資材），指導事業，利用事業

○大規模農家等，担い手層のニーズにも応えながら，高齢者や小規模な兼業農家の層のニーズにも応えなければならない。

◎高齢者や兼業農家のニーズに応えるのは，農協経営の効率性は損なう。しかし，社会的なニーズはある。

○農協は，民主的な運営を原則としているので，大規模農家が農協離れを起こすこともある。農協としては両方のニーズに応える必要がある。

## (2) 農村生活支援の組織としての役割

- ◎農業以外でも、農協が担える生活面の事業は多数ある。
- 信用事業、共済事業、購買事業（生活資材）、不動産事業、指導事業、生活関連の事業（福祉事業、冠婚葬祭事業・・・）
- これらの中には、農村地域でも他の業態の業者が入っていて、農協と競争している部分はある。競争があること自体は、住民にとって選択肢があることで好ましいこと。更には、農協しか業者がない面もある。最後の砦としての農協という面もある。
- ◎都市近郊の農協では、不動産事業なども生活面の事業となるが、これは組合員の資産運用としての性格が強く、農村生活支援とは性格が異なる。但し、農村地帯に近いところでの不動産事業は、農地のスプロール化を防ぐ意味もあり、農業にとっても農村生活にとっても重要な意義を持っている。
- ◎厚生事業など福祉関係の事業については、高齢化の進行が著しい農村地域では重要な位置づけとなっている。
- 厚生連のあるところのみでも、110 病院、65 診療所、農村検診センター22 施設、介護老人保健施設 32 施設、訪問看護ステーション 106 施設、特別養護老人ホーム 7 施設、在宅介護支援センター9 施設、地域包括支援センター14 施設、看護師養成所 15 施設等  
(J Aグループホームページより。2015 年 3 月末。)

## (3) 企業と協同組合の違い

- ◎農協等の「協同組合」と株式会社を代表例とする「企業」とは、行動原理（目的）が異なる。
- 企業の行動原理は、利潤の最大化である。
- 協同組合の行動原理は、利用の最大化（ただし、損失が発生しない範囲での）である。
- ◎行動原理の違いは、組織の性格に基づくものである。
- 資本の増殖を目的とする企業は、出資＝カネを紐帯とする組織。
- 弱者がまとまることで購買や販売することが目的の協同組合は、人を紐帯とする組織。

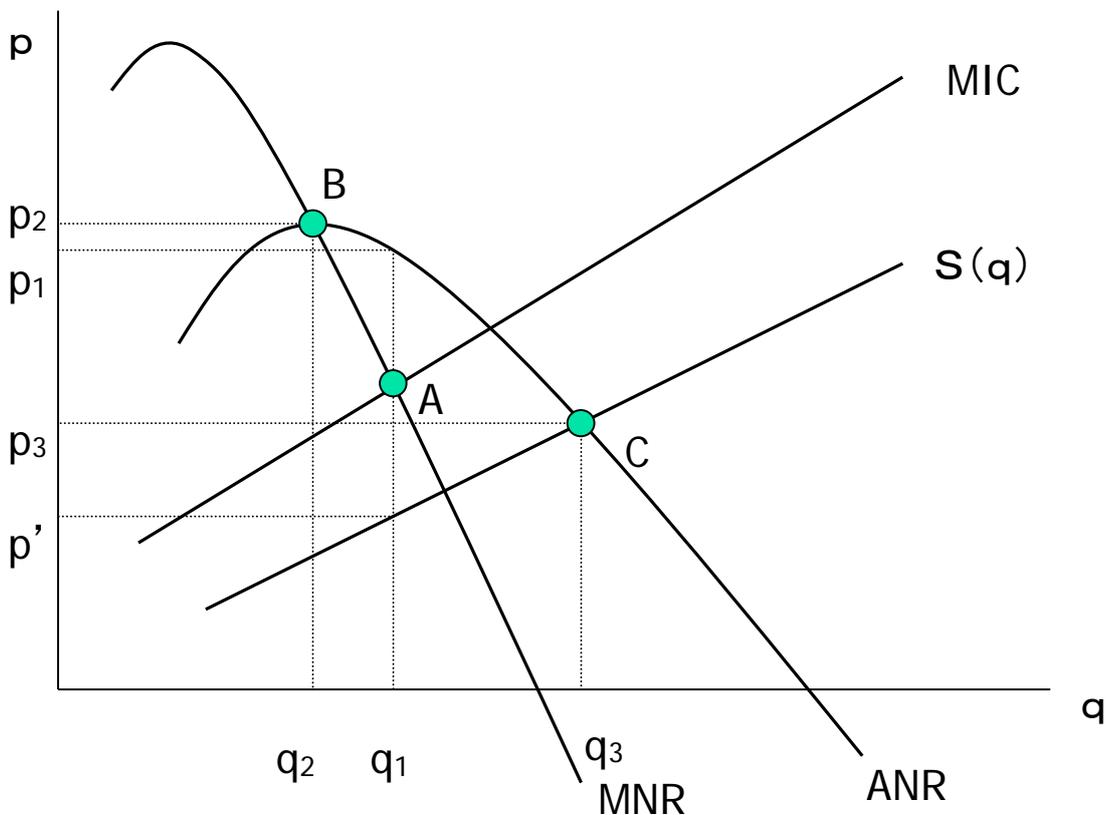
◎農協と企業では、事業量の水準が異なることになる。

○企業は、利潤を最大にするところ。利潤を減らしてまで事業量は増やさない。

○農協は、収入>費用である限りは事業量を増やしていく。

○したがって、均衡での事業量は農協の方が大きくなる。

図表6 企業と協同組合の均衡の違い（出典：参考文献①）



◎ただし、近年では農協が子会社として株式会社を所有することも多くなっている。

○協同組合が所有する株式会社の行動原理をどう見るかについては、未検討の課題となっている。

- ◎イコルフットィングの議論はあるが、農協は地域へのサービスも行っていることにも注目すべきであろう。

#### 4. 地域運営主体としての農協の可能性

- ◎地域における農協の役割は、基本的には事業を通じての貢献である。農産物の販売等の事業を通じて付加価値＝所得を形成していくこと。そのことによって地域社会の経済的な存立基盤を維持していける。
  - まさに、「まち・ひと・しごと」を作ることである。
- ◎農協は農地に関する情報が集積しやすい場であるので、農地の利用調整に伴う諸機能も発揮しやすい。
  - 農地の利用調整，集落営農等の組織の形成，法人経営の育成。
  - これらは農政の一部分を担っているとみることできる。
  - 「農政の別働隊」と呼ばれる側面もある。
- ◎生活面では，農協の福祉事業も地域社会においては重要な機能を果たしている。
  - 条件不利な地域では福祉事業の担い手が農協しかないようなところも多く，ある意味では福祉政策の一面を担っているとも言えよう。
- ◎農協は地域運営のコストを下げる働きをしている。
  - 農協は地域社会の運営にかかるコストを様々な形で軽くしている。
  - 行政コストの節約につながる面，そもそも農協自体が持っている規模の経済性と総合農協としての範囲の経済性など。
  - 特に大切なのは，既存の組織があるので，新たに組織化のコストが不要であることと，農地利用調整に見るような情報の集積による効果。
- ◎前述のように，利用の最大化を行動原理とするので，農協は企業よりも粘り強く地域での事業を継続することになる。
- ◎地域運営の主体が行政の場合に比べると，農協は振興と撤退の両方の論理を持っている点が特徴的である。

- 農協と言えども、最低限の利益（正常利潤）は確保しなければならない。収入＜費用になり、最低限の利益確保が不可能になれば、撤退することになる。
- 自治体等の行政組織の場合には、このような撤退の論理あるいは撤退のメルクマールが明確にならないという問題がある。

## 5. 地域運営主体としての農協の限界

- ◎しかしながら、農協が地域運営に深くかかわるのが一般的な状況になっているとは言えない。農協にとって地域運営主体として活動する上での限界もある。
- ◎地域の状況によっては農協以外の組織の方が適性あることも多い。
  - 地域の多様性、農協の多様性を考えると、過度な一般化をしてはいけない。
  - 都市近郊などでは、農協よりも NPO などの組織の方が適性がある場合がありそうだし、逆に、農村地帯でも立地条件が極めて不利なところでは、農協よりも行政主導の方が、より適性がありそうだ。
- ◎農協が力を発揮できるためには、地域の住民の問題解決への意思が不可欠である。
  - 協同で地域の問題を解決しようとする意思が住民の間にあつてこそ、農協が活躍できる。
  - 協同で問題を解決する意思はあるけれども、その能力がない場合には農協は様々なノウハウを提供することができる。
- ◎「やる気」と「能力」の組み合わせでみていくことが必要であろう。

図表7 支援の対象

	能力 あり	能力 なし
やる気 あり	自立可能	支援必要であるし、効果が期待できる
やる気 なし	当面は存続可能	衰退の一途

- ◎広域合併により地域との密着性が薄れてきたことも大きな課題である。
- 広域合併農協の取り組みの中では、細かな規模の話が抜け落ちてしまうおそれがある。
- 組合員からみると、縁遠くなった感じを持つ。
- ◎かつての均質的な農業・農家の構造の下では農業者を正組合員として一括することと実態の間での乖離はなかったが、異質化する中で農業者自体が兼業農家と専業農家に多様化し、更には准組合員が人数的には多数となるという構造の変化が起こった。
- 多様化した組合員、多様化した農協を一つの制度で運営できるのか自体が問われている。多様化した実態には多様な制度が必要ではないか。
- 少なくとも現行制度の中でも、組合員のコミットメントのあり方に応じた対応策が問われる。
- ◎組合員の農協活動へのコミットメントのあり方
- 意思決定のあり方の再検討が必要。
- 特に、准組合員の権利をどうするかが大きな課題になる。
- 他方で、専業農家の意思決定の尊重も必要になる。

図表8 コミットメントのあり方

現状	将来への課題
◆一人一票制	◆利用の状況に応じた発言権？
◆兼業農家が多数派	◆専業農家の意思反映の方法？
◆准組合員には議決権なし	◆准組合員の意思表示の方法？

### 参考文献

- ①川村 保「日本の農協論の現状と課題—非正統派的農協研究の立場から—」，生源寺眞一・農協共済総合研究所編『これからの農協—発展のための複眼的アプローチ—』，農林統計協会，pp.247-264，2007年。
- ②川村 保「農協の農村コミュニティでの役割」，大泉一貫編著『農協の未来—新しい時代の役割と可能性—』，勁草書房，pp.127-148，2014年。
- ③川村 保「農業改革の視点① 農協、『専業』の意思反映を」，日本経済新聞 経済教室，2013年11月7日。
- ④川村 保「試論・農業改革④ 農協見直し，多様性前提に」，日本経済新聞 経済教室，2014年6月11日。