

農協による地域開発への取り組みにおける

問題とその要因

両 角 和 夫

1. 問題の所在と課題の設定
2. 地域開発への取り組みと制度改正の経緯
 - (1) 農協の都市化対応と45年の制度改正
 - (2) 農協の「生活基本構想」と48年の制度改正
3. 農業面での活動スタンスとその展開
 - (1) 現在の活動スタンスと活動の現状
 - (2) 「農業基本構想」とそのスタンス
 - (3) 農協法成立過程と農業活動スタンスの方向
4. 小 括

1. 問題の所在と課題の設定

農協は、近年、改めて非農業面での活動を含む農村地域の開発に積極的に取り組む姿勢を明確にしている。これは昭和63年の第18回全国農協大会で決議された『21世紀を展望する農協の基本戦略』に集約的に見ることが出来る。ここでは「地域社会の再生～魅力ある地域社会の創造」をメインテーマの一つに挙げ、農協こそが地域の活性化の中核的担い手としてこうした課題に積極的に取り組む姿勢を示している⁽¹⁾。

近年、首都圏と地方の格差の拡大、中山間地域の過疎化等の問題が深刻化するなかで農村の地域開発は重要と思われるが、農業面での活動はもちろん非農業面でも中心的な担い手が不足する現在、農協がこうした課題に積極的に取り組むことは社会的に大いに意味のあることであろう。

しかし、こうした姿勢はともかく実現性にはやや問題があるように思われる。というのは、この『基本戦略』で中心的な手段となるリゾート開発、農園等の造成や農住都市建設、すなわちここでいう「地域社会開発事業」では土地の面的な整備を伴う事業が重要な位置を占めると見られるが、その場合に不可欠な土地開発あるいは土地利用調整についての農

協の対応能力には問題があるように思えるからである⁽²⁾。

農協は、農地を持つ農家を組合員としているが故に、土地を扱う取り組みには強みを発揮することが期待される。しかも、制度的にはこれまでの改正により必要な事業の展開もかなりの程度可能である。しかし、それにもかかわらず現状ではこうした事業に取り組む農協の数はきわめて少なく、また取り組み体制も十分とは言えない。もちろん、今後の展開が期待されるのであるが、それにしてもこうした側面から見る限りでは、農協の土地開発あるいは土地利用調整に関する対応能力に疑問をもたざるを得ない⁽³⁾。

そもそもこうした能力は、農協がこれまでに取り組んできた農地に関する取り組みの実績に大きく依存すると考えられる。農業面での土地利用調整や開発に取り組んだ十分な経験がなければ、非農業面での活動に取り組むことは難しいと思われるからである。その意味で言えば、農協のこれまでの農業面でのこうした活動を見る限り、非農業面を含む地域開発への取り組みに必要な土地開発や利用調整の能力が十分に形成されているとは考えにくい⁽⁴⁾。

ところで、農業面での土地開発や利用調整への取り組みの姿勢は、基本的には農協の農業面での活動スタンスに規定されると考えら

れる。このため本稿では、これまでの農業面での活動の基本的スタンスと、とくに農地の利用調整・整備を含む生産過程への関わり方を検討することを通じて、今後の農協の地域開発の取り組みを展望する上での問題を見てゆくことにしたい。とはいえ本稿は、あくまで試論の域を出るものではない。ささやかな問題提起として受けとめていた抱ければ幸いである⁽⁵⁾。

農協の農業に対する活動スタンスは、農業を取り巻く環境の変化に対応して変遷を遂げてきた。こうした活動スタンスは3年毎に開催される農協大会で議論されてきたが、なかでも節目となるのは、今日に近い順からいえば、①昭和50年代半ばに米等の主要農産物の生産調整と地域農業への取り組みの課題を示した『1980年代日本農業の課題と農協の対策』(54年大会)、②40年代初めに高度経済成長に対応して農業所得の増大を目指した『日本農業の課題と対応』(「農業基本構想」, 42年大会)、そして ③戦後の農協法制定時における農協活動の方向付け、であろう。このため本稿では、主にこれらの検討を通して農協スタンスの変遷を追うことにしたい

冒頭に、農協が近年、「改めて」地域開発への取り組み姿勢を明確にしたと述べた。というのは、こうした取り組みは高度経済成長期から始められていたからである。そのため、まずその経緯及び関連する農協制度の改正について概観しておくことにしたい⁽⁶⁾。

2. 地域開発への取り組みと制度改正の経緯

(1) 農協の都市化対応と45年の制度改正

農協の非農業面での活動を含む地域開発への取り組みは、わが国経済の高度成長がもたらした農家の兼業化、農村の都市化、混住化に対応する過程で見られるようになったが、この間の農家、農村の変化は同時に農協のあり方、なかでも都市農協のあり方を問うもの

となった。こうした問題は都市農協問題と言われたが、この問題をはじめて本格的に取り上げたのが昭和39年11月の第10回全国農協大会であった⁽⁷⁾。

大会では農協法を自主的に検討し必要な改正をする旨の決議がなされ、全国農協中央会はそれを受けて昭和40年6月法改正に関する検討作業を開始した。検討結果は翌昭和41年9月「農協法改正に関する意見」として農林大臣に提出された。この意見には、農協のその後の地域開発に関する取り組みの方向が示されていると思われる。内容は14項目と広範にわたるが、ここでの議論に関連して重要と思われるものを三つ挙げておきたい。

①農協の目的及び性格について：本質的には、農協が農民主体の協同組織であることを再確認し、併せて、地域協同体としての機能を発揮できるよう措置すること。

②員外利用について：組合員の事業別利用分量と同額を限度とする、みなし組合員規定は全事業に及ぼすと共に員外利用の場合に限らず、すべて当該組合員の利用とみなすこと。

③農協事業の拡張について：単協の手形割引、農協の農業経営および請負耕作、単協の信連業務代理、組合員のためにする農協の不動産売買、組合員のためにする建設工事請負、信連の内国為替取引範囲の拡大等が出来るようにすること。

他方、農林省も省内に農協問題研究会を設置し(昭和40年9月)都市農協問題の検討を始めた。検討結果が出されたのは昭和41年7月である。ここには「農協は農民の協同組織体として『農業生産力の増進と農民の経済的地位の向上を図る』という現行制度における目的及び性格を今後とも堅持すべきである」という姿勢が示され、上記の①については、あくまで慎重に対処すべきであるとの見地から否定的な見解が示された。しかし、急速に進展する都市化あるいは混住化を考慮して、農協が非農業分野で活動を行なうための事業の拡

張はかなりの程度認められることになった。そしてこの答申をもとに農協系統団体と調整が行なわれ、昭和43年3月に農協法の一部改正案が国会に提出された。経緯は省略するが、改正案が成立したのが昭和45年5月であった。

主な改正内容のうちここでの議論と関連するものを挙げると次のようである。

- ①受託農業経営事業の新設
- ②農用地等供給事業の新設
- ③農地等処分事業の新設
- ④信用事業の機能拡大

このうち、①は組合員の受託を受けて農協が農業経営を出来るようにしたものであるが、昭和37年の改正で創設されていた農地信託制度と併せて農業経営へ直接的に関与することを可能にした。②は農業用地を組合員に供給することを、③は組合員の委託を受け転用農地等の売り渡し及び区画形質を変更する事業が出来ることを可能にした。この結果、農協は当時から打ち出していた「農住都市構想」に即して地域開発に取り組むことが出来るようになった。④は員外利用の拡大をもたらすと共に、地域開発融資への対応の幅を拡大した⁽⁸⁾。

(2) 農協の「生活基本構想」と48年の制度改正

昭和45年改正で非農業面を含む広範な地域開発への取り組み手段を獲得した農協は、さらにこうした取り組みに関する新たな構想を打ち出した。同年10月の第12回大会における「農村生活の課題と農協の対策」、すなわち「生活基本構想」がそれである。この構想では、「地域住民の自主性、責任性を基礎に、人間連帯により新しい地域社会の建設が、今後の大きな課題」であり、「生活防衛、向上を推進し、その運動の中で希望する者を組合員として迎え入れ協同の輪を拡げて行く」として、今後は積極的に地域の協同組合を目指す方向を打ち出した。取り組みの主な方針はほぼ次のよ

うなものであった⁽⁹⁾。

①生活環境の整備対策としては農協も地域開発計画を作る。そして行政における実施を促進する一方、自ら実施出来る分野において新たな事業を開始する。

②消費生活の防衛・向上を図るために生活信用活動を強化する。

③他産業への適正就業対策。工場の用地の造成、組合員の立地企業への就業対策、条件に適合する企業への融資を行なう。

④適正な資産管理と組合員がみずから土地を所有しながら宅地住宅の供給を都市居住者にする農住都市建設を推進する⁽¹⁰⁾。

一方、政府は先の改正以来僅か3年後の48年に、再度の制度農協法改正を行なった。改正にいたる経緯は省略するが、内容は45年改正の延長線上で一層の農協機能の拡充を図るものであった。ここでの議論に関わるとと思われる主な点を挙げると次のようである⁽¹¹⁾。

- ①組合の金融機能の拡充
- ②資金貸付範囲の拡大
- ③宅地等供給事業の拡充

このうち、①は前回改正の積み残しである手形割引、債務保証などの金融機能の拡充、②は農協資金を地域開発資金として活用する範囲の拡大、③は45年改正で創設された農地等処分事業を拡充したもので、新たに土地の貸付方式や住宅建設を導入するなど多様な事業展開を可能にした⁽¹²⁾。

農協をして非農業面を含めた地域開発へ積極的に取り組むことを可能にした制度的枠組みは、このようにほぼ45年と48年の改正で与えられた。しかし、冒頭に指摘したように、現状での活動は必ずしも活発とは言えず、取り組み体制も十分とは見られない。

本稿ではそのことが、農協の農業面での土地開発、土地利用調整への取り組みの姿勢、さらには、それを根底から規定する農業面での活動に対するスタンスに関わると考えるのであるが、以下ではそうしたスタンスを概観

することにしたい。

3. 農業面での活動スタンスとその展開

(1) 現在の活動スタンスと活動の現状

現在農協が農業面の活動で示す基本スタンスは、先にふれた『21世紀を展望する農協の基本戦略』における「農業の再構築～国際化のなかでの日本農業の確立～」の具体的方策に窺うことが出来る。ここでの特徴は、「農用地の利用についての地権者の合意形成と生産過程の組織化を担う主体としての地域営農集団」の組織化を行い、農協のもつ農地利用調整機能を積極的に展開して地域農業の再編を行うことを主要な目標として掲げていることである⁽¹³⁾。

これは、既に10年前の昭和54年の第15回農協大会で策定された『1980年代日本農業の課題と農協の対策』を受け継ぐものである。当時は既に米をはじめとする主要農産物の過剰、農業の担い手の高齢化や不足、そして地域農業の再編が大きな問題となっていた。このため、農協も国の地域農政に対応して地域農業開発計画の策定・推進を基本方向としたが、ここに農業経営補完機能の強化、農業生産組織の育成等と併せて、重点課題として掲げられていたのが農用地利用の集積への取り組みであった。その点では、今日見られる農協の農地利用調整への取り組みやそれに関連した生産過程への関与の姿勢は、この時期から見られるようになったといっていよい⁽¹⁴⁾。

こうした方針のもとで昭和54年から開始された地域農業開発計画の策定は、現在まで全国の6割を超える農協で取り組まれている。他方、生産組織の育成や農作業の受託、農機具やカントリーエレベーターの設置等による経営補完機能の充実も近年かなり進んでいる。また、農地の利用調整についても必ずしも取り組み農協数は多くないが増える傾向にある。

しかし、この間の農業活動への取り組みは、

農業経営を外部から補完するいわば農作業に関するサービスの提供が中心であり、農地の開発、整備に対する姿勢が明確でない。また、農地の利用調整も積極姿勢は出されたものの内実は域内のあるべき農地利用計画に沿って行なわれたものとはみられない。農地利用調整は、どちらかといえば個別農家の事情に応じて行なわれるか、あるいは転作の団地化のための調整などが多いとみられる⁽¹⁵⁾。

このように見ると、この時点において農協のスタンスは、農地の利用調整や整備を含めて農業の生産過程に積極的に関わるもの、あるいはその内実をもつものであったとは必ずしも言えない。その意味では、それまでの農協の農業活動面での基本スタンスを大きく変えるものではないと言える。

それまでの農協は、生産過程への関与に関してむしろ積極的な姿勢は示さなかったとも言える。こうした農協のスタンスは、さしあたり昭和42年の第11回全国農協大会で策定された『日本農業の課題と対応——高能率・高所得農業の建設』（「農業基本構想」）に集約的に見る事が出来る。次にそれがどのようなものであり、どのようにして形成されたか見ることにしたい。

(2) 「農業基本構想」とそのスタンス

「農業基本構想」は、高度経済成長期において他産業との生産性及び所得の格差を是正して「高能率・高所得農業」を実現するための農協の基本戦略を示すためのものであった。この構想は農業面での取り組み方針を示すものであるが、先にふれた昭和45年の「生活基本構想」が非農業面での方針であることと併せて、両者はいわば40年代における農協の長期戦略の車の両輪をなすものであった⁽¹⁶⁾。

この構想の中で中心的な位置を占めたのが「営農団地を基本とする生産体制の確立」である。営農団地の造成は昭和36年に取り組み方針が決定され推進されてきたが、この構想で

改めて重点的な対応として示された。後にもふれるように営農団地の構想はもともと国の農業構造改善事業の発足に対応したものであるが、ねらいは「系統農協が主体となって、生産から流通にわたるすべての機能を有機的に編成し、その担い手になること」にあった。構想では今後10年間に団地における生産量、販売量を全体の7割とすることが目標にされていた。

構想では、ここに見るように農協が生産・流通面に渡って広く関与する姿勢が打ち出されている。しかし実際には「産地化・集団的生産」の実現、言ってみれば流通面での対応に重点がおかれていた。営農団地として具備すべき要件をみても、農家の経営基準の作成、作目毎の生産者組織（部会）の組織化、農協の指導体制の整備、関連施設の体系的配置、積極的な営農金融が挙げられるに留まり、そもそも生産面への関わりはそれほど強くない。すなわち技術指導あるいは上もの施設の整備が中心であって、ここには54年の戦略に見られるような農地の利用調整や直接的な農業経営への関わりはほとんど窺うことが出来ない。

こうした農協のスタンスは、さしあたり国の農業構造改善事業と営農団地の関係について農協側が言及しているところからも明瞭である。以下は農協中央会の『農協年鑑』からの引用であるが、両者の性格をそれぞれ次のように述べている。「農業構造改善事業も適地適産と主産地形成をすすめることによって、農業構造改善を企図しており、表面的には産地化・集団的生産を実現しようとする営農団地と異なるところはないようにみえる。しかし、営農団地が流通面の整備を主軸として構想されるのになിして、構造改善はもっぱら生産過程における土地・資本・労働力といった生産要素の再編成から入ろうとしているところに、根本的な違いがある」⁽¹⁷⁾。

ここからは農協のスタンスが、主として流通面から農業へ関わる場所にあることが窺

われる。さらにこの点を補足する意味で、当時農林省にあって構造改善事業と営農団地構想の調整に関係した斎藤誠元農林事務次官の発言を引用しておきたい。

「農業の発展をはなれては農協というのはあり得ないだろう。したがって、もう一度原点に帰れという悪いんですけども、やはり生産面に対する農協活動、これはもっともっと見直されるべきじゃないかと思うんです。ちょうど第一次構造改善事業をやるときに、農協ではときを同じくして営農団地構想を打ち出されたわけです。……構造改善事業と営農団地構想の調整をはかろうじゃないかということで荷見さんに呼ばれて大議論をして結局もの別れになったこともあるんです。……われわれの当時の考え方からいいますと、農業の発展は、こういうふうに情勢が変化してきた場合、やはり零細農耕制を脱却したような形において農業の発展があるんだといい（——農林省の意見：引用者）、一方では、いや農政は経営の中に入ることは不可能である。だからやはり集団的な営農団地構想で、流通面をもっと合理化すべきだといい（——農協系統の意見）、これが一番の論点の分かれ目でした。実際の事業はほとんど変わらないんですけども、観念的には非常に違っていただけです。……流通面におけるいろいろの重要な支援活動、これも大事なことだと思いますけれども、……土地の問題を農協はどう取り組んでいけるのか、……土地の利用管理の問題に最後はふれざるを得ないんじゃないか」⁽¹⁸⁾。

ところでこの発言には、次のような農協の農業への取り組みスタンスと問題点が的確に指摘がされていて興味深い。その第一は農林省は日本農業の発展のためには零細農耕制の解消が必要でありそのために構造改善事業を行おうとしていること、第二は農林省は農協にも生産面での活動を通して零細農耕制の解消に取り組んでほしいと期待していること、第三はこれに対して農協は農業の生産過程あ

るいは農家の農業経営に直接的に関与することは出来ないで流通の部面で集団化を図ることで対応したいとしていること、第四は、農協の農業面での活動の弱さに関連して土地の利用管理の問題への取り組みの弱さがあること、である。

このうちとくに注目されるのは、農協のあり方についての両者の了解の違いを際立たせている第二と第三の点である。結論から先に言えば、第二に見られる考え方は、農林省が農協制度の創設に際してに法的に明確にしようとしたものであり、それが法案検討の過程で否定されたことが結果的に第三に示したような農協の対応をもたらすことになったと考えられる。とくに農協に見られる対応はその本質に関わるものであり、なぜこうした対立が出てきたのか、成立過程に遡って議論される必要があると思われる。次にこうした視点から農協法の成立過程においてどのような経緯があったのかを見ておくことにしたい。

(3) 農協法成立過程と農業活動スタンスの方向

戦後の農協法の検討は農地改革についてのGHQ司令官覚書（昭20.11.9）に基づいて始められた。具体的には「小作人であった者が再び小作人に転落しないための合理的保護の規定」のうち「(5)非農民的勢力の支配を脱し、日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長し奨励する計画」の策定の指示によるものである。この覚書を受けて、わが国政府により農協に関する第1次案（GHQ指示に対する回答）が提出されたのは、昭21年3月15日であった⁽¹⁹⁾。

この案ではそれまでの「農業会を生産農民の職能協同組織たる農業協同組合に改組」し、組織を「最末端の組織を市町村の段階より部落の段階に迄達し耕作農民の強固な民主的組織を基盤とする機構に改め」と共に、次のような段階制をもたせていた。まず部落段階

に農業を営む者及び農業に従事する者をもって農事実行組合を設置する。そして市町村段階には、市町村農業協同組合を設置し、農事実行組合および其の組合員を持って組織するというものである。この案では農事実行組合は、生産共同体として次の機能を持つものとされていた。

①部落内の農業計画及びその推進（調査、耕地整理計画、生産供出計画、資材配分計画等の実践を担当とするものとし之に必要な統制機能を付与される）

②農業技術改善の実践（略）

③生産手段及び労働の管理（土地及び農機具の管理、協同作業、協同経営等）

④部落農民の代表

⑤生活改善、教養、娯楽等文化活動

続く第2次案のⅡ（初めて法案の形をとった）及び第3次案までは、こうした部落レベルでの実行組合を設置する規定が盛り込まれ、事業内容もほぼ第1次案の考え方が踏襲されている。詳しくは省略するが、例えば第3次案には実行組合をして「農業経営」及び「組合員の農業に関する統制」の、さらに市町村レベルの組合にも農業に関する統制の事業等が出来る規定が見られる⁽²⁰⁾。

このように、法案作成に当たって農林省は部落レベルを一つの生産単位とする生産農業協同組合的なものの設置を考えるなど、農協をして農業の生産過程にかなり強く関与させることを企図していたが、これには次のような背景があると考えられる。

一つは、農地改革を経てなお残る零細農耕制を解消しなんらかの大きな規模の生産単位をつくらなければ農業の発展は有り得ない、そのためには部落を一つの単位とした生産体制を作ることが必要だとする考え方があったとみられること。もう一つは、実行組合に生産協同組合的な性格を与える考え方は農協の直接の前身に当たる農業会時代に実践されていたことであり、これを農協法で活用しよう

としていたとみられること、である⁽²¹⁾。

しかし、農林省の当初の構想が貫かれたのは第3次案までであった。その後、GHQ天然資源局長の指示で農林省の考え方は大きく修正された。国会提出までに通算八次に及ぶ案が出されたが、第4次案からは部落レベルの農業実行組合は出てこない。スケンク案でこうした生産協同組合的な性格を持たせる考え方が否定されたのは、農業実行組合の基盤である部落が戦争遂行に大きな役割を果たしたからと言われている。ここではその理由を詮索するつもりはないが、必ずしも理由ははっきりしないようである⁽²²⁾。

成立した農協法では、農林省が当初に意図した生産組合的な性格がほぼ払拭された。当初案から見られた農協が自ら農業経営を行う規定や組合員の農業を統制する規定は削除されたのである。新たに生まれる農協は、このように生産過程に関与する強力な手段を持たないことになった。もちろん、このことがただちに農協をして農業の生産過程への関与を弱めることになった訳ではない。農地の整備や共同作業の実施の規定は市町村段階に設置する農協に残された。この点は、戦前における産業組合の時代には見られなかったことである⁽²³⁾。

しかし、設立された農協は、直接の前身である農業会に見られた生産過程への強力な関与という面は引き継がず、結果的には戦前の産業組合における流通主義的な性格を引き継ぐことになった。営農団地の構想にみられる、流通面からの農業への関わろうとする農協のスタンスはまさに産業組合時代のそれであるといってよい。農協法の成立過程で農協に生産協同組合的な性格を付与出来なかったことは、農協をして戦前の産業組合的な性格を転換させることなくほぼそれを継続させることになった。その意味では、その後の農協の農業に関わるスタンスは農協法の成立過程で方向付けられたものと言うことが出来る。

4. 小 括

近年、農協は非農業面を含む地域開発に積極的な姿勢をみせている。しかしそこで重要と思われる土地利用調整や開発事業への取り組み体制や実績を見る限り、こうした活動が活発とは必ずしも言えない。とすれば、こうした状況は従来農協が農地の利用調整や整備に積極的に取り組んでこなかったことと関連があるのではないか。そもそもこうした取り組みの体制や実績が無くして、非農業面を含む土地の開発・利用調整に取り組むことは難しいのではないか、というのが冒頭に示した本稿での問題意識であった。

農協の農業面でのスタンス、とくに土地を含む生産過程への関与の姿勢がどのようなものであるかを見てきたのはこうした問題意識からであるが、結果はほぼ次のようにまとめられる。

①現在の農業面での取り組みスタンスをみると、農地の利用調整を含む農業開発計画を策定する等、生産過程には積極的に関与する姿勢をみせている。しかし、その内実をみると必ずしも主体的、積極的な取り組みとは言えない。

②現在のスタンスは、昭和50年代から見られたものである。しかしそれまでのスタンスを大きく変えるものではなかった。それまでのスタンスは40年代のはじめに策定された「農業基本構想」に集約的に見ることが出来る。そこには農業面での活動は生産過程というより流通面での関与を中心にするという姿勢が窺われる。

③こうしたスタンスは、農協法の成立の過程で方向付けられたように思われる。農林省は、農地改革後になお残る零細農耕制を打破するためため農協に生産過程に主体的、積極的に関与させることを考えたが、それはGHQとの折衝の過程で否定された。農協は生産

過程への一定程度の関与が出来るとされたものの、結局は戦前の産業組合に見られた、流通主義的な姿勢を引き継ぐことになった。

これまで農協スタンスを概観してきたが、組織原理に照らせばこうした展開は当然ことではある。農協はあくまで個別の農家の農業経営あるいは生活を補完するための組織であり、そのための事業を展開するものとして存在している。農協が、直接に農家の経営や農地の利用や処分に介入することはこうした原理に抵触するものであろう。実際に行なわれている農地の利用調整や作業の調整も集落の機能の上に乗ってに行なうのがほとんどであると見られる。農協が強力なイニシアチブを発揮する余地は僅かなものであろう。言ってみれば、農協が主体となって地域の望ましい農地利用や農業経営を積極的に実現することはもともと難しいことではあった。とすれば、非農業面を含む土地開発等への取り組みについても、それまでに十分な準備があつてのものとはなりにくい。これまでこうした面で必ずしも十分な対応が出来てこなかったのも、ある程度は理解できる。

農協が基調としてこうした流通主義的なスタンスをとってこれたのは、ほぼ均質な自営的農民を組合員としており、その農業経営もある程度まで自己完結的であつたためであろう。しかし、今日のように農家が分化し、法人化が進むなど生産面、組織面で大幅な変化が見られるなかでは、こうしたスタンスの修正が求められている。既に見たように、内実はともあれ現に土地の扱いと含む生産過程への積極的な関与の姿勢を打ち出さざるを得なくなった。そして今後農協が非農業面を含めた土地開発に積極的に取り組むとすれば、これまで以上に農業面での土地利用のあり方を考える必要に迫られるはずである。いずれにせよ、農協が地域活性化の中心的な担い手としての機能を果たすとすれば、従来以上に主体的に土地利用の調整に取り組まざるを得な

い状況にある。

現在の農業、農村を取り巻く状況はいつまでも農協に従来通りの対応を続けること許さない。農協には当然あらたなニーズが生じてきているはずである。それがどのようなものなのか、また農協がそれにどのように対応しようとしているのか、果して戦略構想に示したように非農業面を含む地域開発の中心的な担い手になり得るのか。今後はこうした展開の可能性について引き続き検討することにした。

注(1) 昭和60年の第17回全国農協大会における

『農協生活活動基本方針』でまずこうした取り組みへの積極的な姿勢が示され、続く63年の第18回大会における『21世紀を展望する農協の基本戦略』で一段と体系化された。ここでは「地域社会の再生～魅力ある地域社会の創造」が重要な戦略とされたが、農協が「農村地域社会の中核的存在として、組合員と地域住民の生産の確保と生活の維持・向上をはかり、地域社会の発展に貢献するための役割の発揮」が求められているという認識のもとに、「地域の生活総合センター機能の強化と地域社会開発事業」に取り組む姿勢が鮮明にされた。

(2) 『21世紀を展望する農協の基本戦略』では、「地域社会開発事業」を展開するとしているが、これは、①「都市との交流ネットワークの形成と農村型サービス産業の開発」、②「農住都市建設構想の推進」の二つを柱とする事業である。前者では各種レジャー・リゾート開発、農業公園等の開発、農園付きの住宅の建設等を行い、後者では総合的な土地利用の整序化に留意した「面的整備」を伴う開発をはかることとし、農住組合方式等の農住都市建設構想の推進などにより、総合的地域開発事業を進めるとしている。(『21世紀を展望する農協の基本戦略』昭和63年、全国農協中央会、p 50)。

(3) 全国の農協のうち、土地開発に関する事業

に取り組んでいる農協（実際には宅地等供給事業、約400）について行なった農村金融研究会のアンケート結果によれば、回答した農協のうち地域の土地利用計画を含めた地域開発計画を策定しているのは約1割、事業の担当部署をおいているのは、2割弱に過ぎない。

（農村金融研究会『金融的側面からみた農協の地域開発への取り組み実態と課題』平成2年5月）。なお、昭和60年の第17回大会の「農協生活活動基本方針」には「この間（昭和45年の生活基本構想から当時まで——引用者——）、農協生活活動の取り組みは、組合員の生活要求の高まりを背景に、大きく進展した。しかしながら、内容別に点検すれば残されている問題点も多く、農協間の取り組みの格差も生じている」という反省が見られるが、ここにはこうした地域開発面での取り組みの遅れも含まれていると思われる。

(4) 例えば「宅地等供給等事業」（農家の土地を受託、借入、あるいは買入して受け入れ・処分をして宅地等の供給を行なう）の実績を見ると（平成2年度現在）、この事業が出来ると定款で規定している農協こそ全体の7割ほどあるが、事業に必要な宅地取引の免許を持つものは3割弱、さらに実際に実施しているのは1割に満たない。また、取引実績をみると受入面積は全国で4,300ha、処分面積は4,250haである。実施農協当りの面積はそれぞれ1ha強である。

(5) こうした視点は、農協の地域開発に対する取り組みの実態調査の過程で得られた。こうした取り組みで先進的な農協では、農業開発への取り組みも積極的である。例えば、住宅団地の造成や工場誘致で有名な広島県の旧安佐町農協（現広島市農協）や工業導入の旧湯沢農協（現花巻市農協）などがある。旧安佐町農協の組合長は、かつて構造改善事業で花木団地を造成して販売したことがあるが、その時に百名を超す農家から土地を購入した経験がなければこうした事業は到底出来なかつ

たと述べていた。旧安佐町事例については、瀧中博『農協は地域社会をどう築くか』（家の光協会、1990年）を参照されたい。また、こうした事例については、農業総合研究所農協研究会『地域の活性化と農協経営』（1990年11月）を参照されたい。

(6) 地域開発への取り組みに関して本格的な議論を展開するには、農協の本来もつ性格について議論する必要がある。農協の性格は「地域社会開発」への関わり程度の範囲を規定するものであるからである。この点に関しては、高度成長期以降の農村の都市化、混住化のなかで都市農協問題が出てきたことに対応して展開された「地域組合化論争」（農協は職能組合か地域協同組合たるべきかを巡ってなされた。『協同組合研究』第1巻第2号（1982年4月）に特集されている）が参考になるが、今回は問題を限定しこの点には触れないことにする。

(7) この問題は昭和30年代半ばまでは特殊地域の問題として扱われていたが、この時期以降農協全体の問題として扱われるようになった。そもそも農協系統組織として問題への対応の必要性を認めたのが、昭和34年11月の第7回全国農協大会である。ここから農協の体質改善運動が始まった。そして、昭和35年12月の第8回大会、続く昭和36年11月の第9回大会で農協の体質改善の推進に関する決議や都市近郊・漁山村農協対策などが打ち出されようになった。この間の推移及び都市農協問題は三輪昌男著『都市農協』（昭和46年、家の光協会）による。

(8) 組合員と同一世帯に属する者に貸し付ける場合または地方公共団体意外の営利を目的としない法人に対し貯金担保等により貸し付ける場合、貸外利用計算上組合員とみなされる。また、一定の地方公共団体または銀行等の金融機関に対する貸付は、貸外利用分量の計算から除外する等の規定はこの改正による。地方公共団体や地方公社に対する資金の貸付は、

産業基盤または生活環境の整備の促進のためにする土地の取得、区画形質の変更、造成、道路、住宅もしくは農産物の生産、販売、流通施設のためを目的とするものである。

(9) 「生活基本構想」以降、農協の農業面以外の諸活動を総称して「生活活動」といわれるようになったが、これは組合員等の生活向上、生活環境整備及び地域内の産業開発に関する活動が含まれる広い概念である。この理解は三輪昌男「農協と地域金融」(『農林金融』1990年8月、451p)による。

(10) この構想の実現のため46年度からの第1次及び49年度からの第2次3か年計画が立てられた。第2次計画では4つの基本目標が示されたが、地域開発に関連するものとしては土地対策と住みよい地域社会の建設(以下に見る48年の農協法改正を踏まえ地域社会開発に関する農協の事業分野の拡大)、組織経営体制の整備と教育広報活動の強化(都市農協のあり方農協組織の性格と民主的運営のあり方等)等がある。

(11) 45年改正から僅か3年で再度改正された背景には、系統資金増大による活用体制整備問題、宅地取得問題の深刻化があったと言われる。なお、この法改正に関して国会で農協の性格を巡る議論がおり、都市農協のあり方が大きな問題とされた。この点は米坂龍男「農業協同組合史入門」(全国共同出版、1989年版、155p)による。

(12) ②については、員外利用の枠外で地方公共団体を主たる構成員とする非営利法人、農村地域における産業基盤または生活基盤整備のために必要な資金の貸付がある。

(13) ここでは基本方向として、第1に農業所得の確保、第2に消費者の高品質指向、健康・安全志向に応えることを挙げ、①地域農業の構造再編による低コスト化の追求、②国内農業優位性を生かした3H農業の展開、③加工流通部門への取り組みの強化、④営農指導の充実・強化が必要であるとしている。このた

めいくつかの重点課題を挙げているが、農協は「農用地の利用についての地検者の合意形成と生産過程の組織化を担う主体としての地域営農集団」の組織化(全国の農業集落の過半で)を行い、農協の農地利用調整機能を積極的に展開するなど、積極的に担い手の確保、農地の利用調整など地域農業の再編に積極的に関与する方向を打ち出している。この地域営農集団は、昭和57年の第16回農協大会で打ち出され、昭和60年の第17回大会で引き続きその育成がうたわれたてきたものである。

(14) 『日本農業の課題と対応』(全国農業協同組合中央会、昭和42年)によれば、地域農業開発計画の意義としては、①地域の農業生産の再編成、②農業経営の補完・誘導と経営主体の育成、③地域の農業生産資源の適正利用、④需給調整機能の創出・強化、⑤農業政策の充実が挙げられている。また、地域農業開発計画の要件として、計画主体は農協、計画の種類としては、地域農業開発基本計画、集落・農家営農計画、地域農業開発具体化計画(農用地利用計画、地域複合推進計画、生産者組織整備計画)、及び農協事業利用計画の4つがありこれらを体系的に策定することとしている。そして地域農業開発計画の策定を基本とし、農協としては農業経営補完機能の強化、農業生産組織の育成、農用地利用の集積、農業生産にともなうリスクの分担を図る等の方針が出されていた挙げられていた。

(15) 地域開発計画の策定は昭和62年で2,521、全体の62%である。農協は制度の発足当初から農作業の共同化等の施設、農用地の造成、改良、管理等の事業が(農協法第10条第1項)、また、先にみたように制度改正で農地信託や、経営受託、農地等供給事業が出来る。さらに、平成元年からは農地保有合理化事業も出来るようになった。『総合農協統計表』によれば、これらの事業のうち、農地の開発整備に関するものは、例えば農用地の造成等が265農協、農用地供給が62農協など、また農地の利用調

整に関しては経営受託（水田）では216農協、転作は320農協（平成2年度現在）、農地信託は24農協等の実績がある。また、全国農協中央会の調査によれば、農用地利用調整に関して例えば賃貸借では25%、使用貸借では15%の農協が関わったとされている。この点も含め農協による農業生産の補充関係の事業の最近の動向については、村松功已「農協による農業機械銀行方式の形成と活動の背景」（『農機・組織効率情報』no.45, 平成3年2月）によった。

- (16) 全国農協中央会の『農協年鑑』（昭和43年版）によれば、農協が農業基本構想に取り組む直接的な動機として「第1に、昭和40年11月から昭和42年2月にかけて、財界の調査機関などから相次いで、日本農業のビジョン（未来像）が発表されたこと」、「第2は、農協運動の強化という視点から、日本農業の長期的な展望にたつて農協の農業・農政に対する基本構想をもち、その構想の実現をめざして農協の活動体制を整備今日かすべき必要性が高まってきたこと」（p43）が挙げられている。
- (17) 『農協年鑑』（昭和39年版, p108）による。
なお、農協系統の構造改善事業に対する考え方は、「営農団地推進委員会」による「構造改善事業に対する対応策」（昭和37年8月）に見ることが出来る。
- (18) 「座談会 農協法公布30年——歴史と進路を語る」（全国農協中央会『農業協同組合』, 昭和52年11月, P43-44）による。
- (19) ここで第何次案と言うのは、小倉武一、打越頭太郎監修『農協法の成立過程』（協同組合研究所, 1961年）による。第1次案は、昭和21年3月15日GHQ覚書に対し農林省から提出されたもの、第2次案のⅠは同年6月22日閣議決定の後廃案、第2次案のⅡは同年9月農林省農政局作成、第3次案は同年11-12月農林省農政局農政課試案である。
- (20) 第3次案では、農事実行組合の事業として第13条に規定があるが、そのうち生産過程に

関与する主なものは、①農業経営又は農業経営の改善に関する施設、②農業用地の開発又は管理、③農業用物資又は農業用施設の共同利用の調整、④農業水利施設の新設、改良若しくは維持管理又は農業水利の調整、⑤農作業の共同化とその他農業労働の能率増進に関する施設、⑥農業経営、⑦組合員の販売する物資の売却又は加工、⑧組合員に必要な物資の購買、加工又は生産、⑨組合員の農業に関する統制、である。また、市町村農業協同組合の事業は第77条にあるが、このうち「組合員（組合員たる農業実行組合その他の団体を組織するものを含む。）の農業及び組合員たる農業実行組合その他の団体の事業に関する統制」、「農地の賃借権又は永小作権の交換分合」は農業の生産過程への関与の強さを示すものであろう。

- (21) 昭和18年に制定された農業団体法は、戦時統制のために産業組合、農会、畜産組合、養蚕組合、茶業組合の五つの系統団体を統合して農業会とした。このうち、それまで金融や資材の供給等主として流通面で農業に関わっていた産業組合と、既に部落団体を傘下に入れて農業生産の割当、農作業の統制などを行っていた農会が合併したことによって、農業会は生産から流通までを統制できることになった。こうした経験はあくまで戦時体制という非常時でのことであったが、戦後新たに発足する農協でも新たな考え方でこうした統制機能を活用させようと考えていたとしても不思議はない。戦前の農業会の成立の経緯及び機能については、田中学「戦時農業統制」（『戦時日本経済』（「ファシズム期の国家と社会2」, 東京大学社会科学研究所, 1979, P360-371））によった。なお、農会の歴史については、帝国農会史稿編纂会『帝国農会史稿（記述編）』によった。
- (22) スケンク指示は「農業会清算及び農業協同組合設立のための新立法のためのGHQ天然資源局覚書（昭和22.1.15）（天然資源局スケ

ンク局長の和田博雄農林大臣への指示)である。部落段階に農事実行組合を作り生産協同組合の機能をもたせるという日本政府案が否定された理由について、元GHQ天然資源局経済課長のクーパー氏は昭和34年11月の「農業協同組合法の成立をめぐって——J. L. クーパー氏をかこむ研究会記録」において次のように語っている。「当時、協同組合法を制定するときに、実行組合の方も考えなければならんという問題もありましたけれども、大体実行組合というのは戦時中に、部落単位で一つ統制をとっていかうということから、非常に実行組合が利用されたというように、当時私たちは思っておったので、部落単位の組合では農民の自由な発言がむづかしいのじゃないか、民主的な協同組合の運営というものはできないのじゃないか、町村の単位にした方がいいのじゃないかということから、当時、協同組合法の精神がその方に向いていったわけです」(小倉武一、打越顕太郎監修前掲書)。

なお農協法成立過程の議論や資料については、上記の他、農業協同組合研究所農業協同組合制度史編纂委員会『農業協同組合制度史』全6巻(1967年—1969年)を参照した。

②3 産業組合法(明治33年3月7日公布)第1条第1項では、産業組合は次の事業が出来ることとされていた。①組合員の産業に必要な資金を貸付け及び貯金の便宜を得せしむること(信用組合)、②組合員の生産したる物に加工し又は加工せずして之を売却すること(販売組合)、③産業又は経済に必要な物を買入れ之に加工し若しくは加工せずして又はこれを生産して組合員に販売すること(購買組合)、④組合員をして産業又は経済に必要な設備を利用せしむること(利用組合)。このうち④では農業生産に必要な設備を供給出来るなどある程度の農業生産への関与は可能であるが、事業の規定からみる限りほとんど農業生産には関与していない。流通主義的と言うのはその意味である。