

# 「協同」の精神を失つた農協改革であつてはならない

## 戦後農政的一大転換期にあたつて

太田原 高 昭

おおたはら・たかあき 北海道大学名誉教授。  
一九三九年、福島県生まれ。専門は農業経済学。著書  
に『地域農業と農協』『系統再編と農協改革』など多数。

### 1 農政の『戦後レジーム』からの脱却

安倍政権は衆参両院における与党の安定多数を背景に、経済政策、安全保障政策、財政政策をはじめとして、これまでの保守政権がやろうとしてやれなかつた政策転換を図ろうとしている。農業政策においても、戦後の保守政治が守つてきた基調を大胆に変えようとしており、その特徴をまとめると次の三点にならうかと思われる。

(1) 環太平洋経済連携協定（TPP）交渉に、強い反対を押し切つて参加し、国内農林水産業の存立そのものを危うくする道に突き進んだこと。農産物の関税はこれまでも継続的に引き下がら

れてきたが、関税ゼロの世界は誰も想像できなかつたのではない

(2) 農業の担い手を農家（家族農業）から企業へと転換しようとしていること。海外農業との競争力強化のために、農家の経営規模を拡大することが、これまでの農政の目標であったが、農地法改正など企業の農業参入を促進する大胆な規制緩和策が構想されている。

(3) 長年にわたつて農政のパートナーであつた農協を、農政の実施過程からはずし、弱体化する方向での制度改革を進めようとしていること。農政の要諦は「団体と補助金」とされてきたが、農協を活用するのではなく排除しようとするのであれば、農政手法の

大転換となる。

こうした方向性は、今のところ政権与党や農林水産省の共通の目標とは言いきれず、自民党農林部会などには強い抵抗があるのだが、政府の規制改革会議や産業競争力会議などでは主流の見解となつてゐるようだ。農政の「戦後レジーム」からの脱却といつてもよいこの考え方が、日本の農業と農村、そして国民生活をどこへ導くことになるのか、広い視野からの検討が必要であろう。

ここでは、(3)の農協改革を通してこの問題を検討したい。右にあげた三つの特徴点は、互いに密接に関連しており、農協問題はその結節点となつてゐるというだけでなく、私見では、およそ農協ほど、この国で偏見と誤解のなかにあるものはないと思われるからである。

## 2

### 農協の欧米型と日本型

協同組合は、産業革命以降にヨーロッパで生まれ、イギリスのマンチエスターの近くにあるロツチデールという小さな町の消費組合(生協)が元祖とされる。消費組合は資本主義経済の弱者である労働者階級が、労働組合と表裏の関係で創出した防衛組織である。「人は万人のために、万人は一人のために」という相互扶助の理念は、やがて資本主義の分解作用に抵抗する中産階級、自営業層にも波及して信用組合や農協、漁協を生んだ。こうした経緯から「経済的弱者の自己防衛組織」というのが万国共通の協同組合の定義となつてゐる。

農協の元祖は、ドイツ・ライン州の村長ライファイゼンが創設した農村信用組合であり、ドイツに留学した品川弥次郎らが、彼の国の協同組合法に学んで産業組合法を制定したのが日本の協同組合の始まりとされる。戦前の産業組合を協同組合としてよいかという議論もあるが、国際協同組合同盟(ICA)は早くから産業組合中央会の加盟を承認していた。

産業組合法によつて設立された組合のほとんどが農村の組合であり、とくに昭和恐慌期における産業組合の活動は、賀川豊彦の小説『乳と蜜の流るゝ郷』にも描かれてゐるようにかなり活発なものであつた。産業組合が地主や商人など誰でも加入できたのに対し、戦後の農協は米国農協法の影響の強い農業協同組合法によつて農地改革で誕生した戦後自作農を組合員とし、彼らを「非農民的勢力」から防衛するための組織として出発した。

このように、日本の農協は欧米の農協法の強い影響を受けて生まれ育つた。だが、欧米の農協と日本の農協とでは、これが同じ農協かと思うほど異なつてゐる。違いは様々であるが、いちばんの違いは専門農協と総合農協という対照である。

欧米の農協は事業別、作物別にシングルパークの専門農協として組織されている。事業別には信用組合、加工組合、販売組合、購買組合などに分かれ、作物別には酪農組合、麦作組合、園芸組合、養豚組合という具合である。戦前からわが国ではデンマークの農協が模範とされ、農協が頑張つて豊かな農村を実現している村を「日本のデンマーク」と呼んだりしてきたが、そのモデルは

同国の酪農組合であつた。ジュースやレモンで有名な米国のサンキストの本体も、カリフォルニアやフロリダのかんきつ農家がつくる専門農協である。

これに対して日本の農協は、その地域で産出するすべての農畜産物を扱うとともに、信用事業、共済事業、経済事業、営農指導など、すべての事業を兼営するというマルチパー・パスの総合農協である。総合農協であるから、同じ市町村に属する農家は全員が一つの農協に加盟する「一町村一農協」というのが日本の農協の原型である。日本にも園芸や畜産が盛んな地域には専門農協が存在していたが、その場合でも専門農協の組合員は例外なく総合農協との二重加盟であつた。専門農協は金融事業を行なつていなかつたからである。

### 3 信用・共済事業の分離

今、政府の規制改革会議や産業競争力会議では、農協改革が俎上そじょうに載せられている。そこで議論の流れから見ると、おそらく総合農協制度を「岩盤規制」の一つと見て、これを解体し専門農協に置き換えるようとしているようだ。

すでに小泉内閣の時代の規制改革会議や行政刷新会議においても、総合農協における信用事業と共済事業の兼営を問題にし、これを分離独立すべきという提言がなされていた。その論拠は大きく見て二つあり、一般の金融機関が兼業禁止されているのに農協のみに金融事業を認めているのは「イコール・フッティング」

（対等な競争条件）にならない、農協は経済事業の赤字を信用・共済事業の黒字で穴埋めしているから経済事業の改革が進まない、というものであつた。そしてその前提として、欧米の農協はみな専門農協であり、総合農協は日本だけの「ガラ・バゴス」との認識があつたように思われる。

もともと信用・共済分離論のきっかけは、一九九四年に始まる米国の規制改革と競争に関する「年次改革要望書」にある。そこでは、郵政民営化や法科大学院の設置などと並んで、保険と共にについてのイコール・フッティングが強く要求されていた。米国の要求が政府方針に直結する一例であるが、そのまえに日本の総合農協への国際的評価をみておこう。

協同組合の国際機関であるICAの会長を務めたカナダのレイドロウ博士は、一九八〇年のICA大会で協同組合運動の世界的な危機について警告し、これが大きな反響を呼んでその後の回復の契機となつたことで有名である。そのレイドロウ報告は、世界の協同組合運動が学ぶべきものとして日本の総合農協を次のように称賛している。

「日本の農協は生産資材の供給、農産物の販売をしている。貯蓄信用組織であり、生活物資のセンターである。さらに医療サービスやある地域では病院での診療や医療も提供している。要するにこの協同組合はできるだけ広範な経済的社会的サービスを提供している。もし総合農協がなければ、農民の生活や地域社会全体の生活は、まったく異なつたものであつたろう」。その後に出版

されICAのテキストとされるJ・バーチャルの『国際協同組合運動』も「日本の農協のサクセス・ストーリー」に学ばなければならぬと述べている。

#### 4 「日本型農協」の国際評価

このような国際協同組合陣営における日本の総合農協への高い評価は、ICAに加盟している農協のほとんどが欧米型の専門農協であることを考えるといつそう興味深い。欧米型の専門農協は、商業的農業の発達による農業基盤の地域的、経営的分化に対応して発達した。これに対して日本の農業は、明治以降も自給的小農経営によつて営まれており、このような均質的で自己完結的な集落構成員の生産と生活の必要に対応するのがマルチチャーパスの組合であった。

こうした農協の、「日本型」は、決して日本だけのものではない。韓国と台湾の農協は日本そつくりの総合農協であるし、中国が最近施行した合作社法も日本型の農協制度を下敷きにしている。総合農協方式は、小農が集落を形成して水田農業を営む地帯に適合した一つの類型といえるのではないか。そうだとすれば、それはひろくアジア・アフリカの農業振興にとって重要な参考となるものであり、ICAはそこに注目しているのである。

日本でも、経済の高度成長に伴つてようやく商業的農業が発達し、それに対応して専門農協も発展をみせた時期がある。しかし、この動きは間もなく、かんきつ類や畜産物の自由化によつて押し

つぶされ、その後の自由化の全般的進展の下で専門農協は総合農協に吸収されていった。専門農協の弱みは、信用・共済という金融部門を持たなかつたことである。食糧自給率が三九%にまで下がり、TPPへの参加問題を抱えた時点で、総合農協からも信用・共済事業を分離すれば、それが農協そのものの解体に直結することは明らかであろう。

農協経営への打撃だけではない。農家にとつて農協はメインバンクなのであり、中小企業と信用金庫との関係と同じように、信用事業は営農指導と直結している。またJA共済は一般の保険に比べて加入者に有利な仕組みが支持されている。

協同組合思想は外来のものと思われているが、日本には封建時代から共同体的助け合いの伝統があり、貨幣経済に対応する実践哲学を構築した二宮尊徳の報徳社の思想があつた。この流れは、一九〇〇年の産業組合法以前に、つまり外来思想としての協同組合以前に、報徳社の運動となり、製糸組合や茶葉組合の興隆となつて協同組合の国内的土壤を形成していた。その融合が協同組合の「日本化」といえよう。

「日本化」の過程は決して平坦ではなかつた。先行していた初期組合が報徳社由来の信用事業を兼ねていたのに対して、産業組合法は信用、販売、購買、利用（加工）の各組合を別個に組織するようになつていた。こうしたドイツ型の専門方式をとつていうちは産業組合の組織は極めて低迷していたのであり、それが発展するのは四種兼営、つまり総合化が認められてからである。

戦後における農協の発足に際しても、占領軍のG H Qは専門農協制度を主張し、農林省がそれは日本の実情に合わないと反論して、農協法の策定が難航した。G H Qは専門農協以外の農協のかたちを知らなかつたのであるが、最終的には総合農協の必要性を認めざるを得なかつた。今日の農協制度が定着した経緯を無視して欧米型の専門農協化を主張する人は、この国の歴史と現実をみていいことになる。

## 5 圧力団体としての行動

協同組合という外来思想が、とくに農村においてその土着化が進んだのは、産業組合や農協がはじめから集落を基礎に組織されたからである。現在の農協でも、理事会は集落代表によつて構成され、そうでなければ理事会が何を決めても実行されない。そして集落は、混住化が進んだとはいえ、なお共有地をもち、村仕事という共同作業によつて維持され、生産と生活の両面にわたる相互扶助によつて支えられる参加型の自治機構として存在している。日本の農政は、こうした集落を基礎組織とする農協を下請け機関とすることで成り立つてきた。戦中・戦後の統制経済では、コメの供出目標を達成できずに首を縊つた集落の長も一人や二人ではなかつたのである。評判のわるい減反政策でも、国や自治体は目標数字を提示するだけで、それを集落に配分し、集落ごとに農家に配分し、農家を説得して実行させるのは農協の仕事であつた。しかし最大限に農協を活用したのは保守政治であつたろう。ご

く最近まで農村は自民党の安定した基盤であつた。農協も選挙の票の見返りに、農政活動を通じて米価などの保護政策を要求するというしたたかな対応をとつた。このような農協の行動を観察して「体制内圧力団体」（プレッシャー・グループ）の概念を構築したのは政治学者の石田雄であり、農協は日本医師会と並んで典型的な圧力団体とされた。農協に対する批判や反感の底には、常にこの圧力団体イメージがある。

一九六〇年代の後半から七〇年代にかけては、農産物自由化の進展やオイルショックによるインフレの下で、自由化反対、農産物価格要求の農協農政活動がおおいに盛り上がつた時期である。これに対して自由化推進、食品価格引き下げの立場から財界やエコノミストの農業・農政批判が相次いだが、農協に対する直接の批判は、一種の政治的タブーとして抑えられていた。一九七〇年代の深刻化する公害問題やロッキード事件などの政治腐敗を背景に、国政選挙における保革伯仲、革新自治体の出現などが続いた自民党政治の危機に際して、農協が圧力団体の本領を發揮して動員した農村票が、その防波堤になつていていたからである。

## 6 新自由主義農政の登場

このタブーを破つたのが中曾根内閣の総務庁長官玉置和郎であつた。玉置は米価問題にからんで農協の体質を痛烈に批判したのだが、中曾根首相も「あれは私が言わせている」と感じた。この発言が飛び出した一九八六年は衆参同時選挙で自民党が大勝し

た年である。この選挙では都市部の自民党票が農村部のそれを大きく上回り、中曾根政権には「農協をたたいても選挙には勝てる」という計算があつたといわれる。

同じ年には日銀総裁前川春雄が座長をつとめた経済構造調整研究会の報告書、いわゆる前川レポートが発表され、農政について「市場メカニズムの活用や輸入の増大を図るなど『国際化時代にふさわしい農業政策を推進すべきである』と提言した。この年はまたガット・ウルグアイ・ラウンドが開始された年であり、コメ輸入の自由化（関税化）が日程に上っていた。玉置発言は、これに強力に反対するであろう農協陣営への先制攻撃でもあつた。

前川レポートは、レーガン政権の意向に沿つた「プラザ合意」を受けて国内市場の開放を進めようとしたもので、影響は農業にとどまるものではなかつた。それは「市場メカニズム」「グローバル経済」というようなキーワードが登場した歴史的文書といつてよいが、その広範かつ激甚な影響を予見した人は少なかつた。国内市场の閉鎖性のわかりやすい例としてもばらコメが取り上げられ、農協は国際協調に弓を弾く「闇の勢力」とされてマスコミの餌食となつた。新自由主義的経済政策の時代はこうした風潮のなかで幕を開けた。

農業と農協への攻撃はウルグアイ・ラウンドの期間中続いた。国内の農業生産額は、一九八六年までは生産調整にもかかわらず一貫して上昇していたが、この年を境に下降に向かう。ウルグアイ・ラウンドは交渉が始まつたばかりで、まだ何も決まつて

いないのにこうした現象が起きるのは、執拗な農業攻撃が生産農民のモチベーションを奪つたからとしか考えられない。食糧自給率の低下を農民のせいにする人はこのことをよく考える必要がある。

新自由主義は、グローバル企業、多国籍企業が資本主義経済の主役となつた時代の政策原理であるから、それは政治の世界の再編を伴う。日本の保守政治は、長い間農村を自らの勢力基盤としてきたが、その軸足はこの時期に「草の根保守」から財界、とくにグローバル企業へと移行したとみなければならない。それがやがて小泉首相の『古い自民党をぶつ壊す』という啖呵たんかになるのだが、農村の「草の根保守」はそれにどう対応したのだろうか。

## 7 TPPへの最大の抵抗勢力

二〇〇九年の衆議院選挙では、自民党が農村部でも雪崩のように崩壊し、かつてのように農村票が防波堤となることはなかつた。民主党マニフェストの「直接所得補償」が効果的であつたこともあるが、農村にはガット・ウルグアイ・ラウンド以来の不満が溜りにたまつていたのである。系統農協も、政権交代後はそれまでの与党一本槍の姿勢を改めて「全方位外交」に転じ、全国農協大会にはすべての政党があいさつを述べるという変化が現れた。

その後の自民党的復権は、民主党政権への失望が全国共通の要因だったが、農村部では菅首相が唐突に表明し、野田首相が推進したTPP参加方針への反発が大きかつた。TPP参加に条件付

きで反対した自民党公約を、農民は首を傾げながらも期待して一票を投じたのである。だが、それは政策選択であり、決して「保守への回帰」ではなかつた。というのも、農村の「草の根保守」層も世代交代しており、かつてのような在村地主の系譜に立つリーダーは、世代的には団塊の世代になつていて、意識の上でも市民社会のそれに近い。

しかし安倍政権は、ほとんど公約破りに等しいかたちで TPP 参加に踏み込み、これに対する抗議と反対運動が全国的にひろがつた。問題を農業面に閉じ込めようとする民主党政権以来の手法を乗り越えて、医療関係者や消費者団体など国民各層が反対運動に合流した。TPP 推進勢力にとつては容易ならぬ事態であり、彼らは反対運動の中心にいる農協を、TPP に対する最大の抵抗勢力とみなしているのであろう。

冒頭に農政転換の三つの特徴を指摘したが、その相互関連がここで明白になる。TPP 参加は家族農業の没落に直結するから、家族農業の自己防衛組織である農協にとって妥協の余地はない。

そればかりではなく、TPP に象徴される新自由主義政策と家族農業・農協は、そもそも相容れないものである。新自由主義者は、農協を何やら得体のしれない不気味なものに感じているようだが、それは経済的弱者を市場から退場させればよいとする彼らの経済学に、「協同」の概念が欠落しているからである。

また、食糧自給率や食の安全、国土と環境の保全などからみて、

このような農政を進めることは、国民生活にとつても明らかに暴走であろう。国際化時代だからやむを得ないのだという説明も当たらない。国連は、二〇一二年を「国際協同組合年」と定めたのに続いて、今年二〇一四年を「国際家族農業年」とすることを決議し、小規模家族農業の持続的発展が、世界の食糧安全保障への道であると宣言した。こうした国際社会の本流から見れば、わが国農政の方向付けはその異常さにおいて突出している。

## 8 農協の存在意義とは何か

農協の全国組織は二段階（一部三段階）になつていて、全農、全共連というような強大な全国連合会がある。これらはトツプクラスの大企業と並ぶ巨大ビジネスであつて、地域の農協が絶えず協同の実質を問われるのに対し、資本体としての要素が強く、営利企業との協調、提携に走る傾向があることは否定できない。

しかしこれは危険な道であつて、生協の全国連が冷食大手や商社と組んで引き起こした毒入りギョウザ事件は記憶に新しい。連合会は資本と対抗する協同の事業を支える存在でなければならず、この役割は今こそ重要な意味をもつ。

連合会を含めた農協が全国ネットワークで行なつてている事業は、コメや野菜の供給を始めとして国民生活のインフラというべきものであり、農協の解体や弱体化によつて国民が失うものはきわめて大きい。また近年の地域経済の不振の根底には農業生産の後退があり、地域における農協の役割や責任も増大し多様化してきた

いる。この点で農協の近年の取り組みとして注目されているものに「集落営農」と「直売店」があるので簡単に紹介しておこう。

集落営農とは、集落をいくつかの営農集団に再編して、専業的農家を中心に農地や機械を集約する共同化の一つである。経営の集約といつても産業競争力会議が構想するような農外資本の参入と違つて、兼業農家や高齢農家を排除するのではなく、逆に野菜作りや加工を取り入れて高齢者、女性の就業と所得を確保しようとする志向が強い。それはまた「定年帰農」の受け皿ともなり、法人化に進めば若者の雇用もしやすくなつて担い手拡大に結びつく。

直売店は、兼業農家や自給的農家が自分の生産物を自分で値段をつけて販売する施設で、地域住民の交流の場として歓迎されているだけでなく、大量生産・全国流通の商品と異なる地場の伝統野菜の復活など、住民生活の質的向上にも貢献

している。小規模農家の高齢者や女性の参加という点で、営農集団との相乗効果も期待される。営農集団や直売店の取り組みでは、組織づくりから事務処理、営農指導など、まさに総合農協の機能がフルに発揮されている。

自らの果たしているこうした役割について、農協は自信をもつて外部発信するとともに、組合員やその後継者にあらためて協同の力を確信させ、協同組合としての求心力を高めなければならぬ。そのためにも、農協自身が農業の将来性を見限り、もっぱら農外事業に力を入れるというような、バブルいらいの負け犬根性を一掃しなければならない。地域社会が農協に期待しているのは、

農外事業で他社と競争することではなく、農業振興という農協にしかできない仕事を通じて地域を活性化させることだからである。

新自由主義経済政策は、農村だけでなく都市生活をも荒廃させつつある。これから社会には、やはり助け合いや協同の理念が、単なるセーフティネットとしてだけでなく、現実の経済を動かす動機、倫理、さらには原理として再建されなければならないとの思いを深くする。そしてその課題を託するに足るリーダーが、他ならぬ農協界にも登場してきてることを、私は様々な体験を通して確信している。

今日の日本において、農協は農村の「草の根保守」を見捨てようとしている保守政治の防波堤ではなく、むしろ新自由主義の暴走から国民を守る防波堤にならねばならないだろう。

### 【事務局より】

この記事は月刊「世界」(岩波書店)二〇一四年四月号に掲載されたものです。

発行元のご厚意により、本誌に転載する許可をいただきました。この場を借りて厚くお礼申し上げます。

平成二六年六月二七日開催の通常総会及び理事会にて、  
左記のとおり、一部役員が改選され就任いたしました。

監 代 理	理 理 理 理 理 理 理 理 理 理 理	常 常	副 副	理 事
表		務 務	理 事	
監		理 理	長・所	長
事 事 事 事 事 事 事 事 事 事 事 事				

鈴佐 小 中 高 佐 東 麻 大 北 西 岩 坂 入 大 黒 板 内  
々 木 木 島 畠 嶋 藤 田 野 崎 下 江 坂 河 谷 田  
雅 章 敏 俊 信 稔 良 一 明 千 雅 重 和  
博 環 哲 夫 美 彰 明 二 彦 治 司 徹 彦 晴 博 功 德 幸  
(  
新 任) (  
新 任) (  
新 任) (  
新 任) (  
新 任)

## 事務所移転のお知らせ

平成26年7月7日(月)に下記へ移転いたしました。

新住所 〒060-0806  
札幌市北区北6条西1丁目4番地2  
ファーストプラザビル7階  
TEL 011-757-0022  
FAX 011-757-3111  
E-mail office47@chiikinouken.or.jp  
<http://www.chiikinouken.or.jp/>

一般社団法人  
北海道地域農業研究所

