

(3) 農協の組織基盤

—多様な組合員によって構成させる農協組織のあり方—

福島大学食農学類教授

小 山 良 太

はじめに

現在進行している経済のグローバル化とそれへの対応として行われてきた日本農業の構造改革路線は、地方圏、特に農村部に大きな影響を及ぼしている。それは、農協の組織基盤であり、事業対象である組合員の変貌に他ならない。その第1は、農村経済の存立を根本的に揺るがす農産物価格の下落、特に米価の下落である。これを受け農家の規模拡大意向は極端に減退しており、担い手足り得る経営体や専業農家層においても将来展望を描き難い状況に陥っている。

第2は、地方圏における就業機会の減少である。日本経済は低成長期に入り、地方企業のリストラ、公共事業の削減が続いている。兼業農家を主体とする府県の農村部では、兼業機会・収入が減少しており、農家経済を直撃している。

第3は、少子化・人口減少と高齢化の進展である。若年世代の都市部への流出は、地域人口・集落世帯の減少をもたらし、その結果、地縁的な農村コミュニティの機能の低下を引き起こしている。これにより、農地・自然環境などの地域資源の保全や伝統的な地域文化の継承が困難となっている。

このような集落を組織・事業基盤としてきた日本の農協をみると、全ての事業（量・利益ともに）に減少の影響が出ると予測される。具体的には農業者

（生産者）の減少に伴う農産物生産量の減少、これは手数料収入を主とする農協経済事業に大きな影響を及ぼす。また、担い手不足のため総代定数が確保できない地区の発生や世代交替による非組合員化の懸念も現実化しつつある。組合員の減少により、組織の活力が失われる可能性も指摘でき、さらに組合員脱退による出資金減少（後継者の核家族化、地区外転出等）は、農協の存立にも関わる問題である。農協の組織問題は、組合員自体の減少、高齢組合員の脱退・継承困難という構造的な問題、組合員意向の多様化、事業・組織活動から

の組合員離れ傾向、地域農業の質的变化という運営上の問題という2つの問題を抱えており、組合員参加の仕組みを再構築していくことは全ての地域農協において共通の課題となっている。

また、農村内部においては、農地の分散化、放棄地の拡大が懸念される。これは、担い手への集積により解消していく課題となっているが、現実には出し手農家、地域との協力が重要となる。この点においても、農協組織基盤の再編は重要課題となっている。

これに対し、新しい農業政策では、「担い手」選別的な政策を取っている。これは国際規律へ対応しうる競争力を持った経営体を育成するというものである。この方向は、まさしく「産業の論理」であり、進め方によっては農村コミュニティあるいは農協組織基盤の崩壊を一層助長する可能性を持つ。一方で、「農地・水・環境保全向上対策」では、集落機能の維持・再編を図るという二面的な対策が志向されている。現在の農村コミュニティにおいては、「地域（生活）の担い手」と「産業の担い手」は必ずしも一致しない。なぜなら、国際競争力を持つ産業の担い手は営利追求型の企業形態（株式会社）が選好され、地域外からの参入もあり得る。リゾート開発による農村部振興の失敗の轍を踏む可能性がある。

ここで重要なのは、これまで日本の農協組織が基盤としてきた地縁型共同体の再生と現在、日本政府が志向している農業の「担い手」を核とした目的型組織の形成を「新しい農協組織」内にどのように結合させていくのかという問題である。つまり、定住・生活の安定を志向する「地域の論理」と生産力・収益性の向上を目指す「産業の論理」との矛盾を現実の農村社会においてどのように融合させていくかが問われているのである。農協組織においても、既存の集落組織を超えた目的型組織の形成が求められており、重層的な意思反映機会、情報伝達のルート、役員選出などの単位を構築する必要がある。

1 農協の組織基盤である組合員の多様化・異質化

農協組合員の多様化は、単なる経営規模格差や経営形態ということだけではなく、農協への関わり方という面でも大きく変わってきている。それは、総会・総代会への出席率にみる農協運営への参画度合いや、農協事業運営への意

見反映度合いと販売・購買事業利用率の関係など、様々な面で発現している。

現在進められている農協の組織対策、事業改革路線において、一つの関心事は、農協組合員の資格問題であろう。2006年に生活協同組合は組合員資格の規制緩和、ゾーニングの撤廃を打ち出している。これにより生協は営利組織である他の量販店と同様に、不特定多数の消費者を組合員ではなく利用者として位置づけることになった。農協と生協では、生産者組合と消費者組合という違いはあるが、生協にとって組合員資格は「規制」という捉え方になっている。農協にとって組合員資格は重要な要件であり、そのために現在の農協組織対策では、加入メリット還元、加入促進、承継対策といった組合員資格を維持・保全していくための様々な施策が講じられている。

協同組合における組合員資格問題は、本体事業の縮小傾向と事業領域拡大における諸規制問題のまさに狭間に存在する問題である。このような中で、財界からは本体事業への回帰と規制強化が要望されている。一方で、現実に員外利用は進んでおり、それに合わせた生協と、この員外を組合員として取り組むもうとする農協というように、2つの選択肢が存在しているのである。

このような組合員資格を巡る問題の背景には、現在の農協改革を牽引する政財界からの圧力が存在することが指摘できる。2003年12月に、総合規制改革会議第三次答申が発表された。これに先立って2002年12月に提出された第二次答申では、①農地利用規制、②農協への規制、③農業経営の株式会社化等の一層の推進の三点を、農業における規制緩和（あるいは強化）の標的として位置付けている。注目されるのは、②の農協改革における農協の員外利用問題及びその諸規制のあり方に関する検討を行うという点である。

第三次答申では、この点に関する問題提起として、「農協系統組織について、農協経営に競争原理を導入するとの観点から、少なくとも株式会社と同様の適切な情報開示や経営管理を求めるなど、現行の農協規制を見直すこと」とした上で、「農協が、真に担い手たる農業者の利益を目指し、協同組織としての機能を最大限に発揮することが肝要であり（中略）、その更なる改革に向けた検討に当たっては、民間の経営主体である農業協同組合の経営問題の観点（健全な発展が図られることが必要）と、農協の活動が制度上在るべき姿を逸脱した場合に生じる問題の除去の観点から行う必要がある」としている。

つまり、これからの農協の存在意義は、国際競争力を持った強い農業者（担い手）たる正組合員のための農協組織としての存在に限定したうえで、それを逸脱した場合の規制を強化するというものである。現在の農協の現状として、営農関連以外の事業や地域住民（員外）や准組合員を対象とした事業を展開していることを指摘し、それをやるからには、事業間の収支（部門別独立採算制の強化）と地域間の収支（支所独算制概念の導入）を明確にせよ、と述べている。これは、総合農協の特性である事業間連携や組合員サービスとしての非採算部門の位置付けをあまりにも軽視した議論である。

員外利用規制に関しては、「現在、多くの単位JAにおいては、正組合員、准組合員の実態や員外利用の状況を正確に把握していないことから、今後とも、当会議第二次答申の指摘を踏まえた実態の把握と、法令違反等がある場合は正指導が的確になされることが必要である」とし、その具体的方策として「准組合員制度の運用の適正化」を挙げている。

答申では「准組合員に対しては員外利用率規制が適用されないため、農協が准組合員向けの事業を拡大することを通じ、正組合員のメリットの最大化につながらない制度運用がなされる可能性があることから、准組合員が300万戸を超えている実態を踏まえ、准組合員制度の適切な運用のための措置を検討し、所要の措置を講ずるべきである」としている。

員外利用の問題のみならず、農協は正組合員（農家）のための事業に限定せよとの方針になっているのである。総合規制改革会議の考え方は、農協のあるべき姿を「担い手・正組合員のため（限定した）の農協」という姿に矮小化し、実態を無視した議論を展開しているといわざるを得ない。

このような農協制度の「規制強化」が標榜される一方で、共済事業（2004年3月2日農協法改正案）に関しては規制緩和を進めるという、相反する制度改革がなされている。現在の農協組織・制度改革の内容は、農協の存在意義を極端な職能組合主義に矮小化した「規制強化」の側面と、実態として先行している組合員や地域住民など多様なニーズにこたえるための「規制緩和」の相反する両側面を内包しているといえる。

2 メンバーシップとユーザーシップ

このような矛盾は、農協の統治機構及び組織・事業のあり方と関わってくる問題である。メンバーシップ型とユーザーシップ型の相違である。メンバーシップ型は、既存の農協組織機構であり、組合員の出資により、農協組織が結成され、出資者＝組合員に対して、事業を展開していくというものである。そこには、正・准組合員が含まれ、経済活動に関わる様々な事業から地域事業まで、多様な事業が総合的に行われてきた。一方で、ユーザーシップ型は、農協事業の主たる利用者（利用量の大小や利用頻度などをもとに区分）に合わせて事業展開を行うというものであり、主たる利用者の要望に合わせて、言い換えれば利用の多い事業（経済的）に特化し、事業再編を行うという考え方である。財界からの様々な提言や今大会議案にみる、担い手中心の事業再編はまさにこの枠組みで行われているといっても良い。

既存のメンバーシップ型農協において、員外利用規制を遵守するためには、員外利用を准組合員化によって解消するか、もしくは、正組合員の利用（金額ベース）を向上させ、相対的に員外利用率を低下させるという方法がある。現在の、員外利用規制対策としては、短期的・緊急避難的には、正組合員推進の強化を通した後者の方法が考えられるが、長期的にみれば、前者の方式を採用することになるだろう。なぜなら、正組合員（農家）は、高齢化や経済状況の悪化など、厳しい状況に置かれており、今まで以上の事業推進を行うには限界がある。

しかし、准組合員化を推進するにしても、准組合員のメリットが存在しなければ、出資を募って准組合員にすることも難しい。ここに准組合員対策の困難性がある。特に、「担い手」を中心とした職能組合としての事業展開を標榜する場合、生活指導員の配置や農村福祉事業の取り組みなど農村生活を重視した展開が希薄とならざるを得ない。また、近年では、農協の生活店舗事業を廃止したり、別会社化するケースも多くみられるようになり、それが准組合員化のメリット発揮をより困難な状況にしていることも見逃せない。つまり、農協の事業改革の断行と准組合員対策との矛盾である。

では、ユーザーシップ型農協を目指せば、これが解消されるかということ、そうとは言えない。利用者（今大会議案でいう「担い手」）を組織の中心に据え、

それを標的とした事業再編を行った場合、事業分離・合理化路線は加速するであろうし、組合員数自体の少数化も進行していくであろう。小規模利用者である多くの既存組合員は、事業の枠外に置かれ、組織的結集が損なわれることは容易に想起される。このことは、ある意味、小規模正組合員の准組合員化への転化ともとれる。このような組織に、地域住民が参画する余地があるであろうか。メンバーシップ的要素とユーザーシップ的要素をどのように結合させていくかが、真の改革課題であろう。

このことを勘案すれば、今後の農協組織対策は、員外の准組合員化と総合的な事業利用（店舗、金融、共済、福祉など）の推進が課題となり、准組合員の組織化と総合的な事業推進が必要となる。それには、総合的な事業展開が必須となるが、現実の事業選別・リストラ路線とどう折り合いをつけるのか、が課題となる。組織対策とそのコスト問題が、単協において実践上の問題となることは容易に想定できる。このことこそが、現在の農協改革における最大の問題点であるといえる。

3 准組合員をどうとらえるか？

一社JC総研（現JCA）「JAの体系的な組合員政策に関する研究会」（主査：増田佳昭）では、小林元、増田佳昭、小山良太、西井賢悟「総合農協の准組合員の属性と特徴に関する実証的研究」日本協同組合学会、2016/10/8を取りまとめた。ここでは、准組合員は、農業と関係のない人々か、について分析を行った。A（都市近郊園芸）、B（コメ兼業）、C（大都市近郊）の3農協でアンケート調査を実施した。調査方法は、各農協で無作為抽出した対象者に、回答紙を郵送配布、郵送回収を行い、回収率は、A農協：配布4,000/回収1,144 回収率28.6%（2016年2月実施）、B農協：配布4,000/回収1,259 回収率31.5%（2016年3月実施）、C農協：配布6,000/回収2,784 回収率46.4%

（2016年6月実施）であった。アンケート項目は、①属性：性別・年齢・居住・出身・農業との関わり等、②利用：事業別の利用・期待・満足の状態（多い・やや多い・やや少ない・少ない。回答者主観）、③接点：利用店舗と頻度・職員との接点・広報等、④活動：活動別の参加状況・期待、⑤参画：組織への参加状況・意思反映機会への参画、⑥関心：JAへの関心・期待等、について

質問した。

結論を要約すると、3農協における准組合員は様々な段階で農業に関与あるいは関心を持つ組合員であった。最も農業・農協への関わりが高いものは、①正組合員家族の准組合員であり、4.2～12.7%の範囲で存在していた。員外利用規制の法令遵守のために進んだ組合員加入促進の結果、1戸複数組合員化が進んでいる。

次に関わりが高いのが、②正組合員から准組合員への資格変更であり、B農協9.7%、C農協1.1%であった。集落営農推進地帯では、准組合員への資格変更が進んでいる。

続いて、③実質的に農業に関わる准組合員は3.7～10.6%であり、④農家にルーツを持つ准組合員、32.3～48.5%となっている。C農協のような大都市近郊地帯では、県外出身者の元農家（43.2%）が多数存在していた。

農的生活も含めると、⑤積極的に農的生活をする准組合員は24.6～49.7%と多数を占めていることもわかった。

最後に、農業とあまり関係のない准組合員であっても、⑥食に関心がある准組合員は90%を超えている。彼らは、農業者所得の増大に寄与している。

准組合員は、農業との関わり薄い金融事業利用者であって、地域とはあまり関係のない流動性の高い住民というのは誤りであり、農業との関わりに応じて、准組合員の類型のグラデーションで存在することが示された。

4 農協における組合員組織の方向性

以上を踏まえ、今後の農協運動の方針は、「担い手」を中心とした職能組合への特化と地域活動・社会貢献重視という2つの相反する方向性を持っているといえる。前者における組織対策は、二重の基盤をもつと考えられる。対象となる組織基盤は、政策対象となる「担い手」と、その他（あるいは既存の農協組合員）である。全中の方針としては、その他の農家等は「多様な農業者」と表現され、「支援」はするが、「担い手」とは区別されている。つまり、対応の異なる二重の組織基盤を同一組織内に抱えることとなり、これはこれまでの農協組織運動のあり方や、本来の農協（協同組合一般）の原則と整合しない可能性を持つ。

さらに、組織基盤の二重性は事業推進上の二面性を引き起こす。これからの農協事業はそれぞれの組織基盤に対し「個別事業対応」と「組織事業対応」とに分かれた事業推進方策が必要になる。「個別事業対応」は、政策対象となる農家に対してであり、大規模、法人、専業、プロ農家などを指す。「組織事業対応」はその他の多様な農家群であり、自給的、高齢、兼業、新規参入者など、文字通り多種多様な組織（あるいは個）に対しての対応である。

農協組合員は、農協からみて事業基盤でもあり、組織基盤でもあり、経営者でもある。しかし、現在の農協改革方向では、事業基盤の中心は「担い手」であり、組織基盤は「担い手」を中心としながらも、地域活動を円滑に行ううえで「その他」も取り込む。意思決定に関しては、「担い手」を中心とする農協では職能組合に特化し、「担い手」に見通しのない農協では、「その他」を改めて「組織化」し、地域活動・社会貢献の核としていく。この分離した運動方向が農協改革の柱となっている。

一方で、このことをより前向きに検討すれば、農協組織運動の再整備であり、農協の組織基盤であり事業基盤でもある組合員の農協「活動」への参画を掘り起こすことに他ならない。ここでは、地域的な対策と農協組織的な対策が並存しており、両者の融合が求められている。地域的な対策は、少子・高齢化という現象自体が全国的な問題であり、それは農村部に限定されているわけでもなければ、農協組合員すなわち農家特有の問題ではないということに起因する。組合員のライフステージを考えれば、農業の中核的な担い手として、あるいは正組合員としての役割を果たすのは、経営継承の問題を考慮すれば40代から60代であるが、その前は未就業後継（予定）者であり、その後は引退後高齢者として存在している。しかし、今後農政上で標榜されるいわゆる「担い手」は、純化した農家（大規模、法人、専業、プロなどの冠がつく）が中心である。生活、消費の場としての農村特有の構造を考慮した組織対策が必要である。

地域貢献と地域対策、地域住民の組織化対策などを本気で考えるのであれば、総合農協としての事業展開、組織のあり方が前提となる。すなわち、事業・組織の総合性を損なう減損会計の導入、部門別独立採算制、支店・支所の統廃合には断固反対すべきである。財界・中央農政の「指導」に従ってはいは、「地域活動・社会貢献」「組織対策」は不可能であるとさえ思える。事業を分断してお

いて、総合取引ポイント還元など可能であろうか。組合員を選別したうえでの地域対策など実行可能であろうか。

そもそも、協同組合とは、人びとの結びつきによる「自治的」な協同組織であり、人びとが共通の経済的・社会的・文化的なニーズと願いを実現するために自主的に手をつなぎ、事業体を共同で所有し、組合員による民主的な管理運営を行っていく相互扶助組織である。農協経営からみて、事業基盤でもあり、組織基盤でもある組合員の特性を考えるにあたっては、「自主的な組織化」が先であり、どのような「事業」を行うかということは、組織の内実によって如何様にも変化することが出来ると考える。その「組織」の範囲も「正組合員」に限定されず、組合員の生活・経済・文化を形作る多様なステークホルダーによって、構成されているといえる。「地域」と広く言ってしまうても良いかもしれない。専門農協が存在するように、職能組合としての位置づけも重要である。しかし、日本の多くの地域と農協を鑑みれば、一部の大規模農家と職能プロ農協（例えばアメリカの新世代農協）を標榜することは現実的であるといえるだろうか。

おわりに

協同組合としての農協の存立を考えてみる。主権者としての組合員を強調しすぎれば、協同組合の存在意義は限定化・矮小化する。意思決定のあり方を農協理事層による代理人機能に特化させることは、昨今の協同組合経営をめぐる事件のように、運営の脆弱性を強調する結果となる。

ここで株式会社による社会貢献について考えてみたい。株式会社の社会性は「私的所有の限界内の社会的性格」であり、間接的な社会的資本と規定される。しかし、協同組合のもつ様々な資産は個人に不分割な共有財産であり、それは組合員とその関係者すべての財産であるといっても過言ではない。このなかには、組合員だけではなく地域の様々な主体がマルチ・ステークホルダーとして位置付く。この意味において、マルチ・ステークホルダー型の運営モデルを地域構造の差異を考慮しながら実践しようとする試みは一定の評価に値する。

しかし、一方で、現在進行している組織対策では、異なる運動方向のもとで、二重の組織をそれぞれ別個に対策している感が否めない。一方で協同組合の企

業化（株式会社）を進め、その一方で地域組織としてのあり方を模索している。

多様な構成員のもと、地域活動・社会貢献を重視した農協組織のあり方を標榜するのであれば、第一に、協同組合活動の放棄と株式会社化を目指す財界主導の農協改革と決別することが必要である。第二に、総合農協としての組織活動、総合的事業展開を堅持すること、第三に、多様な組合員を前提とした組織のあり方とそれを意思決定機構に反映させる仕組みを構築することが求められる。

農協への参画と組合員資格を重視した組織活動を展開するのであれば、当然、農協運営への参画が必要であるし、そこで生まれる地域活動こそが重要な活動である。上から押し付けられた活動は、組合員にとっては負担感が増すだけであり、自主的な組織への参画と意思反映を通したボトムアップ型の事業・活動こそが求められている。

【参考文献】

1. 小林元・小山良太・西井賢悟「都市JAにおける准組合員の実態とJAの准組合員対応に関する調査研究」『協同組合奨励研究報告 第四十三輯』全国農業協同組合中央会、家の光出版総合サービス、pp. 9-40、2017年11月1日。
2. 小山良太「准組合員の動向と組合員政策」『JAは誰のものか』増田佳昭編、家の光協会、pp. 98-117、2013年6月1日。
3. 小山良太「組合員と組織活動」『協同組合としての農協』田代洋一編、筑波書房、pp. 13-50、2009年5月日。