

農村問題と農協の構図

一人・むらの空洞化

大阪大学大学院経済学研究科 谷口 廣

要旨

1980年代の日本史学では姿を消していたと言われる近現代農業史が、2000年代に入ると新しい世代により農業経済（現代の食料・農業・農村問題）や農協研究論として多く刊行されるようになった。この事実は、わが国の農協が農民・農業に貢献できた時期が1980年代頃までということに合致する。最近では現状打開の爲、行政区域を跨いだ農協の大型合併が進行している。自己改革の成果が見えぬまま、スケールメリットを強調してスタートしても、本来議論の中心に居なければならないはずの地域住民や農民が、隅に追いやられていることも事実である。農協組織の保全を不安視するだけで、協同組合の今日的な在り方、組織を支える基盤地域の人口減少や農村消滅が、農業経済の深刻な課題として議論されることは無い。わが国の農業や人口問題の現状から勘案すると、

近い将来、村の空洞化、すなわち集落機能の脆弱化がさらに深刻さを増していけば、農業・農村を持続的に維持させることは極めて困難になる。農地の耕作放棄荒廃、この先食料自給率がさらに低下していけば単なる農協存続問題だけにとどまらず、わが国の経済および社会の持続性が問われる深刻な問題を引き起こす可能性がある。農村を基盤地域としているのに、法的には農村を対象としない農協が、今日も協同組合として存在しているのは、生活活動などを通じた地域社会づくりがあったからである。本論では、これら農村問題を農協の課題構図として捉え、持続的成長に向けた農協の展開に考察を加え、農業経済に対する農協の位置づけを明らかにする。

キーワード： 持続的改革 人口減少 村落消滅
農業協同組合

Rural issues and structure of agricultural cooperatives

— Hollowing of people and villages —

Osaka University
Hiroshi Taniguchi

Abstract

Rather than worrying about the preservation of agricultural cooperative organizations, the current state of cooperatives and the enormous population decline and disappearance of rural villages that are affecting their sources are not discussed as serious agriculture and population issues in Japan, if the hollowing out of villages, or the weakening of village functions, becomes more serious in the near future, it will be extremely difficult to maintain agriculture and rural areas sustainably. If the food self-sufficiency rate declines further due to abandonment of farmland, this will not only be a problem for the survival of agricultural cooperatives, but could also cause serious problems that will call into question the

sustainability of Japan's economy and society. Agricultural cooperatives, which are based on rural areas but are not legally targeted at rural areas, still exist as cooperatives today because they have built local communities through daily life activities.

In this paper, we view these rural issues as challenges for agricultural cooperatives, consider the development of agricultural cooperative theory for the sustainable growth of agricultural cooperatives, and propose the ideal form of agricultural cooperatives.

Keyword: Sustainable reform. Population decline. Village disappearance. Agricultural cooperative.

1 はじめに

農協が方向転換期を迎えたのは1961年の農業基本法の制定で、その背景にあったのが農地改革によって作り出された零細農耕という農業構造が矛盾に直面していたことの是正であった。すなわち、非農業者との所得格差の拡大、農産物の需要や価格水準の低迷、農民の階層分化の進展等の課題に対して、農協は厳しい情勢への対応策として、国の食糧政策の転換と新農村建設に深く関与していった(小倉武一1961)(近藤康男1954)。農協は組合員が自主性を持って自発的に活動してきたように思われるが、食管制度等、手を触れることが出来ない構造が農協機能を継承させ、国の農業政策の下で保護育成されてきた。農協組織もまた農政に深く関与した農業団体の中心的存在であり、国とは相互依存の関係が見られた。だが、近年グローバルな社会経済の急激な変化で、農協も多面的な役割を課せられ、その実態は組合員から乖離していく展開を辿った。農協の組織基盤は大きく揺さぶられ、経済における農業シェアの変化と農政が指向する農業近代化の方向は、農協が協同組合としてスムーズに対応することを著しく困難にしている。本論では農協の協同組合としての存在意義と展開方向、その基盤に在る農村問題を今日的課題として検討する。

2 農協研究の動向

1970年代までの農協研究動向は、イデオロギー対立による商業資本と農協の特性分析や組合資本の性格規定と云った抽象論に終始し、高度経済成長に連れて拡大した農協の内部構造矛盾を明らかにしなかった(美土路達夫1956、1967)(近藤康男1934、1962)(岡野昇一1976)。清水徹朗(2007)は「農協内部からの民主的改革を主張した、マルクス主義の近藤康男の協同組合原論は、一面の心理を衝いてはいるものの、農協の現場で苦勞している職員にとっては納得しがたい理論で70年代に入ると限界が明らかになった。」と述べている(清水徹朗、P.7)。

1970年代から80年代にかけて農業情勢が激変し、それまでの農業基本法農政から総合農政への転換によって、食糧増産政策は過去のものとなり、国内農業の再編政策が促進された。それまで農協は組織体、運動体と言う側面を強調する傾向にあったが(風戸伊作1973、1975)、この過程で農協の位置づけを問題とした抽象的な概念分析よりも、都市化の進行した農協の現実を直視し、課題の多面的、具体的な分析が行われるようになった(佐伯尚美1971、1972)(篠浦光1972)(三輪昌男1971、1979)(鈴木博1973)(荷見武敏1971)(滝田隆夫1979)。その論調では協同組合理論の構築姿勢が弱くなっていた。というの

も、現状把握を無視した現実味のない理論の分析は「空論」であり、何ら農協問題の解決にはならなかったからである。農協の内外にわたる状況変化が、次第に問題認識を触発させて、理念と現実をめぐる乖離を解明しようとする動きがみられるようになった時期である(亀谷量1974)(斎藤仁1974)(藤田敦1974)。桑原正信(1974)は、農協について事業、財務、経営、労務等に関する相互的な分析を行い、農協の現実から出発して農協の問題を多面的に解明しようとした。

高度成長期の農協事業の飛躍的拡大は内部的変質の過程で、日本農業の構造変化を事業化することによって伸長した。しかしそれも70年代後半には停滞期を迎える。というのも、事業体制に大きな変化がないままに無理な量的拡大が一定の領域まで達すると、組織経営上の問題にまで発展し、現行制度の根幹に触れるような問題を提起した。さまざまな矛盾の蓄積が農協の質的变化問題(構造変化に対応できなかった販売・購買事業に対して信用事業の高率かつ安定的伸長)として表面化してきた。農協事業の発展を支えた原動力は農家経済の高度化・安定化であった。だがそれは農業生産の順調な推移に支えられたわけではなく、量的拡大がかえってその内部矛盾を拡大するという歪みの結末であり、問題認識の触発で理論と現実のすれ違いに組合員の厳しい指摘が見られるようになった(石黒重明1982)(小野寺義幸1983)(宮崎隆志1988)(宮嶋三男1988)。それは農協組織に日本農業の構造問題が反映された姿だった。武内哲夫(1982)は「1970年代以降の農協分析の多くは悉くこの変化に対応する具体的かつ政策的性格を持っており、この分析を通して、次第にわが国の農協が抱えていた内部矛盾の総体が明らかにされるようになった。」と述べている。(武内哲夫、P.2)

やがて過剰米時代が到来し、総合農政による減反政策が始まると、農協の成長にも陰りが見え出した80年代以降は協同組合運動に対する疑念から、運動の転換と再構築を示唆したレイドロウ報告¹⁾が農協の地域組合化推進者たちに影響を与えたが、当時の農民には農協経営の地域社会優先を安直に受け入れられるものではなかった(須永芳顕1983)(長原豊1983)(相川良彦1986)(香月敏孝1987)。農業切り捨ての時代到来とも言われた農協を取り巻く農業構造の変化が、レイドロウ理論では解決できない切実な問題になっていた。

1990年代に入ると、牛肉・オレンジの輸入自由化に始まる農業構造、農協改革が取りざたされるようになる。グローバル・スタンダードが進展する中でバーゼル合意(BIS規制)による自己資本比率規制は、協同組織農協が組合員(正組合員)外からの調達手段を講ずるため政府は1993年、協同組織に商法で株式会社だけに認め

られている優先出資制度を導入させる。1995年には食糧管理法が廃止され住専問題の後始末として農協改革法が成立を見たのは1996年で、「農政の限界」が指摘された(倉内宗一 1991)(茂野隆一 1992)。

そして、ガット・ウルグアイラウンドでの農業合意受諾に伴う新基本法(食糧・農業・農村基本法)が1999年に制定され²⁾、グローバル時代の農と食・農協の自己改革に議論の関心が向かうと、(1995年ICA協同組合原則の解釈を巡って)地域社会や社会貢献を優先する経営判断はあり得ないし、農協の多面的機能の発揮も協同組合の目的とはならないと、農協関係者は農協改革を他者からの農協解体論(他律的改革)として非難し、自己改革を決議するが履行実現程度は不明である(奥原正明 2019, 2020)。

しかし、ペイオフに対処するためのJAバンク法が2001年に成立すると、農協の自己責任認識を疑問視する声が強くなり、その後2013年の規制改革推進会議で「今後の農業改革の方向性について」と言う意見書が出され、農協制度の見直しが今後の検討テーマとされる。さらに2015年の農協改革法制定で協同組合理論の構築姿勢がさらに弱くなり、協同組合理論を包摂した農業経済研究が登場する。さらに近時では理論がより多岐化され、その中では農村や農家の未来像すなわち農協の存在意義を模索する議論が多く見られるものの、イデオロギー対立が霧散したわけではない(太田原高明 2016)。

これらの環境変化に対する対応策としての近隣組合の合併進行(農協数は1950年の13314組合から2022年には574組合にまで減少)さらに複数の市町村を区域とする広域合併で、農協は社会的存在価値を獲得できたのであろうか(田代洋一 2018)。農家労働力の農外流出とそれに伴う農家の階層分化が進行していく中で、農協事業の最大公約数を見出そうとすることはかなり困難である(小田切徳美 2021)(品川優 2022)。農家生活の都市化と部落組織の分解(農協下部構造の崩壊)に組合員との結合関係を合理的なもの(生活協同組合的色彩)に変えられるのか。この農協の脱農業化が選挙における集票団体を過去のものにしていった(中央会の機能不全・脱政治色)。これに追い打ちをかけたのが金融自由化という不良債権の増大であり(青柳齊 2020)、新食糧法で、農協の専売特許だった「米」の生産流通が計画流通米(草刈仁 1991)と計画外流通米(自由米)の二通りになり、市場開放に農協の危機感が募った。農協は農政に定着し、その手段化によって事業の伸長が大勢的に確保される道をとらざるを得なかった。そのため政策リスクのしわ寄せを引き受けることになった。そこで強調されたのが組合員による協同活動の強化、すなわち総合農協という考え方であったが(増田佳昭 2019)、それは本業(農業)で

の限界を自覚した農協の姿であった。そして2015年には中央会制度廃止を含む農協改革法が成立した(奥原正明 2019)。相互扶助の共同組織が経済システムに接近していったのは、その機能を提供するうえで規模の経済を実現してコストの低減と対抗力の強化を図り、資本制企業と競争できる条件を確保する必要が生じたからである。つまり、協同組合における社会的な目的と経済的な目的の統合ということになる。だが、そのことの徹底追及は協同組合の存在意義の自己否定になり、ここから脱出するために、農協は「地域社会への関与」を打ち出す(レイドロウに回帰)。社会システムと政治システムに委ねてきた「社会的な問題の解決と生活の質の向上」という地域活性化の課題を、自らの機能と任務の中に再包摂しなければならなかったのだ。その意味において、農協の基本的な性格は、「組合員を指導する指導者」などではなく、「組合員の研究・企画の協同活動」の専門的事務局の位置付けでなければならないし、広域合併も安易な現実逃避であってはならない。だが一方で、農協の経営政策として有効な規模論が展開できないとすれば、経営体としての組織課題に十分応えているとは言えない。高田理(2008)は「信用・経済事業の適正規模は大きい、地域性が重視される営農事業の適正規模は小さく、それが全体の規模効果にマイナスをもたらす。」と述べている(高田理, P.218)

3 農協(協同組合)の公益性と共益性

本来、農協に不特定多数者のための利益増進に寄与するという公益性は備わっていないし、農村自体も農協法には含まれてはいない。あるのは組合員共通の利益増進(補完)のための事業を行う共益の団体である。たとえば、農業の多面的機能(国土保全・水源涵養・保健休養・自然環境保全・良好景観形成・地域社会維持活性化・食糧安全保障など)の発揮は、一義的には自助組織たる協同組合の目的や課題とはなり得ないし、多面的機能の追及は農業生産を市場メカニズムや自由貿易に完全に委ねることを意味し(市場開放)、公益性を支える政策水準に規定されることになる。したがって、主務官庁と一体化した公益性担保、という制度的農協の根幹(これを農協法の立法趣旨と言うには無理がある)を今後も維持することの妥当性が議論されなければならない。職能組合の制約を超えて地域社会に責任を持つ組合として機能するには、「門戸開放」、「他他制度」、「透明性基準」を一層徹底すべきであるし、協同組合原則による忠実な運営方法(共益性)の導入がなされるべきである。

農協が協同組合という企業形態をとる理由は、単一専門的な利益だけではなく、複数の事業を営みながら相乗

的な利益を求めていくところにある。そこに存在する問題点としては、農協が真に経済団体として脱皮して強化するにあたって、組織指導や生産指導事業及び農政活動の在り方をどう考えるか。さらに、国との関係においては、農協の自主・自立だけを強調して、国家の保護・助長を否定できるものだろうかという点である。「経済純化論」と「総合論」の対立が今日も解消したわけではない。コメ市場価格に上乘せする公益費直接支払いの是非が問われている。すでに食料自給率が低下しているわが国において、公益性追求だけでどこまで国内農業と食糧生産を維持することができるのか疑問がある。北川太一(2008)は「農協が積極的に地域対応を行っていくためには、農を基盤とする協同組合としての農協が、公益性に加えて、地域に対する公益性の両面を持つ存在であり、関係者がその認識を持たなければいけない。」と述べている。(北川太一、P.56)

4 農村社会構造

もともとわが国農村を規定していたものは、「むらの精神=社会構造」と考えられるもので、「むら」の生活構造全てが本家分家関係などの主従的身分関係を軸とする家の連合体として、「むら」支配のヒルエラキに則していた(木下兼治 1991)。鈴木英太郎(1990)は、農村社会の特殊性として、「面識的關係のある人々が直接的に一定地域内にいる・社会関係が全人格的、永続固定的、集团的」と指摘し、「制裁を含む拘束力が極めて強い基準のある」ことを述べている(鈴木英太郎、P、355 - 393)。戦後は、経済的基礎分析により村落共同体の概念に焦点が置かれ(大野和興 2020)、農民層分解(松久勉 1997)、土地所有(田畑保 1987、1989)などの問題が階級的視覚から「むら」とは何か問題視されてきたが、村落共同体が行政の補完を必要とする場合(以前は地主の役割だった)、農協は法に含まれない農村との枠組みで農民を捉えた(杉本貴志 1996)。ところで、今日的視点で見れば「むらの解体」は農村社会の構成とどう関連を持つのであろうか。農民層間の労働様式の均一性が失われていった中で、相互依存する相手が「むら」外に現れ、水利や山林原野の共同体も崩れて、農協と農民の乖離が始まった。もともと農協法に定めのない農村との共同体的な関係を喪失したということになる。農協と深く繋がりのできていた単位としての家の喪失は、「むら」の消滅に繋がり、現代では深刻な問題となっている。武内哲夫(1982)は「1970年代、農協組織基盤に関する研究の特徴の一つに、部落ないしは、むら、との関係が積極的に取り上げられた。それは、近代農政の挫折を契機に集落営農論が登場し、それが農協の職能課題と結びつくことに依って、農

協の組織基盤としての部落ないしはむらへの着目がなされるに至った。」と述べている。(武内哲夫、P.3) もっともこの時点では「むらの解体」は予想されてはいなかった。

5 農協の本質

農協は、組合員の生産活動(協働・相互扶助の結合による人的団体)や消費経済の助成(経済団体)を目的とした財団法人或は社団法人とも言える。しかし、その意義や内容が一般社会で議論されることは殆どない。政治的中立性も定かではない。この不確定さについては農協がその時代の社会経済機能の変化に同調して、自身の内容も変化させた柔軟性を持ち合わせていたことで説明がつく。これは農協中央が組合員の個人目的を超える社会政策(いつでも統制団体への変質可能)を是認していたからである。しかし、組合員の立場からすれば、いかに人的結合体であろうとも、自主性は不可欠であり、組合員の意思を尊重する共存共栄の組織であるべきである。むろんそこでは、すべての思想性に中立を厳守しなければならない。その意味で農協は、精神協同体などではなく、経済行為を目的とする目的団体である。営利団体でもなく、各組合員の経済を担当する密接な結合関係という特異性がある。したがって、一次的要素が「組合員への経済的直接助成」だとすると、精神相互関係はそれに付随する二次的要素になる。そしてこれこそが農協の本質的要素である。これを内的要素としたのが、わが国で定める現行の協同組合法である。増田佳昭(2019)は「日本の農協制度は戦時体制を引きずっていて、農業団体と協同組合の奇妙な同居が続いている。」と述べている(増田佳昭、P.36)。

6 農協の存在意義

一般に農協の存在理由として考えられるものは、市場経済主義への対抗勢力としての独占力と規模の経済である。確かに供給業では成功が見込まれる。だがこの場合、営利目的の競争相手に優先しようとするれば、競争相手数を限定しなければ、独占供給できないし、市場が完全であれば農協は不要である。農協の組合員数がそれほど多くなく、組合員層が均質であれば組合の活動範囲を定めた一般協定、ならびに組合員の組合サービスの質に対する監視能力に依って、有効な組織運営が期待できる。それでも、組織が肥大化すれば組織上の問題に悩まされることになる。この場合には、精神相互関係がかえって障害となる危険性がある(組合の約款に定められた活動が広範囲に及ぶ場合、組合員間に目標の違いが在れば、非

建設的な活動を呼び起こすことになりかねない)。消費者の多様性も活動方針に対する合意形成の問題を引き起こす。そうすると、非効率性を制限しながらも、一部投資家の参入を認める形態が採用される必要がある。

2014年に地方創生が叫ばれ、「ひと・まち・しごと創生法」が制定された頃は、日本社会が抱える地域問題(地方創生)が脚光を浴びる中、地域に大きな存在感を持つ農協組織の貢献が期待されたこともある。しかしその後、JAバンク基本方針は大きく変化する。「大規模・法人経営への対応・米生産調整」そのすべてが農協グループの利益になったとは思えない。この過程で協同組合性のさらなる喪失傾向があったようにも見えるが、もともと「農業者の利益」と「農協グループの利益」は別物であり、両者を切り離して再編成すべきである。いまや「農業者」を主体とする「農業振興」のための協同組織として農協を位置づけることは困難であり、妥当性を欠くし農協の実態と現状がそれを裏付けている。農協が、協同組合としての自己を確立するには、職能的協同組合組織理念から地域協同組合への明確な意識転換が必要である。それこそが農協存在意義の課題である。石田正昭(2008)は「農協が自らの存在価値をかけて、社会活性化に架かる責務を他人任せにしない。」と述べている(石田正昭、P.28)。

7 農業経済を取り巻く現状と今日的課題

食糧自給率(図1)

輸入量は前年と同程度であったが、穀物価格・飼料・肥料・燃料の上昇、物流費の高騰・円安等の背景で輸入価格が上昇したことにより、2022年生産額ベースの自給率は前年より5%低下して58%になった。これは、自給率の分子が国内生産額(国内生産量×国産単価)から畜

産物の飼料輸入額および加工食品(油脂類・でん粉・砂糖類等)の原料輸入額を差し引くために、これらの輸入額が増加すれば当然自給率は低下する。深刻な問題として農業生産が増加しない限りこの現象がこの先も続くであろうことは十分予想され、自給率の低下現象は継続すると思われる。なお、カロリーベースでは2000年以降はほぼ現状維持の傾向を見せているが、食生活の変化が進展すれば、さらなる低下が予測される。以下、関連する農業・農協の問題点を見ていく。

合併の歴史と論点(図2)

1953年に町村合併促進法が制定され、農協についても「農協経済の機関としての機能を十分果たし得るよう、合併を行う」とされ、農協の存立地域が原則町村単位とされ1980年頃まで合併が一気に進んだ。農協側としても市場拡大を取り込むには、地域ぐるみから規模拡大に目を向けたのが実情である。

農協系統においては、経営基盤の強化等を図るため、農協の合併を進め、2022年度末の農協数は574農協で、複数の行政区域を跨いだ広域合併が相当数進行している。だが、広域合併には自然的、経済的条件を異にする多様な地域が含まれる。テリトリーが広くて、異なった条件が大きすぎれば合併効果が発揮できるとは思えない。さらに専業農家から地域住民(準組合員)まで広範囲に参加を呼び掛ける長期性に耐え得るような、明確が要求される。

農政と自主改革の押し合いから進められた感のある合併は今後も続くと思われるが、現代では効果が明確ではないスケールメリットより、新たなビジネスモデルへの転換と、農協像そのものを刷新することが求められる。

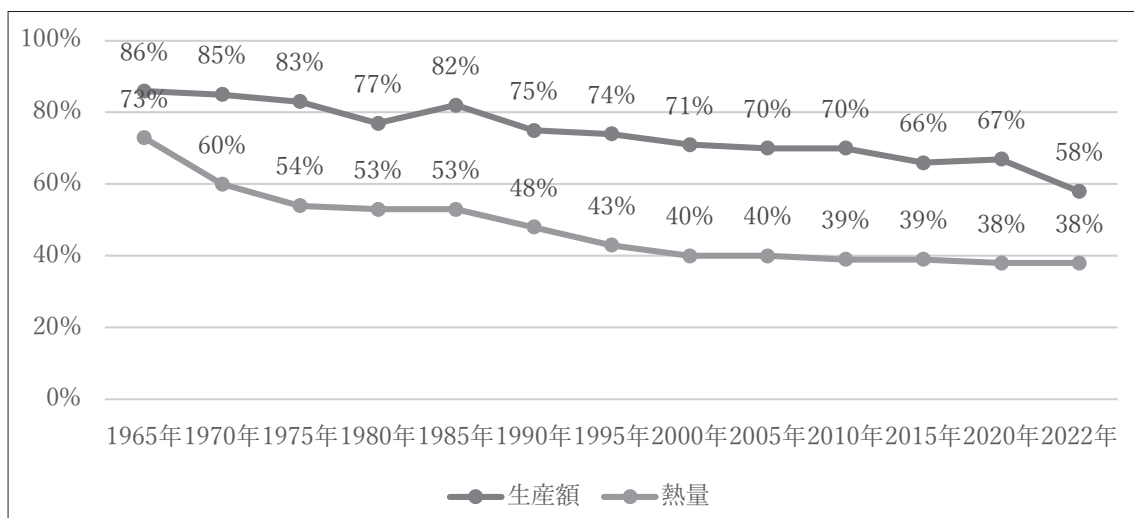


図1. 総合食料自給率(生産額ベースと熱量ベース)(2022年)

出典: 農林水産省『日本の食料自給率』2023年。

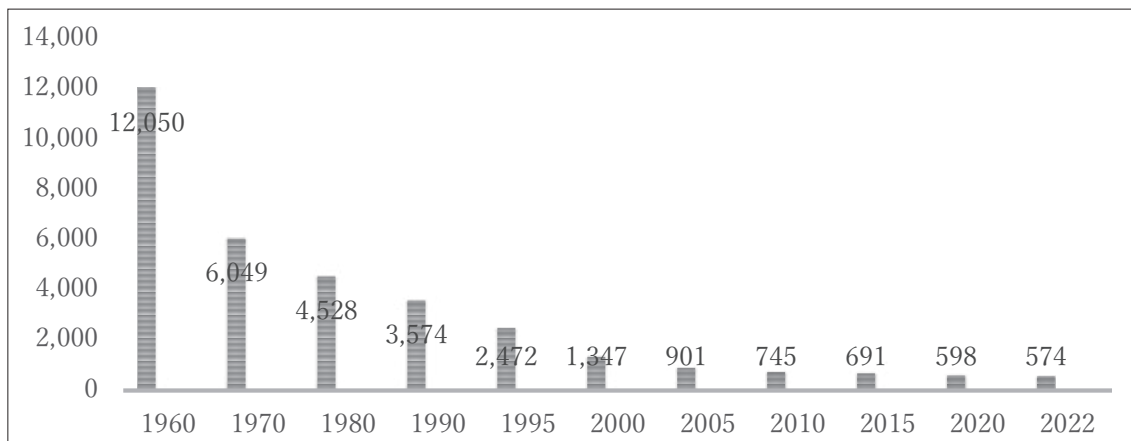


図 2. 農協数

出典：農林水産省『農業協同組合等現在数統計』2022年5月。

正組合員数規模別にみた組合員利用高と経営効率 (2018事業年度) (表1)

小規模農協の「規模効果」は小さいが、「組織力効果」が大きく、それによって費用がかなり抑えられている。一方、大規模農協は、小規模農協に比べて「組織力効果」は小さいが、費用を引き下げる「組織力効果」が発揮できず非効率になっていると思われる。1人当たりの数字

にもそれが反映されているのが見て取れる。

合併による規模効果よりも、規模の拡大により組合員との物理的、精神的距離が拡大し、組合員の農協への結集力（組織力効果）が弱まったかのように、規模が大きい農協ほど効率は悪く、組合員とは無縁の組織になっていくことが心配される。

表 1. 組合員利用高と経営効率

	組合員1人当たり貯金 (千円)	組合員1人当たり販売高 (千円)	事業管理費比率 (%)	労働生産性 (千円)
1千人未満	11,939	14,114	85.9	9,690
1千～5千人	11,184	1,467	87.7	9,476
5千～1万人	9,769	911	89.7	8,756
1万人以上	9,339	719	90.3	9,056
平均	9,872	1,075	89.4	9,073

出典：農林水産省『総合農協統計表』2022年5月。

注：事業管理費比率は、事業総利益に対する事業管理費の割合。労働生産性は、常勤役員1人当たり事業総利益。

農協の組合員数 (図3)(図4)

農協法成立時、正組合員は「個人農民」に限られていた。2001年の農協法改正でこの文言は「農業者」となった。しかし現在では農協が「農業者の組合」とは呼び難い実態に在る。実際、正組合員は65才以上がほとんどで後継者がいない現状が目の前に在り、農協維持の確実性が不安視される。

高度成長期にはすでに組合員の兼業者が増加して異質化が始まり、その後著しく進展した。准組合員の増加は固より、近年では離農に伴う土地持ち非農家の幽霊組合員が著しく増加した。当然組合員の多様化は組織ガバナンスの在り方が問われることになる。

組合員の60%以上を占める准組合員には議決権がなく、農協の運営事業は正組合（幽霊組合員が多数を占める）である農業者の意思決定により行われている。ようするに、正・准組合員との間には、出資、利用、運営参加で大きな差異が存在し、農協への意識も異なっている。さらに正組合員は大規模な担い手農業者と小規模な兼業農家に階層分化している。この対策としては、一戸複数組合員制度促進、これは女性の農協運営参加促進するものであるが、従来の世帯を単位とした伝統的農協ガバナンスの修正を求めるものである。

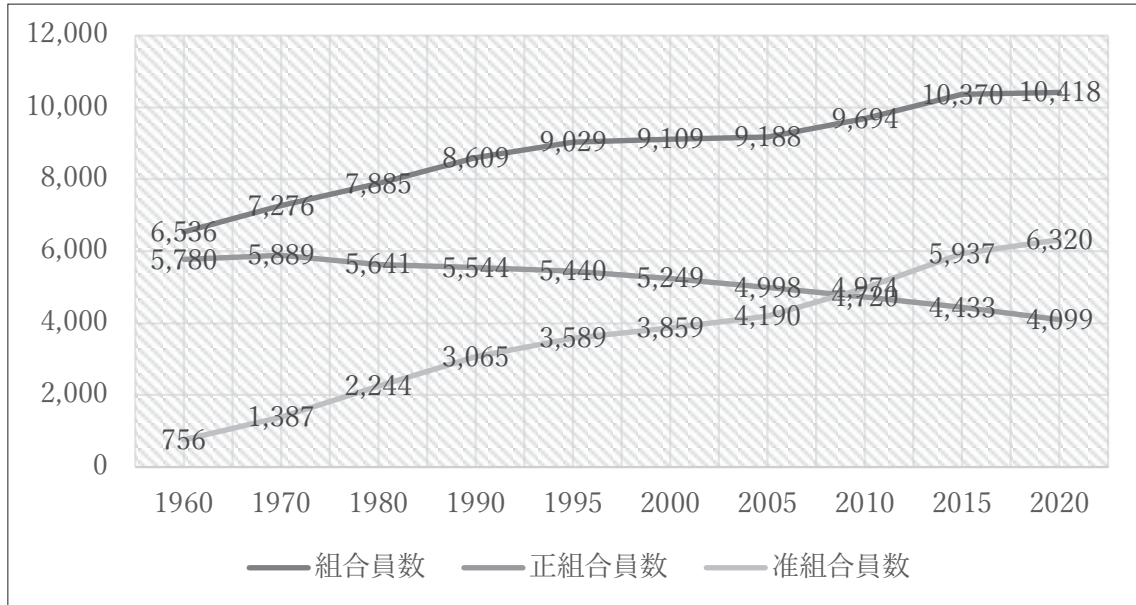


図3. 農協の組合員数

出典：農林水産省『総合農協統計表』2022年5月。

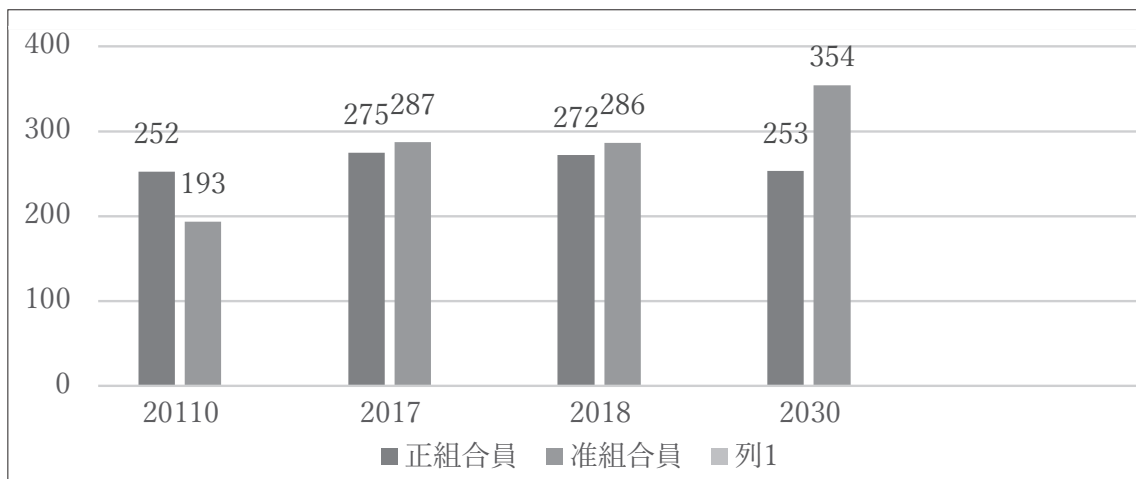


図4. 農協の経営主年齢構成

出典：第29回JA全国大会決議をもとに農林水産省協同組織課作成資料。2022年5月。

今後の人口構造の急速な変化 (図5)(図6)

時事通信社(2015)『全論点人口急減と自治体消滅』によれば「2014年の「地方創生会議増田寛也リポート」では、全国の市区町村が消滅の危機に直面する「極点社会到来に警鐘を鳴らしている。地方に人がいなくなり行政サービスの提供が難しくなるといふ、人口急減と自治体消滅予測である。(2018年には、国立社会保障人口問題研究所が927自治体に消滅危機にあると発表した。)」³⁾

消滅予測927自治体のリストアップ条件は、都市部への人口移動が今後も継続すると予想される場合の、2040年に若年女性が50%以上減少すると予測される市区町村。

全国市区町村別20～30歳女性の将来推計人口より、

人口減少を推計したもので自治体そのものが消えてしまうわけではないが、住民がいることで自治組織が必要となることを考えれば、自治体消滅と同様の意味になる。

原因は少子化と東京一極集中であるが、その東京も今後の人口減少が予想される。50%を超える県は従来コメ処と言われた東北や、過疎に悩む北陸・山陰・四国であり、農業経済の深刻さが視られる。

2030年推定の年間出生数79万人が2022年に到達して、人口減少はこの推計より進行する可能性がある。生産年齢人口は2019年の59.5%から2065年には51.4%に減少する。この先の出生数低下は続き、平均寿命は僅かに伸びるものの総人口は現在の7割に減少する(GDPに占める割合6割の個人消費をどうするのか)。そのため

外国人の入国超過数は増加する（これで労働人口と消費市場の縮小をカバーできるのか）。

高齢化率の2065年38.4%（内75歳以上26%）も、さ

らに増加すると予測される（社会保障費の増加分をどう手当てするのか）。

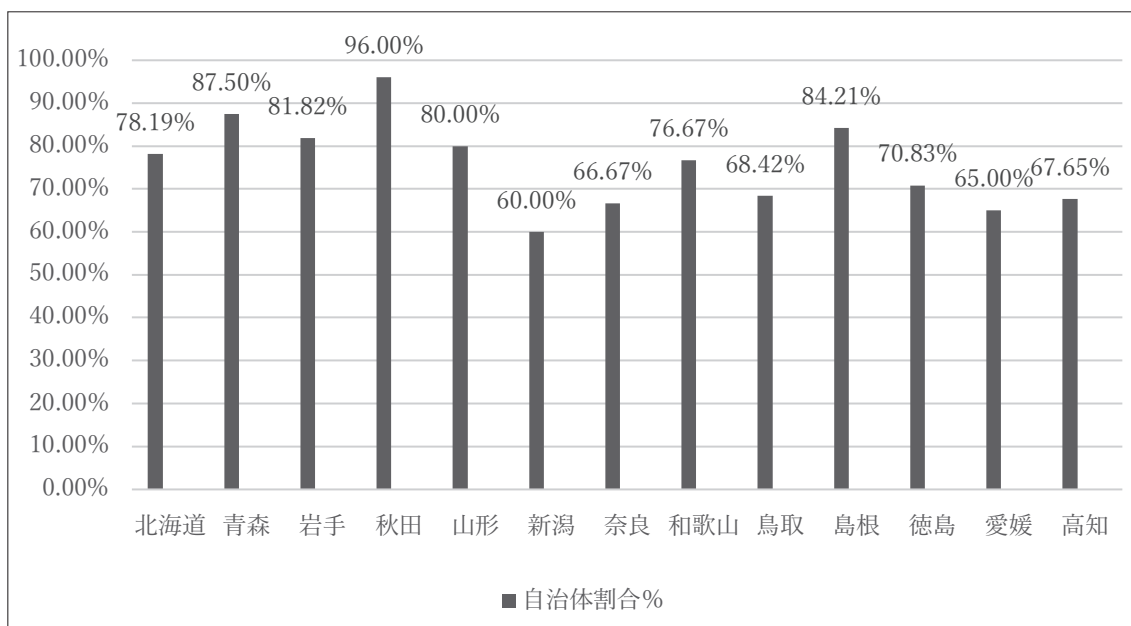


図 5. 消滅可能自治体の衝撃

出典：総務省『人口動態調査』2023年1月1日現在。

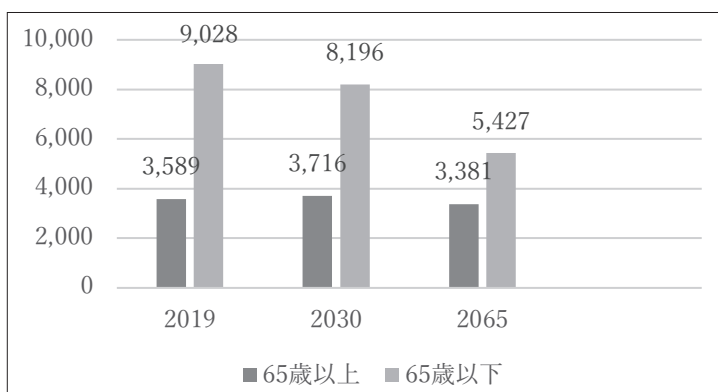


図 6. 今後の人口構造の急速な変化

出典：総務省『人口動態調査』2023年1月1日現在。国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（2017年・2020年推計）：出生中位・死亡中位推計』（各年10月1日現在人口）。内閣府『令和5年度高齢社会白書』

農協の部門別損益（表2）

経済事業の損失を信用・共済事業で補填する構図に変化はないが、両事業の利益が減少を続けていることは先行きの不安材料である。以前のような補填構図依存の収支は崩壊しつつあると見て良い。表には現れていないが収入の無い農協の指導事業は、過去も現在も赤字である。それで当然という意識が拭い去れていないと思われる。これまでのように信用や共済の収益に依存して、農協全体の収支シバランスを取って行くことが不可能になってきており、恒常的な赤字体質部門の独立採算化が急務となっている。

購買事業では、業者との競合激化や子会社化が進行している。生産資材の購買は正組合員の利用が殆どであると思われるが、最近では准組合員の家庭菜園用資材購買もみられ、利用構造は意外に多様である。郊外型の販売スペースを持っている都市部農協では組合員間での大きな差異は存在しないと思われる。

共済事業は、組合員や地域住民の保険・共済離れや共済の一巡化、農協の次世代対策の遅れなどで長期共済保有契約高は、1998年度末の391兆円をピークに、その減少に歯止めがかからない。

農林中金への預け金に対する奨励金が0.1～0.2%引き

表 2. 農協の部門別損益（億円）

区分	年度別	計	信用事業	共済事業	経済事業
事業総利益	2019	17,422	7,332	4,425	5,664
	2020	17,078	7,063	4,262	5,753
事業管理費	2019	15,810	5,212	3,085	7,514
	2020	15,354	5,018	2,983	7,353
事業利益	2019	1,611	2,120	1,340	▲ 1,849
	2020	1,724	2,046	1,278	▲ 1,600
経常利益	2019	2,488	2,531	1,513	▲ 1,555
	2020	2,569	2,431	1,450	▲ 1,312

出典：農林水産省『総合農協統計表』2022年5月。

下げられ、信用事業依存体質に警鐘を鳴らしている。

また、支店の統廃合による合理化は、地域密着業態としては命とりになる可能性を含んでいる。であるなら、ここは准組合員が収益の使途決定に関与できる位置づけを積極的に考慮すべきである。

農林中金は信連・農協への指導権限を有している。資金の大半が上部団体への預け金として流れ、その多くが国債をはじめとした有価証券で運用されている。単位農協の地元地域における相対貸し出しがなされていない。地域経済の活性化支援を唱えるのであれば、上部団体の奨励金など当てにせず、金融庁が地域金融機関に要請している「事業性評価」にもとづく「顧客本位」の金融を徹底すべきである。

信用事業の先行き見込みには、貸し出し金利の長期低下が続く運用環境の悪化で、収益の減少・マイナスも想定されている。

農林中金の国内業務部門は資金調達利回りの高さ（下部組織への預け金奨励金）から恒常的に赤字であり、その一方で、依存している海外での有価証券運用収益が低下している。

耕作放棄地面積の推移（図7）

このうち荒廃農地が65%を占め、農林省は2020年度より取りまとめを中止した。

荒廃農地の発生原因は「高齢化、労働力不足」が最も多く23%、次いで「土地持ち非農家の増加」が16%、「農産物価格の低迷」が15%、「離農」が11%になっている。

この問題を解決するために、地域づくりが農山村移住者を促進し、其の移住者が地域づくりを支えるといった「地域づくり田園回帰論」は単純なものではない。協力隊になれるのは農協ではなく、地元住民である。多様な人材が「にぎやかな過疎」を演出できるなら農地の活性化は可能である。農協がどの部分で関与できるかが重要である。

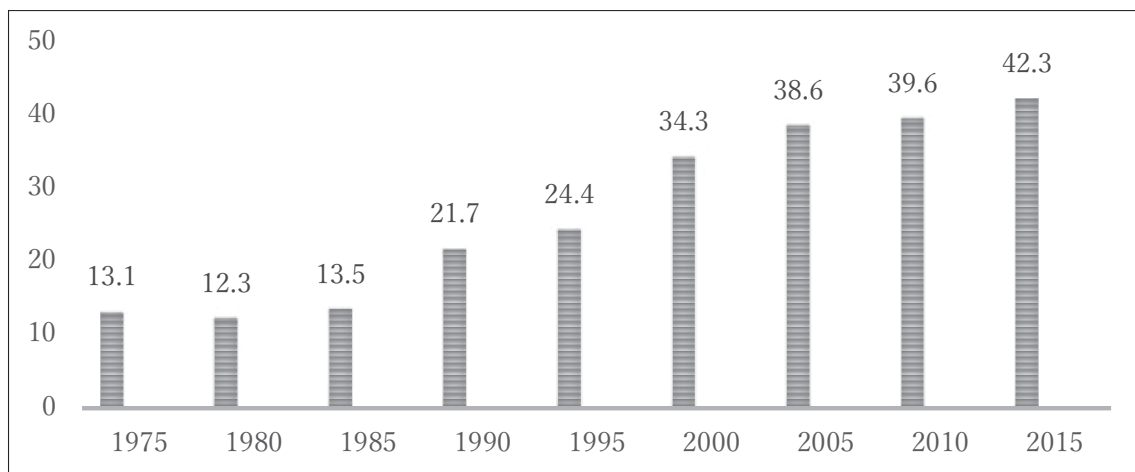


図 7. 耕作放棄地面積の推移

出典：農林水産省『荒廃農地の現状と対策について』2016年4月。

8 農業協同組合理論の展望

前述の課題に加えて、毎年のように起きる激甚災害、近い将来予測されている南海トラフ巨大地震、2020年からのコロナ禍のような不規則事象が続けば、農協が唱える地域密着が成立しない恐れがあり、農協が地域に寄り添う協同体・金融機関として、青柳斉（2020）は「今後の地域活性化とどのように繋がるのかが問われている」と述べている（青柳斉、P.26）。持続的な資源の配分を適切に設計できるのか、超少子高齢化・人口減少・税収減少・過疎化・地方自治体の財政破綻による首都圏一極集中に不測事態が頻発すれば地域経済の衰退に直面し、地方創生は幻想となる。

農村における過疎化問題に対応するために、1970年「過疎地域対策緊急措置法」が制定されて以来、今日に至るまで人の空洞化は、社会減少から自然現象へと転じ、首都圏を除く全道府県で人口減少が進み、国立社会保障・人口問題研究所2017年「日本の将来推定人口」は、2060年には3千万人の減少予測している。荒廃農地の増加は、深刻な農協問題と直結し、それによる「むら」の空洞化すなわち集落機能の脆弱化（「むら」の消滅）は、大きな社会問題化している。この傾向は中間地域や平地にまで広がり、このことこそが協同組合の存廃危機要因なのである。

9 農協の協同組合としての企業展開の方向性

このように現代では政府の農協改革の他にも、深刻な理由で農協の危機と転機が存在する。規制緩和による民営転換も結構だが、基本的に営利企業である民間企業にすべてを任せられない。かといって協同組合にというのは、国策との関係性で本来責任を果たすべき公的機関の仕事押し付けられる、という側面が無きにしても非ではある。もっとも、協同組合も事業としての経営が成り立たなければ消滅してしまう。つまり、事業体としての経営目標と運動体としての社会目標、この両方を追求しなければならないのが協同組合である。協同組合辞典編集委員会（1986）は「国の政策による誘導と支持を農協が受ける素地は、協同組合運動の中にある」と述べている（協同組合辞典編集委員会、P.521）。「誰のための農協か」ではなく、地域に存在するあらゆる人々を考慮に入れた事業と運動を進めることが求められているのである。協同組合運動でよく語られる相互扶助は自助を前提としている。そのためにも農協は、食農教育や健康長寿を前提とした生活設計（相続や高齢者の暮らし・健康・資産を考える）、「家」の組織から「人」の組織への脱皮（家庭

内複数組合員化）に本格的に取り組むべきである。そのうえで地域住民の准組合員としての加入促進（借入時に1回きりの出資提供者ではない）で地域住民の理解・協力・支援が重要となる。これで地産地消や地域の環境保全、食育推進など近年関心が高いとされる住みよい地域社会づくりの諸課題に、地域農業の活力と諸機能を生かすことに繋がる（経済優先から人生優先への意識変化）。農協が事務局となって地域住民を巻き込んだ取り組みを進めていくことが必要である。

10 まとめ

戦前より協同組合をめぐる議論に農協論はあったものの、あくまで農協は協同組合を代表するものではなく、一部に過ぎなかったし、その実務論は理論的抽象論との平行線から進展するものではなかった。

その協同組合理論が農業経済研究の農協論として多く上梓されてくるのは、日米貿易摩擦、自由化といった外部環境の重圧から農業の労働生産性が注目されだしてからである。そうすると、次は農政・農協改革問題に行き着くのは当然の経緯であった。以後、協同組合に対する理念と現実の乖離を理論的に解明する現実を直視した農業や農協の存在意義を不安視する議論が現場から沸騰した。さらに近時において農協は、内からの重圧として、毎年ひとつの県がなくなる勢いの人口減少社会に歯止めがかからず、農村消滅は現実に行進するという問題に直面している。当然、農政・農業・農協は内外の環境変化に対応した自立と発展の道を探るために、構造改革・組織改革が進行しているものの、その方向は必ずしも定かではない。協同組合農協はいま農業経済論が求める持続的改革に向けた、経営と事業をめぐる理論的整理と、存在構造の確かな位置付け、実践への適切な指針を必要としている。

その課題に対する協同組合の具体的な在り方の方向性としては、農業・農民の変化分裂を受け入れる中で、農村を含まない農民のみを対象とする農民組合が考えられる。ただしこの場合、資金の流れは現況と同じく中央集中になる。もうひとつは組合員資格にかかわらず、生活上の不安や課題あるいは豊かさの追求などを抱えた地域住民のすべてを包摂する地域集団組織になることだ（個人では解決できない課題を地域レベルで解決する）、もっともこのケースにおいても、自力金融ができるかどうかについて、かなりの疑問点が残る。いずれにせよ農協が自らの協同組合性の在り方（地域社会への対応力醸成）再考に直面していることは確かである（農協法の再検討の必要性）。

つまり、農業経済研究における協同組合の持続的改革

は、経済学の分野だけで理解できるものでなく、限定されない地域社会の人間の多様な協同として成立するものであり、地域住民の様々な協同活動を結集する組織として、はじめて有効・発展性を持ちうると考えられる。その研究対象も多面的な存在であることから、末端現象だけで真実を捉えることは困難である。協同組合に関する著書論文は多数を極めているがイデオロギー的抽象理論に尽きる部分が多くを占める。そのうえ近年、農業の国際的な広がりにより焦点を当て理論的に説明したものはない。それは研究者の眼中に農業問題のグローバル化がなかったからである。しかし、それを包摂するには、農業経済学だけではうまくいくはずがない。分析の客観性を得るためには近年の経済学で重視される情報、リスク、制度はもちろんのこと、山口三十四・衣笠智子・中川雅嗣（2020：22）によると「国際マクロ経済論、国際金融論、等多様な視点」から農業経済研究における協同組合の現実を直視する必要がある。さらに不足するとされている協同組合と資本市場との関係を問う論議は外せない。

たとえば、協同組合として現実の農協改革ポイントは、意欲と能力のある農業者が、その能力を最大限に発揮して、経営を発展させていくことのできる環境を整備することである。国内需要に合わせて生産するというやり方では当然じり貧になる。輸入品に変えて国内農産物の供給を拡大すれば自給率は上がる。農協が農業者の協同組織として原点に立ち戻ることは、「農協の原点回帰」であり、「農協再生」に繋がる。一方で、世界の協同組合運動は、「グローバルな枠組みの中の地域密着思考の協同組合」として、持続的事業改革を先行させつつ持続的組織

改革を複合化する多様な模索を求めている。

1995年ICAは協同組合原則第7で、協同組合が地域社会に関与することの重要性を指摘し、その実践を強く支持しているが、無条件関与を主張しているわけではない。協同組合は自助組織であるがゆえに、その経営に財政的余裕がないことには地域貢献や社会貢献を優先する経営判断はあり得ない。また、自治と自立、民主的管理といった観点から組合員の承認が重視され、地域社会を構成するすべての人々を組織するということになれば、当然に公共的な性格を帯びることになる。農業経済研究だけでは解決できない人口減少・自給率の低下・農村消滅などの傾向が今後も進行するのであれば、農協関係者には、地域の自立性や主体性を過度に強調することなく、社会経済システムの中での協同組合制度の見直し（協同組合に対する既得権益）の放棄を含む）、すなわち、地域の実情に即した最善の在り方を、最善のやり方で進めることが求められる。したがって、この先も農協が協同組合制度をとり続けるについての確たる方針を樹立するにあたっては、従来の制度的・慣習的体質から環境激変を受け入れながら、協同組合の価値・原則を重視した未来志向の個性を持った農業経済論における協同組合体質を追求すべきである。すなわち、画一的農協から広域合併を図りつつ、地域に密着した個性的協同組合農協への脱皮が期待されているのである。農（農業生産、農地、食、農村の暮らし）に対する広い概念を基盤とする協同組合としての農協が、公益性に加えて地域に対する公益性を持つことが、持続可能な地域社会に貢献できる必要要件になるはずである。

注

- 1) カナダの協同組合運動家であるA・F・レイドロウの、1980年モスクワで開催された第27回ICA大会での基調報告「西暦2000年における協同組合」は、協同組合の危機的状況を認め、協同組合の「価値」と「アイデンティティ」についての徹底議論を呼びかけ、協同組合の「存在理由」を大衆討論によって明確にするよう求めた。その中でもっとも日本の協同組合論議にとって反響が大きかったのが、「協同組合地域社会の建設」その核心部分で日本型総合農協が登場したことから、地域協同組合論者を勢いづかせた。
- 2) 1961年制定の旧基本法にある価格支持政策についての規定（第11条）がWTO協定抵触した。生産対策に重点が置かれていた旧基本法に比べて新基本法には、農業の多面的機能の発揮、消費者の役割、女性や高齢者の参画、都市と農村の交流など新たな視点が盛り込まれていた。しかし、価格政策を放棄して市場原理にゆだねると言う方向は、食糧の安全保障や自給率向上など最も基本的な部分では後退していた。さらに、旧基本法では3回登場した農協と言う表現は、新基本法では1度も出てこず、農協改革は新たな段階を迎えることになった。
- 3) 時事通信社編『全論点人口急減と自治体消滅』時事通信出版局、2015年。2023年4月26日に、国立社会保障・人口問題研究所が公表した「将来推計人口」によると、2070年の総人口は約8,700万人で、高齢化と現役世代の減少が加速化すると、人口減少が負の連鎖を招くと警鐘を鳴らしている。
- 4) 国からの補助金が施設関係・指導事業・経営継続補助・価格安定需給対策・利子補給の名目で直接または特殊公益法人を經由して農協に支給されている。そのほかに、優遇税制すなわち法人税の減税、事業分量配当の損金算入可、貸倒引当金の一定限度損金算入可、欠損繰り越し控除の損金算入可、中小法人向けの政策減税適用対象となっている。さらに、連合会への配当金50%が益金不算入可、独禁法が一部適用除外（協同組合としての共同行為、農産物の集荷販売、生産資材の共同購入、乳牛メーカーとの価格交渉など）されている。

引用・参考文献資料

- 相川良彦 (1986)「集落活動と合意形成の方法」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第40巻第2号、45 - 80。
- 青柳齊 (2020)「農協金融問題の焦点と目指すべき方向」『農業と経済2020年7・8合併号』昭和堂 26 - 34。
- 石黒重明 (1982)「農民層の動態と階層間生産格差」『農業総合研究』農林省農業総合研究所第36巻第2号、73 - 91。
- 石田正昭 (2008)「現代社会の特質と協同組合運動の役割」(小池恒男編著『農協の存在意義と新しい展開』昭和堂、17 - 36。)
- 伊藤淳史 (2013)『日本農民政策史論』京都大学学術出版会。
- 伊藤淳史 (2015)「戦時動員・占領政策と戦後農政」(日本史研究会編集『日本史研究2015年3月』631号、100 - 129。)
- 太田原高明 (2016)『新明日の農協』農山漁村文化協会。
- 大野和興・天笠啓介 (2020)『農と食の戦後史』緑風出版。
- 岡野昇一・井上周八 (1976)『協同組合論—批判と考察』文真堂。
- 奥原正明 (2019)『農政改革』日本経済新聞出版社。
- 奥原正明 (2020)『農政改革の原点』日本経済新聞出版社。
- 小倉武一・打越顕太郎監修 (1961)『農協法の成立過程』協同組合経営研究所。
- 小田切徳美 (2021)『農村政策の変貌』農山漁村文化協会。
- 小野寺義幸 (1983)「農民層の動態と階層間生産格差」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第37巻第3号、181 - 265。
- 風戸伊作 (1973)『農協理論の系譜』亜紀書房。
- 風戸伊作 (1975)「協同組合理論の混迷—三輪昌男批判—」(高橋七五三編『論争・日本農業論』亜紀書房、223 - 244。)
- 香月敏孝 (1987)「農業生産の地域分化と農業経営組織の動向」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第41巻第4号、69 - 120。
- 亀谷昱 (1974)「農協適正規模の経済分析」京都大学農学部農業簿記研究施設編『農業計算学研究』8号、1 - 16。
- 北川太一 (2008)「農村地域社会の変容と農協の果たすべき役割」(小池恒男『農協の存在意義と新しい展開』昭和堂、59 - 75。)
- 木下兼治 (1991)『家族・農村・コミュニティ』恒星社厚生閣。
- 協同組合経営研究所農業協同組合制度史編纂委員会編 (1967)『農業協同組合史』第1巻。
- 協同組合事典編集委員会 (1986)『協同組合事典』家の光協会。
- 草刈仁 (1991)「政府米と自主流通米の需給調整」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第45巻第3号、1 - 32。
- 倉内宗一 (1996)「市場メカニズム重視農政の限界」『農業問題』農業問題研究学会、第1996巻第42号、1 - 12。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2017・2020)『日本の将来推計人口 (2017年・2020年推計)：出生中位・死亡中位推計』(各年10月1日現在人口)
- 近藤康男 (1934)『協同組合原論』高揚書院。
- 近藤康男 (1954)「幻想喪失」『昭和後期農業問題論集20 農業協同組合論』農山漁村文化協会、15 - 40。
- 近藤康男 (1962)『協同組合の理論』御茶の水書房。
- 斎藤仁 (1974)『農協金融の変化とその限界』『経済評論』日本評論社。
- 斎藤仁、磯部俊彦、玉城哲監修 (1979)『むらと農協』日本経済評論社。
- 斎藤仁 (1983)「戦後農協論の流れと論点」『昭和後期農業問題論集20 農業協同組合論』農山漁村文化協会、323 - 346。
- 佐伯尚美 (1971)「地域組合化論を批判する」『昭和後期農業問題論集20 農業協同組合論』農山漁村文化協会、283 - 293。
- 佐伯尚美 (1972)『新しい農協論』家の光協会。
- 茂野隆一 (1992)「農業労働力の世代構成と就業行動」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第46巻第4号、1 - 31。
- 時事通信社編 (2015)『全論点人口急減と自治体消滅』時事通信出版局。
- 品川優 (2022)『地域農業と協同』筑波書房。
- 篠浦光 (1972)『農村協同組合の展開過程』亜紀書房。
- 清水徹朗 (2007)「協同組合理論の展開と今後の課題」『農林金融2007年12月号』農林中金総合研究所、624 - 634。
- 杉本貴志 (1996)「経済学者と協同組合」(白石正彦監修『新原則時代の協同組合』農林中金総合研究所、74 - 91)。
- 鈴木博 (1973)「都市農協問題と地域協同組合論」『昭和後期農業問題論集20 農業協同組合論』農山漁村文化協会、295 - 321。
- 須永芳頭 (1983)「農民層の動態と階層間生産格差」『農業総合研究』農林省農業総合研究所第37巻第3号、121 - 180。
- 総務省 (2023)『人口動態調査』2023年1月1日現在。
- 総務省地域力創造グループ過疎対策室 (2021)『過疎対策概要』。
- 高田理 (2008)「広域合併農協づくりの基本課題と県単一農協」(小池恒男編著『農協の存在意義と新しい展開方向』昭和堂、82 - 98。)
- 滝田隆夫 (1979)『都市農協と農業』日本経済評論社。
- 武内哲夫 (1974)「農協の組織基盤の変化と組合員の意識および期待構造」(桑原正信監修『農協運動の現状分析』家の光協会、85 - 118)。
- 田代洋一 (2018)『農協改革と平成合併』筑波書房。
- 田畑保 (1987)「農地流動化の構造」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第41巻第4号、1 - 156。
- 田畑保 (1989)「農地流動化の構造」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第43巻第1号、1 - 174。
- 豊田隆 (1981)「危機における生産組織の農民的意義」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第35巻第4号、57 - 144。
- 内閣府 (2023)『令和5年度高齢社会白書』。
- 長原豊 (1983)「農村協同組合組織論の理論的前提」『農業経済研究』日本農業経済学会、第55巻第1号、33 - 39。
- 農林水産省 (2016)『荒廃農地の現状と対策について2016年4月』。
- 農林水産省 (2022)『総合農協統計表』2022年5月。
- 農林水産省協同組織課 (2022)『経営主年齢構成』2022年5月。

- 農林水産省 (2022)『農業協同組合等現在数統計 2022 年 5 月』。
- 農林水産省 (2022)『農協の現状と課題について 2022 年 5 月』。
- 農林水産省 (2022)『農協について 2022 年 5 月』。
- 農林水産省 (2022)『農業センサス 2022 年 5 月』。
- 農林水産省 (2023)『日本食料自給率』。
- 荷見武敬 (1974)『協同組合地域社会への道』家の光協会。
- 藤田敦 (1974)「農協の経営収支と財務分析」(桑原正信監修『現代農業協同組合論』第 2 卷、家の光協会、324 - 355)。
- 藤谷築次 (1974)「協同組合の適正規模と連合組織の役割」『昭和後期農業問題論集 20 農業協同組合論』農山漁村文化協会、215 - 265。
- 増田佳昭 (2017)「歴史的に見た日本の総合農協の特質」『農業と経済 2017 年 7・8 合併号』昭和堂、56 - 67。
- 増田佳昭 (2019)「農協の多面的性格と農協の進路」(増田佳昭編著『制度環境の変化と農協の未来像』昭和堂、32 - 58 頁。)
- 増田佳昭 (2019)「農協の総合事業性を考える」(日本協同組合連携機構『協同組合研究誌にじ』No.670、2019 年冬号、24 - 39。)
- 増田佳昭 (2020)「総合農協の事業モデルをどう転換するか」『農業と経済』2020 年 7・8 合併号、昭和堂、16 - 25。
- 松久勉 (1997)「農家人口・農業労働力の高齢化からみた農業構造」『農業総合研究』農林省農業総合研究所、第 51 巻第 4 号、57 - 106。
- 美土路達雄 (1956)「農協の理論と現実」(『昭和後期農業問題論集 20 農業協同組合論』農山漁村文化協会、41 - 85。)
- 美土路達雄 (1967)『働くものの農協論』現代企画社。
- 宮崎隆志 (1988)「農業協同組合の組織論に関する覚書」『社会経済研究』北海道大学教育学部社会教育研究室、第 8 巻、65 - 71。
- 宮嶋三男 (1988)「新しい農民協同組合組織の台頭と農協の対応」『農業と経済』農業と経済編集委員会編、第 54 巻第 20 号、60 - 69。
- 三輪昌男 (1971)『都市農協』家の光協会。
- 三輪昌男 (1979)『農協の理念と現実』農山漁村文化協会。
- 山口三十四・衣笠智子・中川雄嗣 (2020)『新しい農業経済論』有斐閣。