

系統農協の農村管理体制への発展(7)

—1970年代の日本の農業問題(8)—

Agricultural Problem of Japan in the 1970's(8)

菅 沼 正 久

Masahisa Suganuma

目 次

- I 序説, 農協の理論的解明の課題
- II 農村の変貌と農協組織
- III 農村経済の変化と農協運営
- IV 流通機構としての系統農協
 - (1) 農村経済と流通問題
 - (2) 系統農協と農村流通
 - (3) 農協連合会
(以上, 前号まで連載)
 - (4) 連合会経済の系列下の農協
(以上, 本号掲載)
- V 農村管理体制への発展
以上

IV 流通機構としての系統農協

(4) 連合会経済の系列下の農協

1 系統関係の系列関係への転化

肥大し独占的地位に立った連合会経済のもとで、農協における系統関係は系列的関係に転化したとみることができる。この系列関係はすでに、信用事業、共済事業の分野では早期に存在し、食糧管理制度のもとでの米販事業の分野でも成立し、また「肥料カルテル法」と称される「肥料価格安定等臨時措置法」のもとでの肥料購買事業でも成立していた。

これを云い換えると、従来の系統関係という慣用語のなかに、ここでいう系列関係が包含されていた。その系列関係は事業種類によって濃淡の程度の差はあれ、連合会の農協に対する優位は法律上、行政指導上保障されていた。あるいは連合会

は政府に働きかけて、与党の協力を得て、そのような立法と行政指導を実現した。そして法律上、行政指導上の保障のもとで、各事業分野における連合会の巨大な事業量を保有し、巨額な事業収益による資本蓄積を達成した。

以上の経過にもかかわらず、系統関係が系列関係に転化したとみるのは、必ずしも法律と行政指導に依存しない事業分野において、法律と行政指導という手段に依存しない手法によって、つまり主として経済的手法によって、連合会事業が肥大化、農協に対する独占的地位を保有し、農協を連合会の系列関係のもとに置く状況が出現したからである。その系列関係はしばしば商社の農家に対する垂直的統合との対抗関係のなかで発展した。そうした新たな系列関係の発展を象徴するものは、配合飼料、Aコープ印生活資材などの購買品の流通であり、畜産物、青果物などの販売品の流通である。

連合会と農協の新たな関係としての系列関係の背骨をなすのは、系統農協の「総合3カ年計画」(1971年~73年)が提示した「農畜産物の生産販売一貫体制」であり、また「系統農協を一貫する総合的な物的流通管理体制」である。「第2次総合3カ年計画」(1974~76年)は前者について訂正を加え、「営農団地を軸とする生産販売一貫体制の強化」と改め、連合会の承認を得た登録営農団地を提唱し、連合会が直接に営農集団を掌握して、事業運営の基礎とする道を開いた。

この種の流通体制、物的流通管理体制が発展するにつれて、系統農協において全国連合会を起点とした価格が貫徹するようになり、系統農協は全国連合会を頂点として農協にいたる価格転嫁機構となる。いわゆる「全農建値」はこの価格転嫁機構の特質を体現したもので、配合飼料、化学肥料、

農産、Aコープ印生活資材などの購買品、肉畜、鶏卵などの販売品について示されている。全農建値は系統内流通の各段階において、これに経済連手数料が加算もしくは控除されて、農協の仕入れ支払価格もしくは販売受取価格が形成される。

全農建値はその形成において商系価格と競争関係にあるが、全農から農協にいたる系統内流通においては非競争的価格、一種の独占価格として形成される。そして農協と農家のあいだの取引段階において再び商系価格と競争関係に入りこみ、その優劣が問われることになる。系統内流通における価格の非競争的形成を前提とし、事後の価格修正が加わらないと前提すると、農協は価格の優劣の結果を負担するものでなければならない。具体的には農協は仕入価格（購買品）もしくは受取価格（販売品）に利潤（事業直接費、事業管理費および純利益をふくむ）を加算もしくは控除することができない場合、そこから生ずる欠損を処理しうるものでなければならない。これは連合会の系列関係に置かれた農協が回避できない負担である。農協によるこの種の欠損の処理は、部門別損益計算の方法によると、金融事業純利益の充実に待つ。また、農協における欠損の処理は、労働生産性の向上による支出費用の節約志向を生み、1960年代から70年代にかけて進展した農協合併に論拠を与えた。

農協における系統関係の系列関係への転化は、食糧管理制度に代表される立法上、行政指導上の系列関係と経済的事情による系列関係が合流することによって進行した。その所産は系列型農協の出現である。系列型農協の特徴は、事業上における連合会利用率の高水準と自立的商業的機構の退化傾向であり、また、連合会事業に追随した事業選択の傾向である。この傾向は農協事業の農家経済からの乖離をひき起こすのであるが、逆に、連合会追随の事業にたいする農家経済の追随をひき起こす場合もありうる。

農協の連合会系列関係への編入は、連合会によって積極的に促進された。登録営農団地制度はその一つの典型である。この制度は第2次総合3カ年計画にもとづいて設けられたが、その主眼は、「農協（団地）における計画生産、出荷と連合会による責任販売の機能を結合することにより、系統

農協の畜産事業の基盤となる事業方式を確保する」ことであった。また、登録団地はすべて県登録団地、全国登録団地のいずれかにぞくし、それぞれ県連もしくは全国連の販売に直結する（1975年4月、農畜産物生産流通基本対策本部「今後の畜産登録団地制度の推進について」）。畜産登録団地は「系統農協の畜産事業の基盤」をなすものであって、連合会の直接的な系列下に置かれ、農協は単なる事務機構と化することになる。

連合会系列型の農協の特徴は、いわゆる農協農政活動の自己規制において顕著である。1974年産米の生産者米価要求の農民運動はかつてなく高揚し、農協をまき込んだかたちで進展した。とくに宮城県大崎地方をはじめとする東北6県、北蒲原、三市中蒲原および上越地方を拠点とした新潟県においては、高揚する農民の米価要求運動を背景にして、一部の農協において農協組合長が政府委託保管米の出庫拒否戦術を実行した。これを違法とする農協中央機関と戦術上の対立を深めた。全国農協中央会は同年9月から半年間の討議をふまえて、75年2月理事会で「農協農政活動体制の整備強化方針」を決定した。

決定は「農協農政活動の性格」をつぎのように規定した。「本来、農業協同組合は農業者がその政治・宗教的信条のいかんにかかわらず、自らの農業生産及び生活面の経済活動を協同して行うことにより、その経済的・社会的地位の向上をはかることを目的として、法律に基づき組織された経済団体であり、その農政活動は農協の協同活動の一環をなすものである。

今日、農業者が抱える経済的困難は、政治によらねば解決しえないものが多く、農業者がその解決を自らの組織体である農業協同組合に期待するのは当然であるが、経済団体である農業協同組合と、政治活動を主とする農民組織を同一視して、農業協同組合に農民組織と同様の活動と期待を求めることは、事態を正しく解決する方向に導くものにはならない。

決定は農政活動の原則として、農政は「政府、国会にかかわる全国的な課題について、系統農協一体の全国統一運動の展開によって、その解決をはかる」として、中央機関の指導的地位と運動の統制を明らかにした。運動の統制に関しては、「そ

の運動方法は農協の組織目的を達成することが基本であることに鑑み、組織の破壊や農協の経済活動に著しい障害をもたらすものとはならない」とした。

農協組合長による出庫拒否手段を用いた生産米価要求運動は、従来の農協中央機関の主催する米価大会などの運動が、要求貫徹の決め手を欠く陳情に終始した欠陥を批判し、また、農協中央機関それ自体を批判するものであった。したがって、米価要求という「全国的な課題」の運動であったが、はじめから「系統農協一体の全国統一運動」ではなかった。この農協と農民の自発的な運動形態は、農協中央機関にとって青天の霹靂であった。そして農協中央機関は、この運動が提起した要求貫徹の決め手を明らかにするか、それともこの運動を抑えて従来の運動方法を墨守するかの、二者択一の立場に立たされたのであるが、予想されたように後者を選択した。

むしろこの運動を「組織の破壊や農協の経済活動に著しい障害をもたらすもの」と見なして、運動における「責任ある運動体制」の名目によって統制色の濃い「農協農政活動体制の整備」を決定した。運動は中央機関の主導する「系統農協一体の全国統一運動」でなければならなかった。これはすでに着手された「第2次総合3カ年計画」が一面では、肥大化し独占的地位を強めた連合会経済の要求にこたえた系列的な系統農協の出現を期待したものと軌を一にしたものである。

しかし、反面では「第2次総合3カ年計画」が「全組合員の創意ある参加と、全組織の積極的実践の組織運動」をよびかけたことに反し、その参加を農協中央機関の主導する「系統農協一体の全国統一運動」の枠にとどめ、組合員農家の創意を拒むことになった。この意味で全国農協中央会理事会の決定は、経済事業における系統農協の系列的関係に照応して、農政運動もまた中央機関主導の「全国統一運動」でなければならぬことを鮮明にしたものである。

系統農協の組織問題として、農協の全国連合会(全農,全国共済連)への直接加入を看過できない。農協の全国連合会加入問題は1966年8月、大規模農協協議会が加入申込書を提出して以来、すでに9年を経過した。1973年10月の第13回全国農協大

会の決定にもとずいて、全国中央会総合審議会は農協制度問題検討専門委員会に解決方策の検討を託した。総合審議会は1975年3月に「農協の全国連直接加入について」(答申)を決定した。

答申は加入の目的について、「農協、県連、全国連間の意思疎通の緊密化と各段階機能の有機的結合により、組合員農家の経済的利益の増大をはかること」とし、それに「加入農協は当分の間、全国連施設(事業)の直接利用は原則として行なわない」という条件を付した。この加入は認めるが事業利用関係は変更しないとする措置は、「直接的な事業利用のない加入、全国連運営への意思反映の加入でよろしいというのが組織の大勢であった」(国井守正全中組織部長、『農業協同組合』1975年4月号)こと、また「直接加入が系統組織3段階制を前提としたものであり、また主たる加入目的が意思疎通の組織の確立、民主的運営の徹底にあること」(国井守正、同前)などによるものと説明された。

農協の全国連直接加入は、組織3段階制に照応した事業利用3段階制の流通経済上の不合理を是正し、「系統事業方式の合理化」(前出、答申)をはかることに意義があった。しかし、総審の答申はこの点について、「系統事業方式合理化方策の策定」は「系統組織の事業2段階制指向を前提とするものではない」という説明を補足した。その結果、組織形態としては「連合会の連合会」(県連が全国連の会員となる)という組織上、事業上の制度が残ることになった。

「連合会の連合会」という制度は、全国連合会の上級から下級への事業推進にとっては存在の意義があるとしても、農協による下級から上級への事業集積としては必ずしも必要ではない。したがって、「直接的な事業利用のない加入」は、単に組織制度に変更を加えないだけのものではなく、全国連合会の系列下の農協にたいして事業を推進するにあたって、県連合会のはたす機能を積極的に保存する措置であったと云える。「直接的な事業利用のない加入」は、当初から加入行為を空洞化するものであったが、加入をつうじて「全国連合会問題」が農協の視野に入ったことは、長期的にみると一定の意義を有するとみるべきであろう。

2 中央機関主導の農協合併

農協合併の推進過程 1961年に施行された農協合併助成法による合併は、5次にわたる法の延長をへて、1981年度末を以って終了した。その間に総合農協数は1960年度末12,050組合から、1981年度末4,473組合へ約3分の1に減少した。1組合平均の組合員規模は約3倍に拡大し、正組合員戸数は471戸から1,136戸となった。職員数は13.5人から64.2人となった。全国農協についてその総数を見ると、1960年度末には正組合員数5,780,308人、5,072,240戸、准組合員732,270人、23,413団体、職員145,642人であった。1981年度末には、正組合員5,619,705人、5,071,182戸、6,069団体、准組合員2,242,378人、62,320団体、職員数286,539人となった。この20年間に総合農協は1組合当たり平均

規模が拡大し、またその組織構成員の絶対数も増加した。正組合員戸数は減少したが、団体数は増加し、准組合員は人数、団体ともに増加した。

農協合併は農協合併助成法にもとづく推進としては、1961年度にはじまり、1981年度に終る20年を経過した。それには前史があった。1956年度から58年度までに指定をした「農協整備特別措置法」(1956年5月施行)による合併である。3年間に453組合が合併して198組合の合併農協が生まれた。法の主旨から云うと、「農協再建整備法」(1951年3月)の延長であり、合併措置によって不振組合(1955年当時、推定1,075組合)の再建をはかろうとするものであった。

第1期、行政主導の農協合併 (1961年度～1968年度)。5年時限法としての農協合併助成法の施行にはじまり、法の第1次延長(1966年度～1968年

1961 — 81年度の農協合併の実績

年度	合併件数	合併組合数	うち専門農協	年度末組合数	前年比増減	備考
1960	—	—	—	12,050	—	
1961	137	541	6	11,586	△ 3.9	農協合併助成法施行 1961. 4. 1 ~ 1966. 3. 31
1962	210	912	10	10,813	△ 6.7	
1963	216	967	12	10,083	△ 6.8	
1964	237	1,066	18	9,135	△ 5.4	
1965	578	2,599	34	7,320	△ 19.9	
1966	35	135	15	7,209	△ 1.5	1966. 5. 9 ~ 1969. 3. 31 法第1次改正
1967	58	169	3	7,074	△ 1.9	
1968	218	829	8	6,470	△ 8.5	
1969	99	378	7	6,185	△ 4.4	1970. 5. 23 ~ 1972. 3. 31 法第2次改正、自主合併
1970	42	162	2	6,049	△ 2.2	
1971	102	439	5	5,688	△ 6.0	1972. 3. 22 ~ 1975. 3. 31 法第3次改正
1972	101	393	2	5,488	△ 3.5	
1973	67	286	4	5,198	△ 5.3	
1974	119	434	0	4,942	△ 4.9	1975. 3. 31 ~ 1978. 3. 31 法第4次改正
1975	60	225	5	4,803	△ 2.2	
1976	25	65	0	4,763	△ 0.8	
1977	56	160	3	4,657	△ 2.2	
1978	53	148	1	4,583	△ 1.6	1980. 3. 21 ~ 1982. 3. 31 法第5次改正
1979	11	32	1	4,546	△ 0.8	
1980	18	54	3	4,528	△ 0.4	
1981	35	85	0	4,473	△ 2.2	
合計	2,477	10,079	139	—		

注 1. 農水省「合併農協の概況」による。1978年以降は各年度発表による。

2. 年度末組合数は農水省「農業協同組合等現在数統計」による。

度)の期限終了にいたる8年間である。農業基本法の施行とそれともなう農業構造改善事業の実施にみるように、農業近代化政策が農政の基本となり、行政庁が前面に出た時期であった。農協合併は近代化農政の主要な骨格をなすものとして位置づけられ、行政庁(農林省、府県庁)主導によって促進された。当時、全国中央会は農協合併、とくに法律による促進には消極的であった。

農協合併助成法は「町村合併促進法」(1953年)と異なり、助成法(税法上の減免と事務費助成)であって促進法ではない。法の建前は助成法であったが、農林省、府県庁は促進的であった。農林省は法施行の5カ年期限内に、「経営組織上からも事業経営上からも、少なくとも正組合員戸数が1,000戸以上」を標準とし、すでに正組合員戸数1,500戸以上の組合、1市町村1組合となっている組合、山村地帯など特殊な立地条件下にある組合を除いて、約7,000組合を対象として合併を促進した。

その結果、合併は進展して法の期限切れとなる1966年3月末までに6,035組合が合併に参加して、1,378組合の合併農協が成立した。この実績に立って農林省は「当初計画のはぼ90%の組合が法の適用を受けて合併し、おおむね所期の目的を達成した」(1966年6月2日、事務次官)とする見解を明らかにした。農協中央機関は当初、法による合併促進に消極的であったが、官側主導によって合併が進展するにつれて、態度の表明に迫られた。全国農協中央会「単協合併の方針について」(1963年7月23日)は、合併について基本的見解を明らかにしたものである。

(1) 経済の高度成長のもとで農家と他産業従事者の所得を均衡するために、農業の規模拡大、協業経営など合理化に努める必要がある。(2) 農協がそうした機能を発揮するには、山村、漁村、平野部、都市近郊などの条件に応じて規模を拡大し、事業基盤と資本装備の拡充、経営管理の高度化をはかる必要がある。(3) 合併は協同組合の原則を基本とし、自主的に決定する。(4) 農協の規模は組合員の意志の反映できる範囲を目途とする。それはおおむね経済圏と行政区域(1市町村ないし数町村)の一致するところである。(『農協年鑑』1964年、p. 86)。

農協中央機関は農林省がとった法律にもとづく合併を終結する態度とは対照的に、法の延長による合併促進という態度を表明した。1966年5月9日、同法は農林省が議会への提案を拒否したため、議員立法として提出され、1969年3月末まで延長されることになった。全国農協中央会は1966年5月4日、「農協合併助成法の一部改正を契機とする合併指導について」意見をまとめ、次のような指導方針を明らかにした。

(1) 組合事業の拡充、開発、経営の合理化、系統組織の整備のため、3年間に同規模程度の単協を府県別に均衡がとれるように整備する。(2) 組合員経済を組合に結集するため、営農団地の造成、生活事業の推進、ならびにこれを基盤にした長期計画運動を通じて、合併の実効をあげる。(3) 3カ年後に合併農協が府県総合農協数の過半数を占めることを目標とする。(『農協年鑑』1967年版、p. 46)。

農協合併問題の核心は規模問題である。この規模問題は合併問題のきっかけとなった町村合併(1953)以来、組合員戸数、職員数、資本金額のいずれを指標するかの論争の経過に照らして考察すると、農林省は当初から正組合員戸数1,000戸説をとっていたが、これは事実上は町村区域規模の別の平均的な表現であり、したがって行政区域準拠を方針とするものであった。これと比べて全国中央会は「協同組合の原則を基本とする」立場に立ち、行政区域準拠を極力回避した。「組合員の意志の反映できる範囲」と「経営の安定を確保できる範囲」という二つの指標を挙げたが、「経済圏と行政区域(1市町村ないし数町村)の一致するところ」となり、農林省方針と比べてはるかに大規模の合併を志向するかにみえた。しかし一般的には事実上「行政区域」準拠であって、農林省方針に追従する結果となった。

農協合併の第1期には、7,218農協(うち専門農協107組合)が合併して1,689の合併農協が生まれた。その結果、総合農協数は1960年度末12,050組合から1968年度末6,470組合に減少した。合併20年の期間のなかで、農林省、各府県庁主導によってもっとも急速に合併が進行した時期であった。

第2期、広域合併の促進 (1969年度~1974年

度)。全国中央会が合併に積極的になり、「自主合併運動」を呼びかけたのにはじまり、助成法第2次延長（1970年5月～1972年3月）、第3次延長（1972年4月～1975年3月）の期間をふくみ、系統農協の2次の総合3カ年計画（1次、1971年度～73年度、2次、1974年度～76年度）をふくむ時期である。農協合併について農林省、府県庁、府県中央会と比べて数歩の立ちおくれをとった全国中央会は、漸やく合併促進の方針と措置を定めて合併促進にのり出した。全国農協中央会理事会は1969年11月25日「農協の合併方針について」を決定し、1970年度から75年度にいたる5カ年を「自主合併運動」と性格づけた。「はげしく変化する経済、農業情勢のもとでは、農協が自らの体質を強め活動を活発にし、本来の機能と役割を果す体制整備」が自主合併の本旨であって、その必要性をつぎのように説明した。

(1) 現在多数の小規模農協が存在し、経済的基礎、執行体制ともに弱小であり、各種事業を専門的かつ総合して運営する経営体制を有しない。(2) 合併の進行につれて農協間の経営規模格差が拡大し、これが農協の事業方式、経営管理に質的差異をもたらすとともに、農協の事業活動を補充する連合会の対応が不十分であることと相まって、系統事業の効率化を妨げる要因となった。(3) 農村地域の農協の組織、事業活動は基幹作目を中心とする計画生産、出荷の体制強化が必要である。全体的な都市化のなかで、地域の実態に応じて、組合員の生活向上の活動が必要である。このためには合併による組織の整備強化が必要である。

つぎに注目すべきことは全中理事会決定が、農協合併と合わせて連合会の改革を提起したことである。すなわち、「系統農協は今後自主合併を基本とし、系統農協組織の強い連帯意識のもとに農協の合併を推進し、これを基礎として系統農協の組織、事業の整備を行う」。そして合併規模もやがて整備される連合会の組織、事業との関連で提起されたようで、次の如くである。

(1) 小規模農協を解消し農協の事業活動、経営体制の全般的水準向上をはかる。(2) 合併の規模は地域の条件を考慮し、同一経済圏ないしは生活圏の範囲とし、行政区域との関係は1市町ないしは数市町村の範囲とする。農村地域農協は営農団

地造成規模を目途とする。

合併規模の基準を営農団地造成規模にもとめたことは重要である。第1に造成された営農団地規模が大きく、それに見合っただけで農協の合併規模も相当大きくなるからである。例えば1970年3月末の全中とりまとめによると、すでに造成された稲作モデル営農団地は、総合団地をふくめて41団地、13万9,064ha、関係農協141組合であった。1団地平均で3.4農協、3,392haとなる（『農協年鑑』1971年版、p. 39）。第2は、農協合併が連合会の組織制度、事業体制の改革と結びつき、さらに農業改革としての営農団地造成とも結びついて提起されたからである。この三者関連の構想は、「総合3カ年計画」の骨格となった「生産販売一貫体制」の思想に由来したようである。

全国中央会は1970年7月6日、合併助成法の2カ年延長の決定にさいし、「今後の合併指導について」の方針を明らかにし、合併規模の目標をより具体的にしめした。(1) 農協の規模は正組合員戸数2,000戸以上6,000戸の範囲とし、職員数100名以上とし、各種事業を専門的かつ総合して運営する体制を確保する。(2) 行政区域との関係では市町村未満農協を解消する。(3) 数市町村を区域とする合併は、地域内の組合員の経済、営農団地の造成、都市化地帯の信用事業の体制整備を検討し、農協の経済的基盤並びに事業活動が適切に行なわれる範囲とする。なお、行政区域を分ける合併は避ける（『農協年鑑』1971年版、p. 113）。

全国中央会は前述のように1966年5月の当時、行政区域準拠の合併を回避し、「組合員の意志の反映できる範囲」の合併を提唱したが、「自主的合併5カ年運動」にさいしては、行政区域に準拠した広域合併に傾斜した感が強い。この点で「総合3カ年計画」はその主要施策の第5、組織・経営の充実強化において、合併規模目標の根拠を明解にしめした。「合併の規模は地域の条件を考慮し、同一経済圏ないし生活圏の範囲とし、行政区域との関係は1市町村ないし数市町村の範囲とする。とくに農村地域の農協にあっては営農団地規模を目途とする」（『農協年鑑』1972年、p. 390）。

「自主合併」推進による農協合併は、一面では「1町村1組合」原則の合併であったが、反面では広域市圏、数町村、郡区域にわたる広域合併であっ

た。その基調に行政区域準拠の思想が作用したことは看過できない。総じて1953年の町村合併以来、行政区域拡大が先行し、農協設立区域と乖離したが、その乖離を解消して「1町村1組合」原則を回復する志向が強く作用したと云うことができる。しかし、いわゆる広域合併にはそれとは異質の志向が作用したとみるべきであろう。広域合併構想は主として府県庁、府県中央会の合併担当職員の間から生まれ、全国中央会の構想に影響して、次第に一つの潮流を形成した。その潮流は農林省に波及し、助成法第3次延長(1972年3月-1975年3月)による合併推進の一つの指導思想と化した。

広域合併の思想は、各府県中央会が立案した当時の合併推進計画(大部分が1974年度末完成を目的とする)にみることができる。1972年5月の全国中央会の集約によると、推進計画完成後の全国農協数は1,951組合(1974年度末の実際は4,942組合)、1組合平均組合員数3,707人(正組合員3,010人)、職員数127人と予想された。全国中央会理事会は1972年5月23日、広域合併構想の時流にのり、助成法第3次合併にさいし、「今後の農協合併について」を決定した。この決定の骨子は次のとおりである。

(1) 農協合併の態様については、農村地域においては、営農団地(作目複合団地)区域での合併をすすめ、営農団地造成の担い手たる広域農協を育成する。都市化地域においては、農業の確立と地域協同活動の展開に主体的に取り組むる広域的な農協を育成する。(2) 広域農協合併の推進については、農協合併の進捗状況など都道府県の実情により、(ア) 行政区域単位の合併をすすめ、(イ) 行政区域単位の合併と広域農協合併の並行的推進、(ウ) 広域農協合併の推進のいずれかの方法を選択する。(3) 合併経営計画の策定にあたっては、農業基本構想および生活基本構想を軸として総合3カ年の主要施策をもち込み、合併経営計画をもって総合3カ年計画とすることに努める。

農林省も全国中央会の働きかけを受けて、広域合併構想の潮流に乗った。助成法第3次延長による農協合併推進にさいし、全国中央会は農林省に広域合併を指導するように求めたが、農林省は1972年5月10日、農政局長通達を以ってそれに答えて、

従来の正組合員戸数1,000戸を目安とする合併規模を訂正した。

「最近における一般経済の発展、通信交通機関の発達、農産物流通市場の拡大、市町村合併などについて、農村においても社会経済圏等がいちじるしく拡大されていることにともない、よりいっそう規模の拡大をはかることが必要となっているとともに、こんごの農業生産、流通の発展方向に即応するためには生産、流通の団地的整備と有機的関連をもって適正かつ能率的な事業経営を行うことができるように組合を育成することが必要である。このため合併の推進にあたっては、合併後の組合の区域は少なくとも市町村の区域を下らないことを原則とするとともに、こんごの社会的、経済的諸条件の進展と相まって、広域にわたる範囲の区域となるよう努めること」(『農協年鑑』1973年版、p.93-94)。

全国中央会、農林省ともに、営農団地とくに広域営農団地の区域に準拠した広域農協合併を提唱した。営農団地は全国連合会を頂点とした「生産販売一貫体制」の末端単位をなすものであるが、稲作団地、青果物団地、畜産団地という作目によって規模に大小がある。広域営農団地は主たる事業が流通加工施設の広域利用であり、その規模は施設の処理能力(みかん選果所1,000ha、食肉処理所、肉豚1日500頭、食鶏年間処理100万羽など)に左右され、その利用農協の範囲は数組合、郡一円、さらには県一円が予想される。いずれにせよ広域合併である。

合併農協の適正規模を規定する基準と合併構想は帰するところ、社会経済の変化、行政区域の変化などの諸事情に対して、主として農協合併を以て対処し適応するか、それとも主としては連合会事業体制の改革を以て適応するかである。「農協整備特別措置法」以来の農林省の合併構想は、基本的には不振組合対策であり、経営論に由来する合併であった。そして規模拡大の限度は行政区域範囲であった。その限りでは、農林省の合併構想には連合会の組織、事業体制の改革という問題は介在する余地がなかったと云える。

しかし、全国中央会の合併構想は合併助成法の第一次延長(1966年5月)にさいしての見解、「組合事業の拡充、開発、経営の合理化、系統組織の

整備を積極的に実現するため、この3年間に同規模程度の単協を府県別に均衡がとれるよう整備する」(『農協年鑑』1967年版, p. 46)にみるように、事業、経営、連合会制度など多岐にわたる問題を内包するものであった。そして「自主合併5カ年運動」にさいして、農協合併が連合会整備、営農団地造成と連動して提起されるに及んで、全国中央会の合併構想はより複雑性を増した感がある。

この全国中央会の構想にそくして云うならば、組合員の技術、経済問題をふくむ社会経済の変化に対して、系統農協は主として農協合併を以て対処し、合併農協との関連で連合会の組織、事業体制を改革するのか、それとも農協は組合員農家との組織関係の緊密化につとめ、社会経済の変化に由来する諸課題は、主として連合会事業の強化を以て対処するのか、という基本的問題があった。しかし、この基本的な選択にかかわる問題については、いわば先験的に前者の道、農協合併の促進策がとられた。これは1953年町村合併にさいしての全国指導連の幹部職員の農協規模拡大=合併の構想、農林省の不振組合対策としての農協合併の構想以来、後者の道は議論されなかったという歴史的経過が有力に作用したからであろう。そうであったとしても不振組合対策としての合併と、その後提起された事業、経営の発展策としての合併とでは、農協合併が解決すべき課題が異なるのであるから、事業、経営の発展策を主として農協合併に期待するか、あるいは主として連合会事業体制の整備に期待するかの論議と選択は欠くことができなかつたはずである。

「自主合併」の旗じるしをかかげてはじまり、後半に「広域合併」を目標とした、第2期農協合併は6年間に2,092組合(うち専門農協20組合)の参加を得て530組合の合併農協が生まれた。平均3.9組合の合併であり、1年当り106件の合併であった。これは1961年~68年度に平均4.2組合合併、1年当り211件の合併であったのと比べて、進度も遅くなり、合併規模も小さくなったと云える。ちなみに1974年度末の農協数は4,942組合で、1960年度末と比べて7,108組合の減少となった。しかし、1961年度から1974年度にいたる期間の合併農協は2,219組合であって、1974年度末4,942組合のうち2,723組合が合併しない従来のままの農協であっ

て、そのうち500戸未満の小規模農協が1,700組合を数えた。

総合農協の正組員戸数規模別組合数

(単位:組合,%)

年度	農協総数 (A)	500戸未満 (B)	3000戸以上 (C)	B/A	C/A
1969	6,083	2,555	238	42.0	3.9
1970	5,996	2,501	232	41.7	3.9
1971	5,799	2,345	235	40.4	4.1
1972	5,485	2,095	268	38.2	4.9
1973	5,267	1,949	286	37.0	5.4
1974	4,991	1,782	301	35.7	6.0
1975	4,765	1,634	316	34.3	6.6
1976	4,716	1,621	318	34.4	6.7
1977	4,648	1,593	314	35.0	6.8
1978	4,535	1,514	332	33.4	7.3
1979	4,519	1,504	332	33.3	7.3
1980	4,488	1,500	331	33.4	7.4
1981	4,464	1,481	334	33.2	7.4

(注) 農林水産省『総合農協統計表』による。

行政庁、全国と府県の中央会がともに広域合併に傾斜した1972~73年度の時期には、正組員戸数3,000戸以上の合併農協が輩出した。『総合農協統計表』によると、1972年度末268組合(前年比33組合増)、1973年度末286組合(前年比18組合増)、1974年度末301組合(前年比15組合増)、1975年度末316組合(前年比15組合増)であって、総合農協にしめる割合も4.9%から6.6%に高くなった。他方、小規模農協と云われる500戸未満農協は38.2%から34.3%へ低下した。これが農協の規模格差の拡大といわれる現象である。こうした「農協規模格差の拡大は、農協の事業方式、経営管理などの差異を大きくし、同一地域に大規模組合と小規模組合が混在することから、連合会の対応を複雑化し、有機的な系統事業の前進をはばむ重要な要因となっている」(『農協年鑑』1975年版, p. 102)。

第3期、農協合併の総仕上げ(1975年4月~1982年3月)。合併助成法第4次延長(1975年3月~1978年3月)と第5次延長(1980年3月~1982年3月)の期間をふくみ、その間に1978、79両年度の助成法空白期をはさんだ時期である。この期間の前半期に第2次総合3カ年計画(1974~1976年度)が完了し、つづいて協同活動3カ年運動

(1977～1979年度)および協同活動第2次3カ年運動(1980～82年度)が展開された。

この7年間、農協合併は全国中央会の主導のもとに促進されたが、合併進度は低下し、合併規模は縮小された。広域合併はなお尾を引いたが、その退潮は明らかであった。合併助成法第3次延長の最終期限の1974年度は「農協合併の総仕上げ」と予定されたが、実現は不可能であった。そのため全国中央会は1975年2月20日の理事会において「農協合併助成法の単純延長」を国会に要請することを決定した。延長の理由は次のとおりであった。

(1) 正組合員戸数500戸未満の農家が1,700組合あり、合併の意志ある農協が相当あること。(2) 最近の食糧、石油等をめぐる厳しい情勢のもとで、農協の組織、事業、経営体制の整備が必要であること。(3) 農協の全国連加入による農家の経済的利益の増大をはかるためには、農協の規模格差の是正が重要であること。

簡単に云うと、「農協合併の総仕上げ」と「農協の規模格差の是正」のために、助成法の延長をはかるということである。この点では農林省も全国中央会に同調した。農林省の農協制度問題研究会は、1975年3月1日、助成法延長と助成措置の継続が望ましいとして、次のことを指摘した。

(1) 小規模農協のなかには合併にふみきらざるを得ない農協がある。(2) 農協間の規模にいちじるしい格差のあることは、単協、連合会を通ずる系統の組織、事業活動の推進にとって円滑を欠くこと(「農協合併に関する検討結果の中間報告」『農協年鑑』1976年、p.91)。

「農協合併の総仕上げ」工作は、合併の意見および予定のある農協は云うまでもなく、合併の意志のない農協に対しても圧力を加えることになった。全国中央会は助成法延長の力を借りて「総仕上げ」を急ぎ、1975年9月3日の理事会で「今後の農協合併の促進について」を決定して、主として府県中央会に対して次の3点を提起した。

(1) 合併構想のない地域の農協にあっては、地域内関係農協の組合長会議等において、合併構想を策定し合併助成法期限内に、その合併を実現する。(2) 合併構想のある地域の農協および合併推進中の農協にあっては、その合併のすみやかな実現をはかる。(3) 合併農協にあっては合併後の組

織・事業運営体制の整備をはかるとともに、組合員と組合との結合関係の確保をはかるため、組合員組織の育成強化、広報活動および相談機能の強化をはかる。ちなみに同理事会は中央機関7団体をもって「農協合併促進対策中央本部」の設置をきめ、10月3日、同本部は発足した(『農協年鑑』1977年版、p.86)。

また、農林省は助成法第4次延長に伴ない1975年5月30日付で事務次官通達を発し、次のように指摘した。(1) 小規模組合の合併に重点をおく。(2) 中央会を中心に合併促進体制を整備する。(3) 合併農協は役員の実行体制、監査体制、企画管理機能を強化する。(4) 組合員組織の育成強化、広報活動・相談機能の強化、部落座談会の開催等の充実をはかる(同上、p.86)。

全国中央会は「合併構想のない」農協に対しても、合併推進の圧力をかける意向を明らかにした。農林省は当時1,700組合と推定された未合併の小規模農協を重点とした合併推進の方針を明らかにした。いずれも政策の表現はちがうが、すべての農協を合併農協の水路にひき入れることには変りはなかった。しかし、助成法第4次延長の初年度にあたる1975年度の実績は低調を極め、60件、参加農協219組合にとどまった。その内容は小規模農協の参加した小範囲合併であった。全国中央会に報告された合併参加181組合についてみると、約半数の92組合が組合員数500人未満の組合であり、1,000人未満の小規模農協が90%近くをしめた。また合併規模は2～3組合合併が、参加農協の72%をしめた。合併農協の正組合員数は平均2,225人であって、「広域合併」は凋落する気配をしめた(同上、p.87)。

合併件数が少なく、小範囲小規模合併という傾向が一般的となった。助成法第4次延長期間にあたる1975～78年度の3年間、合併件数141件、参加農協450組合、1件当り3.2組合の実績であった。1976年度の実績25件、参加農協65組合についてみると市町村一円合併が12件、正組合員3,000人以下の合併が20件であった。大勢として行政区域の範囲の合併が進んだ。

助成法第4次延長の最終期限の1978年3月末までの合併農協は、1961年度からの累積で2,360件(組合)であった。したがって同期の総合農協数

4,657組合のうち2,297組合が未合併組合であった。1978年3月末において、合併農協と未合併農協が半数づつとなったわけで、17年間の政策的推進によっても、全国中央会、行政庁の呼びかけに応じなかった農協がなお相当数存在する結果となった。農協合併の促進、「総仕上げ」がいちじるしく難しい状態にあることをしめしている。そしてこの農協合併の困難が、ほかならぬ農協合併によってもたらされた。それは合併農協において、農協と農家の結びつきが疎遠となったという組織問題、また農家の農協利用高が非合併農協に劣るという事業体制、低水準の固定比率が象徴する財務問題など、端的に云って合併農協の事業と経営の実績を以てしては、非合併農協に対して農協合併を説得することが困難であったからであろう。

この時期に系統農協活動の総目標をしめした「協同活動強化3カ年運動」(1977年~79年度)は、その主題に農協合併を加えず、むしろ「組合員の営農、生活両面にわたる多様化、農協の規模拡大、事業運営の複雑・高度化などによって組合員の農協運営への参加は難しくなっている」と、合併農協の欠陥を指摘した(『農協年鑑』1977年版、p. 336)。

また、「協同活動強化第2次3カ年運動」(1980年~82年度)は主題の一つに農協合併の推進を加えはしたが、そこに障害のあることも指摘した。「組織経営基盤が弱く、地域農業振興等、組合員の期待に応える経営体制を強化することが困難な農協は、組合員の理解と関係組合の協調のもとに、これまでの合併への取り組みを十分点検し、固有の障害事項の解消につとめ、行政との連携をはかって、積極的に合併をすすめる」(『農協年鑑』1980年版、p. 363)。

全国農協大会は第14回(1976年10月)、第15回(1979年10月)の両次にわたって「協同活動強化運動の細目を決議したが、それぞれが合併農協の運営上の欠陥、農協合併推進上の障害を指摘した。それは農協合併の遅滞をつうじて、農協中央機関の幹部が漠然とではあるが、そうした欠陥や障害を認識しはじめたことを反映したものであろう。しかし、農協中央機関の大勢は合併推進であって、1978年3月末に期限切れとなる合併助成法を更に延長して、合併を促進する方向に向った。1978年

11月20日の全国中央会理事会は助成法の再延長の要請を決定したが、ロッキード問題に揺れる国会では議決に至らなかった。合併助成法第5次延長は1980年3月、漸やく国会の議決をへて3月22日に1982年3月末までの時限法として公布施行をみた。

同法の公布にさいして同日、農林省は事務次官通達を以て、今後の農協合併は正組合員戸数が500戸未満の組合、農協の設立区域が町村区域の一部である組合、農協の設立区域が町村区域の一部である組合の合併に重点をおくことを明らかにした。ちなみに農林省「総合農協合併状況調査」によると、1978年3月末で正組合員戸数500戸未満の農協は1,530組合、うち非合併農協1,459組合、町村区域未満の農協977組合、うち非合併農協876組合であった(『農協年鑑』1981年版、p. 112)。

農水省、農協中央機関ともに、小規模、非合併の農協は経営基盤が弱体であって、この弱体は合併によって解決されるという判断であった。1980年8月11日、全国中央会総合審議会は全国中央会会長の諮問に答えて「こんごの農協合併について」をとりまとめた。総審の答申は、18年間の合併推進にもかかわらず、今日「なお、正組合員戸数500戸未満あるいは町村区域未満の農協が多数存在し、これらの中には組織、経営基盤が弱体で合併を必要とする農協が相当残っている。一方、農業、農村の著しい変貌のなかで、系統農協は地域農業の再編、地域環境の整備など重要な課題に直面している。(これに対処するには)系統各段階を通じて組織、経営体制の整備をはかることが必要であるが、とりわけ農協段階においては、合併による規模拡大により、組織、経営基盤の強化が重要である」と強調した。

農協中央機関は、かつて農協合併を「生産販売一貫体制」の基礎固めとして、あるいは広域営農団地構想の一環として、換言すると、農協を連合会体制の事業的基層とみなし、その農協再編策として提唱した。今回の総審答申は一転して農協合併を「地域の農業再編」に貢献する農協の強化策として提唱した。答申は「農業合併の今日的意義」として次の4点を指摘した。

(1)「1980年代日本農業の課題と農協の対策」(1979年10月、第15回全国農協大会決議——引用者

註)にもとづき、地域の農業再編を担うにふさわしい機能を整備する。

(2) 都市化がすすみ、農村の混住化、農家の兼業化が進行するなかで、組合員の生活防衛、向上をはかるために、組合員相互の心のふれあいを深め、地域環境の整備、生活活動への取り組みを強化する。

(3) 低成長経済のもとで健全経営を維持し、各種事業を専門的かつ総合的に運営するために、一定数以上の組合員規模の確保と職員体制の整備により、経済的基盤および事業体制を強化する。

(4) 農協間の規模格差の拡大が農協の事業方式、経営管理に質的な差異をもたらすとともに、連合会の組織運営、事業対応を複雑化していることから、系統各段階を通ずる事業、経営の効率化をすすめるため、農協規模の平準化をはかる(『農協年鑑』1981年、p.391)。

ここにあげられた農協合併の意義と、はたしてどのように関連するか、必ずしも明らかではないが、総審の答申は合併の目標規模を「おおむね正組合員戸数2,000戸以上」とし、「事業量をも考慮する」とした。この目標規模にかんしては、総審の委員のあいだで議論があり、なかに次の見解があった(同上、p.113)。

(1) 今日の経済的社会的な条件のもとでは、3,000戸程度の規模が望ましいとする意見。(2) 全国的範囲でみた現状からすると、現段階では2,000戸程度の規模を目標とするという意見。(3) 組合員戸数を基準とすることは必ずしも実情を反映しないから、むしろ事業量規模で基準をしめすべしとする意見。

これはいわゆる「適正規模」論議であって、論議の水準は1953年当時、町村合併の進展にともなって農協合併推進が討論された当時の水準と大きな懸隔はない。少なくとも1961年、合併助成法による合併が促進された20年の経験と教訓を反映したものとは云えない。ただ漠然としてではあるが、例えば1970年の当時、全国中央会が合併規模の目標を2,000戸ないし6,000戸程度とした(『農協の合併方針について』)、あの「広域合併」論は否定されたと云うことができる。

全国中央会理事会は1980年9月3日、前述の総審の答申を受けて、「農協合併推進方針」を決定し

た。この方針は合併の目標規模を正組合員戸数2,000~3,000戸とし、職員数100人以上とした。また、地域としては郡、市の区域を上限とした。事業量規模の基準は経済地帯別の差異など地域の実情に応じたものとし、府県ごとに指標を定める。合併の推進期間は1980年4月から82年3月までとする。この期間に町村区域未満の農協の合併を重点的に推進する。

ちなみに全国中央会の調査によると(未回答3県)、1979年度末現在で町村区域未満の農協は1,111組合(うち未合併955組合)であって、農協総数4,293組合(農林省統計4,546組合と一致せず)の26%をしめる。500戸未満の小規模農協は1,350組合(うち未合併1,290組合)で、農協総数の31%をしめる。そして町村区域未満、戸数500戸未満のいずれかに該当する農協は1,884組合、農協総数の44%をしめる。1961年から79年にいたる19年間に、7,504組合の農協が合併した実績によると、その年平均数は395組合であったから、この進捗度によると、1,884組合の合併には5年を要する。2年間で町村区域未満の小規模農協を解消することは困難であった。したがって、この2年間推進の計画は、合併助成法の延長期限である1982年3月末まで、目算はなくとも推進だけはしてみるという計画であって、事実上、合併推進は系統農協の当面の課題から除外されたと云うべきであろう。

合併農協の実情 農協合併助成法にもとづく合併は、1961年度にはじまり1981年度に至る21年間にわたって推進された。系統農協としては珍らしく息の長い事業であった。この農協合併は推進の過程で、合併の目的や目標規模が変化したため、合併が達成した成果を認定する基準は必ずしも一義的ではない。ある時は経済圏、生活圏をふくんだ区域の合併が提唱された。ある時は広域営農団地の範囲の合併が提唱された。ある時は広域営農団地の範囲の合併が提唱された。ある時は町村区域一円の合併が提唱され、一般的に広域を意味する市域一円の合併が提唱された。この合併区域はそれぞれの合併目的に由来して定められた。しかし、例えば市、郡域一円の合併が提唱されたが、結果としては町村区域の合併に終ったり、市域2分の合併に終わった例が少なくない。このように合

併の目的、目標規模が未達成に終わった場合、目的と目標を基準として合併の成果を評定することは困難である。

しかし、洞察して云うならば、合併の目的、目標規模として提唱された経済圏、生活圏、広域営農団地の区域などは、提唱された程の意味はなかったのではないか。漠然として、例えば広域合併論が台頭したときは、その時流に乗って広域合併に傾斜し、その事後の論拠として経済圏や生活圏や営農団地範囲が提唱されたにすぎなかった例も少なくなかったと思われる。したがって、合併の実績を評定するにさいして、その都度の目的、目標規模に準拠する必要はないと云える。しかし、きわめて一般的な目的があった。それは、農協合併によって農協の組織基盤、経営基盤を強化すること、また事業運営上で専門的と総合的の二つの機能を強化することであったと思う。これは1953年町村合併着手の当時に提起された合併論、規模論以来のものである。

合併実績の評定にさいしては、この一般的な目的に準拠することが妥当である。しかし、評定には若干の歳月が必要である。例えば組織と経営の基盤の強化は、あくまでも基盤にぞくすることであるから、その基盤のうえにその基盤に適合した組織方式や経営方策が不可欠である。そしてそのような組織方式や経営方策が効果を発揮するには試行錯誤の猶余期間を要する。とくに組織方式について云うことができる。例えば、従来の部落ごとの農家組合が支所区域、本所区域といった重層的にして広域にわたる合併農協組織の構成部分として、あるべき機能を発揮して成熟の時代を迎えるには、場合によっては世代交代の一期間をさえ予想される。作目別専門の生産部会についても同様であり、作目別の利用施設の性能、施設の運営、農協の関連部課との事業上の結びつきを考慮に入れると、その成果評定は短兵急は許されない。

合併農協の成果評定にあたっては、すこぶる現実的な比較基準は未合併もしくは非合併農協の存在である。系統農協の現状においては、合併農協の成果評定の方法としては適切ではないにもかかわらず、非（未）合併農協との比較はかなり有力な方法となる可能性がある。恐らく組合員農家はそのような比較によって得失を考えるであろう。

この比較は適切でないとしても、合併農協の当局者はあえて甘受すべきであろう。

合併農協の成果評定にあたって、看過し得ない一つの事情がある。それは連合会の事業推進との関係で位置づけられた合併農協の機能である。全国および府県の中央会は、これについて二つの問題を提起した。その一つは、全国中央会の総合審議会の課題として上呈された。農協合併の進展に伴った連合会の組織体制、事業体制の「整備」である。これは1966年8月に多数の合併＝大規模農協が全国連へ直接加入の申込書を提出したのをきっかけに表面化した。全購連と全販連の合併による全農の発足(1972年3月)も直接的ではないが、農協合併によもなう連合会組織体制の整備であろう。

もう一つの問題は、農協合併によもなう農協間の規模格差の拡大に対処する「規模格差の是正」策である。これは一見、奇妙な因果関係である。ある固有の目的をもった農協合併が、その進行過程において非合併農協との間に規模格差をつくり出すのは当然である。しかし規模格差の是正論は合併農協をてこにして農協合併を促進するもので、促進の対象とされた農協は、そこに目的がなくても合併することになり、いわば合併が手段から自己目的に転化することになる。合併助成法による農協合併はその推進のある時期以降、合併が目的となったと思う。私はその転機が「総合3カ年計画」(1971年～73年度)の時期、助成法の第2次延長(1970年5月～72年3月)の時期、全国中央会が「自主合併」を提唱した時期にあるとみる(前出、全国中央会理事会「農協の合併方式について」1969年11月25日、および「今後の合併指導について」1970年7月6日を参照)。

合併を自己目的とするような農協合併推進は、合併助成法による合併推進そのもののなかに、その当初からある程度ふくまれていた。それは行政による推進、農協中央会による推進に共通するものであった。そのことは推進の当局者によっても肯定された。全国中央会は1978年7～10月に府県中央会の協力を得て、いわゆる総点検調査を実施した。『農協合併17年の成果と残された課題』(1979年3月16日作成『農協年鑑』1980年版、p. 109)はその集約である(以下、『成果と課題』と略称)。まず、『成果と課題』は合併推進の反省を

次のように記録している。

(1)「合併問題を組合員段階から、地域農業振興や農協の組織、事業をいかに発展させるかといった観点で取り組むことが弱く、組合員との対話や各種組合員組織での研究が不足した。また、県計画、地区計画の決定にあたり、組合長らに本音と建前の違いがみられた」。(2)「県段階の推進体制と比較し、合併計画地区の体制が整備されていなかった」。

この反省は農協合併が農協中央機関の農林省に対する「自主的合併」であったが、当事者である農協の「自主的合併」にはならなかったことを意味している。また、合併が自的となったために、合併が解決すべき課題を鮮明にできなかった、という倒錯を告白するものでもあった。しかし、手段の目的化という倒錯があったにせよ、合併の課題が鮮明を欠いたにせよ、3～4農協が合併するという変化それ自体に由来する結果は当然存在するのであるから、いぜんとして「成果と課題」は論ずることができる。文献【成果と課題】は合併

の成果を次のように概括した。

第1、「激動する社会経済環境下で、合併により農協の組織、経営基盤の強化をはかってきた。これは未合併小規模農協にとどまっていれば、事業停止や解散に追い込まれたと思われる組合が少なからず見込めるなかで、これら農協の存続、発展を果しえたことでもある」。

第2、「合併農協は合併基本構想の実現、地域農業振興確立に向けて、人的物的体制を整備し、組合員の多様な期待に応えられるよう、積極的に事業展開をはかってきたことである」。

ここに指摘されるような成果を上げた農協のあったことは否定できないであろう。しかし、農協合併の成果を論ずるにはつぎの2点に留意する必要がある。その一つは基盤の変化とその基盤に即応した組織方式、経営方策の選択とは別のことであって、農協合併は何よりもまず基盤の変化にすぎないことである。もう一つは、合併による「組織、経営基盤の強化」と云う場合、それは主として企業経営基盤つまり資本規模の拡大として表現され

合併農協と未合併農協の事業比数（1975年度）

		I 組合員平均（㎡）		I 組合平均（百万円）		全国構成比（52年度末）（%）	
		合併組合	未合併組合	合併組合	未合併組合	合併組合	未合併組合
事業 利用 高	貯金額	1,723	2,127	5,644	1,323	68.0	32.0
	長期貸付金額	627	573	3,054	609	67.7	32.3
	販売額	628	466	2,043	228	67.0	33.0
	購売額	400	313	1,302	194	68.4	31.6
	長期共済保有高 指導事業費	(908) (7)	(805) (7)	(25,843) (14)	(7,000) (5)	73.6 69.6	26.4 30.4
手数料	販売事業	—	—	1.79%	1.83%	—	—
	購買事業	—	—	10.88	12.02	—	—
系統 利用率	販売事業	—	—	93.9	92.7	—	—
	購買事業	—	—	76.4	70.3	—	—
	貯貸率	—	—	54.1	46.1	—	—
組織 状 況	農協数	—	—	(1,956組合)	(2,595組合)	43.0	57.0
	正組合員数	—	—	(2,501人)	(447人)	71.9	28.1
	准組合員数	[1職員当り組合員]		(742)	(250)	69.1	30.9
	職員数	(26.8人)	(32.7人)	(122)	(19)	71.9	28.1
	営農指導員数	(301)	(447)	(8.3)	(1.0)	73.0	27.0

注 1. 【農協年鑑】1980年版、P112

2. 組合員平均の数字は全中「合併、未合併農協の比数調査」による。同調査は農水省「総合農協統計表」の個表から合併農協（昭和40年度に合併した正組合員1000戸以上の農協）および未合併農協（昭和50年度末未合併農協で正組合員数300～500戸の農協）をそれぞれ無作為に200組合を抽出し、50事業年度をもって比較した。

3. 全国構成比および（ ）内数字は全中「農協合併総点検調査」による。

ることである。

組合員規模が500戸から2,000戸に拡大されたとき、それは組合員数の集積であり、それ自体としては経済上の変化を論ずる余地は少ない。しかし、組織基盤の拡大、組合員数の集積は一般的に資本(出資金)の集積を伴うものである。資本の集積、企業規模の拡大を伴うことによって、組織基盤の拡大は経済上の意義を有する。云い換えると組織基盤の拡大は、資本の集積、企業規模の拡大を介して、はじめて経済上の効能を発揮するものである。そしてこの経済上の効能は単純に組合員農家が吸収するとは云えず、主として連合会が吸収することもあり得るのであるから、条件的であると云うべきであろう。多くの大規模農協が合併の効果を取得する目的を以て、2段階連合会体制の改革、全国連合会への直接加入を要求したことが、このことを物語っている。

農協合併の効果を評定するには、まず資本の集積、企業規模の拡大に準拠し、また、その経済的効能の帰属を決定する系統制度を考慮しなければならない。しかし、前出『成果と課題』は、しばしば資本集積の属性にすぎない指標を以て評定した。表示の「合併農協と未合併農協の事業比較」がそれをしめしている。『成果と課題』は主として表示の数値にもとづいて、合併農協の効果を次のように指摘した。

(1) 営農、生活指導が強化された。例えば営農指導員は未合併農協1人であるのに対して平均8.3人である。職員数は合併農協122人、未合併農協19人であって、合併農協は各事業部門に多くの人員を配置し、職員の専門化が可能である。職員1人当たり組合員は合併農協20.5人、未合併農協23.5人であり、組合員により濃密なサービスを提供している。〔但し、この数字は別のことをも意味している。すなわち、合併農協では職員1人、営農指導員1人をそれぞれ組合員20.5人、301人で負担しているが、未合併農協は組合員23.5人、447人で負担しているのであるから、未合併農協での組合員の負担は軽い〕。

(2) 合併農協は組合員の期待に応えるべく、多面的な事業を展開している。組合員1人当り事業利用高は貯金を例外として、長期貸付金、販売額、購買額、長期共済保有高とも合併農協が多い。貯

金吸収力は未合併農協が強い。手数料は合併農協が低い。系統利用率は合併農協が高い〔これは未合併農協の方が独自の販売、購買事業を実行し易いが、合併農協は事業量規模が大きいため、綿密な事業が難しく連合会まかせとなるという傾向をも表現している〕。貯貸率は合併農協が高い。〔これは合併農協は豊富な資金をもち、貸付機能も強化されたために貸付額が多いことを表現しているが、准組合員貸付額が伸張したことも見逃せない〕。

『成果と課題』は「これまでのこの種の大規模(合併)農協と小規模(未合併)農協との事業比較結果では、後者が前者よりも相対的に優位とされてきたが、今回の比較結果では、これまでの反対の結果となっている」と注釈している。これも比較数字の使い方如何である。表示の「合併農協と未合併農協の現勢比較」は、「これまでの……事業比較結果」のごとくである。生活資材購買と長期共済保有高を除くと、値はすべて未合併農協が「優位」をしめている。掲出の両表はともに1975年度

合併農協と未合併農協の現勢比較(1975年度)

		合併組合	未合併組合	合計
調査組合		1,890	2,830	4,720
構成比 (%)	調査組合数	40.0	60.0	100
	正組合員数	70.9	29.1	100
	准組合員数	66.5	33.5	100
	職員数	69.7	30.3	100
	貯金額	65.2	34.8	100
	貸付金額	65.1	34.4	100
	販売額	64.9	35.1	100
	購買生産資材額	67.4	32.6	100
	購買生活資材額	62.1	37.9	100
	長期共済保有高	73.9	26.1	100
正組合員一人平均(千)	貯金額	2,377	2,738	2,491
	貸付金額	1,260	1,423	1,312
	販売額	738	860	777
	購買生産資材額	335	396	354
	購買生活資材額	154	153	154
	長期共済保有高	6,945	5,835	6,616

- 注 1. 『農協年鑑』1978年版P.84により作成
 2. 全国中央会調査によるもので1977年4月調査
 3. 総合農協総数は農林省『昭和51年度農協等現在数統計』によると4,803組合である。

結果であるが、比較数値のとらえ方がちがうため、ちがった比較結果をしめした。このことは合併農協が未合併農協と比べて決定的な優位に立つには至っていないことを現わしているのとみるのが無難であろう。そしてこれは合併農協が運営面において、なお種々の欠陥をもっていることを反映している。『成果と課題』はつぎのように「合併農協の問題点」を指摘した。

合併農協の問題点

第1、「合併農協においても立地条件、経営管理能力に格差があり、いまだ組織、事業体制が十分整備されていない組合のあること」。

第2、「組合と組合員の結合関係について、十分な対策がとられていないこと」。これは「合併農協の最も大きな問題点」である。

第3、「合併農協では一般に財務・損益の状況が、未合併農協と比較して悪いこと」。これは合併の初期の段階に固定資産投資、優秀な職員の採用などの先行投資の負担が重なり、欠損金の継承、手数料の引き下げが行なわれたためである。

第4、「合併農協では積極的な事業展開がみられるが、一部の組合において組合員の顧客化、信用・共済事業などの採算のよい部門への重点移行の傾向がみられること」。

「合併農協の問題点」は第2点の組織関係について、さらに次のように指摘した。(1) 合併農協では作目別部会などさまざまな組合員組織ができたが、他方では組合員の組合に対する親近感が薄れた。また、基盤組織である集落組織対策が不十分である。(2) 総会制から総代会制へ移行した組合が多いが、その運営が定着せず、形式化している。(3) 農協としては組合員の日常的な窓口である支所の整備強化が十分でない。

合併農協の欠陥はおおむね、この指摘の如くである。しかし、この欠陥現象についてはその由来を考える必要がある。

第1、事業体制の問題。合併農協は一般的に本支所2段階の管理制度を設け、事業所が分散しているが、この条件下の事業体制は単一事業所の場合とはちがう。事業機能を本所へ集中した例もあるが、若干の利用施設を除くと、分散した支所が配置され、旧農協の看板が支所に変っただけ

の例が多い。これは農協からみると外部である中央会などの推進圧力によって合併した経過の所産でもある。組合員農家の内部から促進された合併でなかったことの代償とも云える。

また、1960～70年代に進行した農村の兼業化、高齢化現象のもとでは、農協の事業機構が各農家に及ぶ限り接近、下伸する必要があり、大規模農協に適した事業機構の「整備強化」を阻害した。したがって、外部圧力による合併と農村の兼業化、高齢化という2要因によって、大規模農協に適合した事業体制の成立が阻害されたと云うことができる。前者の要因は一過性であるが、後者の要因は構造的であるので、事業機構の本所集中は現実的でない。分散事業所制は不可避であるが、これは支所、事業所を活性化しうる管理制度の問題に帰着する。

第2、組合と組合員の結合の疎遠化、つまり組織の空洞化の問題。作目別部会は大規模農協において、合理的な根拠がある。農家がいくつかの特定作目に専門分化する傾向のもとで、作目別組織化は広域を包含することによって可能である。大規模農協の成立は、点在する専門分化農家の結合に条件を与えた。しかし、指摘されるように、農協の骨格をなす「基盤組織」は部落組織である。

「集落組織対策が不十分である」との指摘は妥当であるが、反面、そこには困難がある。兼業化と非農家の混住の傾向が進んでいるので、部落組織自体が一つの転機を迎えている。農協側からの単純な「集落組織対策」を以てしては解決できない問題がある。兼業農家の多くと非農家は、農業という角度からみると生産世帯でなく、むしろ消費世帯である。農協は営農的事業を信購販事業の核心に据えてきたので、農村の消費経済化の傾向に適合することが難しい。この転換なしに「集落組織対策」を十分にとることはできない。

そしてそうした転換は農協と連合会の事業上の関係の変改を迫るのであるから、合併農協は岐路に立ったことになる。本来、農協合併は行政庁、全国と府県の中央会が主導して促進したものであるから、成立した合併農協が連合会の事業体制に適合し、「系列化」を深化させる性質のものであった。その連合会の事業体制は米の食管制、飼料・肥料の全農一元化を骨格として成立していて、営

農的性格のものである。合併農協は連合会系列下に深入するほどに、その事業は営農的性格を強化する。

この営農的性格の強化は合併農協の事業と、農村の消費経済化の傾向との対立、乖離を不可避的にひき起す。この意味で合併農協は連合会系列化と、農村社会の消費経済化の傾向への適合との岐路に立っているとみる。その岐路は合併農協の当事者にとって強烈に認識されず、ある意味では当然のこととして連合会系列化に傾斜した。全国中央会の前述の調査が明らかにした、合併農協の系統利用率の向上が立証している。合併農協はその資本集積にもとづいて、自立した市場取引(流通)主体としての能力を強化したはずである。そうした潜在力からみると系統利用率の向上は、系統外事業活動を淘汰し、潜在力それ自体の退化を促したことの結果とみるべきであろう。

第3、財務・損益状況の悪化。前出『成果と課題』は合併農協の財務・損益が未合併農協と比べて悪いこと、また事業の重点が不採算部門の切捨て、採算部門へ移行する傾向のあることを指摘した。合併による経営基盤の強化という課題にてらして不本意な結果を生じたと言うかのようである。しかし、これは必ずしも不本意な結果と云うべきではない。なぜなら農協合併は経営基盤を強化するものであっても、ただちに経営、つまり財務・損益の好転を約束するものではないからである。また事業の重点が採算部門へ移行する傾向を批判しているが、不採算部門の切り捨てがなければ、採算部門に重点をおき、採算性を高めたとするならば、むしろ合併農協の能力が発揮されたと、理解すればよいことである。

本来、農協合併は経営基盤の強化、つまり資本の集積、資本規模の拡大に役立つものであり、即自的にはそれだけのことである。この集積された資本の力を運用して、財務・損益の好転をはかるには、経営方式の改革にまたなければならない。合併農協の多くはこの点で必ずしも成果をあげていない。ただ、資本の集積そのものに随伴する変化をよび起したにすぎない。

合併農協の経営状況をみるために、1982年度『農協経営分析調査報告書』(農林省農協課)にもとづいて、正組合員戸数3,000戸以上の特大規模経営組合と500戸未満の小規模経営組合を比較する。

小規模組合と特大規模組合
の財務・損益状況比較

(単位:千円,%)

	小規模組合 (500戸未満)	特大規模組合 (3000戸以上)
組合員1人当り出資金	120.9	107.4
固定比率I	100.4	67.9
内部運用比率	△ 2.3	0.2
貯貸率	36.9	36.9
組合員1戸当り貯金額	6,070	4,481
組合員1戸当り貸付金額	2,313	1,693
組合員1戸当り長期共済保有高	22,957	24,593
正組合員1戸当り購買額	910	712
正組合員1戸当り販売額	1,986	1,020
信用事業利鞘	1.93	2.12
販売事業手数料率	2.30	1.99
購買事業手数料率	11.33	11.15
金融事業総利益割合	57.8	59.3
事業管理費比率	82.4	86.0
労働分配率	59.5	66.2
人件費比率	72.2	77.0
担当職員1人当り貯金	440,547	360,613
担当職員1人当り貸出金	167,897	136,225
担当職員1人当り購買額	51,587	44,734
担当職員1人当り販売額	355,717	258,087
販売事業系統利用率	91.19	96.15
購買事業系統利用率	73.16	80.88

(注) 農林水産省経済局農協課『昭和57事業年度農協経営分析調査報告書』による。

まず、損益関係。事業量の基礎をなす組合員1戸当り利用高は長期共済保有高を除く、貯金、貸出金、購買、販売のいずれも、小規模農協が優っている。収益性の基礎をなす利鞘、手数料率では、利鞘は特大規模組合が優っているが、購買、販売手数料率は小規模組合が優っており、特大規模組合は十分な手数料を取得することができない。事業総利益の構成では特大規模組合において、金融事業総利益の割合が小規模組合と比べて、やや高い。「採算のよい部門への重点移行」と云われるゆえんである。

部門別損益はいずれの規模の組合も、金融事業は黒字であり、その他の事業は赤字である。主要な収益性比率では、事業管理費比率(事業管理費/事業総利益)、労働分配率(人件費/事業総利益)および人件費比率(人件費/事業管理費)のい

れも、特大規模農協が高く、小規模農協が優っている。しかも常勤役職員1人当たり人件費は、小規模農協が特大規模農協よりも多いのであるから、特大規模農協は事業総利益の取得において劣勢にあると云える。

つぎに財務関係。農協と農家の関係をしめす指標である、正組合員1戸平均の払込済出資金は、小規模組合ははるかに多い。そして固定資産（外部出資をふくむ）にたいする自己資本の充足状況をしめす固定比率も、小規模組合は100%をこえていて、特大規模組合に比べてはるかに高い自己資本の充足ぶりをしめしている。その限りでは小規模組合の財務は特大規模組合と比べてより安定的である。しかし、特大規模組合が自己資本額を超えた固定資産を取得していることは、その積極的な設備投資の傾向をしめし、また、他人資本導入の受信能力の高さをしめすことを評価しなくてはならない。これは合併による経営基盤の強化、つまり資本集積そのものに随伴する効果である。

第4、役職員の責任体制。前出【成果と課題】は合併農協において、優秀な職員の採用、組合員数と比べた職員数の増加による濃密なサービスの提供がはかられ、他方では経営管理能力の低さ、事業体制の不備なことを指摘している。これは幹部役職員の経営管理能力の低水準のために、優秀な職員、充実した職員配置にもかかわらず実効があがらないことを示唆するものである。それを端的にしめすのが、労働生産性比率、つまり担当職員1人当たり取扱高が、小規模組合が優り、特大規模農協が劣っていることである。

これを言い換えると、特大規模組合における幹部役職員の劣悪な責任体制である。この責任体制は道徳的意味のものでなく、経営管理能力に裏うちされた責任体制である。合併によって成立した大規模農協において、より強化された経営基盤に

照応した経営方式、経営管理体制、経営管理能力と云った上部構造が成立しないならば、結果的には不可避免的に無責任体制に落ち込むことになる。上述した財務・損益の主要指標のいずれについても、小規模農協が優れ、大規模農協が劣勢に立っているのは、この無責任体制と無縁ではない。

つぎに、大規模農協の経済事業の系統利用率の相対的な高水準も、この無責任体制と無縁ではないであろう。この系統利用率の高水準は、合併した大規模農協においてより集積された大規模の事業量の取扱いにおいて、まず連合会に依存する方策をとったことの結果であろう。更に事業と品目の選択において、連合会の事業として有効であり、連合会が推進する事業に重点を移行したことの結果であろう。言い換えると事業そのものが“連合会系列型の事業”であったことの結果をしめすにすぎないものであろう。ここに大規模農協において、系統関係が系列関係に転化する契機を見出すことができる。

この“連合会系列型の事業”は当然、農協において対立面をつくる。それはまず組合員の農協利用率の低下を結果する。なぜならば、大規模農協が連合会系列型の事業を重点とするならば、その他の事業について組合員農家は農協不利用に傾斜せざるを得ない。また、農協と組合員の関係が疎遠になるならば、組合員農家はあえて農協の事業戦略の訂正を迫ることをしないであろう。

つぎに、“連合会系列型の事業”において、直接、間接の収益が連合会に有利、農協に不利であっても、そこから生ずる農協の欠損にたいし、大規模農協は他の事業収益を以て補填し調整する能力を有する。かくて先に指摘した、とくに経済事業において全農、経済連の利益の発生、農協における欠損の発生という事態が構造化される一つの契機がここに存在すると云うことができる。