



Title	韓国における農協組織の発展過程 : 1961~1991年
Author(s)	李, 榮吉; Lee, Young Kil
Citation	北海道大学農経論叢, 49, 221-242
Issue Date	1993-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/11080
Type	departmental bulletin paper
File Information	49_p221-242.pdf



韓国における農協組織の発展過程

— 1961~1991年 —

李 榮 吉

目 次

はじめに	221
1. 旧農協の展開	222
1) 前史として既存農村組織の変化	222
2) 旧農協の発足	224
3) 旧農協の性格	225
2. 総合農協の発足	226
1) 農協と農銀の統合とその背景	226
2) 軍事革命と農協法制定	226
3) 総合農協の性格	227
4) 組織基盤の整備	229
3. 組織基盤の整備と経営基盤の拡充	229
1) 単位組合の合併と事業の開発	229
2) 経営基盤の拡充	231
4. 系統組織の再編	231
1) 2段階組織再編の背景	231
2) 系統組織の2段階	232
3) 畜産業協同組合の分離	233
5. 民主・自律農協への転換	235
1) 農協民主化の背景	235
2) 農協法改正の内容	235
6. 韓国農協の特徴と課題	236
おわりに	242

はじめに

韓国における農協協同組合設立は日本帝国主義の植民地統治下において進められた地方金融組合と産業組合である¹⁾。これらの組合は組織目的自体が植民地支配政策の一環として設立された官製組合であり、その運営においても戦争物資の調達と統制の役割だけを行っていた。他方、1920年代後半に入っ

てから設立を見る民間の協同組合運動については日帝の弾圧と経営の未熟によって強制解散または自然消滅の道をたどった。こうした不幸な歴史から始まった協同組合運動は、いまだにその不幸な歴史が繰り返されているともいえよう。つまり、農業協同組合政策は解放以後、現在まで政権ごとに改編され、あるいは変貌しながら、時にはその政策の下請け機関として、時には政治的宣伝機関としての役割を遂行してきたのである。

日本において韓国の農協に関する研究業績が存在するが、その内容はほぼ農業の金融制度における農協の役割や、1960年代の農協研究に限定されており、総合農協の設立以後から一貫した歴史の変遷に関する研究は見つからない²⁾。

そこで本論では、主として制度的側面に主眼を置いて農協の組織の発展過程を経済的・社会的背景と関連づけながら通史的に検討することを課題とする。ここでは、解放以降の農協の歴史を前史を含め五つの時期に画期区分し、各時期ごとの組織上の特徴を明らかにしていく。

1. 旧農協の展開

1) 前史としての既存農村組織の変化

日本植民地統治下において、農村支配の担い手としての機能を果たした農業諸団体のうち、解放以降も存在したのは金融組合及び同連合会そして系統農会のみである。

まず、系統農会については、1926年に発布された「朝鮮農会令」に基づいて設立され、その目的は各種の産業団体を統合することにあった。農事指導と増産を重点とした農会は、郡農会—道農会—朝鮮農会の三段階系統組織

1) もとより韓国の農村では昔から契、郷約など協同組合に類似した組織が存在してきたが、これらは、自然発生的生活共同体として相互扶助の自治組織あるいは経済的協同組織体の機能を遂行したとしても近代的意味の協同組合とは本質的に異なるといえる。この点に関しては車田篤『朝鮮協同組合論』、1932年、などを参照。

2) 谷浦孝雄「韓国における農業協同組合の発展」『アジア経済』第8巻第7号、1967年。滝川 勉・斉藤 仁編『アジアの農業協同組合』アジア経済調査研究双書209号、アジア経済研究所、1973年。佐伯 尚美編『農業金融の構造と変貌』、農林統計協会、1982年など。

として行政区域に準じており、農事行政の下請的な事業機関として官庁主導の典型的な農村団体であった。特に戦争末期には戦争物資供出機関に変貌した。しかし、解放後、米軍政の旧秩序の維持政策のもとで、農会はその性格を変えずに、独立的農業団体として再発足することになった。すなわち1948年1月に公布された米軍政法令第165号によって農会は農村の生活物資の配給、米国からの援助肥料の配給、薬工品の買上販売、配合肥料工場の運営などを行うことになった。しかし、政府樹立後、農村団体の機構再編が行われ、1949年には肥料・薬工品という主要業務が金融組合に移管され、農会は事実上その機能を失うことになる。そして1957年の農業協同組合法の公布により、朝鮮農会の業務と財産は旧農協に引き継がれていく。

地方金融組合については、理論的にはドイツのライファイゼン組合の組織原理に基づくこととされたが、実際には農工銀行の補助機関として設立されたものである。1933年には朝鮮金融組合連合会と単位組合という2段階制が組織化された。金融組合は以後1945年まで韓国の農村を支配した唯一の農業金融機関であり、朝鮮総督府の支配のもとで、朝鮮産米増殖事業の遂行において、また肥料資金供給において、大きな役割を果たした。しかしその実体は、日本の植民地的な開発事業のパイプであり、協同組合というよりも、金融資本の半官僚的の下部組織という性格が強く、植民地的金融機構の代表的な存在であったといえる。このことが今日まで韓国の農民に、協同組合は政府の下部機関であるという認識を持続させている歴史的な原因である。金融組合は解放以後も強力な団体として活動を続け、既存の信用事業はもとより多くの政府代行業務も行うことになった。特に、1946年からは米軍政の要求によって政府統制物資の購買・保管・配給などの業務を、1948年からは営農資金などの政策資金の融資を担当した。また1949年からは農会からの肥料・薬工品、大韓食糧公社からの糧穀業務も代行するようになった。しかし金融組合の中心業務であった政府代行業務は次第に政府に移管または廃棄され、金融組合の事業規模は大きく減少し、経営は悪化した。このような経営収支の悪化と農業金融業務の萎縮は協同組合及び農業金融機関の改編を促す原因になった。以後、1956年に株式会社農業銀行の発足とともに金融組合連合会及び金融組合の業務が農業銀行に移譲され、金融組合は解散過程に入った。

2) 旧農協の発足

1945年、日本の植民地統治から解放された韓国において、荒廃した農村経済を再建するためには農地改革とともに零細な農民を協同組合によって組織化することが目標とされたが、組織化の方針では二つの議論が対立した。すなわち一方には零細な農民が自らの要求に従って自然発生的に協同組合を組織した後に、国家がそれを保護育成する立法を行うべきだという議論があり、他方には農協法の制定を先行するべきだとする考え方があった。このような論争の上で既存の金融組合を協同組合に改編しようという議論と、既存の農村団体を解体して新しい農業協同組合を組織しようとする動きがあった。すなわち民間レベルでは全国農民組合総連盟と既存組織である朝鮮金融連合会が積極的に組織化ないし再編運動を展開した。しかし、いずれも米軍政庁の左翼弾圧と旧秩序の維持政策によって実現をみなかった。

また行政の動きとしては、1948年の政府樹立直後、農林部は農業協同組合法草案と、それを基礎にした包括的な一般協同組合法案を国会に上程したが、議員の任期満了により廃案とされた。

以上のように、解放直後において様々な協同組合組織化の動きがあったが、いずれも結実しなかったのは、農村団体（金融組合、産業組合、農会）の利害が対立し、その調整問題に手間どったためである。しかし、何よりも重要な要因は、自作農の成立条件としての農地改革が1950年に実施されたにもかかわらず、不幸にして同年6月に「朝鮮戦争」が勃発し、その本格的実施が遅延されたことであろう。

しかし休戦後、本格的な農協組織運動が推進された。農業協同組合の事業に信用事業を含むべきだという農林部と信用事業の分離を主張する財務部が対立し、さらにこの論議は国会の農林委員会と財政経済委員会でも繰り返され、法案の調整ははかどらなかつた。こうしたなか、1955年に駐韓米国経済使節団の要請により、「韓国の農業信用組織及び協同組合に関する建議書」（ジョンソン案）、「韓国における協同組合金融立法に関する件」（クーパー案）が提出された。ジョンソン案は、①金融組合の中央及び道連合会を農業銀行に改編、②地方金融組合を農業組合に改編して信用、購買、販売、利用事業などを兼営する多目的組合にする、③農業組合の道連合会、農業組合中央会の3段階体系にする、④農業銀行は農業組合を通じて農業資金を供給するな

どであった。またクーバー案は、①金融組合を信用組合に、金融組合連合会を農業銀行に改編し、信用組合を農業銀行の株主にする、②金融機関と別に部落組合、農業組合、市郡農業組合連合会、中央会の4段階体制の新しい組織化をおこなう。または特殊組合は区域を無制限とし、中央会に直結させる、③部落組合、農業組合そして特殊組合は信用事業を含む総合組合で、市郡連合会と中央会は信用事業以外の事業を行う、④信用組合は部落組合、農業組合及び特殊組合に対して農業資金を供給する、⑤農業銀行は原則的に信用組合だけに融資するという内容であった。この二提案はそのまま受け入れられはしなかったが、当時の論争に大きな影響を与え、立法の糸口となった。³⁾ こうした紆余曲折の末、解放から10余年を経た1957年2月旧農協法が成立した。また、1945年以後にも全国的組織網を保持していた金融組合は1956年5月株式会社農業銀行に改組したが、1957年2月に農協法とともに制定された特殊法に基づいて農業銀行として再編されることになった。したがって、農村組織は経済事業と指導事業(産組と農会の遺産)だけを担当する農協と、信用事業を担当する農銀との2本立てに分かれることになった。

3) 旧農協の性格

旧農協の発足とともに、従来の「殖産契」⁴⁾は里洞組合が、金融組合と市郡農会の一般業務及び財産は市郡組合が、金融組合連合会の一般業務と大韓農会は農協中央会がそれぞれ継承した。そして組織的には、農民を組合員とする里洞組合、里洞組合を会員とする市郡組合、市郡組合を会員とする農協中央会3段階制が形成された。他に、園芸協同組合、畜産協同組合及び特殊農業協同組合が置かれ、これらの組合も農協中央会の会員となった。組合の組織状況は1960年末時点で里洞組合が18,706、市郡組合が168、園芸組合が80、畜産組合が152そして特殊組合が27となった。

一方、事業面では生産、指導、購買、販売、利用、共済等の事業を行うこ

3) 文定昌「朝鮮農村団体史」、一潮閣、1961年、などを参照。

4) 殖産契は1935年に朝鮮総督府の「殖産契令」公布によって金融組合の下部組織として部落別に組織化された法人格をもつ小組合であった。金融組合と産業組合の事業を有機的に結合させ、経営合理化を図ろうというのがその目的であり、契員の生産品販売と必須品購入の事業を行った。こうした殖産契は解放以降も金融組合の農事資金融資の代行機関として存在していた。

とになっているが、信用事業は欠落していた。里洞組合においては預金業務を取り扱っているものの、当時農村が疲弊状態であったため、大部分は休眠状態であり、市郡組合でも大多数は有名無実化していた。

2. 総合農協の発足

1) 農協と農銀の統合背景

前述したように、解放以後の農協の設立をめぐる対立した最大の問題は信用事業の運営にあった。当時の農村組織が二元的な体制で運営せざるを得ない客観的な背景があったことも事実である。すなわち、信用事業には高いレベルの専門的技術が要求されるが、当時の農協にはそうした能力はなかった。また、農協が信用事業を行うことになれば、政府の金融政策を通じて直接・間接の干渉を受けざるを得ないから、農協の自主的運営に差し支えがあるという論理も当を得ていたといえよう。しかし農村組織の二元化には多くの問題点が現れた。経済事業と指導事業だけの農協の活動は、農銀との提携不足、事業体制の未整備、そして規模の零細性などにより、見るべき成果をあげることができなかった。このような困難な状況下で両組織の統合に関する論議が始められた。

1960年の「4月革命」後の暫定政権を経て成立した民主党政権は、「経済第一主義の実践」を公約として掲げていた。その中で農協と農銀の統合が注目され、同年6月の農林施策諮問委員会では農協法、農銀法の改正をめざして小委員会が設置された。しかし改編作業は財務部または農銀の強い反対もあってなかなか進展しなかった。

2) 軍事革命と農協法制定

1961年5月の軍事クーデターを契機に、国家の最高統治機関として「国家再建最高会議」を組織して三権を掌握・成立した朴政権は、政権の正統性と政権安定化のために大衆指向的政策を採用した。そして当時人口の6割を占める農民を飢餓と負債から救うための政策を打ち出すに至る⁵⁾。加えて、政権維持のための村落単位での組織化が必然のものとして追求される。このよ

5) 朴政権の農業政策に関しては山本剛士「朴政権の経済政策と農業政策」【アジア経済】第8巻第7号、1967年、に詳しい整理がなされている。

うな背景のもとで重農政策を標榜しつつ、農漁村高利債整理法の制定、総合農協の発足が実現するのである。

前述した通り、農業組織の二元化は政策の浸透を妨げていた。そして、軍事政府は基本経済政策で「協同組合を再編成して農村経済の向上を図る」とした方針を掲げて、農協を農民統制機関化するために旧農協と農業銀行を一元化した総合農協へ再編する構想を出したのである。つまり、同年6月に国家再建最高会議は二つの機構の統合を議決して農林部に統合の処理を指示した。その内容は①両機構の統合、②統合時の資産と負債は新機構が引き受け、③役・職員に関しては統合処理委員会の議決による解任または再任命などというものであった⁶⁾。このような方針によって統合処理委員会が構成され、再編は急テンポに進行された。統合処理委員会は新しい農業協同組合法案を同年7月に国家再編最高会議に手渡した。そして1961年7月29日、既存の農協法と農銀法を廃棄し、全文176条付則17条からなる新しい農業協同組合法が法律第670として公布されたのである。

3) 総合農協の性格

こうして、1961年8月に総合農協が発足することになった。まず、農協中央会長の任命が行われ、定款などが成立し、中央会の組織が整備された。そして、そのもとで①末端組織である21,042の里洞組合、②里洞組合を会員とする連合組織である140の市郡組合、③市郡組合と101の特殊組合（畜産・園芸など）を会員とする農協中央会という3段階系統組織を整備することになった。こうして設立された農協は、農業銀行に旧農協が吸収された形態に過ぎないといえよう。農協は中央会会長の政府任命制度の導入によって政府の統制を受けることになったし、さらに翌年には「農協役員任免に関する臨時措置法」⁷⁾が制定され、体制内の農民統制機関化したといえる。のみならず、

6) 農業協同組合中央会【韓国農業金融史】、1963年、参照。

7) この法は農協組合長の任免権を中央会長が持つことである。当時組合の自律的運営の困難な状況のもとで政府の農政遂行機関としての役割が期待されなかったので中央会の積極的指導・管理が必然化され、臨時法として立てられた法であったが、以後中央会の農協において統制手段として存在してきた。しかし、1988年廃止するようになった。この法については、農林中央金庫調査部研究センター【韓国農業協同組合の関係法令】協同組合組織理論研究シリーズ 別冊、1986年に、和訳されている。

旧農協が自立経営基盤を整えず、政治勢力の介入でその機能と発展が妨げられた点をあげて政治的中立を強調しているが、これは当時の国民大衆の政治活動への弾圧とつながっていたといえよう。すなわち、農民の政治活動を排除しようという意味が込められていたのである。

なお、農協の基本組織としての里洞組合の性格を究明するために、自然部落、行政里洞そして契の関係に触れておく必要がある。韓国の農村は自然部落（マウル）の形成をその特徴とする。そして自然部落は単純な地理的な集落ではなく、自足的生活圏として最も社会的結合が強い地域集団である。また契は、伝統的社会たる農村で農民の相互扶助精神によって部落自治と慶弔の相互扶助ならびに共済と親睦等の社会生活の必要に基づいて、自然発生的に組織された社会集団である。契は様々な形態で今までも残っているが、その性格は自主・自助・民主的集団であり、出資集団であり、非資本主義的集団である。こうした自然部落は洞契または村契を作って自治的活動を行っている。一方、自然部落と行政里洞の関係は、自然部落と行政里洞が一致しているケース、2～3の自然部落が一つの行政里洞を成すケースそして自然部落の規模が大きい場合はいくつかの行政里洞に分けているケースなど様々な形態が見られるが、一般的には第2のケース、すなわち一つの里洞が2～3の自然部落で構成される場合が多い⁸⁾。こうした自然部落の共同体として親密感と一体感を基礎として国家権力の浸透のための行政の末端組織として部落が位置づけられたのである。半官半民組合としての里洞組合の設立がそれである。このことは後述するセマウル運動とも結び付いている。

里洞組合は旧農協をそのまま引き継いで再編されたため、組合当りの組合員は100名程度で零細であり、組合員の意識の低さと政府の支援不足のためにその機能は十分に発揮できなかった。実際に、事務所さえない有名無実の組合がほとんどであった。里洞組合長を末端行政機関（邑・面）の下部組織である里・洞長が兼任するのが一般的であり、行政機関が深く関わっていたといえる。またその事業面も政府の委嘱事業、政策資金の供給などが主な事業であった。このように旧農協と農業銀行を統合した総合農協は、政府主導の行政的機関としての性格が濃厚であった。

8) 崔在律『農村社会学』、裕豊出版社、1988年、参照。

4) 組織基盤の整備

こうしたなかで、農協は組合員の「自発的」な加入によって組織の確立をはかっていた。そのため、農村指導員制を導入して里洞組合の経営指導と組合員の営農・生活改善指導を行うとともに、開拓員制度を導入し、市郡組合と里洞組合間のつながりを強化しながら指導事業の効率化を進めた。そして1962年末では21,518の里洞組合で、組合員も全農家の85%以上を越える2,176千名に達していた。このように量的な増加は達成したが、事業の質的な面ではまだ充分ではなかった。こうした状況で組合の育成策として里洞組合を発展段階によって三つの等級に区分し、組合の状況に応じてそれぞれ指導方向を確立する政策が打ち出される。すなわち、①A級の組合には組合員の生産増大に重点を置いて経営指導及び農業資金の効率的な運営を図る、②B級の組合は経済事業の拡充に取り込む、③C級の組合については組合員の農協事業の利用拡大を図るとともに組合の組織基盤の拡充・強化に取り込む、などであった。また、1964年からは農協体質改善運動とともに里洞組合の合併4カ年計画(1964～67年)がおし進められた。その内容は里洞組合を1/3程度にまで合併し、組合当りの平均組合員数を200人以上にすることであった。その他1964年には里洞組合の自己資金造成10カ年計画(1964～73年)を打ち出して、出資積立金、里洞組合還元手数料、購買貯蓄、現金貯蓄及び増資を通じて自己資金の造成を図った。他方、1965年には先進的な里洞組合には肥料業務、農事資金取扱業務などの郡組合業務の一部を移管した。このような合併計画及び自己資金造成計画によって里洞組合数は1963年末現在の21,239から1968年末には16,089組合まで整理され、同期間の組合当り平均組合員数は105人から139人に増加した。一方、業務管轄区域の制限がなくなった特殊組合は統合以前には259組合であったが、統合後には119組合に整備された。また市郡組合はソウル特別市、市、郡単位で組織され、その数も統合以前の168組合から139組合となった。

3. 組織基盤の整備と経営基盤の拡充

1) 単位組合の合併と事業の開発

上記のように、合併によって農協の組織基盤と事業活動は再整備されたが、ほとんどの単位組合は自立経営段階に到達しえず、経営基盤も極めて脆弱で

あった。単協経営不振にはさまざまな要因が存在するが、特に重要なのはその零細性にあるといえよう。単協が自立するには適正規模の事業量が最も重要であり、そのためには適正な組合員数の確保が要求される。のみならず、経済開発計画を通じて韓国の経済は著しい成長を果たしたが、経済構造的に多くの問題点を残した。すなわち都市と農村間、産業間そして地域間の不均衡の拡大、人口の大都市集中等がそれである。そして農村はその影響下で激しく変貌していた。1960年代初めに60%を占めていた農業人口が60年代後半には、年平均60万人の離農によって50%にまで減少し、このような趨勢はその後も続いた。したがって、農業あるいは農協の再構築は必然だったのである。

このような状況であげられたのが単位組合の自立5カ年計画であった。まず、組合の適正経営規模を1組合当り平均組合員数を1,500名程度として、邑面単位への合併を図った。したがって1969年に7,525あった単位農協は合併が完了した1972年には1,567にまで減少した。また、1組合当り平均組合員数も1,400名程度に増大した（1973年の法改正に従って里洞組合の名称が単位農協に変わった）。新事業の開発として1969年から相互金融が始まり、農村の遊休資金を吸収して組合員への営農資金供給を図るとともに、農村の高利債を縮小させることになった。また、生活物資供給事業も行われ、1974年末には700ヵ所を越えるチェーンストア（連鎖店）が運営されるのに至った。もう一つは郡組合事業の単位組合への移管であり、肥料事業、農事資金、政策購買事業、共済事業を行うことによって実質的にも総合農協の事業体制が確立した。このように単協が邑面単位で再組織化されるにことよって単協の規模が拡大し、組合と組合員が希薄化して組織運営問題が提起されることになった。このため、村単位の組織として1970年には作目班、1974年には協同会、婦人会などが新たに組織された。また、この時期に特筆すべきこととして農協がセマウル（新しい村）運動を支援するようになったことがある。セマウル運動は朴政権による政権維持のためのイデオロギー運動である。すなわちこの時期輸出主導型の工業化による都市—農村間の深刻な格差、農業経営の悪化と農業労働力の流出などが目立つようになった。伝統的な政治基盤たる農村社会の崩壊の恐れが生じたのであり、これは朴政権にとっての脅威であった。こうして1972年に超憲法的「10月維新」が宣言されたので

ある。その中で農村の再生、近代化運動そして農村の自助運動を柱とするセマウル運動が打ち出されたのである⁹⁾。マウル（自然部落）の基本的な特性は血縁的・地縁的共同体であり、最小単位の地域社会であって、農民の意識構造・生活習慣から見ても農村の社会構造の中でもっとも身近な生活の場である。このセマウル運動は先にも述べた農協の内部組織としての協同会活動などと深い関係をもつことになった。したがって、農協のすべての事業はセマウル運動に基盤をおきながら、農協はセマウル運動の遂行機関として位置づけられたといえる。

2) 経営基盤の拡充

1969年に始まった合併、事業開発そして郡組合事業の単協への移管に応じて、単協中心の事業推進体制に転換するための基礎経営自立組合育成計画（1974～77年）が推進された。その結果、自立組合数は1972年末の104組合から1977年には全単協を意味する1,519となった。これは農協運動の核心である単協の基盤の確立のみならず、単位組合—市郡組合—中央会会の運営体制の確立を意味したといえる。さらに1977年からは成長自立組合育成計画が樹立され、セマウル運動と結び付いた地域開発事業が単位組合の中心におかれることになった。さらに事業規模拡大に効果的に対応するため専務・常務制度の導入をもって専門経営体制を確立した。また、組合員の選出に基づいて20～30名で構成される運営委員会が設置され、単位組合長の候補者を推薦するとともに組合の事業計画及び重要事業の推進を審議するようになった。

4. 系統組織の再編

1) 2段階組織再編の背景

1970年代末の韓国経済は大転換期にあった。1979年「経済安定化施策」が発表され、従来の経済発展戦略の根本的な転換を目指した。それは1960年代以後の政府主導による市場保護経済体制、高度成長追求型の開発戦略から

9) セマウル運動に関しては、桜井浩「セマウル運動と韓国の農村」『アジア経済』第16巻第2号、1975、韓承宰「韓国におけるセマウル運動の展開」神戸大学農学部『農業経済』第23号、1988、に詳しく整理されている。

民間主導型の市場開放経済体制，安定成長追求への転換を意味している。しかし朴正熙大統領の暗殺と維新時代の終焉，それにつづく第5共和国の出帆の過程で韓国の社会は混乱に陥る。そして全政権は朴政権の安定化政策を引き継ぎながら，政権維持のためにより強力な「社会浄化運動」なる社会全般の改革を断行するに至る。そして農協の再編もこの運動の一環として行われるようになった。しかし，このような政治的要求だけではなく，社会的・経済的側面においても農協再編は必然的だったのである。まず，経済の発展とともに農家人口は著しく減少した。すなわち1960年代ほぼ60%に至った農家人口率が1970年代には50%，さらに1980年に至って30%以下に減少した。このような農家人口の減少の一方で，国民所得の増加は農畜産物の高級化・多様化を要求する。それにつれて，商業的農業が必然化し，農協，特に単協の機能強化が求められたのである。他方，経済発展とともに企業の農村進出，金融機関の地方進出は農協の競争力の強化を求めることになった。また農村社会的では農民の異質化が生じ，連帯意識の弱化をもたされていた。このような危機的状況のもとで農協の機能強化が求められたのである。農協内部にも大きな問題意識が生まれていた。というのは，1961年に総合農協が発足した当時から農協は3段階であったが，里洞組合が零細であるために実際の農協事業は市郡組合中心に行われていた。しかし，1970年代には単協が邑面単位へ合併されており，市郡組合の事業移管に伴う機能重複，非効率性の問題が本格的に提起され始めていた。

2) 系統組織の2段階

上記のような組織再編の必要性が提唱されたことにつれて単位組合と中央会が直結する組織2段階への改編が具体化された。とはいえ，当時の政治的・社会的な要因が複雑に絡み合ったため，政策的な決断には困難があった。しかし，全政権は農協体質改善施行方針を強権的に決定し，1980年に農協法の改正が行われ，翌年系統組織の2段階体制が実施された。それとともに畜産系特殊組合，畜産振興会などの畜産関連組織が新設された畜産業協同組合中央会に移行することになった。この法改正の具体的な内容は以下の通りである。市郡組合の法人格が消失し，中央会の支部となって系統組織は従来の単位組合—市郡組合—中央会の3段階から単位組合—中央会の2段階，そして道支部と市郡組合はそれぞれ道支会，市郡支部に位置づけられた。中央

会は信用、経済はもとより総合企画、指導、調査研究事業中心の連合会的機能を強化した。市郡支部は中央会信用事業の支店となり、市郡組合が担当していた単協に対する指導・教育・監査機能を道支会に移管することによって道支会が単協と中央会の中間機構として強化された。このように、文字通り単協が事業の基礎単位とされることで経営活性化が図られ、また中央会と単協を直接に連結することによって費用を節約し、業務効率も向上することになった。

さらに指摘しなければならないのは農協運営体制の改善であり、組合長の選任制度がその象徴である。従来は、1962年制定された「農協役員任免に関する臨時措置法」に基づいた任命制度であり、中央会長が農林水産部長官の承認を得て組合長を任命するように規定されていた。その後、中央会長の任命権はしだいに道支部長または市郡組合長に委任され、農林水産部長官の承認権は市道知事、あるいは市長・郡守に委任されるようになっていた。このような選任制度が2段階の組織改編とともに改善されたのである。すなわち、組合員が総代を選出し、その総代議員の投票で組合長候補者を複数推薦する。次に中央会長は欠格条件がない限り最多得票者を組合長に任命するシステムである。この制度改善は、組合員の組合運営への積極姿勢をもたらすことになり、また単位組合の自律性を促進することになった。また、2段階再編による郡組合の消滅とともに、従来、郡組合長と特殊組合長で構成された中央会の代議員会が廃止となり、単位組合長と特殊組合長で構成される総代会制度が新設され、定款の変更、会員の除名、運営委員の選出、予算決算の承認など農協運営の基本方向を決める重要な権限を持つことになった。これも農協の運営において農民の意思反映水準の向上という面では大きな意義をもつものである。

3) 畜産業協同組合の分離

100の畜産系特殊組合と三つの配合飼料工場など畜産関係組織を引き継いで設立された畜産業協同組合中央会は、国民所得の向上による畜産物の需要拡大に対応するために畜産基盤を築き、畜産物の需給及び価格安定を図ることを目的としている。しかし、耕種と養畜を兼営する農業経営が一般的であることから、二重加入が避けられず、また畜産部門専門化によって耕種・畜産部門間の資源交換結合関係が切断され、地力減退と公害問題が表面化して

行政区分

段 階 制

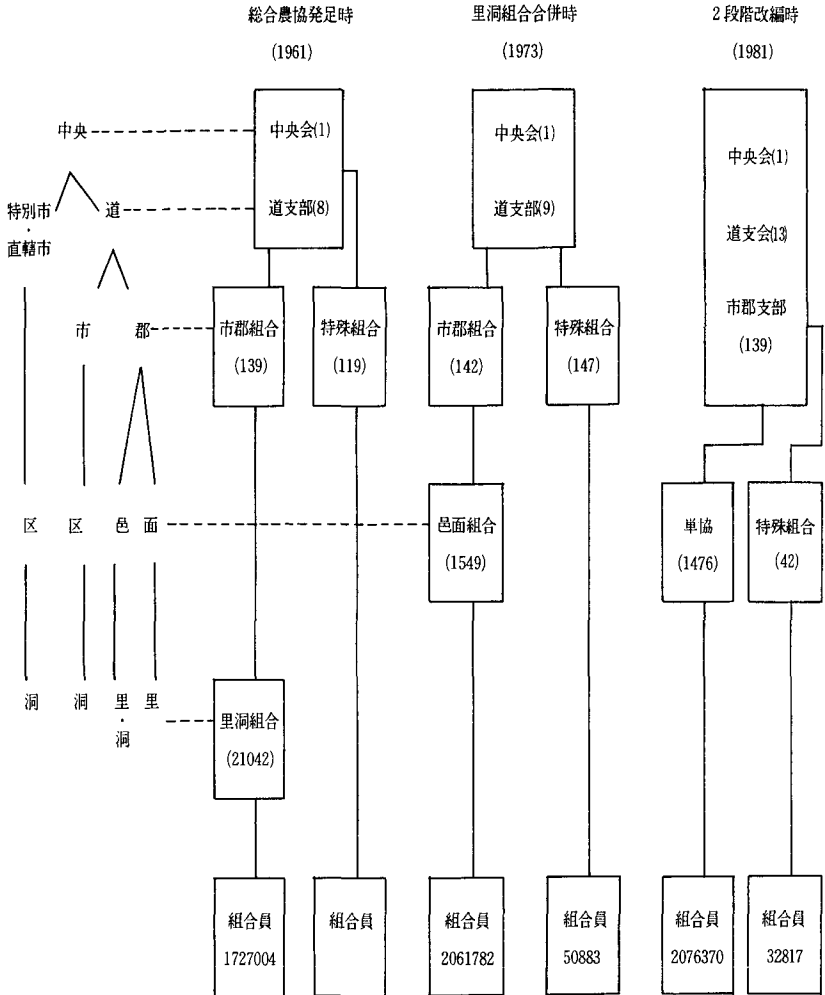


図1 韓国農協の機構の変遷

(資料) 韓国農協中央会「農協30年史」(1991)により作成

注1) ()内の数字は当時の組合数である。

注2) 1981年2段階組織改編とともに100個の畜産系特殊組合と配合飼料工場など畜産関係組織を畜産業協同組合中央会に移管した。

いる。また畜産への専門化の促進は農産物（畜産物も含め）の品目別供給不安と価格変動の不安定性を拡大させる可能性があるといえる。

5. 民主・自律農協への転換

1) 農協民主化の背景

1987年、与党の大統領候補者であった盧泰愚氏によるいわゆる「6.29民主化宣言」を契機として社会は全般的な民主化の熱気を帯びていた。こうした流れにそって農民による農協の民主化要求は拡大した。すなわち、経済発展の過程で相対的に縮小をよぎなくされた農業部門は、アメリカを始めとする外国からの農産物輸入開放要求によって、その基盤をますます悪化させている。このような状況の中で農民運動が高揚し、自助策として農協の必要性が認識されるに至った。こうした動きは、農協の民主化にとどまらず、農民権益擁護活動の活発化に波及したのである。政府の下請機関としてのいわゆる「官製農協」と非難されてきた既存農協の限界が認識されたのである。

一方、金融自由化をはじめ経済自由化措置は農村における農協と金融機関間の競争を激化し、農協経営を圧迫した。このような状況で農協が生き残るためには事業の拡充が先決課題になり、そのためには新規事業の開発、事業規制及び緩和措置が要求された。また、農村部の都市化の進展による構成員の変化は、地域住民をも対象とする地域組合に対応する制度改正を必要とするようになった。

このような時代的な要請により、農協自らも法改正への対策を検討することになる。総代組合長10人で農協法改正推進分科委員会が構成され農協の改正案が作成された。他方、改正農協法案は国会の発議で議員立法の形式で提出された。国会内で「民主発展のための法律改廃特別委員会」が構成され、農協法改正を審議することになった。与・野党または農協間の意見対立で難航が続いたものの、1988年12月改正案が通過し、1989年4月1日施行された。

2) 農協法改正の内容

(1) 役員に関する規定

農協の組合長は組合員が直選することになった。また、農協中央会長の選出も従来の大統領の任命制から全組合長の直選制に改正された。中央会では従来、理事会の上に運営委員会がおかれ、機能や権限面で総会・理事会との

重複があった。さらに監督機関である政府が指名する当然職委員が参加して重要運営事項を決定していたのである。これは農協の自主性の侵害であると非難され、今回の改正により廃止され、非常任理事制度を導入して、組合長によって構成される理事会が名実ともに全面的な意思決定機関となった。

(2) 自主的な経営体制の確立

中央会の事業計画・収支予算に対する政府承認制が廃止され、事後報告となった。同時に会員組合に対する地方行政機関の監督権の規定が今回の改正で廃止され、それに変わって、中央会長が権限の全部または一部の委託を受けられるようになった。また、政府の委嘱事業に関しても従来の一方的な決定から協議によって決定するようになった。

他方、解散、定款変更など政府の認可事項は事実上廃止されたが、同一区域内に二つ以上の組合を設置できないという従来の規定はそのまま残された。

(3) 組織と事業機能の拡充

都市化が進む中で単位組合の組織及び事業基盤を強化する目的で、組合員と准組合員の資格基準を緩和し、世帯主以外の農業後継者、女性も正組合員資格を得、地域内の非農民を准組合員に加入させる道をひらいた。しかし、複数組合員制は認められず、同一世帯では一名に限定されている。他方、農協の事業拡充のために単位組合による農地斡旋業務が取入れられ、特殊組合の信用事業兼営が認可された。また、外部出資が認められ、農業関連産業に農協が資本参入する道が開かれた。

6. 韓国農協の特徴と課題

韓国農協の組織的特徴は、単位組合は行政区域単位である邑面単位で、特殊組合は品目別専門組合として主産地及び経済圏中心の市郡単位で組織されていること、また中央会は系統組織を代表しており、会員組合に対して信用、経済、指導事業などの支援・指導・調整の機能を持ちながら自らも信用・経済・指導事業を行っていることである。また、中央会の指導支援機能を地域的に分担させるために、市道単位に市道支会、中小都市及び郡単位には市郡支部が設置されており、これら支会・支部は中央会の信用事業の支店的性格とともに中央会事業の遂行を補助し、地域別に支店と出張所も運営している。

韓国における農協組織の発展過程

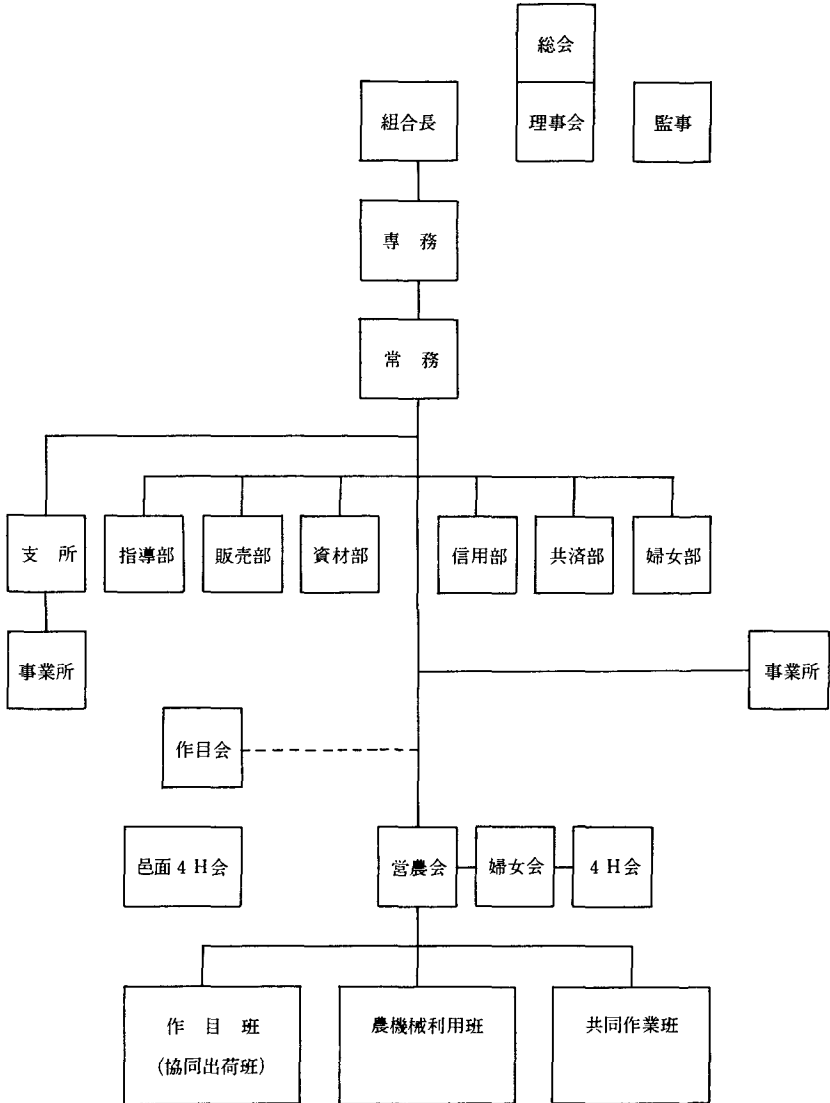


図2 単協と内部組織の機構 (Ⅲ型)

資料) 韓国農協中央会「農協30年史」(1991)により作成

注) 単協の組織体系は3種類がある。Ⅰ型は指導販売部、信用部と共済部を信用部で運営する。Ⅱ型は信用部と共済部を信用部で運営する。

単位組合は信用部、販売部、資材部、共済部、指導部など職能別組織となっているのが一般的である。また支所及び事業所を置いており、事業所には共販場、販売場、出荷場などが含まれている。一方、組合員組織は目的別の組織として、作目班（協同出荷班）、農機械利用班、共同作業班がある。これら以外には営農会、婦女会、4-H 会があるが、これらは廃止されることになっている。したがって、農協組合員組織の中心は同一作物を生産する自然部落内の組合員同士で組織された作目班が担っている。

これまでの韓国の農協の成長要因を整理してみると、①発足当時から総合農協として育成した点、②政策事業遂行で経営基盤が確立されたこと、③中央会の強力な指導、④邑面単位への合併による単協規模の拡大、⑤信用事業中心の資金調達、⑥農村経済の向上などがあげられる¹⁰⁾。

以上のような肯定的評価が行われている反面、多くの課題が存在することも事実である。

まず、耕種農業中心の総合農協体制を維持することで零細経営が温存された。第2には、政策に依存する傾向が強く、農家組合員が要求する事業開発への努力が不足し、政府の干渉と監督をもたらして自主性を喪失していた。第3に、農業政策、特に食糧増産政策を遂行する過程で、中央集権体制が強化されて官僚的性格が強くなり、地域性を無視した画一的な単協の育成が行われ、食糧増産以外の事業開発が空洞化していた。こうした負の遺産は民主化が進んでいる今日においても克服されていない。第4に、収益性が高い信用事業への依存が進み、総合農協としての特性の発揮がなされていない。また、こうしたことから組合員より准組合員の利益に重点をおかれるようになってきている。最後に、このような様々な欠陥から組合員の多様な要求を満足させておらず、農政活動による組合員の利益の追求も行われてこなかった。

このような否定的な側面は、各政権ごとに権力維持のための機関、あるいは農民の統制機関、農政遂行機関として農協が位置づけられたことによって生じており、総合農協の基本機能を遂行しなかったことが要因であろう。また農協自体も農民の組合としてよりも「半官庁」の意識が強かったこともあ

10) 徐箕源「地方化時代に対応する協同組合事業の発展方向」『韓国協同組合研究』第9輯、1991年（原文韓国語）、参照。

韓国における農協組織の発展過程

表1 単協の規模と作目班の組織現況

年度	単位組合の規模					作目班の組織現況と運営		
	組合数	全国農家戸数	組合員数	加入率	組合当り組合員数	組織数	組織員数	資金支援額
	個	千戸	千人	%	人	個	千人	百万 won
1961	21042	2327	1727	74.2	82			
1962	21518	2469	2176	88.1	101			
1963	21239	2416	2226	92.1	105			
1964	18963	2450	2242	91.5	118			
1965	17970	2507	2245	89.5	125			
1966	17281	2540	2246	88.4	130			
1967	16963	2587	2243	86.7	132			
1968	16089	2579	2244	87.0	139			
1969	7525	2546	2241	88.0	298			
1970	5859	2483	2224	89.6	380	1484		
1971	4512	2482	2211	89.1	490	859	112	
1972	1567	2452	2183	89.0	1393	942	39	1864
1973	1549	2450	2061	84.1	1331	3458	144	4744
1974	1545	2381	1916	80.5	1240	7029	253	9268
1975	1545	2379	1906	80.1	1234	9977	301	10101
1976	1535	2336	1879	80.4	1224	12028	372	14804
1977	1519	2304	1948	84.5	1282	15000	443	22606
1978	1517	2324	1951	84.0	1286	14492	433	13750
1979	1490	2162	1927	89.1	1293	13387	341	18034
1980	1485	2156	1934	89.7	1302	10742	274	22900
1981	1476	2030	2076	102.3	1407	6264	151	38573
1982	1473	1996	2100	105.2	1426	6647	149	41972
1983	1469	2000	2122	106.1	1445	11058	242	54482
1984	1468	1974	2098	106.3	1429	17416	367	86314
1985	1464	1926	2074	107.7	1417	23562	460	110096
1986	1463	1906	2047	107.4	1399	14094	309	89924
1987	1463	1871	2032	108.6	1389	17309	388	268000
1988	1463	1826	2011	110.1	1375	17416	389	634000
1989	1433	1772	1948	109.9	1359	17130	379	696000
1990	1425	1767	1960	110.9	1375	16887	378	

(資料) 韓国農協中央会「農協年鑑」各年度より作成。

注) 作目班は単協の内部組織として1970年から組織された。

げられよう。そしてもっとも重要な原因は長い間、軍事政権に抑えられた組合員自らの無力感があるといえよう。

他方、韓国の農業と農村の環境は急激な変化にさらされている。農産物輸入開放は国際競争力の脆弱な国内農業に激しい被害を与えることが予想され、そのことによって農業構造の再編は必至になる。これは一層離農を拡大し、農村の過疎化を引き起こすであろう。他方、民主化は農民の意識を高揚させ、彼らの要求と期待は高度化・多様化しつつある。これら国内的な農業、農村環境の変化は農協にも影響を及ぼし、農協組織の再構築を要求しているといえよう。のみならず、韓国社会の多方面で行っている変革はさらに成熟した農協民主化を要求している。こうした与件の変化による今後の農協の課題を整理してみることにしよう。

まず、地方自治制度の実施によって、今までの中央集権的政治体制下の画一的・形式的行政から地方の特徴に対応する実質的な行政が期待される。しかし現在大きな地域差が存在しており、これはさらに拡大するであろう。その中で中小都市を中心に都市化が進展し、また農村の過疎問題が深刻になる。また、地方自治化は農民の意識構造を変化させ、多様な要求によって行政を性格づけることになる。このことは過去の官主導の上意下達の行政を拒否し、農協の役割を強化するといえよう。したがって、地域特性にも対応した地域農業の再編が課題となるであろう。

このような情勢変化に応ずるためには農協と地方自治体間の緊密な協調関係が必要とされる。現在の地方自治体の基礎単位は市郡になっているが、農協は邑面単位で組織されているため、効率的協調が難しい。したがって、農協系統組織を改編することが考えられる。すなわち単協を市郡単位に合併して規模を拡大し、市郡支部を市郡組合に改編して3段階制に戻すこと、あるいは市郡支部を中心に単協の連合体を組織することなどが考えられる。

もう一つは改正された農協法は准組合員制度を導入している。これは都市化の進展と農村の過疎化の深化にともなう農協組織基盤の弱化を切り抜ける自救策である。准組合員への依存が高まると農協事業は信用、生活購買事業に傾斜するであろう。しかし、そうした方向は、農民をその組織基盤として成立する農協の本質を覆すにとどまらず、組合員の連帯感を弱めることになる。このような問題点を解決するためには農協には地域条件に対応した地

韓国における農協組織の発展過程

表2 韓国における農業政策と農業協同組合の展開に関する年表

年度	農協関係諸過程	農業政策過程	政治・社会諸過程
1961	総合農協発足 輸入肥料全面取扱い 農村指導員制度導入	農協法公布 農漁村高利債償還法の改正 農産物価格維持法制定	軍事革命による朴政権の成立 再建國民運動
1962	農協役員任命に関する臨時措置法制定 里洞組合重点指導実施	第3次農業増産5ヵ年計画 開墾促進法制定 農村復興奨励法制定	第1次経済開発計画(62-66) 緊急通貨改革
1963	国際協同組合連盟準備委員会加入 農機具購入事業開始 済州道支部設置 開拓員規定制定		軍事革命政府の民政委継 第3共和国の成立
1964	農協新聞創刊 里洞組合合併4ヵ年計画推進(64-67年) 里洞組合自己資金達成10ヵ年計画(64-73年) 農協体質改善運動展開		
1965	市郡組合の農務一部を里洞組合に移管 生命・生活安定共済事業実施	農協に関する租賦減免規制法制定 食糧増産7ヵ年計画	日韓間の基本条約締結
1966	農協大学開校		
1967		農業基本法公布 農漁村開発公社発足	第2次経済開発計画(67-71)
1968	農林部と政府種穀取扱契約締結 軍納に関する協定締結	政府調剤米を農協を通じて放出 農漁民所得増大特別事業推進 高米備政策	
1969	中央会及び道支部の国庫業務取扱 中央会の外換業務実施 里洞組合の相互金融制度実施 単位組合自立5ヵ年計画附立(70-74)	農協中央会の外資導入の許可 二重準備制実施	朴政権の3週改憲
1970	市郡組合の系統販売事業の単協移管 単協の農業委託販売実施	セマウル運動実施、農地担保公布 大単位総合開発事業推進	国家保安法の宣布
1971	経営幹部士制度導入 中央会のセマウル指導者研修院設置	農地の保全及び利用に関する法律制定 第2次農地漁民所得増大特別事業推進	維新憲法の公布 第3次経済開発計画(72-76)
1973	里洞組合の単位組合への改称 中央会、道支部にセマウル事業担当部署設置 村単位の協同会、作目班など内部組織設立 邑面単位組合への合併推進 基礎経営自立組合育成計画推進(73-77)	農協法改正	
1974	肥料、農事資金、政策購取、共済事業の単協移管完了 協同協同セマウル育成事業展開	セマウル所得特別増大事業推進	
1975	相互金融業務の単協全面実施	農地拡大開発促進法制定	
1977	成長自立総合育成計画推進(77-81) 単協の常務制度導入 セマウル所得総合開発事業実施 1兆金庫設置 市郡組合の中長期農業資金の単協移管 単協の換業券実施 単協に運営委員会を設置 (組合長推薦、重要事業の審議)		第4次経済開発計画(77-81)
1979	農協の専務制度導入		朴正熙大統領暗殺事件 光州事態 社会浄化運動推進 全政権の第5共和国の成立
1980		農協法改正 農協役員任免に関する臨時措置法改正 農業用水開発10ヵ年 米増産7ヵ年計画	
1981	農協2段階改編と審議中央会設立 市道及び郡単位の農協運営協議会設置 作目班強化計画樹立 示能共同出資組合育成計画樹立 組合長任免規則改正(農林水産部長官の任命制廃止)		
1982		投資促進のための農業活性化対策	第5次経済開発計画(82-86)
1983	複合農業事業実施		
1984	組合長の総代会での選任制度確定		
1986		「農漁村総合対策」 農地賃貸管理法制定	
1987	中央会職員単協転出制度廃止と会員組合職員の中央会転任制度単一化などの人事関係規定改正	「農漁村経済活性化対策」 「農漁村負債軽減対策」	第6次経済開発計画(87-91) 「6.29民主化宣言」
1988		農協役員任免に関する臨時措置法廃止 「先進適合経済対策」	羅政権の第6共和国の成立
1989	系統組織に選挙管理機構設置 定款及び選挙規定改正 組合長の選挙実施 中央会の役員選挙規約改正		
1990	中央会運営委員会制の廃止 中央会長の真還実施	農漁村発展特別措置法施行	

(資料) 滝沢秀樹「韓国社会の転換」、小林兼一・川上忠雄「韓国の経済開発と労使関係」、
『韓国農政四十年史』、『農協三十年史』により作成。

域農業開発を推進して農業生産基盤を強化しながら組合員組織を活性化させる方向が要求されるのである。

おわりに

従来の韓国農協研究は金融制度の分析に課題が集中され、組織の問題はともすると見落とされがちであった。本論文はこの組織の歴史の変遷を取り上げ、それを単なる組織改編過程としてではなく、その背景にある政治的、社会的そして経済的変化に対応させて考察を加えてきた。

民主化が成熟してない開発途上国においては農業協同組合は体制内の農民統制機関化する傾向が強いが、韓国における農協も政権の交替につれて組織再編を繰り返してきた。しかし民主化が進んでいる現今の社会において転換期を迎えることになった。急変しつつある農業環境の中での農協は農民団体としての生き残るためには組合員ニーズに応えながら地域農業におけるその役割を尽くすことであろう。

小論として残された課題は多い。まず、本論では農協の外部環境を中心に分析したが、農協の内部における構造的な変化を解明することにはふれなかった。さらに、本研究は組織再編問題に基礎を置いて農協の展開過程を分析したために、事業に関する分析を抜いている。これらについては今後の課題としたい。

参考文献

- [1] 滝沢 秀樹『韓国の経済発展と社会構造』御茶の水書房、1992。
- [2] 桜井 浩「韓国経済における農業の位置」『アジア経済』第19巻第7号、1978。
- [3] 中川 信夫「韓国農業における構造上の諸問題」『アジア経済』第4巻第7号、1963。
- [4] 小林 謙一・川上 忠雄『韓国の経済開発と労使関係』比較経済研究所研究シリーズ7、法政大学出版局、1991。
- [5] 洪幸男『農業協同組合法解説』、協同研究院、1992。(原文韓国語)
- [6] 農林中金研究センター『農林中金研究センター研究資料』No. 8、1990。
- [7] 日本評論社『韓国経済の分析』経済評論増刊、1988。
- [8] 韓国農漁村社会研究所『韓国農業・農民問題研究Ⅰ』、1988。(原文韓国語)
- [9] 韓国農村経済研究院『韓国農政四十年史』、1989。(原文韓国語)
- [10] 韓国農業協同組合中央会『農協三十年史』、1991。(原文韓国語)
- [11] 韓国農業協同組合中央会『農協長期発展構想』、1986。(原文韓国語)
- [12] 韓国農業協同組合中央会『単位農業の今日と明日』、1978。(原文韓国語)