HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道農業の未来と農協の役割
Author(s)	小林, 国之
Citation	フロンティア農業経済研究, 21(1), 2-7
Issue Date	2018-08-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/73017
Type	journal article
File Information	21(1)_4_kobayashi.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

〔フロンティア農業経済研究　第21巻第１号　2018.8〕

［招待講演］

北海道農業の未来と農協の役割

北海道大学　小　林　国　之*

Agricultural cooperatives for shaping the future of agriculture in Hokkaido

Kuniyuki Kobayashi
Hokkaido University

本報告では、官邸主導による農業改革の中で重要な対象とされている農協をとりあげる。農協は農業者が相互扶助のために作り上げた組織である。経済的弱者としての農民が、市場の中で公正な地位を獲得するための仕組みである協同組合は、独占禁止法の中でもその正当性が明記されているが、現在進められている農協改革では、農協が市場経済の中で農家の所得向上の追求にとって阻害要因となっているという認識がなされている。

農業専業地帯として展開してきた北海道においては、農協は農業者にとって、また地域農業システムの形成においても不可欠の存在として展開している。本稿は、北海道の農業の未来を見通しながら、そこでの農協の役割を考えてみたいというのが目的である。

１．規制改革推進会議による農協改革

現在官邸主導（規制改革推進会議主導）によって、農協改革が進められている。農協はこれまでも時代の要請に応じて、不断に組織改革をおこなってきたが、今回の農協改革は歴史的に見て大きな転換点である。

農協に対して改革を迫る圧力としては、これまでも一貫して農協が抱える巨大な金融資本の解放を目指す外圧が指摘されてきた。今回の農協改革も根底には同様の動機が内在していると考えられるが、これまでとの大きな違いとして２点挙げられる。一つには、規制改革（推進）会議という民間委員、それも農業や農協に対する「しがらみ」のない人たちの主導によって、議論が進められているという点。そしてもう一点は、良くも悪くも「制度としての農協」として、行政補完機能を期待されてきた農協が、「擬似制度」としての役割も終えたこととも関係して、協同組合としての存在意義自体が否定するような内容の改革がなされているという点である[注1)]。

規制改革会議（当時）が2014年に公表した「農業改革に関する意見」には、規制改革がもとめる内容が最も素直に記載されているとみてよい。「意見」では、大きく見て次の５点が提起された。中央会の廃止、全農の株式会社化、信用事業実施農協の半減、理事会の見直し、准組合員の利用規制、である。

その後、与党や農水省、JAグループとのやりとりを踏まえて、准組合員の規制や信用事業実施農協の半減などは見送られて、改正農協法が施行されることになった。その間の経過についてはここでは述べないが、「意見」には規制改革会議が求める全てが記載されているとみてよく、その意味で今後の農協改革の議論の基準線ということができる。

こうした経過を踏まえて実施された2016年の農

* Corresponding author : kobakuni@cen.agr.hokudai.ac.jp

協法改正の内容についてはすでに多くの批判的検討がなされている。その内容を整理すると、経営目的の明確化、利用強制の禁止規定、責任ある経営体制（理事の過半数を認定農業者や実践的能力保有者へ）、株式会社・生協への組織変更、全農の株式会社化可能、中央会の連合会化、監査機能の外出しとなる。一つ一つに対する検討は紙幅の関係で行えないが、法改正の目的が、「地域農協が自由な経済活動を行い、農業所得の向上に全力投球できるよう」な環境を整備することにある、というところに規制改革推進会議の農協及び協同組合の存在意義に対する一面的な認識があり、それが今回の法改正全体には通底している。なかでも筆者が重要と考えている変更が、経営目的の明確化である。協同組合としての非営利規定が、農協が農業者の所得向上に取り組むことの阻害要因となっているという認識から、非営利規定に加えて「農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない」と条文に盛り込まれた。農協は、農業者が協同することによって市場経済の中で公平な地位を確保できるようにするための組織であり、その目的は、組合員のニーズ、地域の状況に応じて多様であるはずである。その多様な目的に対して、法の中に「農業所得の向上」と記載するということは、協同組合の目的の自立性に対する制限であり、より根本的に非営利組織としての協同組合の本質と反するとも受け取れよう。

また、農協が的確に事業を遂行することによって利益を上げ、その利益を農協事業の成長発展を図るための投資（内部留保も含む）や事業利用分量配当に当てるように努めなければならないとされた。このことは、一見すると問題はないが、ここには協同組合組織の原理に対する次の三つの否定的な認識がある。一つには、協同組合の利用、所有、経営の三位一体性の否定である。世界の農協においては、これは原則であり、実際には様々なバリエーションが見られているのは事実ではあるが、農業者が自らの必要に応じて、利用するために組織した協同組合という組織に対して、他の企業形態のように、農業者と農協をお客とサービス提供者と同様に捉えようという考え方があり、それは協同組合に対する「意識的な無理解」といえよう。協同組合の組織的な特質をあえて理解しないことで、株式会社形態が協同組合に優越する、という考え方につながる。そのため法改正において株式会社への転換が可能であるという規定が盛り込まれたのであろう。協同組合という組織形態では、意志決定が遅く、また不確実であるため、変化の早い市場経済にはついて行けないという認識である。

これらと密に関係するのが、前述したような「農業所得の増大」を経営の目的とする、という規定である。つまり、市場経済の中において唯一の目的である所得向上に寄与できるよう、農協は可能であればよりそれに適した組織形態である株式会社に転換せよ、というのが法改正から読み取れるメッセージである。

それは、現実社会の中で所得向上以外の価値観を持ち、みずからの必要性に応じて事業を利用し、運営にも参画するという社会参画を実現するための手法である協同組合セクターの否定にも通じる考え方である。

農業所得の向上は、確かに重要な目的の一つである。だが、それだけではない広い価値、目的が農業にはあり、その重要性は高まりこそすれ、低下することはない。今回の法改正に通底する上記のような価値観を踏まえると、農協は自らの改革の中で、農業の持つ多様な価値を農業者が実現しようとする際の仕組みとして機能できるのかどうか、ということが問われているといえよう。

2．北海道農業の担い手と農協

くり返しになるが、農協は農業者が必要な事業を共同で行うために作られた組織である。その意

味では、その土台となる農業の担い手が今後どのような変化を遂げていくのか、ということと、農協の役割は分離不可分の関係にある。北海道における担い手の予測については、すでにいくつかの優れた研究がなされている。その中から細山の業績をもとに地帯別に農地の受け手(担い手)の存在状況を整理したのが表１である。ここからは、地帯別に担い手の状況に大きな違いがあることがわかるが、いずれにしても、農家戸数の減少と１戸あたりの規模拡大が進んでいくことが想定される。

一方、農協の組織基盤である組合員数の変化を整理したのが表２である。これをみると、正組合員数、正組合員戸数ともに減少傾向にあり、毎年1500人・戸程度が減少している。前述のように農家戸数の減少が今後も続いていく中では、正組合員数の減少傾向はかわらないであろう。その一方で准組合員数は増加し続けている。また、法人の正組合員も増加している。その内訳（一戸一法人、協業法人など）については資料からは不明であるが、組合員の異質化は今後もより明確となっていくことが想定される。

農業地帯の総合農協として、准組合員、法人組合員との関係をどのように作っていくのか、という点については、今後の重要な課題である。

つぎに農協経営全体の動向についてみてみよう。図１は、全道の農協の事業別にみた総利益の推移を見たものである。数値は全道の農協の合計値をしめしている。ここからは北海道の農協の事業別ボリュームの推移を見ることができる。これをみると全体として低下傾向にあるが、2010年頃からは横ばいで推移していることがわかる。事業別には、購買事業と信用事業の大幅な減少が特徴的で

表１　北海道における担い手農家層（農地の需要者層）の存在状況

地域		現段階需要者層の存在割合（%）	その１戸あたり規模（ha）	面積シェア（%）
水田中核	空知	21.6	26.1	43.7
	上川	18.2	32.1	43.7
畑作中核	十勝	58.0	42.7	70.9
	オホーツク	46.9	38.9	65.1
酪農中核	根室	58.2	78.5	67.6
	釧路	41.8	78.5	61.1
	宗谷	45.6	76.7	53.8

資料）細山[1]の表12(p31)より転載。
注１）労働力要件としては、「同居農業後継者がいる農家」および「同居農業後継者のいない農家でも経営主50才未満の農家」である。規模要件としては、水田中核で15ha以上、畑作中核で20ha以上、酪農中核で50ha以上である。

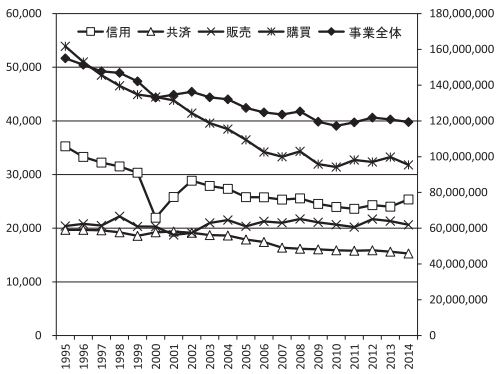


図１　北海道の農協における事業総利益の推移
（単位：百万円）

資料）小林[3] p79図１より。
注１）元資料は北海道農協中央会資料より作成。
注２）事業全体は右軸

表２　北海道の農協における組合員の変化

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
正組合員個人	72,142	70,694	69,023	67,911	66,362	65,010
准組合員個人	255,555	259,588	264,922	270,200	274,674	279,660
計	327,697	330,282	333,945	338,111	341,036	344,670
正組合員比率	22.0	21.4	20.7	20.1	19.5	18.9
正組合員戸数	56,170	54,929	53,557	52,405	51,005	49,593
正組合員法人	2,271	2,362	2,458	2,548	2,622	2,748

資料）北海道農政部「農業協同組合の概要（平成26事業年度）」（平成28年８月）

ある。前者については、この時期に多く農協で生活購買事業の赤字化が進み、店舗事業を別会社化や譲渡した結果である。信用事業は指摘するまでもなく低金利政策の影響を直接的に受けていることがわかる。農協はこの間も貯金残高を増加させているが、運用はこれまでと同様に信連への預金運用が中心である。貯貸率は地帯別に違いは見られるが、全体としては10%程度低下した[注2)]。

販売事業については、この間の米価下落という大問題があり、特に水田地帯の農協は大きな影響を受けているが、全体としては農業産出額の好調を背景として、特に最近では畜産部門の好調もあり増加している。

一方で事業総利益的には少ないが、収益という意味では最も重要である共済事業については、この間大きく低下している。前述したように信連への預金運用頼みの信用事業は収益の低下が想定されており、また頼みの綱である共済事業もこの間収益性を大きく低下させている[注3)]。経済事業が黒字の農協が多い北海道においても、総合事業の核である営農指導事業の費用負担もふくめて、信用・共済事業は重要な位置づけを示している。総合農協としての収益構造のあり方についても今後検討が必要であろう。

3．農協改革の論点

農協改革の論点は多岐にわたっているが、ここでは北海道の農協として特に重要だと思われる点について整理をしてみよう。今回の農協法改正では、農協を組合員とは別の事業体であり、農協と組合員との間の関係を、サービス提供者とその利用者という関係としてとらえている。それは農協の「事業者であり、かつ、事業者団体である」という規定に対して、事業者としての側面を重視しているということである。このことは、独占禁止法の適用除外との関係で非常に重要な論点である。とくに、農協が事業体としての側面が強調されれば、農協共販に代表される農協の機能が制限されることになりかねない。協同組合である農協が独占禁止法の適用が除外される根拠は、「単独では大企業に伍して競争することが困難な農業者が、相互扶助を目的とした協同組合を組織して、市場において有効な競争単位として競争することは、独占禁止法が目的とする公正かつ自由な競争秩序の維持促進に積極的な貢献をするものである」とある。ここで想定されている農業者が組織した事業者団体としての性格を明確にしていく必要がある。

さらに、生産者部会についてもその性格規定がいま問われている。生産部会が独占禁止法の適用除外になるには農協の下部組織として位置づけられていることが必要である。公正取引委員会は「単位農協の下の組織である部会が単位農協とは別に独自の行動をしている場合など、当該部会が単位農協とは別の事業者団体であると認められる場合には、当該部会の行為は、独占禁止法の適用除外とはならない」としている[注4)]。一方で、仮に生産部会で作物の栽培基準を自主的にそろえ、その中で例えば使用する資材を自主的に統一したとしよう。そしてその購入先が実質的に農協しかないような状況があるとして、その場合生産部会が農協の下部組織であるならば、優越的地位の濫用ということで独占禁止法違反になる可能性がある。その場合は、生産部会は農協の下部組織ではなく、生産者の自主的な組織である、ということが必要となる。

このように、生産部会をめぐってはその位置づけが非常に難しくなる事態が想定される。

だが、前述したようにそもそもの独占禁止法適用除外は、単独で大企業と対峙していくことが困難な農業者が相互扶助することで有効な競争単位となることを目的としているのである。その大前提を失念することなく、様々な自体に対応する必要があろう。生産部会が部会としてこのような目

的に照らして適合しており、さらに加入脱退が自由という、独占禁止法適用除外となり得る組織規定に適合しているならば、生産部会自体を農協の下部組織かどうか、ということではなく独禁法の適用除外として位置づける、という検討も必要ではないだろうか。

もう一つの論点は、総合農協としての収益構造である。前述したように信用・共済事業の収益性が低下することが想定される中で、これまでのように営農指導事業を核とした総合事業方式を収益的にどのように維持していくのかという点が課題である。とくに、営農指導事業の収益構造をどのように考えていくのか、つまり賦課金の見直しをどのような基準と手続きで進めるのか、という点である。

営農指導事業を農協の中でどのように位置づけるのか。増田[5]では、営農指導事業を表3のように整理している。農協毎に違いはあるが、北海道でもほとんどの農協で営農指導事業は他事業から配賦される収益で賄われているが、それは営農指導事業の基礎事業論、または営農経済事業構成論としての位置づけである。

営農指導をどのように位置づけるのか、ということは、その費用負担のあり方と密接に関係する。2019年までに農協は信用事業の中金（信連）への譲渡について判断を迫られている。現在、信連、中央会、農水省の間でも細かな点について協議中ということであるが、クミカンの取扱、単協の支店の扱いなど、整理すべき論点はまだ明らかとなっていない。だが、譲渡するかは別としても、今後の金融情勢と農協に求められる体制整備を踏まえると、これまでのように、信用（共済）事業からの収益で営農指導事業、さらに農協全体の収支を支える構造は、変化を余儀なくされよう。その際の農協の形（事業構造と収益構造）を、農協の基本的価値と役割を軸として検討することが求められている。

表3　農協における営農指導事業の区分

区　分	内　容	費用負担
専門事業論	高度な技術の組合員へのサービス、コンサルタント類似事業	受益者からの直接的料金徴収
営農(経済)事業の構成事業論	販売、購買事業とともに営農(経済)事業を構成する事業	営農(経済)事業部門での費用負担、収支均衡
ＪＡ全体の基礎事業論	ＪＡの組織、事業、経営にとって共通に必要な基礎事業	ＪＡ全体での費用負担、共通管理費的取扱
組合員教育活動論	事業活動とは異なる組合員教育活動	教育活動費等での費用負担

資料）増田[5] p125より。

4．自己改革の論点

太田原[7]では、制度としての農協から脱却して、自主自立の農協として展開していくことの必要性を指摘している。その際の基盤となるのは、当然、農業の担い手がどのような形で展開していくのか、ということである。太田原[6]は、戦後の農民層分解の分析を踏まえて、農業の担い手を「地域的集団的生産力」と捉え、そこに農協の役割を見いだした。経営の規模拡大は進み、資本装備の個別化も進展することで、地域的集団的生産力としての農民は、個別的生産力への展開が進んでいるように見える。確かに、そうした側面はみられているが、その一方で、個別化している経営体も単独では展開しえない。販売についても現状としては農協が主要な販売先となっている[注5)]。それ以外でも様々なサポートを必要としており、個別的生産力はそれらを支えている農協を成立条件とした生産力である。だが、そこで求められる農協の役割や機能は常に変化しており、その変化に柔軟に対応していく組織体制の整備が求められている。

時代の変化は、中心の部分からではなく、つねに「周辺」からおこる。これまで「あたりまえにある」として考えてきた短期雇用労働力の確保が、北海道農業の存続にとって最も重要な課題となっ

ているということが、典型例である。地域農業の課題を見つけ、解決するためには、経営主だけではなく、後継者世代、女性の声を聞くことが不可欠である。農協としてもそうした声に耳を傾けることができる仕組みづくりが求められよう。

農協の組織原理として、府県では自治村落に依拠した説明がなされた。一方北海道は、動機は様々であるが、開拓地で「生き残る」ために協同するという「同志的」なつながりが組織原理であった。

時代の変化のなかで、こうした「同志的」つながりは変化せざるを得ない。農協改革の議論では、そうしたつながりを「経済的動機」にもとめているが、それだけで人はつながるものではない。今後は、同じ地域に暮らしている「同郷」的なつながりを意識的に作っていくことが必要であろう。同じ地域に暮らしているという意識が、今後の担い手をどうするのか、農村での暮らしをどのようにしていくのか、という考えにつながっていく。その延長線上に、農業生産の担い手だけではなく、地域としての北海道の農協の姿が見えてくるのである。

注１）擬似制度としての農協については北原[2]を参照のこと。

注２）詳細については、小林[3] p93を参照のこと。

注３）小林[3] p87の表５および表６より。

注４）公正取引委員会[4] ｐ４より。

注５）農林漁業センサス2015では、農業者の主要な販売先についての調査を行っているが、北海道においては農協が主要な販売先として位置づけられている。

参考文献

[1] 細山隆夫「2010年農業センサス個票組み替え集計結果－中核農業地帯、及び全道市町村を対象に－」『北海道農業研究センター農業経営研究』第106号、2012年６月

[2] 北原克宣「『制度としての農協』の終焉と転換」小林国之編著『北海道から農協改革を問う』筑波書房、2017年、pp53-72

[3] 小林国之「北海道における農協の経営・事業の現段階」小林国之編著『北海道から農協改革を問う』筑波書房、2017年、pp74-98

[4] 公正取引委員会「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」2017年６月16日

[5] 増田佳昭『規制改革時代のＪＡ戦略』家の光協会、2006年

[6] 太田原高昭「地域農業と農民の主体形成」『日本資本主義と農業・農民』講座・今日の日本資本主義、大月書店、1982年、pp233-262

[7] 太田原高昭『新明日の農協』農文協、2016年

（2018年８月１日受理）