

戦後における農家小組合の変遷とその重層的性格

－ 農業者の自治組織，農政の推進組織，農協の基礎組織 －

増田佳昭

今回は、戦後になって農事実行組合などの集落農業者組織（以下、「農家小組合」）がどのような変遷をとげたかをみてみたい。戦後の変化を一言でいえば、農家小組合について法制度的な裏付けが全くといっていいほどなくなったことである。しかしそれにもかかわらず、農家小組合は実態として存続し続けたのである。

まずは、戦後農協法の成立過程を見ておこう。

GHQ「農民解放指令」と第1次農林省案

昭和20年12月9日、GHQ（連合軍総司令部）は日本政府に対して「農地改革についての連合軍最高司令長官覚書」（いわゆる農民解放指令）を指示した。指示の内容は、不耕作地主から農地を購入して小作人への売渡しを行う「農地改革」と、それによって生まれる自作農が再び小作人に転落しないための農業融資制度、加工業者等の搾取からの農民の保護、農産物の価格安定、農民への技術その他の知識の普及、そして「非農民的勢力の支配を脱し、日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長し奨励する計画」で、その提出期限はわずか4か月後の昭和21年3月15日であった。

農林省は期限の3月15日付で「農地改革計画」をGHQに提出。この中に農業協同組合に関する計画も含まれていた。これが農協法に関する農林省第1次案である。

その内容は、簡単に言えば既存の農業会組織の改変であった。農業会の系統組織を前提に、集落単位の「農事実行組合」を最末端組織とし、市町村段階に「農事実行組合とその組合員」が組織する市町村農業協同組合、その上に都道府県農業協同組合連合会、そして全国段階に全国農業協同組合連合会というピラミッド型の組織形態が構想されていた。その段階組織は前号の拙稿で紹介した有馬頼寧名で提出された農業団体統合にかかる産業組合中央会案とほぼ同じで、違いは末端組織が「部落協同組合」から「農事実行組合」に変わっていることくらいであった。

農林省の農家小組合への熱い思い

集落段階の農業者組織の整備と系統化は、大正・昭和戦前期の農政及び農業団体にとっ

てきわめて重要なテーマであった。それは、昭和7年の産業組合法改正による法人化と産組加入、戦時統制期の農会法改正による非法人も含む会員加入と、着実に進められてきた。農林省はそれを戦後の農業復興、さらには零細農耕制打破につながる「財産」として、戦後の農協法制度の中に位置づけようとしたのである。しかし、この考えは個人加入を基本にする自主的な協同組合を構想するGHQの見解と到底相いれるものではなかった。

昭和21年の11～12月にまとめられた農林省の第3次農協制度案は、農家小組合を末端とする組合員制度と段階制が最もまとまったかたちで示されたものである。『農協法の成立過程』における池田俊也氏の資料解説によれば、農林省はこの段階で「われわれの考えているような組合制度は、とうてい、NRS（天然資源局、筆者注）の承認するところではないという見込み」を立てていて、「最後にわれわれの意図を明らかにする趣旨も含めて本案を作成した」のが第3次案だったという^{注1)}。そこでは、当時の農林省官僚が構想した農協制度の全体像がうかがえるのである^{注2)}。

「農業実行組合」に農業面のあらゆる事業を期待した農林省

以下では、農林省の第3次案の農業実行組合についてすこし見ておきたい。

まず、市町村農業協同組合の組合員については、①地区内に住所を有する農民および地区内で農業を営みまたは農業に従事する者、②当該地区の一部を地区とする農業実行組合、③それら以外の地区内に住所を有し独立の生計を営む者、とされていて農家小組合である農業実行組合が組合員に位置付けられている。また、現在の准組合員に連なる非農業者組合員の規程も存在している。

これに対して農業実行組合の組合員は、地区内に住所を有する農民と地区内で農業を営むか農業に従事する者としている。農業実行組合は、あくまでも農業者の組織であった。

また農業実行組合が法人である必要は必ずしもなかった。この点は農会、農業会と同様の扱いである。ただ、法人化した農業実行組合とくに出資組合については総会や理事の規程などが詳しく書き込まれ、数十人規模の組合には過剰なほどの規定になっている。

次に農業実行組合の事業であるが、①農業技術又は農業経営の改善、②農業用地の開発または管理、③農業用物資又は農業用施設の共同利用、④農業水利施設の新設、改良、維持管理、⑤農作業の共同化、⑥農業経営、⑦組合員に必要な物資の売却、加工、⑧同じく物資の購買、加工、生産、⑨組合員の農業に関する統制、⑩組合員の労力の活用、⑪組合員の生活および文化の向上、が列挙されている。貯金の受け入れと貸し付けが欠けているが、農業に関わる事項から農業の経営、生活文化まで幅広い規定がなされている。

ただ、創立、解散にあたっては行政庁への届け出が必要で、必要に応じて行政庁が「報告を徴し」、「臨検」や「検査」ができることになっているから、相当に強い行政庁からの

監督が想定されているとみていい。

戦後農協法下で制度的根拠を失った集落農業者組織

こうした農家小組合を末端とする農業協同組合構想は、結局日の目を見ることはなく、個人加入を原則とする農協法が昭和22年11月に成立することになった。そして、農業団体の廃止にともなって市町村農業会は解散し、農事実行組合は法人としての根拠を失うことになる^{注3)}。

ただ、その後昭和29年の農協法改正によって、農民の組織する団体が准組合員としてではあるが農協に加入することが法制度上認められることになった。このことは、農協法における農家小組合の復活ともいえるが、農家小組合の農協加入はほとんど実績がないのが実情である。

このことに関連して興味深いのは、戦後農協法において農家小組合の規定が入れられなかったのに対し、水産業協同組合法に「漁業生産組合」が、森林法(のちの森林組合法)に「生産森林組合」が、さらに中小企業等協同組合法に「企業組合」が、制定当初から規定されたことである。前二者については、農業者と同様に集落単位と同業者組織を想定したものと考えられるが、農業以外の業種で小規模な協業組織が協同組合法に盛り込まれたことについては、その歴史的な経緯が気になるところである^{注4)}。

戦後の農家小組合と農協との関係

戦後の農家小組合の実態についての研究はそれほど多くないが、行政や農協との関係について、竹中久二雄の論稿が参考になる^{注5)}。昭和35年の農業センサスの悉皆調査によれば、全国の都府県の農業集落数は142,319であった。農家小組合数はその90%にあたる128,067組合と竹中は推計している。

さて、農家小組合はどのような活動をしていたのだろうか。昭和31年の全国農協中央会資料によれば、調査小組合数76,644組合のうち、農協との連絡を担当するものは95%、役場との連絡をするものが88%であった。農協および行政との関係が強いことがわかる。病虫害の共同防除83%、その他団体との連絡73%、講習会・研修会60%、種苗交換49%など多くの小組合が活発に活動している様子がうかがわれる。また、農林省の農業集落調査(5分の1抽出)によると、供米割当を行うものが69%というように米集荷の機能を果たしていた(表1参照)。

表 1. 農家小組合の事業内容

(a) 部落小組合等調査による事業内容			(b) 農業集落調査による事業内容		
事業内容	総数	割合 (%)	事業内容	総数	割合 (%)
農家小組合総数	76,644	100.0	農業集落総数	29,252	100.0
農協組との連絡	72,489	94.6	供米割当、共済事業等	20,270	69.3
役場との連絡	67,438	88.0	病虫害共同防除	20,066	68.6
病虫害共同防除	63,501	82.9	肥料、農機具共同購入	8,145	27.8
その他団体との連絡	56,171	73.3	糞溜、脱穀機共同利用	6,968	23.8
講習会・研修会	45,746	59.7	冠婚葬祭用膳腕貸付	5,554	19.0
種苗交換等	37,536	49.0	共同出荷、共同販売	5,440	18.6
共同利用施設	35,478	46.3	共同採種圃設置	1,997	6.8
生活改善事業	34,661	45.2			
採種圃設置	24,888	32.5			
小規模土地改良	18,952	24.7			
簿記帳簿記入	14,013	18.3			

注：元資料は、(a) 全国農協中央会資料(昭和31年)、(b) 農林省資料(昭和31年)
 出所：竹中久二雄「農家小組合の組織と機能」、農村研究48号、1979年3月より。

表 2. 農家小組合の組織と区域構成

		総数	比率 (%)
部落実行組合のある集落数		26,416	100.0
集落と農家小組合との区域編成	部落実行組合と農業集落との区域が一致するもの	20,650	78.2
	農業集落に2つ以上の部落実行組合があるもの	5,431	20.6
	農家集落と部落実行組合が一致しないもの	335	1.3
農家小組合と行政部落との関係	部落実行組合が行政部落と同じ組織のもの	17,821	67.5
	部落実行組合と行政部落とは別組織のもの	8,006	30.3
	行政部落のないもの	190	0.7
集落と農協支部組織との関係	農協または農協支部のある農業集落	2,441	9.2
	部落実行組合と農協または支部と同じ組織	1,860	7.0
	部落実行組合と農協または支部と同じ組織支部と別組織	507	1.9

注：元資料は農林省「昭和30年臨時農業基本調査結果報告」。
 出所：表-1に同じ。

表3. 資材の注文・配達および文書・伝達の方法

単位:%

		生産部会	婦人部	農協で委嘱した委員	農家(部落)組合長	農協職員	その他	不明
生産資材	注文	38.8	20.4	6.9	81.0	33.3	4.4	1.1
	配達	22.0	17.6	2.2	45.5	72.7	6.3	1.7
生活資材	注文	4.0	74.9	3.6	33.3	34.2	1.4	1.9
	配達	4.0	59.5	3.3	18.5	62.5	1.7	1.4
文書・伝達等		5.0	37.7	8.0	76.9	43.5	5.9	1.1

注:資材の注文・配達および文書・伝達の方法別農協数。サンプル数は363組合

農林中金研究センター「農家(部落)組合アンケート調査」(昭和52年)より。

出所:表-1に同じ(一部増田改変)。

表4. 部落組織と農協事業

単位:%

	部落は農協事業に役立っているか					以前(40年以降)と比べてどう変わったか						以前と同様役立たない	不明
	非常に役立っている	役立っている	小計	役立っていない	不明	以前と同様役立っている	以前より役立たなくなった	将来について					
								必要だし役立つ	必要だが対策不可欠	必要なくなる	不明		
信用事業	18.7	58.7	77.4	16.8	5.8	49.9	29.5	58.7	37.5	3.5	0.3	6.6	14.0
共済事業	34.2	43.8	78.0	16.3	5.8	54.0	26.7	63.7	31.3	3.3	1.7	5.0	12.4
経済事業	52.3	39.9	92.2	2.8	5.0	75.5	16.8	80.3	17.9	0.6	1.2	0.3	7.4
指導事業	47.1	43.0	90.1	5.0	5.0	69.7	20.1	76.1	22.7	0.3	0.9	1.7	8.5
利用事業	22.6	44.7	67.3	13.5	19.3	49.3	21.2	64.1	28.5	5.5	2.0	4.4	25.1

注1)「将来について」の母数は、「以前と同様役立っている」「以前より役立たなくなった」の合計値。

2)農協による回答、サンプル数は363組合。

3)資料は農林中金研究センター「農家(部落)組合アンケート調査」(昭和52年)より。

出所:表-1に同じ(一部増田改変)。

ただし、昭和30年頃においても、農協と農家小組合との関係は必ずしも明確でなかったようである。たとえば昭和30年の農林省調査によれば、集落と農家小組合との区域が一致するものは78%、農家小組合と行政部落とが同じとするものが68%であったが、農協または農協支部がある農業集落は9%、部落実行組合と農協または支部が同じというものが7%で、合わせても16%にとどまる。農家小組合は農協の組織というよりは農政や行政の末端組織と受け止められていたようである(表2参照)。

昭和50年頃には、米生産調整の必要もあって再び農家小組合が目されることになった。農林中金研究センター調査は農家小組合との関係を農協に聞いているが、農協の90%に農家小組合が存在、69%の農協がそれらに助成金を支出していた。生産資材については、

81%の農協が農家（部落）組合長に注文を委託，46%が配達を委託していた。生活資材についても33%が注文を，19%が配達を委託している。さらに，文書の回覧や伝達については77%が農家組合長に依存していた〈表3参照〉。

部落組織が農協事業に役立っているかとの問いには，信用，共済事業も含めて「役立っている」との回答が高い割合を占めていた。ただし，以前と比べてどう変わったかとの問いには，「以前より役立たなくなった」が一定の割合を占めて，農協事業との関係が次第に薄れつつあったことが確認できる〈表4参照〉。

農家小組合の3つの性格

前稿で詳しくみてきたように，もともと農家小組合は都道府県および都道府県農会によって，大正後期から昭和初期にかけて政策的に設立，整備が進められた農業改良のための部落組織であった，それは，産業組合が行う経済事業の末端組織としてさらには戦時下の統制組織として位置づけられることで，集落段階の包括的農業組織となっていた。戦後になって，農業団体会法が廃止されてその法的存在根拠を失うが，実態としてその後長きにわたって農家小組合は存続し，現在に至っている。

その基本的な性格は，以下の3つに分けて考えることが出来るだろう。第1は，集落農業者の自主的な組織としての性格である。農業にかかる各種の共同の活動やルールは，集落農業者の協同による自治的，自己防衛的な対応として不可欠なものである。第2は，農政の受け皿あるいは推進単位としての性格である。戦前の農会は集落農業者組織を農業改良の末端組織に位置づけることで，その農業政策を効果的，効率的に推進しようとした。第3は，近代的経済組織である農協の末端組織としての性格である。戦後農協の基盤組織として農家小組合は役員選出，総代選出といったガバナンスの基本を担い，また事業推進を効率的に進めるための実行組織としての性格をもっていた。

これらの多面的性格をもつがゆえに，農業と農業集落をめぐる環境変化によってその役割は変化せざるを得ないのである。

第1の自治組織としての性格は，他に比べてより普遍的なものであるが，都市化や他方での過疎化がすすんで集落内農業者が減少すれば，その性格は弱まらざるを得ない。さらに，集落を越えた出入り作がすすむと，集落単位での農業者のまとまりは次第に困難になる。

第2の農政推進組織としての性格は，そのときどきの農政の動向によって左右される。たとえば，昭和53年以降の水田利用再編政策の下で「集落農政」は農業政策の最重要課題に位置づけられた。その後も中山間地域直接支払政策，多面的機能支払，環境保全型農業直接支払，さらには昨今の「人・農地プラン」，「地域計画」と，依然として農家小組合に

は農政推進上の役割が期待され続けている。とはいえ、それが効果的に行われるためには、第1の性格がまっとうに機能していなければならないだろう。

そして、第3の農協の基礎組織としての役割だが、農協が「経済組織」であることから、農協の集落農業者組織への依存度は次第に弱まっていかざるを得ないだろう。

現段階において、農家小組合（集落農業者組織）を単純に農協の基礎組織と位置づけるのは、困難である。こうした多面的性格の存在とその変化を踏まえた上で、農協は集落とどのような関わり方をするべきか、さらには、農協の基礎組織とは何なのか、あらためて検討、整理する必要がある。（本センター会長・滋賀県立大学名誉教授）

注

- 1) 小倉武一・打越顕太郎監修『農協法の成立過程』、協同組合経営研究所、1961年、334-335頁)
- 2) 農林省第3次案が定める法人は、農業実行組合、市町村農業協同組合、都道府県農業協同組合、全国農業協同組合、特殊農業協同組合、特殊事業農業協同組合の6種であった。農業実行組合については非法人も認めるとしている。さらにそのほかに、法案中には市町村、都道府県、中央の三段階制の農業委員会が規定されている。小倉・打越『同上書』、93頁。
- 3) 昭和18年の農業団体法による農業会発足にあたって農事実行組合と養蚕実行組合の農業会への法人加入は法制上除外された。これは「二重的加入を避けただけ」といわれるが、その後昭和20年12月の農業団体法第2次改正で両者の農業会への法人加入（任意加入）が法制上認められることになった。昭和22年11月に農業協同組合法が公布され、農業会の解散とともに法人としての農事実行組合および養蚕実行組合もまた解散されることになった。棚橋初太郎著『農家小組合の研究』、昭和30年、55頁。
- 4) これらの小規模生産組合については、増田佳昭「農業、林業、漁業の「生産組合」の特質と株式会社化の問題点」で制度的な比較検討を行っている。入会林野研究第38号、2018年3月参照。
- 5) 竹中久二雄「農家小組合の組織と機能」、農村研究48号、1979年3月。