

## J Aの基礎組織を考える －農事実行組合等の成立経緯について

増田 佳昭

昨年度のJ A愛知中央会からの委託調査研究をきっかけに、J Aの基礎組織について、その歴史も含めて研究する機会を得た。ここでは、J Aの基礎組織といわれる農事実行組合等の農家小組合の成立過程について整理しておきたいと思う。

いま、J Aの基礎組織が問題になる最大の理由は、集落内での農業者の減少と実行組合等の存続の困難である。2022年の構造動態調査では、農家や農業法人などの農業経営体数は100万を下回ってしまった。同様の統計が取られはじめた2005年の経営体数は約200万だったから、20年も経たないうちに半減したことになる。

また、農林業センサス農山村地域調査(農業集落調査)によると、2020年の全国の農業集落数は13万8千集落であったから、1集落あたり農業経営体は平均7.2になる。農家戸数が9戸以下と一ケタの農業集落は7万2千集落で過半を占めることになった。さらに、「実行組合」をもたない農業集落は4万3千余と全体の3割を超えるに至った。

集落がJ Aの「基礎組織」といわれる一番の理由は、総代や役員を選出基盤に位置づけられているからである。J Aによっては集落組織にJ Aの事業を手伝ってもらっていることもある。だからこそ、集落内での農業者の激減や実行組合自体の消滅は、J Aにとってゆゆしき事態である。また、

集落が農業者のまとまりの単位であるとするれば、その弱体化はJ Aの組織力の弱体化につながる可能性がある。これにどう対応すべきか、J A愛知中央会ならずとも多くのJ Aが頭を悩ませるところであろう<sup>注1)</sup>。

さて、本稿の目的はJ Aの基礎組織とされている農事実行組合等の成立経緯の確認である。その際に大事なことは、現在のJ Aの基礎組織とされている集落単位の「農家総ぐるみ組織」がいつ、どのようにして成立したかである。集落内農家総ぐるみだからこそ、集落内の「農業者」すべてを対象に「連絡」ができるのであり、また合意形成や役員選出などで農業者の「意思を代表」することもできるのである。当然、そうした組織は集落住民組織(集落ないし部落)とは異なるものである。それらとの異同も含めて見ておく必要があるだろう。

### J Aの基礎組織－さまざまな名称

まず、現在のJ Aの基礎組織の名称について見ておこう。10年ほど前にJ Aに対するアンケート調査で、調べてみたことがある<sup>注2)</sup>。最も多かったのが「実行組合」で42 J A、全国に幅広く存在している。2位が「農家組合」(39 J A)で長野県12 J A、新潟県8 J Aなどが目立つ。3位が「支部」(35 J A)で東京10、埼玉6、愛知4など都市部のJ

表 1. 基礎組織の名称と地域性

実行組合	42	北海道	5	千葉	4	大阪	5	三重	4	長崎	3	山形	3	滋賀	2	愛知	2	和歌山	2
農家組合	39	長野	12	新潟	8	埼玉	5	千葉	4	福井	3	岡山	2						
支部、支部組織	35	東京	10	埼玉	6	愛知	4	神奈川	3	秋田	2	群馬	2	静岡	2	大阪	2		
農事組合	31	北海道	20	福岡	4	愛知	3												
生産組合	29	富山	6	石川	4	神奈川	3	佐賀	3	栃木	2	愛知	2						
運営委員会	14	長野	2	高知	2														
部農会	8	静岡	8																
協議会	7																		
農会	5	兵庫	5																
協力委員	5																		
小組合	5	熊本	4																
地区	4																		

出所：増田佳昭編著『JAは誰のものか』家の光協会、2018年、123頁。

原資料は「JAの意思決定機関等にかかるアンケート」、2011年度特別研究会報告書「組合員の多様化とJAのガバナンス」JC総研、2012年。

Aに多い。4位が「農事組合」(31JA)で、北海道20、福岡4、愛知3である。5位が「生産組合」(29JA)で富山6、石川4、神奈川3、佐賀3などである。さらに独特の名称は静岡の「部農会」(8JA)、兵庫の「農会」(5JA)である。

「基礎組織」がさまざまな名称で呼ばれていることがわかる。大きく分けるなら、①「農家組合」を代表とする同職組織的な名称、②「実行組合」「農事組合」「生産組合」のような機能組織的な名称、③「部農会」に代表される戦前の農会につながる名称、④「支部」など同職性や機能性から中立的な名称といったところだろうか。

集落単位の農業者の組織は、一般に「農家小組合」と呼ばれ<sup>注3)</sup>、農家が組織する小規模な(通常集落を単位にする)組合をさしている。戦前の農林省や帝国農会の調査、さらには棚橋初太郎の著書では、集落に存在する農家組織全般を「農家小組合」として調査対象にしている。しかしその中には、集落内の農業者を丸抱えする農家総ぐるみの組合だけでなく、養蚕組合やたばこ耕作

組合、養鶏組合などの品目別の組合も含まれている。農林省の区分(「農家小組合に関する調査」昭和11年刊)では、前者を「一般的な事業を行う小組合」、後者を「特殊事業を行う小組合」と区分している。

しかし今日、JAの基礎組織として考えられているのは、いうまでもなく前者の「農家総ぐるみ組織」としての「農家小組合」である。JAの基礎組織としての農家小組合は、どのような品目を生産するかにかかわらず、集落内の全農家を構成員としているところに最大の特徴がある。問題は、そのような農家総ぐるみ組織がいつ、何のために、どのようにして成立したかである。集落を単位にする「農家総ぐるみ組織」の形成こそが、JAの基礎組織のルーツなのである。

端的にいうと、現在のJAの基礎組織とされる「農家総ぐるみ組織」の整備は、大正末期から昭和初期にかけて都道府県ないし県農会主導で行われた農会の集落単位の末端組織整備にあるとみられる。その意味で、前出の静岡の「部農会」および兵庫の「農会」の名称は、農会の下部組織としての性格を

よく現代に伝えているといえるだろう。

以下では集落における「農家総ぐるみ組織」の形成に焦点を当てたいが、その総称として集落を単位とする農業者組織という意味で「集落農業者組織」、あるいはそうした性格を持つ組織の代表的名称として「農事実行組合等」を使っておきたい。

## 「農会部」設置

### —大字や集落を農会の下部組織に位置づけ

さて、戦前の農会という組織は、地主および農民を網羅的に組織し、農業と農村、さらには日本の政治に大きな影響力を持った組織である。

農会法の制定は産業組合法制定前年の1899（明治32）年だが、明治末にはすでに帝国農会—道府県農会—郡農会—町村農会の系統組織を形成していた。1905（明治38）年には農会令の改正で町村内の農地所有者はすべてその町村農会の会員となることとされ、農会費の徴収が行われるようになった。その意味で、農地所有者総ぐるみの組織ができたわけである。

しかし、村内に居住しない地主（不在村地主）からの農会費の徴収は現実には困難だったようで、大正11年の新農会法で税金同様に農会費の強制徴収が行われるようになり<sup>注4</sup>、村内の農地所有者にすべからず農会の網がかけられることになったのである。

しかし、当初、農会組織は町村を単位に設立されており、町村の下の大字や集落（当時部落と呼んでいた）には下部組織が存在していなかった。農業技術の普及や農業政策の浸透によってそれを実行する集落単位

の下部組織は必要不可欠と考えられたから、そのための施策が明治末期から各道府県と道府県農会によって打ち出されることになった。

比較的早い時期に農会の下部組織整備に乗り出した静岡県の場合を見ると、明治36年に「市町村農会部設置規程」を定めている<sup>注5</sup>。これによれば、第1条で「系統農会の基礎を強固に」するために、「各市町村農会に部を置き会員の部属を定べし」として、「各部落を以て…某市町村農会某部と称し、部内居住の会員は之に属する」ことにした。そして、各部に部長・副部長を置くことになっているが、それらは市町村農会長による「囑託」であった。また、部の経費は「市町村農会の負担」となっていた。こうした規定をみると、「農会部」の組織的な性格は、既存の大字や集落を農会の下部組織に「位置づける」と同時に、それらに役員を配置して農会との連絡役を担当させようとしたものようである。

同様の試みは明治末から大正前期にかけて他の県でも行われている。たとえば愛知県の東春日井郡農会史によれば、大正2年に「町村農会部設置奨励」を実施して、町村農会の下に農会部設置が進められた<sup>注6</sup>。同郡内の大正2年の町村別農会部設置状況を見ると、小牧町（農会区域を19部に分け、農会部として各部に部長、副部長各1名）、篠岡村（各大字に農会部長8名を設置）、坂下村（各大字を農会部となし部長6名を設置）、高蔵寺村（大字を農会部に、10部）、篠木村（各大字に農会部、部長1名）、鳥居松村（大字ごとに部長1名）、志段味村（農会部制を布き、各大字地区を部とし農会部長を設置）、品野村（各

字に1名宛の農会部長を設置)などである。このほかに、鷹来村ではすでに明治39年に「農会区長」、旭村は明治40年、守山町は明治41年に農会部長を設置したとの記録がある。

このように、当初の試みは既存の大字ないし集落を市町村農会の下部組織に位置づけ、それを「農会部」と称して、そこに「農会部長」を嘱託するという組織整備だったことがわかる。この段階は、あくまでも集落を農会の下部組織と「みなした」のであって、集落に農業者の独自組織をつくったわけではない。

## 集落農業者組織としての 農事実行組合等の設立奨励

次の段階では、集落とは異なる農業者の組織(集落農業者組織=農家総ぐるみ組織)の設立が推進されることになる。いわば、町村農会の「自前組織」づくりである。府県は、設立促進のために組合格約のフォーマットである「規約準則」を示して、その設立を促すことになった。府県における「規約準則」の制定は、大正12年頃が多く、大正11年の農会法改正がその背景にあるものとみられる。以下は、農林省調査に掲載されているものである。

「宮城県農会農家組合格約準則」,「山形県農会農事改良実行組合格約準則」(大正8年),「千葉県農会農家組合格約準則」,「新潟県農会農区規約準則」,「長野県農会農家組合格約準則」,「愛知県農会農事改良実行組合格約準則」(大正12年),「兵庫県農会部落農会規約準則」,「奈良県農事実行組合格約準則」,「鳥取県農事実行組合格約準則」,「島根県農

会部落農会規約準則」である<sup>注7)</sup>。

また、併せて設立と活動を奨励するための助成措置も講じられた。「北海道農事実行組合助成規程」(昭和7年),「宮城県農会農家組合奨励規程」(昭和3年),「茨城県農会農事組合奨励規程」(昭和5年),「群馬県農事組合奨励規程」(大正11年),「千葉県農事実行組合奨励規程」(大正14年),「東京府農会農事実行組合奨励規程」(昭和8年),「神奈川県農事改良組合奨励規則」,「石川県農事実行組合奨励規程」(昭和3年),「長野県農会農家組合奨励規程」(大正7年),「岐阜県農会農業基礎団体奨励規程」(大正12年),「愛知県農会農事改良実行組合補助規程」(大正13年),「三重県農会農家組合奨励金交付規程」,「滋賀県農会農業組合奨励規程」(昭和7年改正),「大阪府農会農事実行組合奨励金交付規程」,「兵庫県農会部落農会設置要目」,「奈良県農事実行組合設置規程」,「和歌山県農会農事実行組合奨励規程」(大正12年),「島根県町村農会部落農会設置規程」,「岡山県農家組合奨励規程」(昭和5年),「高知県農業改良組合奨励規程」(昭和7年改正),「福岡県昭和7年度郡市農会事業補助規程」(昭和7年),「佐賀県農会農事実行組合奨励金補助規程」(昭和7年),「大分県農会共同施設奨励規程」(昭和4年)などである<sup>注8)</sup>。

わかりやすいように小組合名を太字で強調しておいたが、規約準則や奨励措置に現れる都道府県ごとの集落農業者組織の名称は、農事実行組合、農事組合、農家組合、農事改良組合などのバリエーションがある。また、農事実行組合が最多であり、〈表1〉の現在のJAの基礎組織の名称に多かれ少

なかれ引き継がれていることがわかる。なかでも「部落農会」の名称を付しているのは静岡県、兵庫県、島根県の3県であるが、前述のJAアンケート結果にみられるように、静岡の「部農会」、兵庫県の「農会」にその名称が引き継がれている。逆に、「生産組合」は当時の奨励規程等には見られないので、そのルーツを異にするものかもしれない。また「支部」についても同様である。

### 農事改良実行組合の組織と機能

次に、これらの設置規程や設置省令の狙いと組合整備の手法はどのようなものだったのか、愛知県の例を基にもう少し詳しくみておこう。愛知県では、大正12年に「縣告」で「愛知県農会農事改良実行組合規約準則」を定めている。そこには、それまでの「農会部」とは異なる組織の性格がよく示されている。

第1に、「規約準則」第4条で「本組合は何郡何町村何大字何々に居住する農業者を以て組織す」として農業者の組織であることを明確にした。第2に、組合長、副組合長、相談役は「組合総会において選挙」によって選出されることとされ、自律的な役

員選出が明記された。第3に組合の経費は「組合員の負担並びに補助金、寄付金等を以てこれに充つ」として、組合員の負担が明記され、独自の会計を持つことになった<sup>注9)</sup>。いわば、準則をみる限りでは、農業者総ぐるみの、自前の、自律的な組織が想定されている。

愛知県の場合、準則が制定されるとともに、翌大正13年には前出の補助規程が定められて助成も行われて、農事改良実行組合の設立は急速に進んだ。東春日井郡下の農事改良実行組合の数は、大正12年度末にはわずか6組合だったものが、大正13年度末153、大正14年度末208、大正15年度末254、昭和2年度末316と増加した。同年度末では改良実行組合に参加する農家の割合は69%にまで達していた〈表2〉。

では、農事改良実行組合はどのような活動を行おうとしたのか。愛知県の規約準則では、第2条で目的を「農事の改良」、「農家経済の改善」、「農事に関する研究調査」、「農村の改善」を行って、福利の増進と共存同栄の実を上げるとしている。そのための事業として第3条で、「生産方面の事業」、「経済的方面の事業」、「教育的方面の事業」をさだめ、生産方面として「優良品種の栽培」、

表2. 愛知県東春日井郡における農事改良実行組合の推移

年度	組合数	組合員数 (人)	農家戸数 (戸)	組合員数割合 (%)
大正12年度末	6	193	12,434	1.6
大正13年度末	153	4,838	12,539	38.6
大正14年度末	208	6,122	12,356	49.5
大正15年度末	254	7,223	12,321	58.6
昭和2年度末	316	8,331	12,141	68.6
昭和3年度末	319	8,416		

資料：『東春日井郡農会史』東春日井郡農会刊、昭和4年3月、1317頁。  
ただし、農家戸数は同書225頁の「農家戸数調」より。

「採種園の経営」,「栽培法の改良」,「米穀受検準備」。「品評会競技会の開催」など,経済的方面として「農業経営組織の改善」,「農業労力の利用調整」,「畜力機械力の利用」,「種子肥料農具の共同購入」,「農産物の共同販売」,「改良農具の共同利用」など,教育方面としては,「農談会,修養会,講習会開催」「農事視察員の設置」「農事掲示板の設置」のほか「時間の励行」などが示されている。

現実に各小組合が実施した事業について詳述する余裕はないが,規約準則でみる限り,農事改良実行組合には農事を中心に幅広い活動を行うことが想定されていた。

## 農業者組織と 集落組織(部落会・町内会)との関係

設立整備された農事実行組合等は,農家総ぐるみの組織であるが,既存の農業者組織や部落組織との関係はどのようだったであろうか。組合ごとにその実態は異なっていたはずだが,東春日井郡農会史は,概略以下のように述べている。

「本郡内における農事改良実行組合の組織は,大正12年本県の設置奨励に基づき,初めて設立せられたるものなり。…中略…これより先本郡内には,すでに相当農事改良を目的となす種々の名称を付せる組合および諸団体あり。…中略…たとえば共同採種組合,米穀受検組合,貯金組合,納税組合,農事研究会,園芸研究会等のごとき即ちこれなり。これらいずれも本県の農事改良実行組合の設立奨励以来は,ことごとく其の旨趣にしたがい,その組織名称を変更し,農事改良実行組合となすに至れり」<sup>注10)</sup>。

この文章を読む限り,先行して設立された目的別(機能別)組織は,農事改良実行組合に名称を変更したり,あるいはその中に位置づけられたようである。また,それだけでなく,貯金組合や納税組合などの構成員が農業者に限られない集落内組織さえも,農事改良実行組合に位置づけられたことも示唆している。

集落内の機能別組織が農事改良実行組合に実際に吸収されたかどうかは別にして,重要なことは,集落内の各種品目別組織や共同採種などの機能別組織を形式的に包含する「農業者総ぐるみ組織」としての性格が与えられたことである。それゆえに,農会の下部組織として,各種品目にまたがる農業施策の総合的な受け皿になり得た,とともに集落内農業者総体を代表する自治的組織として意思決定・表明の主体になり得たのである。その意味で,帝国農会-都道府県農会-郡農会-町村農会-部落農会という,「農業者組織」の系統的整備の歴史的試みとして,重要な意義を持ったものと考えられる<sup>注11)</sup>。

しかし,他方で,この集落農業者組織が貯蓄組合や納税組合など集落全体に関わる機能をも取り込んだ場合,そこには,部落(地域住民全体の集まり)との機能重複や競合の問題が生じることになる。少し後のことになるが,昭和15年前後の農村協同体制確立運動の実行に関して,このことをめぐって,農林省と内務省との対立が顕在化することになった。

内務省は,昭和15年に「部落会町内会等整備要領」を訓令として発して,行政末端組織として「部落会」,「町内会」の整備を

図ろうとした。その際に、「農村地域における職域的組織としての農家小組合、農事実行組合等の部落農業団体を地域的・全体的組織たる部落会に統合」する方針を打ち出した<sup>注12)</sup>。つまり、実行組合等の集落農業者組織を「部落会」、「町内会」に吸収するというのである。当然これは農林省の反発するところとなり、紛糾の末に両省次官連名で「部落会及部落農業団体整備に関する件」と題する通牒を発して決着がなされた。結論は2つの組織の棲み分け、すなわち「二本立ての原則」であった。

まず、「部落会」(町内会)は部落の全住民を構成分子とする地縁団体として市町村の下部の行政組織であり、部落農業団体は部落における農家の自主的団体で農業経済の実行組織であるから、相互に「代用関係」にはないので、それぞれ整備を行うことにする。そして、(1)純農村では、できる限り部落会と部落農業団体の区域を一致させ、部落常会と組合例会を共通にするなどとして、事実上一体となって部落活動をすすめること、(2)純農村以外では、部落会に農業部等の部門を設けて部落農業団体の代表者にすることで緊密な連携を図る、(3)部落農業団体の活動分野は農業経済活動に限定し、農事実行組合内の社会部、婦人部、青年部などは部落会の各部に位置づける、などである<sup>注13)</sup>。

純農村とそれ以外で集落(部落や町内会)と実行組合等の関係に多様性があり、両者の組織的関係づけに腐心している様子がうかがえる。

## 農事実行組合等の基本的性格と 歴史的な意義

以上、簡単ではあるが、大正11年の新農会法以降の農会下部組織としての農家小組合整備を中心にみてきた。それは、単なる歴史的事実というだけでなく、戦後の集落を対象とする各種地域農政、そして現在のJAの基礎組織の性格につながる基本的な枠組みが形成されたという意味で、きわめて重要な出来事であった。それはなによりも、集落内のすべての農業者を網羅する組織であり、農業者を代表する組織ができたこと、少なくともそのような組織の枠組みないし体裁ができたことである。

この時期に整備された集落農業者組織は、まず集落と区別される独自の農業者組織であり、またすべての農業者を網羅的に組織していることを、少なくとも建前にしていた。そして同時に、農業施策の浸透、実行組織でもあった。さらにそれは、集落農業者総体としての合意形成と意思決定が可能な自治的組織の性格も持ったのである。

集落農業者組織は、農政の最末端組織としての性格と農業者の自主的組織としての二面性を持つのだが、その後の農業情勢、農政の変化に柔軟にかつ多様に対応し、その組織的性格や機能を変容させてきた。農村恐慌期における法人化と産組加入、さらに戦時農業体制の下での農業生産力増強と食糧管理、戦後の食料危機対応、高度経済成長期以降の産地づくり、水田転作を契機にする地域農政、さらには中山間地域対策や農業環境政策においても、この集落農業

者組織は、引き続き農政推進において重要な役割を果たすことになる。

そして、戦後農協（さらにはJA）の基礎組織としての位置づけも引き継がれることになるのである。大正末期から昭和初期の農事実行組合等の整備は、それらの出発点であった。

この時期に整備された集落農業者組織は、集落内農業者の諸活動を包含し、農業施策の受け皿という、いわば「容器」のような存在であったと考えられる。しかし「容器」としての機能を確かなものにするのは、集落内における現実の「農業者」の存在であり、それを外部から支える「制度」である。その後、農業者の現実と制度の変化のもとで、集落農業者組織も変容を余儀なくされていく。そのような視点から、JAの基礎組織を歴史的に位置づけ直しみることも重要な視点であろう。

（本センター会長・滋賀県立大学名誉教授）

## 注

- 1) 『JAグループ愛知における「その他生活」事業の収支改善及び基礎組織のあり方に関する調査研究報告書』（内部資料）、2022年3月、（一社）農業開発研修センター。また、JAの基礎組織としての集落組織に関する比較的新しい研究として、齊藤由理子「集落組織の変容と改革方向－多様性と新たな課題－」、農林金融2005・12、齊藤由理子「集落組織の存続の要件と今後の課題」、農林金融2022・7、等がある。
- 2) 小林元「第5章 JAの基礎組織と課題」、増田佳昭編著『JAは誰のものか』、家の光協会、2013年、122-123頁。
- 3) 農林省農務局『農家小組合に関する調査』、1936年。棚橋初太郎『農家小組合の研究』、産業図書株式会社、1955年。
- 4) 坂根嘉弘「日本伝統社会と経済発展」、農文協、2011年、241-244頁。
- 5) 帝国農会『農家組合』昭和3年8月、118頁、による。
- 6) 本文中の愛知県東春日井郡における農会部設置の動きについては、東春日井郡農会『東春日井郡農会史』1929年、第3章「町村農会」に関する記述（1013-1072頁）による。同農会史によれば、大正2年に「町（村）農会部設置規程準則」が施行されている。これは前出の静岡県農会のものとはほぼ同じであるが、第2条で「本町（村）農会地域を分ちて何々部とす。但し部の所属は町（村）農会長の定むる所に拠る」として部のエリアについては各農会に委ねられたようである。本文のように、東春日井郡においては概ね大字（明治22年の町村制施行前の村、いわゆる藩政村）ごとに、農会部長が置かれている。また、前出静岡県の農会部規程と違って、部長及び副部長は会員の選挙によると明記されている。
- 7) 農林省『農家小組合に関する調査』、昭和11年に記載があるもの。
- 8) 同じく、『同上書』に記載があるもの。
- 9) 『東春日井郡農会史』、134頁、帝国農会『農家小組合に関する調査』、昭和11年、236頁記載。
- 10) 『東春日井郡農会史』1313頁、一部仮名遣い等を変更。
- 11) 農事実行組合等が正式に市町村農会に加入できるようになったのは、昭和15年の農会法改正においてであった。このとき、「農業の統制」が農会の目的に加えられるとともに、「地区内の農業に関する団体」は市町村農会に会員として加入できることになった。
- 12) 棚橋『前掲書』、53頁。
- 13) 棚橋『前掲書』、54頁。