

## JAの組合員組織と農家組合

### －農家組合は「基礎組織」であり続けられるのか

増田 佳昭

#### 農協法にない組合員組織の規定

##### －「内部組織」か「外部組織」か

これまで、集落農業者組織としての農家小組合（以下「農家組合」とする）の特性をみてきたのだが、今回は農家組合と「JAの基礎組織」との関係を考えてみたいと思う。農協論の教科書でも、農家組合等の集落単位の農業者組織を農協の「基礎組織」とすることが多いのだが、どのような条件があれば基礎組織になり得るのだろうか。なぜ農家組合はJAの基礎組織になれるのだろうか。

本題に入る前に、確認しておきたいのは、農協の設立を根拠づける法律である農協法には、基礎組織なる概念は存在しない。さらにいえば、生産部会も青年部も女性部もまったく記述されていないことである。こうした組合員組織は、いわばJAと組合員との間にある「中間組織」なのだが、法律上の位置づけは何もない。そのために、独占禁止法の適用にあたっての生産部会の位置づけやJA女性組織の位置づけに、「グレー」な部分が多分に存在しているのである<sup>注1)</sup>。

たとえば農水省の農協「監督指針」は、「いわゆる生産部会などの組合員組織は、組合の組合員が農産物の種類や地区等ごとに構

成する組織であり、その成り立ちや組合との関係等は様々なものが見られる」と、一応、組合員組織について記載している。ただし指針が懸念するのは、「組合員組織の行為が実質的又は外形的に当該組合の行為とみなされ得る場合には、法令違反等を含めて、当該組合員組織の行った行為の責任が当該組合に帰属するおそれがあること」、つまり組合員組織の法令違反行為が農協の行為とみなされて独占禁止法等に抵触するのを心配してのことである。

そうならないために、指針はその組合員組織が農協の「内部組織」であるか「外部組織」であるかを、明確にするよう求めている。そこでいう内部組織とは「当該組合の一部である組合員組織」あるいは「組合内の組合員組織」であり、外部組織とは「組合外の組合員組織」とされている。

「組合外の組合員組織」については、「組合員組織なら組合内だろう」と突っ込みたくもなるが、いわば、農協によってオーソライズされない組合員の自主的組織ということであろう。指針は、組合員組織の行為が農協の行為とみなされる恐れがある例として、①組合員組織の規約、行為、意思決定が理事会等で承認、追認されていること、②組合員組織の名称中に当該農協名が用いられていることをあげている。逆に言えば、

これらにあてはまらないものは、「外部組織」ということになる。

しかし、歴史的な経緯もあって、生産部会と農協との関係はそう単純ではない。具体的な関係は、ブランドの使用や共販施設の利用関係等で現実に即して確認するしかないであろう。また、農協女性組織では、加入資格を農協組合員に限っているものはむしろ少ない。こうしたことを考えると、農協と組合員組織との関係は、「内か外か」といった二者択一の関係ではなく、グラデーション（濃淡）的な関係とみた方が良いのではないか。その意味で、監督指針の表現はいささか性急に過ぎるように思う。

さて、法律がこれら中間組織にふれない根本的な原因は、農協法が農協を「個人」を構成員とする協同組合としているところにある。制定当初の農協法は、農民を「自ら農業を営み、又は農業に従事する個人」として、これを組合員とした。その後、法人加入が認められるようになるが、原則はあくまでも個人による設立と加入である。すでにこれまでの拙稿で述べたところだが、農協法制定時に、集落単位の農業者組織を組合員と位置づける農林省案と、これを非民主的とみるGHQとのせめぎ合いを経て、後者が望む方式で制度化されたものである。組合員組織の位置づけは世帯単位の加入問題と並んで、今日における農協法制度と実態とのかい離の重要な内容になっている。

歴史的にみた場合、農協は個人の加入というよりも、農家組合や生産部会等の「一次組織」が構成する「二次組織的性格」が

強かったのである。その意味で、農協の組織原理ないし組織観について、「組合員組織」を正当に位置づけることで、根本的に改める必要があるように思う<sup>注2)</sup>。

## 組合員組織における「基礎組織」「属性組織」「目的別組織」

JAにおいては、各種の組合員組織が存在する。農家組合（その中には支部などと呼ばれて非農家を含むものもあるが）は、一般に基礎組織あるいは基盤組織などと呼ばれる。その他に、作目別部会などの農産物の生産や販売にかかわる生産者組織や資産管理部会などの目的別組織、青年、女性など性別や年齢による属性別組織がある。さらに、年金友の会などの利用者組織もある。大きく分ければ、基礎組織、属性別組織、目的別組織ということになろう。

それでは、それらの組合員組織の中で、農家組合はその他の組合員組織と比べて、どのような意味で「基礎」的なのだろうか。なにをもって「基礎」というのだろうか。

こうした問いに対しては、現実に農家組合が総代選出や役員選出の基盤として機能していることをあげることもできよう。しかし、総代や役員はすでに少なからぬJAで女性部や作目部会からも選出されているので、農家組合等を特別扱いする必要はないはずである。総代選出を行う組織を基礎組織とするなら、女性部も基礎組織と呼ぶべきであろう。

「総代選出をするから基礎組織である」というのは同義反復でしかない。問題は、

農家組合や集落が、これまでなぜ独占的に総代選出にかかわれてきたのかを、論理的に明らかにすることだと思う。いわば、農協運営においてもっとも重要な総代、役員選出に農家組合がかかわれる何等かの「正当性」、あるいは「権限の根拠」について考えておく必要があるだろう。そのあたりを整理しておかないと、女性総代、准組合員総代、さらには部会卒などの正当性も論じられないからである。

## 町内会・自治会と農家組合の歴史

さて、農家組合の正当性や権能を考える上で、少し遠回りになるが、自治会や町内会の特性はおおいに参考になる。

町内会・自治会の歴史は、農家組合の歴史とよく似ている。明治時代において、町内会は地主などの地域支配層の組織の性格が強かったが、大正デモクラシー期以降、町内会への加入が名望家層以外に開放され、多くの地域住民がこれに参加していくようになる。その後、第二次大戦期に全国民の「強制的画一化」の推進政策の下で町内会・部落会が整備され戦時体制を支えることになった。

昭和15年の内務省訓令第17号（「部落会町内会等整備要領」）では、名称、規模などでさまざまであった地域組織を「隣保団結の精神」で「万民翼賛の本旨に則り地方共同の任務を遂行せしむる」ことを目的に、町内会、部落会として全国的に整備することにした。そして「市町村の補助的下部組織」とされることになった。さらに昭和18

年には、市制・町村制法の改正によって市町村の補助機関として法律の上でも位置づけられることになったのである<sup>注3)</sup>。

これに対して農家組合は、大正期から昭和初期にかけての道府県主導で整備され、昭和7年以降の産業組合への法人加入運動を経て、昭和15年には農家組合の農会への正式な組織加入が認められ、法制度上の系統化が実現した。さらに昭和18年の農業団体法にもとづいて設立された農業会の下部組織に位置づけられることになる。その過程で、昭和15年の上記内務省令をめぐって農家組合を部落会の内部組織と位置づけることの是非など、内務省と農林省との間で紛糾があったことはすでにみたところである<sup>注4)</sup>。

敗戦後GHQは、「町内会」を戦争協力組織としてこれを禁止し、行政上の位置づけもなくなった。講和条約締結後の昭和27年に禁止令は失効するが、その後も地域生活上の必要などから存続し、法的な位置づけはないままだが現在に至っている<sup>注5)</sup>。

## 町内会の基本的な性格

さて、町内会をめぐっては、社会学分野で多くの研究蓄積があるが、その基本的特性としてほぼ共通なのは、「地域区画性」「世帯単位性」「全世帯加入性」「機能の包括性」「地域代表性」の5点である<sup>注6)</sup>。

「地域区画性」とは、それぞれの町内会の地理的範囲が限定されていて、互いに重複がないことである。「世帯単位性」は、町内会の加入単位が個人ではなく世帯と

なっていることをさす。町内会が想定する構成員は本来町内のすべての住民であるが、会費納入の単位や会議の成立を決めるための基礎数、あるいは配付物の必要数を示すものとして世帯数が使われる。町内会が世帯を制度的な単位にするのは、具体的な日々の生活のまとまりが世帯であって、これを共同生活の単位とすることが合理的だからである。

次に「全世帯加入」には、町内会の基本的性格と役割が集約的に表れている。近年では町内会に加入しない世帯もあって厳密な全世帯加入ではないが、それでも町内会は全世帯加入を「建て前」としている。また、「機能の包括性」というのは、町内会エリアに関するさまざまな問題について、かわることが想定されていることである。これは行政との連絡や日常生活の問題にとどまらず、迷惑施設や商業施設の立地など新たに生じる問題についても、その関与が期待されることになる。

最後に「地域代表制」だが、これは、行政との関係などで町内会の区域で起きた問題について全住民を代表して何等かの意思表示を行うことが出来るという意味である。行政に対しても住民に対しても、その権限を持ち責任を負うことが町内会に期待されているとあってよい。

## 他の組織で代替できない「全世帯加入性」と「地域代表性」

通常町内会は、行政などに対して一定の対外的な発言権を有し、また逆に構成員で

ある住民に対してルールを定め、それに服することを求めるという対内的な規制権をもっているとみることができる。このことこそが、町内会、自治会の最大の特徴であろう。先述の特性でいえば、第5の「地域代表性」である。自治会・町内会が「地域代表性」を持つがゆえに、地区内への大型施設立地等に対して「地域意思」の表明をすることができるし、各種の行政との連絡もやりやすいのである。

そして地域代表性を担保するのが、「地域区画性」と「全世帯加入性」、そして「機能の包括性」である。地域意思の形成には、地域の限定とそれらが相互に重複しないことが必要である。そして区画された地域内のすべてのメンバーが町内会を構成するという「全世帯加入性」は、町内会による発言や規制がメンバーの総意を反映するための組織的要件である。地域内には、子ども会や老人会、女性会などの属性別組織や消防団や商店街組織などの特定の専門的、職業的組織も存在するが、それらは「いくら規模が大きくても、またいくつ集まっても、地域を代表する組織とはみられない」<sup>注7)</sup>。その違いの核心をなすのが「全世帯加入性」である。

さらに、町内会はその地域内で生じるさまざまな問題に対して発言し、規制することができる。このことを表すのが「機能の包括性」である。問題が特定の利害関係者に限定されるのであれば、関係者の合意でこと足りる。しかし、関係者が広範に及んで不特定となる諸問題について、町内会こそがそれらの機能を発揮できるのである。

ただし、現実の町内会で生じている最大の問題は、世帯加入率の低下である。総務省の調査によれば、人口50万人以上（指定都市を除く）の都市では平成22年に64.4%だったものが令和2年で57.9%へと低下、最も高い人口1万人未満でも91.7%から88.6%に低下している<sup>注8)</sup>。人口5万人以上の都市では平均加入率は住民の3分の2を下回っていて、多くの地域で町内会の「全世帯加入性」が揺らいでいるとみられるのである。

また、町内会の構成員についても、現在では、構成員は地区内居住者があたりまえになっているが、歴史的にみるとそうでもない。たとえば、明治期には地域の名望家層をメンバーとしていた。その後、大正デモクラシーを背景にその開放が進むが、それでも区域内に土地家屋を保有する者が基本であった。また、地区内で営業する者は地区外居住者でもメンバーとなるが、居住の流動的な労働者層などはメンバーとされない状況もあった。しかしその後、都市部を中心に居住者すべてをメンバーとするように改められていく<sup>注9)</sup>。町内会構成員の考え方自体も、歴史的に変化してきたのである。

## 地区内農業者の代表組織としての農家組合—ゆらぐ「農業者」の母数

さて、かなりの回り道をしてしまったが、町内会の特性を手がかりに、農家組合をJAの基礎組織とすることの「正当性」につ

いて考えてみたい。重要な点は、「全世帯加入性」と「地域代表性」である。もちろん、農家組合の関与する領域は「農事」ないし「農業」、あるいは「農家」にかかわる問題であるから、「機能の包括性」はそれらに関連するものに限定される。とはいえ、「地区内農業者の総意」が問われるとき、農業者を代表する組織として、農家組合の「全世帯加入性」がものをいうことになる。出荷組合でもなく、共同利用組織でもなく、女性部でも青年部でもない、農業者すべてを地域ぐるみで組織する団体は、農家組合以外にないのである。まさに地域区画性、全世帯（農家）加入性、地域（の農業者）代表性の特性を持つのが農家組合なのである。

しかし、問題はその次にある。それは、誰を構成員とするかあるいは誰を農業者とするかというメンバー限定についてである。そこにはいくつかの考え方があり、現実も多様である。まず、農地所有者に着目すれば、地区内に「農地を所有する」者を構成員とすることになる。その場合、農地を貸し付けて非農家化した「土地持ち非農家」、さらには農地所有者だが地区外に居住する者（不在村地主）もメンバーに位置づけられることになる。

次に耕作者（農業経営者）に着目すれば、地区内で「農業を営む」者ということになる。ただし、地区内で農業を営む者には地区外居住者（不在村耕作者）も含まれるので、地区内居住の耕作者に限定するか、それとも地区外居住者も含めるかで、構成員は変わってくる。また農業法人を加えるか

といった問題もある。さらに、耕作の規模や従事状況（たとえば家庭菜園世帯を除くなど）を勘案すると、さらに構成員のボーダー（境界）は多様性を持つことになる。

また、都市化によって農家世帯が減少した場合や、農地転用によって農地所有者が減少した場合、耕作者や農地所有者としての要件を欠く構成員が増えていく。放置すれば、構成員の減少につながり、さらには農家組合の消滅につながりかねない。そこで、大都市部などでは、農家組合の名称を「支部」等に改めて、明示的か否かは別にして一定の基準にもとづいて構成員を非農業者以外にも広げて、その存続を図ってきたのである。

このように、農家組合においては、離農などによるメンバー自体の変動性と、メンバーの資格をどう設定するかというボーダー設定の可変性ないし任意性が、町内会とくらべても大きな特徴となる。そのことが、JAごとに、またJA内でもきわめて多様な農家組合組織の形態を生み出してきた理由である。

## 農協の正組合員と農家組合

また、このような事情のために、農家組合における構成員の資格ないし境界と農協法が定める組合員資格との間には、大きな乖離がある。農協法は、正組合員になれる者を「農業者」とし、その内容を農業法人と農民とに分けている。農民の中には農業を営む者だけでなく農業労働者も含まれる。さらに、農協法は、基本的に耕作者主

義の立場をとっており、農地を所有するが自らは農業に従事しない者（いわゆる土地持ち非農家）に、正組合員資格を認めていない。

さらに、農協法では農業者でない者も准組合員として組合加入を認めているが、准組合員には原則的に共益権（運営参加権）が認められておらず、正組合員のみがそれを有する。そのことから、農協の総会や総代会において選挙権及び議決権を有するのは正組合員に限られる。

農協という近代的な組織体は、町内会や農家組合と違って、法律と定款にもとづく組合員「加入」という手続きを経ているから、明確な構成員の境界が存在している。この点が、町内会や農家組合と決定的に異なるところである。ただし、組合員については、正組合員と准組合員という二重の境界があって、農協の意思決定への関与は法律的には正組合員に限定されているのである。

このようにみえてみると、農協の総代選出や役員選出の基礎組織として農家組合を位置づけることがはたして妥当かどうかとも問題になってくる。一つは、論理的な問題である。まず、農家組合と農協とは本来別の組織である。目的も異なれば構成員も異なる。また、農家組合の構成員は変動的であり多様だとすると、農業者の全世帯加入性や地域代表性も保証されない可能性もある。さらに、組織上もまた事業利用上も、農協と関わりの薄い人たちによって総代が選出されるかもしれないのである。そうした組織が農協の正組合員代表である総代を選出するのに相応しい唯一の組織かどうか

である。

もう一つは、現実的な問題である。集落内に正組合員資格を有する農業者が不在となることはしばしば発生する。具体的には農家組合の消滅として現れるが、そうなること当然、農家組合に総代選出を依頼することは無理である。

農家組合は、集落内農業者の総ぐるみ組織であり地区内農業者の意思を表明できる唯一の組織であるとの理解を前提に、農協の総代や役員を選出の権限を与えられてきた。しかし、そうした「建て前」は、農家組合の構成員減少、農地賃貸借の進展、構成員資格の変更などによって、大きく崩れているのが現実である。農業構造と農村社会の変化、農協の構成員の状況と事業利用の実態等の現実を正しく見据えながら、組合員資格やガバナンスの仕組み、さらには農協という制度の目的自体についても、新たな視点から見直す必要があるのではないだろうか。

(本センター会長・滋賀県立大学名誉教授)

裁へ控訴」JAcom, 2019年5月29日, など参照。

- 2) 増田佳昭「農協合併をふりかえるーガバナンス問題を中心に」農業協同組合経営実務, 通巻1000号記念増刊号, 令和7年1月, 61-74頁。
- 3) 中田実『新版 地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社, 2017年, 64頁。
- 4) 増田佳昭「JAの基礎組織を考えるー農事実行組合の成立経緯について」地域農業と農協, 52巻2号, 2022年。
- 5) 中田実『同上書』, 42頁。
- 6) 中田実『同上書』, 16頁。
- 7) 中田実『同上書』, 48-49頁。
- 8) 総務省「地域コミュニケーションに関する研究会報告書」, 2022年4月。
- 9) 玉野和志『町内会』筑摩書房, 2024年, 112-113頁。

## 注

- 1) たとえば、旧JA土佐あきに対する公取委の排除命令事件では、農協とナス部会との関係が最大の論点となった。公取委は組合員と農協との直接的な委託関係とみて排除命令を出したが、ナス販売の委託関係は、支部員から部会（支部園芸部）への委託、部会から農協への委託という二重構造とみるのが、実態に近いだろう。JAサイドは、部会を「権利能力なき社団」としての実態を有しているとして上記関係を主張したが、東京高裁はこれを否定して控訴を棄却した。詳しくは、石田正昭「跳ね返せ 農協共販への不当な締め付け JA高知県が高