

都市農協の歴史を振り返る

——資産管理事業，信用事業の面から——

〔要 旨〕

- 1 都市農協の戦後の歴史を，資産管理事業と信用事業の面から，「農協の都市化への対応」「都市化への対応のなかでの，組合員リーダー層(経営層)，一般正組合員，准組合員，農協職員といった，農協の主要構成員間の相互関係の変化」という点に着目してまとめると，時代の流れのなかで以下のような変化があった。
- 2 まず農協の都市化への対応として，70年代始めごろまでは，正組合員の離農，農地の売却などへの有効な手立てが無いなかで，土地代金流入による貯金増加と，高度成長期の資金需給逼迫を背景にした個人事業者・中小企業等からの借入需要増加もあり，地域組合化を模索した時期であった。しかし，オイルショック後の低成長，資金余剰経済への移行のなかで，地域の中小零細企業への融資拡大は難しくなった。
- 3 70年の農協法改正を契機とした不動産関連事業への参入の初期には，有力組合員自らがリーダーとなって，複数組合員の協同による農地と宅地の同時整備(農住都市建設)という構想のもと，押し寄せる都市化の波に対抗して協同で農業を守ろうとした。この動きは，都市と農業を分離するという行政の考えへの根強い抵抗や，市街化区域内農地への宅地並み課税反対運動に引き継がれつつ，都市と農業の共存(市街化区域内での営農継続が可能な制度の確保)につながった。
- 4 職員による正組合員を相手とした，相談を起点にする資産管理事業が確立されるなかでは，系統組織以外の地域の専門家や業者との間で，有効なネットワークを形成している。ネットワークの形成と維持にとって重要なのは，地域の専門家や業者を見極め，適切な関係を構築することのできる農協職員の高い専門性，経験に基づく見識である。
- 5 都市化への対応のなかでの，農協の主要構成員間の相互関係の変化については，地域組合化を模索していた時期には，正組合員の一部からは存在意義を問われるなかで，准組合員からは資金借入先として期待されたという関係があった。
- 6 次いで農住都市建設の取組みでは，当初は組合員リーダーが一般正組合員を取りまとめるという動きが中心であったが，時間の経過とともに，不動産事業に関するノウハウの蓄積につれて，次第に農協職員が組合員を取りまとめる事例も出てきている。
- 7 相談を起点とした資産管理事業においては，専門的な見地から組合員の立場に立って相談に応じ，組合員のニーズがあれば組合員の事業にかかわる業務の一部を農協職員が専門的に代行し，また，組合員のニーズを受けて外部業者との間の交渉の代理になるという，組合員——農協職員間の，依頼人——代理人関係が形成されている。
- 8 資産管理相談という，難しいが組合員にとって重要なニーズに対応して，組合員の信頼を得ることのできた農協では，資産管理相談のなかで提案する，組合員にとって最善の解決策が，結果的に賃貸住宅ローンなどの貸出につながり(相談はローン拡大を目的としたものであってはならないことが重要)，また組合員の資産管理を支援することが，貯金増加や債権の保全につながるという，資産管理を要(かなめ)にした，組合員との強い結びつきに基づく信用事業という事業モデルを作り出している，といえる。

目 次

はじめに

1 高度成長期（1955～73年）

- （1）都市農協のイメージと内実
- （2）農協法改正で先送りされた不動産取引参入
- （3）政策上の要請から農協法改正案を修正
- （4）農協法改正案の成立と農協系統の評価
- （5）一挙に進展した農住都市建設

（6）生活基本構想での資産管理事業の位置づけ

2 オイルショック以降（1974年～）

- （1）資金余剰経済化の都市農協への影響
- （2）市街化区域内農地への宅地並み課税問題
- （3）都市農業への圧迫と資産管理事業の確立

まとめ

はじめに

本稿の課題は、資産管理事業と信用事業の面から都市農協の戦後の歴史を振り返り、都市農協の現状を歴史的なプロセスに位置づけて把握することにある。

その際注目したポイントは、第一に「都市化」という、農業協同組合にとって異質な、ある意味で破壊的ともいえる要素に、農協がこれまでどのように対応してきたのか、という点であり、第二に、都市化への対応のなかで、組合員リーダー層（経営層）、一般正組合員、准組合員、農協職員といった、農協を構成する主要メンバーの相互関係がどのように変化してきたのか、という2点である。

ただし都市農協といっても、コンセンサスを得た定義があるわけではない。当総研では、全国の農協を、管内の市町村の分類に基づき、特定市、中核都市、都市的農村、農村、過疎と5つの地帯に区分をして把握している。その分類では、特定市及び中核

都市に属する農協が「都市農協」に最も近いと考えられるが、近年の合併による農協大型化のなかで、市街化区域を管内に一部含むが全体的には農村地域の広い農協や、1県1農協のように市街化地域から過疎地域まで含んだ農協が登場していることにより、この区分にもやや問題が生じつつある。また歴史を振り返る場合、時期によって都市化の進展度合いも異なっている。

本稿では、厳密性よりも概要の把握を目指し、都市農協について数値を示す際には、農林水産省「総合農協統計表」の都道府県データを利用し、オイルショック以前の高度成長期には、東京都、大阪府の数値を、以降ではそれに加えて愛知県、神奈川県、埼玉県の数値を「都市農協の数値」の近似値とした。そのため、地方中核都市の都市農協データが漏れること、都市農協の数値としたなかにも、農村部の農協が含まれていることに留意する必要がある。

また、ややなじみが薄いと思われる「資産管理事業」について、若干説明しておきたい。資産管理事業とは、「土地・建物等

農家資産の管理保全，都市的有効活用に対する農協の指導・支援にかかる一連の業務^(注1)であり，この事業が本格化したのは，70年の農協法改正以降である。

ただ「総合農協統計表」等では資産管理事業という事業区分はなく，関係するものとしては，資産管理事業の一部である宅地等供給事業の実績が掲載されている程度である。資産管理事業は，農協法上可能な事業のなかの一つの条項に基づくのではなく，認められている様々な事業を組み合わせた総合的な事業であり，その名称は，全国農業協同組合中央会（以下「全中」という）が86年から使っている。

また，資産管理事業は，農協によって取組内容も相当異なるし，都市農協でもほとんど取り組んでいない例もあるといった，農協ごとの違いが大きい事業であることに留意が必要である。

（注1）全中『まちづくり資産管理事業の手引き』13頁。

1 高度成長期

（1955～73年）

（1）都市農協のイメージと内実

高度成長期の都市農協については，農地の売却が進むなかで，土地代金の流入により肥大化した農協というイメージでとらえられがちである。例えば，鈴木・小野寺は，^(注2)都市農協について，「土地を売った農民の金を集め，およそ場違いとも思える街の中に，立派な建物をかまえた農協がそここ

に見受けられ」「本来の事業である農民の営農指導を行う必要もなく，もっぱら土地代金を中心とした農外資金の貯金吸収に努めている」農協として描いている。

確かに当時の都市農協は，職員数が少なくても土地代金中心に貯金量が大きく，経済事業関係の人員も少ないため，労働生産性が高い（例えば60年度の全国の労働生産性を100とすると東京は157.8，大阪は130.9と全国平均を大幅に上回っていた）など，経営は相対的に良好だった。

しかし，農家を主たる組合員とした協同組合たる農協にとって，急激な都市化による農地の減少，組合員の離農が，長期的にみてプラスであろうはずが無いことは，少し考えてみればわかることである。

実際都市農協の内部では，わが国が右肩上がりの成長過程にあった高度成長期に，既に農協の長期的な展望に関する危機感があった。それは60年代半ばに出された東京都農業協同組合中央会（以下「東京都中央会」という）『都市農協 その問題点と対策を考える』（65年3月），大阪府農業協同組合中央会『都市農協の問題点とその対策』（68年11月）にあらわれている。

東京都中央会の報告書は，学識経験者も入っているものの，農協の参事（当時の職員トップ）が中心となって，都市農協の抱える問題をまとめたものである。

そのなかでは，「（都市農協の）発展は・・・，将来に明瞭な目標，理想像（ビジョン）を描き，これに向かって，強固な基盤を築きつつ，段階的に発展してきたとはいえない

ため、…不安を含んでいる^(注3)」としている。

そこで述べられた不安感は、根拠のないものではなかった。この報告書を作成するに当たり、東京都中央会では、独自の定義^(注4)に基づく都内の都市農協28組合を対象に、アンケートを行なった^(注5)。そしてアンケートのデータを基に28農協を更に都市化の度合いによってA～C（Aが最も都市化が進んでいる）に分類して、都市化の進展のなかでの組合員の変化やその意向の分析を行っている。OA機器の少ない時代に、手間のかかるこのようなアンケートを行っていることから、この調査にかける意気込みが感じられるが、そのアンケートの結果は、ある意味で衝撃的ともいえる内容を含んでいた。

具体的には、正組合員への「農協はぜひとも必要な機関ですか」という問いに対し、最も都市化が進んでいるA分類農協の正組合員では、「あってもなくてもよい」が27.3%、「必要でない」が2.6%（回答数77）と実に3割がさほど存在意義を感じていなかったのである。アンケートに応じた比較的農協に協力的と考えられる正組合員の回答であることも考慮する必要がある。

都市農協でもやや農村的なB、C分類の組合では、同様の回答割合はB分類で17.8%、C分類で11.4%と下がるが、都市化の進展のなかで、B、Cが、いずれAの状況になっていくことは当然予想される事態である。

そして具体的な事業に着目した、「農協はどんな点であなたの役に立っています

か」という問いに対しては、「購買品の買入れ」「貯金の預入れ」は、都市化度合いにかかわらずそれぞれ6～7割、4～5割が役に立っている、としているが、「農産物の販売」については、A分類では7.8%の回答に過ぎず（全体では33%）、「資金の借入」もA分類では18.2%（全体では24.2%）であり、「農業技術指導・税相談等」に至っては、A分類ではゼロ、全体でも1.4%しか、役立っているという回答をしていない。

これにはやむを得ない事情もある。都市部では、共同出荷しなくても庭先販売や独自出荷が十分可能であるし、また一部の土地を売却しただけでも、農業にかかる設備購入などの資金準備には十分だったはずである。このアンケートのなかでも、「借入金はありますか」との問いに74.2%が「ない」と回答している（A分類では81.8%）。また、農家は皆自らの技術にプライドを持っており、共同出荷の必要がなければ、営農指導を受ける意義も小さい。

要するに、都市化が進めば進むほど、このままでは正組合員にとって農協の存在意義が低下するということが、アンケートからは明らかだった。

一方で准組合員についてはどうだったのだろうか。准組合員に関しては、その職業を尋ねているが、最も多かったのは中小事業主（36.7%）で、次いで勤労者（22.2%）であった（回答数185）。そして、中小事業主の3分の1に当たる全体の10.8%が会社経営であることが注目される。

次いで「准組合員になった動機」(回答数185)は「事業資金を借りるため」が38.4%と最も多く、次に「協同組合の趣旨に賛同したから」(25.6%)、「貯金をするため」(25.4%)であった。実際、組合員資格別の貸出金残高を回答している15農協平均で、正組合員と准組合員は貸出金残高をほぼ二分していた(員外貸出はほとんど無し)。

そして農協に対する見方の一つとして、「将来はどこを中心に利用しますか」という問いに対しては、農協という回答が65.9%と最も多いが、「銀行」「信用金庫」という回答も合わせて34%に達している。アンケートに回答するということは、比較的農協に対して理解がある准組合員であることを考慮すれば、この数字は無視できない。実際、報告書のなかでも、「小商工業経営者など、農協で面倒を見て成長すると、銀行へ移ってしまう」という懸念や、准組合員を更に「農協主型(農協との取引中心)、農協従型(他行取引で不足分を農協で借入。貯金も多少ある)、一時利用型(一時的な借入のみ)」などと分類している記述もある。農協は「二次的金融機関と称される^(注6)」とあるように、准組合員に対してメインとして強い絆をもっている先は多くないという認識である。

そして報告書では、都市農協にとって必要な法律改正として、組合員のためにする手形割引、組合員のためにする国内為替取引、住宅金融公庫等の業務代理、員外利用規制の緩和、などをあげていた。

そのような要望は、地域金融機関として

の自信のあらわれというよりも、都市化により正組合員との有力な結びつきが失われるなかで、法律的な制限の大きい当時の農協では、金融機関としても自立できないという危機感からのものとみられる。

(注2) 鈴木・小野寺(1970)16頁。

(注3) 東京都中央会(1965)1頁。

(注4) 同(注3)2頁で、「大都市周辺地帯に存在する農協で、地区内の非農家率が60%以上の農協、即ち商工業、住宅地帯化した地帯に位する、信用事業重視の農協」としている。

(注5) アンケートは、正組合員4,120、准組合員2,800を対象に行い、回収率はそれぞれ23.0%、6.7%であった。

(注6) 二次的金融機関とは、一般に限界金融機関と表現されていたものと同義とみられる。

(2) 農協法改正で先送りされた不動産取引参入

以上のような都市農協内部の議論は、当時農林省で検討されていた農協法改正に向けた動きでもあった。

68年3月に国会に提出された農協法改正案の形成過程では、65年6月以降全中が検討作業を行って系統各段階の意見を取りまとめ、66年9月に「農協法改正に対する意見」として農林大臣あてに改正要望書を提出した。^(注7)

そのなかで、都市農協の意見を反映しているとみられるのは、員外利用規制の緩和(組合員利用と同額まで)のほか、農協事業の拡張として、単協の手形取引、組合員のためにする農協の不動産売買、組合員のためにする農協の建設工事請負、といった事項である。

ただし、員外利用規制の緩和や手形取引はともかく、「組合員のための不動産売買」

「組合員のための建設工事」を行いたいという希望が、とりわけ都市農協で多かったのか、また何を理由に農協が不動産売買や建設工事請負業務をしようとしていたのかなどは、「農協法改正に対する意見」の作成過程に関する資料が見当たらなかったために必ずしも明確ではない。

ただ当時の農協の意向をある程度推測できるものとしては、「農協法改正に対する意見」提出後、農協法改正案が国会に提出されるまでの間の67年5月から8月に行われた全中の「農協法改正に関する単協適用実態調査」^(注8)がある。そのなかで、まず「組合員のためにする不動産売買」について、農協が取り組むことに「便益あり」とするのは回答85農協中76%の65組合、「欠点あり」が20組合という結果だった。そして便益としては、「組合員が適正価格で取引できる」「耕地移動の適正化」「悪質業者の介在排除」等があげられており、欠点としては、「専門的知識をもつ職員の養成が難しい」「投機的になりやすい」「売買価格が希望に反した場合の処理が難しい」等であった。

次いで「農協の建設工事請負」については、「便益あり」が回答87農協中63%の55組合、「欠点あり」が32組合だった。そして便益としては、「農家の住宅改善、共同利用施設等の整備に役立つ」「資金供給、設計、工事がセットで行えるので便利」などであり、欠点としては「技術的専門職員の養成確保が困難」「地区業者との競合によるまさつ発生の懸念」などがあげられて

いた。

要するに両事業とも、農協が参入することで組合員のメリットはあるものの、既に民間業者が専門性をもって事業を行っている分野であるから、組合員に農協を利用してもらうためには、専門性のある職員の育成や体制整備を図らなければならない、ということであった。

農協法改正案について農林省では、「農協法改正に関する意見」に加え、別途農林省が委嘱してまとめた農協問題検討会の結論などを念頭に置きながら改正案の詳細を詰め、その間農協系統との意見調整も行われたが、国会に提出された農協法改正案には農協系統の要請が必ずしも全面的に反映されていたわけではなかった。

法案のなかで都市農協に関連するものとして、まず手形取引については、「手形の内容が非農業部門のことが多い」「単協の審査能力ががいして不十分」などの理由で法案に盛り込まれず、員外利用規制についても、地方公共団体、金融機関貸付のうち政令で定めるものを員外利用の計算外とする案にとどまった。^(注9)

農協の建設工事は、農村における農業用施設、組合員住宅等の建設工事の増大にともない、この建設工事を農協の事業として認めることとされたが、法律上は農協法10条1項3号の「物資の供給」の法文において建物等の不動産の供給もふくめて解釈していくということになった。

一方で農協の不動産売買については、改正案には盛り込まれないことになった。そ

れは、「事業として行うには必ずしも適当でなく、事実上のあっせんで足りる」との理由であった。

(注7) 全中「年鑑」68年版, 39～40頁。

(注8) 全中「年鑑」69年版, 144～145頁。

(注9) 同(注8), 63頁。

(3) 政策上の要請から農協法改正案を修正

国会での採決が様々な要因で遅れるなか、注目すべき変化が生じていた。それは第一に68年5月以降の農協系統による農住都市建設構想の提唱であり、第二に70年以降本格化した米の生産調整への移行である。そしてこの二つの変化が、農協法改正案の当初案からの修正につながり、農協の不動産関連事業への道を開くきっかけとなった。

まず第一の農住都市建設構想とは、都市的地域の組合員が協同して農地の面的な集積を図るとともに、農地の一部を協同で宅地化して賃貸住宅などを提供することを通じて、無秩序な都市化を防ぎ、都市住民のことも配慮した地域社会を建設して、都市化のなかで協同で農業を守っていこうという構想である。

農住都市建設構想は、当時協同組合経営研究所理事長だった一楽照雄氏によるものとされる。確かに、一楽氏は農住都市構想について様々な文書を書き、系統組織における農住都市構想の中心となったことは明らかだが、言うまでもなくその構想も、氏個人が全く白紙のなかから考えたものではない。例えば、一楽氏も指摘しているよう

に、それ以前にも経済企画庁国民生活局長だった中西氏（後に参議院議員）が、農住併建という考え方を唱えているし、町田市や木更津市では農民自らの協同の力によって秩序ある新しいまちづくりを進めようとする動きが既に始まっていたのである。^(注11)

農協系統による農住都市建設構想の提示は、農協法改正案の修正にどのような影響を与えたのだろうか。この点については、詳細は不明であるが、農住都市建設構想の提示が、農協法改正案の修正に影響を与えた、とする論者もいる。^(注12)

改正農協法の内容修正に、より直接的な影響を与えたのが、第二の米の生産調整への本格的な移行であった。

70年度の予算編成に際しては米の生産調整が大きな問題となり、これを行うために水田の積極的な転用等の方針が出され、それに対して全中が「農地等のスプロール化を防ぐため、水田の買取りは、国、地方公共団体、公社、農協などが行うこととし、農協に転用相当農地の取得を認めることを要請」した（70年2月）。

そのようななかで、「農林省は急きょ、…農協法の改正を改めて検討し、農協法改正法案を修正して、組合による農地その他の土地の売渡し等の事業を加えた」のだ^(注13)った。

(注10) 協同組合経営研究所『研究月報』68年5月の「近郊農村の村づくり―協同組合による農住都市の建設―」が最初の重要な文書といわれる。

(注11) 地域社会計画センター（1977），6頁。

(注12) 鈴木・小野寺（1970），70頁。地域社会建設センター（1991），157頁。

(注13) 全中「年鑑」71年版，122頁。

(4) 農協法改正案の成立と農協系統の 評価

修正を加えた新しい農協法改正案は、70年2月25日第53国会に提出、4月9日の衆議院本会議、5月8日の参議院本会議でそれぞれ可決され、成立した。修正によって付け加えられ可能になった事業は、

農業の目的に供するための土地の売渡し、貸付または交換の事業

組合員の委託等による、転用相当農地等の売渡しおよび区画形質の変更

(注14)
であった。

68年2月に当初案が国会に提出され、2年以上かけて成立した改正農協法について、全中では以下のように評価した。

「今回の農協法改正の意味をいくつかの点に整理してみるとつぎのとおり」「改正意図に係る点であるが、…系統農協の意見及び農協問題検討会の結論をもとに法改正の内容の検討がすすめられたが、できあがった内容は、…政府の政策意図が前面に押し出されたものとなった。」「米の生産調整と関連して急きょ組合による転用相当農地等の売渡し及び区画形質の変更の事業が認められたことも、…政策意図によるものである。しかし、これらの事業は、系統農協としても、その実現を強く要望していた事項であり、こんご、これらの事業を組合員の負託にこたえて実施するためには、なによりも系統農協がみずからの農地(土地)政策をもつことが必要である。…この農地(土地)政策なしにこれらの事業を実施すれば、政府の意図どおりに農協が

行政の下請機関化するおそれがある。」(注15)

不動産関連事業への参入は、系統組織からの要請があったものである。しかし一方で減反のスムーズな実施という農林省の意図や、土地を買収しないで済む、少ない財政資金での宅地供給として農住都市建設を進めたい建設省の意図などがある、との見方が農協系統中央ではあった。このことが個別農協の不動産事業に対する対応を、場合によっては、消極的なものにしたケースもあったのではないかと考えられる。

(注14) 同(注13)、122頁。

(注15)(注14)に同じ。

(5) 一挙に進展した農住都市建設

以上のような農協法改正に至る事態の推移と並行して、農住都市建設の動きは急速な進展をみせていた。

農住都市建設構想は、全中を通じて、建設大臣の諮問機関である住宅宅地審議会で、「農協による宅地・住宅の供給について」として提案(69年4月)されるとともに、同月の全中理事会でその積極的推進が決められた。そして短期間のうちに事業推進体制が整備され、政策的支援も進んだ。

まず事業推進体制としては、69年8月に全中及び農協関係中央機関11団体により、農住都市建設協議会が組織され、それが70年3月には関係都道府県団体も会員として加わった全国農住都市建設協会へと改組(70年6月に農林、建設両大臣から社団法人として設立許可)、農住都市建設に関する指導相談、計画策定の受託などの業務を行うことになった。都道府県段階でも、必要に依

じて農住都市建設に関する農協系統の連絡協議機関を設けるという全中の指導により、20都道府県に農住建設にかかわる県の推進母体（農住建設協議会、農住建設協会などの名称）がつけられた。

政策的支援に関しても、70～72年度に、農住建設基本計画作成を助成する「農村住宅団地建設計画推進調査研究」費（農林省所管）が支出され、既に事業が進みつつあった川崎市百合ヶ丘、静岡市高松、奈良県三郷町立野、広島市安佐などの26か所がその対象となった。

加えて農住建設に対して住宅金融公庫の土地担保賃貸住宅資金を積極的に融資することが決められ（70年10月）、木更津市清見台、横浜市藤ヶ丘、町田市町田コープタウン、同ポプラヶ丘コープタウンなどが、その対象となった。その他にも71年4月には、農住建設資金を農協等が長期低利に貸出したとき、その利子補給を国が行う農住利子補給制度が創設され、静岡市登呂コープタウン、春日井市六軒屋、岡崎市上六名、神戸市高津橋、高松市高松町、下関市一の宮などの団地がその対象となった。^{（注16）}

このような急速な事業進展から言えるのは、70年代初めの農住都市建設は、農協職員が組合員をリードして進めたというよりも、農協組合員、それも指導力のあるリーダー的な組合員が、自ら先頭に立つとともに、協同化が可能な組合員に働きかけて進めていったものが多かったのではないかと、ということである。

多人数をまとめて土地区画整理を行う場

合、地権者間の利害関係の調整が最初の難問になるが、不動産事業にそれまで取り組んでこなかった当時の農協職員に広くそのノウハウが蓄積されていたとは考え難い。その上、当時は合併がそれほど進んでいないこともあり、例えば70年度の都市農協における1農協当たりの職員数は26.4人に過ぎなかった。これは全国平均の41.3人に比べても小さく、都市農協ではその大半が信用事業を担当する職員だったとみられる。

実際、入手可能な農住都市建設の記録をみても、例えば当時の町田南農協の場合、組合長のリーダーシップが特筆されており、「建設予定地の公団の代替地として組合長の私有地六百坪を提供」したというような、まさに個人的利害を越えた強力なリーダーシップがあって実現したことがうかがえる内容となっている。^{（注17）}

つまり組合員の取りまとめをリーダーシップのある有力組合員が行い、実務については、（短時日の間に整備された）前述の全国農住都市建設協会や都道府県の類似機関が主に行い、農協職員が補佐するというような関係であったと推察される。

（注16）以上は、地域社会建設センター（1977）、7～8頁。

（注17）東京都農業協同組合記念事業実行委員会（1980）、94～96頁。

（6）生活基本構想での資産管理事業の位置づけ

このように、地域の有力組合員主導で農住都市建設の動きが進む状況において、農協系統は協同組合として、不動産関連事業

をどのように位置づけて取り組もうとしたのだろうか。

もちろん個別農協ごとに、様々な位置づけで新規事業への取り組み（取り組まないことも含め）を検討したであろうが、本稿では、農協系統全体での位置づけについて検討してみる。

新たに可能となった不動産関連事業の農協系統全体での位置づけは、70年11月の第9回全国農協大会における「農村生活の課題と農協の対策」（いわゆる生活基本構想）のなかで提示された。

そこで不動産関連事業には、二つの位置づけが与えられていた。

生活基本構想は、農村社会で解決すべき7つの課題をあげているが、そのなかの第1と第7が不動産関連事業とかかわっていた。第1は、「営農・生活についての適正情報の獲得」であり、情報化社会のなかで、組合員にとって、正しい情報・知識を選択することが課題とされた。そして第7は、「人間連帯の新しい農村地域社会の建設」であり、自然と調和のある新しい農村地域社会の建設が課題とされた。

課題への対応についても、第1の課題に関しては、「生活についての適正な情報の確保と教育・相談活動の強化」となり、そのなかの具体的な取り組みの一つとして、「資産管理・・・などの相談活動強化」があげられた。一方で第7の課題については、「組合員みずから土地を所有しながら、宅地・住宅の供給を都市居住者に行う、いわゆる農住都市建設の推進」^{（注18）}となっていた。

農協系統において、生活事業の一角をなした資産管理事業は、その開始の時点で、具体的取り組みとして、職員による正組合員を相手とした相談、複数の正組合員の協同による地域社会建設、という二つの方向性を持つものであった。そして、については、職員の養成も含めて、組合としての事業の明確な位置づけと、長期的な人材育成が求められる課題だったのに対し、については、前述のように、組合長などの組合員リーダー層主導で既に事業化が進展していたのだった。

（注18） 全中「年鑑」71年版、103～104頁。

2 オイルショック以降

（1974年～）

（1）資金余剰経済化の都市農協への影響
オイルショック後の低成長への移行にともない、企業部門の資金需要は大幅に鈍化して国内資金需給は緩和に転じた。60年代後半以降次第に黒字化傾向にあった対外經常収支が、70年代以降は、オイルショック期を除けば黒字の定着となり、貿易・資本の自由化への攻勢が強まるとともに、經常収支黒字が恒常的な円高圧力となる時代へと大きな変化が生じた。

国民経済全体としての資金余剰への転換は、協同組合金融に大きな影響を及ぼす変化であった。なぜなら、協同組合金融は一面では相互金融という性格を持っているとされてきており、組合員にとって相互金融が極めて大きな意義を持つのは資金不足の

時期だからである。

資金不足期には資金調達額対比で信用リスク判断コスト等が相対的に小さい大手企業の大口資金ニーズがまず満たされ、信用リスク判断のコストが相対的に大きい中小企業・個人事業などの小口資金ニーズは満たされないか、金利が割高で利用できないという問題が生ずる。このような金融弱者である中小企業、個人事業者などがまとまって、お互いの情報を共有しあってリスクを軽減し、資金を自賄いしていくのが、相互金融としての協同組合金融の起点である。

しかし国内経済が資金余剰になれば、商業銀行にとって、コスト的に割に合わないとされた中小企業・個人事業金融も、大規模に取り扱うことで平均コストを下げるなどの方法で収益部門化し、事業対象に入ってくることは不可避の傾向である。そうなれば、組合員にとって、協同組合金融機関の相互金融としての色彩が弱まることになると指摘されてきた。

協同組合金融機関の相互金融という意義はなくなるわけではないが、国内経済が資金余剰に転換した後の協同組合金融機関にとって、相互金融だけでない協同組合金融固有の強みを見いだしていくことが、大きな課題になる。

ただし都市農協の場合、以上の長期的課題とは別の問題がまず顕在化した。

資金余剰局面への転換で、都市農協に生じたのは、貸出金残高増加率の急激な鈍化から減少という事態だった。都市農協の貸

出金残高は73年度に66.2%の大幅増加となった後、74年度に14.5%、75年度6.6%、76年度1.0%と前年比増加率が急激に鈍化し、77～78年度は1.7%、4.2%と2年連続で前年比減少を記録した。

農村農協（都市農協以外）では、同期間の貸出金残高増加率は73年度の増加率ピーク時に38.0%と都市農協に比べ相対的に緩やかな増加で、74年度以降、19.8%、10.7%、11.2%、8.2%、4.2%と増加率が鈍化したが、緩やかな鈍化にとどまっていた。当時の高い物価上昇率を考慮すれば、貸出金残高が2年連続で前年比減になるのは異例ともいえる事態だった。

これは60年代半ばに都市農協幹部が懸念していた「二次的金融機関」としての弱さが顕在化したものであろう。資金需要が減少した中小企業が、メインバンクとは一定の取引関係を維持して資金繰りを頼りつつも、それ以外の金融機関との取引を絞った結果が現れていると考えられる。

都市農協の貯貸率もピークの74年度の52.1%から80年度には32.5%へと約20ポイントも低下した。同時期に農村農協でも貯貸率が低下したが、55.1%から43.4%へと低下ペースは相対的に緩やかだった。

しかし、この時期、貯貸率の低下以上に大きな問題が、都市農業、都市農協にはふりかかっていた。

（2）市街化区域内農地への宅地並み課税問題

それは言うまでもなく、新都市計画法に

よる市街化区域，調整区域の線引きと市街化区域内農地への宅地並み課税の動きである。^(注19)

市街化区域内に編入されただけであれば，農業政策の対象からはずれるというマイナスはあるものの，自立した農業経営として維持することも可能である。しかし，農地として，生産手段として利用している土地に対し，一律に宅地として課税を行うという宅地並み課税は，離農を強制する政策であり，組合員の反対運動も激しいものがあった。

市街化区域内農地への宅地並み課税については，問題を更に複雑にする伏線もあった。それは新都市計画法による線引きの際，建設省作成のパンフレットで「市街化区域においても農地転用の届出がなされるまでは，農地は農地として固定資産税が課税される」「相続税についても，市街化区域だからといって評価があがることはありません」と明記されていたり，国会の審議で建設大臣が「市街化区域にはいったからといって，宅地並み課税はしない。・・・農地は従来通り農地課税として扱っていく」と言明していたことである。そのため，農家も市街化区域に入っても安心であると判断し，市街化区域の面積が建設省予定の80万haから結果的には120万haとなり，市街化区域内農地も29万5千haと市街化区域の4分の1を占めるほどになったのである。^(注20)

宅地並み課税に反対する農協系統の主張点は，市街化区域内であっても現に農業の用に供されている農地については，農地と

して評価して農地課税をするべきであるという簡潔なものであり，それは常に一貫していた。

宅地並み課税反対の運動の細かい経過は紙数の関係で割愛するが，生産緑地法制定時（73年）には，その適用要件を緩和させ，宅地並み課税も，撤廃させるところまでは至らなかったものの，減額措置を時限的に獲得して粘り強くその延長をなしとげ，長期営農継続農地制度（81年）によって，長期営農（10年）を申請することで宅地並み課税のうちの農地課税を超える部分の徴収を猶予する実質農地課税を実現させた。^(注21)

長期営農継続農地制度は91年度で廃止になって，「保全すべき農地」「宅地化すべき農地」という分類へと変わったが，「保全すべき農地」については農地としての課税が確保されており，厳しい条件がつくものの，市街化区域での営農の継続とその承継が可能なる枠組みとなっている。^(注22)

また農地等の相続税についても，農地評価額を時価評価と農業投資価格（農業収益還元価格）に分け，その差額に相当する相続税額を納税猶予し，農業経営を20年継続した場合に，それを免除するという農地等の相続税納税猶予制度も創設した。^(注23)

（注19）新都市計画法制定（68年）と宅地並み課税の開始（73年）は，本稿の「高度成長期」の時期だが，宅地並み課税反対の運動は81年までほぼ10年間続くので，主にはオイルショック以後の時期に分類している。

（注20）全中「年鑑」73年版，87頁。

（注21）大阪府農業協同組合中央会（1986），527-651頁。

（注22）東京都農業協同組合記念事業実行委員会（2001），103-110頁。

（注23）大阪府農業協同組合中央会（1986），583頁。

(3) 都市農業への圧迫と資産管理事業の確立

そしてこの宅地並み課税反対の運動は三つの結果をもたらした。

まず第一に、組合員自ら参加した課税反対の運動を通じ、市街化区域内での農地の存在を認めさせ、要件は厳しいものの生産緑地という法的な位置づけを確保したことである。これはもちろん市街化区域に農地を持つ農家組合員の営農に対する強い信念に支えられて実現したものであるが、一方でそれは、都市と農業を分ける都市計画法に反対して共存を主張した農住都市建設構想の思想や実践の継承という面もあった。そして農住都市建設の運動は、(政策的な配慮も強いが) 81年の農住組合法によって、法的な根拠を得るに至った。農住組合法に基づく土地区画整理事業、土地改良事業については、ノウハウを蓄積した農協職員が組合員を組織するケースもみられる。

そして第二に、逆説的ではあるものの、都市農家に離農を迫る厳しい政策への対抗を通じて、都市農協の協同組合としての一体感が高まったということである。全中の『農協年鑑』でも宅地並み課税反対の運動について「これまでともすれば都市化傾向のゆえに、組合員とのつながりが問題となっていた都市農協が、組合員農家と一体となって運動に取組み、協同組合として評価を確立した」と指摘している。^(注24)

加えて、宅地並み課税反対運動のなかで勝ち取った成果も、課税を強化しようとする行政との妥協の産物という性格から複雑

化し、きちんとした制度の理解が農協職員に求められるようになった。そのことは、制度変更の場合に、その具体的な適用に関する勉強会が、農協単位で開かれていることや、都市農協で税務相談を行っている組合の割合が、76年度の43.9%から85年度には66.0%、直近の04年度には85.4%にまで上昇していることからとも言えることである(農村農協の同比率は27.2%、47.5%、67.6%である)。

そして第三に、それらの動きが、前述の、生活基本構想で位置づけられた、資産管理事業の取組みの重要な要素である「職員による正組合員を相手とした相談」という機能の強化につながった。それが、相談を通じて、組合員の資産管理活用や農地を含む資産承継等にかかわる税務や法務等様々な悩みに応えることとなり、税理士や弁護士、建設会社や不動産業者等の地域のネットワークを生かしながら解決策を探っていく「相談を起点とした資産管理事業」というスタイルの確立に結実していくのである。

組合員のニーズをどうくみ上げるか、また、資産管理関連事業のなかで、組合として何を自前で取り組み、何を外部業者に委託するか(ただし農協が間に入って、業者と組合員の関係を調整)、などといった細かな事業取組体制は、個々の農協で相当に異なっており、紙数の関係もあって詳細は論じられない。都市農協における聞き取り調査の結果から言えるのは、事業内容を決める上での重要な要素は、農協経営者の考え方(及びそれを支える農協職員幹部の考え方)

とともに、地域における専門家、専門業者の状況だということである。

（注24）全中「年鑑」73年版，91頁。

まとめ

最初に述べた二つのポイントに即して、本稿を取りまとめてみよう。

まず農協の都市化への対応としては、70年代始めごろまでは、正組合員の離農、農地の売却などへの有効な手立てが無いなかで、土地代金流入による貯金増加と、高度成長期の資金需給逼迫を背景にした個人事業者・中小企業等からの借入需要増加もあり、地域組合化を模索した時期であった。しかし、オイルショック後の低成長・資金余剰経済への移行のなかで、高度成長期に模索したような形での地域の中小零細企業への融資拡大による地域金融の追求は、いったん困難なものになったとみられる。

次いで農協法改正を背景にした不動産関連事業への参入の初期には、有力組合員自らがリーダーとなって、複数組合員の協同による農地と宅地の同時整備（農住都市建設）という構想のもと、押し寄せる都市化の波に対抗して協同で農業を守ろうとした。この動きは、都市と農業を分離する行政の考えへの根強い抵抗や、市街化区域内農地への宅地並み課税反対運動に引き継がれつつ、都市と農業の共存につながった。

そして、職員による正組合員を相手とした相談を起点にした資産管理事業が確立されるなかでは、系統組織以外の、地域の専

門家、業者との間で、有効なネットワークを形成するに至っている。ネットワークの形成と維持にとって重要なのは、地域の専門家や業者を見極め、適切な関係を構築することのできる農協職員の高い専門性、経験に基づく見識である。

次に第二の、都市化への対応のなかでの、農協の主要構成員間の相互関係の変化については、地域組合化を模索していた時期には、正組合員の一部からは存在意義を問われるなかで、准組合員からは資金借入先として期待されたという関係があった。

次いで農住都市建設の取組みでは、当初は組合員リーダーが一般正組合員を取りまとめるという動きが中心であったが、時間の経過とともに、不動産事業に関するノウハウの蓄積につれて、次第に農協職員が組合員を取りまとめる事例も出てきている。

そして、相談を起点とした資産管理事業においては、専門的な見地から組合員の立場に立って相談に応じ、組合員のニーズがあれば組合員の事業にかかわる業務の一部を農協職員が専門的に代行し、また、組合員のニーズを受けて外部業者との間の交渉の代理になるという、組合員—農協職員間の、依頼人—代理人関係が形成されている。

信用事業の面からは、組合員にとって重要なニーズである資産管理に対応して、組合員の信頼を得ることのできた農協では、資産管理相談を通じて、結果的に賃貸住宅ローンなどの貸出につながり（ただし相談はローン拡大を目的としたものであってはな

らないことがなによりも重要), また組合員の資産管理を支援することが, 貯金増加や債権の保全につながるという, 資産管理を^{かなめ}要にした, 組合員との強い結びつきに基づく信用事業という事業モデルを作り出している, といえる。

そしてそれは, 前述の資金余剰経済において協同組合金融固有の強みを見いだす, という重要な課題に対する, 農協系統の一つの有力な回答にもなっている。

もちろん農協の資産管理事業も, 賃貸住宅の空室や組合員の独自活用増加等の問題を抱えており, 信用面でも, 有力組合員への他業態の強力な攻勢など様々な問題があることは, 聞き取り調査を通じてある程度把握しているが, それについては稿を改めたい。

本稿では, 都市農協の資産管理事業及びそれに基づいて成り立つ, 組合員との強い結びつきを持った金融という事業モデルが, 都市化への, 決して容易ではなかった

対応のなかから生み出されてきた, 農協系統にとって極めて貴重な成果であることを, はっきりと確認しておきたい。

<参考文献> (引用していないものも含む)

- ・大阪府農業協同組合中央会 (1968) 『都市農協の問題点とその対策』
- ・大阪府農業協同組合中央会 (1986) 『大阪府農協中央会三十年史』
- ・鈴木伸八郎・小野寺義幸 (1970) 『農住都市建設と改正農協法』 住宅新報社
- ・全国農業協同組合中央会 『農業協同組合年鑑』 各年版 (注では全中「年鑑」と年号で表記)
- ・全国農業協同組合中央会 『全中三十年史』
- ・全国農業協同組合中央会 『全中五十年史』
- ・全国農業協同組合中央会 (1973) 『農地等処分事業の手引き』
- ・地域社会計画センター (1977) 「農住建設の考え方・進め方」
- ・地域社会建設センター (1991) 「農住建設の基礎理論・提言と資料」
- ・東京都農業協同組合中央会 (1965) 『都市農協 その問題点と対策を考える』
- ・東京都農業協同組合記念事業実行委員会 (1981) 『東京都農協三十年史』
- ・東京都農業協同組合記念事業実行委員会 (2001) 『JA東京五十年史』
- ・農林水産省 『総合農協統計表』 各年版
- ・三輪昌男 (1971) 『都市農協』 家の光協会

(主席研究員 小野澤康晴・おのざわやすはる)

