

特集 いま、農協はどうなっているのか? ~協同組合としての JA に学ぶ

06

農協の准組合員問題とその歴史と構図

増田 佳昭 (滋賀県立大学環境科学部教授)



増田佳昭氏

浮上した JA の准組合員問題

2014 年 5 月、規制改革会議農業ワーキンググループが「農業改革に関する意見」を発表、その中に「准組合員の事業利用を正組合員の 2 分の 1 以下に制限する」ことが盛り込まれていました。それまでも政府の規制改革論議は何度も行われてきたのですが、正面切って准組合員問題が取り上げられたのは、今回が初めてでした。

農業WGの「意見」は、農業委員会改革、農業生産法人改革、農協改革の三本柱でしたが、本命が農協改革であったことに間違いありません。農協改革の中身は「中央会の廃止」、「全農の株式会社化」、「農協金融事業の窓口化、代理店化」、さらに理事の過半数を認定農業者や企業経営経験者にするなど、JA グループにとってだけでなく、世間也大いにびっくりさせた「改革案」でした。

その後、2015 年にかけて農協改革はマスコミも大々的に取り上げて、世間の注目を集めました。そして、2015 年 2 月には、農協中央会制度を廃止（全国中央会の一般社団法人への移行、都道府県中央会の連合会への移行）や、それまで中央会が行ってきた JA に対する監査を公認会計士監査に移行させること、農協の株式会社への組織変更を可能にすることなどの内容について、大筋合意が行われ、2015 年 8 月に改正農協法が成立、翌 16 年 4 月から施行されています。

規制改革会議農業WGが提起した准組合員の利用制限は、法案施行後 5 年の経過を見て判断することとされて、いわば先送りされ、火種を残すことになりました。

さて、今回、政府の規制改革会議が突然持ち出した准組合員の利用制限ですが、そもそも准組合員とは何なのでしょう。また何がどう問題なのでしょう。本稿ではそのあたりをできるだけわかりやすく整理しておきたいと思います。

正・准組合員数の逆転

准組合員問題が浮上した客観的な背景としては、平成 22 年に JA の正組合員が正組合員数を上回って、正准組合員数の逆転が起こったことです。

日本の農業就業人口は近年急速に減少して、平成 27 年には約 209 万人になっています。それに比べればゆるやかですが、農協の正組合員数は減少傾向にあります。それに対して、貯金や住宅ローンなどの信用事業や生活店舗を利用する非農業者である准組合員は 1970 年代から都市部を中心に増加、90 年代以降は全国的に急速に増加しました。遠からず正准の逆転現象が生じるのはわかっていたのですが、規制改革会議など JA 批判派の人たちにとって、格好の口実になったことは間違いありません。

平成 26 年度末現在の農協の正組合員数は法人も含めて約 450 万、これに対して准組合員は 577 万です。ちなみに正組合員戸数は 382 万戸、准組合員戸数は 486 万戸となっています。

出資すれども運営権なし

それでは、そもそも准組合員とは何でしょうか。農協法第 12 条は、「農業協同組合員の組合員たる資格を有する者」として、まず①農業者をあげ、次いで②地区内に住所を有する個人等で「当該農業協同組合の施設を利用することを相当とするもの」をあげています。その意味では、農協法は組合員資格を農業者に限定しているわけではありません。しかし、第 16 条では、「組合員は各々 1 個の議決権並びに役員及び総代の選挙権を有する」としながらも、第 12

条の第 1 号に定める組合員（農業者）以外の組合員については「議決権及び選挙権を有しない」ことを定めています。いいかえれば、運営参加権を農業者に限定し、農業者以外に運営参加権を認めていないのです。このように、組合員でありながら、議決権及び選挙権を有しないものを「准組合員」と呼んでいます。

協同組合というのは、事業の利用者が事業体に出資して所有者になるという（利用と所有の）「一致の原則」、あるいは利用者が所有者であり、かつ運営権者でもあるという意味で（利用と所有と運営の）「三位一体性」を基本としています。しかし農協の准組合員の場合は、利用のために出資が必要で「一致の原則」を形式的には充たしているのですが、本来ならば出資を通じて付与されるべき運営参加権が認められていない、すなわち「三位一体性」を欠くという、協同組合としてはきわめて異例の位置づけになっています。

准組合員の歴史的経緯－農業団体と協同組合のハイブリッドとしての農協

日本の協同組合で准組合員という制度があるのは、農協と漁協だけです。それではどのような経緯で、そのような組合員が生まれたのでしょうか。歴史的な経緯をふり返ってみましょう。

一般には、農民と非農民を正組合員と准組合員とに区分したのは、戦後の農業協同組合が、農地改革によって生まれた「自作農」のサポートを目的に設立されたため、農民以外の利害が組合運営に反映しないように、議決権等を農民に限定したのだといわれます。とくに、かつての農村支配者だっ

た地主の影響力を排除することを目的にしたといわれます。

しかしその説明は必ずしも正しくありません。というのは、組合内で農民と非農民を区別することは、戦後発足した農協で始まったわけではありません。それは第 2 次世界大戦の戦時統制の時代に遡ります。農業協同組合は、直接的には戦時中（昭和 18 年）に設立された「農業会」にルーツを持ちます。その「農業会」は戦前の二大農業団体だった「産業組合」と「農会」をはじめとする農業団体の統合によって生まれました。

戦前の産業組合を根拠付けていた産業組合法は、ドイツの産業経済法をモデルに明治 33 年に制定された日本で最初の協同組合法です。産業組合は、信用、購買、販売、利用の事業を営むことができたのですが、組合員については職業的な制約をかけていませんでした。ですから、事業利用を必要とする人たちが職業に関わりなく、設立することができました。そのため、産業組合法に基づいて、農村では信用組合や農産物の購買販売組合などが設立されましたし、都市部では自営業者を中心とした信用組合や労働者が中心になって購買組合（消費組合）が設立されました。

ところが、第 2 次世界大戦に突入すると、国家総動員をかけ声に、戦時統制経済が始まります。そして昭和 18 年の農業団体法によって、農村部の産業組合、農会、畜産組合、養蚕組合、茶業組合など農業関係団体の大統合が図られます。それによって設立されたのが農業会です。統合された団体の中で全国的に大きな力を持っていたのは、産業組合と農会でした。農会というのは、半官半民の農業団体で、農事改良（今でいう農業普及）ほか調査研究や農政運動なども行う組織でした。

農村部の産業組合の多くは農業会に移行し、市街地の信用事業中心の組合は時を同じくして公布された市街地信用組合法によって市街地信用組合に移行します。これが戦後の信用金庫等の前身です。生協の前身の購買組合は、戦後に消費生活協同組合法が公布されるまで産業組合法の下に残ったわけです。

問題は農業団体統合によって設立された農業会が、農業を対象に戦時統制を目的とする「農業団体」だったことです。農業会に統合された片方の農会はもともと農業団体ですが、もう一方の経済団体である産業組合の構成員は農民ばかりではありませんでした。農業会の設立に当たっては、農民は強制加入（「当然加入」）、農民以外の産業組合利用者は「任意加入」という扱いになりました。ここで初めて、職業による組合員の区別が持ち込まれたと言えます。

このように見てくると、農協における准組合員は、もともと組合員の事業利用に基づいて組織されていた協同組合（産業組合）を、産業別の統制組織にむりやり押し込んだ戦時統制の所産だったということができません。

准組合員か員外か

敗戦後に GHQ の指導の下でつくられた戦後農協は、一方で米国流の自由主義的な農業協同組合の理念を掲げたのですが、現実には農業会の「看板の掛け替え」で発足することになりました。そのはざまで、農業会の非農民加入者が「准組合員」として位置づけられたのでした。

ただ、准組合員をどう位置づけるかについては、農協法の成立過程でさまざまな議論があったようです。生協法と違って、農

協法は成立当初から員外利用を認めていました。事業分量の5分の1を基本に、組合員以外の事業利用が認められたのですが、農民以外を准組合員にすれば良かったのですが、そうはせずに、准組合員と員外利用の両方を認めたというのも奇妙です。

農協法の成立過程での日本政府とGHQとのやりとりをみると、日本政府は准組合員の運営参加権を厳しく制限して、いわば員外者に近いものに位置づけようとしませんが、GHQは理事定数の一定割合を准組合員枠とするよう主張するなど、准組合員にも「組合員」としての権利を付与しようとする考えをもっていたようです。うがった見方かもしれませんが、その後農協は高度成長の過程で、農政の下請け組織としてフル稼働します。戦後の農業政策自体が「補助金行政」と「団体行政」を車の両輪にしていたことを考えれば、農協という組織を政策浸透のための農業者の組織と位置づけることが、農政当局にとっては都合がよかったのかもしれません。

しかしながら、協同組合としてみた場合、まがりなりにも「組合員」であり、利用にあたって出資を求められる准組合員が、運営参加権を与えられていないというのは、協同組合の仕組みとして大きな問題です。

戦後農協のアンバランスな発展と准組合員

戦後の農協は、農業団体と協同組合のハイブリッドだったこともあって、きわめて多面的な性格を持っていました。戦前の農会がもっていた農業団体としての性格と、信用事業と経済事業とを兼営する経済事業体である産業組合としての性格の二面性の相克、そして経済事業体としては職業的制

約を持つ農業事業分野と、信用・共済事業など職業に縛られない事業分野との不均等な発展こそがその特徴でした。

戦後の高度経済成長は、日本農業が成長した時期でもありました。米や青果物など農協の共同販売は、増大する都市の農産物需要に応じて卸売業者や卸売市場とともに重要な流通機構を形成してきました。また、肥料などの農業資材の流通においても同様です。農協の農業分野の事業が、農業団体的性格とあいまって順調に発展した時期です。

しかし、他の先進国と同様に、農業の成長は他の産業に比べて伸び悩み、農業者の数は次第に減少していきます。日本の場合は、工業製品の輸出と引き換えに食料の輸入をすすめる政策をとってきたこともあって、1980年代を曲がり角に、農業の縮小産業化が進みます。当然、農業分野の事業は停滞、さらには縮小することになります。

そこで経済事業体としての農協は、農業分野の事業だけでなく、信用事業や共済事業の伸張を図って、成長を志向します。とりわけ信用事業は都市化の進展にともなう農家の金融資産の増加、そして地域への転入者による貯金と貸出金の増加を軸に、70年前後から都市部を中心に伸張していきます。

また、経済事業の中でも農業とのかかわりの薄い生活物資の購買店舗であるエコープ店、ガソリンスタンドやLPガス、冠婚葬祭分野などの事業展開などがすすみます。そうした動きは1980年代により強まっていきます。

こうして経済環境の変化に対応しながら、農協事業の非農業分野への展開がすすんだのですが、その利用者は農業者に限られませんでした。元農家や地域住民は身近な店舗やサービスとして農協を利用するよ

うになりました。とくに金融店舗は、信用金庫などとならぶ「身近な金融機関」として幅広く利用されるようになってきたわけです。ちなみに、「農協」が「JA」に衣替えしたの 1992 年のことでした。

農協批判の始まり －中曽根政権の農協行政監察

こうした農協の不均衡な発展は、経済環境の変化への事業体の対応として、ある意味で合理的なものでした。そもそも、農協法の第 10 条が信用事業をはじめ、農協が行える事業が幅広く列举されています。2001 年の法改正前は、第一事業は資金の貸付でした。そして、准組合員制度があるわけですから、准組合員に加入してもらって事業利用してもらうことは、法的にはなんら問題のないことでした。

しかし、こうした事業展開を好ましく思わない人たちも当然存在しました。1980 年代の中曽根内閣時代には、農協は信用・共済事業に地道をあげて営農指導事業などの営農事業がおろそかになっているなどとして、異例の行政監察が行われました。中曽根内閣の下で国鉄解体が進められたことはよく知られていますが、背景に規制緩和を進める新自由主義の動きがあり、また、米国の輸入圧力の下で、それに反対する政治勢力である農協の力を弱めるという政治的な思惑がありました。その構図は、今回の農協攻撃とよく似ています。

中曽根行政監察の理由に挙げられているように、農協批判の根拠は「信用・共済事業への注力が農業事業をおろそかにしている」というものです。先述のように、幅広い事業規定、非農業者組合員（准組合員）の許容という農協法の枠組みの中で、それ

はけっして違法ではありません。問題になるとしたら、農協法第 1 条が定める法律の目的との関係です。

農協法第 1 条は、「農業生産力の増進」と「農業者（2001 年改正前は農民）の経済的地位の向上」を定めています。農協を批判する人たちは、第 1 条を根拠に、農協は農業者のため（だけの？）のものであり、そうでない事業は取り組むべきでない、あるいは制限すべきだと主張するわけです。

批判者の論理は農協法第 1 条を根拠に、第 10 条の事業規定、第 12 条の准組合員規定を制限しようというものです。逆に筆者も含めて農協を擁護する人たちは、農協という制度とそれが現実に果たしているプラスの役割を積極的に評価して、農村地域社会を支える有用な組織として現代的な位置づけを与える方向で、むしろ第 1 条の見直しが必要と主張しています。このあたりは、今後、冷静に議論する必要があるところだと思えます。

准組合員利用制限論のもうひとつの背景－在日米国商工会議所意見書

とはいえ、2014 年に、規制改革会議で突然に准組合員の利用制限論が登場した背景には、それに利害関係を持つ人たちの関与の存在がありました。そのひとつが、米国の保険会社や銀行です。

2014 年 5 月の規制改革会議の「意見」とほぼ同時に、在日米国商工会議所は保険委員会、銀行・金融・キャピタルマーケット委員会の連名で、「JA グループは、日本の農業を強化し、かつ日本の経済成長に資する形で組織改革を行うべき」と題する意

見書を発表しています。同会議所がJAを名指しして、しかも「農業強化」をタイトルにした文書を出すというのも奇妙ですが、その中で①JAの信用・共済事業を金融庁の規制下に置くこと、②自己資本比率や準備金などについて、金融庁規制下の銀行、保険会社と同様のルールを課すことなどを求めています。さらに農業WGの意見に言及して、「准組合員の事業利用は正組合員の事業利用の2分の1以下を超えてはならないとの意見を歓迎し、さらなる措置を執る…」と述べています。「すかさず」の対応と言うよりも「連携」を感じさせるタイミングです。

さらに、2014年9月には保険委員会の名で新たな意見書を発表しています。ここでは、政府の規制改革実施計画について「准組合員の事業利用について『正組合員の事業利用との関係で一定のルールを導入する方向で』検討すると約束したことを歓迎する」とした上で、「2015年の通常国会に農業改革に関する法案を提出するとしているがその法案には以上の点が反映されるべきである」と念押ししています。

今回の准組合員利用制限論が米国筋の要求を背景にしていること、それは同時にそれはこれまで彼らが要求してきたイコールフットリング論の焼き直しであることを見えておく必要があります。共済は、日本において歴史的に作られてきた助け合いを基本にした相互扶助の仕組みです。営利を目的とした保険とまったく同様に扱うわけにはいきません。ましてや、協同組合は事業を行うことができる地域が限定され、組合員を対象に、営利を目的とせずに事業を行っています。むちゃなイコールフットリング論に組するわけには行きません。

TPPや今後予想される米日FTAなどは、米国の企業の利害を最優先し、各国の

社会の仕組みを彼らの利益に添った形で再構成しようというものです。そうした動きの中で、今回の農協攻撃も位置づけられていることも、しっかりと見ておくべきだと思います。

農業事業と准組合員

すでに述べたように、准組合員の事業利用制限論は、信用、共済事業など非農業分野の事業が、農業分野の事業をおろそかにさせている、あるいはマイナスの影響を与えているとみて、その制限を主張しています。

通常、員外利用が制限されるのは、事業資源に制限があるためにそれを組合員以外に振り向けることで組合員が不利益をこうむる場合です。たとえば、限られた資金を貸付ける場合がそれにあたります。もちろん、現在のJAはむしろ資金過剰の状態ですからこれにはあてはまりません。また、農協が所有する農業施設を員外の利用者が利用する場合も、組合員の不利益が生じます。しかし、日本の農協の場合、地域の農業者がほぼ全員組合員になっていますし、そもそも非農業者である准組合員の問題ですから、これもあてはまりません。そうした意味で、准組合員の事業利用を制限する論理的な根拠は、実はあまり明確ではないのです。

逆に、信用事業や共済事業が、営農指導事業や農産物販売事業を支えているのも事実です。JAの総合事業の中で、信用・共済事業は一般に黒字です。また、購買事業（その中には生産資材事業と生活事業とがありますが）は収支トントンか赤字、農産物販売事業は赤字、営農指導事業はほぼまるの赤字です。

全国の JA のディスクロージャー誌を集めて部門別損益を調べてみたのですが、1 JA 平均で営農指導事業と農業関連事業をあわせた収支の赤字額はほぼ3億円、逆に信用事業の黒字額はほぼ同額です。簡単に言うと信用事業の黒字で、営農事業を支えていることになります。信用事業の支えを失えば、相当のリストラが必要になりますし、農業者組合員の負担が増えることが予想されます。

農協法の建前からいえば農協は農業者の組合です。ですが、准組合員が利用するからといって農業者の利益が損なわれるわけではありません。信用・共済事業の利益で営農指導事業などの経費が多かれ少なかれまかなわれている事実を考えれば、農業者組合員にとってプラスになっている面があります。准組合員の利用制限はおそらく農協事業の縮小をもたらすでしょうが、それが農業者組合員の利益になるとは考えられません。

准組合員をどう位置づけるかー 地域農業の応援団

それでは、これから、准組合員をどう位置づけ、どう関わっていくべきでしょうか。

その時に二つの視点を設定することが役に立つと考えます。第1は、農業や食との関係で准組合員を位置づける視点です。現在の JA が、農協法に基づいて「農業協同組合」として存在している以上、「農業」との関係、あるいは少し拡張して「食と農」との関係を考慮せざるを得ないでしょう。

JA グループはそうした観点から、准組合員を「地域農業の応援団」や「農業振興と地域づくりのパートナー」と位置付けています。

「地域農業の応援団」には、具体的にどのようなことが期待されているのでしょうか。准組合員には「元農家」と「非農家」があるわけですから、地域農業を応援するにしても、両者には大きな違いがあります。元農家についていえば、農業の基盤である農地や用排水の管理について、地主である土地もち非農家が果たす役割は大きいのが現実です。彼らの「応援」なしには、水田農業で農業者の経営は成り立ちません。元農家との連携をしっかりと取りながら、地域農業が維持発展できるように調整するのは、JA の大きな課題でしょう。

非農家の「応援」についていえば、「知る」、「利用する」、「関わる」というレベルで考えてみるができます。応援してもらうためには、まず農業、食と農について「知ってもらう」ことが何より重要です。地域の農業、食と農について、知り、学ぶ機会を積極的に作ることが大事です。広報誌の配布はもちろん、管内で生産される農産物の情報提供、訪問活動での地域農産物の宣伝などです。

「利用」に関しては、もちろん、信用・共済事業などの JA 事業を利用することは、結果的に農業者を支援してもらうことになるのですが、それ以上に、地元生産者の農産物を購買して農業者を支援することが重要です。いまやほとんどの JA が農産物直売所をもっていますから、准組合員にもおおいに利用してもらうように取り組みを強化するべきでしょう。市民農園などに取り組んで、准組合員に利用してもらうことも可能でしょう。市民農園の経験を経て、農産物直売所に出荷するような「農業者」になってくれるかもしれません。

協同組合のメンバーとして 位置づける

もう一つの視点は、「協同組合」のメンバーとして准組合員にどのように関わってもらえるかです。准組合員が「組合員」であるにもかかわらず運営参加権を持たないというのは、主権者としての組合員の平等性を構成原理とする協同組合にあっては、特異な取り扱いです。もちろん、現代の JA は農業との関わりや利用事業など多様な組合員から構成されているので、そのすべてに平等な運営参加権を与えるのは非現実的ですが、まったく運営参加権がない組合員が存在するというのは異常なことです。

最近では住宅ローンの利用などで准組合員に加入する機会が多いのですが、まずは、協同組合というものについて「知ってもらう」ことから始めなければいけません。先進的な JA では、新加入の准組合員向けのイベントや説明会を開いていますが、積極的にそのような取り組みを行うべきでしょう。

また活動への参加や事業運営への参加など、さまざまな「参加」の場を用意すべきです。多くの JA では、さまざまな形で食農教育運動を進めていますが、これらに准組合員に参加してもらったり、新たに准組合員中心の活動サークルを立ち上げることもできるでしょう。女性大学などの名称で、正組合員以外も参加する勉強の場を設ける JA も増えてきました。

運営参加については、現在のところ、准組合員に議決権や役員の選挙権を与えることには消極的な JA がほとんどです。しかし、准組合員の利用制限に本気で反対するならば、准組合員が JA の運営に参加できる場をフォーマルに用意する必要があると

思います。農協法は、農業者以外の議決権、選挙権を認めていませんが、法律が許す範囲での対応は可能です。京都府下の JA は、最近「准組合員総代」をつくりました。議決権が行使できませんが、形式的には、准組合員の運営参加のルートができています。

また、最近では支店協同活動が多くの JA で取り組まれるようになってきました。支店単位で組織される支店運営委員会、支店ふれあい委員会や支店協同活動委員会などに参加してもらうことも可能です。さらに、准組合員懇談会や代表者会議などを開いて、その意見を聴取し、組合運営に反映させることも重要です。いずれにしても、関わってもらわないと、協同組合としての強みも発揮できません。

むすび

これまで述べてきたように、准組合員問題は戦後農協制度の根幹にかかわる問題です。准組合員を論じることは、逆に正組合員とは何かを論じることでもあり、ひいては農業協同組合とは何かを論じることでもあります。

今回の農協改革は、准組合員問題を組上に載せることで、総合農協のパンドラの箱を開けることになりました。人口減少、地方経済の衰退という新たな状況の下、協同組合の積極的な位置づけは不可避ではないかと思います。総合農協が地域でどのような役割を果たすべきか、前向きの議論ができることを期待したいと思います。