今月の窓

協同組合の自治と公共性

協同組合は組合員が管理する自主的な組織であり，組合員により一人一票制を原則として民主的に運営される組織である。農協も自主的な協同組織として正組合員中心に民主的に運営されている。集落組織という地域を基盤とした基礎組織から総代や理事，あるいは経営管理委員が正組合員の代表として選任され，総代会や理事会で経営に関する意思決定を行う。また，集落や支店単位など地域ごとに組合員を集めて座談会が開かれ，事業計画や事業報告について農協が組合員に直接説明するとともに，その意見を聞き，事業や経営に反映させる。協同組合として当然の民主主義が，農協には根づいている。

一方で，農協の自治は公共性のために制限を受けている。農協法は，「農業者の協同組織の発達を促進することを通じて，農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り，もつて国民経済の発展に寄与することを目的」としており，公共政策である農村の民主化政策や農業政策が農協法には反映されている。農協法は事業種類や組合員資格を限定し，組織，財務等を規定しており，またその枠組みにおいて必要な範囲で事後チェックというべき行政庁からの指導，監督が行われている。信用・共済事業に対しては金融行政上の規制があり監督も行われている。

ところで，規制・制度改革に関する調査を行っている規制・制度改革分科会の第８回農林・地域活性化ワーキンググループ（2011年１月８日）における資料「規制・制度改革の方向性に関する整理　農林・地域活性化WGにおける基本的考え方」には，「農協組織は，組合員の主体的運営に任されるべき民間組織であるものの，農業にかかわる政策・制度の中核に位置付けられており，日本農業の成長産業化において今後も一定の機能を果たすべき存在である。このため，関係する規制制度のみならず，その運営の在り方等についても，広く国民に開かれた議論がなされるべきである。」と書かれている。

農協の運営の在り方も対象として，上記のような従来の制限の範囲を超えて，開かれた議論がなされるべきとしたうえで，具体的な改革案が検討されたと考えられる。

その理由として，一つには「農業にかかわる政策・制度の中核に位置付けられており」とされているが，農林水産省「農協のあり方についての研究会」が03年３月に「農協改革の方向」を取りまとめ，行政が安易に農協系統を活用してきた側面等を反省し，「農協の指導監督については，行政は法令制定，検査等の法令に基づく指導監督を基本とし，農協系統が自立するようにしていく必要がある」，また「行政運営の上で，農協系統と農協以外の生産者団体とのイコール・フッティングを確保する必要がある」として以降，位置づけは変化したと思われる。理由の二つめには「日本農業の成長産業化において今後も一定の機能を果たすべき存在」であることがあげられているが，上記のとおり農協法の目的が，協同組織の発達の促進を通じた，農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上であるのに対し，農協にその結果までも直接要求し，課題を押し付けるものとなっている。

最近では02年12月の総合規制改革会議第２次答申以降数次にわたって，行政の場で農協改革が議論され，様々な指摘が行われ，政策にも反映されている。農協改革の議論に際しては，民間組織である協同組合の自治，自主性が，行政によってどの範囲まで制限されうるかについての検討がその前提として必要と考えられる。

（（株）農林中金総合研究所　調査第一部長　斉藤由理子・さいとう　ゆりこ**）**

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/