

協同組合法の系譜と将来展望

農林中央金庫 JAバンク統括部 主監 明田 作

〔要 旨〕

- 1 わが国における協同組合憲章制定を求める動きや韓国での協同組合基本法の制定など、国連の国際協同組合法年に絡んだ動きは始まっており、わが国でも協同組合法制のあり方をめぐる議論も始まる気配である。
- 2 戦前の協同組合法は産業組合法のみであったにもかかわらず、戦後の協同組合法制は多様化したという理解は一面的である。抽象的、観念的議論に終わらせないためには、わが国協同組合法制の沿革と現行法の特質を客観的に評価し、今後の議論の入口論として制度設計上の論点を整理しておくことが重要である。
- 3 戦前の多様な組合制度は戦時統制立法によって変質したものの、戦後は民主的な協同組合制度に改組する過程を通じ、協同組合法の体系は極めて簡素化した。その後再び多様化した、その経過と背景を理解した上での議論が大切である。
- 4 個別法と単一の協同組合法とでは一長一短がある。観念的な議論であればともかく、わが国の協同組合の発展の歴史はもとより固有の法体系を無視しては議論することはできない。
- 5 個別法か単一の協同組合法かの二者択一の考え方は捨てることが重要である。最も現実的な選択肢としては、個別法の体系を前提に、新たな環境変化やニーズに応えられるよう既存の個別法を改正する方向であり、既存の個別法では対応不可能であるか限界がある場合には、新たな協同組合法の立法化を追及することであろう。EUのSCE法やアメリカ合衆国の統一協同組合法はその際の参考になろう。

目次

はじめに

1 農業協同組合法の沿革

- (1) 産業組合法制定前の制度
- (2) 産業組合法の性格と特質
- (3) 産業組合法以外の組合制度
- (4) 戦時統制下における制度の変質

2 戦後の協同組合立法の経緯

- (1) 新たな戦後立法のスタート
- (2) 協同組合制度の変化と多様化

3 協同組合法の統合は可能か。

おわりに

はじめに

2012年の今年、国連の定めた国際協同組合年である。わが国協同組合陣営によるその取組みの一環として、協同組合憲章を制定しようとする取組みが既に昨年からはじまっており、隣国の韓国では協同組合基本法が制定されるなど、新たな動きが起こっている。わが国においても、今なお実現には至っていないものの、労働者協同組合法を制定する運動が長きにわたって続けられてきており、隣国での動きにも触発されながら協同組合法制のあり方をめぐる議論も始まる気配があるし、また議論が深まることが期待される。

ところで、世界的にみると協同組合法がない国も一部にはあるが、多くは協同組合法を有している。ただし、その法制としての特徴を大きく分けると、①単一の協同組合法のみの国と、②協同組合一般法に加え特定の種類の協同組合法を有する国、それにわが国のように③個別の協同組合法のみの国に分けることができる。そして単一の

協同組合法や協同組合一般法は、さらに①個別の協同組合法に関する規定を包含し、その行うことのできる事業の規制を含むものと、②設立手続や組織を規整する組織法に過ぎないものの2つに分けることができる。わが国最初の協同組合法である明治33年（1900年）の産業組合法は、前者に属し、現行のドイツの協同組合法は後者に属する。

協同組合法という法制度は、社会制度であり、それは歴史的・文化的な所産であると同時にそれぞれの国における協同組合政策を反映したものであるため、どれが望ましい制度であるかは一概にはいえない。後にみるように、第2次大戦後の協同組合制度は、とりわけ中小企業に関する協同組合法制^(注2)を中心に大変整理されたものとなったが、その後は戦前同様、再び多様化してきている。戦前においてもそうであったが、今日のように協同組合法制を細分化する必然性があるのかというのは疑問であり、また弊害も目立つようになってきた。その弊害の一因は、協同組合制度を個別法のみによって律するわが国の制度にもあるが、その改善・解決の方策として、協同組合基

本法や統一の協同組合法を持ち出すのは、理念的・抽象的な議論としては間違っていないにしても短絡的過ぎるように思われる。

そこで、将来に向けた協同組合法制のあり方の議論に資すべく、わが国協同組合法制の沿革と現行法の特質を客観的に評価するとともに、法制度上の論点を整理しておくこととしたい。ただし、すべての協同組合法を分析する余裕はないので、以下では、農業協同組合法を中心にしつつ協同組合法全般に言及するにとどめたい。

(注1) EU諸国では、各種協同組合が準拠する法律が単一の協同組合法のみである国は、ドイツはじめオーストリア、ブルガリア、キプロス、フィンランド、ラトビア、マルタ、リトアニア、ノルウェイ、ルーマニア、スロベニア、スウェーデンの12か国で、その他の国は協同組合一般法に加え、農業協同組合、住宅協同組合、信用組合、労働者協同組合など特定の種類の協同組合法をもっている。アメリカは、州によってまちまちであるが、複数の協同組合法を有して州がほとんどで、複雑になった協同組合法の再編にとりかかっているところもある。本稿は、その分析を目的としたものではないので、その内容は省略する。

(注2) 中小企業の組織化に関する法律は、2つの系列、すなわち同業組合準則に端を発する同業組合系の法律と産業組合法がある。両者は複雑に絡み合っており戦前の協同組合制度を形成している。ここで「協同組合」とは何かは整理が必要であるが、産業組合法とても例えば加入の自由を保障する規定を欠くなどの点では純粋な意味で同法に基づくものが真の協同組合であるかは問題がないわけではないので、構成員の共同の利益を追求するための協同組織という側面を、協同組合の範疇には属しないとみられているものを含めて、とくに断らない限り協同組合として取り扱っていることをあらかじめ断っておきたい。

なお、協同組合基本法や統一協同組合法といった議論をするには、その前提として法制度上の協同組合の要件が如何なるものであるべきかが整理され、その射程範囲についての合意がなければ、空虚な議論になってしまうが、ここでは紙幅の都合もあり、将来の協同組合法制のあり方を論ずる際の論点・視点の提示にとどめざ

るを得ないので、機会があれば別途論ずることにしたい。

1 農業協同組合法の沿革

戦後の農業協同組合は、実質的には戦中の農業団体法による農業会を改組したものである。したがって、昭和18年の農業団体法によって農業会に統合された農村部の産業組合、農会、養蚕業組合、茶業組合、畜産組合、それに法的根拠を有さない申し合せ組合である養鶏組合等は、それらが加入強制等を伴った公法人または同業組合であったにせよ、いずれも戦後の農業協同組合法の対象に取り込まれることとなるのであるから、産業組合法以前の農業関連の組合制度の背景とその後の経緯を把握しておく必要がある。

(1) 産業組合法制定前の制度

わが国の最初の協同組合法は、明治33年(1900)の産業組合法であるが、明治17年の同業組合準則(農商務省達37号)^(注3)にはじまる同業組合制度は、その後の協同組合法制の展開との関係で無視することはできないであろう。

明治維新政府により、それまでの諸藩や特権の株仲間による統制が解体された結果、それら統制によって成り立っていた各地の特産物的な在来工業などは、粗製濫造の弊害が目立つようになり、明治14年(1881)以降のいわゆる松方デフレ政策による不況のもと深刻な状況となった。この準則による

同業組合は、「営業上福利ヲ増進シ濫悪ノ弊害ヲ矯正スル」ことを目的とする組合で、3分の2以上の当該地区の同業者の同意を得て組合が設立される場合、地区内同業者に加入義務が課されるもので、加入に同意しないときは府県が勧告することとされた。しかし、準則は取締を組合の自治にゆだね、かつ非加入者に対する制裁を欠いたので、組合の加入脱退は事実上は、自由と異ならず、実効に乏しかったとされる。^(注4)

明治18年には、同業組合準則の焼き直しともいえる茶業組合準則（農商務省達41号）が制定された。先の準則と異なり茶業組合の場合には設立自体が強制で、すべての茶業者（自家用のものを除き製造者であれ販売者であれ茶業に従事するすべての者）は組合をつくってこれに加入しなければならないというものであった。^(注5)なお、茶業組合準則は、その後茶業組合規則（明治20年農商務省令4号）にそのまま受け継がれた。同じく重要な輸出産業であった蚕糸業については、明治10年代前半まで重要な輸出品であった蚕種について政府が早くから行政的取締を行っていた。明治5年には大蔵省達で粗製濫造の蚕種の売買を禁じ、明治8年には蚕種製造組合条例を制定し取締に当たさせた。明治10年代以降は、蚕種に代わって生糸の輸出が盛んになり、蚕病対策が政策の主軸になるに至るなかで、同じ明治18年には蚕糸業組合準則が制定され、同業組合をして蚕病対策にあたらせることとなる。

この同業組合方式は必ずしも成功しなかったようで、蚕糸業同業組合であっても、

利害不一致等から、実際は養蚕業者たる農民は、蚕糸業法や同業組合法の線からはずれて別に任意的な組合を組織せざるをえなかったとされる。^(注6)

畜産業については、行政的取締というよりも奨励策が講じられてきたが、畜産政策の本格的展開とともに、明治33年には産牛馬組合法（法律20号）により同業組合の組織化が認められることとなった。

農業分野以外の同業組合制度についても、前述のように同業組合準則が取締を組合の自治にゆだね、かつ非加入者に対する制裁を欠いていたので、零細な家内工業の続出と投売に対しては実効に乏しかったとされる。^(注7)そこで、業界側からの強制力の強化を求める要請を受け、政府は、明治30年（1897）に「重要輸出品同業組合法」（法律47号）を公布し、輸出品について同業組合制度を全国的に法制化した。ついで同33年（1900）には同法を廃止し、適用範囲を国内向けにも拡大した「重要物産同業組合法」（法律35号）が制定され、「営業上ノ弊害ヲ矯正スル」目的の同業組合に対しては、強制加入制度が適用されることとなった。一方、重要輸出品同業組合法の制定により、明治17年布達の同業組合準則からは加入義務が除かれ、名実ともに任意組合となった。

(注3) わが国において議会制度に基づく法治主義が採用されたのは明治憲法（明治23年11月29日施行）によってであり、それ以前は明治政府の太政官布告や各省の達が重要な法源であった。この時代には「政治と法とが分化の不十分さを示すことから、政治も法であり法も政治であるという特殊な機能のありかたが生まれる。…政策それ自体がひろい意味での法源である」（福島（1974）5頁）と指摘される。明治憲法の制定に

よって憲法を頂点とする国家の構造上の法秩序は整備されることとなったが、憲法施行前に絶対主権国家が制定し施行した諸法令をも改めて根拠づけることとなった（第76条1項）。

(注4) 由井 (1964) 37頁

(注5) かかる例は明治、大正を通じて他に類を見ないといわれる（渡辺 (1979) 73頁）。

(注6) 同上75頁

(注7) 由井・前掲37頁

(2) 産業組合法の性格と特質

西南戦争後の松方デフレ政策のもとでの地租改正による税金の重圧と米価の低迷、凶作等から中産以下の自小作農家は困窮し、没落した。デフレ政策の終息とともに明治20年代になると、中小農民の没落を防ぎ社会の安定を図る政策が考えられ、欧州の協同組合制度の導入・移植の検討がはじまった。わが国初の資本主義的恐慌が発生した明治23年の翌年には信用組合法案が提出されるが成立には至らず、その後紆余曲折を経て、産業組合法として協同組合法が制定されたのは明治33年（1900）年であった。この産業組合法の背景には、それに先行する協同組合的組織の自発的発生や一部の協同組合運動が存在したことも看過できないが、それは、地主制の本格的展開と結びつき、わが国の資本主義の急激な発展過程で貧窮化していった農民・中小企業の没落とそれによって生ずる暴動を防止し、資本主義体制を維持するためのものであった。^(注8)

産業組合法ができたからといって、先行的に存在していた農村の協同組合的な任意組織が産業組合に転換したわけでもなく、^(注9)その成立経過等からも明らかなように、明治政府の殖産興業政策におけると同様、産

業組合法は既存の組織に根拠法を提供するというより、欧州の先進的な制度の政府による移植としての性質を強く帯びていた。かくして、産業組合は、組合の所得税および営業税を免除し、登録税も軽くする等の特典が与えられ、さらに種々の保護政策のもと、その誕生のはじめから政府官僚の指導監督のもとでの発育をとげることとなった。^(注10)

ところで、産業組合法は、法制度上は「中産以下の階級に属する者の産業及び経済生活上の発達を図ること」（産業組合法1条説明）とされ、農民だけにその対象を限定したわけではなく、ひろく農林・商工・水産業者から消費者もその対象には含まれていた。しかし、明治40年（1907）ごろまでは、農民に対し積極的な勧奨と指導が行われたのに反し、商工業はほとんど関心の外におかれたようである。^(注11)

(注8) 木元錦哉 (1965) 「明治時代における国家と産業をめぐる立法政策とその評価」法律論叢第39巻。

なお、第1次産業組合法案が出資1口金額を最低10円以上と最低を定めていたのに対し、産業組合法案では定めをなくし、施行規則をもって最高額を原則50円としてこれを超えてはならないとした。しかし、いずれにしても小農民を意識したものでないことは明らかであろう。この産業組合法が制定された同じ年に、労働者、農民の自主的団結や行動を禁止するため、政治に関する結社、集会、言論の自由を抑圧する治安維持法が制定されたことから伺えるように、農民や市民の自発的かつ民主的な協同組合の発達を促すというよりも国策遂行上なおも大きな比重をしめる地租を確保しつつ当時の政権の基盤である中農以上の自作・地主層を政府の側に取り込もうとしたものということができよう。

(注9) 産業組合発達史 I 337頁

(注10) 保護育成とは他方からみれば監督取締にほかならず、産業組合法も一面からみれば権力の

組合統制干渉立法たる感があったと評される(福島・前掲85頁)

(注11) 由井・前掲110頁

(3) 産業組合法以外の組合制度

産業組合に類する組合制度としては、明治40年(1907)の森林法に基づく森林組合制度と明治43年(1910)の漁業組合制度がある。両者はいずれも全くの個人の自由意思に基づく団体ではなく古くからの慣習に基礎を置く団体であるが、同業組合ではなく協同組合的活動を行う団体であった。

同業組合制度は、前述のように、明治17年の同業組合準則に端を発し、その後明治30年の重要輸出品同業組合法、次いで明治33年の同業物産同業組合法によって確立する。ここに至り、違反者に対する過怠金等の制裁による強制加入制度が認められたとはいっても、製品の取締自体は組合の自治にゆだねられたので、次第に製品検査も形式化し、組合も多くは有名無実化することとなったといわれる。^(注12)

明治末年から推進された中小工業に対する産業組合法による協同組合の育成普及も、大正6年(1917)末頃になるとゆきづまり、一時は、中小工業者間の協同事業の促進のために、別途、実現をみななかったが重要物産同業組合法の改正を検討していたとされる。^(注13)大正末年になると、中小工業分野における協同組合制度は新たな展開をみせる。大正14年には、工業組合法(法律28号、制定当時は対象を重要輸出品に限定した重要輸出品工業組合法であったが昭和6年に対象を中小工業全般に拡大し改称)が制定さ

れる。この年には、商工省が分離独立するのであるが、この工業組合法は同時に制定された輸出組合法(法律27号)とともにわが国の協同組合制度の一つの転換点となったものである。ここに形式上は協同組合でありながら一定の場合にはアウトサイダー規制をとりいれた世界にも類をみない組合制度が誕生する。^(注14)任意の協同組合と強制組合とのこのような中間的な組合制度は、わが国の統制経済が深まるにつれ種類が増加していったことから推察できるように経済統制を前提にしないと考えることはできないものである。^(注15)

(注12) 由井・前掲41頁

(注13) 由井・前掲118頁

(注14) 由井・前掲131頁

(注15) 磯部(1968) 29頁

(4) 戦時統制下における制度の変質

昭和12年(1937)7月の日華事変の勃発以降は、戦時統制経済のもとでの組合制度は大きな変質を遂げることになった。

昭和12年には、輸出組合法を廃止して、輸入組合をも包含した貿易組合法(法律74号)となり、政府による強制が可能となった。昭和18年には、各種の組合制度の全面的な改革と一本化が日程にのぼり、同年3月12日には工業組合法、商業組合法(昭7法律25号)および重要物産同業組合法はすべて廃止され、あらたに「商工組合法」(法律53号)が制定された。この商工組合法のもとにおける組合は、強制加入制をとる統制機関としての統制組合と任意組合としての施設組合があった。

また同年には、農会、産業組合、畜産組合、養蚕業組合、茶業組合の各系統団体の再編統合をはかる「農業団体法」(昭18法46)、沿岸漁業関係諸団体の整理統合を行う「水産業団体法」(昭18法47)、あるいは「商工経済会法」(昭18法52)など組合団体の整備に関する各種の立法が行われた。なお、森林組合についてはその性質上ははじめから強制的な制度であり、昭和14年の森林法の改正でその機能の拡充がなされ、その後の16年の木材統制法(法律66号)のもとで事情は同じであった。農業関係の産業組合が農業団体に改組されることになったことに伴い、市街地信用組合は産業組合から分離し「市街地信用組合法」(昭18法45)が準拠法となり、産業組合法は、消費組合の準拠法として残存した。

いずれもこれらの法律に基づく団体は、一部の組合を除き、戦争協力組織として協同組合的性格を失い強制組合となった。戦後の協同組合に関する立法は、次にみるように、これら戦時中の変質した組合制度の上に立って立案されることになった。

2 戦後の協同組合立法の経緯

(1) 新たな戦後立法のスタート

敗戦に伴い、戦中の国策遂行協力機関であった統制機関としての農業会、漁業会、商工組合等の組合制度は、当然ながら廃止される運命にあり、そのための新しい協同組合法が制定さなければならなかった。なお、産業組合法は、形式的には生きていた

が、憲法はじめ多くの法律が改変された関係で戦前のまま存続することは期待できなかった。占領下におけるわが国の統治は、GHQの指令を日本政府が実施する間接統治の形式が採られたので、戦中のそれぞれの団体を所管していた各行政機関がGHQの民主化政策のもとで、GHQの各所管部局と折衝しつつ新たな協同組合立法の立案を開始することとなった。戦後、一部には、個別立法によらず産業組合法のような統一的な協同組合制定の動きもなかったわけではないが、^(注16)各行政所管別の個別の協同組合立法となった最大の理由はここにあったと見てよいであろう。

ところで、あまり広くは理解されていないが、わが国戦後の最初の協同組合立法は、昭和21年の商工協同組合法である。これは早晩廃棄される運命にあった昭和18年の戦時統制立法たる商工組合法に代わるものとして制定されたものである。ただし、この商工協同組合法は、形式上は協同組合原則に立った民主的なものとなったが、実態としては統制的組織である面が強く、また中小企業者のための組合であることが不明であり、経済民主化の実情にも不適であったこと、さらに直接的にはその翌年に制定された独占禁止法24条〔現行22条〕に規定する要件との関係でも問題が生じ、昭和24年の中小企業等協同組合法にとって代わる^(注17)こととなった。この中小企業等協同組合法は、従来それぞれ単独法で規定されてきた市街地信用組合・塩業組合・蚕糸協同組合・林産組合等の組合制度を包括し、かつ

全く新規な制度として保険協同組合・企業組合をも規定するものであり、あらゆる協同組合の総合基本法としての機能をもつものであった。^(注18)これにより、中小企業関係の協同組合法は極めて整理されたものとなり、農業も含め事業者が協同組合を設立しようとするれば、同法に基づく事業協同組合を設立することが可能となったが、消費者のための協同組合は最初から射程外であり、農林水産関係の協同組合法を統合する機能は現実的には持ち得なかった。

一方、農地改革は、わが国の農政当局にとっても焦眉の課題であった。昭和20年12月に発せられた農地改革についての連合軍最高司令官覚書の一部である農地改革とその結果新たに生ずる自作農転落防止策の一つとしての「非農民的勢力の支配を脱し、日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長し奨励する計画」に対する回答を用意しなければならなかった農林省としては、戦中の農業団体である農業会の改組も兼ねた農業協同組合法という個別立法に向かうこととなるのは当然の流れであった。

しかし、戦前において錯綜していた多様な組合法は、農業協同組合法（昭22法132）、消費生活協同組合法（昭23法200）、水産業協同組合法（昭23法242）、中小企業等協同組合法（昭24法181）および森林法（昭26法249、第6章が森林組合に関する規定で、森林組合はその後昭和53年の森林組合法の制定により森林法から分離独立）の体系に簡素化されることになった。

(注16) 農業会系統には、統一的な協同組合法を制定すべきとの主張があり、これに呼応し、国民協同党結成直後の昭和22年5月に「協同組合法案」なるものが公表された。これは国民協同党結成前の協同民主党時の21年春に小平権一の起草した案をもとに法案として体系化されたものだとされる。同案は、前文と附則を含む全63か条からなるもので、産業組合法のように統合された協同組合法案であった。これは昭和22年8月の臨時国会への提出がもくろまれていたが、すでに商工協同組合法は施行され、かつ、農業協同組合法案が政府から提案されていたので、与党の立場にあった国民協同党の案が提案されることはなかった（農業制度史Ⅰ・157頁、法案そのものは同制度史Ⅳ・337頁以下掲載）。もしこれが実現していたとすれば、戦後の協同組合政策は相当違ったものとなったであろう。ただし、準則主義によりつつ、届出先や一定の調査監督権限を有する行政官庁の定めを置きつつどこが所管行政庁となるかは不明にしたままであるなど問題点を包含しており、また万が一法案が可決成立したとして、同法律に基づき協同組合が発展することになったかどうかについては疑問がないわけではない。なお、生協陣営にも産業組合法に代わる新総合法制を制定する動きがあったこと、およびその経過等については、山本（1982）672頁以下、日生協25年史編集委員会（1977）53頁以下参照。

(注17) 通商産業省（1963）410頁以下、磯部（1958）151頁

(注18) 通商産業省（1963）424頁

(2) 協同組合制度の変化と多様化

このように一たんは簡素化され民主的な制度に衣替えとなった協同組合制度であるが、戦後の急激な経済変動に伴う中小企業等の経営不振、朝鮮戦争の勃発に伴うアメリカの対日基本政策の変更と日米講和条約締結を契機に、中小企業分野では、カルテルのための組合制度が復活し、協同組合制度の変質がはじまるとともに、信用事業の分野でも揺り戻しがはじまった。また、農業協同組合等は、その再建整備のための政府の挺入れ等もあり、本来の協同組合とし

での自主・自律性を損ないかねない形で行政の監督権限が強化されることとなったが、これは保護政策と裏腹の関係にあるといえる。この点は農業協同組合法等以外の他の協同組合についても同様であった。

協同組合法体系の多様化に関していえば、まず旧大蔵省所管の分野から始まった。すなわち、昭和26年には中小企業庁所管の信用協同組合から、信用金庫法（昭26法238）^(注19)を制定して信用金庫を独立させ、昭和28年には事業協同組合から、酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律（昭28法7）を制定し、酒類業組合を独立させ、さらに塩業組合法（昭28法107、昭和59年には廃止）を制定して塩業組合を独立させ、自らの専管とした。また、大蔵省専管ではないが同年には労働金庫法（昭28法227）が制定され、労働金庫（旧労働省・大蔵省共管）が創設されることとなった。また、昭和27年には、不況対策の一環として、特定中小企業の安定に関する臨時措置法（昭27法294、28年に中小企業安定法に改称）が制定され、中小企業者が自治的生産調整等のカルテル行為を行うことができるようにするため（とはいっても一定の範囲で大企業も加入可）の調整組合制度が創設され、翌年にはこれを改組しアウトサイダー規制も強化した中小企業安定法に基づく調整組合制度に発展し、さらに昭和32年の中小企業団体の組織に関する法律（昭32法185）による商工組合制度に改組されることになった。ここに戦前の工業組合的制度が復活することとなった。

中小企業団体の組織に関する法律の制定

と時を同じくして、生活衛生関係営業の運営の適正化及び振興に関する法律（昭32法164）と小型海運組合法（昭32法162、39年に内航海運組合法に改称）が制定されている。なお、その前の調整組合制度の創設と時を同じくして、戦前の貿易組合法の廃止によってその設立の準拠法を失っていた輸出組合等のために、輸出取引法（昭27法299、翌年には輸出入取引法に改称）が制定され、昭和29年には、その水産業版といえる輸出水産組合の準拠法として、輸出水産業の振興に関する法律（昭29法154）が制定されている。

また、農業分野においても昭和33年には、たばこ耕作組合法（法135）が制定され、昭和37年には、商店街という地域に焦点をあてた異業種の人たちの協同組合の設立根拠法として商店街振興組合法（昭37法141）が制定され、戦後の協同組合法制も著しく多様化することとなった。

では、このように多様化することになった原因はどこにあるのであろうか。戦後の協同組合法制の変遷は紙幅の関係で逐一跡付け、分析することはできないが、単なる官僚セクショナリズムだけで整理することは困難であろう。それは、中小企業の経営の安定・合理化の必要性、税制優遇や金融措置、補助金といった産業保護政策との関連、さらには個別法制によってもたらされる制度の硬直性からくる組織する側のニーズとのミスマッチ等が複雑に絡み合って生じたものといえる。

ところで、戦後の協同組合法制、とりわ

けアウトサイダー規制を含むカルテルを容認した法律に基づく組合制度については、独占禁止法との関係で整理・発展してきた面がある。しかし、現在は、適用除外制度の見直しに伴って大幅に縮減され、なお残っている個別法に基づく適用除外制度（14法律・18制度）のうち協同組合法関係のものは、①酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律に基づく合理化カルテル、②生活衛生関係営業の運営の適正化及び振興に関する法律に基づく過度競争防止カルテル、③輸出入取引法に基づく輸出カルテル、④中小企業団体の組織に関する法律に基づく共同経済事業、⑤内航海運組合法に基づく内航海運カルテル（内航海運組合が船腹の調整等を行う事業）、共同海運事業（内航海運組合が共同保管施設の設置、組合員に対する事業資金のあっせん等を行う事業）等となっている。これにともなって商工組合等の事業については、カルテル事業の廃止に併せ新たな事業機能が付与されるなど見直しがなされ、本来の協同組合に近いものとなっている。

(注19) 信用金庫法の制定は、信用金庫の沿革からいってもある意味では必然であった。というのは、市街地信用組合法（昭18法45）に基づく市街地信用組合を中小企業等協同組合法の制定に伴い市街地信用組合から信用協同組合へ転換したのは、金融制度としては歴史の歯車を逆転させるもので、制度的にも無理があったといえるからである。

3 協同組合法の統合は可能か。

すでにみたように、中小企業のための組

合組織に関する法律は、農林水産業の組合組織に関する法律に比べ多岐にわたり複雑になっており、解りにくいものとなっている。多岐になった組織とその準拠法を単純化すべきであるとする議論は古くからある。

わが国における協同組合に関する法体系に関する議論としてあるのは、現在の個別法体系を維持するか、個別法を統合し一つの協同組合法にするかといった議論である。しかし、個別法の体系を維持しつつ、これとは別に個別法の分野を横断するような一般的な協同組合法を制定するというのもあり得る。

個別法によることの弊害については、いくつか指摘できようが、^(注20) 実際上の最大の課題といえるのは、既存の個別の協同組合法が予定していないタイプの組合を協同組合として組織することができないという点であろう。もっとも法人制度改革の結果、会社や一般社団法人という法形式を用いて— これらは協同組合を想定したものではないために一長一短はあるにせよ — 協同組合を組織することも現実的には可能になった。ただし、この場合、わが国の実定法上、協同組合を定義したものがないために、法形式とリンクしたわが国の税制その他の法制度上において協同組合として取り扱われないという問題は残るが、これは個別法を廃止することに伴っても生じ得る問題である。

終戦直後に産業組合法のような包括的な単一の協同組合法を制定すべきとの議論があったことは既にふれたが、1960年代半ば

以降のいわゆる都市農協問題を一つの契機として、法律の理念と実態の乖離を背景に、協同組合法制のあり方について議論が^(注21)はじまる。次に、法律のあり方に言及されているもの限定して、問題点とともに振り返ってみよう。

最初のものに、「将来は農協をふくめ、協同組合が、ともに協同して発展することを狙いとして、農業者、非農業者を問わず、自由に協同組合を組織でき、しかも総合経営もできる一般協同組合法制の検討をすすめる」とした「生活基本構想」(1970年の第12回全国農協大会決議)がある。これは、各方面に影響を与えるものであったが、検討の具体的道筋が示されることはなく、その後自ら事実上その検討を放棄したので、願望にとどまったに過ぎない。その後、80年のレイドロー報告を契機に、議論が新たなステージに移り、農協制度をめぐる議論だけではなく、学会レベルで、より根本的な問題として、単一の一般協同組合法の問題が議論の俎上に上ってくる。

日本協同組合学会でも、85年の第5回大会で「協同組合法制をめぐる諸問題」と題し、さらには97年の第16回春季研究集会で同一のタイトルのもと「統一協同組合法制の可能性を探る」というサブタイトルで議論が行われているが、いずれも抽象的な議論にとどまっている。なお、同集会で報告をした炭本昌哉は、その後も統一協同組合法制の制定の必要性を強調する記事を書いて^(注22)いるが、いずれも抽象的な制度論にとどまっている。そのようななかで当時の提案

で注目されるのは、石見尚の「新協同組合法の立法の構想」^(注23)である。内容の説明は省くこととして、この石見試案を基礎に論点を抽出し問題点を指摘しておこう。

まず、既存の協同組合と新協同組合法との関係であるが、試案は、既存の協同組合は新法によって直ちに変更を要しないが、新法制定後は、全て新法の手続によるとする。ただし、これには既存の協同組合法よりも新法が優れているものであることが前提となろう。なお、合併の場合はどうするのか不明であるがその手当ても必要となろう。次に、組合員資格についてであるが、試案では組合員資格があるのは個人だけであり、法人は中小企業者であっても協同組合をつくることができないので、中小企業関係の組合法との関係の整理が不可欠である。さらには、協同組合のタイプを区分しながら組合員資格と事業との関係が不明瞭であり、既存の協同組合法制との関連性も明らかではないが、これらの整理も不可欠となる。

このほかに現実に立法化する際に、最大の課題となり、先ず解決が迫られることになるのは明らかであるにかかわらず議論の前提として整理がなされていないものがある。それは、次の2点であるが、これは石見試案に限ったことではなく、過去の議論を抽象的で観念的な次元にとどめていた最大の原因がここにあるように思われる。

第1点は、監督官庁の問題である。石見試案では、設立の認可をも行う「登記官」という制度を設けることにしているが、こ

これはわが国の場合、既存の行政庁を置き換えたに過ぎず、これでは最大の問題点の一つが解決されない。第2点は、わが国における法体系上の問題である。わが国の協同組合法は、農業協同組合法を考えてみてもわかるように、保険業法（平7法105）や銀行法（昭56法59）と同じように、その行う業務・事業とそれを行う組織の法形式双方を規整する業態法であると同時に、行政庁の監督を前提に一定の業法、例えば貸金業法（昭58法32）の貸金業者としての登録を不要とするなど、業法の特例法でもある点の理解に欠けていることである。

法制度上の論点はこのほかにもあるが、観念的な議論を避けるために重要なのは、各種協同組合法制の分析・検討とその評価の上に立って、具体的な論点に即した議論をすることであろう。その場合にも何よりも重要なのは、仮に法技術的には協同組合法を統合するのは可能だとして、それは何のためにするのか、そしてそれによって何が現実的に解決されることになるのかを示すことであろう。

(注20) 個別法制の問題点については、堀越芳昭『協同組合基本法』の提案」協同の発見・94巻（2000年2月）81頁、Hagen Henry（2005）PP.14-15等を参照。

(注21) 戦後の協同組合立法をめぐる議論からその後の議論の展開過程については、河野（1998）206頁以下が要領よく整理している。河野はそのなかで、産消混合型協同組合を提案し、今日の協同組合の一類型として産消混合型のタイプの協同組合を法的に認めるべきこととそのことの農業政策上の有益性を主張している。そこでは法制度のあり方にも言及はしているが、具体的な提案まではしていないので、評価はできないものの現実味を帯びた視点を提供している。

(注22) 炭本昌哉「統一法制による協同組合の再生」

にじ・611巻（2005秋）77-86頁、同「農協法の行方と統一協同組合法」経営実務62巻11号（2007・10）23-27頁等

(注23) 石見（1988）183頁以下。

おわりに

個別法を維持するか、それとも統一ないしは包括的な1つの協同組合法によるかについては、どちらも一長一短があり、単純ではない。例えば、個別法による場合には、産業政策としての保護・補助等の政策がとり易くなる一方で、組織化が補助・助成を目当てにした便乗型のものとなりやすく、真の協同組合組織が育たないことが生ずるといったことは、わが国の歴史をみても明らかであろう。一方、単一の協同組合法のもとでは、それぞれの分野別の組織の事情を反映した細かな規定を置くことは難しいであろうから、現実的には協同組合の組織化が容易ではないうえ、組織の変質を招きやすいといった面もあろう。また、単一法のもとでは、協同組合運動の分断が避けられるかも知れないが、それは協同組合法がなかった国において新たに協同組合立法をする場合には言えても、設立の根拠法が一つになったからといって運動の統一が図れることにならない。なお、単一法によれば、協同組合の認知度がより高まり易いという効果が期待できようが、特殊なタイプの協同組合については、単一の法律のもとで、いずれにせよ特別の規定が必要になり、法律の改廃、政策当局間の調整が容易ではなくなるおそれがある。

結論的にいえば、既に各種の協同組合法があり、協同組合が成熟している場合であっても、単一法を志向しても共通項を括るだけの技術的な整理にとどまる可能性が高い。そうだとすれば、個別法を存置したうえで、協同組合の振興を図るための基本法を制定することが考えられよう。それは、協同組合というものの価値を国家政策上に位置づけることができるか否かにかかっているように思われる。しかし、手段である協同組合という組織自体を政策目的とする立法は、既にそれぞれの分野別の基本法において協同組合の役割が位置づけられているなかでは、わが国の法体系を抜本的に見直す必要性も生じてくるので、現実的には可能性としてはほとんどないように思われる。

信用事業や共済事業等は他の業態法や業法との関係上、許認可等を含む行政庁の監督は残さざるを得ないので、個別の協同組合法は残さざるを得ないであろう。したがって、重要なのは、個別法か統一の単一法かの二者択一の考え方を捨てることであろう。最も現実的な選択肢としては、個別法の体系を前提に、新たな環境変化やニーズに応えられるよう既存の個別法を改正する方向であり、既存の個別法では対応不可能であるか限界がある場合には、新たな協同組合法の立法化を追及することであろう。そして新たな立法に際し参考となると思われるのは、例えば、EUのSCE法（Council

Regulation (EC) No 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE)) やアメリカ合衆国の統一協同組合法 (Uniform Limited Cooperative Association Act, 2007) のように基本的には組織法に純化し、あらゆるタイプの協同組合の設立根拠法にすることであろう。

<参考文献>

- ・産業組合史編纂会 (1956) 『産業組合発達史 1～3 巻』産業組合史刊行会
- ・渡辺洋三 (1958) 「農業関係法」『講座日本近代法発達史 2』勁草書房
- ・磯部喜一 (1958) 『協同組合 (新版・現代商学全集)』春秋社
- ・通商産業省 (1963) 『商工政策史・第12巻』商工政策史刊行会
- ・由井常彦 (1964) 『中小企業政策の史的研究』東洋経済新報社
- ・農業協同組合制度史編纂委員会編 (1967) 『農業協同組合制度史第 1 巻』協同組合経営研究所
- ・農業協同組合制度史編纂委員会編 (1968) 『農業協同組合制度史第 4 巻』協同組合経営研究所
- ・福島正夫 (1974) 「財産法 (法体制準備期)」『講座日本近代法発達史 1』勁草書房
- ・日生協25年史編集委員会編 (1977) 『日本生活協同組合連合会25年史』日本生活協同組合連合会
- ・渡辺洋三 (1979) 「農業関係法 (法体制確立期)」『講座日本近代法発達史 2』勁草書房
- ・山本秋 (1982) 『日本生活協同組合運動史』日本評論社
- ・石見尚編 (1988) 『いま生活市民派からの提言－アクションプラン・協同組合21』御茶の水書房
- ・河野直哉 (1998) 『産消混合型協同組合－消費者と農業の新しい関係－』日本経済評論社
- ・山本貢 (2005) 『中小企業組合の歴史的展開』信山社出版
- ・Hagen Henry (2005) .Guidelines for Cooperative Legislation (2nd revised edition) .ILO

(あけだ つくる)