

准組合員に関する制度的論点と課題

客員研究員 明田 作

〔要 旨〕

農協が農業者の協同組織であることは、農協の支配権を農業者である正組合員に付与することで制度的には決着済みの問題である。

准組合員の増加は農業者たる正組合員の利益に貢献することはあっても、不利益になっている実態等はなく、仮に正組合員が不利益を被っているというのであれば、農協が自主・自立の組織であることを認める以上、農協の支配権を有する農業者たる正組合員が判断すべき問題であって、そもそも第三者が介入すべき性格の問題ではない。

また、農協法に基づき設立される農協が行う事業は、設立者の任意の意思にかかっており、販売事業等を行うことが必須の要件ではないなかで、法制度上、農協は、農業者の協同組織として、農業所得の増大に努めることが最大の責務のように整理、議論することは、その前提において誤っていると見えよう。

立法論としては、法律の目的に即し、環境変化に対応し農業者の協同組織の発達を促すための妨げになっているものがあれば、それを取り除くという方向での改正こそが望まれる。

目 次

はじめに

1 准組合員とは

- (1) 農協法の准組合員制度
- (2) 海外の制度にみられる准組合員・その他組合員制度

2 准組合員問題をめぐる経過と現状

- (1) 准組合員問題をめぐる論争
- (2) 政府の検討経緯
- (3) 問題の変質

3 准組合員の事業利用規制をめぐる論点と課題

- (1) 准組合員の増大と農業者の協同組織としての性格
- (2) 農業者の協同組織と准組合員の事業利用
- (3) オープン・メンバーシップ制と准組合員の利用規制の矛盾
- (4) 准組合員制度と員外利用規制

おわりに

はじめに

先の農業協同組合法等の一部を改正する等の法律（平成27年法律第63号）による農協法改正の5年後見直し条項は、「准組合員（かっこ書略）の組合の事業の利用に関する規制の在り方について、・・・検討を加えて、結論を得るものとする」（改正法附則51条3項）と規定している。あたかも准組合員の事業の利用規制は所与の制度的な前提であるかのような規定振りになっているが、その根拠が何かは不明のままである。

ただし、農協法改正のよりどころでもある2014年6月24日閣議決定の規制改革実施計画によれば、「農協の農業者の協同組織としての性格を損なわないようにするため、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」（傍点筆者）とあり、その狙いはある意味で明瞭である。さらに、農業協同組合法等の一部を改正する法律が公布された後、規制改革会議は、その「農業協同組合の見直しに関する意見」（14年11月12日）のなかで「農協法制定時の准組合員数は正組合員数の1割である一方、現在は正組合員数より多い。（JAグループの=筆者挿入）自己改革案においては、准組合員の事業利用についてのルール化の方向性が示されないのみならず『准組合員を農業や地域経済の発展を共に支えるパートナーとして位置付け、准組合員の単協事業・運営への参画を推進』する旨の方向性が示され

ている。そうなれば、『農業者の協同組織』という農協の原点から一層乖離することになる」「地域振興のためのサービス提供が必要であれば、そのために必要な機能を会社化・生活協同組合化の方が、むしろ幅広く柔軟なサービス提供が可能になる。このため、准組合員利用量の規制は、数値基準も明確にした上で極力早く導入するべきである」とし、現状の農協の在り方を否定し、そのための手段としての准組合員の利用規制であることを鮮明にしている。

政府の国会答弁では、農協法改正の狙いを、農協が農業者の協同組織として農家の農業所得が増えるようにしていることであり、すべての農協でこれがきちんとできていれば、農家でない准組合員へのサービスがいくら行われていても農家にとっては何らマイナスになることもない旨述べているが、このことと組合員の利用実態の調査等やそれに基づく准組合員の利用規制といったことは論理的に結び付くものではない。

本稿は、准組合員の事業利用規制が所与の前提であるかのようにして議論が進むことがないように、准組合員についての法制度上の論点と課題について再整理をしておこうというものである。

1 准組合員とは

准組合員制度は、現行のわが国協同組合法上、農林水産省所管の農業協同組合法、水産業協同組合法および森林組合法に固有な制度で、わが国に特有な制度のように理

解されている。しかし、その認識が正しいかどうかを含め、協同組合制度における准組合員とは何であるかをまず考える必要がある。

(1) 農協法の准組合員制度

今日の准組合員問題が生ずる発端は、戦後の農協法制定の過程で准組合員制度が誕生したことにある。その歴史的経過については、別のところで解説したので、それを参照願うこととして、周知のように農協法は、戦後の農民解放の一環として、農地改革を前提に、それまでの農業団体を廃止し、官庁や地主の資本家等の非農民的利害によって左右されないように、勤労農民によってのみ設立され、また勤労農民によってのみ運営されるものとしての農業協同組合の発達を促進する目的でつくられた。^(注1) 農業生産力の増進と農民（後に農業者）の経済的・社会的地位の向上を図ることはその結果として期待されることでの目的で、その逆ではないことをまず理解されなければならない。

さて、このような性格のものとして農業協同組合を想定したなかでの准組合員とはいかなる性格のものなのであろう。それは、農村の組合たる実情も考えて農民以外の者も便宜上組合に加入できることとしたもの^(注3)で、あくまでも便宜上のものという位置づけとなっているが、農協法は協同組合の原則にのっとり、組合員の数を制限せずオープン・メンバーシップ制、すなわち加入・脱退の自由の原則を採用している。したがって、組合員資格を有する限り、正当な理

由なく正組合員であれ准組合員であれ加入を拒めない（注：このオープン・メンバーシップ制を前提にする限り、組合員の事業利用の制限は制度的にも論理矛盾をきたす）。その結果、場合によっては准組合員が正組合員の数を超えることがあり得るわけであって、准組合員が正組合員を超えたからといって、協同組合運動の理論上は問題だとする議論はあるにせよ、制度上問題視するには及ばないはずである。農民（農業者）の協同組合としての性格は、議決権（選挙権を含む）を准組合員には与えないようにすることで担保したわけで、農協が農業者の協同組織であるかどうかという組織の性格に関する問題は制度的には決着済の問題である。実態として正組合員が准組合員の増加によってその利益が損なわれているかどうかは、組織の管理運営についての権限を有している正組合員自らが判断すべき問題であって、第三者が関与すべき性格のものではないし、そもそも制度上の問題ではない。

なお、蛇足になるが、政府の国会答弁でも明らかのように、政府は、農協法上、准組合員に議決権を与えることは念頭になく農業者の協同組織としてあり得ないという立場のようである。しかし、この点についても、47年1月15日の「農業会の清算及び農業協同組合の設立のための新立法についてのGHQ天然資源局覚書」（内容は後述）にあるように、農業者の協同組織としての性格上、准組合員への議決権付与が理論的に認められないと考える必要はない。

ちなみに、日本の農協法に相当する台湾

の農会法（日本の農協法制定の議論を参考に立案された）のもとでは、賛助会員（日本の准組合員に相当）は、役員選挙権および被選挙権を除き、会員としての権利は正規の会員と同じとされている（13条3項）。

（注1）拙稿（明田（2015））42頁以下

（注2）農林省農政課編（1947）27頁以下等

（注3）農林省農政課編（1947）21頁

（2） 海外の制度にみられる准組合員・ その他組合員制度

准組合員制度は、何もわが国に特有な制度というわけではない。ちなみに、隣国の韓国や台湾の農業協同組合にも准組合員（韓国では準組合員、台湾では賛助会員）の制度は存在するし、欧米にも存在する。

協同組合法において明文をもって複数の種類の組合員を設けることを許す例もあるほか、組合員資格を法律上限定していない場合においては、権利義務の異なる組合員資格を定款自治によって定めることも許されている。

以下では、法律において明文をもって「准組合員」を規定している例をいくつかみてみよう。また、わが国においては准組合員と員外利用とは制度的に一部競合する関係にあるので、あわせて員外利用規制がどうなっているかもここでみておこう。

まずは、韓国であるが、韓国の農協法は、地域農協の区域に住所や居所を有する者でその地域農協の事業を利用することが適当と認められる者を準組合員にすることができる旨の規定をおいている（20条）。准組合員ではなく準組合員という用語を用いてい

るが、わが国の准組合員と異なる点は、出資義務を負わない代わりに定款の定めにより加入金と経費を負担させることができるようになっていることであり、それ以外の議決権や選挙権がないこと、事業利用等に関しては平等であることは同じである。員外利用に関しては、組合員（準組合員を含む）が利用するに支障がない範囲という一般的・抽象的な制限規定（58条1項）しかおかれておらず、わが国のような利用分量の規制は法律上は^{（注4）}なく、かつ、定款で員外利用を制限することは可能であるが特定の事業については逆に分量規制ができない（同項ただし書）。

次に、台湾であるが、わが国の農協法に相当するのは農会法で、農会法には、准組合員に相当する賛助会員に関する規定があり、農会が設置された区域の20歳以上の者は個人賛助会員として農会に加入することができるほか、一定の団体も賛助会員として加入できる旨の規定がおかれている（13条1項・2項）。賛助会員の権利は、選挙権および被選挙権がないほかは、会員と同じである（同条2項）。賛助会員には、選挙権・被選挙権以外の議決権は付与されているが、これは47年1月15日付のGHQの「農業会の清算及び農業協同組合の設立のための新立法^{（注5）}についてのGHQ天然資源局覚書」の影響があるように思われる^{（注6）}。

同覚書は、「任意にして、自由な組合員制度」（傍点筆者）として、「組合員資格を、農業生産に直接関係する人に限定すること」に加え、「農業生産に直接には関与していな

い人々に准組合員資格を認めること。この准組合員には選挙権以外のすべての権利を与えること」としている。

これは、地主勢力等の支配からの農民の解放は、農地法によって担保されることとなったので、事業の利用を相当とする地区(注7)内に住所を有する個人に准組合員資格を付与し、議決権を与えることは非農民的支配の排除の理念には抵触しないものと考えられたためではないかと思われる。

フィリピンの協同組合法典にも准組合員に関する規定があり、定款で、正規の組合員のほか、議決権を有せずに協同組合の事業を利用する権利を有する准組合員 (associate members) を設けることができる (26条) こととされている。正組合員としての最低要件を満たし、2年間継続して協同組合の事業を利用し、引き続き組合員としてとどまる意思のある者は、正規の組合員とされる (同条)。協同組合の組合員となる資格は、その事業を利用しようとする人たちに開かれているというオープン・メンバーシップ制の原則に従ったものといえよう。なお、非組合員との取引に関しては、協同組合法上、特段の制約はなく、税金の取扱いが少し異なっている (61条) 程度である。

ヨーロッパ諸国の協同組合法制は多様であり、わが国のような准組合員制度を設ける実益があるかどうかも疑問であるが、多くは組合員に関する資格要件を法定しておらず、組合員の一人一票制を法定要件とせず権利義務については定款自治に委ねるところも少なくなく、かかる法制のもと

では権利義務の異なる複数の種類の組合員を設けることも許されることになろう。ちなみにEU加盟国の協同組合法制を最大公約数的に採り込んだEUのSCE法は、定款の定めるところにより権利義務および種類の異なる組合員があることを前提に、そのような組合員を設ける場合には定款に定めるべきこととしている (7条4項)。なお、SCE法は員外利用を認める場合には定款でその旨定めるべきものとする (1条4項) が、利用分量規制に関する規定はない。EU加盟国における員外利用に関しては、何も規定がない国が多く、定款で許容する限り可とする国、逆に定款で規制しない限り可とする国もある。また、利用分量については法律上規制のない国が多く、制限的規定がある場合も、特定の種類の協同組合に関してのみで、わが国のようにおしなべて利用分量規制をする例はほとんどなく、組合員との取引が副次的にならない限り許容する国が比較的多い。

アメリカの各州の協同組合法についても、EU諸国の場合と大きくは変わらないと考えてよいであろう。伝統的な協同組合の場合、組合員資格は1つであり議決権も同じであるが、そうでない例もあり、各州の協同組合法の調和化を目的に制定された統一有限責任協同組合法 (UNIFORM LIMITED COOPERATIVE ASSOCIATION ACT, 2007) は、権利の異なる利用組合員が存在しうることを前提にした規定をおいている(注8) (512条)。

海外の事例紹介にすでに多くのスペースを割いてしまったが、准組合員に関する規

定を有する国のうち、特徴的な2つの他の国の例をみておこう。

一つは、南アフリカである。南アフリカの協同組合法（CO-OPERATIVES ACT, 2005）は、メンバーにはならず、協同組合の活動をサポートまたは協同組合の便益を享受する者を准組合員（associate members）とすることができるようにしている（14A条1項）。准組合員は、議決権は有さず（同条5項）、その期間は1年であるが1年後に正規のメンバーの承認を得て正規メンバーになるか、さらに1年間准組合員としてとどまることが許される（同条2項・3項）。なお、定款には員外利用を認めるか否かを規定しなければならないとされている（14条1項〔b A号〕）が、利用分量規制は存在しない。

他の一つは、カナダの例である。カナダもアメリカと同様、協同組合は州の法律によって規整されている。例えばケベック州の協同組合法（COOPERATIVES ACT）では、組合員については、附属定款により議決権をもたずに協同組合のサービスを利用する賛助組合員（auxiliary members）を設けてもよく（52条）、農業協同組合の場合にはさらに、農業協同組合の提供するサービスを利用する者を、限定的ではあるが議決権・被選挙権を有する准組合員（associate members）とすることができる（211.2～211.4条）。さらに特徴的なのは、員外利用を直接的に規制する規定はないが、正規の組合員による1事業年度の農業協同組合の事業の利用の割合が20%を下回ることとなった場合には、所管大臣に当該農協に対し他の法

形式の法人になるための定款変更を命ずることのできる権限を与えている（211.5条）。これは、わが国の場合と異なり、ケベック州の場合、法人形態が変更になったとしても法形式は別にして実質的な影響はなく、より一般的な法人形態に転換すべきだという趣旨によるものであろう。なお、アメリカと異なり、2つ以上の州にまたがって事務所を有し、事業を展開する協同組合は、連邦の協同組合法によって設立できるが、連邦の協同組合法（Canada Cooperatives Act）も、准組合員（associate members）および賛助組合員（auxiliary members）を許容し、一定の制限のもと、その権利義務等を附属定款の規定に委ねる。なお、員外利用については直接的な規定はなく、協同組合的基準（Cooperative basis）で事業を行うこととされており、おおむね50%を基準に運用されている。

以上、海外の事例を述べたのは、准組合員制度は何も、法制度上、わが国固有の制度というわけではなく、多様であり様々な考え方があり得ること、さらにはいずれの場合でも准組合員の利用規制などといった考えはどの国の制度をみても存在しないことを理解するためである。

ところで、協同組合法において員外利用に関し規制をしている例は、むしろ少数であって、規制がないか定款自治に全面的に委ねている例が多い。一定の規制を課す例は、法人税法上の特典を享受するための要件としてか、さらにはアメリカのカッパー・ヴォルステッド法のように反トラスト法の

適用免除の要件の一つとして、というものである。また、その理由は、わが国とは異なり海外では、協同組合か否かという問題は、法形式の選択とは無関係である場合が少なくなく、その実質が問題であることによるものであることが影響しているように思われる。

(注4) 韓国の農業協同組合法では、原則員外利用は自由で定款の定めによって制限できるという建てつけにかかわらず、韓国農林畜産食品部の定めた模範定款例では、定款の定めによって非組合員の事業利用を制限できるとする法律の規定に基づき、法律上無制限の員外利用を認める事業以外の事業については、原則、事業別の1会計年度の事業量の2分の1を超えない範囲で認めることになっている(定款例141条2項)。

(注5) 小倉・打越(2008)111頁

(注6) 日本の戦後の農業協同組合制度の台湾の農会制度への影響については、森田(2016)が整理している。

(注7) 制定法は、「住所を有する者」ということで個人に限定する表現にはなっていなかったが、解釈上は個人に限定されると解釈され、当時の農林省が設定した模範定款例でも個人に限定した。

(注8) わが国の准組合員制度は、アメリカからもち込まれたとの発言(農業協同組合法制定の経過と問題点に関する当時の関係者を中心とする研究会記録における池田、小倉発言=小倉・打越(2008)667頁所収)があり、47年1月の前掲のGHQの覚書からするとそのようにも理解できるが、45年12月のGHQの農地改革に関する覚書に対する農林省の回答としての農業協同組合に関する第1次案のなかですでに「一般町村民は権利義務を制限された准組合員(第1次案では、准ではなく準を使用=筆者)として任意に加入することを認められる」としている。これは、農業会の任意会員を意識したものであろうと思われる。どちらの側からの提案かは、それ自体大きな問題ではない。それは、一般の社団法人の場合には権利義務の異なる会員が存在しているのが通例であり、協同組合の場合も例外と考える必要はないからである。なお、准組合員を法律の明文で規定するかは、主として員外利用規制との関係での問題であろう。

ちなみに、「准組合員」という名称ではないが、事業協同組合の定款例では「賛助会員」を設け

ることを認めている。もっともこれは法律に規定のない全くの任意の組合員であり、法律上の組合員ではなく組合の事業利用の関係では非組合員ということになる。なお、員外利用規制が法律上存在しない場合には、正規に組合員以外に准組合員や賛助会員を設けることは何らの支障もない。その場合にそれら会員となる意義は、団体とのコミュニケーションを通じた意向の反映や提供される情報の入手、さらには支援的な意味合いも含まれるであろう。

2 准組合員問題をめぐる経過と現状

(1) 准組合員問題をめぐる論争

周知のとおり、農協の「准組合員問題」は、いわゆる都市化が進んだ地域における農協としての発展の方向性をめぐる議論としてはじまった。それは、協同組合の基本的な性格は、組合員制度と表裏一体のものだからである。

高度経済成長期に入り、全国的に農家の兼業化進展、農村の混住化・都市化等に伴い准組合員が増大し、農協の組織基盤の変化とともに農協の事業構造の変化が進むなか、60年代の終わりから80年代初めにかけて、農協の在り方、発展の方向をめぐって議論が展開されることとなる。それは、実態の変化のうえにたって発展の方向を追求すべきだとする「地域協同組合論」とそれに対する批判として展開された「職能組合論」^(注9)との対立の議論だった。

准組合員の増加はもとより、正組合員の性格変化に伴い、農協が「地域組合的性格」を強めてくるのは必然である。農協が農業者の職能組織として純化すべきだという考

え方もすべての農協がそうあるべきというのは非現実的で、農業者が現に必要だといふのであれば農業者だけの農協をつくれればよい問題であるし、それを促す環境を整える議論をすべきであろう。協同組合が任意の組織である以上、それは当然のことで、農協の発展方向は一様ではなく多様性があるべきであり、いわば「制度」としての農協を措定したAかBかのあるべき論の議論は、実益はなく実りも少ない。

「地域協同組合論」の先には、当然ながら准組合員の組合への参加・運営権である議決権を平等に付与する方向での農協法の抜本改正の問題が待っているが、結論からいえば、頑強な壁の前に立ち往生するなかで、農協の存立基盤や事業構造の変化が、地域協同組合論が立脚した実態を深化させる方向で進んできたというのが現実といつてよいであろう。

(注9) このあたりの経過は、拙稿(明田(2009))でも簡単に触れた。また、日本協同組合学会設立後最初のシンポジウムは、地域協同組合論を内容としたもので、各論者の主張が『協同組合研究』(第1号・1982年4月)に載っている。なお、83年までの経過と内容は、鈴木編(1983)に詳しく、かつ簡潔にまとめられている。

(2) 政府の検討経緯

准組合員問題についての行政サイドの対応は、66年の農林省農協問題研究会(「農協問題の検討結果(要旨)」66年7月)、72年の農政審議会報告書(「農協系統金融の今後のあり方について」72年1月)、77年の「農協制度研究会報告書」(77年5月)、さらには92年の「農協制度に関する研究会報告書」(92年

2月)と続く。

66年の研究会では、准組合員の多い都市農協は、問題点が少なくないとしつつも農協全体からみればまだ例外的なものとして整理し、実態を十分把握のうえ、信用組合等他種協同組合に移行しようとするものについては、移行が円滑に行われるような措置について今後検討する必要がある、として検討を先送りした。72年には、都市化や准組合員の増大を都市農協だけの問題ではなく一般的な問題と認識しつつ、長期的視点にたつての処理が必要と考えられるとして、検討を先送りした。その5年後の報告書になると、諸情勢への対応としての農協の現状や傾向については、やむを得ないことを認めつつ、農業面に対する組合員の要請があるにもかかわらず、これに十分対応せず、組合経営のみの観点から農業関連以外の事業に傾斜し、あるいは地域住民を無原則に准組合員として加入させることは農協制度の趣旨をたがえるものであり、かかる農協については、その目的および性格にかんがみその組織および事業運営の適正を図る必要があるとした。また、都市農協についても同様の趣旨から地域住民を安易に准組合員に加入させ、これによって事業の一層の拡大を図るような傾向は慎むべきと提案する。

92年の報告は、農協の地域農業の振興および地域の活性化に果たす役割に言及しつつ、農協の基本的性格・在り方に関しては、「農協と一口にいっても地域地域で条件が大きく異なることから千差万別で、果たすべき役割もそれぞれ異なっている現実の状

況を踏まえれば、現時点において、農協のあり方について、一律に線を引くことは、なかなか難しい問題であり、基本的には、今後とも、状況の変化に応じた更なる検討をすすめていく必要がある」と、ここでも問題を先に送った。ただし、その際の留意点として、注目すべき整理がなされているので、記しておこう。すなわち、「農協としての存在意義を有し、十分な役割を果たしていく上においては、やはり農業者の営農と生活を基本に置くべきであり、その上で、多様なニーズにも適切に応えていくという姿勢を堅持することが必要」「正組員と准組員との一線についても制度上の基本として堅持していく必要があるが、正組員と准組員の権利義務の差異等による支障が生じないように運営面において配慮していくことも重要」としている。

また、准組員については、単に経営主義の観点から無原則にこれを増加させていくことは、農協の基本理念に照らして、やはり問題で、今後とも慎んでいくべきしつつ「地域の実情に応じて、協同組合の基本理念等についての理解を得つつ、農家組員の意思を踏まえて非農家の参加を求めていくことが農業や地域の活性化を図るうえで有益かつ必要とされる場合もある」と「農業及び農村社会は、今後ともますます変容し、都市や都市住民との融合が避けられない状況となっていることから、農協の基本は基本として堅持する中で、時代背景に合わせた改善が必要となり、地域に開かれた形で農協活動への参加の間口を広げて

いくことも今後の検討課題となろう」と、それまでの経過からすると組員制度の改正に展望がひらけるような整理が行われている。

なお、これに対するJAグループ側の対応としては、まず66年の農林省農協問題研究会を踏まえた農協法改正に関連し、全中は「農協法改正に関する意見」として、「本質的には農協が農民主体の協同組織であることを再認識し、併せて、地域共同体としての機能を発揮できるよう措置する」と、現状追認を求める要請をしている。その後、70年の農協大会決議の「生活基本構想」においては、「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」という問題提起をした。これをきっかけに先の地域協同組合論と職能組合論の議論が高まることになったが、いずれにせよ結果的には具体的な展望を示せず、現実^(注10)は、太田原^(注10)がいうように、農協の経営主義的な事業展開の隠れみのとなり、そうした実態が「農協批判」の格好の材料となったことも否めないであろう。

(注10) 太田原 (2004)

(3) 問題の変質

准組員問題が制度的な議論に直結したという意味では、14年5月の規制改革会議農業ワーキンググループが公表した「農業改革に関する意見」で「准組員の事業利

用を正組合員の2分の1に制限する」ことを盛り込んだことにあったとあってよいであろう。その意見は、農協改革の中身として①中央会の廃止、②全農の株式会社化、③農協金融事業の窓口化、代理店化、さらには④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に言及、先般の農協法改正につながるものとなっている。

もっとも「准組合員制度の廃止」や、「農協からの信用・共済事業の分離」については10年の民主党政権下の行政刷新会議の農林・地域活性化ワーキンググループの議論のなかですでに明確に打ち出されていたものである。

これらにつながる農協改革の議論自体は、新しい話ではなく、とくに小泉政権下の新自由主義的な発想に基づく構造改革以降、表舞台に登場してきたと理解してよいと思われるが、その芽はすでに81年の第2次臨時行政調査会における国鉄等民営化のなかで議論としてはでており、行政刷新会議の議論以降は、その問題の性質、というよりも攻撃の手口が変わったとみてよいであろう。

3 准組合員の事業利用規制をめぐる論点と課題

(1) 准組合員の増大と農業者の協同組織としての性格

准組合員の利用規制についての法律上の問題を論ずるまえに、准組合員が正組合員の数よりも増大することは農業者の協同組織としての性格に照らし問題だといわれて

きているが、「農業者の協同組織の性格」とはそもそも何かがまずもって明らかにされないと、議論がかみ合わない。したがって、まずこの組織法上の基本的な論点について考えてみよう。

この問題は、結論からいえば、それは農業者が意思決定を支配しその組織を運営しているということにほかならない。前述のように准組合員には議決権を付与せず、正組合員以外の者が理事になることを制限し、農業者の協同組織としての性格を担保することで制度的には決着がついており、それ以下でもそれ以上の問題でもないはずである。^(注11)

准組合員が増大すること、さらに准組合員の事業利用の増大によって正組合員の事業利用に制約が生じ、正組合員が不利益を被っているという実態は存在せず、むしろ現実には、組合の経営や営農指導等の事業に貢献しているという実態にあるし、理論上もそうである。仮に、准組合員が増大することで不利益を被るのであれば、組合運営について支配権を有している正組合員が是正すべき、また是正する問題であって、第三者が問題にすべき性格のものではない。

政・財界からの批判としてよくいわれる、「農協は信用事業や共済事業には熱心だが農業者のための仕事がおろそかになっている」との指摘、そしてその原因が准組合員の増大にあるかのように、准組合員の増大は「農業者の協同組織として問題」だというのは、制度論としての問題ではない。制度論ではないものをあたかも制度論上の問題

として取り扱うこと自体、正しくないと同時に、問題の本質をすげ替えている。

利用者で、かつ、協同組合の所有者たる地位にありながらその運営に制度上携われないというのは、協同組合理論上は問題だとはいえるであろう。しかし、だからといって農協法という制度のなかで正組合員と平等にしなければならないかどうかは、法制度上の問題であって、農業者の協同組織である限りは、限界があり、組織運営への参画は運用の世界で対処する以外にない課題であると筆者は考えている。必要だと考えるのであれば、いくらでも運営参加を図る手法は存在するのであり、制度上組合の支配権をもっている正組合員がどうしたいかが一番の問題であろう。

(注11) さらにいえば、前述のように、立法当時の非農民的支配の排除、とりわけ旧地主等の支配の排除と勤労農民主体の協同組織という点に関しては、戦後農地法によって担保されたので、准組合員を個人に限定したうえで一定の制限のもと議決権等を付与したとしても農業者の協同組織性は確保できたはずである。

(2) 農業者の協同組織と准組合員の事業利用

「准組合員の事業利用」と「農協が農業者の協同組織である」こととは、理論的には全く別の問題である。

16年4月改正で削られたが、改正前の農林水産省の「総合的な監督指針」では、「准組合員制度は、農協が農業者のみならず地域住民の生活に必要な生活支援機関としての役割を果たすことが農村の活性化にとって望ましいこと、また、農協としては、事

業運営の安定化を図り、正組合員へのサービスを確保・向上する上でも、事業分量を増大することが望ましいことから、地域に居住する住民等についても農協の事業を組合員として利用する途を開くために設けられている。実態としても、農協は、「地域に居住する住民の生活に必要な物資の販売、医療、介護サービス等の提供を行うなど地域社会において重要な役割を担っている」とし、「非農業者である准組合員の増加により、その事業運営が農業振興を進める上で正組合員の利用メリットの最大化に支障を来すことのないよう、准組合員の加入に際しては、農協制度の目的・趣旨の理解の促進に努めるとともに、正組合員と准組合員との交流の促進等を図っていく必要がある。併せて、准組合員の意見をどのように事業に反映させていくのかについて工夫していく必要がある」と、准組合員制度の趣旨と意義を積極的に評価していたが、その整理は、制度的にも理論的にも正しいはずである。

改正後の監督指針では、改正法附則の5年後見直し条項を踏まえ、あらたに「農協はあくまでも農業者の協同組織であり、准組合員へのサービスに主眼を置いて、正組合員である農業者へのサービスが疎かになってはならない」との記述が設けられている。しかし、これは制度上の問題ではない。制度上問題だとするならば、それはもっぱら農業者を対象とした事業が、農業者である正組合員以外の利用によって正組合員の利用が妨げられる場合であって、そのような実態や現実が存在しないはずである。

農協は農業者の協同組織であるように制度設計がされているわけで、仮に正組合員へのサービスがおろそかになっていて正組合員が不利益を被っているのであれば、それは自主的な組織としての組織内部の問題であり、まずもって意思決定の支配権を有している正組合員が判断し、改めるべき性質の問題というべきである。

ところで、制度論としての議論と実態の議論としての「農協」は、分けて考えられなくてはならない。制度論としての議論の前提は、そのほとんどがわが国の農協の大宗を占める「総合農協」であるが、それは法律制度というより、実態の問題であって、法律が関知しない問題だといえる。

先の農協法改正に際しても、農民の協同組織として農業所得の増大に注力することが農協の意義であり、そのための改正だとされているが、よく考えてみるべきである。

法制度としての農協法は、農協が営農指導事業のみならず、販売事業など特定の事業を必須の事業として行うことまで求めている。どの事業を農協として行うか（農協法10条1項列記の事業のどれをも行わない農協は存在し得ないが）、10条1項列記の事業のうち、例えば信用事業のみ、購買事業のみといった一部の事業だけを行う農協も制度上は許され、それは組合を設立する農業者の意思に委ねている。法制度上、そのような制度設計になっているのにもかかわらず、「農協の在り方」をめぐる議論は、法制度上あるべき抽象的な農協を想定した議論であり、法制度の議論としては出発点が

誤っているといわざるを得ない。

(3) オープン・メンバーシップ制と 准組合員の利用規制の矛盾

農協法は、准組合員についても、オープン・メンバーシップ制、すなわち協同組合の准組合員としての責任を引き受け、事業を利用することを希望する者には、分け隔てなく門戸が開かれているという協同組合の原則を制度設計の当初から採用している。したがって、員外利用の在り方との関係で問題（次に述べるように員外利用規制を回避できる受け皿として機能を有する）があるとしても、制度的にはすでに整理がされた問題のはずであり、准組合員の割合が高くなったことをもって問題視するというのは筋違いであり、協同組合理論上も問題であろう。

また、員外利用規制も協同組合だから不可欠という性格のものではないことは、前述のとおりである。

組合員の種類を1種類とするなかでの准組合員制度は、オープン・メンバーシップ制の理念からすると、前述のフィリピンや南アフリカのような正規のメンバーに移行するまでの暫定的な位置づけが理想といえよう（ただし、南アフリカの場合は正規のメンバーにならずに准組合員である途も残されている）。しかし、組合員資格を特定の事業者とする協同組合にあっては、別に考えることが必要であろう。特定の事業者の協同組合の場合にあって、本来の組合員資格を有する者以外の者を組合員とするのは、正

規のメンバーの利用の妨げとならない範囲で利用の途をひらいたもので、理論的にはその数・割合は問題ではないはずであり、正規メンバーの利益のために積極的に位置づけることも可能というべきである。

まして、協同組合理論をもって准組合員制度を問題にするのは、理論的でない制度設計をしながら理論をもって批判するという自己矛盾以外のなにものでもないということになる。

さらに法律上の問題をいえば、准組合員の組合の事業を利用する権利は、非組合員のそれとは異なり、協同組合の本質に照らし固有の権利であって、その事業利用を規制するというのは、組合員平等の原則^(注12)にも抵触する。さらに、その権利は一種の財産権である組合員持分権の一つであり、公共の利益に反する理由もなくその権利を制限ないしは奪うことは、財産権の侵害としてわが国の憲法にも抵触する問題であり、法の支配の理念からも許されないというべきであろう。

(注12)「組合員平等の原則は、組合員の種類が異なる場合には、その種類ごとに異なった取り扱いをすることに組合員平等の原則は関係しておらず」(多木(2015, 89頁))という点は、多木のいうとおりであるが、准組合員の利用規制をすることで准組合員間で、合理的な理由がなく利用できる者とできない者とが生ずるという意味では組合員平等の原則に反することになる。

(4) 准組合員制度と員外利用規制

准組合員制度と密接な関係にあり、事業の利用という点では競合関係にある員外利用の理論的な問題についても整理が必要であるので、ここで述べておこう。

それは、先般の改正において消費生活協同組合(生協)や株式会社への組織変更の規定を設けた理由として、農協が農村社会における地域のインフラ機能の役割を現に果たしていることを認めつつ、それは農協としての不可欠の機能ではなく、農協には協同組合として員外利用の規制があるうえ、准組合員や地域住民が運営に参加することが望ましいという場合に備え選択肢として、生協や株式会社として機能を発揮する途も設けた旨の説明をしているからである。選択肢として考えた場合、組織分割、組織変更といった組織再編行為につき、先の改正で用意された制度設計は、戦略的思考が乏しく、なぜそのような設計しか認めないのか説明がないので分からないが、単に選択肢というよりもいわば消極的な農協の出口戦略として設けたというのが趣旨なのである。

組織再編の問題はさておき、ここでの問題意識は、員外利用規制というのは協同組合にとっての本質的な問題なのかということである。立法論的には、海外の例をみるように協同組合法上員外利用規制をしている例はむしろ少なく、規制はむしろ、前述のように税法上特別の取扱いをする条件であったり、競争法の適用免除の要件である例が一般的だともいえる。このように、立法論的には税法等との関係で規制をかけるというのもあり得ることなので、員外利用規制の存在を、協同組合法上なくすことができない前提に立ち、組織変更等の規定の創設の説明を員外利用規制をもってするこ

とは非論理的であることを免れない。

他の企業形態と違う協同組合の特質を、利用者が、所有者かつ運営者（経営者）でもあるという三位一体的特質におくとすると、准組合員も員外利用も異質なものであることになる。しかし、これは協同組合の特質が際立つようその特質を抽出したにすぎず、現実の協同組合が完全にこの理念的な枠組みの中におさまるものでなければならない必然性があるわけではない。

准組合員と同様に、非組合員の組合の事業の利用は、正組合員の事業の利用の妨げにならない限りは、むしろ有益であり、一概に否定されるべきものではない。むしろ、事業の利用関係において協同組合らしい関係（平等、公正、正直、公開などといった「協同組合の価値」）を結ぶことこそがより重要視されてよからう。

また、非組合員の利用を拡大すれば、限りなく株式会社に近いものとなり営利企業に転換するという批判もあろう。しかし、その点は、非組合員との取引については区分経理を求め、構成員である組合員にその取引から生じた利益を帰属させないようにする、例えば不分割積立金として農業振興や地域社会の維持発展のためなど特定の目的以外には使用できないようにすることで協同組合の性格を維持することが可能であり、員外利用は協同組合にとって異質なものであるとして利用分量規制を絶対視すべきではない。

要は、協同組合制度にとって法律上員外利用規制をすることが絶対的に不可欠なも

のだということではないということだけ指摘しておこう。

ところで、准組合員制度と員外利用制度は、事業利用という点では制度的には競合する関係にあり、同じような機能をもつ両者を併存させることが問題だとすれば、事業を利用する者は組合員であることを原則として、員外利用を現行生協法のように例外的な位置づけにすれば整理がつくのではないと思われる。

おわりに

そもそも、総合農協の正組合員のうち、生計を主として農業に依存するのは約1割という全国平均の姿を前提にする限り、「准組合員の利用規制」によって「農業者のための協同組織」にするという整理自体、本末転倒の机上の空論でしかないことは明らかであろう。

総合農協の形態がわが国において主流なのは歴史的な経過を含めわが国の農業構造や農村社会、ひいてはわが国の経済社会に適合的なためだからであり、そうでなければかかる形態を維持・発展することはできないのが理である。高度経済成長の過程で農家の兼業化が進むと同時に農家の経済構造も大きく変化するとともに混住化の進展によって准組合員も増加するなか、農協の組織基盤が変化し、事業・収支の構造も変化してくるのは避けられないのが理で、これは環境変化に対応した結果にすぎない。この形態が将来にわたって永続的に妥当的

なものだと主張するつもりはないが、環境変化に適合しなくなればいずれ改めざるを得なくなる。

現状における農協が一部の農業者の期待に答えられていないのであれば、答えられるよう努力するのは当然である。しかし、それでも組合員としてとどまっているメリットがないというのであれば脱退し、必要に応じ、新たな協同組合や法人を立ち上げるという方向がむしろ自然の方向であろう。肝心なのは、そのことが容易になる仕組み、農業者が新たな農協を立ち上げるインセンティブを提供するというのが望まれる立法姿勢であるというべきであろうし、法制度改正の方向としては、むしろ環境変化に即してうまく適合していけるようにするということであろう。

<参考文献・図書>

- ・増田佳昭 (2017) 「農協の准組合員問題：その歴史と構図」『くらしと協同』第20号，春号
- ・小林国之編著 (2017) 『北海道から農協改革を問う』筑波書房
- ・小林元 (2016) 「准組合員問題の所在と改革方向——体系的な組合員政策を見据えて——」『農業と経済』7・8月合併号
- ・家の光協会 (2016) 「オレたちにとっての准組合員問題」小林元監修『地上』7月号
- ・水谷成吾 (2016) 「総合農協における『准組合員』の存在意義」『農業協同組合経営実務』4月号
- ・小林元 (2016) 「准組合員『問題』の所在に関する検討」『農業・農協問題研究』第61号
- ・石田正昭 (2016) 「農協法改正を巡る論点」『農業協同組合経営実務』4月号
- ・農山漁村文化協会 (2016) 「農協の准組合員問題とは：『准組合員問題』を農家はどのように見ているか」『現代農業』1月号
- ・森田貴子 (2016) 「日本と台湾における農業協同組合の設立——1946年～1952年——」『学習院女子大学紀要』第18巻
- ・明田作 (2015) 「法制度としての准組合員制度の意

義と課題」農山漁村文化協会編『農協 准組合員制度の大義——地域をつくる協同活動のパートナー—— (農文協ブックレット14)』，41頁

- ・農山漁村文化協会編 (2015) 『農協 准組合員制度の大義——地域をつくる協同活動のパートナー—— (農文協ブックレット14)』
- ・多木誠一郎 (2015) 「農業協同組合法改正の論点と疑問点——組合の事業運営原則の明確化について——」『農業協同組合経営実務』増刊号
- ・小林元・田中秀樹 (2015) 「准組合員問題の論点」『農業協同組合経営実務』増刊号
- ・斉藤由理子 (2015) 「組合員制度を考える」『農業と経済』7・8月合併号
- ・坂内久 (2015) 「『准組合員問題』とは」『農業信用保証保険』第283巻
- ・松崎良「農協における組合員の再構築を展望して (上・中・下) 現行法の正組合員・准組合員・員外者を超えて、農協法改正に向けて」『にじ』2012年秋・冬号，2013年春号
- ・増田佳昭 (2012) 「准組合員問題の構造と准組合員政策」『協同組合研究』第31巻第2号
- ・北出俊昭 (2011) 「農協の職能的機能と准組合員問題」『農業と経済』7・8月合併号
- ・多木誠一郎 (2011) 「韓国農業協同組合法における準組合員・員外取引について——制度設計とわが法への示唆——」『協同組合研究』第30巻第2号
- ・増田佳昭 (2010) 「組合員異質化の新段階と協同組織性の再構築」『農業と経済』7・8月合併号
- ・増田佳昭 (2010) 「農協における准組合員問題を考える——農協法成立過程における准組合員制度と員外利用——」『にじ』秋号
- ・明田作 (2009) 「農業協同組合法制の課題と展望」『農林金融』10月号
- ・小倉武一・打越顕太郎監修 (2008) 『農協法の成立過程 (復刻版)』協同組合経営研究所
- ・太田原高昭 (2004) 「低成長期における農業協同組合——『制度としての農協』の盛衰——」『北海学園大学経済論集』第52巻第2・3号
- ・三輪昌男 (1985) 「准組合員対応を考える」『農業協同組合』6月
- ・全国農業協同組合中央会 (1985) 『准組合員対応をどうするか』『農業協同組合』6月
- ・松本登久男 (1983) 「『農協の地域組合化』問題についてのノート——鈴木博編著『農協の准組合員問題』によせて——」『農林金融』5月号
- ・鈴木博編著 (1983) 『農協の准組合員問題』全国協同出版
- ・農林省農政課編 (1947) 『農業協同組合法の解説』日本経済新聞社

(あけだ つくる)