



農協改革の論点と准組合員対応の課題を こう考える

龍谷大学農学部

教授 石田 正 昭

J Aならけんの報告の教育文化活動、支店協同活動、あるいはまたJ A全中の地域くらしの活動と言っている活動が、まさにJ Aの中心的な活動・運動を成しますが、今回の農協改革では、特に農水省高官にはほとんど評価されていません。自分たちの活動や運動が将来どうなるのか大問題になっています。今回は言われっぱなし、やられっぱなしの農協改革で終始し、J A側からの有効な反論がなかったと感じます。今日は本格的な反論のスタートにしたいと思って来ています。10年くらい前の小泉郵政改革の時に農協改革、信用事業分離の議論がありました。その時に私が考えたことを焼きなおして准組合員問題に適用して議論したいと思います。

1. 奥原次官誕生の意味

7月の参議院選挙を前に、農水省高官人事が6月に行われました。安倍政権から見て参議院選挙に影響はないという状況がそうさせたのだと思います。かつての米価闘争の時代のように農業者がJ Aに結集している時代とは違い、多くの農業者はJ Aとの距離が遠くなっているため、奥原次官を誕生させたり、彼の下で農協改革を推進しても選挙に大きな影響は与えないと考えたのだと思います。さらに安倍政権の特徴として、協同組合を

まったく評価していないという問題があります。人に奉仕する協同組合よりも、資本に奉仕する株式会社の方が効率もよく、環境変化への適応も早いという考え方があり、大きな選挙への影響はないと考えたのだと思います。

2. 政府・政権側からの農協改革の論点

安倍政権の第一の主張は、農協は「職能組合」で農業者の組織だということです。農協法第1条で農業者の協同組織と謳っていることで制度上「地域組合」であることを否認し、「職能組合」に転換させる意図があったのだと思います。さらに重要なことは農協制度は国が与えたもので、その時々政府・政権側の都合で改正するのは当然だと考えていることです。私たちは組合員がつくる協同組合だと考えていますが、役人は自分たちがつくったので、農水省の方針転換に従って農協法・農地法を改正するのは当然だと考えているわけです。

「職能組合」だということは、准組合員は非組合員つまり員外だという考え方を表しています。准組合員には共益権（議決権、選挙権）が与えられていないから、組合員と称したところで員外と同じだという主張です。表だって言っていませんが、言っていることを総合するとそうなります。

さらに員外利用規制に引っかからないようにするための「形だけの組合員」になっているという主張もあります。

さらに重要なのが“いいとこどり”のJAは許さないと財界あたりが考えていることです。准組合員の拡大が野放図であるにも関わらず、法人税軽減措置を受けているということで、本来農業者の組織であるにも関わらず、それ以外の組合員の拡大から得られた事業利益に対して、協同組合に軽減税率が適用されているというのは“いいとこどり”だという批判です。

3. 農協側からの反論

昭和22年に農協法が成立した経緯から、生まれながらにしてJAは職能組合かつ地域組合だという主張があります。農協法第12条に農業者だけでなく地域の方々も加入できる規定があります。また第16条では、選挙権・議決権がある正組合員と選挙権・議決権がない准組合員とで構成されることになっていることから単純な職能組合ではないと考えられます。本年3月末までの監督指針では「准組合員の事業分量の増大は望ましい」とはっきり書いてあります。JAの准組合員の拡大が野放図だと批判されていますが、法律的には許されていたのです。そういう観点からすれば、突如「職能組合純化」へ軌道修正するのは権限の乱用になります。さらに准組合員事業利用規制は、准組合員の権利（事業利用権）の侵害にあたりと主張することができます。

次に、准組合員問題と非常に密接に関連しますが、信用事業に関してです。これも原始農協法の制定当時、信用事業をどう措置するのかの議論があり、最終的には「農協は兼営、連合会は単営」で論点整理されました。安倍さんは60年ぶりの大改革と言っていますが、昭和22年の原始農協法自体をいじりたい意向でしょうから、68年ぶりの大改

革と言うべきだったのです。専門農協よりも総合農協の経営が安定していることは歴史的にも証明されています。さらに代理店手数料ではJA経営は成立しません。これまで、JAは農水省が推進してきた信用事業リスクへの対処方法としてJAバンクをつくり、きちんと対応してきたという自負があります。これから行われる信用事業分離は、代理店化を言われています。日本のJAの支店がすべて代理店になった時にJAバンクはどういう金融機関なのかと問われることは必至です。代理店で止まらず最終的には信連や農林中央金庫の支店として展開されるのではないかと、つまりはマリバンクと同じになるのではないかと考えています。

准組合員制度にはそれをつくった主旨があります。この制度は農業、漁業、林業の協同組合だけに措置されたわけですが、旧地主層の復権を許さないことが大きなポイントでした。こういう人たちやリタイアした農業者、漁業者、林業者等を「組合員」として位置づけることにより、彼らの事業利用を可能にしたという経緯があるのです。

以上が今回の農協改革で見えてくる論点の構造ではないかと思えます。

4. 「戦後農協」の使命

以下は、JAグループが反論する場合の原点を、こういうところに置きなさいという私の主張だにご理解いただきたいと思えます。

戦後農協の使命は、自作農を二度と再び小作農へ転落させないことに置かれました。この自作農はいわば農家ですが、彼らを小作農に転落させないために総合農協が措置されました。総合農協は農家経済の延長線上に位置づけられ、農業経営の延長線上に位置づけられていないことが特徴だと思います。後で申しあげますが、ヨーロッパの農業協同組合の多くは専門農協です。専門農協は販

売と購買から成り立ちます。そこに信用事業や共済事業が加わる余地はありません。なので、彼らは農業経営の延長線上に位置づけられるのです。これに対して、総合農協は、農産物を売ったり、資材を買ったりするだけではなく、入ってきたお金をどう使うか、農業経営ばかりでなく兼業収入をどう使うか、共済や貯金や生活資材を含めて、トータルに農家経済を守るというところに存在価値があります。今般の農協改革では農業所得の増大がメインテーマになっていますが、いかに高く売るか、いかに安く買うか、だけに論点を絞られ、視野狭窄症に陥っています。現在は、小作農への転落にリアリティはありませんが、こういう経済状況のなかで農家の家産や家業、家名を守ることがJAの「一丁目一番地」の使命だと理解しています。「脱農協・入大規模法人」という表現は、「脱亜入欧」を意識したものです。農水省高官は、もはや農協はわれわれの政策の中心とはなっていない、農業法人を農協と同じ競争条件のもとに位置づけるのだと言っています。家族経営を守る総合農協に対して、農業法人は純粋に経営だけで動きますから、そちらの方向へシフトさせるということは、総合農協はもはや必要ないと言っていることと等しい。家族農業には将来性がなく、法人経営がこれからの農業の中心だと言っているのです。私は、これは根拠のない挑発だと考えています。現在、戦後自作農はさまざまに性格分化していますが、政策対象となる数人の経営だけ、あるいは数経営体だけの成長を考え、残りの人たちを置いて行ってよいのかという問題があります。たとえ性格分化してもそれぞれの階層のニーズに応えるというのがJAの責務だと思います。

准組合員の歴史的経緯ですが、戦前の産業組合は地区内の居住者一般を組合員とする地域組合でした。それから戦時中の農業会は、当然会員と任意会員に区分しましたが、会員の権利に差はなく、任意会員にも共益権が付与されていました。

戦後農協はそうした経緯を踏まえて正組合員、准組合員、員外利用者に区分しました。旧地主層には正組合員の資格を与えていないので「選ぶ権利」はないけれど「選ばれる権利」はあるというのが法律の建付けです。

以上が前置きで、これから本論に入っていきます。

5. 准組合員事業利用規制にどう対処すべきか

JAには、5年間の猶予が与えられましたが、同時にこの期間に「自己改革」の責務が与えられ、その実践内容が問われています。その成果を見るために農業者・農業法人向けアンケート調査や准組合員事業利用調査も行われようとしています。JA側は、特に農業所得の増大について様々な努力を払っています。ただし、どんなに努力を払っても政府・政権側が考えている絵姿から見れば、やっていないに等しく、あえて言えば「やっているところはやっているね」程度の評価で終わると思います。北海道や九州など農業経営が発展する条件が整ったところのJAと、そうではないJAがありますが、地域条件の違いに配慮する気配はありません。農協改革まっしぐらの方針です。こうした流れに適切に対処するには政府・政権側の論点を踏まえ、きちっとした制度改革の提案がJA側に求められていると思います。そこで、その一助として、員外利用制限に関するヨーロッパの協同組合制度を調べてみました。

(1)員外利用制限に関するヨーロッパの協同組合制度

詳細はレジュメのⅡ-6ページの【参考資料】に書いてあります。ここでは協同組合銀行と言われる信用事業と、農業協同組合の購買販売事業とを比較する形で、組合員制度、税制、議決権等を整理して記載しています。日本の農協制度を頭に入

れながらヨーロッパはこう動いているよ、と整理したものがⅡ-3ページの概要です。概要としましたが、石田的に読みこなして、日本の農協制度改革への示唆を得ようという観点から整理しています。

① 員外利用制限に関するヨーロッパの協同組合制度は、国により、また業態により、さまざまである。それにもかかわらず、一般論でいうと、利用組合員を限定することの意味がない業態（メンバーがオープンであることが妥当な業態）と、利用組合員を限定することの意味がある業態（メンバーがクローズドであることが妥当な業態）では、員外利用制限に関する制度にも差異がみられる、というのが大きな要点です。

② メンバーがオープンであることが妥当な業態としては、員外利用が「組合員の利用に支障を及ぼさない」と考えられる生活関連（信用、共済、生活購買）の事業（組合）が該当する。このことは、後でつながりますが、准組合員に事業利用してもらっても正組合員の事業利用に影響は与えないということを意味します。一方、メンバーがクローズドであることが妥当な業態としては、員外利用が「組合員の利用に支障を及ぼす可能性がある」と考えられる営農関連（販売、資材購買）の事業（組合）が該当する。こういう資材でつくった農産物をこういうルートで売っていくというJAの方針がある時に、員外が持ち込んだものも売れ、となると組合員が大きな影響を受けるのは必至です。

③ メンバーがオープンであることが妥当な業態、具体的には協同組合銀行では、員外利用規制は措置されないし、優遇税制も措置されない、ということが読みとれます。一方、メンバーがクローズドであることが妥当な業態では、特に専門農協ですが、員外利用規制が措置されます。その場合、協同組合に対する優遇税制が措置されることもありえます。また、メンバーがクローズドであるこ

とが妥当な業態、具体的には農業協同組合では、組合員と組合との契約により、組合員に全利用の義務が負わされるケースが多い。つまり員外の人が事業利用することで大きな影響を受けるので、組合員自体は結束していないといけない。結束するということは全利用しているということです。この点で日本のJAはぐちゃぐちゃです。従来から農協法では委託品は拒否できないと書かれていますが、他方で、今回、委託者に事業利用を強制してはならないという条項が入ったので、JAはヨーロッパ的な意味では協同組合ではないと言えます。

④ 准組合員に付与する共益権（選挙権、議決権）は、最大で3分の1までとすることが考えられる。現在の農協法では特別議決は3分の2以上必要なので正組合員の権利を守るという観点から准組合員に共益権を与えても限度を設けないといけませんということです。このことは准組合員数を3分の1までに限定することは意味しません。たとえば、フランスの農業協同組合では、非参加組合員（リタイアした農業者）は協同組合の全議決権の20%以上を支配することはできない。また、イタリアの農業協同組合では、支援組合員（リタイアした農業者が出資金を引き上げないで財務支援組合員となっているケース）の議決権総数は、全体の3分の1という法的限度を超えてはならない、という制度があります。

⑤ ヨーロッパでは、協同組合ないし協同組合銀行の設置にかかる組織法と、協同組合ないし協同組合銀行の事業にかかる業法の2本立てとしている。日本みたいに農協法は農林水産省、信用組合は中小企業庁と金融庁というような行政庁本意の協同組合法にはなっていません。本来は日本もこういう形に持っていくことが必要だと思います。

⑥ ヨーロッパでは、農業協同組合は個別経営の延長と捉えられており、個人（組合員）への配当は協同組合の費用とみなされ、その費用を差し引

いた利益に対して法人税が課せられる。個人（組合員）への配当は、配当された個人（組合員）の経営の収益に計上され、その事業利益に対して所得税が課せられる、という捉え方がなされています。

⑦ 法制度上、組合員を限定するかしないか（メンバーをオープンにするか、クローズにするか）は、法律で定められるというよりも、定款自治のもとで、組合員自らの選択に委ねられている。それは要するに協同組合法が組織法としてつくられているからです。それぞれの組織の定款で決めるという建付けになってきます。

⑧ 法制度上、組合員は、組合員と投資組合員の2種類から構成される。協同組合への投資の目的は慈善的なもの（協同組合の社会的目的に賛同する人びとによる資金援助）と営利的なものがある。（このほかイタリア、フランスの社会的協同組合には、ボランティア組合員という制度もある）。

⑨ フランスには準組合員、これは⑧で言った営利的な投資ですが、投資組合員の制度がありません。これは利用を伴っていないので、日本の準組合員と同一視することはできません。

(2)農協側の論点整理

以上のヨーロッパの法制度を踏まえて、今後、JA側が行うべき論点整理を次のように試みました。その要点は、協同組合形態による「総合性の堅持」とシーリングのない「準組合員制度の堅持」の2点です。基本的に現状は変えない。そのためわれわれはこういう論理で立ち向かおうという意識統一をすることが重要です。

① 規制改革等によって、したがって政府・政権側によって仕掛けられた今回の準組合員事業利用規制の議論については、農協側からの逆提案によって、終止符を打つ必要があると考えています。

② 政府・政権側、ないしは規制改革会議等による“いいとこどり”の批判に対しては、農協側から「払うべきものは払う」との逆提案をすべきではないか。すなわち、ヨーロッパの協同組合制度を見ると、おおむね、員外利用制限が課せられている業態では優遇税制が措置される一方、員外利用制限ないし組合員資格の限定がなじまない業態では優遇税制が措置されていないことから、これらを踏まえた逆提案を農協側が行うことが適当ではないかと思っています。

③ 具体的には、準組合員と員外事業利用から得られる利益については、区分経理を行って、協同組合に対する軽減税率ではなく、一般法人と同じ法人税率に従うものとする。これにより、法人税制における協同組合以外の事業会社とのイコールフットイングが確保されることから、（新たに）員外や準組合員の事業利用量に制限がかぶせられることには合理性が乏しく、拒否するという姿勢で決着を求める必要があると思います。

④ 準組合員と員外の事業利用から得られる利益を、営農経済事業の赤字を埋めるために補てんすることは許されない、とする主張、これは小泉農協改革の時に出ていた内部補助論批判と同質のものですが、これを防ぐために、内部留保の一種（目的積立金）として「営農振興基金」（仮称）を創設する。性質上、この営農振興基金への繰り入れ（積み立て）の大きさは従来の赤字補てん額ならびに翌年度の事業計画を踏まえたものとし、翌年度における目的取り崩しを可能なものとする。なお、この基金への繰り入れは、剰余金処分として行うので、課税後の未処分剰余金からとなる。つまり、払うものは払う、そして払った後に翌年度の営農部門の赤字を補填するための基金を積み立てる。今は払うものを払う前に準組合員や員外から得た利益を営農部門に流しているから許されない、という批判が出てくるわけです。払うものを払った後に、翌年のために使うのなら文句を言わ

れる筋合いはない、ということです。

⑤ 固定資産についても、所有資産を農業用資産と非農業用資産に区分し、仮に非農業用資産に対しても固定資産税等の優遇措置が講じられている場合には、その適用を外すこととする。

⑥ 組合解散時における残余財産の分配については、現行法では会社法に倣うと書いてあり「組合員に分配またはその他の帰属権者に引き渡す」こととなっていますが、農協の協同組合性を担保する見地から協同組合原則の“不分割資本”の規定（第3原則）に従って、これを「同種の協同組合もしくは公共団体に寄付する」ことに変更する。

⑦ 農協は農業者の組織する協同組合であることを堅持するとともに、地域に開かれた協同組合であることを担保するために、准組合員にも共益権を付与する。ただし、准組合員への共益権の付与は「最大で3分の1以内」とする。1人1票の原則を踏まえるとともに農業者の権利を保全するために、准組合員数が組合員総数の3分の1に満たない組合はその比率まで、また3分の1を超えた組合は3分の1まで、とする。それからもう1つの問題は准組合員と裏腹の問題ですが、正組合員をどうするかという問題もあります。正組合員資格はなるべく緩い方がよいと考えますが、緩いものを可能にするような定款変更をしたいと思っています。東京都だと耕作面積要件はなく農業従事日数要件だけで、JA兵庫六甲もそうだと思います。昨年、岐阜県の各JAもそういう方向で耕作面積要件を外したという経緯がありますので、共同作業、具体的には溝さらえや草刈り、家庭菜園をやっていれば農業者とみなし正組合員とするのが戦後農協の設立目的に合っていると考えますので、そういう定款変更をした方がよいと思っています。

⑧ ヨーロッパと違うのは、定款自治にはなっていないので、定款変更の時には行政庁の認可を受けないといけません。しかし今回は模範定款例を

JA全中が自主的に廃止しました。各JAで勝手につくりなさいとなりましたが、勝手に定款を変更したところで都道府県が認可してくれるはずはなく、少なくとも都道府県段階において自主的に設けられるべき標準定款例があって然るべきだと思います。それを共通的に使用することで各組合の定款変更の申し出に対しても行政庁の速やかな認可を求めるのが適切だと思います。

以上が要するに5年後に想定される再度の農協法改正を見据えた対応となります。代理店化・支店化というかたちの信用事業分離と准組合員事業利用規制のどちらを取るのかと迫られる。それはちょうど去年2月のJA全中の一般社団法人化、監査法人の外部化と准組合員事業利用規制のどちらをとるのかと迫られた、あのやり方が再来すると予想できます。そうさせないためには、今申しあげたような論をたてないと、到底国家権力には太刀打ちできないと思います。

最後にII-6ページの【参考資料】について申し上げます。まず、明田作『農業協同組合法』によれば、員外利用制限の根拠ですが、中小企業等協同組合法第9条の2第3項では、「事業協同組合は組合員の利用に支障がない場合に限り、組合員以外の者にその事業を利用させることができる。」と謳っています。この本質は組合員の利用に支障がない限りほかの人が利用してもよいということです。次に、参議院の山田太郎氏が、農協子会社への員外利用規制の不適用について林農林大臣に質問していますが、これに対して林農相はこう答えました。「まず、農協を含む協同組合ですが、これは、何度かお答えしているように、組合員の相互援助組織ということで、組合員の利用を原則としております。したがって、員外利用制限の規制があるという一方で法人税率の軽減措置、独占禁止法の適用除外といった特例が認められているということでございます。員外利用規制があるから法人税の軽減措置があり、独占禁止法の適用除

外があるということでございます。農協の子会社ですが、農協が出資はしておりますが、これは協同組合法ではなくて会社法に基づいて設立された株式会社ということございまして、先ほど申し上げた法人税の軽減税率とか独禁法の適用除外という特例が認められておりません。員外利用制限も掛からないと、こういうセットでございます。農協が子会社に出資した経緯から見て、組合員の利用を中心としたいということはあるというふうに思います。各農協及びその子会社において、それはもう出資者ですから、何と申しますか、株主ということですから、個別にそれぞれ判断すべき

事項であるというふうに考えておりました、法令上一律に員外利用制限を掛けることは適当ではないと、こういうふうに考えております。」

言ってみれば農協法で設置されていないものであれば、一般の営利企業的な考えから利用者の制限はかけられない、そのかわり税金を払いなさいという答弁をしています。彼らから見れば、100%農協出資の協同会社は営利企業と同じだということです。そういう建付けで5年後の農協法改正が議論されるということを申し上げて私からの報告を終わりにします。