



信用事業分離論の歴史的経過と論点

元新潟大学農学部教授

青 柳 斉

(本報告原稿は、研究会報告資料のレジメを報告者が文章化したものである。)

1. はじめにー農協の制度的乖離ー

1947年の農協法の施行時、総合農協の役割として、農地改革の成果保持を狙いとした「耕作者の社会・経済的地位の向上」とともに、敗戦直後の食糧難を背景とした「農業生産力の増進」が強く期待されました。そのことは、農協法第一条の「この法律は、農民（農業者）の協同組織の発達を促進し、以て農業生産力の増進及び農民（農業者）の経済的社会的地位の向上を図り、併せて国民経済の発展を期することを目的とする」という文言に端的に示されています。そして、産業組合時代の准組合員加入と信用事業兼営の制度が「総合農協」として継承されました。信用兼営形態については、戦時中の農業会系統による米穀等の一元集荷・配給体制を引き継ぐという必要性から、また、准組合員制度については、組合の経営安定面から非農業者の持つ農業会資産（特に貯金）を継承する意義などがあったと言われています。

その後、高度経済成長期を経て、准組合員の増大と信用・共済事業の肥大化により、いわゆる都市農協化が進展していきます。准組合員比率では、全国平均で1960年度末の16.6%から80年度末に28.5%に増えますが、大都市の東京では

62.5%、神奈川59.5%、大阪54.4%に至り、2010年度末になると全国平均で52.2%と過半を超えます。他方、信用・共済の事業総利益構成比では、1960年度の35.0%から80年度に53.7%へと上昇し、2010年度には66.7%と約3分の2を占めるようになります。

ここにおいて、今日の総合農協は、農協法「第一条」が規定する制度的農協像から乖離しています。その「乖離」の度合いは、当然ながら大都市圏内の農協が顕著です。すでに40年以上前から始まる「信用分離」論や「総合農協」批判論は、この「制度的乖離」問題に強く根差しています。そこで本報告では、制度的問題との関連でこれまでの「信用分離」論の経緯を辿り、改めてその論拠を批判的に検討し、併せて「総合農協」の制度的展望について私見を披露してみたいと思います。

2. 系統農協の地域組合化路線

この「制度的乖離」問題に対しては、全中・系統農協ではかなり以前から明確に地域組合化路線を提示していました。それは、1970年の第12回全国農協大会で打ち出した「生活基本構想」です。その中で、「農協による地域社会建設への取り組みは、具体的にはその機能を拡充して…希望する者は組合員として迎え、協同の輪をひろげていく」と明言しています。そして、制度的対応に関して

は、「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」と提起しました。現在の系統農協の姿勢からすれば、かなり思い切った大胆な宣言をしたと思います。

ところが、後述のように、農水省は地域組合化の拡大に否定的な姿勢を明示したこともあり、80年代に入ると系統農協内の地域組合化論は大きく後退していきます。そして、総合農協の実態としては、バブル経済の80年代末から90年代初めにかけて准組合員は急増し、信用・共済事業の拡大が続きます。しかし90年代になっても、系統農協内では組合員制度問題に言及することはほとんどありませんでした。

2000年代半ば頃になると、再び准組合員の増加が加速します。2000年の386万人から05年には9%増の419万人であったのが、5年後の2010年には20%増の497万人、その6年後の2016年には28%増の608万人へと急増していきます。その背景には、03年の第23回全国大会で「農業に対するファンづくり」として、積極的な准組合員拡大を提起したことに加えて、行政指導による員外利用規制の強化により、員外利用者の准組合員化を促進したという事情がありました。

ここにおいて、全中・系統農協は再び地域組合化に向けた制度改革の動きを見せます。まず、第24回大会（06年）で「現行農協法を前提に、組合員やガバナンスを見直すとともに、長期的には、組合員に関する制度の見直しについて研究」と提起します。そして、第25回大会（09年）では、「准組合員拡大の数値目標を提示するとともに、組合員資格や組合員制度について検討」と明言しました。さらに、第26回大会（12年）では、今後の農協像として「多様な組合員・地域住民等が結集して、農業づくり・地域づくり・協同運動に参加することで、組合員のニーズが実現され、課題が解決されていく姿をめざす」として、改め

て総合農協の地域組合化路線を明確に宣言しました。

但しその後、組合員制度の見直しの動きは緩慢で、第24回大会で「研究」、第25回・26回大会で「検討」と提起しながら、具体的な制度改革の方向は示されずに今日に至っています。その背景には、その後の行政刷新会議や規制改革会議等での「農協バッシング」や、国農政方針に従属した「自己改革」政策の強制などの事情が影響しているようです。

ところで、総合農協の改革像をめぐっては、論者によって微妙に異なっています。ここで、組織化の契機と組合員属性、農業者の作目・品目、農外関連事業の兼営形態の観点から、想定しうる農協の理想的諸形態を類型化してみると、次のような5つのタイプが描けると思います。

- [A1] 単一品目型専門農協…既存の専門農協（欧米型の専門農協）
- [A2] 多品目型専門農協…現在の農水省が示す改革方向（後述）
- [A3] 職能組合型総合農協…現行農協法第1条に適合した総合農協
- [B1] 地域組合型総合農協…系統農協の地域組合化路線で目指されている総合農協
- [B2] 地域総合協同組合…地域生協が農業関連事業を兼営するような組合像（但し、現状では信用兼営組合は農協以外に制度的に認められていない）

現状の総合農協の多くは、職能組合型総合農協 [A3] から逸脱して地域組合型総合農協 [B1] の疑似形態にあると言えます。

3. 佐伯氏の「信用分離」論

「制度的乖離」問題に関係する総合農協の制度改革をめぐる最初の議論は、1970年代前半に主に鈴木博氏と佐伯尚美氏との間で起こった「地域組

合化」論争でした。そこでは、鈴木氏が都市農協の展望論として信用・共済兼営の地域組合化（上述の [B1]、[B2]）を提唱したのに対し、佐伯氏は都市農協の信用組合への業態転換を主張しました。

佐伯氏のその主な理由は、都市農協化は金融機関化であり、現行金融制度では金融機関の他事業兼営は認められていないこと、また、農外企業との競争激化で信用・共済事業の特殊性が強く表れ、販売・購買事業を兼営する総合経営の形態は困難になる、ということでした。但し、この当時の段階では、佐伯氏が問題としたのは都市農協の兼営形態であり、農村部の総合農協は対象外であったと思います。

それが90年代初めになると、佐伯氏の議論は、全ての総合農協を対象にした「信用分離」論に変わっていきます。90年代に入ると、預貯金金利の自由化対象の拡大や証券・銀行業務における業態間の自由化が進展して、金融機関の経営リスクが増大してきます。また、バブル経済の終焉を契機に、系統農協においても固定化債権の増大や有価証券損失、ノンバンク融資の不良債権化という問題を抱えるようになりました。

このような金融情勢を背景に、総合農協の信用兼営形態の問題性について、佐伯氏は次のように指摘します。金融機関の経営リスク増大のなかで、弱小金融機関の信組・信金よりも「はるかに零細な農協信用事業が現行のまま存続しうるとはとうてい考えられない」、「農協が信用事業を営むことのメリットが薄れ、逆にそのデメリットを考えねばならない時代に入ってきている」として、「信用事業の漸次的・段階的切り離しと再編成は、こうした信用事業の『健全性』を守るために不可欠であるし、同時にそれは他事業の専門性発揮にもつながる」と主張します。具体的には、次のような再編方向です。

第一に、総合農協から非農業部分を切り離して、農業生産者による協同組合（上述の [A2]）

に純化させる。第二に、信用事業は、信連・農協合併による県内一円の地域金融機関化という「一県一信用事業統合体」に移管する。あるいは、大型の都市農協の場合は独立した信用組合へ転換する。第三に、信用事業以外の事業に関しては、広域合併を進めて広域専門農協や広域生協として組織再編する。

このような「信用分離」の論拠として、次の3点を上げています。

- ①協同組合の組織原理は職能（経済的利害）の同一性にあり、農業組織と非農業組織は分離すべき。
- ②兼営形態は非効率であり、専門性の高度化が図れる単営が望ましい。
- ③単協レベルでは経営者能力が低く、地域金融の担い手は信連になり、地域金融機関化は県レベルでこそ対応できる。

以上の佐伯氏の「信用分離」論は、まさに最近の農水省の農協制度改革論を先取りしています。

4. 制度的乖離問題への農水省の対応

総合農協の「制度的乖離」問題に対して、農水省はかなり早くからその認識はあったのですが、その対応については曖昧な態度をとっていました。まず、1966年の「農林省農協問題研究会」では、准組合員が多い都市農協についてはその制度的な問題を認識していますが、全国的にはまだ例外的な存在とみなしています。また、71年の「農政審議会金融部会報告」では、都市農協化の傾向はさらに拡大すると予想し、制度改革の必要性を認めつつも、都市化地域の農協であっても農業者を主体とした協同組合であるべきとして、信用事業の規制を強化するとともに無原則な准組合員の増加を認めず、系統農協の「地域組合化」路線を否定しています。さらに、77年の「農協制度問題研究会報告」では、都市農協化の進行をやむを得ない事実として理解するが、改めて農業関連事業

の重要性を強調して、准組合員の加入促進による安易な事業伸長の傾向を批判し、また、員外利用制限緩和の必要性を否定しています。

その後、「制度的乖離」問題に関して再び言及することはありませんでしたが、一方で「信用分離」論に対しても近年まで否定的な姿勢を示していました。その状況は、民主党政権下の規制改革政策への対応にも見られます。2010年3月に、内閣府に行政刷新会議規制・制度改革分科会が設置されます。その中の農林・地域活性化WGにおいて、同年12月末に第7回会議が開催されますが、WGの当初案として、改革方向の「基本的考え方」に関する検討事項の1つに「農協の信用・共済事業の分離」を掲げていました。これに対する農水省（経営局協同組織課）の回答として、次の反論を示しています。

- ①信用・共済の兼営形態は、農業の特殊性（経営の低収益性・零細性、自然災害リスク、資金需要の季節性）や農山村の立地条件（金融等サービス機関の不十分さ）への対応に必要である。また、的確な営農指導や総合サービスの一元的な利用という組合員の利便性に対応している。
- ②「分離」すれば、一元的な利用ができなくなり組合員の利便性が著しく低下し、農協経営の効率性低下や事業管理コスト増を通して組合員の負担増や経営圧迫につながる。

農水省の反論は、「信用分離」論の問題点を的確に指摘していたと言えます。そして、最終的な改革案には、検討項目名を「農協の農業経営支援機能の再生・強化」に変更し、当初案にあった「将来的に農協から信用・共済事業を分離する方針を決定すべき…」という文言が削除されました。

このように、行政刷新会議が終了する2012年12月までは、農水省は「信用分離」論に反対であったと言えます。その姿勢が、1年半後に180度転換することになります。現政権の内閣府規制改革

会議「規制改革に関する第2次答申」(2014年6月)では、農協信用事業の農林中金・信連への譲渡ないし代理店化が提言されます。そして、周知のように、その「答申」内容にほぼ沿った改正農協法が15年9月に公布され、16年4月に施行されました。

改正農協法の公布と同時に出した「農協法改正について」(2015年9月)という文書において、農水省は初めて「信用分離」の具体的な制度改革の方向を示します。そこでは、「地域農協」の改革方向として、「金融事業の負担・リスクを軽減して人的資源等を経済事業にシフトできるようにするために」「農林中金・信連へ信用事業を譲渡し、自らはその代理店等として金融サービスを提供」することを推奨します。そして、単協が「信用分離」を選択可能にするために、連合会等の改革方向においては次の取り組みを求めます。

- ①農林中金等は、地域農協の信用・共済事業の負担を軽くする事業方式を提供する。
- ②農林中金・信連は、信用事業の譲渡を行った地域農協に、農林中金等の代理店等を設置する場合の代理店手数料の水準を早急に示す（地域農協が自ら信用事業を行う場合の収益性を考慮して設定する）。

このように、「制度的乖離」問題に対して、農水省は従来の傍観姿勢から一転して改革方向を明確に提示しました。巷間に指摘されるように、このような農水省の豹変には、反TPP運動のナショナルセンター化した全中・系統農協に対する現政権の政治的思惑が濃厚に影響しています。なお、農水省の改革農協像は、「職能組合型総合農協」[A3]への回帰ではなく、専門的農業者を中心とした組織・運営により、組合員の農業所得増大を運営目的とし、既存の総合農協から信用・共済事業や生活関連事業を分離して、農業関連事業の運営のみに特化した「多品目型専門農協」[A2]です。先に指摘したように、これは佐伯氏の農協改

革論そのものと言えます。

5. 地域組合化＝「営農軽視」論の問題

「信用分離」論の背景には、収益が稼げる信用・共済事業の推進に専ら熱心で営農面活動を軽視している、という農協経営の主体性を問題にした「総合農協」批判が少なくありません。さらには、系統農協の地域組合化論は、准組合員増大による信用・共済事業の拡大路線であり、「経営主義」に基づく「脱農化」論であると断罪した古参の農協研究者もいます。

これらの「営農軽視」論は、農協一般論としては、事実の客観性や農業立地条件等の地域性を無視しています。例えば、信用・共済事業なくして、営農指導や農業関連事業は経営収支面で展開できない現状を直視すべきです。2015年度の『総合農協統計表』によれば、全国農協計の営農指導部門の事業損益は1,133億円の赤字になりますが、これは当期利益合計2,574億円の44.0%に相当します。また、農業関連事業部門も事業損益で313億円、当期損益段階で653億円の赤字を計上していますが、信用部門の2,267億円と共済部門の1,277億円の当期利益で補填しているかたちになっています。

農業関連事業が不採算部門になる主な理由は、多数の兼業農家や飯米農家等の零細な農業者と取引する事業の非効率性にあります。北海道の大半の農協では農業関連部門は黒字を計上していますが、正組合員の大半が規模の大きい専業農家であり、農協との取引コストが極めて低く、施設の利用率が高いという恵まれた取引条件があります。正組合員1戸当たり農産物販売及び生産資材購買の取扱高は、都府県農協に比べて16倍前後の大きさです。都府県農協が農業関連部門収支を強引に改善しようとするれば、管内多数の兼業農家や高齢農業者、取引条件の不利な中山間地農業者の利用を切り捨てることとなります。

さらに、「営農軽視」論の問題は、都市農協の営農面活動を全く無視している点にあります。大都市圏内の都市農協であっても程度の差あれ、農産物直売所の運営や地域特産物のブランド化、農作業の受託事業、学校給食用の管内産米の買取・販売など、かなりの財政負担をしながら営農面活動に取り組んでいます。

農協経営の主体性を問う「営農軽視」論は、特定の個別農協を対象にした批判論としては妥当な場合があっても、農協一般論としては普遍化できないと思います。

6. 農水省の金融リスク論とその問題

これに対して、国内外の経済情勢の変化から「信用分離」論を提起しているのが最近の農水省です。2016年末の新世紀JA研究会で、山田貴彦氏は農水省担当者として初めて「信用分離」論の明確な論拠を提示しました。その論拠とは、次の4点に集約できます。

- ①地域社会の人口減少や少子高齢化の強まり、また、マイナス金利政策下の収益性低下やバーゼル規制の強化、将来的なフィンテック（金融IT）の進展などが、今後の信用部門の事業量及び事業収益、系統利益還元の縮小をもたらす。
- ②「信用分離」のメリットとして、信用事業リスク・負担の軽減や人的資源の営農部門へのシフトが可能で、また、自己資本規制等の対象外になること、現行の貯金保険料や貸倒引当金積立等が不要になる。
- ③代理店化のメリットとして、これまで通り組合員に対して金融サービスを提供でき、従来事業収益に見合う代理店手数料を確保することにより営農部門の赤字補填も可能である。
- ④金融リスクへの対応策として、経営・事業の効率化や農業融資の拡大、さらなる広域農協

合併という選択肢は、対応の限界やデメリットがある。

このような農水省の「信用分離」論に対しては、次のような反論が可能です。

- ①地域金融機関の経営見通しが厳しい状況ほどの業態も同じであり、バーゼルⅢ規制やフィンテック導入への対応は、系統農協にとって単協代理店化でその必要性が無くなる、軽減されたりするものではない。
- ②金融機関の収益悪化をもたらすマイナス金利政策がいつまでも続くわけでもない。物価上昇の実現を口実として、財政収入不足を補うための政府の国債大量発行を日銀が実質的に支えるという金融政策（国債の大量購入）は限界がある。アメリカが先行しているように、日本においても「異次元金融緩和」の「出口」対策を模索する時期にある。
- ③地方の人口減少や大都市との経済格差問題を背景に「地域創生」政策が打ち出されているとき、最近の金融庁が明示しているように、地域金融機関の重要な役割は、担保・保証依存の低金利競争から脱皮し、地域活性化や雇用創出、事業再生支援、生活環境支援などの取り組みにある。この点で、地域農業及び「六次産業化」の振興を基軸にした地域密着型の農協金融の展開にとっては、むしろ「兼営形態」こそが望ましい。
- ④金融リスクへの対応策として、広域合併農協のリスク負担能力やJAバンクシステム（破綻防止システム）の機能、系統組織段階間でのリスク分散効果等を農水省は過小に評価している。また、破綻処理対応策としての事業譲渡ではなく、系統一体的な事業システムや推進体制、人材育成等の一層の強化、また、融資・審査体制及びリスク管理体制、内部統制等の充実に向けた広域農協合併など、前向きな対応を模索するのが本筋であろう。

⑤「信用分離」のメリット論は、事業譲渡に伴う以下のような直接的なデメリットを無視している。

- ・農産物販売や生産資材購買決済の外部取引化で、手数料や消費税が新たに発生する。
- ・事業部門間の連携の後退で資材購買や販売事業が不利になる。
- ・一部の農協で定着している複合・総合渉外体制が不可能になる。
- ・代理店では、リスク性のある営農資金の貸出に迅速に対応ができない恐れや、職員のモラルが低下する懸念もある。
- ・固定比率の低い農村農協では、借入による資金調達コストの上昇や資金繰りが悪化する恐れもある。
- ・地域金融の経験やノウハウの乏しい連合会において、単協のリテール機能や事業推進機能の代替は容易でない。
- ・農林中金、信連の合理化要請で、農村からの支店撤退や経営資源（人材や資金・利益等）の本部集約化が進展し、組合員本位・地域支援的な経営姿勢が後退する恐れもある。

⑥農林中金・信連の運用収益が悪化すれば、農水省が求める「魅力ある手数料水準の設定」が保障されるわけではない。

以上のことから、「信用分離」を選択せざるを得ない絶対的に確実な根拠は無いと思います。但し、他企業との違いが不分明になっている今日の総合農協の事業方式がそのまま良いとは思いません。中山間地や一部の僻地農村を除けば、農家にとって、業界が提供する農業及び生活関連の各種サービス機会の利便性は従前に比べて格段に向上しています。農協法制定時の農業農村の社会経済的状況を論拠にした総合農協の優位論は、もはや説得性を失ってきています。その意味で、信用・共済兼営の今日的意義を明確化し、改めて農協固

有の事業方式の在り方を追求すべきと考えます。

7. おわりに—本来的な制度改革の展望—

今年6月に農水省の事務次官が交替したこともあり、「信用分離」の農協改革政策の風向きに変化があるかもしれません。あるいは、「信用分離」論に直結する「准組合員利用規制」問題については、関係機関との折衝如何によってはうまく回避できるかもしれません。但し、「制度的乖離」問題がある限り、「総合農協」批判ないし「信用分離」論は、今後とも繰り返されると思います。その問題の根本的な解消のためには、農業・農村社会の実情に適合した内容に、農協法第1条を変えなければなりません。その意味では、国の農業基本政策が1999年に大きく転換した時に、農協法も改正すべきであったと思います。

1961年制定の旧「農業基本法」では、農業経営の他産業並所得均衡を掲げて、規模拡大や機械化等による生産性向上を追究した構造政策が基幹であり、農協は流通近代化の役割を課されました。この時点では、現行法第1条の「農業生産力の増進」が農協の目的としては適合的な範囲にあったと思います。

これに対して、1999年の「食料・農業・農村基本法」では、従来の構造政策を継承しつつもその政策理念において、農業の多面的機能の発揮や農業の持続的な発展、農業の多様な「担い手」として女性や高齢者による農業活性化をも政策課題に掲げて、政策理念の遂行においては農業者等の努力に加えて消費者の役割も明記しました。その新基本法の精神は、2016年4月に議員立法で成立した「都市農業振興基本法」にも受け継がれており、都市農業の多面的機能の発揮に関連する政策として、防災や景観形成、環境保全、地産地消、都市住民との交流、食農教育、市民農園等の取り組みが提起されました。そこで明記している活動内容は、程度の差あれすでに殆どの都市農協で実践さ

れていることでもあります。

いま、現行「基本法」農政理念に即して農協法第一条を改正すれば、農協の目的を「農業生産力の増進」や「農業所得の増大」に狭く限定すべきではありません。改正案としては、「この法律は、農業者及び住民等の協同組織の発達を促進し、もって地域農業の保全及び振興を図り、併せて地域社会の安定と発展に寄与することを目的とする」というような内容になるかと思います。その要点は、職能の同一性ではなく、協同目的（理念）への賛同ないし地域課題の共有に基づいて、一般住民の組合加入を促進し、既存の准組合員制度を積極的に意義づける点にあります。

とは言え、「信用分離」に傾いている農政の現状では、地域組合化への制度改革は望むべくもありません。また、系統農協内部はともかく、一般の地域住民はおろか農家や組合員すら地域組合化の現状や積極的な意義について理解されていない状況にあります。そこで、「制度的乖離」問題の解消に向けた当面の努力としては、系統農協運動の中で地域組合化への制度改革を継続的に模索していくとともに、それぞれの農協の「経営理念」において地域組合化の方向を掲げ、現行法に抵触しない限りで、「地域組合型総合農協」[B1]への自己改革を実質的に進めることかと思います。そのさい、当面は准組合員対策が重要であり、協同活動機会の提供と参加の促進、組合員教育の活動などとともに、少なくとも次のような取り組みが求められていると思います。

- ①既存の准組合員に対して、また、非農業者への組合加入時に農協の理念・目的を明確に提示し、営農活動重視の財務政策について理解と賛同を求める。
- ②営農指導及び農業関連事業に対して事業収益ないし剰余金の一定割合の支出義務を定款等で明示する。併せて、信用・共済部門による農業関連部門等の損失補填の実態について、

准組合員に対して情報開示と説明責任を果たす。

- ③准組合員に対して意思反映の機会を提供するとともに、一定の範囲内で理事・総代選出枠を設ける。

最後に強調しておきたいことは、真性の「地域組合」化に向けた実践の積み上げが「地域組合型総合農協」の展望を決するということです。(了)

(本報告は、近刊の増田佳昭編著『制度環境の変化と農協の未来像』(昭和堂)所収の拙稿「第4章 信用事業分離論と総合農協経営の展望」の内容を一部省略・修正して引用しています。)

(参考・引用文献)

[1] 青柳 斉「農協法第1条の問題と改正方向」

『農業と経済』(2015年7・8月合併号)

- [2] 青柳 斉「協同組合理念の実践と人材育成をめぐる問題状況」、堀越芳昭・日本協同組合連携機構編『新時代の協同組合職員－地位と役割－』全国共同出版、2018年
- [3] 佐伯尚美『『地域組合化論』の展開と諸問題』『協同組合研究』第1巻第2号(1982年4月)
- [4] 佐伯尚美『農協改革』家の光協会、1993年
- [5] 橋本卓典『捨てられる銀行』講談社現代新書、2016年
- [6] 増田佳昭『『地域協同組合』論の系譜と課題』『協同組合研究』第1巻第2号(1982年4月)
- [7] 増田佳昭『規制改革時代のJA戦略』家の光協会、2006年

報告 I 「信用事業分離論の歴史的経過と論点」

青柳 斉(元新潟大学農学部教授)

1. はじめにー農協の制度的乖離ー

- ◎農協法制定時の設立目的…耕作者の社会、経済的地位の向上(農地改革の成果保持)、食糧増産に向けた「農業生産力の増進」の期待
 - * 第一条「この法律は、農民の協同組織の発達を促進し、以て農業生産力の増進及び農民の経済的社会的地位の向上を図り、併せて国民経済の発展を期することを目的とする」
- ◎非農業者の准組合員加入と信用事業兼営を許容…「総合農協」制度の堅持
 - * 信用兼営…戦時中の農業会系統による米穀等の一元集荷、配給体制を引き継ぐ必要性
 - * 准組合員制度…経営安定面から非農業者の持つ農業資産(特に貯金)を継承 など
- ◎その後、准組合員の増大と信用・共済事業の肥大…全国平均的農協が都市農協化
 - 「第一条」から乖離
 - * 准組合員比率…1960年度末16.6% →80年度末28.5% (東京62.5%、神奈川59.5%、大阪54.4%) →2010年度末52.2%
 - * 信用・共済の事業総利益構成比…60年度35.0% →80年度53.7%、2010年度66.7%
- ◎「乖離」の度合いは大都市圏内の農協で顕著
 - (例) 都市農協A(2012年度)…大阪府、貯金高5千億円以上、組合員総数4万人以上
 - 都市農協B 89.0%、信用・共済事業総利益98.9%、販売約2億円(1戸当約4万円)
- ◎「信用分離」論の経緯と論拠、「総合農協」の制度的展望

2. 系統農協の地域組合化路線

- (1) 地域組合化に対する系統農協の姿勢
- ◎「生活基本構想」(1970年、第12回全国農協大会)…地域組合化路線を提示
 - * 農協による地域社会建設への取り組みは、具体的にはその機能を拡充して…希望する者は組合員として迎え、協同の輪をひろげていく
 - * 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
 - 一般協同組合法制定の検討をすすめる
- ◎但し、農水省は地域組合化の拡大に否定的、80年代に入ると地域組合化論は後退
 - * パナール経済の80年代末から90年代初めに准組合員数の急増、信用事業の伸長
 - * 90年代は系統農協協内で組合員制度問題に不満
- ◎2000代半ば以降から再び准組合員の急増
 - * 2000年3,859千人(100) →05年4,190千人(109) →10年4,974千人(129)
 - 16年6,077千人(157)
 - * 第25回大会(03年)「農業に対するファンづくり」…種別的な准組合員拡大を提起
 - * 行政指導による員外利用規制の強化 →員外利用者の准組合員化を促進
- ◎系統農協は再び地域組合化路線を強める
 - * 第24回大会(06年)…「現行農協法を前提に、組合員やガバナンスを見直すとともに、長期的には、組合員に関する制度の見直しについて研究」
 - * 第25回大会(09年)…准組合員拡大の数値目標を提示するとともに、組合員資格や組合員制度について検討
 - * 第26回大会(12年)…今後の農協像として「多様な組合員・地域住民等が結集して、農業づくり、地域づくり、協同運動に参加することで、組合員のニーズが実現され、課題が解決されていく姿をめざす」
- ◎但し、組合員制度の見直しの動きは緩慢、具体的な改革方向が示されず。
 - * 24回大会「研究」、25回大会「検討」

(2) 想定しうる農協の理念的諸形態

- ◎組織化の契機と組合員属性、農業者の作目・品目、農外関連事業の兼営形態
 - [A1] 単一品型専門農協…既存の専門農協(欧米型の専門農協)
 - [A2] 多品目型専門農協…現在の農水省が示す改革方向(後述)
 - [A3] 機能組合型総合農協…現行農協法第1条に適合した総合農協
 - [B1] 地域組合型総合農協…系統農協の地域組合化路線で目指されている総合農協
 - [B2] 地域縁合協同組合…地域生協が農業関連事業を兼営するような組合像(信用兼営組合は農協以外に制度的に認められていない)
- ◎現状の「総合農協」…[A3]に留まらず、[B1]の疑似形態へ

3. 佐伯氏の「信用分離」論

- (1) 「都市農協」の業態転換論
 - ◎1970年代前半に鈴木博氏と佐伯尚美氏との間で「地域組合」(都市農協)論争
 - ◎都市農協の展望論として信用・共済兼営の地域組合化([B1]、[B2])を否定、信用組合への転換を主張(農村部の総合農協は対象外)
 - * その主な理由…
 - ① 都市農協化は金融機関化であり、現行金融制度では金融機関の他事業兼営は認められていない、
 - ② 農外企業との競争激化で信用・共済事業の特殊性が強く表れ、販売・購買事業を兼営する総合経営の形態は困難になる
- (2) 「信用分離」による系統組織再編論(佐伯[4]1993年)
 - ◎主な理由…金融自由化の進展に伴う経営リスクの増大(90年代に入り)
 - ・ 預貯金対象の拡大、証券・銀行業務における業態間の自由化の進展
 - ・ 統廃合金融の固定化債権の増大や有価証券損失、ノンバンク融資の不良債権化
 - ◎金融機関の経営リスク増大のため、弱小金融機関の信組・信金よりも「はるかに詳細な農協信用事業の営むこと」のメリットが薄れ、逆にそのデメリットを考えねばならない時代に入ってきている
 - ◎「農協が信用事業を営むこと」のメリットが薄れ、逆にそのデメリットを考えると、同時に「信用事業の漸次的・段階的切り離しと再編成は、こうした信用事業の『健全性』を守るため」に不可欠であるし、同時にそれは他事業の専門性発揮にもつながる」

◎組織再編の方向(全ての総合農協が対象)

- ① 総合農協から非農協部分を切り離して農業生産者の協同組合([A2])に純化
 - ② 信連・農協合併による県内一円の地域金融機関化「一県一信用事業統合体」or 大型都市農協は独立した信用組合への転換可
 - ③ 信用事業以外の事業は広域合併を進めて広域専門農協化、広域生協化
- ◎「信用分離」の論拠
- ① 協同組合の組織原理は職能(経済的利害)の同一性にあり、農業組織と非農業組織は分離すべき
 - ② 兼営形態は非効率であり、専門性の高度化が図れる専営が望ましい
 - ③ 県協レベルでは経営者能力が低く、地域金融の担い手は信連になり、地域金融機関化は県レベルでこそ対応できる

…最近の農水省の「信用分離」論を先取り

4. 制度的乖離問題への農水省の対応

- (1) 農水省の曖昧な姿勢
 - ◎1966年「農林省農協問題研究会」…准組合員が多い都市農協についてはその制度的な問題を認識しつつも、全国的にはまだ例外的な存在とみなす。

◎71年「農政審議会金融部会報告」…都市農協協力の傾向はさらに拡大すると予想し、制度改革の必要性を指摘しつつも、都市化地域の農協であっても農業者を主体とした協同組合であるべきと、信用事業の規制を強化するとともに無原則な准組合員の増加を認め、「地域組合化」の方向を否定

◎77年「農協制度問題研究会報告」…都市農協協力の進捗を憂むを得ない事実として理解するが、改めて農業関連事業の重要性を強調して、准組合員加入の促進による安易な事業伸長の傾向を批判し、また、員外利用制限緩和の必要性を否定

◎その後、制度的垂直問題に再び検討することはなかったが、一方で「信用分離」論に対しては、近年まで否定的な姿勢を示す

(2)民主党政権下の規制改革政策への対応

*2010年3月：内閣府に行政刷新会議規制・制度改革分科会が設置

◎農林・地域活性化WGの第7回会議(同年12月21日)…改革方向の「基本的考え方」の検討事項「農協の信用・共済事業の分離」(WGの当初案)に対する農水省(経営局協同組織課)の回答(長論)

①信用・共済の兼営形態は、農業の特殊性(経営の低収益性・零細性、自然災害リスク、資金需要の季節性)や農山村の立地条件(金融等サービス機関の不十分さ)への対応に必要である。

②的確な営農指導や総合サービスの一元的な利用という組合員の利便性に対応している。

③「分離」すれば、一元的な利用ができなくなり組合員の利便性が著しく低下し、農協経営の効率性低下や事業管理コスト増を通じて組合員の負担増や経営圧迫につながる。

◎最終的な改革案…検討項目名を「農協からの信用・共済事業の分離」から「農協の農業経営支援機能の再生・強化」に変更し、当初案にあった「将来的に農協から信用・共済事業を分離する方針を決定すべき…」が削除。

→行政刷新会議が終了する2012年12月までは「信用分離」論に反対

(3)内閣府規制改革会議「規制改革に関する第2次答申」(14年6月)

◎農協信用事業の農林中金・信連への譲渡ないし代理店化が提起され、その「答申」内容はほぼ沿った改正農協法が15年9月に公布、16年4月に施行

…規制改革会議の「答申」を全面的に支持、刷新会議1年半後に農水省方針は大きく転換

◎農協改正の要点

- ①系統農協組織の運営において、「農業所得増大への最大限の配慮」を求める。
- ②農協の理事(経営管理委員)構成は、過半数以上を認定農業者等にする。
- ③系統農協は法人組織形態の選択として、新設分割及び株式会社や一般社団法人、消費生活協同組合、社会医療法人への組織変更を可能にする。
- ④農協中央会制度を廃止し、都道府県農協中央会は連合会組織に、全国農協中央会は一般社団法人に組織変更する。
- ⑤全中監査を廃止し、一定貯金規模以上の農協の会計監査人は公認会計士または監査法人とする。
- ⑥准組合員の事業利用規制の在り方に関して、改正法施行日から5年(2021年4月)までに、正組合員及び准組合員の利用状況等に関する実態調査に基づいて結論を出す。

◎農水省「農協法改正について」(2015年9月)において「信用分離」を明確に提起
*「地域農協の改革方向…「金融リスクを軽減して人的資源等を経済事業にシフトできるようにするために」「農林中金・信連へ信用事業を譲渡し、自らはその代理店等として金融サービスを提供」することを推奨

◎単協が「信用分離」を選択可能にするために、連合会等の改革方向においては以下の取り組みを促す。

- ①農林中金等は、地域農協の信用・共済事業の負担を軽減する事業方式を提供する。
- ②農林中金・信連は、信用事業の譲渡を行った地域農協に、農林中金等の代理店等を設置する場合の代理店手数料の手準を早急に示す(地域農協が自ら信用事業を行う場合の収益性を考慮して設定)。

◎傍観姿勢から一転して制度改革の方向を明確に提示(政治的意欲が濃厚)
…「機能統合型総合農協」[A3]への回帰ではなく、専業的農業者を中心とした組織・運営により、組合員の農業所得増大を運営目的とし、既存の総合農協から信用・共済事業や生活関連事業を分離して、農業関連事業の運営のみを特化した「多品目型専門農協」[A2]

→佐伯氏の農協改革論

5. 地域組合化＝「営農監視」論の問題

◎農協経営の主体性を問題にした「総合農協批判」…准組合員増大による信用・共済事業の肥大化(＝地域組合化)は、「経営主義」に基づく営農監視(「脱農化」)

→事実の客観性、農業立地条件等の地域性を無視

◎信用・共済事業活動はし得ない現状を直視すべき

*全国農協指導の事業損益(2015年度)は1,133億円の赤字

→当期利益合計2,574億円の赤字

*農業関連事業部門も、事業損益313億円の赤字、当期損益段階653億円の赤字

→信用部門2,267億円の赤字と共済部門1,277億円の当期利益で補填

◎都市農協の営農面活動を無視している

(例)A農協の場合(2012年度)

営農指導専責課配後の農業関連部門の当期損失2億4,600万円(当期利益合計の23.2%)

→経営支出面では大きな財政負担をしながら営農活動を展開

…5箇所の小規模直売所の運営や商標登録による地域産物のブランド化、農作業の受託事業、学校給食用の管内産米の買取・販売など

◎農業関連事業が不採算部門になる主な理由

…多数の兼業農家や飯米農家等の零細な農業者と取引する事業経営の非効率性

*北海道の大半の農協では農業関連部門は黒字を計上…規模の大きい専業農家であるため、農協の取引コストが極めて低く、施設の利用効率も高い(正組合員1戸当たり農産物販売及び生産資材購買の取扱高は全国平均の16倍前後)

◎農業関連部門収支を強引に改善しようとするれば、管内多数の兼業農家や高齢農業者、取引条件の不利な中山間地農業者の利用を切り捨てることになる。

6. 農水省の金融リスク論とその問題

◎農水省は農協経営を取り巻く経済情勢の変化から「信用分離」論を掲げ→主体性批判論

*2016年末の野田新世紀JA研究会で山田貴彦氏が農水省担当者として初めて「信用分離」の明確な論拠を示す。

◎その論拠…

- ①金融緩和の悪化による将来リスクの増大…人口減少や少子高齢化の強まり、また、マイナスイテの進捗による収益性低下やバーゼル規制の強化、将来的なフィンテック(金融IT)の進展などが、今後の信用部門の事業量及び事業収益、系統利益還元を縮小をもたらす。
- ②既存の総合農協として、「信用分離」のメリット…信用事業リスク・負担の軽減や人的資源の営農部門へのシフト、自己資本規制等の対象外になること、現行の貯金保険料や貸倒引当金のメ리트…これまでも通り組合員に対して金融サービスを提供でき、従来の事業収益に見合う代理店手数料を確保することにより営農部門の赤字補填も可能
- ③営農効率化や農業融資の拡大、農協合併の「現状版」は、限界やデメリット等がある

◎可能な反論…

- ①地域金融機関の経営見通しは厳しい状況はどの業態も同じ、バーゼルIII規制やフィンテック導入への対応は、系統農協によって単協代理店化でその必要性がなくなる、軽減されたものでは無い。
- ②金融機関の収益悪化をもち、マイナスイテ政策がいつまでも続くわけでもない。物価の上昇の実績を日銀が支え、アメリカが先行しているように、日本においても「黒次元金融緩和」の「出口」対策を模索する時期。

② 営農指導及び農業関連事業に対して事業収益ないし剰余金の一定割合の支出義務を定款等で明示する。併せて、信用・共済部門による農業関連部門等の損失補填の実態について、准組合員に対して情報開示と説明責任を果たす。

③ 准組合員に対して一定の範囲内で理事・総代選出枠を設ける。

◎ 眞性の「地域組合」化への努力が「(地域組合型)総合農協」の展望を決する

(本報告は、近刊の増田佳昭編著『制度環境の変化と農協の未来像』(昭和堂)所収の拙稿「第4章 信用事業分離と総合農協経営の展望」の内容を一部省略・修正して引用)

(参考・引用文献)

- [1] 青柳 亨「農協法第1条の問題と改正方向」『農業と経済』(2015年7・8月合併号)
- [2] 青柳 亨「協同組合理念の実践と人材育成をめぐる問題状況」、畑越芳昭・日本協同組合連携機構編『新時代の協同組合職員―地位と役割―』全国共同出版、2018年
- [3] 佐伯尚美『「地域組合化論」の展開と諸問題』『協同組合研究』第1巻第2号(1982年4月)
- [4] 佐伯尚美『農協改革』家の光協会、1993年
- [5] 橋本卓典『農協改革』除てられる銀行』講談社現代新書、2016年
- [6] 増田佳昭『地域協同組合』論の系譜と課題』『協同組合研究』第1巻第2号(1982年4月)
- [7] 増田佳昭『規制改革時代のJ A戦略』家の光協会、2006年
- [8] 増田佳昭『農協改革の「決着」』とJ A改革の課題』『農業と経済』(2015年4月号)

③ 地方の人口減少や大都市との経済格差問題を背景に「地域創生」政策が打ち出されるとき、最近の金融行が明示しているように、地域金融機関の重要な役割は、担保・支援依存の低金利競争から脱皮し、地域活性化や雇用創出、事業再生支援、生活環境充実などの取り組みにある。この点で、地域農業及び「六次産業化」の振興を基軸にした地域密着型の農協金融の展開にとつては、むしろ「兼営形態」こそが望ましい。

④ 金融リスクへの対応においては…
 ・広域合併農協のリスク負担能力やJ Aバンクシステム(破綻防止システム)の機能、系統組織段階間でのリスク分散効果等を過小に評価
 ・破綻処理対応策としての事業譲渡ではなく、系統一体的な事業システムや推進体制、人材育成等の取組の強化、また、融資・審査体制及びリスク管理体制、内部統制等の充実などに向けた広域農協合併など、前向きな対応を模索するのが本筋。

⑤ 「信用分離」のメリット論は事業譲渡に伴う直接的なデメリットを無視
 ・農産物販売や生産資材購買決済の外部取引化で手数料や消費税が新たに発生
 ・事業部門間の連携の後退で資材購買や販売事業が不利
 ・一部の農協で定着している複合・総合渉外体制が不可能

・代理店では、リスク性のある営農資金の迅速な対応に支障、職員のモラル低下
 ・固定比率の低い農村農協で、資金繰りの悪化や借入による資金調達コストの上昇も
 ・地域金融の経験やノウハウの乏しい連合会において、単協のリテラシー機能や事業推進機能の低いが容易に進むとは思えない
 ・農林中金・信連の合理化要請で、農村からの支店撤退や経営資源(人材や資金・利益)等の本部集約化が進められ、組合員本位・地域支援的な経営姿勢が後退する恐れも

⑥ 農林中金(信連)の運用取組が悪化すれば、「魅力ある手数料水準の設定」が保障されるわけではない。

◎ 但し、今日、総合農協の存在意義や利便性評価は相対的に低下している
 → 制度発足時の農業農村の社会的状況論を論拠にした総合農協の優位論は説得力を失う、信用・共済兼営の今日的意義を明確化し農協固有の事業方式の在り方を追求すべき
 ＊農協固有の事業方式…協同活動、相談活動を基軸にした事業展開論(略)

7. おわりに一本来的な制度改革の展望

◎ 「制度的乖離」問題がある限り「総合農協」批判は続く!
 …農協法第1条が現在の農業・農村社会の実情に適合しなくなっている

→ 国の農業基本政策法に「総合農協」を適合させるための農協法改正へ
 ＊1961年制定「農業基本法」…農業経営の他産業並所得均衡を掲げて、規模拡大や機械化等による生産性向上を追求した構造政策。農協は流通近代化の役割を課された
 …現行法第1条の「農業生産力の増進」が農協の目的として適合的な範囲

＊1999年「食料・農業・農村基本法」…従来の構造政策を継承しつつつとつとつとつとして女性や農業の多面的機能の発揮や農業の持続的な発展、農業の多様な「担い手」として女性や高齢者による農業活性化も政策的課題に、政策理念の遂行においては農業者等の努力に加えて消費者の役割も明記

＊2016年4月「都市農業振興基本法」…都市農業の多面的機能の発揮に關連する政策多面的機能の発揮領域：防災や景観形成、環境保全、地産地消、都市住民との交流、食農教育、市民農園等 → 程度の差あれすでに殆どの農協で実践

◎ 現行「基本法」農政理念に即した農協法第1条の改正が必要
 ・農協の目的を「農業生産力の増進」や「農業組織の増大」に狭く限定すべきでない(案)この法律は、農業者及び住民等の協同組織の発達を促進し、もつて地域農業の健全及び振興を図り、併せて地域社会の安定と発展に寄与することを目的とする
 ・協同目的(理念)への誓回に基づき一般住民の組合加入を促進し、既存の准組合員制度を積極的に意義づけ

◎ 制度的乖離の解消に向けた当面の努力
 …系統農協運動の中で地域組合化への制度改革を継続的に模索していくとともに、それぞ地域組合型総合農協「B1」への自己改革を實質的に進める。

◎ 当面の准組合員対策
 ① 既存の准組合員に対して、また、非農業者への組合加入時に農協の理念・目的を明確に提示し、営農活動重視の財務政策について理解と賛同を求める。