

日本における協同セクターの 到達段階と改革課題

堀越芳昭（山梨学院大学 経営情報学部）

2004年9月12日・13日、外務省2004年「日中知的交流支援事業」の一環として、外務省の支援を受けた「中国における法治社会構築に向けた日中共同研究」の一つであり、かつ山梨学院大学行政研究センターと中国人事部人事科学研究院との共催で行われた、シンポジウム「中日公益事業単位人事制度改革国際研討会」が開催された。中国側からは「事業単位の改革」に関する報告がなされ、事業単位（広い意味の「事業組織」の意味で、経済事業組織や社会組織などを包含する概念）の全般的民営化を促進し、公益事業単位をどのように改革すべきかが検討された。日本側は中国における改革の参考として、日本の公益法人改革、「第三セクター」、「協同セクター」に関して報告した。日本側の強調点のひとつは、「国家と個人」「政府と民間」「行政と住民」といった関係のみならず、中間組織や第三セクターの役割、またコミュニティの重要性についてであったが、中国側にはそうした認識はまったく無いようであった。私に対する質問も、協同組合は経済組織か社会組織かどちらなのか、アイマイではないか、改革はどちらなのかを明確にすることではないか、といった趣旨のものであった。中国中央政府公務員の見解であって、中国全体を代表するのかどうか疑問であるが、中国側の意識には一面的な民営化を強調しそれに突っ走っているような印象を受けた。また総括報告で日本側代表が、中国の公益事業単位改革はコミュニティの崩壊を促進する懸念がある、と指摘したのにはそれなりの根拠があると思われる。

それはともかく、その「研討会」での私の報告（一部修正）をここに掲載したい。なお、本稿は山梨学院大学行政研究センターの承認の上掲載するものである。

はじめに

日本における協同セクターとは、「私益」のための営利法人でもなく、「公益」追求の公益法人でもない、いわば「共益」を目的とする「中間法人」に相当する部門である。この協同セクターは現在の日本では、農業協同組合（農協）、農林中央金庫、消費生活協同組合（生協）、漁業協同組合（漁協）、森林組合、信用金庫（信金）、信用組合（信組）、事業協

同組合、企業組合、全労済などの共済組合、労働金庫などの各種協同組合が含まれる。

本報告の課題は、この協同セクターの日本における到達段階と現時における改革課題について検討することである。

1. 日本における協同セクターの生成・発展と崩壊

日本における協同セクターは、1840年代

における二宮尊徳とその弟子たちによる報徳社、大原幽学による先祖株組合、開港後の生糸販売組合、製茶販売組合、古来の頼母子講・無尽講を起源とする貯蓄組合等にその前史を有する。これらの諸組合は、村落の復興や商品經濟の發展に適應することを目的に、幕末維新期・明治前半期において村落や同業者の自治的結合を基盤にして自生的に發展してきたところにその特徴をもっていた。

日本において協同セクターが制度化されたのは、1891年の「信用組合法案」(流産)を経て、1900年に成立した「産業組合法」によってであった。この産業組合法こそ、1904年インド信用協同組合法に先立ち、アジアで初めての本格的な協同組合法であった。同法は基本的には、加入脱退の自由、民主的管理(一人一票)、利用分量分配、出資利子制限、といった世界共通の「協同組合原則」に立脚していた。

世界で最初の協同組合法はイギリスにおいて1852年に成立した「産業節約組合法」であったが、日本の産業組合法は、1889年に成立したドイツ「産業經濟協同組合法」をモデルとして、前述の自生的諸組合の慣習や実態を踏まえて制定された。その結果、産業組合法は統一協同組合法として、農村部のみならず都市部にも広く普及し、農業者・中小商工業者・給与生活者を含む、信用、購買、販売、利用(生産)の各種事業を展開し、今日の農協・中金・生協・信金・信組のそれぞれの起源であったばかりでなく、それら諸組合を包含・統合していた。この産業組合法の統一協同組合法としての特質は、イギリス・ドイツをはじめとしたほとんどのヨーロッパ諸国、ロシア・アメリカさらにはアジア諸国における共通の特質であること

を確認しておきたい。

ともあれ、産業組合法による産業組合が日本における本格的な協同セクターの發展に寄与し、日本全国に2万組合が設立されていたが、その下部ないしは併設された農家小組合は30万組合に及んだ。1920・30年代における農業問題と中小商工業問題の解決に果たした産業組合の役割はきわめて大きなものであった。

ところが産業組合と系譜を異にする農政団体・同業組合である「農会」(1899年農會法による)が、強制加入による統制事業を目的とする官製的団体として普及していた。産業組合は自作農を中心基盤としていた協同組合であったが、農会は地主主導の行政補完組織であった。この2つの系統が、1943年の「農業団体法」により統合され、戦時体制下の統制団体として新たに「農業会」が創設された。これをもって農業分野の産業組合は解体され、日本における協同セクターは崩壊したのである。

2. 戦後改革における協同セクターの再生

1945年の敗戦後、日本の戦後改革が推進され、その過程において協同セクターが再生していった。「戦後改革」をどのように評価するかは議論の分かれるところであるが、戦後日本の民主化と今日に至る經濟發展の基になったということは間違いのないところである。それは政治、經濟、文化、教育、社会のすべての分野での大改革であった。それが実現できた要因は、アメリカの対日占領政策の特質、当時の世界史的条件、

それを準備し可能とした日本における内在的条件、に求められる。ここにいう日本における内在的条件とは、例えば挫折したと

はいえ「大正デモクラシー」や議会制民主主義の経験、寄生地主制の後退や自作農主義の台頭などをあげることができるが、協同セクターの再生においては戦時下に崩壊したとはいえ戦前の産業組合の経験が果たした意味は大きかった。

日本の戦後改革において決定的な意味をもったのはアメリカの対日占領政策であった。ここでは経済面に限定するが、その経済改革は、財閥解体 独占禁止法、農地改革(地主制の解体・自作農主義の確立)に集中的に現れた。これらにより、経済が民主化されていったが、それにより、国民需要が高まり、広範な国内市場が形成・発展していった。戦後日本の経済発展はこれらの経済改革によるものであった。

協同セクターの再生は、独占禁止法の成立と農地改革の推進とが深く関わり、独占禁止法における協同組合原則の導入(1947年成立法:第24条、現行法:第22条)【注(1)】、農業協同組合法の成立(1947年)、消費生活協同組合法の成立(1948年)等へと結実していった。協同セクター再生の政策基調は、中央集権的統制団体の解散(農業会の解散を含む)、戦前産業組合の伝統の再評価、自由・自主・民主・非営利の原則の採用、に基づくものであった。

この占領政策における経済改革の核心は一体何であったのか。また協同セクター再生政策の核心はどこにあったのか。この点を理解することなくして日本の戦後改革は正当に評価することはできない。その核心はアメリカの「ニューディール経済政策思想」であった。

「ニューディール経済政策思想」とは、フランクリン・ルーズベルト大統領(1882 - 1945)が1930年代以降推進した「世界恐慌」

克服に成功した唯一の政策の基本思想であった。その中心思想は「富と所得の広範な分散」に集約でき、経済的富や権力を集中させず、広範な経済主体それぞれに分散させる、そうすることで、広範な国民需要を高め国内市場が拡大する、かくして健全な均衡のとれた経済発展が可能になる、というものであった。こうした経済政策思想に立脚して日本の戦後改革は推進され、その推進者であるニューディーラーたちによる経済改革が今日の日本の礎を築いたといえることができる。

戦後改革における独占禁止法と農地改革はまさしくこの基本思想の体現されたものであった。「公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め」(独占禁止法 第1条)ることが独占禁止法の基本目的とされた。農業者や小規模事業者や消費者の経済的地位を高めることを主要目的とする協同セクターは、これらの経済主体の競争力を高め、かくして「富と所得の広範な分散」を促進するものとして位置づけられたのである。

独占禁止法が成立して数年も経ないうちに、その緩和が進められた。カルテルが容認され、独占禁止法適用除外が激増した。しかし、1980・90年代に入り、規制緩和・規制改革の推進とともに独占禁止法の強化が促進され今日に至っているが、持ち株会社の容認・自己株式の容認・銀行による株式所有の緩和など緩和政策と、カルテル禁止・適用除外の大幅削減・違反者への罰金増加という強化政策とが混在しているのが現実である。

3. 協同セクターの現段階

戦後の各種の協同セクターは、それぞれの分野において大きな地位を確立していった【追加資料(略)】。農業協同組合は主として農村部において強大な地位を築いた。合併等により規模も大きくなり、信用事業や共済事業ではとりわけ大きな役割を果たした。地域経済が衰退する中で、地方においては役場と農協が唯一重要な雇用機会を提供する存在になったとまで言われた。産業上における農業部門の後退や農業者の高齢化・女性化により経済事業(購買・販売)は後退し、JAバンクとしての金融上の地位を確立しながらも、全体としてその地位は低下してきている。しかしながら、食料の安定的な供給、安全な食料の生産、自然的環境の保全、社会的環境の保全、といった農業のもつ価値は依然高く、今後の「食料安保」の重要性からも農協の果たす役割は大きい。そうした中で、産直運動、消費地との直接取引、地産地消運動、農消提携等の試みも展開されている。

生活協同組合は、戦後の消費社会の進展とともに、主として都市部における消費者運動として、「安全・安心」の食料を求める女性を中心に共同購入の無店舗販売を通じて急速に発展して行った。組合員100万人を超える生協も、「コープこうべ」など1、2にとどまらない。しかし1990年代以後の平成不況において店舗販売は不振を極め、大規模店舗への過剰投資が災いし、現在停滞傾向にある。とはいえ、共同購入や個配事業などの無店舗事業は依然として伸張している。

信用組合・信用金庫・労働金庫は中小企業や労働者、個人の協同組織金融として、地域経済において大きな役割を果たしてきた。

これらの協同組織金融機関はバブル期においても「財テク」に走ったものは少なく、比較的健全な経営をしてきたのであるが、平成不況の下で、政府の金融行政の誤りも重なり混迷状況に陥った。中小企業金融は運転資金の回轉的融資返済を特徴とするが、金融行政はその点の無理解から大企業金融と同一の基準を採用したため、中小企業金融の不良債権化が急増した。このようにして、かなりの協同組織金融機関が解散を余儀なくされた。

なお、雇用の流動化、失業率の上昇などを背景に、雇用労働とは異なった新しい働き方としていわば、「集团的自己雇用」による雇用創出を図るワーカーズ・コープが新たに台頭してきている。しかし、日本にはこのワーカーズ・コープに関する法制がないためその法制化が求められている。仕事興しの一環として中小企業等協同組合法の企業組合が近年増加してきているが、これもこうした流れに沿うものである。

4. 協同セクターの現時における改革課題

日本の現段階は、政治・経済・文化・社会・教育の戦後改革の帰趨の最終段階にあり、その全面的清算かその継承・発展かの分岐点にあるように思われる。そしてその大勢は全面的清算の方向に進行しているようである。しかし経済の分野では、経済憲法たる独占禁止法は緩和と強化とが混在しているものの強化する側面も進められている。この経済分野であるべき基本方向は、独占禁止法をより強化発展させ、前述したその目的：「公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を発揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高めること」を

全体として徹底させることである。したがって過度な集中や集権化は極力防止し、各経済主体の自立性・独立性を図り、それぞれの経済的独自性を尊重し、公正かつ自由な競争を促進する必要が求められる。

(1) 基本的な制度改革

では協同セクターにとっていま直面している基本的問題は何か。それは基本的には、戦後改革における成果を継承・発展させその基本方向をより徹底させるとともに、やむをえず生じた制度的問題を解決することである。解決しなければならない制度的問題とは、協同組合法が個別立法体制にあるということであり、その結果として縦割り行政が進められていることである。農協は農林水産省によって、生協法は厚生労働省に、中小企業等協同組合法は経済産業省によって、信金・信組・労金は財務省に、それぞれ分離して所管されている。この点に関して協同組合の振興に関する『国連ガイドライン』(2001年12月19日)において、統一的協同組合政策の促進、統一的所管政府機関の必要性が指示されていることに注視されなければならない【注(2)】。今求められる最大の制度改革は、産業組合法の統一協同組合法としての特質や欧米諸国の統一協同組合法体制を取り入れ、統一的協同組合法制ないしは協同組合基本法の下で各種協同組合法を整備するという課題である。さらにいま台頭しつつあるワーカーズの協同組合法を制定することである。こうした制度上の改革方向は今のところ日本政府には受け入れられていないが、先の国連(ILO含む)等の提言をむしろ日本批判であると日本政府は受け止める向きがあるほどである。

(2) 基本的な経営改革

次に協同セクターの経営上の改革である。今その改革方向には次の3つの選択肢がある。

伝統的な協同セクターのあり方を墨守する道：大規模化せず小規模化を堅持し、利益の蓄積を図らない。
協同セクターの株式会社への転換を進める道：協同セクターの独自性を否定し、効率性を追求するために協同組合を株式会社化する。
協同セクターの独自性を生かしつつ、一定の条件の下で株式会社その他会社の長所を取り込む道：本体や基幹部門を協同セクターとして堅持しつつ、子会社・関連会社の併設による事業展開の多様化をはかる。

いま日本政府は、農業分野への株式会社の進出・大規模法人による農業の促進を図り、まだ完全合意には達していないが「農協における信用事業の分離」や「農協の株式会社化」を推進しようとしている。いわば上記の第2の道である。しかしながら株式会社の農業生産が認められたが、農業分野を担ってきた農協自体には未だ農地所有・農業生産ができなくなっている。この点の不整合性が解決されることが先決であろうと思われるが、それについてはこれ以上触れない。

協同セクターはこの第2の道ではなく、第3の道を追っている。農協陣営は経済事業改革として、経営資源を生産関連事業に集中して、購買事業の外部的・会社化を促進しようとしている。それ自体は否定されるものではないが、それは協同組合の独自性(定義・価値・原則)に立脚し地域的特性

を考慮して推進される必要がある。とはいえ現代的な改革方向としてはこの第3の道が可能であると考えられる。生協陣営もこの第3の道を追求しているが、生協間の連携や事業統合に改革の中心をおいている。信金・信組・労金等の協同組織金融機関は、金融ビックバンや金融再編の波に飲み込まれながら、その地域性・協同性といった独自性をどのように発揮するかで苦闘しているというのが実態であるが、NPOへの支援融資など新しい事業基盤の構築が図られている。

いずれにしても協同セクターの独自性は、利用者がメンバーであるところにあり、出資者と利用者的一致にあり、この特質が最大限に発揮されるかどうか、そうした仕組みが強化されているかにかかっている。とりわけ、大規模化した協同セクターにおいて組合員の参加がいかに確保されるかが最大の問題であろう。

(3) 資本上財務上の改革

さて、過剰投資による生協店舗事業の不振については先にふれたが、これが元で事実上倒産に陥った生協もあった。協同セクターも適切な資本政策・財務政策が求められるが、その要諦は協同組合の出資金の特質を把握し、バランスよく出資金と積立金の充実を図る適切な政策である。協同組合の出資金は、事業資金としてまた負債に対する担保として、その意味で会計上・事業上の資本機能を発揮するが、出資者と利用者との一体性から出資金が「払戻可能」となっており、出資金の可変性・変動性を伴うという特質を有している。この可変性は、協同組合の人的性格に由来し、長所にもなり短所にもなる。その長所は組合員の信頼性であり、

その短所は資本的不安定性である。この不安定性を克服するには信頼性を確保することと、積立金の充実を図ることが求められる。

ところで国際会計基準（International Accounting Standards, IAS）が欧州では2005年1月1日から全面的に採用されることになっているが、これは株式会社のみならず、政府部門や協同組合部門その他の組織にも適用されることになっている。この国際会計基準は、金融商品の負債と資本の区分基準として「現金その他の金融資産を引き渡す契約上の義務である場合には、負債である。」（IAS 32）とし、払戻可能な協同組合の出資金を「負債」とであると認定した。そしてさらに最近、「払戻請求の契約」の有無ではなく、組合による「払戻拒否」（組合）または法・定款による「払戻禁止」（法・定款）の有無が負債と資本の区分基準とされ、この条件を満たす場合「資本」とであると認定する解釈指針案が提出された（2004年6月30日）。問題は「払戻可能」と「払戻拒否」・「払戻禁止」とが整合性をもつのかどうかということである。それは組合による「払戻」ではなく、組合員が当該組合員以外に「譲渡」することであり、それが義務付けられているということである。その場合協同組合の出資金は金融商品として市場化されていないのであるから、その譲渡先は、現組合員あるいは新組合員か、組合以外にはありえないが、協同組合原則や協同組合出資金の特質から言えば、この組合員への譲渡が最善策であるといえよう。しかしそれが可能であるためには、組合員の組合に対する信頼以外ないのである。

その方向で日本では農協法が改正され、2004年6月18日法律107号として公布され、その施行は平成17年4月1日とされている。

この改正により、組合員の脱退には持分の「譲渡」が前提となるが（第21条）譲渡先は組合の承認の下に組合員であることが要件となっており（第14条）それが不可能な場合、組合が譲渡先となることができる（第54条）。すなわち、脱退の前提としての持分の譲渡が現組合員・新組合員に限定されていること（組合員への持分譲渡）それが不可能な場合組合が持分を取得すること（「組合所有持分」）組合が取得した持分は速やかに処分しなければならないことが規定されている。この農協法改正の「組合員への持分譲渡」と「組合所有持分」は、当該組合員への組合による「持分払戻」ではないということではできよう。その意味で、この農協法改正は国際会計基準の指針案に合致しているといえることができる。ただし實際上「組合員への持分譲渡」が可能かどうか、また「組合所有持分」が速やかに処分できるかどうかは、組合員の組合への信頼が不可欠であることを認識しておかなければならない。また改善の方策としての「組合所有持分」が可能であるためには、組合資産の充実（積立金の充実）が前提となることもまた事実である。要は組合員の信頼の確保であり、積立金の充実である。

おわりに

日本の協同セクターは、長い伝統をもち、成功と失敗を繰り返しながら今日に至っている。その役割はさまざまな分野において発揮されてきているが、現在その存在意義は大きな曲がり角に立っている。戦後改革の成果を継承し発展させるかどうか、制度上の改革や経営上の改革、そして財務上の改革を遂行し、その独自性を生かしていかれるかどうか、まさに正念場にさしかかって

いる。そして最も重要なことは、各種の協同組合がそれぞれの独自性を生かしながら、「協同セクター」としての纏りを取り、それぞれの協同関係を形成することであると思われる。

《注》

(1) 独占禁止法 第22条

（一定の組合の行為に対する適用除外）

第22条 この法律の規定は、左の各号に掲げる要件を備え、且つ、法律の規定に基づいて設立された組合（組合の連合会を含む。）の行為には、これを適用しない。ただし、公正な取引方法を用いる場合又は一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に対価を引き上げることとなる場合は、この限りではない

- 一 小規模の事業者又は消費者の相互扶助を目的とすること
- 二 任意に設立され、且つ、組合員が任意に加入し、又は脱退することができること
- 三 各組合員が平等の議決権を有すること
- 四 組合員に対して利益分配を行う場合には、その限度が法令又は定款に定められていること

(2) 『国連ガイドライン』（2001年12月19日）

22. 協同組合運動と接触のあるあらゆる省庁・政府機関は、協同組合に関する国家政策を認識し、これに沿って行動すべきである。国家政策と調和を図る上で、政府内部に一定の調整機能を設け、協同組合運動との連絡を行なうことは有用であろう。

23. 1つの省庁もしくは事務所が、中央調整役（中心的連絡機能）を務めることが望ましい。その中でも、以下のものは特に重要な機能であると考えられる。

- ・協同組合に関する1つにまとまった総合的国家政策の策定。
- ・政府全体を通じて一貫した執行（その監視と見直しを含む）を維持するための指針の作成。

- ・一般法および特別法の起草における法務部門との協同作業。
 - ・協同組合運動との連絡・協議・協同作業。
24. 担当機関の組織的位置付けとして最も効果的な設置場所は、総理府もしくは大統領府等、すでに全体的な戦略・調整機能を与えられている部門、または開発計画の経済管理を担当する部門であろう。

《参考文献》

- 堀越芳昭「米国対日占領政策の展開と協同組合 - 独占禁止法の成立・協同組合原則の導入と農協法成立 - 」中央協同組合理学園『農協基礎研究』第18号、1998年9月
- 堀越芳昭「協同組合の独占禁止法適用除外制度」経営行動研究学会『経営行動研究年報』2000年5月
- 堀越芳昭「協同組合『資本』の制度的諸問題」日本協同組合学会第24回春季研究大会『報告要旨集 協同組合の資本問題と会計制度』2004年5月所収
- 波形昭一・堀越芳昭 編著『近代日本の経済官僚』日本経済評論社、2000年
- 日本協同組合学会編『ILO・国連の協同組合政策と日本』日本経済評論社、2003年