HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	農協准組合員の事業利用規制をめぐる動向と論点
著者	佐藤，信; SATO，Makoto
引用	季刊北海学園大学経済論集，67(3)：41-51
発行日	2019-12-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

《論説》

農協准組合員の事業利用規制をめぐる動向と論点

佐　藤　　信

1．はじめに

本稿は，農協准組合員（以下，断りのない限り准組合員）の事業利用に関する規制（事業利用規制）をめぐる動向と識者の主張を整理し，論点を提示することが目的である（各論者については敬称略）。

2016（平成28）年4月，改正農協法が施行された。法改正をめぐっては，政府による「農協改革」の「圧力」の下で，JAグループとしては最終的にJA中央会制度の廃止を受け入れ，またJA自らが「自己改革」をすすめることで一応の決着をみた。しかしながら，准組合員の事業利用規制については，改正農協法施行から5年間の検討期間が与えられることになった。

農協の准組合員制度は，もともと第2次大戦後の旧農協法（1947年施行）によって定められた。そこでは，准組合員は組合員として事業利用はできるものの，正組合員とは異なり議決権や選挙権（いわゆる共益権）を有しないとされた。こうした協同組合の組合員資格が正・准の間で異なることとなった歴史的経過については様々いわれているが[1]，太田原高昭が指摘するように，第2次大戦後の農業会解散と農協への移行の際に，組合員を勤労農民に限定するならば農民以外の地域住民のもつ債権や預貯金の扱いに苦労するという具体的な問題が伏在していた[2]。准組合員制度はこうした事情から誕生し，矛盾をはらみながら現在に引き継がれてきたといえる。

一人一票制が協同組合の原則であるにもかかわらず，共益権を有しない准組合員が並存することは協同組合として一つの「矛盾」である。その矛盾がその後，准組合員制度をめぐる「問題」として取り上げられてきたが，大きく切り込まれることなく，今日に至っている[3]。今般，改正農協法を契機として，准組合員制度そのものを改めて見直すことになっているが，制度の見直しには，事業の利用状況だけでなく，各JAにおける准組合員

[1] 旧農協法への正・准組合員の導入経緯については，協同組合経営研究所編『農業協同組合制度史1』，1967年，小倉武一他監修『農協法の成立過程』協同組合経営研究所，1961年。

[2] 太田原高昭『新　明日の農協』農文協，2016年，90頁。ちなみに，産業組合における組合員の資格は「自然人，および農事実行組合」，農業会にあっては「会員は農業者および土地所有者としほかに任意会員を認める」であった（農林省農政課編『農業協同組合法の解説（増補版）』日本経済新聞社，1948年，39頁）。

[3] 武内哲夫『農協の組織と事業』全国協同出版，1993年では，「そもそも協同組合に共益権をもたない組合員が存在すること自体が矛盾であるといってよいが，農協制度の設立にあたった人々も，准組合員が増加するとは予想だにしなかったであろう」と1985年当時の状況を踏まえて論じている。准組合員をめぐっては，当時も，そして現在も続く論点である。同書7頁。

の実態把握が重要な課題である。その結果によっては，改正農協法の今一度の改正も見込んだ大幅な見直しが必要となると考える。

その理由は次の通りである。全国の准組合員数と准組合員比率（組合員数に占める准組合員の割合）は，ここ数十年の間一慣して増加基調にあるが，都市農協に限らず北海道をはじめとした農山村の農協であっても同様の趨勢にある。したがって，従来の准組合員増加の直接的要因といわれた，都市農協における信用・共済事業への地域住民の抱え込みだけではなく，農山村における共同生活手段（病院や預貯金先や商店，ガソリンスタンドなどのサービス業）の衰弱が要因となって，農協利用を目的とした准組合員の増加がすすんでいるのではないか。ならば，改正農協法における「農業者の所得向上」のための農協だけではなく，地域貢献に力を注ぐ JA 事業に法的根拠を与えるべきであると考えられる。

また，農協法の再度の改正に至らないまでも，都市域において農業者ではない准組合員が「農業の応援団」として農協に加入している事実があるならば，准組合員制度の現代的な意義を積極的に評価すべきであろう。関連して，正組合員と同様に准組合員にも共益権を付与する必要があるとの見解もあるが，そのためには，まず，各農協准組合員における組合加入の理由や利用実態，また正・准組合員双方の要求・意向等を明らかにしなければならない。しかしながら，准組合員の最近の実態把握は，アンケートを通した量的な分析が始まったばかりで，個別 JA の准組合員の実態把握がすすめられているとはいいがたい。

他方で，政府による「農協改革」の圧力は農協法改正以後も続いていることから，そもそも准組合員に対する事業利用規制論議はどのような背景から発生したのか明らかにする必要もある。

そこで以下では，単協における准組合員の実態把握を行う前に，最近の政府主導の農協改革の一環としての准組合員の事業利用規制の動向を整理し，次いで，准組合員制度をめぐる諸議論の論点整理を行う。最後に，北海道の准組合員をめぐる幾つかの課題について提示することにしたい[4]。

2．准組合員の「事業利用規制」をめぐる動向 ── 2000（平成 12）年以降

①総合規制改革会議答申 ── 2002（平成 14）～2003（平成 15）年

ここでは，政府主導による准組合員の事業利用規制の 2000 年以降の動向を振り返ってみる。准組合員に対する事業利用規制については，2016（平成 28）年の農協法改正の折に唐突に議論が始まったような印象を受けるが，必ずしもそうではない。すでに 2000 年代初頭から，内閣府における規制改革の中で，「員外利用規制」とセットになった「准組合員制度」に対する「規制」が始まっていたと見られるからである[5]。

たとえば，2002（平成 14）年 12 月の内閣府の総合規制改革会議第 2 次答申では，「組合

[4] 本稿は，拙稿「准組合員の事業利用規制をめぐる動向と論点について」，地域農協研究所『北海道における准組合員の実態と対応方向に関する調査研究報告書』，2019 年 3 月，にその後の新たな動向を加筆し，全体的な見直しを行ったものである。報告書では，JA さっぽろ，JA あさひかわ，JA 道央など，北海道における大規模な農協を主に対象としており，農山村の中小規模の農協については分析が残されている。北海道における農協准組合員の実態を農山村にある JA 南るもい，JA つべつを対象に明らかにしたものとして，宮入隆「北海道における農協准組合員の実態」小林国之編『北海道から農協改革を問う』筑波書房，2017 年がある。なお，日本協同組合学会においては，JC 総合研究所（当時）による全国 JA へのアンケート及び 4JA への事例調査の結果を踏まえたシンポジウムを行っている。「特集 2　農協の准組合員対策」日本協同組合学会『協同組合研究』（第 31 巻第 2 号），2012 年 6 月。

員制度の実態，員外利用率の状況等を調査し，法令違反等のある場合はこれを是正するよう指導するなど所要の措置を講ずるべきである」として員外利用規制を強化しようとする答申を公にしている。

また，翌 2003（平成 15）年 12 月の同第 3 次答申では，「多くの単位 JA においては，正組合員，准組合員の実態や員外利用の状況を正確に把握していない」状況があるとして，今後の実態把握が求められるとともに，法令違反等（特に JA バンクの非組合員利用率）がある場合は是正措置が必要と述べている。員外利用規制とともに准組合員に対するこうした答申を踏まえ，JA グループは員外利用対策をすすめた結果，員外利用者が減る一方で，准組合員が増加することになった。

第 3 次答申は，「准組合員に対しては員外利用率規制が適用されないため，農協が准組合員向けの事業を拡大することを通じ，正組合員のメリットの最大化につながらない制度運用がなされる可能性があることから，准組合員が 300 万戸を超えている実態を踏まえ，准組合員制度の適切な運用のための措置を検討し，所要の措置を講ずるべきである」と指摘していた。だが，当時は法令上の義務要件は附されず，2014（平成 26）年の規制改革会議の答申で，再度，取り上げられることになったのである。

②内閣府規制改革会議
── 2014（平成 26）年 5 月

2014（平成 26）年 5 月 22 日の規制改革会議農業ワーキンググループ（以下 WG）の答申案では，「准組合員の事業利用は，正組合員の事業利用の 2 分の 1 を越えてはならない」ことが明記された。次いで，同年 6 月 12 日，規制改革会議農業 WG は「農協は農業者の組織として活動してきたが，時代の変化の中で，農業者でない准組合員の人数が正組合員の人数を上回り，信用事業が拡大するなど，農協法制定時に想定された姿とは大きく変容しているとの指摘がある。したがって，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」と答申した。この WG の答申が「突如として」，准組合員に対する事業利用規制を強調したとする意見もあるが[6]，2002（平成 14）～2003（平成 15）年の議論を踏まえた答申だったと推測される。

③改正農協法施行
── 2016（平成 28）年 4 月

いずれにせよ，こうした「圧力」の下，政治決着の末に「JA 中央会廃止」などを内容とする農協法の改正が行われたのだが，准組合員制度については，「政府は，准組合員の事業の利用に関する規制の在り方について，施行日から五年を経過する日までの間，正組合員及び准組合員の組合の事業の利用の状況並びに改革の実施状況についての調査を行い，検討を加えて，結論を得るものとする」[7] となり，5 年間の検討期間を設けた。政府は，5 年の検討期間中に正・准組合員の事業利用実態と農協「自己改革」の実施状況を明らかにすることにしたのである。

---

[5] 「農協改革」（という名の農協攻撃）に関する包括的な政策動向については，増田佳昭「農協の多面的性格と農協の進路」同編『制度環境の変化と農協の未来像』昭和堂，2019 年，42-46 頁が詳細な分析を加えている。

[6] 増田佳昭「それまでの議事録を見ても，准組合員の利用規制を議論した形跡はない。唐突だった」（『日本農業新聞』2017 年 2 月 3 日付）。

[7] 農水省「農協法改正について」2016 年 1 月。http://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_kenkyu/pdf/1_nokyohou_kaisei.pdf,（参照 2019-10-10）。

④規制改革推進会議答申
── 2017(平成 29)年 5 月

2017(平成 29)年 5 月 23 日，規制改革推進会議は「農林水産省は准組合員の利用規制の在り方についての実態調査・研究を加速すべきである」と答申した。さらに，2018(平成 30)年 4 月 26 日の規制改革推進会議農業 WG 資料（農水省作成）によれば，「単位農協の事業の対象者（担い手農業者・兼業農家・地域住民）が複雑化する中で，それぞれのニーズに応じて事業を適切に運営する観点から，事業の内容・対象者に応じて，子会社の活用など，適切な組織形態を選択できるようにすることも必要である。その際，単位農協が実際上地域のインフラとしての側面を持っており，組合員でない地域住民に対してもサービスを提供していく必要が生じているが，一方で農業者の協同組織という農協法制の下では員外利用規制は本質的なものであり，対応に限界があることに配慮する必要がある」。「必要な場合には，農協の組織分割や，組織の一部の株式会社・生活協同組合等への転換ができるようにする」。「このことを前提に，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」とされた。

こうした政府主導の「農協改革の内容」を受けて，農水省の大澤経営局長は，「准組合員の問題についてでございますが」，「今までは我々としては准組合員の事業利用の状態について，どういう手法で調査をすべきかというものについて（略），去年［2017 年，筆者］マニュアルというものをつくりました」，「これに基づきまして本年 1 月より調査を開始しているところでございます」と述べている。

また，農水省の日向協同組織課長は，太田弘子 WG 議長のいつ結論が出るのか，との質問をうけて，「准組合員につきましては，結論から申し上げると 1 回目の調査の取りまとめは［平成，筆者］31 年 5 月ごろになります」と回答した。改正農協法の附則を踏まえて農水省の担当者から，准組合員の農協事業の利用状況調査のタイムリミットが示されたわけである。

その後，規制改革推進会議の第 5 次答申（2019 年 6 月 6 日）が示されたが，農協改革については，JA グループによる 2019 年 5 月までの「農協改革集中推進期間」において「自己改革が進められ，一定の進捗が見られた」との評価が見られた。他方，「しかしながら，引き続き農業者所得の向上，一層の資材価格の引下げ，信用事業の健全な持続性などについて課題が残されている」として，今後の「自己改革の取組を促す」と指摘するに留めた。この答申を受けた政府の規制改革実施計画（2019 年 6 月 21 日閣議決定）も答申内容からの変更はみられない。今後，准組合員の事業利用規制をめぐっては，規制改革推進会議の議論とは別に，2021 年 3 月を目途として，新農協法附則に沿った形で検討が進められることになる。したがって，准組合員「問題」は，政府主導の農協改革の諸議論とは離れて内在的にも検討される必要がある[8]。

[8] 田代洋一は，准組合員の事業利用制限は，都市農協にとっては「より厳しく作用する」し，産地農協はその影響は相対的に少ないと述べる（田代「農協の准組合員と剰余金配分」『農協改革・ポスト TPP・地域』筑波書房，2017 年，73 頁）。したがって，「それぞれの立地条件にふさわしい農協のあり方を模索することが大切であり，准組合員の位置づけもそれによって定まると言える」と指摘する（同頁）。田代の同書は，准組合員問題の本質にも触れており（改正農協法 7 条の第 1 項「組合員への奉仕」と第 3 項「高い収益性を実現」との歪み，等々），非常に重要な指摘である。

3．准組合員の事業利用規制をめぐる論点

2014（平成 26）年の規制改革会議の答申を受けて，例えばJA 北海道中央会は「道内JA では，地域のライフラインとして，日常生活になくてはならない事業を行っているJA が多く，その結果，組合員に占める准組合員の割合が 80％を占めている。准組合員は，JA の目的・趣旨を理解したうえで事業利用を目的に加入しているJA のサポーターであり，准組合員の権利である事業利用権に法的な制限を加えることは，生活権の侵害につながり認めることはできない」[9] として断固対抗する姿勢を示した。農協が「地域のライフライン」となっていること，准組合員は「JA のサポーター」であること等を根拠に，事業利用規制に断固反対の意思を明らかにしたのである。北海道の農山村の生活実態からすれば当然ではあるが，准組合員の実態や要求・意向はどうなのか，政府への説得力をもった内容であるのかどうかの吟味が必要であろう。

准組合員の位置づけをめぐっては，識者をはじめ議論百出の状況である。ここでは，論点を大きく 2 点に絞り，それぞれの見解を確認してみよう。1 つは准組合員の基本的性格，すなわち組合員参加の従来の性格を維持すべきか変更すべきかの議論，もう 1 つは准組合員の増加をどう見るか，どう対応すべきかの議論である。

1）准組合員の基本的性格に関する議論

准組合員「事業利用規制」の動きに対して，定款を改正し，正・准組合員を一体化して対応する必要があるとの議論がある。そうなると，准組合員に「共益権」を与えるか否かといった点が議論の中心テーマとなる。まず，これをめぐる議論を検討しよう。

①共益権をめぐって

准組合員に共益権を付与せよ，という議論について，太田原高昭は反対であると明快である。その理由は，一つには「准組合員自身が共益権を得て正組合員になるという要求をもっているのかどうか明確でない」[10] ことがある。二つには「農協の組合員を耕作農民に限定し『非農民的勢力の影響を排除する』ことが，農協政策の戦後改革の原点だったからである」[11]。

ただし，前半の理由については，今後のアンケート等の調査結果にゆだねることとしているので，全面的に反対というよりは留保つきの意見であることに注意が必要かもしれない。

石田正昭は，「准組合員事業利用規制の絶対阻止」を前提とした上で，准組合員への共益権付与の方法を提案している[12]。第一の方法として，「正・准組合員の区別なく議決権を付与し，完全な一人一票制を実現すること」，第二の方法として「各組合が定款に基づき事業利用量に応じた複数議決権を付与する方法」（ドイツ，オランダの農業協同組合に見られるという），第三には「准組合員に一人一票の議決権を与えるものの，議決権総数に占める准組合員の議決件数に一定の制限を設けること」（フランス，イタリアの支援組合方式という），第四には「准組合員にも一人一票の議決権を与えるものの，准組合員

[9] JA 北海道中央会「規制改革会議の「農業改革に関する意見」に係る JA グループ北海道の考え方」，2014 年 5 月。http://www.ja-hokkaido.jp/manager/wp-content/uploads/2015/10/reformation20140529_1.pdf，（参照 2019-10-10）

[10] 太田原高昭『新　明日の農協』農文協，2016 年，241 頁。

[11] 同上，242 頁。

[12] 石田正昭『日本農業新聞』2017 年 10 月 20 日付記事。

を含む全組合員の議決と准組合員を含まない正組合員だけの議決を行い，両者の議決が異なる場合は後者の議決を優先するというもの」である。

いずれの方法も太田原が指摘するように組合員の参加意思が伴っているかどうかの精査が必要であり，各農協の准組合員の実態把握を行わない限り，石田の提案は現実のものとはならない。また，「正・准組合員の区別」なく一人一票制を実現するといった理念は，大規模化した他の協同組合の民主的運営のあり方とも共通する課題であり，それを農協にだけ求めるのはバランスがとれていない。

②正・准組合員制度を区分しない議論

准組合員への共益権付与の議論がある一方で，そもそも准組合員と正組合員を分けること自体に疑義を唱える見解もある。

明田作は，准組合員制度について，「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」。逆に，「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」[13] と述べている。また，農協の准組合員については，「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」[14] とし，台湾他の諸外国の事例を紹介している。元々，政府機関とは別の，自主的な存在であるはずの協同組合に対して，政府による事業利用規制をかける議論が起こること自体が大きな問題であるともいえよう。

2）准組合員が正組合員よりも増加し，正組合員による組織運営に影響を及ぼすとの議論について

准組合員数が正組合員数よりも多くなると，正組合員による組織運営に悪影響を及ぼす可能性があるとの指摘がある。具体的には第一に，改正農協法は農協が「農業者の所得増大」に最大の配慮をすると定めたが，それに問題が生じるのではないかという指摘である。第二に，准組合員の事業利用から得られた剰余にも優遇税制が適用されることや，黒字部門から赤字部門へ補てんすれば本来払うべき法人税を払っていないこと，そして，「赤字が常態化した事業の放置」をするならばそれば「事業体として正しい姿ではない」[15] との批判である。

第一の指摘については，総合農協を維持せよという立場から，総合農協を止めて専門農協に転換すべしとの極論まで存在する[16]。総合農協を止めよという極論は，現実の農協事業が地域社会の持続的発展に果たしている事実を明示することによって反論可能と思われ

[13] 明田作「准組合員に関する制度的論点と課題」『農林金融』2017 年 12 月，4-686 頁。https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1712re1.pdf（参照 2019-10-26）

[14] 明田，同上，7-689 頁

[15] 石田正昭『日本農業新聞』2017 年 10 月 6 日付

[16] 改正農協法第 7 条の第 1 項では，組合は「その行う事業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とする」と謳っており，准組合員の事業利用権を奪うことを想定していないにも関わらず，第 2 項では，ことさら農業者（正組合員）への奉仕を強調している。ゆえにこの規定（第 2 項）によって，「行政庁は農業所得の増大に専念しているかどうか，これを外形的に判断する権限と，法の規定に合わない組合の総合農協から専門農協への転換を強制する権限を獲得できることになる」（石田正昭「戦後農協のアイデンティティと准組合員問題」「『農協　准組合員制度の大義』農文協，2015 年，36 頁）おそれがある。

る。そのためにも総合農協の地域貢献の実態把握が重要となる。これらの解明を通し，農協事業によって地域社会の維持存続が図られているといった事実を示すことで，准組合員数の増加理由を説明することができると思われる。

なお，第一の指摘に関して，明田作は，准組合員数が正組合員数より増大しても，農業者にのみ議決権を付与することで農業者による意思決定は担保されていると主張する[17]。さらに，准組合員の増加によって農業者の「農業所得の増大に最大限の配慮」をすることがおろそかになる恐れが生じたとしても，「総会の決議の成立要件を，たとえば普通決議を要する案件につき，正組合員の過半数の賛成の意思表示に加えて准組合員を含めた出席者の過半数の賛成の意思表示を必要とするよう，その要件を加重することは法的には許されるはずである」として，定款変更の範囲で対応可能だと明田は述べている[18]。この方法ならば，准組合員増加および准組合員参加の問題は，一定程度，解決できると考えられる。

次に，第二の指摘つまり准組合員（や員外）の事業利用から得られた剰余を他事業の赤字の穴埋めに使うのは問題であるとの主張について検討しよう。例えば，日本経済新聞は，「農協は農家の組合だからこそ生損保，銀行兼業などの特権が認められている。非農業者を顧客に金融事業に注力する姿は農協の設立目的とかけ離れている。少なくとも准組合員や組合員以外の利用が，正組合員（農家）を超えないようにすべきだ」として，「准組合員の拡大に歯止めをかけ，金融事業に依存しすぎる農協の実態を是正することこそ農協改革の本丸といえる」と主張している[19]。

この議論に対しては，まず，日本に限らず，購買事業と信用事業を兼営した農協が，海外でいまも存在している事実を指摘しよう。ドイツでは兼営農協が 112 組合存在している[20]。日本の総合農協がとりわけ批判されるいわれはないのである。

また，青柳斉は，「信用分離」によって，従来の事業部門間の連携が弱まり「複合・総合渉外体制が不可能になる」危険性があると指摘する[21]。加えて，総合農協批判の背景には，農協の「信用分離」によって民間金融機関の参入障壁をなくすという思惑があるようだが，むしろ，これからの地域金融機関の重要な役割として，「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，生活環境整備などの取り組み」をすすめるべきであり，そうであればむしろ「兼営形態」が望ましいと指摘している[22]。

このように，単純な「総合農協解体論」「信用分離論」は，農協の総合事業が地域社会に果たしてきた役割や，信用分離による農業者への不利益拡大などへの無理解から来ている主張と思われる。

4．准組合員をめぐる従来からの論点

准組合員をめぐっての議論は，最近の「政府主導の農協改革」の中で突如として現れたものではなく，戦後古くから行われてきたものである。ここでは准組合員をめぐるこれまでの，そして最近の諸議論について要点を整理してみよう。

---

[17] 明田，同前 7-693 頁。

[18] 明田作「准組合員問題をめぐる論点とその検証」『農業と経済』昭和堂，2018 年 7 ・ 8 合併号，72 頁

[19]『日本経済新聞』2017 年 5 月 26 日付。

[20]『日本農業新聞』2017 年 7 月 14 日付。

[21] 青柳斉「信用分離論の論点」『農業と経済』（第 84 巻・第 7 号），2018 年 7 ・ 8 月，56-61 頁。

[22] 同上。

1）都市化・混住化と農協准組合員問題

1960 年代に近藤康男は，農協准組合員増加の一層の進行は「農協の組織や事業内容を，信用事業，農業生産，消費生活など内容的にちがったものの調整という問題を含み，農協の事業内容は多元複雑化する」と指摘していた。とくに，信用事業を利用するための准組合員の増加は，「組合員資格に対する法律を改正し，準（ママ）組合員に対する差別待遇を廃すべし，あるいは農協を地域的な経済機関（生活協同組合および貯蓄銀行）たらしむべしという意見があらわれている」と述べている[23]。准組合員増加による農協の性格変容と，准組合員をめぐる法改正いかんが 1960 年代から論じられていたことがわかる。

次いで 1970 年代には，都市化・混住化の進む「都市農協」における准組合員の増加に際して「農民の協同組織」である農協の性格をいったいどうとらえたらよいのかという問題が論点となった。鈴木博は一つの打開策として，「農業者だけの同業組合」だけではなく，地域社会における異質なものの協同，「協同組合地域社会の建設」こそが，ICA のレイドロウ報告が指摘する方向であり，実践的な課題でもあると述べた[24]。

この議論のいきつく方向は，農協の「地域協同組合」化であり，大いに議論を呼んだが，その後，論議は沈静化する[25]。

荷見武敬は，1960 年代後半以降の農村の都市化・混住化の進展にしたがい，准組合員比率が増加していること，また准組合員には賃労働者の割合が多く，次いで「商業・サービス業自営」「製造業自営」などの地元中小商業者が続くこと，これら准組合員の大部分が信用・共済事業の利用をきっかけに加入していることなどを明らかにした[26]。都市化・混住化の進展に対し，農協陣営は，1970 年の「生活基本構想」を通して，地域一般住民との交流強化と（准）組合員としての積極的受け入れをすすめるよう示したが，農政審や農水省は逆に，准組合員増加に消極的な姿勢を示した。こうした動きに対する「農協系統内部で組織原則についての討議が不徹底であったこと」から准組合員問題に対する取り組みの「混迷」がみられたと，荷見は指摘する[27]。

そして，「准組合員のウエートは着実に増大し，正組合員自体の内実も，そのかなりの部分が耕作規模，農業従事日数などからみて，農的色彩の薄れた准組合員的性格が日増しに濃くなっている。正准の境界を取り払い，准組合員をひさし（軒）の下から母屋に招き入れ，本来の協同組合原則に基づく平等な一人一票制度による民主的運営に立ち返ることが，近い将来の課題として強く要請されるのではなかろうか」[28] と荷見はまとめている。

荷見の指摘はそのまま現在の准組合員対応の課題ともなっており，特に都市農協にあっては重要な指摘である。つまり，正組合員の

---

[23] 近藤康男『新版　協同組合の理論』御茶の水書房，1966 年，193 頁。

[24] 鈴木博編『農協の准組合員問題』全国協同出版，1983 年，156-157 頁。

[25] 地域協同組合化については，齋藤仁「［解題］戦後農協論の流れと論点」近藤康男責任編集『昭和後期農業問題論集⑳　農業協同組合論』農文協，1983 年が詳しい。そこで齋藤は混住社会化が進む中で「地域協同組合化への歩みは，今日むしろ体勢となっているといってよい」としつつ，問題の焦点は「混住化がある程度進んでいる地域の農民と非農民相互間の組織的連帯性をどのように見るかという点にあるであろう」とし，准組合員対応（政策）の理論的な側面を整理している。なお，前出の日本協同組合学会シンポジウムにおいては，鈴木博編『農協の准組合員問題』（前出）を取り上げて「農協の准組合員対応」についてのより踏み込んだ分析が行なわれている。

[26] 荷見武敬『協同組合学ノート』家の光協会，1992 年を参照。

[27] 同上，157～158 頁。

[28] 同上，161 頁。

農的色彩の薄れた農協では，正・准組合員に「境界」を設けず一体となった農協運営を目指す必要があるということである。ただ，全ての農協が等しく「一体」となった運営を目指すのではない。個々の農協の正組合員の内実に応じて対応すべきことなのであり，まずは，農協ごとの正組合員の内実の把握が課題となる。

2）正・准組合員との関係をどう構築するか

増田佳昭は，「准組合員問題の抜本的な解決には，組合員の規定をそれぞれの農協の定款に委ねる方向での，農協法改正が必要だと考える」[29] として，「それぞれの JA が准組合員に関する基本的な対応方向を定め，具体的な改革を進めることが必要だ」としている。

例えば，改正農協法との関係から「農業」という職能的目的を重視するのならば，「准組合員を『地域農業の応援団』」として位置付けることが大事であり，具体的には，直売所の利用をはじめ地域農業を支える役割を准組合員に期待し，その方向で働き掛けるべきだろうと述べている。この主張は，「農業」という職能を重視した，やや正・准の間の距離を意識した対応策といえる。

他方，「高齢化と人口減少が進む地域では，地域のくらしを支える JA の役割を積極的に打ち出すべき」で，「協同組合としての特性を維持するためには，准組合員の運営参加の道を開くことはぜひとも必要である」[30] と増田は主張する。地域のくらしを支える農協の場合は「運営参加の道」をぜひ開けと提起して，正・准を交えた（もしくは一体となった）農協運営の必要性を述べている。

増田の主張で注意すべきは，意思決定はあくまでも各農協の自主性にゆだねる必要があるという点である。准組合員の位置づけも，農協ごとに明らかにすべきことなのである。

この他，准組合員の参加をめぐっては，明田作も「今日，産業としての農業に新たな芽が育まれていることは否定しないが，それだけで農業・農村の衰退が止められるわけではない。これまでの歴史と現実を踏まえるならば，より重要なのは，農業を単に産業としてとらえるのではなく，その営まれる場を生産空間と同時に生活空間として，総合的にとらえる視点であろう」[31] と指摘し，「生産空間」と同時に「生活空間」の持続的発展のための農協の役割について言及している。

明田の指摘した農協の役割と，2000 年代の員外利用規制という外的環境への対応で農協が准組合員を意識的に増加させたことを踏まえれば，准組合員を含めたトータルな農協の在り方を個々の農協で検討すること，それが「あるべき方向」であろう。これは，准組合員制度を有する農林漁業の協同組合に共通する課題でもある。

3）地域社会への貢献と農協

原弘平は，協同組合原則の一つに「地域社会への貢献」が加えられたのだから，協同組合は「事業性」とともに「社会性」を併せ持つ存在であると指摘した。加えて，原は，「地域の農業資源を自治的に管理する主体としての農協の役割は，法律に規定されることによって行われるものではなく，協同組合がそもそも有する本質的な役割，機能に基づくもの」であると主張した[32]。地域資源の持続的発展のために，協同組合の役割が非常に重要であるとの原の主張は，自然災害や深刻化

[29] 増田佳昭『日本農業新聞』2017 年 2 月 3 日付。
[30] 増田，同上。
[31] 明田作「農業協同組合法制の課題と展望」『農林金融』2009 年 10 月，40-554。https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0910re3.pdf（参照 2019-10-19）
[32] 原弘平「「コモンズ」としての地域農業資源と准組合員」農文協編『農協准組合員の大義』農文協，2015 年，65 頁。

し獣害対策が重要となっている現在において再確認する必要がある。併せて，メンバーである准組合員の，地域資源管理に対して果たしている役割，准組合員として参加している意義を解明する必要があろう。

地域資源の主たる保全対象としては，農山漁村地域を中心に論じられがちだが，都市農業であっても同様である。北原克宣は，准組合員数が正組合員数の約 5 倍にのぼる神奈川県の JA さがみの事例分析を通して，貯金・共済とも 1 兆円を超える資金量を誇りつつも，「営農担当職員を育成しながら営農指導体制の強化を図り，直売所を拠点として都市農業の発展に寄与しようとする，意外なほど伝統的で素朴な農業協同組合」の実態があると指摘するとともに，農業振興に努めた結果，遊休農地の解消，農業塾開講による農業後継者の育成にも力を入れ，地域農業（ここでは地域資源と同義）の維持発展に都市の JA が大きな役割を果たしていることを示している[33]。

都市・農村部の農協を区別することなく，個々の事例を積み上げることによって，地域資源の管理主体である各農協の役割や，農協准組合員の参加実態等が明らかにされると思われるが，それはまた端緒的，個別事例的な分析にとどまっている。

5．まとめ ── 准組合員をめぐる実態解明のために

以上，政府主導の「農協改革」に見られる准組合員の事業利用規制のこれまでの動向を 2000 年以降に限定して整理し，次いで，准組合員制度をめぐる諸議論の論点整理を行った。

最後に，北海道の農協准組合員に対する実態解明を進める際の幾つかの課題について提示することにしたい。農協准組合員の実態把握と事例分析ははじまったばかりであり，その実態解明には道内全農協に対する調査が必要となるかもしれない。そのために以下の視座が必要と考えられる。

第一に，地域社会・経済にとって，住民生活をサポートする存在として総合農協が大きな役割を果たしていることはいうまでもないが，そのために准組合員制度が活用されている可能性は高い。当然のことながら，総合農協がその役割を果たすためには，連合会の存在が大きいため，その役割の解明も各単協分析と同様に重要となる。また，農協には，農業者のためだけでなく地域社会・経済に果たす大きな役割があることを正組合員たちがそれほど認識していない可能性もある。単協や連合会にあっては，協同組合教育の内容の再確認が必要であり，その際には，同じ地域を拠点としている他の協同組織との連携も重要と考えられる。

第二に，農協准組合員の実態調査・分析を通じて准組合員の位置づけがある程度明らかにされたとしても，同時に，正組合員が准組合員問題をどう捉え，どのような関係が構築されているか，もしくは構築されていないかも明らかにされる必要がある。

第三に，北海道の准組合員数は札幌市や旭川市など「都市部」に多い。こうした都市部の准組合員の実態把握を通して，都市化・混在化の中での准組合員の性格や農協への参加実態，事業利用の内容など，全国共通の傾向も明らかになる。

第四に，単協ごとに准組合員の性格が異なるとすれば，その中から，先進的な「准組合員対応」を行っている事例が摘出できる可能性がある。実態調査の必要性は先進事例の摘出のためである。実態調査にあたっては，准組合員の年齢階層別の属性（とりわけ子育て世代や若年者）ごとの性格や農協との関わり，

[33] 北原克宣「都市型農協 ── JA さがみ（神奈川県）の取り組み」『農業と経済』（第 84 巻・第 7 号），2018 年 7 月，76-82 頁。

農協からの支援内容などの把握が重要となろう。

いうまでもなく農協は協同組合であるから，相互扶助の精神や協同組合原則にのっとり，「地域社会の持続的発展」に向けた活動が重要である。例えば，明田は「協同組合運動は，人々の『参加』を通じて問題解決を図る組織であり，またあったはずであるが，農業，農村に基盤を置く，かつ事業を総合的に行う協同組合として，農業と人間らしく住みやすい地域を維持し，発展するために，農協が果たすべき，ないしは果たしうる役割は少なくないはずである」とも指摘する[34]。

2000 年代に「員外利用規制」という外的環境への対応の結果，准組合員が増加した農協は北海道内にも多い。そして，地域社会の持続的発展に果たす農協の役割を踏まえれば，准組合員（や員外利用）を含めたトータルな農協の在り方を個々の農協で検討するという先述した明田の「あるべき方向」は，北海道の農協にも当てはまると思われる。

[34] 明田，前出「農業協同組合法制の課題と展望」，41-555 頁。