〔参考 1〕農協制度の歴史的変遷

農協法の制定は、1945 年 12 月に連合国総司令部（以下、GHQ）が発出した「農地改革に関する覚書」にその源を発しています。同覚書では、小作人であった者が再び小作人に転落しないようにするために保護を行うべきことを指示していました。その保護のための手段の一つとして、日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長奨励すること、が含まれていたのです。

この指示の背景にあったのは、それまで農村部において組織されていた農業会が、協同組合とはかなりちがったものになっていたからです。農業会は、農産物の販売、農業資材の購入などを行っていましたが、それらは主として、農産物の供出という強制的な販売であり、資材の配給という強制割当てであったからです。それが、戦争遂行に大きな役割を果たしていたと考えられたのです。

しかし、農産物ばかりでなく資材も圧倒的に不足する中で求められたのは、自由よりも平等でした。また、農業会に蓄えられた人材や財産を無にするわけにはいきません。さらに、法律というものに対する米国と日本の違いには大きなものがありました。

以下では、農協等の事業、組合員、理事、組織等に関する農協法の規定をみていく前提として、法制度としての農協制度の歴史的変遷をみていきます。法制度と限定をつけるのは、歴史的変化をみるには、それがわかりやすいからです。

農協制度の特徴は、それが事業を行う法人制度であり、構成員は平等の表決権と加入脱退の自由の制度にあると考えます。こうした制度は産業組合法に始まります。そこで、産業組合にさかのぼり、2015 年の改正が検討されはじめる前までの制度の変遷などをたどってみます。

なお、戦後における金融業の発達はめざましく、それに伴う規制も極めて高度化しています。このため、信用事業および共済事業関係の記述は概略を述べるにとどめていますので、ご承知おきください。

1．産業組合時代

（1）産業組合法前史

日本における産業組合の類似組織としては、養蚕や茶業関係の販売組織が早かったようです。これを法令面から蚕糸業についてみると、政府は、蚕糸業組合準則（1885 年農商務省達[1]）によって蚕糸業組合の設置を進めています。蚕糸業組合準則は、自然発生的な組織が仲間内で作成する規約を公認し、養蚕業の生産過程の統一や製品における検査体制を強化するために設けられたのです。

これに対して、二宮尊徳の報徳社のような組織を念頭に、1891 年に信用組合法案が、内務省から提案されますが、成立しません。この信用組合は、貸付けと貯金ができますが、貯金は組合員以外からも受入れることができるようになっています。この法案は、ドイツの産業組合法に範

[1] 1897 年農商務省令第 5 号により、1898 年 3 月末限りで、廃止されている。

をとっていたといわれていますが、法人という言葉は出てきません。法人に関する一般原則を定めた民法が公布されたのは 1896 年（施行は 1898 年）のことですから当然のことです。

民法では、法人は法律の規定によらなければ成立しないと定めました。また、法人は、法令の規定に従い、定款または寄付行為によって定まった目的の範囲内において権利を有し義務を負うと規定しました。

ところで民法では、法人の規定のほか、共同の事業を営む主体として、組合を規定しています。法人と民法上の組合の違いは、次のような点です。なお、民法上の組合に関する規定は、典型契約であり、民法の規定と異なる組合契約を締結することも可能です。

ⅰ 組織内の法律関係に関し、法人の場合は法人とその構成員である社員との間に法律関係ができますが、民法上の組合の場合は、組合員相互間の法律関係だけで、組合とその構成員である組合員の間に法律関係はできません。法人は権利能力を持つのに対し、民法上の組合は権利能力を持たないからです。

ⅱ これは、組織外との関係においても同様です。法人は権利能力を持ちますので、法人の財産（例えば不動産）について法人の名前で登記ができます。他方、民法上の組合は、組合員の共有名義で登記する必要があります。

ⅲ 逆に、民法上の組合の債権者は組合員に対して直接に弁済の請求ができますが、法人である場合は社員に対して直接請求することはできません。もっとも、法人が破綻した場合には、法律と定款で定めるところによって、社員が負担することがあります。

ⅳ 法人の場合には、機関として理事がおかれるほか、総会の開催が義務付けられます。他方、民法上の組合では業務執行は、原則として組合員の過半数で行います。

1897 年には、農商務省などから産業組合法案が提案されます。この法案では、産業組合を出資制の法人としています。ただ、産業組合の種類は 5 種類（信用、購買、販売、製産、利用）ですが、兼営禁止の規定はありません。また、総会における表決権の平等規定や、出資配当制限の規定も見当たりません。設立は行政庁の許可制ではなく認可制で、3 年後に成立する産業組合法と比べて、自由度が大きいといえるようです。もっとも、信用組合法案にあった組合員以外からの貯金を受入れることができるとする規定は見当たりません[2]。

この法案は廃案となりましたが、議会における審議をみると、製産組合で農業生産ができるようになっていたことが、最大の難点として指摘されています。生産の共同化には、警戒感があったのです。

なお、産業組合法が成立した前年の 1899 年には、農会法（1899 年法律第 103 号）が成立しています。これは農会に補助金を出すための法律で、法人という用語は出てきません。農会法は公法という位置付けで、農会は民法の規制の埒外という考え方のようです。もっとも、この農会法を廃止して 1922 年（大正 11 年）に制定された農会法（1922 年法律第 40 号）では、農会を法人と定めています。ただし、会員は当然加入であり、農会は公法人と考えられていました。

---

[2] 1896 年には日本勧業銀行法（法律第 82 号）および農工銀行法（法律第 83 号）が制定され、不動産担保貸付けを行うこととなっていた。

（2）産業組合法の制定

1900年（明治33年）に成立した産業組合法では、まず、産業組合は、組合員の産業または経済上の発達を企図するために、次の目的をもって設立される法人と定義しています（産業組合法第1条第1項）。すなわち、産業組合の目的は、次の類型ごとに定められていますが、共通するのは、組合員の産業または経済上の発達を図るという目的です。

信用組合：組合員に産業に必要な資金を貸付けしおよび貯金の便宜を得させること。

販売組合：組合員の生産した物に加工しまたは加工せずに、これを売却すること。

購買組合：産業または生計に必要な物を購買し、これを組合員に売却すること。

生産組合：組合員の生産した物に加工し、または組合員に産業に必要な物を使用させること。

信用組合の目的は、資金の貸付けと貯金ですが、資金の貸付けは産業に必要なものに限られ、組合員の経済に必要な資金を貸すことはできません。

生産組合の行う事業は、加工・利用事業であり、農業生産は行えません。1897年の法案について指摘された難点を修正しています。また、組合員の生産した物に加工を加えることは生産組合の事業ですが、その加工品を売却するのは販売組合の事業となります。この点は後年訂正されます。

また、信用組合は、他の組合の事業を兼営することはできません（産業組合法第1条第2項）。この兼営禁止の規定は、先に述べたように、1897年法案にはなく、1900年の産業組合法で出てきた条文です。

産業組合は、組合員による出資制の社団法人であり、産業組合がその債務を完済できないときの組合員の責任分担（以下、**責任組織**）は、無限[3]、有限または保証の3種類でした。

産業組合の名称には、その責任組織と目的を示す文字を用いなければなりません。また、産業組合でなければ名称中に産業組合であることを示すべき文字[4]を使うことはできません。

信用組合については、地区を原則として市町村の区域以内において定める必要があります。ただし、地方長官の認可を得て、地区を広げることが可能です。

設立には、定款を作成し、地方長官の許可を受けることが必要です。

総会における表決権は、民法の公益法人の規定を準用して平等です。また、持分に対する剰余金の分配については、制限することとし、農商務省令で年6%を超えることができないとしています。

加入に関しては、当然加入のような仕組みはありませんので、任意加入です。もっとも加入も契約行為ですから、加入の申込みと産業組合の承諾が必要です。なお、無限責任組合の場合、承諾に当たって、総組合員の同意が必要です。

脱退に関しては、原則6ヵ月前に予告して事業年度末に脱退することができます。脱退した組

---

[3] 同じ議会での農工銀行法（1896年法律第83号）の改正により、無限責任の信用、購買または生産の産業組合には、農工銀行から5年以内の無抵当貸付けができることとした（第7条の2）。

[4] 「示すべき文字」と表現することによって、産業組合以外のものが例えば「信用組合」という文字を使うことも禁止されていると解釈されていた。

合員は、定款の定めるところにより、その持分の全部または一部の払戻しを請求することができます。

以上のように、1900年の産業組合法では、産業組合が組合員のために事業を行う存在であること、表決権が平等であること、加入脱退が自由であること、出資配当に制限を行うべきことを明らかにしており、戦後の協同組合法とほぼ同様の仕組みになっています。

なお、1897年の産業組合法案にはなかった規定として、1900年の成立法では、所得税および営業税の非課税規定があります。これは、1899年から法人所得についても所得税が課税されるようになっていたことに対応しています[5]。また、営業税については1896年から課税されるようになっていました[6]。

（3）産業組合法の展開

ア．明治期

1906年（明治39年）の改正で、信用組合も他の産業組合と兼営できるようになりました。議会での提案理由説明では、役員に人材が得がたいことをあげています。

また、1909年（明治42年）の改正で、産業組合連合会を設立できるようになりました。産業組合連合会は、次の四つの目的をもって、設立することができます（産業組合法第76条第1項）。

一　所属組合に必要な資金を貸付けしおよび貯金の便宜を得させること（信用組合連合会）。

二　所属組合の売却する物を加工しまたは加工せずに、これを売却すること（販売組合連合会）。

三　所属組合の購買する物を購買してこれに加工しまたは加工せずに、所属組合に売却すること（購買組合連合会）。

四　所属組合がその組合員に利用させる設備を所属組合に供給すること（生産組合連合会）。

設立の主体は産業組合であって、産業組合連合会が参加して、産業組合連合会を設立することはできません[7]。

このときの改正で、産業組合連合会のうち信用組合連合会は、信用組合以外の組合や販売、購買または生産の組合連合会を加入させることができると規定されました（産業組合法第76条第2項）。そのことによって、信用組合連合会が他の種類の産業組合連合会に貸付け等を行う道が開けたのです。

上に述べたように、1906年の改正で、産業組合の兼営が認められるようになりました。他方、産業組合連合会については、産業組合の兼営の類型ごとに組織されました。1930年の数字でみると、最も多いのが販売購買組合連合会で、次いで信用組合連合会となっています。

---

[5] 所得税法（1897年法律第17号）の改正により、法人所得については2.5％の定率課税が行われた。なお、営利を目的としない法人は非課税とされていた。

[6] 営業税法（1896年法律第33号）は、例えば物品販売業については、売上金額を課税標準とし、卸売は0.05％、小売は0.15％の税率の営業税を課した。

[7] ただし、特別決議をもってすれば、産業組合連合会に産業組合連合会が加入することができた（産業組合法第78条）。

産業組合連合会の会員の責任組織は、有限責任または保証責任です。したがって、産業組合連合会の責任が産業組合の組合員にまで追求されることはありません。

このとき、産業組合や同連合会の普及、発達および連絡を図る目的をもって産業組合中央会を設立できるようになりました。ただ実態としては、平田東助[8]を会頭として、任意団体としての大日本産業組合中央会が前年の1908年に設立されていました。したがって、産業組合法の改正による産業組合中央会の規定は、その追認だったとみることができます。

産業組合中央会は、非出資の社団法人であり、全国に一つ、主務大臣の許可をえて設立することができました。産業組合中央会の目的は、産業組合および産業組合連合会の普及、発達および連絡です。

目的以外に産業組合中央会の事業を制約する規定はありません。賦課金を徴収することができるという規定もありません。ただし、産業組合中央会は勅令の定めるところにより、産業組合の事業の一部（購買組合および加工以外の生産組合の事業）を行うことができるとされました。

また、産業組合中央会の会員になることができるのは、産業組合、産業組合連合会、および産業組合中央会の定款で定める者です。当然加入の規定もありません。

なお、産業組合中央会の名称には、産業組合中央会という文字を使わなければなりませんし、産業組合中央会でないものはその文字を使うことはできないとの規定が設けられました（同法第83条）。

イ．大正期

1917年（大正6年）の改正では、次のような改正が行われました。

ⅰ 信用組合の事業（産業に必要な資金の貸付けと貯金の便宜）に、次を加えました。

・組合員の経済に必要な資金の貸付け。

・組合員と同一世帯にある者、公共団体または非営利法人もしくは団体からの貯金。

ⅱ 信用組合（他事業を兼営する組合を除く）でその地区に市または主務大臣の指定する市街地を含むものは、定款で定めるところにより、次の事業を行うことができるようになりました。

・組合員のための手形の割引。

・組合の地区内に居住する非組合員の貯金の取扱い。

ⅲ 信用組合については当初から定款において、地区（原則として市町村の区域以内）を定めることになっていましたが、この改正で、信用組合以外の産業組合も定款に地区を設けることとなりました。信用組合以外の産業組合については、地区の区域の範囲に制限はありません。

ⅳ それまでは出資1口の金額は均一に定めるとしていただけですが、この改正でその金額の限度を命令で定めることとしたほか、出資口数の最高限度を10口から原則30口（例外として、定款で50口）と定めました。

[8] 1849年生まれ～1925年没。初代大日本産業組合会頭。産業組合成立時の法制局長官。法制局長官、農商務大臣（1901.6.3～1903.7.17）、内務大臣、および内大臣を務めた。

vi 生産組合の目的を、産業に必要な物を使用させるではなく、産業に必要な設備を使用させるに改めました。設備には人的設備を含む、という意味だそうですから、指導員を設置し、組合員を指導することも生産組合の事業に含まれることになりました。

vii 信用組合連合会は、日本勧業銀行、日本興業銀行、北海道拓殖銀行または農工銀行に対し、所属単位組合または所属連合会のために、債務の保証を行うことができることとされました（産業組合法第76条の2）。

次に行われた1921年（大正10年）の改正で注目されるのは、次の3点です。

一つは、購買組合および同連合会の事業範囲の拡大です。購買組合または同連合会が生産した物は、従来は対象品目に入っていなかったのですが、新しくは対象品目に加えました。

二つは、生産組合および同連合会の名前を利用組合および同連合会に変更し、産業に必要な設備の利用だけではなく、経済に必要な設備の利用も加えたことです。提案理由説明では、経済に必要な設備として、住宅や、家庭用電燈設備などをあげていますが、病院、産婆、技術員なども設備に含まれると解釈されています。なお、改正法の附則で、改正法施行前に設立された生産組合または同連合会は、改正後の産業組合法によって設立された利用組合または同連合会とみなされています。

三つは、産業組合連合会が会員に入っての産業組合連合会が設立できるようにしたことです。産業組合の全国連合会としては、全国購買組合連合会が1923年（大正12年）に設立されています。

また、1923年には、産業組合中央金庫法が制定され、政府、産業組合連合会または産業組合を出資資格者として、産業組合中央金庫が設立されています。

ウ．昭和前期

1932年（昭和7年）には、責任組織が大きく変わりました。産業組合の責任組織は、このときの改正によって、原則として無限責任と保証責任に限られました。例外として有限責任が認められるのは、他事業を兼営していない信用組合または購買組合です。また、産業組合連合会の責任組織は、保証責任だけとなりました。

この改正に伴って、有限責任の産業組合または産業組合連合会は、5年以内に特別決議で、無限責任または保証責任に責任組織を変更しなければなりません。変更しないときは、5年後に法定解散されます。なお、責任組織の変更に同意しない組合員または会員は、脱退したものとみなされました。

他方、産業組合の組合員資格は、このとき明示的に、原則として個人とされ、例外として組合員資格を認められる法人は、養蚕実行組合と農事実行組合とされました。

養蚕実行組合は、1931年に制定された蚕糸業組合法[9]に基づく法人で、養蚕業組合へ加入できるのは養蚕実行組合だけでした。農家、農業者は養蚕業組合に直接加入することはできなかったのです。養蚕業組合は、蚕品種の統一、養蚕業の指導、繭の検査等の事業を行う非出資の法人で

[9] 小平権一は、1929年12月から蚕糸局長、1931年12月から農務局長、1932年9月からは経済更生部長を次官になる1938年9月まで務めている。産業組合課は、農務局および経済更生部の所管であった。

す。養蚕の指導事業等は、全国養蚕業組合連合会→道府県養蚕業組合連合会→養蚕業組合→養蚕実行組合のルートで行われたのです。

産業組合法で新たに規定された農事実行組合は、地区内の農業者で組織され、組合員の共同の利益を図ることが目的とされました。地区は、部落またはそれに準ずる区域です。農事実行組合は、農業者7人以上が規約を作成すれば成立しました。行政庁への届出は必要でしたが、認可を受ける必要はなかったのです。

農事実行組合は非出資の法人でした。農事組合法人を通じてであれば、農業者は実質的に出資金なしで産業組合に加入できることになったのです。これを支えたのが、農事実行組合の責任組織の規定です。

農事実行組合の責任組織については、農事実行組合が産業組合に対して負担する債務についてだけ、組合員である農業者が連帯無限の責任を負うことにしています。このことにより、産業組合と同種の事業を営む者には、農事実行組合相手の掛け売りが困難になったと考えられます。

1937年（昭和12年）には日中戦争が始まり、翌1938年には国家総動員法が公布され、また例えば農産物のうち米の関係をみれば、1939年には米穀配給統制法、1942年には食糧管理法が制定され、米麦等は国家管理になります。1940年には、法人税法と特別法人税法が制定され、産業組合にも日中戦争終了の翌年までを期限として、**特別法人税**が課されました。

特別法人税は、産業組合、商業組合、工業組合、漁業協同組合やそれらの連合会、さらには産業組合中央金庫、商工組合中央金庫等の特別の法人について、その剰余金に課税されました。ただし、利用分量配当に対して配当すべき金額については、損金に算入することとされています。

特別法人税率は剰余金の6%（1942年改正で12.5%）と、普通法人の法人税率18%（1942年改正で25%）に比べて低く設定されていました。

2．農業会時代

（1）農業団体法の制定

こうした状況の中で、政府内調整にはかなりの期間を要したようです[10]が、1943年には農業団体法が制定されました。同法で農業団体とは、市町村農業会、道府県農業会、全国農業経済会および中央農業会をいいます。その時点で存在していた農会、産業組合、養蚕業組合、畜産組合および茶業組合は、農業団体に統合されたのです。これらの団体のうち、産業組合は出資制の法人ですが、農会、畜産組合および養蚕業組合は非出資制の法人でしたし、茶業組合は民法上の組合でした。

これらの法人や民法上の組合は、地方では市町村農業会または道府県農業会（以下、**地方農業会**）に統合され、全国段階では全国農業会または中央農業会に統合されました。ただし、統合の仕方は、それぞれの農業団体を新たに設立させ、同時に対応する既存の組織には解散を命じ、解散を命じた組織の権利義務をすべて新しい農業団体に承継させています。解散を命じられた組織

[10] 内務省との意見対立があって、法案提出が遅れた（『農林水産省百年史中巻』（『農林水産省百年史』刊行会、1980年）、369頁）。

について、解散や清算の手続きがとられることはありません。

なお、産業組合の中には、農業関係の事業を行わない産業組合もありました。そこで、そうした産業組合には解散命令をださず、産業組合として存続できるようにしています。また、市街地に存在して信用事業だけを行う信用組合向けには、新たに市街地信用組合法（1943年法律第45号）が制定され、手形の割引および貯金の取扱いを行う産業組合は、自動的にそちらに移行させています[11]。

統合をさらに詳しくいえば、市町村農会と産業組合（農業に関する事業を行わない産業組合を除く）は、市町村農業会へ統合され、郡農会、区域が道府県区域以内の産業組合連合会、養蚕業組合もしくは同連合会、畜産組合もしくは同連合会、または茶業組合もしくは同連合会議所は道府県農業会に統合されました。

帝国農会、産業組合中央会、全国養蚕業組合連合会、帝国畜産会および茶業組合中央会議所は、**中央農業会**に統合されました。いずれも非出資の法人です。全国購買販売連合会[12]は、解散され、**全国農業経済会**となりました。

なお、信用事業の全国団体である産業組合中央金庫は農林中央金庫となり、その出資資格者に、産業組合連合会および産業組合に加え、全国農業経済会、道府県農業会および市町村農業会が加わりました。

次に、農業団体の会員について説明します。

市町村農業会の会員には、当然会員と任意会員があります。当然会員資格者は、市町村農業会が成立すれば、当然に、その市町村農業会の会員となります。市町村農業会の当然会員資格者は、その地区内で農業を営む者[13]、耕地や牧野の所有者、孵卵業者、荒茶製造業者等とされています。ただし、国、公共団体、農業団体、農事実行組合、養蚕実行組合などの法人は、地方農業会の会員資格をもちません。

市町村農業会の任意会員資格者は次の者です。

ⅰ 地区内に住所を有する農業労働者、野鍛冶、家畜商、農産物の仲買商等の農業関係者。

ⅱ 地区内で耕作の業務等を営み、または耕地の所有者等であるが、規模が小さく、当然会員資格に該当しないもの。

ⅲ 地区内に住所を有する者。ただし、市および主務大臣指定市街地を含む市町村農業会にあっては、地方長官の指定する区域内に住所を有する者などに限定。

ⅳ 地区内の全部または一部をその地区とする産業組合、漁業界、漁業組合または負債整理組合。

道府県農業会の会員は、地区内の市町村農業会です。全国農業経済会では、道府県農業会が当

---

[11] 市街地信用組合法附則第62条。業務として貸付けを行うことはできた。なお、同組合の組合員資格は、市街地に住む個人のほか、法人では商業組合、工業組合その他大蔵大臣の指定する法人に限られた。

[12] 全国購買販売連合会は、全国購買組合連合会（設立1923年）、大日本生糸販売購買組合連合会（同1927年）、全国米穀販売購買組合連合会（同1931年）および大日本柑橘販売組合連合会（設立年不詳）が統合し、1941年1月1日に発足していた。法律よりも事実が先行していた面もあるといえよう。

[13] 1反歩未満の耕作者等農業団体法施行令第2条に定める者を除く。

然に会員となるほか、市町村農業会も会員となることができました。中央農業会は道府県農業会と全国農業経済会が会員となりました。

以下、地方農業会等の事業、管理等に関して特徴的な点について述べます。

地方農業会の事業については、必須事業と任意事業に分かれます。

地方農業会が必ず行わなければならない必須事業としては、次があります。

a 農業の指導奨励事業。

b 農業の統制事業。

c 会員の農産物の販売または加工事業。

d 会員の農業資金の貸付けまたは農業用設備の利用事業。

e 会員の貯金の受入れ。

地方農業会は会則に定めて、任意事業として次の事業を行うことができます。

f 会員のための購買またはその加工もしくは生産事業。

g 会員に必要な資金の貸付けまたは設備の利用事業。

h 農業に関する調査研究。

i 農業従事者の福利増進事業。

j 前各号の附帯事業。

j の附帯事業を行うには、行政庁の認可を必要としました。

以上の事業のうち、a，h および i の事業はもともと農会法（1922 年法律第 40 号）に規定する農会の事業であり、c，d，e，f および g の事業は産業組合の事業でした。また、b の農業の統制事業は、国家総動員法に基づいて制定された農業生産統制令（1941 年勅令第 1232 号）により、農会がその作成する農業生産計画により行っていた事業です。

同勅令によれば、市町村農会は、次を行うことができました。

・農業者が生産すべき農産物の種類、数量または作付面積の指示。

・特定の農作業についての共同作業等の指示。

・農機具または役畜の譲渡先、保管方法等に関する指示。

なお、市町村農業会の統制事業に関しては、必要と認めるときは、行政官庁が、市町村農業会の統制に従うべきことを命じることができただけでなく、その命令違反には罰金刑も用意されていました（農業団体法第 68 条）。

ここで、念のため、全国団体の事業を整理しておきましょう。産業組合の行っていた事業のうち信用事業以外の事業、すなわち農産物の販売加工事業、必要な物資の購買加工生産事業、および設備の利用事業は、全国農業経済会の事業です。中央農業会の事業は、農会が行っていた、農業の指導奨励事業、農業の統制事業、農業の調査研究、農業従事者の福利増進事業、およびこれらの附帯事業です。

ただし、中央農業会が農業従事者の福利増進事業または附帯事業を行うときは、主務大臣の認可を受けなければなりません（同法第 59 条第 2 項）。これは、全国農業経済会と中央農業会の事業について、調整を行う必要があったからです。農業従事者の福利増進事業は、もともと農会の事業と

して農会法に規定がありました。この規定の中で、帝国農会は農家必需品販売購買斡旋などを行っていたのです。1938年の農林省の調査[14]では、帝国農会は販売斡旋部を設置しています。

またいうまでもなく、統制の事業は、指導奨励などの事業とともに、全国段階では中央農業会が行いました。他方、産業組合中央会の事業は、中央農業会の事業にはなっていません。地方農業会の指導事業は、行政庁の役割だったのだと考えられます。なお、〔参考2〕で述べるように、産業組合の監査については、産業組合自治監査法（1938年法律第15号）によって行われており、これが農業団体自治監査法に改められ、農業団体監査連合会が農業団体の監査を行う仕組みになっています。

事業ではありませんが、従来農会等が持っていた行政庁への建議、行政庁の諮問に対する答申義務等は、農業団体に引き継がれています。

税については、地方農業会と全国農業経済会、農林中央金庫には**特別法人税**が課されました。中央農業会は非出資ですので、法人税は課されません。

市町村農業会の会員は、産業組合の組合員と同様、原則として出資一口以上を出資しなければなりません。例外は、地区内に住所をもたない者、出資を有する者と同一の世帯に属する者などです。出資一口の金額の限度は定められていますが、出資口数に法律上の制限はありません。なお、農業会の会員の責任組織は、有限責任です。表決権は、平等です。

また、中央農業会と地方農業会は、会員から賦課金を徴収することができます。しかし、全国農業経済会にはその権限がありません。もっとも、地方農業会が賦課金を徴収できるのは、指導統制等の事業のためだけであって、旧産業組合が行っていた事業について、賦課金を徴収することはできません。

市町村農業会の会長は、総会で推薦し、市町村長の意見を聞き、地方長官が任命します。この場合の総会での推薦は、特別決議によらなければなりません。道府県農業会の会長は、地方長官の推薦で、主務大臣が任命します。

地方農業会の副会長および理事は、総会で推薦した者について、会長が選任します。道府県農業会には支部が設けられますが、支部長は支部の区域内の農業会会長会議の推薦した者について道府県農業会会長が選任します。地方農業会の監事は、総会において選任します。

農業団体は、当然加入制度によって加入が強制され、脱退の際の払戻しも規定されていない点において、産業組合や戦後の農協の制度とは、根本的に異なる仕組みだったといえます。

（2）終戦前後

農業団体法による仕組みでは、統制の指示を出すのは中央農業会で、現物を動かすのは中央では全国農業経済会でした。しかし、終戦間際の1945年7月、中央農業会と全国農業経済会は一本化され、戦時農業団とされました。ただし、法令としては、農業団体法は改正せずに、国家総動員法に基づく勅令を発して処理しています。

---

[14] 『農会ニ関スル調査　昭和13年1月』（農林省農務局、1938年）、94頁。

具体的には、国家総動員法に基づく勅令として戦時農業団令を制定し、農商大臣[15]が戦時農業団の会員資格者である都道府県農業会に戦時農業団の設立を命じます。また、農商大臣は、戦時農業団の設立を命じたときは、国家総動員法に基づき中央農業会と全国農業経済会に解散を命じます。解散された全国農業経済会と中央農業会の権利義務は、戦時農業団令によって、すべて戦時農業団に継承させています。

すなわち、農業団体法に中央農業会と全国農業経済会の関係規定は残ったまま、それらの実体は存在しないという状態にし、新たに都道府県農業会の上部団体として戦時農業団がおかれることになったのです。終戦直後の1945年9月に、戦時農業団令は全国農業会令に改められ、戦時農業団という名称も**全国農業会**に改められています。

その後、同年（1945年）12月には農業団体法が改正され、全国農業経済会は全国農業会とされ、中央農業会についての規定は削除されました。その上で、農業団体法の改正法の附則で、全国農業会令による全国農業会を農業団体法による全国農業会とみなす、と規定したのです。

また、このときの農業団体法の改正によって、地方農業会の会長、理事等の選任を行政庁が行う規定は削除され、理事を原則として1人、総会で選任することとする等の改正が行われました。議会における議論としては、さらに抜本的改正が必要だとの意見はありましたが、原案のとおり議決、公布されています。

実は、この議会では、1938年に制定された農地調整法の改正も行われています。この1945年12月の農地調整法の改正は、後に**第1次農地改革**といわれる改正ですが、四つの改正が行われました。

一つは、それまでも行われていた自作農創設維持事業の強化です。二つは、従来国家総動員法に基づく農地関係の勅令の農地調整法への取り込みです。具体的には、小作料統制令、臨時農地価格統制令および臨時農地等管理令の規定が取り込まれたのです。三つは、小作料の金納化で、小作料は金銭以外のもので支払うことも、受けとることも禁止されました。四つは、農地委員会制度の改正です。農地委員は、地方長官による選任制から、選挙により選任されることになりました。

このうち、自作農創設事業は、三つの要素から成り立っています。一つは、市町村農業会が中心となって、地方長官の認可を受けて、典型的には、土地の所有者（地主）に小作人への譲渡のための協議を求め、その協議が調わないときは、都道府県農地委員会の裁定、あるいは地方長官の裁定によって、譲渡を強制する措置です。二つは、勅令で都道府県ごとに定める面積以上は、農地を所有できないとする措置です。この面積は、翌年1月に公布された農地調整法施行令で定められ、平均5町歩とされました[16]。三つは、農地の売買価格を低く抑えたことです[17]。

---

[15] 農商務省の発足は1881年4月であるが、1925年4月に農林省、1943年11月に農商省、1945年8月に農林省となっている。

[16] 農林省の当初の考えは、3町歩であった（農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成第1巻』（農政調査会、1974年）、111頁）。

[17] 農地調整法の規定では、地租法による賃貸価格に主務大臣の定める率を乗じて得た額以内、とされた（農地調整法第6条の2第1項）。

GHQは、これらのうち、地主の保有面積は3町歩以下にすべきこと、実施を市町村農業会ではなく政府機関を通じて行うべきこと、土地の譲渡は即時に行うこと、および小作条件を改善すべきことを告げてきたとされています[18]。

結局、農地調整法は1946年に再改正され、市町村農業会の農地調整法との関連は途切れることになります。この農地調整法の改正と、自作農創設特別措置法および自作農創設特別措置特別会計法の制定は、**第2次農地改革**といわれます。具体的には、これらの法律によって、地主が市町村内に所有することのできる小作地は市町村内の小作地に限られ、それも平均1町歩（都府県の場合、北海道では4町歩）以内とされ、また、小作地を含めて所有することのできる農地面積の上限は、都府県の場合で平均3町歩、北海道では12町歩とされ、それを上回る農地はすべて政府が買い上げ、小作人に売り渡したのです。

3．農協の時代

（1）農協法の制定直後

第1次農地改革といわれた農地調整法の改正案が議会に提出された後、1945年12月9日に、先に述べたGHQの「農地改革に関する覚書」が発出されました。その後、農協法の検討が行われますが、検討が本格化するのは第2次農地改革といわれた法律の成立後、特に1947年に入ってからです[19]。

ア．農協法の概要

（ア）出資と非出資

わが国の法律で最初に「**協同組合**」という文字を使ったのは、漁業法（1910年法律第58号）の1933年の改正です。戦後の立法では、1946年11月に公布された商工協同組合法（1946年法律第51号）が最初です。漁業法では出資制の漁業組合を漁業協同組合と称し、商工協同組合法はすべての商工協同組合を出資制にしています。

他方、農協法では、組合に出資制のものと非出資制のものとを認めています。こうした違いは、主に事業の違いによるものと考えられます。漁業組合のうち出資制の漁業協同組合は信用事業を行うことができましたし、農協でも信用事業を行うことができるのは、出資制のものに限られています。

また、逆に、非出資の法人という観点からみると、公益事業を行う民法法人は非出資制ですし、主として指導事業を行っていた農会、養蚕業組合、畜産組合または茶業組合（以下、農会等）は、非出資の組織でした。農会等の根拠法は農業団体法によって廃止または改正されていました[20]から、類似組織を復活させたいという要請に応えるには、組合に非出資のものを認める必要があっ

---

[18] 大和田啓氣『秘史　日本の農地改革』（日本経済新聞社、1981年）、101頁。

[19] 詳しくは、小倉武一･打越顯太郎監修『農協法の成立過程』（協同組合経営研究所、1961年）を参照されたい。

[20] 農業団体法附則第100条、第107条および第122条。

たのです。

なお、非出資に関しては、参考とした米国のケンタッキー州法であるピングハム販売協同組合法[21]では非出資制を認めていたという事情もあります。組合が組合員から農産物を受託して販売するに当たっては、組合は販売先に対して債権者にはなりますが、債務者にはなりません。販売農協の場合、必ずしも出資制をとる必要はないのです。

例えば、1950年3月末の数字でみると、農協数の49%が非出資の農協でした。

（イ）組合員

市町村農業会の会員は、本人の意思にかかわらず会員になる当然会員と、加入の可否が本人の意思に任される任意会員に分かれました。ともに、1人1票の表決権をもちました。これに対して、農協の組合員は、繰り返しになりますが、正組合員と准組合員に分かれます。ともに加入脱退は自由ですが、表決権に違いがあります。いうまでもなく、正組合員は表決権をもちますが、准組合員は表決権をもちません。

正組合員資格は、「農民」と規定され、農民とは「みずから農業を営み、又は農業に従事する個人をいう」と定義されました。単なる農地所有者と法人は排除されたのです。この点は、市町村農業会における当然会員の資格と決定的に異なります。

准組合員資格は、農民のほか、農協の地区内に住所を有する者であってその組合の施設を利用することを相当とするものとされました。地区内に住所を有しさえしていたら、ほぼ誰でも准組合員資格をもつことになったのです。

なお、農業会から農協への切り替えに当たっては、農協の設立と市町村農業会の解散は、別々に行われました。ただし、農協は、その組合員に市町村農業会の会員がいるときは、行政庁の認可を受けて、その持分に応じて、その市町村農業会の財産を分割請求することができました（農業団体整理法第5条）。この規定を使って、市町村農業会の財産を引き継いだ農協も多かったはずです。

（ウ）事業

農協法第10条第1項では、組合すなわち農協および農協連合会が行うことのできる事業として多くの事業が列挙されています。この事業は、制限列挙、すなわち組合が行うことができる事業の範囲を制限したものだと理解されています。農協法では、組合の目的を定款に定めることになっていませんので、当然のことです。

ただ実態とすれば、組合員が必要とするサービスは柔軟な解釈、または必要に応じてですが、法律改正が行われてきたところです。例えば、病院の経営は、産業組合法下においても1917年の改正から可能で、農協法でも組合員の共同利用施設の設置として理解されてきました[22]。また、

---

[21] 前掲『農協法の成立過程』560頁以下に、翻訳されたものが収録されている。

[22] 医療については1950年改正で生活及び文化の改善に「又は医療」が追加され、1954年改正で独立の事業として規定された。

1992年改正では、老人福祉事業が独立しています。

農業会の事業のうち旧産業組合系の事業は、農協および農協連合会の事業として列挙されています。しかし、旧農会系の事業はそうではありません。農会法や農業団体法で規定されていた農業の指導奨励事業は、「農業技術及び組合事業に関する組合員の知識の向上を図るための教育」と替わっています。同じく農会法や農業団体法で規定されていた農業に関する調査研究は、農協法ではまったく規定されていません。おそらくは、農協は、補助金に依存しない自主自立の事業を行うからだと考えられます。附帯事業の中で、農業に関する調査研究を行うことは一向に差し支えないと考えます。

地方農業会では預金について員外利用が認められていました。農協法では、すべての事業について、員外利用が認められましたが、他方で員外利用規制に数量規制が導入されています。農協法では、定款で定めるところにより、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規定し、ただし、組合員以外の利用は、組合員の利用の事業年度ごとの総額の5分の1を超えてはならないとしました。

なお、この**員外利用制限**については、様々な例外があります。例えば、医療事業については、1951年の改正で5分の2とされ、1962年の改正では政令で定める事業については政令で定めることとされ、100分の100までの員外利用が可能になっています。

また、信用事業に関して農協法は、大きくは貯金事業と貸出事業に分けて事業を規定しました。そのことによって、信用事業の員外利用の制限は、貯金事業と貸出事業と別々に行われ、員外利用制限が管理しやすくなっています。1982年の改正では、信用事業を行っている農協連合会のうち必要で適当であると認められる指定信用農協連については、貸出事業の員外利用制限を、貯金（定期積金を含む）額の一定割合で行う方式を導入しています。この方式は、その後拡充され、現在では指定信用農協連だけでなく指定農協についても、員外制限が緩和されています（農協法第10条第18項）。

次に、農協連合会は、会員である組合の指導および連絡に関する事業を行うことができると規定されました（農協法第10条旧第4項）。産業組合中央会の目的とほぼ同じことを農協連合会が事業として行うことができるようになったのです。この規定に基づいて設置された指導農協連合会が後に農協中央会となります。なお、指導農協連合会は、この規定の中で、組合に対する監査事業を行っています。

また、農協法は、信用事業を行う農協連合会についてのみ、他の事業を行うことができない、と規定しました（農協法第10条旧第5項）。したがって、例えば購買事業と販売事業を兼営する農協連合会は、適法に設立できたのです。

（エ）設立

法人の設立と政府の関与に関しては、以下に述べるような沿革があります。1890年公布の旧商法（1890年法律第32号）では、株式会社の設立に政府の免許が必要でしたが、1899年公布の商法（1899年法律第48号）では、設立に当たっての政府の関与はありません。会社をめぐる争

いごとは原則的に裁判所で処理する仕組みであり、これは準則主義といわれます。

産業組合に関しては、成立しなかった1897年の産業組合法案では、産業組合の設立に、農商務大臣の認可を要するとしていました。1900年に成立した産業組合法では、地方長官の許可を要するとしていました。産業組合連合会や産業組合中央会についても主務大臣または地方長官の許可を要しました。いずれにしても、産業組合をめぐる争いごとには、まず、行政庁が関与する仕組みです。なお、許可には特段の制約が設けられていません。

農業団体は法人ですが、行政庁の関与が強い法人で、設立しないという選択肢はなく、当然のことながら設立の許可という手続きもありません。農業会の会長は、主務大臣や地方長官の任命でしたから、今でいう特殊法人のような位置付けだったと考えられます。

戦後最初の協同組合法である商工協同組合法では、商工協同組合の設立には行政庁の認可等を要することなく、登記によって商工協同組合が成立することにしていました[23]。これに対し、農協法では、組合の設立には、行政庁の認可を要することとしていますが、他方、組合は登記によって成立するとしています（農協法第63条）。

農協法では、定款または事業計画の内容が、法令または行政庁の処分に違反する場合を除いては、設立の許可をしなければならないとしていました。設立認可の裁量権を制限したのです。

（オ）課税

農協法では、出資組合には所得税および法人税を課さないことが規定されました（農協法旧第4条）。ただし、同時に特別法人税法が改正され[24]、地方農業会が農協または農協連合会になっても、**特別法人税**が課されるように措置されていました。

しかも、翌1948年の法律改正[25]で、法人税等を非課税とする農協法の規定は改正されました。農協法の該当部分の規定は、利用分量配当に相当する金額には課税しないとする規定に置き換えられたのです。この規定は、その後現在のように、利用分量配当に相当する金額は損金の額に算入すると改正されています。いずれも、出資配当等には法人税が課税されることはいうまでもありません。

イ．制定後の改正

（ア）県農協連合会の兼営問題

農協法の制定から半年も経たないうちに問題になったのは、農協連合会の事業兼営の問題でした。上に述べたように、当初の農協法では、農協連合会も、例えば販売事業と購買事業を兼営することができました。これを、独占禁止法の観点から、GHQが問題にしたのです。そこで日本

---

[23] 商工協同組合法を廃止して制定された中小企業組合法でも、当初、中小企業等組合の設立に認可を要しなかったが、1955年改正で、認可制にしている。

[24] 農業団体整理法第18条。なお、所得税法の一部を改正する等の法律（1946年法律第14号）第3条により、特別法人税法は恒久法とされていた。

[25] 所得税法の一部を改正する等の法律（1948年法律第107号）第25条。

国政府は、最初から農協法に規定されていた信用事業のほか、新たに購買、生産（農作業の共同化・農地開発等）、販売、共済および生活（医療、文化等）の事業を行う農協連合会も、他の事業を兼営できないこととする農協法の改正案を 1948 年 6 月に国会に提出します。

しかし、この法案は国会を通過せず、廃案となります。そこで、農林省は、指導によって、農協連合会についてはこれらの事業を兼営させないようにしました。占領下であり、GHQ とのやりとりの意向に沿ったものだからできた指導だといえましょう。

1950 年の農協法の改正は、農協連合会の事業兼営に関して、二つの改正を行っています。一つは、農協連合会のうち生活事業または農業技術等の教育を行う事業（以下、営農教育事業）を行うものは、生活事業または営農教育事業以外の事業を兼営できないとする改正です。リスクの大きい購買事業や販売事業などを兼営してはならないという趣旨です。

二つは、明文で、都道府県の区域と一致し、または都道府県の区域内の農協連合会であれば、購買事業と販売事業の兼営を可能としたことです（農協法第 10 条旧第 8 項）。すなわち、各都道府県経済連の登場を可能にし、逆に、都道府県の区域を超える全国段階の購買農協連および販売農協連の統合はできないということになります。

このように都道府県経済連の登場を可能にした背景は、ほとんどの購買農協連が赤字になるような農協および農協連合会の経営不振にありました。政府は組合の財務改善のための指導を強化したほか、1951 年には農漁業協同組合再建整備法[26]を成立させています。この法律により、不振組合には 5 カ年の再建計画を作成させ、増資奨励と固定化負債見合借入金の利子補給を行っています。この再建計画を作成した組合は、農協 2,480、農協連合会 142 にのぼりました。

さらに 1953 年には農林漁業組合連合会整備促進法を制定し、経済事業を行う連合会に対して間接的に補助しています。具体的には、系統金融機関（農林中央金庫および信用農協連等）が、経済事業を行う連合会に対してもつ固定化債権の利子を減免する場合に、その一部を補助したのです。

こうした状況の中で行われた 1954 年の農協法の改正では、農協および農協連合会の指導・監査を行う組織として農協中央会制度を創設しました。

（イ）農協中央会制度の創設

農協中央会の母体になったのは、全国指導農協連および県ごとに指導を行う農協連です。農協中央会も、全国および県ごとに設けられました。いずれも非出資です。

県農協中央会の正会員資格は、地区内の組合ですが、加入脱退は自由です。他方、全国農協中央会の正会員資格は、県農協中央会、県農協中央会の正会員である組合、および県の区域をこえる組合で、前 2 者（県農協中央会、県農協中央会の正会員である組合）は、当然加入です。

産業組合中央会の会員になれるのは、産業組合と同連合会で、加入脱退は任意でした。中央農業会の会員は、県農業会と全国農業経済会で、当然加入でした。

農協中央会は、その目的を達成するため、組合の経営指導、監査、情報提供、紛争の調停、調

[26] 1951 年 4 月に公布施行されたが、同年 6 月には農林漁業組合再建整備法に改正（議員立法）。

査研究などの事業を行います。注目すべきは、こうした事業が会員である組合を対象とするばかりでなく、会員でない組合（非会員組合）も対象に行われてきたことです。「組合の」は、会員でない組合を含むという意味だったのです。

農協法では、農協連合会が行うことのできる事業として、指導および連絡の事業を規定していました。前に述べたように、この事業の一環として指導農協連合会[27]は、監査事業を行ってきていました。農協中央会制度を設けるに当たっては、監査事業を取り出して規定しています。

事業との関係で注目されるのは、農協中央会は会員に賦課することができるとする規定（以下、賦課条項）のほか、国が補助することができるとする規定（以下、補助条項）が挿入されたことです。先にみたように、産業組合中央会には賦課条項も、補助条項もありません。農業団体法では、中央農業会に賦課条項はありましたが、補助条項はありません。農協法による指導農協連合会にも、賦課条項は適用されますが、補助条項はなかったのです。もっとも、補助条項は、「毎年度予算の範囲内において」という限定付きであり、補助金の交付を保障するものではありません。

なお、農協中央会の設置に関連して、農協中央会と同種の事業を行おうとする農協連合会については、設立や定款変更を認めないこととしていました（農協法第 60 条旧第 3 号）。

（ウ）農協中央会以外の 1954 年改正

農協法の 1954 年改正では、農協中央会制度のほかに、組合についての規定が整備されました。主なものについて、説明します。

一つは、組合の健全な運営を確保するために、監督措置が強化されたことです。具体的には、設立や定款変更などの際に行政庁の認可が必要になりますが、その認可権が厳しく拘束されていました。それが緩和され、「事業が健全に行われず、且つ、公益に反すると認められるとき」も不認可事由に加えられました[28]。

二つは、共済事業に関する規定が整備されました。具体的には、共済事業を行う組合は、共済規程を作成し、行政庁の承認を受けることが義務付けられました。

三つは、組織面でも改正が行われました。共済農協連合会も、信用事業と並んで他事業を兼営することができなくなりました。他方、このときの改正で、全国ベースの購買農協連と販売農協連の統合も可能になりました[29]。もっとも、全国農業協同組合連合会（全農）が発足するのは、18 年後の 1972 年のことです。

なお、組合の役員の選出について、選挙だけでなく、総会における選任によって行うことができるようになりました。また、総代会を設けることができる正組合員数を 1,000 人から 500 人に引き下げています。

---

[27] 指導農協連合会という名称を使っていたのは 40 県の連合会。

[28] 2001 年の改正で、事業を行うために必要な経営的基礎を欠くことなどにより目的達成が困難と認めるときと、地区重複により支障があるときに分けて規定され、認可権の拘束が強められた。

[29] 1950 年改正で追加した農協法第 10 条旧第 8 項の削除。

（2）農業基本法の時代

（ア）関連政策の進展

さて、日本は1956年にガットに加盟し、1957年の経済白書では、もはや戦後ではないとうたいました。この頃から日本の産業は、工業化が急激に進展し、他方では、農業従事者と他産業従事者の所得の格差が拡大してきました。このため、1961年の農業基本法では、農業従事者と他産業従事者の所得の均衡を図ることを目標に、農業の生産対策、価格流通対策および構造対策を講じることとしています。

農業基本法に関連し、農協関係で講じられた政策立法には次のようなものがあります。

第1に、1961年の農協合併助成法（1961年法律第48号）の制定です。対象となった合併は、すべての合併ではなく、信用事業を行う農協が2以上参加した合併です。それらの農協が合併経営計画を作成し、知事の認定を受けるという仕組みができたのです。なお、これに伴い、被合併農協の欠損金を引き継ぐことができるようになりました。

第2に、農業近代化資金助成法（1961年法律第202号）および農業信用保証保険法（1961年法律第204号）の制定による農業近代化資金の創設です。近代化施設に対する政府の補助金とあわせ、農業生産の近代化、畜産、園芸などへの選択的拡大を急速に進めることとなります[30]。

第3に、価格流通政策への貢献です。農産物については需給変動が避けられない面がありますので、統制という国家管理を後退させる局面で、価格を安定させる必要がありました。また、人口の増加と都市への集中に対応して流通の合理化を進める必要がありました。こうした要請に応えるためには、農協の組織力に頼らざるを得なかったといえるでしょう。

1961年の畜産物価格安定法、1965年の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法および砂糖価格安定法、1966年の野菜出荷価格安定法および卸売市場法などは、いずれも農協の組織力を前提とした法律でした。

第4に、構造政策推進のために、1962年に農業生産法人制度および農事組合法人制度が設けられたことです。

（イ）1962年改正

この農事組合法人制度に関しては、やや特殊な経緯があります。

1960年の国会に提案された農協法の改正案では、農協の事業として農業の経営の事業を加えるだけでした。それが成立せず、1961年に出し直した改正案では、新たに章をおこして**農業生産協同組合**という農業協同組合とは別の法人類型を提案していますが、国会解散のためそれも成立しません。この農業生産協同組合は、農業経営事業を行う法人で、共同利用施設の設置または農作業の共同化事業（以下、共同化事業）を行うことができません。

その解散後の特別国会に提案された法案では、農業生産協同組合ではなく農事組合法人となりますが、継続審議となり、翌年に成立したのです。農事組合法人は農業経営事業と共同化事業の双方を行うことができます。

[30] 長期低利資金は、農林漁業金融公庫法（1952年法律第355号）による資金があった。

農事組合法人の成立は、設立行為をすればよく、行政庁の認可は必要ありません。これは、協同組合法の規定により設立できる法人の中では、異例の取扱いです[31]。おそらくは、1932年に産業組合法の改正で設けられた農事実行組合の立法例にならったのだと考えられます。

農事組合法人の組合員資格は、農民であって定款で定めるものです。

農事組合法人は、①共同化事業、②農業経営事業のいずれか、または③双方の事業を行うことができます。共同化事業だけを行う簡易な法人制度が存在することがこの制度の特徴です。

農事組合法人は、出資制または非出資制のいずれでも設立が可能ですが、農業経営事業を行うには出資制とする必要があります。出資制の場合の責任組織は有限責任ですから、組合が破綻した場合の組合員の責任は、出資額が限度となります。なお、漁業生産組合や企業組合の剰余金の出資配当については、出資配当率に制限がありません。しかし、生産森林組合もそうですが、農事組合法人の出資配当率には制限が設けられています。

農業経営事業を行う農事組合法人が、農協の正組合員資格をもつようにしたことはいうまでもありません。共同化事業だけを行う農事組合法人は、農協の準組合員資格をもちます。

1962年の農地法の改正で、構造政策推進のために、農業生産法人制度（現在の農地所有適格法人制度）ができ、同法人への農地の権利移動であれば、許可できることとしています。

1962年の農協法改正の際に、信用事業を行う農協は、組合員の委託により、農地信託事業を行うことができるようになりました。これも、構造政策を進めるための方策の一つですが、あまり使われていません。その他の改正事項も含め、説明を省略します。

（ウ）1970年改正

農業基本法制定の背景を貿易面からみれば、1956年のガットへの加盟に代表される日本の国際社会への復帰があったといえるでしょう。政府は1960年に貿易自由化計画大綱を策定し、貿易の自由化を進めます。そうした中で、酪農品、砂糖、大豆などの制度が大きく揺れ動き、先に述べた価格安定制度も確立されてきました。

さらに1962年にはケネディラウンドが開始されます。同ラウンドは1967年に終結し、輸入関税率の引き下げ等が行われます。他方、国内的には、1968年頃から米の過剰が明確になり、1970年（昭和45年）からは本格的に米の生産調整に取り組むことになります。

こうした状況の中で、農林省は、農地法の大改正を行い、農地がより生産性の高い経営によって効率的に利用される方向を取り入れます。

農協制度についても、これにあわせて改正が行われるとともに、農協合併の進展等に応じた改正が行われています。主な改正について、説明します。

農協の事業の関係では、まず、農協に農業の経営の事業を行うことができるようにしています。ただし、出資制の農協が、組合員の委託を受けて、他の事業とあわせ行う場合に限ります。

また、出資制の組合は、これも他の事業とあわせ行う場合に限りますが、組合員または会員の委託を受けて、転用相当農地を売渡し、あるいは宅地造成の事業を行い、あるいは売渡す事業が

[31] 漁業生産組合および企業組合の設立には行政庁の認可が必要。

できるようになりました。

次に、農地法の改正で農地保有合理化促進事業が行われるようになりましたが、農協法上も農協が同事業を行えるようにしています。

組織管理面では、大規模農協の増大に伴い、総代会の権限を強めています。具体的には、従来は総代会では行うことのできなかった役員の選挙または選任、および定款の変更も、総代会で行うことができるようになりました。また、解散および合併についても、総会の決議ではなく、総代会の決議と正組合員の投票で行う仕組みが導入されました。なお、これに伴い、総代の定数について、従来の100人という最低限度が改められ、正組合員の5分の1（その総数が2,500人以上のときは500人）とされました。

また、農協連合会の正会員は、農協または農協連合会で、各々1個の表決権をもつところです。合併の進展等に伴いこれを改め、多くの正組合員を有する会員に多くの表決権を付加することができるようにしました。ただし、付加する表決権の総数は、平等に与える表決権の総数を超えることはできません。農協中央会の表決権についても、同様にしています。

さらに、信用事業関係では、地方公共団体や銀行その他の資金の貸付けを事業に加える等の改正を行っています。

次に、農事組合法人について、加入の後に農民でなくなった者についても、総組合員の3分の1を超えない範囲内において、組合員とみなすことにしました。また、員外従事制限は、常時従事者数の5分の1以内から、2分の1以内に緩和しています。

（エ）1971年以降の動向

1971年には、ドルの弱体化を背景に長年続いてきた外国為替の固定相場制は、変動相場制へと移行します。こうした変化を受けて、1973年（昭和48年）には、手形の割引、債務保証等の事業も行えるようにし、信用事業を強化するとともに、農地等処分事業を宅地等供給事業として住宅その他の施設の建設も行えるようにしています。さらに農協の共済事業については、共済規程について総会の議決を経て行っていますが、変更手続きの簡素化を行っています。

こうした過程を経て、農協は、農業者の協同組合というよりも地域の組合に転化していったのです。

農協法の改正はその後1982年（昭和57年）に行われますが、これも信用事業関連です。一つは、農協の内国為替取引について全国オンライン化を進めるために、その業務に限ってではありますが、**員外利用制限**を撤廃したことです。二つは、指定した信用農協連の員外貸付け制限を緩和したことです。

1985年のプラザ合意の後、円高となり、景気は後退すると考えられましたので、日銀は公定歩合を引き下げます。しかし、結果として国内の不動産価格は上昇し、バブルといわれる状態になります。バブル経済が崩壊した後、1992年（平成4年）には、農協法の改正が行われたほか、金融制度改革法が制定されました。

農協法の改正では、組合に関して次のような改正が行われました。

ⅰ 事実上存在していた理事会を法律制度としたこと。

ⅱ 組合の事業として老人福祉事業が加えられたほか、同事業の**員外利用制限**は、医療事業と同様、組合員利用の100分の100までとしたこと。

ⅲ 農協連合会も受託農業経営を行うことができるようにしたこと。

ⅳ 農協の員外貸付けにつき、信用農協連と同様、指定組合の制度を設けたこと。

ⅴ 員外理事枠を従来の4分の1から3分の1まで拡大したこと。

ⅵ 組合の信用事業および共済事業について事業譲渡の規定を設けたこと。

なお、事業譲渡に関しては、前後の事情については、本論の事業譲渡の項で述べました。

金融制度改革法は、金融機関や証券市場に対する信頼の回復、金融や資本市場における競争促進を目指して制定されました。この金融制度改革法において、組合に関しても、国債・地方債の取扱いができるようになるなど業務の拡大が図られたほか、金融事業を行う組合の子会社規制などが行われることになりましたが、説明は省略します。

なお、この間、1986年には、ガット・ウルグアイ・ラウンドが開始され、1988年には牛肉等12品目に関する日米農産物交渉が決着しています。また、ガット・ウルグアイ・ラウンドでは1991年12月のダンケルペーパーでは決着がつかなかったものの、1993年12月には最終合意に達し、1995年4月から段階的関税引き下げ、米についてはミニマム・アクセス数量の設定と拡大が始まっています。

（オ）住専問題後

1996年12月には、前年の住専問題を契機に、農林中央金庫と信用農協連との合併を可能にする信用事業再編強化法[32]が制定され、あわせて農協法の改正が行われました。信用事業再編強化法では、信用農協連と農林中金の合併と、信用農協連から農林中金への事業譲渡を可能にしています。また、農協法では次のような改正が行われました。

① 信用事業を行う組合の代表理事、常勤役員および参事について、兼業または兼職の禁止が強化された。

② 業務執行機関として、理事会のほか、経営管理委員会をおくことができるようになった。

③ 信用事業を行う組合については、最低出資金が定められることになったほか、毎事業年度の剰余金のうち準備金として積み立てなければならない割合が10分の1から2分の1に引き上げられた。

④ 信用農協連および一定規模以上の信用事業を行う農協は、員外監事および常勤監事をおかなければならないとされたほか、決算関係書類について、総会の前に、監事の監査のほか、農協中央会の監査を受けなければならないこととされた。いうまでもなく、決算関係書類について行われる監査を**決算監査**といいます。

⑤ 農協中央会は、組合の監査に関する業務に関し、公認会計士または監査法人と契約しなければならないこととされた。

---

[32] 制定当初の法律の名称は、「農林中央金庫と信用農業協同組合連合会との合併等に関する法律」。

⑥　信用事業を行う農協の理事は、事業の区分ごとの損益の状況を明らかにした書類を作成し、総会に提出しなければならないこととされた。

（3）新基本法の時代

政府は、1994年10月の「ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」において、農業基本法に代わる新たな基本法に向けて検討に着手することを明らかにします。この方針に基づき、農業基本法に関する研究会が開催され、さらに、食料・農業・農村基本問題調査会が開催され、その答申（1998年9月）を受けて、1999年7月に食料・農業・農村基本法（以下、新基本法）が制定されます。

新旧基本法の違いは多岐にわたりますが、農協との関連で筆者が注目するのは次の3点です。

①　旧基本法は、農業従事者と他産業従事者の所得均衡を目標に掲げていましたが、新基本法では、食料の安定供給を基本理念の1番に掲げています。基本法の視点は、農業従事者から国民に移ったといえます。

②　旧基本法では、農業協同組合という文言が、農産物の流通の合理化、協業の助長、および農地流動化の3カ所に出てきました。ところが、新基本法では農業協同組合という文言はまったく出てきません。農業協同組合は、農政の担い手という立場から自由になったのです。

③　旧基本法では、家族経営を自立経営にすることを目標にしましたが、新基本法では農業経営の法人化も推進することとしました。法人の中には会社も含まれますので、会社による農業経営を農協の正組合員から排除する名目は失われました。

ア．2001年改正

新基本法が制定された翌年の2000年（平成12年）には初めての食料・農業・農村基本計画が作成されています。また、2001年には農林水産省から12本の法律が提案され、すべて成立していますが、農協関係では、3本の法律、すなわち農協法、農林中央金庫法および信用事業再編強化法が改正されています。

農協法の主な改正内容は、次のようなもので、新基本法の制定に対応した部分もありますが、農林中央金庫法や信用事業再編強化法の改正と同様、2002年からのペイオフ解禁へ向けて急激に変化している金融情勢への対応という側面もあります。

①　**正組合員資格**を「農民」から「農業者（組合を除く。）」へ改め、農業者を、農民または農業を営む法人と定義しました。1962年の改正で農業生産法人（現在の農地所有適格法人）は正組合員資格を与えられましたが、それ以外の法人についても農業を営んでいれば正組合員資格を与えるようにしたのです。すなわち、農業を営む法人には、専業的に農業を営む農地所有適格法人のほか、農業を営む一般法人も含まれます。なお、組合すなわち農協および農協連合会は農業を営む場合がありますが、正組合員資格は持ちません。

また、農業を営む法人であっても、常時使用する従業員数が300人を超え、かつ、その

資本の額または出資の総額が3億円を超える法人は除かれます。

② **准組合員資格**についても範囲が拡大されました。具体的には、個人の准組合員資格について、その農協の地区内に住所を有しなくても、当該農協から継続して物を供給され、あるいはサービスを提供されている者であって、当該農協の事業を利用することが必要と認められるものにも、認められることになりました。例えば、住所地以外の勤務先の農協の利用も准組合員としてできるようになりますし、住所地以外の農協から産直で農産物の供給を受けている生協の組合員が農協の準組合員になることもできるようになりました。

③ 営農教育事業の位置付けが変わりました。従来、営農教育事業は、農協法第1項第10号の、組合員の「農業に関する技術及び経営の向上を図るための教育」として、「農村の生活及び文化の改善」に関する施設と並んで規定されていました。改正によって同項第1号に「農業の経営及び技術の向上に関する指導」と、微妙に用語を変えて規定するようになりました。いうまでもなく営農に関する「指導」は、戦前において農会の事業であり、産業組合の事業ではありませんでした。他方、新基本法で規定した「技術の開発」についての担い手と営農指導事業の関係は明確ではありません。

④ 信用事業を行う組合の業務執行体制について改正が加えられました。まず、信用事業専任の理事1人を含めて常勤の理事3人以上を置かなければならないものとされました。また、経営管理委員会については、組合は「置くことができ」ますが、貯金等の預け入れを行う農協連合会その他の政令で定める農協連合会[33]では「置かなければならない」とされました。

⑤ 農協中央会の権限が、次のように、大幅に強化されました。

a. 従来行政庁が模範定款例を定めることができるとしていた規定を削除し、農協中央会が組合の模範定款例を定めることができるようにされました。

b. また、農協中央会は、組合に対し、その組織、事業または経営の状況に関し、報告または資料の提出を求めることができることとされました。

c. さらに、農協中央会の指導を受けた組合の理事は、その指導の内容を総会に報告しなければならないこととされました。

d. 農協中央会の決算監査を受けなければならない組合に、信用事業を行わない組合も追加され、農協連合会はすべて農協中央会の決算監査を受けなければならないこととされました。

e. 全国農協連に都道府県農協中央会の正組合員資格を与え、県農協連の全国農協連への合併や事業譲渡をやりやすくしました。また、農林中央金庫に全国農協中央会への正組合員資格を与えました。

なお、注目されるのは、このように農協中央会の権限を強化する一方、全国農協中央会に対する補助金を廃止していることです。2001年度の全国農協中央会への補助金は576百万円でしたが、2002年度は326百万円、2003年度はゼロです[34]。

---

[33] 貯金等の受入を行う農協連合会、共済事業を行う農協連合会、および会員の数が500人以上の農協連合会。

[34] 各年版『農林水産省年報』（農林水産省）による。

⑥　農協の地区重複が当該地区の農業振興を図るうえで、支障があると認められるとき等は、行政庁は設立または定款変更の認可をしないことができるようにしました。また、行政庁が地区重複の認可をしようとするときは、関係市町村および関係農協中央会に協議しなければならないこととされました。

⑦　出資農事組合法人は、その組織を変更し、株式会社または有限会社になることができるものとし、組織変更に係る規定の整備が図られました。

⑧　従来は解散や合併の議決は総会でしかできなかったのですが、総代会の議決でできるようになりました。

⑨　総会の議決を経なければならない書類から決算書の附属明細書が除外されました。

⑩　信用事業および共済事業については、既に1992年の改正で事業譲渡の手続規定が設けられていましたが、このとき認可制とされました。

⑪　出資組合は、それまでの利益準備金に加え、資本準備金を積立てなければならないことを農協法で定めました。なお、農業協同組合財務処理基準令（1930年政令第337号）は廃止されました。

イ.不祥事への対応

2001年9月10日に日本でBSE（牛海綿状脳症）の発生が確認されました。いうまでもなくその翌日の9月11日に米国で同時多発テロが発生し、世界中を震撼させますが、日本の畜産農家には、それ以上の問題でした。牛肉価格は大暴落し、政府は差額補てん補助を行うのです。その補てん金単価は、外国産輸入牛肉に比べ、国産牛肉が高かったのです。

ところが、それを悪用して輸入牛肉を国産牛肉と偽装して、補助金を詐取する会社がありました。それに農協と関係の深い会社も関係していた。また、この頃外国産鶏肉を国産と偽る表示も横行し、その中には全農子会社も含まれていました。

こうしたことから、農協の問題としても対応する必要に迫られ、2002年9月、農林水産省は「農協のあり方についての研究会」を設置しています。その検討結果は、翌年に「農協改革の基本方向」として報告されています。示された基本方向は、・国産農産物の販売拡大、・生産資材コストの削減、・生活関連事業の見直し、・経済事業等の収支均衡の4点です。

（ア）2004年の農協法改正

この研究会の報告は、いずれも農協法の改正を必要とする提案ではありません。しかし、政府は「組合員や消費者のニーズの変化、改革が急務となっている経済事業の見直し、信用事業及び共済事業の高度化、複雑化等に対応するため」に必要だとして、2004年に、次の農協法の改正案を提出し、成立しています。

①　全国農協中央会に対し、組合指導の基本方向、実施方法等を定めることを義務付けました。また、その公表を義務付け、公表義務に違反したときには、全国農協中央会の役員を過料に処すこととされました。

② 従来は農協の決算監査は都道府県農協中央会が行い、都道府県域を超える農協連合会の決算監査は全国農協中央会が行ってきましたが、すべて全国農協中央会が行うこととされました。

③ 部門別に損益の状況を明らかにしなければならない組合の範囲が拡大されるとともに、部門は農林水産省令で定めることとされました。これによって規模の大きな経済連等にあっては、主要な品目等ごとに、損益計算書を作成する必要があります。

④ これまでは、組合員は、出資組合と非出資組合とにかかわらず、60日前までの予告で事業年度末に脱退することができるとされていました。改正後は、出資組合の組合員は、いつでもその持分の全部譲渡によって脱退することができるとされました。その場合において、譲り受ける者がないときは、組合員は、出資組合に対し、定款の定めるところによりその持分を譲り受けるべきことを、請求できることとなりました。

⑤ また、共済契約者の保護、共済事業に係る健全性の確保などの観点から、共済事業関係の規定の整備が行われました。

（イ）その後の経緯

この改正法は、2005年4月から施行されますが、その直前、2005年1月からの農林水産省の常例検査によって、全農秋田県本部において、米の横流しや架空取引事件が発覚し、4月に農林水産省は省内に「経済事業改革チーム」を発足させています。

同チームは、2005年7月に「経済事業のあり方の検討方向について」をとりまとめています。この報告の中で、例えば、全農のガバナンスのあり方、全国農協中央会の役割、農林水産省の全農への指導監督のあり方、独占禁止法の適用のあり方などについても触れています。

それらが農協法の改正に結びつくことはなかったのですが、こうした問題は内閣府サイドでも取りあげることになりました。内閣総理大臣の諮問機関である規制改革･民間開放推進会議では、2005年12月の第2次答申で、全農等の経済事業改革の推進、全国農協中央会監査の第三者性の強化などをうたっています。また、2006年12月の第3次答申では、農協の内部管理態勢の強化、中央会監査のあり方についての検討などをうたっています。

さらに2007年1月から始まった規制改革会議では、同年12月の第2次答申において、農協監査については、第三者性及び独立性を確保する観点から、農協中央会の監査ではなく、公認会計士監査の導入が必要、としています。

しかし、これは規制改革会議という審議会ベースの話であり、2009年3月31日の閣議決定「規制改革のための3か年計画（再改定）」では、この問題提起を正面からは取りあげず、全国農協中央会における公認会計士の増員によって対応することにしています。

ところが同年12月に、規制改革会議はまたしても、農協に対する公認会計士監査の導入を提言しています。この提言では、農協に対する金融庁検査の実施にも言及しています。このとき政権は、既に民主党政権に代わっていました。しかし、民主党政権は、その設置した行政刷新会議により、天下り規制や事業仕分けに偏って改革を進め、自民党政権が設置した規制改革会議の提

言に目を向けることがなかったのです。

その一方、民主党菅内閣は、2010年11月9日に、包括的経済連携に関する基本方針を、かなり唐突に閣議決定しました。同基本方針では、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）について関係国との協議を開始するとし、EUとのEPA（経済連携協定）について交渉のための調整を加速するとしました。また、その中で、農業について、国内対策を抜本的に検討し、行動計画を策定、実施に移すとしたのです。

この基本方針に基づき、同月26日には閣僚会議としての食と農林漁業の再生推進本部が、また、その後同本部の下に民間人を加えた食と農林漁業の再生実現会議がおかれます。同会議での議論を踏まえ、同推進本部では2011年10月に、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」を決定しています。

同計画における農協関係の扱いは、極めて小さなものでした。具体的には次の2点で、農協組織の取り組みを期待していました。

・食品産業などとの協力・連携によって農産物の販売力を抜本的に強化し、それを前提に、買取販売の拡大など農業者の経営発展に資する事業展開を強化する。

・肥料等の生産資材については、価格の引き下げに取り組む。

この計画を決定したときは、既に野田内閣になっていましたが、野田内閣でもTPP交渉参加について、民主党内をまとめきることができません。農協組織としても、TPP等の包括連携協定交渉に入ることに反対していましたから、この計画に沿って活動する大義名分がありません。

こうした状況の中で2012年12月、政権は、民主党政権から自公連立政権である第2次安倍内閣に移り、TPP交渉への参加が表明され、それへ向けての国内体制のあり方が検討されていったのです。