



RIETI Discussion Paper Series 16-J-038

# 日本のサードセクターにおける協同組合の課題： ビジビリティの視点から

栗本 昭  
法政大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

日本のサードセクターにおける協同組合の課題：ビジビリティの視点から\*

栗本 昭（法政大学）

要 旨

本稿は「日本におけるサードセクターの経営実態と公共サービス改革に関する研究」の調査結果をふまえながら、サードセクターにおける協同組合の課題を考察することを目的とする。サードセクターにおける協同組合の捉え方については米欧で大きな違いがあり、アメリカではサードセクターは非営利セクターと同義語であるが、ヨーロッパではサードセクターは「社会的経済」とされ、その有力な構成部分として協同組合を含めている。日本の協同組合は世界有数の規模をもつが、日本におけるビジビリティ（可視性、認知度）が低いのは何故か、2012年の国連・国際協同組合年においてもインパクトを与えることはできなかったのはなぜかという問いに対して、各種協同組合が法律、産業政策によって制度的に分断され、異なる発展経路、政治志向、組織文化をもったことから、セクターとしてのアイデンティティが弱かったことを指摘する。最後に日本のサードセクターにおける協同組合の課題を提示する。

キーワード：サードセクター，社会的経済，協同組合，ミューチュアル，非営利組織

JEL classification: Z

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

---

\*本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」の成果の一部である。また、本稿の原案に対して、「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」研究会委員、ならびに経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

## 1. サードセクターにおける協同組合の位置

サードセクターは国家と市場の2元論に対する批判から、公共セクター、民間営利企業セクターとならんで社会経済を構成する独立したセクターであるという点である種のコンセンサスが成立しているが、その範囲や意味づけには様々の捉え方がある。アメリカではサードセクターは「非営利セクター」と同一のものと捉えられている。ジョンズ・ホプキンス大学のサラモンとアンハイヤーは非営利セクター国際比較プロジェクト（JHCNP）において、非営利組織の基準として、①公式に組織されていること、②民間の組織であること、③ボランティアであること、④利潤を分配しないこと、⑤自己統治していること、という5点を提示している。この基準の多くは協同組合にも当てはまるが、④の「利潤の非分配制約」が協同組合と非営利組織を分けるメルクマールとなっており、協同組合は国際比較研究には含まれていない（表1）。これについては、アメリカの内国歳入法における税制優遇を受ける非営利組織の定義に依拠したものであり、実際には利潤分配の方法は多数存在し、これを非営利性の基準とすることは不適切であるという批判がヨーロッパの研究者には強い。<sup>1</sup>

表1. 協同組合と非営利組織の違い

	協同組合	非営利組織
公式に組織されたもの	共通	
民間の非政府組織	共通	
ボランティア性	共通	
利潤分配の有無	利潤分配の制限	利潤の非分配
管理	民主的管理	自己統治
会員制	会員制	会員制+財団
公益か共益か	共益+公益	公益+共益

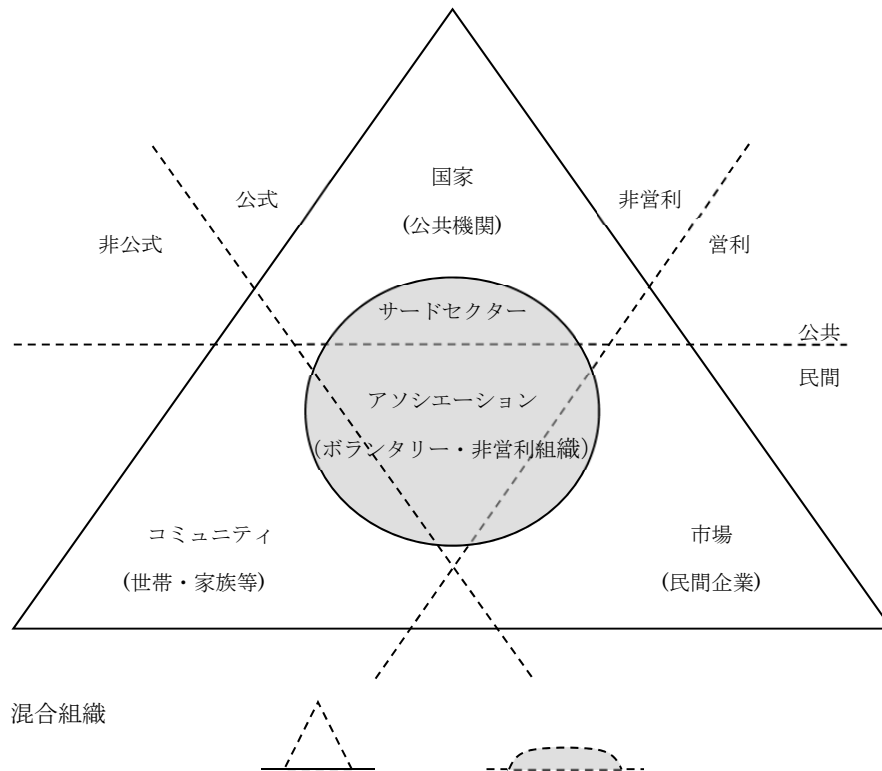
他方、ヨーロッパではサードセクターは協同組合、ミューチュアル<sup>2</sup>と非営利組織を含む「社会的経済」として捉えられている。社会的経済（*économie sociale*）は19世紀半ばにフランスで生まれた概念であるが、1970年代以降の福祉国家の危機の中でこの概念が復活し、ヨーロッパ各国やEUにおいて制度化がすすめられた。フランスにおいては、1981年のデクレによって社会的経済に関する省庁間代表部が設置され、1989年に欧州委員会は「社会的経済セクターの事業：ヨーロッパの国境なき市場」と題する文書を発表し、第23総局に社会的経済の部局を設置した。社会的経済について普遍的に通用する定義はないが、1980年にフランスの全国ミューチュアル・協同組合・アソシエーション活動連絡協議会が発表した「社会的経済憲章」は社会的経済を「公共セクターに属さず、平等の権利と義務を持った組合員によって民主的に運営され、所有権と剰余金分配の特別な制度を實踐し、組織の拡大と組合員および社会へのサービスの改善のために剰余金を使う一連の組織」と定義している。<sup>3</sup> EUでは社会的経済の定義の試みを結局放棄して、協同組合（Co-operative）、ミューチュアル（Mutual）、アソシエーション（Association）、財団（Foundation）からなるとしている（それぞれの頭文字を取ってCMAFという）。EUの諮問機関である欧州経済社会委員会はEUの社会的経済について報告書（2008年、2012

年)を作成しており、欧州議会では5つの主要会派の議員を含む社会的経済推進グループが活動している。また、2011年以降スペイン、フランスなどで社会的経済を推進するためのプログラム法として社会的経済法が制定されている。<sup>4</sup> このように、ヨーロッパの社会的経済論の文脈の中では協同組合はサードセクターの有力な部門として位置付けられている。

サードセクターは社会経済においてどのような意味をもつのか。非営利組織論の文脈では「市場の失敗」に起因する諸問題に対して政府の公共政策による解決が図られたが、これも財政破綻や官僚制の制約によって「政府の失敗」に帰結したことから、これに対応するための市民によるボランティアなセクターとしてサードセクターをとらえる。そのためにサードセクターはしばしば「ボランティアセクター」、「市民社会セクター」、「市民セクター」とも呼ばれている。しかし、サードセクターもフィランソロピーの不十分性、偏在性、家父長性、アマチュア性などに起因する「ボランティアの失敗」を生じる可能性がある。サラモンは、あくまでボランティアセクターを中心に考え、連綿と続いてきた市民の自主的非営利活動こそが基礎であって、それが限界につきあたったところに初めて政府が出てきたと言う。一方、社会的経済論の文脈ではグローバリゼーションによる福祉国家の危機を背景として、とりわけ失業や格差の拡大、社会的排除の増大に対する解決策としてサードセクターが台頭したと捉える。EUにおいては政治主導で社会的経済の推進が図られ、公共政策によって制度化されてきたことは上述した通りである。しかし、EUの中でも社会的経済を推進する南欧諸国と社会的市場経済を国是とするドイツの間にはギャップがある。また、社会的経済が政治的・統計的概念であるのに対して、凝集力をもったセクターとしての経済的・社会的概念としてのインパクトを高めるためには組織間の協働の強化が課題となっている。

サードセクターは国家、市場、コミュニティを結ぶ媒介的な役割を果たすことが期待されている。ペストフはウエルフェア・ミックスあるいは福祉トライアングルにおけるサードセクターの位置づけを試みている。彼は本質的な社会的次元が公共対民間、公式対非公式、営利対非営利の3つであり、これが政府、市場、コミュニティという3つの社会秩序の境界を画し、お互いから区別するとともに、さらに理念型としてのアソシエーションから区別するのに役立つとしている。このような社会秩序や統治制度の概念とは別に、ペストフは現実世界における対人社会サービスの供給をめぐる概念としてサードセクター論を提起している。サードセクターは理念型としてのアソシエーションの領域を越えて広がり、国家、市場、コミュニティの領域にまで広がっている。サードセクターは他のセクターに対する位置から関係的な用語で定義されうるが、それは他のセクターと部分的にオーバーラップする(そこでは相互接触、相互作用する)グレーの円で境界を画されている。サードセクターは他の社会セクターの交点に位置づけられ、その混合的・媒介的な性格を示している。すなわち、サードセクターが他のセクターとの関係で形作られ、その境界は常に変動し緊張が存在すること、またサードセクターが他のセクターの様々な資源を組み合わせ、ハイブリッド化する特徴をもつことを示している。<sup>5</sup>

図 1. ペストフの福祉トライアングルにおけるサードセクター (Pestoff, 1992)



それでは協同組合はサードセクターのなかでどのように位置付けられるのか。ここでは公益対私益、営利対非営利という軸で考える。協同組合はメンバーシップ制をとり、組合員として加入した人びとの利益、すなわち共益 (mutual interest) のための組織であるのに対して、非営利組織は不特定多数の人びとの利益、すなわち公益 (public interest) あるいは社会全般の利益 (general interest) のための組織である。前者は特定の人びと (組合員) のニーズを満たし、共通の利益を実現するために活動するのに対して、後者は不特定の人びとのニーズを満たし、その状態を改善するために活動する。しかし、不特定多数といっても、公益組織における受益者の数には限度があり、また加入脱退の自由によって共益組織も公開されていることから、共益と公益の差は相対的なものである。また、コミュニティの利益のために活動する社会的協同組合やコミュニティ協同組合のような共益と公益のハイブリッド型の組織も出現している。さらに、スポーツクラブやサポータークラブのような会員制の非営利組織も様々の分野で活動している。

また、営利と非営利の軸については利益を分配しないという非分配制約によって区別する。北島健一は、組織の事業目的として利益を目的にしないということと、利益を処分する場合に特定の人々への利益の還元 (配当) をしないということの2つの次元に分けて非営利性を考えることができるとしている。<sup>6</sup>事業目的については、利益を上げることをそれ自体を目的とし、株主にできるだけ高い配当を行うことをめざす営利企業として典型的なのは株式会社である。一方、利益そのものを目的としない非営利の場合は、共益組織と公益組織がある。協同組合は所有者に制限された率で利益を分配する共益組織であるが、イタリアの社会的協同組合は公益性が強いハイブリッドの組織である。他方、同じ非営利目的であっても所有者に利益配分しないのが非営利組織であるが、公益社団法人・公益財団法人、

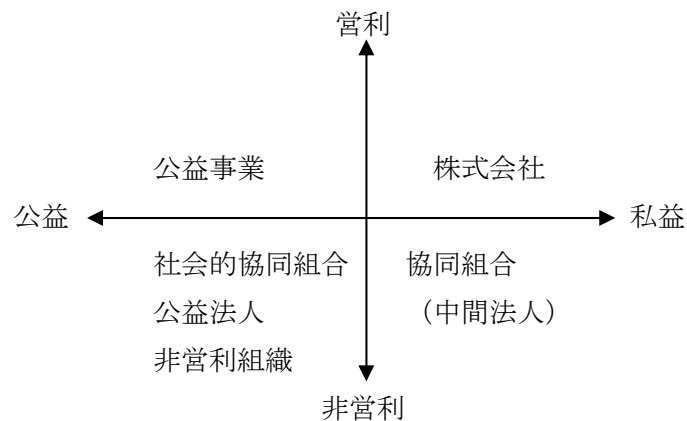
社会福祉法人、学校法人あるいは NPO 法人といったものは公益性が高いと言われている。また、公益性の高いものとしては、スポーツクラブのような会員制の NPO がある。北島は、I から IV を社会的経済、III と IV を広義の非営利セクター、III を狭義の非営利組セクターに分類している（表 2）。

表 2. 非営利性の 2 つの次元と民間組織の区分

事業目的 利益処分	営利 (利益をあげる ことそれ自体)	非営利 (利益を目的としない)	
		公益	共益
営利 (所有者への分配)	株式会社等	II 社会的協同組合	I 協同組合 (制限分配)
非営利 (所有者への非分配)		III 公益法人等 NPO	IV 会員制の NPO

このような 2 つの軸で協同組合を位置付けると、協同組合は公益よりも私益に近いところ、営利と非営利の間より非営利に近いところに位置する。営利と私益の組織の典型は投資家（株主）への利益還元を第一義的目的とする株式会社である。また、電気・ガス・水道などの公益事業は営利で公益の組織である。公益法人や非営利組織は非営利で公益の組織である。イタリアの社会的協同組合は「市民の人間としての発達と社会的統合というコミュニティの普遍的利益を追求することを目的とする」（社会的協同組合法第 1 条）と定義されているように、「コミュニティの普遍的利益」を推進すること目的としており、協同組合本来の組合員の助け合いという共益の目的を超えているハイブリッド型の協同組合である。社会的協同組合には 2 つの類型がある。1 つは、福祉・保健・教育サービスを提供する協同組合（A 型）で、これは各分野で活動する福祉協同組合、医療協同組合あるいは教育協同組合であると言ってよい。もう 1 つは、社会的に不利な立場にある人たちを労働者として生産活動に再挿入する協同組合（B 型）で、全従業員の 30% 以上は社会的弱者でなければいけない。これは、身体・精神・感覚障害者、精神病患者、薬物依存者、アルコール中毒者、受刑者、未成年の病弱な人たちなど、様々の問題をかかえる人びとを（仕事を通じて）社会参加させることを目的としている。このように、社会的協同組合の特徴は、共益の追求という協同組合の枠を一步出て、コミュニティの普遍的利益、すなわち公益を重視しているということである。そのため、公共政策の推進者として様々の制度的支援を受けている。すなわち、地方自治体との優先的公共委託契約（20 万ユーロ以下）、積立金や寄附の非課税、法人税や付加価値税の軽減税率、B 型協同組合における社会的弱者の社会保険料の免除、協同組合互助基金を通じた金融的支援などがあげられる。

図 2. 公益性と非営利性による組織のポジショニング



それでは日本におけるサードセクターの範囲をいかに捉えるか。わが国ではすでに「第3セクター」という用語が定着しているが、これは官民合弁企業という意味であり、国際的に流通しているサードセクターの概念とは異なる。また、サードセクターと類似の概念として「ボランティアセクター」、「社会セクター」、「市民社会セクター」、「社会的経済セクター」、「非営利・協同セクター」、「市民セクター」など様々の用語が使われているが、その意味と内包するものは論者によって異なる。さらに、サラモンが1990年代の国際非営利組織比較研究のなかで社会福祉法人等を念頭に置いて「政府とは距離を置いた、そしてある程度は政府に対して存在する、独立した民間のボランティアセクターという概念は日本には存在しない」としていたことに見られるように、このような組織を社会福祉政策の遂行のための政府の外郭団体あるいは疑似非政府組織（QUANGO）として取り扱うという見方がある。同様に、農協は農業政策の下請け的な役割を担うとともに、もっぱら圧力団体としての利害を追求する事業者団体であるという見方も存在する。しかし、これらの組織も政府から独立した民間組織であり、本論ではこれらを含む非営利組織と協同組合の集合的概念としてサードセクターを捉えることにしたい。

## 2. サードセクター調査の結果に見る協同組合の実情

「日本におけるサードセクターの経営実態と公共サービス改革に関する研究」のプロジェクトリーダーである後房雄はペストフの福祉トライアングルにおけるサードセクターを位置付けるという枠組みが最も有効であると考え、サードセクターの範囲に協同組合を含めている。

ヨーロッパ的アプローチとアメリカ的アプローチの違い、特に社会的目的や民主的統制の重視と利潤非分配制約の重視という違いを意識しつつも、両者を広く包含するものとして日本のサードセクターの範囲を捉えるのが適切だと考える。具体的に言えば、厳密な利潤非配分ではないにしても利潤配分は副次的で制約がある協同組合組織も含め（厳密な非営利概念の部分的拡大）、また、社会的目的が明確ではない組織も含める（厳密な社会的経済概念の部分的拡大）ということである。（DP11-J-027, 5頁）

サードセクターの経営実態に関する調査は非営利組織と協同組合、地縁組織を包含した組織形態横断的な調査として実施されているが、これは非営利組織や協同組合の経営実態と相対的力が推測できるという点でユニークな試みである。

第1回調査 2010年を対象とした協同組合は以下の通りである。

- ・労働者協同組合（労協）
- ・消費生活協同組合（生協）
- ・中小企業等協同組合（中協）
- ・農業協同組合（農協）
- ・その他協同組合

第2回調査（2012年）では「その他の協同組合」と一括していたものを漁業協同組合（漁協）、森林組合（森組）、信用金庫・信用組合・労働金庫（信用金庫等）、共済組合に区分した。第1回は入れた労働者協同組合はまだ制度化されていないことを考慮して削除した（実際は、NPO法人、企業組合、有限会社、法人格なき社団など多様な形態を取っている）。第3回調査（2014年）も同様の分類で調査が行われた。

協同組合の総収入の中央値の推移は以下の通りである。

表3. 協同組合の総収入の中央値の推移（単位：千円）

	2010年		2012年		2014年	
	中央値	N	中央値	N	中央値	N
労協	434,270	2				
生協	483,250	33	210,770	22	95,140	19
農協	2,502,009	85	2,300,330	28	89,330	33
漁協			11,375	46	14,960	81
森組			83,880	31	63,751	46
中協	78,315	166	27,210	241	19,390	309
その他の組合					16,990	157
信用金庫等			2,598,090	85	320,710	7
共済組合			22,496,702	13	12,916,300	15

この調査結果によれば、生協、農協、森組、中協、信用金庫等、共済組合は中央値を大きく減少させており、協同組合全体の中央値の減少がサードセクター全体の中央値の減少に寄与している。しかし、各組織形態のサンプル数は中協を除いて極めて少なく、農協や信用組合等大幅に減少している組織が多い。この調査はパネル調査ではないので、正確な経年変化と相対的ウェイトの比較はできないが、後述する公式統計による生協の供給・利用事業高の単純平均19億円、農協の購買事業供給・取扱高の単純平均42億円（いずれも2013年度）に比べてもサンプルは小規模な組織に集中しているといえる。また、「共済組合」については、これが各種協同組合法上の組合なのか、共済専門組合なのか多目的協同組合の共済事業なのか、あるいは地方自治法や労働組合法、各種特別法による共済（農業災害補償法による農業共済組合など）なのか、さらに国家公務員共済組合法による共済など公共セクターに属するものなのか不分明である。いずれにしてもアンケートの回収率を



高めないと意味のあるデータを集めることはできない。

この調査による「組織的力量」においても協同組合は低下傾向にある。すなわち、第1回調査では、生協と農協は「高い」、中協は「中間」に位置付けられていたが、第3回調査では生協と農協は「中間」に、中協は「低い」に低下している。信用金庫等、共済組合という金融事業の協同組合は「高い」をキープしているが、漁協や森組は「低い」となっている。この結果は種別協同組合の規模と経営力量を反映しているが、生協と農協の力量が低下しているという調査結果は、この4年間で協同組合の制度、統計上の実勢に大きな変化はないという点に鑑みてさらに検証する必要がある。

公共サービス改革とサードセクター組織の収入構成の変化は本調査の最も重要な部分である。公的資金の割合と稼いだ収入の割合を4つの象限にマッピングすると、市場での事業収入の割合が高い協同組合は「公的資金の割合」が最も低く、「稼いだ収入の割合」が高いことから右上に位置することになる。また、健康保険や介護保険など準市場で活動する協同組合はバウチャー制度による「稼いだ収入」を受け取っていることは他の法人形態の組織と同じである。

図3. 収入から見たサードセクター組織の分類（2014年調査）

	公的資金の割合が高い		公的資金の割合が低い	
「稼いだ収入」の割合が高い	職業訓練法人	医療法人		協同組合 一般財団・その他
	社会的医療法人			
	社会福祉法人			一般財団・非営利型
				一般財団・その他
				一般財団・非営利型
			認定特活	公益財団法人 特活法人（NPO） 一般財団・非営利型
				公益財団法人
			更生保護法人	学校法人
「稼いだ収入」の割合が低い			I II	III IV 法人格なし・非地縁型 法人格なし・地縁型

第3回調査で追加された「サードセクターと政治・行政の相互作用」の分析によれば、「行政からの設立時支援」を受けた組織の割合については、協同組合は13.8%と他の法人形態より少なかったが、信用組合等、共済組合など規制業種の組織は3割台となっている。「行政から補助金・助成金等を受けた団体の割合」も協同組合は16.3%と全体としては低いグループに属するが、詳しく見ると生協の4.8%に対して、漁協49.1%、森組32.8%、共済組合23.8%、農協16.4%と大きなバラつきがある。「行政からの事業委託」、「指定管理者制度」、「バウチャー制度」で稼いだ団体の収入についても同様の傾向があった。「政治、行政に対するロビイング」についても協同組合は総じて低いが、農協、漁協、森組のロビイング指数はプラスだったのに対して、他の協同組合ではマイナスであった。「行政への直接的働きかけがある」、「政策・方針の実施、修正、阻止の成功経験がある」については国よ

りも自治体レベルで、他の協同組合よりも農協、漁協、森組で高いという結果であった。少ないサンプル数にかかわらずこのような結果が出たことは経験的事実と合致する。

### 3. 既存の統計に見る協同組合の規模

世界のサードセクターについての包括的な統計はない。非営利組織については JHCNP による非営利組織の定義をほぼ引き継ぎ、2003 年には国連統計局によって非営利組織のサテライト勘定に関するハンドブックが作成された (United Nations, 2003)。これに基づいて JHCNP は非営利組織のサテライト勘定統計を発表している。2013 年の報告によると非営利組織はボランティアを含めて 13 カ国の総労働力の 7.4%を雇用し、16 カ国の GDP の 5.4%を占めている。日本はそれぞれ 10%と 5.2%であったが、これは非営利組織が医療・福祉・教育という社会的サービスの主たる供給主体となっていることから首肯できる結果である (Salamon, 2013)。しかし、協同組合やミューチュアルについては国連の統計はなく、欧州委員会の委嘱を受けて国際公共経済・社会的経済研究情報センター (CIRIEC) によって、2006 年に社会的経済のサテライト勘定の作成のためのマニュアルが発表されているが、セルビアなど一部の国を除いてフォローアップはなされていない (Barea & Monzon, 2006)。

世界の協同組合の業界団体である国際協同組合同盟 (ICA) は 2006 年から『グローバル 300』として大規模協同組合のランキングの発表を始めたが、2012 年からは『世界協同組合モニター』として発表している。これによれば日本の協同組合は世界有数の規模を持っていることが分かる。事業高 1 億ドル超の協同組合の国別ランキングでは日本はアメリカ、フランスに次いで第 3 位を占めている。特に農協は世界の協同組合のトップクラスにある (表 4)。組織別ランキングでは全国共済農業組合連合会 (全共連) は世界第 1 位、全国農業組合連合会 (全農) は第 2 位の地位を占め、農林中央金庫 (農林中金) も銀行・金融サービス分野で重要な地位を占めていた。その後円安の進行によってこれらの組織の順位は下がってきているが、2015 年版『世界協同組合モニター』でも全共連は依然としてトップの座をキープしている (ICA, 2015)。日本国内においてもこれらの組織は有力な保険会社、総合商社、都市銀行と肩を並べる規模にある。

表 4. 2012 年版『世界協同組合モニター』における協同組合ランキング

	組織名	国名	事業高*	業種
1	全国共済農業組合連合会	日本	70.70	保険・ミューチュアル
2	全国農業組合連合会	日本	60.88	農業・食品加工協同組合
3	エデカ・ツェントラーレ	ドイツ	58.16	消費者・小売協同組合
4	ステート・ファーム・グループ	アメリカ	56.87	保険・ミューチュアル
5	日本生命	日本	55.50	保険・ミューチュアル
6	レーヴェ・グループ	ドイツ	52.10	消費者・小売協同組合
7	ルクレール	フランス	46.53	消費者・小売協同組合
8	クレディ・アグリコール	フランス	45.73	銀行・金融協同組合
9	カイザー・パーマネンテ	アメリカ	44.20	保険・ミューチュアル
10	明治安田生命	日本	37.81	保険・ミューチュアル

\*2010 年度統計に基づく、単位 10 億ドル、銀行等は純金融事業収入、保険等は掛け金収入

生協の発祥の地であるヨーロッパではフランス、ドイツなどの生協は組織、事業ともに大きく後退したが、北欧諸国、スイス、イタリア、スペインなどの生協は各国の流通業界において支配的な位置を占めている。ヨーロッパの生協の業界団体であるユーロコープは生協の概況を発表しているが、それと比べると日本の生協はヨーロッパの生協の組合員の71%、事業高の27%を占める最大の組織となっている（表5）。日本国内においては生協グループ全体ではイオングループ、セブンアンドアイグループに次ぐ売上高をもっている。

表5. ユーロコープ2011年度統計と日本の比較

国	生協数	組合員数 (千人)	従業員数	店舗数	事業高 (百万ユーロ)
ブルガリア	805	153	9,761	2,856	127.8
キプロス	157	29.9	140	19	41.8
チェコ	56	231.7	14,075	2,893	1,057.70
デンマーク	418	1,600	35,000	1,196	5,888
エストニア	19	83	4,400	358	391
フィンランド	22	1,994	42,142	1,668	11,460.70
ドイツ <sup>1</sup>	1	53.02	5,161	224	1,260
ハンガリー <sup>2</sup>	97	50	32,000	5,250	1,851.30
イタリア	114	7,702	56,951	1,474	13,140
オランダ	1	780	4,547	211	740
ノルウェー	117	1,306	22,500	955	4,047.10
ポルトガル	na	na	na	na	na
ルーマニア <sup>2</sup>	899	27	7,916	6,303	83.5
スロバキア	31	173	13,089	2,225	1,146
スペイン	170	2,347	50,951	2,827	8,436
スウェーデン	42	3,237	8,366	760	4,463
ウクライナ	2,163	469.9	54,872	9,675	489.6
イギリス <sup>3</sup>	24	10,019	102,007	5,000	21,105
合計	5,138	27,379	463,878	43,894	75,728.50
日本*	133	19,410	25,545	1,018	19,938.50

1 coop eG (キール) のみ 2 2010年度 3 従業員数と店舗数は Co-operative Group のみ

\*日本については全国生協経営統計の地域生協に関する統計から1ユーロ130円として換算

しかし、日本には協同組合に関する包括的な統計はない。いくつかの部門では種別協同組合に関する官庁別の統計はあるが、そのレベルは大きく異なっている。例えば農林水産業にかかわる協同組合については農林水産省による質・量ともに充実した統計があるが、生協については厚生労働省の統計はきわめて限られている。他方、業界団体あるいは業界別の統計は部分的には存在するが、信頼性、網羅性、比較可能性の点で解決すべき問題がある（栗本、2011年）。

農協・漁協・森林組合に関する公式統計としては農林水産省統計があり、それぞれ「総合農協統計表」、「専門農協統計表」、「農協連合会統計表」、「水産業協同組合統計表」、「森林組合一斉調査」として毎年作成され、公表されている。「総合農協統計表」は、信用・共済・購買・販売その他の事業を兼営する総合農協の組織、財務、事業、補助金等について詳細な統計を提供している。これによれば、2013年度の組合数は731、組合員数は1,015

万人、信用事業総利益は7,817億円、共済事業総利益は4,722億円、購買事業供給・取扱高は3兆457億円、販売事業販売・取扱高は4兆4,210億円であった。<sup>7</sup>

補助金・助成金等は3,523億円であった。なお、農協統計にはこの他、全農、農林中金、全共連による詳細な統計があり、これらの統計をまとめた『JAファクトブック』が毎年出版されている。農協系統の主な販売品目別のシェア（平成15年度または16年度）は米の50%、野菜の54%、果実の34%、牛肉の63%、主な購買品目別のシェア（平成14年度）は農薬の60%、農業機械の55%、石油（農村需要）の53%と、一時よりは低下したとは言え、高いシェアを占めている（農林水産省2006）。

生協に関する公的統計としては厚生労働省の「消費生活協同組合（連合会）実態調査」がある。これは、生協の組織、事業、財務、員外利用許可の状況等の都道府県別統計を集計したものである。これによれば、2013年度の組合数は1,209、組合員数は6,173万人、供給・利用事業高は2兆3,575億円、受入共済掛金は1兆7,437億円、医療事業収入は2,905億円、共済事業収入は813億円であった。農協に関する公式統計と比べて、事業や財務に関する統計はきわめて限られており、付加価値に関する統計はない。生協の独自統計としては日本生協連の『生協の経営統計』が1970年から継続して発行されており、歴史的趨勢をつかむことができる。これは、組合数、組合員数、事業高、班数、店舗数、売場面積、職員数、財務数値（出資金額、借入金、投資、負債および資本）、事業連合等の統計を盛り込んでいる。それによれば、生協の組合員数は2014年には2,780万人、世帯加入率49.3%に達しているが、そのなかには購買生協と共済生協、医療生協への加入、購買生協への重複加入も含まれることから、この数字は延べ人数であることに注意する必要がある。生協の小売市場占有率は2.65%（食品では5.8%）と推定されているが、定期的な食品宅配事業者（宅配ピザなどを除く）としては国内最大の事業者となっている。この他に、生協の独自統計としては、全労済、日本医療福祉生協連や全国大学生協連の統計がある。

中小企業等協同組合には事業協同組合、火災共済協同組合、信用協同組合、企業組合などの類型があるが、まとまった公式統計はない。中小企業等協同組合法に基づく組合のほか、中小企業団体の組織に関する法律に基づく商工組合や協業組合、商店街振興組合法に基づく組合、環境衛生法に基づく組合が加盟する全国中小企業団体中央会は独自調査や中小企業庁からの委託調査を行っているが、横断的な統計はない。

協同組織金融機関は農協・漁協・水産加工協同組合、信用金庫、信用協同組合、労働金庫およびそれらの連合会と農林中央金庫をいうが（協同組織金融機関の優先出資に関する法律）、これらの4業態の統計はそれぞれの監督官庁によって発表されている。このうち、農協、信用金庫、信用協同組合は地区内に住所を有する農民・中小事業者などを組合員とするのに対し、労働金庫は労働組合や生協など団体を構成員とする団体主義をとっている点に特徴がある。

各種協同組合法に基づく共済については官庁別の統計はあるが、横断的な統計はない。協同組合共済の業界団体である日本共済協会は、ロビイング、調査・研究などの事業を行っているが、その『日本の共済事業ファクトブック』は、協同組合共済団体および協同組

合法以外の法律に基づいて各所管省庁の認可を得て共済事業を実施している団体の共済事業の概要をまとめている。このほか、生命保険文化センターも近年はJA共済や生協共済を含む統計を発表しており、2015年度の生命保険の世帯加入率89.2%（3年前との対比で-1.3%）のうち、民間保険は78.6%（同-0.2%）、JA共済は8.5%（同-3.4%）、生協共済等は28.4%（同-0.1%）となっている。

#### 4. 協同組合のビジビリティは何故低いのか

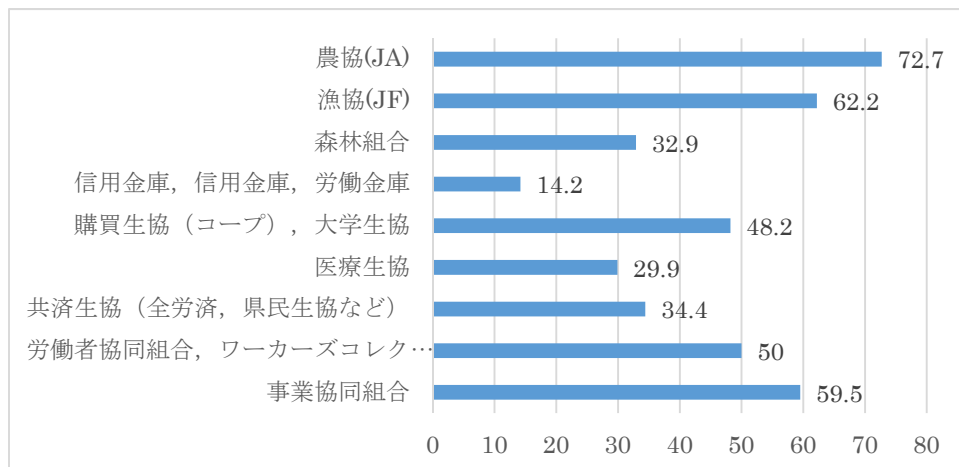
##### (1) 協同組合の認知度の低さ

このように日本の協同組合は農産物の流通、食品の小売、信用や共済というそれぞれの分野において一定のシェアをもっているが、国民の協同組合に対する認知度はきわめて低い水準にある。2011年12月に都道府県別・年代別にサンプルを割り付けたインターネットによる「協同組合と生活意識に関するアンケート調査」が行われたが、12,903件の依頼に対して3,821件の有効回答（回答率30.2%）があった（大高、2012年）。その調査結果によれば、「以下の団体を知っていますか」という問いに対して、「知っている」と答えた回答は、漁協83.0%、農協81.8%、購買生協等79.4%、労働金庫・信用組合・信用金庫75.4%、共済生協61.5%と一定の認知度があった。また、「あなたが加入もしくは利用している団体をすべて選んでください」という問いに対して、回答は、購買生協等23.9%、共済生協21.6%労働金庫・信用組合・信用金庫16.5%、農協14.0%という結果であったが、「加入しているものはない」という回答は半数近くの48.1%もあった。しかし、「あなたは協同組合を知っていますか」という問いに対しては、「知っている」と答えた回答は、36.4%にとどまったが、相対的に高年代、男性、高所得者の認知度が高かった。

しかし、「次の団体のうち、協同組合だと思われるのはどれですか」という問いに対する回答は、農協72.7%、漁協62.2%、購買生協等48.2%であったが、共済生協は34.4%、労働金庫・信用組合・信用金庫は14.2%という結果となり、種別協同組合に対する協同組合としてのパーセプションにギャップがあることが分かった（図4）。これは種別協同組合を略称で表記していることともかかわるが、組織の名称に協同組合が入っている場合と入っていない場合の認知度の差があるということを示している。これと前述の各団体への加入・利用状況とのクロス分析をしたところ、加入・利用者（組合員）が加入している団体を協同組合であると理解している割合は、農協82.0%、漁協73.7%、購買生協等60.1%、共済生協41.0%、労働金庫・信用組合・信用金庫15.7%という結果となった。これは組合員が自ら加入している団体を協同組合であると理解している割合には大きなバラつきがあり、特に共済事業や信用事業を行う協同組合の組合員は協同組合のアイデンティティに関する感覚が希薄であることを示している。「協同組合はどのような団体だと思いますか」という問いに対する回答は、「民間の営利団体のひとつである」43.5%、「民間の営利を目的としない団体である」36.2%、「半官半民の団体である」14.7%、「行政機関のひとつである」3.6%という結果となった。「協同組合についてどのようなイメージを持っていますか」という問いに対しては「人のつながりや助け合いを重視している」、「安全・安

心を重視している」、「地域に根ざした社会的貢献を行っている」、「適切な価格で商品・サービスを提供している」という肯定的な評価が6割を超えている半面、「お役所的で保守的なイメージがある」「体質が古く閉鎖的なイメージがある」というネガティブな評価は5割を超えている。このほか、このアンケート調査には、生活意識一般、協同組合への期待などに関する質問もあったが、国民の協同組合に対する認知度が全体として低く、協同組合の種別によって大きなばらつきがあることが分かった。

図4. 種別協同組合を協同組合であると認識している回答の割合 (%)



## (2) 見えない国際協同組合年のインパクト

2009年12月の国連総会では2012年を国際協同組合年と宣言する「社会開発における協同組合」と題する決議が満場一致の賛成によって採択された。この宣言のなかで、あらゆる人々の経済社会開発への参加、生活環境の向上、食糧生産、高齢化社会への対応、途上国への開発資金援助、あるいは国連のミレニアム開発目標の達成に向け、協同組合が一層の貢献をするために、①協同組合の社会的認知度を高めること(見える化)、②協同組合の設立・発展を促進すること、③そのために国の政策や法律等の環境を整備することを目標として掲げた。国連総会決議を受けて、各国の協同組合は2010年から2012年にかけて、協同組合の価値と役割、社会的貢献に関する認知度向上のための活動を強めた。協同組合の働きかけによりアメリカの上院では2011年に協同組合促進の決議が満場一致で採択され、イギリスのキャメロン首相は協同組合法の改正を約束した(2014年に協同組合統合法として実現した)。韓国では2011年末に協同組合基本法が制定され、簡潔な手続き(届出制)で金融を除くあらゆる事業分野で一般協同組合を設立することが可能となり、企画財務省の認可によって社会的弱者の雇用を促進する社会的協同組合が導入された。日本の協同組合も2010年に世界に先駆けて2012国際協同組合年全国実行委員会を結成し、さまざまな広報活動やイベントを行った。また、2010年6月に閣議決定された中小企業憲章にならって「協同組合憲章(草案)」を作成し、政府への働きかけを行った。国際協同組合年に際して多くの都道府県で協同組合間の連絡協議会が復活し、マスコミ報道や大学における協同組合寄付講座など外部への働きかけも追求されたが、結局政府の担当窓口も決ま

らず、全体としての政治経済社会に対するインパクトは弱かった。

それでは協同組合のビジビリティ、認知度は何故低いのか。これは市民レベルにおけるビジビリティが低だけでなく、オピニオンリーダーとしての政府、メディア、アカデミズムにおける認知度が低いこととも関連している。結論から言えば、法制度や公共政策によって協同組合が制度的に分断されているために、各種協同組合は異なる発展経路を取り、独自の政治志向と組織文化を生成したことから、協同組合セクターとしてのアイデンティティがきわめて弱いということが考えられる。

### (3) 種別協同組合法による分岐

協同組合法には 10 を超える法律があり、所管する行政庁も異なる。これは単一協同組合法（ドイツ、スペイン、フィンランドなど）、協同組合基本法と個別協同組合法の組み合わせ（イギリス、フランス、イタリアなど）と異なり、協同組合としての共通の法的枠組みが存在しないことを意味する。日本の法人制度と多くの共通点を持つ韓国では 8 つの協同組合法が 8 つの監督官庁によって所管されているが、2011 年の協同組合基本法の制定により、個別法を補完する法的枠組みが導入されたことから、個別法しかない国は日本のみとなった。非営利法人制度と同様、協同組合法制度も個別法の分立と経路依存性により「ガラパゴス化」している。<sup>8</sup>

個別協同組合法と監督官庁は以下の通りである。

- 1947 年 農業協同組合法（農協法）：農林水産省
- 1948 年 消費生活協同組合法（生協法）：厚生労働省
- 1948 年 水産業協同組合法（水協法）：農林水産省
- 1949 年 中小企業等協同組合法（中協法）：経済産業省，財務省
- 1949 年 協同組合による金融事業に関する法律：金融庁
- 1950 年 信用金庫法：金融庁
- 1953 年 労働金庫法：厚生労働省，金融庁
- 1958 年 たばこ耕作組合法：財務省
- 1978 年 森林組合法：農林水産省
- 1993 年 協同組織金融機関の優先出資に関する法律：金融庁
- 2001 年 農林中央金庫法：農林水産省，金融庁（前身は 1823 年の産業組合中央金庫法）

これらの種別協同組合法は以下のような特徴を持っている。

・各種協同組合の組合員、管理、設立、合併、解散および精算、登記、監督について規定する組織法としての条文とともに、行うことができる事業の種類を制限列举し、事業のあり方を規定する事業法としての条文を持っている。各種協同組合法は信用事業や共済事業を含む金融事業を事業の範囲に含めているが、生協法は信用事業を認めていない。このような組織法による事業法の取り込みは特に信用事業や共済事業について顕著であり、各協同組合法に銀行法、金融商品取引法、保険業法の条文を広範に準用している。

・組織法としては組合員資格を厳密に定義し、組合員の加入、脱退、出資金の払い込みと払い戻し、議決権および選挙権について規定している。農協法では農業者である正組合員の他に非農業者（組合の地区内に住所を有する個人または組合の事業を継続して利用している者）である准組合員に関する規定が設けられている。また、組合の管理（ガバナンス）については詳細な規定を設けているが、近年は代表理事や組合員代表訴訟に関する規定が導入され、会社法の準用が増加している。農協法には理事会の上位の業務執行機関として経営管理委員会という機関が設けられている。これは理事・理事会を監督する機関であるが、信用・共済事業を行う農協連合会には設置が義務付けられている。また、各種協同組合法は協同組合連合会についての規定を置いているが、農協法、中協法、たばこ耕作組合法には中央会の規定が設けられている。中央会は行政庁の認可により全国に1つ、各都道府県に1つのみ設置できる認可法人であったが、2001年の特殊法人等整理合理化計画に基づき民間法人化された特別な法人である。全国農協中央会（全中）は指導、教育・情報提供、連絡・紛争処理、調査・研究など他の協同組合連合会と共通する機能の他、加盟する農協の会計監査、行政庁への建議、模範定款の作成という権限を持っているが、都道府県農協中央会（県中）は既存の組合の区域と重複する地区の組合の設立・定款変更の行政庁認可に関する事前協議の権限を持っていた。

・協同組合特有の事業規制としては、非営利原則、区域、員外利用、専属利用契約などがあるが、法によって規制の仕方は異なっている。各種協同組合法には「組合員に最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的としてその事業を行ってはならない」旨の非営利原則が盛り込まれているが、これは出資配当を許容していることから国際的な定義による非営利性を規定しているわけではない。生協法では地域または職域を区域としているが、地域の組合は都道府県の区域を超えて組合を設立することはできない。員外利用は生協法では100%禁止であるが、他の法律では20～25%の範囲で認められている。生協法による員外利用の完全禁止は韓国の生協法を除いて世界に例を見ないが、罰則規定も含めて強化されてきた。農協法では1年に限って組合と組合員間の専属利用契約を許容している。

・各種協同組合法には行政庁による設立、合併、解散の認可のほか、検査、処分、取消し、届出、決算関係書類等の提出など、広範な監督に関する条文が置かれていることも日本の協同組合法制の特徴である。

各種協同組合に共通して適用される法律は競争法と法人税法である。独占禁止法 22 条（協同組合の適用除外）は「この法律の規定は、次の各号に掲げる要件を備え、かつ、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、不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、この限りでない。」として①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、②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、③各組合員が平等の議決権を有すること、④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、という要件をあげている。これらの要件は当時 ICA によって定義された協同組合原則（加入脱退の自由、議決権の平等、出資配当の制限）を盛り込んでいる。また、法人税法 66 条は法人類型によって異なる税率を設け、別表第一（公共法人）、別表第二（公



益法人等）、別表第三（協同組合等）を規定している。別表第三には各種協同組合法による組合（企業組合を除く）の他、同業組合等が含まれている。法人税の度重なる引き下げによって普通法人と公益法人等、協同組合等の税率の差は大幅に縮小し（17.3→4.9%）、中小法人と同率（19%）となっている。

#### （4）公共政策による協同組合の分岐

各種協同組合は官庁による産業政策によって対照的な発展経路を取った。戦後の農業政策は保護主義を基本とし、終戦直後の食糧増産政策から高度成長期以降の減反政策に大きく舵を切ったが、農協は農政の実行部隊となった。食糧管理法は食糧の需給と価格の安定のために、その生産・流通・消費にわたって政府が管理する制度を確立したが、農協はコメの指定集荷業者として位置付けられ、また米価闘争を推進する強力な圧力団体となった。農地法は農地改革の理念に基づく耕作者主義に立って農地の権利移動を厳しく制限してきた。農協法についても1954年の改正で中央会制度が導入され、行政庁の監督権限が大幅に強化されたが、これはドッジライン以降頻発した農協の経営破たんを防ぐために1951年から1955年にかけて立法された一連の不振組合再建整備法を補強するものであった。1961年には農業生産力の増強と農工間の所得格差の是正を目指して農業構造改革を図るために農業基本法が制定されたが、同年に農協の経営力を強化するための農協合併助成法が制定された。このように、農協は農業保護政策の下で様々な便益を与えられ、食糧管理制度、農地制度と制度補完性をもった独特の制度として進化してきた。農協は農政に強い影響力を持つ最強の圧力団体となったが、官庁、族議員、業界団体の結束による農政の推進は青木昌彦の「仕切られた多元主義」の典型と見ることができる。

他方、中小企業政策も保護主義を基本とし、金融政策、振興政策、指導・組織化政策など、様々な支援施策が整備され、1956年には全国中小企業団体中央会が設立された。競争政策上も中小企業事業分野調整法や下請代金支払遅延等防止法など中小企業の不利を補正する政策が取られてきた。中小企業政策に関連して、小売商業政策においては大規模小売業と中小小売業の利害調整のために百貨店法、大規模小売店舗法（大店法）が立法され、1970年代から1980年代にかけて各地で大型店出店に関する紛争が激化し、大店法の運用が強化された。このような政策の流れの中で中小小売商団体や商工会議所は生協をスクープゴートとして規制強化を求めて1950年代からたびたび反生協運動を展開し、国会や行政に対する働きかけをすすめてきた。その結果、1959年には小売商業調整特別措置法が制定され、それに伴う生協法の改正により員外利用禁止規定が強化された（中小事業者との利害調整、通産大臣との共管など）。また、生協は行政指導により大店法と同様の出店規制を受け、さらにコメや酒の小売免許からも排除されてきた。小売商団体や国会商工族による生協規制の動きは1980年代後半まで断続的に続き、その後90年代に規制緩和の流れの中で収束したが、生協は厳格な員外利用禁止によって制度的な「封じ込め」の対象となったことから、政治過程や公共政策に影響を与えることはできなかった。

しかし、市場経済のグローバル化は日本の政治経済システムに大きなインパクトを与えている。企業の制度や組織は大きく変わり、従来の日本型経営、系列構造、護送船団は後

退し、金融・商品・労働市場の規制緩和が進み、公共サービスは縮小された。また、これまでの業界秩序を支えてきた政・官・業のトライアングルには亀裂が走った。農業政策は農産物輸入自由化と規制緩和の圧力により段階的に競争力強化政策に転換し、牛肉・オレンジの輸入自由化や食糧法の制定が行われた。小売商業政策も 2000 年に大店法が廃止され、環境規制を基本とする大規模小売店舗立地法に置き換えられた。2007 年の生協法改正はほぼ 60 年ぶりの大幅改正であったが、員外利用の禁止という原則は維持しつつも、それが認められるケースが法令で規定された（ポジティブリスト化）。県域制限については隣接する都府県で生協を合併することが可能になった。また、共済事業を行う生協の兼業規制が導入され、日本生協連からコープ共済連が分離独立した。2015 年の農協法改正は農協陣営の強い反対にもかかわらず、全中の一般社団法人への移行と農協に対する全中監査の義務付けの廃止（公認会計士監査の義務付け）、農協の選択により株式会社等に組織変更できる規定の新設、農協理事会の体制の強化、事業利用の強制の禁止など、大幅な制度改正を導入した。これらの改正点は農協の制度的枠組みの見直しであり、農協が株式会社に転換することを義務付けるものではない。全中は最終的にこの法改正を受け入れたが、農協陣営は自主的に組織改革に取り組むことが要請されている。

#### (5) 協同組合セクターとしてのアイデンティティの弱さ

このように縦割りの法制度や公共政策によって協同組合が制度的に分断されているために、各種協同組合は異なる発展経路を取り、独自の政治志向と組織文化を生成してきたことが協同組合としてのアイデンティティの形成を阻害してきたのではないかと考えられる。農協は戦時中の統制団体であった農業会の「包括的承継」によって成立したが<sup>9</sup>、強力な政治力を持って農業政策に影響力を行使するとともに、農政の実施において中心的な役割を果たし、欧米の農協とは異なる日本型農協を生成してきた。すなわち、経済的には農産物の販売や農業資材の購買などの農業関連事業のみならず、信用・共済事業により営農上・生活上のニーズに幅広く対応する総合農協として発展し、医療・福祉、資産管理、新聞・出版、旅行などの事業を含めて広範な領域をカバーする農村のインフラとなった。政治的には与党の重要な支持団体となり、全中を頂点とするトップダウンの集権的な組織文化を生み出した。<sup>10</sup> これと反対に、生協は員外利用全面禁止を逆手に取って全顧客を組合員にする戦略を取り、主婦を中心とする組合員構成、宅配に力点を置いた小売事業、社会運動としての側面を持った日本型生協を生成してきた。生協法の「特定の政党のために利用してはならない」という規定によって生協は政治的活動を厳しく抑制され、野党に近い団体とみなされてきたが、近年は政党に対しては全方位外交を取り、食品安全政策や消費者政策の現代化においては署名やロビイングを通じて一定の影響力を持つようになった。<sup>11</sup> 生協は草の根の消費者運動から生まれたことから各都道府県で異なる傾向を持つ生協が競合し、全国レベルでも複数の連合会が並存するという分権型の組織文化を育んできた。

農協も生協も金融協同組合もそれぞれの業界動向には強い関心を持つが、業界を超えた協同組合セクターの概念には関心が低い。種別協同組合ごとの全国連合会はあるが、それを包括する協同組合としての連合組織はない。この点は業種ごとの業界団体あるが包括的な連合組織はない民間非営利セクターと共通しているが、縦割りの業界団体に加えて日本

経団連というアンブレラ組織がある民間営利セクターと異なる。そのために、個別事例を除いて「協同組合間協同」も低調になっている。1956年にICAに加盟する各種協同組合連合会の中の協議体として結成された日本協同組合連絡協議会（JJC）はICA会議の議案の翻訳や通訳の手配など、国際関係の連絡調整のみを行っている。1972年には日本生協連と全農、1985年には日本生協連と全国漁業協同組合連合会（全漁連）の間で提携強化のための覚書が結ばれ、提携の事例に関する共同調査などの取り組みが行われたが、目に見える成果をあげることはできなかった。1970年代に消費者の安全志向が高まる中で、農薬使用量の削減、鮮度の確保、中間経費の削減を主たる動機として生協は有志の農業生産者との間で産直（産地直結取引）を開始した。農協は卸売市場への出荷という基本ルートを阻害するとして当初否定的な対応を取ったが、後に「1国2制度」になぞらえて生協との産直にも前向きに取り組むようになった。サードセクターについていえば、生協はしばしばNPOとともに社会的経済の構成団体としてカウントされるが、農協においては農業団体としてのアイデンティティを超えるセクターとしての概念は希薄である。

## 5. サードセクターにおける協同組合の課題

以上のように協同組合の認知度は低く、非営利組織論中心のサードセクター研究においてもしばしば無視されている。しかし、日本のサードセクターの発展のためには自立した協同組合セクターの存在と非営利組織との協働が不可欠であると考えられる。そこで、サードセクターを前進させるための協同組合の課題を指摘したい。

まず、地域レベルでのサードセクター組織の間の協働の組織化と集約が必要である。グローバル化の進行の中で人口や産業、雇用が縮小し、診療所、商店などの生活上のインフラも失われて困難に陥っている地域は全国各地で広がっている。地方創生などの公共政策も重要であるが、地域の経済・社会の再生・維持に多くの草の根の組織が携わることが決定的に重要である。その中には、撤退した学校や農協事業所を借りて地域再生に取り組むNPO、買い物弱者に商品を配達する生協やNPOがある。過疎地の医療を支える農協厚生連や都会における保健予防活動をすすめる医療生協、高齢者介護や保育・子育て支援に取り組むNPOや生協も多い。また、障害者の自立支援や就労をすすめる労働者協同組合、ワーカーズコレクティブがあり、引きこもりの人々の居場所づくりに取り組むNPOもある。大規模自然災害に対する救援活動や再建支援活動はNPOや各種協同組合によって継続的に取り組まれている。問題はこのような草の根の取り組みの間の協働が限られており、多くのところで継続が困難になっていることである。一定の組織力や経営資源をもつ非営利組織（公益法人や社会福祉法人など）や協同組合（農協、生協、協同組織金融機関、協同組合共済など）がNPOやボランティア組織と協働することがサードセクターの凝集力を高めるうえで重要である。とりわけ、最大の経済力を持つ農協が自立した協同組合として改革をすすめる、他の諸団体と様々のレベルでの地域における協働の核となること、最大の構成員をもつ生協が開かれた協同組合として地域における協働をすすめることが求められている。

第2にマクロレベルでのサードセクターの包括的な統計を整備することである。非営利

組織については国連ハンドブックに基づいてサテライト勘定が作られているが、協同組合についても包括的な統計を整備することが求められている。また、経済センサスは従来の産業分野ごとの統計を基幹統計に集約した点で評価されるが、「経営組織」の分類において会社については「株式会社、有限会社」、「合名会社、合資会社」、「合同会社」など詳しい区分で統計が取られているのに対して、その他の組織は「会社以外の法人」や「法人でない団体」という大雑把なくくりで統計が取られている。少なくとも、協同組合や非営利組織に関する区分された統計を作ることが求められている。サードセクターの統計的把握はその潜在能力を可視化し、セクターとしての凝集力を強め、公共政策における役割を位置づけさせることにつながる。

第3にサードセクターにおいて各種協同組合法を超える統一的な法制度を整備することである。会社については2006年に施行された新会社法はこれまで商法第2編、商法特例法や有限会社法などバラバラだった会社に関する法律を一本化し、現代語化と併せて実質的な改正も大幅に行った。また、2006年の公益法人制度改革関連3法は法人格取得と公益認定を切り離し、準則主義による非営利法人の設立と主務官庁制の廃止（独立機関による公益認定）という大転換を行った。大半の各種協同組合法は制定後60年以上経過して定着していることから、これを一本化することは現実的ではないが、既存の法律と並存する協同組合基本法を制定することは可能である。韓国の協同組合基本法は各種協同組合を補完し、準則主義による一般協同組合の設立を可能にしたことから、2年間で8,000を超える新協同組合が設立された（この法律は企画財務省の認可による社会的協同組合の設立も可能にした）。また、既存の協同組合法を改正する際には協同組合基本法に則って改正するという条文が入ったことから、協同組合法制度に対する規範的影響力をもっている。

第4にサードセクターを推進するためにも、まず協同組合についての総合的なシンクタンク、開発支援機関を確立することである。各種協同組合連合会の財政的支援により業界別の研究所が設立されているが、それぞれの研究分野は縦割りで、協同組合全体の統計や法制度などの領域横断的な研究はきわめて限られている。業界を超えた協同組合についての学際的・国際的な研究とサードセクターとの交流の場として、また新しい協同組合の設立、運営を支援する開発支援機関として総合的な協同組合のシンクタンクを確立することが求められている。

## 6. おわりに

本稿はサードセクターにおける協同組合の位置について考察するとともに、経済産業研究所の「サードセクター調査」の結果における協同組合の実情をトレースした。また、既存の統計に見る協同組合の規模を分野ごとに提示し、それとアンケート調査に見られる協同組合の認知度に大きなギャップがあることを指摘した。「協同組合のビジビリティは何故低いのか」という問いに対して、種別協同組合法と産業別公共政策による各種協同組合の分岐によって各種協同組合は異なる発展経路を取り、独自の政治志向と組織文化を生成してきたことが協同組合としてのアイデンティティの形成を阻害してきたという要因をあ

げた。最後にサードセクターの発展に向けての協同組合の課題を提起した。

本稿の知見から導き出される政策的な含意について2点指摘したい。

第1に、協同組合に関する行政の窓口を決定し、関連する省庁の連絡調整を進めるべきである。国際協同組合年に際して日本の行政窓口が決まらなかったことが協同組合の認知度を高めるうえでマイナスに作用した可能性がある。国連や国際機関の協同組合に関する政策を受け止める窓口がないことは、持続可能な開発目標（SDG）などの国際公共政策をすすめるうえでも盲点となる。アメリカの農務省は農業政策を所管しているが、農協、生協、金融協同組合などの各種協同組合をカバーする包括的な統計の作成を支援した。カナダの農務省のなかに設置された協同組合セクレタリアートは政府の協同組合に関する政策をコーディネートしている。ドイツ各州の経済省はすべての協同組合が加盟を義務付けられている協同組合検査団体に検査権を付与している。日本では協同組合の所管官庁は、農林水産省、経済産業省、厚生労働省、金融庁などに分かれているが、官庁横断型の政策課題に柔軟に対応することができる行政窓口を設置することが求められている。

第2に、法人格の種別によって組合員の資格、事業の種類や行政とのかかわりが大きく異なる現状を改善していくことが必要である。これは行政による監督を目的とする事業法のなかに法人の設立認可・許可に関する組織法を取り込み、中央官庁による行政システムという観点から見れば合理的に見えるが、その結果法人格が濫立し、税法と相まって複雑な法人制度が生成された。その結果、硬直化した法人制度によってニーズの変化に迅速に対応することが困難となった。例えば、生産者と消費者が加入する産消混合型の協同組合や再生可能エネルギーの協同組合を作ることは現行制度では困難である。また、第1種社会福祉事業の主体が自治体や社会福祉法人に限定されていることから、生協は特別養護老人ホームを経営するために社会福祉法人を設立しなければならなかった（最近、農協については可能になった）。縦割りの協同組合法制と参入規制のために協同組合の自由な設立や事業運営が阻害されていることは、結社の自由や法人形態間のイコールフットィングの観点から見れば望ましくない。法人制度の改革と事業規制の改革が相まって、市民が自由に組織形態を選択することができるような公共政策の改革が求められている。

#### [参考文献]

- ・ J.Barea, & J.L.Monzon *Manual for drawing up the satellite account in the Social Economy: Co-operatives and Mutual Societies*, CIRIEC,2006.
- ・ International Co-operative Alliance, *2015 World Co-operative Monitor*.
- ・ Kurimoto, A. “Divided Third Sector in the Emerging Civil Society: Can DPJ Contribute to Changes?” A paper for the workshop”Continuity and Discontinuity in Socio-Economic Policies in Japan: From the LDP to the DPJ”, University of Sheffield, 4 March 2011.
- ・ Kurimoto, A. “To estimate the Scope and Size of the Social Economy in Japan: Challenges for Producing Comparative Statistics”, in Buchard, M.J. and Rousselle, D. Eds. *The Weight of the Social Economy: An International Perspective*, Peter Lang, 2015.

- ・J.L.Monzon Campos and R. Chavez Avila, *The Social Economy in the European Union*, The Economic and Social Committee, Brussels, 2012.
- ・Victor A. Pestoff, *Beyond the Market and State: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, U.K., 1998. ビクター・ペストフ (藤田暁男ほか訳) 『福祉社会と市民民主主義 協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社, 2000 年。
- ・Lester M. Salamon, "Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", Walter W. Powell, ed., *The Nonprofit Sector*, 1987.
- ・Lester M. Salamon et al., *The State of Global Civil Society and Volunteering*, 2013
- ・United Nations (2003) *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, New York.
- ・石田正昭『JA の歴史と私たちの役割』家の光協会, 2014 年。
- ・大高研道「協同組合と生活意識に関するアンケート調査結果」全労済協会, 2012 年。
- ・岡本仁宏編著『市民社会セクターの可能性』関西学院大学出版会, 2015 年。
- ・川口清史・富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター』日本経済評論社, 1999 年。
- ・栗本昭「諸外国と日本の協同組合運動の特徴—生協と農協の異同の観点から」生源寺眞一編著『これからの農協—発展のための複眼的アプローチ』農林統計協会, 2007 年。
- ・栗本昭「協同組合は<生活の協同>を担えるか」大沢真理編著『生活の協同』日本評論社, 2007 年。
- ・栗本昭「日本の社会的経済の統計的把握に向けて」大沢真理編著『社会的経済が拓く未来』ミネルヴァ書房, 2011 年。
- ・栗本昭「協同組合基本法の可能性を考える」『生協総研レポート』No.77, 2014 年。
- ・日本銀行金融研究所『組織形態と法に関する研究会報告書』, 2003 年。
- ・向井清史『ポスト福祉国家のサードセクター論』ミネルヴァ書房, 2015 年。
- ・山下一仁『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版社, 2015 年

---

<sup>1</sup> Guy, B. "The Economic Rationale for the Third Sector", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol.62, no.4; Pestoff, V. "The Future of Consumer Co-operatives in Post-Industrial Societies and a Globalized Economy?", *Consumer versus Capitalism?*, 2005

<sup>2</sup> ミューチュアルは出資がない点で協同組合と異なるが, 利用者 (保険契約者) がガバナンスに参加し, 利用高配当 (保険掛金割り戻し) があるという点で協同組合に類似する組織形態である。欧米では保険・銀行ミューチュアルと保健ミューチュアル (健康保険) があるが, 日本では保険業法による相互会社がこれに相当する。

<sup>3</sup> *Économie Sociale, Actes du précolloque de Bruxelles des 16 au 17 novembre 1980, en Économie Sociale -Debat européen*, ed. CIEM, 1981.

<sup>4</sup> 社会的経済法はカナダのケベック州でも立法化されたが, 韓国の国会でも議論されている。

<sup>5</sup> ビクター・A・ペストフ『福祉社会と市民民主主義』日本経済評論社, 2000 年, 45~65 頁。なお, 農協は農産物の流通 (販売・加工および生産資材の購買など), 生協は食品等の流通 (卸売, 小売) に従事し, 商品市場において民間企業と競争して活動していることから, サードセクターの円と市場の重なる弧状の部分に属すると考えられる。

<sup>6</sup> 北島健一, 「社会的経済と非営利セクター」, 川口清史・富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター』日本経済評論社, 1999 年

<sup>7</sup> 信用事業や共済事業の総利益は収益から費用を引いたものであるが, 購買事業や販売事業の

---

収益は総事業高にあたる。

<sup>8</sup> 出口正之「制度統合の可能性と問題：ガラパゴス化とグローバル化」, 岡本仁宏編著『市民社会セクターの可能性』関西学院大学出版会, 2015年。

<sup>9</sup> 農協の前身である産業組合は購買・販売・信用・利用の総合事業を兼営したが, 戦時経済の中で営農指導と農政のための全員加入の系統組織である農会と統合されて統制団体としての農業会となり, 戦後農地改革の成果を固めるために制定された農協法のもとで農業会の資産, 職員を引き継いで農協が設立された。

<sup>10</sup> 代表的な農協学者である藤谷築次は日本型農協を農政の下請け機関, 圧力団体, 協同組合という性格を合わせもった複合体であると特徴づけ, 大田原高明は全戸加入, 系統システム, 総合農協という性格をもった「制度化された農協」と呼び, 石田正昭は途上国型の「制度的農協」と呼んだ。JAに批判的な山下一仁は全中, 農林水産省, 農政族議員を「農政トライアングル」, これに研究者を加えて「農政共同体」と呼んでいる。

<sup>11</sup> 品川尚志「消費者・市民主体の社会経済システム」『現代生協論の探究：新たなステップをめざして』コープ出版, 2010年。