

地域課題解決のため、協同、協同組合の力がもっと発揮できる仕組みを

比嘉 政浩

1 国際的に協同組合は高く評価されている

国連は毎年のように何らかの国際年を制定します。国際年は、国連総会で、共通テーマを定め、1年間を通じて各国がその問題についての啓発や対策を促進するための活動、と定義されます。過去の国際年の一覧は国連広報センターのHPに掲載されています。

https://www.unic.or.jp/activities/international_observances/years/

ご覧いただくとおわかりのように、全く同じテーマでの国際年が二度あった例は殆どありません。国際協同組合年は2012年と2025年の二度ありましたが、それだけでなく、2025年12月15日の国連総会決議により、今後10年ごとに国際協同組合年を設けることが決定しています。こうした例は他の国際年にはありません。

<https://www.japan.coop/wp/21940>

国連は2001年に「協同組合の発展に支援的な環境づくりをめざすガイドライン」を採択し、各国政府が協同組合政策や協同組合法の改善をすすめるうえでの指針として提供しています。また、ほぼ二年に一度の頻度で、「協同組合を振興（英文原文はpromote）すべき」とする国連総会決議を行うなど、一貫して協同組合を高く評価しています。

ドイツでは、エネルギー協同組合が村単位でエネルギーを自給自足して環境問題に一石を投げ、韓国では、住宅協同組合がソウルなどで若者等の住宅の確保に貢献し、イギリスでは、閉店したパブを住民が協同組合を作ってバイアウトする。

<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1810re1.pdf> （エネルギー協同組合）

https://www.huffingtonpost.jp/tatsuhei-morozumi/seoul-sweden_b_17495172.html

（住宅協同組合）

<https://www.japan.coop/wp/22237> （パブのバイアウト）

国の政策としても、韓国では2011年に協同組合基本法が制定され、英国では2024年に政権を奪取した労働党が「協同組合および相互扶助組織を倍増させる」との方針を掲げています。

協同組合は、住民の知恵と協同を通じて、多くの人々の願いを実現し、地域課題の解決に大きく貢献しており、国連や各国政府はこれを評価し、困難な時代にあって、大きな期待を寄せているのです。

2 協同組合の意義と本質

協同組合は、「人びとの自治的な組織であり、自発的に手を結んだ人びとが、共同で所有し民主的に管理する事業体をつうじて、共通の経済的、社会的、文化的なニーズと願いをかなえることを目的とする。」と定義されます。この定義は国際協同組合同盟による定義、即ち、協同組合自らによる定義ですが、国連や多くの政府に受け入れられています。

目的は人々のニーズと願いを実現すること。手段は事業。これが協同組合の本質です。こ

の方針が維持されるよう、人々（協同組合の組合員）が意思決定を握る。即ち、一人一票で民主的に意思決定します。事業ですから自ら採算を確保し、そのことで持続可能性を確保します。政府や自治体、NPO 法人も広い意味で人々のニーズや願いを実現するための組織ですが、税金、寄付金などの財源を持っています。これに対し、協同組合は事業を通じ、採算を確保しつつ実現する。国連はその困難さを理解したうえ、一定の実績のある協同組合に期待を寄せています。

ニーズや願いの実現のためには、企業が実施した場合には、採算が確保できない事業にも挑戦しなければならず、ここをいかに乗り越えていくかが常に協同組合の課題です。冗長を避けますが、人々（協同組合の組合員）の参加、出番、役割発揮があって初めて、ニーズや願いの実現と採算性の確保が両立すると理解しています。

3 日本の協同組合

（１）認知度は高い

日本の協同組合は、農業協同組合（JA）、生活協同組合（生協）、漁業協同組合（JF）、森林組合、労働者協同組合（ワーカーズコープ）、労働金庫、信用金庫、信用組合、中小企業等協同組合の 9 種類があります。

18 歳以上の成人の 45.7%はいずれかの協同組合の組合員ですし、JA を「知っている」人は約 8 割、同じく生協では約 7 割と、一定の認知度があります。

（「協同組合に関する全国意識調査」日本協同組合連携機構 2026 年 3 月 <https://www.japan.coop/wp/23502>）。

しかし、国連を中心とした国際社会における「課題解決のための有力な主体」としての高い評価を見ると、日本社会における評価との間にはギャップがあると感じます。

（２）近年、高い評価と期待が

日本政府が定めた「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針（2023 年）」は、「協同組合をはじめ、地域の住民が共助の精神によって参加する公共的な活動を担う民間主体が、各地域に山積する課題の解決に向けて、（中略）SDGs へ貢献していくことが期待されている」としています。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/kaitei_2023_jp.pdf

また、同じく日本政府の「持続可能な開発目標（SDGs）に関する自発的国家レビュー2025（各国政府が自発的に SDGs の進捗を報告するもの。VNR と略称される）では、生協の地域づくりへの取組が取り上げられたほか、協同組合の項が設けられ、その実践状況全般が掲載されています。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/vnr/index2025.html>

加えて、2020 年、日本では 42 年ぶりとなる新しい協同組合法として「労働者協同組合法」が成立しました（議員立法。衆参とも全会一致）。ヨーロッパでは、農協、生協について労働者協同組合が一般的な協同組合として知られていますが、日本にはその設立根拠となる法律がなかったため立法されたものです。労働者協同組合は、組合員自らが、やりがいある仕事づくりと地域の課題解決の両立を期して、仕事を興していく協同組合です。具体的

には、子育て支援事業、介護・福祉事業、若者・困窮者支援事業などを実施しています。厚生労働省はこれを高く評価し、「労働者協同組合活用促進モデル事業」を実施するなど、普及・拡大に努めています。

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_14982.html

また、経済産業省は、多くの地域で暮らしや環境を支える機能が毀損しており、これを支えるために「地域協同プラットフォーム構想」が必要だとし、その担い手のひとつとして、生協、労働者協同組合などの協同組合を掲げています。

https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/chiiki_keizai/maintaining_local_life/pdf/001_04_00.pdf

（３）日本の協同組合は役割が限定されてきた

このように、近年こそ、協同組合に広範な期待が述べられるようになってきましたが、戦後の協同組合法制やその運用をみると、長い間、協同組合は、「地域の課題解決に向け、その力をできるだけ発揮せしめる」との位置づけは与えられず、「各協同組合法が想定し、規定している範囲で事業を行う」存在として位置づけられてきたと感じます。

日本では、農業協同組合法、消費生活協同組合法などのように、協同組合の種類別に主なものとして9本の法律があります。こうした縦割りの協同組合法制の国は、しばしば「日本と韓国のみ」とされる珍しい体系です（先行した日本の各協同組合法を韓国が参考にした経過があります）。もちろん、諸国の法体系は区々ですが、例えばドイツでは協同組合法という法律があり、これに基づき（日本的な表現で言えば）農協や生協、労働者協同組合、エネルギー協同組合も設立されるという法体系です。同法は日本で言えば、会社法のように自由度が高く、こちらの方がよく見られる形態です。

協同組合法制に詳しい増田佳昭氏（滋賀県立大学名誉教授）は、「日本における組合法制は産業政策の手段と位置付けられてきた」とし、戦前・戦中の同業者組合（強制加入で政策の一翼を担うなどの特性を持つ）の性格を一定程度引き継いだうえ、戦後、民主的な組織として一人一票、加入脱退の自由などを基本とした各協同組合法制が順次整備された、と述べています¹。

（４）地域を支える事業だが、多くの制限がある

現在では、多くの協同組合が地域を支える広範な事業を実施しています。学校給食センターの維持は過疎地などを中心に困難さを増していますが、学校給食事業を担っている生協があります。地元自治体と提携し、買い物困難者対策として移動販売車を運営している生協もあります。しかし、これら事業の実施は当初は認められず、生協グループの働きかけもあり、消費生活協同組合法の改正や運用の見直しを経て順次実施可能となってきた経過があります。

消費生活協同組合法は「組合員の生活の文化的経済的改善向上を図ること『のみ』を目的とする」と定め、組合員以外が事業を利用すること（員外利用）を厳しく制限してきました。これを厳格に運用すると、学校給食事業も、組合員以外も利用するであろう移動販売車も実施できません。現在もこの条文は生きていますが、各現場の切実な要望を踏まえ、運用が緩和されこれら事業が実施可能となりました。しかし、現在も生協が、員外利用を伴う形で「離

島等交通不便な地域での生活物資提供」を行う場合には、行政庁の許可が必要ですし、許可が得られないケースも多いと報告されています。加えて、生協グループは、災害発生時に、広域被災者に物資を提供（自ずと員外利用を伴う）できるよう運用の緩和を求めてきましたが、これもようやく 2013 年の同法施行規則の改正で実施が可能となっています²。

JA が過疎地で歯科診療所を開設している事例が複数あります。歯や口腔内の健康は人体の健康に直結します。歯科診療のニーズは潜在的に高いのですが、特に自ら交通手段を持たない高齢者が定期的に歯科診療所に通うことは困難です。そこで JA が訪問診療も行う歯科診療所を開設し、多くの方々のニーズに応えています。しかし、これら歯科診療所のなかには、農業協同組合法が定める員外利用制限に抵触するとして、JA としての事業を停止するよう求められた事例があります。別途医療法人を立ち上げ移管するなどして、存続させた歯科診療所もありますが、過疎地で採算を確保し事業を行うことがそもそも困難なかで、運営形態の変更を求められ、さらに高いハードルを設ける（例えば、JA は相応の自己資本を持っているので医療器具取得のための投資が可能ですが、別法人が実施主体となるためには資金調達から始める必要がある）ことにどのような意味があるのでしょうか。また、JA の支所の空きスペースを活かして、労働者協同組合が学童保育を開設している事例もあります。この事例でも検討段階で農業協同組合法違反との指摘を受ける可能性があるとして、関係者が対応を迫られました。

4 韓国で「協同組合基本法」が制定された

韓国は、かつて、日本と同様、種別・縦割りだけの協同組合法制の国でした。

2011 年、韓国で協同組合基本法が成立しました。同法は、協同組合を、各種事業を協同で行い、組合員の權益を向上させ、地域社会に貢献しようとする事業組織、と定義し、政府に対し、3 年ごとに協同組合基本計画を策定して、協同組合の自律的な活動を促進するよう求めています。また、同基本法は既存の農協、生協などの協同組合には直接影響は与えない、としつつ、一方で、これら個別の協同組合法が改正される場合には同基本法の目的と原則に従わなければならない、としており、個別法が先に制定されているなかであって、基本法が規範法として機能するための条文を持っています³。実際に、2021 年、韓国の生協グループは、この基本法の条項を活かして運動し、生協法改正を勝ち取り、韓国における生協の役割は拡大しました。

5 日本の協同組合政策は変わらなくてはならない

日本の各種協同組合の成立過程は、種別に区々ですが、農林水産業に係る協同組合は政府主導で成立した経過があります。これは多くの途上国にも見られる共通の形です。一般に農林水産業の多くは小規模経営で、かつ、農水産物は保存性が低く、一定の加工を伴わなければ商品足りえないため、市場流通に委ねるだけでは、取引条件が生産者にとって著しく不利となり、流通業者等に搾取される結果となります。これを避けるため、政府が小規模な生産者による協同組合の設立を推奨し、流通業者等との対等な取引の実現を期します。設立当初のこれら協同組合の経営基盤は脆弱なため、政府は保護と規制を施します。

しかし、戦後すぐの農協設立から 80 年以上が経過し、現在、政府・与党の方針では、「農協は自主的組織。他の組織と同じ」と位置づけられています。

冒頭でご紹介したように、諸外国では、協同組合は、住民の知恵と協同を通じて、多くの人々の願いを実現し、地域課題の解決に大きく貢献しています。現行の法制度のもとでも、日本の協同組合に努力の余地はあるでしょう。しかし、現在の各協同組合法は先に述べたように規制色が強く、少なくとも「さらに新しい事業に挑戦し、地域課題解決にもっと貢献してほしい」と背中を押している状況にはありません。例えば、冒頭のエネルギー協同組合や住宅協同組合を日本の既存の協同組合法で実現することは極めて困難でしょう⁴。

日本の協同組合法制は変わらなくてはなりません。各協同組合法の制定時に想定し、規定してきた範囲で事業を行う存在から、多くの協同を引き出し、もって地域課題解決のために自主的に行動する主体へと位置づけなおすべきです。

ヒントはいくつかあります。一つには、日本でも韓国のように協同組合基本法を制定することです。そのうえで韓国同様、同基本法に今後の協同組合のあるべき姿を描き、「直接既存の協同組合には影響を与えない」が、「各協同組合法が改正される場合には基本法の目的と原則に従う」として、各協同組合法の改正を期するのです。

2020 年に成立した労働者協同組合法の第一条（目的）は、前半で、労働者協同組合固有の目的、基本原理を述べたのち、末尾を「もって持続可能で活力ある地域社会の実現に資することを目的とする。」と締めています。他の各協同組合法においても、いわば究極目標をここに置くべきでしょう。これを最終目標として、そのために持てる力を発揮できるよう、各協同組合法の内容を順次改正していくべきでしょう。そして、例えば、生協が買い物困難者対策を、JA が過疎地での歯科診療や子育て支援を行おうとした際に、真っ先に「消費生活協同組合法上、農業協同組合法上、実施可能であろうか」と思案、心配しなくていけない法制度から、これを後押しする法制度に変えていく、日本でもエネルギー協同組合や住宅協同組合の設立を可能な制度に変えていくべきと考えます。

筆者紹介

比嘉政浩 1961 年生まれ。1983 年京都大学農学部卒。2015 年全国農業協同組合中央会（JA 全中）専務理事、2020 年日本協同組合連携機構（JCA）代表理事専務、2026 年同退任。

¹ 「協同組合法制の課題と新しい協同組合（日本協同組合連携機構）」第Ⅱ章より <https://www.japan.coop/wp/publication/17642>

² 「協同組合法制の課題と新しい協同組合（日本協同組合連携機構）」第Ⅰ章より <https://www.japan.coop/wp/publication/17642>

³ 季刊「農業と経済」2026 年春号、「韓国における協同組合基本法の特徴と各種協同組合の現状」金亨美より。同基本法は、各種協同組合以外の言わば一般協同組合、および、社会的協同組合等の設立根拠法としての側面も備えているが、ここでは紹介を割愛。 <https://www.eimei-information-design.com/nokei>

⁴ 日本にも住宅生協は存在し、リフォーム、耐震補強、住宅分譲などの事業を行っているが、韓国の事例のように、住居確保困難者を対象に賃貸やシェアハウスを通じて住居を直接確保する事業ではない。 <https://iecoop.jp>