

IV. 日本における農協合併促進に関する政策

IV. 日本における農協合併促進に関する政策

1. 農協の設立と再建整備

(1) 農協の設立

1947年12月15日の農業協同組合法(以下「農協法」という)の施行以後、農業会の資産を引き継いで、農協が急速に設立され、1948年の末ごろには、ほとんど設立が終わった。その状況は表1の通りである。

(2) 農協の再建整備

① 農協の経営不振

新しく発足した農協は、1949年頃から早くも経営不振に陥った。1949年度には総合農協のうち24%が、1950年度には29%が欠損組合となった。また1950年5月現在で、貯金払い出し停止組合255、制限組合799にのぼった。

1948年12月のドッジプランによる経済安定9原則の指令に基づいて、徴税が強化された。失業者の農村への流入、補助金の削減、農産物価格の低下などによって、農家経済は大幅に悪化した。さらには、主要食糧である米麦、雑穀、いも類をはじめ農産物の統制の撤廃等農協をめぐる環境の厳しい変化に農協が十分対応できず、販売、供給取扱量の減少を招き、農協経営は悪化した。加えて、農業会より引継いだ不良資産、自己資本の不足、等が農協経営不振に拍車をかけた。

② 農協の再建

政府は、1950年5月の農協法改正で、行政庁による常例検査を規定した。また、11月には財務処理基準令を制定して、組合の財産の運用と管理のよるべき基準を示めした。

しかし、農協経営の再建は容易にはすすまず、1951年4月、農漁業協同組合再建整備法(のち1951年6月、森林組合も法の対象となり農林漁業協同組合再建整備法となる)が制定され、国の援助のもとに再建がはかられることとなった。

この法律は、経営不振の組合に対して、増資奨励金、固定化資金利子補給などの補助金を国が支出し、5ヶ年計画で再建を図ろうとするものであった。

この法律の指定をうけた総合農協数は、全体の19%にあたる2,480組合であった。

また、特に固定化資金についての借入金利子の重圧により連合会の再建は容易にすすまず、1953年8月、農林漁業組合連合会整備促進法が制定された。

1956年3月には、再建整備法による5ヶ年が過ぎても、なお、存在する不振組合を対象に、農業協同組合整備特別措置法ができ、利子補給などによる国の助成措置によって、その整備が図られた。1956年4月～1960年までに同法の適用をうけて合併した農協は、326件842組合に達した。

2. 農協合併の促進

(1) 農業協同組合合併助成法(以下「合併助成法」という)の制定と延長

1953年頃から、主として不振組合対策(1955年3月末で総合農協約1万3千のうち、おおよそ4分の1が不振組合と推定された)として、合併が進められてきた。

合併助成法が制定された1960年当時(年度末)は、総合農協12,050の内、正組合員戸数が1,000戸未満の農協が95.3%を占めており、規模が小さく経営が不振な農協が多数存在していた。このような経営基盤の脆弱な農協の基盤強化を図るためには、個々の農協の努力を支援するとともに、合併を進め、農協の規模を拡大していくことが重要である。そのため、農協合併を促進することを目的とする合併助成法が制定された(1961年4月1日施行)。

合併助成法は、不振組合対策とは異り、経済の高度成長に対応して農協を整備強化しようとする積極的な理由によるものであった。

この合併助成法は、合併経営計画の提出期限を1965年までとするものであった。この法律により農協の合併が促進された結果、組合数は、1960年度末の12,050から1965年度末には、7,320まで減少した。このため、政府としては、5年間で合併助成法の目標をほぼ達成したとして、法律の期限延長を行うことを予定していなかった。

しかし、その後、農業・農協をめぐる環境の変化に対応するためには、農協の規模を拡大して経営基盤の確立による農協の機能の発揮がなお必要であるとの認識に加え、系統農協の要請もあり、1966年、1970年、1972年、1975年、1980年、1986年、1989年と7次にわたる延長が、議員立法によって行われてきた。1961年度から1991年度までの間、1969年度、1978年度、1979年度、1982年度～1985年度を除いて、合併助成法による合併の推進が図られた。

この合併助成法の運用に際して、農林水産省は、(ア)合併後の農協の正組合員戸数1,000

戸以上であること、(イ)合併後の農協の地区が市町村の行政区域以上であること、を目標として指導を行った。

合併助成法及びその運用に際する指導等、政府の支援の中で、農協の合併は進められ、総合農協の総数は、1960年度末には12,050組合だったが、1990年度末には、3,574組合まで減少した。そして、正組合員戸数1,000戸以上の総合農協は、1960年度末には、全体の4.7%に過ぎなかったが、1990年度末には、45.3%まで上昇し、3,000戸以上の大規模農協も全体の10.2%に達している。

また、行政区域別にみると、1960年度末には市町村区域及びそれを越えた区域の総合農協は全体の16.0%に過ぎなかったが、1990年度末には、69.3%まで増加した。そのうち、規模が市町村区域を超える、いわゆる広域合併農協も、1960年度末には1.1%だったが、1990年度末には14.2%まで増えている(表2.3.4参照)。

(2) 合併助成法の改正

近年のわが国農業及び農村をめぐる状況の変化の中で、農協が、組合員ニーズの多様化等に対応した健全な事業運営を図るとともに、農業及び農村の活性化に積極的に取り組んでいくために、その経営基盤の安定強化が喫緊の課題となった。一方、全国的には市町村区域未満の農協が約3割存在するなど、未だ脆弱な小規模組合が多数存在していた。このような状況を踏まえ、政府は1992年3月に、農協の合併を引続き促進するため、合併経営計画の提出期限の延長(1995年3月31日)、特定の専門農協の合併の対象事項への追加、農協の固定化債権の計画的回収・償却を促進するための基金の設置等を内容とする法改正を提案した。改正合併助成法は、1992年5月22日から公布・施行された。

(3) 合併助成法の概要

① 目的

合併助成法は、農協の合併についての援助、合併に係る農協の事業運営の基礎を確立するのに必要な助成等の措置を定めて、農協の合併の促進することを目的としている(図1参照)。

② 制度の概要

合併助成法の対象になるのは、(ア)信用事業を行う組合のみの合併、(イ)2以上信用事業

を行う組合がふくまれる合併、(ウ)特定の専門農協(出資組合)の合併(販売する牛、豚、馬、牛肉、豚肉、馬肉、生乳又はその加工品の取扱額が半分以上の農協)の場合に限られる。

そして、合併及び合併後の農協の事業計画に関する合併経営計画を策定し、これを都道府県知事に1995年3月31日までに提出して、認定を求めなければならない。

合併経営計画の内容は、(ア)合併及び合併後の事業経営に関する基本方針、(イ)合併契約の基本事項、(ウ)合併後の事業経営を適正かつ能率的に実施するための諸施設の統合整備事項、(エ)合併後の農協と組合員との間の利用及び協力を強化するための方策、(オ)合併後3事業年度の事業計画、(カ)固定した債権の償却に関する方策についてそれぞれ定め、正組合員の半数以上が出席した総会(総代会)において、その議決権数の3分の2以上の賛成を得なければならない。

このような手続を経て都道府県知事に提出された合併経営計画を、都道府県知事が都道府県農協中央会等の意見等を踏まえ認定する。合併経営計画の認定を受けた合併農協に対しては、予算措置による助成を行うと規定されており、また、税制上の特例措置が講じられる。

しかし、予算措置による助成は1980年度以降行われておらず、現在は、税制上の特例措置のみが講じられている。

③ 税制上の特例措置

税制上の特例措置としては、(ア)みなし配当に対する源泉徴収義務不適用、(イ)清算所得に関する課税の特例、(ウ)被合併農協から引き継いだ欠損金の損金算入、(エ)留保所得の特別控除の特例、(オ)土地譲渡等に係る土地重課制度の不適用、(カ)地価税の課税価格の基礎控除の特例、(キ)不動産の登録免許税の特例、が講じられている。

(4) 合併基金の設置

改正合併助成法に基づき、系統農協が合併の促進と合併農協への助成を行う都道府県農協合併推進法人(以下「推進法人」という)およびその法人に対して援助および助言を行う農協合併支援法人(以下「支援法人」という)を設立して、固定化債権の計画的な流動化・償却を促進し円滑に合併できるように対策を講じることができるようになった。

これは、合併する農協に存在する固定化債権の流動化がむづかしいことが、合併推進上の最大の阻害要因となっていることに対処するものであり、対策の概要は以下の通りである。

ア) 合併助成法に基づき合併した農協が借り入れた資金に対し、推進法人が利子補給を行い、固定化債権の流動化・償却を促進する。

イ) 合併農協に対して推進法人は財務管理等を含めた専門的指導を行う。

ウ) 合併農協は、金融機関から固定化債権見合いの資金を借り入れるとともに、推進法人より財務管理等に対する指導を受ける。

エ) 合併農協は、借り入れた資金の運用で得た収益及びその他財源により、固定化債権の流動化・償却を行う。

推進法人、支援法人に対する系統農協の負担金(基金への拠出金)については、税制上の特例(負担金を損金に算入することができる)措置がとられている。

なお、推進法人及び支援法人、利子補給事業にかかる概要は表5、6の通りである。

(5) 農協合併推進特別対策事業

1992年度から、農林水産省は、農業を取り巻く厳しい情勢に対処し、農協がその機能を十分に発揮していくためには、合併の一層の推進によりその経営基盤の強化を図っていく必要があることから、農協合併推進特別対策事業を以下の内容で実施することとした。

① 事業内容

ア) 都道府県が行う事業

○ 経営基盤強化対策事業

合併農協の経営指導方針等を策定するとともに、合併予定農協等の財務調査を行い、経営不振等により合併が困難な農協に対しては合併条件整備のための再建指導を行う。

○ 広域合併推進対策事業

広域合併を推進するため、広域合併農協と市町村農政との連携強化実行方策の検討、広域農業振興計画の策定の指導、市町村と広域合併農協との連絡協議会の設置の指導等を行う。

イ) 農業協同組合中央会が行う事業

○ 合併財務調整等対策事業

合併阻害要因の調査検討、財務調整指導マニュアルの策定等を行うとともに合併予定農協間の財務調整、仲裁等を行う。

○ 広域営農指導強化特別対策事業

広域営農指導の強化のための基本方針の策定等を行うとともに、営農指導チームの設置等に関する指導マニュアルの作成、地区別営農指導強化のための指針の検討等を行う。

② 事業実施期間 : 1992年度～1994年度

③ 予算額 : 202百万円

④ 補助率 : 2分の1

(6) その他

農協合併への行政の対応としては、以上のような助成や税制上の特例措置による合併促進が中心であるが、これら以外では、国・県・市町村段階における指導が行われてきた。

農水省は、合併助成法の各次延長・改正の際の事務次官通達等を中心に、必要に応じて具体的な指導方針を出して指導している。これらの方針においては、系統農協の合併推進方針との整合性を配慮している。

また、県・市町村段階においては、地域の実情に応じて経費の助成や具体的な合併推進にあたっての指導等がなされている。都道府県の助成措置の状況は、全中の調査によると1993年4月1日現在で、合併助成法に基づく推進法人への助成を行っているのが5県、固定化債権、欠損金などを多額に抱える農協が合併する場合に助成しているのが14県、その他合併農協等に対して助成(施設取得、事務局経費、推進協議会経費等)しているのが15県となっている。

(表1)

農協設立状況

		1948年 2月	3月	6月	9月	12月	1949年 12月	1950年 9月
単 位 組 合	出資組合	-	-	12,011	14,631	15,154	16,892	17,406
	非出資組合	-	-	3,909	9,948	12,665	16,299	16,840
	計	158	892	15,920	24,579	27,819	33,191	34,246
連 合 会	府県未満	-	-	-	259	432	701	805
	府県段階	-	-	1	304	357	376	387
	全国段階	-	-	-	4	14	17	22
	計	-	-	1	567	803	1,094	1,214

注) 農林省調べ。設立許可累計数。

(表2)

農協合併の推移

(単位: 件、組合)

区 分	年 度	合併 件数	合併参加 組合数	年度末 組合数	法適用期間
	1960			12,050	
農協合併助成法施行	1961~1965	1,378	6,085 (80)	7,320	1961.4.1~1965.12.31
同法第1次改正	1966~1968	311	1,133 (26)	6,470	1966.5.9~1969.3.31
	1969	99	373 (7)	6,185	
同法第2次改正	1970・1971	144	601 (7)	5,688	1970.5.23~1972.3.31
同法第3次改正	1972~1974	287	1,113 (6)	4,942	1972.3.22~1975.3.31
同法第4次改正	1975~1977	141	450 (8)	4,657	1975.3.31~1978.3.31
	1978~1979	42	133 (1)	4,546	
同法第5次改正	1980・1981	51	135 (1)	4,473	1980.3.22~1982.3.31
	1982~1988	102	283 (4)	4,267	
同法第6次改正	1986~1988	124	451 (1)	3,898	1986.4.1~1989.3.31
同法第7次改正	1989	92	306 (0)	3,688	1989.4.1~1992.3.31
	1990	60	187 (3)	3,574	
	1991	54	221	3,394	
同法第8次改正	1992	93	383 (1)	3,105	1993.5.22~1995.3.31
		2,978	11,859 (145)		

資料: 農林水産省、全国農協中央会調べ

(注) ()内は専門農協数で内数。

合併助成法によらない合併・解散・新設や登記日等の関係から年度末組合数の前年度比減少数と合併参加組合数から合併件数を引いた数は一致しない。

(表3)

正組合員戸数別総合農協数の推移

(単位: 組合)

区分 \ 事業年度末	1960	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1,000戸未満	10,262	3,051	2,806	2,561	2,522	2,450	2,324	2,070	1,965
1,000戸以上~3,000戸未満		1,398	1,351	1,355	1,348	1,341	1,322	1,291	1,261
3,000戸以上~5,000戸未満	507	247	263	255	255	254	250	263	261
5,000戸以上		69	68	71	69	72	80	93	104
合計	10,769	4,765	4,488	4,242	4,194	4,117	3,976	3,717	3,591

資料: 農林水産省「総合農協統計表」

(表4)

行政区域別総合農協数の推移

(単位: 組合)

区分 \ 事業年度末	1960	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
市町村区域未満	10,117	2,464	2,157	1,659	1,604	1,502	1,339	1,167	1,098
市町村区域	1,806	2,140	2,129	2,129	2,120	2,082	2,060	2,013	1,968
市町村区域を超えた区域	127	199	242	479	481	488	499	508	508
合計	12,050	4,803	4,528	4,267	4,205	4,072	3,898	3,688	3,574

資料: 農林水産省「農業協同組合等現在数統計表」

(表5)

法人（公益法人）の内容

① 推進法人	県段階の法人で、合併農協に対する利子補給事業・指導事業を中心に業務を行う。	
⑦ 会 員	県中、県連、県下全農協関係団体	
⑧ 基 金	県連、農協等が拠出 (基金拠出は税制上の特例で損金算入)	
② 支援法人	全国段階の法人で、推進法人への資金援助と指導の業務を行う。	
⑦ 名 称	全国農協合併推進支援基金	
⑧ 会 員	全中、全農、全共連、農林中金等全国組織、 都道府県中	
⑨ 法人の種類	社団法人	
⑩ 合併推進支援基金	30億円	
⑪ 業務開始	1992年9月10日	

(表6)

主要業務の利子補給事業にかかる概要

① 推進法人は、合併農協が金融機関から借り入れる資金に対し、支援法人の援助を受けて、利子補給にあたる。利子補給期間は5年以内とする。
② 対象となる固定した債権の額。合併前に、損害の確定した金額および回収可能となる金額以外の固定した債権の額から、さらに以下の金額を除いた額を、対象債権の金額とする。
⑦ 制度保証等による保全がなされており回収に懸念のない債権額
⑧ 債権償却特別勘定への計上債権額
⑨ 役職員の補填責任に帰する債権で補填措置が定められるもの。
⑩ 貸倒引当金(非課税部分)
⑪ 合併直近年度の当期剰余金相当額
⑫ 合併直近年度の繰越剰余金相当額 (教育情報資金相当額等を除く)

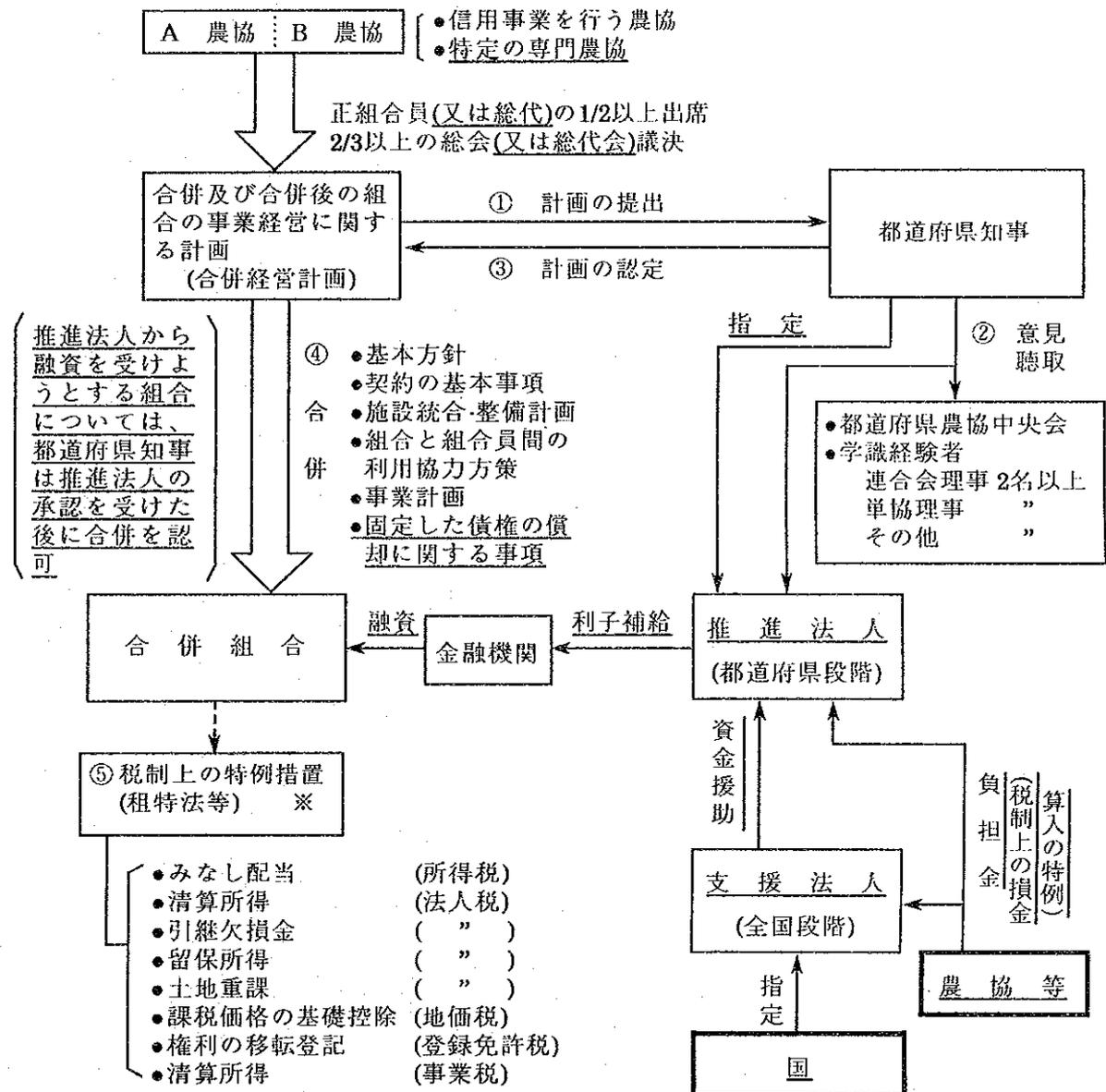
(図1)

合併助成法制度の概要

1 目的

適正かつ能率的な事業経営を行うことができる農協を広範に育成して農民の協同組織の健全な発展に資するため、農協の合併についての援助、合併に係る農協の事業経営の基礎を確立するのに必要な助成等の措置を定めて、農協の促進を図る。

2 制度の仕組み (注: 下線部及び傍線部は改正後である。)



※ 1995年3月31日までに合併経営計画を提出し、認定を受けた組合に適用

