

韓国「農協法」改正をめぐる争点の分析 —歴史的視点から—

東京大学大学院 農学生命科学研究科 教授

まつもと たけのり
松本 武 祝

はじめに

1. 「開放農政」下の韓国農業
2. 農協機構改革論の系譜
3. 農協中央会組織構造改編をめぐる議論の展開
4. 農協共済事業の保険事業への転換

まとめ

はじめに

2011年3月11日、「農業協同組合法一部改定法律案」が韓国の国会本会議で可決された¹。これを受けて農林水産食品部長官は、「94年農漁業農漁村発展対策において農協改革の核心課題として提示されて以来、農業界の長い間の宿願であり農協改革の核心的な事項であった中央会事業構造改編（信・経分離）を推進する事のできる根拠法を用意することができたことで、農協は今後50年の発展のための土台を作ることとなった。」というコメントを発表している²。「17年越しの宿願」³であった「農協法」改正に漕ぎ着けることが

できた達成感に溢れるコメントであるといえる。

韓国農林水産食品部長官が言及したように、そして本文でも述べるように、1994年、国会に農協中央会の事業から信用事業と経済事業を分離することを骨子とする「農協法」改定政府案が提出されたことは、農協中央会の組織構造改編をめぐる政策論争において画期的な意味を持った。ただし、その前提には、1980年代後半の民主化闘争高揚にともなう農協民主化論があり、さらに、農協民主化論が生じた前提には、朴正熙政権発足以来長きに亘って農協が果たしてきた半官製の農村統制機構という役割に対する批判があった。さら

1 韓国「農協法」改定に関する日本語文献としては、藤野信之「韓国農協中央会の金融・経済分離について」『農林金融』2011年7月号があり、簡にして要をえた分析を行なっている。

2 韓国農林水産食品部農業金融対策課*「報道資料」2011年3月11日、1頁より引用。以下、韓国語文献は文献タイトルに*を付して示す。

3 同上資料より引用。

には、そうした半官製農村統制機構という農協の性格は、植民地朝鮮における擬似協同組合としての金融組合・農会のそれを継承したものであったといえる。

他方で、1994年以降、農協中央会の組織構造改編論の位相に変遷があった。1997～98年のアジア経済危機と2008年のリーマン・ショックを経て、韓国金融の国際化・自由化が深化し、銀行・保険業界はグローバルな競争に激しく晒されることとなった。また、韓国は1993年のGATTウルグアイ・ラウンド交渉では「途上国」取り扱いとされる有利な結果を得たにもかかわらず、その後、2000年代に入ると、その有利性をあえて放棄して、「同時多発FTA」交渉を積極的に展開するようになった。そうした通商政策は、農産物貿易自由化を促して国内農業構造改編を至上命題とする「開放農政」となって現れてゆく。同時に、FTA協定の一環として金融業の自由化を一層促してゆくことにもなる。韓国農協は、こうした変化に対しても、対応に迫られている。

以上述べたような重層的な歴史的な文脈のなかに、今次の韓国「農協法」改正をめぐる論争点を位置付けてみるのが、本稿の課題である。

1. 「開放農政」下の韓国農業

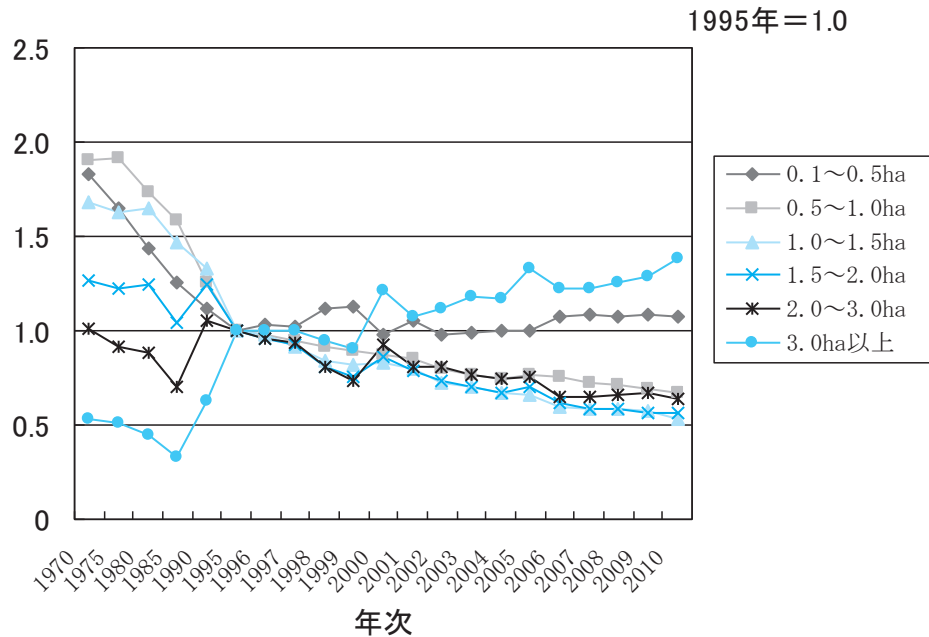
1970～80年代、韓国経済は、急速な工業化をともなう高度成長を経験した。その間に農家人口は、1970年1,442万人から1980年1,083万人、1990年666万人へと急減していっ

た。90年代後半以降、韓国経済の成長率はそれ以前に比べると鈍化した。にもかかわらず農家人口減少の趨勢に変化はない（農家人口は、2000年403万人、2010年306万人）。2000年代後半には、総人口に占める農家人口比率は6%台にまで低下している（2010年6.3%）。農家人口が減少するなかで、高齢者（65歳以上）人口はほぼ一貫して増加傾向にあり、農家人口の高齢化が急速に進行している。2009年には65歳以上の農家人口比率は34.2%に達している⁴。

構造政策は、国際競争力の確保を最重要の課題とする韓国の「開放農政」において核心的な政策として位置付けられている。「開放農政」のもとで、韓国政府は、農家の経営規模拡大（「規模化」）を追求してきた。図-1からわかるように、経営面積の中間3層（0.5～1.0ha、1.0～1.5ha、1.5～2.0ha）では、程度の差はあるものの、1970年以降現在に至るまで一貫してそれぞれ農家戸数がほぼ減少している。2.0～3.0ha層は、70～80年代前半の減少傾向からその後一時期増加傾向に転じたものの、90年代後半以降は再び減少傾向を示している。最上層（3.0ha以上）は、70～80年代前半の減少からその後増加傾向に転じている点では2.0～3.0ha層と同様であるが、90年代以降も継続して増加傾向にあることが、他の階層には見られない特徴となっている。70年代以降90年代前半まで該当農家数を急減させてきた最下層（0.1～0.5ha）の場合、90年代以降には現在に至るまで農家数を維持させている。

4 以上の数値は、韓国農林水産食品部*『農林水産食品主要統計』各年版、による。

図-1 経営面積別農家戸数指数の推移



資料：農林水産食品部*『農林水産食品主要統計』各年版。

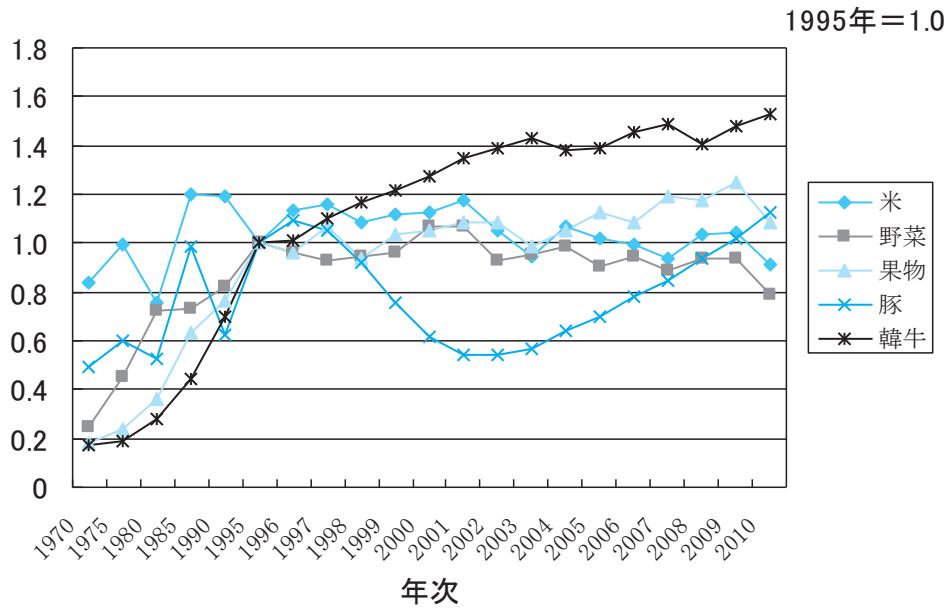
耕作面積別の農家構成比（図-1の階層区分と同じ）を1990年と2010年とで比較すると、前者の時点では、最下層からそれぞれ27.1%、31.5%、20.4%、11.1%、7.5%、2.5%であったのに対して、後者の時点では、おなじく、39.4%、25.3%、12.4%、7.6%、6.8%、8.5%となっている。中間の4階層がすべて構成比を減少させているのに対して、最下層（0.1~0.5ha）と最上層（3.0ha以上）のみが構成比を増加させている。この20年のあいだで、農民層の「両極分解」が進展したといえる。

経営面積別の農家数の推移からは、「開放農政」下での構造政策に応じて規模拡大を遂げてきた農家群が存在していることが確認できる。ただし、最上層（3ha以上）の構成比は、2010年現在で10%に達していない。他方で、0.5ha未満の零細農家が40%近くを

占めており、絶対数においてもこの20年間大きな変化がない。高齢農家がこの階層に滞留してきたと考えられる。

「開放農政」は、農産物生産構造にも大きな影響を及ぼした。図-2には、5種類の農産物の生産量の推移を示した。米穀生産量の推移は、これらの農産物の中でもっとも変化の幅が小さい。「開放農政」の下での農産物貿易自由化政策において、米穀は例外品目として取り扱われてきた。ただし、2001年をピークとして、以後継続的に生産量は低下傾向にある。野菜と果実は、70年代以降の経済成長期に生産量を急伸させた。90年代後半以降、果実の生産は引き続き伸長しているものの、野菜生産は停滞傾向に転じている。豚は、90年代後半に飼育頭数を急減させたが、2000年代に入って急増に転じている。アメリカ産牛肉のBSE問題にとともなう代替需要の拡大が

図-2 作目別生産量・飼育頭数の推移



資料：図-1に同じ。

その背景にあると考えられる。韓牛飼育頭数は、70年代以降今日に至るまで、ほぼ一貫して増加傾向にある。

なお、豚・韓牛の飼育頭数増大は、耕種農業以上に急速な経営規模の拡大をともなっている。韓牛50頭以上を飼育する大規模肉牛農家は、1990年の956戸から、95年2,458戸、2000年4,061戸、05年6,100戸、08年には9,806戸へと急伸している。豚1,000頭以上飼育する大規模養豚農家の場合は、90年の406戸から、95年1,113戸、2000年2,340戸と急伸した後、05年2,951戸と伸びが鈍化し、07年3,148戸をピークに微減に転じている⁵。1,000頭という水準がもはや大規模養豚農家の基準として成り立たないほどに、大規模化が進展していることを示している。

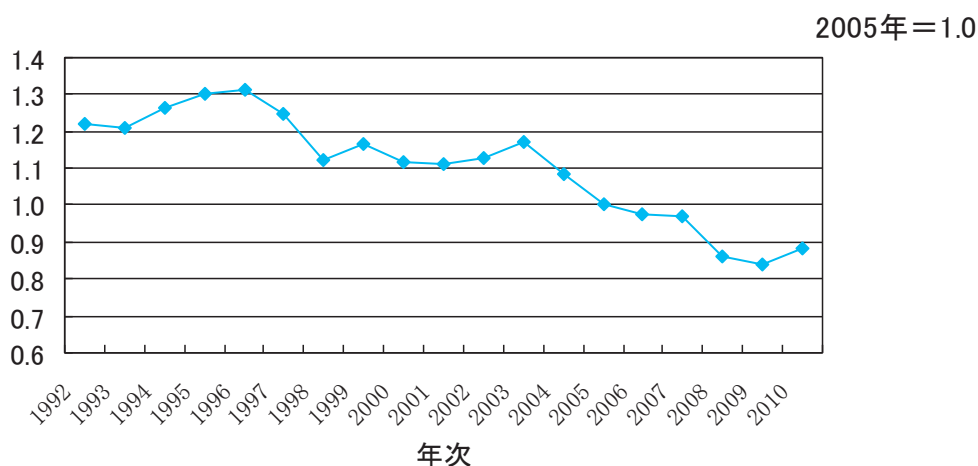
以上述べてきたように、「開放農政」の下

で、大規模農家数が増加し、また、果実・豚・韓牛など生産量・飼育頭数を増やした分野も存在している。にもかかわらず、概していえば、90年代以降の経営環境は韓国の農民にとって厳しいものであった。交易条件（農家販売価格指数／農家資材価格指数）は、96年をピークにして、その後ほぼ一貫して悪化を続けている。96年に比して、直近の交易条件は30%ばかり悪化していることになる(図-3)。

農家経済調査にもとづいて農家の＜負債／所得＞比率を算出すると、2003～04年に90%を越えたのをピークにして、以後、減少傾向にある。2010年のその値は84.7%であった。農家1戸当たり平均農業所得は、2000年代を通じて900～1,200万ウォン台で停滞している。交易条件の悪化が反映しているといえる。他方で、農外所得はコンスタントに増加

5 以上、農林水産食品部*『農林水産食品主要統計』2009、335頁を参照。

図-3 農家交易条件の推移



資料：図-1に同じ。

していった。＜農業所得／農家所得＞比率は、2000年の47.2%から2010年には31.4%に低下している。2003年以降、農家1戸当り平均負債金額は減少していない。しかし、農外所得が増大して農家所得水準を下支えしたために、＜負債／所得＞比率が減少していったのである。

ただし、＜負債／所得＞水準は農家の耕作規模によって異なっている。2010年において、5.0～7.0ha層ではその数値は200%を超えており、7.0～10.0ha層が130%でそれに次いで高い数値となっている。これらの階層は、10ha以上層も含めて、農家所得に占める農業所得比率の高い階層でもある。融資を受けて経営規模拡大を図ったものの交易条件の悪化によって農業所得が停滞して苦悩するこれらの階層の姿が窺える。

「農業協同組合法」は、その第1条において、「農業人の自主的な協同組織を土台として農業人の経済的・社会的・文化的地位を向

上させ、農業の競争力強化を通じて農業人の生活の質を高めて、国民経済のバランスのとれた発展に尽くすということを目的とする。」と、農協の目的を謳っている。農協の機構改革をめぐる議論は、この目的規定から自由ではありえない。「開放農政」下での上述のような韓国農民の苦悩は、農協の機構改革論において、最重要作物である米穀や成長作物である野菜・果物・畜産物の有利な販路確保、および低金利での事業資金の融資という課題を前面化させる。また、農家数という点では多数を占める零細高齢農家の安定的な所得確保と金融資産運用という課題も要請されているといえる。

2. 農協機構改革論の系譜

1) 韓国農協組織の歴史

韓国農協組織の起源をたどると、植民地朝鮮時代の金融組合、産業組合および農会にまで遡る⁶。1907年、「地方金融組合規則」に

6 植民地朝鮮の農村団体に関しては文定昌『朝鮮農村団体史』日本評論社、1942年、を参照。

表-1 農家所得および負債の推移

単位：1,000ウォン、%

年次	農家所得 (a)	農業所得 (b)	資産 (c)	負債 (d)	b/a	d/a	d/c
1998	20,494	8,955	192,335	17,011	43.7%	83.0%	8.8%
1999	22,323	10,566	154,226	18,535	47.3	83.0	12.0
2000	23,072	10,897	159,975	20,207	47.2	87.6	12.6
2001	23,907	11,267	166,765	20,376	47.1	85.2	12.2
2002	24,475	11,274	170,465	19,898	46.1	81.3	11.7
2003	26,878	10,572	204,527	26,619	39.3	99.0	13.0
2004	29,001	12,050	243,665	26,892	41.6	92.7	11.0
2005	30,503	11,815	298,178	27,210	38.7	89.2	9.1
2006	32,303	12,092	356,963	28,161	37.4	87.2	7.9
2007	31,967	10,406	395,981	29,946	32.6	93.7	7.6
2008	30,523	9,654	341,227	25,786	31.6	84.5	7.6
2009	30,814	9,698	358,029	26,268	31.5	85.2	7.3
2010	32,121	10,098	372,476	27,210	31.4	84.7	7.3

資料：農林水産食品部＊『農林水産食品主要統計』各年版

表-2 経営面積別農家所得および負債（2010年）

単位：1,000ウォン、%

経営面積	農家所得 (a)	農業所得 (b)	資産 (c)	負債 (d)	b/a	d/a	d/c
0.5ha未満	28,194	2,531	281,626	18,462	9.0%	65.5%	6.6%
0.5～1.0ha	30,691	8,215	324,790	23,661	26.8	77.1	7.3
1.0～1.5ha	28,864	9,689	328,648	20,345	33.6	70.5	6.2
1.5～2.0ha	28,362	9,728	365,390	22,051	34.3	77.7	6.0
2.0～3.0ha	31,632	11,936	428,796	25,651	37.7	81.1	6.0
3.0～5.0ha	41,946	20,049	517,876	42,212	47.8	100.6	8.2
5.0～7.0ha	39,196	20,265	679,977	83,858	51.7	213.9	12.3
7.0～10.0ha	64,054	37,435	714,704	83,478	58.4	130.3	11.7
10.0ha以上	77,355	42,964	856,082	79,950	55.5	103.4	9.3
平均	32,121	10,098	372,476	27,210	31.4	84.7	7.3

資料：表-1に同じ。

もとづいて地方金融組合が設立された。当時、韓国統監府が推進していた貨幣整理事業および徴税機構整備に伴う地方金融閉塞に対応することが、その事業課題であった。主として政府貸付金を原資として融資事業を行なう官製金融機関であった。1914年に、預受金業務を開始した。1918年「朝鮮金融組合令」公布により、金融組合へと名称が変更されている。また、組合員資格が、従来の「農民」

から、中小商工業者にまで拡大され、「農村金融組合」と「都市金融組合」というふたつの範疇が設けられた。1933年には「朝鮮金融組合連合会」が組織されている。

1926年には、「朝鮮産業組合令」および「朝鮮農会令」が公布されている。前者にもとづく産業組合は、購販・利用事業のみを行い信用事業の兼営は認められなかった。組織数は、金融組合に比べると少数に留まった。後

者の法令により、それ以前から農地所有者を会員として郡レベルでつくられていた農会が郡農会－朝鮮農会という系統組織として整備されてゆく。この後、金融組合、産業組合および農会の三者の間では、金融事業と購販事業の役割分担をめぐって議論が繰り返されてゆくことになる。結論としては、金融組合は金融事業に、産業組合は購販事業に特化するということかたちで決着がついた。農会は、技術指導のほかに農産物や肥料などの購販斡旋事業を行なうこととなった。結局は、同じ時期の日本のようないわゆる四種兼営の協同組合（産業組合）は、朝鮮には成立しなかったことになる。1934年以降、金融組合の下部組織として「殖産契」が村落レベルで組織されていた。殖産契は、契員を対象として購販事業を行なうようになった。産業組合や農会との利害の対立・調整という局面をはらみながら、殖産契の購販・信用事業は拡大してゆき、金融組合－殖産契は、農村における戦時動員体制の最末端機構としての役割を担っていった。

解放後の南朝鮮・韓国では、分断と朝鮮戦争の混乱期を経たのち、1956年には、金融組合と金融組合連合会の業務を引き継ぐかたちで一般銀行法にもとづく株式会社農業銀行が設立されている。さらに、翌57年には、特殊法にもとづく農業銀行へと改編されている。ただし、この改編過程において、“四種兼営問題”が再燃し、結局、農業銀行は、金融事

業だけを担当する機関となった。そして、旧農会および産業組合の組織は、同じく1957年に里洞組合－郡農協－中央会という系統組織を持つ（旧）農業協同組合として改編されている。この農協は、信用事業は行なわず、経済事業のみを行なった。そのために、事業基盤が脆弱で、経営は赤字基調であった。

農業銀行と（旧）農協というふたつの事業体が統合されて、“四種兼営問題”が制度のうへで解決を見るのは、1961年の5・16朴正熙軍事クーデター成立の直後に制定された「農業協同組合法」を待たなければならなかった。この法令にもとづいて、信用事業と経済事業を兼営するいわゆる総合農協として新農協が発足することになる⁷。農協は、里洞組合－市郡組合（里洞組合が会員）－農協中央会（市郡組合が会員⁸）という三段階の系統組織として発足した。当時の農協は、中央会会長が政府によって任命され、その中央会会長が農協組合長を任命する仕組みになっており、「体制内の農民統制機関化」していたといえる⁹。

里洞すなわち村落のレベルで組織される組合に対しては、単位組合としては経営規模が過小であるという理由により、1964年以降、組合合併が政策的に進められていった。73年からは、単位組合を邑面（日本の市町に相当）単位で設立する政策が採られた。さらに、1980年に農協法が改訂され、翌81年から系統二段階制（邑面組合－農協中央会）へと改編

7 新農協は、農業銀行による家畜共済を継承して1961年から火災共済事業を開始した。65年には生命共済が開始される。さらに、1977年には通信部の国民生命保険を引き継ぐことで、農村部生命保険市場において独占的な地位を築いていった（韓国農村経済研究院＊『韓国農政四十年史（下）』1989年、700頁を参照）。

8 正確には、畜産・園芸などの事業を対象とする特殊組合が存在し、市郡組合とともに中央会の会員となっていた。

9 李榮吉「韓国における農協組織の発展過程－1961～1991－」『農経論叢』第49集、1993年、227頁を参照。

された。この際、従来の農協中央会道支部および市郡組合は、それぞれ農協中央会の道支会、市郡支部として位置付けられている。市郡支部は、金融組合（連合会）－農業銀行の系譜を引く農協中央会信用事業の支店としての機能を有し、中央会信用事業の拡充を促した。やがて農協中央会信用事業は、「肥大化」という批判を招くことになる¹⁰。

ところで、農協の信用事業に関して付け加えると、農協中央会が銀行法を法的根拠として行なう上記の信用事業以外に、単位組合が行う相互金融事業がある。1969年に農協中央会は、邑面単位組合の育成と農村金融構造の改善を目的に、単位組合レベルでの組合員相互の金融事業にかんするパイロット・プロジェクトを開始した。そして、1976年時点で、すべての単位組合で相互金融が実施されるに至っている。その間、1972年には「信用組合法」が制定され、73年の農協法改定に際しては、相互金融が単位組合の信用事業として明記されている。なお、これにともなって、農協中央会は、法的には信用協同組合である単位組合の連合会と見なされるようになり、また、中央会に「相互金融特別会計」が用意されている。農協相互金融事業の発足にもかかわらず、70年代には農家の負債に占める私債

の比率は6～7割を占め、農家経済にとって高利債務は大きな負担となっていた。80年代に入って農協相互金融事業が浸透しはじめ、1990年代後半には農家負債に占める私債の比率は10%を切るに至っている¹¹。

2) 信用事業・経済事業分離論をめぐる政策論争の展開

1986～87年の民主化闘争の動きの一端は、韓国農協の現状に対する批判となって現れていった。その結果、農協法が改正され（1989年施行）、組合¹²長に関して、組合員による直接選挙制が導入された。また、農協中央会長の選出も、大統領任命制から組合長による直接選挙制へと変更されている¹³。また、農協中央会の事業計画・収支予算に関しては、政府承認制が廃止されて事後報告へと変更された。以上のように、政府による農協中央会への干渉が弱められ、協同組合としての自立性が、制度上、一定程度高められたといえる¹⁴。

この後、韓国農協とくに農協中央会の改革が、農民団体、学会および政府において議論の俎上に上ってゆく。農協中央会に対しては、(1)中央会が組織として肥大化しており、組合を指導するというよりは統制する機能を

10 2009年現在、農協中央会は16地域本部、160市郡支部および972の支店・出張所を有している。支店・出張所数は、地域組合数981に匹敵する（韓国農協中央会*『農協年鑑』2009年版、2010年、83～84頁（なお、地域組合とは、1994年にそれまでの単位組合が変更された呼称である。また、特殊組合は同年専門組合に、2000年には品目組合に改称されている）。また、2008年時点での農協中央会職員約17,000名のうちで、信用事業部分職員が約80%に達している（経済正義実践市民連合*「農協中央会の正体性回復と改革を追求する経実連意見書国会・政府に提出」2008年12月8日、3頁を参照）。

11 松本武祝「韓国における農村金融制度の展開と農家負債問題」『共済総合研究』（Vol.47、2005年8月、農協共済総合研究所）による。

12 以後、単位組合（その後の地域組合）と特殊組合（その後の専門組合－品目組合）とをあわせた総体を組合と呼ぶ。

13 本稿では、組合長・農協中央会会長の選挙制度改革に関して、とくにこれ以上は触れない。1点だけ指摘すると、2011年農協法改正過程においては、選挙制度改革はひとつの重要な論点となっていた。2011年改正農協法では組合長選挙に関していくつかの変更がなされたが、農民団体が望んでいた中央会会長の組合員による直接選挙制は、導入されなかった（全国農民会総連合会*「分かりやすい農協法改悪案」2011年3月、11頁を参照）。

14 李榮吉前掲論文235～236頁を参照。

果たしている、(2)中央会の事業が信用事業中心であり、かつ農民・組合と関係のない一般市民向けの銀行業が主要業務となっている、(3)対照的に、農民・組合の経営と密接に関わる経済事業に関しては運営が疎かである、といった批判が向けられた¹⁵。こうした批判は、中央会の信用事業・経済事業の分離という政策提言へとつながっていく。信用事業と経済事業の分離によって、(1)中央会経済事業において組合経済事業を支援するための連合会機能を拡充させる、そのために、中央会経済事業の同信用事業への依存体質を是正しなければならない¹⁶、(2)金融自由化にともなう競争深化にそなえて、信用事業を専門化させて競争力を高めなければならない、(3)本来の機能である指導・教育・監督・調査および農政活動に中央会の業務を集中させる必要がある、というのが分離論の根拠であった¹⁷。

信用事業・経済事業分離論が政策立案過程において本格化するのには、1994年、金泳三「文民政府」のもとで、農林官僚・学者・農協・農民団体代表などによって組織された「農漁

村発展委員会」(1994年2月～7月)においてであった。農民団体と学者は、(1)農協・畜協・水協の各中央会の統合、(2)中央会の信用事業・経済事業の完全分離、(3)協同組合金庫(銀行)の設立、(4)経済事業を中心とする全国連合会体制への中央会の改編、を主張した。これに対して、農協・畜協・水協中央会はこれに対して強力に反対した¹⁸。そして、3つの中央会は維持したままで、信用事業と経済事業は独立事業部制として運営するという代替案を提示して対抗した。「農漁村発展委員会」は、「信・経分離を段階的に推進することが望ましい」という結論を出し、政府は、それをふまえた「農協法」改正案を国会に提出した。しかし、国会で政府案が修正され、「信・経分離」という課題は先延ばしされてしまった¹⁹。

金大中「国民の政府」政権発足に際して1998年2月に大統領職引継委員会が「国政100大課題」を提示したが、そのひとつの課題として、「協同組合改革」が設定されている。農林部は、同年4月に農林部長官の諮問機関として「協同組合改革委員会」を設置し

15 パク・チンド*「農協中央会の信用事業と経済事業の分離と農協法改正」『韓国協同組合研究』第22輯第2号、21頁を参照。

16 信用事業・経済事業を兼営する農協中央会においては、実質的には総資本金のほとんどが信用事業に配分されていた(2003年の場合、経済事業(農業+畜産)の資本金は2,700億ウォンで、総資本額5兆円の5.4%にすぎなかった。そのために、中央会経済事業は信用事業からの借入金に構造的に依存してきた。同じく2003年には、信用事業から経済事業が借入れた金額は2.9兆ウォンに上り、その利率は、信用平均貸出金のそれを上回っている。信用事業は、2,000億ウォンの内部資金利子を受取った。以上、パク・チンド同上論文、33頁を参照。信用事業は農協中央会の収益の大部分を稼ぎ出しており(2002～07年度にかけて年間1～2兆ウォンの黒字)、構造的に損失を出し続けてきた経済(農業+畜産)事業(同じく年間数百億ウォンの赤字)とは対照をなす(藤野信之前掲論文、453頁を参照)が、両事業の特性の相違だけでなく、こうした農協中央会内部での資金配分のあり方が、両者の損益構造に密接に関わってきたといえる。

17 パク・チンド前掲論文、22頁を参照。

18 パク・チンド前掲論文、22頁を参照。なお、農民団体はこのほかに、1)農協中央会の道支部・郡支部を解体して、経済事業全国連合会の必要に応じて道・郡レベルに連合会組織を結成する、2)「協同組合基本法」を制定して消費者協同組合など多様な協同組合の設立と相互協同を可能とするような制度的与件を用意する、といった提案も行なっている(全国農民生産者連合会前掲論文、2頁を参照)。

19 以上、パク・チンド前掲論文22～23頁を参照。

た。しかし、農協・畜協・水協中央会の組織構造改革に関しては、3つの協同組合の合併問題、中央会の「信・経分離」問題に関して3つの案を併記するかたちで農林部長官に答申するのに留まった²⁰。その後、ほぼ毎年のように、農協中央会の組織構造改革とりわけ「信・経分離」を目指して、農協法改正のための諮問委員会が設置されたり、政府改正案が公表されたりしてきたが、法改正には至らなかった²¹。

2008年に政権に就いた李明博大統領は、同年12月に、「農協が金融などでお金を何兆ウォンも稼いでいるが、お金を稼いで事件を起している。このお金を農民に返してあげなければならない」というコメントを出した²²。その後、農協とくに農協中央会の組織機構改編が政策課題として急速に具体化していった。農協中央会における信用事業の肥大化あるいは中央会・中央会会長への権限の集中にともなう弊害が世論（とくに農民団体）の批判を招いたため、李明博政権は、「信・経分離」問題をこれ以上先延ばしにはできないという判断を下したといえる。

そうした政治状況にくわえて、経済状況もまた、「信・経分離」を促す要因として作用したと考えられる。前述のように、農協中央会の権限縮小、経済事業の活性化に加えて、

信用事業の競争力強化も「信・経分離」が必要であることの根拠として挙げられてきた。1997～98年のアジア金融危機を契機として韓国金融業の自由化・国際化がいっそう深化し、農協中央会信用事業の国際競争力確保が強く求められるようになった。農協中央会信用事業の収益は、前述のように、2002～07年のあいだは年間1～2兆ウォンに達していたのに対して、リーマン・ショック後の08～09年には8,000億ウォン台に留まっている²³。農協中央会信用事業の総資産は2008年現在で約180兆ウォンであり、上位市中銀行（国民銀行262兆ウォン、ウリ銀行228兆ウォン、新韓銀行214兆ウォン）に次ぐ規模を誇っている。それに対して、同年の総資産利益率ROAは、ウリ銀行0.10%は上回ったものの、新韓銀行0.68%、国民銀行0.58%を大幅に下回る0.18%に留まった。さらに、同年のBIS自己資本比率11.12%は、新韓銀行13.44%、国民銀行13.18%、ウリ銀行11.68%のいずれをも下回っている²⁴。収益性と健全性において農協中央会信用事業は上位市中銀行に見劣りしており、銀行業としての改編と競争力確保が至急の課題として浮上したといえる。

くわえて、アメリカおよびEUとのFTA交渉を推進しようとする李明博政権にとっては、反対世論を説得するために、FTA締結

20 パク・チンド前掲論文24～25頁。なお、2000年には、農協中央会と畜産協同組合中央会および人參協同組合中央会が農協中央会として統合された。部分的な制度改編といえるが後続措置がとれなかったために、中央会が組織としていっそう巨大化した、という批判がある（経済正義実践市民連合前掲資料3頁。なお、畜産協同組合および人參協同組合は（新）農協中央会の会員となった。

21 藤野信之前掲論文、450～451頁を参照。ベ・ミンシク*「『農業協同組合法』改正案の主要内容と争点」『イシューと論争』第150号、2010年11月、1頁表1も併せて参照。

22 ベ・ミンシク前掲論文1頁を参照。「事件」とは、歴代の農協中央会会長が汚職などの不正行為により逮捕されたことを指すと考えられる。

23 藤野信之前掲論文453頁を参照。

24 以上の数値は、ワン・ウィシクほか*『農協中央会事業構造改善および一線組合との連携法案研究』韓国農村経済研究院、2009年、213、215、218頁を参照。

にともなう国内経済の激変緩和のための政策が求められていた。FTA締結にともなう農産物貿易自由化深化に対応するために、国内農産物流通の効率化が重要視され、農協経済事業の再編という課題は、そのための有力な政策手段として位置付けられてゆくこととなった。他方で、韓米FTA協定、韓EUFTA協定のいずれにも協同組合保険（共済）事業への特惠廃止が盛り込まれており（この点後述）、農協共済事業の改編は必至となった。農協共済の2010年時点での総資産は、生命共済33兆ウォン・損害共済0.8兆ウォンで、生命保険業界第4位、損害保険業界10位に相当する。それに対して、同年の農協共済事業のROA（0.57%）は、生命保険会社平均0.74%を下回っており、また、同年の支払余力比率は、生命保険会社平均349%に対して116%に留まっていた²⁵。信用事業と同様に農協共済事業も収益性・安定性の両面で競合する保険会社に対する競争力を欠いている。FTA推進を最重要課題に掲げる李明博政権の下で、農協共済事業の組織改編および経過措置が講じられてゆくことになる。

3. 農協中央会組織構造改編をめぐる議論の展開

1) 国会での論争点

2009年12月16日、改正「農業協同組合法」の政府案が国会の農林水産食品委員会に提出された。それに対して、2010年2月11日と同

年2月18日にカン・ギカップ国会議員（民主労働党）、キム・チュンジン国会議員（民主党）の改正案がそれぞれ同委員会に提出された。これら3つの改正案をめぐる議論が同委員会で行なわれた。ここでは、農協中央会の組織構造改編の方向性をめぐる方針がもっとも重大な争点となった。これら3つの改正案を比較することで、農協中央会組織改編をめぐる争点の所在を明らかにする（なお、改正前後の農協中央会組織図は図-4を参照）。

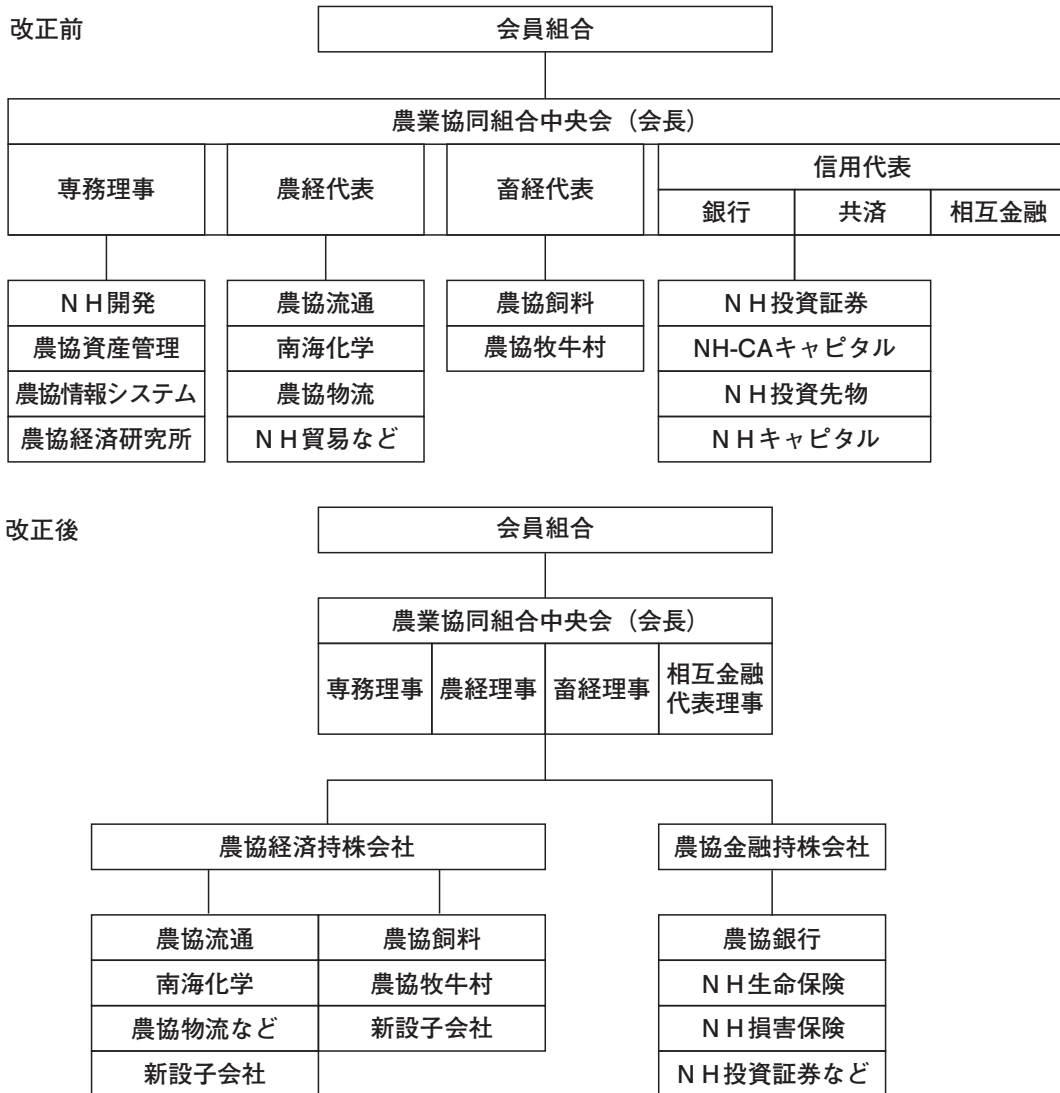
まず、三者の現況認識とそれにもとづく組織構造改編案をそれぞれ紹介すると下のようになる。カン・ギカップ議員は、農協中央会は組合の共同利益の増進とその健全な発展を図ることを目的に設立されている（「農協法」113条）はずなのに、現実はこちらとはまったく異なり、農協中央会が組合のための組織ではなく中央会自体のための組織として機能していると批判する²⁶。そして、カン議員は農協中央会を組合と組合員のための組織として改編するのが改革の核心であることを強調した。

そのうえでカン議員は、①農協中央会から信用事業と経済事業を分離して中央会を非事業組織に再編する、②信用・経済事業を組合の連合事業に再編する、③信用・経済事業の持株会社による分離方式は農協中央会自体の経済事業活性化と信用事業の競争力強化のための法案であり組合と組合員の利益極大化のための方法でないので反対、④農協中央会は

25 以上の数値は、チョン・スンヒ*「農協保険出帆の影響と示唆点」『ハナ金融経営フォーカス』第1巻36号、2011年12月、5～6頁を参照。

26 カン議員は、組合が「トドラン」というブランドで養豚組合連合会を設立したのに対して、中央会が「牧牛村」という子会社を設立して相互競争しているという事例を挙げて、中央会の問題点を指摘している。

図-4 農協中央会組織図（改正前・改正後）



資料：農林水産食品部*「農協法改正主要内容および今後の計画」2011年3月11日、5頁を参照。

本来の任務である組合に対する指導・監督・教育・農政活動を遂行するための非出資特殊法人とするという改編案を提示している（表-3参照）²⁷。信用・経済事業の分離を徹底して農協中央会の事業を指導・教育などの非収益事業に限定すること、分離後の信用・経済事業を持株会社方式ではなく連合会組織方式としていることが、カン議員案の特徴であ

るといえる。

キム・チュンジン議員の場合、中央会が本来の役割である農産物流通などの経済事業をおろそかにして信用事業に重点を置いているために、農民会員のための組織ではなく中央会自身のための組織に変質していること、それにとどまらず組織の肥大化と事業経営の放漫によって協同組合としての諸機能を遂行す

27 以上、農林水産食品委員会主席専門委員*「農業協同組合法一部改正法律案検討報告書」（以下、「検討報告書」と略）、2～4頁。

表-3 事業分離組織体系に関する改正案の比較

区分	争点	法律案比較		
		政府案	カン・キガップ委員案	キム・チュンジン委員案
組織構造	上位組織	1 連合会 - 農協連合会 * 相互金融事業独立法人化推進	3 連合会 - 全国農協連合会 - 経済事業連合会 - 信用事業連合会	中央会-2 連合会 - 農協中央会 - 農協経済連合会 - 農協相互金融連合会
	上位組織傘下持株会社	連合会内2 持株 - 経済持株 - 金融持株	持株会社反対	経済連合会内3 持株 - 農協経済持株 - 農協畜産持株 - 農協金融持株
中央会団体 機関	法人格	特殊法人	非出資特殊法人	無資本特殊法人
	事業	教育・支援事業 - 指導・監査・教育・ 広報	教育・支援事業 - 指導・監査・教育・広 報（経済・信用関連教 育・支援は除外）	教育・支援事業 - 指導・監査・教育・広 報
中央会資本	資本分配		過半数を経済連合会に優先配分	経済事業に優先配分（経済、畜産、金融持株の順序で配分）
子会社	経済・金融持株会社	連合会が設立		経済連合会が設立
	農協銀行	連合会が設立	信用連合会が設立	経済連合化が設立
	共済事業	保険会社に転換	信用連合会共済事業	保険会社に転換
相互金融	組織分離	連合会内相互金融代表理事体系（独立作業部制）	信用事業連合会	相互金融連合会

資料：農林水産食品委員会主席専門委員*「農業協同組合法一部改正法律案検討報告書」2010年2月、26頁より引用。

ることができていないという批判があることに言及した。

それをふまえて、キム議員は、①農協中央会が、協同組合という本然のアイデンティティーを確立して事業部分別経営の専門性・透明性・責任制を確保するために、農協経済連合会、農協相互金融連合会および農協中央会としてそれぞれ法人を設立する、②農協経済連合会のもとに農協経済持株会社、農協畜産持株会社および農協金融持株会社を新設する、③農協金融持株会社の子会社として農協銀行と農協保険を新設する、④農協相互金融連合会は相互金融の零細性・非専門性を克服して相互金融中央銀行としての役割を担う、

⑤農協中央会は組合員の教育・支援・監督業務を担当する、という改編案を提示した²⁸。キム議員案は、農協中央会の機能を非収益事業に限定している点ではカン議員案と共通している。経済連合会の下に金融持株会社を置いてその傘下に農協銀行・農協保険を配置している点、相互金融連合会を設置して組合の相互金融機能を強化しようとしている点で特徴的である。

政府案においては、農協中央会が信用事業に重点を置いているために協同組合本然の役割である農産物流通など経済事業を疎かにしているとして、カン・キム両委員と同様の批判点が提示された。その上で、農協中央会に

28 「検討報告書」4～5頁。

において収益事業と非収益事業が混在しており資本と会計が事業部分別に分離していないために経営の専門性と責任性を確保するのがむずかしく、経済事業部分が独自の発展戦略と投資計画を以って農産物開放拡大など農業与件の変化に対応するのが困難であるという状況認識が示されている。

それを踏まえて政府案は、①農協中央会の名称を農協連合会に変える、②経済・信用事業を分離して農協経済持株会社と農協金融持株会社を新設する、③金融持株会社の子会社として農協銀行・農協保険を新設する、という組織構造を提示した²⁹。問題意識においては経済事業の拡充が強調されていたが、組織改編案においては、むしろ信用事業の整備に重点が置かれているという印象を受ける。収益事業（相互金融部門）が中央会（連合会）の事業として残される点も、政府案独自の特徴である。

以上三者の改正案の比較を通じて、組織構造改編をめぐっては、(1)農協中央会の事業範囲と組織分離方法、(2)持株会社方式の適否、(3)相互金融事業部門の位置づけ、という3つの争点があったことが分かる。第一の争点に関しては、カン・キム両議員の各案においては、現況の農協中央会が、教育・支援事業という組合と農業者の利益を図るための協同組合本然の事業よりも収益事業に重点を置いているという批判点に立脚して、中央会の機能から収益事業を分離独立させ、中央会

の事業を教育・支援事業など非収益事業に限定している³⁰。これに対して政府案は、持株会社や子会社の設立によって、農協中央会の収益事業を移管し、それらの上位組織として農協連合会を位置付けている。非収益的な信用・経済事業や教育・支援事業までもも持株会社・子会社に分散させてもその実益は小さく、指導・監督機能の分散によって組織・経営上の非効率性を招来するという判断が、その背景にあった³¹。

第二の争点である持株会社方式導入の適否に関しては、三者の中で、カン議員案だけが、それに否定的である。持株会社はそれ自体の収益を極大化しようとする事業モデルであって、組合員共同利益の追求という協同組合の設立理念に符合していない、持株会社よりも連合会体制に転換するのが望ましいというのが、カン議員の立場である。これに対してキム議員案と政府案においては、すでに多様な事業領域で多くの子会社が運営されており³²、持株会社制度を導入してそれら子会社に対する統合管理と統制を行なうことでそれらに対する責任性と透明性を担保すると同時に、子会社間の事業連携を通じて事業の効率性を高めることができるというメリットを指摘している³³。

第三の争点、相互金融事業部門の位置づけについては、カン議員・キム議員の改正案ではいずれも別途設立される連合会において担当することとされているのに対して、政府案

29 「検討報告書」5～6頁。

30 農林水産食品委員会主席専門委員*「農業協同組合法一部改正法律案審査報告書」（以下、「審査報告書」と略）、11頁。

31 「審査報告書」12頁。

32 韓国農協中央会は、法改正直前の段階で、21の子会社と3つの孫会社を保有していた（「審査報告書」10頁）。

33 「審査報告書」9～10頁。

では、相互金融事業は農協中央会内にとどめることを前提として、①相互金融総本部を相互金融代表理事体制に拡大・再編する、②独立事業部制によって運営して相互金融の独立性・専門性を強化する、③法施行後1年以内に相互金融事業部門の独立法人化などに関する研究を研究機関に依頼して相互金融事業発展計画を樹立する、という方針を提示している³⁴。事業遂行のためのインフラが構築されていない状況で相互金融事業を分離した場合にはその事業の安定性に問題が発生する可能性があるため、段階的な分離法案を構築する必要がある、というのが政府の立場である³⁵。

なお、農協中央会自身は、相互金融事業を別途法人として分離した場合には、相互金融特別会計の安定的運用のためには追加資本金確保が不可避であり、零細な組合にとって負担が過重となるという実務的な観点から、政府案と同様に分離案に反対している³⁶。

ところで、農協中央会の組織構造改編に関する争点は、信用・経済事業分離に際しての中央会保有資本配分をめぐる争点にも反映している。すなわち、カン・キム両議員の改定案では、経済事業部分に優先的に配分するように規定している。両者の案においては、経済事業の活性化を最優先課題として設定して

おり、また、中央会が組織構造改編を奇貨として信用事業の強化を図っているのではないかという組合員の疑念に答えようとしているためである。これに対して政府案では、この点に関する規定はない。立法主旨からして中央会保有資本を経済事業に優先配分し、金融事業に対して財政支援をする、という方式が望ましいという点は政府も原則同意をしていた。ただし、政府案においては、中央会保有資本が組合の出資によることを勘案すると、その資本配分を法律によって強制するのは財産権侵害の可能性があるとこの立場から、法律での規定は避けて、政策的側面から接近するという方針が採られた³⁷。

2) 新組織構造の特徴

2011年3月11日に国会審議を通過して改定された農業協同組合法には、新しい農協中央会のすがたが示されている。前節で紹介した争点を踏まえつつ、以下ではその特徴を指摘する。

第一に、ほぼ政府案のとおり、農協中央会組織が1中央会－2持株会社（農協経済持株会社・農協金融持株会社）体制に転換された。ただし、政府案では、農協中央会の呼称を廃して「農協連合会」に改称することが規定されていたが、最終的には農協中央会の呼

34 「審査報告書」13～14頁。

35 「審査報告書」15頁。

36 「審査報告書」16頁。なお、現行の相互金融特別会計は中央会とのリスク管理共有効果などが認定され、監督機関から自己資本規定比率2%を適用されている。これに対して、別途法人体制をとる信協中央会と相互貯蓄銀行は5%、銀行は8%の自己資本を確保しなければならない。相互貯蓄銀行は自己資本8%への引き上げを検討中である。相互金融部門を別途法人として分離する場合、8,000億ウォン（5%基準適用）ないし2兆ウォン（8%基準適用）ばかりの資本金拡充が必要となると予想される（「審査報告書」16頁）。

37 「審査報告書」13頁。

38 「審査報告書」においては、農協中央会という名称が1961年の発足以来50年間使用されてきた固有のブランドとして商業的・政治的価値を有しているため、それを維持することが望ましい、とする判断が示されている（25頁参照）。

称が継承されることになった³⁸。中央会には、会長および専務理事・農業経済代表理事・畜産経済代表理事および相互金融代表理事からなる理事会が置かれる。なお、農協中央会の事業構造改編に必要な資本金は、まず中央会が自身で調達し、不足する資本を政府が支援するという方針が付則に明記された（付則第3条①）

また、政府案の通りに、分離後の経済・信用持株会社とそれらの子会社は、「農協」あるいは「NH」³⁹の名称使用料を中央会に納めることとされた（売上高ないし営業収益の25%を上限とする）。中央会は、これを原資として教育・支援などの非収益事業を行なう（他収益とは区分管理）。

有力農民団体のひとつである全農（全国農国会総連盟）は、カン・ギカップ議員案と同様に、経済・信用事業の連合会方式による分離、農協中央会の教育・指導機能への専念を主張していた。この法改正に対して、全農は、「資本金を配分して持株会社が生まれただけで、農協中央会が経済と金融のふたつの事業に影響を及ぼしていることは既存の「独立事業部制」と大きな違いがない」「巨大権力になってしまった農協中央会の権力をそのまま維持させたまま、どうして農協改革といえるのか」として強く批判している⁴⁰。

農林水産食品委員会の議論では相互金融事業の位置づけがひとつの争点になっていた。政府案では、農協連合会（中央会）の下での相互金融事業の独立法人化推進が唱えられて

いたが（表-3）、改正農協法では、中央会会長は法施行後1年以内に相互金融事業の発展計画に関する研究を専門研究機関に依頼し、その研究結果などを踏まえて中央会の金融事業発展計画を立てて農林水産食品部長官に提出しなければならない、と規定する（付則第26条）に留まっている。相互金融事業の位置づけという課題は先送りされたといえる。

第二に、経済・信用事業分離に関連して、政府案の通りに、(1)農畜産物および加工品の販売・加工・流通が、農協中央会および農協経済持株会社の優先的的事业目的であること（第6条の2）、(2)組合は、販売活性化のために契約生産・共同事業を積極的に推進し中央会に販売を委託することができること（第57条の2）、(3)農業経済持株会社は農業者と組合の経済活動を支援し、その利益に寄与しなければならないこと（第134の2の②）、(4)農協中央会および農協経済持株会社は組合から収集または販売委託を受けた農産物を円滑に販売するための専門販売組織と施設を確保すること（第135条の2①）、(5)農協中央会および農協経済持株会社は組合員の所得安定のために農畜産物の需給調節機能を施行することができること（第135条の2②）、がそれぞれ規定された。その他に、事業分離に際しては、経済事業に対して中央会の保有資本を優先的に配分するという規定が新たに付け加えられている（付則第4条）。以上の規定に関しては、前述の農林水産食品委員会での議論を踏まえられているといえる。

39 韓国語での農協の英語表記（NongHyeup）のイニシャル。

40 全国農国会総連盟前掲書2～3、8頁。

なお、付則第5条において、経済事業活性化委員会を設置して⁴¹「経済事業活性化計画」を樹立することが規定されている。そして付則第6条では、改正農協法施行日から3年以内に販売・流通関連経済事業を農協経済持株会社に移管すること、施行日から5年以内に移管事業の成果を経済事業活性化委員会の意見を聞いて評価した上で移管事業以外の経済事業を経済持株会社に移管すること、が定められている。

信用事業を肥大化させて「金儲け」に走っている、という農協中央会に対する批判が農協法改正の出発点であった。先に述べた農林水産食品委員会においても、組合と農業者の利益に直結する経済事業に優先的に取り組むべきことが論点として提示されていた。改正農協法において、経済事業の優先性が確認され、農協中央会および組合による経済事業活性化に関する規定が反復的になされているのは、そうした批判を意識したものであるといえる。

しかし、全農は、これら一連の規定が「宣言的な経済事業支援法案」に留まっていると批判している⁴²。さらに、全農は、農協中央会保有資本の経済持株会社への優先配分の規定にもかかわらず、実際には金融持株会社およびその子会社に保有資本の大部分を投与せざるをえない状況にあり、販売・流通関連経済事業を経済持株会社に移管するまでに法改正後最長で3年かかるということから、経済持株会社にどれほどの資本が配分されるのかは

流動的であることを憂慮している⁴³。

第三に、政府案の通りに、信用事業・共済事業などの金融事業を分離して農協金融持株会社を設立する、その際、「金融持株会社法」第3条にともなう認可を受けたと見なすことが規定された（第134条の3）。

その上で農協銀行に関しては、(1)「農業者と組合に必要な金融を提供することで農業者と組合の自立的な経済活動を支援してその経済的地位の向上を促進する」ことを目的に、信用事業を分離して農協銀行を設立する（第134条の4①）、(2)農協銀行は、「銀行法」第27条にもとづく一般銀行業務を行なうほか、農漁村資金など農業者および組合に必要な資金の貸出し、組合および中央会の事業資金の貸出しを行なう（第134条の4②）、(3)農畜産物の生産・流通・販売のために農業者が必要な資金および組合・中央会などの経済事業活性化に必要な資金に対して優先的に資金を支援する（第134条の4④）、といった規定が設けられた。

また、農協保険に関しては、政府案の通りに、農協中央会の共済事業を分離して、農協生命保険と農協損害保険を設立することが定められた。両保険会社は、農協法に特別な規定がないかぎり「保険業法」の適用を受けることとされた（以上、第134条の5①②）。農業保険事業は、アメリカおよびEUとのFTA協定の内容と密接に関わる問題をとまっているので、この論点も含めて次節で詳述する。

41 政府、協同組合関係者、農業者団体代表および学界専門家などからなる15人以内の委員によって構成される（付則第5条）。

42 全国農民会総連盟前掲書8頁を参照。

43 同上書9頁。

4. 農協共済事業の保険事業への転換

1) 審議過程での争点

前節で述べたように、農林水産食品委員会での討議においては、農協共済事業継続を主張するカン・ギカップ議員案と農協保険への転換を主張するキム・チュンジン議員案および政府案との間で方針の隔たりは大きかった。結局、前者の意見は退けられた。後二者は、農協銀行を金融機関保険代理店として登録擬制するという方針では一致している。しかし、組合に関しては、キム議員案では一般保険代理店として、政府案では金融機関保険代理店として登録するという異なる素案が示されている。

金融機関保険代理店の場合には販売商品・販売方法などに制限が設けられている（バンカシュランスBankasurance規定：この点後述）が、一般保険組合にはその制限がない。そのため、保険業界は、組合が一般保険代理店として見なされ、その組合を販売チャンネルとして農協保険会社が保険販売を本格化させた場合には、既存の保険会社の営業にマイナスの影響を及ぼしかねないという憂慮を抱いていた⁴⁴。

この政府案が国会に提出される以前の2009

年10月28日に農林水産食品部が農協法改正に関する立法予告をした際には、立法予告案では組合を一般保険代理店として見なすという規定がなされていた。それに対して、その後開催された公聴会の場などにおいて、保険業界はそれを特惠条項であるとして不当性を強く主張し、金融委員会からも問題点の提起があった。学会からも、法体系上の問題点やFTA協定違反の可能性が指摘されていた⁴⁵。

その後、2009年11月に提出された政府案においては、前述のように、組合を金融機関保険代理店として見なす規定が設けられている。保険業界の反発に配慮をして、組合を一般保険代理店として擬制するのを断念したといえる。これに対して、キム・チュンジン議員案は、政府側での規定修正に対して、それに対抗するかたちで、あえて組合を一般保険代理店と見なす規定を設けた修正案を農林水産食品委員会に提出したことになる。

ただし、政府案においても、農協共済を保険に転換する過程において事業の連続性を維持するために、特例規定として、(1)組合に対するバンカシュランス規定⁴⁶の5年間適用猶予⁴⁷、(2)共済相談資格者に対する2年間保険募集資格認定を追加している。これに対して保険業界は、政府案におけるこれらふたつ

44 以上、「審査報告書」32頁を参照。

45 ヤン・ドゥク*「農協共済の保険会社転換に対する農協法改定案の問題点および改善方向」『損害保険』第500号、2010年7月、12頁を参照。

46 韓国では、2003年以降、金融機関窓口での保険商品販売（バンカシュランスBanksurance）が段階的に解禁されていた（松岡博司「バンカシュランス（銀行による保険販売）が進展する韓国生命保険市場」『ニッセイ基礎研REPORT』2006年3月、を参照）。ここでいうバンカシュランス規定とは、既存の保険士のために、金融機関による保険業営業時の募集限度、募集人員、募集方法などに制限を設けた制度のことを指している。たとえば、(1)店舗別に2名の範囲で募集に従事することができる、(2)資産総額2兆ウォン以上の金融機関においては、ひとつの保険会社の商品の新規募集額が募集総額に占める割合が25%を超過してはならない、(3)募集は、店舗内において保険契約者と直接対面して行なわなければならない（以上、「保険業法」第91条第2項第3項、「保険業法施行令」第40条および「保険業法」第100条第1項^④による）。

47 前述の立法予告案においては、農協銀行のバンカシュランス規定猶予期間は10年と定められていた（組合に関しては、立法予告案は保険代理店と見なしていたので、この点に関する規定は設けられていない）。その後の公聴会などでの保険業界の批判を踏まえて、政府案では猶予期間が5年に短縮されている。

の特例規定および組合および農協中央会が販売してきた共済商品を「保険業法」にもとづいて許可を取得したものと見なす政府案の規定に対して、競争上の恵沢を付与したものであり、「同一の規範」「同一の規則」を適用したものでないことから、韓・米FTAおよび韓・EUFTA協定⁴⁸と相反するという主張を行なっている⁴⁹。

こうした保険業界の批判に対する政府案の立場は、(1)これらの特例規定は、農協が共済事業者としての特別の地位を放棄して「保険業法」規定を適用して透明で公正な競争体制に転換するための立法政策的次元の決定であり、農協に対する競争上の恵沢ではない、したがって、FTA協定と相反する素地は小さい、(2)バンカシュランス規定適用猶予は、現在の農協共済の特殊な状況（共済事業規模、事業方式、経営与件など）を考慮すれば、当該規定を農協保険に適用していくための最小限の暫定措置である、(3)共済相談資格者の保険募集資格認定に関しては、保険協会主管の保険設計士と金融研修院主管の共済相談資格者の資格要件などは、事実上類似している、というものであった⁵⁰。

なお、バンカシュランス規定適用問題に関して、キム・チュンジン議員は、(1)バンカ

シュランス規定の趣旨が、金融機関の保険業進出を一部制限することで既存保険会社と消費者を保護する点にあることを踏まえると、金融持株会社の子会社として設立される農協銀行の場合は金融機関として見なすのが妥当であるが、組合の場合、組合員の地位向上を目的として経済事業、共済（保険）事業などを総合的に営む生産者団体であるというその性格を勘案すると、保険商品を販売する一般都市銀行と同じ金融機関と見なすのは不合理である、(2)組合を金融機関保険代理店と見なした場合、バンカシュランス規定適用を5年間猶予したとしても、猶予終了後には、2008年保険料（共済掛金）を基準にすると、その30%、手数料収入の55%が減少すると推定される、という論点を挙げて⁵¹、組合を一般保険代理店と見なすべきであることを主張した。

2) 改正農協法における農協保険事業の特徴

上記の争点に即して改正農協法における農協保険事業に関する規定を紹介すると次のようになる。基本的には、政府案にもとづいた規定が採択されている。

第一に、組合と農協銀行は、「保険業法」第87条第2項第5号⁵²にもかかわらず、農協生命保険・農協損害保険が設立された日から

48 韓米FTA協定文付属書13-ナ第6節「分野別協同組合販売保険」第1項には「分野別協同組合が提供する保険サービスに関する規定は、その協同組合に同種保険サービスの民間供給者よりも競争上の恵沢〔優位〕を与えてはならない。実行可能な限りで、そうした協同組合によって供給されるサービスは民間保険業者が供給する同種サービスに適用される同一の規範の適用対象にされなければならない〔同一な規則が適用されなければならない〕」と述べられている。韓EUFTA協定文付属書7-ラ第7項にも、ほぼ同様の規定がなされている（〔 〕内はアンダーライン部分の韓EUFTA協定での規定を示す。いずれも、韓国外交交通商部の韓国語版協定文にもとづく）。

49 「審査報告書」28～29頁を参照。

50 「審査報告書」29～30頁。

51 「審査報告書」33～34頁。

52 「競争を実質的に制限するなど不公正な募集行為を行なう憂慮があるものとして大統領令によって定められたもの」は、保険代理店になることができないと定められており、その大統領令（「保険業法施行令」第32条第1項）には、「国家機関と特別法にもとづいて設立された機関」が挙げられている。農協中央会および組合は「特別法に基づいて設立された機関」であるために、「保険業法」に保険代理店になることができないことになる。

金融機関保険代理店に登録されたと見なすこととされた（付則第15条②）。争点となった規定であったが、結果的には、政府案どおりに、組合は金融機関保険代理店と見なされることとなった。

第二に、組合が農協生命保険・農協損害保険のために保険契約締結を代理する場合には、金融機関保険代理店で募集できる保険商品の範囲、募集方法、募集に従事する募集人の数、営業基準などを定めた「保険業法」第91条第2項第3号および第100条第1第項第4号（いわゆるバンカシュランス規定）を、農協生命保険・農協損害保険の設立から5年間適用しないことを定めた（付則第15条③）⁵³。ただし、資産総額2兆円以上の組合の場合には、ひとつの農協生命保険または農協損害保険商品の募集額は、新規募集する生命保険会社・損害保険会社商品の募集総額に占める比率の上限を次のように定めている。設立後1～2年後85%、同じく2～3年後70%、同じく3～4年後55%、同じく4～5年後40%。ここでも政府案の通りに、バンカシュランス規定の適用猶予が定められることとなった（販売限度の段階的引下げは、政府案の段階ですでに盛り込まれていた）。

第三に、本法施行前の組合と中央会の共済募集資格者（中央会が実施した共済教育を修了したものは、農協生命保険・農協共済保険が設立された日から2年間、保険募集ができる者と見なす（付則第15条④）、という特例の経過措置を設けている。

第四に、共済事業から保険事業への転換に際して、事業引継ぎのために下記のような規定が設けられている。(1)本令施行前の組合と中央会における共済契約に関しては、農協生命保険・農協損害保険が設立された日から「保険業法」にもとづく保険契約と見なし、両社が契約のすべてをそれぞれ引き継ぐものと見なす（付則第15条⑤）。(2)本法施行前の組合と中央会における共済契約に関しては、特別勘定を設定して運用することができ、特別勘定の資産運用方式など保険契約者の保護に関して必要な事項は金融委員会が農林水産食品部長官と協議して定める（付則第15条⑥）、(3)組合と中央会が販売している共済商品に関しては、これに相応する保険種目として「保険業法」第4号にもとづいて許可を得たものとして見なす（付則第15条⑧）。

第五に、他方では、農協生命保険・農協損害保険の事業を制約する規定が一部設けられている。すなわち、(1)農協損害保険が自動車保険種目のうち農業機械総合保険商品を除いたそれ以外の保険商品を販売するためには、新たに「保険業法」第4条に基づいて許可を得なければならない（付則第15条⑨）。(2)農協生命保険・農協損害保険が設立された日から5年間、「勤労者退職給与保障法」第16条第2項にともなう保険契約を内容とする保険商品（いわゆる退職年金）を販売することはできない、といった規定がそれである。

53 この5年間猶予規定の対象は組合であり、農協銀行には適用されない。農協銀行への「25%ルール」適用がバンカシュランス市場の拡大の契機となることが予想されている（チョン・スンヒ*「農協保険出帆の影響と示唆点」『ハナ金融経営フォーカス』第1巻36号、2011年12月、7頁を参照）。

まとめ

農林水産食品部にとって長年の「宿願」であった農協中央会組織構造改編（信・経分離）のための改正「農協法」が、1994年「農漁村発展委員会」による提案以来17年の歳月を経て、2011年3月ようやく成立に漕ぎ着けた。農協中央会組織改編が、これほど長期に亘って繰り返し政策課題として設定され続けてきた背景には、1) 植民地期の金融組合－朴正熙政権期の農業協同組合という系譜を有する韓国農協が、軍事政権の下で、農村統制のための半官製組織として位置付けられてきた、2) それにともなって、韓国農協の中央組織として農協中央会の権限が強大化した、3) 植民地期の金融組合連合会の系譜をひく農協中央会信用事業が、単位組合中央組織の信用事業遂行という役割期待とは無関係に中央会独自の事業として肥大化した、4) 1980年代末韓国社会の民主化の進展に歩調を合わせるかたちで、農民・組合員のあいだで農協運営の民主化推進および組合員の利益追求を第一義とする組織運営を可能とするような組織・事業の改編を求める声が高まり、その世論が今日まで持続した、5) 1990年代後半以降の「開放農政」の下で、農産物流通組織の合理的な改編あるいは農協信用事業の効率化といった農協信用・経済事業の見直しが必至となった、といった点を指摘することができる。

にもかかわらず、農協中央会組織改編が実現しなかったのは、自らの組織力削減を危惧する農協中央会が、政府の組織改編方針に対して消極的な態度をとってきたからである。他方で、農協中央会は、その強力な組織力を

基盤に、政府の組織改編方針に抵抗するだけの政治的影響力を保持し続けてきたといえる。

長期に亘って実現できなかった「宿願」が、なぜ、2011年3月の時点で実現されたのか。これを説明するためには、上で述べたいわば時間軸のほかに、同時代的な状況というもうひとつの軸を設定しなければならないだろう。具体的には、1) アジア通貨危機からリーマン・ショックへと連なる金融危機の下で、韓国金融業界の国際化が進展し、農協中央会信用事業も国際競争力を確保して生き残りを賭けざるを得ない状況が生じた、2) 2000年代にはいつて韓国政府が精力的に推進した「同時多発FTA」交渉戦略の過程で、協同組合共済事業の制度的メリットが消滅し、保険事業への転換を進めざるをえなくなった、3) 保険業界の側では、FTA交渉を奇貨として農協組織を活用した営業基盤の拡大あるいは農村共済（保険）市場への参入意図を強めてきた、という3点をあげることができる。

まさに「17年越しの課題」であった「農協法」改正を実施することを可能にした政治力学という点にかぎれば、農協民主化や農民・組合員利益優先のための組織改編という歴史的な課題としての文脈は換骨奪胎され、信用事業・保険（共済）事業の効率性強化＝競争力確保という政府と農協中央会にとっての課題追求が前面に現れたといえることができる。

謝 辞

謝辞：本論文の資料収集に際しては、韓国立法調査処・裴民植氏に協力いただいた。感謝申し上げたい。