

「農協改革」をめぐる政府の検討と農協系統組織の対応 — 「自己改革」では何が課題となるか—

両 角 和 夫

目 次

1. はじめに 課題の設定
 - (1) 課題の背景
 - (2) 本稿の課題と方法
2. 今日の農業問題と農協が対処すべき課題
 - (1) 新たな農業問題の発生
 - (2) 農協系統組織が対処すべき課題
 - (3) 農協系統組織のあり方の見直しの必要性
3. 農林水産省による「農協改革」の検討と政策措置
 - (1) 「農協系統の事業・組織に関する検討会」での検討
 - (2) 「農協改革2法」の制定
 - (3) 「農協のあり方についての研究会」での検討
 - (4) 農林水産省での検討会等を踏まえた「農協改革」の意義
4. 規制改革会議による「農協改革」の検討と農協法改正
 - (1) 2001年から2003年までの「総合規制改革会議」での検討と政策措置
 - (2) 2013年から2015年までの「規制改革会議」での検討と政策措置
 - (3) 2016年以降における「規制改革会議」での検討
5. 農協法の一部改正と「農協改革」の制度的枠組み
 - (1) 農協法の一部改正による「農協改革」の制度的枠組
 - (2) 政府による「農業改革」の方向
 - (3) 改革の方向にみる「農協改革」の特質
6. 農協系統組織による「農協改革」への対応と「自己改革」の課題
 - (1) JA全国大会の決議にみる農協改革の取組み(第22回～25回)
 - (2) JA全国大会の決議等にみる農協改革の取組み(第26回～27回)
 - (3) 農協系統組織における「自己改革」の課題
7. おわりに
 - (1) まとめ
 - (2) 今後の課題

1. はじめに ー課題の設定ー

(1) 課題の背景

今日、農協系統組織は、政府が主導して取り組む「農協改革」を受けて、組織・事業体制の大幅な見直しを迫られている。農協系統組織は、このため組織を挙げて、「自己改革」＝「創造的自己改革」に取り組んでいる。しかも、政府からは、この改革に5年間、集中的に取り組むこと、さらに、准組組合員の利用制限の問題等にも対処することとされており、対応を急がねばならない。

政府が、今日に続く「農協改革」に取り組むことになった背景には、次のような事情がある¹⁾。一つは、平成に入って以降に顕在化した新たな農業問題に対処するため、1999年「食料・農業・農村基本法」（以下、「新農業基本法」、という。）が制定されたこと、二つは、橋本内閣の下で取り組みが始まった金融ビッグバンの進展で金融情勢が劇的に変化したこと、三つは、その一方で、農協系統組織がこうした状況の変化に対処する上で必要とされる事業・組織体制の改革が遅れており、政府としては早急な対処が必要であると判断したこと、である。

しかし、政府の「農協改革」は、その後も一貫してこうした問題意識で取り組まれた訳ではない。上に述べた政府による「農協改革」の取り組みは、2001年に農林水産省内に設置された検討会の議論から始まった。趣旨は、農協系統組織を取り巻く新たな社会情勢の変化に対処できる組織・事業体制のあり方を検討し、それに基づき必要な政策措置をとるためである。しかし、農林水産省の検討会に1年遅れ、2002年に官邸主導で設置された「規制改革会議」による「農協改革」の検討は、農林水産省の観点とは大きく異なるものであった。

この「規制改革会議」の設置は、「生活者・消費者本位の経済社会システム構築」と「経済の活性化」を同時に実現するため、それを阻害している各種規制の緩和・廃止を目的とするものである。検討の対象は多くの産業分野に及ぶが、農業分野に関していえば、農業の成長産業化が目的であり、そのために関連する規制の緩和・廃止こそが最大の課題である。ここでの「農協改革」に関する議論は、そうした観点から行われた。

政府の「農協改革」の議論は、上に見たような二つの観点から行われた。しかし、2015年の農協法の一部改正等によって示された改革の方向は、「規制改革会議」での議論を強く反映したものとなった。政府は、「農協改革」が、わが国農業の成長産業化に大きく貢献できると考えているようであるが、農協系統組織が当面している、新たな農業問題への対処のあり方については、ほとんど関心を示していない。

しかし、農協系統組織は、「農協改革」の方向を受け止めざるを得ないとしても、その一方で、現実が発生している農業問題に直面しており、その解決を図る観点から組織・事業体制の見直しを図る必要に迫られていることも確かである。

(2) 本稿の課題と方法

今日の「農協改革」は、農協系統組織のあり方を考える上で、いったいどのような意味を持つのか。また、農協系統組織における「創造的自己改革」は本来、何を課題とすべきなのか。

こうした問題意識の下で、本稿では次の3つの課題を設定した。一つは、今日、農協系統組織が当面している農業問題、1990年代に顕在化した新たな農業問題はどのようなものであり、その解決のために取り組むべき課題は何か、について整理、検討すること、二つは、政府の「農協改革」において、農林水産省と規制改革会議の二つの議論がどのように反映され、2015年の農協法等の一部改正にどのように結実したのか、また、それはどのような特徴を持つのかについて、整理、検討すること、三つは、政府が示した「農協改革」に対応して、農協系統組織が取り組む、「創造的自己改革」とはどのようなものか、また、農協系統組織の「自己改革」では本来、何を課題とすべきか、について、整理、検討すること、である。

本稿では、このため、以下のように議論を進めることにしたい。

「2. 今日の農業問題と農協が対処すべき課題」では、農協改革の背景となった農業問題とはどのように捉えられ、農協は、それにどう対処することが求められているのか、を整理、検討する。

「3. 農林水産省による「農協改革」の検討と政策措置」では、農林水産省で

行われた2000年の「農協系統の事業・組織に関する検討会」、および2002年の「農協のあり方研究会」での検討内容と政策措置について、整理、検討する。

「4. 規制改革会議による「農協改革」の検討と農協法改正」では、農林水産省の検討と時期が重なる2001年から2003年に行われた「総合規制改革会議」および、政府の「農協改革」の方向を実質的に決定した2013年から2015年に行われた「規制改革会議」における検討および提言された政策措置について、整理、検討する。

「5. 農協法の一部改正と「農協改革」の制度的枠組」では、2015年の農協法等の一部改正によって決められた「農協改革」の制度的枠組みを整理するとともに、そこで示された「農協改革」の方向と特徴について検討する。

「6. 農協系統による「農協改革」への対応と「自己改革」の課題」では、2000年に農林水産省において「農協改革」議論が始まったと同じ時期に開催された第22回JA全国大会から同27回大会の大会決議の内容を見るとともに、農協系統組織が「農協改革」にどのように対応して「自己改革」＝「創造的自己改革」を進めることにしたのか、について整理、検討する。その上で、農協系統組織にとって、「自己改革」の課題は何かを考えてみたい。

「7. おわりに」では、まとめと、残された課題について述べる。

2. 今日の農業問題と農協が対処すべき課題

(1) 新たな農業問題の発生

わが国のような資本主義経済において、基本的に自然を対象とし、かつ歴史的、社会的諸条件に規定されて取り組まれざるを得ない農業は、工業等にみるような資本主義的企業経営が成立することは難しく、今日においても農業の主要な担い手は、依然として家族経営＝農家である。言ってみれば、農業は資本主義経済になじみにくく、その体制に組み込むことが困難な産業である。以下で言う農業問題とは、資本主義経済にうまくその体制に組み込むことが出来ないために発生する、資本主義に特有の社会問題のことである²⁾。

わが国で本格的に農業問題が発生したのは、明治期に資本主義が成立して以降の、1920年代以降であり、とくに深刻化したのは、昭和戦前期における農業

恐慌の時期である。この時期、農産物価格は大暴落し、多数の農家は貧困状態に陥り、農家が農家として存続することが困難な事態となった。農林省の調査によれば、農家の約8割が赤字となり、その固定化負債総額は農家所得総額のほぼ2倍に達したと言われる。

第二次大戦後の農業問題は、戦前のような激烈な農業恐慌こそ見られないが、依然として農家経済を苦しめ、高度成長期が始まる60年代頃までは、都市勤労世帯に比べて所得は低いままであった。このため政府は、1961年に、農家の所得を都市勤労世帯並みに引き上げること等を目的として、農業基本法を制定し、それに基づき強力な農業・農家保護政策を開始した。そして、こうした政策に加え、高度成長の下での農家の兼業化の進展が相俟って、農家所得は増加に転じ、都市勤労者並みの所得水準に達したのは80年代である。この時期になって、農家の貧困問題あるいは低所得問題はほぼ解決したと言ってよい³⁾。

しかし、1990年代になると、農業問題は、従来とは異なる様相で現れた。この新たな農業問題に対処するため、政府は1999年、旧農業基本法に替えて「食料・農業・農村基本法」（以後、「新農業基本法」と略称する。）を制定した。この新たな農業問題は、新農業基本法の制定に先立って行われた各種の調査、検討を踏まえ、次の四つの側面から捉えられた。第一は、食料自給率の大幅な低下、第二は、農業および農村社会の担い手不足、第三は、中山間農業地域の衰退、第四は、農業の多面的機能あるいは環境保全に果たす農業、農村の機能の低下、である。これらは要すれば、わが国の経済体制＝資本主義体制は、すでに農業、農村社会を国内に維持存続させることが極めて難しい状況にあることを示唆するものと言える⁴⁾。

また、視点を変えれば、従来の農業問題が、主として農家の存続に関わる社会問題を惹起したのに対して、近年の農業問題は、農家に限らず農村地域の住民、さらには広く国民全般の生活を脅かす問題と言える。いざれにせよ、今日の農業問題は、資本主義体制にとっては、経済的にも政治的にも従来以上に処理の難しい問題になったと見ざるを得ない。

(2) 農協系統組織が対処すべき課題

新たな農業問題発生の下、その解決の中心的担い手として活躍が期待されるのが農協系統組織である。農協の前身は1900年の産業組合法を根拠に設立が認

められた産業組合である。この産業組合は、農業問題＝農家の貧困問題が最も深刻化した昭和戦前期の農業恐慌の時期に、農家が農家として存続するために、集落組織＝自治村落を組織基盤として、あまねく全国に設立された⁵⁾。その最大の目的は農家の所得の確保、増大であり、それに必要な組織、事業体制がこの時期に整備された。今日の農協の組織・事業体制の原型の形成である。

今日の農協は、第2次大戦後に設立されたが、引き続き農業問題＝農家の貧困問題に対処するため、基本的には目的と組織・事業体制は産業組合のそれをほぼ受け継いだ。先にも述べたが、たしかに現在、農家の貧困問題がほぼ解決された状況に至った。しかし、新たな農業問題が、地域の農業、社会そして農家の存続を脅かす以上、農家の組織である農協が、農業目的これに対処し、その解決を図ることは農協が期待される使命である。

では、新たな農業問題に対処する上で、農協が取り組むべき課題は何か。上に挙げた四つの問題の側面に即して整理すると、ほぼ次の三つに絞ることが出来る。

第一の課題は、農業の担い手確保と地域農業の振興である。これは、上記の新たな農業問題の第一および第二の側面への対処である。

農協系統組織がこの課題に取り組む上でとくに留意すべきは、今日では、たんに農家の農業所得の確保、増大を図ることが最重要課題ではないことである。すなわち、現実に地域農業を担っている農家等の組合員が、すでに少数の規模の大きな専業的農家、農業法人あるいは集落営農等と大多数の小規模兼業農家に分化したことを踏まえて、地域農業への関わりの実態に即して、農業所得の確保、増大に対処することを考えねばならない。

今日、大多数の兼業農家は農外所得でほぼ生計を充足しており、農業所得の増加を図ることは以前ほど切羽詰まった問題ではない。その一方、専業的な農業者にとって農業所得の確保・増大は死活にかかわる問題であり、依然として重要である。とはいえ、専業的農業者の多くは、自助努力で対処しており、農協に求めるのは、自分たちの経営努力や創意工夫を強力にサポートする、決め細かい経営支援体制の構築であろう。この場合、農協系統組織にとって優先すべきは、地域全体として、農業の担い手の確保と農業の維持、存続を図ることである。従来から農協の最優先課題であった農業所得の確保、増大は、地域農

業の維持、存続の手段の一つであるが、主に専門的な農業者に関わるものとして捉える必要がある。

第二の課題は、中山間農業地帯における農村社会の維持、存続である。これは主に、上の農業問題の第三の側面への対処である。

この課題については広範な対応が必要であろう。しかし当面は、さしあたり次の三つを優先すべきと考える。

一つは、農家組合員等地域住民が安心して暮らせる、生活支援体制あるいは各種インフラの改善、整備である。例えば、買い物難民を出さない仕組みの構築、特別養護老人ホーム、診療所等の設置等への積極的関与である。

二つは、地域における雇用の確保あるいは増大への取組みである。農家組合員の大半を占める兼業農家にとっては農外所得の確保、増大が必要であり、農協も安定的な就業先を確保し続けることが求められる。とりわけ地域経済が停滞している現状では、農協は改めて、積極的に雇用機会の創出と経済振興に関わる必要がある。

三つは、伝統芸能の維持、振興である。農村社会は、従来から地域リーダーその他集落の維持・存続を中心的に担う者を育て、確保する機能を持っており、そこで重要な役割を果たしてきた。農村地域社会では、子供のころから先輩から伝統芸能の担い手として訓練を受ける過程で、地域社会に対する帰属意識を高め、リーダーとなるための社会性、知識を身に着けてきた⁶⁾。集落の持つ機能が弱体化してきた今日、農協は改めて伝統芸能の継承に積極的に関わることが求められる。

第三の課題は、地域社会の持続的発展への寄与である。これは、上記の農業問題の第四の側面に関わる。

もとより、この課題に関しても取り組むべきことは多い。しかし、我々の調査、研究を踏まえて考えると、緊急を要する課題として農協の取組みが期待されるのは、森林生態系の修復への寄与であろう。農村地域の土地の7割以上は森林であり、その大半を占めるスギ、ヒノキは大部分が戦後に植林した人工林である。しかし、近年、とくに1990年代以降の木材価格の下落等を背景に、健全な森林生態系の維持に必要な間伐が進まず、森林は荒れ、森林の水源涵養機能は低下、河川との水循環機能は大幅に悪化している。もとより、森林の維持、

管理は森林組合の管轄であるが、組合員のほとんどは農家であり、農協の組合員と重複する。その意味で、農協は森林組合や行政と協力、連携して、一体となって取り組むことが望まれる⁷⁾。

(3) 農協系統組織のあり方の見直しの必要性

農協系統組織が上に示した具体的な課題に取り組む場合、留意すべきは、現在の組織事業体制のあり方が基本的に戦前期の産業組合のそれを踏襲していること、すなわち、従来の農業問題である農家の貧困問題の解決のための体制を引き継いでいること、である。しかし、このままでは、上に見てきた新たな農業問題の解決のために、農協系統組織が本来持っているポテンシャルを十分に引き出すことは出来ない。新たな農業問題に対処するためには、そのあり方の大幅な見直しが必要となる。

上記の第一の課題について言えば、すでに述べたように、農業の担い手確保と地域農業の振興は、地域における農業の維持、存続とそれを担う担い手をどのように確保するかが最優先の課題である。たんに農家の農業所得の維持、増大を図ればよいということではない。また、第二の課題については、農村地域社会、とくに中山間地域の維持、存続については、農業所得の増加も必要ではあるが、むしろより強く求められるのは、農協がリーダーシップを発揮し、行政、地域の企業あるいは各種団体と緊密に協力、連携して取り組むことであろう。さらに、第三の課題に関しては、自然環境の保全あるいは修復、農業、農村のもつ多面的機能の発揮への積極的関与が必要である。このため、農協の守備範囲を農業に限定するのではなく、森林組合と連携・協力して森林の環境修復に取り組む、あるいは地域資源の活用、例えば間伐材を海で活用するため漁協と連携する等の対応が必要となる。このままでは、農村地域社会の持続的発展は今後ますます困難となるからである⁸⁾。

農協が以上のような課題に取り組む場合、必ずしも農協の法制度の改正が必要ではないと考えられる。それより優先して考慮すべきは、当面は現行制度の下で、今日の農協の存在意義を踏まえ、自主的に、農協の運営のあり方について組織を挙げて検討することを基本とすべきであろう。そこでは、今日の農協が求められていることを的確に把握し、地域農業の振興や農村社会の維持、存

続、自然環境の保全や多面的機能の発揮に主たる目的を定め、それに必要な組織・事業体制を整えることが必要である。

3. 農林水産省による「農協改革」の検討と政策措置

(1) 「農協系統の事業・組織に関する検討会」での検討

今日に続く政府の「農協改革」への取り組みは、2000年4月から12月にかけて開催された「農協系統の事業・組織に関する検討会」から本格的に始まった⁹⁾。農林水産省がこの検討会を立ち上げた背景については、本検討会の報告書である「農政改革の方向」(2000年11月)の「はじめに」の部分で、「農協系統が21世紀においてもその役割を十分果たすためには、その事業・組織のあり方について抜本的な見直しが必要」であるとして、本稿の冒頭に示した3点を挙げている。そして、そうした状況認識の下で、報告書は、以下5つの部分から構成されている。以下の1)は問題の所在、後の2)～5)は対処のあり方について述べられている。これらは、今後、本稿で「農協改革」をめぐる農林水産省および規制改革会議の議論を見て行く上で重要と思われるので、以下では、少し詳しく報告書の内容を見ておきたい。

1) 農協系統と取り巻く社会情勢の変化

ここでは、1990年代以降に現れた新たな農業問題、および橋本内閣が1990年代後半に打ち出した金融市場の大幅な規制改革という、農協を取り巻く社会経済情勢の大きく変化によって農協が対処すべき問題が次のように整理されている。

一つは、農家が担い手、すなわち専門的家族経営、法人経営等と第2種兼業農家とに分化したため、全組合員に対して形式的に平等な事業運営を行うのでは担い手のニーズを十分充足できず、結果的に農業振興の振興が十分に図れなくなること。

二つは、組合員のニーズが的確に把握できなければ、農協の事業量は激減していく可能性があること。また、組合員が農協に期待するサービス内容が著しく変化し、これへの対応が遅れた結果として農協経営が悪化してきていること。

三つは、金融・生産資材供給等については、一般企業との競争が激化する中

で、個別農協の自己完結的な事業運営を基本とする従来の体制では十分な競争力を確保できず、組合員メリットを出すことも困難になってきている。とくに、IT（情報技術）革命の進展は、中間段階を省略して最終の需要者と供給者を直結させる機能を有しており、農協系統全体の事業システムを見直さざるを得なくなっていること。

四つは、金融については、業務の複雑化・高度化が著しく、また、貯金を預かることによる公共性から金融システムの一員としての役割を果たして行かざるを得ず、個別農協のこれまでの業務運営体制では、十分な対応が出来なくなっていること。

2) 食料・農業・農村基本法を踏まえた農協系統の事業システムのあり方

ここでは、次の4つに分けて具体的に課題が提起されている。

① 地域農業振興機能の再構築

一つは、「農協は、各地域の農業者を中心とする協同組合である以上、組合員である農業者の所得向上等を図ることが、その本来の存在理由である。このため、地域農業振興の司令塔として地域をリードしていくことが何よりも重要である」。そのため、農協ごとに、地域農業の中核となる担い手や青年・女性・作物生産部会の代表者等の意向を反映して、地域農業振興戦略を適切に樹立できる組織体制を確立し、樹立された戦略に合わせて、営農支援や販売事業を適切に展開していく必要。

二つは、生産した農産物の有利販売を軸として考えることが重要であり、産地ブランドの確立、地産地消の推進等、農協の販売力を強化していく必要がある。また農協の直接販売など販売方法の多様化に対応して、農協のサービス内容も多様化が必要。

三つは、農産物の販売は、農協の最も重要な役割であるが、連合会においても支援していく必要。

② 生産資材供給システムの見直し

一つは、農業者の経営安定と所得向上を図るうえで、生産資材価格の引き下げは極めて重要である。農協系統全体として最も効率的な生産資材供給システムを確立する必要。

二つは、農業者のタイプ（担い手、第2種兼業農家等）により購入の仕方が

異なるので、購入形態や購入量に応じて価格設定等のルールを定め、実質的に公平な事業運営を行うことにも十分留意する必要。

③ 生活関連事業の見直し

一つは、生活関連サービスを提供することも重要であるが、農村部への一般企業の進出等で、生活店舗やガソリンスタンドなど多くの部門で赤字となっており、これが農協の経営を大きく圧迫している。したがって、サービスの範囲を見直す必要があり、赤字となっている事業・施設については、その状況を組合員に明示するとともに、事業の廃止、子会社・外部への委託等により、確実に赤字を解消する必要がある。新規分野も採算性をよく検討する必要。

二つは、高齢化対策に取り組む必要があるが、市町村等をよく連携し、的確かつ効率的に事業を実施していく必要。

④ 消費者等との連携

一つは、国民の理解の下に農業・農村の振興を図るためには、消費者との連携が必要であり、基本法でも明確にしている。

二つは、消費者ニーズに応じた生産が必要。

三つは、農協系統として日常的な情報供給体制の確立、消費者との意見交換が必要。

3) 金融情勢の変化を踏まえた農協金融のあり方

① 金融情勢の変化

バブル経済の崩壊を機に不良債権処理、ようやく積極的な経営展開に移行。都市銀行の再編成等で金融機関の大競争時代が到来、IT革命も金融業界に影響、さらに平成14年にペイオフ解禁、金融機関を選択する時代が到来。

② 農協金融の現状

農協系統金融機関はこれまで安定的経営。しかし、金融事情の変化で、今後十分な競争力を確保していけるだけの体制は整備されていない。農協、信連、中金がそれぞれ独立して金融業務を行っており、系統金融全体としての総合力が十分に発揮されていない。とくに破たんの未然防止に備えた対策が必要。

③ 新たな農協金融システムの構築

一つは、全国に広がる農協の店舗ネットワークや中金の資金運用能力を含めて、系統の総合力を最大限に発揮できることが必要。

二つは、系統金融機関が「一つの金融機関」として機能するような、新たな農協金融システムの早急な構築が必要。

三つは、新たな農協金融システムについて、新法を制定していくことが適当。法整備に際しては、業務能力・業務体制に関する規制の緩和を行っていく必要。

④ 共済事業のあり方

これまで3段階で運営されてきたが、2000年4月1日にすべての県共済連と全共連が一斉統合し、事実上全共連の共済商品を農協が販売するという事業体制が確立。

4) 農協系統の組織のあり方

① 組合員資格等の見直し

地域農業の振興を図るには、家族経営・法人経営を含めて当該地域で農業を行う者を排除するのは適当ではなく、i) 農業を営む法人であれば、正組合員になれるようにし、法人の代表者も農協の役員になれるようにする、といった制度の見直しが必要。ii) 農事組合法人が、もう一つの主要な農業生産法人の形態である有限会社に転換できるようにしておく必要。iii) 准組合員資格は当該農協の管内に限定されているが、農協の趣旨に賛同する消費者等も一定の条件の下に准組合員になれるよう制度の見直しが必要。iv) 通達に基づくゾーニング規制は廃止する必要。

② 収益構造の改善

今後の農協経営では、金融事業の収益に依存せずに収支均衡を図ることを基本にして、収益構造の改善を進める必要。特に、生活関連の赤字事業については徹底した見直しを行う必要。

③ 業務執行体制の確実な強化

一つは、1996年の農協法改正で、経営管理委員会と理事会の併用方式が選択肢として導入されたが、ほとんど普及・定着していないことが問題

二つは、農協、連合会ともに、職務に専念し、かつ実務能力を有する相当数の常勤理事が迅速かつ適正な経営判断を行っていくような業務執行体制の確立が必要。理事会制度については、i) 常勤理事は原則として複数とし、信用事業を行っている農協・信連は常勤理事3名以上、ii) 理事の3分の2以上を正組合員とする資格要件を廃止する、などの措置を導入する必要。

三つは、連合会については、会員農協等の代表者を中心とする経営管理委員会の設置を義務付けること。農協についても、特に合併構想を実現した大規模農協は経営管理委員会の積極的活用が必要。

四つは、経営管理委員会については、その機能をよりの確に果たせるようにするとともに、制度の普及・定着に資するよう、一定割合以内であれば正組合員以外でも経営管理委員となれるようにする、などの制度の見直しを行う必要。

④ 組織再編の推進

農協合併や組織二段を推進してきているが、組織再編が目標を十分達成できないでいるとともに、組織再編を達成したところも必ずしも十分なメリットが出しているといい難い。今後は、必要に応じて、合併・事業譲渡又は子会社の活用による組織再編に関して目的意識を持って推進していくことが必要、など。

⑤ 中央会の強化

一つは、中央会の役割は極めて重要であり、組合員等の意向を十分に把握する体制を整備した上で、農協系統全体としての経営戦略を樹立できる体制の整備、農協、連合会の事業運営をコントロールし、また事故にチェックできる体制の強化、新たな農協金融システムと関連して、監査・経営監視機能の抜本的強化を図る必要。

二つは、事前のコントロール手法として、高い経営の健全性を確保するための独自ルールを策定することが重要であり、従来行政が定めている模範定款例を中央会が定める必要。

三つは、中央会監査については、i) 各県中央会間の監査体制に大きな格差、ii) 中央会役員の出身農協等について、監査の実効性の問題があるため、全国中央会・県中央会の監査士の一元的・機動的に活用できる体制の確立、監査の独立性を高めていく必要、監査の水準を高めるため公認会計士の積極的活用、等の必要。

以上、「農協系統の事業・組織に関する検討会」の報告書「農協改革の方向」の内容をみてわかるように、新たな農業問題と金融ビッグバンに直面して農協が対処すべき問題に対処して、これに対処する上での農協および法律改正等政府の取組むべき課題が実に詳細に示されている。

(2) 「農協改革2法」の制定

以上に見てきた「農協系統の事業・組織に関する検討会」での議論の成果は、2002年制定の「農協改革2法」（農協法等の一部改正と農林中金法の改正）等に結実し、政府はこれらを踏まえて農協の事業・組織の改革に関する諸施策を実施した。その後、「農協系統の事業・組織に関する検討会」は、翌2001年8月に1度、および2002年に2度（4月に第1回、7月に第2回）開催され、この間の「農協改革」の取り組むべき課題の整理を行った。結果については、「農協改革」の進捗状況には問題が少なくなく、さらなる課題整理と検討が必要であるとしている。

農林水産省は、こうした検討を受けて、2002年9月、新たに、「農協のあり方についての研究会」を発足させた¹⁰⁾。当初のスケジュールは、2004年9月に検討を開始し、月に1度程度の審議を経て、2003年3月に検討結果をまとめるというハードなものであった。実際、研究会はこの間7回開催され、2003年3月には、予定通り、報告書「農協改革の基本方向－「農協のあり方についての研究会」報告書－」が報告された。一方では、2001年から規制改革会議の「農協改革」の議論が始まり、農林水産省とは視点の異なる検討が行われていたが、この報告書はそこでの議論を強く意識したものと思われる。

その「農協のあり方についての研究会」の報告書を見る前に、「農協系統の事業・組織に関する検討会」の報告等を踏まえて制定された「農協改革2法」の概要を確認しておきたい。この法改正は、政府の説明によれば、食料・農業・農村基本法の制定と金融情勢の激変（2002年4月からのペイオフ解禁）を踏まえて、協同組合の原点に立ち返った農協改革の推進が急務であり、農協系統の改革に向けた自主的な努力を支援する観点から行ったものである。内容は大きく分けて二つある。

一つは、農協法の一部改正による農協系統組織の見直しである。これは、「農協系統の事業・組織に関する検討会」報告書「4 農協系統の組織のあり方」を踏まえたものである。次の4点が制度的に措置された。i) 担い手のニーズに対応でき、地域農業の振興に重点を置く農協に再構築する目的で、法人経営も家族経営同様に正組合員とし、および農協の第一の事業は、農家組合員の経営・技術の向上のための指導であることを明確にする。ii) 組合員のメリットを大きくするために必要な業務執行体制を強化するため、信用事業を行う農協

には、常勤役員3人以上（うち1名は信用事業専任）を置かねばならない、経営管理委員会に正組合員以外の者も入れるようにし、理事の選任権だけでなく代表理事の選任権も付与する、など。iii) 農協系統の自己責任体制を確立するために農協中央会を強化するもので、中央会が模範定款例の策定など。iv) その他、農協の地区の重複を認める、農事組合法人の有限会社への転換を行える、など。

二つは、農協系統の信用事業の見直しであり、農林中金法の全面改正、および農林中金・信連統合法の一部改正によるものである。このうち、特に重要なのは、後者の「農林中央金庫及び特定農業協同組合等による信用事業の再偏及び強化に関する法律」の改正であるが、これは、「農協系統の事業・組織に関する検討会」報告書の「3 金融情勢の変化を踏まえた農協金融システムのあり方」で提言されていた、「一つの金融機関」として機能するような、新たな農協金融システム、すなわち現在のJAバンクシステムの構築のためのものである。

(3) 「農協のあり方についての研究会」での検討

さて、あらためて「農協のあり方についての研究会」の報告書について見ることにしたい。「はじめに」に研究会の目的と背景が次のように述べられている。

「農協系統組織は、平成12年の第22回JA全国大会において、事業・組織の改革の方向を決議したところであり、また、行政は、平成13年の農協改革2法の制定により、農協系統の改革が円滑に進むよう、所要の整備を行ったところである。

信用事業については、一定の成果が上がっているものの、経済事業等については、十分な改革が実行されているとは言い難く、組合員である農業者からも改革の確実な実行とその加速化が求められている。

他方、政府の経済諮問会議や総合規制改革会議においても、農協改革に大きな関心が向けられており、広く国民の声を反映した改革を遂行し、国民から評価される農協系統となることが求められている」。

この内容からは、とくに経済事業の改革の実行が不十分であること、規制改革会議の議論に配慮する権があることなど、農林水産省としてはこれまでの改革の取組の成果を早急に示す必要性を感じていることが窺える。

次に、報告書に即して検討の結果を概観したい。結果は、5つの部分から構成される。

1) 農協系統の問題点

まず、問題としては、農協はこれまで組合員に各種サービスを提供してきたが、今日の経済事業等については、農協系統を利用するメリットに乏しい、改革が遅れた農協が多数存在したままでは食料・農業・農村基本法が目指した目的に対処できない、一方で農協系統の偽装表示事件その他多くの不祥事で国民の信頼が揺らいでいる、などの問題が指摘される。

次にその背景には、具体的におおむね次のような問題があるとしている。

一つは、農協組織が硬直化し、「組合員のための組織」から「組織のための組織」という色彩を強め、協同組合の原点であるが組合員メリットに敏感でなくなっている。

二つは、合併で規模拡大したが、それに見合う組織・事業の運営ノウハウが確立していない。

三つは、消費者ニーズを踏まえた多様かつ的確な農産物販売システムが構築されていない。

四つは、「形式的な平等」となり「実質的に公平」な事業運営ができていない。

五つは、従来、行政側が農協系統に行政代行的な仕事を期待してきた結果、農協系統自身が「半分公的な組織」という誤解をした側面もある。

六つは、一般企業と競争する意識が乏しく、「経営者」としての自覚と能力を有する人材が十分でない。

七つは、経済事業の赤字を信用・共済事業の収益で補てんする状況にあり、金融情勢の変化の中で、信用事業・共済事業の収益も減少している中では、経済事業等の改革を進めなければ、JAの経営自体が成り立たなくなりかねず、早急な対策が必要。

2) 農協改革の理念

ここでは、あらためて、農協改革の理念が確認されている。内容はほぼ次の通りである。

一つは、農協系統は、農業者の自主的組織であるが、民間の経済主体として経済社会の中で一般企業と競争していることを自覚した上で、この競争に勝ち

抜くために責任ある経営を行い、経済的メリットによって農業者(特に担い手)・消費者に選択してもらえるようにすることが基本。

二つは、農協法上「営利を目的としてその事業を行ってはならない」とされているが、これは「利益を出資に応じて配当することを基本にしない」という意味。

三つは、国内農産物の販売拡大と生産資材コストの削減に強力に取り組むことにより、農業者の所得の増大を図る。

四つは、信用事業・共済事業の収入による補てんがなくとも成り立つように、経済事業について大胆な合理化・効率化を進める必要。

3) 農協改革の基本方向

農協系統の経済事業等の内容を「選択と集中」の観点から抜本的に見直し、これをベースに施設・人員等のに見直しを進める。改革の方向を概括すれば、JAについては、経済事業等について自立を目指し、全農については、連合会の本来の任務であるJAの補完に徹する方向を目指すべきである、としている。具体的には次の4項目について述べられている。

① 国産農産物の販売の拡大

農協のあり方については、全農任せの出荷方式に依存してきたが、消費者・実需者への直接販売を拡大していく必要、それとともに、農協が地域農業活性化のコアとなっていくべき、「営農指導」は、販売事業等の「先行投資」と位置付けることができるので、営農指導単独で収支を考える必要はないなど。一方、全農に関しては、農協の販売事業の支援を行うことが本務であり、自らの販売関連事業は代金決済・需給情報提供などの機能に特化する、など。

② 生産資材コストの削減

生産資材の購買事業に関しては、全農をはじめとして農協系統は、「系統利用」にこれまで安易に依存し、商系メーカーとの競争を意識したり、流通改革等による価格引き下げの努力が不十分であり、商系業者より割高な品目が多く、担い手農業者の農協離れの要因である、など。

③ 生活関連事業の見直し

一つは、農協の生活関連事業は多くの事業が赤字基調になっており、これを放置すれば、信用・共済事業の収益を農業振興に回せないばかりでなく、近い

将来JAの経営が成り立たなくなる恐れがある。

二つは、農協の存在意義は、農産物販売と生産資材購買で組合員にメリットを出すことにある。競争力があるか、組合員の利用上必要かつやむを得ない場合にのみ行うべきであり、競争力のなくなった生活関連事業等は抜本的な見直し（廃止・事業譲渡・民間委託等）を行う必要がある。

④ 経済事業等の収支均衡

一つは、経営の安定を図るためには、信用・共済事業の収益がなくても成り立つ経済事業等を早急に確立する必要。赤字部門の改善方策としては、廃止、事業譲渡、民間委託等のほか、分社化も一つの方法であるが、分社化を契機に実効ある業務改革が必要、など。

二つは、JAバンクシステムや全共連の共済運営の一元化で、信用・共済事業は改革が進んでいるが、農協経営全体の安定を図るため、その競争力と健全性をさらに高める方策の検討。

4) 農協改革の推進力

この点については、以下の3点が指摘されている。

① 中央会のリーダーシップの発揮

経済改革等の改革を進める上で、全中が強力なリーダーシップを発揮すべき、など。

② 全国的なJA改革運動

農協系統は、改革の項目ごとにスケジュールと数値目標を設け、第三者機関が実行状況を点検するなど確実に改革を進め、しかも広く国民に評価される改革を行う必要、など。

③ 全農改革の断行

再三にわたり偽装表示事件を起こし、農業者・消費者の信頼を失った全農の改革は、「農協改革の試金石」であり、国民に見える形で提示する必要。

5) 行政との関係等

この点については、以下の4点が指摘されている。

① これまで行政は、農協系統と連携して農政を推進し成果もあったが、農協系統を安易に利用してきた側面もあり、結果として農協系統の自立を妨げてきたことも否定できない。

② 農協系統との関係については、その役割を明確に区分した上で、適切な協力・協調を行っていく必要。

③ 補助金の交付要件は、農協とそれ以外の生産者団体を同等とすることを徹底。その際、農協や全農以外のルートからも補助金受領ができる仕組みを作ることも検討。

④ 独占禁止法の一部が適用除外されているが、今後、全中においてスケジュールを策定し、違法な行為については、自ら厳しくチェックする必要、など。

(4) 農林水産省での検討会等を踏まえた「農協改革」の意義

農林水産省は、2015年の農協法改正による「農協改革」に先立ち、2000年から「農協改革」に取り組み始めた。そのため、省内に「農協系統の事業・組織に関する検討会」を立ち上げ、新たな農業問題と金融ビッグバンが農協に及ぼす影響・問題の整理、および農協が対処すべき方策や政府による法改正等の対応のあり方について詳細に検討し、政策に関する具体的な提言も行い、2002年の「農協改革2法」には、ここでの検討結果が反映された。

「農協系統の事業・組織に関する検討会」では、農林水産省が、新たな農業問題に対処するために農協が対峙すべき問題を整理し、その事業・組織のあり方が議論された。この検討会では、主に、農業基本法に即して農協が取り組むべき課題が整理されたが、そこで問題としたのが、農業の担い手のあり方の変化である。すなわち、農業の担い手は、従来のような均質の農家ではなく、「担い手」＝専門的家族経営、法人等と、大多数の「第2種兼業農家」に分化しており、農協が農業の振興を図るためには、それぞれ農業者のニーズを的確に把握し、彼らの意向を反映して、地域農業戦略を構築し、農産物の販売や資材の購買のあり方を見直す必要があること等などが課題であることを示した。

さらに、i) 組織体制のあり方に関しては、組合員資格等の見直し、正組合員資格を従来の農家に加え、法人経営にも与えること、准組合員資格を農協管内に限定せず一定の条件で認めること、ii) 業務執行体制に関しては、経営の適正な運営のためには職務に専念できる常勤理事の設置の必要性等から、1996年の農協法改正で導入された経営管理委員会と理事会の併用方式の導入を推進すること、農協系統全体の経営戦略を立てるため中央会の役割を強化すること

等、そして、iii) 経営の安定に関しては、農協の収益構造を見直し、金融事業に依存せずに収支均衡を図る必要があり、また、生活関連の赤字事業については整理を含め徹底した見直しを進める等、農協の組織・事業体制の改革に必要な事項が示された。

ここに示された、農協系統組織が解決すべき問題と取り組むべき課題は、その後の「農協改革」で取り上げられた問題、課題をほぼ網羅するものと言える。

2002年には、新たに「農協のあり方についての研究会」が発足し、とくに進捗の遅れている農協系統の経済事業等のあり方が検討された。ここでは、農協系統の直面する問題が改めて議論されるとともに、農協改革の理念、基本方向そしてその推進力のあり方が改めて整理された。

農協が当面する問題としては、農協の経済事業等については農協系統を利用するメリットが乏しくなっており、このままでは食料・農業・農村基本法が目指す目的に対処できないことが指摘された。この背景には、農協の組織が「組織のための組織」、合併農協では運営のノウハウが確立していない、「実質的に公平」ではない、「半分公的な組織」と誤解されているなど、先の「農協系統の事業・組織に関する検討会」での議論に比べると、組織のあり方を問題としている。

農協改革の理念、基本方向については、ほぼ先の検討会の内容が繰り返されている。しかし、改革の理念では、農協系統は、民間の経済主体として一般企業と競争していることを自覚する必要性が指摘されたことは、先の検討会の報告書では見られなかったことであり、後に見るような、規制改革会議の議論を意識したものと言える。改革の方向と改革の推進力については、先の報告書とほぼ異なるところはない。しかし、行政との関係等に関しては、これまで行政が農協系統の自立を妨げてきたことを反省し、適切な協力・協調を行うこと、農協とそれ以外の農業団体とのイコール・フットィングを確保し、補助金の交付に関しても農協系統以外から受領できる仕組みを作るなどの議論は、この報告書が最初である。

以上に見た、農林水産省の検討会等による「農協改革」では、農協系統が1990年代に顕在化した新たな農業問題に対処する上での課題を整理し、法改正を含めて対策のあり方を具体的に示した。さらに言えば、農家の協同組合とし

ての新たな時代に対応したあり方を追求したものと言える。このことは、後に見る規制改革会議の「農協改革」の議論と比べると極めて対照的である。規制改革会議の「農協改革」では、あくまでもわが国農業を成長産業化するとの視点から行われ、「農協改革」の目的は、そこでは農協がどうあるべきかが議論されているからである。すなわち、農協による農業者へのサービス提供は、他の民間企業と競争した状態で行われることが必要であり、競争条件を農協と同等にするため、農協に関する従来の規制を緩和することを目指すものである。

もとより、規制改革会議の議論は、政府から任命された専門委員が行うものであるが、取りまとめに当たっては農林水産省の意見も反映される。以下、規制改革会議で、具体的に「農協改革」をめぐって、官邸主導の下でどのような議論が展開され、それが、最終的に、2015年の農協法等の改正にどのように結実していったのか、そこでの議論の展開を見ることにしたい。

4. 「規制改革会議」による「農協改革」の検討と農協法改正

(1) 2001年から2003年までの「総合規制改革会議」での検討と政策措置

いわゆる「規制改革会議」における「農協改革」の議論は、2001年から行われた。しかし、ここでとくに見ておきたいのは、次の2つの期間である。1つ目は、2001年から2003年までの期間、2つ目は、2013年から2015年までの期間、である。前者は、農林水産省の検討会が先行的に議論を進め、「農協改革2法」の制定や通達等の改正で必要な対策を実行していた時期である。これに対して後者は、むしろ規制改革会議による「農協改革」の議論が、農協法等の大幅な改正の方向を決めた時期、である。

1) 2001年の総合規制改革会議での検討と措置

はじめに、2001年から2003年まで「総合規制改革会議」の検討の過程において、「農協改革」がどのように議論されたかを見ることにしたい。

2001年の「総合規制改革会議」の検討の趣旨および成果は、「規制改革の推進に関する第一次答申」（2001年12月1日）にまとめられている¹¹⁾。まず、この会議目的を見ておこう。この「答申」の「趣旨」に次のように述べられている。

「規制改革は、供給主体間の競争やイノベーションを通じて、生活者・消費

者が安価で質の高い多様な財・サービスを享受することを可能とするとともに、自由な環境の下でビジネスチャンスを拡大し、社会全体として生産要素の最適配分を実現することによって、経済を活性化するものである」。このように、規制改革は、「生活者・消費者本位の経済社会システム構築」と「経済の活性化」を同時に実現することによって最終目標が置かれた。ここからは、今日に至る一連の規制改革の取組みにおける基本的な姿勢を見ることができる。

さらに、このため規制改革を効率的に進める上で考慮すべきこととして、以下の3点が改めて強調される。

一つは、「個別の規制改革」に加え、「体系的・包括的な規制改革」、すなわち「システム全体の変革」が重要である。また、「民間に出来ることは、出来るだけ民間に委ねる」との基本原則の下、民間業者の参入を妨げる規制の撤廃とともに、公的助成(予算措置等)などの競争条件の格差解消も規制改革の一環として位置づけ、その積極的推進を図る。なお、国や地方公共団体のみならず特殊法人、公益法人、特別な法律に基づき設立された法人についても、一般民間事業者と比較して、競争上有利な立場にあり、この点は、規制改革を推進するに当たって重要な視点である。

二つは、速やかな改革が必要である。

三つは、「生活者向けサービス分野」(医療、福祉・保育、人材(労働)、教育、環境)の改革を重点的に取り上げ、新規産業・雇用の創出に向けた抜本的改革を進める。また、その他、産業活動に直接関係の深い分野の規制改革も進める。

このように、今後の検討に先立って、規制改革で目指すべきは、「システム全体の変革」であり、「民間業者の参入を妨げる規制の撤廃」であることが具体的に示されている。

さて、この2001年の会議で、重点的に議論されたのは、「生活者向けサービス分野」である。しかし、産業活動に直接関係の深い分野の一つとして、農林水産業も取り上げられた。とはいえ、農林水産業に関して問題とされたのは、土地利用型農業への企業の参入に関して、であった。その問題意識はこうである。国の自給率が低いのは、市場メカニズムの機能不全もその一因であり、その背景には、ベンチャー企業が多数誕生するという産業のダイナミズムがかかっていることがある。農業生産法人の一形態として、土地利用型農業に係る株式

会社形態が認められてはいるが、未だごく僅かである。今後、効率的な農業経営を行う企業が、海外ではなく国内で農業生産を拡大させるためには、企業による株式会社形態の農業生産法人への参画条件において、さらに改善すべき点がある。こうした問題意識を受けて、結局、具体的施策として、農業経営の株式会社化を一層促進するための措置を講じるべきである。

では、肝心の「農協改革」は、どのように取り上げられたか。結論から言えば、この年は、「農協改革」は、直接検討の俎上に上げられてはいない。しかし、上記の第1点に「特別な法律に基づき設立された法人についても、一般民間事業者と比較して、競争上有利な立場にあり、この点は、規制改革を推進するに当たって重要な視点と考えられる」とあるように、当然、農協が含まれることは予想されていた。「農協改革」が議題として取り上げられるのは、翌2002年になってからである。

2) 2002年の総合規制改革会議での検討と措置

2002年の総合規制改革会議の検討の成果は、「規制改革の推進に関する第2次答申－経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革－」（2002年12月12日）にまとめられている¹²⁾。

この答申では、まず、この年の全体としての取り組み方針として、i) 新しい産業の創出、ii) 民間参入・移管拡大による官製市場の見直し、iii) 活性化に関するビジネス・生活インフラ整備、iv) 事後チェックルールの整備、およびv) 「規制改革特区」という五つの「分野横断的・官庁横断的テーマ」を設置し議論を進めることとされた。

ここでは、株式会社の参入が原則禁止されている医療、福祉、教育、農業の4分野など公的関与の強い事業分野を「官製市場」と呼び、とくに、株式会社参入の解禁・推進を目指し、引き続き議論を進めることとされた。このうち福祉、農業の両分野については、「特区に限った株式会社参入」が実現し、さらに教育については2003年中に結論を得ることになったものの、こうした措置がされていない医療分野を含め、全体として民間開放のスピードが遅い、ことを問題としている。

そして前年に引き続き、農林水産業が検討課題として取り上げられた。前年は、農林水産業分野といっても、土地利用型農業への企業の参入についての議

論に限られていた。しかし、今年は、「農地利用規制」および「農業経営の株式会社化等の一層の推進」と並んで「農協の規制」が俎上に上げられ、いよいよ「農協改革」に関する本格的な議論が開始された。

「農協への規制」に関しては、概ね次のような問題意識が述べられている。i) 農協は農家の自主的な相互扶助組織であるが、非農家も准組合員として加入でき、その世帯は316万戸にのぼる等、農村部では巨大な存在となっている。この結果、少数の大規模農家よりも多数の零細農家の利益が重視される傾向があり、零細農家はますます農協への依存度を高める一方、大規模な担い手農家の農協離れが問題となっている。ii) 農協は、農政と密接な連携の下に、我が国農業の展開に一定の役を果たしてきたが、これまでの農協の事業運営の在り方や農協に対する行政関与等、抜本的な見直しが必要である。iii) 農協の部門別事業損益を見ると、信用・共済の収益で経済事業など他の部門の赤字を補填している実態にあり、経営の健全性を損なっている。iv) これまでの農政の運営は農協に大きく依存してきた。また、事実上農協間競争が行われにくい状況を生み出し、結果として零細な生産構造の温存をもたらすとともに、農協の構造改善が遅れた要因ともなっている。v) さらに、独占禁止法の適用については、適用除外となる具体的行為についてガイドラインも定められていない状況にある。vi) なお、生活関連事業、信用・共済事業で、員外利用が相当程度行われており、その実態について把握する必要がある。そして、こうした問題意識を受けて、会議では、以下の4つの具体的課題と政策措置が提言された。

① 農協の事業運営の見直し

一つは、農協が、真に担い手たる農業者の利益を目指し、協同組合としての機能を最大限に発揮するため、その事業運営や健全性の確保の在り方等について抜本的に見直しを推進するべきである。

具体的措置：2002年に検討を開始し基本方向について結論、2003年度以降逐次実施。

二つは、また、組合員制度の実態、員外利用率の状況等を調査し、法令違反等のある場合はこれを是正するよう指導するなど所要の措置を講ずるべきである。

具体的措置：2002年度中に措置。

② 農協系統事業の見直し

農協系統の広範な事業・組織の在り方について、抜本の見直しを行い、信用・共済事業がない状態でも経営が成り立ち、組合員たる農業者（特に担い手農家）のメリットを大きくするような運営体制を確立する。このため、まずは共通経費の合理的な配分基準を示す等区分経理の徹底を図るとともに、信用・共済事業の在り方、信用・共済事業を含めた分社化、他業態への事業譲渡等の組織再編が可能となる組織を検討すべきである。

具体的措置：区分経理の配分基準の策定については、2002年度中に措置、区分経理の徹底については2003年度以降逐次実施、その他については2002年度に検討を開始し基本的方向について結論、2003年度以降逐次実施。

③ 農協に対する行政関与

補助事業の実施、各種施策の推進等、農協を通じた行政運営を網羅的に検証し、その適正化を図るべきである。

具体的措置：2002年度中に検討を開始し基本的方向について結論、2003年度以降逐次実施

④ 公正な競争条件の確保

一つは、協同組織に対する独占禁止法の適用除外に関する制度について検証し、公正な競争を阻害する問題があれば、その解消を図るべきである。

具体的措置：2002年度に検討を開始し、2003年度に基本的方向について結論、以降逐次実施

二つは、これと併せて、不公正な取引方法、不当な価格の引き上げが行われないよう、独占禁止法違反の取締の強化を図るべきである。

具体的措置：2002年度以降逐次実施

三つは、また、農協間のサービス競争の促進を図るため、多様な組合の設立が容易となるような条件整備等の措置を講ずるべきである。

具体的措置：2002年度に検討を開始し、基本的方向について結論、2003年度以降逐次実施

以上に見たように、2002年の規制改革会議では、農協の規制に関する問題が本格的に取り上げられ、それに対して、具体的措置が検討された。しかし、先に見たように、農林水産省の「農協改革2法」で法制度的な面での改正が行わ

れており、具体的な措置については、規制緩和あるいは制度に関しては、基本的には農林水産省の通達等の行政指導で対処された。

3) 2003年の総合規制改革会議で検討と措置

2003年の総合規制改革会議の検討の成果は、「規制改革の推進に関する第3次答申－活力ある日本の創造に向けて」（2003年12月22日）に見ることができる¹³⁾。

まず、今年を取組の方針は、概略次のように述べられている。昨年は、「官製市場」の民間開放に取り組んできたが、そこでの規制改革は長年にわたる取組にも関わらず、一向に進んでいない。本年は、重点検討事項を「規制改革推進のためのアクションプラン」として定め、集中的な審議を行い、その過程では総理のリーダーシップによる判断や指示が下され、改革に向けた第一歩が踏み出された。とくに、「構造改革特区」等による「官製市場」改革の課題は当会議における最重要課題であり、特区における規制改革と全国規模での規制改革を同時並行的に進めた。規制改革の検討対象は、「個別規制の緩和・撤廃」から「規制制度・システムの改革」へと移行してきており、その延長線上において、必然的に「官業の民営化・民間開放」がある。当会議としても、2004年3月までの設置期間内にさらなる規制改革の努力を続ける。

こうした考え方の下で、規制会議は、昨年に引き続き、農林水産業に関しては、株式会社等による農地取得の解禁と並んで、農協問題を取り上げた。「農協改革」に関する問題意識は、農協経営に競争原理を導入するとの観点から、少なくとも株式会社と同様の適切な情報開示や経営管理を求めるなど、現行の農協規制を見直す、とするものである。

具体的には、今回さらに検討すべき問題として、次のような問題を挙げている。i) 民間の経営主体である農業協同組合の経営問題と、農協の活動が制度上逸脱した場合に生じる問題の除去の観点から行う必要がある。ii) 農協が一面では金融機関であり、金融機関としての健全性を確保するためには、兼営する経済事業などの状況も的確に把握する必要がある。iii) 金融・共済事業から他の事業への赤字を補てんする経営構造がある。また、1県1農協の場合に広域化した単位農協ではその内部において利益の地域間補填構造が生じる可能性があるが、農家組合員がその実態を的確にチェックすることは難しい。iv) 正組合員、准組合員の実態や員外利用の状況については正確に把握していないこと

から、その実態把握と法令違反等がある場合の是正指導が的確に行われる必要がある。v) 農業の活性化のためには、非JA型農協の育成や農協以外の民間経済主体の設立・参入により、農協を含めた多様なサービス提供主体間での競争が促進されることが期待される。vi) 長期的には総合農協という形態の適否を含めて農協のあるべき姿を検討すべきである。

こうした問題への対処のため、当会議では、以下のような対処の方針と具体的な措置を提案した。

① 情報開示の促進

農協の組合員が農協の運営についての的確に判断し、その改善に積極的に参画するための基礎的条件として、情報開示の促進が必要である。部門別の事業収支については、当会議第2次答申の指摘を踏まえ、2003年度に区分経理が実施されたが、今後とも開示の充実が必要。

具体的措置：2003年度中に検討開始、2004年度中に措置

② 准組合員制度の運用の適正化

農協が准組合員向けの事業を拡大することを通じ、正組合員のメリット最大化につながらない制度運用がなされる可能性があることから、准組合員が300万戸を超えている実態を踏まえ、准組合員制度の適切な運用のための措置を検討し、所要の措置を講ずるべき。

具体的措置：2003年度中に検討開始、2004年度中に措置

③ 農協子会社の規制の適正化

現行規定では、金融以外の業務であれば、農協は比較的自由に子会社を設立できることから、農協本来の目的を逸脱した事業運営がなされる可能性をはらんでいる。また、一部の農協系統の子会社による不正表示事件に見る通り、必ずしも親会社の管理が行き届いてない実態がある。このため、農協の子会社に対する適切な指導・監督・監査のあり方について検討し、所要の措置を講ずる必要がある。

具体的措置：2003年中に検討開始、2004年度中に措置

④ 非JA型農協設立の促進

農協法では、一地域に複数の農協が重複立地することが認められている。しかし、2001年の同法改正後、いまだ地区を重複して設立された農協は確認され

ていない。農林水産省の通達で、「合理的な理由を示して不許可処分にしない限り、設立が認められる」旨規定していることを関係者に周知する必要がある。

具体的措置：2003年度中に措置

以上のように、この年の検討での政策措置の提言についても、農林水産省の行政指導によって対処された。

(2) 2013年から2015年までの「規制改革会議」での検討と政策措置

2003年から2015年に至る規制改革会議では、各年毎に「答申」が出され、それを踏まえて「規制改革実施計画」が閣議決定された。以下ではそれらを見ることによって、「農協改革」についての議論と政策措置の提言を見ることにしたい。しかし、2001年から2003年の総合規制改革会議の終了後、2002年までに、引き続き関連の会議が毎年開催されている。このため以下では、この間の関連会議の開催と主な「農協改革」の進捗状況を見ておきたい。

1) 2013年以前の規制改革会議等

先に述べたように、規制改革会議がその後再び本格的に「農協改革」の取り組みを見せるのは、2013年からである。その前に、三つの関連の会議が開催されるとともに、「農協改革」の進捗状況のチェックが行われ、主として、以前に検討された措置の実施状況等が検討された。一つは、「規制改革・民間開放推進会議」(2004年4月～2007年1月25日に開催)。二つは、「規制改革会議」(2007年1月26日～2010年3月31日に開催)、そして三つは、「行政刷新会議規制・制度改革会議」(2010年3月11日～2012年12月26日に開催)である。

ここでは、これらの会議における「農協改革」に関する議論や措置を詳しく見るゆとりはない。しかし、2010年12月10日に報告された、「規制改革推進のための3か年計画のフォローアップについて」では、この間の「農協改革」の進捗状況がある程度見ることが出来るので、若干触れておきたい。

この関連では、ほぼ11の事項について、措置内容、講ぜられた措置の概要等が記されている。以下に見るように、この間検討された事項については、すべてについて必要な措置が取られることとされていたが、実際に措置した旨の報告がされている。

① 農協の経済事業改革等の推進

農林水産省では、全農の不祥事を踏まえ、全農に対して改善計画を提出させたが、実施すべき措置はすべて実行。

② 農協の内部管理態勢の強化

農林水産省は、事務ガイドラインに基づき、農協の法令遵守態勢の整備を指導、農協系統は第24回JA全国大会でその取組みを決議する等対応。

③ 農協の不公正な取引方法等への対応強化

農林水産省のガイドライン（2007年4月）について、周知徹底を図るなど、逐次実施。

④ 公正な競争条件の確保

不公正な取引方法、不当な価格引き上げが行われないよう独占禁止法違反の取り締まりの強化を図る。公正取引委員会が必要な取り締まりを行った。

⑤ 農協経営の透明化に向けたディスクロージャーの改善

農林水産省は、全中に、関係書類の雛型を作成させ、周知させる等の措置を講ずる。農協は組合員、貯金者等に説明書類の自主的開示を行うよう全中に指導させる。部門別損益計算書等の一般への開示等が行われるよう全中に対して農協を指導させるよう措置。

⑥ 組合員に対する的確な情報開示の実施

現在制度的に義務付けられている情報開示や自主的開示の促進を農林水産省が改めて指示。

⑦ 信用事業を行う農協における情報開示の強化及び信用事業を対象とした金融庁検査の実施

農林水産省は、事業別の情報開示の徹底、および貯金者保護に向けた情報開示の充実、金融庁検査の実施を、2009年度中に措置。

⑧ 員内・員外取引の区分

農林水産省は、員外取引利用規制の遵守の観点から定期的検査を行い、問題がある場合に指導の徹底を図る。員外利用制限遵守について指導の徹底を図る等を、2009年中に措置。

⑨ 中央会監査のあり方についての検討

JA全国監査機構の中央会監査に関して、そのあり方の検討を行う。既に措置

済み。

⑩ 全中監査の一層の質の向上

全中が行う監査については、公認会計士の帯同の拡大等で一層の質の充実を図る。農林水産省は行動計画を作成済で、2009年度中に措置。

⑪ 常勤理事の兼職・兼業制限の適正化

農林水産省は、2009年の全都道府県の農協会議で、説明、周知。2009年中に措置。

2) 2013年の規制改革会議

さて、今回の規制改革会議の期間は、2013年1月23日～2016年3月31日までとされた。はじめに、第1回となる、2013年の規制改革会議の議論を、「規制改革に関する答申～経済再生への突破口～」(2013年6月5日)から見ることにしたい¹⁴⁾。

2013年の会議の趣旨は、2002年の際と基本的に変わっていない。しかし、総論には、「規制改革を、我が国の経済を再生するに当たっての阻害要因を除去し、民需主導の経済成長を実現していくために不可欠の取組」むことを強調している。そしてこの「会議においては、安倍内閣の経済財政政策に関するいわゆる「三本の矢」のうち第三の矢「成長戦略」を構成する重要な基盤として、経済再生に即効性をもつ規制改革、緊急度の高い規制改革から優先的に検討を行ってきた」ことが述べられている。

審議の重点は「総理から規制改革担当大臣に指示(2003年1月25日、日本経済再生本部)された「健康・医療」「エネルギー・環境」「雇用」「創業等」の四分野」であり、「特に緊急性・重要性が高い課題は、①一般用医薬品のインターネット等販売、②保育サービスの規制緩和、③石炭火力発電に対する環境アセスメントの明確化・迅速化、④電力システム改革の四項目で」あって、農業に関してはその対象となっていない。しかし、検討対象として示された総理の指示の中には「攻めの農業政策」が含まれており、これらについては、今後、「思い切った規制改革に取り組んでゆく必要がある」としている。

この「第1答申」を受けて、規制改革実施計画が、2003年6月14日、閣議決定されたが、農業分野は含まれず、「農協改革」に関しても言及されていない。しかし、この答申の後の、2013年11月27日、規制改革会議は、「今後の農業改

革の方向について」を公表し、「まずは以下の3事項を中心として、早急に農業改革に取り組むべきである。」とした。この3事項とは、農業委員会、農業生産法人、そして農協のことであり、農協については「農協改革」のことを指している。この農協に関しては、概略、次のように述べている。

すなわち、農業者の組織として活動してきた農業協同組合は、少数の担い手組合員と多数の兼業組合員、准組合員・非農業者の増加、信用事業の拡大等で、「農協法」の制定当時に想定された姿とは大きく異なる形態に変容を遂げてきた。こうした状況を踏まえ、「農業者」に最大限の奉仕をする組合組織と言う農協法の理念を改めて想起し、組合員・准組合員等の多様な関係者の調整を図るとともに、農業者の生産力の増進や市場の開拓に係る取組、地域の独自性を発揮する組織の取組などを強化する必要がある。このため、それぞれの組合が個々の農業者の所得増大に傾注できるよう、コンプライアンスの充実など組織運営のガバナンスについて見直しを図るとともに、行政的役割の軽減や他の団体とのイコール・フットィングを促進するなど、農政における農業協同組合の位置づけ、事業・組織の在り方、今後の役割などについて見直しを図るべきである。

こうした規制改革会議の「農協改革」に関する問題意識は、以前からの議論にも見ることが出来るが、ここで改めて留意しておきたいのは、農協は、「個々の農業者が所得増大に傾注できるよう」にすること、そして「他の団体とのイコール・フットィングを促進」するとしていることである。2004年以降において規制改革会議が、「農協改革」を、農業の成長産業化に寄与するための改革とする基本方向は、早くもここに見ることが出来る。

3) 2014年の規制改革会議

2014年の規制改革会議の議論は、「規制改革に関する第2次答申～加速化する規制改革～」(2014年6月13日)に見ることが出来る¹⁵⁾。

この「答申」の「総論」には、「規制改革は、我が国の経済を再生するに当たっての阻害要因を除去し、民需主導の経済成長を実現してゆくために不可欠の取組みであり、内閣の最重要課題の一つである」とあり、それまでと基本的に同じである。しかし、今回の検討で重視することとして、i) 成長戦略、並びに国民の選択肢拡大につながる規制改革であり、生産性の向上などを通じた産業

競争力の強化、質の高いサービスの実現、最新技術の普及やその「成長戦略」、ならびに魅力ある産業の実現、多様な主体によるサービスの提供、利用者視点に立った仕組みの構築など、「国民の選択肢拡大」につながる規制改革を重視した、とした上で、その例として、「競争力と魅力ある農業を実現するための規制改革」を挙げている。これに加えて、ii) 機動的な「意見等」の表明としての「農業改革に関する意見」（2014年5月22日、ワーキング・グループの報告）を踏まえて、農業分野の検討を行い、「農協改革」についても取り上げている。

この「農協改革」に関しては、次のように農協の見直しの視点が示されている。i) 各農協がおかれた環境は、地域によってさまざまであるため、中央からの共通の指示に基づくのではなく、地域の農協が主役となり、それぞれの独自性を発揮して農業の成長産業化に全力投入できるように、抜本的に見直す。ii) 各農協が、不要なリスクや事務負担を軽減して、経済事業の強化を図るとともに、各農協が時代の変化に対応し、6次産業化にリーダーシップを発揮し、農業者に最大の利益を還元できるように経営に精通した者を積極的に登用し、執行体制を整える。

このため「答申」では、今後5年間で農協改革集中促進期間とし、農協は重大な危機感をもって、以下の方針に即した自己改革を実行するよう、具体的な規制改革項目を挙げ強く要請している。

① 中央会制度から新たな制度への移行

中央会が単協の自由な経営を制約しないようその在り方を抜本的に見直す必要があり、現行制度から自律的な新たな制度に移行する。

② 全農等の事業・組織の見直し

農業者の利益増進に資する観点から、全農を株式会社に転換する。

③ 単協の活性化・健全化の促進

一つは、単協は、その行う信用事業に関して、不要なリスクや事務負担の軽減を図るため、JAバンク法に規定されている方式（農林中金又は信用農業協同組合連合会（信連）に信用事業を譲渡し、単協に農林中金又は信連の支店を置くか、又は単協が代理店として報酬を得て金融サービスを提供する方式）の活用を推進する。

二つは、あわせて、農林中金・信連は、単協か農林中金・信連への事業譲渡

を行う単協に農林中金・信連の支店・代理店を設置する場合のやり方及び単協に支払う手数料等の水準を早急に示すことを促す。

三つは、全国共済農業協同組合連合会（全共連）は、単協の共済事業の事務負担を軽減する事業方式を提供し、その活用の推進を図る。

四つは、また、単協が、自立した経済主体として、経済界とも適切に連携しつつ積極的な経済活動を行って、利益を上げ、組合員への還元と将来への投資に充てていくべきことを明確化するための法律上の措置を講じる。

五つは、さらに、単協が農産物販売等の経済事業に全力投球し、農業者の戦略的な支援を強化するために、次のことを含む単協の活性化を図る取り組みを促す。すなわち、単協は、農産物の有利販売に資するための買取販売について数値目標を定めて段階的に拡大する。および生産資材については、全農等と他の調達先を徹底比較して、最も有利なところから調達する。

④ 理事会の見直し

理事の過半は、認定農業者及び農産物販売や経営のプロとする。

⑤ 組織形態の弾力化

単協・連合会組織の分割・再編、株式会社、生協、社会医療法人、社団法人等への転換が出来るようにするための必要な法律上の措置を講じる。なお、農林中金・信連・全共連は、農協出資の株式会社（株式は譲渡制限をかけるなどの工夫が必要）に転換することを可能とする方向で検討する。

⑥ 組合員の在り方

准組合員の事業利用について、正組合員の事業利用との関係で一定のルールを導入する方向で検討する。

⑦ 他団体とのイコール・フットィング

農協と地域に存在する他の農業他団体を対等に扱うとともに、農協を安易に行政のツールとして使わないことを徹底し、行政代行を依頼するときは公正なルールを明示し、相当の手数料を支払って行うものとする。

以上の7項目が、上に触れた「農業改革に関する意見」を踏まえた政策措置の提案である。

この第2次答申を受けて、2014年6月24日に閣議決定された「規制改革実施計画」では、「競争力ある農業、魅力ある農業を創り、農業の成長産業化を実現

するため、「農協改革」については答申通り、同じ7項目についての見直しが提言された。そこでは、「地域の農協が主役となり、それぞれの独自性を発揮して農業の成長産業化に全力投球できるように、抜本的に見直す」こと、および「今後5年間を農協改革集中推進機関とし、農協は、重大な危機感をもって以下の方針に即した自己改革を実行するよう、強く要請する」と述べられており、政府は、この改革が進められる法整備を行う旨、言明した。この法整備の案は、結局、後に示すような、2015年の農協法等の一部改正となってほぼ実現した。

4) 2015年の規制改革会議

2015年の規制改革会議の議論は、「規制改革に関する第3次答申～多様で活力ある日本へ～」（2015年6月16日）に見ることが出来る¹⁶⁾。

その「総論」では、特に過去2年の規制改革実施計画に盛り込まれた事項等のフォローアップに精力的に取り組んできたことを挙げ、例えば、2014年6月に閣議決定された規制改革実施計画においては、60年ぶりの農協の抜本的改革を図ることにしたこと等が述べられている。

この第3次答申に対して、2015年6月30日閣議決定された「規制改革実施計画」では、「農協改革」の確実な実施のため、「連合会・単協が農業者の所得向上に向けた活動に全力投球していくとの観点から、農協改革集中推進期間における連合会・単協の自己改革が確実に達成されるよう促す」とされている。

(3) 2016年以降における「規制改革会議」での検討と政策措置

1) 2016年の規制改革会議

以上に見たように、2015年の「規制改革会議」の議論をもって、結果的に農協法の一部が改正され、「農協改革」の法制度的な枠組みが出来たが、その後開催された「規制改革会議」でも、引き続き「農協改革」の検討は行われた。

2016年の「規制改革会議」の議論は、「規制改革に関する第4次答申～終わりなき挑戦～」（2016年5月19日）に見ることが出来る¹⁷⁾。

「農協改革」については、しかし、「農業協同組合の見直しについては、関係法の改正案が2015年8月に国会で成立し、2016年4月に施行された。改正法後の運用が規制改革の趣旨に沿って着実に実施されることが重要である。」と述べ

るに止まっている。

この第4次答申に対して、2014年6月2日に閣議決定された「規制改革実施計画」では、とくに農協改革の項目はないが、生産資材価格の引き下げと有利販売について業界構造を対象とした方策等についての検討が指示されている。

2) 2017年の規制改革会議

2017年の規制改革会議の議論は、「規制改革推進に関する第1次答申～明日への扉を開く」（2017年5月23日）に見ることが出来る¹⁸⁾。

この総論では、2016年9月12日に、規制改革推進会議の第1回会議が開催され、安倍内閣総理大臣が「GDP600兆円経済を目指して岩盤規制改革に徹底的に取り組み、イノベーションを可能とする魅力的なビジネスを世界に先駆けて実現させる。規制改革推進会議は新たなエンジンであり、ここで一気にアクセルを踏み込む」と、改めて規制改革の意義と抱負を述べた旨記されている。ちなみに、この会議は、引き続き内閣総理大臣の諮問機関として設置され、期間は2019年7月31日までの約3年とされている。

「農協改革」については、2016年1月11日のワーキング・グループの報告に基づき11月28日に閣議決定された、「農協改革に関する意見」が、改めて「「攻めの農業」を目指し農業者の先頭に立ってリードする新たな組織へと生まれ変わることを期待するものであるとして、農協が目指すべき改革の方向、すなわち自己改革のあり方について提言が行われた。すなわち、「本年4月より、改正農協法の下で農協自己改革が推進されている。今般、改めて、現時点において、農協が目指そうとしている改革の方向や進捗状況を確認したところ、生産資材調達機能、輸出を含めた農産物販売機能、これらの機能を最大限発揮させるための組織の在り方に関し、さらに取り組むべき事項を見出すに至った。」と述べた上で、具体的には次の点が提言された。以下、概略を示す。

① 生産資材

i) 全農の購買事業の見直し

一つは、全農は、真に、農業者の立場に立って、共同購入のメリットを最大化する組織に転換すべく、以下の改革を実施すべきである。

二つは、生産資材メーカーと的確に交渉できる少数精鋭の組織へと生まれ変わる。

三つは、全農は、農業者・農協の代理人として共同購入の機能を十分に発揮する。また、全農は、農業者・農協に対し、価格と諸経費を区別して請求する。

四つは、改革後の新しい全農は、取り扱う生産資材の点数を適切に絞り込みつつ、国内外における価格水準や、農業者が、最も優れた生産資材を調達できるよう支援する。

五つは、上記方針を組織体制として明確化するため、機能統合、業務の効率化、人員の配置転換等を行いシンプルな体制を構築する。購買事業を担ってきた人材は、今後、注力すべき農産物販売事業の強化のために充てる。

ii) 全農(子会社を含む。)の生産資材関連事業のあり方

一つは、全農は、生産資材を輸入する場合は、生産資材メーカーの生産性を十分考慮して、当該原料の販売を行うべきである。

二つは、全農は、農業者のために、生産資材メーカー・輸入業者に戦略的出資を行う場合は、その戦略目的を明確にするとともに、効果がない場合は、出資を速やかに見直す。

三つは、全農は、新たな組織による購買事業において、出資先を特別扱いせず、購入先の一つとして公正に扱うべきである。

② 農産物販売

i) 農産物の様々な価値を市場に届けるための販売体制の強化

一つは、全農は、農業者のために、実需者・消費者へ農産物を安定的に直接販売することを基本とし、そのための強力な販売体制を構築すべきである。

二つは、このため、全農は、自らの体制整備と合わせ、農林中金等と密に連携して、実需者・消費者への安定した販売ルートを確立している流通関連企業への出資等を戦略的に推進すべきである。

三つは、全農は、農業者のために、自らリスクをとって農産物販売に真剣に取り組むことを明確にするため、…委託販売から買取販売への転換に取り組むべきである。

ii) 日本の魅力ある農産物を世界に発信するため輸出支援体制の確立

全農は、主要輸出国について販売体制の整備を進めるべきである。

③ 全農の自己改革と政府によるフォローアップ

一つは、①及び②の改革を進めるため、全農は、役職員の意識改革、外部か

らの人材と要、組織体制の整備等を行うべきである。

二つは、また、全農の自己改革が、重大な危機感を持ち、新しい組織に生まれ変わるつもりで実行されるよう、全農は、年次計画やそれに含まれる数値目標を公表し、政府は、その進捗状況について、定期的なフォローアップを行うべきである。

三つは、農協、とりわけ、全農は、多くの日本の農業者の経営に大きな影響を与え、その改革の失敗は許されない。この提言を踏まえ、全農が、重大な危機感を持って、可及的速やかに改革に取り組み、あるべき姿へと生まれ変わることを期待する。

四つは、国にあっては、引き続き、改革を促進し、フォローアップを行い、必要な対応をとるべきである。規制改革会議も、農協組織の改革の実施状況について、引き続き、フォローアップを行う。

以上に見るように、この「農協改革に関する意見」は、全農のあり方に関するものである。農協の営農、経済事業等の改革については、法改正よりは農協系統の自主的な対応によるところが大きく、したがって、「農協改革」の実効性を高めるために行われた提言であると言える。

さらに、「規制改革推進会議」は、「農協改革に関する意見」に加え、「総合的なTPP関連政策大綱に基づく『生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し』及び『生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立』に向けた具体化の方向」（2016年11月11日）を新たに公表した。そして、同年11月に「農業競争力強化プログラム」が取りまとめられるとともに、これに基づく農業競争力強化支援法案や畜産経営の安定に関する法律(畜安法)改正法案等が平成29年通常国会に提出されるに至った。

この第1次答申に対して、2017年6月9日に閣議決定された「規制改革会議実施計画」では、「農協改革」については、上記の「農協改革に関する意見」を踏まえ、2019年5月末までの「農協改革集中推進期間」における自己改革を加速させる必要があるとして、次のような提言がなされている。

① 全農が生産資材の購買所業の見直し・農産物の販売体制強化を盛り込んで策定した新たな年次計画の実施状況を含め、「農協改革集中推進期間」にあ

るJAの自己改革の進捗状況をフォローアップし、真に農業者のための改革を実現するよう促す。

② 2015年改正農協法の趣旨に即した事業運営を徹底するなどの自己改革を促す。

③ 上記のほか、農協改革集中推進期間中の着実な自己改革を促し、進捗状況をフォローアップする。

5. 農協法の一部改正と「農協改革」の制度的枠組みとその性格

(1) 農協法の一部改正による「農協改革」の制度的枠組

政府が、農協系統組織のあり方の見直しのために取り組んできた「農協改革」は、2015年8月、農業協同組合法等の一部を改正する等の法律(2015年法律第63号、2015年9月)が国会で成立し、2016年4月1日に施行されたことにより、大枠の法制度的枠組みが完成した。「農協改革」の検討は、まだ准組合員の扱いの問題等を残すもののここに一応の決着を見たと言える¹⁹⁾。主な農協法改正の内容を見ると、次の7点が挙げられる。その概略は次の通り。

① 組合の事業運営原則の明確化(農協法第7条関係)

一つは、農協及び農協連合会(以下、「組合」という。)は、その行う事業によってその組合員および会員のために最大の奉仕をすることを目的とする。

二つは、組合は、その事業を行うに当たっては、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない。

三つは、農畜産物の販売等の事業の的確な遂行により、高い収益性を実現し、その収益をもって、経営の健全性を確保しつつ、事業の成長発展を図るための投資や事業利用分量配当に充てるよう努めなければならない。

② 組合の自主的組織としての組合の運営の確保(同、10条の2関係)

一つは、組合は、事業を行うに当たっては、組合員に利用を強制してはならない。

二つは、専属利用契約(組合員が当該組合の施設をもっぱら利用すべき旨の契約)に関する規定を廃止する。

三つは、定款の定めるところにより事業利用分量配当の全部又は一部を組合

員に出資させる回転出資金を廃止する。(法施行の際に現存の回転出資金は、これまで通りとする)

③ 理事等の構成(同、第30条第12項関係)

一つは、理事の過半数を、原則として、認定農業者又は農産物販売・法人経営に関し実践的能力を有する者でなければならない。

二つは、農業協同組合は、理事(経営管理委員会を置く場合は、経営管理委員)の年齢および性別に著しい偏りがないよう配慮しなければならない。

三つは、この法律の施行の際現に損する農業協同組合の理事等については、法施行の3年を経過した日から最初に召集される通常総会の終了時までには適用しない。

④ 組合の組織変更等(同、第70条の2から第70条の8まで、第4章第1節から第4節まで関係)

一つは、組合は、その事業(信用事業及び共済事業を除く)に関して有する権利義務を、分割によって設立する組合に承継させることが出来るものとし、総会における新設分割計画の承認、行政庁の認可その他の新設分割の手続きについて定める。

二つは、組合(信用事業および共済事業をおこなうものは除く)は、その組織を変更し、株式会社になることが出来る。

三つは、組合はその組織を変更し、一般社団法人になることが出来る。

四つは、農業協同組合(信用事業又は共済事業を行うものは除く)は、その組織を変更し、消費生活協同組合になることが出来る。

五つは、病院等を開設する組合は、医療法人になることが出来るものとし、組織変更に当たり、社会医療法人の要件を満たすことについての都道府県知事の認定を受けることが出来る。

⑤ 農業協同組合中央会制度の廃止(旧第3章、附則第9条から27条まで関係)

一つは、中央会の制度を廃止する。

二つは、法施行後3年6月の間に、都道府県中央会は農協連合会に、全国中央会は、一般社団法人に、それぞれ移行することが出来るものとする。

⑥ 信用事業を行う農業協同組合等の会計監査人の設置

一つは、一定規模以上の信用事業を行う農業協同組合等は、会計監査人を置

き、その計算書類及びその附属明細書について会計監査人の会計監査を受けなければならないものとし、会計監査人は、公認会計士又は監査法人でなければならないものとする。

二つは、上記の規定は、法施行から3年6月を経過した日から適用するが、会計監査人を置いた組合については、その時から適用する。

三つは、政府は、全国農協中央会の監査から会計監査人の監査への移行に関し、次の事項について適切な配慮をするものとする。

- a. 全国農協中央会において監査業務に従事していた公認会計士等が設立する監査法人が、組合に対する監査の業務を円滑に開始し、及び運営することが出来ること。
- b. 組合が会計監査人を選任できること。
- c. 組合の実質的な負担が増加することがないこと。
- d. 農業協同組合監査士に選任されていた者が組合監査の業務に従事できること。
- e. 農業協同組合監査士に選任されていた者が公認会計士試験に合格した者である場合には、その実務経験等が考慮され、円滑に公認会計士になることが出来ること。

四つは、政府は、全国農協中央会からの監査から会計監査人の監査への円滑な移行を図るため、農林水産省等の関係行政機関、日本公認会計士協会及び全国農協中央会による協議の場を設ける。

⑦ その他

一つは、共済事業の利用者の保護。共済事業を行う組合又は代理店は、共済契約者等に参考となる情報を提供しなければならない等の措置を講ずる。

二つは、組合員の生産する物資の保管の事業の追加。組合が行うことが出来る事業に組合員の生産する物資の保管の事業を追加し、農業倉庫業法を廃止する。

三つは、理事の自己契約等に係る手続きの整備等。理事等が組合との取引等をしようとするときは、理事会等において重要な事実の開示を義務付けるとともに、組合の行う事業と実質的に競争関係のある事業を営む者等が当該組合の理事等になってはならないものとする規定を配する等の措置を講ずる。

(2) 政府による「農業改革」の方向

以上、政府による「農協改革」結果としての、制度的枠組みの内容を見てきた。ここでは、あらためて、政府の考える「農協改革」の方向を整理して置きたい。この改革の方向には、先にみた法改正によるものと、法改正によらずに農協系統組織の自己改革で対応すべきとされた部分がある。以下では、前者については「法改正」、後者については「自己改革」と括弧内に記しておく。

政府の「農協改革」の方向は、①地域の農協、②全農・経済連、および③全中・都道府県中央会に分けてみる事が出来る。

① 農協の改革の方向に関しては、ほぼ次の3つが挙げられる。

一つは、農業者にメリットがある事業運営が出来るようにするためであり、現状の問題と改革の方向を次のように整理。

a. 農協事業の目的に関して

現状は、農産物の有利販売や生産資材の有利調達に農協の最大の使命であることが不十分であり、また、「非営利」規定が「もうけてはいけない」との誤解を招いている面もあるとして、改革の方向として、農協は、農業所得の増大に最大限配慮することを法に明記するとともに、農協は、的確な事業活動で高い収益性を実現し、組合員への還元（事業利用分量配当）を将来の投資に充てること。（法改正）

b. 組合員の事業利用に関して

現状は、農協には、組合員は農協を利用するのが当たり前という意識があり、独占禁止法違反の不公正な取引方法で摘発される事例もある。改革の方向として、農業者にメリットで選ばれる農協となるため、農協は事業利用を強制してはならないこと。（法改正）。

c. 理事会の人材に関して

現状は、委託販売方式など従来の事業方式に慣れている人が役員を構成するが、これでは農業所得の向上に向けた経済活動を積極的に行うことは難しい。改革の方向は、理事の過半は、原則として、認定農業者・農産物販売のプロとすること。青年・女性も積極的に登用。（法改正）

二つは、農産物の有利販売と、一方では生産資材を極力安く調達することについて。

まず、販売では、委託販売がほとんど、農協はリスクを取らず、集荷・出荷がほとんど。この結果、安価のことが多く、農業者や農協離れ。改革の方向として、買取販売について数値目標を定め段階的に拡大。一方、生産資材調達では、JAグループと言うことで、全農・経済連から調達することが多い。この結果、割高のものが多くあり、農業者は農協離れ。改革の方向として、全農・経済連と他の調達先を徹底比較して、最も有利なところから調達すること。(自己改革)

三つは、金融事業のリスク・負担を軽減して人的資源等を営農・経済事業にシフトできるようにするとともに、地域住民へのサービスを安定的に供給できるようにすること。

a. 金融事業のリスク・負担の軽減

現状では、農協自身の名前で信用事業を運営。このため、銀行・信用金庫等と同様の規制を受ける。改革の方向として、信用事業に関しては、農林中金・信連へ信用事業を譲渡して、自らはその代理店等として金融サービスを提供(JAバンク法に規定されている方式)。(自己改革)

b. 員外利用規制等

農協は協同組合である以上、員外利用規制がかかる。改革の方向として、また、地域住民へのサービスに関しては、地域サービス部分等を分割して、株式会社や生協に変更できる。一方、准組合員は議決権がなく、運営に参加できない。また、組合員以外の誰に対してもサービスを提供でき、准組合員だった者も議決権を持てる。(法改正)

② 全農・経済連、農林中金・信連・全共連、厚生連の改革の方向に対して、はほぼ次の4つが挙げられる。

一つは、農産物の有利販売、生産資材の引き下げに関するサポート。

現状では、全農・経済連を通して、必ずしも農産物が有利に販売出来ない。また、全農・経済連の扱う生産資材の中には割高なものがある。改革の方向として、農協に農産物の有利販売のルートを提供出来るように、大口実需者との安定的取引関係を構築、取り扱う生産資材は、競争力のあるものに特化、農協が全農・経済連を利用するかどうかは、農協の自由な判断に委ねる。経済界と連携して農業の発展に資する活動を実施。特に全農は、農業所得向上のための事業戦略を明確に立てて実行。(自己改革)

二つは、員外利用、事業範囲の規制について

全農・経済連も農協法上の連合会であり、員外利用規制、事業範囲の規制がかかっている。改革の方向として、自ら選択すれば農協出資の株式会社に組織変更できる。(自己改革)

三つは、地域農協の金融事業の負担軽減のサポート

現状では、農林中金・信連・全共連は、農協の金融事業の負担を軽くするための努力が不十分、農協が信用事業譲渡方式を選択するかどうかの判断材料が示されていない。農協系統全体では90兆円を超える資金があるが、農業融資は1兆円余りに止まる。改革の方向としては、農協の信用・共済事業の負担を軽くする事業方式を提供。特に、農林中金・信連は、代理店手数料の水準を早急に示す。全共連も、農協の共済事業の事務負担を軽くするような改善策を示す。豊富な資金を農業・食品産業の発展に資するよう、全農とも連携して積極的に活用。(自己改革)

四つは、厚生連の員外利用規制について

厚生連は、農協法上の連合会であり、員外利用規制がかかっているが、これが地域に必要な医療サービスを提供する上でネックとなることがあり得る。改革の方向として、厚生連が選択すれば、社会医療法人に組織変更できる。農協法の規制を受けることなく、非課税措置を継続しつつ、地域に必要な医療サービスを提供できる。(法改正)

③ 全国中央会・都道府県中央会の改革の方向性については、次の二つに分けることができる。

一つは、全国中央会の廃止等

中央会制度は、農協経営が困難な時代の昭和29年に導入された、行政に代わって農協の指導・監査を行う特別な制度である。しかし、今日では農協数は約700に減少、1県1JAも増加した。また、信用事業については、JAバンク法で農林中金に指導権限が付与されている。改革の方向として、都道府県中央会は、経営相談・監査、意見の代表、総合調整などを行う農協連合会に移行、全国中央会は、組合の意見を代表、総合調整などを行う一般社団法人に移行する。(法改正)

二つは、全中監査の廃止

現状では、全国中央会監査については、信用金庫・信用組合といった協同組合組織の金融機関でも公認会計士監査が義務付けられており、金融業務のイコール・フッティングの観点からの批判がある。改革の方向として、農協に対する全中監査の義務付けは廃止、代わって公認会計士監査を義務付け（業務監査は任意）とする。（法改正）

（3）改革の方向にみる「農協改革」の特質

今日の政府の「農協改革」の内容をみると、次のような特質を見ることが出来る。

一つは、今日の政府の「農協改革」は、農業の成長産業化とそれを阻害する各種規制の緩和・廃止という視点で行われていることである。すなわち、改革の基本方向は、基本的に、2014年の規制改革会議の答申、「規制改革に関する第2次答申～加速化する規制改革～」(2014年6月13日)の議論を踏まえて行われたものであり、農林水産省が「農協改革」に当初に取り組んだ趣旨から大きく異なっている。そもそも農林水産省が、2000年に、規制改革会議に先立って「農協改革」に取り組んだのは、平成に入って顕在化したわが国農業をめぐる新たな社会経済環境＝新たな農業問題に対処するために、農協系統組織の事業・組織形態のあり方を大幅に見直すことにあった。その一方で、ほぼ同時に始まった規制改革会議では、農業の成長産業化のための規制緩和・廃止という視点は、多少見え隠れしていたが、それほど強く見られたわけではない。しかし、2013年の規制改革会議以降は、新たな農業問題に対処するために必要な「農協改革」と言うよりは、むしろ農業の成長産業化のための「農協改革」という視点が前面に出ることになり、その議論が全面的に反映されたのが、今日の政府の「農協改革」の方向である。

二つは、このため、農業の成長産業化に関して、必要な法制度的な改革の方向が定められていることである。すなわち、農協の目的を明確に農業所得の増大に置き、農協が必要な活動が自由に行えるよう、規制的ではなく自律的な制度に移行、あるいは民間業者についてもイコール・フッティングの状態に置くことなどを、目指している。具体的には、農協は、農業者の農業所得の増大に積極的に取り組むために、連合会の支援を得、リスクを取ってでも農産物を有

利に販売する一方、極力安価に生産資材を調達すること、さらに、自律的な制度への移行に関しては、農協の指導・監査のあり方を見直す目的で全国中央会廃止・一般社団法人への移行、都道府県中央会を連合会への移行などが進められることになった。

三つは、したがって、上記のことと裏腹の関係にあるが、「農協改革」が、農協が現実にかかえる問題に如何に対処するというより、市場原理に如何に即した事業を行うか、その事業・組織体制のあるべき姿を模索することになっていることである。このため、今回の「農協改革」では、農協が地域農業あるいは地域社会の維持、存続を図るために、如何に農業あるいは農村の担い手を確保するか、中山間地域で顕著な人口減少等の地域社会の後退、さらに農業、農村の持つ多面的機能の衰退等に如何に対処するか、そのために必要な事業・組織体制はどうあるべきか、などの農協が現実に解決を迫られている喫緊の課題に関してはほとんど議論されていない。

もとより、今回の「農協改革」は、今後の農協の基本的なあり方を議論し政府がその改革の方法を定めたものであり、地域の農協が対処すべき問題は、まさに農協が主体的に対処すべきである。しかし、先に触れたように、2000年に農林水産省が「農協改革」に取り組んだ際には、近年の社会経済情勢の変化に対応して、地域の農協はどうすべきか、について広範な議論が行われ、そうした観点から農協のあり方や政策措置が検討された。こうした、「農協改革」の経緯に照らしてみても、今回の「農協改革」は、多くの課題を残していると思われる。この点に関しては、後に再び触れることにしたい。

5. 農協系統組織による「農協改革」への対応と「自己改革」の課題

(1) JA全国大会の決議にみる農協改革の取組み（第22回～第25回）

これまで、政府による「農協改革」の検討の経過と内容、農協法等の一部改正による法制度的枠組み、そして改革の方向について見てきた。上に見たように、この改革は、政府によって、基本的に法施行後5年以内に一定の成果を出すべく、農協系統組織が自主的、積極的に「自己改革」に取り組むものとされている。

以下では、すこし歴史を遡り、農協系統組織は、まずは2000年から農林水産省が取り組みを始めた「農協改革」に、どのように対応してきたのか、そして、現在の改革の方向に沿って、どのように対応しようとしているのか、を整理、検討する。このため、農協系統組織が3年おきに開催し、その運営の基本方向を決定するJA全国大会の決議の内容を見ることにしたい。そのため、対象の時期を、大きく今回の「農協改革」が方向付けられる以前と以後の二つに大別して検討する。はじめに、2000年第22回大会から2009年第25回大会の決議について見ることにしたい。

1) 2000年の第22回JA全国大会

2000年は、農林水産省で、4月から「農協系統の事業・組織に関する検討会」が開催され、11月に検討結果が報告書「農協改革」の方向が出された年である。このため、第22回JA大会の開催前には、この検討会の状況については、農協系統組織の側である程度承知していると思われる。しかし、この検討会の報告書が出されたのが11月ということもあり、10月に示された本大会の決議案「農」と「共生」の世紀づくりに向けたJAグループの取組み」には、政府の「農協改革」への対応はとくに見られない。しかし、新たな農業基本法の制定については、これをきちんと踏まえて対応していることが窺える。まず、この時期の農協系統組織の現状認識と取組みの基本方針はどのようなものか、概観しておきたい。

本大会では、農協系統組織をめぐる現状について、次のような認識が示されている。すなわち、経済の世界化(グローバル化)による大競争時代の到来で業態・国境を越えた企業の再編成が進行、情報(IT)革命、ネット取引、新たなビジネスが見られる等経済情勢が変化、とりわけ金融情勢の激変による競争が激化している。その一方で、急速な少子・高齢化、農家人口の急速な減少、中山間地域の人口減少・活力の低下によって農協の組織基盤が変化している。こうした中で、人々の価値観はゆとり・安らぎの重視、環境を大切にす循環型社会や地域との関りへの関心の高まりなどへ変化している。

農協系統組織は、こうした現状認識の下、取組の基本方針としては、国民的な価値観の多様化と食料・農業・農村に対する関心の高まりに応え、その役割を果たすため、「農」と「共生」の世紀づくりを目指すこととし、その方向として、

以下の4点を挙げている。

① 安全・安心な食料の供給等による消費者との連携（食料）

② 「農」の力を発揮する地域農業戦略づくり（農業）

具体的な内容は、i) 地域農業戦略の策定・実践、ii) JA営農センターの機能・体制の整備、iii) 担い手の育成・支援：a. 認定農家の育成・支援、b. 法人については(社)日本農業法人協会と連携、c. 集落営農の推進、担い手を核とした法人化、d. 定年時就農等の促進、e. 経済事業改革で生産資材の低コスト化等、iv) 農地の有効利用（農地保有合理化、農作業受委託、JA出資法人設立）、v) 中山間地域等の直接支払、vi) 都市農業振興、vii) JAグループの販売力強化、viii) 農業経営の安定対策の充実、である。

③ 「農」と「共生」の地域社会づくり

具体的な内容は、i) 総合的な土地利用による地域づくりの取組み、ii) 農業・農村の多面的な機能の発揮による農村の活性化、iii) 老後を安心しておくれるJAの総合的な高齢者対策の展開、iv) 地域住民のニーズを踏まえたサービスを効率的に提供する事業の展開、を目指す。

④ 公正な貿易ルールの確立と食料・農業・農村の国民的理解の促進

次に、以上の取組みを行う上で、以下の5点について、JAグループの経営・事業・組織の改革が必要であるとしている。

① 経済事業の改革

ここでは、i) 消費者や取引先に評価される安全・安心な農畜産物の提供、ii) 売れる農畜産物づくりに向けた地域ごとの生産振興・企画販売の強化、iii) 低コスト生産を実現に向けた生産資材コストの低減、iv) 多様な販売体制の強化、を目指す。

② 信用・共済事業の改革

ここでは、i) 組合員と地域に指示されるJAバンクの確立（先に触れたように、この大会以降、JAバンク実現のために再編強化法が、平成14年1月に施行）、ii) 共済事業の取組み、iii) JAグループの金融部門の連携強化、を目指す。

③ 徹底した収益改善

事業収益段階で、ピーク時(平成元年)から75%低下、過去最悪となっていることを受けて、i) 支所・支店・施設・店舗の機能再編および統廃合、ii) 要

員配置の適正化、を目指す。

④ 総合的な事業戦略の構築

ここでは、i) インターネットビジネス構築の取組み、ii) 総合資産管理事業構築の取組み、iii) JAにおける経営・事業の改革を支援する取組み、を目指す。

⑤ 合併JA・連合会の機能・体制の確立

ここでは、i) トップマネジメントの充実、ii) 透明性の高い信頼される経営の実現、iii) 経営戦略を担う人事管理と人材の育成、iv) 情報システムの高度化・効率化、v) JA合併と連合組織・中央会の組織整備の促進、を目指す。

そして、最後に、「参加・参画・連携の促進による農業協同組合運動の展開」として次の3点が挙げられている。ただし、②に関しては、准組合員について述べられているが、共益権については触れていない。

① 女性・担い手のJA運営への参画の促進

ここでは、地域農業の担い手等のJA運営への参画のため、今後、法人形態の増加が見込まれるので正組合員としての加入、および運営における農家と同等の位置づけとすること、准組合員の加入促進と意思反映など、組合員・地域住民のニーズに対応した事業運営を図るとしている。

② 組合員組織の活性化を通じた協同運動促進

③ 他の協同組合との連携、市町村行政等との連携、ボランティア活動の支援、促進

以上、平成12年のJA全国大会の決議の内容をやや詳しく見てきた。ここからは「農協改革」の議論が本格化する以前にあって、農協系統組織が農協をめぐる社会経済情勢の変化に対処して、経済事業改革、信用・共済事業改革、徹底した収益改善、総合的な事業戦略の構築など、当面する厳しい問題に、かなり詳細かつ具体的に対処の方法を探っていること、さらに、取り上げている問題、課題は、農林水産省の検討会でのそれとほぼ重なることが窺える。ちなみに、次の23回大会では、こうした取組みはある程度実績を上げたと評価している。

2) 2003年の第23回JA全国大会

この第23回大会は、2003年10月に開催され、基本的に前回の決議を引き継ぎ、確実に実現するため、タイトルも「農」と「共生」の世紀づくりをめざして

「JA改革の断行」とした。

まず、食料・農業・農村が抱える問題として、次の4つを挙げる。

① WTO(世界貿易機構)農業交渉の行方と米改革への対応

この農業交渉は、食糧輸入国の農業の存在自体を否定するものである。また米改革は、2002年12月決定の「米政策改革大綱」で農業者・農業団体が主役となるシステム構築が謂れこれに対応する必要がある。

② 食料の需給構造の変化と食の安全性への対応

食の外部化が進み、かつ輸入農産物への依存を強める一方、加工分野・食品産業への対応が遅れる。また、BSE問題が発生しこれに対処する必要がある。

③ 担い手、農地をめぐる農業構造問題への対応

離農が増え、耕作放棄地や消滅集落も増加。その一方、定年帰農、地産地消が増加。

④ JAの経営問題への対応

金融と米の自由化への進展がJA経営直撃、共済の総事業利益もマイナスが続く。このままでは数年のうちに事業利益段階でマイナス、50年代以来の未曾有の危機、信用・共済の収益部門が競争激化の中で収益性は低下する。

次に、こうした問題に対処するため、以下の4点を取組の重点実施事項としている。

① 安全・安心な農産物の提供と地域農業の振興

消費者に信頼される安全・安心な国産農産物の生産・流通に努めること、営農指導体制を整備し、販売力の強化を図りつつ、食料自給率の向上に向けた取り組みを行うこと、地域農業の司令塔としてのJAの役割発揮、米改革への的確な対応に向け、地域農業戦略の策定・見直しおよび地域水田農業ビジョンの策定、担い手の育成・確保、販売を起点としたJAグループ米事業の改革等により、地域農業の振興をはかる。地域農業戦略に関しては、「地域水田農業ビジョン」における担い手の明確化を図る。そこでは、水田営農実践組合ごとに担い手を明確化、担い手へ農地の利用集積を進める。なお、2001年に行われた総点検によれば、84.7%がビジョンを策定しているが、策定はしたものの実践が不十分なものが見られる、と報告されている。

② 組合員の負託にこたえる経済事業改革

部門ごとに収支を確立すること等の視点から経済事業改革に取り組む。また、全農の事業システムの改革に取り組むとともに、「経済事業改革のための指針（いわゆる自主ルール）」を策定し、直接販売の拡大、生産資材価格の引下げ、生活関連事業の抜本の見直しを行うこととする。そこでは、販売を起点とした事業方式（販売可能な量だけ作る）。このほか、環境等に配慮した地域農業、すなわち環境保全型農業、耕畜連携による資源循環型農業の振興を図る。

③ 経営の健全性・高度化への取り組み強化

場所別・部門別損益の確立、トップマネジメントの強化、資格要件の整備、目標管理制度の導入、不祥事防止のためのシステム導入を図り、JAバンクによる信用事業の取組強化を図る。中央会機能・組織の再編を行う、など。

④ 共同活動の強化による組織基盤の拡充と地域の活性化

女性、青年層や法人形態等の担い手の積極的なJA運営の参画、高齢者福祉計画の再策定を行う、など。

前回の2000年の第22回大会以降、農林水産省において「農協改革」が議論され、「農協改革2法」が制定され所要の措置がなされた。しかし、前回の大会で「農協改革」を踏まえた取り組み方針はほぼ固まっている。このため、今回の第23回大会での決議は、前回大会の方針を基本的に踏襲、地域農業の振興、経済事業の改革、農協経営の改善、担い手の確保、そして地域社会の活性化に引き続き積極的に取り組むとしている。

こうした取組みに関して、第24回のJA全国大会では、積年の課題である経済事業改革に取組み、事業管理費の抑制を中心に、収支改善等の成果が出つつある、などの評価がされている。しかし、同時に課題としては、経済事業における県別、JA別取組格差の是正、生産履歴記帳の対象範囲・質の拡充、新たな品目横断的政策に対応した担い手づくり等が挙げられている。

3) 2006年の第24回JA全国大会

2006年10月に行われた第24回JA全国大会の決議のタイトルは、「食と農を結ぶ活力あるJAづくりー「農」と『共生』の世紀を実現するためにー」である。このタイトルは、日本農業が日本の食を支え、また、消費者・国民からの指示や理解を得、交流や連携を通じて、地域農業を発展させてゆく、そうした食と農との強い結びつきを創り出すことを目指して付けられたが、副題に示される

ように、第22回からの「『農』と『共生』の世紀づくり」の趣旨が引き継がれ、農協をめぐる情勢の認識と基本方向は、次のようである。

- ① 経済のグローバル化と飢餓・資源・環境等の問題の深刻化
- ② わが国における地方経済の停滞、地域社会の崩壊、環境問題の深刻化
- ③ わが国農業における危機の進行と農業・農村社会への関心の高まり
- ④ JA組合員の変化・多様化とJAグループをめぐる競争激化

このうち、④については、昭和一桁生まれの正組合員層の農業からのリタイアが急速に進み、かつ組合員とJAとの結びつきが急速に弱まり、組織基盤が弱まる中で、民間業者との競争の激化が問題になるとしている。

次に、農協系統組織の取組みの基本方向については、こうした状況認識を受けて、次のような点が挙げられている。

- ① 担い手を育成・支援するとともに安全・安心な農畜産物を提供する。
- ② 食農教育や高齢者の生活支援等を通じて地域社会に貢献する。
- ③ 組織・事業基盤を強化し、組合員の変化・多様化に対応する。
- ④ 新しい事業方式を確立し、組合員にメリットを還元する。
- ⑤ 万全な経営を確立する。ちなみに、これまでの経済事業改革の取組みにより、2002年度から2004年度にかけて、農業関連事業では、赤字農協の割合は44.3%から39.1%へ減少、生活その他事業の赤字農協の割合は71.8%から68.5%へ減少したことが報告されている。

- ⑥ JAごとにビジョンを策定し、JAは地域にあった多様な発展をめざす。

以上の基本方針を受けて、農協系統組織は、具体的に次のように取り組むとしている。

- ① 担い手作り・支援を軸とした地域農業振興と安全・安心な農畜産物の提供

この点については、新農業基本法に基づく「新たな食料・農業・農村計画」(2005年3月閣議決定)を受けて、農協系統組織としては、「新たな基本計画をふまえたJAグループの取組方針」(2005年4月全中理事会)を決め、これに自給率向上に向けたJAグループの行動計画も加味する。また、地域農業戦略の策定・見直しと実践を進める。

- ② 安心して暮らせる地域社会の実現と地域貢献

- ③ 組合員加入の促進と組合員組織の活性化など組織・事業基盤づくり
- ④ 新たな事業方式の確立等競争力ある事業の展開と万全な経営の確立

この大会でも、「農協改革」に関しては、従来の農協の基本方針に沿って、当面する問題の解決に必要な対策を行っている。また、上に示したように、徐々に対策の効果も上がっていることが窺える。

4) 2009年の第25回JA全国大会

2009年10月に開催された第25回大会の決議のタイトルは、「大転換期における新たな協同の創造～農業の復権、地域の再生、JA経営の変革～」とされた。

タイトルに大転換期としているのは、農協をめぐる経済社会環境が大きく変化していることを表すためであり、具体的には次のような点を問題としている。

i) 前年に発生した米国発の金融危機に端を発する世界的な景気悪化、いわゆるリーマンショックの発生、ii) 農地制度の見直し、食料・農業・基本計画の見直し、WTO交渉などの農業政策の転換、iii) 引き続く地域経済の格差拡大・農村の疲弊、iv) 高齢化と後継者不足等による正組合員基盤の脆弱化、その一方での准組合員比率の上昇等により、農協の組織・事業基盤の見直し・強化が必要になっている、v) 世界経済・金融環境の悪化は、農協の各事業に多大な影響を及ぼす一方、広域合併等の効果は一巡しつつあるため、農協経営は極めて厳しくなることが予想される、などである。また、そこで「新たな協同」とは、これまでの組合員間の協同を再構築してさらに強化していくとともに、組合員を中心として、多様な人・組織と多様な方法で連携・ネットワークを構築していくことにより、協同の力を発揮していくこと、とされている。

今回の大会では、こうした認識の下で、農協系統組織が取り組むべき方針として、次の三つを挙げている。

① 消費者との連携による農業の復権

ここでは、協同をキーワードとする、4つの課題が挙げられている。

一つは、農業者間の協同。i) 農地利用調整を通じた農家組合員間の協同、ii) 集落営農組織、農業法人・新規就農者の協同、iii) JAの農業経営を通じた協同

二つは、企業等と農業者・JAの協同。i) 生産者と地元食品業者等との協同(農商工連携)、ii) 販売提携など量販店・生協等と農業者・JAの協同

三つは、消費者と農業者・JAの協同。i) 生産者と地元消費者との協同(地

産地消)、ii)「みんなの良い食」による消費者と農業者の価値の共有化

四つは、海外の農業者・JAの協同

② JAの総合性発揮による地域の再生

一つは、組合員・地域住民の協同。i) JA事業・活動を利用した協同、ii)「場」の設定による地域の協同。iii) 活動別協議会ネットワーク化

二つは、都市と農村の協同。i) 次世代教育、都市と農村の交流(食農教育)

三つは、様々な世代の協同。i) 食農教育による次世代の支援、ii) 高齢者支援活動

四つは、行政、NPO、生協等とJAの協同。i) 医療、福祉機関、NPO等とJAの協同、ii) 学校、PTA等とJAの協同、iii) 協同組合間協同

③ 協同を支えるJA経営の変革

一つは、「地域農業の振興とくらしの活動などの地域貢献」を中心としたJAの経営理念の明確化。

二つは、支店や渉外等を軸としたJAの地域に密着した協同事業・活動の展開

三つは、「県域戦略」の策定による新たな枠組みでのJA・連合会・中央会の協同の強化。

四つは、組合員加入促進と関係強化による協同の強化。

五つは、職員育成と職員による協同活動の強化。

④ 食料・農業をめぐる環境・課題

以上、取組の基本方針を見てきた。課題はじつに網羅的に整理されている。以下ではこれら方針について、若干補足的な説明としておきたい。

① 消費者との連携による農業の復権に関して

この方針に関しては、i) 新たな生産・販売戦略による農業所得の増大、ii) 農地活用と担い手支援による自給力の強化、iii) 消費者と生産者を結ぶ安全・安心ネットワークの構築、iv) 国民合意のもとでの農業政策の実現、が挙げられている。

この中で注目しておきたいのは、ii) に関して、農協としては、かなり踏み込んだ対策を打ち出していることである。その一つは、農地活用と担い手支援による自給力の強化である。ここでは、まず、改正農地関連法の下で新たな面積集積システムの主体となって、行政や農業委員会等と連携して、農地の有効

利用と地域の担い手への面積集積に取り組む、としている。従来、農協は土地利用調整には積極的でなかったことを考慮すれば、大きな転換である。また、家族農業経営、集落営農組織、農業生産法人やJAを含む法人など、地域・品目別に中心的な担い手を育成・支援するとともに、小規模農家、兼業農家、中山間地域の農家については、地域農業、文化、生活維持のために重要な役割を有しており、こうした多様な農家をJA事業の中核に位置付け、引き続き支援としているが、地域の農業、社会の維持、存続に本格的に取り組む姿勢を鮮明にしている。

② JAの総合性発揮による地域の再生に関して

これに関連して、i) 組合員・地域住民の生活の総合的な支援、ii) 「食と農」を軸とした地域活性化、iii) 「助けあい」を軸とした地域セーフティネット機能の発揮、iv) 地域コミュニティー活性化の「場」の設定、v) 「JAくらしの活動」の推進体制の構築、が挙げられている。

これらはいずれも重要な取り組みであるが、ここで注目したいのは、v) である。ここでは、必要に応じて、推進本部を設置し、事務局を設置すること、その担当者を体系的に育成すること、等とされているが、こうした体制の整備に積極的に取り組む姿勢を示したことは、こうした取組みを本格化させることを予想させる。

③ 協同を支えるJA経営の変革に関して

これに関しては、i) JAらしい経営スタイルの確立、ii) 総合事業性を発揮するためのJAの健全経営の確立、iii) JAグループの事業伸長と効率経営に向けた対応、iv) 組織基盤の拡充と事業基盤の強化および組合員との関係強化、が挙げられる。

これらに関して、かなり詳細な対策が述べられているが、注目しておきたいのは、iv) に関して、組合員の多様化を踏まえたJAへの意思反映の仕組みの導入を検討していることである。准組合員の議決権・選挙権の検討については、組合員・利用者アンケート結果が引き合いに出されている。これによれば、「准組合員も正組合員と同様に議決権・選挙権を持つべき」、10.7%、「准組合員も議決権・選挙権を持つべきだが、その過半数は正組合員が持つべき」、8.3%というように、現時点では准組合員にこうした共益権を与えることに賛同する割

合は小さいが、その一方で、「准組合員の意見も農協の運営に反映されるべき」、38.5%となっており、「わからない」、37.1%を上回っている。「必要ない」は5.4%、とごく僅かである。

こうした調査結果を踏まえ、JA将来構想・制度研究会では、農業者主体のガバナンスは維持されるべきだが、支店運営委員会への参加や総代会へのオブザーバー参加など、准組合員の農協運営への参加が一般化を期待する旨提言されている。このほか、正組合員資格のあり方に関して、同研究会では、これからの地域農業の姿を考えれば、多様で幅広い農業者の農業従事が考えられるのであり、農業を格段に幅広く解釈し、それへの「従事」をもって組合員資格とするのが妥当としている。ただし、具体的資格基準設定についてはそれぞれの農協の定款自治に委ねられるべき、としている。

この第25回の「農業復権・地域の再生・JA経営の変革」への取組みに関しては、第26回大会で実績等が報告されたが、実践に向けた具体化が十分ではなく、結果としてJA等で取組みに格差が生じたなど、厳しい評価であった。

(2) JA全国大会の決議等に見る農協改革の取組み（第26回～第27回）

2011年の第26回大会は、先に見たように、規制改革会議が本格的に再開する前の大会である。このため、この時期には、「農協改革」を意識した議論はとくに見られない。しかし、平成26年5月になって、規制改革会議のワーキング・グループから「農業改革に関する意見」が出され、政府の「農協改革」に関する具体的な内容が明らかにされた。これを受けて、農協系統組織は、同年11月に、全国農協中央会の名前で、「JAグループの自己改革について」を発表し、「農協改革」にどう対処するかの基本方向を表明した。こうした経過を経て、2015年の第27回大会において、農協系統組織としての自己改革を「創造的自己改革」として推進することを組織決定した。以下では、こうした過程を概観しておきたい。

1) 2011年の第26回JA全国大会

2011年10月に行われた第26回大会の決議のタイトルは、「『次代へつなぐ協同』～協同組合の力で農業と地域を豊かに～」である。ここに「次世代へつなぐ協同」を入れたのは、農協は農家組合員の世代交代に対応し、次世代をはじめ多

様な組合員・地域住民等が結集して、農業づくり・地域づくり・協同運動に参加することで組合員のニーズが実現され、課題が解決していくという姿を示すため、とされている。

この大会での決議では、10年後の農協の目指す姿として、以下の3つが挙げられた。

① 消費者の信頼にこたえ、安全で安心な国産農畜産物を持続的・安定的に供給できる地域農業を支え・農業所得の向上を支える姿：持続可能な農業の実現

② 総合事業を通じて地域のライフラインの一翼を担い、協同の力で暮らしやすい地域社会の実現に貢献している姿：暮らしやすい地域社会の実現

③ 次世代とともに、「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」として存立している姿：協同組合としての役割発揮（経営基盤戦略）

この方針を受けて、今後3年間を目標として、上記の三つについて、実践事項が示されている。

① 次代へつなぐ「JA地域農業戦略」の実践事項について

この戦略の実践には、以下の5つの内容が含まれる。

i) 持続可能な農業の実現に向けた実践事項

ここでは、持続可能な農業・農村像の実現を目指し、「担い手経営体(個人・法人経営・集落営農等)」および「多様な担い手(ベテラン農家・兼業農家等)」が一体となり、「地域住民・消費者」が農業・農村の価値観を共有することで地域農業が成り立つ姿。「地域営農ビジョン運動」の展開として、地域営農ビジョン(人・農地プランを含む)の策定・実践を支店を拠点にした展開、そして「地域農業戦略」の強化・再構築を目指す。

ii) 新たな担い手づくりと農地のフル活用の実践

iii) 担い手経営体と一体となった生産販売戦略の実践

iv) 多様な担い手と地域に根ざした生産販売戦略の実践

v) 消費者との信頼に基づく食の安全対策の実践

② 豊かで暮らしやすい地域社会の実現に向けた実践事項について

i) 地域のライフラインの一翼を担うJAの総合機能の実践

ii) JA支店等を拠点にした地域コミュニティの活性化に向けた実践事項

- iii) 将来的な脱原発に向けた循環型社会への取組の実践
- ③ JAの「経営基盤戦略」強化に向けた実践事項について
 - i) 地域に即した「JA経営基盤戦略」の実践
 - ii) 協同組合としての意識改革と人材育成の実践
 - iii) 次代へつなぐ組織基盤強化・組織活動支援の実践
 - iv) JA経営の健全性向上の実践
 - v) JAの事業伸長を支える各事業の実践

上記の方針による活動の成果は、次の第27回大会で総括されているが、ほぼ次のようである。一つは、この大会で取り組みを決めた三つの戦略の農協での実施は、地域農業戦略を策定した農協73%、地域くらし戦略は53%、経営基盤戦略は68%と、一定程度進展しているが不十分であること、二つは、担い手確保の前提となる販売事業伸長の戦略策定は55%、担い手渉外チーム設置は51%、担い対応の事業間連携は27%に止まるなど取り組みを強化する必要があること、三つは、豊かで暮らしやすい地域社会の実現に向けては、具体的施策にはバラツキが見られ、今後も引き続き取り組む必要があること、四つは、こうした施策の実践においては、施策の具体化と目標の設定に課題があり、PDCAサイクルがうまく機能していないこと、中央会・連合会のJA戦略策定・実践にかかる支援も十分ではなかったことが課題として挙げられている。

2) 「JAグループの自己改革について」(2014年11月)の策定

先の、「4「規制改革会議」による「農協改革」の実施」に示した、「農業改革に関する意見」(2014年5月22日)の報告を受けた政府は、同年6月30日に「規制改革実施計画」を閣議決定して「農協改革」の着実な実施を図ることとし、翌2015年8月には、農協法の一部改正等の成立を図って、「農協改革」の制度的な枠組みを決定した。

この「農協改革」の内容は、政府と農協系統組織との間で、かなりのやり取りがあった末に決められたものであるが、農協系統組織は、平成26年11月には、結局、政府の要求通り、自己改革として取り組む旨を表明した。次に、その内容を、「JAグループの自己改革について～農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化の実現に向けて」(2014年11月6日、全国農協中央会)に沿って見ることにしたい。

まず、「1. 基本的考え方～自主・自立の協同組合としての自己改革～」では、自己改革として、政府の「農協改革」を受け止めることを述べ、次の3点を挙げている。

① JAグループは「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」として、多様な農業者のニーズに応え、担い手をサポートし、農業者並びに地域住民と一体となって「持続可能な農業」と「豊かで暮らしやすい地域社会」を実現していくため、下記を基本目標とした自己改革に取り組む。

基本目標：農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化

② JAは、農業者の世代交代による担い手不足、農産物の消費・流通構造の急激な変化、高齢化・人口減少による地域社会の疲弊等の厳しい環境のなかで基本目標を達成するため、今まで以上の創意工夫により、積極的に事業展開に取り組む。

連合会は、JAの創意工夫と経営の自由度を拡大するため、JAの支援・補完機能を強化する。

③ 中央会制度は、行政の代行的な組織として設立されたが、環境変化を踏まえ、国から与えられた統制的な権限等を廃止し、農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化に向けた、JAの経営課題の解決及び積極的な事業展開の支援を目的とする、農協法上の自律的制度として、新たな中央会に生まれ変わる。

次に、こうした基本的考え方に基づき、農協系統組織として自己改革を行う上で検討すべき課題として、以下の7点を挙げている。概要は以下のようである。

① 農業と地域のために全力を尽くす。

i) 「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」として、JAが今後果たして行くべき役割と基本方向

・JAは、農業者の組織であり、農業者の営農と生活を支える総合事業を展開し、あわせて准組合員である地域住民に必要とするサービスを提供。

・効果的かつ効率的な事業運営を確保し、組合員に対して品質の高いサービスの提供、農業振興、地域振興、農業・農村の多面的機能などその重要な役割を発揮。

・JAグループは、農業者の職能組合と地域組合の性格を併せ持つ組合として、

農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化に取り組むことが今後とも目指す基本方向。

・こうしたJAが今後果たして行くべき役割を農協法上に位置づけることを検討する必要。

ii) 今後役割が高まる農業振興と地域振興が一体となった取り組み

・JAグループは、組合員と地域住民にワンストップで総合サービスを提供することにより、地域インフラの一翼として役割を發揮。

・こうした取り組みは、「地方創生」を実現し、地域経済・社会・コミュニティを維持發揮するために必要不可欠。

iii) 農業者と地域住民から必要とされる機能の継続發揮に向けた組合員の在り方

・規制改革会議からは、農業者の職能組合として営農経済事業に全力投球するため組織分割や事業譲渡、准組合員の事業利用制限を導入すべきではないか、との指摘。

・これに対し、JAグループは、今後とも農業者と地域住民に必要とされる農業振興と地域振興が一体となった機能を継続發揮させるため、組織分割・事業譲渡や准組合員の制限ではなく、准組合員をパートナーとして位置づけ、そのJA事業・運営への参画を推進。また、准組合員の共益権のあり方等を含め、今後の組合員制度について法制度を含め検討。

② 組合員の多様なニーズに応える事業方式への転換を加速する。

i) 販売・購買事業改革の基本的考え方

・担い手経営体を含む組合員の多様なニーズに応える事業方式への取り組みを加速化。

・農業関連事業(営農経済事業)の収支を段階的に改善。

・事業目的(農協法第8条)の改正に当たっては、事業を通じて組合員への最大奉仕を目的とする、協同組合原則に基づいた事業目的を遵守する必要。

ii) 担い手とJAの創意工夫ある販売を拡大。

・JAは、地域内の消費者を中心とした精米販売や加工・小売業者への販売など、自らの創意工夫と経営判断に基づく販売を拡大。また、創意工夫ある取組の担い手に対して、各段階のコスト削減や消費者販売等の取り組みを支援。

・JA及び連合会は、卸売業者を中心とした販売から、最終実需者のニーズに応じた生産・販売に転換し、農業者からの買取販売を拡大。

iii) 生産資材価格の引下げと低コスト生産技術の確立・普及

・担い手経営体のニーズに対応し、生産資材価格を引き下げするため、一律的な価格体系に基づく購買方式の見直し等を実践。

・低コスト生産技術の確立・普及等により、生産コストを引き下げることの取り組みを実践。

iv) 一元的な輸出体制の構築による輸出額10倍超の実現

③ 担い手の育成を強化する。

・地域農業戦略に基づく担い手育成に向けた取り組みの加速化。

・担い手経営体に対しては、専任担当者等による個別対応を拡大、JAでの対応が困難な担い手経営体には連合会・中央会(県担い手サポートセンター)の個別対応による高度な総合支援。

・営農指導員等の農業者個々に対する課題解決力や販売企画力の向上を目指した人材育成など、営農経済事業の人員体制を強化。

④ JAの業務執行体制(ガバナンス)を強化する。

・担い手経営体、多様化する組合員・女性による、JA事業への意思反映を強化し、迅速な意思決定を図るため、JAの業務執行体制を強化。

⑤ 連合会によるJAへの支援・補完機能を強化する。

i) 全国連による「農業所得増大・地域活性化応援プログラム」創設

ii) 経済事業の取り組み及び全農(経済連)の株式会社化と事業への影響の考え方

・全農(経済連)の株式会社化については、組織形態の重大な変更であるため、会員総代の合意形成が前提。また、独禁法の適用除外が外れた時の影響等も引き続き検討

iii) 信用・共済事業の取り組み

・信用・共済事業の事務合理化・効率化により、JAの事務負担を軽減

・信用事業においては、営農経済事業の強化に向け、JAのための選択肢の一つとして「代理店モデル」の基本スキームを提示。

⑥ 生まれ変わる「新たな中央会」

i) 生まれ変わる「2つのポイント」

- ・現行の統制的な権限の廃止等により、組合員・JAのための自律的な組織へ。
- ・組合員・JAが求める機能に集約・重点化。

ii) 新たな中央会の「機能発揮のポイント」

- ・「事前指導型」から「経営相談（コンサル）・事後点検型」に転換。
- ・協同組合の特質をふまえた監査制度として品質を向上。
- ・代表機能として求められる政策企画・責任ある政策推進の展開。
- ・新農政の実現・地域活性化等に向け、「新たな中央会」で一層の総合調整機能を発揮。

以上にみるように、農協系統組織は、基本的には政府の「農協改革」を受け入れる形になっている。農協系統組織がこうした対応をとるのは、改めて政府に指摘されるまでもなく、かなりの部分は従来からまさに自主的に取り組んできたからである。しかし、その一方で、農協系統組織として問題となる点もきちんと指摘している。例えば、准組合員の事業利用制限については、農協系統組織が准組合員をパートナーとして位置づけることの必要性を述べ、今後の組合員制度について法制度を含め検討の必要性を述べている。こうした問題は、先にも見たように、27年の農協法の改正では見送られた。また、事業目的（農協法第8条）の改正に当たっては、あくまで協同組合原則に基づくべきとの考えを、さらに全農の株式会社化についても、独禁法の適用の関係もあり、実現はかなり難しいことを指摘している。

3) 2015年第27回JA全国大会

2015年10月に開催された第27回JA全国では、「農協改革」をめぐる政府与党の検討経過や、この間に行われた改正農協法（2015年8月成立、2016年4月施行）など、その後の情勢を踏まえて、先に示した「JAグループの自己改革について」の更なる具体化・見直しを行い、農協系統組織としての、「創造的自己改革」への挑戦とする実践方針を決議した。

はじめに、大会に臨み、農協系統組織として示した状況認識、課題について見ておきたい。まず、状況認識に関しては、i) 農業者の高齢化・世代交代による農業生産基盤の脆弱化を挙げ、担い手経営体への農業生産と販売の集中が進んでおり、担い手経営体の多様なニーズに応えたJA事業運営の見直しが必要

なこと、ii) 農業者の所得増大のためには販売環境の変化に対応した事業方式への転換が必要なこと、iii) 2015年3月の「新たな食料・農業・農村計画」を受けて、政府と一体となって目標達成に取り組む必要があること、iv) 東日本大震災からの復興への寄与、などが述べられている。

この状況認識を受けて、次のような課題があるとしている。一つは、政府は平成26年6月改定の「農林水産業・地域の活力創造プラン」で、農業・農村の所得を10年間で倍増することを目指す農政改革の一環として、「農協改革」の推進を決定しており、単位JAでは農業所得の向上に向け事業運営をすること、連合会・中央会はそれを適切にサポートすることなどとしているが、そのために自己改革がJAグループに強く求められていること、二つは、今回の農協法改正は、組合の事業運営原則の明確化、組合の理事等の構成、組織変更規定の導入、中央会制度の廃止、公認会計士監査の義務付けなど、農協系統組織の事業・組織の根幹にかかわる大幅改正であること、三つは、こうした課題等に応えるには、農協系統組織は、自己改革の最重点課題として「農業者の所得増大」、「農業生産の拡大」に取り組む必要があり、併せて組合員とともに「地域の活性化」に取り組む必要があること、などである。

以上の認識と課題を受けて、本大会では、JAグループの目指す姿として、次の3つを挙げている。これは従来と基本的に変わらないことを、改めて示したものと見える。

① 持続可能な農業の実現

消費者の信頼に応え、国産農畜産物を安定的に供給できる地域農業を支え、農業者の所得増大を図る。

② 豊かで暮らしやすい地域社会の実現

農協の総合事業を通じて、地域の生活インフラの一翼を担う。

③ 次世代とともに、「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」として存続している姿

そして、本大会の実践期間(2016年～2018年度)の取組みの方針として、以下のことを挙げている。

① 「創造的自己改革」とは、自らの創意工夫に基づく積極的かつ多彩な事業と組織活動を展開し、地域の農業とくらしになくてはならない組織となるこ

とを目指す改革。

② そのためには、農家組合員が最も期待する営農・経済事業の強化による「農業者の所得増大」、組合員と国民の期待に応える安全・安心な農畜産物の安定供給に向けた「農業生産の拡大」に十分な成果を上げる。

③ 農業振興による地域の雇用や農家所得への貢献、生活インフラ機能の発揮、地域コミュニティの活性化等による「地域の活性化」に取り組む。

以上の方針に関しては、今大会の重点実施分野と、JAおよび連合会の取組み施策の策定・実践について示されている。

① 重点実施分野

自己改革の基本目標である「農業者の所得増大」「農業生産の拡大」、「地域活性化」につながる施策領域に絞り込む。また、2014年11月に提起した改革の方向「JAグループの自己改革について」を具体化・見直しし、その中でも「農業者の所得増大」と「農業生産の拡大」を最重点分野とする。

② JAにおける自己改革の取組施策の策定・実践

一つは、組合員との徹底的な話し合いによる組合員ニーズの把握

二つは、多様な組合員ニーズに対応して自己改革の取組み施策を策定

三つは、中期経営計画等への反映と「自己改革工程表」の作成

③ 連合会・中央会における自己改革の取組施策の策定・実践

「県域担い手サポートセンター」等の支援体制を構築し、JAを強力に支援するとともに、「自己改革工程表」を作成し、着実に実践する。

上に見るように、最重点分野を「農業者の所得増大」と「農業生産の拡大」を最重点分野としているが、とくに、「農業者の所得増大」については、「有利販売による販売単価のアップ」×「需要に応じた生産量の拡大」－「生産コストの引き下げ」によって達成することとし、そのため販売品取扱高の拡大と営農・経済事業への経営資源のシフトを図るとしている。

こうした考え方の下で、「農業者の所得増大」と「農業生産の拡大」を図るため、以下の取組が挙げられている。念のため、概略を示しておく。

① 担い手経営体のニーズに応える個別対応

② マーケット・インに基づく生産・販売事業法式への転換

③ 付加価値の増大と新たな需要開拓への挑戦

- ④ 生産資材価格の引下げと低コスト生産技術の確立・普及
- ⑤ 新たな担い手の育成や担い手のレベルアップ対策
- ⑥ 営農・経済事業への経営資源のシフト
- ⑦ 自己改革の実践を支える経営基盤の確立
- ⑧ 全国連による「農業所得増大・地域活性化応援プログラム」の運営

(3) 農協系統組織における「自己改革」の課題

政府の「農協改革」に対する農協系統組織の対応は、これまで見てきたように、2014年11月の「JAグループの自己改革について」およびその後に農協法改正等を踏まえて2015年10月のJA全国大会で決議された「創造的自己改革」に示されている。そこでは、「農協改革」の趣旨を受けて、農協系統組織がそこで示された改革の方向に沿って積極的かつ自主的に対応するという姿勢を鮮明にしている。

こうした「農協改革」あるいは「自己改革」のあり方については、すでに多くの論者がそこでの問題と課題を分析しており、傾聴すべき論点は少なくない²⁰⁾。しかし、ここでとくに注目したいのは、地域農業の維持、存続に関して、農協系統組織が、現実には新たな農業問題への対処に迫られ、「農協改革」での改正の方向に必ずしも沿わない、まさに自主的といってよい取組を見せていること、である。先にも触れたように、「農協改革」では、我が国農業の成長産業化を進めるため、それを中心的に担う大規模な担い手農業者の農業所得の増大を図ることに改革の重点を置いており、地域農業の維持、存続という観点はほとんど希薄である。

「農協改革」で、政府は、大規模な専門的担い手の「農業所得の増大」に資するため、農協法第8条を大幅に改めた。農協法の旧8条の規定は、「組合は、その事業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的として事業を行ってはならない」としていた。しかし、改正後は、「組合は、その事業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とする」とした。そして、同条に次の2項が加えられた。第2項では、「組合は、その事業を行うに当たっては、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない」とし、さらに第3項では、「組合は、農畜産物の販売その他の事

業において、事業の的確な遂行により高い収益性を実現し、事業から生じた収益をもって、経営の健全性を確保しつつ事業の成長発展を図るための投資又は事業分量配当に充てるよう努めねばならない」とした。

もとより、農協系統組織は、従来から農家組合員の農業所得の増大に努めてきた。しかし、先にも述べたように、こうした課題が農協系統組織にとって最重要であったのは、新たな農業問題が顕在化する前の1990年代までである。その時代までの農業問題の中心は農家の貧困問題であり、この問題に対処するには、農業所得の増大が是非とも必要であったからである。しかし、1990年代以降の新たな農業問題の下では、「農業所得増大」の必要性が低下したわけではないが、地域農業の維持、存続こそが農協系統組織の最重要課題となった。大規模な担い手経営体の農業所得の増大を図ることは、「農協改革」が目指す、我が国農業の成長産業化を進める上では必要であるが、地域農業の維持、存続を図ると言う課題に直接応えることにはならない。

その一方、農協系統組織の自己改革でも、「農協改革」の趣旨を受けて、農協の課題として「農業者の所得増大」の実現が挙げられている。しかし、最終的な目標は、あくまで地域農業の維持、存続を図ることに置かれている。このため、「自己改革」では、地域農業へ実際の関り方に即して、農家組合員を次の3つの類型に分けて対処の方向性を示している。第一類型は、地域農業をリードする担い手経営体（大規模主業農家など。正組合員数の8%、販売額シェアは6割）、第二類型は、地域農業を支える中核的担い手（主業農家など。正組合員数の13%、販売額シェア2割）、第三類型は、地域・農村を支える多様な担い手（準主業農家など。正組員数の79%、販売額シェア2割）である。

これらの地域農業の担い手の中で、「農業者の所得増大」を最重要課題とするのは、第一類型であり、一方、第二類型、第三類型の農業者は、必ずしもそうではない。後者が優先すべきは、農家全体としての所得の確保、なかでも農業以外の所得の確保あるいは増加であろう。ともかく、農業所得への依存度に大小はあるとしても、現状では、いずれが欠けても地域農業の維持は難しい。そのため、この三つの類型の間の協力関係、あるいは役割分担を明確にして、地域農業の維持、存続を図る体制を構築することが必要である。

この場合、さらに農協系統組織が問われるべき課題は、農家組合員の三つの

類型がそれぞれ地域農業の維持、存続に、実際どのように関わり、そこで実際に農協が持つ各種事業を総合的に活用できる体制をどう整えらえるかどうかで、あろう。しかし、こうした観点から自己改革の内容を見てみると、必要な体制構築についての踏み込んだ対策が示されていない。農業所得増加あるいは生産拡大のために必要な手段や対策については詳しく述べられているが、自らの事業・組織体制のあり方についてのほとんど具体的な言及が見られないのである。農協の設立の目的が、農家が農家として存続できるための活動を行うことであり、また、今日のように、とくに中山間地域の衰退に対処するには、農協系統組織は、地域農業はもとより、非農家住民を含めて地域社会の維持、存続を図ることが重要になっていることを考慮すれば、農協系統組織は、その持つ事業の総合性を活かし、地域農業あるいは地域社会の運営に実際に積極的に関わることが出来る体制、すなわち地域運営に積極的に関わる体制を構築し、まさに組織を挙げて対処することが必要である。

ちなみに、こうした体制を構築している農協は極めて少ないのが実態と言える。調査年次は古いが、2011年に、東北大学大学院農学研究科が全国の農協を対象に行った農協の地域運営に関する調査によれば²¹⁾、「地域活性化あるいは地域をマネージする中心部署が必ずしも確立していない」は45%、また「地域活性化の取り組みに向けて、各事業間の調整が必ずしもうまくいっていない」は30%に及ぶ。その一方、「とくに問題はない」は僅かに24%に過ぎない。

この調査では、どういう体制であれば農協は地域をマネージできるか、その中心部署とは何かについてはあらかじめ示しておらず、回答した農協の判断に任せている。その意味で、このアンケート調査からは、問題の端緒を見るに過ぎず、それ以上の具体的な実態を知ることは難しい。しかし、現状では、農協が地域をマネージする体制を持っていないところが少なくないことは十分推測できる²²⁾。

今回の「創造的自己改革」で問われるべきは、農協系統組織が地域の運営に積極的に関わり、地域農業あるいは社会の維持、存続に貢献できる体制をどう構築するかであり、その構築に向けた方向を示すことではなかろうか²³⁾。

7. おわりに

(1) まとめ

本稿で分析した結果に関して、冒頭に設定した課題に沿って、次の4点を指摘しておきたい。

第一に、今日、農協系統組織が直面する、1990年代以降顕在化した農業問題の諸局面について、これに対処するためどのような課題があるかを整理、検討した。当面、取り組むべき課題は、一つは、農業の担い手確保と地域農業の振興、二つは、中山間地域における農村社会の維持、存続、三つは、地域社会の持続的発展への寄与、である。こうした課題に対処するため、農協系統組織はその運営体制のあり方について見直し、必要な体制を整えることが必要である。

第二に、今日の「農協改革」は、2000年から農林水産省、次いで2001年から官邸主導の規制改革会議によって検討が始まった。しかし、その検討は次の二つ時期で観点を異にするものとなった。一つ目は、2000～2003年で、この時期は、農林水産省が主導して、農協系統組織が現在当面する農業問題に対処する上でその組織・事業体制のあり方はどうあるべきか、という観点から「農協改革」の検討が行われ、検討結果は「農協改革2法」等に結実した。二つ目は、2013年～2015年で、この時期は、農業の成長産業化の実現に必要な規制の廃止、緩和を目指す、「規制改革会議」が主導して、「農協改革」の検討が行われ、その検討結果は、2015年の農協法等の一部改正にほぼ結実した。「農協改革」で示された改革の方向は、農協系統組織が、現実の農業問題にどう対処するか、という現実的な課題解決の観点が希薄なものと言える。

第三に、農協系統組織は、「農協改革」で示された改革の方向受け、「自己改革」＝「創造的自己改革」として推進することを、第27回JA全国大会で決議した。しかし、農協系統組織としては、担い手経営体の農業所得の増大に取組み、農業の成長産業化を図るとする政府の方向はある程度受け入れつつも、地域全体の農家の参加を得ることで地域農業の維持、存続を図ることを最終的な達成課題としている。

第四に、しかし、多様な担い手を動員して地域農業の維持、存続を図るためには、現状の事業・組織体制を大幅に見直し、農協が地域農業あるいは地域社

会の運営に積極的に関わる体制を構築する必要がある。しかし、多くの農協ではこうした体制が構築されていないと見られる。「自己改革」では、こうした体制の構築に積極的に取り組む必要がある。

(2) 今後の課題

本稿では、政府の「農協改革」および農協系統組織の「自己改革」それぞれについて、検討の過程や意義等について整理してきた。そして、農協系統組織が、現在の農業問題に対処できる組織・事業体制の整備が「自己改革」における重要な課題であるにも関わらず、取り組みが不十分であるなど、問題の所在については指摘してきた。しかし、農協系統組織が、地域農業あるいは地域社会の運営に積極的に関わる体制とはどういうものか、その具体的な姿については未だ示すことは出来ていない。この点に関しては、今後とも農協の実態調査等を行い、さらに検討を続け解明してゆきたい。

註

- 1) 農林水産省、「農協系統の事業・組織に関する検討会」、「農協改革の方向」（2000年11月）の「はじめに」の部分に基づき構成した。
- 2) 農業問題と農業恐慌に関しては多くの先達の研究があるが、わが国のケースについては工藤昭彦（2009）を参照されたい。
- 3) 詳しくは、今村・両角（1989）を参照されたい。
- 4) 農林水産省『平成12年度農業白書』では、「食料、農業、農村基本法」（1999年）の制定に向けて行われた省内における調査、検討を踏まえ、新しい農業問題の諸局面を整理している。本稿では、当該白書の記述に沿って整理した。
- 5) 我が国農協の前身は、1900年の産業組合法に基づく産業組合である。産業組合は、農業問題が深刻化した昭和戦前期に、政府の強力な支援と自治村落を単位とする農家の主体的な取り組みによってほぼ全ての市町村に設立された。設立の目的は、存続の危機に見舞われた農家を農家として存続するためであり、そこでの最大の課題は、農業所得の確保、増大であった。この時期に形成された産業組合の組織、事業体制は、そうした必要に対応したものである。農協の組織基盤が自治村落であることを明確に示したのは、斉藤仁（1989）、斉藤・大鎌・両角編著（2015）等である。
- 6) 農村社会の維持、存続を考える場合、その集落に伝わる伝統芸能の果たす役割は極めて大きいことに留意すべきである。平口・西橋・両角（2010）は、陸前高田市の0集落の事例調査で、伝統芸能があることが集落の子供たちの地域へのロイヤリティと社会性を高めていることを示している。
- 7) 今日、農村地域の大半を占める森林の自然生態系は、木材価格の低迷のため間伐が進まず悪化している。このことは、近年における山林崩壊や洪水被害の要因の一つとなっ

ており、その環境修復と維持、保全を図ることは重要である。両角(2015b)では、岩手県陸前高田市を事例に、現在、森林組合が地域の森林の間伐事業にどのように関わり、課題は何かについて議論している。こうした取り組みでは、この地区の農協がそうした役割を積極的に果たすことが期待される。しかし、現実にはそうっていない。

- 8) こうした課題にどう対処すべきか、地域社会の維持、存続にとって喫緊の課題であるが、両角(2016)は、2003年から、地域住民が東北大学等と協働して、(国立研究開発法人)科学技術振興機構のプロジェクト等の採択を受けて、森林組合や漁協と共にそうした取り組みを行っている陸前高田市0集落の事例を紹介している。
- 9) 委員は、座長の岸康彦氏(当時、愛媛大学教授)ほか、9名の学識経験者、農業者、農協関係者、ジャーナリスト、主婦連会長で構成されている。このうち、農業関係の学識経験者としては、座長の岸康彦氏、後藤康夫氏(同、農林水産長期金融協会会長)、生源寺眞一氏(同、東京大学教授)、が参加している。
- 10) 委員は、座長の今村奈良臣氏(東京大学名誉教授)ほか、学識経験者、農協関係者、生協関係者、農業者、流通関係者、その他の18名で構成されている。このうち、農業関係の学識経験者としては、座長の今村奈良臣氏、岸康彦氏(当時、(財)日本農業研究所研究員)が参加している。
- 11) 委員は、議長の宮内義彦氏(オリックス株式会社代表取締役会長兼グループCEO)ほか14名であるが、農業関係の学識経験者は含まれていない。
- 12) 委員は、議長の宮内義彦氏(オリックス株式会社代表取締役会長兼グループCEO)ほか14名である。この13年度から、農業関係の学識経験者として、農林水産業、流通WGに神戸善久氏(当時、明治学院大学助教授)が加わっている。
- 13) 委員は、議長の宮内義彦氏(オリックス株式会社代表取締役会長兼グループCEO)ほか14名であるが、農業関係の学識経験者として、農林水産業・流通ワーキング・グループに、前年以來の神戸善久氏(当時、明治学院大学助教授)に加え、生源寺眞一氏(当時、東京大学大学院農学生命科学研究科教授)が加わっている。
- 14) 委員は、岡素之氏(住友商事株式会社相談役)他15名、この中には、農業関係者は含まれていない。しかし、専門委員には、農業ワーキング・グループに5名の農業関係者が含まれ、うち学識経験者として、本間正義氏(当時、東京大学大学院農学生命科学研究科教授)が加わっている。
- 15) 同上
- 16) 同上
- 17) 委員は、太田弘子氏(政策研究大学院教授)ほか13名で構成されている。この中には、農業関係者は含まれていない。しかし、専門委員として、農業ワーキング・グループに5名の農業関係者が含まれ、うち学識経験者として、本間正義氏(当時、東京大学大学院農学生命科学研究科教授)が加わっている。
- 18) 同上
- 19) 農協法等一部改正の趣旨は、次のようである。「「農林水産業・地域の活力創造プラン」等に基づく農政改革(6次産業化による高付加価値化、海外マーケットも視野に入れた需要の開拓、農地中間管理機構による担い手への農地集積・農地利用の最適化等)が成果を上げるためには、政策を活用する経済主体等が積極的に活動できる環境を整備することが必要不可欠である。このため農業協同組合・農業委員会・農業生産法人について見直しを行う。」
- 20) 「農協改革」をめぐる問題として、例えば、全国農協中央会の廃止を含む問題等に関する問題については、石田(2017)、北川(2017)、堀越(2015)、山下(2015)等、協同組合のあり方から見た農協法改正の問題については、明田(2015)、関(1027)等、農

業の成長産業化の問題に関しては、小池(2016)等、准組合員の利用規制問題については、小林(2016)、(2017)、増田(2017)等、また、信用事業の農林中金への譲渡の問題については、原(2017)等による傾聴すべき見解が示されており、本稿を書く上で大いに参考にさせて頂いた。

- 21) この調査は、科研費B「再生農協が担うこれからの地域運営—地域の資源と環境との関わりの中で—」(平成23-25年度、研究代表 両角和夫)の一環として実施したものである。調査当時、総合農協は711であったが、県本部と地域本部に分けて発送したところも含め、配布数は782であった。回収は312、回収率は40%である。調査結果の詳細については、両角(2013)を参照されたい。
- 22) この調査では、「地域活性化あるいは地域をマネージする中心部署」に関して、とくに定義して示したわけではない。しかし、調査を企画した私がイメージしていたその中心部署は、次のようなものである。一つは、地域農業あるいは地域社会のあり方に関する企画、二つは、農協組織内の各事業間さらには地域内の他組織との協力、連携等の調整、三つは、課題の解決に必要となる研究開発、を担う部署、である。ちなみにこれは、今後の農協のあり方として構想している「ネットワーク型農協」の地域運営本部として考えているものである。このネットワーク型農協に関しては、三輪昌夫教授が基本的な構想を示し、両角(2006)がこれに地域運営本部の概念を付与しているが、まだ検討の段階を脱していない。
- 23) この問題に直接かかわる訳ではないが、農林水産省経営局が、平成29年7月7日公表した、「農協の自己改革に関するアンケート調査」結果に関する中家徹全中会長のコメント(平成29年10月13日)は、農協の事業・組織体制の見直しの必要性を示唆するものとして興味深い。すなわち、「ひとつはいわゆる改革の進捗状況の格差。これはJA間、あるいは都道府県間です。思ったよりあるなという感じを受けましたから少し遅れている地域の取り組みを強化しなければいけません。もうひとつは、JAと認定農業者の回答の格差です。販売事業改革や生産資材価格引き上げに取り組んでいるということについて、JAは全国で8割がたはやっているという回答でした。一方、認定農業者は3割でした。この5割の格差は何かということです。結局、JAは自己改革に取り組んでいるが、なかなか組合員の皆さんに伝わっていないという現状があるということでしょうか」。とくに後者の指摘は、今回、積極的に関わろうとしている認定農業者にとって、農協の自己改革に取り組む姿が見えにくいということは、多くの農協ではその組織・事業体制がほとんど旧来と変わっていないことを窺わせる。

【引用・参考文献】

- 明田作(2015)、「農協法の改正について」、『農林金融』、2015年10月号、pp2-13
- 原弘平(2017)、「信用事業分離をどう考えるか」、『にじ』、2017年臨時増刊、第661号、pp90-100
- 平口嘉典、西橋俊、両角和夫(2010)、「農山村地域の持続的発展に果たす集落の機能と役割—岩手県陸前高田市0地区を事例にして—」、『農業経済研究報告』、第41号、pp. 49-68
- 堀越芳昭(2015)、「問われる協同組合の理念と事業目的」、『農業と経済』、第81巻第10号、pp15-22
- 石田正昭(2017)「座長解題「農協改革を協同組合から問う—JA自己改革の論点」」、『にじ』、2017年臨時増刊、第661号、pp2-22
- 板橋衛(2017)、「営農経済事業における自己改革の展開と農協の運営課題」、『にじ』、2017

- 年臨時増刊、第661号、pp80-89
- 今村奈良臣、両角和夫（1989）『農業保護の理念と現実－財政と金融の動向を読む』（農業農村問題全集15）、農山漁村文化協会
- 木村務（2017）、「JAの優位性と地域でいかに発揮するか－自己改革における視点を拠点とした教育文化活動の意義－」、『にじ』、2017年臨時増刊、第661号、pp101-109
- 北川太一（2017）、「第三章 これからの協同組合 よき未来のために」、日本農業新聞編『協同組合の源流と未来 相互扶助の精神を受け継ぐ』、pp175-203
- 北川太一（2017）、「総合農協の役割発揮と将来展望を考える－総合農協の「地域協同組合化」をめぐる議論を基に－」、『にじ』、2017年臨時増刊、第661号、pp23-40
- 小林元（2016）、「准組員問題の所在と改革方向－体系的な組員政策を見据えて」、『農業と経済』、第82巻第8号、pp77-87
- 小林元（2017）、「成長産業としての農業政策」と農協改革－大衆統合の対象から、産業政策の対象へ－」、『にじ』、2017年臨時増刊、第661号、pp40-48
- 小池恒男（2016）「地域農業振興にどう取り組むか－農業の「成長産業化論」を超えて－」、『農業と経済』、第82巻第8号、pp6-14
- 工藤昭彦（2009）、『資本主義と農業－世界恐慌・ファシズム体制・農業問題』、批評社
- 増田佳昭（2015）、「誰のための農協改革か－農協法改正がめざすJA将来像」、『農業と経済』、第81巻第10号、31-36
- 増田佳昭（2017）、「JAにおける正・准組員の異質性と同質性－組員アンケート結果をもとに－」、『にじ』、2017年臨時増刊、第661号、pp69-79
- 両角和夫（2006）、「新たな農協の存在意義と組織事業体制－地域社会の持続的発展と環境問題解決への期待－」、『農業』、会誌1488号、pp43-46
- 両角和夫（2013）、「我が国農業問題の変化と農協の新たな課題－地域社会の維持、存続に貢献する体制のあり方－」、『農業研究』（日本農業研究所報告）第26号、pp209-250
- 両角和夫（2014）、「農村地域の地域環境ビジネス創出と企業の社会的貢献（CSR）に関する研究序説－岩手県陸前高田市の事例を中心に－」、『農業研究』（日本農業研究所報告）、第27号、pp279-322、
- 両角和夫（2015a）、「人口減少社会、「地方創生」時代における農協の役割」、『農業と経済』、第81巻7号、pp46-54
- 両角和夫（2015b）、「農山村地域における森林組合の事業展開と林業の課題－岩手県陸前高田市を事例として－」、『農業研究』（日本農業研究所報告）、第28号、pp189-224
- 両角和夫（2016）、「農村地域の持続的発展を目指す社会技術の研究開発と今後の課題－岩手県の農村地域を対象にして－」、『農業研究』（日本農業研究所報告）、第29号、pp127-180
- 大田原高昭（2014）、『農協の大義』、農山漁村文化協会
- 大田原高昭（2016）『新明日の農協：歴史と現場から』、農山漁村文化協会
- 坂下明彦（2016）、『総合農協のレーゾンデートル』、筑波書房
- 坂下明彦（2015）、「農業所得の増大に農協は貢献しなければならないか」、『農業と経済』、第81巻第10号、37-43
- 斎藤仁（1989）、『農業問題の展開と自治村落』、日本経済評論社
- 斎藤仁、大鎌邦夫、両角和夫編著、『自治村落の基本構造－「自治村落論」をめぐる座談会記録』、農林統計出版
- 関英昭（2017）、「会社法から見た改正農協法の問題点」、『にじ』、2017年臨時増刊、第661号、pp49-58
- 田代洋一（2016）、「JAの目指すべき方向と取り組み」、『農業と経済』、第82巻第8号、pp53-

山下富徳（2015）「改正農協法のポイントとJAグループ自己改革の課題」、『農業と経済』、
第81巻第10号, pp5-14