



緊急提言

農協の自己改革に求められていることは何か

小池恒男

1. 自己改革についての考え方の整理

1) 全国農協中央会の提案を読む

全国農協中央会（以下、全中と略）は2017年7月28日の理事会で、「JA自己改革の実践と改正農協法5年検討条項をふまえた取組具体策」を決定した（以下、「取組具体策」と略）^{注1)}。これがJAグループ組織全体としてどう受け止められているのか。小論ではまず「取組具体策」の中身について確認しておきたい。「取組具体策」は、キーワードを実績、評価、計画として、それぞれに以下のような説明を加えている。

実績とは、「自己改革の実績」である。これに関しては、2019(平成31)年4月を基準日とした「全JA調査」に基づいて自己改革の実績について確認して、その内容を「JAの活動報告書」にまとめて広く情報発信するとしている。

評価とは、「組合員による高い評価」であり、これに関しては同じく19年4月1日を基準日とする全組合員を対象とする「組合員調査」を実施して獲得する。この調査は、JA役職員による全戸訪問アンケート調査として実施し、この調査結果が「JAグループの将来を決定する」ものと認識する、としている。これに向けて2017年度はモデルJA調査(12県15JA)。18年度は全農協で試行調査(組合員を抽出して調査、1月～3月に実施、1,500人、正750人、准750人を対象)を実施。これらをふまえて19年4月調査の内容や実務を設計する、としている^{注2)}。

計画とは、自己改革の実績と評価をもとにして策定される次期中期計画(2019年度～21年度)である。この次期中期計画の検討でポイントになるのは、代理店化の是非も含めた自らの農協の将来の経営形態を明らかにすることである。代理店化なのか、合併・「一県一農協」なのか、自己改革で生き残るのかの選択を書き込むというものである。

そして「取組具体策」の実施にかかわる日程として、2019年5月までの「農協改革集中期間」への対応、19年秋に農協が政治的な扱いを受ける可能性大、21年に准組合員の事業利用についての結論を出す(18年1月より調査に着手)という期間設定が提示されている。

以上、全中が提起している自己改革の「取組具体策」は、以下のホップ(自己点検)・ステッ

プ（組合員評価）・ジャンプ（選択と計画）の三段論法として理解することができる。

「全JA調査」…それに基づく改革の成果・実績の確認，それを広く情報発信

「組合員調査」…これに基づく評価，組合員の意思統一

「次期中期計画」…今後のわが農協の経営形態の選択

もちろん，こうした自己改革の「取組具体策」が，官邸や規制改革推進会議の「農協改革」，「農協解体」の攻撃を力強く跳ね返す力を発揮するためには，改革・解体の本命とされる信用事業譲渡・代理店化に対抗して，経済事業，とりわけ営農経済事業の収支改善にしっかり取り組んで，しっかり内部統制して公認会計士監査を可能な限り金をかけずにパスさせること，監査費用の高騰を避けること，等々の事業と経営の核心部分の改革の実行がともなわなければならない。

全中の，この「JA自己改革の実践と改正農協法5年検討条項をふまえた取組具体策」は，全中の「一般社団法人」に移行する前の最後の大きな仕事であるという気迫が込められたものでなければならない。都道府県中や農協，そして組合員がそう受け止められるものでなければならない。全中のこの提起を，こう読んで，前向きに構えましょう，農協グループは組織をあげて，合従連衡して難局に立ち向かうということではなければならない。「物陰に身を隠すか，地面に伏せて頭を守ってください」のJAアラート対応では話になりません（宇宙圏を飛んでいるミサイルが地上に落ちてくる可能性はゼロ）。また，官邸や規制改革推進会議に対する農協グループの組織あげての一方的な忖度では，この難局は乗り切ることができない。

2) 留意すべき論点

全中の「取組具体策」にかかわって以下の4点を留意点としてあげておきたい。

〈留意点1〉

強調しておく必要があるのは，評価にかかわって重要なことが，この評価にかかわる「組合員調査」が，調査の取り組み自体を通じて深められるコミュニケーションによって，そしてこの「調査内容」に基づいて創り出される「組合員の変化をふまえた組織基盤強化」に向けての「取組具体策」によって，JAの事業活動，協同組合運動がさらに広く深く進展されることが目指されるという点である。

しかし一方で，評価の根拠を「組合員調査」に委ねることに対する懸念もある。全組合員を対象にJA役職員の訪問を通じての意向調査がどこまで厳密に実施可能か，そしてその調査結果の中立性がどこまで確保できるのか，その調査結果が「農協解体」攻撃阻止にどこまで有効に力を発揮することができるか，等々の問題である。

そのほか，この提案に関しては，さまざまな不安や戸惑いの声が上がっている。「組合員アンケートなんて毎年やっている」，「組合員とのもっと濃い交わりである組合員訪問を毎月欠かさず実施している」，「そもそも全組合員調査なんてやろうと思ってもやれるもの

ではない。その結果を有効に使うことができるのかどうかも疑わしい。それくらいなら少数者に限ってでももっと厚いコミュニケーションを地道に展開すべきではないか」等々の意見が出されている。いずれにしても、農林水産省の認定農業者に絞っての意向調査に対して、こちらは協同組合らしく組合員全員の意向で対抗するのだという全中の熱い思いが込められていると考えるべきではないか（「これっきゃない」の思いが込められているのではないか）。いずれにしても、アンケート結果のしっかりした分析・考察があればアンケート結果は間違いなくきわめて有力な武器になる。

〈留意点2〉

表向きの改革は、農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化、裏向きの改革の本命は、総合事業の堅持、准組合員の事業利用規制の阻止という改革の二重構造に留意しておく必要がある。同時に、この表裏の関係が主・従の関係ではなくて、表裏一体の関係であることもしっかり認識しておかなければならない。

〈留意点3〉

J Aグループに課せられた「改革の諸課題」は膨大である。したがって重要なことは、「改革の諸課題」の全体像を把握したうえで（「木を見て森を見ず」ということにならないように）、各農協が各自の実態をふまえて、その諸課題を取捨選択して、適切な各農協の自己改革の取り組みを立案することである。

〈留意点4〉

農協の信用事業の将来は大変きびしい、譲渡すべし、とする「農協改革」の代理店化の論理は以下の二段構えである。

①公認会計士監査で監査証明が得られますか

代理店化すれば公認会計士監査、貯金保険料・貸倒し引当金の積み立ても不要ですよ、のリスク負担の軽減

②代理店化しなければ准組合員の事業利用規制しますよ

合併、1県1農協は対応策として有効かといえ、一つの検討課題としてはあるが、それはそれでその行く先には艱難辛苦の道が待ち受けている。各農協に対する農林中金による代理店手数料の提示は9月末に一斉に進められたが、たとえば滋賀県では「0.365」という県下一律の代理店手数料が提示された。それに基づく県下のある農協のシミュレーション結果は、18億円の事業総利益の喪失、11億円の代理店手数料収入という結果であった。平均的にみれば、自前で信用事業を切り盛りしていく場合の利回りが0.6～0.9%、代理店の手数料水準はトップクラスで0.59%、3,000億円弱で0.365%、平均的には0.3～0.6%といったところであるとされる。つまり、信用事業の総利益は代理店化によっ

て3分の2に落ち込むというのが平均的な姿ということになる。それでも人減らし、合理化で代理店手数料で賄っていくか、しかしそれでも支店の統廃合、職員の削減、貯金意欲の減退のいばらの道が続くことになる。

2. 「農業者所得の増大」に向けてのJAグループの合従連衡

致命傷になりかねない話であるから、軽々に、「農協改革」の「けがの功名」などという言い方はすべきではないが、ただ農林中金（信用事業）、全共連（共済事業）、全農（経済事業）が、農業への貢献に真剣に向き合わざるを得ない機会をもたらしたという事実は否めないのではないか。しかしもちろん、輸出、6次産業化、「30年問題」で農業の成長産業化をいう「農業成長産業化農政」と、隘路を取り除いて産地を強化して「農業者所得の増大」を目指すという現場の求める現実的な目標とのミスマッチが最大の問題である。後者の足を引っ張りかねない「農業成長産業化農政」の下での「農業者所得の増大」という課題はまさに難題であるが、それでも、いやそれゆえにというべきか、農協グループはこの難題にチャレンジする意味は大きい。

1) この課題に向けての総合事業の実質化に向けての取り組み

単協任せでない、農協グループあげての取り組み、ここではその具体的な形として部門間連携（A連携）、農協間連携（B連携）、連合会連携（C連携）、「単協・連合会・全国連」連携（D連携）をあげておきたい。具体例としてみていくと、A連携は、たとえばJAふくしま未来の「事業横断プロジェクト」、JAぎふの部門間連携による「農業金融サポート室」の設置等々、B連携は県域を超えてのいくつかの研究会、事業連携もJAひまわりの5JAで広域パッキングセンターを設置、滋賀県下でみられるいくつかの農協による野菜の加工用施設の設置等々数多くの取り組みが進んでいる。

難航しているようにみえるのは、C連携、D連携である。ヨコ・ヨコ、タテ・タテの合従連衡で「農業競争力強化プログラムに対抗しつつ、農業者所得の増大をいかに実現するか。全農、全共連との間のTAC、LC論争に典型的にみるように、お互いの警戒心が先に立って、まだまだ厚い信頼関係に基づく、内部情報を互いに出し合っただけの膝付き合っただけの濃いコミュニケーションに至っていないように思われる。三者、四者による農業にかかわる事業を束ねる強力なコーディネーターが求められている。都道府県中こそがその役割を担うべきではないか。都道府県に設置された担い手サポートセンターがその役割を果たしうるかといえば、寄せ集めメンバー構成の組織にそれを期待するのは無理である。

2) 各全国連の「自己改革」

各連合会の自己改革について知る機会を得て強く思ったことは、これは「宝のもちぐさ

れ]ではないかという感想である。

たとえば農林中金は、「農業所得増大・地域活性化応援プログラム」をかかげて、平成26年度からの5年間を集中期間と位置づけて、「農林水産業・地域社会の活性化創造プラン」(事業規模2兆円)に連動する形で、農林中金、全国連の「農業所得増大・地域活性化応援プログラム」、事業費1,000億円規模の事業を構築して担い手の所得増大への貢献を目指している。このプログラムの運営にあたっては、JAグループが一体となって、それぞれの事業を通じて、担い手の生産拡大・生産コスト削減に直接寄与する施策や、地域活性化に資する施策を展開している^{注3)}。

全共連は、「JA共済3か年計画(平成28~30年度)とは別に、「共済事業としての自己改革の全体像」をかかげ、その冒頭の「1」に、以下の(1)と(2)とからなる「農業者所得の増大」に向けた取り組み」を提起している。

(1) 農業経営に貢献する取り組みの強化

① 農業リスク診断活動(平成28年4月より)

- ・増大・多様化する担い手経営体等のリスクに対応するため、リスクの説明・備えの確認からリスク対策提案までを行う農業リスク診断活動を実施する
- ・農業リスク診断活動を実施：17県本部
- ・Lablet's(タブレット端末)を活用した試行実施：4県本部→平成30年から全国展開 全農・経済連の営農・経済部門のTACとJA共済の担い手経営体担当LC等との連携

② 担い手経営体等への新たな保障提供

- ・農業応援隊〈共栄火災商品(平成28年4月より)〉
- ・JA共済、労働災害保障制度(平成29年10月より)

③ JA事業リスクに対する保障提供

- ・JA共済、海外PL保障制度(平成28年4月より)

(2) JAグループの取り組みと連動した活動の強化

① JA6次化ファンド

② 農村漁村再エネファンド

そして、「農業リスク診断活動」を導入して実際に活用している農協からは、「少なくとも担い手農家との接触の際の、話の糸口として関心をもってもらえる」との評価を得ている。また全共連は、共済事業にすでに貼られた「代理店化」のレッテルをどう跳ね返すか、大学生協や地域生協の共済事業と異なる「共同元受け」という形をとっている、その「共同元受け」のもつ意味、内実をどう獲得するかが今後の共済事業の課題であるとしている。きわめてまっとうな自己改革の受け止めと評価できるのではないか。

全農は「3か年計画 事業計画書(平成28~30年度)とは別に、『全農の自己改革の取り組みについて-「農林水産業・活力創造プラン」に係る全農の対応-』をかかげている。

内容構成は、Ⅰ.「活力創造プラン」への本会の対応の考え方、Ⅱ.事業展開の基本的考え方、Ⅲ.内部体制の整備、Ⅳ.事業実施具体策・年次計画、となっている。そして、Ⅳでは肥料事業、農機事業、段ボール事業、農薬事業、飼料事業、米穀事業、園芸事業、輸出事業についてそれぞれ提案がなされている。

しかし、加工事業にまったくふれていないのはなぜか、畜産事業にまったくふれていないのはなぜか、園芸事業に果樹、花卉が含まれていないのはなぜか、等々の素朴な疑問は残るが、これまであまり知る機会がなかったものにとっては、改めて全農を知る機会を得たということで、それなりに新鮮な感じで受け止めることができたというのが実感である。「安く」というだけでなく、使用量を減らすとか、購入というだけでなくリースという方法もありますよという提案は優れている。加えて、全農県本部営農対策課の各農協に向けた、「農業者の所得増大に向けた生産から販売までのトータル・コスト削減取組メニュー」や「総合支援メニュー」の提案とその具体的な取り組みについては農協からも歓迎され積極的に受け止められている。肝心なことは、『全農の自己改革の取り組みについて「農林水産業・活力創造プラン」に係る全農の対応』の内容もさることながら、それを全農県本部・経済連、農協にどうつないでいくか、膝突き合わせた話し合いと意思統一をいかに図るかが大きな課題といえる。

規制改革推進会議や官邸はあたかも全農をつぶすことを最終目標に置いているがごときの迫り方である。そのためにも全農は、組織会員（連合会、農協）に定期的の実態を報告し、評価を求め、意見を聞いて前に進むことをきちんとやっていかないと規制改革推進会議や官邸、農林水産省に振り回されることになりかねない。これらのことを考え合わせると、全農の自己改革に問われるのは、1つにはガバナンスのあり方、2つには、いかに「農業競争力強化プログラム」に対する対抗策をもつかである。とくに販売事業に関する自己改革の評価が、結果としてそれがバイイングパワーに対する対抗策として有効かどうかにかかっているという点を強調しておかなければならない。

3. おわりに

平成の時代がまもなく終わろうとしている。戦後農政の大きな節目になったのは、象徴的には1985年のプラザ合意ということになるが、それ以降は、いわば基本的には食料の全面輸入自由化も辞さない、農業はなくてもいい、農協はなくてもいい、大学に農学部なくてもいいという時代に大きく転換したとみるべきだったのであろう。平成の時代というのはそういう時代への転換の時であったと、振り返ってみればそういうことだったと思わざるを得ない。その総仕上げとして目の前にあるのが、TPP11、日欧EPA、日米FTA、他の多くのEPA等々の国際通商協定の進展である。もちろんそれを許してよいということではないのであって、言いたいことは、そういう壮大な闘いの中に位置づいてある

「農業者所得の増大」であり、農協の自己改革の闘いだということである^{注4)}。

1) 改めて「農業者所得の増大」ということの意味について考える

改正農協法第7条は、農協が農産物の有利販売等に積極的に取り組むことを促すために、農協は事業の実施に当たって農業所得の増大に配慮しなければならないこと、事業を的確に行うことで収益性を高め、この収益を利用分量配当などで組合員に還元することを規定している。

一方、「農業者所得」に込められた重要な意味は、「農業所得の増大」とは天と地ほどに異なる。マクロのとらえ方としてある「農業所得」に対して、「農業者所得」は個々の農業者の所得を意味していて、しかもそれは農業所得の他にさまざまな兼業所得をも包含しており、この点において農業者所得というとらえ方は地域経済との関係において、特段のリアリティーをもつ。

まさに「農業者所得の増大」を目指すということは、食品加工であれ、自然再生エネルギーであれ、農家民宿・農家レストランであれ、補助金の総取り込みであれ、あらゆる地域資源を活かして、兼業所得を含めた農業者所得の増大を目指すということの意味している。同時に、「農業者所得の増大」は、以下の5次元の世界で実現していく課題としてあることも強調されなければならない。

- ・ 経営（ミクロ） 新品目の採用，生産量（収量），単価，コスト，新たな販路の開拓
- ・ 地域 隘路を取り除いて産地の力を増強すること（大きい生産者部会の力）
- ・ J Aグループ 組織あげての合従連衡（組合員が積極的に取り組みたくなる提案）
- ・ 国・行政 政策の役割
- ・ 世論 食料安全保障確保をめぐる国民の合意形成

2) わが国経済を規定する政策環境の改善・改革を視野に入れつつ展望することの重要性

1つには、TPP11、日欧EPA、日米FTA、他の多くのEPA等々の国際通商協定の進展、2つに、人口減少・高齢化社会、3つに、低金利政策、これらのわが国経済を規定する政策環境を所与の永久不変の絶対的な絶対条件視しないことが重要である。これらの政策環境について、改善、改革の可能性を視野に入れて展望をもつことが重要である。

人為的につくられたものであれば、人為的に変えていくことも可能である。想起すれば、第2次安倍内閣が真っ先に手を付けたのは「農協改革」ではなく、日銀総裁の首のすげ替えであった。白川総裁から黒田総裁へ、そして徹底した低金利政策を追求してきた。信用事業の代理店化もその結果として起こってきている問題である。

3) 「農業者所得の増大」を食料の安定供給・自給率向上の国民的課題に結び付けよう

農業者所得の増大という自己改革の目標を、国民にきちんと食料を供給するという国民

的課題に結び付けていただきたい。そこに橋をかけるという大きな志をもっていただきたい。官邸農政がどうだとか、規制改革推進会議がどうだとかということはあるが、一方でそれを超えて、農協の自己改革についての国民的理解を得るという観点が求められる。

まず、わが農協陣営を固め、志を同じくする農協の数を増やしていくという道筋を固い意思をもって突き進んでいかなければならない。永田町ばかりに目を向けるのではなく、組合員と向き合っ、地域住民と向き合っ、国民と向き合っ改革を進めていく必要がある。

(本センター会長・滋賀県立大学名誉教授)

注1)「取組具体策」中にある改正農協法5年検討条項を以下に示しておきたい。

改正農協法附則

(検討)

第五十一条 政府は、この法律の施行後五年を目途として、組合及び農林中央金庫における事業及び組織に関する改革の実施状況（次項において「改革の実施状況」という）、農地等の利用の最適化の推進（新農業委員会法第六条第二項に規定する農地等の利用の最適化の推進をいう。）の状況並びにこの法律による改正後の規定の実施状況を勘案し、農業協同組合及び農業委員会に関する制度について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、必要な措置を講じるものとする。

2 政府は、准組合員（新農協法第十六条第一項ただし書きに規定する准組合員をいう。以下この項において同じ）の組合の事業の利用に関する規制の在り方について、施行日から五年後を経過する日までの間、正組合員（新農協法第十二条第一項第一号の規定による組合員又は同条第二項第一号の規定による組合員又は同条第二項第一号の規定による館員をいう。）及び准組合員の組合の事業の利用の状況並びに改革の実施状況についての調査を行い、検討を加えて、結論を得るものとする。

2) 組合員調査の実施状況は以下に示すとおりである。

・2015（平成27）年 2JA（愛知県・JAひまわり、滋賀県・JAグリーン近江）

・2016（平成28）年 20JA

三重県7JA：JA一志東部、JAみえきた、JA伊勢、JAいがほくぶ、JA津安芸、JA三重中央、
JA多気郡

愛媛県3JA：JAたいき、JAおちいまばり、JA西条

岡山県3JA：JA岡山西、JA勝英、JA倉敷かさや

岩手県1JA：JA岩手ふるさと

宮城県1JA：JAみどりの

福島県1JA：JA福島みらい

埼玉県1JA：JA南彩

兵庫県1JA：JAたじま

広島県1JA：JA庄原

香川県1JA：JA香川

・2017（平成29）年 モデルJA調査 12県15JAに拡大

・2018（平成30）年 全JAで試行調査（組合員を抽出して調査）、1,500人（正750人、准750人を対象）
これらをふまえて、2019（平成31）年4月の調査の内容や実務を設計することとしている。

3) ちなみに平成29年度の国の農林水産予算は補正額も含めて2兆8,810億円である。そういう意味

で、この農林中金の事業規模2兆円という「活性化創造プラン」の事業規模の大きさに改めて驚かされる。

4) 1971年、並木正吉「兼業農家問題の新局面」『農業総合研究』25巻2号。

「貿易収支の黒字基調が問題とされはじめて以来、農業の総生産を増大することは、至上命令ではなくなった。「日本農業の食料供給という役割の減少」が明らかになり、食料供給に、海外からのそれを重視せざるを得なくなった」

その決定的なターニングポイントになったのが1985年のプラザ合意であったということ。世界的規模で繰り広げられる価格競争の中に身を置くことになったということ。そういう中での自給率の70数%から38%への低落であったということを再確認する必要がある。1945（昭和20）年から1989（昭和64）年の戦後45年に及ぶ戦後昭和の農政史と、それを引き継いだ1989（平成元）年から平成の終わりまでの平成の30年間の農政史という流れを再確認する必要がある。