

農協法改正と JA の「自己改革」の課題

檜 原 正 澄

要 旨

アベノミクス農政において、農政改革のなかでは農地の集約化が優先され、2013年10月25日には「農地中間管理機構関連二法」が閣議決定され、同年12月6日には「農地中間管理機構二法」が成立し、官邸主導により、同年12月10日に「農林水産業・地域の活力創造プラン」が策定され、そして、翌年、2014年6月24日には「農林水産業・地域の活力創造プラン 改訂版」が策定された。

農業生産の特殊性の視点を考慮して農政改革のあり方を検討した結果、アベノミクス農政の特質は家族農業の解体・消滅を意図しているといえる。また、農業団体改革に関しては、農業委員会・農業生産法人・農業協同組合の一体的改革として提起していることに大きな問題が隠されており、安倍政権が進める「戦後レジーム」からの脱却に通じるものであり、戦後の自作農体制の解体・消滅を睨んだものであるといえる。

アベノミクス農政改革のなかで、2015年8月28日に改正農協法は成立した。この農協法改正は、JAの姿を大きく変え、農協・農業のあり方を転換するものとなるであろう。

そこで、本稿では、改正農協法を踏まえ、JAの「自己改革」に焦点を当てて検討することとした。

キーワード：農協法改正、JAの自己改革、農政改革
経済学文献季報分類番号：08-21（農業経済学）

目 次

はじめに

- 1 農協法改正の概要
- 2 農協法改正に対する JA の対応方向
- 3 JA の「自己改革」の特徴
- 4 JA の抱える問題
- 5 JA の「自己改革」の課題

むすびに

はじめに

筆者は、アベノミクス農政の農業改革の特徴について論じた¹⁾。

そこにおいて、農政改革のなかでは農地の集約化が優先され、2013年10月25日には「農地中間管理機構関連二法」が閣議決定され、同年12月6日には「農地中間管理機構二法」が成立し、官邸主導により、同年12月10日に「農林水産業・地域の活力創造プラン」が策定され、そして、翌年、2014年6月24日には「農林水産業・地域の活力創造プラン 改訂版」が策定されたことを述べ、その検討を行った。

農業の特殊性を考慮して農政改革のあり方を検討し、アベノミクス農政の特質は家族農業の解体・消滅を意図していると、述べた。また、農業団体改革に関しては、農業委員会・農業生産法人・農業協同組合の一体的改革として提起していることに大きな問題が隠されており、安倍政権が進める「戦後レジーム」からの脱却と関連するものであり、戦後の自作農体制の解体・消滅を睨んだものと、指摘した。

アベノミクス農政改革のなかで、2015年8月28日に改正農協法²⁾は成立した。この農協法改正は、JAの姿を大きく変え、農協・農業のあり方を転換するものとなるであろう。

そこで、本稿では、改正農協法を踏まえ、JAの「自己改革」に焦点を当てて検討し、JAの「自己改革」の課題について論じた。

1 農協法改正の概要

農林水産省の説明によれば³⁾、改正農協法の趣旨は、次のとおりである。

「農業の成長産業化を図るため、6次産業化や海外輸出、農地集積・集約化等の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必要がある」として、「このため、農協・農業委員会・農業生産法人の一体的な見直しを実施する」と、述べている。

ここに記されているとおり、「農林水産業・地域の活力創造プラン」等に基づく農政改革を進めるために、法律改正を実施するということであり、アベノミクスの農業の成長産業化⁴⁾に照準を合わせており、農協のあるべき姿は経済成長に寄与することが求められているといえよう。

1) 樫原正澄「アベノミクス農政と農政・農業改革－日本の農業・農村のあり方－」（関西大学『経済論集』第66巻第3号、2016年12月）を参照のこと。

2) 改正農協法は、2015年9月4日に公布され、2016年4月1日に施行された。

3) 農林水産省「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律の概要（2015年法律第63号）」を参考に記述した。

4) 農業の「成長産業化」については、小池恒男「地域農業振興にどう取り組むか－農業の『成長産業化論』を越えて」（『農業と経済』第82巻第8号、昭和堂、2016年8月1日発行）の論稿が参考になる。

それでは、改正農協法の概要⁵⁾について、みてみよう。

第1に、組合の事業運営原則の明確化を規定している。

「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及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とし、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ものとするとともに、農畜産物の販売等の事業の確かな遂行により利益を上げ、その利益を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ものとする。（第7条関係）」と、記している。

協同組合の特性である「最大の奉仕」を目的としながら、利益の追求を重視し、利益の事業への再投資、事業利用分量配当を強く勧めている。この点は、協同組合としての基本的認識に問題を残しているといえるであろう⁶⁾。

第2に、組合の自主的組織としての組合の運営の確保を規定している。

「組合は、事業を行うに当たって、組合員に利用を強制してはならないものとする。（第10条の2関係）」と、記している⁷⁾。

第3に、理事等の構成を規定している。

「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ものとする。（第30条第12項関係）」と、記している。

農協運営を誰が担うのかは大きな問題であることに間違いはないが、本来的には法律によって規定するのではなく、協同組合の自治に基づいて定款において規定するのが妥当と考える。また、理事会等の構成に関しては、「しかし一方では、理事会構成の見直しだけで民主的運営の確保が担保されるわけではなく、農協運営で大切なことは、総（代）会をはじめ、支店運営委員会や各種の組合員組織など、多様な意思反映ルートを通じて、各層の意向をどれだけ反映することに注力しているかである⁸⁾」との指摘がある。

第4に、組合の組織変更等を規定している。

「組合は、その選択により、組合を設立する新設分割及び組合から株式会社・一般社団法人・消費生活協同組合・社会医療法人への組織変更ができるものとする。（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）」と、記している。

5) 農林水産省「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）の概要について」（2015年9月）を参考に記述した。

6) 農協の非営利規定については、堀越芳昭「問われる協同組合の理念と事業目的－非営利規定の削除をめぐって」（『農業と経済』第81巻第10号、昭和堂、2015年11月1日発行）の論稿が参考になる。

7) 農協の独占禁止法適用除外については、明田作「農協の組織的性格と独占禁止法適用除外を考える」（『農業と経済』第81巻第7号、昭和堂、2015年8月1日発行）の論稿が参考になる。

8) 瀬津孝「農協運営は誰が担うのか－理事会構成とガバナンス問題」（『農業と経済』第81巻第10号、昭和堂、2015年11月1日発行）30ページより引用。

第5に、農業協同組合中央会制度の廃止を規定している。

「中央会制度は廃止し、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できるものとする。（旧第3章、附則第9条から第27条まで関係）」と、記している。

中央会・連合会のあり方に関して種々の議論はあるが、石田正昭氏は、「だが、開かれた組合員制のもとで、出資者が利用者となり経営者となるという協同組合では、農業者の選別はまったく不可能とはいわないが、可能ではない。その結末はいうまでもなく日本から農業協同組合の火が消える。その終わりののはじまりが今回の“中央会改革”と理解すべきだ⁹⁾」と指摘している。

第6に、信用事業を行う農業協同組合等の会計監査人の設置を規定している。

「一定規模以上の信用事業を行う農業協同組合等は、公認会計士又は監査法人による会計監査を受けなければならないものとし、新制度への移行に当たって、政府は適切な配慮を行うものとする。（第37条の2、附則第50条関係）」と、記している。

2 農協法改正に対するJAの対応方向

JAグループは、2015年10月14日から15日の2日間、第27回JA全国大会を開催し、改正農協法成立後の大会として、JAグループの方針が討議された。その内容に関しては、次章で紹介する。

JA全中は、2014年11月に、「JAグループの自己改革について」を決定し、協同組合のあるべき姿として、「農業者の所得増大」、「農業生産の拡大」、「地域の活性化」を基本目標とした自己改革を発表した¹⁰⁾。

JAグループの課題として、次の3点が指摘されている¹¹⁾。

第1に、自己改革の成果を着実に上げること。

そのためには、自己改革の取組事項の策定・実践における、組合員・役職員の徹底的討論の重要性を述べている。

第2に、組合員のアクティブ・メンバーシップの確立。

そのためには、JA組合員組織基盤の変化に対応して、准組合員も含めての組合員のメン

9) 石田正昭「中央会改革、どう評価すべきか」（『農業と経済』第81巻第7号、昭和堂、2015年8月1日発行）98ページより引用。

10) 山下富徳「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、昭和堂、2015年11月1日発行）6～7ページを参照のこと。

11) 山下富徳「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、昭和堂、2015年11月1日発行）12～14ページを参照のこと。

バーシップの強化を図ることとしている。

第3に、結集軸としての新たな中央会の構築。

そのためには、地域・事業の枠を超えて連帯する運動の結集軸としての中央会について、県域、全国域での徹底的な討論を実践し、JAグループの創意に基づいた中央会を構築することとしている。

3 JAの「自己改革」の特徴¹²⁾

(1) JA「自己改革」のめざすもの

第27回JA全国大会では、農業・地域社会・JAを取り巻く情勢と課題や「農協改革」を踏まえ、2014年11月決定の「自己改革」の3つの基本目標（「農業者の所得増大」、「農業生産の拡大」、「地域の活性化」）の実現に向けた施策の具体化・見直しを行い、「創造的自己改革」を提起しており、そのなかで、「農業者の所得増大」、「農業生産の拡大」を最重点課題としている。

「創造的自己改革」とは、JA全中の説明によれば、「組合員の願いを実現するため、各々のJAが多様な農業・地域の実態に応じて、自らの創意工夫に基づく積極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めざす改革」と、されている。JAグループは、「創造的自己改革」に取り組み、「農業者の所得増大」、「農業生産の拡大」、「地域の活性化」を実践することによって、「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」（第26回JA全国大会決議）としての役割を發揮して、持続可能な農業と豊かで暮らしやすい地域社会の実現をめざすとしている。

(2) JAの情勢認識とJAのめざすもの

まずは、JAとしての情勢認識についてみておこう。

情勢認識として、以下の7点を挙げている。

- ①世界的な食料需要の増大と国内への食料の安定供給
- ②農業者の高齢化・世代交代による農業生産基盤の脆弱化
- ③食生活・ライフスタイル・流通構造の変化
- ④人口減少・超高齢社会
- ⑤組合員の世代交代と組合員構成の変化
- ⑥農業政策の見直し・国際化の進展

12) 全国農業協同組合中央会「第27回JA全国大会 組合員説明資料（PR版） 創造的自己改革への挑戦 - 農業者の所得増大と地域の活性化に全力を尽くす -」を参考に記述した。

⑦東日本大震災からの復興

こうした情勢認識と改正農協法を踏まえ、第27回JA全国大会において提起された、JAグループがめざすものは、次のとおりである。

「JAは、組合員が出資・運営し、自らが必要とする事業の利用を目的とする協同組合です。農業者と地域住民が必要とする営農と生活を支える総合事業を展開しています」とし、「地方の人口減少や超高齢社会、農業者の高齢化等による農業生産基盤の急速な脆弱化などの厳しい環境下で、農業振興、地域振興、農業・農村の多面的機能の発揮に重要な役割を發揮し続けるため、JAは、総合事業を営み、そこに住む者の力の全てを結集し、農業者・地域住民が一体となった協同活動に取り組みます」としている。そして、「こうした取り組みで、『持続可能な農業の実現』『豊かでくらしやすい地域社会の実現』『協同組合としての役割發揮』をめざします」とし、「これらをふまえ、第27回JA全国大会実践期間中（平成28～30年度）は、『農業者の所得増大』『農業生産の拡大』『地域の活性化』を基本目標とする自己改革を通じた『食と農を基軸として地域に根ざした協同組合』の確立に取り組みます」と、記されている。

(3) JAの「自己改革」の考え方

次に、JAの自己改革の考え方についてみてみよう。

9つの重点実施分野（改革の方向性）に基づいて、各JAが自己改革の取組施策を策定・実践するとしている。

9つの「重点実施分野」は、次のa～iであり、そのうち、「農業者の所得増大」、「農業生産の拡大」に関連する6分野（a～f）を、最重点分野とし、すべてのJAで取り組むこととしている¹³⁾。

- a 担い手経営体のニーズに応える個別対応
- b マーケットインに基づく生産・販売事業方式への転換
- c 付加価値の増大と新たな需要開拓への挑戦
- d 生産資材価格の引き下げと低コスト生産技術の確立・普及
- e 新たな担い手の育成や担い手のレベルアップ対策
- f 営農・経済事業への経営資源のシフト
- g JA事業を通じた生活インフラ機能の發揮、JAくらしの活動を通じた地域コミュニティの活性化

13) 小池恒男氏によると、「『地域の活性化』を枠の外に置くという苦渋の記述となっている」（『農業と経済』第82巻第8号、昭和堂、2016年8月1日発行、8ページより引用）と、指摘している。

- h 正・准組合員のメンバーシップの強化
- i 准組合員の「農」に基づくメンバーシップの強化

(4) 「農業者の所得増大」、「農業の生産増大」とJAの「自己改革」

最重点分野である、「農業者の所得増大」、「農業生産の増大」に係るa～fの分野の取組についてみておこう。

aの分野については、地域農業を支える担い手に対し、JAグループとしての対応の強化の必要性を述べ、JAは、担い手専任担当者（TAC、担い手金融リーダー等）の配置・拡充をし、出向く体制の整備・充実を図り、担い手経営体の経営発展を支え、組合員満足度の向上と事業利用の拡大に取り組むとしている。そして、連合会・中央会は、「県域担い手サポートセンター」を設置し、大規模担い手経営体を対象として、JAとの連携による個別支援・事業の提案を強化するとしている。

bの分野については、消費者の消費形態の変化、農産物の販売チャネル多角化や野菜の業務用・加工用需要の増大等の流通・販売環境の変化に対応するため、マーケットインに基づく生産・販売事業方式への転換を進めるとしている。また、中食・外食・小売等の実需者ニーズに応じた生産と買取販売や事前契約等の多様な契約方式による販売の拡大、販路別の生産部会の再編・強化等により、担い手の手取りアップを実現するとしている。

cの分野については、人口減少による国内の食料消費の減少が予想され、さらなる農業者の所得増大を図るため、6次産業化や知的財産等の戦略的活用による付加価値の増大、輸出による新たな需要開拓へ積極的に挑戦するとしている。

dの分野については、JA・連合会は、他業態に負けない生産資材価格の実現、低コスト生産技術の提供等により、トータルでの生産コスト引下げに取り組むとしている。

eの分野については、地域農業の基盤維持や生産拡大を図るため、新規就農者や農業後継者等、将来の担い手を確保し、経営発展に向けた支援に取り組むとしている。JAは、労働力支援や農業経営管理支援を通じ、担い手の農業経営を支え、農業生産の拡大に取り組み、さらに、多様な担い手が農業生産や6次産業化等に積極的に取り組めるよう営農相談機能を強化し、担い手のレベルアップを支援するとしている。また、担い手不在の地域では、JAが自ら農業生産に取り組み、地域農業の振興に補完的な役割を果たすとしている。

fの分野については、第1には、高度・専門化する担い手のニーズに対応するため、JAは、専門性を有する各部門が連携し、担い手の農業経営と向き合う営農・経済部門を強化するとしている。第2には、JAは、営農指導員の人事ローテーションの見直しや、OJTを基本とした複線型人事制度の導入等を通じて、高度な知識水準や経験を有する人材育成に取り

組むとしている。第3には、営農・経済部門の企画・マネジメント機能の強化に適切な人材を営農・経済事業部門に優先的に配置するとしている。第4には、連合会は、信用・共済事業の事務合理化・効率化により、JAの事務負荷軽減を図り、JAによる営農・経済事業の体制強化を支援するとしている。

(5) 「地域の活性化」とJAの「自己改革」

続いて、最重点分野以外の重点分野である、「地域の活性化」に係るg～iの分野の取組についてみておこう。

gの分野については、JAグループは、総合事業（営農・経済、生活・購買、信用、共済、厚生、旅行、介護、直売・加工等）を通じて、農業者の営農と暮らしを支え、地域住民の必要とする生活サービスを提供し、生活インフラの一翼としての役割を發揮するとしている。そして、JAは高齢者福祉活動を展開し、市町村の地域支援事業へ積極的に関与し、また、地域農業の理解促進および農業者への意欲喚起の観点から、地域住民の幅広い世代を対象に食農教育や交流活動・地産地消等により、新たなJAの利用者や地域農業の応援団づくりを進め、地域コミュニティの活性化に取り組むとしている。また、JAグループは、政府の「地方創生」に積極的に参画し、行政や他団体と連携して総合事業と組織活動と重点実施分野を通じて、「持続可能な農業」と「豊かでくらしやすい地域社会」の実現に取り組むとしている。

hの分野については、組合員の顧客化や「わがJA」意識の低下、意思反映や運営参画の機会に乏しい組合員の増加への対応策として、JAは多様化した組合員のニーズを把握し、事業利用の拡大と併せて、組合員の地域農業と協同組合への理解を深め、意思反映と運営参画を進めるとしている。

iの分野については、農業振興と地域振興の両面から農業者と地域住民の連携の重要性は高まっており、JAグループは、准組合員を「農業や地域経済の発展を農業者と共に支えるパートナー」と位置づけ、「農業振興の応援団」の取組を拡充するとしている。JA・連合会・中央会は、准組合員がJAの目的に賛同し、JAの事業と組織活動への積極的な参加を通じて、「農業振興の応援団」の輪を拡大するとしている。また、准組合員の意思反映・運営参画を進め、准組合員の「農」に基づくメンバーシップを強化するとしている。そして、組合員のメンバーシップ強化には役職員の役割發揮は不可欠であり、組合長をはじめとする役員は、農協運動の推進者である役職員の意識改革と行動改革に率先して取り組むとしており、また、JAは、必要に応じて「人材育成基本方針」の見直しを進め、JAの経営理念・経営戦略を実現する「自ら考え行動する」、「協同組合理念を日常業務に活かし、組合員の参画

につなげることのできる」人材育成に取り組むとしている。

(6) 「食」、「農」、「協同組合」に係る国民理解の醸成

農協の自己改革の推進にとって、国民理解が重要な鍵を握ることとなる。そのため、国民理解を得るために、JAとしての独自施策の展開は大切な課題の一つとなっている。

JAとしては、多様な広報手段を活用した「食」、「農」、「協同組合」の情報発信を強化するとしており、JAの広報機能を明確化し、情報発信を強化するとしている。また、全国連において、一体的な広報推進体制を検討するとしている。そして、JAグループブランドイメージの確立に向けたキャッチフレーズを策定・活用するとしている。

(7) 農協運動の結集軸として新たな中央会の構築

改正農協法の中央会制度廃止に対応して、新たな中央会の構築を提案している。

JAグループの総意をもって新たな中央会を構築するとして、「農協法改正により、県中央会は連合会に、全国中央会は一般社団法人に組織形態を変更すること」を説明し、「昭和29年の設立以来、中央会はJAグループの総合力発揮に向け、JA・連合会を補完する役割の発揮に努めてきましたが、法改正をふまえ、地域・事業の枠を超えて連帯する農協運動の結集軸として新たな中央会を、JAグループの総意をもって構築します」と、記している。

「新たな中央会は、JAの自己改革を徹底して支援するとともに、農協運動の発展と農業・地域の振興に貢献するため、会員との協議をふまえ、JA・連合会等とも連携し、営農・経済事業の改革支援、経営相談、監査（県中）、教育、くらしの活動支援、農政活動、広報活動、協同組合間連携などを行います」と、述べている。

そして、「また、会員の負担により運営される中央会は、常に効率的・合理的な体制を目指すとともに、総合性と専門性を兼ね備えた人材を確保・育成して、高度化するJAの課題に対応します」と、記している。

「なお、組織移行に関する具体的な事項については、平成31年9月末の期限をふまえ、今後、会員JA・連合会と十分に協議しながら、検討を進めます」と、結んでいる。

4 JAの抱える問題

本章では、社会・経済状況が変化するなかにおける、JAの抱える問題について述べることにしたい。

(1) 農業構造の変化と農協組合員の多様化

日本の耕地面積の総面積は、1960年以降、一貫して減少してきた。耕地面積は1960年の607万haから、2017年には444万ha（減少率26.9%）へと減少しており、とりわけ、1970年代以降はより大きな減少率であった。

耕地面積が減少するなかで、耕作放棄地は増加しており、耕地面積に占める耕作放棄地の割合は、1975年の2.35%から増加して、2010年には8.62%となっている。耕地面積の約1割が耕作放棄地という状況となっている。耕作放棄地の面積は、2015年で42万3,064haとなっており、耕作放棄地対策の実施にも係らず、増加傾向に歯止めが掛かっているとはいえない状況にある。

農業総産出額で見れば、1960年の1.9兆円から増加して、1990年には11.5兆円と6.0倍となっている。しかしながら、この時期以降、農産物の輸入自由化の拡大・促進と国内需要の低迷によって減少傾向となり、2016年には9.2兆円となっている。1990年に比較して2.3兆円の減少（減少率20.0%）である。

こうした農業総産出額の動きがあるなかで、作目間のウェイトの変化についてみれば、1960年には、米47.4%、野菜9.1%、果実6.0%、畜産18.2%、養蚕2.9%となっており、米のウェイトは高く、日本農業に占める稲作生産（稲作農家）は大きな位置を占めていた。ところが、1960年代後半以降の「米過剰」の顕在化に伴って、生産調整政策が実施されたことも関係して、米のウェイトは低下することとなる。野菜ならびに畜産のウェイトは相対的に上昇して、2016年では、米17.9%、野菜27.8%、果実9.0%、畜産34.3%となっている。畜産が第1位、第2位は野菜となっており、米は第3位の位置に後退している。かつて、米は「3兆円産業」といわれたが、2016年には1.65兆円までに低下する状態となっており、農家の作目構成も大きく変化してきている。

こうした農業構造の変化によって、地域農業は大きく変貌しており、農協の組合員は多様化してきている。兼業の深化によって、少数の専業農家と圧倒的多数の兼業農家とに分化しており、農協組合員の地域農業に係る要望は異なっている。農業構造において、大規模農家と小規模農家とへの二極化は進展しており、こうした農業構造の変動は地域農業の再編を促している。農家階層の変動に伴って、正組合員＝農業者においても特性の異なる組合員が増加しており、こうした多様な組合員への農協の対応が、農協組織の維持にとって大事な検討事項となっている。

(2) 組合員構造の変化と准組合員問題

農業構造の変化に伴って農家階層は変動し、農協組合員の多様化は生じており、地域農業

の再編は進行している。こうしたことを反映して、「准組合員問題」は発現しているといえるであろう。

農業構造の変化へのJAグループ対応としては、1990年代の農協合併の促進と系統二段階への移行を推進してきた。第19回JA全国大会（1991年）では、「1000農協構想」の早期実現と組織二段が決議された¹⁴⁾。

農協数は1960年12,050組合から、2018年3月末には672組合となっており、農協合併は促進されてきたことが理解される。職員数のピークは1993年の30万人であり、2013年には21万人まで削減してきており、組織のスリム化を進めてきたことが示されている。ところで、組合員数は1960年の654万人から、2016年度末には1,044万人へと、390万人の増加となっている。その内訳としては、正組合員数は1960年の578万人から、2016年度末の437万人へと、141万人の減少である。これに対して、准組合員数は、1960年の76万人から、2016年度末には608万人へと、532万人の増加となっており、准組合員数が正組合員数を上回る状況となっている¹⁵⁾。

准組合員数の増加によって、農協組織の維持と活性化における准組合員の位置づけが、農協組織の存続にとって大きな課題となっているといえる。

(3) JAの基礎組織問題¹⁶⁾

JAの基礎組織は、「『生産組合』、『実行組合』、『農家組合』などと呼ばれ、その姿は多様である¹⁷⁾」。そして、「統計から確認すると、農林業センサス上の農業集落数は2010年度調査で13万9176、対して総合農協統計表の集落組織（JAの基礎組織）と同14万4715とおおむね一致する。そして、その機能は①役員選出機能、②組合員の意思反映の場、③JAの情報伝達、④事業推進、の4点に整理されている¹⁸⁾」。

ここで問題となるのは、農業集落をめぐる状況は変化しており、混住化の進展によって農

14) 准組合員問題とJAの対応については、小山良太「第4章 准組合員の動向と組合員政策」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）の論稿を参照のこと。

15) 准組合員の増加は自然に生じた訳ではない。准組合員問題については、小林元「准組合員問題の所在と改革方向－体系的な組合員政策を見据えて」（『農業と経済』第82巻第8号、昭和堂、2016年8月1日発行）の論稿を参照のこと。

16) JAの基礎組織問題については、小林元「第5章 JAの基礎組織と課題」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）の論稿を参考にした。

17) 小林元「第5章 JAの基礎組織と課題」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）120ページより引用。

18) 小林元「第5章 JAの基礎組織と課題」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）120ページより引用。

家世帯の割合は減少して、JAの組合員構成において准組合員の増加となっており、集落機能の低下がみられることである。そして、農業者の内部構成においても多様化は進展しており、大規模農家と、高齢専業農家や土地持ち非農家との二極化となっており、基礎組織のあり方に大きな影響を与えている。

こうした農業集落の変化に対して、「場合によって、『むら』を対象とした基礎組織のみではなく、生産部会や女性部組織などの多様な目的別機能組織も含めて、JAのガバナンスにかかる基礎組織としての位置づけが必要となるであろう¹⁹⁾」との指摘がある。

いずれにしても、農業集落は大きく変貌しており、その変貌の実態を踏まえて、新たな対応は求められているといえる。

(4) 組合員の意思反映のあり方

JAの基礎組織の変貌に伴って、農協組合員は多様化しており、他方では農協合併によって組合員規模の大きな農協があり、組合員の意思反映のあり方について、こうした状況を考慮する必要がある。

たとえば、「大規模農協では、集落座談会を開催している組合も多いが、農協からの連絡に終始している場合が多い。組合員の意見、要望を収集し、農協トップや理事会等につなぐとともに、その対応を組合員にフィードバックしていく必要がある²⁰⁾」との主張がある。こうした考え方を実際に生かすことが求められているといえよう。

担い手の多様化、女性組合員や准組合員の増加に対して、JAグループは一定の対応をしてきた²¹⁾。

しかし、前述のとおり、JAの基礎組織が弱体化している下では、基礎組織に依存した意思反映だけでは、農協組織の存続そのものが困難となっているといえるであろう。多様な農協組合員の意見や要望が、農協トップや理事会等に正しく反映されるためには、総（代）会や理事会の正規の意思反映ルートだけではなく、事業運営組織からの意思反映を考慮した補完的なシステムを考えることが必要となっている。

19) 小林元「第5章 JAの基礎組織と課題」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）145ページより引用。

20) 高田理「農協のガバナンスを考える」（『農業と経済』第81巻第7号、昭和堂、2015年8月1日発行）88ページより引用。

21) 西井賢悟「第6章 多様化する組合員と意思反映のしくみ」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）157～160ページを参照のこと。

(5) 理事会構成と組合運営

理事会制度は、1992年改正、1996年改正、2001年改正と変更されてきた²²⁾。

理事選出の実態について²³⁾、黒滝達夫氏はアンケート調査結果に基づいて、役員選出方法は選任制であり、役員選出枠は地区選出枠が基本となっており、「支所支店単位」、「地域本部単位」の選出枠設定でも実際の選出は「集落単位」となっているケースは少なくないと考えられ、役員選出において集落組織の果たす役割は大きいことを指摘している。

非常勤理事の属性について²⁴⁾、黒滝達夫氏はアンケート調査結果に基づいて、第1には専業的農家の割合が高いこと、第2には企業等の退職者の割合が高いことを指摘している。そして、年齢階層では61～65歳層が多く、定年退職者が非常勤理事の一定割合を占めていると指摘している。

理事の地区選出については、集落の果たす役割が依然として大きく、農業構造の変化を考えると、多様な組合員の意見や要望を的確に反映するには、大きな問題を残しているといえよう。

5 JAの「自己改革」の課題

改正農協法を踏まえた、JAの「自己改革」の課題について、検討することにしたい。

第1には、小池恒男氏が指摘したように²⁵⁾、JAの「自己改革」における重点実施分野のうち、「農業者の所得増大」と「農業生産の拡大」だけを最重点分野とし、「地域の活性化」を

22) 理事会制度の変遷については、黒滝達夫「第7章 理事・理事会の現状と課題」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）183～188ページを参照のこと。

法律改正はなされたが、「これら一連の法改正のなかで、組合員の意思反映と参加については、その実効性を確保するための方策が、あまり検討されてこなかったのではなかろうか。事業規模の拡大と業務の高度化は業務執行体制強化を必要とし、経営の専門家による業務執行体制の確立と、そのための『意思決定と業務執行の分離』が求められる。しかしながら『意思決定と業務執行の分離』は、主権者である組合員のJA運営への参加を間接的なものにし、協同組合の特性を弱め、効果的な協同組合運営を困難なものにする面もあるはずである。まして、組合員が多様化し、JA運営に反映すべき組合員の意思も多様化しているなかではなおさらである」（黒滝達夫「第7章 理事・理事会の現状と課題」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）188ページより引用）と、いう指摘がある。

23) 理事選出の実態については、黒滝達夫「第7章 理事・理事会の現状と課題」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）189～192ページを参照のこと。

24) 非常勤理事の属性については、黒滝達夫「第7章 理事・理事会の現状と課題」（増田佳昭編著『JAは誰のものか－多様化する時代のJAガバナンス－』家の光協会、2013年）192～196ページを参照のこと。

25) 小池恒男「地域農業振興にどう取り組むか－農業の『成長産業化論』を越えて」（『農業と経済』第82巻第8号、昭和堂、2016年8月1日発行）8ページを参照のこと。

枠の外に置いた意味である。このことを協同組合のあり方として、真摯に再検討することが必要である。

すなわち、各JAにおいては、地域農業の存続を第一義的課題として、地域の生産と生活を持続的に維持・発展させる方策を構築することが求められているのである。「農業者の所得増大」や「農業生産の拡大」は、地域の農協組合員の生産と生活をより豊かなものにするために必要な手段であり、それ自体が目的ということではないのである。

もちろん、「農業者の所得増大」や「農業生産の拡大」に取り組むことは大切なことであり、農協組合員の意見と要望を反映して実施すべきことはいうまでもないことである。

「農業者の所得増大」や「農業生産の拡大」に積極的に取り組むと共に、「地域の活性化」にも積極的に取り組むことによって、「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」は実現することになるであろう。

第2には、JAの抱える問題で検討した、農業構造の変化と組合員の多様化への対応に係る事項である。組合員構造が変化している状況においては、JAの基礎組織の改革に早急に取り組む、多様な組合員の意思が組合運営に対して的確に反映できるシステムを構築することが、JA組織の存続にとって不可欠の課題となっているといえる。准組合員を含めた多様な組合員の意思を農協の組織運営に反映させ、JAの活動範囲を広げることによって、地域におけるJAは公益的組織となり、地域になくってはならない組織として、地域住民から認知・歓迎されることとなるであろう。地域住民の抱える課題も多面的になっており、そうした状況を考えれば、JAは内向きの活動だけではなく、地域の課題にも取り組むことによって多様な組合員の活性化も図られ、JA組織の活性化につながるであろう。

第3には、JAの提案する「創造的自己改革」に係る事項である。「各々のJAが多様な農業・地域の実態に応じて、自らの創意工夫に基づく積極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ってはならない組織となることをめざす改革」に取り組むためには、まずはJAトップの意識改革が必要であり、JA組織の存続について、JAを取り巻く情勢の厳しさを認識して、取り組むことが大事であろう。

むすびに

JAの「自己改革」は、本来的には協同組合としては組合民主主義によってなされるものである。しかしながら、改正農協法によって強制される「自己改革」ではあるが、農業構造の変化による多様な組合員の増加は、JAの組織構造の変更を要求しているのであり、協同組合としての特性を生かして、JAの「自己改革」に取り組むことは肝要なことといえる。

そのためには、組合員教育を重視して、協同組合の特性を生かして、「自己改革」に取り

組むことが求められている。組合員が納得する「自己改革」を進めることが、協同組合としての不可欠の課題である。このことを欠いたままであれば、JAの組織存続は保証されないであろう。

いずれにしても、徹底的な組合員・役職員の討論を通じて、JAのあるべき姿を描き、そこで提起された課題に真摯に取り組むことが求められているといえるであろう。