

令和 3 年 6 月 18 日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2020

課題番号：18K05869

研究課題名（和文）改正農協法下での広域JAのガバナンスの課題に関する研究

研究課題名（英文）Governance of wide-area JA under the revised Agricultural Cooperative Law

研究代表者

小林 元（Kobayashi, HAJIME）

広島大学・統合生命科学研究科（生）・専門研究員

研究者番号：40762779

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：改正農協法下で、広域化したJAのガバナンスは、担い手農業者の制度的な関与が求められている。しかし、現在のJAのガバナンスは、歴史的な集落を基礎とする組合員の運営参加と、JA職員経験者を中心とする常勤理事による組織・事業の運営という特徴が明らかとなった。また、近年では農協改革で求められた准組合員の運営参加が進みつつある。しかし、准組合員の運営参加は始まったばかりであり、モニターなど一部の参加に限られている。組合員組織としての協同組合における准組合員の運営のあり方は、今後の論点である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

政府が進めた農協改革の下で、JAは改正農協法に基づき、新たなJA運営＝ガバナンスに取り組んでいる。その中で、担い手農業者のJA運営への関与が広がると共に、准組合員の運営参加も広がりつつある。わが国の食と農を守る協同組合として、JAは幅広い意見に基づいて運営を変革させつつある。他方で、集落など地域の課題に対して、組合員の参加によって、よりよい運営を目指していることが明らかとなった。以上から、農協改革を契機としたJAの改革は進みつつあり、同時に今後も自己改革を進めることで、食と農、地域における役割を發揮しうる組織であることが期待されている。

研究成果の概要（英文）：Under the revised Agricultural Cooperative Law, JA's widespread governance requires the institutional involvement of leading farmers. However, it has become clear that the current governance of JA is characterized by the participation of union members based on historical settlements and the management of organizations and businesses by full-time directors, mainly those who have experience as JA staff. Moreover, in recent years, the management participation of associate members required by the reform of agricultural cooperatives is progressing. However, the management participation of associate members has just begun, and it is limited to some participation such as monitors. The management of associate members in a cooperative as a member organization is a topic for the future.

研究分野：農業経営

キーワード：農協改革 JAのガバナンス 改正農協法 担い手農業者 准組合員 集落

## 1. 研究開始当初の背景

2014年以降、政府の農協改革が進み、2016年に農協法が改正、施行された。農協改革では、規制改革会議(当時)を中心に、准組合員の事業利用規制、農林中央金庫の代理店化による信用事業分離が議論され、その論点を踏まえた上で、農協法は改正された。

改正農協法には、いわゆる5年後検討条項と呼ばれる附則が盛り込まれ、5年後を目処に准組合員の事業利用規制のあり方を検討すると明記された。この附則から理解されるように、JA(農業協同組合)の改革の焦点の一つは、その組合員制度にあった。

加えて、改正農協法では、その役員要件として、担い手農業者の登用が、数値目標を伴って位置づけられた。その背景には、JAの目的が、「農業者の所得増大」にあると制度的に変更されたことにある。

こうした農協改革、改正農協法は、我が国のJAのあり方に大きな影響を与えた。対してJAグループは、「自己改革」を打ち出したが、その「自己改革」は農協改革、改正農協法を受けた他律的対応という一面もある。

こうした歴史的变化のなかで、JAの社会的役割なりその存在意義が問われたが、果たして、JAはどのように変化したのであろうか。また、政府が進めた農協改革や、改正農協法は、果たして我が国の農業や協同組合のあり方にどのような影響を与えたのであろうか。農協改革が進行する中では、少なからずさまざまな議論が行われたが、その後、その総括を含めて学術的な評価はなされていない。

## 2. 研究の目的

本研究では、農協改革、改正農協法を経て制度的かつ歴史的に転換点を迎えたJAの社会的役割の変化を明らかにするとともに、農協改革の効果について検証することを目的とする。

JAの社会的役割は、我が国の食と農に貢献する協同組合と整理できるが、旧農協法では、JAは、「広く国民経済に寄与」とされた。しかし、改正農協法では、「農業者所得の増大」の一点に集約されるように、あくまでも農業者のための組織として、制度上に位置づけられている。

しかし、国会での議論にあったように、「農協は地域インフラとしての機能」を果たしているという評価もあり、地域社会の必要な機能としても認識されている。そのうえで、農業者たる正組合員以外の事業利用者を准組合員として位置づけることが、制度上に認められている。こうした「農業者以外の准組合員」の事業利用が、農業者たる正組合員の事業利用および正組合員向けのJAの事業を妨げている、という規制改革会議の見解が基点になって准組合員の事業利用規制の議論が進められた。

一般的には、この准組合員の事業利用規制のあり方に焦点があたったが、農協改革の議論および改正農協法は、JAの社会的役割の変化(広く国民経済に寄与 農業者の所得増大)を迫るものであった。そこでは、JAのガバナンス(運営)のあり方も変更を行っている。そのひとつは、認定農業者など担い手農業者の理事など役員登用の人数割合の指定であり、もうひとつは協同組合として、准組合員の意思反映、運営参画の実施、という2点である。

そこで、本研究では、特にJAのガバナンスの変化に着目して、改正農協法施行以降、JAのガバナンスがどのように変化したのか、という点に注目し、JAの役員選出過程およびガバナンスルートの変化を明らかにすることで、農協改革の効果について、実証的に検証した。

## 3. 研究の方法

JAのガバナンスの変化を明らかにするために、改正農協法施行後の、各JAにおける認定農業者=担い手農業者枠の設置状況について全国の進捗状況をヒアリング調査によって確認を行った。そのうえで、特に広域で合併したJA(東北1JA、関東2JA、東海2JA、近畿3JA、中国1JA、九州2JA、計11JA)を対象に、その選出過程と現在の課題についてヒアリング調査を行った。

また、上記の11JAに加え、9JAを対象に、JAの役員選出プロセスの変化について、ヒアリング調査を行った。役員選出プロセスを分析することで、ガバナンスに関わる組合員の選出母体を明らかにし、JAのガバナンスにおける組織的性格を明らかにした。

また、准組合員の意思反映・運営参画の機会について、全国のJAの取組状況をヒアリング調査によって明らかにした上で、特に特徴的な取り組みを行っている3JAにヒアリング調査を行った。

さらに、海外の農業協同組合のガバナンス構造について、比較研究を行った。特に農協改革時に比較対象として取り上げられた欧州の農業協同組合に着目し、文献資料によるサーベイを行い、欧州の一つの典型事例とも言えるアイルランド、フィンランド、スウェーデンの農業協同組合のガバナンス構造について現地ヒアリングを行った。

なお、コロナウイルス感染症拡大に伴い、対象JAの都合により、アンケート調査は実施できなかった。

## 4. 研究成果

(1) 改正農協法では、認定農業者など担い手農業者の理事等役員登用が、割合定数で求められた。全国農業協同組合中央会（JA 全中）のヒアリング調査では、全 JA において、法律遵守の状況にあり、担い手農業者の登用が行われていることを確認した。

その上で、広域合併を行った 1 JA にその選出プロセスをヒアリングしたところ、共通した点は次の二点である。第一に、担い手農業者の登用自体は、選出枠を別に設けるなどの取り組みは行われていない。第二に、非常勤理事は地区別の選出枠のなかで選出されるが、その多くが特に声掛けもなく、自然と担い手農業者が選出されている。

認定農業者の母数が限られる都市的地域に立地する JA では、以前から、そもそも非常勤役員として JA 運営に参画しており、特別な対応を行う必要がなかった。また、土地利用型農業地帯では、認定農業者の多くが、農業委員会や再生協議会の役員などを務めている経緯があり、地区選出枠で選出される理事の一定数が、JA との関わりが強い認定農業者であった。園芸地帯も同様の傾向である。すなわち、農協改革時に、JA の運営に農業者の意見が反映されていない等の意見があったが、従前から、JA のガバナンスにおける認定農業者の役割は高かったと言える。そうした意味において、改正農協法における認定農業者の理事等役員の登用は、現状の追認に過ぎなかったと評価される。

(2) JA の役員選出プロセスの基本形態は、次のとおりである。役員定数の 8 割以上を、地区選出枠として設定している。残り 2 割のうち、4 ~ 7 名を学識経験者の選出枠を設定し、残り 1 ~ 3 枠を女性組織、青年組織の選出枠として設定している。一部の農業が盛んな JA を除いて、生産部会の選出枠など、認定農業者を特定して選出する選出枠を設けている JA は、少ない。

選出枠上に准組合員選出枠などを設けている JA も存在するが、准組合員として選出する選出母体となる組合員組織はなく、推薦による選出が一般的である。

以上の基本形態を整理すると、JA のガバナンス構造は、地区別の選出枠 + 学識経験者によって構成されていることがわかった。そうした意味で、JA のガバナンス構造は、地域を母体とする地域協同組合的性格が強く、言い換えれば土着的性格を有する。

さらに地域を母体とする選出プロセスは、すべての事例で共通して、農業集落を基礎とする基礎組織（生産組合、農家組合、実行組合、支部など）に依拠していることがわかった。規定上では、JA の総代および理事等役員は、支所支店などを単位とするブロックごとに定数が設定されている。しかし、実際の選出プロセスでは、ブロックごとの定数が、ブロック内の基礎組織に慣習的に振り分けられ、基礎組織単位に選出されている。理事等役員については、基礎組織を母体として選出される役員推薦委員で構成される推薦委員会によって、ブロックごとに理事候補者を推薦しており、実態として、その選出母体は基礎組織と言える。以上の経緯から、JA のガバナンス構造は、依然として、歴史的に地域を母体としていることがわかった。

(3) 海外の農業協同組合と比較すると、JA のガバナンスシステムは、我が国固有の特徴とも言えることがわかった。アイルランド、フィンランド、スウェーデンの農業協同組合は、同業者（畜産農家）の販売協同が中心であり、同業者のみが結集して組織化される。販売協同も、実態としては、集荷・集乳の共同であり、その加工、販売は株式会社化、PLC 化が進んだ連合会もしくは連合会機能を持つ事業体が行っている。このため、単位農協のガバナンスおよび連合会・連合機能を持った事業体のガバナンスは、少数の農業者の中で行われる。我が国の JA のガバナンス構造が地域協同組合的性格を持つものに対して、欧州の農業協同組合のガバナンス構造は同業者による販売協同に限定されると言えるであろう。この違いは、農業構造および地理的、歴史的な環境の違いであり、どちらに優位性があるということは現時点では明確でない。

(4) 准組合員の運営参画・意思反映の機会づくりが全国の JA で進められていることがわかった。これは、2018 年以降、准組合員の事業利用規制のあり方の議論から、協同組合としての准組合員の参加・参画のあり方に論点が転換したことが要因として挙げられる。

全国的には、JA 全中を中心として、中央会系統によって、JA での准組合員の運営参画・意思反映の機会づくりが進められている。JA グループは、2015 年の JA 全国大会などで、准組合員を「農業の応援団」として位置づける運動を行ってきた。その後 2017 年以降では、より具体的な准組合員の運営参画・意思反映機会づくりに取り組んでいる。

全国的に多い事例は、准組合員を対象とした訪問活動による対話、准組合員を対象とした広報誌の配布、准組合員を対象とした事業利用のモニター制度やアンケート、准組合員を対象とした協同組合学習の機会づくりなどである。特に、については、年間 6 ~ 8 回のカリキュラムで准組合員が JA の事業や活動を学ぶ機会が作られている。接点づくりから始まり、JA の認知を広げていくということが、現在の准組合員への対応と言えよう。今後、より具体的に JA のガバナンスに位置づけていくかについては、今後の議論と実践の課題である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 小林元	4. 巻 25
2. 論文標題 農政改革の中での農協の組合員の実態	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本農業研究シリーズNo25	6. 最初と最後の頁 85-108
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小林元	4. 巻 85
2. 論文標題 中国中山間地域の農協に見る「協同の事業化」の取り組み	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 農業と経済	6. 最初と最後の頁 105-111
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------