

# 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 -

(案)

## 目 次

	頁
はじめに	1
1 農協系統の問題点	2
2 農協改革の理念	4
3 農協改革の基本方向	6
(1) 国産農産物の販売の拡大	6
(2) 生産資材コストの削減	8
(3) 生活関連事業の見直し	9
(4) 経済事業等の収支均衡	10
4 農協改革の推進力	12
(1) 中央会のリーダーシップの発揮	12
(2) 全国的なJA改革実践運動	13
(3) 全農改革の断行	13
5 行政との関係等	15
(1) 行政代行的業務の是正	15
(2) 補助金等の施策面での公正の確保	16
(3) 独禁法違反のチェック体制の強化	16
おわりに	17

## はじめに

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、所要の法整備を行った。

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がたく、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、政府の経済財政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、国民各層から評価される農協系統となることが強く求められている。

以上の事情を踏まえ、本研究会においては、農協系統の経済事業等を中心として、抜本的な改革を確実に遂行するために何が重要かという問題意識の下、昨年9月27日以来、農業者等からのヒアリングや意見交換を行い、議論を重ねてきた。

本報告書は、その議論をとりまとめたものである。

## 1 農協系統の問題点

農協系統は、農業者の自主的な協同組織として、組合員に各種サービスを提供してきた。

また、農協系統ではこれまでも逐次改革に取り組んできており、特に先進的ＪＡでは、組合長・役員や幹部職員の強力なリーダーシップの下に、組合員メリットを強く意識しながら、経済環境の動向を踏まえて農産物の販売方法等に創意工夫を発揮し、安定した経営を実現している。

しかしながら、経済事業等については、

ア 一部に先進的ＪＡはあるものの、経済情勢等の変化を踏まえた事業改革が遅れているところも多く、組合員である農業者からも「農協系統を利用するメリットに乏しい」との批判の声が出されている。

イ 改革が遅れたＪＡが多数存在したままでは、国民のコンセンサスとして制定された食料・農業・農村基本法及び食料・農業・農村基本計画において官民共同の行動目標とされている食料自給率の向上や国際競争力の向上に十分な役割を発揮していけないのではないかという指摘もなされている。

ウ 一方で、農協系統の偽装表示事件をはじめとする数々の不祥事は、消費者の信頼を裏切るだけでなく、組合員・農業者に対する背信行為でもあり、国民の農協系統に対する信頼が揺らいでいる。

こうしたこと背景としては、一部の先進的ＪＡは別として、農協系統の次のような問題があると考えられる。

ア 農協制度発足後、半世紀以上が経過して組織が硬直化し、「組合員のための組織」というよりも、「組織のための組織」という色彩を強め、協同組織の原点である組合員メリットに敏感でなくなっている。

イ 農協合併によって組織・事業の規模は大きくなったが、その規模に見合った組織・事業の運営ノウハウが確立していない。

ウ 農協法制定当時の食料不足状況の中で確立した系統出荷システムを、食料需給が緩和した今も踏襲しているため、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。

エ 農協法制定当時の小規模で均質な組合員を前提とした事業運営を、農業者の階層分化が進み、担い手重視が明示された現在においてもなお基本としているため、「形式的な平等」となり、真に農業経営に努力を積み重ねている担い手を中心にメリハリをつけた「実質的に公平」な事業運営に転換できていない。

オ 行政側が、農業経営の近代化や協業の助長のため、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」という誤解をしたという側面もある。

カ このため、経済社会の中で一般企業と競争をしているという自覚が欠如し、競争に勝ち抜いていこうという意欲が乏しくなっており、そのことを反映して、「経営者」としての自覚と能力を有する人材が十分でない。

また、これまで多くのJAでは、経済事業の赤字を信用事業・共済事業の収益で補てんする状況が続いている。しかし、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きており、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、早急な対応が必要である。

## 2 農協改革の理念

農協系統は、農業者の自主的な協同組織であるが、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ということを経験した上で、この競争に勝ち抜くため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である。

農協系統は、他の協同組織と同様、組合員がその事業利用を通じてメリットを受ける組織であり、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としない」という意味であり、競争しないとか、赤字でよいということではない。

むしろ、組合員のために今後ともより良いサービスを提供するという本来の目的を達成するためには、競争に勝ち抜いて、ある程度の利益を確保し、経営体質の強化や将来の経営展開に向けた投資に充当することが必要である。

消費者に対しては、国産農産物に対する消費者の信頼こそが日本農業の生命線であることを深く自覚し、消費者に真に信頼される安全・安心な国産農産物を適切な価格で安定的に提供していくことが基本である。

消費者ニーズに対応してこそ国産農産物の販売拡大の途が拓かれるという意識が必要である。

組合員である農業者に対しては、国産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ことが基本である。

特に、農業に生活を依存している担い手に十分なメリットが出るようにする必要があり、こうしてこそ、各種農業政策と相まって、新基本法の目指す食料自給率の向上や国際競争力の向上につながることになる。

全国のJAの中には、消費者等のニーズを的確に把握し農業者の所得向上のために先進的な取り組みをしているJAも存在しており、他のJAがそのような取組手法を学び、自らの経済事業等の改革に取り入れていくことが有効と考えられる。

併せて、農協経営が「経営」として成り立つようにすることも基本であり、信用事業・共済事業の収益による補てんがなくとも成り立つように、経済事業等について大胆な合理化・効率化を進める必要がある。

このような改革を進めるためには、JAの経営や事業等に関わる情報を公開して透明性を高め、消費者・国民とともに歩む姿勢が必要である。

そして、改革を目に見えるように断行し、国民各層に改革の成果を実感し評価してもらえるようにすることが重要である。

### 3 農協改革の基本方向

以上のような改革の理念を踏まえて、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（競争力のあるものは更に競争力を強化し、競争力のないものは撤退する）、これをベースに施設・人員・人件費水準等の見直しを進める必要がある。

このためには、組合員メリットを基本としつつ「経営者」としての自覚と能力のある人材を経営者として選任し、その経営者が責任（計画責任・実行責任・結果責任）の所在を明確にし、その下で役職員が一体となって改革に取り組む必要がある。

こうした経営体制が確立されれば、改革の内容は基本的に経営者が自主的に判断していくことになる。しかし、これまで農協系統が累次の改革方針を示したにもかかわらず、経済事業等の進捗状況が芳しくないことにかんがみ、具体的な方向性を例示すれば、以下のとおりである。

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の自立を目指し、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。

#### （１）国産農産物の販売の拡大

国産農産物の販売事業は、農業者にとっても日本農業にとっても最も重要な事業であるにもかかわらず、これまで多くのJAでは、全農（経済連）任せや市場任せの出荷中心の方式に依存し、消費者ニーズの直接の把握やこれに対応した販売の工夫が十分ではなかった。

そのため、消費者・実需者のニーズに対応した輸入農産物との競争に勝てなくなってきたという側面もある。

#### 【JA段階】

農協系統の中では、生産者に近いJAが国産農産物の価値（生産過程の安全性・品質・安心等）を最も的確に説明できるところであり、このメリットを活かして、市場流通だけでなく、段階的に消費者・スーパー

・ 外食産業・加工業者等への直接販売を拡大し、多様な販売システムを構築していく必要がある。

先進的 J A では、「 J A の複数の直接の販売ルートを農業者の技術レベルに応じて使い分ける」、「スーパー・外食産業のニーズを踏まえて生産する品種から変更する」、「米の品質管理を徹底し、これに応じた分別販売を行う」、「特産物の商標登録をする」などの創意工夫を行って、直接販売の拡大を図っている。

そのためには、 J A の役職員・農業者が「輸入農産物に勝てる安全・安心なものを生産・販売しよう」という意識を徹底し、これを全力で実践していくことが重要である。こうした意識改革が、農協の活力を取り戻す原点になるとともに、消費者にとってもメリットになるものと考えられる。

その上で、肥料や農薬の使用状況を記録する「生産工程管理・記帳運動」を進めるとともに、その履歴をトレースできるシステムを作っていくことも重要である。

J A が自らの英知を傾けて販売戦略を開発し、自己責任の原則に基づき直接販売を拡大すれば、消費者や実需者のニーズを直接把握できるようになり、これらのニーズを強く意識した事業展開と、生産現場へのフィードバックが可能となる。

このことを通じて産地づくりを推進するとともに、 J A 自らの業務内容を改善することにより、 J A が地域農業活性化のコアとなっていくべきである。

J A の営農関連事業は、農産物の直接販売の拡大を軸にして、これに資するように展開すべきであり、消費者等のニーズを生産段階に反映させる営農指導や、安全性等を高めるための生産資材の使い方・使用量の適正化等と総合的に考えるべきものである。

J A の行う「営農指導」は、販売事業等の「先行投資」と位置づけることができることから、単独で考えるのではなく、農産物販売・生産資材購買と総合的に考える必要がある。また、収支面でも、これらを含め J A の事業を総合的に見るべきであり、営農指導単独での収支を考える必要はないと考えられる。

J A は、直接販売を志向する農業者については、その実情に応じ、農業者の直接販売を支援するための事業（代金決済、販売先の信用力調査等）で役割を発揮するなど多様な対応が必要である。

J A は、偽装表示事件を再発させないようにすべきであり、このためには、コンプライアンス（法令遵守）の徹底を図る必要がある。

また、農産物については不可抗力により欠品が生じることがあり得ることを、消費者・実需者に十分周知し、理解を得ておくことも必要である。

## 【全農】

全農（県本部を含む。）及び子会社の販売関連事業は、大消費地における直接販売や市場流通の円滑化など各 J A の販売事業を支援することが本務であり、J A の販売事業の改革に対応して、段階的に、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していくのが適当である。

全農及び子会社は、偽装表示事件を再発させないようにすべきであり、このためには、コンプライアンス（法令遵守）の徹底を図る必要がある。

また、全農等がやむを得ず輸入農産物を消費者に販売する場合は、生産者・消費者にその理由を明確に説明するとともに、輸入農産物である旨の表示を正確に行うべきである。

## （２）生産資材コストの削減

生産資材の購買事業については、全農をはじめとして農協系統は、「組合員・会員は農協系統から購入するはず」という「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下げの努力が不十分であった。

そのため、商系業者よりも割高な品目が多く、大口利用の担い手農業者にメリットが少なく、このことが担い手農業者の J A 離れの要因となっている。

## 【 J A 段階 】

生産資材の物流拠点を集約することなどにより、物流コストの削減を強力かつ速やかに進める必要がある。(先進的 J A では、実行済み)

大量取引割引・早期予約割引・自己引取割引など、大規模家族経営・法人経営等の担い手にメリットのある価格体系を明示する必要がある。(先進的 J A では、実行済み)

組合員への供給価格を下げるため、全農と商系業者を比較し、有利な方から仕入れるといった手法も取り入れるなど、仕入価格の引き下げに積極的に取り組むことが必要である。

## 【全農】

J A に対して全農からの仕入れを強制すれば、独禁法違反(不公正な取引方法)となることを十分自覚して、適切な事業運営を行う必要がある。

全農は、商系業者より割高な生産資材の品目について、その原因を分析し、競争力を回復できるものは合理化・効率化を行うとともに、その見込みのない品目については撤退することも考慮していく必要がある。

このため、全農・子会社の流通ルート・コスト等を農協系統内で明示して、改革方策を議論すべきである。

## ( 3 ) 生活関連事業の見直し

高度成長期と異なり、現在では、J A 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、信用事業・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 J A の経営が成り立たなくなるおそれがある。

## 【 J A 段階 】

J A 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。したがって、生活関連事業は、競争力があるか、J A の立地から見て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。（先進的 J A では、生活店舗のコンビニエンス・ストアへの委託等を実行済み）

こうした改革を進めるには、事業別・場所別の収支状況を組合員に明示して改革方向について議論する必要がある。

## 【全農】

J A の生活関連事業の見直しに合わせて、全農等の生活関連事業についても、競争力のある事業に特化するなど見直しを行うべきである。

### （ 4 ） 経済事業等の収支均衡

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がある。

このためには、信用・共済・経済等の部門別の収支等のデータをより明確にし、これを踏まえて、役職員・組合員が議論して赤字部門の改善方策等を決定していくことが重要である。

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（農協から事業を切り離して、独立採算の別会社で経営する手法）も 1 つの方法であるが、分社化を契機に実効ある業務改革を行うことが必要不可欠である。

また、子会社である以上は、その経営状況は本体の J A 等に及ぶわけであり、子会社の的確な管理を行うことが必要である。

なお、J A バンクシステムの確立や全共連による共済運営の一元化に

より、信用事業・共済事業については改革が進んでいるところであるが、我が国の金融システムを取り巻く状況が変化している中、JA経営全体の安定を図る観点から、その競争力と健全性を更に向上させる方策について検討する必要がある。

#### 4 農協改革の推進力

これまでの経済事業等の改革は、一部の先進的ＪＡを除き、実績が伴っていないが、今回はこれを確実に推進するための方策を確立することが最も重要である。

##### ( 1 ) 中央会のリーダーシップの発揮

経済事業の改革を進めるに当たっては、全中が強力なリーダーシップを発揮すべきである。

ア その場合、信用事業について、農林中金が農協金融自主ルールを策定してこれに基づきＪＡ等を指導するＪＡバンクシステムを確立したように、経済事業等においても、ＪＡグループが一体となって取り組めるよう、全中が中心となってＪＡグループに対する指導指針（経済事業版自主ルール）を策定・公表し、これに基づいて指導すべきである。

イ また、各ＪＡの指導指針においては、その地域特性を反映し、またＪＡの自主性及び創意工夫を最大限に活かして、各ＪＡの競争力の向上につながるようなルールを作ることが必要である。

ウ 全農は、全中の指導指針に従って自らの改革を進めるとともに、全中の指導指針に従って改革を行うＪＡに対して、全中とともに支援に努めるべきである。

農協改革のためには、真の意味での「経営」を確立することが重要であり、経営能力のある者が業務執行に当たれるよう、全中は「経営体制」についての自主ルールも策定し、強力に指導する必要がある。

その中には、( )外部からの登用も含めて「経営者」としての自覚と能力のある者が経営者となるような仕組みの構築、( )役員の新卒・重任制限の導入、( )大規模ＪＡに対する経営管理委員会・理事会併用方式の導入、( )担い手（青年・女性・法人等）の役員への登用、( )意欲と能力ある職員の積極的活用等を盛り込む必要がある。

また、農協系統におけるコンプライアンスの徹底のため、「公益通報」に関する論議の行方も見ながら、全中監査機構を中心に、職員等からの通報制度を含めたコンプライアンス・システムの検討を進める必要がある。

このように、中央会がリーダーシップを発揮しやすくするためには、中央会会長の選出方法についても、工夫が必要であり、全中が今年の会長改選から総代の投票による選挙システムを導入したが、こうした工夫を今後も積み重ねていく必要がある。

## ( 2 ) 全国的な J A 改革実践運動

農協系統（ J A、全農、全中等）は、改革の項目ごとにスケジュールと数値目標を設けるとともに、第 3 者機関において実行状況を点検するなど、確実に改革を進めていく必要がある。

全中は、 J A の評価方法を確立して第 3 者機関等により客観的評価を行い、優良 J A や先進的取組みを行う J A を表彰したり、機関誌や新聞などで P R して全国に広めるなどの実践運動を強力に進める必要がある。

農協系統は、組合員（特に、大規模家族経営・法人経営）、消費者、実需者などとの話し合いを頻繁に行い、その意見を自らの改革に直結させることにより、広く国民に真に評価される改革を進める必要がある。

## ( 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・消費者の信頼を著しく失墜させた全農の改革は、「農協改革の試金石」であり、全農改革の断行を国民各層に目に見える形で提示していくことが必要である。

このためには、( ) 真剣に全農改革に取り組む体制の確立、( ) 全役職員（県本部を含む。）の危機感の共有と一体感の醸成、( ) 役員の強力なリーダーシップの発揮、( ) 事業部門ごとの縦割り及び全国本部・

県本部ごとの縦割りの克服、( )農業者・消費者の声に真摯に耳を傾け自らの改革につなげる姿勢等が必要である。

こうして全農改革が進めば、J A 段階の改革も加速されるものと考えられる。

このため、農業者・J A・全中等は、全農改革を自らの問題として、これに積極的に関与し、その確実な実行をチェックする必要がある。

行政は、一連の偽装事件に関する業務改善命令の実施状況の監視に合わせて、全農改革の進捗状況を絶えず監視するとともに、状況の改善が見られない場合は、より厳格な措置を講じていくべきである。

## 5 行政との関係等

これまで行政は、農協系統と連携して農政を推進し、それなりに成果を上げてきたが、農政の遂行に農協系統を安易に活用してきた側面もあり、それが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。

このような反省に立って、

ア 今後の行政と民間の経済主体である農協系統との関係については、安易な相互依存とならないよう、まずその役割を明確に区分けした上で、適切な協力・協調を行っていく必要がある。

特に、農協の指導監督については、行政は法令制定、検査等の法令に基づく指導監督を基本とし、あとは、農協系統が自立するようししていく必要がある。

イ また、行政運営の上で、農協系統と農協以外の生産者団体とのイコール・フットィングを確保する必要がある。

こうした行政の取組みについては、政策評価の手法も活用しながら、確実に実施していく必要がある。

### (1) 行政代行的業務の是正

食管法時代の米行政に代表されるように、行政は、これまで農協系統に国や地方公共団体の仕事を代行させてきた面もあるが、今回の米政策の改革等を踏まえ、農協系統と行政のそれぞれの役割を厳しく自覚し、安易に行政が農協系統に行政代行的業務を行わせることがないようにしていくことが必要である。

農業者の補助金等申請事務をJAが代行する場合には、JAが農業者からコストに応じた手数料を徴収することも検討する必要がある。

福祉事業等について、地方行政等から業務を引き受けるに当たっては、経営が成り立つかどうかを十分チェックして対応する必要がある。

## ( 2 ) 補助金等の施策面での公正の確保

補助金等の交付要件は、ＪＡとＪＡ以外の生産者団体を同等とすることを徹底していくことが必要である。

その際、現在、一部の補助金等がＪＡや全農を窓口として農業者に交付されているが、ＪＡや全農以外のルートからも補助金等を受領できる仕組みとすることを検討する必要がある。

## ( 3 ) 独禁法違反のチェック体制の強化

農協系統は、他の協同組織と同様、独占禁止法の一部が適用除外とされているが、「不公正な取引方法」は適用除外とはなっておらず、これまでも、公正取引委員会による審決等が行われている。

現行法上違法な行為については、今後厳しくチェックしていくことが必要である。

この場合、

ア 組合員・会員に対して、その意思に反して系統利用を強制することは、不公正な取引方法となるおそれがあることを周知するとともに、

イ 全中においては、違法な行為が行われないよう、自主ルールを策定し、中央会監査等を通じて自らチェックする必要がある。

ウ 行政においても、実態把握と指導に努めるとともに、行政検査も活用し、必要に応じて公正取引委員会と連携しながら、独禁法違反を厳しくチェックする必要がある。

また、現行制度の問題点が具体的に明らかになった場合は、制度の見直しを検討する必要がある。

おわりに

以上のような農協系統の改革を推進するため、政府においては、農協法をはじめとする農協系統に関する各般の法令、ガイドライン等の見直しを早急に行い、結論の得られたものから所要の措置を講じていくことが必要である。

また、農協系統においては、数値目標とスケジュールを盛り込んだ改革の具体策を早急に検討して、国民に明らかにするとともに、速やかにこれを実践することで、農協改革に対する国民の支持と理解を得ていく必要がある。

当研究会は、本報告書を踏まえ、政府及び農協系統が行う改革の具体化や実行状況について、今後も検証し、助言を行うため、必要に応じて開催していくこととする。

「農協のあり方についての研究会」委員名簿

五十音順（敬称略）

帯広川西農業協同組合組合長	有塚 利宣
東京大学名誉教授	今村奈良臣
（株）藤崎快適生活研究所専務取締役所長	牛尾 陽子
（有）イズミ農園社長	梅津 鐵市
（財）日本農業研究所研究員	岸 康彦
（財）国民経済研究協会監事	小島 正興
全国農業協同組合中央会副会長	小林 二郎
日本生活協同組合連合会専務理事	品川 尚志
横浜丸中青果（株）社長	鈴木 邦之
デリカフーズグループ社長	館本 勲武
時事通信社解説委員	野村 一正
（株）西友顧問	橋本 州弘
森永製菓（株）相談役	松崎 昭雄
とぴあ浜松農業協同組合組合長	松下 久
中京大学教授	水谷 研治
J A 全国女性組織協議会会長	峰島 歌子
全国農協青年組織協議会会長	門傳 英慈
主婦連合会会長	和田 正江
は座長	

農協のあり方についての研究会審議経緯

(敬称略)

平成14年

9月27日(金)

「農協のあり方についての研究会」(第1回)

- ・農協の現状と課題について

10月21日(月)

「農協のあり方についての研究会」(第2回)

- ・農協系統、公正取引委員会からのヒアリング

全国農業協同組合中央会専務理事

山田 俊男

全国農業協同組合連合会代表理事理事長

田林 聰

公正取引委員会事務総局経済取引局調整課長

原 敏弘

11月22日(金)

「農協のあり方についての研究会」(第3回)

- ・公正取引委員会、担い手農家、農協組合長からのヒアリング

公正取引委員会

担い手農家(山形県・稲作、繁殖牛経営)

若林 英毅

担い手農家(三重県・農業生産法人代表)

福島 正信

研究会委員(帯広川西農協組合長)

有塚 利宣

研究会委員(とぴあ浜松農協組合長)

松下 久

全中・全農

12月16日（月）

「農協のあり方についての研究会」(第4回)

- ・ 担い手農家、農協職員からのヒアリング  
研究会委員（（有）イズミ農園社長）  
梅津 鐵市  
担い手農家（京都府・園芸農家）  
谷 則男  
農協職員（富里市農協経済指導部長）  
仲野 隆三  
農協職員（あいち中央農協販売部長）  
大屋 直人  
全中・全農

平成15年

1月24日（金）

「農協のあり方についての研究会」(第5回)

- ・ 農協職員、農業資材販売業者からのヒアリング  
農協職員（越後さんとう農協営農部長）  
今井 利昭  
農業資材販売業者（アイアグリ株代表取締役社長）  
玉造 和男
- ・ 全中・全農から、農協改革に関する考え方の報告

2月24日（月）

「農協のあり方についての研究会」(第6回)

- ・ これまでの議論を踏まえた論点整理

3月28日（金）

「農協のあり方についての研究会」(第7回)

- ・ 報告書のとりまとめ