

現代JAの3つの顔 ～直視し、適切なマネジメントを

増田佳昭

JAとは何か

「JAとは何か、一言で表現してください」。そんな問いを投げかけられたら、JAの役職員でも簡単に答えられる人は少ないだろう。答えられたとしても、そこには相当のばらつきがある。ある職員は、ICAの協同組合原則をあげてJAが協同組合であることを縷々説明する。元気な職員は、「JAは地域に貢献する組織です」と大きな声で答える。「農業の協同組合です」と、“そのまんまじゃない？”と突っ込みたくなる答えをする職員もある。いやいや「JA綱領」に立ち返って考えるべきだというまじめな職員もいる。なかなか難しい問題である。

さて、ここでは「現代JAとは何か」について、もう少し立ち入って考えてみたいと思う。筆者は、現代JAを三つの顔をもつ複合体ととらえるべきだと考えている。本センターの先輩たちの言葉を借りれば、「三面複合体」である^{注)}。ただし、かつての「三面複合体」は、「農政下請け組織」「圧力団体」「農業協同組合」の3つの顔だったが、現代JAのそれは「農業団体」「協同組合」「金融機関」の3つの顔をもつとみるのが妥当である。

「農業団体」というのは、文字どおり農業者の団体という意味である。その主要な

機能は農政との関わりである。各種農業政策の下請け、浸透を農村の現場で担う農業者の団体としての性格をさす。と同時に、農業者や農村の政策課題をとりまとめ、それを政治や政策に反映させる機能ももつ。これは農政運動団体としての性格といってもよい。

「協同組合」というのは、ICA原則が定めるように、組合員のニーズを充たす組合員主体の民主的な協同経済事業体としての性格である。組合員の期待に応じて、何らかの事業を行う経済組織としての性格である。

「金融機関」に説明は不要かもしれないが、大事な点は、正准組合員はじめ、多くの人たちの貯金を預かっていることである。また共済についても、加入者から多額の掛け金を受け入れている。それがゆえに社会的に重い責任を持ち、他の金融機関と同様に監督官庁から厳しい規制を受けている。

この3つの顔は、相互に絡み合い、補完し合い、ときに矛盾し、対立して、JAの現実の動きを生み出している。JAは、性格の異なる3つの顔をもつ、まさに「三面複合体」なのである。

3つの顔を律するそれぞれの論理

JAを「三面複合体」とみる見方は、裏

返して言うと、JAをいずれか一つの側面からだけ定義づけることは不十分であり、場合によっては誤りだということを意味している。JAは単なる農業団体でもないし、単なる協同組合でもない、そして単なる金融機関でもない。むしろJAが複合的な顔を持つ存在であることを、JA関係者ははっきりと「自覚」しておく必要があるし、それを踏まえて、必要な対応策を考えておく必要があると考えるからである。

もう少し考えてみよう。3つの顔を律する論理は、それぞれ異なっている。まず、農業団体としての顔（以下、農業団体性、または農業団体的性格と呼ぶ）を律する論理は、農業行政の論理である。農業団体としての顔は、歴史的にふり返れば、戦前の農業指導と農政運動を担った系統農会にルーツをもち、戦中戦後の食糧統制、高度経済成長期の基本法農政下の生産振興、その後の農産物需給調整等々、そのときどきの農業政策に連なる。農業団体にとって必要なものは、農業行政との密接な連携であり、また必要に応じた農業政策への農業者の意向の反映である。弱まったとはいえ、水田農業対策をはじめ政府の行う農業政策との連携は依然としてJAに期待されている、また「農政運動」もJAの重要な活動である。

これに対して協同組合の顔（協同組合性、ないし協同組合としての性格）を律する論理は、自治と協同である。ICA原則が象徴的に示すように、協同組合は、人々がニーズに応じて自主的に結集した組織である。そこでは、加入脱退の自由と民主的運営を

基本に、組合員自らによる自治と協同による成果の実現が原則になっている。協同組合性は、ICA原則を踏まえた戦後農協法の中にしっかりと埋め込まれた。農協法は総会ないし総代会を最高意思決定機関としており、JA運営は、組合員の自治による組織運営が基本となっている。

では、金融機関の顔（金融機関性ないし金融機関としての性格）を律する論理は何か。それは、基本的には「預金者保護」と「金融システムの安定」である。そしてそれを体現するのが金融庁等による金融行政である。不特定多数の顧客から預かった預金の保全、それとうらはらの関係にある金融機関としての健全性確保が、金融行政の基本である。

このように考えると、現代JAはこうした異なる論理を一つの組織体に体現するきわめて複雑な統合体である。3つの顔は、相互に補完しあい、相乗的に効果を発揮する場合もあるのだが、逆に矛盾し、相対立する場合も少なくない。

これまでなされてきたさまざまなJA批判も、これらの顔の一面を取り上げて批判することが多かったし、またJAの運営においても、これらの側面を統合しながら運営することは、きわめて難しいことなのである。

3つの顔の矛盾と対立

現代JAは多面的な顔をもつがゆえに、それを批判する側から見ると「突っ込みどころ満載」である。まず、農業団体性をめ

ぐる批判である。「農協は米価をつりあげて日本農業の構造改革を阻害した」「国益に反するTPP反対運動はけしからん」といったものは、農業団体としてのJAへの批判である。また、正組合員数と農業統計上の農家数の乖離をさして、「偽装農家」、「偽装正組合員」と批判した論者もいたが、それは農協の農業団体性のみを協調して他の側面を捨象しようというものである。

次に協同組合性をめぐる批判だが、これは、組合員目線からの批判が少なくない。

JAの生産資材が高い、あるいはその原因が連合会にあるといった批判がそれである。また、農協が組合員に事業利用を強制しているのは独占禁止法違反だといった批判も、JAの協同組合性にかかる議論である。

JAの金融機関性をめぐる批判としては、1990年代半ばの住専処理をめぐる農協批判が最たるものであろう。また、JAの不祥事への批判は、JAの金融機関としての適格性への疑念と結びついているようである。

3つの顔の「矛盾」という意味で最大のものが、近年の農協改革で浮上した「准組合員の利用制限」問題である。これはまさにJAの金融機関性、協同組合性、農業団体性の矛盾が生み出した問題と言っていだらう。

まず、JAにおいて、組合員資格が正、准組合員に分かれているのは、JAがもつ農業団体的性格によるものである。構成員を農業者とそれ以外とに分けるという制度上の区分は、戦前に農会と産業組合という二大団体が農業会に統合される際に導入された。農会は地主と農民という農業関係者

のみで構成されていたが、産業組合は職業による加入制限がなかった。両者が統合した後の農業会は統制を目的とした農業団体であったから、農業者を当然会員とし、非農業者を任意会員とする区分を導入せざるを得なかったのである。

これに対して、協同組合の論理は単純である。組合の事業を利用したい人が、出資金を支払って加入するのであれば、その職業が何であろうと組合がこれを拒否する理由はない。というよりも拒否してはならないというのが協同組合原則の理念である。准組合員の利用制限というのは、いわば「農業団体性」でもって「協同組合性」を押し込め、捻じ曲げようとするものなのである。

准組合員の利用制限は、同様に、協同組合性と金融機関性の矛盾、対立の側面も持つ。先にも述べたように、金融機関性を律する論理は預金者保護と金融システムの安定性である。批判者から見れば、JAの准組合員は不特定多数の顧客（預金者）と同じだから、JAも一般金融機関と同様の規制を受けるべきだとの主張になる。これに対して、JAの協同組合性を重視するものは、メンバーシップ組織である協同組合は不特定多数を対象にする金融機関ではないから、一般金融機関と同じ規制は不適切と主張することになる。その象徴的な問題が、農協改革で浮上したJAへの会計人監査の義務づけであった。

3つの顔をどうコントロールするか

JAがもつ3つの顔をどう扱うべきか、

J Aにとって悩ましい問題である。一方でそれは、J Aを存立させている農協法や農業行政、さらに金融行政などの外部の制度環境によるものである。J Aからの信用事業分離、さらには農業団体性分離で、強引に3つの顔を引き離そうとする動きもある。また逆に、協同組合性を重視する視点から、J Aの協同組合としての純化を主張する考えもある。しかし、戦後に形成されたJ Aをめぐる外部的な制度環境は、当面、そう簡単には変更されがたいだろう。

また、内部的に見れば、3つの顔はJ Aの運営において適切にコントロールされ、マネジメントされなければならないだろう。それは相互の補完し合い、相乗的に機能して、組合員の利益の増進と地域農業、地域社会の持続に貢献することも多いのだが、逆にそれぞれの顔が矛盾し、対立してJ Aの運営に困難をきたすこともありうるからである。

J Aを適切に運営するためには、まずは、J Aが3つの顔の複合体であることを自覚する必要があるだろう。3つの顔の存在を認識した上で、それぞれについて、適切にコントロールしなければならないし、またそれら相互の調整や総合的な方向付けが不可欠だと思うのである。さらには、それに対応したガバナンスのあり方やマネジメントの体制が、問われるだろう。

最後に、ある県の非常勤役員研修会での簡単なアンケート結果を紹介しておきたい。まず、上記のようなJ Aの3つの顔について説明し、第1問として、自らが最も関心をもつ「顔」はどれかを聞いた。

続いて第2問で、自分のJ Aの理事会でもっとも重視されている「顔」はどれかを聞いた。

回答状況を見ると、農業のウエートが高いJ Aを含むグループでは回答者24人中、第1問（自らの関心）で「農業団体性」と答えた者が14人、「協同組合性」が9人、「金融機関性」が1人であった。これに対して第2問（理事会の関心）では、「農業団体性」6人、「協同組合性」8人、「金融機関性」10人であった。次に、中間的性格のJ Aが中心のもう一つのグループでも同じ質問をしてみた。回答者20人中、第1問では、「農業団体性」12人、「協同組合性」4人、「金融機関性」4人、そして第2問では、「農業団体性」3人、「協同組合性」ゼロ、「金融機関性」17人だった。

非常勤役員の多くが農業団体性や協同組合性に主要な関心があるのに対して、J A運営の主要な関心が金融機関性にあって、その間に大きな乖離があることがよくわかる。この現実をどう受け止め、どう対応していくべきか、J Aのガバナンスとマネジメントにとって大きな課題であろう。

注：農協の「3つの顔」を指摘したのは、石川英夫「農協の三つの顔」、『中央公論』73巻5号、1958年5月号である。また三面複合体については、さしあたり、武内哲夫・太田原高昭『明日の農協－理念と事業をつなぐもの』、農文協、1986年を参照。