

# J A 共済の事業実施体制の変遷と 「全共連の株式会社化」

一般社団法人 J A 共済総合研究所  
上席専門職

たけ だ とし ひろ  
武 田 俊 裕

## アブストラクト

J A 共済事業は、これまで一貫して、「J A が事業の主体であり、連合会は J A を補完する」という系統組織の基本原則に即して実施されてきた。近年、いわゆる「農協改革」の一環として、全国共済農業協同組合連合会の株式会社への組織変更（J A の代理店化）が検討されているが、これに対しては、農業協同組合法と保険業法の規制の比較・影響分析にとどまることなく、「協同組合の理念を踏まえた共済事業の意義・目指すもの」を放棄して資本の論理に置き換えることの妥当性をめぐって、本質的かつ実質的な考察と対応を行うことが求められている。

(キーワード) 系統事業としての共済 連合会の補完機能 協同組合共済の意義

## 目 次

1. はじめに
2. 系統3段階による再共済・再々共済方式
3. 事業実施方法等に関する規定の整備
4. 県共済連および全共連の機能・組織の整備（系統2段階制）
5. J A および全共連による共済契約の共同元受
6. 全共連株式会社化の論点

## 1. はじめに

2014（平成26）年3月、与党は、いわゆる「農協改革」の一環として、全国共済農業協同組合連合会（以下「全共連」という）について「経済界・他業態金融機関との連携を容易にする観点から、金融行政との調整を経た上で、農協出資の株式会社……に転換することを可能とする方向で検討する」との方針をとりまとめ、農林水産省は、2015年の農協法変更にあたり、この点について「金融庁と中長期的に検討する」とし、継続協議扱いとした<sup>1</sup>。

全共連の株式会社化は、2019（令和元）年10月～12月に開催された規制改革推進会議において、2020年6月の答申に向けた「重点的フォローアップ事項」として取り扱うことが提案・検討される<sup>2</sup>など、引き続き検討の俎上に載せられている。

この問題は、協同組合と株式会社の異同・優劣を単に比較するだけでなく、協同組合であるJAがこれまでどのような体制で共済事

業を実施してきたか、事業の開始以来どのような趣旨でその体制が整備されて現在に至っているかを踏まえて、その適否や対応のあり方を検討すべきであると考えられる。そこで本稿では、**図表1**の項目に従ってJA共済の事業実施体制の変遷について概観したうえで、今後の検討にあたって留意すべき点について私見を述べたい。

## 2. 系統3段階による再共済・再々共済方式

### （1）農協共済実施要項（1952年）

JA共済は、「農家の災害保障制度を確立すること」と「農村からの資金流出を阻止し、農業発展のための自立資金の内部蓄積を図ること」を事業の目的として実施された。後者の目的を果たすとともに、共済事業による農家組合員との結びつきを強化するため、北海道・長野県で実施されていた長期生命共済を他府県でも実施したいという要望の高まりを受けて、全共連は、1951（昭和26）年10月の

（図表1）JA共済の事業実施体制の変遷

内容（時期）	趣旨
系統3段階による系統事業としての実施（1957年）	・事業主体の整理 ・全国での危険分散制度の確立
事業実施方法・共済契約に関する規定の整備（1993年）	・保障提供の機動性向上 ・行政指導の効率化
県共済連・全共連の一斉合併による系統2段階制（2000年）	・連合会の経費節減・合理化 ・資金集中・運用一元化
JA・全共連による共済契約の共同元受（2005年）	・JA破綻の際の組合員保護

（出典）筆者作成

1 農林水産省・地域の活力創造本部「農協改革の法制度の骨格」3頁（2015年2月13日）参照。

2 2019年10月31日の第1回会合において、信用事業の健全な持続性の確保のため「全共連の農協出資株式会社への転換を可能にする等、必要な見直しの実施状況について確認を行う」ことが提案されたが、12月2日の第2回会合の結果「自己改革の実施状況について確認を行う」という表現に変更された経過があり、結果的に、2020年7月2日の答申「規制改革推進に関する答申」における「基本的考え方」と「実施事項」のいずれにおいても、全共連の株式会社化に関する文言は盛り込まれなかった。

役員会において「生命共済の実施方針」を決定し、同年12月から翌年2月まで開催した「農協共済制度打合せ」での検討を経て「農協共済実施要項」を設定した。このなかで、次のような事業実施体制が定められ、その後のJA共済事業の基本形態として定着していくこととなった<sup>3</sup>。

- ① 単位組合は他の事業と兼営で行い、府県段階では単独の共済連合会（以下「県共済連」という）を設立し、系統事業として生命共済・役職員共済・農家建物共済・組合建物共済を行う<sup>4</sup>。
- ② 単位組合が共済契約の元受けを行い、その引受責任の全額を県共済連に再共済し、県共済連はさらに全共済連に再々共済して危険を全国的に分散する。
- ③ 生命共済については、共済責任のうち積立部分は県共済連が、危険部分は全共済連が保有する。それ以外の共済については、事業の普及度に応じて県共済連と全共済連の間で共済責任を分担する。

## （2）農業協同組合共済事業指導要綱（1957年）

1947（昭和22）年に制定された農協法は、「農業上の災害又はその他の災害に関する施設」という文言で共済事業の実施根拠規定を定めていたが、1954（昭和29）年には「共済に関する施設」という総合的な保障制度を目指すに相応しい包括的な規定に改められ、事業実施体制についても、1954年に発出された

農林事務次官通達「共済事業指導要綱」において、県共済連が再共済事業を行い、全共済連が再々共済事業を行うことが認められ、1957（昭和32）年に改めて発出された「農業協同組合共済事業指導要綱」において、総合農協が元受共済、県共済連が再共済、全共済連が再々共済の機能を担うことが系統共済の原則として明文化された<sup>5</sup>。

1954年に改正された農協法は、個々の単位組合を共済事業の実施主体とし、それぞれの総会決議（組合員的意思）に基づいて共済事業の実施方法等を記載した「共済規程」を定め、都道府県知事の承認を得ることを事業実施の要件とした。そのうえで、事業を健全に運営し、発展させるためには、全国規模で危険を分散して大数の法則を機能させることが不可欠であるという共済事業の特質を踏まえ、系統3段階による系統事業として実施することが、上述の「農業協同組合共済事業指導要綱」において、行政庁による指導・監督の原則として明文化されたのである（こうした通達が各都道府県の知事宛てに発出されたことにより、これに反する内容の共済規程を組合・連合会が設定しようとしても行政庁の承認を得られないこととなった。）。このことについて当時の行政担当官は、「総合単協を主体とすべきことを基本とし、…都道府県共済連および…全国共済連にあっては、それぞれこの総合単協における事業能力を補完すべきものとする系統組織の基本原理に立脚」し

3 1952年3月末に共済事業は14道県で実施されていたが、2年後には40都道府県（うち生命共済を実施したのは30府県）に拡大した。

4 その他、連合会の行う事業として、動産共済・輸送共済・自動車共済・澱粉共済・農機具共済が挙げられていた。

5 責任保有については、生命共済・建物共済ともに、長期共済については、積立部分は県共済連が、危険部分は全共済連が保有すべきこととされた。

たものであり、「責任保有を可能ならしめるだけの危険分散の制度が合理的に確立せられる基礎をもつものでなければならないことは、共済制度の技術的特質からいって当然であり、また農協共済事業の健全化と共済契約者等関係者の利益の保護を第一義とするその公共性・社会性にもとづく要請からも不可欠」であると説明している<sup>6</sup>。

### 3. 事業実施方法等に関する規定の整備

#### (1) 全共連による共済掛金率の設定(1957年)

1954年に改正された農協法により、各JAは、「事業の実施方法」、「共済契約」、「共済掛金及び責任準備金の額の算出方法」を記載した「共済規程」を定めるべきこととなったが、その内容は、系統事業として危険分散の制度を確立し、事業を健全に運営・発展させるため、合理性と統一性を具えたものとする必要があった。

そのためには共済掛金率の定め方が重要であるとの考え方から、同年の「共済事業指導要綱」は「掛金率は、共済の種類ごとに全国共済農業協同組合連合会が定めたものとする」と定め、1957年の「農業協同組合共済事業指導要綱」においては、全共連が共済掛金率を定めるにあたっては、学識経験者等によって構成された「共済掛金率算定委員会」の議を経、農林大臣の承認を受けなければならない旨定め、客観的な公正さを確保しようとした。この委員会は学識経験者に加え、系統

(JA・県共済連)の代表者と利害関係人(契約者)の代表者を加えて運営され、系統3段階が統一的に用いる共済掛金率の審議にあたった。

#### (2) 事業実施方法・共済契約に関する共済規程および共済約款の規定の整備

##### ① 共済規程例(1957年)

農協法の定める共済規程の記載事項のうち、「事業の実施方法」と「共済契約」については、各JAの共済規程に具体的な規定を置くこととされた。その内容について、系統事業としての合理性・統一性を確保するため、農林省は1957年に都道府県知事宛ての通達により「共済規程例」を示し、JAからの共済規程の設定・変更の承認申請に対しては、共済規程例を基準として承認すべきこととした。

一方、「共済契約」について、契約上の権利義務関係を定め、共済契約者を直接拘束する「共済約款」に関して、農協法は規定を設けていなかったことから、農林省は、その契約規範としての重要性に鑑み、1957年の共済規程例において、「共済約款はJAが設定し、都道府県知事の承認を受ける」旨の規定を各JAの共済規程に置くべきこととした。

##### ② 規定・手続の整備の必要性

1957年以降、共済事業が全国において本格的に実施され、発展していくにつれて、共済種類や特約の数が増え、仕組みの内容も複雑

6 戎谷定夫・農協共済規程詳説(上巻)57頁および70頁(1958年・全国共済農業協同組合連合会)参照。戎谷氏は、同書において、通達発出当時の共済事業が「事業主体についてみても、県連合会あり、全共連の事務所あり、郡連あり、また単協ありという雑多な集合形態で」行われていたと記述し、それらの主体を整理して系統事業とすべき背景について「現実には単位農協は、その大半が旧市町村の区域を地区とした、五百人程度の組合員と三百万円程度の出資金しかもたない、それ自体としては、必ずしも経済力のあるものとはいえない団体」であり、「かかる団体に保険事業を導入すること自体が、保険制度の技術的特質からいって、不可能なことなのである」とも記述している(35頁、51頁)。

化・高度化した。全国のJAはほぼ毎年行われる仕組開発・改訂の都度、共済規程・共済約款の変更について機関付議を行い、都道府県知事に承認申請を行う必要があり、次のような観点から共済規程・共済約款の規定や承認申請手続を見直すための検討がすすめられてきた。

ア 毎年の仕組開発・改訂にかかる行政庁の実質的な審査・折衝は、農水省と全共連との間で行われていることから、全国のJAにおける機関付議・承認申請の手続は形式的なものとなり、JA・都道府県の双方における事務負荷（一社体制の保険会社においては生じない負荷）が大きくなっていった。

イ JAの共済規程は膨大なものとなり<sup>7</sup>、その大半は共済約款にも重複して規定されていた。また、元受共済事業の実施方法と共済契約の内容について、JA・県共済連・全共連の共済規程に、基本的に同一の規定が置かれ、共済規程の過半を占めていた。

こうした検討の結果、次のような見直しが順次実施され、規定・手続の整備がすすめられてきた。

◇ 共済約款は全共連が農林大臣の承認を受けて定め、全国のJA・県共済連で使用することとした。（1965年）

◇ JAにおいて、事業種類の変更（新種共済の開発）を伴わない共済規程の変更は、総会付議を要しない（理事会付議で足りる）こととした。（1973年、農協法改正）

◇ 共済約款について、JA用・県共済連用および年払用・月払用を一本化した。（1978年）

◇ 都道府県内で複数のJAが共済規程を同内容で変更する場合、都道府県知事への承認申請にあたって、変更理由書および変更条文新旧対照表は県共済連からの提出で足りることとした。（1989年）

◇ JAの共済規程の変更は、総会付議を要しない（理事会付議で足りる）こととした。（1992年、農協法改正）

### ③ 共済規程・共済約款の重複の解消および「共済事業実施方法書」の設定（1993年）

上記②のア・イを解消し、共済約款および系統各段階の共済規程の機能に応じた簡易で合理的な規定に改める抜本的な整備が行われたのは、1993（平成5）年であった。このときに整備された規定の体系・内容が、現行の共済規程・共済約款の基本となっている。

具体的には、次の見直しが行われた。

ア 共済契約の内容の詳細は共済約款においてのみ定める。共済規程には、共済契約の基本的事項と、共済約款と重複しない事項の規定のみを置く。これにより、共済規程と共済約款の変更にかかる行政折衝・承認申請手続を二重に行う必要がなくなり、軽微な仕組改訂は、全共連による共済約款の変更のみにより実施できることとなる。

これに伴い、JA・県共済連において共済契約の内容の詳細に関する機関付議が行われなくなることから、その代替措置とし

<sup>7</sup> あくまで比較のための目安であるが、全共連資料によれば、1992年当時、A5判・8ポイントで約700頁に及んだとされている。現在の分量は、A4判・11ポイントで14頁程度である。

て、(1)で述べた共済掛金率算定委員会を「共済約款・共済掛金率審議委員会」に改組し、共済約款の客観的な公正さを、共済掛金率と共通の方法で確保することとした。

イ J A・県共済連の行う元受共済事業・再共済事業の実施方法を全国統一のものとして定めた「共済事業実施方法書」を全共連が設定することを認め、J A・県共済連の共済規程には「共済事業の実施方法は、全共連が農林水産大臣の承認を受けて定めた共済事業実施方法書によるものとする」という規定をおくこととした<sup>8</sup>。

この結果、J A・県共済連の共済規程の分量は大幅に削減され、仕組改訂に伴う変更の頻度も低下した<sup>9</sup>。

1993年にこうした抜本的な整備が行われた背景には、1954年当時求められた系統事業としての統一性・健全性が、事業の展開・拡大につれて定着したことに加え、その後の保障提供をより迅速・機動的に行い<sup>10</sup>、同時に、行政庁による指導をより効率的・実際的に行うことが求められたことがある。

#### 4. 県共済連および全共連の機能・組織の整備（系統2段階制）

##### (1) 長期共済の積立責任の全共連への移管（1991年～）

共済事業を、J A・県共済連・全共連の3

段階制による系統事業として行うという原則が1954年に定められて以来、長期共済の積立責任は県共済連が保有し、その積立金は、県共済連が地域のために活かすべく運用することとされてきた。

しかしながら、結果的に地域での資金需要の掘り起こしは十分に行えず、都市型・大規模企業型の融資が中心となったこと、有価証券運用についても47に分けられた体制では専門家の養成が不十分となったこと、また、割戻金の県間格差も大きくなったことから、1989（平成元）年に設けられた「積立責任保有方式検討委員会」でとりまとめた具体化方策を基本に、1991（平成3）年から、次のように段階的に、県共済連の保有していた積立責任の一定割合が全共連に移管された。

◇ 1991～95年度：毎年6%を移管→県共済連70%：全共連30%

◇ 1996・97年度：3%ずつ移管→県共済連64%：全共連36%

◇ 1998・99年度：8%ずつ移管→県共済連48%：全共連52%

積立責任の移管は、あくまで運用機能の問題として検討・実施されたものではあったが、結局、次に述べる県共済連・全共連の組織統合の大きな契機となったと評価されている<sup>11</sup>。

8 この見直しを実施するにあたり、「全共連の定めた共済事業実施方法書による」旨の規定を新たに設けるか、共済約款と重複しない規定を引き続き自らの共済規程に規定し続けるかは、各J Aの主体的な判断に委ねられたが、結果的には全てのJ Aで前者が採用された。

9 自動車損害賠償責任共済については、共済規程に対する大蔵大臣・運輸大臣の同意等、自動車損害賠償保障法に定められた独自の手続があることから、規定の見直しは行われなかった。

10 当時、5つの共済種類（養老生命共済・終身共済・子ども共済・年金共済・長期定期生命共済）に分かれていた生命分野の長期共済を「生命総合共済」として統合し、保障設計・変更の自在化および共済種類としての収支の安定を図ることについての検討・準備がすすめられていた（1994年実施）。

11 全共連五十年史編纂委員会編・全共連五十年史222頁（2002年・全国共済農業協同組合連合会）参照。

## (2) 47県共済連および全共連の一斉合併 (2000年)

J Aの合併・大規模化の進展に伴い、経済事業を中心とする全国連直接利用の要求が高まったことを受け、1991年の第19回全国農協大会において、J Aの合併促進と連合会組織・事業方式の再編（2段階制）が決議された。共済事業については、県共済連と全共連の機能・役割が明確に区分されており、経済事業と同様の要求が高まっていたわけではなかったが、J Aの合併が強力にすすめられるなか、共済事業についても連合会の経費節減・合理化は避けられない課題であり、また、資金運用の困難さから、全共連への資金の集中と運用の一元化を求める意見も強くなっていた。1993（平成5）年に「農協共済審議会」が、2000（平成12）年に県共済連と全共連を統合して2段階制を実現することを目標とする旨の答申を行ったことを受け、都道府県ごとに「統合研究会」を設けるなど協議を重ねた結果、1999年の全共連通常総代会において「連合会の統合に関する特別決議」が行われ、各県共済連・全共連における「合併にかかる臨時総会」を経て、2000年4月に、47県共済連と全共連が一斉に合併する形で連合会の統合が行われた。

これにより、J A共済事業は、J Aが元受共済事業を行い、それにより負う共済責任の全てを新たな全共連に再共済する方式で実施されることとなり、従来の県共済連は新たな

全共連の都道府県本部として、従来の全共連は全国本部として、それぞれ引き続きJ Aの支援を行うこととなった<sup>12</sup>。

## 5. J Aおよび全共連による共済契約の共同元受

### (1) 事業環境の変化と再共済方式の課題

いわゆる「バブル経済の崩壊」以降、保険会社の経営破綻に備えて1998年に生命保険契約者保護機構および損害保険契約者保護機構が設けられたこと、1997年から2001年にかけて生命保険会社7社と損害保険会社2社が実際に破綻したこと、2002年から03年にかけて4つのJ Aが不祥事や不良債権の累積により自主解散に追い込まれたこと、信用事業においてはペイオフ解禁に向けて2002年施行の通称「J Aバンク法」<sup>13</sup>に基づく破綻未然防止システムが導入されたこと、といった状況を受け、J Aの経営破綻に伴う共済加入者の保護が万全かが問われ、課題があれば解消することが強く求められるようになった。

系統2段階制の下で「J Aが元受共済事業を行い、それにより負う共済責任の全てを全共連に再共済する」という方式には、仮にJ Aが破産した場合、次の問題が生じる懸念があった。

◇ 破産管財人が破産法<sup>14</sup>に基づいて共済契約を解除することによって、保障が強制的に終了する。特に生命共済の場合、年齢や健康状態によって再加入が困難なケースが

12 47県共済連と全共連が統合したことの形式的ないし間接的な効果として、ある県共済連の経営の存続が困難になり、再共済契約・再々共済契約の存続および当該県域の組合員への保障提供が危殆に陥る危険がなくなったという意味で、J A共済事業の健全性・信頼性が高まったことを挙げることもできる。

13 正式名称は「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律」である。

14 破産法第53条第1項参照。

生じる。

- ◇ 共済契約に基づく共済金や返戻金等の請求権が破産債権となり、他の一般債権者と平等に配当を受けることにとどまる結果、共済約款に定められた額の一部しか受け取れない。

## (2) J Aおよび全共連による共同元受方式 (2005年～現在)

こうした事態を生じさせないため、仮にJ Aが破綻しても組合員保護を確保し得る共済事業の実施方式として、2005（平成17）年から、J Aと全共連が共同で組合員との共済契約を締結する「共同元受方式」が導入され、現在に至っている。その概要は次のとおりである。

- ◇ J A・全共連がともに共済者として共済契約を締結し、連帯して共済責任を負う。連帯債務の負担割合はJ A：全共連 = 0：100とする<sup>15</sup>。
- ◇ 共済契約に関する行為は、J Aを窓口として行う。
- ◇ J Aが破産などの事態に陥った場合には、共済契約は自動的に全共連が単独で締結する契約に変更され、その後、共済期間の満了まで、共済約款の定める共済責任を果たす（保障が強制的に終了することはなく、共済金・返戻金等は共済約款の定める額で受け取れる）。
- ◇ 既にJ Aとの間で締結されていた共済契約についても、加入者にとって有利な改訂

であり、掛金面・手続面での負担が増えないことから、J A・全共連が共同で引き受ける契約に変更する。

共同元受方式への移行により、J Aの自主性や地域特性に基づく創意工夫を活かしながら、全共連がJ Aと同じ視点から組合員のニーズや保障提供上の課題に取り組むことでJ Aをより適切に支援し、組合員の満足度を高めるメリットがあると整理された。

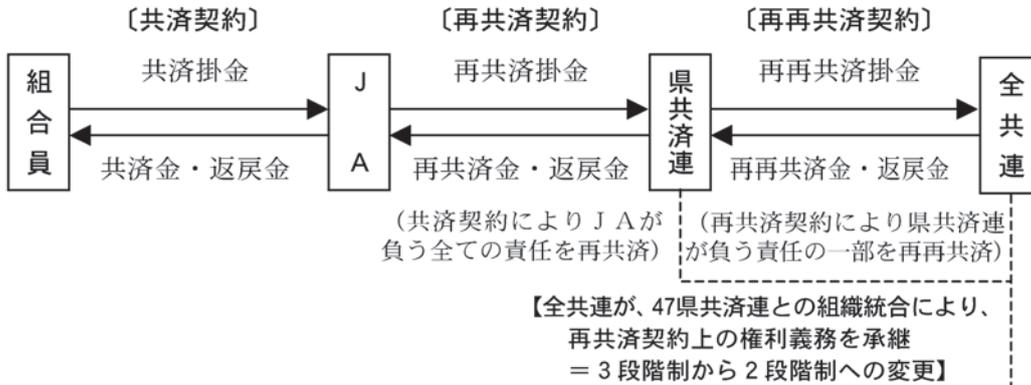
なお、全共連の経営破綻に対応する加入者保護の制度として、2005年に施行された改正農協法では、J A・共済契約者間の自治的な手続による契約条件の変更（予定利率の引下げ）を可能とする制度が設けられた<sup>16</sup>ことから、同年には、J A共済における経営破綻の際の組合員保護の制度が、J A・全共連の両面から整備されたことになる。

15 J Aと全共連の負担割合は、両共済者間の内部関係であることから、共済約款ではなく、各J Aと全共連が締結する「共済事業の共同実施に関する契約」において定められている。

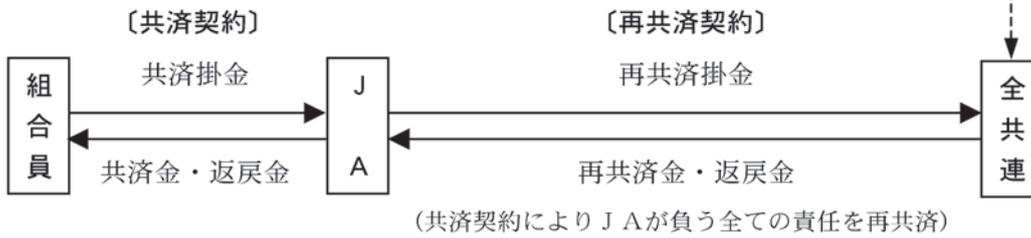
16 農協法第11条の52～第11条の63参照。

(図表2) J A 共済における事業実施方式の変遷

① 1999 (平成11) 年度まで



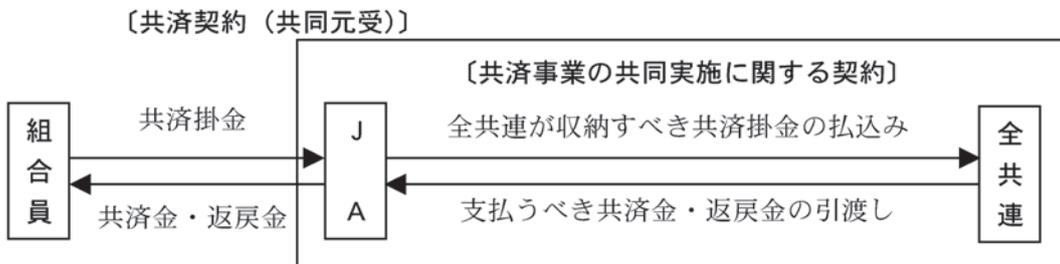
② 2000 (平成12) 年度～2004 (平成16) 年度



③ 2005 (平成17) 年度～

【再共済方式から共同元受方式への変更】

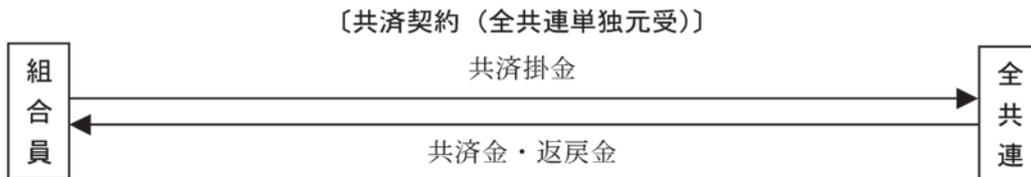
ア 通常時



( J A ・ 全 共 連 が と も に 共 済 者 と な り 、 連 帯 し て 共 済 責 任 を 負 う 。 共 済 契 約 に 関 す る 行 為 は J A を 窓 口 と し て 行 う )



イ J A 破綻後



(出典) 武田俊裕「J A 共済の共同元受について」・共済と保険2008年5月号23頁 (日本共済協会)

## 6. 全共連株式会社化の論点

### (1) 系統組織の基本原則の堅持

これまで述べてきた事業実施体制の変遷を一言でまとめれば、JA共済事業は、「組合員が出資し、運営するJAがあくまでも事業の主体であり、連合会はJAの事業能力を補完する」という系統組織の基本原則と、「事業の健全な運営には、全国規模での危険分散により大数の法則を機能させることが不可欠」という共済の技術的特質を踏まえた系統事業として定着・発展し、その後の、保障市場の自由化・競争激化、行政改革、JA合併の進展と連合会組織の整備、経営破綻時の契約者保護の要請、といった環境変化に対応して事業方式の整備に取り組んできた、ということになる。

「全共連の定めた共済約款・共済事業実施方法書に従って事業を行う」、「連合会組織は全共連に一元化する」、「全共連が共済契約の当事者として加わる」という個別の事象を見れば、いわゆる「中央集権化」を志向してきたかのような印象が生じかねないくらいはあるが、かなり抜本的な事業方式の変更が行われても、「組合員の利益保護」という事業目的と「事業の主体はJA、連合会はその補完」という系統組織の基本原則が一貫していたことは再確認すべきであり、仮に「共済事業におけるJAは、実質的に保険代理店（と同じ）だ」といった認識や発言があると

すれば、それは表層的・短絡的で、協同組合共済の本質を見誤ったものである<sup>17</sup>。

共済事業が系統事業として行われているのは、全国規模で危険を分散することが健全な運営に不可欠だという技術的特質があるからであり、個々の組合員に対する保障の設計・提供は、「自らのJA」に対する帰属意識や、身近で信頼性・共感性の高いJA職員との関係性を基盤として行われることが協同組合共済としての本質であり、特長であることを忘れてはならない。

### (2) 全共連株式会社化が提起される背景

全共連が保険業法に基づいて事業を行う保険株式会社になることの適否については、「員外利用規制の制約を受けることなく自由な営業活動が行えるようになる」というメリットが提示される反面、①保険業法は生命保険と損害保険の兼営を禁じているので、JA共済は生命保険会社と損害保険会社の2社に分割されることになり、共通部門・インフラの運営が不効率となる、②共済推進を行う職員に保険業法上の募集人資格を付与し直す必要が生じる、③現在のJAの付加掛金収入が代理店手数料に変更されると、新たに消費税が課税され、最終的には組合員がその財源を負担することとなる、といった課題が生じることが指摘されている<sup>18</sup>。

今般の「農協改革」において提起された全共連の株式会社化については、上述のような

17 2014年7月、「規制改革実施計画」が閣議決定されたことへの対応を表明した記者会見において、全共連（理事長）は共同元受方式について「（政府が信用事業について求めた）代理店方式とは全く異なる。まさに地域に密着した事業展開を実施していくために最も必要で、根幹になる」と述べた。2014年7月25日付日本農業新聞参照。

18 若松仁嗣「『農協改革』の経緯とJA共済の社会的意義」・明大商学論叢第101巻第2号75頁（2019年・明治大学商学研究所）および石田正昭＝小林元編著JAの価値と役割141頁〔富士重夫〕（2017年・全国共同出版）参照。

農協法と保険業法の規制の比較・影響分析にとどまらず、④全共連が株式会社になること  
によって容易になるとされる「経済界・他金融機関との連携」の具体的内容とその必要性・効果、⑤全共連が株式会社になれば「信用事業の健全な持続性確保」ができる<sup>19</sup>とすることの根拠と信憑性、についても検証しなければならない。

さらに、一連の「農協改革」に対して警戒的な立場からは、全共連の株式会社化が提起される背景・論拠として、協同組合の独自性の否定（保険会社とのイコールフットイング）、JAの農業純化論（地域協同組合の否定）、協同組合の自主性・主体性の否定（政府主体の政策決定）、といった政策的意図があり、特に共済についてはアメリカの政府・経済界による執拗な規制要求<sup>20</sup>を利用しているという特徴がある旨指摘されている<sup>21</sup>。上述の①～⑤で述べた具体的な課題を検討する際には、協同組合の理念・存在意義やJAのあり方を裏付けとして、その脈絡のなかで行うべき状況にある。

### （3）協同組合であるJAが共済事業を行う意義

JA共済に携わった先人の一人は「共済は保険数理を使うものの、共済と保険は精神が全く違うという論理に立っていた。協同思想

と、保険技術が上手に結びついていた」と記している<sup>22</sup>。「同じ危険に晒された多数の人々が金銭を拠出して共同の資金を備蓄し、実際に事故が生じたときにそこから支払いを受けるという形で不測の事態に備える」という機能は保険と共通しているが、それを、「人々が、自らの生活を守り、共通の経済的・社会的・文化的なニーズと願いを満たすために、連帯して運動体・事業体を組織し、自主的・民主的に運営し、利用する」という“協同組合独自の形”で行うことが、協同組合共済の基本的な性格であり、特徴である<sup>23、24</sup>。

こうした観点から「協同組合であるJAが共済事業を行う意義」を端的に整理すると、次の2点に集約されると考えられる。

#### ① 組合員の位置付けと事業目的

協同組合は、自立した個々人が連帯して出資し、運営し、利用する組織であり、その事業は、営利（出資者への配当の最大化）ではなく、組合員の経済的・社会的・文化的なニーズと願いを満たすことを目的として行われる。すなわち、共済事業において組合員は、「加入し、保障される者」であると同時に、「出資し、運営する主体＝共済者」でもある。

JA共済は、組合員の営農・生活において必要な保障を、組合員にとって最も望ま

19 前掲注（2）に示した規制改革推進会議の提案の考え方である。

20 在日アメリカ商工会議所「共済等と金融庁監督下の保険会社の間に平等な競争環境の確立を」（2018年）参照。

21 石田＝小林編著前掲注（18）139頁〔富士〕参照。

22 石川勝巳編・農協共済草創物語－熱血の思い出－124頁〔鈴木俊彦〕（1983年・全国共友会）参照。

23 共済と保険の異同について、我が国の共済は保険とは異なる制度として発達し、保険と補完し合いながら共存している旨分析・主張したものとして、関英昭「共済と保険に関する研究」・共済総合研究第80号2頁（2020年・JA共済総合研究所）参照。

24 賀川豊彦は、1936年の論文「保険制度の協同化を主張す」において、「保険そのものが本来互助的たるべきものであるがゆえに、我々はあらゆる保険部門における協同組合化を主張せざるを得ない」と述べた。

しい形で提供するため、「総合事業の一環として、生命・損害両分野の保障を提供できる」という枠組みを活かして、「自らのJA」に対する帰属意識を持った組合員との豊かな対話を通じて保障の設計・提案を行い、共済責任を果たしてきた。

こうした組合員の位置付けの下では、「株主の利益と顧客の利益のどちらを優先するか」という二律背反は生じない。例えば、外貨建保険に相当する共済を使って、為替リスクを組合員に移転することによって収益の拡大・安定を図るような事業運営は、組合員の利益にならないとして行っていない。

## ② よりよい社会づくりを目指す運動体

協同組合は、今後の社会経済システムの有効な構成要素として役割を発揮すべき「多くの人々が自発的に参加できる公正で自由な仕組み」であり、地域に根差した協同組合は、他の協同組合と連携してよりよい（持続可能な）地域社会づくりに取り組む、公共性のある運動体としての性格を併せ持っている<sup>25</sup>。

JA共済事業の収益は、共済に加入した契約者への割戻金として還元されるほか、全共連の会員として配当を受けた各地のJAを通じて地域に還元されることになる。また、JA共済は、病気・事故の未然防止と事故後の事後支援を行う地域貢献活動（例：健康体操講習、災害シートの配布、交通安全指導・診断、介助犬の育成・普及支援）を、保障提供と「車の

両輪の関係」と位置付けて実施してきた。近年は、食農教育活動や農作業の効率化支援等、営農分野の活動にも注力している。

さらに各地のJAにおいては、農業・農村の多面的機能の維持・発揮や地域コミュニティの活性化（例：地域の付加価値づくり、都市と農村の交流、被災地の復興）に向けて、他の協同組合との連携を深めながら様々な活動を展開しており、共済事業による収益もその支えとなっている（**図表3**）。

## （4）今後の検討に向けて

JA共済事業の実施体制が推移するなかで、協同組合の理念を踏まえ、「組合員が出資し、運営する単位組合を事業の主体と位置付ける」という事業運営の基本原則が貫かれてきたことは（1）で述べたとおりである。「全共連を株式会社化し、JAをその代理店としてよいか」という問題は、この基本原則を放棄して、株式会社の資本の論理に置き換えてよいかという問題として本質的な議論と検証が行われるべきであり、また、今後、協同組合ないしJAが、持続可能な地域社会づくりに果たすべき役割があるときに、系統事業・総合事業として継続してきたJAの諸事業を分割・株式化することの必要性・合理性についても、実質的な検討が重ねられるべきである。

この検討においては、次の点に留意することが必要である。

### ① 法人形態のみを根拠として「株式会社は

25 2012国際協同組合年全国実行委員会・協同組合憲章〔草案〕がめざすもの41頁（2012年・家の光協会）参照。

(図表3) 協同組合であるJAが共済事業を行う意義に関連するコメント

① 組合員の位置付けに関するもの

- ・ あるJAの共済推進担当者（ライフアドバイザー）は、組合員との関係について、次のように述べている<sup>26</sup>。「組合員や利用者の方々に近いのがライフアドバイザー（LA）です。JAには営農、生活、金融、共済などさまざまな事業があります。その中で、LAが組合員や利用者の方々から、気軽に相談や頼み事をしてもらえるようにコミュニケーションを取ることで、JAとの信頼関係を築くことにつながると感じています。例えば、車の免許を返納し、なかなか思い通りに買い物に行けない一人暮らしの方もいらっしゃいます。こうした方を訪問した際に、貯金の払い出しや肥料、農薬など資材の注文といった要望があれば、快く応えるようにしています。」

② よりよい社会づくりを目指す点に関するもの

- ・ 2016年に国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）が「協同組合において共通の利益を形にするという思想と実践」を無形文化遺産として登録することを決定した政府間委員会は、協同組合を「共通の利益と価値を通じてコミュニティづくりを行うことができる組織であり、雇用の創出や高齢者支援から都市の活性化や再生可能エネルギープロジェクトまで、さまざまな社会的問題への創意工夫ある解決策を編み出している」と評価した。
- ・ 2019年、政府のSDGs推進本部が決定した「SDGs実施指針改定版」は、「今後の推進体制」における「主なステークホルダーの役割」のなかで、「協同組合をはじめ、地域の住民が共助の精神で参加する公共的な活動を担う民間主体が、各地域に山積する課題の解決に向けて、自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生し、SDGsへ貢献していくことが期待されている」と述べている。

倫理的に悪であり、協同組合は善である」と一概に言い切ることはできず、社会一般からの理解を得ることも難しい。顧客や従業員を尊重した優れた経営を行う会社やSDGsに熱心に取り組むと公言する会社があることは周知の事実であるし、協同組合が子会社を運営することも一般的である。「協同組合が共済事業を行うことが、組合

員にとって望ましい」との主張に説得力を持たせるためには、その理念や近年の内外の期待を体現した事業活動を日々行い、そのことを役職員・組合員に周知し、系統外にも発信していく必要がある。

- ② ①の発信には、各JAがそれぞれの地域で行う広報、JAグループとして行う広報、JA共済として行う広報、といった複

26 2019年12月12日付日本農業新聞参照。

数の主体・方法があり、場合によっては、他の協同組合や日本協同組合連携機構（JCA）と連携することも考えられる。それらのメッセージが分断された形ではなく、これまで以上に相乗効果を発揮しつつ効果的に伝わるよう、配慮と経験を蓄積していくべきである。

- ③ 「農協改革」をめぐる一連の議論において、全共連の株式会社化は、農林中金・信連の株式会社化と併せて論じられてきたように見えるが、本来この検討は、共済事業が、その技術的特質を踏まえ、信用事業とは基本的に異なる方式で実施されてきていることを正しく反映した形と内容で行われるべきである。

2015年の農協法変更の経過を見る限り、今後、全共連の株式会社化にかかる最終的な政策決定が、純粋な「協同組合のあり方」論を基準として行われる保証はなく<sup>27</sup>、また、共済事業・信用事業を行わない組合（全農・県経済連）について、株式会社への組織変更を認める規定<sup>28</sup>が導入されたことは、「すでに外堀が埋められた」ことを意味していると捉えるべきなのかもしれない。その後、共済事業・信用事業を行う組合の株式会社化につい

での農水省と金融庁の「中長期的な検討」がどのように行われているのかも明らかではない。仮に行政庁が、次回以後の農協法変更の際に、組合員の意思に基づいて全共連を株式会社に変更できる旨の規定を導入するとすれば、JA共済の草創期から貫いてきた協同組合系統組織の基本原則を行政の側から一方的に放棄したという形ではなく、その原則を守り続けるかどうかを組合員に委ねることを意味する、といった類の説明がなされるのであろう。

こうした状況の下で、全共連の株式会社化が政策課題として検討され、決着するまでの間、協同組合共済の本質・原則やJAおよびJA共済事業のあり方について、組合員だけでなく、地域住民や他の共済団体の関係者にも伝わる形で真摯な議論を行い、それを日々の事業活動や教育・研修に反映させることは、将来に向けて組合員が共済事業の意義をどう理解し、その実施体制や運営方法についてどのような判断を下すかの基本的な方向性を導くことにつながるものであり、現下のJA共済関係者にとって重要な責務であるといえよう<sup>29</sup>。

27 2015年の農協法変更に向けた最終局面での協議・調整が「二者択一を迫られたJA側が、准組合員の利用規制を回避するために、全中の監査権限を手放し、一般社団法人化を受け入れる」という形で行われ、こうした手法が「農協改革」を推進する側にとっての“成功体験”となったことは軽視できない。飯田康道・JA解体 100万組合員の命運157頁（2015年・東洋経済新報社）参照。

28 農協法第73条の2。農水省は「株式会社に組織変更しても、JAの所有する株式の譲渡制限を設けているため組合員組織としての体はなしている」と説明したというが、将来、省令改正によって（国会を通さずに）制限を外すことは可能であると指摘されている。若松前掲注（18）79頁および飯田前掲注（27）192頁参照。

29 2020年7月に全中が最終集計結果をとりまとめた「JAの自己改革に関する組合員調査」によれば、「JAは、農業関連事業や、信用事業・共済事業など、様々な事業を行っています。このJAの総合事業について、どのようにお考えになりますか？」という問いに対し、「総合事業は継続すべき」と回答した組合員が62.7%、「どちらかといえば継続すべき」と回答した組合員が29.0%であり、「農業関連事業のみに特化すべき」「どちらかといえば特化すべき」と回答した組合員の割合（合計8.3%）に比べて圧倒的に多いという結果になった。本稿の問題意識からは、多くの組合員が「JAは共済事業も継続して行すべき」と回答した背景にどのような認識や理由があるのかが問われることになる。