

TPP で日本農業は壊滅するか

福島 政 裕

Will TPP Totally Destroy Japanese Agriculture?

Masahiro FUKUSHIMA

Abstract

The Japan Agricultural Cooperatives (JA) insists loudly that TPP will totally destroy Japanese agriculture. How should we evaluate JA's anti-TPP opinion? This paper concludes that it bends the truth and that JA is the primary cause of the decline of Japanese agriculture. The main factor of agricultural decline in Japan is JA's high rice prices policy. The main problem for Japanese agriculture is the decline of Japanese rice farming. If the Japanese government failed to keep rice exempt from elimination of tariffs in the TPP negotiations and it became impossible for JA to maintain high rice prices, the very basis of JA's existence would be threatened. This is why JA has actively promoted demonstrations against the TPP. Keeping rice prices high has been the foundation of JA's growth and prosperity. High rice prices have allowed a lot of inefficient small-scale, part-time farmers to continue rice farming and have driven agriculture in Japan into decline, while enabling JA to increase profits and expand its agricultural organization. The acreage reduction program for rice raises the price of domestic rice higher than that of imported rice. JA has justified its own policy in the name of food security and "multifunctionality". In reality, however, the acreage reduction program for rice has damaged both of these. The high rice prices policy is promoted by informal alliance of JA, the LDP (the Liberal Democratic Party), and MAFF (The Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries) wherein JA plays the leading role and the LDP and MAFF in supporting roles. Though ordinarily a cooperative is an independent body set up and run by its members, JA is an organization with a top-down power structure. The dissolution of JA would be effective in discontinuing the high rice prices policy. If we could successfully destroy the high rice prices policy, we would be able to take appropriate measures for Japanese agriculture in relation to TPP.

I 舞台は回る

「そんなもの感じない」——。時折涙を浮かべながら全中会長としての仕事を振り返ったが、それでも「任期途中の辞任は悔しくないか」との質問に言葉だけは強気を押し通した（『朝日新聞デジタル』2015年4月9日19時21分）。

2015年4月9日午前、東京都内であった全国農業協同組合中央会（全中）の定例理事会。萬歳章（ばんざいあきら）会長が唐突に辞任の意向を表明し、出席した理事らをあぜんとさせた（『毎日新聞（電子版）』2015年4月10日東京朝刊）。会長の任期は3年。萬歳は2011年8月に就任し、前年8月に再選されたばかりだった。この日の午後の定例記者会見で萬歳会長は、政府が農協改革法案を3日に閣議決定したのを「一つの区切り」とし、「自己改革を実行するためにも、新会長のもとで流れを作ってほしい」と辞める理由を説明（『朝日新聞デジタル』2015年4月9日23時39分）。萬歳会長は前向きな会長交代であることを強調したが、実際には政府による農協改革で辞任に追い込まれたのである。全中の弱体化につながる安倍政権の農協改革に萬歳会長は先頭に立って反対してきたが、政府に押し切られてしまった。現状維持を望むJAグループの意向は通らなかった¹⁾。

「先ほど役員推薦会議で開票が行われ、新たな会長候補として奥野長衛（おくの・ちょうえ）氏を推薦することが決まりました」——。7月2日午後、東京・大手町のJAビル3階会議室。萬歳会長の最後の記者会見が行われ、萬歳会長の重々しい声が響いた（『毎日新聞経済プレミア』2015年7月8日）。この日行われた会長選で、三重中央会会長の奥野が萬歳の後任になることが確定したのである。10年ぶりの選挙戦となった会長選には、奥野と和歌山中央会会長の中家徹（なかやとおる）が立候補した²⁾。全中の副会長も務め、現執行部からの支持を受ける中家の当選が有力視されていたが、組織改革の必要性をより強く打ち出した奥野に票が集まった（『日本経済新聞（電子版）』2015年7月2日22時15分；『産経ニュース』2015年7月2日16時23分）³⁾。

8月11日午後1時に都内のホテルで行われた全中の臨時総会で、奥野の会長就任が正式に決まった。任期は2017年8月までの2年間。その後、午後3時に部屋を変えて行われた奥野の就任記者会見には、大勢のマスコミが詰めかけた。会見には、奥野をはじめ副会長に新たに就任した福井県中央会の田波俊明会長、宮崎中央会の森永利幸会長など計8人が席に着いた。就任記者会見は会長一人で行うのが通例だが、奥野は主要な役員が壇上に並ぶ異例の会見を行った。冒頭、奥野がマイクを握り、挨拶した（『産経ニュース』2015年8月11

日22時19分)。奥野の挨拶終了後は、新たに副会長に就任した田波、森永も挨拶。終了後、質疑応答が始まる。情報共有の仕組みや農協改革、萬歳前会長の運営方針、全中と政治の付き合い方、環太平洋経済連携協定（TPP）などへの質問が飛び交い、会見は約1時間で終了（『産経ニュース』2015年8月11日23時7分；『産経ニュース』2015年8月11日23時41分）。

奥野の会長就任会見の要点は3つある。第1は、米価下落、TPPへの対応である。厳しさを増す農業環境への対応が重要な課題だ。米価の下落やTPP交渉の進展など農業をめぐる環境は大きく変化している。そうしたなか、どのように農家所得の向上を目指すかである。第2は、全中を頂点とする組織の見直しである。大きく変化する農業環境へ対応するためには、組織の見直しが必要だ。全中は意思疎通を欠いている。トップダウンの組織からボトムアップの組織へ変革する。全中は、地域農協が自主性を持って活動できるように、地域農協の活動を支える存在となるべきだ。第3は、政治への対応の転換である。全中と政治との付き合い方については、国政選挙の度に農協への支援を約束してきた従来のやり方を転換し、今後は政治活動よりも農業政策の提言などに力を入れる。政府との対決路線から政府との対話路線へ舵を切る。

会長選挙戦や就任会見から見て取れるのは、奥野の農協組織に対する強い危機感である。農協は、政治活動に熱心なあまり、現場の思いからは離れている。組織としての力を取り戻すためにも、まずは原点である組合員との関係作りに取り組む、との思いである。TPPの進展など、農業を取り巻く環境が大きく変わるなか、全中は地域農業の立て直しだけでなく、自らの組織改革も迫られている。

菅直人首相がTPP交渉への参加検討を表明した2010年10月の所信表明演説以来、農協は1000万人を目標とするTPP反対署名運動や国会請願、農協の機関紙『日本農業新聞』によるキャンペーンなど、大規模なTPP反対運動を展開してきた（JA全中2011参照）。農協にとって、TPPは日本の経済・社会の破壊者である。

「TPPは、例外のない関税撤廃を原則とするとともに、幅広い分野にわたって規制・制度の変更を求められる、極めて自由化度の高い包括的協定です。そのため、関税撤廃による農林水産業への打撃により、地域経済・社会や国の食糧自給率に大きな影響が及ぶだけでなく、医療、食の安全・安心などにかかわる仕組み・制度が変更を余儀なくされ、私たちの生活が一変してしまう可能性があります」（JA全中2016）

「TPPで日本農業は壊滅する」——。農協がそのTPP反対運動で世に広く喧伝した標語である（『JAcom 農業協同組合新聞』2012年8月9日参照）。そこで、本稿で農協のこの主張の真偽を確かめてみる。「TPPで日本農業は壊滅するか」——。これが本稿の課題である⁴⁾。TPPで、日本は農業分野の関税問題で足踏みし、矢面に立たされた。日本にとって

最大の関心事は米の関税交渉であった。TPPと日本農業の関係に関する著作は少なくないが、TPPの大筋合意と協定の内容を踏まえた研究は緒に就いたばかりである⁵⁾。TPP交渉は秘密裏に進められ、情報開示はごく一部にとどまっていた。TPPが、5年半もの長い交渉を経て、2015年10月に米国アトランタで開催されたTPP閣僚会合でようやく大筋合意までこぎ着けた。16年2月には、ニュージーランドのオークランドで開催されたTPP署名式でTPP協定が署名されている。大筋合意に至るまで、TPP協定の概要すら公表されなかったのである。いま、TPPと日本農業の関係をTPP協定の確定した内容に基づいて研究する環境がやっと整った。上で述べた奥野の全中会長就任会見は日本の農業問題の核心を突いているようにみえる。そこで、本稿は米価、TPP、農協改革、農協政治関係に着目し、農協がTPP大反対運動で掲げた標語の真偽を確かめてみる。

Ⅱでは、高米価を中心とするTPP日本農業関係の見取り図を作成する。Ⅲでは、高米価と農協のTPP大反対運動の関係を探る。米保護の理由とされる食糧安全保障と農業の多面的機能も取り上げる。Ⅳは、高米価政策を推進する政治勢力である農協・自民党・農水省同盟や農協の性格、農協組織を分析の対象とする。Ⅴは、高米価を修正する手段としての農協改革の考察である。安倍晋三政権の農協改革法制の全体像を描いたうえで、高米価の修正を可能にする農協改革のあり方を検討する。Ⅵで、「TPPで日本農業は壊滅するか」との問いに対する答えを見出したい。

Ⅱ 神聖な菓子

農協の最優先目標は高米価である。高米価を実現するための手段が減反だ。高米価は、兼業農家の存続と農業の衰退をもたらす一方、農協の収益の増大と農協組織の拡大につながる。米農業の衰退が日本農業の最大の問題である。農協のTPP大反対運動は高米価を維持するための関税維持闘争である。高米価は、農協自身が高米価を正当化するために持ち出した食糧安全保障論と農業の多面的機能論まで台無しにする。高米価政策は戦後農政の中核をなしている。米価引上げ劇では、圧力団体としての農協が主役を演じ、自民党と農水省が脇役を務める。農協は協同組合という名前には似つかわしくないトップダウンのピラミッド型組織になっている。高米価を打破、米の関税撤廃を実現し、日本農業を再生するためには、農協改革が避けられない。

高米価によって農家所得を確保しようするのが日本の農政の特徴である。米価引上げは、消費の減少、生産の拡大、そして米の過剰を生む。米の生産を減らし高米価を維持する減反政策が半世紀にもわたって続けられている。農家を減反に参加させるために、政府は農家に巨額の補助金を出す。減反政策は、米を高い価格で買われる国民自身が米を高

い価格に維持するための費用を負担するという奇妙な政策である。日本の農家には、規模拡大によってコストを削減し、所得を増加させる道もあった。だが、規模拡大は政治的に歓迎されない。農家の規模を拡大することは農家の数を減らすことを意味するからである。米農家の数を維持したい農協も米価引き上げの道を選んだ。

所得は価格に生産量かけた売上額からコストを引いたものである。所得を増やすには、売上額を増やすかコストを下げればよい。日本の農家には、規模拡大によってコストを削減し、所得を増加させる選択肢もあった。しかし、この選択肢は政治的に不人気である。農地面積全体が一定で増えない前提下で、個々の農家の規模を拡大しようとするれば、全体の農家数を減らさなければならない。米農家の数を維持したい農協も、構造改革に反対し、1960年代以降、所得増の目標を達成する手段として米価引き上げを選び、米価引き上げの一大政治運動を主導した。

ここで、減反の歴史と経緯を簡単にたどる。減反の起源は1970年にさかのぼる。食糧管理法を利用した米価引き上げにより、米の生産が増え、消費が減り、米が余るようになっていた⁶⁾。政府は過剰米の処理に巨費を投じてきた。減反の導入は、米の生産を減少させ、政府が買い入れる過剰米の数量を減らし、財政負担を軽減するのがねらいだった。農協は、政府に従来通り食管制度によって無制限に米を買い入れるよう求め、減反に反対した。そこで、農協対策として政府が用意したのが、減反する水田面積に応じた補助金の支給だった。それでも、補助金の支給は過剰米の買い入れ・処分よりも安く済んだ。

後に、減反補助金は、余っている水田に麦や大豆などの作物を植えて食糧自給率を向上させるという名目で交付されるようになった。しかし、米農家のほとんどは兼業農家であり、麦などを作る技術もないので、補助金を受けるために、作付けはしても収穫はしないといった現象まで起きた。このため、50年ちかく転作を続けても、食糧自給率は上がるどころか、低下している。利益の供与に加えて、減反に協力しない地域や農家には、翌年の減反面積を加重する、機械などの補助金を交付しないなどの罰則も用意された。1995年に食管制度がなくなった後は、農協にとって減反は米価維持の唯一の手段となっている。

民主党政権が2010年、減反不参加の罰則を廃止し、米作付面積への戸別所得補償を導入した。鉛と鞭の政策から鉛と鉛の政策に転換した。減反面積への減反補助金と米作付面積への戸別所得補償を組み合わせた政策に変えたのである。いいことづくめの政策は減反達成に有効だった。

安倍政権は2013年、18年度の減反見直しを決定。国が農家ごとに米の生産量を割り当てて価格を維持する生産調整を5年後の18年度になくす方針を固めた。TPP をにらみ、農地の集約を通じた農業の競争力強化を促すのだと力説。国による生産目標の配分は約50年で役割を終える。ただし、この減反見直しは転作補助金増額と抱き合わせになっている。政

府は、減反に応じて米粉用米や飼料用米などの生産に転作した農家に配る転作補助金を増額する。飼料用米の価格は、主食用米の1割程度だが、主食用米から転作した生産者には主食用米の価格に匹敵する補助金が支給される。主食用米は供給過剰になれば値段が下がるリスクがあるが、飼料用米は補助金が一定しているため所得の安定も図れる。

自民政権は、先の麻生太郎政権（2008年9月－2009年9月）末期から、「水田フル活用」と称し、水田では土壌が合わない麦や大豆に代えて、米粉用や飼料用などの非主食用の米を作付けさせ、これを減反と見做し、減反補助金を交付してきた。自民党・農水省はこの補助金を増額する。民主党が始めた政策は廃止し、自分達が1970年から行ってきた政策を拡充・強化するのである。

高米価政策は非効率で高コストの零細な兼業農家を延命させる。第2次大戦中から1995年まで続いた政府による米全量管理原則の下、生産者米価が引き上げられたため、本来ならば高コストで農業から退出するはずの零細農家も農業を続けてしまった。零細農家が農業から退出しないので、農業で生計を立てる主業農家に農地は集積せず、規模拡大は進まなかった。

高米価で米農業は衰退した。高米価が維持されたため、コストの高い零細で非効率な兼業農家も米を作り続けた。兼業農家が農業から退出しないので、主業農家へ農地は集まらず、主業農家の規模拡大とコスト削減は進まなかった。米はコスト高となり、米の国際競争力も失われていった。米農業は高い関税で守るしかないひ弱な産業になってしまったのである。

米価引き上げが米作農業をむしばんできた。米価引き上げが、兼業農家の存続、米消費の減少、それに米過剰による減反政策の実施などにつながった。農家の7割が米を作っているのに、米は農業生産額の2割しか占めていない（山下 2015a）。米の生産額は、50年前までは農業生産額の半分を占めていたのに、いまでは畜産や野菜にも抜かれ、2割にまで低下した。主たる収入が農業である主業農家の販売シェアは、酪農で9割超、野菜や畑作物では8割超にもなるのに、米だけ4割弱と極端に低い（山下 2015c）。農家のなかで、米農家だけが農業所得の割合が著しく低く、農外所得（兼業収入）と年金の割合が異常に高い。米を作っているのはサラリーマン（兼業農家）や年金生活者である。米の販売農家のなかで主業農家の数は1割にも満たない（山下 2015b）。最も保護されてきた米が農業のなかで最も弱体化した。米農業の衰退こそが日本農業の最大の問題なのである。

なぜ農協は米農業を衰退させる政策を推進してきたのだろうか。それは、米農業の衰退が農協組織にとって都合がよかったからである。農業が衰退し、農協が肥大化する。農家も農協も脱農業化・兼業化で豊かになった。兼業農家は経済成長による兼業機会の増加と農地転用売却益で豊かになった。高米価と独占禁止法の適用除外という特権が農協を発展

させた。農協は、農業関連事業だけでなく、信用事業（金融事業）や共済事業（保険事業）など広範な事業を行うことのできる日本で唯一の法人である。農業が衰退するなか、農協も農産物販売などの業務が赤字に転じる一方、銀行業務や生命保険業務・損害保険業務などが拡大した。農業を弱体化し、自らは脱農業化することで、農協は発展した。農協が守ろうとしているのは、組合員である農家や日本農業の利益より農協組織の利益である。

農協の信用事業の発展は目覚ましい。農協は、農業縮小の見返りとして得た農家の兼業収入や農地転売代金を低コストで預金として調達し、准組合員や農薬・肥料会社へ融資するなどして、国内でも有数の金融機関になった。高米価で存続した兼業農家や高齢農家は、農業所得の4倍に達する兼業収入や年金収入だけでなく、農地を転用売却して得た年間数兆円に及ぶ利益も、農協の銀行部門「JAバンク」に預金してくれた⁷⁾。米の兼業農家や高齢農家は、農業をやめたい人たちなので、農地の宅地や商業用地への転用売却に前向きである。こうして、JAバンクは、ゆうちょ銀行、三菱東京UFJ銀行、三井住友銀行、みずほ銀行に次ぐ巨大銀行となっている（農林水産省 2016b, 11頁）。

農協は共済事業で国内トップの保険会社と肩を並べる。農協の生命保険事業は、生命保険最大手の日本生命には及ばないものの、第一生命、住友生命、明治安田生命を凌いでいる。農協の損害保険事業は、損保ジャパンに次ぐ額であり、東京海上日動、三井住友、あいおいニッセイ同和よりも多い（農林水産省 2016b, 12頁）。

全農の売上高は、三菱商事、丸紅、伊藤忠商事の売上高には及ばないが、三井物産、住友商事の売上高を上回る。減少傾向にあるとはいえ、農協の取扱高はいまでも、農業総産出額全体で5割、米で5割、農薬で6割、そして配合飼料で3割を占める（農林水産省 2016b, 7-8頁）。農協は、高米価のおかげで、米の販売手数料収入を増やせるうえ、農家に肥料や農薬、農業機械などの生産資材を高く多く売れる。本来、農協による生産資材の共同購入は、商人資本に対し市場での交渉力を高めて組合員に生産資材を安く売るためのものである。しかし、生産資材を組合員に高く売るのが農協の利益になった。農協は、農協組織の利益のために、農家の利益に反する行為をとるようになった。

Ⅲ TPP 粉砕

農協は、巨大な政治力を発揮し、医師会なども巻き込みながら、TPP に対する一大反対運動を展開した。TPP 交渉参加後も、農協は多くの農産物について関税撤廃の例外とするよう政府・与党に迫り、交渉の進展を阻んだ。政府・与党は米の関税撤廃はしなかった。一農業団体が日本経済全体の進路を左右する影響力を行使したのである。しかし、高

い関税で国内市場を外国の農産物から守ってきたにもかかわらず、日本の農業が衰退するということは、日本農業衰退の原因が海外にあるのではなく、国内にあるということの意味する。しかも、最も保護されてきた米の衰退が最も著しい。

農協は、1000万人もの署名を集め、TPP 大反対運動を展開した。多くの候補者が、2012年の衆議院選挙では TPP 交渉参加反対の誓約をさせられ、交渉参加後の2013年の参議院選挙では重要な農産物 5 品目を関税撤廃の例外とし、これができないときには TPP 交渉から脱退するとの誓約を農協にさせられている。TPP 参加はアベノミクスの第 3 の矢である成長戦略の最大の目玉である。しかし、農協からの圧力が強かったため、政府・与党は TPP への対応に苦慮した。実際、安倍首相は TPP 交渉参加を表明する前に、オバマ大統領に農産物の関税撤廃の例外の可能性を認めさせようとして、自動車で大幅な譲歩を余儀なくされている。TPP 交渉に参加するには、日本は先行の TPP 交渉参加国すべての支持を必要としていた。米のために自動車が犠牲になったのである。

農協が TPP 大反対運動を展開したのは、関税が撤廃されて米価が下がれば、これまでの発展の基礎が危うくなるからである。農協の発展は食糧制度と減反政策によって実現された高米価の上に築かれている。高米価こそ日本農業を犠牲にしても農協が守りたい利益なのである。農協が守ろうとしているのは、農業や組合員である農家の利益というより、農協自体の組織の利益である。問題は、TPP と農業ではなく、TPP と農協である。

TPP によって関税が撤廃され、米をはじめとする農産物の価格が下がっても、米国や EU のように財政から補てんすれば、農家は影響を受けない。しかし、米価が下がり、非効率な兼業農家が退出し、主業農家主体の農業になることは、農協にとって組織基盤を揺るがす一大事である。

農協は、割高の生産資材を農家に販売し、利益を得ている。農家は高い肥料や農薬、農業機械、飼料などを買わされてきた（農林水産省 2016b 参照）。農業生産に必要な資材が高くなれば、コストが高くなるので、農産物価格も高くなる。国内の農業資材や農産物の価格を高くすれば、これらを販売する農協はそれに比例して多くの販売手数料収入を得ることができる。逆に、関税が撤廃され、価格が下がれば、農協の販売手数料収入は減り、農協経営を圧迫する。農協は日本農業の高コスト体質を作り上げてきた。日本の農業のコストを上げ、国際競争力を失わせることは、農協にとって好都合だった。日本農業の国際競争力がなくなるのは、当然である。国際価格よりも高い農産物価格を維持するためには、海外からの輸入農産物に高い関税をかける必要がある。

農業保護の理由として、食糧安全保障や農業の多面的機能が挙げられる。食糧安全保障や農業の多面的機能の基本は農地の維持・確保である。しかし日本の農政は、減反政策によって50年ちかくも水田を水田として利用しないどころか、多くの水田農地を潰してき

た。農業の多面的機能とは、国土の保全や水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成など、農業生産活動によって生じる農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能のことをいう（農林水産省 2000）。多面的機能のほとんどは水田の機能である。高米価を維持するための減反政策が水田を減少させた（山下 2012, 203-204頁参照）。減反で食糧安全保障や農業の多面的機能に不可欠な農地が破壊されている。

なぜ農業や農家だけが特別に所得を保障されるのだろうか。農業は国民が生きていくうえでなくてはならない食べ物を供給するからだといわれる。この観点に立つと、農政の最優先事項は食糧の供給であり、農業に従事する農家の所得は第二義的問題である。農地を転用すれば、また減反で米価を高くすれば、農家は潤うが、しかし農地は減少し、食糧安全保障は損なわれる。農家所得自体は農政の目的とはいえない。しかし農政は、食糧供給ではなく、農家所得を主たる目的としている。農業票獲得のためには、食糧供給よりも農家所得向上を唱えたほうが得だとの計算が働いているのだ。農政は国民への食糧安定供給という本来の目的を忘れてしまった。

高い関税で守っても、国内市場は人口減少で縮小する。国内市場のみでは、日本農業の展望は開けない。高品質の日本の農産物が価格競争力を持つようになれば、日本農業は世界の市場を開拓できる。減反廃止で価格競争力を持つようになれば、日本の米は世界の市場を開拓できる。国内農地が十分に利用され、農地減少がとまる。食糧安全保障が確保され、農業の多面的機能が十分に発揮される。守るべき国益は、食糧安全保障や多面的機能であり、関税や減反政策、高い農産物価格ではない。

IV 農協ピラミッド

高米価農政を推進するのが戦後政治最大の圧力団体である農協である。戦後の農政は米価を求心力として結合した農協・自民党・農林水産省同盟によって推進されてきた。農家の多くは米作だったので、米価引き上げが農政活動の中心となった。食管制度廃止後も、政府は生産調整によって米価維持に努めている。農地改革により、小作人が解放され、小規模の自作農が多数生まれた。農地改革で保守化した農村を組織化したのが、農協である。農協は、長期保守政権を支え、農村に君臨した。農協の基本原則とされている1人1票制は同規模の農家を維持するのに役立った。農協にとって、兼業農家を維持し農家数を確保した方が政治力を発揮できる。零細な農家を多数存続できたことは、農協の政治力の維持につながった。農協が動員する票は自民党を支え、自民党は農林水産省の予算や組織・定員の維持や増加に力を貸し、農協は米価引き上げや農協施設への補助金などで利益を得る。

農協は官製協同組合である。農協は本来、自由に加入・脱退できる農業者の自発的な組織である。しかし政府は、戦時中の国策協力機関として全農家を加入させ、農産物販売、貯金の受け入れなど幅広い事業を行った農業会を1948年に衣替えさせて農協とした。戦後の食糧難に対処するため、政府が戦時中の統制団体を政府への米などの供出機関として利用したのである。こうして農協は、行政の下請け機関になり、行政と同じく全国、都道府県、市町村の3段階で構成されるトップダウンの組織となった（山下 2011, 55-79頁）。農協は当初から、協同組合理念との矛盾をはらんでいたし、農業以外の方法によって組織の発展を図ろうとする素地があった。

農協はトップダウンのピラミッド型組織になっている。本来、協同組合は組合員が自主的に作る組織であり、ボトムアップ型組織である。しかし農協は、前身が中央の意向を末端に及ぼすために作った戦時統制団体であるため、全国連合会から、都道府県連合会を通じて、地域農協へと指揮・命令が下るトップダウンの意思決定に基づく組織となった。協同組合原則からすれば、地域農協は組合員によって統制されるはずなのに、全国や都道府県の農協中央会や連合会によって統制されている。

農協は、全国組織、都道府県組織、および地域組織から構成される。全国組織・都道府県組織は専門事業ごとに分化している。全国農業協同組合中央会（全中）・都道府県中央会は、全国連合会・都道府県連合会および地域農協に対する指導・監査や行政庁への建議などを任務とする。全国農業協同組合連合会（全農）・都道府県経済農業協同組合連合会（経済連）は、経済事業すなわち農産物販売や営農資材・生活物資供給を管轄する。農林中央金庫（農林中金）・都道府県信用農業協同組合連合会（信連）は、信用事業すなわち事業・生活に必要な資金の貸付や貯金の受け入れを守備範囲とする。全国共済農業協同組合連合会（全共連）は、生活に必要な生命保険・損害保険の提供の共済事業に携わる。全共連に都道府県連合会はない。地域農協は、末端の組織であり、農産物販売や営農資材購入、銀行、保険などすべての事業を行っている。相当数の経済連、信連が、それぞれ全農、農林中金に吸収されている。地域農協は、かつては市町村ごとに1つ程度あったが、合併が進み、いまでは659農協である（JAグループ 2016b）。

全中は農協組織全体を総括する指令塔である。中央会は、全中が都道府県中央会と全国連合会を会員とし、都道府県中央会が都道府県連合会と地域農協を会員とする2段階制をとっている。全中・都道府県中央会は、戦後に全国の農協の経営破綻が相次ぐなか、農協の健全な発達を図ることを目的に、行政に代わって連合会・地域農協に対して指導・監査を行うために1954年の農協法改正によって導入された特別認可法人である。その後全中は、次第に力をつけ、米価闘争やTPP反対運動を主導するなど農政に対して強い影響力を持ってきた。全中は農協の政治活動の中心である。元農林中金副理事長増田陸夫がこう

告白する。

「全中はJAグループの象徴であり、ピラミッドの頂点にある。県段階でも、農産物の販売をしている経済連（経済農業協同組合連合会）や金融事業をしている信連（信用農業協同組合連合会）のトップより、県中央会の会長のほうが序列は上という意識がある」

「農林中金や全農（全国農業協同組合連合会）のトップと一緒に官邸に行くときも、代表して話すのは全中の会長だ。全中に期待されるのは経済的なセンスではなく、政治力。政治との近さを誇示することが、農協組織のなかで権威を高めることにつながる」（吉田 2015）

V 農協解体

農協改革法制の全体像を描いてみる。中央会・連合会は、地域農協の自由な経済活動を制約せずに、適切に支援する。全国中央会については①現在の特別認可法人から一般社団法人に移行する②農協に対する全中監査の義務付けを廃止し、公認会計士監査を義務付ける。都道府県中央会は現在の特別認可法人から都道府県連合会に移行する。全農は、その選択により、株式会社に組織変更できる。連合会は、会員農協に事業利用を強制してはならない。地域農協は、自由な経済活動を行うことにより、農家の所得向上に全力投球できるようにする。地域農協は、農産物販売などを積極的に行い、農家に利益を出せるようにするために①理事の過半数を大規模農家や農産物販売などのプロとする（責任ある経営体制）②農家の所得の増大を目的とし、的確な事業活動で利益を上げて、農家などへの還元に充てる（経営目的の明確化）③農業者に事業利用を強制してはならない（農業者に選ばれる農協）。さらに地域農協は、地域住民へのサービスを提供しやすくするために、地域農協の選択により、組織の一部を株式会社や生協などに組織変更できる（農林水産省 2016a, 3-10頁参照）。

農協・自民党・農水省同盟にほころびが見える。自民党ではこれまで、農政は農林族議員だけで決めてきた。農林族議員に有力議員が多く、都市出身議員は農政に関与できなかった。しかし、いまでは有力な農林族議員は少なくなり、農協改革派が活発に行動し、農林族議員に対抗するようになった。農協は農家数の維持に固執するが、農業が衰退すれば、農林水産省は組織を維持できなくなる。農協は農協改革を推進した農林水産省と全面対決の様相を呈した。

TPP 参加を推進する安倍政権は「アベノミクス」の一環として農協改革に着手した。安倍政権は① TPP 交渉の最大の障害である全中の政治力を削ぐこと②独占的な市場支配
第48号 (2016)

力を行使して、生産資材を高く農家に売り付け、農産物の高コスト体質を作り上げてきた全農などの農協連合会を株式会社にして、新生の株式会社に独占禁止法を適用すること一を目指した。①の全中の政治力の減殺は、全中の規定を農業協同組合法（農協法）から削除することにより、ある程度実現した。②の農協連合会の株式会社化・新生の株式会社への独占禁止法の適用は実現できなかった。これが実現していれば、高い生産資材価格が国際価格よりも高い農産物価格を生み、高い農産物価格を維持するために高い関税が必要になるという構図を打破することができた。しかし安倍政権は、農協連合会が株式会社に移行するかどうかを農協連合会の判断に委ねてしまった。協同組合であるという理由だけで、独占禁止法の適用除外だけでなく、安い法人税、固定資産税の免除などさまざまな特権を享受してきた農協が、これらの特権を手放して株式会社になるとは考えられない。

全中に関する規定が農協法から削除され、全中は経団連と同様の一般社団法人になる。さらに、全中の監査権は廃止される。全中の一般社団法人化と全中監査の廃止により、全中の統制が弱まり、地域農協の自由度が増すと予想される。しかし、全中の政治力は排除されない。全中は、一般社団法人に移行するものの、農協法の付則で、農協組織の代表であり、総合調整機能を担うと規定されている。都道府県中央会は引き続き農協法で規定される。全中自体は、強制的に賦課金を徴収する法律上の権限はなくなったが、都道府県中央会は依然として強制的に賦課金を徴収できる。都道府県中央会が集めた賦課金は全中に流れる。

全農の株式会社化は全農を協同組合ではなくすということである。全農の優遇措置が認められなくなり、全農が一般の企業と同じ条件で競争するようになれば、資材価格や食糧品価格の低下が期待できる。全農の株式会社化は、全農が協同組合として持っている特権の除去を狙ったものだ。しかし、全農の株式会社化は、全農の判断に任されることとなった。協同組合でいたほうが株式会社になるより有利であるから、全農が自ら株式会社に転換するとは思えない。

准組合員への事業の規制は見送られた。准組合員が少なくなれば、都道府県組合や地域農協は融資先に困るからである。農協の組合員数は2014年3月に初めて1000万人を上回ったが、准組合員が正組合員を100万人も上回っている（『日本経済新聞』2015年5月9日朝刊、4面）。しかし、非農家の准組合員の方が多い農業協同組合というのは異常だ。また、組合員1人1票制の改革は提案すらされていない。農協は、組合員の利用度に応じて組合員に発言権が与えられるという組織に転換すべきである。いまの地域農協では、主業農家も零細な兼業・高齢農家も同じく1票の決定権を持つため、少数の主業農家ではなく、圧倒的多数の兼業・高齢農家の意見が農協の意思決定に反映されてしまう。農協が主業農家の規模を拡大するという農業の構造改革に反対してきたのは、このためでもある。すべて

の農家を平等に扱う1人1票という協同組合の組織原理は、農家の規模が均一で同質的であった農地改革直後には合理性があったものの、農家が主業農家と兼業農家に大きく分化した現在では、弊害があまりにも大きい。

農協改革には、農協の政治力の排除と農協の独占性の排除という2つの視点が重要である。望ましい農政を実現するためには、農協の政治力の除去が不可欠である。農協で利益を上げているのは信用部門と共済部門である。農協の農業部門は赤字であるため、信用部門と共済部門から農業部門に赤字補てんが行われている（農林水産省 2016a, 1頁）。信用部門と共済部門を地域住民へのサービスの提供を行う地域協同組合として独立させれば、農協は資金源を失い、その政治力は弱まる。信用部門にとっても、農業関連事業は重荷になっている。地域協同組合になっても、地域協同組合は全国の単位組合の事業所から預金が自動的に集まってくるという仕組みは維持できる。具体的には、キャノングローバル戦略研究所の山下一仁研究主幹が提案するように、農業協同組合法と地域協同組合法の2法を制定する（山下 2011, 229-232頁）。地域協同組合は、これまで農協が行ってきた信用事業・共済事業や地域住民への生活資材供給を行う。地域協同組合になれば、いまの農協の正組合員と准組合員の区別はなくなる。准組合員も正組合員になるのである。農協の農業部門は、解散するか、新たに作られる農協に移管する。

高コスト体質を作っている農協の独占性を排除することが求められる⁸⁾。技術的に最も簡単で威力を発揮する方法は、農協法第9条の廃止である。農協は、事業者ではなく議決権を持っていない准組合員を擁しているため、独占禁止法の適用除外を定めた同法第22条の要件を満たさない（松下 2011, 282-283頁参照）。独占禁止法第22条は、①小規模の事業者または消費者の相互扶助を目的とする②任意に設立され、組合員が任意に加入・脱退できる③各組合員が平等の議決権を有する④組合員に対して利益分配を行う場合には、その限度が法令または定款に定められている——という要件を備える組合の行為には、独占禁止法を適用しない、と規定する。このため、農協法第9条は、農協は独占禁止法第22条の要件を備えるものとみなすと規定して、救済している。農協法第9条が削除されれば、農協は准組合員を維持して独占禁止法の適用を受けるか、准組合員を廃止して独占禁止法の適用除外を受けるかの選択を迫られる。地域協同組合としての生き残りは1つの選択である。地域協同組合はいまの准組合員を正組合員にできるし、独占禁止法第22条だけで独占禁止法の適用除外を受けることもできる。農協の農業部門も、准組合員がいなくなるので、農協法第9条がなくても独占禁止法の適用除外を受けることができる。

戦後政治における最大の圧力団体農協は、流通業やサービス業などあらゆる事業を行う権能を持つ巨大組織であるにもかかわらず、独禁法の適用除外となっている。農協は、その独占的地位を利用し、農家の利益よりも農協組織の利益を優先させ、日本農業の高コス

ト体質を作り上げている。戦後農政を変革するには、農協法の廃止または改正によって、農協の政治力と独占性を除去する必要がある。

VI TPP vs. 農協

農協の TPP 日本農業壊滅論は真実を歪曲している。「TPP で日本農業は壊滅するか」——。「農協で日本農業は衰退する」——。これがこの問いに対する答えである。日本農業衰退の主たる原因は、農協が推進する高米価政策にある。農協は「TPP で日本農業は壊滅する」と声高に煽り立て、TPP 大反対運動を展開した。農協は日本農業への挑戦が TPP からくるかのように装っているが、しかし日本農業への真の挑戦は、TPP からではなく、圧力団体としての農協からくるのである。米農業の衰退が日本農業の最大の問題だ。TPP 交渉で米の関税が撤廃され、農協が高米価を維持できなくなれば、農協の存立基盤が危うくなる。だから、農協は TPP に猛烈に反発した。高米価こそ日本の農業を犠牲にしても農協が守りたい既得権だ。農協の発展と繁栄は高米価の上に築かれている。高米価は、兼業農家の存続と農業の衰退をもたらす一方、農協の収入の増大と農協組織の拡大につながる。減反は高米価を達成する手段である。食糧安全保障や農業の多面的機能は高米価を維持するための隠れ蓑として利用されている。高米価政策を推進するのは、農協・自民党・農水省同盟である。米価引き上げ劇では、農協が主役を演じ、自民党と農水省が脇役を務める。高米価政策の中心勢力である農協は、本来の協同組合のボトムアップの意思決定方式をとる組織ではなく、トップダウンのピラミッド型組織になっている。高米価の打破には、農協解体が有効だ。高米価の打破によってこそ、TPP への適切な対応が可能になる。

注

- 1) JA (ジェイエー) という名前は、農業協同組合の英語表記 Japan Agricultural Cooperatives の頭文字をとってつけられた愛称である (JA グループ 2016a)。
- 2) 会長選は 2005 年から無投票であったが、10 年ぶりの選挙戦となった。2015 年 6 月 23 日から地域農協の組合長などの代議員 251 人が投票し、7 月 2 日に開票 (『日本経済新聞』2015 年 6 月 23 日 21 時 26 分)。
- 3) 奥野と中家の選挙戦での主張については、(『産経ニュース』2015 年 6 月 23 日 18 時 19 分) および (『産経 WEST』2015 年 6 月 27 日 19 時 58 分) を参照。
- 4) TPP の全体像を知るには、(福島 2013) を参照。
- 5) 本稿を書くに当たって、キャノングローバル戦略研究所の山下一仁研究主幹の著作から多くの助力を得たことを記しておきたい。日本の農業問題を政治経済学の視点から分析することがいかに有用であるかおよび日本の農業問題の核心がどこにあるかを、山下研究主

幹の著作以上によく書いた著作が日本語文献のなかにあることを知らない。

- 6) 食糧管理法が米価引き上げに利用されるようになった経緯については、(山下 2014) を参照。
- 7) JA バンクは、農林中央金庫、都道府県信用農業協同組合連合会、および地域農協から構成されるグループの名称である (JA バンク 2016)。
- 8) 農協に対して独禁法の法的措置・警告が行われた事案については、(農林水産省 2016b, 14頁) を参照。

参考文献

- 福島政裕 (2013), 「TPP——日本どうする」『東海大学紀要政治経済学部』第45号, 9月, 45-66頁。
- JA バンク (2016), 「JA バンクとは」4月, 2016年4月26日取得,
<http://www.jabank.org/about/sikumi/>
- JA グループ (2016a), 「JA (農業協同組合) とは」4月, 2016年4月24日取得,
<http://life.JA-group.jp/message/about/>
- JA グループ (2016b), 「JA グループの組織事業」4月, 2016年4月24日取得,
<http://org.JA-group.jp/about/group/>
- JA 全中 (2011), 「TPP 交渉参加反対1千万署名」9月30日, 2016年3月23日取得,
<http://www.zenchu-JA.or.jp/food/TPP/signature>
- JA 全中 (2016), 「TPP から地域社会・経済を守ろう」3月17日, 2016年3月17日取得,
<http://www.zenchu-JA.or.jp/food/TPP>
- 松下満雄 (2011), 『経済法概説』(第5版) 東京大学出版会。
- 農林水産省 (2000), 「農業の多面的機能」12月, 2016年5月2日取得,
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_14_kanren/pdf/tamenteki.pdf
- 農林水産省 (2016a), 「(農協改革に関する説明資料〈平成28年1月〉【資料1】) 農協法改正について」1月, 2016年2月15日取得,
http://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_kenkyu/pdf/1_nokyohou_kaisei.pdf
- 農林水産省 (2016b), 「(農協改革に関する説明資料〈平成28年1月〉【資料5】) 農協について」1月, 2016年2月15日取得,
http://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_kenkyu/pdf/5_nokyo_nitsuite.pdf
- 山下一仁 (2011), 『農協の陰謀——「TPP 反対」に隠された巨大組織の思惑』宝島社。
- 山下一仁 (2012), 『TPP おばけ騒動と黒幕——開国の恐怖を煽った農協の遠謀』オークラ出版。
- 山下一仁 (2014), 「年初に考える『農協』問題 (上) 生命線は『減反制度』と『兼業農家』」1月11日, 2016年2月17日取得,
http://www.huffingtonpost.jp/foresight/nokyo_JA_b_6484008.html
- 山下一仁 (2015a), 「農協改革をどう見るか (上) 農協が守ろうとしているのは、農業や組合員である農家の利益より農協組織の利益」2月12日, 2016年2月27日取得,
http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20150226_2958.html
- 山下一仁 (2015b), 「『アベノミクス』の農協改革 これで終わらせてはならない」3月11日,

2016年2月27日取得,

http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20150427_3085.html

山下一仁 (2015c), 「アベノミクス農政改革の総括 (第1回)」4月5日, 2016年2月27日取得,

http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20150415_3066.html

吉田忠則 (2015), 「元幹部が激白『農協のピラミッドが崩れ始めた』『全中』会長辞任は農業再生につながるのか」『日経ビジネスオンライン』4月17日, 2016年3月18日取得,

<http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20150415/279968/?ST=print>

[新聞]

『朝日新聞デジタル』2015年4月9日19時21分, 宮崎亜巳・宮崎大 (編集)「アングル: 萬歳 JA 全中会長が辞任, 歩み始めた農政改革」, 2016年2月13日取得,

<http://jp.reuters.com/article/JApan-agricultural-idJPKBN0N00Z820150409?pageNumber=1>

『朝日新聞デジタル』2015年4月9日23時39分, 「全中の万歳会長が辞意表明 農協改革めぐり引責か」, 2016年3月19日取得,

<http://digital.asahi.com/articles/ASH494HD8H49ULZU005.html?rm=376>

『JAcom 農業協同組合新聞』2012年8月9日, 「TPP 断固阻止で特別決議 JA 全中が臨時総会」, 2016年3月17日取得,

<http://www.JAcom.or.jp/archive03/news/2012/08/news120809-17593.html>

『毎日新聞 (電子版)』2015年4月10日東京朝刊, 田口雅士「JA 全中 トップ辞任 農協改革, 引責か」, 2016年3月19日取得, <http://mainichi.jp/articles/20150410/ddm/001/020/157000c>

『毎日新聞経済プレミア』2015年7月8日, 綿本裕樹「JA 全中会長選に見る『農政トライアングル』の崩壊」, 2016年2月12日取得,

<http://mainichi.jp/premier/business/articles/20150706/biz/00m/010/011000c>

『日本経済新聞』2015年5月9日朝刊, 4面。「JA 組合員1000万人超す 農家以外の金融利用増で」

『日本経済新聞 (電子版)』2015年6月23日21時26分, 「JA 全中会長選で所信 奥野氏『黒子に』, 中家氏『提言強化』」, 2016年3月19日取得,

http://www.nikkei.com/article/DGXLASFS23H33_T20C15A6PP8000/

『日本経済新聞 (電子版)』2015年7月2日22時15分, 「JA 全中新会長『黒子に徹す』奥野氏が内定」, 2016年3月19日取得,

http://www.nikkei.com/article/DGXLASFS02H6C_S5A700C1EE8000/

『産経ニュース』2015年6月23日18時19分, 「【JA 全中会長選 所信表明説明会詳報】立候補者所信表明 JA の自己改革訴える マスコミへの恨み節も?」, 2016年3月19日取得,

<http://www.sankei.com/economy/news/150623/ecn1506230034-n1.html>

『産経ニュース』2015年7月2日16時23分, 「JA 全中, 新会長に奥野氏 10年ぶり選挙戦制す, 8月11日の総会で決定」, 2016年2月14日取得,

<http://www.sankei.com/economy/news/150702/ecn1507020029-n1.html>

『産経ニュース』2015年8月11日22時19分, 「【JA 全中の奥野新会長の会見詳報 (1)】『政府との話し合い大事』対立路線から対話へ」, 2016年3月20日取得,

<http://www.sankei.com/economy/news/150811/ecn1508110031-n1.html>

『産経ニュース』2015年8月11日23時7分, 「【JA 全中の奥野新会長の会見詳報 (2)】『政治と直接対決する時代ではなくなった』」, 2016年3月20日取得,

<http://www.sankei.com/economy/print/150811/ecn1508110032-c.html>

『産経ニュース』2015年8月11日23時41分, 「【JA 全中の奥野新会長の会見詳報（3）完】TPPでコメ7万トンの輸入枠は『ちょっと違う』」, 2016年3月20日取得,

<http://www.sankei.com/economy/news/150811/ecn1508110033-n1.html>

『産経 WEST』2015年6月27日19時58分, 「JA 全中会長選 農協改革をどう進める? 一騎打ちの奥野氏と中家氏の横顔」, 2016年3月18日取得,

<http://www.sankei.com/west/news/150627/wst1506270066-n1.html>