

農協改革の必要性と効果

失敗しても大きな意義

農協は、米価を上げて兼業農家を滞留させることで、兼業収入などをJAバンクに預金させ、日本第二のメガバンクになった。コメ農業を衰退させることで、農協は発展してきたのである。全中監査は末端の農協を支配し、ピラミッド型の農協系統組織を維持するために機能した。しかし、全中監査を農協法から削除し、義務的なものでないようになれば、支配されている地域農協は農協系統組織から引き続き高い資材を買わざるをえないので、消費者の負担は軽減されない。ただ、仮に今回の農協改革が成功しなかったとしても、農政トライアングルに亀裂を生じさせた意義は大きい。

農業を衰退させて農協は発展

日本の農業は高い関税により、米やオーストラリアなどの農産物から保護されてきた。それにもかかわらず、農業、特にコメ農業が衰退するということは、その原因が米国などにあるのではないことを示している。本当の原因は日本の国内にある。政治は、日本農業の中でコメを最も保護してきた。しかし、最も弱体

化したのはコメである。コメは50年前までは農業生産額の半分を占めていたのに、今では畜産にも野菜にも抜かれ、2割のシェアを維持できなかろうかの農業となつてしまった。なぜ、こんなに弱くなつてしまったのだろうか？

所得とは、価格に生産量を掛けた売上額から、コストを引いたものである。売上額を増やすか、コストを下げれば、所得は増える。政府は

1961年に「農業基本法」を制定し、農業の規模拡大によつてコストダウンを図り、農業所得を増加させて、農業と工業の所得格差の是正を図ろうとした。

しかし、実際の農政は、コメの価格を上げた。農地面積が一定で規模を拡大することは、農家戸数を減少させるということである。農民票を減らすというのは、政治的に人気のない政策である。コメ農家の戸数を

維持したい農協も、農業基本法の構造改革に反対し、生産者米価引き上げの大政治運動を展開した。米価が上げれば農協の販売手数料収入も増加する。

しかし、需給を考えるとなく米価を上げたために、生産は増え、消費は減少し、深刻なコメの過剰を招くことになり、1970年に減反政策が導入された。

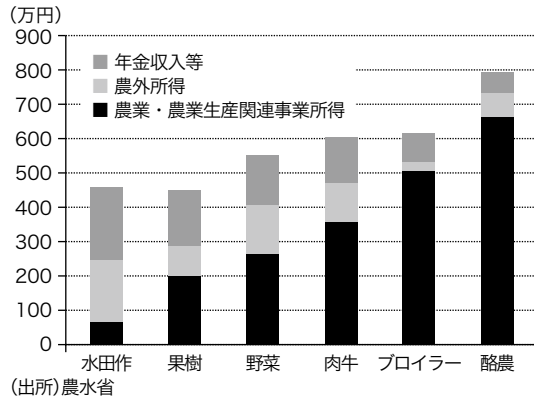
本来ならば退出するはずのコストの高い零細農家も、小売業者から高いコメを買うよりもまだ自分で作った方が安いので、農業を継続していった。零細農家が農地を出してこないので、農業で生計を立てている農家らしい農家に農地は集積せず、規模拡大は進まなかつた。主たる収入が農業である主業農家の販売シェ

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹
山下一仁

やました・かずひと 東大法卒。

77年農水省入省、ガット室長、農村振興局長などを経て10年4月から現職。著作に「日本の農業を破壊したのは誰か（講談社）」、「農協解体」（宝島社）など。

〔図〕営農類型別年間所得と内訳(2012)



アは、酪農で95%、野菜や畑作物では82%にもなるのに、コメだけ38%と極端に低い。

農家の7割がコメを作っているのに、全体では2割のシェアにとどまっている。いかにコメが非効率な産業となつてしまったかが分かるだろう。これこそが日本農業の最大の課題である。

さまざまな農業の中で、コメだけ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(図)。酪農家は専業農家なので、農家所得のほとんどは農業所得である。これに対して、コメを

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。

高米価により、コストの高い非効率なコメの兼業農家や高齢農家が滞留した。これらの農家は、兼業収入や年金収入だけでなく、農地を転用して得た年間数兆円に及ぶ利益も、JAバンクに預金してくれた。JAバンクの貯金残高は約90兆円まで拡大し、我が国第二のメガバンクとなった。銀行業務以外にも、農協保険事業の総資産は47・6兆円で、生命保険最大の日本生命の51兆円と肩を並べる。コメ農業の弱体化が農協発展の基礎となったのだ。

農協の政治的・経済的利益が、高い価格維持とリンクしている。欧州連合(EU)にも米国にも農業のために政治活動を行う団体はあるが、その団体が経済活動も行っているのは、日本の農協をおいて他にない。圧力団体として、農協と並び評される医師会は、それ自身が事業を行っているわけではない。医師会が守ろうとしているのは医者利益である。ところが、農協はそれ自体多くの事業を行っている企業体である。農協が守ろうとしているのは、組合員である農家の利益というより、農協

自体の組織の利益なのである。

ピラミッド型組織

JAグループの特徴は、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・命令が下るピラミッド型の組織となっていることである。

政府は、戦時中の国策協力機関として全農家を加入させ、農産物販売や貯金の受け入れなど幅広い事業を行う「農業会」という統制団体を行く。1948年に衣替えさせ、農協とした。協同組合は本来、組合員が自主的に作る組織である。消費者が生協を作り、生協が必要があれば、連合会組織を作る。ボトム・アップの組織が、協同組合である。生協にも連合会はあるが、上位、下位の関係はない。しかし、農協は前身が統制団体であるため、上意下達、トップ・ダウンの組織、ピラミッド型の組織になったのである。

しかも、戦後、これはさらに強化された。農協を作つて間もなく、農協が破綻する事態が相次いだ。これはインフレを収束しようとしたドッジ・プランによつて農産物価格が低迷し、戦後乱立した小規模の農協や

連合会が対処できなかったからである。再び赤字を出さないようにするという名目で、JAグループは、地域農協―県連―全国連の農協システムを、全て利用することとなった。地域農協や県連が、全農を通さずに肥料や農薬を買つたり、農産物を販売したりすることを禁じたのである。

農協には、「系統」農協とか農協「系統」という耳慣れない言葉がある。全国連合会から、地域農協まで、統一ある組織になっていることを意味している。これに対して、「系統」生協という言葉はない。

協同組合の原則は、利用者である組合員が組合をコントロールするというものだった。この組合とは、地域農協のことである。しかし、地域農協は組合員ではなく、上位の農協連合会によつてコントロールされている。農協職員の給料も、末端から都道府県連合会、全国連合会にいくほど高くなる。その上、末端の農協の職員は、上位の団体から降つてくるノルマを一生懸命こなしている。

地主制と農協制

地主制に代わり、戦後の農業・農村を支配してきたのは、農協制であ

る。

農協は独占的な市場支配力によって、高い資材価格を組合員に強要した。力のない農家が多数団結して農協を作り、農業資材を安く購入するという、本来の農協の目的とは逆の結果となった。

主業農家がいくら品質の良いものを作っても、他の農家の農産物と一緒に販売され、同じ金額しか受け取れない。これに、主業農家は不満を持つようになり、次第に農協から離れるようになった。農協を通さずに農業資材を購入したり、産直活動などで農産物を販売するようになったのである。しかし、農協を通さずに取引すれば、農協に手数料が落ちない。

農協は様々な手段を使って、このような農家に圧力をかけてきた。農産物の販売や資材・サービスの提供から融資業務まで、ありとあらゆる業務を行える農協は、圧力をかける手段に事欠かない。農協の意に反した農家が、小学校のPTAの会合でいじめられたりするなど、ムラ社会の機能を使った締め付けも行われた。これを恐れ、不利でも農協を使うという農家は少なくない。今の農協は、

利用者のための組織ではなく、利用者を圧迫する組織となっている。

アベノミクスの農協改革

2014年、農協改革が政治のアジェンダにとうとう載った。このため各地の農協は地元出身の政治家を動かす、改革案を骨抜きにしようとし、農協の機関紙である「日本農業新聞」は、安倍政権との全面対決を鮮明にしている。

政府の規制改革会議が14年5月にまとめた農協改革案は、画期的なものだった。

第一に、農協の政治活動の中心だった全中(全国農業協同組合中央会)に関する規定を農協法から削除する。全中は系統農協などから80億円、都道府県の中央会が徴収するものを入れると300億円超の賦課金を徴収してきた。農協法の後ろ盾がなくなれば、全中などは賦課金を義務的に徴収して政治活動を行うことも、義務監査によって傘下の農協を支配することもできなくなる。

第二に、全農やホクレンなどの株式会社化である。これは、協同組合ではなくすということである。全農を中心とした農協は、肥料で8割、

農業・農業機械で6割のシェアをもつ巨大な企業体であるのに、協同組合という理由から全農やホクレンには独占禁止法が適用されてこなかった。さらに、19%という安い法人税(一般法人は25・5%)、固定資産税の免除など、様々な優遇措置が認められてきた。

改革案は、農協の意向を付度せざるをえない自民党によって、完全に骨抜きされた。全中は新たな制度に移行するが、「農協系統組織での検討を踏まえ」となった。全農の株式会社化も、「独占禁止法が適用される場合の問題点を精査して問題がなければ」株式会社化を促すとされた。改革するかどうかを判断するのは農協となったため、全中は勝利宣言したのである。

議論の過程では、民間組織である農協に政府が関与するのはおかしいという反論が、農協から出された。しかし、銀行は他の業務の兼業は禁止されているし、生命保険会社は損害保険業務ができない。農産物の販売だけでなく、生活物資の販売も、銀行、生命保険、損害保険の業務も、全ての業務が可能な法人は、日本国内で農協しかない。

この特別の権能を認めている農協法は、戦後の食糧難時代にコメを政府に集荷するために農水省がGHQと交渉して作った法律であって、農協が作ったものではない。農協に金融事業を認めると独占力が高まるとGHQが反対したのに、農水省は、農家にコメ代金を払うために金融業務が必要と主張して認めさせた。今の時代の農協法の在り方について、国民が議論するのは当然である。

14年11月、全中が公表した自己改革案では、地域農協に対する全中の監査権限を維持するとともに、全中などの中央会を農協法に措置するところが重要だとした(全農やホクレンなどの株式会社化については、検討を先送りした)。

しかし、安倍晋三首相は14年6月、「中央会(農業協同組合中央会)は再出発し、農協法に基づく現行の中央会制度は存続しない。改革が単なる看板の掛け替えに終わることは決してない」と発言している。さらに、佐賀県知事選で農協がバックアップした候補に自民党候補が敗北した直後の今年1月16日にも、「地域の農協を主役として、農業を成長産業に変えていくために、全力投球できる

ようにしていきたい。その中において、中央会には脇役に徹していただきたい」と発言し、強気の姿勢を崩していない。

義務的監査は必要か？

政府は、全中が地域の農協を監査する権限を廃止する方針で、通常国会に関連法案を提出したい考えだが、全中や農林族議員たちは強く反発している。論点を整理しよう。

第一に、全中会長が強調するように、農協は自主自立の組織である。

そうであれば、地域農協が自主的な判断から必要と感じた場合には、一般社団法人となった全中に自主的に監査を依頼すればよいだけであって、農協法に規定する必要はない。また、公認会計士と全中のどちらに監査を依頼するかは、自主自立の組織である農協が判断すべきことである。全中では、会計監査だけでなく業務監査もできるとか、農業に詳しい監査士を備えているとか、その監査が優れていることを強調する。それならば、地域農協は、全中の監査を自主的に選ぶのではないか。自主自立の組織なのに、農協法に措置しなければ、全中の監査を受けられないというの

は、奇妙である。

なお、全中による農協の経営指導や監査が役に立っているのであれば、どうして農協職員による横領などの不祥事が絶えないのだろうか、疑問である。

第二に、全中は、組合員らは地域を簡単には離れられないので、農協の破綻を防ぐ必要があるという。全中自体が農協法に規定されたきつかけは、戦後農協を作つて間もなく、乱立した農協が破綻する事態が相次いだことである。

しかし、戦後設立された1万3000もの地域農協は、708に大幅に減少し、大規模化している。破綻することは、想定しにくい。破綻しても、農家は農業資材をホームセンターで購入できるし、農産物を販売する道も今では農協だけに限られてはいない。全て農協に丸抱えされていた戦後の事態とは、大きく異なる。

第三に、最も重要で本質的なことは、義務監査が農協の協同組合性をなくし、国民に高い食料品価格を強いていることにつながっていることである。

協同組合とは、下からの「ボトム・

アップ」の組織なのに、戦前の統制団体を衣替えして作った農協は、上意下達の「トップ・ダウン」の組織である。義務監査は、中央の連合会が地域の農協をコントロールする手段として機能した。

ボトム・アップ組織の生協には、全国連合会による義務監査などない。また、農協は、株式会社の場合の公認会計士または監査法人による外部監査は投資家保護のためであり、組合員を抱える農協では十分ではないというが、生協の外部監査も、公認会計士または監査法人によるものである。

法律的には、地域農協は全農を通じてなくても農業資材を購入できるし、農産物を販売できる。JA越前たけふが、全農を通じて肥料を購入したら、3割も安くなったという。JA越前たけふは、全農を通じて売ると品質の良いコメも悪いコメも同じ金額しか受け取れないとして、独自で販売している。

農協から自立してきた主業農家は、農協だけではなく、有利なところを通じて事業を展開している。生産者にとって選択肢の一つになった地域農協は、生産者に有利な条件を提示

できない全農などの農協系統から買わない、あるいは販売しない、という対応をせざるをえなくなる。生産者の自立が地域農協の自立を促しているのである。

しかし、農協組織から相当な締め付けを受けたと、JA越前たけふの組合長は述べている。地域の農協が、かつての生産者と同様の取り組みをしようとして、締め付けを受けているのである。JA越前たけふを視察した地域農協の人たちは、「私達には、とてもこんなことはできません」という。

結局、地域農協は、高くても全農から資材を買うしかない。農家の生産コストは高くなる。農産物価格が高くなるならば、農家の経営は圧迫される。農産物価格を高くすれば、消費者は高い食料品価格を払うことになる。国際価格よりも高いので関税が必要になり、農協は環太平洋連携協定(TPP)交渉に反対する。

全中の義務監査をなくし、全農やホクレンなど連合会を株式会社化すれば、コストが低下するので、農家の所得は向上する。価格が安くなれば、消費者は利益を受ける。農協改革は、農家だけではなく、国民にと

つても必要なものである。

農政トライアングルに生じた亀裂

これまで、農政は農林族議員だけで決めてきた。農林族議員に有力な議員が多く、都市出身議員が農政に口を出すことはタブーだった。しかし、有力な農林族議員は少なくなつた。農協改革を進めようとする議員グループが、自民党の中でも活発に行動し、農林族議員に公然と対抗するようになった。

あくまで農家戸数を維持したい農協に対し、農林水産省は農業が衰亡すれば組織を維持できなくなる。農業を発展させようとして農水省が推進しようとした農協改革に、農協は農水省の方針の変節を激しく指摘するなど、全面対決の様相を呈している。筆者が「農政トライアングル」と呼んだ、農林水産省、農協、農林族議員の密接な関係に、大きな亀裂が生じている。

今回、農協改革がたとえ成功しなかったとしても、農政トライアングルに亀裂を生んだことの意義は大きい。