



富士専務を囲んだ座談会風景 編集部

目 次

年頭所感……………梶井 功（４）

座談会 J A グループの自己改革をめぐって

司 会 谷口 信和

報 告 富士 重夫

出席者 梶井 功 服部 信司 堀口 健治
加瀬 和俊 小林 信一 矢坂 雅充……………（１０）

連載「2013年C A P改革の日本農政への示唆」にあたって
……………安藤 光義（４５）

（その１）2013年C A P改革の概要……………平澤 明彦（４６）

〔時評〕屈辱とみじめさを抱きしめて ……………（M 2号）（２）

☆表紙写真 九十九里浜の初日 編集部
「農村と都市をむすぶ」2015年１号（第65巻１号）通巻759

屈辱とみじめさを抱きしめて



今回の時評は昨年の一二月二日に執筆したものなので時評と呼ぶことはできないが、その時に感じたことを記録にとどめておくのも無駄ではないと考え、敢えて記すことにした次第である。

(何のための解散か)

本日、衆議院が解散した。その理由は私には全く分からない。消費税の引き上げを前提に日本銀行は長期国債買い入れ額が八〇兆円にまで増額するという決断を行ったが、日本銀行の独立性は保障されるべきではあるが、自国の通貨価値のこれ以上の毀損を防ぐためにこの前提条件をなくすための選挙ということなのだろうか。選挙で与党が首尾よく勝利した場合、金融緩和を取りやめなければ日本銀行は嘘をついたことになる。アベノミクスならぬバンザイノミクスを見直すための言い訳として選挙が必要だということなのだろうか。

沖縄問題は既に県民の審判が県知事選挙によって下されている。与党の圧倒的敗北というかたちで。これは今回の選挙によっても覆すことはできないはずである。憲法改正を理由とするのであれば選挙での勝利ラインを自民党単独で三分の二以上に設定しなければならぬはずだが、そのような展望が示されているわけではない。何のための総選挙なのか。何のため、この年末の忙しい時期に市町村職員を駆り出すのか。これは地方創生とは逆

行していないか。七〇〇億円の支出は何のためか。

この国が抱えている課題を覆い隠すための「ステルス解散」(萩原博子)なのだろうか。そして、「安倍首相が率いる与党が政治のシステムを巧妙に利用していることへの怒りと」「これは『民主主義』の名のもとに国民が喫した敗北だ」という屈辱感(諏訪哲史)を感じざるを得ない。選択肢がないなかでの消極的な現状維持的な選択による与党の勝利という「筋書きが完全にできあがっている中で踊らされる滑稽さ。それこそ屈辱でなくて何だろうか」(以上、毎日新聞二〇一四年一月一七日の夕刊からの引用)。もちろん、この時評の執筆時点では結果は判明していないが。

実質的な異議申し立ての選択肢が封じられ、個人の自由が奪われ、結果としてある方向に強制的に追い立てられてしまう経験は過去にもあった。戦争がそれである。既に過去のことであり、もはや歴史の世界に属することかもしれないが、戦争に抗することができず巻き込まれていった戦中派の責任を巡る議論があった。彼らに責任はあるのか、ないのか。そこで語られている心情は、今回の選挙と通じるものがあるように感じている。

「すべての結果は個人の抗しえなかった権力者の強制による結果だったのである。しかし、そうした権力者の強制のもとでどうにもできなかった自分のみじめさを深く自覚することがなければ、この権力者の強制のおそろしさを本当の意味で理解しえまいし、それに対するはげしい怒りも生れてくることはできないだろう」(浅田光

暉・読書新聞「戦中派の発言」。

二月一日には屈辱とみじめさをかみしめながら投票所に向かうことにしたい。

郵政選挙も、参議院での否決を受けての衆議院の解散という、よく分からないロジックであったが、争点が明確だったため国民からの明らかな抵抗はなかったように思う。柳の下の子の二匹目のドジョウをねらったということなのだろうか。それとも「歴史は繰り返す。二度目は喜劇として」となるのだろうか。

（選挙制度を巡る問題）

だが、このような暴挙がどうしてまかり通るのか。その背後にある制度を振り返る必要がある、それは選挙制度に行き着くことになる。

リクルート事件を受け、金のかからない選挙を目指して細川政権の下で選挙制度改革が行われたが、そこで誕生した小選挙区制は結果として議員の自立性を損なうとともに、人気のある党首を擁立して選挙に勝つことが最優先されるようになってしまった。かつての自民党は派閥という小政党の寄り合い所帯であり、政権が危機を迎えると結束力を強めるのではなく、派閥間の争いを強めるかたちで新しい動きが内部から生まれ、最終的なバランスが図られていたように思う。しかしながら、現在の選挙制度の下で派閥はかつてのような機能を果たし得なくなり、自浄能力は失われ、危機を迎えると党首の首をすげ替えて世論の支持率の回復に努めることを繰り返すだけになってしまったようにみえる。これはどの党が政

権をとったとしても同じだろう。

個人のカンバンが重視され、金のかかる中選挙区制に戻そうとは言わない。しかし、現行の選挙制度がもう少ししみなかたちで機能するような改善が図られてもよいのではないか。例えば、比例代表の枠を増やして「死票」を減らし、全国的な民意が幅広く汲み上げられるようなかたちにする。首相の解散権をはく奪し、選挙を行わず任期を全うした後、政権の成果を選挙で問うようにする。そうすれば近視眼的な選挙での勝利を意識した人気取り的な政策ではなく、腰を据えた政策を実施することができるようになるかもしれない。

（農村票はどこに）

最後になるが、今回の選挙で農村票はどこに行くのだろうか。戸別所得補償は一〇アールあたり一五〇〇円から七五〇〇円に半減され、規模拡大交付金はなくなり、担い手にとって全くメリットのない水田農業政策となり、米価が大きく下がっている状況でも、投票は現状維持となるのだろうか。彼らは屈辱とみじめさをかみしめながら投票所に向かい、その結果、政権の基盤が固められ、農協系統組織の解体、TPPの推進という結果となるのか。それとも農村票は離反するもの的大勢に影響を与えることはなく、逆に懲罰的に言うことをきかない兵隊が前線に送られるように（富士正晴「帝国軍隊における学習・序」、農協系統組織の解体に一層の拍車がかかり、輸入自由化が遂行されることになるのか。

（M2号）

年頭所感

編集代表 梶井 功

(一)

「国民からすれば大義名分はない。『長期政権狙い選挙』としか見えない」第四七回衆院選は、一月一四日、投開票され、自民党単独で衆議院の過半数を超える二九一議席、公明党と合わせると参議院で否決された法案をも衆議院で再議決成立させることができる三分の二を超える三二六議席を占める結果となった。内は政治評論家森田実氏の発言（一四・一一・二付「日本農業新聞」）。

野党の多くは、任期満了となる参院選挙に合わせた二〇一六年が次の選挙だろう、まだ時間があるとみて、選挙で闘う体制づくりを怠っていた。そこを突いた安倍首相の作戦勝ち、というのが大方の見方だろう。私もそう思う。

この選挙結果について、安倍総理は選挙日翌日の一月一五日の記者会見で「アベノミクスをさらに前進をせよという声を国民から頂いた……農業、医療、エネルギーといった分野で大胆な規制改革を断行し、成長戦略を力強く進めていく」と力を込めて語ったという。〃

内は一・二・一六付日本農業新聞）。

自民単独で二分の一、公明と合わせて三分の二の議席を得たということは、確かに与党の勝利ではあろう。が、それを直ちに「アベノミクスを更に前進させよ」という声を国民から頂いた」とのみ受け取るのは、総理の思い上がりではないか、と私は思う。投票率が戦後最低の五二・七％にとどまったことを前提にすれば、自民党の選挙区得票率四八％は、有権者四人のうち一人しか自民党支持者はいなかったことを意味するし、比例区得票率三三・一％は六人のうち一人だということを意味する。国民から頂いた」というにはほど遠いと言わなければならないのであって、戦後最低の投票率だったことに、唐突な解散・選挙を行った総理としてもっと責任を感じ、低投票率の意味をどう考えているのか、所信を述べるべきだろう。が、総理からこの点の言及はない。投票日翌日に公表された日銀短観は、企業景況感を示す代表的な指標が四半期ぶりに悪化し、景気の足踏みが明らかになった（二・一六付朝日新聞）ことを示した。選挙公示の日、福島県下であげた第一声で「今回はアベノ

ミクスが問われる選挙だ。二年間で雇用を拡大し、有効求人倍率も増えた。四月には賃上げも実施した（一二・二付朝日新聞）とアベノミクスの成果を強調し、以後も各地で同じような演説をしてきた総理にとっては、何よりも気にしなければならぬ短観の筈だが、それに就いてどう受け取ったのか、報道はない。都合の悪いことには目をつむっているということなのだろうか。

（二）

「大胆な規制改革を断行し、成長戦略を力強く進めていく」分野のトップにあげられた農業では、何が問題にされるのだろうか。

自民党が昨年の一二月二五日発表した衆院選政権公約のなかの「強い農林水産業」のなかから、幾つか気になる点をあげておこう。

真っ先に言っているのは「食料自給率や食料自給力の維持向上」である。食料自給率の：維持・向上は基本法第一五条にも規定されているところであり、誰でも農政の最も重要な基本目標と熟知していることだが、それと並べて自給力の維持向上をいったことの狙いはどこにあるのだろうか。

自給力という言葉は、私たち農林行政を考える会のメンバーにとっては懐かしい言葉である。というのは、一九七五年第三回国民食糧会議の席上で「穀物自給率を六

〇％にすることは可能である」という趣旨の「食料自給率向上のために」と題する提言を発表したが、提言そのものとその提言をまとめるに当たったの諸議論を一冊にして「食料自給力の技術的展望」と題して農林統計協会から出版しているからである。が、この自給力という概念は、自給率とならべて指標化するには難しい。が、それを一つの重要指標として自給率と並んで新しくつくる「基本計画」の中に盛り込むことを、今、農水省は検討しているのだが、それを自民党は政権公約のトップに持ってきたのである。何を考えてのことなのか。

一四・一一・二一農政企画部会での農水省の説明では「農地をフル活用して熱量効率の最大化を図った場合に国内生産で供給可能な熱量を複数のパターンで示す。食料自給率では示しきれない潜在的な食料供給能力を評価する目安として活用する狙い」だということになっており、「労働力のほか、肥料や農薬……農業機械などの生産要素は必要な量が確保されていることを前提とする」ことにしている。

「肥料や農薬……などの生産要素は必要な量が確保されていることを前提とする」ことは許されよう。が、基幹的農業従事者の六一％が六五歳以上になっており、農村地域では将来的に人口減少の加速化が予測されており……農業生産活動や共同活動が弱体化し、地域資源の荒

廃や定住基盤の崩壊につながるものが懸念されている。す「二五年度「食料・農業・農村の動向」一六〇ページ」という状況下で、安易に労働力の「必要な量」が確保されていることを前提にするのは問題だろう。

より以上に問題なのは自給率の維持・向上である。自給率目標については、周知のように基本法第十五条で「その向上を図ることを旨」として定めることになっているし、現行「基本計画」ではカロリーベース五〇％に引き上げることを目標にしている。が、この自給率は基本法制定以降「向上」したことがない。

この「向上」の兆しすらないことに絶望してか、新計画を検討中の農政審企画部会では五〇％をあきらめ、妙な自給力を持ち出そうとしているのではないか、と思えるのだが、自民党政権公約が「食料自給率や食料自給力の維持向上」を言ったのもその方向を是としているように見える。それでいいのだろうか。

それでいいのだろうか、というのは、そもそも自給率五〇％引き上げ目標を打ち出したのは自民党政権だということをお忘れのか、といたいからである。「基本計画」に目標として掲げたのは確かに民主党政権だった。

が、若林農水大臣の命を受けた農水省が五〇％引き上げを目標とする工程表を作ったのは、石破農水大臣時代の〇八年一二月だということを、自民党の先生方は想い出

してほしい。民主党政権下で突如出てきた数字であるかのような謬論を正し、何故その目標に接近すらできないのかを真剣に論議すべきだ。

(三)

「強い農林水産業」は五番目に「六次産業を推進。農林水産業の成長産業化と農業・農村の所得倍増を目指す」を掲げている。

「農業・農村の所得倍増」という文句は甚だ理解に苦しむ。農村所得とは何をさすのか、現在幾らで、それを幾らにしようとするのかを、言い出した「農林水産業・地域の活力創造本部」(本部長は安倍総理)に質すべきだということを何度か私は書いた(例えば一四・七・二〇付「農業協同組合新聞」所収、時論的随想、本誌一四年七月号所収、「官邸主導の『基本計画』見直し」を排す)。要旨はこうである。

農業所得倍増はわかる。が、農村所得とは一体何をさすのか。日常的に農村という言葉はよく使うが、統計として農村を特定して作製されたものはない。農業白書で都市農業地域を除く農業地域を「農村地域」としているが、「農業・農村の所得」というときの農村はこの「農村地域」と同じなのかどうか、そしてその農村の所得は幾らと見ているのかを、まずは言い出した当局に農政審企画部会は確かめるべ

きだ。

農政審に注文したのは、今、審議中の新基本計画は、農業・農村所得倍増を謳った「活力創造プラン」で、本プランに示された基本方向を踏まえ「て作れ」とされているが、農政審でそういう審議がなされたという話はまだ聞いていない。

農水省は、六次化の市場規模から付加価値の部分を取り出して所得を推計したものを農村所得とする考えのようだ（『本誌』一四・九月号所収、農業白書をめぐっての討論における天羽課長の発言）。そして、六次産業化としてどんな業種を取り込むのかは、基本計画の議論の中で「話しあう、という。こんなことで農村所得倍増政策はたてられるのだろうか。

所得倍増政策にも関連するが、より以上に気になるのは「米政策の見直し」の行方である。「強い農林水産業」では「米の生産調整の見直しや飼料用米の本作化で一層の水田フル活用」を三番目に掲げていた。この政権公約はスムーズに展開するのだろうか。

というのは、財務省からのクレームがつきそうだからである。昨年の一〇・二二付日本農業新聞の報ずるところによれば、財務省は二〇日、財務相の諮問機関である財務制度等審議会の分科会で、米の生産調整について、飼料用米や麦などの転作助成が「需要より、補助金

単価が作物の選択に大きな影響を与えている」と指摘した。食料自給率の面からも「いたずらに財政負担に依存した助成措置だけの向上は困難」と財政支出が増えることに慎重な姿勢を示した」という。

民主党農政の看板政策だった米の直接支払い交付金は一四・一七年半減し一八年から廃止する、飼料用米に特別な優遇措置を講じ食用米からの転換を促進するといったことを主内容として生産調整政策を転換（安倍総理はたびたび「廃止」といっている）する。これが、一三年年末に農林水産業・地域の活力創造本部が「米政策の見直し」として打ち出して以来、自民党農政の主軸になっている政策である。それに財務省がクレームをつけたのである。「今回の農政改革は飼料米が柱。改革の初年度に後から鉄砲を撃たれたようなものだ」とある自民党農林幹部は財務省の指摘に憤る「と日本農業新聞は解説していた。『政権公約』の表現は財務省筋の了解を得た上での表現ではなく、この一年主軸にしてきた水田活用政策をそのまま表現したものと考えられるが、水田活用政策は今年以降どうなるのだろうか。

一四・一二・二〇付日本農業新聞の報道によると、西川公也農相は一九日の閣議後会見で、主食用米の需給安定の鍵を握る飼料用米の増産に向け、今後も生産振興していく方針を三月に閣議決定する食料・農業・農村基本

計画で打ち出す意向をあらためて示した”という。同紙の解説するところを引用しておこう。

“飼料用米をめぐる”では、財務省の審議会が「いたずらに財政負担に依存」と指摘。助成の削減を暗に農水省に求め、生産現場に不安を与えていた。

会見で西川農相は、主食用米の価格安定には「供給と需要のバランスを取れるようにするのが抜本解決策」と述べ、今後も飼料用米への転作を強力に進める考えを強調。生産現場の不安を踏まえて「安定して今後も作れるというメッセージを出したい。(食料・農業・農村)基本計画の中で、ぜひそういう考え方を採っていきたい」と述べた。

農相のこの考え方は農業関係者誰しもが支持するところだろう。が、問題は財務省との予算折衝の中でこれを通すことができ、必要な予算を確保できるかどうか、である。まずは一四年度補正予算がどうなるか、そして一五年度予算がどうなるか、である。

(四)

「政権公約」は“規制改革”のところで農協改革に言及、“農協改革(中央会制度など)”などについては、今年六月に与党で取りまとめた「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」に基づき、議論を深め、着実に推進”と記していた。

この“農協改革”についての文言をめくり、発表直前まで調整が続いた”という一・二六付日本農業新聞によれば“総務会に出された案では「農協改革(中央会改革)」等については、今年六月に与党で取りまとめた『農協・農業委員会等に関する改革の推進について』に基づき、着実に推進する”となった。これに農林系の総務から異論が噴出。前・規制改革担当相の稲田朋美政調会長が反論するなど議論が続いた結果、二階会長に一任することとまとまった。∴発表の数時間前に、主語を「農協改革(中央会制度など)」等についてはと変え、「議論を深め」との文言を加えた”のだそうだ。

が、選挙対策として農林族との妥協に応じ、“選挙中に鳴りを潜めていた農協改革論議で、政府側の発言が早くも活発化している。”と二・一七付日本農業新聞は報じていた。大勝が明らかになった翌日の一五日、安倍首相は冒頭に述べたような“大胆な規制改革を断行”すると述べたし、“規制改革会議の岡素之議長も同日、来年の通常国会での農協法改正の議論に向け、中央会の農協法上への位置付け廃止を強く求めていく考えを強調した”という。

“中央会の農協法上への位置付け廃止”論は信用・共済の分離・農協経営の専門化論、地域組合から職能組合への変質論と結びついている。それは、一九八〇年ICC

Aモスクワ大会でのレイドロウ報告」に見るように、国際的にも高く評価されている総合農協の解体である。こういう農協改革の方向を、これまで農協を農政の渗透機構としてきた農水省もとうとうとしているやに見えるが、それでいいのだろうか。農水省は、農協法改正についてもう成案を持っているらしいが、公表されていない。何時から農水省は秘密主義になったのだろう。早く公表して全中の自主改革案との比較検討ができるようにすべきだ。

秘密主義といえば、専らそれで貫いてきているTPP交渉は、今年こそ何らかの決着を見ることになるのではないか、気になる。

政権公約には、TPPについて「わが党や国会の決議を踏まえ、国益にかなう最善の道を追求」と書かれていた。が、この「わが党や国会の決議」を実際に踏まえた交渉が行われているのかどうか、がTPP交渉については秘密主義が国際的約束になっているとして明らかにされていない。国会決議は「重要品目は除外または再協議の対象」となっている筈だが、日豪EPAでは「牛肉、プロセス・チーズなどの無関税枠の設定は、やはり……国会決議に反すると言わざるを得ない」（一四・四・二〇付農業協同組合新聞所収、鈴木宣弘稿）ことがすでに行われている。一四・四・一八付全国農業新聞は自民党

農林水産貿易対策委員会委員長が、「決議はぎりぎり守られた」と発言……。『除外または再協議』というのは農家のみなさんの再生産を担保するという意味であろう……。……と述べ、法制化も視野に入れた国内対策が重要になるとの考えを示した」と伝えている。誤魔化しである。TPPについてはそういう誤魔化し論を許してはならないだろう。

座談会

J Aグループの自己改革をめぐって



司会の谷口氏

谷口 それでは、「JAグループの自己改革について」ということで、専務理事の富士さんから小一時間お話をいただいて、その後に自由な討論をしたいと思います。

もともとこんなふうに急転直下、選挙になるとは思っていない面はありました。それによってある種の中断が生じている面はありますけれども、選挙結果によってはますます悪い方向に向かって動きかねないということですので、本誌の一月号で出すというのは意味があるだろうと

判断をして、ぜひともお願いをしたということでありました。

それでは、富士専務、よろしく願います。

富士専務理事 資料をお手元にお配りしてございま

すが、これが一月上旬の全中理事会で決めた我々の自主改革案ということであります。

総合審議会を開いて、組織内の議論、そして有識者会議ということで伊藤忠の小林会長、マスコミから時事通信の谷常務、テレビ朝日の川村さん、経団連の流れでアサヒビールの川面副社長など、財界人、マスコミ、学者、青年農業者、女性経営者、そういう方々に委員になってもらって、そこでも三回ぐらい意見を聞いてきました。

そういう中で、総合審議会としては中間的な我々の方向感をまとめた上で、政府・与党と折衝する。その折衝の結果、どういう枠組みになるのか。当初は、来年の通常国会に法案をかけるというので、遅くとも一二月末ぐらいまでには骨格が固まるのではないかと。政府・与党との折衝結果を踏まえて、もう一回総合審議会を再稼働させて、一月、二月と議論して二月に最終答申、そういう

座談会出席者

(2014年12月4日 於：KKRホテル東京)

司 会 谷口 信和 (東京農業大学教授)
 報 告 富士 重夫 (JA全中専務理事)
 出席者
 梶井 功 (東京農工大学名誉教授)
 服部 信司 (日本農業研究所客員研究員)
 堀口 健治 (早稲田大学名誉教授)
 加瀬 和俊 (東京大学教授)
 小林 信一 (日本大学教授)
 矢坂 雅充 (東京大学准教授)

スケジュールを描いていたので、そういう中間とりまとめをした次第です。

つまり、我々の基本的な方向性といえますか考え方をとりまとめて、この案で政府・与党と調整に入る、そういう位置づけであります。だから、これで決まったのか、決まっていなかったのかといわれますと、そうではなくて、これで政府・与党と調整したいという我々の基本的な考え

方、スタンスということでもあります。

基本的な考え方

資料のページ目に、「自主・自立の協同組合としての自己改革」を基本的な考え方として示しました。後から出てきますが、規制改革会議などでいわれるのは、株式会社のほうが優位で、協同組合は意思決定が遅くて鈍くさくて、今の時代に即応できてないんじゃないとか、ガバナンスも悪いんじゃないとか、さまざま言われ方をしている、要するに協同組合というものと株式会社との対峙みたいなところが色濃く感じられるので、我々としては、自主・自立の組合員に基づく協同組合です、というところを基本的な立ち位置にしているということです。これは、総合審議会の中でも組合長とか単協の役員の方々からも強くいわれたところでございます。

そういう意味で、後から准組合員の問題も出てきますけれども、協同組合であり、正組合員と准組合員、この両方をあわせもったすばらしい制度だということ、前回の大会でのスタンスを掲げています。「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」だと。つまり、職能組合としての協同組合と地域協同組合としての両方をあわせもった性格ということを基本的なスタンスにするのですという①をいっています。



富士専務

そういう中で多様な農業者のニーズに応え、担い手をサポートし、農業者並びに地域住民と一体となった「持続可能な農業」と「豊か度で暮らしやすい地域社会」を実現していくんだということがあります。

そのもとで農業者の所得の増大、農業生産の拡大、地域の活性化ということを目指し、事業に取り組んでいくんですということをおっしゃいます。

②のところは、環境変化、消費・流通構造の変化、高齢化・人口減少、地域社会の疲弊、そういう中で今まで以上に創意工夫により積極的な事業展開をしていくということをおっしゃいます。

③は、中央会制度ということですが、昭和二九年、国の代行的な組織ということで、強い権限を与えられてやってきた、法律上のたてつけはそうなっています。そういうことが問題だと指摘されたので、昭和二九年当時与えられたさまざまな統制的な権限は廃止していきますというところで、新しい中央会に生まれ変わります、農協法上の自律的な制度として新たな中央会に生まれ変わりますというところをおっしゃいます。

れ変わりますということをおっしゃいます。方向感として出しているということをおっしゃいます。

農協制度の基本的なあり方

二ページ目のところは、「農業と地域のために全力を尽くす」といっていますが、職能組合と地域協同組合というものをあわせもった協同組合として事業展開を引き続きやっていきますということをおっしゃいます。

②では、特に今回の地域創生ということで、臨時国会でも地域創生法案を可決・成立させましたけれども、地方の人口減少・高齢化への対応、雇用の創出、六次産業化で地方創生とありますが、そのためには、職能組合と地域協同組合をあわせもって、全国多数の拠点、支店、本店、ファーマーズマーケット、病院、介護施設、そういうさまざまな拠点を通じて地域住民にワンストップで総合サービスを提供する役割、機能を果たしていくんだということで、農業振興と地域振興を一体となっていていく協同組合、それが最も合理的で効率的で、地域にとって一番いい形だということをおっしゃいます。

③は、そうはいっても准組合員は利用権だけではないのかということもさまざまな方面からいわれていますので、准組合員の身分といいますか、そのところをどう

するかというところです。規制改革会議とか政府のほうからは、職能組合になるべきだと色濃くいつてきています。准組合員の利用制限を導入すべきだと。それとは裏腹に、やるなら組織分割しろと。生活事業とかガソリンスタンドとか、そういうのは株式会社とか生協に分割してやれという言い方ですが、我々はそれとは違う方向でやりますということです。

そのために、正組合員・准組合員の組合員制度をきちんと見直さないといけないということで、一つは、准組合員の位置づけを中途半端にしないで、農業や地域経済の発展とともに支えるパートナーとして位置づけるということです。いってみれば農協法的一条の「目的」のところの農業生産の増大とか農業だけに着目した目的規定を農業と地域の振興という、食料・農業・農村基本法と同じような目的規程にしてみたいということです、准組合員を地域の農業・経済を支えるパートナーとして位置づけることを提起しています。

そして、准組合員の共益権の付与のあり方をこれから検討していくということで、そこにも手をつけるという方向感を出しているということです。

事業方式の転換方向

次に、所得の増大とか、農業生産の増大とか、そうい

うものにつながる改革をせよ、そういうことなわけですが、これは今まで何もやってこなくて突然改革するわけではなくて、改革の歴史をいろいろ刻んできているので、さらにやっていきますよということで、最初は「事業方式の転換」といったわけです。しかし、現場の人からすると、そんなことはもうやってきているということで、「転換を加速化する」と。農協は七〇〇弱ありますけれども、もう既にやっている農協もあれば、手をつけていない農協もあるという意味で「加速化」と。つまり、やっているところはさらにやるし、やっていないところは事業方式の転換をやっていく。そういう意味も含めて「転換の加速化」と表現したということです。

(1)は基本的な考え方ということで、担い手経営体を含む組合員の多様なニーズに応える事業方式の取り組み。野菜でいえば、指定産地制度・指定消費地制度があって、産地形成してきて、市場出荷が基本でやってきている、そういう販売の事業方式。コメでいえば、食管法はなくなつて食糧法で変わってきているのですが、相変わらず集荷をして連合会に再委託していく、そういう方式。どんどん直売をやったり、野菜でも市場出荷しないでいろいろなところと結びついているという取り組みはやっているのですが、野菜でいえばまだ市場出荷が大宗だし、コメの販売も、自分で売るといよりは連合会を

通じて再委託販売しているというのが多いわけで、そういう頭の切りかえも含めて、多様なニーズに応える事業方式への転換を加速化するといっています。

そして、収支の段階的改善ということで、営農経済事業の黒字化ということがいわれていますが、単体でみるとおよそ六〇%ぐらいが営農経済事業の赤字、四〇%ぐらいが黒字なので、その収支を改善しようということです。要するに、総合事業で井勘定、経済事業の赤字を信用・共済で埋めているんじゃないか、このように言われ続けていますので、改めて営農経済事業の収支の段階的改善ということを行っています。

さらに、これは我がほうがいったのではなくて、六月に閣議決定した政府・与党の取り決めの中で、事業目的の営利を目的としてはならないというのを誤解しているんじゃないかと指摘されました。営利を目的としてはならないのでは、もうけてはいけないということで、積極的な販売をやらないのではないかとというふうに誤解されているんじゃないか。もうけていいんだと。組合員から手数料をとるのではなくて、六次化とか付加価値販売をやって外からとって、農家へ高く配分するということをすべきだと。

そのとおりなのですけども、そういう意味で事業目的の規定をそういう誤解のないようにいじりたいということ

とが六月にいわれていたので、我々は、それはそうだけれど、協同組合原則に基づいた事業目的を遵守する必要がある。例えば、マスコミ報道で出しましたけれども、出資金に対する利子の上限を取っ払うとか、今八%とか七%とか、協同組合原則は出資利子制限という、普通の市中の金利並みというものがあるわけです。それ以上に株式のように投資目的ということで配当するというのではないというのがありますので、そういう協同組合原則、出資利子制限みたいなものにちゃんと基づいたものにはしてくださいよね、という意味で書いております。

(2)は、担い手とJAの創意工夫ある販売を拡大することです。ここは、先ほどいいましたコメでみれば、単協段階で精米販売をやっていくとか、加工・小売へのみずからの販売をやるとかということをやっていく。

次に、小売店・スーパーからコメなり農産物を購入するということから、インターネットを利用して直接購入する割合がふえてきているということでもあります。全農は、今まで「JAタウン」というのはやっていたのですが、インターネット会社と連携して、コメを始めインターネット販売をやっていきますということをいっています。

さらに、中食・外食、加工販売、そういったものにもっと積極的に取り組む。それから、当然事前契約が前提

ですけれども、買い取り販売というものをやっていきましよう。

また、コメの問題ですけれども、飼料用米の拡大というところで、全農直接買い取り方式でやっていくというような新しい飼料用米に対する事業のやり方を提起して、水田農業の安定を図りますということをしています。

さらに事業転換の方向について

(3)では生産資材の価格の引き下げと、営農技術といいますが、新技術の開発・普及でコストを下げていくことをいっております。

最初に資材の直接的な引き下げですけれども、取引条件に応じた弾力的な価格設定。肥料・農薬は全部、事前予約購買というのが基本ですけれども、弾力的な価格設定というのは、大口取引には弾力的な価格で対応しますとか、そういう意味です。

それから、生産資材に関する後戻し奨励の価格算入。最初は一〇〇円で売って、後から一〇円戻しますみたいなものを、最初から九〇円で供給していきますという意味です。

三つ目は、物流の広域化とか配送体制を一層合理化していきます。

それから、ホームセンターと比較されるのですけれど

も、全農の調査だと、八割はJAグループの資材のほうが安い。二割のものについてはホームセンターが安い。例えば、軍手とかそういう消耗品みたいな、要するに家庭菜園とプロ農業と余り変わらないような生産資材はホームセンターが安かったりする。二割が安いというのはそういうことだと思いますが、そういうものも、指摘されれば、即座に弾力的に価格を下げるなりして対応します。ほうっておかないようにしますということでもあります。

次に、営農生産技術の新技術ということで、無駄のない施肥やPKセーブ——これはリンとカリのPKですが、リンとカリが低成分の肥料をつくって肥料コストを下げますとか、鉄コーティングした水稻の種子で、直まきしても鉄コーティングしてあるのでちゃんと沈むとか、そういうやり方で直まきでコストを安くするとか、そういう二つの面からコストを下げていきます。

(4)では、輸出の一〇倍超といっています。二〇一二年度三八億円がJAグループの実績、全農とか県段階の実績ですけれども、それをふやして四〇〇億円ぐらいにしたいということがあります。輸出が全てを解決するわけではないですけれども、輸出も積極的に取り組んでいくという意味で、今までちょっと後ろ向きだったのを、いろいろな分野で取り組みを展開していきます。

そういう意味で、今、全農と協議会をつくってやってありますけれども、来年三月には輸出専門の会社といいたすかそういうものを立ち上げられないかということ、体制もきちんと整備してやっていきたいと思っています。

ただ、検疫の問題がまだ非常にハードルが高いので、そこも政府に働きかけて、検疫の問題を解決してもらわないとだめですということです。

担い手の育成を強化する

4では、「担い手の育成を強化する」ということで、これは従来やってきた方法で引き続き取り組んでいくことを提起しました。地域農業戦略に基づく担い手育成に向けた取り組みということで、農地集積、新規就農支援、JA出資型農業法人の設立のさらなる加速化ということです。

また、これは青年部のほうからいろいろ出ていたのですが、営農指導員は全国に一万二、〇〇〇人ぐらいいるのですけれども、人事ローテーションでかわってしまうということがあるので、営農指導員の能力の向上も含めた人事ローテーションの見直しを提起しています。もうちょっと営農指導員がきちんと対応できるようにしてくれということ、こういう営農指導員体制の強化をやっ

ていきたいということです。

JAの業務執行体制の強化

5は業務執行体制（ガバナンス）ということで、いろいろなことをいわれるわけですが、あくまでも法律による義務ではなくて我々の自主的な取り組みということで、理事の「担い手枠」とか「女性枠」というのを、それぞれの農協で設定するなりして拡大をしていく。

それから、常勤の営農経済担当理事ということで、今は信用担当の常勤理事というのは義務化されていますけれども、本家本元の営農担当理事というのは明確化されていないので、ここは別に法律で義務化するというよりも、自分たちできちんとそういう体制をつくっていくということです。

それから、全て理事会で営農経済事業の決定をするというのではなくて、それを補完する営農経済委員会とか販売事業委員会とか、そこに担い手や作物部会に入ってもらって、そうやって意思決定していくということもあるでしょう。

さらに、専門的な知見を有する学経を登用していきますということもあるでしょう。

また、ちょっと違うのですけれども、ガバナンスというよりは、共同利用施設とか販売事業の一部を担い手組

織とか法人とか集落営農組織とかに委託するという形でやる。これは、いわて花巻などで、集落営農組織などにカントリーエレベーターを全部運営委託してしまつて、彼らのやりたいようにやらせてもらうとか、そういう方式を導入しているところがあります。そういう意味で、事業の一部とか施設を集落営農組織なり法人に委託してしまふという形で、彼らのやりやすいようにしていくということも手法としてはあるでしょうということです。

そのほかに積極的な事業転換を加速化する施設投資を可能とするための規制緩和や制度改正ということで、さっきいった理事枠の女性枠とか担い手枠というのは、理事の定数がふえる可能性がありますので、そういう定款変更の行政庁の認可を、定数がふえるからだめだといわないで緩和すればいいではないかと。

それから、カントリーエレベーターとかそういうものも、もはや二つの農協で一つでいい、三つの農協で一つでいいという場合に、員外利用制限にひかかつてしまふ場合があるので、そういうものも緩和してくれと。

最後に、新たな準備金制度の創設ということで、黒字が出るような六次化とかいろいろな付加価値事業をやつた場合の新たな準備金をつくつた場合に、損金算入できないような新たな制度をつくってもらいたいというようなこともいっています。

連合会によるＪＡ支援強化

6は連合会によるＪＡへの支援・補完機能の強化ということですが、(1)で、最近いろいろ出てきましたけれども、全国連による「農業所得増大・地域活性化応援プログラム」です。事業規模二兆円、事業費一、〇〇〇億円ということですが、これは一応五年間ということである二〇〇億円ということをイメージしています。

まずは輸出の取り組みとか六次産業化、高付加価値化、担い手の初期投資を軽減するためのリース事業の支援とか、新規就農者を育成・確保する、新規就農者を育てる人への支援とか、そういう幾つかの着眼点があるのですが、今その事業化というか、どういう具体的な事業に支援をするのかというのを詰めています。

事業規模二兆円というのは、低利融資とか無利子融資とか、そういう融資などもあります。それから六次化ファンドなども入れているので、事業規模二兆円というふうに仮の試算をしています。実質、毎年二〇〇億円、五年間で一、〇〇〇億円ということ、担い手への初期投資、機械・施設のリース料の支援というのが一番大きな金額になるかと思っています。そういうものに支援をしたいということ、中金と全共連が金を出して、全中・全農でいろいろな事業の枠組みをつくって、単協を通

じて生産者まで支援がいくようなものにしていきたいということ、今、中身を詰めている最中でございます。

(2)は、これもこっちからいったのではなくて向こうからいわれた全農（経済連）の株式会社化ですが、はっきりいっていないようなところがあります。(2)の二つ目のマルで、全農の株式会社化については、組織形態の重大な変更であるため、当たり前ですが、会員総代の合意形成が前提、引き続き検討ということで、今この段階でやらないとかいかないといわないほうがいいんじゃないかということなのです。移行規定をつくってあげればいいじゃないかとかといわれるので、そこは、ちょっと持って回ったような言い方をしています。

(3)は、信用・共済事業で、信用事業を信連なり中金に譲渡して、「代理店モデル」を示せと。その基本スキームを提示するということですが、いづれにしても、個別農協ごとに、貯金のどの部分まで譲渡するのかとか、全部譲渡なのかとか、農協によって違いますし、貸し付けだって、全部譲渡すると、貸し付けの中で不良債権がどうなのと、それは全部査定しないといけない。貸し付けと貯金を譲渡するといっても、個別農協ごとに全部精査しないと、代理店手数料を幾ら払うとかということが決まらないので、一律に幾らということにはならないということで、考え方を示したということにならう

かと思っています。

以上が農協（単位農業協同組合）のところでありま

生まれ変わる「新たな中央会」

次に、7が中央会ということでありま

最初にありますように、中央会制度は行政の代行的な組織として設立されたけれども、環境変化を踏まえ、国から与えられた統制的な権限を廃止し、農業者の所得増大、生産の拡大、地域活性化に向けた、JAの課題の解決及び積極的な事業展開の支援を目的とする、自律的な制度として生まれ変わります。

幾つか宿題があったのは、代行的な組織から自律的な制度へいけど。制度として自律的な中央会になれということなので、そういう統制権限的な法律規定は廃止して返上しますというのが(1)の①のアであります。

法律に基づく統制的権限廃止ということで、模範定款例は全中が示すということになっていますが、これは要りません。全中と県中で統一的な基本方針を毎年策定して、それに基づいて単協を指導するという基本方針の規定がありますが、これも要らない。それから、指導に関する必要な情報・資料の徴求権。これも別にお互い納得づくで出せばいいので、一方的に徴求権みたいなものは要らない。中央会が指導したら総会に報告しろというこ

との義務づけ規定、これも要りませんというふうにしています。

もう一つ、イで自律的な組織に転換というのは、単協と県中との間は加入・脱退の自由があって、今でも県中に加入していない専門農協というのはあるのです。基本的にはほとんど入っていますけれども、県中と全中の間は加入・脱退の自由はありません。強制加入というか当然加入ということになります。だから、中央会制度というのは、県中・全中一体で中央会はやっていくということのたてつけになっているわけです。

それから、ここには書いていませんが、さっきいった県中の会員にならない専門農協もあるのですけれども、中央会の指導は会員以外もやらなければいけないということがあって、会員になる自由はあるのですが、会員ではない単協も指導する義務があるというのが中央会制度で、全部加入・脱退を自由にした組織ではなくて、中央会の指導は全部やらせる。そういうことになっております。

それから、地区も、都道府県に一つ、全国に一つというように地区指定があって、だから都道府県に一つ、全国に一つ、つくらなければいけない。今、一県一JAが出現していますけれども、奈良県なども一県一JAになっているのですが、中央会は現存しております。

そういうこともあって、自律的な組織といえますか、加入・脱退の自由な組織にするということと、それから、地区は、重複しないように法律上の規定をしてくれれば良いというふうにいっているのです。そういう意味で、自律的な会員の意思を尊重した新たな中央会という意味で、アとイと両方あわせて自律的な新たな中央会に生まれ変わるということで、ただし、農協法上にちゃんと位置づけるんですよということであります。

②からが機能論であります。新しい中央会は何をやるのだということで、三つの機能に集約・重点化してやっていきますということで、経営相談・監査、二つ目が代表、三つ目が総合調整機能ということであります。

(2)に「新たな中央会の『機能発揮のポイント』と書いてありますが、経営指導のところは、『事前指導型』から『事後点検型』にということで、一律的なひな形で七〇〇農協を全部指導するというのはなくて、七〇〇弱になりましたけれども、いまだに貯金が一〇〇億というような農協から一兆円という農協まで格差がありますし、職員も五〇人という農協から三、〇〇〇人という農協まであります。そういう意味で、七〇〇農協になったからといって、一定の職員規模とか事業規模で収れんされているわけではなくて、小規模農協から超大型農協までさまざまということ、当然、個別対応をしないと

コンサルとか指導はできないわけで、一つの物差しで全部やるということは無理だというのは、実態からしてもそうだと思います。

争点の監査制度

②は、これが一番争点になっているのですが、協同組合の特質を踏まえた監査制度としての品質向上ということとあります。協同組合の特質を踏まえた監査制度ということで、公認会計士監査とは別のものがあるのはフランスとドイツなのです。そこは、協同組合発祥の地でございますヨーロッパでありますので、二行目にあります「会計監査と業務監査を一体的に実施」すること、これが協同組合においては極めて重要であるということで、公認会計士監査と業務監査というのか団体監査みたいなものですが、その両方を並列した制度をドイツとフランスなどはやっているということです。

その心は、公認会計士監査というのは、通常でいえば株式会社を想定していますから、監査の証明書を利用するのは株主、その株主が転変していくわけですね。外国人投資家もいるわけで、投資目的の人たちが監査証明を利用する。そういう株式会社の公認会計士監査と、住民は農業者と地域住民で、その地域から移動しません。その証券を売り払う人なんてほとんどいないわけですか

ら、顔と名前が全部わかってる。その人たちが監査証明に求めるものは何かというと、農協が潰れてもらっては困る。引き続き信用・共済、経済事業なりさまざまな福祉活動とか、そういうものも潰れないで継続的に地域のためにやってほしいというのが願いでありますので、そういう意味では、きちんと健全経営がされているという観点で監査証明する必要がある。

そうなると、特に農協の場合は、肥料・農薬から福祉事業までさまざまな総合事業を営んでいますので、会計の財務諸表の適切性だけいっていてもだめなのです。肥料・農薬取締法に基づいてきちんと農薬が管理されているかどうか、福祉だとか高齢者施設についても施設運営が健全かどうかとか、さまざまな業務運営上の監査も必要なので、会計監査と業務監査を一体的にやる監査制度という意味で、公認会計士とは違う監査制度が要るんだということを行っています。その中で品質をきちんと向上していくことは必要ですということです。

③は、代表機能として求められる政策企画。ここは、向こうからいわれたのは、TPPとか、反対の農政運動ばかりやっているんじゃないかみたいな話であります。そういう意味で、医師会と医師連盟とか、あのように政治団体と事業者としての経済活動と分けてやったらどうかということで、今、農政連というのがあつたわけであり

ますので、そこと役割分担しながら、中央会は農協や組合員の意思を結集して反映させる、そういう代表機能はやっていきます。ただ、政治運動といえますか、そういうものは農政連に区分けするというところで、今、農政連のほうで研究会をつくって、どのように線引きするのかとか、どういうところを連携しながらやるのかというようなことを研究している最中ですが、いずれにしても役割分担する必要があるということを行っています。

四番目は、総合調整機能であります。農協は総合農協、連合会が専門の事業連という中で、県段階と全国段階が統合して、全共連は県段階と全国段階が一本に統合しましたし、全農は三十数県が経済連と統合しました。信連も一〇ぐらい統合していますので、そういう意味で、事業連の全国連への集中というのが強くなっているわけで、そこに横串を入れていく総合調整機能というのは組織からも求められています。それをきちんとやっていくためには、法律上の位置づけをもった総合調整機能を新しい中央会にも付与すべきだということ。

それから、新農政のためにもというのは、先ほどあった飼料用米の推進なども、使う畜産地帯と出荷する水田地帯とはズレがありますので、そういうところをどう結びつけるのか、施設をどうするかとかというのは、経済事業、単協だけではなくて、やはり中央会が入って、県

域を超えて調整していく必要があるというような事業がありますし、輸出も、やはり中央会が入らないとだめだとか、担い手へのサポートとか、そういうのも中央会の役割があるということで、そういう総合調整機能は法律上の位置づけがもっと必要。こういうことを機能論からいっています。

最後に、以上のことをやるには農協法上の措置が必要でずといっております。

8は、改革期間五年間というのは向こうもいっていますので、それはそれで、五年を一つの期間としてやっていきますということをいっております。

これが骨格のところでございます。

規制改革会議の再度の意見に対して

資料の一二ページ以降は、規制改革会議が一月二日にたった一回限りのヒアリングで、しかも午前中にヒアリングして午後には発表するという、最初から全く聞く耳はもたないということを出した「農業協同組合の見直しに関する意見」というもので、左側が規制改革会議の意見です。当日もやり合いましたけれども、改めて、向こうも文書で出したので我々も文書で、右側のほうに我々の考え方を整理したものであります。

向こうがいつている中央会(全中・県中)のところは、

要するに、自主的団体だから農協法上の措置は要らないじゃないかということです。「これらの点に鑑みれば、全中、県中とも後継組織が業務を行うに当たり法的裏づけは必要ない」というのが彼らの言い分です。

我々は、民間組織であることと法的権限をもつことは矛盾しない。民間組織でも、必要な取り組みを行うために法的権限をもつ組織は多数存在しますよと。中央会が会員である単協から求められることを実施するためには農協法上のたてつけが必要です。こういうことをいっております。

(2)のところは、監査の独立性とか、外部監査とはいいたいとか、こういうことをいっています。全中監査の義務づけは廃止するべきだ。こういう言い方で、監査の問題です。

監査の独立性というのは「外観的信頼性の確保」と「監査品質の担保」の観点から求められるのですよと。独立性を担保するには、経済的、身分的、精神的の三つの側面から独立性が担保されているかどうかということですが、全中の全国監査機構というのは、組織内ですけれども、中立的な機関。それから、報酬が公認会計士みたいに個別監査契約で直接事業者からもらうのではなくて、賦課金方式という形で経済的、身分的、精神的な独立性は担保されているということです。

それから、監査を強制監査とか強制的な権限でやるみたいなのですが、監査というのは強制業務ではなくて、事業体としては必要なガバナンスの強化や、利害関係者に対する信頼性の向上につながるもので、一定程度の規模をもつ事業体としては監査というのは義務であって、別にやる側が強制権限をもってやるかということではない。

そして、さっきいった、株式会社とは違うんですよということで、金融機関をもってありますが、総合事業体である。それから、株式会社でなく組合員が出資者であり、運営者であり、利用者であるという協同組合である。こうした農協の監査報告の利用者である組合員が監査に求めるのは、農協事業の継続性、健全性を担保することですというふうにいっております。

また、欧州等でも独自の監査制度をやっていることを指摘してあります。

ところで、一般の監査法人に監査を義務づけた場合、監査品質の格差拡大や業務監査と会計監査が一体的に実施できないということになるコスト負担の増大となることを指摘しました。今、会計監査というのは業務監査、コンサルとは一緒にやらないというのが大宗でありまして、財務諸表監査一本でやるということなので、両方一緒にやるということではできないということがあります。

さらに、公認会計士はいっぱいいるから大丈夫じゃないかといっていますが、大会社が公認会計士監査をするので東京とか大阪の大都市圏に集中しているということで、東京から、例えば奄美大島などへ行くとか、北海道の離島に行くとかといえはものすごい費用がかかるとか、監査難民ということで、地方の農協などは監査を受けてもらえないというようなこともあり得るのではないかと思います。

准組合員制度について

次は、准組合員制度についてです。規制改革会議の言いは、農協法制定当時、准組合員の数は正組合員の1割だった。現在は正組合員より准組合員のほうが多いということで、准組合員を農業や地域の経済の発展をとものに支えるパートナーと我々はいつているけれども、それではだめだと。それは「農業者の協同組織」という原点から一層乖離するということをいつています。これに対しては、さっきいつたような反論をいつているということでもあります。

全農・経済連についても、独禁法上の問題がない場合には全農・経済連の株式会社化を前向きに検討するよう促す旨定められているとか、新たな業務を本格的、効率に行うためには、会社化によって農協法の規制・監督

から解放され、自由な経営を行うことが適当である。つまり、農協法だとかんじがらめになっていて、会社法は自由だ、だから会社になれば、こういう言い方ですけれども、我々は、今の体制で十分ですといっています。そのようなことで反論しました。だから、協同組合に対する理解がほとんどないということだと思っています。

争点の分かりやすい説明

資料の一六ページのところからは、今、特に大きく争点化されているのが、准組合員の利用制限と中央会のところなので、ここだけスポットライトを当てたわかりやすい説明をつくれということで、ポイントをつくったということです。

まず、一六ページが准組合員の利用制限についてということですが、先ほども、先ほども、両方の立ち位置の協同組合ということで、准組合員をパートナーとして位置づけて、事業・運営への参画や組合員制度の見直し検討を進めますということです。

一七ページは、先ほどもいつた、JAは「地域インフラ」として機能を發揮しており、今後我が国が「地方創生」を実現するためには、こうしたJAの地域インフラ機能を最大限に發揮することが必要ですということで、先ほどいつた拠点の数とか、JAが唯一の民間金融機関であ

る市町村が一・二九とか、このようなことも出しています。

一八ページが、その中でも総合事業によって安定的な経営基盤を確保しているということで、農業者の所得増大に向けた取り組みは、准組合員によって事業利用していただくことによって、きちんとした投資や積極的な経営ができるんですということをいっております。

一九ページからが中央会のあり方ということで、一九ページは、六月の政府・与党のとりまとめであります。

農協法上の中央会制度は、現行の制度から自律的な新たな制度に移行する。新農政の実現に向け、自立したJAを前提としたものとする。具体的な事業や組織のあり方については、農協系統組織の検討も踏まえて結論を得る、というのが六月の政府・与党のとりまとめです。

これに沿った答えになっているのかというから、なっていますということをおいっております。一般社団法人化を提言する規制改革会議の提言こそ六月の政府・与党のとりまとめを逸脱しているというようにいっております。

二〇ページは、先ほど、民間組織を法律上位置づけることは何ら矛盾しないということで、全国労働金庫協会とか、日本建築士事務所協会とか、公認会計士協会とか、このようなものがありますと実例を示しました。

二一ページは、法律で位置づけることの意味を示しま

した。位置づけないこと自体、不思議なのですが、農協法というのは、総合農協、連合会、中央会、そういうJAグループ全体の組織法である。組織法である農協法上に位置づけるということは当たり前であって、そこに書くことで連合会や単協に対するさまざまな機能発揮ができるんですということであります。

代表機能、総合調整機能、経営相談・監査機能ごとに、なぜ必要なのかという法的位置づけが必要な理由を整理しております。

詳しく示した監査の意義

二二ページが監査関係です。監査は特に、先ほどいいましたけれども、公認会計士監査とは違う監査が最も合理的、効率的だといっているのです、これは法律に書かない限りは担保できないということなので、向こうは、ここを切り崩せば、あとは法律上の位置づけは必要ないのでここを切り崩したいということで執拗にいつてきているということなので、監査について詳しく反論しているということです。

先ほどいったように、JAの特性を踏まえた監査である中央会監査は総合事業を営むJAに対し最も効率的・効果的な監査制度ですよということでもあります。

先ほど挙げましたように、下のほうに「監査分野と監

査報告の利用者」ということで、上場株式会社とか、地方公共団体とか、農協とか、それぞれのニーズに応じて監査というのはあるのだということです。

二三ページは、「財務諸表監査と業務監査を一体的に実施する必要があります」ということで、先ほこういった、農協が総合事業をやっているという観点、それから協同組合の監査の証明書に求められるのは財務諸表監査と業務諸表監査の両方ですということです。

三つ目のマルでは、ドイツ、フランスでも両方やる監査制度があります。

四つ目のマルでは、今の監査法人、いわゆる公認会計士監査法人は、財務諸表監査と業務監査は同時提供できませんということであります。

二四ページは、中央会の経営指導とJAバンクと連携した中央会の監査というのが有効で、破綻防止機能もこういうところで担保できていますということで、JAバンクとの連携、それから経営指導部門との連携で破綻防止機能を果たしていますというのを二四ページの下の方の絵柄で解説をしております。

二五ページは、農協法に位置づけるということ、それは両方やるという意味で農協法の位置づけが必要だということをおっしゃいます。

二六ページは、公認会計士と体制といいますが、品質

を含めてどうなのかということですが、これも、公認会計士に準じた体制とか監査規程とか、そういうものも農林大臣の承認を得る農協法上に基づく規程を整備しています。

二七ページが、公認会計士・監査法人に任せてしまったらどうなるということ、先ほこういった監査コストの増大とか遠隔地での監査の問題が生じる可能性があります。

真ん中で監査コストの比較をしているのですが、うちのほうの全国監査機構の監査コストは六七億円で、七一組合というのは、単協と連合会、信連などもやっていますので七六一、一組合当たり八七六万円。旅費を除きますと八〇一万五、〇〇〇円ということですが、吹き出しにありますように、賦課金で賄っていて、二分の一は単協、二分の一は連合会の賦課金ですので、単協の実質負担は四〇〇万円。業務監査と会計監査と両方合わせたのが我がほうですが、右のほうは、信金の公認会計士監査の報酬ということで、約一、〇〇〇万円ということですが、これは信用事業だけです。経済事業などをやれば、もう一社分ということで二、〇〇〇万円ぐらいになるのではないかというのが公認会計士の見立てであります。そういう意味で、我々のほうが効率的な監査といえますか、コストも安い。

(2)は、地理的な偏在で、先ほどもいいましたように、東京に六三%の公認会計士が集中しているということでもあります。そういう意味では偏在しているということだと思います。

以上のような資料で監査のところの説明でございませう。

ちょっと長くなりましたが、以上でございませう。

単協と中央会制度に分けて議論を

谷口 ありがとうございます。ちょうど一時間ぐらい報告していただきました。

大変詳細な内容だったので、議論する点が多いのですが一時間ぐらいしかありませんので、大きく二つに分けて議論したらどうかと思います。一つは、農業協同組合そのものに関する話と、もう一つは県中を含む全国中央会、そういう組織のレベルに分けて議論したほうがいいと思います。論点になったのはむしろ後ろのほうであるんですけれども、とりあえずそもそも農協とは何かという話をちゃんとしておいたほうがいいかなと思います。いきなり中央会がどうだこうだという前に、中央会は農協のためにあるわけですから、農協の性格を正確に理解しておくことから始めておかないといけないでしょう。現在の議論が混乱している最大の理由はそこにある

と思っていますので、まず、前半はその議論からいきなりたいと思います。

服部

六月に農政ジャーナリストの会による講演会があって、この問題に関して、四人かな、講演があって、本当にこの問題はよくわからなかったから、それを聞きにいったのです。その中で、山梨のJA梨北の組合長が来て講演されて、組合長は、とにかく全中が問題だということ盛んに改革会議はいつているんだけれども、全中に問題はない、ほかの全国連に問題を感じていると話された。全農の資材価格が高いという点に組合員が不満をもっているということを強調していったんです。

しかし、僕は全農の資材価格のことが具体的にわからないから、どんなことですかと聞いたたら、全農は単協に資材を売ってくれば必ず奨励金を出す。生産資材が高いという状態を直すには、奨励金を出すのでなくその分資材価格自体を安くすべきではないのかということでした。それを聞いて、ああ、そういうことかと思ったんです。

それ以外にも、全農はたくさん傘下の組織をもっていて、それを維持することに相当な資金を使っているんじゃないのか。そこはもっとスリムにしてもらいたい。それは一般的にいわれていることだけれども、最初の奨励金の話は非常に胸に刺さったんです。

自己改革案を読んでもみると、(説明もあつたけれども)、「後戻し奨励の廃止(奨励金を止め、価格を引き下げることと同じ)」ということが入っていた。これ、「日本農業新聞」に自己改革が出たときは、いやあ、よくそこまで踏み込んだ感じがありましたね。最初は、そこまできかないんじゃないかという感じがあつたんだけれども、そこに立ち入って、生産資材の価格の問題に関して対応するという具体案を出したことは、私は非常によかったと思っています。まずこれが一点。

それから、これは単協の問題から全体の問題になつてしまふんだけど、農政ジャーナリストの講演会でJ A 梨北の後、自民党の森山さんが講演して、そのときに例の「全中は政治活動はやるべき」ということをいわれて、聞いていてびっくり仰天したんです。後から、「それは農政連がやればいい、分業の問題だ」といわれた。

これは、それまでの規制改革会議での議論に一切なかったことで、全中のあり方の根幹にかかわるような問題だから、非常に難しい問題だと思つたんです。これをどう全中が受けとめて答えを出すのか。感じとしては、分業としてやるというのも、根幹はやはり政策提言の内容だから、それを全中がやるというのは否定できっこないわけだし、それを認めているわけだから、あるのかなと感じていた。これについて、全中自身がどういう答えを出

すのか。

その答えが、どんなものであれ、法案化する場合に、それを受けとめた法案にしなければならぬと思つていた。自己改革案では全中はそれを受けとめてその答えを書いたから、この提案を読んだときにびっくりしたんです。自己改革案は与党、自民党・公明党の提案をほとんど受けとめて、それを踏まえた答えを出したんじゃないのかと思う。私は、率直に言って、非常によかつたと思うか、共感をしています。

規制改革会議の主張のもうひとつの重大な問題点は農協を「職能組合にしろ」という点だと思うんです。日本の農協の最大の特徴は総合農協です。終戦直後に総合農協として発足した。以降まさに総合農協として発展してきたわけですね。最初は准組合員が一割だったけれども、それが現在は准組合員が正組合員をオーバーしている。それも数の問題だけではなくて、活動の実態からいって、地域社会を維持している活動を農協がやっているわけだ。まさにそれが総合農協の機能だと思うんです。単に共済とか信用をやっているということだけではなく

ところが、農水省も職能組合に純化すべきといっているらしいのは、私には理解できない。本当は、規制改革会議がそういうことをいったら、農水省が抑えなければ

ならないと思う。いや、経済活動だけじゃなくてこういう活動をやっているんですよ。そこが今日の日本の農村を支えている核になっているということを農水省がいわなければならないのだけれども、どうもそうじゃないのではないのかというのが私の感じです。そういうことを感じているから、地域の維持ということを非常にクリアに、前面に出しているのは必要なことだし、大変いいことだと思います。また、何をいわれようと地域維持の実態活動は維持していくということでしょうし、そうやっていく必要があると思う。

片方で、地域の創成というわけでしょう。農協を職能組合にしろといっていて、それで何で地域の創成なのか。本当に最近の農政はわからないということがあるけれども、それは別として、その点を柱として出したことは私は大変いいと思うんです。

谷口 三つ出されました。梨北の話から始まった件、森山さんの件、それから全体について、農水省は一体何をやっているんだということですね。

唐突に出て来た中央会改革

富士専務理事 五月の規制改革会議から出てきて、六月の政府・与党のとりまとめまでいったわけですけど、四月ぐらいまでは中央会のことなんか全く話題にな

らなかったわけです。何のためにやるかといったら、要は農業所得の増大、農業生産力の拡大、このために系統、特に販売事業とか購買事業をどう強化するのか、これがテーマだったわけですね。目的は農業所得の増大、農業生産力の増大だから、これに系統事業がどうサポートするのかとか、そういうことで議論していたわけです。

我々も営農経済改革プランというのを出して、こういう付加価値増大をやりますとか、販売事業の転換・加速化しますとか、そういうことを出して、全国連も資金を出して担い手を育成する担い手基金をつくりますとか、そういうことを言っていたわけですよ。

それがもうちょっと足りないとか、もうちょっとパンチ力が必要だとかの指摘はありましたが、そこから突然、中央会の話が新聞に出始めた。何の話だと。だって規制改革会議でヒアリングを受けましたけれども、中央会のことは一切出てないですね。全農の株式会社化はちょこっと「考えないの？」みたいなことはありましたけれども、中央会のことなんか全く出ていないわけです。だから、何で急にそういう……。

結局、所得増大のために中央会の法人格を変えろとか、そこはどうしてそういうふうにつながるのかわからない形で出てきましたよね。だから、そこがどういうふうになっているかということがあると思うんです。

一つは、よくいわれるのは、総理というか官邸が、全中はTPPに徹底して反対しているのはけしからん。要するに、医師会なんかは矛をおさめているじゃないですか。何でJAは……。俺に任せてくれ、センシティブなものは守る、何で信じないのか、そこから始まって、何でJAグループはずっと反対しているんだと。

それから、よくは分かりませんが、官邸にいる経産省の官僚が、民主党政権のときからTPPをやろうとしていて、そのときから我々はずっとは反対しているわけですね。自民党政権になっても変わらないままなので、経産官僚などがJAグループ全体のことをおもしろく思っていない。

もう一つは、もともと新自由主義の影響があって、竹中平蔵氏とかの人たちがいうように、農協をばらばらにして、そこに一般の会社が参入していく。信用・共済の分離だ。これはアメリカもいわせていることもあって、信用・共済事業の分離とか、全農の株式会社化だとか、カーギルが全農グレインを欲しいとか、そういう話もあるかもしれない。そういう背景も一方にあって、幾つかが重なり合ってこの問題が出てきた。最初にいった所得増大と農業生産力を増大するために系統事業のどこをどう強化したらいいのか、どこを目指したらいいのかというところから、いつの間にか全農の株式会社化だ

とか、中央会の廃止だとか、社団化だとか、准組合員、それを徹底させることで総合事業が維持できなくなりますね。分割していかないといけない。それで組織分割というようなことが前面に出てくるようになったのではないか。

そういうことになって六月のとりまとめになった。あそこでぎりぎり、我々は自主的な組織だから、自分のことは自分で考える、今までも改革してきたんだから、それを最低限踏まえる、だから時間が必要で、自分たちの案を考えるからというので、玉虫色の表現にしてくれと。だから、中央会のところも、すったもんだしたんだけれども、「廃止」という言葉は一切入れないで、昭和二九年のときは環境が変わっているんで、自律的な新たな制度に移行するといっているだけで、そういうふうにして跳んだわけですね。それに対しては我々は我々の考え方で改めて整理して出しているということです。

生産資材問題

生産資材のところは、割り戻しというか、後から返したほうがみんな喜ぶんじゃないかということで、一〇〇円でやって後から一〇円戻すみたいなことは、今はそういう感じじゃないから、最初から価格にそういうものを織り込んで、ぎりぎりの価格で供給していくということ

にしようとなりました。

あとは、生産資材といっても、系統が握っているのは、飼料と肥料と農薬なんです。飼料はもう完全に全農グリーンがアメリカのトウモロコシを調達して、全農丸でもってきて、全農が東日本、西日本配合飼料というふうに全部ミキシングして販売するというビジネスモデルができていて、自分で取り扱っているわけですね。会社はいろいろな法人を通してきますけれども、自分で原料から供給まで、全部握れるわけです。だから価格も、円安だとか穀物相場ありますけれども、自主的にやれるわけです。

肥料もそうですね。山元と契約して、安定した原料を確保した上で肥料メーカーと連携してつくっているのが価格に関与できるわけですね。だから肥料、飼料、農薬、そういうところは価格に対する系統の関与の力というのは大きいんだけど、鉄骨パイプだとかビニールハウスだとか、そういう資材は自分で会社をもっていないわけです。民間の会社に共同購入で大量発注して、価格交渉して、安く仕入れて供給する。工場をもてないというか、そういう農業生産資材もあるわけで、そっちはやっぱり弱いですね。だから、そういう強い、弱いってあるんだと思うんですけれども、そういう中でめり張りのついた生産資材供給をやっていくことだと思うん

です。

再び准組合員問題について

准組合員と総合農協は、まさに日本の社会の構造というか、高度経済成長からこういうふうになってきたというものです。だれが今地域経済を支えているかという状況の中で、准組合員も含めて地域経済を支えていくのであって、福祉事業だとか介護事業などにも農協が乗り出していかざるを得なくなったわけじゃないですか。

そういう歴史の中で今の総合事業があります。准組合員の数——だって北海道が正組合員二割、准組合員八割ですから。北海道のような専業地帯がそうなわけですから、まさに農業構造の変化が、数でいえばそういうふうになってきているというだけの話であって、現場でそんなことに不満をもっている人はだれもないわけですよ。なのにそこを問題にして、ばらばらにするとこの自体がおかしくて、今の日本の地域社会を支える最も合理的な機関として、両方あわせもったような協同組合としての農協がいんだというふうに認めて、それで発展させればいいのに、逆に、農業者の組合じゃないじゃないかと。結局、切り刻んでいく。それには、元に戻す、そういう背景があるんでしょね、そういうことをやらせていきたいという。

矢坂 関連して、二つ質問させていただいてよろしいですか。

一つは、先ほどの奨励金の後戻しのようなことにもかかわるんですけども、協同組合の事業も、組合員に販売リスクを負担させるのではなく、農産物の買い取りリスクをはじめとしてリスクをとっていくという方向に舵を切っていくということを明記したと理解していいかということです。

もう一点は、利益配分・配当と地域組合化の関連です。配当金の最大化を図って正組合員に還元することがしばしば唱えられます。地域組合主義を主張しながら、利益還元の対象に准組合員や地域住民が入ることはありません。今おっしゃったようなことを踏まえると、配当などの利益還元を准組合員含めて考えていくということになりますか。

富士専務理事 准組合員の人は、配当目的とかではないと思うんですけど。

矢坂 ただ、正組合員のための最大限の利益還元は地域組合主義からは程遠く、既得権益を守っている組織のように映ります。総合農協が地域の中で一定の社会的な信任を得ていくうえで、配当の最大化は逆の方向を向いていたような気がするんです。准組合員、さらには非組合員にどのように向き合っていくのが問われているわ

けです。そこは本当に変わるのだろうかというような質問なんですけれども。

富士専務理事 さっきいったように出資配当の制限がありますから、それでも今は六%とか七%と高いですけども、現実にはもっと低いところでしょうか出資配当していません。それから、准組合員の出資金は数千円から一万円にもいかないというのが多いですね。だから員外にならないように出資金を払うという形でつながることになったのですけれども、だんだんつき合いが広がっていくとふえていくことなので、出資金に対して配当を期待するというよりは、地域に住んでいて利便性があるから貯金を利用する、共済を利用する、ファーマーズマーケットを利用する、そういうことだと思います。

矢坂 そういうときに准組合員なり非組合員に対してのスタンスみたいなものが問われているような気がするんですけれど。

准組合員と共益権

富士専務理事 そうですね。反省すべきは、員外利用制限にひっかかるから准組合員になってくれということをや事業推進上やったところがあるわけですね。ところが、昔は、准組合員になるには目論見書みたいな、こういうことですよと啓発するように組合員契約みたいなも

のをちゃんと説明して、こういう趣旨なので准組合員になっていただきたいというふうに理解していただいていたのです。しかし、今はもう関係なく、事業を利用するために一、〇〇〇円出してくださいみたいな形になっているので、そこはちゃんとやらなければいけない。

昔は、准組合員といっても、農家の親戚だとか一族に地域に住んでいる人たちがいて農業をやっていないとか、そういう人が准組合員の主流だったわけです。しかし、今は、そういう人もいますけれども、全く土地の人じゃなくて移り住んできたという人も多数いるわけです。そういう意味で、准組合員の中も、もともと土地の人たちと、新しく入ってきた人たちと、A、Bじゃないですけど、そういう性格づけをした上できちんと対処していくということが必要なのではないかと思えます。

今度、共益権をどう付与するかといったときも、みんなから出ているのは、准組合員は十把一からげじゃないぞと。土地の者というか正組合員の親戚縁者みたいな准組合員と、またどこかへ転勤で行ってしまうとか、一〇年住んでいるかもしれないけど三〇年はいないかもしれないという准組合員もいる。共益権の付与もそういうところを仕分けた上でどう考えるのかということを考えたほうがいいんじゃないかという意見も出ているんです。だから、現場の人の実態をよく聞いた上で、組合員

制度のありようみたいなものを考えたほうがいいと思います。

谷口 僕らも大学で生協に入るときに、配当金は幾らかということを考えて入ったことは一回もないし、そういう人はほとんどいない。だから、利用するというものの意味が正組合員と准組合員で違っている現実もあるわけだから、恐らく一番大きいのは、准組合員の意見が全然反映されないじゃないかというあたりで、利用高は意外と多いわけですね、買った使ったりはね。そのところのずれがあるかなと。共益権の問題というのはやはり相当検討しなければいけない課題で、まだ残っていますね。

富士専務理事 人数は多いけれども、事業利用からいうと、当然、出資金の七割は正組合員、信用・共済も六割、七割は正組合員です。だから、准組合員の人数は多いけれども、事業利用の上ではまだ正組合員が過半か七割ぐらい占めているわけです。

協同組合としての農政改革が大切だ

小林 もと全農にいた立場ということでもないんですけど、今回の農協に対する批判というのは、先ほどおっしゃったように、企業なり独占が最後のフロンティアとして農に目をつけて、つまみ食いしようというこ

とだと私は思っているんです。

それに対して協同組合原則をきちんと出して対抗するということが重要だと思っています。そういう意味では、JAグループが農業者の職能組合と地域組合の性格をあわせもつ、食と農を基軸として地域に根差した協同組合としてこれからもいくというのは、正しい方向で私は支援したいと思っています。ただ、そのバランスというのは非常に難しいということは、私も農協にいたときに考えておりまして、特に職能組合として専門的な、あるいは専門的な農家をどう支援していくのか、あるいは先ほどの購買事業などで有利的な価格の供給をどのようにやるかということが非常に難しいのではないかと思います。

価格の問題で、例えば飼料事業などは、くみあい飼料しか使っちゃいけないという統制があるような批判がありますね。これは実態を全く知っていないと思います。つまり、今のくみあい飼料の利用率は三割を切るぐらいな感じになってきて、JAの中でもくみあい飼料以外のものを使って、それで競わせるみたいなのところもあるわけですよ。

ただ、農協の飼料としても、協同組合原則からいうと、全てのの人たちに一律に平等にやらなくちゃいけない。だけれども競争の中では大口はどうするかというようなところ

ろが現実的には非常に難しく、価格を安くするのはわかるんですけども、実際にどのようにするのかなと思いました。

全農の中でも、株式会社化したほうがいいんじゃないかと思っている方もいると思うんですけども、当然全農がやれるのは、組織があって、協同組合であるからこそ事業がやれているということをはとんどの人がわかっていると思うので、多分、協同組合をやめて株式会社になるようなことはないと思います。ただ一部のの人にそういう考え違いがあるなとは考えています。

それから、経営指導という面がやはり弱いですね。私も全中の畜産経営診断士の養成研修をさせていたでいて、一、〇〇〇人以上の卒業生を輩出しているんですが、現場にはとんど突き刺さっていないのではないかと思います。危惧を持っています。やはり専門的な方を養成する。それは中央会がきちんとやっていく必要があると思います。畜産でいうと各県の畜産協会が経営コンサルテーションをやれない。これは補助金がなくなるという中で、幾つかの県の中では全くそういう機能を失ってしまうという状況になっています。そういう人材を取り込んで、農協が主導的に農家の経営のサポートをする必要があると思っています。

堀口

最初のところで、メディアが好きな、滋賀県の

単協でしたっけ、強制的に全農から買わなきゃいかん、あるいは共販に乗せなきゃいかんというニュアンスの——福井だったね。あれが本当にどういうことをいっているのか、事実としてそうなのか。小林さんがいったとおり、実態と合わないと思うんだけど、一般の人はそう思っているのかもしれないということを感じた。

もう一つ、生活協同組合なり漁協なり、あるいは信金なり日本は組合法が違うからあれなんだけど、他の協同組合がこういう問題についてどういうスタンスで発言するのか、しないのか。もっと発言してもいいんじゃないかと思うんだけど、そこら辺も含めて少しお話をいただきたい。

それから、ちょっと離れて恐縮なんだけど、あちこち歩いていくと、太陽光だとか、あいう収益事業を一生懸命進めるんだけど、定款によって難しいの？ 要するに、農協内の電気を補充するならば、太陽光を全農の施設の屋根の上に乗っけられるけれども、あれをビジネスとしてやるというのは、定款で何か縛られているんですか。確認だけなんです。

富士専務理事 小林先生からあった資材の価格対応については、平等から公平へとシフトすることだと思えます。要するに、一トン使う人も一〇〇トン使う人も同じ価格というのは、それは平等だけど公平じゃない。公

平にするには大口には安くというんだけど、それをこれからちゃんと目にみえるようにやっていくということだと思えますけどね。

谷口 大口割引するときに、地元では、何であいつだけ優遇するんだという考えが必ず出てきているという面があるんでしょう。

小林 何をもって公平とするかですよ。

谷口 だから実際はね。論理としてはわかるんだけど、感覚的にね。

改めて全農の株式会社化について

富士専務理事 特に飼料なんかは難しくて、配合割合がありますよね。微妙に時期によっても違うし。全部全農の配合飼料に任せるといふ人もいれば、そうじゃなくて単味で仕入れてきて自分で配合している人もいるわけ、そうすれば安いところから単味をとればいいわけで、全農一〇〇%という人もいれば、この時期は全農の配合飼料を使うけれども、仕上げ段階は自分でやるのか、そういう人もいますので、一律一様じゃないんですね。

だから、そういうのに実際どういうふうにな農が対応しているのか、よくわかりませんけれども、全農がいうには、品質とか、配合割合から何かにしても、自分たちは自信があるといっています。特に飼料は、原料から全部

管理できているから、強みがあるのかと思います。

株式会社の問題は、共同経済行為とか共同販売、共同購入という協同組合の根幹の問題ですよね。これがあるから、協同組合の根幹の事業である共同経済行為が独禁法に抵触するわけですね。だから独禁法の適用除外にしているんですね。協同組合というのは、小規模事業者が集まって対抗するために共同経済行為をやるわけで、それは基本的には独禁法に抵触してしまう。だけど小規模事業者はそれをやらなかったら対抗できないわけだから、独禁法から外しますということでしょう。だから、株式会社にならなかったらなくなるといのが普通ですよ。だけど、それは大丈夫だとか言い張るのは、根本がおかしい。具体的に一つ一つ潰していけばできるみたいなことをいうんだけど、そこは超えられないと思う。組織的にいっても、自分の会員単協は協同組合なんだから、その連合会が協同組合じゃないというのはおかしい話で、そのために連合会というのを農協法の中につくっているわけで、単協が協同組合で連合会が株式会社というのは、組織論からいってもおかしいんじゃないかと思えますけれども、そういうところをこれから押していないとだめだと思います。

福井経済連をめぐる軌轢

富士専務理事

福井の越前たけふ農協の話は二つあって、一つは、福井は一県一農協を志向していたことが背景にあるんですね。経済連は全農と統合するという方向で進めていたのに、頓挫してしまったわけです。だから、すぐく不効率な形で経済連が残ってしまったって、他方で単協の合併も未成熟みたいなところがあるわけです。だから、経済連の資材が高いとか——ほかの経済連と比べても、人員が残っていたりする。そういう不満があった、経済連を利用しないという動きにつながっている。

J A越前たけふは、販売事業全部を株式会社に委託したのではなくて、コメの販売事業だけを株式会社に委託しています。ほかの転作の麦だとか、そういうのは本体の販売事業でやっているんです。だから、そういう意味では別に問題はないわけです。

岩手の花巻は逆で、コメは本体でやるんだけど、転作物の雑穀などは全部株式会社に委託してやっている。そういうのは農協でもいいはあるわけで、何らおかしくないんですね。

だから、越前たけふがやっていること自体はおかしくはない。ただ、福井経済連がそれに対して、コメを株式会社に委託してやっているの、経済連のコメ担当者が

議なんかには呼ばないわけです。それは当然のことなんだけど、呼ばないのはどうしてだ、情報の共有という意味では呼んでもいいんじゃないか、いや、扱ってないんだから呼ばないといった具合に。お互いに不信感があった、それがいろいろ周りに波及しているんじゃないでしょうか。

堀口先生の質問についてですが、ほかの協同組合も非常に関心をもっていて、特に生協と漁協は物すごい関心があって、漁協は我々と同じ監査制度をもっているの、うちがおかしくなれば漁協の監査制度も連動して法的位置づけがなくなるとかそういうことを心配しています。

生協は生協で、信共分離とか、事業分割とかいわれているので、農協が変われば、自分たちもまたさらにいろんなことをやらされるんじゃないかという危機感をもつて、意見交換は常に行っています。

堀口 社会的には余り聞こえてこないよね。

谷口 逆に、そっちは今、直接たたいてないでしょう。とりあえずこっちが血祭りに上げられているから。やるほうも一遍にやらないですね。一個ずつ潰していこうという作戦がみえていますよね。

行政の代行的役割は不要か

加瀬 協同組合と行政の関係についてお伺いしたい。

全中が行政の代行的な組織として設立されて、したがってそれは今やもう要らないよということになったということで、相当部分を、統制的権限を全中は放棄しているというふうに大胆に決定されたということですが、その権限が不要になったということなのか、権限は必要だけれども、行政がその権限を取り戻すんだということなのか。

それから、全中が指導を通じて従来の法的な裏づけをもってやれたことも実質的にはできると。例えば、定款の中身をどうするかというような点で大丈夫だということお考えになっておられますか。

富士専務理事 後者ですね。昭和二九年から昭和四〇

年ぐらいまでは、そういう法的権限を使って指導していたということがあると思いますけれども、こころ一〇年、二〇年の中では農協の主体性を尊重した上で、合意の上でいろいろな指導をしているという関係があるので、法的権限を使ったということは近年はないんですね。それは、それがバックボーンにあるからそうだと思うんですけども、そういう意味で、お互い主体的な判断でやってきているので、それでいけると。

加瀬 ただ、先ほど質問にあったように、売電事業をやっているのかどうか。農協法の限定列挙の中には書かれてないのでだめだとしても、単協が定款で書き込んでしまう場合に、行政が認可しないということでもチェックできると。つまり、その意味での権限は、今まで全中がみていたものが、行政がいれば権限を回収したというふうに考えればいいわけですか。

富士専務理事 模範定款例も、模範定款どおりやっていれば迅速に認可しますよというだけなんです。だから、模範定款どおりでないと、じゃあどこが違うのかというってひっかかって、認可に時間がかかるというだけなのです。基本的には、法令に違反しているようなことを定款で定めれば、当然それはアウトですから。

そもそも議員立法でできた中央会規程

梶井 一九五四年の中央会規程を盛り込んだ改正は、議員立法でやったわけね。政府の立法じゃないですよね。国会のほうから、こういうことを中央会機能としてもたす必要があると。特に、単協などの意見を吸い上げて、全体としての統一的な意見として政府に意見を具申するということ、国会がそういうことが必要だということ、これを認めて議員立法でしたわけですね。

そういう二九年法の制定過程を考えたときには、これ

が要らないというようなことは、国会のほうからもう要らなくなったというふうな問題提起すべきで、あなた方がつくっておいで、議員立法でできたということを各党は一体どう考えているんだろうかということが一つ。

もう一つ、僕は最近ばかり組合の経理バランスの数字はみてないんですけども、もう一〇年ぐらい前にみたときには、いろいろな経済事業、販売、購買などについても、それ自体としては収益はプラスでした。それに共通経費や何かの負担というものをしよい込めば赤字になったけれども、経済事業それ自体はずっと黒字だった。

その中で、本来、この事業に関しては賦課金をとってやるべきだと書いているのが、例えば、営農指導事業なんかは賦課金制度ですよ。これをやるのに賦課金が前提になっている。ところが、賦課金なんかは余りたくさんとれないということで抑えている。その分は共通経費としてみているという形のがあったわけで、今はどうなんだろう。経済事業、販売事業、購買事業それ自体としての収益はやっぱり赤字になっているの？

富士専務理事 はい。二つあって、営農指導の拠出部分も……

梶井 営農指導なんかは負担しないで、経済事業それ自体として。

富士専務理事 先生おっしゃるように、賦課金だけで

は賄えない水準で、埋めているわけですね。それも入れて、営農経済事業で黒字かという、さっきいったように赤字が……

梶井 営農経済事業、そういう言い方はおかしいんじゃない。

谷口 営農指導事業と経済事業を分けるということですか。

富士専務理事 それで赤字というのが、さっきいった八割ぐらいなんです。それで、営農指導は抜いて、経済事業単独でやると、四割ぐらい黒字なんです。営農指導の負担を入れなければ。

梶井 農協全体として数字を積み上げたときにはどうなりますか。八割ぐらいが黒字だったら、当然、黒字になりますよね。

そのことをもう少し強くいうべきじゃないかと思うんだ。本来、共通経費としてみている部分の中に、信用事業なり何なりで負担すべきものも入っている。経済事業などでやっている運動の結果が信用事業にはね返ってくる。

それから、僕はいつか聞いた話でびっくりしていることがあるんですけども、長野県の有名な農協だけど、そこで婦人大学を運営していて、その婦人大学の着つけ教室にその地域のサラリーマンの奥さんなんかも通って

いて、着つけ教室で浴衣がきれいに着れるようになったといったら、ご主人は非常に感激して、「おまえ、美人になったよ」といっていた（笑声）。

ところが、保険の勧誘があって、ご主人は会社との関連で農協の共済のほうをやめて生命保険に入ろうといった途端に、奥さんが物すごく怒った。私の着つけがよくなったといって褒めたばかりじゃないの。その私の着つけの技術を磨いてくれた農協さんにお世話になっているのに、それを無視するの。それで、共済の解約を奥さんのほうが断固拒否して、共済事業を維持したというふうな面があるわけですね。

そういう形で、信用事業なんかと全然関係なさそうにみえても、婦人大学などでの活動というものの意味、JAが活動している地域にとっての意味というものから、逆に農協の信用事業などが、私たちもお手伝いしなきゃいかんという意識をもつようになってきている。そういった側面が大事なわけですね。

信用事業なら信用事業で、そういうオルグ活動だけに専念して集めようとすれば、今以上にコストがかかるんだというような点。農協の総合事業として持っている強み、意味というものをもっと前面に押し出して強調すべきじゃないかと思うんですけども、その点がどうも経済事業の赤字を信用・共済におんぶしているのはけしか

らんといわれて、何か小さくなっているのはおかしいと思うんですね。総合事業としては当然なんだという形で反論すべきじゃないかと思うんですけども、その点、どうなんですかね。

事業収支の見方を整理すべき

谷口 ちょっと整理すると、営農指導事業関係の赤字・黒字というのと、経済事業、特に販売事業、あるいは販売・購買としてもいいんですけども、そういう部門ごとに分けていってどうなっているかという帳尻と、その間には共通経費の問題があるから、それを踏まえてどうなのか。

他方で、信用・共済は単独で成り立っているのではなくて、ほかとの連携の中で初めて地域で信頼を得ているという要素もある。そういうことを全体としてもちょっと考えればいいんじゃないかという提案だと思うんです。

富士専務理事 経済事業というのは販売・購買で、販売事業は赤字というのが多いですね。農家から販売手数料をとるというのに対して、極めて低水準にして、農家の手取りを一元でも多くしたいということだから、販売手数料というのは極めて低く抑えて、そのかわり生産資材のほうで取り戻すというか、肥料、農薬とか、そっち

のほうの手数料でとる。それで帳尻を合わせるということですが、さっきいったように、生産資材のほうも競争が厳しいですから、生産コストを下げるといわれているので、奨励金で農協の収益にしていたのを、価格に織り込んで農家に返さなければいけないから、購買事業自体の収益の幅もどんどん薄くなってきているということだと思えますね。それで、経済事業全体で赤字がかなりあるということですけども、上位一〇〇農協ぐらいの黒字の農協を調べると、手数料が平均値より〇・三ポイントぐらい多くとっていたり、取扱高が倍ですね。それと、系統結集率というんですか、利用率が高いところは黒字です。

だから、経済事業が黒字の農協というのは、系統結集率というか、系統への出荷割合が高いというのと、だから取扱高も普通よりは多い。それで手数料もとっている。当然、黒字になるんですけども、そういう農協は自信があるんですね。そういうところをモデルにしながらやっていくことだと思います。

谷口 そういうところは意外と職員の数が相対的に少ないんじゃないですか。だから、余計頑張ってやっているからオーケーなんだけれども、ガラ幹の幹部がいるところはだめだという言い方になって必ず返ってくるわけですね。意外と職員がいっぱいいるのに安くなっている

いと。それは研究して、どうしたらできるかというのをもうちょっと具体的に論議する必要があると思いますね。

富士専務理事 あとは、梶井先生がおっしゃるように、事業利用だけではなくて組織活動というか、それは協同組合の特徴ですから、さまざまな組織活動をどう展開するかによって、いろいろな事業が有機的に結び合うということになります。我々が支店を重視しろというのは、支店は事業拠点であると同時に組織活動の拠点だ、だから支店ごとに組合員の構成が違うように、その支店ごとに合わせた組織活動をやれということなんです。女性大学だとか、食農教育だとか、そういうさまざまな組織活動をやることによって、事業への有機的なつながりがふえてくるということです。

梶井 本店には組合員は入りにくいというんだから。やっぱり一番入りやすい支店が大事なんですよ。

谷口 これはオフレコになるかもしれませんが、全中のビルが立派過ぎる。我々も簡単には入れないです（笑声）。

富士専務理事 JAビルの真ん中から下は全部三菱地所なんです。

あと、議員立法でできたというのは、梶井先生がおっしゃるとおりなのですが、そこまで意識している国会議

員はいませんよね。何でこんなことをしなければいけないのかという方が多い状況です。

おかしくなっている農水省

谷口 もう時間もそろそろ最後なので、締めに入りたいと思います。一つは、全中がこの間いろいろやってきたことは、財界なり規制改革会議なり官邸、農水省がそこに絡んでいるという話が出たと思うんですが、逆にいうと、今までの全中に対する批判のほとんどというのは、農水省が全中を使ってやってきたことばかりなんです。つまり、下請機関にしてきたわけです、それを抜きにして議論しているのはどうなんですかね。それは全中のほうもいまいけないんですか。そこをちょっとはつきりしなければいけないですね。あんた、何を考えているんだ、そういうふうに指導してきたんじゃないかと。

富士専務理事 さっきの外部監査だって、農水省は公認会計士監査にはかえられない制度・仕組みだと言いつつ擁護してきたんですね。今さら要らないとか、今までいってきたことと手のひらを返すようなことになっているわけで、どうなっているんだと。平成二〇年当時はこういっていたとか、今、議事録を洗い出していて、当時の規制改革会議では農水省はこうやって答えているじゃないとか。

だって行政は過去とのつながり、連鎖を無視したら成り立たないですよ。

服部 それは全てに関してそうでしょう。

谷口 つまり、私が言ったのは、今の安倍政権の問題点というのは、単に農協のところに對してだけがおかしい対応をしているのではなくて、あらゆる分野について論理的整合性を全く欠くようなものがまかり通っちゃっているということです。だから、別に農協だけを守る話じゃなくて、おかしいところを立て直そうという意味では、世直しの要素をもっているわけですよ。それは多くの人が共感するところがあるんじゃないですか。だから、そこを余りおそれないで、過剰にいうことはないんだけど、正論としてきちんと出すべきは出したほうがいいかなと思うんです。

最後は意見になってしまいましたけれども、そのほかにあれば。

梶井 農政がちょっとおかしくなっているのは、例えば、農地法の主管課がなくなっているでしょう。そのことなんかは、今度、農地中間管理機構なんて、あんな機構をでっち上げておいて、しかも、その中心になる農地法の主管課がないんだ。あれで運営できるのかねという気がするな。

値引きと農協への結集のはざま

加瀬 実質的に事業面で非常に大きな影響があると思うのは、奨励金の価格算入の問題です。一〇〇円のを二〇円バックするんだったら九〇円でよいといっているとと思うのですが、しかしこれは、農協の側に、たくさん売ったら奨励金がたくさんくるというインセンティブ機能を強くもっている面があるはずですよ。それから、戻ってきた奨励金を農協にとどめるのか、組合員に全額やるのか、こういう問題でも再分配の機能もあるわけですね。

そういうところがなくなってくると、協同組合経営がかなり厳しくなるんじゃないかという感じがします。全農や県経済連は、そこら辺のところはうまく処理できるのでしょうか、それともかなり厳しい状況になり得るのでしょうか。

富士専務理事 競争相手が系統の価格より五%安くとか、一〇%安くとか、こういうふうにして、こっちの価格をみながらやっているじゃないですか。だから、そういうものに今まで、我々はプライスリーダーでしょうがないんだ、向こうはうちより一〇〇円でも安くやるのはいしょうがないんだといっていたのを、しょうがないじゃない、そういうものにも臨機応変に対応する。向こう

が一〇〇円安いんだったら、こっちも一〇〇円まではい
かんけれども八〇円安くしますとか、ホームセンターが
安い、あんなのは関係ないといったのが、ホームセ
ンターより高いというなら考えましよう。そういうふ
うに組合員や組織から意見が上がってきたら、ちゃんと
臨機応変に対応しますよ、そういうことをやっていくと
いうことだと思ふんです。恒常的にずっと一〇〇円で売
るとか九〇円で売るとかじゃなくて、そういう市況が出
てきたら、臨機応変に対応して、組合員に納得してい
ただけるような行動をとると。

谷口 今のはちょっと難しい論理が入っていると思
うんです。というのは、奨励金を戻すというのは、結集
という運動があつて、その運動の結果として安くなりま
したので返すというロジックですね。それを予め織り込
んでしまうというのは、一般の事業者と同じようになれ
ということ。先を読んで、このくらいならお客さん
はこれだけ来るというニーズで値段を決めてくれと、
多分そういうことだと思ふんです。

ということ、協同組合運動みたいな要素、一方で独
禁法の排除ということと連動する、結集するという要素
については弱くするような面を若干含んでしまっている
という、ちょっと悩ましい側面があるのかなと思ふん
ですが、いかがですかね。

富士専務理事 まあ、そういうされるとそうかもしれな
い……。

谷口 今までのやり方は、結集した結果として下がる
ということなんです。でも、先を読んでおけというん
でしょう。

米の概算金下落をどうみるか

堀口 同じような問題で、コメの仮払いの農協からの
提示、議員さんによれば、農協自身が逆にリスクを避け
るために先取りして下げているんじゃないの、農協が足
を引っ張っているんじゃないのという批判、こちら辺は
どうですか。どのように反論しますか。

富士専務理事 これも、ぎりぎり相場を読んで、こ
ういう需給事情で過去このぐらい下がったことがある。ど
んどん端境期まで下がっていく。過去、出来秋から端境
期まで二、〇〇〇円下がったとかというときもあります
から、そういうこともいろいろ考えて、概算金を打って
いくと。また、系統外の人は、系統の概算金をみていて、
それよりプラス五〇〇円とか三〇〇円ということになる
わけですね。だから、意識的に下げたとかするのはな
くて、需給事情を踏まえながら打っていくと。最近の精
算払いも、五〇〇円とか八〇〇円とか、一、〇〇〇円に
満たないコインの世界で精算払いしているというのが実

態ですよね。

服部 民間の企業体としての経済判断、企業判断なわけでしょう。それに関していちゃもんをつけるというのは、片方で民間企業として行動しろといいながら、何なのかね。

富士専務理事 要するに、コメの政策が、需給バランスが崩れたときでも買い入れるとか、市場隔離とか、政策的には何もないわけです。お任せなわけです。入り口だけで、入り口で失敗すれば、もうそれでしようがないという話でしょう。だから、価格がどこまで下がるかわからないようなことになるわけです。だから、それをこっちの責任にして、ああでもないこうでもないというって、後から追加払いしろとか何とかいってもしようがない。

梶井 自民党の党の会議のコメ対策の議論の中では、系統が統一的に指導しなかったからこんな米価が下がったんだと、そういう声が強くなっているそうじゃないですか（笑声）。

富士専務理事 複数年共計になってきているところではぎりぎりの仮渡し概算金を払うから、五〇〇円赤が出ちゃうときもあるわけです。それを取り戻すために、生産者から追徴するわけにいかないから、翌年その五〇〇円の赤を埋めるために概算金を設定することが一部の県

であるわけですね。だから、単年度では帳尻を結べなくて、二年かけてやっていく、そういうところで相場より五〇〇円安くなっているんじゃないかということはあると思います。

堀口 もともとこれは仮払いだから、組合としてはその後何とか上げるための努力をして、後で戻すんだ。だから商人系とは違うんだよという意味での仮払いですよ。そういう意味では、今の状況というのは、デフレ脱却といいながら、なぜかコメだけはデフレ容認しているわけね。だから、組合としては、農政の運動として、岩盤なり、今の米価をどう位置づけるかということと、まともな価格を要求したほうがいいんじゃないのかと。

富士専務理事 そうですね。戸別所得補償というのは、入り口だけで、あとは出口はどうしようもないから、下がったら補償しますよというやり方なんだけれども、今は、同じなんだけど、戸別所得補償はやめてしまったわけじゃないですか。だから、入り口だけじゃなくて出口で調整しないと、こっちは補償してくれないんだから、出口でも何らかの調整をする仕組みがないと、もないんですね。そういう政府米の備蓄運営のやり方というののもうちよっと考えるべきだとか、ナラシをもっと充実させるべきだとか、それから概算金も、そういうわけなんだったら、もう五、〇〇〇円とかね、昔の手付金み

たいに五、〇〇〇円とすれば、そこから先どうなっていくかで、また追加払いしていきますと。出来秋の九月に五、〇〇〇円、一二月に追加払い、それで最終、三月ごろとやっていくと、そういう方針に切りかえれば、だれも相場は読めないわけで、系統外の人も、じゃあ幾らで買ったらいいなと。そういう概算金のやり方も変えたらどうかという議論もしています。

服部 全中が十一月中旬に、経営安定政策（ナラシ）の充実の提案を出したでしょう。あれ、非常にいいと思っただけです。大きなことをいわずに、今の制度を前提にしていこうすべきだと。非常にいいと思っただけで、「農業新聞」はあれを三面でちょっと出した程度でしょう。非常に扱いが小さかったと思う。ああいう方向で考えるべきだということが広まれば、違ってくると思う。

谷口 ということで、そろそろ時間になりましたので、締めたいと思います。色々と大変でしたが、ぜひ頑張っていたいて……。

お忙しいところ、どうもありがとうございました。

連載「2013年CAP改革の日本農政への示唆」にあたって

東京大学大学院 准教授 安藤 光義

当初の予定よりも一年遅れでEUのCAP（共通農業政策）改革が決着した。既に日本でも報道されているようにGreeningと呼ばれる環境政策との結びつきの強化が今回の改革の一つのポイントだが、それ以外にも重要な論点がある。本特集では三回の連載を通じてCAP改革の詳細を明らかにしたいと考えている。一回目は平澤明彦氏（農林中金総研）によってCAP改革の全体像を紹介していただき、二回目は市田知子氏（明治大学）、三回目は石井圭一氏（東北大学）から、改革を受けた加盟国の対応をドイツ、フランスの順に報告していただく予定である。

最初に特集を企画した立場からの論点を提起しておきたい。第一は改革関連の文書からは多面的機能という言葉は消え、環境公共財という言葉に変化している点である。このことと直接支払いとの関係を改めて整理することが日本の農政にも求められているのではないだろうか。第二はGreeningの評価である。見方を変えればGreeningによって直接支払いの引き下げに歯止めがかかったと解釈することも可能で、不十分な改革という評価もありうるという点である。これまでのCAP改革の方向から考えれば、こうした農業環境政策の強化は第一の柱ではなく第二の柱の拡充を通じて行われるのが自然な流れのはずだが、そうはならなかったことの意味をじっくりと考える必要がある。第三は再分配支払いRedistributive paymentの評価である。「二〇一四年家族農業経営年」と直接関係していたとは考えられないが、この新たな制度の導入によって直接支払いが中小規模の経営の下支えという性格を帯び得ることの意味をどう考えるかという点である。再分配支払い制度の導入は加盟国の任意措置だが、フランス、ドイツは採用を決定した。第四が国別政策化Rationalisationの深化である。加盟国の事情に応じたGreeningと同等の行為の承認、生産とリンクした支払いの実施、第一の柱と第二の柱の間の予算の移転割合の増加である。これは日本の地方分権と重ね合わせることができるかもしれない。

本特集が日本農政に何らかの示唆を与えることができれば幸いである。

(その1) 2013年CAP改革の概要

農林中金総合研究所 部長代理／主席研究員 平澤 明彦

一九七〇年代から実施されているEUの共通農業政策（CAP）は一九九二年以来、数次にわたる改革が続いている。二〇一三年二月一七日に一連の主要なEU法（欧州議会・理事会規則）が成立し、二〇一三年のCAP改革（実施期間二〇一四～二〇年、本格実施は一五年から）が正式に決定された。今回の改革では、予算削減、直接支払制度の抜本改正、農村振興と他分野の政策との枠組み共通化など、大きな変更がなされた。また交渉には欧州議会が本格的に加わった。本稿では、その概要を紹介し、今回の改革の位置づけを考えてみたい。

1 改革案の形成から決定まで

今回のCAP改革は、近年の情勢変化により、これまでとは異なる課題に対応している。かつての主要な問題は、生産過剰とその輸出処分を巡る対米通商紛争、そしてGATT/WTOへの対応であり、対外的な側面が強かった。しかし、これらは〇六年後半以降における穀物

等農産物の国際的な高値や、WTO農業交渉の停滞、直接支払いの「緑」の政策への移行（デカップリング）によって大きな問題ではなくなった。その結果、CAP改革の議論はいわば内向きとなり、財政削減、多面的機能への対応強化、直接支払いの格差是正などが主な争点となった。

EU財政は二〇〇〇年代に加盟した中東欧諸国への財政移転の色彩が強まった。経済水準が高く純抛出国である既往加盟国の間には不満が高まり、経済・金融危機による財政難と各種救済策はそれに拍車をかけた。EUの行政府に相当する欧州委員会では当初、二〇一四～二〇二〇年の中期財政枠組み（MFF）におけるCAP予算を三分の一削減する案も検討された（Agra Europe, 8 Oct. 2014）が、最終案では名目額を二〇一三年並みで据え置くとし（二一年六月）、実質的にその対価として直接支払いの環境親和化（グリーンング）を提唱した（二〇一一年一〇月）。

表 多年度財政枠組み (MFF) の新旧対比 (2011年価格)

締結予算額	新MFF 2014~20年 (a) (百万ユーロ)	旧MFF 07~13年 (b) (百万ユーロ)	増減額 (a-b) (10億ユーロ)	増減率 (a-b)/b (%)
1 知的・包摂的な成長	450,763	446,310	4.5	1.0
1a 成長と雇用のための競争力	125,614	91,495	34.1	37.3
1b 経済的・社会的・領域的な結束	325,149	354,815	△29.7	△8.4
2 持続可能な成長: 自然資源 (おもにCAP)	373,179	420,682	△47.5	△11.3
3 安全保障および市民権	15,686	12,366	3.3	26.8
4 グローバルヨーロッパ	58,704	56,815	1.9	3.3
5 行政	61,629	57,082	4.5	8.0
6 補正	27	...	0.027	...
合計	959,988	994,176	△35.2	△3.5
GNI対比	1.00%	1.12%	-	-

出典 Council of The European Union "Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020". Presse 439.2 December 2013.

(注) 合計の増減額、増減率は不一致 (元資料のまま)。

こうした予算見直しの経緯を経て、欧州委員会は二〇一〇年十一月にCAP改革の概要提案「二〇二〇年へ向けてのCAP」を、翌二〇一一年一〇月にCAP改革の規則案(欧州議会・理事会規則の一括提案を提出した。規則案の審議と決定を担うのは(農相)理事会と欧州議会である。後者の欧州議会は直接選挙で選ばれた議員からなり、EUに対する民主主義的監視の役割を担っている。CAP改革に関する権限はこれまで協議への参加のみであったが、今回の改革では初めて理事会と同等の決定権限を得た(通常立法手続き。いわゆる共同決定)。

欧州議会の関心は高く、議会の農業委員会で二年の五月下旬から六月上旬にかけて修正案の草案が提出されると、前例のない八千件に達する修正提案が集まった。

二年中に理事会と欧州議会の双方でCAP改革規則案の修正案が形づくられていったが、欧州(首脳)理事会におけるMFF交渉の遅れから、いずれの機関も当初予定されていた年内の採択には至らなかった。

修正案の内容は、おもに改革内容の緩和と加盟国の裁量拡大、あるいは加盟国の財政負担軽減などであった。グリーニングの要件など直接支払い制度に関する交渉はとくに長引いた。

欧州理事会は二〇一三年二月の会合でMFFの政治合意に至った。二〇一四〜二〇二〇年のEU予算は、既往加盟諸国の意向を反映して初の前期比減少となり、GNI対比一%に抑えられた。CAP予算は、欧州委員会の提案(二〇一三年の名目額維持)からさらに二・五%削減された。CAP予算の削減には、EU予算の減少だけでなく、競争力の維持・強化関連予算の増額も同程度に寄与した。

これを受けてCAP改革の交渉は最終段階に入った。二〇一三年四月から理事会と欧州議会に欧州委員会を加えた三機関協議が開催され、四〇回以上の会合を経て同年六月二六日に大部分の政治合意がなされた。CAP改

革のMFF関連事項については、欧州議会の要求を一部反映したうえで同年九月二四日に三機関政治合意が成立した。欧州議会と理事会の採択により一連のCAP改革規則が成立したのは同年一月一七日であり、改革実施のわずか二週間前であった。交渉の遅れから、直接支払いと農村振興政策の新制度は一部を除き一年間先延ばしで二〇一五年からの実施となり、二〇一四年中の移行措置が定められた。

2 新制度の概要

(1) 加盟国間・柱間の予算移転

一 ha当たり直接支払額には加盟国間で格差があり、中東欧諸国などからの批判を受けて部分的に平準化される。従来制度で一ha当たり直接支払額がEU平均の九〇%を下回る国は、新制度でその差の三分の一を増額され、またとくに低水準であったバルト三国などは、一定の最低限度水準まで引き上げられる。その費用はEU平均を上回る国が比例的に負担する。なお格差は残るものの、物価や所得水準の相違から、EU全体の一律化は困難な面もある。

CAPは二つの「柱」からなる。第一の柱は直接支払いと市場施策であり、第二の柱は農村振興政策である。

今回の改革により、加盟国は直接支払い（第一の柱の一

部）と農村振興（第二の柱）の間で、いずれか一方の予算を最大一五%まで他方に移転することができるようになった。ただし、直接支払いの一ha当たり水準が低い（EU平均の九〇%未満）一二か国は農村振興の予算を最大二五%まで直接支払いへ移転できる。

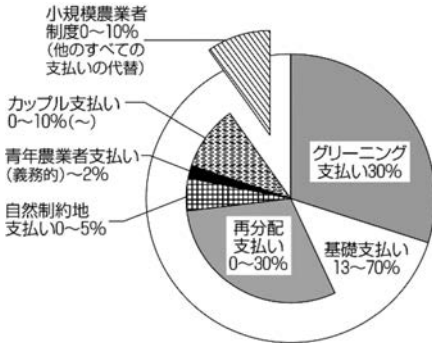
従来制度の「モジュレーション」は、直接支払いから農村振興政策への予算移転であった。今回の改革では、柱間の予算移転が双方向化し、かつその割合も任意となった。報道によれば、複数の中東欧加盟国が農村振興から直接支払いへ限度いっぱい予算移転を計画している。これは農村振興政策に課される加盟国の財政負担（共同拠出）を節約する意味もある。

(2) 直接支払いの目的別多様化

これまで原則として一種類（国によって単一支払いまたは単一面積支払いのいずれか）であった直接支払いは、各種の目的別支払いに再編された（図1）。そのうち基礎支払いとグリーンング支払いは、すべての受給者を対象とする。それ以外の支払いは、いずれも特定の条件を満たす一部の直接支払い受給者を対象とし、また予算配分は所定の割合以下で各加盟国が任意に定める。

従来型の基礎支払いは、他の各種直接支払いを差し引いた残りの予算（直接支払予算枠の二三%から七〇%）で賄われる。一ha当たり給付額（以下「面積単価」）は

図1 直接支払いの種類別予算構成



資料 筆者作成 (平澤 (2014)「直接支払規則 (1307/2013) に基づき作成」)

(注) クリーニング支払いと基礎支払い以外の支払いはいずれも最大の割合を占めた。またカッブル支払いは蛋白作物用の上乗せ (2%まで) 特例分を含み、加盟国ごとの既往支払い実績に応じた上乗せ枠を含まない。

原則として各国・地域内で一律 (二〇一九年以降) であるが、加盟国は過去実績の要素を一部維持する「部分的平準化」(加盟国間平準化と類似の方法による) も選択できる。また個別農業者の高額受給 (年間一五万ユーロを上回る部分、支払賃金等を控除可能) には五%の減額が課され、当該国の農村振興予算に移転される。

グリーンング支払い (気候と環境に有益な取組みに対する支払い) には各国・地域で直接支払予算の三〇%を用いる。気候と環境に有益な三種類の取組み (後述) が課され、未達成の場合は最大で当該支払いの一・二五%まで直接支払いを減額される可能性がある。面積単価は

原則として国・地域内で一律である。

再分配支払いは各農場の農地のうち、加盟国が定める一定以下の面積 (上限は三〇haあるいは当該国平均面積規模の大きな方) に対する追加の支払いである。フランスが農地面積規模の小さな畜産農家への手当てを念頭に主張して実現した。予算は直接支払いの三〇%以下、支払い単価は直接支払いの国・地域内平均面積単価の六五%以下で各国が定める。また、直接支払いの五%以上を再分配支払いに用いる国は、基礎支払い高額受給者の減額措置 (前出) を導入しなくともよい。

自然制約地域支払いは、当該指定地域内の農地に対する支払いである。自然制約地域は従来の条件不利地域に代わるものであり、これまでは農村振興政策のみの対象であったが、新たに直接支払いによる助成もできるようになった。予算は直接支払いの五%以下、面積単価は国・地域内で一律である。

青年農業者支払は、四〇歳以下で経営開始から五年間以内の新規就農者に対する助成であり、導入が義務付けられた。予算規模は直接支払いの二%以下で毎年変更できる。面積単価は、当該個別農業者ないし当該国における直接支払い平均面積単価の二五%であり、国ごとに受給可能面積の上限を定める。あるいはより簡易な計算に基づき、面積によらず一定額を給付することもできる。

カップル支払いは特定の農産品目を対象とする直接支払いであり、既往の「六八条支払い」や、部分的デカップリングを受け継いでいる。対象は経済・社会・環境上重要で困難の下にある農業生産方式や農業部門である。品目（一部制限あり）等の選択は加盟国に委ねられており、酪農向けの利用が多く見込まれる。予算規模は原則として直接支払いの八%以内であるが、既往実績に応じて引上げが可能なのか、蛋白作物向けに二%上乗せできる。

小規模農業者制度は、簡易で一括した直接支払いの仕組みであり、他のすべての直接支払いの代わりに提供される。農業者の参加は任意である（ただし導入国に限る）。グリーンニングの取組みとクロスコンプライアンスは免除される。各農業者の受給額は定額制ないし通常の直接支払いと同水準である。

(3) グリーンニングの取組み要件

グリーンニングには農地利用に関する三つの取組み要件（永年草地の維持、環境重点用地の設定、作物の多様化）がある（図2）。

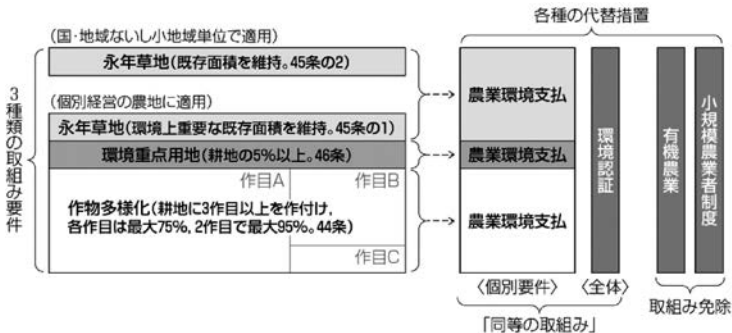
農業者は、既存永年草地のうち、自然保護区内等で保全の必要なもの（国が指定）を転換・耕運してはならない。一方、既存永年草地全体については、加盟国が監視の単位として国・地域・小地域（あるいは個別農業者）いずれかを採用し、監視単位における面積の減少を五%

以内に抑える。また、加盟国は粗放的な永年放牧地を永年草地に含めることができるようになった。

各農場は耕地面積の五%（七%に引上げの予定）を環境重点用地としなければならない。その半分までは地域段階や一〇人以下の集団で達成してもよい。環境重点用地の種類は各加盟国が所定の範囲内（休耕、段々畑、景観、緩衝地片、アグロフォレストリ、森林境界部の地片、短期輪作の雑木林、間作物・緑被、窒素固定作物）で定める。面積の計算には欧州委員会が定める種類別の換算係数と重みづけ係数を用いることができる。所定の農地利用（牧草等の草本科飼料・休耕地・マメ科作物・水中で栽培する作物）の面積割合が多い農場や、森林が多い国の自然制約地域にあり所定の条件を満たす農場はこの要件を免除される。

作物の多様化は耕地への作付品目を最低三作目、うち最大の作目の面積を七五%以下、上位二作目の面積を九五%以下とするものである。ただし耕地面積三〇ha以下の農場は最低二作目でよく、一〇ha以下の農場は免除される。また環境重点用地と同様、所定の農地利用（ただし永年草地も加える）の面積割合が多い農場も免除される。これら三つの取組み要件には代替措置が認められている。有機農場と小規模農業者制度の利用者、およびグリーンニングと「同等の取組み」を行う農業者は、いずれも

図2 直接支払いのグリーンング取組み要件



資料 筆者作成（平澤（2014）直接支払い規則（1307/2013）に基づき作成）

- (注) 1 永年草地の維持は加盟国の任意で個別経営ことに課すことも可能。
 2 環境用地は7%に拡大する法規を別途定める。耕地面積15ha以下の農場は適用外。
 3 作物多様化の完全適用は耕地面積3ha以上の農場のみ。耕地面積10～30haの農場は2作目以上作付け、最大作目75%。耕地面積10ha未満の農場は適用外。

取組みを免除される。「同等の取組み」は農村振興政策の農業環境・気候支払い、国・地域レベルの環境認証のいずれかであり、前者の場合は三種類の取組みを個別

に、後者の場合はまとめて代替する。農業者は「同等の取組み」による免除措置を原則として任意で利用できるが、加盟国は地域単位で、その利用を制限し、あるいは農業

者に当該環境認証を義務付ける（つまりグリーンングを完全に代替することができ）。

CAPにおける既存の環境保全施策には直接支払いのクロスコンプライアンス（法定管理要件と農業環境管理基準（GAECS）と、農村振興政策の農業環境・気候支払いがある。グリーンングは両者の中間に位置し、すべての直接支払受給者に対して規制を上回るが高度ではない環境対応を義務付け、見返りにグリーンング支払いを提供する。農業環境便益を薄く広く底上げする施策といえよう。とくに集約的農業生産地域での効果が見込まれている。なお、農業環境・気候支払いはグリーンングと内容に重複がある場合減額される。

(4) 市場施策

市場施策は価格支持・生産調整・輸出補助金・輸入規制・販売基準・表示などを含む。

これまで各種の生産調整は繰り返し延長されてきたが、今回の改革で残された三品目のうち生乳割当（一五年三月末）と砂糖生産割当（一七年九月末）については廃止が決まった。それに対してワイン用ブドウについては作付権を廃止（一五年一二月末）する一方、一六年から新たなブドウ作付許可制度を導入する。新制度の下では加盟国が毎年、原則として前年栽培面積の1%（ただし供給過剰や地理的呼称ワインの値下がり懸念される

国は縮小できる) ずつ新規作付けを許可する。生産調整の漸進的緩和措置といえよう。二〇三〇年まで継続の予定であるが、途中で中間評価がなされる。

EUは寡占化の進む川下部門に対抗してフードチェーンにおける農業者の交渉力を高めるため、農業協同組合など生産者組織の強化を図っている。加盟国の認可を受けた生産者組織(およびその連合組織と垂直部門間組織(川下部門との協議体))は、加盟国政府に要請して自らの組織の取り決め(販売、標準契約、生産ルール、各種調査などに関するもの)を期間を限って地域内の他の生産者(ないし販売者、加工業者)に適用できる。この措置はこれまで果物・野菜部門に限られていたが、今回の改革で市場政策に含まれるすべての品目が対象となった。また生産者組織の協会および垂直部門間組織に対する認可も、同様に任意の品目に拡大された。

また緊急時の対応はより迅速になり、かつ明確化・拡充された。新設の危機対応準備金は、緊急時の介入買入れ・輸出補助金・例外的緊急施策を速やかかつ円滑にする。準備金の財源は財政規律メカニズムを援用し、直接支払いの予算を削減して調達する。

またEU内外の価格変動などにより市場のかく乱ないしその恐れのある場合には、既存の市場施策の範囲・期間・その他の要素を拡大・変更できる。また公衆・動物

・植物の衛生問題・疾病による市場の混乱に対して緊急支援措置が設けられた。そのほか個別の問題には緊急措置をとることができ、措置の遅れが生産・市場状況の速やかな悪化につながるとみられる場合は、欧州委員会がただちに実施法規を採択する。さらに、市場が著しい不均衡にある場合は、認可された生産者組織による市場隔離や計画生産を認めることができる。

(5) 農村振興政策

農村振興政策は環境・投資助成・条件不利地対策・地域振興・森林管理など様々な施策を含む。

今回のCAP改革では加盟国における農村振興プログラムの策定が、地域政策など農業以外の政策と共通の枠組みに組み込まれた。加盟国は利害関係者の参画を得て、各種政策部門(構造・投資基金)を網羅する戦略(パートナーシップ協定)を策定し、その下で農業振興など分野別のプログラムを策定する。農村振興政策には、既往制度の基軸(axis)に替えて、他の政策部門と共通の目標テーマを基にした六つの「(欧州)連合の優先事項」が定められた。加盟国はそのうち四つ以上を選択してその下にある個別施策から農村振興プログラムを編成する。個別施策は二五に集約された。特定のテーマを扱うサブプログラムも導入された(利用は任意)。また財源配分の制約は緩和され、環境・気候対応(三〇%)

と、コミュニティ主導の地元振興であるLEADER(五%)の最低割合のみが定められた。

なお、個別施策としては前述のとおり条件不利地域が自然制約地域に改訂されたほか、新たにリスク管理施策(保険・相互基金・所得安定化施策への助成)や生産者組織の設立助成が追加された。

3 2013年改革の意義

直接支払制度は大きな転換を果たした。これまで一九九二年以来のCAP改革では、過去実績方式を維持しながら直接支払いとそのデカップリングを全面化してきた。しかし、それは二〇〇八年のヘルスチェック改革で完成に達していたのかもしれない。今回の改革では、過去実績方式が原則として廃止されたため、施策間・加盟国間・農業者間で予算を再編成する自由度が高まり、加盟国間および国・地域内における支払水準の平準化と、目的別支払いの導入が実現した。そのうち加盟国間の平準化によって、初めて直接支払予算の加盟国間移動が生じた。また、これまでデカップリングによって縮小してきたカップル支払いの枠と自由度は、拡大に転じた。

グリーンングと各種目的別支払いの導入、それに支払水準の公平化を対価として、直接支払いの予算は大幅な削減を免れた。ただしその結果、直接支払いの性格は大

きく変わった。改革の目玉であるグリーンング支払いは多面的機能への明示的な対価であり、いまや予算額の三割を占めている。グリーンング支払い以外に、加盟国は独自の判断により最大で直接支払いの半分弱までを各種の目的別支払いに充てることができるようになった。新たな直接支払いは農村振興政策と対象領域が重複しており、調整が必要となっている。

モジュレーションは、柱間の予算移転と基礎支払いの高額受給者減額に分かれて引き継がれた。高額受給の削減など中小規模経営を優遇する直接支払いの再配分は、一九九二年改革以来、欧州委員会の念願であったが、大規模農業者を擁する有力加盟国の反対が根強く、これまで限られた規模でしか実現していなかった。新設の再分配支払いでは、高額受給の削減ではなく中小規模農地への追加支払いとしたことや、フランスからの支持、そして加盟国の任意施策としたことによって、直接支払いの最大三〇%という大規模な再配分が可能となった。

直接支払いや予算配分に関して加盟国には広範な裁量を与えられた。これは中東欧諸国の加盟によるEU農業と加盟国の多様化が少なからず反映していると思われる。実際、シヨロス農業担当欧州委員(当時)は、二八加盟国間の農業構造の相違に配慮した共通ルールの策定は大きな課題であったとした上で、改革によりCAPは

「共通だが柔軟」になったと述べている (Agra Europe, 8 Oct. 2014)。

規則案と比べて各種の要件弾力化がなされたとはいえ、ほとんどの農家に対する義務付けというグリーンニングの基本的な性格は維持された。一方、規則案審議過程での妥協(単一面積支払いの存続と、基礎支払いの部分の平準化)によって、直接支払制度の一本化と過去実績方式の廃止、そして国・地域内面積単価の一律化は、いずれも未完成となった。加盟国間平準化についても十分との見方がある。これらはグリーンニングの強化と並んで次のCAP改革における課題となるかもしれない。

欧州議会はCAP改革初の共同決定手続きにおいて健闘した。各国農業省に支えられた農相理事会と比べて事務局機能が弱いことは否めないが、人員を増強しており今後も充実の余地があろう。CAPにEU市民やステークホルダーの意向を反映する経路はこれまでよりも広がったといえよう。欧州委員会は理事会と欧州議会の両方から提案の修正要請を受け、従来よりも相対的に劣勢となったように見受けられる。いずれにせよ複雑化した交渉を二八か国に増加した加盟国間でやり遂げたことは、EU機関の利害調整能力の高さを物語っている。

市場政策においては生産調整が縮小される一方、フードチェーンにおける農業者の地位向上や緊急時の支援が

強化された。単なる市場指向にとどまらず、市場の問題に対処し望ましい市場機能を実現するための制度が整備されつつある。市場機構の活用が進む中で、それを前提とした安定的所得確保のための方策といってもよい。農村振興政策のリスク管理施策もそうした方向に沿っている。農村振興のプログラム策定には、他の政策部門と共通の枠組みが導入され、CAP以外の政策との事前の目標調整という新しい段階に入った。

九二年以来、CAP改革の方向性は、農業者の所得を支えながら市場指向と多面的機能を強化するものであった。今回の改革でもそれは基本的に維持されているが、その性格や重点はこれまでとやや異なっている。農産物の高値や予算削減論議を背景として多面的機能と公平性へと舵を切った今回の改革は、次回以降の改革にどのようなつながっていくのであろうか。当面はグリーンニングおよび農村振興プログラムの実施と、新任のホーガン農業担当欧州委員によるグリーンニングの簡素化 (Agra Europe, 2 Oct. 2014) が注目される。

参考文献

平澤明彦 (二〇一四) 「EU共通農業政策 (CAP) の二〇一三年改革—新制度の概要と成立過程—」『農林金融』六七 (九)、三五—五一頁、九月。

編集後記

昨年末の第四七回衆議院選では、大方の予想を超えて現政権が大勝を収める結果となった。大勝した翌日の安倍総理の記者会見の内容について、本誌編集代表の梶井先生が「年頭所感」でふれられているが、総理の居丈高な発言からも今後の農政改革、そして「農協改革」への激しい攻防が予想されている。

それにしても、いま何故「農協改革」なのか解りづらい。これについてある識者は、「農水省関係者によれば、二〇〇三年の『農協のあり方研究会』で打ち出されたもの」だとされているとのことであり、十年実現できなかった改革を強力な安倍内閣の登場で一挙に実現しようとの算段、と分析する。

一般的に「農協改革」とは何なのか、というより、農協とは何なのか、余りよく知られていないのではないのか。そういう筆者も不明な部分が多すぎるのだが・・・。

横道にそれるが、農協（農業協同組合）の存在が世間の耳目を集めたのは概ね二十年前の住専（住宅金融専門会社）問題でクローズアップされたことではないだろうか。バブル崩壊後、農家から農協に預けられた預金が系統団体を通じて住専融資に流れ不良債権化したのだが、同様に融資した住専の母体行や一般行の多くが債権放棄

させられたのに対し、系統農協は運動を通して公的資金投入などで損失負担額を軽減させた。それなりの理由はあったが、農協への公的資金投入問題は国民に対して、当時内向きの姿勢、閉鎖的な構造などの負のイメージを与えた。

だが今日、農業・農村を取り巻く環境が年々厳しさを増すなかで、多くの農協が地方・地域の環境に応じて懸命になって多彩な事業を展開している。農家だけでなく、地域に住む多様なメンバーを会員に取り込む中で、そのノウハウを活用しながら豊かな地域社会づくりの核として機能しているのである。まさに「ゆりかごから墓場まで」多くの事業を手がけるゆえ、不採算の事業でも組合員の期待に応えて受けざるを得ないという事業もある。

だからこそ言いたい。採算部門のつまみ食いが得意の規制改革会議や産業競争力会議の民間委員に対して、あなた達には絶対に出来ない仕事”だと。

勿論、改革すべき点は数多くあると思う。それについては富士専務も言及されている。特に、中心的担い手農家からの「農協は担い手農家の役に立っているのか」の指摘を、マスコミも意図的に登場させる。マスコミも農協の実情を、そして地域からの期待をもっと知るべきだ。

（太田）