



日比谷公園の心字池 編集部

## 目 次

### 特集 農協・農業委員会改革関連法案について

- 農協法等改正法案、問題多し……………梶井 功 (4)
- 中央会制度の見直しのねらいは何か……………小池 恒男 (12)
- 役員問題を考える
- －農協の持続性を高めるために－……………石田 正昭 (20)
- 農協の准組合員問題
- －問われる食農連携に向けた「自己改革」－ ……北川 太一 (28)
- 農業委員会制度と農業生産法人等制度の改変 ……神山 安雄 (36)

### TPP交渉に関する特別報告

- アメリカ貿易促進法とTPP交渉・日米協議……………服部 信司 (44)

〔時評〕 新基本計画における水田農業と担い手……………(UMA) (2)

☆表紙写真 初夏の富士 編集部

「農村と都市をむすぶ」2015年6号(第65巻6号)通巻764

## 新基本計画における水田農業と担い手



(1)

水田農業をめぐる経済環境は厳しさを増している。二〇一四年産の米価は、JA概算金水準で八千円台にまで急落し、担い手たる大規模層の経営を直撃している。深刻なのは、手取米価の水準が、担い手たるべき大規模層の生産費水準一・一万円を下回り、その出口が見えないことである。加えて、二〇一四年産米から米の直接支払交付金も半減し、経営悪化に追い打ちをかけている状況である。一部の大規模農家や集落営農においては、地代の引き下げや出役賃金の見直しが必要となっており、第二のライス・ショックの襲来と受け止められている。政府によるTPPの影響予測では、日本相当米の輸入価格が七千円ほどと予測され、国内価格も一万円ほどに引き下がるとしていた。加えて、二〇一八年産からは米の直接支払の廃止と生産調整の国による配分廃止が予定されている。今回の米価下落は、こうしたポストTPPの先取り対応として受け止められ、地域全体に将来不安が広がっているのである。

(2)

こうした中で、「農林水産業・地域の活力創造プラン」

では、一〇年後の水田農業の姿として、担い手への農地集積を八割に高めると共に、米の生産費を四割削減し、一俵九六〇〇円程度をコスト目標としており、現状の大規模層の生産費を下回る低コスト化を目指していることになる。かなり意欲的な目標設定と言えよう。

この政府目標は、農政審議会において基本計画立案過程でも審議されたが、中型機械化体系の枠を超えたさらなる省力栽培技術の開発普及と共に、関連業界を巻き込んだ農機具費や肥料・農薬等の生産資材価格の低廉化により、その目標を達成するとしている。こうした、関連業界の努力は大いに期待したいが、中型機械化体系の枠を超えるコスト削減には、いくつかの課題がある。

現状の稲作中型機械化体系では、ほぼ一〇ha（経営規模で一五ha相当）ほどで規模の経済は頭打ちとなり、それ以上の拡大ではほぼ一定のコスト（一俵一・一万程度）となっているのが現状である。技術的には専従者一人が春から秋の中型機械をワンセット装備・稼働する単位がこの一〇ha程度であり、これ以上の拡大は専従者の複数人化と機械・施設の複数セット化を必然化するからであると理解されている。こうした技術体系の下で、さらなるコスト削減を図るためには、①良質米生産から増収型への品種改良の転換、②そうした中で品種多元化（早生・晩生など）と移植形態の多元化（直播への移行、超早期栽培、晩期栽培など）を組み合わせた作業適期幅

の拡大、③中型機械化体系を超える機械・施設の大型機械化体系の確立と汎用化、④稲・麦二毛作などの機械・施設の複合的利用による範囲の経済的 pursuit、⑤そうした大型省力栽培技術への移行を可能とする圃場の大区画化や品種・作物別の団地化の促進などが考えられる。しかし、後者に行くほど圃場整備の合意づくりや地域的・集団的な土地利用調整が不可欠となり、個別対応を超えた集団的対応を必要とする。経営所得安定対策の見直しにより、認定農業者・集落営農・認定就農者に限定した水田農業支援措置に移行、再度担い手育成における選別性を強めているが、こうした分断的支援措置の下で地域的・集団的対応が可能となるかどうかの問題となろう。担い手選別を強めた経営所得安定対策導入期の混乱が、再度繰り返される可能性無しとしない。

## (3)

新基本計画においては、農業や食品産業の成長産業化を促進する「産業政策」と、多面的機能の維持・発揮を促進する「地域政策」を車の両輪とし、農業経営の展望として農業経営モデルと地域戦略が例示されている。

水田農業の経営モデルとしては七つの類型が例示され、園芸複合タイプを除けば八〇〜一二〇haに達する大規模経営を想定している。世代交代に伴う担い手への農地集積を折り込んでいると言えよう。担い手層に八割農地が集積され、そうした担い手層のコストが四割削減さ

れていく場合、米価水準はさらなる下落を予想させる。経営タイプの試算米価水準は不明であるが、期待されているのは国際競争に耐えうる米価水準への軟着陸であろう。例示された経営タイプの専従者一人当たり所得は五四〇万〜九四〇万と幅があるが、米価が低落する場合、専従者一人当たりの所得水準も大幅に低下する可能性が高い。そうした中で、土地利用型の次世代担い手三〇万人を確保していくことが可能かどうか問われよう。

また、現行の大規模層のコストを前提した場合、手取米価に対応した限界単収（一〇a当たり生産費/手取米価×六〇）を確認すれば、一五ha以上層において、米価八千円で六二三kg、米価一万円で四九八kgとなり、資本金子・地代算入生産費を基準とした場合、それぞれ六九三kg、五五四kgとなる。大規模層といえども米価水準によってはその成立可能性は狭い限界内にあり、劣等地からの耕作放棄の多発が危惧されるのである。

他方、地域戦略の例示においては、六次産業化を中心とした組織的取り組みの例示が行われている。水田農業を中心とした地域戦略では、数百戸単位の組織化が想定され、必ずしも大規模経営主体の組織化が目指されているわけではない。産業政策としての担い手像と地域定住化を目指す地域戦略の担い手像は分裂している。産業政策と地域政策が車の両輪とするならば、「担い手」像の再吟味が求められているのではなからうか？（UMA）

# 農協法等改正法案、問題多し

東京農工大学名誉教授

梶井 功

(一)

(1)「農林水産業と地域の活力創造プラン」等に基づく農政改革（六次産業化による高付加価値化、海外マーケットも視野に入れた需要の開拓、農地中間管理機構による担い手への農地集積・農地利用の最適化等）が成果をあげるためには、政策を活用する経済主体等が積極的に活動できる環境を整備していくことが必要不可欠である。

(2)このため、農業協同組合・農業委員会・農業生産法人について見直しを行う。

以上は農水省が平成二七年三月の日付で発表した「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案（骨子）」の概要について“の冒頭の「趣旨」の全文である。これで農協法や農業委員会法をなぜ改正しなければならないのか、理解できるだろうか。私は率直に言って全く理解できない。

「経済主体等が積極的に活動」できないようなことを、農協、とくに農協中央会がしているのだろうか。農水省はどういう事実をさして問題ありとしているのだろうか。

この点に関連して一五・三・一〇付協同組合新聞に時論的随想で書いた一文の引用をお許しいただきたい。その後も事態は変っていないようだからである。

「中央会はJAを制約？農水省は本紙を使い説明モニターの声、農協にすり替え」という見出しをつけた二・二一付日本農業新聞の記事を見て、いささか啞然とし、かつ情けなくなった。こういう記事である。

民主党農政改革研究会が農協改革に関する農水省への質問で、「連合会や中央会が単位JAの経営を制約している具体例を一〇程度挙げるよう求めた」のに対し、同省は二〇日の同研究会で議員らに回答文書を配布。「日本農業新聞のアンケートによると」

と前書きし、「二六%の農協が、中央会があること  
によって、独自の工夫で農業を振興することが難し  
くなっていると承知している」と説明した」とい  
うのである。

が、同紙の説明によると、二六%という数字は、  
昨年行った同紙「読者モニター調査」の、中央会が  
あることでJAが独自の工夫で農業を振興すること  
が難しくなっているかどうかに対して「そう思う」  
と答えた者が全回答者に占める割合であり、アンケ  
ート対象者は「農協」ではなかった。同紙は「全国  
のJA組織を対象に同様のアンケートを行い、今年  
一月二九日一面トップで「組合長九五%が否定」と  
報じたのに、九五%は無視し、農協の回答ではない  
二六%を公党の質問への答えとしたのである。これ  
が役人のすることだろうか。「情報操作」ととられ  
かねない説明」と同紙は伝えていたが、このこと  
について農水省が釈明したという話はまだ聞いてい  
ない。民主党の先生方ももっと怒って、こういう誤魔  
化しは許されないと詰問すべきだ。

(二)

今次「農政改革」が官邸主導で進められていることは、  
改めて指摘するまでもないことだろう。官邸からの明  
らさまざまな農業・農政・農協批判の第一号は、一九八六年

八月の玉置総務庁長官の行政監察局長会議での農協批  
判、そして農協を行政監察の対象とすべきことについて  
の指示であろう。この批判・指示は中曽根首相の意を体  
して行われたとされているが、この時点で何故こういう  
ことが行われるようになったのかについて、林信彰氏  
は、この年の七月の衆参同時選挙で都市票で自民党が圧  
勝したことで農民票を気にしなくてよくなったという判  
断を首相らが持ち、この際、食管をつぶし、コメの輸入  
自由化に道を開くために農協批判に踏み切ったとし  
て、つぎのように指摘している。

「国鉄の分割民営化のためには、その赤字体質を徹  
底的に攻撃し、財政赤字を生む諸悪の根源であるよ  
うな印象を世間一般にもたせ、ついで労組を分裂さ  
せ、無力化した。「国鉄の次はコメだ」といわれた  
とおり、食管をつぶし、コメの輸入自由化に道を開  
くことに本格的に取り組み始めた中曽根首相の周辺  
は、コメの自由化のためにまず徹底した反コメキャ  
ンペーンを行い、食管が諸悪の根源であるかのよう  
な世論づくりを行っている。

そしてそれを実行に移すうえで最大の抵抗を示す  
であろう農協批判を大々的に行い、国民から孤立さ  
せて、動きがとれないようにする。これこそが農協  
批判大合唱の狙いである。」(林信彰「農業は日本の

お荷物か」家の光協会刊五二ページ)。

一九八六年は、国際協調のための経済構造調整として「市場メカニズムを一層活用」すべきこと、「輸入制限品目については……国内市場の一層の開放に向けての将来展望のもとに、市場アクセスの改善に努めるべき」ことを求めた前川レポートが出、米国精米業者協会(RMA)が日本のコメ輸入制度を不当として米国通商代表部(USTR)に提訴した年である。

今、安倍総理はTPP成立に大童になっている。そのTPP交渉がどう進められているかは、秘密が関係国間の約束になっているとして明らかにしていないが、一・三〇日付日本農業新聞は、一面トップに、「米国米に特別枠検討」という大見出しをつけた次のような記事があったことを問題にしておくべきだろう。

「環太平洋連携協定(TPP)交渉の日米協議で、政府が米国産の主食用米に対し、ミニマムアクセス(最低輸入機会II MA)の枠外で、年間数万トンの特別輸入枠の新設を検討していることが分かった。」  
アメリカへの米の特別輸入枠新設が行われたとするなら、その措置はアメリカのみにとどまれる保証はない。

二〇一三年時点で六〇万トンの輸出余力をもつオーストラリア、TPP参加国中最大の米生産国ベトナム(木徳神糧(株))との合併会社が一三年ですでにジャポニカ米

を東南アジアを中心に輸出している)が黙っている筈はないだろう。米・牛肉などの「重要品目は除外または再協議の対象」にするという国会決議も無視した交渉が行われているのである。

日豪EPA交渉も、牛肉、プロセスチーズの無関税枠設定は、明らかに国会決議に反していると言わざるを得ないのを、「除外又は再協議というのは農家の皆さんの再生産を担保するという意味であろう」という屁理屈で「国会決議はぎりぎり守られた」と自民党幹部は言っている(四・一八付全国農新聞) そうだが、同じような屁理屈でTPPも妥結に持っていくようとしているのが今であり、その時の最大の障碍になるとしているのが政府に対する建議権を持つ農協中央会、全国農業会議所(農協法第七三条の二第二項、農協法第五九条第一号)であり、それを「動きが取れないようにする」ために法改正が目論まれたのだとしている。八六年と状況は全く同じとっていいのかもしれないが、今回は両組織の組織の存立自体が問われることになっているという意味では、事態はより深刻とすべきだろう。TPP反対の運動は、だからこそより強めなければならない。

### (三)

都道府県中央会は農業協同組合連合会に、全国農業協同組合中央会は一般社団法人に衣替えすることになって

いるが、この衣替えにともない、中央会の行なえる事業は府県中央会では、会員である組合の組織、農業及び経営に関する相談に応ずること、〃監査〃、会員である組合の意見を代表すること、〃組合相互の総合調整〃となっており、社団法人としての〃全国中央会〃では、社員である組合の意見を代表すること、〃組合相互間の総合調整〃となつてゐる。全中の重要な職務だった監査業務は無くなくなり、〃全国農協中央会〃において監査の業務に従事していた公認会計士等が設定する監査法人が、組合に対する監査の業務を円滑に開始し、及び運営することができるといふように、政府が〃適切な配慮〃をすることになつてゐる。

業務監査と会計監査を同時に実施してきた全中監査が単協の経営安定に果たしてきた寄与の大きさは、農協に關心のある人なら誰しもが認めるところだろう。その監査機能を安易に全中から取り上げることが許されていいものだろうか。全中監査を無くしても〃適切な配慮〃をすることで単協の監査費用の増をおさえると農水省はいつているが、関係者の多くは疑問を呈している。

全中監査は中央会制度を農協法に組み込んだ一九六四年から始まる戦後できた制度だと考へてゐる人が多いが、そうではないことをここで注意しておこう。

組合監査問題の始まりは一九〇八年の第四回産業組合

大会に、〃所属組合の指導及び監査に任ずる〃、連合会設置の必要を産組中央会が提起したときからである。その後大会の度に論議され、一九二三年に産組中央会に監査部が設置され、自治監査の第一歩が踏み出された。

が、その事業は表彰組合及び表彰候補組合の監査にとどまり一般組合の監査にまでは至らなかつたが、その必要性はいつも論議されてきた。その論議がようやく実を結んだのが一九三八年であり、この年、産業組合自治監査法が成立する。

自治監査機構の必要は、その年農林次官になる小平権一の〃時論〃だったし、自治監査法も小平の構想に従つて立案されたという。産業組合自治監査法は、一九四三年農業団体自治監査法となり、戦後の農協のスタートにあわせて一九四三年農業協同組合自治監査法と名称を変えつつ存続してゐたが、一九四九年GHQの方針もあり、廃止となつた。それが一九五四年中央会事業として復活したのである。

これだけの歴史をもち、先輩たちが苦勞して築いてきた自治監査であることくらいは、全中から監査業務を無くすに当たつては論議してほしかつたところだ。これらの法案審議の際は是非振りかへつてもらひ、こういう改正でいいのか、議論してもらひたいと思う。

中央会のあり方改変に関連して問題にすべき、と思う

ことに、組合員教育の問題がある。現行農協法第七三條の二二第一項三には「組合に関する教育及び情報の提供」が中央会の事業として規定されている。全体と各県県中も研修・教育施設を持って教育に当たってきていることは改めて言うまでもあるまい。が、今度の改正案にはこの規定はない。教育などに金を費やすよりは、「投資又は事業利用分量配当に充て」（改正法案第七條三項）ろということであろう。

問題だというのは、国際協同連盟（ICA）が「協同組合に関するアイデンティティに関する声明」（一九九六）で言っている二二世紀の協同組合原則の第五原則が「教育、研修及び広報」だからである。第五原則についている説明をつけ加えておこう。

「協同組合は、組合員、選出された役員、マネージャー、職員がその発展に効果的に貢献できるように、教育と研修を実施する。協同組合は、一般の人びと、特に若い人びとやオピニオンリーダーに、協同することを本質と利点を知らせる。」

農業協同組合のやれる「事業」として、もともとの農協法には教育が規定されていた。一九四七年制定時の農協法第一〇条第一項一〇号がそれであり、

「農業技術及び組合事業に関する組合員の知識の向上を図るための教育並びに組合員に対する一般的情

報の提供に関する施設」

となっていた。それが消えたのは一九四九年改正であり、「組合に関する教育及び情報の提供」は新設の農協中央会事業になり、第十九條十号は技術及び経営……の教育になり、〇一年に行われた農協法第一二次改正で一〇号は一号に格上げされて現行法になっているのだが、それは「組合員……のためにする農業の経営及び技術の向上に関する指導」となり、教育は組合の「行うことができる」事業としては無くなり、中央会事業として辛うじて残った。それも今度の改正で消えてしまうことになるのである。国際的に常識となっているICAの協同組合原則を無視したこういう改正を許していいのだろうか。

#### （四）

ICAの協同組合原則無視ということではいさばもう一つ。今度の改正案を貫いている考え方には、ICA協同組合原則中の第七原則「地域社会への係わり」の無視乃至軽視という問題がある。

農協の協同組合としての事業のあり方を基本的に規定している条文として、これまで注目されてきたのは

「組合は、その行う事業によってその組合員……のために最大に奉仕をすることを目的とし、営利を目的としてその事業を行ってはならない。」

としている現行法第八条だが、改正法案では「営利を目的としてその事業を行ってはならない」を削除し、新たに「農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならぬ」「事業の適確な遂行により高い収益性を実現し、事業から生じた収益をもって……事業の成長発展を図るための投資又は事業利用分量配当に充てるよう努めなければならぬ」という二項目の規定を新設することになっている（改正案第七条）。

また役員のことを規定している第三〇条に一二項を新設し、「理事の定数の過半数」は「認定農業者」か「農畜産物の販売その他の当該農業協同組合の行う事業又は法人の経営に関し実践的な能力を有する者」でなければならぬ」にしようとしている。

これらの改正法案が示していることは、農協を「営利を目的」とする組織——その意味では一般の営利企業と同じ組織にしていこうとしていると判断していいのではないか。そして、全中の一般社団法人化との引きかえで今回の改正案ではひっこめてはいるが、准組合員の事業利用制限（正組合員の1/2とすることが提案されていた）をまだ方針としては持っていることを考えれば、これからの農協を高利潤追求の職能組合にしていこうというのが今回の農協法改正の狙いだといえよう。

それは総合農協を特色づけている地域組合としての活

動の否定であり、ICA協同組合原則の第七原則の否定である。

ICAが九五年の協同組合原則の改訂で「地域社会への係わり」を第七原則として原則に加える契機になったのは、一九八〇年モスクワ大会でのレイドロウ報告であり、レイドロウはこの報告の中で日本の総合農協の地域組合としての活動を絶賛していた。その第七原則を否定する方向に総合農協を変えていったのか、である。

そういう観点からいって、民主党の農協法改正案が、第一に「農業協同組合法の運用に当たっては……豊かで住みよい地域社会の実現が図られるよう配慮されなければならぬこと」としているのは大賛成である。但し第三の「地区が重複する組合及び都府県の区域を超える組合の設立」を「可能」とする案には賛成できない。

(五)

農業委員会法改正案も問題がたくさんあるが、何とんでも農業委員の公選制廃止が最大の問題点であろう。

農業委員はこれまで市町村長の選任による委員（農協及び農業共済組合から一人づつ、市町村議会推せん五人以内）を除いては「選挙による委員」一〇〜四〇人で構成され、（第四条）、農業委員選挙には公職選挙法が準用されていた（第十一条）。その公選制を廃止し、市町村長の「任命」制にする（改正法案第八条）というのが今回

の改正案の主眼だといっている。そして市町村長から任命された委員で構成する農業委員会は、〃農地中間管理機構との連携に努める農地利用最適化推進委員〃を〃委嘱〃しなければならないことになっている（改正法案第一七条）。

現在の農業委員選挙での選挙権、被選挙権は、〃農業委員会の区域内に住所を有する〃二〇歳以上の人で、〃都府県にあっては一〇オール、北海道にあっては三〇オール以上の農地につき耕作の業務を営む者〃、その人と、〃同居の親族又はその配偶者〃、〃農業生産法人の組合員、社員又は株主〃となっている（第八条）。農業者が選んだ農業者の代表としての農業委員といっている。その農業委員で構成する農業委員会が農地法等によって、〃農地又は雑草放牧地……の利用関係の調整〃等に当たっていたのである。農地の自主管理体制といっている。

その自主管理体制をこわし、〃農業に関する識見を有し、農地等の利用の最適化の推進に関する事項……に関する職務を適切に行うことのできる者のうちから〃、〃市町村長が……任命する〃仕組みにするというのである（改正法案第八条）。〃議会の同意を得る〃ことにはなっているが、住所・職業の如何は問うてはいない。そして、〃農地等の利用の最適化の推進に関する事項……に関する職務を適切に行うことのできる者〃で構成され

る筈の農業委員会に、〃農地等の利用の最適化の推進に熱意と識見を有する者のうちから、農地利用最適化推進委員……を委嘱〃させ、農地中間管理機構との連携に努め〃させるという（改正法案第一七条一項及び五項）。

農業委員会を農地中間管理機構の下請機関化することを図ろうとしているかに見えるが、その中間管理機構については、その推進に関する法律ができる時、与野党共同修正で、農業者その他の当該区域の関係者の協議の場〃を設けるべきことが第二六条としてつけ加えられ、中間管理機構が十分に機能し……成果をあげるようになるために、地域における農業者の徹底した話し合いを積み重ね〃させるべき、との附帯決議がつけられていた。が、地域の自主管理体制をこわしてしまつては、〃立法院の存在感示す〃（一四・一一・二八付日本農業新聞）この修正も空文になってしまつたのではないか。それでいいのかである。

それでいいのか、にかかわって東畑四郎元農林次官の発言を紹介しておきたい。一九七三年の発言という半世紀近く前の発言だが、農政の衝に当る人々は今もかみしめるべき発言と思うからである。

〃従来の農政は、中央で頭の中でのものを考え、それを地方に画一的におろすというような中央集権的行政であった。これを下から自主的に考えることが基

盤となるようにする必要がある。本当に農民に密着して、農民自体が自主的に個と個の相対で知恵を出し合っている請負耕作や集団管理、共同経営などの仕組みを、地域地域の実態に即して制度化・組織化し、権力の主体を次第に末端まで移行し、農地制度の改正をそれら地域で行われるルールと結び合わせるべきである。新しい農業改革をやる基準をつくることによって、新しい農協改革をやるべきである。こういふ法制的な仕組みと、農民組織の中の社会的強制と結び合わせることで、何かそこに新しい安定感をもたらされるのではないかと思う。(東畑四郎——人と業績)二一四ページ)。

# 中央会制度の見直しのおらいは何か

滋賀県立大学名誉教授 小池 恒男

## 1. 実質「合意」に至る経過からみえてくる真実

### (1) 経過の確認

小論が中央会制度の見直しのねらいについて論じるにあたってなぜ実質「合意」（二〇一五年二月五日）に至る経過に注目するのかといえは、そこに中央会制度見直しの真実が隠されていると考えるからである。

原点にまでさかのぼっていけばすべては二〇一二年一月の第二次安倍内閣の成立ということになるが、具体的に農協のあり方、役割の見直しをうたったのは、二〇一三年一月の規制改革会議の『今後の農業改革の方向』であり、同年一二月の農林水産業・地域の活力創造本部の『農林水産業・地域の活力創造プラン』である。<sup>1)</sup>その後さらにはげしく、「中央会制度の廃止」、「全農の株式会社化」、「単協の専門化・健全化の推進」、「理事会の見直し」、「組織形態の弾力化」、「組合員のあり方」、

「他団体とのイコールフィッティング」を提起したのが二〇一四年五月の規制改革会議の『農業改革に関する意見』であり、<sup>2)</sup>それをオーソライズして、全面的な「農協改革」を提起したのが同年六月の農林水産業・地域の活力創造本部の改訂版『農林水産業・地域の活力創造プラン』である。

そして二〇一五年の年明け早々に（二月四日）、日本経済新聞の「政府の通常国会に提出する農協組合法改正の骨格固まる」、「JA全中、任意団体に」のすっぱ抜き報道があって、間髪を入れずに西川公也農相がたたみかけるように、JA全中による単位農協の監査について「強制監査権はもたないということで詰めていきたい」という発言が続いた（6日）。

そして周知のように、二〇日から農協改革等法案検討プロジェクトチーム（吉川貴盛座長）が主催する自民党内の開かれた議論が始まり、これが三〇日までに八回の開催を重ねた。最後に、農林水産省が今後の農協法改正

に向けた方針を示して、これに基づいてプロジェクトチームが農協法改正案をめぐる論点を整理した。ただし、二大争点である中央会制度と准組合員制度の見直しは「検討中」とどめた。

これを受けて以後の詰め作業を担ったのが「インナー会議」であり、ここで農林水産省幹部、JA全中トップを交えた詰め作業が進められた。農林水産省が「インナー会議」に「農協改革の骨格案」を提示した二月一日から、政府が農林水産業・地域の活力創造本部で「農協改革の骨格」を正式決定するに至る二月一三日までの流れを簡単にトレースすると以下のとおりである。

○二月一日（日）、二日、三日、四日、五日、六日（金）

とインナー会議を連日開催。吉川座長、林芳正農林水産戦略調査会長プラス一部の農林幹部で構成（七人構成）、そこに随時、農林省幹部、JA全中トップを招いて詰め作業を進めた

○一日 農林水産省、インナー会議に農協改革の骨格案を提示、森山裕氏激昂。その後、林と吉川が万歳全中会長に面会

○三日 自民党農協改革等法案検討PTの吉川貴盛座長ら、抜本的な農協改革を求める政府と調整したうえで、JA全中の万歳会長と会談、改革案を示した。難色を示すJA全中に、農林水産省幹部は「こ

れを蹴れば、准組合員の利用規制は避けられない」と迫った

・林農林水産戦略調査会と吉川座長、JA全中の万歳会長、JAグループ全国連代表と意見交換

○五日 都道府県中央会長の会合で自民党の検討案について協議。全中の富士重夫専務は記者会見で、「検討案を」容認するような声はなかった」と説明。全国農協中央会の万歳会長、記者会見で、政府の改革案について「農家の所得向上との関連で（どうつながるか）理解しがたい」と述べて反対姿勢を示した

・菅官房長官、党本部の二階俊博総務会長を訪れ、農協改革への協力を求めた。これを受けて二階総務会長ただちに全中の幹部と接触して説得にあたる（この時点で全中、全面対決の旗を降ろし、翌日から条件闘争に切り替えたとされる）

○六日 安倍首相、西川公也農相と会談して農協改革の骨格について説明を受けた

日本経済新聞（七日）、「全中が農協改革を大筋で受け入れる姿勢に転じたことで、政府は農協に会社員など准組合員が大量に加入している問題を是正する規制の導入は見送る方向」と報道

・JAの全中会長、自民党の林芳正農林水産戦略調

査会長、農協改革等法案検討PTの吉川貴盛座長ら農林幹部によるインナー会議に出席して、五日の都道府県中央会長、全中理事会をふまえたJAグループの考え方を伝えた。<sup>4)</sup>

○七日 自民党、全国幹事長会議を開催。

・安倍首相、農業・農協改革の断行に向けた決意を表明。出席者からの発言はすべてが改革に慎重な意見、明確な反対表明もあつた

○八日 自民党の農林関係議員とJA全中の万歳会長、

農林幹部が都内で会談、万歳会長は政府の改革案を大筋で受け入れる考えを伝えた

○九日 自民党農協改革等法案検討PT、改革の骨格を決定

・全国農協中央会、役員会議で改革案の受け入れを決定、その旨を政府・与党に伝えた。「おおむね理解できる提案内容だったので受け入れた」と表明

・自民党農林部会、農協改革案を正式に決定(夕)

一二日 安倍首相、施政方針演説、「一六〇年ぶりの農協改革を断行します。農協法に基づく現行の中央会制度を廃止し、全国中央会は一般社団法人に移行します。農協にも会計士による監査を義務付けます。意欲ある担い手と地域農協が力合わせ、プ

ランド化や海外展開など農業の未来を切り開く。そう、これからは、農家の皆さん、そして地域農協の皆さんが主役です。」

一三日 政府は、農林水産業・地域の活力創造本部で、全国農協中央会が地域農協がもつ地域農協への法的な監査・指導権限の廃止を柱とする「農協改革」の骨格を正式に決めた

## (2)最後に問われたのは組織力

この二週間における官邸、農林省幹部、自民党(「インナー会議」、JA全中トップのやり取りのすべてが重要であるが、しかし機微にふれるところではあるが、最大のヤマ場は五日にあつたものと思われる。一つは、都道府県農協中央会長の会合、二つには、菅官房長官の二階総務会長への協力の申し入れ、三つには、二階総務会長によるJA全中の幹部の説得である。その中でも注目しておかなければならないのは第一の都道府県中央会長の会合である。

二月五日の全中の都道府県代表を集めた会議について二月一〇日の日本経済新聞は、「JA全中の監査権を残すか、准組合員の利用を制限するか選ぶよう政府・与党が揺さぶっている」と説明すると、都道府県側から「利用制限は避けるべきだ」との声が続出した、と報道している。前出の同日の日本農業新聞の報道との違いはあま

りに大きい。しかし日本農業新聞も二月二十八日の特集記事「農協改革興亡の軌跡(下)」では、同会議の模様を次のように報じている。

J A全中が対応を検討するため都道府県中央会の会長を集めて会議を開くと、准組合員規制導入への反対意見が集中、監査部門の分離やJ A全中の社団法人化は議題としてかすんだ。

これらの新聞報道による限りは、残念ながら認めざるを得ないのは、要するに万歳全中会長が中央会制度問題と准組合員問題で組織をまとめきれなかったということである。全国連合会のところのヨコ並びの組織も、そして都道府県中央会と単位農協のタテ組織も含めて組織をまとめきれなかったということである。第三者は、「そもそも二者択一論に乗ったところに間違いがある。組織が一つにまとまって二者択一論をはね返すべきであった」と指摘したいところであろうが、それができなかったというところに厳然たる組織力の実態があったということであろう。

しかしこのことについてつぎのようないうこともできる。「農協改革」の推進をいう官邸・官庁は、「中央会制度が農協の自由な経営を阻害している」ことをことさらに強調するが、J Aグループの系統組織というものの、協同組合というものが、国・都道府県・市町村という行政

の権力組織機構とは根本的に異なるものであって、権力や統制で動くものではなく、組織力でしかものが言えない組織機構であるということである。

### (3) 追い込まれて「合意」、追い込んで「合意」

J A全中は、二者択一論を突き付けられて、全国農協中央会の一般社団法人化はまだ今後巻き返していける可能性があるが(その証拠に、六日に「農協改革を大筋で受け入れる姿勢に転じた」後もお注4)のような申し入れを「インナー会議」に申し入れて、最後の最後まで粘り抜いている)、准組合員の利用制限はJ Aグループの全農協の経営を窮地に落とし込むことになる。これは何としても阻止しなければならない、という方向で蟻地獄に追い込まれていって「合意」を余儀なくされたということであったかもしれない。一方、官邸と農林省幹部は、背後に財界も在日米商工会議所も控えている信共事業分離論にまでつながる准組合員問題は問題の本丸ではあるが、これからじっくり攻め込んでいけばいい、とりあえずは司令塔つぶし、ナショナルセンターつぶしで手を打っておきましょう、ということであったかもしれない。

このような双方の思惑の上に成り立った「合意」とみることができても知れないが、しかしそれはとても痛み分けなんでもではなくて、追い込まれて「合意」、

追い込んで「合意」の違いはあまりに大きい。理念的にも、法制度的にもスキだらけの准組合問題は司令塔が弱体化したものでじっくり、確実に攻める方が得策という見立てでもあったであろう。

## 2. 決定された「農協改革の骨格」にみる中央会制度の見直し

(1) 全国農協中央会の特別民間法人から一般社団法人への移行

政府自民党が二月九日に決定した「農協改革の骨格」と「新しい農協法等」との対応関係（法①、法②、法③）については、末尾に關係する法律等を示す。

(1) 貯金量二〇〇億円以上の農協には公認会計士による監査を義務付け、農協は全国監査機構から独立して新設される監査法人か他の監査法人を選択できることとする \*前段部分については、法①「農協法等の一部改正」の三七条の二（26―27ページ）↓農協法施行令第二条の4 \*後段の部分については、法①「農協法等の一部改正」の附則の第五十条の1―2項（172―174ページ）

(2) 業務監査（コンサル）については、必要ときに自由にコンサルを選ぶことができるようにするため、農協の任意とする \*法的規定なし

(3) 都道府県中央会は農協法上の「連合会」に移行する。

その機能については法①の附則一五一ページに示すとおりである \*法①「農協法等の一部改正」の附則

の第十二条（存続都道府県中央会の農業協同組合連合会への組織変更）（149―150ページ） \*その機能については、法①「農協法の一部改正」の附則

の第十三条の5項（151―152ページ）

(4) 全国中央会は一般社団法人とし（農業協同組合中央会と称することができるよう法的に手当てする）、農協法の附則で代表機能、総合調整機能等を位置づける。

その機能については法①の附則の一五七ページに示すとおりである \*法①「農協法等の一部改正」の附則の第二十一条（存続全国中央会の一般社団法人への組織変更）1―2項（155―157ページ） \*その機能については同じく法①「農協法等の一部改正」の附則の第二十一条の3項（157ページ）

(5) 准組合員の利用規制については、五年間正組合員と准組合員の利用実態、農協改革の実行状況の調査を行った上で慎重に決定する \*法③「法律案要綱」の第七「施行期日等」の三（24ページ）、及び \*法①

「農協法等の一部改正」の附則の第五十一条（検討）1―2項（174―175ページ）

(6) 全農・経済連については株式会社組織変更できる規

定を置く。\*法②「新旧対照条文」の第四章「組織変更」、第一節「株式会社への組織変更」第七十三条の二（99ページ）

(7)農協の理事の過半数を原則として認定農業者か農産物販売・経営のプロとすることを求める規定を置く（省令で定める、法②の四三ページ） \*②「新旧対照条文」の第六節の第三十条の⑩（43ページ）

法①『農業協同組合法等の一部を改正する等の法律』（農業協同組合法の一部改正）

法②『農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案新 旧対照条文』

法③『農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案要 綱』

このうち中央会に関するものは一、四までの四つの事項である。まず第四項の農協法上の特別民間法人から一般社団法人への移行については、全国農協中央会という名称が残ったとしても、単位農協や都道府県農協中央会にとっての第二次組織、第三次組織というタテ関係が絶たれたという点が大きい。このことにもなっているのは、その関係は会費を払って会員になるという関係になることを意味することになり、当然のことながら組織としての一体感が弱まることになる。また、全国連合会とのヨコ並びの組織関係も弱体化することになる。同時

に、全国農協中央会に付与されていた機能のうち、行政庁への建議、模範定款例の設定、組織・事業・経営の指導、監査、教育及び情報の提供、調査及び研究等々の機能は奪われ、附則によって一般社団法人に付与された機能はわずかに会員である農協の意見を代表すること、会員である農協相互間の総合調整を行うことの二項に狭められた。このままでは確実に組織としての性格も機能も極度に弱められたものになってしまう。

### (2)都道府県中央会の連合会化

都道府県農協中央会については農協法上の特別民間法人から農協連合会への移行ということで、タテの単位農協との組織関係、ヨコの他の連合会との組織関係も弱体化かねない。全国農協中央会との関係も一般社団法人と連合会という異なる法人格の関係になって、機能の一体的な執行がむずかしくなる。連合会の機能は附則で、農協の組織・事業・経営に関する相談に応じること、農協の監査を行うこと、農協の意見を代表すること、農協相互間の総合調整を行うことと規定された。しかし重要な都道府県行政への建議、教育等の機能は規定からはずされている。

### (3)監査制度はどう変更されたか

全国農協中央会が単位農協に対して行う監査制度については、先にみた「農協改革の骨格」の第一と第二項に

示されているとおりである。しかしそれでもなお多くの不透明な点が残されている。新しい監査法人の円滑な業務運営が確保できるのかどうか、そして農協の負担を増やさずに確実に会計検査を受けることができるのかどうか、幅広い事業が適正に実施されているかを検証する業務監査を受けることができるのかどうか、新しい監査法人が会計検査と業務監査をそれぞれに独立性を保持して実施することができるのかどうか、どれ一つとってみても簡単にクリアできない重要な課題ばかりである。

こうした組織内部に抱え込んだ課題のみならず、TP P協定阻止の再強力のJA全中の政治力を削いだ意味はあまりに大きい、国民の失ったものは余りに大きい。

### 3. 5年戦争で勝ち取るべきものは何か

#### (1) 「農協改革」がめざしているもの

全農・経済連については、農協出資の株式会社への転換を可能にする規定が関連法案に書き込まれ、農林中金・信連・共済連については支店・代理店方式の積極的な導入に向けて「JAグループの自己改革を注視する」と圧力をかけられ、加えて同じく農協出資の株式会社への転換が可能とするよう「金融庁と中長期的に検討する」とうたわれ、厚生連については社会医療法人への転換を可能にする規定が関連法案に書き込まれ、まさにそこに

は「農協改革」のめざしている方向が明確に盛り込まれているのである。その先にみえてくるのは、まるで手も足もぎ取られ、羽もむしりとられて飛ぶに飛べなくなった甲虫動物の姿ではないかと思われるほどのもののである。そんな行き先標示の進路を農協グループが進むわけにはいかないのはいうまでもないところである。

#### (2) 新生「中央会制度」をどうイメージするか

周知のように、『農林水産業・地域の活力創造プラン』は「五年間を農協改革集中推進機関として農協は、重大な危機感をもって、以上の考え方に即した自己改革を実行するよう、強く要請する」と結んでいる。改正農協法で縛りに縛っておいて自己改革も何もあったものではないが、しかし肝心の「農協改革関連法案」の国会審議はこれから始まるのだ。廃案も視野に入れつつ、政府のいう「以上の考え方に即した」ではなく、それこそ本来あるべき自己改革の実現をめざした闘いの五年間にしていかなければならない。全国農協中央会は、一九五四年に単位農協の経営再建を主目的にいわば上から設立された歴史をもつ。今こそ自らの力で、自らの二次組織づくり、三次組織づくりに取り組む、今こそ独自の新たな中央会制度づくりに取り組むの意気込みがなければならぬ。

まずは、一般社団法人化された全国農協中央会を、自らの意思に基づいて、自らの力で農業協同組合の連合会

として再建することである。自主的に、主体的に取り組むこのことに行政官庁が認可権を振り回してとやかく言う筋合いのものではない。しかしながらそのためには、当然のことながら同時に、賦課金問題についての組織合意がともなわなければならない。組織あげてのやりがいのある大事業である。

### (3)自己改革の中心課題にすべき課題は何か

自己改革の中心にすべき課題は、正組合員農家、家族経営をどう守りきるかの課題である。このことは、誰のためにどのような地域農業を実現するのかの課題でもある。しかし、成長産業化、企業参入、大企業とのバリュチェーンの形成等々が喧しい今般の風潮の中で、残念ながらこのことを言うことさえがためらわれることでもあり、抗ってその路線に距離を置いて、腹をくくってこのことを言う覚悟があるかが問われるのである。このことは、一方にある、前のめりで地域振興、地域協同組合が言われる風潮の中にあって、戦略的にも大きな意味をもつことになる。あえて大げさに「戦略的にも」としたのは、官邸、財界、在日米国商工会議所、そしてその尖兵と化した行政官庁のつぎなる一手が准組合員問題だからである。

注1)規制改革会議『今後の農業改革の方向』二九ページ、農林水

産業・地域の活力創造本部『農林水産業・地域の活力創造プラン』一〇ページ。

2)詳しくは拙稿「中央会制度の見直し」は何を意図しているか、

(一社)農業開発研修センター『地域農業と農協』二〇一四年第四巻第一号、二〇一四年七月二〇日、一〇一八ページ。

3)農協改革等法案検討プロジェクトチームの吉川座長、林方正農林水産戦略調査会長、一部の農林幹部で構成する「インナー会議」(七人構成、T P P対策委員長森山裕、前農水副大臣江藤拓、J A鹿児島中央会出身監査経験もある自民党政調副会長野村哲郎、農業基本政策検討P T座長宮腰光寛、農林部会長斎藤健)の七人構成。

4)その内容はおおむね以下のとおりである。

①現在の全中監査の仕組みを維持した上で、J Aが全中監査か公認会計士監査かを選ぶ「選択制」を提案した。②監査部門を分離した全中を農協法に基づかない一般社団法人、都道府県中央会は農協法上の連合会に移行する政府・自民党の検討案に対しては、新たな全中と都道府県中央会を同一の法人格とすることを要請。監査や経営相談、総合調整、代表機能などを一体的に行えるよう求めた。③准組合員への事業利用制限については、法規制の導入に反対し、准組合員をJ Aのパートナーとして位置づけるよう訴えた。④一方、理事の資格要件を法制化しないことなども求めた。

# 役員問題を考える

## — 農協の持続性を高めるために —

龍谷大学農学部教授 石田 正昭

農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案要綱

### 第一 農業協同組合法の一部改正

#### 三 理事等の構成

(一) 農業協同組合（経営管理委員会を置くものを除く。）の理事の定数の過半数は、認定農業者又は農畜産物の販売その他の事業若しくは法人の経営に関し実践的な能力を有する者でなければならないものとする。ただし、地区内における認定農業者が少ない場合その他の農林水産省令で定める場合は、この限りでないものとする。

（第三十条第十二項関係）

(二) 経営管理委員会を置く農業協同組合にあっては、経営管理委員の過半数は認定農業者でなければならないものとする。とともに、理事は農畜産物の販売その他の事業又は法人の経営に関し実践的な能力を有する者でなければならないものとする。ただし、経営管理委員会に関し、地区内にお

ける認定農業者が少ない場合その他の農林水産省令で定める場合は、この限りでないものとする。 （第三十条の二第四項及び第七項関係）

#### 二 第四項及び第七項関係

(三) 農業協同組合は、理事（経営管理委員会を置く農業協同組合にあっては、経営管理委員）の年齢及び性別に著しい偏りが生じないように配慮しなければならないものとする。

（第三十条第十三項及び第三十条の二第四項関係）

（以下略）

安倍首相が米議会で行った演説のうち農業・農協問題に関する言説は首相本人が最も嫌う「レッテル貼り」の典型となった。

「この二〇年、日本の農業は衰えました。農民の平均年齢は一〇歳上がり、今や六六歳を超えました。

日本の農業は、岐路にある。生き残るには、いま、変わらなければなりません。

私たちは、長年続いた農業政策の大改革に立ち向かっています。六〇年も変わらずに来た農業協同組合の仕組みを、抜本的に改めます。」

これをレッテル貼りと言わずして、何と言うべきか。とくに問題だと思ふのは、お年寄りや若者たちを含めて、私たちのかけがえのない食料を生産する一人一人の農業者の姿に思いを馳せることなく総体として「高齢者」呼ばわりし、尊敬の念を表していないこと、政権交代のたびにクルクルと変わる農業政策が農業者のリスク要因になっていることを棚上げして、独善的な農業改革を要求していること、そしてその農業改革の立ち遅れの責任をひとり農業協同組合に押し付けていることである。自省なき戦後レジームからの脱却を図ろうとする安倍内閣の姿勢を典型的に表している。

安倍政権のプロパガンダ、ここに極まれの感があるが、首相の見せた高揚感とともに、本来は政府・政権側が負うべき責任をひとり農協に押し付けているという点で、このレッテル貼りは歴史的汚点を残すことになるだろう。

日本農業の特質や歴史を顧みず、あたかも時計の針を止めて農協改革を行うが、ごときの政府・政権側の姿勢は、農林水産省のホームページに掲げられている「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案の概要」に端的に示されている。そこで述べられている趣旨とは

「農業の成長産業化を図るため、六次産業化や海外輸出、農地集積・集約化等の政策を活用する経済主体等が積極的に活動できる環境を整備する必要がある。」

このため、農協・農業委員会・農業生産法人の一体的な見直しを実施する。」

一方で大規模農家や農業法人、他方で小規模・兼業・高齢農家など、多様な類型・経営形態を持つ農業者によって構成される農協であるが、彼らが求める農協への多様な期待を封じ込めて、成長産業化の一翼を担える一部の突出した農業者の期待に応えることだけに照準を合わせよ、というのは行き過ぎた要求である。協同の力を必要とする立場の弱い農業者への目配りを欠いていること、組合員が行う組織活動への配慮を欠いていること、の二点において「自由・自主・民主」の原則を持つ協同組合への重大な挑戦と言わざるをえない。

また、農業所得の増大とどう結び付くのか十分な説明がないまま、中央会改革、准組合員の事業利用量規制、理事の割当（クォータ）制導入などからなる「結論ありきの農協改革」は、誰のための何のための改革かが不明確であり、その本質が農協つぶしの改正法案であること

## 1. 改正法案第7条の自己矛盾

今回の改正法案は、六〇年ぶりの農協法改正という大仰な触れ込みにもかかわらず、第一条（目的）の修正はなかった。戦後レジームからの脱却をめざしながら、「お国のための農協」という目的規定を変えなかったこと自体に、何をかいわんやの感がぬぐえない。農協法、漁協法、森林組合法はもちろんのこと、生協法、中小企業等協同組合法などが分立し、ガラパゴス化した日本の協同組合法体系に対する自覚や反省の念を欠いたレベルの低い改正法案と言わざるをえない。

現行法第一条に代わって手を付けられたのが第八条（最大奉仕・非営利原則）であるが、これは改正法案では第七条（事業運営原則）へ移行された。そして、その第一項において「組合員のために最大の奉仕をすること」を目的とする、第二項において「農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない」、第三項において「事業から生じた収益をもつて、経営の健全性を確保しつつ事業の成長発展を図るための投資又は事業利用分量配当に充てる」と書き込まれた。

政府高官の発言によれば、「非営利原則」の意味が巷間間違っって理解されている懸念があるとし、条文の変更を行ったものとされる。しかし、見るものから言わせれば、この改正法案第七条は異常である。

第一に、第二項の「農業所得の増大への配慮」は第一

項の「組合員への最大奉仕」に含まれるものであり、新たに項立てして書き出す必要はない。

第二に、第三項の「事業収益を投資又は事業利用分量配当に充てる」は「非営利原則」そのものであり、その説明の域を出ていない。

第三に、したがって改正法案第七条（事業運営原則）は、その本質において現行法第八条（最大奉仕・非営利原則）と同じものであり、そもそも条文の変更は必要ないということになる。

ではなぜ、政府・政権側はこの新しい事業運営原則、とりわけ第二項の「農業所得の増大への配慮」にこだわるのか。巷間言われるように、「信用・共済事業にうつつを抜かし、農業所得の増大への配慮がみられない」農協に警鐘を鳴らすという性質のものであろうか。そうではない。正しくはこの規定をして総合事業の解体、JA事業の分社化に追い込むとともに、理事のクォータ制導入の法的根拠を与えるために設けられたものである。

この第二項によって、行政庁は組合が農業所得の増大に専念しているかどうか、これを外形的に判断する権限と、法の規定に合わない組合の総合農協から専門農協への転換ならびに理事のクォータ制導入を強制する権限を手に入れることになる。

准組合員の事業利用量に一定の制限をかけて、その制

限をオーバーする事業は、信用・共済事業であれば事業連・中金への事業移管と代理店化、経済事業であれば協同会社化あるいは事業連への事業移管を強制する。残された本体が専門農協になるが、その方向性をより一層明確にするために、理事の過半数を認定農業者または農畜産物の販売やその他農協事業の実務精通者とすることを強制する。そしてこれらが実現されたかどうかを検証することが行政庁検査の重点項目となる。ざっとこんな構図が見て取れる。

言ってみれば、農協の目的を変えて、理事の構成を変えて、農協の組織と事業を変える、という強権的な仕組みが改正法案第七条の中に埋め込まれたのである。しかし、こんな強権的な制度改正が許されるのであろうか。許されない。その理由は法的整合性がないからである。

現行法第一二条（組合員資格）によれば、准組合員は正組合員とともに「組合員」を構成しており、組合員の枠外にいるわけではない。また現行法第一六条（議決権・選挙権）では、彼らには共益権（議決権など）は与えられていないが自益権（事業利用権など）は与えられている。この第一二条、第一六条は改正法案においても条文の変更はなく、現行法が維持されている。

このように規定された組合員に対して、改正法案第七条第一項は「組合員への最大奉仕」をうたい、准組合員

の事業利用権を奪うことは想定されていない。しかし、それとは反対に、同条第二項の「農業所得の最大化」は、彼らの事業利用権を奪おうとしている。准組合員の事業利用権を侵害しようとしているのである。

一方で最大奉仕の対象として組合員（准組合員を含む）を位置づけ、他方で准組合員の事業利用権を奪おうとする改正法案第七条は自己矛盾に満ちている。この第二項の削除こそ、国会会の最大の焦点と言ってよいだろう。

## 2. 外形的にとらえることの危うさ

理事のクォータ制導入は、協同組合の持つ「自由・自主・民主」の原則を完全に無視している。無視というよりも否定といったほうがよいのかもしれない。いづれにしても政府・政権側の農協法改正論議は、一九九五年ICA協同組合原則の第二原則（組合員による民主的管理）、第四原則（自治と自立）とは相容れないものである。

第二原則は「協同組合は、組合員が管理する民主的な組織であり、組合員は、その政策立案と意思決定に積極的に参加する。選出された役員として活動する男女は、すべての組合員に対して責任を負う。単位協同組合の段階では、組合員は平等の議決権（一人一票）をもっていい。他の段階の協同組合も、民主的方法によって組織される」とうたっている。

また、第四原則は「協同組合は、組合員が管理する自治的な組織である。協同組合は、政府を含む他の組織と取り決めを行なう場合、または外部から資本を調達する場合には、組合員による民主的管理を保証し、協同組合の自治を保持する条件のもとで行なう」とうたっている。

具体的には、今回の改正法案はアンダーラインを引いた二点において協同組合原則を逸脱している。前者は組合の役員が備えるべき責務ではなく職能にこだわることにより、また後者は行政庁の権限強化によって組合が保持する民主制と自治権を冒すことにより、それぞれ協同組合原則を逸脱している。加えて、仮に組合の理事に認定農業者と実務精通者が必要だという政府・政権側の主張を受け入れたとしても、彼らに理事の過半数を割当てなければならぬという量的根拠は見当たらない。

重要なことは、認定農業者であれ何であれ、組合員の代表者として選出された理事は組合員の「声を聞き、声を活かす」ことによって、すべての組合員に対して責任を負うとともに、それに相応しい行動をとることが要請されているということである。協同組合人としての能力や振る舞いによって組合員から信任を得られた者だけが理事となるべきであって、その結果、認定農業者と実務精通者の合計が理事の過半数を割ったとしても許容されるような仕組みが担保されなければならないのは当然である。

そのような許容の仕組みがないまま、認定農業者であれば誰でもよい、実務精通者であれば誰でもよい、とにかく過半数を彼らに割当てて、というお話になると、現場に混乱をもたらし、農協運営そのものがおかしくなり、経営破たんを導くことになりかねない。しばしば一部の突出した農業者たちが、農協事業を使わなのまま農協批判だけを繰り返すような状況を思い起こせば、そのような危惧を持つこと自体に何の不思議もないだろう。

現段階で農林水産省令がどのようなものになるかは見通せないが、報道によれば、過半数を満たすべき者に、認定農業者のOB、集落営農の役員、公的な関与のある計画（人・農地プラン、畜産クラスター計画等）に位置付けられた地域の中心的な農業者などの認定農業者に準ずる者をカウントすることや、特別の事情がある場合は、定款に過半数に代わる人数を定めることを検討していることされる。実態に応じた形の要件緩和を図っているのであるが、そんな「抜け道」を用意すること自体、法案策定者の実態無視、自信のなさを表している。

一方、「理事の年齢や性別に著しい偏りが生じないよう」に配慮しなければならない」という規定は、農協の自主的ルールとしてもクォータ制導入を急ぎ検討しなければならない事項である。

認定農業者や実務精通者とは異なり、女性や青年農業

者たちを理事とするクォータ制導入の検討を急がなければならぬ理由は、複数組合員制を進展させてきた先進的農協にあっても、その制度に見合うような総代や理事の登用が進んでおらず、「次代につなぐ協同」の実質化が担保されていないためである。男性優位や家長制度の余韻が残る農村社会の中で彼ら・彼女らが活躍する場面を作り出さなければならない。

とりわけ女性については、二〇〇〇(平成一二)年の第二二回全国大会で決議された女性正組合員二五%以上、女性総代一〇%以上、女性役員(理事・監事)二人以上という男女共同参画の目標を未だ達成していない農協もあり、その早期達成はもとより目標を達成した農協にあって、女性正組合員数に応じた女性総代、女性役員を選出を可能とする仕組みを導入していかなければならない。

ここで再度、外形的基準を導入することの危うさについて言及すれば、理事の構成と同じことが准組合員の事業利用量制限にも当てはまることを忘れてはならない。そもそも准組合員の事業利用量に制限をかけること自体が間違っている。心すべきことは、権限を行使するだけで、結果責任を取ることのない行政庁は外形的基準を導入することの危うさを自覚し、自らを抑制的に振る舞わなければならないこと、また農協の「自由・自主・民主」の原則を侵害してはならないことである。

### 3. 内実的にとらえることの重要性

理事の構成を外形的にとらえ、理事の定数の過半数を認定農業者や実務精通者とするという外形的基準を措置しようとするのが今回の農協法改正の骨格をなすが、これによって農業の成長産業化に資する農協経営が確立されるのかといえ、そうではないことは明らかである。

その理由は、今回の改正法案は戦後農協のアイデンティティ(自己認識といふべきもの)への理解が乏しく、その完全否定に至っているからである。ここで戦後農協のアイデンティティとは、

① 三元交配(戦前の産業組合、農会、アメリカの販売農協)の協同組合であること

このことから戦後農協は「職能組合かつ地域組合」であるという性格を有する。

② 小農(家族農業)の組織であること

このことから太閤検地以来四〇〇年以上の歴史を持つ「定住者集団」であるという性格を有する。

③ 表層は経済、深層は社会(人的関係)が支配していること

このことから改革には時間が必要であり、それにも関わらず性急な改革を要求することは「百害あって一利なし」という性格を有する。

④ 農協は地域インフラを形成していること

このことから農協は道路・橋、小学校、郵便局などと同じ役割を果たしており、「地域になくってはならない存在」という性格を有する。

こうした戦後農協のアイデンティティを踏まえれば、農協が真に農業者の協同組織に生まれ変わるためには、組織活動を事業活動へつなぐ」という協同組合本来の運営原則を確立することが必要であるという結論に到達する。

ここで「組織活動を事業活動へつなぐ」という運営原則は、組織活動の革新に絶えず励みながら、その革新の成果を事業活動の革新の肥やしにすることであることを表している。そのプロセスには三つあって、第一は「組合員の組織活動を活性化すること」、第二は「組合員の組織活動と組合の事業活動をつなぐパイプを太く、短くすること」、第三は「組合の組織活動を活性化すること」に区分される。

第一の組織活動の活性化は、組合員の学習活動、組合員への広報活動、組合員の行う営農活動や生活文化活動などを活性化し、実質化することを表しているが、そのためには農協運営におけるマンネリやトラウマを排し、組合員に対して新たな活動に踏み出すための「気づき」を与えていかなければならない。その「気づき」を与えるには役職員の絶えざる学習、すなわち「人づくり運動」

の本格的な展開が必要である。

第二のパイプづくりにはパイプ役の存在が不可欠であるが、そのパイプ役を担うのが組織体と事業体の両方の責任者である役員（理事）に他ならない。しばしば理事とは事業体の責任者であると狭く理解されているようであるが、正確にはそれだけではなく自らを選出した組織体の責任者（組合員代表）として、地区の組合員たちを引っ張っていくという責務を負っている。

もう少し具体的に説明すると、広域化・大規模化した農協にあって、その欠点を補うべく、組合員の身近なところで、組合員の意思に従い、組合員と役員が一緒になって行動するという体制をつくることに注力しなければならぬ。これを実現するための仕組みが地区運営協議会なり支店（支所）運営委員会と呼ばれるものであるが、その主宰者の役を地区選出理事たちが担うことが不可欠である。

理事にしても総代にしても同じであるが、理事になってから理事としての心構えや役割を学ぶ、総代になってから総代としての心構えや役割を学ぶというのでは遅すぎる。理事になる前に、あるいは総代になる前に、組合員組織のリーダーとして活躍しているという姿が必要である。

言い換えれば、組合員の組織活動を束ねる役割を現に果たしている人、あるいはその言動によって組合員の信

頼を集めている人、このような人を発掘し、育成し、そして次代のリーダーとして適切に位置づけることが、現在のリーダーである地区選出理事たちの重要な役割となる。

第三の事業活動の活発化は、農協事業は複数、したがって農協の小目的は多数あって、それぞれの小目的を達成するための仕組みはある程度整っているものの、それらの事業を束ねて「農家家族の福祉向上」を図るという大目的を達成するための仕組みは整っていない。この大目的を達成するためには諸事業に「横串を刺す」仕組みが必要であり、創意工夫を凝らしてこれを開発していくことが常勤役員の果たすべき役割である。

以上のうちの第二の課題（パイプ役づくり）は、突き詰めれば、役員（理事）の資質向上に他ならないが、組合員の組織活動を活発化する中で、組合員の信頼を集めることのできる人を理事として育てる、あるいは理事として選出するという仕組みの開発が不可欠である。

今回の農協法改正案ではクォータ制導入が措置されたが、これについては改正法案が定めたような認定農業者や実務精通者の枠を設けて強制的に選ばれるような仕組みではなく、その人柄を地区（ないし支所・支店）の組合員たちが認めて、必然的に選ばれるような仕組みにしていかなければならない。

では、具体的にどうするかが問題になるが、そのため

の仕組みとして、すでにわれわれはすばらしいモデル（ベンチマーク）を持っている。JA横浜の支店運営委員会がそれである。ここでは地区選出理事が主宰者となって毎月一回、支店運営委員会を開くとともに、次期の理事候補が評議員という資格で地区選出理事を補佐するという仕組みで運営されている。

支店運営委員会は支部長（農家組合員長）、女性部・青年部の代表、作目別・目的別部会の代表らによって構成されているが、彼らの中から、組合員組織の代表者として最もふさわしい人が評議員、理事として選ばれている。

また、将来の組合員組織の代表者を育成するという点についても、すでにわれわれはすばらしいモデルを持っている。JA東京むさしの「組合員大学」がそれである。そこではこの大学の受講生は誰でもよいというルールでは動いていない。地区（支部）からの推薦が必要とされ、男女の隔たりなく選ばれている。現在の常勤役員たちは、そうした地区の取り組みの中から次代の代表者としてだけが相応しいかを絶えず議論しているとされる。

どの先進的農協もそうであるが、こうした連続性の確保こそが実績ある農協づくりに貢献している。農協の外側で吠えている認定農業者たちを理事に据えれば農協が変わると考えるのは絵空事である。そんな農協法改正案は廃案にするのが相応しい。

# 農協の准組合員問題

## ―問われる食農連携に向けた「自己改革」―

福井県立大学経済学部教授 北川 太一

### 1. 繰り返される「農協批判」

周知のように、本年（二〇一五年）四月三日「農業協同組合法」（以下、農協法）改正法案が閣議決定され、国会に提出された。ここでは、「農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない」と非営利規定を変更し、理事（経営管理委員）の過半を「認定農業者」や「農産物販売・法人経営」の実践者とするなどを内容とするガバナンスの改変、全農や経済連を農協出資の株式会社にすることや地域の農協を株式会社や生協に変更可能とすることとしている。さらには、JA全中の一般社団法人化と都道府県中央会の連合会化を行うとともに、全国監査機構を独立した公認会計士法に依拠する監査法人とすることなどを内容とする中央会の制度・機能の改

変が規定されることとなった。

今回の法改正の契機になったのは、昨年（二〇一四年）五月に規制改革会議（農業ワーキンググループ）によって示された『農業改革に関する意見』である。ここでは、「競争力ある農業、魅力ある農業を創り、農業の成長産業化を実現する」ために、「中央会制度の廃止」「全農の株式会社化」「理事会の見直し」「組織形態の弾力化」等、農協制度の見直しを提言した。

実は、農協の組織や事業方式に対して解体的な改革を求める「農協批判」は、今に始まったことではない。それは少なくとも、一九八〇年代にまで遡ることができ。当時は、「国際化農政」推進のもとで財界を中心とした各方面からの農業・農政改革に関する提言圧力が流布していた時代であるが、こうした「農協批判」の嚆矢

となったのが「NIRA提言」(総合研究開発機構『農業自立戦略の研究』)である。ここでは、農協間の競争こそが農家の利益を最大にするという認識に立って、要約すると次の三点が主張された。<sup>(注1)</sup>

① 農家が加入する農協を自由に選択できるように、農協のゾーニング規制を撤廃する。

② 農協購買事業の独占的性格を排除し、農協とアグリビジネス企業とが競合する市場を形成する。

③ 農家の階層分化が進んだ段階では協同組合原則に基づいて農協を運営することは適切ではなく、専門的農家を組織した専門農協と、兼業農家や地域住民を組織した地域農協を併存させる。

ここでは、中央会の廃止や全農の株式会社化、単協からの信用・共済事業の分離や准組合員の利用制限等の文言はみられない。しかし、国際競争力を備えた成長・輸出型産業としての農業を展望し、各種の規制撤廃を行うことが重要であると説き、それを実現するために農協改革が必要であると主張した。この点は、農業の「活力創造」「成長産業化」のための手段として農協改革を位置づけ、農協から総合性を取り外し、協同組合という衣を脱がせること、いわば農協の“農業専門事業体化”をねらいとする今日の状況と酷似している。

やや前置きが長くなったが、以下では農協の准組合員

問題について一連の農協改革における位置を確認しつつ、これまでJAグループが示してきた方針等を概観する。その上で、農協が描くべき農業・農村ビジョンとの関連で、今後取り組むべき課題について考えてみたい。

## 2. 先送りされた准組合員の利用制限問題

さて、よく知られているようにわが国の農協は、農業者以外であっても農協が定めた出資金を払えば准組合員としての資格を有することができる。准組合員は、農協の信用、共済、店舗といった生活面に関わる事業、さらに近年では資産管理や福祉にかかわる事業の利用者であり、農協の事業量において少なからぬ割合を占めている。そして、営農経済事業の厳しい収支を信用や共済事業で補填するという農協の経営収支構造を長年にわたって支えてきたのも事実である。近年、農協では農家戸数の減少と准組合員数の増加に伴い、全国平均でみると、二〇〇九年には比率が逆転し准組合員が正組合員を上回るようになった。その結果、二〇一二年現在では正組合員数が四六一・四万人、准組合員数が五三六・四万人となり、都道府県別でも二四都道府県において准組合員比率が過半数を占めるに至っている(農水省『総合農協統計表』による)。ただし、農協の准組合員には事業を利用すること(自益権)は認められているが、総会・

総代会での議決権や役員を選挙権など公益権は認められていない。協同組合の基本特性として組合員が有する出資者、事業利用者、運営参画者として「三位一体性」がいわれるが、この点からみれば准組合員は協同組合の組合員としての要件を備えていないことになる。

こうした協同組合の組合員としての要件を備えず、農業者でない組合員が過半数を占めるという状況がかねてより問題視され、「農業者の協同組織」であるという職能組合的性格を規定した農協法第一条に違反するのではないか、という批判が存在していた。規制改革会議は、こうした准組合員問題をやり玉に挙げ、より具体的に踏み込んだ形で准組合員の事業利用を正組合員の二分の一に制限するよう提言した。准組合員の利用制限問題を今回の法改正に盛り込むかどうかが焦点の一つとなったが、「五年間正組合員及び准組合員の利用実態」に関する調査を行い「慎重に決定する」（農林水産業・地域の活力創造本部）ということで一応の決着をみた。こうした経緯から今回の農協法改正では、結果的には中央会と准組合員の利用制限問題の二者択一になったとされ、前者が法改正に反映された。マスコミ等によっては、TPPで反対運動を展開した全中の機能縮小を狙う政府と、経営を遂行していくうえで准組合員の利用制限を絶対に避けたいJAグループにとって、今回ひとまずは「水入

り」に終わったと報道するところもある。(注2)

いずれにせよ重要なことは、今回の農協改革問題を契機に農協がいかに関心を持っていくかである。もちろんそれは政府の顔色をうかがった自己改革ではなく、組合員、地域住民、そして国民に対して、協同組合としての農協が社会的な役割を發揮する道筋を説得力ある論理と実践でもって広い視野から示すことである。准組合員の利用制限問題はひとまず収まり、一定程度猶予が与えられた、今後も組上へのぼることはないだろうといった楽観論もあり得るが、それでは問題の本質的な解決にはならない。もちろん、農協の経営収支問題のみに収れんさせて准組合員の利用制限問題に抗することも、組織の生き残り策との見方が広がるだけであろう。

長年にわたって同じような批判が繰り返されるという状況は、JAグループや協同組合陣営にもそれなりの原因があると受け止めるべきである。自らの足元を見つめ直す機会と受けとめて、農協・協同組合に対するさまざまな誤解を理解に転換し、関係者が理念を共有して改めるべきところは改める。こうした意味での自己改革を進めていくことが厳しく求められている。

### 3. JAグループの対応経過

#### (1) 「生活基本構想」— 営農・生活両輪論 —



針が、当初の理念通り実践されたかと言えは必ずしもそうではない。JAグループでは、一九九〇年代以降農協の事業・経営改革の課題に重点を置いて取組みを進めたために、生活基本構想以来掲げてきた生活面での取り組み方針が後退した。言い換えれば、農業のみに重点を置いた職能組合論的な農協像から地域協同組合化の方向を進めようとしたものの、その具体像を詰めるまでには至らなかったことになる。

この点を、いわゆる「地域協同組合化論争」にみることができる。これは、一九七〇年頃から起こった日本の総合農協の将来方向をめぐる議論の対立である。具体的には、あくまで農協を「農民」（現在は農業者）の協同組織であると規定した農協法第一条の理念を重視して職能組合としての性格を堅持すべきであるとす論（職能組合論）と、これからの総合農協は、職能性から脱却して地域住民までも組織した協同組合に転化するべきであり、そのためには地域住民の積極的な准組合員加入を促し、最終的には准組合員制度を廃止すべきであるという主張（地域組合論）との間で繰り広げられた論争である。

この論争の論点はいろいろな視点から整理することができるが、当時、佐伯が地域協同組合論に向けた次の諸点は重要な論点であり<sup>54)</sup>、これらは今もなお、克服すべき現代的課題として横たわっているように思われる。

第一は、地域社会における異質な成員を組織することができる結合原理は存在するのか。居住地域を同じくするという地域原理が、職能原理に取って代わることができるのか。さらには、異質な成員間の利害調整をどのようにはかるのかという点である。

第二は、農協が総合事業として展開する非営農面での事業は、ほとんどが一般企業との競争にさらされており、その対応に迫られるならば、はたして農協は総合的な形態を維持できるのかどうかという点である。

第三は、農業者の結集組織としての有利性が、実際に維持できるのか。少数者とならざるを得ない農業者の利益を農協運営に反映させていくことや、農業政策の遂行機関としての役割と、それに伴う利便性確保を農協が行うことができる条件を確保できるのかという点である。

生活基本構想は、農業構造改革にのみ寄与する農協ではなく、地域社会とも連携して地域住民を准組合員として迎え入れながら農村社会の発展に貢献する機能を果たすために、農協の地域協同組合としての性格を強めていこうとするものであった。しかし、上述の佐伯の指摘があったにもかかわらず、信用、共済をはじめとする事業の伸長を目的とした地域住民の利用促進と、その延長線上としての准組合員加入促進、さらに二〇〇〇年代に入ってから、員外利用制限の問題解決のための准組合員

加入促進に結びついてしまったことは否めないであろう。佐伯が示した論点に即して言えば、第二の点に対応するべく地域住民の准組合員化（顧客化）を促しては来たけれども、第一の点（異質な成員を組織することができる結合原理）と第三の点（農業者の利益確保）に対する対応が不十分であったとみることができている。

#### 4・農協が描くべき農業・農村の将来ビジョン

##### —食農連携ビジョンの可能性—

農協批判に抗し、農協が協同組合としての役割を果たしていくための第一歩は、これまでJAGグループが掲げてきた方針や理念を今一度確認しながら、日本の農業およびそれにかかわる食料問題と農村地域の将来ビジョンを明確にし、具体性のある実行方策とそれに貢献するために農協がめざすべき姿をリアルに描くことである。

先述のNIRA提言にせよ、今回の一連の改革要請にせよ、日本農業が閉塞状況にあり、これを打開するため急進的な構造改革が必要であるということが出発点にある。そこで主張されていることは、ごく少数に限定された大規模で企業的な農業経営体の構築である。その結果として、准組合員制度を廃止して特定のプロ農家のみを対象にした農業専門事業体化を促すことになる。

したがって、こうした農協批判に抗するためには、日

本農業がめざすべき方向が成長産業化だけではなく、「JA綱領」に示されているように、農業を多面的な機能も含めた生命総合産業としてとらえて、「農業と地域社会に根ざした」社会的な存在として農協を位置づけていることを再確認し、国民に広報していく必要がある。この点において農協が有する准組合員制度は、社会的に開かれ、地域住民や国民に支持を受けた協同組合として農協が発展する有益な手段となるはずである<sup>33)</sup>。

言うまでもなく協同組合の事業は、決してそれ自体が目的ではなく、理念を実現するための手段である。民間の企業が行うビジネスと同じように見えても、その基盤には組合員のくらしの要求（ニーズ）に基づき、一人では実現困難なことを顔と顔が見える関係を重視しながら組織活動を展開し、職員が協働しながら大きな力に変えていくところに特性がある。こうしたプロセスを経て展開される事業は、広く社会的に関与していくという性格を有する。つまり、「真摯に」公益を追及して働くことが公益の実現につながる、と同時に公益が適切に育まれることが農業も含めた私たちのくらしの向上につながると考えているのである。だからこそ、農協法第一条において「農業者の協同組織」と規定されている農協ではあるが、そうした農業者の利益を守り、さらにはそのことが地域住民ひいては国民の利益につながることをJA

綱領の前文で示したはずである。この意味において、現行の農協法第一条の規定とJA綱領で掲げた理念との関係性を整理することが必要である。そこでまず、JAグループが取り組まなければならない課題は、部署単位・紋切り型の「地域農業戦略」や「地域くらし戦略」では決してなく、「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」を展望しながら、二つの戦略をトータルに捉えた「食農連携ビジョン」を、地域の現場に近いところで、准組合員もできる限り計画参加の議論に加わりながら策定することであろう。

そして、「食農連携ビジョン」を実効性あるものにするためには、農の範囲を食および農が営まれる地域社会まで広げて捉えながら、多様な農業が共存し、消費者（食）と生産者（農）との協同によるコミュニティ（地縁および志に基づく結びつき）を創造することが必要である。とりわけ、①農業に専門的に従事する農業者、②農業生産にはそれほど携わっていなくとも加工や販売など農や食をキーワードにした小事業を展開している人たち、③農や食に関心を持ち食農教育をはじめとする活動に参加する人たち、さらには④地域の新鮮な農産物を求めてファーマーズマーケットなどを利用する人たち等、正・准組合員を問わず農協は積極的にアプローチし、彼ら／彼女らの声を聴きながら事業や運営に活かすしくみ

を作らなければならない。もちろん、農業面以外の事業利用者も農協にとっては大切な存在である。ただし、こうした利用者をお客さんに終わらせない工夫が必要である。准組合員が信用・共済事業をはじめとする農協のさまざまな事業を利用することが、農業で頑張る人たちや農のある豊かな地域社会を築くためにこういう形で貢献しているということを堂々と主張し、目に見える形で示すことも重要であろう。

一連の「農協批判」が、協同組合のあり方と、有効性に疑問を突き付けていることも看過できない。二〇一二年のICA（国際協同組合年）の取り組みを通して協同組合どうしの対話が少しずつ進みつつある中で、その社会的認知を広げ、地域に根ざした小さな協同のしくみを促すためには、協同組合間協同や地域住民の協同への参画を促す協同組合法制の議論を深めていくことも重要な課題である<sup>注6）</sup>。

（注1）叶芳和『農業先進国型産業論 日本の農業革命を展望する』、日本経済評論社（一九八二年）二六二～二六三ページ。

（注2）今回の農協改革問題は、日米双方、とりわけ経済界が、農協が保有する信用・共済事業のマーケットを国内外に開放することが真のねらいであり、准組合員の利用制限問題もその一環として位置づけられるという見方が強い。しかし、こ

うした不条理を強調したところで、それはJAグループの政治対応を含めた農政運動の課題にはなり得ても、農協の自己改革の方向性を見出すことには必ずしもならない。

(注3) A. F. レイドローは、日本の総合農協も参考にして、「協同組合地域社会建設」の必要性を説いた。A. F. レイドロー（日本協同組合学会訳編）『西暦二〇〇〇年における協同組合』日本経済評論社（一九八九年）、一七五ページ。

(注4) 佐伯尚美「地域組合化論を批判する」『地上』第二五巻第二号（一九七一年二月）の内容を要約した。

(注5) この点が、JA全中が示した「JAグループ営農・経済革新プラン」（二〇一四年四月）や「JAグループの自己改革について」農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化の実現に向けて（二〇一四年一月）では必ずしも明確になっていないのではないか。すなわち、「農業者所得の増大」や「農業生産の拡大」に配慮して、専門的で高度な営農企画機能と営農経済事業の展開を提起しているが、問題は、こうした「自己改革」を地域の農協が総合農協という形で行わなければならない点である。農業者所得の増大等を強調し具体的な施策として展開しようとすればするほど、JAグループは必然的に農業専門事業体としての機能を強化しなければならなくなり、准組合員不要論、ひいては総合農協解体論にもつながりかねないものとなる。

(注6) 三輪は、一九九〇年代に進展していた農協の広域合併や

系統組織再編が「法人統合」ありきであることを批判し、「単協と県連の機能を統合した」県一円的な「事業コープ」と、当時の支所（小学校区）をベースとした営農・生活面の組織活動を展開する「コミュニティコープ」からなるネットワーク型の農協組織像を提起した（三輪昌男『農協改革の新視点』法人ではなく機能を」農文協、一九九七年、第六章および第七章）。現行の農協法第一条を堅持しつつJA綱領の理念を実現するためには、事業面では県一農協と事業連合会との機能連携・統合、地域社会対応面では、小地域や志でつながるコミュニティベースの農業経営体や起業体、さらには食や農に関わる活動を広範な協同セクターとして育成・再編していくこと、こうした将来像が近未来的には描かれるのではないか。この点については、拙稿「協同組合大規模化の論理と『組織力』問題」〔にじ〕No.六四八（二〇一四年冬号）を参照。

# 農業委員会制度と農業生産法人等制度の改変

国学院大学非常勤講師 神山 安雄

## はじめに

農業委員会制度と農業生産法人など農地制度の改変は農協改革とあわせて、一体的な「農業改革」として強行されてきた。ここでは、①農協・農業委員会・農業生産法人等農地制度の一体的な改革のねらい、意味するところについてみていく。そのうえで、②農業委員会制度の改変、③農業生産法人制度等の改変について、なかみを検討する。最後に、④地域の取り組みの今後の課題について、農業委員会制度を中心に検討していきたい。

## 1. 農協・農委等制度の「一体的な改革」

今回の農協改革と農業委員会制度、農業生産法人など農地制度の改変は、農業・農村の「岩盤規制」の改革として一体的に強行されたことに第一の特徴がある。(注1) その最大のねらいは、農業・農村の姿・かたちを、一般の株式会社、銀行など金融資本、流通資本といった農

外資本が農業・農村にかかわることのできる環境・条件に変えること。農協改革でいえば協同組合の株式会社化、農業委員会制度でいえば農業者代表による農地の自主管理の仕組みを否定することをつうじて、農外資本が農業に参入できる環境・条件を整え、農外資本が最大の利益を追求出来るようにするねらいである。

農協は、組合員の協同の事業をつうじて組合員・会員に「最大の奉仕」をするものである(農協法現行八条)。そのため、「(組合の)営利を目的として事業を行ってほならない」との非営利規定がある。改正法案は、「最大の奉仕」は残したが、「非営利規定」は削除した。代わり、事業の「農業所得の増大」への配慮と「高い収益性」を義務づけ、収益を事業投資と事業利用分量配当に振り向けるよう求めた。また、農協理事の過半数は、認定農業者と、農協事業または法人の経営に「実践的な能力を有する者」とした。後者に株式会社OBを含むことは、規制改革会議の審議経過をみても明らかである。

農協組合員は、「協同組合員」ではなく、農協から収益還元を受ける者に落としこめられた。農協法改正法案は、「協同組合」を否定し、その株式会社化を促すものである。

農業委員会制度と農業生産法人制度の改変はもっと露骨である。

現行の農業委員会は、農業委員会を組織する目的(第一条)を「農業生産力の発展」と「農業経営の合理化」、「農民の地位の向上」としている。改正法案は、農業委員会の組織目的から「農民の地位の向上」を削除した。

これは、農業委員会の所掌事務(第六条)を、農地の農地としての貸借・売買の許認可など農地法等法令にもとづく業務と、「農地等の利用の最適化の推進」(農地利用の確保、経営規模拡大、農地等の集団化、新規参入就農の促進等)による農地利用の効率化・高度化の促進)とに限定するための改訂である。

しかし、農業者(農民)代表による独立した行政委員会が農地の権利調整など農地制度を公正に運営し権利関係を安定させることによって「農民の地位の向上」をはかるという組織目的は排除され、「生産力の増進」(「発展」を言い換え)と「経営の合理化」に矮小化された。農地の自主管理制度は否定され、農業委員会は市町村・都道府県行政の下請け機関として位置づけられることに

なる。

農業生産法人は、後述するように、「農地所有適格法人」と名称を変更し、国内外の農外資本が農業に参入しやすいように大幅に要件を緩和するものである。

以上のように、農協と農業委員会の制度改革は、農村の姿・かたちを改変しようとする一体的な改革(改変)にねらいがある。しかし、抛って立つ法律制度が異なるとして農協系統と農業委員会系統とは分断され、農協系統内も全国農協中央会と各連合会、単協との間が巧妙に分断されて、改革(改変)が強行されたのである。

## 2. 農業委員会制度の改変

現行の農業委員会制度は、(公選(公職選挙法に準拠した選挙)によって農業者代表として選ばれた農業委員が、独立した合議制の行政執行委員会を組織し、農地を自主管理する)仕組みである。公選制・代表制に裏打ちされて、農業委員会は「農業及び農民に関する事項」について意見を公表できるとされていた。

これに対して農業委員会法改正法案は、公選制・代表制・農地自主管理を否定した。農業委員会の業務は、農地法等法令にもとづく業務と「農地等の利用の最適化の推進」に限定された。農業委員会は、「農地等の利用の

最適化の推進に関する指針」を定めることになる。農業委員会の業務では、「農業一般に関する調査及び情報の提供」はできることとされたが、「農業及び農民に関する事項」についての意見公表は所掌事務から削除された。

### ① 農業委員の公選制から任命制への移行

いちばん大きな問題は、農業委員の公選制を廃止して、「市町村長が、議会の同意を得て、任命する」制度（改正法案第八条）に変えられることである。公選制の廃止とあわせて、市町村議会の推薦による農業委員、農協・農業共済組合など農業団体代表として選出される農業委員の制度も廃止される。

農業委員の公選制の廃止は、三年に一度の農業委員統一選挙などで無投票当選が約九割であること等が理由にされている。だが、選挙制の下で選ばれた農業委員と市町村長によって任命された農業委員とは性格が異なる。農業委員の公選制に裏打ちされていた代表制、農地自主管理の仕組みは失われる。

そのため、改正法案では、市町村長が農業委員を任命する際は、「農業者、農業者が組織する団体その他の関係者」に対して「候補者の推薦」を求めるとともに、募集することとして、これらの情報を整理・公表し、「推薦および募集の結果を尊重しなければならない」と農林

水産省令で定めるとされている（改正法案要綱）。こうした任命制の下で、農業委員の代表制はきわめて薄いものとなった。

### ② 農業委員数の半減と「農地利用最適化推進委員」

農業委員の候補対象者は、農業に識見をもち、農地利用の最適化の推進などの職務を適切に行うことのできる者とされている。農業委員の過半数は認定農業者とされ、一方で農業委員会の所掌事項に利害関係を有しない者を含むとされた。

農業委員の定数は政令で定めるとされているが、半数程度に減らすことが決まっている（現在は全国一七一一農業委員会で総数約三・六万人）。

全国農業会議所の調査によれば、農業委員一人が日常的に目を行き届かせられる農地面積は都府県ではおよそ一〇〇haとされている。現在の農業委員数は、地域における農地管理をかううじて果たすことのできる委員数といえよう。それを半減させるというわけである。

改正法案は、農業委員数を半減させる代わりに、「農地利用最適化推進委員」を農業委員会が区域ごとに委嘱するものとしている。農地利用最適化推進委員は、農地等の利用の最適化の推進に「熱意と識見を有する者」であり、農業委員会による委嘱の際は、農業者等による推薦・募集、その情報の整理・公表、推薦・募集の結果の

尊重を義務づけている。推進委員は、農業委員会の定める指針に従って区域内の農地利用最適化を推進する活動を行い、農業委員会の総会・部会で報告、意見を述べることができる。また、推進委員は、活動する際に、農地中間管理機構との連携に努めなければならないとされている。

市町村長に任命された農業委員が組織する農業委員会の下で、それも農地の借り手・受け手である認定農業者が農業委員の過半数を占めている農業委員会の下で、区域ごとの農地利用の最適化のために日常的に活動するのが「農地利用最適化推進委員」ということになる。〈市町村長↓農業委員（会）↓農地利用最適化推進委員〉という構図である。しかも、推進委員は、道府県に一つだけ設置され道府県単位で運営され、担い手への農地集積・集約化を進めている農地中間管理機構と連携して活動することになる。

農業委員の公選制・代表制・農地自主管理の仕組みが失われることによって、農業委員会は、市町村の農地行政、また開発・転用を含む土地行政の下請け機関化され、農地中間管理機構をつうじて道府県の農地行政の下請け機関、良くいったとしても支援機関とされることになる。農地利用最適化推進委員は、そうした農業委員・農業委員会の区域（地域）における下請けとしての位置

づけである。

これまで日本の農地利用増進など農地行政は、集落・地域の規範・思想——「地域の農地は各地域の農家・農業者が自主的に管理する」という伝統的な思想（注2）——に依拠して農用地利用増進法等に制度化され、推進されてきた。農業委員の公選制・代表制・農地自主管理は、集落・地域の規範を踏まえた農地行政推進の原点であった。集落・地域のもつ農地自主管理・農地利用調整の機能が無視され、農地行政推進の原点が否定されると、今後の農地行政推進に支障をきたすことは明らかである（注3）。

農業委員の過半数が認定農業者とされた問題もある。認定農業者は、規模拡大などを内容とする経営改善計画を市町村長が認定しており、農地の受け手として位置づけられている。集落・地域には副業的農家、自給的農家のほか、土地持ち非農家が広範に存在しており、農地の貸し手・出し手と位置づけられている。こうした農業委員の構成では、農地の受け手の意見は反映されても、農地の出し手の意見は反映されない。

### ③農業委員会ネットワーク機構

農業委員会系統の都道府県組織である都道府県農業会議と全国組織である全国農業会議所は廃止され（名称は継続）、一般社団法人または一般財団法人である農業委

員会ネットワーク機構を都道府県知事および農水大臣が指定する。具体的には、都道府県農業会議、全国農業会議所はそれぞれ総会で一般社団法人等への移行を決定し、一般社団法人等となった都道府県農業会議、全国農業会議所を知事、農水大臣が農業委員会ネットワーク機構として指定することになる。農業委員会法改正法案が成立した場合、施行は二〇一六年四月一日とされているから、一般社団法人等への移行を一六年三月の総会で決定し、四月一日に知事、大臣がネットワーク機構として指定する段取りである。

現行の農業委員会制度においては、〈市町村農業委員会→都道府県農業会議→全国農業会議所〉という系統性が薄い制度である。市町村農業委員会は行政委員会である。都道府県農業会議は、農地転用案件について知事諮問答申を行う等の農地法令業務を行うが、農業委員会法上は単に「法人」とされている。全国農業会議所は、農地法令業務とは関係がなく、農業委員会法上は単に「法人」である。〈農業委員会→農業会議〉では会議員、〈農業会議→農業会議所〉では会員・理事という人的つながりになっている。いわば「木に竹を接いだ」組織である。

一九五〇年代の戦後農業団体再編のなかで、農協制度と農業委員会制度があわせて議論され、とくに都道府県と全国に農協の中央会制度、農業会議・農業会議所が設

置された（一九五四年）際に、農協側から農業委員会系統の系統性を弱める主張がされた結果である（注4）。

今回の農業委員会法改正法案では、農業会議が「三〇a以上の農地転用」について農業委員会に対して意見を述べることが規定されたが、農業委員会ネットワーク機構の設置は、全体として、農業会議・農業会議所の業務を「農地等の利用の最適化の推進」に限定して、農業委員会組織をその推進機関として整理するものである。

### 3. 農業生産法人制度など農地制度の改変

#### ①農業生産法人の大幅な要件緩和

農地を所有することのできる農業生産法人は、「農地所有適格法人」と名前を変えて、大幅に要件が緩和される。

現行の農業生産法人制度では、組織形態要件、事業要件、構成員要件、役員要件の四つの要件があり、そのすべての要件を満たしていなければならない。

組織形態要件は、会社法にもとづく株式会社（ただし株式譲渡制限のあるもの）、特例有限会社、合資・合名会社、合同会社、農協法にもとづく農事組合法人のいずれかである（今回の農地法改正法案では現行のまま）。

事業要件は、その法人の総売上の過半が農業および農業関連事業でなければならない。その他の事業について

は制限がかけられていない（改正法案は現行のまま）。

構成員要件は、農業以外からの出資者が議決権の原則二五%未満から五〇%未満にまで引き上げられた。農外からの出資者には法人の取引先など関連のある者に制限されていたが、その制限は取り払われる。

法人の最高決定機関は総会であり、構成員の過半数の出席によって成立する。総会の議決は過半数の同意によって決定する。農外からの出資を議決権の原則二五%未満に制限していたのは、その法人が農外資本などによって支配されないようにするためであった。その制限が、五〇%未満に引き上げられる。

役員要件は、さらに大幅な緩和である。現行の役員要件は、役員のうち過半が農業および農業関連事業に常時従事（年間一二〇日以上）しており、さらにその過半が農業（農作業）に従事（年間六〇日以上）していなければならない。業務執行役員数が七人とすれば、そのうち四人が農業・関連事業に常時従事し、そのまた過半の三人が農業に従事していなければならない。

改正案では、この役員要件について、「役員のうち過半が農業・関連事業に常時従事」との要件は変えないが、そのうち農業（農作業）への従事は「役員一人以上、または代表的な使用者（常時従事者）一人以上」と緩和された。役員数七人の例でいえば、そのうち四人が農業

・関連事業に常時従事しており、その役員のうち一人以上、または代表的な使用者一人以上が農業（農作業）に年間六〇日以上従事していればよいことになる。

農地法二〇〇九年改正によって、一般企業などの農地リース方式による農業参入が認められ、その要件として「役員一人以上の農業（農作業）従事」が設けられたが、この要件も「役員一人以上または代表的な使用者一人以上の農業従事」に緩和される。

役員のうち過半が企画運営や農産加工・販売など関連事業だけに常時従事していたとしても、農場長といった代表的な使用者の一人以上が農作業に従事していれば、農地を所有できる「農地所有適格法人」となることができる。北海道と関東に五つの農場（分場）をもち、使用者の農場長一人が巡回している農業参入企業の事例があるが、こうした事例でも「農地所有適格法人」と認められるであろう。

農地は、農業生産活動（耕作）をつうじて農地として保全される。農地法制のなかに「耕作者主義」が長くつづいてきたのは、こうした農地の農地としての利用・保全のあり方に深くかわる問題だからである。代表的な使用者一人だけが農作業に少なくとも年間六〇日従事していればよいという考え方は、農地の利用・保全のあり方から外れているといえよう。

ただし、農地所有適格法人が農地所有適格法人でなくなった場合は、その所有する農地等を「国が買収する」との規定は残された。

## ②農地転用規制の緩和

農地を農地以外に転用する場合は、都道府県知事（農水大臣が指定する政令指定都市などの市町村はその長）の許可を受けなければならない。転用許可を受けようとする者は、申請書を、農業委員会を経由して、知事等に提出しなければならない。農業委員会は、申請書の提出があった場合、意見を付して、知事等に送付しなければならない。

知事等が転用の申請を許可しようとするときは、現行法では、「あらかじめ、都道府県農業会議の意見を聴かなければならない」とされていた。

改正法案は、この規定を削除した。その代わりに、農業委員会は、同一の事業目的で三〇aを超える農地を転用する申請の場合に限り、あらかじめ都道府県の農業委員会ネットワーク機構（農業会議）の意見を聴かなければならない。また必要があると認めるときは、意見を聴くことができるとした。

知事等に農地転用について意見を述べていた都道府県農業会議は、転用事案について意見を付す農業委員会に対して、農地三〇a超の事案に限り、都道府県ネットワ

ーク機構として意見を述べることとされた。また指定市町村の場合は、転用許可権者である市町村長が、その任命した農業委員から成る農業委員会に意見を求めるということになる。

農業会議の知事等への農地転用等の建議権の廃止は、「法的規定のない方が農委活動の支援業務に集中できる」との理屈であるという。だが、農業会議は建議権の法的規定があるからこそ、農委活動を支援できていたのである。改正法案では、その法的規定は失われ、意見を述べる先も代表制・独立制の法的規定が失われた農業委員会である。農地法制の体系は崩され、農地転用しやすい仕組みになるといえる。

また、農地転用基準を緩和し、農業の六次産業化のための施設用地等への転用を認めていくとされている。

農業委員会は、農地所有適格法人に立入調査することができる。また、農業委員会は、違反転用に対して、知事等に原状復帰など「命令その他必要な措置」を要請することができるとの規定が付け加えられた。しかし、農業委員会の要請が知事等の「命令その他必要な措置」にむすびつくことが担保されているわけではない。

## 4. 今後の課題

農協グループの「自己改革」提案は、基本的な考え方

について、農業者・地域住民と一体となった「持続可能な農業」と「豊かで暮らしやすい地域社会」の実現をめざして、基本目標に「農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化」をかかげた(注5)。農業委員会組織は、「農業・農村の再生に向けた制度・組織改革」として「現場に根ざした『土地と人対策』の強化」をかかげ、「目指す農業・農村のありよう」を、①担い手にとって魅力ある持続的な産業としての農業、②農村社会が維持してきた農業の持つ多面的機能を次世代に引き継ぐ、とした(注6)。両組織の政策提案は、ニュアンスが異なるとはいえ、農業の持続的な発展と地域の活性化をめざすことで共通している。

農業・農村の姿・かたちを変えようという「一体的な改革」の攻勢に対して、分断されてきた農協・農業委員会両組織が歩を一にして対抗していく必要がある。

農業委員会制度でいえば、最善の方法は、代表制と農地自主管理を裏打ちしてきた「農業委員の公選制」を取り戻すことにある。公選制が取り戻せないとしても、次善の方法は、農業委員・農業委員会の活動によって実質的な「農業者の代表による農地の自主管理」を機能させていくことにある。農地中間管理機構の事業をつうじて担い手に農地の集積・集約化をはかろうとしても、集落・地域の規範―「地域の農地は各地域の農家・農業者が

自主管理する」という思想―を無視するならば、農地の集積は進まない。農業委員会は市町村・道府県の農地行政の下請け機関化を強いられることになるが、農業委員・農業委員会の活動をつうじて実質的に「自主管理」の仕組みを機能させていく必要がある。農外資本による最大限の利益追求を見据えるのではなく、農業の持続的な発展と農村地域社会の再生・活性化をその先に見据えて活動することを課題としなければならない。

注

1. 農協・農業委員会制度の改革が「一体的な改革」・攻撃であるという視点は、田代洋一『農協・農委「解体」攻撃をめぐる7つの論点』筑波書房、二〇一四年、など。

2. 関谷俊作『日本の農地制度 新版』農政調査会、二〇〇二年。

3. 今回の農業委員会制度の改革で、集落・地域の規範である「農地の自主的管理」の重要性という視点が抜け落ちているという指摘は、矢口芳生「成熟社会にふさわしい農政改革と農村創生のために」『土地と農業』四五集、二〇一五年)、など。

4. 満川元親『戦後農業団体再編史』明文書房、一九七二年。

5. 全国農業協同組合中央会「JAグループの自己改革について」二〇一四年十一月。

6. 全国農業会議所主催の二〇一四年度農業委員会会長大会(二〇一四年五月)の諸決議による。

## 特別報告

## アメリカ貿易促進法とTPP交渉・日米協議

国際農政研究所代表 服部 信司

## 1. はじめに

TPP交渉参加国は、次の閣僚会合において交渉を妥結させることを目指している、とされる。その次回閣僚会合は、当初五月二六―二八日にグアムにおいて行うことが検討された。しかし、アメリカ議会における、貿易促進法案(Trade Promotion Authority: TPA、以下TPAとする)の成立が、その日程以前には見込めないということから、その開催は一旦見送られ、TPAの成立を待って、6月末に改めて開催する方向で調整に入ったと報じられている。

日本を含む交渉参加国は、交渉を妥結させる(各国が重要事項について最終譲許する)には、協定妥結後アメリカ議会が協定を修正しえないように、TPAが成立していないなければならない、としている。そこから、TPAの成立が、次回閣僚会合開催の事実上の前提になっ

るのである。

## 2. アメリカ貿易促進法案：経緯・内容・審議状況

## (1) 国際経済協定と貿易促進法

貿易促進法(TPA)は、憲法上議会が保持している国際経済協定についての交渉権を大統領に委ねることを規定するとともに、ファーストトラック(Fast Track)といわれる、次のような審議―採決方式を国際経済協定に与えるものである。

協定締結後、議会は、協定についての実施法が議会に提出されてから六〇日以内に、一括賛成か、一括反対か、を採決しなければならない。修正提案は一切認められない。

この方式は、「修正を一切認めない」ことによって、議会にとつて都合の悪いところは削除し、都合のいいところ

ろだけ残す」という議会の「つまみ食い」を排除している。同時に、六〇日間に審議・採決期間を限定することによって、審議引きのばしをも封じている。貿易促進法が「一括・迅速審議方式（ファーストトラック）」とされる所以である。政府が締結した協定は、議会で修正されることはまずないことが保障されている。これによって、大統領の交渉権を強化しているわけである。

前回の貿易促進法は二〇〇二年四月に成立し二〇〇七年四月に期限が切れている。したがって、TPP交渉について、貿易促進法が必要である。

## (2) 経緯

昨（二〇一四）年一月、新たな貿易促進法案・二〇一四年貿易優先法がポーカス上院財政委員長（当時、民主）とキャンプト下院歳入委員長（当時、共和）の共同提案として提起された。しかし、この法案は、上院・下院において一度も審議されず、死に体となった。提案者のポーカス上院議員が提案直後に中国大使に転じたこと、後任のワイデン新委員長（民主）がその法案に賛成でなく、修正が必要とする立場だったからである。

ワイデン氏の対応は、TPA・TPPに慎重な議員の多い上院民主党、反対の議員が多い下院民主党の状況を反映するものでもあった。下院民主党に反対の議員が多いのは、民主党の支持団体である労働組合（AFL、C

IO）が、北米自由貿易協定（NAFTA）などの自由貿易協定はアメリカの雇用を奪い労働者の賃金を引き下げてきたとして、TPP・TPAに強く反対しているからである。

昨年一月月の中間選挙で、共和党が上院においても多数党となった。中間選挙後、その共和党とオバマ政権が「貿易については協力する」とし、ハッチ新上院財政委員長（共和）とワイデン野党筆頭理事、ライアン新下院歳入委員長（共和）との間で、新たな貿易促進法の策定作業が行われた。

その作業は約四か月間つづき、四月一七日、上記三者による二〇一五年貿易促進法案（二〇一五年超党派議会・貿易優先責任法：The Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015）が提起されたのである。次にみるように、二〇一五年法は、二〇一四年貿易促進法よりも上院民主党ワイデン筆頭理事の意向がより強く反映された法案として提起された。

### (3) 二〇一五年貿易促進法の内容

1) 期間三年、さらに三年間の延長をなしうる。  
2) 主な交渉の目的

① 知財・アメリカ国内法と同様の知財保護を可能とする高度の知財基準を設ける。

② 環境と労働の基準・アメリカの直近の貿易協定の

内容を反映するものとする。交渉国は、国際的に認められた労働原則の核心部分、および、アメリカが一員となつてゐる多国間環境協定を採用・維持し、その紛争処理において、他の商業紛争の場合と同じ強制義務を伴うものとする。

③ 通貨操作を措置…交渉国は、協同のメカニズム、強制的ルール、報告、モニタリング、透明性、その他の適切な手段により、為替レイトの操作を回避する。(ただし、これは交渉目標に留まり、強制条項ではない)。

④ 国営企業への措置…国営企業による貿易歪曲と不公正な競争を撤廃し、国営企業が商業的考慮にのみ基づいて行動することを確保する。

⑤ 議会と公衆との協議の強化…議会の全メンバーと確認されたスタッフは交渉テキストへアクセスしうる。(情報の公開を求める民主党議員への対応)。

⑥ 農業  
 ・関税やアメリカの輸出機会を損ねているその他の重荷を削減ないし撤廃する。  
 ・関税を、アメリカの場合と同じか、それ以下のレベルに引き下げる。

3) 協定文書の事前公表

大統領は、議会に採決を求める六〇日前までに、協

定を公表しなければならない。(これまでのTPAにはない新しい条項である)。

4) ファーストトラック特権のはく奪

政府が議会との協議義務に応じない場合、協定が議会の定める交渉目標を満たさない場合には、上院、下院、いずれかにおいて、ファーストトラック条項(一括・迅速採決方式)を取り除くことができる。(これまでの貿易促進法では、上院・下院両方の委員会での可決、両方の本会議での可決が必要であった)。

(4) 特徴

二〇一五年貿易促進法の交渉目標は、二〇一四年貿易促進法の場合とほぼ同じである。現TPP交渉におけるアメリカ政府の交渉目標とはほぼ同じである。

新たに付け加えられたのは、「4) 協定文書の事前公表」と「5) 上院、下院、いずれかの決議によるファーストトラック条項のはく奪」である。いずれも、民主党ワイデンの主張であり、それを共和党は取り入れたのである。そこに、この提案が超党派とされ得る根拠があった。これによって、少なくとも、上院におけるTPA成立の見通しは立ったのである。

(5) 議会審議の状況

1) 上院財政委員会、下院歳入委員会での可決

四月二三日、上院財政委員会は、賛成二〇(共和一

三、民主七）、反対六（共和一、民主五）で二〇一五TPA法案を可決、下院歳入委員会も賛成二五（共和二三、民主二）、反対二三（民主）で可決した。

当初、上院財政委員会の民主党議員二二名のうち、TPA賛成は五名（反対七名）と見られていた。しかし、賛成七名が反対五名を上回る結果となった。これは、「協定の事前公開」、「上院か下院どちらかの決議による一括迅速条項のはく奪」を取り入れた新TPAのもたらしたものといえよう。

2) 上院本会議が可決

五月二二日、上院本会議は、賛成六二（共和四八、民主一四）、反対三七（共和五、民主三〇、独立二）で、TPA法案を可決した。上院民主党議員四四名中、三分の一近い一四名が賛成したのである。それは、この法案が、上院財政委員会・ワイドン民主党筆頭理事の意向をとりいれたものであることに基づいていたとみられる。

3) 下院の現状と見通し

下院共和党は、「まず上院で審議」としてきた。五月最終週は休会のため、下院の審議入りは六月に入ってからとなる。

下院共和党議員二四六名は、TPA賛成一九八、反対四六に分かれるとされる（四月三〇日時点。アメリカ

カ有力情報紙）。反対四六は、オバマ政権に交渉権限を与えること自体に反対する保守強硬派である。

そこから、下院（現四三二名）の過半数二一七に達するには、下院民主の賛成票一九が必要とされる。五月初めまでは、民主党の支持票は二三名とされ、「二〇近い賛成票は容易でないレベル」とされていた。しかし、オバマ大統領の働きかけにより、五月第一週において三名の民主党議員が賛成に回り、下院民主党議員のTPA支持者は一六名となった。「オバマ大統領は、必要な支持に接近している」と報じられていた。

他方で、「共和党の反対議員は六〇名近くいる」「上院での可決にあと二〇人強足りない。二〇人以上を、共和党穏健派を中心に集める必要がある」（日本経済新聞、五月二四日）との厳しい見方もある。

六月末―七月に、妥結に向けたTPP閣僚会合を開けるか、否かは、アメリカ下院におけるTPAの成立にかかっている。

3. TPP日米協議―意味のある国境保護措置の確保を大前提に―

(1) 首脳会談前の日米閣僚協議とコメ問題

四月二八日の日米首脳会談を前に、一九一―二一日に行われた日米TPP閣僚協議では、アメリカの大半の自動

車部品の関税(二・五%)を一〇年以内に撤廃すること  
で大枠合意しつつも、日本に主食用米一七万トン、米粉  
用米四・五万トン、合計二一・五万トンの輸入拡大を要  
求するアメリカに対して、日本政府は、「五万トンの対  
米枠、TPP交渉国全体で一〇万トンが限度」とする立  
場に対応し、両者の間のギャップが埋められないままに  
終わったと報じられている。日本政府は、「コメは最大  
の重要品目。不必要な譲歩はしない」という立場を貫い  
たのである。その姿勢の堅持が求められる。

(2) 牛・豚肉問題

四月一五―一七日に行われた日米事務レベル協議で  
は、

1) 牛肉の関税(現行三八・五%)を一〇年超かけて一  
〇%前後(九%)まで下げ、豚肉の関税(現行最大kg  
四八二円)を五〇円前後に下げる。

2) その大幅引き下げを緩和するために、緊急輸入制限  
措置(セーフガード…輸入量が一定数量を超えた場  
合、一定期間、元の高い関税に戻す制度)を設定し、  
牛肉の場合の発動水準を「二〇―三〇万トン規模」(二  
〇―三―一四年度平均のアメリカからの輸入量一九・  
四万トン)、豚肉の場合を「二五―三五万トン規模」(二  
〇―二―一四年度平均の同輸入量二八・一万トン)と  
する方向で、協議が進んだと報じられている。

牛肉の関税九%は、日豪EPAにおける冷凍肉一八年  
目の関税一九・五%の半分であり、現行三八・五%の四  
分の一である。仮に、セーフガードが三〇万トンとなれ  
ば、それは、現行輸入量一九・四万トンを五五%も上回  
る。セーフガードの発動基準は極めて高い。これでは、  
牛肉(乳オス・F1牛肉)にとって、意味のある国境保  
護措置となりえないであろう。

日本養豚協会・志澤勝会長は、「豚肉の従量税をkg五  
〇円とした場合、米産地の低価格部位は課税後三五〇円  
程度で輸入され、国産相場(目下、六〇〇円前後)も同  
水準まで暴落する。再生産可能な価格を下回り、国内の  
養豚業者は、わずかしか生き残れない」としている

日本政府は、こうした生産者の声を真正面から受け止  
めるべきである。そして、生産者が納得し得る国境保護  
措置―国境保護として意味のある措置―を確保すること  
を、日米協議の大前提としなければならない。

## 編集後記

安倍総理が、その成立にひとときわ熱意を示す農協改革関連法案の国会審議が始まった。

法案策定までの過程では、政府・系統団体間には言うに及ばず、与党内でもさまざまな議論があったようだが、最終的には系統側が政府に力づくで押し切られ、論争の場は国会に移った。

それにしても、今回の改革論議について、肝心の農家やその影響を受ける地域住民がどれほどの関心を持っているのであろうか。筆者の周辺を見聞きする限り、残念ながら農家や農協職員・集荷業者、ましてや日頃から預貯金の出入や冠婚葬祭などで農協と近い関係を持っている地域住民などもほとんど無関心とお見受けした。

その意味では、国会審議は公に議論される重要な機会でもある。改革案が本当に農家・農村に活力を生み出せるのか、農業・農村所得の向上に連結するのか議論に注目して欲しいし、農協の存在と役割についても、この際は非考えて欲しいと願う。何故なら、急速に進展する高齢化・過疎化により、近い将来自治体の半数が消滅するという予測が浮上する下、地方の活力を取り戻すには農林水産業を再生・活性化する以外はない。加えて高齢者福祉の強化をはじめとする地域の総合扶助の力を高める

役割を担い得る組織は、農業協同組合意外に考えられないからだ。

しばらくその存在感が問われている民主党も、政府案に対案をもって論戦を挑むことにしている。対案では、農協の事業が果たしている地域社会への役割を明確にうたうとともに、農協の「協同組合」としての性格を変えない、また地域・道府県間にまたがる農協の設立条項なども盛り込んでいる。どちらが日本農業にとって、はたまた農家・地域住民に役立つ農協になるのか、徹底論戦を通して明らかにして欲しい。

ところで、これも日本農業の消長に密接に連関するTPP交渉の内実が明らかになってきた。主食用米一七・五万トン、くず米や調整品などを含め計二一・五万トンという法外な米国の要求に対し、政府は主食用米五万トンの輸入枠の新設を留意したが、米国は首を縦に振らないという。これでは「コメは聖域」も「重要五品目死守の国会決議」もあったものではない。

それでいて、安倍総理の米国議会での演説は、本誌の石田氏が紹介する内容なのである。千載一遇の場なのだから、せめて日本におけるコメの地位や重要性を明確にして米国の理解を求めべきのものを、と言いたい。十八番の「瑞穂の国」もこういふ時にこそとも…。(太田)