

農政・農協改革を巡る動向と 日本農業の展望

取締役基礎研究部長 清水徹朗

〔要 旨〕

2012年に発足した安倍政権は、産業競争力会議、規制改革会議等によって市場経済を重視する政策を進めており、TPP交渉に参加するとともに日本再興戦略で成長戦略の具体策を示し、農業においても急速な改革を進めている。

「農林水産業・地域の活力創造プラン」では、輸出増大、6次産業化、生産コスト削減、農業構造改革などによって農業の成長産業化を進めるとしているが、その数値目標は日本農業の実態を踏まえたものとはいえ、農業所得倍増は困難であろう。

規制改革会議で農協と農業委員会の改革が検討され、中央会制度廃止、全農株式会社化などが提言されたが、自民党との調整や全中総合審議会での検討を経て、15年2月に全中は、①全中の社団法人化、②監査制度の改革等の農協法改正案の骨子の受入れを表明した。

今回の農政改革では、企業的農業の促進を目指しており、家族農業や協同組合の役割に対する理解が不足している。日本の農協は「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合」という路線を堅持し、資本主義・市場経済の暴走をけん制し、その問題点を克服する組織として今後もその役割を発揮していく必要がある。

目 次

- | | |
|------------------------------------|------------------|
| はじめに | 3 農協改革の経緯と主要論点 |
| 1 安倍政権下で急展開する「農政改革」 | 4 「改革」の問題点と今後の課題 |
| 2 「農林水産業・地域の活力創造プラン」が
目指す日本農業の姿 | |

はじめに

2012年12月に発足した第2次安倍政権は、産業競争力会議、規制改革会議を通じて市場経済を重視する経済政策を進めており、TPP交渉に参加するとともに、日本再興戦略で成長戦略の方針を示した。農業については「攻めの農林水産業」を掲げ、農地中間管理機構設立、米制度改革、農協・農業委員会改革など急速な改革を進めている。

本稿は、こうした安倍政権が進めている農業政策を概観し、その問題点を指摘するとともに、今後の日本農業の展望について考察する。

1 安倍政権下で急展開する「農政改革」

最初に、安倍政権がこの2年間で進めてきた農業政策の内容とその決定過程について振り返っておきたい。

(1) 産業競争力会議と攻めの農林水産業推進本部の設置 (13年1月)

12年12月に自民党は民主党から3年ぶりに政権を奪還し、第2次安倍政権発足直後の13年1月に、官邸に日本経済再生本部、産業競争力会議を設置し、同時に農林水産省は「攻めの農林水産業推進本部」を発足させた。

産業競争力会議の議員として竹中平蔵氏、規制改革会議の委員に大田弘子氏、また再

発足した経済財政諮問会議の議員に伊藤元重氏が就任するなど、全体として市場経済を重視する議員・委員構成になっており、これらの会議はその後高頻度で精力的な議論を重ね、農業政策の決定過程においても大きな役割を果たしてきた。

(2) TPP交渉への参加決定 (13年3月)

TPP交渉は10年3月に米国をはじめとする8か国で開始されたが、日本は同年10月に菅首相が突如「平成の開国」と称して交渉参加の意向を表明し、TPPはその後国論を二分する大問題に発展した。11年3月に発生した東日本大震災でTPP論議は一時中断したが、同年10月に野田首相は「交渉参加に向けた関係国との協議開始」を表明した。

12年12月の総選挙で自民党は「例外なき関税撤廃を前提にする限りTPP交渉参加に反対」を掲げたが、安倍首相は「米国との間で例外なき関税撤廃が前提でないことが確認できた」として13年3月にTPP交渉への参加を表明した。そして、米国議会の承認手続を経て日本は同年7月にはじめてTPP交渉に参加し、その後、日米間を中心に交渉が進められてきた。

(3) 日本再興戦略の策定 (13年6月)

安倍政権は日本経済の再生・活性化を目指し、大胆な金融緩和(第1の矢)と機動的な財政出動(第2の矢)を行うとともに成長戦略(第3の矢)を掲げ、成長戦略の具体策として13年6月に「日本再興戦略」を発表

した。日本再興戦略には農林水産業成長産業化、農業・農村所得倍増など農業に関する方針も盛り込まれ、国家戦略特区の構想もこの中で示された。

(4) 米制度の改革 (13年11月)

95年に食管法が廃止されるなどWTO農業合意に沿って農政改革が進められ、04年には生産調整の仕組みや経営安定対策等の米政策の大改革が行われたが、その選別的な政策（支援の対象を4ha以上の認定農業者と20ha以上の集落営農に限定）は農村の現場から反発を受けた。こうしたなかで全ての稲作農家に対する戸別所得補償制度の導入を掲げた民主党が09年の総選挙で勝利し、10年に稲作農家に対する一律的な戸別所得補償制度が導入された。

しかし、12年に政権復帰した自民党安倍政権は13年11月に、戸別所得補償の減額と5年後の廃止、生産調整の見直し、認定農業者と集落営農に限定した経営安定対策、日本型直接支払い導入などを内容とする米制度の改革案を示した。

(5) 農地中間管理機構の設立 (13年12月)

農業構造改革は長年の農政課題であり、民主党政権のもと12年度より農地集積を目指し「人・農地プラン」の策定が進められたが、新たな国際環境のなかで構造改革をさらに加速させる必要があるとして、産業競争力会議や攻めの農林水産業推進本部で農地中間管理機構の構想が示され、13年12月に農地中間管理機構法が制定された。

農地中間管理機構はそれまであった農地保有合理化法人の看板替えとも言えるが、農地の賃借に公募制を導入するなど根本的に異なる要素も含んでおり、企業の農業参入を容易にする狙いがある。

(6) 国家戦略特区による規制緩和 (13年12月)

小泉政権時代の02年に、地域から規制改革を提案し国が認可する地方分権的な構造改革特区が始められたが、特定の目的のために規制緩和を国主導で進める国家戦略特区が産業競争力会議で提案され、13年12月に国家戦略特区法が制定された。

全国242団体の応募の中から6地域が特区に指定されたが、農業については新潟市（革新的農業実践特区）と養父市（中山間地域農業改革特区）の2地域が指定され、企業の農業参入を促進するため農業委員会業務の市への一部移管、農業生産法人の要件緩和などが進められている。

(7) 農協・農業委員会改革 (14年6月)

こうした一連の農政改革が進みつつあった13年9月に規制改革会議に農業ワーキンググループが設けられ、農協と農業委員会の改革に関する検討が行われた。このワーキンググループは農協、農業委員会、農業者等からのヒアリングを経て、14年5月に農協中央会制度の廃止、農業会議・全国農業会議所制度の廃止、全農の株式会社化等の衝撃的な内容の「農業改革に関する意見」を発表したが、その後、自民党との調整を

経て一部修正された内容が規制改革実施計画に盛り込まれた。

2 「農林水産業・地域の活力創造プラン」が目指す日本農業の姿

このような改革によって政府がどのような農業を目指しているのか、それを示している「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「活力創造プラン」という）の内容をみてみたい。

(1) 活力創造プランの策定過程

13年5月に首相を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」が官邸に発足し、同年12月に「活力創造プラン」が策定された。その内容は日本再興戦略に盛り込まれた「農林水産業の成長産業化」を具体化したものであり、産業競争力会議、規制改革会議、攻めの農林水産業推進本部の方針を反映しており、別紙1として「制度設計の全体像」（米制度改革）、別紙2として「今後の農業改革の方向について」（農協・農業委員会改革）が添付された。

さらに、半年後の14年6月には改訂版が発表され、この中に「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」（規制改革会議の提言を受けて自民党がまとめた文書）の内容が盛り込まれた。

(2) 情勢認識と基本理念

活力創造プランは、日本農業の現状につ

いて、農業生産額減少、農業従事者高齢化、耕作放棄地増大など厳しさが増しているとし、強い農林水産業、美しく活力ある農山漁村を創り上げるため、これらの問題を克服する必要があるとしている。

そして、①農業・農村所得倍増、②消費者の視点、農業経営者の経営マインド、生産コスト削減、③規制や補助金体系の再構築、により「農林水産業の成長産業化」を進めるとし、以下のようないくつかの数値目標^(注1)を掲げている。

(注1) 活力創造プランの数値目標は、日本再興戦略(13年6月策定)の数値目標がほぼそのまま取り入れられている。また、活力創造プランでは、米制度改革、農協・農業委員会改革、地産地消・食育推進、再生可能エネルギーや、農山漁村活性化、林業、水産業の項目も盛り込まれている。

(3) 活力創造プランの数値目標

① 農産物輸出の増大

オールジャパンでの輸出体制の整備、産官学連携によるフードバリューチェーンの構築等により2020年までに農林水産物・食品の輸出額(13年5,505億円)を1兆円に倍増させる。

② 6次産業化の推進

農商工連携、医福食農連携や農林漁業成長産業化ファンド(A-FIVE)の活用等により農業の6次産業化を進め、20年までに6次産業の市場規模(現在1.5兆円)を10兆円まで増加させる。

③ 農業構造の改革

農地中間管理機構を活用し、今後10年間で担い手(認定農業者、集落営農)の農地利

用が全農地の8割(10年5割)を占めるように農業構造を改革する。

④農業経営の法人化

農業経営の法人化を進め、農業法人の数を今後10年間で5万法人(現在1.9万法人)に増加させる。

⑤米生産コストの削減

資材、流通コストの削減等により担い手の米生産コストを今後10年間で現状全国平均比4割削減させる。

(4) 数値目標の意味と実現可能性

①輸出増大

農林水産物の輸出額は2000年の3,149億円から07年には5,160億円に増加し、その後リーマンショック等によって一時停滞したが、円安の影響もあって13年5,505億円(前年比22.4%増)、14年6,117億円(同11.1%増)と増加に転じており、もしこの増加率が今後も続けば20年に農林水産物輸出額が1兆円になる可能性はあろう。

しかし、農産物輸出(14年3,570億円)のうち増加額が大きいのは加工食品であり(14年の増加額のうち加工食品が6割を占める)、その原料の大半は輸入農産物に依存しているため農産物輸出増大が農業所得増大に直結するわけではなく、農産物輸出が日本農業の根本的解決策ではないことを理解する必要がある。^(注2)

(注2) 清水徹朗「農産物輸出の実態と今後の展望」『農林金融』(2014年12月号)

②6次産業化

農業生産額は8.5兆円であるが、日本の食

品産業の規模はその9倍近く(75兆円)あり、農業が加工・流通・外食・観光分野を取り込むこと(6次産業化)自体は望ましいことであり、「フードシステム」「バリューチェーン」の視点はますます重要になって^(注3)いる。

しかし、現在のフードシステムのなかで農業サイドから新たな付加価値を創出することはそれほど簡単ではなく、6次産業化にはコストもかかるしリスクもある。農林漁業成長産業化支援機構(6次化ファンド)が設立され既に事業を開始しているが、投資実績はそれほど多くはないし、6次産業の規模を10兆円にする論拠と道筋は示されておらず、目標の実現は困難であろう。

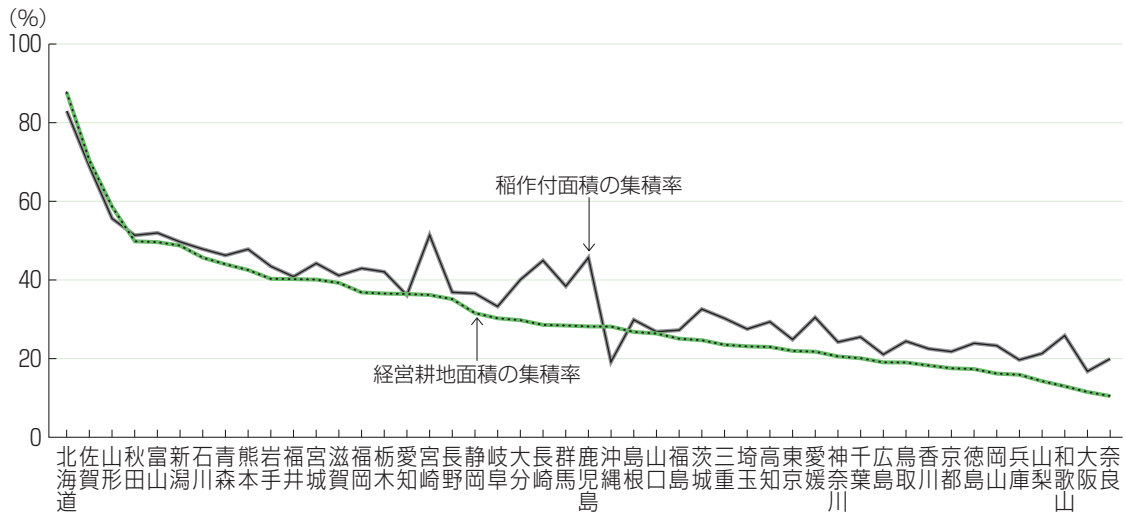
(注3) ただし、農産物市場では農業者と加工資本との間で販売価格を巡る対抗関係があり(美土路達雄『農産物市場論』)、「6次産業論」「フードシステム論」にはこの視点が欠けている。

③農業構造の改革

戦後の日本では、農地改革によって平均1ha程度の多数の自作農が生まれ、農業基本法以降、農業構造の改革に取り組んだものの、現在でも農家の平均規模は2ha程度にとどまっている。

政府は認定農業者と集落営農に農地を集積させようとしており、活力創造プランではこれらの「担い手」の農地集積率は現在5割だとしているが、農地全体の4分の1を占める北海道(集積率8割)が全体の水準を引き上げており、全国的にみれば集積率が2割程度の都府県も多く、市町村別、地域別にみれば集積率がさらに低い地域も多くある(第1図)。米制度改革によって経営

第1図 都道府県別の農地集積率(認定農業者+組織経営体)



資料 農林水産省「2010年農業センサス」

第1表 認定農業者の占める戸数割合 (都道府県別)

		(単位 都道府県)	
		認定農業者	稲作認定農業者
戸数割合	5%未満	9	11
	5~10	11	16
	10~15	14	9
	15~20	7	6
	20~30	5	4
	30%以上	1	1
合計		47	47

資料 第1図に同じ

第2表 認定農業者の占める面積割合 (都道府県別)

		(単位 都道府県)	
		経営耕地面積	稲作付面積
面積割合	10%未満	1	3
	10~20	14	18
	20~30	18	19
	30~40	12	5
	40~50	1	1
	50%以上	1	1
合計		47	47

資料 第1図に同じ

安定対策の対象を認定農業者と集落営農に限定することになったが、認定農業者は全農家の1割程度に過ぎず(第1, 2表), 集

落営農の農家組織率も2割程度であり, 対象者の限定によって多くの稲作農家は価格下落時のセーフティーネットを失う状況になっている。

今後, 農家戸数の減少に伴って全国の集積率は10年後に7割程度まで増加する可能性はあるが, 中山間地域を中心に農地集積が困難な地域もあり, 地域差に配慮した政策が必要である。

④農業経営の法人化

農業センサスによると10年における農業法人^(注4)の数は17,558(5年前比24.7%増)であり, 今後もこの増加率が続くと10年後に農業法人の数は35万程度になると見込まれる。

農業経営の法人化は, 家計と経営の分離, 労働報酬の明確化, 対外信用力の強化などの利点があるものの, その一方で経理・会計事務, 社会保険料の支払いなどの負担増もある。また, 法人化は農業経営の手段に過ぎず, それ自体が目的ではないことを認識する必要がある。

なお、14年12月において一般法人の農業参入（賃借方式）は1,712（うち株式会社1,060）で、2年間で7割増加しており（借入農地面積は5,121ha）、企業等の農業参入は今後も増える可能性はあるが、農家が営んでも採算的に厳しい農業を企業が行ったからといって高収益になる保証はなく、企業的農業が日本農業の大宗を占めることにはならないだろう。

（注4）法人化している農業経営体のうち農協等を除いたもの。なお、農地法上の概念である農業生産法人は14年において14,333であり、5年前に比べて29.5%増加している。

⑤米生産コストの削減

13年における60kg当たり米生産費（資本利子・地代全算入）は15,229円であり、作付規模別にみると5ha以上が11,699円、15ha以上が11,424円である。平均生産費から4割削減とは9,137円になるが、これは現在の認定農業者（平均3.8ha）の平均生産費（12,803円）より3割低い。ほ場の条件がよい地域ではこの水準までコストを削減できる稲作経営はあるだろうが、日本全体の認定農業者、集落営農がこの生産費を実現するのは困難である。

また、コスト削減が農業所得増大に直結するわけではないことはこれまで農業経営学で論じられてきたことであり、特に稲作は労働、機械の年間稼働ができないため他の作物や畜産を組み合わせる複合経営が必要であり、稲作における兼業農家や高齢農家の存在理由とその役割を正當に評価する必要があるだろう。

⑥農業・農村所得倍増

「農業・農村所得倍増」は自民党が13年7月に行われた参議院選挙の公約として掲げたものであるが、「農業・農村所得」の定義は不明確である。活力創造プランでは6次産業化と輸出増大、コスト削減によって所得倍増を実現するとしているが、日本全体の農業所得はこれまで減少を続けており（過去20年間で4割減）、それを反転させて倍増させるのは困難であろう。

（注5）清水徹朗「農業所得・農家経済と農業経営」『農林金融』（2013年11月号）

（5）基本計画における活力創造プランの位置付け

現在の法体系では農業政策は食料・農業・農村基本法に基づいて行われることになっており、15年3月、5年ごとに策定される新しい食料・農業・農村基本計画が決定されたが、新しい基本計画は活力創造プランよりはるかに日本農業の実態を踏まえ幅広い視野から食料・農業・農村に関する方針を示している。

基本計画の中では、「『活力創造プラン』『日本再興戦略』…等の政府が取りまとめた文書に掲げる数値目標や施策の方向を踏まえ」と書かれており、活力創造プランとは一歩距離を置いた表現になっている。また「所得倍増」については、「『活力創造プラン』等においては、『今後10年間で農業・農村の所得倍増を目指す』こととされており、これに向けて、農業生産額の増大や生産コストの縮減による農業所得の増大、6次産業化等を通じた農村地域の関連所得の

増大に向けた施策を推進する」と書かれ、輸出促進、6次産業化についても活力創造プランの方針が盛り込まれているものの、数値目標は入っていない。さらに、「生産現場に無用の混乱と不安をもたらさず・・・施策の安定性を確保する」と、近年の農政の進め方に対する苦言も書かれている。

3 農協改革の経緯と主要論点

(1) 「改革」のターゲットとされた農協と農業委員会

このように、TPP交渉に参加し成長戦略の重要な柱として「農業成長産業化」を掲げる安倍政権にとって、多くの小規模零細兼業農家を組合員としTPP交渉に反対する農協組織は、「改革」すべきターゲットになった。また、農地改革後に成立した農地法が日本農業の構造改革を遅らせているし、農地法を守るために設けられた農業委員会、農業会議・全国農業会議所は農地集積のための組織に変えていくべきだとされた。

「戦後レジームからの脱却」を掲げる安倍首相にとって、戦後改革の結果成立した農協と農業委員会の改革を行うことは、その政治的信念に沿ったものであると見ることもできよう。

(2) これまでの農協改革の歩み

ただし、農協組織はこれまで改革の努力を怠ってきたわけではなく、日本経済、日本農業の変化に対応して事業改革、組織整備を行い今日の事業・組織を築いてきた。

農協は戦後改革の重要な柱であった農地改革の過程で1947年に設立されたものであるが、50年代前半の「農業団体再編成」によって現在の系統組織を確立した。その後農協は、高度経済成長の過程で農政運動と営農指導事業を核に農家・農村の経済的地位向上に努め、それとともに事業規模を拡大させてきた。

しかし、80年代に金融自由化、経済国際化が進むなかで農協組織の再構築が必要になり、88年に農協合併の方針（1,000農協構想）を決定し、91年には事業・組織二段階の方針を打ち出して組織整備を進めた。その結果、農協の数は88年に4,072あったものが、2000年に1,618、14年には694に減少し、農協職員の数も、92年30.0万人、02年25.8万人、12年21.2万人と大きく減少した。また、県経済連の全農への統合、一部信連の農林中金への統合が行われ、1県1農協も生まれ^(注6)れた。

さらに、バブル経済崩壊後に農協金融は住専問題に見舞われ、国際金融規制（BIS規制）への対応が迫られるなかで自己資本比率増強、早期是正措置、ガバナンス強化に取り組んだ。また、農林水産省による「農協系統の事業・組織に関する検討会」の報告書「農協改革の方向」（2000年）を受けて02年にJAバンクシステムが開始され、「農協のあり方についての研究会」の報告書「農協改革の基本方向」（03年）を受けて全農改革をはじめとする経済事業改革が進められた。

(注6) 今日までに35県の経済連が全農と統合し、

12県の信連が農林中金に統合した。また、4県（奈良、香川、島根、沖縄）で1県1農協が実現し、さらに現在5県で1農協構想を検討している。

(3) 活力創造プランに対応した「JAグループ営農・経済革新プラン」

こうした系統組織内部での改革が進むなかでも、経済界や一部研究者から規制改革会議等を通じて農協改革の提言が行われたが、農協制度の根幹に関わる改革が提起されたのは安倍政権になってからである。

ただし、農業成長産業化が唱えられた当初の日本再興戦略（13年6月）では農協について全く触れられていなかったし、同年12月に策定された活力創造プランでは、「農業成長産業化に向けた農協の役割」という項目の中で、「農業の成長産業化に向けて、6次産業化、農産物の輸出促進等に取り組んでいくうえで、販売事業等を担う農協の果たすべき役割は極めて重要」であるとし、「農業者の所得の増加に向けて・・・6次産業化、農産物の輸出の促進等に主体的に取り組むための自己改革を促す」と書かれていただけであった。

この活力創造プランを受けて全中は農協の営農・経済事業のあり方について検討を行い、14年4月に「農業の成長産業化と地域活性化に向けた『JAグループ営農・経済革新プラン』」を発表した。しかし、このプランは十分な組織討議を経ずに急遽策定したものであり、そのなかで「農業成長産業化」「担い手サポート型」「新たな販売事業方式」「経済界・企業との連携」「輸出拡大」を打ち出すなど、政府の方針を大幅に取り

入れた内容であった。

(4) 規制改革会議による農協改革の提言

13年9月に規制改革会議に設置された農業ワーキンググループでは、農協、農業委員会、農業者からのヒアリングが行われ、13年11月（第7回）に「今後の農業改革の方向について」という文書が出されたが、そこには「農政における農業協同組合の位置付け、事業・組織の在り方、今後の役割などについて見直しを図るべきである」としか書かれていなかった。しかし、その半年後の14年5月（第16回）に出された「農業改革に関する意見」では、農協中央会制度廃止、全農株式会社化、農業会議・全国農業会議所制度廃止など農協の協同組合としての性格を否定するような内容になっており、農業関係者に激震が走った。この文書に書かれた内容は農業ワーキンググループの会議ではほとんど議論されていないものであり、あえて強い表現の文書を示すことにより関係者を刺激する意図があったと考えられる。

その後、全中、自民党、農林水産省との間で調整が行われ、一部修正された内容が規制改革実施計画や活力創造プラン（改訂版）に盛り込まれた。

(5) 農協自己改革プランと農協法改正案

規制改革会議の答申を受けて、全中は14年7月に総合審議会を立ち上げ、JA改革と中央会改革の2つの専門委員会で自己改革案を検討するとともに、大学教授、ジャー

ナリスト、企業関係者、農業者等からなる「JAグループの自己改革に関する有識者会議」を設置した。

両専門委員会の検討を経て11月に中間とりまとめが発表されたが、JA改革については、JAの創意工夫、買取販売方式、生産資材価格引下げ、農産物輸出10倍増、理事への担い手経営体の登用、農業所得増大、地域活性化など活力創造プランの内容が多く取り入れられており、今後5年間で自己改革集中期間とするとした。

中央会改革については、中央会を農協法上の組織として位置づけ、農協法から中央会の統制的事項を削除して「新たな中央会」にするとした。また、中央会の業務を、経営相談・監査機能、代表機能（組合員・JAの意思結集、農政運動、教育、情報発信）、総合調整機能の3つに集約し効率的な事業・組織とする方針を示した。

この中間とりまとめを受けて、農林水産省、自民党との間で中央会の法的位置づけや監査権限、准組合員制度等についてぎりぎりの調整・折衝が行われた結果、最終的に2月9日に全中は「農協改革法制度等の骨格案」の受入れを表明した。

受け入れた骨格案の主な内容は、以下の通りである。

①全中を一般社団法人とし、農協法の附則で代表機能、総合調整機能等を位置づける。

②都道府県中央会は農協法上の「連合会」に移行する。

③一定量以上の信用事業を実施する農協

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。

④全農・経済連について株式会社に組織変更できる規定を置く。

⑤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。

ただし、准組合員の利用規制については、5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うえで慎重に決定するとされた。

農協法改正については、今後、国会で審議が行われる予定になっているが、十分な審議・検討が行われることを期待したい。特に、新制度を導入するにあたっては、現場が混乱しないよう十分な移行期間が必要であり、また全国一律ではなく地域差に配慮した措置が必要であろう。

4 「改革」の問題点と今後の課題

(1) 政策決定過程の問題点

このように、安倍政権はTPP交渉参加に象徴されるように経済成長を経済政策の最大の目標に掲げ、市場経済原理を農業にも導入して企業的農業を促進する一方で、農家（家族経営）や協同組合を軽視する農業政策を進めている。

その政策の決定は市場経済を重視する経済学者、企業経営者を多く登用した会議で行われており、制度改革の内容は最終的に

は法律改正として国会で審議するとはいえ、現在の日本の国会では十分な議論が行われておらず、極めて少数で考え方が一方に偏った人々によって構成されたこれらの会議が実質的な検討の場になっている。^(注7)

農業政策の方針は、本来5年ごとに策定される食料・農業・農村基本計画のなかで決定されるべきものであるが、基本計画の検討状況は大きな話題にはなっておらず、官邸主導の政策決定になっており、基本計画は既に決定された方針の追認になってしまっている。こうした日本の政策決定過程は米国やEUと比べると特異であり、米国やEUでは、農業法制定やCAP改革において様々な関係者からの声を聞きながら多くの時間をかけて議論を尽くし、その結果決定されたものはそう簡単には変更しない。しかし、近年の日本の農政は政治に翻弄され、農業の生産現場に混乱をもたらす要因になっている。

(注7) 谷口信和「官邸主導による日本農政『転換』の実像」『日本農業年報60』第15章(2014)

(2) 企業的農業の限界と家族農業の強さ

規制改革会議、産業競争力会議の農政改革の主張の背景には、農家を中心とする家族経営は限界にきており、このままでは農業就業人口が減少して日本農業は衰退するとし、農業経営の法人化、企業の農業参入を進めることこそが日本農業の正しい将来方向であるとの思い込み(誤解)がある。農業経営学、農業経済学においても同様の主張がみられるようになったが^(注8)、農業の経営形態の問題はそれほど簡単に割り切れるも

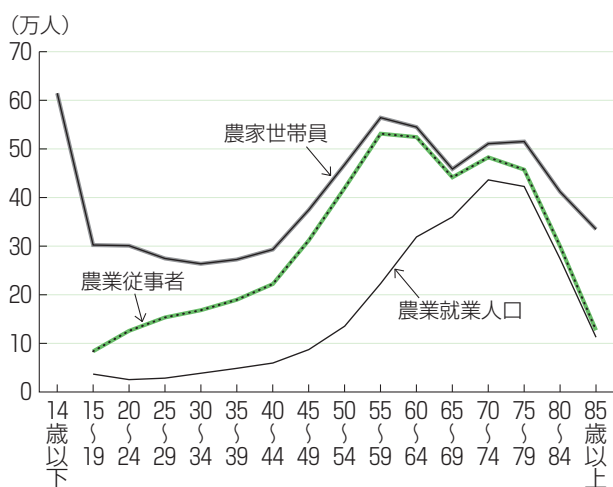
のではない。

確かに、農業経営を法人化することにより経営の視点が強まるし、企業的農業の存在自体を否定すべきではないが、農業生産には、①対象が生物(動植物)、②気象変動・病虫害により生産が不安定、③土地が不可欠で地域社会と密接な関係、④作業の季節性、⑤作業場所が移動し労働の内部監督が困難、という特色があるため、企業的経営より家族経営のほうが対応力が強いことが指摘されている。世界的にみても農業経営において株式会社が支配的な国はなく、米国、豪州など大規模な農業経営が多い国でも農業の大部分は家族経営で営まれてい^(注9)る。

農業に参入した株式会社も利益が出なければ撤退するであろうし、株式には「譲渡自由の原則」があるためその経営権が他に渡ることがあり、譲渡先が外資企業である可能性もある。大規模経営体のみが地域の農業生産を担っている構造は地域社会にとって望ましいものではなく、株式会社の農業参入については規制緩和ではなく適切な^(注10)規制を維持することが必要である。

農業就業人口の高齢化は深刻であり、今後さらに減少することは確実であるが、兼業で農業に従事している人も含んだ「農業従事者」は比較的若い人も多くおり、これらの人々は兼業先を退職したあとも農業を継続するし、一旦は外に出た若者も一定の年齢で農業に戻ってくる人(Uターン)も多くいる(第2図)。専門的な農業経営(「プロ農家」)のみを農業の担い手として育成する

第2図 農業就業人口・農業従事者の年齢構成



資料 第1図に同じ

のは誤っており、高齢者や零細な兼業農家も地域農業の重要な担い手として正当に位置づける必要がある。また、農業構造の改革は農業者の世代交代の速度に合わせて漸進的に進めていくべきであり、望ましい理想像を描いて行政主導で上から構造を変えることはできないことを自覚すべきであろう。

(注8) 柏久『農業経済学の展開過程—小農経済論の終焉と企業的農業論の形成』(1994), 小田滋晃他編著『農業経営の未来戦略<1>—動きはじめた「農企業」』(2013), 高橋正郎『日本農業における企業者活動—東畑・金沢理論をふまえた農業経営学の展開』(2014)

(注9) 近年注目されているオランダも同じであり、筆者が15年2月にオランダを訪問した際に「オランダでは企業による農業経営はどの程度あるのか」との質問に対し、園芸の研究者は「農業は家族経営が当たり前ではないか」と質問の意味がわからないと言われた。なお、家族農業の意義については、国連世界食料保障委員会専門家ハイレベルパネルによる『家族農業が世界の未来を拓く：食料保障のための小規模農業への投資』(2014)が詳しく論じている。

(注10) NHKで「限界集落株式会社」がドラマ化されたが、このドラマで描かれたように会社自体が傾けば村全体が崩壊してしまうリスクを抱えることになる。

(3) 「農業成長産業論」の幻想と循環型農業の構想

これまで日本では一般に農業は衰退しつつある産業であると認識されてきたが、こうしたなかで一部の論者が日本農業には成長の要素、未来があると主張しており、活力創造プランはこの「農業成長産業論」の主張を取り入れている。

日本農業を元気づけるため逆転の発想を提起したい気持ちはわからないわけではないが、日本は人口減少の局面に入っているため国内の農産物需要は今後減少することが見込まれ、輸出増大、6次産業化にも限界があるため、農業経営の成長はあるにしても、農業という産業自体が成長することはあまり期待できない。

農業は自然環境、地域社会の中で営まれている産業であり、環境保全、地域社会維持、食料安全保障などの多面的機能を有しており、農業生産は「成長」よりも、むしろ「安定」のほうが重要である。また、農業は本来太陽光のエネルギーを固定する本源的な産業であり、これからの日本農業が目指すべき方向は循環型農業であろう。

(注11) 大泉一貫『日本の農業は成長産業に変えられる』(2009), 『希望の日本農業論』(2014)

(4) 資本主義の欠陥と協同組合の価値

産業競争力会議と規制改革会議が進める農政改革、農協改革は、資本主義、株式会社が最も望ましい経済システム、経営形態であるとの前提で進められており、協同組合の理念・運動に対する理解が欠けている。全農も株式会社に転換すれば機動的な経営

が可能になり、国際ビジネスが拡大できる
とし、農業も株式会社が行えば生産性が向
上し6次産業化が可能になると考えている
ようである。

しかし、株式会社や資本主義が大きな問
題を抱えていることはこれまでの歴史が示
す通りであり、資本主義・市場経済の欠陥
を指摘し政府・国際機関の役割を主張した
ケインズが再評価され（『リターン・トゥ・
ケインズ』）、今日の資本主義における格差
拡大を指摘し所得再分配の必要を唱えるピ
ケティの主張（『21世紀の資本』）が大きな話
題になっているのも、多くの人々が現代資
本主義の問題点を感じているからであろう。

協同組合は資本主義の問題点を克服する
ために生まれた運動・組織であり、その思
想が多くの人々に支持されて世界の多くの
国で協同組合は重要な勢力になっている。
日本の農協も協同組合の原理に基づいて運
営しており、組合員は農協の組織形態を変
えて欲しいと望んでいるわけではない。

TPPは米国流資本主義を世界のルールに
しようという米国の戦略であり、外国資本
の地位を強化する国際ルールの形成を狙っ
ている。社会的共通資本の役割を果たして
いる農地や食料生産にこうした市場経済の
原理を全面的に適用するのは間違っており、
農協組織は今後も協同組合陣営の一員とし
て存続していく必要がある。農協がこれま
でとってきた「食の農を基軸として地域に
根ざした協同組合」という路線は誤ってお
らず、農協は資本主義、市場経済、株式会
社の暴走・欠陥をけん制する重要な組織と

して今後も日本の社会でその役割を發揮し
ていくべきであろう。

(5) 農政運動の再構築と農業支援 システムの改革

今回の農協改革では中央会の改革が中心
的に取り上げられたが、日本の農協の重要
な機能である農政運動や営農指導事業に関
する論議・検討は不十分であった。

日本の農協はこれまで国の農業政策と一
体となって活動し、農業基本法では農協は
農産物流通近代化の重要な担い手として位
置づけられ、農業近代化資金等の農業金融
や農業技術の農家への普及組織としても大
きな役割を果たしてきた。こうした農協の
性格は、戦後設立された農協が戦時中の農
業会を通じて農会の要素を受け継いだから
であり、この農協と農政の関係は50年代前
半の農業団体再編成でも大きな論点になっ
た。この大論争の結果1954年に設立された
のが全国農業協同組合中央会と全国農業会
議所であり、それからちょうど60年目にこ
の2つの農業団体が改革的になった。

今回の改革によって全中が社団法人化し、
全国農業会議所から「建議」規定がはずさ
れる見込みであるが、それによって今後の
農政運動が弱体化することが懸念される。
農政が現場の声を反映し実態に即したもの
になるためには農政運動は必要不可欠であ
り、社団法人化した全中のもと、農協の農
政運動を今後どう位置づけていくのか、全
国農政連との関係や役割分担も含めて再検
討を行う必要がある。

農協の営農指導事業についても、今回の改革論議の過程で十分な検討が行われたとは言いがたい。今後農家戸数が減少する一方で、一部の農業経営の成長が見込まれるなかで、農業者支援の仕組みをどう改革するのか、その費用負担や農業金融との関係、

農業改良普及事業との関係など、全中、全農、農林中金が連携して検討すべき重要な課題^(注12)になっていると言えよう。

(注12) 清水徹朗「農協営農指導事業の改革方向」
『農林金融』(2014年5月号)

(しみず てつろう)

