

農協改革の経緯と今後の方向

取締役基礎研究部長 清水徹朗

急速な改革を求めた規制改革推進会議の提言や自民党農林水産部会での検討を経て、昨年(2016年)11月に全農改革を盛り込んだ農業競争力強化プログラムが策定された。今日に至る農協改革の経緯を振り返るとともに、今後の農協のあり方を考えてみたい。

1 農協制度の形成と組織再編

農協は、戦後改革の過程で農業会(戦時中に産業組合と農会が統合)の施設、職員、事業を引き継ぐ形で1947年に発足したが、発足直後に経営難に陥り、再建整備法のもと経営改善に取り組んだ。その後、「農業団体再編成」を経て、50年代半ばに今日に至る農協系統の組織と事業方式を確立した。

61年に制定された農業基本法は農協を農産物流通の重要な担い手として位置づけ、その後農協は、営農指導事業を核に政府と一体となって地域農業の形成・発展に貢献するとともに、農政運動によって農家の声を農政に反映させる役割を果たした。

しかし、交通・通信手段の発達、農産物流通の変化、金融自由化に対応して組織改革が必要になり、農協合併を進めるとともに都道府県連合会の全国連への統合を段階的に進め、また奈良県、香川県、沖縄県等で1県1JAが誕生した。

2 経済事業改革と全農改革

ウルグアイラウンドが最終局面にあった92年に「新しい食料・農業・農村政策の方向」が示され、これに基づいて認定農業者制度が発

足した。また、食料・農業・農村基本法(99年)では「効率的かつ安定的な農業経営の育成」が盛り込まれ、その後、認定農業者や集落営農への農地集積が進められた。

一方、農協信用事業はバブル経済のなかで住専問題に巻き込まれ、「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、01年に再編強化法(JAバンク法)が制定された。さらに、「農協のあり方を考える研究会」の報告書「農協改革の基本方向」(03年)では、事業の選択と集中、施設・人員の見直し、全農・経済連改革によって経済事業の体制強化と効率化を進め経済事業の収支均衡を図る必要があるとし、また農協と行政の関係の見直しを提言した。

この報告書を受けて、全中は03年に「経済事業改革の指針」を策定し、経済事業改革中央本部を設置した。また、農林水産省からたびたび業務改善命令を受けた全農は、03年12月に全農改革委員会を設置し、05年10月に新生全農米穀事業改革、06年3月に全農新生プランを策定した。そして、その後、多くの都府県経済連が全農と統合し経営合理化、人員削減を行うとともに、Aコープや飼料会社等の子会社の再編を進めた。

3 農協法改正と中央会改革

新基本法を受けて07年に対象を一定規模以上の認定農業者等に限定する選別的な経営安定対策が導入されたが、現場を無視した構造政策との批判があり、09年に全ての農家を対象とする戸別所得補償政策を掲げた民主党政

権が成立した。

しかし、12年に自民党が政権復帰すると農政は再び構造改革路線に戻り、戸別所得補償制度廃止、生産調整見直し、農地中間管理機構設置、国家戦略特区等が矢継ぎ早に決定された。さらに、TPP交渉参加によってこの流れが加速し、産業競争力会議、規制改革会議の提言を受けて農協・農業委員会の改革が進められ、15年に全中の社団法人化、県中央会の連合会化、公認会計士監査の導入等を主要内容とする農協法改正が行われた。

なお、政府は13年12月に輸出増大、6次産業化、農地集積等を掲げた「農林水産業・地域の活力創造プラン」を決定し、これを受けて全中は14年4月に「JAグループ営農・経済革新プラン」を策定した。

4 TPP合意とさらなる改革圧力

15年10月にTPPが大筋合意に至ると、農協に対する改革圧力は一層強まった。TPP合意直後にTPP総合対策本部が設置され、11月に「総合的なTPP関連対策大綱」を決定し、農林水産省は「農政新時代」と称して全国各地でその説明会を開催した。

同年10月に小泉進次郎氏が自民党農林部会長に就任し、翌16年1月に自民党農林水産業骨太方針策定プロジェクトチームが設けられ、①人材力育成、②輸出、③生産資材、④流通・加工、⑤原料原産地表示等について検討が進められた。

同時に、規制改革会議の農業ワーキンググループでも農業生産資材等に関する議論が行われ、16年11月に全農購買事業の見直し、委託販売の廃止など全農事業の抜本的改革を求める「意見」が示された。

そして、これらの検討、提言を経て、生産資材価格引下げ、流通・加工の構造改革、チェックオフ導入、収入保険制度導入、生乳制

度改革など13項目から成る「農業競争力強化プログラム」が策定された。

5 今後の課題

安倍政権発足以降、規制改革会議農業WGは3年3か月で45回開催され、自民党骨太PTは11か月で42回も開催されるなど、その密度と精力は驚くべきものであり、農業資材の価格や産業構造を明らかにするなどの成果があったものの、農業WGの委員構成は非常に偏っており最初から結論ありきの会合であった。

改革が必要とされた共同販売、共同購入は、本来小規模な農家が価格交渉を有利にするため行ってきたことであるが、50年代に形成された整促7原則(予約注文、無条件委託、全利用、計画取引、共同計算、実費主義、現金決済)はこれまでも単協から批判があり、流通構造や農業構造の変化に対応した見直しは必要であった。

しかし、規制改革会議では農協系統のみが批判され、資材供給業界の産業構造や価格決定の仕組みの検討は不十分であり、また全農や経済連が有する取引費用節減、リスク回避等の重要な機能に対する評価も欠けている。いずれにせよ農協改革は政府に指示されて行うようなものではなく、組合員の意向に基づいて自己改革として進め、その内容は最終的には組合員が決定するというのが筋であろう。

なお、チェックオフ制度が導入されると農業団体の再編が進む可能性があり、これまで最大の農業団体として機能してきた農協の農政活動のあり方が問われることになる。また、日本農業の発展のためには営農指導事業や普及事業の体質強化が不可欠であるが、今回の農協改革論議ではその検討が欠けており、今後、全中、全農、農林中金が共同して改革方向を探る必要がある。

(しみず てつろう)