

「中央会制度の見直し」は何を意図しているか

小池 恒 男

1. 暴走する奔流の確認

現場に混乱をもたらしている「農政改革」^{注1)}「農業改革」^{注2)}「農協改革」^{注3)}の根源をたどっていくと、2013年6月の『日本再興戦略』（その原本は産業競争力会議の『成長戦略』）があって、さらにその先にアベノミクスの第3の矢である成長戦略があるということで、結局は、現政権の成長戦略にたどりつきます（さらにさかのぼれば、「戦後レジュームからの脱却」）。

そして、それに向けての政策の出どころは、経済諮問会議〈経済財政政策の方向性を示す「経済財政運営と改革の基本方針（骨太政策）」、産業競争力会議〈産業の競争力を高めるための施策をまとめた『成長戦略』（「日本再興戦略」）〉、そして規制改革会議〈規制改革の内容と実行スケジュールを盛り込んだ「規制改革実施計画」〉の安倍首相の3つの諮問機関です。これらのものはいずれも6月末に最終決定され、15年度予算に反映されるという運びになっています。

現在すでに明らかになっている、これらが提起している法人減税、労働時間規制の緩和、混合診療の拡大、医療・介護総合法の制定、農業の活性化（企業参入の自由化、農協・農業委員会の骨抜き）等々の施策をみれば、国民の生活とくらしは二の次、大企業の国際競争力の強化最優先の旧態依然のトリクルダウンセオリーありきの大きな流れは歴然としています。「中央会制度の見直し」について論じるにあたって、協同組合つぶしに暴走するこの奔流をまず確認しておく必要があります。

2. なぜ「中央会制度の見直し」について注目するのか

はじめに「中央会制度の見直し」が、以下の4つの文書にどのように書き込まれたかを確認しておきます。

1) 「中央会制度の見直し」はどう記述されたか

(1) 規制改革会議の『農業改革に関する意見』（5月14日）

中央会制度の廃止「農業協同組合法に基づく中央会制度を廃止し、中央会は、

新たな役割，体制を再定義した上で，例えば農業振興のためのシンクタンクや他の団体等の組織としての再出発を図る」

(2) 規制改革会議の『第2次答申』（6月13日）

「農協法上の中央会制度は，制度発足時との状況変化をふまえて，他の法人法制の改正時の経過措置を参考に適切な移行期間を設けた上で現行の制度から自律的な新たな制度に移行する」

(3) 『農林水産業・地域の活力創造プラン』改訂版（6月24日）

「農協法上の中央会制度は，制度発足時との状況変化を踏まえて，適切な移行期間を設けた上で現行の制度から自律的な新たな制度に移行する」

(4) 『日本再興戦略』改訂2014（6月24日）

「中央会制度は，自律的な新たな制度へ移行するとともに，全農・経済連は，農協出資の株式会社に転換することを可能にする」

2) 「中央会制度の見直し」に注目する4つの理由

第1に，規制改革会議の「中央会制度の廃止」が不自然に，あまりに唐突に提起されたという点があります。この点については次項で具体的に確認します。第2に，その提起の根拠があまりに薄弱だという点があります。この点については3節で確認します。第3に，「中央会制度の見直し」が意味不明のまま「農協改革」の中心にすえられたことに対する違和感があります。

そして第4に，規制改革会議の『農業改革に関する意見』の「農業協同組合の見直し」の主張が，「中央会制度の廃止」にとどまるのではなく，これに引き続いて全農の株式会社化，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，組合員の在り方，他団体とのイコールフィッティングを主張して，それが究極的に「農協つぶし」，「協同組合つぶし」を目指しているものと危惧されるからです。

3) どこで，誰が，何をどう決めたのか

政権与党の国会議員までが，「それ」がわからないとブログでこぼしています。「米欧が共有する“価値”＝自由，民主主義，人権，法の支配」が国際会議での安倍首相の常套句ですが，このありさまでは自由も民主主義も人権も法の支配も台無しではないでしょうか。以下では，表1.「規制改革会議農業ワーキンググループの開催状況一覧」にしたがって，計17回に及んだ規制改革会議の農業ワーキンググループの議論について点検します。

第4回から「農協改革」についての議論がはじめられましたが，第4回の大泉パー「農協の課題」は中央会制度にはふれていませんし，1時間20分程度の議論でも

中央会制度についてはまったくふれられていません。第7回の「今後の農業改革の方向について」も、中央会制度にはまったくふれていません。

第14回は、全国農協中央会の『JAグループ営農・経済革新プラン』について全国農協中央会と全国農協連合会から説明を受けて、その上でディスカッションという内容でした。独禁法の関係とか、地域での取引企業の准組合員化について突っ込んだ意見が出されましたが、ディスカッションをふまえた座長とりまとめの「農業改革の基本的視点」は中央会制度にまったくふれていません。本間正義専門委員から連合会組織のあり方についての発言がありましたが、中央会制度を問題にした内容ではありませんでした。

表1. 規制改革会議農業ワーキンググループの開催状況一覧

回数	開催日	検討事項・審議事項	ヒアリング	現地調査報告
1	2013.9.10	農地中間管理機構について		
2	10.01	農地の活用・保全における農業委員会の在り方について		
3	10.15	農業生産法人の要件緩和、農地信託事業の民間開放平成21年改正農地法附則に規定された事項に係る検討状況について	住友化学(株)、みずほ銀行	
4	10.29	農業者・消費者に貢献する農協の在り方について	(株)大潟村あきたこまち生産者協会大泉一貫・宮城大学教授「農協の課題」	参考資料「農協に関する過去の議論」
5	11.13	農地の活用・保全における農業委員会の在り方について 農業者・消費者に貢献する農協の在り方について	→全国農業会議所からのヒアリング →全国農協中央会、全国農協連合会からヒアリング	
6	11.18	農家レストランの設置等の農地利用規制の見直し	→農林水産省からのヒアリング →経済産業省中小企業庁からのヒアリング	
7	11.21	「今後の農業改革の方向について」		
8	2014.2.03	「農地の活用・保全における農業委員会の在り方について」		
9	2.21		三ヶ日農協、ぎふ農協、梨北農協	
10	3.05		福光農協、越後さんとう農協	
11	3.11		安中市、本庄市、上田市各農業委員会	
12	3.20		農業者5件	
13	4.02		全国農業会議所、農林中央金庫、全国共済連合会	
14	4.08	「農業改革の基本的視点」	全国農協中央会、全国農協連合会	JAグループ「自己改革プラン」についてヒアリング
15	4.24		ホクレン農協連合会、奈良県農協、佐賀県農協	現地視察報告等：都城農協、(有)新福青果（3月15日実施）
16	5.14	「農業改革に関する意見」		
17	6.12	答申案について		

資料：内閣府「規制改革会議情報」

ところが、第16回でいきなり『農業改革に関する意見』が出てきたのです。重大な中身であるにもかかわらず、しかもほとんどが議論もしたこともない内容であったにもかかわらず、説明を含めて1時間足らずという短時間で（質疑応答はわずか20～30分）、各委員のイエスマンの一言発言があつて、ほとんどしゃんしゃんで閉会という次第でした。つまり、会議としては、外部であらかじめ準備されていた書類が突然提出され、座長が各委員から賛意の一言をいただいておりますという内容だったわけです。

この経過から勘ぐると、「中央会制度の廃止」は、アイデアの提供は霞が関、火付け役は規制改革会議（ただの場所の提供、税金の無駄遣い）、鵜匠は官邸ということになるのだと思います。

4) 「農協改革」推進の三段論法

それにしても、6月24日の農林水産業・地域の活力創造本部での安倍首相の発言、「農協法に基づく現行の中央会制度は存続しないことになる。改革が単なる看板の掛け替えに終わることは決してない」というきびしいものでした。この頑迷な態度から推し量ると、やはりそこには以下のような「農協改革」推進の三段論法があるということになりそうです。

1. 何が何でも成長戦略（経済成長至上主義）
2. 貿易と投資の自由化を目指すTPP協定は成長戦略の支柱
3. したがって、これに異を唱えるJAグループは大いなる障害物、障害物は取り除かなければならない

しかし、これも考えてみればおかしな話です。国会決議までして聖域を守れの主張をリードしてきたのは政権与党だったではありませんか。それに「活力創造プラン」で、「農業・農村全体の所得を今後10年間で倍増させることを目指す」とするならば、TPP協定からの離脱こそが現実的で賢い選択ではないでしょうか。

TPP協定が、これまで規制によって守られてきた農業、食料、医療、福祉、教育、雇用、環境等々の分野をも例外とせず、徹底的に市場化・企業化を進め、世界の握りの投資家と多国籍企業が最高に活動しやすい環境をつくり出すための、国家間の通商にかかわるすべての分野にわたる取り決め（協定）であれば、協同組合がこれに反対を唱えるのは当然ではないでしょうか。

5) ねらいは中央会機能の骨抜き

「中央会制度の見直し」を「農協改革」の中心に据えたことの意図についてはきちんとおさえておく必要があります。この点に関して気になるのは、単協でこのことを

話題にすると、「それは中央会の問題であって単協が俎上にあがっているわけではありません」と聞かされ、県中央会では「それは全国中央会の問題であって、われわれが問題にされているわけではありません」と聞かされることです。これではまさに「農協改革」の仕掛け人の思う壺ではないかと思わざるを得ないのです。

全国中央会を孤立させて叩く、そして4節で確認する中央会機能を骨抜きにすれば、JAグループは求心力を失って歯抜け状態に陥り、組織力が半減することになる。つまり、それはJAグループ全体、協同組合全体に向けられた攻撃の矛先なのです。

3. 第2次答申「新たな制度に移行」すべしとする2つの根拠

規制改革会議の第2次答申に明記されている「中央会制度の見直し」の根拠らしきものは、以下の2点です。

- ① 中央会制度は1954年に、危機的状況に陥った農協経営を再建するための強力な指導権限を持った特別の制度として導入されたものであり、その状況は大きく変わっている。
- ② 中央会が単協の自由な経営を制約しないようその在り方を抜本的に見直す必要がある。

4. いまこそ正論で反論を

1) 3つの重要な中央会機能は失われていない

まず、中央会の使命は終わっているとする指摘に反論しておかなければなりません。農協法第73条22～27が規定している中央会の「事業の範囲」は、以下のように集約されます^{注4)}。

- (1) 教育・情報、連絡調整、調査研究等の単協機能の代行・補完
- (2) 組織、事業、経営の指導や監査

これによって会員の組織、事業、経営の健全な発展をサポートし、農協系統組織がグループとして健全に発展していくための組織自治

- (3) 行政庁への建議に象徴される会員の利益代表機能

一つひとつ確認をしていただければ明らかなように、これらの機能は決して失われていません。

2) 主体的な自己改革こそ重要

前節（3節）の②、「中央会が単協の自由な経営を制約している」という指摘はそ

のまま農林水産省にお返ししなければなりません。私どもは2008年の農業開発研修センター設立40周年の記念事業の一環として取り組んだ出版事業で、行政指導に基づく「他律的な改革」ではなく、自らによる主体的な「自己改革」の重要性を強調して『農協の存在意義と新しい展開方向－他律的改革への決別と新提言－』を世に問いました^{注5)}。

そこで私どもが行政指導に基づくJAグループへの悪しき干渉としてとくに問題にしたのは、1996年農協法改正により業務執行機能と意思決定・監督機能の分離を目指した経営管理委員会制度の導入、2001年JAバンク法と、それに基づくJAバンク基本方針、2003年3月の農林水産省「農協のあり方についての研究会」による経済事業改革、2004年の農協法改正による「基本方針」の法定化等々を取り上げてその問題点を明らかにしました。JAグループの「自己改革」指向の弱さとともに、より民主主義のルールを重んじる協同組合に対する行政指導という主体性を損なう悪しき干渉の不当性をより強く指摘しました。

3) 民主主義を新たな高みへと導く道

ただ、1)-(2)の「組織自治」と(3)の利益代表の関係は悩ましい問題をはらんでいます。なぜならば、一定の統制力をともなう組織自治であり、利益代表としての力の発揮だからです。

しかし、だからといって、機械的に二者択一論で対処したり、さらには両者をともに捨て去るといような対応はまさに民主主義の圧殺でしかありません。そこをアウフヘーベンする道、弁証法的発展を探し求める粘り強い取り組みを重ねて民主主義を新たな高みへと導いていくのでなければなりません。

不十分だから切り捨てるという対応はあまりに小児的です。不十分であればこそその改革、改善なのです。たやすいことではありませんが、それがあべき自己改革の道なのです。

4) 地域農業振興に果たしてきた役割は大きかった

基本法農政において、営農団地構想を提起し、自立経営の育成には協業組織の育成をぶつけ、「地域農業振興対策の要としての地域農業振興計画」〈1979（昭和54）年の第15回全国農協大会〉、「地域農業振興計画の策定は農協の営農指導事業の柱である」〈全国農協中央会『農協営農指導事業強化方針』1987（昭和62）年3月〉と位置付けて、地域農業振興の旗を振り続けてきた全国農協中央会の果たしてきた役割は大きい。

5. 農協中央会の今後の課題

1) 改正薬事法の成立の意味すること

2013年12月5日夜（正確には同6日未明）、薬のネット販売を可能にする改正薬事法が、参院本会議で特定秘密保護法の陰に隠れてひっそりと可決、成立しました。日本薬剤師会（薬剤師は全国に約28万人）が楽天に敗れた瞬間でした。結果、約1万1千品目ある市販薬の99.8%がネットで買えるようになりました。

それを傍聴席で静かに見守っている人がいました。児玉孝・日本薬剤師会会長です。彼は振り返って、有力議員を通じて制度を守るというスタイルの限界について、静かに語っていました。楽天（三木谷浩史会長兼社長、産業競争力会議委員）がインターネット等で活発にその安全性を国民に訴えてきたのに対して、薬剤師会が旧態依然のまま族議員に頼って、ただ陳情を繰り返すだけで、国民に訴えることをしてこなかったことを深く反省しなければならない、と。10年戦争の終結です。他山の石としなければなりません。族議員や地元議員への陳情も欠かせませんが、それよりも何よりも、国民への理解の呼び掛け、働きかけが重要です。

2) 3つの重要な機能のさらなる強化を

第2の課題は、4節の1)で確認した単協機能の代行・補完、組織自治、利益代表機能という中央会の3つの重要な機能のさらなる強化です。その機能を強化し、産地型JA、稲単作地帯のJA、都市型JA、多品目少量生産で地域を支えていく中山間のJA等々、地域間格差・JA間格差の拡大を前提にした多様なJAに対して、基本型を示しつつ世界に類をみない総合的な指導を弾力的に展開していくという課せられた役割は大きいものがあります。

3) 協同組合の弱体化に追い込むような事業選択には慎重であるべき

日本経団連との提携、三菱商事との提携による株式会社の設立、東京海上日動火災との包括的事業連携、『JAグループ営農・経済革新プラン』にみる経済界との連携強化等々、なぜか協同組合の弱体化が懸念される経済界との連携が急速に進められています。こうした連携を全面的に否定するものではありませんが、一方において、もっと力強く、「地域との連携でつくる協同組合の食と農、いのちとくらしのバリューチェーンの形成」を広く国民に呼びかける必要があるのではないのでしょうか。

4) 原点は地域農業振興計画の策定

「地域農業振興対策の要としての地域農業振興計画」〈1979（昭和54）年の第15回全国農協大会〉、「地域農業振興計画の策定は農協の営農指導事業の柱である」〈全国農協中央会「農協営農指導事業強化方針」1987（昭和62）年3月、4ページ〉という原点に立ち返って、改めて地域農業振興計画の策定を地域農業振興の要として位置づけ、JAグループの必須の取り組み課題として提起すべきことを強調したいと思います。

5) 旺盛な政策活動、ただし政治的中立性は堅持を

「農政（政治）運動が農政連で、全中は政策提言を」という森山裕「新農政における農協の役割に関する検討プロジェクト」座長の発言は、きわめて重要な点について指摘しているものと思います^{注6)}。

6) 閉鎖性を改め、より開かれた組織であれ^{注7)}

「営農・経済革新プラン」で、いまJAグループが改めてこのことを強く意識したことの意味は大きいと思います。このことについての国民の願いを実現する課題は容易なことではありませんが、これもまた自己改革への大きな課題です。

7) TPP 離脱へ運動の継続を

一握りの投資家や多国籍企業が押し進めるグローバリズム、自由主義経済によって拡大される不平等の病根、これが正常な国民経済の成長さえも阻害しかねない事態に陥ろうとしています。今日、それを象徴する一つの出来事として私たちの眼前に立ちはだかっているのがTPP協定です。

TPP交渉協定が、これまで規制によって守られてきた農業、食料、医療、福祉、教育、雇用（労働）、環境、地方自治等々の分野をも例外とせずに、効率化最優先で徹底的に市場化・企業化を進め、世界の一握りの投資家と多国籍企業が最高に活動しやすい環境をつくり出すための、国家間の通商にかかわるすべての分野にわたる取り決め（協定）、と定義されるものである限り、JAグループがこれまで国民運動として取り組んできたTPP協定からの離脱をめざす運動の継続がこれまでも増して重要です。矢折れ、弾尽きの無常の思いを乗り越えて。

（本センター会長・滋賀県立大学名誉教授）

☆ 補足として、規制改革会議の『農業改革に関する意見』で、2次答申でカットされた以下の部分についての疑問を提起しておきたいと思います。それは、他団体とイコールフィッティングの最末尾の以下の部分です。

「安易に行政が農協系統に行政代行的業務をおこなわせることがないようにする

ため、農業関係法令の規定の整備を図るとともに、地域に存在する他の農業者団体を対等に扱うものとする。農水省は、自治体が地方行政として農政の推進を図ることができるよう適切な措置を講じる」

『農業改革に関する意見』のこの部分の記述について、本間は以下のように述べています^{注8)}。

「これは、農協がこれまで政府・農水省の政策の末端代行機関として位置づけられてきたことをやめよという提案である。農協系統組織の上位下達の構造はこうした政府・政策との密着性にあり、補助金の受け皿として機能してきたところに問題の根がある。その根を絶たなければ、真の農協改革は実現しない」。本間のこの意図をただ無頓着に無視したということになるのか、それとも第2次答申の地域農政に対する、「後は野となれ山となれ」の無責任きわまりない明確な意図に基づくカットなのか、ここは大いに考えさせられるところです。

注1) 2013年12月の『農林水産業・地域の活力創造プラン』の農地中間管理機構の創設、経営所得安定対策の見直し、水田フル活用と米政策の見直し、日本型直接支払制度の創設の4つの改革。

2) 2014年5月の規制改革会議の『農業改革に関する意見』の農業委員会等の見直し、農地を保有できる法人（農業生産法人）の見直し、農業協同組合の見直し。

3) 『農業改革に関する意見』の「農業協同組合の見直し」の中央会制度の廃止、全農の株式会社化、単協の専門化・健全化の推進（経済事業に全力投球、農林中金に信用事業を移管し、単協は信用事業を行わない。共済事業については、単協は全国共済連の統括の下で窓口・代理業を実施）、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。

4) 増田佳昭「中央会制度の変質と運動センター機能再構築の方向」、小池編著『農協の存在意義と新しい展開方向』昭和堂、2008年12月、263～266ページ。

5) 小池恒男編著『農協の存在意義と新しい展開方向－他律的改革への決別と新提言－』昭和堂、2008年12月。

6) 森山裕「新農政における農協の役割に関する検討プロジェクト」座長の発言、日本農業新聞6月14日付報道。

7) 全国農協中央会『JAグループ営農・経済革新プラン』2014年4月、8ページ。

8) 本間正義「農協はどこに向かうのか－JAの改革案をめぐって－」、『農業と経済』第80巻第7号、2014年7・8月合併号、32ページ。