

さらなる広域合併，窮余の策を超えて

小池 恒 男

I. 現状認識—はじめに確認しておきたいいくつかの論点—

1. 当面する現局面をどうとらえる

自己改革については「農協改革」とは別物として認識しているが、しかし当然のことながら、多くの関係者はそれがまったく100%自由で自主的な農協の主体的な自己改革であると受け止めているわけではない。JA綱領の5項目の実践で十分であるという思いをもつ関係者も少なくないのではないか。「日程ありき」の「自己改革」のこの1年～2年の現状は以下のようなものであろう。

*2019年3月までに、「各JAが自己改革を着実に実践し、十分な成果を上げ、組合員やJAグループ外部からの評価を高めること」

*2019年5月までに、「信連・農林中金は2017年度上期を目途に、代理店スキーム（手数料水準を含む）をすべてのJAに提示することとしており、各JAは、信用事業運営体制のあり方を検討（代理店の検討を含む）し、“農協改革集中推進期間”の期限までに結論を得ること」

*2020年3月までに、「准組合員の利用量規制のあり方については、改正農協法の附則において、5年間正組合員及び准組合員の事業利用状況並びに農協改革の実行状況の調査を行い決定すること」（5年後検討条項）

2017年9月に農林中金から各単協に手数料水準が提示され、周知のようにそれは0.3%～0.6%の範囲であって、信用事業の総利益は代理店化によって3分の2に落ち込むというのが平均的な姿であることが明らかになった。つまり、農林中金がぎりぎり「単協が自らの信用事業をやる場合の収益を考慮」してはじき出した代理店手数料では、単位農協は「自ら行う信用事業」と「同等の収益」をあげることは不可能であるということが明白になっている。加えて、2019年春からの奨励金（預金金利）を3年かけて現状の0.6%から0.1～0.2%圧縮という「奨励金の圧縮」が提起されて、信用事業の収益悪化が現実視されることとなった。そして、多くの県で窮余の策としてのさらなる広域合併をめぐる熱い議論が交わされることとなった。

2. さらなる広域合併，一つの有力な選択肢として否定することはできません

信用事業分離を否定して総合農協を保持するとしたら，それしかないではないかという「それしかない」「これっきゃない」の窮余の策として提起されているわけで，それをむげに否定するわけにはいきません。しかし本当にもう一つの道はないのでしょうか。

3. みえてきたいいくつかの問題点

窮余の策としてさらなる広域合併が熱く論じられている一方で，いくつかの問題点も明らかになっている。1つは，周知徹底なき合併推進論，組織討議抜きの合併推進論という問題点である。組合員はいうに及ばず，職員，さらには役員の間知しないところで「勉強会なる協議会」がもたれ，最後は「協議会の結論」という形で「さらなる広域合併案」が独り歩きし始めてついには既定路線になってしまうという状況が見受けられる。組合員，職員置いてきぼりのさらなる広域合併論の一つの姿である。

2つは，目的論なき合併推進論であり，先立つべき肝心の目的が見えない「窮余の策」の弱みが不参加，離脱農協を生み出している状況である。その過程で，むしろ組合員密着，地域密着型農協の不参加が目立っている。3つには，力量を備えた主導すべき農協（財力をともなった農協）の不在という問題点である。4つには，他力本願になってしまい，「寄らば大樹の陰」の弊害が生じ，自己改革に向けてのエネルギーを削いでしまっているという問題点である。「手遅れですよ」というのが国の公式見解であり，体力消耗も無視できない。

改めて「本当にオルタナティブの選択肢はないのか」と立ち止まって，開き直って考えてみる必要があるのではないかな。

4. 弾力的な組織再編，組織改革が着実に進んでいる

さらなる広域合併，県域での組織の再編・改革を取り巻く環境は，範囲の経済，規模の経済，あるいはまた集権化，分権化をめぐる角逐に直面して複雑をきわめている。その状況を以下に簡単に整理しておくことにしたい。

1) さらなる広域合併

完全な1県1農協を果たしているのは奈良，香川，沖縄，島根（地区本部制）の4事例である。準1県1農協として佐賀（佐賀県農協と3つの農協，JAさがは合併後13年目を迎えてようやく6地区本部制から3エリア制へ）があげられる。類似の形態で紛らわしいのが大分で，大分は，大分県農協が突出して大きく，佐賀と同様に県農協を名乗ってはい

るが、大分県農協は経済連を包括承継しているわけではなく、あくまで大分県農協と対等の他の4つの農協という関係であり、1県数農協の亜種とみるべき形である。

他に1県1農協の名乗りを上げているのは山口（2019年4月、県内全14JAの合併）、徳島、福岡（ただし、慎重に「県域オールJA」と称して、「1県1農協」とは言っていない）、福井、山梨、岡山、広島、高知（JA馬路、JAくろしお、高知市農協が不参加、しかし全農県本部、園芸連が加わって2012年に合併）等、多数に及ぶ。

1県数農協を目指している（とどまっている）県は、福島（4）、秋田（14）、宮城（14、宮城はその後、登米と石巻が離脱して頓挫、2019年4月にJA栗っこ、みどりの、古川、いわでやま、あさひな、南三陸の6JAが合併、新宮城農業協同組合=JA新みやぎ）、山形（15）、新潟（24JA→13JA）、三重（11）等である。

その他、北海道を除く大多数の農協が1県1農協、1県数農協（近畿でも滋賀、和歌山、大阪）の検討に着手しているという状況にある。

2) 1県1農協の多様な展開

ただし、同じ1県1農協であっても、その内容は一様なものではない。もちろん県中は、存置し最小限の代表機能をもつ、全共連県本部は一律存置ということであるが、信連は、包括承継（奈良、沖縄、島根）と存置（香川、山口）とに分かれている。全農は、包括承継（奈良、香川、沖縄、佐賀）、存置（大分、島根）とに分かれる。ただし島根は、県本部は広域機能と物流を残し、営農・販売・生産資材購買の一部を農協に残している。

3) 連合会の多様な展開（上からの二段階化、下からの二段階化）

連合会においてはどうか。

農林中金については、農林中金県本部9（宮城、栃木、岡山、秋田、長崎、山形、福島、富山、熊本）、農林中金都道府県信連35、県農協3（奈良、沖縄、島根）、香川と佐賀は外出し、存置という形をとっている。

全農については、全農県本部34、経済連8（ホクレン、静岡、愛知、福井、和歌山、熊本、宮崎、鹿児島）、県農協5（奈良、島根、香川、沖縄、佐賀）となっている。

その結果、信用事業と経済事業においてすでに県域一体化（上からの二段階制）が宮城、秋田、山形、福島、栃木、富山、岡山、長崎の8県。これに対して、1県1農協の奈良、沖縄、島根が下からの二段階制ということになる。

4) 地帯別にみた「農協改革」「自己改革」の特徴

規模の経済か範囲の経済か、集権化か分権化かの軋轢の中で、「農協改革」「自己改革」を乗り切ろうとする対応において、以下のような地域の特徴がうかがえる。

都市型農協（関東、東海、近畿）においては、金融事業に依存（金融の事業規模は大き

い)、営農経済にも力は入れているが、営農経済部門の収支の採算化は望むべくもない（1県数農協の動きはある）。

産地型農協（北海道、九州）においては、金融の事業規模は大きくない。営農経済事業での収支改善を目指す（1県数農協の動きはある）。

水田依存型農協（東北、北陸）においては、金融の事業規模は大きくない。懸命に園芸農業への転換を模索するも、営農経済事業の収支の採算化は容易ではない（1県数農協の方向での合併再編）。

中間型農協（中・四国）においては、金融の事業規模の過少、営農経済事業での飛躍も容易ではない。1県1農協での組織再編を目指す傾向が強い。

5. 柔軟で弾力的でないと組織・事業を殺してしまうことになる

範囲の経済、規模の経済、あるいはまた集権化、分権化をめぐる角逐に直面して複雑をきわめてはいるが、農協改革はこれまでににおいても時間をかけて、弾力的な組織再編、組織改革を着実に進めてきた。改革は柔軟で弾力的でないと組織・事業を殺してしまうことになりかねないが、最悪のことながら周知のように「農協改革」は一律の改革を迫っている。その一例を規制推進会議の「農業・農協に関する意見」や、「農林水産業・地域の活力創造プラン」の「全農改革」について、主として以下の4つの文書に基づいて確認しておきたい。

- (1) 2014（平成26）年5月14日、規制改革会議農業ワーキンググループの「農業改革に関する意見」
- (2) 2014（同）年6月24日、「農林水産業・地域の活力創造プラン」の改訂（第一次）、付加された別紙2「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」
- (3) 2016（平成28）年11月11日、規制改革推進会議農業ワーキンググループの「農協改革に関する意見」
- (4) 2016（同）年11月29日、「農林水産業・地域の活力創造プラン」の改訂（第二次）、別紙「農業競争力強化プログラム」
- (5) 以上を要約して「全農改革」についてみると、これらの4つの文書から「農協改革」の主なポイントは〈表1〉のように整理、要約される。

要点1の全農の株式会社については、農業ワーキンググループの「農業改革に関する意見」はずばり「グローバル市場における競争に参加するため、全農を株式会社に転換し、バリューチェーンの中で大きな付加価値を獲得できる組織としての再構築を図る」と言い切っている。これに対して「創造プラン（第一次改訂）」は「独占禁止法の適用除外がなくなることによる問題の有無等を精査して問題がない場合には、株式会社化を前向きに検討する」としている。

要点2の生産資材購買については、農業ワーキンググループの「農協改革に関する意見」は、「従来の生産資材購買事業に係る体制を1年以内に新しい組織（共同購入の窓口に徹する組織）へと転換し、人員の配置転換や関連部門の生産資材メーカー等への譲渡・売却を進める。購買事業を担ってきた人材は、今後、注力すべき農産物販売事業の強化のために充てる」として、この事業から実質的に撤退することを提起している。これに対して「創造プラン（第二次改訂）」は、生産資材価格の「国際水準への引き下げを目指す」としている。

要点3の販売事業については、農業ワーキンググループの「農協改革に関する意見」は、必ず、「1年以内に委託販売を廃止し、全量を買取販売に転換すべき」と言い切っている。これに対して「創造プラン（第二次改訂）」は、「中間流通業者への販売中心から、実需者・消費者への直接販売中心にシフト」「委託販売から買取販売へ転換」としている。

要点4の子会社化（農協グループの拡大）については、農業ワーキンググループの「農協改革に関する意見」は、「農林中金と密に連携して、実需者・消費者への安定した販売ルートを確認している流通関連企業の買収を推進すべきである」としている。これに対して「創造プラン（第二次改訂）」は、「必要に応じ、販売ルートを確認している流通関連企業を買収」としている。

要点5の農産物の輸出については、農業ワーキンググループの「農協改革に関する意見」は、「輸出先の国ごとに商社と連携して実践的な販売体制を構築すべき（合弁会社の設立、業務提携）」としている。これに関しては「創造プラン（第二次改訂）」も、ほぼ同じく、「国ごとに、商社等と連携した販売体制を構築」としている。

最後に、改革推進への取り組みをめぐっての評価として、農業ワーキンググループの「農協改革に関する意見」は、「改革の着実な推進がみられない場合には、真に農業者のためになる新組織（第二全農）の設立の推進に向けて国はさらなる措置を講ずべき」としている。これに対して「創造プラン（第二次改訂）」は、「農協改革集中推進期間に十分な成果が出るよう年次計画を立てて取り組む」としている。

表1. 「農協改革」の具体的な内容

要点：主なポイント	農業WGの「農業に関する意見」「農協に関する意見」	『農林水産業・地域の活力創造プラン』第1次改訂、第2次改訂
1. 全農の株式会社化	やはり株式会社化	前向きに検討
2. 生産資材購買	1年以内に「共同購入の窓口」に徹する組織に転換。それを前提に人員の配置転換、事業の関連業界への譲渡・売却	国際水準への価格の引き下げ
3. 販売事業	1年以内に委託販売を廃止して、全量を買取販売に転換	中間流通業者への販売から、実需者・消費者への直接販売中心にシフト、委託販売から買取販売への転換
4. 子会社化	流通関連企業の買収を推進	流通関連企業の買収
5. 農産物の輸出	輸出先の国ごとに商社と連携して、合弁会社の設立、業務提携等を通じて実践的な販売体制を構築すべき	国ごとに商社等と連携した販売体制を構築

資料：4つの文書に基づいて筆者が作表。

(6) 全国の農協が以下に弾力的に対応しているかの一例を米の買取販売の対応にみる

〈1〉事業改革の特徴

全農の自己改革の取り組みは「農林水産業・地域の活力創造プラン」への対応であり、「全農改革」への対応の取り組みであるという点をまず頭に入れておく必要がある。ただし、その一方において全農が、その対応策を以下の2点の観点から策定したとしている点にも注目しておく必要がある^{注)}。

1. 生産資材事業と販売事業におけるそれぞれの市場構造を再確認し、会員・組合員から支持され、かけがえのない存在であり続ける組織の概要はどうあるべきか
2. 農業分野のメインプレーヤーとして、今後のわが国農業の持続的な発展に資するために社会に向かってどのような働きかけ方をすべきか

注：全国農業協同組合連合会（JA全農）『「農林水産業・地域の活力ある創造プラン」に係る本会の対応』2017年3月。

〈2〉米穀事業の改革

全農は、〈表1〉で明らかなように、「創造プラン」が販売事業に関して提起した「中間流通業者への販売中心から、実需者・消費者への直接販売中心にシフト」「委託販売から買取販売へ転換」という方向に沿って、〈表2〉に示すように米事業に関して「実需者への直接販売の拡大」「買取販売の拡大」を主たる目標として設定している。そしてこの目標を実現するために、推進体制の整備、得意先リスト作成・販売推進、実需者・米卸売業者との連携強化、直販関連インフラの整備、産地への販売情報のフィードバックと安定的取引の拡大等の5項目の実施具体策をかけた、年次計画を立てて取り組んでいる。2017年3月末の2017年（平成29年度産）の取り組み状況について、直接販売の100万t、買取販売（集荷）の30万tの達成が見込まれ、初年度目標達成の報告がなされた。同時に、大手米卸との業務提携、実需者への出資等の取り組みも報告されている。

表2. 米穀事業の改革に向けての2つの目標

具体策 / 年次計画	2016(平成28)年	2017(同29)年	2018(同30)年	2024年
実需者への直接販売の拡大	80万t	100万t (47%)	125万t (62%)	主食用取扱の30%
買取販売（集荷）の拡大	22万t	30万t (14%)	50万t (25%)	主食用取扱の70%

資料：全国農業協同組合連合会（JA全農）『「農林水産業・地域の活力ある創造プラン」に係る本会の対応』2017年3月

注1) 直接販売には実需者への販路を特定した販売を含む。

2) 目標数値には、全農の取扱数量に加えて、県連・県農協の直接販売・買取販売を含む。

3) 2015（平成27）年の『総合農協統計表』の金額ベースの単協の買取販売の割合は6.9%（≒54億円÷7914億円、全国平均）。

4) この他、「コメ海外市場拡大戦略プロジェクト」の全農2019年度目標2万トンの実現に向けて4県17農協で輸出用米産地づくりの取り組みも報告されている。

〈3〉農協の米の買取販売の取り組み

つぎに、関連情報に基づいて全国の農協がいかに弾力的に対応しているかの一例を米の買取販売の取組でみておきたい。

①従来の「共同計算+委託販売」方式の踏襲

②従来の「共同計算+委託販売」に精算の早期化という改善を加えたもの

③「共同計算+委託販売」プラス一部買取販売

農業構造の変化に対応した買取販売のあり方で、とくに大規模経営対応重視の弾力的対応と言える。一部買取を提起しているのは、栃木、埼玉、岐阜、鳥取、大分、鹿児島等6県である。

④委託販売+非共計 (=部分共計)

個別にあずかります、個別に販売します、プール計算はしませんという対応。民主的であるし、生産者にもわかりやすい。預かってプール計算から外す。

⑤共同計算を前提にした買取販売

共同計算の早期化、全農の1業者化、これを増やしていく。残量買取方式ともいうべき方式で、残量は在庫にして、これについてはリスクを覚悟で売り切る。当然のことながらリスク発生、利益発生時の対応が求められることになる。結果的に全量買い取りで、国もこれを買取販売と認める方向とされている。対応を時系列で追うと以下のとおりである。岩手、新潟、佐賀をはじめ30県ほどが導入を検討を進めており、多数派を形成する傾向を示している。

内金(検査入庫時9月) — 追加払い(12月) — 買取完了(翌年4月)

77%

16%

7%

⑥積立金で差損の発生に備えるという対応

少数ながら買取販売にともなう差損リスクに対して積立金を備えて対応するという対応もみられる。

⑦全量完全買取販売方式

実態はともかく、島根、群馬、大阪、徳島、愛媛、千葉、岡山等の7府県が名乗りを上げている。ただしこのうち、群馬85.9%、大阪96.4%、徳島55.4%、愛媛38.2%、千葉43.3%と、すでにもともと買取販売割合の高い府県に集中している点を見ておく必要がある(数値は2015年度『総合農協統計表』の金額ベースの割合)。例外は島根の1.6%、岡山の7.3%である。

以上で明らかのように、現在、全国の農協はきわめて多様な買取販売に取り組んでいる。集約すると上記のように買取販売一つをとってみても7通りの取り組み方式ということになり、実際には一つの方式のなかでさらに多様な展開をみせているわけで、事業改革は「時間をかけて弾力的に」が鉄則であることを示している。〈表1〉で示したような「農協改革」の一律の改革、性急な改革は、逆に組織・事業を殺してしまうことになりかねないのである。

〈4〉原理原則にのっとった共同販売

農業の現場で起こっているかつてない激しい構造変化をふまえるならば、③、④の方式の採用の検討という現実的な対応が求められることは否定できない。しかし、規制改革推進会議の「農協改革に関する意見」にあるような「1年以内に全面的に買取販売に転換」

というような提起は、協同組合の中に全面的に売買の関係を持ち込むことを意味しており、これは協同組合原則の全面的な否定である。⑤の方式のような「共同計算を前提にした買取販売」という方式の多様な可能性の追求が求められる。

6. この組織再編・統合の動きをどうとらえるか

1985年のプラザ合意から1995年のW T O 発足の10年間は、「日本の高度経済成長→日米貿易問題の激化→日米2国間調整→冷戦の終結→グローバル化の急進」という戦後農政の大きな流れの節目になった10年間であった。

そのなかにあって、1988年の第18回全国農協大会が「三段階制の見直しを含む組織・事業システムの革新」をうたい、91年の第19回大会で「農協の組織・事業・経営は画一的三段階制から、原則として“農協一統合連合会”の二段階制へ」を決議して、初めて二段階制への移行を組織決定した点を確認しておきたい。

その後、2003年に農協のあり方についての研究会『農協改革の基本方向－「農協のあり方についての研究会」報告書－』が出され、それを受けてのJ A 全中（全国連検討チーム）『経済事業改革の指針（協議案）』（04年）が出された。その『全農バージョン』（事業改革委員会策定）において、以下の記述がなされた。

「平成15年4月には35都府県本部との統合が実現し、統合連合の姿がほぼ見通せる段階になった。そこで、合併J A に対し、統合効果の発揮・統合メリットの還元を可能とすべく、統合連合のあり方について抜本的に見直す時期に至っている」。そして、

- 一 全国本部・都府県本部の一体的運営を強化し、全会的な基本方針に基づく重点化した事業展開と経営体質の強化を追求する
- 二 事業の広域化・県域一体化や会社化による実質的な事業二段階を実現するという2つの今後の方向を打ち出して、事業二段階制の実現を強調した。

さらにその後、W T O の発足（1995年）に象徴される本格化するグローバル経済体制のもとで、全農と経済連の統合（1998年）、共済連と全共連の一斉統合（2000年）、県信連の農林中金との統合（2002年）と、県連合会の経営基盤の弱体化にともなう上からの組織の再編・統合、二段階制への移行の動きが顕在化した。その経過を以下の年表で確認しておきたい。

〈グローバル化経済と農協系統組織の再編・統合、二段階制への移行のプロセス〉

1985（昭和60）年 プラザ合意なる

1986（同61）年 『国際協調のための経済構造調整研究会報告』。いわゆる「前川レポート」の提出（7月）

1987（同62）年 日本国民1人当たりG D P（名目国内総生産）アメリカ抜く、アメリカでの日本脅威論強まる

1988（同63）年 第18回全国農協大会「21世紀を展望する農協の基本戦略」で農協組織

整備の画期的な方針を打ち出す。4072農協（1988年3月末）を21世紀までに1000農協に、大会文書で初めて「三段階制の見直しを含む組織・事業システムの革新」をうたう（12月）

- 1989（平成元）年 円高・内需拡大好況によるバブル景気（3月）
- ・ベルリンの壁、崩壊（11月）
 - ・マルタで米ソ首脳会談（ブッシュ大統領、ゴルバチョフソ連書記長）、「米ソ関係は新しい時代に入り、冷戦は終結した」と宣言した（12月）
- 1989（平成元）～1990（同2）年 日米構造協議,1990年6月最終報告のとりまとめ
- 1991（同3）年 牛肉、オレンジ自由化
- ・ゴルバチョフ大統領、ソ連共産党の解体を勧告（ソ連解体）
 - ・第19回全国農協大会「農協・21世紀への挑戦と改革」で農協の組織・事業・経営は画一的三段階制から、原則として「農協—統合連合会」の二段階制へ、を決議（9月）
- 1992（同4）年 農水省、「新しい食料・農業・農村政策の方向」を決定（いわゆる「新政策」）（6月）
- 1993（同5）年 新政策関連三法案（農業経営基盤強化促進法—利用増進法の廃止、農地制度・政策の構造政策化、「効率的かつ安定的な農業経営」の法定化、認定農業者制度の創設、特定農業法人制度の創設、農協による経営の容認、法人化要件の緩和）、特定農山村活性化法等（6月）
- 1994（同6）年 政治改革4法案成立、小選挙区制の導入（1月）
- ・UR農業合意,細川首相、記者会見で米の部分開放受け入れを表明(12月)
- 1995（同7）年 WTO発足（1月）
- ・ミニマムアクセス米の受け入れ、米の自由化
- 1997（同9）年 金融危機
- 1998（同10）年 全農と3経済連（宮城、鳥取、島根）が合併。その後、同様の県本部は34都府県に広がって現在に至っている。
- 1999（同11）年 全国初の1県1農協、JAならけん発足。その後、同様の1県1農協は4県に広がって現在に至っている（他に準1県1農協として佐賀県）。
- 2000（同12）年 47都道府県、共済連と全共連が一斉統合（4月）
- 2001（同13）年 信用事業再編強化法（JAバンク法）の制定
- 2002（同14）年 宮城県信連、多額の不良債権を抱え経営危機に直面。主な事業を農林中金に統合して、農林中金宮城県本部となる（10月）。その後、同様の県本部は9県に広がって現在に至っている。
- 2003（同15）年 農協のあり方についての研究会『農協改革の基本方向—「農協のあり方についての研究会」報告書—』（3月）

一方において現在進行している1県1農協の動きをみると、2013年3月に日銀によって打ち出された「量的・質的金融緩和」、16年2月のマイナス金利の導入、17年9月の各農協への手数料率の提示、2017年12月に入ってから各県信連等への還元利率の3年で0.6%程度から0.4%程度への引き下げ（奨励金の圧縮）等々の流れの中で、顕在化している農協の経営基盤の弱体化に根差した、下からの二段階制への移行の動きの強まりということになるであろう。

つまり長い目で見れば、上からの、そして下からの組織の再編・統合、二段階制への移行という大きなプレートの動き（地殻変動）の中にあるということになるであろう。

II. もう一つの選択肢と四つの要件

1. 第一の要件：立ち止まって考えるという要件

（もう一つの道について考えてみるという余裕と覚悟と開き直りの要件）

本当にもう一つの道はないのでしょうか。立ち止まって、開き直って、ふんばってみる価値ある、もう一つの道。理想的な組合員との関係がないのであれば、「組合員との新たに関係をつくり出す」の心意気で踏みとどまって、チャレンジしてみるというもう一つの道、組合員密着農協、地域密着型農協というべきもう一つの道である。

2. 第二の要件：経営構造改革を進めるという要件

信用事業の大幅な収益減、その圧迫を受けての農協経営における総収益の低下の現実を前にして、地域金融の可能性の徹底追求、信用事業の安定化、営農経済事業の収支改善という方向に向けての経営構造改革、ビジネス転換を求めるというもう一つの道である。

3. 第三の要件：合従連衡の系統組織あげての対応という要件

「農業者の所得増大」を目指してのJAグループの合従連衡の取り組みというもう一つの道である。農協グループのヨコ・ヨコ、タテ・タテの合従連衡は、農協内部のヨコ、県連合会のところのヨコ、単協と連合会のところのタテ、連合会と全国連のところのタテのそれぞれの関係を意味している。考えようによっては、農林中金（信用事業）、全共連（共済事業）、全農（経済事業）等の連合会あげて農業への貢献に、これまでにも増して真剣に向き合おうとしているわけであるから、大きなチャンスととらえてもよいのではないか。しかし、輸出、六次産業化、「30年問題」で農業の成長産業化をいう「農業成長産業化農政」と、隘路を取り除いて産地を強化して「農業者の所得増大」を目指すという現場の求める現実的な目標

とのミスマッチが最大の問題である。後者の足を引っ張りかねない「農業成長産業化農政」のもとでの「農業者の所得増大」という課題はまさに難題であるが、農協グループがこの難題にチャレンジする意味は大きい。

1) 部門間連携, 連合会連携, 「単協－連合会－全国連」連携という要件

単協任せでない、農協グループあげてのこの取り組み、ここではその具体的な形として部門間連携, 連合会連携, 「単協－連合会－全国連」連携をあげておきたい。具体例としては、部門間連携はJAふくしま未来の「事業横断プロジェクト」、JAぎふの部門間連携による「農業金融サポート室」の設置等々である。

ヨコ・ヨコ、タテ・タテの合従連衡で「農業競争力強化プログラム」に対抗しつつ、「農業者の所得増大」をいかに実現するか。三者、四者による農業にかかわる事業を束ねる強力なコーディネーターが求められている。都道府県に設置された担い手サポートセンター

表3. 県域企画応援事業のメニューと対策

分類	メニュー	対策内容
農産関係	パン用小麦作付拡大対策	パン用小麦の生産拡大を図るために、対象銘柄の小麦を作付けする「認定農業者」「集落営農組織」「農業法人」を対象に作付面積に応じて対策費を支出
	集落営農組織の法人化促進対策	集落営農組織の法人化を促進するため、法人化に向けた必要経費（会議費、研修費、講師料等）の一部助成
園芸生産振興対策	新規就農支援対策	園芸作物の新規就農希望者を対象に、JAの実験農場やトレーニングファームなどを活用し就農研修を実施し、就農に向けた圃場・施設の斡旋、資金の確保など各種支援の実施
	園芸農家生産基盤強化対策	規模拡大等を目指す園芸農家の施設取得・建設にかかる費用負担を軽減するため、JAが施設を取得し、生産者へ貸与
	園芸農家の担い手育成対策	栽培技術の習得と経営力の向上を図るため、施設園芸農家が施設の新設・増設を行う際、新規または拡大した面積に応じて、品目別に対策費を支出
	加工業務用野菜振興対策	契約栽培で加工業務向け野菜（葉茎菜・土もの）の生産・団地化に取り組み生産者に対し、新規作付や規模拡大した面積に応じて奨励を実施
	果樹園芸地整備促進対策	作業効率化を目指す次世代の果樹園地整備と担い手育成を図るため、果樹園の基盤整備と改植（新植）する農家に対して、整備面積に応じて対策費を支出
	その他の生産基盤強化対策	果樹交配用花粉自家採取、お茶中切り機導入などに対する各種対策費の支出
畜産酪農生産基盤強化対策	畜産生産基盤拡充対策（肥育・繁殖・酪農）	規模拡大を目指す生産者が、牛舎を新規またはリフォームして取得する場合、取得金額の一部に対策費を支出
	素牛基盤拡充対策	規模拡大を目的とした素牛導入に対し、増頭数に応じて対策費を支出
	素牛県内自給率向上対策（ET）	全農によるET受精卵移植に取り組む農家を対象に、移植経費の一部に対策費を支出
	乳牛の後継牛導入対策	「初妊牛」「育成・経産牛」の導入や、子牛の専門育成牧場（北海道）への運賃の一部に対策費を支出
	肉牛価格安定対策マル緊事業積立金助成	生産者積立金（10000円/頭）の一部に対策費を支出
	養豚生産基盤拡充対策	子豚集中繁殖センターの豚舎増設を行い、生産した子豚を生産者に使用管理委託する際、生産者の豚舎増設に対して、JAで豚舎を取得し、貸与
営農経済	肥料農業大型規格・満車直行利用拡大対策	担い手経営体を対象に、フォークリフト導入などによる導入経費の一部に対し、対策費を支出
	中山間地支援農業機械導入助成	山間・山麓地区の担い手農業者（集落営農組織、農業生産法人、JA出資法人、認定農業者など）を対象に、農業機械（トラクター）の導入経費の一部に対し、対策費を支出

資料：JAさが内部資料

がその役割を果たしうるかという点で参考になるのは、佐賀県農協の「県域企画応援事業」である。

内容は〈表3〉に示すとおりである。農産関係2件、園芸生産振興対策6件、畜産酪農生産基盤強化対策6件、営農経済2件、合計16件に及んでいる。3カ年の予算総額5億1,400万円、うち農林中金・共済連が1億9,700万円、残りの3億1,700万円はJAさがという資金構成である。これまでの2年間ですでに2億5,000万円が執行済みとなっている。

2) 農協間連携、県間連携という要件

農協間連携としては、県域を越えていくつかの研究会も立ち上がっている。事業連携でも、北海道オホーツク地方の14農協（オホーツク農協連）による豆類の調整・貯蔵する大型施設を完成させて「オホーツクブランド」の確立を目指す取り組み、大分・福岡・佐賀の各県の農協グループの「北部九州労働支援協議会」の立ち上げ、JAひまわりの5農協で広域パッキングセンターを設置する取り組み、滋賀県下でみられるいくつかの農協による野菜の加工用施設の設置等々、数多くの取り組みが進んでいる。米関連施設の県域での再編統合も大きな課題となっている。

全農も、肥料、燃料等の購買品で広域事業所、ブロック事業所等物流の広域化を進めている（生産資材事業について、仕入れや受発注・物流などの購買業務を広域的に再編し、スリムな体制の構築を目指している）。園芸では、コストが異なるので簡単には統合できないという事情をふまえて、県域を越えたブロック域での共同営業の実施をうたっている。

4. 第四の要件：食料安全保障をかけた国民との連携という要件

1) 食料自給率の低下（38%）と農業総産出額の2年連続の拡大の一見矛盾したこの動きをどうみるか

〈表4〉で明らかのように、農業総産出額は戦後1984年の11兆7,000億円をピークに下降を続けていることからすれば、たしかに2015年、16年の2年連続の増加はまれなことではある。食料自給率は、国内生産が国内の食料需要をどれだけ賄うことができたか（カロリーベース）、つまり国産食料による国内需要のカバー率を示している。その算出式は以下に示すとおりである。

$$\begin{aligned} & 1人1日当たり国産供給熱量(913\text{kcal}) / 1人1日当たり供給熱量(2,429\text{kcal}) \\ & = 38\% (2016年) \end{aligned}$$

農業総産出額が増加して分子の国産供給熱量が増えれば、上式より食料自給率は上昇して当然ということになる。しかし、農業産出額は「生産量×価格」であるから、生産量が減少しても農産物の価格が上昇すれば農業産出額の増加は起こりうる。

結論的に言えることは、この価格上昇が次のような要因によって生じているということ

である。1つには、国内生産の縮小による農産物の供給過少、2つには、消費者の国産志向の高まり、3つには、国際的な「食料争奪戦」の激化（かつてのように容易に輸入が可能でなくなっている）ということになる。つまり、①産地の供給力低下、②堅調な国産需要、③国際的な「食料争奪戦」の激化、貿易収支の赤字、中国の食料輸入国化ということである。そして最大の問題は、農産物の国内生産基盤の弱体化ということにある。

表4. 農業総産出額・生産農業所得の推移

(単位：億円)

年次	農業総産出額	生産農業所得	年次	農業総産出額	生産農業所得
1985	116,295	43,800	2009	81,902	25,946
1990	114,927	48,172	2010	81,214	28,395
1995	104,927	46,255	2011	82,463	27,800
2000	91,295	35,562	2012	85,251	29,541
2005	85,119	32,030	2013	84,668	29,412
2006	83,322	30,803	2014	83,639	28,329
2007	82,585	30,207	2015	87,970	32,892
2008	84,662	27,604	2016	92,025	37,558

資料：農林水産省『生産農業所得統計』各年次。

注：過去18年間の最高額は、農業総産出額で1999（平成11）年の9兆3,638億円、生産農業所得で1998（平成12）年の4兆0,440億円。

2) 4年連続のエンゲル係数の上昇をどうみるか

周知のようにエンゲル係数の算出式は、以下に示すとおりである。

$$\text{食料支出}/\text{消費支出} = 25.8\% \text{ (2016年)}$$

したがって、分母の消費支出が抑え込まれ（ないしは一定）、分子の食料支出が一定ないしは増加するかによってエンゲル係数の上昇が生じる。エンゲル係数の近年における異変という点で確認すると、エンゲル係数は時期的に安倍晋三政権のアベノミクスと重なる2013～16年の4年間において連続して上昇している（2013年23.6%、14年24.0%、15年25.0%、16年25.8%）。長期的にみると、2005年に22.9%と最低を記録して、その後上昇に転じて（12年間）、2016年の25.8%は、1987年の26.1%以来の29年ぶりの高水準を記録することになった。

このエンゲル係数の上昇の要因は、総務省の要因分析によれば、以下の2点である。

①2014年4月の消費税の引き上げ

②円安による輸入食品の値上がり（それを理由に食品メーカーが値上げ）

しかしやはり、外食、調理食品の支出額の押し上げという要因もこれに加えるべきであろう（もちろん、そこにも輸入食品の値上がりの影響が及んでいるのではあるが）。関税を引き下げてもその効果はその時だけ、という点もみておかなければならないであろう。

参考のために2007年～16年の10年間における品目分類別にみた支出額増加の上位5位

は、1位 乳卵類（123.3%、食料費における構成比4.33%）、2位 調理食品（123.1%、同11.19%）、3位 肉類（122.2%、同8.53%）、4位 生鮮野菜（120.3%、同7.06%）、5位 めん類（118.4%、1.82%）である。ちなみに最下位は米80.5%、外食費の支出額の増加は108.1%で9番目と高くはないが、構成比が14.11%で最上位である点もみておかなければならない。

3) 食料安全保障の重要性の高まり

T P P 11, F T A, 日欧 E P A, 日米経済2国間交渉, 東アジア地域包括経済連携 (R S E P) 等々の国際通商協定の進展のもとで、いよいよ食料安全保障の重要性が強調されなければならない。昨年、政府の経済財政の基本方針「骨太方針」でカットされた食料安全保障が今年は盛り込まれたということであるが、今こそ、食料安全保障を前面に打ち立てて国民との連携を深めていかなければならない。

農協グループは、なぜ第27回全国大会で「農業者所得の増大」に加えて、わざわざ「農業生産の拡大」の目標をかかげたのか。そこに、農協グループとして「農業者の所得増大」をいうだけでなく、食料安全保障という重大な国民的課題に責任をもつべきという強い意思を示しているのではないか。

5. 臆せず前進を

絶大な権力をもつ政府官邸の「農林水産業・地域の活力創造プラン」に対する農協グループの対応のあり方をめぐって想定される選択肢は、①ご指摘はごもっともで、積極的に対応策を追求します、②可能な限りの対応策を追求します（弾力的対応）、③協同組合等の大前提については譲れません、の三段構えの現実的な対応ではないか。

一方において、改革を進めれば進めるほど、「ほらね、やれば出来るでしょ」と言われて肩をがっくり落とす関係者も少なくないようである。しかし人は、人に言われてはじめて気づくことは大いにありうることであり、気づいたことは臆することなく着手すればよいのではないか。問題は、人に言われても出来ないこと、やるべきでないこともあるということである。さらに言えば、人に言われなくてもやらなければならないことが山ほどあるということである。

(本センター会長・滋賀県立大学名誉教授)