

日本農業の国際化と政治・農協の変革

本間正義

Aurelia George Mulgan

神門善久

要旨

世界貿易機関（WTO）での農業交渉は開発途上国と米欧の対立が解けず手詰まりの状態にあるが、交渉の目的が保護の削減である以上、世界の農業市場開放の流れが変わることはない。また、近年、地域自由貿易協定（FTA）締結への動きも活発であり、そこでも農産物の扱いが重要な鍵となっている。こうした農業の国際化は国内農業農政の変革を求めることになるが、その実際はどうであろうか。本稿では、農業の国際化を受けて、日本の農業がどのように変わろうとしているのか、どう変わればいいのかを、農業を取り巻く政治の変革、そして最大の農業団体である農協の変革の分析を通じて検討する。

本稿は3部構成になっている。まず、第1部（農業の国際化）では、農業の国際化の背景や農業保護の源泉について考察しながら、今のWTO農業交渉の経緯と論点、またFTAにおける農業問題、さらには対外交渉における日本の主張や対応について検討する。次に第2部（日本農業の「新たな」政治システム）で、農業交渉での日本の姿勢を規定している国内政治について政治学的な分析を行う。農業は極めて政治に近い産業であるが、古いシステムから新しい政治が現れる芽はあるのか、日本農業の構造改革を可能にするような政治敵条件とはなにか、などについて検討する。さらに、第3部（農協問題の本質）では農業政策の末端の実行部隊と言われてきた農協について、その問題点と農業協同組合のあり方について検討する。特に、多様な農協の出現を可能にする条件整備について論じる。

これらの分析を通じて、今後の日本農業のあり方を探ることが、本稿の目的である。

第1部 農業の国際化¹

1-1 .はじめに

日本にとって農業が本格的な国際化を意識せざるを得なくなったのは、比較的近年のことである。日本は1955年にGATT（関税貿易一般協定）に加盟し、1960年に策定された「貿易自由化大綱」の下、多くの農産物の自由化を行い世界でも有数の農産物輸入国である。しかし、国内農業にとって重要な基幹作物であるコメ、麦、乳製品、でん粉などについては国家貿易や輸入数量割当によって国内生産者を保護してきた。GATT自体が農産物については例外条項を設け一定の条件の下で輸入数量制限や輸出補助金を認めてきた。

そうした農業分野での例外措置やその他の非関税障壁、無秩序な輸出補助金などにより世界の農産物貿易は混迷を極めた。その反省から、多くの加盟国が農業にも正しくGATT原則を適用することを求め、その枠組みが先のウルグアイ・ラウンドで作られた。だが、それは農業貿易の拡大を意味しなかった。なぜなら枠組みの構築には成功したが、保護水準の削減は実質的に先送りされたからである。

実際の保護削減の程度と真の国際化は、2000年に開始された今のWTO農業交渉にかかっている。第1部では、農業の国際化の経緯と現在行われているWTO農業交渉の論点、FTAの推進と農業の関係、それらに対する日本の対応などについて検討する。

1-2 .農業保護政策の背景

農業の国際化を論じる前に、農業政策の決定に関わる政治経済的要因について見ておきたい。農業を保護する政策が採られているのは日本だけではない。EUをはじめとする他の先進国に共通する現象であり、農産物輸出国である米国やカナダでも例外ではない。一方、発展途上国では逆に農産物価格を抑制する農業収奪的政策が採られやすい。農業政策は経済発展と密接に関わっているのであるが、先進国では食料需要の伸びが小さいのに対し、供給面では技術進歩や研究開発投資により生産性の向上が著しい。したがって、農産物価格は下落傾向を示す。これは、生産性の低い農家や新技術に対応できない農家に市場からの撤退を促すことになる²。

しかし、農業に投下された資源は農業に特化したものが多く他産業への転用が困難である。特に、労働に投下された人的資本は他産業での活用が限られ、転職するためには新た

¹ 第1部は本間正義（ファカルティ・フェロー / 東京大学大学院農学生命科学研究科教授）が執筆した。

² 発展途上国では人口増加と高いエンゲル係数により食料が常に不足傾向にある問題を「食料問題」と呼ぶのに対し、先進国では技術進歩と需要停滞により食料が過剰生産の傾向にある問題は「農業問題」と呼ばれる（Schultz, 1953）。

な技能習得を必要とする。農家は他産業への移動を避けるため政治家に働きかけ、農業保護政策により所得の確保を目指すことになる。先進国段階にある農家・農業者は政治活動を効率的に行うに十分小さな産業になっており、機能的に組織することも容易く一致団結して政治家に訴えることが出来る。組織（農協）の中でも個人の活動が十分反映されるため、無視・無関心を装うことなく、むしろ積極的に政治運動に参加し、大きな組織に見られるフリーライドの問題（他人の活動に期待し自らは行動しないこと）は回避される。かくして産業として小さくなるが故に農業団体は政治力を強化していくのである³。

一方、先進国の消費者・納税者は農業保護に寛容である。発展段階初期にあつては全消費に占める食費の割合（エンゲル係数）は高く、高い食料価格は家計を圧迫し賃金水準にも大きく影響するため農産物価格は低く抑制される。しかし、経済成長に伴い豊かになればエンゲル係数は低下し、家計での食料の比重も小さくなる。また、相対的に縮小した農業部門の従事者を国民全体で負担するとき、国民一人当たりの費用は十分小さい。かくして、先進国において農業保護の直接費用は消費者・納税者には意識されにくく、農業団体の強力な政治力と相俟って農業保護政策が蔓延することとなる⁴。

実際、1955年頃の日本の農業保護水準はヨーロッパ諸国よりかなり低く、国内農産物価格は国際価格より20%程度割高であったにすぎない。しかし、その後農業の保護水準は高度経済成長とともに上昇し、1970年頃にはヨーロッパ諸国を凌駕し、世界で最も農産物価格が高い国の一つとなった⁵。1961年に制定された農業基本法（旧基本法）は、他産業との生産性格差の是正を通じた農業従事者の所得増大を謳ったが、実際は米価を中心とした価格政策すなわち政治力に頼って農業者所得の維持を図るしかなかった。

すなわち、高度経済成長の過程で、農業は縮小し危機感を募らせた農業団体が結束を固め政治活動を行い、一方で所得が向上し豊かになった消費者・納税者が農業保護を容認した結果、農業保護が政治的均衡として定着していったのである。農業保護政策は効率的資源配分や農業の構造改革の観点からいかに望ましくなくとも、それが政治的均衡である以上突き崩すのは容易ではない。実際、日本経済がその後低成長期に入っても農業保護水準が引き下げられることはなかった。日本の農業保護政策を根本的に問うには、高い水準に強固な均衡をもつ政治市場に第三のプレーヤーが登場するまで待たねばならなかった。

それは「外圧」であった。まず、米国が1986年日本の農産物12品目の輸入数量制限はガット違反であるとして提訴し、このうち10品目がガット違反であると判断され、日本は

³ 先進国の農業問題を生産要素の産業間配置問題としてとらえる場合、これを「農業調整問題」と呼ぶ（速水,1986、速水・神門,2002）。

⁴ 農業保護政策を政治経済学的に分析したパイオニア的文献はAnderson and Hayami with others（1986）であり、そこでの研究を拡張して本間（1994）が農工間労働移動と農業保護の関係を含むより広範囲な実証分析を行っている。

⁵ 内外価格差に基づく農業保護水準の推移と国際比較は本間（1994）を参照。

代償措置をとれられた⁶。続いて 88 年に日米二国間交渉で牛肉とオレンジの自由化（関税化）が決定された⁷。米国の対日市場開放要求はコメにも及び全米精米業者協会は、最終的には却下されたが、米国通商代表部に二度に渡り提訴した。こうした流れは 1986 年に始まったガット・ウルグアイラウンドに引き継がれ、すべての非関税障壁の関税化や国内支持の削減などを盛り込んだ W T O 農業協定が締結されることになった⁸。

国内的には揺るぎない農業保護の均衡に挑む第三のプレーヤーの登場は、先進国の農業保護削減に大きな道を開くことになった。国内の農業団体が政治的に強固であると同じ理由で海外からの圧力も政治的に強固である。しかし、外圧の登場がすぐに農業保護の削減に繋がるわけではない。政治市場は内外の農業生産者と農外関係者の利害が相俟って複雑な構造に進化し、そこで行われるゲームの展開もきわめて難解なものとなっている。

ウルグアイ・ラウンドの農業合意は農業分野を G A T T ・ W T O に正しく取り込むことに成功したという意味では画期的であった。しかし、それは保護水準削減に向けた枠組みを整えただけであり、実際の保護水準は農業協定実施後の今日に至っても削減されているとは言い難い。多くの識者はウルグアイ・ラウンドの実施期間は本格的保護削減に向けた調整期間であり、2000 年に始まった新農業交渉で本格的な保護削減が話し合われるものと見ていた。

1 - 3 . W T O 農業交渉の現段階

農業分野が本格的に国際化の波にさらされたのは先の G A T T （貿易関税一般協定）ウルグアイ・ラウンド交渉であった。それまで農産物には例外規定等で輸入数量制限や輸出補助金を認めてきたが、この交渉で合意した W T O 農業協定により、非関税障壁は全て関税に置き換えられ、輸出補助金も削減を余儀なくされ、また生産や貿易に影響する国内政策にまで規律を求められた。しかし、この協定により農業貿易が大きく拡大したかといえ、そうではなかった。保護水準の削減が十分ではなかったのである。

それを見越して、農業協定では新たな交渉を行うことが決められていた。現在の農業交渉がビルトイン・アジェンダといわれるゆえんで、ドーハでの新ラウンド立ち上げ以前の 2000 年に開始された。W T O 農業協定では前文で「長期目標が公正で市場指向型の農業貿易体制を確立すること」をうたっており、この長期目標の実現のため、新たな交渉を第 20 条で「改革過程の継続」として行うことを定めた。それは次のように規定されている。

[農業協定第 20 条（改革過程の継続）]

⁶ 農産物 1 2 品目問題のガットでの裁定とその経過については Davy (1994) が詳しく論じている。

⁷ 日本の農産物の自由化の経緯については表 1 - 1 を参照。

⁸ ウルグアイ・ラウンド農業合意（農業協定）の内容については本間（2003a）を参照。

「加盟国は、根本的改革をもたらすように助成及び保護を実質的かつ漸進的に削減するという長期目標が進行中の過程であることを認識し、次のことを考慮に入れて、実施期間の終了の1年前にその過程を継続するための交渉を開始することを合意する。

(a) 削減に関する約束の実施によってその時点までに得られた経験

(b) 削減に関する約束が世界の農業貿易に及ぼす影響

(c) 非貿易的関心事項、開発途上加盟国に対する特別のかつ異なる待遇、公正で市場指向型の農業貿易体制を確立するという目標その他前文に規定する目標及び関心事項

(d) これらの長期目標を達成するために更にいかなる約束が必要であるか。

(注) 基準期間：1986年～88年

実施期間の終了の1年前：2000年の年初」

すなわち、今交渉の目的は「助成及び保護を実質的かつ漸進的に削減するという・・・過程を継続する」ことにあり、具体的には農業協定の3つの柱である市場アクセス、輸出補助金、国内助成の各分野で保護水準を削減することに他ならない。ただし、その保護削減の程度については「非貿易的関心事項」なども考慮しながら交渉にあたる、というのがこの条文の趣旨である。したがって、これまでの経緯を無視して全く新しい原理原則を作るのではなく、あくまでウルグアイ・ラウンドの成果とその後の実態を踏まえその延長線上に今回の交渉が位置付けられているのである。

農業交渉は2003年3月末にはモダリティを確立することになっていた。モダリティとは、関税の引下げ方式や削減の基準となる数値などの大枠をさすが、その確立は実質的な交渉の決着を意味する。モダリティに関しては今年2月に第一次案、3月にその改訂版がハービンソン農業委員会特別会合議長（当時）により提示されたが、大幅な保護削減を求める輸出国と最小限の削減にとどめようとする輸入国の双方から反対され確立には至らなかった⁹。

交渉が動いたのは今年の8月である。それまで大幅な関税削減や輸出補助金撤廃を提案していた米国と、緩やかな保護削減を主張してきたEU（欧州連合）が折衷案を模索し、共同提案に合意した。その提案に基づきカスティーヨー一般理事会議長はカンクン閣僚会議の宣言文案に農業分野のモダリティに関する考えを盛り込んだ。閣僚会議文書案は3次案まで修正されたが、結局それは採択されずに会議は閉幕した。

米欧というキープレイヤーの間で合意に達したにもかかわらず交渉が決裂したのは、今や数で圧倒的となった途上国が先進国主導のラウンド交渉に異を唱えたからである。農業交渉はこれまで、急進的に自由化を主張する米国や豪州を中心とするケアンズグループと、

⁹ ハービンソン提案の評価は様々な立場からなされたが、日本農業への影響との関連では本間（2003a, 2003b）を参照されたい。

保護削減に消極的なEUや日本とが対立する構図で進められてきた。しかし、8月の米欧合意を契機に途上国の先進国に対する不満が噴出した。特にインド、ブラジルなど途上国が大同団結したG22は世界人口の半数を占め、一致して米欧共同提案に基づく閣僚宣言案に反対した。

従来対立してきた米欧がともに途上国の批判にさらされ、途上国対先進国という新たな対立構図が明確となった。G22の矛先は輸出補助金の撤廃を拒んでいるEUと、隠れた輸出補助金とみなされる国内補助金を守ろうとする先進国、特に米国に向けられた。8月の米欧合意は両者にとっては大いなる妥協であっても、途上国にとっては先進国の利己的合意にしか映らなかった。さらに、今回の閣僚会議では途上国の中でもアフリカ諸国の反発が顕著であったが、それは彼らがこのラウンドに自らの具体的利益をなんら見出していないことを物語っている。

1 - 4 . 日本政府の対応と交渉の経緯

そうした中で日本の対応はどうであったであろうか。途上国の矛先は米欧を向いており、直接日本が非難の対象にされることはなかった。輸出補助金撤廃や国内補助金削減ではむしろ途上国側に立って、彼らに協力することさえ出来たはずである。米欧対途上国の対立を解くために指導力を発揮する絶好の機会を日本は失ったのである。

実際には、日本は閣僚会議宣言文書に盛り込まれようとしていた関税の上限設定を阻止することに汲汲としていた。米欧共同提案に基づく宣言文書案は当初、各品目の関税は(1)最低および平均引き下げ率を定めて削減(2)一律に一定水準未満に削減(3)関税の撤廃、のいずれかのグループに配分され削減するとされた。また、関税の上限を設定しそれを超える場合は上限まで関税を引き下げるが、関税を引き下げない場合当該品または他の品目の輸入拡大措置(関税割当枠の拡大等)を講ずるとされた。

これに対して日本は関税の上限設定の全面削除を求めて修正案をスイスや韓国などと共同で提出した。第3次案では上限設定を残しながらも、極めて限られた品目について「一層の柔軟性」を認める、との文言となった。加盟国の了解が得られればコメなど高関税品目を上限設定の対象外にできると読める。しかし、素案のこの部分はすべてカッコに入っており「未確定扱い」である。米欧や他の農産物輸出国は「例外のない上限」を強く求めていたゆえ、最終的に閣僚宣言がなされていた場合、その取扱いはどうなっていたかはわからない。

ここでこれまでの農業交渉の議論と日本の主張を振り返っておこう。主要各国は交渉に關して独自に提案をまとめて提出し、交渉の中での検討をへて「市場アクセス」、「輸出競争」および「国内助成」の分野ごとの議論が行われた。農産物の市場開放を強く求めているオーストラリア、カナダなどのケアンズ諸国は、農業を他産業と区別することに反対し、全ての関税および国内助成の大幅引下げ、輸出補助金の撤廃などを提案した。特に関

税水準については、一律の削減に加え高関税ほど大幅に引下げるスイス・フォーミュラ¹⁰を主張。EUは、貿易事項と非貿易事項のバランスを維持するよう主張し、輸出補助金、国内助成、市場アクセスの分野で保護削減に明確に言及しているが、現実的な対応としてウルグアイ・ラウンド方式による引下げを提案した。

米国もケアンズ諸国同様に当初から輸出補助金の撤廃や関税・国内助成の大幅削減を主張してきたが、2002年7月新たな提案を行った。それによれば、関税は高関税ほど大幅な引下げを行い、5年間で全ての関税が25%未満となるように削減し、その後特定期限までに全ての関税をゼロとすることを提案。また、コメなどに適用されるアクセス数量を20%拡大することとした。国内助成は5年間でAMS（助成合計額）を各国の農業生産額の5%まで削減し、その後特定期限までにゼロとする。輸出補助金も5年間で撤廃する。このように米国提案は農業貿易の完全自由化にむけた野心的な内容であった。

こうした輸出国の攻勢に対して、日本はどのような主張を展開してきたのであろうか。日本提案では、まず、農業は社会の基盤となり様々な機能を提供しているゆえ、各国の農業の必要性を互いに認めあう「多様な農業の共存」を基本哲学に掲げ、次の5点を追求している。農業の多面的機能への配慮、各国の社会の基盤となる食料安全保障の確保、農産物輸出国と輸入国に適用されるルールの不均衡の是正、開発途上国への配慮、消費者・市民社会の関心への配慮。

これらは総じて「非貿易的関心事項」の強調であり、それによって保護削減を阻止ないし最小限に留めようという狙いである。はたして、このような狙いは成功しているのであろうか。そもそもWTOは、自由な貿易を通じた経済的繁栄を目指す国際機関であり、農業協定もその前文で、長期目標として「公正で市場指向型の農業貿易の確立」を掲げている。農業協定は「非貿易的関心事項」をも考慮にいれて交渉にあたることを認めてはいるが、今交渉の目的はあくまで「助成及び保護」の削減を通じた「改革過程の継続」である。農業が多面的機能を持ち、国ごとに多様であることは認めるにしても、「農業の共存」の主張は現状維持・保護容認の姿勢にしか映らず、交渉目的とは相容れない。実際、日本提案には多くの批判が集中した。

また、貿易交渉は数値の交渉である。多面的機能で国境保護措置を正当化するためには、それがいかに輸入水準と関わっているのか、例えばコメの輸入が百万トン増加したときに、どれだけ多面的機能が損なわれるのかを示す必要がある。農業が全体でどれだけ多面的機能を持つかを主張しても、それは何の政策的含意をも持たない。政策変化がもたらす限界評価と因果関係の証左が必要なのである。

¹⁰ スイス・フォーミュラは関税引下げ後税率（TA）を次式で求める方式である。

$$TA(\%) = (CE\% \times TB\%) / (CE\% + TB\%)$$

ここでCEは係数、TBは現行税率である。この方式では引下げ後関税はすべてCE未満となる。

さらに、多面的機能の強調は国内的には誤った期待を抱かせる危険がある。特に農業者に対しては日本の主張する哲学がW T Oの基本原則をも変えうるかのような印象を与えかねない。実際には関税や国内支持の削減幅の交渉にあたって「非貿易的関心事項」をどう加味するかが議論されるのである。農業交渉の基本的方向が変わるのではない。

日本提案の中で唯一多くの支持を受けているのが「輸出規律の見直し」である。これは現行のルールが輸出と輸入に対する措置が不均等であるのでこれを是正しようというものである。例えば、輸入国は関税化により関税さえ払えば誰でも輸入が可能であり、さらにはミニマム・アクセスで最低輸入量を保証しているのに対し、輸出国は国内の需給が逼迫したときなど禁輸または数量制限ができる。日本提案ではこの輸出禁止・制限を輸出税に置き換えることを主張している。いわば輸出における「関税化」の提案である。この主張に対しては多くの支持が得られている。しかし、日本の提案のねらいは輸出禁止・制限があるゆえに食料を輸入に頼ることができないと主張することにあつた。したがって、もし、輸出規律の見直しが合意されるとするなら、日本は食料の安全保障確保のため国内農業を必要とするという農業保護の論理的根拠を一つ失うことになる。

カンクン閣僚会議の決裂で新ラウンドの行方は不透明になった。世界各国は地域自由貿易協定（F T A）などによるブロック化を進展させるであろう。W T O体制は弱体化の危機にある。W T O体制の維持と自由貿易の推進を経済の生命線とする日本はどのような対応が求められているのであろうか。

農業分野で言えば、早急に交渉の再開に尽力することである。農業交渉は新ラウンドの一部であり、他の分野とともに一括して合意されるべきものであるゆえ、他の分野も含めた戦略の練り直しが必須だが、農業交渉は崩壊したわけではない。先のウルグアイ・ラウンドでも1988年の中間合意は先送りされ、ラウンドが決着したのは当初予定から3年後であった。交渉の前途を悲観する必要はない。

しかしながら、W T Oの加盟国が148カ国に達し、その5分の4が開発途上国となった現状に照らして、W T Oでの合意はより多くの時間と外交努力を必要とし、先進国はF T Aによる貿易自由化と地域主義への傾向を強めていることも事実である。

1 - 5 . F T Aの今日的意義

F T Aは協定加盟国間の貿易に対する関税や数量制限などの障壁を撤廃する取り決めであり、地域統合の一形態である。地域統合としては、F T Aに対域外共通関税を設ける「関税同盟」、域内で生産要素移動をも自由にする「共同市場」、さらにマクロ経済政策を共通に実施する「経済同盟」があり、これに超国家機関の設立が加われば「完全地域統合」となる。北米自由貿易協定（N A F T A）やアセアン自由貿易地域（A F T A）はF T Aであり、以前の欧州経済共同体（E E C）や南米四カ国によるメルコスール（M E R C O S U R）は関税同盟で、E E Cは共同市場（E C）を経て、E Uとなり経済同盟に向かっ

ている¹¹。

F T Aをはじめ地域統合は、域内と域外とに差別を設けるという意味で無差別原則を基本とするW T Oとは論理的に相容れない性格を有する。W T Oが国際機関として設立され、紛争処理やその他の国際的規律が整えられたが、同時にF T Aも世界各国・地域に急速に拡大し、世界の潮流となっている。これは、世界の国々が多角主義（W T O）を地域主義（F T A）より上位の枠組みと見ているわけではなく、問題の所在や状況に応じて2つのチャンネルを使い分けていることを示している。

F T Aが急速に拡大している最大の理由は、W T Oが巨大化し加盟各国の利害が対立し、2003年9月にメキシコ・カンクンで開かれた閣僚会議の決裂にみられるように、多国間交渉では大きな進展が期待できなくなっているのに対し、F T Aは利害の一致が得やすく、締結と実施が迅速に行われるからである。また、W T Oでは取り扱われていない分野でのルール作りも比較的容易である。さらに、F T Aは、西に拡大する欧州連合（E U）、東にN A F T Aと南米を取り込む米州自由貿易地域（F T A A）というように、自由貿易地域が多くを国を取り込んでいくと、地域統合に参加しないことのコストが大きくなる。いずれの地域統合からも排除されてしまい市場の喪失が深刻化するのである。

2004年3月中旬に大筋で合意に達した日本の対メキシコとの経済連携肯定（E P A）も、こうしたネットワークからの排除のデメリットを除去するために締結が不可欠とされた。メキシコはN A F T Aだけでなく、E U諸国など32カ国とF T Aを締結しており、この経済圏の経済力は世界のG D P総額の60%に相当する。メキシコは政府調達の入札資格をF T A締結国に限定しており、日本は参加資格がない。また、同国への輸出には、例えば自動車で20 - 30%の関税が課され、無税で入ってくるF T A締結諸国に日本はシェアを奪われている。折角日本企業がメキシコに進出して日本から基幹部品などを輸入すれば関税により生産コストがあわないという問題を抱える。

F T Aは経済的効果だけではなく政治的外交的効果を持つことが強調されなければならない。国際政治の場では地域を代表する発言が一カ国の発言より政治的重みを増してきている。それが政治的利害を共有する地域の総意であればなおさらである。E Uはその典型であるが、N A F T Aも経済的利益追求のみで創設されたわけではない。国際社会が相互依存を深めていく中、F T Aを通じて経済的連携を強化することは政治的信頼を増大させ、安全保障環境をも改善する。すなわち、経済的連帯と政治的連帯は表裏一体であり、政治的信頼関係がなければ経済的連携も行い難く、逆にF T Aの成功は政治経済両面での関係強化をもたらすのである。

F T Aの今日的意義はそのネットワーク効果の大きさにあると見てよい。このことはF T Aが必ずしも地域経済ブロック化するものではないことを意味する。一方、F T Aの

¹¹ F T Aの考え方と実際を理解するのに浦田・日本経済研究センター編（2002）を参照。

締結によりそのネットワーク効果を最大限活用するためには、さらにF T Aを結びやすい国内制度・体質に転換しておく必要がある。国内農業の構造改革が求められているのはまさにこの視点からである。

世界の潮流はF T Aによるネットワーク化の方向にあるが、これは世界をF T Aを多く結んでいる国と殆んど結んでいない国とに分断する恐れを含んでいる。W T O加盟国の中でも関税を維持するグループと維持しないグループに分かれ、関税を撤廃した諸国は関税を維持する国に対しては関税を課すが、撤廃した諸国間では多角的貿易でネットワーク効果を楽しむ。「F T A圏」と「非F T A圏」という二重構造への帰着である。

1 - 6 . W T O ・ F T A と日本農業

W T O 農業交渉で日本はコメを守る姿勢に徹しており、他の農産物への対応が見えてこない。日本提案にある農業の「多面的機能」の主張は水田を念頭においたものであり、基準年の変更も消費の減っているコメのミニマム・アクセス数量を小さくするためである。カンクンでの閣僚宣言文案に盛り込まれようとした関税の上限設定もコメを守るために反対した。具体的な上限の数値は議論されなかったが、米欧は 100% を念頭においているともいわれる。上限設定が 100% となれば現行関税率が 490% のコメだけでなく他の農産物にも大きな影響がでてくる。コメ以外で現行関税率が高い品目をみると、例えば、バターが 330%、でん粉が 290%、落花生が 500%、コンニャクイモに至っては 990% の高率である。これらの品目は上限が 200% でも大きな影響は避けられない。

一方、F T A の影響はどうであろうか。対メキシコとの F T A 協議では豚肉とオレンジ果汁が問題となったが、対韓国との F T A では品目によってかなり微妙である。野菜や水産物など差別化された品目では相互に貿易が拡大し生産者にもメリットが期待できるが、一般的に言えば韓国農業の生産費が日本より低い。もし日韓で F T A が実現したら韓国は野菜、果樹、切花および豚肉などの対日輸出の増加で農業の G D P (付加価値) が 14% 増加するとの予測もある¹²。韓国が農業を含む例外なしの F T A を望んでいる所以である。なお、豚コレラの発生で 2000 年以來韓国からの豚肉輸入はストップしているが、従来から韓国の対日農産物輸出の第一位は豚肉であり、ここでも日本の豚肉輸入制度 (差額関税) が問題になる可能性がある。

日韓 F T A は今後他のアジア諸国との F T A 交渉を進めるにあたっての試金石である。出来る限り例外は設けない方がいい。実施期間など他の分野と異なるトラックを用意するにしても、コメを含めて農産物は日韓間で自由な貿易を促すべきである。農産物も今日では多くが差別化された商品となっており、産業内貿易が期待できる。上質なコメの需要はアジア諸国でも高まっており、高所得者向けに日本からのコメ輸出も考えられる。こうし

¹² Choi (2002) を参照。

た取り組みを含め、日韓で「共通農業政策」にむけた議論を展開すべき時期にきているように思われる。これはさらに「アジア共通農業政策」構想に発展させるべきであり、議論が進めば「アジア F T A」の展開はかなり現実を帯びたものになるに違いない。

日本農業の経営面積は農家一戸平均で 1.5ha にすぎず、米国の 125 分の 1、欧米諸国の 20～30 分の 1 に止まっている。これまで規模拡大が進まなかったのはなぜであろうか。日本では農地法により農地保有の権利を原則として耕作者（個人）に限定し、権利移動を統制している。例外は農業生産法人であり、今では経営形態として株式会社も認められているが、株式の譲渡制限や出資制限により、耕作者または耕作者を中心とした法人しか農地を取得できない。農業以外の株式会社は農地を取得することも賃借することも禁止されている。農外企業の参入を規制する理由のひとつに、一般の株式会社は農地を転用期待で取得し、営農せずに農地を荒らしてしまうおそれがあることが挙げられる。そうであるなら、転用期待を排除する政策を徹底すればいい。例えば、期限付きで優良農地を完全転用禁止に指定するなどの措置が考えられる。日本農業が国際競争の中で生き残るためには、いまや 1 市町村の農地全てを 1 経営体が担う程の構造改革が必要である。そのためには農業以外の資本導入を促すことが望ましい。農地取得規制は撤廃すべきである。自由な市場競争を通じて生産資源は効率のいい農家、農企業に早急に集中すべきである。

今、世界は多くの F T A 締結などによりブロック化が進展しており、W T O 体制の弱体化がささやかれている。W T O 体制の維持と自由貿易の推進は日本経済の生命線である。また、新たな多角的貿易交渉を成功させるためにも日本に寄せられている期待は大きい。農業の自由化は比較優位のない生産分野で痛みを伴うであろうが、それは一定期間直接補償で所得を補填し、構造改革に取組み、成功しなければ退出するしかない。民主化された社会において最低限の生活水準を保証するセーフティネットは必要であるが、自由な競争を確保することが市場経済の原則である。国民的にみて合意されない所得の再配分や市場の歪みで生ずる経済的損失、そして経済外交上の費用といった、農業保護にまつわる社会的費用の大きさは十分認識する必要がある。

日本経済は長い不況から脱しきれずにあえいでいる。W T O や F T A を通じた経済の活性化に期待する向きも多い。W T O が頓挫し F T A の展開が遅れている日本は、世界の潮流から取り残されると懸念する声もある。これまで W T O の下で多角的貿易交渉を通じたグローバル化に重点を置いてきた日本の外交は、対シンガポールとの F T A 締結で舵を切ったかにみえた。しかし第二の F T A となるべき対メキシコとの交渉が難航した。ようやく、2004 年 3 月大筋合意に達し、農産物を初めて実質的に含む経済連携協定となる。しかし、農産物のメキシコに対する市場開放は特惠輸入枠の設定が中心であり、農産物の包括的開放にはほど遠い¹³。

¹³ 日メキシコ経済連携協定に関する大筋合意で、農産物 5 品目の取扱いは以下の通りであ

WTOやFTA推進のためには国内農業の改革が不可欠となっている。農業保護が貿易自由化推進のブレーキになってはならない。むしろWTOやFTAの議論で炙り出された問題に正面から向き合い農業の構造改革を進めるべきである。構造改革とは相対的に生産性の低い非効率な部門から資源をより効率的な部門に移し、経済全体の生産性を上げることにはならない。生産性の分子である生産量の拡大だけでなく、分母の農家ないし農業就業者の縮小を加速しなければならない。その調整過程で痛みが発生したとしても、それは期間を限った直接所得補償など対象に直接効果のある政策で処理すべきである。国境措置や価格政策といった市場を歪める政策を排除して、市場原理の活用により農業の構造改革を急がなくてはならない。

一方で、外交上の戦略を練り直す必要があるかもしれない。対シンガポールEPAでは農業分野は実質的に関税撤廃品目から除外され自由化を拒否し、対メキシコEPAでも農業の市場開放は部分的なものにとどまっている。しかし、すでに発足しているNAFTAでもFTAでも、農産物の取扱いを他の分野とは区別して、例外を認めたり、実施期間を延長したりの処置が施されている。また、WTO協定との整合性にも留意したものとなっている。さらにNAFTAでは急速な輸入の増大に対する特別セーフガード規定も用意されている。

このように農業については各国とも特殊な事情を抱えていることを前提に、農業分野をFTAに取り込んで現実的な対応で望むべきである。なにも、短期間で関税を撤廃することが唯一の選択肢ではない。FTAのように特定品目、例えばコメをセンシティブな項目として例外扱いすることも一案であるが、WTOにおける農産物関税引き下げのように、包括的に全体での平均引下げ率を目標として交渉することも可能であろう。

特にFTAでは2国間の場合、比較優位・劣位分野が明らかになりやすい。したがって、国内対策も迅速に行いうる。WTO合意であれば加盟国の全ての国に対して競争条件の情報アンテナを張り巡らす必要があるが、FTAでは限られた相手国の動向に注意を集中して対策を講ずればよい。段階的あるいは品目別に構造調整を行えばよいという意味で、FTA対策は今後訪れるであろう本格的な大グローバル化時代へむけた真の国内構造調整への試金石でもある。

る。＜豚肉＞従価税率半減の特恵輸入枠の設定、初年度3万8千トン、5年目8万トン。＜オレンジジュース＞関税率半減の特恵輸入枠の設定、初年度4千トン、5年目6千5百トン（濃縮換算）。＜牛肉＞当初2年間市場開拓枠10トン（無税）、3年目以後は3年目3千トン、5年目6千トン、関税率は協定発行後2年目に協議。＜鶏肉＞当初1年間市場開拓枠10トン（無税）、2年目以後は2年目2千5百トン、5年目8千5百トン、関税率は協定発行後1年目に協議。＜オレンジ生果＞当初2年間市場開拓枠10トン（無税）、3年目以後は3年目2千トン、5年目4千トン、関税率は協定発行後2年目に協議。いずれの品目についても、協定発行後5年目に再協議。

引用文献

Anderson and Hayami with associates (1986), *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, London and Sydney: Allen and Unwin.

Choi, Sei-Kyun (2002), "Effects of Korea-Japan FTA on the Korean Agricultural Sector: Evaluation and Strategy," Seoul: Center for Agricultural Policy, Korea Rural Institute.

Davey, W. J. (1993), "The rules for Agricultural Trade in GATT," in Honma, Shimizu, and Funatsu (eds.), *GATT and Trade Liberalization in Agriculture*, Otaru University of Commerce. (逸見謙三監修 『農産物貿易とガット交渉 - 歴史とルール』農村文化協会、1994年に所収)

速水佑次郎 (1986) 『農業経済論』岩波書店。

速水佑次郎・神門善久 (2002) 『農業経済論 新版』岩波書店。

本間正義 (1994) 『農業問題の政治経済学』日本経済新聞社。

本間正義 (2003a) 「WTO新ラウンドと農業問題」渡邊寄頼純編著 『WTOハンドブック - 新ラウンドの課題と展望』ジェトロ。

本間正義 (2003b) 「WTO農業交渉と日本の対応」 『農業と経済』第69巻第10号。

Schultz, T. W. (1953), *The Economic Organization of Agriculture*, New York: McGraw-Hill.
(川野・馬場監訳 『農業の経済組織』中央公論社、1958年)

浦田・日本経済研究センター編 (2002) 『日本のFTA戦略』日本経済新聞社。

表 1 - 1 . 我が国の農産物貿易交渉等の推移

暦年	主な出来事	主な輸入数量制限撤廃品目 (注)
1955	GATT加盟	
60	121品目輸入自由化	ライ麦、コーヒー豆、ココア豆
61	貿易為替自由化の基本方針決定	大豆、しょうが
62		羊、玉ねぎ、鶏卵、鶏肉、にんにく
63	GATT11条国へ移行	落花生、バナナ、粗糖
64		いぐさ、レモン
66		ココア粉
67	ケネディ・ラウンド決着('63~)	
70		豚の脂身、マーガリン、レモン果汁
71		ぶどう、りんご、グレープフルーツ、牛、豚肉、紅茶、なたね
72	アメリカ大豆等輸出規制	配合飼料、ハム・ベーコン、精製糖
73		
74	日米農産物交渉妥結(牛肉・かんきつ)	麦芽
78	東京ラウンド決着('73~)	ハム・ベーコン缶詰
84	日米農産物交渉決着(牛肉・かんきつ) 総合経済対策	
85	対外経済対策	豚肉調製品(一部)
86	ウルヴァイ・ラウンド開始 アクション・プログラム	グレープフルーツ果汁
88	日米農産物交渉合意(牛肉・かんきつ、12品)	ひよこ豆

89	目)	プロセスチーズ、トマトケチャップ・ソース トマトジュース、牛肉・豚肉調製品
90		フル・ツピュ・レ・ペ・スト、パイナップル缶詰、非かんきつ果汁
91	ダンケル合意案提示	牛肉、オレンジ
92		オレンジ果汁
93	ウルヴァイ・ラウンド決着('86~)	
95	ウルヴァイ・ラウンド合意実施	小麦、大麦、乳製品(バター、脱脂粉乳等)、でん粉、雑豆、落花生、こんにゃく芋、生糸・繭
99		米
2000	WTO次期交渉開始	

(注) 代表的な品目のみ掲載した。また、品目名については、商品の分類に関する国際条約で定められた名称によらず、一般的な名称により表記したものを含む。

(参考) 日米農産物交渉における 12 品目

プロセスチーズ、 フルーツピューレ・ペースト、 フルーツパルプ、パイナップル缶詰、 非かんきつ果汁、 トマト加工品(トマトジュース及びトマトケチャップ・ソース)、 ぶどう糖・乳糖等、 砂糖を主成分とする調製食品、 粉乳・れん乳等乳製品、 でん粉、 雑豆、 落花生、 牛肉及び豚肉調製品。

第2部 日本農業の「新たな」政治システム¹⁴

2-1. はじめに

第2部では、政治的な視点から日本の農業改革の問題を取り扱う。その主な目的は、農業部門で国内及び貿易における自由化が実現できるかどうか、その可能性を見極めることである。農業の政治システムについて、「古い」ないしは「伝統的な」モデルの一連の変化を検証することによって、日本農業に「新たな」政治システムがあるのかを明確にする。果たして、日本農業のラジカルな変化の先触れとなる政治的条件はあるのだろうか。そうした変化は、農業部門の広範な市場開放のみならず農業内部における市場の大改革にとって、十分なものなのだろうか。

本稿では、日本の農業政治は、今も変化の途上にあると結論する。古いシステムは、多くの面で変化を経験しているが、しかし、これらの変化は、農業部門に実効性を持った改革を据える土台としては不十分である。その上、いくつかの点で、日本農業の「古い」政治システムが、自分の権利を再三主張し、農業改革の外見を複雑なものとしている。しかしながら、日本の農業政治の伝統的なパラダイムに変化が生じている。

2-2. 日本農業の「新しい」政治の出現

農家有権者の数はゆっくりだが確実に減少し、限界点を下回った（2003年には、はじめに全有権者の8%を下回った。表2-1で示されているように、1990年の半分をわずかに上回る程度である。）。こうした数字から分かるように、もはや、農家の投票の動きが選挙の結果を左右すると議論するのは、現実には、不可能である。

投票価値の格差が減少し、衆議院で5対1という極端な格差から2対1をやや上回る程度になったため、低い人口密度の地域（すなわち、農村有権者）に有利に働いていたバイアスがかなり縮小された¹⁵。選挙制度改革は、ある程度、伝統的な農村の利害から都市の利害へと選挙勢力を再調整することとなった。

国会における農業側の発言力が低下している。1994年の選挙制度改革によって衆議院で全480の議席のうち300議席が大選挙区制（MMD）から単純多数決システムの小選挙区制（SMD）となったために、「農業議員」としてのみみられていた議員が舞台から次第に姿を消していった。この改革によって、選挙立候補者は、議席獲得のために有権者の非常に広範多岐にわたる関心に訴えかけることを余儀なくされ、かくして、個々の立候補者にとっ

¹⁴ 第2部は Aurelia George Mulgan (Associate Professor at School of Humanities and Social Sciences of University of New South Wales and Australian Defence Force Academy) が執筆した英語論文 (The 'New' Politics of Japanese Agriculture) を森田明が翻訳した。

¹⁵ 2002年に、公職選挙法で、衆議院で議席の再分配を認めるための修正が行われた。票の重みの不均衡が2002年に改善されたのは、このためである（表2-1参照）。

て農民票の重要性は低下したのである。もはや、立候補者にとって農家だけに向けて政治的なメッセージを発信するのでは充分ではなくなった。民間企業で働く人々や消費者も含む非常に広範な有権者の要求を満たさなければならなかった。最近、農協の全国的な政治・選挙キャンペーン組織である全国農業者農政運動組織協議会（全国農政協）の会長が、この組織には農業や農村地域に理解を示してくれる国会議員を大勢国会に送り込む力はないと認めている¹⁶。

自民党を支持する農家有権者の支持が次第に縮小してきている。2003年10月に東京で開催された自民党後援者団体の集会で、「ある農業団体の代表が、次のように高らかに言った。「農家は常に自民党に心を寄せてきたし、それを支援するためには何でもしてきた。」。しかし、自分の団体の職員はその演説中にも席を離れはじめた。」¹⁷ある自民党の職員によれば、「我々が保護してきた産業団体は我々になお投票してくれる。しかし、我々があげたことよりもわずかな投票しか得られない¹⁸」と。多くの農家が、小泉政権の「構造改革」のゆえに自民党に幻滅し、2003年11月の総選挙では投票しなかった。ある日本の新聞のコメントによれば、

「今回の選挙は、政治の舵取りをするべきと考える政党を選択する機会として、都市の有権者から注目されていたが、政界にビッグ・ウェーブを産み出すことは出来なかった。投票者数は、東京、大阪、愛知といった大都市ではやや減少しただけであったが、群馬、島根、香川のような県では激しく落ち込んだ。有権者の投票数が示しているのは、都市の無党派層と比べて、自民党の支持者の多い農村地域の有権者が投票を行わなかったことである。」¹⁹

農家には、小泉首相の経済政策のせいでデフレや経済不況が悪化したという見方が広まっており、とりわけ地方では強い²⁰。農家は、構造改革が家族農業を崩壊させてしまうのではないかと危惧するとともに、自分たちが主張を打ち出しても、それが政策に反映されないことに不満を漏らしている²¹。

自民党の農民票への依存度が減少しているのは、農家やその他の特殊利害関係者による投票、それだけでは、もはや、自民党が政権を獲得するのに充分でないからである。農業を含めて伝統的な支持団体からの支援では、立候補者が当選するのに十分な票を回すこと

¹⁶ 「安全な食料供給と健全な農業農村の発展に向けて」『農政運動ジャーナル』，No.50，2003年4月，p.8.

¹⁷ *Nikkei Weekly*, 3 November 2003.

¹⁸ *Nikkei Weekly*, 3 November 2003.

¹⁹ 2003年11月10日付け東京新聞。

²⁰ 「総裁選，総選挙，次のリーダーは・・・」『農政運動ジャーナル』，No.50，2003年4月，p.1.

²¹ 「安全な食料供給と健全な農業農村の発展に向けて」『農政運動ジャーナル』，No.50，

はできなくなった。伝統的な支持団体である支持者層は、先細っていく。伸びてきている投票者層は、都市の浮動票（すなわち、無党派票、未決定票）である。読売新聞の見たところでは、「自民党は浮動者票を引きつけなければ将来はない。衆議院と参議院の過半数議席を確保することはできない。小泉首相は他の誰よりも現在の自民党の位置を知っている」という²²。その支持なくして自民党は選挙に勝てないのだから、小泉政権の選挙の新しいプライオリティーは、まず、浮動者層の票を獲得することであった。2003年11月の総選挙では、小泉首相は「自民党は、全ての社会階層の人々にアピールする真の改革党であるという我が信念に基づいて、浮動票に焦点を当てた」²³。小泉政権は、今までの自民党政権と違って、もはや特殊利害の与党の代理ではない。日本国民に可能な限り広く横断的にアピールしようとしている²⁴。自民党の中でも「保護主義的政策という株を守りつづけるだけでは」²⁵国民から広い支持を得ることは出来ないと気づきはじめた国会議員、特に、若手の国会議員が増えている。

浮動票を取り込むことの意味は、党においてさらに改革指向する人々と小泉首相とよって率いられた自民党政権が、都市票に向かってアピールを打ち出すである。このように自民党が選挙に望む姿勢を改めたために、主として都市を基盤とする新公明党との提携が、ますます強まった。新公明党は、今や政府内の協力者としてばかりか、自民党候補者への支援組織としての役割を担っている。事実、ともに推薦した（すなわち、自公推薦）個々の候補者のために新公明党（の基盤である創価学会）が都市票を動員してくれることに、自民党は、ますます、依存を高めてきている²⁶。通説では、創価学会の集票地区では、小選挙区それぞれで平均2万から3万の価値がある²⁷。このことは、小選挙区では、平均して、当選のための票数の20～30%に相当するから、この票は、「自民党には大いに訴える」²⁸ものがあつた。2003年11月の選挙では、「当落が数百票の差で決まるような有権者の下では、新公明党に支持された自民党候補者にとって役立つものであつた」²⁹。この本質は、自民党が公明党を欠いては都市で勝てないことに気づいたことである。都市における支持層を厚くするには、新公明党に頼らなくてはならない。事実、「仮に選挙における自公提携が

2003年4月, p.9.

²² 2003年11月7日付け読売新聞。

²³ 2003年11月19日付け東京新聞。

²⁴ 2003年11月の衆議院選挙では、「自民党、民社党いずれも国民に可能な限り広くアピールしようとした」。Nikkei Weekly, 17 November 2003.

²⁵ Nikkei Weekly, 8 December 2003.

²⁶ 2003年11月の選挙では、新公明党は小選挙区の277自民党候補者のうち198人を推薦した。当選した小選挙区の候補者168人のうち、80%近く、すなわち133人が自民党の連立相手としての推薦を受けていた（Nikkei Weekly, 24 November 2003）。

²⁷ 2003年11月7日付け読売新聞。

²⁸ 2003年11月19日付け東京新聞。

²⁹ Nikkei Weekly, 24 November 2003.

実現できていなければ、この前の選挙で、おそらくもっとたくさんの自民党候補者が落選の憂き目にあっていただろう」³⁰。有名な前農林議員の二世ですら、従来からの支援団体からのバックアップに加えて、新公明党からのものを望んだ。農林議員であった三ツ林弥太郎の息子の三ツ林隆志（埼玉 14 区）が述べていることによれば、2000 年の衆議院選挙で議席を勝ち取れたのは、父親譲りの地盤に加えて新公明党からの支持層と選挙上の提携を行ったからだという³¹。

自民党は農業政策の中心となる人物が消えていく。これは政界からの引退による。2003 年の衆議院選挙に先立って農林族が大勢引退した。江藤隆美，堀之内久男，大原一三，谷洋一。これら農業政策上の多年にわたる重鎮の代わりを果たす者は、なかなか容易には現れない。というのは、改革後の選挙システムでは、国会議員が政策の専門家となることへのインセンティブを小さくしているからである。事実、族システムそのものが脅かされつつある。というのも、新たなシステムにおいては、小選挙区候補者ならだれもが、専門家よりはむしろ一般論の言える人 generalist であることを余儀なくされているからである。全中が嘆いているとおり、「農家自身がそうであるように、農林族はその後継者を見つけることが問題である」³²。日本の主要な農業新聞である日本農業新聞は、「小選挙区制の導入によって農業の受ける最大のことは、その票田の地盤沈下によって自民党農林族の状態が変わってしまうことである」³³ことを認めている。

農協の組合員割合の減少と政策運動の退潮。農業事業における農協の独占は、その購買・販売を農協外で行う農家が段々増えているために、崩れてきている。農協は、今でも農業政策運動を組織するが、全国代表者集会や全国大会に魅力を感じる人の数は縮小している。過去においては、何千という農家と農協職員が出席していたものだが、今では、こうした会議に、職員と組合員を合わせて 1000 人も来ればましである。

執政部の権力構造の変化によって、自民党政府内の改革派がますます力を強めている。日本には、今や、非常に強大な権力をもった執政部が存在する。官邸，諮問委員会をもつ内閣府，拡大・強化された大臣官房，それに担当大臣。このような新しい執政装置は、政策部門に横断的な影響を与えており、伝統的な政策立案システムに挑んでいる。内閣府の職員数は 649 人（2003 年末）であるが、対して昔の総理府は 200 人であった。内閣府の経済財政諮問会議（CEFP）や総合規制改革会議のような執政部の諮問機関は、改革への提言やマニフェストを産み出すのに中心的な役割を担っている³⁴。内閣内部に、こうした諮問機関の代表者たる内閣府特命担当大臣がいる。たとえば、経済財政諮問会議には、金融・経

³⁰ *Nikkei Weekly*, 24 November 2003.

³¹ 『政官要覧』政策時報社，東京，平成 15 年春号，p.150.

³² 「農林議員も後継者不足？」『農政運動ジャーナル』No.30，2000 年 4 月，p.1

³³ 1998 年 5 月 11 日付け日本農業新聞。

³⁴ 2004 年には、総合規制改革会議は官房長による上級レベル及び民間部門アドバイザーに

済財政政策の内閣府特命担当大臣として竹中平蔵が、また、総合規制改革会議には、行政改革と規制改革のための内閣府特命担当大臣として金子一義がいる。

首相の下には、今や、改革の先駆けであり、全政府横断的な戦略的政策立案のための装置がある。新たな執政部体制は強化されて、税制改革、医療改革、年金改革、産業再生、金融制度の再構築などのような特定の分野や政策範囲のみならず、あらゆる種類の超越論的政策（すなわち、「聖域なく」、時の政権が該当全部門で推進しようとしている包括的な施政方針）³⁵。〔訳注：「超越論的」とは、個別政策に先立つものの意味。〕を産み出すことができるようになった。経済財政諮問会議の第1の役割は、小泉政権の行うマクロ経済的・財政政策的判断の方向を指し示すガイドラインの作成である。このような戦略的政策レベルでは、伝統的な政府自民党政策立案プロセスは、素通りにされ、排除されてしまう。大臣と党のグループは（伝統的には）率先して導いていく者であったが、それが、単なる政策の受け手に降格されてしまった。小泉首相は「たとえば、内閣主導による経済財政政策諮問会議を発足し、内閣で審議されるよりも前に、自民党の大物政治家が焦点となる政策問題を検討するシステムを止めてしまうことによって、自民党の意志決定方法を変えることとなった」³⁶。政策立案の順序は逆転した。ボトム・アップは、トップ・ダウンに置き換えられた。日本医師会（JMA）の会長のコメントによれば、「政策立案の手続きは、小泉内閣でかなり変わった。医師会は、もはや自民党を通じて主張を反映させることはできない。・・・なにがとも、学者と民間人による委員会からの改革提言を基礎とした内閣によって、トップ・ダウン方式により決定される」³⁷という。

総理大臣の任命した経済財政諮問会議の座長は、予算編成の際のプレーヤーとなり、大蔵省の排他的な領分とされてきたところに口をはさんだ。経済財政諮問会議の座長は、予算要求のガイドライン（すなわち、予算要求をまとめる際に各省庁が従わなければならないガイドライン）を承認する。予算もトップ・ダウン色を強めることとなる。たとえば、小泉首相が2003年予算で支出をカットするために、公共支出計画の見直しを含めた特定のspecific構造改革を作成するよう閣僚に指示を出した。7閣僚（農水大臣も含まれる）に対する指示は、約30項目にも及んだ。指示の目的は、最終期日を設けることによって、各省に改革の手法を明確にさせることにあった。そうして、各省による予算案は経済財政諮問会議で精査された。農林水産大臣武部勤の場合、小泉首相が彼に言ったのは、「硬直化し時代遅れであると批判されている国のコメ生産政策を見直すこと。また、農業に民間部

による下級レベルに再編される。

³⁵ 「聖域なき構造改革」は小泉首相のマントラとして有名であるが、このフレーズは小泉首相がはじめに用いたわけではなかった。1990年代後半の橋本政権において、「聖域なき見直し」が用いられた。

³⁶ *Nikkei Weekly*, 29 September 2003.

³⁷ *Nikkei Weekly*, 30 September 2002 より引用。

門のイニシアティブの導入を研究すること」³⁸であった。

自民党の改革派の基本は党の政策立案システムの再構築にある。まず、族議員が議長を務める約 10 の調査会と特別委員会の廃止が決まった。ついで、小泉首相の政治改革アジェンダ、政策の計画やその設計を進める明確な要約を付して、その上位に置かれた委員会（特定の問題を扱う小委員会とともに）³⁹を経済財政諮問会議の中に設置した。こうして、執政部と党との協力関係を強め、経済財政諮問会議の委員会で幅をきかせている保守的な党や官僚勢力からの反対に打ち勝っている。

小泉首相は、内閣における派閥の取り決めという自民党の伝統に揺さぶりをかけることとなった。そして、そのおかげで、適材適所に思える大臣を（大臣ポストのために派閥が指名した者ではない）を選ぶことができたし、自分に忠誠心を持ち、自分の政策のために身を捧げる者を選択できた。その結果、これらの大臣が自分の省庁で小泉政策を課そうと努めることとなり、執政部スタイルが強化され、官邸主導型政府となることは必至であった。また、各省庁に副大臣と政務官のポスト（先の政務次官との置き換え）を新規に設けることによって執政部 executive は拡充された。こうした改造は、官僚の犠牲の下で政治指導性を強化されるようデザインされた。これらのポストへの約束は、非派閥の小泉首相が行った。

小泉首相は、最近、構造改革プログラムに農業を含めるべく拡大した。小泉政権の政策文書である「2002 年の基本政策」⁴⁰によれば、2002 年に小泉首相は農水大臣を含む 7 大臣に「各省庁でシステムと政策の改革の提案を作成するのにリーダーシップを発揮し、8 月末にはその提案をもとに経済財政諮問会議で集中的な検討ができるようにしてほしい」⁴¹と要望した。

小泉首相はこの試練を使命感と力説して述べたことには、

「これは、21 世紀の社会構造の大きな変化に十分に対応できる大胆な構造改革を、各大臣自ら、トップ・ダウンで進めていただくものであり、これまで当然のこととして受けとめられてきた制度・政策を「根元」から変革するものである。先の各大臣におかれては、単なる抱負に留まらず、改革の具体的施策に踏み込んだ案を示していただきたい。」⁴²

³⁸ Japan Times, 20 July 2002,

<<http://www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl?nn200020720a1.htm>>

³⁹ これら小委員会で取り組まれた問題には、いわゆる「三位一体」改革（以降をみよ）、郵政民営化、FTA の推進がある。

⁴⁰ 正式には『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002』。

⁴¹ 「「制度・政策改革集中審議」について - 内閣総理大臣指示 - 」

<http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2002/07/19seiji_e.html>

⁴² 「「制度・政策改革集中審議」について - 内閣総理大臣指示 - 」

さらに最近になって、小泉首相は、アジア・太平洋の国々と自由貿易協定（FTA）を調印する見通しを改善するために農業に的を絞ってきた。2003年9月には、有望な、メキシコとの二国間FTA協議の最終段階で、小泉首相は日本の貿易交渉担当官に対し「成功させよ」との指示を出した⁴³。こうした指示にも関わらず、交渉はメキシコのオレンジ・ジュースと豚肉の輸入問題で行き詰まった。後に、小泉首相は農業改革と市場開放への意欲を積極的に示すようになった。11月にバンコクで開かれたアジア・太平洋経済協力会議（APEC）の席上、彼は次のような宣言を行った、「農業の構造改革を待てない」⁴⁴。後に付け加えて「日本は農業に閉じた国であってはいけない」⁴⁵。こうも言っている。食料・農業・農村地域政策推進本部（数ある執政部の設置した内閣内の本部のひとつ）に対し「抜本的な改革が求められている」⁴⁶。それゆえ、FTAの問題は、新しく権力を得た執政部よる上からの圧力にさらされている。2003年末には、FTAについて他国と協議を進めるために、関係省庁各大臣による会議の開催の計画が官邸から公表された。

自民党の農業ロビーである「抵抗勢力」⁴⁷と対決したときには、政治的な戦略としてよくある戦術がとられた。改革への指向を強化し、自分個人への支持を維持するために、彼がいつも用いた戦略は、族の公的地位と政治的力を弱らせるとともに、自民党の特殊利害をもつ政治家グループの中で対立を産み出すというものであった。これまで、この種の政治劇は、郵政、公共事業、特殊法人で演じられてきた。今やそのスポットライトは、農業改革を阻む者に当てられるようになった。

農水省が政治的に持っていたものが減少した。2001年から02年にかけてのBSE（牛海綿状脳症）危機において農水省の能力の無さと失敗とがさらけ出されてしまったためである。その結果、「生産者のための役所」から「消費者のための役所」へと、表向きは転換することとなった。

民主党（DPJ）が都市を基盤とした、主たる反対政党となった。対照的に、自民党の主要な支持基盤は、先ず地方のまま変わっていない。このことは、日本の選挙上の戦略において二分化された農村と都市の出現を意味する。2003年の選挙キャンペーンは、自民党と民社党の間の、問題に焦点を絞った「マニフェストの戦い」が主な中心であった。それぞれが、自分こそがより本物の「改革」政党であると映し出そうと努めた。民主党のマニフ

<http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2002/07/19seiji_e.html>

⁴³ 伊藤隆敏教授「Japan's Approach to Free Trade Agreements」Asia Pacific School of Economics and Governments (APSEG)で配布されたセミナー論文, Australian National University (ANU), 7 November 2003.

⁴⁴ 2003年11月29日付け日本経済新聞からの引用。

⁴⁵ 2003年11月7日付け日本経済新聞からの引用。

⁴⁶ 2003年11月29日付け日本経済新聞からの引用。これは、数年間で最初に開かれた本部の会議であった。

エストの補足の条項（訳注：内容を詳解した部分）に、「FTAの推進」が明示的に言及されていた。「食料自給率を改善するとともにFTAを推進するためには、農家に直接支持を拡大し、高い関税に頼らなくても競争可能な産業としての農業を創造しなければならない」⁴⁸。自民党のマニフェストでも「積極的にFTAを推進する」⁴⁹ということが含まれていた。

2 - 3 . 変化の伝統的な担い手の進化

国内政策における「外圧」の役割が非常に中立的になった。日本政府の改革を支持する人々は、反改革派の人たちに対抗して自分たちの大義を強化するために、米国からの外圧を利用したが、そのような典型的なケースは疑わしいものとなった。外圧によるこのような方式は、今では、弱まったものと思われる。なぜなら、まるで「政府はそれ自身を改革するための意志も手段も共に欠いている」⁵⁰ように見えるからである。小泉首相の言葉を引用するならば、「我々の流儀でことに取り組み、海外からの圧力は単なるアドバイスとして扱えばよい」⁵¹。その上、米国が一丸となって行ってきた2国間の農産物貿易問題における圧力は（2003年の日本の牛肉関税の引き上げに対する抗議は別として）、かなり足並みが乱れてきている。日本政府が、世界中で米国の安全保障にそれなりの貢献してくれるならば、ブッシュ政権は日本経済を見て見ぬふりをしてくれる用意があるように思われる⁵²。

貿易問題が、国内圧力（内圧）の重要な発生源となって、日本の農産物市場を開放してきた。農産物貿易自由化のための圧力は、伝統的に日本の外より生じたものであり、そのような外圧はWTOプロセスを通じて今もなお結びついているのだが、FTA調印のために日本国内であちらこちらより圧力が生じているため、外国サイドよりはむしろ国内サイドによる圧力に比重が移った。

FTA調印という圧力は、多くの理由で農業改革への圧力として極めて強化されたされたものとなった。第1に、二国間のFTAでは、WTOスタイルの合意のような漸近的な農産物市場開放を想定するのではなく、もっと過激な市場開放（すなわち、自由貿易）の形を考えている。かくして、市場開放の衝撃に耐え抜くための競争力を増強するよう、農業分野に極端な圧力を加えるのである。

第2に、FTA調印という圧力は、非常に効果的である可能性がある。というのは、ことを

⁴⁷ 自民党内のアンチ改革派（族）の特定のグループである。

⁴⁸ 民主党の日本語のサイト<http://www.dpj.or.jp/manifesto_eng/supplementary.html>

⁴⁹ 2003年11月14日付け朝日新聞。

⁵⁰ *Nikkei Weekly*, 20 January 2003.

⁵¹ *Nikkei Weekly*, 20 January 2003.

⁵² Bruce Stockはペンタゴン職員の言葉として次のように引用する。「ブッシュ政権は、「テロリズムに対する戦争」や「中国封じ込め」という観点からしか日本をみていない。小泉首相が「テロリズムに対する戦争」に協力する限り、ペンタゴンと国務省は小泉首相に親切だろう。」（「小泉改革への米国の期待がしばんでいく」（フォーサイト、2002年5月、p.28）に基づくNational Journalの中の彼の論文への彼自身による翻訳。）

進める上で問題のある障害物は農業であると指摘されているからである。「日本を悩まし続け、その貿易相手との二国間地域自由貿易が達成できないでいる理由こそ、まさに、農業貿易問題なのである。」⁵³

第3に、FTAは、国内の特定の分野間で、互いに直接的な競争をもたらす。農業保護を行った場合（すなわち、特定の二国間FTAが調印なされなかった場合）の産業の潜在的な損失の計算が行われてきている⁵⁴。どの場合であれ、産業には、農業部門で見込まれる損失よりもはるかに多くの利益がもたらされるのに獲得できない⁵⁵。たとえば、メキシコとの締結合意は、メキシコが北米自由貿易協定（NAFTA）と欧州連合（EU）とのFTAに加盟していることから、日本の輸出業者にとって将来、北米やヨーロッパ市場にも扉を開くことを期待させるものであった⁵⁶。メキシコとの交渉は、それゆえ、アメリカやEUとの交渉の意味をも伏在させていた⁵⁷。事実、メキシコは32カ国とFTAを結んでおり、その国々を合わせれば、世界のGDPの60%にも達していた。このように、メキシコとのFTAはネットワーク効果を生み、日本がFTAを締結しないことの損失を膨大なものとしている⁵⁸。

第4に、日本経済の危険な状態を考えれば、FTAは、日本の産業を再生するのに役立つ可能性を秘めているため、日本の経済的病に対し貴重な万能薬だと広く目されていることである。

第5に、FTAは他国の政策及び他国の経済政策との強いつながりを想像させる。外務省（MOFA）と経産省（METI）は、日本は、そうした二国間貿易協定や地域貿易協定という世界的潮流に取り残されるべきではないと強く感じている。とりわけ、アジア太平洋地域でのFTA締結競争の、そのなかでもASEANとの締結について、中国の後塵を拝することを外務省と経産省は望みはしない。というのは、貿易協定が、こうした地域で、政治的経済的影響力を広く及ぼすための手段とみられているからである。中国とASEANは、2004年に一部の農産物について関税の撤廃を開始することが日程に組み立てられており、2010年までの貿易完全自由化に向けて動きだしている。対して、日本とASEANとの自由貿易協定についての協議は2005年まで開始されない。こんなわけで、小泉政権は、フィリピン、タイ、マレーシアとの自由貿易についての協議を間もなく開始する。財務省がFTA推進対策委員会を立ち上げる一方で、経産省では2003年10月に経済連携交渉推進本部を設置した。省内でFTA交渉を扱うのに割り当てられた職員数を3倍に増やし、2004年1月までに30人から90人

⁵³ asahi.com<<http://asahi.com/english/business/K2001111500581.html>>

⁵⁴ たとえば、経済産業省の計算によれば、FTAが行われなければ、国内産業は、機会利益として4000億円（37億ドル）が、また、3万2千人の雇用が失われるという。（*Nikkei Weekly*, 15, December 2003）

⁵⁵ 伊藤隆敏教授「自由貿易協定への日本のアプローチ」

⁵⁶ 本間正義教授の口述による。2003年12月。

⁵⁷ 本間正義教授の口述による。2003年12月。

⁵⁸ 本間正義教授の口述による。2003年12月。

とし、また、2002年11月に設置された経済連携交渉推進本部には、FTA交渉に約8人の専任のポストが設けられた⁵⁹。これら8人の職員が、直接交渉に望むとともに、個々の分野(関税引き下げなど)の戦略作りの役割も担うこととされている。

第6に、FTA交渉によって、日本は、農業保護のために他の方法で圧力からの保護を行う状況となった。FTA交渉によって、農業保護の手段が非常に明確となってきた。日本の農業市場の働きに悪さを働いているものが、交渉から非常に明確な形で浮き彫りにされ、それゆえ農業政策はいっそう透明性を確保するようになり、改革は理屈的には非常に容易になった⁶⁰。この文脈からすれば、FTAは農業改革に弾みを付けるための手段として利用されているのである。FTA交渉の成功に向けての途を容易なものとするために農業の改革が必要であるということに言及している識者は多い。日本経済新聞は、「政府と与党連合は、国内経済の構造改革を推進する方途としてFTAの利用に努め始めた。」⁶¹と報じている。経済同友会(JACE)代表幹事の北城恪太郎は、「FTAは、「農業のような分野の実行していくきっかけである」と思っている。」⁶²と発言している。同様に、外務大臣の川口順子は、「FTA交渉は日本を強化する上ですこぶる重要なものである。・・・日本の弱い分野について構造改革を行う必要がある。」⁶³と言ったと伝えられている。日本経済新聞では、こう結論付けている。「自由貿易協定(FTA)締結の世界的な潮流は、日本に農業分野の改革への圧力を寄せている。」⁶⁴

最後に、FTA締結の公算は、日本の産業利益団体・外交的利益団体に、農業ロビーに対抗する強力な公益の論拠を与えることとなった。FTAの締結が日本の国益を強化するというプラスの場合を掲げ⁶⁵、それゆえ同時にマイナスの場合として、農業保護が国益を損ねると論じている。そのような見解は、今まで公共的部門で国益の議論を独占してきた農業支持と保護というイデオロギーに、直接、挑戦状を投げつけている。

他の超越論的頭ごなし政策の圧力も強化された。政治的、政策的現状に挑戦することに熱心な改革首相の登場によって、全分野にわたって超越論的頭ごなし政策の圧力が強化された。たとえば、2003年6月、経済財政諮問会議は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」もしくは骨太方針第3弾を作り上げた。閣議決定されるに及んで、平成16年度政府予算案のための基本的なプランであるばかりか政府の政策となった。予算に関する

⁵⁹ 2003年11月19日付け日本経済新聞。

⁶⁰ 本間正義教授による個人的なコメント。'New Developments and Reform in Japanese Agriculture'におけるワーク・ショップ, APSEG, 8 December 2003.

⁶¹ *Nikkei Weekly*, 15 December 2003.

⁶² *Nikkei Weekly*, 15 December 2003からの引用。

⁶³ *Nikkei Weekly*, 24 November 2003.

⁶⁴ 2003年11月7日付け日本経済新聞。

⁶⁵ たとえば、党政務調査会長の額賀福志郎の発言をみよ。彼は、「今後、アジアの国々や地域と経済提携 economic alliance を確立することは日本の国益を守ることになる」と声高に述べた。(*Nikkei Weekly*, 15 December 2003からの引用)

こととともに、総合規制改革会議及び地方分権改革推進会議からそれぞれ規制緩和と地方分権（いわゆる「三位一体」改革）の推進についての一連の提言もなされている⁶⁶。農業の規制緩和に関する主要問題は、株式会社のような一般企業の農地所有の禁止の撤廃である。地方分権化プランには、農業委員会制度や農業普及事業の改革も含まれており、こうしたプログラムに補助を行う予算ルートの再編であった。農水省は、こうした再編によって、もっていた補助金裁量による権力を都道府県や市町村に幾ばくか奪われることとなるだろう。

小泉政権の財政改革推進は、財務省の財政赤字削減優先と結びついた。その結果、財政による景気刺激中毒で、旧式で、大食らいの自民政権は、今や、過去のものとなった。日本の財政的に整備された環境は根を下ろした。日本経済新聞の観察することによれば、「政府は財政支出によって景気を刺激する余裕はもはやない」⁶⁷。財政赤字解消の手段の1つとして、小泉政権は、向こう3年間公共事業支出を削減するための施策を行った。加えて、政府支出の優先順位は変化し、農業公共事業を含む公共事業の順位は低下した。

「小泉首相は、自民党の政治力を発揮する伝統的な手段 すなわち、大公共事業計画を実施することによって地方への富の再分配 に幕を引いた。換言すれば、利益誘導型政治のみならず既得権益の政党の保護にも終止符を打った。簡単に言えば、これらはすべて、田中角栄前首相の確立した自民党的手法の崩壊である。そこにこそ、自民党総裁として最初の在職期間における小泉首相の歴史的な重要性が存在している。」⁶⁸

経済団体からの明示的な圧力が、FTA と農業貿易自由化の問題をめぐって、さらに広い範囲で激しくなった。食品製造企業は、次第に、安価な輸入品と低い消費需要との間の板挟みになっていったことから、加工業者の国内産農産物仕入価格が下げられるよう、農産物価格体系の見直しを求めて農水省に非常に強い圧力をかけてきた。同様に、国内生産者のためにセーフガード措置として高関税率が一時とられたとき、商社、種苗会社、食品加工会社、スーパーマーケット・チェーン、レストラン・チェーンなど農産物関税で被害を被る産業は、農水省に抗議を行った。

2 - 4 . 変化の新しい運転手。

有権者が、特権的な部門や地理的地域の利権について意識するようになり、 国家資源の

⁶⁶ 「三位一体」改革とは、国から地方への補助金の削減（4兆円（374億ドル）の削減を提案）、国からの地方交付税交付金の見直し（一律に地方自治体全ての地方交付税交付金の見直しを含む。）、地方への税源移譲（すなわち、所得税、消費税、企業税、酒税、揮発油税、たばこ税に関して）が同時に行われることをいう。

⁶⁷ *Nikkei Weekly*, 17 November 2003.

分配が平等でないことを許容しなくなった。それは、公共的なパイが小さくなり、日本経済が困難な状況にあるためである。都市の納税者から地方在住者へ、公共事業補助金として、高生産性部門で産み出された経済的な利得を、低生産性部門（農業とそれに付随する流通業や建設業のようなサービス業、及び中小企業が含まれる。）に再分配することを、これまでどおり行うことは許されないことが、国民にもだんだん分かってきた。これは、すなわち、

「大都市と高生産性部門の資源から搾取することに合わせて作られた経済、社会、政治システムは、長引く経済不況によって日本を苦しめる問題の核心であり元凶をなしている。公開討論の場や人々の心の中で大きな問題として表れるようになった。・・・このシステムによって、財政的な健全性をひどく損ない、経済の不効率性と非競争性が維持された。」⁶⁹

2001年と2003年の選挙では、自民党・民主党のいずれもが、「不効率で」「無駄な」公共事業計画の廃止の公約を政策的原則としてキャンペーンを行った。こうしたことが有権者に、特に都市浮動票によく知られていることであると知った上でのことであった。雪だるま式に膨れあがった財政赤字のせいで、将来、社会福祉への公的支出計画にも支障が生じる恐れがでてきているのに、公共事業支出では、地方の胡散臭い事業と思えるものに無駄使いをしていると、都市有権者は見ている。世論として投票結果に表れているのは、有権者は、経済刺激策にお金をつぎ込むよりも、年金や福祉計画の見直しによって社会保障システム改革を優先するよう政府に求めているということである⁷⁰。

2003年11月の選挙で民主党に対する支持の急増は、改革の推進を持続するよう、小泉政権に対し圧力をかけ続けることとなった。小泉改革が旗振りを行ったとき、主要対立党が批判を行うには、その行動にあまりにも多くの抜け穴がありすぎた。「自民党は、自ら改革党として宣伝しているが、もっと抜本的な変化を企てる必要があり、さもなければ、政権与党としての地位が脅かされるだろう。小泉以前の政策に回帰することは自民党には許されない」⁷¹。皮肉なことに、小泉首相は、民主党の人気の急上昇によって、改革に対し新たな権限を得ることとなり、民主党の支持者（経済改革を望む浮動者層）を取り込むためにその政策を採用することとした。このような傾向により、規制緩和、地方分権、財政改革、公共事業改革、貿易改革、補助金改革のような領域で、農業分野に対し超越論的頭ご

⁶⁸ *Nikkei Weekly*, 29 September 2003.

⁶⁹ *Nikkei Weekly*, 3 February 2003.

⁷⁰ これは日経新聞が2003年9月に行った世論調査による。*Nikkei Weekly*, 29 September 2003に掲載。

⁷¹ *Nikkei Weekly*, 17 November 2003.

なしの圧力がかけ続けられることとなった。

農業の「新」しい政治下で政策上の成果が示すのは、農業政策の変化と改革のバランスである。2002年度及び2003年度は、農林水産関係予算は減らされており 2年で全体の8.5%が減額された(3.1兆円)。また、2004年度予算も財務省は2004年度算定式を厳格に用いて予算の査定をしてくるものと思われる。このため、農林省は増額(たとえば、コメ政策改革。予想を超えて600億円となった。)を要求することができず、それゆえ、他の政策予算の減額が余儀なくされるだろう。

農業公共事業予算もここ2年間、削減された。公共事業支出削減のためである。地方と国の財政改革である「三位一体」改革の下で、農水省は、圧力を受けつつも補助金の削減の計画をたてた。しかしながら、首相はこれに満足せず、官邸は公共事業を中心に更なる削減を(440-500億円)農水省に指示した⁷²。

しかしながら、農水省は、「農業構造改革の加速化」と「食の安全と安心の確保」(これは、より公的な正統性を有する)のような政策目標のために、増えた支出の非公共事業予算を維持しようと努めた。こうしたことは、時代精神(Zeitgeist)の働きに沿いつつ、配分による介入を最大化するために公共事業を非公共事業に代替するという、農水省にはよくあるパターンの1つである。

小泉政権の唱える「構造改革特区」の下で、農業特区(すなわち、株式会社が借り受けた農地で農業を営むことができる区域)が創られた⁷³。しかしながら、少なくとも2004年までは、株式会社は農地の購入を認められておらず、貸借のみが農業特区で行われているにすぎない。こうした特区は日本のほんのわずかな地域を占めるにすぎず、企業は、自分の求める土地が必ずしも特区で利用可能でないと不満を述べている。農水省は、そのような「民営化」は農業部門の介入主義者の役割を狭めるものであるから、商業資本を農業から締め出すことを目的とし続けている。

3通りの地方分権化計画が、官僚(農水省を含む。)の反対にあって、暗礁に乗り上げた。そのことが農業に及んだ時には、提案はかなり骨抜きにされた⁷⁴。農業委員会については、その定数が削減され、その運営費として地方公共団体に出されていた補助金もそれに合わせて減額された。農業普及センター職員の数も減らされる一方、知事に課されていた農業普及センター設立の義務が廃止された。同様に、農業普及計画に出されていた補助金

⁷² 2003年11月29日付け日本経済新聞。

⁷³ 11の農業特区全てが実質的に県や市町村など地方公共団体によって設立された。このうち、8カ所については、農地貸借もあるが、農業特区について疑問視されていることは、コメのような主な農産物を生産するのではなく、ワイン生産、「グリーン・ツーリズム」、食育、バイオテクノロジーのような活動に焦点が当てられていることである。

⁷⁴ それは一般政策のレベルにおいても骨抜きにされた。たばこ税のみが2004年度に地方自治体に移譲されることとなったが、現在の計画では、「ゆくゆくは」国から地方への補助金を廃止することとされている。

も減額された。しかしながら、補助金システム自体の再構築は、こうした補助金を一般的な財源に転換していく（交付金の一般財源化）ことを含めて、これは、補助金が農水省の手から離れ、地方自治体の手に移されることになるが、棚上げされ、2006年までに検討し解決されることとなった。

長期にわたって行われてきた「全ての農家に同一の政策的農業支持」（一律農政）に関し、農業の競争力の強化のための「構造改革」が、農水省と自民党の両方で再検討されている。将来的には、農業経営支援政策は、まず、大規模経営農家に対する付加的な、直接所得補助金の給付に集中してもよい。小規模農家が小規模農家や農業生産法人に、販売が貸借かして農地を引き渡すことが進むという観点に立てば。農業生産法人とは、さらに企業家となる途上にある農家によって経営される集团的農業である。亀井農水大臣は、

農業を支援するために直接払いの導入への強い決意を示した。また、報告者の伝えることには、「担い手農家の経営を支援するために、品目別に基礎を置く経営安定対策システムから一種の品目横断的な直接支払に転換する可能性についても検討していく。」⁷⁵

しかしながら、現実には全体の割合として専業農家の数は増えているが（1990年16%から2002年19.5%へ）⁷⁶、絶対数としては減少を続けている（前述同期間で47万3千戸から43万9千戸へ）⁷⁷。さらに、そのような「競争重視の」政策は経済的なロジックに直面させることにある。真の構造改革では、弱きも強きも関係なく全ての農家から所得支持措置から撤退するとともに、強者にだけ特別な支持を行うのではなく、むしろ、離農のために弱者に対し補償金の給付を行うものである。経済合理性の教義が不可避的なものとして示しているのは、どの農家にも支援が行われたいということではなく、市場条件の下で強い者が生き残る可能性が高いということである。この意味からすれば、専業農家に追加的支援を行う農業経営支援策は、似非効率化政策である。そのような政策の目的は、市場自体から結果が生じることを許さず、比較的効率的な農家に市場の提供する報酬を生み出すことにある。こうした政策による農家支援は、小さくなるよりは増えることが予想され、それゆえ、介入が縮小されるのではなく、拡大するのである。

長い目で見れば、直接所得補償対策は、FTAの締結を促進するかもしれないが、短期的には、農業貿易政策の防御は万全態勢のままである。農水官僚は、WTO、FTAのいずれの交渉

⁷⁵ *Japan Agrinfo Newsletter*, Vol.21, No.4, December 2003, <<http://www.jiac.or.jp/agrinfo/0312.html>>

⁷⁶ 農振水産省統計情報部『第77農林水産省統計表 平成12-13年』農林統計協会、東京、2003、p.14.

⁷⁷ 農振水産省統計情報部『第77農林水産省統計表 平成12-13年』農林統計協会、東京、

にでも市場開放の受け入れに対し頑なな態度を取り続けている⁷⁸。そうして、農水省は、2003年8月1日より（2004年3月末まで）生鮮・冷蔵〔チルド〕牛肉及び豚肉の輸入関税の引き上を実施し、輸入牛肉の関税は38.5%から50%となった。

2 - 5 . 帝国の逆襲：どのようにして農業の「古い」政治が農業部門の抜本的な改革を遅らせたか

多くのことが指し示しているように、現体制を守ろうとする力は、依然として改革を目指して動こうとする力よりも強い。事実上、農林水産省と自民党による政策が優先してきたのは、農地を持っている人々、農村人口の維持であり、そこにギアをいれたままである。小規模農家から大規模農家への農地の移転など農業の構造政策やその結果生じる農村地域からの人口流出は、うまい具合に阻まれてきた。

一票の価値の大きな格差が参議院において今なお存在している。とはいえ、衆議院でも農村地域の持つ票の価値の不平等さは、今も完全に解消されたわけではない（表2 - 1を参照）。

衆議院小選挙区の立候補者が広い範囲からの支持を必要とするのは、選挙区比較多数得票主義（参議院でも、その半数改選時、小選挙区で地方の選挙区から立候補した人について行われている）の下では自分の得票数を大きくする必要があるのであり、立候補者によっては農業団体に門戸開放されるところがでてきた。1994年以前のシステムでは、候補者によっては農民票を全く無視できた。しかしながら、新選挙システムでは、政治家として農業スペシャリストであることが薄められた者もあったため、農業という側面は他の大勢にも注入されることになった。ライバルよりもたくさんの票を集めることによって利得を得るのであれば、立候補者にとっては、農業を含め特殊利害団体から支持を得ることは望ましいのである。

農協組織が選挙活動で今なお行っているのは、立候補者を推薦し、いろんな方法で支援を行うことであり、ほとんど全て自民党立候補者に及んでいる。そうした支援は小選挙区での立候補者に限らず政党に投票を行う比例区から立った候補者（すなわち、衆議院の地方選挙区及び参議院の全国区）にまで拡大している⁷⁹。

全国農政協の推薦した政治家の数は過去数回の選挙で減ったことはほとんどなかったし、事実、増えていた。その数字は自民党の一部には成功率であるが。1996年の衆議院選挙では、全中からの推薦で180の立候補者が当選した（自民党が91%）。2000年の選挙では、

2003, p.14.

⁷⁸ どちらかといえば、農水省は、農業貿易自由化の交渉の場としてはFTAよりもWTOを好む。なぜなら、圧力は農業部門に集中せず、譲歩を要するのは、コメやその他の高関税農産物のような特別な農産物に限定されるからである。

⁷⁹ 2001年の選挙以降、参議院の全国区では個人または政党のいずれかを選択して投票する。

この数が 199 に上昇し(自民党が 96%)、2003 年の選挙では、214 に増えた(自民党が 96%)⁸⁰。参議院選挙では、1998 年では全国農政協による推薦で 27 の立候補者が当選した(全て自民党)。2001 年には 44 の立候補者が当選した(わずか 1 名が民主党)⁸¹。

2001 年の参議院選挙及び 2003 年の衆議院選挙で全国農政協の推薦した立候補者をよく分析してみて分かることは、選挙で支持を受けるための主な資格は、自民党と友好関係にあることであって、その選挙区の性格(大都市や都市有権者を代表しているか、あるいは農村や半農村地域を代表しているかといったこと)や、農業的な背景・つながりや、農協・他の農業団体との組織的な友好関係とは関係がないということである。実際に全中は、自民党立候補者に対し無差別に推薦を出している。これは、組織、もしくは政策による利害や特定の政策による結びつきのような動機よりも、党とのつながりの方が重要であることを示している。こうしたことは、農家にも野党に共感を抱く人がいることの説明を裏付けてくれる。組織としては自民党立候補者を今なお推薦するが、自分としては小泉改革の計画には反対である。だから、可能な選択肢は賛成票を投じないことだけだ。にもかかわらず、選挙レベルでは自民党と農協との間の連携は以前と同様であったと思われる。自民党からの立候補者に無条件の推薦を与えることで、政権や党のトップに誰がなったにせよ、農協がそれを支持することは確かなのだ。農協の国会議員支援リストは、そのほとんどが自民党国会議員である。

農協の選挙支援対策のこのような特徴の意味することは、その影響が、首相や内閣、自民党幹部を含め、自民党政権全体にまで及んでいることである。たとえば、小泉首相、福田康夫官房長官、阿部晋三自民党幹事長はすべて 2003 年の選挙で全国農政協の推薦を受けている。現小泉内閣では、18 人中 13 人が推薦を受けている。さらに、国务大臣のうち 4 人は(河村建夫文部科学大臣、井上喜一内閣府特命担当大臣(防災・有事法制担当)、石破茂防衛庁長官、亀井善之農林水産大臣)すべて農林関係議員である。経済産業大臣の中川昭一は農林族である⁸²。

自民党が支援組織の集票力に依存し続けているのは、農業団体もそこに含まれているが、衆議院選挙よりも参議院選挙である。参議院全国区では、直接、職業からの代表者を選ぶしきたりが、以前にも増して強まっており、自民党の当選者の間で農業候補者の順位(すなわち、その集票力)は安定している。前農水省官僚から農林議員 2 名が参議院選挙全国区でしのぎを削っている。1 人は、食糧、農林水産業、食品産業、地域の利害を含む農業界全般からであり、もう 1 人は、土地改良関係からである。通常自民党のリストで第 8 番から第 10 番の間に置かれ、このことは、国レベルでのハードな農業票が存在していることを

⁸⁰ 『農政運動ジャーナル』各年版。

⁸¹ 『農政運動ジャーナル』各年版。

示唆している。要は、参議院では農業からの職業代表者が連綿と続いていることである。たとえば、1998年に国会議員に初めて当選した日出英輔は、全農業界の代表として大河原太郎と交替した。一方、福島啓史郎は、石川弘（1999年8月逝去）の代わりとして、2001年にそうになった。二人の官僚出身者はいずれも農業政策に非常に精通していると考えられる（日出氏は、初めての前農林水産事務次官でない農林水産省代表者である。）。これらの政治家が全中と交わした政策協定は、農業支持と保護のイデオロギーの全コア原則の包括的な内容である。すなわち、食品安全、農業の多面的機能、国土保全。「国民の期待に従って」⁸³農業が発揮する機能全て。事実、日出氏が全中と交わした現在の政策協定（2004年参議院選挙に対して）によって、彼は農協の政策的計画と非常につよく結びつけられることとなった⁸⁴。

自民党は、都市よりもむしろ地方の政党であることが依然支配的である。地方での自民党の成果をみてみよ。2003年11月に完全な勝利を収めた小選挙区は、青森、栃木、群馬、富山、岐阜、和歌山、岡山、香川、愛媛、高知であり、全て日本の地方の県である。さらに、同じような地域でその他に12カ所がほとんど押さえられた。秋田、山形、茨城、山梨、福井、鳥取、島根、山口、佐賀、宮崎、鹿児島。小泉政権は民主党と都市住民の票の獲得競争に努めたけれど、獲得した議席の点から農村や地方の投票者に偏向した選挙姿勢から必ずしも脱皮しなかった。

伝統的な農業政策立案システムで、定位置にあってそのまま残ったものがあまりにも多い。2001年にBSEの発生を調査するパネル[BSE問題に関する調査検討委員会]のコメント

⁸² これ以降の中川氏についての議論も参照。

⁸³ 「日出英輔との政策協定」『農政運動ジャーナル』, No.50, 2003年8月, p.13.

⁸⁴ この協定の項目は以下の通り。(1) WTO 農業交渉で日本の提案を実現するために努力を傾注すること。日本の提案の目的は、それぞれの国の多様な農業との共存である。特に、関税の大幅な引下げやミニマム・アクセス(コメ)で大きな犠牲を払うことを回避するために骨を折ってもらうこと。(2) FTA が国内産業(すなわち、農業)に不利益にならず、国民の将来の食料への関心を適切に反映したものとすることに頑張ってもらってもらうこと、(3) 新農業基本法の下で立てられた基本計画の実現の延長として自給目標を実現すること、また、持続可能な農業発展のための農業政策を確立し、「農業構造概観」を実現しはじめた農村地域の推進の向けて努力を傾注すること、(4) 予算を確保し、こうした対策を推進するために、国と地方自治体の役割を実現しつつ、コメ政策改革対策の農家と生産者グループの自主的な取組みのための支援措置を確立すること、(5) 農業経営所得安定対策としてとられる農業経営政策の確立と、意欲ある農家が農業経営で一生懸命に働けるよう、地方の実情に即した多様な(農業の)「担い手」を育成し確保する対策を確立すること、(6) 安全で、安心できる質の高い農産物、流通、消費者対策、及び次世代の農業への理解を推進するための食料と農業教育を推進するための政策実行を強化すること、(7) JA が取り組んでいる指導事業と経済事業への改革対策の、JA による自主自律的な取組みを支援する政策を保証すること、(8) 高齢者への福祉対策を強化し、女性の役割を保証するとともに、活力のある農村地域や都市的農業を進めていく観点から、生産インフラや生活インフラの包括的統一的な推進に取り組むこと、「日出英輔との政策協定」『農政運動ジャーナル』, No.50, 2003年8月, p.13.

トによれば，

「農村地域から選出された多数の国会議員が，ロビーストとして巨大で力のある集団を形成し，政府の補助金や海外からの農産物の輸入を抑制することによって，縮小する農業部門の保護に中心的な役割を演じてきた。」⁸⁵

与党の政策立案の自主性と権限は小泉執政部からの攻撃にさらされているのだが（その結果，政策立案における官僚の力も，政策を立法化するために自民党を通して行わねばならないほど弱体化している。） ，政府自民党によって立案された農業政策は，農業のための具体的な政策を決定するための規範である。経済財政諮問会議のような上級機関が，重要な政策戦略やフレームワークを考案するが，特殊な部門のための個別で，細かい政策については，依然として古いシステムによって決定されている。経済財政諮問会議は，一般に，マクロ・レベルで活動を行うのであって，自民党や大臣がその支配力を発揮するような，定型的で，ありきたりで，平凡な政策レベルではない。現在，執政部は火付け役ではあるが，依然として政策の決定者ではない。経済財政諮問会議は，まさしく上級の諮問組織であるかのようである。

さらに，農業貿易のように，自民党農林族が独立して政策を立てることに，ほとんど攻撃が加えられていない分野もある。FTA 締結を促進するために述べた，農業改革についての首相の扇情的な言葉に反応して，自民党の農業政策のエキスパートは小泉改革の攻撃を弱めるための独自のチームを設置した。2003年11月の選挙の影響を受けていた党総合農政調査会の新たな会長に，前小泉内閣の農水大臣であった大島理森⁸⁶を据える執政部案を拒否した（大島氏は，世評によれば FTA 協議の推進について全く共鳴していたといわれる。）⁸⁷。事実，前農水大臣であり，農林族でもあって，2003年9月の自民党総裁選で反小泉派の態度をとった野呂田芳成が推された。党政務調査会長である額賀福志郎は，野呂田氏と同じ派閥出身 反改革の橋本派 でもあり，この選出を受け入れた⁸⁸。額賀氏は，もう1人の農林族である桜井新を，党農林水産物貿易調査会の新しい会長に任命した。他の国との FTA を締結することには両名共に不本意であると考えられるし⁸⁹，また，両名共「長年にわたって農林業に利権を持った，特別な族議員である」⁹⁰から，このような起用は，FTA を目指して前進するという見地からすれば，非常に逆行しているものに思われる。11月末の調査会での席上で，事務局長の松岡利勝は，きっぱりと言い放った。「メキシコとの FTA 協議で

⁸⁵ *Nikkei Weekly*, 13 May 2002 による引用。

⁸⁶ 以降の記述を参照。

⁸⁷ *Nikkei Weekly*, 8 December 2002.

⁸⁸ 2003年11月29日付け日本経済新聞。

⁸⁹ *Nikkei Weekly*, 15 December 2003.

日本の基本政策に変更はない。」⁹¹

自民党農林族もまた、個別に外交的な行動を起こして、農業貿易の自由化に反対するキャンペーンを行っている。桜井氏と松岡氏は2001年1月にはジュネーブに渡り、WTO事務局長のスバチャイ・パニチャクディと会談を行った。日本の農業保護の擁護について臆するところ無かった。桜井氏はこう言った。「民族の存亡がかかっている」ゆえに、農産物の自由化についての国際交渉を受け入れられない⁹²。松岡氏も同じようなコメントを行い、「国民経済に対して農業は多面的機能を持っているのだから、農産物を工業製品と同じように自由化することは許されない。日本の水田は、ダムと同じように自然災害を防ぐ役割を果たしている。」⁹³と述べた。

トップ・ダウン型政策プロセスによる超越論的な有無を言わせない政策でさえ、内閣と自民党・与党連合との交渉によって決定される⁹⁴。農業にも率先して小泉改革を当てはめようとするのなら、こうした障害をなお越えねばならず、すでに述べたように、その多くは実現できていない。毎年、経済財政諮問会議は、政策文書にある無数の変化を等して推し進められる自民党の運営について公表を行い、その後に最終的なものが閣議で了解される。事実、自民党では、税制改革のように、小泉政権が取り組んでいる主要な政策改革については全て並行した委員会を設置しおり、ごく最近ではFTAに関するものが設置された(2002年に政調会長の額賀福志郎を座長とする、FTAを研究するための委員会が設立され、経済産業省とともに作業を行い、自民党のためFTAへの基本政策を練ることを目的としている。) ⁹⁵。さらに、大臣も妥協的な位置付けにある。というのも、全ての政策の公式に承認を行う内閣の中で、大臣は依然として省庁の代表であるからである。

さらに、経済財政諮問会議が一枚噛んでいるにもかかわらず、予算の政策的配分の構造は実質的に伝統的な形態のままである。経済財政諮問会議では、予算の大枠やマクロ的な予算の最終目標が検討され、承認されるのだが、しかし、省庁内でのミクロな予算計画に

⁹⁰ *Nikkei Weekly*, 15 December 2003.

⁹¹ 2003年11月29日付け日本経済新聞からの引用。

⁹² “LDP Claims Survival of Japanese at Stake in WTO Farm Talks,” *Kyodo News*, <<http://www.japantoday.com/e/?content=news&cat=1&id=251497>>

⁹³ “LDP Claims Survival of Japanese at Stake in WTO Farm Talks,” *Kyodo News*, <<http://www.japantoday.com/e/?content=news&cat=1&id=251497>>

⁹⁴ このプロセスは、政府と与党との代表者からなる連絡協議会において形成された。今までに、年金改革、地方分権化(三位一体改革)、道路公団の民営化を扱ってきた。そのメンバーは、内閣官房長官、党幹事長、党政務調査会長などである。首相は、連絡協議会には通常参加しない。内部的な議論の収束する方向が具体化しなければ協議会は開かれない。また、そうした議論の解決を目的とした事前の相談は、秘密裡に開催される。

⁹⁵ この問題の政府の扱い方についての批判的な発言が、そのパネルの最近の会議上で相次いだ。曰く、「(政府には)FTA戦略がない。」とか「対応が場当たりのである。」。2003年12月4日付け朝日新聞。

対してなんの影響も及ぼさない。財務省もまた経済財政諮問会議の予算に関する力を削いでいる。内閣府の役人は、このように説明する。「財務省は経済財政諮問会議のコントロールを強めてきている。会議のメンバーは、政府外より選ばれ、2004年度予算のアウトラインを作成し、公共事業支出やその他の支出の削減のために、数字的な目標を挙げた。しかし、その提案は、・・・メンバーが財務省と多くの問題で妥協をしたために、ひどく骨抜きにされた。」⁹⁶。

このように、首相の率いる執政部は、その政策の輪郭を明確なものとし、巧みに諸政策のイニシアティブをとってきたが、それを結実させるに至るような手段ないし政治力をかならずしも持っていなかった。執政部が音頭をとるには、依然として、政府の政策として実行する前に、自民党と各大臣の承認が必要であった。これは、特定の政策領域をもった党=官僚体制に対して、首相及びそのサポート体制は、その意志を課すことができないことを意味している。政策によっては、新たな執行部体制と伝統的な政策立案システムとの間で膠着状態に陥るという案件も出てきている。そうした環境下では、小泉首相が構想改革を推し進めるのに非常に困難になってきた。新たに完成された官邸の建物は、体育館のように広くてがらんとしており、「ガラスの城」と綽名されたが、それは住人たる政治力が不在によるものでもあった⁹⁷。

このように、日本政府の再構築は、2001年に政策立案過程に新たな1ページを加えたのであるが、完全に首相によるトップ・ダウン方式の内閣政府は、いまなお居場所がない。小泉首相とその仲間たちには、利益団体と歩みを並べる省庁と党の同盟によって支配された縦割り行政（すなわち、政策上第二の政府群）に打ち勝つだけの政策立案のパワーを充分に持てないでいる。

2 - 6 . 変革のためのアジェンダ

農業の政治学にみられる現在の傾向は、日本の政治システムが変化していく広範な過程を示す窓である。この過程は、自民党や官僚によって代表される古い権力構造に対する猛烈なる挑戦が行われる。その変化として挙げられるのは、農村の利害とは離れた選挙基盤の再調整、政治的経済的な変化のために働く権力の出現、慣習的な政策立案装置を犠牲にした執政部権力の強化、伝統的な権力がよりどころとしていた基盤そのものにまで異を唱える改革路線の首相の指導力、である。「政治主導」と「官僚主導」による弁証法は、「官邸主導」に取って代わられた。「内閣主導」の兆しさえ見えている。他の動きも、同様に政治的転換の方向を示している。すなわち、政党間の争いが、利害をベースとするものから問題をベースとするものに動いてきたこと、及び改革に対するその基本的な原動力が外

⁹⁶ *Nikkei Weekly*, 4 August 2003.

⁹⁷ *Nikkei Weekly*, 4 August 2003.

圧から内圧にシフトしたことがそれである。

農業部門では、政治力が自然に縮小していく過程が進行しているばかりか、こうした嫌悪すべき政治的風潮が徐々に支配的になり、権力構造に変化をもたらしている。この変化は、農業の「新」政治の登場を示しているが、言い換えるなら、政治的イノベーションである。しかしながら、結局、そのような改革の遂行は不徹底のままで、農業の「古い」政治家を節制する農家／農村の力と農業政策立案という基本的な形態に変わりはなかった。

論理的にみれば、農業改革の問題に対する回答は、農業部門の構造変化のスピードと市場開放促進を受け入れた政策のうちにある。農地の所有制がなければ、農業経営の合併と企業化が徐々に進んでいくだろう。だからといって、中短期的に国際的に競争できる水準にまで、日本の農業が至るということは、およそありそうにない。仮に日本政府が FTA に同意するなら、日本政府は農家に直接補助の政策を実施する必要がある。そうすることによって、農産物市場の自由化の脇で競争力のない農業部門を保護することができるからである。確かに、FTA 交渉が農業政策の改革のバネとなる可能性があり、とりわけ、そうした貿易協定のもたらす勢いは止まらなくなるからである。

もっと長期でみれば、農業部門の真の構造改革は、農業支持と保護を支える、政治的、制度的、政党的、イデオロギー的枠組みに根拠を置くものである。

● 農政官僚の改革

農水省の貿易に臨む姿勢は、国内農業の介入の裏返しに過ぎない。農業の介入は、日本農業の崩壊を緩和するという大義を持っているものと、人々の目に映らなければならない。国際競争は日本の輸出経済を強化する。鎖国経済では国内競争でも同じ効果を挙げられるだろう。介入は、商機と農業の企業家精神を閉塞させてしまう。兼業農家には食用農産物の生産を行わないことに給付を行い、プロの専業農家に吸収されていくことを認めることの方がよいかもしれない。農水省に農業からどいてもらうためには、制度的な改革が必要である。このことは、いわば、日本の官僚システムの改革をも含んでいる。

- (i) 官僚制度におけるキャリア構造は（すなわち、採用と昇進システム）、もっと多様で効率性を基準とした官僚制とするために、変えていく必要がある。そのことによって、縦割りの官僚組織を克服しやすくなる。
- (ii) 日本国政府は、各省庁で行っていた職員雇用の機能を代替する中央行政当局での人事採用を開始すべきである。
- (iii) 官僚職員を採用する際に、大学や、公共部門外からの（民間部門や大学）採用を行う積極的な方針を持つべきである。
- (iv) 技官と事務官の区別を廃止すべきである。
- (v) 雇用は、省庁間で動いても終身雇用ないし半終身雇用であることとして確立すべきである。

(vi)日本の官僚は海外の公共政策組織で経験を積むべきである。たとえば、米国、英国、豪州、欧州で、他の先進国で官僚システムがどのように機能しているかみってみる。

(vii)日本の官僚も海外からの採用を考える必要がある。

(viii)政府予算を消化することよりも残すことに対し、官僚に個人的な報償を与えるべきである（手当や昇進）。また、公共事業及び非公共事業として予算を省庁間で垂直的に分割することを止めるべきである。同じく、行政機能を市場に移す方法を考案した公務員には、個人的な報償を与えるべきである。

● 農業政策立案過程の改革

このことには政治の構造改革の過程が求められる。筆者の観点からいえば、政治の構造改革は、経済の構造改革の必要条件である（農業を含め、どんなセクターにおいても）。仮に、日本の政策立案過程が、執政部（首相と内閣）の欲することができる議院内閣制として適切に機能しうるものならば、執政部は、「独立党」（訳注：農産物価格を上昇させるためにgreenback紙幣（ドル紙幣の別名）の増発政策を支持した米国政党であるgreenback党（1874-84）の別名）と官僚のパワー・センターを抑えることが出来なくてはならない。主要な政策立案はすべて、首相と大臣による内閣で行われるべきである。換言すれば、与党の政府において演ずべき役割は、執政部を通じて行うべきである。官僚の位置は、執政部の代理人であり、その日の執政部の命令によって行動する「中立的」で政治に無関心な役人である。この意味するところは、官僚は公式に内閣が決定し国会を通過した政策や法律を実施することに限定されるべきであるということである。日本をこうした方向に導くステップは、次のようなものである。

(i)閣議への事務次官会議の廃止

(ii)全会一致は、コンセンサスを得るに当たって拒否権を個々の大臣が持つてしまうので、内閣では全会一致よりはむしろ多数決制をとる。

(iii)大臣は、前任権や党派的なものを基礎とせず、実力によって指名すること

(iv)大臣は官僚外から選ばれて任命された人たちによる拡大執政部の中に入れること

(v) 政策 / 法案の党政務調査会と党総務会の事前承認の必要を止めること。内閣の指導性を議論するために、全員による党員集会や党会議を開催して、党の政策委員会の役割を減らすこと。こうした会議は、拒否権などなく、相談的なものであるべきである。

(vi)平議員と官僚との個人的つながりは、すべて禁止されるべきである。官庁の役人は通常、党との政策的なやりとりについて禁じられるべきであり、許可されたもののみが、大臣の指示の下、そうした議論に加わるべきである。このことは、族議員や他の利害の政治家から酸素（すなわち、執政部とは別に利益を配分する能力）を奪うものである。官僚は、終始、一連の大臣の命令の範囲、すなわち、大臣の代理人として行動すべきである。大臣の手に負えないと認められた官僚は、中央公共サービス当局から厳重な処罰

を下すべきである。官庁の役人は、政策に関して公的な発言を慎まなければならない。(viii)党中央本部や指導者を通じての政治資金や政策的方針は、すべて、一箇所に集めるべきである。

(viii)内閣のメンバーそれぞれの政策秘書のための資金は集中して管理すべきである。

● 貿易政策構造の改革

日本の貿易政策には、現在、形式と実行に分かたれている。それは、個別の産業を監督する省庁それぞれの手中にあって、貿易政策上制度的に敵対関係にあるばかりか、このバラバラな利害を橋渡しする執行組織もない。日本に必要なのは、縦割り官僚制度のなわばりに対する猛烈な保護と、農業としっかり結びついた、影響力のある自民党議員とによって産み出された貿易政策とを壊すことである⁹⁸。農業の貿易政策と農業貿易交渉は、農水省の手から取り上げられねばならない。全ての省庁に貿易政策を課すために、権限をもった中心的な実行組織であることから、手を引かなければならない。貿易政策は国内の一部門の利益よりはむしろ国益を反映するものに見直されねばならない。政府は、こうしたことが可能になるような制度的構造を作り上げる必要がある。そのためには、米国通商代表部（USTR）と似た特別な貿易のための役所が必要になるだろう。内閣府の一部とすることもできるが、どこに創られるにせよ、個々の省庁を優越する権限が与えられねばならない。WTOやFTAの交渉で農業が日本のポジションを決めてしまうことを止めさせる唯一の方法は、個々の省庁の手から権限を取り上げ、新規に創設され、省庁からの出向ではなく新規に採用されたエコノミストや貿易エコノミストからなる貿易局の手に移すのである。日本の貿易政策は農業ロビーに人質をとられていた期間が余りに長い。

● 政党の再編

実行的な観点から言えば、政治と官僚の改革を完遂するためには、首相は、改革に力を注ぐ連合政党 もし可能なら改革政党「改進黨」と呼ばれる新党 - を率いる必要がある。この政党は全ての政党の改革派を惹き付けるかもしれないし、都市 - 消費者の有権者を含めて無党派層有権者の票 51%を獲得するかもしれない。連合政党は、官僚とは独立に国会に法案を通し、官僚に従ってもらおう。かくして首相は自分の望むような効果的な変革が行える。内閣は判断することができ、改革に反対する自民党や官僚の堅固な利害を迂回することができる。

● イデオロギーの再調整

農業支持と保護のために行われた主張における、ごまかしと自分に都合のよい性格を、

⁹⁸ *Nikkei Weekly*, 27 August 2001.

白日の下にさらす必要がある。農業ロビーの主張によれば、市場原理が導入されると、食料保障や食品の信頼性が損なわれ、貧しい人たちが切り捨てられることになるという。しかし、現実には、農業の介入がやっているのは、まさにこのことである - 恵まれない多数者（都市の消費者や納税者）を犠牲にして、恵まれた少数者（小規模な兼業農家）を保護してきたのである。さらに、農業支持と保護は、日本農業の活力の土台を壊すことによって、日本の食料保障を損なっており、環境にとっても有害である（環境を傷つける公共事業計画と農薬の多投のために）。社会の中で、農業の支持と保護によって多くのものを失ってきたが、市場改革を支持することによって獲得するところが多い集団 すなわち、消費者と納税者の利害が国家利害であるという議論に取り組むことのできる政治的指導者が、日本には求められている。現在、日本には農業支持と保護に反対して都市消費者を代弁してくれる政党はない。

結論

純粋な改革派であってさえ、前途には困難な選択が待ち受けているだろう。選択が難しいのは、日本の経済成長がないためであって、自民党は、もはや経済成長によって生じた富を分配したり、低生産部門を補助金、保護、規制によって維持することによって経済の二重構造をごまかしたりすることができなくなった。農業部門は、農業予算、農地所有の規制緩和、それに農産物貿易などの自由化問題に取り囲まれ、改革への圧力に晒され続けているのである。

表 2 - 1 1 票の重みの格差 (1972-2002)

西暦	参議院地方区における比率		衆議院選挙区における比率(大選挙区, 1994 年以降は小選挙区)	
	最も人口密度の小さい地区	最も人口密度の大きな地区	最も人口密度の小さい地区	最も人口密度の大きな地区
1972	5. : 1			: 1
1974	5.11 : 1			: 1
1975	5.25 : 1			: 1
1976	5.25 : 1			: 1
1977	5.26 : 1			: 1
1979	5.34 : 1			: 1
1980	5.37 : 1			: 1
1982	5.50 : 1			: 1
1983	5.56 : 1			: 1
1985	5.77 : 1			: 1
1986	5.86 : 1			: 1
1989	6.25 : 1		3.15 :	1
1990	6.25 : 1			: 1
1992	6.59 : 1			: 1
1993	6.70 : 1			: 1
1994	4.99 : 1		2.14 :	1
1995	4.97 : 1		2.26 :	1
1996	4.97 : 1			: 1
1998	5.00 : 1			: 1
2000	5.02 : 1			: 1
2001	5.07 : 1		2.55 :	1
2002	5.10 : 1		2.15 :	1

資料出所 <http://www.soumu.go.jp/senkyo/1030_5_e2.html>

第3部 農協問題の本質⁹⁹

農協にも新規参入を：非JA型農協の必要性と条件整備

3-1. はじめに

わが国では、ながらく農協とJAが同義で使われてきた。JAとは、全国農業協同組合中央会（JA全中）を頂点とする農協の連合体であり、ごく例外を除いて、ほぼ全ての農協はJAグループに属している¹⁰⁰。JAの活動は農産物流通、金融、地域活動、政治活動、と多岐にわたっている。完全に地域割りされて、各地域ごとに全農家が加入し、JA全中の政治活動は農業者の利害の代弁者とみなされがちである。

ところが、本来、農協法は多様な農協を認めている。巨大かつ一律的なJA以外の農協が皆無に近いという現下の体制は、農業政策の歪みの反映と見るべきである。今般の農政改革論では、株式会社やNGOなど農業の担い手の多様化が叫ばれている。当然、農協についても既存のJAに代替・競合する多様な農協のあり方が期待される。

従来もさまざまに、農協改革論が論じられてきたが、そこでは「農協とJAは同義」という前提にたった“JA改革論”であった。“JA改革論”のほとんどは「組合員や消費者のニーズにJAが応えていない」という批判し、「どうすればJAはよくなるか」を論じるというパターンであった。しかし、なぜJAでなくてはならないのかを論じられることは、ほとんどなかった。近年の全農子会社の食肉偽装事件でも、独禁法適用除外（農協法第9条）の是非をめぐる議論でも、ほとんどの場合、農協とJAが同一視されている¹⁰¹。

これに対し、神門(2003)は「多様な農協が設立され、互いが切磋琢磨する状況」を志向した画期的な政策提言をした。「どうすればJAはよくなるか」ではなく「JAを非JA型農協や先進農家と競わせ、JAが拙いことをすれば淘汰される状態にすべき」という政策提言である。そのアイデアが総合規制改革会議第三次答申（2003年12月22日公表、12月27日「具体的施策」に係る部分について尊重する旨の閣議決定）にも強く反映されることとなった¹⁰²。神門（2003）および総合規制改革会議第三次答申では、組合員資格や員外利用率に関する法律違反が横行している可能性を指摘したり、零細農家が営農のJA依存度を高

⁹⁹ 第3部は神門善久（明治学院大学助教授・政策研究大学院大学客員助教授・国際開発高等教育機構客員研究員）が執筆した。

¹⁰⁰ JAの呼称が使われるようになったのは1992年4月であり、それ以前は“系統”と呼ばれていた。本稿では、1992年4月以前も含めてJAと表現する。なお、農協には専門農協と総合農協の二種類があるが、通常、農協といえば総合農協を指す場合が多い。本稿でも、もっぱら総合農協について論じる。

¹⁰¹ 農協法第9条および独禁法第22条で、JAが独禁法の適用外になる場合が規定されている。この規定の是非が、近年、話題になっている（たとえば、「農協独禁法適用へ協議」、日本経済新聞2002年9月16日付朝刊第5面）。独禁法適用の是非に関しては法文の解釈やJAの実態について、議論の混乱がみられる。詳しくは別稿で議論したい。

¹⁰² <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/2-08.pdf> でダウンロード可能。

めていることなど、従来の“JA改革論”とは一線を画した斬新な農協政策の転換の必要性を主張している。

神門(2003)の場合は紙幅の制約があり、総合規制改革会議答申の場合は関係省庁との合意が必要という制約があり、やや舌足らずの箇所も残されている。本稿では、神門(2003)、総合規制改革会議答申をベースに、より詳細かつ包括的に農協の多様化の必要性とそのための条件整備を論じる。

3 - 2 . JA グループの概要と現状¹⁰³

JA は多様な側面を持っている。単なる経済活動のみならず政治活動・地域活動もおこなう。経済活動も農家向けのみならず金融事業も含めて非農家向けにも幅広く手がけている。組織も都道府県連合会あり全国連合会あり子会社ありで、巨大組織である。欧米にも類をみないわが国独特の制度である。この表面的な多面性に目を奪われると、議論が混乱してしまう。JAの本質を見定めるためには、まずJAをめぐる政治力学から考察するのが有用である。

JAの機能をあえて大胆に要約すれば、「崩壊しつつある伝統的農村集落構造を保護し、農村部随一の票田の維持に努める」ということになる。長らく、日本の農村は驚異的に安定的な構造であった。明治初期以降、1950年代初頭に至るまで、農家一個当たり耕地面積は1ha弱で、農業就業者は約1500万人という状態で、ほぼ一定していた¹⁰⁴。洋の東西を問わず、先進国では農民の政治力が強いが、日本の場合、この伝統的な農村構造は、欧米にない票田としての魅力的を帯びている。日本の農村は欧米に比べて人口稠密(すなわち票数が多い)なうえ、水田を中心に水利を共有する営農形態のため、農家は日常的に相互監視する。住居や行動様式にも比較的に変化が少なく、政権を握る保守与党にとっては、かけがえのない票田である。農家は投票によって政治家を支え、政治家は利益誘導(各種補助金や公共事業の誘導など)によって農家を支えるという相互依存関係があった。この相互依存関係は、農水行政にとっても好都合であった。図1にみるように、農林水産業のGDPシェアに比べて、農水省職員数の巨大さは一目瞭然である。都市と農村の間に経済的・文化的格差があった高度経済成長初期ならともかく、零細兼業農家が総じて都市勤労者よりもむしろ恵まれた所得水準にある今日の日本経済にあって、これほど巨大な行政組織の必要性は懐疑的にならざるをえず、実際、農水省に対しては、職員や予算の削減圧力はつねに働いてきた。組織防衛のためには、農家や農林族議員の強い政治力が必要であり、そのために農家と政治家の相互依存関係に便乗してきた。

ところが、この伝統的な農村構造は一農家の営農規模が小さすぎて、今日の農業生産技

¹⁰³ 本節および次節は、神門(1998b)をベースに、大幅に加筆・修正したものである。

¹⁰⁴ Yamada(1991)参照。

術にとっては非効率である。たしかに、戦後初期は 1ha 弱という、農業機械や農薬の発達により最適な営農規模は飛躍的に拡大する。論者によって若干ばらつきはあるが、たとえば、農水省（1992）は、適正営農規模として 10-20ha を想定している。最近時では 100ha 近い巨大経営も散発的ながら見られるようになってきている。このような規模拡大によって農産物の生産コストは飛躍的に節減されるといわれる¹⁰⁵。

かりに、市場経済の競争メカニズムが機能すれば、大規模営農が席卷し、日本農業は飛躍的に強化されるであろう。その際、離農していく零細農家にとっても不利益はない。現在の零細農家のほとんどは、恒常的な農外の収入機会（たとえばサラリーマンや年金）で生計を維持できており、離農しても、大規模農家から地代収入（ないしは農地売却益）をえながら、これまでと同等以上の生活ができる。

自由主義経済であるわが国では、伝統的農村構造の崩壊は市場原理の必定のように思われる。しかし、農家・政治家にしてみれば、少々の農業生産の効率化よりも、政治的利益誘導を優先する。典型的には農地転用である。普段は農振農用地（転用が禁止される代わりに農業補助金の対象となる地域、市町村によって指定される）の指定を受けて補助金や税制優遇を受け、転用事案が具体化すると政治家に働きかけて農振農用地の指定を解除させ、少なめに見積もっても 10a 当り数千万円（農業としての収益還元価格の少なめに見積もっても 30 倍）という莫大なタナボタの転用収入を得ることができる¹⁰⁶。転用がいつ具体化するかは不確定だが、農地の優遇税制のおかげで、少ない保有コストで転用機会を待つことができる。このようなオイシイ政治的利益を手にするためには、伝統的農村構造を維持し、票田としての魅力を維持しなければならない。かくして、農業生産効率の低さにもかかわらず、零細農家に農地が滞留し、いまだに農地の 75% は 3ha 未満という農地改革以来の零細農家に滞留している¹⁰⁷。

市場原理に抗して、伝統的農村を維持するためには、それなりの仕組みが必要となる。それこそが JA の本質である。JA は、全農家を束ね、先進農家の突出と零細農家の離農を極力おしとどめ、農林行政・政治家と農家の橋渡し役を担っている。もちろん、経済効率を犠牲にして政治的利益を得ようとするのは、いわば農民エゴであり、露骨にやれば世論の批判に晒されかねない。JA の場合、その複雑さが JA の本質を巧みにカムフラージュしてきたと見ることができる。

以下に 4 点に分けて JA の特徴を述べる。

¹⁰⁵ 農水省(1992)は営農規模の拡大によってコメの生産費を半減できるとみている。適正営農規模の推計およびそれによる費用節減効果について、農林漁業金融公庫（1988）も参照されたい。

¹⁰⁶ 速水・神門（2002）pp.274-279 および神門(1998a)を参照されたい。

¹⁰⁷ 2000 年農林業センサスの都府県データによる。

(1) 地域ごとに全戸加入

わが国の農家は、ほぼ百パーセントがJAに加入している。しかも、地域ごとに完全に分割されていて、当該地域以外のJAに加入することはきわめて例外的である。これはJAの前身である戦中期の農業会以来、引き継がれてきた体制である。農業会の場合は全戸加入が法的に強制されているのに対し、戦後の農協法は農家の農協加入を義務づけていない。それにもかかわらず「地域ごとに全戸加入」という体制が継続したという事実は、現行体制に特別な利益が存在することを強く暗示している。詳しくは後述するが、JAの政治力や経済力は「地域ごとに全戸加入」という現行体制があってこそのものである。地域の全農家がJAに結集することによりJAの政治力・経済力が増すし、JAの政治力・経済力があるからこそ農家が加入するという循環構造にある。

農協の基本的構成単位である組合員には正組合員と准組合員とがあり、前者は農業者、後者は非農業者を対象にしている（農業者の定義など具体的事項は定款で定められる）。准組合員には農協総会での議決権がなく、組合長選挙の選挙権・被選挙権がないなど、農協の運営に関する権利は制約されている。業種によって組合員資格が規定されていることと、准組合員という独特の制度がある点が、中小企業協同組合法・生協法などと比べたときの農協法の特徴である。

(2) 幅広い事業内容

JAの第二の特徴は、きわめて幅広い事業内容、いわば「何でも屋」の性格を持っていることである。しかも、JA間の横並び意識が強く、どの地域でも似通った事業展開をおこなっている。欧米の農協が特定の農産物の販売や生産資材購入に限定した純粋な経済事業に重きを置き、ひとつの地域内で多数多様な農協が併存していることと比べると、きわめて特徴的である。

JAの事業は大別すると、営農関連事業、金融事業、非営農関連事業、の三つになる。営農関連事業は、農産物の出荷・販売、生産資材の購入、営農指導といった農業に密着した事業である。金融事業は、銀行業（農協では信用事業と呼んでいると生命保険・損害保険業（農協では共済事業と呼んでいる））である。非営農関連事業は、Aコープ（スーパー）、旅行代理業、冠婚葬祭業務、給油所など、農業とは直接結びつかない分野で、手広く手がけている。一般の金融機関の場合は兼営できる業務が厳しく制限されているのとは際立った対比である。

JAは長らく部門別会計が徹底していなかったので正確な数値は把握し難いが、JAの多様な経済活動のうち黒字部門は信用・共済事業のみであるといわれ、それが営農関連事業および非営農関連事業の赤字補填に使われてきた。営農関連では、カントリー・エレベーターなどの共同利用施設が、非営農関連ではAコープの赤字が大きいと言われている。

JAの事業の幅広さは、とくに零細稲作農家にとって魅力的である。零細稲作農家の多く

は高齢者であったりサラリーマン兼業をしていたりで、農業に多くの時間と労力を割く余裕がない。JA を利用すれば、肥料、農薬、農業機械、燃料と何でも揃うのだから零細農家にはうってつけである。農業機械の購入資金も JA が貸してくれるし、農産物の販売代金も信用事業の口座で決済できる。JA の共同利用設備（育苗センター、籾の乾燥・調整施設など）を利用することにより、農作業時間を大幅に節約できる。営農指導員も零細稲作農家の強い味方である。彼らの本来の任務は生産技術指導のはずなのだが、実際には肥料配達などの「御用聞き」までやってくれるからである。その上、農業に限らず消費生活や資金運用の面でも JA がやってくれるのだから、JA で大概の用事は済ませられることになる。農家が JA の利用を強制されているわけではないから、他の機関を使う場合もある。しかし、よほど規模の大きい農業経営で無い限り、少々割高だとしても、JA 任せにした方が無難でラクである¹⁰⁸。

JA の幅広い事業活動の中に、特権的な活動が含まれていることに注意しなければならない。とくに重要なのは、信用事業、共済事業である。1990 年代以前は、金融業界は規制と保護が激しく、「護送船団方式」と揶揄されるほどであった。JA に信用事業、共済事業が認められていたことは、JA に確実な利益機会を与えたに等しい。しかも、JA は定期預金金利を銀行よりも一厘高く設定できる¹⁰⁹、組合員配当や貯蓄奨励金の形で事実上のウラ金利を付けることができる、店舗規制が JA については比較的緩かった、などの措置が採られていたので、かつての規制金利下では都市銀行は慢性的な特別な保護を受けていたことになる。

信用・共済事業以外にも、JA にはさまざまな特権的利益が与えられてきた。旧食糧管理体制下で JA に独占的な集荷団体の地位が与えられたのもその一例である。国庫からの確実な手数料(管理費)収入が得られるし、米の販売代金が農家の JA の預金口座に振り込まれ、労せずして預金集めができる。その他にも、肥料、飼料の販売でも、農協に事実上独占的な地位が与えられていた¹¹⁰。ただし、近年は、徐々に規制緩和が進行中であり、これらの特権は小さくなっている¹¹¹。

かくして、JA は農業経営のみならず農家の資産状況や家庭の事情に至るまで、包括的な

¹⁰⁸ 零細農家は高齢化や兼業依存が進んでおり、JA の営農関連事業へのニーズが大きい。共同利用施設や共同出荷など、零細農家の JA への依存度は高まっている。他方、自前の施設や流通チャンネルを志向する先進農家は JA への依存度を低めている。この点については、Godo(2001)による JA の利用率についての研究を参照されたい。

¹⁰⁹ JA では銀行預金に相当するものを貯金と呼んでいる。本稿では、一般金融機関の用語法に倣い、JA の場合も貯金でなく預金と表記する。

¹¹⁰ 土門(1996)pp. 58-72 参照。

¹¹¹ 金融革新やニューメディアの発達によって、銀行なども複合的なサービスとの連携を深めつつあり、この点でも、JA における金融事業と他事業との兼営の特権の意味は薄らいでいる。とはいえ、銀行などはあくまでも連携で非金融サービスに乗り出しているのであって、JA が本体で兼営できることは、いまだに特恵といってよい。

情報を掌中にする。これは、JA の収益源である貯金や共済の勧誘に威力を発揮する¹¹²。また、政治活動や後述の行政支援活動をする上でも好都合となる。

JA は、1970 年代以降、「地域組合化」と称して、積極的に事業の多様化と非農家利用の拡大を進めてきた。この結果、農業が衰退傾向を辿る中、JA 職員は 1993 年度まで増え続けた。最近時の職員配置は、営農関連事業、信用共済事業、生活関連事業でほぼ三分される。

1970 年代以降の地域組合化が、信用・共済事業への収益依存度を高めることに注意しなくてはならない(図 1 上段)。多様化で拡大した事業自体の収益性は低く、むしろ多様化の目途は JA の利便性の向上によって、利ざやが確保されている預金・共済の獲得であった可能性が高い。共済の資金運用は総て次項で述べる上部団体(連合会)の管轄であり、末端の JA には一定の手数料率が収入となる。預金にしても、過半はやはり上部団体(JA 信連・農林中金)へ再預金されて、末端の JA は再預金金利と預金金利の利ざやを得る。このように、金融事業は数量管理しやすいという特徴を持っている。1970 年以降 1990 年代初頭まで、JA は自前で資金運用する能力もないまま、上部団体頼みを強めつつ、当面の利益稼ぎのために預金・共済集めに精を出すという歪な構造になってしまった(表 1 の第 4-5 列参照)。

(3) 縦割りの全国組織

JA の第三の特徴は、末端段階から全国段階という、縦割りのピラミッド構造をなしていることである。末端で組合員が加入している JA は単位 JA と呼ばれ、農家が単に“組合”とか“JA”と呼ぶときは、単位 JA を指す場合が多い。この単位 JA を会員として都道府県段階の上部団体(都道府県連合会および都道府県中央会)があり、さらに都道府県連合会・中央会を会員として全国段階で統括する上部団体(全国連合会および全国中央会)がある。中央会は農政運動や単位 JA の経営指導など、組織活動を管轄しており、各都道府県ごとに一つずつ設立される。全国中央会は JA 全中と呼ばれ、その農政活動がしばしばマスコミを賑わしている。連合会は、主だった事業ごとに別れて、都道府県段階でも複数(信用事業を管轄する JA 信連、購買・販売事業を管轄する JA 経済連、など)あるし、全国段階でも複数(JA 信連を会員とする農林中金、JA 経済連を会員とする JA 全農、など)ある。

ただし、1997 年以降、都道府県段階と全国段階の統合による二段階制へと徐々に移行しつつある。典型的には共済事業であり、従前は都道府県段階に JA 共済連、全国段階に JA 全共連が設置されていたが、2000 年度に JA 全共連に一斉統合した。このほか、JA 全農が JA 経済連を、農林中金が JA 信連を吸収・合併しつつある。信用事業については、農林中金のもとに資金運用・管理を一体化するという JA バンク化も併行して進められている。都道

¹¹² JA の預金や共済の勧誘の徹底さには定評がある。例えば、ボーナスなどに合わせておこなわれる“一斉推進”では、JA 職員が総出で戸別訪問し、義理人情に訴えて勧誘をおこな

府県段階ないし全国段階の連合会は、生活協同組合、信用金庫、信用組合でも持つ場合があるが、その場合でも統括力がきわめて限定的であるのに比べ、JA の場合は全 JA が一枚岩となって全国組織化している。

(4) 行政との一体性

以上の三つの側面を総括すると、JA は行政組織を模している観がある。すなわち、住民が当該地域の市役所に籍を置き、都道府県庁ないし中央政府が上位団体として統括している状態である。横並びで幅広い市役所サービス、省庁ごとの縦割り行政という点でも、酷似している。

事実、JA は、農林水産行政の下請け的な役割を果たしている。減反面積の割当、減反補助金の再分配、政府米の集荷、政策金融（国庫補助ないし国庫原資の低利融資）の取り次ぎ、各種補助金事業の受け皿組織づくりなど、JA ぬきに農林水産行政は機能できない状態にある。各種の補助事業を予算どおりに消化するうえで、JA の「ありがたみ」は行政官にとって掛け替えの無いものである。

大まかに言えば、信用・共済事業などの経済的特権の付与は、行政の下請け機能に対する見返りである。これらの経済的特権は、JA の行政下請け機関化を二つの意味で促進する効果を持つ。第一に、安定的な利益を保証することにより、横並びの事業活動を可能にし、「地域ごとに全戸加入」体制の定着を促す。第二に、地域の顔役の長老的人物が JA のトップに就くことを容易にする。長老的人物は、地域の間関係の掌握や利害調整に長けていても概して経営感覚には疎い場合が多く、預金集めや共済集めというわかりやすい数量管理に頼らざるをえないからである。

3 - 3 . 非 JA 型農協が育たなかった理由とそれによる弊害

農協法は多様な農協を容認している。農家には JA はもちろん、いかなる農協への加入も義務づけていない。農協が連合会・中央会に属する義務もなく、農協が JA グループに属するかどうかについて、法的な制約はまったくない。

かりに JA グループに属するにしても、完全に地域割りされ、一地域一 JA 体制であることに、農協法上の必然性はない。農協の活動範囲は定款で定められ、それを認可するのは都道府県知事の権限である。2001 年の農協法改正までは、一地域一 JA 体制とする行政指導があったが、2001 年の改正時にこの行政指導が廃止された。ただし、活動区域の重複を認める際には、都道府県知事は当該市町村や農協中央会の意見を聞かなければならないという規定(農協法第 60 条の)があり、この規程の是非は大いに議論されるべきであろう。

このように、上記の JA の 4 つの特徴は、法規制によるものというよりも、長年にわたる

う(安達・梶浦(1991)pp45-51)。

農水行政の慣行である。結果的に、現時点では、JA 以外の農協は例外的存在でしかない。農経研究者でさえ、「農協すなわち JA」という固定概念を持つに至っている。強大に農村部にビルト・インされてしまった JA を前にして、さらに JA が金融事業という特権を握っているため、JA に代替ないし競合しうる新たな協同組合の設立は著しく困難な現状にある。

本来、小生産者である農家が、購買力やブランドの確立をめざして、協同組合に結束することは、きわめて真っ当な努力である。中小企業共同組合法、消費者協同組合法と並んで農協法が制定されているのも、そもそもは、その趣旨である。真のイノベーターは、概して、既成概念にとらわれない突飛な戦略を持つ。彼らが、仲間を募り、既存の流通経路に対抗するには協同組合設立は魅力的である。ところが、非 JA 型農協が育たないという現状では、イノベーターの活力も削がれる。

JA のように地域重視型の農協ばかりでは、農業の活力は生まれにくい。交通・通信の発達したいま、ビジョンを同じくする先進農家達が地域を越えた協同があってしかるべきである。実際、きわめて例外的に非 JA 型農協として活躍している北海道有機農業協同組合の場合、有機農業というコンセプトのもとに、市町村を超えて、進取的な取り組みをおこなっている。

JA は票田としての政治力を維持するためには、農家を「どんぐりの背比べ」状態に押し込もうとする。革新的な企業的農業経営をおこなおうとする者に対して、JA が陰に陽に締め付けをおこなうことは決して珍しくない¹¹³。自立した農業生産をおこなう能力を持っている先進農家からは、JA が零細農家を偏重しているという批判の声も出ている。しかしながら、先進農家といえども、JA に変わりうる金融・流通チャンネルをすべて自前で確保するのは困難であり、よほどのことが無い限り、JA に真っ向から対峙できない。JA とはそこそこの付き合いを維持しながら、露骨になり過ぎない範囲で JA 以外のチャンネルの利用度合を高めるぐらいがせいぜいである。

目下は JA が信用・共済事業の黒字を営農関連事業に注ぎ込んでいるおかげで、零細農家の大半は、JA の採算割れの低利用料金で JA の農産物共同出荷・共同利用設備を利用している。しかし、この内部補填をやめれば、JA は賦課金や利用料金を引き上げざるをえなくなる。そうなれば、零細農家は先進農家への委託や経営移譲（農地の売却・貸出）を増やすであろう¹¹⁴。このように、本来、先進農家は、JA の潜在的ライバルでなければならない。従来、「JA はもっと先進農家のニーズに即さなければならない」という JA 改革論が多かった。近年の食肉偽装表示事件でも、「消費者から信頼される JA にならなければならない」

¹¹³ 土門(1996)pp27-32,朝日新聞経済部(1994)pp.95-100,福浦(1995)などに具体的な事例が紹介されている。

¹¹⁴ 農林公庫融資先経営動向把握調査結果(2002年度速報値)によると、調査対象稲作農家の平均で作業受託収入がコメ販売代金の2割相当の収入がある。この調査の対象農家は、平均水田経営面積が14.7haであることからわかるように、大規模な先進農家とみなしてよ

という論調が多い。しかし、JA が唯一絶対の存在であることこそが問題の本質である。JA が少々失態をしても、それに代替する組織が具現化しないことこそが、問題の本質である¹¹⁵。先進農家が JA から零細農家を引き離したり、先進農家だけの新農協を設立するという行動が、活発におこなわれる状況にすることこそが、真の改革策である。

要するに、「JA vs. 先進農家」および「JA vs. 非 JA 型農協」の競争を正常に機能せしめなくてはならない。従来、「一般企業との競争に勝てる JA を」という類の議論が氾濫してきた。しかし、「JA vs. 先進農家」および「JA vs. 非 JA 型農協」の正常な競争なしに対一般企業の JA の競争力を高めることは、むしろ有害ですらある。農村での JA の支配力を高めることによって、ますます非 JA 型農協や先進農家の芽を摘む危険性があるからである。

3 - 4 . 90 年代以降の JA の変容

長らく、最優良票田として政治力を発揮してきた JA であるが、1990 年代半ば以降、そのほころびが目につくようになってきた。直近で象徴的な例は 2003 年 9 月の自民党総裁選挙である。農林族を厚遇しない現職の小泉純一郎氏の有力対抗馬として、代表的な農林族を多く抱える江亀派領袖の亀井静香氏が挑んだにもかかわらず、農政がほとんど論点にならなかった。折しも、総裁選挙はメキシコとの FTA 協議が、農産物（豚肉・オレンジ果汁）関税次第で決着という大詰めを迎えていたにもかかわらずである。ウルグアイ・ラウンド合意に際しては国内農業対策として 6 兆 100 億円の国家予算が準備されたが、新ラウンドがどのような合意になろうと、それほどの対策予算を引き出すほどの政治力は、もはや働かないであろう。かつて 1980 年代に 3 回も国会が全会一致でコメ輸入自由化反対決議をしたが、いまや、農業交渉が FTA や新ラウンド交渉の足かせになることに対して、政府・国会にも批判的な空気が醸し出されつつある。

JA の政治力低下には、さまざまな要因がある。第一に、衆議院選挙が小選挙区制に移行し、“同一選挙区内での自民党候補間での地域割り”が必要でなくなった。第二に、食糧管理法廃止（新食糧法制定）などの農産物流通自由化で、JA の支配力が低下した。第三に、農村公共事業批判の世論が興隆し、政治力による利益誘導がしにくくなった。第四に、農民人口が減少して、政治力を行使するには小さくなりすぎた可能性がある。

しかし、もっとも重要な要因は、金融自由化である。表 1 第 8 列に見るように 1980 年代末の小口金融自由化以降、信用事業の利ざやが急低下している。信用事業の収益悪化の直接の引き金は住専問題（1996 年度予算で 6,850 億円を投入して一応の決着をみた）であるが、真の病根は、運用能力もないままやみくもに預金集めをしてきたという JA 経営の安直

い。このように、大規模農家にとって、作業受託は重要な収入機会である。

¹¹⁵ これは、JA 役職員のモラルの低下も招く。実際、ほぼ毎月、不正融資、使い込みなど

さにある。90年代に入って、JA収益にしめる金融事業の比率も横ばいに転じている(図1上段)。利ざやが縮小し、金融事業の収益性が低下しているにもかかわらず、JA収益の金融事業への依存度が下がっていないのは、JAには金融事業に代わる収益源を見つけられないことを意味し、JA経営の脆弱ぶりを示している。

金融事業の不安定化が引き金となって、1990年代のJAに三点の変容が現れた。第一に、JA職員が1993年の30.1万人をピークとして、減少に転じた。農村部ではJAは貴重な雇用機会である。JA組合長は選挙で選ばれているため、農家の子弟の採用を求める圧力を受ける。この雇用圧力も1970年代の地域組合化路線の背景にあった。しかし、ついに、JAも縮小路線に転じることとなった。

第二に、単位JAの合併が加速した。もともと、終戦直後の統制経済の任務を負っていたため、初期のJAは、旧市町村単位で設置されていた。金融事業の効率化のためには単位JAの合併は不可欠であったが、ムラ社会の閉鎖性や組合長のポストへの執着などにより、単位JAの合併は緩慢であった。この長年の懸案が1990年代になって、一気に加速した(表2)。

第三に、先述のとおり、1997年以降、JAの連合会が、三段階制から二段階制へと移行が始まった。全国連合会と都道府県連合会の統合も、経営効率改善策として、何十年にもおよぶ懸案事項であった。ひとたび動き出した二段階制への移行は、後戻りの余地がなく、これに伴って連合会レベルの人員削減なども進むであろう。経営基盤の動揺は、必然的に、JAの組織力の低下にもつながる。

緩慢ながら、農水省にも、JA依存を見直す動きがある。とくに従前はJAと協力しながら(JAに有利な規制をしながら)進めていたコメ政策で、流通や減反をJAに委ね、農水省が手を引こうとする動きがある。また、補助金の窓口がJAに集中しているのを改めようとする動きもある¹¹⁶。カントリー・エレベーターなどのJAの共同利用施設への補助金にも、厳しい目が向けられるようになってきている。もちろん、強大なJAが一朝一夕で弱体化することはない。ただ、中長期的に見て、JAは衰退過程に入ったとみてよい。

3 - 5 . 農協改革の方向¹¹⁷

現在の「農協すなわちJA」という構造を崩し、JA、非JA型農協、先進農家が、よい意味での緊張関係を持ち、互いに切磋琢磨して競い合う状況に誘導することが真の農協改革である。JAの非営農部門や金融部門は分離し、他業態(生協、信金、株式会社など)への転換や、閉鎖や売却を誘導すべきである。そのための具体的施策を8項目に分けて以下に論じる。

のJAの不祥事が報道されている。

¹¹⁶ 農水行政がJA依存を見直そうとする動きについて、岸(2004)が要領よく解説している。

正組合員資格の厳守

2000年度のJAの正組合員戸数は457.4万戸と、農業センサスの農家戸数を約150万戸も上回る。定款の農家の定義の違いや、まれに複数の単位JAに属する農家があること、農業経営基盤強化促進法などに離農した後も正組合員資格を保証される場合があること、などの事情があるので単純な比較はできないが、150万戸という数字はあまりに大きく、農協法違反が横行している可能性が高い。例えば、離農と同時に元農家から正組合員資格を剥奪しなければならないのに、見過ごしている可能性がある。もともと総農家戸数のうち主業農家は6分の1にすぎず、JAの悪平等的運営に不利益をうけているが、約150万戸という正体不明組合員まで居座るのだから、JA内における主業的農家の発言力はますます薄められる。農村のような人間関係の狭いところで、実懇の仲間から資格を剥奪するというのは精神的な負担を感じるであろうことは創造できる。しかし、いうまでもなく、正組合員は組織の根幹であり、ここでの馴れ合いは許されない。今後、企業の農業参入が見込まれるので、ますます農業者の相互扶助という協同組合の理念に忠実であることが要求される。上述の農業経営基盤強化促進法の正組合員資格に関する特例措置も、本来ならば廃止が望ましい。

員外利用率規制の遵守

さらなる農協法違反の嫌疑が高い問題として、員外利用率規制違反がある。員外利用(非組合員の利用)は原則として事業量の20%以下(預金・貸付金は25%以下)でなければならないと、農協法は規定している¹¹⁸。農協が中小規模生産者の相互扶助組織として特例を受けている以上、員外利用率規制は当然である。ところが、総合規制改革会議の指摘を受けて農水省が調査した結果、ほとんどのJAが員外利用率が実質的にチェックしていないことが判明した。信用・共済事業、生活関連事業で、違反の横行を指摘する報道もある¹¹⁹。員外利用率をチェックし、違反に対しては厳格に取り締まる必要があるのはいうまでもない。かりに員外利用率規制そのものに無理があるのであれば、そのような事業は別の組織(生協など)への衣替えを図るべきである。

准組合員制度の見直し

員外利用している非農家住民に准組合員資格を取得してもらえば、員外利用率規制違反は、法律の上では解消される。しかし、問題は単純ではない。すでに准組合員戸数は300万戸を超えるが、准組合員は組合長選挙や総会の議決には参加できないからである。JAが、信用・共済事業で得た利益を、零細農家むけの営農関連事業の赤字に補填しているのは周

¹¹⁷本節は、神門(2003)をベースに、加筆・修正したものである。

¹¹⁸より正確な規制内容は、船曳・田中・明田(2003年)参照。

知の事実である。ところが、区分経理が不徹底なために補填額が具体的にいくらなのかは不明確であるし、補填額がわかったとしても、准組合員には口出しをする権利がない。約150万戸の正体不明の正組合員には選挙権・議決権があるのに、不公正といわざるをえない。

また、准組合員制度には、法制度上も矛盾がある。現行の規定では、個人でも法人でも比較的自由に准組合員になることができ、准組合員に対しては員外利用率規制が適用されない¹²⁰。農協が准組合員向けの事業を拡大すれば、准組合員制度を隠れ蓑にして、農協を実質的に変質させることも法制度上は可能になっている。

このようにJAの准組合制度は綻びが大きい。JAを営農関連事業、非営農関連事業、金融事業に分離することを念頭において、准組合員制度そのものを見直す必要がある。

農協子会社の規制

現行規定では、金融関係以外の業務であれば、農協は比較的自由に子会社を設立できる。子会社にしてしまえば農協法は適用されないのので、員外利用率規制も正組合員資格も関係なくなる。現在はJAが子会社を節操なく設立しており、協同組合の理念に照らして疑義がある。子会社の状態を必ずしも正確に把握してない場合も少なくなく、協同組合運動上も経営上も、不健全因子である。

区分経理

経営の健全性を図るためにも、後述のイコール・フットィングのためにも、現在のようなどんぶり勘定は容認されない。部門別収支はもちろん、支所別収支も明確にしなければならない。この場合重要なのは共通経費についても、きちんと部門別ないし支所別の配分をおこなうことである。電力・通信企業すら、部門ごとに採算を明らかにしながら他業態からの新規参入者と競争する体制に移行しつつある。農協を例外にする理由はない。

総合規制改革会議の指摘を受け、2003年度から、金融事業、営農関連事業、非営農関連事業の三分類での区分会計が導入された。従前に比べれば大きな進歩だが、まだまだ区分経理としてじゅうぶんでない。カントリー・エレベーターのように巨額の赤字が囁かれている施設については、別個、収支を明らかにすべきである。また、広域合併の結果、単位JA内でも地域間格差が生まれ、地域間での補填もおこなわれている可能性がある¹²¹。そのような情報もきちんと示すべきである。

¹¹⁹ 「農協、上限超す員外利用」（朝日新聞 2003年4月18日付朝刊第11面）。

¹²⁰ 2001年の農協法改正によって、当該地域に居住していない個人・企業でも准組合員になれるようになった。ただし、JA全中は、「模範定款例」として、非居住の企業に准組合員資格を与えないよう指導している（内部指導であるので、効力はおのずと限られる）。

¹²¹ たとえば、奈良県では県下の全ての単位JAがひとつの単位JA（JAなら）に合併した。都市化している生駒地域と吉野山系の山村地域の間で、内部補填がおこなわれている可能性は高い。

このような会計情報の詳細が明らかになれば、JA の組織改革の推進力となる。例えば、非農家の准組合員は、金融事業の黒字が零細農家向けの共同利用施設の赤字補填に使われるのを容認しないであろう。准組合員制度の見直しや、金融事業や非営農関連事業の JA からの分離なども、当然に議論されることになる。

金融事業はひとたび経営破綻すれば、国全体の金融システムに影響を与える。現行のように金融事業の収益を他部門の赤字に補填するというやり方が容認されるべきものかも、慎重に考える必要がある（営農関連事業ないし非営農関連事業の赤字のために、一国全体の信用システムに負担をかけることが容認されるであろうか？）。

決済サービスのイコール・フットィング

しばしば、JA が信用・共済事業が兼営していることを正当化する見方として、範囲の経済を指摘する意見がある。すなわち、JA が信用・共済事業を兼営していることによって、利用者は各種取引を JA の預金口座で決済できて、利便が高くて良いではないかという議論である。しかし、かりに範囲の経済を認める場合でも、JA の取引のみに特例的に信用・共済事業の兼営を認める根拠は無い。例えば、JA 預金での決済について、JA と一般企業とで異なる処遇をしないよう、義務づけるべきである。長距離電話会社の新規参入解禁時に、NTT は市内電話回線接続について新興ライバル業者と NTT 内部を同等に扱うことが義務づけられた。これと同様なイコール・フットィングを JA に求めるべきである。

農水行政との分離

コメ政策の見直しに見られるように、JA と行政との結びつきは弱まりつつある。しかし、多くの農水行政で、いまだに JA に強く依存している。多くの補助金事業が、事実上、JA が受け皿であることを暗黙の前提にしている。あるいは、例えば農業委員会の選任委員のうち一名は農協中央会の推薦者と規定されているが、これなぞも「農協すなわち JA」の構図、あるいは JA が地域農民を統率する構図を前提としている¹²²。

JA を前提としないよう、法制度の変更をすべきである。また各種の補助金について、窓口が JA に集中しないようにすべきである。JA 以外に受け皿がないような補助事業であれば、零細農家保護的な補助事業の可能性が高い。そもそも、そのような補助金が必要なのかを再検討すべきである。

JA の地域割り規制の廃止

信用事業の混乱を避けるためには、一地域に複数の農協が重複すべきでないという意見

¹²²JA と農業委員会は現行の農地行政を支える二大農業者組織である。JA のみならず農業委員会についても抜本的な改革が不可欠であり、総合規制改革会議第三次答申でも農業委員

も聞かれる。しかし、JA 以外に地域割りをしている金融機関はなく、説得力がない。重複設立の許可に関する判断を行う際、行政庁は市町村や農協中央会の意見を聴取する必要があるとの規定は、廃止されるべきである。

かりに現行規定のもとでも、「農業協同組合、農業協同組合連合会、農業協同組合中央会及び農事組合法人の指導監督等（信用事業及び共済事業のみに係るものを除く。）に当たっての留意事項について - 事務ガイドライン -」（平成 14 年 3 月 13 日経営第 6051 号経営局長名通知）において「合理的な理由を示して不許可処分にしない限り、設立が認められる」旨を規定している。現在は、重複設立の事例は確認されていないが、このガイドラインの趣旨を活かして、JA の重複や、非 JA 型農協の設立を促進すべきである。

引用文献

朝日新聞経済部(1994)『苦悩する農協』朝日新聞社。

安達生恒・梶浦福督(1991)『農協大改革「案」』ダイヤモンド社。

梶浦福督(1995)『脱農協』ダイヤモンド社。

神門善久(1998a)「農地問題と日本農業」奥野正寛・本間正義編『農業問題の経済分析』（日本経済新聞社、1998 年）。

神門善久(1998b)「農協の政治経済学」奥野正寛・本間正義編『農業問題の経済分析』（日本経済新聞社、1998 年）。

神門善久(2003)「「農協すなわち JA」の呪縛に終止符を」『農業問題の経済分析』（2003 年 8 月号）。

岸康彦(2004)「農政改革に組み込まれた農協改革」『都市と農村をむすぶ』（2004 年 2 月号）。

土門剛(1996)『農協大破産』東洋経済新報社。

農林漁業金融公庫(1988)「大規模水田農業経営育成のための諸条件」『長期金融』第 69 号。

会についての言及がある。農業委員会改革については、別稿で論じたい。

農林水産省(1992)「新しい食料・農業・農村政策の方向」。

速水佑次郎・神門善久(2002)『農業経済論・新版』岩波書店。

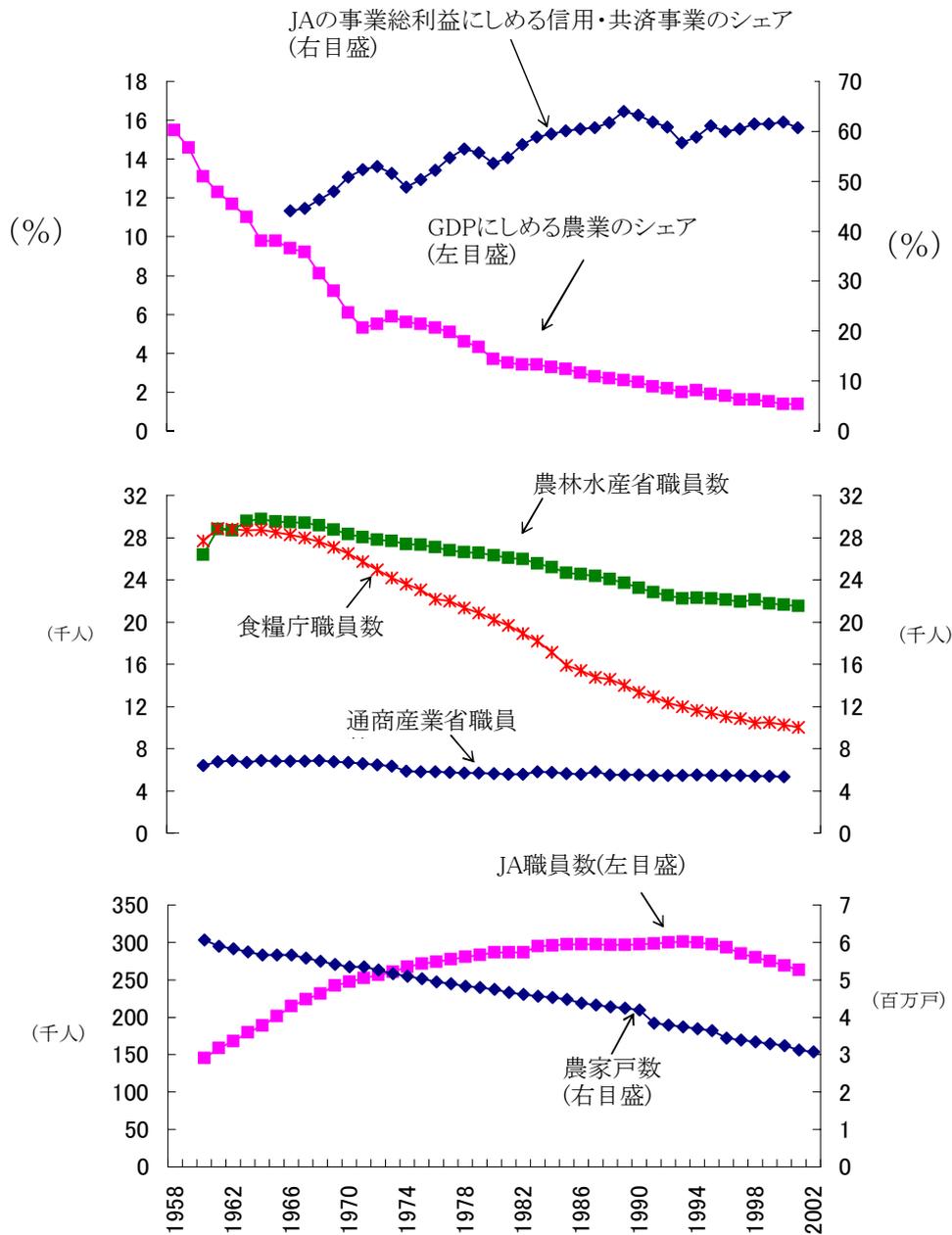
船曳哲郎・田中尚宏・明田作(2003)『新農協法・再訂』全国協同出版。

万木孝雄(1997)「農協信用事業の制度的枠組みに関する一考察」『農業・食料経済研究』
第44巻第1号。

Godo, Yoshihisa (2001), "The Changing Economic Performance and Political Significance of Japan's Agricultural Cooperatives," *Pacific Economic Papers* (Australia-Japan Research Centre, Australian National University), No 318.

Yamada, Saburo (1991), "Quantitative Aspects of Agricultural Development," in *The Agricultural Development of Japan: A century's Perspective*, ed. by Saburo Yamada and Yujiro Hayami, University of Tokyo Press.

図3-1。JAの経営構造および関連指標、1960-2001年



注：1991年から農家の定義が変更されている。

資料：農林水産省『総合農協統計表』、『農(林)業センサス』、『農業構造動態調査』、
内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算計算』、人事院『公務員白書』。

表3-1. JA信用事業の経営状態、1965-2001年^a

	JA信用事業の事業年度末残高					運用資金(JA	調達資金(JA	利ざや
	預金 ^b	JA信連・ 農林中金へ の預け金	貸出金 ^c	再預金 比率 ^d	預貸率 ^e	信連・農林中 金への預け金) の利回り ^f		
						(6)	(7)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)	(5)=(3)/(1)	(6)	(7)	(8)=(7)-(6)	
	10億円					%		
1965	2,334	1,267	1,043	0.54	0.45	5.86	4.06	1.80
1966	2,838	1,499	1,281	0.53	0.45	5.58	4.02	1.57
1967	3,465	1,795	1,625	0.52	0.47	5.43	3.99	1.43
1968	4,086	2,062	1,984	0.50	0.49	5.52	4.04	1.48
1969	5,021	2,539	2,447	0.51	0.49	5.39	3.99	1.40
1970	5,934	2,887	3,008	0.49	0.51	5.76	4.16	1.60
1971	7,118	3,592	3,439	0.50	0.48	5.52	4.20	1.32
1972	9,238	4,947	3,995	0.54	0.43	5.18	3.94	1.24
1973	11,301	5,016	5,849	0.44	0.52	6.18	4.19	1.99
1974	12,993	5,536	6,850	0.43	0.53	6.81	5.20	1.61
1975	15,232	6,972	7,505	0.46	0.49	7.02	5.56	1.47
1976	17,303	8,405	8,178	0.49	0.47	6.67	5.23	1.44
1977	19,416	10,077	8,626	0.52	0.44	6.17	4.79	1.38
1978	21,906	12,224	8,794	0.56	0.40	5.05	3.81	1.24
1979	24,425	13,699	9,551	0.56	0.39	5.35	3.91	1.44
1980	26,846	15,133	10,469	0.56	0.39	6.93	5.49	1.44
1981	29,492	17,287	10,964	0.59	0.37	6.85	5.52	1.34
1982	31,710	19,213	11,172	0.61	0.35	6.18	4.93	1.25
1983	33,727	21,454	11,356	0.64	0.34	5.98	4.78	1.20
1984	36,186	23,965	11,395	0.66	0.31	5.87	4.67	1.20
1985	38,736	26,698	11,470	0.69	0.30	5.87	4.60	1.27
1986	40,726	28,964	11,335	0.71	0.28	5.35	4.14	1.22
1987	43,191	31,480	11,325	0.73	0.26	4.37	3.48	0.89
1988	46,492	33,922	11,757	0.73	0.25	4.09	3.04	1.05
1989	51,210	36,585	12,364	0.71	0.24	4.36	3.03	1.32
1990	56,108	37,999	13,455	0.68	0.24	5.94	4.45	1.49
1991	60,625	42,460	15,015	0.70	0.25	6.38	5.07	1.31
1992	62,981	44,163	16,584	0.70	0.26	5.09	4.23	0.86
1993	65,424	45,443	17,602	0.69	0.27	3.73	3.36	0.37
1994	67,656	46,186	18,097	0.68	0.27	2.47	2.18	0.29
1995	67,573	45,061	18,984	0.67	0.28	1.98	1.48	0.50
1996	67,696	44,026	19,952	0.65	0.29	0.96	0.73	0.23
1997	68,439	43,652	20,833	0.64	0.30	0.77	0.50	0.27
1998	68,996	43,563	21,460	0.63	0.31	0.72	0.36	0.36
1999	70,256	45,074	21,563	0.64	0.31	0.59	0.26	0.33
2000	72,094	47,347	21,521	0.66	0.30	0.47	0.21	0.26
2001	73,537	48,789	21,289	0.66	0.29	0.43	0.15	0.28

注 a. 神門(1998)の表7-1を1996-2001年まで延長したもの。

b. JAでは貯金と呼ばれているが、一般金融機関の用語法に倣い預金と表記した。

c. 農林公庫転貸、共済貸付を除く。

d. JAでは貯預率と呼ばれているが、より一般的にすべく、再預金比率と表記した。

e. JAでは貯貸率と呼ばれているが、一般金融機関の用語法に倣い預貸率と表記した。

f,g. 1995年までは万木孝雄氏が、万木(1997)の図3を作成するために推計したものを万木孝雄氏の行為により本表に転載した。1996年以降は、万木氏の手順に準拠して延長した。

資料：農林水産省『総合農協統計表』、農林中央金庫『農林金融統計』、日本銀行『経済統計年報』。

表3-2. 市町村数と単位JA数、1950-2000年

	市町村数	単位JA数	単位JA数の 年平均減少率
			---- % ----
1950	10,414	13,314	} -0.5
1955	4,813	12,985	
1960	3,511	12,221	
1965	3,376	9,135	
1970	3,276	6,185	
1975	3,257	4,942	
1980	3,256	4,546	
1985	3,254	4,303	
1990	3,246	3,688	
1995	3,233	2,635	
2000	3,230	1,618	

資料：農林水産省『農業協同組合等現在数統計』、総務省統計局『国勢調査報告』。