

原著論文

信州地域における地域農業協同組合（JA）の対応と課題 —TPP の地域農業への影響および組織改革を中心に—

成 耆政・葛西 和廣

Actions of Local Agricultural Cooperative (JA) in Nagano Prefecture

SUNG Kijung and KASAI Kazuhiro

要 旨

今日、日本の農業、食料および農村地域はさまざまな内外部の極めて厳しい経営環境におかれ、その対応が早急に求められている。すなわち、日本農業・農村は極めて低い食料の自給率、農業従事者の高齢化と基幹的農業従事者の急激な減少、そして過疎化の進展など大きく変化している。とくに、農業経営における担い手不足問題は深刻で、農業の根源的な機能と役割である国民への食料と原料農産物の供給をも危惧されるようになった。そこで、本稿では日本農業の現状を把握、交渉成立後、農業部門に多大な影響を及ぼすと思われる TPP の概要と地域農業関連産業などへの影響、地域農協の組織再編（合併）と改革、最後に、これからの地域農協の課題などについて考察を行った。

キーワード

地域農業協同組合（JA） 環太平洋戦略的経済連携協定（TPP） 農協の合併 組織改革

目 次

- I. はじめに
- II. 日本農業の現状と課題
- III. 環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）の概要と地域への影響
 1. 環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）の概要
 2. TPP 加入のメリット・デメリットの考察
 3. TPP 協定の問題点の考察
 4. TPP による長野県への影響—長野県農林水産業と関連産業に及ぼす影響の推定—
- IV. 地域農協（JA）の組織再編と改革
 1. 農協合併の概要
 2. 長野県内農協の組織合併
 3. 地域農協の広域合併の問題点と課題
 4. 農協の組織改革
- V. おわりに—地域農協の課題—

注

文 献

I. はじめに

今日、日本における一つの産業としての農業、食料およびコミュニティとしての農村地域社会はさまざまな内外部の極めて厳しい経営環境におかれ、その早急、かつ慎重な対応が求められている。すなわち、日本農業・農村は諸外国と比べると極めて低い食料の自給率、農業従事者の高齢化と基幹的農業従事者の急激な減少、そして過疎化の進展など大きく変化している。とくに、農業経営における担い手不足問題は深刻で、農業の根源的な機能と役割である国民への食料と原料農産物の供給をも危惧されるようになった。

このような日本農業の経営環境の中で、地域農業協同組合（JA）の現状と役割などについて、「農協の役割は終わった」、「日本農業のおかれている厳しい状況は農協に大いに責任がある」、「農協は誰のための組織なのか」などの厳しい声も聞こえてくる。本来あるべきJAの姿に戻すため、JAに自主的な改革努力が足りないかと判断した安倍政権もJA組織に対する本格的な改革に乗り出している。

これをふまえ、本稿では、まず第1に、日本農業の現状と課題を把握し、第2に、JAが組織をあげて大々的に反対運動を展開しているTPP、その交渉成立後、農業部門に多大な影響を及ぼすと思われるTPPの概要と信州地域への影響の考察、第3に、地域農協の組織再編（合併）と改革の推移、そして、最後におわりとして、これから

の地域農協の課題などについて考察を行った。

II. 日本農業の現状と課題

日本の農業は明らかに若者担い手の不足に陥っている。総務省によると、2014年9月現在、日本の総人口は約1億2707万人で、全人口に65歳以上の高齢者が占める割合は約25.9%である。一方、農業就業人口^{注1}のうち、基幹的農業従事者^{注2}数は、2010年は205.1万人であったが、2011年には186.2万人、2013年には174.2万人、2014年には167.9万人と減少し、その中で65歳以上の高齢者数は105.6万人で、その占める割合は62.9%である。また、農業就業人口の平均年齢は66.7歳まで上昇し、極端な高齢化が進んでいる（図1）。

また、農家戸数の推移をみると、2005年に300万戸を下回る284万戸、2012年には232万戸と52万戸減った（図2）。これは、これまで日本の農業を支えてきた昭和ひとけた生まれの世代が農業現場から引退していることが原因とみられている。高齢化はもちろんのこと、農業の就業人口が減ってしまう理由としては、後継者がいない、安い外国産農産物が大量に輸入されるようになって収入が減った、などがある。農業は天候に左右され、労働時間も長く、作物を育てるのに必要な費用もかかる。国内生産される食料は全人口の約1%の人たち（その約60%が65歳以上の高齢者）によって支えられているという状況である。

日本の耕地面積は1961年の609万haをピー

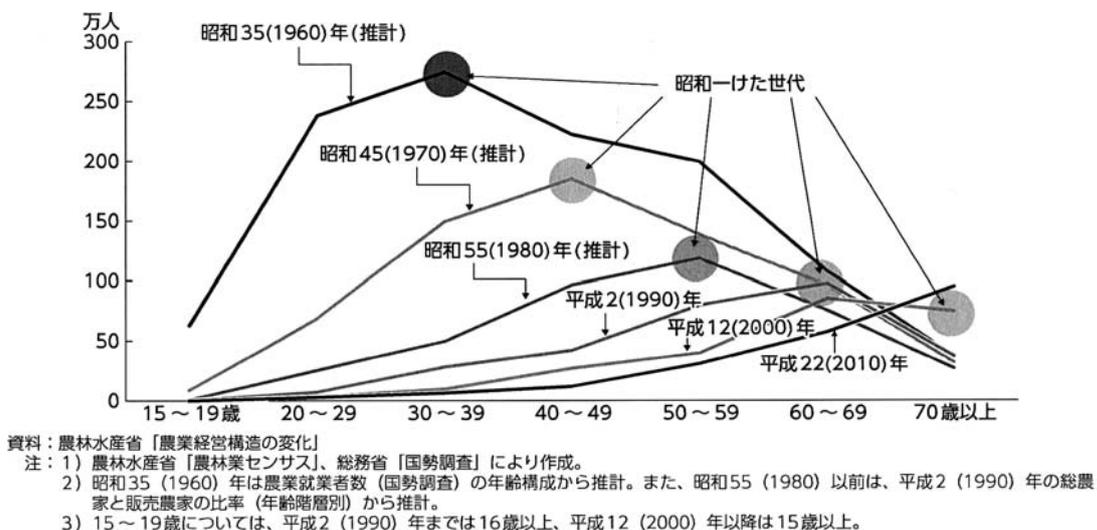


図1. 年齢別基幹的農業従事者数の推移

出所：農林水産省、「農業の構造改革の推進」http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h24/pdf/z_1_3_1_2.pdf

クに、工業用地や道路、宅地などへの転用による減少が進み、2012年には456万haと、約153万haも減少している(図3)。そして、2011年、日本の1経営あたり平均経営面積は2.27haで、オーストラリア(2,970.4ha)の約1/1,300、米国(169.6ha)の約1/75、そしてEU(14.1ha)の約1/6で極めて零細である。2014年には少し増加し、

2.45haになっている。

また、農家の高齢化が進むとともに、耕作放棄地^{注3}も増え続け、1990年以降増加に転じて2010年には39.6万haとなっている。これは1990年から2010年にかけて約2倍に増加したことになる。(図4)。

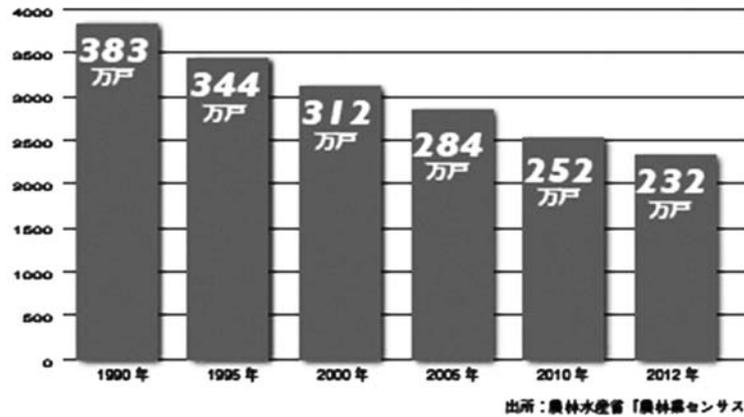
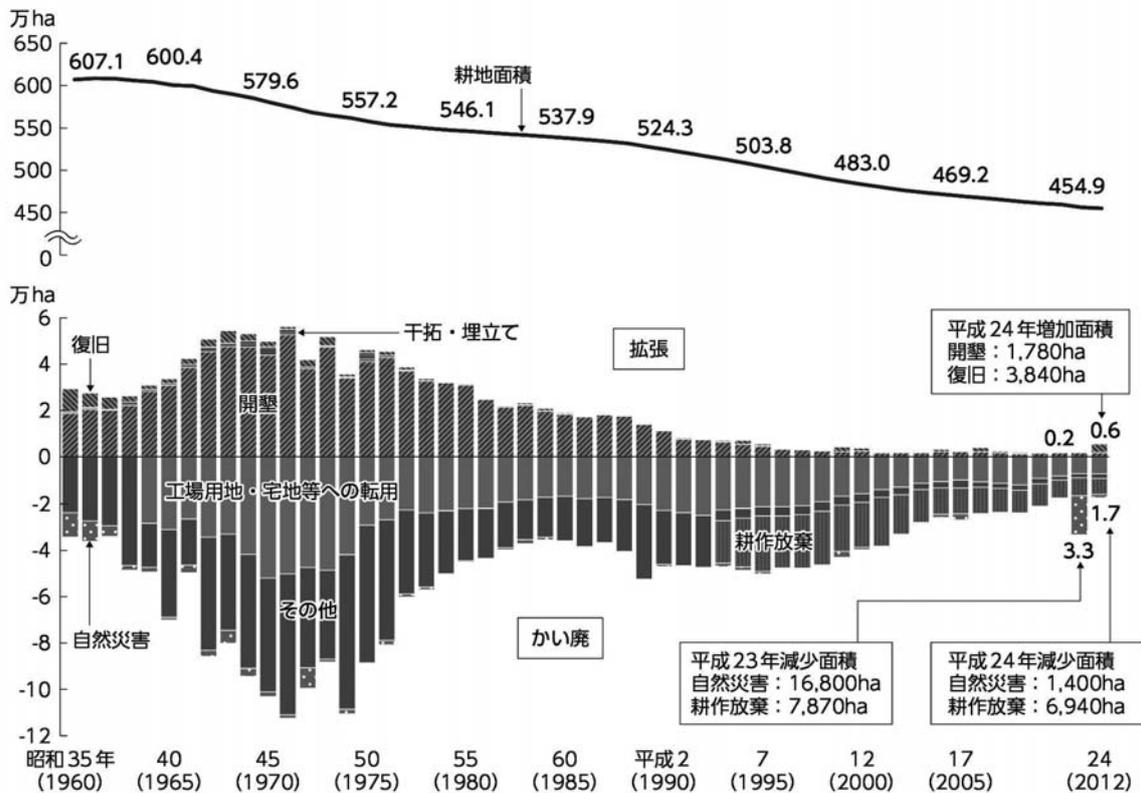


図2. 農家数の推移

出所：全国農業協同組合連合会、「日本の農業を考える」http://www.zennoh.or.jp/Japan_food/02.html



注：1) 拡張面積及びかい廃面積は、共に田畑転換を除く。
 2) 「工場用地・宅地等への転用」については、昭和39(1964)年から調査を行っており、それ以前は「その他」に含まれる。
 3) 「耕作放棄」については、平成5(1993)年から調査を行っており、それ以前は「その他」に含まれる。

図3. 耕地面積及び耕地の増加・減少要因別面積の推移

出所：農林水産省、「農業の構造改革の推進」http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h24/pdf/z_1_3_1_2.pdf

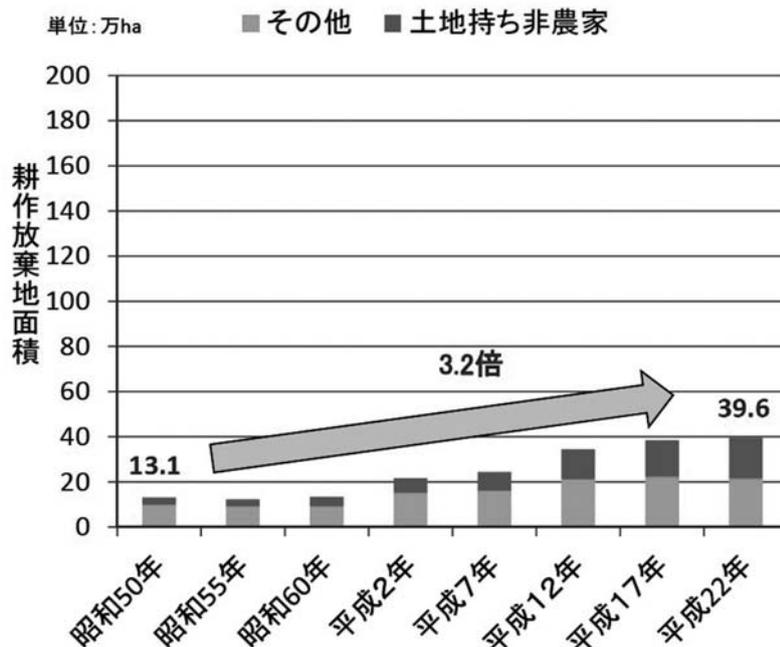


図4. 耕作放棄地面積の推移（全国）

出所：「耕地面積と耕作放棄地の推移」http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/6/130611_nougyou.pdf

Ⅲ. 環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）の概要と地域への影響

1. 環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）の概要

環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）とは、2006年に発効したシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4カ国による包括的な自由貿易を発展させ、アメリカ、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシア、メキシコ、カナダ、そして日本などアジア・太平洋地域の12カ国で経済の自由化を目的として交渉している多角的な経済連携協定（EPA）のことで、いわゆる地域貿易協定（RTA）^{注4}の一種である。ただし、TPPは物品の関税について、約8割を即時撤廃を求めている点、最終的に重要品目に対する関税撤廃の例外扱いなどを一切認めない点^{注5}などで究極的な自由貿易を目指すFTAである。すなわち、コメなどの特定の分野を例外として認めた上での交渉参加は、認められない可能性が極めて高い危険な協定である。そして、物品貿易のほか、サービス貿易、政府調達、投資、環境、医療、知的財産、労働の移動、公共事業、そして制度面での調和などについての協定づくりが進められている。

TPP^{注6}の交渉経過をみると、チリとニュージー

ランドが2国間FTA交渉を始め、2000年11月14日にニュージーランドとシンガポールが2国間FTAを締結することで、3国間のCEP（Pacific Three Closer Economic Partnership; P3 CEP）締結の動きがあった。そして、2002年メキシコのロス・カボスで開催されたアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議でチリ、ニュージーランド、シンガポールの3国間の地域FTA締結のための交渉が2003年から2005年にかけて4回行われ、ブルネイは第2次交渉からオブザーバーとして参加し、2005年4月からは公式交渉に参加した。ブルネイ、チリ、ニュージーランド、そしてシンガポールの4カ国のそれぞれ貿易上の影響の少ない国同士が2005年6月に協定（P4）に署名し、2006年5月28日に発効した^{注7}。

当初、P4参加国による協定は、経済規模が小さい小国間の自由貿易で、ほとんど注目されなかったが、2008年2月、シンガポールおよびチリとFTAを締結していたアメリカのブッシュ政権はその時まで妥結されなかったP4の金融サービスと投資分野への交渉に、そして9月には拡大されたTPP交渉に参加すると宣言した。このようなアメリカのTPP交渉への参加と積極的な姿勢によりTPPは大きく注目されるようになった。

そして、2008年9月、オーストラリアがTPP交渉参加の検討を発表し、2009年11月、オバマ

政権^{注8}が TPP 交渉参加を再表明、2010 年ペルーが交渉参加を表明し、2010 年 3 月のオーストラリアのメルボルンで開催された第 1 回交渉会合からアメリカ、オーストラリア、ベトナム、ペルーが加わり、同年 10 月のブルネイで開催された第 3 回会合からマレーシアも加わるようになった。これにより TPP 交渉への参加国は 9 カ国になり、その規模は総 GDP16 兆ドル、人口 5 億人規模となった。

日本においては、2011 年 11 月 11 日、野田首相（当時）が TPP 交渉参加に向け、関係各国との協議を開始すると発表し、2011 年 11 月 12 日に TPP 交渉参加国の首脳は APEC 開催のハワイで会合を開き、TPP 協定の「大まかな輪郭」について合意した。そして、同月、メキシコ（13 日）、カナダ（14 日）が TPP 交渉参加の可能性について正式な協議をする意思を表明した。

そして、米国をはじめ 9 カ国で構成される TPP の交渉国は、2012 年 6 月 18 日にメキシコ、19 日にカナダの交渉参加を正式に認めることになる。2011 年 11 月のハワイで開催された APEC の会合で、TPP の交渉は大枠合意に達し、今後一年で最終妥結を目指すことを明らかにしたものの、2012 年 9 月、米通商代表部（USTR）が各国首脳に提出した報告書によると、TPP の年内妥結を正式に断念したと報告している。この報告書では、物品の関税を扱う市場アクセスなど主要分野で参加国の主張に大きな隔たりがあり、交渉の停滞を示唆している。

2013 年 2 月 23 日、安倍政権は、TPP に関してはその意義や、それぞれの国内事情も含め、じっくりと議論を行ったとし、米国との間で、二国間貿易上のセンシティブティが両国にあること、最終的な結果は交渉の中で決まっていくものであること、TPP 交渉参加に先立って一方的にすべての関税を撤廃することをあらかじめ約束することは求められないことの 3 点を明示的に確認、TPP では「聖域なき関税撤廃」が前提ではないことが明確になったとして、事実上の TPP 参加を表明した。また、3 月 15 日に、安倍政権は TPP に向けた交渉に参加する決断をし、その旨、交渉参加国に通知をしたと正式に発表した。これで TPP の加盟国・交渉国は日本を含め、12 カ国になり、2015 年 5 月現在、未だ妥結には至らず、各分野で活発な交渉が繰り広げられている。

2. TPP 加入のメリット・デメリットの考察

日本が TPP に参加した場合のメリットとデメリット¹⁾としては、まず推進派の主張としては、経済成長の源泉は技術進歩と、これを促進するグローバル化・開放があいまって、国内の生産性が向上し、雇用も確保される。また、海外への直接投資は、企業の成長、雇用の増大、生活も豊かになるとし、非競争的部門から競争的部門へ資源を移すことにより経済成長を促進させることである。そして、内需拡大よりも市場拡大が期待される環太平洋自由貿易圏の足がかりとなり、かつ協定の体裁を整えた TPP に参加し、こうしたことを推進することで大きなメリットがあるとしている。

そして慎重・反対派の主張としては、TPP への参加は、輸出増大を目指す競争が激化することにより製品価格・賃金が下がり、輸出が増大して円高になり、他方、関税の引下げとあいまって海外製品の輸入が増加し、輸出企業のない地域や農業が大きな打撃を受けるだけでなく、デフレがさらに進行する。日本の GDP に占める輸出割合が 2 割にも達しないもとの、今必要なのは内需拡大による需要不足を埋めることである。労働分配率、生活向上型の公共投資（環境・医療^{注9}・健康関係）を増やし、一時的には関税引上げなども必要であるとしている。

反対派の主張をまとめると、「TPP への参加は日本社会を根底から破壊する」、「地域と生命と暮らしを破壊する」、「国内農業への打撃」、「食料自給率・多面的機能の低下」、「地域社会の崩壊」などを挙げられる。

ここでは、TPP 参加への反対論者である京都大学の中野剛志氏の主張^{注10}を紹介する。氏は、この TPP の交渉に参加することは、一般に思われているよりもずっと危険なことであると前提し、その理由として、まず第 1 に、TPP への参加は、東日本大震災からの復興の妨げになる。TPP に参加して農業経営が厳しくなるかもしれないと思ったら、被災した農家は復興に向けての気力を失う。第 2 に、TPP は、日本にとって何のメリットもないと断言している。TPP 交渉に参加している国の経済規模の比率は、アメリカが約 70%、日本が約 20%、オーストラリアが約 4%、残り 7 カ国をあわせて約 4%になるので、日本企業が輸出できるアジア市場などない。第 3 に、日本は TPP に参加しないと世界の潮流から取り残され

るとか、鎖国になるとかいった懸念が聞かれるが、それも間違いである。アメリカ、韓国、EU、日本の平均関税率を見てみると、すべての品目の平均関税率では、日本の平均関税率は韓国よりもアメリカよりも低く、農産品の平均関税率についても、韓国よりずっと低く、EUよりも低い。しかも、日本は、食料の自給率が低いのですから、農業市場は十分に開放されている。第4に、TPPの問題点は、農業だけではなく、銀行、保険、雇用、食の安全、環境規制^{注11}、医療サービスなど、国民生活のありとあらゆるものを変えてしまいかねない。とくに、アメリカは、日本の保険制度をアメリカの保険会社に有利なように変えることを求めてきている。最後に、政府の一部に、「まずは、TPPの交渉に参加してみて、どうしても譲れない部分があるなら、交渉から離脱すればよい」と言って、TPPの交渉参加を促す声がある。しかし、TPPへの交渉参加とは、参加を前提とした議論なので、いったん多国間交渉に参加して、そこから離脱したという国の例は、ほとんどないとしている。

3. TPP協定の問題点の考察

そして、日本が、TPP交渉において細心の注意を払うべきこととしては、まず第1に、ISDS条項（ISD条項）をあげることができる。ISDS（Investor State Dispute Settlement）条項²は投資家—国家訴訟制度のことで、外国に投資した企業が該当企業に不合理な現地国の政策や法律により経済的被害等を効果的に保護するために国際機関の仲裁による紛争を解決するようにした制度のことである。すなわち、外国に投資した企業が該当国の政策により被害を被った場合、該当国を世界銀行傘下の国際商事紛争裁判所（ICSID）^{注12}に提訴することができる制度である。この条項は米国とカナダ、メキシコの自由貿易協定であるNAFTA（北米自由貿易協定）で初めて導入され、米韓FTAを締結する際に韓国がこの条項を飲まされている。これにより国家主権が、侵害される事例が持続的に発生している。

この条項の問題点としては、ISDS条項に基づいて投資家が政府を訴えた場合、数名の仲裁人がこれを審査する。しかし審理の関心は、あくまで「政府の政策が投資家にどれくらいの被害を与えたか」という点だけに向けられ、「その政策が公共の利益のために必要なものかどうか」は考慮さ

れない。その上、この審査は非公開で行われるため不透明であり、判例の拘束を受けないので結果が予測不可能であると上述の中野氏は警告している³。このように、日本がTPP参加により得られる国益という側面から極めて重要な問題であるにもかかわらず、この条項の危険性についての国民的な議論もなさらず、2013年11月6日、訴訟の乱発を防ぐことを条件に、この条項が合意に至ってしまった。

第2に、ラチェット（ratchet）規定（自由化不可逆規定）があげられる。ラチェット規定^{注13}とは、一度自由化・規制緩和された条件は当該国の不都合・不利益に関わらず取り消すことができないという制度である。すなわち、締約国が後で何らかの事情により、市場開放をし過ぎたと思っても、規制を強化することが許されない規定である。このラチェット規定が入っている分野をみると、銀行、保険、法務、特許、会計、電力・ガス、宅配、電気通信、建設サービス、流通、高等教育、医療機器、航空輸送など多岐にわたる。これはどれをみても米国企業に有利な分野ばかりである³。しかしながらTPP交渉では2013年11月23日、日本を含む参加12カ国により合意に至っている。

第3に、TPP離脱に対する訴訟リスクをあげることができる。TPP規定上、離脱はいつでも可能とされているが、実際上はそう簡単な問題ではない。TPPという世界12カ国が参加する国際協定で、交渉妥結後に離脱することは日本という国の国際的な信用と大きく関わる事項である。そして現在の日米関係で米国の面子をつぶすことにもなりかねないので事実上、不可能である。また前述のISDS条項などに基づいて海外企業からの莫大な損害賠償請求が予想され、TPP離脱は事実上、不可能である。したがって、日本のTPPからの離脱はあり得ない。

4. TPPによる長野県への影響—長野県農林水産業と関連産業に及ぼす影響の推定—

2013年3月、政府は、TPP参加国に対し国境措置を撤廃した場合の経済効果（政府統一試算）を公表し、TPPへの参加による国内農林水産業への影響について、約3兆円の生産減少をもたらすとの試算を発表した（図5）。その主な品目の減少額と減少率を見ると、米（1兆100億円、34%減）、豚肉（4千600億円、15%減）、牛肉（3

○ 農林水産物生産等への影響

農林水産物生産額が3兆円程度減少

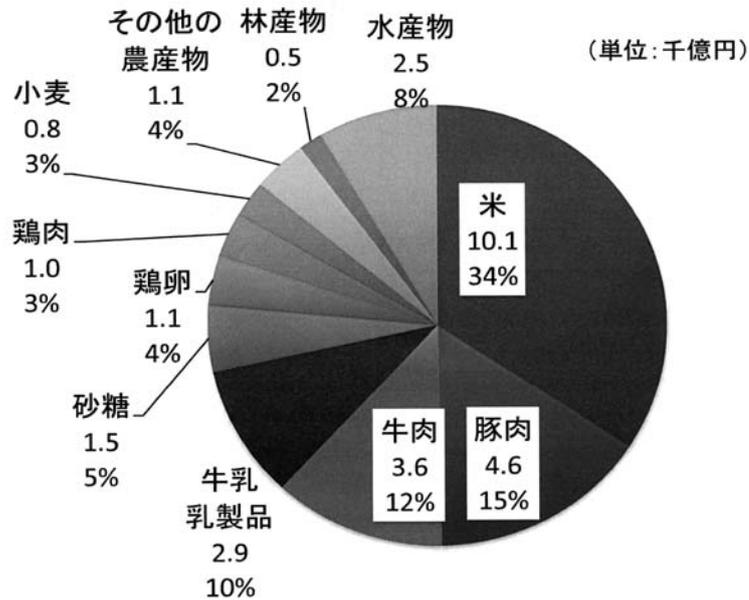


図5. TPP 加入による農林水産物の生産等への影響

出所：農林水産省、「TPP交渉の現状」(2014) http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/tikusan/bukai/h2503/pdf/ref_data04-2.pdf.

千600億円、12%減)、牛乳・乳製品(2千900億円、10%減)、水産物全体(2千500億円、8%減)などの順である。しかしながら、地域における影響に対する試算については公表されなかった。

JA長野県グループでは、TPPにより長野県に及ぼす影響を明らかにし、県民議論を深めるため、独自に長野県に及ぼす影響試算の算出・取りまとめを東京大学の鈴木宣弘氏に依頼し、とりまとめた。

その主な結果の概要については、次のとおりである⁴⁾。すなわち、TPPへの加入による長野県の農林水産物の生産額減少(1,029億円)の影響の波及による県内全産業の生産減少額は約1,884億円に上ると試算した。また、雇用面では、農林水産物で約3万9千人の雇用が減少するとともに、県内の全産業における雇用の減少は約4万5千人の雇用が減少する可能性があるとして試算した。2010年の長野県就業者数は1,091,038人であり、試算による就業者数の減少率は県内全産業で▲4.1%となり、その中で第1次産業就業者減少率は▲37.7%にもなると試算された。県民総生産(GDP)に与える影響については、約1,032億円の減少となり、GDPを1.29%押し下げる。

TPPにより関税が全面撤廃され、国が何の対

策もとらなかった場合の県内農林水産物の影響額は1,029億円に上る。調査対象52品目の2011年生産額は2,613億円となり、約4割が減少することとなる。政府が関税撤廃の例外化を目指す重要品目のうち、米267億円の減(2011年生産額490億円)、牛肉48億円の減(同67億円)、中でも生乳は107億円(同107億円)と壊滅状態になると見込まれる。長野県の主力である園芸作物については、リンゴ110億円の減(同259億円)、ブドウ35億円の減(同109億円)、レタス52億円の減(同211億円)、白菜99億円の減(同136億円)、と見込まれ、大打撃となる。水田には洪水防止機能、河川流況安定機能、地下水かん養機能、土壌侵食防止機能、気候緩和機能などの多面的機能を持ち合わせており、こうした多面的機能の貨幣評価額の合計は全国で58,345億円にも上るが、水田面積の30%程度が減少することに伴い、多面的機能も同程度失われると仮定した場合、長野県における多面的機能の喪失額は390億円程度となる。農林水産物の生産額減少の影響の波及による県内全産業の生産減少額は約1,884億円に上る。

この結果から、TPPによって、長野県農業ばかりか、県内のその他の産業にも甚大な影響を及

ぼすことが判明した。農業とは、地方と都市の住民が共有できる社会的資本として、地域のコミュニティの創出に大きく貢献しているが、この試算が現実になれば、長野県の地域社会の崩壊をも考えられるほど大きな問題である。

IV. 地域農協（JA）の組織再編と改革

1. 農協合併の概要

JA 合併の転機は⁵⁾、「全国の JA を 1000JA にしようという構想」を打ち出した 1988 年の第 18 回全国農協大会で「21 世紀を展望する農協の基本戦略」という決議からである。そして、1991 年 11 月の第 19 回全国農協大会での「農協・21 世紀への挑戦と改革」を満場一致で承認し、JA は 1000JA 構想を実現し、系統農協を従来の 3 段階から 2 段階へ再編することを提唱した。

JA 組織の合併には賛否両論がある。JA の厳しい経営的状况から合併を不可避と考える意見、他方、合併は組合の民主的運営に反するとして反対する意見もある。しかし現実的には、1000JA 構想が採択され、JA グループは組織をあげて合併に取り組むことになった。

この結果、全中の発表によると、2015 年 4 月 1 日現在の JA 数は 679 組合となり、合併は、金融自由化への対応や営農関連の施設整備、人材の確保などのために行われた。とくに、JA は信用事業を兼営しており、その社会的存在から経営基盤を盤石にすることが求められ、また、将来的に組合員の付託に応じていくためには、一定の資金の確保や優秀な人材を JA に確保することが不可欠であるとの認識があった。このような要請のもとで進められたのが組織合併であり、組織整備の基本は、地域の単位 JA の体制整備には、大きく 2 つの方向がある。一つは、JA の活動基盤を単位 JA とし、連合組織はこれを補完するという立場であり、もう一つは、JA 組織を縦割りに再編成し、全国連が本店、単位 JA は全国連の支店とする立場である。現在の組織整備は JA 本店、連合組織はその補完という立場に立って行われている。

2. 長野県内農協の組織合併

長野県内の JA 合併の動向を見ると、1994 年、第 47 回 JA 長野県大会において決議された「16JA 構想」^{注14}に基づき、県内各地で合併が進展し、現在、16JA のうち 14JA が構想を実現^{注15}し

ている。

県内を 16JA に再編する合併構想の中で、松本と塩尻、東筑摩郡の松塩筑地区では、松本ハイランドを基幹 JA と位置付けて 1JA 化を目指していた。同地区においては、1987 年 10 月より研究が進み、1992 年 9 月には、松本平、波田町、山形村の 3JA が合併し、「松本ハイランド農業協同組合」が発足し、2000 年 9 月には川手、四賀、筑北の 3JA との合併が実現し、1 市 2 町 7 村を管内とする広域 JA として再スタートを切った。

その後、JA 信濃朝日、JA 松本市が JA 松本ハイランドへ合併研究の申し入れを行ったことを受けて、2002 年 12 月 25 日、3JA による合併研究委員会が設立された。16JA 構想実現に向けて、長い時間が経過していることや、各 JA が組織と経営基盤を確固たるものとしていくためにエネルギーを傾注すべきことから、今回の合併研究は 16JA 構想としての最終的な研究という位置づけで取り組みを始めた。

また、2006 年 5 月の JASTEM^{注16} への移行を踏まえた合併凍結期間を目前にしていたこともあり、2004 年 3 月 1 日合併を目指し、精力的に研究を進めてきた。しかしながら、JA 松本市が合併研究より離脱を表明、JA 信濃朝日においても、若手組合員を中心とする署名運動展開される等、目標とした期日までの合併実現は厳しい状況におかれることになった。

このような中で、JA 松本ハイランドと JA 信濃朝日は、2JA での合併継続研究を決定し、2003 年 12 月 26 日、2JA による合併研究委員会へと組織改編が行われ、合併研究を進めることになった。

そして、JA 信濃朝日においては、同 JA の合併研究委員会の中に若手農業者が中心となる「検討委員会」を設置し、詳細な研究が進められるようになった。農業で生きていこうとする若手農業者の様々な疑問や不安をどのように解消し、新 JA に引き継ぐことができるかが、今回の JA 合併研究の最も重要な課題であった。

このような検討経過を踏まえ、2004 年 3 月 24 日に開催した 2JA 合併研究委員会において、合併経営計画書（案）、合併予備契約書（案）を決定、さらに予備調印式および臨時（合併）総会についても正式に決定され、同年 4 月 21 日に合併予備調印式を行い、同年 10 月 1 日合併「松本ハイランド農業協同組合」が誕生することになった。

また、長野県内の「ながの（長野市）」、「北信

州みゆき（飯山市）」、「須高（須坂市）」、そして「志賀高原（下高井郡山ノ内町）」という北信4農協が合併を検討している。4農協は2013年10月、合併を視野に入れた「組織再編検討委員会」を発足し、営農指導や共済、信用など各事業別に、各農協の幹部職員らが合併した場合の影響を協議する専門部会を設けている。2015年4月、この協議にちくま農協（千曲市）が参加の意向を示している。組織再編研究委はこれまで、合併する場合はながの農協を存続法人とし、定款を変更して組織再編する方針を確認している。ちくま農協もこの方針に賛同する見通しである。同研究委は6月に「合併推進委員会」に切り替わり、合併時の事業計画の骨子や組織運営などを詰める予定である。そして、2016年度中には合併協議の結論を出す方針である⁶⁾。

JA合併は組合員の高齢化や人口減少が進む中、事業規模の減少、TPPへの対応などの課題を抱えている農協が、合併により農業施設の効率的利用などにより、農家の収入増につなげたいという狙いもある。合併が実現すれば稼働能力に余裕が出ている各地の選果施設や、穀物の乾燥調整貯蔵施設などを有効に利用する方針（計画）である。

3. 地域農協の広域合併の問題点と課題

地域農協の広域合併における問題点⁷⁾としては、まず第1に、農協組織と組合員間の乖離化現象の発生をあげることができる。合併は組織の経営の効率化と組合員の福利厚生を増進のために行われたが、実際に合併後の組合員の組合への参与意識は弱化される場合もある。これは、広域合併により管轄区域が広域化され、合併前と比べ農協組織と組合員の関係が遠くならざるを得ないが、この問題を早期に解消しないと組織経営に多くの障害をもたらすおそれもある。

とくに、組合長の接すべき組合員数が増えることで、組合員が組合長との対話の機会の減少により組合員の組合に対する疎外感として作用し、組合事業への利用に消極的になる場合も多くなりうる。組合員の組合に対する疎外感で農協事業への利用が少なくなると、組合員の要求事項の把握が難しく、組合経営に組合員の正確な意思が反映できず、組合員の組合事業への参与度はもっと低くなる。

このような問題を合併初期に円満に解消できなければ組合員の参与意識が低下され、事業利用等

農協に非協力的な階層として形成されることで農協の組織力を弱体化させるおそれもある。

第2に、効率的な経営管理方式の欠如をあげることができる。これについて少し詳しく述べると、まず不良債権処理の問題である。組織合併に伴い、不良債権の問題を処理するために、1992年農協合併助成法の第8次延長では都道府県単位の「農協合併推進法人」と、全国単位の「農協合併推進支援法人」を設置できるようになった^{注17)}。そして、基金出損に対する税務上の損金算入が認められるようになった。1995年第9次延長では合併推進法人に対する不良債権の買い入れが認められるようになり、合併推進法人は、合併農協が不良債権を整理するために信連や他の資金を借入する際、利子を補填したり不良債権を買い入れする役割も遂行したが、実質的にその効果はあまり現れなかった。

次に、効率的経営方式の未確立である。広域合併の場合、組合の規模が何倍も拡張される場合が多く、本所と支所間、事業部門間の機能重複の問題を迅速に調整できず、また、調整するのに相当の期間を費やし、合併の効果が直ちに現れないケースもある。合併農協の1つの目的は本所中心の運営体系を確立し、各種事業を推進することで規模の経済による効果を図ろうとすることにあるが、合併以前の支所単位の独立採算制で事業を運営するケースもあり、合併の効果を半減させている。

また、地域対策の不十分である。合併により組合の本所がなくなった地域では、組合員の代表者の不在で、事業管理者である支所長が勤務するものの、組合員の代表ではなく職員身分である。これにより組合員の現実的な問題と要求事項に対する把握と処理が遅れ、組合員との密着度が低くなり、組合員に対する支援機能が弱化する。その結果、組合員の組合に対する愛着とオーナー意識の欠如により購買・販売事業等組合事業の利用が減るようになる。

4. 農協の組織改革

政府は新成長戦略の一環として、全国農業協同組合中央会（全中）を「自律的な新たな制度に移行」し、農産物の販売などを担う全国農業協同組合連合会（全農）を株式会社にできるようにすることを発表した。政府の規制改革会議^{注18)}は5月、農協法で地域の農協の指導や監査の権限を認められた全中の「廃止」を提案したが、廃止という表

現は見送られた。

2014年11月、全国農業協同組合中央会は、上記の政府の方針とは対立する「JAグループの自己改革について～農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化の実現に向けて～」という自己改革案を発表した。自己改革案によると全国に約700ある農協を監査する権限をJA全中に残し、地域の農協への強い影響力を維持する内容となっている。JA全中は組織の見直しについて、「現状維持」、「農協法上の連合会」、「新法で新団体」、そして「社団法人」などの4案を軸に検討していたにも関わらず、現状維持の案を選択した⁸⁾。

ここでは、政府の規制改革会議の答申と、それが実行される場合の農協組合員と地域社会への影響について述べることにする。まず第1に、単位農協の役員要件の見直しのことである。当答申では、理事の過半数を原則として認定農業者^{注19}や農産物販売・経営のプロとすることを求める規定を置く。また、理事の選任に当たっては、理事の年齢や性別に著しく偏りが生じないように配慮する旨の規定を置く、としている。現行の理事会制度では、理事の2/3が、正組合員であることが農協法で定められている。地域農協の役員要件が見なされる場合、販売や経営のプロなど外部の理事が多くなると、組合員による自治が崩され、組合員の意思と異なる組織運営がなされる可能性が高くなる。また、地区を中心とした現行の選出方法では、資格要件を満たした理事を選出することが困難になる。

第2に、准組合員制度の見直しのことである。答申の改革では利用実績や農協改革の実行状況の調査を5年間行ったうえで、慎重に決定するとしている。准組合員制度は、農協法制定当時から制度で、現在、長野県内では6割が正組合員で、残りの4割が准組合員である。このような改革により准組合員の事業利用が制限される場合、地域のライフラインとしての機能の低下を招くとともに、JA組織運営に大きな影響が生じるとしている。

第3に、全農の株式化のことである。全農や経済連について、株式会社に組織変更ができる規定をおく、としている。全農が果たしている役割としては、単位農協でできない広域での安定した販売・購買事業を実施している。また、生産資材の安定供給や共同販売体制により、産地リレー等による安定生産・安定供給を行い、地域ブランドを

確立しているとし、反対している。もし、全農が株式会社に組織変更を行った場合、独占禁止法の適用の対象になる可能性もある。また、生産調整なども数量カルテルとしてできなくなる可能性も大きい。結果として、農家所得の減少の可能性が懸念される。

JAグループは、地域農協への一律的な経営指導の権限など「統制的権限」を廃止することで、「画一的な指導が地域農協の自主性を奪っている」という批判に応える内容となった。その一方で、JA全中を引き続き農協法上の法人として位置づけるとともに、地域農協の財務内容を審査する会計監査と業務の実態を点検する業務監査を兼ねた監査の権限については現状を維持するとした

政府が2014年6月にまとめた農協改革の原案は、JA全中について「移行期間を設けたうえで自律的な新たな制度に移行する」とし、農協の自主的な検討を促した。政府が目指しているのは、JA全中の存立や権限の根拠になっている農協法の規定の廃止であるが、JA全中については経団連や業界団体などと同様の一般社団法人に転換する方向で検討している。

しかし、農協改革で最も重要なことは組織を守ることではなく、国内農業を強くすることである。これまでのJA全中の取り組みが、競争力の乏しい中小零細農家の保護に偏り、農業を強化できなかったことは否定できない。現時点で重要なことは、地域農協が創意・工夫を生かした経営で地域の農業を支え、地域の発展と活性化につなげることである。

V. おわりに—地域農協の課題—

ここでは、地域農協（JA）の今後の課題等について簡略に述べることでおわりとしたい。まず第1に、農業者の所得増大という観点から見て、昨今の農産物の流通・消費構造の激しい変化に十分な対応ができていないことから、これらの環境変化に対応したJAの販売・購買事業戦略の再構築が求められている。第2に、農業生産の拡大の観点からも、担い手への農地集積、集落営農の組織化・法人化とともに、新規就農者の育成、JAによる農業経営等、農業生産基盤強化にも一層取り組む必要がある。第3に、営農経済事業を強化する観点からもJA組織運営やガバナンスのあり方についての検討が早急に求められている。JA

広域合併により、営農経済事業が弱体化しないよう、広域JAにおける営農経済事業のあり方についての再検討も必要である。

このように、日本農業と地域農協（JA）を取り巻く環境は一層厳しく変化しつつある。このような環境変化に対応しながら新たな課題を見つけ、解決していかななくてはならない。これからの日本の農業、地域社会の発展のために地域農協（JA）が果たすべき役割は極めて重大である。

注

- 注1 農業就業人口とは、15歳以上の農家世帯員のうち、調査期日前1年間に農業のみに従事した者または農業と兼業の双方に従事したが、農業の従事日数の方が多い者をいう。
- 注2 基幹的農業従事者とは、農業就業人口のうち、ふだんの主な状態が「仕事の主」の者をいう。
- 注3 耕作放棄地とは、以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地と定義されている。ちなみに、「遊休農地」は、農地法において、現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地、その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し、著しく劣っていると認められる農地と定義されている。
- 注4 RTAは自由貿易協定、サービス協定、関税同盟、共同市場、そして完全経済統合の総称である。
- 注5 「たとえば、米国企業が日本で活動するのに障害となるルールがあれば、米国企業が日本政府を訴えて賠償請求とルールを廃止させることができる条項も盛り込まれる、いわゆる「毒素条項」と呼ばれ、NAFTA（北米自由貿易協定）でも、韓米FTAでも入っている、経済政策や産業政策の自主的運営がかなりの程度制約される可能性も覚悟する必要がある」と鈴木教授は指摘している（鈴木宣弘、「TPPをめぐる議論の間違い」p.2）。
- 注6 TPPは、2001年1月に発効したニュージーランド・シンガポールの2国間FTA（ANZSCEP）をベースとし、ANZSCPは、「すべての品目の関税を撤廃する（第4条）」自由化レベルの高いFTAで、同時に、極めて包括的な協定で、物品の貿易、サービス貿易、電子商取引、競争、税関手続き、投資、貿易の技術的障害と衛生植物検疫、政府調達、知的財産権などが規定されている。
- 注7 2005年6月、韓国の済州で開催されたAPEC閣僚会議でP4協定の妥結を宣言し、ニュージーランドとシンガポール間には2006年5月28日から、ブルネイは7月12日に、そしてチリは11月8日から協定が発効された。
- 注8 2009年11月14日、オバマ米大統領は日本訪問の際、サントリーホールでの演説をつうじて、アメリカのTPP参加意思を発表し、TPPを「高いレベルの21世紀型貿易協定として推進し、アジア太平洋地域の貿易自由化の基盤」とする意思を表明した。
- 注9 医療分野では「混合診療や株式会社による病院経営の解禁で、日本の公的医療保険制度が崩壊する」、「外国の医師などの専門家が日本国内に大量流入する」としている。
- 注10 視点・論点「TPP参加の是非」2011年10月21日（金）。
- 注11 環境規制については、アメリカの環境保護団体などの共通スタンスはアメリカ国内法である環境保護法の水準までに相手国側の対応を引き上げようとしている。

注12 ICSID は国際的な投資紛争解決のための主要な機関で、多国間の国際条約である「国家と他の国家の国民との間の投資紛争の解決に関する条約（ICSID条約）」に基づいて設立された。ICSID条約は1966年10月14日に発効し、2013年6月30日現在で158カ国が署名し、149カ国が批准している（ICSID, 国際投資紛争解決センター（ICSID）に関する基本情報。http://siteresources.worldbank.org/JAPANINJAPANESEEXT/Resources/515497-1173431677052/ICSID-FactSheet-ja.pdf）。

注13 ラチェット（ratchet）は「つめ車」とも訳される語で、つめが引っかかることで逆回転を防止する構造になっている装置を指す。経済連携協定（EPA）などにおいては、自由化や解放に結びつく法改正は認められるが、規制の強化に結びつく改正は認められないということになる（weblio 辞書）。

注14 16JAにした根拠は、長野県が行政上16の旧郡単位に区分されているからである。ただし、昨今の市町村合併によりその枠組みは崩れつつある。地域的な一体感や行政との連携といった点がその根拠であろう。時代的な背景としては、情報化・国際化・自由化・規制緩和といった変革への対応は、中小規模JAでは不可能との判断に基づいた構想である。特に、「地域づくり」を推進し地域再編を進めていくには、JAの事業・組織・経営にわたり強固な基盤作りが不可欠の条件とされる。

注15 16JA構想のうち15JAが実現しているともいえる。残り1JAはJA中野市とJA志賀高原の合併であるが、合併総会で否決され合併にいたっていない。また、JA松本市・JA塩尻市・JA洗馬は松本ハイランドとの合併に不参加JAとして扱っている。16JA構想は当農協の昨年の合併を持って完結とされ、当面、当地区での農協合併構想は検討しないことになっている。

注16 JASTEMとは、農協系統信用システムのこと、農協のJA、信用システムのS、システムのTEMを表す。JA信用事業システムは、金融の自由化・他金融機関との競争の激化という環境の中で、経営管理面の充実・顧客のニーズにあった新商品の対応等、より一層のシステム機能の高度化が求められている。JAグループでの経営資源の有効活用によるシステムの共同開発・運営により、将来にわたって共同化の効果発揮を最大の目的としたJASTEMに47都道府県が参加することになっている。

注17 農業協同組合合併助成法の一部を改正する法律第6条に都道府県知事は、組合の合併についての援助及び合併に係る組合の事業経営の基礎を確立するのに必要な助成を行うことを目的として設立された民法第34条の法人であって、当該都道府県に一を限って、都道府県農業協同組合合併推進法人として指定することができると定めている。

注18 2014年5月22日、政府の規制改革会議がまとめた農協改革案は次のとおりである。農協法で

定められた全国農業協同組合中央会制度の廃止、単位農協が行っている金融事業の移管、そして農業生産法人への企業出資規制緩和などで、全中にとっては一掃して厳しい改革案である。

注19 認定農業者とは、農業経営基盤強化促進基本構想に示された農業経営の目標に向けて、自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を市町村が認定し、これらの認定を受けた農業者のことである。

文 献

- 1) 矢口克也, 「TPPと日本農業・農政の論点一貿易自由化・食料自給率・農業構造・制度設計一」『調査と情報』703, pp.1-12(2011).
- 2) 外務省・経済産業省, 「国家と投資家の間の紛争解決（ISDS）手続の概要」, pp.1-12(2012) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/tpp20120327_06.pdf (閲覧日 2015.05.01).
- 3) 中野剛志, 「米国丸儲けの米韓FTAからなぜ日本は学ばないのか」DIAMOND online(2011年10月24日) http://diamond.jp/articles/-/14540?page=4 (閲覧日 2015.05.01).
- 4) 鈴木宣弘・姜 薔「TPPが長野県農林水産業と関連産業に及ぼす影響の推定結果」, pp.1-12. http://www.ijjan.or.jp/2014/media/0302.pdf. (閲覧日 2015.05.01).
- 5) 「JA合併はなぜ進められたか」『農業協同組合新聞』http://www.jacom.or.jp/series/cat149/2012/cat149121113-18553.php (閲覧日 2015.05.01).
- 6) 「4農協の合併研究 ちくま農協、参加意向」『信濃毎日新聞』2015年4月6日. http://www.shinmai.co.jp/news/20150406/KT150403BSI090025000.php(閲覧日 2015.05.01).
- 7) 成者政, 「地域農協における広域合併の成果と課題」『地域総合研究』5, pp.139-158(2005).
- 8) 「社説：農協改革 原点は国内農業強化だ」『毎日新聞』2014年11月9日, http://mainichi.jp/opinion/news/20141109k0000m070109000c.html (閲覧日 2015.05.01).
- 9) 全国農業協同組合連合会, 「日本の農業を考える（シリーズ第2回日本農業の現状）」http://www.zennoh.or.jp/Japan_food/02.html (閲覧日 2015.05.01).
- 10) 成者政, 「環太平洋経済連携協定（TPP）の推進と展望—アメリカ主導の対日経済戦略の品質と罫—」『松本大学研究紀要』11, pp.145-172(2013).
- 11) 成者政, 『韓国農業経済論』学術出版会, p.1(2006).
- 12) 農林水産省, 「農協の現状と課題について」http://www.maff.go.jp/j/study/nokyo_kotiku/01/pdf/data2.pdf (閲覧日 2015. 05. 01).
- 13) 両角和夫, 「我が国農業問題の変化と農協の新たな課題—地域社会の維持、存続に貢献する体制の在り方—」『農業研究』26, pp.209-250(2013).
- 14) 中野剛志, 『TPP亡国論』集英社(2011).
- 15) 服部信司, 『TPP問題と日本農業』農林統計協会(2011).

- 16) 「浮上する TPP で日本農業はどうなる？」『農業と経済』臨時増刊号 (2011).
- 17) 石川幸一, 「環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) の概要と意義」『季刊・国際貿易と投資』Autumn, pp.64-74(2010).
- 18) 石川幸一, 「新しい協定となる TPP」『季刊・国際貿易と投資』Summer, pp. 19-37(2011).
- 19) 石川幸一, 「TPP と東アジアの地域統合のダイナミズム」『季刊・国際貿易と投資』Autumn, pp.74-89(2012).
- 20) 調査及び立法考査局, 「環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) をめぐる動向と課題」『調査と情報』73(2012).
- 21) 石田信隆, 「TPP と戦略的経済連携—「開国」幻想と決別し整合性ある貿易政策へ—」『農林金融』, pp.23-41(2010).
- 22) 日本貿易振興機構海外調査部, 「環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) の概要・データ集」(2011).
- 23) 日本貿易振興機構海外調査部, 「環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) の概要」(2010).
- 24) 国会図書館調査及び立法考査局, 「環太平洋経済連携協定 (TPP) をめぐる動向と課題」『調査と情報』735, pp.1-27(2012).
- 25) 日本商工会議所, 「TPP (環太平洋パートナーシップ協定) 交渉の現状について」, pp.1-60(2012).
- 26) 農林水産省, 「知ってる? 日本の食糧事情」http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html (閲覧日 2015.05.01).
- 27) 農林水産省, 「農業の構造改革の推進」http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h24/pdf/z_1_3_1_2.pdf (閲覧日 2015.05.01).
- 28) 「耕地面積と耕作放棄地の推移」http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/6/130611_nougyou.pdf (閲覧日 2015.05.01).
- 29) <http://kwww3.koshigaya.bunkyo.ac.jp/wiki/index.php> (閲覧日 2015.05.01).
- 30) 農林水産省, 「TPP 交渉の現状」(2014) http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/tikusan/bukai/h2503/pdf/ref_data04-2.pdf (閱 覧 日 2015.05.01).
- 31) Hertel, T.W., Global Trade Analysis: Modeling and Applications, Cambridge University Press (1999).
- 32) Choi, S.K et al., Trans-Pacific Partnership Agreements: Results of Negotiations and Implications for Access(2011).