

政府・与党の農協・農業委員会「改革」に対する基本的考え方

2015年3月24日
民主党農林水産部門会議

1. はじめに

声高らかに始まった安倍政権の農政「改革」によって、突然の農業者戸別所得補償制度の廃止、米価下落を招いた水田農業政策の変更、前のめりで譲歩が続くTPP交渉、農協・農業委員会など農業・農村を支えてきた組織の有無を言わせぬ解体など、農業・農村の未来も描くことのないまま、また、農業者との十分なコミュニケーションもないまま、さらには、「なぜそれが必要なのか」合理的な説明もないままに、いたずらに政策の変更がなされようとしている。

民主党は、このような問題意識の下で、本年2月20日以降、農林水産部門会議に農政改革研究会を新たに組織し、政府・与党が進めている農協、農業委員会制度等の「改革」について、11回に及び、農林水産省、単位農協や県中央会、有識者、関係団体等からのヒアリングや議員間討議を行ってきた。その結果、これらに対して、以下のような見解をとりまとめた。

2. 農業を支える組織のあり方について

(1) 総括的評価

- 今般の安倍政権における農政「改革」は、長い歴史の中で農民たちが共生して暮らしてきた農村社会の現場を知らない、一部の経済界や特定の経済学的思想を持った勢力の影響による、組織いじりだけのまったく的外れな内容である。
- そもそも、これまでの自民党政権において農業者の所得が低落し、農村が疲弊し、農地の集積も進んでこなかったのは、現場知らずの観念的な「猫の目」農政の積み重ねによるものであり、今般の農政改革はそのような自民党農政の本質的な失敗を、農協や農業委員会へ押し付けたものと言わざるを得ない。

(2) 農業協同組合について

- 政府・与党による農業協同組合「改革」について、これまでの累次のヒアリングにおいて農林水産省は、
 - ・全国中央会の監査によって、地域農協の自立や自由な経済活動を阻害している事例を全く示せなかった。
 - ・「他の金融機関とイコールフットィングでない」と批判されている根拠を明示できず、これまでの業務監査を任意化して公認会計士による監査を

義務付けることが、これまでの全国監査機構による監査より機能面、コスト面等から優れているという論拠を何ら示せなかった。

- ・全農や地域農協を株式会社にすることができる旨の規定の必要性について、何ら合理的な説明をなしえなかった。
- ・准組合員の利用実態等の調査についても、どのような目的でどのような観点から何を調査するのかは何ら決まっていなかったことを明らかにした。

○これらの結果、今般の農協「改革」によって、

- ・「地域農協が自立して、自由に経済活動を行い」「農業者の所得向上」につながる合理的な根拠は何ら見出し難く、立法の趣旨が破綻していると評価せざるを得ない。
- ・一方で協同組合の自主性・自律性の重要性を強調しながら、単位（地域）農協の理事の過半を認定農業者、農産物販売や経営のプロとすべしというのは、明らかな規制介入であり、自己矛盾である。
- ・農協に対するガバナンスを向上させるのであれば、現行の全国監査機構を全国中央会からそのまま分離すればすむことであり、中央会の組織いじりはJAグループに混乱とコスト増を生むだけの的外れな愚策であって、「六十年ぶりの農協改革」との施政方針演説における安倍総理の掛け声は看板倒れである。

○むしろ、全農や地域農協の株式会社化の道を開くことは、農業者が協同することによって資本の圧力と対等に渡りあって農家や農村を守るという、協同組合の理念を根本から否定することにつながりかねないものである。

○このようなことから、「農家のための農協」であるという役割とともに、「農村地域のための農協」であるという役割も、積極的に法律上位置づけていくべきであり、民主党は、農業協同組合法の中に「食と農を基軸として地域に根ざした協同組合として、持続可能な農業と豊かで暮らしやすい地域社会を実現する」ことを目的とした規定を置くことを提言する。

○なお、現在の農協が農家・農村の協同組合として十分に機能しているとはいえない。問題点を多く抱えていることも事実であり、政治との関わり方も含めて、協同組合としての基本的理念に立脚して自律的に不断の自己改革を進めるべきである。

（3）農業委員会について

○政府・与党が進める農業委員会「改革」について、これまで累次のヒアリングにおいて農林水産省は、

- ・自ら行ったアンケートにおいて、現在の農業委員会について権利移動許可業務等が公平・公正でないという回答が1割程度しかないことを認めており、公選制が公平・公正性を損なっているという立証はまったくできず、むしろ市町村長の任命による恣意性等の弊害を排除できるのかについて、合理的な説明ができなかった。

- ・現在の農業委員会において、認定農業者が多い農業委員会ほど農地利用の最適化が進んでいるという相関性についての合理的な説明ができなかった。
 - ・農業委員会に屋上屋を重ねて「農地利用最適化推進委員（仮称）」を委嘱する明確な理由はなく、都道府県農業会議等の建議権が法的に規定されていない方が「農業委員会の活動の支援業務に集中できる」という論拠も全く示せなかった。
- これらの結果、今般の農業委員会制度「改革」によって
- ・安倍総理が施政方針演説で言う「耕作放棄地の解消、農地の集積を一層加速」につながる合理的な根拠は何ら見出し難く、立法の趣旨が破綻していると評価せざるを得ない。
- むしろ、「耕作放棄地の解消、農地の集積を一層加速」させるためには、集落や現場における地域に影響力のある者の調整機能の強化が必要であり、市町村長による恣意的な委員の任免や「農地利用最適化推進委員（仮称）」の委嘱による業務や役割分担の複雑化など百害あって一利なしである。
- 農協の理事と同様に、農業委員についても過半を認定農業者の中から選任すべしと規制介入する自己矛盾が見られるが、農民を、認定した者と認定しない者と二分することは、日本の農村地域社会では受け入れられず、混乱を招くだけである。
- また、農業委員会の選挙が形骸化している実態等をかながみると、ヨーロッパ諸国のように都市計画のなかで厳格なゾーニング規制を行うなどの、従来の農地法・農振法・都市計画法等の枠組みを超えた本質的な農地政策の転換を検討すべきである。

3. 農業者戸別所得補償制度について

農業政策の根本は、農家の所得をいかに確保し、その中長期的な見通しを示すことによって、いかに営農を継続する体制を構築するかにある。

安倍政権の米を巡る急激な政策変更により、将来の需給環境の混乱が予測された結果、米価は史上最悪の下げ幅を記録した。また、平成27年度予算案において、農業者戸別所得補償制度に代わる経営所得安定対策の交付対象を認定農業者、集落営農、認定就農者に限定するなど、「お役所が認めた」農家だけを対象とする集権的・利権誘導的な「上から目線」の農政への転換が顕著である。こうしたことから、離農を防ぎ、持続的な水田農業を維持していくためには、農家所得の下支えとなる農業者戸別所得補償制度の復活が急務である。

民主党政権時、制度の導入に伴い、7割を超える加入者から高い評価を得るとともに、農家所得の向上、集落営農の増加、過剰作付面積の減少、農地の権利移動面積の増加など、制度として想定していた政策効果が徐々に発現しつつあった。他方で、制度導入時、基盤整備事業を3分の1に減額して充

当し、新たな財政措置を伴わなかったにも関わらず、自民党等から4Kバラマキの1つではないかと非難された。しかし、本制度が現場にすっかり定着したため、政権交代後も米の所得補償額の減額、名称変更程度で、制度の骨格は維持されたままになっている。

そもそも、OECDに認められた所得補償制度（直接支払）は、①条件不利地域、②環境、③価格変動による損失、④天災等による損失に対するものを対象としており、販売価格と生産コストの恒常的ギャップを補てんすることを目的とした民主党の農業者戸別所得補償制度はこの理念に基づくものである。今後、農業者戸別所得補償法案を提出し、改めて制度の恒久化を求めていく中で、国民に向け、消費者のメリットや制度の意義・効果について説明を十分に尽くしていく。

あわせて、ふるさとの景観・風土を維持するために、中山間地や有機農業を支援するふるさと維持3法案（①農地・水等共同活動の支援に関する法律案、②中山間地域その他の生産条件不利地域における農業生産活動の継続の支援に関する法律案、③環境保全型農業の支援に関する法律案）を提出する。

4. 終わりに

民主党は、家族経営から大規模法人経営に至るまで、品目や営農規模で差別することなく、農業を、多面的機能を有する公共財としての農地保全を担う生業（なりわい）として位置づけ、その持続可能な営農を確実にするための諸施策に取り組んできた。また、そうした農家の共同体である農村を、日本の伝統・文化を継承する国の礎としてその振興に取り組んできた。政府・与党は認定農業者に政策を集中しようとしているが、民主党は今後も集落や地域を守る観点から、農業・農村全体を対象にした農業政策を推進していく。

このような基本的理念を確認しつつ、さらに議論を続け、「食料・農業・農村基本計画」のあり方、食料安全保障、農業者戸別所得補償制度、新規就農者の確保及び支援、6次産業化や海外市場開拓、地産地消、農地制度の抜本的見直し（地域住民参加型による農業的土地利用と非農業的土地利用とを一体化し、ゾーニング規制方式を基本とする制度への転換等）、食の安全・安心、食品流通の高度化（HACCPの導入義務化など）などの観点から、引き続き議論を行い、「民主党農業政策ビジョン」（仮称）の策定を行う。

以上