

農協改革とEPA対策

— 農業成長産業化の政治過程 —

内 田 龍之介

和文要旨

政権復帰後の安倍晋三内閣は農業の成長産業化を図るべく、農政改革や貿易自由化交渉を進めている。農政決定においては、首相官邸やその審議会に主導的な役割が移行しつつあるが、族議員や農業団体も改革推進に関与していると考えられている。本稿は、JA全中とJA全農をはじめとした農協組織改革と、TPPや日欧EPA合意後の農業対策の決定過程を考察した。

具体的に農政トライアングルの構成者である自民党農林族、JAグループ、農林水産省の動向に着目し、農政が官邸の意向を優先に決定されつつあることを明らかにした。また、トライアングルのメンバーは、改革の推進を基軸に連携しつつも、選挙や予算獲得における協力関係も考慮し、利益確保を図っている。

英文要旨

The Abe cabinet, which was inaugurated at the end of 2012, has been promoting farming policy reform and trade-liberalization talks in order to revitalize the agriculture industry. Previous studies have shown that the Cabinet Office and the council have played a vital role in the decision-making process for these efforts. Additionally, the policy tribe and agricultural groups have also become involved in promotion of reform under the Abe administration. This paper explores political decision-making process of JA system reforms, including the Central Union of Agricultural Cooperatives (JA-ZENCHU), the National Federation of Agricultural Cooperative Associations (JA-ZENNOH), while also examining counter-

measures that have been taken for TPP and EPA with regards to the EU.

Specifically, by examining the triangular relationship that has existed between LDP, JA, and MAFF, it can be seen that the current administration has been more successful in achieving their intention. In addition, these members not only share ideas, making progress towards reforms which are strongly promoted by cabinet, but also manage to acquire profits in order to maintain support for elections and to secure a governmental budget.

I. はじめに

55年体制下、各分野で政官業の鉄の三角形が形成された。農業においては、「農協が動員する票は自民党を支え、自民党は農林水産省の予算や組織の維持、増加に力を貸し、農協は米価や農協施設への補助金などでメリットを得る『農政トライアングル』」¹⁾が構築された。この関係性が成立した時代、農業基本法のもと農工間格差を是正するべく農業や農村の振興策が展開されていた。1999年に制定された食料・農業・農村基本法は、効率的で安定的な農業経営の育成を目的とする産業政策と、農業の多様性を重視する地域政策から構成された。この2つの政策は各政権の方針によって不均衡なバランスで展開されてきた。とくに第2次安倍晋三内閣の発足以降は、農業の成長産業化を図るべく、産業政策としての農政が重視されている²⁾。コメ政策の見直しや農協改革のほか、農業界に慎重意見があったTPP（環太平洋経済連携協定）や日豪EPA（経済連携協定）交渉が推進されてきたのである。

農政の決定過程においては首相官邸とその諮問機関が主導的な立場にあるとされている。一方、「農業については、農協改革が進められたが、全特を敵に回した郵政民営化とは異なり、JAグループを抱き込みながら行われている」³⁾と分析されているように、政権復帰後の農政改革についてトライアングルのメンバーの関与が依然として重要なようである。拙稿でも、政権復帰以降の農林族

議員が自由化や改革を容認し、また関連ポストに政府や党執行部の意向が反映されつつも、意見調整を重視しながら政策形成に関与していることを考察した⁴⁾。

本稿は、自民党農林族だけでなく、JAグループ、政府の動向に着目しながら、産業政策としての農政の政治過程を分析する。具体的には、2014年末の衆院選以降に課題となった農協改革と、TPPや日欧EPA（日・EU経済連携協定）交渉合意後の国内対策について考察する。

Ⅱ. 農協法改正と TPP 合意

1. JA 全中改革

農協改革のうちJA全中（全国農業協同組合中央会）のあり方については、2014年6月の自民党農林幹部とJA全中との協議で、中央会制度の自律的な移行や今後5年を自発的な改革集中期間とする与党案がまとめられていた。一方、2014年11月の規制改革会議農業ワーキンググループ（以下、農業WG）による「自己改革案に対する意見」では、改めて中央会制度の廃止が提言された。12月の衆院選では自民党候補者の6割が全国農政連（全国農業者農政運動組織連盟）から推薦を得ており、公約に中央会制度改革を2014年6月の方針に沿って進める考えを掲げていた。

2015年1月6日に西川公也農水大臣はJA全中の監査権限の義務付けを廃止する考えを、16日に安倍首相は「中央会は脇役に徹していただきたい」と発言し、中央会制度の見直しが再度、政府から発議された。西川の発言には党内で反発があったほか、西川が所属する二階派の農協改革に関する勉強会では官邸主導の議論を懸念する意見があった⁵⁾。1月11日に実施された佐賀県知事選挙では、佐賀のJAグループが支援した候補が自民党推薦候補に勝利し、「『農業票を無下にすると、選挙で痛い目に遭う』という印象」⁶⁾が与えられた。JA全中改革への反発が見受けられたなか、党では1月20日に吉川貴盛前農水副大臣を座長とする農協改革等法案検討プロジェクトチーム（以下、PT）の初会合が

開催された。

会合には100名以上の自民党議員のほか、農水省から農協改革に積極的な奥原正明経営局長、JAグループから万歳章JA全中会長らも出席した。PTで焦点となったのはJA全中の監査権限の廃止、中央会制度のあり方、準組合員の利用規制である。西川農水大臣は、選挙での集票機能を発揮する都道府県中央会を温存すべきであり、それを束ねる全国中央会はかならずしも必要でないと考えていた。農水省幹部は監査権限の見直しを重視した。すなわち、JA全中の指導と監査が一体となっている現状が、地域農協指導者に中央会への依存意識を生み、経営者意識を育てないと捉えていたのである。JA全中は監査実施により賦課金を集められることから権限廃止等の見直しに反対であった。しかし、一部のJAグループの全国組織や都道府県中央会の幹部は、正組合員数を上回っている準組合員の利用規制の回避を重視していたことから、JA全中の強硬な協議方針に疑問を抱いていた⁷⁾。

2月1日からは自民党の少数の農林幹部で構成されるインナーの7名、農水省の皆川芳嗣事務次官や奥原経営局長、万歳JA全中会長ら各組織幹部による非公式会合で農業協同組合法改正の最終調整がなされた⁸⁾。農水省は当初、全国中央会の解散、準組合員の利用規制への数値目標導入といった案を示したが、森山裕自民党TPP対策委員長らはそれを急進的すぎるとし、インナーメンバーを軸に意見調整を図ることにした。万歳JA全中会長も準組合員の利用制限が農村の生活者に影響を与えることを懸念し、監査の見直しやJA全中の社団法人化をすることで譲歩した。

2月9日に合意された「農協改革の骨格」では、準組合員の利用規制が見送られ、5年間の調査を行ったうえで判断することとなった。中央会制度は、2019年5月までにJA全中が一般社団法人に、都道府県中央会が農協法上の連合会に移行し、それぞれ中央会の名称を維持できるとする。監査について、JA全中は監査部門を分離し、公認会計士法にもとづく監査法人を設立する。貯金量が200億円以上の農協は公認会計士による会計検査が義務付けられるほか、地域農

協は新法人か一般の監査法人のいずれかを選択できるとした。業務監査は地域農協の任意判断となる。その後、農協法改正案は4月3日に閣議決定、8月28日に参議院で可決され、成立した。

2. 農政関連人事

2015年10月の第3次改造内閣の発足にあたり、森山が農水大臣に、齋藤健農林部会長が農水副大臣に就任した。西川は政治資金問題で2月に大臣を辞任していたが、5月から閣僚経験者が就く党の農林水産戦略調査会長を担っていた。党人事で注目されたのが小泉進次郎の農林部会長就任である。小泉は選挙区が米作地帯ではないことから農政に関与せず、復興政務官などを歴任していた⁹⁾。一方、農政改革を進めてきた菅義偉官房長官と稲田朋美政調会長は小泉を推薦し、西川ら農林族へ根回しをしたうえで就任を実現させた。小泉の着任には、TPP対策の取りまとめでその知名度を活かし、生産者の不満などを取り除く効果が期待されたのである¹⁰⁾。小泉は、部会長代理に元農水官僚で小泉と同年齢の鈴木憲和と、小泉よりも農林部会に出席していた福田達夫を指名した¹¹⁾。

表1 内閣と国会の主な農政関連人事（1）

役職	第2次安倍内閣		第2次改造内閣	第3次内閣		第3次改造内閣
農林水産大臣	林 芳正③	林 芳正④	西川公也⑤	西川公也⑥	林 芳正④	森山 裕⑤①
農林水産副大臣	江藤 拓④		阿部俊子③	阿部俊子④		齋藤 健③
	鍛冶屋義人②	吉川貴盛④	小泉昭男②			伊東良孝③
農林水産大臣 政務官	長島忠美③	小里泰弘③	中川郁子①	中川郁子②		加藤寛治②
	稲津 久②	横山信一①	佐藤英道①	佐藤英道②		
衆議院農林水産 委員長	森山 裕④①	坂本哲志④	江藤 拓④	江藤 拓⑤		小里泰弘④
参議院農林水産 委員長	中谷智司①	野村哲郎②	山田俊男②			若林健太①
TPP担当大臣	甘利 明⑩			甘利 明⑪	石原伸晃⑨	

出所：『国会便覧132～139版』日本政経新聞社／廣済堂出版／シュハリー・イニシアティブなどをもとに作成した。

注：白い丸数字は衆議院、黒い丸数字は参議院での当選回数を表す。中谷智司は民主党、稲津久、横山信一、佐藤英道は公明党所属である。

表2 自民党の主な農政関連人事(1)

役職	第2次安倍内閣	第2次改造内閣	第3次内閣	第3次改造内閣
幹事長	石破 茂⑨	谷垣禎一⑪	谷垣禎一⑫	
政務調査会長	高市早苗⑥	稲田朋美③	稲田朋美④	
農林部会長	小里泰弘③ 齋藤 健②	齋藤 健②	齋藤 健③	小泉進次郎③
農林水産戦略調査会長	中谷 元⑧	林 芳正④		西川公也⑥
食料産業調査会長	—	宮腰光寛⑥	宮腰光寛⑦	
TPP対策委員長	西川公也⑤	森山 裕④①	森山 裕⑤①	—
TPP総合対策実行本部長	—	—	—	稲田朋美④
農林水産業・地域の活力創造本部長	石破 茂⑨	山本有二⑧	山本有二⑨	

注：作成方法や数字の表記については表1と同じである。

JA全中では、万歳会長が農協法改正案の閣議決定を区切りに、任期途中の辞任を表明した。TPPをめぐる政府との対立、JA全中改革を受容した責任、2016年参院選での組織候補の擁立準備が辞任の背景とされた¹²⁾。会長選には奥野長衛JA三重中央会会長と中家徹JA和歌山中央会会長が立候補した。代議員による投票の結果、7月に奥野が内定し、8月に正式に就任した。会長選において「中家が万歳体制に連なる守旧派と見られたのに対し、奥野は従来のJA全中の在り方に批判的であることから改革派の代表と位置付けられていた」¹³⁾。得票数は公表されていないが、奥野は改革志向の幹部から支持を得たとされている。

奥野JA全中会長は、地域農協が自主性を持てるように支援することや、JA全中の政治活動を全国農政連に任せ、政策提言と対話に注力する考えを示した¹⁴⁾。10月のJA全国大会では、2016年度からの3年間の方針として、農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化を基本目標に据え、具体的に担い手支援や生産資材価格の低減などを進めるとした。JAグループが会長交代を機に政府や与党の改革方針に同調する姿勢をみせたといえよう。

3. TPP 対策の策定

TPP 交渉について、日本は2013年7月から参加し、2015年10月5日の閣僚会合で大筋合意に至った。関税撤廃率はこれまで締結したEPAで最高水準の95%となった。全品目のうち農林水産物の関税撤廃率は82.3%となる¹⁵⁾。日本は交渉参加にあたり衆参の農林水産委員会でコメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源料といった重要品目の関税撤廃を例外とし、確保できない場合は交渉から脱退することを辞さないと決議していた。重要5品目は表3の通り、税率の維持や長期間の削減となったが、生産額減少が予想された。また、重要5品目以外の関税の多くは撤廃され、政府試算では農林水産の生産減少額が約1,300から2,100億円と見込まれた。

政府は10月にTPP総合対策本部を開催した。自民党はTPP総合対策実行本部を設置し、本部長代行に塩谷立政調会長代理、本部長代理に西川農林水産戦略調査会長、副本部長に宮腰光寛食料産業調査会長、幹事長に吉川元農水副大臣、幹事に小泉農林部会長ら農林幹部経験者を充て、農業対策を重視した。西川や森山らは交渉中に重要品目の扱いなどについて議員外交を展開していた。なかでも西川は、党内に農協と連携し票を得るべくTPPに反対する議員が多いことを認識しつつも、交渉を積極的に推進してきた¹⁶⁾。また、GATT（関税及び貿易に関する一般協定）ウルグアイ・ラウンド対策に失敗があったと振り返り、妥結前からTPP対策を抑制的に行う方針を示していたのである¹⁷⁾。

しかし、自民党内には参院選を控え、数兆円の対策を示すべきとの意見があり、TPPの地方会合でも生産者から不安が伝えられていた¹⁸⁾。ただし、小泉農林部会長は対策の総額や規模を示すことに否定的であった。11月12日には谷津義男元農水大臣が会合に出席し、農林水産政務次官としてウルグアイ・ラウンド対策費の増大を導いたが、集票を優先するあまり規模拡大に寄与しない事業を含んだと反省の弁を述べ、大幅な対策費を求める動きを牽制した¹⁹⁾。

表3 TPP交渉における重要5品目の合意内容と影響額

品目	主な合意内容	生産減少額 (億円)
コメ	国家貿易制度と税率を維持する。アメリカには当初3年が5万t、13年目以降に7万t、オーストラリアには当初3年が0.6万t、13年目以降に0.84万tの国別枠を設定する。	0 (0)
小麦	国家貿易制度と税率を維持する。アメリカ、カナダ、オーストラリアに国別枠を新設し、7年目までに拡大する。マークアップを9年目までに45%削減する。	62 (29~65)
大麦	国家貿易制度と税率を維持する。WTO枠に加えてTPP枠を新設し、輸入枠を発効時2.5万tから9年目に6.5万tへ拡大する。	4 (4)
砂糖	粗糖について、基本的枠組みを維持し、高糖度原料糖について無税とし、調整金も削減する。調製品について、関税の削減、撤廃、枠数量を拡大する。	52 (48)
でん粉原料作物	現行の糖価調整制度や税率を維持する。7,500tのTPP枠を設定する。	12 (0)
牛肉	段階的に関税を引き下げ、16年目に9%とする。関税削減期間中にセーフガードを確保する。	311~625 (200~399)
豚肉	10年間で従価税を撤廃、重量税を50円/kgに引き下げる。差額関税制度を維持し、削減期間中のセーフガードを確保する。	169~332 (124~248)
乳製品	脱脂乳粉とバターは関税削減・撤廃を行わず、TPP枠を設定し、枠内税率を11年目までに削減する。チーズについてはモッツァレラチーズ等は現状維持となり、ブルーチーズなどは段階的に関税を削減する。	198~291 (199~314)

出所：内閣官房『農林水産物の生産額への影響について』、農林水産省『TPPにおける重要5品目等の交渉結果』、『農林水産物の生産額への影響について (TPP11)』をもとに作成した。

注：生産減少額のうち、カッコ内の数値はTPP11での影響額を示す。

JAグループは10月のJA全国大会で「TPP対策運動の継続・強化に関する特別決議」も行い、国会決議とTPPの合意内容との整合性を検証するとした。奥野JA全中会長は国内対策に関する政策提案を行う意向を示し、11月5日に集約した。提案内容は、重要5品目だけでなく関税撤廃となる野菜や果樹の影響緩和策、担い手育成などの競争力強化、輸出促進への支援などに及んだ。奥野はポイントとして再生産可能な恒久的政策の構築をあげ、具体的に牛肉や豚肉などの畜産経営安定対策の拡充や法制化を求めたのである²⁰⁾。

自民党は農林関係合同会議で農業団体の意見を踏まえながら対策内容を集約した。11月17日には「農林水産分野における TPP 対策【農政新時代】」を発表した。政府は25日に農林水産業・地域の活力創造本部と TPP 総合対策本部で「総合的な TPP 関連政策大綱」を決定した。これは攻めと備えから構成される。前者は畜産クラスター事業の拡充などを内容とし、協定発効前から講じられる。後者は協定発効後の対策で、牛や豚肉の対策事業の法制化などが示された。生産資材価格形成の見直し、流通・加工構造、肉用牛・酪農の生産基盤強化などは具体化されず、2016年秋をめどに継続して議論することとなった。

西川農林水産戦略調査会長によると、「農業団体も中長期にわたって手厚い支援策を得られることになり、長年求めてきた補助制度の法制化が実現するということで、GATT ウルグアイ・ラウンド対策費のような対策総額の提示がなくても、納得してもらえた」²¹⁾という。奥野 JA 全中会長は、「主食用米への影響を遮断するとしたことや肉牛や養豚の経営安定対策の充実・法制化といった内容を評価した」²²⁾。また、今後も大規模集会によって要請するのではなく、全国の意見を取りまとめたうえで政策を提案し、政府や与党と対話する農政運動を重視するとした。

表 4 総合的な TPP 関連対策における農林水産業の主な方針

① 攻めの農林水産業への転換（体質強化対策）	② 経営安定・安定供給のための備え（重要 5 品目関連）	
<ul style="list-style-type: none"> • 次世代を担う経営感覚に優れた担い手の育成 • 国際競争力のある産地イノベーションの促進 • 畜産・酪農収益力強化総合プロジェクトの推進 • 高品質な我が国農林水産物の輸出等需要フロンティアの開拓 • 合板・製材の国際競争力の強化 • 持続可能な収益性の高い操業体制への転換 • 消費者との連携強化 • 規制改革・税制改正 	コメ	国別枠の輸入量に相当する国産米を政府が備蓄米として買い入れる。
	麦	国産麦の安定供給を図るため、引き続き、経営所得安定対策を着実に実施する。
	牛肉 豚肉 乳製品	肉用牛肥育経営安定特別対策事業（牛マルキン）及び養豚経営安定対策事業（豚マルキン）を法制化する。 牛・豚マルキンの補填率を引き上げる。 液状乳製品を加工原料乳生産者補給金制度の対象に追加する。
	甘味資源 作物	加糖調製品を新たに糖価調整法に基づく調整金の対象とする。

出所：内閣官房『総合的な TPP 関連政策大綱』をもとに作成した。

Ⅲ. TPP 中長期対策と JA 全農改革

1. 検討方針

2016年1月、TPP中長期対策の自民党での検討が開始された。なかでも小泉が委員長の農林水産業骨太方針策定PTは、人材育成や生産資材価格形成、流通・加工構造などをテーマとし、生産者や農業法人、流通業者などへのヒアリングをもとに、4月に生産資材価格を主要課題に据えた。

政府でも3月に規制改革会議農業WGが「生乳流通等の見直しに関する意見」を発表し、5月には規制改革会議が指定生乳生産者団体制度の見直しなどを答申した。しかし、森山農水大臣は現行制度の機能を重視した。自民党内でも、加工原料乳生産者補給金がJAグループを中心に組織される指定団体を通さない生乳にも拡大交付させるという案に反対意見が表面された。TPP中長期対策は秋に結論を出すことになっていたが、通常国会の閉幕と参院選が控えていたことから、具体的な内容が示されなかったのである²³⁾。

2. 参院選と関連人事

7月の参院選において、自民党は56議席を獲得し、民進党の33議席を上回る結果となった。全国農政連は、青森、秋田、山形、岩手、宮城などで自主投票としたが、自民党候補を中心に推薦し、自民党から23名、民進党から2名、公明党から3名の計26名が選挙区で当選した²⁴⁾。比例代表ではJAかみましき組合長などを務めた藤木真也が擁立され、236,119票を得て、19名の自民党当選者のうち8位で当選した。しかしながら、得票数は2013年参院選で山田俊男が得た約33万票を下回った。この選挙では定数見直しにより鳥取と島根、高知と徳島が合区となり、鳥取と高知県連の候補者が比例選に回った。自民党本部は、農業を含めた有力支持組織に対し、票の一部を比例選に転出した候補に割り振るよう要請しており、藤木の得票数が減少したと考えられる²⁵⁾。また、過去2回の参院選で土地改良区の組織候補は擁立されなかったが、今回は元農水省農村

農協改革とEPA対策（内田）

振興局課長の進藤金日子が出馬し、農業票の分散が予想されていた²⁶⁾。いずれにせよ、山田が2007年に約44万票を獲得して以降、JAグループ候補の得票数は減少傾向にある。選挙区においては、32ある1人区のうち11選挙区で自民党候補が敗北した。この選挙結果については「農村部を多く抱える選挙区で、TPPや米政策の見直しなど構造改革を加速させる安倍農政への不満が浮き彫りになった²⁷⁾と指摘されている。

8月3日の内閣改造では、山本有二元金融担当大臣が農水大臣に就任した。山本は高知県を選挙区とし、党農林水産業・地域の活力創造本部長を務めていたが、農政を専門としてきたわけではなかった。一方、齋藤農水副大臣や西川農林水産戦略調査会長²⁸⁾、小泉農林部会長らは留任し、引き続き農政改革を進める立場を鮮明にさせた。

農水省でも6月に奥原経営局長が事務次官へ昇格した。奥原事務次官は2011年8月から農協などを管轄とする経営局長に就任し、農地中間管理機構の創設や農協改革などを推進してきた。各省幹部人事については、かつては省内の意向が重視されてきたが、2014年5月に内閣官房に内閣人事局が設置され、幹部人事が一元管理されることになっていた。奥原事務次官は本川前次官とは同期入省であり、農水省で同期が続けて事務次官に就任するのは24年ぶりであった

表5 内閣と国会の主な農政関連人事（2）

役職	第3次第2次改造内閣	第3次第3次改造内閣	第4次内閣
農林水産大臣	山本有二⑨	齋藤 健③	齋藤 健④
農林水産副大臣	齋藤 健③	谷谷正明③	
		磯崎陽輔②	
農林水産大臣政務官	細田健一②	野中 厚②	野中 厚③
	矢倉克夫①	上月良祐①	
衆議院農林水産委員長	小里泰弘④	北村茂男④	伊東良孝④
参議院農林水産委員長	山田俊男②	渡辺猛之②	岩井茂樹②
TPP担当大臣	石原伸晃⑨	茂木敏充⑧	茂木敏充⑨

出所：『国会便覧140～143版』シュハリ・イニシアティブなどをもとに作成した。

注：数字の表記については表1と同じである。矢倉克夫、谷谷正明は公明党所属である。

表6 自民党の主な農政関連人事 (2)

役職	第3次第2次改造内閣	第3次第3次改造内閣	第4次内閣
幹事長	二階俊博 ^⑪		二階俊博 ^⑫
政務調査会長	茂木敏充 ^⑧	岸田文雄 ^⑧	岸田文雄 ^⑨
農林部会長	小泉進次郎 ^③	野村哲郎 ^④	
農林・食料戦略調査会長	西川公也 ^⑥		塩谷 立 ^⑨
食料産業調査会長	宮腰光寛 ^⑦	山本有二 ^⑨	山本有二 ^⑩
TPP 総合対策実行本部長	茂木敏充 ^⑧	—	—
TPP・日EU等経済協定対策本部長	—	西川公也 ^⑥	森山 裕 ^⑥ ^①
農林水産業・地域の活力創造本部長	宮腰光寛 ^⑦	中谷 元 ^⑨	中谷 元 ^⑩

注：作成方法や数字の表記については表5と同じである。

が、首相官邸のなかでも菅官房長官が奥原の改革の成果を評価し、昇格が決定されたという²⁹⁾。

3. 農業競争力強化プログラムの策定

自民党農林水産業骨太方針策定PTは9月6日に再開され、検討課題であった生産資材価格の引き下げ、流通・加工構造などを議論した。小泉農林部会長は、PT再開前から販売や購買事業を担うJA全農（全国農業協同組合連合会）のあり方を見直す意向を示していた³⁰⁾。9月5日には東京大手町のJAビルにて、小泉と奥野JA全中会長、河野良雄農林中央金庫理事長らJAグループ幹部との会談が行われた。会談では農業改革やJAグループの経済事業改革の必要性について認識が共有されたという³¹⁾。

JA全中はTPP中長期対策の検討にあたり、9月8日に事業改革案を集約した。改革案は製造・流通コストの削減、肥料や農薬などの低価格商品の供給拡大、中間流通コストの削減、輸出拡大による需要の創出などである。JA全中は、あくまで自己改革に取り組む方針であった。小泉農林部会長はこの事業改革案に関して、資材価格引き下げに取り組む点や、奥野JA全中会長や神出元一JA全農専務の改革継続の考えを評価したが、さらに改革を進める意向を示した。JAグループ内にはJA全農の事業見直しについて認識の差があった。奥

野が改革に積極的で小泉と視察や懇談を重ねる一方、中野吉實 JA 全農会長は従来の取り組みに固執していたのである³²⁾。

内閣府では規制改革会議に代わり 9 月に規制改革推進会議が設置された。安倍首相は農業の規制改革を加速させるべく、JA 全農のあり方や生乳流通改革の具体案を集約する考えを述べた。農業 WG 座長には引き続き金丸恭文フューチャー会長が就任した³³⁾。11月11日に農業 WG は、「農協改革に関する意見」と「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」を公表した。とくに前者は表 7 に示したように、1 年以内の買取販売への転換や第二全農の設立など、急進的な案を含んでいた。

この提言に対して、岡田広参議院議員を会長とする議員連盟である参議院農業・農協研究会が反対決議を行った。JA グループも 2014 年 6 月の農協改革に関する与党取りまとめを原則に自己改革を進める方針を示した。また、17 日の自民党農林関係合同会議にて奥野 JA 全中会長や中野 JA 全農会長らは、提言内容やその集約手法を批判した。さらに JA 全中は 11 月 21 日、全国の地域農協組合長や都道府県中央会、連合会の幹部ら約 1,500 名が参加する緊急集会を開催した。自民党からは奥野から出席を要請された二階俊博幹事長と西川農林・食料戦略調査会長、公明党からは井上義久幹事長と石田祝稔政調会長が出席し、JA グループから農業 WG の期限を設けた改革案などに反対する意見が表明された。奥野は対話路線を重視し、大規模集会といった運動に否定的であったが、集会開催によって急進案に反対する意向を明確にしたのである³⁴⁾。集会では、西川から信用事業の譲渡やクミカン制度を党の案に盛り込まないことが伝えられたという³⁵⁾。

自民党農林幹部は 11 月 14 日から意見の取りまとめに着手した³⁶⁾。22 日には衆議院議員会館にて金丸農業 WG 座長と 1 年以内とした改革の期限について協議した。金丸は、小泉農林部会長や奥原事務次官と提言内容の検討を重ねていたが、今回の協議で改革期間が削除された。JA 全農との調整は、西川農林・食料戦略調査会長の方針により小泉が担うこととなり、神出 JA 全農専務らと意見

表7 規制改革推進会議の提言と農業競争力強化プログラムでの記載

		規制改革推進会議（農業WG）の提言	農業競争力強化プログラム
全農	生産資材の購買	手数料収入の拡大を目指しているとの批判がある。	言及なし。
		共同購入の窓口に徹する組織に転換する。	共同購入のメリットを最大化する組織に転換する。
		外部のプロフェッショナルを登用し、生産資材メーカーと的確に交渉できる少数精鋭の情報・ノウハウ提供型サービス事業へと生まれ変わる。	外部の有為な人材も登用し、生産資材メーカーと的確に交渉できる少数精鋭の組織に転換する。他の項目は言及なし。
		情報・ノウハウ提供に要する実費のみを請求する。	資材の価格と諸経費を区別して請求する。
		1年以内に新組織へ転換し、人員の配置転換、関連部門の売却を進める。	農協改革集中推進期間内に成果が出るよう年次計画を立てる。人員の配置転換や関連部門の譲渡・売却を進めるなど、シンプルな体制を構築する。
	農産物の販売	実需者・消費者への直接販売を基本とする。	実需者・消費者への直接販売を基本とする。
		農林中金と連携し、流通関連企業を買収する。	農林中金等と連携し、流通関連企業へ出資等を戦略的に推進する。
		1年以内に委託販売を廃止し、買取販売に転換する。	農協改革集中推進期間内に年次計画を立てて、委託販売から買取販売への転換に取り組む。
		商社等と連携し、1年以内に主要輸出国について販売体制を整備する。	商社等と連携し、農協改革集中推進期間内に年次計画を立てて、主要輸出国への販売体制を整備する。
	組織	JA全中と同様に会長を選挙で選出する。	言及なし。
		改革の着実な進展が見られない場合、農業者のためになる新組織（第二全農）の設立を国が推進する。	
		役員員の報酬・給与を公表し、農業所得の動向に連動させる。	
	地域農協	信用事業を営む地域農協を3年後をめどに半減させる。	言及なし。
		クミカン（組合員勘定）を廃止する。	
		農水省は准組合員の利用規制のあり方について調査・研究を加速すべきである。	
総論	今後の農協の自己改革の進捗状況によっては、国として、その改革の実現を確実にするためのあらゆる措置を講ずべきである。規制改革推進会議も農協改革のフォローアップを引き続き行う。	全農は、年次計画やそれに含まれる数値目標を公表し、与党及び政府は、その進捗状況について、定期的なフォローアップを行う。	

出所：規制改革推進会議『農協改革に関する意見』、および農林水産省『農業競争力強化プログラム』をもとに作成した。

注：表の項目については日本農業新聞、2016年11月26日付日刊の表を参考にした。

交換を重ねていた。11月24日には農水省の会議所にて、自民党インナーとJAグループ幹部による最終調整がなされた。中野JA全農会長が与党と政府が改革の進捗状況を定期的にフォローアップすることに反発したが、西川や森山前農水大臣らベテラン農林族が中野を説得し、調整が決着した。

4. プログラムの具体化

自民党の農業改革案は11月25日の農林関係合同会議で決定され、29日には政府の農林水産業・地域の活力創造本部において「農業競争力強化プログラム」として決定された。このプログラムでは、農業WGが提言した外部人材の登用や直接販売の重視などが盛り込まれたが、第二全農の設立といった案が見送られた。プログラムは13項目に及び、2017年1月からの通常国会に順次、関連法案が提出された。法案は8本であり、とくに農業競争力強化支援法案は生産資材や流通・加工の業界再編を促すことを目的とした。

自民党における同法の了承に至っては、農業者や農業団体に努力義務を課す規定について修正を検討するか議論された³⁷⁾。原案では農業者は「必要な情報

表8 農業競争力強化プログラムと関連法案

農業競争力強化プログラムの項目	農業改革8法案
生産資材価格の引下げ	農業競争力強化支援法案
生産者に有利な流通・加工構造の確立	主要農作物種子法廃止法案
人材力を強化するシステムの整備	農業機械化促進法廃止法案
戦略的輸出体制の整備	農林物資の規格化に関する法律（JAS法）改正案
全ての加工食品への原料原産地表示の導入	農業災害補償法改正案
チェックオフ導入の検討	土地改良法改正案
収入保険制度の導入	農村地域工業等導入促進法改正案
土地改良制度の見直し	畜産経営の安定に関する法律改正案
農村地域における就業構造改善	
飼料用米を推進するための取組	
肉用牛・酪農の生産基盤の強化策	
配合飼料価格安定制度の安定運営	
牛乳・乳製品の生産・流通等の改革	

出所：読売新聞経済部『ロボ 農業新時代』中央公論新社、2017年、25頁の表をもとに作成した。

を収集し、主体的かつ合理的に行動するよう努める」としていた。しかし、JAグループ出身の藤木参議院議員などから個人の判断にまで法律が関与することに異論が表明され、西川農林・食料戦略調査会長ら農林幹部が条文を修正する意向を示していた。一方、農水省はJA全農などが改革に取り組み、国がそれを促すことを維持するため、条文を残すことを主張し、微修正にとどまった。法案は5月に成立したが、農業者や農業団体の自主的な取り組みを基本とすることを求める付帯決議が採択され、8月に施行されている。

IV. EPAの推進と対策

1. 日欧EPA交渉の合意

TPPは合意後、2016年4月から国会で審議されていた。ただし、アメリカ大統領選挙ではTPPに慎重な主張が展開され、11月21日には選挙戦に勝利したトランプ次期大統領が公約通りTPP脱退を表明した。日本では12月9日にTPP承認案と関連法案が参議院で成立したが、トランプ大統領が2017年1月に永久離脱の大統領令に署名し、12か国での発効が見通せなくなった。一方、日欧EPA交渉は、2011年5月に事前協議の開始で合意され、2013年4月から第1回会合が開かれていた。日本ではアメリカのTPP離脱、EUではイギリスのEU離脱といった保護主義が台頭していた。日欧EPA交渉は、それらに代わるものとして合意に向けて協議が重ねられた³⁸⁾。

自民党では、6月6日の総務会で日EU等経済協定対策本部の設置が決定された。本部長に西川農林・食料戦略調査会長、幹事長に森山前農水大臣、事務総長に吉川元農水副大臣が就任したほか、5つの分科会が置かれ、小泉農林部会長が農林水産分野の主査となった。大枠合意が迫るなかで、交渉の焦点となったのが乳製品や肉類であった。EUはチーズについてTPPを上回る市場開放を要求しており、これらの品目の合意内容や対策が議論されていた。

奥野JA全中会長は6月15日の自民党の会合で、乳製品や豚肉などの重要品

目が再生産可能となるよう国境措置の確保を求めた。他の農業団体関係者も酪農品への懸念を表明したほか、TPP以上の譲歩を迫らないことなどを要請した³⁹⁾。6月28日にはJA全中の主催で日欧EPA交渉に関する緊急集会が開かれ、約500名のJA関係者のほか、西川農林・食料戦略調査会長と森山前農水大臣、公明党対策本部の上田勇本部長と稲津久本部長代理が出席した。与党からは、交渉で国境措置を確保すること、牛肉や豚肉、鶏卵などの欧州への輸出解禁を求める意向が示された。

自民党日EU等経済協定対策本部は、6月30日に政府への最終提言をまとめた。農林水産分野は守りと攻めの観点から構成され、前者として重要品目の再生産が可能となる国境措置の確保が提言された。後者としては、農林水産物のEUへの輸出に向けて関税撤廃や地理的表示の相互保護などを求めた。

交渉終盤において、農業・農村開発担当のホーガン欧州委員はソフト系チーズの6万tの輸入枠を求めた。一方、山本農水大臣は約2万tと見込んでいたことから、閣僚協議が難航していた⁴⁰⁾。農水省内には交渉に慎重な意見があったが、6月に加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の廃止、畜産経営の安定に関する法律の改正案が成立していた。改正法は生乳の需給や酪農経営の安定を図ることを目的とし、乳製品向け生乳の生産者補給金の交付対象が、指定団体に出荷しない生産者にも拡大されることとなった。この生乳制度改革には農業団体の反発があったものの、可決により反発が表明化しなくなったことから、農水省は乳製品の扱いが懸念となっていた日欧EPAを容認するようになった⁴¹⁾。

日欧EPA交渉は、2017年7月6日に「大枠合意」となり、最終的に12月8日に大筋合意に至った。農林水産分野はTPPと同水準の内容となった。焦点だった乳製品のうち、脱脂粉乳やバター等は国家貿易が維持され、ホエイも関税削減に留めた。チーズはハード系が段階的に関税を下げ、16年目に撤廃する。一方、ソフト系は種類を一括りにしたうえで、輸入枠の数量を引き上げるほか、税率を16年目に撤廃し、TPPの合意内容を一部上回る結果となった。

政府は7月にTPP総合対策本部をTPP等総合対策本部に改組した。14日の

表9 日欧EPA交渉の主な合意内容と影響額

品目	主な合意内容	生産減少額 (億円)
コム	関税削減・撤廃からの対象除外とし、現行の国境措置を維持する。	—
麦	国家貿易制度と枠外税率を維持する。小麦と大麦について少量の関税割り当て枠を設定する。パスタやビスケット等の加工品について段階的に関税を撤廃する。	0
砂糖	現行の糖価調整制度を維持する。チョコレート菓子やココア調製品などの関税を段階的に削減し、11年目に撤廃する。	33
でん粉 原料作物	現行の糖価調整制度と枠外税率を維持する。関税割り当て枠を設定する。	9
牛肉	段階的に関税を引き下げ、16年目に9%とする。セーフガードを確保するが、4年間発動がなければ終了する。	94~188
豚肉	段階的に関税を引き下げ、10年目に重量税を50円/kg、従価税を無税とする。差額関税制度を維持し、削減期間中のセーフガードを確保する。	118~236
乳製品	脱脂粉乳やバター等について国家貿易を維持し、EU枠を設定する。ソフト系チーズは一括して関税割り当てとし、枠内税率を段階的に引き下げ、16年目に撤廃する。ハード系チーズは段階的に税率を引き下げ、16年目に撤廃する。	134~203

出所：農林水産省『日EU・EPAにおける農林水産物の交渉結果概要①(EUからの輸入)』、『農林水産物の生産額への影響について(日EU・EPA)』をもとに作成した。

会合では「強い農林水産業構築のための基本方針」が示された。既にTPP関連政策大綱に盛り込まれている施策に、今回の合意内容を踏まえて牛と豚の経営安定対策を見直すこと、乳製品対策として高品質化やブランド化の推進策を講じること、EU側の関税撤廃で合意できたことから輸出環境の整備を検討するとした。政府は秋までに関連政策大綱を改定するとし、農水省に対策本部が設置されたほか、自民党も補正予算での関連事業の計上を目指して検討を本格化させた。

2. 衆院選と関連人事

8月には内閣改造と党人事が行われ、齋藤農水副大臣が当選3回ながら農水大臣に就任した。留任の奥原事務次官とともに政府として農政改革を継続する

方針が示される形となった。党では西川農林・食料戦略調査会長が留任した一方、小泉農林部会長は筆頭副幹事長に、森山前農水大臣が国会対策委員長に就任した。農林幹部が内閣や党の要職に起用され、議論の停滞が懸念されたが、農林部会長には野村哲郎が、部会長代理には山田俊男が充てられ、JAグループ出身のベテランが党の要職を務めることとなった。ただし、小泉は農協組織改革の継続など「小泉流の農政改革の理念が詰み込まれ」⁴²⁾た引き継ぎ書を野村農林部会長に手渡した。また、小泉は農林幹部ポストとされる農林・食料戦略調査会の事務総長のほか、農林水産業骨太方針実行PTを改組した農産物輸出促進対策委員会のトップにも引き続き就任し、党農政に関与した。

JAグループにおいても、奥野JA全中会長の任期満了にともない、後任会長の選定が行われた。6月には中家JA和歌山中央会会長と須藤正敏JA東京中央会会長が立候補した。中家は今回の会長選で240票の有効票数のうち152票を獲得し、次期会長に推薦された。前は奥野と比較して守旧派と評されたが、内定後の記者会見では奥野会長下の事項を基本的に引き継ぐこと、小泉農林部会長らによる改革路線に対して是々非々で対応することを示した。JA全農では中野会長に代わり、長澤豊副会長が会長へ昇格した。

2017年9月28日に衆議院が解散され、10月22日に投票が行われた。自民党は追加公認を含めて284議席を、公明党と合わせて313議席を得た。選挙に際して全国農政連は215名を推薦し、自民、公明党候補の196名が当選した⁴³⁾。ただし、山本前農水大臣が小選挙区で敗れ比例で復活当選したほか、西川農林・食料戦略調査会長が小選挙区で落選し、党の73歳定年制で比例区に重複立候補していなかったことから議席を失った。とくに西川は同じ派閥の二階幹事長や、菅官房長官とも良好な関係にあり、「官邸農政の一翼を担いながらアクセルとブレーキを踏み分け、さらに財務省にもにらみが利き農林予算の獲得で豪腕ぶりを発揮してきた」⁴⁴⁾。西川の後任には塩谷が就いたが、西川は農林・食料戦略調査会の特別顧問やTPP・日EU等経済協定対策本部の特任顧問に加え、11月に農政全般を担当する内閣官房参与に起用された。11月11日にはアメリカを除い

た11か国で新協定（包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定、以下、TPP11）が大筋合意された。日欧 EPA 対策を含め、西川には「政府・与党と農業団体の調整役にあたらせて農業団体の離反を招かないよう細心の注意を払う」⁴⁵⁾ことが期待されたのである。

3. TPP 等対策の策定

自民党での日欧 EPA の国内対策は11月2日以降に検討され、20日に政府案を了承した。11月24日に政府で決定された「TPP 等関連政策大綱」では、2015年の大綱に追加する形で日欧 EPA への対策が講じられ、国産チーズ向け生乳の高品質化の推進、豚肉や鶏肉の輸出促進策などが方針となった。また今回の改定では、体質強化策について引き続き検討を加えること、農業競争力強化プログラムの着実な実施を図ることも追加された。重要5品目については、パスタやビスケットといった麦関連品目の関税撤廃がなされることから、対策を協定発効に合わせて行うこととなった。

12月に閣議決定された2017年度補正予算案では、3,170億円の TPP 等関連対策費が計上され、国産チーズの競争力強化として150億円が充てられた。与党の議論を踏まえて農水省が決定した畜産・酪農政策価格については、肉用牛肥育経営安定特別対策事業（牛マルキン）が予算措置として18年度に限って補填率を8割から9割へ引き上げることなどが決定された。これは TPP 等関連政策大綱のうち重要5品目に関する事項であり、本来は協定発効後に実施されるが、前倒しされた。牛マルキンの充実は JA 全中の理事会における要請項目であり、中家 JA 全中会長ら JA グループ幹部はこれらの決定を評価した⁴⁶⁾。

V. 政治過程の特徴

1. 官邸主導

第2次安倍内閣の発足以降の農政の決定過程について、農業経済学が専門の

谷口信和は、立案主体の農水省から首相官邸への移行を特徴づけた。具体的に2013年に農林水産業・地域の活力創造本部が首相官邸に設置されたこと、規制改革会議と産業競争力会議が農地中間管理機構の議論を主導したこと、2014年に規制改革会議が農協改革案を提案した3つの出来事から「官邸主導型財界直結農政」⁴⁷⁾が確立されたという。農業経済学を専門とする横山英信も、政権交代以降に農政のグランドデザインの策定が農水省の攻めの農林水産業推進本部ではなく、農林水産業・地域の活力創造本部の主導下にあると捉える。その策定に影響を与える産業競争力会議や規制改革会議には農業界出身者はおらず、「農業政策の独自性を希薄化し、経済界が従来から要望してきた農業における規制緩和を行うための政策的態勢」⁴⁸⁾が整えられたという。

審議会は非日常型と日常型に二分される⁴⁹⁾。前者は首相が積極的に関与し、後者は各省庁に設置される審議会や調査会である。規制改革推進会議は首相の諮問機関であり、安倍首相も意見を受け入れてきたことから非日常型の審議会といえる。なかでも農業WGは農協や生乳流通などを提言することで、自民党や農業団体の反発を受けながらも制度改革を推進してきた。本間正義東京大学大学院教授（現在は西南学院大学教授）や、JAグループとは異なり大規模農家で組織される日本農業法人協会の役員を兼ねるメンバーを除いて農業の専門家はいないが、会合では生産者や農協など農業団体関係者、農水省幹部などからヒアリングが行われた。

一方、農水省の審議会は、食料・農業・農村審議会の委員にJA全中会長といった農業団体幹部、生産法人代表者、学識経験者、消費者団体などが就任している。ただし、表10と11の通り開催数は農業WGよりも少ない。農水省の審議会や部会は基本計画の策定に合わせて開催されることがあるほか、TPP関連対策大綱で示された原料原産地表示の拡大については消費者庁と検討会を開催するなど省庁横断的なものもある。日常型審議会の運営にあたっては、会合以外の場においても説明がなされることから開催数は少なくなるといえよう。しかし、国会では農水省の諮問機関の審議不足が指摘された⁵⁰⁾。このように農水

省側としての意見は、審議会の開催頻度を比較する限り農業WGよりも十分に反映されていない状況にある。また、元農水官僚の作山巧によると、農水省はTPP参加について首相官邸から敬遠される存在であった。すなわち、2013年の参加協議において農水省はTPPに慎重であったため、経産省官僚で固められた首相官邸や外務省から情報を遮断され、農林族との意思疎通も滞ることがあったという⁵¹⁾。

表10 規制改革推進会議農業WGの開催状況

期間	回数	主な議題
2013年9月～2014年6月	17	農地中間管理機構、農業委員会、農業生産法人、農協
2014年10月～2015年5月	7	JA全中改革、農地中間管理機構、全国農業会議所
2015年9月～2016年4月	13	牛乳・乳製品、遊休農地、生産資材調達、農産物流通
2016年9月～2017年5月	13	牛乳・乳製品の生産と流通、生産資材価格の見直し、流通・加工構造、農業改革法案
2017年9月～	9	森林・林業政策、卸売市場

出所：内閣府の規制改革推進会議ホームページから集計した (<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/meeting.html>：2018年1月29日最終閲覧)。

注：2016年までの名称である規制改革会議の会合も含めて示している。2017年9月以降の回数については2018年1月末時点の数値を示している。

表11 農林水産省の審議会の開催状況

(単位：回)

会合名	年度	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
食料・農業・農村政策審議会		2	1	2	0	1
企画部会		6	16	4	3	3
食料産業部会		2	2	3	2	2
食糧部会		3	3	3	3	2
家畜衛生部会		2	3	3	2	3
甘味資源部会		1	1	1	1	1
果樹部会		0	7	1	0	0
畜産部会		4	12	2	3	2
農業共済部会		2	1	1	2	1
農業農村振興整備部会		4	4	7	5	3

出所：農林水産省ホームページから集計した (<http://www.maff.go.jp/j/council/>：2018年1月29日最終閲覧)。

注：2017年度の回数については2018年1月末時点の数値を示している。企画部会と農業農村振興整備部会については地方での意見交換会や現地調査を含めている。

官邸主導のスタイルは人事にも表れた。牧原出は安倍内閣での政官関係について、「官邸内で首相・官房長官とこれを補佐する官僚集団が、各省の官僚集団を統制する体制を作り上げつつある」⁵²⁾と分析する。これを担当するのが公務員制度改革によって設置された内閣人事局であり、審議官以上の各省幹部職員や閣僚推薦を受けた対象者が適格検査などを経て任命される。農水省では、菅官房長官からの評価が高かった奥原経営局長が事務次官に就任、留任したほか、経済産業省と局長人事が交流された。農水大臣にはTPPや農協改革に積極的であった西川や齋藤が起用され、自民党においても菅や稲田政調会長の主導で小泉が部会長に就任した。また、農協改革やEPA対策の策定にあたっては、それらを推進してきた党農林幹部が取りまとめ役を兼務した。拙稿にて自民党の政権復帰後、農林関係ポストには内閣や党幹部の意向を反映する議員が就任していることを考察した。2015年以降も人選に官邸が関与することで農政改革や自由化交渉に積極的な姿勢が示されたのである。

2. 農政トライアングルの様相

中北浩爾によると、安倍内閣のもと政策決定のトップダウン化が進んでいるものの、自民党の事前審査プロセスは残されている。むしろ農協法改正案など首相が重視する政策については、同調する族議員の調整力を期待し、また「事前審査制を利用して巧みに官邸主導の政策決定」⁵³⁾を行ってきた。

JA全農改革は、規制改革推進会議や自民党農林部会などで議論されてきた。JAグループでも奥野JA全中会長が改革に積極的であり、小泉らと方向性を一致させていた。しかし、2016年11月に農業WGが急進的な提言を発表すると、自民党議員に加え、奥野も緊急集会を開催することで反発を示した。党インナーを中心とした調整により期限付きの方針などが撤回され、最終的に党の了承を経て農業競争力強化プログラムが策定されたが、官邸側が高い方針を掲げつつ、それを党農林幹部がJAグループの意向を踏まえて調整する仕組みがとられたといえる。

農政トライアングルが重視する予算については、政権復帰後に増加し、一定水準で推移している。補正予算はTPP合意を受けた関連対策費が計上され、2015年度に再び増加に転じた。TPP対策はウルグアイ・ラウンド対策時のように規模を示さず、協定発効前であることから体質強化策の実施に留まる。一方、2017年度案を含めると3年間で約9,700億円が計上された。2017年末の予算編成では、財務省の財政制度等審議会分科会が、体質強化策についてこれまでの実績の検証を提言していたが、JAグループが求めていた牛マルキン事業の補填率引き上げが実施された⁵⁴⁾。本稿では主題とならなかったが、土地改良区が関与する農業農村整備事業予算は、民主党政権時に大幅に削減されたこともあり、自民党の政権復帰後は増額傾向にある⁵⁵⁾。

2016年参院選でJAグループの組織候補は当選したが、集票数が減っていた。

表12 農林水産予算額の推移

(単位：億円)

項目 \ 年度	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
非公共事業	16,469	16,689	16,499	16,330	16,238	16,161
公共事業関係費	6,506	6,578	6,592	6,761	6,833	6,860
農業農村整備事業	2,627	2,689	2,753	2,962	3,084	3,211
農林水産関係予算額	22,976	23,267	23,090	23,091	23,071	23,021
前年度比	5.7%	1.3%	△0.8%	0%	△0.1%	△0.2%

出所：財務省ホームページ (http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/index.html : 2018年1月29日最終閲覧)、および農林水産省ホームページ (<http://www.maff.go.jp/j/budget/> : 2018年1月29日最終閲覧) における各年度予算の情報をもとに作成した。

注：2018年度予算は閣議決定時の額である。

表13 農林水産補正予算額の推移

(単位：億円)

項目 \ 年度	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
非公共事業	4,528	2,582	2,113	2,560	2,876	2,451
公共事業関係費	5,512	1,728	667	1,448	2,863	2,229
農業農村整備事業	1,640	800	158	990	1,580	1,370
農林水産関係補正予算額	10,039	4,310	2,781	4,008	5,739	4,680
TPP等総合対策関連	—	—	—	3,122	3,453	3,170

注：作成方法は表12と同じである。2017年度補正予算は閣議決定時の額である。

農林族である西川の衆院選について、2014年の小選挙区での落選要因に農協改革への反発があり⁵⁶⁾、2017年の落選には「自民党を支持するが、安倍農政は嫌という農村の空気」⁵⁷⁾が反映されたという。日本経済新聞の世論調査では北海道や東北で農協票が非自民候補に流れていると分析されている⁵⁸⁾。しかしながら、自民党候補の多くは全国農政連の支援を受けており、当選を果たすには減少しつつも農協票の確保が必要となる。農林族がJA全中改革を推進しつつも都道府県中央会の役割を重視し、またJA全農改革では農協経営に関わる事項をプログラムに取り込まなかったことは、農協組織を意識した行動といえるだろう。

自民党農林幹部のなかでも小泉農林部会長は、PT等の運営にあたり農水官僚と議論するべく、本川事務次官に若手チームの結成を依頼した。農水省での人選を経て16名が集まり、農業競争力強化プログラム策定に向けた勉強会や議論が重ねられた⁵⁹⁾。その後、農水省では奥原事務次官、JAグループでは奥野JA全中会長が小泉との接触を密にした⁶⁰⁾。政権復帰後の自民党、農協、農水省は、党や省で幹部がトップダウンの形で起用されるも、改革を志向するメンバーを軸に連携することで産業政策としての農政を推進した。同時に、インナーメンバーである森山が農協との良好な関係維持も重視して調整作業を担ったほか⁶¹⁾、自民党は関連予算獲得を図った。官邸主導のなかでもトライアングル関係を重視する行動がみられている。

VI. おわりに

2014年末の衆院選以降の課題であった農協組織改革や自由化交渉合意後の農業対策について、政治過程の特徴を改めて結論づける。第1に政府主導の顕著化である。第2次安倍内閣発足以降、政府はコメ政策の見直しやTPP交渉を推進してきたが、継続して規制改革会議等の審議会を活用し、幹部級官僚や党の人事を行った。審議会の提言には反発がみられたが、農業の競争力強化などの政府方針が具体化されつつある。

第2にトライアングル関係の維持である。自民党農林族、農協、農水省は、首相官邸に行動や政策を規定されつつあり、改革推進を中心に連携体制を構築してきた。一方、予算獲得が図られ、選挙での協力関係が維持されているほか、農協の意向を配慮して急進案を削除するなど、農業団体の利益確保を優先する行動もみせている。

各省幹部人事は政府が主導する制度となった。一方、JA全中会長は交代し、自民党においても、これまでJAグループの代表として強硬的にTPPや農協改革を批判していた山田俊男が2017年末に農林インナーに加わった⁶²⁾。JAグループは2019年5月までを改革集中期間とし、経済事業などの見直しが自主的に行われている。EPAの国内対策は体質強化策から実施されているが、協定発効はなされておらず、2017年に合意に至ったTPP11の署名と批准も今後となる。発効後は重要5品目対策のあり方が議論され、農協改革の成果によっては政府と与党が検討を加えることになろう。このように本稿が取り上げられなかったテーマを含め、農政には検討課題が残る。安倍内閣のもと、まずは政府が議論を主導し、それが全面的に覆されることはないだろうが、各組織の幹部構成が変容するなかで農政トライアングルの相互利益がどのように確保されるのか、引き続き考察を重ねたい。

注

- 1) 山下一仁『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版社、2015年、201頁。
- 2) 植田展大「農業競争力強化に向けた制度改革と農業政策の課題」、『農林金融 2018年1月号』(第71巻第1号)農林中金総合研究所、2018年1月、27~33頁参照。
- 3) 中北浩爾『自民党』中央公論新社、2017年、202頁。
- 4) 内田龍之介「TPP交渉と農政改革—政権復帰後における農林族議員の行動変化—」、『政策創造研究』(第9号)関西大学政策創造学部、2015年3月を参照されたい。
- 5) 日本農業新聞、2015年1月9日付日刊参照。
- 6) 飯田康道『JA解体』東洋経済新報社、2015年、110頁。
- 7) 飯田、前掲書、112~115、146~147頁参照。
- 8) インナーメンバーらによる最終調整の動向については、日本農業新聞、2015年2月26日、

2月27日、2月28日付日刊参照。

- 9) 小泉は初当選後に出席した農林部会の印象を次のように述べる。「僕が今でも忘れないのは初当選当時、野党の一回生だったんですね。そこで、まず、部会ってどんなものなのかと思って、いろんな部会にとにかく出た。どんな雰囲気なのかとか、どんな先生方がいるのかとか。それで農林部会にも出たんです。すると、加藤紘一先生がいて、『おお、小泉君、あなたが農林部会に来るんだあ。でも、君んところって米あったっけ？』って言われたんですよ。それで僕は、『いえ、米はほとんどないですけど、キャベツと大根があります。横須賀と三浦はキャベツ、大根です』と言ったら、『あ、そう。キャベツ、大根ね』。これを僕はどう受け取ったかという、『はあ、この世界は米がなきヤダメなんだ。米がないと相手にされないんだ』。そういう印象だったんです」（田崎史郎『小泉進次郎と福田達夫』文藝春秋、2017年、75～76頁）。これ以降、小泉は農林部会に出席することはなかったという。
- 10) 小泉の農林部会長就任については、党内の意見が分かれた。農林分野に精通した者を起用すべきであるといった批判があった一方、将来のリーダー候補として農林分野を勉強してもらうことが党にとって良いと評価する意見もあったという（日本農業新聞、2015年10月16日、10月28日付日刊参照）。
- 11) 田崎、前掲書、69～79頁参照。
- 12) 日本経済新聞、2015年4月10日付朝刊参照。
- 13) 飯田、前掲書、177頁。
- 14) 合瀬宏毅「JA奥野新体制の課題」、農政ジャーナリストの会（編）『日本農業の動き No.189 農政運動と政治』農林統計協会、2015年、130～131頁参照。
- 15) 農林水産省（編）『平成28年度版 食料・農業・農村白書』農林水産省、2016年、7頁参照。
- 16) 西川はTPPの意義や交渉に慎重な農協について次のように述べる。「私は、そうした農業団体との関係をそのまま維持することが本当に日本のためになるのだろうかと考えるようになりました。思い切って、経済連携によって国益を最大化し商工業が活発化することで農業も同時に押し上げ、結果として農産物価格が正当な評価を受けていくことのほうが将来の国のあるべき姿であると考え、TPPを積極的に推進していくことにしたのです」（西川公也『TPPの真実』開拓社、2017年、126頁）。
- 17) 西川はTPP合意前に開催された講演で、国内対策の方針について次のような考えを示していた。ウルグアイ・ラウンドの「国内対策費は、最終的に六兆一〇〇億円で決まったが、土地改良がどんと膨れ、融資があり、それから温泉なんかを掘ったりした。今度も妥結すれば、これに対策は組む。当然のことだ。その時に、生産拡大につながらないようなものは、阻止に動きたい。そして日本の農業が本当に強くなれると、食料安保もぐり抜けら

- れる、という形をやっていただければと思っている」(西川公也『『TPP ハワイ交渉』と、その後の行方』、農政ジャーナリストの会(編)『日本農業の動き No.189 農政運動と政治』農林統計協会、2015年、144頁)。
- 18) 日本農業新聞、2015年11月27日付日刊、および読売新聞、2015年10月29日付朝刊参照。
 - 19) 田崎、前掲書、82頁、および読売新聞経済部『ルポ 農業新時代』中央公論新社、2017年、77～78頁参照。
 - 20) 日本農業新聞、2015年11月6日付日刊参照。
 - 21) 西川、前掲『TPPの真実』、380頁。
 - 22) 日本農業新聞、2015年11月18日付日刊。
 - 23) 日本農業新聞、2016年5月23日付日刊、および読売新聞、2016年5月8日付朝刊参照。
 - 24) 全国農業者農政運動組織連盟(編)『農政運動ジャーナル 2016年8月号』(第128号)全国農業者農政運動組織連盟、2016年8月、9頁参照。
 - 25) 藤木の鳥取と高知での得票数は108票と340票であり、他の都道府県と比較して少ない。
 - 26) 日本農業新聞、2016年6月30日付日刊参照。
 - 27) 日本農業新聞、2016年7月12日付日刊。
 - 28) 自民党農林水産戦略調査会は、5月に水産調査会が設置されていたことから、9月13日の政務調査会審議会で農林・食料戦略調査会に改組し、引き続き西川が会長を務めることとなった。
 - 29) 日本農業新聞、2016年6月10日、6月15日付日刊参照。
奥原事務次官は、かつて農協課組織対策室長や農業協同組合課長などを歴任し、2002年に施行された改正農協法の立案にも携わるなど、継続的に農協問題に関与してきたと考えられる。
 - 30) 例えば、5月の講演では、「全国連の中で、唯一『物』を扱っているのが全農です。しかしそのあり方は、協同組合の原点に照らしたとき、それと一致するのでしょうか。『一円でも安く卸す』ということにつながっているのでしょうか。資材メーカーと真剣に交渉して、一円でも安く買って、それを農家の皆さんに卸すというあり方の方が、農家の皆さんから感謝されるのではないのでしょうか」(小泉進次郎『『農政新時代』の日本農業の成長産業化について』、農政ジャーナリストの会(編)『日本農業の動き No.196 農業の成長産業化を問う』農林統計協会、2017年a、50～51頁)と述べている。
 - 31) 日本農業新聞、2016年9月6日付日刊参照。
 - 32) 日本経済新聞、2016年8月31日付朝刊参照。
 - 33) 発足時の農業WGの委員と専門委員は次の通りである。委員は飯田泰之(明治大学政治経済学部准教授)、野坂美穂(中央大学ビジネススクール大学院戦略経営研究科助教)、長

谷川幸洋（東京新聞・中日新聞論説副主幹）、林いづみ（桜坂法律事務所弁護士）。専門委員は齋藤一志（荘内こめ工房代表）、藤田毅（フジタファーム代表）、本間正義（東京大学大学院農学生命科学研究科教授）、三森かおり（ぶどうばたけ取締役）、渡邊美衡（カゴメ取締役専務執行役員）。

- 34) 読売新聞経済部、前掲書、70～71頁参照。
- 35) 日本農業新聞、2016年11月22日付日刊参照。
- 36) JA 全農改革に関する最終調整については、読売新聞経済部、前掲書、66～76頁参照。
- 37) 法案の条文見直しについては、日本農業新聞、2017年2月3日、2月8日、2月11日付日刊参照。
- 38) 日本経済新聞、2017年7月6日付朝刊参照。
- 39) 日本農業新聞、2017年6月16日付日刊参照。
- 40) 日本農業新聞、2017年7月8日付日刊参照。
- 41) 日本経済新聞、2017年7月9日付朝刊参照。
- 42) 日本農業新聞、2017年8月23日付日刊。
- 43) 全国農業者農政運動組織連盟（編）『農政運動ジャーナル 2017年12月号』（第136号）全国農業者農政運動組織連盟、2017年12月、9～21頁参照。
- 44) 日本農業新聞、2017年10月24日付日刊。
- 45) 日本経済新聞、2017年11月18日付朝刊。
- 46) 日本農業新聞、2017年12月15日、12月16日付日刊参照。
他のJA 全中幹部も、牛マルキンの補填率引き上げを歴史に残る内容と評価するなど、好意的な態度を示した。
- 47) 谷口信和「アベノミクス農政とTPP交渉に翻弄された基本計画の悲劇」、谷口信和・安藤光義（編）『日本農業年報62 基本計画は農政改革とTPPにどう立ち向かうのか』農林統計協会、2016年、4頁。
- 48) 横山英信「政権再交代後における日本農政の再編とその基本的性格」、『アルテス リベラレス』（第96号）岩手大学人文社会科学部、2015年6月、95頁。
- 49) 真淵勝『行政学』有斐閣、2009年、129～130頁参照。
- 50) 麻生太郎財務大臣は2017年5月22日の国会にて、山田俊男参議院議員による規制改革会議の運営に関する質問に対し、農水省の審議会や自民党農林部会などで反対意見が十分に議論されていないと指摘している（参議院決算委員会議事録、および日本農業新聞2017年5月23日付日刊参照）。
- 51) 作山巧『日本のTPP交渉参加の真実』文真堂、2015年、183～191頁参照。
- 52) 牧原出『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版、2016年、79頁。

- 53) 中北、前掲書、118頁。
- 54) 2015年度のTPP関連対策費には、いわゆるバラマキと指摘される事業も含まれた。例えば、個人の施設整備が補助されるということで産地パワーアップ事業がそれに該当するという(千本木啓文「TPP対策に潜り込ませた選挙向けバラマキ農業予算」、『週刊ダイヤモンド 2015年12月5日号』(第103巻第47号)ダイヤモンド社、2015年12月、11頁参照)。
谷口はTPP関連対策のほとんどがこれまで提起されてきた事柄で通常の農業政策として評価すべきと述べるほか、重要5品目の施策については条約批准後の制度設計を要することから「現政権が『選挙対策』として振りだした約束手形」(谷口、前掲書、22頁)と位置付ける。
- 55) なお、土地改良区について、二階幹事長は全国土地改良事業団体連合会と地元の和歌山県の連合会の会長に加え、党では農村基盤整備議員連盟会長も務め、予算確保を進めてきた。
- 56) 読売新聞、2015年1月16日付朝刊参照。
- 57) 全国農業者農政運動組織連盟(編)、前掲『農政運動ジャーナル 2017年12月号』、3頁参照。
- 58) 日本経済新聞、2017年12月6日付朝刊参照。
- 59) 田崎、前掲書、106~113、247~264頁参照。
- 60) 日本経済新聞、2016年12月2日付夕刊参照。記事では、齋藤農水副大臣、金丸農業WG座長、西川農林・食料戦略調査会長、福田農林部会長代理も小泉農林部会長を支えるメンバーとされている。
- 61) 西川、前掲『TPPの真実』、131頁参照。
- 62) 2017年11月以降のインナーメンバーは、江藤拓、小泉進次郎、塩谷立、野村哲郎、宮腰光寛、森山裕、山田俊男、吉川貴盛の8名である(日本農業新聞、2017年12月26日付日刊参照)。

参考文献

- 飯田康道『JA解体』東洋経済新報社、2015年。
- 石井勇人「農政運動の客体はどのように変化してきたのか」、農政ジャーナリストの会(編)『日本農業の動き No.189 農政運動と政治』、2015年。
- 磯田宏「『農業競争力強化』の本質と狙いをどう読み解くか」、『農業と経済 2017年10月臨時増刊号』(第83巻第10号)昭和堂、2017年10月。
- 植田展大「農業競争力強化に向けた制度改革と農業政策の課題」、『農林金融 2018年1月号』(第71巻第1号)農林中金総合研究所、2018年1月。
- 内田龍之介「TPP交渉と農政改革—政権復帰後における農林族議員の行動変化—」、『政策

農協改革とEPA対策（内田）

- 創造研究』（第9号）関西大学政策創造学部、2015年3月。
- 合瀬宏毅『JA 奥野新体制の課題』、農政ジャーナリストの会（編）『日本農業の動き No.189 農政運動と政治』農林統計協会、2015年。
- 奥野長衛・佐藤優『JA に何ができるのか』新潮社、2017年。
- 奥原正明・岸康彦・増田佳昭・松下久「農協改革二法とJA改革の課題」、『農業と経済 2002年4月臨時増刊号』（第68巻第2号）昭和堂、2002年。
- 樫原正澄「アベノミクス農政と農政・農業改革」、『関西大学経済論集』（第66巻第3号）、関西大学経済学部、2016年12月。
- 河村和徳「政権交代時代の利益団体とその変容」、『公明』（75号）公明党機関紙委員会、2012年3月。
- 規制改革推進会議『農協改革に関する意見』、2016年。
(<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/opinion1/281111nougyo1.pdf>: 2018年1月29日最終閲覧。)
- 小泉進次郎『「農政新時代」の日本農業の成長産業化について』、農政ジャーナリストの会（編）『日本農業の動き No.196 農業の成長産業化を問う』農林統計協会、2017年a。
- 小泉進次郎「今こそ農政新時代の礎を築く時」、日経ビジネス（編）『稼げる農業』日経BP社、2017年b。
- 小泉進次郎・奥野長衛「日本農業改造計画」、『文藝春秋 2016年11月号』（第96巻第11号）、文藝春秋、2016年11月。
- 齋藤健「自民党が考えるアベノミクス農政の狙い」、農政ジャーナリストの会（編）『日本農業の動き No.191 アベノミクスの農政改革とは』農林統計協会、2016年。
- 斉藤淳『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房、2010年。
- 作山巧『日本のTPP交渉参加の真実』文眞堂、2015年。
- 作山巧「TPPの交渉経緯と協定発効までの道筋」、『農業と経済 2016年3月号』（第82巻第2号）昭和堂、2016年3月。
- 城下賢一「農協の政治運動と政界再編・構造改革・自由化」、宮本太郎・山口二郎（編）『リアル・デモクラシー』岩波書店、2016年。
- 千本木啓文「TPP対策に潜り込ませた選挙向けバラマキ農業予算」、『週刊ダイヤモンド 2015年12月5日号』（第103巻第47号）ダイヤモンド社、2015年12月。
- 全国農業者農政運動組織連盟（編）『農政運動ジャーナル 2016年8月号』（第128号）全国農業者農政運動組織連盟、2016年8月。
- 全国農業者農政運動組織連盟（編）『農政運動ジャーナル 2017年12月号』（第136号）全国農業者農政運動組織連盟、2017年12月。

田崎史郎『小泉進次郎と福田達夫』文藝春秋、2017年。

谷口信和「アベノミクス農政の『全体像』」、谷口信和・石井圭一（編）『日本農業年報61 アベノミクス農政の行方』農林統計協会、2015年。

谷口信和「アベノミクス農政と TPP 交渉に翻弄された基本計画の悲劇」、谷口信和・安藤光義（編）『日本農業年報62 基本計画は農政改革と TPP にどう立ち向かうのか』農林統計協会、2016年。

内閣官房『総合的な TPP 関連政策大綱』、2015年。

(https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/tpp/20151125_tpp_seisakutaikou01.pdf: 2018年 1月29日最終閲覧。)

内閣官房『農林水産物の生産額への影響について』、2015年。

(https://www.cas.go.jp/jp/tpp/kouka/pdf/151224/151224_tpp_keizaikoukabunnseki03.pdf: 2018年 1月29日最終閲覧。)

中北浩爾『自民党』中央公論新社、2017年。

西川公也『『TPP ハワイ交渉』と、その後の行方』、農政ジャーナリストの会（編）『日本農業の動き No.189 農政運動と政治』農林統計協会、2015年。

西川公也『TPP の真実』開拓社、2017年。

農林水産省『TPP における重要 5 品目等の交渉結果』、2015年。

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/2-1_5hinmoku_kekka.pdf: 2018年 1月29日最終閲覧。)

農林水産省（編）『平成28年度版 食料・農業・農村白書』農林水産省、2016年。

農林水産省『農業競争力強化プログラム』、2016年。

(http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/attach/pdf/index-1.pdf: 2018年 1月29日最終閲覧。)

農林水産省『日 EU・EPA における農林水産物の交渉結果概要① (EU からの輸入)』、2017年。

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/renkei/fta_kanren/f_eu/attach/pdf/index-53.pdf: 2018年 1月29日最終閲覧。)

農林水産省『農林水産物の生産額への影響について (日 EU・EPA)』、2017年。

(http://www.cas.go.jp/jp/tpp/torikumi/pdf/20171221_eutpp_nourinsuisanbutsu.pdf: 2018年 1月29日最終閲覧。)

農林水産省『農林水産物の生産額への影響について (TPP11)』、2017年。

(<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/attach/pdf/index-13.pdf>: 2018年 1月29日最終閲覧。)

野沢聡「農政決定メカニズムの大転換」、谷口信和・石井圭一（編）『日本農業年報61 アベ

農協改革とEPA対策（内田）

- ノミクス農政の行方』農林統計協会、2015年。
- 濱本真輔「農業政策」、竹中治堅（編）『二つの政権交代』勁草書房、2017年。
- 万歳章「規制改革が日本を壊す」、『週刊朝日 2015年5月1日号』（第120巻第18号）朝日新聞出版、2015年5月。
- 福田達夫「商流づくり強化で2019年に輸出額1兆円」、日経ビジネス（編）『稼げる農業』日経BP社、2017年。
- 本間正義「TPPと日本農業の将来」、馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成（編）『TPPの期待と課題』文眞堂、2016年。
- 牧原出『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版、2016年。
- 真淵勝『行政学』有斐閣、2009年。
- 森山裕「自民党が考える農協改革」、農政ジャーナリストの会（編）『日本農業の動き No.188 農協改革の焦点』農林統計協会、2015年。
- 山下一仁『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版社、2015年。
- 山下一仁『TPPが日本農業を強くする』日本経済新聞出版社、2016年。
- 山田俊男『「他山の石」として』、『所報 協同の発見 9月号』（298号）協同総合研究所、2017年9月。
- 横山英信「政権再交代後における日本農政の再編とその基本的性格」、『アルテス リベラレス』（第96号）岩手大学人文社会科学部、2015年6月。
- 読売新聞経済部『ルポ 農業新時代』中央公論新社、2017年。
- 渡邊毅「TPP国内対策のポイント」、『農業と経済 2016年3月号』（第82巻第2号）昭和堂、2016年3月。
- Mulgan, Aurelia George, To TPP or Not TPP: Interest Groups and Trade Policy, in Mulgan, Aurelia George and Honma, Masayoshi (eds), *The Political Economy of Japanese Trade Policy*, Palgrave Macmillan, 2015.