土門辛聞

土門 剛　どもん　たけし

【プロフィール】
1947年大阪市生まれ。早稲田大学大学院法学研究科中退。農業や農協問題について規制緩和と国際化の視点からの論文を多数執筆している。主な著書に、『農協が倒産する日』（東洋経済新報社）、『穀物メジャー』（共著／家の光協会）、『東京をどうする、日本をどうする』（通産省八幡和男氏と共著／講談社）、『新食糧法で日本のお米はこう変わる』（東洋経済新報社）などがある。大阪府米穀小売商業組合、「明日の米穀店を考える研究会」各委員を歴任。会員制のFAX情報誌も発行している。

安倍政権の農業改革──。内閣府の規制改革会議の農業ワーキング・グループ（WG）が扱ったのは、農地、減反、農協の３つのテーマでした。農地と減反はすでに結論が出ていて、残るは農協となりました。いずれも既得権益の硬い岩盤を貫くことはできませんでしたが、終盤に差しかかったところで、筆者なりに中間総括してみたいと思います。

中間機構で最大の敗北

【農地】農水省が出してきた農地中間管理機構（中間機構）を蹴飛ばすことができるかどうかがポイントでしたが、農水省案がそのまま通ったことで規制改革会議の敗北になりました。

中間機構、あらためて説明すると、農地の中間受け皿として農地を借受けて担い手へ貸付けをするために新しく設置した組織です。そのこと自体が「規制改革」という名に逆行するばかりか、中間機構が動き出しても、農水省の目論見通りの機能を果たすとは到底思えません。何よりも中間機構は、農業委員会や農地集積円滑化団体が繰り返してきた失敗の反省のうえに立っていないからです。それに借り手のつかない農地でも中間機構に託せば、地主は税金から賃料を手にできるという究極のモラルハザードを招くことだって起こりかねない欠陥制度でしたが、規制改革会議はそこを突くことができませんでした。失敗の原因は何かと聞かれたら、農地所有者の本音をつかめなかったことに尽きると思います。

農協の既得権益も崩せない規制改革会議
農政改革はまた振り出しに

その本音、筆者流には「農地所有者とかけて何と解く。その心は、ロト６を買って、その当選発表を待つ人々」という説明になります。農業のためというのは上っ面のことで、その本音は、いずれは宅地や公共用地などへ転用してガッポリと儲けたいということではないでしょうか。

ところが中間機構に農地を託せば、10年間の利用権設定が義務づけられます。その間、転売ができなくなるのです。つまりロト６の当選期待権のようなものを放棄するようなことになってしまうのです。したがって、その彼らが農地を中間機構に託すとは思えないのです。

規制改革会議・農業WGにとって最大のミスは、農地問題の肝中の肝、農地のゾーニング（線引き）問題に踏み込めなかったことでした。ゾーニング強化と引き替えに中間機構を認めてやるという戦術のようなものもありませんでした。

中間機構の大きな欠陥は、農地所有者を性善説で見立てて制度設計したことでしょう。多くの農地所有者は、転用期待から中間機構を通さず、これまで通りに借り手と相対取引で農地の賃貸を進めると思います。中間機構には、転用もできず、二束三文とはいいませんが、質の悪い農地が集まってきて、農地所有者に税金をうまく掠め取るような事態が必ず起きてくると思います。

もうひとつの欠陥は、制度の運用を都道府県農業公社のようなところに任せたことです。これこそ農業WGにとって最大の敗北でした。規制改革や行政改革に逆行することになったからです。ここは都道府県の役人の天下り組織です。役人なら公平な運用ができるとでも思ったのでしょうか。彼らに公平無私な制度運用などハナから期待できないというのが、筆者の考え方です。

分かりやすい事例で説明してみましょう。中間機構に良質の農地が持ち込まれました。借り手が２人現れました。一方は農協出荷、他方は個

人出荷。さて中間機構は、どちらに農地を貸すでしょうか。答えは決まっています。農協出荷の方を優先するでしょう。都道府県の役人なら、「パブロフの犬」のように農協出荷の方を必ず優先します。パブロフの犬とは、農地と聞けば農協としか反応しないことを指します。この連中は、農業というシーンで、商人系業者が農協と競合していることや、農協にも独禁法が適用されることなど、まるで理解していない、というよりは理解できない人たちなのです。農協天動説で農業を考えてきた人たちですから。

農地改革のベスト・アンサーは、中間機構みたいな屋上屋を重ねる組織ではなく、不動産業者に賃貸業務を任せて、農業委員会がその取引結果を事後監視・監督をすることでした。そのためには、農業委員会の徹底改組が前提条件となります。

減反廃止後の絵姿も描けず

【減反】減反廃止、正しくは国による生産数量面積の配分ですが、農業ＷＧの実績のように伝えていますが、実は、同じ改革案を農水省が２００２年に出しております。コメ政策改革大綱のことです。農業ＷＧは、それを忠実に後追いしただけで、彼らの実績でも何でもありません。それよりも問題を提起しながら、減反廃止後の絵姿を描けなかったことは大きな減点ポイントです。

これは国による生産数量面積の配分をやめさせる代わりに、何をもって需給調整させるかという具体策を提示しなかったことです。昨年11月号でも取り上げましたが、先物、現物の市場の整備のことしかありません。コメ政策改革大綱には、それらしきことを臭わせていましたが、農業ＷＧの結論には、触れられていなかったような印象があります。

これを切り出されたローソンの新浪剛史会長は、当代一流の経営者としての誉れ高い方ですから、当然、そのことはご存知のはずだと思います。その彼が、あえてそこに触れなかったというのは、ローソンのようなバイイング・パワーのある巨大企業なら、バイイング・パワーを示せば自ずと需給調整がつくという信念の持ち主なのか、あるいはそれを言い出すと抵抗勢力がローソンの不買運動を仕掛けてくる恐れがあるので自重したのか、つい下衆の勘ぐりをしてしまいます。

減反見直しについてのベストアンサーは、国による生産数量面積の配分をやめさせ、コメの需給に影響するような買い上げや売り渡しをやめさせた上で、先物と現物の市場整備を急ぐことしかありません。そして農協や業者が、談合して生産調整のカルテルでもやれば、独禁法違反で摘発してやるしかないと思います。

農協改革は不戦敗の様相

議論の最中ですので、筆者のベストアンサーを示しておきましょう。

農協改革の肝中の肝は、農協を厳しい競争原理にさらすことです。これしか解決策はありません。最良で最短の具体的な解決策は、独禁法を農協にも一般企業並みに厳しく適用することです。農協への独禁法の適用除外をやめることが、農協改革の一丁目一番地となると思います。

このテーマは、民主党政権時代の10年、内閣府の規制改革・制度改革に関する分科会でも取り上げられましたが、抵抗勢力の妨害で、その岩盤を貫くことができませんでした。

農協への独禁法の適用除外について、基本的な点を整理してみたいと思います。これについて公正取引委員会は、09年に次のような指針を示しております。

適用除外の対象について、「連合会及び単位農協が、共同購入、共同販売、連合会及び単位農協内での共同計算を行なうことについて」と具体的に例示しています。したがって、それ以外の事業活動に対しては、民間企業と同じように独禁法が適用されることになるということです。その指針では、次のような具体例が示されています。

「農協が組合員に対して農協の事業の利用を強制することは、そもそも農協制度の趣旨に反するものであるが、さらに、組合員の自由かつ自主的な判断による取引を妨げることや、農協と競争関係にある商人系事業者等の取引の機会を奪うことなどを通じて、農業分野における競争に悪影響を及ぼすことにもなる」

「組合員に対して農協の事業の利用（いわゆる系統利用）を強制したり、農協と競争関係にある商系事業者と組合員が直接取引すること（いわゆる商系取引）を妨げるといった問題行為に関して、公正取引委員会が法的措置や警告を行ったものが平成元年（89年）以降で12件あったところである（10年１月現在）」

そもそも農協に独禁法の適用除外が認められたのは、農協が「小規模な事業者である農業者が相互扶助によって、経営効率の向上や生活の改善を図るとともに、その組合員のために最大の奉仕をすることを目的としている」（同指針）という前提があるからです。その弱者が団結した農協なり連合会が、特定地域において、あるいは特定の商品やサービス

において独占する状態になれば、公正な競争が著しく阻害されることがあります。

その適用除外によって生じた競争を阻害する事態は、独禁法第2条第5項が禁止した「私的独占」になるというのが、筆者の見解です。その条文は、次の通りです。

「事業者が、単独に、又は他の事業者と結合し、若しくは通謀し、その他いかなる方法をもつてするかを問わず、他の事業者の事業活動を排除し、又は支配することにより、公共の利益に反して、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいう」

これを素直に解釈すれば、手段のいかんに関わらず、結果として、「支配することにより」「一定の取引分野における競争を実質的に制限する」という要件を満たせば、「私的独占」に該当することになるでしょう。

農協の力が強い地域でよくある、農協の肥料販売が8割以上を占めているという事態を想定してみたいと思います。8割ものシェアは、誰がどう見ても公正な競争を歪めていることには間違いはないと思いますし、これこそ「私的独占」の要件を満たしていると思うのです。農協を独禁法の適用除外としたのは、あくまで「共同購入、共同販売、連合会及び単位農協内での共同計算」という行為だけであって、それらの行為を善意に実施して、市場を排他的に支配するまで至れば、それは「私的独占」ということになるのです。

もう一度整理すると、弱者たる農家が組織した農協が、独占の結果、経済的強者になり、競争を阻害した場合にも、独禁法の適用除外が果たして認められるだろうかという問題になります。公取委の指針を読む限り、そうした行為は、独禁法が禁止した「私的独占」になるというのが筆者の見解です。

さらに誰もが見落としている点を指摘してみたいと思います。これはパラドックスのようなものでして、弱者たる農業者を守るはずの独禁法の適用除外が、その農業者を苦しめることになるという事態を説明してみたいと思います。

「私的独占」の事態が生じれば、競争が排除されるので、物やサービスの価格は、必ず高くなります。先に示した農協の肥料販売が8割以上を占めているという事態を想起してください。そういう地域では、肥料の標準品「オール14」が、商人系業者と激しく競合する地域と比べ、2割から3割も高いという事実をよく耳にします。それなら商人系業者なりホームセンターで安い肥料を買い求めればよいではないかという議論が出てきます。その通りですが、そうした地域には、農協の力が強すぎて、ライバルの商人系業者が不在ということもあるのです。ですから、選択肢がないということもあり得るのです。いずれにせよ農協への独禁法の適用除外も、見直すべき時期にやってきたと指摘しておきたいと思います。

農協の自壊が最短コース

農協改革で農業WGが置き去りにしようとしている重要なテーマもありました。農協の経済事業（販売と購買）と金融事業（信用・共済）の分離です。

改めて説明するまでもありませんが、農協は、経済と金融の2事業が大黒柱で、経済事業は慢性的に赤字で、それを金融事業のわずかな黒字でカバーするという極めて歪な事業構造にあります。農協の立場に立っても経済と金融事業の分離は避けて通れない道だと思うのですが、なぜか農協組織は、この分離論に反対するのです。

このテーマは、民主党政権時代にも取り上げられたことがありましたが、このときも農協組織から猛反発を受けました。当時は、内閣府行政刷新会議の規制・制度改革に関する分科会「農林・地域活性化ワーキンググループ」という場の議論でしたが、新聞報道で全国に伝わると、全国の組合長など農協関係者から怒りの声が沸き起こったそうです。

経済と金融事業の分離、これを考える際の視点は、やはり競争という観点からだと思います。銀行や信金などライバル金融機関に、他事業禁止という制約を果たしながら、農協にその制約がないのは、イコールフッティング（同等の競争要件）の観点から適切でないという考え方です。もう一つは、本来なら経済事業は、赤字続きで市場から撤退すべきなのに、金融事業の黒字でもって事業を継続するのは、これまたイコールフッティングの観点から絶対におかしいという考え方です。

最近、筆者は農協改革などやる必要なし、そのままにしておけ、そのうち農協は自然と崩壊していくし、そのほうが国民経済的にはプラスになるはずだと皮肉交じりに言って歩いています。農業現場で公正な競争を実現するには、農協に自壊してもらったほうが手っとり早く、実現可能な方策かもしれません。