

## 農協農政運動の展開 —— 政治的影響力確保のための活動 ——

城下賢一<sup>1</sup>

### The Political Movements of the Japan Agricultural Cooperatives, 1989-2018

Kenichi JOHSHITA

*Osaka University of Pharmaceutical Sciences, 4-20-1, Nasahara, Takatsuki, Osaka 569-1094, Japan*

(Received October 16, 2020 ; Accepted December 1, 2020)

**Abstract** This paper discusses the political movements of the Japan Agricultural Cooperatives, Nokyo, from 1989, when it organized the political branch to lobby political parties and government officials on behalf of realizing policies that serve interests for its members, to 2018. It reveals how Nokyo tried to get political influences and to what extent they succeeded it, analyzing the datasets of political appointments of ministers for the Ministry of Agriculture Forestry and Fisheries and chairpersons of committees for agricultural fields within the Liberal Democratic Party. It also uses the datasets of Nokyo's political contributions to each politician. This paper concludes that Nokyo sends lawmakers who are in favor of it but they take key posts for the policy making, so that Nokyo fails to acquire outcomes as it expected.

#### はじめに

この論考は、農業協同組合（農協）を特に採り上げ、圧力団体としての農協がどのように政治的影響力を確保・強化しようとしてきたか、農協はその試みのなかでどのような課題を抱えているのかについて検討しようとするものである。

農協は、自民党にとって、その結党以来、極めて有力な支持団体であり続けてきた。地域に集住した農業者を多数の組合員として組織し、国政でも地方でもさまざまな選挙で同党を支持し、その候補者を当選させてきた。その見返りに、農協は生産者米価の引き上げなど農協組合員・組織にとって望ましい政策を要求し、自民党は多くの場合、これに応じてきた（猪口・岩井1986；小針2006；吉田2012；Calder1988；Rosenbluth and Thies 2010）。

しかし、自民党が政権に復帰して第2次安倍晋三内閣が発足してから、農協と自民党との間には協力よりも対立関係が多く見られるようになり、

農協は不利益な政策を甘受しなければならないことがしばしば発生するようになってきている。例えば貿易問題について、アメリカが主導して例外なき自由化を掲げる環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉が開かれてきたが、2015年10月、農協の反対にもかかわらず、政府は大筋合意を結んだ。農林水産物では2594の課税単位（タリフライン）のうち2135ラインで関税を撤廃することになり、関税撤廃率は82.3%に達した。政府は、米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物の重要5品目については594ラインのうち170ラインでの関税撤廃で、関税撤廃率は28.6%となった。交渉参加の他国に比べ関税撤廃率は相対的に低い水準に留まったものの、農業者の不満は強く、大筋合意直後に開催された第27回JA全国大会では「生産現場には不安と怒りの声ひろがっている」とする特別決議<sup>2</sup>が出された。アメリカ・トランプ政権の発足により、TPPは、棚上げされた状態になった

<sup>1</sup> 大阪薬科大学総合科学系人間文化グループ。

<sup>2</sup> 「【TPP】第27回JA全国大会で特別決議—JAグループ」2015年10月15日、農業協同組合新聞ウェブ、<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2015/10/151015-28288.php>（最終閲覧2020年11月15日）。

が、日本政府はその後の国際交渉でこれらの関税撤廃方針を前提として交渉を進めている（工藤2016；内田2018）。

また、例えば農協改革について、2015年2月には、政府が規制改革を推進する観点から特に農協改革を打ち出し、農協の全国団体の一つである全国農業協同組合中央会（JA全中）が有していた地域農協への指導・監査権の廃止や、全中の一般社団法人化を決定した。当時の全中会長であった万歳章は強く反対して政府・自民党と対立したが、組織内外の反対に遭ってやむなく一般社団法人化を受け入れるとともに、自らは責任をとって辞任した。農協改革はさらに留まらず、2016年には、小泉進次郎党農林部会長の主導で農協の全国団体の一つで購買を担当する全国農業協同組合連合会（JA全農）の事業縮小・委託販売廃止計画が進められた。結果、直ちに事業縮小等の結論とはならなかったものの、小泉部会長が求めた農業資材価格低減の実現のため、全農が自ら具体策や時期を決定するとともに、また進捗状況について政府・与党の定期的なフォローアップを受けなければならぬとされた（城下2017）。

このように、自民党の政権復帰後、農協に対する自民党の態度は厳しく、両者の関係は悪化しているように見えるが、こうした状況を農協はどのように把握し、どのような政治活動（農政運動）によって政治的な影響力を確保し、政治的成果をあげようとしているのだろうか。また、どのような問題に直面しているのだろうか。これが、この論考が取り組む問いである。

農協の政治的影響力については、その前身となる団体を含め、広く関心を集めてきた（石田1961；川越1993；小針2006；空井2000；原田1997；Esteves-Ave 2008；Sheingate 2001）。この論考が取り上げる近年の農協の政治的影響力に関しては、衆議院選挙制度改革を景気に、議員や政党が個別的特殊利益への応答性を低下させ、農協を含む圧力団体の政治的影響力が低下したとする理

解がまず代表的である（Sasada 2008；Naoi and Krauss 2009；Krauss and Naoi 2010；Rosenbluth et al. 2011）。これに対して、選挙制度改革後も「一票の格差」問題により都市部に対して農村部が過大代表されており、農村部に社会的基盤を有する農協がなお一定の政治的影響力を保っているとする主張がなされている（佐々田2011；同2013；斉藤・浅羽2012）。選挙制度以外では、通商政策形成・決定の制度に着目し、制度の分権化のために農協やその代弁者である議員・官僚の介入を招き、拒否権の発揮が見られるとする研究がある（Solis 2010；Choi and Oh 2011）。制度以外を強調する枠組みとしては、世論に着目し、一般消費者が自らの利害に反してTPPに反対する要因として、農協などの議題設定がうまく働いていることを指摘する研究がある（Naoi and Kume 2011；2015）。また、TPP交渉や農協改革など最近の農協・農政をめぐる主要な争点について政府・与党における政治過程を明らかにした研究も発表されている（内田2015；同2016）。

しかしながら、これらの先行研究においては、農協自身の政治活動（農政運動）についてほとんど分析が加えられていない。圧力団体が政治的影響力を持ちうるためには、まず団体の形成・発展、そして議員や官僚、世論への働きかけといった活動など団体自身の主体的取組が行われなければならない。圧力団体の政治的影響力を検討するためには、団体自身の活動内容について知ることが必要であろう。このため、この論考では、農協自身の政治活動（農政運動）について、上述の問いに基づいて明らかにしていこうとするものである<sup>3</sup>。なお、Maclachlan（2014）は、本論文と類似の視点から、農協と全国郵便局長会が現在も集票力を維持している重要性を強調している。しかし、農協と全国郵便局長会をともに扱っているため、それらの団体の政治的重要性が自民・民主両党の政党間競争のために浮上した点を主に強調し、集票力をどう維持しているのかの説明が十分

<sup>3</sup> 筆者はすでに、同様の問題意識に基づく論考（城下2016；同2017）を発表しているが、この論考でもそれらの成果を利用している。先にそれらで採り上げた内容に関する注記はここでは省略している。

に行われていない。本論文では、農協の組織強化の重要性を明らかにするものである。

冒頭の最後に、この論考の以下の構成について述べておきたい。まず、第1節「全国農政連と組織内候補の支援」では、農協農政運動のための組織である全国農政連について、結成にいたる過程とその目的を明らかにした上で、活動の中心である組織内候補の支援の状況について検討する。次いで、第2節「政治資金から見る自民党との関係」では、全国・地方農政連の政治資金収支報告書をもとに、組織内候補以外の自民党議員との関わりを広く明らかにする。最後に、第3節「政策過程への影響」では、以上で明らかにされた関係議員が農政で果たしている役割を検討する。

### 第1節 全国農政連と組織内候補の支援

まず、農協農政運動のための組織である全国農政連について、農政連の状況と課題を明らかにしたい（城下2016）。

全国農政連は2006年3月に結成されたが、その直接の前身となる組織は、1989年6月に結成された全国農業者農政運動組織協議会（全国農政協）である。全国農政協の結成は、自民党農政の転換とそれに対する農協の側の危機感に発するものであった。1980年代に進められた行財政改革の結果、米価の据え置きや引き下げが毎年行われるようになった。しかも加えて、農産物12品目や牛肉・オレンジの自由化が実現し、農産物も輸入品との競争に晒されるようになり、自民党農政の保護化にあった農業者にとっては、厳しい経営環境に置かれることになった。自民党農政の転換を受け、農協では、生産者米価引き上げを中心とした従来の農政運動を見直し、新たに、現実的・具体的な政策形成能力の強化や農業に関する国民合意の形成などを目的とした農政運動のための全国的な団体結成が検討され、全国農政協の結成を見たのであった。

このように、全国農政協の結成は農協の危機感をもとにしたものであったが、その後しばらく、農協と自民党政権との関係が相対的に安定したこともあって、大きな変動は見られなかった。しか

し、2000年代に入って、再び農協の危機感が募る一連の出来事が発生し、現在の全国農政連の結成へとつながっていった。

その出来事とは、第一に、小泉純一郎内閣の新自由主義改革（いわゆる構造改革）であった。小泉内閣は小さな政府を志向し、政府機構の縮小や規制緩和・撤廃を行い、併せて貿易自由化を推進することによって市場メカニズムを活性化させて景気回復・財政再建を行おうとしていた。このため、農協にとっては規制緩和にせよ貿易自由化にせよ、小泉内閣の方針が農協の既得権益を脅かすものになる可能性が高く、対抗のためには政治的影響力を向上させる必要性が高まったのである。

さらに、第二の出来事は、参議院議員選挙制度改革が行われ、2001年参院選から従来の拘束名簿式比例代表制から非拘束名簿式に変更されたことであった。従前の方式では公示前に比例代表候補者名簿の上位に掲載されれば当選は確実で、農協は組織内候補を連続して当選させることができた。しかし、非拘束名簿式の導入により組織内候補の氏名を多く書いてもらわなければ当選は覚束なくなり、組合員の動員を強化する必要性についても同様に高まったのであった。

ところが、第三に、上述の必要性が認識されていたにもかかわらず、選挙結果は農協の期待を裏切るものとなったことである。2001年参院選において組織内候補の得票数は16万6070票に留まり、当選こそすれ、得票順位で見ると自民党比例区当選者20名のうち13位という低い位置であった。その上、2004年参院選では前回の反省を踏まえて上位当選を目指したが、組織内候補の得票は11万8540票に落ち込み、得票順位も自民党の当選者15名にも入れない18位にしかならず、あえなく落選の憂き目をみたのである。

こうした一連の出来事により、農協では全国農政協の在り方が問題視され、新たな組織の設立が目指されることになった。特に、全国農政協による組織内候補への支援が不十分であるとされ、現状の任意団体としての全国農政協から、政治資金規正法に定める政治団体に強化し、「選挙時に、人、物、資金で候補者を直接支援できるようにす

る」ことが目玉となった。その結果、2006年3月、全国農政連が発足したのである。政治団体として設立されたことにより、政治資金を以前よりも広く集めて候補者に提供することが可能になり、以降、組織内候補の政治活動や選挙運動支援を強化していくことになった。

以上、農協農政運動に関して全国規模での団体の動向をみてきたが、こうした組織整備がどのような成果を生んでいるかについて、特に組織内候補・議員との関係を軸に考察したい。

農協をはじめとする有力な圧力団体は、広く全国の自民党議員をそれぞれの選挙区で支援してきたと同時に、主に参議院議員選挙全国区（のち比例代表区）に自ら候補を擁立してきた。擁立された候補は当選後、団体の利益を直接主張し、政策への反映を目指す。そのような組織内候補・議員は多く所轄官庁の事務次官・局長など幹部経験者が退官後に務めており、1980年代以降の農協で言えば、農林水産省の幹部経験者である大河原太郎（任1980～98）、石川弘（任1989～1999）、日出英輔（任1998～2004）、福島啓史郎（任2001～07）が該当する。

しかし、非拘束名簿式比例代表制が導入された2001年参院選以降、このような従来のやり方に行き詰まりが生じるようになった。同参院選に立候補した新人の福島候補は当選こそしたものの得票が伸び悩み、2004年参院選で再選を目指した日出議員はさらに得票が落ち込み、再選を果たすことができなかった。次に予定された参院選では団会議員の議席を回復することが強く望まれることになり、そのために政治団体としての全国農政連が設立されたわけだが、それは、候補者の入れ替えを同時に含むものであった。新自由主義改革により、規制の緩和・撤廃が進み、郵政民営化が実現すると、農水省幹部経験者を組織内候補・議員に擁立するメリットが失われ、またそのような経歴では農協としての応援にも熱が入りにくいとされ

た。そのため、全国農政連結成直後の2006年5月、翌2007年参院選での組織内候補を決定する事前の組織内公募が行われた。その結果、現職の福島議員は退けられ、JA全中専務理事の山田俊男が組織内候補に決定した。

全国農政連では、自民党から山田候補の公認を取り付けるとともに、すぐさま支援体制の整備が行われ、全国、都道府県、都道府県支部それぞれのレベルに個人後援会を設置し、全国ではJA全中会長が、都道府県レベルでは都道府県中央会会長がそれぞれ後援会会長となるよう要請された。政治資金についても、政治資金パーティー開催と役員等による寄付を募るなどした。その結果、参院選の行われた2007年に山田候補は2億7695万円の政治資金を集めることに成功しており、同年の国会議員の政治資金なかで第5位の多さで<sup>4</sup>、2001年に福島候補が集めた9770万円、2004年に日出候補が集めた1億2350万円に比して大幅に増加した。選挙の結果はこうした全国農政連の取り組みの成果がよく現れたもので、山田候補の得票数は44万9183票に達し、2001年参院選や2004年参院選の組織内候補の得票数の約3～4倍に相当した<sup>5</sup>。自民党の他の比例区候補者と比べても1位の舩添要一候補（47.1万票）に次ぐ2位であって、3位の中山恭子候補（38.6万票）を引き離すものとなったのであった全国農政連の結成は2007年参院選での組織内候補の当選という点で大きな成果をあげたと言えよう。

2007年参院選の後、成果は継承されたか。その後の選挙での組織内候補の政治資金額や得票数を見ると、十分に継承されているとは言い難いように思われる。

農政連は、民主党政権下の2010年参院選では組織内候補の擁立を見送ったが、2013年、2016年には、再選を目指す山田俊男候補と、新人の藤木真也候補を組織内候補としてそれぞれ擁立した。両者について、まず政治資金を見ると、2013年に山

<sup>4</sup> 『朝日新聞』2008年10月3日付朝刊4面。

<sup>5</sup> 選挙結果については、以降も含めて、「選挙関連資料」総務省ウェブページを参照した。[http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/data/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/index.html)（最終閲覧2020年11月15日）。

田候補が集めた政治資金は1億5227億円で、前回2007年に比べると1億円以上も減少していた<sup>6</sup>。また、2016年に藤木候補が集めた政治資金は1億3803万円で、さらに減少していることが分かる<sup>7</sup>。

このように、政治資金の獲得状況を見ると、2007年分よりも絶対額で大きく減少していることが分かるが、同様の状況は組織内候補の得票数についても見られる。すなわち、2013年参院選での得票数は33万8485.641票（小数点以下は按分票）と11万票余りも減らすことになった。この際には、それでも参議院比例区の自民党当選議員のうち第2位の票数は確保できていた。しかし、2016年の参院選の得票数は23万6119票で、さらに前回よりも約10万票減少させ、今度は参議院比例区の自民党当選議員のうち第8位で相対的な位置も大きく低下してしまった。

彼らの得票数をさらに都道府県ごとに分けて見ると、状況はより深刻に感じられる。得票数を大きく積み増した2007年参院選では18道府県で1万票以上の得票があったが、2013年には8県に減少し、2016年にはさらに5県にまで減少した。反対に、2007年参院選では得票数が千票未満だったのは山口県のみで、2013年にはゼロだったが、2016年には千票にさえ達しなかったところが一挙に10県にのぼった。2007年と2016年とで各都道府県の得票数の増減を見れば、全国で半分以上の26道府県で5割以上の減少が見られ、16道府県で7割以上減、9割以上減も6県ある。2007年に1万票以上の得票があったところでも18道府県の半分9道府県で5割以上の減少があった。北海道・東北では7道府県のうち6道府県で減少幅が85.3～97.0%に達しており、残る宮城でも71.4%と減少幅は大きい。

2016年参院選で見られるこのような得票数の顕著な減少は、自民党の選挙戦略に影響された部分がないわけではない。それは、2015年の参議院議

員選挙制度改革で議員定数が削減されたことに伴い、鳥取・島根、徳島・高知がそれぞれ合区され、一つの選挙区となったことに関係していた。鳥取・島根では島根側の候補者を、徳島・高知では徳島側の候補者をそれぞれ立てることにしたが、その代替案として、鳥取と高知からは県関係者を比例区枠で擁立し、当選を目指すことになった。その際に狙われたのが、農協の票であった。2015年9月、茂木敏充・自民党選挙対策委員長は2016年参院選に関連して全国農政連会長や山田議員を面会し、比例区から全国農政連の組織内候補である藤木候補を公認する決定を伝えたが、その際、四国4県と鳥取、島根両県の票を、比例区にまわる鳥取、高知の候補に充てるため、藤木候補には此の地域での活動を控えるように求めたのであった<sup>8</sup>。2016年参院選での藤木候補の鳥取、高知での得票数はそれぞれ108票（全国最低）、340票（同44位）と極端に少なく、2007年参院選と比較したときの減少率もそれぞれ97.6%、93.0%と大きかった。

とはいえ、全国農政連の組織内候補の得票数の減少が、多く自民党のこのような選挙戦略によるものだと言うことはできない。なぜなら、鳥取、高知の票数は2007年参院選時にそれぞれ4456票、4863票であって他の都道府県に比べて必ずしも多いわけではなく、その際と比較した2016年参院選での両県の減少分は合計で1万票にも届かない程度であった。21万票もの減少は、上述の通り、得票数が広く全国的に、かつ大幅に減少したからであった。TPP合意をはじめとした安倍内閣の農政への不満が強いため、自民党はもちろん、それを止めることのできない組織内候補にも不満が高まっていた。

組織内候補を積極的に擁立してきたことの評価について、川井田幸一・元全国農政連会長（任

<sup>6</sup>『朝日新聞』2014年11月29日付朝刊7面。ただし、同2015年11月1日付朝刊39面では1億6547万円とされている。

<sup>7</sup>ただし、2013年分については参議院比例区の当選議員のうち日本医師会の組織内候補（羽生田俊）について第2位の金額で、2016年分も比例区で当選した自民党議員上位10名のうち日本医師会推薦の候補（自見英子）に次いで第2位の金額であり、相対的には多い金額であることを窺わせる（『朝日新聞』2015年11月1日付朝刊39面、同2017年12月1日付朝刊5面）。

<sup>8</sup>『朝日新聞』2015年11月17日付朝刊4面。

<sup>9</sup>『朝日新聞』2017年12月17日付朝刊39面。

2006～11) や万歳章・元JA全中会長(任2011～15)の発言<sup>9</sup>は参考になろう。川井田元会長は、2006年の全国農政連の結成と、組織内候補として(福島議員でなく)山田候補の擁立を主導した人物である。川井田氏は、「農家の所得は減る一方。国会や役所にいろんな要請をしたが、取り合ってもらえなかった。身内から候補を出すのが我々の願いだっただ」とする。しかし、山田候補の後援会会長も兼任した万歳氏は、組織内候補を出しても「農政に関する重要な情報は入って来なかった」という。問題だったのは、単に議員を出すだけでは十分でなく、農政に強い影響力を持つ自民党の幹部会(インナー)に入る必要があったが、それが果たせなかった(「当然、「インナー」に入れるかと思っただが、そうならなかった」)ことだったという。

以上、本節では、農協農政運動のための組織である全国農政連について、結成にいたる過程とその目的を明らかにし、活動の中心である組織内候補の支援状況について検討してきた。自民党農政への不満から農協は政治力を強化する必要性を感じ、全国農政協、そして全国農政連を発足させた。全国農政連は組織内候補を官僚出身者でなく農協組織の出身者に切り替え、当選した組織内議員を通じて政策決定への影響力を強化しようとした。そして、確かに政治資金や得票数で見ても、組織内候補は有利に選挙を勝ち残ることができているようになった。しかし、組織内議員を送り込むことに成功しても、その成果を継続して維持することには困難を抱えている。農政で組合員や農協にとって有利な政策を実現させなければ、組織内候補に継続的な支持を惹きつけ続けることは難しいことを示している。

## 第2節 政治資金から見る自民党との関係

前節では、農協と関わりの深い議員として、特に組織内議員との関係について見てきた。しかし、もちろん希望する政策の実現のためには、他の議員からの何らかの同意・賛成が不可欠である。したがって、普段から、組織内議員のみならず、他の議員との良好な関係構築が欠かせない。

そのような観点から、本節では、農協が、広く自民党の他の議員との間で構築している関係について明らかにしていきたい(城下2017)。そのために、政治献金のやり取りに着目する。

圧力団体の有する影響力の主な源泉は、選挙時の集票能力と政治献金を通じた支援であることから、政治献金の流れを追うことで、圧力団体の影響力の強さをある程度推し測ることができるだろう。そのための資料として、農協の政治団体である全国農業者農政運動組織連盟(全国農政連)および都道府県段階の農協の政治団体の政治資金収支報告書を利用する。なお、都道府県段階の農協の政治団体の名称は様々であるが、ここでは簡便化のため地方農政連と総称する。

政治資金収支報告書は、政治資金規正法によって各政治団体に対して作成・提出が義務づけられたものである(政治資金制度研究会2015)。報告書では政党支部や国会議員に関係する団体については1万円以上、その他の団体については5万円以上について細目を記さなければならない。提出を受けるのは全国または各都道府県に設置されている選挙管理委員会(選管)である。選管は3月または5月の各末日までに前年の報告書を受け付け、11月頃を目途に報告書の内容をとりまとめた概要を発表する。あわせて、提出された報告書については3年間保管され、希望する者は申請により閲覧・交付を受けることができる。さらに、近年では報告書自体をインターネット上で公開する動きも進んでおり、その場合には、選管のウェブサイトで申請不要で見られるようになっている。この論考の執筆にあたっては、2013年から2015年分を利用している。

政治団体についても確認しておくと、①政治上の主義もしくは施策を推進し、支持し、またはこれに反対すること、②特定の公職の候補者を推薦し、支持し、またはこれに反対することを、本来の目的とする団体および主たる活動として組織的かつ継続的に行う団体のことをいう。個人や政治団体以外の団体(企業など)が政治団体に対して政治献金(寄附)を行う場合には、量的または質的に様々な制限がかけられているため、政治活動

のための資金を集めたり、他の政治団体に寄付したりすることが容易になるのが政治団体を設立するメリットのひとつである。このため、業界団体が政治団体を設立し、政治献金のために活用するケースがよくみられる。

農協もまさにそのケースに該当し、現在、全国段階では全国農政連が設立されているほか、地方農政連も（全部ではないものの）34都道府県に設立されている（城下2016）。政治資金パーティーを開いて農協内の各団体にパーティー券を購入してもらったり、都道府県段階の政治団体（ここでは地方農政連と総称する）からの会費を徴収したりして政治資金を集め、集めた資金を農協から推薦して自民党議員として当選している議員に寄付して農協の利益を代表する活動を依頼するわけである。したがって、農政連の収支報告書をみれば、政治献金の面から自民党と農協とのつながりの程度について知ることが期待できる。ただし、後述する通り、全国農政連の献金は農協として擁立している参院選比例区選出の議員（山田俊男、藤木眞也）に限定されており、全国段階の収支報告書だけで自民党と農協との政治献金によるつながりの大要をつかむことはできない。前述の通り、総選挙や参院選地方区の候補者の選挙支援は都道府県段階の農協組織が中心になって支援しており、これら候補者・議員に対する献金も、地方農政連から行われているためである。よって、全国農政連だけでなく地方農政連の政治資金収支報告書を含め、各選管への閲覧・交付申請、またはインターネット上のダウンロードにより収集した。

収集した政治資金収支報告書からは、会費、渉外費、パーティー券代、推薦料、陣中見舞いなど様々な費目で自民党や自民党議員への献金が行わ

れているのがわかる。これらを抜き出してデータセットを作成した。以降の数値は、このデータセットをもとに算出したものである。

まず、全国・地方農政連全体で自民党関係の献金の総額をみると、2013年から順にいずれもおおよそ7400万円、1億200万円、1億500万円となっている。このうち、全国農政連はそれぞれちょうど1400万円、2000万円、7100万円を支出している。2015年に全国農政連の献金額が急増したのは、それまで1人（山田）しか参議院比例区に組織代表を有していなかったところ、2人目の組織代表候補として藤木を擁立することを決定し、立候補準備のために5000万円を献金しているためである。これに対して、地方農政連はいずれもおおよそ6000万円、8200万円、3400万円を献金している。額の増減については、2013年に参院選、2014年に総選挙と2年続けて国政選挙が行われたのに対し、2015年には（地方統一選はあったが）国政選挙がなかったためと推測される。

個別の地方農政連で自民党関係の献金がどの程度の規模行われているのかを知るため、都道府県別、年別に総額を集計して示したのが表1「地方農政連による自民党関係政治献金総額ごとの件数」である。これをみると、ほとんどの地方農政連では自民党関係の政治献金が500万円以下にとどまっていることがわかる。500万円超の献金を行っているのは、2013年で3つ（北海道、茨城、鹿児島）、2014年で2つ（茨城、愛知）、2015年では1つ（茨城）にしか過ぎない。まったく献金を行っていない地方農政連も少なからず存在し、国政選挙が行われた2013年と2014年には6つあり、2015年には11にもものぼっている。

議員単位で献金額や頻度をまとめてみると、特

表1 地方農政連による自民党関係政治献金総額ごとの件数

総額	2013年	2014年	2015年
0	6	6	11
250万円以下	20	16	17
500万円以下	5	10	5
500万円 超	3	2	1
n/a	13	13	13
小計	47	47	47

定の1部の議員に献金が集中している様子がみえる。すなわち、2013年から2015年までの3年間の間に、全国・地方農政連のいずれか1つ以上から献金を受けた議員は総計172人存在する。このなかで、前述の組織代表である山田は3年間で総額約8100万円を受け取り、同じく組織代表として2016年参院選で比例区からの立候補が決まった藤木は2015年だけで5100万円を受け取っている。他方、彼らの受け取った献金額はたしかに大きいものの、他の議員への献金額とは隔絶している。以下、3年間の総額で第3位には上月良祐（参・茨城）と野村哲郎（参・鹿児島）が1000万円台で続き、以降は700万円台が1人、200万円台が6人、100万円台が29人、100万円未満が132人と続いている。年ごとにみると、172人のうち6割近い99人は3年間のうち1年だけ献金を受け取っており、参院選もしくは総選挙の際になった場合に推薦料や陣中見舞いを受けている様子がみられる。逆に言えば、政治資金収支報告書からは、現職に限っても260人前後の議員が献金を受け取っている様子がみられない。また、2013～2015年の間に行われた2013年参院選、2014年総選挙で、全国農政連の推薦候補のうちそれぞれ34人と201人の当選者が出たが、この数字からは、少なからぬ被推薦候補が全国・地方農政連組織を通じた政治献金を受け取っていないことが示唆されよう。

議員以外にも、自民党の資金管理団体である国民政治協会や派閥への献金も行われている。都道府県支部連合会への献金は議員個人でなく政党への献金と捉えて別に計算したところ、2013年から2015年にかけて、全体でそれぞれおおよそ325万円、743万円、294万円であった。国民政治協会に対してもその支部に対して地方農政連からの献金が8例みられ、それぞれ24万円、94万円、112万円が献金されている。最後に派閥についてみると、二階派（志帥会）、細田派（清和政策研究会）、額賀派（平成研究会）、麻生派（為公会、当時）、石原派（近未来政治研究会）、岸田派（宏池会）に献金がなされている。最大は二階派に対してで、それぞれ40万円、20万円、40万円である。

このように、全国・地方農政連による自民党関

係政治資金の概要をみてきたが、政治献金の額が多く、献金を通じた関係が特に強いと言えるのは、もともと農協から特別の支援を受ける者が目立つ。

3年間で1000万円以上の献金額を基準としてみるといずれも参議院議員の4人が該当し、山田、藤木については前述の通りで、この他に野村もJA鹿児島が独自に擁立した組織内候補である。これら4人の当選回数をみると、2016年参院選終了後で参議院議員4人のうち野村が3回、山田は2回、上月と藤木は1回である。献金額としてはその後に、党内派閥のリーダーや当選回数が多い有力者の名前がみられるようになり、主だった人物を抜き出すと、額賀福志郎（2014年衆院選後で当選11回、以下同じ）、梶山弘志（同6回）、丹羽雄哉（同12回）、石田真敏（同6回）、西川公也（同6回）、古川禎久（同5回）、二階俊博（同11回）などと続くが、彼らへの献金額はいずれも3年間で100万円台から200万円台である。自民党国会議員の最新の平均的政治資金収入についてはデータが限られるが、朝日新聞によれば、自民党の衆議院議員の資金管理団体と自身が代表を務める政党支部を合算した平均総収入（2014年分）は当選2回で約5100万円、3・4回で約6000万円、入閣資格があるといわれる5回以上で約8500万円とされる。これをもとにすれば、（政治資金収支報告書という限られた資料をもとにする限り）全国・地方農政連からの政治献金が、自民党議員にとって必ずしも十分に多いとは言えない状況が想定される。

以上、本節では、農協が広く自民党議員との間で構築している関係について、政治資金収支報告書をもとに検討してきた。その結果、農協が全国・地方農政連を通じて、172人の議員に政治献金を行っていることから、それなりに広い範囲で議員と関係を持つようとしていることが分かる。ただし、その金額や頻度は、議員の注意を強く惹きつけるには必ずしも十分ではないように感じられることも事実である。

### 第3節 政策過程への影響

本文の最後に、本節では、以上で明らかにされ

表2 第2次安倍内閣以降の自民党農水政務三役（2013-2018年）と農政連からの政治献金額（2013-2015年、万円）

大臣		副大臣		政務官	
姓名	金額	姓名	金額	姓名	金額
林芳正	0	江藤拓	60	長島忠美	0
西川公也	198	加治屋義人	0	小里泰弘	22
森山裕	10	吉川貴盛	32	中川郁子	10
山本有二	0	阿部俊子	30	加藤寛治	0
齋藤健	0	小泉昭男	16	細田健一	0
吉川貴盛	32	伊東良孝	23	野中厚	0
		齋藤健	0	上月良祐	1681
		磯崎陽輔	0	高野光二郎	0

表3 安倍内閣での自民党農林部会（インナー）

時期	姓名
2013年3月	保利耕輔、大島理森、中谷元、宮路和明、今津寛、今村雅弘、宮腰光寛、山本拓、西川公也、森山裕、小里泰弘、葉梨康弘、野村哲郎、牧野京夫、山田俊男
同11月	森山裕、中谷元、西川公也、宮腰光寛、齋藤健、野村哲郎
2014年12月	森山裕、宮腰光寛、齋藤健、野村哲郎、林芳正、江藤拓、吉川貴盛
2016年8月	西川公也、森山裕、林芳正、宮腰光寛、江藤拓、吉川貴盛、野村哲郎
2017年8月	塩谷立、森山裕、宮腰光寛、吉川貴盛、江藤拓、小泉進次郎、野村哲郎、山田俊男

てきた関係議員が農政で果たしている役割について検討したい。先に紹介した万歳章・元JA全中会長の発言によれば、組織内候補を当選させ、国会議員を自民党内に送り込むことは、政策過程に影響を及ぼすためには決して十分ではなく、そのためには、政府・与党内で重要な役職に就かなければならないという見方が示されている。そのことを手がかりに、第2次安倍内閣期以降の農政の重要な役職者について、前節で検討した政治献金をめぐる農協との係わりと照らし合わせてみたい。

まず、政府の側で政務三役<sup>10</sup>について見ると、表2「第2次安倍内閣以降の農水政務三役（2013-2018年）と農政連からの政治献金額（2013-2015年、万円）」の通りである。

これを見ると、まず、全国・地方農政連からの政治献金を全く受け取っていない議員が多く政務三役を務めており、おおそ半分がそのような議

員・政務三役であることに気付かされる。かつ、政治献金を受け取っている議員・政務三役も多くは少額であって、ほとんどが3年間で数十万円程度でしかないことが分かる。さらに、多くの政治献金を受け取っている議員・政務三役はわずか1人、上月良祐政務官（任、2017～18）しかいない。全国・地方農政連の政治献金額から見ると、農協は農水政務三役になるような議員との関係構築が十分うまくいっていないことを窺わせる。

では、与党の側はどうか。これについては断片的にしか分からないが、インナー（農林幹部会）のメンバーを採り上げたい。インナーは党内での農業政策決定において公的な役職とは別に開かれる非公式の幹部会合で、実質的な調整・決定がインナーのメンバーによって行われているとされる。

このインナーのメンバーが誰かについては明瞭

<sup>10</sup> 政務三役のリストは『国会便覧』各版をもとに作成した。

<sup>11</sup> 『日本経済新聞』2013年3月24日付朝刊、同11月27日付朝刊。飯田（2015）。前掲「農林水産業骨太方針」。JA愛知中央会「農政をめぐる情勢」2017年11月。ほかに、濱本（2017）、吉田（2012）も参照。

表4 第2次安倍内閣以降の自民党農水幹部会メンバー（2013-2017年）に対する農政連からの政治献金額（2013-2015年、万円）

姓名	金額
山田俊男	8148
野村哲郎	1097
葉梨康弘	265
西川公也	198
江藤拓	60
宮腰光寛	50
牧野京夫	50
塩谷立	50
宮腰光寛	50
吉川貴盛	32
宮路和明	26
小里泰弘	22
森山裕	10
保利耕輔、大島理森、中谷元、今津寛、今村雅弘、山本拓、齋藤健、林芳正、小泉進次郎	0

でないが、一部について表3「安倍内閣での自民党農林幹部（インナー）」のようになる<sup>11</sup>。

彼らについて同様の表を作成すると、表4「第2次安倍内閣以降の自民党農水幹部会メンバー（2013-2017年）に対する農政連からの政治献金額（2013-2015年、万円）」のようになる。

これを見ると、農水政務三役とほとんど同様の傾向が見て取れよう。すなわち、全国・地方農政連からの政治献金を全く受け取っていない議員が多く、また政治献金を受け取っているインナーメンバーも多くは少額であって、ほとんどが3年間で数十万円程度でしかなく、さらに多くの政治献金を受け取っているインナーメンバーは山田・野村両参議院議員のみに留まるということである。やはり、全国・地方農政連の政治献金額から見る限り、農協はインナーメンバーになるような議員との関係構築についても、十分うまくいっていないことを窺わせる。

このように、農協は、政府・自民党双方において重要な役職者との関係を構築することに必ずしも成功していない状況が示された。農協にとって渴望されるのは、まずは、やはり組織内候補が安定して政府や自民党の重要な役職に就くことであ

ろう。JA鹿児島の組織内候補である野村はインナーメンバーの地位を確保してきているが、期待された山田は長らくそうした役職に就くことができなかった。2度目の当選直後の2013年7月、「党内の農林族を束ねる重鎮議員」に、インナーに加えてほしいと要望したところ、「JA側には積極的な改革姿勢がみられない。（その代表をインナーに加えて）意見を聞いてもしょうがない」と拒絶されていた。山田外しは官邸の意向でもあったという<sup>12</sup>。

2017年夏になって、山田は、インナーメンバーに就くことができた。重要な役職への昇進には当選を重ねることが重要であり、そのためには、さらに当選回数が増えが期待されるであろう。山田にはTPPを阻止できなかったとして組織内からの批判もあり、2019年参院選の組織内候補としての承認は即座に得られなかったが、組織内候補を選出するための公募に応募した他の2人の候補を退け、組織内候補として3度目の当選を目指すことが決定したところである。

以上、本節では、前節まで明らかにしてきた関係議員が農政でどのような役割を果たしているかについて検討した。そのために、政府では農水政

<sup>12</sup>『新潟日報』2014年1月18日付朝刊。土門（2015）。

務三役、自民党では農林幹部会（インナー）メンバーに着目し、第二次安倍内閣以降のこれらの役職者がどの程度の政治献金を全国農政連・地方農政連を通じて受け取っているかと照らし合わせた。その結果、どちらについても関係は限定的で、農協は重要な役職者との関係構築に必ずしも成功していない状況が示された。

### おわりに

この論考では、農協が、どのように政治的影響力を確保・強化しようとしてきたか、その試みのなかでどのような課題を抱えているのかについて検討してきた。

農協は、自民党農政への不満から自己の政治的影響力を確保する必要性を認識し、全国農政連の組織整備を進め、組織内候補の擁立と多数の得票による当選に成功した。しかし、組織内候補の当選だけでは期待する政策の実現には程遠く、むしろ組合員や農協組織にとって不利益の大きい政策の実現が相次ぐ状況である。その結果、いったんは成功した組織内候補への組合員の期待をつなぎとめることが難しくなっている。

これまでの方針の延長線上に今後の農政運動を構想するか、あるいは全く別のかたちの農政運動を考案するか、農協にはその選択が迫られているのかもしれない。

※この論文は、日本政治学会2018年大会（於、関西大学）での発表をもとにしたものである。質問やコメントを寄せられた北山俊哉氏、佐々田博教氏、及びフロアの参加者に御礼申し上げる。

### 参考文献

- 石田雄（1961）『現代組織論 その政治的考察』岩波書店。
- 猪口孝・岩井奉信（1986）『族議員の研究 自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社。
- 内田龍之介（2015）「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』9号、231～257頁。
- （2018）「農協改革とEPA対策 農業成長産業化の政治過程」『政策創造研究』12号、127～159頁。
- 川越俊彦（1993）「食糧管理制度と農協」岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社。
- 工藤豊（2016）「TPPの農業分野をめぐる論点」『調査と情報』924号。
- 小針美和（2006）「自民党長期政権下における政府買入米価の決定過程」『農業経済研究』78巻1号、22-23頁。
- 齊藤淳・浅羽祐樹（2012）「恩顧主義と貿易自由化 コメ保護農政の日韓比較」『選挙研究』28巻1号、114-134頁。
- 佐々田博教（2011）『『都市型政党』の終焉 日本のFTA政策と民主党の変節』『立命館国際研究』24巻2号、389-406頁。
- （2013）「民主党政権における日本のFTA政策」『なせリージョナリズムなのか』ナカニシヤ出版、215-242頁。
- 城下賢一（2016）「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、89～123頁。
- （2017）「[日本] 規制改革の政治力学 自民党農政と対農協関係」阪野智一・近藤正基編『刷新する保守 保守政党の国際比較』弘文堂、21～53頁。
- 空井護（2000）「自民党支配体制下の農民政党結成運動」北岡伸一・御厨貴編『戦争・復興・発展』東京大学出版会。
- 西田美昭（1997）『近代日本農民運動史研究』東京大学出版会。
- 吉田修（2012）『自民党農政史（1955-2009） 農林族の群像』大成出版社。
- Calder, Kent, 1988, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan*, Princeton University Press. (ケント・E・カルダー (淑子カルダー訳) (1989) 『自民党長期政権の研究：危機と補助金』文藝春秋)
- Choi, Byung-il and Jennifer Sejin Oh, 2011, *Asymmetry in Japan and Korea's agricultural liberalization in FTA: domestic trade governance*

- perspective, *The Pacific Review*, 24(5), pp.505-527.
- Esham, Mohamed, Hajime Kobayashi, Ichizen Matsumura and Arif Alam, 2012, Japanese Agricultural Cooperatives at Crossroads: A Review, *American-Eurasian Journal of Agricultural & Environmental Sciences*, 12(7), pp.943-953.
- Estevez-Abe, Margarita, 2008, *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy, and Business*, Cambridge University Press.
- Krauss, Ellis and Megumi Naoi, 2010, The Domestic Politics of Japan's Regional Foreign Economic Policies, in *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions* edited by Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee, Springer.
- Maclachlan, Patricia L., 2014, The Electoral Power of Japanese Interest Groups: An Organizational Perspective, *Journal of East Asian Studies*, 14(3), pp.429-458.
- Naoi, Megumi and Ellis Krauss, 2009, Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems, *American Journal of Political Science*, 53(4), pp.874-892.
- Naoi, Megumi, and Ikuo Kume, 2011, Explaining Mass Support for Agricultural Protectionism: Evidence from a Survey Experiment During the Global Recession, *International Organization*, 65(4), pp.771-795. (直井恵・久米郁男 (2014) 「人々はなぜ農業保護を支持するのか サーベイ実験から見えてくるもの」『レヴァイアサン』 55号)
- , 2015, Workers or Consumers? A Survey Experiment on the Duality of Citizens' Interests in the Politics of Trade, *Comparative Political Studies*, 48(10), pp.1293-1317.
- Rosenbluth, Frances and Michael F. Thies, 2010, *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*, Princeton University Press.
- Rosenbluth, Frances, Jun Saito and Kyohei Yamada, 2011, Electoral Adaptation in Japan: Party Strategy after Electoral Rule Change, *Journal of Social Science*. 62(1), 2011.2, pp. 5-23.
- Sasada, Hironori, 2008, Japan's New Agricultural Trade Policy and Electoral Reform: 'Agricultural Policy in an Offensive Posture [seme no nose]', *Japanese Journal of Political Science*, Vol.9, No.2, pp 121-144.
- , 2013, The Impact of Rural Votes in Foreign Policies: The FTA Policies under the DPJ Government in Japan, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 3, 224-248.
- Solis, Mireya, 2010, Can FTAs deliver market liberalization in Japan? A study on domestic political determinants, *Review of International Political Economy*, 17(2), pp.209-237.
- Sheingate, Adam D., 2001, *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France, and Japan*, Princeton University Press.