

## 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 —近年の農政展開を踏まえて—

横山 英信

- I 課題の設定
- II 政権再交代後における農業政策策定の特徴と「4つの改革」
  - 1 「農林水産業・地域の活力創造本部」による農業政策のグランドデザインの策定
  - 2 「農林水産業・地域の活力創造プラン」策定における産業競争力会議・規制改革会議の役割
  - 3 「農林水産業・地域の活力創造プラン」の概要と性格
  - 4 農林水産省による具体化＝「4つの改革」の公表
- III 農地中間管理機構と農地利用集積をめぐる問題
  - 1 農地中間管理機構を通じた農地貸借の仕組みとその特徴
  - 2 「人・農地プラン」と農地中間管理機構
  - 3 農地中間管理機構が扱う農地をめぐる問題
  - 4 「機構集積協力金」の性格と地域農業
- IV 日本型直接支払制度をめぐる問題
- V 経営所得安定対策の見直しの意味
- VI 水田フル活用・米政策見直しをめぐる問題
  - 1 水田フル活用・米政策見直しの概要
  - 2 米生産調整の経済学的意味
  - 3 米の価格・所得政策の見直しをめぐる問題
  - 4 水田フル活用＝水田活用の直接支払交付金をめぐる問題
  - 5 米生産調整遂行責任主体の変更自体に係る問題
- VII むすび

### I 課題の設定

日本の政権は、2009年8月の総選挙でそれまでの自民党・公明党連立政権から民主党・社民党・国民新党連立政権（10年5月に社民党は連立離脱）へ交代したが、12年12月の総選挙の結果、民主党政権から自公連立政権（＝安倍政権）へ再び交代した。そして、この政権再交代の下で、日本農政の動向も変化している。

民主党連立政権の農政の中軸に位置づけられた「農業者戸別所得補償制度」（以下、戸別所得

補償制度)は、以前の自公政権の下で07年度から開始された、農業生産に係る価格・所得補填の対象を一部の大規模経営体に限定する「品目横断的経営安定対策」(08年度から「水田・畑作経営所得安定対策」と改称)とは異なって、全農業者を対象とする価格・所得補填措置であった。09年8月の総選挙で民主党が大勝した一因も、その際の選挙公約として打ち出した戸別所得補償制度が多くの農業者の支持を得たことにあった。

この戸別所得補償制度に対して、当時野党であった自民党は「バラマキ政策」と批判しており、それゆえ、政権再交代後の農政に戸別所得補償制度を否定する色合いが見られるのは半ば当然であるが、それは以前の自公政権下の農政にそのまま戻ったものではない。

すなわち、価格・所得政策を見るならば、それは品目横断的経営安定対策に単純に復帰したわけではなく、以前とは異なった特徴を持つものになった。加えて注目すべきは、政権再交代後の農政には、戦後農政の基底をなしてきた米政策・農地政策の基本的枠組みを根底から再編しようとする方向が明確に打ち出されていることである。

このような農政再編は、現在、農林水産省が13年12月に公表した「4つの改革」をベースに据えて進められている。その帰趨は今後の日本農業・農村の動向に大きな影響を与えることになろう。

以上に鑑みて、本稿は、政権再交代後の農政再編の内容とその基本的な性格を、近年における日本農政の展開動向を踏まえて明らかにすることを課題とする<sup>1)</sup>。

## II 政権再交代後における農業政策策定の特徴と「4つの改革」

### 1 「農林水産業・地域の活力創造本部」による農業政策のグランドデザインの策定

政権再交代後の農政に関しては、まず、2013年1月29日に、「生産現場の潜在力を引き出し、その活性化を図り、農林水産業の中期的な展望を切り開く観点から」<sup>2)</sup>、農林水産省に農林水産大臣を本部長とする「攻めの農林水産業推進本部」が設置された。そこでは、「農林水産業の多面的機能を評価した『日本型直接支払い』、『経営所得安定制度』を中心とする『担い手総合支援』の具体化」と「我が国農林水産業の強みを分析し、内外の市場開拓、付加価値の創造等の具体的戦略の検討を通じ、消費者ニーズの変化に即応し、多様な関係者を巻き込んだ我が国農林水産業の新たな展開の具体化」<sup>3)</sup>が検討課題として打ち出された。

一方、13年5月21日には、「農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を地域の視点に立って幅広く検討するため」<sup>4)</sup>、内閣に、内閣総理大臣を本部長とし、内閣官房長官と農林水産大臣を副本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」を設置することが閣議決定された。

そして、これ以降、農政のグランドデザインは、「攻めの農林水産業推進本部」＝農林水産省ではなく、「農林水産業・地域の活力創造本部」＝官邸の主導で策定されていくことになる。

---

1) 政権再交代後の農政再編では、「農協」「農業生産法人」「農業委員会」に係る制度も再編対象の俎上へのせられているが、本稿では「4つの改革」に焦点を絞り、これら3つについてはとりあえず分析の対象からは外した。

2) 「攻めの農林水産業推進本部の設置について」農林水産省、2013年1月29日。

3) 同上。

4) 「農林水産業・地域の活力創造本部の設置について」閣議決定、2013年5月21日。

その策定には、当然ながら農林水産省「攻めの農林水産業推進本部」は関与するものの、注目すべきは、「円高・デフレから脱却し強い経済を取り戻すため、政府一体となって、必要な経済対策を講じるとともに成長戦略を実現することを目的として、……これらの企画及び立案並びに総合調整を担う司令塔」<sup>5)</sup>として内閣に設置された「日本経済再生本部」(12年12月26日設置、本部長は内閣総理大臣)の下に置かれた「産業競争力会議」(議長は内閣総理大臣)と、内閣府の審議会である「規制改革会議」(13年1月23日設置)が、その策定に強い影響力を持って関与することになったことである<sup>6)</sup>。

国家政策において農業政策は経済政策の一環であり、農業政策が経済政策全体の基調と無関係であることはありえない。しかし、従来の農業政策が農林水産省主導で策定されていたのに対して、政権交代後における農業政策のグランドデザインの策定が官邸主導になり、さらに、「我が国産業の競争力強化や国際展開に向けた成長戦略の具現化と推進について調査審議する」<sup>7)</sup>こと(産業競争力会議)や、「経済社会の構造改革を進める上で必要な規制改革を進めるための調査審議を行い、内閣総理大臣へ意見を述べる」<sup>8)</sup>こと(規制改革会議)を目的とし、議員(産業競争力会議)や委員(規制改革会議)が経済界出身者と規制改革派の学者で占められていて農業界出身者がいない、内閣総理大臣のアドバイザーグループたる両「会議」の議論がグランドデザイン策定に強く反映されるようになったことは、経済政策一般とは異なった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を整えたものと捉えることができる。

## 2 「農林水産業・地域の活力創造プラン」策定における産業競争力会議・規制改革会議の役割

「農林水産業・地域の活力創造本部」は、2013年5月21日開催の第1回会合以来、農業政策(さらには林業政策・水産業政策・地域政策)のグランドデザインとなる「農林水産業・地域の活力創造プラン」の策定に向けて会合を重ね、13年12月10日の第11回会合で同プランを決定した。

同プランの策定に向けては、産業競争力会議は農業分科会を、規制改革会議は農業・農業ワーキンググループをそれぞれ設置して、農林省「攻めの農林水産業推進本部」からの説明も受けながら、農業政策に関する審議・立案を行ってきた<sup>9)</sup>。

プラン策定におけるこれら両「会議」の役割は、13年10月4日開催の「農林水産業・地域の活力創造本部」の第6回会合に典型的に見ることができる。同会合では、「農地中間管理機構(仮称)の創設に関する規制改革会議の意見」「農地中間管理機構(仮称)について(産業競争力会

5) 「日本経済再生本部の設置について」閣議決定、2012年12月26日。

6) 「農林水産業・地域の活力創造本部」「攻めの農林水産業推進本部」「産業競争力会議」「規制改革会議」の4者の関係については、農林水産省編『平成26年版 食料・農業・農村白書』p.13の図2-1「『攻めの農林水産業』の推進組織と体制の概念図」、及びp.14の図2-2「農林水産業・地域の活力創造プランの概要」を参照のこと。

7) 「産業競争力会議の開催について」日本経済再生本部決定、2013年1月8日。

8) 内閣府ウェブサイト「規制改革会議について」(<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/>)。

9) 産業競争力会議の開催状況・会議資料等は首相官邸ウェブサイト (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaikai/kaisai.html>)、同会議農業分科会の開催状況・会議資料は同 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/>)、規制改革会議及び同農業ワーキンググループの開催状況・会議資料等は内閣府ウェブサイト (<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/meeting.html#kaigil>)、をそれぞれ参照のこと。

議農業分科会民間議員)」という資料が提出されたが、同時に同本部の事務局からは「農地中間管理機構（仮称）の制度の骨格（案）」と、その解説である「産業競争力会議・規制改革会議の提言を踏まえた農地中間管理機構の制度の骨格（案）のポイント」が提出された<sup>10)</sup>。そして、この事務局案を基にして農地中間管理機構（後述）の大枠がほぼ決まったのである。

これは、同本部事務局＝官邸が産業競争力会議・規制改革会議の意見をほぼストレートにグランドデザインに反映させる意向を持っていること、そして、その下でプラン策定における両「会議」会議の役割が経済界の意向を反映した案の取り纏めにあること、を端的に示したものである<sup>11)</sup>。

### 3 「農林水産業・地域の活力創造プラン」の概要と性格

策定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」の内容を見るならば、その最大の特徴は、「強い農林水産業」「美しく活力ある農山漁村」を創り上げるためとして、「農林水産業を産業として強くしていく政策（産業政策）と、国土保全といった多面的機能を発揮するための政策（地域政策）を車の両輪」にするとしたこと、つまり、農業政策を「産業政策」と「地域政策」に区分したことにある<sup>12)</sup>。

品目横断的経営安定対策もその一環となった、以前の自公政権下で策定された「経営所得安定対策等大綱」（2005年10月発表）では、「この経営所得安定対策等大綱は、・・・、品目横断的経営安定対策の内容のみならず、これと表裏一体をなす米政策改革推進対策の見直し内容、さらに品目横断的経営安定対策と車の両輪をなすともいえる資源・環境対策の内容を、相互の関連にも留意して取りまとめたものである」<sup>13)</sup>としており、その段階ですでに「産業政策」と「地域政策」を分離する考えが見られたが<sup>14)</sup>、今回のプランはその分離をより明確化したものと言える。

この「産業政策」と「地域政策」の区分を前提とした上で、同プランは政策の展開方向として、①需要フロンティアの拡大（国内外の需要を取り込むための輸出促進・地産地消・食育等の推進）、②需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築（6次産業化等の推進、農業の成長産

10) 首相官邸ウェブサイト (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/dai6/gjjsidai.html>)。

11) 「農林水産業・地域の活力創造プラン」に向けた議論が進む中、経済同友会は2013年9月30日に「日本農業の再生に向けた8つの提言」として、①農業関連法制の抜本的見直しによる簡素化と実効性確保、②農業競争力強化に係る司令塔組織の創設と国と地方の役割分担の見直し、③日本版NIFA (National Institute of Food and Agriculture) の創設によるゴールデン・トライアングルの形成、④産業界と農業の担い手との協働による経営力強化、⑤農業生産法人の要件見直し、⑥コメ生産調整の段階的廃止による適地適作の実現、⑦分散錯圃の解消と農地の利用適正化、⑧農業委員会の役割・構成員の見直し、を提起した。

これらの内容の多くは「農林水産業・地域の活力創造プラン」に盛り込まれることになったが、このことは、経済界の要望を同プランに反映させるにあたっての産業競争会議・規制改革会議の役割を再確認させるものである。

12) 「農林水産業・地域の活力創造プラン」の「I はじめに」における叙述。

13) 「経営所得安定対策等大綱」の「基本認識」の部分の叙述。

14) 1999年に制定された食料・農業・農村基本法に基づいた、2000年度からの「中山間地域等直接支払制度」の開始に、すでに「産業政策」と「地域政策」の分離の考え方が現れていると言ったこともできるが、同直接支払制度の対象はあくまでも中山間地域に限定されており、農村地域一般ではない。農村地域一般を対象とした地域振興対策・環境対策的な施策が登場したのは「経営所得安定対策大綱」による「農地・水・環境保全向上対策」からである。

業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進), ③生産現場の強化(農地中間管理機構の活用等による農業構造の改革と生産コストの削減, 経営所得安定対策の見直し), ④農村の多面的機能の維持・発揮(日本型直接支払制度の創設, 人口減少社会における農山漁村の活性化)の「4つの柱」と, それらに沿った諸施策を打ち出している<sup>15)</sup>。

そこでは, 産業競争力会議・規制改革会議の提言に基本的に沿った形での農地中間管理機構の整備や, 規制改革会議農業ワーキンググループにおける策定を経て13年11月27日開催の第21回規制改革会議で了承された「今後の農業改革の方向について」で提起された農業委員会・農業生産法人・農業協同組合に関する制度の見直し, また, 産業競争力会議農業分科会を中心に議論が行われてきた, 法人の農業参入を促すための方策や経営所得安定対策の見直し等が盛り込まれており, 同プランが両「会議」の強い影響の下で策定されたことが再確認できる<sup>16)</sup>。

ここで見ておくべきは, 同プランの「4つの柱」にしても, 提示された諸施策にしても, そのほとんどが, 13年6月14日に日本経済再生本部が本部決定を行い, 同日閣議決定された, 政権再交代後における経済政策のグランドデザインたる「日本再興戦略～Japan is back～」においてその原型・骨子が提示されていることである<sup>17)</sup>。

この「日本再興戦略」は「これまで民間の力の活用が不十分であった分野や, そもそも民間が入り込めなかった分野で規制・制度改革と官業の開放を断行し, 『規制省国』を実現する。単に, 規制分野や官業への民間参入を促すだけにとどまらず, これらの分野に民間の資金, 人材, 技術, ノウハウを呼び込み, 意欲ある人材や新技術が積極的に投入されるようにして, 新たな日本経済の成長エンジン, 雇用機会を提供する産業に仕立て上げることを目指す」として農業もその対象にしており<sup>18)</sup>, そこでは「その着実な推進のため, 官邸に設置した『農林水産業・地域の活力創造本部』において, 今後の政策の方向性を『農林水産業・地域の活力創造プラン(仮称)』として, できるだけ早期に取りまとめる」とされていた<sup>19)</sup>。

これを見るならば, 「農林水産業・地域の活力創造プラン」は「日本再興戦略」で打ち出された農政再編の原型・骨子を肉付けするものであり, それゆえ, その内容については規制緩和が中軸になることが既定路線として敷かれていた, とすることができよう。

---

15) 「農林水産業・地域の活力創造プラン」の「Ⅱ 基本的考え方」「Ⅲ 政策の展開方向」における叙述。なお, 本稿では同プランで提示された諸施策を「4つの柱」(「Ⅱ 基本的考え方」で叙述)のそれぞれに分類して記したが, 「プラン」自体は, それら諸施策を「Ⅲ 政策の展開方向」でまとめて記載している。どの施策がどの「柱」に対応するかは明確には述べていない。ただし, 前掲・農林水産省編『平成26年版 食料・農業・農村白書』p.14の図2-2では, 同プランが提示した諸施策を4つの柱のそれぞれに対応させて分類しており, 筆者もその分類は適当と判断したため, 本稿では白書に倣って叙述した。

16) 「農林水産業・地域の活力創造プラン」は, 後述する「日本再興戦略～Japan is back～」が2013年6月24日に改訂されたことに併せて同日改訂されたが, そこでは「Ⅰ はじめに」において, 旧プランの策定以後の規制改革会議と産業競争力会議の検討状況が紹介され, 改訂後のプランが「平成25年12月にとりまとめられたプランに, その後の規制改革及び産業競争力強化に係る検討の結果を追加」したものであることを明記している。これも, 本プランの性格を端的に示している。

17) 「日本再興戦略」は農業についても各所で触れているが, とくに「二. 市場戦略プラン」の「テーマ4: 世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現 ①世界に冠たる高品質な農林水産物・食品を生み出す豊かな農山漁村社会」の部分で, 諸施策をまとまった形で提示している。

18) 「第Ⅰ. 総論」の「2 成長への道筋」の「(1) 民間の力を最大限引き出す (規制・制度改革と官業の開放を断行する)」における叙述。

19) 注17で提示した箇所における叙述。

#### 4 農林水産省による具体化＝「4つの改革」の公表

「農林水産業・地域の活力創造プラン」の決定を受けて、農林水産省は同プラン決定と同じ13年12月に、①農地中間管理機構の創設、②経営安定所得対策の見直し、③水田フル活用と米政策の見直し、④日本型直接支払制度の創設、からなる「4つの改革」を公表した。

その全体像を一般向けに説明した農林水産省のパンフレット『新たな農業・農村政策が始まります!!～4つの改革～』（2013年12月）を見ると、「現在、我が国農業における担い手の農地利用は全農地の約5割を占めていますが、農業従事者の高齢化、耕作放棄地の拡大などの課題が生じており、構造改革をさらに加速化させていくことが必要です」とし、「このため、今般『農林水産業・地域の活力創造プラン』をとりまとめ、農業を足腰の強い産業としていくための政策（産業政策）と、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図るための政策（地域施策）を車の両輪として推進し、関係者が一体となって、課題の解決に取り組むこととしました」として、産業政策として上記①②③を、地域政策として④を挙げ、その上で「これらの4つの改革を進め、創意工夫に富んだ農業経営者が存分にチャレンジできる環境を整備するとともに、地域一体となって農業・農村の多面的機能を維持・発揮し、食料自給率の向上と食料安全保障を確立し、『強い農林水産業』を創り上げます」としている<sup>20)</sup>。

わかるように、「4つの改革」は「農林水産業・地域の活力創造プラン」の「4つの柱」のうちの「生産現場の強化」と「農村の多面的機能の維持・発揮」に係る諸施策について、農林水産省がさらに具体化したものである。

ここに、政権交代後の農業政策策定の特徴、すなわち、「日本再興戦略」（日本経済再生本部）→「農林水産業・地域の活力創造プラン」（農林水産業・地域の活力創造本部）→「4つの改革」（農林水産省）という官邸主導の流れを再確認することができる。この流れからだけでも「4つの改革」の基本的性格を推測することは十分できる。

以下では、「4つの改革」の内容を分析し、その特徴と性格を具体的に明らかにしていく。

### Ⅲ 農地中間管理機構と農地利用集積をめぐる問題

#### 1 農地中間管理機構を通じた農地貸借の仕組みとその特徴

「4つの改革」で産業政策の1つに位置づけられている「農地中間管理機構の創設」は、効率的な経営を行う担い手に農地利用の集積・集約化を行うことを目的としている。

その実施のために、2013年12月13日に「農地中間管理事業の推進に関する法律」が制定された。同法の根幹は、都道府県に1つずつ「農地中間管理機構」（一般社団法人ないし一般財団法人）を創設し<sup>21)</sup>、同機構に、農地貸付け希望者の所有農地に係る賃借権及び使用貸借権による権利等を取得させ（＝農地中間管理権）、その農地を、効率的な農業経営を行えると機構が判断した借受け希望者に貸し付けることを規定したところにある。

20) 引用はすべて農林水産省『新たな農業・農村政策が始まります!!～4つの改革～』の「I 4つの改革の考え方」における叙述より。

21) 実態としては、ほとんどの都道府県において、農地保有合理化法人の法人格を持っていた県農業公社等が農地中間管理機構の指定を受けている。なお、「農地中間管理事業の推進に関する法律」の施行とともに、農地保有合理化法人の制度は廃止された。

従来、農地の貸借を行う際は、農地法または（とくに農地利用の集積・集約化を行う場合は）農業経営基盤強化促進法に基づいて、対象農地が所在する市町村の農業委員会による許可（農地法）または「農用地利用集積計画」の決定（農業経営基盤強化促進法）が必要不可欠の手続きとしてあった<sup>22)</sup>。そこにおいては、借り手もその大宗は同一市町村内の農家ないし農業生産法人であり（それ以外でもほとんどは周辺市町村の農家・農業生産法人）、農地の貸付け希望者が貸付先を見つけられない場合、あるいは農地の借受け希望者が借受先を見つけられない場合には、農業委員会が借受け希望者あるいは貸付け希望者の斡旋を行ってきた<sup>23)</sup>。

さらに、それでも借受け希望者が見つからない場合は農地保有合理化法人が一時的に農地を借入したり、09年12月の改正農地法施行以降は、農地利用集積円滑化団体が農地等の所有者から委任を受けて所有者を代理して農地の貸付けを行ったりすることもあった。ただし、農地保有合理化法人や農地利用集積円滑化団体が仲立ちする場合でも、農地の貸借には農業経営基盤強化法に基づいた、当該農業委員会による「農用地利用集積計画」の決定が必要であった。

これに対して、今回の農地中間管理機構を通じた農地貸借については、「農地中間管理機構は、農用地を貸し付ける相手方の選定方法等を定めた農地中間管理事業規程を定め、都道府県知事の認可を受け、公表する」ことを前提にして、「農地中間管理機構は、定期的に、区域ごとに、農用地の借受けを希望する者を募集し、応募した者及びその応募の内容を整理して公表し、その中から、農地中間管理事業規程の定めるところにより、適切な貸付けの相手方を選定」し、その上で「農地中間管理機構は、貸付に当たって農用地利用配分計画を定めて都道府県知事の認可を受け、その計画の公告により、農用地の利用権が設定される」こととされている<sup>24)</sup>。

これと従来の農地貸借の仕組みとを対照すると、今回の農地貸借の特徴が、(7)農地借受け希望者の公募と、(4)農地貸借の法的成立＝利用権の設定における農業委員会の許可ないし決定というプロセスの排除、にあることは明瞭である。

これらは、いずれも先述した、13年10月4日開催の「農林水産業・地域の活力創造本部」第6回会合に提出された産業競争力会議・規制改革会議・本部事務局資料のいずれでも強調されていたものである。ここに、農地中間管理機構創設の本来的な目的が、「農用地の利用の効率化・高度化の促進を図」（「農地中間管理事業の推進に関する法律」第1条）らという大義名分の下、当該地域の農業者の利害を代表する農業委員会の関与を排除し、地域外企業の地域農業への参入を容易化しようとするものであることがわかる。

## 2 「人・農地プラン」と農地中間管理機構

農地中間管理機構（以下、機構）による借受け者の公募に関しては、「農地中間管理事業の推進に関する法律」案の国会上程の段階で、地域の農業者の中に大きな懸念が生じていた。というのも、国の施策として従来から各地域・集落での作成が推進されてきた「人・農地プラン」（地域農業マスタープラン）の下で、地域農業の中心的担い手の選定やその担い手への農地利用

22) 農地の貸借・売買に関する農地法・農業経営基盤強化促進法による規制がもつ意味とその役割については、関谷俊作『日本の農地制度』農地調査会、2002年、が詳しい。

23) 筆者が2005年7月から14年7月まで3期9年農業委員を務めた岩手県T市農業委員会で扱った案件は、まさにこのような状況にあった。

24) 農林水産省「農地中間管理事業の推進に関する法律 農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律の概要」（発行年月日不記載）。これらは「農地中間管理事業の推進に関する法律」第17条・第18条で規定されている。

集積が行われてきたが、今回の機構による借受け者の公募の下では地域・集落の農地が地域外の農家・企業に貸し付けられる可能性があり、その場合には「人・農地プラン」は意味をなさなくなり、地域・集落一体としての農業振興を展望できなくなるからである。

「人・農地プラン」については、当初、「農地中間管理事業の推進に関する法律」の中に位置づける検討も行われていたが、規制改革会議等の反対を受けて<sup>25)</sup>、国会上程の際の法案には盛り込まれなかった。

これについては国会の法案審議でも問題となり、その結果、衆議院において、地域・集落の農業の将来の在り方について当該地域・集落の農業者と定期的な協議を行うことを定めた第26条を付加する法案修正が行われ<sup>26)</sup>、また、農地中間管理事業を行う際に「人・農地プラン」を尊重することを求めた附帯決議があげられた<sup>27)</sup>。

一方、法案は実務上の観点から、その第19条において農地中間管理機構が農用地利用配分計画の作成を市町村に委託できることとしていたため、付加された第26条とそれを補強する附帯決議によって、各市町村が各地域・集落の「人・農地プラン」を踏まえて農地の借受け者の候補を選定すれば、機構がこれを追認できる仕組みが作られた。

これは、各地域・集落の農業の現況に対応した農地貸借よりも企業の農業参入の容易化に主眼を置いた「農林水産業・地域の活力創造プラン」段階での農地中間管理事業の内容を、国会審議の中で修正させたものである。そして、これを受けて、現在のところ、実際の農地中間管理事業は「人・農地プラン」をベースにおいて進められている<sup>28)</sup>。

しかし、「機構が借受け希望者を公募し、その中から最も適当と機構が判断する者を借受け者として選定し、都道府県知事その内容を『農用地利用配分計画』として公告する」という「農地中間管理事業の推進に関する法律」の原則が変わったわけではない。市町村が「人・農地プ

25) 先述した、2013年10月4日開催の「農林水産業・地域の活力創造本部」の第6回会合に提出された「農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見」では、「人・農地プランの法制化には慎重であるべきであり、現時点において法制化することは適当ではない」とされていた。

26) 第26条「第1項 市町村は、当該市町村内の区域における農地中間管理事業の円滑な推進と地域との調和に配慮した農業の発展を図る観点から、市町村内の適切と認める区域ごとに、農林水産省令で定めるところにより、当該区域における農業において中心的役割を果たすことが見込まれる農業者、当該区域における農業の将来の在り方及びそれに向けた農地中間管理事業の利用等に関する事項について、定期的に、農業者その他の当該区域の関係者による協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめ、公表するものとする。第2項 市町村は、前項の協議に当たっては、新たに就農しようとする者を含め、幅広く農業者等の参加を求めるよう務めるものとする。」

27) 附帯決議1「農地中間管理機構が十分に機能し、農地の集積・集約化の成果をあげていくためには、地域における農業者の徹底した話し合いを積み重ねていくことが必要不可欠である。/このため、人・農地プランの作成及びその定期的見直しについては、従来以上に強力で推進すること。農地中間管理機構は人・農地プランが策定されている地域に重点を置くとともに、人・農地プランの内容を尊重して事業を行うこととすること。/また、人・農地プランと関連する各種予算措置についても、適切に確保するとともに、人・農地プランのより円滑な実施を図るための必要な法制上の措置の在り方について遅滞なく検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」

なお、附帯決議は全部で15あり、附帯決議15は「アドバイザー・グループである産業競争力会議・規制改革会議等の意見については参考とするとともに、現場の実態を踏まえ現場で十分機能するものとなることを第一義として、制度の運用を行うこと。」とされている。15本という附帯決議の多さや附帯決議15の内容から、法案に対する国会議員の懸念がかなり大きかったことが窺える。

28) 2014年1月に都道府県を対象とした説明会のために農林水産省が作成した資料は『人・農地プランの今後の進め方について―農地中間管理機構を活用した人・農地問題の解決―』（2013年12月版も作られている）となっていて、「人・農地プラン」の遂行に農地中間管理機構を活用するというスタンスをとっている。



ラン」に沿って作成した「農用地利用配分計画」案を機構に提出した場合でも、機構はそれとは別に借受け候補者の公募を行うことになっており、借受け者を市町村作成の「農用地利用配分計画」案で示された者にするか、公募に応募した者の中から選定するかは、最終的には機構の判断に委ねられることになる。

それゆえ、産業競争力会議・規制改革会議の今後の議論によっては、企業の農業参入を推進することを目的として、公募を優先すべきという議論が出てくる可能性がある<sup>29)</sup>。

### 3 農地中間管理機構が扱う農地をめぐって

機構が中間管理権を取得する農地は、「農用地の利用の効率化及び高度化を促進する効果が高いと見込まれるもの」であり、「農用地として利用することが著しく困難であるものを対象に含まないこと」、そして「農用地等の貸付けが確実に行われると見込まれる」ものである<sup>30)</sup>。また、機構が中間管理権を取得しても「相当の期間を経過してもなお当該農用地の貸付を行うことができる見込みがないと認められるとき」は「農地中間管理権に係る賃貸借若しくは使用貸借の解除をすることができる」とされている<sup>31)</sup>。これらは「農林水産業・地域の活力創造本部」の会合で産業競争力会議・規制改革会議が当初から主張していたものである<sup>32)</sup>。

両「会議」からすると、機構は「産業政策」を推進する組織であって「地域政策」を担う組織ではない、言い換えるならば、農業参入を狙う企業にとって必要なのは優良農地であり、その権利移動に関わる機構は優良農地でない農地を事業対象とすべきではない、ということなのであろう。

しかし、機構は優良地のみを扱い、そうでないところは各地域（市町村の農林課や農業委員会）の独自の対応に委ねるという事業のあり方は、地域の農地の一体的な管理を妨げる可能性がある<sup>33)</sup>。これは、地域農業の生産動向にも影響を与えることになる。

---

29) 規制改革会議は2014年6月に「規制改革に関する第2次答申～加速化する規制改革」を提出したが、同答申の中に「4. 農業分野 (2) 具体的な規制改革項目 ①農地中間管理機構の創設【措置済み】」として、「競争力ある農業、魅力ある農業、農業の成長産業化を実現するためには、……新規参入者を含め地域が一体となり、意欲ある多様な担い手への農地集積と集約化を公平・公正に促進していくことが重要である。」「政府においては、こうした基本的考え方に立って、農地を集約し大規模な生産性の高い農業を実現すること、新規参入の促進を図ること等を目的とした農地中間管理機構の制度化を図るべきである。」「したがって、農地中間管理機構の創設に際しては、以下の諸点を踏まえ、農地中間管理事業の推進に関する法律を提出する。」「農地中間管理機構が貸付先を決定する公正な貸し付けルールの明確化」。(下線は引用者)

見てきたように、現在の農地中間管理事業では「人・農地プラン」に沿った農地貸借を行える仕組みが盛り込まれているが、それは規制改革会議の言う「新規参入」や「公平・公正」を体現化したものではない。それゆえ、第2次答申では【措置済み】とされているものの、早晚、「貸付先は必ず公募によること」という議論が規制改革会議や産業競争力会議から出てくるのが予想される。

30) 「農地中間管理事業の推進に関する法律」第8条第3項。

31) 「農地中間管理事業の推進に関する法律」第20条。

32) 前出「農地中間管理機構（仮称）の創設に関する規制改革会議の意見」「農地中間管理機構（仮称）について（産業競争力会議農業分科会民間議員）」。

33) 今回の「農地中間管理事業の推進に関する法律」制定に伴っては、農地法も改正され、遊休農地がある際などに農業委員会は農地の所有者に対して意向調査を行い、農地中間管理機構への貸付を促す等の規程が盛り込まれた（第30条～第36条）。これをもって「遊休農地対策の強化」と評価する向きもあるが、確認しておかなければならないのは、農地中間管理権の新設によって農業委員会による地域農地の一体的管理の態勢が弱められた一方で、農地中間管理機構が対象から外した耕作放棄地・遊休農地などの条

#### 4 「機構集積協力金」の性格と地域農業

機構を通じた農地貸借では、農業委員会の許可・決定を経ずに利用権が設定されるが、農地法または農業経営基盤強化促進法に基づいて農業委員会が許可・決定を行う従来の農地貸借が廃止されたわけではない。

そのような下では、農地貸付け希望者が貸付先に条件をつける場合には、その条件を満たすように市町村が作成した「農用地利用配分計画」案どおりに貸借が決まることが確実ならばともかくも、そうでない場合は、貸付け希望者が、機構を通じた貸付けではなく、従来どおり農業委員会を通じた貸付けを選択することは十分あり得る。しかし、そうになると、とくに地域外の企業にとっては農地借受けの可能性は従来とほとんど変わらないものとなる。

このため、機構を通じた農地貸借を主流にすることを目的として、農地中間管理事業では「機構集積協力金」という交付金を設け、機構を通じた貸付けに経済的インセンティブを付与した<sup>34)</sup>。「機構集積協力金」は「経営転換協力金」「耕作者集積協力金」「地域集積協力金」の3種類に分けられている。

「経営転換協力金」「耕作者集積協力金」は個々の農地の貸し手に対する交付金であり、前者は農地を機構に貸し付けて経営を転換したり引退したりする農業者、及び農地の相続人が対象（交付金単価は、0.5ha以下：30万円/戸、0.5ha超2ha以下：50万円/戸、2ha超：70万円/戸）、後者は機構の借受け農地に隣接する農地を機構に貸し付けた所有者、または隣接農地の所有者が当該農地を機構に貸付けた場合の当該農地の耕作者が対象であり（2015年度までは2万円/10a、16年度・17年度は1万円/10a、18年度は5000円/10aに減額）、双方とも当該農地を10年以上機構に貸付け、かつ、実際に当該農地が機構から借受け者に貸し付けられることを条件としている。

一方、「地域集積協力金」は市町村内の地域が対象となっていて、地域内の農地の一定割合が機構を通じて貸し付けられていることが交付の条件である。交付金単価は地域内の全農地面積に対する機構を通じた貸付面積の割合によって異なり、8割超は3.6万円/10a、5割超8割以下は2.8万円/10a、2割超5割以下は2.0万円/10aとされている（15年までの単価。16年度・17年度は3/4、18年度は1/2に減額）。

この「地域集積協力金」が「集落機能」を利用して機構を通じた農地貸借を増加させることを目的としていることは明らかである。つまり、農地の貸付け希望者が農業委員会を通じた貸付けを希望しても、それは機構を通じた農地貸付率を低下させ、地域が受け取る交付金単価の減額に繋がり、地域の構成員に不利をもたらすことになるために、結局は機構を通じた貸付けを行わざるを得ない、という状況が作り出されるからである。

これは、米の生産調整において行われてきた、米の生産調整目標を超過達成した集落に対して生産調整に係る交付金の加算を行う一方で、生産調整目標が未達成の集落に対しては農業施設等の導入の際の補助金採択を保留するペナルティを科す、という集落内農家の相互牽制を利用した施策と同様の性格のものである<sup>35)</sup>。

---

件の悪い農地の管理業務に係る新たな負担が農業委員会に押しつけられたことである。

34) 以下の叙述は、農林水産省『人・農地プランの今後の進め方について―農地中間管理機構を活用した人・農地問題の解決―』2014年1月、pp.16-18、を基にした。

35) これについては荒畑克己『減反40年と日本の農業』農林統計出版、2014年、第5章「規制としての減反

しかし、このような仕組みの下では、市町村が「人・農地プラン」に沿った「農用地利用配分計画」案を作成し、それを機構が追認する場合はともかくも、公募の応募者の中から選定された地域外の農業者に農地が貸し付けられる場合には、地域・集落の担い手への農地利用集積が行われなくなる。これは、「地域集積協力金」による「集落機能」の発揮が集落農業の担い手への農地利用集積を妨げるという皮肉な結果をもたらす可能性があることを示すものである。また、「集落機能」の発揮は、小規模兼業農家に対しては所有農地貸付のための離農を、定年帰農希望者に対しては就農断念を、それぞれ迫る圧力にもなりかねない。

以上見てきたように、「機構集積協力金」は農地利用集積を促進するために多くの農家に土地利用型農業からのリタイアを促すものであるが、それは「地域としてのまとまりを持つ農業」を衰退させる可能性を持つ。

また、「地域としてのまとまりを持つ農業」を考慮外に置いたとしても、農地利用集積（農地貸借）が行われるには、2つの経済的条件が必要であることを見ておかなければならない<sup>36)</sup>。すなわち、

- ① 農地の貸し手にとっては、所有している農地を自分で耕作するよりも、他の農家に貸し付ける方がメリットがあること。
- ② 農地の借り手にとっては、農地を借り入れて経営規模を拡大することにメリットがあること。

この条件が存在しない場合には、農地利用集積を図ろうとしてもそれは困難である。したがって、今回の農地中間管理機構による農地利用集積における最も基本的な経済学的問題は、3種類の「機構集積協力金」によってこの条件が創出されるかどうかである。

これに関しては、現政権が進めようとしている国内農産物市場のさらなる開放（関税の撤廃ないし大幅引下げ、低関税率枠の拡大など）は、国内農産物市場価格を下落させ、小規模兼業農家よりも大規模な専業農業経営体に多大の経済的打撃を与えることによって、上記②の条件を喪失させる可能性が大きいことも見ておかなければならない。

#### IV 日本型直接支払制度をめぐる問題

「産業政策」としての「農地中間管理機構の創設」の下で農地利用集積が進むならば、その農地の貸付先が地域外の企業になろうが、地域内の担い手になろうが、結果として地域の農業者の数が減少する。しかし、それは一方で、従来、地域の農業者全体で行っていた地域農業資源の管理に困難を生じさせる。

これに対応するものとして打ち出されたのが「地域政策」としての「日本型直接支払制度の創設」であり、農業の多面的機能の維持・発揮のための地域活動や営農活動に対して交付金が交付される。ただし、同制度は「集落コミュニティの共同管理等により、農地が農地として維持され、将来にわたって多面的機能が十分に発揮されることを確保するとともに、規模拡大に取り組む担い手の負担を軽減し、構造改革を後押しします」<sup>37)</sup>とされており、大規模農業経営体

---

40年—未達成、ペナルティー—を参照のこと。

36) これについては、横山英信「『農業構造改革』をめぐる基本問題—農地利用集積の経済的条件の原理的検討—」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第83号，2008年，を参照のこと。

37) 前掲・農林水産省『新たな農業・農村政策が始まります!!～4つの改革～』p.1。

の農地利用集積を推進する「産業政策」の一翼としても位置づけられている。

同制度は大きく4つの交付金からなる<sup>38)</sup>。

「農地維持支払」は、担い手に集中する水路・農道等の管理を地域で支え、農地集積を後押しするためのものとして新設された制度であり、農地法面の草刈り、水路の泥挙げ、農道の砂利補充などが対象で、農業者のみの活動組織によるものでよいとされる。

「資源向上支払」は現行の「農地・水保全管理支払」(2007年度開始、11年度までは「農地・水・環境保全対策」)を組み替えて名称変更したもので、農地・水路・農道等の地域資源の質的向上を図るための共同活動を支援するものとされ、水路・農道・ため池の軽微な補修、植栽による景観形成、ビオトープづくりなどが対象で、農家以外の地域住民を含む活動組織によるものであることが交付要件となっている。

「中山間地域等直接支払」と「環境保全型農業直接支援」は現行制度の継続であり、前者は中山間地域等の条件不利地域と平地とのコスト差を支援するもの、後者は環境保全効果の高い営農活動を行うことに伴う追加的コストを支援するもの、とされている。

わかるように、4つのうち「農地維持支払」と「資源向上支払」は、農地中間管理機構を通じた農地利用集積がもたらす地域問題への対応策としての役割を担っている。

しかし、農地利用集積が進み、地域の大多数の住民が農業生産に直接には携わらなくなった中で、農家以外の地域住民の参加が求められる「資源向上支払」はもちろんのこと、農業者だけの参加だけでよいとされる「農地維持支払」にしても、それらは農業者や地域住民の「共同活動」という実質を伴うものになるだろうか。農業にほとんど(小規模兼業農家)、あるいは全く(非農家)携わらない人々が、たとえ交付金の一部が参加者に個人配分されたとしても、それほど多くはない金額の下で<sup>39)</sup>、水路・農道・ため池などの補修・管理など、自分たちの日常生活にはあまり関係のない地域農業資源の保全活動に取り組むことは想像しがたい。

その場合、多くの地域住民の参加が見込めないために、一部の大規模農業経営体に地域農業資源の保全作業を委託するなどすれば、それは「規模拡大に取り組む担い手の負担を軽減」するという制度の趣旨には合致しないものになる<sup>40)</sup>。

地域農業資源の保全・管理を十分に行えるのはその必要性を認識している農業生産者自身であることを考えると、資源の保全・管理には多くの地域住民が農業に携わることこそが必要である。とすると、政権再交代後の農政が、農業政策を「産業政策」と「地域政策」とに区分したこと自体の妥当性が問われなければならない。

---

38) 以下の4つの交付金の説明については、同上、pp.20-26、に基づく。

39) 農地維持支払と資源向上支払に同時に取り組んだ場合でも、10a当たり交付単価は、都府県の田では5400円(北海道は4220円)、畑は3440円(同1480円)、草地は490円(同250円)、これに資源支払の「長寿命化」が加算されても、都府県の田は9200円(北海道は7140円)、畑は5080円(同1960円)、草地は830円(同620円)に過ぎない。

40) たとえば、岩手県O市の農業生産法人は、この間「農地・水保全管理支払」や「中山間地域等支払制度」に関する地区の協定に一構成員として参加しているが、事務や現場の実際の作業は同法人がほぼ一手に引き受けて行っている(2014年7月12日に同法人にして筆者たちの研究グループが行った聞き取り調査による)。これは一面では「地域住民の共同活動」が形骸化していることを示すが、一方で、地域の大規模農家が設立母体であり、地域に密着した活動を行ってきた同法人だからこそ、地域に小規模農家がまだ多数残っている状況下で、何とか共同活動を組織できていることを示している。

しかし、農地利用集積が大々的に進み、さらにその農地を地域外の企業が借り受けるような場合には、「地域住民の共同活動」を行う組織を作ること自体が困難になるだろう。

## V 経営所得安定対策の見直しの意味

以前の自公政権下で2007年度から開始された品目横断的経営安定対策（水田・畑作経営所得安定対策）は、①国内市場の大宗が輸入品で占められ、それゆえ、輸入価格に引き寄せられて国内市場価格が形成されている麦・大豆・甜菜・澱粉原料用馬鈴薯について、国内市場価格と生産コストとの差額を国が補填する「生産条件不利対策」と、②上記4品目に米を加えた5品目のいずれかあるいは複数品目を生産している農業経営体について、各農業経営体の収入が減少した際にその差額の9割を国からの交付金と各農業経営体が積み立てた積立金で補填する（農業者1:国3）「収入減少影響緩和対策」からなっていたが、両「対策」ともその対象となる農業経営体は、原則として都府県4ha・北海道10ha上の認定農業者または20ha上の集落営農組織に限定されていた<sup>41)</sup>。品目横断的経営対策は価格・所得補填の対象となる農業経営体を経営規模で限定することによって、農地利用集積を価格・所得政策の側面から進めようとするものだったのである<sup>42)</sup>。

09年9月の民主党連立政権への政権交代後は、品目横断的経営安定対策のうち収入減少影響緩和対策は、対象となる農業経営体の限定を含めてそのまま継続されたが、「生産条件不利対策」は10年度から規模要件が外され、「戸別所得補償」の制度として、当該品目（従来の4品目にそば・なたねを加えた6品目）を生産する全ての農業経営体を対象とするようになった（名称は「畑作物の所得補償交付金」<sup>43)</sup>）。

12年12月の政権再交代後、自公政権は農村現場の混乱を避けるため、戸別所得補償制度の名称こそ「経営所得安定対策」に変更したものの（「畑作物の所得補償交付金」は「畑作物の直接支払交付金」へ）<sup>44)</sup>、その仕組みを13年度まで引き継ぐことにしたが、14年度から見直しを行うことにした。

「畑作物の直接支払交付金」については、従来の生産条件不利対策とは異なって規模要件は設けなかったものの、対象となる農業経営体は認定農業者・集落営農・認定就農者に限定した

41) これについては、横山英信「食糧法・新基本法下における農政展開と『経営所得安定対策大綱』—米政策を中軸に据えて—」『アルテス・リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第79号，2006年，を参照のこと。

42) これについては、前掲・横山「『農業構造改革』をめぐる基本問題—農地利用集積の経済的條件の原理的検討—」p.66, pp.87-88。価格・所得保障政策の対象を限定するという仕組みは、「稲作経営安定対策」で2000年産から導入された認定農業者限定の特別コースを設けたことが嚆矢であり、これは04年産に開始された「担い手経営安定対策」（水田経営規模で都府県4ha以上・北海道10ha以上の認定農業者と、都府県・北海道とも20ha以上の集落営農〔5年以内の法人化予定が条件〕が対象）に引き継がれた。ただし、この2つの制度は、米の全販売農家を対象とした価格補填措置に上乘せられるオプションであり、その点で品目横断的経営安定対策とは大きく異なっていた。

なお、「品目横断的経営安定対策」でも当初から「物理的特例」「生産調整特例」「所得特例」という3つの例外が設けられていたが、同対策の不評も一因となって2007年7月の参議院選挙で自民党が大敗すると、同対策に対する農業者の反発を和らげるため、08年度から「市町村特認」が追加され、例外の範囲がさらに広げられた。これに伴って08年度から同対策は「水田・畑作経営所得安定対策」と改称された。

43) 戸別所得補償制度の内容とその性格については、横山英信「戸別所得補償制度の制度設計と評価」『農村経済研究』（東北農業経済学会）第30巻第1号，2012年，を参照のこと。

44) 自公政権に、民主党農政の目玉であった「戸別所得補償制度」の名称をそのまま使うことへの強い抵抗感があったことがその理由として推測できる。

(交付金単価は従前とほぼ変わらず)。また、収入減少影響緩和対策についても、規模要件は外したものの、対象となる農業経営体は認定農業者・集落営農・認定就農者に限定した<sup>45)</sup>。

このような経営所得安定対策の見直しから見えてくるのは、民主党連立政権時代に自民党が戸別所得補償制度に対して「バラマキ」との批判をしていた経緯や、「4つの改革」が農業政策を「産業政策」と「地域政策」に区分し、経営安定対策の見直しを「産業政策」に位置づけたことから、対象となる農業経営体は限定するものの、一方で07年度の品目横断的経営安定政策の導入が「経営規模による差別」として農業者の反発をかい、それが09年8月の総選挙での自民党の大敗による民主党への政権交代の一因になったことを考えると、規模要件については外した方がいい、とする自公政権の政治的な対応である。

そのような対応はともかく、畑作物の直接支払交付金と収入減少影響緩和対策の双方において規模要件が外されたこと自体は「地域としてのまとまりを持つ農業」を構築する上ではプラスに働く。

ただし、それらの対象となる農業経営体が認定農業者・集落営農・認定就農者に限定されたことは、農地中間管理機構を通じた農地利用集積が図られている下では、一部の大規模農業経営体の農地利用集積を後押しする役割をも果たすであろう。

一方で、対象となる農業経営体の限定は、品目横断的経営安定対策導入の際、同対策に対応するために各地に現れた「枝番管理型集落営農組織」——交付金をもらうべく、対象となる経営体の要件を満たすように集落営農組織を作るものの、実態としては従来どおり集落内の各農家が個別に農業生産を行うという「見かけ上の集落営農組織」——を族生させることになりかねない<sup>46)</sup>。

地域・集落の農家の多くが集落営農組織を結成する必要性を認めていない中で、交付金の交付要件を満たすことが主目的になって組織された集落営農組織が実体を伴って機能することは困難である。ここでも問われるべきは、農業の産業化を推進するためとして政策対象を一部の農業経営体に限定することが地域農業・農村にとって好ましいことなのかどうかである。

## VI 水田フル活用・米政策見直しをめぐる問題

### 1 水田フル活用・米政策見直しの概要

「4つの改革」の中の「水田フル活用と米政策の見直し」は、米の生産調整政策及びそれと密接な関連を持ってきた戸別所得補償制度下の米の価格・所得政策を大幅に見直すという「産業政策」である。

米の生産調整は、戦後の国内の米生産量の増大と一方での米消費量の減少の下、1960年代末に米過剰が発生したことを受けて、69年度から開始された(本格的開始は71年度から)<sup>47)</sup>。そ

45) 収入減少影響緩和対策は基本的な仕組みが変わらなかったゆえに、対象品目の市場価格が毎年下落していった場合には同対策による補填が行われても対象農業経営体の収入は毎年減少していく、という同対策が抱える問題も解消されないまま残った。

46) 枝番管理型集落営農組織については様々な研究があるが、とりあえず、平林光幸・小野智昭「東北地域における『枝番管理』型集落営農組織の特徴と展望」『2013年度日本農業経済学会論文集』(日本農業経済学会)、2013年、を参照のこと。

47) 戦後の米生産調整の展開については、横山英信「米過剰問題・米生産調整政策の性格の理論的・歴史具體的検討—戸別所得補償モデル対策に関連して—」『アルテス・リベラレス』(岩手大学人文社会科学部

ここでは、政府・行政が責任主体となって生産調整業務の遂行に当たってきたが、今回の見直しでは「生産者や集荷業者・団体が、需要に応じて、どのような米をいくら生産・販売するかなどを自ら決められるようにすることで、経営の自由度の拡大を目指します」<sup>48)</sup>として、2018年度から政府・行政は基本的に生産調整業務から撤退し、生産調整は農業者・集荷業者等が中心となって行うこととされた。

また、これと軌を一にして、戸別所得補償制度下で設けられた「米の直接支払交付金（米の所得補償交付金）」「米価変動補填交付金」という価格・所得補填措置も撤廃されることになった（前者は18年度から、後者は14年度から）。

以下、その内容を分析していこう。

## 2 米生産調整の経済学的意味

米生産調整の見直しを扱うに当たって、はじめに、図1を用いて現行の食糧法下における米生産調整の経済学的意味を確認しておこう<sup>49)</sup>。

完全競争市場の下では、通常の商品（供給曲線  $S_0$ ）は、理論的には均衡価格  $P_{E0}$  = 「適正価格」（需給均衡状態において限界的供給者の「労働費」を社会的標準的な労賃水準で保障できる価格）と見なしてよいが、米については「非商品としての家族労働力」と「戦後日本農業における米以外の土地利用型作物の非採算性」という2つの主要因によって、供給曲線は  $S_1$  となり、その均衡価格  $P_{E1}$  は「適正価格」 $P_{E0}$  を下回る（=生産過剰）<sup>50)</sup>。それゆえ、均衡価格

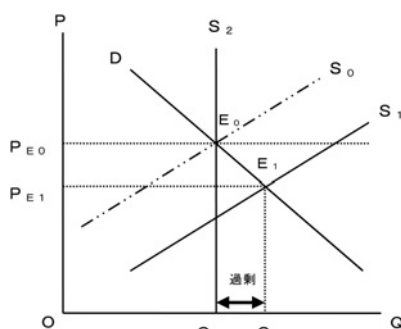


図1 米生産調整の経済学的意味  
(出所) 筆者作成。

紀要) 第87号, 2010年, を参照のこと。

48) 前掲・農林水産省「新たな農業・農村政策が始まります!! ~4つの改革~」p.16。

49) これについては、前掲・横山「戸別所得補償制度の制度設計と評価」pp.15-16, を参照のこと。

50) 通常の供給曲線  $S_0$  とは異なって、米の供給曲線がそれよりも下方にシフトした  $S_1$  になる理由について付言しておこう。

「非商品としての家族労働力」とは、農業生産、とくに日本の米生産の圧倒的部分が農家=家族経営によって担われており、そこでは企業経営とは異なって雇用-被雇用の関係がないために労働力が商品化されていないことを指す。

企業経営においては労働力は商品であり、そこでの賃金=労働費は予め労働契約によって定まる（その水準は理論的には社会的に標準的な労働者の生計費によって決まる）。それゆえ、商品の市場価格が事前の見込みより低い場合でも、企業は事後的に賃金を引き下げることはできない。そのため、市場価格では賃金を含む生産コストが賄えない企業は生産中止に追い込まれ、これによって供給量が減少し、市場価格が上昇する。その際の市場価格=均衡価格は、その時点での限界供給者の企業が労働者の賃金を社会的標準的水準で設定できる水準の価格=「適正価格」になっている、と見なすことができる。

一方、家族経営の場合は雇用-被雇用の関係がないために、市場価格が下がった場合、家族の生計費を切り詰めることによって、つまり自ら労働費をある程度まで縮減することによって採算割れを防ぐことができ、それゆえ、生産の継続が可能となる。その結果、市場価格が低下しても市場の供給量はあまり減少せず（多くの家族経営が市場価格の低下を生産量の増加で補って収入を維持しようとすると、市場全体の供給量が増えることもあり得る）、それゆえ市場価格もあまり上がらないために、市場の均衡価格は「適正価格」を下回ったままで推移することになる。

ただし、これは米の均衡価格が「適正価格」を下回った場合、市場メカニズムでは「適正価格」の水

を「適正価格」まで引き上げるには生産量を縮減する必要があり（縮減量は $Q_{E1} - Q_{E0}$ ）、そのために行われるのが生産調整である（生産調整が行われた場合の供給曲線は $S_2$ ）。

### 3 米の価格・所得政策の見直しをめぐる問題

今回の見直しでは、2018年度から政府・行政が基本的に生産調整業務から撤退することを睨み、まず、戸別所得補償制度下で米生産調整参加者の主食用米（転作作物としての飼料用米や米粉用米などの非主食用米は含まれない）の作付面積（ただし、自家消費分として10aを差し引く）に交付されていた10a当たり1万5000円の「米の直接支払交付金」（「標準的な生産に要する費用」と「標準的な販売価格」との差額分を補填する交付金。図2参照）が、14年度から

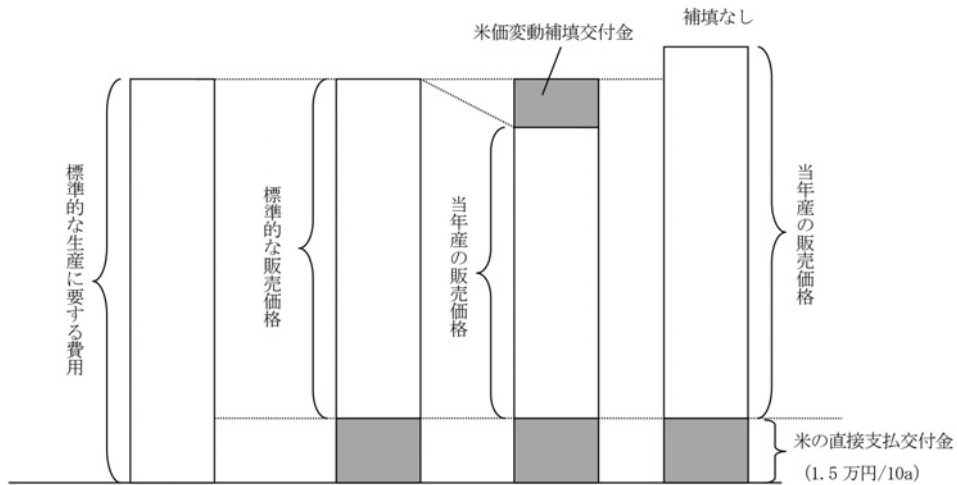


図2 見直し前の米政策の仕組み

（出所）農林水産省資料を一部修正して作成。

準には戻らないことの説明ではあっても、そもそもなぜ米の自由生産が行われる下ではその均衡価格が恒常的に「適正価格」を下回るか、ということの説明にはなっていない。

米の均衡価格が「適正価格」を下回る根本的理由は戦後日本の農産物輸入依存体制にある。すなわち、戦後高度経済成長期以降、麦や大豆をはじめとする安価な外国農産物が大量に輸入されることによって当該品目の国内市場価格は大きく下がり、その結果、一定の価格・所得補填措置は採られたものの、土地利用型品目とくに穀物では、輸入米の影響を一定程度遮断してきた米以外の品目ではほとんど採算が取れなくなった。その結果、米以外に作れるものがほとんどなくなり、農業生産力が米に集中し、その必然的帰結として、自由生産下では米の生産過剰が常態化することになったと考えられる（実際には生産調整が行われているために生産過剰の常態化は発現していない）。食料自給率が39%という低さにもかかわらず、米のみが生産過剰が常態化していることはこれを如実に示している。

したがって、米の「生産過剰」を根本的に解決しようとするならば、米以外の土地利用型品目の採算性を好転させることが不可欠である。というのも、農業生産者の立場からは、麦や大豆を生産して採算が合うのであれば、何も米だけに生産を集中させる必要はないからである。米以外の品目の採算性が好転すれば、米から他品目へ生産が移動して他品目の生産が増大し、米の生産過剰の解消と食料自給率の上昇が同時達成できるであろう。

ただし、現在、まだその条件ができていない下では、米生産者の所得を保障する立場に立つならば、米生産調整は継続すべき施策ということになる。



7500 円に減額され、18 年度に廃止されることになった\*。

- \* 「標準的な生産費用」は米の生産費統計（全国平均）の「経営費 +（家族労働費 × 0.8）の過去 7 年中庸 5 年の平均、「標準的な販売価格」は全銘柄平均の相対取引価格の過去 3 年の平均、でそれぞれ計算されていた。

また、同じく、戸別所得補償制度開始以降、当年産の米の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合に、「米の直接支払交付金」の交付対象水田と同じ水田に対してその差額が支払われていた「米価変動補填交付金」は、14 年度の特例措置を経た後 15 年度から廃止され、収入減少影響緩和対策に一本化されることになった。

したがって、今回の見直しによって、18 年度以降米の生産者手取価格は基本的に図 2 の「当年産の販売価格」に限定されることになる（収入減少影響緩和対策による所得補填を受けられるのは、認定農業者・集落営農・認定就農者のみ）。

また、この 2 つの措置は、生産調整とリンクされていることからわかるように、価格・所得補填の側面とともに、米生産者の米生産調整参加の経済的インセンティブとしての側面も持っていたのであり、今回の見直しはそのインセンティブを減殺するものとなる。

この「米の直接支払交付金」の減額・廃止、「米価変動補填交付金」の廃止については、「米については、諸外国との生産条件格差から生じる不利はなく、構造改革にそぐわない面がある」（前者）、「生産者の負担（抛）がなく、10 割補填であるため、生産者のモラルハザードとなるおそれがあり、また、米価変動に対する影響緩和対策としては、従来から、生産者抛出を伴うナラシ対策がある」（後者）、ということがその理由として挙げられている<sup>51)</sup>。

しかし、そもそもこの 2 つの「交付金」は、民主党連立政権以前の自公政権下の米政策において米生産調整とリンクしていた米価下落時の価格補填措置<sup>52)</sup>を、戸別所得補償制度導入時に生産費を考慮したものに変更した上で、「定額部分」と「変動部分」に分けたものであり、麦や大豆等を対象とした「畑作物の直接支払交付金」とはその性格が全く異なる。したがって、「米の直接支払交付金」の減額・廃止の理由として「諸外国との生産条件格差から生じる不利はない」を挙げることはできない。

また、同交付金について「構造改革にそぐわない面がある」としているのは、同交付金が存在すると交付金獲得のために小規模農家が水田を貸し出さなくなる、という理屈に基づくものである。しかし、先述したように、農地利用集積に必要な基本的な経済的条件は、農地貸借が農地の「貸し手」と「借り手」双方にメリットをもたらすことである。上述のように、同交付金は米価下落時の価格補填措置の一部をなすものであり、従来の自公政権下での価格補填措置と本質は変わらない<sup>53)</sup>。したがって、戸別所得補償制度の下でその支払い形態が「定額」に変

51) 農林水産省『平成 26 年度 経営所得安定対策等の概要』（発行年月日不記載）p.13。

52) 米の市場価格下落時の価格補填措置は、1995 年の食管法廃止・食糧法施行後の自主流通米価格の継続的下落を受けて 98 年産米から開始された「稲作経営安定対策」を嚆矢とする。その後、これは 04 年度から「稲作基盤確保対策」、07 年度から「稲作構造改革促進対策」（収入減少影響緩和対策の対象者以外を対象）となり、その仕組みも若干変化したが、米生産調整とリンクされたことは共通であった。ただし、いずれも市場価格下落分の一定額が補填されるだけであり、市場価格が下落し続けるならば、補填が行われても生産者手取価格も下落するものであった。戸別所得補償制度は生産費を価格補填の基準にすることで（生産費の取り方において家族労働費を 8 割換算するなど不十分な点はある）この点を改善した。

わったからと言って、それが農地利用集積に必要な基本的な経済的条件を変えたということにはならない。それゆえ、同交付金が構造改革を阻害する性格を持っているとは言えない。

また、「米価変動補填交付金」は10a当たり全国一律の額で交付されるものであり、各産地銘柄の価格下落分をすべて補填するものではない。それゆえ、安易な投げ売りは当該産地銘柄の生産者の収入を減少させるのであるから、同交付金が生産者のモラルハザードをもたらしたということにはならない。

このように、農林水産省が挙げる米の価格・所得政策の見直しの理由には合理性がない。そこに見られるのは、政府・行政による生産調整業務からの基本的撤退と合わせた、米の価格・所得補填措置の基本的廃止である。

今回の見直しによって米の生産者手取価格は市場原理＝市場価格にはほぼ完全に委ねられるが、その市場価格形成に多大の影響を与える米生産調整について、今回の見直しは米生産者の生産調整参加のインセンティブを減殺する。これは米の生産者手取価格の低下をスパイラル的に進行させる可能性を持つ。

#### 4 水田フル活用＝水田活用の直接支払交付金をめぐる問題

「米の直接支払交付金」「米価変動補填交付金」が廃止された下では、米生産者の米生産調整参加のための経済的インセンティブは「水田活用の直接支払交付金」のみとなる。

従来から、生産調整水田については、転作作物の販売収益と米の販売収益との差額を一定程度補填する措置として、米生産調整の目標達成を条件として転作奨励金が交付されてきたが、民主党連立政権は水田の利活用向上を図るためとして、戸別所得補償制度導入の際に転作奨励金の交付条件から米生産調整目標達成を外し、名称を「水田利活用自給力向上事業」とした。上述の「水田活用の直接支払交付金」は、政権交代後の自公政権がこの「水田利活用自給力向上事業」の名称を変えて引き継いだものである\*\*。

\*\* 転作奨励金は2003年度までは全国一律に、転作作物の品目ごとに作付面積10a当たりの交付金単価が決められていたが、04年度以降、各品目の交付金単価は各地域の裁量で決められるようになった(転作奨励金の名称は、04年度～06年度は「水田農業構造改革交付金」、07年度～08年度は「産地づくり交付金」、09年度は「産地確立交付金」。なお、04年度～09年度の各地域への交付金総額は、従来の転作奨励金の交付実績に基づく)。しかし、これは10年度以降、民主党連立政権下の「水田利活用自給力向上事業」の下で、全国一律に転作作物の品目ごとに10a当たりの交付金単価が決められる方式に戻された。

今回の水田フル活用・米政策見直しでは「水田活用の直接支払交付金」における転作作物の品目別交付金単価は基本的に従来のままであるが<sup>54)</sup>、従来10a当たり8万円だった飼料用米と

53) 図2からわかるように、戸別所得補償制度を引き継いだ制度の下では、当年産の販売価格が標準的な販売価格を上回った場合でも「米の直接支払交付金」は支払われるのであり、その意味では同交付金は米価下落時の価格補填措置としてだけは捉えられない。しかし、これは以前の自公政権下の「稲作基盤確保対策」及び「稲作構造改革促進対策」でも採られた仕組みであった。

54) 10a当たり麦・大豆・飼料作物は3万5000円、加工用米・そば・なたねは2万円、WCS用稲は8万円。なお、民主党連立政権下の「水田利活用自給力向上対策」において飼料用米・米粉用米・WCS用稲と同じ8万円の交付金単価となっていたバイオ燃料用米は、今回の見直しで交付対象から外された。

米粉用米の交付金は数量払いに変更され、収量に応じて10a当たり交付単価は5万5000円～10万5000円になるとされた。

したがって、とくに米の価格・所得補填措置が撤廃される（そして、政府・行政も基本的に生産調整業務から撤退する）18年度以降の米生産調整の成否は、飼料用米・米粉用米の生産の取組みに大きく左右されることになる。これに関しては、米粉用米はその生産拡大を図るためには需要の新規開拓を行わなければならない、早期の生産増加が期待できないため、飼料用としての輸入が年間1000万tを超えるトウモロコシの代替が比較的容易で、それゆえに潜在的需要が大きいと見られる飼料用米の生産拡大が重視されている。

ただし、飼料用米の生産拡大には、生産者にとっての飼料用米生産の有利性の確保——主食用米に近い所得を得られる飼料用米単収を見込めるかどうか——は当然のこと、飼料用米専用種と主食用専用種との混米の回避、飼料用米加工設備の新規導入の経費負担、飼料用米生産地域から畜産地域までの輸送費の負担、輸入・国内流通ルートが確立している輸入トウモロコシを国産飼料用米に転換する際のステークホルダー間の摩擦、などの諸課題への対応が求められる。

さらに、10a当たり最大10万5000円の交付金単価の継続性や、自公政権が進めようとしているTPP（環太平洋経済連携協定）や諸外国とのEPA（経済連携協定）などの農産物輸入拡大路線と飼料用米増産に伴うトウモロコシ輸入量の削減との整合性など、農業政策自体に内在する問題への対処も必要である。

## 5 生産調整遂行責任主体の変更自体に係る問題

以上に加えて見ておかなければならないのは、米生産調整遂行責任主体の変更自体に係る問題である。

先に触れたように米の生産調整に関しては転作奨励金が交付されてきたが、それでもなお、多くの地域では転作作物からの所得は稲作所得を下回っていた。そのような中、それでも多くの米生産者が米生産調整に協力・参加してきたのは、その実施主体が政府・行政という「公的機関」であり、それゆえ、生産調整の目的である「米の市場価格の維持」の実効性への一定の信頼とそれに基づく同意が存在したからであると言える。

このことは、2002年12月公表の「米政策改革大綱」が「需給調整システムについて、平成20年度までに農業者・農業者団体が主役となるシステムを国と連携して構築する。この間、農業者・農業者団体の主体的な取組の強化を目指すものとし、平成18年度に移行への条件整備等の状況を検証し、可能であれば、その時点で判断する。」として今回と同様に政府・行政の生産調整業務からの撤退を打ち出し、これに基づいた政策を04度から開始（04年4月に改正食糧法施行）した途端、それまでほぼ100%以上で推移してきた生産調整目標達成率が、04年度から100%を下回るようになり、さらに年を経るごとに超過作付面積が増加していった（04年度2.5万ha→05年度3.7万ha→06年度6.8万ha→07年度7.1ha）<sup>55)</sup>ことから明らかである。

08年度以降は、政府の生産調整への関与が再強化され、さらに10年度からの戸別所得補償制度の開始によって超過作付面積は減少傾向に向かうが（08年度5.4万ha→09年度4.9万ha→10年度4.1万ha→11年度2.2万ha→13年度2.7万ha→14年度2.8万ha）<sup>56)</sup>、生産調整目

55) 数字は農林水産省「都道府県別の需給調整の取組状況」（各年産）より。

56) 同上。

標達成率は100%を下回ったままである。

このような中、今回「米の直接支払交付金」「米価変動補填交付金」の廃止による米生産調整参加の経済的インセンティブの減殺に加えて、政府・行政の生産調整業務からの基本的撤退が行われるならば、米生産調整は大きく弛緩し、超過作付面積の増加とそれによる生産過剰の発生によって米の市場価格が大きく下がる可能性は高くなる。

現在交渉が行われているTPPが妥結して米の関税の撤廃ないし大幅引下げという状況になれば、安価な輸入米の流入によって米生産調整は意味を持たなくなる。今回の政府・行政の生産調整業務からの基本的撤退はそれを見越したものとも受け取れるが、TPPの問題を考慮しない場合でも、生産調整遂行責任主体の変更自体が持つ問題を把握しておく必要がある。

さらに、根本的には、戦後その地位が低下してきたとは言え、国民の主食であり、日本農業の主軸である米の需給安定について、その責任主体を政府から民間へ移行させることの妥当性が問われなければならない。

## Ⅶ むすび

政権再交代後の日本農政は、官邸主導の下、産業競争力会議・規制改革会議が強い影響力を及ぼしてその再編が行われている。その特徴は、農業の独自性をある程度は考慮した、かつての農林水産省主導の農業政策策定とは異なり、経済界の要求をかなりストレートに反映しているところにある。

この農政再編の一環としての「4つの改革」は、農業政策を「産業政策」と「地域政策」に分け、「産業政策」では「強い農業」の創出を図るとして、農地中間管理機構による農地利用集積の促進、「畑作物の直接支払交付金」及び「収入減少影響緩和対策」の対象となる農業経営体の限定、米生産調整業務からの政府・行政の基本的撤退と米に対する価格・所得補填措置の基本的廃止を、「地域政策」では農地利用集積促進がもたらす地域農業資源管理問題への対処及び農地利用集積の補強のための「農地維持支払」と「資源向上支払」を、打ち出した。

そこでは、農政再編に対する地域の懸念に対応した一定の譲歩も見られるものの（農地中間管理事業における「人・農地プラン」に基づいた市町村による「農用地利用配分計画」案の作成や、経営所得安定対策見直しにおける規模要件撤廃など）、その基本線は、企業の農業参入の容易化と、価格・所得政策の対象となる農業経営体の限定、そして、TPP・EPAなどのさらなる農産物市場開放を睨んだ米生産調整の廃止、である。

これらはいずれも家族農業経営を軸として組み立てられてきた戦後日本農政の基本的枠組みの根幹を否定する色彩が極めて濃いものであり、その意味で政権再交代後の日本農政は、単なる「再編」を超えた「新自由主義的なスクラップ・アンド・ビルド」という性格を持ったものとして捉えられよう。

しかし、本論中で指摘したように、「産業政策」がもたらす問題を「地域政策」で解消することは困難であり、「地域としてのまとまりを持つ農業」という観点に照らすと、今回の農政再編はその出発点である農業政策の「産業政策」と「地域政策」への分離という点に根本的な問題を抱えている。

さらに、「産業政策」の下で企業の農業参入が進み、仮に「強い農業」が創生されたとしても、TPP・EPAによって安価な外国産農産物が国内市場に流入することになれば、国内での農業生産は困難になろう<sup>57)</sup>。

ここに、「産業政策」——ただし、この語句には「企業の農業参入の容易化」というニュアンスが強く込められているので、農村で現に農業生産の中軸的役割を担っており、農政が本来、主対象とするべき家族農業経営を念頭に置くならば、「生業政策」という語句を用いた方が適当であろう——と「地域政策」を一体化した農業政策の再構築、そして、国内農業生産の維持・拡大の最大の保障である国境調整措置の再確立、が現段階の日本農政の最重要課題として認識されるのである。(2015年4月14日受理)

\* 注で引用した各ウェブサイトの最終閲覧日は、いずれも2015年3月25日である。

(付記) 本稿は、日本学術振興会・2014年度科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金)(基盤研究(C))「小麦主産地のグローバル化対応戦略—農地利用集積・品質向上・対実需者連携—」(課題番号26450301 研究代表者・横山英信)の研究成果の一部である。

---

57) これに関しては、磯田宏・品川優『政権交代と水田農業—米政策改革から戸別補償政策へ—』筑波書房、2011年、の第1部補論1「『農業ビッグバン』論の検討」(磯田稿)を参照のこと。