

食糧法・新基本法下における農政展開と「経営所得安定対策等大綱」

——米政策を中軸に据えて——

横山 英信

- I はじめに
- II 食糧法施行後の米をめぐる諸問題
 - 1 食糧法に基づく米政策の枠組み
 - 2 米をめぐる諸問題
 - 3 米政策に求められた対応
- III 「新たな米政策大綱」下での米政策の変遷
 - 1 「新たな米政策大綱」の内容
 - 2 「新たな米政策大綱」下の米をめぐる諸問題と米政策の対応
 - 3 米政策の見直しに向けた動き
- IV 「米政策改革大綱」による米政策の転換
 - 1 「米政策改革大綱」の2大目標
 - 2 計画流通制度の廃止
 - 3 生産調整対策の改編
 - 4 米の生産者手取価格対策と過剰米対策
 - 5 「米政策改革大綱」の性格
- V 「経営所得安定対策等大綱」の登場とその農政史的意味
 - 1 「経営所得安定対策等大綱」の登場背景と基本的性格
 - 2 「品目横断的経営安定対策」の内容
 - 3 「米政策改革推進対策」の内容
 - 4 「経営所得安定対策等大綱」登場の農政史的意味
- VI むすび

I はじめに

2005年3月に閣議決定された新「食料・農業・農村基本計画」を具体化するものとして同年10月に公表された「経営所得安定対策等大綱」は、「品目横断的経営安定対策」「米政策改革推

進対策」「農地・水・環境保全向上対策」という3つの施策を打ち出した。そして、06年7月には「経営所得安定対策等実施要項」が策定され、現在、3施策の07年度からの開始に向けた準備が進められている。

これら3施策の中で、とくに注目すべきは「品目横断的経営安定対策」と「米政策改革推進対策」である。と言うのも、前者は、各品目ごとに行われてきた米・麦・大豆・甜菜・でん粉原料用馬鈴薯の価格・所得政策を廃止して、これを限定された「担い手」農業経営のみを対象とした品目横断的な所得補償＝直接支払い制度に転換することを謳い、また、後者は、国・地方公共団体による米の生産調整目標面積（04年度からは生産目標数量）の配分を廃止して、生産者団体を主体とした生産調整に移行させることをその中心に置いて、両者とも従来の米政策・日本農政の根本を大きく変える内容を持っているからである。

しかし、前者にしても後者にしても従来の政策から断絶されて突如登場したものではない。それらは、1995年11月施行の「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（以下、食糧法、と略）や99年7月制定の「食料・農業・農村基本法」（以下、新基本法、と略）の下で展開してきた米政策・日本農政の延長線上に位置付けられるものであり、したがって、それらが持つ意味は米政策・日本農政の流れの中で捉えられる必要がある。

以上を踏まえ、本稿は、米政策を中軸に据えて食糧法・新基本法下の日本農政の展開過程をトレースするとともに、「経営所得安定対策等大綱」とくに「品目横断的経営安定対策」と「米政策改革推進対策」についての分析を行い、同大綱の性格と日本農政史上における位置を明らかにすることを課題とするものである。

II 食糧法施行後の米をめぐる諸問題

1 食糧法に基づく米政策の枠組み

日本の米政策は1995年11月の食糧法の施行によって従来の食糧管理法（以下、食管法、と略）下でのそれから大きく変わることになった。これは、近年における日本農政の一大画期と言ってもよい。したがって、本稿では、「経営所得安定対策等大綱」へと繋がる米政策・日本農政の展開過程の分析の出発点をこの食糧法施行に置くことにしたい。

さて、食糧法の施行によって米政策の枠組みは次のようなものになった¹⁾。すなわち、①米の需給及び価格を図るために政府は毎年「米穀の需給及び価格に関する基本計画」を定めるとされたが、従来全量管理が原則とされてきた政府の米流通管理は流通量の一部に限定され（計画流通米＝政府米＋自主流通米）、政府が基本的に関与しない計画外流通米（従来の不正規流通米が相当）が法的に認められる、②計画流通米の主流は自主流通米とされ（従来の政府管理米＝政府米＋自主流通米については、実態はともかく制度的には政府米が主流とされていた）、政府米は備蓄用に限定される（備蓄方式は年1回の回転備蓄。備蓄費用には、WTO農業協定に基づいて95年度から日本が輸入することになったミニマム・アクセス米の政府売買差益が充てられる）、③米の生産調整については引き続き政府がその遂行主体となって行うこととなり、政府は生産調整に参加した生産者からその生産した米を備蓄用の範囲内（国産米・輸入米合計で

1) 食糧法下の米政策の枠組みについては、拙稿「食糧管理制度の戦後の変遷」河相一成編『解体する食糧自給政策』日本経済評論社、1996年、pp. 237-238、を参照。

150万t程度)で一定の価格によって買い上げる(「米穀の再生産を確保することを旨とし」つつも自主流通米価格を反映させて決定する), ④計画流通米の流通規制は従来の政府管理米よりも大幅に緩和され, 自主流通米入札取引に関する諸規制も緩和される(入札取引の値幅制限は96年産までは従来どおり年間±7%, 97年産では年間±13%に拡大), ⑤自主流通法人=全農(生産者団体)は調整保管を行うとともに一部について備蓄も行う(民間備蓄), というものである。

つまり, 国産米の需給に関して政府が主体となって対応する分野を, 原則として①米過剰発生防止の事前対策としての生産調整, ②不足対策としての備蓄, ③流通安定対策としての計画流通米の管理, という3つに限定し, それ以外は基本的に民間対応・市場原理に任せる, というのが食糧法に基づく米政策のスタンスである。

「規制緩和・市場原理導入」を基調にした1980年代後半以降の新自由主義的な日本農政改革の中で²⁾, 米についても流通規制の緩和(85年「米穀の流通改善措置大綱」, 87年「特別栽培米制度」発足, 88年「米流通改善大綱」)や自主流通米の入札取引の開始(90年10月)などの動きが見られ, また, 新自由主義をベースとして将来に向けての農政方針をまとめた92年6月の農林水産省「新たな食料・農業・農村政策の方向」(以下, 新政策, と略)も, 米管理のあり方について「政府米, 自主流通米を通じて需給と価格の安定を図るという政府の役割・機能を前提としつつ, 市場原理・競争条件の一層の導入を進めること」を打ち出していた。また, 実態的にも, 87年以降政府管理米集荷数量は予約限度数量を下回るようになり, 政府管理米における政府米と自主流通米の比率も88年以降逆転するなど(政府管理米における自主流通米比率は92年産で69%), 米流通に関する政府の関与は後退していた³⁾。

食糧法は, このような80年代後半以降の流れを受けて米政策を新自由主義的な方向にさらに大きく組み替えたものである。そして, これには93年12月のGATTウルグアイ・ラウンドの妥結(これを受けて日本は94年12月に国会でWTO協定を批准)という国際的自由貿易体制の拡大・強化の動きも大きく関係していたことは言うまでもない。

2 米をめぐる諸問題

食糧法に基づく米政策は以上のような枠組み・スタンスでスタートしたが, それはまもなく2つの問題に直面した。

第1は国産米政府在庫量の増大である。1993年産の大凶作の影響で94年10月末(94米穀年度末)に2万tにまで低下していた国産米政府在庫量(転作作物としてカウントされる「加工用米」を除く)は, 94年度の米生産調整(94年産米に対応)の緩和と94年産米の豊作によって95年10月末に155万tにまで回復したが, これはその後, 96年10月末に263万t, 97年10月末に352万tというように大きく増加した⁴⁾。先述のように, 食糧法では政府備蓄は国産米・輸入米合わせて150万t程度とされていたが, 国産米政府在庫量はこれをはるかに超えるものとなったのである。

第2は自主流通米入札取引価格の下落である。上場全銘柄の60kg当たり指標価格(加重平均

2) この動きについては, 拙著『日本麦需給政策史論』八朔社, 2002年, pp.318-321, で簡潔にまとめている。

3) 前掲, 拙稿「食糧管理制度の戦後の変遷」p.235。

4) 以下本稿で用いる国産米政府在庫量, 米生産調整目標面積, 生産調整目標達成率, 米作況指数, 政府の国産米買入量の数値は, 全国瑞穂食糧検査協会『米麦データブック』各年版による。

価格)は95年産が2万0204円であったが(92年産は2万1990円。93年産は大凶作のために第2回をもって入札取引は中止。94年産は2万1367円)、これが96年産では1万9806円に下がり、97年産では1万7625円と前年産から一挙に2000円以上も下落した⁵⁾。

これらの問題は以下の要因から生じた。まず、米の国内消費量が傾向的に減少する中、95年度に68万haだった米の生産調整目標面積は96年度・97年度には78万7000haへと引き上げられたが、96年産(全国の作況指数105)、97年産(同102)と豊作が続いたことによって生産調整強化の効果が減殺される状況が生じた。これに対して、米過剰の発生を防ぐために、96米穀年度165万t、97米穀年度116万tの規模で政府による国産米の買入れが行われた。先に触れたように、食糧法下では米過剰発生防止の事後対策としての調整保管は自主流通法人=全農(生産者団体)が主体となって行うことになっており、実際に全農も調整保管を行ったが、民間の生産者団体である全農が過剰分の大部分を調整保管することは資金上からも困難であった⁶⁾。それゆえ、政府が事後対策として国産米の大量買入れを行わざるを得なかったのである。

一方、食糧法下での米流通の規制緩和による大型量販店の米小売業への参入や卸売業者の外食産業への直販などは米の価格形成の主導権を「川下」にシフトさせたが、これは連年の豊作で米の需給が緩和基調となる中、米価格を全体として下落させる圧力として働いた⁷⁾。そして、このような状況に加え、回転備蓄方式に基づいて政府が備蓄古米を積極販売したことによって⁸⁾、一方では政府による国産米の大量買入れが行われたにも関わらず、自主流通米入札取引価格は大きく下落したのである⁹⁾。

3 米政策に求められた対応

以上のような状況に対して、米政策には以下のような対応が求められることになった。

第1は、米の生産者手取価格(販売に関して生産者に支払われる助成金を含む、販売農産物単位重量当たりの生産者収入額)の下落に対処することである。これは生産調整とも密接な関わりを持つものであった。

食糧法下では政府による国産米の買入れが備蓄用に限定されたため、政府買入価格は食管法下とは異なって生産者手取価格を下支えする機能を失った。このような下では米過剰が発生するならば、それは直接に自主流通米及び計画外流通米(さらには、自主流通米価格を反映させて決定するとしている政府米についても)の全般的な価格低下を招き、生産者手取価格を悪化させることになる。それゆえ、食管法下において「政府米という米の生産者手取価格を下支え

5) 自主流通米の全銘柄指標価格は全国米穀取引・価格形成センターの資料による。

6) 全農の生産調整保管は最も多い1997年度末に85万tとなった以外は概ね20~40万tの水準にとどまっていた。この理由について佐伯尚美氏は「当初から政府備蓄=不足対策、農協調整保管=過剰対策という機能分担が本当に守られるとは政府・全中とも考えていなかった」と指摘している; 佐伯尚美『米政策改革1』農林統計協会、2005年、p.41。

7) これについては、冬木勝仁『グローバリゼーション下のコメ・ビジネス』日本経済評論社、2003年、第1章「米流通からコメ・ビジネスへ」を参照。

8) 冬木、前掲書、pp.39-38、佐伯、前掲書、pp.121-122。

9) 食糧法施行後における自主流通米入札取引価格下落の主因をミニマム・アクセス米輸入に求める見解があるが、筆者は価格下落の主因は米の需給緩和状況及び「川下」主導の価格形成システムであると考えている。ただし、ミニマム・アクセス米が国内の米需給に何の影響も与えなかったわけではなく、それは国産米の生産を減少させる要因として働いたと見ている。これについては、拙稿「ミニマム・アクセス米は本当に国産米の需給に影響を与えていないか—『生産調整に関する研究会』の影響評価の検討—」『農業・農協問題研究』(農業・農協問題研究所)第28号、2003年、を参照。

する仕組みを持っている食糧法を守る」という意味を持っていた米生産調整は、食糧法下においては「米生産者全員の協力で米生産を抑制して米過剰の発生を防止し、米の生産者手取価格の下落を防ぐ」というものに変化したのである¹⁰⁾。

しかし、全国ベースでは生産調整面積が目標どおり消化されたにも関わらず（目標達成率は1995年度101%、96年度100%、97年度102%）¹¹⁾、先述のように自主流通米入札取引価格は下落していった。そして、このような状況は、食糧法の制定・施行に当たって「作る自由・売る自由」が喧伝され、米の生産調整についてもペナルティを伴う食糧法下でのそれとは異なった自主的生産調整＝手挙げ方式であるとの説明が当初なされていたことと相俟って¹²⁾、米生産者の生産調整に取り組むインセンティブを低下させるものとなった。事実、都道府県・市町村レベルにおける米生産調整目標の達成状況を見ると、目標未達成の地域は、都道府県数では1990年度から94年度まで1（秋田）、市町村数では90年度30、91年度20、92年度10、93年度7、94年度13であったが、これが95年度では都道府県数7・市町村数412と大きく増え、その後も96年度11・329、97年度6・203というように高水準で推移したのである¹³⁾。さらに、ミニマム・アクセス米を輸入しながらの米生産調整の実施に対する生産者の不満もあった。

このような中で、生産者手取価格の低下を放置するならば、生産調整目標達成率の大幅低下→米生産・販売量の増大→米過剰の発生・激化→生産者手取価格のさらなる低下、という悪循環が発生してしまう。新自由主義に基づく市場原理・競争原理の導入が米政策・日本農政の基本方向であるにしても、米生産調整が機能不全となり、食糧法に基づく米生産・流通システムが一挙に崩壊して米の需給・生産が大混乱に陥る事態は、政府としても避けなければならない。それゆえ、生産者手取価格の下落に対処する新たな施策が求められることになったのである。

第2には政府の国産米買入量に制限を設け、国産米政府在庫量を縮減させることである。先述のように、米過剰の発生防止を目的として96米穀年度・97米穀年度に政府による国産米の大量買入れが行われ、国産米政府在庫量が増大したが、このような大量買入れ・大量在庫は財政運営上から放置できないものとなったのである。

しかし、このことは政府が米過剰発生防止の事後対策から撤退することを意味する。一方で事後対策たる調整保管の主役を自主流通法人＝全農（生産者団体）に担わせることが難しいとするならば、米過剰の発生防止には事前対策としての生産調整の役割が従来以上に重要となるのであり、これは必然的に生産調整の強化を求めることになる。

以上、食糧法施行後まもなく、米政策には生産者手取価格の下落に対処すること、政府の国産米買入量に制限を設け、国産米政府在庫量を縮減すること、が求められたが、これらの課題はいずれも生産調整と密接な関連を持つものであった。そして、これらの課題に対応するために97年11月に「新たな米政策大綱」が発表されたのである。

10) 食糧法下と食糧法下とでの米生産調整の持つ意味の違いについては、拙稿「水田農業転換期における米生産調整・転作をめぐる政策的諸問題」『アルテスリベラレス』第73号、2003年、pp.60-64、を参照。

11) 数値は生産調整目標面積（補正後）に対する実績面積の割合。

12) 当初、食糧法の建前として自主的生産調整が唱えられていたものが、その後従来と大差のない強制的性格を帯びざるを得なくなった事情については、佐伯、前掲書、pp.72-79、を参照のこと。

13) 農林水産省『生産調整の現状と課題』2002年1月、p.9。

Ⅲ 「新たな米政策大綱」下での米政策の変遷

1 「新たな米政策大綱」の内容

(1) 政府の国産米買入量の制限

「新たな米政策大綱」は、第1に、政府の国産米買入量制限及び在庫縮減に関する施策として、1997年産・98年産の国産米について政府買入数量より政府販売数量を多くし、実際の販売が計画未達成となった場合には政府買入数量を未達成分だけ減じるというルールを設定した(同時に、98年産から政府買入数量は銘柄ごとの計画出荷米の60%以内に限定する措置も打ち出した)。これは、国産米政府在庫量を2000年10月末に200万tまで縮減するという目標に対応させたものであり、政府在庫の役割を食糧法の規定どおり備蓄に限定しようとしたものである。これに伴い、従来、自主流通法人＝全農(生産者団体)が行うこととされていた民間備蓄は廃止された。

なお、このルールを設定したことにより、政府による国産米の買入れは実質的にも備蓄分のみとなり、WTO農業協定における「緑の政策」に完全に適合することになったとして、WTOへの通報が行われ、これによって98年度以降日本の米に関するAMS(国内助成合計量)は0として扱われることになった。

(2) 生産調整の強化

このように政府の国産米買入量に制限が設けられた下で米過剰を発生させないためには、先述のように事前対策としての生産調整をいっそう強化することが必要となる。そのため、「新たな米政策大綱」は、第2に、1996年度・97年度に78万7000haまで引き上げられた米生産調整目標面積を98年度・99年度にさらに96万3000haへと引き上げる「緊急生産調整推進対策」を打ち出した。そして、そこでは生産調整補助金に関して、①「全国各地の生産者の公平な拠出と政府の助成による資金を造成し、この資金から地域における生産調整の取組の実態に応じて補償金を受け取る仕組み」である「米需給安定対策」(＝「全国とも補償制度」。米生産者は水田面積10a当たり3000円を拠出)＝1階部分と、②「今後とも、転作の定着化と水田経営の安定を図るため、大豆・麦・飼料作物など他作物を取り込み稲作・転作一体となった望ましい水田農業の実現に取り組む農業者・地域を支援する助成体系」である「水田営農確立助成金」＝2階部分、という2階建ての仕組みが設けられた。

これは、拡大された生産調整目標面積を達成するために、高い生産調整率を割り当てられる地方・地域の不満を「全国とも補償制度」の実施によって和らげるとともに、従来以上の生産調整補助金(10a当たり最高5万円、「地域特認技術」採用の場合にはこれに1万7000円/10aが加わる)を交付することによって生産調整実施のインセンティブを高めようとしたものである。また、これを補強するものとして、「水田麦・大豆・飼料作物の生産振興緊急対策」や各種補助事業の生産調整実施との関連付けなども設定された。

(3) 「稲作経営安定対策」の設定

このような生産調整強化に向けた施策を整えた上で、「新たな米政策大綱」は、第3に、生産者手取価格下落に対処するための措置として「稲作経営安定対策」を創設した。これは「生産者の拠出と政府の助成により造成した資金を用い、自主流通米の価格下落が稲作経営に及ぼす

影響を緩和するための資金を交付する」ものであり、具体的には、各銘柄ごとに過去3ヶ年の自主流通米入札価格の平均価格を基準価格として（3ヶ年移動平均）、各銘柄ごとに生産者は基準価格の2%の拠出、政府は基準価格の6%の助成を行って資金を造成し、各銘柄の当年産自主流通米入札取引価格（指標価格）が基準価格を下回った場合、その差額の8割を資金から補填することとされた。

これは、従来、値幅制限（年間最大13%）がかかっていた自主流通米入札取引価格の値幅制限を撤廃して、価格形成は基本的に市場に委ねる代わりに、価格下落が発生した際には一定の補填を行うというものであり、米の価格・所得政策が変更されたことを意味する。

1992年の新政策では価格・所得政策に関して「効率的・安定的経営体が生産の大宗を占めるような農業構造を実現していくことによりコスト削減に努めながら、このような農業構造の变革を促進するため需給事情を反映させた価格水準としていく必要がある」とされ、新政策が打ち出した農政方針に沿って旧農業基本法を全面改定した99年7月制定の新基本法では「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。」（第30条第1項）、「国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。」（第30条第2項）とされた。これは、農産物の価格形成に対する政府の関与を大幅に縮小ないし廃止して価格形成は基本的に市場原理に委ね、生産者手取価格の補償については別途対策を講じる、ということを宣言したものであり、「稲作経営安定対策」は自主流通米入札取引価格の値幅制限が生産者手取価格の下落を防ぐ役割を果たしていないという生産者の不満に対して、新基本法の方に沿って米の価格・所得政策を再編したものとすることができる。そして、これは、また、新基本法制定に前後して同法の方向に沿って行われた各品目における価格・所得政策の再編（98年5月「新たな麦政策大綱」、99年3月「新たな酪農・乳業対策大綱」、99年9月「新たな大豆政策大綱」「新たな砂糖・甘味資源政策大綱」）の先駆けにもなったのである。

「稲作経営安定対策」の対象は生産調整実施者（目標達成率100%以上の生産者）の出荷する自主流通米に限定されたが、これは「稲作経営安定対策」と生産調整をリンクさせることによって生産調整の実効性を高め、米の価格下落防止を図ることを狙いとしたものである。そして、生産調整とリンクされたことにより、「稲作経営安定対策」はWTO農業協定との関係では2000年度から「青の政策」として扱われることになった。

なお、「新たな米政策大綱」の施策への円滑な移行を図るためとして、97年度の生産調整実施者のうちで、98年度に生産調整を行い、「稲作経営安定対策」に加入するものに対しては、各銘柄ごとに94年産～96年産の自主流通米入札取引価格（平均価格）と98年産の「稲作経営安定対策」の補填基準価格（95年産～97年産平均価格）との差額の8割を交付する措置も採られた¹⁴⁾。

2 「新たな米政策大綱」下の米をめぐる諸問題と米政策の対応

(1) 米をめぐる諸問題

それでは、「新たな米政策大綱」に基づく米政策の下、米をめぐる動向はどのように推移したのだろうか。

14) さらに、需給均衡に向けた生産者団体の緊急の主体的取組みを支援するとして、96年産と97年産の自主流通米在庫に対して政府が助成を行うことになった。

まず、1998年度・99年度に96万3000haにまで拡大された米生産調整目標面積であるが、目標達成率は98年度で99.5%、99年度で100.0%であり、全国ベースではほぼ計画どおりとなった。また、政府の国産米買入量は98米穀年度の119万tが99米穀年度には30万tに激減し、国産米政府在庫量も97年10月末の352万tが98年10月末の344万t、99年10月末の255万tへと縮減した。つまり、「新たな米政策大綱」の下で、生産調整と、政府の国産米買入制限ルールに基づく国産米政府在庫量の縮減は着実に遂行されたのである。

しかし、米の生産者手取価格の下落には歯止めがかからなかった。自主流通米入札取引価格を見ると、98年産は全国の作況指数が98になったこともあって上場全銘柄の60kg当たり指標価格は1万8508円と若干の持ち直しを見せたが、99年産は全国の作況指数が102になった下で再び下落に転じ、最終的な指標価格は1万6904円にまで落ち込んだ。「稲作経営安定対策」では基準価格と当年産価格の8割が補填されるが、入札取引価格が毎年下落して基準価格が下がっていくならば、補填がなされたとしても生産者手取価格も毎年低下していく。このような状況に対して、「新たな米政策大綱」に基づく米政策は追加的措置を採ることを迫られた。

(2) 「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」の登場

まず、1999年11月に、2000年度から04年度までの5年間を対象とした「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」(以下、「活性化対策」と略)が発表された。

「活性化対策」の特徴としてまず注目すべきは、水田における麦・大豆・飼料作物の「本格的生産」を打ち出したことである。これは、99年7月制定の新基本法に関連して食料自給率の向上が政策的課題とされ、自給率の低い麦・大豆・飼料作物の国内生産の増大が求められていたことが1つの背景としてあったが、同時に、そこには米過剰の発生を防止するために米生産調整目標面積を高水準で継続しなければならない(00年度目標96万3000ha)、そのために転作作物の生産をいっそう促進しなければならないという事情があった。これを受けて、「活性化対策」は98年度・99年度の「緊急生産調整推進対策」で行われた「全国とも補償制度」を引き継ぎつつ(生産者拠出は水稲作付面積10a当たり4000円に変更)、生産調整水田における麦・大豆・飼料作物の生産に対して「緊急生産調整推進対策」を上回る10a当たり最高7万3000円という生産調整補助金を設定した。

次に「活性化対策」は、政府の国産米買入量制限を存続させる一方、豊作等によって米過剰が発生した場合の対応として、従来の調整保管に代わる生産者団体の主体的対応として生産オーバー分を飼料用に処理する方式を打ち出し、この飼料用処理への生産者拠出(米作付面積10a当たり1500円)を「稲作経営安定対策」の加入要件とした。つまり、従来は「稲作経営安定対策」は米過剰発生防止の事前対策たる生産調整とのみリンクされていたが、これが事後対策ともリンクされることになったのである。また、「活性化対策」は需要に応じた米の計画的生産の一環として、00年産から生産調整目標面積に加えて、生産目標数量(及び作付面積)のガイドラインの割り当ても行うこととした。これらは、米過剰発生防止の事後的措置である過剰米処理については生産者団体が主体となって行うべきという考え方をさらに明確にし、そのためのシステムを強化したものである。

一方で、「活性化対策」は「稲作経営安定対策」における00年産の補填基準価格算定に関して、直近3ヶ年の自主流通米価格のうち99年産価格について補填金を加えた額を99年産価格として見なす措置をとった。これは、自主流通米入札取引価格が毎年下落する中、補填基準価格の算定ルールを修正して生産者手取価格の下落を防ごうとしたものである。同時にこれは「稲作経営安定対策」加入へのインセンティブを高め、同対策加入の条件である米生産調整=事前対策、

及び過剰米処理＝事後対策の実効性を確保する狙いをも持ったものであった。

「活性化対策」はさらに、稲作を主とする認定農業者に限って00年産から「稲作経営安定対策」の中に「生産者拠出2.25%、政府助成率6.75%、補填率9割」という特別コースを設けた。92年の新政策は「経営感覚に優れた効率的・安定的な経営を育成」として、10～20ha程度の個別経営体と1集落ないし数集落に相当する程度の組織経営体が生産の大宗を担う状況を「望ましい稲作経営の展望」として打ち出し、99年7月制定の新基本法は「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。」(第21条)としたが、「稲作経営安定対策」の特別コースはこれを受けたものであり、後の「担い手経営安定対策」へと続く、対象を一部の農業経営に限定した価格・所得政策の嚆矢として位置付けることができる。

同時に「活性化対策」は、生産調整の実効性を確保するためとして、00年産から「稲作経営安定対策」の中に「生産者供出率2%、政府助成率4%、補填割合6割」という計画外流通米を対象としたコースも設けた。

(3) 「平成12年緊急総合米対策」による対応

2000年産が豊作(全国の作況指数104)となったことを受けて、00年9月に「平成12年緊急総合米対策」が策定された。そこでは、①国産米政府在庫のうち75万tを援助用として市場から隔離すること(=75万tを回転備蓄ではなく棚上げ備蓄に変更)、②00年産の生産オーバー分26万tのうちの15万tについては生産者団体の主体的取組みとして飼料用に処理すること、③1999年産自主流通米販売残のうち今後の販売見込みのないものについては国産米政府在庫と交換の上で加工用等として処理すること、④01年度の生産調整目標面積について緊急拡大分として5万ha(25万t分)引き上げて101万haとし、緊急拡大に取り組む生産者から臨時応急特例的な対応として25万tの政府買入れを行うこと、⑤これとは別に需給調整水田5万haの取組みを行うこと、など生産調整強化と民間による過剰米処理を軸とし、政府による国産米買入れによる対応も含めた施策が打ち出された(需給調整水田については01年産の作況指数が103以上になった際に発動することとされ、実際に約2万haで収穫前の処理が行われた)。

同時に同「緊急総合米対策」は、過剰基調の下で00年産自主流通米入札取引価格が99年産からさらに下落する傾向を見せていたことを受けて(00年産の最終的な上場全銘柄の60kg当たり指標価格は1万6084円で、前年産よりも850円低下)、「稲作経営安定対策」における01年産の補填基準価格を00年産と同額にすることとした。補填基準価格の算定ルールは00年産に続いて修正されたのである。

(4) 「米政策の見直しと当面の需給安定のための取組について」による対応

さらに、2001年11月には「米政策の見直しと当面の需給安定のための取組について」が策定された。そこでは、まず、01年産の全国の作況指数103を背景として、02年度の米生産調整目標面積が01年度と同水準の101万haに設定された。そして、①生産調整目標の超過達成に関して、増加した超過達成面積に対して10a当たり2万5000円、既存の超過達成面積に対して同8000円の助成を行うこと、②01年産の生産オーバー分に関して配合飼料用処理や持越在庫の調整保管などを実施すること、③政府買入れについては備蓄運営ルールに則して運用するが、配合飼料用処理に伴い生産オーバー分約11万tについて政府買入れを行うこと、が打ち出され

た。これらは、生産調整強化と生産者団体主体による過剰米処理を軸としつつ、政府による国産米買入による対応も含めている点で、基本的には「平成12年緊急総合米対策」と同様の性格を持つものと捉えていいだろう。

一方、同「取り組みについて」は、「稲作経営安定対策」に関して、補填基準価格の固定は安易な安値販売という生産者のモラルハザードを招くとして前年の方式を改め、02年産の補填基準価格は過去7ヶ年中の自主流通米入札取引価格のうち最高と最低の価格を除いた5ヶ年の平均価格にすることとした。しかし、方式は変わったとは言え、これは00年産・01年産に続いて、補填基準価格の算定方式が「新たな米政策大綱」で当初打ち出されたルールとは異なるものとなったことを意味する。これは、01年産でも自主流通米入札取引価格の好転が期待できなかったことによる（01年産の上場全銘柄60kg当たり指標価格は1万6274円で、前年産に比べて190円の微増）。そして、この02年産の算定方式は03年産の補填基準価格についても適用されたのである。

3 米政策の抜本的見直しに向けた動き

(1) 「新たな米政策大綱」下の米政策の変遷が意味するもの

以上見てきたように、1995年11月の食糧法施行によってその枠組みを大きく変えた米政策であるが、それはまもなく発生した米過剰による国産米政府在庫量の増大と自主流通米入札取引価格の下落に対処するため、早くもその枠組みの見直しを求められることになった。97年11月の「新たな米政策大綱」はこれを受けたものであるが、そこでは生産調整の強化と政府の国産米買入量制限に基づく国産米政府在庫量縮減については着実に遂行されたものの、連年の豊作による自主流通米入札取引価格の下落を食い止めることはできなかった。そのため、生産者手取価格の低下に対処すべく、「稲作経営安定対策」の補填基準価格算定ルールは、99年の「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」、00年の「平成12年緊急総合米対策」、01年の「米政策の見直しと当面の需給安定のための取組について」によって毎年修正が加えられたのである。

生産調整の強化が行われたにも関わらず、自主流通米入札取引価格が下落したことは、「新たな米政策大綱」及びその追加的措置が連年の豊作に対応しえなかったことを示している。

先に触れたように食糧法に基づく米政策の基本的な枠組みは、政府の米需給管理を、①米過剰発生防止の事前対策としての生産調整、②不足対策としての備蓄、③流通安定対策としての計画流通米の管理、の3つに限定するものであった。しかし、連年の豊作下での米過剰発生に対処するため、食糧法施行後当初、同法の規定外ではあったが、政府による国産米の大量買入れが行われ、これが自主流通米入札取引価格を下落させた。これが自主流通米入札取引価格を下落させる一因となった。

「新たな米政策大綱」の下、98年産以降政府の国産米買入量に制限が設けられ、政府買入れは備蓄用に限定されたが、これは政府が主体となって行う米過剰発生防止対策が食糧法の規定どおりに事前対策としての生産調整に限定されたことを意味するものであり、その結果、事後対策としての過剰米処理は基本的に生産者団体が主体となって行うことになったのである。しかし、連年の豊作の下で自主流通米入札取引価格が下落し続けたことは、生産者団体主体の事後対策＝過剰米処理が市場価格下落防止に果たす効果には限界があることを示すものとなっている。

(2) 生産調整・計画流通制度をめぐる問題

「新たな米政策大綱」下で米政策が変遷する中、一方では米生産調整に対する生産者の不公平感が強まるという状況が発生した。全国ベースでの生産調整目標達成率は1998年度の99.5%、99年度の100.0%以降も、00年度100.9%、01年度100.6%と、100%を超えて推移したが、都道府県・市町村レベルでは目標未達成の地域も多いままであった。先述のように、98年度以降生産調整補助金の額は引き上げられていったが、それでも目標未達成地域は98年度で都道府県9、市町村372であり、99年度はそれぞれ17・323、00年度は12・285、01年度は15・356、であった¹⁵⁾。

このような状況の下、「生産調整実施者の努力とそれによる生産調整の効果に『ただ乗り』する生産調整非実施者が一部に存在することから、生産調整は『真面目な』生産者の生産活動を制約するものにしか過ぎないという意識と生産調整実施者の非実施者に対する不公平感」¹⁶⁾が生じ、また、「生産調整実施者の『ただ乗り』論がある中で、計画外出荷農家の大宗は、生産調整を実施しているものの、計画外流通米の増大等により、エサ処理などの収穫後の需給調整に係る計画流通米の負担が増大しており、不公平感が生じ」¹⁷⁾ることとなった。計画外流通米について言えば、生産調整が強化されて米生産量が減少する中でその流通量(推定)は96年度の332万tから01年度の367万tへと増加し、同期間に計画流通米の流通量が577万tから446万tへ大きく減少したことと対照的な動きを見せていた¹⁸⁾。

すなわち、生産調整と計画流通制度をめぐる生産者の不公平感に対して、米政策としても早急に対応する必要が生じたのである。

(3) 米政策のさらなる見直しと「米政策改革大綱」

このような中、先述した2001年11月の「米政策の見直しと当面の需給安定のための取組について」では「米や水田農業をめぐる現下の状況を踏まえ、効果的な需給調整体制の構築、水田農業の構造改革、安全性に関する取組の強化と消費拡大の促進、備蓄運営の健全化、流通の効率化等を内容とする米政策の改革を推進する」ことが宣言された。そして、生産調整に関して「生産数量管理への円滑な移行のため、生産者団体、行政等から構成される研究会を設置する」ことを提起し、この研究会に「公平性の確保のための制度的枠組みなどの実行ある多様な措置を含めた生産数量管理に関する検討課題」とともに「計画流通制度に代わる安定供給体制を整備すべく、その具体的な内容について生産調整の見直し等と併せ」た検討を行わせるとした。

これを受けて、02年1月に農林水産省に「生産調整に関する研究会」(食糧庁長官の私的研究会)が発足し、生産調整・計画流通制度を含む米政策全体に関する検討が行われ、同年11月に最終報告書「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」が提出された。そして、これを受けて同年12月に、「過剰米に関連する政策経費の思い切った縮減が可能となるような政策を行う」ことを目指し、「米を取り巻く環境の変化に対応し、消費者重視・市場重視の考え方に立って、需要に即応した米づくりの推進を通じて水田農業経営の安定と発展を図る。このため、需給調整対策、流通制度、関連施策等の改革を整合性をもって実行する」とした「米政策改革大綱」が発表された。そして、これに基づいて食糧法が改正され(03年7月)、04年4月から改正食糧法

15) 前掲『生産調整の現状と課題』p. 9

16) 前掲『生産調整の現状と課題』p. 18

17) 注16に同じ。

18) 月刊『米と流通』編『わかりやすい米のハンドブック』2003/2004年版、p. 61。

の下、枠組みをさらに大きく変えた米政策が開始されることになったのである。

IV 「米政策改革大綱」による米政策の転換

1 「米政策改革大綱」の2大目標

1997年の「新たな米政策大綱」、及びそれを補完するものとして登場した2000年の「活性化対策」やその後の一連の施策は、95年11月の食糧法施行によって作られた米政策の枠組みを前提とするものであった。しかし、「米政策改革大綱」は、それに基づいて食糧法自体が改正されたことからわかるように、米政策の枠組みを根本的に大きく変えるものであった。

「米政策改革大綱」に基づく米政策の具体的な枠組みは、同大綱に加えて2003年7月の「米政策改革基本要綱」「米政策改革大綱の具体化について」、同8月の「米改革関係予算について」、同9月の「米政策改革関連施策の概要」などによって示された。以下、これらに基づいて、「米政策改革大綱」に基づく米政策（以下、これを「改革米政策」と呼ぶ）の特徴を見ていこう（以下で行う引用は「米政策改革大綱」及び上述の関連文書からのものである）。

まず、「改革米政策」はその目標として次の2つを打ち出している。

1つは、2010年度までに「効率的かつ安定的な農業経営」が水田の約6割を担うような農業構造を構築して、「効率的かつ安定的な経営体が市場を通して需給動向を鋭敏に感じ取り、売れる米づくりを行うことを基本として、多様な消費者ニーズを起点とし、需要ごとに求められる価格条件等を満たしながら、安定的供給が行われる消費者重視・市場重視の米づくりが行われる」状況である「米づくりの本来あるべき姿」の実現を目指すことである。ここで言う『「効率的かつ安定的な農業経営」が水田の約6割を担うような農業構造』とは、新基本法に基づいて00年3月に策定された「食料・農業・農村基本計画」（以下、「基本計画」と略）で示されたものであり、都府県では経営規模12ha程度の農業経営が経営水田面積の約6割を、北海道では経営規模21ha程度の農業経営が経営水田面積の約9割を、全国平均では経営規模14ha程度の農業経営が経営水田面積の約6割を占めるような状況を指す¹⁹⁾。

2つは、08年度までに米の需給調整について生産者団体主体のシステムを構築することであり、そこでは「平成16年産米から数年間の新たな生産調整システムの経験を踏まえ、在庫状況等を基礎に算定される客観的な需要予測に基づき、農業者・農業者団体が主体的に地域の販売戦略により需要に応じた生産を行う姿」が想定されている。

2 計画流通制度の廃止

これら2大目標に沿って、まず、計画流通制度についてはこれを廃止して、米の流通をほぼ自由化するとともに、「米穀価格形成センター」（旧「自主流通米価格形成センター」）の売買取引の方法を多様化することとした。また、政府が生産調整実施者から国産米を買い入れる際の価格について、食料・農業・農村政策審議会の答申を経て決定される従来の方式（先述した「米穀の再生産を確保することを旨とし」つつ自主流通米価格を反映させて決定する方式）から

19) 農林水産省「農業構造の展望」2000年3月。これは「食料・農業・農村基本計画」の参考資料として公表されたものである。

入札による方式に改めることとし、食糧管理法から引き継がれた「米穀の再生産を確保することを旨と」する政府買入価格に関する規定を終焉させた。

今まで見てきたように1980年代後半からの米流通の規制緩和・政府関与後退は95年11月の食糧法施行によって飛躍的に進んだが、今回の計画流通制度の廃止は、計画流通制度をめぐる生産者の不公平感・不満を逆手に取り、食糧法施行後も残っていた米流通の規制・政府関与を一掃しようとしたものと言えよう。

ただし、一方では「凶作等の不足時に備え国が引き続き備蓄を行うとともに、緊急時には、地域別及び機関別の目標数量を定め、流通業者や生産者による買占め、売惜しみ等が行われることを防止する」として、一定規模以上の出荷業者・販売業者については届け出制を導入することとした。

3 生産調整対策の改編

(1) 生産者団体主体の生産調整への移行と経過措置

生産調整に関しては、生産者団体が主体となって遂行するものとされた。具体的には、政府は食料・農業・農村政策審議会の意見を聴いて米の需給見通しを含む「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」を策定、一方、生産者団体は生産数量目標の設定を含む「米穀の生産調整に関する方針」を作成し、政府は生産者団体の「米穀の生産調整に関する方針」が「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」に照らして適当な場合、それを認定して生産調整に関わる諸施策を行うこととした。そこでは生産者団体自らが生産目標数量を決定してそれを各米生産者に配分することになるが、それは99年の「活性化対策」以降生産者主体で行うことになった過剰米処理＝事後対策に加え、生産調整＝事前対策についても、政府がその役割を後退させ、遂行責任を生産者に転嫁したことを意味するものである。

今回の「改革米政策」では、「活性化対策」に基づいて00年度から行われてきた、生産調整目標面積と生産目標数量（作付面積）との2本建ての配分が生産目標数量に一本化されたが、これも事前対策・事後対策を通じて米過剰発生防止の責任が生産者に存することを明確にする目的に沿った措置と言える。

ただし、04年度以降08年度を超えない期間において、国・地方公共団体は生産者団体＝農協システムとともに、全国段階・都道府県段階・市町村段階それぞれで第三者機関的な組織の助言を得て生産目標数量の配分を行うことされ（米生産者に対しては目標面積の配分も行う）、当分の間は国・地方公共団体も生産調整遂行の主体として残ることになった。これは08年度までには開始するとした「農業者・農業者団体が主役となるシステム」への経過措置である。

(2) 農地利用の「担い手」への集約を軸とした「産地づくり対策」

このような遂行体制の下、04年度まで予定されていた「活性化対策」に基づく生産調整施策は03年度で打ち切れ、04年度から新たな生産調整施策が行われることになった。

ここでは、まず、04年度から06年度までの3ヶ年を対象として「水田農業構造改革交付金（産地づくり対策）」（以下、「産地づくり対策」と略）が設けられた。これは従来の生産調整補助金に相当するものであり、期間中、毎年安定した一定額が交付されることとされた。交付額は06年度の全国の米生産調整目標面積112万 ha（06年度の生産目標数量を従来の算定方式で生産調整面積に換算したもの）の規模をベースとして算定され、生産調整水田への作物の作付等に対して支払われる「基本額」（10a 当たり麦・大豆・飼料作物1万円、その他一般作物7000円、

特例作物等5000円, 調整水田2000円, 自己保全管理等1000円) = 1階部分と, 各地域で生産調整水田を「担い手」(後述の「担い手経営安定対策」の対象と同じ)にいつそう集約する努力をすることを前提として支払われる「担い手加算」(10a 当たり麦・大豆・飼料作物4万円, その他一般作物2万円。「担い手」への集約の努力目標は, 全国ベースで麦・大豆・飼料作物は06年度56%, 10年度75%, その他一般作物ではそれぞれ32%, 36%。なお, 努力目標は担い手の育成や転作田の団地化等の状況を踏まえ, 各都道府県が自主的に設定するとされた) = 2階部分という2階建ての仕組みで行われ, 交付金の使途については各地域が一定の裁量を持てることになった。なお, 麦・大豆の品質向上対策や耕畜連携推進対策が行われた場合には「重点作物特別対策」として別途10a 当たり1万3000円が交付されることになった²⁰⁾。

この「産地づくり対策」の交付については, 各地域(市町村レベル)で, 地域水田農業改革の基本的方向, 作物作付け及びその販売目標, 担い手の明確化・育成及び担い手への土地利用集積の目標などを定めた「地域水田農業ビジョン」を作成することが条件とされたが, これは先述した「米づくりの本来あるべき姿」に向けて「効率的かつ安定的な農業経営」が水田の約6割を担うような農業構造を構築するという, 「改革米政策」の2大目標の1つに対応する。「産地づくり対策」の2階部分はそのための生産調整水田における具体策である。

4 米の生産者手取価格対策と過剰米対策

(1) 「稲作所得基盤確保対策」と「集荷円滑化対策」

米の生産者手取価格に関しては, 従来の「稲作経営安定対策」が廃止され, 「水田農業構造改革交付金(稲作所得基盤確保対策)」(以下, 「稲作所得基盤確保対策」と略)が設定された。これは, 米の生産調整に参加し, かつ後述の「集荷円滑化対策」へ拠出した米生産者を対象としたものであり, 当年産の水準に関わりなく支払われる「固定部分」(300円/60kg)と, 当年産の米の取引価格が直近3ヶ年平均を下回った場合にその差額の5割が支払われる「変動部分」からなる。基金の拠出割合は, 「固定部分」については全額政府支出, 「変動部分」は政府と生産者が1:1であり, 交付限度数量は430万tとされた。なお, 各都道府県の判断で, 「産地づくり対策」と「稲作所得基盤確保対策」の間で一定の範囲内の相互融通が可能とされた。

「集荷円滑化対策」は, 豊作年において「過剰米」の発生が見込まれる際, 出来秋の段階で「過剰米」を市場から隔離し, 主食用以外への処理を行うことによって, 主食用米の取引価格の下落を抑制(加えて, 翌年の生産調整規模の拡大を抑制)することを目的とするものであり, 「過剰米」に対して3000円/60kgの融資(市場価格が上昇しない場合は現物返済が可能)と, 3000円/60kgの助成金(生産者から水稲作付面積10a 当たり1500円の拠出で基金を造成), 1000円/60kgの保管料等経費助成, 1000円/60kgの集荷奨励金の交付が行われることとされた(融資と助成金は生産者に対しての, 保管料等助成経費と集荷奨励金は生産者団体に対しての措置)。これは, 「稲作経営安定対策」の加入要件であった飼料用処理への拠出に代わるものである。

20) さらに「産地づくり対策」に関しては, 地域における生産調整の大幅な超過達成や, 地域特例作物振興など意欲的な生産調整への取組として知事が定めるものに対して行われる「特別調整促進加算」や, 水田の永久畑への転換を図るための「畑地化推進」などの施策も設定された。

(2) 「担い手経営安定対策」の設定

また、注目すべきは「稲作所得基盤確保対策」に加えて、「担い手経営安定対策」が設けられたことである。これは、認定農業者（水田経営規模で都府県4ha以上、北海道10ha以上）と集落営農組織（都府県・北海道とも水田経営規模で20ha以上、5年以内の法人化予定等が条件）に限って、当年産の稲作収入が直近3ヶ年平均の稲作収入を下回った場合に差額の9割（「稲作所得基盤確保対策」と合わせた額）を補填するという施策であり、基金への政府と生産者の拠出割合は3：1、対象者については、規模拡大が困難な地域については基本原則の8割まで、中山間地域の集落営農組織は5割まで、規模要件を緩和することが可能とされた。

これは2000年産から「稲作経営安定対策」において導入された認定農業者限定の特別コースを発展させたものであるが、その対象は認定農業者一般ではなく経営規模要件が付され、また、高い経営規模要件水準ではあるが集落営農組織も対象に含められており、そこには、認定農業者を中軸としつつもそれが困難な場合は集落営農組織も含める形で稲作経営の大規模化を誘導しようという政策意図を見ることができる。これは、先にも触れた、「効率的かつ安定的な経営体」が水田の約6割を担う農業構造を確立するとして「改革米政策」の目標に沿ったものである。

同時に、「担い手経営安定対策」は、農林水産省「農業経営政策に関する研究会」が01年8月にとりまとめた「農業構造改革推進のための経営政策」において「『育成すべき農業経営』への施策の集中化・重点化による構造改革の推進」として「施策の効果が、基本的に『育成すべき農業経営』に帰属するよう、施策の対象をより一層集中化・重点化する方向での施策の見直しを行う」と提起した、農業経営選別政策の具体化の一環でもあったのである。

5 「米政策改革大綱」の性格

「米政策改革大綱」に基づく米政策＝「改革米政策」は、1995年11月施行の食糧法に基づく米政策の下で生じた、生産調整及び計画流通制度をめぐる問題とそれに対する生産者の不公平感・不満を逆手に取る形で、計画流通制度を廃止し、また、生産者団体主体の生産調整への移行の道すじをつけた。それは、食糧法施行以降も残っていた米流通に対する規制・政府関与を一掃し、また、米過剰発生防止の事前対策たる生産調整についても政府の責任を大きく後退させたものであり、新基本法のベースにある新自由主義が反映していることがわかる。

ここでは、生産調整補助金を再編した「産地づくり交付金」について、06年度の生産目標数量から導出される生産調整目標面積112万ha分の額の「産地づくり交付金」が、生産調整目標面積が06年度規模を下回る04年度・05年度にも交付されることになったが、その10a当たり単価は最高6万3000円と、以前の「活性化対策」の最高7万3000円から1万円切り下げられた。これは「米政策改革大綱」が「過剰米に関連する政策経費の思い切った縮減が可能となるような政策を行う」としたことに対応したものであり、生産調整に関する予算措置についても政府がその交付責任を縮小し始めたことを示している。

一方、「産地づくり交付金」の交付に当たっては「担い手」の明確化、及び「担い手」への土地利用集積の努力目標等を定めた「地域水田農業ビジョン」の作成が必要とされ、また、「産地づくり交付金」で2階部分の「担い手加算」のウェイトが大きく設定されたことからわかるように、「改革米政策」では稲作、転作ともに「担い手」への農地利用集積が非常に重視されることになった²¹⁾。これは対象となる農業経営を限定した「担い手経営安定対策」が設置されたこ

21) ただし、この「担い手加算」については、利用集積したすべての生産調整水田の分が交付されるので、

と併せ、「効率的かつ安定的な経営体」が水田の約6割を担う農業構造を構築するとした「米政策改革大綱」の目標を反映したものである。

以上、「米政策改革大綱」は、新基本法・「基本計画」に沿い、一方での米流通に対する規制・政府関与の一掃、生産調整に対する政府責任の後退、他方での大規模層への農地利用集積の強力な促進、を中軸に据えたものだったと言えよう。ただし、この段階においては、生産調整については生産者団体だけではなく、政府・地方公共団体についても当面その主体として残ったのであり、また、生産調整水田における「担い手」への土地利用集積目標についてもそれはあくまでも「努力目標」であった。

しかし、以下に見るように、07年度から生産調整の主体は完全に生産者団体に移行し、また、生産調整水田における農地利用集積も努力目標ではなく、それが行われないと所得補償から除外される措置が開始されるのである。

V 「経営所得安定対策等大綱」の登場とその農政史的意味

1 「経営所得安定対策等大綱」の登場背景と基本的性格

(1) 「経営所得安定対策等大綱」策定の経過

先述のように新基本法に基づいて2000年3月に初めての「基本計画」が策定されたが、同法では「政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに、基本計画を変更するものとする。」(第15条第7項)とされており、そのため、05年を目処として新たな基本計画を策定することが政府には求められていた。冒頭で述べた、05年3月に閣議決定された新「食料・農業・農村基本計画」(以下、「新基本計画」と略)はこれによるものである。

「新基本計画」は、03年8月に農林水産大臣談話「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて」が発表されたことを受けて、04年1月から食料・農業・農村政策審議会、とくに企画部会でその策定に向けて本格的な審議が開始された。そして、05年3月9日に同審議会として「新基本計画」案を決定、3月25日に閣議決定がなされた。

03年8月の農林水産大臣談話では「新基本計画」策定に向けて本格的に検討すべき課題として、①「品目別の価格・経営安定政策から、諸外国の直接支払いも視野に入れた、担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行」、②「望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革」、③「環境保全を重視した施策の一層の推進と、食料安全保障や多面的機能発揮のために不可欠な農地・水等の地域資源の保全のための政策の確立」が挙げられ、食料・農業・農村政策審議会の審議もこの3つの課題を中心に行われた。その結果、「新基本計画」は、「農業の持続的な発展に関する施策」の中に「望ましい農業構造の確立に向けた担い手の育成・確保」「農地の有効利用の促進」「経営安定対策の確立」などを、「農村の振興に関する施策」の中に「地域資源の保全管理対策」などを盛り込み、全体として上記3課題に対応する

は、06年度目標の56%分しか交付されないため、以前から転作組合などによって56%を超えて農地利用集積を行っていた地域では、04年度以降「産地づくり交付金」が以前の生産調整補助金の額を下回る例も見られた。これについては、前掲、拙稿「新基本法・『戦後農政の全面的再編』下における麦政策と麦生産」『アルテス リベラレス』第75号、2004年、pp. 67-68、を参照。

内容となった。

そして、この「新基本計画」に基づいた政策を具体的に推進していく一環として、05年10月に「品目横断的経営安定対策」「米政策改革推進対策」「農地・水・環境保全向上対策」の3施策からなる「経営所得安定対策等大綱」が発表された。さらに、06年7月には「経営所得安定対策等実施要領」が発表され、07年度からの3施策開始に向けてより詳細な予算措置や運用が明らかにされたのである。

(2) 「経営所得安定対策等大綱」の登場背景と基本的性格

「経営所得安定対策等大綱」はその冒頭の「基本認識」において、「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言える資源・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。」と述べ、同大綱の中心は「品目横断的経営安定対策」であり、「米政策改革推進対策」「農地・水・環境保全向上対策」は「品目横断的経営安定対策」に連動して採られる施策として位置づけている。

その「品目横断的経営安定対策」について、「基本認識」は「平成17年3月に閣議決定された新たな食料・農業・農村基本計画・・・においては、重要施策の1つとして、平成19年産から品目横断的経営安定対策を導入することが明記されている。この対策は、いわば価格政策から所得政策への転換という、平成11年7月に制定された食料・農業・農村基本法で示された政策方向を具体化するものである。これまで全農家を対象とし、品目毎の価格に着目して講じてきた対策を、担い手に焦点を絞り、経営全体に着目した対策に転換することは、戦後の農政を根本から見直すものとなる。」と述べ、「品目横断的経営安定対策」の導入は、新基本法が目指す政策転換を具体化し、戦後農政を根本的に転換させる意味を持つものとしている。

このように位置づけられた「品目横断的経営安定対策」であるが、その登場背景には次のような状況があった。

先に触れたように、1999年7月の新基本法制定に前後して米・麦・大豆を始めとする諸品目において「新たな米政策大綱」「新たな麦政策大綱」「新たな大豆政策大綱」等による価格・所得政策の再編が行われた。それらは、農産物の価格形成に対する政府の関与を大幅に縮小ないし廃止して価格形成は基本的に市場原理に委ね、生産者手取価格の補償については別途対策を講じる、という新基本法の方向に沿ったものであった。

しかし、この価格・所得政策の転換は、その後すぐに、WTOをめぐる状況、新基本法農政の展開との関係で不十分なものとされ、さらなる再編が求められることになった。先述した03年8月の農林水産大臣談話はこれを明確に意識したものであったのである。

まず、WTO農業協定第20条に基づいて2000年3月からWTO新農業交渉が開始されたが、この交渉に関して日本政府は「国際規律の強化」、すなわち関税及び国内農業保護の削減が合意内容に含まれることは避けられないという見通しを示した。これを受けて、「国際規律の強化」に対応するために、「黄の政策」として扱われる品目別の価格・所得政策を「緑の政策」として扱うことができる各農業経営に対する直接支払い政策に組み替えることが重要な政策課題とされることになった。

また、先の価格・所得政策の再編は新基本法の方向に沿ったものではあったが、再編後の価格・所得政策も販売された農産物を対象としており、その効果が各品目の販売農家すべてに及ぶ点では従来の政策と変わりがなかった。しかし、土地利用型農業において農業経営の規模拡大が順調には進まない中、「効率的かつ安定的な農業経営」が農業生産の相当部分を担う農業構

造を確立するには、販売農家すべてが対象となり、それゆえ非効率的な小規模農家を残存させることになっている価格・所得政策を再々編して「効率的かつ安定的な農業経営」に対象を絞った新たな政策を行う必要がある、という政府の認識が強まっていった。対象とする農業経営を限定することは、農業分野への財政支出削減という、国全体の財政支出削減要請とも合致するものであった。

以上のような背景の下に登場した「品目横断的経営安定対策」であるが、それを一言で特徴づけるならば、麦・大豆等の土地利用型の主要品目について、まず、「農産物」ではなく「農業経営」に着目し、対象となる「農業経営」を規模等の要件で限定した上で、対象となった「農業経営」についてのみ主要品目に関する所得補償を品目横断的に行う、ということになる。

これは、政策対象を規模等の要件を満たした一部の農業経営に限定した「担い手経営安定対策」の方式を米だけではなく複数品目へと拡充したものと見ることもできる。しかし、「担い手経営安定対策」が米価下落対策たる「稲作経営確保基盤対策」の追加的措置として設定されていたのに対し、「品目横断的経営安定対策」は、従来「麦作経営安定資金」「大豆交付金」などの施策によって内外価格差に対する政府補填が行われてきた麦・大豆等の品目を含んでおり、対象となった農業経営に対してのみ従来の政府補填に相当する額を支払うというものである。すなわち、「担い手経営安定対策」では、政策対象から外れた農業経営は米価下落時に支払われる補填の追加分を受け取れないだけであったが、「品目横断的経営安定対策」では、政策対象から外れた農業経営は、それなしには麦・大豆等の再生産が困難となる政府補填額相当分が受け取れないのであり、それは経営の存亡に直結する問題である。

その意味において「品目横断的経営安定対策」は単なる「担い手経営安定対策」の拡充ではなく、土地利用型農業において新基本法がその育成を謳った「効率的かつ安定的な農業経営」以外の農業経営は基本的に所得補填の対象外に置く農業経営選別政策なのであり、まさに日本農政の根本を変える内容のものである。

そして、この「品目横断的経営安定対策」は米も含むがゆえに、従来の「米政策改革大綱」に基づく米政策＝「改革米政策」は「品目横断的経営安定対策」に対応したものに枠組みを変更することを求められたのであり、それを具体化したものが「米政策改革推進対策」である。ただし、これが単なる「品目横断的経営安定対策」対応だけに止まらないことは後述するとおりである。

また、「品目横断的経営安定対策」が政策対象となる農業経営を限定したことについては、従来の集落システムが変容し、農業生産資源や環境資源など「農業の多面的機能」の基盤に悪影響が生じるのではないかとの懸念が各所からなされたが、これに対応するものとして登場したのが、「地域ぐるみでの共同活動」を前面に出した、農村政策・地域振興策としての「農地・水・環境保全向上対策」である。

先に見たように、「経営所得安定対策等大綱」は「米政策改革推進対策」を「品目横断的経営安定対策」と「表裏一体」、「資源・環境対策」(＝「農地・水・環境保全向上対策」)を「車の両輪」と述べたが、これは以上のような3施策の関連によるものである。

以下では、日本農政の根本に関わる「品目横断的経営安定対策」、及び「改革米政策」の枠組みをさらに変えることになる「米政策改革推進対策」を中心に、「経営所得安定対策等大綱」の内容を見ていきたい。

2 「品目横断的経営安定対策」の内容

(1) 政策対象となる農業経営の要件

上で簡単に触れたように、「品目横断的経営安定対策」はその対象を経営規模をはじめとする一定要件を満たした農業経営に限定するものである。

対象となる農業経営は大きく、水田または畑作経営を行っている認定農業者（個人・農業生産法人）と集落営農組織（特定農業団体、または特定農業団体と同様の条件を満たす組織²²⁾であることが条件）に分かれるが、経営規模は原則として認定農業者については都府県で4ha以上、北海道で10ha以上、集落営農組織については都府県・北海道とも20ha以上とされた。集落営農組織が政策対象に含められたのは、対象を認定農業者だけに限定するとかなりの農業経営が対象外となってしまい、対象外農業経営の経営耕地が全国の耕地の相当部分を占めることによって国内の農業生産に大きな混乱が起きることが予想されたためと見られる。

また、集落営農組織を対象に含めても、経営規模要件について原則どおりの適用を行うとまだ相当数の農業経営が対象外になってしまうため、①物理的特例（物理的制約から規模拡大が困難な地域では基本原則の概ね8割の範囲内、中山間地域の集落営農組織は5割の範囲内で規模要件を緩和）、②生産調整特例（地域の生産調整面積の過半を受託する組織については20ha×生産調整率の範囲内〔7haが下限〕で、さらに中山間地域の同組織については20ha×生産調整率×5/8の範囲内〔4haが下限〕で規模要件を緩和）、③所得特例（対象品目を経営上の重要な構成要素とし、有機栽培・複合経営等で相当水準の所得を挙げている農業経営については個別に認定）、という特例措置が設定された。

(2) 対象農業経営に対する所得補償＝直接支払いの算定方法

対象農業経営に対する所得補償＝直接支払いは、大きく「生産条件不利補正対策」と「収入減少影響緩和対策」によって行われることになった。

「生産条件不利補正対策」は諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するための措置とされ、麦・大豆・甜菜・でん粉原料用馬鈴薯がその対象品目とされた。この4品目については従来輸入価格に引き寄せられた国内市場価格が形成されており、その国内市場価格と国産農産物の生産コストの差額を補填するために、麦については「麦作経営安定資金」、大豆については「大豆交付金」、甜菜については各種の調整金・交付金という形で政府から助成金が支出されていた（でん粉原料用馬鈴薯については輸入品との抱合せ販売による実需者負担）。「生産条件不利補正対策」はこれらの助成金を4品目を横断する形で組み替え、上述した対象農業経営に対して直接支払いを行うことにしたものである。なお、米は土地利用型品目の中心ではあるが、上記4品目とは異なり、外国産米の影響は限定的であって、基本的に国内市場価格は国産米によって形成されているため、同対策の対象品目にはならなかった。

同対策の支払い額の内訳については、対象農業経営の過去の生産実績（2004年産～06年産の各品目の助成金対象の数量を面積換算したもの）に基づく支払いが7割、当該年の生産量・品質に基づく支払いが3割とされた²³⁾。このうち過去実績に基づく支払いは当該年の農業生産を

22) 特定農業団体と同様の条件とは、①地域の農用地の2/3以上の利用集積を目標とする、②組織の規約を作成する、③組織の経理を一括して行う、④中心となる者の農業所得目標を定める、⑤農業生産法人化計画を有する、である。

23) 各品目における過去の生産実績（面積単価）、各年の生産量・品質に基づく支払い（数量単価）はそ

刺激しないという理由で WTO 農業協定上「緑の政策」となるが、当該年の生産量・品質に基づく支払いは当該年の農業生産を刺激するという理由で「黄の政策」として扱われる。先に触れたように「品目横断的経営安定対策」登場の背景の1つとして WTO 新農業交渉で予想される「国際規律の強化」への対応があったが、「生産条件不利補正対策」は「緑の政策」部分を7割に止めたのである。これは、「新基本計画」が、旧「基本計画」を引き継ぐ形で食料自給率の向上を目標として掲げ、また、消費者・実需者ニーズを踏まえた品質の向上を提起したことにより、4品目の国内生産量の維持・拡大や品質向上のために「黄の政策」に該当する部分も一定程度残しておく必要があったことによる。

「収入減少影響緩和対策」は、天候不順や市場価格下落等による対象農業経営の収入減少に対してその影響を緩和するための措置であり、上記4品目に米を加えた5品目が対象品目とされた。同対策では、対象品目ごとの当該年の収入と基準期間（過去5年のうちの最高年と最低年を除いた3年）の平均収入との差額を各対象農業経営ごとに合算・相殺し、減収額の9割を積立金（対象品目ごとの基準期間の平均収入の10%の減収に対応しうる額とし、政府3：生産者1の割合での拠出を行う）の範囲内で補填することとされた（ただし、農業災害補償制度による補償との重複を排除する）。

3 「米政策改革推進対策」の内容

(1) 生産者団体主体の米生産調整への移行

「米政策改革推進対策」は、「品目横断的経営安定対策」に対応して「改革米政策」の枠組みを変更したものであるが、それだけではなく、米生産調整について、その遂行主体を生産者団体に完全に移行させたものでもある。

先に触れたように、「米政策改革大綱」の下、生産者団体は自ら米の生産目標数量を決定してそれを各米生産者に配分することとされ、米生産調整について制度的には生産者団体主体の遂行体制が作られたが、そこでは経過措置として2008年度を超えない期間において国・地方公共団体も生産調整遂行の主体として残ることになった。同時に「米政策改革大綱」は「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07年度からの前倒し実施の可能性も示唆していた。そして、これについて「米政策改革推進対策」は「平成18年度に移行への条件整備等の状況を検証した上で、平成19年度から新たな需給調整システムへ移行することを目指す」として前倒し実施に向けて一歩踏み込んだのである。

これを受けて、06年2月に農林水産省に「新たな需給調整システムへの移行の検証に関する検討会」が設置され、5回の検討会を経て、06年7月に07年度からの移行を了承するという結論が出された。そして、これによって06年度をもって経過措置は打ち切れ、07年度から米の生産調整はその遂行主体が完全に生産者団体に移行することになったのである。

なお、04年度以降行われていた米過剰発生防止のための事後対策としての「集荷円滑化対策」は継続して行われることとされた。これについては、同対策の実効性を確保するためとして、

それぞれ、小麦では2万7740円/10a・2110円/60kg（Aランク1等）、大豆では2万0230円/10a・2736円/60kg（2等）、甜菜では2万8910円/10a・2150円/t（糖度17.1%）、でん粉原料用馬鈴薯では3万7030円/10a・3650円/t（でんぶん含有率17.4%）、である。

なお、過去の生産実績に基づく支払いは、対象農業経営が生産を行う4品目であっても07年度以降新規に生産されるものには適用されないが、それでは新たな生産は行われにくくなるという批判を受けて、対象農業経営の新規作付に関しては、別途の措置をとることが検討されている。

従来60kg当たり融資額(3000円)と助成金(3000円)合わせて6000円であった生産者手取価格について、05年産米に遡って助成金を1000円引き上げ、7000円とする措置が採られることになった。

(2) 米価下落への対策

上で見たように、米は「品目横断的経営安定対策」の「収入減少影響緩和対策」の対象品目に含まれたが、これに対応して「米政策改革推進対策」は米価下落対策の機能重複を避けるため、「改革米政策」の下で行われていた「稲作所得基盤確保対策」及び「担い手経営安定対策」を廃止した。

このことは「品目横断的経営安定対策」の対象農業経営(従来の「担い手経営安定対策」の対象農業経営はほぼこれに含まれると考えてよい)以外の稲作経営に対する米価下落対策がなくなることを意味する。しかし、従来の「稲作経営基盤確保対策」は米価下落対策であると同時に、米の生産調整の完全実施を加入条件としていたように、生産調整実施に実効性を持たせる措置の1つでもあった。したがって、「稲作経営基盤確保対策」が廃止されるならば、「品目横断的経営安定対策」の対象農業経営以外の稲作経営の米生産調整参加へのインセンティブが弱まり、07年度から開始される生産者団体主体の生産調整が混乱する可能性が生じる。

そこで「米政策改革推進対策」は、従来の「産地づくり対策」を引き継いだ「新たな産地づくり対策」(07年度～09年度)の中に米価下落対策としての「稲作構造改革促進交付金」を設けた。これは、都道府県による設計によって、「品目横断的経営安定対策」の対象農業経営以外の稲作経営の稲作収入の減少に対して米作付面積による定額払いを行うとしたものであり(10a当たり4000円。減収が定額以下に止まった場合は減収の9割まで補填)、ここでは「稲作経営確保基盤対策」で行われた生産者拠出は廃止された。交付単価については利用権の設定や集落営農組織への参加など「担い手」(「品目横断的経営安定対策」の対象農業経営)への農地利用集積に取り組む場合に加算を行うこととされたが(10a当たり3000円。ただし、2年以内に「担い手」への集積が確実な場合に限定)、その加算額の交付面積については「担い手」の育成や増加の見通しなどを踏まえ、期間中に漸減するように設定して(07年度約50万ha→08年度約45万ha→09年度約40万ha)、「品目横断的経営安定対策」への誘導を図ることとされた。

つまり、「米政策改革推進対策」は、「品目横断的経営安定対策」実施に伴う米生産調整の混乱を回避するための、「品目横断的経営安定対策」で対象外となる稲作経営を対象にした米価下落対策であるが、それはあくまでも経過措置であって、最終的には稲作についてもその生産を「担い手」に集約し、米価下落対策も「品目横断的経営安定対策」に収斂させることを目指している。米価下落対策であるものの「稲作構造改革促進交付金」と名付けられているのはこのためである。

4 「経営所得安定対策等大綱」登場の農政史的意味

「経営所得安定対策等大綱」の中心である「品目横断的経営安定対策」は、各品目の販売農家すべてが対象となる従来の価格・所得政策に代えて、政策対象となる農業経営を限定し、限定された農業経営に対して品目横断的に所得補償＝直接支払いを行うことを打ち出した。経営規模等要件で対象農業経営を限定するというこの方式は、「改革米政策」における「担い手経営安定対策」で導入されたものであった。しかし、「担い手経営安定対策」では、問題が米価下落対応への追加的補填の有無に限られていたのに対し、「品目横断的経営安定対策」では、「生産条

件不利補正対策」なしには再生産が困難な麦・大豆等を対象品目としているために、問題は農業経営の存亡に直結するものとなっている。その意味において、「品目横断的経営安定対策」は「担い手経営安定対策」とは質が異なる。

「品目横断的経営安定対策」の登場背景の1つとして、WTO 新農業交渉における「国際規律の強化」への対応があったが、これは対象農業経営を限定する理由にはなりえない。「国際規律の強化」への対応だけが問題ならば、対象となる農業経営を限定する必要はなく、対象品目に関わる販売農家すべてを対象とした「生産条件不利補正対策」「収入減少影響緩和対策」を行えばいいからである。しかし、新基本法に沿った「効率的かつ安定的な農業経営」の育成を図るためとして「選別政策」を行おうとすれば、対象農業経営を限定することが必要になる。そして、それは「農業経営」に着目するがゆえに、対象農業経営に対して行われるべき価格・所得政策は品目横断的な色彩を帯びることになる（そして、品目横断的となるがゆえに、それは「価格・所得政策」ではなく「所得補償」となる）。

つまり、「対象農業経営の限定」を最大の特徴とする「品目横断的経営安定対策」登場の最も重要な理由は、農業部門への財政支出削減要求を背景に、新基本法下での「効率的かつ安定的な農業経営」の育成を図るためとして対象農業経営を一部に限定することにあつたのであり、「国際規律の強化」への対応の必要性は、「品目横断的経営安定対策」が一方で所得補償＝直接支払いという特徴も持っているがゆえに、同対策を導入する正当性を政府が説明するに際してはその説明を補強する役割は担ったものの、客観的には補助的理由にしか過ぎなかったと言えるだろう。

次に「品目横断的経営安定対策」と「表裏一体」の関係とされている「米政策改革推進大綱」については、次のような位置づけを与えることができる。

先に触れたように、1995年11月の食糧法施行によって、政府の米需給管理は「米過剰発生防止の事前対策としての生産調整」「不足対策としての備蓄」「流通安定対策としての計画流通米の管理」、の3つに限定された。しかし、その後連年の豊作の下、米過剰発生防止の事後対策としての調整保管ないし過剰米処理は自主流通法人＝全農（生産者団体）だけでは対応できず、政府による大量の国産米買入れ→政府国産米在庫量の増嵩、という対処が行われた。しかし、これは政府財政を圧迫することになったために、99年の「活性化対策」以降、政府の国産米買入量には制限が設けられ、事後対策としての過剰米処理は生産者団体が主体となって行うことになった。「米政策改革大綱」は、計画流通制度の廃止に加えて、事前対策としての米生産調整についてもその主体を生産者団体に移すとしたが、ここでは国・地方公共団体も当面の間生産調整の主体として残るといった経過措置がつけられた。

今回の「米政策改革推進対策」は、この経過措置を06年度で廃止し、07年度から米生産調整の主体を完全に生産者団体に移行するとしたものである。これによって米の需給調整については、原則、事後対策たる過剰米処理に加え、事前対策たる生産調整についても生産者団体が主体となって行う体制が確立したのであり、米の需給管理に対する政府の直接的関与は基本的に「不足対策としての備蓄」に限定されたと言ってよい。

ただし、米の生産調整に関して政府が全く関与しなくなったわけではない。07年度からの「新たな産地づくり交付金」には従来の「産地づくり交付金」と同様、転作物生産への助成が含まれており、また、「品目横断的経営安定対策」導入に伴う「稲作経営基盤確保対策」の廃止によって米の生産調整が混乱することを防止するために「新たな産地づくり交付金」の中には「稲作構造改革交付金」が設けられた。しかし、一方で「稲作構造改革促進交付金」はあくまでも経過措置であり、最終的には稲作における「効率的かつ安定的な農業経営」の成長に伴って

「品目横断的経営安定策」に収斂させていくとされているのである。

以上、「経営所得安定対策等大綱」は、新基本法下の価格・所得政策を再々編して一部の農業経営に限定した所得補償＝直接支払いを行うこととともに、米過剰発生防止に関して従来の事後対策に加え、事前対策についても生産者団体に遂行主体を移したことがその大きな特徴である。これは、従来の新基本法農政ではドラスチックには行えなかった、「効率的かつ安定的な農業経営」育成を図るためとした農業経営選別政策、及び米の需給管理における政府の役割の縮小を、新自由主義の方向でさらに大きく進めたものと言えるだろう。

VI むすび

以上、米政策を中軸に据えて、食糧法・新基本法下における農政展開を見てきた。

そこでは、一方で食糧法施行後における米過剰発生防止のため、政府が事前対策＝生産調整とともに事後対策＝国産米政府買入れを行うという、米の需給調整に対する政府の積極的関与が一時的にはあったものの、1997年の「新たな米政策大綱」以降とくに99年の「活性化対策」以降、事後対策＝過剰米処理は生産者団体主体のものとなされ、02年の「米政策改革大綱」下では計画流通制度が廃止されるとともに、経過措置付きではあるものの事前対策＝生産調整も生産者団体主体で行うこととされるなど、米の需給調整に対する政府の関与・責任が一貫して後退させられてきた。

他方では、米を含む主要品目の価格・所得政策が「価格形成は市場原理に委ね、生産者手取価格の補償については別途対策を講じる」という新基本法の方向に沿って再編されたが、これは各品目の販売農家すべてにその効力が及ぶ点では以前の政策と同様であったため、新基本法のもう1つの目的である「効率的かつ安定的な農業経営」の育成を図るためとして、対象を育成すべき農業経営に限定すべきという、価格・所得政策の再々編を求める動きも生じた。

つまり、食糧法・新基本法の下における米政策・日本農政には、①米需給管理からの政府の撤退、②育成すべき農業経営への施策の集中、という新自由主義に基づいた2つの大きな流れがあったのであり、「品目横断的経営安定対策」で所得補償＝直接支払いの対象となる農業経営を限定し、「米政策改革推進対策」で米生産調整の生産者団体主体の遂行体制を作った「経営所得安定対策等大綱」は、この2つの流れの結節点に位置づく政策として捉えられるのである。

しかし、「品目横断的経営安定対策」によって「効率的かつ安定的な農業経営」＝大規模農業経営が日本農業生産の相当部分を占める農業構造が確立するかどうかは極めて不透明である。というのも、大規模経営の創出には一部農業経営への農地利用集中が必要であり、それには農地の「出し手」農家に対する地代支払いが不可欠であるが、安価な輸入食料の増大による国内農産物市場価格の低迷、及び財政支出削減下での価格・所得補償の切下げによって、大規模経営の地代支払力は低下しているからである。

また、生産者団体が自ら各地域・各生産者に米生産目標数量を割り当てる生産者団体主体の米生産調整についても、米流通がほぼ完全に自由化され、以前にもまして産地間競争が激化している中で、それが各地域・各生産者の納得の下に整然と行われる保障はどこにもない。

「経営所得安定対策等大綱」で打ち出された諸施策が「新基本計画」が掲げる「食料自給率の向上」に繋がるかどうか、また、国産米の需給・生産の安定に寄与するものかどうか、今後いっそうの検討が必要である。

(2006年9月25日受理)