

新基本法農政の10年 —何が変わったか—

岸 康 彦

目 次

はじめに

I 旧体制との決別

1. 食糧残滓の一扫
2. 価格政策の戦線縮小
3. 「平成の農地改革」

II 新しい政策手法の導入

1. 直接支払制度の本格採用
 - 1) 中山間地域等直接支払制度
 - 2) 麦・大豆（等）直接支払い（生産条件不利補正対策）
 - 3) 環境支払い（農地・水・環境保全向上対策の「営農活動支援」）
2. クロス・コンプライアンスの定着
3. “丸がかえ”型政策から選別政策へ

おわりに

注

は じ め に

1999年7月に食料・農業・農村基本法（以下、特に必要な場合を除き「新基本法」と略す）が制定されてから10年が経過した。この間に、新基本法に基づく農政（以下「新基本法農政」と呼ぶ）はいかなる変化をもたらしたか。

2007年7月の参院選における民主党の圧勝、2009年8月の衆院選による政権交代という政治の激動期に遭遇したことで、農政もまた変化のさなかにある。

しかし、そうした中でも新基本法農政の10年で変わったこと、新たに根付いたことは、それぞれをどう評価するかは別にして少なくない。マニフェスト重視の民主党農政はまだ動き出したばかりであり、全貌を現すまでには若干の時間を要するだろう。その意味では、現在の“空白”期間は10年の軌跡を検証するための一区切りになったと言えなくもない。

個々の施策についてはそれぞれに多くの優れた研究があり、2005年の第2次食料・農業・農村基本計画¹⁾でもそれまで5年間の政策について評価が行われた。2009年10月からは民主党政権の下で、次期基本計画の準備作業も始まり、これまでとは異なる立場から政策評価の作業が進められるはずである。本稿では一つ一つの施策に深く立ち入るよりは、大きな流れとして農政がどの方向に進みつつあるかを、カギになるいくつかの変化を通して検討してみたい。

農業基本法（以下「旧基本法」と呼ぶ）と違って、新基本法は政策対象を食の分野（消費者、食品産業など）や環境分野にも広げるなど、農政の対象が多様化している。新旧基本法の各条項を対比するだけでも、そのことは一目瞭然である。それだけでなく、農政の変化のスピードも速まっている。

新基本法の各条項について、この10年間に何が具体化したかを見る手がかりとして、理念、主要条項と関係する法律、制度などの新設・改正状況をまとめると表1のようになる。

10年間の政策の変化を見るための堅実な方法は、個々の施策を新基本法に従って「食料」「農業」「農村」とか、あるいは四つの理念ごとに仕分けして検討することだろう。例えば、政策研究をレビューする形でまとめられた生源寺眞一編著『改革時代の農業政策』²⁾は前者の構成によるものであり、示唆される場所はきわめて多い。しかし本稿では、そうした方法をあえて避け、「変化」という切り口からの接近を試みたい。変化とは、大きく分ければ旧体制との決別、新しい政策手法の導入の二つである。もちろん、これらは相互に関連性を持っており、重なり合う部分も少なくない。

本来、政策を裏付ける最も重要な手段は毎年度の予算である。旧基本法の時代には、農業予算に計上された施策の大部分は、法第2～4章の見出しに照応して「生産政策」「価格・流通政策」（後に「所得」が加わる）「構造政策」のいずれかに分類することが可能だった。例えば旧基本法最後の年である1999年

度の農業関係予算額（補正後）は、生産65.7%、価格・流通・所得14.7%、構造9.3%、その他（農業従事者の福祉の向上、農業団体関連等）10.2%という構成になっている³⁾。

一方、新基本法は第1章（総則）に四つの理念を掲げ、第2章（基本的施策）ではそのうち「多面的機能の発揮」を除く三つ、すなわち「食料の安定供給の確保」「農業の持続的な発展」「農村の振興」について必要な施策を講ずるとしている。これを受けて食料・農業・農村基本計画でも、「政府が講ずべき施策」は三つに分けて示されている。しかし、基本計画を具体化した各年度の予算は必ずしもそれに対応した柱立てになっているわけではなく、柱そのものの表現も毎年変わる。例えば2008年度から3年間の予算は表2のようなくくり方（重

表1 新基本法の主要条項と関連する法律・制度等の新設・改正状況

理念	条	内 容	主な事項(数字は施行・策定・実施年)
①	16	食料消費に関する施策の充実	食生活指針2000、B S E 法2002、食品安全基本法2003、牛肉トレーサビリティ法2003、食の安全・安心政策大綱2003、食育基本法2005、食品衛生法改正→ポジティブリスト制度2006、J A S 法改正2006
①	18	農産物の輸出入に関する措置	WTO交渉日本提案2000
①	19	不測時における食料安全保障	不測時の食料安全保障マニュアル2002
③	21	望ましい農業構造の確立	経営基盤強化促進法改正2005、農地法改正2009
③	22	専ら農業を営む者等による農業経営の展開	農地法改正2001, 2009
③	23	農地の確保及び有効利用	農振法改正2000、構造改革特区法2002、農地法改正2009
③	24	農業生産の基盤の整備	土地改良法改正2002
③	25	人材の育成及び確保	青年就農促進法改正2004
③	30	農産物の価格の形成と経営の安定	米政策改革大綱2002→食糧法改正・米政策改革関連施策2004→米政策改革推進対策2007(水田等有効活用自給力強化向上対策2009)、経営所得安定対策等大綱2005→担い手経営安定法・品目横断的経営安定対策(水田・畑作経営所得安定対策)2007
③	32	自然循環機能の維持増進	持続農業法1999、農林水産環境政策の基本方針2003、農業環境規範2005、有機農業推進法2006、農水省生物多様性戦略2007、農地・水・環境保全向上対策2007、生物多様性基本法2008
④	34	農村の総合的な振興	景観法2004、農地・水・環境保全向上対策2007
④	35	中山間地域等の振興振興	中山間地域等直接支払制度2000
④	36	都市と農村の交流等	農山漁村活性化法2007
	37	行政組織の整備等	食糧庁廃止、消費・安全局新設2003
	38	団体の再編整備	農協法改正2002

(注) 1. 新基本法の理念は①食料の安定供給、③農業の持続的な発展、④農村の振興。
2. 法律名等は適宜省略した。

点事項) になっていて、新基本法の理念などとの対比にすこぶる手間がかかる。食料・農業・農村白書参考統計表の予算のページを見ても、新基本法になってからは無味乾燥な総括表が掲載されているだけで、表の欄外に「平成12年度以降は、予算体系の見直し等があり、農業予算を同様に分類することができない」と素っ気ない注が付いている。農業・農村が多様化しているという事情はあるものの、予算によって政策の変化を的確に捉えることの困難さが増しているのである。

ところで、10年間の農政を鳥瞰するに当たり、背景として押さえておくべきことが少なくとも三つある。国際的にはWTO交渉の進行、国内的には国家財政の窮迫であり、さらに21世紀における人類最大の課題として環境問題がある。

日本がWTOの一員である限り、WTOの求めるグローバル化路線を全面的に否定することはできない。グローバル化の時代を生き抜くために、新基本法は日本農業の持続的な発展の条件として「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」(第21条)の実現を目指している。旧基本法時代以来の言葉を使えば「産業としての農業の確立」である。そのための財政支援は、WTO農業協定における「緑の政策」、またはせいぜい「青の政策」

表2 農業予算の構成(重点事項)

2008年度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強い農業づくりと地域を元気づける農山漁村の活性化 2. 食と農に関する国家戦略的取組 3. 地球的視野に立った資源・環境対策の推進
2009年度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 国際的な食料事情を踏まえた食料安全保障の確立 2. 農山漁村の活性化 3. 資源・環境対策の推進
2010年度概 算要求(旧 政権下)	<ol style="list-style-type: none"> 1. コミュニティを維持し地域資源を活かす農山漁村活性化対策 2. 農業所得増大に向けた戦略的取組の推進 3. 我が国農業を支える担い手の育成・確保 4. 食の安全・消費者の信頼確保 5. 農林水産業・食品産業の潜在力を活かした新たな分野への挑戦
2010年度概 算要求(新 政権下)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 戸別所得補償制度のモデル対策 2. 食料供給力の向上対策 3. 農山漁村の活性化対策 4. 食の安全の確保対策 5. 農山漁村の6次産業化対策

(注) 林野、水産関係を除く。

からはみ出さないことを求められる。日本の農政は国際規律によって一定のタガをはめられているのである。

他方で国家財政の窮迫はますますムダ使いを許さなくなっている。何がムダであるかの判断は分かれるとしても、現実には農水省予算は減り続けてきた。広範な受益者を想定する施策はしばしばジャーナリズムから「バラマキ」と批判される。後述のように農政は消費者負担型の価格政策から財政負担型の直接支払いへと転換を進めている最中だが、これによって財政支出が膨張しないよう、例えば従来の品目別価格政策の予算と同程度の金額を直接支払いに振り向けるといった操作を余儀なくされている。財政の観点からも、支援対象を限定する選別政策の導入は最も有力な選択肢だったと言えよう。

農業と環境の関わりについては本稿でも、環境（直接）支払いとクロス・コンプライアンスを中心に繰り返し触れることになる。全ての政策の前提に「環境」が置かれる時代だということである。

I 旧体制との決別

ここで旧体制とは、戦後日本の農政を形づくってきたシステムと言い換えてもよい。1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）によって農政が戦後システムからの脱却に踏み出したことは周知の通りだが、それまで半世紀近く続いたシステムが一挙に変わったわけではない。「新政策」から7年後にスタートした新基本法農政は、旧体制と最終的に決別する役割を担っていた。

1. 食管残滓の一扫

1995年に施行された食糧法（主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律）は、政府への売り渡し義務の廃止と民間主体の流通への転換、生産者の「売る自由」の保証などの点で米政策の新時代を開いたものの、その後の米政策がなお少なからぬ点で食管法（食糧管理法）時代の残滓を背負っていたことも事実である。代表的なものが計画流通制度であり、また“半強制的”な生産調整だった。生産調整研究会によって2002年に行われた米政策の洗い直しを基に農水省

が省議決定した「米政策改革大綱」（02年12月）と、03年6月に成立、04年4月に施行された改正食糧法は、そうした食管残滓にいわばとどめを刺す意味を持っていた。

参考までに触れておけば、食糧法はそれ以前にも、新基本法制定に3カ月余り先行して改正されている。この時の改正は米輸入の関税割当制度移行（関税化）を内容としていた。これによって、ウルグアイ・ラウンド農業交渉で米を関税化の特例としたことによるミニマム・アクセス米のとめどない拡大に一定の歯止めを掛けたのである。関税化移行は同時に、WTO農業協定により2000年から始まることになっていた新たな農業交渉（実際に始まったのは2001年11月）に備え、今では重しとなった特例措置を脱ぎ捨てて身軽になることでもあった。

2004年の食糧法改正による米政策の改革は2010年度を「米づくりの本来あるべき姿」を実現するゴールと定めた。改革は2004～06年度を新たな需給調整システムへの移行準備期間とし、06年度にその結果を検証した上で、順調なら07年度から、遅くも08年度から第2段階に進むというスケジュールで始まった。「米政策改革大綱」及び「米政策改革基本要綱」（2003年7月）において、改革が最終的に目指したのは以下の3点である。

- ①農業者・農業者団体が主役となる需給調整システムの構築（08年度まで）。
- ②農水省が2000年の第1次食料・農業・農村基本計画決定に合わせて作成した「農業構造の展望」の実現（10年度まで）。
- ③生産調整研究会が打ち出した「米づくりの本来あるべき姿」の具体化（同）。

改革のキーワードは「農業者・農業者団体が主役となる需給調整システム」と「米づくりの本来あるべき姿」である。まず「農業者・農業者団体が主役となるシステム」とは、「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」⁴⁾と定義される。政府は情報提供や生産調整方針の認定、助言、支援などを通じ、農業者・農業者団体の主体的な取組を支援する。政府から農業者・農業者団体へと、需給調整の主役が交代するわけである。

次に「米づくりの本来あるべき姿」について、基本要綱は三つの面からそのイメージを示している⁵⁾。

- ①生産構造＝「効率的かつ安定的な農業経営」が生産の太宗を占め、麦・大豆の本作化など水田農業の望ましい生産構造が実現し、水田が適切に利用されてその多面的機能が発揮されていること。
- ②需給調整システム＝経営判断等の基礎となる需給・価格情報を踏まえ、農業者や産地が、自らの判断により適量の米生産を行う等、主体的に需給調整が実施されていること。
- ③集荷・流通＝需要・価格の情報が農業者に的確に伝わり、需要動向に応じた集荷・流通が行われる体制が整備されていること。

このうち②は「農業者・農業者団体が主役となる需給調整システム」を別の言葉で表現したものと理解できる。

では米政策改革大綱と食糧法04年改正で具体的にどこが変わったか。

政府が流通計画を立て、計画流通米と計画外流通米を区別するという計画流通制度は廃止され、この時点で米の価格・流通は全面的に自由化された。生産調整は減反面積を割り振るネガ方式から、前年の販売実績を基礎に生産目標数量を配分するポジ方式に変わった。もっとも、建て前としてはそうであったものの、実際には数量ではなく面積換算された数字が配分され、現場感覚としてネガ方式とポジ方式の違いは画然としたものではなかった。生産者としては水田の4割近くに米を作れないという状況に変わりはないからである。

生産調整の参加者には、需給情報に加えて産地づくり交付金や価格低落時の経営安定対策などのメリット措置が提示される。生産者はそれを基に自らの経営判断として参加、不参加を決めるのである。生産調整研究会の座長だった生源寺眞一氏は新しい生産調整システムの特徴として、販売実績が生産目標数量に素直に反映される「自己決定的な配分方式」と「メリット措置を受け取することを前提に、納得のうえで生産調整に参加する仕組み」の二つをあげ、さらに後者については「裏返せば、メリット措置を放棄し、その意味でデメリットを甘受することを前提として、自己責任であえて生産調整に参加しない判断があるとしても、それはそれとして認めようという仕組みにほかならない」⁶⁾と述べている。主役となったからには自己責任による経営判断があつて当然であり、むしろ経営判断のない主役などあり得ない。その意味で、生産調整は実質的な選択制に転化したと言うべきだろう。

新しい需給調整システムにはいくつかの問題が発生した。特に重要と思われる2点をあげておく。

第一は価格下落への対応である。新システムでは生産者・生産者団体が主体的に行う生産調整を前提に、①豊作による過剰米は集荷円滑化対策によって区分出荷し、主食用米の市場から隔離する、②それでも価格が下落した時には、担い手を対象とする品目横断的経営安定対策⁷⁾の収入減少影響緩和対策と、非担い手を対象とする稲作構造改革促進交付金によって補てんする、という仕掛けになっていた。しかし、集荷円滑化対策は区分出荷した米の実質価格（無利子短期融資の精算価格と生産者支援金の合計）が60kg当たり7,000円にとどまることなどから、その効果は当初から疑問視されていた。

一方、収入減少影響緩和対策は直近5年のうち中庸3年の価格・収入が補てんの基準となるが、米価が連続して低下すると基準価格それ自体も低下し、補てん単価が減るという懸念が早々に現実化した。また稲作構造改革促進交付金は同様な問題のほかに、交付額が収入減少影響緩和対策による担い手への補てん額を超えてはならないうえ、地域の判断で産地づくり交付金に充当することも可能とされ、実際にそのように運用した地域も少なくないなど、農家をとまどわせる場面もあった。

第二は米政策と構造政策の合体という、より基本的な問題である。品目横断的経営安定対策のうち米が対象になるのは収入減少影響緩和対策だが、品目横断的経営安定対策に加入できるのは認定農業者か集落営農に限られる。認定農業者になるには生産調整に取り組んでいることが必要⁸⁾だから、生産調整非参加者は自動的に対策から排除されることになる。この点でしばしば疑問の声が聞かれたのは、大型稲作経営であって生産する米の販売先が確実に決まっているなどのため、経営判断として生産調整を行わないケースである。そうした経営は稲作の最も有力な担い手であるにもかかわらず、担い手のための経営安定対策に加入できないというのは、生産調整至上主義のもたらした矛盾と言うほかない。米の生産調整と日本農業の担い手の確保という次元の違う問題を一体的に進めてしまった⁹⁾ところに、ボタンの掛け違いがあった。

以上のような問題点を抱えながらも、2006年度までの移行準備期間は、たまたま集荷円滑化対策の発動が2005年の1回だけで、しかも作況指数が101と過

剩の程度が小さかったこともあって、予想されたよりは順調だったと言える。06年に設けられた「新たな需給調整システムへの移行の検証に関する研究会」でも、1年前倒しでの第2段階移行が可能という結論が出され、07年度から「農業者・農業者団体が主役となる需給調整システム」がスタートした。

それ以後の農政の混迷については詳述する必要がないだろう。2007年7月の参院選における自民党の大敗と出来秋の米価低落を機に、政府・与党は差し当たっての米価下支え策である政府備蓄米34万トンの買い増し、全農調整保管米10万トンの飼料転用に加え、生産調整への助成拡大と目標達成に向けての政府のコントロール強化、非達成者に対するペナルティの示唆など、米政策改革の方向とは大きくずれる施策を次々に打ち出した。2008年産では集荷円滑化対策のために区分出荷された米を「特例として」実勢価格で政府が備蓄用に買い入れるという、生産調整不参加者を喜ばせるような応急措置まで登場し、米国のマーケティングローンの日本版ともいえる集荷円滑化対策は事実上崩壊した。米政策は「先祖返りの状態」¹⁰⁾「旧食管システムの復活に近い」¹¹⁾と批判されるような状況に陥った。

そういう中で、石破茂農相（当時）は生産調整の見直しを提唱し、選択制、廃止を含む各種の政策選択についてシミュレーションを行った。これを機にジャーナリズム等を舞台に生産調整廃止あるいは選択制移行の議論が盛んになったが、十分に詰められる前に09年の政権交代を迎えた。民主党政権はマニフェストに農業者戸別所得補償制度を掲げ、後述するように2010年度にまず米でモデル事業を行うことになったため、米政策改革は「米づくりの本来あるべき姿」が実現するはずだった2010年を前に頓挫したのである。

2. 価格政策の戦線縮小

新旧基本法の大きな違いの一つは農産物価格に対する政府の関わり方の程度である。

「国は、重要な農産物について、農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正する施策の重要な一環として（中略）その価格の安定を図るため必要な施策を講ずる」（農業基本法第11条）

「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」（食料・農業・農村基本法第30条）

前者は政府が価格の「安定」に責任を持つが、後者は価格の「形成」が適切であれば良いとする。その違いは歴然としている。後者は「生産者保護に傾斜しすぎた価格政策を見直して、価格が需給を適切に反映するように改める」とでも読むべきところだろう。需給を適切に反映するとは市場メカニズムの活用にはほかならない。市場で自由に形成された価格を需給事情のシグナルとして農家に伝え、需要に即した供給を図ろうというのである。

ただし、新基本法はこれに続く2項で「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」ことをつけ加えている。価格形成自体は市場に任せ、暴落などのために育成すべき経営に悪影響が出るような時は別の施策でカバーする。その後の農政はまさにそのような方向へ進行している。価格政策の戦線縮小と後述する経営安定対策はいわばワンセットとして、旧体制に代わる新しい政策手法を形成してきた。

価格政策の見直しには財政負担の問題以外に主として二つの理由があった。

第1に、旧基本法が農業従事者と他産業従事者の所得格差是正を掲げたものの、構造政策がはかばかしく進展しなかった結果、価格による農家所得の増大に傾斜しすぎたことである。代表的なものは食管制度の基本形、すなわち政府の決める価格による米麦の全量国家買い入れだが、ほかにも最低価格保証制度、安定帯価格制度、安定指標価格制度、不足払い制度、安定基金制度など、多様な価格支持・安定対策が採用されていた。この結果、農家が安心して生産に専念できる反面で需給事情が農家に伝わりにくくなり、米をはじめ多くの農産物の過剰生産を招くとともに、農家の経営感覚、コスト意識を低下させた。そのことは消費者が相対的に安価な輸入農産物に関心を向ける原因ともなった。過剰な政策関与の欠点である。

第2は、ガット（後にはWTO）の国際規律との関係である。1986～93年のウルグアイ・ラウンド農業交渉で日本は農産物市場の大幅な開放を迫られた。この交渉を通じて、数量制限と高率関税による輸入障壁を中心とする日本の貿易・価格政策は市場のわい曲性が高いと輸出国から追及され、農業保護政策の転換が避けられなくなった。日本がWTOの一員であることを前提とすれば、

独自の立場を主張することは可能だとしても、WTO農業協定における「緑の政策」、あるいは少なくとも「青の政策」に近づく努力を放棄することはできない。

旧基本法下での価格政策の転換は、部分的には米の自主流通制度（1974年）あたりから始まったと言えそうだが、その歩みは緩慢だった。既に1980年の農政審議会答申「80年代の農政の基本方向」では「農業所得の維持増大を図っていく上で、今後価格政策はこれまでのように主役的な役割を果たすことが困難」¹²⁾ という認識が示され、また86年の農政審議会報告「21世紀へ向けての農政の基本方向」でも「需給実勢を反映したより弾力的な価格政策の運用」¹³⁾ が強調された。めぼしい変化としては1986～87年の政府支持価格いっせい引き下げ¹⁴⁾ 以後、支持価格の抑制的運用（引き下げないし据え置き）の定着、米の入札を行う自主流通米価格形成機構（現在の全国米穀取引・価格形成センター）の設立（1990年）などがあるが、価格政策の大枠は引き続き維持された。

全面的な政策転換の開始を告げたのは1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）である。そこでは「農業構造の変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」¹⁵⁾ ことが明記された。先に見たように、それまでも類似の表現は使われてきたが、「新政策」は「農業構造の変革」とは何かについて「効率的・安定的経営体が生産の太宗を占めるような農業構造を実現」することであるとし、目指すべき「効率的・安定的経営体」の姿を「年間労働時間と生涯所得で地域の他産業従事者と遜色ない水準」などと具体的な内容を伴って示した¹⁶⁾ 点にきわだった特徴がある。農業の構造を変えるために価格支持をやめ、市場を活用するというこの考え方はほぼそのまま新基本法に引き継がれた。

「新政策」から2年後、ウルグアイ・ラウンド合意の翌年（1994年）に出された農政審議会報告「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」では、従来のような価格政策の運用が次第に困難になるであろうことを見通して、「市場原理の活用と経営の安定を踏まえた価格政策の展開」¹⁷⁾ が必要であると提言した。なおこの報告は、「新政策」が米管理のあり方についても「市場原理・競争条件の一層の導入を進める」¹⁸⁾ とし、より中長期的な方向でも「研究していく」と初めて問題提起したのを受けて、「米の需給及び価格の安定が適切

に図られる新たな米管理システム」¹⁹⁾の構築を求めたことで知られる。この提言はほとんど間を置かず食糧法の廃止・食糧法の制定によって現実のものとなる。

こうした方向に沿って、90年代後半には「新たな米政策大綱」（1997年）を皮切りに、新基本法の制定と前後する98年から99年にかけて、いずれも「新たな」を冠した「麦政策大綱」「酪農・乳業対策大綱」「大豆政策大綱」「砂糖・甘味資源作物政策大綱」が相次いで策定された。個々の内容には触れないが、ほぼ共通する点は市場による価格形成によって消費者利益を擁護しつつ、経営安定対策によって農業経営を守るという施策の組み合わせにある。例えば麦の場合、1999年にそれまでの間接統制から民間流通（入札取引）に移行する一方で、輸入麦の売買差益を原資とする麦作経営安定資金が新設された。2007年度からはさらに制度が変わり、後述する品目横断的経営安定対策による直接支払いの対象品目となっている。大豆には不足払い制度が適用されていたが、定額交付金プラス大豆作経営安定制度の時期をへて、同様に品目横断的経営安定対策に組み入れられた。現在も行政価格が残っているのは指定食肉（豚肉と牛肉）の安定基準価格と安定上位価格だけとなった。これは卸売市場価格が両価格の間で推移するよう（独）農畜産業振興機構が指定食肉の売買操作等を行うものである。

価格支持や各種の輸入障壁（間接的な国内価格支持）による農業保護、言い換えれば消費者負担型の保護に代わり、新たな政策手法として登場したのは直接支払制度、すなわち財政負担型の農業保護政策である。これについては後にⅡ－3）で取り上げたい。

政府が価格政策から撤退することについてはむろん批判もある。特に米の場合、改正食糧法と米政策改革による新たな需給調整システムが米価の低落、特に連続的な低落に対してほとんど無力であることが、当初から指摘されていた。佐伯尚美氏は新しい米需給調整システムの弱点として、特に集荷円滑化対策の導入と備蓄運営ルールの改変をあげる。システム全体として「過剰必至の構造」に変わったにもかかわらず価格低落の歯止め措置はなく、「漫然と価格形成を市場に委ねている」と手厳しい²⁰⁾。

制度の建て前からは、集荷円滑化対策と国家備蓄とは正反対の性格を持つ。

以下のように前者は過剰時の生産者対策、後者は不足時の消費者対策という位置付けである。

集荷円滑化対策＝「豊作による過剰米が発生した際の米の価格下落による農業経営への影響を防ぐため、(中略)主食用と区分して在庫として保有する過剰米について、無利子の短期融資を行い、一旦市場から隔離する取組」(「米政策改革基本要綱」2006年11月改正)。

米穀の備蓄＝「米穀の生産量の減少によりその供給が不足する事態に備え、必要な数量の米穀を在庫として保有すること」(食糧法第3条)

過剰対策として旧食糧法には自主流通法人による民間備蓄と調整保管が義務づけられていたが、2004年の食糧法改正で廃止された。集荷円滑化対策はこれに代えて米政策改革で設けられたものだが、その効果に疑問が持たれていたことは既に述べた。一方、国家備蓄は1998年の新しい運営ルールの導入で、①備蓄水準を100万トに抑制する、②年間販売量を50万トとし、販売した分だけ買い入れる回転備蓄方式とする、③買い入れ、売り渡しとも入札による——など政府負担を軽くするための方策が採用された。

佐伯氏に言わせれば、集荷円滑化対策は豊作時の過剰に対する政府の責任の個人への転化にほかならず、備蓄運営ルールの変更は市場の失敗に対する政府の責任の放棄である。つまり価格政策の最終責任者は政府であり、暴落時の政府介入は必要不可欠だと言いたいのだろう。結果として2007年の米価低落時には政府備蓄米の買い増しが行われた。不足時の消費者対策が過剰時の生産者対策に転化したわけだが、何のルールもなく、なし崩し的に行われた買い増しが政府の責任を果たしたものと言えるのかどうか。「米政策における政府の機能とは？」²¹⁾という佐伯氏の問いかけに政府は答えないまま政権交代となったのである。

3. 「平成の農地改革」

旧体制との決別という点で最も象徴的なのは2009年の農地法改正だろう。戦後農政の根幹を成してきたもう一つのシステムである食管制度は、1995年の食管法廃止・食糧法制定によって市場活用型へと方向転換した。これに比べ農地法は70年改正で借地農を容認し、自作農主義から耕作者主義へと舵を切り替え

たものの、農地改革以来の「耕者有田」の精神は色濃く残っていた。今回の改正では、政府案から消えていた「耕作者」という言葉は衆議院での自民、民主、公明3党による修正で復活したものの、全体のトーンは明白に所有上位から利用優先へと移った。ちなみに民主党は「民主政策集INDEX2009」で「農地を耕作する者に対して農地の権利を取得させるという現在の「耕作者主義」の考え方を、農地所有者等は、耕作等農地の有効利用を行う義務を有するという「新たな耕作者主義」に改めます」としている。いずれにしろ自作農主義が完全に払拭されたという意味で、「平成の農地改革」と呼ばれるのにふさわしい。

「平成の農地改革」という言葉は、2008年5月の経済財政諮問会議第11回会議に有識者委員4氏が提出した資料「消費者のための農業改革を」の中で、9項目の「政策パッケージ」の一つとして使われた。改革内容としてあげられたのは①所有と利用の分離、②20年を超える定期借地権制度の創設、③農地データベースの完成と民間による農地仲介、④第三者機関による農地利用状況の監視・是正、⑤標準小作料の廃止——である。この方向は同年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008」（骨太方針2008）に盛り込まれた。

「所有から利用へ」をうたい文句とする農地法改正案は先に述べた修正のうち2009年6月17日に成立し、同24日に公布された。年内に施行が予定されている。なお農地法とともに農業経営基盤強化促進法、農業振興地域整備法、農業協同組合法が一括して改正された。

一連の法改正による今回の農地制度見直しは主として二つの狙いを持っている。農水省の説明²²⁾をそのまま引用すれば、一つは「農地を貸しやすく、借りやすくし、農地を最大限に利用」することであり、いま一つは「これ以上の農地の減少を食い止め、農地を確保」することである。前者の内容は①法の目的（第1条）を「所有」から「利用」に改める一方、農地の適正かつ効率的な利用を義務づける、②農地を利用する者の範囲を広げ、農業へ参入しやすくする、などであり、後者としては①農地転用規制を強化する、②農振農用地区域からの農用地の除外をしにくくする、などがある。そのほかに賃貸借の存続期間の延長（旧法の20年から民法の特例として最長50年に）、標準小作料の廃止、小作地所有制限の廃止、農業協同組合・連合会による農業経営などもあり、文字通りの抜本改正となった。

今次改正の事前検討に当たった農水省の「農地政策に関する有識者会議」で座長をつとめた高木賢氏は、自ら執筆した解説書で「農地関係者の「常識」を超えた内容」²³⁾と記している。また原田純孝氏は「当初の予想をはるかに超えた大改正」と述べ、高木氏の解説書もそうであるように、農地行政関係者の間で「改正」ではなく「新農地法」「新農地制度」等の呼称が使われ始めていることに注目している²⁴⁾。

農地法改正の細部には立ち入らないが、法の目的の変更と参入規制の緩和についてだけ触れておきたい。両者が相互に関連していることは言うまでもない。

法の目的を定めた第1条の改正は1970年に次いで制定後2度目である。どのように変わってきたかを見るために、やや煩雑になるが今次改正の政府案を含めて第1条の全文を対比してみよう。

①制定時（1952年）

この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。

②1970年改正

この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。（下線は筆者）

③2009年改正政府案

この法律は、国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であることにかんがみ、農地を農地以外のものにすることを規制するとともに、農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、国内の農業生産の増大を図り、もつて国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする。

④2009年衆議院修正案（＝成立）

この法律は、国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民

のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることにかんがみ、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ、農地を農地以外のものにするを規制するとともに、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もつて国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする。

①から②への改正は下線部の追加だけだが、②から③、さらに④への改正は大がかりである。その変化をひと口に言えば、制定時＝自作農主義、70年改正＝耕作者主義²⁵⁾、そして09年改正は利用主義ないし利用優先主義とでもいうことになるだろうか。利用主義という呼び方はまだなじみが薄いのが、例えば大泉一貫氏が「利用主義」、田代洋一氏が「適正・効率利用主義」と、今回の改正に対して立場を異にする両氏が期せずして類似の言葉を用いている²⁶⁾。なお石破茂農相（当時）は「利用者主義」と呼んだという²⁷⁾。「自作農」「耕作者」がどちらも農業を営む主体を示していたことからすれば、言葉の歴史的つながりという点では「者」を入れる方がいいかも知れない。

衆議院での修正によって「耕作者」は復活した。耕作者主義擁護の立場から政府案に反対してきた人々からすれば、かろうじて首の皮一枚つながったということになる。改正法を全体としてみれば、「効率的に利用する者」が所有権を除く権利を取得できる代わりに「適正に利用する義務」を負う、というように読むべきものだろう。「効率的」「適正」とは何かという議論はなお残るとしても、まさに利用優先主義そのものである。

今日、耕作者主義が利用優先主義に変わったからといって、今さら地主制が復活することは考えられない。懸念があるとすれば、一般企業が利益追求一点張りで農業に進出し、結果として農地を荒廃させ、農村社会にヒビを入れることだが、他方では高齢化の進展で全国に耕作放棄地が広がり、企業やNPOの力も借りないと農地の維持管理さえおぼつかない地域も多いという実態がある。このままでは食料・農業・農村基本計画の示す農地確保の目標達成がとうてい無理である以上、利用優先への転換は必然であり、所有上位の時代に戻るこ

はできない。これからの尺度は「農地が国民のために役立っているかどうか」でなくてはならない。1998年の食料・農業・農村基本問題調査会答申でも「農地は単なる私的な資産ではなく、社会全体で利用する公共性の高い財である」²⁸⁾と強調している。農業側としては、転用期待から農地を荒らしているとの「偽装農家」²⁹⁾批判にこたえるためにも、しっかりした利用を確保する必要がある。

今回の改正によって、借地である限り自然人、法人を問わず農業への参入は自由になった。「常時従事」の規制も大幅に緩和された。ジャーナリズムでは参入規制の緩和で「農業が日本を救う」³⁰⁾といった論調も盛んである。不況時には農業が見直される傾向があることを割り引くとしても、2006～08年の世界的な食料高騰を機に、企業の農業に向ける目は確かに変わってきている。

言うまでもなく、企業であっても有限会社、合資・合名会社は以前から農業生産法人になることを認められており、農業参入が問題になるのは株式会社だけである。株式会社の参入について初めて問題提起をしたのは、これまた1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）だった。そこでは「株式会社一般に農地取得を認めることは投機及び資産保有目的での農地取得を行うおそれがあることから適当でない」としつつも、「農業生産法人の一形態としての株式会社については（中略）更に検討を行う必要がある」³¹⁾としていた。

新基本法制定の準備が進んでいた1997年、経団連（現・日本経団連）は「農業基本法の見直しに関する提言」を発表し、農業生産法人の要件緩和とともに、「営農形態の選択肢の一つに株式会社形態を加えるべきである」と求めた。農地転用規制を厳格化して転用期待を排除する一方で、企業による農地取得を段階的に解禁せよというものである。具体的には、第1段階で農業生産法人への出資要件を大幅に緩和し、第2段階として借地方式による株式会社の営農を認める、そして最終的には一定の条件下で農地取得も認める、という内容だった。

株式会社の農業参入、とりわけ土地利用型農業への参入問題は当時、ジャーナリズムでもひんぱんに取り上げられ、食料・農業・農村基本問題調査会でも賛否両論がたたかわされた。最終答申では、「農業生産法人の一形態としてであって」、主に農業側から出された「懸念を払拭するに足る実効性のある措置を講じることができるのであれば、株式会社が土地利用型農業の経営形態の一つとなる途を開くこととすることが考えられる」³²⁾と、きわめて慎重な表現

で参入を容認した。結果としては、2001年の農地法改正で条件付きながら株式会社が農業生産法人の一形態として認められたのに続き、今回の改正で第2段階までが実現したことになる。

借地（リース方式）による株式会社の営農は、2002年の構造改革特別区域法で解禁された。2005年には特区法改正を受けた農業経営基盤強化促進法の改正で特定法人貸付事業が創設され、リース方式による農業参入が全国展開されるようになった。遊休化していたり、遊休化するおそれのある地域に限定されるとはいえ、農地法より特区での現実が先行したのである。

農水省の調査³³⁾によると、2009年3月（速報）現在、特定法人貸付事業により173市町村に表3の349法人が参入している。リース方式導入の初年度を終わった2004年10月の71法人からほぼ5倍に増加したわけである。このうち農業生産法人に移行して「本格的に農業経営を展開」しているのは8法人である。法人への貸付農地面積は1,131.3haで1法人平均3.2ha、このうち遊休農地は295.5ha、遊休化するおそれのある農地は379.5haとなっている。38.5万haの耕作放棄地³⁴⁾からみれば微々たるものだが、農水省は「21世紀新農政2006」³⁵⁾

表3 特定法人貸付事業による企業等参入状況

		実数	構成比%
参入法人数合計		349	100
組織形態別	株式会社	191	55
	特例有限会社	89	26
	NPO等	69	20
業種別	建設業	125	36
	食品会社	72	21
	その他の業種	144	41
	農業生産法人に移行	8	2
営農類型別	米麦等	62	18
	野菜	131	38
	果樹	53	15
	畜産	7	2
	花卉・花木	10	3
	工芸作物	13	4
	複合	73	21

(資料)農水省「特定法人貸付事業(農地リース方式)を活用した企業等の農業参入について」(2009年3月1日現在速報)より作成。

で決めた「平成22年度末までに500法人とする目標」に対し「ほぼその目標達成に向けたペースで推移」と評価している。

特定法人貸付事業に限らず、一般企業の農業参入はじわじわと広がっている。経営が軌道に乗らないなどの理由で撤退した事例もちろんあるが、私の知る限りでは、撤退で地域との間に大きなトラブルが発生したといったケースは伝えられていない。企業側も慎重に事を運んでいるということだろう。ジャーナリズムでは公共事業の減少で農業に参入した建設業者の健闘ぶりがよく報道される。大手スーパーのイトーヨーカ堂が2008年、千葉県富里市のJA、農家とともに創立した農業生産法人セブンファーム富里は、農業専門紙が定点観測的に繰り返し状況報告を掲載するなど、有力企業の農業参入のモデル的な扱いを受けている。「株式会社も農業の後継者のひとつ」³⁶⁾と積極的に評価するかどうかについては見方が分かれる³⁷⁾としても、少なくとも株式会社というだけで毛嫌いする時代ではなくなった。09年10月に大分県の農家と共同出資の農業生産法人を設立してニラの生産を始める協定を結んだ分鉄開発はJR九州の子会社だが、協定締結式には広瀬勝貞知事が自ら出席し、「九州を代表する企業の農業参入は心強い。さらに拡大を期待したい」と歓迎した³⁸⁾。

農業への入口が広がったことから、今後重要さを増すのは出口規制、すなわち参入企業が農地法の目的通りに農地を利用しているかどうかのフォローアップである。株式会社であるからには「効率的」な利用を心がけることはまず間違いないが、それが「適正」な行為であるかどうかは別問題である。参入後の監視役として、改正農地法では特に農業委員会の役割が大きくなった。しかし過去の“実績”を見ると、全ての農業委員会が農地の確保と適正な利用に十分な機能を果たして来たとはお世辞にも言えない。農業委員会は例えば地域の非農家の声を反映させる仕組みを取り入れるなど、それこそ解体的な出直しを求められている。

II 新しい政策手法の導入

新基本法の時代に入って、それまでにはなかった政策手法がいくつか採用された。不足払いなどとは異なるタイプの直接支払制度、クロス・コンプライア

ンス、選別政策などである。これらはしばしば、I で見た政策転換、特に価格政策の縮小とうらはらの関係にある。例えば直接支払制度は価格政策に代わって農家の所得を支えるものだし、担い手を集中的に支援する選別政策もまた、全ての農家に平等にメリットを提供する価格政策からの転換とみなすことができる。それはまた、価格支持や国境措置によって国際価格より国内価格を高く維持する消費者負担型の農業保護政策から、価格形成は市場に委ね、価格の低落によって不利を被る生産者には政府が直接に支援するという財政負担型の農業保護への転換でもある。

1. 直接支払制度の本格採用

2000年4月、日本で初めて「直接支払制度」の名称を持つ施策がスタートした。言うまでもなく中山間地域等直接支払制度である。しばらく間をおいて07年度からは品目横断的経営安定対策³⁹⁾がスタートし、その中に「日本型直接支払い」と銘打った「生産条件不利補正対策」が盛り込まれた。同じく07年度から始まった農地・水・環境保全向上対策のうち「営農活動支援」（いわゆる2階部分）は、政府はそう呼んでいないものの、明らかに環境直接支払いである。早くから直接支払制度を取り入れてきたEUと日本の制度を対比すると、おおむね表4のように整理できる⁴⁰⁾。後れ馳せながら日本でも、EUに見られる三つのタイプの直接支払制度がそろったことになる。

1990年代以降、欧米の農政は直接支払いの拡大と環境重視の方向へ進んできた。この潮流は21世紀に入ってさらに強まっている。このうち環境重視は農政だけでなく全ての政策にかかわる問題だが、農政ではそれに加えてなぜ直接支

表4 直接支払制度の日欧対比

E U	日 本
条件不利地域支払い	中山間地域等直接支払制度
支持価格引き下げの補償支払い (単一農場支払い)	品目横断的経営安定対策 ^(注) (生産条件不利補正対策)
環境支払い	農地・水・環境保全向上対策 (営農活動支援 = 2階部分)

(注) 現在は水田・畑作経営所得安定対策。

払いが主流になったのだろうか。

国際的にはWTO農業協定の規律により、政府買い入れなどによる価格支持や国境措置による間接的な価格支持は生産を刺激する市場わい曲的な政策として糾弾されることになる。一方、国内的には各国とも財政悪化のため農業保護費用の削減を求められている。価格支持政策は生産意欲を高めるから増産につながり、供給過剰による市場価格の低下からさらなる価格支持が必要になるとともに、過剰解消のため補助金付きの輸出もしなくてはならない、という悪循環に陥りかねない。欧米は過剰農産物の大量滞留という1980年代の苦い経験⁴¹⁾から、生産を刺激しない（生産とデカップリングされた）所得支持の方法として直接支払いに傾斜していった経緯がある。

直接支払い、すなわち財政から農家に補助金などを直接支払う農業保護の手法は古くからあり、その内容もさまざまである。例えば英国では70年代から条件不利地域への直接支払いが行われており、75年のEC加盟に伴ってCAP（共通農業政策）にも取り入れられた。米国では80年代に土壤保全のための休耕に対して直接支払いが始まった。日本では66年に導入された加工原料乳の不足払い（生産者補給金）制度が代表的なものと言えよう。米生産調整の転作奨励金も個々の農家に支払われる点では同様である。

日本でいち早く、中山間地域などの条件不利地域対策としてEU型の直接支払制度の導入を提言したのは、後藤康夫氏が1991年にまとめた論文「欧州の条件不利地域政策が示唆するもの」⁴²⁾である。しかし、当時は農業関係者の間で直接支払制度に対する考え方はまちまちで、実現には長い道のりが必要だった。1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）はその後の農政が指向した政策の多くを提起したが、直接支払制度については確たる結論に至らず、需給を反映した価格政策への転換を求めたのに続いて「価格低下と育成すべき経営体の規模拡大などによるコスト削減にタイム・ラグが生じないように努める必要がある」⁴³⁾とほのめかす程度にとどまった。

1997年に設置された食料・農業・農村基本問題調査会では中山間地域を対象とする「直接所得補償措置」⁴⁴⁾が議論されたが、同年12月の中間取りまとめ段階では後述するように積極論、消極論を並記した。ようやく98年9月の最終答申で「新たな公的支援策として有効な手法の一つ」であると認め、「国民の

理解を得ることができる仕組みと運用のあり方、すなわち対象地域、対象者、対象行為、財源等の検討を行っていく必要がある」⁴⁵⁾とされた。答申を待ちかねたように同年12月の「農政改革大綱」で制度の大枠が決定し、99年8月、中山間地域等直接支払制度検討会の報告で細部が固まったことにより、2000年4月からの実施となったのである。

直接支払いのごく簡単な定義として、「平成16年度食料・農業・農村白書」の「用語の解説」では次のように説明されている。

「国・地方公共団体等から生産者に対して直接支払われる補助金等のこと。WTO協定上、生産者に対する直接支払いのうち、生産に関連しない収入支持、環境施策に関するもの、条件不利地域援助等の条件に一致するものは、削減の対象外となっている。米国・EU等においては、農業者の経営安定のための主要な政策となっている。」

直接支払いの長所としては一般に以下のような点があげられる。

①政府の財政から農家に直接支払われるので、確実に農家所得の引き上げになる。

②さまざまな要件の設定を通じて施策の対象を真にそれが必要な者に限定できるため、政策効果が高い。

③直接支払制度の前提となる価格支持政策の縮小や輸入規制の緩和で農産物価格が下がり、消費者は利益を得る。

④財政から農家に直接交付されるので、受益（農家）と負担（納税者）の関係が明確に計算でき、透明性が高い。

⑤生産とデカップリング（切り離し）すれば、WTO農業協定で保護削減不要の「緑の政策」として認められる。

一方、短所としては次のようなことが指摘される。

①政治的に支払い対象の人や土地が多くなりがちで、財政負担が膨張するおそれがある。

②現在の生産活動と無関係に支払いが行われる（「緑の政策」の場合）ため、耕作放棄などモラルハザードの原因となりかねない。

③力のある大規模経営ほど大きな支払いを受けることになる。

以上のうち短所の③に対処するため、EUでは単一農場支払いの額に上限を

設けるモジュレーションが導入され、そこで浮いた財源をCAPの「第2の柱」である農村振興政策、とりわけ環境支払いに振り向けるのが近年の傾向である。

では日本の直接支払制度はどのような状況にあるのだろうか。

1) 中山間地域等直接支払制度

中山間地域等直接支払制度は新基本法に定められた重要政策の一つであり、新基本法制定から8カ月余りで早くも実施に移された。同法第35条2項にはこの制度の趣旨が「適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図る」と述べられている。EUの場合、条件不利地域に対する直接支払いは当初、農業の継続と最低限の人口維持、田園空間の保全を目的としていたが、近年は人口維持より農業による二次的自然の維持に比重が移ってきたとされる⁴⁶⁾。これに対し、日本では初めから多面的機能の確保を「特に図る」としているのが特徴である。

農政史上初の直接支払制度であるだけに、導入が決まるまでには賛否の議論が盛んだった。食料・農業・農村基本問題調査会の中間取りまとめに両論が対置されているので全文を引用する⁴⁷⁾。

[直接所得補償措置の導入に積極的な意見]

①中山間地域等は、傾斜地が多い上に農地も狭小で分散している等農業生産条件の面で平地地域と比較して不利な面を多く抱えていることから、適切な農業生産活動を維持するため、これを補うことが必要である。

②中山間地域等においては、そこで営まれる適切な農業生産活動を通じて、国土・環境の保全、水資源のかん養等の経済外的な価値が生み出されている。これは広く国民が享受するものであることから、そのような貢献を行う農業者に対して支援することが必要である。

③農業の収益性が低く、兼業機会にも恵まれない中山間地域等の地域社会を維持していくためには、産業の振興、生活環境の整備だけでは限界があるので、定住を確保する観点からより直接的な所得確保に資する措置が必要である。

[直接所得補償措置の導入に消極的な意見]

①ヨーロッパにおいては既に規模拡大が相当進んでおり、日本とは条件が異

なる。EU型の直接所得補償措置をそのまま導入することは、零細な農業構造を温存することや農業者の生産意欲を失わせることにつながるため、そのような問題の生じない施策でなければならない。

②多様な住民から成る地域社会で農業者のみに助成することについては、地域住民が納得できるような合理的な理由が必要であり、それなしには国民の理解を得ることが難しい。

③作目や土地利用の点で平地地域と中山間地域の間にヨーロッパほど大きな違いが存在しない我が国においては、助成の対象地域、対象者の範囲等を明確にしなければ国民の理解は得難い。

こうした議論を経て設計された制度の概要は表5の通りで、新基本法で「特に図る」とされた多面的機能を増進する活動は選択必須事項の一つである。実施に当たっては集落協定による事業の実施に重点を置き、交付金の使途も個々の農家でなく集落で決められるなど、日本的なアイデアを盛り込んだ制度になっている。このように柔軟性に富む制度の政策的特徴を、小田切徳美氏は①集落重点主義、②農家非選別主義、③地方裁量主義、④使途の非制約主義、⑤予算の単年度主義の脱却、⑥むらづくり活動との一体化、⑦地方主導型農政——の7点にまとめている⁴⁸⁾。

この制度は5年ごとに見直しを行うことになっている。2期目の最終年度に当

表5 中山間地域等直接支払制度の概要

目的	農業生産の維持を図りつつ多面的機能を確保	
考え方	WTO「緑の政策」として実施	
制度の仕組み	対象地域	特定農山村法など地域振興関係8法の指定地域
	対象農地	傾斜地など耕作放棄地発生の懸念が大きい農用地区域内の1団の農地
	対象行為	集落協定、個別協定により5年以上継続 農業生産活動、多面的機能増進につながる行為を選択して実施 農法の転換（肥料・農薬の削減等）までは求めない
	対象者	協定に基づいて農業生産活動を行う農業者等
	単価	中山間地域等と平地地域との生産条件格差（コスト差）の8割 国、地方の交付金合計で10a当たり最高21,000円（急傾斜の水田） 1戸当たり上限100万円
	期間	5年ごとに見直し

たる2009年夏には中山間地域等総合対策検討会による効果の検証も行われた⁴⁹⁾。それによると、2008年度には664,463haの農用地を交付対象に28,757の協定が結ばれ、64.1万人が協定に参加した。交付額は約518億円、1協定当たり直すと約180万円になる。制度の効果としては本来の目的である農用地の保全と多面的機能の確保以外に、間接的な効果として集落の活性化が指摘されている。一定の仮定を置いてではあるが、08年度までの活動により①約6.6万haの農用地の減少を食い止めた、②約3.3万haの耕作放棄を未然に防いだ、③全国では農振農用地区域が約8万ha減少したが、この制度の対象地域では逆に1.4万haが農振農用地区域に編入された——という推計も示された。

農政史上初の直接支払制度は、対象となった地域では概して好評である。交付金の効果については都道府県の全てと市町村のほとんど(96%)が高く評価している。民主党政権もこの制度を残すだけでなく、法律に基づく措置として位置付けることにしている。

とはいえ、この制度によって中山間地域の過疎化、高齢化に歯止めがなかったとは言えない。

新規就農者の確保や認定農業者の育成に成功した地域がある一方では、高齢化の進行でリーダー役の人材が欠けたり、共同活動が困難になる例も少なくない。制度の実施要領には交付金の交付を終了する場合(いわゆる「卒業」)として、集落で担い手が定着するなど、交付金がなくても集落の農業生産活動が可能となり、耕作放棄のおそれがないなどのケースをあげているが、中山間地域の現実はこれには程遠い。中山間地域の再生に直接支払制度が万能でないことは当初から言われていたが、検討会の結論も、この制度だけでは中山間地域の課題に対応しきれぬものではなく、総合的な振興を図る必要がある、というものであった。

2) 麦・大豆(等)直接支払い(生産条件不利補正対策)

2007年は「戦後農政の大転換」の年であると言われた。農水省が05年10月に決定した「経営所得安定対策等大綱」で、04年度から進行中の米政策改革に品目横断的経営安定対策と農地・水・環境保全向上対策が加わり、新しい農政の3本柱が07年度に出そろったからである。大綱は品目横断的経営安定対策につ

いて「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、担い手に対象を絞り、経営全体に着目した対策に転換する」とその狙いを述べ、「戦後の農政を根本から見直すもの」⁵⁰⁾とまで言っている。

経営を単位とする所得確保対策については食料・農業・農村基本問題調査会の答申（1998年）で「検討していくべきである」と方向付けが行われ、第2次食料・農業・農村基本計画（2005年）に「品目横断的政策への転換」が明記された⁵¹⁾。これを受けた大綱において品目横断的経営安定対策は、一部手直しされた米政策改革推進対策とは「表裏一体」、後にやや詳しく見る農地・水・環境保全向上対策とは「車の両輪」という位置付けになっている⁵²⁾。

品目横断的経営安定対策は生産条件不利補正対策と収入減少影響緩和対策で構築されている。対象者はどちらも担い手（認定農業者と集落営農）だが、対象品目は前者が麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょであり、後者はこれに米が加わる。この中で前者が「日本型直接支払い」または「麦・大豆（等）直接支払い」と呼ばれるものである⁵³⁾。

生産条件不利補正対策は担い手の生産コスト（主産地の一定規模以上の農家の全算入生産費）と平均販売収入額の差を補てんするもので、この差が諸外国との生産条件の格差から生じる不利とみなされる。補てんはその年の作柄に関係なく過去の生産実績に基づいて一定額が支払われる「固定払」部分と、毎年の生産量・品質に基づいて支払われる「成績払」部分に分かれる。これを品目ごとに計算し、合計した額が経営単位の支払額となる。「固定払」「成績払」の呼称は07年秋に変更されたもので、それまで農水省はそれぞれ「緑ゲタ」「黄ゲタ」と呼んでいた⁵⁴⁾。言うまでもなく、前者はWTO農業協定で削減を求められない「緑の政策」、後者は削減が必要な「黄の政策」の意味である。

「日本型直接支払い」の特徴は、品目横断的に経営単位で支援すること、対象者を担い手に限定したこと、さらに担い手の中に条件付きながら小規模経営を中心とする地域的集合体である集落営農組織を含めたことである。農業経営の大型化が進んでいる欧米ではもっぱら過剰生産防止対策として、価格支持の削減とそれをカバーする直接支払いとがセットで導入された。しかし日本の場合、欧米と違って慢性的に生産が過剰なのは米と牛乳ぐらいである。麦、大豆、飼料作物などは大部分を輸入に依存しており、食料・農業・農村基本計画に掲

げたカロリー自給率目標45%の達成には大幅な増産の必要がある。生産調整と増産を並進させながら、一方では特に土地利用型農業の構造改善と生産性向上を実現しなくてはならないという日本の条件が、直接支払いにも日本的な姿を取らせた。

2009年産の加入申請経営体数は85,233であり、初年度の07年産に比べ18%増加した。しかし2年目からの増加は市町村特認によるものが大部分であり、担い手らしい担い手の加入者数はほとんど変わっていない⁵⁵⁾。また農水省が加入者を対象に08年秋に行った調査によると、収入減少影響緩和対策は生産者自身も政府3に対し1の割合で拠出が必要であるにもかかわらず「評価する」29.5%、「どちらかという人评价する」41.0%、合わせて70.5%が評価しているのに対し、全額国庫負担の生産条件不利補正対策はそれぞれ26.5%、31.3%、合計56.8%にとどまった⁵⁶⁾。

このように、加入者の間でも「日本型直接支払い」の評価は高いとは言えない。支援水準（交付金）が従来の方策とほとんど変わらないということもあるが、収入減少影響緩和対策の対象である米が生産条件不利補正対策の対象にはなっていないことが最大の理由である⁵⁷⁾。もともと生産条件不利補正対策はWTO農業交渉後をにらんで構想されたものだが、今のところ米は関税割当制で輸入を規制しているため、国際的に不利な条件下に置かれていないという建て前になっている。「品目横断」と言いながら米抜きの対策が、魅力を欠くことは当然である。

生産条件不利補正対策は畑作物の輪作が定着している北海道にとっては確かにメリットのある直接支払いだが、都府県の水田農業では米を欠いては品目「横断」になり得ない。しかも麦・大豆直接支払いと言いながら、対策への加入には米の生産調整に参加していることが条件となる⁵⁸⁾。構造政策と米政策を一体のものとして進めてきた日本の農政が抱える基本的な矛盾と言えよう。

新たに政権を担った民主党は、農業者戸別所得補償制度という独自の直接支払制度をマニフェストに掲げた。2011年度から本格的に導入の予定だが、2010年度にまず米で「戸別所得補償制度のモデル事業」を行うことになった。10年度予算概算要求によれば、「生産数量目標」に即した米生産を行う販売農家（集落営農を含む）に対し直接支払いにより所得補償を行うとされているが、それ

が転作作物や裏作を含む水田農業全体にどう影響するかは未知数である。当面、特別会計の水田・畑作経営所得安定対策は残るので、生産条件不利補正対策の“米はずし”を戸別所得補償で補うという変則的な形になるわけである。

3) 環境支払い（農地・水・環境保全向上対策の「営農活動支援」）

品目横断的経営安定対策と「車の両輪」として同じく2007年度に導入された農地・水・環境保全向上対策は、農地、農業用水等の資源や農村環境を守る地域共同活動に対する支援と、そうした活動を行う地域での環境保全に向けた先進的営農活動への支援という2階建ての構造になっている。この対策が企画された当初は1、2階をひっくるめて直接支払制度とされていた⁵⁹⁾が、その後、農水省はこの対策について直接支払いと言わなくなった。

1階の共同活動に対する助成金は活動組織に交付されるものだから、確かに「直接」支払いとは言えない。しかし2階部分の営農活動を支援する交付金には営農基礎活動支援交付金と先進的営農支援交付金の2種類があり、後者は農水省のパンフレットにも「取組農家に配分可能」と記されている。しかも化学肥料・化学合成農薬の使用を地域の慣行に比べ5割以上減らすことが交付要件となっているから、先の表4の環境支払いに当てはまる。ただし、当該年の作物の種類と作付面積に応じて10a当たり水稻6,000円、葉茎菜類6,000円などと決められている（つまり生産とデカップリングされていない）から、WTO協定上は不足払いなどと同じく一般的には「黄の政策」、生産調整をしている米は「青の政策」ということになる。

環境支払い（環境直接支払い）をごく簡単に定義すれば、農業環境政策のうち経済的手法の最も有力なもので、環境に配慮した農業生産活動をしている農家に対する直接支払いということになる。対象となる営農活動は、この分野で一步先を歩んでいるEUの場合、加盟国ごとにかなり異なるものの、環境保全、多面的機能維持、景観維持、土壌保全などに貢献する農法である。農家の努力に対し、所得の減少や掛かり増し経費をカバーするなどのために直接支払いが行われる。

そういう目で改めて農水省予算を見直すと、例えば2006年度から5年間の予定で農畜産業振興機構の事業として行われている酪農飼料基盤拡大推進事業⁶⁰⁾

は、不耕起栽培、無農薬・無化学肥料栽培などの環境負荷軽減農法が要件となっており、その上で飼料作物作付面積に応じて助成金を直接支払いするものであり、これまた環境支払いに属するとみてよい。なお、この事業の前身に当たるのは1999年度から5年間行われた土地利用型酪農推進事業であり、その意味では農地・水・環境保全向上対策より早く環境支払いを始めていたことになる⁶¹⁾。また地方自治体では2001年の兵庫県市島町を皮切りに滋賀県、福岡県でも環境支払いが行われた⁶²⁾。

農地・水・環境保全向上対策の2階部分として支援対象になっている営農活動組織は全国で2007年度（初年度）の2,029から08年度には2,577と27%増加した。しかし組織数が10未満の府県が15（07年度20府県）もあるなど、共同活動（08年度18,978組織）に比べると物足りず、県間格差も大きい。取組面積も全国で65,529haと共同活動の4.8%にすぎない。

もちろん、農家の全部が環境保全に対し高い意識を持っているわけではない。しかし、支援の要件として表6の全てを満たす必要があり、これが今ひとつ広がり阻んでいるという指摘は当初から消えていない。今後、直接支払いの中でも環境支払いの役割が高まるとみられるだけに、なお検討を要することである。

農地・水・環境保全向上対策は政権交代後の2010年度予算概算要求にも残っている。ただし、民主党はINDEX2009で、農地・水・環境保全向上対策を抜本的に見直し、①農村集落に対する「資源保全支払」、②環境保全型農業の取組に対する「環境直接支払」、③条件不利地域に対する「中山間地域等直接支払制度」——の3つを法律に基づく措置として実施するとしている。①と②は農地・水・環境保全向上対策の1階部分と2階部分にそれぞれ対応するとも

表6 営農活動支援の要件

(1)資源を守る共同活動（1階）と一体的に行う（共同活動支援の対象地域内）
(2)対象区域の農業者の8割以上が環境負荷低減の取組を行う
(3)一定のまとまり（作物ごとに農家のおおむね5割以上、作物全体で作付面積の2割以上かつ農家の3割以上）で以下の取組を行う
①化学肥料・化学合成農薬の使用を地位kの慣行から原則5割以上減らす
②エコファーマーの認定を受ける

考えられる。もともと資源保全施策と農業生産環境施策とは第2次食料・農業・農村基本計画の中間取りまとめでは別個の施策とされていたのを、最終的に結合して農地・水・環境保全向上対策の1、2階とした経緯がある。この際、分離した方が政策としてはすっきりすると思われる。

2. クロス・コンプライアンスの定着

2000年度に始まった中山間地域等直接支払制度では、対象となる行為として耕作放棄を防止する農業生産活動のほか、国土保全機能、保健休養機能、自然生態系の保全など多面的機能を増進する活動のうち一つ以上に取り組む（集落協定に盛り込む）ことが要件とされた。クロス・コンプライアンスの導入である。交付金実施要領にそう書かれているわけではないが、当時、農水省の地域振興課長として制度の設計に当たった山下一仁氏は、「EUが導入するクロス・コンプライアンスを念頭に置いた」⁶³⁾と書いている。EUは1992年のCAP改革でクロス・コンプライアンスを部分的に導入し、2005年からは全加盟国にその採用を義務づけた。クロス・コンプライアンスも新基本法時代に定着した新しい政策手法の一つである。

クロス・コンプライアンスには「環境要件」「環境誘導要件」「交差要件」「共通遵守事項」などの日本語が当てられる。農水省ホームページの「農林水産関係用語集」では「交差要件（クロス・コンプライアンス）」という見出しで「クロス・コンプライアンスとは、ある施策による支払いについて、別の施策によって設けられた要件の達成を求める手法である。クロス・コンプライアンスという政策用語は英語のまま用いられることが多い」としている。

クロス・コンプライアンスの議論が高まったのは、第2次食料・農業・農村基本計画の検討過程においてだった。基本計画について審議する食料・農業・農村政策審議会では早い段階で一部委員からクロス・コンプライアンスに関する発言があったが、農水省がやや具体的に「適切な営農の実施、環境への配慮等について要件化」という方向を示したのは2004年10月の第21回企画部会においてである。提出された資料自体にクロス・コンプライアンスという言葉はないが、須賀田菊仁経営局長（当時）がその言葉を使って説明を行った⁶⁴⁾。同資料で農水省がクロス・コンプライアンスの「想定される事項」として示したの

は①適切な営農の実施、②環境への配慮、③営農内容の開示——の3点である。

こうした議論を経て、2005年3月に閣議決定された第2次食料・農業・農村基本計画では以下のように記述された。

「環境と調和の取れた農業生産活動を促進するため、農業者が環境保全に向けて最低限取り組むべき規範を策定し、平成17年度より可能なものから、その規範を実践する農業者に対して各種支援策を講じていくこととする（クロス・コンプライアンス）。」

基本計画のこの表現はたいへん分かりにくく、規範を守れば何か新しい支援策を受けられるようにも取れるが、そうではない。正しくは農水省が各種事業に補助金等を出す場合、その事業自体は環境と直接の関係がなくても、環境保全に関わる規範の遵守を要件にするということである。ここで言う規範は基本計画と同じ2005年3月に農水省が決めた「環境と調和のとれた農業生産活動規範」（農業環境規範）を指す。この規範はその後、食品の安全性確保という観点から作られた「食品安全のためのGAP策定・普及マニュアル」（2005年4月）と合体する形で2007年3月、米、麦、露地野菜など7品目を対象とする「基礎GAP」（生産者用と産地用）に衣替えした。なおGAPは周知のように Good Agricultural Practice の略であり、「優良農業行為」などと訳されていたが、農水省は近年、「GAP手法（農業生産工程管理手法）」という使い方をしている。基礎GAPについてはあれこれ問題点も指摘されている⁶⁵⁾が、ここでは深入りをしない。

中山間地域等直接支払制度で初めて採用されたクロス・コンプライアンス⁶⁶⁾は、農業環境規範の策定で他の施策にも取り入れられるようになった。2005年度にまず「強い農業づくり交付金」などの採用に当たり、事業に参加する農家が農業環境規範を守っていることの確認が事業実施者に義務づけられた。06年度からは酪農飼料基盤拡大推進事業、水田農業構造改革対策（産地づくり対策、耕畜連携推進対策等）、大豆経営安定対策などでも農業環境規範がクロス・コンプライアンスとして要件化された。

品目横断的経営安定対策も同様であり、直接支払いの根拠法である担い手経営安定法（農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律）第2条2項では、対象者の要件の一つとして「環境と調和のとれた農業生産に

関して農林水産省令で定める基準を遵守していること」と定められている。対策に加入するには同法施行規則に基づき、「土づくりの励行」など7項目から成る「環境と調和のとれた農業生産の実施状況に係る点検シート」の記入を求められる。ただし点検シートの項目は2005年の農業環境規範の点検シートと同じ内容であり、高いレベルのものではないばかりか、農家が自分でチェックすればよい。クロス・コンプライアンスは誰もがその気になれば実行可能なレベルのものであり、それを超える行為を求める場合は環境支払いの受給対象という仕分けになる。

EUには支持価格引き下げに伴う補償措置として単一農場支払い（日本では品目横断的経営安定対策の生産条件不利補正対策に相当）があるが、それを受け取るためのクロス・コンプライアンスとしてGAPを設けている。GAPと環境支払いの要件とはまぎらわしいが、市田知子氏がたいへん分かりやすい例で説明している⁶⁷⁾。①冬場の何も植わっていない畑に家畜の糞尿を散布しないことはGAPの範囲であり、②牧草の刈り取り時期を遅らせることは環境支払いの対象になる。①を守っていても優遇措置はないが、守らなければ罰金を払うとか直接支払いの申請資格を失うなどのペナルティを受ける。言い換えれば、①は農家として最低限守るべきことである。これに対し②は環境支払いによる支援の対象となる。なぜなら、刈り取りを遅らせれば家畜にとって良い柔らかい草を収穫できないが、牧場には草花の種類が増え、鳥が巣作りをする。こうした環境を良くする行為（刈り取りを遅らせること）による所得の損失は直接支払いで補てんする。これが環境支払いの考え方である。

先にあげた「強い農業づくり交付金」の実施要領では、環境と調和のとれた農業生産活動以外に周辺景観との調和、農山漁村における女性の参画の促進などを「留意点」としてあげている。クロス・コンプライアンスの範囲が環境問題からさらに広がっているのである。既にクロス・コンプライアンスを全加盟国で義務化しているEUでは09年から、単一農場支払いに対するクロス・コンプライアンスとして環境保全以外に公衆衛生、動物福祉などに関する法令遵守が追加された。だとすれば、今やクロス・コンプライアンスの訳語として「環境要件」は狭すぎるということになる。

3. “丸がかえ”型政策から選別政策へ

2007年の品目横断的経営安定対策は直接支払制度の導入に加え、対象を担い手に絞った点でも新しい政策手法だった。それは戦後続いてきた農家“丸がかえ”型の政策運営から農家選別政策への転換を意味している。かつて農政の主流だった価格政策では、その効果は多かれ少なかれ販売農家の全部に及んだ。これに対し、品目横断的経営安定対策は対象を限定して直接支払いを行うという手法によって、財政支出の膨張を防ぎつつ担い手を育成するという政策目的を鮮明に示した。選別政策を日本農業の発展に不可欠の方向とみるか、日本農業の現実にふさわしくないとみるか、賛否の議論は尽きないが、ともかく品目横断的経営安定対策が戦後農政のタブーを破ったことは確かである。

品目横断的経営安定対策への加入要件は、原則として北海道で10ha以上、都府県で4ha以上の水田作または畑作経営をしている認定農業者か、20ha以上の集落営農である。認定農業者であるから当然に生産調整実施者でもある⁶⁸⁾。これにクロス・コンプライアンスとして基礎GAPの遵守を求められることは先に述べた。

生産調整に参加したりクロス・コンプライアンスを守ることは、その気になれば経営規模の大小に関係なくどの農家にも可能である。しかし、経営規模は簡単には変えられない。そうした非担い手農家向けの対策は、例えば米の場合、生産調整参加者へのメリット措置の一つである稲作構造改革促進交付金ということになり、直接支払いの恩恵にはあずかれない。規模要件については知事の申請による特認制度があり、2007年の参院選後に市町村長特認も追加されたが、対象を限定するという原則自体は変わっていない。それ以外の農家には加入の道が開かれていないという点で、まぎれもなく選別政策である。EUの直接支払制度では最近、巨大農場が単一農場支払いで受ける支払い額が大きすぎるとして、一定の金額で頭打ちとするモジュレーションが導入されたが、日本のように加入要件に下限を設けているわけではない。構造改善が進んだ欧米と、直接支払制度を構造政策のためにも利用せざるを得ない日本との違いが現れている。

戦後農政の歴史上、選別政策への拒否反応はきわめて強いものがあつた。それは農地政策において自作農主義あるいは農地耕作者主義が絶対視されてきた

のに匹敵する。農地改革で自作農となった小規模農家が圧倒的な数を占める日本では、特に農村社会の維持という点で、農家“丸がかえ”型の政策運営がそれなりの理由を持っていたことも事実であり、旧基本法時代を通じて、時に「悪平等」と批判される政策運営は基本的に変わることがなかった。

旧基本法制定当時から、自立経営農家の育成を目指す構造改善政策は零細な農家を第二次、三次産業へ追いやるものだという「貧農（零細農）切り捨て（首切り）」論があった。例えば日本社会党は政府案に対抗して独自の農業基本法案を提出し、さらに周東英雄農相の不信任案も出した。提案理由の説明に立った足鹿覚議員は「内閣に設けた基本問題調査会⁶⁹⁾には農民の代表を入れず、官僚や財界人、一部御用学者のみを委員に選び（中略）独占資本の立場からする経済合理主義に基づいて、公然と貧農首切りの方向を打ち出した」⁷⁰⁾と述べている。

選別政策への反発は、歴史的にみればその当時から続いているわけである。ただ、旧基本法制定の1961年と今日では日本農業の構造が変わってきていることも見逃せない。しばしば指摘されるように「零細農」が必ずしも「貧農」ではなく、むしろ「大規模経営」⁷¹⁾の方が農産物価格の低迷に苦しんでいるという実態がある。「貧農（零細農）切り捨て（首切り）」と「担い手の選別」とは、似ているようで微妙にニュアンスが違うのである。旧基本法制定時と異なり、現在の日本農業が否応なくグローバル化への対応を迫られていることもあって、新基本法の準備から施行に至る過程で選別政策反対の声はさほど大きくはなかった。ちなみに新基本法は衆議院での修正案に日本共産党を除く全ての党が賛成票を投じた。

ある政策意図を持って農家の中で担い手を区別し、そこに支援策を重点化すべきだという考え方は、1980年の農政審議会答申「80年代の農政の基本方向」に始まっている。そこでは「価格政策においては、兼業度の高い農家も含めた全ての農家ではなく中核農家を中心に考えるべきものである」⁷²⁾と、価格政策に限定してではあるが選別政策的な方向を示した。この点は1986年の農政審議会報告「21世紀へ向けての農政の基本方向」でも変わっていないが、中曽根康弘首相の意向を受けて同年に「国際協調のための経済構造調整研究会」が取りまとめた報告（前川レポート）は、「今後育成すべき担い手に焦点を当てて

施策の集中・重点化を図るとともに、価格政策についても、市場メカニズムを一層活用し、構造政策の推進を積極的に促進・助長する⁷³⁾と、農政一般について「集中・重点化」を求めた⁷⁴⁾。

1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）は新基本法に引き継がれる「効率的・安定的な経営体」という概念を初めて提起するとともに、「生産・流通段階において規制と保護のあり方を見直し、市場原理・競争条件の一層の導入を図る政策体系に転換していくことが必要」とした上で、「こうした経営体の実現に向けて、施策の集中化・重点化を図ることが必要⁷⁵⁾と選別政策の必要性を述べた。「新政策」の決定された時期が、米の市場開放を求められていたウルグアイ・ラウンド農業交渉の終盤だったことに留意する必要がある。

ここで登場した「経営体」という言葉は、「80年代の農政の基本方向」第5章にも「高い生産性と農業所得を実現できる農業経営体により農業生産の相当割合が担われるような農業構造」というように使われている。「新政策」はこの言葉に「他産業並みの労働時間と地域の他産業従事者と遜色ない水準の生涯所得を確保できる経営⁷⁶⁾と、より具体的な内容を与えたのである。

「新政策」以後、「効率的・安定的」は農政のキャッチフレーズとなった。新基本法にも、国として「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」（第21条）ことが明記された。もっとも新基本法には「選別」はもちろん「集中」も使われていない。新基本法下で策定された第1次食料・農業・農村基本計画で初めて「育成すべき農業経営に諸施策を集中する⁷⁷⁾」ことが明確にされた。

農家選別の議論をさらに積極的かつ具体的に展開したのは、2001年5月に武部勤農相（当時）が経済財政諮問会議に提出した「食料の安定供給と美しい国づくりに向けて」という私案だった。武部試案では「これまでのように一律に同様な施策を行うことをやめ」「構造改革のための支援策を可能な限り集中化（産業政策としての農業政策）」すると述べ、それ以外の農家への対策は農村振興政策として実施する方向を打ち出した。同会議で武部氏は、稲作経営安定対策から副業農家を排除することを「特に農協等の抵抗があるかもしれませんが、断行していかなければならない⁷⁸⁾と述べて農業団体などの反発を招いたが、

選別と集中の方向は第2次基本計画をへて2005年10月の「経営所得安定対策等大綱」で「戦後の農政を根本から見直す」⁷⁹⁾と宣言して政策化される。

経営面積による農家選別の問題点の一つとして、現状では規模要件に満たないけれども担い手を志向して努力している農家や、面積要件には届かなくても販売、加工などの工夫で担い手にふさわしい経営を実現している農家を閉め出すということがある。先に触れたように市町村長特認によって制度上の要件はやや緩和されたが、施策を担い手に集中するという原則は生きている。

今ひとつ、水田の多い日本農業の特徴として、用水の管理などの面で担い手だけでは農村が維持できないという実情がある。産業政策だけでなく、担い手を生かすためにも地域振興政策が不可欠なのである。産業政策と地域振興政策のバランスという方向は、第2次基本計画でも「農業を産業として振興する産業政策と農村地域を振興・保全する地域振興政策について、その関係が十分に整理されないまま実施されてきた面があり、両者の関係を整理した上で、効果的・効率的で国民に分かりやすい政策体系を構築していく」⁸⁰⁾とされた。これを受けて、「経営所得安定対策等大綱」では品目横断的経営安定対策とともに「車の両輪」として農地・水・環境保全向上対策が導入された。大綱において前者は産業政策、後者は地域振興政策と明確に位置付けられ、前者の選別政策に対し後者では「地域ぐるみ」「農業者ぐるみ」が強調されている⁸¹⁾。

EUのCAPは既に価格・所得政策を中心とする「第1の柱」から、環境政策を含む農村振興政策から成る「第2の柱」へと、モジュレーションによる予算配分の変更などを通じて大きく重心を移している。日本では総面積の3分の2を中山間地域が占めるなど、EU以上に農村地域の役割が大きい。今後の農政は新基本法の3本柱のうち「農村」にもっと目を向けることが重要になっている。先に触れたように民主党政権は農地・水・環境保全向上対策の抜本的な見直しを表明し、2010年度予算概算要求に「農山漁村の活性化対策」を掲げているものの、農村政策の全体像はまだ明らかになっていない。

お わ り に

現代農政を全体として捉えるための足がかりとすべく本研究に取り組んだ

が、力及ばずでスケッチ程度に終わった。同時代を描くことの難しさを痛感している。とりあえず旧体制との決別、新しい政策手法の導入という切り口から10年を振り返ってみたが、「変化」ということからすれば、例えば消費者との関わり（「消費者に軸足を移す」と言った農相もいた）とか、国と地方との役割分担（分権は進んだのかどうか）なども魅力的なテーマである。他日を期したい。

注

- 1) 便宜的に2000年の基本計画を「第1次」、2005年のそれを「第2次」と呼ぶことにする。
- 2) 農林統計出版、2009年。
- 3) 農水省「平成21年版食料・農業・農村白書参考統計表」p.96により集計。
- 4) 基本要綱第I部第6。
- 5) 同、第I部第2。
- 6) 生源寺眞一『現代日本の農政改革』東京大学出版会、2006年、p.92及びp.94。
- 7) 2007年12月に名称変更して北海道では水田・畑作経営所得安定対策、都府県では畑作経営所得安定対策となったが、本稿では特に必要な場合を除き、便宜的に当初の名称である品目横断的経営安定対策で統一する。
- 8) 認定に必要な経営改善計画の市町村による認定基準3項目のうち「計画が農用地の効率のかつ総合的な利用を図るために適切なものであること」に生産調整に取り組むことが含まれる、と解釈されている。
- 9) 2005年の経営所得安定対策等大綱の「基本認識」では、米政策改革推進対策と品目横断的経営安定対策は「表裏一体」という位置付けだった。
- 10) 生源寺眞一『新版よくわかる食と農のはなし』家の光協会、2009年、p.11。
- 11) 佐伯尚美『米政策の終焉』農林統計出版、2009年、p.ii。
- 12) 答申第4章4。
- 13) 報告第4章1－(2)－②。
- 14) 1986年には、価格支持の対象になっていた農産物13品目のうち3品目（和牛肉、サトウキビ、米）を除く全品目の支持価格が引き下げられた。87年には残りの3品目も引き下げられ、以後、支持価格は引き下げか、せいぜい据え置きとなった。
- 15) 新政策Ⅱ－1－(4)。
- 16) 平均的な年間労働時間は1,200～2,000時間、生涯所得は当時の金額で2億～2.5億円程度と試算された。
- 17) 報告Ⅲ－3－(1)。
- 18) 新政策Ⅱ－1－(3)。

- 19) 報告Ⅲ－ 2。
- 20) 前掲『米政策の終焉』 p. 75 ～ 76。
- 21) 同、 p. 71。
- 22) 農水省「農地法等の一部を改正する法律の概要（図）」。
- 23) 『早わかり新農地法』 大成出版社、2009年、 p. 1。
- 24) 『ジュリスト』 2009年11月 1 日号、 p. 13。
- 25) 耕作者主義という言葉は70年改正で「常時従事者」の規定が加えられたころから使われ始めた。「農地耕作者主義は農地改革に発しつつ、70年改正で今日的意義を確定された比較的新しい概念である」（田代洋一『農政「改革」の構図』筑波書房、2003年、 p. 64）。
- 26) 大泉一貫「農地法改正と農地の有効利用について」『農村計画学会誌』 28-1、2009年、 p. 4、及び田代洋一「農地耕作者主義を放棄して農地を守れるか」『農業と経済』 2009年 4 月号、 p. 40。
- 27) 『日本農業新聞』 2009年 2 月26日論説。
- 28) 答申第 2 部 2 －（ 1 ）－イ。
- 29) 神門善久氏によれば、「当面は片手間農業を続けながら、転用などによって濡れ手に粟の利益を狙っている農家」のこと。同氏は独特の過激な表現で「偽装農家は、営農意欲も能力もないままに農地を資産として抱えている「土地持ち非農家」とともに、農地を錬金術の種にしています。小規模米作農家の大多数は偽装農家とみなして構いません」（『偽装農家』飛鳥新社、2009年、 p. 50）と述べている。
- 30) 『週間ダイヤモンド』 2009年 2 月28日号の特集「農業がニッポンを救う」など。単行本では財部誠一『農業が日本を救う』PHP 研究所、2008年がある。
- 31) 新政策Ⅱ－ 1 －（ 2 ）。
- 32) 答申第 2 部 2 －（ 2 ）－ア。なお株式会社による農地の権利取得をめぐる賛否両論は調査会「中間取りまとめ」Ⅲ－ 2 －（ 3 ）－イに並記されている。
- 33) 農水省「特定法人貸付事業（農地リース方式）を活用した企業等の農業参入について」。
- 34) 2005年農林業センサスの数値。農水省の平成20年度耕作放棄地全体調査による推計では28.4万ha。
- 35) 2006年 4 月、食料・農業・農村政策推進本部決定。
- 36) 山下一仁『フードセキュリティ』宝島社、2009年、 p. 192。
- 37) 例えば谷口信和氏は、今回の改正で既存農家や J A などと非農業一般企業が「優良農地をめぐる囲い込み競争を展開する「日本のエンクロージャー」の幕が切って落とされた」（『ジュリスト』 2009年11月 1 日号、 p. 36）とみている。
- 38) 『日本農業新聞』 2009年10月30日。
- 39) 注 7 を参照。
- 40) E U の直接支払制度の詳細については例えば岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会、2006年を参照。

- 41) 過剰在庫の多さを揶揄して、「バター mountain」とか「ワイン（または牛乳）の湖（または海）」といった言葉が流布した。例えば『朝日新聞』1987年6月2日「国際経済レポート」には「問『欧州で一番高い山と、一番大きな海は？』答『バター mountainと牛乳の海』というジョークが紹介されている。
- 42) 後藤康夫『現代農政の証言』農林統計協会、2006年所収。初出は（財）森とむらの会『条件不利地域の農林業政策調査研究報告書（海外編）』1992年。
- 43) 新政策Ⅱ－1－（4）。
- 44) 当時はこの言葉が多く使われていたが、中山間地域への直接支払いはあくまで平地地との生産条件の不利性を「補正」するものであり、所得を「補償」するものではないということで、答申では表現が改められた。
- 45) 答申第2部3－（3）。
- 46) 市田知子「EUおよびドイツにおける農村地域振興」『農業と経済』2009年7月号、p. 48～49。
- 47) 中間取りまとめⅢ－4－（2）－ウ。
- 48) 小田切徳美「中山間地域等直接支払制度の実態と課題」（財）日本農業研究所『条件不利地域再生の中・長期的課題』2004年、p. 12。
- 49) 以下は中山間地域等直接支払制度検討会「中山間地域等直接支払制度の効果検証と課題等の整理を踏まえた今後のあり方」「中山間地域等直接支払制度の最終評価」及び「参考資料」による。
- 50) 大綱「基本認識」。
- 51) 品目横断的な考え方は萌芽的には1980年の農政審議会答申「80年代の農政の基本方向」でも「中核農家の農業所得の維持増大は、本来、個々の営農部門ごとの所得ではなく経営全体としての所得で実現されるものである」（第4章4）と言及されていた。
- 52) 大綱「基本認識」。
- 53) 農水省は当初「日本型直接支払い」と称していた。例えば2005年の「経営所得安定対策等の具体化についての考え方（大綱の説明資料）」を参照。外国との生産条件格差を埋める（ゲタをはかせる）意味で「ゲタ」という呼び方もしていた。しかし2007年の参院選敗北のあと自民党が農政改革の内容を修正したのと同時に用語を変更し、「麦・大豆直接支払い」（北海道では「麦・大豆等直接支払い」という言葉を使っている。2007年12月の農水省農政改革3対策緊急検討本部決定「農政改革3対策の着実な推進について」を参照。
- 54) 前掲「農政改革3対策の着実な推進について」を参照。
- 55) 農水省「平成21年産水田・畑作経営所得安定対策加入申請状況」（2009年8月5日公表）による。なお申請者は審査の結果、交付金の交付を受けられないこともある。
- 56) 農水省「水田・畑作経営所得安定対策の評価に関する調査結果」（2008年11月14日公表）による。

- 57) 日本有数の稲作経営である農事組合法人サカタニ農産は「加入してもメリットがない」として経営所得安定対策に加入していない。岸康彦編『農に人あり志あり』創森社、2009年、p. 129を参照。
- 58) 注8を参照。
- 59) 例えば農水省が「経営所得安定対策大綱骨子案」を発表したことを報じた2005年10月26日の日本農業新聞は「農地や農業用水などの資源の保全や、環境保全型農業の支援で直接支払いをする」と書いている。私自身も、農水省の担当者の口から直接支払いという言葉聞いたことがある。
- 60) 機構の自主財源以外に農水省の一般会計予算から機構へ交付金が支払われる。
- 61) 生源寺眞一、前掲『現代日本の農政改革』p. 75に教えられた。
- 62) 岸康彦「農業環境支払いの潮流と地方の先進的試み」(財) 日本農業研究所『農業研究』第18号、2005年を参照。
- 63) 山下一仁『制度の設計者が語る わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』大成出版社、2001年、p. 186。
- 64) 食料・農業・農村政策審議会第21回企画部会資料「経営安定対策（品目横断的政策等）について」及び議事録を参照。
- 65) 例えば西尾道德氏のブログ「環境保全型農業レポート」No.81、2007年4月28日を参照。
- 66) 正確には「初めて設計者がクロス・コンプライアンスであることを意識して採用された」と言うべきかも知れない。クロス・コンプライアンス的な手法は、その名で呼ばれなかっただけで他の施策でも取られていた可能性がある。
- 67) 前掲「EUおよびドイツにおける農村地域振興」p. 51。
- 68) 注8を参照。
- 69) 農業基本法の理論的準備をした農林漁業基本問題調査会を指す。
- 70) 1961年6月6日の衆議院本会議議事録。
- 71) 「大規模」と言っても、欧米やオーストラリアの経営体とは比較にならないほど「零細」であることを忘れるべきではない。
- 72) 答申第4章4。
- 73) 報告書二（提言）2－（3）。
- 74) 農政審報告は11月だが、前川リポートはそれより早い4月に公表されており、農政審より先行していた。なおこの年9月にはウルグアイ・ラウンドが開始された。
- 75) 新政策Ⅱ－1－（1）。
- 76) 同上。なお注16を参照。
- 77) 第1次基本計画第3－2－（2）－ア。
- 78) 経済財政諮問会議議事録（2001年8月30日）。
- 79) 大綱「基本認識」。
- 80) 第2次基本計画第1－2－（1）。
- 81) 大綱3－1－（4）、3－2。