

2017年11月13日  
農政ジャーナリストの会

## 安倍政権下の農政をどう捉えるか：過去10数年の流れの中で

生源寺眞一

福島大学農学系教育研究組織設置準備室

### I. 揺れる農政の経緯を振り返る

- 1) 2007年の参院選を境に農政改革の流れに逆風。先祖返りの生産調整。
- 2) 2009年の民主党政権への移行による政策の転換。戸別所得補償制度の導入。
- 3) 民主党政権下における農政のスタンスの揺れ。小沢・鳩山路線から菅・野田路線へ。
- 4) 2012年末の第二次安倍政権移行による政策の転換。旧自公政権下の路線に回帰する側面とともに、経済成長を高く掲げた農政のスタンスが前面に。
- 5) 産業競争力会議や規制改革会議からの問題提起を受けて農林水産省や政治家が検討するパターンが目立つことに。TPP交渉とTPP合意に関わる農政の対応が重なった面も。

### II. 評価の視点：具体的な政策の内容に着目して

- 1) 生産調整廃止を謳い上げているが、廃止とは何を意味するのか。国からの目標数量配分の形骸化や飼料用米の高額補助金などによる準備のプロセスに注力してきた経緯。「生産調整に関する方針」作成を定めた食糧法5条が生きている状況のもとで、県や地域の協議会はどのように立ち回るのか。作柄の変動などのリスク要因が存在する中でソフトランディングは可能であろうか。そもそも、どのようなシステムに着地するかにも不分明な面。
- 2) 農協が所得増大に最大限配慮することを謳うことになった農協法の改正。全中の一般社団法人化や公認会計士監査への移行などが具体的な内容。これまでの日本の総合農協には三つの顔（協同組合・圧力団体・行政補完組織）。農協改革には中央政府が強く関与する途上国型の協同組合からの脱皮という側面と、「自治と自立」や「組合員による民主的管理」といった協同組合の原則から逸脱し、政府が農協の目的と活動をリードする側面。
- 3) 生乳の指定団体制度の転換により、加工原料乳の補給金の支給対象を見直すことに。当初は指定団体の廃止が提起された経緯。問題提起に際して、生乳の市場構造や取引形態

について、どのような将来ビジョンを描いているかが伝わってこない状況。他方で、酪農生産の規模拡大に対して従来の制度（例えば「部分委託」日量3トン以下）が十分対応できていたのか。地域によっては指定団体イコール農協組織という状態、したがって実質的に員外利用を制限しない制度とは異なる状態になっていなかったか。

4) 農地中間管理機構の成果（フル稼働）を急ぐ目下の農政。農地集積の制度については、政権交代を挟んだ時期に市町村単位の農地集積円滑化団体（と「人・農地プラン」）が稼働し始めていたところに（半数程度は農協が円滑化団体）、都道府県段階の仲介機関を設置。首を傾げたくなるのは、貸し手に対する協力金の支給。市町村を越えた調整の必要やまとまりのある農地集積の促進など、機構に期待される機能があることは間違いないが、「フル稼働」はすべてを機構が仲介する状態ではないはず。

5) 成長戦略とともに安倍政権下の農政転換の契機となっているのが TPP 対応。かつての6兆百億円のウルグアイ・ラウンド対策に比べれば、個々の政策には評価できる面も。首を傾げたのは、大筋合意の前後で TPP の効果・影響に関する政府の試算値が極端に変わったこと。農業については、対策を講じた結果として生産量の減少が圧縮される状態をもって「影響」として評価。

### Ⅲ. 評価の視点：政策形成の理念と枠組みに着目して

1) 内輪の議論に傾きがちな農業界に風穴を開けた面があるものの、「外側」からの問題提起の多くは成長至上主義的な観点からのもの。短期決戦型の成果主義と成果喧伝スタンスが強まる半面、長期的な視野が必要な政策は停滞気味。

2) 「10年で所得倍増」や「岩盤をドリルで」などといった刺激的な看板が掲げられてきたものの、政策が目指すビジョンの具体像や検討の経過に関する対外的な説明は十分とは言えないのではないかと。

3) 政策転換に伴うリスクを回避する姿勢が弱まっているとの印象。壊しさえすれば良くなる、といった議論すら聞こえてくる状態。経済界出身の有識者の構成が、ものづくり産業から流通・コンサルといった領域にシフトしている点も関係か。

4) 地方自治体の農政担当者や集落のリーダー層など、農政の現場を支える人々の負担への配慮が希薄だとの印象。農政が揺れはじめてから現場の負担が増していたが、成果主義が前面に出ることで一段と強まった面があるのでは。

5) 自由民主党の農業・農村政策の理念とは何だったのか。農政に限らないだろうが、保守政権の本質が改めて問われているのではないかと。成長至上主義と conservatism ではディメンションが異なるはず。

【参考1】「新政策」以降の農政

- 1992年 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」
- 1993年 農業経営基盤強化促進法の制定
- 1993年 ウルグアイ・ラウンド農業交渉実質合意
- 1995年 食糧法の施行と食管法の廃止
- 1999年 食料・農業・農村基本法の制定
- 2000年 第1回の食料・農業・農村基本計画
- 2002年 農林水産省「米政策改革大綱」
- 2005年 第2回の食料・農業・農村基本計画
- 2006年 担い手経営安定法の制定
- 2009年 農地法等の改正
- 2010年 第3回の食料・農業・農村基本計画

【参考2】2009年政権交代前後の農政

- 2007年 経営所得安定対策の本格導入  
参院選で戸別所得補償制度を掲げた民主党勝利  
自民党主導による担い手政策・米政策の見直し
- 2009年 前年末の石破大臣発言をきっかけに選択的減反をめぐる議論が急浮上  
総選挙で民主党が圧勝したことを受けて政権交代  
鳩山政権のもとで米について戸別所得補償制度の先行導入を決定
- 2010年 第3回の食料・農業・農村基本計画  
参院選で民主党敗北  
菅政権はTPP交渉参加を掲げ農業の競争力向上を強調

【参考3】民主党政権後期の農政

- 2010年
  - 10月 1日 菅首相のTPP交渉に前向きな所信表明演説
  - 11月30日 第1回食と農林漁業の再生実現会議
- 2011年
  - 3月11日 東日本大震災
  - 9月 2日 野田内閣発足
  - 10月20日 再生実現会議「基本方針・行動計画」
- 2012年
  - 4月 1日 農林水産省「人・農地プラン」作成を始動
  - 12月26日 総選挙の自民党勝利で第2次安倍政権発足

【参考4】2012年政権交代後の農政

2013年

- 1月23日 産業競争力会議発足
- 1月24日 規制改革会議発足
- 3月15日 安倍首相 TPP 交渉参加を表明
- 4月20日 TPP交渉参加国が日本の交渉参加を承認
- 6月14日 「日本再興戦略」を閣議決定
- 8月～ 規制改革会議で農地問題等の検討
- 10月～ 米の生産調整政策見直しの論議が急浮上
- 12月10日 「農林水産業・地域の活力創造プラン」決定
- 12月13日 農地中間管理機構に関する法律の公布

2014年

- 5月14日 規制改革会議農業WG「農業改革に関する意見」
- 6月24日 「農林水産業・地域の活力創造プラン」改訂版
- 12月14日 衆院選の結果、自公が3分の2の議席を確保

2015年

- 3月31日 第4回食料・農業・農村基本計画
- 8月28日 改正農業協同組合法などの成立
- 10月5日 TPP交渉大筋合意
- 11月25日 「総合的なTPP関連政策大綱」決定

2016年

- 3月31日 規制改革会議農業WG「指定団体制度廃止」などの提言
- 11月29日 農林水産業・地域の活力創造本部「農業競争力強化プログラム」

2017年

- 1月23日 トランプ大統領 TPP 離脱を正式表明
- 5月12日 農業競争力強化支援法成立
- 6月9日 改正畜産経営安定法成立
- 6月16日 改正農業災害補償法成立
- 7月6日 日EU・EPA大筋合意

【参考5】若者だけではない新規就農者

2016年の新規就農者の50%を占めた60歳以上層（「平成28年新規就農者調査」）。大半は自分の家で農業に取り組むかたち。典型的には定年を機に農業に本腰を入れるケース。

	新規就農者	うち自営農業就農者	
40歳未満	15980人	7350人	46%
40代	6720人	4060人	60%
50代	7800人	6320人	81%
60歳以上	30300人	28320人	93%
合計	60150人	46040人	77%

**【参考6】 審議会会長として**

「それで、今、競争力強化プログラムについて言及いたしました。[中略] この中には、この審議会、あるいは部会、分科会と非常に密接に関連する事項が含まれているわけですね。そういうことに関して、こういう形で決まったということの情報提供という形で今、我々は聞いているわけでありまして、ここは、ある意味では私どもは責任を果たすことができていないのではないかということにもなり得るような気がしております。基本法、あるいは基本計画、あるいは審議会、この位置付けと、こういった形で行われる政策の決定、あるいは議論、この関係についてやはり一度整理をしておく必要があるのかなど。これはむしろ我々の問題であるのかもしれませんが。そういうことを感じた次第であります。これ読んでおりましたら、基本計画に1カ所だけ言及されていましたね。飼料用米の推進ですかね。その他のところはたしか全く書かれていないわけですがけれども、実際には多分、畜産部会と酪農、指定団体の関係とか、いろいろかかわりがある部分があるろうかというふうに思っております、ここは今日の議題とはちょっとずれるかもしれませんがけれども、やはりこの企画部会の部会員というよりも、会長という立場ということかもしれませんが、一言申させていただきます。」

2017年1月13日の食料・農業・農村審議会企画部会議事録より