

# 論 説

## 農業自由化の政治学

——直接支払制度の導入と変容——

武 智 秀 之

はじめに

- 一 農業政策の経緯
- 二 直接支払制度のアイデア
- 三 農業自由化の進展
- 四 政策転換の選択機会  
おわりに

はじめに

農山漁村の維持や食料自給率の向上など日本の農業に対する期待は大きいにもかかわらず、農業従事者の高齢化は

農業自由化の政治学（武智）

進展し、耕作放棄地面積は増え続けている。農業の改革は大きな課題であり、TPP（環太平洋経済連携協定）対策、農地バンク、農地法改正、農協法改正、減反の廃止など農業については改革策が相次いで提示されている。はたして、これらの政策転換は、政治要因に基づくものなのか、それとも経済社会の要因に基づくものとして理解すべきか。<sup>(1)</sup>

一方において、寺田貴と三浦秀之は民主党の菅政権と野田政権を比較検討し、政治的支持の差異を強調している。つまり、菅政権が党からの支持を得ることができなかったのに対して、野田政権では政務調査会の権限を強化し、党内配慮・調整を重視し、脱官僚ではなく官僚を積極的に用いた。党からの支持と官僚資源の強化によってTPP交渉参加という決断を導き出したという（寺田・三浦二〇一二・一五〇—一六七）。また作山巧は国内政治と国際政治を連結させるパットナムの「2層ゲームモデル」をTPP交渉に適用し、TPP交渉への参加への促進要因として外圧や争点リンケージを取りあげ、抑制要因として農林族や農林水産省の拒否権をあげ、その政策過程の検討を行っている。日本のTPP交渉の参加は促進要因の顕在化と抑制要因の消滅が同時に生じたためと論じられている。アメリカからの外圧は貿易自由化の主要要因ではなくEPA（経済連携協定）／TPPの政治効果や戦略的效果とのリンケージが農産物貿易自由化の重要な促進要因とされ、安倍政権は抑制要因としての拒否権プレイヤーである農林族と農林水産省の押さえ込みに成功したと結論づけられている（作山二〇一五・一九二—一九六）。

他方において、減反が安倍政権で決定された理由として、荒幡克己は農協（農業協同組合）の政治力低下のほか四つの理由をあげている。<sup>(2)</sup>つまり、第一は高齢化や担い手不足から米の増産余力が縮小し、需給ギャップが小さくなったこと、第二は農協や生産者がともと減反に反対しており、いまでも末端農家は支持していないこと、第三は安倍政権の農業成長戦略と減反が相容れないこと、第四は民主党の個別所得補償の額は選択性減反を否定することにな

り、強制減反へ後退することは世論が支持しないために減反廃止しか選択肢がなくなったこと、の四つである（荒幡二〇一五：二一七）。

本稿においてはこれらの議論を統合させて、農業政策の転換を直接支払制度のアイデアと自由化の文脈とが結びついてT P P参加という政策転換の選択機会を提示したとの仮説を提示する。民主党菅政権におけるT P P参加表明に始まり自民党安倍政権の減反廃止に至る農業政策の決定過程を直接的な対象にして、政策転換の文脈を概観することが本稿の目的である。まず第一に農業政策の歴史的展開を概説し、食糧管理制度の制定にさかのぼって検討する。そして第二に直接支払制度のアイデアについて検討する。第三に自由化のルール変更をめぐる議論を整理する。第四に菅政権から安倍政権に至る農業政策の転換の文脈を分析する。従来、野田政権や安倍政権の登場という政治的要因が農業政策の転換の要因として指摘されてきたが、本稿ではそれ以外の文脈の重要性を強調する。農業における自由化は漸变的かつ全般的な傾向であり、安倍政権以前から実施されてきた。直接支払制度というアイデアの採用と自由化の文脈が制度配置の転換と結びつき、T P P参加という政策転換の選択機会を創出したことを明示する。

## 一 農業政策の経緯

### 一―一 戦後の農地改革

日本における農政の展開を農地、価格・流通、貿易の三つに着目し、その政策の経緯について概説する。<sup>(3)</sup>戦前の日本においては、小作争議、つまり大地主と小作との争議が頻繁に起きていた。また大地主が農地を所有し

小作人が利用するという構図が戦前日本農業の基本であった。小作争議の激化を緩和し、地主・小作関係の調整をはかる方策を検討し、一九二〇年に小作制度調査委員会が設置され、一九二四年に小作調停法が制定された。自作農を創出する試みは一部行われたが、農地の多くは地主の所有によるものであり、自作農が中心の農業は実現しなかった。そのため、第二次世界大戦後は民主化の一環として農地改革が取り組まれた。日本政府の第一次農地改革法は内容が不十分であるという理由でGHQによって拒否され、一九四五年二月九日GHQより日本政府へSCAPIN―四一―「農地解放に関する覚書」が送られた。そのため日本自由党も法案を拒否できなかった。そして小作農に農地の所有権を与える農地改革を行うべく、第二次農地改革法が制定された。和田博雄は農林省農政局長として第一次農地改革を主導し、第二次農地改革法では農林大臣として改革を遂行した。<sup>(4)</sup> 自作農の拡大は戦前から農林官僚の悲願であった。

農地改革は戦前の農地制度を転換させる大改革であった。第二次農地改革法に基づき政府が農地を安値で地主から直接買い上げ、小作農へ売り渡した。当時はインフレーション状態であったので、無償に近い低価格での譲渡となった。強制の譲渡方式によって地主制度は崩壊し、戦後日本においては自作農主義が基本となった(大石一九七五:二〇―二二)。一九三八年に農地調整法が制定され農地委員会の下で地主と小作との調整が行われていたが、この委員会の委員は戦後公選制となり、一九五一年に農業委員会へ統合された。この農業委員会は農地の利用や転売についての調整・許可を行う行政委員会であり、農地の民主化の行政機構として重要な役割を期待されていた。戦後の農地改革は地主の農地を小作農へ配分し、農業委員会はいわば農業の民主化機構の一翼を担っていたのである。

自作農主義は農業の民主化をはかるうえで大きな意義があったが、それは農地の規模拡大にはつながらず、農業の

効率経営には寄与しなかった。むしろ外国から低価の農産物が輸入されるようになると、農業の近代化は急務となった。一九七〇年の農地法改正は農地の流動化をはかり、農業の大規模経営をより可能にするための改革であった。農地法は個人の自作農を想定していたが、この農地法の特徴である自作地主義と個別主義（今村一九九一…六二）の伝統を改め、農業法人による農業経営を目指した改革であった。しかしながら、この法改正にもかかわらず農地の大規模化は進展しなかった。小規模の自作農を中心とした日本の農業のいわば限界であり、兼業農家の拡大で課題はさらに複雑化した。

## 一―二 食糧の管理

食糧管理制度とは、食糧の需給安定のため、米、麦、大豆などの主要食糧の生産・流通・消費を国が直接・間接に統制する制度である。一九二一年に米穀法、一九三三年に米穀統制法、一九三六年に米穀自治管理法、一九三九年に米穀配給統制法が制定され、総力戦体制の下、食糧管理は制度化していった。そして一九四二年の食糧管理法の制定により、米、麦、芋類、雑穀など主要食糧の広範な管理制度が確立した。戦後においても食糧の欠乏は続いたため、農林省食糧管理局が主導する形で戦前からの食糧管理体制を継続させた（小田二〇二二…二二八―二三六）。第二次世界大戦直後は家計の六八〜七三％を食糧費が占め、米価は物価一般を大きく左右し、米価を統制することは日本経済にとって重要であった。米価審議会が経済安定本部物価庁の附属機関であったことは、米の日本経済に与える影響が大きかったことを示している。しかし第二次世界大戦後の需給好転に伴い、その制度は空洞化した。つまり希少資源ではなく、しかも物価を大きく左右することもなくなった米について、政府の管理はなまなかった。

一九六一年農業基本法が制定され、農産物の生産・流通・価格に関する基本内容が規定され、農家の所得向上と農業の構造改善が目標とされた。農業の基本法ともいふべきこの法律の制定にかかわったのが、農林省事務次官であった小倉武一である。しかしながら、零細な農業構造を改善しようとしたが、それは実現することはなく、一九六九年に自主流通米制度が導入され、一九七二年に消費者米価が物価統制令の適用から除外されて間接統制へ移行した。自主流通米ではないヤミ米が流通し、減反政策の実施によって米価は一定価格に維持されたが、消費者の米離れにより市場規模は縮小したにもかかわらず、生産調整と価格支持による政府統制システムは維持された。一九九五年に民間流通を機軸とする主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（食糧法）が施行され、食糧管理法は廃止された。そして一九九九年、食料・農業・農村基本法の施行によって農業基本法は廃止された（岸一九九六・三三七―三五九・山下二〇一〇：四四―五一）。

戦後食糧供給は安定せず、農業の生産要素である労働力・土地・資本いずれにおいても「過剰と不足の並存構造」（今村一九九二：五六―五八）が続いた。食糧供給を統制する手法は米価を中央集権的に決定する機構に基づき、米価審議会がその決定の場であった。また、この流通の中核を担ったのが農業協同組合（農協）にはかならない。公共交通の規制に見るように、価格統制の政策手法は完全競争が働かない自然独占や希少資源の配分などで実施されてきた。後述する価格支持政策は農業政策の機軸を占めるものであった。この食管制度は米の価格・流通を全面的・直接的に管理する制度であり、価格が政府によって一元的に決定する「公定価格制度」、出荷と流通に関する「政府流通管理」、輸出入の一元管理を行う「政府貿易制度」から構成された究極の統制システムである（佐伯一九八七：二）。

一九五五年、日本はGATT（関税貿易一般協定）に加盟した。このことで農業も他の製品と同様に、GATT/WTOの自由貿易体制の下で国際化への対応を余儀なくされた。自由貿易の規範の下、関税引き下げにより輸入制限品目が縮小していったのである。一九六〇年貿易・為替自由化促進大綱の決定により大豆やコーヒ―豆が関税撤廃となり、八一品目が輸入制限品目となった。一九六三年GATT―一条国へ移行し、輸入数量制限などの輸入障壁はGATT違反となった。さらに一九六六年に一二五品目あった輸入制限品目を一九七四年までに二九へ減らし、一九八〇年代以降、市場開放圧力、農産物の自由化、輸入枠の拡大、市場アクセスの改善を余儀なくされていった（山下二〇〇〇：四九―八三・林二〇一五a：三八―五一）。

日本の一方的な対米貿易黒字を解消すべく、一九八六年アメリカは一二品目の全面自由化を要求してGATTへ提訴し、対日交渉が始まった。同年九月、ウルグアイ・ラウンドの開始が宣言された。ここでは一五の分野を交渉項目とし、農業の特殊性は原則として認められなかった。農業分野では、輸入障壁の削減による市場アクセスの改善、農業貿易に影響する補助金などに対するガット規則の拡充、動植物検疫にかかわる規則や障壁が貿易に与える悪影響の改善、が交渉テーマとされた。アメリカは農産物の輸出をめざして農業保護と農産物の輸入障壁を全廃するという急進的な主張を行い、EUはより穏やかな段階的保護削減を求め、日本は例外的な輸入制限を認めるよう主張した。農業交渉はこれら三つの国・地域の間で行われ、米については特例として六年間関税化しない代わりにミニマム・アクセスの量を多くするという調整案、いわゆる「コメ部分開放」を細川連立政権は受け入れた。一九九五年、ウルグ

アイ・ラウンド農業合意の実施に基づいて米の継続的な輸入が始まった(山下二〇〇〇…八四―一三四・林二〇一五b…五九―七六)。

その後も補助金や交付金を通じた農業保護の議論は続いた。農業の多面的機能の是非をめぐり、農業の多面的機能を主張する日本や欧州と、これを「国際的定義なく、農業特有なものではなく、保護主義である」と主張するケアンズグループの間で議論が続けられた。また、非貿易的関心事項への政策手法として有効なものは何か、非貿易的関心事項を市場アクセス分野の約束へどのように反映すべきか、についてWTOでの枠組み合意が得られた。WTO農業協定に基づき、日本においても農産物貿易を歪めている国内政策の抑制・削減を行うことになった(山下二〇〇〇…一三五―一七五)。

以上、農業政策の歴史的展開を農地、価格・流通、貿易の三つに区分して説明してきた。次に直接支払制度の起源・内容・課題について説明し、直接支払制度のアイデアがどのようにしてEUで誕生し、日本へ導入されたかを検討しておく。

## 二 直接支払制度のアイデア

### 二―一 直接支払制度とは何か

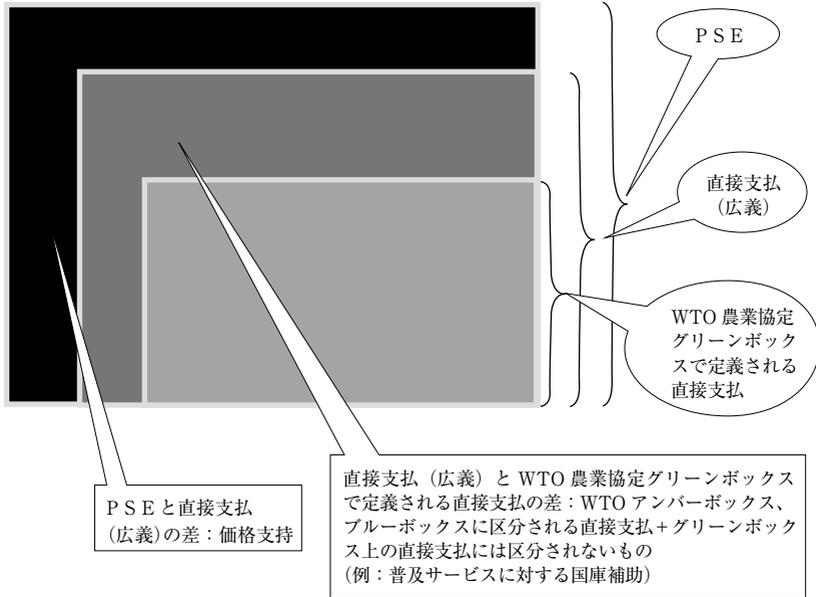
直接支払とは財政負担により農家に直接支給される交付金であり、一九九〇年代前半、国際貿易の歪みの是正として先進諸国の各国において登場した。PSE (producer subsidy equivalent) を「農業者に対する消費者あるいは納税

者からの直接的な移転額」と考えれば、直接支払制度は納税者負担型の政策であり、補助金や関税など消費者負担型の価格支持政策からの政策転換を行ったものである。農家や集落に対する各国の直接支払制度は多様であるが、ここでは直接支払制度を、①支持価格引下げに伴う補償、②条件不利の補填、③環境支払、に三分類して理解する（岸二〇〇六：i—iv）。

現在においてOECD加盟の先進諸国において農家に対する直接支払制度は一般的なものとなっているが、その起源は、一九五八年途上国開発を目的としたGATT体制を見直す作業グループ（アメリカのハバーラー教授が委員長）がGATT事務局に「ハバーラー報告」として報告書を提出したことに始まる。その報告書では、自由貿易の下で先進諸国が輸入関税を引き下げること途上国から安い農産物の輸入が増えた場合、輸入国の農家所得の損失分を埋め合わせるために直接支払制度の導入が望ましいとした（岩田二〇一二：二二〇）。ECにおける一九七五年の条件不利地域に対する直接支払の導入が始まりといわれる。一九八〇年代に環境保全型農業への直接支払がEU各国で行われ、一九八六年ウルグアイ・ラウンド農業協定で直接支払が世界の貿易ルールとして適用され、直接支払制度が拡大した。そして一九九二年のCAP改革（マクシャリー改革）で農産物の支持価格が引き下げられる補償として直接支払制度が用いられるようになった。このようにして、三つのレベルにおいてEU諸国で直接支払制度の手法が採用されていた（森田二〇〇六：三）。その後、関税や補助金の価格支持政策が国際貿易における歪みを生じさせていることが指摘され、農業生産の補助と農家への所得支持とを切り離す「デカップリング」を政策として制度設計し、生産者の生産インセンティブに中立的であると考えられた直接支払制度の手法が脚光を浴びるようになったのである。

直接支払は、狭義には歳出水準や農業者などの条件や制約を課さない「純粋な」直接支払を指し、広義には投入・

図表 1 直接支払の区分に関する概念図



出典：莊林・木村（2014）、12頁を一部修正。

産出・所得などにおいて農業者に条件を課す「経済的な歪みの少ない」直接支払を意味する。森田は、国際貿易の歪みを生じないこと、価格支持政策よりも財政負担が少ないこと、条件不利地域対策や環境対策という従来とは異なる軸が存在したこと、が一般的な政策として直接支払制度が採用された背景に存在すると指摘する（森田二〇〇六：一三七）。

後述するように、現在においては補填や環境の観点からも直接支払の範囲が拡張されて適用されている。このような直接支払制度に対しては、多様な評価が可能である。例えば、関税引き下げの代替として提示することで農民の政治的抵抗を減じて政治的妥協を行うための方策、貿易自由化によって比較劣位産業である農業が打撃を受ける際の激変緩和措置、農家の所得水準を他部門に近づけるための方法、農業の多面

的機能に対する社会的報酬という評価がそれである（莊林・木村二〇一四：二）。

## 二―二 日本における直接支払制度

日本では民主党政権において、二〇〇〇年度から自然的・経済的・社会的条件が不利な中山間地域への直接支払を実施した。立案を推進したのは農林水産省構造改善局地域振興課長の山下一仁である。山下は経済局交渉調整官、ガット室長、EU日本政府代表部参事官を務め、EU農業政策に精通した農林水産省きつての国際派官僚であった。彼はWTO農業協定の緑の政策（農業協定付属書IIの規定）に示唆されて直接支払制度の単価額などの具体的な設計をしたという（山下二〇〇一：四四、八二）<sup>5)</sup>。その後二〇〇七年に環境支払制度、二〇一一年に所得補償制度へと直接支払制度は拡充していった。

日本において直接支払制度は、①支持価格引下げに伴う補償として「水田経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）」「経営所得安定対策」、②条件不利の補填として「中山間地域等直接支払制度」、③環境支払として「農地・水保全管理支払交付金（農地・水・環境保全向上対策）」が行われてきた。二〇一五年度から法律に基づく制度とされ、「日本型直接支払制度」は地域の共同活動を支援する「多面的機能支払交付金」、条件不利地の農用地により農業生産活動を支援する「中山間地域等直接支払交付金」、環境保全に配慮する農業を支援する「環境保全型農業直接支払交付金」に区分された。<sup>6)</sup>

「多面的機能支払交付金」は二〇一六年度予算では四八二億五、一〇〇万円計上され、それは二つにわかれる。「農地維持支払」は、農業者等による組織が取り組む水路の泥上げや農道の路面維持など地域資源の基礎的保全活動、農

村の構造変化に対応した体制の拡充・強化等、多面的機能を支える共同活動を支援する。「資源向上支払」は地域住民を含む組織が取り組む水路、農道等の軽微な補修や植栽による景観形成など農村環境の良好な保全をはじめとする地域資源の質的向上をはかる共同活動、施設の長寿命化のための活動を支援する。<sup>(7)</sup>

「中山間地域等直接支払交付金」は二〇一六年度予算では二六三億円を計上し、中山間地域等において、農業生産条件の不利を補正するため、将来に向けて農業生産活動を維持するための活動を集落協定により支援する。特に第四期対策ではとりわけ条件の厳しい超急斜面地の農用地の保全・活用への支援を強化している。

「環境保全型農業直接支払交付金」は二〇一六年度予算では一四億一、〇〇〇万円を計上し、農業者の組織する団体等が実施する化学肥料・化学合成農薬を原則五割以上低減する取り組みと合わせて行う地球温暖化防止や生物多様性保全に効果の高い営農活動を支援している。

農家の所得を一定水準に維持することは各国の農業政策の重要な構成要素である。所得の補償として、「経営所得安定対策等」には五つの対策が講じられている。第一に「水田活用の直接支払交付金」としては、麦、大豆、飼料作物、WCS（稲発酵粗飼料）用稲、加工用米、飼料用米・米粉用米に対して「戦略作物助成」が行われている。また二毛作助成、耕畜連携助成、産地交付金が設けられている。第二に「畑作物の直接支払交付金」（ゲタ対策）があり、「標準的な生産費」と「標準的な販売価格」の差額分に相当する交付金を直接交付する。支払いは生産量と品質に応じて交付する数量払を基本とし、営農を継続するために必要最低限の額を面積払（営農継続支払）として、当年産の作付面積に応じて数量払の内金として先払いする。第三に「米・畑作物の収入減少影響緩和対策」（ナラシ対策）としては、米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの当年産の販売収入額の合計が標準的収入額を下回った場合に、差

額の九割を補填する（対策加入者と国が一对三の割合で拠出）。第四にコメの生産数量目標に従って生産した販売農家または集落営農を対象として「米の直接支払交付金」が二〇二九年産までの時限措置として実施されている。第五として、都道府県や市町村等に対して必要経費を助成する「経営所得安定対策等推進事業」が行われている。

水田経営所得安定対策としては、支援の対象を全農家一律とした施策から「意欲と能力のある担い手」に限定し、具体的には四ヘクタール以上（北海道は一〇ヘクタール）の認定農業者、二〇ヘクタールの集落営農組織に支援対象を絞った。また個々の品目ごとの価格に着目した支援ではなく、経営全体に着目した政策に一本化した。つまり、麦と大豆を対象として、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補填（過去の生産実績に基づく固定払と毎年の生産量・品質に基づく成績払）、収入の減少の影響を緩和するための補填（減収額の九割）を行った。

### 二一三 直接支払制度の課題

直接支払制度を関税や生産調整による価格支持政策と比較して検討しておこう。ここでは、財政コスト、行政コスト、消費者余剰（取引から消費者が得る利益）、政治支持、政策効果を比較の視点として取り上げる。

関税に比べて、直接支払制度は財政コストも行政コストも大きい。ただし、直接支払の範囲を条件付けすれば、補助による価格支持よりも財政コストや行政コストはより小さくすることが可能である。消費者負担型の価格支持政策では消費者から農業者へ所得が移転するが、納税者負担型の直接支払制度は負担の透明性が高く、消費者余剰の減少はない。直接支払制度の交付対象が限定的ならば政治支持は広がらないが、逆に政策対象が限定されるために政策効果は高い。価格支持政策では農業生産者すべてに所得が移転するため、有機農業生産者や大規模生産者などに政策効

図表 2 農業政策の比較

	財政コスト	行政コスト	消費者余剰	政治支持	政策効果
関税による価格支持	小	小	減少	大	非効率
補助による価格支持	大	大	減少	大	非効率
直接支払	中	中	変化なし	小	効果的

出典：筆者作成。

象が絞りにくいのである。

他国との比較においては、ヨーロッパは一九八六年を境に価格支持政策の比重が下がり、二〇〇五年には四三・七％にまで下がった。アメリカの農業政策の内容は多様であるが、価格支持の割合がヨーロッパや日本に比べて少なく、生産量や投入財の使用にかかわる補助の割合が高い（森田二〇〇六：一四三）。欧米では直接支払の比重が大きく、日本は価格支持政策が大多数で中心的政策であった。直接支払制度の割合は二〇世紀末から急速に拡大し、EU、アメリカ、オーストラリアではPSEに占める直接支払制度の比率は現在では約九割を超えるが、日本においては二割程度に過ぎない（莊林・木村二〇一四：一七）。直接支払制度を農業政策の中軸に置く欧米と比べて、日本においては関税や補助金による価格支持政策が中心であり、大きな違いがある。<sup>(8)</sup>

前述したように、このような直接支払制度は、国際貿易にも国内農産物市場でも歪みを与えない点にメリットがある。生産奨励を目的とした政策ではなく、むしろ短期的には生産抑止的に働く可能性もある（森田二〇〇六 a：一四七）。WTO農業協定を遵守するならば、日本においても関税や補助金による価格支持という政策手法の比重が低くなり、直接支払制度の政策手法の比重が高まることは確実であろう。後述するように、直接支払制度の政策手法はWTO貿易ルールの下での必然的な選択肢であり、この政策には透明性の確保と外部経済効果が期待できる（長濱二〇〇六：二〇四）。

ただし、この直接支払制度の政策手法にも課題は多い。画一的な交付が零細農家の多い構造を温存するのではないが、農家に対するモラルハザードが起きたり逆インセンティブが生じたりするのではないか、という課題は残る。多面的機能支払の名の下で行われても、基盤整備事業は土地改良事業と変わらず、多面的機能支払と環境支払の重複が生じているのではないか、という疑問もある。日本の場合、多面的機能の多くは水田による貢献であるが、多面的機能支払の政策効果も明示化されたものではない。多面的機能支払のコストを上回る利益が生じるのかを示す必要がある。直接支払制度の政策手法は納税者負担型の政策であるため、財政状況によって左右される可能性があり、農業者の所得維持として不安定性がある。消費者として高い価格での負担と財政負担の二重負担は回避しなければならぬ。

また、補填としての直接支払制度において、市場に中立的な直接支払制度として対象作物や生産量など具体的にどのような条件を課すかは重要である。直接支払制度の具体的な単価設定と対象者をどのように設定するかは、制度設計上の難しい問題であった(山下二〇〇一:四)。直接支払の概念を広げると、価格保証や価格安定の価格支持政策と区別しにくくなる。直接支払制度の政策手法は納税者負担型であるので、消費者負担型の価格支持政策と異なり、政策の費用対効果は明確に試算できるはずである。関税や生産調整による価格支持が政策として選択できなくなるならば、直接支払制度が農業者の所得を維持する中心的な政策となることは間違いない。直接支払制度に関するデータを公開し、データに基づいて建設的な議論を行った後に国民的な支持を得る必要があるだろう。

### 三 農業自由化の進展

#### 三十一 自由と保護・議論の論点

農業に関しては自由と保護の間で対応策が議論されてきた。一方において、政府の規制・統制・管理を緩和・撤廃することで自由な競争を生み出し、消費者へ低価格で品質の良い商品を提供する市場メカニズムが成立する。他方において、消費者を保護することで安全・安心を確保することも重要である。ここでは農地、価格・流通、貿易の三つのレベルにおける自由と保護について、議論をまとめておく。<sup>(9)</sup>

自由化のメリットとしては、株式会社などが農業へ新規参入することで生産量の拡大が見込め、規模拡大による集積性も確保可能である。自由競争による品質向上や価格低下による消費者の選択拡大も期待できる。関税税率引き下げに伴い価格が低下し消費者利益を生むこともありうる。さらに農業の技術革新が進めば、貿易輸出の機会が拡大し、競争によって高い品質の商品が海外へ提供でき、食料自給率も向上できる。輸出していた農産物を国内向けへ提供すれば、食料安全保障にも寄与できる。TPPに関してはアジア太平洋自由貿易圏の設立によって、市場のルールを適用する地域を拡大させ、市場が閉鎖的な中国への政治的牽制の効果を持ち、輸出の拡大による国内総生産の拡大にもつながる。自由化の根拠は、営業・選択の自由を保障することにある。

保護のメリットとしては、農地の転売禁止や利用の制限が農地の安定的確保につながることである。関税や価格調整による農業者の所得安定は安定的な生産者保護にもなる。ただし貿易転換効果として、域外諸国からの輸入を協定

締結国からの輸入に転換することで、より高い価格の農産物の輸入を強いられる可能性がある。つまり、貿易転換効果が貿易創出効果を上回る場合がある。関税という政策手法は、手法として歳入が安定的に確保でき、農民利益が見えやすく消費者不利益が見えにくいいため選択しやすい。安定的な食料確保の可能性としてはリスクが少なく、コストが低くなるメリットがある。長期的視点から成長の抑制、短期的視点から既得権の供与になるデメリットも出てくるが、遺伝子組み換え食品など食の安全性確保を理由にして、保護は消費者の理解が得られやすい。保護の根拠は自立できない対象（農業者、消費者）に対して介入することが公共性に適う点にある。

このように自由化と保護にはそれぞれメリットがあるが、それは逆にデメリットの裏返しである。国際貿易によって日本農業が壊滅して食の安全性が脅威にさらされると批判するのはあまりにもナイーブであり、国際貿易によって富が蓄積されて国が繁栄すると考えるのは極めて楽観的である。その答えはその二者択一ではなく、両方の意義を考へて選択肢を考へていかなければならない。

### 三―二 農業の保護

前述したように、農業政策は主として関税、生産調整による価格支持、直接支払制度の三つに類型化できる。統制の対象は土地、価格・流通、資本、貿易など多岐にわたる。関税は国境政策であり、関税が主要財源であり国内の産業保護のために伝統的に採用されてきた。明治時代、関税自主権回復は大きな課題であったが、現在において関税を自主的に設定可能な国は存在せず、関税率は二国間・多国間の交渉の帰結である。価格支持政策としては、管理価格制度、最低価格保証、価格安定制度、不足支払制度、安定基金制度などがあり、市場に介入する手法として伝統的に

採用されてきた政府介入政策である。直接支払制度は、もともと農業生産とは関係なく支払われる移転であり、価格支持政策とは異なる特徴を持つ。前述したように、価格支持型政策から直接支払型政策への変更は先進国農業政策の共通であり、農業政策の比重は大きく転換しているといつてよい。

農林水産省は農民という顧客をもつ伝統かつ古典的な官庁であり、各国で共通しているがゆえにしばしば比較研究しやすい対象である。「農林省は補助金分配機構」(東畑一九三六・一四二)といわれたが、農業補助金は後見主義的な行政介入の典型であり、行政介入を考えるうえで興味深い対象といえるだろう。農業補助金は明治三十三年に設置された農会に対する補助金が起源であり、農民の農事教育や指導を通して農政を積極的に行うことを目的としていた(今村一九八二・八二)。また、補助金は農産物生産や農家所得の維持だけではなく、土地改良事業という農村公共事業の役割を担っていた。はじめは区画整理や交換分合の事業を目的としていたが、灌漑排水、開墾、地目変換、埋立て、灌漑の事業が目的に加えられていった(今村一九八二・九四)。土地改良事業はいわば農業の公共事業と化し、土地改良法に基づき、農業用排水施設、農業用道路その他農用地の保全又は利用上必要な施設(土地改良施設)の新設、管理、廃止、変更を行う事業であり、区画整理、農用地の造成、埋立て、干拓などを行う。

農業補助金は農民に既得権益を生みやすく、農民の利益を代弁する政治家、その利益共同体によって捕虜化した行政機関としての農林水産省という関係を形成してきた。農業という政策共同体への参入障壁が高いがゆえにその既得権益を改革しにくく、保守的な気質が農業の政策共同体において形成されやすい傾向にある。米価を引き上げること  
に農家も政治家も農林水産省も共通の関心を持ち、いわば国内産業保護派であった。米価を引き下げ、耕作面積を拡大して、海外輸出により農家の収益性を高めていく選択肢もあったが、このような国際競争力を高める志向を持った

国際派の関係者は改革のイニシアティブをとれず、農林水産省は国民一般から乖離した存在になった（山下二〇〇九：一〇八）。刷新と革新を続けていかなければ農業の持続可能性は維持できないので、これらの保護対策をしながら同時に農業の改革をいかに図るかというディレンマを克服することが重要である。

### 三一三 自由化の文脈

自由化とは市場のメカニズムを重視し、公正な競争原理に歪みを生じさせないようにすることである。自由化によって、農業においても他の産業分野と同様にカルテルや不正な介入は認められない。例えば、農家がナスを農協へ出荷せず他の仲買人・問屋・消費者へ出荷・販売するため、「J A 土佐あき」はナスをすべて農協へ出荷するように圧力をかけた。これは農家を不当に拘束する「排他条件付取引」に該当し、独占禁止法に基づく排除措置命令が出された（『朝日新聞』二〇一六年五月三一日朝刊）。農業を特殊な産業とみなさず、このような自由化を重視する傾向は近年全般的にみられ、それは農地、価格・流通、貿易の三つのレベルにおいて生じている。

農地の自由化は所有から利用へという自由化であり、株式会社の借地による耕作を認めた。現在の農地法が想定しているのは農地の所有者が耕作者かつ自作農の状態である。いわゆる「自作農主義」であり、株式会社が農地を所有して従業員に耕作や経営を行わせることはできない。ただし、この農地規制は緩和化する傾向にある。つまり、二〇〇〇年に従来農家が法人化したいた農業生産法人に株式会社を認め、企業の株式保有は二五%未満とし、従業員の過半は農業に従事する構成員であることを要件とし、株式譲渡を制限した会社に限定して農地利用を認めた。二〇一五年には株式会社株式保有を五〇%に緩和したが、「自作農主義」に基づいて、株式会社に農地の所有を

認めないが、しかし借地による農地の利用を認めている。つまり、所有と利用を分離し、形式上は株式会社だけの農地保有は認めないが、株式会社が経営参加する農業法人による土地保有は実質認めたのである。

流通・価格の自由化としてはこの二〇年間で、食管理制度の廃止や自主流通米の普及が実施され、農業自由化は大きく進展した。農地の自由化が実質ベースで進展したのに対して、流通・価格の自由化は減反廃止によって実質も形式も自由化の改革が貫徹する。特に減反廃止で自由な経営判断と多様な価格帯でのコメ生産が期待でき、産地の移動や適地適作が進む可能性がある。競争力の強化や米価の低下が消費者の利益を生み、長期的には輸出の増加によって食料自給率の向上や補助金依存からの脱却が見込めるといふ（荒幡二〇一五・七一―一五）。

また貿易自由化のルール変更も見られた。WTOの下での自由貿易では関税や価格支持政策への批判が行われ、国際移動の激化、他国商品との競争の激化、輸出産業への育成、関税以外の農業政策の選択が見られた。TPPにおいては、自由化の規律や公開性が重視され、国有企業への優遇を排除し、労働・環境など国際条約の遵守、ILO宣言や生物多様性の保護が政府に求められている。農業補助金はWTO農業協定上で各国に通報が義務付けられており、各国の政策はWTO農業協定と整合的であることが求められる。直接支払制度はこのWTOルールと合致している。

このことは国内農業政策へ大きな影響を与えている。すでに一九九八年に農政改革大綱が策定され、直接支払制度の原案が提示されていた。そして民主党政権で中山間地域等直接支払制度や農業者戸別所得補償制度が導入され、具体的な制度決定となった。さらに二〇一〇年一月九日閣議決定「包括的経済連携に関する基本方針」において、経済連携交渉と国内対策の一体的実施として「適切な国内改革を先行的に推進する」とし、農業において「国内生産維持のために消費者負担を前提として採用されている関税措置等の国境措置の在り方を見直し、適切と判断される場合

には、安定的な財源を確保し、段階的に財政措置に変更することにより、より透明性が高い納税者負担制度に移行することを検討する」とした。このように自由化は三つのレベルで全般的かつ漸变的に進展しており、特定政権の政治要因で浮上してきたわけではない。次に農業をめぐる政治過程に焦点を当てて検討してみよう。

#### 四 政策転換の選択機会

##### 四―一 農民保護をめぐる利益

農業は様々な利害関係者によって担われているが、その中で最大のものは農協（農業協同組合）である。農協は米など農産物の集荷機能、生産資材の流通機能、金融融資機能、政策の下請け機能を担い、貸し付け・貸し出しを行う金融機関としての顔、原材料・機械・肥料などを調達・販売する商社としての顔も併せ持っている。単位農協や連合会の指導・監査・広報を担当する「全国農業協同組合中央会（JA全中）」、販売や購買など経済事業を担当する「全国農業協同組合連合会（JA全農）」、農協貯金の運用機関である「農林中央金庫（農林中金）」から構成され、一〇〇〇万人の組合員を中核として選挙票を政治動員できるために、族議員や農林水産省へ大きな影響力を有してきた。農協が宮澤喜一内閣における金融不況の際の一番の救済対象となったことは記憶に新しい。土地改良事業の予算が半減しているとはいえ、全国土地改良政治連盟が土地改良事業の政治団体として政治家や行政機関へ利益追求（誘因）と選挙票（貢献）とで組織均衡の構造を有していることは現在も変わらない。全中の組織議員が落選した例を見てもわかるように、農協にはかつてほどの影響力はない。それでも佐賀県知事選挙のように農協支持の知事が当選し

て改革派が落選し、二〇一六年参議院選挙で農協の与党不支持が東北での与党候補の落選につながることもある。農協の政治動員力は無視できないのである。<sup>(10)</sup>

かつて、石田雄は農地改革以降の農村における政治指導が當農専念型政治無関心の上層と脱農的政治無関心の兼業農家との二つの層に支えられ、均質的な農民の利益を追求していると指摘した(石田一九七五:二四八)。農家対策が農業の衰退を招き、農協を行政の代行機関としたことが戦後農政の最大の失敗であったといわれている(山下二〇〇九:六一―六四・山下二〇一〇:一三二)。近年は構成員数が減少し、特に専業農家数が急減しており、兼業農家の利益を維持することが農協の利益となり、小規模農業者や兼業農家を維持した方が、大規模農業者よりも多くの票が獲得できる。小規模の自作農は自由民主党の主要な選挙基盤であった。そのため、小規模農業者や兼業農家の既得権益を守ることが農村選出の自由民主党議員の利益であった。イギリスにおいては農業団体の特殊の団結力と政策決定に及ぼす影響力の強さが強調されているが(*Self and Storing* 1958: 22)、日本においても石田雄は農協の組織構造を分析して、農民の防衛意識を強化し排他的な団結を強める意識が高いことを指摘している(石田一九六一:二五五)。日本農業の特徴は補助金行政に見いだせるが、BSE検査やSPS措置(衛生植物検疫措置)の徹底が外国からの農畜産物輸入の障壁となり、実質的に国内第一次産業の保護手段となっていたことは無視できない。

「農協の最大の関心事が米価の維持にある」(大泉二〇一四:一四九)以上、直接支払を中軸とした農業政策と農協の方針とは相容れないだろう。全中や全農の利益と農政改革とはゼロサムの関係になりかねない。改正農協法によって農協は株式会社化を求められているというが(飯田二〇一五:一九〇―一九三)、農協が本来的に「協同」の理念に支えられた組合制度であることを考えれば、原点に立ち返って隣保協同や協同思想に立ち返って農村振興に寄与すること

も可能であろう。実際に経営合理化に努め、地域社会への貢献を考えて刷新を行っている地域農協も存在している。機械・施設の共同化による集落営農推進、機械共同化による投資経費軽減などがそれである。また、個人の農家では行えない地域ブランドの知的財産管理や健康サービスを付加価値として、個別農業者を協同化する支援組織として蘇ることも可能であろう（大泉二〇一四・一六二―一七七・川村二〇一四・一三五―一四〇）。

#### 四―二 官邸主導の制度基盤

もし農業政策として価格支持政策を採用するならば、国際市場価格との差額は消費者負担となるので、直接的には消費者の不利益となりかねない。また、既存制度が農業の新規参入を阻害しているならば、大規模の農業法人や企業にとっても実質的な不利益の供与となる。土地、流通・価格、貿易の自由化をめぐる利益の配分が行われてきたわけであるが、このような保護行政に批判的な人々も存在する。首相官邸、内閣官房、内閣府、規制改革会議、経済産業省という行政機関がそれである。それらは拒否権プレイヤーである小規模農業者、自由民主党農水族、捕虜行政機関としての農林水産省とは激しく利害を異にする集団である。以下、官邸主導の農政改革の制度基盤を検討しておく。

民主党政権を経て自由民主党安倍政権において農政改革が進んでいるが、その権力資源の第一は中央省庁における人事権である。省庁幹部の人事については、内閣人事局が幹部職員人事の一元管理を行い、首相官邸の意思が人事面で貫徹している。そのため、事務次官、局長、審議官など幹部級の人事は閣議了承となり、官邸の意思を体现する幹部を人事面で処遇し、そうでない職員を冷遇することが制度上可能である。人事を通じた政策実現は古くて新しい統

治手法であるが、農政改革でも改革派の職員を事務次官として任用し、農協改革などが予定されている（『朝日新聞』二〇一六年八月一六日朝刊）。

第二はアイデア調達源としての内閣官房である。内閣官房は各省庁からの出向者から形成され、組織自体が調整と抵抗の政治空間であるが、その出向者の中で自由化のアイデアを提供しているのが経済産業省出身者である。官邸主導を進めるならば財務省を統制しなければならないが、そうすればシンクタンクである霞が関から政策アイデアが積極的に生まれてこない。そこで財務省と対抗関係にある政権がアイデアの源泉として活用するのが経済産業省である。T P P 推進や規制緩和は経済産業省の組織利益と一致し、内閣府の規制改革会議でも農政の規制撤廃はしばしば議論されてきたところである。

第三は小選挙区制度と政党における役割・資金などの配分権限である。政治家における当選可能性を高める役割の付与、資金の提供、応援演説の提供など選挙マシーンへの価値を配分することは、政権与政党首の重要な権力資源となっている。中選挙区制度から小選挙区制度への移行によって党首の集権性は高まり、政党政治家を統制することはより可能となった。安倍政権においては、自由民主党総務会の決定の前に官邸で実質的に政策決定をしている。これら政党党首を通じた政治家への統制は、農民や農林水産省の代理人としての政治家の役割を縮小させているともいえる。

三浦秀之は民主党政権と自由民主党政権とを比較して、自由民主党の安倍政権においては政権政党内部の強い政治支持や強力なコア・エグゼクティブにより、農林族・農林水産省・J A 全中を中心とする政策ネットワークの力が相対的に弱まったことを指摘している。内閣・与党に対する強い自律性と統制権力を把握したことで主導権をとること

ができたという(三浦二〇一五・八六)。農政の政策転換においてこのような政治要因は否定できないが、以下ではなぜこのような政策選択が可能になったかを補足して説明しておこう。

#### 四―三 補正・代替・根拠としての直接支払制度

直接支払制度は国際貿易に影響を与えないという意味で中立的な農業政策としてEU諸国で採用され、自由貿易を前提とした、関税や価格調整による価格支持政策に代わる政策として各国で支持されてきた。直接支払制度は日本においても「中山間地域等直接支払制度」として民主党政権時代に制度設計された。それは集落との協定を前提とし、しかも集落協定の内容や直接支払の配分方法について地方自治体の裁量を認める「地方裁量主義」を特徴としていた。そして、二〇一〇年度から一部始まった「農業者戸別所得補償制度」が「経営所得安定対策」へと変更され、「水田経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)」「多面的機能支払」「環境保全型農業直接支援」へと拡張していった。中山間地域を対象に限定された直接支払制度が、所得補償や土地改良事業を目的とした多様な農家支援制度へと拡大しつつあるとあってよい。直接支払制度は農地の自由化に対しては農業条件の不利性を補正する政策含意を持ち、価格・流通に対しては価格支持政策の代替として機能し、貿易については自由化の正当化根拠となった。つまり、直接支払制度は農業自由化の補正・代替・根拠としての役割を果たし、政権の選択機会を許容する環境を創出した。逆に言えば、直接支払のアイデアと自由化の文脈が存在したからこそTPPの政策転換が可能になったとも理解できる。ただし、米・麦・大豆など主要農産物を生産している農家を対象とした所得補償制度を加味した制度の拡張は、民主党政権でもあった。自由民主党政権時代に実施されていた「水田・畑作経営所得安定対策」では支給対象を大規

模農家に限定していたため、この対象を拡大させて小規模農家へも支給することにしたのである。支給を限定しない方式はむしろEUにおける直接支払制度の理念に一致するが、民主党政権の政策は減反という価格支持政策を前提としているので、消費者は二重の支払いを余儀なくされたことになる。減反という生産調整の価格支持政策と直接支払を併用した点がEUとの違いである。自由民主党安倍政権においては、対象農家を四ヘクタール以上の認定農業者に限定する形で実施したが、二〇ヘクタール以上の農地面積を持つ集落営農者を対象とする例外も認め、兼業農家について市町村長の特例を認めた。民主党のバラマキを批判した自民党も、対象を限定して集積性を高める改革からは後退したのである（山下二〇一〇…二四二―二四八）。

他の直接支払制度でも具体的な交付条件が必要とされているため、「日本型直接支払制度」はWTO農業協定グリーンボックスで定義される狭い純粹の直接支払制度というよりも、広義の直接支払制度として運用されているのが実態である。支給対象に関して、政党が拡張要因となったのに対して、抑制要因となったのが財務省である。直接支払制度がバラマキとなり、小規模農家を温存するのではないか、という指摘は、財務省と農林水産省との予算折衝で常に指摘されていた（山下二〇一〇…四）。

農林水産省の『中山間地域等直接支払制度の最終評価』（平成二六年八月）によると、交付を受けた農家の満足度は高く、最も効果があったと考える事項として「耕作放棄の防止」「多面的機能の増進」をあげている。「集落内の話し合いの回数の増加」「鳥獣害対策の推進」「都市農村交流の推進」において地域が変わったとアンケートに回答し、「高齢化の進展」と「担い手の不在」を課題としてあげている。この課題はデータにも表れており、中山間地域の農業総産出額や耕作面積は全国平均と同様に減少しており、減少に歯止めがかかっていない。耕作放棄地率は改善して

いるので、一人当たり耕地の利用集積は成果を上げている。政策の効果以上に高齢化により離農や耕作放棄などが進展しているといふべきであろう。さらなる対策により、中山間地域直接支払制度を新たな担い手の参入という政策効果へ結びつけていくことが課題となっている（農林水産省二〇一六 a : 九―一二）。

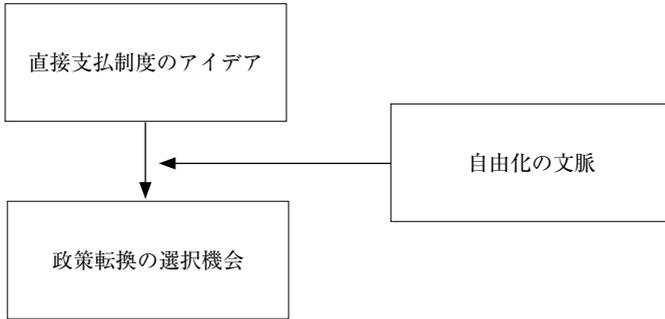
例えば、橋口卓也は中山間直接支払制度には農地の維持保全と地域活性化の二つの性格があると指摘している（橋口二〇〇八・一三九）。三つの地区の事例を検討し、中山間直接支払制度の重要性和効果を指摘している。中山間直接支払制度が万能薬ではないという限界を理解しながらも、営農の継続と農地の維持・保全を目的とした取り組みの中で地域の将来を考え続けることの必要性を強調している（橋口二〇一六・五四―五五）。

## おわりに

本稿では直接支払制度のアイデアの受容と変容に焦点を当て、その決定の文脈を明らかにしてきた。直接支払制度のアイデアが自由化の文脈の中で農政改革の選択機会と結びついているという仮説を提示してきた。直接支払制度、多面的機能のアイデアは修正・拡大しながら発展し、農地、価格・流通、貿易の三レベルでの自由化が進展し、これら概念の導入・拡大とルール修正は、野田政権や安倍政権での政策転換の選択機会を開いた。つまりこのようなアイデアと自由化の文脈により、政治的リーダーシップを発揮しやすいような環境が整備されてきたのである。

本稿では直接支払制度という農業政策に着目して、直接支払のアイデアと自由化との結びつきを政策転換の文脈として理解すべきであると強調してきた。中山間地域等直接支払制度は日本の農政を転換させ、直接支払制度は拡大し

図表 3 政策過程の構図



出典：筆者作成。

て制度設計され、自由化のルール修正という文脈の中で三つのレベルにおいて農業自由化の補正・代替・根拠として機能した。それは政権の選択機会と結びついたのである。ただし、本稿では詳細な過程分析のような手法は採用しておらず、綿密な検証は行っていない。

例えば、環太平洋の自由貿易システムを推進することは中国へルール変更と政治圧力の効果を持つが、これは民進党も自由民主党も共通した関心事である。農業団体などの反対勢力の政治動員を考えると、TPPは政権獲得に抑制要因となるが、いったん政権を獲得したならばTPPは消費者や経済団体に支持されるため政権維持に推進要因となるという二面性がある。政権獲得の前と後では選択行動に違いが生じ、これは民進党も自由民主党も、日本もアメリカも共通した行動様式である。このような対外的な要因や政権獲得のタイミングにも選択機会が影響していると考えられるが、本稿では具体的な検討を行っていない。この論文は農業政策に関するラフスケッチに過ぎず、これらの課題は個別の事例を通じて綿密に検証していかねばならない。詳細な研究については機会を改めて行いたいと考えている。

(1) このような農政改革の政治過程からの研究としては、久保(一九八八)におけるウォーレス研究、農政史研究がある。第二次世界大戦直前にウォーレス農務長官と農務省は、小作農民の自作農化、低所得農民層への低利融資と農業技術教育の提供、小農民の協同組合への支援、食糧スタンプ制度の実施など低所得国民層を対象とした政策に着手し、利益集団の利益を排除しながらリーディングシップを発揮していく。

(2) 本稿では減反政策について詳細な検討は行わない。この米生産と減反の歴史については荒幡克己による綿密な実証研究がある。荒幡(二〇〇六・二〇一〇・二〇一四・二〇一五)を参照のこと。また農業の課題全般については、本間(二〇一〇・二〇一四)、山下(二〇一六a)を参照した。なお、安倍政権は「農林水産業・地域活力創造プラン」で減反政策の廃止を決定した。しかし、民主党政権下で一反(一〇アール)当たり八万円措置されていた飼料用米の作付助成を安倍政権はさらに増額させ、最大で一〇アール当たり一〇万五千円給付されることになり、今後は飼料用米の作付が拡大するものと予想されている。二〇一六年参議院選挙の対策と思われるが、減反廃止の論理も二〇一六年現在必ずしも単純ではない。民主党が始めた戸別所得補償制度を廃止したために減反の目標数量(生産目標数量)が意味のないものとなり、生産目標数量の配分をやめることを農水省が決め、それをマスメディアが減反と捉えたと山下は論じている。そして安倍政権の減反見直しは「減反廃止どころか、大幅な強化である」と指摘している(山下二〇一六b・三三三―三三三)。

(3) 農業の歴史については岸(一九九六)、「農林水産省百年史」編纂委員会編(一九七九―八二)を参考にした。農地制度については、小倉(一九五八・一九七五)、加藤(一九五九)、ドーア(一九六五)に詳しい。また戦後の農業政策の展開については、橋本(一九八一―二一九八四)、本間(二〇一〇)、山下(二〇一〇)が詳細な検討を加えている。

(4) 農地改革は戦後農政における革命的な大改革であり、和田博雄はウォーレス長官のごとく役割を果たした。和田は農政課長時代に企画院事件に連座して治安維持法違反で検挙され、無罪判決を受ける。その後、幣原喜重郎内閣で農林省農政局長、吉田茂内閣で農林大臣、片山哲内閣で経済安定本部総務長官を務め、参議院議員、衆議院議員をへて日本社会党において副委員長などの要職を務めた。和田博雄については、和田日記を読み解いて微に入り細を穿つ記述を行った大竹啓介の研究が圧巻である。大竹(一九七八a・一九七八b・一九七八c・一九八一a・一九八一b・一九八四・二〇〇四)、和田博雄遺稿集刊行会編(一九八一)を参照のこと。

(5) 山下(二〇〇一)は日本において中山間地域等直接支払制度を導入した経緯や制定過程を記した貴重な書である。また、ガツ

- ト、ウルグアイ・ラウンド交渉、WTO農業協定などの農業交渉については、佐伯（一九九〇）、遠藤（一九九九）、山下（二〇〇〇）、作山（二〇〇六）、林（二〇一三・二〇一五a・二〇一五b）に詳しい。
- (6) 以下、日本型直接支払制度、経営所得安定制度、経営所得安定対策等、水田・畑作経営所得安定対策、農地・水保全管理支払交付金については、農林水産省（二〇一六c・二〇一六d・二〇一六e・二〇一六f・二〇一六g）を参照した。
- (7) 農業の多面的機能については、OECD（二〇〇四）、武智（二〇一五）に詳しい。
- (8) 欧米の農業政策については、山下（二〇〇二）、OECD（二〇〇二）、ルー＝パスカル・マーニ、フランソワ・オルタロ＝マーニエ（二〇〇三）、松田（二〇〇四）、森田（二〇〇六a・二〇〇六b）、庄林・木下・竹田（二〇一二）、莊林・木村（二〇一四）を参照した。
- (9) TPPが農業に与える影響について、賛成の立場からの議論は山下（二〇一二・二〇一四・二〇一六b）、反対の立場からの議論は鈴木・木下（二〇一二）、田代（二〇一五）、田代編（二〇一六）を参照した。TPP一般については、日本経済新聞社編（二〇一六）がわかりやすく要領が良い整理を行っている。
- (10) 以前から農協のあり方について批判的な見解は多い。立花（一九八四）、山下（二〇〇九）、本間（二〇一四）、飯田（二〇一五）を参照のこと。

### 参考文献

- 荒幡克己（二〇〇六）『明治農政と経営方式の形成過程』農林統計出版
- 荒幡克己（二〇一〇）『米生産調整の経済分析』農林統計出版
- 荒幡克己（二〇一四）『減反40年と日本の水田農業』農林統計出版
- 荒幡克己（二〇一五）『減反廃止』日本経済新聞出版社
- 飯田康道（二〇一五）『JA解体』東洋経済新報社
- 石田雄（二九六二）『現代組織論』岩波書店
- 石田雄（二九七五）『農地改革と農村における政治指導の変化』東京大学社会科学研究所編『戦後改革6 農地改革』東京大学出版

- 今村奈良臣（一九八二）『補助金と農業・農民 第3版』家の光協会
- 今村奈良臣（一九九二）『日本―日本の農業保護政策』今村奈良臣・犬塚昭治編『政府と農民』農山漁村文化協会
- 岩田伸人（二〇一二）『個別所得補償とT P P』馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編『日本のT P P戦略・課題と戦略』文眞堂
- 遠藤保雄（一九九九）『米・欧農業交渉―関税削減交渉から農政改革交渉へ』農林統計協会
- 大泉一貫（二〇一四）『農協の農業振興への対応』大泉一貫編『農協の未来』勁草書房
- O E C D（経済協力開発機構）（二〇〇四）『農業の多面的機能』（荏林幹太郎訳）、家の光協会
- 大石嘉一郎（一九七五）『農地改革の歴史の意義』東京大学社会科学研究所編『戦後改革6 農地改革』東京大学出版会
- 大竹啓介（一九七八a）『農地改革と和田博雄（一）』『農業総合研究』第三二卷第二号
- 大竹啓介（一九七八b）『農地改革と和田博雄（二）』『農業総合研究』第三二卷第三号
- 大竹啓介（一九七八c）『農地改革と和田博雄（三）』『農業総合研究』第三二卷第四号
- 大竹啓介（一九八一a）『幻の花 和田博雄の生涯 上』楽游書房
- 大竹啓介（一九八一b）『幻の花 和田博雄の生涯 下』楽游書房
- 大竹啓介（一九八四）『石黒忠篤の農政思想』農山漁村文化協会
- 大竹啓介（二〇〇四）『和田博雄』伊藤隆・李武嘉也編『近代日本人人物史料情報辞典 1』吉川弘文館
- 小倉武一（一九五八）『農業法』鶴飼信成ほか責任編集『講座日本近代法発達史 1』勁草書房
- 小倉武一（一九七五）『土地立法の史的考察 復刻版』中外書房
- 小田義幸（二〇一二）『戦後食糧行政の起源』慶應義塾大学出版会
- 加藤一郎（一九五九）『農業法』鶴飼信成ほか責任編集『講座日本近代法発達史 2』勁草書房
- 川村保（二〇一四）『農協の農村コミュニティでの役割』大泉一貫編『農協の未来』勁草書房
- 岸康彦（一九九六）『食と農の戦後史』日本経済新聞社
- 岸康彦（二〇〇六）『はしがき』岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会
- 久保文明（一九八八）『ニューデールとアメリカ民主政―農業政策をめぐる政治過程』東京大学出版会
- 佐伯直美（一九六二）『食管制度―変質と再編』東京大学出版会

- 佐伯直美（一九九〇）『ガットと日本農業』東京大学出版会
- 作山巧（二〇〇六）『農業の多面的機能を巡る国際交渉』筑波書房
- 作山巧（二〇一五）『日本のTPP交渉参加の真実』文眞堂
- 莊林幹太郎・木下幸雄・竹田麻理（二〇一二）『世界の農業環境政策』農林統計協会
- 莊林幹太郎・木村伸吾（二〇一四）『農業直接支払いの概念と政策設計』農林統計協会
- 鈴木宣弘・木下順子（二〇一二）『よくわかるTPP 48のまちがい』農山漁村文化協会
- 武智秀之（二〇一五）『農業政策の根拠と展開』『白門』第六七卷第一号
- 立花隆（一九八四）『農協』朝日文庫
- 田代洋一（二〇一五）『官邸農政の矛盾』筑波書房
- 田代洋一編（二〇一六）『TPPと農林業・国民生活』筑波書房
- 寺田貴・三浦秀之（二〇一二）『日本のTPP参加決定過程』馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編『日本のTPP戦略…課題と戦略』文眞堂
- R・P・ドーア（一九六五）『日本の農地改革』（並木正吉ほか訳）岩波書店
- 東畑精一（一九三六）『日本農業の展開過程』岩波書店
- 長濱健一郎（二〇〇六）『日本における直接支払い導入と構造改革』岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会
- 日本経済新聞社編（二〇一六）『TPPがビジネス、暮らしをこう変える』日本経済新聞出版社
- 「農林水産省百年史」編纂委員会編（一九七九―八一）『農林水産省百年史』農林水産省百年史』刊行会
- 農林水産省（二〇一六 a）『中山間地域等直接支払制度の最終評価』
- [http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai\\_seido/](http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/)（閲覧日：二〇一六年六月一六日）
- 農林水産省（二〇一六 b）『中山間地域等直接支払制度の最終評価―参考資料―』
- [http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai\\_seido/](http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/)（閲覧日：二〇一六年六月一六日）
- 農林水産省（二〇一六 c）『経営安定所得等の概要』
- [http://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_minate/keiei/pdf/28panmph\\_all.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kobetu_minate/keiei/pdf/28panmph_all.pdf)（閲覧日：二〇一六年六月一六日）

- 農林水産省(二〇一六d)『日本型直接支払制度の創設及び新たな経営所得安定対策等の概要』  
[http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyoo/kakyou/chokubarai/pdf/28\\_nihon.pdf](http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyoo/kakyou/chokubarai/pdf/28_nihon.pdf) (閲覧日:二〇一六年六月一六日)
- 農林水産省(二〇一六e)『経営所得安定対策等の概要』  
[http://www.maff.go.jp/j/kobetu/ninaite/keiei/pdf/28pamph\\_all.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kobetu/ninaite/keiei/pdf/28pamph_all.pdf) (閲覧日:二〇一六年六月一六日)
- 農林水産省(二〇一六f)『水田・畑作経営所得安定対策の概要』  
[http://www.maff.go.jp/j/ninaite/n\\_antei/pdf/yuki\\_daruma\\_tofuken\\_0427.pdf](http://www.maff.go.jp/j/ninaite/n_antei/pdf/yuki_daruma_tofuken_0427.pdf) (閲覧日:二〇一六年六月一六日)
- 農林水産省(二〇一六g)『新たな農地・水保全管理支払交付金』  
[http://www.maff.go.jp/j/noushin/kankyoo/nouiti\\_mizu/pdf/25\\_panf.pdf](http://www.maff.go.jp/j/noushin/kankyoo/nouiti_mizu/pdf/25_panf.pdf) (閲覧日:二〇一六年六月一六日)
- 橋口卓也(二〇〇八)『条件不利地域の農業と政策』農林統計協会
- 橋口卓也著・小田切徳美監修(二〇一六)『中山間直接支払制度と農山村再生』筑波書房
- 橋本信之(一九八一—二)『行政機関と政策転換(一—四・完)』『法と政治』第三三卷第一—三号、第三三卷第一号
- 橋本信之(一九八四)『戦後の農業政策とその形成過程』日本政治学会編『政策科学と政治学 年報政治学一九八三』岩波書店
- 林正徳(二〇一三)『多国間交渉における合意形成プロセス』農林統計出版
- 林正徳(二〇一五a)『GATTウルグアイ・ラウンドとWTOルール』林正徳・弦間正彦編『ポスト貿易自由化』時代の貿易ル  
 ル』農林統計出版
- 林正徳(二〇一五b)『貿易ルールの枠組みの系譜——戦間期から東京ラウンドまで——』林正徳・弦間正彦編『ポスト貿易自由化』  
 ル』バスカル・マーニ、フランソワ・オルタロ・マーニエ(二〇〇三)『現代農業政策論』(塩飽二郎、是永東彦訳)農山漁村  
 文化協会
- 時代貿易ルール』農林統計出版
- 本間正義(二〇一〇)『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会
- 本間正義(二〇一四)『農業問題』ちくま新書
- 松田裕子(二〇〇四)『EU農政の直接支払制度』農林統計協会
- 三浦秀之(二〇一五)『日本のTPP参加決定過程』『杏林社会科学研究』第三二卷一号

- 森田明 (二〇〇六 a) 「EU (欧州連合)」岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会  
 森田明 (二〇〇六 b) 「直接支払いの出現と世界の農政」岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会  
 山下一仁 (二〇〇〇) 『詳解 WTO と農業改革』農山漁村文化協会  
 山下一仁 (二〇〇一) 『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説・制度の設計者が語る』大成出版社  
 山下一仁 (二〇〇六) 『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社  
 山下一仁 (二〇〇九) 『農協の大罪』宝島社  
 山下一仁 (二〇一〇) 『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版社  
 山下一仁 (二〇一二) 『TPP と農業・食の安全』馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編『日本の TPP 戦略・課題と戦略』文眞堂  
 山下一仁 (二〇一四) 『TPP と農業立国』石川幸一・馬田啓一・渡邊頼純編『TPP 交渉の論点と日本』文眞堂  
 山下一仁 (二〇一六 a) 『農業政策』瀧澤弘和ほか『経済政策論』慶應義塾大学出版会  
 山下一仁 (二〇一六 b) 『TPP が日本農業を強くする』日本経済新聞出版社  
 和田博雄遺稿集刊行会編 (一九八一) 『和田博雄遺稿集』農林統計協会  
 Self Peter and Herbert J. Storing (1962) The State and the Farmer. George Allen & Unwin LTD  
 『朝日新聞』二〇一六年五月三十一日朝刊  
 『朝日新聞』二〇一六年六月一六日朝刊

## 〔追記〕

本稿の再校時、二〇一七年一月二〇日の大統領就任日に TPP からの離脱をトランプ次期大統領が通告する報道に接した。日本における農業自由化の一般傾向は変わらないと考えるが、日本農政への影響については今後も注視していきたいと考えている。

(本学法学部教授)