

# 農業情勢の展望

## 新たな農業政策の展開と系統組織の役割

取締役基礎研究部長 原 弘平

### 〔要 旨〕

- 1 民主党政権の誕生により、わが国農業政策および政策決定のプロセスには大きな変化が生じることが予想される。それらは、今後の系統組織の農業政策への係わり方に関しても少なからぬ影響を与えるものであろう。
- 2 全体的な民主党の政策体系は、反自民的性格を強く打ち出すことにより、結果として反「新自由主義」的性格を強く示すものとなっている。ただし、本来の同党の基本政策姿勢は市場主義的・構造改革的性格を強く有するものであり、農業政策の分野においても、社会政策的性格の強い反面、その対策として市場機能の活用に重点が置かれるなど、両者の性格の混在が見られる。
- 3 今後民主党の農業政策が本格的に展開されていく過程で懸念される問題としては 政策手段として想定されている市場主義的スタンスの妥当性(実務的な対応の難しさに加え、地域自治の観点からも地方分権、地域的な共同活動の支援等に、より重点を置く必要があること)、安定的な財源確保の難しさ(戸別所得補償制度への予算の集中化、負担の明示化に伴い、政策の妥当性についての国民的理解に向けての継続的な努力を要する)、といった点があげられよう。
- 4 政策内容とともに大きな変化が生じたのが政策形成過程である。このことは従来わが国の農業政策形成過程で大きな役割を果たしてきた「農業コーポラティズム(団体統合主義)」(農業行政と農業団体との調整・提携関係によって農業政策を決定していく枠組み)にも大きな影響を与えるものである。
- 5 わが国における「農業コーポラティズム」は終戦後、農協が食糧の安定的生産・確保とその公平な供給を目的とした統制団体として機能していた完全な制度化された状態から、食管法の廃止を契機に大きく変容し、その後構造改革、市場開放に対する立場の相違から鋭く対立する局面も見られたが、そのなかでも協調可能な部分を模索する、といった努力は続けられてきた。
- 6 今回の政権交代が「農業コーポラティズム」に与える影響は、政策内容の変化(価格支持・直接支払い)による部分も想定し得るが、それ以上に決定的であるのが、民主党による「政治主導」の姿勢である。政治主導の政策決定過程は、果たして政治家がどれほど現場の声を吸い上げるパイプを有しているかが大きな問題となろう。
- 7 こうした変化のなかで、系統組織が今後重点を置くべき点は以下のような方向ではないであろうか。

現場の政策形成過程である地方公共団体との提携・協力関係を強め、地域農業の発展への積極的関与を行うことにより、いわば「分散型農業コーポラティズム」を形成していくこと。

大規模農業者(法人)、地域流通業者、食品加工業者、地域住民等との間にも良好な関係を構築し、地域の農業関係者を包含する地域農業管理者的役割を農協が担っていくような位置づけを目指していくこと。

## 目 次

### はじめに

#### 1 新たな農業政策の位置づけと課題

##### (1) 民主党政権の基本的な政策運営姿勢は何か

##### (2) 大きく転換した農業政策

##### (3) 民主党政権の位置づけと課題

#### 2 新たな農業政策と農業コーポラティズム

##### (1) わが国農業コーポラティズムの変遷

##### (2) 新たな農業政策と農業コーポラティズム

#### 3 農業政策の変化と農協系統組織の役割

## はじめに

09年8月の衆議院選挙における民主党の劇的ともいえる勝利により、わが国の政治情勢は大きく変化した。今回の政権交代に伴い、わが国の各種政策、およびその政策決定のプロセスにはかなりの変化が生ずることが予想され、農業政策においても相当大きな政策転換が見込まれている。

周知のとおり、同党の農業政策の基本となるのは農家に対する戸別所得補償政策であり、現在、2010年度からの米生産農家に対する戸別所得補償の先行的実施に向けての予算策定作業が行われている。現段階において制度の詳細は明らかになっておらず、また、その他の政策を含めた同党の農業政策の全体像が必ずしも明確なものとなっていない時点でその評価を行うことはやや時期尚早の感もある。しかし、これらの変化はわが国農業、また系統組織のあり方にとって極めて大きな影響を与えうるものであり、以下においては、現在明らかになっている同党のマニフェスト等による基本的な姿勢、戸別所得補償制度の検討状況、

政権発足後のその他の政策運営(事業仕分け等)などを勘案し、今回の農業政策の変化がどのように位置づけられ、今後どのような課題が想定されるか、農業政策の意思決定プロセスにはどのような変化が見込まれるか、それらは系統組織の今後のあり方にどのような影響を及ぼすものであるかといった点を展望してみることとした。

## 1 新たな農業政策の位置づけと課題

### (1) 民主党政権の基本的な政策運営姿勢は何か

民主党政権における農業政策の基本的な性格を検討するためには、そもそも民主党全体としての基本的な政策姿勢がどこにあるのか、また民主党政権を選択した国民の意思自体がどこにあったのかということが検討されなければならぬ。

しばしば指摘されるように、民主党全体としての政策の方向性を明確に示すことは、相当難しい。しかし、自民政権下、特に小泉政権以降に加速化した「新自由主

義」的な政策運営の内包する問題がその後の景気後退局面で一気に顕在化し、そのことへの深刻な反省、批判が今回の選挙の大きな争点であったことは明らかであろう。民主党が反自民の性格を強く打ち出すことにより、結果としてその政策姿勢が反「新自由主義」的色彩をかなり強く持ったものとなってきたことは否定できない。国民、特に都市部中下位層における得票の相当部分は、民主党のそうした主張に賛同したもののといえよう。

一方、そのことをもって、民主党の政策運営が反「新自由主義」的な姿勢で統一されたものともいいがたい。そもそも民主党の根幹部分ともいえる旧自民党グループは、構造改革推進、市場主義的色彩を強く有しており、従来からの主張は、ある面では自民党以上に構造改革推進的であったともいえよう。<sup>(注1)</sup>財界の民主党に対する姿勢が、総じて容認的であったのも、こうした同党の基本姿勢を背景としたものであり、今回選挙における民主党の得票の一定部分は「自民党よりはもう少しうまく構造改革を推進してくれるのでは」といった期待を反映しているものと思われるのである。<sup>(注2)</sup>

さらに複雑な点は、同党の獲得した広範な地方票の源泉である。しばしば指摘されているように、農家に対する戸別所得補償政策がその大きな一因であったことは否定できない。しかし、現在のわが国においては、地方においてすら、農家の占める割合は決して大きなものではなく、そのみで同党の地方における広範な得票を説明する

ことは難しい。地方の有権者の相当部分は、旧来の自民党の手法である、公共投資を柱とした開発型政策への期待が依然かなり大きい。類推の域を出ないものではあるが、民主党の地方における圧倒的な勝利の背景には、そうした層への働きかけも相当程度強かったのではないかと思われるのである。

こうした民主党の性格を考慮した場合、その政策運営は、今回の選挙において極めて大きな争点であった反「新自由主義」的性格を相当程度打ち出しつつも、ベースには同党が本来有していた構造改革・市場主義的性格を有し、さらには景気の悪化が深刻ななか、旧来の地方への開発型政策にも一定の配慮が必要となるなど、かなり複雑なものとならざるを得ないであろう。

(注1) 例えば、現在の民主党ホームページにおける同党の「基本政策」(98年作成)には「自己責任と自由意思を前提とした市場原理を貫徹することにより、経済構造改革を行う」との記載があり、また同党の2005年版のマニフェストにおいては、「8つの約束」の一つとして、「郵貯・簡保を徹底的に縮小し、「官から民」へ資金を流します」があげられている。

(注2) 単に反「新自由主義」のみが選択肢であれば、民主党よりもさらにその主張を鮮明に行った社民党、共産党の得票率の低下は説明がつきにくく、一定部分の民主党得票は、その「保守党」としての性格を評価したものと考えるのが妥当であろう。

## (2) 大きく転換した農業政策

民主党の農業政策のスタンスにおいても、一方における構造改革・市場主義的性格と反「新自由主義」的性格の混在が見られ、同党のマニフェストの過去の推移を見ると、両者の関係がかなり大きく変化して

きていることが窺える。

03年から05年までのマニフェストにおいては、農業政策に関し「補助金・価格支持から直接支払いへ」という主張が継続している。直接支払い対象者としては、必ずしも明確な記載はないが、当初は「食料の安定生産・安定供給を担う経営体」(03年版)、「意欲ある担い手たち」(04年版)といった表現が見られ、一定の条件を付するものであることがうかがわれる。これらは、農産物の自由化・生産調整の廃止と、それに伴う農産物価格下落を補償するための、対象を限定した固定的な直接支払いにより農業構造改革を進めるという、ほぼ財界の主張に沿った構造改革・市場主義的な政策体系であったものといえよう。これが、05年版においては支払い対象者が「原則全ての販売農家に」とされ、構造改革的色彩がやや後退する。また同年版においては、直接支払い予算総額1兆円のうち、5千億円を地方の裁量によるものとし、地方分権への配慮がなされている。

農業政策がさらに大きく転換したのが、07年版であり、この時点で従来の「直接支払い」が、全ての販売農家に対する「戸別所得補償制度」とされた。いわゆる岩盤機能がはっきりと打ち出され、農家経済の維持という観点がさらに強まったものといえよう。09年版は、基本的には07年版を踏襲したものであるが、対象品目が従来の「米・麦・大豆・雑穀・菜種・飼料穀物などの重点品目」から「農畜産物」へと拡大され、極めて広範な分野をカバーするもの

とされた。さらに、漁業についても「農業の仕組みを基本とする戸別所得補償制度」<sup>(注3)</sup>の導入、林業に対しても「森林管理・環境保全直接支払い制度」の導入など、農林漁業を包括的にカバーし、地域社会の維持という観点がさらに強まっている。

こうして同党の政策姿勢が大きく変化してきた背景には、一つにはこの期間において生じた食の安全性、食糧安全保障といった問題への関心の急速な高まりがあったものと思われるが、より基本的には格差拡大、地方の疲弊、生活不安の高まりといった新自由主義的経済運営に対する世論の反発が大きく作用しているものといえよう。

(注3) 07年版においては「個別TAC(漁獲可能量)方式…により影響を受ける漁業者」「漁村集落が行う…水産資源回復事業」に対して「戸別所得補償」を行うとされていた。

### (3) 民主党農業政策の位置づけと課題

こうして同党の農業政策は、現状においては構造改革的な視点がかなり後退し、多様な農家の存続を認める、地域社会の維持に軸足を置いたものと評価されよう。農業政策の基本となっている戸別所得補償制度は、いわゆる「岩盤」的機能を有しており、その水準、地域間格差等の問題はあれ、農家の将来的な不安を軽減させ得るという意味で大きな役割が期待される。しかし、一方において、こうした新たな政策を導入し、実際にそれを遂行していく過程においては、多くの課題も想定される。戸別所得補償制度の具体的な設計については現在議論が行われている段階であり、その詳細について論ずることは難しいが、以下において



は、後に述べる系統組織の役割とも関連し、大きく次の2点について課題を検討しておきたい。

第一は、民主党農業政策の有する社会政策的な目的を達成するうえで、政策の遂行局面で主に想定されている市場メカニズムの活用という方向性がはたして妥当であるかという問題であり、これは、実際の政策遂行過程において様々な議論を引き起こす可能性をはらんでいる。

第二は、同政策の基本的な考え方である「消費者負担から納税者負担へ」という方向性についてであり、この点も長期的に見た政策の安定性という観点からは今後様々な局面で問題となる可能性があるだろう。

#### a 社会政策的位置づけと市場メカニズム

第一の点は、民主党の基本的な政策姿勢として農業資源をどう位置づけ、その活用をどう図るのかという問題に端的に表れている。

今回の民主党の農業政策における一つの特徴として、農業資源に対する「公共財的」な位置づけの強化という方向性があげられる。農地については、自民党政権下で行われた今回の農地法改正自体、農地の「適切かつ効率的な利用」の責務規定の創設、転用規制の強化など、そうした性格を有しているものといえるが、民主党政案集（INDEX2009）によれば、「農地の所有者等に対して耕作等を行う義務を賦課し」（責務規定から義務規定への転換）、「転用することを厳格に規制」（下線筆者。以下同じ）

といった形で、よりそうした姿勢が強まっているものといえよう。また、政策集においては林業に関し、「森林所有者に対して森林の適切な経営を義務付け」との記載が<sup>（注4）</sup>あり、漁業に関しても、「個別漁業者ごとの漁獲可能量の割り当て（個別TAC）と「資源管理計画」の導入」を行うとされている。

これらは、農林水産資源が国民共有の財産という側面を有し、私的財産であっても一定の公共的制約に従う、という考え方が基本となっているものと思われ、その考え方自体は妥当なものと評価されよう。農業者に対する直接支払いも、そうした公共的な責任とうらはらの関係にあるものといえる。

しかし、問題となるのはその適切な利用に関する手法であり、そこには市場メカニズムの活用という姿勢が強く表れている。農業に関しては、上記のような制約の一方で「できる限り参入規制の緩和」を図るとされており、また、林業分野においても「森林組合や素材生産業者等の民間事業者を林業経営の中心的担い手として位置づけ」として民間事業者参入の促進が言われている（漁業分野においては、現状、資源の枯渇が中心的な問題となっており、こうした参入促進的な表現は見られない）。現状の農地制度においても、厳しい転用規制にもかかわらず、実態としての農地転用が一向に収まらない。参入の自由化が一層進んだ場合における転用規制の実効性には大きな疑問が残る。また、森林においても、現状、

皆伐後の再造林が行われずに禿山と化し、その後の崩落が懸念されるといった事例が各地で報告されている。民主党による農林漁業資源の公共財的位置づけは、その限りでは妥当な方向性といえようが、公共財としての効率的利用の義務のみが強調され、持続的、安定的な利用という観点に乏しいように思われるのである。

民主党農林漁業政策の柱となる、戸別所得補償制度（農業・漁業）、直接支払い（林業）においても、国家による統一的な制度と市場メカニズムの組み合わせという単純な構図では、実際の制度運用が極めて難しくなる局面も想定される。

当面懸念されるのは、米の需給調整に関する問題であろう。今回の政策体系においては、戸別所得補償制度が「生産数量目標」とのセットとされており、実質的な生産調整が継続されるわけであるが、所得補償制度のメリットいかんでは制度への参加を選択しない生産者も想定され、政府が価格調整に全く関与しないとすれば米価の暴落と<sup>(注5)</sup>いった事態も懸念される。また、生産数量目標が守られた場合においても、単収の増加、需要の減退等により供給過剰とならない保証は無く、価格形成を全く市場に委ねた場合における財政負担の変動・拡大は大きな問題となり得る。特に、今回の所得補償制度が、貿易自由化とのセットとして位置づけられ、WTO、FTA等の推進が図られた場合、その問題はさらに深刻化しよう。

わが国に限らず、所得補償的機能を有す

る制度の下でいかに適正な農業生産の水準を維持するか、または余剰となった農産物をいかに処理するかという問題は、各国にとって普遍的な課題であったといえよう。アメリカの農業政策においては、周知のように相当手厚い補償制度が実施されており、その結果生じた余剰農産物のはけ口として海外市場（WTOの推進）、バイオエネルギー推進等が大きな役割を果たしてきた。そうした調整手段を有しないわが国<sup>(注6)</sup>において需給調整を市場に委ねることは、今後多くの難しい課題をもたらすことが想定される。米以外の全ての農畜産物にこうした制度を導入した場合、それらの需給調整を全く市場メカニズムに委ねるのか（財政支出の大幅な変動・拡大の可能性）、または個別に生産数量目標の設定・地域への割り振りといったことを行うのか（膨大な事務コストの負担）、いずれにせよ、その実施には相当の難しさを伴うこととなろう。

こうした政策遂行過程で予想される数々の問題は、国家による統一的な制度と市場メカニズムという二元的なアプローチでは、いずれも対応が極めて難しく、国家による最終的な需給調整への関与と、地域における共同体的な組織の関与という二つの方向が不可欠であると思われる。

地域の農業資源をどのように管理し、地域の農業生産をどのように形成していくのかという課題は、国家による統一的な制度と市場メカニズムのみでは解決の難しい問題であり、それぞれの地域における協議の場を通じ、それぞれの地域に適したあり方

を模索していく以外には解決の方法はないように思われる。今回の所得補償制度で想定されている全国一律の生産コスト水準は、適地適作を推進するという観点からは合理的な面を有するが、各地域における生産活動を維持し、地域社会を維持するという社会政策的観点からは問題が残ろう。

自民党政権下において形成された集落営農組織、地域水田農業推進協議会等の地域的活動のいくつかは、制度的枠組みを利用しつつも内発的な発展の動きを示しており、そうした組織が今回の補助金体系の変更によって活動が難しくなるといった事例がいくつか聞かれるのは、極めて残念な事態である。一定部分を国家による統一的な補助としつつも、一定部分を地域の裁量に委ね、地域における自発的な取組みを活性化させることに配慮すべきであろう。

#### b 消費者負担から納税者負担へ

一般に農業政策における直接支払いの導入は、価格の自由化（低下）を伴い、農業政策の「消費者負担から納税者負担への転換」とされる。現在予定されている米に関する所得補償制度においては実質的な減反政策が維持されることもあり、必ずしもそうした転換がはっきりとした形で表れるものではないが、今後の米価動向いかん、または広範な農畜産物への展開動向いかんでは、そうした性格がより強まることも想定される。

いずれにせよ、民主党の方針においてはその他の補助金の削減による所得補償制度

への予算の集中がいわれており、「納税者負担」としての所得補償制度のあり方、その金額に国民の注目が集まることは避けられない。一般に、納税者負担による政策への転換には、国民負担額の明示性という効果が指摘されており、その意味においては当然の帰結であるともいえよう。今回実施された「事業仕分け」に対する世論の評価にも見られたとおり、政策の狙いとそのコストを国民に明示することは、極めて妥当な方向といえる。しかし、政策目的に対する説明、国民の理解が必ずしも十分ではない状況においては、そうした明示化による弊害も懸念される。

特に懸念されるのが、予算の削減に対する圧力が極めて強く働く可能性のある点である。2010年度予算策定時における財務省の農業予算削減要求の内容を見ても、民主党農政の骨格をなす所得補償制度への理解が、政府部内においてすら極めて遅れていると感じざるを得ない。先に述べたように、民主党政権の基本的な政策スタンスとしては「小さな政府」が指向されており、一方で政治的配慮から地方への公共投資的な財政支出の削減は必ずしも容易ではないと思われる、所得補償の財源の確保には、今後も多くの難しさが予想される。

直接支払制度導入の先進的事例とされるEUの共通農業政策（CAP）においても、直接支払い額の圧縮が大きな政治課題となっており、近年、その削減が行われていることは注目される。そもそも92年の制度発足当時における導入の必要性が「自由化に

よる農産物価格低下への補償措置」と位置づけられたことも、制度の永続的な存続に対する一般国民の批判の一因となっており、CAPにおいてはその後、環境条件とのリンクの強化、直接支払いから農村振興への財源の移転といった対策が継続して講じられてきている。

こうした、予算の継続性・安定性に対する懸念は、農業のように長期的な対策を必要とする分野においては特に大きな障害となり得る。大規模な投資を要する規模拡大は、将来的な補助金の安定性に懸念がある場合には躊躇されざるを得ず、また、金融機関等が長期の資金を供給する際にも大きな懸念材料となる。補助金の安定性に関する懸念は、農業ファイナンスが本来有している不安定性の問題をさらに拡大してしまう可能性があるものといえよう。

こうした農業政策への国民的理解を得、制度の存続を安定的なものにするためには、われわれ農業団体においても引き続き大きな努力をしていくことが求められよう。現在検討されている制度においては、農業分野の所得補償制度に関しては環境面(注7)での条件は特に付されていない。しかし、長期的な視野に立って農業の有する環境保全等、多面的な機能への国民的理解を得ていくためには、農業自らが環境面での努力を行っていくことは重要であり、CAPの例にも見られるとおり、将来的にそうした条件が付される可能性も否定できない。

(注4) 現在の森林・林業基本法においては、「森林の整備および保全が図られるように努め」という「責務」規定にとどまる。

(注5) ただし、その場合には支給される所得補償額が自動的に拡大し、参加メリットが大きくなることから、翌年度については生産調整参加者が増加するという、いわば「自動調整メカニズム」が内包されているともいえよう。

(注6) 輸出が可能との議論もあるが、量的な面を考慮するとその実効性は極めて疑問である。

(注7) 林業においては適切な管理(間伐等)、漁業においては適切な資源管理といった環境面への配慮が支払いの条件とされている。

## 2 新たな農業政策と 農業コーポラティズム

近代国家においては、コーポラティズム(注8)(団体統合主義、協調主義などと訳される)と呼ばれる、行政官僚と各種利益団体の調整・協調関係によって政策形成が行われる形態が広く見られる。これは、社会・経済の著しい複雑化が進むなかで、複雑な利害を調整し、また実際の政策を円滑に遂行するうえで、そうした提携関係が有効であったことを背景としているものといえよう。わが国の農業政策の形成過程においても農業コーポラティズムともいうべき農業団体と行政機構との調整・提携関係が大きな柱となってきたことはまぎれもない事実である。

しかし、こうしたわが国における農業コーポラティズムは、今回の政権交代に伴い、大きな影響を受けつつあるものといえよう。ただし、わが国の農業コーポラティズムは、今回の政権交代以前に、すでに相当大きな変容をとげてきており、以下では、まず、わが国の農業コーポラティズムがどのような歴史的変化をとげ、現在どのような



な状況にあったかを概観し、その後、今回の政権交代、農業政策の変化の影響を検討してみることとしたい。

（注8）全体主義諸国における団体統制的体制を国家コーポラティズム、民主主義国家における政府と利益集団の提携関係をネオ・コーポラティズムとして区別する場合もある。

（1）わが国農業コーポラティズムの変遷  
戦後の農地改革により大量に創出された自作農を組合員として設立された農協は、当時の国策であった食糧の安定的生産・確保とその公平な供給を目的とした統制団体として、大きな役割を果たした。ここでは農協系統と農政の政策目標はほぼ完全に一致しており、国家制度に組み込まれたかたちでのコーポラティズムが成立していたものといえよう。

1950年代半ば以降、わが国の高度成長が始まり、農工間の所得格差を拡大させ、また都市部における所得の増加は新たな農産物需要を生み出した。そうした事態への対応を目指したのが61年の基本法制定であったといえ、ここでは、農業構造改善、畜産物、果樹等の選択的拡大、自立経営農家の育成等が目標とされた。当時の農協系統のスタンスは協調と反発の間を揺れ動くといった微妙なものであったが、基本的には国策に沿った形で対応が行われ、「営農団地」の設立等、農協独自の取組みも行われた。その後60年代の激しい「米価闘争」を経て、60年代半ばには米の過剰問題が発生し、70年以降においては米の生産調整が開始された。そうした状況下においても農業コーポラティズムの基本的構図は崩れず、

農協系統は市町村と連携した生産調整への取組みに大きな努力を払うなど、農協自体の自主性を拡大しつつも、引き続き農業コーポラティズムの枠組みは維持されていたものといえよう。

しかし、そうした枠組みに大きな転機が訪れたのが、85年プラザ合意以降の急速な円高と、内外からの急速な自由化圧力の高まりであった。その動きに危機感を著しく高めた農業界は、運動の政治化を強め、貿易自由化と農業構造改革を基調とする農業行政サイドに対し、政治的な働きかけにより対抗することとなった。農業行政と農協系統の従来 of 協調関係のなかに相当程度の緊張関係が生ずることとなったものといえよう。そうした関係にさらに大きな影響を与えたのが95年食糧管理法の廃止（食糧法への転換）であった。田代洋一氏は、食糧制度が、制度としての農業コーポラティズムを支えてきたものであり、「食糧法の廃止は農業コーポラティズムの終焉」を意味するとしている<sup>（注9）</sup>。また、太田原高昭氏は、食糧法の廃止と、その後農林水産省において設置された「農協のあり方に関する研究会」報告<sup>（注10）</sup>にいたる一連の動きが、「戦後50年続いてきた「制度としての農協」の終焉を意味する<sup>（注11）</sup>」としている。

その後の「新農政」の展開過程においても、経営体の育成、法人育成といった構造改革を柱とする農政の基本的方針に対し、農協系統サイドの対応は必ずしも協調的なものとはなりえず、一定の緊張関係が続いていた。ただし、そうした対立関係も決定

的なものとはならず、協調の可能性を探る動きは続けられてきたものといえよう。その後、99年に従来の農業基本法に代わる「食料・農業・農村基本法」が制定された。同法も輸入自由化・市場原理の導入を前提とした構造改革中心の体系ではあったが、一方において農業・農村の多面的機能の重視、生産・生活空間としての農村の振興、条件不利地域への支援等、農協系統サイドにおいても一定の評価が可能な要素も含まれており、また、農協系統内の議論においても地域農業維持の観点から、担い手育成の必要性への認識が強まっていく。

それらの結果、2000年の第22回JA全国大会においては、地域農業を支える担い手（大規模農家、農業生産法人、集落営農等）を明確にし、その育成を図るための支援を強力に進める、との方針が示されることとなった。また、02年には農協系統が需給調整の担い手となる米需給調整システムの導入が決定され、05年の経営所得安定対策においても、農協系統が集落営農の組織化に積極的に関与するなど、新たな環境のなかで一応の協調関係が再構築されつつあったものといえよう。

しかし、こうした農業行政との溝を埋めようとする農協系統の努力は、一方において農協系統と農家の関係にずれを生じさせるという皮肉な結果をもたらすこととなった。07年参議院選挙の結果は当時の政策に一定の協力姿勢を示す農協系統に対し、組合員である農家の票は戸別所得補償を打ち出した民主党にその多くが流れる結果とな

ったのである。

（注9）田代洋一（1998）『食料主権』日本経済評論社

（注10）03年3月に「農協改革の基本方向」をまとめ、農協の組織と現状を批判して改革を求めるものとなっている。

（注11）太田原高昭（2003）「日本型農協は自立できるか」『農林金融』8月号

## （2）新たな農業政策と

### 農業コーポラティズム

こうして、農協系統は、農業コーポラティズムの枠組みのなかで、行政への協力と組合員利益の向上、組織の活性化といった複雑な課題のなかで極めて難しい対応を迫られ続けていたわけであるが、今回の政権交代、農業政策の変化はそのことにどのような影響を与えるものであろうか。その影響を考える際には二つの要素を考慮する必要がある。第一は、農業政策自体が変化したことの影響であり、第二は、民主党政権における政策決定プロセスの変化の影響である。

第一の、農業政策自体の変化が農業コーポラティズムに与える影響に関しては、中山洋平氏のフランスにおける事例の研究が参考となる。<sup>（注12）</sup>同氏は、「1992年のマクシャリー改革に始まるCAPの構造転換によって、農業省と農民組合FNSEAの「共同管理（部門別コーポラティズム）」を基盤とするフランスの農業セクター統治システムはおおむね解体するに至った」としており、これは「価格支持から直接援助への切り替え」が最大の要因であるとしている。FNSEAの92年以前の基本戦略は、主要農産物の価格支持水準をいかに高く設定する

か、という一点に集中しており、その価格第一主義が、作目、規模等による農家間の深刻な利害対立を覆い隠していたとされる。しかし、直接援助への切り替えが、援助額の相互の「可視化」をもたらし、FNSEAの国内農家を統合する力を失わせしめたということである。フランスの農業界は、その後、規模、作目等、様々な層を代表する組織が直接的に農業省と交渉を行う、いわば多元主義ともいえる形態に変化しつつある。

こうして、直接支払い制度の導入が農民の統一的な組織を分解し、多元的な組織への転換をうながすという動きはわが国においても同様に生じ得るものであろうか。フランスとわが国における農業コーポラティズムの機能には、歴史的に見ても大きな相違も見られ、こうした事例がただちにわが国の将来を展望するうえでの参考になるかといえ、疑問も残る。

先に見たように、わが国の農業コーポラティズムの展開は、価格支持水準一点に集中していたというようなものではなく、はるかに複線的であり、60年代の激しい米価闘争が終焉した後でも引き続き様々な形態で持続していたものである。これは、わが国農協の総合経営という形態が多様な農家の組織化に寄与するとともに、多様な事業の展開を可能にしていたこと、また、農家の規模が比較的均質であったことなども関係していよう。

ただし、今後の展開において、それが全く影響を及ぼさないかといえ、それもま

た楽観的に過ぎよう。現在の米の所得補償制度においても、全国統一的な保護水準の結果、一部には地域的な利害の対立といった議論が生じており、また一部には大規模農家優遇といった声も聞かれる。特に、民主党政権集においては、農協に関し、多様な農協の存在を可能とするといった項目があげられており、それが、現在のフランス的な多元主義モデルを志向するものといった可能性も全く否定することはできない。

第二の、政策決定プロセスの変化は、より直接的に農業コーポラティズムのあり方に影響を及ぼすものである。民主党の政策決定プロセスに関する公約としては、マニフェスト中に5原則として明記されているが、農業政策の決定において特に大きな意味を有すると思われるのは、官僚主導から政治家主導へ、中央集権から地域主権へという二つの方向であろう。現在既にはっきりとした形で打ち出されているのは政治家主導というあり方であり、政治家が、政策の大枠を決定する、という方向性が強く指向されている。

行政組織と政治家の分担関係が、実際に今後どのようなものとなっていくのかは依然不確定な要素があるものの、国民から直接に選出された政治家が大きな戦略的決定を行い、行政組織がそれを受けて戦術的決定を行うというのは、本来のあり方であるともいえる。しかし、ここで一つ問題となるのは、大きな戦略決定を行う政治家が、果たして国民の声を吸い上げる手段をどの程度有しているのか、という点であろう。

パブリックコメントのような手法においては、声高な主張が目立つ形となるが、真に現場の農民の抱えている不安、政策の現場でその遂行にあたる人々の苦労などは伝わりにくい。

コーポラティズムの手法が多くの欠点を有し、批判されるべき点が多々あるにもかかわらず、多くの民主主義国家における政策形成過程で一定の役割を果たしてきた背景には、それらが膨大な「物言わぬ大衆」の意思を吸い上げる一つの大きな装置の役割を担ってきたという一面があるものといえよう。

先に見たように、今回の農業政策を実際に遂行していくうえでは、極めて多くの課題が想定される。国家による統一的な制度と市場メカニズムのみでそれを遂行していくことは、実務的にも、地域にとって真に望ましいあり方を模索していくうえでも、決して優れた方向とは思えない。今後、より期待したいのが、先の公約にあがっていた中央集権から地方分権へ、という方向である。「政治主導」が華々しい動きを見せている一方で、地方分権の具体的方向性は必ずしもはっきりしてはいない。農業のような極めて地域に密着した分野においては、より地方の自主性を尊重する方向性が望まれよう。

(注12) 以下は同氏の、「CAP（共通農業政策）の転換とフランス農業セクターの統治システムの解体——加盟国政府の対応戦略と政党政治」『社会科学研究』57巻2号（2006年）による。

### 3 農業政策の変化と 農協系統組織の役割

今回の政権交代、農業政策の大きな変化は、今後の系統組織のあり方にも大きな影響を及ぼさざるをえない。それはまた、系統組織自らがそのあり方を見直す一つの大きなきっかけになるものとも思われる。以下では、主に農業政策との係わりという観点から、今後の系統組織のあり方を考えてみることにしたい。

系統組織の今後のあり方として重要だと思われるのは、まず、地方公共団体等と密接に連携した地域の農業政策、農業生産への係わりという点である。先に述べたように、今回の民主党農政は、各種補助金の圧縮と全国一律の戸別所得補償制度の導入という簡素化指向が極めて強いが、地域の実情に応じた政策を講じるためには、やはり、よりきめ細かな対策が不可欠であり、地方分権という同党の主張とも相まって、地方公共団体の農業政策に果たす役割が今後いっそう大きくなることが予想される。農協は、地域の農地をどう管理し、どういう農業を形成していくかという点について、地方公共団体等との連携を強め、地域農業のビジョンを形成していくうえでの中心的役割を果たしていくことが重要であろう。全国段階における統一的な制度に対する働きかけの重要性は当然のことながら、地域における、いわば「分散型コーポラティズム」とでもいうべき機能は、農協が本来果たし



ていくべき役割であるともいえよう。

この点とも関連し、農協が今後決断を迫られていく可能性があるのが、系統離れの進んでいる大規模農業法人の問題であろう。地域的な農業のビジョンの形成、協力関係の構築といった、地域全体のことを考えるうえでは、単に取引関係の問題ではなく、そうした大規模農業法人との協力関係を極力維持していくことが極めて重要であるように思われる。先に述べたように、今回の政策転換が、直ちに経営規模間の対立を拡大する、といった動きは考えにくい。ただし、多様な農協の存在を主張する民主党政権は、長期的には大規模層による新たな組合の組織化といったことが視野に入っている可能性も否定はできない。米国におけるNational Farmers Union（家族経営中心の農業団体）、American Farm Bureau Federation（大規模層、アグリビジネスが参画する農業団体）のように、規模により異なる団体を組織するといった道は、それほどの規模の格差、利害の対立があるわけでもないわが国にとって適切なやり方とは到底考えにくい。農協は、それらの法人と決別するといった態度をとるのではなく、取引関係を超えて協力が可能な道を探り、広く同じ地域農業に係わるものとして協力関係を築いていく度量の大きさを持つべきであろう。

先に、民主党政権における農業資源の公共財的位置づけについて述べたが、そうした公共的価値を有する地域資源の管理は、国家による強制的管理でも、市場メカニズ

ムによる収奪的な管理でもない、共同体的な第三の管理のあり方が模索されるべきであろう。<sup>（注13）</sup>

系統組織全体を俯瞰した場合、森組は地域の森林資源の管理の主体としての位置づけがある程度与えられているといえよう。漁協は地域の漁業資源の管理主体としてかなりはっきりとした位置づけが与えられている。ひるがえって農協を見た場合、地域の農業資源の管理という視点はかなり希薄であるように思えてならない。地域の農業ビジョンをどうつくり、地域の農業資源をいかに有効に活用していくかを探る活動は、農協の最も基本的な役割として位置づけられるべきものであろう。

さらに、そうした活動は、地域の流通業者、食品加工業者、地域住民などと連携した、地域的な活動として展開される事が望ましい。そうした草の根的な活動が展開されていくことが、真に農業に対する国民の理解を得、農業保護に対する国民的コンセンサスを形成するうえでも大きな役割を果たすものと思われる。

（注13）宇沢弘文氏は「社会的共通資本」という用語でそれを定義し、共同体的管理の必要性を主張している。

<参考文献>

- ・増田佳昭(2006)『規制改革時代のJA戦略』家の光協会
- ・民主党「マニフェスト2003」
- ・同 「 同 2004」
- ・同 「 同 2005」
- ・同 「 同 2007」
- ・同 「 同 2009」
- ・同 「民主党政権集 INDEX2009」

（はら こうへい）