

安倍政権下の「農政改革」と 政策転換の課題

農林中金総合研究所 清水 徹朗

1. 7年8か月続いた安倍長期政権

「政権交代」「マニフェスト」を掲げて2009年9月に成立した民主党政権が3年3か月続いた後、12年12月に自民党が政権を奪還し、その後7年8か月の長期にわたって続いた安倍政権がようやく終わった。

この間、安倍政権は、TPP交渉に参加するとともに農政・農協改革に精力的に取り組み、農業の現場は翻弄され続けてきた。安倍政権の農業政策に対する農業者の評価は低かったが、安倍内閣の支持率は比較的高水準で推移し、この間に行われた選挙（衆議院2回、参議院3回）で自民党は勝利を続けた^{*1}。日本国民（特に若いネット世代）は「理論」「理屈」よりも「印象（イメージ）」で政治家・政党を選択する傾向があり、安倍政権はわかりやすいスローガンを次々に打ち出したが、その背後に大手広告代理店による戦略があったと指摘されている。

伊勢志摩サミット（16年5月）や令和への新元号移行（天皇交代）（19年5月）を無事行い、今年には東京オリシックス、習近平訪日という大きなイベントを経ている。安倍氏の悲願である憲法改正に道筋を開くというシナリオを着々と進めていたかに見えたが、森友・加計学園、桜を見る会、検察庁人事、政治資金等の問題に加え、新型コロナウイルス問題への対応に追われる中で、持病の再発という健康上の理由で突然の辞任となった。

^{*1} ただし、いずれの選挙も自民党の得票数は有権者全体の2割程度に過ぎず、多くの国民が安倍政権を積極的に支持してきただけではないと考えられる。

2. 企業利益優先の「アベノミクス」

安倍政権は、発足直後に日本経済再生本部、産業競争力会議を立ち上げ、「アベノミクス」と称して、①大胆な金融緩和、②機動的な財政出動、③民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」を掲げ、成長戦略の具体策として「日本再興戦略」（13年6月）を策定した。

そして、「デフレ脱却」を目指して黒田日銀総裁のもと「異次元」の金融緩和を行い、さらにTPP、日EU EPA、RCEPの交渉を開始するとともに、国家戦略特区による規制緩和を進めた。こうした経済政策は経済界や米国の意向を反映したものであり、金融緩和によって円安と株高が進行し、企業業績は好調に推移し失業率は低下した。

しかし、その一方で、非正規雇用の割合が増大して実質賃金は低下し、経済格差の拡大が進行した^{*2}。

^{*2} この間、大企業を中心として企業収益が増大する一方で労働分配率は低下しており、法人税率は引き下げられ、富裕層への優遇規制（配当課税等）は続いた。

3. 偏った安倍政権の農業観

安倍晋三前首相は東京生まれ東京育ちの政治家三世であり、「農業は国の基」「美しい田園」とたびたび発言していたが、農業・農村を実感として体験する機会は乏しかったと考えられ現場感覚に乏しい。

そのため、市場原理を導入し企業的農業経営を育成することが農業の競争力を強化し、農産物輸出、六次産業化を進めることによって農業所得増加が実現できるという一部の経済学者や規制改革論者の主張を「鵜呑み」にし、農業成長産業論^{*3}が日本農業の実態・現場と乖離していることを理解していない。

そして、地域農業に果たす家族農業や協同組合の役割を軽視し、効率的な農業構造を実現するためには小規模農家を温存させる農業保護制度は削減・撤廃すべきと一部の論者の主張を受け入れていく。

^{*3} 「農業成長産業論」は81年に発表されたNIRAレポート（「農業自立戦略の研究」「農業・先進国型産業論」）と非常によく似た主張であり、理論的・実証的根拠に乏しいことも共通している（清水徹朗「戦後日本の農業思想と農政論」〔農林金融2020年6月号〕）。

4. 安倍政権下の農業政策を振り返る

それでは、こうした偏った農業観のもと、安倍政権はどのような農業政策を行ってきたのであろうか。

(1) TPP交渉参加とTPP11発効

安倍政権下での最大の出来事は、TPPであった。TPP交渉参加は民主党政権下でも検討されていたが、自民党は「TPP絶対反対」を掲げて総選挙で勝利したにもかかわらず、安倍政権発足直後の13年3月に交渉参加を表明し、15年10月に大筋合意し、米国離脱後は日本主導でTPP11の発効(18年12月)に至った。さらに、日EU EPAも19年2月に発効した。これらの協定は経済界が強く求めていたものであり、いずれもグローバル企業の事業展開のための枠組みである。

農業団体はTPPに強く反対し、農林水産省も関税撤廃によって日本農業は壊滅的打撃を受けるとの試算を示し、TPPを巡って激しい国内論議が行われたが、交渉の結果、重要品目は一定程度の国境措置を維持したものの、多くの関税が撤廃され、今後、農産物輸入の増加と価格低下が懸念されている。

(2) 「活力創造プラン」による「農業成長産業化」

農業政策の方針は本来5年ごとに策定される基本計画で決定されるべきものであるが、安倍政権発足後、食料・農業・農村政策審議会での審議が開始される前に規制改革会議と産業競争力会議で農政の検討が行われ、13年12月に農業成長産業化、農業・農村所得倍増、輸出増大、六次産業化、農地集積、農業経営法人化を主要内容とする「農林水産業・地域の活力創造プラン」が策定された。15年3月に決定された食料・農業・農村基本計画は「活力創造プラン」に沿った内容となり、攻めの農政、農業法人化が前面に出ており「家族経営」という用語が消えた。

(3) 戸別所得補償廃止と米生産調整見直し

安倍政権は、民主党政権時代(10年)に導入された米の戸別所得補償を廃止し(5年間は半減)、生産調整の仕組みを見直し、対象を限定した経営安定対策を導入するなど、米政策を02年に決定された「米政策改革大綱」の路線に戻した。

(4) 農地中間管理機構の設立

TPP等の新たな国際環境に対応して農業構造改革を加速させるべきとして、15年12月に農地中間管理機構法を制定し、その後、各都道府県に設立された農地中間管理機構によって「担い手」への農地集積8割を目標に事業が展開された。

民主党政権では、地域内の話し合いによる農地集積(「人・農地プラン」)を進めていたが、農地中間管理事業は機構自体が貸出農地を集積して借入希望者(公募による)に貸し出すという仕組みであり、企業(株式会社)

の農業参入促進を目論んでいた。しかし、優良な農地がまとまって出てくることはほとんどなく、農地集積の実績は計画を大きく下回って推移している。農地中間管理機構は制度設計自体に大きな問題を含んでおり、根本的な軌道修正が求められている。

(5) 農協・農業委員会の改革

農協と農業委員会は戦後改革の過程で設立されたものであり、農業者の意見を政治や行政に伝えるうえで重要な役割を果たし、日本農業の発展と農村民主化に大きく貢献してきた。しかし、農協、農業委員会はTPPに反対するなど安倍政権が進める「農業成長産業化」路線にそぐわない組織とみなされ、改革のターゲットとされた。

農協改革は、全中の一般社団法人化と都道府県中央会の連合会化によって単位農協に対する指導的機能を弱め、公認会計士監査、理事構成の規制を導入するとともに、信用・共済事業の代理店化、農林中金・全農の株式会社化を提言するなど農協の協同組合性を否定するような内容であった。また、農業委員会を農地集積に協力する組織とし、農業団体としての政治力を削ぐ改革を行った。

(6) 官民ファンドによる六次産業化推進

安倍政権が掲げる農業成長産業化の重要な柱として農業の六次産業化(流通・加工・外食・観光を採り入れる)があり、そのため13年1月に農林漁業成長産業化支援機構(官民ファンド)を設立し投資事業を展開した。しかし、投資実績は計画を大幅に下回り、また不良債権発生等によって欠損が生じ、現在は解散に向けた検討が行われている。

そもそも「農林漁業成長産業化」という概念自体が不明確で現実と乖離したものであり、企業(株式会社)に対する投資手法を農林水産業に適用したことが問題であった。

(7) 生乳指定団体制度の廃止

牛乳は腐敗しやすく需給調整が困難であり、乳価と酪農経営の安定のため1965年に加工原料乳生産者補給金等暫定措置法が制定され、指定団体による「全量無条件委託販売」と不足払いが実施されてきた。この制度により乳価が安定するとともに、牛乳集荷において農協系統が圧倒的なシェアを有してきたが、生乳取引の自由化、市場原理の導入を求める一部論者の主張を受け入れ、17年6月に指定団体制度が廃止された。

その結果、指定団体でなくとも補給金が得られることになったが、集荷停止事件や「いいとこ取り」問題が発生し対策が求められる事態に至っている。

(8) 主要農作物種子法の廃止

主要農作物種子法は、主要農作物（米、麦、大豆）の優良な種子の生産・普及を促進するため1952年に制定されたものであり、米・麦・大豆の品種改良と種子の安定供給において重要な役割を果たしてきた。

この法律は都道府県の試験場による種子事業や奨励品種制度の根拠になってきたが、民間企業の種子事業を阻害しているとして18年4月に廃止された。種子法廃止を受け多くの道県では種子条例を策定する動きが見られ、また違憲訴訟が提訴され種子法復活法案が提出されており、今後、種苗法改正も含めた審議が行われる予定である。

(9) 収入保険導入と農業共済制度の改革

農業共済制度は、自然災害、病虫害被害による農業収入減少に対処するため、1947年に制定された農業災害補償法に基づいて設けられたものであり、農業経営安定のため重要な役割を果たしてきた。

農業共済には、これまで価格変動による農業所得減少に対処する制度はなかったが、米国等の動向を受け17年6月に収入保険制度が新設された。また、同時に米の当然加入を廃止するなど制度改革が行われ、法律の名称も農業保険法に改められた。しかし、収入保険の対象は青色申告農家に限られており、既存の価格安定制度との競合もあるため、収入保険の加入件数は目標を大きく下回っている。

(10) 農産物輸出の促進

日本の人口は減少局面にあり国内の食料品需要の縮小が見込まれるため、安倍政権は海外の需要を取り込もうと農産物輸出を農業政策の重要な柱に掲げており、19年の農産物輸出額は5年前に比べて1.6倍に増加している。しかし、増加の中心は加工食品であり、その原料の多くは輸出品であるため、輸出増加が農業所得増加に寄与する部分は限定的である。政府はさらなる輸出増加を目指し19年11月に農林水産物・食品輸出促進法を制定し、30年までに農林水産物輸出額を5兆円にする目標を掲げているが、根拠が乏しく実現は困難だと考えられる。

5. 検証と総括が必要な安倍農政

以上見たように、安倍政権下で行われた農政改革は、まさに「戦後レジームからの脱却」のスローガンの通り、戦後の農業政策体系を根本から覆すような内容であり、これまで農業経営安定のため築き上げてきた需給調整、価格安定等の制度をことごとく「改革」してきた^{※4}。そのスピードと精力的な取組みは驚くべきものであり、農業関係者や研究者の

検討を許さないような急進的で一方的なものであった。

こうした改革案は、これまでも規制改革会議や経済界から提起されてきたものの、かつては政治的調整によって実現は困難であったが、安倍政権は数の力を背景にTPPという外圧を利用して「官邸主導」で強力で押し進めた^{※5}。

しかし、こうした手法で導入された制度は十分な成果を上げておらず、安倍政権下の農政改革が本当に健全な日本農業の発展に寄与したのかについて十分な検証を行う必要がある。また、そのためには農業経済学、農業経営学の研究者が積極的な役割を果たす必要がある。

新しい基本計画の審議過程において地方意見交換会等で安倍政権の農政に対する批判的意見が多く出され、20年3月に決定された基本計画では、地域政策の重要性を再確認し、家族経営や多様な担い手、地域農業に果たす農協の役割が盛り込まれるなど、前回の基本計画からある程度の軌道修正がなされた。しかし、それを実際の農政にどう反映させるかが重要であり、今後の政府の対応を注視したい。

※4 安倍政権下の農政改革は、青木勇樹元農水次官が90年代後半に引いた路線を受け継いだものだが、同氏は農政ジャーナリストの会で、これまでの政策枠組みの創造的破壊が必要だと発言している（『日本農業の動き2016』2020）。また、この間の農政改革を規制改革会議において主導してきたのが本間正義（元東大教授、規制改革関連の委員を16年間務め今年退任）であり、それを農水省内の一部官僚が「官邸」の意向を受けて強かに進めた（奥原正明『農政改革』2019）。

※5 こうした偏った農政を進めた安倍政権を農業諸団体が選挙で支え続けてきたことが妥当であったのかについて検証と総括が必要である。その一方で、十分な対策を示さず農業者が積極的な支持を打ち出せないような状態にあった野党にも責任の一端があったと思う。

6. 菅新政権への期待と懸念

安倍氏の後任として、安倍政権を官房長官として支え続けた菅義偉氏が新しい総理大臣に就任した。菅氏は秋田県の農家出身で地方に理解があることを強調しているが、長い議員生活と官房長官の業務のなかでその実感は薄れてしまったように思われる。菅新政権は安倍政権の経済政策を引き継ぐことを表明しているが、安倍政権がもたらした「負の遺産」を解消する必要がある。特に農業政策は、「農業成長産業化」路線を転換し、環境、循環、地域に重点を置いたものに改める必要がある。

環境変化に対応した農業、農協の改革は今後も必要であるものの、改革の結果、問題が生じれば機動的に修正していく必要がある。安倍農政で毀損した農業制度の再構築が今後の重要な課題になっている。