

マニフェスト政治の実態と問題点 : 農業政策をめぐって

生源寺 眞一

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

1 日本農業の現状

マニフェストを前面に掲げて総選挙を制した民主党への政権交代によって、農業政策にも少なからぬ変化が生じている。この変化はどのような意味を持つのであろうか。これをどう評価すべきか。以下では、農業・農政の分野に着目し、筆者なりにマニフェスト政治の実態と問題点を浮き彫りにしてみたい。

日本の農業にはいくつかの側面があり、一律には論じられないところがある。限られた紙幅の中で本格的な日本農業論を提示することはできないが、民主党のマニフェスト政治の理解と評価のために必要な範囲で、まずはミニマムの俯瞰情報を整理しておくことにしよう¹。

1955年にスタートした高度成長以降の半世紀で、この国の1人当たり実質所得はほぼ8倍に上昇した。日本経済の成長に対して、施設園芸や加工型畜産に

代表される集約型農業の分野では、青果物や畜産物の需要の増加に応えながらハウスや畜舎を拡大することで、他産業の勤労者と比べて遜色のない所得の農業経営が数多く生まれた。法人化がごく普通になり、農外からの参入の動きも活発である。

一方、土地利用型農業の経営規模の拡大は、北海道や秋田県大潟村などを除いて概して緩慢であった。多くの水田農村では、小規模な耕作を維持しながら農業以外の仕事に従事する兼業農家が増加した。その中心は所得の大半を勤め先から得ている安定兼業農家である。就業機会が全国に広がる中で、兼業農家としての暮らしを選択することは、経済の成長に対する農家世帯の合理的な適応であった。ところが、ここへ来て安定兼業体制の持続性に警戒信号が点っている。兼業農家の農作業を実質的に支えてきた昭和・一桁世代の引退で、水田農業は急速に人手不足の状態を迎えている。

2006年の時点で、水田作農家の73%が1ヘクタール未満の規模であり、経営主の平均年齢は66歳に達している²。兼業農家の世代交代が進んでいないのである。もうひとつ、73%の小規模農家の中には、中山間地域において高齢者のみの世帯として耕作を継続している農家が含まれている。強い義務感のもとで水田が守られているケースが少なくない。自分の水田の耕作放棄が周囲の水田にさまざまな悪影響をもたらすことを避けるためである。

都府県にも規模拡大の歩みを進めた専業・準専

しょうげんじ しんいち

1951年生。東京大学農学部農業経済学科卒。農林水産省農事試験場研究員、北海道農業試験場研究員を経て、東京大学農学部助教授、教授。2007年からは農学生命科学研究科長・農学部長。現在、農村計画学会会長、日本学術会議会員、生協総合研究所理事長。著書に、『農業再建』（2008 岩波書店）、『新版よくわかる食と農のはなし』（2009 家の光協会）など多数。

業の農家が少数ながら存在する。集落営農と称される組織的な農業生産の取り組みも各地で進展している。ごく普通の家族経営であっても、10ないし20ヘクタールの水田作は技術的に十分可能である。ひとこと付言しておく、10ヘクタール程度の水田作を「大規模農業」と形容すべきではなかろう。戦後まもなくの時代とは異なり、現在のこのクラスの農業経営は、真面目に働いてようやく他産業の勤労者並みの所得を確保できる程度の規模なのである。

まとめておこう。農業には集約型の農業と土地利用型農業がある。このうち日本農業の最大の課題は、持続的な水田農業の確立にある。しかるに水田作経営は、同じ米や麦や大豆を生産しながら、その経済的な性格が著しく分化している。したがって、政策に求められる中身も農業者のタイプによって一様ではない。ここに農業政策のむずかしさがあり、しばしば議論が割れる理由がある。

2 近年の農政の動向

局地的な不作や投機的資金の流入により、穀物や大豆の国際相場は2006年初頭から08年にかけて3倍から4倍に急騰した。現時点で市場はある程度落ち着きを取り戻したものの、将来の懸念材料はむしろ増大している。中国・インドといった人口大国の経済成長もあって、世界の食料市場は徐々にひっ迫基調に移行すると観測されており、当面は異常気象・輸出規制・エネルギー政策・投機資金といった不安定要因の作用に警戒が必要だ。日本の食料政策はむずかしい舵取りの時代を迎えている。

国内に目を転じてみると、1980年代半ばをピークとして農業生産の後退が続いている。とくに高齢化が進んだ水田農業に残された時間はそれほど長くない。こうした状況を念頭に、旧政権のもとでもさまざまな農業政策が打ち出された。本稿のテーマとの関わりでは、専門的な農家や集落の組織的な営農を育成・支援する一連の政策、いわゆる担い手政策が重要である。

担い手政策の拠り所は食料・農業・農村基本法(1999年)である³。支援策にはさまざまな手法が考えられるが、とくに注目され、また、活発に議論されたのは財政による農業経営の支援である。基本法制定から7年目の2006年には担い手経営安定新法が成立し、2007年度にはこの法律にもとづく経営所得安定対策が本格的にスタートした。

経営所得安定対策の対象は、原則として都府県で4ヘクタール以上、北海道で10ヘクタール以上の農業経営とされた。また、経理の一元化された集落営農についても、原則20ヘクタール以上という条件つきながら、経営所得安定対策の対象に含まれることになった。ところが、経営所得安定対策は開始早々逆風に見舞われる。すなわち、2007年夏の参院選で戸別所得補償制度を掲げた民主党が勝利したことで、強い危機意識を抱いた自民党が政府に政策の見直しを迫った。見直しの結果、市町村特認制度のもとで、面積要件を満たさない農業経営も施策の対象となることが可能となった⁴。

参院選後の自民党主導の農政見直しのもうひとつのポイントは米の生産調整問題にあった。ひとこと言うならば、集団主義による締め付けや未達成地域へのペナルティの示唆が復活した点で、見直し後の米政策は先祖返りの様相を呈することになった。そして、こうした先祖返りの流れに一石を投じたのが、石破前農水大臣の「減反これでよいのか」との発言であった。2008年暮れのことである。

石破発言が引き金となって、農政の分野では選択的な生産調整をめぐる議論が急浮上した。選択的な生産調整とは、一定の収入補填を前提に生産調整に参加する農業者と、市場価格のみを受け取ることを前提に自由に作付けする農業者が、それぞれみずからの判断によって併存する方式を言う。議論が白熱する中、自民党は生産調整の達成と米価の維持を至上命題とする立場を崩さず、石破前大臣とのあいだに深い溝を残したまま2009年夏の総選挙に突入することになった。

3 民主党の戸別所得補償

過去10年ほどの民主党の主張を振り返ってみると、農産物の価格支持による消費者負担型農政から財政による直接支払いを軸とする農政への転換と、農業・農村の公共事業に対する厳しい姿勢という点で一貫している。一方、財政による支援策の対象についてはスタンスが大きく変化している。民主党は食料・農業・農村基本法に賛成し、2001年の参院選の公約では「農産物自由化の影響を最も大きく受ける専門的農家」を対象とする所得政策を強調した。また、2003年の総選挙マニフェストには「食料の安定生産・安定供給を担う農業経営体を対象に(中略)直接支援・直接支払制度を導入」とあり、表現はやや抽象的だが、対象を限定する方針は維持されていた。

2005年の総選挙で民主党農政は変わる。直接支払いの対象をすべての販売農家とする方針に転換したのである。また、2007年参院選から、戸別所得補償制度という独特の呼称が使われている。2009年総選挙のマニフェストによると、「小規模経営の農家を含めて農業の継続を可能と」することを目的とし、「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする」支払いを実施する制度である。また、政策目的に応じて「規模、品質、環境保全、主食用米からの転作等に応じた加算を行う」ことも明記された。

さて、2009年総選挙のさいの民主党『マニフェスト工程表』では、戸別所得補償制度について、2010・11年度を「所得調査など環境整備」にあて、2012年度から完全実施するとしていた。しかるに政権発足後は、モデル事業との表現ながら、実質的に米について2010年度から前倒しで導入となった。同時に、米からの転作を促す麦・大豆・飼料作物などへの助成措置も組み替えられる。他方で、前政権下でスタートした経営所得安定対策は麦と大豆について当面継続され、いわば新旧の政策が混在する状況が生じている。

民主党のマニフェストを素直に読めば、戸別所得補償は一定の補償水準と当年の価格の差額を補填する不足払い制度にほかならない。ただし、制度の具体化の過程で、当年の価格水準にかかわらず交付する定額部分を導入することが決定された。近年の米価が補償基準となる生産費を下回って推移している点を考慮した措置である。2010年度政府予算原案では、10アール当たり1万5千円とされている。さらに米価が低下した場合には、追加的な支払い(変動部分)も用意されている。

4 戸別所得補償制度の評価

米の戸別所得補償にはふたつの意味合いがある。ひとつは、急速に進む米価下落に対して一定の歯止めをかけ、稲作所得の確保を図ることである。前政権下においても、価格低下に対する緩和措置は講じられてはいた。けれども、収入補填の基準を過去の価格の移動平均に設定していたため、補填水準自体が低下する価格に引き寄せられ、急な価格低下のもとでは、緩和措置として十分に機能しなかった面がある⁵。

もうひとつは、生産調整への参加者に対するメリット措置としての意味合いである。正確に述べれば、全体としてメリット措置の厚みを増すとともに、メリット措置の弱かった小規模な農家にも同一単価の補償水準を適用することになった。民主党の生産調整問題に対する姿勢は必ずしも明快ではなかったが、政権交代後は実質的に選択的な生産調整への歩を進めている。これも農業者の自由度と経営判断を尊重する点で、新機軸であると言ってよい。ただし、このような生産調整の政策転換は、石破前大臣の問題提起の延長線上にあると見ることもできる。

戸別所得補償制度に関しては、水田農業の構造改善に対するブレーキとして作用するとの根強い批判がある。バラマキだとの声も強い。この点については、批判する側も批判される民主党の側も、この制度の効果を過大視しているとの印象を拭えない。筆

者の見るところ、戸別所得補償は農業構造に対しておおむね中立的な政策である。補償単価が全国一律に設定される点では、むしろ前政権下よりも競争促進的な面も含まれている⁶。一方、民主党は「小規模経営の農家を含めて農業の継続」を強調しているが、高齢化の進んだ小規模兼業農業の維持に制度が効果的であるとは考えられない。例えば50アールの水田作農家の場合、生産調整や自家消費分を考慮すると、定額部分の支給額は年間3万円程度に過ぎないのである。

民主党農政の問題点は、個々の政策の中身もさることながら、中長期的なビジョンに乏しい点である。これまでのところ、農村の活性化や食料自給率の向上といった大きなスローガンと、戸別所得補償のような個別具体的な施策の強調ぶりに比べて、その中間にあるべき農政の中長期戦略が貧弱なのである。前政権のもとでは、食料・農業・農村基本法が曲がりなりにも羅針盤の役割を果たしていた。しかるに、依拠すべき体系的な羅針盤がない中で、民主党の農政にはブレも目立つ。象徴的だったのが、総選挙を目前に控えた段階で「米国との間で自由貿易協定(FTA)を締結」とあったマニフェストの表現を「交渉を促進」にトーンダウンした顛末である。

5 マニフェスト政治のゆくえ

マニフェストの前倒しによる実施という点で、農政の分野は際立っている。けれども、これを手放して評価することはできない。いささか皮肉なことではあるが、むしろ前倒しの導入によって、マニフェスト政治の深刻な問題点が浮き彫りになった面がある。

40年以上の長きにわたって米の過剰問題に悩まされ、他方で麦・大豆や飼料作物の海外依存度が極端に高まっている中で、水田農業の再興を図るとすれば、稲と麦・大豆などの作物間のバランスを考慮した綿密な制度設計が必要であった⁷。けれども、現実には米で戸別所得補償の先行導入となった。地域によっては麦や大豆の助成金の水準が大幅に下

がることになり、政府が慌てて激変緩和措置を講じるなど、政策のちぐはぐによる混乱も生じている。

もうひとつ指摘しておきたいのは、食品の安全の分野についても、民主党のマニフェストが少なからぬ提案を含んでいたことである。提案の妥当性は慎重に検討されなければならないが、これまでのところ検討自体が始まっていないようである。「ようである」などと曖昧に表現したが、民主党政権では何がどのように検討されているかがよくわからないのである。マニフェストには「原産地表示義務を加工食品に拡大」「主な対日食料輸出国に国際食品調査官を配置」「食品安全庁の設置」などの施策が掲げられていたが、米の戸別所得補償の速攻ぶりとは対照的に、具体的な進展は見えてこない。

食料と農業をめぐる政策は、この国に住むすべての人にとって切実な関心事であるはずだ。しかるに、民主党政権が誕生して以来、いわば狭い農業村の内輪の利害への顧慮が優越し、とくに200万戸弱を数える水田作農家への配慮が先行する状況が続いている⁸。さまざまな不祥事の反省に立ち、消費者重視の姿勢を強めてきた農林水産行政も、ここへ来て後退気味との印象を拭うことができない。

このような農業重視・米重視の民主党農政のスタンスは、端的に言って、夏の参院選が強く意識されていることによる。票を意識したアピール色の強さや選挙対策の観点に立った優先順位の判断という点で、民主党農政には自民党以上のものがある。これを象徴するのが、昨年11月19日の日経新聞朝刊が伝えた赤松農水大臣と小沢幹事長のやりとりである。戸別所得補償の予算に関して、圧縮したい財務省の姿勢を念頭に、大臣が「これを削れば選挙は戦えません」と直訴したのに対して、小沢氏は「そうだな、しっかりやってくれ」と応じたという。一国の食料と農業の最高責任者の発言が「選挙は戦えません」である。笑いごとでは済まされない。

マニフェスト政治は、有権者に党としての政策の体系を提示し、その判断を仰ぐシステムである。マニフェスト自体にさまざまな弱点があることは、発展途上の

システムだと考えれば、やむを得ない面がある。本稿でも、農政の分野を取りあげて若干の指摘をさせていただいた。けれども、集票のためのマニフェストということであれば、その評価は、個別の政策論とはまったく別の観点から行われなければならない。あつてはならないことだが、マニフェストがもつばら集票の道具となるとき、この国の政治は危険なゲームの世界に入り込むことになる。■

《注》

- 1 日本の農業と農政に関する筆者自身による概説書として『農業再建』岩波書店、2008年をあげておく。
- 2 『平成19年度食料・農業・農村の動向』2008年による。原データは「農業経営統計調査」「農林業センサス」。ちなみに戦後の農地改革によって生まれた自作農の標準的な農地面積は、北海道を除いて1ヘクタールであった。
- 3 21条と28条にはやや抽象的ではあるが、「効率的かつ安定的な農業経営」や「集落を基礎とする

農業者の組織その他の農業生産活動を共同して行う農業者の組織」との表現で、支援の対象を規定している。

- 4 筆者自身の評価を述べれば、現場の判断を重視するという意味で、この見直しに違和感はない。
- 5 直近の米の価格変動緩和対策は、過去5年の価格のうち最高・最低を除く3カ年の平均を基準としていた。関係者のあいだでは「5中3」などと呼ばれている。
- 6 全国一律の単価は、コスト水準の低い地域や農業者、あるいは米価の低下幅の小さい地域に有利に働く。前政権下の価格変動緩和策は、都道府県単位を基本に補填単価が設定されていた。
- 7 麦や大豆が後回しとなった点については、2010年2月5日の『全国農業新聞』に紹介された篠原孝議員の発言のように、民主党内からも批判の声が上がっている。
- 8 麦や大豆については、高性能の機械の有無によって生産の能率が著しく異なることもあって、大半が専業・準専業の農家や組織的な営農のもとで作業が行われており、経営所得安定対策がほぼ100%をカバーしている。

