

安倍政権下の農業政策の展開

本 間 正 義

(西南学院大学経済学部教授 / 東京大学名誉教授)

【要約】

アベノミクスにおける農業改革の動向と、その動向の背景にある政治的・経済的要因を分析する。安倍政権は、農業を収益性の高い産業に変えることを目的として、農業を成長戦略の重要な分野と位置づけている。

アベノミクス下の農業政策は以下のように要約できる。(1) コメの生産調整政策の見直し、(2) 農業委員会、農業生産法人、農業協同組合の一体的改革、(3) 生乳の流通および補助金制度の改革、(4) 国内外でのバリューチェーンの構築（農業生産者の加工・流通への参入、農産物輸出の拡大）。

安倍政権の農業改革に関する評価は、分野によって異なる。農業委員会や農業協同組合の改革は進展したが、コメの生産調整に関する改革はあまり進展していない。JA 農協の改革は最も重要な成果である。政治環境の変化や官邸のリーダーシップは農業改革に貢献したが、農業改革は始まったばかりであり、農業をより活性化させるためにはまだ多くの課題が残されている。

キーワード：アベノミクス、農業改革、JA 農協、規制改革、TPP

一 はじめに

安倍晋三内閣は数次の改造を行いながら、発足以来 7 年余りが経過している。安倍政権が果たしてきた経済政策や制度改革については様々な評価がなされているが¹、これまでの安倍政権の歩みについて農業政策の観点から振り返るのが、本稿の目的である。

自民党が政権に復帰し、安倍晋三内閣が発足したのは 2012 年 12 月であるが、これまで経済政策として 3 本の矢を掲げ、そのうちの第三の矢である成長戦略の中で農業改革を大きく取り上げた。これまで、農業政策は主に農林水産省の下で企画され実行されてきたのに対し、安倍政権の下では、内閣府に設置した各種会議等を通じて、内閣主導で農業および農業政策の改革を行ってきた。

その背景にあるのは、安倍総理の政治戦略である。これまで岩盤規制の象徴として存在してきた、自民党・農協・農水省で構成される「鉄のトライアングル」を破壊することが、他の規制改革への呼び水となり、また、農業改革は安倍総理の掲げる「地方創生を促す」と国民に訴える効果を持った。

また、2009 年の総選挙で当時の民主党に敗れた自民党では、多くの農林族議員が落選し、彼らがその後の選挙で復活することはなかった。自民党内の農政に関する調整は、元経済産業省員だった齋藤健や、農政に関わりのなかった小泉進次郎が農林部会長になるなど、これまでとは異なるバランスの上で行われている。さらには、

¹ 例えば、*Asian Economic Policy Review*, Vol. 13, Issue 1 (2018)では”Did Abenomics Succeed?”というタイトルで 7 本の論文による特集を組んでいる。農業政策については、Honma and George-Mulgan (2018) を参照されたい。Honma, M. and George-Mulgan, “Political Economy of Agricultural Reform in Japan under Abe’s Administration”, *Asian Economic Policy Review*, Vol. 13, No. 1, 2018, pp. 128-144.

党内最強の農林族とみなされる西川公也は、TPP の推進役に回るなどして、むしろ安倍内閣を支える役割を担ってきた。その西川も 2017 年 10 月の総選挙で落選した。

このような状況の中で、安倍政権が実行してきた農業改革はどのように評価されるのか。また、今実行されつつある改革は日本農業の再生につながるのであろうか。農業改革は TPP（環太平洋連携協定）対策の一環としても位置付けられた。TPP は米国の不参加で、11 か国による CPTPP（包括的および先進的環太平洋連携協定）として調印された。この新 TPP の行方とともに日本農業はどのように変革していくのか。本稿では、アベノミクスの農業改革の評価を通じ、今後の日本農業のあり方を考察する²。

二 安倍政権下の農業政策の展開

1 農政改革を担う内閣府の組織

安倍政権は 2012 年 12 月に第二次安倍内閣を発足させ、その直後に成長戦略を明確に打ち出した。2013 年 1 月には日本経済再生本部を設置し、政府一体となって経済対策を行い、成長戦略を実現することを目的として掲げた。その中に産業競争力会議がおかれた。これは法律に基づく機関ではないが、議長は安倍総理で、閣僚から議長代理、副議長、官房長官、経産大臣を固定メンバーとし、それ以外の大臣と民間有識者は安倍総理が指名した。分科会として「農

² 日本の農業政策の展開については、本間（2010）や本間（2014）および Honma（2018）に詳しい。本間正義『現代日本農業の政策過程』（慶應義塾大学出版会、2010 年）；本間正義『農業問題：TPP 後、農政はこう変わる』（筑摩書房、2014 年）；Honma, M., “Agricultural Policy in Japan”, in W. H. Meyers and T. Johnson (eds.), *Handbook of International Food and Agricultural Policies Volume I: Policies for Agricultural Markets and Rural Economic Activity*, World Scientific, 2018, pp. 181-203.

業」、「医療・介護等」、「雇用・人材」、および成長戦略の「フォローアップ」が置かれた。農業分科会での議論は、総理官邸に設置された「農林水産業・地域の活力創造本部」が年末に取りまとめる農政改革方針に反映されることとなった。

この産業競争力会議が農業分野で注目されたのが、2013 年 10 月の農業分科会で民間議員から出された農業改革案だった。特に、この提言は、先の民主党政権が導入したコメの戸別所得補償支払いを止め、政府による主食用のコメの生産数量目標の配分を廃止し、生産調整を行わないことを求めた³。これを受けて、同年 11 月、政府の「農林水産業・地域の活力創造本部」で、コメの生産調整（減反）を 5 年後の 2018 年度に廃止する方針を正式決定した。マスメディアは、「1970 年の減反政策の本格導入以来、ほぼ半世紀ぶりのコメ政策の転換となり、コメ生産は自由競争時代に移る」と強調した。

しかし、実際は、民主党政権の下で 2010 年度から導入された戸別所得補償の廃止に過ぎず、戸別所得補償を受ける条件は減反への参加であったが、戸別所得補償の廃止がそのまま「減反廃止」につながるものではなかった。実際は、戸別所得補償の廃止で浮いた補助金を注ぎ込み、主食米の生産を飼料用米に転換することを大々的に進めようという政策だった。したがって、減反政策は形を変えて継続している。

安倍政権下で農業政策の改革を主に担ってきたのは 2013 年 1 月発足の規制改革会議である。これは内閣府設置法に基づく内閣府本府組織令にて設置された審議会である。規制改革に関わる政府組織

³ 産業競争力会議の議論は首相官邸のホームページにある議事要旨で確認できる。この日の会議の議事録は以下のサイトを参照されたい。「第 3 回産業競争力会議農業分科会 議事要旨」首相官邸、2013 年、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/dai3/gijiyousi.pdf>。

は、1995 年に当時の行政改革委員会に設置された『規制緩和委員会』以来、組織や名前を変えつつ、政権交代を経て、今日に引き継がれている。

規制改革会議の中に農業ワーキンググループ（以下農業 WG と略称）が設置されたのは 2013 年 9 月である。規制改革会議の農業 WG が注目されたのは、2014 年 5 月に農協改革を中心とする大胆な農業改革案を提案したことであった⁴。その中には、農協組織のトップに位置する全国農協中央会の解体、農協監査体制の見直し、経済事業を担う全農の株式会社化、准組合員の利用制限などが盛り込まれていた。その後、政府与党との調整を経て一部修正された形で、同年 6 月の規制改革実施計画に盛り込まれた。

なお、安倍政権下では、毎年 6 月に産業競争力会議から出される「成長戦略」、経済財政諮問会議が出す「骨太の方針」、そして規制改革会議から出される「規制改革実施計画」を同時に閣議決定している。

その後、規制改革会議は 2016 年 9 月に規制改革推進会議として新たな組織となり、引き続き農業 WG が設置された。農業 WG は同年 11 月には農業の生産資材や加工・流通改革を盛り込んだ提言を出し、これを受けて政府は「農林水産業・地域の活力創造本部」で生産資材価格の引き下げや農産物の有利販売に向けた JA 全農改革、業界再編のための新法制定などを柱とした新たな農業改革となる「農業競争力強化プログラム」を決め、それを反映した「農林水産業・

⁴ 規制改革会議の議論は内閣府のホームページにある議事要旨で確認できる。この日の会議の議事録は以下の通り。「第 16 回農業ワーキング・グループ議事概要」内閣府、2014 年、<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/140514/summary0514.pdf>。

地域の活力創造プラン」を改訂した⁵。

産業競争力会議（2016 年 9 月未来投資会議に衣替え）、規制改革会議（現規制改革推進会議）と同時に官邸主導で行ってきた農業改革の第 3 の主体は国家戦略特区である。国家戦略特区は、国家戦略特別区域法に基づき指定された特区において規制改革を総合的かつ集中的に推進するための制度である。内閣総理大臣は、国家戦略特別区域諮問会議に意見を求めながら、国家戦略特区における施策の基本方針や指定区域、各区域の目標や政策課題を示す「区域方針」を定め、更に各区域会議が作成した規制の特例措置等を活用し具体的に行う事業の内容が示された区域計画を認定する。

国家戦略特区はアベノミクスの第三の矢である成長戦略の中核に位置付けられている。これまでに 10 カ所が指定された特区の中で、農業分野に重点をおいた地域として、新潟市、仙北（せんぼく）市などがあるが、特に注目されたのが養父（やぶ）市である。養父市は兵庫県北西部に位置し、人口 2 万 6 千人足らずで、面積の 8 割を山地が占める小さな市である。養父市は「中山間地の農業改革の拠点」として第 1 期の 2014 年 3 月に指定を受けた。

養父市が国家戦略特区として実現した規制改革の中に、農地の権利移動の許可業務の農業委員会から養父市への移譲がある。農業委員会は農地の権利移動について審査する行政委員会であるが、農業関係者で構成されることが多いため、企業が農地を借りて農業に参入しようとしても、農業委員会の許可が下りずに計画がうまく進まないことが多い。この許可業務を市に移すことで、企業の農業参入

⁵ 「農林水産業・地域の活力創造プラン」については以下のサイトを参照。農林水産省、2017 年 12 月 8 日改定、http://www.maff.go.jp/j/kanbo/katsuryoku_plan/attach/pdf/index-4.pdf。

などを容易にしようとした。

また、企業が農業をする場合、農家から土地を借りるか、農家との共同出資（出資比率は 50%未満）で農地所有適格法人を立ち上げて土地を買う必要があるが、2016 年 9 月の改正国家戦略特区法で、養父市は 5 年間に限り一定の条件で企業の土地取得が可能となり、また農地所有適格法人への 50%以上の出資が認められることとなった。

以上、農政に関わる内閣府の各種会議や審議会の機能について説明してきたが、農水省には「食料・農業・農村基本法」に則って農政を展開するために、食料・農業・農村政策審議会が置かれている。この審議会は、基本法に定められ、5 年ごとに策定される「食料・農業・農村基本計画」の審議にあたるが、農林水産大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、農政の基本政策に関する重要事項を調査審議する機関でもある。しかし、アベノミクスに盛られた農業政策がこの政策審議会で議論された形跡はない。今日の農政は、内閣府の上記組織の提案を受けて閣議決定なされ、農水省での実行を促す形で進められている。「官邸主導農政」と言われるゆえんである⁶。

2 アベノミクスの農業改革とその評価

アベノミクスが目指す農業改革の方向は「『日本再興戦略』改定 2014—未来への挑戦—」に端的に見ることができる⁷。そこでは、「攻めの農林水産業の展開」として、①コメの生産調整の見直し、②農

⁶ 規制改革会議等での農政改革の議論については、農政ジャーナリストの会（2015）を参照。農政ジャーナリストの会編『農業改革、議論の行方 日本農業の動き 186』（農林統計協会、2015 年）。

⁷ 『日本再興戦略』改定 2014 は以下のサイトで入手できる。首相官邸、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>。

業委員会・農業生産法人・農業協同組合の一体的改革、③酪農の流通チャンネル多様化、および④国内外とのバリューチェーンの構築（6次産業化、輸出の促進）の4点を挙げている。

第一のコメの生産調整の見直しは、長年の日本農業の課題である。コメの消費減退の中で1970年に緊急避難的に導入された「減反政策」は、その後コメ政策の根幹となり今日まで続いている。減反政策は基本的に集団カルテルによって、米価を維持する政策である。その実行のために、生産数量の割当や補助金により他の作物への転作を誘導してきた。

安倍政権下のコメ政策がこれまでと異なるのは、2018年度から政府による生産数量割当を止めると宣言したことだ。したがって、生産量をこれまで通り制限するためには、農協など農業団体が自主的に生産割当を行うことになる。しかし、この政策は飼料用米への補助金で主食米の供給量を制限するという政策がペアになっていた。

主食用のコメの取引価格は1kg当たり約200円であるが、飼料用のコメは15円程度に過ぎない。この差額を埋めるために様々な補助金が導入された。これまで麦、大豆等に支払われてきた転作奨励補助金は10アールあたり3万5千円に過ぎなかったが、飼料用（および米粉用）米に転換すれば最大10万5千円を支払うとした。多収量米へのシフトを促す観点から補助金単価は単収に応じて変化する。

主食用米と飼料用米の収入を例示してみよう。単収が10アール当たりで平均520キロ程度なので、1キロ200円の主食米を生産すれば販売代金は104,000円となり、これに直接支払い（2018年に廃止）の7,500円を加えた111,500円が収入である。一方、飼料用米を生産すれば、単収を600kgまで増加させても、販売代金は9,000円にしかないが、飼料米補助金が93,330円支払われ、さらに産地交付金等の補助金22,000円を合わせると、10アール当たりの収入は

124,330 円となる。主食米を作るより 12,830 円多い⁸。

こうした政策により、飼料用米生産は 2013 年度に 11 万トン足らずであったが、2016 年には 48 万トンまで拡大した。飼料用米への誘導で生産調整を実質的に維持する政策は、二重に国民に負担を強いている。一つは主食米の価格を補助金がない場合に比べ高く維持し、消費者負担を強い、また飼料用米への補助金それ自体は納税者の負担となる。本来、コメの価格は主食米であれ飼料用であれ、市場で決定されるべきものであり、補助金による市場介入で価格メカニズムを歪めるべきではない。アベノミクス農政の第一課題である減反廃止という農業改革は未達成であり、むしろ本来の意図に逆行した政策が行われていると言わざるを得ない。

第二の農業改革は農業委員会・農業生産法人・農業協同組合の一体的改革であり、アベノミクス農政改革の目玉と言ってよい。農業委員会は、農地法に基づく農地の売買・貸借の許可、農地転用案件の審査と意見具申、遊休農地の調査・指導など、農地に関する事務を執行する行政委員会であり、市町村に設置されている。しかし多くの農地の権利移動は、今日では農業経営基盤強化促進法や農地中間管理機構といった、農地法の適用を受けない形で行われている。農業委員会は農地法の番人としての役割が後退し、農地の農地以外への利用への転用案件の審査や耕作放棄地の調査に重点がおかれている。

農業委員会は農家を母体に公選で選ばれる選挙委員と、市町村長が任命する選任委員で構成されているが、選挙委員が主であり、このため農地の転用案件の審査は甘くなる傾向があると言われている。農地を農外転用すれば、農地価格の数倍から数十倍のキャピタ

⁸ 主食用米と飼料用米の平均価格および各種補助金の単価から著者が算定。

ルゲインが期待できることから、多くの農家は自ら転用期待を持つ。したがって、明日は我が農地に転用のチャンスが回ってくるかもしれない。その時に厳しい審査とならないように、今日の審査が甘くなる、と言った疑惑があった。

このような利益相反を回避するため、安倍政権では農業委員会の選挙委員を廃止し、すべて委員は市町村長の任命で選任されることとなった。また、農地法の番人から農地の番人への役割変更に対応し、新たに農業委員会が委嘱する「農地利用最適化推進委員」を設けた。推進委員は担当区域における農地利用の実態等を把握し、農地等の利用の最適化の推進を担当する。

農業生産法人の改革は要件の緩和である。役員の農作業従事要件について、かつては「農業に常時従事する役員の過半が農作業に従事」としていたものを、「農業に常時従事する役員又は重要な使用人のうち 1 人以上の者が農作業に従事」に緩和した。また、議決権要件について、農業者以外の者の議決権を「総議決権の 4 分の 1 以下」から「総議決権の 2 分の 1 未満」に緩和した。これらを 2016 年 4 月に改正・施行した際に、農地を所有できる法人の呼称を「農業生産法人」から「農地所有適格法人」に変更した。

先に述べたように、国家戦略特区制度により、養父市は 5 年間に限り一定の条件で企業の土地取得が可能となり、また同法人への 50 % 以上の出資が認められることとなった。

農業協同組合（JA）の改革は安倍政権による農業改革の最大の成果である。農協組織とその問題点については節を改めて後述するが、JA 全中は社団法人化し、これまで JA 全中の中にあった農協全国監査機構を第三者組織にして、JA 監査はこの新監査法人か他の監査法人かを選ぶことができるようになった。さらに、生産資材の流通の合理化のため、JA 全農の改革にも着手し、農業者の立場に立った

共同購入の機能の発揮を促すこととしている。一連の政策は「農業競争力強化支援法」にまとめられる。

三番目の酪農の流通チャネル多様化は農協改革の一環と見ることができる。日本で生産された生乳の 97%は沖縄を除き全国を 9 つのブロックに分けて設置された指定生乳生産者団体（以下「指定団体」と呼ぶ）に集められる。指定団体は価格交渉で用途別に決められた価格で乳業メーカーに売り渡す。飲用の生乳に比べ、バターや脱脂粉乳向けの加工原料乳は価格が安いと、後者には政府から補給金が指定団体に支払われる。指定団体は、飲用と加工向けの生乳をプールし、全体の販売額と補給金の合計額を生産量で割った単価で生産者に乳代金を支払う。

この制度の問題点は、政府の補助金が、農協の連合会である指定団体への出荷を条件としていることだ。しかも、生産者は指定団体に全量の生乳を委託しなくてはならない。したがって、独自の加工や独自の流通ルートで製品を消費者に届ける道は、一部の例外を除いて閉ざされている。指定団体を通さずに流通している生乳が 3%程度あり、その生産者は「アウトサイダー」と呼ばれる。アウトサイダーでは生乳を受け取ってくれる流通業者やメーカーが限られていて、誰でもが自由に選べる選択肢ではない。

この指定団体制度に安倍政権はメスを入れ、補給金は指定団体を通さずに受け取ることができ、さらに生乳を全量ではなく部分委託し、他は指定団体以外に出荷できる制度が政府内で議論されている。

四番目の国内外とのバリューチェーンの構築は、農業の 6 次産業化と輸出拡大とを指す。6 次産業化とは、1 次産業で働く農業者が 1 次産業内で完結せず、加工を行い（2 次産業）、自ら販売したりレストランを開いたり（3 次産業）することで、付加価値を増大させることを指す。1 次・2 次・3 次を掛け合わせて 6 次産業である。今日で

は、農業者の 2 次、3 次産業への進出だけでなく、2 次、3 次産業の事業者が農業に参入しあるいは農業者とコラボし、バリューチェーンを構築している例も多い⁹。

また、政府は農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）を設立し、6 次産業化の取り組みに最大 50%を出資する支援を行っている。しかし、この取り組みを行う事業体は農林漁業者が議決権などで経営の主導権を有していることが条件である。

バリューチェーンの構築は農産物および農業生産資材の流通の合理化・効率化を通じて、農業所得の向上を目指すことでもある。実際、農協問題に続いて、規制改革推進会議では、生産資材及び流通・加工に関する項目の検討を行い、その結果は「良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化の実現を図るべく、国が講ずべき施策等を定め、農業生産関連事業の事業再編等を促進するための措置を講ずることにより、農業の競争力の強化を図る」とする 2017 年制定の「農業競争力強化支援法」につながった¹⁰。しかし、実際の流通構造がどれだけ効率化するかは、全農をはじめとする流通業界の改革の程度による。

一方、日本の農産物の輸出も安倍政権以後順調に伸びている。政府が 2019 年に 1 兆円を目標としている農林水産物・食品の輸出額は、2012 年に 4,497 億円に過ぎなかったが、2017 年には 8,073 億円に達した¹¹。しかし、これは年平均でみた為替レートが 2012 年には

⁹ 6 次産業化を含む新しい農業のビジネス展開については、21 世紀政策研究所（2017）を参照。21 世紀政策研究所編『2025 年 日本の農業ビジネス』（講談社、2017 年）。

¹⁰ 農業競争力強化支援法については、以下のサイトに詳しい。農林水産省、2018 年 4 月、http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/sienhou/attach/pdf/index-48.pdf。

¹¹ 農林水産物・食品の輸出額の推移については、以下のサイトを参照。農林水産省、2018 年、<http://www.maff.go.jp/j/press/shokusan/kaigai/attach/pdf/180209-2.pdf>。

1 ドル 80 円だったのが、2015 年には 121 円、2017 年でも 112 円と円安傾向に推移した影響が大きい。さらに政府が 1 兆円を目標とする輸出額は農産物だけではない。水産物・林産物とともに加工食品を含む。2017 年でみて、加工食品は 2,636 億円であり、2,750 億円の水産物や 355 億円の林産物を除くと、いわゆる農産物の輸出額は 2,332 億円にとどまる。

以上見てきたように、安倍政権が掲げた 4 つの農業分野の政策課題についてはいずれも道半ばであり、「攻めの農林水産業」の実現には程遠い。特にコメ政策については飼料米による減反政策の継続という迷走を繰り返しており、将来の日本の水田をどうするのかというビジョンを早急に描かなければならない。JA を含む農業団体の改革は一定の前進を見せたが、政治的抵抗も大きい課題であり、「農業競争力強化支援法」がいかにか実効性を持つかがポイントである。また、生乳の指定団体制度の改革も、農協の共販制度は維持され、計画経済的出荷体制はそのままである。これまで 50 年続いた酪農政策を改革の俎上に乗せた意義は小さくないが、実態が大きく変わるわけではない。最後の 6 次産業化・輸出促進も、政府の出資や和食の海外での宣伝といった表面的なことではなく、農業での新たな付加価値創生と地道なマーケット開拓により輸出戦略を構築しなければ、本当に強い日本農業に生まれ変わることはできない。

3 TPP と日本農業

安倍政権が進めてきた政策の中でも大きく農業に関わるものとして、TPP（環太平洋連携協定）交渉とその対策が重要である。TPP は日本を含む 12 か国で交渉が行われ、2016 年 2 月に調印された包括的地域協定であるが、2017 年 1 月に米国大統領に就任したドナルド・トランプ氏が米国の TPP からの離脱を表明したため、TPP がそのま

ま発効する可能性はなくなった。そこで米国を除く 11 か国による CPTPP（包括的および先進的環太平洋連携協定）が 2018 年 3 月に署名・調印され、各国の批准を待って発足することとなった。

元の TPP は、モノ・サービスに適用されてきた最恵国待遇や内国民待遇などのグローバル経済の原則を投資や金融といった他の分野にも適用し、新たな世界経済のルールを築く連携協定を目指し、それは CPTPP に受け継がれている。

日本では、しかしながら、主に農業分野の市場開放が TPP 問題として論じられた。コメをはじめとして重要品目を関税削減・撤廃の対象から外すことが国会決議され、それをもって日本政府は交渉にあたった。完全な例外措置とはならなかったが、重要品目の関税の扱いは他の品目に比べ例外的であり、現状維持または緩やかな削減にとどまった。

TPP 交渉で日本が重要品目として関税削減・撤廃の対象から除外するように求めたのは、コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、砂糖などの甘味資源の 5 品目である。関税品目は細目では 586 品目にのぼり、これらをすべて除外すれば、全部で 9,018 品目の 6.5%を例外とすることになり、少なくとも 95%の自由化率が求められていた TPP 交渉で、重要 5 品目すべてを守ることは始めから無理があった。

実際には、重要 5 品目にかかる関税は約 3 割が撤廃され、7 割が関税撤廃を逃れることで決着した。農産物の関税撤廃率は 81%にとどまったが、関税全体での撤廃率は 95.1%となり、かろうじて最低の自由化ラインをクリアした。参加する他の 11 か国の農産物の関税撤廃率は平均で 98.5%であり、日本の撤廃率は突出して低い。

元の TPP 交渉で農業分野の重要 5 品目についてどのように決着し

たのか、その内容を検討してみることは、今後のメガ FTA の展開を占う上でも重要である¹²。まず、コメは国家貿易を維持し、関税を変更することなく TPP アクセス枠の設置で決着した。国別枠を設け米国に 7 万トン、豪州に 8,400 トンまでに拡大するが、同量の国内産米を備蓄用に政府が買い上げて市場から隔離するので、価格には影響しない。しかし、一定期間備蓄した後、安価で放出する方針なので、国民が負担する財政支出は増加する。

小麦・大麦も国家貿易を維持し、小麦は WTO（世界貿易機関）の農業協定で約束した 574 万トンの枠に加え、米国、豪州、カナダに計 25.3 万トンの国別枠を新設する。大麦も 136.9 万トンの WTO 枠に加え、6.5 万トンの TPP 枠を設ける。政府が輸入に際し徴収する差益（マークアップ）を小麦・大麦ともに 45%削減する。この程度の変化が国内生産に大きな影響を及ぼすことはないと思われる。

牛肉・豚肉のうち、牛肉は現行 38.5%の関税を 16 年目に 9%まで削減。豚肉は差額関税制度を維持するが、現行 482 円/kg の従量税を 10 年目までに 50 円/kg へ削減。分岐点価格（524 円/kg）を上回る現行 4.3%の従価税は撤廃。牛肉・豚肉ともに輸入急増に対し、関税を一定水準に戻すセーフガードを設ける。

重要 5 品目の中では牛肉・豚肉の関税削減幅が大きく見えるかもしれない。しかし、牛肉は 15 年かけて関税を削減するのであり、初年度は 11%削減されるが、平均すれば年率 2%のコストダウンで関税削減に対抗できる。また、日本の牛肉に競争力があることは、1991 年に自由化された際にも和牛生産が減少しなかったことで証明済で

¹² TPP と日本農業については、Honma (2015) を参照。Honma, M., “The TPP and Agricultural Reform in Japan”, in A. George Mulgan and M. Honma (eds.), *The Political Economy of Japanese Trade Policy*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 94-122.

ある。

豚肉はモモや肩肉などハム・ソーセージの原料となる安い部位をヒレ、ロースといった高価格部位と併せてセットで輸入されることが多い。それにより平均単価を分岐点価格に近付ければ、低率の関税ですむ。このような手法はコンビネーション輸入と呼ばれるが、これを関税当局が容認する限り、従量税を払って安い部位を大量に輸入する業者が出てくるとは考えにくい。

乳製品については、バターと脱脂粉乳は国家貿易制度の下で農畜産振興機構が一次枠を輸入し、それを超える 2 次関税は高率のまま維持するが、生乳換算で 7 万トンの TPP 枠を設定する。この 7 万という数字は昨年度農畜産振興機構がバター不足で WTO 枠に追加して輸入した 18.8 万トンの 4 割に満たないゆえ、国内農業に影響はない。なお、この TPP 枠は民間貿易による輸入とされた。

重要品目の 5 番目は甘味資源作物の砂糖・でん粉であるが、現行の糖価調整制度を維持し、精製糖の関税・調整金を変えず、高糖度の原料糖についてのみ関税は無税とし調整金を削減する。でん粉は WTO 枠内で TPP 枠を増やし、少量の TPP 国別無税枠を設定する。これらが国内生産に打撃を与える恐れはない。

このように、TPP における重要 5 品目の市場開放度は極めて低く、国内農業への影響は限定的であると予想された。外交的にはギリギリの市場開放を果たし、かつ交渉を合意に至らせたという意味で日本は上手く立ち回ったといえるであろう。しかし、TPP をもっと農業改革に結びつけて活用する方法もあった。

特に、コメについてはアクセス枠の拡大ではなく、関税の削減・撤廃のスケジュールを提示すべきであった。コメといえどグローバル化の中で未来永劫関税を維持できるわけではない。今後も様々な貿易問題の局面でコメの市場開放要求が出てくるであろう。そうし

た潜在的な外圧のなかで、コメ農家は不安と不確実性の中で耕作を続けなければならない。むしろ、TPP で関税削減・撤廃の時期を決めた方が国内改革に着手しやすかったはずである。

コメの生産構造を変えるのは容易ではない。ならば、早くにその方向を定め、十分な時間をかけて実施することである。米国の自動車の関税撤廃には 25 年の猶予が設けられた。ならば、なぜ日本のコメの関税を同様に 25 年かけて撤廃すると提案できなかったのか。コメの生産構造は 25 年たてば大きく変わる。コメ農業再生のビジョンを描きそこに至る工程表を実行する折角のチャンスであった。TPP 合意自体は日本にとって外交的成果と言えるが、農業分野の交渉結果は日本農業にとって決して望ましいものではなかった。

三 農協改革の本質と安倍政権のねらい

安倍政権が「岩盤規制」と称し、その改革に多くのエネルギーを注いだのが JA 農協である。日本の農協制度の特徴は、地域の農協（単協）の上に上部団体があり、縦の段階性組織を通じて、全国的に 1 つの組織にまとめあげられていることである。都道府県レベルおよび全国レベルの農協の上部組織は一括して「系統組織」と呼ばれる。

このような系統 3 段階制によって、全国の農家は一律に単一の組織の下に包含されており、農協は農民の自主的協同組織という枠を超え、巨大な政治力を持つ団体として存在している。本来、協同組合とは個々の生産者や消費者が大企業の独占力に対抗し、また流通経費の節減などのために、自主的に組織される人的結合体である。したがって、個々の農協がそれぞれの事情に応じて意志決定をし、個々の農協の組合員の利益となる事業を展開するのが基本である。しかし、農協の各種事業は系統組織を通じて行うことになっており、主な事業方針も全国連が決定しそれが上意下達される。

協同組合の原則で重要なのが加入・脱退の自由である。単協が県連に、県連が全国連に半ば強制的に加入させられている現状は明らかにこの原則を逸脱しているが、そもそも単協レベルから加入・脱退が自由となっていない。地域社会の慣習に従った形で全ての農家が加入させられている。逆に言えば、個々の組合員には協同組合に自ら加入したという意識が欠如しており、それが中央集権的系統組織を温存する結果となっている。

日本の農協のもう一つの特徴は、総合農協としてあらゆる事業を展開していることである。通常、協同組合は出荷組合であったり、生産資材購入組合であったり、機能別に組織されることが多いが、日本の農協は生産物の販売や生産資材の購入（経済事業）だけでなく、銀行業（信用事業）や保険業（共済事業）、さらには病院経営（厚生事業）まで行っている。ゆりかごから墓場まで JA のみで事足りると言われるゆえんである。

農協が幅広い事業を展開できるのは様々な特権的地位を与えられているからである。通常、金融業者や保険業者には他業禁止の規定が適用され、他の経済事業を営むことができない。また、農協の共同購入・共同販売および共同計算に関しては独占禁止法の適用が除外されている。

戦後間もない時期には農村地域に金融機関も保険会社もなく、農協が経済事業と併せてこれらの業務を兼ねる必要性があったと思われるし、各種取引において交渉力のない個別農家に代り共同計算による共同購入・販売を認めて組織として交渉力をもたせることは有効であり、そのための優遇措置もそれなりの理由があった。

しかし、今日、交通や通信の発達で農村地域といえども、金融機関であれ保険会社であれ、様々な形でアクセスが可能である。また、農業者や経営も多元化・多角化しており、農協の利用の実態も以前

とは異なる。農協にしか認められていない金融業の他業禁止の例外や保険業の兼業の妥当性を検証すべき時期にきている。

安倍内閣の下で進められてきた農協改革は、これまでの農協のあり方を根本的に見直すものとして注目された。政府の規制改革会議での議論から出発し、政府と与党との折衝、国会審議等を経て 2015 年 8 月に成立した改正農協法では、単協の理事の過半は認定農業者またはそれに準ずる者とすることや、農協の事業運営方針に農業所得の増大に最大限の配慮をすること等が盛り込まれたが、改革の目玉は全国農協中央会（全中）の社団法人化と農協監査の外部化、そして全農等の株式会社化を可能とする法改正であった。

改革の基本は末端の単位農協の活性化であり、そのためには単協の自由度の拡大と自立的事業の確立が不可欠である。系統を使う単協もあればすべて自前で展開する農協もある。上部系統組織は選択肢の一つであり、単協にとって都合がよければ使えばいい。

全中の社団法人化はその一環である。農協法で特別な位置づけをしなくても、地域の農協が指導を必要とすれば、それに応じた対応ができればいい。農業者に農協を必要とする農業者と必要としない農業者がいるように、単協にも中央会を必要とする単協と必要としない単協がある。地域の特性により独自の展開を図る農協が独立し、一方で、アドバイスや情報を必要とする農協にはそれらをサポートする組織としては社団法人で十分である。

指導とともに全中のもうひとつの大きな役割は監査であった。各農協に対し厳正な監査を行うことは事業や組織の健全性を保つ上で不可欠である。しかし、全中による監査は必ずしも公認会計士が行っているわけではない。全中の全国監査機構は独立しているように見えても、組織的には中央会の一部門であり、実態は内部監査である。しかも、監査機構の監査は内部資格制度による有資格職員が行

っている。

近年、特に金融機関における会計監査の強化が求められており、農協においてもしかりである。中央会が指導を行えば、その農協に対して意思決定に関与する機会も増え、第三者性や独立性の確保が困難になる恐れがある。第三者監査は長期的に健全な農協経営を行うための必要条件なのである。

JA 全農の改革は地域の農協にとって JA 全農を流通経路の選択肢の一つとするためのものである。それはとりも直さず、全農自身が流通経費を削減し、単協から選ばれる組織にならないと存在意義を失うことになる。規制改革会議の後継として 2016 年 9 月に発足した規制改革推進会議が、JA 全農に対し購買事業の縮小と販売事業の強化を提案した背景には、今の JA 全農が農業者の立場で事業展開をしていないとの認識があった。また、販売においても、農家からの委託ではなく買取りにシフトするように求めたのも、農家に価格変動のリスクを押し付け、自らは委託手数料を確保するのではなく、価格変動リスクを取って販売努力をせよとのメッセージである。

こうした問題は以前から指摘されていたが、安倍政権が農協改革に踏み込んだ狙いはどこにあるのだろうか。一つには岩盤規制のシンボルとして農協は恰好のターゲットであった。農協は誰もが知っているが、その実態は国民一般にはよく知られていない。しかし、伝統的に自民党の支持基盤であることはよく知られている。その農協を相手に戦いを挑む姿は国民にアピールすると安倍総理は判断したに違いない。実際、規制改革会議の農業 WG が 2013 年 11 月に中間論点整理をまとめた際の優先順位は、農業委員会改革、農業生産法人の要件緩和、農業団体の改革となっており、農協は農業団体の一つとして挙げられていたにすぎない。

農協を改革対象のトップにした背景には 2009 年の総選挙の結果が

ある。自民党が民主党に敗れ下野した一因が農村票の減少である。当時、民主党は「戸別所得補償」を掲げ、自民党を支持する農協ではなく、農家に直接訴えて勝利した。政党政治家は農協を通じなくとも農家に直接訴える政策は支持されることを知った。農協と農家は一体ではないのである。

安倍政権はこの点を突いた。農業・農村所得を 10 年で倍増させるとぶちあげた。そのために、農協をより効率化し、農家のためにするように再編するとしたのである。いわば農家と農協を分断し、農家（組合員）のために農協とする規制改革を断行した。実際、安倍政権の農協改革を歓迎する農家も多い。

日本農業を攻めの農業に変えていくためには、小規模兼業農家の退出が不可欠である。農地面積が一定である限り、生産性の高い農家が規模拡大するためには、農地を提供する農家がいなければならぬ。しかし、多くの兼業農家は赤字でも農業経営を続けるために、規模拡大が進まない。兼業農家にとって JA 農協は便利な存在である。多少高くても肥料や農薬をすぐに届けてくれるし、自分で販売先を探さなくても農協に出荷さえすれば生産物は売れる。販売収入に依存しているわけではなく、自給的に趣味・生きがいで農業をやっている兼業農家は、農協にとっては都合のいい顧客である。

このような農協と兼業農家の関係を断ち切らなければ「攻めの農業」は展開できない。また、安倍政権の柱の一つである「地方創生」を実現するためには、大規模で効率的な農業生産と、それを活用して付加価値を高める取り組みが必要である。そのためには、兼業農家相手に手数料に依存する農協に脱皮を促し、リスクをとるビジネスモデルを展開するよう仕向けている。大規模農家が農協を積極的に使うようになれば、農協の兼業農家依存はいずれ消えていく。安倍政権の農協改革の狙いは、間接的ではあるが、小規模兼業主体の

農業構造からの脱却であるとみることができる。

四 日本農業のこれから～終わりに代えて～

これまで農業政策は、自民党・農水省・農協が一体となり、いわゆる鉄のトライアングルと呼ばれる構造の下に展開されてきた。しかし、安倍政権はグローバル化の中での成長戦略として、これまでの農政を大きく転換することを決意し、特に農協に岩盤規制の根拠を求め、改革を進めてきた。誰もが知っている農協を取り上げたことで、国民一般の関心と呼び、これまで手が付けられなかった鉄のトライアングルの一角を崩すことに成功した。それはまた、農協と農家の利害が必ずしも一致していないという今日的農村の政治環境を反映したものでもあった。

しかし、農協改革は農業の成長産業化の端緒に過ぎず、克服しなければならない課題は多い。特に、農地制度は一般法人の農地取得を禁止することで、企業の農業参入を制限し、農業への投資は最適な水準以下にとどまっている。また、農業だけでなく、食品産業のあり方も問われなければならない。多国籍企業となっている食品企業も多い中、国内では棲み分けにより、異業種間の相互交流やベンチャー展開が少ない。農業が成長産業化するための鍵は、農業を単なる原材料提供産業ではなく、製造加工、販売や最終サービスを含む食料産業として、そのバリューチェーンの中で位置づけることにある。

消費者のニーズや関心を生産の段階までにフィードバックさせるマーケット・インの視点は今の農業に最も欠けているものの一つである。食は必需品であるが、そのバリエーションは果てしない。食の未来を拓くには、これまでとは違う発想で商品の開発方法や生産工程を見直すことである。それを可能にする手段の一つがスマート

農業である。いわゆる IT、ICT や AI を農業に導入し、生産現場での効率化だけでなく、フードバリューチェーンを通しての活用することで、新しい農業の展開が見えてくる。

しかし、こうしたフードバリューチェーンの構築やスマート農業が真に実現するためには、様々な制度改革を同時に行わなければならない。これまで、日本政府は平均値に焦点を当てた農政を展開してきた。言い換えれば、全国の農業を一律に管理し、平均値の向上の一律の政策で実現しようとしてきた。しかし、日本農業の成長は皆が手を携えて仲良く歩を進めるものではない。切磋琢磨とたゆまぬ努力の結果として成長がある。そこに必要なのはイノベーションであり、イノベーションはフロンティアからしか生まれない。したがって、フードバリューチェーンの確立やスマート農業の実現のためにはフロンティアに立つ農業者と、これからフロンティアに立とうとしている農業者・企業を支援する体制作りが重要である¹³。

近い未来に農業の IT 化や AI の活用は急速に進み、GPS 自動走行システムの導入により、農業機械の無人化、複数走行、夜間走行などで、超省力化を実現し、危険、きつい、汚い、の 3K 産業と言われた農業も、アシストスーツや除草ロボット、搾乳・給餌の自動化などで、3K から解放され、センサー情報や過去のデータをクラウドシステムで分析し、より効率的な生産体系を築くチャンスかもしれない。

しかし、平地の優良農地が大規模化や IT 化で、一般の市民には生産現場が見えなくなっていることが予想される。農業の魅力を伝え

¹³ これからの日本農業のあり方を議論したものとして、日本経済調査協議会（2017）を参照。日本経済調査協議会『日本農業の 20 年後を問う～新たな食料産業の構築に向けて～』（日本経済調査協議会、2017 年）。

るのは、むしろ中山間地域のコミュニティの役割となるかもしれない。それは、中山間地農業を歴史遺産のような形で残すのではなく、あくまでビジネスとして成立させることを通じてである。

都市と農村の心理的距離は一般市民にとっては、地理的距離より大きい。都市と農村の交流を盛んにすることは農業の理解を深めるだけでなく、日本の国土を皆でシェアして活用することにつながる。農業の良さ・魅力が一般市民に理解されることなしに、日本の農業、特に中山間地農業が生き残ることはできない。

安倍政権がいつまで続くのかは不明だが、安倍総理が道筋をつけた農業改革を止めてはならない。グローバル化の中で、日本農業が生き残りさらに成長産業化するためには、まだまだ解決しなければならない問題が残されており、農地制度をはじめ、むしろこれからが本番である。農業がもつ魅力は国民全体で享受することが望ましく、農業者はその役割を担っている。豊かな日本の農業資源を効率よく活用することは国民全体の願いでもある。

(寄稿：2018年4月1日、再審：2018年5月10日、採用：2018年5月28日)

安倍政權下の農業政策之實踐

本 間 正 義

（西南學院大學經濟學部教授 / 東京大學名譽教授）

【摘要】

本文分析安倍經濟學當中的農業改革動向，以及在此背景下的政治、經濟因素。安倍政權以農業轉型成為收益性高的產業為目的，把農業定位在成長策略中的重要領域。

安倍經濟學下的農業政策，可簡要概括為以下幾項：（1）重新檢討稻米的生產調整政策（2）農業委員會、農業生產法人、農業協同組合（合作社）之整合性的改革（3）生乳之流通及補助金制度的改革（4）建構在國內和國外之價值鏈（農業生產者進入參與加工、流通之過程，擴大農產品出口）。

有關安倍政權的農業改革之評價，依不同領域而有所差異。在農業委員會或農業協同組合的改革方面雖有進展，然而稻米的生產調整相關改革則較未有所突破。JA 農協的改革是最為重要的成果。政治環境的改變及官邸的領導力對於農業改革有所貢獻，但是農業改革才剛起步，為了達成活化農業之目標，仍有許多的課題還有待克服。

關鍵字：安倍經濟學、農業改革、JA 農協、管制改革、TPP

Development of Agricultural Policy under the Abe Administration

Masayoshi Honma

Professor at the Department of Economics, Seinan Gakuin University /
Professor Emeritus at the University of Tokyo

[Abstract]

This paper analyzes agricultural reforms under “Abenomics” economic policy program and the factors behind the political and economic changes. The Abe administration has identified agriculture as a key area for economic growth, conducting structural reforms with the aim of transforming agriculture into a highly profitable industry.

The policy directions for agriculture under Abenomics can be summarized as follows: (1) reviewing the rice production adjustment policy; (2) undertaking integrated reforms of agricultural committees, agricultural production corporations, and agricultural cooperative associations; (3) expanding distribution channels for dairy products; and (4) building domestic as well as international value chains (promoting primary producers’ diversification into processing and distribution processes, and increasing agricultural exports).

The evaluation of agricultural reforms in the Abe administration varies depending on the area. Reforms of the agricultural policy on rice production has not made much progress, whereas reforms of agricultural committees and cooperatives show some improvement. The JA (Japan Agricultural Cooperatives) reform is the most significant achievement. Changes in the political environment and leadership of the Prime Minister’s Office have

contributed to some progress in agricultural reforms, though these reforms have just begun, and there are still many challenges to be solved in order to make the agricultural sector more active.

Keywords: Abenomics, Agrarian Reform, JA (Japan Agricultural Cooperatives), Regulatory Reform, TPP

〈参考文献〉

- 「第 3 回産業競争力会議農業分科会 議事要旨」首相官邸、2013 年、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/dai3/gijiyousi.pdf>。
- (“Agriculture Group Discussion Overview, Council for Industrial Competitiveness [3rd Round],” Prime Minister of Japan and His Cabinet, 2013, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/dai3/gijiyousi.pdf>.)
- 「第 16 回農業ワーキング・グループ議事概要」内閣府、2014 年、<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/140514/summary0514.pdf>。
- (“Proceedings Summary, Agriculture Working Group [16th round],” Cabinet Office, Government of Japan, 2014, <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/140514/summary0514.pdf>.)
- 『『日本再興戦略』改訂 2014』首相官邸、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>。
- (“Japan’s Reconstruction Strategy-revised in 2014,” Prime Minister of Japan and His Cabinet, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>.)
- 「農林水産業・地域の活力創造プラン」農林水産省、2017 年 12 月 8 日改定、http://www.maff.go.jp/j/kanbo/katsuryoku_plan/attach/pdf/index-4.pdf。
- (“Plan for Agriculture, Forestry, and Fisheries – Revitalizing Local Communities,” Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, December 8, 2017 Revision, http://www.maff.go.jp/j/kanbo/katsuryoku_plan/attach/pdf/index-4.pdf.)
- 「農業競争力強化支援法について」農林水産省、2018 年 4 月、http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/sienhou/attach/pdf/index-48.pdf。
- (“Regarding the Policy Package for Enhancing Competitiveness of Agriculture in Japan,” Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, April, 2018, http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/sienhou/attach/pdf/index-48.pdf.)
- 「農林水産物・食品の輸出額の推移」農林水産省、2018 年、<http://www.maff.go.jp/j/press/shokusan/kaigai/attach/pdf/180209-2.pdf>。
- (“Transition in Export Values of Agriculture, Forestry, and Fisheries Products / Food,” Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 2018, <http://www.maff.go.jp/j/press/shokusan/kaigai/attach/pdf/180209-2.pdf>.)
- 21 世紀政策研究所編『2025 年 日本の農業ビジネス』（講談社、2017 年）。
- (The 21st Century Public Policy Institute [ed.], *Year 2025 Agriculture Business in Japan*, Kodansha, 2017.)
- 日本経済調査協議会『日本農業の 20 年後を問う～新たな食料産業の構築に向けて～』（日本経済調査協議会、2017 年）。
- (Japan Economic Research Institute, *Japan Agriculture After 20 Years - Towards Building The*

- New Food Industry*, Japan Economic Research Institute, 2017.)
- 農政ジャーナリストの会編『農業改革、議論の行方 日本農業の動き 186』（農林統計協会、2015 年）。
- (Japan Agricultural Policy Journalists Association [ed.], *Japan Agriculture Movement no. 186, Agrarian Reform Debate*, Association of Agriculture & Forestry Statistics, 2015.)
- 本間正義『現代日本農業の政策過程』（慶應義塾大学出版会、2010 年）。
- (Honma, Masayoshi, *Policy Process on Contemporary Japanese Agriculture*, Keio University Press, 2010.)
- 本間正義『農業問題：TPP 後、農政はこう変わる』（筑摩書房、2014 年）。
- (Honma, Masayoshi, *Agriculture Problem: Agricultural Administration Will Be Changed After TPP*, Chikuma shobo, 2014.)
- Honma, M., “The TPP and Agricultural Reform in Japan”, in A. George Mulgan and M. Honma (eds.), *The Political Economy of Japanese Trade Policy*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 94-122.
- Honma, M., “Agricultural Policy in Japan”, in W. H. Meyers and T. Johnson (eds.), *Handbook of International Food and Agricultural Policies Volume I: Policies for Agricultural Markets and Rural Economic Activity*, World Scientific, 2018, pp. 181-203.
- Honma, M. and George-Mulgan, “Political Economy of Agricultural Reform in Japan under Abe’s Administration”, *Asian Economic Policy Review*, Vol. 13, No. 1, 2018, pp. 128-144.

