

## 動き始めた「構造改革」の実態を追う

滋賀県立大学環境科学部 教授 小池 恒 男



### 1 「農政改革」と構造政策

行政担当者や官庁エコノミストによって論じられる農政改革論は、WTO農業協定のもとで許容される施策は直接支払い以外にない、人口コ・ホ・ト分析から何年後かには確実に極度の担い手不足に陥る、財務当局によって零細農家温存につながる直接所得保障は拒絶される、1961(昭和36)年の農業基本法以来取り組んできた構造改革の課題、その構造改革が成果を上げてこなかったのであるからこういうやり方(絞り込んで直接支払い)しか残されていない、等々の論調で共通している。「農政改革」の中心にある経営所得安定対策は、周知のように、品目横断的経営安定対策、米政策改革推進対策、農地・水・環境保全向上対策からなるが、構造政策をいま、「多数の零細経営を淘汰し一部の大規模経営に置き換えること、創出された少数の経営体に政策的支援を集中し、こうして形成された企業的経営体に産業としての農業をゆだねることを目的とした政策」と定義するならば、「絞り込んで直接支払い」の品目横断的経営安定対策こそまさにそのものずばりの構造政策と言えるであろう。

### 2 「農政改革」に欠けているもの

およそ改革たるものに欠かせない資質として求められるものは、一つは当然のことながら基本的課題と基本戦略の提起があるということ、二つには、それが大いなる希望のもてる、前望性に富んだものであるということ、である。その点で気になるのは、「農政改革」

に水田農業の改革の基本方向の提起がないという点である。わが国の水田農業の改革が、なぜ、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの品目横断的経営安定対策で「ことたれり」なのか。各地の勉強会で多く出される疑問の一つは、「なぜ、わが地域の水田農業の〇〇作目が品目横断の対象からはずされているのか」という素朴な疑問である。なたね、飼料作物、そば、さつまいも、さとうきび等々なお各地域に固有に残されてあるこれらの多様な土地利用型作物をもっとしなやかに包含して政策立案されてしかるべきはないか。

一方、構造改革にかかわってであるが、農法的個性と歴史に規定されてある構造政策不能地帯＝アジア地域型農業という農業類型のもとにあるわが国において、それでもなお有効な構造政策として品目横断的経営安定対策が考え抜かれ、準備されたものであったのかどうかである。そういうものでなければ、それはただ弥縫策としてとどまらざるを得ないし、非現実的であるばかりでなくただ「構造改革が成れば需給調整も、国際競争力も、自給率向上も、何もかもがうまくいくという論理」の「構造改革の目的化」だけが一人歩きすることになりかねない(残念ながら、政策化の過程では周知のようにこの目的化論が議論をリードした)。それよりも何よりも、「角を矯めて牛を殺す」という最悪の結果を招きかねないことにもなる。この点とかかわって、前望性を欠くという点も大いに気になるところである。肝心の絞り込まれた担い手たちが、「農政改革」のその先に明るい展望を見い出

しているのかどうかと言えば、まったくそう  
なっていない、担い手たちの失望は大きく、  
むしろ異なる方向に展望を見い出そうと悪戦  
苦闘しているように見える。

### 3 「限定的」の意味

そういうわけで研究者は、動き出した構造  
改革の実態を明らかにするとともに、構造改  
革の成否と需給調整や国際競争力、自給率の  
向上等々の他の政策課題との関連性について  
の論証に研究者自らの責務として真摯に取り  
組まなければならない。そう心得て、昨秋か  
ら2つの地域で調査をすすめているのである  
が、しかしながら、現時点での実態把握はき  
わめて限定的なものにとどまらざるを得ない。  
そこでまず、この「限定的」であることの意  
味について明らかにしておきたい。このこと  
は、「絞り込んで直接支払い」制度の仕組み  
にかかわることでもある。19年産麦をどれだ  
け作付けるかは、各生産者が保有している過  
去実績に基づいて決定しなければならないが、  
その過去実績を算出するために必要となる18  
年産麦の単収が、市町村や農協の申請事務の  
担当部署に提示されたのが12月末日であった。  
このこと自体、二重の意味で後々の対応に大  
きな影響を及ぼした。第一に、過去実績を  
知らないままに作付けに着手せざるを得な  
かったということ、さらには過去実績を  
知らないままに、「秋期に播種する麦の作  
付けを行う者が収入減少影響緩和交付金に  
係る積立金の積み立ての申出を行う場合に  
係る加入申請」を11月末日までに済ま  
さなければならなかったということである。  
第二に、過去実績面積は、周知のように  
平成16年以降の3カ年の各年産の総集荷  
量・販売量を単収で除して得た面積の平均  
値として求められるが、12月末日に提示  
された各市町村の平均単収に基づいて各  
生産者の過去実績のデータが整備された  
のは結局は年明けということにならざる  
を得な

かったという点である。

「限定的」の第二の意味は、その入手可  
能な過去実績も現時点ではあくまで麦作に  
限られているわけであり、大豆作に  
関しては、18年産の単収が3月中に確定  
して、それに基づいて算出される過去実  
績に見合う作付けがあって、これらをふ  
まえて、19年の品目横断的経営安定対  
策の加入申請が4月1日から6月30日  
までの期間で進められることになる（基  
本加入申請時期、加入申請書の提出）。  
これで、19年産麦・大豆作についての  
過去実績と新たな作付けの実態が明らか  
になるわけであり、さらにまた、直接支  
払いの対象となる対象農業者とそこへ  
の麦・大豆作の集中・集積の実態も明  
らかになる。しかしながらそれでもなお、  
「限定的」の第三の意味が残る。つまり、  
1年経過したところで対象農業者が真の  
過去実績を知り、自らの過少作付け（作  
り足らず、緑ゲタの交付金の給付は受  
けるが黄ゲタ・「ならし」の交付金の  
給付は受けない）、過剰作付け（いわ  
ゆる「作り損」で、産地づくり交付金  
は給付されるが、品目横断の直接支払  
いの対象にはならない）を正確に認知  
して当然のことながら次なる対応を考  
えることになる。ということであるから、  
研究者の実証的研究は3年、4年、5  
年かけてじっくりと粘り強く持続しな  
ければならないということになる。しか  
しここまでの実態調査の経験をふま  
えて言えば、作付面積の拡大縮小（こ  
れについては制度的に縮小しかない）、  
総生産量の増減（品質も含めて）、対  
象農業者への麦・大豆作の集中・集積、  
過少作付け（作り足らず）・過剰作付  
け（作り損）、貸し剥がし・借り剥が  
し等々の事象はすべて起こりうること  
であるし、また現に起こっていること  
でもある。その一つ一つについて検証を  
進めていくと当然のことながら、制度  
設計そのものを問わなければならない  
ということになる可能性も大いにあ  
るということになるであろう。