

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	2000 年以降の農業構造政策の展開過程—農地制度、農地集積手法、水田農業政策—
他言語論題 Title in other language	Critical Retrospective Review of Agricultural Structural Policy since 2000: Agricultural Land System, Agricultural Land Accumulation Measures, and Paddy Field Policy
著者 / 所属 Author(s)	安藤 光義 (ANDO Mitsuyoshi) / 東京大学大学院農学生命科学研究科教授
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	841
刊行日 Issue Date	2021-2-20
ページ Pages	53-76
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	2000 年以降の農業構造政策の展開過程を、構造政策の支柱である「農地政策」、集落 (むら) を活用して推進された「農地集積手法」、構造政策と不可分な「水田農業政策」に分けて整理する。

- * この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰 (めいせき) 性等の観点からの審査を経たものです。
- * 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

2000 年以降の農業構造政策の展開過程

—農地制度、農地集積手法、水田農業政策—

安藤 光義

(本稿は、農林環境課が執筆を委託したものである。)

目 次

はじめに—本稿の目的と構成—

I 農地制度の展開過程

- 1 2000 年までの農地制度の展開過程
- 2 耕作放棄地問題の発生・拡大とその対応のための制度改正
- 3 特区制度を通じた資本による農地の権利取得への規制緩和の進行
- 4 農地中間管理機構の狙いと現実

II 農地集積の推進手法の展開過程—集落（むら）の活用—

- 1 生産調整・構造政策推進の場としての集落（むら）
- 2 農地集積推進の場としての集落（むら）の再編と課題

III 水田農業政策の展開過程

- 1 水田農業経営確立対策—麦・大豆の本作化—
- 2 米政策改革—ポジ配分と産地づくり交付金—
- 3 品目横断的経営安定対策—規模要件の導入と集落営農の急増—
- 4 戸別所得補償制度—米での転作による生産調整の推進—
- 5 再度の政権交代後の現在

おわりに

別表 関連年表

キーワード：構造政策、農地制度、農地中間管理機構、農地集積、水田農業政策、特区制度、集落

要 旨

- ① 農業構造政策は農地政策を支柱としつつ、担い手への農地集積のための諸施策が時代に応じて実施されてきた。米の生産調整政策も 2000 年以降、構造政策的性格を強めてきた。本稿は 2000 年以降の農業構造政策の展開過程を農地政策、農地集積手法、水田農業政策の 3 つに分けて整理を行った。
- ② 構造政策の柱となる農地政策は、耕作放棄地の増加を背景に企業参入による構造改革を掲げた改正が積み重ねられてきた。経営発展・経営多角化に伴う販売部門や加工部門の創設・拡充など農業側の状況変化が求める改革というより、一般企業の農業参入という特区制度を通じた外部からの働きかけを主要な原動力とする形での改正であった点に特徴がある。
- ③ 農地中間管理機構もこうした農地制度改正の流れの中に位置付けられるが、参入企業の経営耕地面積が農地面積全体に占めるシェアは小さい。農業への企業参入が農業構造の改革に与えた影響は僅かなものにとどまっている。
- ④ 農政の推進手法の特徴は集落（むら）の活用であり、水田転作の際に必要とされる農地利用調整の時にも、担い手への農地集積についても同じ手法がとられてきた。これを構造政策として制度化したのが農用地利用改善団体であり、地域での合意形成が担い手への農地集積手法として確立することになった。
- ⑤ 農地中間管理機構の創設はこうした路線と異なるものだが、現在は人・農地プランの実質化の推進が前面に打ち出され、集落（むら）への回帰が図られた。しかし、2000 年以降、集落（むら）の弱体化が一層進行し、これを支援する市町村、農業団体の体力の減退も懸念される。
- ⑥ 担い手への転作水田の集積という点で水田農業政策は構造政策と密接不可分の関係にあり、2000 年以降、そうした性格を強めてきた。規模要件を導入した品目横断的経営安定対策は全国的な集落営農の急増をもたらし、統計で確認できるほど農業構造の再編を進める結果となった。
- ⑦ 戸別所得補償制度の実施、その後の米価の下落によって、水田作経営は大規模層ほど交付金など直接支払いへの依存度が高くなり、政策変更に対する脆弱性が増大している。省力的規模拡大を促進する一方、水田保全支払い的性格を強めた転作助成金が今後の検討課題となる。

はじめに—本稿の目的と構成—

農業構造政策は、農地の権利移動を統制する農地政策を支柱としつつ、担い手への農地集積を推進するための諸施策が時代に応じて実施されてきた。また、農地政策の外枠ではあるが、米の生産調整政策も 2000 年以降、構造政策的性格を強めてきた。本稿の目的は 2000 年以降の農業構造政策の展開過程を整理することだが、それを農地政策（Ⅰ）、農地集積手法（Ⅱ）、水田農業政策（Ⅲ）の 3 つに分けて行う。

Ⅰでは日本の農地制度の歴史を概観する。その際、2000 年までを 1 つの大きな画期として捉えることにする。これは特区制度の導入によって政策形成の連続性は失われたという認識に基づく。2000 年以前の歴史を簡単に整理した後、農地制度の更なる改革が遂行される背景となった耕作放棄地問題の発生・拡大とその対応のための制度改革、構造改革特区制度の導入とその帰結としての農地リース特区の全国展開から解除条件付き賃貸借の創設、国家戦略特区制度の現状と今後、農地中間管理事業推進のための農業委員会制度改革も含めた農地中間管理機構の狙いと現実について記すことにする。

日本の農業政策は戦前来、集落（むら）を通じて実施されてきた歴史があり、担い手への農地集積も同様の推進手法が採られてきた。Ⅱでは、Ⅰの 2 の内容をより詳細に論じることになる。米の生産調整及び構造政策を推進する場として集落（むら）がどのように政策的に位置付けられ活用されてきたか、担い手への農地集積を推進する場として集落（むら）を活用する政策の現状と課題について素描することにしたい。

Ⅲでは、構造政策としての性格を併せ持つようになった水田農業政策の展開過程を、麦・大豆の本作化という水田農業経営確立対策、産地づくり交付金制度が導入された米政策改革、規模要件の導入により集落営農設立をもたらした品目横断的経営安定対策、米での転作を定着させた戸別所得補償制度、戸別所得補償制度廃止後の現状という順で概観することにしたい。

なお、本稿で言及する主な法律や施策について、末尾に年表を付した（別表）。

Ⅰ 農地制度の展開過程

1 2000 年までの農地制度の展開過程

日本の農地制度の根幹は 1952 年に制定された農地法（昭和 27 年法律第 229 号）にある。農地法の目的は戦前の地主制への逆行を阻止し、農地改革によって創出された自作農体制を維持することにあった。そのため耕作者には強い権利が与えられて保護され、耕作目的以外の権利取得を阻止するため農地の権利移動は厳格な統制を受けることになった。結果として、前者は貸借による農地流動化の促進を図るという観点から制度改革が積み重ねられていく。後者は「農作業常時従事」要件を課した「耕作者主義」として引き継がれるが、農業生産法人（後述）への適用は時代とともに緩和されてきた。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020 年 12 月 31 日である。

(1) 農地賃貸借促進のための制度改正

農地法を基礎に置く日本の農地制度は、高度経済成長に伴う社会・経済の変化に応じて柔軟な展開をみせてきた。その大きな流れが、都府県では「農地価格の土地価格化」⁽¹⁾の下、農業構造の改善を図るための農地流動化は「売買から貸借」に切り替わるとともに、構造政策推進のための諸制度が整備されていくという道筋である。農地を貸しやすくするための農地法の強力な耕作権の保護規定⁽²⁾の緩和と、「利用権」設定による農地法の「バイパス」の構築である。

その最初は 1970 年の農地法の改正であった。農地改革の成果を引き継ぐ、耕作する者が農地を所有することが最も適当であるとする「自作農主義」から、農地を適正かつ効率的に耕作する者に農地の権利取得を認めるとする「耕作者主義」への転換、さらにいえば「借地主義」への転換が図られたことの意味は大きい⁽³⁾。農地の「利用」が法制度の主眼とされ、それが実現されれば農地の権利取得の主体を限定する必要はなくなるという論理もここから生まれてくることになるからである。また、農地の賃貸借を促進するため 10 年以上の賃貸借に対して法定更新の適用が除外されるようになった⁽⁴⁾ことは実質的には農地の定期賃貸借の創設であり、この実績は芳しいものではなかったが、農地制度としては大きな改正であった。

だが、拡大しつつあった「ヤミ小作」を押し止めることはできず、賃貸借について農地法は「ザル法」化していく。そこで 1975 年に農用地利用増進事業が考案された。これは地域での合意を背景とした農地の短期定期賃貸借の創設である。法定更新が適用されることなく、契約期間が満了すれば所有者に農地が返還される「利用権」という仕組みであり、1980 年には農用地利用増進法（昭和 55 年法律第 65 号）として正式な法律となった。以降、農用地利用増進法による利用権が農地法による賃貸借にとって代わり、農地賃貸借の主流となっていくのである。

1993 年には農林水産省の「新しい食料・農業・農村政策の方向」（1992 年）を受けて、農用地利用増進法は農業経営基盤強化促進法となる⁽⁵⁾。市町村が定める「基本構想」と「認定農業者制度」によって担い手の確保・育成のための制度となって現在に至っている。これは農地制度が制度法から事業法への性格を強めたものとして理解される⁽⁶⁾。その結果、農地法は農地転用も含め農地に関する一般的な統制を担う「守りの農地制度」、農業経営基盤強化促進法は構造政策を推進する「攻めの農地制度」という分担関係を構築していると捉えることができる。その後、2002 年の構造改革特区による農外企業への農地リース制度が 2005 年の農業経営基盤

(1) 耕作目的で売買される農地の価格についても、将来の転用を見込んで上昇していき、「農地価格として「相応」と判断される水準」と乖離して、宅地等の「土地価格としてうごいている」状態になった（梶井功「第三章第一節 農地価格の土地価格化」『小企業農の存立条件』東京大学出版会、1973、pp.95-109）。

(2) 耕作権の保護は 1938 年の農地調整法（昭和 13 年法律第 67 号。農地法施行に伴い廃止）から引き継がれたものであり、賃貸借の対抗力、法定更新、解約等の制限からなる農地法の核心の 1 つである。耕作者は手厚い保護を受けるが、一旦貸し付けた農地の返還を受けることは極めて困難なため、農地の貸付けを手控えさせる結果となった。

(3) 今村奈良臣「第一部第一章 戦後農地政策の展開過程」『現代農地政策論』東京大学出版会、1983、pp.3-60。

(4) 農地等の賃貸借で期間の定めのある場合は、原則として当事者がその期間満了の 1 年前から 6 か月前までの間に、相手方に対して更新しない旨の通知をしない限り、期間満了と同時に、従前と同一の条件で更に賃貸借契約をした（「法定更新」した）ものとみなされ、賃貸借関係が継続する（農地法第 17 条）。賃貸借の解除や更新しない旨の通知を行う場合には、原則として都道府県知事の許可が必要となるが、1970 年の農地法改正により、10 年以上の期間の定めのある賃貸借が期間満了となった場合については、この許可が不要となった（同法第 18 条）。

(5) 農林水産省が今後の農政の展開方向を取りまとめた「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）では、経営体の育成と農地の効率的利用に関して、経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う農業構造が、それぞれの地域の創意・工夫を生かして実現されるよう、農地制度の見直し等の政策を進めることとされた。これを具体化するため、1993 年に農用地利用増進法が改正され、法律の題名が農業経営基盤強化促進法に改められた（『農業経営基盤強化促進法の解説 改訂 6 版』全国農業会議所、2017、pp.257-268 等）。

(6) 島本富夫『日本の農地—所有と制度の略史—』全国農業会議所、2003、pp.99-100。

強化促進法改正によって全国展開され、2009 年の一連の農地制度改正で解除条件付き賃貸借の創設につながり、農地の賃貸借の門戸は一般企業に実質的に開放されることになる。

以上の農地政策の展開過程のポイントは次のようにまとめることができる。それは集落（むら）の活用にある。農用地利用増進法が規定した農用地利用改善団体は、集落（むら）での合意に基づいて担い手への農地集積を進める仕組みである。「集团的自主的自己選別」⁽⁷⁾と呼ばれた農地流動化の推進方法は、集落（むら）による農地の自主管理ということができる。その後、農業経営基盤強化促進法では農地保有合理化事業が拡充され、施策推進の枠組みは市町村単位となったが、2012 年の「人・農地プラン」⁽⁸⁾の導入によって再び集落（むら）レベルでの話合いに基づく担い手への農地集積が推進される仕組みとなった。だが、2014 年に設立された農地中間管理機構はこれまでの路線とは大きく異なり、都道府県単位の組織である農地中間管理機構が農地の出し手と受け手を仲介することで市場メカニズムを機能させ、担い手への農地集積を加速的に進めようとするものだった。しかし、実績が上がったのは地元での話合いの蓄積がある地域であり、日本の農地政策の特徴——集落（むら）の活用——に変化はみられない。こうした構造政策の推進方法の展開過程についてはⅡで詳論することになる。

(2) 農業生産法人制度の展開と規制緩和

当初、農地法は、農業を営むため法人が農地に関する権利を取得することを認めていなかったが、税金対策としての 1 戸 1 法人の有限会社の設立⁽⁹⁾など農業内部の要請に応える格好で、1962 年の農地法改正によって、自作農に準じた厳格な要件の下に農業生産法人制度が設けられた。その要件は、①法人形態は農事組合法人、合名会社、合資会社、有限会社に限定すること、②事業は農業及びその附帯事業とすること、③法人の構成員は農地を提供した個人又は常時従事者とすること、④経営耕地面積のうち構成員以外からの借入地は 2 分の 1 未満とすること、⑤常時従事者である構成員が議決権の過半を保有すること、⑥労働力のうち構成員以外は 2 分の 1 以下とすること、⑦利益配当は原則として従事分量配当とすることなどであった。以降、農業経営の発展への対応という農業サイドからの要請を受けて、一方では、農外企業による農地の権利取得の認可への道筋をつけるという性格を運びながら、農業生産法人の要件緩和が進められていくことになる⁽¹⁰⁾。

1970 年の農地法改正では、上記④～⑦の要件が削除される代わりに役員要件として、業務執行役員の過半は農地の権利提供者かつ常時従事者である構成員で農作業に従事する者であることが加えられた。これにより農業生産法人の要件は、法人形態要件、事業要件、構成員要件、役員要件の 4 要件となり、現在に至る大枠が確定することになった。その後、1980 年の農地法改正で「農地の権利提供者であること」が役員要件から削除され、1993 年の農地法改正では事業要件に農畜産物の製造加工等の関連事業が、構成員要件に農業協同組合、農業生産法人

(7) 今村 前掲注(3)

(8) 集落や地域における農業者の徹底した話合いを通じて、今後の中心となる経営体と、その経営体への農地の集積方法や、中心となる経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業の在り方等を定めたもの。話合いを受けて市町村がプランの原案を作成し、決定・公表する。

(9) 1957 年に徳島県勝浦町の蜜柑栽培農家 103 戸が税金対策のため 1 戸 1 法人の有限会社を設立した。

(10) 以下、この項において、農業生産法人制度についての事実関係の記述は、大塚路子「農業生産法人をめぐる現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』867 号、2015.5.7. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9277805_po_0867.pdf?contentNo=1> を参照した。

から物資又は役務の提供を受ける個人や事業の円滑化に寄与する者（関連事業者）がそれぞれ追加される。農業経営の 6 次産業化に対応した事業範囲であり、その事業展開に関連する事業者が議決権制限付きながら——関連事業者の支配を受けない形で——構成員として加わることができるようになったのである。

大幅な要件緩和が行われたのが 2000 年の農地法改正であった。法人形態要件に株式の譲渡制限のある株式会社が追加された。株式会社は所有と経営が分離しているため、株式会社を農業生産法人として認めると、耕作しない者が農地に関する権利を保有することになってしまう。例えば 1 戸 1 法人の株式会社でも、相続によって農業をしない者が株式を取得し、それが第三者に売却されてしまうと問題が生じることになる。株式の譲渡制限はこれを防ぐための措置である。農地法の枠内で株式会社が農業生産法人として認められたことの意味は大きい。事業要件は農業に係る売上高が法人の事業全体の売上高の過半であれば可とされ、構成員要件に地方公共団体と、関連事業者として農業生産法人から物資又は役務の提供を受ける法人が追加された。また、役員要件も、過半が農業常時従事者（年間 120 日以上。ここでいう「農業」には経営や企画に関する事務も含む。）である構成員でその過半が農作業に一定日数以上（年間 60 日以上）従事する者へと緩和された。農作業常時従事要件という「額に汗かく農家と土地の結合関係（所有関係であれ貸借関係であれ）」⁽¹¹⁾が大きく後退しながらも、何とか農地法の枠内にとどめた制度改正であったと考える。

以上のように、農業生産法人制度改革の歴史は、農外企業の農地に関する権利取得の途を注意深く閉ざしながら、単なる農業生産者から脱皮して様々な事業を展開しながら発展を遂げる農業経営の現状に応じて農業生産法人の要件緩和を進めてきたというものであった。だが、構造改革特区、国家戦略特区という特区制度によって、農外企業による農地の権利取得は新たな段階に突入することになる。

2 耕作放棄地問題の発生・拡大とその対応のための制度改正

農業労働力の高齢化と減少に伴う耕作放棄地の増大は日本農業の 1 つの象徴的な問題である。農業センサスによれば、1985 年に 13 万 5 千 ha だった耕作放棄地面積は 2015 年には 42 万 3 千 ha と 3 倍以上になった。2019 年の「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」によると、再生利用が可能な「抜根、整地、区画整理、客土等により再生することによって、通常の農作業による耕作が可能となると見込まれる荒廃農地」は 9 万 1 千 ha（うち 5 万 6 千 ha が農用地区域内）、再生利用が困難と見込まれる「森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なもの、又は周囲の状況から見て、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるものに相当する荒廃農地」は 19 万 2 千 ha（うち 8 万 ha が農用地区域内）に上る。後者は「遊休」水準の域を超えるものであり、優良農地に区分される農用地区域にこれだけの面積が存在するのは、事態の深刻さを物語る。

この問題に拍車を掛けているのが不在地主の存在である⁽¹²⁾。耕作放棄地を解消するため土

(11) 棚澤能生「「農地改革」による戦後農地法制の転換」『農業法研究』44 号, 2009, p.52.

(12) 所有している農地のある市町村に居住していない農地所有者を不在（村）地主と呼ぶ。事業用資産の買換えによる代替地購入でも発生するが、在村者（親）の死亡に伴い、他出していた子が相続で農地所有者となるケースが圧倒的に多い。相続による農地の所有権移転は農業委員会への届出義務はなかったが、2009 年の農地法改正によって義務化された。

地所有者に協力を求めても不在地主から協力を得るのは難しく、ましてや土地が相続登記されないまま放置されていると手に負えなくなってしまう。この問題は所有者不明土地問題として注目を集めており⁽¹³⁾、政府も対策を講じようとしている。

耕作放棄地対策の基本は農地が遊休化する前に借り手に引き受けてもらうことであり、農地借入れ意欲の喚起と農地の面的集積の推進が耕作放棄地解消のポイントである。しかし、耕作放棄地面積の増加は農業の担い手不足が原因とされ、その結果、一般企業の農業参入の推進とそのための規制緩和という声に農業サイドは抗することができなくなっていた。以下に耕作放棄地対策の展開過程を簡単に整理しておく。

実はかなり早い段階から対策は用意されていた。1975 年の「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和 44 年法律第 58 号。以下「農振法」）の改正で「特定利用権の設定」制度が創設され、耕作放棄が長期間続いて農地としての利用が困難になると見込まれる農地については、市町村又は農協が住民・組合員の共同利用のために利用権を取得できるようになっていた。また、1989 年の農用地利用増進法の改正によって「遊休農地に関する措置」が創設され、正当な理由なく耕作放棄している者に対する農業委員会の指導、市町村長の勧告が可能となり、その勧告に従わない場合、農地保有合理化法人（農業経営基盤強化促進法に基づき、農地保有合理化事業を行う主体として位置付けられた法人）は買入れ等の協議を行って認定農業者に売り渡せるようになった。

1990 年代に耕作放棄地問題がクローズアップされ、農地所有者への介入は強化された。2003 年の農業経営基盤強化促進法の改正によって「特定遊休農地の農業上の利用に関する計画の届出制度」が創設され、市町村長が特定遊休農地（「基本構想」に位置付けられた農業利用すべき農地（要活用農地）とされながら、指導を行っても耕作されない等の農地）である旨を通知し、当該農地の利用計画を届出させることになった（10 万円以下の料金を科すこともできる。）。2005 年の農業経営基盤強化促進法の改正によって知事裁定による特定利用権の設定が可能となった（農振法からの移行）。さらに所有者が不明の場合は公告での対応が可とされ、市町村長は遊休農地が周辺の営農に生じさせている支障を除去するための措置命令を出し、代執行も可能とする「体系的な遊休農地対策」が整備されるに至る。

一連の制度改正の総仕上げとなる 2009 年の農地法改正によって、農業経営基盤強化促進法にあった遊休農地対策の体系が農地法に移され、その一層の強化が図られた。農業委員会による管内の農地の利用状況調査の実施が義務化され、全ての遊休農地を対象に農業委員会による一元的な指導・勧告が行われるようになる。また、農業委員会の公告を起点に所有者が判明しない遊休農地に対し、補償金を供託することで利用権が設定できるようにもなった。法制度的にできる限りのことは整備が行われたと考える。

このように遊休農地の監視、取締り体制は体系的に整備されたが、実効性を伴うかどうかは分からない。制度改正によって遊休農地対策における農業委員会の担う役割は非常に大きくなったが、その重責に見合うだけの予算と人員が農業委員会に与えられなければ制度は機能しないだろう。そもそも農地の借り手がいるかどうかという根本的な問題は残されたままである。遊休農地に対する固定資産税課税の強化も行われ⁽¹⁴⁾、遊休農地の所有者への追及は厳しくなっ

(13) 吉原祥子『人口減少時代の土地問題―「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ―』中央公論新社、2017 がこの問題を総括的に論じている。

(14) 農業委員会が、農地所有者に対し、農地中間管理機構と協議すべきことを勧告した農業振興地域内の遊休農地

たが、農地の受け手がいなければ、そこから供給されてくる農地の行き場はない。

3 特区制度を通じた資本による農地の権利取得への規制緩和の進行

前述したように、1962 年の農地法改正で創設された農業生産法人制度は度重なる改正によって要件緩和が進められ、一般企業の農業参入のハードルは引き下げられてきた。特に 2000 年の農地法改正では、株式の譲渡制限がある株式会社も農業生産法人として認められ、法人が行う事業も農業とその関連事業であれば可とされ、業務執行役員の農作業への常時従事要件も緩和される一大改正となった。これは財界等からの要求を受けた規制緩和であったが、基本的には農業生産法人制度の枠内での決着であった。しかし、この後にみるように、特区制度を突破口として資本による農地の権利取得に対する規制は緩和されていく。

(1) 耕作放棄地の増大を背景とした特定法人制度の展開

2002 年から始まった構造改革特区は小泉純一郎内閣（当時）が掲げる構造改革実現のための重要な施策であり、規制の特例措置（規制緩和）を講ずることのできる特区を設置し、そこでの実験を経た後、全国的な展開を図っていく仕組みである。特区制度は内閣総理大臣と地方公共団体との直接的な関係で運用される制度であり、地方分権改革を視野に入れた地域の発意に基づくボトムアップ型の提案・改革という形をとっていた点に特徴があった。

この構造改革特区の活用により、農業生産法人以外の法人の農地に関する権利取得が一定の条件付きで認められることになった（以下「農地リース特区」）。その条件とは、遊休農地等が相当程度存在する地域であること、地方公共団体又は農地保有合理化法人からの貸付けであること、地方公共団体等と協定を締結すること、業務執行役員の 1 人以上が農作業に常時従事することである（これらの条件を満たす法人を「特定法人」と呼んだ。）。最後の役員要件の緩和は農地法の耕作者主義の枠内に収まるものではなく、構造改革特区は農外企業による農地の権利取得の突破口となったのである。

ただし、2002 年の構造改革特区の段階では地域の限定が存在していた。こうした規制緩和を求める声の背景には耕作放棄地の増大という状況があり、その対策として一般企業の農業参入が認められた経緯から、企業参入は「基本構想」の要活用農地に遊休農地が相当程度存在する地域に限定されることになった。また、協定締結を通じた市町村による参入企業に対する統制の余地も残されていたのである。

(2) 解除条件付き賃貸借による農地の権利取得の自由化

特区制度は農地制度の枠外に位置する例外であったが、2005 年の農業経営基盤強化促進法の改正によって特定法人への利用権設定が認められ、農地リース特区のスキームは全国展開されることになる。それでもこの段階では「基本構想」の要活用農地に遊休農地が相当程度存在する地域に限定され、協定締結を通じた市町村による統制に服することとされていた。市町村主導の農業振興計画の中に企業参入は位置付けられており、自由な農地の権利取得はできなかったのである。

が対象となる。この協議勧告が行われるのは、機構への貸付けの意思を表明せず、自ら耕作の再開も行わないなど、遊休農地を放置している場合に限定される。通常の農地の固定資産税の評価額は、売買価格×0.55（限界収益率）だが、遊休農地については、0.55 を乗じないため実際には 1.8 倍になる。

こうした制約が外されたのが 2009 年の一連の農地制度改正である。地域調和要件⁽¹⁵⁾と引換えに「農業生産法人以外の法人」に対して農地賃貸借が認められる。これまでの農作業への常時従事要件と農業生産法人要件という耕作者主義に基づく権利取得の主体の統制とは別に、①地域の他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれ、②法人の場合は業務執行役員のうち 1 人以上がその法人の行う耕作又は養畜の事業に常時従事するならば、農地を適正に利用していない場合は契約が解除されるという条件付きで農地の賃貸借が認められたのである。「農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進する」ことが基本的な視点であり、事前規制から事後規制への転換、権利取得の主体に対する規制から行為に対する規制への転換を意味している⁽¹⁶⁾。

その結果、権利移動統制の「二元化」⁽¹⁷⁾と称されるような仕組みに移行することとなり、農地法の本則の例外としての解除条件付きの農地の賃貸借が増加し、こちらが一般化していくかもしれない。農地中間管理機構が仲介する農地は全てこの解除条件付き賃貸借であり、同機構の実績が伸長していけばそのようになるであろう。解除条件に抵触しているか否かのチェックは農業委員会に任せられたが、地域調和要件の判断は運用上の難点として残されている⁽¹⁸⁾。

また、2009 年の農地制度改正では、農業生産法人の出資制限の緩和（農業関連事業者の議決権を 1 事業者当たり 10 分の 1 以下とする制限が廃止され、農商工連携事業者の場合 2 分の 1 未満まで拡大されるなど）により、資本出資を通じた企業の農業参入が進む可能性も高まった。その結果、2009 年以降、一般企業の農業参入は増加の一途を辿っている。

以上のように、条件付きの地域限定の特区制度として始まった農地の賃貸借についての規制緩和が法制度改正によって地域限定が外され、最終的には市町村との協定締結といった重要な意味を有する当初の条件も外されるという推移を辿っていることを確認できるのである。

(3) 国家戦略特区による農地の所有権取得の自由化

2013 年の国家戦略特区は、民間有識者の知見を活用し、国自らが主導して国と地域の双方が有機的連携を図って規制緩和を進めるものであり、国が戦略的に方針を定めて数を絞って地域指定を行う、トップダウン的色彩を強く帯びた制度である。

農業関係では兵庫県養父市が 2014 年に「中山間農業改革特区」の指定を受けた⁽¹⁹⁾。構造改革特区のときと同様、耕作放棄地の増加に対し、一般企業の農業参入の促進を通じて農地の担い手を確保することが目的であり、そのための規制緩和を行うものである。注目されるのは農業生産法人の役員要件の緩和（農業法人経営多角化等促進事業）である。農業に参入する企業等を「特定事業者」として認定し、特定事業者が地域の農業者等と株式会社（特定事業者の出資は 4 分の 1 まで）を設立する。この株式会社の業務執行役員のうち 1 人以上が農作業に従事していれば「特例農業法人」として農業生産法人とみなされ、農地の借入れができるようになった。

(15) 2009 年の改正農地法は農業生産法人以外の法人の農地賃貸借を認めたが、それには「地域との調和に配慮した農地についての権利の取得」（第 1 条）という地域調和が要件とされることになった。地域の「他の農業者との適切な役割分担」（第 3 条）という要件も含め、これらが現場で具体的にどのように運用されるかは大きなポイントである。

(16) 稲垣照哉「農業委員会系統組織における「改正農地法」等の運用とその課題」『農業法研究』45 号, 2010, p.62.

(17) 原田純孝「改正農地制度の運用をめぐる法的論点」『農業法研究』45 号, 2010, p.77.

(18) 地域調和要件の運用をめぐる問題については、同上, pp.69-84 を参照。

(19) 兵庫県養父市の国家戦略特区の概要については、神山安雄「養父市の国家戦略特区事業の現状と論点」『農村と都市をむすぶ』793 号, 2017.11, pp.6-20 が詳しい。以下の記述は同論文を参照した。

これを受けて 2015 年に農地法が改正される。農業生産法人は「農地所有適格法人」に名称変更され、役員要件も「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」とされた。農場長が 1 人いれば可というところまで規制緩和は進み、農業生産法人制度の改正を通じて賃貸借と同様、所有権についても規制緩和が進められた。ただし、農業外からの出資は 4 分の 1 までとされ、農地所有適格法人が認定農業者等になっている場合も 2 分の 1 未満に制限されており、大手量販店や外食チェーンなどの資本による経営権の完全な掌握を認めるまでには至っていない。

養父市では 2016 年 9 月から農地所有適格法人以外の法人による農地の所有権取得の特例が、市が農地の所有権を取得し、それを企業に譲渡するという方法で認められることになった。その場合、①農地の不適正な利用が行われた場合は市へ農地を返還する旨の書面契約を締結していること、②地域の他の農業者等と適切な役割分担の下で持続的・安定的な農業経営を行うと見込まれること、③業務執行役員のうち 1 人以上が農作業に従事していること、④特区の区域計画に企業等の名称と農地取得の理由を記載することという 4 つの要件が課せられている。5 年間という制約付きながらも一般企業の農地所有が認められたことの意味は大きい。構造改革特区の農地リース特区と同様、当初は担い手が不足する地方公共団体に限定した上で全国展開が図られ、最後には地域限定が外されて農地の所有権の取得の自由化の途が開かれていくのではないだろうか。今後の行方が注目される。

ただし、養父市の農業への参入企業 13 社の経営耕地面積は 27.16ha（2017 年 3 月末時点）にすぎず、このうち従前が耕作放棄地だったものが 2.54ha、不作付地だったものが 12.94ha と、遊休農地対策としては一定の効果はあるかもしれないが⁽²⁰⁾、農業構造改革という点からすると 1 企業当たりの規模は小さく、焼け石に水という状況にある。一般企業による農地所有権の取得は、現時点ではイコールフットイングという理念の価値合理的な貫徹を目指したものにすぎないが⁽²¹⁾、社会的共通資本としての性格を有する農地という資源に対する排他的な支配権の形成、あるいは投機的な資金の受入先・投資先とされてしまいかねない点に懸念が残るところである。

4 農地中間管理機構の狙いと現実

農地中間管理事業は、①農業経営の規模拡大、②農地の集団化、③新たに農業経営を営もうとする者の参入（新規参入）の促進等という 3 つの目的を実現することで農用地の利用の効率化及び高度化の促進を目指すものである。この背景には、担い手への農地集積面積を今後 10 年間で全農地面積の 8 割とするという KPI（Key Performance Indicators. 重要業績評価指標）が存在する。これはいわば農林水産省の公約であり、その実現を使命として各都道府県に農地中間管理機構（以下、本節において「機構」）が設立され、2014 年度から活動を開始した。機構組織はこれまで各都道府県にあった農地保有合理化法人の組織替えによるものが大半を占め、従前の農地売買の仲介事業の実施は継続している。

⁽²⁰⁾ 以上の数字は、同上による。

⁽²¹⁾ 一般企業への農地所有権の開放は、それが農業構造の改革などの具体的な目標に寄与するところがほとんど見込めない、規制緩和の実現だけを目的とする価値合理的な政策である。こうした政策については、小野塚知二『経済史—いまを知り、未来を生きるために—』有斐閣、2018 による的確な説明がある。同、p.497 の記述を参照のこと。

同事業の仕組みは、機構が農用地を借り受け、必要があれば利用条件の改善を行い、その農用地を貸し付けるというものである。機構が農地を借り受ける場合は農用地利用集積計画に、貸し付ける場合は利用配分計画（解除条件付きの賃貸借）に乗せることになる。①これまでの農地利用集積円滑化事業（以下「円滑化事業」）のように市町村や農協ではなく、都道府県単位の法人である機構が行うこと、②一旦機構が借り受けてから受け手に農地が貸し付けられる（円滑化事業は仲介であり、農地の転貸には地主の了解が必要だったが、これが不要となる）こと、③受け手は機構が公募すること、④その結果、人・農地プランなど地元で形成された農地移動の方向付けの合意とは異なる農地配分が可能となった（企業の農業参入の促進に寄与する）こと、⑤機構が地権者の合意を得ることなく借り受けた農地の条件整備を実施できるようになったこと⁽²²⁾などがポイントである。農地の供給と需要のマッチングだけでなく、農地移動の方向を強力にコントロールできるようになった。そのため農地の借り手が地代を支払うのは貸し手ではなく機構であり、貸し手には機構から地代が支払われる。借り手からの地代の減額請求には機構が対応しなければならないし、借り手から地代を徴収することができなくても貸し手には機構が地代を支払わなければならない。機構は地代未回収リスクを抱えているのである。

農地の貸付先を決定する場合のルールは、①農用地等の借受けを希望している者の規模拡大又は経営耕地の分散錯圃（細かく分散している状態）の解消に資すること、②既に効率的かつ安定的な農業経営を行っている農業者の経営に支障を及ぼさないようにすること、③新規参入をした者が効率的かつ安定的な農業経営を目指していけるようにすること、④地域農業の健全な発展を旨としつつ、借受希望者のニーズを踏まえて公平・適正に調整することなどである。しかし、実際の農地の貸付先は、貸し手と借り手という当事者間の合意、あるいは人・農地プランなどの地域の合意に基づいて決められているのが実情である。

機構の実績はあまり芳しいものとはいえない。機構への農地貸付けを促進するため、地域集積協力金、経営転換協力金などの補助金（機構集積協力金）が設けられているが、予算は少なく、面積当たり単価の減額も進んでいるためインセンティブとなっていない可能性がある。こうした制度の整備だけでは農地集積は進まないのである⁽²³⁾。

2015 年には「農業委員会等に関する法律」（昭和 26 年法律第 88 号）も改正された⁽²⁴⁾。同法の目的は「農民の地位の向上」から「農業の健全な発展」となり、農業委員会は農地利用の効率化を実現するための「農地等の利用の最適化」が必須業務とされ、国民経済的な観点でこの政策目的を実現するための組織となった。農業委員も市町村長による任命制となり、農地中間管理事業の実績を上げるため機構と連携しながら農地利用最適化推進業務を担う者として新たに農地利用最適化推進委員が創設された。農業委員会は農政の下請け機関、特に機構の下請け機関と化したといってもよい。制度の不備を補うため、市町村段階における機構の手足を創設したとみることできるだろう。

⁽²²⁾ 当初は耕作放棄地も機構が預かって整備を行って貸し付ける計画であったが、条件の悪い農地が滞留する危険性を回避するため現行の仕組みとなった。このような運用では借り手がつかない農地は機構に受け入れられないため、残すべき農地と捨てられる農地の線引きが機構の判断によって実現する結果となるかもしれない。

⁽²³⁾ 機構が抱えている問題については、安藤光義・深谷成夫「農地中間管理機構の現状と展望」『農業法研究』51 号、2016、pp.71-90 を参照されたい。

⁽²⁴⁾ 農業委員会制度改革については、桂明宏「農業委員会制度改革と今後の課題」『農業法研究』51 号、2016、pp.58-70 が詳しい。以下の記述は同論文に基づく。

農地を単なる生産要素とみなし、より効率的に利用することができる者、少しでも高い地代を提示できる者に農地を渡していくというのが機構の基本的なコンセプトであり、国家介入による市場メカニズムの活用を目指す仕組みであったといえるだろう。しかし、現場の実態とは合わず、企業参入の促進という当初の狙いは実現しなかった。そして、事業実施の過程で制度の歪みが顕在化してきた結果、2019 年に機構の見直しが行われ、人・農地プランの実質化の推進という形で一定の揺り戻しが図られることになったのである。

Ⅱ 農地集積の推進手法の展開過程—集落（むら）の活用—

1 生産調整・構造政策推進の場としての集落（むら）

(1) 基本法農政期における集落（むら）の活用

高度経済成長は勤労者世帯と農家の間の所得格差をもたらし「農工間所得格差」が問題となった⁽²⁵⁾。これに対応するために 1961 年に農業基本法（昭和 36 年法律第 127 号）が制定された。農業基本法は、他産業と比べて遜色のない生活を営めるだけの農業所得をあげる近代的な家族農業経営（「自立経営」）を育成することを目標に掲げ、それを実現するために構造政策、生産政策、価格政策という 3 つの政策を用意した。高度経済成長は農外労働市場の拡大によって農家の離農・脱農を進め、農地供給層の形成を予想させた。この農地を担い手に集積して規模拡大を進めるのが構造政策である。また、高度経済成長は国民の所得を増加させ、野菜、果実、畜産などの需要の拡大が見込まれた。こうした成長品目への生産の誘導と拡大（「選択的拡大」）を促進するのが生産政策である。価格政策は農産物価格の政策的な支持を行うものであり、これによって農業所得を支える役割も担った。そのため所得政策とも呼ばれている。

農業基本法に基づく農業政策を基本法農政と呼ぶが、既にこの段階から集落（むら）が活用されていた。それが農業構造改善事業（第 1 次農業構造改善事業）であり、「農業技術の革新と農業生産の選択的拡大を図りつつ、自立経営の育成と協業の助長に資する」ために土地基盤整備と大型農業機械、農業近代化施設をセットで整備する国庫補助事業であった。単なる機械・施設の導入ではなく、「新しい技術の導入や新しい農業経営の仕組みについて、部落ぐるみの話し合いが行なわれ、その体制に踏み切ろうとするところに構造改善事業の出発点がある」⁽²⁶⁾というのが政策担当者の意図であった。事業主体は市町村で、全国 3,100 市町村で実施されたが、通常、大字を範囲とする地区が事業実施地区として設定されることになった。農業構造改善事業は一定の地域を面として捉え、ソフト事業による地域での話し合いを前提にハード事業を導入し、地域ぐるみで農業構造を改善していくという政策手法の始まりであった。

(2) 生産調整推進の場としての集落（むら）

1960 年代には、生産者米価の算定に、稲作労働を勤労者賃金で評価する生産費・所得補償方式が導入されたことで、他の農作物に比べて稲作が有利な状況が生まれた。このため米の生産が急速に増大し、1970 年には生産過剰に突入してしまう。当時、消費者米価は生産者米価よりも安く設定されており、政府は農家から米を生産者米価で買い入れる仕組みだったため、

(25) Ⅱの記述は、主に、安藤光義「構造政策とむらの関係—歴史的な展開と変容—」『土地と農業』49号、2019.3、pp.5-9、12-16に基づく。

(26) 杉浦清三（農林省振興局振興課（当時））編『農業構造改善事業の設計』学陽書房、1962、p.38。

食糧管理特別会計の赤字が急速に拡大し、米の生産過剰は財政的にも大きな問題となった。そこで 1971 年から米の生産調整が実施されることになる。当初は米の作付面積を減らすことが最大の目標とされ、山間地域では水田への植林に補助金が支給され、条件のよい平坦地域であっても幹線道路沿いの水田の転用を認めるといった措置が採られた。この時期の生産調整を「減反」と呼ぶのはそのためである。だが、1973 年には、世界穀物危機を契機としたアメリカの大豆禁輸措置に遭うことになり、さらに第 1 次石油危機によって経常収支は赤字に転落し、農産物を輸入するための外貨の制約に直面した。その結果、食料安全保障が国家的課題となり、米の生産調整も減反から転作に転換が図られることになった。

水田で米を作らないことに対して補助金を支給するのではなく、米以外の作物——日本が輸入している麦、大豆、飼料作物——を水田に作付けることに対して補助金を支給するというのが転作である。転作の実施には集落（むら）ぐるみでの土地利用調整（「集团的土地利用調整」）が必要不可欠であった⁽²⁷⁾。零細な農地が分散錯綜して存在しているため、個々の農家が自らの裁量で転作作物を作付けると水稲作付水田と転作作物作付水田が複雑に混在してしまい、後者は湿害に遭ってしまうからである。それを避けるために集落（むら）で話し合いを行い、どの区域の水田をまとめて転作にするかを事前に決める必要があった。そこで政策は集落（むら）の機能を活用したのである。また、集落（むら）でのまとまった転作（「団地転作」）については補助金を上乗せして支給し、支援を行った。経営地が転作に当たる不利益が特定の農家に固定しないよう、毎年、転作を行う団地を集落（むら）の中で移動させていく仕組み（「ブロックローテーション」）や、転作による減収を集落（むら）全体で平等に負担するため水稲作付水田から一定の金額を徴収し、転作作物作付水田の減収分を補填するという痛み分けの仕組み（「とも補償制度」）などが現場の知恵として生み出されていった。

生産調整の配分対象は原則として個々の農家だが、それでは問題が生じるため集落（むら）の中で柔軟な調整を認めていたことが、こうした現場の知恵や工夫を生み出すことにつながったのである。この過程で、集落（むら）を生産組合や農事実行組合として組織化している農協（JA）が大きな力を発揮することになった。こうした共同責任体制⁽²⁸⁾の枠組みを活用した政策については批判的な見解もあるが、米の生産調整・水田転作は集落（むら）の自治機能を頼りに実施された政策だったことは間違いない。そして、特に水田地帯では、これが集落（むら）での話し合いを培う素地となったのである。

（3）構造政策推進の場としての集落（むら）

政策は農業構造の改善を進めるための場としても集落（むら）を位置付けた。それが 1975 年の農用地利用増進事業を経て 1980 年に制定された農用地利用増進法である。

1975 年の農用地の利用増進事業は「農振法により線引きの行われた農用地区域内の農用地

(27) 当時の集团的土地利用調整の各地域の事例については、梶井功・高橋正郎編著『集团的農用地利用—新しい土地利用秩序をめざして—』筑波書房、1983 を参照されたい。

(28) 生産調整が達成できていない場合、当該地区や当該市町村は農林水産省の補助事業の採択に際して不利な取扱いを受けるという措置が講じられていた。特に 1987 年度から始まった水田農業確立対策では減反奨励金が大幅に削減されたにもかかわらず、生産調整の達成を強制する各種の措置が講じられ、集落依存型農政の弊害が強まったと指摘されている（荒幡克己「第 5 章 規制としての減反 40 年—未達成、ペナルティー—」『減反 40 年と日本の水田農業』農林統計出版、2014、pp.455-572）。ただし、現在は生産調整制度そのものが廃止されており、こうした問題はなくなっている。

の利用をより促進するという見地から、農地法にもとづく諸統制の適用を除外するという手法において、地域ごとに農用地利用権設定を集団的に行うという借地による農地流動化をねらいとしたもの」⁽²⁹⁾であった。個々の農家の間の個々の農地の貸し借りではなく、「指定された一定の区域内の農用地について集団的に農地利用権を設定する事業を市町村が事業主体となつて行うという地域を単位とした集団的な農地流動化の手法」という点に特徴があった。ここで登場した「利用権」は「期間の定めのある賃貸借又は使用貸借であつて、期間満了に際しては農地法の法定更新の規定の適用を除外され、期間がくれば自動的に終了する（返還される）」というもので、地主が安心して農地を貸すことができる仕組みであった。

1980 年の農用地利用増進法のポイントは「地域の農民の自主的努力と自主的な規範の確立」⁽³⁰⁾にあり、「農地の集団的利用をねらいとした」農用地利用改善事業が創設された点が注目される。「この事業は一定の地域内の農業者が協力して農用地の有効利用を考え、転作田の集団化、作付栽培の改善あるいは農作業や農機具の共同利用などの実施、さらにはそのために必要とあれば交換耕作や農地の貸し借りなどについて話し合いを行い、それらの活動の準則となるべき事項を申し合わせ（これを「農用地利用規程」と呼ぶ）、この申し合わせによりながら自主的に農用地の有効利用を進め、地域の農業諸資源（土地、労働力、機械施設、稲わら、家畜ふん尿などの副産物など）の効果的結合を図りつつ地域の農業生産の組織化、集団化、計画化を積極的に推し進めようというもの」である。農業者の話し合いが出発点となっているのは集落（むら）の活用を意味するとしてよい。

同事業は農用地利用改善団体が農用地利用規程を定めて実施するのだが、同団体は「集落などの小区域内の農用地の権利者が構成員となっている団体」であり、「農用地をその所有者等が自主的に管理する」⁽³¹⁾とされている。農用地利用改善団体は集落（むら）を制度化し、それを梃子に集団的に農地の流動化を進めようとするものであり、これが「構造政策推進の場としての集落（むら）」の意味である。だが、同団体の設立は義務ではなく、各種の補助金によって設立が誘導される場合が多く、「自主的努力と自主的な規範の確立」という本来の目的を実現できたかどうかは疑問が残るところである。いずれにしても、集落（むら）を活用して構造政策を進めるための仕組みが法制度として整えられたのが農用地利用増進法であり、こうした枠組みは現在も基本的には継承されていると考えてよい。

2 農地集積推進の場としての集落（むら）の再編と課題

(1) 農業経営基盤強化促進法—集落（むら）から市町村へ—

集落（むら）の活用を目指した農用地利用増進法だったが、実際には「流動化実績を求める行政要求が利用権設定率をあげることに町村を奔命させ」て「単なる賃借権設定簡易法にしまっている」⁽³²⁾状況にあった。主役は集落（むら）を基礎とした農用地利用改善団体ではなく市町村だったのである。制度上は農用地利用改善団体からの申し出を勘案して市町村は農用地利用集積計画を定めるのだが、同団体が休眠化してしまう地域が広がるなど、集落（むら）

(29) この段落の引用は全て、今村奈良臣「第三章 農地の集団的管理」石川英夫編『土地と農村—地域資源管理を考える—』農林統計協会、1983、pp.66-67 による。

(30) この段落の引用は全て、同上、pp.68-70 による。

(31) 関谷俊作『実務に役立つ体系農地制度講座』全国農業会議所、1994、pp.78-81。

(32) 梶井功『現代農政論』柏書房、1986、p.238。

の「自主的努力と自主的な規範の確立」には限界があった。そのため 1993 年に農業経営基盤強化促進法が制定され、市町村主導で構造政策を推進する体制が整えられることになった。

農業経営基盤強化促進法は「構造政策推進の制度的仕組みを、市町村を中核においてきわめて体系的にまとめあげたもの」⁽³³⁾である。市町村は「効率的かつ安定的な農業経営」を実現するために農業者が提出した農業経営改善計画を認定し、この計画が認められた農業者（「認定農業者」）に対しては貸付希望があった農地を優先的に配分するとともに、認定農業者には同計画の達成に必要な長期かつ低利の資金として農業経営基盤強化資金（スーパー L 資金）などの低利融資や、税制上の優遇措置などの措置が講じられることになった。「農地集積推進のための場」としての集落（むら）ではなく、市町村という広い範囲で農地集積を進める仕組みとなり、農地保有合理化法人がその役割を担うことになったのである⁽³⁴⁾。

(2) 集落ビジョンから人・農地プランへー再び集落（むら）の活用へー

農業経営基盤強化促進法の下でも農用地利用増進事業は存続していたが、集落営農の設立を除けば農地利用改善団体を設立するような動きは下火となり、こうした状況が続くことになる。

これに変化をもたらしたのが米政策改革大綱⁽³⁵⁾に基づき 2004 年に始まった米政策改革である。農協（JA）系統は「地域水田農業ビジョン実践強化全国運動」を展開し、集落ビジョンの策定と実践に着手した。地域水田農業ビジョンは国が掲げる水田農業の構造改革を進めるための地域レベルのビジョンであり、集落ビジョンはその集落版である。JA 全中作成のパンフレットに「ビジョン実現の最大のポイントは、農家自身が地域の水田農業の抱える問題を自らの課題と受けとめ、集落を基本として徹底して話し合い、合意形成を図ることで、ビジョンを課題解決型の地域運動として実践していくことです」⁽³⁶⁾とあるように、集落（むら）での話し合いと合意形成に基づいて米の生産調整を始めとする土地利用調整、担い手への農地集積を進めようとするものであった。米政策改革及び 2007 年から始まった品目横断的経営安定対策の下で、この農協（JA）の運動は地域に浸透し、後者が課した規模要件に対応するための現場の知恵としての集落営農の設立につながっていった。

民主党（当時）政権は 2010 年から戸別所得補償制度を実施したが、構造政策の推進には地域レベルで農地を動かす必要があるという視点から「人・農地プラン」（以下、本項において「プラン」）が打ち出された。経営規模と関係なく一律に所得補償を実施するため大規模経営ほど手元に残る利潤は大きくなるので担い手への農地集積は進むと政策は想定していたが、その速度を上げるために集落（むら）を活用することがプランの狙いであった。プランは地元での話し合いに基づいて将来の農業の在り方を決め、担い手（「中心経営体」）に農地の集積を進めてい

⁽³³⁾ 原田純孝『農地制度を考えるー農地制度の沿革・現状と展望ー』全国農業会議所, 1997, p.144.

⁽³⁴⁾ この政策は「新しい食料・農業・農村政策の方向」（1992 年）が掲げた 10～20ha 規模の個別経営体の育成という目標と整合的であった。農業集落の平均的な農地面積は 20ha 程度のため、そのかなりの部分を集積しなければ 10～20ha 規模は達成できないが、それを 1つの集落内で実現することは難しく、実際にそれだけの経営規模を実現するため集落外に出作するケースが多く、「農地集積推進の場」はかなり広い範囲となっていたからである。

⁽³⁵⁾ 「米政策改革大綱」（平成 14 年 12 月 3 日農林水産省議決定）<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/0212_2/pdf/data5.pdf>

⁽³⁶⁾ JA 全中・日本農業新聞『水田営農の将来をどう描く ビジョンが羅針盤』JA グループ, [2004], p.1. このほか、松岡公明（JA 全中水田・営農ビジョン対策室長（当時））「地域水田農業ビジョンの検証と実践強化を一ビジョンに魂を入れるー」『公庫月報』654 号, 2005.5, pp.6-9 等でも、JA 全中の地域水田農業ビジョンに対する同様の方針がみられる。

くものであり、優れて運動論的な性格を帯びた政策である。そのため農協（JA）の活動と親和性があり、これまでの地域水田農業ビジョンや集落ビジョンと連続した形で「地域営農ビジョン」（以下「ビジョン」）の策定運動が展開されることになった⁽³⁷⁾。ビジョンは果樹、野菜にまで対象を広げ、産地振興的な要素も織り込んでいる点が特徴的であり、プランと比べて農業生産振興的な性格が強かった。これは行政と農協（JA）という組織の違いによる。行政の主眼は中心経営体への農地集積であるのに対し、農協（JA）は経済活動主体を地域に育成して運動を永続的なものにしていきたいという点で異なるのだろう⁽³⁸⁾。こうした違いがあるものの、当時、プランは行政と農協（JA）が一体となって推進されていた。

当時はプランの範囲の設定が問題となった。平地農業地域の中心経営体は規模拡大が相当進んでいるため経営耕地は1つの集落の範囲に収まりきらず、複数の集落に分散している場合が増えていたためである。その場合、プランは集落よりも広い範囲にする必要があったが、地域によってプランの適正な範囲は異なり、あらかじめ政策が指定することはできないという限界があった。その結果、政策は「人・農地プラン」の範囲は、集落や自治会等のエリアが基本ですが、地域の実情に応じて複数集落やもっと広いエリアも可能です⁽³⁹⁾として、プランの範囲の決定を農村の現場に一任した。「社会的結束の場」として集落（むら）を活用しなければ話し合いによる合意形成が難しい一方、実際の「農地集積推進の場」は集落に収まらず、もっと広い範囲の設定が必要という矛盾をプランははらんでいるのである。農業構造及び農村の社会構造が大きく転換しており、全国一律の政策の策定は非常に困難になってきていることの反映でもある。

プランは農政の「一丁目一番地」の最重要政策として法制化が目指されたが、再度の政権交代もあって実現していない。だが、集落（むら）の合意の積上げ、地元の「自主的努力と自主的な規範の確立」は構造政策の基本路線であり、再び現在、プランの実質化⁽⁴⁰⁾が前面に掲げられているのである。

（3）農地中間管理機構—マーケットメカニズムの活用と限界—

集落（むら）を活用した構造政策は、市場における個々の農家の間の個別分散的な取引ではなく、集落（むら）という組織を通じた集団的な取引を行うことで、農地の貸し借りに関わる

(37) 「国は認定農業者制度を担い手政策の柱としてきたが、地域の話し合いと合意形成の中から将来の担い手を明確化しつつ、農業と地域の将来像を描き実践していく、新たな政策の方向性を打ち出した。地域農業振興に向けた JA 運動の理念と一致するもので、その意義は大きく、JA と行政が一体となった取り組みを着実に強化していく必要がある」（田村政司（JA 全中営農・農地総合対策部担い手・農地対策課長（当時））「JA 地域営農ビジョン最前線⑫ 行政と一体で支援を」『日本農業新聞』2013.1.26）

(38) プランのような公式の制度とそれを受け止めた農協による非公式の対応であるビジョンとの間のこうした違いは、例えば、過去の政策においても農政が推進した「地域農業集団」とそれを農協が具体化した「地域営農集団」の違いにもみることができる。地域農業集団は農用地の「利用調整」にその活動を限定しており、集団としては直接に生産行為にかかわらないのに対し、地域営農集団は「労働力、機械・施設、副産物等の農業生産諸資源を地域を単位として組織化し、有効利用」するためのものであり、「たんに農用地などの“利用調整”組織としてではなしに“利用調整”組織であると同時に“生産の機能的な面で結合した組織”でもある集団」であった（梶井 前掲注(32), pp.211-213）。こうした違いはプランとビジョンの間にも存在している。

(39) 農林水産省「人と農地の問題解決に向けて（未定稿）」2013.2, p.9. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/250204_2.pdf>

(40) 農林水産省は、プランの区域の全部又は一部のうち、対象地区内の過半の農地について、近い将来の農地の出し手と受け手が特定されている区域のことを、プランが既に実質化されているとし、そうでない区域について実質化の進展を図っている（農林水産省「人・農地プランの実質化について（Ver.3）」2020.4, p.3. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/hito_nouchi_plan-47.pdf>）。

取引コストを引き下げ、農地集積の速度を上げるとともに、土地利用調整を行って農地の面的な集約の実現を図るものとみることでもある。

I で記したように 1990 年代以降、日本の農業は担い手不足が深刻化し、耕作放棄地の増加が大きな問題となる。中山間地域等直接支払制度（2000 年）はその 1 つの対策だったが、もう 1 つの対策として提案されたのが企業の農業参入の促進であった。構造改革特区で実験的に始められた一般企業への農地の貸付けは、2005 年の農業経営基盤強化促進法の改正で制度化され、さらに 2009 年の農地制度の大改正によって解除条件付き賃貸借制度が設けられ、一般企業の農地の賃貸借についての制度的な障壁は外されることになる。しかし、一般企業が農地を借りようとしても、条件のよい農地は地元の農業者が借りてしまっており、農業参入企業は不満を訴えた⁽⁴¹⁾。集落（むら）を活用した構造政策は参入障壁として認識されたのである。

そこで 2013 年に登場したのが農地中間管理機構（以下「機構」）であった。既に I で論じたが、農地の出し手と受け手の間に機構が介在し、分散し錯綜している農地を集約化して担い手に貸し付けるという面的集積と規模拡大の同時達成を目指すものである。ポイントは出し手と受け手との関係を断ち切ったことである。従来の賃貸借は出し手と受け手の間での話合いという個別分散的なものであり、農地の面的な集約まで到達するのは難しかった。この仕組みによって農地を誰に貸し付けるかを機構が決定できるようになり、農地の集約を射程に入れることができるようになった。地元の農家と一般企業のイコールフットイングを図り、後者の農業参入を促進するため、当初は最も高い地代を提示した希望者が落札して借り受けるという入札方式が考えられていた。その土地を最も有効に活用するのは最も高い地代を支払うことができる利用者であるという考え方に基づく。これは構造政策にマーケットメカニズムを導入するものである。しかし、機構の根拠法である「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 101 号）が成立した際に、異例の 15 の附帯決議がなされたことから分かるように、地元の合意に基づいて農地集積は進められるというのが実態であった。

事実、機構自体は事務処理組織であり、実際の農地の借受けは市町村、正確にはこれまで農地集積を推進してきた仕組みがそのまま活用されており、集落営農の設立など集落（むら）レベルの活動の蓄積が機構の実績を左右する結果となった⁽⁴²⁾。鍵を握っているのは機構ではなく市町村であり、その下の推進体制なのである。農地行政を根本的に変革する制度ではあったが、機構から市町村に業務を委託し、その下で地元での話合いを通じて農地集積を進めていくという手法でなければ機構は機能しない。構造政策の基本的な仕組みは変わっていないのである。

現在、政策はプランの実質化を前面に掲げ、話合いに基づく担い手への農地集積を進めているが、機構創設の前と後とで現場の状況は大きく変化している印象がある。以前であれば生産調整を視野に農協（JA）が円滑化事業も含めて積極的な役割を果たしている地域が少なくなかったが、機構の登場は農協（JA）を後景に追いやり、円滑化事業も農地中間管理事業に統合されることが決定され、農協（JA）の農地離れがこれまで以上に進んでしまった。代わって農業委員会系統、すなわち、新設された農地利用最適化推進委員と農業委員が一体となってプランの実質化の実践部隊として最前線に立つことになったが、集落（むら）の脆弱化はいかんともしがたく、「自主的努力と自主的な規範の確立」につながらないという農用地利用増進

(41) プランが法制化されず、農地中間管理機構が設立された背景にはそうした認識が規制改革会議・産業競争力会議にあったものと考えられる（田代洋一『戦後レジームからの脱却農政』筑波書房、2014、pp.184-185）。

(42) 安藤光義「農地中間管理機構の現状と課題」『日本農業年報』62 号、2016.3、pp.47-77 を参照。

法当時から指摘されていた問題は一層深刻になっている。さらにコロナ禍の影響で話合いの場を持つことさえ難しい状況が続いていることもブレーキとなっている。担い手への農地集積率 8 割という KPI の達成期限まで残されている時間はあと 3 年間となった。

Ⅲ 水田農業政策の展開過程

1 水田農業経営確立対策―麦・大豆の本作化―

2000 年に始まった水田農業経営確立対策は「麦・大豆の本作化」（米の代わりではなく本格的に麦・大豆を生産すること）を掲げ、10a 当たりの転作助成金の最高額を大きく引き上げ、離れた区画を寄せて連坦する従来の団地化型に加えて、土地利用集積型という要件を設けて生産調整政策の構造政策化を推進することになった⁽⁴³⁾。団地化型は 4ha 以上の連坦団地の形成を条件とするものだが、土地利用集積型は連坦団地でなくても 4ha 以上の作付面積であれば可とするものである。そのため土地利用集積型は集落（むら）の土地利用調整を必要とせず、麦・大豆作付面積の拡大と担い手への集積に大きく寄与した⁽⁴⁴⁾。同時に米価下落時の減収補填のため 1998 年に始まった稲作経営安定対策に担い手コースが設けられ、強制力を伴うものではないが担い手を選別的に支援する選別政策の端緒となった。

都府県の水田農業経営確立対策の助成を受給する水田面積は順調に増加し、2000 年の 20 万 ha から 2003 年には 33 万 5 千 ha と 1.7 倍近くに増大した。その牽引役となったのが土地利用集積型である。団地化型は 6 万 ha から 7 万 ha への増加にとどまったが、土地利用集積型は 7 万 ha 弱から 14 万 ha 弱に倍増した。土地利用集積型は農業者型（個別経営）と生産集団型（営農集団や集落営農）の 2 つから成るが、生産集団型の実績の伸びが著しい。この時期、営農組合の設立と転作麦・大豆拡大の動きがみられ、水田転作が構造政策面でも効果を上げながら拡大していったが、その背景には同対策があったのである⁽⁴⁵⁾。大規模経営への転作水田の集積は、農林水産省の 2005 年農林業センサスでも確認できる。都府県の 4ha 以上の農業経営体への水田集積割合は麦作付田 53.6%、大豆作付田 52.8% と 5 割を超える。ブロック別でも麦作付田は東北と東海が 6 割を超え、北陸と北関東も 6 割近い。大豆作付田も東北が 6 割、東海、北陸、北関東は 7 割前後である。このように大規模経営の展開と並行して転作水田の集積が進んでいた⁽⁴⁶⁾。水田農業経営確立対策は生産調整の籾（たが）を締め直し、麦・大豆作を自らの経営に積極的に位置付けた大規模経営への転作水田の集積を促進したのである⁽⁴⁷⁾。

以上から導き出せるのは、生産調整に積極的な大規模経営への転作水田の集積を先行させ、

(43) III の記述は、主に、安藤光義「水田農業政策の展開過程―価格支持から直接支払いへ―」『農業経済研究』88 巻 1 号、2016.6、pp.30-34 に基づく。

(44) 転作水田の集積の動きについては、安藤光義「米政策改革による水田農業構造再編の可能性と限界」『農業問題研究』58 号、2005.7、pp.20-32 を参照。

(45) 鈴村源太郎「第 4 章＜補論＞ 農家以外の農業事業体を基軸とした構造変化」小田切徳美編『日本の農業―2005 年農業センサス分析―』農林統計協会、2008、pp.135-164 は「転作／本作比」の関係に注目して集落営農の法人化率と転作取組状況との関係を分析し、東北と関東の集落営農組織の展開は転作に基軸を置いたものであることを指摘している（同、pp.154-155）。

(46) 安藤光義「水田農業構造再編と集落営農―地域的な多様性に注目して―」『農業経済研究』80 巻 2 号、2008.9、pp.68-70。

(47) 2001 年に農林水産省が実施した「稲作経営安定対策等に関する意向調査」でも、生産調整を行う理由について、稲作作付規模が 5ha 以上の層は「自分の経営の展開に必要なから」と「助成金があるから」の両者の回答で 3 割を占め、この傾向は経営規模が大きいほど強まる結果となっていた（「生産者の判断の要因に関する諸分析（各種アンケート調査の概要）」（生産調整に関する研究会・第 7 回企画部会 資料 3-1）2002.4.18、p.1. 食糧庁ウェブ

彼らを稲作経営安定対策で米価下落を補填して支え、生産調整に参加しない小規模層の脱落を待ちながら構造再編を進めるという道筋である。だが、米価下落に対する基準価格の政治的な引上げで稲作経営安定対策の基金が2001年に底を尽き、生産調整面積の増加に伴う支出拡大という事態によって財政の制約に直面し、最終年度を待たず米政策の見直しに着手せざるを得なくなる⁽⁴⁸⁾。

2 米政策改革—ポジ配分と産地づくり交付金—

2004年に始まった米政策改革の1つの柱は「売れる米づくり」であり、販売実績に応じた水稻作付面積の配分であった⁽⁴⁹⁾。生産調整面積というネガの配分から主食用米作付面積というポジ配分への転換である。米への市場原理の導入と販売実績に応じた水稻作付面積の再配分は耕境の後退と確定をマーケットに委ね、売れない産地に米づくりから退出を促して需給均衡を図るソフトランディング路線である。供給圧力が強く下落傾向にある米価の影響を、担い手経営安定対策で緩和しながら構造再編を進める予定であった。担い手経営安定対策は規模要件を伴う選別政策であり、品目横断的経営安定対策につながる政策でもあった。

米政策改革の中核的な支援策である産地づくり交付金は、主食用米を作付けないことに対する補償金的性格を失い、積算基準単価に基づかない交付金となった点がこれまでの転作助成金と大きく異なる。交付金の使途を地域の自由裁量に委ねた点は高く評価できるが、生産調整水田の利用状況を把握する業務統計がなくなり、水田農業の全体像が把握できなくなった。同交付金の問題として、①生産調整の「勝ち組」と「負け組」の固定化と、②転作水田への経常賦課金（土地改良区が運営費用に充てるため、その組合員に賦課するもの）の徴収を危うくする可能性をはらんでいたという2点を指摘しておきたい。

①は水田農業経営確立対策の実績を前提に転作水田の集積が進むと仮定して担い手加算額を算出し、それに基づいて産地づくり交付金額が算定・配分されたことによる。産地づくり交付金の多寡は過去の転作実績によって決まるため、実績のない地域では転作面積が増加したとしても十分な交付金は支給されない。産地づくり交付金の都道府県格差は非常に大きく⁽⁵⁰⁾、「負け組」を固定化する政策であり、生産調整が実効性を失う一因となった。麦、大豆、WCS（稲発酵粗飼料）を除く飼料作物の転作面積は増えなかったし、水稻の作況指数が100を切る年が多かったにもかかわらず、主食用米の超過作付面積は2万5千ha（2004年）、3万7千ha（2005年）、6万8千ha（2006年）と増加してしまう結果となった⁽⁵¹⁾。

サイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9552503/www.syokuryo.maff.go.jp/notice/data/kikaku/kikaku731.pdf>>。

(48) 農林水産省「米をめぐる事情（米政策の再構築に当たっての基本的論点）」2002.7, p.24. 同上 <<https://warp.da.ndl.go.jp/collections/content/info:ndljp/pid/9552503/www.syokuryo.maff.go.jp/archives/hyojiken/r01.pdf>> でも、「予算配分上の問題」として「この2年間に農林水産予算が2,300億円減少する一方で、生産調整関連予算が700億円増加しており、結果としてその他の予算は3,000億円減少し、農林水産省の予算配分上の問題が生じている。このような状況下で、担い手の育成・支援、水田農業の構造改革や地域の特色ある農業の展開等を重点的に推進しようとしても、対応できない状況となっている。」と記していた。

(49) 伊藤亮司「浮沈する産地—ブランド化の効力—」『農業と経済』81巻8号, 2015.9, pp.59-65は、これが米価の下落幅を大きくしていると指摘している。

(50) 安藤光義「戸別所得補償制度の課題と展望—水田農業政策の展開過程—」『レファレンス』729号, 2011.10, pp.46-47. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050706_po_072903.pdf?contentNo=1>

(51) 安藤 前掲注(43), pp.31-32.

②は交付金額が生産調整面積とリンクしなくなったことによる。生産調整水田は水利施設の便益を享受できないため、土地改良区の経常賦課金の徴収に関して構造改善局長と全国土地事業団体連合会会長の間で文書が交わされ、転作奨励金は生産調整水田に対する補償金としての性格を有していること、土地改良事業の効果は享受していること等を理由に経常賦課金の徴収は可能とされていた⁽⁵²⁾。だが、米政策改革は生産調整をネガ配分からポジ配分に変え、交付金と生産調整水田との間の直接的な関係を断ち切ったため論理的には稲作補償的性格は失われており、土地改良区の経常賦課金徴収問題を引き起こす可能性があった。しかし、それだけに水利施設の維持管理対策が慎重に講じられ、農地・水・環境保全向上対策が用意されるとともに、今後の土地改良事業の受益者負担の在り方の検討も行われるなど⁽⁵³⁾、水田維持に向けた将来の布石が周到に敷かれていた。

3 品目横断的経営安定対策—規模要件の導入と集落営農の急増—

2007 年に始まった品目横断的経営安定対策は、個別経営は都府県 4ha 以上、北海道 10ha 以上、集落営農は 20ha 以上で経理の一元化と将来の法人化を義務付けるという規模要件を課した選別政策だった点に特徴がある。これは米政策改革大綱で示された既定路線であり⁽⁵⁴⁾、農業経営基盤強化促進法の改正（2003 年）では、担い手の確保が困難な地域において、経営体としての実体を有する集落営農組織を、特定農業団体として新たに法律上担い手として位置付け得ることとする特定農業団体制度も用意されていた。

規模要件は「集落営農狂騒曲」と呼ぶべき状況をもたらした。同対策に加入しなければ麦・大豆の生産条件不利補正対策は受けられず、水田転作は崩壊するという危機感を農村の現場は抱いた。その結果、米の収入減少影響緩和対策の規模要件をクリアできない農家もまとめて「枝番管理方式」⁽⁵⁵⁾、「政策対応型」と称される集落営農が急増する。もともと集落営農は北陸、近畿、中国などに集中していたが、品目横断的経営安定対策によってこれまで設立が進んでいなかった地域で集落営農が増加することになった⁽⁵⁶⁾。2005 年以降の集落営農数の推移をみると東北、関東・東山、四国、九州の増加は著しいものがあつた。

麦・大豆等に対する生産条件不利補正対策は、販売収入と一体化していた助成金を、過去の生産実績に基づく支払いと毎年の生産量・品質に基づく支払いに分けて支払うものである。前者が 7 割、後者は 3 割とされたので生産増加には寄与しなかったと考えるが、転作に積極的な大規模経営ほど麦・大豆作の助成金への依存度を高めたのは決定的な変化であつた。

産地づくり交付金は据え置きのため転作面積は増加せず、供給過剰と米価下落に歯止めは掛

(52) 生源寺眞一「第 9 章 生産調整下の水田利用と農業水利—北海道を対象として—」地域水利問題研究会編『農業水利秩序再編の課題—地域農業の変貌過程における—』農林水産省農業研究センター、1990、pp.233-261 がこの問題を指摘している。

(53) 土地改良制度研究会「土地改良制度研究会とりまとめ」2006.7. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/study/other/toti_kairyo/matome/pdf/data01.pdf>

(54) 米政策改革大綱では「一定規模以上の水田経営を行っている担い手を対象に、すべての生産調整実施者を対象として講じられる産地づくり推進交付金の米価下落影響緩和対策に上乘せし、稲作収入の安定を図る対策として、「担い手経営安定対策」を講じる」とあつたし、「集落営農のうち一元的に経理を行い、一定期間内に法人化する等の要件を満たす「集落型経営体（仮称）」を担い手として位置付ける」と記されていた（「米政策改革大綱」前掲注(35)）。

(55) 組織として経理は一元化しているが、構成員に枝番を付して個々の営農形態を継続し、出来高に応じた収益配分を行う方式をいう。

(56) 安藤 前掲注(46)

からなかった。最終的に米政策改革以降の一連の水田農業政策の転換は、政治介入による過剰米の買上げで骨抜きにされ⁽⁵⁷⁾、市町村特認制度の導入によって規模要件も大幅に緩和され、名称も品目横断的経営安定対策から水田・畑作経営所得安定対策に変更された。しかし、長引く米価低迷が戸別所得補償制度に対する期待となり、2009 年の総選挙で民主党（当時）に政権が移ると翌年から戸別所得補償制度が実施された。

4 戸別所得補償制度—米での転作による生産調整の推進—

戸別所得補償制度は、①水田利活用自給力向上事業と、②米戸別所得補償モデル事業から構成されていた。①は地域によって異なる産地確立交付金（産地づくり交付金を改称）の交付単価を全国一律とし、生産調整の実施を支給条件から外した点に特徴がある。飼料用米等の新規需要米を重視し、自給率向上のため二毛作助成も設けられた。しかし、水田農業経営確立対策の実績を前提に産地確立交付金は算定されていたため、新たな全国一律の単価がそれを下回る地域が出てしまい、急遽、激変緩和措置が講じられた。水田農業は過去の政策の集積物なのである。②は生産調整協力者に標準的な生産費に見合う所得を米について補償するものである。主食用米の作付けに対して 1 万 5 千円/10a を支給する定額部分と、当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合、その差額を補填する変動部分から成る。前者は販売価格が標準的な価格を上回った場合も支払われる一種の不足払いであり、いわば返還不要の前渡金とみることができる。2010 年は米価が大きく下落し、変動部分が支払われたため、大規模経営の直接支払いへの依存度が一気に高まることになった。

2011 年度からは農業者戸別所得補償制度となり、米戸別所得補償モデル事業は定額部分が米の所得補償交付金、変動部分が米価変動補填交付金に、水田利活用自給力向上事業が水田活用の所得補償交付金、激変緩和措置が産地資金に名称が変わる。水田・畑作経営所得安定対策の生産条件不利補正支払いは畑作物の所得補償交付金となって数量払いが基本となり、これを 2 万円/10a の営農継続支払いが補完する仕組みとなった。水田・畑作経営所得安定対策の収入減少影響緩和対策は引き続き存続した。

以上を簡単にまとめれば、①旧来の転作助成金を生産調整と無関係な直接支払いとし、これを産地資金に補完させる、②米転作の本格的な導入、③主食用米は生産調整への協力を前提に不足払い制度を適用するとともに返還不要の前渡金を支給する、の 3 点になる。

戸別所得補償制度の問題点は次の 4 点である。

1 点目は農業構造の固定化である。交付金は全国一律単価なので規模拡大でコストを削減すればその分メリットが大きくなり、問題はないというのが政府の公式見解で、生産費・所得補償方式の米価の下での生産力格差の形成と同じ論理である。だが、地代負担力の増大が地代を上昇させ、自作地地代の底上げが農地供給に歯止めを掛ける可能性もあった。どちらになるかは当該地域の農地市場による。需給がタイトな地域では交付金の地代化が懸念されるが、農地流動化が進んでいる地域では大規模経営の支援につながる。全国的に地代は低下傾向にあり、後者が大勢を占めたように思われる。

2 点目は恒常的な過剰生産の下では米価の下落を促進してしまうという問題である。実際、生産者サイドは流通サイドから定額部分相当の値引きを求める圧力に晒されて、2010 年産米

(57) 佐伯尚美『米政策の終焉』農林統計出版、2009 は、この顛末を「米政策の終焉」と呼んでいた。

価格は大幅に下落した⁽⁵⁸⁾。この米価の低迷は独自販売に取り組む大規模経営の足を引っ張ることになる。2011 年以降、米価は上昇基調に転じたが、これは生産調整の実効性の高まりより東日本大震災・福島第一原子力発電所事故問題が大きかったのではないかと考える。

3 点目は生産調整に与えた影響である。作況指数が 100 を超える年が続く中で過剰作付面積は減少したが、問題はその内容である。確かに 2011 年の都府県の麦、大豆、WCS 以外の飼料作物の作付面積は 2008 年から増加しており、特に麦は大きく増えたが（二毛作助成を含むため割り引く必要がある。）、その後大豆や WCS 以外の飼料作物の作付面積は伸びていない。増えたのは WCS 用稲、飼料用米、加工用米などの稲作であり、米による転作へのシフトが進んだのである。2015 年は飼料用米が大きく増加するなど、この傾向は 2012 年の政権交代後も変わっていない。

4 点目が予算の問題である。戸別所得補償制度により水田農業政策の予算は増大したが、農林水産省全体の予算は減額されており、土地改良事業予算から捻出されたものであった。旧来の予算の仕切りを崩した点は注目されるが、政権交代という追い風の下でも予算の純増はあり得ないのだとすれば、財政の制約のため政策変更を繰り返してきた水田農業政策の歴史を鑑みると、転作を支える飼料用米生産の持続可能性に不安が残る。

5 再度の政権交代後の現在

再度の政権交代で米価変動補填交付金は一足早く廃止となり、農林水産省は、2014 年産米価格の下落による莫大な支出を回避した。米の所得補償交付金は米の直接支払交付金と名称を変え、2014 年から 10a 当たり 7,500 円に半減され、2017 年の支払いをもって廃止された。特に 2014 年は米価の大幅な下落が重なり、稲作農家は大きな打撃を受けた。それ以降、農家の間には米政策・水田農業政策に対する潜在的な不満が燻り続けているように見える。

2018 年には米の生産調整も廃止されたが、その行方は今後の日本農業にとって大きな鍵を握っている。

2014 年から飼料用米に数量払いが導入されて最高額が 10 万 5 千円 /10a となり、産地交付金（産地資金を改称）に生産調整推進的な要素が加味・強化された点は大きな変化であった。2015 年には畑作物の直接支払交付金と米・畑作物の収入減少影響緩和対策は認定農業者、集落営農、認定新規就農者に限定されるなど選別政策も復活したが、規模要件は課されず、以前と比べるとかなり緩いものとなった。水田農業政策からは選別政策としての色彩はかなり失われ、構造変動に与える影響は弱くなっている。

主食用米の優位性を減じ、これに米価の下落が加わることで主食用米以外の作物へのシフトを進め、収入減少影響緩和対策で担い手を守りながら小規模層の退出を図るのが政策の基本的な方向である。だが、畑作物の直接支払交付金の単価は 2000 年当時のように転作水田の集積を推進するほど高くはない。麦・大豆作が伸びないのはそのためである。また、主食用米以外の栽培面積の増加は予算を圧迫し、交付金単価は稲作所得との均衡を目途に設定されているた

(58) 藤野信之は日本農業研究所で行われた討論会で「22 年産はご案内のとおり戸別補償が出るということを誘因にして米卸が下げを迫った。結局、分析すると、農家販売価格が 2,000 円下がり、小売価格が 1,000 円しか下がらないなかで、米卸が価格低下メリット 1,000 円の 3 分の 2 ぐらいをせしめたというか、懐に入れたと。そのメリットは生産者にはほとんどなくて、小売も余りない。3 分の 1 ぐらいでしょうか。」と話している（日本農業研究所編『米の流通、取引をめぐる新たな動き（続）—米の流通構造の変容および米取引、流通をめぐる新たな動きに関する研究会報告—』2015, p.108）。

め、米価下落に伴い切り下げられてしまう可能性が高い。それは政策に乗って規模拡大を進めてきた担い手の経営危機を意味する。生産調整廃止後、天候の影響もあって過剰生産は表面化せず、米価は一定の水準を保ってきたが、それは薄氷の上の歩みにすぎない。業務用米へのシフトは単収の増加のアクセルを踏み、過剰生産に拍車を掛けることになる。個々の産地の合理的な行動は合成の誤謬となり、早晩、矛盾は露呈せざるを得ない。その結果、大規模経営が倒れるのが先となるのか、小規模層の退出が先になるのか。ここ数年のうちに分岐点を迎えるのではないだろうか。2020 年のコロナ禍による業務用米需要の減少はその第一幕となる可能性が高い。

おわりに

2000 年以降の農業構造政策を、農地政策（Ⅰ）、農地集積手法（Ⅱ）、水田農業政策（Ⅲ）の 3 つに分けてその展開過程を記述してきたが、最後にそのポイントをごく簡単にまとめて本稿を終えることにしたい。

構造政策の柱となる農地政策は、耕作放棄地の増加を背景に企業参入による構造改革を掲げて農地制度の改正が積み重ねられてきたというのが 2000 年以降の大きな流れであった。それは、経営発展・経営多角化に伴う販売部門や加工部門の創設・拡充など農業側の状況変化と農業従事要件等との間の不整合の拡大への対応という農地制度の内側からの改革というよりも、一般企業の農業参入という特区制度を通じた外部からの働きかけを主要な原動力とする形での改正であった点に特徴がある。歴史的に振り返れば農地中間管理機構の創設も、こうした流れの中に位置付けられる。だが、参入企業の経営耕地面積が農地面積全体に占めるシェアは僅かにとどまり、農業への企業参入が農業構造の改革に与えた影響はネグリジブルで、制度改正の効果は極めて小さかったといわざるを得ない。

集落（むら）の活用は日本の農政の推進手法の歴史的な特徴であり、担い手への農地集積についても同様の手法が採られてきた。農地利用調整は米の生産調整の時から大きな課題となったが、ここでも集落（むら）が活用され、農村の現場に話合いの経験が蓄積されてきた。これを構造政策として制度化したのが農用地利用改善団体であり、地域での合意形成が担い手への農地集積手法として確立することになった。その後、農地中間管理機構の登場など紆余曲折はあったが、現在は人・農地プランの実質化という形で原点に回帰しているように見える。だが、集落（むら）の弱体化が一層進行してしまった点が懸念される。これを支援する市町村、農業団体の体力も減退している点も気掛かりな点である。

水田農業政策も担い手への転作水田の集積など構造政策と密接不可分の関係にあったが、2000 年以降、そうした性格を強めてきた。特に品目横断的経営安定対策は規模要件を導入したため、それに対応するため全国的に集落営農が急増し、その内実はともかく、統計上も農業構造の再編が進む結果となった。戸別所得補償制度の実施とその後の米価の下落などが重なり、水田作経営は大規模になるほど交付金などの直接支払いへの依存度を高めており、政策変更に対する脆弱性が増大している点も構造政策を考える際に考慮する必要がある。省力的規模拡大の促進的性格を有し、水田保全支払い的性格を強めてきた転作助成金を今後どうするかが問われている。

（あんど う みつよし

東京大学大学院農学生命科学研究科教授）

別表 関連年表

年	主な法律・施策
1952	農地法の制定 農地改革の成果の維持（自作農主義）
1961	農業基本法の制定 農業生産の選択的拡大、自立経営の育成、農業構造改善事業の創設（1962 ～）
1962	農地法の改正 農業生産法人制度の創設
1970	農地法の改正 賃貸借規制の緩和、農地保有合理化法人制度の創設、農業生産法人の要件緩和
1971	米の生産調整を本格的に開始
1975	農振法の改正 農用地利用増進事業の創設、特定利用権制度の創設
1980	農用地利用増進法の制定 農用地利用増進事業の拡充（農用地利用改善事業の促進など） 農地法の改正 農業生産法人の要件緩和
1989	農用地利用増進法の改正 遊休農地等の利用調整のための仕組みを追加
1993	農業経営基盤強化促進法の制定（農用地利用増進法の題名変更） 市町村による基本構想の作成、認定農業者制度の創設、特定農業法人制度の創設、 農地保有合理化法人の活動強化 農地法の改正 農業生産法人の要件緩和
2000	農地法の改正 農業生産法人の要件緩和（株式会社形態が可となる）（2001 ～） 水田農業経営確立対策の開始
2002	構造改革特別区域法の制定 農地リース特区の導入（農業生産法人以外の法人のリース方式による農業参入）
2003	農業経営基盤強化促進法の改正 遊休農地に対する措置の強化、集落営農組織を担い手として育成（特定農業団体制度）
2004	米政策改革の開始 減反面積の配分（「ネガ」）から生産数量を配分する方式（「ポジ」）への転換、 地域水田農業ビジョンの展開、担い手経営安定対策の開始、産地づくり交付金の創設
2005	農業経営基盤強化促進法の改正 特定法人貸付事業の創設（農地リース特区の全国展開）、体系的な遊休農地対策の整備
2007	品目横断的経営安定対策の開始
2009	農地法、農業経営基盤強化促進法等の改正 農地の貸借規制の見直し（農業生産法人以外の法人による解除条件付き賃貸借など）、 遊休農地対策の強化、農業生産法人の要件緩和
2010	戸別所得補償制度の開始（2010 はモデル事業、2011 から本格実施）
2012	人・農地プランの導入
2013	戸別所得補償制度を経営所得安定対策に改称 農地中間管理事業の推進に関する法律の制定 農地中間管理機構の設立（2014 ～） 国家戦略特別区域法の制定 国家戦略特区の指定（2014 ～）による一般企業の農業参入の促進
2014	米価変動補填交付金の廃止
2015	農地法の改正 農業生産法人を農地所有適格法人に改称し、要件緩和 農業委員会等に関する法律の改正 農業委員を市町村長による任命制に変更、農地利用最適化推進委員の創設（いずれも 2016 ～）
2018	米の生産調整（生産数量目標の配分）の廃止 米の直接支払交付金の廃止
2019	農地中間管理事業の推進に関する法律の改正 人・農地プランの実質化、農地利用集積円滑化事業を農地中間管理事業に統合一体化

(出典) 筆者作成。