

農政のあり方を考える —過去20年を振り返って—

生源寺眞一

福島大学農学系教育研究組織設置準備室

職歴

- 1976年 4月 農林省農事試験場研究員
- 1981年 8月 農林水産省北海道農業試験場研究員
- 1987年 7月 東京大学農学部助教授
- 1996年 6月 東京大学農学部教授
- 2007年 4月 東京大学農学部長
- 2011年 4月 名古屋大学農学部教授
- 2017年 4月 福島大学農学系教育研究組織設置準備室教授
- 2019年 4月 福島大学食農学類教授(予定)

1

農業政策関連の履歴

- 1997年 4月 食料・農業・農村基本問題調査会専門委員
- 1998年 3月 米価審議会委員
- 1999年 9月 食料・農業・農村政策審議会専門委員
- 2001年 1月 食料・農業・農村政策審議会委員
- 2002年 1月 生産調整に関する研究会委員(座長)
- 2010年11月 食と農林漁業の再生実現会議構成員
- 2013年 7月 食料・農業・農村政策審議会委員(会長)

2

お話の構成

- 1) 農政の流れを振り返る
- 2) 揺れる農政:担い手政策をめぐる
- 3) 揺れる農政:農地制度をめぐる
- 4) 急浮上した減反廃止・農協改革
- 5) 政策形成の理念とプロセス
付論)農村の共同行動は文化資産

3

農政の流れを振り返る

4

政治とともに揺れる農政

- 1992年の「新政策」から1999年の食料・農業・農村基本法を経て、2006年制定の担い手経営安定法あたりまでは、比較的ブレの小さかった日本の農政。米の生産調整政策の見直しや担い手支援策などの新たな政策も具体化。
- 2007年7月の参院選を境に農政改革の流れに大きな揺れ。大敗に危機感をつのらせた与党の強い意向で先祖返りとなった生産調整。担い手支援策にも逆風が吹き荒れる事態に。

5

政治とともに揺れる農政(続き)

- 2009年8月の衆院選後の民主党政権への移行により、農政は大きく転換。象徴的だったのが、民主党のマニフェストの看板「戸別所得補償制度」の導入。
- 戸別所得補償制度は2010年の稲作から先行導入されたが、同年10月に菅首相がTPP交渉参加に前向きな姿勢を表明。これを契機に同じ民主党政権でありながら、農政の方針が大きく変わることに。小沢・鳩山路線から菅・野田路線へ。

6

政治とともに揺れる農政(続き)

- 2012年暮れの第2次安倍政権への移行によって再度の政策転換。旧自公政権下の路線に回帰する側面とともに、TPP交渉とTPP合意への農政の対応が重なった面も。さらに成長路線を高く掲げた農政のスタンスも前面に。
- 従来の農政の新機軸は農林水産省から提起されるケースが多かったのに対して、産業競争力会議や規制改革会議からの提起を受けて農林水産省や政治家が検討に入るパターンが目立つことに。

7

リスク要因となった近年の農政

- さまざまな領域で頻繁に繰り返される農業をめぐる制度・施策の変更。職業として農業を営む専業・準専業の農家や農業法人にとって、近年の農政は大きなリスク要因。現場で日々対応する市町村や農協の職員にもつらい話。
- 2015年3月31日に閣議決定された新たな食料・農業・農村基本計画には「農業者や関連事業者等が中長期的な視点で経営拡大や新たな事業分野への進出等に取り組めるよう、施策の安定性を確保する」との表現も。

8

「新政策」以降の農政

- 1992年 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」
- 1993年 農業経営基盤強化促進法の制定
- 1993年 ウルグアイ・ラウンド農業交渉実質合意
- 1995年 食糧法の施行と食管法の廃止
- 1999年 食料・農業・農村基本法の制定
- 2000年 第1回の食料・農業・農村基本計画
- 2002年 農林水産省「米政策改革大綱」
- 2005年 第2回の食料・農業・農村基本計画
- 2006年 担い手経営安定法の制定
- 2009年 農地法等の改正
- 2010年 第3回の食料・農業・農村基本計画

10

【参考】選挙の争点にしないほうがよい

選挙では農業政策を争点にしないほうがよい。なかば本気でそう思うことがある。近年の農業をめぐる政界の議論が、農村票を強く意識した選挙対策農政の応酬に終始してきたからである。

もっぱら選挙の集票が念頭にあるとき、農政の中身もライバル党を意識した差別化や上乘せの戦術に力点が置かれることになる。農業界へのアピールが第一で、農業政策の費用を負担する国民への説明はおろそかになりがちである。

消費者や納税者の立場からも考えてみる。こんな姿勢が弱くなっているように思う。政策の変更はさまざまなタイプの利害関係者に複雑に影響する。そのことを踏まえたうえで、最善の解を見出そうとする態度が後退しているのではないか。

拙著『農業と人間』(2013年)終章より

9

2009年政権交代前後の農政

- 2007年 経営所得安定対策の本格導入／参院選で戸別所得補償制度を掲げた民主党勝利／自民党主導による担い手政策・米政策の見直し
- 2009年 前年末の石破大臣発言をきっかけに選択的減反をめぐる議論が急浮上／総選挙で民主党が圧勝したことを受けて政権交代／鳩山政権のもとで米について戸別所得補償制度の先行導入を決定
- 2010年 第3回の食料・農業・農村基本計画／参院選で民主党敗北／菅政権はTPP交渉参加を掲げ農業の競争力向上を強調

11

民主党政権後期の農政

【2010年】

- 10月 1日 菅首相のTPP交渉に前向きな所信表明演説
- 11月30日 第1回食と農林漁業の再生実現会議

【2011年】

- 3月11日 東日本大震災
- 9月 2日 野田内閣発足
- 10月20日 再生実現会議「基本方針・行動計画」

【2012年】

- 4月 1日 農林水産省「人・農地プラン」作成を始動
- 12月26日 総選挙の自民党勝利で第2次安倍政権発足

12

2012年政権交代後の農政

【2013年】

- 2月～ 産業競争力会議で農地問題等の検討
- 3月15日 安倍首相TPP交渉参加を表明
- 4月20日 TPP交渉参加国が日本の交渉参加を承認
- 6月14日 「日本再興戦略」を閣議決定
- 8月～ 規制改革会議で農地問題等の検討
- 10月～ 米の生産調整政策見直しの論議が急浮上
- 12月10日 「農林水産業・地域の活力創造プラン」決定
- 12月13日 農地中間管理機構に関する法律の公布

13

2012年政権交代後の農政(続き)

【2014年】

- 5月14日 規制改革会議農業WG「農業改革に関する意見」
- 6月24日 「農林水産業・地域の活力創造プラン」改訂版

【2015年】

- 3月31日 第4回食料・農業・農村基本計画
- 8月28日 改正農業協同組合法などの成立
- 10月 5日 TPP交渉大筋合意

【2016年】

- 3月31日 規制改革会議農業WG
「指定団体制度廃止」などの提言

14

2012年政権交代後の農政(続き)

- 11月29日 農林水産業・地域の活力創造本部
「農業競争力強化プログラム」

【2017年】

- 1月23日 トランプ大統領TPP離脱を正式表明
- 5月12日 農業競争力強化支援法成立
- 6月 9日 改正畜産経営安定法成立
- 7月 6日 日EU・EPA大筋合意
- 11月11日 TPP11大筋合意
- 12月 8日 日EU・EPA最終合意(妥結)

【2018年】

- 3月 8日 TPP11署名

15

揺れる農政 : 担い手政策をめぐって

16

揺れる農政: 担い手対策をめぐって

- 2007年度には前年の「担い手経営安定法」に基づく経営所得安定対策が本格的にスタート。WTO協定を意識して、従来の品目別の生産量に即した助成措置を圧縮し、過去の生産実績をベースとする経営支援策を新たに導入。

食料・農業・農村基本法の関係条文

第21条 国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため（中略）必要な施策を講ずるものとする。

第30条2 国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。

17

経営所得安定対策の対象

- 当時の施策の対象は、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。経理の一元化された集落営農（原則20ヘクタール以上）も経営所得安定対策の対象に。農業経営の規模要件は他産業の半分程度の所得の得られる水準に設定。
- 農協組織が対象とすることを強く求めていた集落営農には、農地をまとまって確保できる点で生産効率向上のメリットも。

18

逆風に見舞われた経営所得安定対策

- 2007年7月の参院選では、経営所得安定対策を選別政策と批判し、戸別所得補償制度を掲げた民主党が圧勝。経営所得安定対策は強い逆風に見舞われることに。
- 2007年秋から冬にかけて自民党主導の見直し。市町村特認制度を設けることにより、面積要件を満たしていない農家についても施策の対象となることが可能に。現場の判断を重視する点で違和感のない見直し。

19

政権交代で戸別所得補償に転換

- 政権交代後の2010年度には、米の生産調整に参加することを条件として、戸別所得補償制度を稲作に先行導入。2011年度からは北海道の畑作にも拡大。
- 民主党は選挙のマニフェストで「小規模経営の農家を含めて農業の継続を可能」にすることを繰り返し強調。そのための政策が戸別所得補償であり、あわせて加工や販売などに取り組む6次産業化を奨励。

20

「ゆるいシステム」への自覚も大切

- 2007年の参院選後、理念にブレが生じるとともに、法制度面の整合性を欠いた施策が積み重ねられた農政。1999年の「基本法」と2010年の「基本計画」と2011年の「基本方針・行動計画」によるトリプル・スタンダードの状態が出現。
- 施策が実質的に予算措置や行政指導によって遂行されるシステムは、法に律せられたEUなどの農政とは対照的。日本の農政については、整合性を欠いた施策を生みかねない「ゆるいシステム」のもとにあることへの自覚が必要。

22

同じ政権のもとでも揺れた農政

- 強い衝撃を与えた菅首相の所信表明演説(2010年10月1日)。鳩山政権までの民主党農政の理念と、農業の競争力強化に向けた菅内閣・野田内閣のメッセージ(食と農林漁業再生実現会議「基本方針・行動計画」)のあいだには大きなギャップ。
 - ▶ 「平地で20~30ha、中山間地域で10~20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す。これを実現するため、担い手、農地、生産対策、関連組織等に関する仕組みを見直し、一体的に改革する」(食と農林漁業の再生実現会議「基本方針・行動計画」)。

21

揺れる農政
: 農地制度をめぐって

23

農地制度を振り返る

- 戦後の農地改革を受けて、農地を所有する者が耕作するかたちをあるべき姿(自作農主義)として謳った1952年の農地法。食料難時代の増産への動機づけとしてはプラスに作用。
- 高度成長期への移行を受けて、農業の構造改善と自立経営の育成を掲げた農業基本法を制定(1961年)。農業基本法の路線のもとで、借地による農業経営の規模拡大を妨げない観点から、1970年には農地法を改正。

24

担い手への農地集積が課題に

- 農地の利用権設定のかたちで、農地法とは異なる権利設定のバイパスを創設した1975年の農用地利用増進事業。終期を定めた短期の農地貸借が規模拡大のメインの手法に。
- 1980年の農地利用増進法を経て、1993年の農業経営基盤強化促進法によって、認定農業者に農地を集積することが政策目的に。近年は小規模兼業農家の高齢化が顕著に進み、貸出される農地も急速に増加。

25

【参考】門戸の広がった企業の農業参入

- 2009年の農地法等の改正により、耕作放棄地等に限定することなく、一般の企業やNPO法人などが農地の貸借によって農業に参入することが可能に。貸借可能な最長期間も、それまでの20年から50年に延長。
- 参入する企業に求められる実質的な要件は、業務執行役員が1人以上農業の常時従事者であることと、農地を農業に利用しなくなった際には契約を解除する旨を契約に明記すること(賃貸契約の解除条件)。

26

【参考】加速した企業などの農業参入

- 2009年12月の改正農地法等の施行により、一般企業やNPO法人などの農地貸借による農業参入が加速。

| | 改正農地法以前 2003年～09年 | 改正農地法以後 2010年～16年 |
|--------|----------------------|----------------------|
| 参入法人の数 | 427 | 2249 |
| うち株式会社 | 249 | 1428 |
| 年平均 | 61 | 321 |

27

【参考】加速した企業などの農業参入(続き)

- 農業の川下・川上の産業である食品関連産業や建設業などからの参入に加えて、NPO法人や学校・医療・社会福祉法人などの参入も活発に。近年の農業をめぐる動きの特徴のひとつは福祉事業との連携。社員の研修に農場を活用する企業も。
- 参入が加速したとは言うものの、日本の農業生産全体の中で、現時点ではマイナーな存在。平均借入面積は2.8ヘクタール。総農地面積に占める参入企業の割合は0.17%。

28

農地の権利移動の仲介組織

- 2009年の農地法などの改正によって、農地の権利移動を仲介する新たな枠組みとして農地利用集積円滑化団体を市町村ごとに設けることに。スタートした「人・農地プラン」と連動するかたちで、2012年4月から稼働を開始。
- 2013年12月には農地中間管理機構に関する法律が公布され、農地の権利移動を仲介する仕組みが都道府県レベルにも設けられることに。

29

成果を急ぐ農地中間管理機構

- 初年度の不振から成果を急ぐ姿勢が前面に。あたかも機構が自己目的化しているかの印象も。上位の目的は、あくまでもまとまりのある農地の集積であり、どの制度をどれほど利用するかは、地域の条件と農業者の判断次第。機構固有の機能の発揮によって利用が広がるのが本筋。
- 2009年の農地法改正、農地利用集積円滑化団体のスタートから時間が経過していない中での農地中間管理機構の新設だけに、既存の法制度の限界や課題をどこまで深く整理したかには疑問も。

30

納税者にも理解される農政を

- 全農地を貸し出す農家に、白紙委任を条件に協力金を支給。当初は協力金給付の条件とされた農業機械の処分について、給付が開始される2012年4月には不要に。2014年度からは、協力金を農地中間管理機構を介した農地集積のみに給付。
- 財源のひっ迫が叫ばれる中で、毎年の借地料とは別に経営転換協力金を支払うことは、納税者としての国民や企業には納得しがたいこと。国民の目から見て筋の通らない政策は、農業の持続性にとって逆効果であるとの認識も大切。

31

【参考】貸出される農地は確実に増加

水田作農家の規模別概況（2006年）

| 作付面積 | 水稲作付 農家戸数 | 同左割合 | 経営主の 平均年齢 | 年金等収入 | 農外所得等 | 農業所得 | 総所得 |
|-----------|--------------|------|--------------|-------|-------|---------|---------|
| | (千戸) | (%) | (歳) | (万円) | | | |
| 0.5ha未満 | 591 | 42.2 | 66.7 | 239.2 | 256.5 | -9.9 | 485.8 |
| 0.5～1.0 | 432 | 30.8 | 65.7 | 209.4 | 292.0 | 1.5 | 502.9 |
| 1.0～2.0 | 246 | 17.5 | 64.6 | 153.8 | 246.4 | 47.6 | 447.8 |
| 2.0～3.0 | 67 | 4.7 | 62.3 | 110.2 | 218.5 | 120.2 | 448.9 |
| 3.0～5.0 | 39 | 2.8 | 61.4 | 113.2 | 180.8 | 191.0 | 485.0 |
| 5.0～7.0 | | | 58.3 | 68.2 | 147.5 | 304.5 | 520.2 |
| 7.0～10.0 | 21 | 1.5 | 58.7 | 77.9 | 115.9 | 375.6 | 569.4 |
| 10.0～15.0 | 5 | 0.4 | 55.7 | 48.9 | 151.1 | 543.3 | 743.3 |
| 15.0～20.0 | | | 52.6 | 45.1 | 69.7 | 707.4 | 822.2 |
| 20.0ha以上 | 2 | 0.1 | 53.3 | 52.8 | 116.2 | 1,227.2 | 1,396.2 |

資料：農林水産省「農業経営統計調査（個別経営の営農類型別統計）」「農林業センサス」
注）農業にタッチしない世帯員の所得は、一部を除いて表の所得の欄には含まれていない。

32

【参考】若者だけではない新規就農者

- 2016年の新規就農者の50%を占めた60歳以上層。大半は自分の家で農業に取り組むかたち。典型的には定年を機に農業に本腰を入れるケース。

| | 新規就農者 | うち自営農業就農者 | |
|-------|--------|-----------|-----|
| 40歳未満 | 15980人 | 7350人 | 46% |
| 40代 | 6720人 | 4060人 | 60% |
| 50代 | 7800人 | 6320人 | 81% |
| 60歳以上 | 30300人 | 28320人 | 93% |
| 合計 | 60150人 | 46040人 | 77% |

「平成28年新規就農者調査」による

33

【参考】農地利用集積円滑化団体と農協

- 農地利用集積円滑化団体の多くが農協であった点には、公正な制度運用の観点から冷静な検討が必要。農協はみずから農地を借りることができるポジションにあり、農協陣営が集落営農を目指すビジョンを掲げてきた経緯も存在。
- 2009年の農地法などの改正によって借地の有資格者が多様化し、農協との関係の希薄な借地希望者も想定される中で、農協による業務の遂行には公正・公平な判断の観点からの疑義も。

34

【参考】農地利用集積円滑化団体と農協（続き）

- 市町村の農業関係職員が減少する中で、農協の人材が農地関連業務に関与することで制度運用が支えられている面も。真面目に業務にあたる職員にとって、農協であることで疑義の目が向けられるとすれば、それは心外な事態。
- 根本の問題は農協と農業政策の関係。この問題については、近年の農協改革をめぐる議論においても、農協に安易に行政下請け的な仕事をさせるべきではないという点でほぼコンセンサス。

35

急浮上した減反廃止・農協改革

36

生産調整廃止とは何を意味するのか

- 政府は生産調整廃止を謳い上げたが、「廃止」が何を意味するかは不明瞭。他方で、農林水産省は国からの目標数量配分の形骸化や飼料用米の高額補助金など、システムの移行に向けた周辺環境の整備に注力。
- 「生産調整に関する方針」作成を定めた食糧法5条が生きている中で、県や地域の協議会の果たすべき役割の方針もあいまい。作柄の変動などのリスクが存在する状況下で、いかなる米生産のシステムに着地するかも不明瞭。

38

「減反廃止」が急浮上

- 2013年10月の産業競争力会議（農業分科会）の議論をきっかけに、生産調整に関わる政策の見直しの動きが急浮上。「減反廃止」のフレーズが新聞紙面をにぎわせたこともあって、農業界に広がった大きな波紋。
- きっかけや理由はともあれ、政策の枠組みが頻繁に大きく変わる状況のもとでは、農業経営のプランを組み立てることがはなはだ困難に。とくに職業として農業を営む専業・準専業の農家や農業法人にとって事態は深刻。

37

ていねいな議論と十分な説明を

- 急浮上した政策見直しの中身は、かつての自公政権下の政府が構想・挑戦した内容と重なり合うというのが率直な印象。ただし、以前に構想・挑戦があったからと言って、そのことは今回の見直しに関する農業・農村への説明不足の言い訳にはならず。
- 制度の組み替えについては、その目的が明瞭に提示されることが必要。「競争力の強化」といった抽象的な言葉ではなく、政策手段の選択判断に結びつく具体的な政策目的の提示が不可欠。

39

見直しの目的と手段

- 見直しの目的の第1は、農業経営レベルと産地レベルの双方について、消費者や実需者のニーズに応える米生産を助長すること。生産調整が本格導入されたのは1970年であり、今日の米作りの地図は大きく変化。
- この目的に対応する手段は生産数量目標の配分を行わないこと。ただし、再生協議会レベルの配分については不明瞭な点も。独自に販売戦略を有する農業経営の増加など、農協がパワーを発揮できる条件に変化が生じている点にも留意が必要。

40

見直しの目的と手段(続き)

- 見直しの目的の第2は、担い手の農業経営をサポートし、若者や働き盛りの就農をバックアップすることで、水田農業の持続性を確保すること。
- この目的には、認定農業者・認定新規就農者や集落営農を対象とする価格変動の影響緩和対策(ナラシ)が対応。水田農業について事実上の凍結状態にあった担い手経営安定法下の制度が復活。問題はどれほどの厚みが確保できるか。

41

見直しの目的と手段(続き)

- 見直しの目的の第3は、米の生産が極端に増加もしくは減少する事態を回避すること。2007年に経験したように、大きな振れの可能性が生じることで制度の転換が途上で頓挫することも。
- この目的には、水田に作付けられる米以外の作物に対する助成措置が対応しており、今回は飼料米がクローズアップされている状況。根本問題のひとつは、こうした品目ごとの収益性確保のレベルと経営所得安定対策のレベルの関係。

42

農協改革の議論も急浮上

- 2014年5月の規制改革会議農業WG「農業改革に関する意見」などを契機に農協改革の議論も急浮上。2016年4月施行の改正農協法は全中の社団法人化、理事の過半数を認定農業者等とすることなどを規定。
- いくつかの論点が先送りに。そのひとつが准組合員制度のあり方。利用実態などを調査し、法改正後5年後を目途に結論を出すことに。

43

日本の農協には三つの側面

- 農協をめぐる議論がしばしば錯綜し、ときには政治的なバトルの様相を呈する要因のひとつは、日本の農協が三つの顔を持つこと。
- 第1に協同組合としての農協であり、この面にはさらに農業者の職能組合の要素と、より広範囲の世帯をカバーする地域組合の要素。第2に制度や政策に対する強い影響力を行使する組織としての農協であり、第3に農政の実施過程に関与し、行政に頼りにされる組織としての農協。

44

改革の起点は地域の農協組織

- 地域のレベルでは、農協が農業経営のニーズに十分応えているか否かが問われ、意思決定に参加できない准組合員が過半を占めるに至ったことにも厳しい目。これらの問題の背景には農業生産と農村社会の構造的な変化。
- 販売や加工の領域に進出することで、農協と重なる機能を発揮している先進的な農業経営。准組合員の増加は、混住化が進んだ地域社会で多くの農協が信用・共済事業に力点を置いたことの帰結。

45

ふたつの面を持つ農協改革

- 農協が「所得増大に最大限配慮する」ことを謳った農協法の改正。所得増大それ自体はよいことと受け止められるであろうが、協同組合の具体的な目的を国が定めることには違和感。
- 今回の農協改革には全中の法制度上の見直しのように、中央政府が強く関与する途上国型の協同組合からの脱皮という側面。他方で、「自治と自立」や「組合員による民主的管理」といった協同組合の原則から逸脱し、政府が農協の目的と活動をリードする側面も。

46

むすび

: 政策形成の理念とプロセス

47

三つの要素からなる目下の農政

- 第2次安倍政権下の農政は、民主党政権から自公政権下の農政に回帰する要素、TPP交渉をはじめとする国際情勢に対応する要素、そして成長戦略を旗印に掲げた改革的な要素のミックス。
- TPP対応には6兆百億円のウルグアイ・ラウンド対策に比べて評価できる面も。首を傾げたのは、大筋合意の前後でTPPの効果・影響に関する政府の試算値が極端に変わったこと。農業についても、対策を講じた結果として生産量の減少が圧縮された状態を想定して、これを「影響」として強調。

48

刺激的な看板と中身の充実度

- 産業競争力会議や規制改革(推進)会議からの提起は、内輪の議論に傾きがちな農業界に風穴を開けた面もあるが、「外側」からの問題提起の多くは成長至上主義的な観点からのもの。短期決戦型の成果主義と成果誇示のスタンスが強まる半面、長期的な視野からの政策は停滞気味。
- 「10年で所得倍増」や「岩盤をドリルで」などといった刺激的な看板が掲げられてきたものの、政策が目指すビジョンの具体像や検討のプロセスに関する対外的な説明は不十分。

50

【参考】判断材料がない

影響評価は「経済協定がある場合とない場合で、これだけの差が出る」と示すのが大原則だ。ところが、今は数字1本だけで「農業にとって影響が小さい」と強調している。その結果、消費者や納税者、農業者それぞれの影響を、きちんと評価して判断する材料を提供できていない。納税者の負担が、国民全体に戻ってくる政策になっているかを、我々がきちんとチェックしていかなければならない。

2017年12月22日朝日新聞朝刊へのコメント

49

農政に関わる人材について

- 政策転換に伴うリスクを回避する姿勢が弱まっているとの印象。「壊ささえすれば良くなる」といった議論すら聞こえてくる状態。経済界出身の有識者の構成が、ものづくり産業から流通・コンサルといった領域にシフトしている点も関係か。
- 地方自治体の農政担当者や集落のリーダー層など、農政の現場を支える人々の負担への配慮が希薄という印象も。農政が揺れるにつれて現場の負担が増していたが、成果主義が前面に出ることでこれが一段と強まることに。

51

政策評価の視点も重要

- 矢継ぎ早に打ち出される改革について、提起された時点での議論も大切だが、事後的な検証・評価も不可欠。また、政策形成のプロセスが見えにくい点も気付き。政策のトレーサビリティの確保は、責任感に裏付けられた農政を生み出す基本条件。
- 広い視野からの評価も大切。自民党の農業・農村政策の理念を改めて問い直すことも必要。農政に限らず、改めて問われる保守政権の本質。成長至上主義と保守主義は似て非なる政策理念。

52

農業インフラの保全も重要な課題

- 日本の農業、とくに水田農業は二階建て。市場経済との絶えざる交渉のもとに置かれたビジネスの上層と、地域の農業インフラを支えるコミュニティの共同行動のもとで機能してきた基層。
- 共同行動の典型は農業用水路の維持管理活動や公平な用水配分のためのルールの発動。農道や公民館の維持管理も共同の力によるところ大。共助・共存の仕組みには、都会が学ぶべき農村の文化的資産としての側面も。

54

【付論】農村の共同行動は文化資産

53

水田農業の基層には日本型コモンズ

- 農業用水に典型的な地域資源の共同利用システムは日本型のコモンズ。利己的な行動によって自壊することなく、長期にわたって持続。ローカルなコモンズの知恵と経験をグローバルに活かすことも人類の課題。

市場経済との絶えざる
交渉のもとに置かれた層

上層

資源調達をめぐって農村コミュニティの
共同行動に深く組み込まれた層

基層

55

「決まりごと」が通用しない時代に

- 異質なメンバーが前提となる現代日本の農村社会。決まりごととしてメンバーに強制する仕組みから、互いに納得の上で参加する共同行動へ。それが風通しのよいコミュニティの形成につながり、内部からの革新的な試みや外部からの新しい血液の導入にも結びつくことに。
- 歴史を振り返ると、新たなルールを創り出す取り組みを繰り返してきたのが日本の農村。決まりごとが通用しなくなったときに、自分たち自身で新たな決まりごとを生み出してきた農村コミュニティ。

56

長期の時間視野は農村社会の持ち味

- 共同行動のルールづくりには、さまざまな役割間のバランスへの配慮とともに、長期の時間視野を共有することも大切。現時点では受益に比べて貢献が大きいメンバーも、加齢とともに支えられる立場に移行することに。ときには世代を超えた時間軸でものごとを思案するのも農村社会の持ち味。
- 身近な歴史を顧みること、世代を超えて引き継がれる地域の共有資産づくりの大切さを確認することに。もっと強調されてよい農業用水などの歴史教材としての価値。

57

寓話としての「コモンズの悲劇」

- 1968年の『サイエンス』に掲載された論文「コモンズの悲劇」において、G.ハーディンは地球社会全体をコモンズと見立てて、メンバーである人類の合理的で利己的な行動によって自壊するとの警鐘を発信。
- さまざまな地域資源の維持管理にはコミュニティのルールが存在。現実のコモンズが時空を超えて継承されてきた事実について、ゲーム理論を援用しながら検証したE.オストロム。2009年には女性初のノーベル経済学賞を受賞。

58



ご清聴ありがとうございました。