

氏 名(本籍)	わた 渡 なべ 部 たか 岳 あき 陽
学位の種類	博 士 (農 学)
学位記番号	農 博 第 7 6 0 号
学位授与年月日	平 成 1 5 年 9 月 1 1 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 1 項該当
研究科専攻	農学研究科農学専攻 (博士課程)
学位論文題目	米生産調整政策の展開過程におけるとも補償の機能に関する研究
論文審査委員	(主 査) 教 授 工 藤 昭 彦 (副 査) 教 授 大 鎌 邦 雄 教 授 長谷部 正

論文内容要旨

米生産調整政策の展開課程におけるとも補償の機能に関する研究

はじめに

(1) 研究の目的

1969年度から試験的に始まった米の生産調整政策は、その後本格的に実施され今日に至っている。この間、生産調整目標面積は拡大する一方で、生産調整を誘導する経済的メリットは減少してきた。にもかかわらず、目標をほぼ100%達成してきたのは、ペナルティ措置といった国家による強制力の他に、いわゆる「ムラ規制」にリンクする形で仕組まれた経済的調整措置としての「とも補償」が大きな役割を果たしてきたからであった。

既往の研究の多くは、時期を限定した事例研究に終始しており、「とも補償」の機能に焦点を当てて、30数年に及ぶ生産調整政策を総括的に分析した研究は見られない。加えて、「新たな米政策改革大綱」(以下、新大綱)にもとづいて今後実施される「自主的・選択的」生産調整の下で、「とも補償」がこれまで果たしてきたような機能を発揮しうるか、発揮するとすればその条件は何かについて分析した研究は、皆無である。

(2) 研究の課題

本研究では以下の課題について分析する。

第1に、生産調整政策の展開過程に即して、「とも補償」がどのような機能を果たしてきたかを明らかにする。

第2に、新大綱で示された「自主的・選択的」手法のもとで、「とも補償」が機能しうるのか、機能するとすればいかなる条件が必要かについて解明する。

第3に、以上の検討を踏まえ、「とも補償」の成立条件に照らした支援策について提案する。

(3) 論文の構成

本論文は「はじめに」以下、全体を5章で構成し、さらに補論を付け加えた。

「第1章 米生産調整政策の展開課程」では、これまで展開されてきた米生産調整政策を4つの時期に区分し、時期ごとにその特徴を政策論理に焦点を当てながら分析した。その上で、生産調整政策が新大綱へと抜本的に転換せざるをえなかった政策サイドの論理について解明した。

「第2章 政策展開に果たした「とも補償」の機能」では、生産調整政策展開の時期ごとに、「とも補償」がどのような機能を果たしたかについて、「とも補償」の自然発生段階、政策支援段階、制度化段階に分けてそれぞれ検討した。その上で、「とも補償」を類型化するとともに、その成立条件について解明した。

「第3章 「とも補償」の実態分析」では、第2章で検討した「とも補償」の機能を水田農業の現地調査により確認するために、自然発生段階の「とも補償」の事例として秋田県皆瀬村を、政策支援段階の「とも補償」の事例として宮城県米山町及び宮城県石巻市を、それぞれ取り上げて検討した。

「第4章 新たな米政策改革大綱下における「とも補償」」では、新大綱の狙いと特徴について概観し、それに対する農家の対応について、アンケート調査結果によりながら検討した。その結果を踏まえながら、新大綱のもとで「とも補償」がどのような影響を受け、またどのような形で存続あるいは変質するののかについて検討し、今後推進される米生産調整や水田農業構造改革に果たす「とも補償」の役割について分析した。

「第5章 まとめ」では、以上の検討内容を総括し、新大綱で示された「自主的・選択的」手法のもとで、「とも補償」機能を発揮するために、必要な支援策を含めて検討・展望した。

「補論」では、新大綱で改めて示された水田農業構造改革路線から展望される助成対象を限定した「直接支払い」の導入に対して示唆を与えるために、2000年度から実施されている中山間地域等直接支払制度導入に対する地域の対応を検証し、今日実施されている「直接支払い」の果たしている役割と抱える問題点について考察した。

【研究結果の要約】

第1章 米生産調整政策の展開課程

米の生産調整政策は、以下の4期に分けられる。

第1期が、需給ギャップ解消のため、転作対応のいかんにかかわらず助成措置を講じた「緊急避難的稲作転換期」(1970～77年度)。第2期が、麦・大豆・飼料作物等の転作と稲作との収益格差を是正すべく手厚い助成措置を講じ、同時に地域ぐるみの転作へ加算措置を講じた「水田利用再編期」(78～86年度)。第3期が、生産調整関連予算額が大幅に削られ、助成金が基本額から加算額中心の構造に転換し、水田営農構造の改革が重視されるようになった「水田農業構造政策推進期」(87～95年度)。第4期が、食糧法下における生産調整目標達成のために「とも補償」を制度化し、麦・大豆・飼料作物等の本作物を目指した「水田農業経営確立期」(96～03年度)である。

以上のように生産調整政策は、単なる米の減産を目的とした緊急避難的なものから、徐々に米以外の作物への転換、さらには水田農業の構造改革の推進を重視する方向へと、その性格を変えてきた。この過程で、助成対象も、転作定着や水田農業経営の確立に資する取り組みに特化するようになった。

ただ、こうした一連の取り組みは、あくまで米需給の均衡化に向けて生産調

整目標を達成することが大前提であった。このため、助成金というアメやペナルティ措置というムチが併用された。これに生産現場で対応すべく自然発生的に仕組みられたのが、「とも補償」であった。その後、「とも補償」は、生産調整政策の展開過程で次第に政策的な支援の対象となり、最後は転作助成金体系に「全国とも補償」として組み込まれ、制度化された。

第2章 政策展開に果たした「とも補償」の機能

「とも補償」はその成立時期によって、以下の3段階に分けられる。

第1段階が自然発生段階の「とも補償」であり、政策的支援措置がなかった時期に生じた「とも補償」である。これは第1章で述べた「緊急避難的稲作転換期」と重なる。第2段階が政策支援段階の「とも補償」である。例えば、計画加算、地域営農加算等の支援措置がなされた段階で、これは「水田利用再編期」及び「水田農業構造政策推進期」にまたがる。第3段階が制度化段階の「とも補償」であり、「とも補償」が生産調整政策に取り込まれた段階である。これは「水田農業経営確立期」に重なる。

自然発生段階の「とも補償」は緊急避難的対応だったにせよ「一定地域内での合意形成」、「稲作・転作間所得格差」、「相互扶助的社會システム」等を背景に成立した。そうした「とも補償」が政策支援段階に入り、助成措置やペナルティ措置も絡み、広範に展開するようになった。この時期はちょうど構造改革路線に重なっていたこともあり、「とも補償」の実施はまがりなりにも構造政策的に作用した。また、「とも補償」の範囲も拡大する傾向が見られ、市町村単位の取組が多くなる。「とも補償」の成立・展開を支援する市町村や農協の役割も徐々に増してきた。

制度化段階に入ると「とも補償」実施の政策目的が一転し、生産調整目標の達成の一手段として「とも補償」が位置づけられ、これに伴い、多くの「とも補償」が成立の運びとなった。とはいえ、「全国とも補償」の登場によって、目標達成のみを目指した「とも補償」の必要性は薄れ、助成措置に乗せられて実施された「場当たりの」な「とも補償」の多くは崩壊の憂き目にあった。一方で、目的意識的に地域で取り組まれてきた「とも補償」は残る傾向にあった。その多くは農協が推進役となっており、農協（及び市町村）を中心とした目的意識的にシステム化された「とも補償」であった。

以上をまとめたものが表1である。この図から示唆されることは、「とも補償」といっても様々なタイプがあることである。自然発生段階、政策支援段階、制度化段階それぞれで成立条件も目的も異なっている。差異が生じる要因としては、助成措置等の政策的関与の有無があり、とりわけ助成対象としての「とも補償」実施に構造改革的性格が付与されているか否かが大きく関わる。

表1 生産調整政策と「とも補償」の関連性

	1970	1978	1987	1996	1998	2003
生産調整政策		緊急避難的 稲作転換期	水田利用 再編期	水田農業構造 政策推進期	水田農業経営 確立期	
主な狙い		・米過剰解消	・米過剰解消 ・転作推進	・米過剰解消 ・転作推進 ・構造改革推進	・米過剰解消 ・構造改革推進 ・低自給率作物生産振興	
「とも補償」		自然発生段階	政策支援段階		制度化段階	
目的	目標達成	○	○		○	○
	転作定着	△	○		×	○
成立(継続)条件		①地域内合意 形成 ②稲作・転作間 所得格差 ③相互扶助的 社会システム	①②③+④助成措置		①②③④	①②③④ + ⑤農協・行政 等の主体的 関与
成立数		点的存在	広範に普及		さらに普及	ほぼ半減

註:「目的」とは、各段階において一般的に実施されていると考えられる「とも補償」の実施目的である。「○」「△」「×」は順に重視している度合いを示す。

出所:筆者作成。

第3章 とも補償の実態分析

皆瀬村の自然発生段階の「とも補償」の事例分析からは、条件不利地域といういわば限界地帯における個別型転作における「とも補償」の役割が示された。すなわち、耕境の後退をスムーズに押し進めるという点である。稲作に不向きな耕地を転作地にすることで、稲作所得の減少をできるだけくい止める。それが集落全体の利益になるという考え方であった。逆に平場稲作地域である高生産力地帯である米山町、石巻市の分析からは、様々な問題を抱えていたにせよ、「とも補償」は単なる円滑な生産調整の実施だけではなく、転作田団地化や担い手への転作田集積といった役割を発揮していた。以上をまとめたものが表2である。

三つの事例に共通していたのは、徐々に稲作所得は下がっているにせよ、未だに稲作所得と転作所得との間に格差が存在すること、そして「とも補償」を行政なり農協なりが主導的に取り組んでいたことである。皆瀬村では行政が集落ぐるみでの「とも補償」に対して助成措置を講じていた。米山町、石巻市の事例では「とも補償」拠出金額を高めを設定することで、余剰金を生み出し、それを生産調整推進にかかる費用に充てるといった、地域独自の取組に「とも補償」を活用していた。既存の「相互扶助的社会システム」は昔に比べれば弱

表2 各地域の「とも補償」の取組

	秋田県皆瀬村	宮城県米山町	宮城県石巻市
類型	自然発生段階	政策支援段階	政策支援段階
地域特性	山間条件不利地域	平地稲作地域	平地稲作地域
主な転作形態	個別転作	集団転作	集団転作
「とも補償」成立時期	1970年	1979年	1978年
「とも補償」成立契機	行政主導	行政主導	農協の働きかけ
「とも補償」の調整範囲	集落内調整型	町内調整型	市内調整型
「とも補償」の機能	・円滑な生産調整	・円滑な生産調整	・円滑な生産調整
	・スムーズな耕境後退	・転作田団地化, 担い手への利用集積	・転作田団地化, 担い手への利用集積
独自の取組	・「とも補償」への助成措置	・国の「とも補償」助成金を転作田団地に交付	・「とも補償」基金から様々な用途へ支出(～1995年)
	・集落単位の目標達成への助成措置	・「とも補償」拠出金と交付金の差額を生産調整関連経費に用	・「とも補償」拠出金と交付金の差額を生産調整関連経費に用(1996年～)
現状の問題点	・あくまで防衛的対応で転作定着へ結びついていない	・かつてのブロックローテーション転作への復帰が困難	・土地利用調整に伴う合意形成が困難
		・個別転作への意識が強い	

出所:筆者作成.

体化しており、「一定地域内での合意形成」を促す力学も弱まっているにせよ、行政なり農協なりが目的意識的に「とも補償」に関わることで、「とも補償」の必要性は薄れずに、存続することが示唆された。

第4章 新たな米政策改革大綱下における「とも補償」

新大綱は「納得の上での生産調整への自主的参加」を基本的内容としており、そのもとで、水田農業構造改革を一層進めようとしている。「とも補償」への政策的関与はなくなったものの、構造改革を推進するためには地域内での合意形成が不可欠であり、農家の集団転作への意向が強い状況を踏まえても、地域では「とも補償」を再編する必要があった。新大綱下において米価下落が防止される保証もなく、また転作定着が未だ達成されていない状況において、農家間・地域内で所得格差を是正し、スムーズに水田利用合理化を進める「とも補償」の必要性は未だ失われていない。

とはいえ、自然発生段階の「とも補償」の成立要因がなくなりつつある今日、これまでとは異なった論理で「とも補償」を仕組む必要があることが示唆され

た。つまり、「強制力」から「地域レベルの自発的共生力」、「一定地域内の合意形成機能」から「ビジョンに基づく」JA等による説得機能、「稲作・転作間所得格差」から「複合的担い手の育成や一括利用権設定による所得格差の緩和・解消」、「相互扶助的社会システム」から「機能的役割分担システム」といったように、既存の「とも補償」の成立要因・目的の転換を図り、水田農業の構造改革を誘導するために、地域レベルの「とも補償」を再編し、活用することが、今後課せられた課題となる。

第5章 まとめ

本章では、以上の分析結果に基づいて、本論文の課題を明らかにした。

(1) 生産調整政策の展開過程において「とも補償」が果たしてきた機能

生産調整政策は、単なる米の減産を目的とした緊急避難的なものから、徐々に米以外の作物への転換、さらには水田農業の構造改革の推進を重視する方向へと、その性格を変えてきた経緯があり、「とも補償」は生産調整政策が進展するにつれて「自然発生段階」から「政策支援段階」さらに「制度化段階」へと新たな段階に移行していった。その過程で「とも補償」も単なる生産調整実施の手段から、転作田団地化、集団転作のために必要なツールとして機能することとなり、目的意識的に「とも補償」を地域農業再編のために活用する地域もでてきた。ただし、「制度化段階」における「全国とも補償」の登場によって、目標達成のみを目指した「とも補償」の必要性は薄れ、助成措置に乗せられて実施された「場当たりの」な「とも補償」の多くは崩壊した。その中でも目的意識的にシステム化された「とも補償」が今日まで存続している。

(2) 「とも補償」が、新大綱における「自主的・選択的」手法のもとで機能しうる条件

「とも補償」への政策的関与がなくなった新大綱のもとでも、構造改革を推進するためには地域内での合意形成が不可欠であり、農家の集団転作への意向が強い状況を踏まえても、地域で「とも補償」を機能させる必要があった。そのためには、今までとは異なった仕掛けによる「とも補償」再編が必要であり、「強制力」から「地域レベルの自発的共生力」、「一定地域内の合意形成機能」から「ビジョンに基づく」JA等による説得機能、「稲作・転作間所得格差」から「複合的担い手の育成や一括利用権設定による所得格差の緩和・解消」、「相互扶助的社会システム」から「機能的役割分担システム」といった、いわば、「棲み分けの論理」に立ちながらも水田農業構造改革に自主的・機能的に運営できる「とも補償」が必要とされる。「とも補償」が機能するためにいかなる条件が必要かといえ、自主的参加が促されるよう、「とも補償」を仕組む側が「とも補償」の実施根拠と参加メリットを明確に打ち出す必要がある。「とも補償」を地域農業のビジョンを達成するための戦略として設定すること

が重要であり、そのビジョンに依って立つ地域農業の共通理念を明確化することが不可欠となる。

(3) 「とも補償」の成立条件に照らした支援策

さしあたり一定の面積用件をクリアした「とも補償」による転作団地に水田農業構造改革加算金（仮称）を設けるといったことが考えられる。国家の「強制力」に代わって、自発的な転作団地の形成を促す経済的なインセンティブが必要だと思われるからである。加えて、地域農業を牽引するであろう農協や市町村行政が、自主的に「とも補償」を活用して水田農業構造改革の推進力を身につける必要がある。新大綱で示された産地づくり対策等、農協や行政そして地域がその力量を試されることになるからである。

補論

中山間地域等直接支払制度の実態分析によれば、多くの地域では、できるだけ多くの農家が交付金を受け取れるような対応を採っていた。交付金は集落全体の利益に資する限りで傾斜的に配分・利用され、構成員個々の「私益」、集落の「共益」を考慮した制度運用となっていた。それにより「5年間の農地維持管理」という当初の制度目的は達成されると考えられたが、新たな「農地管理主体」を育成・新規参入させるといった資金運用はほとんど見られず、中山間地域の多面的機能を持続的・長期的に維持することができるかという点では疑問が残った。

以上の結果より、今後水田農業において助成対象を限定した「直接支払い」を実施しても有効に機能しないことが示唆された。本論で分析対象にした「とも補償」にせよ、新大綱で示された「産地づくり対策」にせよ、地域内合意形成のため農家をできるだけ多く巻き込むことが必要であり、そのためには、一部農家のみを助成対象とした「選別」的構造政策ではなく、全ての農家がなんらかの恩恵を受ける「共生」的構造政策を推進せざるをえないからである。むしろ、対象「行為」を限定したり、「結果責任」を連動させる「直接支払い」の方が、遠回りとはいえ構造改革推進には効果的であろう。

「直接支払い」も「産地づくり対策」も同じ「交付金」であり、その用途に関しては自由裁量に任されている部分が大きく、長期的視野に立った運用が求められる点では共通している。それを可能とするには、これまで地域で目的意識的に取り組まれてきた「とも補償」の推進・調整役として機能してきた行政・農協等が、将来ビジョンを示しつつ、国に代わる内発的な「強制力」を発揮しながら、地域をマネージしていくことが必要となる。

論文審査結果要旨

本論文は、米の生産調整問題について取り上げ、これまでの生産調整の実施に大きな役割を果たしてきた「とも補償」の機能に焦点を当てて詳細に検討・分析したものである。「とも補償」は、いわゆる「ムラ規制」にリンクする形で仕組まれた経済的調整措置であり、農家間・地域内での生産調整目標面積の調整・達成に効果を発揮してきた。「新たな米政策改革大綱」(新大綱)にもとづいて2004年度から実施される「自主的・選択的」生産調整においても、「とも補償」の重要性はますます高まると思われる。

しかしながら、「とも補償」に視点を当てた生産調整問題の総括的・体系的研究は、既往の研究では、ほとんど行われてこなかった。さらに、「自主的・選択的」手法のもとで「とも補償」がこれまで果たしてきたような機能を発揮しうるか、発揮するとすればその条件は何かについて分析した研究は、皆無である。本論文は、米生産調整問題研究の空白領域を埋める数少ない研究の一つであり、研究成果の概要は以下の通りである。

第1に、生産調整政策は、単なる米の減産を目的とした緊急避難的なものから、徐々に米以外の作物への転換、さらには水田農業の構造改革の推進を重視する方向へと、その性格を変えてきた経緯があり、「とも補償」は生産調整政策が進展するにつれて「自然発生段階」から「政策支援段階」さらに「制度化段階」へと新たな段階に移行したことを明らかにした。

第2に、以上の過程で、「一定地域内での合意形成」、「稲作・転作間所得格差」、「相互扶助的的社会システム」等を要因に成立した「とも補償」が、助成措置やペナルティ措置、農協・市町村の支援等を背景に、広範に展開するようになり、単なる生産調整実施の手段から、転作田団地化、集団転作の必要なツールとして機能することとなったこと、しかし、「制度化段階」における「全国とも補償」の登場によって、目標達成のみを目指した「場当たりの」な「とも補償」の多くが崩壊し、目的意識的にシステム化された「とも補償」が存続していること、を明らかにした。

第3に、「とも補償」への政策的関与がなくなった新大綱のもとでも、構造改革を推進するためには地域内の土地利用調整をめぐる合意形成が不可欠なこと、農家の集団転作への意向が相変わらず強いことなどから、今後とも自主的調整措置として「とも補償」を仕組まざるを得ないこと、を明らかにした。しかしそのためには、今までとは異なる「とも補償」の仕組みが不可欠であるとして、「棲み分けの論理」による「とも補償」の新たな再編方向を掲示した。

第4に、一定の面積要件をクリアした「とも補償」による転作団地編成に対する助成措置「水田農業構造改革加算金(仮称)」の設置の必要性や、地域農業を牽引するであろう農協や市町村行政が、自主的に「とも補償」を活用して水田農業構造改革の推進力を身につける必要があること等、今後留意すべき政策課題を提案した。

第5に、補論における中山間地域等直接支払制度の実態分析を通して、一部農家のみを助成対象とする「選別」的「直接支払い」は機能せず、全ての農家がなんらかの恩恵を受ける「共生」的構造政策を推進せざるを得ないことを指摘した。それを踏まえ、助成対象者を限定するよりも、対象「行為」を限定したり、「結果責任」を連動させる「直接支払い」が、今後構造改革を推進する上で有効に機能する可能性が高いことが示唆された。

以上のように本論文は、「とも補償」の分析を通じて、米生産調整政策の展開過程を総括的に検証し、その特徴と問題点を明らかにし、今後の米生産調整や水田農業構造改革の展開に対して貴重な示唆を与えた。よって審査員一同は、本論文の著者に対して博士(農学)の学位を授与するに値するものと判定した。