

2017 年度

学士論文

2000年代の農政改革はなぜ不十分であったのか
—農協の支持政党と農業コーポラティズムに焦点を当てた
農業政策決定過程の研究—

一橋大学社会学部

4114175Z

長谷川 皓己

田中拓道ゼミナール

<目次>

序章 問題の所在と本研究の内容 p.4

第1節 問題の所在 p.4

第2節 本研究の内容 p.6

第3節 本稿の構成 p.6

第1章 理論と先行研究の整理 p.7

第1節 戦後日本の政策決定システム p.7

(1) 55年体制成立から小泉政権以前まで p.7

(2) 小泉政権 p.9

(3) ポスト小泉政権 p.10

(4) 民主党政権 p.10

(5) 第2次～第4次安倍政権 p.11

第2節 利益団体と農業協同組合 (JA) p.12

第3節 戦後から小泉政権以前までの日本のコメ政策の概要 p.13

(1) 終戦後から1980年代までのコメ政策 p.14

(2) 1990年代から小泉政権以前までのコメ政策 p.15

第4節 小泉政権から第4次安倍政権までの農政改革に対する先行研究 p.16

第5節 先行研究のまとめ・課題とリサーチクエスチョン p.17

第6節 仮説展開の枠組み p.18

(1) 農協の集票力 p.18

(2) 農業コーポラティズム p.19

第7節 仮説の提示と仮説検証の方法 p.19

第2章 小泉政権における事例分析 p.21

第1節 小泉政権期における農協の支持政党 p.21

第2節 小泉政権のコメ政策と政策決定過程 p.22

第3節 小括 p.26

第3章 ポスト小泉政権における事例分析 p.28

第1節 ポスト小泉政権期における農協の支持政党 p.28

第2節 ポスト小泉政権のコメ政策と政策決定過程 p.29

第3節 小括 p.31

第4章 民主党政権における事例分析 p.33

第1節 民主党政権期における農協の支持政党 p.33

第2節 民主党政権のコメ政策と政策決定過程 p.34

第3節 小括 p.37

第5章 第2次～第4次安倍政権における事例分析 p.38

第1節 第2次～第4次安倍政権期における農協の支持政党 p.38

第2節 第2次～第4次安倍政権のコメ政策と政策決定過程 p.39

第3節 小括 p.40

終章 本研究の結論と課題 p.42

第1節 本研究のまとめと結論 p.42

第2節 本研究の課題 p.43

参考文献 p.45

序章 問題の所在と本研究の内容

○第1節：問題の所在

近年、我が国では農業の衰退が指摘され続けている。メディアや書籍では農家の高齢化や跡取り不足、手入れが行き届かず荒れ果てた田畑などの問題が度々取り上げられ、人々の関心を呼んでいる。農業の衰退は統計データからも読み取れる。農林水産省の『農林業センサス』によれば、日本の農業産出額は1985年には全国で1兆6295億円であったが、2015年には8兆7927億円にまで縮小している。農家戸数においては、1985年に422万8738戸あった農家は2015年には215万5082戸とおよそ半分に減少した。一方で、耕地面積が1985年の537万9000ヘクタールから2015年には449万6000ヘクタールに大幅に減少しており、耕地の集約化は進んでいない。耕地の有効利用の度合いを示す耕地利用率も、2015年には91.8%と1985年の105.1%から大きく低下している¹。また、農業就業人口における65歳以上の高齢者の割合は63.5%と6割を超え、農家の高齢化は著しい。このように、日本の農業には農業の産業規模の縮小、農地集約化の遅れ、有効利用されない耕地、農家の激しい高齢化といった問題が生じている。

農業の衰退は農業が主な産業である地方の農村部、特に山間部や離島の集落の過疎化を進め、地方の活力を奪いかねない。したがって日本における農業の衰退を抑えることは急務である。また、近年注目されている「食料安全保障 (Food Security)」の観点からも、農業の衰退は望ましいことではないとされている。日本において「食料安全保障」という単語は「国内食料供給の維持・向上と輸入食料の安定確保」(大賀 2014:19) という意味で使用されているが、世界人口の増加による食料需要の増大や紛争等によるシーレーンの途絶など、様々な要因により輸入食料の安定的な供給が困難になるリスクが存在する(大賀 2014:19-20)。そのため多くの食料を海外からの輸入に頼っている日本としては国内に信頼できる食料供給源を確保する必要があるが、国内の食料供給量の減少を招く農業の衰退はそれに逆らうものとなる。

政府は1990年代以降、農業の衰退に歯止めをかけるため食糧管理法や農業基本法の廃止、食料・農業・農村基本法の制定をはじめとして様々な政策を行ってきた。最近では第2次～第4次安倍晋三内閣における農政改革の論議が記憶に新しい。安倍は農業をアベノミクス第3の矢にあたる「成長産業」とし、TPP 参加やいわゆる「減反政策」の廃止、

¹耕地利用率とは耕地面積を「100」とした作付(栽培)延べ面積の割合である。北海道で麦類の後作として飼肥料作物をすき込む輪作を行う耕地、九州で豆類の裏作として麦類などの作付けをする年二作体系の耕地、沖縄で水稻の二期作を行う水田があるなどの影響で100%を超えることもあり得る(『農業協同組合新聞』2008年12月8日)。

農協²・農地委員会の改革・規制緩和を目指して従来よりも踏み込んだ形で農業政策を進めようとしている。2017年10月の第48回衆議院議員選挙においても、自由民主党と公明党が「農業者の所得向上」を掲げて農政改革の継続を訴え、希望の党や日本維新の会が農業補助金の廃止や農業改革などで大胆な農政転換を打ち出す一方、共産党・立憲民主党・社会民主党の3党は所得補償制度を柱に据えて農家の安全網構築を重視した公約を発表するなど（『日本農業新聞』2017年10月12日）、農業政策は近年の日本政治において一定の関心事となっている。

このように農業政策が政治の場において関心を集め新しい農業政策が多く打ち出され実行されているものの、統計データが示すように農業の衰退には依然として歯止めがかかっていない。日本の農業の衰退について大きな原因と言われるのが、農業に対する保護規制政策、特にいわゆる「減反政策」を中心とするコメ政策である。戦後日本では農家に対し手厚い保護と生産の規制を普遍主義的に行ってきた。こうした保護政策の結果、意欲が低く生産コストの高い零細な兼業農家も農業を継続することが可能になり、意欲のある専業農家が農地の集約により生産コストを下げ収益をあげることが難しくなると言われている。また、生産に対する規制は農家が自由な経営を行うことへの障害となっているとの声も大きい。

日本の農業の衰退に歯止めをかけるには一体どうしたら良いのか。考えられる方法としては、上記で述べたような農業分野における保護規制政策を撤廃し、市場原理を大幅に取り入れ競争を促すというものが挙げられる。市場競争によって生産性の高い農家を創出する方法である。本間³は日本の農業の発展の方策として、コメの生産調整と転作補助金を廃止し小規模兼業農家を農業から退出させ、農地を集積して低コストで生産を行うことのできる経営体を創出することを提案している（本間 2014: 212-214）。一方で、日本においては山間部等に存在する農地も多く、全ての農地が集約されることによって生産効率を上げられる訳ではない。さらに、小規模であっても生産意欲の高い農家が切り捨てられることへの反発も少なくない。したがって市場競争による農業の生産性の向上だけでなく、山間部の小規模農家や意欲の高い小規模農家に対する保護も一定程度必要である。つまり、生産意欲の低い農家については補助金を廃止し、生産意欲のある小規模農家に対しては集落営農³化などによって経営規模を拡大し生産効率を上げる制度を構築することである。集落営農の取り組みは既に全国の一部で実施されており、例として熊本県の農業生産法人「ネットワーク大津株式会社」は農地の集積や農業機械の一括管理などにより生産コストの削減に成功している（本間 2014: 176-178）。日本の農業の衰退に歯止めをかけるには、これ

²本研究における農協とは、全国農業協同組合中央会（JA 全中）を頂点とする JA グループに所属する農業協同組合を指す（神門 2006: 72-73）。

³農林水産省によれば、集落営農とは農業法人等により「集落を単位として、農業生産過程の全部又は一部について共同で取り組む組織」である（農林水産省『集落営農について』）。

らの政策を農政改革によって推進しなければならない。本研究ではこのような生産意欲の低い農家に対する支援や補助金を廃止するような農政改革を、支援や補助金の対象を全農家とする普遍主義的な農政改革と差別化する意味で、「選別主義的農政改革」と呼ぶ。後者についても、本研究では「普遍主義的農政改革」と呼び両者を区別する。これらの考え方を踏まえて、本稿ではどのように研究を行うのかその内容と意義について第2節で述べる。

○第2節：本研究の内容

本研究は農業と政治の繋がりに着目し、日本の政策決定システムと利益団体としての農協という観点から、小泉政権から第4次安倍政権までの各政権で行われてきた国政選挙と農業政策の事例について分析する。その上で、2000年代に選別主義的農政改革が不十分であった原因を発見していく。農業政策の範囲は幅広いため、本研究では分析の対象を日本の農業政策の中心であるコメ政策に絞っている。また、内山(2010)及び竹中(2017)は日本の政策決定システムは2001年1月の中央省庁再編以降大きく変化したとしている。この時期はおおよそ小泉政権以降の時期と重なっているため、政策決定システムに焦点を当てる本研究では分析の対象とする政権を小泉政権から現在の第4次安倍政権までに絞っている。

先行研究を踏まえ、本研究はリサーチクエスチョンを「農村票の魅力が低下し、官邸主導のトップダウン型の政策決定システムを持つ政権が複数存在した2000年代においても、なぜ選別主義的農政改革が不十分なのか」とする。仮説については「①農協による支持政党の一本化と、②農業コーポラティズムの成立という要因が存在すると、農協が強い政治的影響力を持ち農協に便益を図る政策が行われる」と設定する。リサーチクエスチョン・仮説の設定の背景については第1章で詳しく述べる。

○第3節：本研究の構成

本研究では第1章で分析枠組みの設定と先行研究の整理を行う。第1章では、まず理論として日本の政策決定システムと利益団体としての農協の2つを説明した後、日本のコメ政策の歴史について述べる。次に小泉政権以降の農政改革の先行研究を紹介し、先行研究の課題とリサーチクエスチョンを提示する。その上で新しい分析枠組みを2つ紹介して仮説を展開し、仮説検証の方法を説明する。第2章から第5章では小泉政権、ポスト小泉政権、民主党政権、第2次～第4次安倍政権の各政権に対して事例分析を行う。終章では本研究の内容をまとめて結論を導き、最後に本研究の課題を述べる。

第1章 理論と先行研究の整理

この章では、事例分析に用いる理論と先行研究の整理を行う。まず第1節と第2節でそれぞれ戦後日本の政策決定システム及び利益団体としての農業協同組合という事例分析に用いる理論を紹介する。第3節では戦後から小泉政権以前までにどのようなコメ政策が行われてきたのかを説明する。第4節では小泉政権から第4次安倍政権までに行われた農政改革に対する先行研究を紹介する。第5節では第4節で整理した先行研究をまとめてその課題を発見し、リサーチクエスチョンを提示する。第6節では仮説を展開する上で必要な2つの新しい分析枠組みを説明する。第7節では第6節の分析枠組みを用いて仮説を展開し、第2章以降でどのように仮説を証明していくか説明する。

○第1節：戦後日本の政策決定システム

この節では事例分析に用いる理論として、戦後から第二次安倍政権までの日本の政策決定システムの概要とその変化を説明する。戦後日本の政策決定システムは①55年体制の成立から小泉政権以前まで、②小泉政権、③ポスト小泉政権、④民主党政権、⑤第2次～第4次安倍政権の5つの時期に分けられる。以下ではそれぞれの時期の政策決定システムの概要について説明する。

(1) 55年体制成立から小泉政権以前まで

1955年に日本自由党と日本民主党が保守合同を果たして自由民主党（自民党）が誕生し、日本社会党（社会党）も分裂していた左派と右派が統一を果たすと、自由民主党が優越政党として政権を担い社会党が野党第1党としてそれに対峙する55年体制が成立した。この55年体制は1993年に宮澤喜一政権が崩壊し日本新党など非自民・非共産の8党連立政権である細川護熙内閣が誕生するまで続くことになる。この約40年の間に自民党は様々な政策決定の仕組みを制度化し、ボトムアップ型の政策決定システムを作り上げた。内山によれば、安定的に自民党が与党であり社会党が野党第1党であり続ける政党システムとしての55年体制は1993年に終焉したが、55年体制下で成立した基本的な政策決定システムは小泉政権が誕生するまで継続したという（内山 2010: 2）。本研究ではこの政策決定システムを「55年体制システム」と呼ぶ。

55年体制システムにおいて重要なのが自民党という党の組織である。長年与党の座にっていた自民党の組織構造は55年体制システムに大きく関与している。したがって自民党の組織構造の特徴を捉える必要がある。まず自民党の役職と組織について以下で述べる（飯尾 2007: 83-84）。自民党の重要な役職は幹事長・総務会長・政務調査会長の党三役と呼ばれる役職だった。幹事長は選挙時の候補者の選定や政治資金の分配など、党運営の全般を担っている。総務会は党務全般にわたって審議する機関であり、自民党の日常的な

最高意思決定機関である。また、総務会決定は自民党議員を拘束するために必要であり、「自民党意思決定に関する最後の関門」となっている。政務調査会は自民党内での与党政策活動の中心となっている。政務調査会は総会である政調審議会と部会、調査会の3つからなり、このうち部会は農林部会、外交部会など省庁別に構成され関連省庁の政策を扱っている。部会は若手から中堅議員の務める部会長によって運営され、部会の所属は決まっているものの課題に応じて議員は自由に出入りできる。

このような自民党の組織構造の中で、「事前審査制度」と呼ばれる与党による法案審査の慣行が機能していた。官僚から提出された政策案を審査して修正を加え、国会でほぼ可決される与党提出法案の最終決定を行う事前審査制度は、55年体制システムの肝と言える制度である。以下では事前審査制度による法案審議の手順を見ていく(飯尾 2007: 84-87)。まず所轄省庁の官僚が法律改正などの作業が必要だと判断すると、省内の意思を固め関係省庁間との調整を行う。この時有力な族議員には官僚から検討の概要が伝えられる。法案の骨子や要綱といった法案の原案が出来上がると、政務調査会で部会が開催される。ここでは関係省庁の担当者が出席し、与党議員に対して説明・説得が行われる。与党議員から様々な疑問点や内容についての注文が出されるが、異論が強い場合でも部会長に決定を「一任」という形で方針が決定される場合がある。この時反対が強かった議員に対しては、別の機会に配慮がなされることで利害が調整される。法案の原案が部会を通過すると、続いて政務調査会の総会である政調審議会にかけられる。部会は同時並行で多数開催されており、議員が出席できる部会の数には限りがあるため、法案に関心のある議員は政調審議会でも改めて議論に参加できるようになっている。政調審議会を通過すると法案は総務会にかけられる。総務会には通常総務会長の他に幹事長と政務調査会長も出席し、総務会での決定は自民党の意思決定とされている。ここでも総務である与党議員から反対表明や指摘がなされることがあり、場合によっては法案を修正することで決定がなされる。総務会で決定された法案には与党議員に対し党議拘束がかけられ、国会での法案成立はほぼ保証されたものとなる。つまり、法案の原案は自民党内の組織で複数回審議にかけられ、国会に提出される。事前審査制度など自民党内組織での意思決定に特徴的なのは、合議による党内での合意形成に重点が置かれている点である。議論のどの段階においても、与党議員は反対や指摘を表明することができる。

このような事前審査制度は族議員の政治的影響力の源泉となっていた。族議員の定義は様々だが、「特定の政策分野に専門的に関心を持ち、関連する省庁や利益団体と深いつながりがあり、専門分野の政策決定に大きな影響力を与える与党議員」を族議員と指すことが多い(飯尾 2007: 95-96)。事前審査制度上では官僚は与党議員に政策を認めてもらわなければ立法にこぎつけるのが難しくなる。したがって実際に部会等で審議される前にも、官僚は議員会館などにある族議員の事務所を訪れ政策の説明を行うことで調整を行い、時には政策案に修正を加えた(飯尾 2007: 93)。つまり、関連省庁の官僚による事前調整と自民党の事前審査制度という2つの政策決定に関与する方法を族議員は持っていたのである。

さらに、族議員に大きな影響力を持っていたのが利益団体である。第2節で詳しく説明するが、利益団体は集票力などの資源と引き換えに政治家を通じて政策決定に大きな影響力を行使することができた。

以上のように、55年体制システム下では事前審査制度を中核として、族議員と利益団体が政策決定に大きな影響力を持っていた。族議員と官僚、利益団体の深いつながりは官邸主導の日本型「鉄のトライアングル」を生み出し、その政策分野において巨大な政治力を保持することとなった（飯尾 2010: 96）。農業分野の場合、それは農林族議員、農水省、農協の「農政トライアングル」として存在していた。

（2）小泉政権

2001年に誕生した小泉純一郎内閣は政策決定システムに大きな変化をもたらすことになった。小泉は55年体制システムのボトムアップ型の政策決定システムに代えて、官邸主導によるトップダウン型の政策決定の導入を目指した。すなわち省庁の官僚に対する首相の指導権を確保した上で、族議員を政策決定システムから排除しようとしたのである。小泉が政策決定システムの転換を目指した理由として、小泉が進める郵政民営化や規制緩和などの構造改革は族議員や利益団体の既得権益に反するものが多かったことが挙げられる。政策決定システムの転換は小泉の構造改革にとって不可欠であった（内山 2010: 10-11）。

小泉が導入した政策決定システムには2つの特徴があった。第一に、首相もしくはその周辺が各省庁に明確に指示を出し、官僚に指示を実行させる方式を重視した。55年体制システムの下では首相の役割は批准や仲裁など受動的なものであったが、小泉は首相の役割をより能動的・積極的なものとした。省庁間で対立が発生した際には、従来のようなコンセンサス重視の裁定ではなく、しばしば小泉個人の判断が重視された決定がなされた（内山 2010: 11）。第二に、小泉は政策決定を内閣周辺に一元化しようとした。主たる例が内閣府に設置された「経済財政諮問会議」である。経済財政諮問会議は前の森喜朗内閣末期に初めて開かれたが、小泉政権で本格始動した。小泉は構造改革を進める手段として経済財政諮問会議を重視し、在任中は欠かさず出席して議長を務めた。実質的な運営については小泉がバックアップした竹中平蔵経済財政担当大臣が主導権を握っていたが、会議での決定事項はそのまま閣議決定に回された。したがって経済財政諮問会議は経済財政政策に関する事実上の決定機関の役割を果たしていた（中北 2017: 105）。一方で、族議員の政治的影響力の源泉となっている事前審査制度は軽視された⁴（内山 2010: 11）。このような官邸主導のトップダウン型の政策決定が行うことのできた背景として、内山は55年体制の崩壊以後行われてきた選挙制度などの政治改革と中央省庁改革、及び世論の高い支持など小

⁴小泉は当初事前審査制度の廃止を目指していたが、後に官邸主導のために無理をして事前審査制度を廃止する必要はないと判断し、事前審査制度は温存されることになった（中北 2017: 106-113）。

泉の属人的資源を挙げている（内山 2010: 11-14）。

（3）ポスト小泉政権

小泉政権では官邸主導のトップダウン型の政策決定を行うために必要な制度的資源が整えられた。続くポスト小泉政権も小泉政権から構造改革路線を引き継いでいたのだが、ポスト小泉政権ではこの制度的資源を上手く使いこなすことができなかった。例として、第1次安倍内閣では道路特定財源問題に関してトップダウン型の政策決定を行うことができず、自党内の反発に会い族議員との妥協を強いられている（内山 2010: 14）。ポスト安倍政権では小泉政権のような世論の高い支持率はなく、属人的資源が乏しかったことが失敗の一因とされている（内山 2010: 14-15）。

（4）民主党政権

2009年の政権交代後発足した鳩山内閣は「政治主導」や「政策決定の一元化」を掲げ、官邸主導のトップダウン型の政策決定システムの構築を目指し改革を行った。第一に、鳩山内閣では政策決定の内閣への一元化のために政務調査会と各省の政策を審議していた部門会議を廃止し、代わりとして各省に「政策会議」を設けた。政府外の民主党議員はこの会議で意見を述べることは許されず、自民党の政務調査会のような与党議員による事前審査を行うことができなかった。また、官邸主導の拠点として内閣官房に「国家戦略室」を設置し、従来の経済財政諮問会議は事実上機能を停止することとなった（内山 2010: 15）。第二に、「脱官僚」方針から民主党の政務三役（大臣・副大臣・政務官）が政策決定に大きな力を持つようになった。自民党政権では各省の副大臣と大臣政務官は実質的な仕事に関与せず大臣と連携することもほとんどなかったが、鳩山内閣では各省の政務三役が実質的な仕事を行うチームとして官僚に対し優位に立っていた（伊藤 2014:19）。第三に、鳩山は「政治主導」を実現するため事務次官等会議を廃止し、各省次官の記者会見を禁止した。省庁間をまたがる課題については「閣僚委員会」を設置し政治家による調整が行われた（内山 2010: 15）。鳩山内閣の特徴として小沢幹事長が大きな影響力を持っていたことも挙げられる。小沢は自民党型の利益誘導政治は政官民の癒着を招くと批判し、各種団体や地方自治体からの予算と税に関係した陳情を幹事長室に一元化した。さらに小沢は自民党時代の政官民の癒着を排除するために予算・交付金配分外しなどによって、日本医師会や農協など自民党寄りの業界団体の自民党からの離反を促した。官邸が行うべき各省庁間の調整にも小沢は乗り出しており、2010年度予算編成の決着は小沢の力量の結果とも言えた（伊藤 2014: 17-18）。

しかし、これらの鳩山内閣の政策決定システムは次第に綻んでいった。政務調査会の廃止は党内の若手議員を中心に「政策決定に関与できない」という不満を増大させ、菅内閣では政務調査会が復活することとなった。国家戦略室は法律上の権限が与えられていなかったため外交や予算編成における司令塔の役割を果たせなくなり、菅内閣では首相の助言

機関に格下げされた。政官関係に関しても、政務三役と各省庁の間の情報共有が上手く行われず、民主党側の知識・経験不足もあり作業の停滞が発生したため、菅内閣では官僚との協力方針を打ち出し政官関係の修復を図った。野田内閣では政策形成における官僚への依存を強めた。事務次官会議も菅内閣と野田内閣で復活した。また、幹事長の小沢が強い影響力を持ったことは「政策決定システムの二元化」という事態を招いたため、菅内閣では「脱小沢」を掲げて小沢の影響力を大きく削いだ（伊藤 2014: 18-19,25-32,39-40）。菅内閣以降、官邸主導のトップダウン型の政策決定システムの傾向は徐々に希薄化したのである。

（５）第２次～第４次安倍政権

第２次～第４次安倍政権は小泉政権と同じく、首相が政策決定でリーダーシップを発揮する官邸主導を実現しているとされる。第２次～第４次安倍政権で官邸主導が実現できている背景として、政権が高い支持率を保ち国政選挙でも連戦連勝していることが挙げられる。また、政府と自民党にそれぞれ官邸主導を支える仕組みが存在していることが官邸主導を実現している。

内閣では民主党政権で停止されていた経済財政諮問会議が復活し、新たに「日本経済再生本部」及びその下部組織の「産業競争力会議」が設けられた。経済財政諮問会議と日本経済再生本部には役割分担が行われており、前者は経済財政などのマクロ政策を担当し、後者は企業の競争力強化などマイクロ政策を担当している。経済財政諮問会議と日本経済再生本部はいずれも首相を長としている。内閣ではこの他に、民主党政権で廃止されていた規制改革会議⁵が復活している。以上で述べた経済財政諮問会議、日本経済再生本部及び産業競争力会議、規制改革（推進）会議等の各政策会議が政策の基本計画を立案し閣議で決定されることによって、予算編成などの具体的な経済政策が立案される。つまり、第２次～第４次安倍政権では内閣とその周辺組織が政策決定において重要な役割を担っている。政権はさらに２０１４年に「内閣人事局」を設置した。従来中央省庁の幹部級の官僚人事は各省庁が独自に主導権を握ってきたが、内閣人事局が作成した推薦リストに基づき閣僚や首相が人事を決定するという方式に改められた。内閣人事局の設置によって、中央省庁の幹部人事に対して官邸の影響力が強まった（中北 2017: 113-115）。

自民党内では事前審査制度が温存され、官邸主導を円滑に行う道具として利用されるようになった。安倍は自民党の党則に基づき、政務調査会の部会や調査会とは別に総裁直属機関を多数設置している。特に内閣に政策会議が設けられるような首相肝いりの政策について総裁直属機関が設置されている例が多い。例えば、TPP 対応を担当する「外交・経済連携本部」や少子高齢化対応を担当する「一億総活躍推進本部」である。これらの総裁直属機関は党則上政策に関して最終的に政務調査会と総務会を通さなければならず、事前審査

⁵規制改革会議は２０１６年９月から規制改革推進会議へと組織変更された。

制度が迂回されるわけではない。しかし政府の重要政策の下請けを担うような機関が自民党内に設けられ官邸主導の政策を作成し、そこから事前審査制度のプロセスが開始されるという点で、官邸主導の一助となっていると言える。つまり、事前審査制度が官邸主導の補完的役割を担うようになったのである。これによって力を失いつつあった族議員はその政治的影響力をさらに弱めることとなった（中北 2017: 116-118）。

○第2節：利益団体と農業協同組合（JA）

この節では利益団体の定義と利益団体としての農業協同組合（JA）の特徴について述べる。

まず利益団体の定義について説明する。研究者によって様々な定義があるが、辻中の定義によれば利益団体⁶とは「政府の決定と執行に関心を持つ活動にたずさわる組織された人々の集合体」であり、「全ての利益団体は何らかの意味で政策決定に影響力を行使しようとする集団」⁷である（辻中 1988: 15-16）。政治が様々な集団に影響を与えるような現代政治においては、大部分の利益集団は利益団体（組織）を持ちその利益を実現しようと努める。同時に利益団体は政府の諸決定と執行に影響を与えようとしていわゆる圧力⁸団体の機能を果たしている（辻中 1988: 16）。では政府に圧力をかけ得る利益団体の政治的影響力のリソースは何であろうか。村松・伊藤・辻中は利益団体の主なリソースとして、組織の規模、財政（支出総額）、組織度（職員数・地方支部の数・機関紙の発行部数）、人的ネットワーク、指導者、団体の閉鎖度などを挙げている（村松・伊藤・辻中 1986: 29-38）。利益団体によって豊富なリソースの種類は異なるため、団体ごとにリソースを有効に活用するための独自の戦術を用いている（辻中 1988: 116）。農協をはじめとする農業団体はどのような戦術を用いているのか。村松・伊藤・辻中は他の産業と比べ農業は生産性が低く、農業団体は生じる不満足を政治によって補てんしようとするとした上で、農業団体は組織の規模の大きさをリソースとして有効活用していると述べている（村松・伊藤・辻中 1986: 255-256）。つまり、組織構成員の票と交換に政府からの便益を要求するのである。さらに、村松・伊藤・辻中は研究において「頂上団体」という言葉を用いる。頂上団体とは同じセクターの中でもヒエラルキーのトップに君臨する利益集団である。頂上団体は政府と諸利益の間の主な媒介者となり、セクターの利益の総体の代表として政府や官僚と接触や交渉を行う。したがって頂上団体は関係政策分野で最も大きな影響力を持つ（村松・伊藤・辻

⁶辻中は「団体」は「継続的かつ形式的な規則を有している組織」（辻中 1988: 15）であると説明している。

⁷辻中は「集団」は「組織化されているかいないかを問わず、特定の利益の共有が推定される人々の集まり」（辻中 1988: 15）であると説明している。

⁸辻中は「圧力」は「さまざまな方法による影響力の行使」（辻中 1988: 16）であると説明している。

中 1986: 243-244)。農協のヒエラルキーのトップに立つ全国農業協同組合中央会(JA 全中)は頂上団体に当てはまると言える。

次に利益団体である農業協同組合(JA)はどのような組織なのだろうか。農協の大きな特徴の1つは、JAという1つの集団に統一され組織化されていることである。農協の組織は全国組織であるJA全中を頂点として、都道府県レベル、市町村レベルの3つの層からなっている(マルガン 2013: 153)。他に大きな特徴として、組織が巨大であることが挙げられる。2016年末時点において、約443万人の農家からなる正組合員と約594万人の地方の非農家からなる准組合員を合わせた約1037万人が農協の組合員を構成しており、日本全国の約700地域の農協に所属している(農林水産省『農林水産基本データ集』)。農家の大多数が農協の組合員となっており、農協は農村地域の経済・社会を強く結びつけ大きな影響力を及ぼす存在である(マルガン 2013: 154)。また、農協は主要事業として金融・保険・農作物の販売・小売り・農業用品の供給を行っている。これらの事業から得られる総利益は約2兆円にもなり、全農作物の約半分が農協を通じて取引され、農業分野の全資金投入の3分の1以上を農協が扱っている(マルガン 2013: 154)。これらの特徴により、農協は農業分野の利益の正当な代表者たり得ているのである。農協は利益団体として全国農業者農政運動組織連盟(全国農政連)⁹という政治組織を持っており、各都道府県に農民政治連盟(農政連)を置いている。組合員数の多さと農家に対する動員力の高さから農協は自民党の大票田として機能しており、自民党も農村地域の票に依存した。農協や全国農政連、農政連は選挙において農協幹部や職員、組合員に協力を求めており、候補を推薦したり政治家の選挙活動を後方で支援したり政治資金の提供などを行っている(マルガン 2013: 156)。農協の支持母体となっているのは多数を占める小規模兼業農家であり、従って農協は小規模兼業農家を排除するような選別主義的農業政策には基本的に反対の姿勢を取っている(山下 2015: 96-97)。

以上のように、利益団体としての農業協同組合(JA)は大きな政治的影響力を保持していたのである。

○第3節：戦後から小泉政権以前までの日本のコメ政策の概要

この節では終戦後から小泉政権以前までに行われてきた日本のコメ政策の概要を述べる。小泉政権以降については第2章以降で扱う。

終戦後から小泉政権以前までの日本のコメ政策の歴史は主に2つの時期に分けられる。1つ目の時期は、終戦後から1980年代までの時期である。この時期の農業政策は農業に対し保護と規制が同時に行われており、農業基本法が制定され食糧管理制度やコメの生産調整制度が確立した。2つ目の時期は、1990年代から小泉政権以前までの時期であ

⁹ 2006年3月以前は全国農業者農政運動組織協議会(全国農政協)という名称の組織だった(城下 2016: 93)。

る。この時期は各国で新自由主義的政策の広まりやグローバル化の進展が起こった時期であり、農業分野に関する規制の緩和や改革が求められ始め食糧管理制度や農業基本法の廃止が行われた。以下ではそれぞれの時期に行われたコメ政策について説明していく。

(1) 終戦後から1980年代までのコメ政策

まず、終戦後から1980年代までのコメ政策について整理する。

終戦後の復員・引揚者の増加による食糧不足の中で、食糧の増産と公平な分配の必要性から国家による農業部門の統制が行われた。それを可能にしたのが食糧管理制度である。これは戦中の1942年に制定された食糧管理法に基づく制度で、コメを含む食糧の価格・流通を国家が管理することが決められていた(本間 2014: 46-47)。この制度は目的を変えながら1995年まで存続するが、詳しくは後述する。コメ政策ではなく農地政策であるが、1946年から行われた農地改革もここで触れておきたい。農地改革によって寄生地主制が解体され自作農が創出される一方で、生産性の低い零細コメ農家が多数誕生し現在に至るまで日本の稲作の大きな問題の1つとなっている点で重要である(豊田 2003: 9-10; 本間 2014: 46-47)。高度経済成長が始まると、経済成長による農業就業者と工業就業者間の所得格差(農工間格差)の拡大が問題とされるようになる(豊田 2003: 10; 本間 2014: 47-48)。これに対応するため政府は1961年に「農業基本法」を制定した。農業基本法は農業部門の構造改革で農業の生産性を向上させ、農工間格差を是正することを目的としていた。この法律は「農業界の憲法」と呼ばれ、コメ政策を含む主な農業政策は農業基本法に沿って行われるようになり、農業就業者の所得増加が農業政策の基本方針となる(本間 2014: 48-49)。

農業基本法制定後から1980年代のコメ政策においては、政策の根幹を成す2つの重要な制度が存在した。1つ目は、前述した食糧管理制度である。終戦後の食糧不足が徐々に解消するに従い、コメを除く農産物への直接統制は撤廃された。残されたコメに関しては、コメ農家の所得向上を目的として制度を利用したコメの政府買入価格・奨励金の引き上げという政策が行われるようになる(生産費所得補償方式)。つまり、食糧管理制度は当初の食糧不足への対応からコメの政府買入価格・奨励金の引き上げによる価格支持的機能へと役割を変化させたのである(本間 2014: 49)。これにより食糧管理制度はコメ農家に対する強力な保護措置となった(本間 2014: 49)。また、政府が米価引き上げを行う代わりに農協が自民党の集票装置として機能するといった政府と農協の互助関係も生まれた。一方で、食糧管理制度による高米価政策には限界もあった。適正価格を上回る高米価は需要を超えたコメの過剰生産を招き、「コメ余り」が問題となった。農協によって繰り返される米価引き上げの要請を反映した政治的米価は限界に達し、コメの政府買入価格が売渡価格を上回ることによって発生する「逆ざや」による赤字も膨らんでいた。これらの食糧管理制度の限界に対応するために作られたのが、2つ目のコメの生産調整制度である。この制度は一般的に「減反政策」と呼ばれ、1970年に本格的に開始された。これはコメ農家が

コメから麦や大豆などコメ以外の農作物に転作した農地面積に応じて転作奨励金を付与する制度であり、コメの作付面積の減少を狙っていた。また、制度上は農家の自主的な選択によって転作が行われることになっていたが、実際には農協を通じて転作率の目標が農家に対し一律に割り当てられており、土地改良事業などへの補助金の支給も転作率の目標達成が条件とされていたため、実質的には半強制的な一律の生産調整であった（本間 2014: 40）。コメの流通に関しては、コメの政府買入量の限度を定め自主流通米制度が作られるなど、規制を緩和し「逆ざや」の赤字削減が目指された。本間はコメの生産調整はいわば「集団カルテル」であり、コメの生産量が減らされることでコメの供給曲線が移動し、結果的に本来市場で決まる均衡価格よりも米価が高くなると述べている（本間 2014: 67）。したがってコメの生産調整は実質的な高米価政策の意味も持っている。同時に転作奨励金や補助金によって片手間にコメを作っているような小規模兼業コメ農家を温存するという弊害も生んだ（本間 2014: 67）。また、転作率の一律割り当ては生産性の高い大規模専業コメ農家をも生産調整の対象とし、全体の生産性は上がらず大規模専業コメ農家の生産意欲を削いでしまった（本間 2014: 67）。

（２） 1990年代から小泉政権以前までのコメ政策

次に1990年代から小泉政権以前までのコメ政策について述べる。

食糧管理制度やコメの生産調整制度といった従来行われてきた農業政策の見直しが始まるきっかけとなったのが、1986年に開始された GATT（関税及び貿易に関する一般協定）ウルグアイラウンドであった（竹中 2017: 26）。GATT ウルグアイラウンドでは新たに農業分野が貿易自由化の議論の対象となり、農業を手厚く保護してきた日本は農産物自由化に対して強く抵抗し交渉は難航した。最終的には日本は将来的に全ての農産物を関税化に移行させること及び最低輸入機会（ミニマムアクセス）を設けることを決定するに留まり、完全な農産物自由化は回避することとなった。しかし GATT ウルグアイラウンドを機に、将来的なコメの自由化の可能性を踏まえ政策の転換が目指されるようになったのである（竹中 2017: 26）。上記の流れを受けて、農林水産省は1992年に「新しい食料・農業・農村政策の方向」を打ち出した。ここでは日本農政の新しい方向性として、生産調整の選択制や規模拡大を目指す構造改革が提唱された（竹中 2017: 26）。1993年には農地の集積や農業経営の合理化などによる農業経営基盤の強化を目的に、農業経営基盤促進法が制定された。さらに、1994年に農林水産省の農政審議会は「新たな国際環境に対応した農政の展開方法」を示し、食糧管理法の改正を提起した（竹中 2017: 26）。これを受けて、1994年12月に食糧管理法は廃止され、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（以下、食糧法）が制定された。食糧法の制定により食糧管理法で記されていた「食糧ヲ管理」「流通ノ規制」という文言が消えることとなり、生産者の政府への売渡義務の廃止や出荷・販売の届け出制への変更が行われ流通は自由化された。一方で、米麦は主食であることを踏まえ、「需給及び価格の安定」「適正かつ円滑な流通を確保」とされるなど、食糧

の需給や価格、流通に対する政府の責任は依然として残置されることとなった（竹中 2017: 26）。こうして、政府の政策手段は直接的な価格支持から、生産調整と助成、備蓄、所得政策を中心とするものになった（竹中 2017: 26）。価格支持政策の見直しを受けて、政府は1997年に稲作経営安定対策を創設した。これは生産者が2%、政府が6%を積み立てて、基準価格と当該年価格の8割を生産調整の目標達成者に支払うという価格変動対策である。2000年からは地域農業の中心となる担い手には9割補てんするコースも設定された（竹中 2017: 26）。1999年7月には農業政策の指針となってきた農業基本法は廃止され、食料・農業・農村基本法が新たに成立した。同法では農政改革が掲げられ、価格支持から所得支持へと政策転換の方向が基本法レベルで示された（竹中 2017: 26-27）。このように、2001年に開始されるWTO（世界貿易機関）新ラウンドを前に削減対象となる価格政策から所得政策への転換を模索する動きが加速した。活用すべき手段がWTOルールに則した、削減対象外の補助金へと変更されたのである（竹中 2017: 27）。

これらの1990年代以降の一連の流れの中で、コメ政策の基本的な手法は食糧管理制度による価格統制という間接的手法と生産調整の補助金による直接的手法のミックスから、国際ルールに則った補助金による直接的手法へと方針が変化していった。

○第4節：小泉政権から第4次安倍政権までの農政改革に対する先行研究

この節では小泉政権から第4次安倍政権までの農政改革に対する先行研究について整理する。この時期に行われた農政改革に対して様々な研究が行われているが、各研究によって導く結論に大きな違いが見られる。ここでは先行研究を結論の違いによって大きく2種類に分類する。

1種類目の研究は、農政改革は成功したとの研究である。小泉政権期の2003年に食糧法の改正が行われたが、市場メカニズムの導入がより推進されコメの流通と価格に対する大幅な自由化が実現した（中北 2017: 197）。2013年の第2次安倍政権におけるいわゆる「減反政策」の廃止決定についても、主食用米の生産調整の参加者に対する交付金制度の撤廃と国による生産目標の配分の廃止によって農家が自由な経営判断をできるようになるとの評価がある（荒幡 2015: 8）。農政改革成功の理由としては主に2つが挙げられている。1つ目は、農業従事者の高齢化による人口減少で農村票の魅力が低下したことである。岩井は農村票の魅力低下が改革に反対する農協や農林族議員の政治的影響力を弱め、改革が推進できるようになったとする（岩井 2014: 86）。2つ目は、小泉政権から本格化した構造改革の影響である。岩井と田代は小泉が族議員を「抵抗勢力」として軽視したため、族議員のシステム自体が弱体化し改革が進む要因となったとしている（岩井 2014: 86; 田代 2014: 93）。

もう一方の種類の研究は、農政改革は不十分だったとする研究である。本間は2013年の「減反政策」の廃止決定について、従来の生産調整制度は廃止されるものの飼料用米への転作助成により生産調整の仕組み自体は残るとしている（本間 2014: 10）。小泉政権以

降に生産や流通に対する「減反政策」の「規制」の側面は廃止が進んだものの、生産意欲の低い零細コメ農家を温存する「補助金」の側面は廃止できず継続されているのである。山下は農政改革が不十分な理由として、農協の存在によって補助金の廃止にまで政策変更できなかったという要因を挙げている（山下 2015: 108-109）。

○第5節：先行研究のまとめ・課題とリサーチクエスト

この節では第4節で整理した先行研究をまとめてその課題を発見し、リサーチクエストを提示する。

先行研究をまとめる前に、本研究における「不十分な選別主義的農政改革」について定義したい。第1節で述べた通り、筆者の考える農政改革の方向性は意欲のある小規模農家については集落営農化によって経営規模を拡大し生産性の向上を図る一方で、生産意欲の低い農家に対する補助金を廃止し、それらの農家が持つ農地を生産意欲のある農家に集積させるよう誘導する政策である。したがって農政改革が行われても支援や補助金の対象に生産意欲の低い農家を含む普遍主義的政策が行われている場合、本研究では選別主義的農政改革は「不十分」とであるとみなすことができる。

それでは小泉政権から第2次安倍政権までの農政改革に対する先行研究をまとめたい。小泉政権以降の農政改革が成功したと主張する研究者は、コメの流通・生産に対する規制の撤廃が進んだことを理由に農家が自由な経営を行えるようになったとして改革が成功したとみなしている。一方で、小泉政権以降の農政改革が不十分であると主張する研究者は、コメの流通・生産に対する規制の撤廃が進んだことは事実だが、生産調整の仕組み自体が残されたため補助金で生産意欲の低い零細コメ農家を温存する構造自体は変わっていないとして改革が不十分だと主張している。両者の対立点は「コメの流通・生産に対する規制撤廃が進んだことを、農政改革が成功したとみなすかどうか」という点である。この点について、本節の冒頭で記述した「不十分な選別主義的農政改革」の定義に照らし合わせると、補助金により生産意欲の低い零細コメ農家を温存する構造が変わっていないため、小泉政権から第4次安倍政権までの選別主義的農政改革は不十分だと判断できる。

次に先行研究の課題を述べる。選別主義的農政改革は不十分だと判断したが、改革が成功したと主張する研究者が改革成功の要因として挙げている点には論拠がある。序章で述べたように農業従事者の高齢化は進み人口は減少している。農業従事者の人口の減少は農村票の票数の減少と農協の票田機能の弱体化を招く。ならば規模の大きさを圧力の有効なリソースとして活用してきた農協の政治的影響力は減少し、農協と妥協せずに農協が反対する選別主義的改革をもっと推進できたはずである。同様に小泉政権の構造改革についても、農林族議員や農協などの拒否権プレイヤーの影響力が排除され、官邸主導のトップダウン型の政策決定システムが形成されたことを第1節で述べた。鳩山政権や第2次安倍政権でもトップダウン型の政策決定システムが存在していた。2000年代にトップダウン型の政策決定システムを持つ政権が複数存在したのであれば、小泉政権以降目指された選

別主義的政策は2000年代においてもっと推進されているはずである。したがって農協の集票力の減少と共に農村票の魅力が低下し、官邸主導のトップダウン型の政策決定システムを持つ政権が複数存在した2000年代において、なぜ選別主義的農政改革が進んでいないのかという点が先行研究で解明されていない課題となる。

上記の課題を踏まえて、本研究ではリサーチクエスチョンを「農村票の魅力が低下し、官邸主導のトップダウン型の政策決定システムを持つ政権が複数存在した2000年代においても、なぜ選別主義的農政改革が不十分なのか」とする。したがって従来の枠組みに加えて新たな枠組みを用いて仮説を展開する必要があるため、第6節でそれらを説明する。

○第6節：仮説展開の枠組み

この節では先行研究の課題を踏まえ、第2章以降においてどのような新しい枠組みを用いて仮説を展開するのかを説明する。以下では2つの枠組みを説明していく。

(1) 農協の集票力

ここでは農協の集票力について説明する。

第3節で述べた通り、農協は自民党の集票装置として機能し票と引き換えに多くの便益を得てきた。しかし、第5節で述べたように農業従事者の減少が続いており、有権者数の減少による農村票の魅力の低下を一因として農協の集票力は大きく低下したと言われている。だが、この見解は正しいものではない。農業従事者が減少しているのは事実だが、農協の集票力と農村票は力を失ったわけではないのである。

論拠として2つの事例を挙げる。1つ目の事例は、2007年の参議院選挙における山田俊男 JA 全中専務理事の大勝利である。山田は農協の組織内候補として全国農業者農政運動組織協議会（全国農政協）の推薦を受け、自民党から比例区に出馬した。当時の JA 全中会長の宮田勇と全国農政協会長の川井田幸一は「なんとしても JA から山田を参議院議員にするんだ」と農協組織内に大号令をかけた。周りからの期待を一身に浴びた山田は「農協との共生」をスローガンに、全国に約800ある JA を二回りする計画を立てて選挙戦を駆け回った。結果山田は約45万票という大量得票で自民党内での第2位当選を果たした。この山田の上位当選により、農協は「組織力も健全であることを内外に示した」（吉田 2012: 782,785）。このように、農協による組織票は国政選挙においていまだ侮れない存在である。2つ目の事例は、民主党に所属していた当時の小沢一郎が農村票の切り崩しを行ったことである。小沢が率いていた自由党は2003年に民主党と合流し、小沢は民主党に入党した。この時民主党の農業政策の方向性は180度転換された。それまで民主党は大規模農家を対象を絞った選別的農家支援を志向していたのであるが、小沢の入党を契機に全ての農家を対象とした直接支払い制度の創設を目指すことになる。その理由は小沢の農村票重視路線であった。小沢は農村票を非常に重視しており、「農村、農家をつぶしちゃダメです」という姿勢をとっていた（田代 2010: 36-37）。小沢が2006年に党首となるとこの政策

の方向性はますます強化され、自民党の大規模専業農家に対する選別的補助金政策に対して全農家への直接支払いによる所得補償を大きく打ち出し、自民党の牙城である農村票の切り崩しを図った。結果的に2009年の総選挙で民主党が勝利し政権交代が実現するのだが、こうした民主党による農村票の切り崩しは選挙において農村票が重視されていたことを示している。これらの2つの事例から、農協の集票力と農村票の影響力は一定程度維持されていると推察される。

(2) 農業コーポラティズム

ここでは農協と政府が密着な関係にあることを説明する。

マルガンによれば、日本の農協には他の利益団体と異なる特徴が存在する。それは、政府と農協の存在が大きくオーバーラップしているという特徴である。農協は政治家と官僚に圧力をかけることで組織と農家に有利な政策決定に導こうとするが、政府の行政組織及び政策決定組織の一部としても機能してきた（マルガン 2013: 154）。原はこのような政府と農協との密接な関係を「農業コーポラティズム」と呼んでいる（原 2010: 5）。農業コーポラティズムは集票力と共に農協の大きな政治的影響力の源泉となってきた。農業コーポラティズムには①農業政策決定への農協の関与と、②農業行政への農協の関与の2つの側面がある。①農業政策決定について、政府は農協を政策決定プロセスに組み込んでいた。これは農協が農業政策に対し深い知識を有していたからであり、政府の法案実現には農協のコンプライアンスを必要としており、政策立案者が農協に助言を求めてくることも多かった（マルガン 2013: 155）。農業政策決定への農協の深い関与を示す例として、自民党農林族・農協・農水省の「3者協議」がある。3者協議は長らく農業政策決定の最高の場として機能しており、農協はその場に重要なアクターとして参加していた（藤井 2014: 8）。②農業行政について、農協は農業政策の実行において政府を補佐しており国の行政代行機関である。農水省は農協の支援を得て農業分野に介入しており、行政から多くの仕事が農協に割り振られ、農協の農業分野における独占的地位にも繋がっている。その例としてコメ市場において農協は主要業者として位置づけられ大きな優位性を保っているし、農家への農薬や農業機械の供給においても農協は独占を許されている（マルガン 2013: 155）。このように、農業分野の政策立案と実施において農協による政府とのコーポラティズムが存在していた（マルガン 2013: 155）。

○第7節：仮説の提示と仮説検証の方法

この節では第6節の内容を踏まえて仮説を提示した上で、第2章以降での仮説の検証方法について説明する。

まず農協の集票力と農村票の影響力について、第6節では一定程度維持されていると述べた。しかし、農協が支持政党を一本化せず複数化した場合、政治家にとって農村票の魅力が低下してしまうと考えられる。例えば、100人の農協の組合員がいる農村を仮定す

る。農協が支持政党をある政党に一本化すると、100人の組合員のほとんどがその政党またはその政党の候補者に投票する。したがって農協の選挙協力が得られれば100票の票が手に入る計算となり、政党は農協の協力を得ようとする誘因が非常に大きくなる。あるいは敵対する政党は100票もの票が相手に流れるのを防ぐために、農村票の切り崩し工作を行うかもしれない。しかし、農協が支持政党を複数化すると組合員の投票先は分裂し、農協の選挙協力を得ることにより獲得できる票数は減少してしまう。したがって政党が農協の協力を得ようとする誘因は減少する。このモデルより、農協の支持政党が一本化されている場合農協の政治的影響力は強くなり、複数化されている場合農協の政治的影響力は弱くなると想定される。したがって農協の支持政党が一本化されている場合、農村票を獲得するために政権は農協の政策提言・要望を取り入る、農協に融和的な普遍主義的農業政策を行うなどの行動を取ると推察される。農協の支持政党が複数化されている場合は、農村票を獲得するメリットが薄れるために政権は農協の政策提言・要望を取り入れない、農協と融和的でない選別主義的農業政策を行うなどの行動を取ると推察される。

次に農業コーポラティズムについて、第6節では農協の大きな政治的影響力の源泉となってきたと述べた。したがって農業コーポラティズムが成立している場合には農協の農業政策への介入が容易になり、成立していない場合には農協の農業政策への介入は困難になると想定される。農業コーポラティズムが成立している場合には、農協の農業政策への介入が強まるため政権は農協の政策提言・要望を取り入る、農協に融和的な普遍主義的農業政策を行うなどの行動を取ると推察される。農業コーポラティズムが成立していない場合は、農協の農業政策への介入が弱まるために政権は農協の政策提言・要望を取り入れない、農協と融和的でない選別主義的農業政策を行うなどの行動を取ると推察される。

以上のことから、本研究では「①農協による支持政党の一本化と、②農業コーポラティズムの成立という要因が存在すると、農協が強い政治的影響力を持ち農協に便益を図る政策が行われる」という仮説を提示する。

第2章から第5章では小泉政権・ポスト小泉政権・民主党政権・第2次～第4次安倍政権の各政権について、国政選挙のデータとコメ政策の事例の観点から分析し仮説を検証する。なおポスト小泉政権と民主党政権後半には官邸主導のトップダウン型の政策決定システムが存在していないが、農協の支持政党及び農業コーポラティズムと行われたコメ政策の関連を調査する必要から調査対象としている。国政選挙のデータについては、選挙での農協の動向と推薦候補者の政党別の内訳から農協の支持政党が一本化されているかどうかを確認する。コメ政策の事例については、農協の政策決定への関与から農業コーポラティズムが成立しているかどうか、及び各政権で行われたコメ政策の内容・方向性を確認する。

第2章 小泉政権における事例分析

この章では第1次小泉内閣から第3次小泉内閣までの小泉政権で行われた国政選挙のデータとコメ政策の事例に対する分析を行う。まず第1節では小泉政権期における国政選挙のデータを通じて農協の支持政党の動態を探る。第2節では小泉政権で行われたコメ政策の内容とその政策決定過程を詳しく辿る。第3節では第1節及び第2節の内容をまとめ、仮説が実証されたかどうかを検証する。なお、事例の連続性の理由から第2節では小泉政権以前の2000年から事例を辿っている。

○第1節：小泉政権期における農協の支持政党

この節では、小泉政権期における国政選挙のデータを通じて農協の支持政党の動態を探る。

小泉政権期においては合計4回の国政選挙が行われている。1回目の選挙は2001年7月に行われた参議院議員選挙であり、2回目の選挙は2003年11月の衆議院議員選挙、3回目の選挙は2004年7月の参議院議員選挙、4回目の選挙はいわゆる「郵政選挙」と呼ばれる2005年9月の衆議院議員選挙である。以下ではそれぞれの選挙のデータを見ていく。

まず2001年の参院選である。この選挙において全国農政協は農水省 OB で元食品流通局長であった福島啓史郎を比例区で推薦し、自民党の公認を得た（城下 2016: 100; 竹中 2017: 33）。全国農政協が推薦した選挙区候補については詳しいデータが無かったため不明だが、酒井研一全国農政協会長は「自由民主党を中心とする候補者の推薦を決定」と述べている。選挙の結果、福島は当選を果たし選挙区では全国農政協が推薦した48人の内43人が当選した。当選した43人の政党別の内訳は自民党が42人、民主党が1人であった（『農政運動ジャーナル』2001年8月号）。

次に2003年の衆院選のデータを見る。この選挙において全国農政協は「自由民主党を中心」に小選挙区・比例代表合わせて282人の候補を推薦した。282人の候補の政党別の内訳は自民党が274人、公明党が1人、保守新党が3人、無所属が4人となっている。選挙の結果、推薦した282人中214人が当選し、その政党別の内訳は自民党が209人、保守新党が2人、無所属が3人であった（『農政運動ジャーナル』2003年12月号）。

続いて2004年の参院選のデータを見ていく。全国農政協はこの選挙において、1998年の参院選で推薦を受けており農水省 OB で元農蚕園芸局長であった自民党の日出英輔を推薦した（竹中 2017: 33）。全国農政協が推薦した選挙区候補については詳しいデータが無かったため不明だが、2001年の参院選と同様に酒井全国農政協会長は「自由民主党を中心とする候補者の推薦を決定」と述べている（『農政運動ジャーナル』2004

年10月号)。選挙の結果、日出は約11万8000票を獲得したものの落選した¹⁰。一方で、選挙区では全国農政協が推薦した43人の内32人が当選を果たし、当選率はこれまでの国政選挙と比べさほど低い値ではなかった(城下 2016: 102)。当選した32人の政党別の内訳は自民党が31人、民主党が1人であった(『農政運動ジャーナル』2004年10月号)。

最後に2005年の衆院選のデータを見る。全国農政協は「自由民主党を中心」に小選挙区・比例代表合わせて277人の候補を推薦した。277人の候補の政党別の内訳は自民党が253人、公明党が4人、保守民主党が1人、国民新党が1人、無所属が18人となっている。選挙の結果、推薦した277人中255人が当選し、その政党別の内訳は自民党が240人、公明党が3人、民主党が1人、国民新党が1人、無所属が10人であった(『農政運動ジャーナル』2005年10月号)。

ここで4回の選挙データに対して分析を行う。2001年の参院選では農協は自民党を中心に候補の推薦を行った。結果として比例区・選挙区合わせて44人の候補が当選するが、1人を除いて所属政党は全員自民党である。したがって2001年時点での農協の支持政党は自民党にほぼ統一化されていた。2003年の衆院選では農協の推薦した282人の候補の内274人が自民党から出馬しており、自民党所属候補の割合が非常に高くなっている。当選した候補についても214人中209人が自民党から出馬した候補であった。したがって2003年時点でも農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されていた。2004年の参院選においては、2001年の参院選同様に農協は自民党を中心に候補の推薦を行った。農協が比例区で推薦した自民党の日出は落選したが、選挙区で当選した32人の候補を見ると1人を除く31人が自民党から出馬していた。したがって2004年時点でも農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されていた。最後に2005年の衆院選では農協の推薦した277人の候補の内253人が自民党から出馬しており、自民党所属候補の割合が非常に高くなっている。当選した候補についても255人中240人が自民党から出馬した候補であった。したがって2005年時点でも農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されていた。つまり、農協は小泉政権期において支持政党を自民党にほぼ一本化していた。

○第2節：小泉政権のコメ政策と政策決定過程

この節では小泉政権で行われたコメ政策の内容とその政策決定過程を詳しく辿る。

2000年当時、食糧管理制度の廃止によって政府の価格統制を離れたコメの価格は下落が続いていた。この状況に対して、松岡利勝を小委員長とする自民党の農業政策基本小委員会(以下、小委員会)は農家の所得を安定させるための所得安定対策の具体化を検討

¹⁰ 日出は当選後に外務政務官に就任するなど農家の人気を損なう行動を取り、落選に繋がったとされる(竹中 2017: 33)。

することとなった。松岡小委員長は農水省の協力を得つつ、2000年12月に「提言」（骨子）を提示した。提言では「意欲のある担い手（国内40万程度の経営体）」を対象に所得確保を目指すことが示された。経営体の内訳は家族経営が33万から37万、法人経営が3万から4万と想定され、これは既に農水省から望ましい姿として提示されていた「農業構造の展望」と一致していた。同展望では2010年度までに農地利用の6割を効率的かつ安定的経営に集積するとしていた。自民党も40万程度の育成すべき経営体を対象に他産業並みの所得を確保し、効率的かつ安定的経営に到達させるとした。このように、農水省と自民党の中で生産意欲があり生産効率の高い大規模農家に対する選別的支援の考え方が生まれ、一致したのである（竹中 2017: 27）。

2001年4月に小泉純一郎が首相に就任し第1次小泉内閣が発足すると、構造改革の流れに合わせた動きが表面化した。5月の経済財政諮問会議では農水省の改革派がドラフトを持ち込み、コメの生産調整を抜本的に見直すこととされた（竹中 2017: 27）。7月の参院選で自民党が勝利すると、食糧庁は小委員会に「コメ政策の見直し方向」というペーパーを提案した。ペーパーの具体的な内容は、①生産調整の配分方式を面積（ネガティブ）から数量（ポジティブ）へと切り替える、②稲作経営安定対策を担い手に集中するために副業農家を除外する、③これらの改革を2002年度から実施する、等という大改革案であった（吉田 2017: 570-571; 竹中 2017: 27-28）。武部勤農水大臣も8月末に「副業農家は稲作経営安定対策から除外」と発言している（竹中 2017: 28）。この食糧庁の提案と武部農水大臣の発言により、自民党及び政府はコメ政策に関して初めて選別主義的政策に踏み切ることを明確化し、農業関係者に大きな衝撃を与えることになった（竹中 2017: 28）。

副業農家を稲作経営安定対策から除外するとする食糧庁の提案と武部農水大臣の発言に対し、農協は猛反発した。JA全中の原田睦民会長は9月21日に小委員会に出席し、①稲作経営安定対策から副業農家を除外することは絶対に認められない、②2002年度からの改革の実施は性急であり、移行プロセスを明確にして生産者の理解と合意を前提に進めるべきだ、等を要望し副業農家除外の撤回を求めた。さらに「コメ政策の見直し方向」の撤回を求めてJA全中は運動を強化した（吉田 2012: 571; 竹中 2017: 28）。そのような農協の猛反発に対して、石原葵食糧庁長官は「稲作経営安定対策から副業農家を除外する件については、現場から相当強い不満が出ている」と口にするようになった。農協の反発を受けて松岡小委員長は農水省と調整を行い、農協の要望を受け入れ稲作経営安定対策からの副業農家除外を撤回する姿勢を固めた。松岡小委員長は11月1日に開催されたJAグループ主催の「コメ政策、WTO対策、セーフガード本格発動のための要請集会」に出席し、「稲作経営安定対策から副業農家を除外するようなことは考えていないし、2002年度からの実施というのも先送りしたい」と挨拶して、農協の要望を尊重する意向を表明した。11月20日に開かれたJA代表者と自民党農林幹部の「コメ2者懇談会」を経て、翌21日には小委員会で、①副業農家を稲作経営安定対策から除外しない、②コメの生産調整方式を面積から数量へ変更する、③2002年度から生産調整を割り当て以上に達成した集

落への助成措置を設ける、等が正式に決定された（吉田 2012: 571-572;竹中 2017: 28）。自民党と政府は農協の要求を大きく飲む形となった。

2001年に残された生産調整の見直しの問題は、翌年から農水省内に「生産調整研究会」を設けて農協代表者も参加する形で詰めていくことになった。2002年1月から生産調整研究会で水田農業政策に関する議論が開始されたが、大きな争点となったのが生産調整への国の関与と責任の問題であった。農協は生産調整への国の関与がなくなることによってコメの需給調整が失敗し、米価が暴落することを回避したかった。そのため、農協は政府に対して国の関与を残すように要望していた（竹中 2017: 28）。しかし、生産調整研究会では農水省が主導権を握り、6月の「コメ政策の再構築」と題した中間報告では、①生産調整の方式は数量配分に切り替える、②生産調整への参加者メリットを明確化し助成の仕組みを簡素化する、③稲作経営安定対策を廃止し新たな経営安定対策を担い手に限定して導入する、④自主流通計画を廃止し生産者の自由な販売活動を認める、等を取りまとめ、生産調整から国の関与をなくしていく方向性が示唆された。経済財政諮問会議も農水省に対してコメ政策の見直しを行うように迫っていた。これに対し、農協側はJA全中が「緊急全国代表者集会」を開き、「生産調整については国の役割と責任を明確にすべき」と決議して反発した（吉田 2012: 594-595; 竹中 2017: 28）。

9月から小委員会の作業が本格化し、生産調整研究会や経済財政諮問会議での議論を聴取する一方でJA全中などの農業団体からヒアリングを行った。ここで農協は、①生産調整について国の関与と責任を明確に位置づけること、②生産調整実施者に対し十分なメリット対策を講じること、等を要望した。それに対して、10月には農水省が「コメづくりのあるべき姿」を提示し、2010年度までのコメの需給調整システムと生産構造の改革ステップ案を提出した。さらに、生産調整研究会が最終報告として生産調整の配分の廃止案を時期も明示して示すと、JA全中は強く反発した。JA全中は「生産調整は国の関与及び責任の下で行われる政策であること」等を政府与党に対し強く要望し、①生産調整の配分の廃止を前提としない、②生産調整を実施することを基本に国が責任ある支援を果たす、の2点を重点事項に加えた。このように、生産調整に関して過去に前例がないほど農協と農水省が真っ向から対立した（吉田 2012: 595-596; 竹中 2017: 28）。

議論が大詰めとなった11月下旬、生産調整から国が手を引く方針に対して小委員会で自民党の農林族議員が一斉に反対の姿勢を示し始めた。農水省幹部は困惑したが、農林族議員の力により小委員会では生産調整に国の関与を引き続き位置づけることを確認することとなった。残った問題に関しては自民党の農林幹部会で最終調整するとされた。最終的に生産調整に関して、①国の関与は必要だが、農業団体の自主的・主体的な取り組みを強化するシステムを5年後に構築することを目指す、②移行期間を5年にするかは3年を経過した時点で条件整備の状況を検証し判断する、等の内容を盛り込んだ「コメ政策改革大綱」を決定した。また、松岡小委員長は、①対象・水準などは十分に検討した上で、他産業並みの経営所得安定対策を確立する、②小規模農家を含有できるようにする、など細部

を煮詰めた。対立していた農協と農水省については、12月2日の小委員会でJA全中の宮田勇会長と農水省の渡辺好明事務次官が共に責任を分かち合う覚悟を示している。段階的に農業団体主導の生産調整へと移行する流れ自体は変わらなかったものの、農協及び農林族議員との妥協により生産調整への国の関与は残されたのである（吉田 2012: 596-597; 竹中 2017: 29）。

「コメ政策改革大綱」に基づき、2003年に食糧法の改正が国会で成立した。小委員会では食糧法の改正に際し、①国がコメの需給見通しや備蓄運営、輸入方針などの基本方針を策定する、②生産者団体などが生産調整の方針を作成し、それを国が認定する、③生産調整に国や地方公共団体が助言指導を行う、といった前提をつけた。また、食糧法の改正でコメの計画流通制度は廃止されることになった（吉田 2012: 620）。

「コメ政策改革大綱」が決定した後、価格変動対策のあり方が新たな議論の焦点となった。議論の要点は、①担い手は認定農業者¹¹の他に集落営農を含めるかどうか、②価格変動対策か所得対策か、③一階建て方式か二階建て方式か、④価格・所得政策と生産調整をリンクするかどうか、の4点であった。農水省は従来の転作奨励金を地域に一括交付する「産地づくり交付金」へと見直し、さらに現行の稲作経営安定対策を「米価下落影響緩和対策」と「担い手経営安定対策」の2つに組み替える案を小委員会に提示した。農水省は価格変動対策を重視し、担い手を規模の大きい認定農業者のみに絞り込もうとしていた。一方で、農協は集落営農を担い手に含み、所得補償政策に踏み込むことを望んでいた。農協は所得補償のあり方として、二階建て方式として非担い手と担い手の双方が加入でき、かつ対象者を生産調整参加者とすることを要望した。JA全中の山田俊男専務は極端な担い手の絞り込みには反対し、担い手の規模要件については一定の基準の下に知事が地域実態を反映して認定することができる仕組みを導入することを求めた（吉田 2012: 620-622; 竹中 2017: 29）。小委員会は農協の要望を踏まえつつ農水省と農林幹部会で調整を重ね、最終的に「コメ政策改革の具体策」が決定された。「コメ政策改革の具体策」では価格変動対策は農協の要望通り担い手のみに対象を絞らない二階建て方式とされ、三階部分も設けられることになった。また、「担い手経営安定対策」における担い手の規模要件については知事特認により8割まで緩和可能とされた。これらの決定は3者懇談会において農協の了承が得られた。このように、「コメ政策改革の具体策」では農協の要望を一定程度反映した内容が見られた（吉田 2012: 620-622; 竹中 2017: 29）。

2004年からは小委員長が松下忠洋に交代し、1999年に制定された食料・農業・農村基本法が改定の時期を迎えたため見直しの検討に入った。合わせて、2007年以降より導入が予定されている担い手への経営所得安定対策が議論の焦点となった。担い手への経営所得安定対策については松岡を座長とする経営対策PTが設けられ専門的に議論された。経営対策PTでは10月に農水省から「品目横断的経営安定対策」の素案が報告され

¹¹ 認定農業者とは市町村が地域農業の中核として認定した農業者である（竹中 2017: 29）。

たが、案では担い手を一律の要件で絞り込みたいとしていた。これに対して農協は反発し、担い手要件についてはあくまでも地域で自主的に決められるべきと地域の自主性を尊重するように要望した。過剰な財政負担を避けたい農水省と多様な担い手を想定する農協が担い手要件について対立することになったが、経営対策 PT は 11 月末に「議論の整理」を取りまとめ、①担い手については小規模農家を排除する論理を取らないがバラマキ政策は行わない、②集落営農を担い手の対象に編入する、等が農協の要望に配慮しつつ決められた（吉田 2012:650-651）。

翌年の 2005 年の議論においても焦点は担い手要件であり、農水省と農協の対立は続いた。農協の粘り強い要望により、小委員会では 10 月 25 日に「議論の整理」をまとめ、①経営規模要件は全国一律ではなく地域の実態に配慮したものとする、②対象は生産調整参加者とする、等の内容がまとめられた。これを踏まえて農水省は 10 月 27 日に「経営所得安定対策等大綱」を発表し、これを小委員会が了承して品目横断的経営安定対策の内容が固まった。品目横断的経営安定対策は国の補助金が WTO の国際ルールで削減を強いられることのないような仕組みとして措置され、一定規模以上の担い手農家を対象に麦・大豆・甘味資源作物（ビート・でんぷん用馬鈴薯）の作付けに対して支払われることとなった。焦点となっていた担い手の規模要件については北海道で 10 ヘクタール、都府県で 4 ヘクタール、一定の条件を備える集落営農に関しては 20 ヘクタールと高く設定されたが、中山間地域などに「特認」として特例が設けられることになった。また、コメに関しては高関税で保護されていることを理由に対象外となっており、コメから対象作物への転作を促すものであった。上記のように、品目横断的経営安定対策では担い手要件について特例が設けられており、一部であるが農協の要望が反映された（吉田 2012: 677-678,742）。

○第 3 節：小括

この節では第 1 節と第 2 節で見た事例の内容をまとめ、小泉政権期における仮説の検証を行う。

第 1 節では国政選挙のデータから農協は小泉政権期において支持政党を自民党にほぼ一本化していたと既に述べた。第 2 節では小泉政権のコメ政策の内容と政策決定過程を辿ったが、まず小泉政権は選別主義的農政改革を志向していた。第 1 章では小泉政権は官邸主導のトップダウン型の意思決定システムを持っていたと述べたが、事例ではコメ政策決定の中心は一貫して自民党の農業政策基本小委員会であり、自民党内での論議が重視されていた。経済財政諮問会議は農水省にコメ政策改革を迫るなどの行動は取ったものの、政策決定自体への関与は薄かった。事例から、従来のような党内論議による政策決定が行われる中で農協及び農林族議員が政策決定過程に関与できたことが確認できる。農協については JA 全中会長が小委員会に出席したほか、政府与党に対して政策について多数の要望を行っている。また、3 者懇談会など農協が自民党や農水省関係者と接触できる機会も多かった。したがって農業コーポラティズムが成立していたと判断できる。行われたコメ政策の

内容を見ると、農協が反発・要望を行った場合には程度の差はあるものの農協の意向がコメ政策に反映されており、農政改革に普遍主義的な制限が加えられていた。

以上から、小泉政権では①農協は支持政党を一本化し、②農業コーポラティズムが成立しており、コメ政策においては農協の便益が図られていたと分析できる。よって「①農協による支持政党の一本化と、②農業コーポラティズムの成立という要因が存在すると、農協が強い政治的影響力を持ち農協に便益を図る政策が行われる」という仮説は小泉政権期において証明された。

第3章 ポスト小泉政権における事例分析

この章では第一次安倍政権、福田政権、麻生政権と続くいわゆる「ポスト小泉政権」で行われた国政選挙のデータとコメ政策の事例に対する分析を行う。まず、第1節ではポスト小泉政権期における国政選挙のデータを通じて農協の支持政党の動態を探る。第2節ではポスト小泉政権で行われたコメ政策の内容とその政策決定過程を詳しく辿る。第3節では第1節及び第2節の内容をまとめ、仮説が実証されたかどうかを検証する。

○第1節：ポスト小泉政権期における農協の支持政党

この節ではポスト小泉政権期における国政選挙のデータを通じて農協の支持政党の動態を探る。

ポスト小泉政権期においては合計2回の国政選挙が行われている。1回目の選挙は2007年7月に行われた参議院議員選挙であり、2回目の選挙は民主党による政権交代がなされた2009年8月の衆議院議員選挙である。以下ではそれぞれの選挙のデータを見ていく。

まず2007年の参院選である。第1章第6節でも述べたが、この参院選では農協は初めて団体内部候補としてJA全中専務理事の山田俊男を擁立し、全国農政連は比例区で山田を推薦候補とした。現職議員を推薦せず、さらに農水省OBではなく独自の団体内候補を農協が推薦したことは大きな転換と言えた(城下 2016: 104)が、山田は従来通り自民党公認を受け出馬している。全国農政連が推薦した選挙区候補については詳しいデータが無かったため不明だが、選挙の結果として比例区の山田は約45万票の大量得票で当選し、選挙区においても23人の全国農政連推薦候補が当選している。当選した23人の政党別の内訳は自民党が22人、無所属が1人であった¹²(『農政運動ジャーナル』2007年8月号)。

次に2009年の衆院選のデータを見る。この衆院選では自民党は民主党に対し大敗し、全国農政連の推薦候補も多数が落選している。そのため農協側の選挙結果に対する記述が薄いのだが、『農政運動ジャーナル』2009年10月号によれば、全国農政連は「自民党を中心に」小選挙区・比例代表合わせて281人を推薦し、その内112人が当選した。

ここで2回の選挙データに対して分析を行う。2007年の参院選において農協は独自の団体内候補である山田を比例区で擁立し当選したものの、山田は自民党から公認を受けており、選挙区においても当選した23人の全国農政連推薦候補の内22人は自民党所属である。以上の事から、2007年時点での農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されて

¹²ただし、無所属であった岐阜県選出の藤井孝男は自民党の推薦を受けていた(『農政運動ジャーナル』2007年8月号)。

いたと見ることができる。2009年の衆院選に関してはデータが少ないが、『農政運動ジャーナル』2007年8月号の記述から、少なくとも2009年時点での農協の支持政党の中心は自民党であったことが読み取れる。つまり、農協はポスト小泉政権期において支持政党を自民党にほぼ一本化していた。

○第2節：ポスト小泉政権のコメ政策と政策決定過程

この節ではポスト小泉政権で行われたコメ政策の内容とその政策決定過程を詳しく辿る。小泉政権で導入が決定された品目横断的経営安定対策はポスト小泉政権の2007年から本格導入が開始され、コメ政策と一体で推進された。ところが、実施初年度より生産現場から規模要件が厳しすぎるとの反発が起きることになった。さらに、自民党は参議院選挙で戸別所得補償制度を掲げた民主党に敗北し、民主党が参議院で第一党となる事態が発生した。民主党は自民党が担い手への農地集積を加速化するような農地政策の見直しを行うのに合わせて、「自民党は小規模農業の切り捨てをやろうとしている」とのキャンペーンを行った。選挙の結果、自民党は一人区で6勝23敗と大敗することになったが、民主党の一人区での躍進について戸別所得補償政策の影響が指摘された。また、この選挙では農協が農水省出身者を支援するというこれまで続いた形も崩れ、農協は2001年に擁立した農水省OBの福島啓史郎に代わって農協専務理事の山田俊男を擁立し、山田は福島を破り当選した。このように、選挙の上でも農水省と農協の距離が明らかとなった。この参院選での大敗に対し、次に総選挙を控える自民党議員たちからは「品目横断的経営安定対策を見直せ」との大合唱になった（吉田 2012: 732-734,742; 竹中 2017: 33）。

上記のような状況を受けて、自民党では担い手政策・コメ政策の修正を行う動きがスタートした。10月2日、新しく就任した西川公也農業基本政策小委員長は「品目横断的経営安定対策及びコメ政策の見直しを行う」と宣言した。ここで西川小委員長は見直しにおいて農水省の官僚を会議室から締め出し、農林族議員だけで検討を開始した。西川小委員長は官僚を議論の場から排除した理由について、「あくまでも政治主導でコメ政策を見直したい。役人の考えを基本に議論したら思い切った政策の転換が困難になる。」と述べた（吉田 2012: 742-743）。参院選での大敗に加え米価も低迷していたため、西川小委員長は「米価を回復させ、コメ政策を見直さない限り、次の選挙では自分たちが危うくなる。」と述べ、「品目横断的経営安定対策をゼロベースから見直す。米価を引き上げるためには何でもする。」「一兆円使うという民主党には負けない。こっちも何でもやる。」と見直しへの姿勢を見せた（吉田 2012: 743; 竹中 2017: 33）。10月17日の小委員会では西川小委員長が私案の「コメ緊急対策案」を提示し、コメ政策における政府の役割として緊急避難措置による過剰米40万トンの政府買い入れ（市場隔離）等を打ち出した。西川小委員長は10月24日の会議で、財源に関わる所要額の部分を空欄にしたまま、政府が30万トン以上のコメを買い上げることを基本とする「コメ緊急対策」を取りまとめ、伊吹文明幹事長、二階俊博総務会長、谷垣禎一政調会長、古賀誠選対委員長の党4役に協力を要請した。党4

役はこの取り組みに理解を示し、協力を約束した。続いて翌日25日に西川小委員長らは総理官邸に出向き、福田康夫首相、額賀福志財務大臣、若林正俊農水大臣に同様の要請を申し入れ、「検討する」との返事を得た。さらに翌日の26日には、西川小委員長らは農協の代表（宮田勇 JA 全中会長、柳澤武治 JA 全農会長ら）と会談し、政府のコメ買い上げとは別に農協が保管しているコメ10万トンを家畜の飼料用に回すよう強く要請した。農協側はこれに対し、「JAも協力したい」と全面協力を約束した。こうして、26日の内に行われた小委員会では農水省から正式に34万トンの備蓄米の積み増しを行うことが決定され、農協の隔離分と合わせて40万トン以上のコメが年内にも市場から隔離されることが決まった（吉田 2012: 743-744; 竹中 2017: 33）。

西川小委員長は続いて「今後は第2弾対策としてコメの生産調整協力者に対するメリット措置を手厚くし、品目横断的経営安定対策の内容、とりわけ担い手対象の要件などを思い切って見直したい」とさらに踏み込んだ対策を打ち出した。第2弾対策の作業は11月から開始され、党4役が全国各地の農業の現場に赴き生産者や市町村長らと意見交換を行った。これは極めて異例のことだったが、西川小委員長が財務省を説得するために使った奥の手であった。農協はこの動きに対し、11月6日に「水田農業・基本政策確立代表者集会」を開催し、米価下落対策とコメの生産調整参加者へのメリット対策などの要望を決議して政府与党に働きかけを強めた。第2弾対策の議論からは小委員会に農水省官僚の出席が許可された。11月21日の会議で「コメ政策及び品目横断的経営安定対策の見直しに関する申し入れ」が決議され、①生産調整が確実に実行され、麦、大豆、飼料作物、非食用コメなどの生産が着実に定着するように、生産調整実施者に対し十分な支援措置を行う、②品目横断的経営安定対策の基本を維持しつつ地域に定着させていくために、地域の実態に即した見直し及び小麦生産などに対する十分な支援措置を行う、等が盛り込まれた。12月4日には農林族幹部が額賀財務大臣に改めて要請の実現を申し入れ、谷津総合農政調査会長は同じ与党の公明党幹部にも協力を依頼した。こうした農林族幹部の努力もあって、12月14日に総額1111億円からなる「コメ政策及び品目横断的経営安定対策見直し関連対策」が決定された。内容は①コメの生産調整拡大のために、2007年産米の生産調整実施者に10アール当たり5万円、生産調整非実施者に3万円の緊急一時金を払う、②品目横断的経営安定対策の担い手の面積要件については、地域水田農業ビジョンに位置付けられ新たに市町村が認める者であれば誰でも担い手になれる（市町村特認）、③産地づくり交付金の別途対策として飼料用米など非常用米への生産調整実施者への助成金も上積みを行う、等の大改正だった（吉田 2012:744-745）。こうして、担い手の要件緩和と生産調整参加者への所得向上策が進められ、小泉政権で目指された構造政策は後退することとなった（竹中 2017: 34）。また、この政策転換の一連のプロセスは徹頭徹尾自民党の農林族議員の主導のもとで進んだ（生源寺 2011: 134）。

福田康夫内閣が退陣し2008年に麻生太郎内閣が誕生すると、石破茂が新しく農林水産大臣に就任した。翌年2009年の1月28日、麻生首相は通常国会の施政方針演説で

農政について「従来の発想を転換し、全ての政策を見直す」と宣言し、石破を農政改革担当大臣に任命して「農政改革関係閣僚会議」を設け、今後の農政のあり方について検討するよう指示した。石破はこれを受けて農水省内に「農政改革特命チーム」を立ち上げ、コメの生産調整の手法をはじめ経営所得安定対策、農地改革、農村振興、WTO交渉などの対策を点検するように命じた。2月3日に石破農相は記者会見で「減反の選択制を検討」と発言した。石破は「減反に加わるかどうかは農家の判断に任せ、選択制にしてコメの買い支えをやめる。供給増での値下がりには備え、減反に参加なら所得補償をする」と述べた。(吉田 2012: 791-792; 竹中 2017: 34)

しかし、このような生産調整の大きな政策転換を事前に党内に相談なく打ち出したため、農林族議員は「石破大臣は何を一体考えているのか」と一斉に反対の声を挙げた。西川小委員長は「生産調整(減反)は拡充・強化していく。(農水相と)ずれていようが、生産調整は堅持だ」と石破に猛反発した(『朝日新聞』2009年2月14日)。他にも谷津総合農政調査会長や加藤紘一最高顧問などの大物農林族議員が反発し、ついには石破を補佐する立場である近藤基彦副農水大臣からも反発を受けた。さらに、この減反廃止問題がマスコミで大きく報道されてしまい、民主党も「小農切り捨てだ」と非難を始めた。総選挙が近づいていたこともあり、結果として麻生首相や自民党執行部は減反の選択制の議論が自民党にとってプラスにならないと判断し、石破も選択制減反の議論を手控えるようになって改革は頓挫した。当時は農水省内においても「族議員に顔を向けた守旧派が、改革派を席卷」(『読売新聞』2014年2月18日)している状態であり、石破の試みは政策の決定過程及び政策の変更に至ることはできなかった。(吉田 2012: 792-793; 竹中 2017: 34)

○第3節：小括

この節では第1節と第2節で見た事例の内容をまとめ、ポスト小泉政権期における仮説の検証を行う。

第1節では国政選挙のデータから農協はポスト小泉政権期において支持政党を自民党にほぼ一本化していたと既に述べた。第2節ではポスト小泉政権のコメ政策の内容と政策決定過程を辿ったが、政権のコメ政策の方向性は小泉政権から引き続き選別主義的政策であった。小泉政権同様に農業政策決定の中心は農業政策基本小委員であり、自民党内での論議が重視されていたが、農林族議員が農水省・内閣を抑えて農業政策決定の主導権を握っていた。コメ政策において、第1章で述べたようにポスト小泉政権は官邸主導のトップダウン型の政策決定を行うことはできなかった。農協についても族議員と友好的関係を保ち、自民党や農林族議員に働きかけを行うことで農業政策決定に関与することができた。したがって農業コーポラティズムは成立していたと判断できる。行われたコメ政策の内容を見ると、品目横断的経営安定対策の見直しなど、普遍主義的農業政策を目指す農林族議員により農協の要望を取り入れたコメ政策が行われていた。また、農協の利益に反する選別主

義的農業政策を目指す石破の提案は農林族議員によって阻止された。

以上から、ポスト小泉政権では①農協は支持政党を一本化し、②農業コーポラティズムが成立しており、コメ政策においては農協の便益が図られていたと分析できる。よって「①農協による支持政党の一本化と、②農業コーポラティズムの成立という要因が存在すると、農協が強い政治的影響力を持ち農協に便益を図る政策が行われる」という仮説はポスト小泉政権期において証明された。

第3章 民主党政権における事例分析

この章では鳩山内閣から野田内閣までの民主党政権で行われた国政選挙のデータとコメ政策の事例に対する分析を行う。まず、第1節では民主党政権期における国政選挙のデータを通じて農協の支持政党の動態を探る。第2節では民主党政権で行われたコメ政策の内容とその政策決定過程を詳しく辿る。第3節では第1節及び第2節の内容をまとめ、仮説が実証されたかどうかを検証する。なお、民主党の野党時代の動向を述べる関係で、第2節では民主党が与党となる2009年以前から事例を辿っている。

○第1節：民主党政権期における農協の支持政党

この節では民主党政権期における国政選挙のデータを通じて農協の支持政党の動態を探る。

まず選挙のデータを見る前に、民主党への政権交代以降農協の政治姿勢が変化したことを述べたい。2009年に民主党への政権交代が起きると、農協はこれまでの自民党一辺倒の政治姿勢の在り方を変える必要性に迫られた。JA全中は政権交代から約1か月後の2009年10月に全国大会を開き、「政府・与党をはじめ、全ての政党に対して農家組合員の声を主張する農政運動を展開する」という趣旨の特別決議を採択した。さらに、JA専務理事の富士重夫は記者会見で自民党寄りの農協の政治姿勢を改めることを表明した。これによって、農協の政治姿勢は「自民党一辺倒」から「全方位対応」へ路線転換することとなった（河村 2011: 39）。このことを踏まえ、以下では民主党政権期の国政選挙のデータを見る。

民主党政権期においては合計2回の国政選挙が行われている。1回目の選挙は2010年7月に行われた参議院議員選挙であり、2回目の選挙は自民党による政権交代がなされた2012年12月の衆議院議員選挙である。以下ではそれぞれの選挙のデータを見ていく。

まず2010年の参院選を見る。自民党は元全国農協青年組織協議会会長の門伝英慈を比例区候補として推薦するよう全国農政連に要請したが、「全方位対応」への路線転換を反映し農協はこれに応じなかった。その上で、農協は支持政党を決めず「中立」とし¹³、全国農政連は比例区において「組織内候補を擁立せず、自主投票とする」という方針を選択した（河村 2011: 39）。選挙区において全国農政連は自民党9人、民主党6人、公明党1人の計16人を推薦し、民主党の1人を除く15人の候補が当選した（『農政運動ジャーナル』2010年8月号）。

次に2012年の衆院選のデータを見る。この衆院選において全国農政連は小選挙区・

¹³各県の農政連の中には、自主的に支持政党を決定したところもあった（河村 2011: 39）。

比例代表合わせて182人の候補を推薦した。推薦候補の政党別の内訳は詳しいデータが無かったため不明だが、選挙の結果として小選挙区156人、比例代表17人の計173人が当選した。当選した173人の候補の政党別の内訳は自民党が162人、公明党が7人、民主党が2人、日本未来の党が1人、無所属が1人であった（『農政運動ジャーナル』2013年2月号）。

ここで2回選挙データに対して分析を行う。農協は2009年の政権交代後から政治姿勢を「全方位対応」へと転換し、2010年の参院選では全国農政連は比例区に候補の推薦を出さず自主投票とした。また、選挙区では全国農政連が推薦した16人の候補の内自民党の候補は9人に留まり、民主党の候補が6人推薦されるなど、推薦候補における自民党候補の割合が従来の国政選挙に比べ大きく低下している。したがって2010年時点で農協は自民党のみでなく民主党も支持しており、農協の支持政党は一本化されず複数化していたと見ることができる。2012年の衆院選においては、全国農政連が推薦した候補の政党別の内訳は不明だが、当選した173人の候補の内162人が自民党から出馬した候補であった。したがって2012年時点での農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されていたと見ることができる。つまり、農協は民主党政権期において、2010年時点では支持政党を複数化しており、政権末期の2012年時点では支持政党を再び自民党にほぼ一本化していた。

○第2節：民主党政権のコメ政策と政策決定過程

この節では民主党政権で行われたコメ政策の内容とその政策決定過程を詳しく辿る。

2009年の政権交代時に民主党が大きく掲げていたのは「戸別所得補償制度」であった。まずはこの民主党のコメ政策が野党時代にどのように形成されていったのか辿っていく。第1章第6節でも触れたが、民主党は結党当初は農業政策に対して選別主義的な大規模効率化路線を取っていた。2000年頃からは直接支払いを提案していたものの、対象の農家の規模については3ヘクタール以上に限定していた。しかし、2003年に農村票を重視する小沢一郎の自由党と合流し、普遍主義的な路線へと大きく方向転換を行った（田代 2010: 36）。この2003年以降、民主党のコメ政策は農政関連議員を中心として議員立法の形を取りながら明確化されていった。2003年5月に民主党は食糧法の改正に対して社民党と共同で対案を提示し、同法案には主要食糧の生産者に所得確保のための交付金を導入する内容が盛り込まれた。2004年には菅直人代表が参院選を前に農業プランを構築することを表明し、鹿野道彦座長と山田正彦事務局長の下で農業政策に関する論議が開始された。同年、民主党は「民主党農林漁業再生プラン」において全ての販売農家を対象とする直接支払いを導入することによって食料自給率向上を目指すことを示し、自民党の選別主義的農政との違いを明確化した。都市部選出の議員からは「なぜ農業のみに1兆円の所得補償をするのか」という批判があったが、農業が無償で果たしている食料安全保障などの多面的機能が直接支払いの根拠として示され党内で合意が得られた。このプラン

では直接支払いの対象作物は自給率向上に深く関わっている土地利用型作物とし、対象者は農業に意欲的に取り組んでいる農家全てとした。担い手であるかどうかはあくまで農業者自身が判断するものであり、意欲のある担い手については規模で選別しない方針であった¹⁴。2006年に山田等は「農政改革基本法」（山田法案）を提出し、食糧自給率を10年後に50%まで向上させることを明記し、将来的には60%にするとした。また、同法案にはコメ・小麦・大豆等を計画的に生産する販売農家を対象として、1兆円規模の直接支払いを導入することも盛り込まれていた。2006年9月になると、小沢一郎が民主党の代表に就任し「私の基本政策」を発表した。ここで初めて「戸別所得補償制度」という名称が姿を現した。同年12月には参院選でのマニフェストに先立って民主党は「政権政策の基本方針」を発表し、農業について「地域に不可欠な小規模農家を守り、農山漁村を活性化する」「戸別所得補償制度の創設」と明記していた。2007年の参院選で戸別所得補償制度を打ち出し大勝すると、平野達男等は「農業者戸別所得補償法案」（平野法案）を提出した。同法案では品目横断的経営安定対策を廃止し、生産調整を達成する販売農家に対して標準的な生産価格と標準的な販売価格の差額を交付するとされていた。2008年12月に出された「民主党農林水産政策大綱」では、規模拡大や効率化、集落営農化に方向性を限定することは誤っており、「現場の主体的判断を尊重して多様な努力・取組を支援することが重要」と主張した。以上のように、民主党は野党時代に戸別所得補償制度の屋台骨となる政策案を党内の議員中心で形成してきた（田代 2010: 36-37; 竹中 2017: 35-37）。官僚や農協に頼らず独力で政策形成を行ったことは大きな特徴である。自給率向上の重視と、所得補償及び担い手の幅広さといったこれらの政策案の特徴は、政権交代後も共通している（竹中 2017: 36）。規模拡大が補償の加算措置に留まり、補償を受けるための要件ではない点は、構造政策と所得政策を強く結びつける自民党政権との大きな相違点であった（竹中 2017: 37）。

2009年の政権交代で鳩山由紀夫内閣が誕生すると、戸別所得補償制度の実現に向けて動き始めた。新しく農水大臣となった赤松広隆は農業との関わりが弱かったが、副大臣と政務官にはこれまで野党時代に農業政策の立案に関わってきたメンバーが就任した（竹中 2017: 37-38）。民主党政権になり農業政策の決定システムに2つの大きな変化があった。第一に、第1章でも述べた通り農業政策の決定過程が政務三役に中心化された。戸別所得補償制度を政策として具体化するにあたって2009年10月に「戸別所得補償制度推進本部」が設置されたが、ここでは政務三役が主導権を握っていた（竹中 2017: 38）。本部長には赤松農水大臣、副本部長には郡司彰農水副大臣、本部長補佐には佐々木隆博政務官と舟山康江政務官が就くなど、本部の重要な役職は政務三役によって占められていた（『農業協同組合新聞』2009年10月10日 第14面）。また、制度の検討を行う「戸別所得

¹⁴ただし、税金を使用するため、国民に対する食料供給の役割を果たしている農家（販売農家）が基準とされた（竹中 2017: 35）。

補償チーム」長には山田正彦副大臣が就いた（竹中 2017: 38）。第二に、政府と農協との距離が拡大した。これまでJAの全国大会には首相や農水大臣が出席することが恒例であったが、2009年10月のJA全国大会に鳩山と赤松は出席しなかった（竹中 2017: 38）。また、政権交代以降農協のトップであるJA全中会長と農水大臣との面会は長期間に渡り行われなかった。鹿野道彦農水大臣による2010年の9月の会談まで、政権交代から1年以上に渡り面会が行われなかったことは異常であった（『農業協同組合新聞』2010年10月10日 第5面）。さらに、2010年8月にはJA全中会長が食料・農業・農村政策審議会の委員から外され、他にも政府から農協に政治的中立を求める通達が出されていた（竹中 2017: 38）。民主党政権は「政治主導」を目指し、農業政策の決定システムから農協を排除しようとしていたのである。農協と政府の距離拡大は農協の政策提案・要望が反映されないという事態を招いた。農協は2009年11月にJA全中の理事会で「JAグループの考え方」と題した政策提案を決定し、過剰米対策の必要性や地域・銘柄別に大きく米価が下落した場合の担い手の所得確保対策などを提言していたが、これらの要望はいずれもコメ政策に盛り込まれることはなかった（『農業協同組合新聞』2009年10月20日 第3面、2010年1月10日 第3面）。

ここで戸別所得補償制度がどのような政策だったのか説明する。まず、戸別所得補償制度は固定支払い部分と変動支払い部分で構成されていた。固定支払い部分は過去の実績に応じて「標準的な生産費」と「標準的な販売価格」を算出し、その差額の赤字分を固定支払いするものであった¹⁵。変動支払い部分は単年度の米価下落に対応する仕組みであり、販売価格が「標準的な販売価格」を下回った場合に差額分が支払われた。対象は全販売農もしくは集落営農組織で、生産調整への参加が条件とされた。ただし、生産調整の不参加や未達成時のペナルティ措置が廃止されたため、生産調整は実質的な選択制へと変化した（竹中 2017: 38）。

一方で、民主党政権後期になると農協の要望を一部取り入れたり限定的に農協の権限を認めたりする事例も見られるようになった。戸別所得補償制度のモデル事業が開始されると、全国の膨大な数の対象農家に対して制度の説明をし、所得補償の申請業務を行わなければならないようになった。行政コストを抑えた上でこのような膨大な作業を行うためには、農協が全国の農家に対して持つ調整力やネットワークが不可欠であった（『河北新報』2010年6月1日 第1面）。そのため、民主党政権は戸別所得補償制度の実行に農協の力を借りる代わりに、限定的に農協と妥協する必要に迫られた。2010年12月には一度解任されたJA全中会長が食料・農業・農村政策審議会の委員に再任された（『農業協同組合新聞』2010年12月20日 第2面）。2011年には水田農業政策において農協が提言した「集落単位で20から30ヘクタール規模の経営体づくりを目指す」という内容が政府の農業政策の基本方針の中に反映された（『農業協同組合新聞』2011年3月10日 第3

¹⁵結果として、10アール当たり1万5000円が支払われた（竹中 2017: 38）。

面)。

○第3節：小括

この節では第1節と第2節で見た事例の内容をまとめ、民主党政権期における仮説の検証を行う。

第1節では国政選挙のデータから、農協は民主党政権期において2010年時点では支持政党を複数化してしており、政権末期の2012年時点では支持政党を自民党にほぼ一本化していたと既に述べた。第2節では、主に戸別所得補償制度を中心に民主党政権のコメ政策の内容と政策決定過程を辿ったが、民主党政権の農政改革の方針は普遍主義的農政改革であった。また、戸別所得補償制度の基本枠組みは野党時代の民主党で議員立法によって形成されており、農協は関与しなかった。政権交代後にコメ政策決定の中心となったのは戸別所得補償制度推進本部であり、その主導権は民主党上層部の政務三役が握っていた。一般の民主党議員は政策決定にほとんど関与できず、首相に近い党上層部によるトップダウン型の政策決定システムであった。その影響で農協が農業政策決定システムから排除され、内閣と農協トップによる会談は行われず、農協は政策提言・要望を実際の政策にほとんど反映させることができなかった。したがって民主党政権期前半では農業コーポラティズムは成立していなかった。ただし、民主党農政の後半においては戸別所得補償制度の実行に農協の力が必要となったため、農協と妥協している点が見られた。農水大臣とJA全中会長の会談が実現し、JA全中会長が食料・農業・農村審議会の委員に再任され、一部ではあるが農業政策決定システムに再び農協が関与できるようになった。これには、第1章で述べたような官邸主導のトップダウン型政策決定システムの綻びも関連していると推察される。したがって民主党政権期後半においては、農業行政への農協の関与という側面から一部農業コーポラティズムが成立していたと判断できる。

以上から、民主党政権前半では①農協は支持政党を複数化し、②農業コーポラティズムが成立しておらず、コメ政策においては農協の便益が図られなかったと分析できる。ただし、民主党政権後半から末期にかけては①農協が支持政党を一本化し、②農業コーポラティズムが一部成立していたため、コメ政策においては農協の便益が一部図られていたと分析される。よって「①農協による支持政党の一本化と、②農業コーポラティズムの成立という要因が存在すると、農協が強い政治的影響力を持ち、農協に便益を図る政策が行われる」という仮説は民主党政権期において証明された。

第4章 第2次～第4次安倍政権における事例分析

この章では第2次～第4次安倍政権で行われた国政選挙のデータとコメ政策の事例に対する分析を行う。まず、第1節では第2次安倍政権期における国政選挙のデータを通じて農協の支持政党の動態を探る。第2節では第2次安倍政権で行われたコメ政策の内容とその政策決定過程を詳しく辿る。第3節では第1節及び第2節の内容をまとめ、仮説が実証されたかどうかを検証する。なお、自民党の野党時代の動向を述べる関係で、第2節では自民党が与党となる2012年以前から事例を辿っている。

○第1節：第2次～第4次安倍政権期における農協の支持政党

この節では第2次～第4次安倍政権期における国政選挙のデータを通じて農協の支持政党の動態を探る。

第2次～第4次安倍政権期においては2018年1月現在までに合計4回の国政選挙が行われている。1回目の選挙は2013年7月に行われた参議院議員選挙であり、2回目の選挙は2014年12月の衆議院議員選挙、3回目の選挙は2016年7月の参議院議員選挙、4回目の選挙は2017年10月の衆議院議員選挙である。以下ではそれぞれの選挙のデータを見ていく。

まず2013年の参院選を見る。この選挙では全国農政連は2007年の参院選と同じく組織内候補の山田俊男を比例区で推薦し、山田は自民党から出馬している。選挙の結果、山田は2007年の参院選での得票数である約45万票からは減らしたものの、約34万票を獲得し自民党の全国比例区で2位当選という好戦績を残した。選挙区においては全国農政連が推薦した候補の詳細についてはデータが無かったため不明であるが、推薦した候補の内33人が当選した。当選した33人の政党別の内訳は32人が自民党、1人が民主党であった（『農政運動ジャーナル』2013年8月号）。

次に2014年の衆院選のデータを見る。この選挙で全国農政協は小選挙区・比例代表合わせて206人の候補を推薦した。206人の候補の政党別の内訳は自民党が190人、公明党が13人、民主党が1人、次世代の党が1人、共産党が1人となっている。選挙の結果、小選挙区162人、比例代表39人の計201人の候補が当選し、その政党別の内訳は自民党が192人、公明党が7人、民主党が1人、次世代の党が1人であった（『農政運動ジャーナル』2014年12月号）。

続いて2016年の参院選のデータを見ていく。この選挙では全国農政連は元全国農協青年組織協議会会長の藤木眞也を比例区で推薦した。藤木は自民党から出馬し、当選を果たした。選挙区においては全国農政連が推薦した候補の詳細についてはデータが無かったため不明であるが、推薦した候補の内26人が当選した。当選した26人の政党別の内訳は自民党23人、民進党2人、公明党1人であった（『農政運動ジャーナル』2016年8

月号)。

最後に、2017年の衆院選のデータを見る。この選挙で全国農政連は小選挙区・比例代表合わせて215人の候補を推薦した。全国農政連が推薦した候補の詳細についてはデータが無かったため不明であるが、選挙の結果、小選挙区155人、比例代表41人の計196人の候補が当選した。その政党別の内訳は自民党が182人、公明党が13人、無所属が1人であった(『農政運動ジャーナル』2017年12月号)。

ここで4回の選挙データに対して分析を行う。2013年の参院選において全国農政連は再び組織内候補である山田を自民党から比例区で擁立し、山田は当選した。選挙区においても、当選した33人の全国農政連推薦候補の内、1人を除く32人は自民党から出馬していた。以上の事から、2013年時点での農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されていた。2014年の衆院選では全国農政連が推薦した206人の候補の内190人が自民党から出馬しており、自民党所属候補の割合が非常に高くなっている。当選した候補についても、201人中192人が自民党から出馬した候補であった。したがって2014年時点での農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されていた。2016年の参院選では全国農政連は新しく組織内候補の藤木を自民党から比例区で擁立し、藤木は当選した。選挙区においても、当選した26人の全国農政連推薦候補の内23人は自民党から出馬していた。したがって2014年時点での農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されていた。2017年の衆院選では全国農政連が推薦し当選した196人の候補の内、182人が自民党から出馬していた。したがって2017年時点での農協の支持政党は自民党にほぼ一本化されていた。つまり、農協は第2次～第4次安倍政権期において支持政党を自民党にほぼ一本化していた。

○第2節：第2次～第4次安倍政権のコメ政策と政策決定過程

この節では第2次～第4次安倍政権で行われたコメ政策の内容とその政策決定過程を詳しく辿る。

まずは2009年の政権交代で野党となった自民党が農業政策に対してどのような行動を取っていたのかを見る。自民党では野党時代に議員立法を提出し、農業政策の方針を示していた。2010年6月には「多面的機能法案」を提出し、農村部への直接支払いの強化を提示した。また、2011年5月には「担い手総合支援新法」を提出し担い手への支援を明確化した。こうして、直接支払いと担い手支援が自民党農政の2本柱として位置づけられた(竹中 2017: 42)。

2012年12月の衆院選では自民党が大勝し、自民党が政権に復帰することとなった。新内閣の発足前から菅義偉と石破は農業改革が遅れているとの認識を一致させ、官邸と農水省の間では生産調整の廃止の方向が定められた(竹中 2017: 42)。第2次安倍内閣が発足すると政策決定に関わる組織の整備が進み、第1章でも述べた通り日本経済再生本部と産業競争力会議などの組織が始動した(野沢 2015: 29)。

このような官邸周りの組織の整備の一方で、自民党の農林幹部会のメンバーは一新され農林族議員の政治的影響力が削られた。2009年の衆院選で加藤紘一元幹事長や谷津義男元農水相といった大物農林族議員が引退した（『朝日新聞』2013年11月1日第4面）事に加え、メンバーが様変わりしたことにより2013年時点で従来から農林幹部会に所属していた議員は15人中3名のみとなった（竹中 2017:42-44）。

ここから第2次安倍政権でいわゆる「減反政策」の廃止がどのように決定されたのか見ていく。自民党は2012年の衆院選で戸別所得補償制度の見直しを公約としていたため、2013年2月から農林幹部によって農水省と戸別所得補償制度の見直しについて検討が開始された。7月の参院選で自民党が勝利すると、民主党農政の見直し作業が加速し石破は農林幹部に戸別所得補償制度と生産調整の見直しを指示した。10月9日の産業競争力会議において、農水省と非公式会議を重ねていた新浪剛史主査が農政改革についての議論を開始し、24日の同会議農業分科会では2014年度からの戸別所得補償制度の廃止と2016年度からの生産調整の数量目標の配分の廃止が提起された。これに対して農水省は10月末に政策案を提示し、政府は農水省案を了承した。内容は①飼料用米への助成増額、②生産調整の数量目標の配分は5年後をめどにやめるどうかを検討する、といったものだった。政策案が了承されると、自民党内で戸別所得補償の金額と廃止時期について議論が進んだ。最終的に11月26日に内閣に設置された「農林水産業・地域の活力創造総本部」で、固定支払いの段階的廃止、飼料用米への助成拡充、農業の多面的機能に着目した「日本型直接支払制度」の創設などが決定された（竹中 2017: 44-45）。一方で、飼料用米への転作助成金が10アール当たり最大で10.5万円まで積み増しされたことで、零細コメ農家に対する補助金の支給という構造は継続された（『農業協同組合新聞』2013年11月30日 第2面）。ここで注目すべきなのは、JA全中の萬歳会長が『我々JAグループがかねてより要望してきた「農業・農村の多面的機能に着目した新たな直接支払制度」が具体化され、法制化に向けた取り組みがなされること』を評価する発言をしていることである（『農業協同組合新聞』2013年11月30日 第2面）。第2次安倍政権は農政改革について官邸主導で推進したが、農協や農水省など関係する各方面で非公式会議を行うなど、入念な根回しを行った面もあった（竹中 2017: 44）。

○第3節：小括

この節では第1節と第2節で見た事例の内容をまとめ、第2次～第4次安倍政権期における仮説の検証を行う。

第1節では国政選挙のデータから農協は第2次～第4次安倍政権期において支持政党を自民党にほぼ一本化していたと既に述べた。第2節では主に「減反政策」の廃止決定を中心に第2次安倍政権のコメ政策の内容と政策決定過程を辿ったが、政策決定の中心となっているのは産業競争力会議などの官邸周辺組織であり、議論の提起や政策の最終決定などは官邸主導で行われた。農林族議員も政権によって政治的影響力を削がれた。一方で、党

内論議が軽視された訳ではなく、「減反政策」の廃止決定のプロセスには事前審査制度が関わっていた。また、農協や農水省など関係する各方面に事前に根回しを行っていた側面は、官邸主導のトップダウン型の政策決定システムの中でも農協が政策決定に関与することを可能とした。したがって一部農業コーポラティズムが成立していたと判断できる。行われたコメ政策の内容を見ると、飼料用米への助成金積み増しや多面的機能に関する直接支払い制度など、農協の要望を取り入れている点が多く見受けられる。

以上から、第2次～第4次安倍政権では①農協が支持政党を一本化し、②農業コーポラティズムが一部成立していたため、コメ政策においては農協の便益が一部図られていたと分析される。よって「①農協による支持政党の一本化と、②農業コーポラティズムの成立という要因が存在すると、農協が強い政治的影響力を持ち農協に便益を図る政策が行われる」という仮説は第2次～第4次安倍政権期において証明された。

終章 本研究の結論と課題

○第1節：本研究のまとめと結論

この節では本研究の内容をまとめ、結論を述べる。

本研究ではリサーチクエスチョンを「農村票の魅力が低下し、官邸主導のトップダウン型の政策決定システムを持つ政権が複数存在した2000年代においても、なぜ選別主義的農政改革が不十分なのか」と設定し、小泉政権期から第4次安倍政権までの各政権において「①農協による支持政党の一本化と、②農業コーポラティズムの成立という要因が存在すると、農協が強い政治的影響力を持ち農協に便益を図る政策が行われる」という仮説を検証してきた。

小泉政権については第2章で仮説の検証を行った。小泉政権は構造改革路線から選別主義的農政改革を志向しており、品目横断的経営安定対策も担い手に支援対象を絞るという基本方針に沿って政策形成された。それに対して、農協は支持政党を自民党に一本化しており、集票力によって強力な政治的影響力を持つことが可能だった。また、小泉政権のコメ政策決定は第1章で述べたような官邸主導のトップダウンで行われたのではなく、農業政策基本小委員会を中心とした55年体制システム型の党内論議に基づいており、農協が政策決定過程に関与することが可能だった。そのため、農業コーポラティズムが成立し、コメ政策改革には農協に妥協して普遍主義的な制限が加えられた。つまり、小泉政権では選別主義的農政改革が行われたが、農協の政策決定への介入により改革は不十分なものとなったのである。

ポスト小泉政権については第3章で仮説の検証を行った。ポスト小泉政権では小泉政権から引き続き選別主義的農政改革を志向した。それに対して、農協は小泉政権期と同様に支持政党を自民党に一本化しており、集票力によって強力な政治的影響力を持つことが可能だった。また、ポスト小泉政権は官邸主導のトップダウン型の政策決定システムを上手く運用することができず、農林族議員が政策決定の主導権を握っていた。農協は依然政策決定システムに組み込まれており、農林族議員を通じて政策決定過程に関与することも可能であった。そのため、農業コーポラティズムが成立し、選別主義的な品目横断的経営安定対策は見直されることとなった。つまり、ポスト小泉政権では農協の政策決定への介入により普遍主義的な農業政策が行われ、選別主義的農政改革は後退したのである。

民主党政権については第4章で仮説の検証を行った。民主党政権は従来の自民政権と異なり普遍主義的農政改革を志向し、全農家を対象とする戸別所得補償制度の創設を行った。一方で、農協は全方位路線への転換によって支持政党が複数化し、政権への政治的影響力を弱めることとなった。また、戸別所得補償制度は民主党の野党時代に議員立法によって独力で基本枠組みが作られ、政権交代後も官邸主導のトップダウンで政策の具体化が図られるなど、農協は政策決定に関与できず提案・要望を実際のコメ政策にほとんど反映

させることができなかつた。ただし、民主党農政後半には農協は再び支持政党を一本化し、強い政治的影響力を持つことが可能になった。また、農業行政の都合上政権と農協が妥協することになり、限定的に農協が政策決定システムに再び組み込まれた。そのため、農協コーポラティズムが成立し、農協の提案・要望がコメ政策に一部反映されることとなった。つまり、民主党政権前半は農協が政策決定から排除され、民主党政権後半は農協の政策決定への介入が一部可能となったという変化は存在したが、民主党政権が普遍主義的農政改革を志向したため選別主義的農政改革は行われなかつたのである。

第2次～第4次安倍政権については第5章で仮説の検証を行った。第2次～第4次安倍政権は再び選別主義的農政改革を志向し、戸別所得補償制度の廃止や「減反政策」の廃止決定を行った。それに対して、農協は支持政党を自民党に一本化しており、集票力によって強力な政治的影響力を持つことが可能だった。コメ政策決定は官邸周辺組織が主導権を握りトップダウンで行われ、農林族議員の政治的影響力も削がれた。一方で、政策決定における各方面への根回しも重要視され、農協は政策決定に介入する機会を得た。そのため、農協コーポラティズムが成立し、農協の提案・要望を取り入れた政策も見られた。つまり、第2次～第4次安倍政権では選別主義的農政改革がおこなわれたが、農協の政策決定への介入により改革は不十分なものとなったのである。

以上の理由により、2000年代の選別主義的農政改革は不十分なものとなった。では選別主義的農業政策を十分に進めるために必要とされる政治的条件は何だろうか。民主党政権前半の事例を基にすると、①農協が支持政党を複数化していること、②農業政策決定・農業行政の両面で農協コーポラティズムを回避することの2点であると本研究からは推察される。農協の支持政党の複数化は、民主党が2009年に政権交代を実現した際に、農協の意向が政策に全く反映されなくなることを防ぐ戦略的行動の結果として発生した。したがって政権交代を実現できる民主党のような強力な政党が再び出現する、もしくは野党が結集し自民党から政権を奪えるような勢力を形成するなど、常態的に政権交代が行われるような状況になれば、農協の支持政党の複数化が起りやすくなると考えられる。農協コーポラティズムの回避について、農業政策決定の面では官邸主導のトップダウン型の農業政策決定システムを構築することが必要と考えられる。ただし、第2次～第4次安倍政権では農協へ根回しを行ったことで農協に政策決定への介入の機会をあたえてしまったことから、農協との接触を行わないなど政権と農協の関係性を排除することが必要である。農業行政の面で農業コーポラティズムを回避することは、農協が農業分野における国の行政代行機関として機能していることから難しい。民主党農政後半における農業行政の面での農業コーポラティズムの回避の失敗は、戸別所得補償制度の業務に伴う膨大な行政コストが原因であった。したがって膨大な行政コストを代償とした上で、農協の力を借りずに農業政策を行うことが手段として考えられる。

○第2節：本研究の課題

この節では本研究の課題を2点述べる。第一に、本研究は農業政策の分野の一部であるコメ政策のみに着目して政策決定過程を辿ったものである。農業政策の中には農地政策や農産物貿易など幅広い分野が存在する。そのため、本研究で得られた結論がコメ政策以外の農業政策に適用できるかという点には疑問が残る。第二に、本研究は農協の支持政党と農業コーポラティズムという観点から農業政策決定過程を調査した。しかし、農業政策を規定する要因はこれらの他にも存在し、特に TPP(環太平洋パートナーシップ協定)などの自由貿易政策は重要な要因である。そのため、自由貿易政策との関連を含めたさらなる農業政策決定過程の研究が今後求められる。

<参考文献>

- 『朝日新聞』 2009年2月14日、2013年11月1日
- 『河北新報』 2010年6月1日
- 『日本農業新聞』 2017年10月12日
- 『農業協同組合新聞』 2008年12月8日～2013年11月30日
- 『読売新聞』 2014年2月18日
- 『農政運動ジャーナル』 2001年8月号～2017年12月号
- 農林水産省『農林業センサス』
- 農林水産省『農林水産基本データ集』
- 農林水産省『集落営農について』
- 荒幡克己(2015)『減反廃止：農政大転換の誤解と真実』日本経済新聞社
- 飯尾淳(2007)『日本の統治構造』中公新書
- 伊藤光利(2014)「民主党のマニフェストと政権運営」伊藤光利／宮本太郎編『民主党
政権の挑戦と挫折—その経験から何を学ぶか—』日本経済評論社
- オーレリア・ジョージ・マルガン(2013)「農業利益団体」猪口孝／プルネンドラ・ジ
ェイン編『現代日本の政治』原書房
- 神門善久(2006)『日本の食と農』NTT出版
- 城下賢一(2016)「農協の政治運動と政界再編・構造改革・自由化 一九八〇年代以後
の農協農政運動団体の活動分析」宮本太郎／山口二郎編『リアル・デモクラシー—ポ
スト「日本型利益政治」の構想』岩波書店
- 生源寺眞一(2011)『日本農業の真実』ちくま新書
- 竹中治堅(2017)『二つの政権交代：政策は変わったのか』勁草書房
- 田代洋一(2010)『政権交代と農業政策』筑波書房
- 辻中豊(1988)『利益集団』東京大学出版会
- 豊田隆(2003)『農業政策』日本経済評論社
- 中北浩爾(2017)『自民党—「一強」の実像』中公新書
- 本間正義(2014)『農業問題』ちくま新書
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊(1986)『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社
- 吉田修(2012)『自民党農政史』大成出版社
- 岩井奉信「自民党農林族はどこへ行った?」、『中央公論』平成26年3月号、2014年、
82-87頁
- 内山融「日本政治のアクターと政策決定パターン」、『季刊 政策・経営研究』2010年
3号、2010年、1-18頁
- 大賀圭治「食料安全保障とは何か—日本と世界の食料安全保障問題—」、『システム農学』
第30巻第1号、2014年、19-25頁
- 河村和徳「利益団体内の動態と政権交代—農業票の融解—」、『年報政治学』2011年度

第Ⅱ号、2011年、33-51頁

田代洋一「日本の農業政策はどう決まってきたのか」、『農業と経済』2014年4月臨時増刊号、2014年、89-97頁

野沢聡「農政決定メカニズムの大転換—官邸主導型農政の意思決定プロセス—」、『日本農業年報61 アベノミクス農政の行方—農政の基本方針と見直しの論点—』、2015年、23-31頁

原弘平「政策決定システムの転換とJA」、『農業と経済』2010年7・8月合併号、2010年、5-12頁

藤井庸義「安倍政権下で農業政策はどう決められてきたのか」、『農業と経済』2014年4月臨時増刊号、2014年、5-9頁

山下一仁「減反廃止という誤報と政策変更の結末」、『日本農業の動き No.187「生産調整見直し」で日本農業は強くなれるか』、2015年、94-119頁