

令和元年6月14日現在

機関番号：11601

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16H04986

研究課題名(和文) 農政改革の再評価と将来像

研究課題名(英文) Reassessment and Prospect of Agricultural Policy Reform in Japan

研究代表者

生源寺 眞一 (Shogenji, Shinichi)

福島大学・農学系教育研究組織設置準備室・教授

研究者番号：40196580

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 11,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、戦後わが国の農政改革を対象にして、その形成過程における政治・経済的背景、国際的な農政改革、政策間の相互連関構造を参照しながら、改革の成果と限界を検証した。加えて、一連の農政改革が今後の日本農業にどのような影響を与えるかを考察した。そのために農政改革の評価に関する分析のフレームワークの見直しを進めながら、主要な農業制度・政策を網羅的に扱い、経時的な変遷や制度間の相互関係、政策形成過程を検討し、インパクト評価型の政策効果分析などの適用を試みた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

2015年には、4度目の食料・農業・農村基本計画が策定され、今後10年間の日本農業の行方を差し示す政策パッケージが提案された。2020年には次の基本計画の再策定が行われる。それに備えて、一連の政策の有効性を学術的な観点から再検討しておくことに意義がある。また、2015年にTPP大筋合意が行われ、基本計画における基礎条件の一つである国際環境が大きく変化した。TPPに関連する制度の転換やその影響は数年、数十年にわたって現れることから、学術的な観点から対策等を含めた政策パッケージの中長期的な影響評価に取り組み、政策枠組みの再設計の必要性を含めて検証し、政策の設計・運用の場に提示することに意義がある。

研究成果の概要(英文)：This study is a coherent research on the Japanese policy reform in the postwar period. The outcome and issues of policy reform are examined in reference of political and economic background, revision of international policy framework, and intersectoral relation among agricultural policies through the reform process. In addition, the influence of the recent policy reform on structure and performance of the Japanese agriculture is considered. The analytical framework of policy assessment is redefined to scrutinize historical transformation, institutional complementarity, and policy making process of principal measures. The quantitative impact analysis is conducted as much as possible.

研究分野：農業経済学

キーワード：農業経済学 農林水産業政策 農村 食品産業 農林水産物

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2015年には、4度目の食料・農業・農村基本計画が策定され、今後10年間の日本農業の行方を差し示す政策パッケージが提案された。一方、2015年にはTPP大筋合意が行われ、基本計画における基礎条件の一つである国際環境が大きく変化した。TPP等の国境措置の転換は政策枠組みの再設計を迫る可能性があり、あらためて政策の設計・運用の再検証をする必要が高まっていた。

2. 研究の目的

本研究は、研究代表者がこれまで行ってきた農政改革の研究のさらなる深化と拡充を目的として、より広範囲な分野について研究を行うことを目的としている。

わが国農政は、戦後70年間、改革の歴史を積み重ねてきた。戦後の農地改革とそれに関連する法制度が制定された後、農業基本法(1961年)によって政策体系の導入が図られ、これを受けて主要な法律・制度の修正が進められた。20世紀の終わりには、食料・農業・農村基本法(1999年)の制定により、2度目の大きな政策体系の再設計が実施された。

それら一連の政策の転換が図られた結果、わが国の農業政策は、基本法(旧農業基本法、食料・農業・農村基本法)の下で、米政策(旧食糧法、食糧法)農地政策(農地法、農振法、経営基盤強化法)農業協同組合法、土地改良法を中心に構成されることとなり、その後新たな政策要素が付け加えられて、条件不利地域、農業環境、フードシステムに関わる政策が展開することとなった。

本研究では、これらの農政改革が、時代ごとの国内の社会・経済情勢、農業・農村の構造、国際的経済環境・貿易制度の変遷にどのように影響されたかを明らかにすることとした。

3. 研究の方法

分析を進めるにあたって、あらためて政策理論の枠組みについて再検討するため、国内外の文献を精査した。直接支払制度、環境政策、経済連携協定、リスク対策に関連する領域を中心に、最新の研究動向のフォローを行った。また、定量的な分析が可能な分野については、インパクト評価型の政策効果分析を試みることにした。過去の審議会等で検討された農政改革に関する資料を再度紐解くこと、過去の政策担当者へのインタビューを試みた。

分析対象とする政策領域は、生産政策(米政策、酪農政策、水産政策)農地制度、農業災害補償制度、農業者年金制度、農業金融制度、農業農村整備政策、農業協同組合制度、食品産業政策、食品安全制度、農業財政制度、農産物貿易制度、試験研究制度、農村振興政策、多面的機能対策であるが、それぞれの分野において、まず過去の制度と成果の整理、国内外の実態把握に注力し、対象とする分野をめぐる制度の見取り図とこれまでの改革の展開過程を取りまとめた。その上で近年の農政改革を総括した上で、制度・政策の相互関係を分野間で検討した。

4. 研究成果

(1) 1970年代以降の農業政策のレビューを行い、1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向(新政策)」の立案とその後の食料・農業・農村基本法が制定された後、現在に至るまでの一連の過程を、食料政策、農業政策、農村政策の観点から整理した。各分野の検討内容と政策担当者へのインタビューから、以下の3点が明らかになった。

第一に、新政策による政策のフレームワークの転換は、戦後農業政策の転機になった。それは期せずして昭和期の農業政策を終了させ、平成期の農業政策を実質的に開始させた。第二に、人口減少・超高齢社会への転換の影響は大きく、それをきっかけにして農業の担い手政策のあり方を再考するなどに取り組んでいった。2019年は新基本法制定20周年の年であるが、あわせて平成期の食料・農業・農村政策の区切りの年となった。最後に、平成期の貿易体制はWTOを中心に組み立てられたが、ポスト平成(令和)期はTPPなどの経済連携協定がベースとなる国際環境の下での枠組みへ移行することになった。以上のことから、国内政策のフレームワークの再検討の必要性が指摘された。

(2) 各分野における主要な検討結果は以下の通りである。

【米政策】米政策改革の理念はすでに確立されており、市場メカニズムを活用する中で、直接支払制度はそれを補完する手段となった。改革の最終的な目的は担い手の育成と水田農業の発展にあるが、その成否をめぐって、生産者の経営改善に向けた意気込みや施策への真摯な取り組みがどのように影響するかについて検討した。

【酪農政策】酪農の農政改革をめぐっては、大規模生産技術が発展していく中、飼養規模を着実に拡大するための政策的支援が図られている。家族経営を超えた大規模化を実現するために地域レベルでの作業の分業化の進む実態を明らかにした。

【水産政策】水産政策改革については、漁業法が改正され、区画漁業権の優先順位の廃止やTAC対象種の拡大が図られているものの、沿岸漁業に関しては、これまで推進されてきた資源管理型漁業の延長線上に置かれているが、それらには科学的管理の観点等から課題が残っていることを明らかにした。

【農地制度】農地制度をめぐる農政改革については、農地政策の展開過程をトレースし、今後のあるべき農地制度の姿について検討した。その際、農地政策と他の政策の制度的補完に着目して分析を行った。具体的には、価格支持から直接支払いに大きく転換した水田農業政策にお

いて、農業補助金がどの程度地代化するのか、農地政策と水田農業政策のリンケージの程度を『農業経営統計調査』個票パネルデータを用いて計量経済学的に明らかにした。

【農業災害補償制度】農業災害補償制度の発足当初から現在にいたるまでの制度的変遷を俯瞰することにより、当初制度が有していた「共済」としての性格が、共済掛け金率の個別化、国庫負担割合超過累進制の緩和、任意加入の範囲の拡大などの制度改革を経て、「保険」的性格を強めていく過程を明らかにした。

【農業農村整備政策】農業農村整備政策の農政改革については、農業の国際化と競争力強化の手段から、「食料・農業・農村基本法」における地域のニーズに合わせた政策へとその役割を拡大したこと、農業資源の管理体制や農村環境に影響を与えてきたことを明らかにした。

【食品産業政策】食品産業をめぐる政策については、戦後全体を通して検証した結果、新政策前後で大きな転換のあったことを確認した。90年代以前は物価安定、安全衛生対策、都市化対応などの消費者政策、国内農業保護を前提とした食品産業の構造転換政策、量販店・外食産業など新業態への政策などが中心であった。90年代以降は、グローバル化を契機に安全衛生、規格認証制度の導入、国内消費の減少に対応した6次産業化、農商工連携、輸出振興、循環型社会へ向けた廃棄物・リサイクル対策の強化へと展開していった。フードシステムの深化にあわせた政策の多様化の過程を明らかにした。

【食品安全制度】食品安全制度が、BSE問題をきっかけに農業政策上の最重要課題の一つとなっていく過程を、白書の記述ならびに牛ならびに米トレス法に係る検討会合の議事録から明らかにし、政策形成過程を検討した。

【農業財政制度】農業財政の分野においては、旧・新基本法下の主要施策を対象に、その予算措置等をトレースすることによって、農業政策の裁量的な政策形成の仕組みや、基本法からみた裁量的な農業政策の法的妥当性を明らかにした。

【多面的機能政策】農業の多面的機能は新基本法において4つの「理念」と位置付けられたものの、農業生産との結合性は固定的なものと考えられたため、多面的機能に関する政策展開に大きな歪みをもたらしてきたことを、農業環境政策の著しい低調や、多面的機能支払いの制度設計上の課題の指摘を通じて示唆した。

【国境措置・対外政策】国境措置の変化が国内農業構造へ与える影響を検討するため、1990年以降の農業センサスの再集計から分析を行った。その結果、離脱・縮小によって引き起こされた減産を規模拡大による増産でカバーしきれず、総生産の減少局面が進行しており、これに追加的貿易自由化が加わると、家畜頭数の減少が飼料米政策の見直しを迫る可能性などが示された。一方、農業分野の貿易・投資について、1990年代以降発展してきた日中間の取り組みを具体的な事例として検討した。初期の日系企業による開発輸入から中国での内販への転換に至ったプロセスを明らかにしたうえで、両国の農業政策が国際フードシステムの形成に与えた直接・間接的な影響を考察した。

【試験研究制度】農業試験研究の農政改革については、生産調整開始を契機として組織がボトムアップ型に大きくシフトしたこと、研究機関と生産現場の距離が縮まるなかで、様々なコンフリクトにいかに対応してきたかを明らかにした。

【農村振興政策】農村振興政策の農政改革については、基本法制定、中央省庁再編、地方分権等が政策枠組みに大きな影響を与えていて、政策手段としてハード整備だけでなく、ソフト的支援を通じた政策が充実する中で、外部人材や地域運営組織、中間支援組織などの関与が増大するなど、政策の構造的展開があったことを明らかにした。その背景として、基本計画策定後には農村共同体・集落の内発的発展を目指した自治と自己決定が重視されていること、集落の「挺入れ」が意図されたこと、しかし今後は支援「選別」の可能性のあることを指摘した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計40件)

生源寺眞一、農業貿易問題と日本のポジション、農業経済研究、査読有、第90巻、第4号、2019、pp.332-338

Shinichi Shogenji、Japan's Position in the Context of Agricultural Trade Issues、Japanese Journal of Agricultural Economics、査読有、Vol.21、2019、pp.56-62

生源寺眞一、変わる社会環境と日本の食料・農業：日米関係に焦点を当てながら、栄養科学研究年報(女子栄養大学栄養科学研究所)、査読無、第23号、2019、pp.41-51

中嶋康博、戦後農政の変遷と収入保険の現代的意義、月刊NOSAI、査読無、71巻、1号、2019、pp.5-9

安達英彦、鈴木宣弘、佐藤昶、川口雅正、改正畜安法下における酪農生産者組織の機能強化方策の検討、共済総合研究、査読無、Vol.78、2019、pp.104-125

https://www.jkri.or.jp/PDF/2018/sogo_78adachi.pdf

Junichi Ito、Hart N. Feuer、Shinichi Kitano、Haruka Asahi、Assessing the effectiveness of Japan's community-based direct payment scheme for hilly and mountainous areas、Ecological Economics、査読有、Vol.160、2019、pp.62-75

<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.01.036>

渡辺靖仁、「日本人の意識調査」からみたムラの意識の近年動向とその含意、共済総合研究、

査読無、Vol.78、2019、pp.58-103

https://www.jkri.or.jp/PDF/2018/sogo_78watanabe.pdf

生源寺眞一、米政策の見直しをめぐる諸問題、日本農業研究シリーズ、査読無、No.23、2018、pp.225-243

<http://www.nohken.or.jp/23-1-5-4shougenji.pdf>

中嶋康博、種子島における地域農業マネジメントの課題～サトウキビおよびでん粉原料用かんしょを対象に～、砂糖類・でん粉情報、査読無、No.68、2018、pp.45-51

<http://www.alic.go.jp/content/000150398.pdf>

中嶋康博、もう一つの農産物流通：直売所への期待、VESTA、査読無、No.111、2018、pp.12-15

中嶋康博、飛躍をもたらす三つの伸び代、中央公論、査読無、第132巻、第12号、2018、pp.194-199

他29件

〔学会発表〕(計17件)

西原是良、気候変動が米生産にあたる質と量の変化の評価 - 代表的な3つの品種を対象として -、日本農業経済学会大会、2019

生源寺眞一、農業貿易問題と日本のポジション、日本農業経済学会、2018

Mikitaro Shobayashi、Agri-environmental policies in Japan: Issues and options from a normative perspective、第68回地域農林経済学会国際シンポジウム International Symposium on Agri-environmental Policies: Combining Theory with Practice、2018

他14件

〔図書〕(計10件)

時子山ひろみ、荏開津典生、中嶋康博、医歯薬出版、フードシステムの経済学(第6版)、2019、210

清水達也、寶劔久俊、山田七絵、他、アジア経済研究所、途上国における農業経営の变革、2019、247(51-88)

岡本信広、穆堯芋、山田七絵、他、アジア経済研究所、中国の都市化と制度改革、2018、241

生源寺眞一、農林統計出版、農業と農政の視野・完、2017、232

赤江雄一、生源寺眞一、他、慶應義塾大学出版会、食べる、2017、312(93-121)

梶井功、生源寺眞一、他、経済界の農業・農政論、農林統計協会、国際化時代の農業と農政、2017、532(411-449)

斎藤修、生源寺眞一、他、農林統計出版、日本フードシステム学会の活動と展望、2016、282(57-74)

茂野隆一、武見ゆかり、氏家清和、他、農林統計出版、現代の食生活と消費行動、2016、345(1-7、21-37、115-127)

中嶋康博、新山陽子、他、農林統計出版、食の安全・信頼の構築と経済システム、2016、235(1-14、17-34)

清水みゆき、高橋正郎、小野洋、他、オーム社、食料経済、2016、237(76-100)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

なし

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名：中嶋 康博

ローマ字氏名：(NAKASHIMA, yasuihiro)

所属研究機関名：東京大学

部局名：農学生命科学研究科

職名：教授

研究者番号(8桁)：50202213

研究分担者氏名：鈴木 宣弘

ローマ字氏名：(SUZUKI, nobuhiro)

所属研究機関名：東京大学

部局名：農学生命科学研究科
職名：教授
研究者番号（8桁）：80304765

研究分担者氏名：莊林 幹太郎
ローマ字氏名：(SHOBAYASHI, mikitaro)
所属研究機関名：学習院女子大学
部局名：国際文化交流学部
職名：教授
研究者番号（8桁）：10460122

研究分担者氏名：茂野 隆一
ローマ字氏名：(SHIGENO, ryuichi)
所属研究機関名：筑波大学
部局名：生命環境系
職名：教授
研究者番号（8桁）：60292512

研究分担者氏名：伊藤 順一
ローマ字氏名：(ITO, junichi)
所属研究機関名：京都大学
部局名：農学研究科
職名：教授
研究者番号（8桁）：80356302

研究分担者氏名：渡辺 靖仁
ローマ字氏名：(WATANABE, yasuhito)
所属研究機関名：山梨大学
部局名：大学院総合研究部
職名：教授
研究者番号（8桁）：40635827

研究分担者氏名：森田 明
ローマ字氏名：(MORITA, akira)
所属研究機関名：宮城大学
部局名：食産業学群
職名：教授
研究者番号（8桁）：70292795

研究分担者氏名：小野 洋
ローマ字氏名：(ONO, hiroshi)
所属研究機関名：日本大学
部局名：生物資源科学部
職名：准教授
研究者番号（8桁）：40446480

研究分担者氏名：小嶋 大造
ローマ字氏名：(KOJIMA, daizo)
所属研究機関名：京都大学
部局名：経済研究所
職名：特定教授
研究者番号（8桁）：70774074

研究分担者氏名：氏家 清和
ローマ字氏名：(UJIIE, kiyokazu)
所属研究機関名：筑波大学

部局名：生命環境系
職名：准教授
研究者番号（8桁）：30401714

研究分担者氏名：松井 隆宏
ローマ字氏名：(MATSUI, takahiro)
所属研究機関名：東京海洋大学
部局名：海洋生命科学部
職名：准教授
研究者番号（8桁）：10600025

研究分担者氏名：中嶋 晋作
ローマ字氏名：(NAKAJIMA, shinsaku)
所属研究機関名：明治大学
部局名：農学部
職名：専任講師
研究者番号（8桁）：00569494

研究分担者氏名：竹田 麻里
ローマ字氏名：(TAKEDA, mari)
所属研究機関名：東京大学
部局名：農学生命科学研究科
職名：助教
研究者番号（8桁）：60529709

研究分担者氏名：村上 智明
ローマ字氏名：(MURAKAMI, tomoaki)
所属研究機関名：東京大学
部局名：農学生命科学研究科
職名：助教
研究者番号（8桁）：60748523

研究分担者氏名：西原 是良
ローマ字氏名：(NISHIHARA, yukinaga)
所属研究機関名：早稲田大学
部局名：人間科学学術院
職名：助教
研究者番号（8桁）：20714893

研究分担者氏名：山田 七絵
ローマ字氏名：(YAMADA, nanae)
所属研究機関名：独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所
部局名：新領域研究センター環境・資源研究グループ
職名：研究員
研究者番号（8桁）：10450537

(2)研究協力者

研究協力者氏名：川村 保
ローマ字氏名：(KAWAMURA, tamotsu)

研究協力者氏名：万木 孝雄
ローマ字氏名：(YURUGI, takao)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。