

KIER DISCUSSION PAPER SERIES

KYOTO INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

Discussion Paper No.1606

農業政策の政策形成と財政的特質
— 農政論としての法律と裁量の視座 —

小嶋大造

2017年2月



KYOTO UNIVERSITY
KYOTO, JAPAN

農業政策の政策形成と財政的特質*

— 農政論としての法律と裁量の視座 —

小嶋大造†

要旨

本稿では、法律と裁量を分析視座に、農業政策に不安定性をもたらす仕組みや、それが政策形成に与える影響について、財政学的な観点を中心に検討する。農業政策では、1970年代前後の米生産調整を中心に、根拠法をもたない予算措置と、法的作用をもつ通達とが組み合わされる形で、基本法の枠組を逸脱した行政裁量を可能とする仕組みが形成されてきた。これが、今日まで、所得対策を中心に、農業政策の基本形として続いてきた（例えば、基本法の枠組から逸脱し、本来の目的と異なる目的が紛れ込んだ予算措置など）。今後、行政裁量に対する統制のあり方が問われて然るべきである。

JEL Classification : Q18, H59, K19

キーワード：農業政策，財政，政策形成，基本法，裁量

* 本稿の執筆に当たっては、京都大学経済研究所先端政策分析研究センター（CAPS）セミナー（2016年7月9日）、日本財政学会（2016年10月22日）などにおいて、多くの方々から貴重なコメントをいただいた。京都大学経済研究所の高橋勇介研究員、豊田宏樹研究員、増田実記秘書には、データ入力などを手伝っていただいた。これらの方々には感謝申し上げます。なお、本研究はJSPS科研費16H04986の助成を受けたものである。

† 京都大学経済研究所・准教授

1. 問題設定 — 農政論の視座 —

農業基本法下（1961年～1999年）の農政はどこに失敗の原因があったか。1992年の日本学士院の報告で、大内（1992）は、こう問題を提起し、基本法農政30年の軌跡を振り返りつつ、次のような表現をもって結論づけた。すなわち、破綻したのは基本法農政ではなく、非基本法農政であり、反基本法農政であったと。大内によれば、たしかに基本法自体やその背後にあった構想・見通しに問題もあったが、それ以上に、現実の農政が、基本法から外れ、場合によって正反対に進むといったかたちで、基本法の理念を貫いていくことができなかつたところに、破綻の原因があった。そして大内は、立法と現実の行政との齟齬という問題の解明にとって、基本法農政は格好の事例となるとして、報告を締め括った。

この大内報告からおよそ四半世紀がたった2016年、日本農業経済学会において、会長の生源寺（2016）が「政策研究の問題意識」というタイトルの講演を行った。すでに農業基本法（以下、旧基本法）は廃止され、新しく食料・農業・農村基本法（以下、新基本法）が制定されてから、15年以上の歳月がたっている。この講演は、経済学の応用としての政策論や、政策分析の枠組など、農業政策の政策研究それ自体として示唆に富むものであるが、しかし何より看取されるべきことは、政策研究の問題意識の背景にある危機意識、すなわち安定性を欠いた農政に対する危機意識であろう¹。生源寺は、この問題に対し、政策論のカテゴリーを用いて農政の特質をとらえていく。その分析の切り口として、法的な観点や経済的な観点から政策の分類軸が提示される。この政策分類自体は、オーソドックスなものであるが、分析の切り口としての鋭さは、それがたんなる政策分類にとどまらず、法律あるいは政策理念をもって、現実の政策を評価する基準としているところにある。

農業政策に関する既存研究を振り返ってみると、農政の形成メカニズムを解明するのに、その眼目は基本的に経済や政治・行政との関係にすえられてきた。例えば、資本主義の展開過程の中に、農政を動かす中心装置として経済手段（財政など）を位置づけるもの（今村（1978））、あるいは農政の決定過程を経済効率と政治効率から説明するもの（逸見（1985））、

¹ こうした農政に対する生源寺の問題意識＝危機意識は、次の表現で端的に示される。「農政では、しばしば予算措置や行政指導によって重要な施策が決められる。ときには現存する法律を無視して施策が講じられるケースもある。これを農政のゆるいシステムと呼ぶことができる」（生源寺、2014：p.29）。なお、生源寺が、農政に対する問題意識だけでなく、農政に関する研究に対しても問題意識をもっていたことも忘れてはならないだろう。「特定の政策を支持し、あるいは批判する作業に割かれてきたエネルギーに比べて、基準を明示したうえでの政策の客観的な評価や、政策形成のプロセスやそこに作用した政治力学の分析といった研究に注がれたエネルギーは、あまりにも小さくはなかったか」（生源寺、2001：p.9）。これらの問題意識がタイトル「政策研究の問題意識」の含意といえる。

さらに政策形成における官僚の役割を内部から描くもの（佐竹（1998））など、多くの研究蓄積がある。政策形成の基本的なファクターを、経済なり政治なり行政なりに求めるこれら既存研究は、農政の政策論として欠かせない視点を提供するものである。しかし、農政が、これら経済なり政治なり行政なりによって動かされるとしても、その動かされた農政は、一体なにをもって妥当性が評価されるのであろうか。政策を動かす要因をとらえることと、動かされた政策の妥当性をとらえることとは、別の問題である。

政策の妥当性を判断する基準となるのは、政策の根拠ないし枠組をあたえる法との適合性であろう²。前述した、基本法と現実の農政との齟齬に対する大内の問題意識や、農政の不安定性に対する生源寺の問題意識は、農政のこの法的妥当性への疑義に根差すものといえてよい。それではなぜ、農政が基本法と齟齬をきたし、不安定性をもつのか。そうした政策形成を可能とする仕組みとはどのようなものなのか。

その解明のために有効なのが、法律と裁量という視座である。農業政策は、基本法を枠組としつつ、他方で、政府に幅広い裁量が委ねられている。このとき、裁量によるつまり政治や行政などによって動かされる一政策は、基本法の枠組にとどまるものなのか、それともその枠組からはみ出すものなのか。要するに、法律と裁量を分析の視座にすえることで、基本法の枠組から現実の農政の妥当性をとらえよう、ということである。こうした分析の視点は、従来の農政論においてあまり意識されてこなかったが、基本法下における現実の農政を分析していく上で、不可欠な視点である³。

本稿では、以上のような問題意識を受けて、法律と裁量を分析視座に、農業政策に不安定性をもたらす仕組みとはどのようなものか、またそれが政策形成にどのような影響を与えるのか、旧基本法以来の主要施策をトレースしながら、財政学的な観点から一さらに法学や行政学の研究成果も踏まえつつ一明らかにすることを課題とする。分析の主な対象として、行政裁量の主要な政策ツールである財政をとりあげる。本稿の構成としては、

² 政策選択において、経済的な効率性や公平性も重要な判断基準になりうるが、それはあくまで政策の法的妥当性が確保された上で検討されるものである。

³ 旧基本法から新基本法への移行時には、基本法と現実の農政との乖離を見定めようとする議論もなされた（例えば佐伯（1998）、岩本（1999））。しかし、その代表的な佐伯（1998）にみられるように、法的議論をほとんどサーベイせず、基本法が、「法規範をもたず、実質的には法ではない」（p.42）とか「政党の政策綱領と同質のもの」（p.43）などと断定して議論を展開するものもある。後述の基本法のもつ行政コントロールの議論を含め、法的議論を踏まえないこうした議論は、旧基本法のみならず、新基本法一さらにはあらゆる基本法一 の存在意義を否定するだけでなく、立ち返るべき法的根拠を喪失することで、政策の妥当性を評価する基準まで喪失することにならないだろうか。なお、基本法のもつ規範性の意味については、川崎（2006b）参照。

まず次節で、法律と裁量の観点から分析枠組を設定する。その上で、第3節で裁量手段として予算措置と通達を取り上げ、第4節で裁量主導による政策形成への影響を具体的な事例から検討し、終節で本稿の議論から導かれる示唆を示す。

2. 分析枠組⁴

法的枠組において政策の妥当性を判断するためには、①法的適合性を判断基準とする「合法性」と、②目的と手段の整合性を判断基準とする「合目的性」とを、峻別する必要がある。これらのうち、政策は、目的の設定や、目的を達成のための手段が決定的に重要となるため、すぐれて「合目的性」を指向する。つまり、前者が「法の論理」に依拠するのに対し、後者は「政治の論理」によって動くといえる。問題は、これら二つの異なる論理、すなわち、法の論理＝合法性の基準と、政治の論理＝合目的性の基準との関係である。以下では、両者の関係を確認した上で、農業政策に合法性の基準を援用してみよう。

公法学上、行政の恣意を統制する基本原理として「法律による行政の原理」が支柱をなしてきた。この「法律による行政の原理」の例外が裁量であるが、裁量には、裁量権の逸脱や濫用を基準に限界ラインが引かれる。裁量権の逸脱とは、法律が行政の裁量を許す枠を越えて行政が行動することであり、裁量権の濫用とは、法律が行政に権限を付与する本来の目的とは異なった目的のために権限が行使されることである。

したがって、行政法理論の基本からいえば、裁量が幅をもって動きつつも、その領分は法律によって統制される、という関係になる。上述の二つの論理からいえば、法の論理＝合法性の基準が、政治の論理＝合目的性の基準をコントロールする、ということになる。

それでは、法の論理＝合法性の基準を、農業政策に援用するさい、農政の裁量は何を上位の法的規範として統制されるべきであろうか。それは無論、基本法となる。基本法との関係において、個別法や閣議決定の類が適合的かどうか、また行政裁量に逸脱や濫用がないかどうか、というのが政策の妥当性をはかる判断基準となる。

ここで基本法の法的性格を確認しておく必要がある。旧基本法を解説した加藤（1985）によれば、基本法は、法形式としてみれば、他の法律に対して法的効力の上で優位に立つものではないが、内容的・実質的にみれば、基本法で宣言された施策の方針に基づいて他の農業関係法が制定されることになり、その意味で法政策の上では基本法が優位に立つ、

⁴ 本節の、特に前半部分については、執政権を政治的領分と法的統制から論じた、憲法学者・石川（2006）などの議論から多くの示唆を得ている。

とされる⁵。新基本法も基本的にこの理解にたつ。また同時に、基本法一般の諸機能を論じた川崎（2006a）によれば、行政府が政策形成の中心的役割を担いつつも、基本法は、その行政府に対し、政策の理念や方向性を示して枠づけるとともに、これに沿った措置を講ずることを命じるという意味で、基本法の機能として行政のコントロールが特に重要となる、とされる⁶。つまり、基本法は、農政に関する理念や基本方針を示すとともに、個別法や財政措置をはじめとする農政上の諸施策を基本法に適合するような形で方向づける役割、換言すれば、その理念や基本方針に則って行政をコントロールする役割をもつものといえる⁷。

他方、基本法が、政策の枠づけとなるといっても、その規定の抽象性から、具体的内容や実施は大幅に行政の裁量に委ねられることになる。それでは、基本法と個別施策の関連は、如何にして担保されるのであろうか。これについては、旧基本法では基本法と個別施策をパイプする仕組みがなかった。その反省に立って、新基本法は、食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）の策定を法定化することによって、基本法に掲げる基本理念や方向性に沿った施策の実施を確保するようにしたのである。

以上のように、法的枠組において農政の妥当性を判断するには、法の論理＝合法性の基

⁵ 加藤（1985：p.14）参照。なお、旧農業基本法は、政策型の基本法として、それ以後に制定される多くの基本法がその形式を踏襲する一つのパターンをもたらしたと、多くの研究で指摘されている（例えば、川崎（2005a：p.56, pp.59-60））。

⁶ 川崎（2006a：pp.78-79）参照。川崎は、基本法の機能として、行政のコントロールの他に、政策の方向づけとその推進、制度・政策の体系化・総合化、政策の継続性・一貫性の確保を挙げている。この最後の点に関し、基本法は、短期的な視野から形成されがちな現実の政策を、長期的な視野・展望に立って方向づけることで、国会の構成や内閣が変わっても維持されていく、と指摘していることは明記しておいてよいだろう（p.78）。

なお、参議院物価等対策特別委員会（1968年5月8日）での宮澤喜一・国務大臣（経済企画庁長官）の答弁は、消費者保護基本法案の質疑に対するものであるが、基本法の性格について、行政サイドの立場で、行政のコントロールに言及している点で注目される。少々長いが引いておく。「基本法の性格を一般に法律というものが、狭い意味では、権利義務を規定する、そうして中に強制規定があって、罰則を伴うといったようなのが昔の法律の狭い観念であったと思いますけれども、このような基本法になりますと、ものの考え方を述べているというのがその趣旨であると思うのであります。ですから、昔の権利義務の法律の観念でいきますと、これには何も書いてないじゃないかというような批評が起こりやすいのでございます。実際はそうではなくて、ものの考え方を法律で書いていただきますと、それによって行政の姿勢も拘束されますし、それから現存する法律あるいは法令と申しますか、法令がこれによって再検討されなければならない、そういうことになってまいりますので、実は罰則を伴った一つ一つの強制規定を置くよりは、もっと広い範囲で、意識の変化を導き出す、そうならざるを得ないのでありますし、実際また、行政というものがそういうものとして非常に高く評価をいたしますし、おそらく今後具体的な行政の姿勢の変化、あるいはその基本になる法令の変化になってあらわれてくる、こういう見方をいたしております」。

⁷ ただし、基本法においても、後法は前法を破る力をもつという、いわゆる後法優先の一般原則を否認するものではないことに留意する必要がある。ここに関係法律に対する基本法の限界がある。それゆえ、基本法の目的を達成するために制定される実施法は一閣議決定の類もまた同様に一、基本法の趣旨・内容に反してはならない、ということが求められるのである。菊井（1973：pp.20-23）、塩野（2008：pp.11-12）参照。

準から、基本法との関係で、基本計画や個別の閣議決定の類が適合的であり、基本法の枠組から行政裁量の逸脱や濫用がないかどうかを問うことが重要となる。これを検討する前に、次節で、行政裁量の具体的な手段（予算措置と通達）がどのような性格をもつか、みておこう。

3. 農業政策の裁量手段

1) 予算措置

第1図は、農業関係予算の推移を示したものである。その構成は、主に価格・所得関係と農業農村整備によって規定される。これら二つの動きを概観すると、1960年代～1970年代は、食糧特会繰入や米生産調整を中心に価格・所得関係が主要な位置にあった。1980年代以降になると、価格・所得関係が減少し、他方農業農村整備が、とりわけ1990年代の経済対策とウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策（以下、UR 関連対策）を契機に大幅に増加する。しかし、2000年代になると再び反転して、特に2010年代の戸別所得補償導入以降、価格・所得関係が激増し、農業農村整備が激減することになる。

【 第1図 】

ここで農業関係予算には注目すべき特徴がある。それは裁量的な補助金が多いことである。補助金には、法律上の交付根拠の有無による分類として、法律にもとづく法律補助と、法律にもとづかない予算補助とがある。第2図は、農業関係補助金⁸のうち予算補助の割合を、一般会計全体の予算補助の割合との比較で示したものである。前者が後者を大きく上回って推移していることが分かる。特に1970年頃と2010年頃に急激に上昇しているのが目を惹く。前者は米生産調整が、後者は戸別所得補償が開始したことにもない、予算補助が増加したことによる。1965年度から2016年度までで、新規に予算計上された農業関係補助金の件数は、法律補助が150件程度（年度平均3件）であるのに対し、予算補助は1,180件程度（年度平均23件）と圧倒的に多い。例えば、1970年度では米生産調整（810億円）の他に第2次農業構造改善事業（93億円）など、2010年度では米戸別所得補償モデ

⁸ ここでいう農業関係補助金は、以下、断りがない限り、一般会計ベースのものであり、農業関係の補助金、負担金、交付金、補給金、委託費の総称を指す（『補助金総覧』（1982年度までは『補助金便覧』。以下、両者を『補助金総覧』という）参照）。農業関係予算との関係では、特会繰入や人件費等を除いたものが、農業関係補助金である。

ル事業（3,371 億円）の他に中山間地域等直接支払（261 億円）など、農政上の重要事業が予算補助として新規計上されている⁹。とりわけ、第 1 表にみられる米生産調整対策経費は、戸別所得補償を含めて、今日に至るまで、継続して予算補助の形で措置されている。その総額は 9 兆円を超える¹⁰。これが農業者に交付される¹¹。このように、米生産調整や戸別所得補償といった農政上の重要施策が、法律に根拠をもたず、毎年度の予算措置で実施されてきたのである。

【 第 2 図 】

【 第 1 表 】

法律措置と予算措置との違いはどこにあるだろうか¹²。第一に、政策の安定性である。法律措置では、当該法律の修正・廃止がない限り、継続性をもつものに対して、予算措置では、毎年度の予算編成において当該措置の適否が議論される。第二に、政策間の整合性である。法律措置では、法制局を通じて政策間の整合性が審査されるのに対して、予算措置では、財政当局と農政当局の間で、個々の施策ごとに折衝される。第三に、国会審議の深度である。法律措置では、国会において当該法案それ自体に焦点を合わせて議論がなされるのに対して、予算措置では、予算全体の中の一部として当該措置が位置づけられるにすぎない。これは、第四に、政策のトレーサビリティと関連する。議事録が残る国会審議で

⁹ 新規計上件数は、『補助金総覧』より筆者算出（ただし新規計上でも法律補助と予算補助の区分が不明確なものは除く）。なお、新規計上の法律補助としては、2001 年度と 2003 年度の独法関係のものが多いが、この他に、主要なものとして、例えば 2007 年度の農業経営安定事業（1,395 億円、特会計上）がある。中山間地域等直接支払も 2015 年度より法律補助として計上されている。

¹⁰ 会計検査院（2016：pp.8-9）。1969 年度から 2014 年度までの 46 年間で約 9 兆円であれば、物価上昇を考慮しない単純平均でも年額約 2,000 億円となる。UR 関連対策の予算措置（国費ベース）が 8 年間で約 2 兆 6,721 億円（事業費ベース 6 兆 100 億円）であったが、このうち農業農村整備事業（公共事業）の予算措置は 1 兆 7,600 億円（事業費ベース 3 兆 1,750 億円）、年額 2,200 億円であった。つまり、米生産調整対策経費に、およそ半世紀の間、毎年度 UR 関連対策の公共事業のボリュームが予算措置されていることになる。約 9 兆円の数値には、米生産調整に関連する公共事業や農業構造改善事業などは含まれておらず、これら関連施策を含めれば金額はさらに膨らむことになる。

¹¹ ここに農業関係補助金のいま一つの特徴がある。一般に補助金は地方公共団体等の機関を対象とするが、米生産調整対策経費等は個人を対象とする。直近（2016 年度）では、個人を直接の対象とする補助金（一般会計＋特別会計）は、農業関係以外では約 600 億円であるのに対し、農業関係では約 6,600 億円となる（『補助金総覧』より筆者算出）。後者の農業関係のうち、生産調整関係（転作助成）の水田活用直接交付金（対象：販売農家等）がおよそ半分（約 3,100 億円）を占める。なお、これに関連して、行政学者・伊藤（1980）は、農林官僚制の作用目標が、農業の社会的役割や機能といったインパーソナルなものでなく、農家ないし農民といったパーソナルなヒトそのものを対象とするところにある、と興味深い指摘をしている。

¹² この点、品目横断的経営安定対策の法制化の実務に従事した、河南（2007）参照。

は、審議の深度如何が、政策形成に対するチェックとなるかにかかってくる。

2) 通達

行政立法には、その内容の区分から、国民の権利・義務を変動させるため法律の授権の下でのみ定立される法規命令と、これ以外の行政規則とがある。通達は、行政の内部関係を拘束し、行政の外部関係に直接の影響を及ぼさないとの見地から、後者の行政規則とされる。このため、法律の授権を必要としない。

しかしながら、農業政策においては、本来行政内部を拘束する通達が、実質的に行政外部の生産者等にも影響を与えてきた。こうした通達の法的作用を看取した伊藤(1984)は、農林省の通達について、昭和30年代までと、昭和40年代の特に後半以降とで、その性格に明確な相違があると指摘する。すなわち、「前者は、補助金交付について権限の委任を受けた都道府県の職員が、その権限を行使するにあたり守るべき準則を定めたもので、通達本来の性格を具えているのに対し、後者は、都道府県の職員の頭を飛び越して、直接、農業関係者に働きかけ、その積極的な行動を促すという狙いをもっているのである」(p.81)。

とりわけ米生産調整関係の通達は、形式的な名宛人は都道府県知事だが、実質的には稲作農家に減反行動を促すという性格・機能をもつと指摘する。こうした通達は、「名は通達であっても、もはや古典的な意味での通達と同一に論ずることはできない。むしろ、法規と共通する性格・機能を有するものとして(中略)目立ちこそしないが、実質的には重要な意味をもつ変化が起こっていた」(pp.81-82)。

第2表は、農林省設置法(1949年)以降の農政関係重要施策等の根拠を示したものである。これによると、旧基本法制定の頃までは、戦後農政を形成する重要施策の多くが法律を制定して実施されていたが、その後、米生産調整や農業構造改善事業を中心に、法律を根拠とせず、主に通達によって実施されてきたことが分かる。

【 第2表 】

米生産調整の流れをみると、1969年の稲作転換対策(通達)、1970年の総合農政の推進(閣議了解)を受けた米生産調整対策(通達)の後、1971年度から5年間にわたる本格的な米生産調整として、稲作転換の推進(閣議了解)を受けた米生産調整・稲作転換対策(通

達) が実施された¹³。例えば 1971 年の通達では、各都道府県知事・各地方農政局長・関係団体を名宛人として、目標数量配分として順次、都道府県別配分→市町村別配分→農業者別配分を通知すること(通達第三)、農業者は都道府県・市町村・農林漁業団体等の指導の下に実施計画に従って米生産調整を実施すること(通達第四)、その農業者に対して米生産調整奨励補助金を交付すること(通達第五)など、実質的に農業者に宛てた内容を含む詳細が規定された。その後の米生産調整関係通達の原因となるものである。

さらに、この米生産調整が、農業構造改善事業の通達に影響を与える¹⁴。1969 年の通達「第 2 次農業構造改善事業促進対策要綱」(通達①)の後、1971 年に別の通達「第 2 次農業構造改善事業促進対策における稲作転換の推進」(通達②)が、さらに 1976 年には別の通達「第 2 次農業構造改善事業促進対策における水田総合利用の推進」(通達③)が出された。この過程で、通達に実施基準の特例等が設定された。例えば、(1)ほ場整備事業における事業地区あたり受益面積の下限が、通達①にもとづく実施基準ではおおむね 20ha であったが、通達②では 10ha に引き下げられ、(2)通達①にはなかった転換水田整備事業が、通達②で新設され、通達③では転作作付面積の下限がおおむね 15ha から 10ha に引き下げられた。事業費(1971 年度)も 168 億円のうち 20 億円が稲作転換対策に充当することとされた。さらに、1978 年の新農業構造改善事業においても、通達「水田利用再編の促進のための各種事業等の積極的活用」で、転作面積について、第 2 次農業構造改善事業ではおおむね 25%に対し、新農業構造改善事業(地区再編)では 30%とされた。このように、米生産調整の影響を受けて、通達によって、農業構造改善事業の実施基準等が次々と緩和され、転作面積の拡大が図られたのである。こうして、農業構造改善事業は、その趣旨(通達①

¹³ 自民党政調(農林担当)元職員の吉田(2015)は、「コメの生産調整を法律で強制することには「私有財産権」の侵害にあたり、憲法違反のおそれもあることから、生産者みずからが国に協力するという手法で推進を図ったと言及している(p.60)。

米生産調整が実施されて四半世紀後の食糧法(1995 年)において、「生産調整」の文言が明記されるようになった。しかし、これは生源寺(2000)が指摘するように、国全体の需給調整の手段として位置付けているにすぎず、生産調整は、依然として、法律による権利と義務の明瞭な定義を欠いている意味において、制度として不完全なままである。このため、生産調整は、地域社会の慣習的なルールに依存することになり、これが地域社会の合意形成に多大な負担(見えないコスト)をかけることになる(pp.19-20)。

¹⁴ 構造政策についても、1962 年に第 1 次農業構造改善事業が通達によって始まり、その後も毎年度の予算措置によって実施されてきた。なお、旧基本法策定の事務責任を担った小倉は、基本法施行(6 月 12 日)の直後(7 月 18 日)に就いた河野農相が基本法農政に消極的であり、構造改善事業が、河野農相の唱えた新しい村づくり事業として取り上げられ、このため土地改良などに重点が置かれ、自立経営や協同組織の形成には必ずしも重点が置かれなくなった、と述懐している(『農林水産省百年史』編纂委員会(1981a : p.811, pp.817-818)参照)。

の第1「規模の大きく、生産性の高い農業経営を育成することを目標」)から乖離していった。

以上、本節では、農業政策の裁量手段として、予算措置と通達をみてきた。そこでは、すでに旧基本法の初期の段階において、基本法と現実の農政とが齟齬をきたす仕組みが形成されていた。すなわち、旧基本法の基軸的な政策であったはずの構造政策は、次々と通達を緩和することで目的から乖離していく一方、根拠法をもたない米生産調整は、通達において生産者等に影響を及ぼす内容を含めてその仔細が規定され、これを毎年度の多額の予算措置によって実施していったのである。このように、農業政策の主要施策は、根拠法のない予算措置と法的作用をもつ通達とが組み合わせられて、実施されてきた¹⁵。ここに、「ゆるいシステム」(生源寺(2014))の基本形が形作られたと見てよい。これが、農政の基本形として、今日まで脈々と続いているのである。それでは次節で、新基本法以降の農政について、裁量主導による政策形成への影響を具体的に検討してみよう。

4. 裁量主導による政策形成への影響

第2節の分析枠組から導かれた、農政の妥当性をはかる判断基準はこうであった。法の論理＝合法性の基準からみて、基本法との関係で、基本計画や個別の閣議決定の類が適合的であり、基本法の枠組から行政裁量の逸脱や濫用がないかどうかである。これについて、新基本法以降の農政を対象に、ケーススタディの形でみることにする。

ただし、新基本法以降の農政といっても施策は広範にわたるため、財政上の規模の面から対象を絞ることとする。第3表は旧基本法下の政策別予算累計(1961年度～1999年度)を、第4表は新基本法下の政策別予算(2016年度)を示したものである¹⁶。旧基本法下では、農業農村整備や食糧特会繰入等の割合が大きい反面、基軸的な政策であった構造政策の予算が1割にも満たない低水準であったことが分かる。旧基本法農政は財政面からも非基本法的であったことが傍証される。新基本法下では、食料政策・農業政策・農村政策の

¹⁵ 「農業基本法がどの時期まで農政の指針たり得たか」という議論(「農業基本法に関する研究会報告」(1996年))について、梶井(1997)が1970年を転機としたこと(p.18)に反論して、佐伯(1998)は基本法当初の1960年代に求めている(p.54)。予算補助と通達が組み合わせられた裁量手段の観点からみれば、基本法当初の農業構造改善事業においてこれが整備され、1970年前後の米生産調整において量的にも質的にもこれが本格化した意味において、両氏の主張はそれぞれその一側面を指摘したものといえないだろうか。

¹⁶ 旧基本法時代の白書附属統計では政策分類別による予算の経年データが掲載されていたが、新基本法時代になるとそのような経年データが掲載されなくなった。基礎的な財政データは、政策の分析や検証にとって不可欠であるだけに、その整備が望まれる。

うち、農業政策の予算がほとんどを占める。旧基本法時代の課題を引き継ぐ農業政策に、財政上の課題が集中している格好である。農業政策の内訳をみると、①担い手育成関係、②生産調整関係、③農業生産基盤整備関係が、主要なものである。以下では、これら①～③に関連する施策をケーススタディの題材として取り上げる。その上で、①～③を含む農業関係予算の配分バランスについてふれることとする。

【 第3表 】

【 第4表 】

1) 基本法と裁量をめぐるケーススタディ

(1) ケーススタディ①：基本法第21条と基本計画・閣議決定（担い手関係）

まず、基本法との関係で、基本計画や閣議決定の類が法的適合性を欠くケースとして、担い手対策をとりあげてみよう。ここで想起されるのは、民主党政権時代の「トリプルスタンダード」（生源寺（2013））である。すなわち、基本法（1999年）・基本計画（2010年）・基本方針（2011年）¹⁷という三者の間において、施策対象の担い手の内容が非整合的であった。基本法第21条では、主たる従事者の年間労働時間と生涯所得の両面で他産業従事者並みの水準を念頭に置いた「効率的かつ安定的な農業経営」を育成することが目指されている。基本計画（2005年）では、これと整合的に、「対象となる担い手は、（中略）将来効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものを基本」とされていた。その後法制化された担い手経営安定政策（2007年度～）でも、これに沿って、対象は認定農業者等とされた。しかし、基本計画（2010年）では、対象は「兼業農家や小規模経営を含む」販売農家等に転換された。2011年度に、この販売農家等を対象に、農業者戸別所得補償制度が実施された。前述の経営安定政策では、交付対象を認定農業者等と法定しているにもかかわらず、経営安定政策のうち畑作物を対象とする生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）を、畑作物の所得補償交付金に組み換え、米の所得補償交付金などとともに、予算措置と通達によって、販売農家等を交付対象としていったのである。ところが、すぐ後の基本方針（2011年）では、「兼業農家や小規模経営を含む」が削除され、「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」と再転換された。し

¹⁷ 「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（2011年10月25日、食と農林漁業の再生推進本部決定）。

かし、予算措置の対象は引き続き販売農家等のままであった。このように、基本計画等において、担い手の内容が、基本法との適合性を欠きながら、大きく振幅しつつ、しかし、これを予算措置によって実施していったのである¹⁸。

続く政権交代後の自民党政権下では、戸別所得補償に代わる所得関連の政治的メッセージとして、農業・農村所得倍増目標が掲げられ、閣議決定レベルで明記された¹⁹。自民党の文書の中では、所得倍増のための品目別政策として、冒頭に飼料用米の生産拡大が位置づけられ、これが後述の米生産調整のケースでみる高水準の予算措置の伏線となるのであるが、以下では、基本法との関係で、所得倍増目標が問題となる、実質的な内容と、形式的な位置づけについてみることにする。

まず、実質的な内容として問題となるのが、基本法上の農業所得についてである。じつは、新基本法には、所得に関する具体的な規定はない。これは、旧基本法が政策目標として掲げた他産業従事者との所得均衡がすでに達成されたことから、新基本法では、政策目標として所得目標を掲げる妥当性に疑義がもたれ、盛り込まれなかった経緯がある。ただし、新基本法が、農業者の所得に無関心というわけではない。前述の「効率的かつ安定的な農業経営」を育成することを通じて、農業所得を長期的に安定確保し（ミクロの道筋）、もって持続的な農業構造を確立する（マクロの道筋）ことが目指されている。したがって、所得確保として意識されているのは、農業所得を主要な所得源とする農業経営（ミクロ）のそれである。ここに、旧基本法以来の課題があるからである。これに対して、農業・農村所得倍増に向けた農政当局による農業所得の考え方は、農業経営（ミクロ）のそれではなく、農業全体（マクロ）のそれとされる。農外所得を主要な所得源とする販売農家等を含む考え方である。農業所得対策は、その対象が問題となるが、ここで想定される対象は、法定の経営安定政策のそれよりも、廃止された戸別所得補償のそれに近い。はたして、基本法第21条が目指す「効率的かつ安定的な農業経営」と、閣議決定文書が想定する所得倍増の対象者の関係は、どのように整合するのであろうか²⁰。さらにいえば、農業所得対策

¹⁸ さらに担い手に関連して、異なる概念が作り出され、政策・制度の不整合や混乱をうむケースがある。旧基本法時代には、基本法が規定した「自立経営」農家とは別に「中核的」農業者（1970年度版『農業白書』）が用いられ、新基本法時代には、「認定農業者」制度と並行して「中心となる経営体」（2012年度「人・農地プラン」）が用いられたのは、このケースの例である。

¹⁹ 農業・農村所得倍増目標は、自民党「農業・農村所得倍増目標10ヵ年戦略」（2013年4月25日）を受けて、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（2013年12月10日、農林水産業・地域の活力創造本部決定）、「日本再興戦略 改訂2014」（2014年6月24日、閣議決定）で明記された。

²⁰ 農業・農村所得倍増の農政当局の考え方は、農林水産省「農業・農村の所得倍増」に向けた対応方向について」（平成26年10月7日）。ちなみに、旧基本法策定時は、所得目標の設定について、

は、その対象だけでなく、手法も問題となる。この意味で基本法第 30 条と関連するが、これは改めてケーススタディ②でとりあげることとする。

次に、形式的な位置づけとして問題となるのは、基本計画と他の閣議決定の類との関係である。農業・農村所得倍増目標を明記した「農林水産業・地域の活力創造プラン」(以下、プラン)では、みずから「政策改革のグランドデザイン」と表現している。しかし、この「グランドデザイン」が何を意味し、基本法や基本計画とどのような関係に位置づけられるのかは、明記されていない。基本計画は、基本法が、基本法の方向に沿って策定することを命じるものである。しかし、プランも同様に、「プランに示された基本的方向に基づき、食料・農業・農村基本計画の見直しに向けた検討に着手すること」を求めている。つまり、「基本法から基本計画へ」という法定された流れに、「プランから基本計画へ」という別の流れが加わることになる。問題は、両者の流れの向きである。両者の流れの向きが逆向きであれば、基本法とプランが基本計画において衝突することになる。無論、上位にたつのは、プランではなく、基本法である。その基本法が想定していない所得倍増を掲げ、基本計画の策定を要請するプランには、正当性に疑義があるといわざるをえない²¹。

以上のように、ここでのケースは、基本法との関係で、基本計画や閣議決定の類が法的適合性を欠く代表例である。基本法によって基本計画や閣議決定の類が厳格にチェックされる必要がある。また、基本計画以外にも閣議決定文書が濫発されているが、基本法との関係や、農政全体の中での位置づけが、一覽的に整理される必要がある。

(2) ケーススタディ②：基本法第 30 条と予算措置（米生産調整関係）

農業経営（ミクロ）の所得目標と農業全般（マクロ）の所得目標が具体的に検討され、農業所得の成長率については、国民所得倍増計画の検討状況との整合性が図られていた（農林漁業基本問題調査事務局（1960：pp.74-93））。国民所得倍増計画（1960年12月27日、閣議決定）では、農業所得の実質成長率は2.9%が目標とされたが、これは「国民経済の成長率（7.8%）より著しく低い」（原文）目標であった。他方、今般の農業・農村所得倍増目標は、「効率的かつ安定的な農業経営」との関係が不明確であり、また農業所得の実質成長率も、政府の実質GDP成長率シナリオ2.0%（経済再生ケース）を置いたに過ぎない（2013年6月19日、衆議院農林水産委員会の林芳正・農林水産大臣の答弁）。旧基本法策定時と比較すると、政治的スローガンが先行し、概念の整理や数字の根拠など具体的な検討がなされたとは言い難い。そうした目標が行政全体を拘束する閣議決定とされること自体、政策形成のあり方（政策決定の権限と責任の所在の乖離など）に問題があると言わざるを得ない。

²¹ 基本計画（2015）策定時の農政審会長であった生源寺は、基本計画の表現ぶりで最後まで調整が行われたのが農業・農村所得倍増であったとして、「初めに数字ありきを避けたとした審議会であるから、基本計画に根拠の薄弱な農業・農村所得倍増を組み込むことは避けるほかない」と述懐している（2015年4月5日付「熊本日日新聞」1面）。

続いて、基本法の枠組からの行政裁量の逸脱や濫用のケースについてみてみよう。ここでは、基本法に照らして、個別施策の目的において、他事考慮、つまり本来の目的とは異なる目的が紛れ込んでないかどうか判断基準になる。なかでも、行政裁量が働きやすい所得関連の施策において、基本法が想定しないルートでの所得対策が行われなかったかどうか確認される必要がある。その対象施策として、予算補助の規模の大きい米生産調整関係、とりわけ飼料用米の生産拡大をとりあげよう²²。

飼料用米の生産拡大については、基本法第 30 条との関係が問われる。同条第 1 項「消費者の需要に即した農業生産」という規定は、旧基本法下の価格政策において、農業所得の確保を強く配慮した結果、消費者の需要が農業者に適確に伝わらず、需給のミスマッチを招いたという反省から、新基本法において、価格政策の見直しを行い、もって需要に即した農産物の供給を図るといふ基本方向を明らかにしたものである。さらに、同条第 2 項では、価格政策の見直しに伴う価格の著しい変動が、「育成すべき農業経営」に与える負の影響を緩和すべく、農業者の所得確保に配慮をしている。

ここで重要なことは、第 1 項と第 2 項をセットで読むことである。第 1 項では、価格政策のもつ人為的な需給調整機能を低減させつつ、第 2 項において、これによる生産者への負の影響を、所得確保対策をもって緩和する、という構図になっている。米であれば、米価操作を通じた人為的な需給調整を改め、米価を市場価格に接近させつつ、これによる、稲作を主要な所得源とする生産者への負の影響を緩和するため、所得確保の支援を厚くする、ということである。すなわち、財政措置の方向としては、価格支持から経営安定の拡充ということになる。

この観点からみれば、財政措置による高水準の助成をもって²³、主食用米から飼料用米に転作を誘導することによって、米の需給調整を実施することは、上述の基本法が想定する基本方向と逆行することになる²⁴。基本計画(2015年)では、「米政策改革の着実な推進、

²² 飼料用米の生産に係る財政負担は、2016年度で676億円、2025年度には、基本計画の生産努力目標ベースで1,160億円程度～1,660億円程度に膨らむと試算される(財務省主計局「農林水産」(平成28年11月4日))。

²³ 飼料用米では、主食用米との所得差を埋め合わせるために、その収入のうち9割超の助成(水田活用の直接支払交付金)がなされている(財務省主計局「農林水産関係資料」(平成26年10月20日))。

²⁴ 会計検査院(2016)によれば、転作率は、経営規模が大きいほど高くなり(0.1ha以上0.5ha未満層17.4%、0.5ha以上3ha未満層21.5%、3ha以上5ha未満層29.6%、5ha以上10ha未満層32.9%、10ha以上層39.1%)、また経営形態では法人(39.1%)や認定農業者(37.6%)が高く、非認定農業者(19.7%)が最も低くなる(pp.67-68)。この点で、転作誘導は、担い手の生産効率を低下させ、構造政策にブレーキとなる面もある。

飼料用米等の戦略作物の生産拡大」という項目において、前者の「米政策改革の着実な推進」では「需要に応じた生産を推進」について言及しながら、後者の「飼料用米の生産拡大」では、消費サイドへの言及はなく、もっぱら生産サイドの取組だけが言及されている。主食用米の需要減少を、高水準の助成によって飼料用米への転換＝生産拡大を図るということは、旧基本法が反省した人為的な需給調整と同様の役割を飼料用米におわせることになる²⁵。

これを負担の帰属からみると、本来、価格支持から経営安定の拡充という流れは、消費者負担から納税者（財政）負担への転換という面をもつ。第3図で示されるように、確かに、農政全体の方向としては、EUと同様、消費者負担から納税者負担への流れをたどっている。しかし、米については、これと逆方向の施策が実施されている。価格政策から直接支払に転換を遂げたEUと比較して、いまだ消費者負担と納税者負担の構成においてEUとは比重が反対となっている。負担構成が変化すれば、それは実質的な所得再分配の効果をもつ。消費者負担から財政負担への転換は、低所得者層への負担軽減など、すぐれて今日的な所得再分配の意味をもちうるはずのものなのである。

【 第3図 】

こうした人為的な需給調整を通じた米価下支えは、過去にも繰り返されてきた。その最近の最たる例が、「米緊急対策」（2007年）である。米の消費量が年々減少する中で、2007年産米価が大幅に下落したのに対して、政府は、米緊急対策として、34万トンを買入れ、

²⁵ 生源寺（2002）の次の指摘が想起されてよい。「米の生産調整の実効性を米以外の品目に対する助成によって確保するという手法は、農産物の供給調整のメリット措置としては特異な形態である。

（中略）ここで指摘した問題点は、施策の目的の実現という本質的な部分に関わっている」（pp.62-63）。

なお、飼料用米の生産については、今後の飼料生産全体のビジョンの中で飼料用米が位置づけられる必要がある。その際、各種水田飼料について、飼料用米以外にも、生産費・労働時間・栄養素などエビデンスを踏まえた比較可能な選択肢を提示して検討されるべきであろう（千田・恒川（2015）参照）。

そして、何より、2018年度からの生産調整の見直しに向けて、具体的な工程をもつ全体像を示しながら、その中で飼料用米の助成措置も位置づけられるべきである。この点で、2002年の米政策改革の議論（生産調整に関する研究会「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」（平成14年11月29日））に比べ、現在の生産調整の見直しの議論は、飼料用米の助成に関し農政当局と財政当局の見解が対立しているとはいえ、具体的な工程や今後の展望が示されておらず、農政の安定性に深刻な影響を与えているといわざるをえない。これに関連して、会計検査院（2016）は、「（平成）30年度以降の具体的な方向性が示されていないなどの理由により、30年度に向けた取組を意識的には行っていない地域協議会も多く見受けられる」（p.73）と指摘している。

備蓄水準を積み増すこととした。本来、食糧法上、備蓄とは、生産量の減少により供給が不足する事態に備えるためのものである²⁶。しかし、米緊急対策では、供給不足ではなく、むしろ需要不足にも関わらず、食糧法の規定と衝突しつつ政府買入が実施された。さらに、生産調整の実効性の確保として、ペナルティ措置など行政関与の強化や、補正による多額の予算措置（地域水田農業活性化緊急対策等）がなされた。こうした基本法の方向と逆行する人為的な需給調整が、緊急の名の下に、不透明な政策形成のなかで決定されていったのである。

以上のように、ここでのケースは、基本法の枠組から逸脱し、予算措置によって、本来の目的と異なる目的が紛れ込んだ施策が実施された代表例である。多額の予算措置による需給調整を通じた米価対策は、これまでも繰り返されてきているように、裁量によりいつでも起こり得るものであるということが認識される必要がある。

(3) ケーススタディ③：政治裁量による振幅（農業農村整備事業）

農業農村整備事業については、法的根拠をもって予算措置されてきたもの（例：土地改良事業）もあれば、法的根拠をもたずに予算措置されてきたもの（例：農業集落排水事業）もある。しかし、農業農村整備事業は、法的根拠の有無にかかわらず、自民党政権下の旧基本法時代では、農業関係予算の項目のうち最大の累積額を確保し（前掲第3表参照）、他方民主党政権下では大幅に削減された。予算額の振幅幅が極めて大きいといえる。それでは、農業農村整備事業の予算は、いかなる基準で配分されてきたのであろうか。第4図は、農業農村整備事業費の対公共事業費を示したものである。自民党政権下では、UR 関連対策の期間を含めて、当初・補正後を問わず、一貫して1割程度で推移していた。農業関係予算の構成比（前掲第1図参照）では、こうした一定の傾向はみられない。つまり、農業農村整備事業費は、農業政策との関連というよりも、公共事業全体の関連で、予算枠がはめられていたのである。この1割水準は、いわば、公共事業の中での農業農村整備事業の枠をめぐる、利害調整のコスト最小化と利益誘導の最大化の政治的均衡点であったといえよう²⁷。民主党政権になると1割水準は崩れ、数%へと縮小する。1割から数%水準への縮小

²⁶ 食糧法上、「米穀の備蓄」とは、「米穀の生産量の減少によりその供給が不足する事態に備え、必要な数量の米穀を在庫として保有すること」（第3条第2項）をいう。

²⁷ 自民党総合農政調査会の湊徹郎議員（後に総合農政調査会長）による「総合農政メモー湊試案一」（湊（1971））では、総合農政の展開のための「財政指標」として、国家予算の中の農業関係予算の占める割合が、昭和30年代に引き続き昭和40年以降も10%台を維持しており、さらに引き上げられてよいと言及されている（pp.55-56）。予算全体の中の農業関係予算も、この当時、1割水準が政

が、前政権の政策を否定する意味での、新たな政治的均衡点といえる。

【 第4図 】

さらに、農業農村整備事業が、農業政策との関連以上に、公共事業全体との関連で規定されてきたことの傍証として、事業構成の変化がみられる。第5図は、農業農村整備事業費の構成を、①農村整備、②農地等保全管理、③農業生産基盤整備に分けてみたものである。これによれば、農村整備をみると、1980年代はほぼ2割水準で推移していたが、バブル崩壊後の経済対策とともに増加し、UR 関連対策期には最大で4割水準にまで膨れ上がった。景気対策の一環とされたのである。しかし、2000年代になると、農村整備は反転縮小し、UR 関連対策への批判もあって、2割水準を大幅に割り込むこととなった。

【 第5図 】

以上のように、ここでのケースは、農業農村整備事業費の水準が、農業政策の関連というよりも、公共事業全体や経済対策との関連で裁量的に確定されてきたことを示すものといえる。換言すれば、農業農村整備事業の予算は、基本法の体系から「政策的なバランス」をとって措置されたものではなく、いわば「政治的なバランス」において措置されたものといえる。しかし、これは、ひとえに農業農村整備事業だけの問題ではない。農業関係予算の全体においても妥当する問題である。最後に、「政治的なバランス」が集約的に表現される政権交代前後の時期を中心に、農業関係予算の配分バランスをみてみよう。

2) 農業関係予算の配分バランス

(1) 裁量に基づく政治的バランス

第5表は、政権交代前後の農業関係予算の配分を示したものである。農業関係予算は、①転作助成、②戸別所得補償、③農業農村整備等（＝公共事業関係）の三つで、全体の約4割を占める。自民党から民主党への政権交代期（2009年度→2010年度）では、自民党の票田である土地改良を中心に農業農村整備等（③）を減額し、これを財源として、戸別所得補償（②）に充当された。他方、民主党から自民党への政権交代期（2012年度→2014年度）では、政治的メルクマールとされていたといえる。

年度)には、戸別所得補償(②)を引き継ぐ米の直接支払交付金(2017年産までの時限)の単価を半減し、これを財源として、転作助成(①)と農業農村整備等(③)に充当された。2016年度には、飼料用米増産と土地改良拡大が政治的にさらに要請され、転作助成(①)と農業農村整備等(③)の増額路線は強められた。

【 第5表 】

二度の政権交代をはさみながら、以上の三つの予算割合は、ほぼ一定の割合(4割程度)で推移していた。この割合が、枠の基準となり、その枠の中で、文字どおり切って張るという作業を通じて、前政権の農政を否定する演出がなされたのである。法制度として予算が安定的に推移する経営安定政策(表最下欄)とは対照的である。

問題は、このような裁量に基づく配分の「政治的なバランス」が、基本法が想定する配分バランスに適っているかどうかである。これについては、既にケーススタディでみてきたとおり、疑義があると言わざるをえない。この意味では、低位のレベルの配分バランスといえる。それでは、基本法の体系と整合する「政策的なバランス」のとれた予算配分とはどのようなものであろうか。

(2) 基本法に基づく政策的バランス

土地改良事業と経営安定政策との関連でみよう。土地改良事業は、多額の財政投入という公的性格と、それによる農家への利益という私的性格といった、一見、対立関係を内在する性格をもつかのように見える。これは、土地改良事業をめぐる効果の帰属先と、その費用負担につながる問題である。この問題を構造政策型の経営安定政策と関連させて、全体の構造を提示したのが、生源寺である²⁸。すなわち、(1)財政負担による土地改良投資は、生産性の向上を通じて供給曲線を右方にシフトさせ、(2)これが農産物価格の低下という形で、土地改良の効果を消費者に移転し、(3)この利益の一部をもって、農業所得に負の影響がもたらされる担い手に対して、納税者(財政)負担による所得確保支援をする(農業に還元する)、という構図である。

²⁸ これに関する生源寺の論者は数多いが、差し当たり主張が明瞭な提言調のものとして、「提言—日本農政改革私案：市場の機能と政府の役割を明確に」(『世界』、1999年8月)および「「価格支持」から「所得補償」へ」(1997年5月2日付「日本経済新聞」25面)を挙げておく。

この構図は、政策的にすぐれて高位なバランスをもつものといえる。基本法における、前述の第 21 条と第 30 条とを矛盾なく整合させているからである。すなわち、効率的かつ安定的な農業経営の育成を目指して財政投入された土地改良（第 21 条）は、たんに生産者だけに利益が帰着するのではなく、需給バランスを反映した価格形成（第 30 条第 1 項）を通じて消費者にも利益を移転し、そして、この利益の一部をもって、価格低下による育成すべき農業経営への負の影響を緩和する経営安定政策（第 30 条第 2 項）とする、というものである。

無論、消費者負担型農政から納税者（財政）負担型農政への転換といっても、前者の負担減をそのまま後者の負担増に置き換えればよいという根拠はない。この点、EU における財政支出の考え方が参考になる。EU では、環境要件を参照基準に、農業・農村による社会的な貢献に対する対価として、財政支出を位置づける。同時に、参照基準である環境要件を引き上げていくことで、財政負担を圧縮しつつ、環境保全型の農業の推進を図るのである。この類推でいえば、上述の構図は、構造政策型の経営安定政策を通じて、望ましい農業構造を確立することで、基本法の基本理念である「食料の安定供給の確保」という、農業・農村の社会的な役割に対する対価として財政支出を位置づけるものといえる²⁹。同時に、効率的かつ安定的な農業経営の育成によって、生産コストや販売価格などが最適な状態に接近していけば、— 上述による消費者負担の圧縮だけでなく — 将来的に所得補填の圧縮、つまり納税者（財政）負担の圧縮にもつながる。

基本法に基づく予算配分は、あくまで基本法に基づく政策が予算を要請する結果であり、予算が政策の先決事項となるのではない。政策から予算へと裁量が偏重するとき、予算配分は政治的バランスへと下降する。しかし、裁量も、予算から政策へ重点を移行するとき、高位のバランスを回復することになる³⁰。

²⁹ 小嶋（2013：pp.236-238）参照。なお、生源寺は、現行土地改良法は、目的（第 1 条第 1 項）において、いまだ旧基本法の政策理念を残しており、また費用負担（第 36 条）においても、事業による利益が組合員に帰着するという、旧基本法下の価格政策の時代の想定から抜けきれておらず、事業の効果が広く国民に行きわたる関係を明示するためにも、新基本法の政策理念（食料の安定供給の確保）を同法で謳うべき、と指摘している（「点検・改正土地改良法」④④⑤『長野県土地改良のしるべ』第 571 号・第 572 号・第 573 号，2001 年）。

³⁰ ここでは、土地改良事業との関係で農業政策へのあるべき財政投入を論じたが、農村政策についても予算措置で事業が実施されるため、そのあるべき財政投入が問われて然るべきである。UR 関連対策において、農業集落排水など農村整備に多額の財政投入がなされた反動からか、食料政策・農業政策・農村政策の予算（2016 年度）のうち農村政策の占める割合は 5%に過ぎない。しかし、新基本法のバックボーンにある「計画なければ開発なし」という理念に沿った計画的土地利用をはじめ、中山間地域対策など、農村政策の課題は多い（食料・農業・農村基本問題調査会答申（1998 年

5. むすび

本稿では、法律と裁量を分析視座に、農業政策に不安定性をもたらす仕組みや、それが政策形成に与える影響について、財政学的な観点を中心に、戦後の旧基本法以来の主要施策をトレースしながら検討してきた。

基本法の枠組から現実の農政を捉え直すと、法的枠組から逸脱する裁量の姿が現出した。1970年代前後の米生産調整を中心に、根拠法をもたない予算措置と、法的作用をもつ通達とが組み合わされる形で、行政裁量が作動する仕組みが形成された。この裁量の仕組みが、今日まで、所得対策を中心に、農政の基本形として、続いてきたのである。新基本法以降においても、政権交代を契機に、基本法と非適合的な基本計画や、本来の目的から逸脱して所得対策的な方向に偏重した予算措置、基本法体系に基づかない政治裁量による予算配分など、不安定性の振幅が拡大していった。

このように、農政には、基本法の枠組を逸脱した行政裁量を可能とする仕組みが内在している。とりわけ、緊急対策として、行政裁量が発動されるときには、基本法が破られることがある。まず何より、農政がこのような特質をもつことが認識されるべきであろう。しかし、それ以上に認識されるべきことは、基本法の基本理念や各種施策の名宛人は、「国—行政はもとより政治も含めて—であり、その実現に向けた取組が行政や政治には託され、義務づけられている、ということである。したがって、行政裁量に対する統制のあり方—例えば「基本法による行政統制」(毛利(2010))—が問われて然るべきなのである

31.

9月17日)参照)。他方、農業生産基盤整備では土地改良法を中心とする体系的な制度があるが、農村整備では体系的な制度が存在しない。したがって、農村政策への財政投入のあり方を論じるには、何より農村政策の政策理念の確立が求められる。農業政策に市場原理が取り入れられた一方、上記答申が示唆するように農村政策には市場原理に逆行する原理を政策理念とすることが求められる面もあろう。農村政策の政策理念の確立がなされることで、農村政策への予算配分も、より政策的にバランスのとれたものとなるであろう。

³¹ 行政裁量に対する統制のあり方については、その基準と場が重要となろう。

まず裁量統制の基準としては、第一に、合法性を基準に、基本法に照合して、個別の法律・予算・閣議決定の類が、基本法の枠組にとどまり、方向づけに沿ったものであるかどうか、とりわけ、政治の論理が優越しやすい所得関連の施策が、基本法の想定しないルートで予算措置されていないか、審査すること。第二に、合目的性を基準に、基本法の目的に照合して、財政措置など政策手段が、公法という比例原則(合理性・必要性・利益均衡性)に沿ったものであるか、審査することが重要であろう。

次に裁量統制の場としては、例えば、内閣から独立した会計検査院のような機関が重要な意義をもつ(会計検査院による検査報告や処置要求については、例えば、2018年度の米生産調整見直しを控えてまとめられた総括的な報告書として、会計検査院(2016)参照)。また、毛利(2010)や川崎

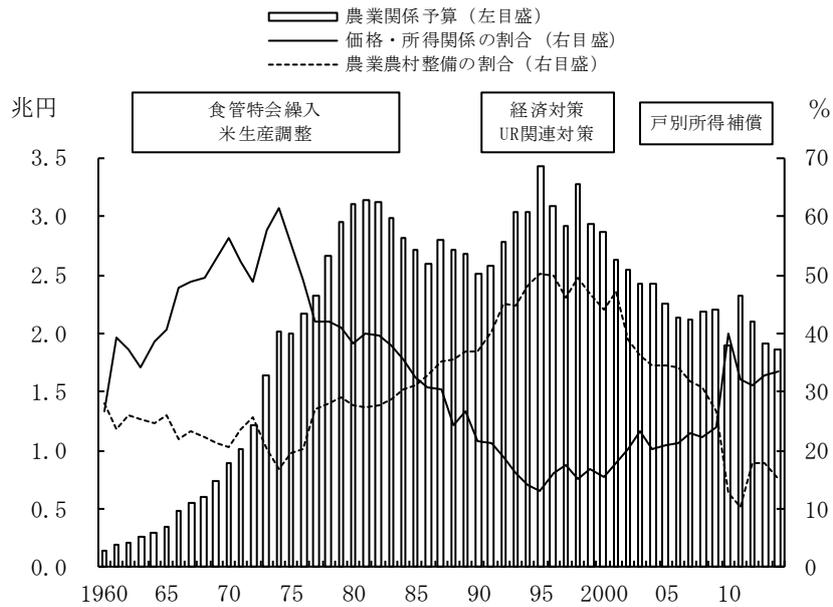
最後に、政策形成をめぐる、本稿では十分に論じられなかった残された課題を二点挙げておこう。一つは、政策形成プロセスの検討である。政策を形成する舞台（アリーナ）や主体（アクター）をたどることで、裁量的な政策形成の具体的プロセスや問題がみえてくるであろう。いま一つの課題は、政策形成の比較である。裁量的な政策形成は、膨大な法令によって規定される EU の政策形成と比較することで、その特質がいつそう浮き彫りになるであろう。いずれも、今後の農業政策の政策研究にとって、必ずや何らかのインスピレーションを与えてくれる、興味深い課題ではないだろうか。

引用文献

- 石川健治（2006）「統治のゼマンティック」『憲法問題』17：65-80.
- 伊藤大一（1980）『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会.
- 伊藤大一（1984）「行政裁量論への予備的考察」『年報行政研究』18：57-87.
- 今村奈良臣（1978）『補助金と農業・農村』家の光協会.
- 岩本純明（1999）「戦後農政の枠組みと「新基本法」」『農業経済研究』71（3）：107-117.
- 大内力（1992）「農業基本法 30 年 — 農政の軌跡 —」『日本学士院紀要』47（2）：43-84.
- 会計検査院（2016）「会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書「米の生産調整対策の実施状況等について」」.
- 梶井功（1997）「新農業基本法の課題 — 現行農基法批判をふまえて —」大内力・今村奈良臣編『新農基法への視座』農林統計協会，18-29.
- 加藤一郎（1985）『農業法』有斐閣.
- 川崎政司（2005a）（2005b）（2006a）（2006b）「基本法再考 — 基本法の意義・機能・問題性 —」(1)(2)(3)(4)『自治研究』81（8）：48-71，81（10）：47-71，82（1）：65-91，82（5）：97-119.

(2005b) が提起するように、基本計画との関係で、国会による行政コントロールのあり方が検討されることも意義があろう。こうした外部統制のほか内部統制として、農政審において、会計検査院の指摘なども活用し、基本法と個別施策の関係や、施策間の体系性・整合性、手段（財政措置等）の合理性・必要性など、総合的に検証する仕組みが存在していてもいいのではないか。特に財政措置については、何が法的に根拠をもつもので、何が裁量的に要請されたものを可視化することも、財政措置の検証のあり方として考えられる。そして何より重要なことは、これらの議論が、オープンにチェックされることである。この関連では、現基本計画（2015）の策定の際に、農政審で過去の検証作業を行い、その上で基本計画に「基本法の基本理念の実現に向けた施策の安定性の確保」を掲げたことは、意義ある第一歩である。

- 河南健（2007）「担い手経営安定新法の政策としての安定性に関する考察 — 品目横断的経営安定対策が「法律」により措置されたことの意義 —」『農林水産政策研究所レビュー』23 : 28-35.
- 菊井康郎（1973）「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報』45（7）：15-25
- 小嶋大造（2013）『現代農政の財政分析』東北大学出版会.
- 佐伯尚美（1998）「農業基本法の反省と新基本法 — 基本問題調査会「答申」の評価をめぐって —」『農業研究』11 : 37-79.
- 佐竹五六（1998）『体験的官僚論 — 55年体制を内側からみつめて —』有斐閣.
- 塩野宏（2008）「基本法について」『日本学士院紀要』63（1）：1-33.
- 生源寺眞一（2000）「コメ政策の基本方向」『地殻変動化のコメ政策 — 川上・川下からのアプローチ —』農林統計協会，1-22.
- 生源寺眞一（2001）「フードシステムをめぐる産業政策 — フードシステムと政策理論（その1） —」『フードシステム研究』8（1）：2-11.
- 生源寺眞一（2002）「農政手法の新展開：特徴と問題点」『会計検査研究』26 : 59-71.
- 生源寺眞一（2013）「農政の動向と日本農業の活路」『ファイナンス』49（8）：44-52.
- 生源寺眞一（2014）「米をめぐる政策を振り返る」『RESEARCH BUREAU 論究』11 : 21-29.
- 生源寺眞一（2016）「政策研究の問題意識を振り返る」『農業経済研究』88（1）：16-20.
- 千田雅之・恒川磯雄（2015）「水田飼料作経営成立の可能性と条件 — 数理計画法の適用による水田飼料作経営の規範分析と飼料生産コスト —」『農業経営研究』52（4）：1-16.
- 農林漁業基本問題調査事務局（1960）『農業の基本問題と基本対策（解説版）』農林統計協会.
- 『農林水産省百年史』編纂委員会（1981a）（1981b）『農林水産省百年史』下巻／別巻，農林統計協会.
- 逸見謙三（1985）「農業政策における政治と経済 — 日本における農業政策決定のメカニズム —」逸見謙三・加藤讓編『基本法農政の経済分析』明文書房，3-24.
- 湊徹郎（1971）「総合農政メモ — 湊試案 —」『農林統計調査』249 : 40-57.
- 毛利透（2010）「基本法による行政統制」『公法研究』72 : 87-99.
- 吉田修（2015）「自民党農政の変遷について」『日本農業の動き：農政運動と政治』189:44-77.



第1図 農業関係予算の推移

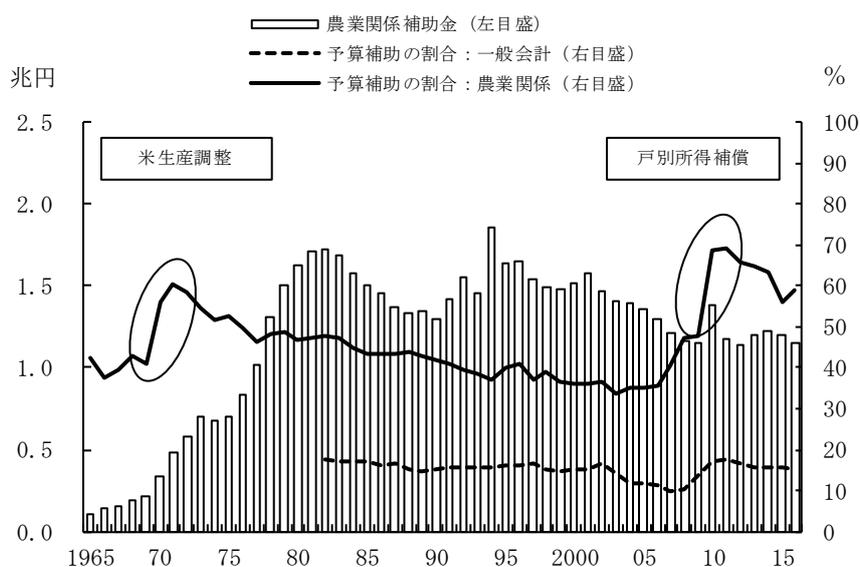
(注1) 補正後の数値.

(注2) 数値は、1999年度以前、2000年度以後2011年度以前、2012年度以後で、原資料が異なるため、厳密には接続しない。

(注3) 図中「価格・所得関係」については、1999年度以前は「価格流通及び所得対策」と「米麦等の生産合理化」の合計（『農業白書附属統計表』『食料・農業・農村白書参考統計表』所収）、2000年度以後2011年度以前は「価格・経営安定対策予算」（『食料・農業・農村に関する主要指標』所収）、2012年度以後は「価格・所得関係予算」（『食料・農業・農村に関する主要指標』所収）から農業災害補償予算及び年金関係予算を差し引いたものをとっている。

(注4) 図中「農業農村整備」については、1999年度以前は「農業農村整備」（1991年度の組替以前は「農業生産基盤の整備」）（『農業白書附属統計表』『食料・農業・農村白書参考統計表』所収）、2000年度以後は「農業農村整備事業費」（『國の予算』所収）をとっている。

(出所) 『農業白書附属統計表』『食料・農業・農村白書参考統計表』『食料・農業・農村に関する主要指標』『國の予算』より筆者作成。



第2図 農業関係補助金における予算補助

(注1) 当初の数値.

(注2) 農業関係の予算補助は、原資料において、農林水産省所管の組織「農林水産本省」「農林水産技術会議」「食糧庁」の中の分類「補助金」「負担金」「交付金」「補給金」「委託費」のうち、科目区分ごとに、「予算補助」とされるものを合計したもの。農業関係の予算補助の割合は、法律補助と予算補助の区分が不明確なものを除いて算出。

(注3) 一般会計の予算補助の割合は、原資料で集計されている1982年度以降をとっている。

(出所) 『補助金総覧』より筆者作成。

第1表 生産調整対策に係る交付金等

年度等	生産調整対策名	交付額 (億円)	主な交付金等の名称	補助区分	交付対象	
				法律/予算		
食 管 法 施 行 期	1969	稲作転換対策	10	稲作転換奨励金	予算	都道府県/ 農業者
	1970	米生産調整対策	1,124	米生産調整奨励補助金/ 稲作転換奨励補助金	予算	農業者
	1971	米生産調整及び稲作転換対策	1,711		予算	農業者
	1975		928	予算	農業者	
	1976	水田総合利用対策	759	水田総合利用奨励補助金	予算	農業者
	1977		925		予算	農業者
	1978	水田利用再編対策	2,600	水田利用再編奨励補助金	予算	農業者
	1986		2,322		予算	農業者
	1987	水田農業確立対策	1,946	水田農業確立助成補助金	予算	農業者
	1992		1,374		予算	農業者
	1993	水田営農活性化対策	975	水田営農活性化助成補助金	予算	農業者
	1995		840		予算	農業者
食 糧 法 施 行 期	1996	新生産調整推進対策	1,359	新生産調整推進助成補助金	予算	農業者
	1997		1,363		予算	農業者
	1998	緊急生産調整推進対策	1,156	緊急生産調整推進対策 水田営農確立助成補助金	予算	農業者
	1999		1,137		予算	農業者
	2000	水田農業経営確立対策	1,440	水田農業経営確立助成補助金	予算	農業者
2003	1,973		予算		農業者	
改 正 食 糧 法 施 行 期	2004	水田農業構造改革対策	1,443	水田農業構造改革交付金	予算	都道府県 水田農業 推進協議会
	2008		1,475		予算	
	2009		2,236		予算	
	2010	戸別所得補償モデル対策	4,958	米戸別所得補償モデル事業交付金	予算	販売農家等
				水田利活用自給力向上事業交付金	予算	
	2011	農業者戸別所得補償制度	3,751	米の所得補償交付金	予算	販売農家等
				水田活用の所得補償交付金	予算	
	2012		3,775	米の所得補償交付金	予算	販売農家等
				水田活用の所得補償交付金	予算	
	2013	経営所得安定対策	3,720	米の直接支払交付金	予算	販売農家等
	水田活用の直接支払交付金			予算		
2014	経営所得安定対策等	3,245	米の直接支払交付金	予算	販売農家等	
			水田活用の直接支払交付金	予算		
計	15対策	9,0576				

(注1) 表中の交付金等の他にも補償等がある。

(注2) 1969年度の交付対象は、直接交付対象が都道府県、間接交付対象が農業者である。

(出所) 会計検査院(2016)、『補助金総覧』より筆者作成。

第2表 農政関係重要施策等の根拠（1949年～1980年）

	農政関係重要施策等	根拠
1949年	農林省設置法	法律
	土地改良法	法律
1950年	植物防疫法	法律
1951年	積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法	法律
	農業委員会法	法律
	農林漁業資金融通法	法律
	農漁業協同組合再建整備法	法律
1952年	農地法	法律
1953年	農産物価格安定法	法律
	農業機械化促進法	法律
	冷害地帯緊急農村対策	閣議
1954年	酪農振興法	法律
	農業委員会法改正	法律
	農業協同組合法改正	法律
1955年	米予約買付制	閣議
	天災融資法	法律
1956年	新農山漁村建設総合対策	閣議
	農業改良資金助成法	法律
1959年	北海道寒冷地畑作営農改善資金融通臨時措置法	法律
1961年	農業協同組合合併助成法	法律
	農業基本法	法律
	農業近代化資金助成法	法律
1962年	第1次農業構造改善事業・パイロット地区農業構造改善事業	通達
	第1次農業構造改善事業	閣議
1965年	乳価不足払い制度	法律
1967年	構造政策の基本方針	省議
1969年	稲作転換対策	通達
	自主流通米制度	閣議
	農村振興地域整備法	法律
	第2次農業構造改善事業	通達
1970年	総合農政の推進	閣議
	米生産調整対策	通達
	過剰米処理延払い輸出	法律
1971年	稲作転換の推進	閣議
	米生産調整・稲作転換対策	通達
1975年	農用地利用増進事業	法律
1976年	水田総合利用対策	通達
1977年	地域農政特別対策事業	通達
1978年	水田利用再編の推進	閣議
	水田利用再編対策	通達
	新農業構造改善事業	通達
1980年	農地関係三法	法律

（注）本表は、原資料において、「とくに重要」とされるゴシック字体の施策等のうち、設置関係、計画・見通し関係、国際関係等を除いたものを取り出し、一部加筆・修正したもの。網掛は法律以外を根拠とするもの、うち、太枠は米生産調整関係のもの、点線は農業構造改善事業関係のもの。

（出所）『農林水産省百年史』編纂委員会（1981b）所収の「農林水産行政史年表」にもとづき筆者作成。

第3表 旧基本法下の政策別予算累計
(1961年度～1999年度)

	金額(兆円)	割合(%)
生産政策	46.9	58.0
生産調整等	6.1	7.6
農業農村整備	27.9	34.5
構造政策	6.9	8.6
価格・所得政策	19.6	24.2
食管特会繰入等	14.6	18.1
合計	80.8	100.0

(注1) 補正後の数値.

(注2) 区分は原資料にもとづく(第1図の区分とは異なることに留意が必要). 表中「生産調整等」「食管特会繰入等」は、それぞれ原資料中「米麦等の生産合理化」「米麦管理制度の運営等」に対応する.

(出所) 『農業白書附属統計表』『食料・農業・農村白書参考統計表』より筆者作成.

第4表 新基本法下の政策別予算
(2016年度)

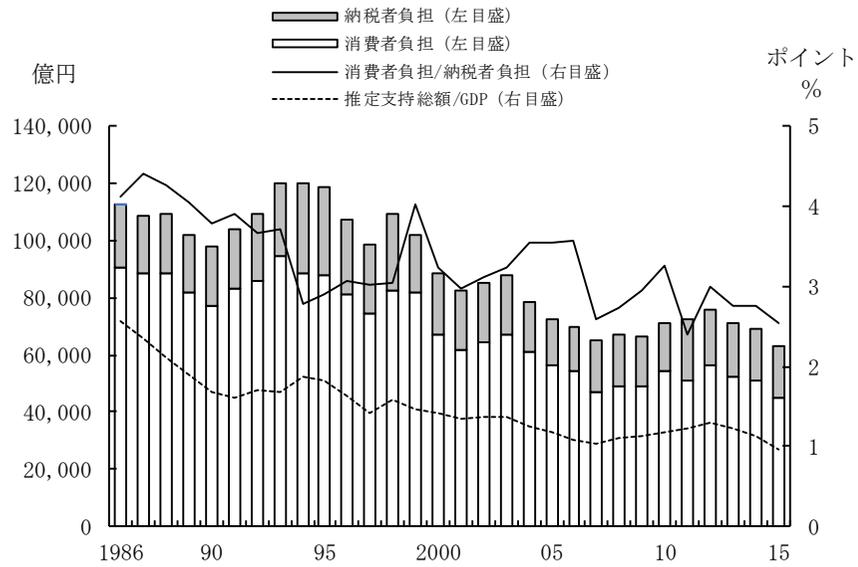
	金額(億円)	割合(%)
食料政策	1,324	9.4
特会繰入	956	6.8
農業政策	11,971	85.2
担い手育成等	2,702	19.2
生産調整等	3,564	25.4
農業生産基盤整備	1,898	13.5
農村政策	750	5.3
合計	14,045	100.0

(注1) 当初の数値.

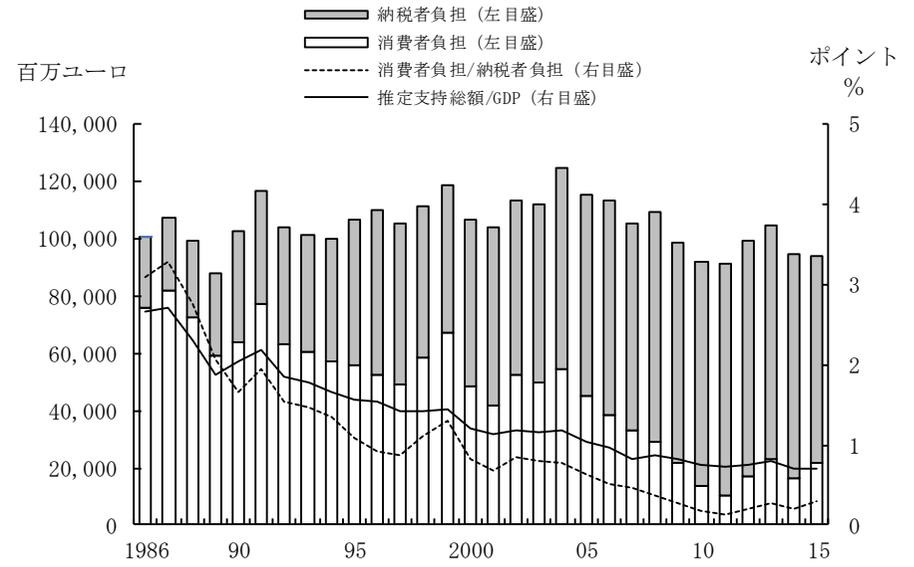
(注2) 区分は原資料にもとづく. 表中「特会繰入」「生産調整等」は、それぞれ原資料中の事項「調整資金の財源の食料安定供給特別会計食糧管理勘定へ繰入れに必要な経費」「国産農産物生産・供給体制強化対策に必要な経費」に、また表中「担い手育成等」は、原資料中の事項「担い手育成・確保等対策に必要な経費」と「農業経営安定事業等の財源の食料安定供給特別会計農業経営安定勘定へ繰入れに必要な経費」の合計に対応する.

(出所) 農林水産省「政策ごとの予算との対応について」より筆者作成.

日本



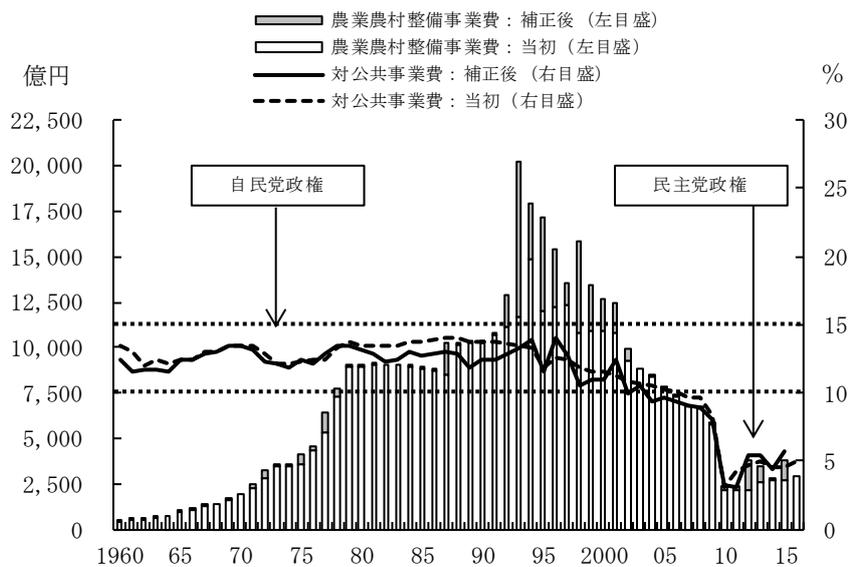
EU



第3図 消費者負担と納税者負担

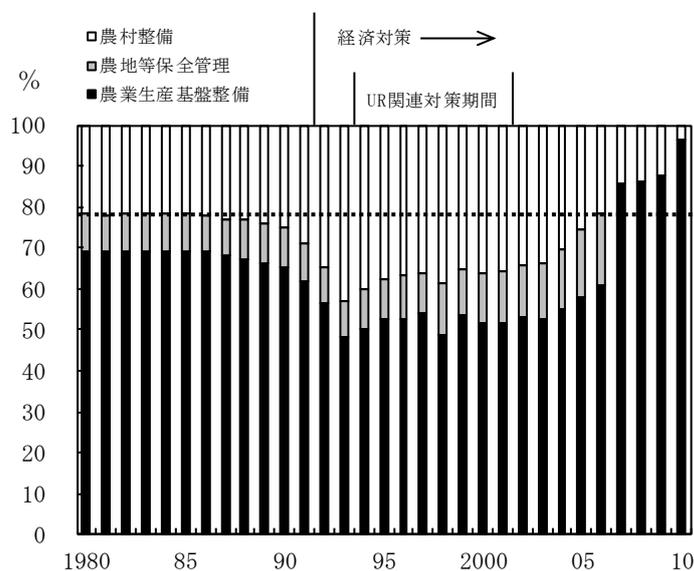
(注) 「推定支持総額」 (Total Support Estimate) は, 「消費者負担」 (Transfers from consumers) と「納税者負担」 (Transfers from taxpayers) の合計から「財政収入」 (Budget revenues) を差し引いたもの。

(出所) OECD.Stat, 2016 - Monitoring and evaluation : Reference Tables. (http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MON2016_REFERENCE_TABLE&lang=en#)



第4図 農業農村整備事業費と対公共事業費

(注) 2016年度は当初のみ。
 (出所) 『國の予算』より筆者作成。



第5図 農業農村整備事業費の構成

(注1) 補正後の数値。
 (注2) 図中「農業生産基盤整備」については、2007年度～2009年度は原資料中「農業生産基盤整備・保全」、2010年度は原資料中「農業生産基盤保安全管理・整備」と「農地等保全」の合計をとっている。
 (出所) 『國の予算』より筆者作成。

第5表 政権交代前後の農業関係予算配分

			民主党			民主党			(億円)	
			自民党	民主党	民主党	自民党	民主党	民主党	※飼料用米増産，土地改良拡大	
			2009	2010	増減	2012	2014	増減 (対2012)	2016	増減 (対2012)
補助区分	交付対象			※②導入，③削減			※②削減，①③拡大			
①転作助成	予算	販売農家等	1,811	2,152	342	2,284	2,770	486	3,078	793
②戸別所得補償	予算	販売農家等	—	3,371	3,371	2,519	1,172	▲ 1,347	723	▲ 1,796
③農業農村整備等	法律／予算	地方公共団体等	5,936	2,250	▲ 3,686	2,243	2,804	561	3,077	834
④合計 (①+②+③)	—	—	7,747	7,773	27	7,047	6,746	▲ 300	6,878	▲ 169
⑤農業関係予算	—	—	19,410	18,324		17,190	17,396		17,308	
⑥割合 (④／⑤)	—	—	40%	42%		41%	39%		40%	
[参考] 経営安定政策	法律	認定農業者等	2,307	2,313		2,596	2,686		2,700	

(注1) 当初の数値。

(注2) 表中「①転作助成」は、『補助金総覧』所収の「水田農業構造改革交付金」(2009年度)、「水田利活用自給力向上事業交付金」(2010年度)、「水田活用の所得補償交付金」(2012年度)、「水田活用の直接支払交付金」(2014年度，2016年度)をとっている。また，2009年度の交付対象は，都道府県水田農業推進協議会等。

(注3) 表中「②戸別所得補償」は、『補助金総覧』所収の「戸別所得補償制度実証事業交付金」(2010年度)、「農業者戸別所得補償交付金(「米の所得補償交付金」等)」(2012年度)、「経営所得安定対策交付金(「米の直接支払交付金」等)」(2014年度，2016年度)から，それぞれ表中「①転作助成」を差し引いたものをとっている。

(注4) 表中「③農業農村整備等」は，財務省主計局「平成28年度農林水産関係予算のポイント」(平成27年12月)所収の農業関係予算のうち公共事業関係費をとっている。

(注5) 表中「経営安定政策」は、『補助金総覧』所収の特別会計「農業経営安定事業費」をとっている。

(出所) 『補助金総覧』，財務省主計局「平成28年度農林水産関係予算のポイント」(平成27年12月)より筆者作成。