

日本農業市場学会  
2022年度大会シンポジウム

2022年7月2日(土)

# 農業政策の新自由主義的改革と 農業市場研究の課題

—2000年代以降の日本を対象に—

清水池 義治  
(北海道大学)

# 1. 問題の所在と課題設定

# 問題の所在

- 進む政治・経済・社会の**新自由主義化** (1980年代以降)
  - 国家政策の新自由主義化: 先行性と明瞭性、規定性
- 農業政策の新自由主義化は、①農業政策をどのよう  
に変えたか？ ②農業市場にどのような影響を及ぼし  
ているか？
- 農業市場研究における政策分析の重要性
  - その一方で、必ずしも多くはない農業政策に関する研究
  - 基本法農政期と同様に、現在でも農業市場に及ぼす政策の  
影響は大きい(ただし、その作用は異なる)
  - 前回の5巻本(村田・三島, 2000)をアップデートする  
小野・横山(2022)(第2巻)の意義と課題

# 課題の設定

■日本における農業政策の新自由主義的改革の  
現段階的到達点の分析を通じて、  
農業市場研究の課題を明らかにする

- 対象期間：2000年代以降
  - WTO農政改革以降（村田・三島，2000以降）
  - 日本における「2000年代型新自由主義」（菊池，2016）の  
期間に概ね対応
- 主要な分析対象：酪農政策（清水池，2022など）

# 構成

1. 問題の所在と課題設定
2. 新自由主義とその「段階性」
3. 2000年代以降における農業政策の新自由主義的改革の特徴
4. 農業政策に関わる理論的諸課題
5. 結論

## 2. 新自由主義とその「段階性」

# 新自由主義 (Neoliberalism)

- 単なる市場放任主義、国家規制の削減ではない。  
新自由主義的政策では、市場メカニズムを作用させるための積極的な国家介入が行われる (Mirowski, 2014; ハーヴェイ, 2007; Sekine and Bonanno 2016; シュトレーク, 2016; 村田編, 2019)
- 新自由主義の二重性 (ハーヴェイ, 2007)
  - ① 新自由主義的理念に基づいて資本主義を再編するという「ユートピア的プロジェクト」
  - ② 資本蓄積の条件の再構築に向け、「経済エリート」の権力を回復させる「政治的プロジェクト」

➡ 新自由主義は、資本蓄積の活性化(①)よりも、「経済エリート」の権力回復(②)という面で大きな成功を収めた(p.32)

# 新自由主義の「段階性」(菊池, 2016)

## • 「1980年代型新自由主義」

- 「小さな国家」化による租税負担軽減と強力な労働組合運動の弱体化を通じて、製造業の輸出競争力を回復する段階

## • 「1990年代型新自由主義」

- 金融業をはじめとするサービス業を主体に、国際的な資本移動を実現する段階

## • 「2000年代型新自由主義」

- 新自由主義的改革による経済破綻後に、政府介入に依存しながら改革が進められる段階

◆ 新自由主義の“純粹性”の後退



# 「段階性」と農業政策との対応

1975年春闘

プラザ合意(1985年)～  
バブル崩壊

平成金融危機  
(1997-98年)

「1980年代型  
新自由主義」

「1990年代型  
新自由主義」

「2000年代型  
新自由主義」

日本の  
画期区分

70年代後半～  
80年代前半

1990年代

2000年代  
以降

※菊池(2016)

日本の  
農業政策

「総合農政」+  
「国際化農政」  
※田代(2019)

食料・農業・農村基本法  
= 貿易自由化、  
WTO農政改革

メガEPA、  
規制改革

### **3. 2000年代以降における農業政策の 新自由主義的改革の特徴**

# 第2巻『農政の展開と食料・農業市場』 の構成

序章：総論

第1章：アベノミクス農政

第2章：経営安定対策

第3章：構造政策

第4章：輸出政策

第5章：米

第6章：畑作物

第7章：青果物

第8章：酪農・畜産

第9章：水産物

第10章：卸売市場

第11章：消費者政策

# “2000年代型農業政策”仮説の提示

- 2000年代以降の農業政策は、新自由主義をその政策理念の基調としつつも、①歴代政権の規制改革に象徴される新自由主義的政策(=新自由主義を政策理念とする「ユートピア的」政策[ハーヴェイ, 2007])の一方、②深刻化する農業・農村問題を弥縫する政策(=非・新自由主義的政策)が同時進行で行われ、2つの異なる性格を有する政策が相互の政策効果を弱める“跛行性”を強めている。
  - 「1990年代型新自由主義」改革のゆえに生じた経済破綻を政府介入で弥縫しつつ、新自由主義的改革をさらに進めるという「2000年代型新自由主義」という菊池(2016)からのアナロジー

# 酪農分野のWTO農政改革

※中原(2000)、清水池(2019)参照

- 基本法農政下の酪農政策

- ①乳製品向け生乳の政府価格設定＋補給金交付(不足払い)
- ②政府の市場介入＋在庫保有を通じた乳製品価格の誘導
- ③指定団体制度
- ④国家貿易による輸入制限(調製品、チーズを除く)

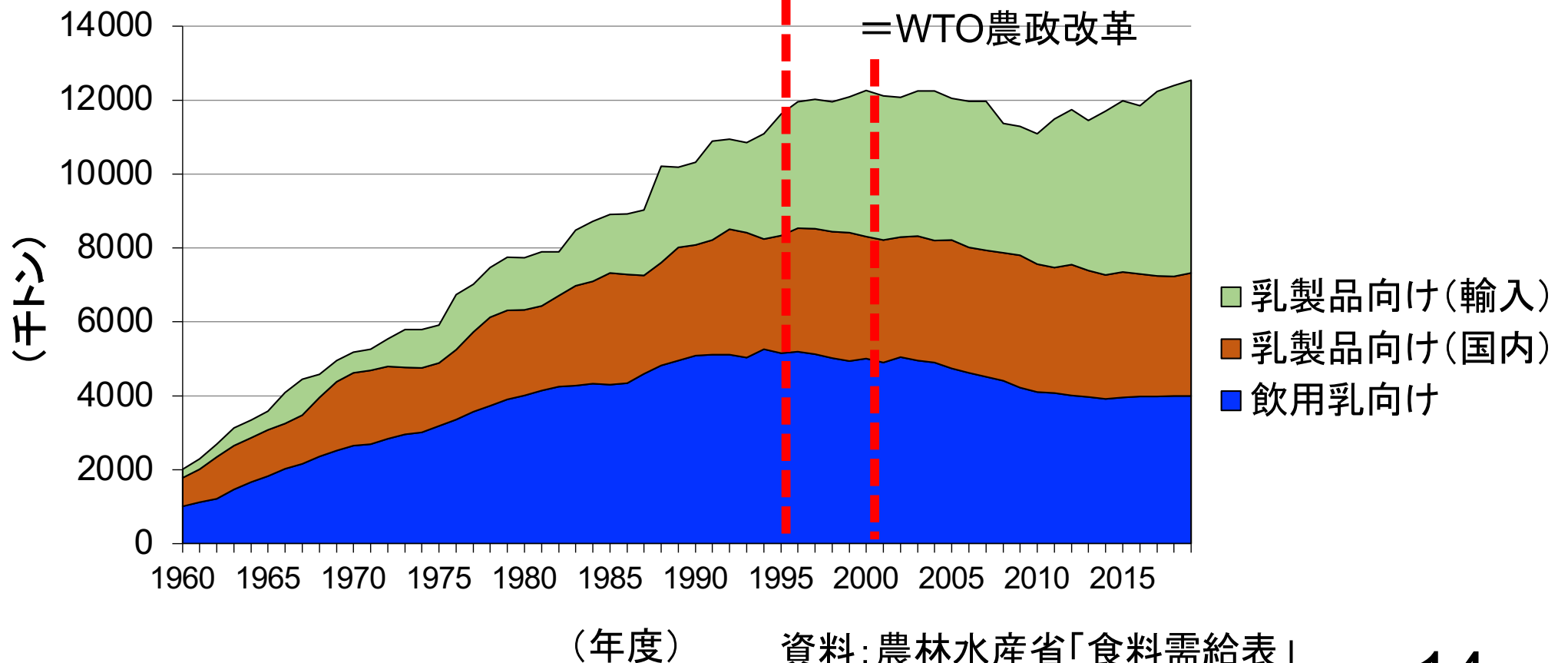
- WTO改革後の酪農政策(暫定措置法:2000年改定)

- ①政府価格廃止＋補給金は固定払い方式へ
  - ②政府の市場介入＋在庫保有＋乳製品価格誘導は廃止
  - ③指定団体制度は維持(県単位から広域化へ)
  - ④輸入制限廃止＝関税化＋国家貿易(CA＝一定量輸入)
- ➡ 政府の価格支持・需給調整機能が大きく後退

# 飲用乳需要減少、 輸入(=チーズ中心)増加

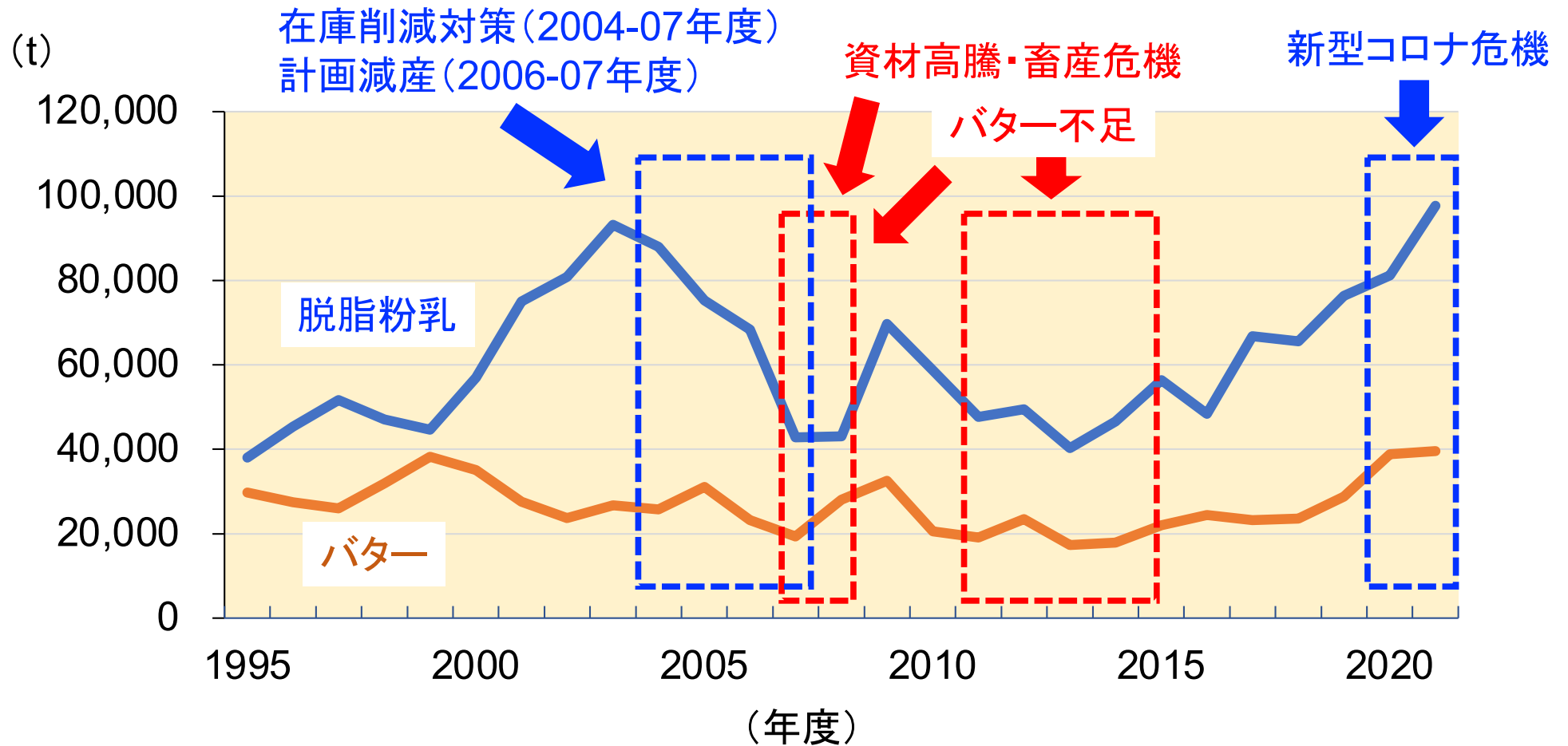
WTO協定発効(1995年)

加工原料乳補給金暫定措置法改定(2000年)  
=WTO農政改革



# 過剰の後のバター不足 (清水池, 2019a)

## 乳製品在庫の推移(各年度3月末時点)



資料:農林水産省「牛乳乳製品統計」

# 2000年代の酪農危機

## • 2000年代前半の生乳過剰

- 理由：飲用乳需要の減少、食中毒事故で加工乳（脱脂粉乳）需要の激減、カレントアクセスによる乳製品の定量輸入、生乳生産量の増加
- 酪農家負担による脱脂粉乳在庫削減対策（2004-07年度）、計画減産（2006-07年度）

➡ 乳価下落＋減産による酪農経営への大打撃

## • 2007年以降の資材高騰とバター不足

- 上記の打撃に加えて資材高騰による経営難の深刻化、**生乳生産の減少・停滞**

➡ バター不足の発生と長期化（清水池，2019a）



# 酪農政策の跛行性(1)

- 2000年代前半の生乳過剰に対する政策
  - 在庫買い上げやそれを通じた価格支持はなし
  - 酪農家負担の在庫削減対策への一部助成のみ
    - ◆ 在庫削減の長期化と乳価下落の継続
- 2011年度：チーズ対策強化 (清水池, 2012)
  - チーズ向け生乳全量に約15円/kgの助成金を交付
  - クリーム+チーズ向け生乳の増加分に交付の奨励金制度を、チーズ特化+常設制度化(従来は時限事業)
    - ◆ 目的: 脱脂粉乳への在庫集中を避けるため、チーズへの仕向拡大。チーズの国産比率引き上げ
- 2011年11月: TPP交渉参加正式表明
  - 民主党経済・農業政策の行き詰まりの新自由主義的打開
    - ◆ 国産乳製品需要の減少懸念

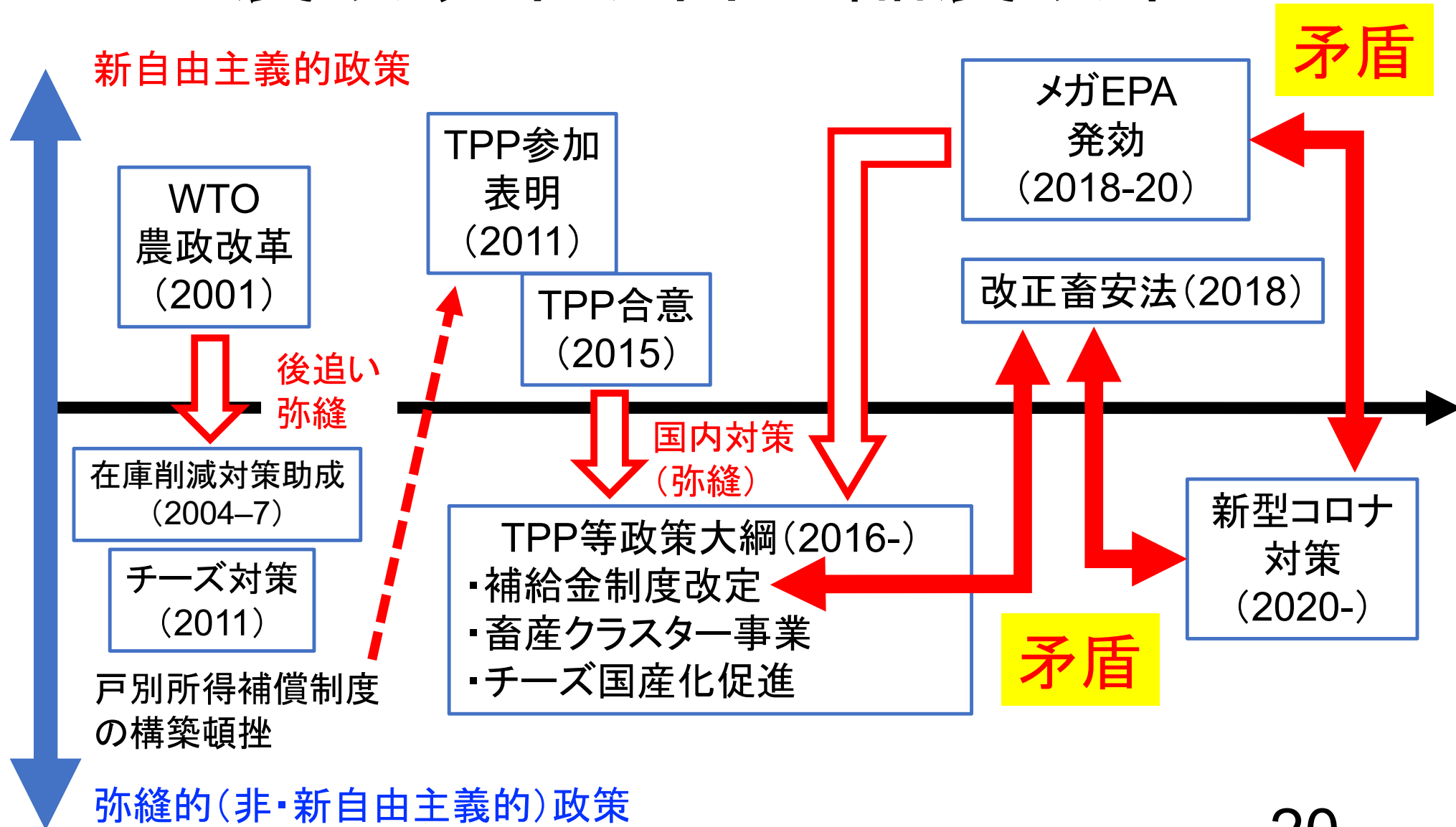
# 酪農政策の跛行性(2)

- 2015年11月：TPP「大筋合意」(清水池, 2017)
  - TPP国内対策として加工原料乳補給金制度の改定(2017年度)、補給金単価引き上げ(毎年度の単価設定ではないが、取引価格・コスト差額を補填する不足払いの復活) + チーズ・クリーム向け生乳にも交付拡大 → 交付総額も2割増加
  - ◆ 所得補償機能の充実と需給調整の安定化
- 2016年3月：規制改革会議、バター不足への対応を名目として「指定団体制度廃止」提言
- 2018年度：改正畜安法施行(清水池, 2021b; 清水池, 2022)
  - 補給金交付と指定団体出荷の分離、指定団体外(系統農協外)出荷および「二股出荷」を明示的解禁
  - ◆ 特定の農協共販への出荷誘導を廃止、取引多様化促進
  - ◆ 価格交渉力や円滑な需給調整への懸念

# 酪農政策の跛行性(3)

- 2018～20年：[CPTPP](#)、[日EU・EPA](#)、[日米貿易協定](#) 発効
  - 主要チーズ＋ホエイパウダー関税の段階的撤廃
  - ◆ チーズをはじめとする国産乳製品の将来的な存立余地の低下、需給調整の困難さの高まり
- TPP等政策大綱(2016年～)
  - ①補給金制度改定 ②畜産クラスター事業(畜産経営の大規模投資・効率化支援:補助率最大50%) ③チーズ国産化支援(酪農家向け補助金等)
  - ◆ ①を除き臨時対策事業。財政制約もあり、EPA対策効果は限定的?
- [新型コロナ危機対策](#)(2020年～)(清水池, 2021a)
  - 牛乳・乳製品需要減少と生産増加による乳製品在庫の大幅増加
  - 系統農協と乳業メーカーが連携して行う在庫削減対策への一部助成
  - ◆ 系統農協の需給調整能力に依存した対策。だが、在庫削減負担や生産抑制を嫌う酪農家の共販離脱による需給調整の限界。貿易自由化の進展による乳業メーカーの乳製品製造意欲の減退。

# WTO農政改革以降の酪農政策



# 2000年代以降の酪農政策の特徴

- WTO農政改革による需給調整機能の後退やメガEPA・規制改革といった新自由主義的政策の一方、改革由来の問題を含む諸問題を弥縫する政策という対応関係。
- 2000年代以降の特徴は、新自由主義的改革の進展とそれに対する弥縫的政策の不十分さだけでなく、政策間の矛盾(跛行性)が強まる。
- 規制改革が基本法農政の根幹(例:指定団体制度)にまで及ぶことで、1990年代以降の新自由主義的改革のセーフティネットとして機能してきた制度が機能不全に陥り、それをベースに運用されてきた弥縫的政策の“無効力化”が進んでいる。

## **4. 農業政策に関わる理論的諸課題**

# ①日本の農業政策の国際的文脈での 相対化

## ・フードレジーム(FR)論の画期区分との対応関係

※FR区分は磯田(2016)参照 <日本の農業政策> (※報告者)

第2FR(1945–1970s) : 基本法農政

第3FR(1980s以降) : 新自由主義農政(規制緩和+貿易自由化)

第1局面(1980s–90s) : WTO農政改革

第2局面(2000s以降) : 規制改革+メガEPA

## ・日本農政の新自由主義化の水準(↔欧米諸国)

◆菊池(2016)の日本型新自由主義論の援用

➤ 1980年代以前から基本法農政は形骸化、その現状を追認するWTO農政改革がスムーズに進行、改革の継続による弊害(例:農業の衰退)が欧米諸国より先んじて表面化?

➤ 日本は新自由主義農政先進国?(欧米農政分析が必要)

## ②新自由主義的改革とは何か？

### • 誰が政策を構築・推進しているか？

- 新自由主義的政策:「官邸」？ 規制改革推進会議など？
- 弥縫的政策:農林水産省＋系統農協・生産者組織

### • 新自由主義的改革は誰の利害を反映しているか？

- 規制改革の政策決定プロセスからの農林水産省・農業関係者の排除(荒川, 2020)、個別具体的な利害に基づかないからこそ「正当性」をもつ規制改革
- 「財政再建国家」(金融市場に対する商業的義務が市民に対する政治的義務に優先する国家)(シュトレーク, 2017:p.174)としての日本は、公共政策を実現するには、財政支出拡大ではなく、民間投資に依存せざるを得ない。そのため、民間投資の環境整備(＝規制改革)が“総資本”として最優先される。

### • 「政治的プロジェクト」(ハーヴェイ, 2007)としての改革の“成功”

- 指定団体制度改革に“抵抗”した業界団体を粉砕、政権への萎縮効果大



# ③新自由主義農政のオルタナティブ？

## • オルタナティブ・フードシステム？

➤ 慣行的農法・流通（工業的フードシステム）ではなく、**アグロエコロジー**？

➤ 資本（アグリビジネス）ではなく、**農民（peasant）**？

◆ 両者の矛盾的関係の解明ではなく、二元対立的思考に陥ることの問題点（Bernstein, 2016）。問題は主体の性格ではなく、**主体間の関係性**であり、**これこそが農業市場研究の課題**。

## • オルタナティブが孕む問題への注視

①「個人の選択」「自己責任」の重視という面での新自由主義との親和性、オルタナティブの選択から排除される人びとの存在の見落とし（山本, 2022）、②新自由主義的包摂＝商品化・慣行化（conventionalization）（Guthman, 2014）

## • “国家”の行うオルタナティブな農業政策の解明

➤ 価格支持＝需給調整政策の再構築？

➤ 「みどりの食料システム戦略」の問題点、市民参加型の総合的食料農業政策（秋津, 2021参照）

## 5. 結論

# 結論と展望(1)

- 2000年代以降の日本の農業政策は、新自由主義を基調としつつ、①規制改革に象徴される新自由主義的政策の一方で、②深刻化する農業・農村問題を弥縫する政策(=非・新自由主義的政策)が同時進行で行われ、双方の政策が相互の政策効果を弱める“跛行性”を強めている。
- 農業政策に関わる農業市場研究では、①日本の農業政策展開の国際的文脈を通じた相対化、②新自由主義的改革の性格、③新自由主義的農業政策のオルタナティブの解明といった理論的な課題がある。そのためには、国際的な議論を踏まえるとともに、本学会がベースとする政治経済学・批判的商業論に加え、社会学や経済学、政治学、法学、文化人類学など隣接分野の議論にも依拠した研究が求められる。

## 結論と展望(2)

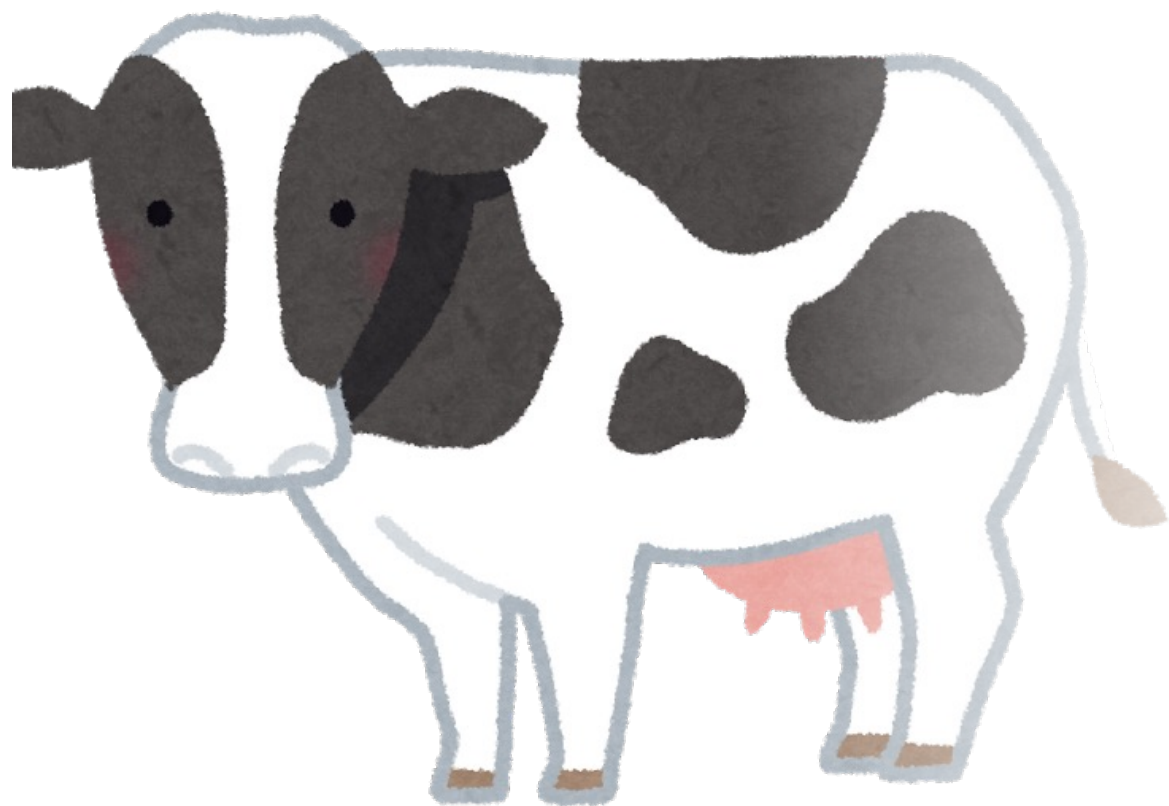
- 基本法農政の残滓をセーフティネットとして進められてきた新自由主義的改革は、そのセーフティネット自体を掘り崩したことで、さらなる新自由主義的改革の推進の困難にこれから直面する。弥縫的政策の“無効力化”と合わせて、農業政策への(双方向からの)信頼低下は避けられない。
- この行き詰まりを打開するため、新保守主義的な弥縫策(「経済安全保障」や国家主義)をテコとする、一層の新自由主義的改革への国民的な「動員」が図られる可能性がある(菊池, 2016)。
- オルタナティブな農業政策の方向性としては、アグロエコロジーの取り込みは必要とはいえ、基本的には、“無効力化”の進む価格支持＝需給調整政策の立て直しが必須である。基本法農政と同様の国家規制が求められるが、その形態については現代的アレンジが必要であろう。

# 引用文献

- 秋津元輝(2021)「農業政策から食農政策へー食に関わる者たちすべての参加を前提にー」『農業と経済』87(5):43–54。
- 荒川隆(2020)『農業・農村政策の光と影ー戸別所得補償から農協改革・生乳改革まで真の改革を求めてー』全国酪農協会。
- Bernstein, H. (2016) Agrarian political economy and modern world capitalism: the contributions of food regime analysis. *Journal of Peasant Studies* 43(3): 611-647.
- Guthman, J. (2014) *Agrarian Dreams: The Paradox of Organic Farming in California*. University of California Press.
- ハーヴェイ, D. (2007)『新自由主義ーその歴史的展開と現在ー』作品社。
- 磯田宏(2016)『アグロフュエル・ブーム下の米国エタノール産業と穀作農業の構造変化』筑波書房。
- 磯田宏(2021)「世界農業食料貿易構造の現局面ーフードレジーム論および食生活の政治経済学を援用してー」『農業市場研究』30(3):3–24。
- 菊池信耀(2016)『日本型新自由主義とは何かー占領期改革からアベノミクスまでー』岩波書店。

- 中原准一(2000)「牛乳における価格政策の改編と所得政策」、村田武・三島徳三編『農政転換と価格・所得政策』筑波書房、pp.229-255。
- Mirowski, P. (2014) *Never Let a Serious Crisis Go to Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*, London: Verso.
- 村田武編(2019)『新自由主義グローバリズムと家族農業経営』筑波書房。
- 村田武・三島徳三編著(2000)『農政転換と価格・所得政策』筑波書房。
- 小野雅之・横山英信編著(2022)『農政の展開と食料・農業市場』筑波書房(編集集中)。
- 太田原高昭(2016)『新 明日の農協—歴史と現場から—』農文協。
- Sekine, K. and A. Bonanno (2016) *The Contradictions of Neoliberal Agri-Food: Corporations, Resistance, and Disasters in Japan*. West Virginia University Press.
- 清水池義治(2012)「新チーズ対策の特徴と生乳需給への影響」『農業市場研究』21(2): 1–8。
- 清水池義治(2017)「加工原料乳補給金制度の改定要因—現行の『固定払い』方式の評価を通じて—」『農業市場研究』26(3): 43–53。

- 清水池義治(2019a)「バター不足に対する需給調整政策の効果—国家貿易制度と臨時対策事業を対象として—」『フロンティア農業経済研究』21(2): 11–25。
- 清水池義治(2019b)「日本の酪農に係る政策・経済と酪農の変遷」『農村計画学会誌』38(2): 104–107。
- 清水池義治(2021a)「新型コロナウイルス感染症(COVID-19)危機の酪農乳業への影響と需給調整システム」『フードシステム研究』28(3): 172–185。
- 清水池義治(2021b)「日本酪農における新自由主義的改革—北海道酪農への影響から—」『経済』313: 128–136。
- 清水池義治(2022)「酪農・畜産政策の新自由主義的改革と生乳流通」、小野雅之・横山英信編著『農政の展開と食料・農業市場』筑波書房(編集集中)。
- シュトレーク, W. (2016)『時間かせぎの資本主義—いつまで危機を先送りできるか—』みすず書房。
- シュトレーク, W. (2017)『資本主義はどう終わるのか』河出書房新社。
- 田代洋一(2019)「半世紀の農政はどう動いたか」、小池恒男編著『グローバル資本主義と農業・農政の未来像—多様なあり方を切り拓く—』昭和堂: 6–26。
- 山本奈美(2022)「産消提携におけるオルタナティブ性の再考: 京都の事例より」、2022年度日本フードシステム学会大会報告要旨集。



ご清聴ありがとうございました。