

《論文》

## 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\*

## Neoliberal Reform of Agricultural Policy and Missions of Agricultural Market Research: Focusing on Japan since the 2000s

SHIMIZUIKE, Yoshiharu

Research Faculty of Agriculture, Hokkaido University

## Abstract:

Agricultural market research has explored how neoliberalization has changed agricultural policy and how such changes in agricultural policy have affected agricultural markets. This paper identifies the theoretical issues in agricultural market research through an analysis of the achievements of the neoliberal reform in agricultural policy in Japan. The study conceptualizes a "2000s-type agricultural policy". Dairy policy since the 2000s has had two aspects: on the one hand, neoliberal policies such as WTO agricultural policy reform, mega-EPAs, and deregulation, and on the other hand, policies to mitigate various problems including those originating from neoliberal reforms. Neoliberal and non-neoliberal policies have become increasingly lame, weakening the effectiveness of each other's policies. Theoretical issues in agricultural market research related to agricultural policy include relativizing the development of Japan's agricultural policy through an international context, the nature of neoliberal reforms, and identifying alternatives to neoliberal agricultural policy.

[Key words] agricultural policy, neoliberalism, agricultural market research

## I 問題の背景と課題設定

1980年代以降、政治や経済、社会における新自由主義化の進行が顕著である。新自由主義とは、私的所有権や自由な市場といった制度的枠組みに基づく自由な企業活動が、社会の富と福祉を最も増大させると主張する政治経済的実践の理論を意味する(ハーヴェイ(2007):10)。新自由主義化は、そういった理論・実践によって政治や経済、社会の枠組みが変革される現象といえる。

新自由主義化の分析で国家の政策を検討する意義は、以下の3点が考えられる。第1に他領域の新自由主義化の前に国家の政策の新自由主義化が先行する先行性、第2に国家の政策の新自由主義化は他領域のそれと比較して明瞭に把握できる明瞭性、第3に国家の政策の新自由主義化が他領域のその方向性を規定する規定性である。

農業政策の新自由主義化は従来の農業政策をどのように変え、そのような農業政策の変化は農業市場にどのような影響を及ぼしているのだろうか。

\* (corresponding author) 北海道大学大学院農学研究院 (E-mail: smzike@agr.hokudai.ac.jp) キーワード: 農業政策、新自由主義、農業市場研究

農業市場研究において農業政策は重要な分析対象のひとつであり、これまでも農業市場と農業政策との関係性に注目した多くの研究が行われてきた(たとえば、川村・湯沢ら編(1977);村田・三島編(2000)を参照)。しかし、本学会誌『農業市場研究』で近年掲載された論文をみると、農業政策を所与とするものが多い一方、農業政策を体系的に扱った研究は多くはない現状である。いわゆる基本法農政期と同じく、その形態は異なるとはいえ、現在でも農業市場に及ぼす農業政策の影響は大きい。農業は、その特有の性質から資本制生産様式の発達が他部門よりみられない(Mann and Dickinson(1978))。よって、価格による調整機能、すなわち市場メカニズムの発揮に制約があり、市場メカニズムに全面的に依拠しない制度や慣行に基づく調整機構を農業は有してきた。その調整機構の筆頭が、農業政策である。本学会で企画された「講座 これからの食料・農業市場学」で農業政策を対象とする小野・横山編(2022)は、1990年代のWTO農政改革を主に対象とした村田・三島編(2000)以降、すなわち新自由主義的改革がさらに深化した2000年代以降を分析対象にしており、前述の視点からの現代的意義を有する。

本論文の課題は、日本における農業政策の新自由主義的改革の現段階の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ことである。分析対象期間は2000年代以降で、村田・三島編(2000)以降、すなわちWTO農政改革以降の期間に対応する。次節で述べるように、この期間は菊池(2016)の提示する「2000年代型新自由主義」の日本における期間に概ね一致している。分析対象とする農業政策は、基本的に酪農政策である。

本論文の構成は以下の通りである。まず、新自由主義とその「段階性」を検討し、次に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を分析する。これに基づき、農業政策に関わる農業市場研究の理論的諸課題を考察した後、結論を述べる。

## II 新自由主義とその「段階性」

## 1 新自由主義の性格

新自由主義は、適切な資源配分は市場メカニズ

ムを通じてのみ実現されるとみなす政治経済的実践の思想であり、これに基づく政治や経済、社会に関わる大きな変動が生じている。

新自由主義は、19世紀前半のいわゆる自由主義段階のような単なる市場放任主義や国家規制の削減を意味していない。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、具体的には、福祉国家=ケインズ主義的な社会経済システムに基づく規制の緩和、ないし解体が行われる。つまり、新自由主義の文脈では、前提として福祉国家システムがあり、これを国家権力の発動を通じて解体するという非常に能動的な役割を国家は期待されている(Mirowski(2014);菊池(2016);Sekine and Bonanno(2016);シュトレック(2016);村田編(2019))<sup>1)</sup>。

ところで、ハーヴェイ(2007)は、新自由主義には2つの側面があると指摘する。1つは、新自由主義的理念に基づき資本蓄積を活性化させる「ユートピア的プロジェクト」、もう1つはこの資本蓄積の活性化に向けて「経済エリート」の権力を回復させる「政治的プロジェクト」である(前掲書:32)。つづけてハーヴェイ(2007)は、新自由主義は、資本蓄積の活性化よりも、「経済エリート」の権力回復の面で大きく成功したとも評価している。この指摘は、1980年代から行われてきた、農業政策を含む日本の新自由主義的改革の今日的な帰結を考える上で示唆的である。つまり、日本では、改革の継続によっても資本蓄積は必ずしも活性化していないが、改革に抵抗する労働組合や農協、非保守政党といった勢力の政治的パワーの後退は疑いのないところである。

## 2 新自由主義の「段階性」

## (1) 「段階性」概念

本論文では、菊池(2016)が提示する新自由主義の「段階性」概念に依拠して分析を行う。すなわち、「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」の3つの「段階性」である。

まず、「1980年代型」は、「小さな国家」化による企業の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である。次に、「1990年代型」は、金融業を

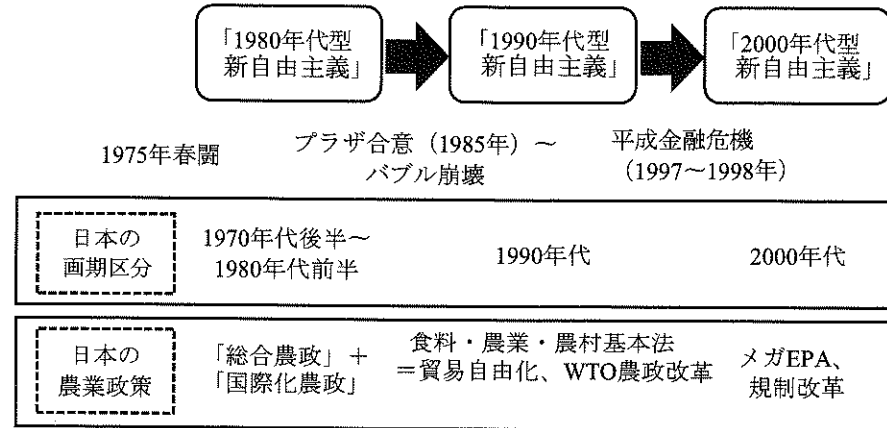


図1 新自由主義の「段階性」と農業政策

資料：筆者作成。

注：「段階性」における日本の画期区分は菊池 (2016)、「総合農政」「国際化農政」は田代 (2019) を参照。

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である。つづく「2000年代型」は、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である。換言すれば、社会経済的危機の深刻化ゆえに政府介入による弥縫がないと、もはや新自由主義的改革が行えない段階であり、そういった意味で新自由主義の理念的純粋性が後退する段階であるともいえる。

この「段階性」概念の特徴は、一般的には「1990年代型」以降を新自由主義とみなすのに対し、「1980年代型新自由主義」を概念化している点である。「1980年代型」は製造業ベースのいわば一國新自由主義で、この段階ではグローバリズムと新自由主義が一体ではなかったと把握されている。日本は「1980年代型新自由主義」改革には成功したが、西ドイツを除く欧米諸国は失敗し、そこでグローバリズムと金融業をベースとした「1990年代型」に移行したとの認識が示されている (菊池 (2016))。

(2) 「段階性」と農業政策

図1に、新自由主義の「段階性」と日本におけるその画期区分、農業政策との対応関係を示した。

菊池 (2016) によれば、日本における「段階性」の画期区分は以下の通りである。「1980年代型新

自由主義」は、労働組合の歴史的妥協によって福祉国家実現を目指す労使関係が大きく転換した1975年春闘から、1980年代前半までの期間が該当する。1985年のプラザ合意から1991年のバブル崩壊までを移行期として、「1990年代型新自由主義」は1990年代の大半を占める。そして、1997年、1998年の平成金融危機を契機に「2000年代型新自由主義」へと移行する。欧米諸国では「2000年代型新自由主義」への移行が日本と比べて遅く、2008年のリーマンショックで「2000年代型」へ移行したと説明されている<sup>2)</sup>。

「段階性」の画期区分と日本の農業政策との対応関係をみてみる。画期区分と農業政策を特徴づけるキーワードを単純に対置すると、画期区分と完全に対応していないが、「1980年代型」が「総合農政」「国際化農政」(田代 (2019))、「1990年代型」が食料・農業・農村基本法 (新基本法) 制定 (1999年) で決着するWTO農政改革、「2000年代型」がメガサイズ経済連携協定 (以下、メガEPA) と規制改革となる。実際に、新自由主義の「段階性」に対応した農業政策の展開があったかどうかは、具体的な分析で検証される必要がある。

III 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

1 「2000年代型農業政策」仮説の提示

本節では、2000年代以降における農業政策の新自由主義的改革を分析する。

小野・横山 (2022) の章構成は以下の通りである。新自由主義農政に関する総論、第二次安倍政権下の「アベノミクス農政」分析、経営安定対策・農業構造政策・農産物輸出政策の目的別政策分析、米・畑作物・青果物・酪農畜産物・水産物の品目別政策分析、ならびに卸売市場政策、消費者政策の分析である。

紙幅の関係上、各章の成果を詳細に論じることができないが、本論文では、これらの成果に基づき、以下の「2000年代型農業政策」仮説を提示する。この仮説は、前述の菊池 (2016) による新自由主義の「段階性」理論からのアナロジーで導き出した。ここでは、「2000年代型新自由主義」を、「1990年代型新自由主義」改革で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ていくという姿で捉えている。

すなわち、「2000年代型農業政策」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<sup>3)</sup>の一方、②深刻化する農業・農村問題を弥縫する政策、つまり非・新自由主義的政策が同時並行で行われた結果、これら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という政策の跛行性<sup>4)</sup>を強めている点の特徴とする。1990年代の時点から、2つの異なる性格をもつ政策は併存していたとはいえる。しかし、新自由主義的改革が進んだ結果、基本法農政から受け継いだ政策のセーフティネットが掘り崩され、政策全体の整合性がとれなくなっているのが、「2000年代型農業政策」の特徴と推定している。

2 WTO農政改革以降の酪農政策の展開とその跛行性

(1) 酪農分野におけるWTO農政改革

つづいて、酪農政策を事例に、実際の政策展開を検討する。まず、基本法農政下の酪農政策が

WTO農政改革でどのように変化したかをみる (中原 (2000); 清水池 (2019a) 参照)。

基本法農政下の酪農政策は、1966年度に制定された加工原料乳生産者補給金等暫定措置法 (以下、暫定措置法) に主に基づいている。端的には、①乳製品向け生乳の政府価格設定と酪農家に対する不足払い方式の補給金交付、②政府の市場介入と在庫保有を通じた乳製品価格の誘導、③特定の農協連合会に生乳出荷を集中させる指定生乳生産者団体制度 (以下、指定団体制度)、④国家貿易による輸入制限から構成されていた。

1995年のWTO農業協定の発効による国内対応として、2001年度に暫定措置法が改定された。その内容は、①乳製品向け生乳の政府価格廃止と補給金交付の「固定払い」方式への変更、②乳製品を対象とする政府の市場介入と価格誘導の廃止、③指定団体制度を維持した上で、北海道を除く都府県における各指定団体の生乳共販事業の領域を県単位から複数県単位へ広域化、④輸入制限を廃止して関税化し、国家貿易ではカレントアクセス (CA) による年間一定量の乳製品輸入を約束、というものであった。

酪農分野のWTO農政改革は、政府による価格支持および需給調整機能が大きく後退する改革であった一方、従来、政府が果たしてきた酪農経営の安定化の役割の多くを、指定団体の共販事業へと実質的に委ねる性格を帯びていたといえる (清水池 (2019a))。

(2) WTO農政改革以降の生乳需給

図2は、用途別生乳供給量の推移である。供給量ではあるが、消費量に近似する数値と捉えてよい。2000年代以降の特徴は、それまでの傾向の変化である。つまり、1990年代までは飲用乳向け、乳製品向け (国内) はともに増加傾向であったが、飲用乳向けは減少、乳製品向け (国内) は増減のほほない状態に転じている。特に、飲用乳向けの減少は、後述の需給動向に大きな影響を及ぼした。乳製品向け (輸入) は、景気動向を反映した変動がみられるものの、1990年代の増加傾向が2000年代以降も続いている。輸入増加分は、基本的にナチュラルチーズが主である。

生乳は過不足調整を保存性の高い脱脂粉乳・バ

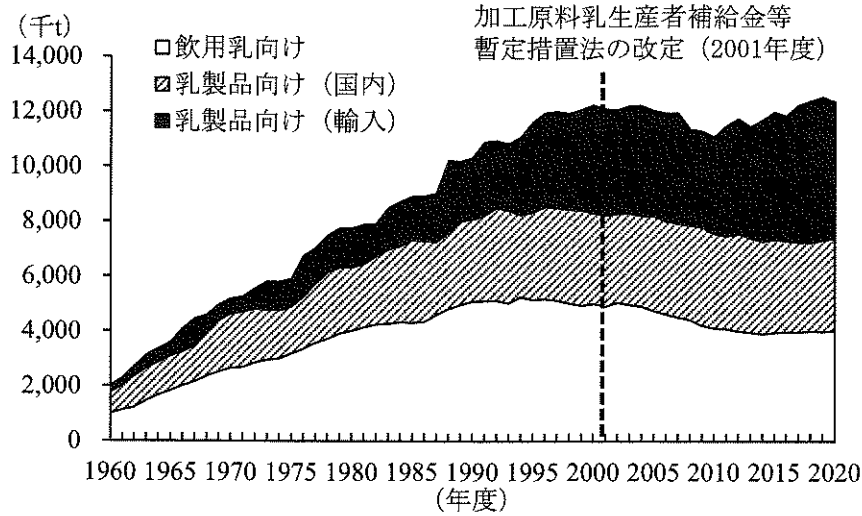


図2 用途別生乳供給量の推移

資料：農林水産省「食料需給表」より作成。  
注：乳製品向け（輸入）は、輸入品重量を生乳換算している。

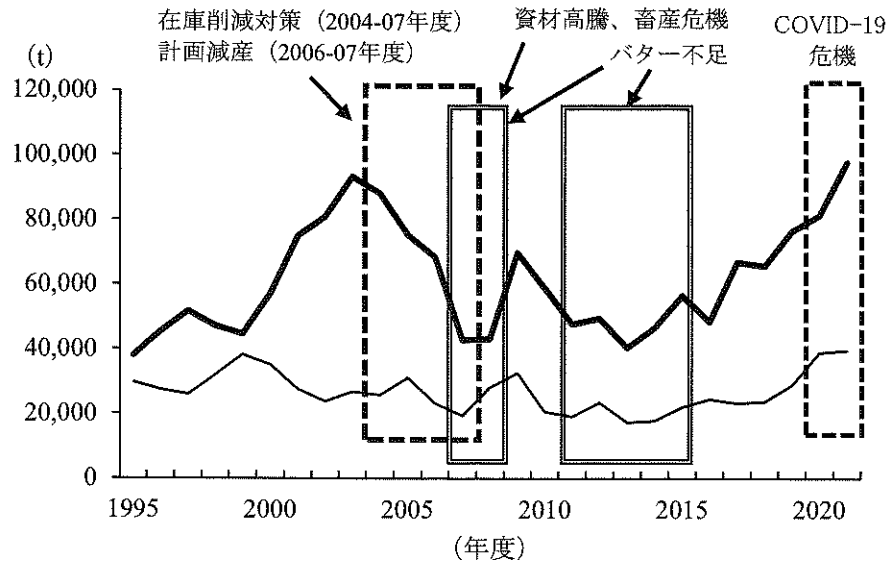


図3 脱脂粉乳・バターの在庫量（各年度3月末時点）

資料：農林水産省「牛乳乳製品統計」より作成。

ターの製造量調整で行うため、需給動向は脱脂粉乳・バターの在庫量に反映される。図3は、脱脂粉乳・バターの期末在庫量の推移である。2000年代以降の需給動向を一言で表すと、過剰の後のバター不足の発生、そして新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）危機による再びの過剰である。

まず、2000年代前半に脱脂粉乳の在庫が顕著に増大した。この理由は、飲用乳需要の減少と、2000年の雪印乳業集団食中毒事件による加工乳製造の激減とそれによる脱脂粉乳需要の減少、カレントアクセスによる継続的な乳製品輸入、生乳生産量の増加などである（矢坂（2009））。WTO農政改革の結果として政府の市場介入による在庫削減

ができなかったため、酪農家と乳業メーカーの資金拠出による脱脂粉乳在庫削減対策が2004年度から2007年度にかけて実施された（ホクレン（2008））。だが、十分な在庫削減効果が得られないため、上記の在庫削減対策と並行して、生乳生産量を前年度比で削減する厳しい計画減産が2006年度と2007年度に行われた。在庫はようやく平時の水準まで減ったものの、在庫削減対策による乳価下落と減産によって、乳製品主産地である北海道の酪農経営を中心に非常に深刻な影響が生じるようになった。

過剰在庫による影響が出ている2007年からは、世界的な食料危機で飼料など資材価格が高騰して畜産危機が起き、経営難はさらに深刻化した。それにより生乳生産の減少・停滞を招き、今度は逆にバター不足が発生した。バター不足は2008年春から2015年にかけて断続的に発生し、大きな社会問題となった<sup>5)</sup>。バター不足解消のため、酪農家や農協組織は大規模投資を中心とする生産基盤強化対策を進める一方、国は投資助成を主軸とする畜産クラスター事業などを推進し、増産に向けて官民一体で取り組んできた。実際に2019年度から前年度比で生乳生産は増加に転じたが、そのタイミングでCOVID-19危機によって需要が大きく減り、在庫が再び増大している現状である。

(3) 酪農政策の展開と跛行性

それでは、WTO農政改革以降の酪農政策の展開を検討する。

2000年代の脱脂粉乳在庫過剰時には、前述のようにWTO農政改革によって制度が変更されており、政府による乳製品買い上げやそれを通じた価格支持は行われなかった。その代わりに、2004年度から酪農家と乳業メーカーの負担で実施された脱脂粉乳在庫削減対策に関して、政府が対策費用の一部を負担する事業が行われた。直接的な買い上げと比較して、在庫削減に要する期間が長期化し、資材高騰を受けて乳価が引き上げられた2008年度まで、在庫削減対策に伴う乳価下落が継続した。

このように、2000年代は、酪農だけではなく米などの他の農作物でもWTO農政改革の弊害が早くも現れてきた時期であった。たとえば、米で

は、政府による価格支持の放棄の結果としての米価下落、ならびに生産者選別策の強化に対する農村の反発が強まり、2009年の民主党政権誕生の一因となったといわれる（伊藤（2022）：88-90）。民主党政権は、米に対する戸別所得補償など、それまでの自民党政権とは異なる要素を政策に導入していくことになる。

酪農政策では、2011年度にチーズ対策が強化された。当時、暫定措置法に基づく加工原料乳補給金制度の交付対象は、脱脂粉乳・バター向け生乳のみであった。その代わりに、クリーム向けおよびチーズ向け生乳の増加分に奨励金を交付する臨時対策事業が1990年代初頭から行われてきた。この事業をチーズ向け生乳に特化させて一般予算で財源を確保する常設制度とし、チーズ向け生乳全量に1kgあたり約15円の助成金を交付する制度へと拡充された。この対策は、脱脂粉乳への在庫集中を避けるためにチーズ向け生乳の供給を拡大し、かつ自給率の低いチーズの国産比率を引き上げることを意図していた。チーズの大半が生産される北海道の酪農経営に対する所得補償機能を高め、その延長線上に酪農版の戸別所得補償制度を展望させる対策であった（清水池（2012））。

だが、2011年11月に当時の民主党野田政権は、メガEPAである環太平洋パートナーシップ（以下、TPP）協定への交渉参加を正式に決定した。この決定は、迷走を深めていた民主党の経済・農業政策の行き詰まりを新自由主義的に打開する試みといえる。TPP協定はチーズなど乳製品の関税の撤廃・削減によって輸入を増やし、競合する国産乳製品の需要を減らす影響が予想され（清水池（2022））、前述のチーズ対策との整合性はない。

2012年の自民党連立政権への政権交代を経て、2015年11月にTPP協定は「大筋合意」となった。直後に、TPP国内対策としてのTPP政策大綱に加工原料乳補給金制度の改定が明記された。改定内容はかなり画期的なものであった。すなわち、補給金算定方式を変更して補給金単価を引き上げ、さらに従来の脱脂粉乳・バター向け生乳に加えて、チーズ向けおよびクリーム向け生乳にも補給金を交付するものであり、補給金交付総額は改定前と比べて2割ほど増加した。毎年度の単価設定ではないものの、ベースとなる単価は乳価と生乳

生産費との差額を補填する不足払い方式で算定された。これは、WTO農政改革で廃止された乳価とリンクする不足払いが復活する画期的な制度改定であった。他品目の対策とは異なって、TPP協定発効前に制度改定を先行実施するとされ、TPP協定による乳製品への影響が大きいことを証明するような政府の対応であった。この2017年度の補給金制度の改定は、所得補償機能の充実と乳製品を通じた需給調整の安定化が意図されていたのである（清水池（2017））。

しかしながら、この補給金制度改定と並行して、従来とはかなり性格の異なる規制改革が酪農分野で開始された。2016年3月に、規制改革会議が「指定団体制度廃止」を提言したことに始まる生乳流通制度改革である。1993年の米不足が食糧管理法廃止につながったように、バター不足に適切に対応できなかったという理由で指定団体制度の廃止が主張されたのである。

この改革は、2018年度に暫定措置法を廃止し、畜産経営安定法改正法（以下、改正畜安法）の施行という形で決着した。その内容は、第1に、指定団体制度は廃止された。暫定措置法における補給金交付の条件は、政府の指定する特定の農協連合会（指定団体）に生乳を出荷することであったが、この条件は撤廃された。第2に、指定団体以外の事業者への出荷、ならびに指定団体とそれ以外の事業者に同時並行で生乳を出荷する部分委託、俗にいう「二股出荷」が明示的に解禁された。暫定措置法下では、一部の地域を除き、指定団体以外に生乳出荷はできないというのが酪農家にとって暗黙の前提であったが、改正畜安法はそれを大きく変えたのである。改正畜安法の目的は、特定の農協共販に対する政府の出荷誘導を廃止し、生乳取引を多様化することであった。だが、既存の農協共販のシェア低下が、価格交渉力や円滑な需給調整に及ぼす影響が懸念されている（清水池（2022））。

つづく2018年から2020年にかけて、豪州とニュージーランドを含む環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的協定（CPTPP、あるいはTPP11協定）、日本EU経済連携協定（日EU・EPA）、日米貿易協定といった、日本に対する主要な乳製品輸出国・地域とのメガEPAが相次いで

で発効し、主要なチーズやホエイパウダーなどを対象とする段階的な関税撤廃が実際に開始された。これらEPAは、チーズをはじめとする国産乳製品の将来的な存立余地を狭隘化し、乳製品在庫で行われている需給調整を困難にする可能性がある。メガEPA国内対策として2016年度から実施されているTPP等政策大綱は、前述の補給金制度改定（2017年度）や、畜産経営の大規模投資を最大50%助成する畜産クラスター事業、国産化支援でチーズ向け生乳に奨励金を交付する事業を含む。補給金制度を除き、これら対策は臨時対策事業であり、財政制約もあってEPA対策としての効果は限定的と考えられる（清水池（2022））。

2020年からのCOVID-19危機は、再び乳製品在庫の過剰をもたらしている。牛乳乳製品需要の大幅減少と、この間、行ってきた生乳増産対策の効果が重なったため、脱脂粉乳在庫が過去最大水準に達している。COVID-19対策でも、政府は乳製品買い上げといった対策は実施せず、酪農家と乳業メーカーの双方が負担する脱脂粉乳在庫削減対策の一部費用を助成するなどといった、2000年代の過剰時と類似する政策対応にとどまっている。この政府の対応は、基本的に指定団体の需給調整機能に依存した対策である。だが、在庫削減対策の費用負担や生産抑制を嫌う大規模酪農家の共販離脱やその恐れを考慮して、農協組織は効果的な需給調整を行えず、需給調整上の限界が露呈している。この要因のひとつが、改正畜安法で指定団体外出荷が明示的に解禁されたことである。また、メガEPA発効による関税撤廃・削減の進展が、乳業メーカーの乳製品製造意欲を削ぎ、在庫調整に関わる乳業メーカーの対処能力の低下をもたらしている。この点も、需給調整機能の低下の一因である（清水池（2021））。

図4に、WTO農政改革以降の酪農政策の展開を示した。縦軸の上方が新自由主義的政策、下方が弥縫的（非・新自由主義的）政策、横軸は時系列を表している。2001年度のWTO農政改革の後、顕在化した過剰問題に対し、後追いの弥縫的政策として、民間でおこなっている脱脂粉乳在庫削減対策への費用助成や、チーズ対策が行われた。この時点で酪農版戸別所得補償制度の展望がみえてきたものの、民主党政権の政治的迷走によって、

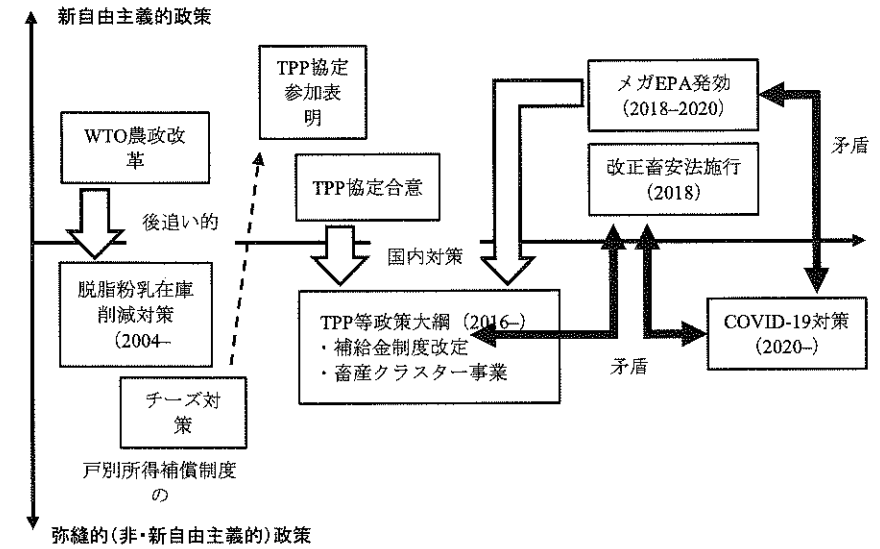


図4 WTO農政改革以降の酪農政策の展開

戸別所得補償制度とセットで考えられていたTPP協定への参加が先行的に進められることになった。自公政権復活後のTPP協定「大筋合意」とメガEPAの実際の発効に対応して、国内対策としてのTPP等政策大綱が実行されてきた。しかし、これら弥縫的政策と同時並行で、生乳流通制度改革が開始され、2018年度に改正畜安法が施行された。指定団体をベースとした需給調整の安定化を意図した補給金制度改定（2017年度）と、指定団体以外への生乳出荷を促進する改正畜安法は真逆の方向性を有しており、明らかに矛盾している。また、2020年からのCOVID-19対策は、指定団体の需給調整機能に依拠した枠組みになっている。この点で、COVID-19対策は改正畜安法に加えて、国産乳製品を基盤とする需給調整機能を毀損するメガEPAとの矛盾も生じている。

### 3 小括

2000年代以降の酪農政策は、WTO農政改革やメガEPA、規制改革といった新自由主義的政策の一方、新自由主義的改革に由来する問題を含む諸問題を弥縫する政策という二面性を有している。この二面性自体は1990年代からあるといえるが、2000年代以降の特徴は、新自由主義的改革の

一層の進展と、様々な酪農問題に対する弥縫的政策の不十分さの問題だけではなく、これら政策間の矛盾、すなわち跛行性が強まっている点である。具体的には、規制改革が基本法農政の根幹、たとえば酪農政策における指定団体制度にまで及ぶことで、1990年代以降における新自由主義的改革に対するセーフティネットが機能不全に陥り、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と考えられる。このような矛盾を孕んだ農業政策を、本論文では「2000年代型農業政策」と概念化したい。

### IV 農業政策に関わる理論的諸課題

本節では、前節までの分析を踏まえ、農業政策に関わる農業市場研究の理論的諸課題を考察する。

#### 1 日本農政の国際的文脈での相対化

第1に、日本の農業政策の展開を、国際的文脈を踏まえて相対化する点である。まず、食料農業社会学の文脈で論じられてきたフードレジーム論（food regime theory）がある。フードレジームは、論者によってその概念規定に一定の差異がみられるが、大きくは以下のようにいえるだろう。すなわち、フードレジームは、明

示的あるいは暗黙的な「ルール」によって食に関わる諸主体の行動が規定されているという一定の秩序を表す概念であり、この秩序が維持される相対的に安定した期間により画期区分される (Bernstein (2016); フリードマン (2007); 磯田 (2016))。一般的には、第1レジームが1870年から1914年、第2レジームが1945年から1973年、第3レジームが1980年代以降とされる (Bernstein (2016))。さらに第3レジームの第1局面を1990年代まで、第2局面を2000年代以降とする把握もある (磯田 (2016))。フードレジーム論の魅力のひとつが、レジームシフトのダイナミクスを弁証法的に分析している点である。第2レジームは重商主義的、統制的な秩序をその特徴とし、アグリビジネスはその秩序を利用して成長してきた。だが、やがて統制的な秩序自体が資本蓄積の桎梏へと転化し、新自由主義的グローバリゼーションを基調とする第3レジームへのシフトに至る一因となったとの分析が一例として挙げられる。

このフードレジームの画期区分と、新自由主義の「段階性」に対応した農業政策のキーワードを単純に対置してみると、第2レジームが基本法農政、第3レジームの第1局面が「国際化農政」とWTO農政改革、同じく第2局面がメガEPAと規制改革となる。世界各国の農政展開の基底には、こういったレジームシフトのダイナミクスがあると考えられる。日本農政の展開も、レジームシフトに基づく影響を踏まえつつ、日本の固有性を考慮して分析すれば、日本の農政展開の個別具体的特徴を解明できるかもしれない<sup>6)</sup>。

次に、欧米諸国と比較した場合、日本の農業政策の新自由主義化の水準はどの程度かという論点がある。この論点は、菊池 (2016) による日本の新自由主義に関する独特の把握に基づく。すなわち、日本は福祉国家システムが脆弱であったがゆえに「1980年代型新自由主義」改革に成功し、そのためにバブルという弊害にいち早く直面した。その打開のために「1990年代型新自由主義」改革に取り組んだが、セーフティネットとしての福祉国家システムが脆弱であったため、欧米より早く新自由主義的改革に由来する経済破綻に直面し、「2000年代型新自由主義」へと移行したという把握である。

日本の農業政策でいえば、1980年代以前から基本法農政は形骸化し、価格支持機能はすでに低下していた<sup>7)</sup>。そのため、そのような現状をいわば追認する形になったWTO農政改革は、基本法農政を大きく変える内容であったにも関わらず、スムーズに進行した。その後も新自由主義的改革のさらなる進展による弊害、たとえば農業の産業的衰退が、欧米諸国より先んじて表面化しているとの見方も可能かもしれない。この実証には日本だけではなく、欧米諸国など他国の農政分析がさらに必要になる。

## 2 新自由主義的改革の本質

第2に、新自由主義的改革の本質に関わる点である。

まず、誰が政策を構築、推進しているかという点では、弥縫的政策は農林水産省や農協など生産者組織であるのに対して、新自由主義的改革は「官邸」や規制改革推進会議といった民間諮問会議が直接的な主体である。ただし、政策の推進主体は、新自由主義的改革の本質と直結はしないと思われる。

重要なのは、新自由主義的改革は誰の利害を反映した改革なのかという点である。特に、生乳流通制度改革などの規制改革では、政策決定プロセスから農林水産省と農協組織が完全に排除された点が指摘されている (荒川 (2020))。新自由主義的改革の利害は、民間諮問委員や政治家のそれと重なる可能性は否定できないが、その点自体は重要ではない。むしろ個別具体的な利害に基づかないからこそ、つまり、新自由主義的理念に純粋に奉仕するからこそ、規制改革は社会において「正当性」をもちえたといえるのかもしれない。

シュトレーク (2017) が主にEU通貨危機を事例に抽出した新自由主義下の国家規定に、「財政再建国家」概念がある (同書: 174)。この「財政再建国家」は、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を指す。「財政再建国家」としての日本は、公共政策を実現するため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、すなわち規制改革が総資本の意志として実行されることになる。

また、新自由主義的改革の結果を考える場合、ハーヴェイ (2007) による「経済エリート」の権力を回復する「政治的プロジェクト」としての新自由主義の成功という指摘は、日本農政でも示唆的である。2016年からの生乳流通制度改革は、大きな節目であった。つまり、この改革の過程で政権は農林水産省と業界団体の抵抗を粉砕し、現在に至るまでの政権に対する萎縮効果は非常に大であったといえる。改革時の攻防だけではなく、規制改革の言説が社会や業界で許容されていくプロセス、つまりハーヴェイ (2007) のいう「同意」プロセスの分析は政治学の課題となるが、これも興味深い論点になると思われる。

## 3 新自由主義的農政のオルタナティブ

第3に、新自由主義的農業政策のオルタナティブをどのように考えるべきかという点である。

フードシステムのオルタナティブに関しては、慣行的農法・流通や工業的フードシステムではなくアグロエコロジー、資本やアグリビジネスではなく農民を対置する言説が一般的にはよく見受けられる。ただし、学術研究の面では、前者に対する後者の単純な対置は、両者の矛盾的關係の解明ではなく、二元対立的思考に陥る問題点が指摘されている (Bernstein (2016): 638-639)。つまり、実際には両者は対立し合いながらも一つの社会関係を形作っているものであり、その矛盾的關係の解明こそが重要とされる。両者を互いに独立したものとして対置するだけでは、一方を悪魔化し、もう一方をオルタナティブとして信仰するだけの政治的な分析に陥りやすい。つまり、問題は主体の性格ではなく、主体間の関係性であり、この命題こそ農業市場研究のメインストリームである点を強調する必要がある。

また、この点はオルタナティブが孕む問題の注視にも関わってくる。1つは、オルタナティブにおける「個人の選択」「自己責任」の重視であり、これは新自由主義と親和性をもつほか、オルタナティブの選択から排除される人びとの存在が見落とされることになる (山本 (2022))。オルタナティブの選択という個人消費の延長線上に社会変革は展望できるのか、新自由主義の再生産にとどまらないか、高価格帯のオルタナティブ食品を購入

できない人びとの存在をどう考えるべきかという論点である。いま1つは、社会学において国際的には長らく議論されてきたオルタナティブの新自由主義的包摂、オルタナティブの商品化という問題である。代表的なのが、有機農業における慣行化 (conventionalization) の議論である (Guthman (2014))。オルタナティブの社会変革的要素が失われて単なるビジネスツールへと変質する現象は日本でも多く見られており、主体間の関係性を論じる農業市場研究でも大いに検討すべき課題といえよう。

そして、国家として、どのようにオルタナティブな農業政策を行うべきかの議論も必要である。その中心は、無効力化の進む価格支持=需給調整政策の再構築となるだろう。また、既存政策としては「みどりの食料システム戦略」における技術革新・経済成長偏重の問題点に加え、市民をどのように農業政策に関与させるかという論点もある。具体的には、欧米諸国では市民参加型の総合的食料農業政策、主体としては食料政策会議 (food policy council) の取り組みがある (秋津 (2021))。この視点からの農業政策へのアプローチも今後、重要になるだろう。

## V 結論

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、規制改革に象徴される新自由主義的政策の一方で、深刻化する農業・農村問題を弥縫する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、日本の農政展開の国際的文脈を通じた相対化、新自由主義的改革の性格、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、特に社会学、そしていわゆる主流派経済学、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必要と思われる。

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、皮肉なこと

に、さらなる新自由主義的改革を進める困難に今後、直面すると考えられる。弥縫的政策の無効力化と合わせて、農業政策に対する双方向、つまり新自由主義を推進する「経済エリート」、そしてもう一方の農業者からからの信頼の低下は避けられないであろう。この行き詰まりを打開するため、新保守主義的な弥縫策、具体的には、軍事的な意味での安全保障に直結する「経済安全保障」や国家主義をテコとして求心力を回復し、一層の新自由主義的改革に対する国民的な「動員」(菊池(2016))が図られる可能性がある。

オルタナティブな農業政策の方向性としては、有機農業やアニマルウェルフェアなどアグロエコロジック的要素の取り込みが求められるものの、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と考えられる。基本法農政と同様の国家規制が求められるが、その場合、新自由主義の観点から問題にされやすい流通規制というよりは、気候変動や環境保全と結びつけた生産に対する規制に着目する工夫が必要である。

#### 注

- レギュレーション理論は、第二次世界大戦後から1970年代までの蓄積体制を「フォードイズム」(Fordism)と呼び、福祉国家システムに象徴される、その独占的・統制的な調整様式を特徴として指摘する(ボワイエ(2019):99-101)。新自由主義は、「フォードイズム」が帰結した資本蓄積の危機を、主として市場メカニズムの導入によって克服しようとする政治経済的実践の指針となった思想といえる。
- 日本は、欧米諸国と比べて「1990年代型新自由主義」の継続期間が短い。この理由として、日本は「1980年代型新自由主義」の成功でセーフティネットとしての福祉国家システムの解体が進んだため、グローバリゼーションに基づく新自由主義的改革に社会が耐えられず、政府介入による弥縫を伴う「2000年代型新自由主義」にいち早く移行したとの説明がある(菊池(2016):214)。
- ここでの新自由主義的政策は、ハーヴェイ(2007)のいう新自由主義を政策理念として資本蓄積を活性化させる「ユートピア的政策」

の意味で用いている。

- 本論文では、跛行性は、釣り合いのとれていない状態のまま、物事が進行していく様を表す用語として使用している。
- バター不足の要因の詳細は清水池(2019b)を参照。
- 第3レジームは、論者によって多様な概念規定が存在する。第1、第2レジームの期間と比べて、1980年代以降は先行するレジームに相当するような秩序を見出し難いとの批判も多い(Bernstein(2016):635-636)。
- 酪農政策でいえば、1970年代末の過剰時に、本来は必要な乳製品買い入れが停止され、補給金制度外の枠組みである指定団体の計画生産に依拠した需給調整への変化がみられた(清水池(2019a))。

#### 引用文献

- 秋津元輝(2021)「農業政策から食農政策へ—食に関わる者たちすべての参加を前提に—」『農業と経済』87(5):43-54.
- 荒川隆(2020)『農業・農村政策の光と影—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—』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.
- ロベール・ボワイエ(2019)『資本主義の政治経済学—調整と危機の理論—』(原田裕治訳)藤原書店.
- ハリエット・フリードマン(2006)『フード・レジーム—食料の政治経済学』(記田路子訳)こぶし書房.
- Guthman, J. (2014) *Agrarian Dreams: The Paradox of Organic Farming in California*. University of California Press.
- デヴィッド・ハーヴェイ(2007)『新自由主義—その歴史的展開と現在—』(渡辺治監訳)作品社.
- 磯田宏(2016)『アグロフエール・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.
- 川村琢・湯沢誠・美土路達雄編(1977)『農産物市

- 場の再編過程』農山漁村文化協会.
- ホクレン農業協同組合連合会(2008)『ホクレン九十年史』ホクレン農業協同組合連合会.
- 菊池信輝(2016)『日本型新自由主義とは何か—占領期改革からアベノミクスまで—』岩波書店.
- 伊藤亮司(2022)「流通再編下における米の需給調整・市場政策の展開と課題」小野雅之・横山英信編『農政の展開と食料・農業市場』筑波書房:85-101.
- Mann, S. and J. Dickinson (1978) Obstacles to the Development of Capitalist Agriculture, *Journal of Peasant Studies* 5:466-481.
- 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(2000)『農政転換と価格・所得政策』筑波書房.
- 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『農政転換と価格・所得政策』筑波書房:229-255.
- 小野雅之・横山英信編(2022)『農政の展開と食料・農業市場』筑波書房.
- 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. [https://doi.org/10.18921/amsj.21.2\\_1](https://doi.org/10.18921/amsj.21.2_1)
- 清水池義治(2017)「加工原料乳補給金制度の改定要因—現行の『国定払い』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)「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. <https://doi.org/10.2750/arp.38.104>
- 清水池義治(2019b)「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(2021)「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. [https://doi.org/10.5874/jfsr.21\\_00041](https://doi.org/10.5874/jfsr.21_00041)
- 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『農政の展開と食料・農業市場』筑波書房:137-153.
- ヴォルフガング・シュトレーク(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—』(鈴木直訳)みすず書房.
- ヴォルフガング・シュトレーク(2017)『資本主義はどう終わるのか』(村澤真保呂・信友武志訳)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『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.
- 矢坂雅充(2009)「乳価形成をめぐる諸問題と改革の方向性」『都市問題』100(1):72-83.

#### 付記

本稿は、JSPS科研費17K07961、18H02285、19H05483、20K06272に基づく研究成果の一部である。