

自民党政権の政策過程の変容 ——農地政策を事例として

和嶋 克洋

1. はじめに

政党政治において、政党が政策決定に何らかの役割を持つことに異論はないであろう。日本においては、長年与党であった自民党が政府与党の国会提出法案の事前審査を行っており、その過程で影響力を行使してきたという議論がある。特に1980年代頃を中心にして、党において特定の政策分野に経験を積み、当該分野に精通した政治家を族議員¹と呼称し、その功罪への批判はありながら、大きな存在感を示した。しかし、近年では首相周辺や党執行部への集権化が進み、党内政治過程の重要性は低下したようにも論じられる。通説的にはこの現象は、1990年代の政治・行政改革による制度変化を契機とする変化として考えられている。

これは1980年代の自民党政権研究を1つの範とし、また一方で2000年代の小泉政権によって鮮やかに示された首相中心の政治をもう1つの範とし、その間に制度改革を置くことで、両者の相違点と変化の要因としての制度改革の影響の大きさを論じたものである。しかし、おおよそ四半世紀にわたる時間軸での変化に対して、ただ1つの断層によってその要因となす説明は、必ずしもその実相に沿わないのではないかという疑問を生じるのである。

この疑問を解消するために、特定の政策分野において、適当な間隔を置いて行われている、類似の政策形成過程を比較検証する必要がある。本稿では農政、その中でも農地に関する政策過程に焦点を絞り、族議員の時代とみられる1980年から、小泉政権以後の2009年までに4回の改正があった農地法（およびその関連法）の政策

1 本稿で「族議員」または「族」とは、自民党の政務調査会の部会や調査会を背景として特定政策分野に影響力を発揮する議員またはその集団として扱う。一般的には官僚や業界団体との癒着などの負のイメージが付加されることが多いが、ここでは「族議員」の是非・功罪は問わず、その政治過程への影響力と役割についてのみ論じたい。

過程を取り上げる。これにより、それぞれの時期において、参加アクターや、政策過程の主導権がどこにあったかなどの特徴を明らかにするとともに、特に農水族議員、あるいは首相周辺といった自民党政治家であるアクターの過程における役割や行動の特徴とその変化を明らかにする。

2. 政策過程における自民党についての先行研究

本稿の初めに、過去の戦後日本、自民党の政治過程がどのように理解されてきたか、その理解が時代によりどのように変化してきたのかを確認する。自民党は1955年に結党されるが、結党当初から1960年代に至るまで派閥が政策決定過程の中心と目されていた。その出自が保守合同という複数政党の寄せ集めであることから、党の運営は合同以前の政党を母体とした派閥間の調整によって行われており、政権の重要政策から党内および内閣人事までが、自民党総裁選挙を焦点として形成された、派閥間のかけひきによって形成されていると論じられた（渡辺 1958；升味 1967；福井 1969）。また、その政策過程は中央省庁の官僚が中心的な役割を担うもので、自民党の各議員は各々が諸社会集団からの陳情を受け、派閥や独自の政治資源を通して、個別に官僚に働きかけるのが通常であったとされる（升味 1967；三沢 1967；福井 1969）。

自民党とその政権に対する異なる評価、分析がなされるようになるのは1980年ごろからである。田中善一郎は、自民党は派閥や個々の議員の力が強いものの、党中央はよくそれをまとめ、機能していると評価した（田中 1981）。この時期の自民党の政策決定過程への影響力、その役割の中心として論じられていたのが「族議員」である。自民党の政策機関である政務調査会および、その下部機関として個々の政策分野ごとに設けられた部会や調査会と、そこで中心的立場に立つ政治家たちが政策決定過程に強い影響力を持つと考えられるようになった。これに関する同時代の優れた研究として、佐藤誠三郎と松崎哲久（1986）や猪口孝と岩井奉信（1987）が挙げられる。佐藤と松崎は自民党政権の役職人事や政務調査会などの会議開催数、党全体および各派閥の構成議員の当選回数などのデータの分析を行い、自民党議員が当選回数により、それぞれに見合った党および内閣の役職に配される人事が制度化されていること、その結果として各政策分野に専門家として育った族議員が政策過程に強い影響を与えていることなどを論じている（佐藤・松崎 1986）。猪口と岩

井も個々の議員のキャリアから族議員としての成長を論じ、また、政策分野ごとの性格やいくつかの政策過程分析を通して、多様性のある族議員およびその政策過程の実態について論じている（猪口・岩井 1987）。

しかし、1990年代には、リクルート事件をはじめとする汚職や冷戦の終結、バブル崩壊をはじめとする経済危機なども手伝って、上述のような自律的な議員、派閥、族議員を緩やかにまとめるような統治形態を見直すべきであると考えられるようになり、その結果、政治改革が遂行された。主なものは1994年非自民党政権下で成立し、1996年衆議院議員選挙から実施された小選挙区比例代表制への移行や政治資金規正法の改正といった政治改革と、1998年に成立し2001年から実施された中央省庁の再編である。

2000年代には、小泉純一郎政権という事例を得て、首相主導の統治が実現したように認められるようになった。改革の意図したとおり、小選挙区制の導入と政治家への団体献金の禁止と政党助成制度により、派閥の存在意義が低下して党中枢への集権化が進み、また、政府における首相の権限強化や内閣府、内閣官房などの補佐機関の強化による首相周辺の政策能力の向上が果たされたとされる（竹中 2006; 野中 2008; 待鳥 2012）。

自民党が変化したのかについては、建林正彦は自民党議員の政務調査会の部会所属パターンから選挙区利益の影響が薄れたことや、特に比例代表議員を中心に党中枢が部会所属決定に影響を与えている可能性を示唆した（建林 2004: 179-204）。一方で E. クラウスと R. ペッカネンは選挙改革後、派閥が弱まっても、政務調査会の機能と役割は、変化はしたもの、依然なくなっていないことを指摘している（Krauss and Pekkanen 2011）。

以上、見てきたように自民党政権に関する見方は、時代と状況に応じて変化してきた。自民党の結党当初は派閥を中心とした党運営に、政策過程には党としてはその影響力は少なく評価された。1980年代に自民党政権が長期安定した時期、自民党は族議員を中心に、選挙制度等の環境に適合した、組織的な統治形態を獲得したように論じられた。しかし、そのような統治体制に不満が高まった結果、1990年代には首相周辺・党中央の力を強めることを志向した諸改革が実施された。2000年代以降は、党の重要性は低下したようにも論じられたが、たしかに、首相の影響力は強くなったものの、党の政策過程における機能と役割は必ずしも弱まってはいないという観測がなされている。

本稿で取り上げる農政についてもおおむね同様に認識されている。田代洋一は55年体制下には自民党と農水官僚が、後者がおおむね根幹制度について、前者が具体的な利益配分について、主導権をとりながら協働していたとする。1990年代にもその構造は基本的には変わらないが、1980年代から取られるようになった審議会の役割が連立政権で弱体化する官邸の隙間をぬって大きくなり、2000年代前半の小泉政権では諮問機関の力が強くなったが、同時に農水官僚も、新自由主義的改革に賛同し、自民党農水族議員との間に溝が生じたとする。しかし、小泉改革以降にはその反動が現れ、農水族の復権が見られるとしている（田代2014）。

さて、田代（2014）は長年にわたり農政に関わり、観察してきた著者の実感を記したものであるが、他の2000年代における変化を論じた先行研究は、ある共通の問題関心がある。それは首相のリーダーシップを高めるための政治行政改革は予期した効果を修めたか否かという問いである。この問いに答えるために先行研究は小泉政権の特異な政治過程を事例分析し、政治行政改革以前と以後における様々な計量的比較を行ったのである。これらの研究の成果として、「政治行政改革の前後で政治過程が変わった」とするのは正しい。また、その変化が政治行政改革の予測に沿っていたり、政治行政改革の成果を利用したりしていることから「政治行政改革の効果があった」とするのも間違いではない。だが、政治行政改革の効果が確かにあったとしても、この間の政治過程変容の原因の全てを政治行政改革に帰すると考えることはできない。

また考慮すべき事実は政治行政改革が、外生的に突如として発生した事象ではなく、政治過程の変化を実現させる手段として、当の政治家自身によって意図的に導入された手段であるという点だろう。A. パーネビアンコは政党組織の変化の機序について、政党組織の指導者層の構成の変化が先に起こり、その変化を確定させるために制度の改編が行われると論じている（Panebianco 1982=2006: 248-249）。これに従えば、政治過程の変容は制度改革によって生じたのではなく、1つの政治過程変容プロセスの最後の一手として、政治行政改革が行われたと考えるべきである。これが正しければ、我々は近年の日本政治の変化について、その重要な原因を見落としているということになる。

もっともこれについてその全部を一度に論ずることは困難である。そのため本稿ではその議論のはじめとして1980年代に論じられた族議員の政治から、2000年代に論じられた首相主導の政治への変化が、1990年代後半の政治・行政改革を起点とす

るものか否かを検証することを分析の主眼としたい。

3. 自民党政治における農政・農地政策の位置づけ

本稿は、族議員の時代以降の自民党政権の政策過程の変容を検証するための事例として、農水分野の政策、その中でも農地政策の政策過程を扱う。だが、その前に自民党にとって、また農業政策にとって、農地政策がどのような位置づけにあるかを考えておく必要がある。

自民党にとっては、その結党以来、農業関係者は支持基盤の最たるものの一つであった。升味準之輔は1955年の政治体制において自民党の「大衆的地盤という点でもっとも重要なのは農業協同組合である」（升味 1967：233）とし、「党国会議員四百二、三十人中のコメ議員二七〇名」（升味 1967：237）がいてと述べている。もっとも、戦後の経済成長に伴って日本社会における農村の比重は低下し、例えば1960年に約3400万人あった農家人口は2000年には約1000万人まで減少している²。ただし、高い投票率や支持基盤の強さ、また国会の議席配分が農村有利であり続けたために、その政治的影響力は近年でも有力と考えられている（蒲島 2014）。

一方で、日本の農政は自民党のもう一方の有力支持基盤である経済界からの改革要求にさらされてきた。具体的には4節に述べることになるが、自由貿易体制のための農産物関税の引き下げや、生産性向上や国際競争力の強化を目的に数々の規制を撤廃する、保護主義からの脱却が主張され、改革の大きな背景となる。

このように自民党にとって農業は、多くの所属議員の支持基盤として重要な政策対象であり、結党初期からそれに関心を持つ多くの議員集団が存在した分野である。一方では経済成長と開発によってその存在感の長期的な低落傾向も明らかであり、この改革は農水族自身にとっても課題であり続けた。さらには自由貿易化や財政の制約などのより大きな政策課題と関係する中で、農水族の外部、なかんずく経済界とそれに近い政治家などからの分野横断的な改革の一大対象として、みなされるようになった。その農業改革の焦点となるのが農地政策である。

もっとも、農地政策関連の立法過程をもって、農水族議員による政治とその変容を代表できるかについては疑問の余地はあるだろう。一般的には族議員の政治は、

2 総務省統計局、「日本の長期統計 7-2農家人口及び農業従事者数（昭和21年～平成16年）」
（<http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/07-02.xls>、2016年10月2日取得）

利益誘導としての側面が強調されがちであり、農水族についていえば、旧食糧管理制度下で毎年行われた米価決定がそのハイライトであった。あるいは GATT や WTO に関する国際的な自由貿易交渉に関係して、日本農業保護の主張なども農水族の存在を印象付けるものであった。これに比較すると、農地政策の立法過程という事例は注目度において一段劣り、また専門性が高い故に族議員の領分からは外れるのではないかという疑念が予想される。

しかし、そもそも1980年代に族議員の政治が注目されるに至ったのは、自民党議員が長期政権下で官僚に対抗可能な専門性を獲得し、「積極的に政策決定権力の中枢を担う」（猪口・岩井 1987: 20）と目された点にあった。この視点に立てば、農地政策という農業政策の中で枢要な位置を占める政策の立法過程というのは、自民党における族議員主導の政治過程からの変容を明らかにするという本稿の課題には適した事例なのである。

また、農地政策は農業政策の根幹的な位置を占めるとともに、極めて既存農家の利益保護的な側面の強い政策でもある。これは農業という産業が土地を基盤とする以上、その取扱い方を定めた法律は必然的に、農業という産業の構造そのものを定めることになるからである。例としてはこれも4節に出てくるが、株式会社の農業参入は農地政策の範中である。このため、農地政策は農業政策の根幹でありながら、農業関係者の具体的な利害に直接に関係している。言い換えれば、自民党の支持基盤である「農業関係者」の規模や性格を定める法律であるということになる。経済成長が一段落し、自由貿易化が進展した1970年代以降、農業をめぐる改革議論は絶えることはなく、このために農地政策は、おおむね10年に1度の頻度で、農地法やその関連法の改正を繰り返している。

このように自民党の初期から族議員の大勢力があり、かつ族議員外部からの改革の対象であった農業政策は族議員から首相主導へとされる政治過程の変化を観察するに適した分野である。また、当分野での重要政策である農地政策の10年に1度、1980年から2009年までに4度という改正の頻度は事例によって政治過程の変化を検証するに適切な間隔である。このことが、本稿が政治過程の変化を観察するために農地政策を取り上げる重要な理由である。

4. 農地政策に関わる4つの事例

4.1. 農地政策前史（戦後～1975年）

戦後日本の農地政策は占領下に行われた農地改革をその出発点とする。その農地改革の成果は1952年に農地法という形でまとめられる。その基本精神は自作農体制の確立であった。つまり、農家自身が農地を所有し、その所有農地で農業を行うということである。地主の下に集積されていた農地の所有権を実際にその地を耕作している各小作人に分配した。また、土地の貸借についても、借りる側、つまりその土地の耕作者に極めて有利なように制限が行われた。これらの改革の結果、戦後日本農業は小規模の自作農家を中心とする体制として始動する事となった（北出 2001：10-19）。

大量の小規模自作農からなる農業構造は、農村の民主化や旧小作の生活向上などに一定の成果を得た。しかし、1950年代以降の戦後復興から高度経済成長にいたる流れの中で、商工業は急速に発達し、農業の相対的な生産性の低さとそれに起因する諸問題が課題とされるようになった。このため農業の政策担当者間で農業の生産性を向上し、産業として自律可能にするという政策目標が生まれた。1961年の農業基本法はこの考えの下に成立したものである（中安 1971：31-42）。農業の生産性向上に必要な最も大事なひとつが土地の集約による大規模化である。機械化の進展に合わせて、1人あたりの耕作面積を拡大することでその労働生産性を上げるのである。この時、自作農主義の建前から、農地の集約は所有権の移転、すなわち農地の売買をその手段とし、農地取得面積の制限が緩和された。加えて大規模経営のための農業生産法人制度を導入した。これが1962年の改正農地法である（衆議院調査局農林水産調査室 2008：211-212）。

しかし、売買による農地集約は期待通りには進まなかった。小規模農家は兼業化することで世帯としての所得を確保し、また将来の地価上昇と農外転用への期待から農地を手放さなかったからである。かくして離農による農業の大規模化・再編成という期待は、多数の小規模兼業農家と改廃と農外転用により寸断された農地という現実と裏切られたのである（北出 2010：90-95, 120-125）。

かくして、基本法成立からわずか数年にして、農地政策は転換を余儀なくされた。まず1969年に「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）」が制定された。大規模経営可能な優良農地を都市開発による農外転用から保全するためである。1970年

には農地法が改正され、農地の貸借に関する制限が大幅に緩和される。売買による大規模化がままならないという現実を前に、土地の所有権はそのままに貸借により農家の大規模化を図ることにしたのである（衆議院調査局農林水産調査室 2008：212-213；山内 1979：62）。1975年には行政の力でこの貸借による農地拡大を推進するために農振法が改正され、「農用地利用増進事業」が開始された。

4.2. 1980年農地三法の制定過程

1980年にこの「農用地利用増進事業」は「農用地利用増進法」として拡充の上で法制化され、これに関連して農地法の改正と「農業委員会等に関する法律」の改正も実施された。これをまとめて農地三法と称す。

この改正にいたる流れのひとつは1975年に全国農業会議所が政府の助成を得て設置した、「農業委員会等制度問題研究会」が1977年5月農林大臣にその報告を行ったところから始まる（全国農業新聞 1977年5月20日）。農業委員会は、選挙された農業者によって構成される、農地に関する事柄を処理するために市町村に設置された行政委員会である³。これは農地改革の成果を守り、農業者自身が地域の農業に決定権を持つための組織である。しかし農家、中でも自作農を守るための農業委員会は、農振法および農用地利用増進事業の推進体制から外れていた。報告は農業委員会にこれら農業の再編・大規模化のための機能をもたせ、事業の推進体制に組み込むことを求めた（全国農業新聞 1977年6月24日）。

1977年11月に自民党は政務調査会農林部会の下に「農業委員会制度等に関する小委員会」を設置した⁴（全国農業新聞 1977年11月24日）。同小委員会は1年半にわたって活動し、14回の会合と、3回の幹事会、現地調査などを行い、1979年6月5日に「農業委員会制度改正に関する中間報告」をまとめ、8日に総合農政調査会・農林部会合同会議に報告した。また自民党有志からなる農業委員会制度対策議員懇談会⁵が中間報告に沿った制度改正推進を申し合わせた（全国農業新聞 1979年6月15日）。

3 市町村の農業委員会を束ねる組織として都道府県単位に農業会議が置かれ、全国組織として全国農業会議所がある。当時全国農業会議所会長は参議院議員の鍋島直紹。

4 委員長は山崎平八郎衆院議員。当時当選3回、農水省出身。

5 自民党議員二百数十名が参加（全国農業新聞 1979年6月15日）。発足は1978年4月（渡辺美智雄座長）。1978年12月渡辺の農水相就任に合わせ、中川一郎前農水相が座長に就任（吉田 2012：189）。

この農業委員会制度の改正に向けた議論の一方では、農業を取り巻く状況は厳しさを増していった。主な問題としては農産物貿易の自由化とコメの生産過剰があった。1973年から始まった GATT の東京ラウンドは、1978年ごろには大詰めをむかえた。自由化を求める諸外国、さらに国内の経済団体や労働団体、消費者団体など各方面からの圧力にさらされ、同年12月オレンジや牛肉などの輸入一部拡大で決着した。また、コメの生産過剰は1960年代末から問題となっていたが、1978年は過去最高の豊作となり、その需給格差から価格や生産調整の問題が深刻の度を増した（吉田 2012：188-189）。

1978年の秋、中川一郎農林水産大臣の指示を受け、農林水産省では基本法農政の見直しの方針を固め、作業に入った（全国農業新聞 1978年11月3日）。中川大臣は1978年10月17日、自民党北修二参議院議員の農政の基本方針を問う質問に対し、農政が「非常に厳しい曲がり角に来て」おり、価格政策だけでなく、基盤的な問題に「足腰の強いものを持っていくべき」との認識を示した（参議院農林水産委員会 1978年10月17日）。また翌々日の自民党片岡清一衆議院議員からの質問に対し、「農業基本法等も見直せるものなら見直して、農業の位置づけを明確化してはどうかとも考えて」いると答えている（衆議院農林水産委員会 1978年10月19日）。

12月自民党総裁選の結果を受けて、福田内閣に代わり、大平正芳内閣が発足し、農林水産大臣には渡辺美智雄が就任した。渡辺は中川前大臣と同じ青嵐会⁶に属し、就任後の記者会見では前大臣の路線を踏襲すると表明した（全国農業新聞 1978年12月15日）。また、新聞紙上における鍋島全国農業会議所会長との対談では、土地流動化の促進を表明し、また生産者に農業への産業意識の自覚を促した（全国農業新聞 1979年1月1日）。1979年2月8日の衆議院予算委員会では新自由クラブ大原一三衆議院議員からの質問に対し、賃貸借による農地流動化のために農地法の改正を「前向きで検討させて」いると答弁した（衆議院予算委員会 1979年2月8日）⁷。これに先立つ1月、農林水産省に「80年代農業のビジョンと農政の全面的な洗い直し」のため、問題ごとに7つのプロジェクトチームが作られ、その1つは「中核農家育成のための農地流動化など構造政策」であった（全国農業新聞 1979年7月6日）。

自民党で「農業委員会制度改正に関する中間報告」がまとまった後の1979年6月22

6 1973年に成立した自民党内の若手議員による派閥横断的政策集団。

7 議事録は国立国会図書館、「国会会議録検索システム」(<http://kokkai.ndl.go.jp/>) によった。

日、農林水産省では農政審議会が開かれ、『80年代の農業と農業政策のビジョン』を確立するため、①昭和65年（原文ママ）を目標とする農産物需給の長期見直しの策定②農地の利用権集積による経営規模の拡大を実現するための農地法制の見直しについて検討を開始した（全国農業新聞 1979年7月6日）。農政審議会は3部会に別れて審議を行い、8月30日に中間報告をまとめた（全国農業新聞 1979年9月14日）。この間、全国農業協同組合中央会が7月31日に「80年代日本農業課題と農協対策」を発表し（吉田 2012: 199）、全国農業会議所が8月27日に「農業・農村の総合的振興計画の確立・推進に関する農林水産大臣諮問に対する中間答申」を渡辺農水相に手交した（全国農業新聞 1979年8月31日）。

自民党では、7月10日に総合農政調査会・農林部会合同会議が開かれ、農業関係新重点施策をまとめ、農産物需要の長期見通しや農地法体系の見直しが盛り込まれた（日本農業新聞 1979年7月11日）。渡辺農水相は7月19日に講演で農地法改正案の次期通常国会提出を明言した（日本農業新聞 1979年7月20日）。8月28日には農林水産省は次期通常国会提出予定の法案を自民党農林・水産部会に説明し了承を得たが、その中に農地法の改正などが含まれた（日本農業新聞 1979年8月29日）。

このようにして、1979年の秋までには、1980年代に向けた新しい農政についての議論が自民党、農水省、そして農協、農業会議所という利益団体の間で一応のまとまりを見た。だが、直後の1979年10月7日に行われた衆議院議員選挙で、自民党は過半数を割り込む敗北を喫した。総選挙を主導し、また一般消費税の導入を掲げたことで敗北の原因を作った大平首相には厳しい責任追及の声が上がり、政権交代を主張する前首相派閥である福田派を中心とする非主流派との間で「四十日抗争」と呼ばれる激しい党内抗争となった。新しい農政についても、保護の減少が敗北の一因と見て、見直し論が出た。だが、渡辺農水相は選挙後、10月12日の記者会見で、農地法の改正を含み、産業としての農業を志向した改革の方針を堅持すると表明している（日本農業新聞 1979年10月15日）。

第2次大平内閣は1979年11月9日に成立し、新しい農水相には、所属する中曽根派の意に反し大平を支持した渡辺前農水相のグループに属する、武藤嘉文衆議院議員が就任した。武藤自身は経済通商政策に明るい商工族に属する議員であり、産業政策としての農政を主張した前農水相の路線を踏襲すると就任後の記者会見では表明した（全国農業新聞 1979年11月16日）。渡辺路線の踏襲はともかく、新大臣の経

済合理化志向の発言に農政関係者は不安と警戒を示した⁸。

1980年に入り、農地法改正に向けた手続きが本格化していく。新春の池田斉全国農業会議所専務理事との紙上対談で、武藤農水相は来る通常国会への農地法改正と農用地活用のための新制度の法案を提出すると明言している⁹（全国農業新聞 1980年1月1日）。農林水産省では、1979年12月20日に有識者による「農地制度研究会」を発足させ（日本農業新聞 1979年12月21日）、1980年3月7日の第3回会合で農地法改正案と農用地利用増進法案の大綱が決定された¹⁰（全国農業新聞 1980年3月14日）。また同日、自民党の農林部会・総合農政調査会に対し、農林水産省から農地流動化に関係し、農業委員会法の改正案骨子が示された（日本農業新聞 1980年3月8日）。これら農地三法は3月18日に自民党の了承を得、21日の閣議決定の後、国会に提出された（日本農業新聞 1980年3月22日）。法案は4月9日から5月14日にかけて国会で審議され、一部修正の上、可決成立した（全国農業新聞 1980年5月23日）。

本法律により、農用地利用増進事業は農業振興の一事業から、独立した法律となり、その内容も拡充されることとなった。また、全国農業会議所の側でも農業委員会がその実施体制に組み込まれたことで、貸借による経営規模の拡大の政策に一定の発言力を得ることとなる。

4.3. 1989年農地二法

1980年の農地三法は、一定の成果を挙げた。1975年に始まった、農用地利用増進事業に基づく農地の権利移動は、1980年の法制化以降、その量を増し、1987年度には、年度内の権利移動面積8.9万 ha 中の6.3万 ha を占めるまでになった（古江 1989：28-30）。しかし、貸借による農地流動化という方針は浸透しても、全体の流動化、農地集積の進展は遅々としたもので、その促進が課題となっていた（池田ほ

8 全国農業新聞は、就任会見での武藤の農業保護を批判する言を、「口のすべりが急調子」、「経済合理化主義者のようで……耳ざわりのよいセリフがボンボン飛び出す」（全国農業新聞 1979年11月16日）とたしなめるような表現で書いている。また、日本農業新聞も「合理化路線がにじみ出たようで、警戒する声も強い」（日本農業新聞 1979年11月10日）と書いた。

9 この時点で、農業委員会法は明確には加わっておらず、池田専務理事から農業委員会法の改正を合わせて行うことを要望されている。

10 この検討の過程で、農地流動化のための新制度への農業委員会の役割が明記されることになった。

か1989）。

農業を取り巻く状況もまた、厳しさを増していた。生産者米価は1985年度に前年度から据え置きとなり、1987年度からは引き下げに転じた（北出 2001：154-155）。農産物貿易問題も、GATT 東京ラウンド妥結以降も、特にアメリカとの間での貿易摩擦の中で、強い自由化の圧力にさらされていた（北出 2001：158-164）。加えて、農業の担い手の面では、高齢化と後継者不足の問題が表面化してきた（北出 2001：170-171；古江 1989: 34-35）。

このような背景の下で、農業の構造改革の一層の進展が求められるようになった。これを受けて1989年に「農用地利用増進法」の改正と、「特定農地貸付に関する農地法特例法」が成立する。この農地二法の成立過程を以下に述べる。

1980年代を通じて、農業の構造を見直すべきという議論は高まっていたが、農水省では、農政審議会が1986年11月に「二十一世紀へ向けての農政の基本方向」という報告をまとめ、農業の生産性向上とそのための再編を提言した（日本経済新聞 1986年11月29日朝刊）。これを受け、1987年2月に農政審議会に農政見直しのため「価格政策」と「構造政策・農村問題」のそれぞれについて、小委員会を設けた。また、自民党も総合農政調査会の農業基本政策小委員会の下に「構造・農村対策」ほかの4つのプロジェクトチームを発足した（日本経済新聞 1987年2月14日朝刊）。構造・農村対策プロジェクトチームの主査は自治省次官から転じた降矢敬義参議院議員が就任した¹¹。

より直接に、立法過程が動き出す契機は、1987年度の米価引き下げの決定であった。自民党はこの決定に際し、今後の対策として構造政策の積極的推進を図ることを盛り込んだ。これを受けて、農水省は農地に関する新たな立法の準備にとりかかった。1988年1月28日には全国農業会議所会長でもある桧垣徳太郎参議院議員から施政方針演説に対する代表質問で、農業の構造政策の推進について問われ、佐藤隆農水相は現在、農水省で検討中であることを答弁している（全国農業新聞 1988年2月5日）。

具体的な法案の検討は農水省内で行われた。法案は市町村が農業構造改善のための計画を作り、それに則った経営改善計画を作った農業者を認定して、各種の優遇を実施する認定農業者制度というもので、農水省では1988年通常国会への法案提出

11 当選2回。他の経歴は商工委員長、文教委員長など。

を目指し、作業を続けたが、1988年3月10日に法案提出の見送りを決定した。理由は「十分な詰めと関係者の合意が得られない」¹²ためである（全国農業新聞1988年3月18日）。本件に詳しい記者たちの座談会によれば、農水省案の問題点は集落を政策の単位とし、また農業者の認定に市町村の影響力が強すぎる点にあり、これに全国農業会議所などが難色を示したということらしい（全国農業新聞1988年3月18日）。この後1年をかけて、農水省は、全国農業会議所、農協、全国農地保有合理化協会などの関係団体と意見調整を重ねた。一方でこの間、自民党の側に同法案に関連した動きは特に見られない。吉田（2012）によれば1988年は「日米農産物貿易問題と生産者米価で1年があわただしく推移し」（吉田 2012: 302）たという。

農水省は関係機関との協議の上、1989年1月18日に農用地利用増進法一部改正案の内容と開催中の通常国会への提出を、自民党総合農政調査会構造・農村対策プロジェクトチームに説明した（全国農業新聞 1989年1月20日）。同プロジェクトチームは同じ1月18日に同法案について、先にあげた3つの関係団体からも同法案に関連した要請を受ける（全国農業新聞 1989年1月27日）。1年間の調整で具体的にどのように法案が変わったか、詳細は不明である。しかし、この最終的な法案に対し、全国農業会議所は農業者認定やその優遇や構造改善の事業に農業委員会の役割がさらに重要になる点を強調し、また農協にも農用地利用調整に発言権が付与される内容となった（全国農業新聞 1989年1月20日）。その後3月17日に農水省は、自民党農林部会・総合農政調査会も法案を説明、24日の閣議決定を経て、「農用地利用増進法の一部改正法案」・「特定農地貸付に関する農地法等の特例法案」が国会に提出された（全国農業新聞 1989年3月24日）。農地二法は5月25日から6月22日にかけて国会で審議され、原案のまま可決成立した（全国農業新聞 1989年6月23日）。

4.4. 1999年食糧・農業・農村基本法（2000年農地法改正）

既に見てきたように、1961年に農業基本法が示した大規模自作農創出による農業生産体制の改革は数年で挫折し、基本法を含む抜本的な農政改革の必要性は幾度となく提唱され、要求は強くなっていった。しかし、実際に基本法の改正には至らず、農地法や農用地利用増進法の制定や改正にとどまっていた。最終的に基本法レベルの改正をもたらす原動力になったのは、GATTのウルグアイラウンドの妥結と

12 後藤康夫農水事務次官の記者会見での発言。

WTO の発足という、国際政治における自由貿易化の促進であった。

1986年から1994年にかけて行われた GATT のウルグアイラウンドでは、日本は農産物輸入の拡大、関税および非関税障壁の撤廃を迫られた。最も頑強に抵抗したコメについても、輸入割当制度による国家貿易から、関税化への転換を迫られ、結局、合意によって、まず一定量拡大された輸入を義務とするミニマムアクセス制度が設定され、1999年には関税化されるにいたった。また、ウルグアイラウンドでは GATT を発展的に改組した WTO の発足も合意され、今後の輸入自由化の圧力の増大と日本農業の危機を予期させた（北出 2001：186-188）。

農水省は、交渉妥結に先立つ1992年6月に「新しい食糧・農業・農村政策の方向」という文書をまとめ公表した。更に交渉妥結後には1994年8月に農政審議会報告「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」および10月に「ウルグアイラウンド農業合意関連対策大綱」を発表し、農政の大々的な見直しと新基本法制定への道筋が敷かれていった。これらで示された新しい農政確立の方針は「農業」という産業政策としてのみならず、供給や流通などの「食糧」の視点、国土・環境保全機能を維持するための「農村」の視点をとり込む事で、農政に対する国民的な合意を確保することにあった（北出 2001: 243-245; 梶井 1999: 6-10）。1995年9月からの1年は農水省に農水大臣主宰の懇談会として「農業基本法に関する研究会」設置され、学識経験者を交えて旧農業基本法の評価と新基本法に向けた視点の提示が行われた（戦後日本の食糧・農業・農村編集委員会 2012: 257-271）。さらに1997年4月からは国民的議論のために、総理府に「食料・農業・農村基本問題調査会」を設置し、農業関係者のみならず、経済界、消費者、労働、マスコミなどの代表者を集め検討が行われることとなった。

一方政界ではこの間、1993年7月の衆院選で自民党が野党に転落した。この結果 GATT ウルグアイラウンドの最終的妥結は非自民連立の細川護熙政権によって行われている。しかし、非自民政権は短命に終わり、1994年6月には自民党、社会党、新党さきがけによる村山富一内閣で自民党は与党に復帰した。自民党は合意内容についての国内対策に責任を負うこととなり、9月に先述の農水省の2文書に対応する、「21世紀に向けた農業・農村の創生」を農林部会の農業基本政策小委員会においてまとめている（吉田 2010: 404-406）。

さて、自民党においては、1993年の政権転落以降、党組織の刷新が図られた。1993年8月に党改革本部が設置され（1994年9月に党改革実行本部へと発展）、

1994年12月までに党組織と運営についての改革が決定された¹³。政策決定システムに関連しては、族議員の母体となる政務調査会部会の所属人数等の制限が廃止され、諮問機関の拡充などによる総裁以下党中央の政策能力の強化が志向された（自由民主党 2006）。

1996年1月の村山首相の辞任による首相就任に先立つ、1995年9月に自民党総裁に就任した橋本龍太郎は自民党族議員のエリートとして政治家としてのキャリアを積み、政策通と目されていた政治家である。橋本は総裁就任後の1995年11月に総裁直属の特別の機関として行政改革推進本部を設置した。初代本部長を水野清¹⁴とし、規制緩和や行財政改革などの分野に委員会を設け、入閣経験を持つベテラン議員をそれぞれの委員長に据えた。また経済界から民間顧問を迎えている¹⁵。橋本首相は同本部を基盤として行財政改革の方向性を打ち出していった。

この自民党行革推進本部が進める諸策の一部に農業問題が巻き込まれた。規制緩和について、株式会社の農業参入を解禁するように議論が進展したのである。1997年2月14日に行政改革を所管する武藤嘉文総務庁長官が政府内で3月にまとめる規制緩和推進計画へこれを盛り込む意向を示した（日本農業新聞 1997年2月15日）。党行革本部の規制緩和委員会（堀内光雄委員長）も同じく3月に党内でまとめる規制緩和重点項目に含める意向を示した（日本農業新聞 1997年3月8日）。橋本首相も同年4月に設置される「食料・農業・農村基本問題調査会」の説明を受けるに際し、高橋政行農水事務次官に行財政改革との関連の中で、検討するように指示し、またその同じ日に、党政務調査会の部会長、特別委員長合同会議を開き、「聖域なき改革」について各部会長らの支持を取り付けている（日本農業新聞 1997年2月28日）¹⁶。

13 「党改革に関する答申（公聴活動の強化の件）」（1993年9月1日）、「党改革に関する緊急答申」（1993年9月21日）、「制度改革に伴う党改革に関する答申」（1994年5月19日）、「党運営・機構等基本問題に関する答申」（1994年8月26日）、「党改革実行本部の決定事項」（1994年12月8日）などが作成された。自由民主党（2006）の第1部第4章114-132頁を参照。

14 衆議院議員、当時当選8回。

15 民間顧問は以下の15人。稲盛和夫（日商副会頭）、今井敬（経団連副会頭）、小倉昌男（ヤマト福祉財団理事長）、加藤寛（政府税調会長）、坂本春生（経済同友会幹事）、椎名武雄（政府行革委規制緩和和小委座長）、鈴木淑夫（野村総研理事長）、田中順一郎（経済同友会規制緩和推進委員長）、中西真彦（東商副会頭）、西崎哲郎（経済評論家）、水谷研治（日経連副会長）、屋山太郎（評論家）（『朝日新聞』1995年12月6日朝刊）。

16 ただし松岡利勝農林部会長は「検討は族議員にやらせるべき」と注文をつけた。

農水省や農業団体はこれに強く抵抗した¹⁷。ただし、規制緩和政策の一環として議論が進展することへの反対が精一杯であり、4月からの調査会で議論をすることで妥協がなされた（日本農業新聞 1997年3月14日）。妥協の決定に対し、自民党農林部会等からなる農林関係合同会議は「原則として株式会社の参入は認めない方向で議論する」ことを確認している（日本農業新聞 1997年3月18日）。

1997年4月、「食料・農業・農村基本問題調査会」が発足した。委員の人選については幅広い関係者の参集が志向されたが、農業関係者は、経済界やマスコミ関係者が多く、経済合理主義が持ち出されることに警戒の念を抱いた（日本農業新聞 1997年4月21日）。議論は食糧部会、農業部会、農村部会に分かれて進められ、それぞれ1）政策目標として食糧自給率を設定するか。2）株式会社の農業参入を認めるか。3）中山間地域の農家に対する直接支払い制の導入の3点が議論の中心となった（戦後日本の食料・農業・農村編集委員会 2012：272）¹⁸。

とりわけ、株式会社の農業参入は、大きな問題であった。例えば、最終取りまとめにむけ各部会の議論を総括する1998年8月7日の全体会合では、農業部会長（農水省OB）が、株式会社の農業参入は「適当ではないという意見でおおむね一致」と部会の議論を報告した後、委員から「一致などしていない」と反論される一幕があった¹⁹。最終的に1998年9月17日付で出された答申では「土地利用型農業の経営形態としての株式会社は、……懸念が指摘されており、株式会社一般に土地利用型農業への参入を認めることには合意は得がたい。しかし、……投機的な農地の取得や地域社会のつながりを乱す懸念が少なくと考えられる形態、すなわち、地縁的な関係をベースにし、工作者が主体である農業生産法人の一形態としてであって、かつ、これらの懸念を払拭するに足る実効性のある措置を講じられることができるのであれば、株式会社が土地利用型農業の経営形態の一つとなる途を開くこととすることが考えられる」²⁰という遠まわしな表現が用いられた。

自民党においてはこの間、1997年10月に総合農政調査会農業基本政策小委員会の

17 高橋政行農水事務次官は武藤発言に「議論が煮詰まっていない」と反発し（日本農業新聞 1997年2月18日）、JA 全中も議論を断固拒否するとした（日本農業新聞 1997年3月7日）。

18 これに全体的なテーマとして、国内農業生産の位置づけの問題が加わる。

19 農林水産省「第8回食料・農業・農村基本問題調査会議事録」（http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/gizi10-8-7.pdf、2014年5月13日取得）より。

20 農林水産省「食料・農業・農村基本問題調査会答申」（<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kikaku/tyosakai/tosin/h1009/tousin.html#9>、2014年5月13日取得）より。「……」は筆者略）。

下に「農地に関するプロジェクトチーム」（主査：栗原博久²¹）が設けられた（全国農業新聞 1997年11月7日）。ただし、本格的な議論は最終答申後に農業基本政策小委員会（松岡利勝²²委員長）の下で行われた（吉田 2012：493-495；高木 1999：55-56）。会合は12月8日までに集中的に開催され²³、この間、関係団体との意見交換がなされた²⁴。農業基本政策小委員会は答申前の8月には、株式会社の農地取得のみならず、農業の一形態としての株式会社についても全面否定の姿勢が強かった（日本農業新聞 1998年8月21日）²⁵。しかし、答申後には関係団体の意向を聴いて判断するとし、株式会社の条件付容認へと舵を切った（日本農業新聞 1998年9月19日）。農水省では株式の譲渡制限や農外構成員の割合の規制、そして農業委員会による監視などを要件としてまとめた（日本農業新聞 1998年11月7日）。最終的にこれを取り入れる形で12月8日に政府及び自民党は「農政改革大綱」および「農政改革プログラム」の決定をみた。

農林水産省はこの大綱の下で法案を作成し、「食料・農業・農村基本法」は1999年3月に閣議決定された後、国会に提出され、同年7月に成立した。また、基本法及びその成立過程の中で導入が決定された株式譲渡制限等の規制の下での、農業生産法人としての株式会社の導入を盛り込んだ、農地法の改正も2000年の11月に成立し、翌年3月に施行された。

4.5. 2009年農地法改正

1999年の新基本法と2000年の農地法の改正は、条件付きながら農業への株式会社の導入の端緒となった。そもそも経団連は、新基本法の議論の最中である1997年9月に「農業基本法の見直しに関する提言」を発表していたが、その中で出資要件の緩和を第一段階とし、借地方式による営農、一定条件での農地取得へと段階的に解禁していくという案が示されていた（岸 2009：97；経済団体連合会 1997）。これをふまえれば、経済界からの農業参入規制の緩和要求が高まるのは明らかであった。

21 衆議院議員、当時当選2回。

22 衆議院議員、当時当選3回

23 吉田（2012）によれば37回、高木（1999）によれば9月25日から12月8日までに21回とされる。

24 JAグループは株式会社の適用に実効性ある措置の整備を要望した（日本農業新聞 1998年10月7日）。一方経団連は今後の規制緩和の提言として、「耕作者主義」の根本的見直しを伴う農業生産法人に関する規制緩和を求めた（日本農業新聞 1997年10月21日）。

25 容認論も少数意見としてあったという。

2001年4月に発足した小泉純一郎政権は、橋本政権と同様に改革を旗印に掲げた政権である。この際、2001年の省庁再編によって内閣府に設置された経済財政諮問会議が重要な役割を担うこととなった。その中であって構造改革特別区域法は国の定めた各種規制を地方自治体の申請に応じて地域限定的に緩和するという改革の目玉的な政策であった。この緩和は地域の独自性の発揮であると同時に、全国的な法改正のための試験という意味も持つ。様々な政策分野にまたがる多様な申請の中で、農業分野においては当然のように株式会社の農業参入規制の緩和が含まれていた。2002年4月の経済財政諮問会議で予期される特区構想の1つとして農企業創生特区が挙げられており、これは農業生産法人以外の一般企業に対し、農業参入を認めるものである。またこの頃より、武部勤農水相以下、農水省でも農業構造の改善に株式会社の参入を一手とする向きが強まっていった。これに対し、先の基本法及び農地法改正から間がないこともあって、農業関係者からは抗議の声があがり、自民党の農水部会においても議員から異論が提起された（梶井 2002：7）。

しかし、株式会社の農業参入規制の緩和は2002年12月に成立した構造改革特区法に盛り込まれることとなり、2003年4月から施行された。ここで可能とされたのは、正しく経団連の1997年の提言にあった通り、借地方式による営農であり、市町村が指定した農地を緩和された要件を満たす担い手にリースするという方式であった。

構造改革特区において始まった一般企業を対象に含めた農地リース制度が、さほど間を置かずに、その全国展開が議論となることは予期されていたことである。だが、2003年12月22日に出された政府の総合規制改革会議（議長・宮内義彦オリックス会長）の第3次答申はリース制度の全国展開のみならず、特区における農地取得をも提言して揺さぶりをかけた。農水省は土地の取得には断固応じない姿勢を見せたが、リース制度の全国展開には2004年中の評価を明言した（全国農業新聞 2004年1月9日）。特区の評価は内閣府の構造改革特区推進本部で行われるが、まず、同年6月の検討では農水省からの意見を踏まえいったん結論を先延ばしした上、12月に弊害は認められないとしてリース制度の全国展開を決定した。これは2005年通常国会において「農業経営基盤強化促進法」の改正として成立する。

経済界や規制改革派が一般企業の農業参入について攻勢を強める中、農水省や自民党農水族では、新基本法の規則に従い、「食料・農業・農村基本計画」の見直しが進められた。農水省の審議会は2004年1月30日から、自民党農水部会では2月20

日から農業基本政策小委員会（委員長：松下忠洋²⁶）で議論が開始された（全国農業新聞 2004年2月6日；2004年2月27日）。この基本計画では、意欲と能力ある安定した農業の担い手の確保が目標とされ、認定農業者制度の促進や、経営体本位の品目横断的政策の実施、農業委員会等を活用したさらなる担い手への農地集積がうたわれた。しかし、この「担い手」の範囲については議論があった。JA 全中などの農業団体が小規模農家の切り捨てにつながると懸念したからである。自民党農水族では松岡などが農水省に近く「担い手」の要件を絞る考えを有していたが、2003年に総合農政調査会長となった野呂田芳成はこれに反対した。この判断の背景には野党民主党の「小農切り捨て」批判があり、2003年参議院選挙での敗北の危機感が自民党農水関係議員に「担い手」要件の緩和を求めさせたのである（吉田 2012：658）。自民党は2004年12月8日に農業経営対策についての方針をまとめたが、担い手の範囲については「現在実施中の米政策改革の実施状況を踏まえ、適切な要件を定める」という表現にとどめ、石原葵農水事務次官もこれを了とした（全国農業新聞 2004年12月17日）。自民党と農水省審議会の議論を踏まえた、新基本計画は2005年3月25日に閣議決定される。この「担い手」議論は2005年10月27日の「経営所得安定対策等大綱」としてまとめられ、当初案に条件不利地域や、経営改善努力に応じた特例をつけるという形に落ち着いた（吉田 2012：675-678）。

この間、2005年9月11日に行われた衆議院議員選挙、いわゆる郵政選挙は自民党農水族に大きな影響を与えた。島村宜伸農水大臣が解散に反対して罷免されたほか、野呂田総合農政調査会長、松下基本政策小委員長などが造反し、党を離れたのである。選挙後の新体制では農水大臣が中川昭一、総合農政調査会長に谷津義男、基本政策小委員長に松岡の登用となった（吉田 2012：692-693）。そしてこの選挙で小泉自民党が圧勝したことが、改革路線を促進しただろう。2005年11月、農水省は先の大綱の実施に際して農水大臣を本部長とする「農政改革推進本部」を設置した（全国農業新聞 2005年11月11日）。さらに中川農水相は宮腰光寛農水副大臣に命じて、農地政策再構築のための私的勉強会を2006年1月から9月にかけて行わせている（全国農業新聞 2006年9月22日）。さらにこの間、このような農水省での動きの外では、政府の規制改革・民間開放推進会議（宮内議長）や財界の調査機関たる日本経済調査協議会が、たびたび企業参入のための農地制度改革を主張し、運動し

26 衆議院議員、当時当選4回。

ていた（全国農業新聞 2006年 9 月22日）。

2006年 9 月に発足した安倍晋三内閣の下で、農地制度改革は具体的な歩みを進める。小泉内閣に引き続き、改革の中核と目された経済財政諮問会議が、新政権の下で取り組んだのが経済連携協定（EPA）の加速を念頭とした、グローバル化改革の検討であり、農業はその一部に組み込まれた。具体的には2006年12月、諮問会議の下にグローバル化専門調査会を設け、そこに「EPA・農業ワーキンググループ（WG）」を置いたのである。EPA・農業 WG は翌2007年 1 月から 5 月にかけて議論を行い、第 1 次報告を取りまとめた。この報告では農地の「所有」と「利用」を分離してとらえ、「利用」の経営形態と所有権の移動を原則自由とすることを主張し、長期安定利用のために借地権の強化を図るものであった（衆議院調査局農林水産調査室 2008：62）。

農水省と自民党内でも、経済財政諮問会議に対応するように検討が進められた。松岡農水大臣は2006年11月 2 日の経済財政諮問会議で農水省による改革プランを説明しているが、その後、独自に農地制度改革に向けた検討を加速させ、2007年 1 月に「農地政策に関する有識者会議」を設置した。自民党では2006年12月に「農地政策検討スタディーチーム」（座長：近藤基彦²⁷農林水産部会長）を発足させた。この 2 つは2007年 3 月²⁸と 5 月の 2 度、議論の中間取りまとめを行っている。その内容は従前の「担い手」養成の方針に沿い、農地の面的集約を促進し、優良農地を確保するための組織強化や農地権利移動の規制や制度の見直しを主としたものであった（衆議院調査局農林水産調査室 2008：61-64）。

EPA・農業 WG と農水省・自民党では、農地利用者の権利を強化し、その経営基盤を強化させるという点でおおむね一致していたが、所有権の移転の自由化については、農水省・自民党はこれを認めない方向であったし、転用などに関する規制も見直しに慎重な姿勢を示した（全国農業新聞 2007年 5 月18日）。意見のすり合わせは、2007年10月までに行われ、最終的に所有と利用の分離という概念が容れられ、貸借は原則自由としながら、所有権の移転については従前の規制を維持し、今後には慎重な見直しを行うこととされた（吉田 2012: 735）。農水省・自民党側に沿った結論といえる。

27 衆議院議員、当時当選 3 回。

28 この時のとりまとめ意見は食料・農業・農村政策推進本部（内閣に設置）が 4 月に決定した「21世紀新農政 2007」に盛り込まれた（衆議院調査局農林水産調査室 2008：62）。

この間の政治情勢の変化が当政策過程に大きな影響をもたらしている。すなわち、安倍政権下で2007年7月に行われた参議院議員選挙において、自民党が惨敗を喫し、参議院の多数派および第一党を野党と民主党に奪われたことである。この際、民主党は農家への戸別所得補償を掲げ、自民政権の農政を中小農家切り捨てと宣伝した。選挙とその敗北に直面したことで、谷津総合農政調査会長以下の自民党農政族は農地制度改革に慎重になり、とりわけEPA・農業WGの主張を通すことに断固反対した（吉田 2012：734）。さらに汚職疑惑による農水大臣の相次ぐ交代が起こる。松岡は5月28日に現職のまま自殺し、後任として「攻めの農業」の継続を表明した赤城徳彦も8月1日に辞任した。さらに8月27日に内閣改造によって就任した遠藤武彦までが1週間後の9月3日に辞任、9月12日には安倍首相自身が辞意を表明したことで、改革への機運は大きくそがれることとなった。後任の若林正俊農水大臣は就任会見で「いろいろな意見をしっかりと受け止めて必要な法制上の措置は講じなければいけない」（全国農業新聞 2007年9月14日）とし、10月には農政改革の見直しの検討を開始した（全国農業新聞 2007年10月19日）。自民党農業基本政策小委員会（西川公也²⁹委員長）でも10月2日から同様の検討に入ったが、この際、政治家主導を強調するように農水省の課長級以上の官僚の会議出席を認めなかった（吉田 2012：742-743；全国農業新聞 2007年10月26日）。11月1日に若林農水相から経済財政諮問会議に先述の結論を盛り込んだ改革案が報告されたのはこのような情勢下であった（全国農業新聞 2007年11月9日）³⁰。

農地制度改革に向けた基本方針はこうして表明されたものの、即時の法改正は難しかった。全国農業新聞は農水省関係者の言として、「農地制度の見直しに、誰も味方してくれていないことに気づいて『『がく然とした』』と述べる（全国農業新聞 2008年2月8日）。農業団体の反発と、それによる支持喪失を危惧した与党議員の消極的姿勢によるものであった。2月29日若林農水相が十分な審議時間を取れないとして、2008年通常国会への農地法改正案の提出の見送りを表明した（全国農業新聞 2008年3月7日）。

2008年の残りの10か月が、このような消極的な機運の打開に費やされた。5月14日、経済財政諮問会議は「平成の農地改革」に向けたプランを秋までに作るよう、

29 衆議院議員、当時当選4回。

30 11月6日にこの改革案に工程表を添付し、「農地政策の展開方向」という文書が公表された（全国農業新聞 2007年11月16日）。

若林農水相に要請した（全国農業新聞 2008年5月23日）。自民党でも近藤座長の農地政策検討スタディーチームが議論を重ね、6月12日に「食料の安定供給の確保に向けた農地政策の見直し方向について」という報告を農林部会・総合農政調査会合同会議にあげ、了承を得ている（全国農業新聞 2008年6月20日）。報告題名にあるように、食料の安定供給という名目で改革への賛同を調達していったようである。12月3日農水省は農地法改正に向けた「農地改革プラン」を公表した。このプランは前述の基本方針通り、貸借による利用権の取得制限を撤廃し、一般企業等の参入を認めるものであるが、その利用が地域の家族経営農業等の担い手育成の取り組みと整合的であることなどを求め、農業委員会がその監視機能を担うようにされた。また同時に農地転用の規制はその強化が盛り込まれ、その他の内容も含め、農業委員会の役割を拡大する内容となった（全国農業新聞 2008年12月12日）。

この間、2008年9月には首相が麻生太郎へと交代し、農水相は石破茂が、そして近藤が農水副大臣に就任した。2009年1月27日には麻生政権は内閣府に農政改革関係閣僚会合を設置し、石破農水相に農政改革担当大臣の肩書を付与し、内閣の重要課題として農政改革に取り組む姿勢を示している（全国農業新聞 2009年2月6日）。そして農地法改正案は2月5日に自民党農林部会・総合農政調査会合同会議においてその骨試案が了承され、2009年通常国会において審議、成立した。

5. 考察

以上で、4つの時代の農地政策の政治過程を検証してきたが、分析からはそれぞれに変化が生じていたことが見受けられる。端的に言えば、1980年の過程では農水族、1989年の過程では農水省、1999年の過程では自民党の行政改革本部がそれぞれに、注目すべきアクターとしてあげられる。そして2009年の過程では行政改革本部の役割を経済財政諮問会議が引き継ぎつつ、他の2者もそれぞれに影響力を発揮した。

1980年の過程では、自民党農林部会での議論が、農水省の検討に先行した。「農業委員会制度等に関する小委員会」の活動がそれである。同小委員会が1977年10月発足し、1979年6月に報告を行っていることに対し、大臣指示による農水省の農政見直しの開始が1978年秋、プロジェクトチーム設置が1979年1月、農政審議会における検討開始が1979年6月である。加えて、自民党は6月の報告時に政策推進のた

めの議員懇談会を作り、7月10日の重点施策として農地法の改正を盛り込んでいる。さらに中川、渡辺両農水相はしばしば改革を推進する言動や指示を見せており、懇談会の座長も両名が占めるなど積極性が見て取れる。

これと比較すると1989年の過程は、そのおとなしさが特徴的である。政策の背景となる状況は1980年の過程と同等かより悪化しているにもかかわらず、基本法どころか農地法本体の改正にもならなかった。今度の政策過程は1986年11月の農水省の農政審議会の報告から始まっている。自民党農水族では翌年2月の農政審議会の小委員会発足に合わせてようやくプロジェクトチームを立ち上げているが、その主査は経歴的には農水分野でのキャリアが薄い議員であった。同チームはその後を表立った動きは見えず、1989年1月に農水省からの法案の説明と関係団体からの要請を受けているあたりからは、受動的な姿勢が見受けられる。法案作成の直接的契機は自民党の1987年度米価決定にあったが、その後の作成や関係団体との調整は農水省が当たっていたようである。法案の作成はともかく、関係利益団体との調整にも政治家が表立って動いていない様子は農水族活動の低下を如実に表している。

もっとも、この時期農水族活動が低下したとかについて、疑問の余地はある。第1に観察されない部分で影響力を発揮しているという可能性を排除できない。政官の連携がより密接になった結果として党内における特別な会議も不要となったとか、農水省と関係団体との調整と表現されている部分では、政治家が間に入っているのが当然であるがゆえに、記事にならないという可能性は残されている。ただし、その可能性は高くはないと考える。なぜなら、族議員の影響力とは関係アクターからの認知によって養われるものだからである。例えば、2009年の過程において松岡が農水省の強力な後援とみなされたのは、彼が新基本法審議の過程で農業基本政策小委員長であったことなど、1990年代後半から2000年代前半の農政において、彼がそのようにふるまってきたことの帰結である。同様に1989年の過程でも、自民党内での審議を担当し、官僚と団体の間に意見の相違があればこれを調停するというのは、特にキャリアの途上にある議員には、彼の名声を高める絶好の機会であったはずで、そうであればその痕跡は今少し明瞭に確認できるはずである。

また、1989年の過程などは比較的小規模な改正であり、故に議員の関心を得られなかったという可能性もある。しかし、1980年の過程と同様に農政の抜本改革にもつながりうる政策課題であり、かつその背景となる状況は前よりも悪化しつつあったのが1989年の過程である。農水省での議論の進展など、より大きな改正を行うた

めの下地はあったとみられる。他の事例との比較では、むしろ自民党農水族の活力の低下こそが、1989年の政治過程を比較的小規模な改正に留めたのではないかという観測も可能である。

1999年の過程は農地法のさらに上位にある基本法の改正に伴う議論である。この際、着目されるアクターは自民党政治家ではあるが農水族ではない、自民党行政改革本部など橋本首相周辺の政治家である。彼らは行政改革という、より包括的な政策課題から農政へ介入し、基本法議論に経済界からの主張である株式会社の農業参入問題を加えることに成功した。この際、総理総裁の直属であるという地位とともに、これを閣僚経験者以上のベテラン議員が担ったこともその影響力を高めたものと推察される。

これに対し、従来の農政のアクターであった農水省と自民党農水族であるが、当初農水省内での検討が進められた辺りは1989年の過程と同様であり、自民党農水族内での検討も進んでいなかった。あるいはここに行革関連政治家の介入する隙があったともいえる。行革本部の後押しを受けて株式会社参入の声が強まる中で、受動的に農水族からは反対の声をあげ、また政府有識者会議の答申後には集中的な討議を行いながら、条件付での株式会社導入に道をつけることになった。

2009年の過程では自民党行革本部の政治家が担った役割は、内閣に制度化された経済財政諮問会議や政府の規制改革会議によって、より直接的に経済界出身の民間委員が担うようになったと言える。とりわけ小泉政権の時代、構造改革特区という分野横断的で、政権の目玉政策の一環として株式会社への農地開放が進められていた時、その影響力を押しとどめることは困難であった。一方で農水省も経済界の思惑とは別に従来の農地集約による大規模化を一層洗練させる改革を企図していた。これは一方では改革の対案を提出することで経済財政諮問会議などに対抗し、他方で改革の機運に乗じて、農業関係団体を抑止しながら農水省の従来の政策を強化するという意味を持った。これに対し、自民党農水族は農水省に近い立場をとる松岡らと、農業関係団体を代表する野呂田らとが対立する形にあった。

かように、経済財政諮問会議、農水省とそれを後援する一部自民党農水族、農業関係団体を代表するその他の自民党農水族という3つの立場の間に行われた政治過程であるが、それを左右したのはその外部の政治環境であった。第1に2005年の郵政選挙である。これにより、改革に慎重な農水族幹部はその地位を追われ、中川、松岡ら改革に前向きな議員がとってかわった。こうして2005年から2007年にかけて

て、農地法改正に向けた議論が進められていくのである。第2の衝撃は2007年参議院選挙の敗北と、それに前後した松岡、赤城という農水省の改革に肯定的な農水大臣の退場である。民主党への危機感と農水省後援派の相次ぐ失脚により、自民党農水族が慎重論に傾いた結果、経済財政諮問会議の急進的な案は後退を余儀なくされ、農水省案に沿った政治過程も1年の停滞を余儀なくされた。この停滞を打開させるために麻生政権は直前の総裁選候補であった石破大臣と、自民党農水族の中で当法案審議の中心を担ってきた近藤副大臣という体制を必要としたのである。

以上の政治過程分析により、本稿の疑問について以下のことが言える。すなわち、政治過程の変容は政治制度の転換によって急激に生じた事象ではないということである。1980年にはあった農水族議員の政治過程における主導性は政治改革以前の1989年の政治過程ですでに失われていた。また、首相周辺の政治アクターが農水族とは異なる経路から影響力を発揮するという点では、経済財政諮問会議ならずとも、中央省庁再編以前の橋本政権においてそれを可能にする体制があったのである。

もっとも、このことは1990年代の改革の効果がなかったことを意味しない。橋本政権の行政改革本部には族議員をけん制可能なほどに有力なベテラン議員の配員を必要とした。これと同様の協力を旧来の自民党を抵抗勢力と称した小泉が獲得することは甚だ困難であっただろう。その意味で橋本政権が行革本部と同様の機能を行政機関の公的制度の下で実現させた経済財政諮問会議をはじめとする首相権限を強化する制度は、自民党議員によらない首相主導を目指す小泉にとって有力な代替物として機能したのである。

一方で政治過程における主導性を族議員の側が失っていたために、首相周辺の介入が可能になったという見方もあり得る。2009年の政治過程の後半がそのことを示唆している。中川や松岡はそれぞれ農水大臣、基本政策小委員長として1999年の基本法制定過程に関わり、農水省の方針に理解を示す立場にあった。その彼らの下で2005年から2007年にかけて、経済財政諮問会議に対抗する、農水省の従来の方針に沿った改革案が、農水省・自民党の中できみ上げられた。また、松岡の死と参院選の敗北の後、審議においていったんはまとまったはずの農地法改正は農水省の後援者を失い、農業関係団体とのつながりを重視する自民党農水族の中で、1年間の停滞を余儀なくされた。これらの事実は族議員の側が明確な意思や強固な要求をもって政治過程に介入しようとした際には、その影響は政治改革以後であっても一定に

上の力を有しているということを示している。

さて、ここまで政治過程の変化について考察したが、その他の点にも言及しておこう。まず、各時代の政治過程のアクター配置に着目すれば、実際に展開された政治過程の変化にかかわらず、自民党を取り巻くアクターの政治的選好については基本的に同一であると観察される。本政策に関わる自民党外のアクターというのは、農水省、農業団体（特に全国農業会議所）、そして経団連等の経済界の3つである。

まず、農水省の官僚は、本稿の分析対象の期間中、日本農業の発展のために農業経営の大規模化という政策方針を掲げ続けている。しかし、限られた農地面積で大規模化を進めるためには、必然的に経営体数の削減が求められ、この点、既存農家とそれを代表する農業団体との間で摩擦となっている。ただし、農業団体の上層部には農業政策のエリートとして農水省の政策方針に一定程度共感する様子が見受けられ、ここに妥協の余地が存在する。この妥協は全ての過程で、農地関連の手続きにおける農業委員会の役割の強化という形で行われた。実際、全国農業会議所の発行する全国農業新聞の論調は、政策の審議期間中には、ときに過激ともとれる批判を繰り出しつつ、法の成立時には、農業委員会の役割が強化されたことを強調し、農業構造の改善に向けた農業者の努力を呼び掛けている。

一方で既に述べたように経団連に代表される経済界からは自由化への強い圧力がかけられており、これに対しては農水省、農業団体は共に一貫して、その影響力を排除すべく抵抗の姿勢を示している。1989年の過程まではこの抵抗は有効であり、経済界からの要求はあくまで政治過程の背景にとどまり、政策論議に直接の参入を許すものではなかった。既に述べたように橋本政権以降、首相周辺のアクターの農政議論への介入によって、その壁に穴が生じたのであった。

これに関連して、自民党農水族についてみてみれば、彼らが代表するのは農水省の立場か、農業団体の立場である。本稿で取り上げた中では、2009年の過程における松岡などは、かなり明確に農水省と政策的な立場を等しくしている。また、1980年の過程で「農業委員会制度等に関する小委員会」から始まる議論は、農業団体（全国農業会議所）の立場に立った政治過程上の動きであると見て取れる。

また、どちらとも言えない立場もあった。1980年の過程における中川一郎と渡辺美智雄がその最たるもので、両名は過程期間中の大部分で、農水大臣と農業委員会制度対策議員懇談会座長を占めた。また、農水大臣としての言動はかなり積極的で、基本法の見直しまで視野に入れた抜本的改革まで言及している。団体と官僚双方の

代表となり、かつ積極的に政策を推進する様子は族議員のトップとしての理想形に近いものといえる。

6. 結論

本稿では、農林水産業政策の中の農地政策を事例として、自民党政権における変化、すなわち族議員中心の政治から首相主導の政治へと変化する過程を検証した。その結論はこの変化が、政治行政改革という制度変化によって生じたという通説的な理解を裏切り、改革以前に始まっていたということを示すものであった。この文脈では90年代の改革、とりわけ経済財政諮問会議などの首相周辺を強化する行政改革は、リーダーシップを追求する指導者がそれを公式制度上に実現したという点においてのみ評価される。またその成功の背景には改革以前からの族議員の政治過程における主導力の衰退が大きく影響していると考えられ、ひとたび、族議員が活性化すれば、それを抑えることには多大な労力を要するとみられる。

もっとも、本稿の分析は農地政策という農業政策の中では根幹に近いとはいえ、1 政策分野における変化をとらえたものであり、これをただちに自民党政権全体に当てはめることはできないであろう。それをなすためには、少なくともさらに2、3の政策分野における検証が必要であり、今後の課題である。

また、本稿の事例分析においては、自民党内、農水族の動きができるだけ分かるように資料を集め、特に注意して叙述を心掛けたが、それでも会議の開催やその大まかな議事や結論を新聞等から拾うにとどまっており、実際に彼ら政治家がどのような影響力や役割を果たしたかについては、なお、詳細な証拠の検討や別方向からの議論の余地が必要である。これについては資料の限界等を自覚しつつ、多方面からの検証によって、固めていくことも今後の課題としたい。

もう1つ重要なことには、本稿が明らかにしたことは政治行政改革が政治過程変容のきっかけではないということのみであり、この変容をもたらした要因について明らかにしたものではない。これについて筆者が注目する事実、1989年の過程ですでに農水族の活動が鈍化していたこと、そして、橋本・小泉とリーダーシップを追求する政治指導者が出現したことである。このことはパーネビアンコの述べる変化の機序、組織の構成や指導者の変更の後に制度改変が行われるという説に合致している。ただし、なぜ族議員活動の鈍化が生じたか、橋本・小泉のような政治家が

出てきたかについては、これは農水族のみを事例にして論じられることなく、また別の視覚が必要である。それらの検証はほかの政策分野での事例検証の後に別稿をもって行われるだろう。

参考文献

- 池田斉・梶井功・関谷俊作・山本徹、1989「特集座談会 農用地利用集積の方向を探る」『農業と経済』1989年6月号：6-27。
- 猪口孝・岩井奉信、1987『「族議員」の研究——自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済出版社。
- 梶井功、2002「農地法改正問題の経緯と理念」『農業と経済』2002年11月号：5-11。
- 、1999「新基本法と農政改革——その理念と体系」『農業と経済』1999年臨時増刊号：6-14。
- 蒲島郁夫、2014『戦後政治の軌跡——自民党システムの形成と変容』岩波書店。
- 岸康彦、2009「新基本法農政の10年——何が変わったか」『農業研究』22号：81-120、（2014年5月14日取得、<http://www.nohken.or.jp/22kishi.pdf>）。
- 北出俊昭、2001『日本農政の50年』日本経済評論社。
- 経済団体連合会、1997「農業基本法の見直しに関する提言」（2014年5月15日取得、<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol145/index.html>）。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久、1986『自民党政権』中央公論社。
- 自由民主党、2006『自由民主党五十年史——資料編』自由民主党（CD-ROM）。
- 衆議院調査局農林水産調査室、2008「農地政策の改革——『農地政策の展開方向について』に係る学識経験者等の見解と農地政策関係資料」、衆議院、（2014年5月22日取得、[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/nousui_200801.pdf/\\$File/nousui_200801.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/nousui_200801.pdf/$File/nousui_200801.pdf)）。
- 戦後日本の食料・農業・農村編集委員会、2012『21世紀農業・農村への胎動』（戦後日本の食料・農業・農村 第6巻）、農林統計協会。
- 高木賢、1999「私記『食料・農業・農村基本法』制定経過」『農業と経済』1999年臨時増刊号：50-62。
- 竹中治堅、2006『首相支配——日本政治の変貌』中央公論新社。
- 建林正彦、2004『議員行動の政治経済学』有斐閣。
- 田代洋一、2014「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：89-99。
- 田中善一郎、1981『自民党体制の政治指導』第一法規。
- 中安定子、1971「農業基本法の経過」近藤康男編『農基法十年——過剰・不足・公害』（日本農業年報20）、御茶の水書房：31-58。
- 野中尚人、2008『自民党政治の終わり』筑摩書房。
- 福井治弘、1969『自由民主党と政策決定』福村出版。

古江睦明、1989「農地と農業経営の規模拡大——統計と制度からの接近」『農業と経済』1989年6月号:28-36。

升味準之輔、1967「自由民主党の組織と機能」日本政治学会『現代日本の政党と官僚』岩波書店:34-77。

待鳥聡史、2012『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房。

三沢潤生、1967「政策決定過程の概観」日本政治学会『現代日本の政党と官僚』岩波書店:5-33。

山内偉生、1979「農地制度問題を考える」『農業協同組合』1979年7月号:60-67。

吉田修、2012『自民党農政史（1955～2009）——農林族の群像』大成出版社。

渡辺恒雄、1958『派閥——保守党の解剖』弘文堂。

Krauss, Ellis S., Robert J. Pekkanen, 2011, *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, Cornell University Press.

Panebianco, Angelo, 1982, *Modelli di Partito: Organizzazione e Potere nei Partiti Politici*, Bologna: Società Editrice IL Mulino. (=2005, 村上信一郎訳『政党——組織と権力』ミネルヴァ書房.)

（筑波大学大学院 人文社会科学部研究科 国際日本研究専攻 博士後期課程）