

戦後日本農政の転換と農業基本法の 見直し

檜原正澄

- I はじめに
- II 開放経済体制下における農政の展開過程
- III 国際化への対応と農政の転換
- IV 農業基本法の見直し
- V むすび

I はじめに

1993年12月15日のウルグアイ・ラウンド農業合意以降、日本農業は国際化の新たな段階に突入したといえる。農産物輸入自由化体制の深化・拡大であり、非関税障壁の関税化であるいわゆる「包括的関税化」の一般化が成立したことである。この合意によって、食料安全保障及び環境保全等については一定の考慮が払われるが、各国は、原則的に「包括的関税化」を受け入れ、市場アクセスを改善し、国内支持及び輸出補助金の削減等の目標が決められ、1995年から2000年の6年間でそれを実施することとなった。そして、1995年に発足したWTO体制に従って、各国の農政改革が開始されており、日本においても農政改革が急速に進められていることについては、周知のとおりである。

この農政改革によって、日本農業の展望が開けてくるのであろうか。現在、国際化時代に対応した日本農業の再編成が、日本農政の最大の課題と

なっている。国際化に対応したとは、日本の農産物価格を国際価格水準に引き下げることの意味しており、コスト削減による国際競争力を強化することによって、「効率的・安定的経営体」を育成・強化することにある¹⁾。日本においては、1970年代以降、農産物の「過剰」が顕在化し、その結果として、産地間競争は激化しており、産地の再編成が進行してきた。他方では、1980年代半ば以降の急激な円高の進行によって農産物の輸入は激増し、生鮮農産物を含めて、日本の食卓は輸入農産物によって賄われる状況となっている。すなわち、国内の産地間競争の激化と同時に輸入農産物との競争の激化が、近年の日本農業を苦境に追いやる最大の原因の一つとなっているのである。それに加えて、ウルグアイ・ラウンド農業合意による農産物輸入自由化体制の深化は、日本農業の存立基盤を根底から揺るがす重要な要因となっている(表-1)。その意味から、そうした事態に対する農政の役割が重要となってくるのである²⁾。

そこで、本稿では、日本農政の国際化への対応過程を農業基本法に遡って検討することにした。それは、日本経済の国際化の起点としての開放経済体制の移行期から検討することによって、国際化対応としての農政の展開過程をよりの確に把握し、そのことによって、現在進行している WTO 体制の下での日本農業の課題と方向性を提示しようと考えたからである。ところで、1990年代に入り、日本農業は絶対的縮小過程を歩み始めており、国際的には食糧問題が危惧される情勢が大きくなりつつある中で、日本農業の縮小再生産を続けることは、21世紀に向かって世界の食糧問題＝貧困と飢餓の問題の解決を遅らせることであり、飽食日本の国際的責務が問われることとなるであろう。そうした意味から、日本の食料自給率の急速な低下の中での日本農業の再構成を視野に入れて考察することが、本稿の課

1) こうした考え方を端的に示すものが、1992年6月10日に発表された農林水産省の「新しい食料・農業・農村政策の方向」(「新政策」)である。

2) 農業保護政策の必要性については、拙稿「日本農政と新食糧法」(関西大学経済・政治研究所『研究双書』第98冊、1996年3月所収)175~180ページを参照のこと。

表一 ウルグアイ・ラウンド農業合意による関税化約束概要

項目 品目		現行アクセス分						現行アクセス分以外		
		アクセス機会（輸入量）		輸入差益			国家貿易制度	関税相当量		
		1995年	2000年	基準期間	1995年	2000年		基準期間	1995年	2000年
麦類	小麦	556万5,000トン	574万トン	53円	51.7円	45.2円	有	65円	63.33円	55円
	大麦	132万6,500トン	136万9,000トン	34円	33.1円	28.6円	有	46円	44.83円	39円
乳製品	脱脂粉乳	国家貿易によるもの (13万7,202トン(生乳価格) 例: 脱脂粉乳 (25%) バター (35%))		358円	349円	304円	有	466円+ CIF 価格の 25.0%	454.33円+ CIF 価格の 24.4%	396円+ CIF 価格の 21.3%
	バター			950円	926円	806円	有	1,159円+ CIF 価格の 35.0%	1,130円+ CIF 価格の 34.1%	985円+ CIF 価格の 29.8%
でんぶん		15万7,000トン (25%)		—	—	—	無	140円	136.5円	119円
雑豆		12万トン (10%)		—	—	—	無	417円	406.5円	354円
落花生		7万5,000トン (10%)		—	—	—	無	726円	707.83円	617円
こんにゃくいも		267万トン (荒粉換算) (40%)		—	—	—	無	3,289円	3,206.83円	2,796円
藓・ 生糸	藓	798トン (生糸換算)		—	—	—	無	2,968円	2,893.83円	2,523円
	生糸	藓 (140円/kg), 生糸 (7.5%)		—	—	—	有	8,209円	8,003.83円	6,978円
豚肉		一定の輸入価格より高い価格で輸入→定率関税 一定の輸入価格以下の価格で輸入 →差額関税								
		定率関税			基準輸入価格					
		現行		2000年		現行		2000年		
		5.0%		4.3%		482.5円		410円		

(注) 1) 輸入差益及び関税相当量は1kg当たりの金額である。

2) アクセス機会の () 内の数値は、関税である。

3) 規準期間は、1986～1988年である。

4) 1995年の輸入差益及び関税相当量は農林水産省試算による。

5) 小麦、大麦、でんぶん等については、その調製品もアクセス機会に含まれる。

6) 乳製品のアクセス機会については、畜産振興事業団による輸入のみを示した。

7) 現行アクセス分とは、輸入制限が行なわれている品目(国家貿易品目、輸入数量制限品目)について、基準期間の輸入実績等に基づく輸入が行なわれる場合である。

8) 現行アクセス分以外とは、7) 以外の輸入が行われる場合である。

〔出所〕農林水産省大臣官房調査課「いま、日本の農業、農村は」1994年11月、27ページ。

題である。

II 開放経済体制下における農政の展開過程

1 基本法農政

1960年代は日本経済の開放経済体制への移行期であり、農産物輸入の増大と自由化が急速に進展した。1960年には、日本政府は「貿易為替自由化

計画大綱」を発表し、自由化のタイムスケジュールを設定した。同大綱によれば、①早期に（1～1年半以内）に自由化するもの、②近い将来（3年以内）自由化するもの、③日時をかけて（4～5年）自由化するもの、④当分自由化が困難なものに区分された³⁾。農林水産物の約80%は②で対処することとなり、米・麦・酪農製品は④として自由化が困難なものとした。そして、稲作と選択的拡大作物の生産振興が意図されたが、麦に象徴される裏作の放棄や出稼ぎなどの兼業化が進行し、日本農業の相対的低下が進んだ。開放経済体制下での国境措置の緩和と農産物の市場開放の急速な進行によって、日本農業の生産力の弱体化が顕著となったのである。

高度経済成長期以降の農業政策の基調には、1961年に制定された農業基本法がある。高度経済成長によって工業の生産性は目ざましく進展し、農業の生産性は相対的に遅れた。そのことによって、工業と農業との所得格差が顕在化し、当時の農村では、儲からない農業を諦めて、確実な現金収入を求めて、都市の工業労働者となる農家が大量に形成され、日本経済の高度経済成長のための労働力供給源の役割を農村が果たしたのであった。しかも、農家労働力が日本の労働市場構造の低賃金構造の最底辺層に位置づけられたために、農村内部に兼業農家層が形成され、農外所得に依存する農家経済構造が構築されることとなった。政府は、農業・農村問題の解決のためには、工業と農業との所得格差の是正が大きな政策課題であると認識するようになった。それは、当時の日本社会が農村の安価な食糧と豊富な労働力の供給によって支えられていたということであり、その基盤である農村経済の維持・確保が不可欠であったのである。こうした課題への対策として、農業基本法が制定され、基本法農政が展開された。その主要な政策課題は、農工間所得均衡、選択的拡大、構造改善であった。

1960年代に入ると、日本経済は開放経済体制へと移行し、農産物の輸入自由化が大きく進展した。農産物輸入の増大によって日本農業の存立基盤

3) 高橋伊一郎編『輸入農水産物』農林統計協会、1982年、36～38ページ。

は狭められ、主食としての米の自給政策だけが堅持された。米価算定方式としては生産費所得補償方式が採用され、農家所得の安定化のための価格政策が展開されたのであった。米価水準を保証することによって、工業と農業との所得格差を埋めようとする政策であり、農工間所得均衡のために価格政策が農業所得の確保機能を果たしたということであった。

高度経済成長過程における国民所得水準の増大によって、食生活は大きく変化してきた。この食生活の変化に対応して、農業生産の再編成を目指す政策が選択的拡大であった。食の高度化に伴って、需要の伸びの顕著な果実・野菜・畜産物の生産を振興し、商品生産の展開を図ることにあった。戦後の主要な商品作は米であったが、日本の農業生産構造を米以外の需要の拡大している商品作へと転換させ、農業生産の多角化を目指すものであった。

農業構造の改善のために、構造改善事業が農業経営規模の拡大を政策課題として展開された。日本の零細農耕・零細土地所有を克服し、自立経営育成のために、近代的農業経営を作り上げるものであった。経営規模を拡大して、農家所得の増大を実現するために、大型区画整理等の圃場整備や大型機械化の進展を図る政策が展開されたのであった。

2 総合農政

1970年代に入ると米の減反政策と国土開発政策が強力に展開され、全般的な農産物過剰の下での農業の停滞・衰退傾向が強まり始めた。米過剰に伴って生産者米価は抑制傾向となり、食管法の改正によって食管制度は大幅な弛緩を引き起こしてきた。これによって日本農業の根幹を担ってきた稲作経営は停滞することとなり、それに加えて1985年9月のG5・プラザ合意が日本農業の決定的な転換点となった。食糧の海外依存がより一層促進され、日本農業は国際的競争環境の渦中に巻き込まれることとなった。農産物の輸入自由化の進展と円高による農産物輸入の増大は、農産物輸入自由化体制を準備するものであったといえる。その意味から1985年は、日

本農業にとっては農産物輸入自由化促進のための重要な転換点であった。

1960年代末以降、日本の農政課題の一つが農産物過剰問題であった。高度経済成長期においては自給政策を堅持してきた米においても、他の農産物と同様に過剰問題が発生しており、生産調整政策が農政の基調となってきたのであった。そして、この時期以降は減反政策が継続することとなり、これが総合農政と呼ばれるものの核心に位置づいていた。生産調整政策を農業政策の重要な一つの柱としながら、農業生産の総合的な高度化を目指すことが政策課題として追求されたのであった。

戦後自作農体制を保護するための農地法体系によって、自作地拡大を経営規模拡大の主要な手段としてきたが、高度経済成長期における地価の高騰によって農地価格も上昇し、農地購入による自作地拡大が困難となってきた。農業の採算地価と乖離する高地価現象が一般化し、自作地拡大方式から借地拡大方式へと規模拡大のための政策の重点が移動し、こうした事態を踏まえて、1970年には農地法改正が実施された。

1975年には農用地利用増進事業制度が創設され、この事業による借地拡大は農地法の適用除外とされた。農地法体系の下での借地契約の解消に際しては、借地権に基づく離作補償等の問題が発生するため、これの回避手段としてこの事業制度の利用が考案されたのであった。しかしながら、これはあくまで事業制度として発足しているので、その継続性を確実にするために、1980年には農用地利用増進事業法が制定されることとなった。

1977年には地域農政特別対策事業が創設された。従来の画一的農業政策を見直して、集落機能に依拠した地域農政を目指すものであった。しかし、その根底には減反政策をスムーズに展開させるために、集落機能を活用しようとする意図があり、米の減反を核として地域農業の再構成を促進することが農政目標であったといえる。

1960年以降の日本経済の開放経済体制の移行によって、農産物輸入の増大と自由化が大きく進展してきたが、1980年以降の貿易黒字の増加によって日本経済の国際化が新たな段階を迎えることとなった。貿易の自由化は

もちろんのこと、金融の自由化、資本の自由化等々の日本経済のグローバル化が問われるようになってきた。その象徴が1985年のG 5・プラザ合意による円高の進行であり、また、「前川リポート」によって国際的産業調整が進められることとなった。そして、日本農政においても、国際化への対応が最大の農政課題となったのであった。

1970年代に入っの農産物過剰問題の深刻化に加えて、1980年代に入ると農産物輸入の自由化体制の強まりによって、日本農政は国際化農政へと大きく転換することとなったのであった。

3 新政策⁴⁾

1986年の農政審議会報告「21世紀に向けての農政の基本方向」においては、市場メカニズム重視の国際化農政への転換が指向されている。従来の農産物価格政策の基調にあった価格支持機能＝農家所得安定化機能を弱体化させて、市場メカニズムに任せた農家の分解促進政策を貫徹することを、その特徴としている。1980年代半ば以降の円高を背景とする財界を中心とした農産物価格の割高論の高まりによって、農産物価格の国際価格への鞘寄せが農政の必須課題であった。他方では、1986年に開始されたガット・ウルグアイ・ラウンドによって、包括的関税化（＝非関税措置の撤廃）、国内支持（農業保護）の削減、農産物輸出補助金の削減が国際的に強化される方向で進み始めた。こうした国際情勢を踏まえて、農林水産省では1991年5月24日に「新しい食料・農業・農村検討本部」を省内に設置し、1年余りの検討を重ね、1992年6月10日に「新しい食料・農業・農村政策の方向」（「新政策」）を公表した。新政策における農業経営体像としては、主たる従事者の年間労働時間が他産業並みであり、その生涯所得が地域の他産業従事者と遜色のない水準となることを目標とする、10年程度後の効率的・安定的経営体像が提示されている。こうした経営体を育成するために

4) 「新政策」の農産物価格政策については、拙稿『「新農政」における農産物価格問題』『農業市場研究』第2巻第1号、日本農業市場学会、1993年9月を参照のこと。

は、個人の意欲を重視し、自主性、創意・工夫の発揮と自己責任の確立に向けて、生産・流通段階における規制と保護のあり方を見直し、市場原理・競争条件の一層の導入を図る政策体系に転換する必要性を強調している。市場原理の導入と規制緩和の促進をキーワードとして、戦後農政の全面的再検討が課題として提起され、戦後農政の根底的な転換が公式に表明された。

1993年12月15日にはウルグアイ・ラウンド農業合意が成立し、1995年に発足するWTO体制を念頭において、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」が発表された。そこでは、新政策で提起された市場原理の導入と規制緩和の促進に基づいて、食糧管理制度の廃止を含めた国際化に対応した農業政策の展開を目指している。そして、1994年12月には食糧管理法が廃止され、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（「食糧法」）が制定された。

1993年のウルグアイ・ラウンド農業合意は日本農業の縮小再編成を決定づけるものであり、新政策は農産物輸入自由化体制の下での日本農業の再編方向を指し示すものといえる。

III 国際化への対応と農政の転換

1 農産物価格政策の転換

1980年代初頭以降の財界を中心とする農業保護政策批判の高まりによって、農業関係予算における価格対策のウェイトは低下を続けてきた。従来の価格支持による農業保護政策の展開の可能性が狭められ、農家経済の悪化が急速に進行することになった。また、日本の貿易黒字の増大を背景として円高が進行し、内外価格差の解消が日本農政にも要求され、従来型の価格政策機能＝価格支持機能の発揮が困難となった。

日本における農業予算の推移をみれば、一般会計国家予算総額に占める農業関係予算総額のウェイトは1970年代に入り低下を続けてきた⁵⁾。農業

関係予算総額の構成費目について、生産対策、農業構造改善、価格流通及び所得対策の主要な3項目に関する推移を示せば、次のとおりである。1960年61.0%、3.4%、26.1%、1970年42.5%、5.3%、47.1%、1980年57.7%、8.7%、27.4%、1990年64.4%、11.0%、14.5%、1997年65.4%、10.3%、13.5%である。

価格対策関係予算は、米過剰が顕在化した1960年代末から増大し、その大半は食管会計の赤字補填に費やされた。こうした事態が1970年代初頭の農業過保護論の背景にあり、価格政策は転換を迫られた。そして、1980年代に入ると臨調＝行革路線に基づいて、食管赤字削減の政策が主流となり、食管制度の改変と米価水準の抑制基調によって価格対策関係予算は削減されたのであった。政策の重点は生産政策へと移行し、構造改善関係予算も増加し、価格政策は後退することとなった。他方では、日本経済の国際化の強まりによって、国際競争に勝ち残るために日本農業の体質強化が農政課題となり、価格対策関係予算は縮減されてきている。こうした日本の価格対策関係予算の削減は先進諸国の動向とは対照的であり、アメリカやECにおいては1980年代の農産物輸出競争の激化によって輸出補助金が増大し、農業予算の中で価格対策関係予算は増大を続けてきたのであった。ここにこそ、アメリカの主張する農業保護の見直し（＝国内支持の全廃・削減）の最大の理由があった。

1990年代の国際的な農業政策の基調の一つが所得支持政策であり、従来の価格支持政策からの転換が進められている。1980年代以降は、アメリカやECでは農産物価格水準を低下させ、消費者が農産物価格低下の恩恵を受けられるように政策展開を進めてきた。この政策展開による農家所得の低減を助成するために、従来の価格政策（＝価格支持機能）とは別の政策として農家所得を直接補填する政策体系へと変化させてきた。しかも、この所得支持政策を、ウルグアイ・ラウンド農業合意による緑の政策（国内支

5) 農林水産省「農業白書附属統計表 1996年度」農林統計協会、1997年、78ページ及び84～85ページを参照のこと。

持削減対象外)として認知させるように、アメリカやECは農業交渉を進めてきた。減反と結びついた所得補償も緑の政策に含まれるのであり、そして、生産者の引退、農地転用、環境対策についても緑の政策に含まれる。

こうした国際的な農産物価格政策の動向は農産物輸出国主導の政策展開であり、日本のような農産物輸入国は別の論理の価格政策の展開を構想する必要があったといえる。ともあれ、1985年のG5・プラザ合意以降に進展した日本農政の国際化への対応が、農産物価格政策を転換させたのであった。

2 農産物行政価格の低下

日本農政の国際化への対応として、農産物行政価格は停滞・低下してきた⁶⁾。1986年の農政審議会報告「21世紀に向けての農政の基本方向」で提起された市場メカニズム重視の国際化農政への転換に基づいて、市場原理を導入した価格政策の展開を志向するものであった。1960年代末以降の農産物の全般的過剰状況が続いている下で、市場メカニズムの活用を進めることは農産物価格の低下を意味しており、事実、農産物行政価格は低下傾向を強めることとなった。

農産物価格政策の中で米価の動向に注目すれば、1960年以降は生産費所得補償方式の導入によって、米過剰による米価の抑制はあるものの1985年までは米価の上昇が続いていた。しかし、1985年以降は、米価の低下が推進されることとなった。その背景には円高の進行による農産物価格の内外価格差の拡大があり、この解消を目指すことが農政課題の一つであった。国内農産物価格の国際農産物価格への鞍寄せが求められ、従来の価格政策(=価格支持機能)は後退することとなった。本来の価格政策の重要な機能の一つは農業保護の一環としての農産物価格支持政策であったが、1985年以降は分解促進的な価格政策の展開が期待されるようになったのであ

6) 同上書、98～99ページを参照のこと。

る。

こうした傾向は他の農産物でも基本的に貫徹されており、1985年以降は農産物価格の低下が価格政策の基調となった。これにより農家経済の悪化は急速に進行し、日本農業の衰退化が現実のものとなったといえる。ところで、日本における農産物価格政策が一般化するのには高度経済成長過程であり、日本経済の開放経済体制への移行に伴う農産物輸入自由化に対処するために、各種の農産物価格政策が展開されたのであった。増大する輸入農産物から国内農業を保護するために、農産物価格政策が展開されたのであり、農産物輸入自由化体制へ向かっての調整対策であったといえる。しかしながら、日本経済の国際化による農産物価格政策の転換は、国際農産物価格水準を国内農産物にも適用する分解促進的な政策であり、農家保護的性格の後退を意味している。すなわち、日本経済の国際化の進展によって、農産物行政価格の低下が農産物価格政策の基調となったのであった。

3 食料自給政策の放棄

1960年以降の日本経済の開放経済体制の移行に伴って、農産物輸入の増大と自由化が進展してきた。1985年のG・プラザ合意以降は、1986年の「前川リポート」によって国際的産業調整の一環として農業はスクラップ産業として位置づけられ、農業の産業的展開の可能性は狭隘なものとなった。

日本の食料自給率について、以下で考察することにした⁷⁾。

供給熱量自給率の推移は、1965年73%、1975年54%、1985年52%、1990年47%、1995年42%である。1960年以降の日本経済の開放経済体制への移行に伴って、農産物の輸入自由化は急速に進展し、食料自給率の大幅な低下がもたらされた。前述の供給熱量自給率の推移によれば、1960年代には70%台であったが、1970年代には50%台へと激減し、1980年代にも低下傾向を続けながらも何とか50%台を維持してきた。しかしながら、1990年代

7) 農林水産大臣官房調査課「食料需給表 1995年度」1995年。

に入ると、農産物輸入の増大と日本農業の生産力の脆弱化のために、漸減傾向の中で40%台へと低下した。その上、1993年には米不作の影響で、37%にまで低下し、ショッキングな数字となった。その後は、1994年46%と回復を示したが、1995年には42%へと低下した⁸⁾。

次に、主要品目別に自給率を考察することにした。

米に関しては基本的には100%自給であったが、1993年には不作による緊急輸入によって、自給率は75%にまで急減した。その後は、豊作が続き1995年には103%となっている。ところで、米以外の穀類の自給率は高度経済成長期に大幅な低下を辿り、1995年現在で、小麦7%、豆類5%、大豆2%という状況までに低下してしまっている。野菜や果実については、生鮮性が重視されるため、従来は高い自給率となっていたが、円高の進行に伴って輸入が増えてきている。とりわけ、1985年以降は野菜の輸入増大が顕著であり、それに伴って自給率は低下傾向にある。野菜の自給率は、1985年95%、1990年91%、1995年85%となっており、現在では国内消費の10%以上が輸入野菜によって賄われるようになっている。果実の自給率は、1980年81%、1985年77%、1990年63%、1995年49%であり、急速な低下となっており、現在では国内消費の50%以上を輸入果実が占めている。肉類についても同様の傾向であり、とりわけ、1991年の牛肉輸入自由化以降、牛肉の自給率の低下は顕著である。牛肉の自給率は、1985年72%、1990年51%、1995年39%であり、現在では国内消費の60%以上が輸入牛肉となっており、輸入自由化の影響をあまり受けまいであろうとされていた和牛経営も苦境に立たされている。

8) 1995年12月26日に閣議決定された「農産物の需要と生産の長期見通し」(第6次長期見通し)において示された2005年の趨勢値としての供給熱量自給率は41~42%であり、自給率の低下傾向に歯止めをかけるとしていた。しかしながら、1995年ですでに2005年の趨勢値までに低下したことは、日本農業の生産力的衰退を示す一つの指標といえる。

日本の食料自給率の低下と対照的なのが、先進諸国である⁹⁾。1988年の主要国における穀類の自給率は、アメリカ109%、イギリス105%、フランス222%、西ドイツ106%、イタリア80%、カナダ147%であり、穀類の100%自給が基本となっている。第2次大戦後、日本と同様に工業化を推進してきた西ドイツにおいてさえ自給政策を堅持しているのであり、かつて海外農産物に依存していたイギリスも自給政策に転換してきたのであった。農産物の自給政策の堅持は国家の安定のための基盤であり、国民的課題としての農業保護の必要性が問われるところである。

こうした先進諸国の食料自給政策の堅持と相違する日本の選択については再考する必要がある、食料輸入大国の日本は21世紀の食糧問題の解決のための方策を模索しなければならないであろう。

IV 農業基本法の見直し

1 「農業基本法に関する研究会報告」の特徴と問題点

1994年8月12日の農政審議会報告「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」において、「昭和36年に制定された農業基本法については、制定時に比べ社会経済情勢、特に、国民の農業・農村への期待や農政が目指すべき目標が変化してきており、また、国際化の進展という状況変化もあることから、新しい時代に即した国民的コンセンサスを明確化する意味からも見直すべきであるとの意見が大勢であった」と、述べられている。また、1994年10月25日の緊急農業農村対策本部決定「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」において、「農業基本法に代わる新たな基本法の制定に向けて検討に着手する」とされた。

こうした一連の問題提起を受けて、1995年9月以降、「農業基本法に関する研究会」（座長・荏開津典生千葉経済大学教授）は検討を重ね、1996年9

9) 農林水産省「ポケット農林水産統計 1997年版」農林統計協会、1997年、13ページ。

月10日に検討結果をまとめ、「農業基本法に関する研究会報告」を農林水産大臣に提出した。

以下では、その特徴と問題点について検討することにしたい。

本報告書の取りまとめに当たっての方針は、次のとおりとされている。

- ①農業基本法を評価する前提として、同法の制定の背景、ねらい・内容等を再確認すること。
- ②農業基本法の政策目標およびそれを達成するための諸政策（生産政策、価格・流通政策、構造政策）の成果、今日的な意義等につき整理し、評価すること。
- ③最後に、農業基本法の総括的評価を行うとともに、今後、新たな基本法の制定に向けた検討を行うに当たって考慮すべき視点等を整理すること。

この方針を受けて、本報告書の構成は、「I. はじめに」、「II. 農業基本法の制定の背景とねらい・内容」、「III. 農業基本法およびそれに基づく施策の評価」、「IV. 農業基本法の総括的評価と新たな基本法の制定に向けた検討」となっている。

本報告書の構成に沿って、その特徴と問題点を整理することにしたい。

Ⅲの「2. 生産政策」の「(2)総生産の増大」において、農業基本法で掲げられた生産政策の方向としての「農業総生産の増大を図ること」とされた点に関わって、1970年代半ば以降は農業生産指数がほぼ横ばいであること、そして、今後は「総生産の増大を図ることは容易なことではない」と、指摘している。

Ⅲの「3. 価格・流通政策」の「(1)価格政策」の「エ. 価格政策の総括的評価」において、農業基本法制定以降の価格政策は農業所得の確保に重点が置かれていたとして、今後の価格政策の方向として、「WTO（世界貿易機関）体制の下で、農産物の価格支持の削減や国境措置水準の引き下げが求められていることにも留意する必要がある」と、指摘している。

Ⅳの「2. 新たな基本法の制定に向けた検討の必要性」の「(2)見直しに

当たって留意すべき事項」において、「②グローバリゼーションの進展の中で、単に国内の問題としてのみとらえるのではなく、WTO体制の下での国際的な協調、世界的な経済発展のあり方、人口・食料・環境問題の解決等の地球的な視野からも考えていくこと」と、指摘している。

IVの「3. 新たな基本法制定に向けた検討に当たって考慮すべき視点」の「(6)農業経営の安定の確保」において、「WTO体制の下では農産物の価格支持の削減や国境措置水準の引き下げが求められており、また、国内においても内外価格差の縮小を求める消費者や食品産業からの要請が高まってきていることから、従来のような価格支持は、今後次第に困難になると考えられる」と、指摘している。

以上、本報告書に関して4点を引用したが、それらは日本経済の国際化の今後一層の進展の下での農産物輸入の増大を前提としており、そして、決定的に重要なことはWTO体制を与件として、今後の政策展開を構想していることである。こうした政策展開では、現在の日本農業の縮小再編成を止めることはできないであろう。

2 「食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ」の検討

農業基本法を始め基本的な政策全般について見直すために、内閣総理大臣の諮問機関として1997年4月に「食料・農業・農村基本問題調査会」が発足し、1997年12月には「中間取りまとめ」を公表した。

以下では、「中間取りまとめ」の構成と特徴を紹介し、そして、それについて考察を加えることにしたい¹⁰⁾。

「中間取りまとめ」の構成は、「はじめに」、「I 食料・農業・農村を考える基本的な視点」、「II 食料・農業・農村の当面する諸課題」、「III 食

10) 「食料・農業・農村問題調査会中間取りまとめ」は中間報告書であるため、両論併記事項があり、全体としてどう理解・評価するか難しい点を含んでいる。そこで、本稿では、主として国際化対応としての農政の転換との関わりにおいて検討することとする。

料・農業・農村政策の基本的な考え方」となっている。

Iにおいては、基本的な考え方として、①国民生活の基盤である食料供給の安定、②水をはぐくみ国土をつくる農地と森林、③持続的な社会の形成が求められる21世紀、④地球的規模の問題である人口・食料・環境・エネルギー、⑤我が国経済社会をめぐる将来展望が、指摘されている。

IIにおいては、当面する諸課題として、①食料の安定供給の確保、②消費者・国民のニーズへの対応、③食品産業の健全な発展、④農業構造の変革と農業経営の安定、⑤農村地域の振興・活性化と魅力ある「むらづくり」、⑥農業と環境の調和、⑦食料・農業分野における国際貢献、⑧その他の食料・農業・農村をめぐる環境条件が、指摘されている。

IIIにおいては、基本的な考え方として、①国民の生命と健康を守る食糧安全保障政策の確立、②次世代に向けた農業構造の変革、③市場原理の活用と経営の安定、④中山間地域等の振興、⑤農村地域の活力の増進、⑥環境と調和する持続的な生産の推進、⑦食料・農業分野における主体的・積極的な国際貢献が、指摘されている。

次に、両論併記事項について紹介しておこう。

第1の対立点は国内農業生産の位置づけに関してであり、国内農業生産を基本として位置づけるべきであるとの意見と、国内農業生産と同様に輸入の役割も重要であるとの意見がある。

第2の対立点は食料自給率の取扱いに関してであり、食料自給率を政策目標とすべきであるとの意見と、すべきでないとの意見がある。

第3の対立点は株式会社の農地権利取得に関してであり、株式会社の農地の権利取得を認めるべきであるとの意見と、認めるべきでないとの意見がある。

第4の対立点は中山間地域等への直接所得補償に関してであり、直接所得補償措置の導入に積極的な意見と、消極的な意見がある。

「中間取りまとめ」を全体としてみれば、前述の1996年9月10日の「農業基本法に関する研究会報告」の成果をどう踏まえているのかが、はつき

りしていないといえよう¹¹⁾。

この点とも関わって、「中間取りまとめ」では WTO 体制との関係がまったく触れられていない¹²⁾。しかしながら、「中間取りまとめ」においては市場原理の活用が強調されており、「新政策」で展開された価格政策の転換が基調となっている。すなわち、これが今後の農政の展開方向を指し示すものといえる。

V むすび

これまで見てきたように国際化への対応の中で、日本農政は転換してきた。そして、1995年に発足した WTO 体制の下で、農業基本法はこれに適合するように改変されようとしているといえる。しかしながら、この方向がどのようなものか、最後に検討しておくことにしたい。

ウィリアム・マイナー他著「農業と世界貿易機関 (WTO) —1999年ラウンドに備えて—¹³⁾」によれば、①地域的経済統合を多角的ルールの枠組みの中で確実に形成・発展させること（7ページ及び68ページ）、②「ウルグアイラウンド以降の世界においては、高い支持価格でカプルされた（生産を刺激するような）供給管理方式という伝統的アプローチが行える場所はないこと」（40ページ）、③ WTO の下での次期農業交渉は「交渉参加者の多くがウルグアイラウンド合意の線に沿って一層の進展が行われること

11) 堀口健治「新基本法論議と今後の課題～食料部会～」『農業と経済』第64巻第1号、富民協会、1998年1月、34～35ページを参照のこと。

12) 「座談会 新基本法論議の実像と今後の課題」『農業と経済』第64巻第6号、富民協会、1998年5月、36～37ページにおいて、「触れられない次期 WTO 交渉関係」と題して、「WTO の言葉はとにかく入らない」と述べられている。

13) ウィリアム・マイナー／ティモシー・ジョスリング／ドナルド・マックラレン／ステファン・タンザーマン「農業と世界貿易機関 (WTO) —1999年ラウンドに備えて—」『時事叢書 世界の食料・農業問題 No.1 農業と WTO』農林統計協会、1998年。

を望むだろうということ」(41ページ)、そして、「伝統的な農業政策の範囲を一層縮小していくことになりそうである」(42ページ)と、指摘している。

また、元アメリカ通商代表のクレイトン・ヤイターは「地球規模でみた場合の農業¹⁴⁾」と題する興味深いスピーチで、次のように述べている。

次期 WTO 農業交渉に関して、「米国にとって最高度に優先権のある『問題』は輸入アクセスであろう」(81ページ)、そして、「農産物に対する輸出補助金ルールを確立するには、非農産物に対する WTO のルールと同様、こうした補助金が完全に廃止されるまでは、今後とも優先すべき国際交渉課題である。われわれは、次期農業交渉のなかで輸出補助金の完全な消滅を強く求めなければならない」(81ページ)と、述べている。

以上で明らかのように、WTO 体制の推進は巨大な農産物輸出国の論理に基づくものであるといえる。ところが、現在、世界の農業・食糧問題の解決のために求められているのは、1996年の世界食糧サミット NGO フォーラムにおいて表明された食糧主権の確立である¹⁵⁾。そうした方向へ日本農政を転換させることが、何より追求されなければならないことであり、そのことによって日本農業の再生が可能となるであろう。

14) クレイトン・ヤイター「地球規模でみた場合の農業」同上書。

15) 拙稿「東南アジアの経済成長と農業・食糧問題」『経済科学通信』第85号、基礎経済科学研究所、1997年10月を参照のこと。