

食料・農業・農村基本法と今後の農政課題

岩本 純明
東京大学農学部教授

● 新基本法の制定

本年7月、今後の農政の理念と基本施策の枠組みを定めた「食料・農業・農村基本法」(以下、新基本法)ならびに関連法案が成立し、農政の抜本的改革がスタートした。新基本法は2つの重要課題を担っている。第一は、日本農業の縮小・後退にどう歯止めをかけるのかという課題、第二は、目前に迫る次期WTO交渉にむけての日本側のスタンスを確立するという課題である。この両課題に、新基本法はどう応えようとしているのだろうか。また、それにふさわしい農政の枠組みが用意されているのだろうか。

● 多様な政策課題

消費者が重要な政策対象として想定されたこと、これが新基本法の第一の特徴である。1961年に制定された農業基本法(旧基本法)は、経済成長とともに拡大する農工間の所得格差を縮小することを基本的政策課題とし、農業の構造改革と選択的拡大による自立経営農家の育成をもってその達成を図ろうとした。旧農基法は農業者を主たる政策対象に想定するだけでよかったのである。これに対し新基本法は、そのタイトルからも明らか

なように、政策領域を農業のみならず食料・農村分野にまで拡張している。従来の農政ではきちんと位置づけられてこなかった消費者あるいは農業関連産業が、農政の重要なターゲットに設定されたのである。いま一つのポイントは、国民への食料供給のみならず、国土・自然環境の保全や良好な景観形成、さらに文化の伝承など、農業が食料生産以外に多面的な機能を有している点が強調された点である。新基本法の総則は、同法の基本理念を、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村の振興の4点に整理しているが、新基本法の政策課題の広がりはここにも明瞭にあらわれている。

● 食料の安定供給

飽食の時代といわれる今日ではあるが、少なからぬ国民が食料の安定供給に不安を感じている。食料の国際需給をシミュレートする長期予測の多くが、途上国を中心とした食料需給のさらなる逼迫化を予想している。また、異常気象が頻発する中で食料生産は不安定の度を加えている。一方、わが国の食料自給率が回復する兆しは依然みられない。消費者を重要な政策対象に想定した新基本法が、食料の安定供給の確保を第一の政策課題としてとりあげたのはけだし当然のことであった。将来にわたって、「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない」とする新基本

法は、①「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄を適切に組み合わせ」ること、②食料の供給に際しては、「農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し、かつ、多様化する国民の需要に即して行」うべきこと、③「国民が最低限度必要とする食料は、不足時においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない」、と強調している。食料自給率の目標値が基本計画で明示されることになったのも、この問題への国民的関心の高さを反映した措置であった。目標値としての自給率を具体的な数値で設定することについては、賛否両論があった。自給率は国内農業生産のレベルでは決まらず、食料消費のありかたによっても大きく動くからである。食料消費のあり方については、健全な食生活に関する指針を策定することによって望ましい食料消費へ誘導しつつ、国内農業の自給力を強化していこうというのが政府の基本的スタンスである。

● 新基本法の二つの「魂」

では、国内の農業生産体制を強化するために新基本法が用意したシナリオは何か。この点が、新基本法を評価する重要ポイントとなろう。多くの論者が指摘するように、新基本法は二つの「魂」をもっている。一つは市場原理の強調、いま一つは農業の多面的機能の強調である。WTO協定は、生産刺激的に働く価格政策を「黄」の政策（削減対象）に分類したが、それをうけた新基本法も、従来の所得補償型価格政策から市場志向型価格政策への転換、つまり価格政策からの撤退を基本原理に据えている。「消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び

品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずる」という条文がこれである。むろん「農産物価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するため」、経営安定化対策が必要だとの言及はあるが、価格変動の緩和措置だけで経営安定化が達成できるとみるのは楽観的に過ぎるだろう。望ましい経営体を育成するためにも、経営の採算を左右する価格水準への配慮（価格支持による所得補償機能）が不可欠となるからである。

新基本法の第二の「魂」は、農業の多面的機能や自然循環機能の強調である。いずれも農業の非経済的価値、あるいはその外部性に着目した評価である。具体的な措置として明示されているのは、中山間地域への支援措置（直接支払い）であるが、効率性重視という観点からは正当化しがたいこうした財政支出が容認されるのは、農業が有する多面的機能に着目してのことなのである。

● 市場原理の強調

以上のように新基本法は、一方で市場原理の貫徹あるいは規制緩和を求め、他方でその修正を容認している。しかし、この二つの原理が具体的な政策プログラムの中でどのように統合されるかについては必ずしも明瞭ではない。その大枠は次期WTO交渉の結果で定められることになろうが、目下のところでは、市場原理の強調がより前面に出ている。新基本法の制定にあわせて、麦・大豆・牛乳乳製品などの分野での価格政策が見直しが急ピッチで進行しているし、財政支出においても価格政策予算はその比重を大きく低下させているからである。

問題は、価格政策の規模と手法を厳しく限定し、価格形成を基本的に市場原理に委ねるという新基本法のもとで、同法が掲げる農業・農村の「多面的機能の発揮」、「望ましい農業構造の確

立」、「農業の自然循環機能の維持増進」などの政策課題がはたして実現できるかどうかにある。その意味で、市場の機能と政府の役割とを如何に組み合わせていくかという難しい課題は、依然として残されたままなのである。

● 農政遂行のシステム

以上述べたことは、多くの論者が指摘していることである。しかし新基本法の今後を考える際には、いま一つ吟味しておくべき論点がある。新基本法が、いかなる政策的枠組みの下で実行されていくのかという問題である。佐伯尚美氏が指摘するように、旧基本法が挫折した決定的理由は、それが設定した路線を支持し強力に推進していく政治勢力を欠いた点にあった（佐伯尚美「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—」、日本農業研究所『農業研究』第11号）。新基本法は果たしてこの轍を踏まぬといえるだろうか。

新基本法の制定過程やその内容上の特質を理解するには、旧基本法下で定着した戦後農政の枠組みに関する歴史的考察を必要とする。周知のように、戦後日本の経済政策は、政・官・業界団体の三位一体体制の下で立案・遂行されてきたが、農業分野はその典型的ケースとみなされてきた。これを「農政の現代システム」とよぶことにしよう。神野直彦氏は、社会全体を政治システム・経済システム・社会システムのサブ・システムに分解し、政治システムが財政というチャネルを通して経済システムから貨幣（租税）を徴収し、こうして入手した貨幣を原資として、経済システムに対しては資本蓄積の基礎条件たる公共サービスを提供する一方、社会システムには社会統合に必要な公共サービスを提供し（所得再配分）、それへの「対価」として政治システムへの「同意」・「忠誠」を

獲得するものとして描き出している（神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店）。また氏は、政治システムから社会システムへの財政資金配分において、日本では農民を中心とする旧中間層が主要なターゲットにされた点を強調している。政治システムの調達しうる財政資金が高度成長の過程で順調に増大するなかで、当時なお分厚く存在した農民層が主要なターゲットに設定され、政権政党への「忠誠」調達を実現していったのである。

● 旧基本法下の農業・農村の変貌

旧基本法下で進展した事態のうち、私が注目するのは以下の4点である。①農基法が目標とした農工間所得格差の是正は、「兼業農標準化」（齋藤仁）という、農基法が想定しなかったプロセスを経て達成された。農家家計費水準の向上は、混住化の進展とも相まって大衆消費社会を農村にも浸透させたが、同時に農家の利害関心は拡散・分化し、生活実態・エートスの双方において「農家意識」は希薄化した。②農家の資本投資が、政府補助金に支えられて進展するという構造が定着した。資本形成は政府補助金に依存し、経常余剰と土地売却代金はもっぱら資金余剰を形成するという構造は近年に至っても変化していない。農家意識安定の重要な根拠をなすものであろう。③大衆社会化現象の農村への浸透と補助金農政の本格化に伴って、村落共同体は次第に自律性を喪失していった（「補助金依存」）。農村混住化の進展とともに、政策のターゲットは農村地域住民の全体に求められた（「農政の地域政策化」）。こうした政策転換の背後に、公共事業に依存する55万社にのぼる建設業界と管轄官庁・族議員の結びつきがあったことはよく知られている。④与党・官僚・農業団体の3者間密室協議の場で、主要な農業政策が事実上決定されていくというスタイルが常態化した。ま

た、農地法の建前では耕作者主義が強調されながら、現実の法運用では所有者意識への妥協がしばしば行われたことにみられるように、農政課題はしばしば「ダブル・スタンダード」のもとに論じられた。こうしたことは、農政の公共的性格を主張し難くさせ、国民の農政不信を招く要因ともなった。

● 新しい農政枠組みの模索

新基本法が制定された背景には、上記のような「農政の現代システム」が機能不全に陥ったという事実があった。規制緩和と経済のグローバル化・ボーダレス化の進展により、政治システムの資本コントロール機能は次第に解除されていった。経済システムからの貨幣（租税）徴収が困難となる中で、所得再配分を媒介する介入型国家のスリム化が唱道された。農業分野では、「農政の現代システム」のもとに十分包摂しきれなかった諸利害（財界と消費者）が噴出し、海外の関連業界・団体とも連携した農業保護政策の見直し要求が提起された。また、「農政の現代システム」を構成した政・官・農業団体の内部でも、自らの存立基盤が急速に掘り崩されてくることへの危機意識が高まっていった。新基本法は、こうした利害噴出や危機意識を媒介として実現に至ったのである。

にもかかわらず、政・官・農業団体の三位一体体制のもとで農政が方向づられていくという構造は、なお揺らいでいない。米関税化受け入れ決定のプロセスにみられるように、三者の密室協議で重要課題を決定していくというスタイルは、近年より強まる様相を呈している。農業の多面的機能の強調にみられるように、新基本法は農業政策の公共性をより強調する方向に大きく踏み出した。しかし農政課題を論じ決定していくスタイルは従来そのままなのである。こうしたズレが、国民の農政不信を増幅してはいないだろうか。社会的セーフティ

ネットがつぎつぎと撤去されるなかで、多くの国民は競争と自助努力強化の方向へ追いやられつつある。この過程で、少なからぬ人々が政・官・業三位一体体制への不信と反発を強め、「公共領域縮小論」（市場化推進論）への共鳴基盤になりつつある点を軽視すべきではない。

しかし、「農政の現代システム」変革の契機となる社会的潮流にも同時に注目すべきである。1990年代以降、国家セクターにも市場セクターにも属さない、共（協）的セクターが急速に成長してきたという事実がそれである。こうした共（協）的セクターによる「非市場領域」の再生は、市場原理貫徹に伴う社会的軋轢を緩和するセーフティネットとして機能するとともに、人々の間に公共領域への関心と協同性のモラルを回復させていく重要な契機となっている。農業部門もこうした動きと無縁ではない。有機農業・産直運動はその代表的な運動であるし、都市・農村交流をうたう多様な活動もまた、上記の市民運動と同質の内容を含んでいる。宇佐美繁氏はこうした動きを「農村市民社会形成」の萌芽として把握しているが（農村開発企画委員会編『農村地域社会の今後の動向と必要な行政ニーズに関する実態調査』、1999年）、新基本法下の農政は、「農村市民社会形成」につながるこうした自発的实践をサポートするものでなければならないだろう。具体的には、①中央政府が担当すべき領域（国境調整、農地の保全と利用規制、農産物の需給調整、価格政策など）を明確にしたうえで、大幅な分権化を図ること。またそれを保証する税源の地方委譲を図ること。②地域における自発的实践をできるだけくみ上げ、政策化していくこと。このことは、地域住民の自治能力を高めるという意味でも重要である。③農政における「ダブル・スタンダード」の使い分けをやめ、農業政策における「公共性」を回復すること、の3点が重要である。農業政策の「公共性」は、政策内容のみならず、政策決定・遂行のプロセスにも貫徹しなければならないのである。（いわもと のりあき）