

# 農業基本法から 食料・農業・農村基本法へ

太田原 高 昭

## 農業基本法の画期制

一九六一年六月に農業基本法が制定された。その準備として政府に東畑精一東大教授を座長とする農林漁業基本問題調査会が設置され、何が農林漁業の基本問題かについての検討が進められていた。その答申「日本農業の基本問題と基本対策」が発表されたのが一九六〇年で、農業基本法はこの答申に基づいて「所得・価格政策」「生産政策」「構造政策」の三つの柱からなっている。

「所得・価格政策」は、「戦後」が終わり高度経済成長が始まるなかで、農業と他産業との所得格差を是正することを目指したもので、食糧管理法による米価をはじめとする重要農作物についての価格保証を国に義務づけていた。農業基本法第一一条は「国は、重要な農産物について……その価格の安定を図るために必要な施策を講ずるものとする」とし、さらに第一三条では「関税率の調整、輸入の制限」など輸入農作物に対する国境調整を定めていた。

「生産政策」は、高度経済成長によつて需要が増大していた畜産や野菜、果樹などの「成長農産物」の生産を拡大する一方で、麦作やナタネなどの輸入に依存する部門を縮小するという「選択的拡大」を進めるというものであった。稲作及び成長農産物を基幹作物として、その生産の機械化、省力化による大量生産、さらに大量流通を図るための農業近代化が、農業構造改善事業によつて推進され、それまでには巨額国費が投入された。

「構造政策」は、こうした農業近代化の担い手を、当時の経営規模で一・五ヘクタール以上、二人から三人の家族労働力を就業させる「自立農家」を定め、そこに施策を集中することによつて、日本の農業の零細性を打開しようとするものであった。今からみれば大した規模ではないが、当時この基準をクリアできる農家は三〇％程度であったことから、農業基本法に基づく農政は「三割農政」とよばれた。

このように、農業基本法は農地改革によつて生まれた自作農に対する保護政策を、価格政策によつて引き継ぐ一方で、それまでのように自作農

全体への保護ではなく、当時において比較的上層の農家を担い手として構造的改革を進めようとしたものであり、戦後農政の大きな画期となるものであった。また農業部門への国家投資を拡大したこと、食糧自給政策から「自給と輸入の組み合わせ」に明確に転換した点でも画期的な政策であった。

## 農基法農政の優等生

農基法農政の合言葉は「規模拡大と近代化」であった。もともと経営規模が大きく、機械化も一定進んでいた北海道は、農業の規模拡大と近代化に積極的に取り組み、大きな成果を挙げた。大区画化された耕地にトラクターなどの大型機械が走り、多頭数飼育の牛舎が並ぶ北海道の農村風景は、おおむね農業基本法に根拠づけられた農業構造改善事業の導入を契機として、そのモデルに従って形成されたものである。

農業を後継する農家が経営規模を何倍にも拡大する一方で、膨大な離農者が生まれた。北海道の農家戸数は、農業基本法制定当時二三五千戸であったが、その後継続的に減り続けてガット・ウルグアイ・ラウンド（多角的貿易交渉）の始まる一九八〇年代の中葉には七万戸までに減少する。三割の農家しか残らなかつたから、文字通り「三割農政」を実現したことになる。このようなことから北海道は「農基法農政の優等生」と言われる

ようになった。

しかし府県の農政は、北海道のような「規模が大か離農か」の二者択一ではなく、むしろ兼業化によって皆が生き延びるという道を選んだ。したがって技術的な近代化は進むが経営規模の拡大は進まず、農基法がねらった構造改革は不発に終わる。農基法の生みの親とされる東畑精一博士が「農民が総兼業化という手段で構造改革に抵抗するとは思わなかった。農業基本法は失敗だった」と語ったことはよく知られている。

農業基本法が想定していなかった事態はさらに重なる。一つは米の過剰生産である。機械化、省力化によって稲作労働が大幅に軽減された上に、農産物の貿易自由化の勢いが強まって「選択的拡大」部門をも脅かすようになり、農業生産のエネルギーが食糧制度によって保証されていた稲作部門に集中するようになった。剰余米が累積し、食糧管会計は破たん状態となり、ついに一九七〇年代に入ると減反政策が実施されるようになった。

経済全体の国際化が進む中で、農産物貿易自由化の流れは農基法制定当時の想定をはかるに超えて強まった。牛肉とオレンジの輸入拡大から中国野菜の大量流入など、輸入農作物の増大が成長農産物とされた畜産、青果を直撃した。こうして日本農業は生産力の発展に基づく階層分解と構造改革という展望が奪われ、農業基本法が描いたシナリオを実現できないまま、ガット・ウルグアイ・ラウンドで米市場開放問題に直面するに至る。

## 食料・農業・農村基本法

ガット・ウルグアイ・ラウンドは、すべての農産物貿易を関税化することで合意し、GATT(関税および貿易に関する一般協定)はWTO(世界貿易機関)に編成替えされた。日本は細川護熙内閣の下でこの新しいWTO条約を批准した。このことによって、米価を国が定めるとしていた食糧管理法だけでなく、重要農産物の価格保証を国に義務づけていた農業基本法をも廃止しなければならなくなつた。

一九九九年に農業基本法に代わって制定されたのが食料・農業・農村基本法である。その第三〇条は「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するために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、必要な措置を講ずるものとする」と、農産物価格を市場原理に従わせることを宣言している。これがWTO体制の下でのグローバル・スタンダードであり、価格政策で国内農業を守る時代は終わったとされる。食料の安定供給については、第二条に「国内の農業生産の増大を図ることが基本」であることをつたい、さらに第一五条では「食料の自給率の目標は、その向上を図ることを旨とする」としている。これらの文言は当初の法案にはなく、国会審議や地方公聴会での指摘を受けて挿入されたという経過がある。しかし、国内農業を重視する立場

からは重要な意味をもつ規定となる。

新しい基本法には、農業の多面的機能の発揮、消費者の役割、女性や高齢者の参画、都市と農村との交流などが盛り込まれている。これは法的目的を「農業の発展と農業従事者の地位の向上」に置いた旧基本法との大きな違いで、新法では「国民」が強く意識されているといえよう。新しい基本法では国民が農業とどう向き合うかが試されることになる。

「農基法農政の優等生」といわれた北海道は、新しい基本法に対してはどのようなスタンスをとっているだろうか。これまでのところ、農業生産の国内シェアの高まり、地域食料自給率の高まりなど生産面での強みを維持する一方で、全国初の「食の安全・安心条例」を制定し、遺伝子組み換え作物の規制、環境調和型農業の推進、食育の推進などを全国にさががけて取り組むなど、「消費者目線」「国民の立場」という新基本法の積極面を、自治体農政に活かす方向性が見えているといえる。

△おおたはら たかあき・北海道大学名誉教授▽

【参考文献】農政史研究会編『戦後北海道農政史』(農文協一九七六年)、太田原高昭編著『二世紀北海道の農業と農村』(北海道協同組合通信社一九九八年)、北海道地域農業研究所編『新北海道農業発達史』(北海道協同組合通信社二〇一三年)