

# 農業基本法から食料・農業・農村基本法への移行 —法と社会変動

小林 肇\*・飯山昌弘\*\*

平成 13 年 7 月 2 日受付

\*鳥取大学大学院農学研究科農業経営情報科学専攻・\*\*鳥取大学農学部生物資源環境学科農業経営情報科学講座

## Shift from Agricultural Basic Law to Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas —Law and Social Change

Hajime Kobayashi\*・Masahiro Iiyama\*\*

*\*The Graduate School of Agricultural Science, Tottori University, Tottori 680 - 8553, Japan*

*\*\*Department of Farm management and Information Science, Faculty of Agriculture, Tottori University,  
Tottori 680 - 8553, Japan*

Agricultural policy under Agricultural Land Law played the role of modernization and democratization in rural areas. But it could not narrow the income gap between agriculture and other business and cope with the changes of pattern of food consumption. Therefore, Agricultural Basic Law was enacted to promote the selective expansion of agricultural production in line with changing demand and reduce the gap in productivity between agriculture and other business. After that, agricultural policy under it had continued crossing in about 40 years. In the meantime problems in agriculture and rural areas were caused unexpectedly by rapid changes in economic and social conditions such as growing internationalization through the period of high economic growth in Japan. Though Agricultural Basic Law was required to overcome the problems, it became hardly gradually to respond the requirement, finally to be emasculated. Then Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas was enacted and enforced in 1999 for the sake of improving recent circumstances surrounding Japanese agriculture.

This paper's purpose is explaining the significance of the shift from the old law to new Basic Law of Food, Agriculture and Rural Areas.

(Received 2 July 2001)

*key words: law and social change, Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas, agriculture as a culture, symbolic function of basic law, sustainable development of agriculture*

## 序章

戦後わが国では、農地改革などによる農村の近代化・民主化と、食糧法にもとづいた食糧確保とを中心とした農政が展開され、農民の増産努力も加わり、農業生産は戦前並にまで回復し、深刻な食糧危機を切り抜けることが可能となった。しかし昭和 30 年代以降のいわゆる高度経済成長期には、農業従事者と他産業従事者との所得ないし生活水準の格差が拡大し、過剰就業状態にあった農業部門<sup>(1)</sup>から高度成長を遂げつつあった工業部門へと労働力が移動を始めた。また、経済成長がもたらした国民所得の増加が、消費者の農産物に対する需要構造を大きく変化させた。このような社会変動に対応するには、戦後農政では限界となり、それに代わる新たな農業に関する方向付けとして、農業基本法（以下、旧基本法）が 1961（昭和 36）年に施行された。

この法律は主に、国民の食品嗜好の変化に対応するための生産の選択的拡大、他産業従事者と農業従事者との格差の是正を図るための農業経営の規模拡大、及び農業の労働生産性の向上を目的とした。旧基本法が目指した農業構造改善が進展し、生産の選択的拡大を行う自立経営が日本農家の多数を占めるようになれば、十分に自立した産業として確立するはずであった。しかし実際には、農業を取り巻く状況は政府の予想とは異なった変動をし、旧基本法では対処しきれない状況が発生した。後述するように、その一つは行き過ぎた選択的拡大であり、二つ目は農業構造改善の偏った進展である。

旧基本法農政下では、離農者数に見合うだけの新規就農者、とくに若い世代の就農者の補充が進まず、農業の担い手不足ということが大きな問題となった。離農者数の増加は農村人口の減少を招き、中山間地域の集落を崩壊の危機に直面させ、いわゆる地域の過疎化という問題を生じさせた。これは旧基本法が示した方向性の必然的帰結である。国民を十分に養うための食料生産の機能が低下し、中山間地域を始めとした地方の集落を維持してきた農業そのものの存在意義さえ問われる時代になりつつあった。

さらに、1986 年に開始されたガット・ウルグアイ・ラウンドに代表される国際化の急速な進展が、日本の農業に大きな影響を与えた。旧基本法制定時、既にガットに加入していたわが国にとって、貿易自由化は必然的な義務であったが、その当時わが国の貿易量はわずかであり、農産物保護に対しての国際的議論も少なかった。しかしその後の著しい経済発展が、わが国の貿易量を急速に増加させ、その動向が世界中の注目を集めるようになり、日本の保護貿易政策に対する批判の声が大きくなっ

た<sup>(2)</sup>。さらにガットの交渉も開始され、国内農産物の保護は困難となり、輸入農産物が増加し始め、国際的に高価格の日本の農産物が自然淘汰され、日本農業の衰退にもつながりかねない状況となった。そのような状況に対処できなかった旧基本法は、その時既に役目を終えていたといっても過言ではない。

高度経済成長期以降、わが国では先進的な工業製品を生産し、極めて付加価値の高い産業形成がなされてきた。農業生産物を製品として自由経済市場に投入したとしても、生産コストが大き過ぎ、工業製品ほどの生産性を上げることが不可能である農業生産物は、市場メカニズムにより自然淘汰されてしまう運命にある。農業を一産業として自由市場に委ねて放置してしまえば、世界的な分業が更に進行し、日本から農業が姿を消してしまうことになる。そうなれば、わが国の食料自給率は、ある特殊な製品を除いて、ほぼゼロになってしまう。これは、食料安全保障上からも好ましくないことであり、何らかの施策によりわが国の農業を維持し、保護育成を図らねばならない。その施策の一つとして、農業に公的資金を投入することも必要となろう。そして、そのためには何よりも国民的コンセンサスの形成が必須の要素となる。すなわち、農業に対する公的資金投入の正当性が認識されることが必要である。さらに、社会全体にとって不可欠な優良環境を提供するものとして、農業の存在意義が認識されなければならない。そこで、農業、農村そして食料をとりまく状況に対処するため、農政転換の必要性が叫ばれ始め、そして社会全体が農業に対してより一層の正しい認識を持つためのガイドラインとして、新たな農政の根拠となる法律、「食料・農業・農村基本法」（以下、新基本法）が 1999（平成 11）年 7 月 16 日制定されることとなった。

本稿では、以上述べてきたような戦後からの様々な社会の変動と、それに伴う法変動との相互連関関係を、旧基本法から新基本法への移行を通して明らかにしたい。

## 旧基本法の成立要因

### 1. 時代背景および社会変動

戦後の 2 度にわたる農地改革（1945、1946 年）と農地法（1952 年に制定）にもとづく自作農主義を基軸とした農政が、農村の近代化・民主化に大きく貢献した。そして自作農創設によって、農業従事者の生産意欲が高まり、農産物の増産が図られ、戦後の深刻な食糧危機を切り抜けることができた。しかしその反面、自作農創設は農村に多数の零細小農家を存在させることになり、狭い農耕地に多数の農民が集中する、いわゆる農業の過剰就

業状態を生み出し、全体としては生産性の向上による所得増加にはつながらなかった。そして、この時期には農業では経営規模を拡大し生産性を高めるどころか、実際には農家一戸当りの平均耕作地面積は戦前よりもやや狭くなり、むしろ経営規模は縮小傾向となった。このような状況は、それまでと同様の政策では、この先我が国の新たな農業生産力の発展は期待できないということを端的に表していた。

また、この時期にわが国と類似した農業事情のもとにあった国々が、農業に取り組む姿勢を法制化する動きがあり、これも新たな法制度の整備に大きな影響を与えた。まず、西ドイツが「農業法」を1955年に、そしてフランスが「農業の方向づけに関する法律」を1960年に制定し、さらにその後オーストラリアやイタリアにおいても、それぞれ農業に関する基本的施策のための法律が制定された<sup>(3)</sup>。

## 2. 旧基本法制定の社会的要因

高度経済成長期の非農業所得と比較した農業所得の低さ、零細経営の固定化、そして食料消費構造の変化などの状況に対処し、農業の維持・発展を図っていくためには、戦後の食糧確保、あるいは農地制度を中心とした農政だけでは限界となっていた。これが旧基本法制定の基本的な社会的要因であるが、最大要因として忘れてはならないことは、やはり高度経済成長である。高度経済成長がなければ、他産業の著しく急速な発展はあり得なかったであろうし、所得の大幅な増加による食料消費構造も急激に変化しなかったであろう。そして何よりも、旧基本法の制定自体が、考えられなかったかもしれない。

しかし現実には農業を取り巻く状況は大きく変動し、役割をほぼ終えていた戦後農政に変わる新たな法制度の必要性が叫ばれ始め、そのさきがけとして全国農業会議所を中心として、旧基本法制定の要求が1958年に提唱された。その要求に応える形で政府は1959年4月に調査会を設置し、政府の諮問を受けた調査会では本格的にその後の農業の維持・発展について議論が交わされ、そして1960年5月に「農業の基本問題と基本施策」という答申を行った。

この答申を受け同年12月、経済企画庁を中心として「国民所得倍增計画」が今後の経済成長計画とされ、そのなかで述べられた『農業も含めた国民経済全体の均衡のとれた発展を期す必要性』という考えのもと、旧基本法が立案されることとなり、何度かの試案作成の後、1961年6月12日に旧基本法は公布・施行されることとなった。このようなことから、旧基本法は「産業としての農業」の確立を目指したものであるということが出来る。

## 旧基本法の目的と効果

### 1. 旧基本法の目的

旧基本法の目標は、この時期拡大しつつあった農工間における生産性及び生活水準の格差を是正し、他産業同様に農業を発展させ、そして農業従事者の地位の向上を図ることであった。そして旧基本法は目標達成のための主要な施策として、生産の選択的拡大と農業総生産の増大を図るための生産政策、農産物価格の安定及び農産物流通の合理化を図るための価格政策、そして家族農業経営の発展と自立経営の育成及び協業の助長等を図るための構造政策があげられた。

### 2. 旧基本法の効果及び評価

旧基本法における構造政策は、圃場整備、共同施設等で一定の成果をあげたが、自立経営の育成や協業の助長につながるものではなかった。高度経済成長期に、都市産業に吸収されるかたちで、農家人口、特に農業就業人口が急速に減少するとともに農家戸数も減少し、農地集積による経営規模拡大への基盤ができ、あとは離農した農家の土地が、やる気のある農家へ集積され、これまでよりも多くの自立経営農家が創出されるはずであった。しかし実際には、農家の兼業化及び土地価格の高騰を背景として農地の資産化が進み、さらに農地法の借地否認主義が大きな足かせになり、農地の流動化は進行せず、自立経営が可能となる耕地面積を保有する農家数は予想どおりには増加しなかった<sup>(4)</sup>。そのためほとんどの農家が、規模拡大によって他産業と農業との生産性及び所得格差の是正を図るという旧基本法の目標にはほど遠い状況にあった。しかしその一方で、兼業化という手段により、兼業収入を含めた農家所得は増加し、所得格差の是正はある程度進行した。すなわち、旧基本法は農家経済の一部を改善したに過ぎず、真の目的である農業構造改善につながるのではなく、そして農業従事者の地位向上をもたらすものでもなかった。

そして生産政策では、選択的拡大にある程度の効果をあげたが、その対象となった一部の品目については、過剰問題が生じた。その反面、国際競争力のない食料の生産は縮小され、その自給率は低下した。またこの政策は、生産性の向上によって国内農業の維持・発展を図ることを強調したものであったため、日本農業に農業依存型の化学農法及び農業機械化を推進する結果となった。そのため、農産物の残留農薬、多肥料投入による地下水汚染などが問題となり、本来は環境保全型であるはずの農業が、環境への負荷を増大させる産業となった<sup>(5)</sup>。

また価格政策は、所得均衡に重点を置いたものとなり、

特に米などについては高価格政策が維持されていたため、消費の減退に見合った減産につながらず、需給の著しい不均衡を招いた。

以上のように、旧基本法はある一部分で効果を生じたが、全体的には十分な成果をもたらすものではなかった。高度経済成長期に、他産業同様に農業を発展させることを目指して、旧基本法のもと行われた生産の選択的拡大及び農業の構造改善事業が、我が国の食料自給率を低下させ<sup>(6)</sup>、そして予想以上の離農者、特に若年離農者の増加をもたらした。さらに、それが農村の著しい人口減少及び高齢化につながり、中山間地域を含めた全国各地の農村に過疎状態及び深刻な後継者不足を引き起こした。また、生産性を追及した農法に重点が置かれたため、農業が自然環境の悪化をもたらし、人間の生活環境さえ脅かすものとなった。これらは、わが国農業の存亡、さらには国民の生存の危機にもつながりかねないことであり、農業従事者の地位向上と農業の発展という旧基本法の目標にはほど遠い状況を端的に表していた。すなわち、旧基本法はもはや空洞化していたのである<sup>(7)</sup>。

## 新基本法への移行要因

### 1. 要因としての社会変動

旧基本法制定の最大要因は高度経済成長であったが、空洞化した旧基本法に代わる新たな法である新基本法の制定要因としては、何よりも1986年に以降に本格化した国際化ということがあげられる。さらにいえば、途上国及び社会主義国家をも含んだ国際的な経済市場自由化の動きが新基本法を生み出した最大要因である。このような国際化は1986年に始まったわけではなく、わが国にとっては1955年のガット加入により経済自由化による国際化義務は発生しており、また1960年の自由化計画大綱によって、貿易為替自由化が本格的に動き出していた。このようなことから、既に旧基本法制定時には、国際化は始まっていたといえるが<sup>(8)</sup>、その当時の国際化と今日の国際化との間には大きな差がある。その差は、二つの時期の国際市場における我が国の立場の違いに現れている。旧基本法制定当時、我が国の国際貿易量はわずかであり、国際社会の我が国に対する関心も低かったが、その後の国内経済の発展とともに我が国の国際貿易量は増加し、他の貿易大国と肩を並べるまでになった。以下に述べるように、我が国に対するそのような外圧がさらに強まる出来事があり、それとともに国内で、経済的な国際協調への転換を求める動きが始まったのが1986年であった。

この年、国内の生産者米価が3年据え置きになったこ

とを発端として、米国による日本へのさらなる貿易自由化要求が起こり、その要求にこたえて関税貿易一般協定（ガット）がパネルを設置し、多角的貿易交渉（ウルグアイ・ラウンド）が開始され、わが国の農産物保護、特に米の輸入制限に対しての国際的圧力がますます強まった。その後、ガット・ウルグアイ・ラウンドが1993年に合意され、1995年からの世界貿易機構（以下、WTO）体制下でその合意内容が実行に移され、WTO加盟各国は貿易自由化への途を歩むことになった。その中で特に日本は、これまで部分的に保護を許されてきた農業部門を自由競争市場に委ねることを国際的に要求され、農業関係者の反対を押し切ってまでもその要求を受け入れざるを得なくなった。

そして国内においては、国際協調のための経済構造調整研究会報告書、いわゆる「前川レポート」がこの年発表された。その中で政府は国際化への対応として、価格支持偏重型農政を改め、農業構造そのものを変革し、わが国の農産物市場を開放されたものにする必要があると述べた。さらに、基幹的な農産物以外の内外価格差の著しい品目については輸入割合を増加させ、農業の合理化・効率化を図る必要があるとも述べている。これを言い換えると、国際競争力のない農産物の国内生産を切り捨て、輸入農産物の増加で国内需要を賄うことに重点を置くべきであるということになる。

このように国際化の進展の中で生じてきた外圧及び内圧が、日本農業に大きな影響を与え、衰退の途を歩むことを余儀なくした。それを回避するために日本農業が進むべき明確な方向を、旧基本法は示していないということが、農業を取り巻く状況から明白となり、農業・農政に対する様々な批判がこの時期に集中した。

さらに国内においては、旧基本法の目指した生産の選択的拡大が予想外に進展し、そして食糧制度にもとづいた政府による高価格での米の買い取り政策により、米の減産は進まず、逆に生産性の向上による増産が進み、米の余剰問題が発生するという皮肉な結果となった。さらに、政府が農業従事者から買い取る際の生産者米価と、政府が消費者に販売する際の消費者価格とが大きく懸け離れたため、その格差を埋めるための食糧管理特別会計は大きく赤字となった。その後、余剰米対策として生産調整が行われるようになり、本格化した1971年には、当時の水田面積の約17%が減反された。このことは、その後の食料保障問題及び環境保全問題に大きな影響を及ぼすことであった。

また、国民の食料需要構造が大きく変化し、いわゆる食の外部化、欧米化が進み、輸入農産物がさらに国内市場のシェアを高めた。そのため、一部の食料品の国内自

給率は大きく低下し、品目によっては、ほとんどゼロになったものもあった。このようなことは、食料安全保障上からも非常に好ましくない状態であり、その状態に直面して、徐々にではあるが、食料に対しての国民の意識も変化し始めた。

## 2. 新基本法移行への必要性

旧基本法制定以来今日までに、国際化の進展による農産物貿易自由化への内外圧力、国民の食料需要構造の変化による一部の農産物の自給率低下、少子化の進行及び若年者の都市への流出等による農業の担い手不足、そして高米価政策による食糧管理特別会計の大幅な赤字等が非常に深刻な問題として顕在化してきた。このように、将来の日本農業の行く末が案じられるような状況の発生、旧基本法下での農業構造の不十分な改善、そして旧基本法がもたらした予想外の選択的拡大の進展等によって、旧基本法が期待された機能をもはや果たさなくなっていたことが明白となった。そのため、このままではわが国の農産物市場が輸入農産物によってほぼ独占され、農業は衰退し、農業で維持されてきた農村は消滅することになる。そうならないためには、旧基本法が目指した生産性の向上を図り、他産業並に農業を発展させることよりもむしろ、何らかの施策でわが国の農業を維持し、保護育成を図るべきであろう。そのためには旧基本法に変わる、何らかの法制度の整備が必要であるという議論が、社会の中で大きくなり始めた。

そのような要求に対応して、1993年2月に農林水産大臣が旧基本法の見直しを含めた検討を開始するに至った。政府は1995年12月に、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意に伴う農業施策に関する基本方針の中で、新たな国境措置の下での中長期的な農政の展開方向についての検討を、農政審議会に諮問した。それに対して、同審議会は翌年8月に「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」を報告し、その中では旧基本法の改正も含めた検討の必要性、「食料」という視点の導入、農業・農村の有する多面的機能の位置づけの検討等について述べた。

また、1996年10月に発表された「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」において、旧基本法に変わる新たな法制度に向けての検討着手が初めて公式に表明された。そして、1995年に設けられた農業基本法に関する研究会が、翌1996年に報告をとりまとめ、旧基本法の成果、問題点の分析と、それを踏まえた旧基本法をめぐる諸問題について明らかにした。これは、はじめて政府が旧基本法の限界を認めたといえるものであるが、旧基本法制定から既に35年が経過しており、農業政策を

軽視していたわけではなからうが、あまりにも対応が遅すぎたことは間違いない。

しかし遅すぎたとはいえ、農業を取り巻く諸問題に真剣に取り組むために、研究会報告を受け、1997年に農林水産省（以下、農水省）ではなく、総理府に食料・農業・農村基本問題調査会が設置され<sup>(9)</sup>、50回を越える審議を経た上で、1998年9月答申を行った。その中では、今後の政策の具体的な方向の提示及び新基本法の制定を含めた政府の取り組みについての言及がなされた。さらに、その答申を踏まえて、関係機関で精力的に議論が交わされ、この年の12月に「農政改革大綱・農政改革プログラム」が農水省において省議決定された。

そして各政策の条文化作業等を経た上で、1999年7月16日、新基本法がついに公布・施行されることとなった。

## 新基本法の目的と特徴

### 1. 新基本法の目的

新基本法は、「食料の安定供給の確保」及び「多面的機能の発揮」が農業・農村に期待される役割であることを明示し、その基盤をなす「農業の持続的な発展」と「農村の振興」とを政策の基本理念としている。密接に関連するそれらの理念のもとでの食料政策、農業政策、農村政策は当然不可分なものであるが、その一方で、「食料」、「農業」、「農村」の概念には異なる部分があり、法律の内容を正確に表現するために三者が併記され、「食料・農業・農村基本法」が新基本法の正式名称となった<sup>(10)</sup>。

新基本法の究極の目的は、「国民生活の安定向上」及び「国民経済の健全な発展」とされているが、旧基本法においてもその前文中で、農業が「国民経済の発展と国民生活の安定」に寄与してきたことが示されており、究極的には新基本法と旧基本法とは性格上同一線上にあるという認識がある<sup>(11)</sup>。それに対して、旧基本法が目的としたところと、新基本法が目的としたところとは大きく異なっているという主張もある<sup>(12)</sup>。この二つの議論の真偽は定かではないが、旧基本法は農業及び農業従事者のための法という性格が強かったが、新基本法のほうは、農業をも含めた我が国社会全体及び農業従事者をも含めた国民全体のための法という性格が強くなり、旧基本法よりも法の対象が拡大されていることからすると、二者は性格を異にするものである。

新基本法は「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展」ということを究極の目標とするとともに、農業の持続的な発展、中山間地域を含めた農村の有する多面的機能の発揮<sup>(13)</sup>、国民生活を安定させるための安定した

食料供給の確保、そして農業の発展の基盤として農村の振興等を図ることを目指したものである。

## 2. 新基本法の特徴

新基本法には、旧基本法では規定されていなかったことを含めて様々な特徴がある。その一つ目は、基本理念や基本的施策を具体化するための基本計画を策定し、5年ごとに政策の効果等を評価し、それに基づき計画の見直しを行うということがある。これは旧基本法では規定されていなかったことであり、そのために社会状況の変化に対応した法の見直しを行う機会を逃してしまい、抜け殻になってしまった旧基本法を過度に長生きさせることになった。二つ目に、低下傾向にある食料自給率の向上を図るための指針として、その目標設定を基本計画中で行うということがある。三つ目に、近年関心が高くなってきたことであるが、農業の自然循環機能の維持増進を図るということがあり、そして四つ目として、中山間地域等で適切な農業生産活動が維持されるための支援を行うということがあり、この具体的施策として実施されたのが直接支払制度である。

### 新基本法の評価と効果

新基本法は1999年に制定されたばかりの法律であり、その評価を述べるには時期尚早ではあるが、そこに規定された内容を実践する施策が実行されたとすれば、そのもたらす効果としては次のようなことが考えられる。

まず、施策の総合的かつ計画的な推進を図るために規定する、基本計画を5年ごとに見直し、必要な変更を行うということは、空洞化していた旧基本法が改正されないまま長年にわたり放置されてきたことと比較すると、新基本法に柔軟性をもたせ、現実的妥当性を高めるものとして評価することができる。

そして、従来から問題とされてきた「食料の安全保障」について、食料自給率の目標設定を新基本法の中に規定したことで、農業者をはじめ国民にとってそれが重大な問題であると認識させるといった効果が考えられ、この点も評価できる。

また1980年代後半に、農水省が有機農業等をポジティブな取り組みとして認知して以来、社会の中でも関心が徐々に広まりつつあった環境保全型農業の普及、振興が新基本法と関連法の制定において法的にも根拠を持つこととなり、環境重視農政への取り組み強化として評価できる。

さらに、新基本法の制定と時期を前後することであるが、「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」

(1999年10月)、「新たな麦政策大綱」(1998年5月)、「新たな大豆政策大綱」(1999年9月)、そして「新たな酪農・乳牛対策大綱」(1999年3月)などにもとづいて、価格を市場原理に委ねることで消費者等の利益を図る一方、市場原理の導入によって痛手を負うことになる生産者には経営安定対策でバックアップする<sup>(14)</sup>ということが実施されつつある。これらのことは、新基本法が制定されるという動きの中で発生してきたことであり、新基本法の効果として評価できる。

また、これまで農業によって維持されてきた中山間地域に対して行われる、新基本法に基づく直接支払い制度は、危機に瀕している条件不利地域の農村の救済策として、評価できる。しかし、この制度導入の大きな目的である中山間地域の過疎化、高齢化そして農業の担い手不足の解消に、現在実施される直接支払い単価にもとづく補償額で、十分な効果をもたらすであろうか。条件不利地域に住み、その地域を保全することで他地域の環境保全にも貢献している人々に対しての補償であるからには、極論を言えば、そこに住むことに対して、最低限の生計が立てられる規模の補償額が用意されてしかるべきである。そのためには、2000年度事業費総額の約700億円では不十分であり<sup>(15)</sup>、財源の問題もあるが、中山間地域農業の多面的機能に対して正当な費用を支払うという観点からも、実質的に有意意味な額まで引き上げられる必要があるだろう。このことは、政府が中山間地域の抱える様々な問題の解消にどの程度本気で取り組むかどうかの姿勢を示すことにもなり、これからの農政の重要課題である。

新基本法及びそれにもとづき実行に移される様々な施策がもたらす効果は、今後徐々に表面化してくるであろう。その効果は、政府が期待したのもあれば、全く予想外のこともあろう。しかしその時々に対して、旧基本法では規定されていなかった「基本計画をおおむね5年ごとに変更する」という条文が大いに活用されるべきである。そして新基本法の空洞化を未然に防ぎ、社会状況の変動への対応が適切に行われるならば、これからの我が国における農業を維持・発展させていくことにつながるものとして、新基本法は真に評価されるものになるだろう。

## 終章

戦後の社会変動に対応するため、いわゆる農地法農政が行われたが、その農政は高度経済成長期に生じた農工間格差及び食料消費構造の変化に対応出来なかった。そのため、農工間格差の解消及び生産の選択的拡大を目標

とした旧基本法が制定され、その後いわゆる基本法農政が40年近く行われてきた。その間には、国際化の進展をはじめとした様々な社会変動があり、旧基本法はその度に対応を迫られたが、適切な対応をすることが徐々に困難となり、ついには空洞化した。そして、空洞化した旧基本法に代わって、様々な要求や期待を背景にして、新基本法が制定・施行され、いわゆる新基本法農政が動き出した。

新基本法は、当然ながら農業の振興という道具的な機能 (instrumental function) を備えているが、それにもまして中山間地域をはじめとした条件不利地域への直接支払い、農業の有する多面的機能、及び食料自給率等に関して我が国の文化的ベクトルを示すものであり、その意味において象徴的次元での国民的世論の統合という、法が有する象徴的機能 (symbolic function)<sup>(16)</sup> を備えている。旧基本法が「産業としての農業」の確立を目指したのに対し、新基本法は「文化としての農業」の復権を目指すものということができる。これまでのいわゆる戦後農政、旧基本法農政などでは考慮されることのなかった、農業問題は国民文化全体の問題であり、農業従事者及び関係者だけの問題ではないということ国民全体に認識させ、国民的コンセンサスを作り出すものとして新基本法は評価されるべきである。

#### 注

- (1) 文献 1 126-129 頁参照 旧基本法制定時、農家の経営規模は零細であったにもかかわらず、多数の家族が農業を営んでいたため、農業は「過剰就業」状態であった。
- (2) 文献 7 18-19 頁参照 旧基本法制定から5年後の1966年、国際貿易額の中に日本が占める割合は、輸入が4.96%、輸出が5.41%に過ぎず、貿易収支はわずかに2.5億ドルの黒字でしかなかったが、その20年後の1986年にはその値が、輸入5.73%、輸出9.83%となり、貿易黒字も827.5億ドルまで増加した。
- (3) 文献 10 8-9 頁参照
- (4) 文献 6 53-63 頁参照 自立経営が全農家に占める割合は、1960年に8.6%であり、その後1967年に最高で12.9%となったものの、1989年においては6.5%でしかない。しかしこの時期、北海道だけは事情が異なっており、政府の期待に近い農業構造変動があり、農家一戸当たりの経営耕地面積が増加した。
- (5) 文献 18 参照

- (6) 文献 4 旧基本法制定当時、80%近くあった供給熱量自給率はその後低下しつづけ、1995年度には42%となった。
- (7) 文献 14 424 頁参照
- (8) 文献 7 18 頁参照
- (9) 文献 15 6 頁参照
- (10) 文献 15 21 頁参照
- (11) 文献 15 26 頁参照
- (12) 文献 9 7 頁参照
- (13) 文献 15 32-34 頁参照 多面的機能としては、国土保全、水源涵養、自然環境保全、良好な景観形成、保健休養の場提供、文化伝承、そして情操涵養などが考えられている。
- (14) 文献 12 参照
- (15) 文献 17 参照
- (16) 文献 2 参照

#### 文献

- 1) 安保隆夫ほか：農業基本法の構想，文教書院，東京（1959）
- 2) 千葉正士=北村隆憲：法の象徴的機能研究とガスフィールドの意義，法律時報，60（10）：72-75（1988）
- 3) E. E. ワード：農地改革とは何であったのか？ - 連合国の対日政策と立法過程，小倉武一，食糧・農業政策研究センター，東京（1997）
- 4) 堀口健治：食料安全保障と新農業基本法，大内力=今村奈良臣，日本農業年報44 新基本法への視座，農林統計協会，東京（1997）pp.46-58
- 5) 堀口賢治：新農基法論議と今後の課題，農政ジャーナリストの会編，日本農業の動き125 新農基法の理念を問う，農林統計協会，東京（1998）pp.34-49
- 6) 梶井 功：農業基本法から農業・農村基本法へ～農業基本法の検討～，梶井功編，農業の基本法制 - 問題点と改正試論，家の光協会，東京（1992）pp.35-71
- 7) 梶井 功：統・もう一つの農政論，農林統計協会，東京（1996）
- 8) 梶井 功：戦後農業・農政の性格と今後，農林行政を考える会編，21世紀日本農政の課題 - 日本農業の現段階と新基本法，農林統計協会，東京（1998）pp.3-24
- 9) 梶井 功：新基本法と農政改革 - その理念と体系 - ，農業と経済，65（16）：6-14（1999）

- 10) 加藤一郎：法律学全集 50 農業法，有斐閣，東京（1985）
- 11) 岸 康彦：食と農の戦後史，日本経済新聞社，東京（1996）
- 12) 岸 康彦：自給率目標の設定と農業予算，農業と経済，66（5）：49-58（2000）
- 13) 中川聰七郎：『食生活指針』と自給率の向上，農業と経済 66（3）：56-64（2000）
- 14) 小倉武一：小倉武一著作集 第6巻 基本法農政を超えて，農林漁村文化協会，東京（1981）
- 15) 食料・農業・農村基本政策研究会：食料・農業・農村基本法解説 逐条解説，大成出版社，東京（2000）
- 16) 高木勇樹：食料・農業・農村基本問題調査会答申と新基本法，農政ジャーナリストの会編，日本農業の動き 128 食料・農業・農村基本法の課題，農林統計協会，東京（1999）pp.18-31
- 17) 築地原健二：中山間地域等直接支払制度の概要と取り組み課題，農業と経済，66（5）：67-78（2000）
- 18) 矢口芳生：新農業基本法と『環境問題』，大内 力=今村奈良臣編，日本農業年報 44 新農基法への視座，農林統計協会，東京（1997）pp.59-72
- 19) 山地 進：61 年農基法の政治空間，農業と経済，65（9）：66-74（1999）