

## 食料・農業・農村基本計画とは何か

生源寺 眞一

日本農学アカデミー副会長・名古屋大学大学院生命農学研究科教授

### 農業基本法から食料・農業・農村基本法へ

1950年代半ばから日本の経済成長が軌道に乗るにつれて、農業と非農業の所得格差の拡大傾向といった副作用も徐々に現れるようになった。また、人々の所得の増加によって食生活に大きな変化が見込まれる中で、需要に支えられて成長が期待される農業部門も明らかになりつつあった。このような経済成長に伴う諸課題に取り組む農政の基本指針として、1961年に農業基本法が制定された。

農業基本法は、多くの家族農業経営が自立経営となるように育成策を講じることを謳い上げていた。自立経営とは、農業従事者が他産業従事者と遜色のない生活を送ることが可能な所得の農業経営を意味する。また、需要の増加が見込まれる農産物の増産を図ること、すなわち農業の選択的拡大も明記された。当時は成長部門について「畜産3倍、果樹2倍」といった標語が使われたこともある。

このほかにもさまざまな方針が掲げられていたが、いま述べた選択的拡大のようにほぼ実現したものもあれば、低い達成率にとどまった自立経営育成のような目標もあった。あるいは、法律の制定過程では農地の売買による規模拡大が見込まれていたのに対して、北海道などを除いて、現実には貸借による農地集積が一般化したように、目標達成の手段に変化があったケースも見逃せない。さらに、1970年に本格化した米の生産調整のように、1961年の時点では想定外の事態も進展することになった。

農業基本法は次第に農政の理念としてのパワーを失っていく。1974年に高度成長が終焉し、1991年初頭にはバブル崩壊を経験するなど、日本社会そのものが大きく変化したからである。他方で1980年代半ばから、GATTウルグアイラウンドや日米牛肉・オレンジ交渉など、農産物の市場開放を迫る流れが強まってくる。これも農業基本法の制定時には想定されていなかった状況の変化である。こうした中で農業基本法に代わる新たな基本法の制定に向けた機運が熟していく。

いまの時点で振り返ってみるならば、新基本法制定の地ならし役を務めたのが1992年に農林水産省が公表した政策文書「新しい食料・農業・農村政策の方向」であった。この文書は、山場を迎えていたウルグアイラウンドを念頭に置いた国際化対応の方針書であるとともに、政策ジャンルとして農業政策だけでなく、食料政策と農村政策を掲げたことに象徴されるように、新しい時代の農政の全体像を提起した文書でもあった。さらに新基本法の主要なコンセプトのひとつである「効率的かつ安定的な農業経営」（注1）の概念を提示した点などからも、新基本法の地ならし役を務めたと言ってよい。

## 基本法と基本計画

新たな基本法の制定に向けた公式の手続きは、1997年に各界の代表者や有識者で構成される食料・農業・農村基本問題調査会が発足したことでスタートした。約1年半にわたって審議を重ねた結果、新基本法に盛り込むべき中身を報告書にまとめ上げたが、議論がすんなりと進んだわけではない。なかにはほとんど喧嘩腰の論争が繰り広げられた場面もあった。

調査会では多彩なテーマが取り上げられたが、大きな争点となったのは次の三つであった。ひとつは、国として食料自給率の目標を掲げることをめぐって、賛否双方の観点からの議論が交わされた。白熱した論争の結果については、すぐのちに紹介する。もうひとつは、株式会社などが農業に参入することの是非であり、調査会として一定の方向性を打ち出すには至らなかった。そして三番目の争点が、生産条件の不利な中山間地域の農業に対する政策であったが、この点についてはいわゆる農業の多面的機能の観点から支援策を講じるとして、一定の方向が打ち出された。

調査会の議論も終盤を迎えた段階で、基本法を制定するとすれば、そこに謳われた理念を具体化するための方策をあわせて準備すべきだといった問題の提起が行われた。その背景には、農業基本法が農政の理念としてのパワーを失っていったことについて、先ほど述べたような時代の変化による面とともに、そもそも理念を具体化する方策が十分でなかったとの判断があった。そして、このような認識がおおむね5年ごとに食料・農業・農村基本計画を策定する現在の仕組みへとつながったわけである。

さらに、食料自給率をめぐる議論については、国として自給率目標を定める方向に集約されていったが、具体的には食料・農業・農村基本計画の必須事項として掲げることになった。この意味でも、基本計画は重要な役割を担うことになったと言ってよい。ただし、漠然とした目標を掲げるわけではない。食料・農

業・農村基本法には、「国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めるものとする」と表現されている。

## 過去の基本計画

国会での審議を経て、新たな基本法は1999年7月に公布された。新基本法は4つの政策理念を打ち出している。すなわち、食料の安定供給の確保(第2条)、農業の多面的機能の発揮(第3条)、農業の持続的な発展(第4条)、そして農村の振興(第5条)である。そのうえで、食料政策、農業政策、農村政策の個別具体的な課題が条文として掲げられている。

一方、こうした政策課題を実現する方策としての基本計画については、第15条に「政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画を定めなければならない」とある。具体的には、以下に掲げる4つのことがらについて定めることとしている。また、おおむね5年ごとに改定することも明記され、さらに基本計画の策定に際しては「食料・農業・農村審議会の意見を聴かなければならない」とされた(注2)。

第1 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針

第2 食料自給率の目標

第3 食料、農業及び農村に関し、総合的かつ計画的に講ずべき施策

第4 食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

初回の基本計画は2000年の3月24日に閣議決定された。基本法の公布が前年7月のことであり、農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会への諮問が9月であったことから、限られた時間のもとの策定作業となった。初めての食料自給率目標をめぐる議論にかなりのエネルギーが費やされる中で、新たな政策提案に具体的に踏み込むことは困難な状態にあったと判断される。

2回目の基本計画は、2003年12月の審議会への諮問に始まり、2005年3月25日に閣議決定された。かなりの時間をかけて議論が行われた結果、いくつかの重要な政策の具体化が打ち出された。その代表が経営所得安定対策の新設である。すなわち、品目別の経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る施策に転換することとされた。この方針に基づいて、2006年には担い手経営安定法が制定される。

3回目の基本計画については、2009年1月の審議会に諮問され、2010年3月30日に閣議決定された。2009年9月の政権交代の直後に策定された基本計画であり、審議の最終局面で与党民主党から大量の修正要求が行われるといった経緯もあった。中身についても民主党色の強い政策が盛り込まれていた。すべての販売農家を対象とする戸別所得補償制度の導入が謳われるとともに、食料自給率についても「我が国の持てる資源をすべて投入した時に初めて可能となる高い目標」が掲げられた。

### 基本計画のポジション

そして、昨年3月31日に閣議決定されたのが、4回目となる今回の基本計画であった。その中身については中嶋康博稿などが論じていることになっているので、具体的な内容はそちらに譲りたい。過去の基本計画との関係で言うならば、前回の基本計画が食料・農業・農村基本法の理念から逸脱した面を有していたのに対して、今回の基本計画は基本法に沿った内容に回帰したとみることができる。

具体的には、3回目の基本計画が強調した戸別所得補償制度は、「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立する」ことを掲げ（第21条）、「農産物の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に必要な施策を講ずる」（第30条）としている基本法の方向とは異なっていた。この点について今回の基本計画では、農業の担い手像をあらためて明確に定義し、ここに重点的な支援を講じると記述された。また、食料自給率の目標についても、計画期間内の実現可能性を考慮した数値に落ち着くことになった。

もっとも、今回の基本計画の策定過程においても、時の政権の掲げる政策との関係が問われる場面があった。すなわち、安倍政権のもとで閣議決定された「日本再興戦略」や「農林水産業・地域の活力創造プラン」に謳われた政策の方向と基本計画、ひいては基本法の理念との関係である。むろん共通する方向の中身も多いから、全体として対立関係にあるわけではない。けれども、なかには基本計画での扱いに苦慮する要素も含まれていた。象徴的には、「日本再興戦略」に掲げられた10年間で農業・農村所得倍増の目標を基本計画でどのように扱うかといった論点があった。明確な定義や根拠を欠いた目標であり、その意味ではレベルの高い論点とは言いがたいが、閣議決定された政府の方針であることも事実なのである。

基本法の理念に基づく基本計画。そのもとでの具体的な農業政策。こうした

政策の体系を維持することはそれほど簡単なことではない。やや角度を変えてみると、基本法がベースにある政策体系のあり方は、その内容とは別次元の問題として、施策の安定性をいかに確保するかという点とも深く関係している。現実には二度の政権交代もあって、日本の近年の農政は大きく揺れ続けてきた。そのこともあって、今回の基本計画は「施策の推進に当たっての基本的な視点」の最初の項目として、次の一文が盛り込まれている。言わずもがなの文章を掲げざるを得ないところにも、現在の食料・農業・農村基本計画の悩みの一端が現れているとみることもできるだろう。

基本法の基本理念の実現に向け、食料・農業・農村施策の改革を進めるに当たっては、生産現場に無用な混乱や不安をもたらさず、農業者や関連事業者等が中長期的な視点で経営拡大や新たな事業分野への進出等に取り組めるよう、施策の安定性を確保する。

注

- 1) 主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者1人当たりの生涯所得がその地域における他産業従事者と遜色ない水準を確保し得る生産性の高い農業経営。なお、「新しい食料・農業・農村政策の方向」では「効率的・安定的な経営体」と表現されていた。
- 2) 本号の執筆者である中嶋康博氏、近藤一海氏、山内明子氏、そして筆者は2015年3月に閣議決定された基本計画を審議した時期に食料・農業・農村政策審議会の委員を務めていた。