琉球大学学術リポジトリ

食料・農業・農村基本法の制定について

メタデータ	言語: 出版者: 沖縄農業研究会 公開日: 2009-01-29 キーワード (Ja): 農業基本法, 食料・農業・農村基本法, 背景, 内容, 課題 キーワード (En): 作成者: 仲地, 宗俊, Nakachi, Soushun メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/0002015520

食料・農業・農村基本法の制定について

仲　地　宗　俊
(琉球大学農学部)

Soushun Nakachi: The outline of "Basic princeples of the policies for food, agriculture and rural areas."

1．はじめに

1999年7月12日「食料・農業・農村基本法」が制定され，同16日付けで施行された．1961年に旧農業基本法が制定されて以来38年にわたって，同法が我が国農業政策の基本をなす法律として存在してきた．しかし1960年代以降，急速な経済成長，国際化の著しい進展等により経済社会が大きな変化を遂げる中で，農業生産の構造もまた大きく変化し，もはや旧農業基本法では対応が出来なくなっていた．

すなわち，この間，食料自給率が大きく低下し，また農業就業者の流出と高齢化が進んだ結果，農業生産の担い手も脆弱化した．農村地域の問題としては，特に中山間地域において人口の流出が進み，農業生産のみならず地域社会の維持も困難な地域がでてきた．しかし一方，良質な食料を安定的に供給すること，国土や環境の保全，文化の伝承といった多面的な機能を発揮することなど，農業・農村の役割に大きな価値を見出す動きも近年増大してきている．

こうした農業・農村の変化に対応するとともにとそれらの役割に対する期待に応えるため，「21世紀を展望した新たな政策体系を確立し，国民は安全と安心を，農業者は自信と誇りを得ることができ，生産者と消費者，都市と農村の共生を可能とする」(農林水産省『食料・農業・農村基本法のあらまし』，以下引用は，同「あらまし」による.) ことを目的に制定されたのが「食料・農業・農村基本法」である．この法律は，21世紀に向けた我が国農業政策の指針をなすものであり，農業生産のあり方はもちろん，国民の健全な生活の維持にも重大な関わりをもっている．さらに農業分野における研究・教育についても対応が求められるようになろう．そこで，本稿では，「食料・農業・農村基本法」の目指す方向と政策手段及び課題等について解説を行いたい．

2．食料・農業・農村基本法制定の背景

旧農業基本法の形骸化，農業生産の実態との乖離は早くから指摘されていたが，その検討に関する議論が具体的に動き出したのは，1994年7月に農林水産省が旧農業基本法の見直しに着手する方針を決めてからである．また，同年の農政審議会報告でもその改正の要否を含めた検討が提言された．さらに1998年9月には内閣総理大臣の諮問機関である「食料・農業・農村基本問題調査会」から新しい基本法に関する答申が出され，同年12月には農林水産省がこの答申を踏まえた「農政改革大綱」を決定した．そして，1999年7月に旧農業基本法に代わる新たな基本法として「食料・農業・農村基本法」が制定されたのである．

同法の制定に至った背景として，前掲の『食料・農業・農村基本法のあらまし』によれば，次のことがあげられている．

① 食料自給率の低下

食生活の高度化・多様化が進む中で，我が国農業の基幹的な作物である米の消費が減退し，畜産物，油脂のように大量の輸入農産物を必要とする食料の消費が増

加すること等により，食料自給率が一貫して低下してきた．このような食料需要の高度化等に対応した国内の供給体制は未だ十分に確立されていない．

② 農業者の高齢化・農地面積の減少

農業者の高齢化とリタイアが進んでおり，また農地面積の減少，耕作放棄地の増加も進行している．農地を有効に利用する体制も十分ではない．

③ 農村の活力の低下

農業生産の場であり，生活の場でもある農村の多くが，高齢化の進行と人口の減少により，活力が低下し，地域社会の維持が困難な集落も相当みられるようになっている．

④ 農業・農村に対する期待が高まっている

健康な生活の基礎となる良質な食料を合理的価格で安定的に供給する役割を果たすこと，国土や環境の保全，文化の伝承などの多面的な機能を十分に発揮することなど，くらしといのちの安心と安全の礎として大きな役割を果たすものとして，農業・農村の役割に大きな価値を見出す動きは近年着実に増大している．

こうした農業・農村に対する期待に応えて，農政全般の総合的な見直しを行うとともに全国各地でみられる新しい芽生えに未来をくみ取り，早急に食料，農業，農村政策に関する基本理念を明確にし，政策の再構築を行う必要がある．

3．食料・農業・農村基本法の特徴

「食料・農業・農村基本法」の特徴は，旧農業基本法と比較すると明瞭である．すなわち旧農業基本法では「農業従事者の地位の向上」にそのねらいがおかれ，そのために「農業の生産性の向上と生活水準（所得）の農工間格差の是正」が目標とされ，その手段として，生産政策，価格・流通政策，構造政策が講じられた．これに対して，新しい基本法ではその前文において「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること」（第1条）をそのねらいとして謳っている．すなわち農業における生産活動を国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展の基盤をなすものとして位置付け，それらに寄与することを目的に農業の発展を図ろうとするもので，ここにこの法律の基本的性格が示されているといってよい．

そして政策の理念としては，「食料の安定的供給の確保」，「多面的機能の発揮」，「農業の持続的な発展」，「農村の振興」が掲げられている．政策の理念が旧農業基本法における農業生産の近代化，合理化の追求から，多面的機能の発揮，農業の持続的な発展という方向に大きくシフトしたといってよい．しかし一方，農産物の価格については市場原理を導入することが謳われており，政策理念と個々の施策の整合性には問題を残している．以下，その内容をより具体的にみていくことにしたい．

4．食料・農業・農村基本法の内容

まず，法律の構成をみておくと次のようになっている．

第1章　総則（第1条ー第14条）
第2章　基本的施策
　第1節　食料・農業・農村基本計画（第15条）
　第2節　食料の安定供給の確保に関する施策（第16条ー第20条）
　第3節　農業の持続的な発展に関する施策（第21条ー第33条）
　第4節　農村の振興に関する施策（第34条ー第36条）
第3章　行政機関及び団体（第37条・第38条）
第4章　食料・農業・農村政策審議会（第39条ー第43条）

第1章総則では，先に述べた「目的」に続いて，この法律の基本的理念が謳われている．それは四つの柱からなっている．

第1は食料の安定供給の確保である（第2条）．ここでは「食料は，人間の生命の維持に欠くことのできないものであり，かつ，健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ,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.」と規定したうえで，その方法として，「世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有して

いることにかんがみ，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とを適切に組み合わせて行わなければならない.」と述べている.

第2は多面的機能の発揮である（第3条）．ここではまず，多面的機能について，「国土の保全，水源のかん養，自然環境の保全，良好な景観の形成，文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」と定義したうえで，「このような機能が国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ，将来にわたって，適切かつ十分に発揮されなければならない.」としている.

第3は農業の持続的な発展である（第4条）．これは「農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し，かつこれらを維持する機能）が維持増進されることにより，その持続的な発展が図られなければならばない.」というものである.

第4は農村の振興である(第5条)．ここでは，農村について，「農業者を含めた地域住民の生活の場で農業が営まれていることにより，農業の持続的な発展の基盤たる役割を果たしていること」を評価したうえで，「農業の有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう，農業の生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上により，その振興が図られなければならない.」として，その機能を強化していくことを謳っている.

このような考え方は，1992年の「新しい食料・農業・農村政策」のなかでも打ち出されていたが，新基本法の理念として謳われたことは，一定の前進といえる.

以上の理念を受けて第2章では，基本的政策について規定がなされている．その第1は，食料，農業及び農村に関する基本計画の策定である（第1節）．基本計画には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，②食料自給率の目標，③食料，農業及び農村に関し，政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策，といった事項を定めることとされている（第15条）．新基本法の大きな論点のひとつであった食料自給率の目標は基本計画のなかで策定されることになった.

食料の安定供給の確保に関する施策としては（第2節），①食料消費に関する施策の充実，②食品産業の健全な発展，③農産物の輸出入に関する施策，④不足時における食料安全保障，⑤国際協力の推進が規定されている．特に①については，食料の安全性の確保と品質の改善，食品の衛生管理・品質管理の高度化，食品の表示の適正化が規定されている.

第3節の「農業の持続的な発展に関する施策」には多くの項目が盛り込まれているが，その主要な点をあげると次のとおりである．第1の点は「望ましい農業構造の確立」（第21条）である．ここでは「効率的かつ安定的な農業経営を育成し，これらの経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため」に必要な施策を講ずることが規定されている．そして経営の形態として「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」（第22条）が打ち出されている．その内容は「経営の発展とその円滑な継承に資する条件を整備し，家族農業経営の活性化，農業経営の法人化を推進する」というものである．さらにこのような経営を育成する条件として「農地の確保及び有効利用」（第23条）と「農業生産の基盤の整備」（第24条）を定めている.

第2の点は「人材の育成及び確保」（第25条）である．その内容は「効率的かつ安定的な農業経営を担うべき人材の育成及び確保を図るため，農業者の技術及び経営管理能力の向上，新たに就農しようとする者に対する農業技術及び経営方法の習得の促進その他必要な施策を講ずる」というものである．農業者と新規就農者に対して技術及び経営方法を習得させることが今後の農業教育に求められることになろう．さらに「国民が農業に対する理解と関心を深めるよう，農業に関する教育を振興」することも謳われており，農業について広く国民に理解させていくことも求められよう.

第3の点は「女性の参画の促進」（第26条）である．我が国農業の大半は女性が担っているにもかかわらず，これまでその役割は十分に評価されていなかった.

今回，新基本法のなかで「女性の農業経営における役割を適正に評価するとともに，女性が自らの意志によって農業経営及びこれに関連する活動に参画する機会を確保するための環境整備を推進」することが規定されたことは注目される．また「高齢農業者の活動の促進」（第27条）についても盛り込まれている．

第４の点は「農業生産組織の活動の促進」（第28条）である．「地域の農業における効率的な農業生産の確保のため，集落を基礎とした農業者の組織等農業生産活動を協同して行う組織，農作業の受託組織等の活動を促進に必要な施策を講ずる」というものである．農作業の受委託組織等の形成が推進されることになろう．

第５の点は「技術の開発及び普及」（第29条）である．ここでは「農業並びに食品の加工及び流通に関する技術の研究開発及び普及の効果的な推進を図るため，これらの技術の研究開発の目標の明確化，国及び都道府県の試験研究機関，大学，民間等の連携の強化，地域の特性に応じた農業に関する技術の普及事業の推進」があげられている．

第６の点は「農産物の価格の形成と経営の安定」（第30条）である．これは「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」というものであり，農産物の価格の形成にいわゆる「市場原理」を導入することを謳った条項である．

第７の点は「自然循環機能の維持増進」（第32条）である．これは「農業の自然循環機能の維持増進を図るため，農薬及び肥料の適正な使用の確保，家畜排泄物等の有効利用による地力の維持増進等の推進」に必要な施策を講ずるというものであり，理念として打ち出した持続的農業の発展に必要な施策を定めている．

さて，第４節は「農村の振興に関する施策」であり，「農村の総合的な振興」（第34条），「中山間地域等の振興」（第35条）及び「都市と農村の交流等」（第36条）が謳われている．このうち注目されるのは「中山間地域等の振興」である．すなわち中山間地域等（「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く，農業の生産条件が不利な地域」と定義されている．）においては，「新規の作物の導入，地域特産物の生産及び販売等を通じた農業その他の産業の振興による就業機会の増大，生活環境の整備による定住の促進その他必要な措置を講ずる」とし，さらに「中山間地域等においては，適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により，多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずる」と定めている．中山間地域等の生産条件の不利性を補正する考え方を導入したことは一定の前進といえる．

５．「食料・農業・農村基本法」の具体化と残された課題

以上，「食料・農業・農村基本法」の内容について紹介したが，「基本法」はあくまでも，「食料，農業及び農村に関する施策について，基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項」を定めたものであって，その理念を具体化するためにはさらにそれらを推進していく法律や制度が必要になる．現在，その作業が早いペースで進められている．そこで最後に，これらの法律や制度について現在明らかになっている範囲で紹介し，さらに残された課題を整理してまとめとしたい．

第１は，基本問題調査会の段階から議論の焦点のひとつとなっていた農業への株式会社導入の問題である．この点に関しては「食料・農業・農村基本法」には何ら明記されていないが，農水省では株式譲渡の制限，農業委員会による審査・指導・監視の強化，地域での協議の場の設定といった条件のもとで，株式会社を導入する案をまとめたといわれる（『日本農業新聞』1999年７月17日）．

第２は，農産物価格の決定における市場原理導入についてである．その方法については作目グループごとに検討が進められているが，甘味資源について言えば，「新たな砂糖・甘味資源作物政策大綱」において，国内産原料糖の取引には入札制度を導入し，原料であるテンサイ及びサトウキビの最低生産者価格については国内産糖の価格や生産コストの変動率を反映させて算定する方向が決められている．

第3は，持続的農業の推進についてである．このことについては三つの法律が制定または改正された．すなわち，「持続的農業法」，「家畜排せつ物管理・利用法」，「肥料取締法の改正」である．「持続的農業法」では農薬や化学肥料を一切使用しない有機農法と，使用を極力減らす農法を3グループ，12農法に分類し，3グループからそれぞれひとつ以上の農法を導入した農家に助成を行うというものである．「家畜排せつ物管理・利用法」は家畜のふん尿などによる地下水汚染などを防ぎ，堆肥としての利用を進めることを目的にした法律である．また「肥料取締法の改正」では，①普通肥料のうち有害成分を含有するおそれが高いものの区分及び含有を許される有害成分の最大量について基準を設けること，②特殊肥料のうち必要があるものについては，その種類ごとに品質に関し表示すべき基準を定める，といった点が改正された．

第4は，中山間地域等に対する支援の施策についてである．その方法としては直接支払制度を導入することが決まっている．対象地域は特定農山村法など地域振興5法と沖縄，奄美，小笠原の特別措置3法の8法指定地域である．対象農地は①急傾斜地，②小区画・不整形な田，③高齢化率・耕作放棄率の高い農地は市町村長の判断，④草地面積の比率が著しく高い地域の農地である．

最後に，問題点と今後の課題についてまとめていきたい．その第1は，食料の自給率の水準とその達成方策についての問題である．自給率を明示するか否かについては，基本問題調査会の段階から大きな論点になっていたが，自給率の目標については結局「基本計画」に委ねられることになった．自給率の目標がどのように設定されるのか，また目標を達成するための方策は何かということが今後の大きな課題として残されている．

第2は，株式会社の参入の容認である．株式会社が農業に参入してくるとすれば，その影響は大きいものがある．農地が生産手段として使用されるような管理が必要になろう．その意味では「審査・指導・監視」の役割を担う農業委員会の力量が問われることになる．

第3に，農産物価格の決定における市場原理の導入の問題がある．砂糖及びサトウキビの価格決定についてもすでに述べたようにその方式が変更される方向で検討がなされている．具体的な方法はまだ明らかではないが，サトウキビの価格を巡る状況が一層厳しくなることは十分に予想できる．生産の面における一層のコスト引き下げが求められる．

第4は，直接支払制度についてである．沖縄は地域としては沖縄振興特別措置法の地域として対象とされているが，そのなかで対象となる農地は，先述した4つの種類である．「離島」といった条件などの不利性については「特認」として対象にすることができるという扱いにとどまっている。しかし，「特認」には面積の制限や国の補助率が低いという問題があり、これらのことが制度を活用していくうえでの制約になると考えられる。今後は現行の支援策を可能な限り活用するとともに，「離島」という条件への支援策の枠を拡大する取り組みが必要であろう．

いずれにせよ，農業及び農業政策の改革に向けて現在，多くの法律や制度がほぼ同時に展開している状況にある．しかもその内容はこれまでとは政策手法がかなり異なっている．これらの法律及び制度のねらいや内容を正確に把握し，的確に対応することが農業経営の維持・発展あるいは地域の活性化を左右することになろう．農業経営者，行政・農協の担当者，地域の指導者はこうした面での知識の習得と取り組みが求められることになろう．

参考文献

1．農林水産省．食料・農業・農村基本法のあらまし．
2．農林水産省監修1997．農林水産六法　平成10年版　学陽書房．
3．日本農業新聞　1999年7月17日．