

# 第1章 農業と農村を巡る時代の潮流

## 第1節 戦後半世紀の農業・農村の変容

第2次大戦後、昭和20～21年に実施された農地改革は地主的土地所有制度を解体した。かつての地主-小作関係は崩壊し、大部分の旧小作人はほぼ同規模の自作農民となり、農村社会は平等化、民主化された。しかも同時に高率の現物小作料からの解放により、自作地化した農地は、農民の創造性を呼びさまし、技術革新と単収増大が飛躍的になされたのである。その農地改革後から経済の高度成長に至る約10年ほどの時期は、商品経済が農業へも浸透し、労働市場の影響を受けることになったがしかし、農家戸数、耕地面積、農業就業人口に大きな変化は起こらなかった。

この時期、日本の伝統的な農業経営は、地域の立地条件に応じた複合経営という共通の仕組みをもちながら、色濃く継承された地域自給経済体制のもとで発展し、農村は、「むら」の集落機能を全開し、経済的にも社会的にも最も自由で創造的な時を持ったと言えるかもしれない。

しかし、農地改革の成果が実を結んで、連年豊作が続き、工業生産が徐々に回復して高度経済成長期に入ると、農村社会は大きな激動の時を迎えたのである。昭和31年7月に発表された経済白書は「もはや『戦後』ではない」と宣言し、経済諸指標は、少なくとも戦前水準に復帰したのである。

昭和30～32年の神武景気から始まる高度経済成長は岩戸景気（昭和34～36年）、いざなぎ景気（昭和40～45年）と好況局面が引き継がれ、昭和43年にGNP（国民総生産）が自由世界で第2位となり、経済大国となったのである。しかし高度経済成長も昭和48年の第1次石油ショックを契機に終焉を迎え、低成長期に移行していった。

日本経済は昭和40年代に本格化した高度経済成長を謳歌したのであるが、その反面、都市の過密と農山村の過疎の並進、地域間格差の拡大、公害や環境破壊、そして農業と農村の荒廃という深刻な問題が発生した。

高度経済成長がもたらした農業と農村の荒廃とは、農村から人口と労働力の農外への大量流出と農家の兼業化に伴う農業の担い手の急速な減少、農村における混住化あるいは過疎の進行に伴う集落の機能低下による農村活力や伝統文化の喪失、都市化や工業化の進展に伴う都市的土地需要の増大に依拠した地価の高騰による農地商品化の誘発と農業経営規模拡大への障害、住宅や工場の排水と有害物質による農業用水や土壌の汚染、糞尿の大量廃棄や農薬と化学肥料の多用などによる地下水や食料の汚染、農村景観の破壊、そして生産と消費の間の断絶である。

上記したわが国の農業と農村の変容には、高度経済成長の巨大なエネルギーが大きく関わったのであるがしかし、その変容に深く関与した農政改革を見逃すことはできない。

## 第2節 経済と農政改革の潮流

わが国における戦後における農業と農村は経済と農政の両改革の潮流の中で劇的に変容を遂げていった。

その巨大な潮流の主流は経済改革であり、農政改革はそれに対応する派生的潮流と言えるかもしれない。戦後半世紀におよぶ経済と農政改革の潮流には大きな変化がみられ、それは経済的視点から概ね次の5期に分けられる。

第1期は昭和20年代前半の連合軍占領下における戦後改革と農業復興、第2期は昭和20年代後半の経済再建と食糧の増産・自給、第3期は昭和30年代～40年代前半の高度経済成長と基本法農政、第4期は昭和40年代後半～50年代の経済低成長と農業縮小、第5期は昭和60年以降の国際協調型経済と新基本法農政（国際化農業）である。

## 第1項 占領下の戦後改革と農業復興

昭和20年8月のポツダム宣言受諾直後、アメリカ単独占領開始から同26年対日平和条約締結までの占領期間中、占領政策に基づく戦前・戦中期の社会経済体制の改革（戦後改革）による民主化が行われた。すなわち、昭和20年10月、連合軍総司令部（GHQ）は、わが国政府に対し女性の開放、労働組合の結成奨励、学校教育の民主化、秘密審問及び民権を制限する司法制度の廃止、そして経済機構の民主化の5大改革の実施と国民権憲法の制定を指示した。

経済機構の民主化は、昭和21年4月に公布された持株会社整理委員会令による3大財閥（三井、三菱、安田）の解体を端緒として、同22年4月には独占禁止法が公布され、私的独占の禁止と公正取引の確保に関する制度が敷かれた。また、昭和22年5月に日本国憲法が施行されている。

戦後の経済機構の3大改革は財閥解体、労働改革、農地改革とされている。その農地改革は日本側の自発的な意思で着手され、昭和20年10月に在村地主保有限度平均5町歩とする農地改革法案の難航審議が始まり、同年12月GHQの農民開放指令で審議は加速され、同12月に成立した。しかしGHQはこの改革プランに不満で、在村地主保有限度3町歩とする改革法案が昭和21年10月に成立した。

地主制は戦前から農村社会のみならず日本経済全体にとって極めて大きな存在であり、地主制の解体はわが国の民主化のために避けて通れない道であった。農地改革は第1次、2次にわたり、第1次は昭和20年12月の農地調整法の改正（小作料の金納化）、第2次は同21年10月公布の自作農創設特別措置法と農地調整法の改正（地主・小作関係の調整）に基づき実施された。

農地改革により戦前からの地主-小作関係は崩壊し、大部分の旧小作人はほぼ同規模の自作農民となり、農村社会は平等化、民主化されたのである。ちなみに農地改革前の農地面積516万haの小作率は46%であったが、農地改革後の昭和25年には農地面積520万haの小作地率は10%に低下している。小作地が一部残存する不十分さは残ったものの、農村における基本的矛盾は改革され、わが国の農村は1ha前後の小規模な自作農の集まりとなったのである。

戦後農政のもう一つの改革、それは昭和20年12月のGHQ農民開放指令に盛り込まれた自作農民の小作人への転落を守る組織としての農業協同組合の奨励であった。当時、わが国の農政は「農地改革から農業改革へ」のスローガンを掲げ、農業改革の担い手として農協を位置づけ、農地の集団化や耕地整理事業等の業務を構想していた。しかし、GHQは広い面積にわたるそれら業務は組合員以外の者の土地にも強制する必要が生じるとして反対し、農協の設立も参加も自由で、販売、購買、金融などの経済的サービスをするための自主的協同組織の構想を強く主張し、それに沿った農業協同組合法が昭和22年11月に公布され、しかも旧農業会の財産を受け継ぐ特典が与えられたため、農協は全国に乱立した。

以上の経緯などから、自前の農協という組合員意識は乏しく、組合幹部の不慣れた農協運営等による事業の失敗、昭和24年3月からのドッジ・ライン（日本経済再建のための財政金融引き締め政策）による物価の急落など不安定な経済事情が重なり、経営不振農協が続出した。その経営体質強化のため、昭和26年4月に農漁業協同組合再建整備法が公布された。なお、昭和22年12月には小規模な自作農の経営を安定させ、食料の増産を図るため農業保険と家畜保険を統合した農業災害補償法が公布された。

占領下の食料事情は、昭和20年産水稻の明治38年以来40年ぶり凶作（作況指数67）により食糧不足を起し、その解消のため昭和20年10月に米穀総合供出制を実施、さらに同21～22年に主食の強権供出制の法的措置がとられた。しかし、敗戦直後の深刻な食糧不足も同23年の稲の豊作を機に好転したが、十分量とはいえないため、同年6月に戦後初めて4万トンのエジプト産米を輸入し、同年から同24年にかけて食糧確保臨時措置法等に基づく主食供出の事前割当制や超過供出制が敷かれた。

昭和24年6月に公布された土地改良法に基づき干拓、低湿地開発、排水改良（乾田化）事業を展開し、国営、県営、団体営による用排水、圃場整備、農地集団化事業が推進され

た。しかも、昭和20年代後半には特定の地域を対象に土地改良事業を中心とした食糧増産や農業振興のための時限立法が議員提出の形で相次いで制定された。こうして土地改良事業はわが国のほぼ全農業地域において法律に基づき推進された。

食糧事情の好転に伴い、昭和24年4月の野菜の統制撤廃に続き、同26年までに豆類、いも類、雑穀、エンバク、ライムギの供出後の自由販売が認められ、同年3月には食糧配給公団（昭和23年設立）が廃止、民営化された。また、昭和26年3月には長期低利資金を融資するための農林漁業資金融通法と積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法が制定された。一方、対外的には昭和26年7月に国際小麦協定に加盟している。

## 第2項 経済再建と食糧の増産・自給

経済・農政改革の潮流の第2期は、昭和26年9月の対日講和条約と日米安全保障条約締結から同30年6月の関税及び貿易に関する一般協定（GATT）加盟までの期間であり、昭和30年代中期から同40年代前半期まで続く高度経済成長の助走段階として位置づけられる。

対日講和条約締結から約1年後の昭和27年8月、国際社会への第一歩として国際通貨基金（IMF）に14条国として加盟し、同時に世界銀行に加盟した。ちなみにIMFは国際通貨制度の安定を目的として1945年（昭和20）に発足した国連の専門機関で、世界銀行とともに1944年（昭和19）のブレトン・ウッズ協定に基づき設立された。IMF協定は為替制限の廃止による自由な取引を謳っており、その例外措置を認められた国が14条国である。

この時期、わが国の経済政策の中心は経済自立の達成におかれ、米国への強い外交的、経済的依存のもとで戦前型の軽工業・紡績工業から自動車、電気機器、石油工業など新鋭重化学工業型産業への編成替えの基盤づくりが推進された。

一方、農政面では経済自立政策に呼応し、自作農体制のもとで食糧増産・自給政策と農業保護政策が展開され、農家は比較的安定した条件下で主要食糧の増産に励むことができたのである。

当時の食糧増産・自給政策の中心は、主要食糧である米と麦の増産であった。昭和26年5月に農林省は食糧増産10か年計画を発表し、同27年2月に食糧増産5か年計画を策定し、年間500億円以上を投入し、5か年で米・麦を1775石（約270万トン）増産し、輸入食料を550石（約83万トン）削減し、10年後には概ね食糧の国内自給達成をめざす積極的計画であった。

上記の食糧増産10か年計画の一環として、昭和27年に畜産振興10か年計画要綱が決定され、同28年9月には有畜農業の普及のため有畜農家創設特別措置法が公布され、同時に酪農振興のため集約酪農地域建設計画が策定され、ジャージー種輸入牛の集団的貸付事業に着手した。そして昭和29年6月に集約酪農地域の指定、生乳取引の公正化や乳製品の消費拡大、草地改良事業の推進等を目的とした酪農振興法が公布された。

昭和24年の野菜に始まる農産物の統制撤廃は同26年4月現在、米と麦を残すのみとなり、同27年5月の食糧管理法一部改正により、二重米価制度の採用と麦類の間接統制移行が決定し、農産物の価格政策の重要性が一段と増大した。昭和28年8月に甘藷、馬鈴薯、ナタネの価格安定のため農産物価格安定法が公布された。

昭和27年7月には農地改革の成果の恒久化を主旨とし、自作農主義を堅持し、土地所有・経営面積の制限を継承し、小作権の保護を継続するための農地法の改正が行われた。

昭和28年の稲作は冷害、風水害、凍霜害など各地で発生した災害のため水陸稲総収穫高5490万石（821万トン）と昭和9年以来の大凶作に見舞われた。そのため耐冷害性品種の育成、保温折衷苗代などによる育苗技術の改良、さらに水稻栽培技術の改良が積極的に推進された。農地改革により自作地化した農地は農民の創造性を呼び起こし、労働意欲を掻き立て、目覚ましい稲作技術革新に裏打ちされて、同30年の米生産は大豊作を迎え、同21年以降概ね900万トン台で推移していた米生産は一挙に1238万トンを記録したのである。

この年の水稻の単収は396キロとなり、これまで最高を記録した昭和23年の345

キロを大きく超え、その後1200万トン台で推移し、同30年代はわが国稲作史上最も安定した生産段階とされた。しかし、昭和42年には一挙に1400万トン台へと飛躍し、生産調整期を迎えることとなったのである。

稲作の安定的増産は革新的技術に依拠し、その技術は農薬、化学肥料、農業機械など生産資材の潤沢な供給に支えられたともいえる。そのなかで耕耘機は労働の軽減にとりわけ役立ち、昭和20年代後半以降、急速に普及した。それを受けて昭和28年8月に農業機械化促進法が制定されたが、同法は国の補助と研究の助長、農機具検査の法制化、農業機械化審議会の設置を内容としている。

一方、国際的には昭和26年7月国際小麦協定に加盟し、同年9月に日米安全保障条約調印、同年11月には国連食糧農業機関（FAO）に加入した。昭和23年から穀物の国際需要が停滞し、米国では余剰農産物が大量に停滞し、その解消のため穀物輸入国のドル不足に目をつけ、同28年に軍事援助のための相互安全保障法（MSA法）を改正し、軍事援助と輸出振興の双方の実現を図った。そして昭和29年にはMSA法に代わる余剰農産物処理のための農産物貿易促進援助法（PL480）を制定している。

PL480とは、被援助国は米国の援助資金で余剰農産物又は製品を購入し、自国の通貨で代金を支払い、その資金の一部は自国の経済力強化のための借款として利用できる制度である。ドル不足に悩むわが国は、この食糧援助に飛びつき、昭和29年3月に米国と日米相互防衛援助協定（MSA協定）と経済措置協定（円貨使途協定）を結び、同28年7月～同29年に総額5000万ドルの余剰農産物を輸入することとした。輸入小麦代金は円で積立てられ、そのうち2割は防衛産業振興のために日本政府に贈与され、残りは在日米軍の物資調達に当てられた。

昭和30年5月、米国の農産物貿易促進援助法に基づき余剰農産物受入れが調印され、わが国は小麦2250万ドル（約34万トン）、カリフォルニア産米1500万ドル（約10万トン）、綿花、葉タバコなど合わせて1億ドル、当時の為替レートで360億円の余剰農産物を受け入れた。ちなみに昭和29～31年における小麦の受入量は80万トンと記録されている。

上記の余剰農産物の中には、学童向けの現物贈与分として給食用の小麦と脱脂粉乳1200万ドルと綿花300万ドルが含まれた。贈与分を除いて日本円で買い付けた306億円のうち70%は電源開発、愛知用水などの農業開発に充てられ、残りの30%は米国側に使用権利があり、在日米軍の住宅建設等や米国農産物の海外市場開拓に投入された。

学校給食用に贈与された小麦と脱脂粉乳は、昭和29年6月公布の学校給食法にとっては願ってもない贈り物であった。同法には給食用に小麦を売り渡す時の規定はあるが、米については何もなく、明らかに粉食奨励のための給食であった。米国産小麦がパン食の形で学童の胃袋を満たし、パン食文化に馴染ませるという米国との連携した粉食推進政策によって輸入小麦の消費量は伸び、国内産小麦の生産・消費量は減退の一途をたどり、昭和45年以降、米の生産調整用転作作物として認知されるまで、死に体化したのである。

以上で記述したように昭和20年の第1次農地改革前後から同30年の高度経済成長前夜に至る約10年間は、商品経済が農業へも浸透し、労働市場の影響も受けることになったが、家族協業経営という農業経営の仕組みに変化は起こらなかった。また、1戸当たり耕地面積と農業就業人口には地域間差異はみられるものの、1つの地域をとってみれば、時系列的に大きな変化のない時期といえる。

この時期、わが国の伝統的な農業経営は、地域の立地条件に応じた複合経営という共通の仕組みをもちながら、地域自給経済体制のもとで発展した。一方、農村社会は農家の次男、三男を中心に過剰人口を抱えながらも「むら」の集落機能を全開し、農民は経済的にも社会的にも最も自由で創造的な「時」を共有し、戦後日本農業の歴史のなかで特筆すべき時期であった。

### 第3項 高度経済成長と農業基本法農政

昭和20年代末頃に食糧増産・自給政策の一角に綻びが生じ、農産物の輸入の兆しがようやく鮮明になった時期、わが国は同30年9月に関税および貿易に関する一般協定（G

A T T) に加盟し、貿易面での国際社会入りが初めて実現したが、外貨不足などでしばらくは輸入制限を認められていた。しかし、昭和38年2月にG A T T 1 1 条国(輸入数量制限の原則禁止)への移行通告を受け、貿易自由化の義務が生じることになった。

経済・農政改革の潮流の第3期は、高度経済成長期に当たり、神武景気が始まった翌年の昭和31年以降同45年に至る期間である。この期間は昭和40年の戦後最大の不況期を挟み、前期(昭和31~39年)と後期(昭和41~45年)に区分される。上記した神武景気は昭和30年下期から同32年上期まで続き、それは同35年以降に本格化する高度経済成長の前触れであった。神武景気の1つのきっかけとなったのは、昭和30年産米の大豊作とされ、その後、米の不足は解消されている。当時、国民経済における米の地位は高く、豊作が国民生活の安定と経済発展に果たした効果は大きかったのである。

### 1 高度経済成長前期・農業近代化農政

国際的には第2期に引き続き、昭和35年1月に調印の新日米安全保障条約のもとで、さらなる軍事的、経済的米国依存型体制を堅持することになった。新安保条約には旧安保条約にない新しい経済的協力条項が加わり、その条項に基づきわが国は工業製品の販売市場を米国に依存し、その見返りとして米国产農産物を輸入することになり、この新安保条約はわが国の農業・食料政策に大きく影を落とすことになった。

昭和35年6月に貿易・為替自由化計画大綱が閣議決定されたが、それはわが国が世界市場に本格的に復帰する、いわゆる開放経済体制への決断であった。昭和36年9月には貿易自由化計画が策定され、同37年10月までに自由化率を一挙に90%にまで高めることを国際的公約に掲げ、ちなみに同年までに自由化された農産物はコーヒー豆、牛脂、生鮮野菜、大豆、生糸であった。

昭和38年2月にG A T T 1 1 条国に移行し、同39年4月に国際通貨基金(I M F) 8条国(国際収支を理由に為替制限をすることのできない国)に移行し、同時に経済協力開発機構(O E C D)へと相次いで加盟し、わが国は米国を中心とした世界経済体制に本格的に参画する条件を整えたのである。

国内経済に視線を移すと、昭和31~39年は、新鋭の重化学工業を基軸として、積極的な経済成長政策を展開し、雇用の拡大と完全雇用、国内所得の増大をめざし、高度経済成長を実現した時期である。

すなわち第2、3次産業面では、太平洋ベルト地帯を中心に道路、鉄道、港湾、電信、電話などの産業を強化し、新鋭重工業を早急に育成し、成長させるため、昭和30年12月の経済自立5か年計画に続き、同32年12月に国民所得計画、同37年10月に第1次全国総合開発計画などの中長期経済計画が策定され、これらの計画のもとで大規模な財政投融资と設備投資が進められた。

こうして昭和30~32年の神武景気を前兆とし、同34~36年の岩戸景気を招く高度経済成長は実現し、その後、本格化したのである。この時期における経済成長速度は異常ともいえる高率で、昭和35~39年間における国民総生産(G N P)の対前年増加率の平均は12.1%となり、欧米先進国の2~3倍(米国4.1%、フランス6.3%)に達している。

高度経済成長が始まると、農業面では米価が据え置かれて所得は伸びず、反対に都市労働者の賃金は上昇し、農工間、都市と農村間の所得格差が拡大し、他産業に比べて農業の立ち遅れが目立ち、「貧しさからの開放」「曲がり角にきた農政」が喧伝されるようになった。高度経済成長の1つのきっかけとなった昭和30年産米の大豊作などによって、その後の食糧需給は緩和し、戦後農政の象徴ともいえる食糧増産政策は岐路に立たされたのである。

昭和31年4月、食糧増産政策に代わる新政策として新農山漁村建設建設総合対策が決定された。それは農山漁村の自主的な総意による、適地適産計画で農林水産物の自給度を向上し、個々の経営を多角化し、コスト削減を目的とした、新しい村づく政策であったが、現実には零細補助金のばらまき政策の復活であり、高度成長を遂げる都市に対する農村の格差を是正するにはほど遠かった。

昭和32年8月、戦後初めて農林省がまとめ、発表した白書『昭和32年度農林白書・農林水産業の現状と問題点』のなかで、農業発展の基本的課題として、農家所得の低さ、

食糧供給力の低さ、国際競争力の弱さ、兼業化の進行、農業就業構造の劣弱化（高齢化、女性化の進行、男子青壮年の兼業従事化等）の5点を指摘し、それらに共通する日本農業の基本問題として生産性の低さをあげている。そして、「いまや、日本農業の基本問題を直視すべきときである。今後の農業発展、農民の地位の向上は、農業の生産性の向上を基礎としないかぎり、将来に明るい展望はない」と訴えている。

昭和34年4月、農業白書が詳細に指摘した問題点を解消し、高度経済成長に対応するGATT体制下の農政のあり方を検討するため、総理大臣の諮問機関である農林漁業基本問題調査会が設置された。同調査会は昭和35年5月に農業の基本問題と基本対策を答申し、その中で3つの政策目標を掲げている。その第1は所得政策であり、勤労者世帯と同程度の所得をあげられる自立経営農家の育成を目標とし、第2は生産政策であり、生産性の向上と生産の選択的拡大を目標とし、第3は構造改善であり、零細経営からの脱却を目標とした。

昭和36年6月、上記の答申に基づき、農業生産性の低さを克服するため農業基本法が公布・施行され、農業近代化を旗印とした基本法農政が展開されることになった。

昭和37年5月、農業経営規模拡大を図るため、従来の自作農の農地保有面積の上限を撤廃する目的で農地法を改正し、また、同時に農業協同組合法を改正し、協業により大規模経営を育成するための農業生産法人制度、そして農地の流動化促進のため農協による農地の貸付・売渡しを可能にする農地信託制度を制定した。

昭和37年6月、第1次農業構造改善事業促進対策が決定され、それは同44年から第2次事業に引き継がれた。この事業は土地基盤整備（農地の改良や造成）と経営近代化諸施設を結びつけ、革新的技術導入を図るもので、事業費に対し半額国庫補助と長期低利融資の有利な条件を与えられた。この事業により農業の近代化、つまり農業の機械化、化学化（化学肥料と農薬）、装置化（施設農業）、大規模化、専門化、単作化が促進され、農業もまた大量生産の時代を迎えたのである。

基本法農政の基本理念に基づく選択的拡大と農工間の所得均衡の実現のため農産物価格支持政策が重視され、整備された。

すなわち、主食である米は食糧管理法のもとで政府の直接統制・管理下におかれ、昭和21年に生産者米価は物価の動向を反映する農業パリティ指数を基に決定されていたが、同35年産米から生産費および所得補償方式に改められた。

選択的拡大農産物である畜産物や野菜に対する価格政策として、昭和36年11月に畜産物の価格安定法、同40年6月に加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（不足払い法）、同41年7月に野菜生産出荷安定法が制定された。

畜産物の価格安定法は畜産振興事業団（昭和36年12月設立）がバターや脱脂粉乳など指定乳製品や食肉の一元輸入・売買操作を行い、その際生じた差益を原資として、その国内価格の安定的水準化に役立てることを目的とした。一方、不足払いは原料乳出荷農家に対し、乳業者の基準取引価格と酪農家の所得補償価格との差額を基準取引価格に加算して支払う制度である。野菜生産出荷安定法は指定野菜の価格低落時に生産者と国の積立金により、一定の生産者補給金を支払う制度である。

## 2 高度経済成長後期・総合農政への転換

高度経済成長の後期は、戦後最大の不況に陥った昭和40年直後から同45年まで、戦後最長のいざなぎ景気に沸いた5年間である。この期間におけるGNP（国民総生産）の対前年増加率の平均は11.9%（米国3.4%、フランス5.7%）で、欧米先進国の2～3倍の高さであり、昭和43年に米国に次いで第2位を占める経済大国となった。

上記した後期における高度経済成長は昭和41年に始まる建設国債の発行、同42年の経済社会発展計画、同44年の新全国総合開発計画、同45年の新経済社会発展計画に基づく一連の経済社会政策の遂行によるものである。この時期、重化学工業における自動車、電気機器、鉄鋼などの輸出が急増し、貿易収支の黒字基調が定着したため、昭和43年に日米間貿易摩擦が表面化し、その調整のため農産物の貿易自由化の措置が同49年までとられた。

以上の貿易自由化と輸出促進に伴い第2、3次産業の雇用者数は増加したが、その反面、

農村社会においては基幹的農業労働力が他産業や都市へ大量移動し、農家の兼業化、農業就業者の高齢化、過疎化といった社会問題が台頭し、年々深刻化し、昭和45年4月に過疎地域対策緊急措置法が制定され、10年後の昭和55年3月には過疎地域振興特別措置法が制定されている。

一方、農業分野では、米の生産量が昭和30年以降概ね1200万トン台を推移していたが、同37年産米は1300万トンの大豊作を記録した。しかし、昭和39～40年は冷害などのため1250万トン前後の連続不作となり、在庫米は底をつき、同40年以降2年間に200万トン近い米を輸入する事態となった。当時生産者米価は上昇を続けており、各地で米づくり運動が活発化し、同42年産米は1445万トンの史上最高を記録し、翌43年産米も同水準の収穫をあげている。一方、国民1人当たり年間消費量は昭和37年の118.3キロをピークとして長期的な減少過程に入り、同40年に111.7キロ、同62年には71.9キロと戦前平均の約半分まで落ち込んでいる。

上記したように米の需要量は昭和43年以降漸減過程に入り、同年11月に古米在庫297万トンに達し、第1次過剰米問題と報道されている。ちなみに第2次過剰米問題の報道は昭和54年となっている。

昭和43年11月、「農産物の需要と生産の長期見通し」が閣議決定され、そのなかで米の生産調整のため水田40万haの転換が必要と警告し、米の過剰対策への取り組みは農政の悩ましい最大課題となったのである。

その対策の一環として、まずは従来の生産費・所得補償方式のもとで年々上昇した生産者米価を昭和43年から抑制し、次いで翌44年5月に自主流通米制度が発足した。自主流通米とは政府米とは別に食糧管理法に縛られてはいるが、政府の手を離れ自由に売買される、政府米以外の米であり、食管会計の負担が軽減される。

もう1つの米過剰対策は生産調整（減反）であり、昭和44年1月に1万haの稲作転換対策（パイロット事業）が発表され、同時に同年2月に新規開田の抑制、同年11月には全国干拓地17か所の開田打ち切り抑制の措置が講じられた。本格的な米の生産調整は昭和45年から始まり、同年4月に米生産調整対策（減反面積約23万6000ha）が発表され、翌46年3月には稲作対策（昭和50年まで）実施要綱が公表された。そして平成18年現在も米の生産調整は続けられている。

わが国における高度経済成長後期もまた食糧と石油の2大資源を輸入に依存し、輸出向け重化学工業偏重の産業構造のもとで加速的に展開したものである。その経済発展を支えた農産物の輸入は、昭和35年に決定された貿易・為替自由化計画大綱に基づく農産物自由化計画によって着実に進行し、第1次自由化期の同38年には、大豆、粗糖、バナナ、飼料用グリーンソルガムなど、日本農業のあり方に決定的な影響をもった重要作目が自由化され、その自由化率（農産物総輸入額に対する自由化品目の輸入額割合）は同49年に95%となり、同34年の43%を飛躍的に超えている。

上記した重化学工業の急速な発展と農産物輸入の急増は農家の労働力の農外流出と兼業化を加速し、一方、製造業部門における賃金水準は上昇し、対する農業所得は米過剰下の米価抑制と生産調整により低迷を続け、農・工間所得格差は一段と拡大した。しかし、農家所得と勤労者世帯所得はほぼ均衡し、農業縮小化による農家危機は回避されているものの農業基本法が掲げる自立経営農家の育成は容易ではない。

第1次農産物自由化の最後の年、昭和39年から同41年にかけて、わが国の財界団体は相次いで農業近代化ビジョンを提示したのである。それらは経済同友会『農業近代化への提言』（昭和39年）、同『明日の日本農業への展望』（昭和41年）、日本経済調査協議会（経済同友会と経団連）『国際的視点からみた農業問題－わが国農業の未来像－』（昭和40年）、電力中央研究所産業計画会議『15年後の日本の農業』（昭和41年）である。

以上のビジョンはいずれも15年後の昭和55年頃を想定したものであり、それらビジョンのキャッチフレーズは、自由経済主義的視野から食糧自給論の批判、農業部門における国際分業による利益の確保、農産物価格の国際的割高の是正、食糧の需給バランスに軸足を置いた価格政策、農地流動化の促進と農地転用規制の緩和、農業の資本家的企業経営



の確立、国際的競争力の強化、そして極めつけは社会政策的農政から飛躍して、経済ベースに乗る国際的農業への脱皮であった。

こうした財界の日本農業近代化ビジョンの提言に呼応するかのようになり、首相の諮問機関である農政審議会は、昭和44年9月に「最近における農業の動向にかんがみ農政推進上留意すべき基本事項について」答申した。これに基づいて昭和45年2月、閣議で総合農政の推進が了承された。

総合農政とは、固有の農政分野にとどまらず、広く他の分野の政策とも関連させて農政を展開し、一方、農政分野では生産から加工・流通、個別経営から集団・地域組織、農家の生産から生活にまたがった諸施策を総合的に展開し、農業基本法農政の理念をあらためて追求しようとするものであった。そして総合農政の基本的な方向として、農産物貿易の自由化推進（貿易政策との調和）、米の生産調整（稲作偏重から総合的作目への展開）、農業構造の改革（自立経営育成から地域における中核的担い手育成への転換）、農村における生産基盤と生活基盤の総合的整備による新しい農村社会の建設の推進を挙げている。

総合農政のもとで、兼業農家を含む集落を基礎とする集団的生産組織および生産から加工・流通までを含む広域営農集団組織の強化、農事組合法人や農業生産法人の育成等の事業に着手し、昭和45年5月に農業協同組合法を改正して経営受託制度を創設し、同時に農地流動化による経営規模拡大の促進を図るため、借地否定主義から賃貸借容認主義への転換を図るため農地法が改正され、さらに、離農による経営模拡大を図る目的で農業者年金制度が創設された。そして昭和46年6月には離農促進と農村での就業機会増大のため農村地域工業導入促進法が施行されている。

昭和30年代半ば以降本格化した高度経済成長は、農業就業人口の流出をもたらしたが、それが農家戸数の減少、専業農家の規模拡大に結びつかなかったばかりか、むしろ、大勢として兼業農家の激増と農家経済の農外収入への依存度を大きくした。さらに、農村における混住化あるいは過疎の進行に伴う集落機能の低下といった農村活力や伝統文化の喪失、都市化や工業化の進展に伴う都市的土地需要の増大に伴う地価の高騰は農地の商品化を誘発し、農業経営規模拡大への障害となり、家畜糞尿の大量廃棄や農薬と化学肥料の多用などによる地下水と食料の汚染、そして農村景観の破壊等を引き起こす元凶となった。

以上のような農村と農業を取り巻く環境のもとでは、農業だけの政策では農村地域住民全体を対象として捉えることはできなくなり、農村を客体とした生産・生活・文化における総合的政策「総合農政」の展開が求められることになったのである。それはまさに高度経済成長後期、そしてその後における農政の方向であり、基本法農政の綻びの補修とも言える。

#### 第4項 経済低成長と農業の縮小化

経済・農政改革の潮流の第4期は、昭和46年8月、ニクソン米国大統領が国際収支の悪化によるドル防衛のため、ドルと金の一時的交換停止などを内容とする新政策（いわゆるニクソン・ショック）を発表し、それに起因する為替変動相場制と円高への移行から、同60年9月のプラザ合意に基づくドル安・円高化への政策的介入までの期間である。

上記したニクソン・ショックと昭和47年の異常気象による世界的穀物危機、さらに同48年秋のオイル・ショックを契機として、わが国経済における高度成長の破綻をはじめ世界は同時不況過程に突入し、世界的に高度経済成長の時代は終焉を告げ、低成長の時代を迎えることになった。

しかしわが国経済は、引き続き輸出大国の道を歩みつづけ、同49～57年の世界的不況期にも平均4%（欧米先進国の平均は2%）の成長を保持し、不況からはやく脱出したのである。それは「減量経営」と呼ばれる企業スリム化と重厚長大型の産業構造からマイクロ・エレクトロニクス（ME）革命を媒体とした軽薄短小型の産業構造への転換と赤字公債の発行によるものであった。

経済の高度成長により食生活の充実は目覚ましく、そのため農産物や加工品の需要は増え続け、一方、貿易自由化による農産物の輸入も漸増したが、需要の拡大によって需給関係は均衡していた。しかし、昭和50年代に入ると農産物生産量は増加し、反面、需給の



拡大は鈍化し、農産物需給の均衡関係は崩れ、価格は低迷するようになった。

一方、高度経済成長のつけとして国家財政は肥大化し、その後の低成長による税収入の減少等から、国家財政は危機にみまわれ、そのため農林水産予算は縮小化への道を進むこととなり、同時に従来の政府による支持価格や所得補償といった価格政策偏重の農政は、構造政策重視の農政への転換を迫られることとなった。

以上のような農政情勢を受けて、昭和55年10月、農政審議会は「80年代の農政の基本方向―健康的で豊かな食生活の保障と生産性の高い農業の実現をめざして―」と題する答申を提出した。

同答申が掲げる農政の基本方向は、食料の安全保障、需要の動向に応じた農業生産の再編成、生産性の向上、農村整備の推進、食料産業の食料供給体制の整備の5本柱からなり、この中で生産性の高い農業の実現のための施策として、①技術、経営能力に優れた中核農家の育成・確保、②農地の流動化と有効利用の促進、③高能率な生産組織の育成、④地域農業の組織化、⑤農場的に整備する視点に立った農業生産基盤整備の推進、⑥農業技術の開発、⑦技術の普及活動の刷新・強化、⑧情報ネットワーク・システムの形成の8項目を挙げ、それぞれの施策の展開方向を明示している。さらに土地利用を中心とする地域農業全体の生産性向上を実現するためには、作物の選択、作付けの団地化、地力の維持、農地の権利関係や利用関係の調整、農地の貸借・売買や農作業受委託の斡旋、農作業や農業機械・施設の利用の効率化、副産物その他地域資源の活用、環境美化、地域特産物の加工、補助事業や融資事業導入等々、農用地の有効利用等に関する合意と集団的な利用調整が自主的かつ有機的に行われる仕組みが必要であるとしている。

その仕組みとは、集落等を基礎として中核農家や兼業農家を含めた「地域農業集団」であり、それは農政用語として上記の答申に初めて登場した言葉である。地域農業集団を地域農業の中で育成・定着させながら、同集団の機能の活性化を図り、地域農業の向上発展を図ることは経済低成長期における農政の重要課題であるとしている。

昭和50年7月に改正農業振興地域整備法に基づき、農用地利用増進事業が創設され、同55年5月には農用地利用増進法が制定された。同法は農地法による耕作者の権利保護の体系を前提に、農用地の農業上の利用の増進を図り、農地の流動化を進める目的で制定されたもので、従来の農用地利用増進事業のほかに、賃貸借を中心とする農地利用権を、経営規模を拡大して生産性の向上を意図している農業経営に集積させるための利用権設定促進事業及び農作業受委託促進事業が加わり、これらの事業は後述の平成5年6月制定「農業経営基盤強化促進法」のもとで継承されている。

もう1つの農政課題は以前からの米の生産過剰対策である。昭和51～52年の水田総合利用対策に続き、水田利用再編対策（昭和53～61年）、水田農業確立対策（昭和62～平成4年）、水田営農活性化対策（平成5～7年）、新生産調整対策（平成8～9年）、緊急生産調整対策（平成10～11年）、水田農業経営確立対策（平成12～15年）、水田農業構造改革対策（平成16～18年）と名称を変えながら続いている。以上のように、米の過剰対策は昭和40年代後半の緊急避難的な休耕対応から本格的な転作対応に変わり、その転作定着には地域ぐるみの対応が求められ、転作のため土地利用調整の主体として地域農業集団の活動が期待され、各地で地域ぐるみの集団転作の取り組みがみられる。

## 第5項 国際協調型経済と新基本法農政の展開

### 1 関税貿易一般協定と国際化農政

経済・農政改革の潮流の第5期は、昭和61年9月、GATT（関税貿易一般協定）・UR（ウルグアイ・ラウンド）多国間貿易交渉開始以降現在に至る期間である。

昭和50年代前半、米国は「強い米国」追求の一環として推進したドル高政策が、経済力に比べて異常なドル高となり、自国の輸出不振と輸入増大による貿易赤字の累積を招き、同年代後半に純債務国に転落し、事実上基軸通貨ドルの暴落が懸念されるに至った。そのため昭和60年9月、米国、日本など主要5か国の蔵相、中央銀行総裁等がドル高是正のため政策協調することで合意した、いわゆるプラザ合意により貿易黒字の日本は超円高化に追い込まれることになった。

折から「戦後政治の総決算」を標榜していた中曽根康弘首相は、私的諮問機関「国際協調のための経済構造調整委員会」に、日本経済の構造改革について検討させた。その検討結果は昭和61年4月に報告され、同委員会長の名を取って「前川レポート」と呼ばれている。

同レポートは、わが国の大幅な貿易黒字による経常収支均衡を日本及び世界にとっての危機的状況として捉え、その縮小を「中期的な国民的政策目標」に据え、日本の「輸出志向型経済構造」を「国際協調型経済」へ変革することが急務であると明記している。

一方、農業政策については「国際化時代にふさわしい農業政策の推進」を掲げ、その具体的内容は、構造政策の徹底、担い手への政策集中、価格政策への市場メカニズムの一層の導入、基幹的な農作物を除いて、内外価格差の著しい品目（農産加工品を含む）については着実に輸入の拡大を図り、内外価格差の縮小と農業の合理化・効率化に努めるべきこと等である。

昭和61年6月には、臨時行政改革推進会議が「今後における行財政改革の基本方向」について答申した。その中で農政については、農業保護のための国民負担・財政負担の縮減を図ること、内外価格差を縮小し、産業として自立し得る農業を確立すること、構造政策を農政の中核に据え、中核農家の規模拡大を図ること、食管制度については全量管理方式を見直し、市場メカニズムを導入し、自主流通米のシェアを高めること、生産者米価は生産抑制的に決定し、担い手農家のシェアの拡大に資するように設定すること、政府米のコスト逆ざやを縮小すること、転作奨励金依存から脱却すること、価格支持政策も国際価格、需給事情等を考慮し、助成水準を見直すこと、さらには新規農業基盤整備事業を抑制し、補助から融資へ転換し、農業助成を整理・統合すること等を明記している。

以上の行革答申は食管制度の改革と米価問題に重点を置き、前述の前川レポートは国際化の視点に立って価格支持偏重型農政から市場メカニズムを生かした農業構造改革型農政への転換を迫ったのが特色であるとさしている。

上記した前川レポート及び行革答申に基づき、昭和61年11月、農政審議会は「21世紀に向けての農政の基本方向」について答申した。

同答申の内容は、①需要の動向に即した生産性の高い農業構造の確立、②産業として自立しうる農業の確立、③農産物の内外価格差の縮小、④食料供給力の確保、⑤輸入制限品目について農産物市場アクセス（参入）の一層の改善、⑥食品産業の体質と経営基盤の強化、⑦農村社会の建設と地域経済への寄与、⑧農村社会の高齢化への対応等であり、全体的には「国際協調型経済に対応する国際化農政」の宣言と考えられる。

一方、国際協調政策に目を向けると、昭和61年7月、米国は農産物残存輸入制限12品目（牛乳・肉類・野菜等の加工品や雑豆など）をガット違反と提訴し、同63年2月には10品目について違反の裁定が下され、わが国政府は同年8月、上記農産物12品目の自由化を閣議決定している。

昭和63年8月、上記農産物12品目の自由化を閣議で正式に決定した。これらの品目に関連する国内農産物は、無糖練乳、プロセスチーズ、その他乳製品、コンビーフ類、牛肉缶詰、小豆、ソラマメ、エンドウ、インゲン、ラッカセイ、リンゴ、ブドウ、モモ、パイナップル、トマト、ジャガイモ、サツマイモであり、国内農業への打撃は極大であった。

昭和61年9月から123か国・地域による第8回GATT・UR多角的貿易交渉が開始され、平成7年4月に農業交渉は妥結し、農産物の関税の削減と国内支持（農業補助金等）及び輸出補助金の削減についての合意がなされた。

以上のUR合意を受け入れたわが国政府は、平成6年10月にUR農業合意関連対策大綱を発表し、同6年以降、国際化に対応したわが国農業の体質強化と農村の活性化を図ることを目的として、緊急対策が必要な地域に対しUR対策予算を措置し、農業農村基盤整備事業の加速的な推進を図ってきた。

平成7年1月にはUR合意のもとで世界貿易機関（WTO）が発足し、その一部として農業協定が成立し、同協定第20条により、平成12年以降、農業交渉はGATT・URに先行して開始されることになり、各国の国内農業政策もWTOルールによる規律のもとに置かれるようになった。

ちなみに上記したGATT・UR交渉において国境の壁を低くするための措置が講じられてきた背景は、昭和50年代末から世界経済も日本経済も一口で言えば多国籍企業が支配する経済段階に入り、多国籍企業が国境を越え、世界規模で利益を追求し、営業の自由を追求するため規制緩和を必要としたからである。

一方、国内では平成6年8月、URの合意を受ける形で、農業審議会は「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」について答申し、その中で食糧管理法と農業基本法の見直しの必要を提言した。同答申のもとでわが国の農政の仕組み全体がWTO対応型、市場原理主義的に再編されることになった。

上記の答申に基づき食糧の国家管理を行ってきた食糧管理法は廃止されることになり、平成6年12月、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（新食糧法）が制定され、従来の食管制度の根幹をなしていた二重米価制と米の流通ルートの特定に関する歴史の幕は閉じられた。まさに新食糧法の制定は、UR交渉における「国内支持と国境措置に関する合意」に基づく米管理の規制緩和と米価支持からの撤退にほかならない。

農林水産省は平成9年11月に「新たな米政策大綱」を策定し、過剰米在庫を解消するため過去最大の97万3000haの減反を実施し、同時に所得政策として自主流通米の価格下落を補填するために生産者にも抛出を求める「稲作経営安定対策」を策定した。そして平成10年12月に米の関税化を正式に決定し、同11年には米の関税化・輸入自由化が決定された。

農政におけるもう一つの規制緩和は、従来の農地法による土地利用規制の緩和であり、それは農地の権利（所有権と賃貸権）取得規制と農地転用規制の緩和である。

農地の権利取得規制については、昭和27年制定の農地法では農地の権利取得は「自ら耕作する者」に限定され、同37年の農地法改正を通じて農業生産法人に拡大された。そして平成7～9年に経団連等から、農業生産法人の要件を緩和し、株式会社も構成員になれること、株式会社そのものを農業生産法人の一形態に加え、農地の取得ができること等の要望が出され、同10年12月に決定された「農政改革大綱」において、農業生産法人の事業要件、構成員要件等を見直すとともに、株式会社形態の導入については、地域に根ざした農業者の共同体である農業生産法人の一形態として株式会社に限り認める方向が打ち出された。

一方、農地転用規制の緩和について平成8年に地方分権推進委員会から要求された、現行の2ha以上転用の大臣許可制を2～4haまでの転用許可の権限を道府県知事に委譲する件は認められ、また、農業振興整備法に基づいて転用できない農用地区域指定の権限も地方に委ねられ、両面から農地転用規制の緩和は進んでいる。

農地の農外利用地への転用や耕作放棄等により、適切な土地利用計画の策定を通じた優良農地の確保の観点から、「農業振興地域の整備に関する法律」（平成11年7月制定）は、平成11年7月に一部改正され、その中で農業振興地域整備計画については都道府県との協議のもとに市町村が定めることとされ、土地利用計画に関する地方分権の方向が具体化された。

## 2 新基本法農政の誕生

昭和36年に農業基本法が制定されて30年目、平成3年5月、農水省は「新しい食料・農業・農村対策検討本部」を省内に設置し、一方、有識者による「新しい食料・農業・農村政策に関する懇談会」における議論を踏まえながら検討し、取りまとめた「新しい食料・農業・農村政策の方向」（以下、新政策）は同4年6月に公表された。

新政策は、極度の時間的制約のもとで策定せざるを得ない事情から、農業基本法で定められた農政審議会の議を経る手続を省略したまま策定されている。その背景は昭和61年に開始されたGATT・URの最終合意文書案が平成3年末に公表され、URは最終段階に入り、各国は農業改革に踏み出し、日本もまた米の自由化を必至とみて、UR対策の樹立を迫っていたのである。一方、国内的背景として、1990年（平成2年）農業センサスが公表され、農業就業人口の高齢化、後継者不足、耕作放棄地の増加などにより、日本農業の内部崩壊を招きかねない状況が一層顕在化していることがあげられる。以上のような内外の緊迫した状況を踏まえて、急きょ中長期的展望に立って策定されたのが新政策

であり、その新政策の内容は、「新政策の理念と基本的視点」、「政策展開の方向」、「展望」からなり、そのうちの大黒柱は「政策展開の方向」であり、それは食料政策、農業政策、農村地域政策の3本柱から構成され、農業だけでなく食料と農村が加わっている点は農業基本法との大きな違いである。

上記した3本柱は政策展開の基本的方向を以下のように示している。

①食料政策は、食料自給率の低下傾向の歯止め、内外価格差の縮小、地域資源の有効的活用による食料生産の維持・増大、安全な食料の安定的供給を基本とする。②農業政策は、望ましい経営体像を実現し、農業者の主体的判断による米の生産調整と市場原理・競争条件の一層の導入を図り、需要事情を反映した価格水準の設定を基本とする。③農村地域政策は、生活環境（下水道、道路、福祉・医療、教育・文化施設等）を整備し、地域における多様な就業機会を確保し、地域全体の所得の維持・確保を図り、とくに中山間地域においては雇用と所得を維持・確保し、地域社会の活性化を進める。

以上の政策の他に、環境保全に関する農業政策として、環境保全型農業の確立を全国規模で進め、農業・農村が有する国土・環境保全機能に関する国民的合意に努めることを基本とする。また、食品産業・消費者政策は、食品産業を育成し、安全性の確保と表示に適正化を図ることを基本とするとしている。

なお、新政策では、これまでの「家」を単位に考える「農家」ではなく、個人を単位として個人の集合体として考える「農業経営体」という概念を打ち出している。農業基本法が目標とした農業経営を「自立経営農家」という言葉で表現した点とは大きな質的变化である。この農業経営体の目標は、主たる従事者1人当たりの年間労働時間、生涯所得を他産業並みの水準とし、具体的には経営体の労働時間は2000時間程度、主たる従事者の年間農業所得は概ね700万円、補助的従事者を含めて年間所得は概ね800万円と試算している。

農業経営体は、個人または1世帯によって営まれる個別経営体と複数の個人または世帯による組織経営体にわかれ、稲作を中心とする土地利用型農業の場合、平成12年展望として稲単一経営では10～20ha程度の大型規模経営体5万、稲作複合経営の場合は5～10ha程度の経営体10万、他に組織経営体2万とし、両経営体で稲作シェアの80%程度を占めると試算している。

新政策は、大規模経営体による効率的経営の実現を目指す一方で、効率の悪い中山間地域を支援する対策の重要性を指摘し、大規模化のためには「農業経営基盤強化促進法」、中山間地域対策としては特定農山村地域における「農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」（特定農山村法と略称）がともに平成5年6月に制定されている。

「農業経営基盤強化法」は、効率的かつ安定的な経営体を育成するために農業経営基盤（土地、人、機械などの資本整備、それらを有機的に結びつける技術）の強化を図る必要から、主として農地の流動化を促進する目的で昭和55年に制定された「農用地利用増進法」を改正し、一口で言えば従来の土地だけでなく人材養成のための措置も盛り込んだものである。

上記の基盤強化法では、県や市町村が地域の実情に応じて、目標とすべき農業経営基盤強化促進のための基本方針や基本構想を策定し、担い手農家が作成した農業経営改善計画を行政が認定し、その計画の認定をうけた農家は「認定農業者」と呼ばれる。認定農業者は、農業生産法人投資育成事業の対象者となることに加え、農用地の利用集積の優先的斡旋、課税の特例、スーパーL資金（農業経営基盤強化資金）等低利資金借入れの優遇などの特典を与えられている。

一方、中山間地域では就業機会が少なく、過疎化、高齢化が進行する中で、農業だけでなく地域社会そのものが崩壊する危機にさらされている事例が極めて多い。そのため農林業以外に有力な収入源のない地域からは、欧州連合諸国の共通農業政策の一つとして実施されているように、特別の所得補償政策（デカップリング政策）の導入を求める意見が出されたが、この時点ではさらに研究することで見送りとなっている。

「特定農山村法」は、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で、かつ、農林業が重要な事業である特定地域に適用される。該当地域の市町村は、地域の特性

を生かして、農林業等活性化基盤整備計画を作成することとし、その計画における事業メニューは、農林業等活性化基盤整備促進事業、同事業実施に必要な農林業等活性化基盤施設整備事業、そして上記2事業遂行に関連した農林所有地移転等促進事業からなっている。

上記の農林業等活性化基盤整備促進事業とは、市町村が実施する①新規作物の導入等による農業経営の改善・安定、②農用地及び森林の保全と農林業上の最適土地利用、③地域特産物の需要開拓、新商品の開発、その他地域生産物の生産及び販売、④都市住民の農林業体験及び都市との地域間交流、⑤その他地域における就業機会の増大に寄与す等の諸事業である。

以上の諸事業は特定農山村地域活性化のためのソフト面の基盤整備であり、基盤整備のうち道路、港湾、工業用水等のインフラ整備、そして生活環境（生活道、下水道、農業集落排水施設、住宅、医療・福祉等）の整備は、「山村振興法」（昭和40年5月）、「過疎地域活性化特別措置法」（平成2年4月）、「過疎地域自立促進特別措置法」（平成12年3月）により対応している。

既述したように平成6年8月、農政審議会は「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」について答申し、「今後の農政の展開方向」の中で「新しい時代に即した国民的コンセンサスを明確にする意味でも農業基本法を見直すべきとの意見が大勢であった」と記している。さらに平成6年10月、政府の「UR農業合意関連対策大綱」は、「農業基本法に代わる新たな基本法の制定に向けて検討に着手する」と明記している。農業基本法の見直しにあたり、農林水産省は「農業基本法に関する研究会」を立ち上げ、平成8年10月に「農業基本法に関する研究会報告」を公表し、その中で新基本法の制定に向けて考慮すべき視点として、①食料の安定供給の確保、②食品産業の活性化、③消費者視点の重視、④新しい農業構造の実現、⑤自由な経営展開の推進、⑥農業経営の安定の確保、⑦農業の多面的機能の位置付け、⑧農村地域の維持発展を挙げている。

政府は平成9年春、総理府に「食料・農業・農村基本問題調査会」を設置し、食料部会、農業部会、農村部会を設け、部会ごとあるいは合同で、次の5項目について検討を重ねている。

#### （1）検討の視点

①文明、経済社会からの視点、②国民・消費者の視点、③食料の安定供給の視点、④経済合理性・効率性の視点、⑤地域社会、国土・環境保全、景観・文化・教育の視点、⑥国際的な視点、⑦財政、国・地方関係の視点。

#### （2）食料政策

①世界の食料需給の中長期見通し、②日本の食料需給の中長期見通し、③食料安全保障のあり方。

#### （3）農業政策

①農地、担い手など基礎的条件の確保、②農業経営の安定、③国内農業の生産性向上、④環境と農業生産の関連、⑤農業団体のあり方。

#### （4）農村政策

①農村地域の位置付け、②農村地域の振興・活性化、③中山間地域の位置付け。

上記の「食料・農業・農村基本問題調査会」における審議内容は、昭和61年の農業基本法制定の際の「農林漁業基本問題調査会」における審議と比較して大きく異なっている。

すなわち前回の審議は、農林漁業という生産サイドからのアプローチであり、今回は食料・農業・農村という多面的アプローチに拡大され、しかも、審議の透明性確保の名目で議事録を公開し、国民的な検討・合意を要することとしている。

また、農業・農村の多面的機能に着目し、経済合理性・効率性が強調され、さらに食料部会では21世紀は食料不足の世紀か否か、食料自給率向上の政策目標としての是非、農業部会では株式会社の農地取得の是非、農村部会では中山間地域における直接所得補償のあり方等について激論が交わされた。

以上の経過を踏まえ、農業基本法に基づく農政を国民全体の視点から見直し、国民の理解と支持のもと、農業基本法の理念を超えた新たな政策体系を再構築することとし、平成11年7月に「食料・農業・農村基本法」（以下、新基本法）は制定され、昭和36年に

制定の農業基本法は廃止された。

新基本法の基本的理念は、食料安全保障と農業の多面的機能の発揮であり、それは農業の持続的な発展と農村の振興によって支えられ、そして両機能の享受者は消費者国民である、と強調している。なによりも国民のために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を至上命題としており、この点は、旧農業基本法の立法の目的が農業の発展と農業従事者の地位向上に留まっているのと大きく相違している。

上記の理念の具体化のための政策として、①食料の安定供給の確保（食料安全保障）には、良質な食料の合理的な価格での安定供給、国内農業生産の増産を基本として輸入と備蓄の適切な組合せ、不測時の食料安全保障等に対応し、②多面的機能の十分な発揮には、国土保全、水源かん養、自然環境保全、良好な景観形成、文化の伝承等に対応し、③農業の持続的な発展には、農地、水、担い手等生産要素の確立と望ましい農業構造の確立、自然環境機能の維持増進に対応し、④農村の振興には、農業の発展の基盤として、農業生産条件の整備、生活環境の整備等福祉の向上に対応することとしている。そのほか、農業法人、消費者重視の食料政策、自然循環機能の維持増進等への新たな対応が示されている。

以上の基本理念や基本的政策の具体化を図るため、次のような5項目にわたる政策課題を設定し、その具体的施策の細目が示されている。

#### （1）消費者重視の食料政策の展開

①食料の安全性の確保・品質改善、食品表示の適正化、②健全な食生活に関する指針の策定、食料消費に関する知識の普及・情報提供、③食品産業の健全な発展。

#### （2）望ましい農業構造の確立と経営施策の展開

①効率的・安定的な農業生産の相当部分を担う農業構造の確立、②専門的農業者等の創意工夫を生かした経営発展のための条件整備、家族農業経営の活性化、農業経営法人化の推進。

#### （3）市場評価を適切に反映した価格形成と経営

#### （4）自然循環機能の維持増進

①農薬・肥料の適正使用、地力の増進等により環境と調和した農業生産の展開。

#### （5）中山間地域等の生産条件の不利補正

①適切な農業生産活動が維持されるための支援（直接支払い）。

以上で記述した新基本法の理念と基本的政策に基づき、食料、農業及び農村に関して講ずべき具体的施策等を示した「食料、農業、農村基本計画」（以下、基本計画）が平成12年3月に閣議決定された。この基本計画に基づき、食料自給率の目標の達成に向けた消費及び生産に関する施策を展開するとともに、食料の安定供給の確保、農業の持続的な発展及び農村の振興に関する施策を総合的に展開し、食料、農業、農村を取り巻く社会経済環境の変化に対応し、概ね5年ごとに検証し、見直すこととしている。

### 3 新基本法農政の展開

新基本法制定以降において実施された主要事業とその背景について、概ね食料、農業、農村分野の順に記述する。

#### 3-1 食の安全と食育

##### 3-1-1 食の安全確保

新基本法制定の直後、平成12年に口蹄疫、雪印乳業・低脂肪中毒事件、同13年には人畜共通感染症である牛海綿状脳症（BSE）の発生、同14年の輸入野菜の残留農薬問題や国内における無登録農薬の使用、あるいは食品及び輸入飼料への遺伝子組替え作物（玉蜀黍、大豆等）の混入、食品の不正表示等を契機として、「食の安全性」に対する不安が急速に強まり、広がることとなった。

一方、国際的には1990年代になると、コーデックス（CODEX）委員会（国際食糧農業機関（FAO））と世界保健機関（WHO）の合同食品規格委員会を中心に食品にはリスクが存在するものであるとの前提のもとで、これを科学的に評価し、管理すべきであるとするリスク分析の考え方が広く受け入れられるようになった。

以上のような国内外における状況のもとで、「BSE問題に関する調査検討委員会」（厚生労働省と農林水産省の諮問機関）は平成14年4月の報告書の中で、消費者の健康保護

を最優先するという基本原則の確立、リスク分析手法の導入、リスク評価を中心とした「新しい行政組織」の構築などを提言した。これを受けて「食品安全行政に関する関係閣僚会議」が設置され、平成14年6月に、食品安全委員会（仮称）の設置と食品安全基本法（仮称）の制定等の取り決めがなされた。一方、農林水産省は平成14年4月に「食と農の再生プラン」を発表し、消費者を重視した農林水産行政の大胆な見直し策を提示し、「食の安全と安心の確保」を宣言している。

以上のような「食の安全」確保に向けた動きを踏まえて検討が進められ、国民の健康保護を最優先とする基本理念、国と地方公共団体及び食品関連企業の責務、消費者の役割、リスク分析手法の導入、そして食品安全委員会の設置等を内容とした「食品安全基本法」は平成15年5月に成立・公布され、同年7月施行の運びとなった。

同法の施行とともに、内閣府に「食品安全委員会」が設置され、その役割は、リスク管理を担当する行政機関（厚労省と農水省）から独立して、科学的知見に基づき客観的かつ中立公正な食品健康影響評価（リスク評価）の実施、さらにリスク評価の内容などについて関係行政機関、消費者、食品関連事業者等との相互間における意見や情報の交換（リスクコミュニケーション）等となっている。

一方、先に記述した輸入食品の残留農薬、無登録農薬の製造・使用、食品の不正表示、良質の食品や家畜飼料の確保等に関わる一連の法律の改正が平成14～15年の間に次のように実施されている。

①農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS法）（平成14年6月）、②食品衛生法（平成14年8月）、③農薬取締法（平成14年12月）、④食品衛生法（平成15年5月）、⑤肥料取締法（平成15年6月）、⑥農薬取締法（平成15年6月）、⑦薬事法（平成15年6月）、⑧家畜伝染病予防法（平成15年6月）、⑨飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律（平成15年6月）。

以上の法改正の主な原因を上記の順に記すと、①は食肉の原産地偽装等食品の不正表示、②は危害を及ぼす食品の輸入、③は無登録農薬の流通、④は食品の安全確保、⑤は安全性に問題のある肥料の流通、⑥は安全性に問題のある農薬の流通、⑦は未承認の動物用医薬品の流通、⑧は飼養衛生管理基準等の策定、⑨は特定飼料製造業者に対する登録制度の導入、有害飼料の流通となっている。上記した法改正のうち、とくにJAS法の改正について経緯を溯って付言すると以下のとおりである。

平成11年7月に一般消費者向けのすべての飲食料品を品質表示基準の対象（改正前は64品目）とするとともに、すべての生鮮食品について原産地を表示（改正前は青果物9品目）し、また、有機食品については有機JAS規格に適合する方法で生産または製造され、検査認証を受けたもののみが「有機」の表示を付して流通できる仕組みを整備する目的で改正された。ちなみに有機農産物とは、化学的に合成された肥料及び農薬の使用を避けることを基本として、播種または植付け前2年以上（多年生作物では最初の収穫前3年以上）の間に、堆肥等による土づくりを行ったほ場において生産された農産物とされている。一方、国際的にはコーデックス委員会において包装食品表示一般規則が定められ、また、「有機的に生産される食品の生産、加工、表示及び販売に係るガイドライン」が策定され、有機農産物等の生産基準、第三者機関による検査承認の仕組みや表示についての指針が示されている。

その後、平成14年1月以降、食肉の原産地偽装等食品の不正表示事件が全国各地で多数報告され、国民の食品表示に対する信頼度の低下等を踏まえ、消費者への情報提供及び法律の実効性確保の観点から、同14年6月にJAS法改正が行われ、その主たる内容は違反業者名等の公表の迅速化及び罰則強化となっている。

平成15年12月には新法「牛の個体識別のための情報及び伝達に関する特別措置法」（牛肉トレーサビリティ法と略称）が施行された。わが国の食料供給は、原材料の海外依存が強まるとともに、加工・流通システムにおいて高度化の進展がみられ、多様かつ複雑化している。そのため、安全で安心な食品を供給するには、生産から消費に至る各段階での連携・協力と一貫した安全性の確保が必要である。

こうした中で食品事故発生時における原因究明や対象食品の回収を容易にし、あるいは



食品の生産・流通等の履歴を明らかにし、消費者の安心を確保するという観点から、IT技術の活用による食品の履歴情報を溯って確認することができるトレーサビリティ・システムの導入が検討課題として浮上し、また、既述したように平成14年以降、大手食品会社等による牛肉の原産地偽装表示等が相次いで発覚し、これを踏まえ、農林水産省等において食品の表示制度の見直しを図るため「食品表示制度対策本部」を立ち上げ、「牛肉トレーサビリティ法」の制定となったのである。ちなみにトレーサビリティ・システムは欧州では牛及び牛肉を中心に取り組み、わが国では一部民間企業等において独自に実施されていた。

### 3-1-2 食育の推進

平成17年7月に、国民運動として食育を推進することを謳った「食育基本法」が施行された。

近年、国民のライフスタイルや価値観・ニーズの高度化・多様化に伴い、ファーストフード、レトルト、多様な外食産業の進出、そして食に対する意識や食への感謝の念の喪失等を含めて食生活を取り巻く環境は大きく変化し、さらに孤食や欠食の増加、極度の瘦身願望、栄養の偏り、肥満や生活習慣病発症の低年齢化等、健康をめぐるさまざまな問題が噴出し、食の「乱れ」は社会問題として取りざたされ、その解決策の核として「食育」がクローズアップされてきた。

食育という言葉は、政府レベルでは平成14年4月に公表された「BSE問題に関する調査検討委員会」報告書に見られ、その報告書は「食に関する教育いわゆる『食育』の必要性」を指摘している。その後、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年）の中で、「人間力を養う柱となるとともに、食の安全・安心確保の基礎となる「食育」を関係行政機関等の連携下、全国的に展開する」と謳い、食育の推進に向けた国民運動の展開を提起している。また、平成15年9月に施行された「少子化対策基本法」は、21世紀におけるわが国の発展のためには、子ども達が豊かな人間性を育み、生きる力を身につけていくために、何よりも食が重要であるとし、同基本法に子どもの健康支援策として食育を盛り込んでいる。

食生活情報サービスセンターが作った『食育マニュアルー食と農への理解を深めるためにー』（2005年3月）は、食育とは何かという問いに答えて、「食育とは、国民一人一人が、生涯を通じて健全な食生活の実現、食文化の継承、健康の確保等が図れるよう、みずからの食について考える習慣や食に関する様々な知識と食を選択する判断力を身に付けるための学習等の取組みを指す」としている。

上記した食育基本法は、前文の中で「食育を、生きる上での基礎であって、知育、徳育及び体育の基礎となるべきものと位置づけるとともに、さまざまな経験を通じて『食』に関する知識と『食』を選択する力を習得し、健全な食生活を実践することができる人間を育てる食育を推進する」と立法の理由を掲げている。

食育基本法では、食育を国民運動として推進するため、国、地方公共団体、教育関係者、農林漁業関係者、食品関連事業者、国民等の責務を定めるとともに政府は食育推進基本計画を策定することとしている。

その推進事業の基本的な施策として、①家庭における食育の推進、②学校、保育所等における食育の推進、③地域における食生活の改善のための取り組みの推進、④食育推進運動の展開、⑤生産者と消費者との交流の促進、環境との調和のとれた農林漁業の活性化等、⑥食文化の継承のための活動への支援等、⑦食品の安全性、栄養その他の食生活に関する調査、研究、情報の提供及び国際交流の促進を挙げている。

上記した食育基本法が制定される以前、平成12年3月に初めて「食生活指針」が策定された。その背景として、わが国の食料消費・食生活は、脂質の摂取過多等栄養バランスの崩れ、生活習慣病の増加、食料ロスの増加等による資源の浪費、欠食や孤食、個食といった食習慣の乱れ等の問題をかかえており、さらに食料自給率の低下等の問題にもつながっている点等が挙げられている。

以上のような問題を踏まえ、農林水産省は「食生活指針検討委員会」を開催し、文部省や厚生労働省と連携し、検討し、平成12年3月に、栄養バランスの改善や食生活でのむ

だ・廃棄の減少等を含めた10項目からなる「食生活指針」が策定され、その普及・定着を図るため「食生活指針の推進について」が閣議で決定された。なお、同時に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」の中で、食生活の見直し等に積極的に取り組んだ場合の平成22年度における望ましい食料消費の姿が示されている。

### 3-2 農業の持続的生産

#### 3-2-1 持続的農業生産方式の推進

新基本法に基づき平成11年10月に、環境と調和のとれた持続可能な農法を確立するための「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」（持続的農業法と略称）が施行された。

新基本法の基本理念である農業の持続的な発展を図るためには、農地、水、担い手等の生産要素の確保と望ましい農業構造の確立を図るとともに、農業の自然循環機能の維持増進を図る必要がある。そのためには環境と調和のとれた持続的な農業生産に取り組み、さらに家畜排せつ物の適切な管理・利用と有機性資源の有効利用の促進を図らねばならない。

以上の事情を踏まえ、農林水産省は平成元年5月に有機農業対策室を設置し、同4年には環境保全型農業対策室と改称し、同時に「環境保全型農業推進の基本的考え方」を公表している。その考え方の中で示された環境保全型農業とは「農業の持つ物質循環機能を生かし、生産性との調和等に留意しつつ、土づくり等を通じて化学肥料、農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した農業」であるとしている。

一方、農業生産現場では環境保全型農業に対する取り組みの広がりがみられ、その中で農業技術、経営、有機食品の検査認証等の面でさまざまな課題が浮上してきた。

以上のような事情を受けて、農林水産省は、自然条件や営農条件等地域の実態に配慮した環境保全型農業の実践を推進するため、堆肥による土づくりと化学肥料・農薬の使用の節減等を一体的に行う生産方式を導入する農業者に対し、金融・税制上の支援措置を講じるため「持続的農業法」の施行に至ったのである。一方、有機農産物の全国的な認証方式の確立のため、既述したように改正JAS法が平成11年7月に成立している。

農林水産省は平成14年に、農林水産業における環境保全重視をより鮮明に打ち出すため「農林水産環境政策の基本方針」を策定し、その中で農業者の主体的取り組みを促進するための補助事業や制度資金運用についての指針を示した。

一方、農業を取り巻く社会経済の方向は、平成12年6月制定の「循環型社会形成推進法」に基づき、大量生産・大量消費・大量廃棄型社会から天然資源の消費を抑制し、環境への負荷が極力低減される循環型社会の形成へとダイナミックに向かっている。そのような時代の趨勢のもとで、上記した農業の自然循環機能を維持増進しつつ、環境と調和のとれた持続的農業の確立は、農政が背負っている大きな緊急の役割である。その後、平成18年12月に、農業者が有機農業に容易に取り組めるように政府と自治体に支援を義務づけた「有機農業推進法」が議員立法で制定された。その背景は、近年、有機農産物への消費ニーズが高まる中で、食品市場に出回る有機農産物の大半は輸入に依存している状況である。農林水産省は上記の持続的農業法に基づき環境保全型農業政策を進めているが、その実効は改正JAS法による有機農産物の表示規制に留まっている感があり、有機農業の強力な育成策を講じる要望の声に押されたのである。

上記した持続的農業法の基本理念である農業の自然循環機能の維持増進に欠かせない家畜排せつ物の有効利用による地力の増進等を推進するため「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」（家畜排せつ物法と略称）が平成11年11月に施行された。

この立法の背景は、畜産経営の急激な規模拡大や農業者の高齢化等に伴う農作業の省力化等により、野積み・素掘りといった家畜排せつ物の不適切な管理に基づく、いわゆる畜産公害が発生していることから、家畜排せつ物の適切な管理の強化及び有機性資源（肥料）の有効利用の促進を図る必要に迫られたためである。

同法に基づき、平成16年までに家畜排せつ物の不適切な管理の解消を目指して、国レベルで「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する基本方針」と「管理基準」が策定され、各都道府県における施設整備目標に基づき、畜産農家は施設整備に取り組み、

その経費負担軽減のため、公庫融資や税制上の支援、補助金助成等が講じられている。

一方、有機性資源の循環利用を促進する上で、堆肥等の適切な利用のための肥料成分等の表示制度の整備が求められ、それは平成11年7月公布の「肥料取締法の一部を改正する法律」によって対応されている。

以上の「持続的農業法」、「家畜排せつ物法」、及び平成13年5月施行の「食品循環資源の再利用等の促進に関する法律」（食品サイクル法と略称）の整備により、耕種・畜産農家や食品産業等の取り組みと相互の連携により、地域内あるいは都市・農村間における有機性資源の循環利用により持続的な農業生産の確保が図られることになった。

### 3-2-2 米政策の転換

平成14年12月、農林水産省は同22年までに「米づくりのあるべき姿」の実現を目指した水田農業政策・米政策の大転換を内容とした「米政策改革大綱」を決定した。

その背景は、近年、米消費量の減少に拍車がかかり、米価格の低迷と相まって稲作農家の収入が減少するとともに、昭和45年以降30年余にわたる米の生産調整に対する限界感・不公平感が増大するなどによる水田農業の閉塞状況を打破し、その未来を切り拓く緊急課題が生じたためである。

そこで農林水産省は、平成14年1月に米の生産調整の今後のあり方等を検討する学識経験者、生産者団体、地方公共団体等から構成される「生産調整に関する研究会」を設置し、さらに現地検討会を開くなどして検討を重ね、同年11月に「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」を取りまとめ、公表している。その基本方向を受けて、平成22年までに「米づくりのあるべき姿」の実現を目指した水田農業・米政策の大転換を内容とする「米政策改革大綱」が策定された。

上記の米政策改革大綱は、従来の米政策・水田農業政策の問題点を踏まえ、「メッセージが明瞭でわかりやすい政策」、「効率的で無駄のない政策」、「決定と運用のすべてのプロセスについて透明性が確保された政策」を目指すことを基本理念とし、その米政策改革の基本方針を「改革目標の明確化」（対策事項は以下に記述の①②）、「当面の需給調整システムの改革（同③④）」、「消費者と生産者が身近に感じられる流通制度の構築」（同⑤⑥⑦）、「生産構造の改革」（同⑧⑨）、「水田の有効な利活用」（同⑩）の5つに絞り込んでいる。それらの対策事項について、現状⇒対策方向を以下に略記する。

① 「米づくりの本来あるべき姿」を平成22年度までには実現する。

食生活の変化の中で、消費者の外出、中食需要に応えられず、需要量が減少⇒多様な需要に応え、消費者が求める供給体制を構築する。

担い手の育成が遅れ、生産構造が脆弱化⇒プロ経営者の成長・拡大を支援し、21世紀の食料安定供給体制を構築する。

② 平成20年度から農業者・農業者団体が主役となる需給調整を国と連携して構築する。

国の県・市町村を通じた減反面積配分による農業者の強制感⇒農業経営者の自主的・主体的調整体制に転換する。

③ 消費者ニーズ・市場動向を基にした調整方式へ転換する。

生産調整は減反面積の配分のため、面積を達成しても、作柄により米の過剰、米価の低下を招きやすく、また、有機や直播栽培に組みにくい⇒生産数量の調整方式に転換し、豊作による過剰米対策としては、短期融資の仕組みによって、一旦市場から隔離して米価下落を防止し、米の販売環境を整備し、また消費者の安全志向・価格志向に応えた生産を促進する。

④ 地域の発想で水田農業の構造改革を進める助成体系を構築する。

地域の特性に係わりなく、全国一律・ばらまきの助成体制⇒地方分権の理念に基づき、地域自らが考え行動する構造改革の取り組みに応えうる助成方式に転換し、消費者が求める多様な農産物をプロ経営者が中心となって効率的に生産供給する産地づくりを推進する。

⑤ 流通規制の緩和

現行の米流通制度（計画流通米と計画外流通米）では多様化する消費者ニーズに応えら

れない⇒消費者ニーズに応えた産地指定や直結取引等の促進と公正・中立な市場づくりによる複数・多様で安定的な供給体制を確保する。

⑥ 消費者の安心・安全と表示の信頼性の確保

消費者の食品表示に関する不信感の増大⇒生産者名、生産地等を容易に確認できる手法や新たな精米規格を導入し、消費者の表示に対する信頼を回復する。

⑦ 危機管理体制の整備

計画流通米（流通量の7割弱）の掌握による危機管理⇒米不足の緊急時における安定供給体制を整備する。

⑧ 担い手の経営安定化

価格変動は大規模経営等の担い手経営に大きな打撃を与える⇒プロ経営者が安心して積極的に挑戦できるようにセーフティネットを措置する。

⑨ 担い手の育成

主業農家（農業所得が農家所得の5割以上で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家）のシェアは水田経営で4割⇒平成22年にプロ経営者のシェアを6割に引き上げる。

⑩ 水田の多面的機能の発揮・自給率の向上

近年の米消費の減少が続くと、不作付水田は28万haに達する⇒自然環境の保全等多面的機能の発揮と自給率向上のために水田の利活用を推進する。

上記した対策事項のうち、とくに⑩水田の利活用における主要な取組みは以下のとおりである。米政策改革大綱における水田の利活用推進メニューとして、加工米等の多様な米需要に対応した技術開発・普及、環境保全型農業の推進、土地基盤の整備、麦・大豆の実需者と結び付いた生産の推進と品種の開発、耕畜連携、畑地化等が挙げられている。

その中で「地域水田農業ビジョン」の実現に向けた改革の取組みが平成15年度から実施された。

その取組みは、水田農業の遅れている構造改革を加速し、消費者の信頼に応え得る産地を育成するうえで、米とそれ以外の作物も含めた地域農業全体のビジョンを明確にする必要からである。このため、各地域において、担い手農家や市町村、農協等関係機関、実需者、消費者団体等が幅広く参画した「地域水田農業推進協議会」が設置され、水田農業ビジョンの策定作業が進められた。同ビジョンの内容は、地域水田農業改革の基本的方向、作物作付けやその販売の具体的目標、担い手の明確化・育成及び担い手への土地利用集積の具体的目標、水田農業構造改革交付金の活用方法等となっている。このビジョンは農業者や地域の主体的判断と創意工夫を最大限生かして策定され、地域自らが今後の水田農業の展望を明らかにするという点で極めて重要な役割を有している。

上記した「地域水田農業ビジョン」の策定に比肩する水田等の利活用対策として、耕畜連携施策の一環としての「飼料自給率向上特別プロジェクト」が挙げられる。

米の消費量の減少傾向が続くなかで、これまで稲の代替作物とし重視してきた麦と大豆の作付けは、近年の麦、大豆の需給状況等から、今後、両作物の作付けを拡大することは困難と考えられる。そのような事情から、耕種農家と畜産農家の連携強化のもとで、水田における稲わら発酵粗飼料等の飼料作物生産や放牧は水田の有効利用の推進に大きく貢献するものである。

平成17年3月決定の「新たな食料・農業・農村基本計画」に基づき策定した飼料自給率や生産努力目標の達成に向けて、同17年5月に国、都道府県、農業者、農業団体、食品産業事業者、飼料関係団体等が適切な役割分担のもと、一体となった取組みが不可欠という視点から、これら関係者で構成する「飼料自給率向上戦略会議」を立ち上げ、同戦略会議のもとで「飼料自給率向上プロジェクト」が発足し、現在、全国的規模で飼料自給率向上を目指した飼料増産運動が展開されている。

上記の増産運動の基本的理念は、自給飼料に立脚した安全・安心な畜産物の生産、飼料自給率向上を通じた食料自給率の向上、国土の有効利用、資源利用型畜産の確立である。そして、その理念に裏打ちされた自給飼料政策の推進方向は、①国産稲わらの飼料利用の推進、②耕畜連携による水田を活用した稲わら発酵粗飼料の作付け拡大、③耕作放棄地な

どを活用した放牧の推進の3点に集約される。

水田における飼料作物生産は、従来は米の生産調整対策で実施され、麦、大豆等の転作作物と並んで水田利用のための重点作物として位置づけられ、平成16～18年度は産地づくり交付金に加え、耕畜連携推進対策として稲発酵粗飼料や水田放牧、牧草の団地化等の取り組みに対し面積当たりの助成によって支援されている。

### 3-2-3 多様な担い手の確保

平成10年12月に決定の「農政改革大綱」において、農業生産の重要な担い手である農業法人の事業要件、構成員要件、業務執行要件を見直すとともに、株式会社形態の導入については、地域に根ざした農業生産法人の一形態としての株式会社に限り認める方向が打ち出され、関係法令等の整備が図られ、農業生産法人については有限会社、農事組合法人あるいは合名・合資会社の形態のみ認められている。しかし、企業的農業経営の展開に向けた環境整備が必要という視点から、平成13年3月の改正農地法により、一定条件のもとで株式会社形態の選択が可能となっている。

また、平成14年12月に「構造改革特別区域法」が成立し、同法に基づき農業分野では、一定要件のもと、農業生産法人以外の法人の農業への参入や、農地の権利取得の際の下限面積要件の緩和等について、特区として対応することとなり、今後、これら特区の導入により株式会社等多様な担い手の参入が促進され、地域農業及び農村の活性化が期待される。

### 3-3 中山間地域等における直接支払制度の創設

平成10年12月に公表の「農政改革大綱」において、中山間地域等において、担い手育成等による農業生産活動を通じて耕作放棄の発生を防止し、農業の多面的機能を確保するため、同12年度からの直接支払いの実現に向けた具体的検討が進められた。

その検討結果に基づいて、平成11年1月に学識経験者等から構成される「中山間地域等直接支払制度検討会」が設置され、同年8月に直接支払いの枠組みである「対象地域及び対象農地、対象行為、対象者、支払い単価と期間等」に関する報告書が発表され、同報告書を踏まえ、農業生産条件の不利性を直接的に補正する「中山間地域等直接支払制度」は平成12年度から開始されることとなった。

### 3-4 バイオマス戦略

アメリカのクリントン政権は、1998年8月にバイオ製品とバイオエネルギーに関わる研究開発とその適用を促進すべく、大統領令13101号を公布し、その中にバイオマスへの期待を表明した次のような文言がある。「バイオマス製品とバイオエネルギーに関する現在の技術は、再生可能な農林資源を電力、燃料、化学製品、薬品などに変換しうる豊かな可能性を秘めている。これらの分野での進歩が、アメリカ農村部の農民、林業者、牧畜主などに対し、新たなビジネスと雇用の機会を広げることになる。 (中略) それはまた、外国産石油への過度の依存をなくし、大気浄化や水質の改善に役立つとともに、温室効果ガスの排出削減に寄与することになる」。

一方、わが国においては、地球温暖化防止「京都議定書」の締結により、温室効果ガスの1990年比6%削減の義務が課せられているが、その排出は2000年(平成12)時点で8%の増加を記録し、現状からは14%以上を削減しなければならず、着手可能な地球温暖化防止策から早急に取り組む必要に迫られ、その対策としてバイオマスの活用に期待が寄せられている。

ちなみにバイオマスとは、再生可能な生物由来の有機資源で家畜排せつ物、生ごみ等の廃棄物や稲わら、もみ殻、間伐材等の未利用部分、その他動植物が太陽エネルギーを利用して持続的に生み出す資源であり、わが国における年間のバイオマス賦存量は、エネルギー換算で約1300万ペタジュール(1ペタジュールは $10^{15}$ ジュール、1ジュールは0.239カロリー)、原油換算で約3500万キロリットルに相当する。

わが国の農業部門では、年間約9100万トンに達する家畜排出物を堆肥として農地へ還元する以外の利用法が緊急検討課題として浮上し、また、平成11年7月成立の「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」の同16年11月施行を目前にして家畜排せつ物の不適切な管理を解消する必要に迫られていた。

一方、食品産業や家庭生活面では食品廃棄物は年間約1900万トン、その約90%は焼却・埋立されていると推計されている。その食品廃棄物の発生抑制と減量化を図り、肥料や飼料として再利用を図ることを目的として「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（食品サイクル法と略称）が平成12年6月に公布されたが、同法に基づく「食品循環資源の再利用等の促進に関する基本方針」に定められた再生利用等の実施率目標（平成18年度までに20%）の達成を確保するためには、計画的なリサイクルの推進が求められていた。

以上のような背景の下で、政府は平成14年12月、「バイオマス・ニッポン総合戦略」を閣議決定した。それは平成14年8月に南アフリカで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」において、地球温暖化の防止や循環型社会の形成等の観点から、バイオマスを含めた再生可能エネルギーにかかわる技術開発、産業化の推進等の合意に則したバイオマス総合的利活用の国際的合意に基づくものである。

上記の総合戦略の趣旨を踏まえて、バイオマスの利活用にかかわる関係府省（内閣府、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、後に総務省）によって構成されるバイオマス・ニッポン総合戦略推進会議が設置され、各行政機関の総合力によるバイオマス・ニッポンの実現に向けた推進体制が構築された。

同総合戦略では、バイオマスに関係するすべての人々の共通理解の醸成に資するため、わが国の年間のバイオマス賦存量（廃棄系バイオマス、利用バイオマス及び資源作物の賦存量の合計）やバイオマスの利活用とその技術の展開方向を見通すとともに、平成22年を目途とする目標を設定し、また、解決すべき主な課題について、その基本的な考え方と実施主体・時期を明示した具体的行動計画を策定し、その中で例えばモデル地域等を対象とする施設整備や技術指導の総合的な実施等における関係府省の連携した取り組みや、構造改革区の活用等規制改革の推進を挙げている。バイオマス・ニッポン総合戦略とは、有限の地球資源利用から生物系循環資源の持続的活用への転換であり、バイオマス資源の利活用に関する研究開発、地域の実状に応じたその利活用の普及・実証、そしてその利活用のためのモデル施設の整備等を強力に推進し、その果実として地球温暖化の防止、循環型社会の形成、競争力のある新たな戦略的産業の創造と連動した新たな雇用の創出、そして農林漁業の振興、農山漁村の活性化が期待されている。

農山漁村に広くかつ大量に存在するバイオマスを有効活用することにより、農林漁業の自然循環機能を維持増進し、さらに、農林漁業産物のほかに新たにエネルギーやエネルギー製品が産出され、それら産物を介した都市住民との交流が生まれ、都市と農山漁村との共生・対流は促進される。

## 参考・引用文献

- 1) 日本農業年鑑刊行会編『年表 明治・大正・昭和農業史』家の光協会、1989年。
- 2) 農業と経済編集委員会・財団法人富民協会共編『図で見る昭和農業史』富民協会／毎日新聞社、平成7年。
- 3) 農業と経済編集委員会編『図で見る国際時代の日本農林業論』富民協会、2000年。
- 4) 岸康彦『食と農の戦後史』日本経済新聞社、1996年。
- 5) 田代洋一『日本に農業はいらないか』大月書店、1987年。
- 6) 暉峻衆三編『日本の農業150年—1850～2000—』有斐閣、2003年。
- 7) 寺田由永編著『国際化と日本農業』日本経済評論社、1990年。
- 7) 農林水産省『図説 食料・農業・農村白書』（平成11～17年度）農林統計協会、平成11～18年。
- 8) 針谷順子「今なぜ「食育」か」『農業と経済』5～12, No. 12, Vol. 70. 2004.
- 9) 河野美穂「食育白書は何を物語っているか」『農業と経済』5～12, No. 7, Vol. 73. 2007.
- 11) 斉藤登「食品の安全を支える体制づくり」『農業と経済』5～13, No. 11, Vol. 73, 2007.
- 12) 安田昭彦「バイオマス。ニッポン総合戦略に関する政策の展開」『農業と経済』13～19, No. 13, Vol. 69, 2003.

- 13) 特許庁工業所有権制度改正審議室「地域ブランド戦略を支える商標法の改正」『農業と経済』15~23. No. 13. Vol. 71. 2005.
- 14) 古沢広祐「農業における知的財産の行方」『農業と経済』5~13. NO. 15. Vol. 72, 2006.
- 15) 備中県民局新見支局畜産班「[千屋牛] 地域ブランドに認定」『岡山畜産便り』7, No. 8, Vol. 8, 2007.
- 16) 工藤昭彦「経営所得安定対策の政策枠組と評価」『農業と経済』5~13, No. 12. Vol. 72, 2006