

食料・農業・農村基本法の形成プロセスと特徴

農業総合研究所 堀越孝良

本報告に課された課題は、21世紀における農業・農村を展望する前提として、新基本法の持つ意味ないし限界を明確にすることである。まず、「基本法」を概観し、新基本法の位置づけを明確にする。次いで、新旧基本法の形成プロセスをたどり、主として行政手段の観点から、新基本法の特徴を明らかにする。さらに、食料・農業・農村基本法形成プロセスを政治プロセスとしてとらえ、その特徴を明らかにする。

教育基本法及び原子力基本法は憲法を解釈し、敷衍・確認する法律であったのに対し、旧農業基本法以降の基本法は、災害対策基本法及び中央省庁等改革基本法を除き、政策体系の頂点をなす宣言法として位置付けられる。政策宣言法は経済高度成長期の1960年代及び構造調整期の1990年代に集中的に立法されている。1960年代の基本法は弱体産業部門又は経済弱者に対する政策（所得又は資源の再配分等）の指針を定め、1990年代の基本法には拡大する外部（不）経済分野への政策的対応と、経済構造調整下においてその役割が注目されている者又は事柄についての政策的対応の基本を定めている。

次に、政策対応の手段すなわち政策手段の観点から新旧基本法の形成プロセスをみる。旧農業基本法は経済情勢の変化に対応し予算増大を目的に立法されたのに対し、食料・農業・農村基本法はガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意受入対応として立法作業が着手された。旧農業基本法は、農業政策の国内完結を暗黙の前提とし、その政策を長期見通しに沿って推進し、国会による年次報告のチェックによって政策を推進することとしていた。しかし、農業予算は増大したが、都府県では農業構造の改善は進まなかつたし、実現された所得の均衡も必ずしも評価されなかつた。これに対し、WTO協定の受入決定に伴つて検討された食料・農業・農村基本法では、今後における対外政策にも配慮しながら食料・農業・農村政策の基本を定めた。また、WTO協定では国内助成の削減が約束され、農業予算のより計画的で効率的な執行が必要となつた。このため、食料・農業・農村基本法では、旧農業基本法の長期見通しに代わつて、食料・農業・農村基本計画を政策推進の中心に据えた。また、同基本計画は、食料自給率を数値目標として掲げ、国会報告と公表が義務付けられ、施策の評価を踏まえて概ね5年ごとに見直すことが法定されている。なお、この施策を含む政策の評価や透明性の向上は、別途の規定に基づいても進められることになっている。

政治的プロセスとしてみたときに、旧農業基本法は冷戦下における左右のイデオロギー対立の下で、かつ、農協の消極態度の下で形成された。これに対して食料・農業・農村基本法は、冷戦やイデオロギー対立も解消し、また、食料や農村を明示的に政策対象としたこともある、農協のみならず国民的合意を得ながら形成された。

神棚にある「基本法」の効能は、それを関係者が拳銃服膺することによって現れると考えられる。拳銃服膺する仕組みとそれを国民が監視する仕組みは整いつつあるといえよう。