

## 書評

### 大内力編『新基本法 — その方向と課題』 (農林統計協会、1999年)

寺 岡 寛

#### 1. 旧「農業基本法」をその時代性をめぐって

中小企業政策を中心とした政策領域を研究対象とする評者にとって、平成11[1999]年末の「中小企業基本法」の改正は戦後のわが国中小企業政策のあり方を改めて問い掛ける契機となった。思い起こせば、昭和38年[1963]年の「中小企業基本法」の制定は戦後復興から高度経済成長期に至るわが国の産業発展のあり様を見据えた当時の基本法ブームの一環においてとらえることができる。

これに先行して、戦後のさまざまな農業改革を経て「農業基本法」の制定をみたのは昭和36[1961]年であった。今また、新「中小企業基本法」に少し先行して、「食料・農業・農村基本法」(以下、新「農業基本法」あるいは「新法」と略す)が制定されたのもまた単なる時間的経過における偶然性でなく、戦後日本社会において中小企業政策と並んで農業政策のあり方を問わざるを得ない問題状況にあることを強く示唆している。

本書は新「農業基本法」についてさまざまな角度からその改正方向について問題提起を行った。この内容を紹介する前に、旧「中小企業基本法」と旧「農業基本法」における時代性を確認しておこう。旧「農業基本法」は前文で、食料供給、資源の有効利用、国土保全などで果たしてきた農業の役割を強調した上で、その解決すべき課題をつぎのように提起した。

「近時、経済の著しい発展に伴って農業と他産業との間において生産性及び従事者の生活水準の格差が拡大しつつある。他方、農産物の消費構造にも変化が生じ、また、他産業への労働力の移動の減少が見られる。

このような事態に対処して、農業の自然的経済的制約による不利を補正し、農業従事者の自由な意思と創意工夫を尊重しつつ、農業の近代化と合理化を図って、農業従事者が他の国民各層と均衡する健康で文化的な生活を営むことができるようにすることは、農業及び農業従事者の使命にこたえるゆえんであるとともに、公共の福祉を念願するわれら国民の責務に属するものである。」

前文に続く第1章総則「国の農業に関する政策の目標」では、政策課題を明確に打ち出した。この流れを大別整理するならば、格差是正という点に集約できる。つまり、「農業の自然的経済的

社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されるよう農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期することができる目途と」することがそれであった。この2年後に制定された旧「中小企業基本法」の前文にも同様の問題提起を見いだすことができる。すなわち、

「近時、企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差は、中小企業の経営の安定とその従事者の生活者の向上にとって大きな制約となりつつある。・・・このような事態に対処して、特に小規模企業従事者の生活水準が向上するよう適切な配慮を加えつつ、中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに、・・・中小企業の成長発展を図ることは・・・国民に課された責務である。」

これに続く総則での「政策の目標」でも、農業と同様に生産格差の是正が強調された。こうしてみると、農業と中小企業において生産性格差が明確な政策課題に位置づけられ、その是正が国民の責務とまで主張された。そして、この半世紀に両法が新基本法に取って代わられたことは旧法の政策課題が達成されたのか。あるいは、達成されなかったゆえなのか。新「農業基本法」の制定はわれわれに、改めてこの課題をつきつけている。

## 2. 本書の構成について

先にみた問題提起は、必然、「中小企業基本法」とそれに基づいたわが国中小企業政策の有効性の論議を浮上させる。この点は本書の紹介のあとにふれることにする。まずは、『日本農業年報』第46号として発刊された本書の構成を示しておく。

### 1. 総論

- I. 食料・農業・農村基本法をどうみるか（大内力）
- II. 食料・農業・農村基本法の基本的性格—戦後農政史にどう位置づけるか—（梶井功）
- III. 食料・農業・農村基本法の政治過程—食政転換と農協農政運動の新段階—（増田佳昭）

### 2. 食料・農業・農村基本法の方向と課題

- I. 食料農政の性格と課題（佐伯尚美）
- II. 時代が求めている畜産の構築へ—畜産政策をどう考えるか—（増井和夫）
- III. 農業政策の方向と課題／担い手対策と土地利用を中心に（坪井伸広）／価格政策と市場開放—輸入自由化の教訓（宇佐美繁）
- IV. 中山間地域政策の方向と課題（矢口芳生）

### 3. 食料・農業・農村基本法をめぐる国際環境

- I. WTO時期農業交渉への日・米・欧の態度と基本争点（服部信司）
- II. EUの農政改革の方向とWTO農業交渉（加賀爪優）

- Ⅲ. フランス農政の変革とその背景（石井圭一）
- Ⅳ. 北米の農政改革（小沢健二）
- 4. 食料・農業・農村基本法に対する各界の見解
  - Ⅰ. 食料・農業・農村基本法へのいくつかの問題意識—消費者の立場から—（石川廣）
  - Ⅱ. 新たな基本法をどう受け止め、どう取り組むか—JAグループ—（山田俊男）
- 5. 編集委員会座談会
  - Ⅰ. 食料・農業・農村基本法が目指す今後の農政（梶井功・佐伯尚美・藤谷築次・高木勇樹・中村靖彦）
- 6. 年表・資料

以上の構成からもわかるように、本書は新「農業基本法」をかなり広範囲な視点からとらえた内容となっている。論点としてWTOでの農業交渉やこれに関する各国の農業政策の方向などは、今後のわが国の農業政策の方向を見通す上で非常に重要な課題であるが、以下では紙幅の関係もあり新法の枠組み変化に関わる論議を中心に上げたい。

### 3. 新法の評価をめぐって

旧法では農業政策への取り組みを「国民の責務」とまで昇華させた当時の息吹を伝える前文は、新法では消え去り、第1章総則は極めてテクニカルに新法の目的を短くつぎのように規定した。

「この法律は、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、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、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し、もって国民生活の安定向上及び農村の健全な発達を図ることを目的とする。」

以下、具体的な政策目標を第1章以下で第2条「食料の安定供給の確保」、第3条「多面的機能の発揮」、第4条「農業の持続的な発展」、第5条「農村の振興」、第6条「水産業及び林業への配慮」、第7条「国の責務」、第8条「地方公共団体の責務」、第9条「農業者等の努力」、第10条「事業者の努力」、第11条「農業者等の努力の支援」、第12条「消費者の役割」、第13条「法制上の努力」、第14条「年次報告等」と定めた。

第2章以下が新法の実質規定である。まず、「食料・農業・農村基本計画」の政府による策定を義務づける。具体的には「食料の安定供給の確保に関する施策」（第16条以下第20条）で「食料消費に関する施策の充実」「食品産業の健全な発達」「農産物の輸出入に関する法律」「不測時における食料安全保障」「国際協力の推進」を掲げる。「農業の持続的な発展に関する施策」（第21条から第33条まで）は「望ましい農業構造の確立」「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」「農地

の確保及び有効利用」「農業生産の基本の整備」「人材の育成及び確保」「女性の参画の促進」「高齢農業者の活動の促進」「農業生産組織の活動の促進」「技術の開発及び普及」「農産物の価格の形成と経営の安定」「農業災害による損失の補てん」「自然循環型機能の維持促進」「農業資材の生産及び流通の合理化」という内容である。

「農村の振興に関する施策」(第34条から第36条)は「農村の総合的な振興」「中山間地域などの振興」「都市と農村の交流など」で、「行政機関及び団体」(第37条から第39条)で「行政組織の整備等」「団体の再編整備」、「食料・農業・農村政策審議会」(第39条から第43条)で設置規定などを述べる。

こうした新法に対して本書に寄稿した農業経済学者がどのような位置づけを与えるのか。たとえば、冒頭論文を寄稿した大内力は、まず旧法そのものが「ようやく廃止され」と述べつつ、つぎのような厳しい評価を与える。

「考えてみると旧基本法というのは不思議な運命をたどった法律であった。……折から日本経済の長期的な高度成長が展望されるようになるなかで、農業の構造改革をおこない成長経済に対応しうるような体質を整える目的をもって制定された。しかし、それは、その成立のほとんど直後から機能不全に陥り、現実の農政は『基本法農政』という看板を掲げながら次第にそこから乖離し、実質的には『非基本法農政』ないし『反基本法農政』として展開される……変動は予想をはるかに越えた速度で進み、基本法はたちまち時代に取り残されてしまったのであった。

この意味で、本来なら旧基本法の見直しは、遅くとも1970年代には始められるべきであったであろう。しかし農林省はその後も基本法はそのまま棚上げにして、農政を時々の情勢に対応して、それとは無関係に展開してゆくというやり方を積み重ねてきた……旧基本法はまことに薄命の法律であった。さきに38年の命運と書いたのは実は、法律によって正式に廃止が決められない限りは生き続けるという手続き上の話であった……考えようによっては制定後はほんの2～3年で基本法たる意義を失い、看板にすぎないものに化したのであった。」

もっとも今回の新「基本法」制定までの経緯に関しては、旧「基本法」が永く野ざらしにされてきた割には、平成4[1992]年に発表された「新しい食料・農業・農村政策の方向」という前段があったにしても、「役所にしては相当のスピード」であった。大内はこの点について、「2000年からWTOの次のラウンドの交渉が始まる。その前に国内の農政にかかわる基本方針を確定しておき、……だが、勘ぐれば、折から省庁再編成が進みつつあるし、財政はいよいよ危機的状況に陥っており抜本的な改革を迫られている。その中で農林水産省が一定の発言力を残し、一定の予算シェアを確保するためには、大義名文を必要とするということであるのかもしれない」とみる。これはここ数年来の各省庁から矢継ぎ早に出されてきた「新政策」の嵐の一環であることはいうまでもない。

では、大内は新法をどう評価するのか。整理すればつぎのようになる。

- ①「基本計画」の見直しを前提とする—今回の法律には「基本計画」そのものに関して具体的な記述はない。基本計画が「数年ごとに見直されるようになったということは、国民的関心を盛り上げる上で大きな効果がある。」
- ②農業の多面的機能重視—農政目標が単に農業者の生産に関わる問題だけでなく、食料の安定的供給、農村の振興、自然環境の保全などにまで拡大されたこと。

反面、それゆえに新法による政策は諸目標間に矛盾する諸点を多く含む、と大内はみる。基本的な矛盾として2つの点が指摘される。一つには食料の安定的供給（＝食料自給率の向上など）という政策目標に対して、「より具体的な担い手像が提唱されず、抽象的な叙述に変えられている」というように、実際に政策目標の担い手の可能性あるいは潜在性があいまいであること。二つめはより本質的な課題であり、新基本法と「密接な関係をもつ農産物価格の形成とそれにかかわる価格政策とについて、極めて特異な方針を打ち出している」点に関してである。つまり、農産物価格の形成において市場機構に委ねることが指摘される一方で、「意欲ある担い手」育成のための価格変動時の「所得確保対策」ともとれる価格政策に関する規定である。大内はWTOでも認められているセーフガード的措置としての措置でなく、「恒常的・構造的な価格の格差」をではどうするのか。これを市場機構に委ねるのか。この点が不明とされる。市場原理ということであれば、WTO交渉の進展とともに関税率が引き下げられ、国内農産物価格が輸入農産物価格にリンクすることを意味し、恒常的・構造的な価格の格差が存在するなかで、食料自給の向上や多面的機能の発揮、農業の持続的発展などの諸目標をどのように達成するのか。大内の指摘のように、この命題はそう単純ではない。

梶井は新法を戦後農政史（第Ⅰ期：1940～1955年の農地改革期、第Ⅱ期：1955～1970年の農業基本法、第Ⅲ期：1970年～1986年のパックスアメリカーナ、第Ⅳ期：1986年以降のWTO体制）から検討を加えている。梶井は農地改革期から旧基本法期にかけての動きをつぎのように総括する。

「農業基本法には農地改革がやり残したことに手をつけたという面がたしかにある。“砂土を化して黄金となす所有の魔力”を得た農民の増産能力を引き出すことに成功、戦後の食料危機克服を可能にした大事業だった。この低米価あってこそ低賃金が可能であったのであって、その低賃金を基礎に資本蓄積ができ日本資本主義は復興していった。・・・その農地改革も宿痾といわれた零細農業経営構造には手をつけなかった。むしろ都府県平均3町歩以上の非効率経営から認定買収をおこなうことによって、零細経営構造を一層小粒のものにした。」

この零細性もたらすであろう弊害は、第二次農地改革法の国会審議での政府見解からも付度されるように認識されていた。これを要約的に述べれば、高度経済成長の到来は必然、農業人口の流出をもたらし、農家数も減り、「適正規模農家」が誕生するはずであった。だが、周知のようにそうはならなかった。ここに旧法理念の空洞化が進展し始めた。梶井はこの時期を1970年であ

ったと指摘する。すなわち、

〔(農業基本法は—引用者注) 選択的拡大を農業生産政策の軸にしていたが、同時に農業総生産の増大も・・・事実1970年代までは、農業総生産は農業生産指数でいって年率2.3% (60年起点) で増大した。また、農業基本法論議で始まった1960年は、『貿易為替自由計画大綱』が決められた年であり、基本法農政は日本経済の“国際化”と同時にスタートした・・・農業を生産性高度化を条件に位置づけようという資本の意思が農政を強く動かしていた・・・しかし70年を境に、日本農業をめぐる内外の条件は大きく変化する。国内的に最も大きい条件変化は、今日まで及んでいる米の生産調整開始であり、外的条件として決定的なのは、71年金ドル交換停止のニクソン声明に始まる日米貿易摩擦時代への突入である。・・・そしてアメリカがこの時点で国際競争力の優位を誇れるのは農産物だった。・・・自由化圧力が強まるなかそういう政策 (=米を減反しつつ、稲以外で水田を活用する政策—引用者注) もとりえず、米減産は農業総生産の停滞をしかもたらさないことになる。・・・反面は当然ながら自給率の急速な低下であり、・・・資本は自らの国外市場確保のために国内農業を見捨て始めた。〕

自給率はその後さらに低下し、農地利用の悪化と高齢者農業が進展した。このことは改めて旧基本法とは何であり、新基本法は何をめざそうとするのかという問題を浮上させる。両法の比較において、旧法が「農業のための、そして農業者のための基本法だった。・・・新基本法が・・・農業者のための施策であるよりは、“国民生活の安定化”のためであり、国内農業の発展にはマイナスとなる施策も、この新基本法のもとでおこなわれかけないという危惧をこの第一条の書きぶりから感ずる向きもあろう。少なくとも旧農業基本法が前述したように格調高い前文で“責務”を謳っていたのに比べれば、農業者についてふれることは弱いとしなければならない」とされる。

他の相違は新基本法の下での「基本計画」の5年毎の見直しが行われること、および、自給率と所得・経営安定政策のあり方であるとされる。とりわけ、後者の問題は「米・麦・大豆の輪作体系確立が決定的な重要性をもっている。・・・水田輪作確立のための最重要条件は、輪作作物間の適正な収益バランス保持にある。輪作作物の価格=所得保証政策を抜きにしては、輪作確立は夢に終わり、国内農業生産の“増大”など不可能であるとしなければならない」わけであるが、これを市場機構を重視するWTO規制下でこうした農産物の価格形成と経営安定を同時に達成することが可能かどうか。梶井はこの点を新法に関連させてつぎのようにとらえた。

「低価格でも増産に励むような“効率的かつ安定的な農業経営を育成 (第21条)” することが、だから重要になるのだという論者もいるが、“効率的かつ安定的な農業経営を育成 (第21条)” すること自体が低価格条件下でできないのである・・・参議院決議の中で“農業経営・生活環境の整備を促進し、農業の維持拡大を可能とする所得・経営安定対策を講ずること” がとくにいわれていることがここで重要な意味をもつ。価格は市場メカニズムに委ねても“農業の維

持拡大を可能とする所得・価格安定対策”が別途講じられなければならないが、それにはブルーボックスに入っている不足支払い政策を早急に採用し、2003年以降も不足支払い政策を生き続けさせることが必要となろう。WTO次期交渉の主要課題にすべきである。」

また、新法が掲げる農業の持続的発展（第4条）や「自然循環機能の維持増進」（同32条）などについても、これらと効率重視をどのように調和させるのか。新法の内実の問題がここにあるとあってよい。

増田は今回の新法制定を政治過程からとらえている。増田の観察では、今回の新法成立過程において政府、自民党およびJAグループが「WTO農業問題三者会議」を設置したが、「三者、とくに農林水産省と農業団体との連携が印象的であった」と指摘される。わが国の農業政策の推移を振り返ると、1986年の全中の『農政運動の方向』が従来の米価要求中心の農業政策に転機を与えたといわれる。この背景には財界などからの農協批判の火種があったといわれている。象徴的なのは、これ以前に経団連などの日本の農政批判があったことは自明である。この結果、「価格要求一辺倒でない『総合政策要求』の路線への転換は『農政協調型路線』への転換でもあった」と増田は解釈する。いわゆる政策提案型・協調型農政運動の登場である。

財界などの批判の背景にあったのは日米貿易摩擦に起因する米国側の市場開放要求であり、これを反映したのが農政審議会の『21世紀に向けての農政の基本方向—農業の生産性向上と合理的な農産物価格の形成をめざして—』（1986年）であり、政策の先取りを意図したとみられる。ところが、「農産物市場解放の直接の被害者である農民」、とりわけ、現場の農協組合長の反発が激しく、「農業コーポラティズムは一時の蜜月時代を経たのち、協調の前提となる基本的枠組みの瓦解の危機を迎え、むしろ両者の対立が全面に出て、不安定化の時代を迎える」結果となったとあってよい。市場開放運動に対抗し、1989年には全国農業者農政運動組織協議会（全国農政協）が設立された。政治運動として象徴されるのは「93年7月の総選挙では、全国農政協は『米市場開放阻止運動』を総選挙の争点に据えて、183人の候補者を推薦、うち149人が当選した。しかしながら、農民代表の利害を国会議員選挙を通じて国会に反映させ、農政に反映させようとする対決型、議会重視型農政運動はガット農業合意の受け入れによって最終的に敗北し、農協農政運動は深い挫折感にとらわれることになった。」

他方、「ガット・UR農業合意を見越した平成農政改革の開始を告げる」政策転換にあたって、「農林水産省の異例というべきリーダーシップが特徴的」と増田は評する。いずれにせよ、「80年代中盤から93年のガット・UR農業合意までの期間、農協農政運動は基本的には『対決型』運動の特徴をもっており、農業コーポラティズムは大幅に後退」した。

では、新法の農協の対応はどうであったのか。農協の「安全な食料の安定供給の実現」に関わる署名運動は、「消費者都市住民を含む全国民的な重要課題と位置づけたからである」とされる。これは増田によれば、「自給率向上の明文化と目標設定を除けば、ほぼ予想どおり、あるいは農林

水産省のシナリオどおりの決着だったといつてよい。その意味で、新基本法をめぐって農林水産省と系統農協は基本的に対立関係にあるわけではなく、むしろ諸局面での緊密な協調が目立った」とされる。しかしながら、「新段階の農業コーパラティズムは、『政策形成過程をガラス張りにするもの』との当事者の言明にかかわらず、米の関税化について、農業・食料問題の当事者を自認する消費者団体から『説明不十分』との批判を受けるなど、さっそく同盟の圏外からの批判を受けている」など、「第一次的利害関係者のみの閉鎖的な会議体をはたして国民的合意の中軸たりうるかとの疑問」が残る。

#### 4. 今後の農業政策をめぐる問題点

本書のⅡ以下は新法によるわが国のこれからの農業政策を論じた各論部分にあたる。一つは食料安全保障論（食料自給率向上）にかかわる食料政策である。佐伯が問題視するのは①食料政策の目標の順位に関して、「安心」「安定」「安価」をより明確にすべきであること、②「食料政策と農業政策の対立・矛盾の調整問題」—「日本の消費者運動が未成熟、不勉強だったからである。そうした問題提起がなされた場合、伝統的な生産官庁である農林水産省はこれにどう答えるのであろうか」という点である、③「食料政策に関する各省庁間の調整」—従来の省庁ごとの縦割行政を打破できるかどうか、という諸点である。

二つめは畜産政策に関してである。増井は「新基本法には、畜産も広義の農業の一部であるので、畜産の文言は出てこない。ただし第32条・・・この部分だけに家畜が出ているのは、実に象徴的である」と述べた上で、「現在の我が国は、家畜の姿がみえない特異な国」であると日本の家畜政策のあり様を印象的に指摘する。ここでも論議されるのは自給率向上とわが国畜産業の輸入飼料への高い依存度のあり方である。三つめは農業の担い手問題に関してである。坪井の指摘のように、個人経営・家族経営・農業法人、集落営農・公的主体、女性、高齢者のそれぞれの日本農業におけるあり様は今後の担い手政策を考える際にあまりにも大きな問題を有している。いま問題視されている担い手としての株式会社形態については、「法人のみをターゲットにするのではなく、法人、農家、農業関係者の如何を問わない農地保全制度の構築すなわち農地制度の総合的な見直し」が主張される。坪井が新法に積極的な評価を与えるのは、「集落営農を担い手として位置づけことは画期的である、集落営農は中山間地域に限らず平坦地域でも耕作放棄の防止に貢献している」という点である。担い手問題は土地利用の問題にも深くかかわる。耕作放棄にかかわる農地問題、優良農地の確保、農地流動化などの課題も検討対象とされている。

四つめは市場開放問題である。いうまでなく、これはWTOにかかわる輸入自由化の影響に関する問題である。ここでは市場原理と農業の関係が問われる。ここでの基本的構図は「我が国のように、多くの農産物の国際競争力が極めて弱い場合、一定量、もしくは特定の農産物を国産品で



自給しようとするれば、輸入制限の国境措置と、再生産を確保するための価格支持政策を必要」とすることである。制限品目の経緯からみれば、「63年にガット11条国へ移行するまでは、実に103品目もの農林水産物を輸入制限品目（大半が数量割り当て方式）としてきた。農産物の国際競争力の弱さだけでなく、貿易赤字が経済成長の制限要因となる状況のもとでは、生産可能な農産物を極力自給することこそ、国家的利益でもあった」し、また、米はとりわけ微妙な問題を形成した。しかしながら、1993年のウルグアイ・ラウンド（UR）は急速に種々の制限問題の解決を迫ることになった。

これまでの方向は宇佐美はつぎのように整理する。①米＝「生産費所得保障方式」の丸ぐるみ国家管理、②牛乳・乳製品＝輸入制限と不足払い制度、③豚肉・牛肉＝輸入制限と安定帯価格制度、④麦類、甜菜、馬鈴薯など＝輸入自由化と最低価格保証制度、⑤大豆・菜種＝輸入自由化と不足払い、⑥飼料用穀物＝輸入自由化と安定供給、⑦野菜、鶏卵、加工原料用果実＝輸入自由化と安定基金制度。宇佐美はこれらの政策を「『これまでは農民保護政策であった』と一括することの一面性」を戒める。これらはいずれも自給率や農地の利用問にかかわらして、WTO体制のあり方をみておく必要がある。何故なら、「価格が傾向的に低下せざるをえない総自由化体制のもとでは、保証レベルが低下していくことになるから」であり、問題の本質は極めて複雑であるといつてよい。

矢口は中山間地域農業を検討している。これは「中山間地域は、現在でも土地面積の7割弱、農家数・農家人口・農業粗生産額の約4割を占め、食料の供給をはじめ、環境・生態系・伝統文化の保存、都市十分の保健休養の場の提供」という多面的役割を担っているからである。ここでの問題もWTO体制がこうしたわが国農業の構造にどのような影響を与えるかである。すなわち、WTOが国内農業政策において目指す①価格支持・間接所得支持から直接所得支持、②市場歪曲的な政策から市場中立的な政策へ、③小農保護から公共財保護へ、という流れの影響度である。矢口は「地域政策としての直接支払いは我が国農政史上初めてのことであり、実施後はその政策効果が問われる・・・上記の助成措置で中山間地域の問題は解決しないであろうし、さらに新たな対策が求められることになる可能性が高い」とみる。なお、WTOでの農業交渉のゆくえに関しては、服部は「前回UR農業交渉において、我が国は、どちらかといえば、アメリカとEUの立場（ポジション）は、極めて近い。日本の提案は農業の多面的機能の維持を軸とし、EUとの連携を念頭においており、EUは、日本提案の方向への支持を表明している」と見通している。

最後に、今回の新法の方向には消費者視点が入ったわけだが、石川はこうした視点について、①食品の安全性確保と自給率の維持・向上、②環境保全・循環型農業生産体制確立、③消費者の役割、から論じている。自給率問題とJAグループとの関係については、山田が農地確保や農業生産法人の見直し、株式会社形態の導入の観点などから論じている。

## 5. 残された問題をめぐって

主として中小企業政策に関心を置く評者が、『新基本法—その方向と課題—』を取り上げたのは、冒頭にふれたようにほぼ同時に、どちらも零細経営が中心である農業分野と中小企業分野の「基本法」が制定され、奇しくも同時期に「新基本法」が制定された背後にある共通・類似性と異質性に興味をもったからである。

ところで、本書は最後に農林水産次官を含む執筆者等の討論会の記録を収録している。このハイライト部分をやや重視するが紹介しておこう。新法による新農政の方向は、①農業生産政策から食料政策・農村政策まで拡大というように流通・加工・消費・市域までの全体システムへ、②農政理念が経済性から非経済性へ、③恒久法から時限法へ、ということになる。

では、個別にこうした政策を担う政策主体についてみれば、農協はどうか。その設立の意義とその背景はいまは大きく異なり、上述の方法を担うべき組織形態となっているのか。これはここに属する農民や農村のあり方を問うことである。地域経済、それが都市部あるいは農村部であっても、その担い手をどうするのか。これは単に農政のみならず、中小企業政策の問題でもある。奇しくも「農業基本法」と「中小企業基本法」が「格差」是正あるいは解消を掲げて成立し、そして約半世紀に全面改正され、新法が成立したが、これを担う層と政策理念との乖離がどの程度解消されてきたのか、この問題を引き続きわれわれはみておく必要がある。

こうした問題については、本書は新法の解説を指向したこともあり、問題の位置づけに終始し現状分析はさほど詳しくはない。この点については、本書の執筆者等が中心となってまとめた『21世紀日本農政の課題—日本農業の現段階と新基本—』（農林行政を考える会編、農林統計協会、1998年）を併せて読まれることを勧めたい。また、農協あるいは系統農協の持つ問題点は、ある意味では住専問題に集約されている側面もある。この意味では本書の執筆者の一人である佐伯尚美『住専と農協』（農林統計協会、1997年）の併読を勧めたい。