

21世紀農政の課題

— 価値観の転換と農業・農村 —

梶井 功・後藤光蔵・熊澤喜久雄・佐藤洋平・栗田和則

山崎農業研究所編

Yamazaki Research Institute



農文協

はしがき

日本の農業は、1970年の米の生産調整の開始以来、多くの課題を抱えたまま長く混迷の中を歩んできたが、農林水産省は1992年に、ガット・ウルグアイ・ラウンドの交渉が行なわれるのと並行して、ラウンド決着後の農政の在り方を「新しい食料・農業・農村政策の方向」（いわゆる新政策）として発表し、併せてその新政策を具体化するために各種の新法を制定してきた。しかし、それらの方策が目に見える成果をあげ得ないままに、経済の変動と国際化の進展のもとで、日本農業が抱えているさまざまな課題——例えば食料自給率の低下、環境の悪化、耕作放棄の増加、若い農業後継者の減少などは、解決のいとぐちを見出せずに推移してきた。

こうして、将来の見通しを求め難い農業・農村の状況に対し、農政当局、農業団体、学界、マスコミ、その他の各界から多くの見解が提出されているが、これらもまた確たる方向性を明らかにし得るにいたっていない。その中で、従来の農政が依りどころとしてきた農業基本法の路線を見直し、その改訂によって日本農業の課題に新しく対処していくことを求める気運が高まり、その検討のために農林水産省が設置した基本法に関する研究会は1996年9月に報告をとりまとめた。

われわれ山崎農業研究所は、国民生活の最も重要な土台である食料・農業・農村をとりまく多様な論点を整理して、今後の研究所としての研究活動の方向を確立し、併せて将来の発展基盤をつくり上げるために、1996年度から経常研究活動を発足させた。この経常研究は、当研究所の過去の20余年にわたる諸活動の上に、多種多様な会員に支えられているという特性を生かし、さらにいっそうの幅広い人脈の知見を集積し、それを広く社会に提示していくことによって、食料・農業・農村に関する課題について、多数の国民が真剣に検討し、論議していく際の手がかりとなる考え方や資料を提供することを狙いとしている。

そのための第一着手として、食料・農業・農村およびその周辺領域に係わる事項について、現在の研究動向や論点の傾向、研究成果の到達点等を明らかにする目的で、それぞれの分野の学識経験者、有識者を招いて、次のような課題で研究会を積み重ねてきた。

「農村整備と住民参加」

佐藤洋平氏（東京大学教授） 1996年12月2日

「日本農業経営の展開方向」

後藤光蔵氏（武蔵大学教授） 1997年1月17日

「農業と環境をめぐる問題」

熊澤喜久雄氏（東京農業大学教授） 1997年2月13日

「新農業基本法に望む」

梶井 功氏（東京農工大学長） 1997年3月13日

われわれがこの一連の研究会を開催する間に、農林水産省は1997年4月、新しい農業基本法の制定に向けて「食料・農業・農村基本問題調査会」を設置して、検討を開始した。そこで、当研究所はこの年度の総会（1997年6月27日）に際して、上記研究会の総括をかねて、「新農業基本法に何を望むか」というテーマを掲げ、上記四氏ならびに農村在住の栗田和則氏（山形県金山町、1997年度山崎記念農業賞受賞者）をパネリストにお願いしてシンポジウムを開催した。

本書は、これらの研究会およびシンポジウムの記録を再編集したものに加えて、農村に在住して地道に活動しておられる下記の当研究所会員諸氏に、この課題に関する忌憚のないご意見を寄せていただいで成ったものである。

佐々木陽悦氏（宮城県田尻町）

片桐元吉氏（山形県天童市）

大河原幸一氏（山形県川西町）

齋藤敏之氏（千葉県船橋市）

高梨雅人氏（神奈川県三浦市）

橋渡良知氏（長野県堀金村）

田部時夫氏（島根県佐田町）

本書に盛り込まれた各研究者の深くかつ広い見地からの見識に富んだご提言、ならびに農村現場での体験に裏付けられた貴重なご意見は、21世紀のわが国の食料・農業・農村がかかえる課題を考えていく上で、欠くことが出来ない価値観の転換を含む重要な観点を盛り込んだものであり、多数の国民の活発な論議のための素材、参考になるものと信じている。

ご多忙の中でこの研究会でご報告下さった各講師の方々、また原稿をお寄せ下さった農村在住会員の諸氏、そして研究会ならびにシンポジウムに参加して熱心に討議に加わられた多数会員の各位に対して厚く感謝申し上げる。

山崎農業研究所は、今後もこの一連の研究会の実績を土台に、社会に開かれた自由な研究所としての特色を生かし、日本の食料・農業・農村問題に取り組む全国、各分野の人々をつないで、鋭意研究活動を進めていく所存ですので、よろしくご協力・ご支援を下さるようお願いしたい。

なお、このような一連の研究活動は、株式会社太陽コンサルタンツの日頃からの物心両面にわたるご支援のお陰であり、この機会に特に記して謝意を表わしたい。

また、本書のもとになった経常研究の企画・実施に当たっては、本研究所の須藤清次所長、安富六郎前代表が先導的役割を果たし、本書のとりまとめは井上喜一郎、原田勉両役員、編集の実務は田口均会員の努力に負うところが大きかった。

最後に、本書の刊行に当たり、貴重なご意見とご理解を頂いた農文協に対し厚く御礼申し上げる次第である。

1998年3月

株式会社 山崎農業研究所
代表 中川昭一郎

目 次

はしがき1

〈連続講演 食料自給・環境・農村問題〉

日本農業の歴史的課題と21世紀農政 (梶井 功)

1. 戦後農政の画期10
2. 農地改革の遺産 (1945~1961)
——“耕作者主義”という原則12
農地改革の実施/違憲訴訟の論点/自作農主義と耕作者主義
3. 基本法農政の展開 (1961~1970)
——選択的拡大・構造改善と米の過剰15
農工間所得格差と所得倍増計画/基本法路線と米の過剰/米対策の矛盾と行詰まり
4. 国際化農政第一期 (1971~1986)
——ニクソン・ショックと自給率の低下19
選択的拡大と総生産の拡大の乖離/“二つの”穀物供給政策/穀物価格政策の変化
5. 国際化農政第二期 (1986~)
——ウルグアイ・ラウンド農業合意と国内生産水準の維持23
ウルグアイ・ラウンドの論点/市場論理と食料安全保障
6. 新農基法農政のめざすべきこと25
農地面積の確保と基礎食料の確定/構造政策と土地所有/農村の問題と農村整備

【質疑とコメント】

土地改良事業の負担と利用/農業後継者確保の条件/家畜の飼料問題の考え方/ミニマ

日本農業経営の展開方向

(後藤 光蔵)

1. 農業構造の変化の特徴
——縮小傾向のなかでの分化の進行 ……………45
農家減少率の上昇／上層農家への経営集中／農家の性格分化
2. 新政策による農業再編方向の評価
——効率主義的農業の加速化 ……………56
新政策のめざす日本農業像／担い手育成の手段／農政の枠組みと環境の変化
3. 農業再建の方向
——自給率の上昇・環境への配慮・農業概念の拡大 ……………61
食料自給率の向上／環境と調和した農業／多面的機能の意識的な展開／担い
手像をどう考えるか／規模拡大と農法のあり方
4. 再建のための条件
——地域からの取組みをベースに ……………67
価格政策と土地政策／地域に根ざした農業の確立

【質疑とコメント】

農地の所有権と利用権の調整／株式会社の農地取得／WTO体制と食料の自給／農業概
念拡大の手法／地域からの農業再建とその担い手

農と環境の関係をとらえ直すために

(熊澤喜久雄)

1. 「環境」とは
——農業環境—人間環境—自然環境 ……………81
2. 「農」と「農業」
——価値観の転換のなかで ……………83

3. 集約農業と環境破壊
 - 経済的合理性と農業技術的合理性……………86
4. 持続可能な農業
 - 環境保全と農業経営の両立……………92
5. 環境保全型農業と食糧自給
 - 環境保全型農業を当たり前の農業に……………95
6. 農業による環境破壊・汚染
 - 問題は砂漠化だけではない……………100
7. 農業と自由貿易
 - 自然科学の視点から……………105

【質疑とコメント】

新技術をどう評価するか／自然の合理的利用と環境保全／家畜飼料と畜産のあり方／地下水汚染の進行／合理的農業と資本主義的農業／土壌の再生産能力と農業／環境保全型農業と食料供給力／農業倫理とは

農村整備と住民参加——計画原論の立場から (佐藤 洋平)

1. 計画とプロセス
 - 願望から行為まで……………123
2. 住民参加の理論的根拠
 - 合理性マトリックスという視点……………128
3. 住民参加の条件
 - 空間的・時間的視野の拡大……………131
4. これからの農村整備
 - 農業の外部性への配慮……………136
5. 合意形成の技法の必要性
 - あらためて「参加」について……………141

【質疑とコメント】

参加の形態・コスト・意味づけ／情報公開と住民参加／合理性マトリックスの「合理性」とは／サステナビリティの理解の仕方／合意形成手法と住民参加の範囲／住民参加の制度と手法／計画プロセスにおける将来と過去／計画プロセスにおける参加の意義／農村整備にかかわる国民的合意の形成

《シンポジウム 新農業基本法に何を望むか》

シンポジウムをはじめるにあたって

【報 告】

議論の筋道をはっきりさせよう (梶井 功)	161
環境・食料・安全保障 (熊澤喜久雄)	165
農業の位置づけの変化のなかで (後藤 光蔵)	168
地域政策の視点を農業基本法に (佐藤 洋平)	171
何も期待をしていない「新農業基本法」(栗田 和則)	173

【質疑とコメント】

関係者の合意をどうつくっていくのか／“自給率”にこだわる／新農基法では農業の目的を明確に／山村で人が暮らしつづけることの意味

《現場からの声》

[宮城県田尻町・佐々木陽悦]	192
[山形県天童市・片桐 元吉]	199
[山形県川西町・大河原幸一]	202
[千葉県船橋市・齋藤 敏之]	205
[神奈川県三浦市・高梨 雅人]	213
[長野県堀金村・橋渡 良知]	216
[島根県佐田町・田部 時夫]	219