

# 食料・農業・農村基本法における食料自給率の 政策目標化の政策過程に関する研究

孫 立 源

はじめに

- 1 食料自給率の政策目標化の政策過程を分析する枠組み
  - (1) 政治面のアクター
  - (2) 行政面のアクター
  - (3) 利益団体のアクター
- 2 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の背景と問題
  - (1) 食料・農業・農村基本問題調査会における両論併記
  - (2) 食料自給率の政策目標化の意見の統一と条文化
  - (3) 食料自給率の政策目標化の問題点
- 3 食料自給率の政策目標化の政策過程における各アクターの役割
  - (1) 食料自給率の政策目標化の政策過程における農林団体と農林族議員
  - (2) 食料自給率の政策目標化の政策過程における農林水産省

おわりに

はじめに

1999年に、それまでの「農業基本法」に代わり、「食料・農業・農村基本法」(以下「新基本法」と略称する)が制定された。農業政策には、GATTを引き継いだWTO体制に対応しながら、次第に脆弱化する国内農業に対処するために、新たな農業基本法の枠組みが求められた。この新基本法の制定により、食料自給率を政策目標とすることが始めて定められた。

食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の背景については、1997年4月に、首相の諮問機関として、食料・農業・農村基本問題調査会が発足し、その中で議論に三つの柱があり、そのうちの 하나가食料自給率について国として目標を設定することであった。1997年12月に、当調査会は、「食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ」を提出した時に、食料自

給率の政策目標化に対する意見は、賛否両論の形で対立した、あるいは、反対派の意見が優勢であった。しかし、その後の調査会の最終答申において、食料自給率の政策目標化に対する意見は、曖昧な表現で賛成する意見に統一された。さらに、最終的に、農林水産省の条文化と国会の審議や修正を経て、新基本法において、食料自給率の政策目標化は、法律上に定められたことになった。この間、如何なる政治過程を通じて、このような変化が生じたことは、問題となった。

日本の食料自給率が問題視された最初の時期は、1970年代前半の第1次石油危機と共に起こった資源価格高騰、穀物価格高騰の時であった。その後、食料危機が叫ばれ、食料自給率が低下傾向にある食料供給体制で、不測の事態が発生する場合に国民に十分な食料を確保できないのではないかという危惧が浮かび上がった。食料自給率に関する議論については、1970年当時において、活発化していると見えなかった。しかし、近年には、食料自給率は長年間に40%程度に推移し、基本計画に規定される食料自給率の目標数値が一度も達成することができなかった。食料自給率指標の合理性を疑い、日本農業・農政に関する著作は、多く出版されており、様々な議論が展開されていった。これらの研究は、経済的な視点から、食料自給率の意義、日本の食料供給、食料安全保障等の側面を中心に論じたものが多い。しかし、政治学の視点から、食料自給率を検討するのが少ない。山下一仁は、政治学の視点から、日本の農業政策の政治過程において、兼業農家の利益を代表する農協・自民党農林族議員・農林水産省官僚というトライアングルの構造が存在し、日本の農業政策に大きな政治力を発揮していることと考えていた<sup>(1)</sup>。そして、食料・農業・農村基本法における食料自給率が政府によって、政策目標とされたことは、この好例であったと指摘した<sup>(2)</sup>。しかし、山下の研究において、この

---

(1) 山下一仁『農協の大罪：「農政トライアングル」が招く日本の食糧不安』宝島社、2009年、105-126頁。

(2) 同上、128-131頁。

トライアングル構造の3つのアクターは、食料自給率の政策目標化の政策過程において、如何なる力関係を有し、如何に役割を果たしていたことを詳しく検討しなかった。食料自給率に対して反対するの声は、従来から多かったにもかかわらず、新基本法における食料自給率の政策目標化は、最終的に実現された。その政策目標化が行われた理由を明らかにするためには、より具体的に政策過程を明らかにする必要がある。

こうして、本論は、食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程を詳しく検討し、食料自給率の政策目標化が行われた理由と、その背後の農林族・農林水産省・JA 全中という3つのアクターの力関係を、学術的な観点から議論したい。

## 1 食料自給率の政策目標化の政策過程を分析する枠組み

戦後日本の五五年体制の下で、自由民主党（以下、「自民党」と略す）による一党優位政党制が長く続き、独特なシステムが制度化されてきた。戦後日本の政治システムの一つの特徴として、生産者中心の政治システムであることが挙げられる。生産者中心の政治システムとは、多くの経済政策によって、競争を抑制し、企業や生産者の利益を高めることで、自民党が生産者連合からの支持を集め、長年政権の維持していたことを意味する<sup>(3)</sup>。この政治システムのもとに、農業分野の政策過程において、農林族・農林水産省・JA 全中という政治・行政・利益団体三つのアクターは、「農協が動員する票は自民党を支え、自民党は農林水産省の予算や組織の維持、増加に力を貸し、農協は米価や農協施設への補助金などでメリットを得る」<sup>(4)</sup>という強力な鉄の三角形（あるいは「農政トライアングル」）を構築していたと多くの研究者が指摘していた<sup>(5)</sup>。

(3) チャーマーズ・ジョンソン著、矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』ティビーエス・ブリタニカ、1982年。

(4) 山下一仁『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版社、2015年、201頁。

食料・農業・農村基本法が策定された1990年代末期の時点で、衆議院選挙に実施された小選挙区比例代表制への移行、政治資金規正法の改正などの一連の政治改革は、既に成し遂げられたが、中央省庁の再編などの行政面の改革がまだ実施されていなく、農業政策の行方をコントロールする「農政トライアングル」は、ほとんど変わらなかった。そのため、新基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程に関する分析は、この鉄の三角形のモデルに適用できると考えられる。

したがって、本論は、主に上記した「農政トライアングル」を構成する3つのアクターを中心に、政治面、行政面、利益団体という「農政トライアングル」を構成する3つの側面から、食料自給率の政策目標化の政策過程に関する分析を展開する。この部分は、先に「農政トライアングル」の3つのアクターに対する一般的な認識を検討する。

#### (1) 政治面のアクター

五五年体制のもとに、一党優位政党である自民党の農林族議員は、農業政策意思決定システムの政治面の中心的なアクターであると考えられる。族議員とは、「特定の領域の政策決定に際して、一定の影響力を持つ議員」<sup>(6)</sup>を指す。各政策分野に専門家として育られた族議員は、自民党の政策機関である政務調査会、及び下部機関として個々の政策分野ごとに設けられた部会や調査会等の場において、政策決定過程に強い影響力を持つと考えられる。族議員の影響力を発揮することについて、「与党事前審査制」という特徴が非常に重要である。農業分野に関する問題を例としてあげると、農水省が内閣提出法案を国会に提出する際に、農林水産大臣（一般的に農林族議員が務める）

---

(5) 神門善久『日本の食と農：危機の本質』NTT出版、2006年、山下一仁『農協の大罪：「農政トライアングル」が招く日本の食糧不安』宝島社、2009年、本間正義『現代日本農業の政策課程』慶応義塾大学出版会、2010年など。

(6) 佐藤誠三郎、松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年、264-265頁。

が閣議に提出する前に、事前に自民党の農林部会あるいは関連する調査会において、了解を得なければならぬ。そして、農林水産省の作成する原案が閣議に提出することができるか否かの権限も、農林族議員を中心とする農林部会が持っている。党審議の会談において、実質的に主導権を持っているのは農水省の官僚ではなく、その会議に属する農林族議員こそである<sup>(7)</sup>。

## (2) 行政面のアクター

五五年体制における農業政策決定システムの行政面のアクターについて、本論は、主に、農林水産省<sup>(8)</sup>の官僚を中心に検討を進める。前述したように、「与党事前審査制」のもとに、農業問題に関する政策意思決定において、農林族は、党審議の段階に決定的な主導権を握っている。ただし、審議の前に、政策・事業の企画、総合調整などのことに頼っているのは、農林水産省の官僚であるといえる。そのため、専門知識や情報力を持つ農林水産省の官僚は、原案作成や議題設定の段階で大きな影響力を持っている。飯尾潤は、この政策決定システムを「政府・与党二元体制」という見解を提出し、日本の議員内閣制は、特定する分野の利益を代表する各省庁官僚の代理人が集まる「官僚内閣制」とであると論じた<sup>(9)</sup>。族議員と官僚とちらが政治過程における決定的な要素かについて、本論は、深く検討するつもりはないが、この「政府・与党二元体制」のもとに、農林族議員と農林水産省は、政策の事前連絡調整を行ない、両者の利益ウイン・ウイン関係を構築し、お互いの農林政策への関与を容認した。こうして、五五年体制の農業政策の政策決定システムにおいて、農林水産省官僚は、農林族議員と肩を並べるほどの影響力を持っていると考えられる。

(7) 日本経済新聞社編著『自民党政調会』日本経済新聞社、1938年、18頁。

(8) 1978年農林省は、農林水産省と改称された。ここで、「農林水産省」や「農水省」に統一する。

(9) 飯尾潤『日本の統治構造：官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社、2007年。

### (3) 利益団体のアクター

戦後日本の農業政策決定システムにおける中心的な利益団体アクターは、JA<sup>(10)</sup>をはじめとする農林団体であった。この部分の農林団体に対する検討は、主にJAを例として、展開する。JAとは、全国農業協同組合中央会、いわゆるJA全中を頂点とする農業協同組合の連合体である。JAは、上記した農林族議員と農林水産省官僚のように、直接的に農業政策決定を関与することができないが、特定の領域において、間接的に独自の影響力を発揮している。農業政策決定システムにおけるJAの間接的な関与について、本論は、主に農林族議員と農林水産省二つの側面から検討を進めたい。

まず、JAは、集票や献金によって、農林族議員を支持する。その見返りとして、農林族議員は、JA全中に有利な政策を推進し、補助金や公共事業等の利益誘導をもって、農家を支える。こうして、JAと農林族議員との相互依存関係が構築された。この関係を利用し、JAは、陳情や政策提言（JA全中の機能）など方式で農林族議員を動かし、米価の引き上げや農産物の自由化反対などの要求を政策に反映する。

一方、農林水産省にとって、JAのような農林団体は、農林水産省官僚の天下り先という機能を有し<sup>(11)</sup>、より重要なのは、農林水産省の行政現場レベルの実施団体でもある<sup>(12)</sup>。そして、JAは、効率的経営を目指す大規模農業経営

(10) 「JA」と「農協」について、JAは、1992年に農協という名称からJA（Japan Agricultural Co-operative）に変えている。1992年までは、農協系統という名前が使われていたが、本論においては、「JA」や「農協」に関する検討は、主に1990年代以降のことを中心に展開される。そのため、1992年以前の農協であっても、論文全体の一貫性を維持するために、「JA」という略称を使う。

(11) 三浦秀之「農産物貿易自由化をめぐる政策意思決定システムの変遷：自民党政権下の変化に注目して」『法政論叢』47（1）、2010年、26頁。

(12) Rosenbluth, Frances McCall, Thies, Michael F 著、徳川家広訳『日本政治の大転換：「鉄とコメの同盟」から日本型自由主義へ』勁草書房、2012年、201頁。

者のための存在ではなく、小規模な兼業農家を守るための存在である。この点では、小規模な兼業農家を存続させるための補助金の引き上げを通して、予算を増やして自らの省益（組織の維持）を守る農林水産省と利害の一致することが見られる<sup>(13)</sup>。農林水産省を通じて、間接的に政策決定システムに参与する手段として、80 年代の米価要求運動や農産物自由化反対運動などに見られるように、JA をはじめとする農林団体は、主に農政運動を通じて、政府に圧力をかけ、農業政策決定の行方を左右する。

## 2 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の背景と問題

前項は、五五年体制における農業政策決定システムの 3 つのアクターに対する一般的な認識を検討した。この部分は、その分析枠組みを踏まえ、食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化に関する事例研究の検討を行う。

### (1) 食料・農業・農村基本問題調査会における両論併記

農業基本法については、1962 年に制定されたが、30 年を経過した 1991 年以降、制定当時とは大きく変化した農業をめぐる情勢に対応するため、新しい食料・農業・農村政策の展開が求められ、農業基本法の見直しを含めた検討の必要性が唱えられるようになった<sup>(14)</sup>。このような社会情勢の変化や国際化の進展という状況変化を踏まえ、1994 年 10 月の内閣総理大臣を本部長とする緊急農業農村対策本部で決定された「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」において、「新たな基本法の制定に向けて検討に着手する」<sup>(15)</sup>とされた。

(13) 本間正義『現代日本農業の政策課程』慶応義塾大学出版会、2010 年、185 頁。

(14) 食料・農業・農村基本政策研究会編著『食料・農業・農村基本法解説：逐条解説』大成出版社、2000 年、5 頁。

新たな基本法の制定は、農政の根幹に関わる極めて重要な問題であり、食料・農業・農村に対する国民的な合意が得られることが必要であった。そのため、1997年4月に、新しい農業基本法の制定に向け、「内閣総理大臣の諮問に応じ、食料、農業及び農村に関する基本問題を調査審議する」<sup>(15)</sup> 国民各界各層の代表者からなる食料・農業・農村基本問題調査会が設置され、今後の食料・農業・農村政策のあり方に関する検討が開始された。

この調査会は、会長と専門委員を含む委員全体で35名から構成され、各委員の所属組織については、農業関係組織はもちろん、食品産業や金融機関、マスコミや大学の研究者まで多彩であった<sup>(17)</sup>。当調査会には、食料、農業、農村という3つのテーマごとに、食料部会、農業部会、農村部会が設置された。それらの部会を中心に、将来の日本農業政策に関する基本的な考え方が議論された。

食料・農業・農村基本問題調査会の審議の過程において、食料をめぐる国内の農業生産を基本とするか、食料自給率を政策目標とすべきかという問題は、株式会社の農業参入と中山間地域の農業に対する直接支払問題と併せて、当調査会の三つの焦点の一つとなり、検討された。1997年12月に、当調査会は、「食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ」（以下「取りまとめ」と略称する）を提出し、調査会における意見が大きく分けた4つの問題点は、下記の通りの両論併記（表1を参照）となり、引き続き検討を加えられた。

---

(15) 農業基本法に関する研究会「農業基本法に関する研究会報告」1996年、1頁。

[http://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kihon/pdf/report\\_h080910.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/report_h080910.pdf) (2018年5月21日参照)

(16) 食料・農業・農村基本問題調査会について

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kihon/pdf/data\\_h081225.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/data_h081225.pdf) (2018年5月17日参照)

(17) 食料・農業・農村基本問題調査会部会構成

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kihon/pdf/member\\_h090613.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/member_h090613.pdf) (2018年5月18日参照)

表1 中間取りまとめにおける両論併記の事項

両論併記事項	賛成・反対の意見
国内農業生産の位置付け	国内農業生産を基本とするか、輸入も重視すべきか
食料自給率の取扱い	食料自給率を政策目標とするか否か
株式会社の農地権利取得	株式会社による農地の権利取得を認めるか否か
中山間地域等への直接所得補償	中山間地域等の農業者に対し直接的な所得補償を行うか否か

筆者が農林水産省ホームページの資料<sup>(18)</sup>により整理し作成した

食料自給率の取扱い関する具体的な意見については、以下の通り<sup>(19)</sup>である。

[食料自給率を政策目標とすべきであるとの意見]

① (前略) 外国産より高くても、食料は生産コストを引き下げながらできる限り国内で作る方がよいと考える人が8割以上を占めるという世論調査の結果も踏まえ、食料自給率の目標を明示し、その実現を図るべきである。

② 食料自給率は、実際に国民が消費している食料のうちどの程度を国内生産でまかなっているかを示すわかりやすい指標であり、政策目標とすることについて国民合意を得やすい。

[食料自給率を政策目標とすべきでないとの意見]

① (前略) 食料自給率を政策目標として設定しその達成を図るためには、行政が国民の食生活に積極的に介入し、国民の消費行動をコントロールする必要があるが、それは困難である。

② 食料自給率は、食生活の内容次第で大きく変わるものであるので、国内生産力を示す客観的な指標ではない。国民に安心感をもたらすためには、むしろ食料供給力の維持が重要であり、そのための政策体系を今日的視点に立って構築していくべきである。

当時、上記した二つの意見に対する支持する委員の数について、清水昂一は、食料自給率については、政策目標とすべきでないとする意見が少数意見と指摘した。ただし、この「少数意見」について、清水は、詳しい例を挙げ

(18) 食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kihon/pdf/summary\\_mid.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/summary_mid.pdf) (2018年5月21日参照)

(19) 同上。

271 - 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程に関する研究（孫）  
て論じていなかった<sup>(20)</sup>。当時、食料・農業・農村基本問題調査会の専門委員として参加した生源寺真一教授（当時東京大学大学院農学生命科学研究科教授）<sup>(21)</sup>は、当事者の証言として、「食自給率目標については、委員のあいだではどちらかと言えば懐疑論が優勢だったという印象が残る」<sup>(22)</sup>と振り返った。そして、生源寺は、懐疑論の背景には、農業界の利害優先に傾斜することによって、農政全体が合理性が欠くこと、自給率目標を実現するため、政府が国民の食生活に介入する必要があること、行政的な困難さが看過できないこと、及び経済的な視点から消費者の権利が尊重されていないこと、という三つの危惧が存在すると考えていた。

こうして、「食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ」が公表された1997年12月の時点において、食料自給率を政策目標とすべきか否かに関する意見は、賛否両論の渦の中で、課題として残された。そして、食料自給率を政策目標とすべきでないという反対の意見は多数派であったことが明白である。

## (2) 食料自給率の政策目標化の意見の統一と条文化

9カ月の「引き続き検討」を経て、1998年9月に、食料・農業・農村基本問題調査会は、最終的な意見を整理し、木村会長から小渕内閣総理大臣（当時）に最終答申を提出した。

この「食料・農業・農村基本問題調査会答申」において、食料自給率を政策目標とすべきかという問題については、「このような食料自給率の特質や、そ

---

(20) 清水昂一「農業生産の価値指標と食料自給率の課題 -- 経済連携の拡大と農業政策の対応」『東京農業大学農学集報』55(4)、2011年3月、262頁。

(21) 食料・農業・農村基本問題調査会部会構成  
農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kihon/pdf/member\\_h090613.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/member_h090613.pdf)(2018年5月18日参照)

(22) 生源寺真一『日本農業の真実』ちくま新書、2012年、51頁。

の維持向上を図る上で必要となるそれぞれの課題について国民全体の十分な理解を得た上で、国民参加型の生産・消費についての指針としての食料自給率の目標が掲げられるならば、それは食料政策の方向や内容を明示するものとして、意義があるものと考えられる<sup>(23)</sup>と、非常に曖昧な表現で食料自給率問題の方向付けをせざるを得なかった。すなわち、最終的に、調査会の意見が統一され、食料自給率の政策目標化に支持する方向に傾斜したが、最終答申において、明白に支持する態度を示すことを避ける傾向があったと考えられる。

1998年12月、農林水産省は、「農政改革大綱・農政改革プログラム」を策定した。これは、農林水産省が、食料・農業・農村基本問題調査会の答申の意見を踏まえ、政府、与党、関係団体が議論のうえ合意したものであり、将来の日本の食料・農業・農村政策推進の具体的指針となるものであった<sup>(24)</sup>。この「農政改革大綱」において、食料をめぐる国内の農業生産を基本とするか、食料自給率を政策目標とすべきかという問題については、「国民の必要とする食料を安定的に供給するとともに、不測の事態における食料安全保障を確保するため、国内農業生産を食料供給の基本に位置付け、可能な限りその維持・増大を図っていく。(中略)関係者の努力喚起及び政策推進の指針として食料自給率の目標を策定し、その達成に向け、関係者一体となった取組みを行う<sup>(25)</sup>とされた。

その後、上記した「農政改革大綱」を踏まえ、条文化の作業等を経て、農

(23) 「食料・農業・農村基本問題調査会答申」1998年9月17日

農林水産省ホームページ

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kikaku/tyosakai/tosin/h1009/tousin.html#1> (2018年5月21日参照)。

(24) 食料・農業・農村基本政策研究会編著『食料・農業・農村基本法解説：逐条解説』大成出版社、2000年、6頁。

(25) 「農政改革大綱」1998年12月

農林水産省ホームページ

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/taikou/pdf/taikou.pdf> (2018年5月21日参照)。

269 - 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程に関する研究（孫）  
林水産省が作成した「食料・農業・農村基本法案」は、1999年3月4日に自民党の農林部会と総合農政調査会の合同会議において了承され<sup>(26)</sup>、1999年3月10日に閣議決定され、国会に提出された。当法案は、1999年6月4日に衆議院で通過され、1999年7月8日に参議院農政委員会の可決を経て、1999年7月16日に、食料・農業・農村基本法として、正式に成立した。

1999年に制定された食料・農業・農村基本法（以下「新基本法」と略称する）は、国内農業生産の縮小傾向に歯止めをかけ、国内農業生産を拡大して、食料自給率を向上することを基本理念の一つに掲げた。国内の農業生産の位置づけについては、新基本法の第2条第2項において、「国民に対する食料の安定的な供給については、(中略)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を適切に組み合わせて行われなければならない」と説明している。国内農業生産の地位は、新基本法の規定により、輸入と基本の上に位置づけられ、その増大を図ることが方針として、法律上で定められた。一方、食料自給率の政策目標化については、食料・農業・農村基本法は第15条において、「政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない」<sup>(27)</sup>と述べ、そして、基本計画において、食料自給率の目標を明示することが定められた。食料自給率の目標について、第15条第3項においては、「食料自給率の目標は、その向上を図ることを旨とし、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者とその他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めるものとする」<sup>(28)</sup>と述べている。このように、新基本法の枠組みにおいて、食料自給率は、政策目標として明示され、その向上を求めることも新基本法の重要な指針として決められた。こうして、

---

(26) 「自民部会が農基法案了承」『朝日新聞』（夕刊）、1999年3月4日、第2面。

(27) 『食料・農業・農村基本法』（平成十一年法律第六号）最終更新：平成二十八年十二月十六日公布（平成二十八年法律第八号）。

(28) 同上。

食料をめぐる国内農業生産、食料自給率向上への重視は、新基本法の 1 つの大きな特徴となっていると考えられる。

### (3) 食料自給率の政策目標化の問題点

1999 年 7 月 16 日に、新しい食料・農業・農村基本法の成立によって、新基本法の枠組みにおいて、食料自給率は、国内農業生産及び食料消費に関する指針として、5 年ごとに基本計画に明示され、そして、その向上を求める方針が定められた。ところが、実際に、その後の日本の食料自給率は、この方針が期待するように維持向上する、いわば食料自給率の数値目標が達成ができるか否かについて、更なる観察が必要である。

この新基本法の方針に基づき、2000 年 3 月に策定された最初の食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」と略称する）において、基準年を 1997 年度とし、2010 年度を目標としたカロリーベースの食料自給率は、45%に、生産額ベースでは 74%に、引き上げる目標と設定された<sup>(29)</sup>。この最初の基本計画が策定された時点のカロリーベースの食料自給率は、既に 40%程度の水準に低下していた。しかし、この基本計画に基づいて食料消費面、農業生産面で種々の施策が実施されたが、カロリーベースの食料自給率は、40%前後で推移し続け、目標達成に向けた成果は認められなかった。

食料自給率向上の兆しがみられないまま、2005 年 3 月に、2 回目の「食料・農業・農村基本計画」が策定された。2015 年までに食料自給率を 45%に向上させるという数値目標を再設定するとともに、その目標達成に向けて関係者が重点的に取り組むべき課題や、関係者の役割を明示することになった<sup>(30)</sup>。このために、食料自給率向上協議会が 2005 年に設立され、ここで、政府、地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業の事業者、消費者・消費者団体等

---

(29) 「食料・農業・農村基本計画」2000 年 3 月

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/12\\_keikaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/12_keikaku.pdf) (2018 年 5 月 21 日参照)。

267 - 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程に関する研究（孫）  
の関係者が、食料自給率の向上に向けて果たすべき役割に関する行動計画を作成した。この行動計画に従って施策したが、その結果、2005年から2009年に至る5年間の食料自給率は、2006年に39%、2008年に41%となった以外はすべて40%の水準であり、改善の兆しは見られなかったといえる。

その後、2010年に策定された食料・農業・農村基本計画は、2020年の食料自給率を50%へ引き上げるという一段と高い数値目標を設定した<sup>(31)</sup>。しかし、具体策として、農林水産省は、減反した水田でコメから大豆や小麦に転作するためなどに年3千億～5千億円の予算を投入してきた<sup>(32)</sup>が、カロリーベースの食料自給率を例をとって、以下のように（図1を参照）、40%前後で推移し、2020年に50%まで引き上げることは、ほぼ不可能であると考えられる。

最近の2015年に策定された食料・農業・農村基本計画は、カロリーベースの食料自給率を見直し、50%から45%に引き下げる<sup>(33)</sup>。それにもかかわらず、2018年8月に公表された2017年度の食料自給率はカロリーベース<sup>(34)</sup>で2年連続の38%であり、平成米騒動に見舞われた1993年度の37%に次ぐ史上第2位の低位水準に止まり、2025年度に45%へ引き上げるという現行基本計画

---

(30) 「食料・農業・農村基本計画」2005年3月

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/20050325\\_honbun.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/20050325_honbun.pdf)(2018年5月21日参照)。

(31) 「食料・農業・農村基本計画」2010年3月

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/kihon\\_keikaku\\_22.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf)(2018年5月21日参照)。

(32) 「食料、自給率より生産力 TPPにらみ政策転換 農水省検討」『朝日新聞』（朝刊）、2013年3月13日、第1面。

(33) 「食料・農業・農村基本計画」2015年3月

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/1\\_27keikaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf)（2018年5月21日参照）。

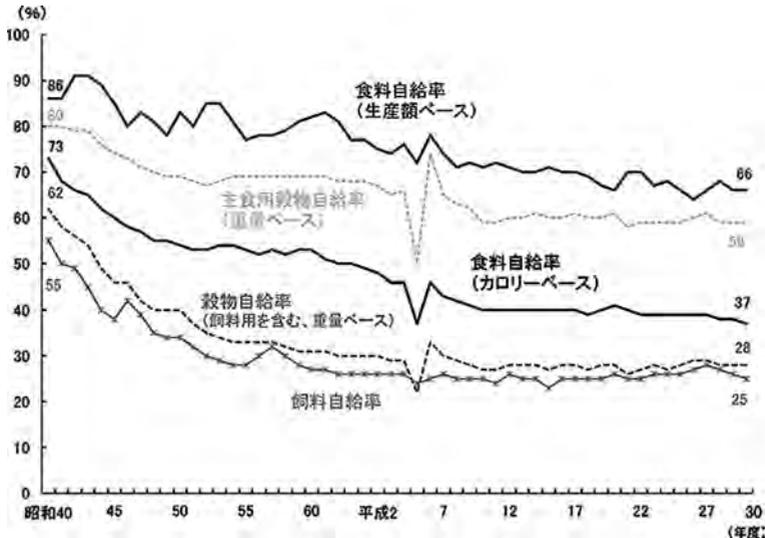
(34) 「平成29年度食料自給率・食料自給力指標について」2018年8月8日

農林水産省ホームページ

<http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/anpo/180808.html>（2019年5月21日参照）。

の実現には、程遠い現実が浮き彫りになった。

図1 食料自給率の推移



こうして、新基本法の条文のに基づき、5年ごとに策定された基本計画は、現在まで、4回に改定され、食料自給率の目標数値と関連する施策方針も何回に修正された。しかし、農林水産省がいくら関連予算を投入しても、基本計画に策定された食料自給率の目標数値は、一度達成することができなかった。

一方、2013年6月11日に日本政府は、2012年度の農業白書を閣議決定し、「食料自給力」を強化する考えを表明した。食料自給力とは、農林水産省が「我が国農林水産業が有する食料の潜在生産能力」<sup>(35)</sup>と定義した。そして、2015年3月に策定された基本計画において、「食料自給力」という概念が初登場し、「食料自給力指標」<sup>(36)</sup>の形で定められた。従来の食料自給率は、2015年の基

(35) 日本の食料自給力

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/012\\_1.html](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/012_1.html) (2019年8月21日参照)。

本計画においても、依然として政策目標として使用されるが、「国民に対して我が国農林水産業が有する食料の潜在生産能力（食料自給力）とその動向を併せて示すことにより、食料自給力についての国民の共通理解を醸成するとともに、食料安全保障に関する国民的議論を深化させていくことが必要」と基本計画に規定され、食料自給力は、程なく食料自給率とならんで、あるいはそれに代わって、日本の食料安全保障論議の中心をなす指標に位置付けられていくと予想される<sup>(37)</sup>。

基本計画の政策目標に「食料自給力」を加える背景として、まず、自民党内では、前向きな声が多い。2009年の石破茂が農林水産相に就任した時代に、自給力を示す新たな指標作りを内々に指示したが、同年秋の政権交代で立ち消えになった。2012年頃の衆院選では「食料自給力の向上」を公約しており、小里泰弘農林部会長も「みかけの自給率より、自給力の方が大事」と意欲を示した<sup>(38)</sup>。一方、「食料自給率」に対して、農林水産省も、「『食料自給率』のみを重視して国内の生産量を維持・拡大するための施策に注力するより、むしろ『食料自給力』の視点を取り入れ、強い農業経営と高い生産性を実現し、必要な農地を効率的に管理するための施策に重点化すべきではないか。」<sup>(39)</sup>という意見を示した。

こうして、基本計画における「食料自給率」と「食料自給力」の二つのも

---

(36) 食料自給力指標とは、農地等を最大限活用することを前提に、生命と健康の維持に必要な食料の生産を複数のパターンに分けた上で、それぞれの熱量効率が最大化された場合の国内農林水産業生産による1人・1日当たり供給可能熱量により示すこととする。

「食料・農業・農村基本計画」2015年3月

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/1\\_27keikaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf)（2018年5月21日参照）。

(37) 高木英彰「新しい食料・農業・農村基本計画に躍り出た食料自給力概念」『JA共済総合研究所 共済総研レポート』、2015年、34頁。

(38) 「食料自給率、カロリー重視限界 巨額投入、薄い効果」『朝日新聞』（朝刊）、2013年3月13日、第1面。

目標は、併記されることになった。基本計画の政策目標に「食料自給力」を加えることによって、日本政府は、長年の努力にもかかわらず、食料自給率の目標数値を達成することが困難であることを認識し、単に食料自給率を食料安全保障の指標として、問題があることを認めたことと考えられる。長年間の食料自給率の目標数値の未達成、及び、新たな食料自給力の指標の出現は、自給率の政策目標化、あるいは、食料自給率の向上、国内生産への偏重方針が、実質的に不十分、そして合理的ではないものであることを意味する。結局、食料自給率が食生活の内容によって変わりやすいこと、また目標達成のため国民の食生活をコントロールすること、などのような食料・農業・農村基本問題調査会の食料自給率の政策目標化に反対する懐疑論の見解や配慮は、後日に、現実となった。現在、食料自給率の政策目標化に反対する懐疑論の意見を振り返ると、その論拠は、賛成派より現実的、合理的であると言っても過言ではない。

「取りまとめ」の際に、食料自給率の政策目標化に対する意見は、賛否両論の形で対立した、あるいは、反対派の意見が優勢であった。しかし、その後の調査会の最終答申において、食料自給率の政策目標化に対する意見は、曖昧な表現で賛成する意見に統一された。さらに、最終的に、農林水産相の条文化と国会の審議や修正を経て、新基本法において、食料自給率の政策目標化は、法律上に定められたことになった。この間、如何なる政治過程を通じて、このような変化が生じたことは、問題となった。

### 3 食料自給率の政策目標化の政策過程における各アクターの役割

前項は、食料自給率の政策目標化の政策過程に関する事例研究を行い、その問題点を提示した。その問題点を解明するため、本論の第 1 項は、五五年

---

(39) 農林水産相が財務省に提出した資料

<https://www.mof.go.jp/zaisei/matome/zaiseia271124/kengi/02/07/img/2-7-8.9.pdf> (2019 年 9 月 21 日参照)。

体制における農業政策の政策決定システムの3つのアクターに対する一般的な認識を検討したが、「農政トライアングル」を構成する3つのアクターは、政策領域の違いによって、各アクター間の力関係に動態性がある。そのため、新基本法の食料自給率の政策目標化の政策過程において、更なる考察が必要である。この部分は、上記した事例研究を第1項に検討した分析枠組みを用いて、各アクターが食料自給率の政策目標化の政策過程における具体的な動きを分析し、各アクターの役割を解明することを試みる。

#### (1) 食料自給率の政策目標化の政策過程における農林団体と農林族議員

前述したように、農林団体と農林族議員の間には、集票や献金と政策上の見返りとの交換を通じて、強力な相互依存関係が構築された。この食料自給率の政策目標化の政策過程においても、双方は、この相互依存関係を基づき、食料自給率の政策目標を新基本法に取り入れることを推進した。

農林団体と農林族議員の具体的な動きについて、まず、食料自給率向上に対する農林団体の要求は、新基本法が策定された前に、既に長い間に存在する。例えば、1960年代に成立した最初の農業基本法の第九条に基づき、定期的な作成された「農産物の需要と生産の長期見通し」には、「可能な限り自給力の向上に努める」<sup>(40)</sup> という食料自給率向上に類似する要求は、既に提出された。そして、このような要求は、国会や農業団体の政策意図が反映されるものである<sup>(41)</sup>。例えば、1975年策定の長期見通しの改訂する時、全国農業会議所の池田斉専務理事は、「国民食糧の長期にわたる安定供給をどこまで達成するか政策目標が示されねばならない」、「最低限の基礎的食料の必要量については、単なる見通しではなく達成すべき目標としての政策課題を明示すべきである」<sup>(42)</sup> と述べ、強く圧力をかけて求めた。この時期に、「食料自給率」という

---

(40) 岸康彦「『長期見通し』の裏舞台を探る」『農業と経済』富民協会、1996年臨時増刊、19頁。

(41) 同上。

概念は、まだ一般に使用されなかったが、農林団体からそれと類似する政策目標の設定や明示に対する要求は、すでに出現したと考えられる。

もう一つの動きとして、食料・農業・農村基本法が成立する時期に、農林団体からの陳情は、最後の食料自給率の政策目標化に大きな影響を与えた。

1997 年 12 月の食料・農業・農村基本問題調査会の「取りまとめ」が整理された前の調査会において、農業関係団体をはじめとする国民各階層は、既に外部から、総合食料安全保障政策の確立に当たり、その具体的な指針として、食料自給率の目標値を設定し、政策目標にすべきであると多くの要望があった。「取りまとめ」では、両論併記の形で、4つの問題点(表1を参照)をめぐって、意見が分かれていた。その後の検討は、調査会における議論を含め、国民の皆様の意見を聴きながら、食料・農業・農村政策の改革の方向について検討を行う<sup>(43)</sup>という方針で、食料・農業・農村基本問題調査会の地方公聴会が開催された。その公聴会は、1998年3月25日から30日にかけて、五日間で新潟市、名古屋市、東京都及び京都市の4か所で、中間取りまとめにおける両論併記の事項を中心に、一般民衆の意見を聴取するものであった<sup>(44)</sup>。その公聴会を通じて、農林団体、特に地方の各農林団体の意見や陳情は、数多く殺到された。当時の食料・農業・農村基本問題調査会の食料部会の委員<sup>(45)</sup>であり、食料自給率政策目標化の懐疑派の一人であった中村靖彦は、ある「奇妙な現象」<sup>(46)</sup>を指摘した。調査会における食料自給率の数値目標を政

(42) 同上。

(43) 「地方公聴会の開催について」1998年2月23日。

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kihon/pdf/data\\_h100223.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/data_h100223.pdf) (2018年5月23日参照)

(44) 同上

(45) 食料・農業・農村基本問題調査会部会構成

農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kihon/pdf/member\\_h090613.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/member_h090613.pdf) (2018年5月18日参照)

(46) 中村靖彦『日本の食糧が危ない』岩波新書、2011年、82頁。

261 - 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程に関する研究（孫）

策化するか否かの論争何回か議論を重ねて、その議論の様子が報道されたにつれ、全国から食料自給率政策目標の数値目標を設定することを要請する陳情書・提案書が寄せられるようになった。これらの陳情書・提案書は、各地の議会や自治体、農業団体から、農林水産省だけではなく、調査会の委員個人宛のものも多く存在する（農業団体から農林水産省宛での農業団体の提案建議等は、表2を参照）。内容は、主に、日本の食料自給率が低い状態に不安の意見を表し、自給率の目標の明示、及び向上を図ることが望ましい、国内生産の増大を中心とする食料供給確保体制の樹立などような文脈であった。

表2 農林水産省宛での農業団体の提案・建議等

時間	農業団体	陳情書・提案書
1998年6月	全国農業会議所	「食料・農業・農村に関する新たな基本法および構造政策の提案」
1998年6月30日	全国農業協同組合中央会	「『新たな基本法』制定に関する建議」
1998年11月12日	全国農業協同組合中央会、全国農業者農政運動組織協議会	「『新たな基本法』制定と関連政策の策定・推進に関するJAグループの要請」

筆者が「食料・農業・農村基本法関係資料」<sup>(47)</sup>により整理し作成した。

このような数多く陳情書・提案書の影響を受けて、元々、調査会において、「(食料自給率)は決して健康的な発想になりません。だから、私は数値目標には賛成できないのです」<sup>(48)</sup>と食料自給率政策目標化に断固反対した中村は、「その声に耳を傾けずに、反対を唱えつづけていいものか、私は悩んで末に数値目標の設定を努力目標としてならやむを得ないとして了承したのである」<sup>(49)</sup>

(47) 農政調査会「食料・農業・農村基本法関係資料 第4巻 第1分冊 食料・農業・農村基本法 食料・農業・農村基本法の立案から施行まで」農政調査会、2001年、31-59頁。

農林水産省電子化図書

[http://www.library-archive.maff.go.jp/index/200151298\\_0001](http://www.library-archive.maff.go.jp/index/200151298_0001) (2019年5月23日参照)

(48) 中村靖彦、前掲書、82頁。

と、最後に、反対する態度を変え、食料自給率の政策目標化を黙認した。その結果、1998年8月の「食料・農業・農村基本問題調査会答申」において、食料自給率問題の見解は、やむを得ず、非常に曖昧な表現で結論を付けることになった。したがって、これらの農林団体からの陳情は、「取りまとめ」の時に反対派が優勢であった食料自給率の政策目標化に対する意見が、最終答申に曖昧な表現で賛成することになった要因であると考えられる。

上記した農林団体からの陳情は、食料・農業・農村基本問題調査会委員と農林水産省を対象に、食料・農業・農村基本問題調査会の審議の過程において影響を与えたほか、農林水産省が提出した「食料・農業・農村基本法案」の議会の審議段階にも、役割を果たした。下表(表3を参照)に示されたように、農林水産省が作成した「食料・農業・農村基本法案」が参議両院の農林水産委員会に審議された過程において、農林族議員は、頻繁に個人及び農林団体からの陳情書を利用し、農林水産省の官僚に圧力をかけ、農林団体の要求を表す。その、農林族議員と農林水産省が、国会における具体的な攻防とその結果については、次の部分の検討に譲る。

表3 個人及び農林団体からの陳情書が議会に提出された回数

時間	会議	回数
1998年10月16日	衆議院農林水産委員会	1
1998年12月14日	参議院農林水産委員会	4
1999年2月9日	衆議院農林水産委員会	1
1999年2月17日	衆議院農林水産委員会	1
1999年3月4日	衆議院農林水産委員会	1
1999年3月9日	衆議院農林水産委員会	1
1999年3月16日	衆議院農林水産委員会	6
1999年4月14日	衆議院農林水産委員会	10
1999年4月27日	衆議院農林水産委員会	3
1999年6月9日	衆議院農林水産委員会	2
1999年6月24日	衆議院農林水産委員会	1
合計	11	31

筆者がに国会会議録<sup>(50)</sup>より整理し作成した。

最後に、農林団体は、食料・農業・農村基本法の成立の過程において、外部

259 - 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程に関する研究（孫）

からの署名活動や座談会などの農政運動も看過することができない。たとえば、1997年に、日本農業協同組合中央会は、生活協同組合、労働共同組合と連携し、署名活動を行った。6ヶ月を経て、署名活動は、1000万以上の農業生産労働関係者の署名を集め、政府に対して、国内農業生産を基本とした食料安全保障政策の確立を求めた<sup>(51)</sup>。1996年11月8日に、「食とみどり・水を守る労農市民会議」という農業団体は東京において、「新しい貿易路線の確立と新農基法の策定」という座談会を開き、2000人以上の参加者を集めた。会議は、食料・農村・環境の視点から、関連政策の推進の必要性を強調し、新基本法の中に、「食料自給率の維持向上」に関する規定の取り入れを求めた<sup>(52)</sup>。

こうして、食料・農業・農村基本問題調査会の審議の過程において、調査会委員や農林水産省を対象に、農林団体は、陳情書・提案書等の陳情手段を利用し、食料自給率に関する調査会の意見を影響した。その結果、従来の優勢であった食料自給率の政策目標化に反対する意見が変えられ、最終答申に賛成する意見に統一された。一方、農林水産省が作成した「食料・農業・農村基本法案」の審議過程において、農林団体は、陳情書の形で農林族議員を動かし、間接的に国会で意見や要求を表した。ラジオ放送に、外部からの署名活動や座談会などのような農政運動を加え、結局、農林団体の望み通り、食料自給率の政策目標化と国内農業生産を基本とするなどの保守的な方針

---

(49) 同上、83頁。

(50) 国会会議録検索システムホームページ  
<http://kokkai.ndl.go.jp/>（2018年5月23日参照）

(51) 農政調査会「食料・農業・農村基本法関係資料 第4巻 第1分冊 食料・農業・農村基本法 食料・農業・農村基本法の立案から施行まで」農政調査会、2001年、59頁。  
[http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/200151298\\_0001?p=79](http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/200151298_0001?p=79)（2019年1月15日参照）

(52) 日本農業年鑑刊行会『日本農業年鑑 1998』家の光協会、1997年12月、138頁。

は、新基本法に付け加えた。こうした動きを整理すると、この政治過程において、農林団体と農林族議員は、依頼人と代理人の関係のように、新基本法における食料自給率の政策目標化を推進したことに積極的・能動的な役割を果たしていたことが分かるようになった。

## (2) 食料自給率の政策目標化の政策過程における農林水産省

前述したように、「与党事前審査制」のもとに、農林水産省官僚は、農業問題に関する政策を審議する前の政策・事業の企画、総合調整などを通じて、農林族議員との間に緊密な関係を維持している。一方、農林水産省にとって、JA のような農業団体は、農林水産省官僚の天下り先と、行政の現場レベルの実施機関という機能を有し、小規模な兼業農家を守るという点で、農林団体と農林水産省と利害の一致することが見られる。しかし、食料自給率の政策目標化の政策過程における農林水産省の動きを分析すると、農林水産省は、予想どおりに他の 2 つのアクターと同じ方向に食料自給率の目標数値を新基本法に取り組みことを推進することではなく、時に難色を示し、ないし抵抗する行動を取る場合も存在する。

その農林水産省の具体的な動きについて、まず、農林水産省の食料自給率に対する捉え方は、従来から、農林団体の理解と、根本的な違いがある。農林水産省は、1966 年に作成した「1965 年度農業の動向に関する年次報告」（以下「年次報告」と略称する）において、「自給率」という指標を初めて使用した<sup>(53)</sup>。同年次報告において、1950 年代から 1960 年代までの時期に、食料輸入量の拡大により、日本はの生産額ベース自給率は、1958 年から 1962 まで

---

(53) 農林省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和 40 年 農業白書』農林大臣官房、1966 年、69 頁。

農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム

[http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/400084679\\_0001?p=71](http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/400084679_0001?p=71) (2018 年 9 月 15 日参照)

のおおむね84%～85%程度から、1964年の80%程度に低下したと記録された<sup>(54)</sup>。当時に使われた食料自給率の概念は、農産物に限定し（水産物などは含まない）、そして、カロリーベースではなく、生産額ベース自給率と品目別自給率だけにとどまった。自給率に関する記述は、主に、1960年代の日本の食料輸入の比率が高まる現象と、日本の食料輸入に依頼する程度を説明するために使われた。この時期において、農林水産省が使う自給率の概念は、単に農産物の輸出状況の章節に記され、その使用が限定的なものであり、食料自給能力や国内生産能力、あるいは食料安全保障と全く関係がなかったと言える。

カロリーベースが初めて出現したのは、1987年度版の年次報告であった。当年度報告においては、「食料の自給水準を供給熱量ベースでみると、我が国は5割強にすぎず、西ドイツの約8割、イギリスの約7割と比較しても相当低い水準にある」<sup>(55)</sup>と供給熱量ベースの自給率が記述された。ただし、「自給率」として公表されていたのは、以前と変わらず、食用農産物総合自給率（生産額ベース）と品目別自給率だけであった。熱量ベースの食料自給率に関する記述は、「何割」の表現にとどまり、具体的な百分率の数値の形ではなかった。つまり、カロリーベースの自給率は、単純に参考値程度に使われたに過ぎないと考えられる。

しかし、翌年の1988年度の年次報告において、1970年代から1987年までの日本と各国の供給熱量ベースの自給率の推移を示す図表が出現し、日本の供給熱量ベースの自給率数値が49%程度という具体的な数値は、初めて公表された<sup>(56)</sup>。そして、1989年度の年次報告において、生産額ベースの食料自給率を代替し、供給熱量ベースの自給率数値は、初めて主要な食料自給率指標

---

(54) 同上。

(55) 農林省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和62年 農業白書』農林水産省、1988年、136-138頁。

農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム

[http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/400084513\\_0001?p=153](http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/400084513_0001?p=153)（2018年9月24日参照）

として、食料自給率の推移表に出現した<sup>(57)</sup>。その後、農林水産省が公表した各年度の年次報告において、自給率の数値の概念や内容は、多少の変化があったが、供給熱量ベースの自給率数値は、他の基準の自給率数値の代わりとして、主要な食料自給率指標となった、継続して推移表の順番に第 1 位を占めていた。そして、日本の供給熱量ベースの自給率数値は、先進国の中で最も低い水準となったような文脈は、頻繁に年次報告に出現した。その食料自給率の数値の意味も、徐々に国内の農業生産性を維持拡大し、安定的な食料供給を図ることと繋がっていった。

こうして、年次報告における食料自給率数値は、生産額ベースから、供給熱量ベースの自給率数値を主要自給率指標をすることに变化した。その内容も、従来の農産品輸入依存度を説明する概念から、国内の農業生産性を維持拡大し、安定的な食料供給を図る重要性を煽る論拠となった。農林水産省の食料自給率に対する捉え方は、なぜ 1980 年代を経て、急に変化したことが問題となった。

この変化の背後には、前項に検討した 1970 年代から 1980 年代の農林団体からの圧力のほか、農林族議員の要請も看過できない。食料自給率に関わる政策の立案制定の過程において、農林族議員と農林水産省の官僚との間の連絡調整の詳細は、秘密裏に行われたため、その検証が困難であるが、当時の議会における政治・行政双方の攻防を分析すると、農林水産省の態度を間接

(56) 農林省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和 63 年 農業白書』農林水産省、1989 年、139 頁。

農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム [http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/001279157\\_0001?p=154](http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/001279157_0001?p=154) (2018 年 9 月 24 日参照)

(57) 農林省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成元年度 農業白書』農林水産省、1990 年、40 頁。

農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム  
[http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/001309004\\_0001?p=56](http://www.library.maff.go.jp/archive/Viewer/Index/001309004_0001?p=56) (2018 年 9 月 24 日参照)

255 - 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程に関する研究（孫）  
的に考察することが可能である。

食料自給率に関する問題をめぐって、農林水産省が議会において問われた際に、同時にしばしば言及されたもう1つの議題がある。それは、1980年代に日本とアメリカとの間の牛肉、オレンジをはじめとする農産品の自由化問題であった。これらの農林族議員の観点によると、アメリカとの農産品貿易の交渉により、食料輸入量が拡大されたことは、日本の食料自給率の水準が低下する原因であった。そのため、日本国内の農業生産を重視する必要があり、そして、食料自給率を維持向上するため、農産品市場が絶対に非自由化を貫く等のような意見<sup>(58)</sup>は、農林族議員から求められた。このような農林族議員の主張を支持するため、日本の食料自給率の水準が低下することが、重要な前提となった。こうした理由で、農林族議員は、農林水産省がこれまで使われた金額ベースの食料自給率の合理性を質疑して、数値上で低く見えるカロリーベースの食料自給率、ないしより低い穀物自給率指標の使用を積極的に求めた。

しかし、上記した食料自給率に関する農林団体の圧力と要求に対して、農林水産省は、積極的に取り入れるではなく、常に消極的な態度を示した、時に抵抗する行動もあった。例えば、1973年の衆議院農林水産委員会において、農林族議員であった野坂浩賢の自給率指標に関する質問に対して、当時の農林大臣（農林水産大臣の旧称）であった倉石忠雄は、熱量ベースの食料自給率<sup>(59)</sup>の計算方法で出された数値は、非常に低いため、農林水産省が当時に使われた金額ベースの食料自給率は、より適切であると主張した<sup>(60)</sup>。その後の

---

(58) 第096回国会、農林水産委員会、昭和57年10月13日。

国会会議録検索システムホームページ

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/096/1410/09610131410005a.html> (2018年12月4日参照)

(59) 当時は、オリジナルのカロリー計算の自給率と言われたが、その概念の本質は、熱量ベースの食料自給率の意味と同じであるため、本論は、二つの概念を「熱量ベースの食料自給率」と統一する。

1980 年の衆議院予算委員会衆議院予算委員会答弁においても、農林水産省が抵抗する行動を取った例が見られる。農林族議員からの疑問に対して、当時の農林水産大臣官房長であった渡辺五郎は、熱量ベースの食料自給率の計算には、ビタミン、ミネラル等をはじめとする野菜、果実等の栄養素が含まない、畜産物のカロリーの飼料換算の不確定などの問題があり、農政水産省の公式的な指標ではないと反論した<sup>(61)</sup>。それは、農林水産省が農林族議員が主張した食料自給率指標の計算方法を否定する証であったと考えられる。

一方、食料・農業・農村基本法が成立する前に、農林水産省が作成した「食料・農業・農村基本法案」には、食料自給率に対する態度が極めて消極的であったことも見られる。下表（表 4 を参照）に示されるように、新基本法の第十五条第三項の規定において、食料自給率の「その向上を図ることを旨とし」という文言があり、農林水産省の案には、こうした内容がなかった。それと同じく、国内の農業生産の位置づけについては、農林水産省の案には、新基本法の中に書かれた日本国内の農業生産の「増大を図ること」といった文言もなかった。前述した内容から見ると、農林族議員や農林団体からの食料自給率の維持向上と国内生産の強化などの要求は、常に農林水産省に押し付けられた。それにもかかわらず、農林水産省は、新基本法の条文を立案作成する過程において、食料自給率の「向上」、国内生産の「増大」等の文言を、「食料・農業・農村基本法案」に意図的に避けた。その背景には、農林水産省が食料自給率数値の向上、国内農業生産の増大に対する自信のなさが読み取れると言っても過

---

(60) 第 072 回国会、農林水産委員会、昭和 48 年 12 月 18 日。

国会会議録検索システムホームページ

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/072/0230/07212180230005a.html> (2018 年 12 月 4 日参照)

(61) 第 091 回国会、予算委員会、昭和 55 年 2 月 20 日。

国会会議録検索システムホームページ

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/091/0380/09102200380015a.html> (2018 年 12 月 6 日参照)

253 - 食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策過程に関する研究（孫）

言ではない。そのほか、農林水産省の案と新基本法において、「(食料自給率は)農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定める」という文脈があった。その条文について、農林水産省は、「食料自給率の目標設定には、政府だけではなく、農業者、食品産業、消費者等の関係者がそれぞれ一体になって取り組んでいくことが不可欠」<sup>(62)</sup> であると解説したが、それは、食料自給率に関する責任を政府以外の関係者に分散する表現であり、食料自給率の目標が達成できなかつた場合への「保険」と考えられる<sup>(63)</sup>。

表4 食料自給率に関する条文の変化

食料・農業・農村基本法案（農林水産省案） <sup>(64)</sup>	変化	食料・農業・農村基本法 <sup>(65)</sup>
・食料自給率の目標は、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めるものとする。	「その向上を図ることを旨とし」という文言を加えた。	・食料自給率の目標は、 <u>その向上を図ることを旨とし</u> 、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めるものとする。
・国民に対する食料の安定的な供給については、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れなければならない。	「増大を図ること」という文言を加えた。	・国民に対する食料の安定的な供給については、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 <u>増大を図ることを基本</u> とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行われなければならない。

前述したよに、農林水産省が作成した「食料・農業・農村基本法案」が議

(62) 第145回国会、本会議、平成11年5月7日。

国会会議録検索システムホームページ

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/091/0380/09102200380015a.html> (2018年12月15日参照)

(63) 細谷章「食料・農業・農村基本法案の経過と政治的背景」『農業と経済』65(9)昭和堂、1998年8月、80頁。

会に審議される過程を経て、食料自給率の「向上」、国内生産の「増大」等の文言は、新基本法の条文に入れた。国会に提出した農新水産省の案は、事前に自民党の農林部会との連絡調整を成し遂げ、了承を得たため、その文言を加える背後には、野党の農林族議員の要求（表 5 を参照）の影響力が大きかった。それらの要求に対して、農林水産省の対応も非常に消極的なものであった。1999 年 5 月 7 日の「食料・農業・農村基本法案」（農林水産省案）を審議する衆議院の全会議において、政府はなぜ自給率の目標を何%にする方針を新基本法に明らかにしていないかという質問に対して、当時の中川昭一農林水産大臣は、「自給率の向上は、国土条件などから、現実問題として相当の困難を伴うもの」<sup>(66)</sup>と答弁し、食料自給率が新基本法に明示することに対して難色を示した。

表 5 衆議院における野党の食料自給率をめぐる要求

政党	食料自給率をめぐる要求
民主党	自給率目標の設定を掲げながら「関係者が取り組むべき課題」として、政府の責任をあいまいにしている。
公明党	国内農業生産の「維持増大を図る」と法律に明記すべきだ。
共産党・社民党	自給率をまず 50%に引き上げることを明記すべきだ。

筆者がに国会会議録<sup>(67)</sup>より整理し作成した。

(64) 衆議院第一四五回 閣第六八号「食料・農業・農村基本法案」

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g14509068.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g14509068.htm) (2018 年 8 月 27 日参照)

(65) 『食料・農業・農村基本法』（平成十一年法律第百六号）最終更新：平成二十八年十二月十六日公布（平成二十八年法律第百八号）。

(66) 第 145 回国会、全会議、平成 11 年 5 月 7 日。

国会会議録検索システムホームページ

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/091/0380/09102200380015a.html> (2018 年 12 月 15 日参照)

(67) 国会会議録検索システムホームページ

<http://kokkai.ndl.go.jp/> (2018 年 5 月 26 日参照)

こうして、農林水産省は、1980年代に農産品市場自由化の時代背景の下で、農林団体と農林族議員の要求を受け、従来の食料自給率に対する捉え方を急変した。1990年代の食料・農業・農村基本法の成立する時も、農政トライアングルのほかの2つのアクターから食料自給率の政策目標化の圧力に対し、受動的に「食料・農業・農村基本法案」に食料自給率の政策目標化に関する条文を作成した。この間に、農林団体と農林族議員の保守的な要求に対して、農林水産省は、しばしば難色を示し、ないし抵抗する行動を取った場合も存在する。したがって、食料自給率の政策目標化に対して、農林水産省は、非常に消極的・受動的な態度を取っていたことが明白であると言える。

農林水産省は、食料自給率に対して、消極的・受動的な態度を取っている原因について、本論は、内的な原因と外的な原因という2つの側面から解説することを試みる。

内的な原因について、農林水産省は、日本の農業、林業、水産、畜産および食糧管理に関する行政を司る機関として、耕作放棄地の増加、就農者の高齢化や若い担い手の後継不足などをはじめとする日本国内農業の問題に対して、十分な理解を有している。農業行政現場の経験を踏まえ、農林水産省は、食料自給率向上コストを試算した。その結果によると、食料自給率（カロリーベース）をわずか1%を引き上げるだけにしても、年間40万トンの小麦の増産をしなければならず、約420億～790億円の財政負担に相当する<sup>(68)</sup>。すなわち、相当の補助金を投入しない限り、食料自給率数値の向上は、極めて難しい。日本農業の衰退による食料自給率向上の困難さに対して、農林水産省の幹部は、「冷静に分析すると向上どころか41%を維持できるかどうかの問題」<sup>(69)</sup>という本音を漏らしたこともあった。

---

(68) 財政制度分科会、農林水産関係資料、2014年10月20日。

[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/material/zaiscia261020/02.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiscia261020/02.pdf)（2019年5月23日参照）

(69) 細谷章、前掲、80頁。

外的な原因として、日本は、アメリカの通商代表部のような機関をもっていないため、農林水産省は、農産品の自由化貿易交渉の最前線に立つことになった。新基本法が成立する近いうちに開催される WTO ドーハラウンド交渉を臨み、農林水産省は、食料自給率をはじめとする保守的な政策理念を推進する場合、次期交渉での生産増大政策に対するアメリカなどの輸出国の攻撃は確実と予想できる。農林水産省は、国内生産の指導や調整に苦心するのみならず、外国からの農産品市場開放の圧力に対応しなければならない。それに対して、農林水産省の幹部は、国会の答弁において、「私どもも我が国の置かれております国際的な立場あるいは諸外国との友好関係というものと国内農林水産業を守るという観点との調整にいろいろ苦慮いたしておる」<sup>(70)</sup>と述べた。さらに、将来、WTO 農産品貿易交渉の進みにともない、輸入の増大と国産物消費の減少により、食料自給率がさらに低下することが見込まれ、農林水産省の危機感が高まる一方であると言える。

## おわりに

食料・農業・農村基本法における食料自給率の政策目標化の政策課程を分析する際に、本論は、まず、研究の分析枠組みとして、「農政トライアングル」の3つのアクターに対する一般的な認識を検討した。

そして、事例分析の部分において、「取りまとめ」が公表された1997年12月の時点において、食料自給率を政策目標とすべきか否かに関する意見は、食料自給率を政策目標とすべきでないという反対の意見が優勢であったことを論じた。その後の最終答申の曖昧な結論づけと、食料・農業・農村基本法案の国会における審議を経て、食料自給率は、政策目標として明示され、そ

---

(70) 第102回国会、農林水産委員会、昭和60年6月19日。

国会会議録検索システムホームページ

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/102/0230/10206190230025a.html> (2019年5月23日参照)

の向上を求めることが新基本法の重要な指針となった。しかし、新基本法を基づき、基本計画に策定された食料自給率の目標数値は、一度達成することできなかった。さらに、新たな食料自給力の指標が新しい基本計画に加えられた。これらのことは、食料自給率の向上、国内生産への偏重方針が、実質的に不十分、そして合理的ではないことを意味する。このような問題がある指標は、如何に新基本法に明記され、及び、如何なる政治過程を通じて、元々自給率の政策目標化を反対する意見は、最後に賛成する意見に統一したことは、問題となった。

この問題を議論するため、上記した分析枠組みを踏まえて、各アクターが食料自給率の政策目標化の政策過程における具体的な動きを分析し、各アクターの役割とその間の力関係を解明することを試みた。

食料自給率の政策目標化の政策過程における各アクターの行動について、農林団体は、新基本法が策定された前に、すでに食料自給率の政策目標の設定や明示を求めている。食料・農業・農村基本法が成立する際に、農林団体は、陳情や農政運動などの手段を利用し、食料・農業・農村基本問題調査会の審議段階に調査会委員と農林水産省に影響力を与えた。特に、「取りまとめ」から最終答申の過程において、農林水産省の陳情は、従来優勢であった食料自給率の政策目標化に反対する意見を逆転するほどの圧力をかけた。一方、農林族議員は、農林団体の代弁者として、議会の場で、農林水産省の官僚に対して、農林団体からの保守的な要求を表した。それに対して、農林水産省は、これまでの食料自給率指標、特にカロリーベースの自給率指標が公式文書に使用することに対して、消極的な態度を取ることが多かった。1970年代から1980年代まで、農産品市場開放反対の風潮に、農林団体と農林族議員からの圧力が重くなるにもかかわらず、農林水産省は、時に抵抗する姿勢を取る場合もあった。そして、新基本法の条文を立案作成する過程において、農林水産省は、食料自給率の「向上」、国内生産の「増大」等の文言を、農林水産省が作成した「食料・農業・農村基本法案」に意図的に避けたことが明らかで

ある。農林団体と農林族議員の保守的な要求に対しても、農林水産省は、しばしば難色を示し、非常に消極的・受動的な態度を取っていた。最後に、本論は、農林水産省は、食料自給率に対して、消極的・受動的な態度を取っている原因について、内的な原因と外的な原因という2つの側面から解説することを試みた。

結論として、食料自給率指標は、いろんな問題を抱えて、頻繁に研究者に批判されるにもかかわらず、1990年代の新基本法に明記され、政策目標として、法律上に定められた。その政策目標化が成功することは、「農政トライアングル」を構成する農林族、農林水産省と農業団体三者の相互作用の結果であったといえる。「農政トライアングル」に対する一般的な認識と同じ、農林団体と農林族議員は、依頼人と代理人の関係のような相互依存関係を有し、食料自給率の政策目標を新基本法に取り込むことを推進したことに積極的・能動的な役割を果たしていたと考えられる。それに対して、農林水産省は、「農政トライアングル」に対する一般的な認識に反して、食料自給率の政策目標化に対して、非常に消極的・受動的な態度を取っていたことが明白であると言える。この政治過程において、農林団体は主要な促進勢力、農林族議員は従属的な促進勢力として、発揮する政治力は、抵抗力としての農林水産省より大きいと観察できるが、その原因について、本論は検討しなかったため、今後の課題として、引き続き鋭意研究を行っていきたいと考えている。