

博士論文

「農業外交」に関する基礎研究
ー日本の食料安全保障政策方針における「内
と外のバランス」を中心にー

指導教員 永山博之 教授
長久明日香 准教授

令和2年9月
広島大学大学院社会科学研究科
法政システム専攻
孫立源

目次

序章.....	1
第1節 研究の背景.....	1
第2節 研究の目的・対象・特徴・独創性.....	2
1 なぜ「農業外交」を研究するのか.....	2
2 本論文の研究の目的と対象.....	4
3 研究の特徴・独創性について.....	5
第3節、論文の構成.....	5
第1章 研究課題へのアプローチと研究手法の紹介.....	7
第1節 「農業外交」に関する先行研究.....	7
1 「農業外交」に関する先行研究の概観.....	7
2 「農業外交」に関する先行研究の問題点.....	9
第2節 食料安全保障に関する先行研究.....	11
1 食料安全保障の定義.....	11
2 食料安全保障に対するアプローチ.....	13
3 日本の食料安全保障に対するアプローチ.....	15
4 日本政府の食料安全保障政策方針の特殊性.....	20
5 外的な食料安全保障政策の展開.....	23
6 先行研究の問題点.....	29
第3節 研究課題の提示.....	38
第4節 研究手法の紹介.....	39
1 歴史的アプローチ.....	39
2 政治的アプローチ.....	41
第2章 萌芽期における食料安全保障に関する背景的事実の展開.....	44
第1節 戦後の食料危機と戦後農政展開の基盤.....	44
1 戦後の食料危機と日本政府の対応.....	44
(1) 戦後の食料危機の概観.....	44
(2) 短期的な対策としてのアメリカの食料援助.....	46
(3) 中長期的な対策としての制度改革.....	49
2 戦後の制度改革と保守的な農政の形成.....	51
(1) 農地制度について.....	51
(2) 食糧管理制度について.....	54
第2節 戦後アメリカの対日食料援助.....	59

1	MS A協定とアメリカ余剰農産物の結び付き.....	60
2	PL480による麦の輸入拡大.....	61
3	アメリカの対日食料援助意義と影響.....	64
第3節	農業基本法の成立と基本法農政の展開.....	68
1	農業基本法の成立背景.....	68
2	農業基本法の成立.....	71
3	基本法農政の展開とその影響.....	74
第3章	模索期における食料安全保障政策方針の形成.....	82
第1節	1970年代における食料をめぐる日本国内外背景と食料安全保障の問題提起.....	82
1	従来の国際分業論の内容と限界.....	83
2	財界の意見の転換と国際分業論の後退.....	86
3	1970年代食料安全保障に関する政策方針の帰結.....	89
第2節	1980年代における日本の食料安全保障の模索、形成.....	92
1	武器としての食料戦略の内容と限界.....	92
2	武器としての食料戦略から食料安全保障の新視点へ.....	94
3	「総合安全保障論」における食料安全保障.....	97
(1)	「総合安全保障論」の提出の背景.....	97
(2)	「総合安全保障」構想の提出とその内容における食料安全保障.....	98
(3)	「総合安全保障」における食料安全保障に関する内容.....	100
(4)	食料安全保障の視点からみた「総合安全保障」の意義.....	105
4	「総合安全保障論」における食料安全保障の政策方針の具体化.....	107
第3節	食料安全保障の模索期における食料安全保障政策の実践.....	110
1	「農業協力」と「食料安全保障」との結び付き.....	110
2	日伯セラード農業開発協力事業の展開と意義.....	114
3	現実主義の挫折から理想主義の模索へ.....	118
4	理想主義の理念の道へ.....	120
第4章	定着期における食料安全保障政策方針の保守化.....	123
第1節	農産物貿易自由化に伴う「内的」な食料安全保障政策方針の台頭.....	123
1	ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障.....	123
2	食料安全保障政策方針の変化.....	131
(1)	「新しい食料・農業・農村政策の方向」における食料安全保障.....	131
(2)	政策用語の使用から見た食料安全保障政策方針の変化.....	132
第2節	「食料・農業・農村基本法」における食料安全保障と「内的」食料安全保障政策方針の定着.....	138

1	「食料・農業・農村基本法」の制定の背景.....	138
2	「食料・農業・農村基本法」における食料安全保障.....	140
3	定着期における食料安全保障政策方針の問題点.....	143
第3節	食料自給率の政策目標化の政策過程.....	153
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.....	154
	（1）政治面のアクター.....	155
	（2）行政面のアクター.....	155
	（3）利益団体のアクター.....	156
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....	157
	（1）食料・農業・農村基本問題調査会における両論併記.....	157
	（2）食料自給率の政策目標化の意見の統一と条文化.....	161
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.....	162
	（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	162
	（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.....	166
第5章	転換期における日本食料安全保障政策方針の変化.....	175
第1節	安倍政権における農業政策の展開過程.....	176
1	安倍農政の関連組織の設立.....	176
2	「農林水産業・地域の活力創造プラン」の策定と概要.....	178
第2節	安倍農政の展開における政策決定システムの特徴.....	181
1	官邸主導體制下の農政トライアングルの変容.....	181
	（1）政治面の変化について.....	181
	（2）行政面の変化について.....	183
	（3）利益団体の変化について.....	184
2	安倍農政における官邸主導の再確立と農政トライアングルの政治力の後退	186
	（1）全体的について.....	186
	（2）政治面について.....	188
	（3）行政面について.....	192
	（4）利益団体について.....	196
3	官邸主導による財界の介入.....	198
	（1）「財界農政」の検証.....	199
	（2）農業政策決定過程における財界の意見の介入.....	200
第3節	安倍農政における食料安全保障の変容.....	203
1	安倍政権が食料安全保障に対する捉え方の変化.....	203
	（1）政権公約における食料安全保障.....	205

(2) 「経済財政運営と改革の基本方針」における食料安全保障.....	209
2 財界の介入による新しい食料安全保障の考え方の出現.....	215
(1) 経済界の意見における新しい食料安全保障の考え方.....	216
3 安倍農政下の食料安全保障の政策方針の変化.....	220
(1) 経団連からの食料安全保障の政策方針に対する提言.....	220
(2) ケーススタディ：日豪シンポジウムにおける食料安全保障と自由貿易 の促進.....	223
終章.....	229
第1節 各章の要約.....	229
第2節 結論.....	236
1 日本の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化.....	236
2 政治的アプローチから見た「内と外のバランス」の変化の原因.....	237
3 歴史的アプローチから見た「内と外のバランス」の変化と「農業外交」の研 究に対する意義.....	239
第3節 研究の意義.....	240
第4節 今後の課題.....	241
参考文献一覧.....	244
I 一次資料.....	244
II 二次資料.....	255
III その他.....	269

序章

第1節 研究の背景

食料¹⁾は、人間の生命の維持に欠くことができないものであるのみならず、健康で充実した生活の基礎として重要なものである。従って、国民に対して、食料の安定供給を確保することをはじめとする「食料安全保障」は、国にとって、非常に重要な基本的な責務であると考えられている。一方、グローバル化の進展と国際貿易の自由化に伴い、国境を越えて、激しい国際競争において、如何に自国の国益を守り抜くかということも、各国の重要な課題である。

第二次世界大戦後、各国の経済復興と、食糧増産運動の進捗などにより、農産品貿易の国際的な需要が減少した。こうした背景のもとで、戦時中全世界の食料供給源としてのアメリカは、1940年代末期から、多量な余剰農産物といった問題を抱えた。この問題を解決するため、アメリカは、国内のMS A法²⁾や「余剰農産物処理法」(以下、PL480とする)の法案等に基づき、「過剰農産物対策と食糧援助の最初の結合」³⁾として、食料援助という外交手段を通じて、自国の農産物過剰問題を各国に分担させた。また、1979年12月に、ソ連軍のアフガニスタン侵攻に対して、アメリカは、経済制裁として、対ソ穀物禁輸の決定を発表し、食料の輸出を外交武器として利用していた。こうしたアメリカの食料戦略は、世界各国に、政治・外交手段を通じて、食料問題を解決するという「食料外交」、あるいは「農業外交」という考え方を示した。

食料供給能力上に圧倒的な比較優位を有するアメリカと異なり、日本の場合は、先進国における食料輸入大国という性格が強い。アメリカのような食料の過剰問題というよりも、

¹⁾ 「食料」と「食糧」の使用について、「食料」という概念は、英語の「food」全般を指す概念であって、本来は「食べ物とする材料、食食物」を意味している。これに対して、「食糧」(provisions あるいは food stuff)とは、穀物などの主食、特に「食用にする糧」あるいは「旅や戦争などの際に携帯する米・麦などの穀物に代表される主食」を意味するものとされ、概念上は、「食料」に属する一概念(食料に加工を加えた「食品、あるいは食料品」(foods)も「食料」概念に含まれるものと考えられる)である。本来、人間の生命を支えると言う意味では「食糧安全保障」というような表記がこれまでされてきたが、近年、食をめぐる国内外環境の変化及び食に関する需給の多様化を応じて、農林水産省をはじめとする日本国政府機関の公文書では、1978年から「食糧」から「食料」に変わり、「食料安全保障」とされるケースが一般的になってきた。本論は、以上の趣旨に沿って、特定の資料名、文書名を引用する場合、「食糧」という表記を使用する以外、一般的に「食料」という表記を用いる。

²⁾ MS Aとは、アメリカの既存の対外援助に関する経済(1948年の経済協力法)・軍事(1949年の相互防衛援助法)・技術援助(1950年の国際開発法)各法律を統合し、対外援助計画の調整を図るために制定されたものである。以下、MS A法と略する。

³⁾ 持田恵三「アメリカ食糧戦略の成立」『日本農業年報』24、御茶ノ水書房、1975年、55頁。

むしろ食料の供給問題が第一位の課題であるといえる。自動車や電気製品のような競争力を有している産業が、自由化の潮流に乗って、グローバル化の便宜を享受している一方、日本の食料は、食料自給率が低く、食料の多くを輸入に頼っている現状で、国内外の戦争、地球規模の気象変動など様々な要因によって食料供給に影響を及ぼす可能性があり、食料の安定供給に対する国民の不安も高まっている。そのため、日本にとって、安定的な食料供給を確保するための対策や、その機動的な対応のあり方を検討し、万一の危急の際の事態に備えるために日ごろから準備をしておくことは、食料安全保障の重要な課題である。

食料安全保障と言われると、自給自足を中心とする国内の安定供給に限定して認識し、すぐに食料自給率の向上や日本国内農業生産の強化などの対策に結び付ける人が多いだろう。しかし、経済の国際化、ボーダーレス化等の変化によって、各国間の国境を越えた相互依存関係を著しく深化し、それと同時に、2008年のリーマンショックを引き金とする世界経済危機が発生したように、その負の影響の伝達も非常に速く、かつ広域に及ぶようになったことが明らかになっている。こうしたことを背景として、食料の安定供給に限らず、食料の安価性、安全性などの課題も食料安全保障の領域に取り込まれるようになった。その対応策として、日本政府は、食料自給率向上政策のほか、食料輸入の多角化や国際協調を通じて、世界食料保障に貢献するなどの「外的な食料安全保障政策」も推進している。国内での備えのみならず、国際協調システムの整備も重要視され、「食料安全保障」と「外交」を結びつけることが示唆される。

第2節 研究の目的・対象・特徴・独創性

1 なぜ「農業外交」を研究するのか

農業は、土地所有及び自然資源など市場原理が踏み込めない領域を基盤とする産業であると認識されてきた。農業分野は、国家の間の境を簡単に打ち破ることができない分野として、各国は、自国の農業分野と国際市場との接触を最小限に抑え、可能な限り国内的問題の範囲にとどまる傾向があった。しかし、生産コスト面で比較優位を持っていない日本農業にとって、国内生産だけで食料をまかなうことはほぼ不可能であり、現実的に、海外からの食料輸入とそれを確保するためには、国際協調が欠かせない。したがって、日本の農業は、外部とのつながりは、不可避であると考えられる。特に、1970年代以降、グローバル化により、人、カネ、モノが国民国家の枠組みを超えて活発に移動し、各国

経済の開放と、世界の産業、文化、経済市場の統合が進んだ。社会的あるいは経済的なつながりが、旧来の国家や地域等の境界を越えて、地球規模に拡大してさまざまな変化を引き起こした。農業分野において、農産品貿易の活発化、途上国に対する農業開発協力、世界貿易機関（以下、WTOとする）協定、自由貿易協定（以下、FTAとする）などの農産品自由貿易体制の構築など、日本農業と世界のつながりは、徐々に緊密化してゆき、農業の国際化という傾向が見えるようになってきた。

一方、このようにグローバリゼーションが進展するにつれて、国際的経済相互依存の深化、そして冷戦の終焉とさらに経済的グローバル化の進展に伴って、国の間には、政治と経済、及び経済問題の政治化とそれに関連した国際政治と国内政治の相互浸透が顕著に見えるようになった。相互浸透の増大とともに、外交政策における経済実務型 이슈の比重も高まった。交流の増大、及び経済問題の重要性の高まりによって、経済問題のよう非伝統的安全保障課題が注目され、経済実務型の 이슈が外交政策の主要目標となり、伝統的な外交概念、及び内政と外交の区別が曖昧となった⁴。それに応じて、「(外務省以外の) 国内行政機関の外政機関化」、及び国境を越えた行政機関の連携と活動が可能となるといった変化が生じてきた⁵。例えば、日米牛肉・オレンジ交渉の時期に、アメリカの通商代表部のような貿易交渉を担当する官庁を有していない日本の場合、農林水産省が国際交渉を担当する農林水産審議官を設置し、交渉に参加することは、農林水産省の国際化の例の一つと言っても過言ではない。すなわち、外交の実務化、実務機関の国際化という現象が起こってきた⁶。この現象のもとで、日本の外交には、新たな課題が与えられ、「経済外交」、「文化外交」、「資源外交」、「環境外交」等の特化される外交分野が、次々と生み出された。

こうした農業面の変化と外交面の変化を踏まえ、日本の農業は、農業分野だけの問題に限らず、相互依存とグローバル化の中で、他産業及び世界の国々との協調の中で農業の発展を図らなければならない。そのため、「経済外交」のような特化された外交分野と同様に、「農業外交」という概念を定義し、検討する必要性も高まっている。

⁴ 草野厚『日米オレンジ交渉: 経済摩擦をみる新しい視点』日本経済新聞社、1983年、13頁。

⁵ 長尾悟「日本経済外交の変容—『国際政策』過程と日米牛肉・オレンジ交渉—」『国際政治』第93号、1990年、87頁。

⁶ 具体的に、食料やエネルギーなどのような問題領域では、「伝統的な『国内』政策のフレームワークを越えた国境横断的政策決定のスタイルが実現的要請」となり、「その結果、これらの問題領域を取り扱うのに必要な権限、専門知識、予算、人員、民間関係組織とのつながりなどを備えた実務関係（たとえば農務省とエネルギー庁など）が個々にその所管事項処理の実際的必要上否応なしに『国際化』してゆくという傾向が生じていく。伝統的な意味では『国内的』な行政機関がその政策立案や実施において念頭に入れるべき新たな『行政対象』(administrative constituency) を国外に発見してゆくという傾向」がある。
出所：渡辺昭夫「外交政策と官僚—「政策の現場」理解促進のための一試論（日本外交の国内構造〈焦点〉）」『国際問題』(201)、1976年、2-14頁。

2 本論文の研究の目的と対象

海外では、「農業外交」に関連する研究（その詳細は、「農業外交」の先行研究に譲る）は、ある程度に行われていたが、日本における「農業外交」に関する研究は、筆者が見る限り存在しない。そのため、日本の「農業外交」に対する研究は、ほぼ空白の状態であると言える。

「農業外交」は、新しい概念として、その全体像を把握して、体系的な理論を提出する前に、基礎的な研究を重ねて「農業外交」という課題にアプローチすることは、非常に重要である。その中に、日本の農業と外交は、如何に結び付けられるのか、ということを観察することは、最も大切な第一歩であると考えられる。

その基礎研究として、筆者は、修士論文において、日本の農業開発協力政策の視点から、日本の「農業外交」の内容を検討した。そして、日本の外交と食料安全保障との結び付きを論じることを試みたが、「農業外交」の定義、内容、関連政策や役割、及び農業開発協力以外の外交と食料安全保障との結び付きなどに関わる様々な課題が残された。したがって、本論文の目的は、博士課程前期の研究を踏まえ、農業開発協力に限らず、全体的に外交と食料安全保障との接点を検討し、基礎研究として、「農業外交」に関する研究に貢献する。

これまでの日本では、食料安全保障が「食料自給率の向上」と同一視される場合が多かった。食料安全保障といえば、「食料自給率の向上・国内生産の維持強化」という認識は、一般的な印象の根底にあると考えられる。そのため、日本の食料安全保障は、簡単に「外交」とつながるものではなく、それを検討する時、上記した「内的な食料安全保障」に関するものは、見逃すことができない。したがって、本論の研究対象としては、戦後から現在までの日本の食料安全保障政策方針に焦点を当てて、その政策方針を「内的な食料安全保障」（対内中心）、「外的な食料安全保障」（対外中心）と分類して⁷、日本の食料安全保障政策方針における「内と外」のバランスの変化を考察して、「外的な食料安全保障」の政策方針の背景、形成及び関連政策の展開を分析して、全体的に日本の外交と食料安全保障との接点を論じる。

⁷ その「内的な食料安全保障」、「外的な食料安全保障」の具体的な定義、内容に関する検討は、本論の第1章に譲る。

3 研究の特徴・独創性について

まず、本論は、食料安全保障という農業経済分野の問題を分析する際に、政治・外交的な視点を加えて、総合的かつ多角的に分析する「分野横断」型の学際的研究である。先行研究の問題に検討されたように、日本の食料安全保障に関する研究は、農業経済学者による経済的な視点から展開されていたものが多く、政治外交の視点からの研究が乏しい。特に、政策形成の過程、政治力学の分析を通じて、各政治アクター間の利害関係という政治的な要因から、食料安全保障に関する問題を検討する研究は、少ない。そのため、海外のような公共選択論や政治学といった隣接分野や異分野の研究を取り込んだ学際的な研究が必要である⁸。本論文は、まず、「農業外交」の基礎研究として、歴史的アプローチをとり、食料安全保障を農業分野の目的として、外交は、如何に役割を果たしていることを検討し、「外交」と「農業」の融合を試みた。また、日本の食料安全保障政策方針における「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」のバランスが変化する傾向を考察する際に、食料安全保障政策方針の形成、あるいは食料安全保障政策の政策決定をめぐる各政治アクター間の利害関係と力関係を分析し、政治的な視点から食料安全保障に関する研究に取り入れた。

また、本論は、これまでの研究者が触れなかった、ほぼ空白の状態である第2次安倍政権期の農政に着目し、政治的アプローチから、官邸主導農政下の食料安全保障政策方針が転換する理由を議論して、この分野の研究の空白を補填することができる。したがって、本研究は、新規性がある研究であると考えられる。

さらに、本論は、歴史的アプローチで研究対象を分析するが多いため、数値データや関連人物の発言を提示する時、政府官庁が公表した一次資料を可能な限り広範に収集し、確かな論拠として論説に利用する。そして、論文を全体的に見れば、参考資料・文献としては、上記した一次資料と関連する研究者の著作本や論文に限らず、新聞記事、関連するデータベースなどを、多量かつ適切に参照した。本論は、こうした参考資料に基づき、綿密な解読や分析により、導かれる結論の信頼性が高いと評価できる。

第3節、論文の構成

⁸ 作山巧「農産物貿易政策の政治経済学：先行研究のレビューと今後の研究課題」『農業経済研究』87(3)、2015年、199-211頁。

本論の構成として、第1章では、「農業外交」と「食料安全保障」に分けて、それぞれに関する先行研究を整理し分析し、各先行研究の問題点を取りまとめ、本研究の研究課題を導く。そして、本研究の研究課題に接近するため、複合的に用いる「歴史的アプローチ」と「政治的アプローチ」という2つの研究手法を紹介する。

第2章では、終戦直後の1945年から1970年代までのという「萌芽期」に着目し、終戦直後の食料危機、食料不足問題の対策としてのアメリカの対日食料援助と戦後農業制度改革、及び戦後アメリカの食料輸入戦略と農業基本法の成立など食料安全保障に関する背景的事実を検討する。

第3章は、世界食料需給状況が不安定な状態を呈していた1970年代から、1980年代半ばまでの「模索期」に関心の目を向けて、この時期における食料をめぐる日本国内外背景、日本の食料安全保障の問題提起、「国際分業論」、「食料武器論」、「国際協調論」等政策理念に対する模索、政策方針の形成と政策の具体化、及び「外的な食料安全保障」の実践を検討する。

第4章は、1980年代半ば以降、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉をはじめとする農産物市場開放の圧力が強まった時代から、「食料・農業・農村基本法」の政策体系下の食料安全保障政策が展開された2000年代末期までの「定着期」という時間帯に着目する。この時期において、日本の食料安全保障政策方針における「内」と「外」のバランスの変化を検討する。そして、新基本法における「食料自給率の政策目標化」を対象として焦点を絞り、「内的」かつ保守的な食料安全保障政策方針の定着原因を明らかにする。

第5章は、2010年代から現在までの「転換期」に注目する。この時期には、食料安全保障の政策方針が従来の内的な食料安全保障政策に偏重するものから一転し、総合的な食料安全保障の確立、食料供給に関する海外におけるリスクへの対応など外的な食料安全保障の政策方針と政策の展開は、年々強化される傾向が見える。本論の第1章で検討した食料安全保障の政策方針「外的な食料安全保障」に傾斜する現象の原因を検討するため、この部分は、主に第2次安倍政権の時期に焦点を据え、政策決定システムのメカニズムのレベルから、この時期の農政の展開や改革における各政治アクター間の利害関係、政策形成の過程、政治力を分析して、安倍農政下の食料安全保障の変容を検討する。

最後に、終章では、論文全体を総括しつつ、各章の要約と結論をまとめる。それを踏まえて、本研究の結論を導く。

第1章 研究課題へのアプローチと研究手法の紹介

第1節 「農業外交」に関する先行研究

1 「農業外交」に関する先行研究の概観

「農業外交」という概念については、日本では一般に使用されていない。「農業外交」という文言の源は、中国がグローバル化に対応するため、制定した「走出去」等の外交戦略政策を研究する際に、中国の研究者達は、「農業」と「外交」という文理融合の接点がある領域を研究するため、「農業外交」という文言を使用した。さらに、近年中国が提唱したシルクロード経済ベルトと21世紀海洋シルクロード（以下、「一带一路」と略す）戦略という背景のもとに、中国の研究者の間で、「農業外交」の概念が発展され、それに関連する研究も徐々に展開されてきた。

張帥、孫徳剛は、「農業外交」を「国は、農業資源や生産要素をもって、貿易、援助、投資等の手段を通じて、相手国と交渉や協力を展開し、経済的もしくは政治的の目標を実現するという一種の外交範式」と定義した。中華人民共和国の「農業外交」を、「一带一路」戦略の一環のみならず、「中国特色外国外交」の重要な一部と認識する。中国の農業外交のアクターについて、政府、企業、大学、農業専門家を主とする多元的なアクターが存在するという特徴を指摘した。農業と外交の関係について、張、孫は、中国の「農業外交」は、「農業小外事」が「国家大外交」を推進すると考えている。「農業小外事」とは、食料貿易、農業技術の交流などの農業分野の国際的な動きである。「国家大外交」は、外国との信頼関係の深化や良好な国際環境の構築などのことを意味する。さらに、1949年に中華人民共和国が建国された際に、中国は、アフリカ諸国に対する無条件農業援助を通じて、アフリカ諸国の理解や評判を得ることができるようになった。その後、1971年に、国連中国代表権問題において、アフリカ諸国の支持は、中華人民共和国の代表権の獲得に大きな役割を果たしていた。張、孫は、上記の例を挙げて、農業外交は、国家統一などの他の分野の国益を確保することができるかと主張した。中国の農業外交の展望として、著者たちは、「中国（資金）—イスラエル（技術）—カザフスタン（土地）」という農業協力連携モードを例とし、二国間だけではなく、三国及び地域間の農業協力の重要性を指摘した⁹。

陳翔は、「農業外交」を「政府は、農業問題に着目し、農業資源や農業分野の手段をもつ

⁹ 張帥、孫徳剛「論新時期中国特色的農業外交」『寧夏社会科学』1号、2019年、12-18頁。

て、他の国との間の協力を通じて、国家間の総合的な外交関係を発展するための外交形式」と定義した。「農業」と「外交」の融合として、封建王朝の時代に、農業外交の実践的な活動は、既に存在する。但し、「農業外交」を研究テーマとして、論理的且学術的な研究は、極めて少ないと考えている。陳は、「農業外交」を中国外交の重要な一部として位置づけ、以下の三つの役割を指摘した。第一に、相手国との友好関係の構築・強化、第二に、国際におけるイメージ、中国の影響力の上昇、第三に、特殊な一種の経済外交として、食料安全保障の確保と国内経済の発展に資する¹⁰。

農業外交の重要な一部として、徐春春¹¹は、「米外交」という概念を使用した。その「米外交」の定義は、上述した陳翔の「農業外交」の概念を踏まえ、コメに関する貿易、技術・資金協力等の手段を通じて、国同士の外交関係の発展に資することを意味する。著者たちは、中国と東南アジア諸国との間の「コメ・高鉄の交換」と言われた協力プロジェクトを列挙し、中国の「米外交」の大前提は食料安全保障であると認識し、地域レベルの食料安全保障と外交のつながりを検討した。そして、食料援助、技術協力などの手段を通じて、世界食料安全保障に寄与することの重要性を指摘した。

農業分野の一要素である「食料」と外交の関係について、Nau は、食料を、外交に強く影響する外交的な要因であると認識している¹²。第二次世界大戦後、貯蔵・輸送設備の革新によって、食料が世界範囲に流通することが可能となり、食料市場のグローバル化等を背景に、国際的な食料政策への関心は、次第に高まっていた。著者は、歴史的な分析によって、食料資源が外交面に利用された事例を遡って、食料外交の目的について、第一に、国際的な食料市場に影響を及ぼすために、第二に、国際的な経済及び政治関係に影響を及ぼすために、という食料面の目的と非食料面 (non-food) の目的二種類を分けて指摘していた。最後に、著者は、農業問題は、農業分野のみならず、気候の変化、石油等農業分野以外の問題とますます統合されるようになった。世界のフードシステムは、物理的なコミュニケーション、交通機関等の発達を通じて、徐々に統合される時代において、農業問題は、国内問題だけではなく、外交政策として浮上していると主張した。¹³

¹⁰ 陳翔「浅析『一带一路』建設背景下的中国農業外交」『現代国際関係』10号、2015年、48—53頁。

¹¹ 徐春春、紀龍、周錫躍、方福平「『一带一路』背景下的中国大米外交策略」『中国農業資源与区划』39(7)、2018年、168-173頁。

¹² Henry R. Nau, “The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas”, International Organization, 1978(3), pp. 775-809.

¹³ Henry R. Nau, “The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas”, International Organization, 1978(3), pp. 777-778.

2 「農業外交」に関する先行研究の問題点

上記の先行研究が示されたように、農業を外交の一要素、あるいは農業外交の実践的な活動は、古い時代から既に存在するが、「農業」と「外交」両分野の融合をテーマとする学術的な研究が展開されたのは近年のことである。

「農業外交」に関する研究が中国の研究者の間に始められた原因として、近年中国が推進した「一帯一路」の外交戦略という背景が看過できない。そのため、中国の研究者たちの「農業外交」に関する研究の分析は、主に「一帯一路」の枠内に限って、展開されたものである。張と孫は、「農業外交」の役割を説明するため、中国の対アフリカ無条件農業援助は、如何に1970年代の国連中国代表権の獲得に影響を与えたかを検討した¹⁴が、それ以外の「一帯一路」の枠組みを超える「農業外交」に関する詳しい検討は乏しい。

一方、「農業外交」の定義については、上記した研究者の見方の類似する部分として、農業分野に関わる経済的手段を通じて、国家間の外交関係の構築や深化のような政治的な利益に寄与することが挙げられる。主張が異なる部分として、農業分野の利益の一環である食料安全保障について、張帥と孫徳剛の研究は、中国農業外交と中国の食料安全保障との関係に言及しないだけでなく、「中国が拡張的な農業発展戦略を取り、自国の食料安全保障を確保する」というリアリズム的な考え方を、外国のメディアの誤解と認識し、否定的な態度を取った¹⁵。陳は、農業外交を特殊ではあるが、一種の経済外交として、食料安全保障の確保と国内経済の発展に資することに言及したが、その具体的な内容について、検討していなかった。

「農業外交」の手段について、これらの研究は、主に農業に関連する貿易、資金・技術協力などの経済的手段に限って展開した。Nauは、農業問題は、農業分野のみならず、気候の変化、石油等農業分野以外の問題とますます統合されるようになると指摘した。言わば、農業に関する外交手段（経済的手段）以外、他の分野の手段も存在する。その他の分野の手段についての検討は、さらに充実する必要があると考えられる。

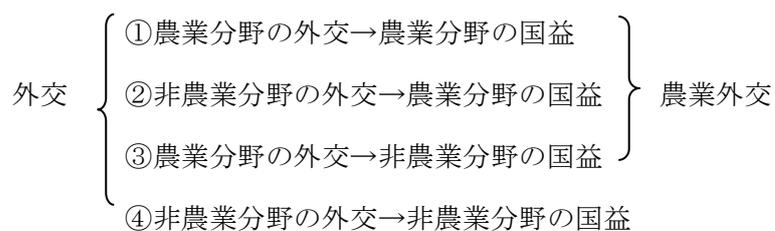
「農業外交」と地域レベルの食料安全保障、及び世界レベルの食料安全保障の関係について、中国の研究者たちは、「一帯一路」の枠組みにおいて、沿線の国々との間の地域レベルの食料安全保障を検討したが、「農業外交」と世界レベルの食料安全保障の関係について、簡単に触れるにとどまり、それに関する詳しい検討が行われていない。

¹⁴ 張帥、孫徳剛「論新時期中国特色的農業外交」『寧夏社会科学』1号、2019年、13頁。

¹⁵ 張帥、孫徳剛「論新時期中国特色的農業外交」『寧夏社会科学』1号、2019年、13頁。

日本の研究者は、日本の「経済外交」の概念の内容を検討する時、「経済を目的とする外交」と「経済を手段とする外交」という二つの側面から¹⁶、「経済外交」の考察し、定義する方法がよく利用する。本論は、上記した方法を参考にして、自国の国益を守るため、如何なる外交手段を運用するかという「手段→目的」の図式に「農業」、「非農業」という概念を付け加える¹⁷。そうすると、下図（図1を参照）に示されるように「手段」が「農業分野の外交」と「非農業分野の外交」、「目的」が「農業分野の国益」と「非農業分野の国益」に分けられる。そして、それぞれ組み合わせた結果として、「外交」は、①「農業分野の外交→農業分野の国益」型、②「非農業分野の外交→農業分野の国益」型、③「農業分野の外交→非農業分野の国益」型、④「非農業分野の外交→非農業分野の国益」型の四つのタイプに分類される。「農業外交」という概念の範囲としては、④「非農業分野の外交→非農業分野の国益」型を除き、「農業」という文言が含まれる①～③のタイプを含むと考えられる。さらに、前述した「経済外交」の概念を考察する方法に即して、①「農業分野の外交→農業分野の国益」型と②「非農業分野の外交→農業分野の国益」型を「農業を目的とする外交」、③「農業分野の外交→非農業分野の国益」型を「農業を手段とする外交」を定義する。

図1 外交と「農業外交」の範囲



前述した中国の研究者が定義した「農業外交」は、主に農業分野に関わる経済的手段を通じて、国家間の外交関係の構築や深化のような政治的な利益に寄与することを中心に検討されたため、③「農業分野の外交→非農業分野の国益」型に帰結される。一方、陳は、

¹⁶ 高瀬弘文『『経済外交』概念の歴史的検討:戦後日本を事例に』『広島国際研究』19号、注1、2013年、21頁。

¹⁷ Henry R. Nau (Henry R. Nau, “The Diplomacy of World Food:Goals, Capabilities, Issues and Arenas”, International Organization, 1978(3), pp. 777-778.) は、世界食料外交の目的を説明する時、食料面の目的と非食料面 (non-food) の目的二種類に分けて考察した。そして、農業問題農業分野のみならず、気候の変化、石油等農業分野以外の問題とますます統合されるようになったと論じた。ここでの「農業外交」の定義への考察は、Nauの観点をもとに、「農業」、「非農業」という分類を試みる。

農業外交を特殊な一種の経済外交として、食料安全保障の確保と国内経済の発展に資することを言及し、①「農業分野の外交→農業分野の国益」型が存在することを触れるが、その具体的な内容について、検討されていなかった。その他、②「非農業分野の外交→農業分野の国益」型についての検討は、全く行われていなかった。したがって、中国の研究者たちが定義する「農業外交」は、主に「農業を手段とする外交」の側面から見た「農業外交」である。「農業を目的とする外交」に関する検討は極めて乏しく、更なる検討及び実証が必要であると考えられる。

第2節 食料安全保障に関する先行研究

「食料安全保障とは」という問題に対して、国際的に先進国、発展途上国を問わず広く認められている概念としては、国連食糧農業機関（FAO：Food and Agriculture Organization of the United Nations。以下、「FAO」とする）による定義がある。「すべての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも経済的にも入手可能であるときに達成される状況¹⁸」という定義である。ところが、食料安全保障の概念は、時代背景や国々の食料問題によって、常に変化しており、動的かつ柔軟性のある概念として理解する必要があると考えられる。そのため、食料安全保障に対する考え方も多角的に存在する。

日本における食料安全保障に対するアプローチも同じく、様々な捉え方が存在する。特に、政府は、日本の食料安全保障に関する明確な定義や理念を示さず¹⁹、日本の食料安全保障に関する研究は、各種のアプローチによる議論が交わされた。日本の食料安全保障に関する先行研究について、日本における食料安全保障に対する認識や見解、日本政府の食料安全保障に対する捉え方、食料安全保障の政策方針の性格や政策の展開などの詳しい議論は、深く検討する必要がある。

1 食料安全保障の定義

¹⁸ FAO「Trade Reforms and Food Security」、2003年、28頁。
<http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf>（2018年5月21日参照）

¹⁹ 嘉田良平「国際化社会の中での食糧安保論」『ジュリスト』（964）、1990年、37頁。

現在、一般に使われている「フードセキュリティ」、あるいは日本語で翻訳された「食料安全保障」²⁰という言葉は、意外なことに、わずか40年余りの歴史しか有していない。

食料安全保障が明確に定義され、公的用語として世界範囲に使用された経緯については、1974年にFAOによって開催された世界食料会議(World food conference)の議論上で「食料安全保障」の概念が生まれた²¹。1980年代になると、FAO等の国際的な場で、日本が主導し、食料安全保障をめぐる議題を世界範囲に拡散し、結局、1996年の世界食料サミットでは、「世界食料安全保障のためのローマ宣言」が合意され、量的確保と安全性に加え、栄養・傾向・経済的にアクセス可能性も含む食料安全保障の定義²²が確立された。「食料安全保障」が世界的なテーマとなった。さらに2001年に、食料安全保障の定義の内容が一部変更され、現在では、「すべての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも経済的にも入手可能であるときに達成される状況²³ (Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. ²⁴)」と定着された。

食料安全保障の概念や定義について、様々な国や組織に約200もの定義が存在する²⁵。例えば、是永東彦は、日本のような先進輸入国にとっての食料安全保障、アメリカとEUのような先進輸出国にとっての食料安全保障、後発途上国にとっての食料安全保障、及び世界的な食料安全保障という4つの視点から分類し、食料安全保障の概念や課題の多次的な性格を指摘した²⁶。したがって、食料安全保障の概念は、時代背景や国々の食料問題によ

²⁰ 本論以下の検討は、「フードセキュリティ」を「食料安全保障」という表現に統一する。

²¹ FAO「Trade Reforms and Food Security」、2003年、26-27頁。

<http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf> (2018年5月21日参照)

²² Food security, at the individual, household, national, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life

FAO. 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. World Food Summit 13-17 November 1996. Rome.

²³ 「日本と世界の食料安全保障」外務省ホームページ トップページ > 外交政策 > 経済外交 > 経済上の国益の確保・増進 > 食料安全保障

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000022442.pdf> (2018年5月21日参照)

²⁴ FAO「Trade Reforms and Food Security」、2003年、28頁。

<http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf> (2018年5月21日参照)

²⁵ Maxwell, S. & Smith, M. 1992. Household food security; a conceptual review. In S. Maxwell & T. R. Frankenberger, eds. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review. New York and Rome: UNICEF and IFAD.

²⁶ 是永東彦「食料需給と食料安保をめぐる課題と論点」

出所：農林統計協会『国際食料需給と食料安全保障』、農林統計協会、2001年、5-8頁。

って、常に変化しており、動的かつ柔軟性のある概念として理解する必要があると考えられる。

2 食料安全保障に対するアプローチ

既述の通り、食料安全保障の概念や定義は、動態性かつ柔軟性があるため、食料安全保障に対する考え方も多次的に存在する。

食料安全保障に対するアプローチについて、大庭三枝は、神谷万丈の「安全保障の概念」へのアプローチ²⁷に基づき、第一に、リアリスト的な立場から、食料安全保障の強化とは、国民の食へのアクセスの確保が目的とし、なるべく他国に依存せず、農業生産性の向上や保護貿易等を通じ、自国内で現実することを意味すること、第二に、リベラリストの立場から、「食料安全保障」とは、国民の食のアクセス確保であることに変わりはないが、それは、自助努力のみならず、国際的な取引、国際協力及び国際協調を通じて達成できること、第三に、国際連合世界食糧計画（United Nations World Food Program。以下、「WFP」と略する）の食料安全保障の定義に即して、世界食料安全保障というグローバリズム的な見方、ないし人間の安全保障の観点という三つの捉え方があることを示した²⁸。

上記の観点と類似し、本間正義は、安全保障論の系譜を踏まえて、食料安全保障を5つの捉え方を提示した²⁹。本間の見解によると、下表（表1.1を参照）に示されるように、食料安全保障に対するアプローチを、リアリズム（古典派）、リベラリズム（新古典派）、グローバリズム（近代派）、ネオ・リベラリズム（新自由主義的制度主義）、ポスト・モダン（脱近代派）と5つに分けて検討した³⁰。日本の食料安全保障について、本間は、リアリズムの視点から国内の生産を重視する見方が必要であるが、「食料安全保障のジレンマ＝自給の目的化」に陥る恐れがある。一方、グローバリズムの理想主義で食料を調達するコスモポリタニズムは成立していないという問題があり、ネオ・リベラリズムの考え方にも、強固な国際制度は確立しておらず、協調を解とする条件は整っていないという課題が存在することを指摘した。結論として、現時点の日本の食料安全保障の最適な見方は、リベラリズムの視座から、技術・生産基盤の強化と貿易の促進を基本に食料の安定供給を図り、グローバル化を現実的に推進すること、及び食料安全保障はリベラリズムを再構築して、国

²⁷ 神谷万丈『安全保障学入門』亜紀書房、2002年、3-21頁。

²⁸ 大庭三枝「東アジアにおける食料安全保障協力の進展：東アジアの地域協力と安全保障」『国際政治』135号、2004年、24-42頁。

²⁹ 本間正義「安全保障論の系譜と食料安全保障」『農業経済研究』84(2)、2012年、53-54頁。

³⁰ 同上。

際依存経済と統合的な国内生産体制を確立することが重要であると主張した³¹。

表 1.1 本間正義による食料安全保障に対するアプローチ

食料安全保障に対するアプローチ	安全保障の系譜との対応	内容	食料安全保障の現実	日本の食料安全保障の位置
リアリズム (古典派)	リアリズム(古典派): 軍事力による主権国家の自己保存の確保、「安全保障のジレンマ」と米ソ冷戦時の軍拡	食料自給論の必然と「食料安全保障のジレンマ」	軍備に立脚しない有事対応の食料自給体制の確立	リアリズムの有事に備える対策が必要だが、「食料安全保障のジレンマ=自給の目的化」は避けるべき
リベラリズム (新古典派)	民主主義の普及と自由貿易体制で多元化、資源、エネルギー、食料等の総合的安全保障	技術・生産基盤の強化の下で輸入自由化の促進	「80年代農政の基本方向」、「前川レポート」で国際化	(結論) リベラリズム(技術・生産基盤の強化と貿易の促進)を基本に食料の安定供給を図り、グローバル化を現実的に推進することが食料安全保障の現段階
グローバリズム (近代派)	経済社会の相互依存と協調的安全保障、権力政治の排除とコスモ	供給源の多様化と地球規模での資源の有効利	比較優位に基づく貿易を超える発展モデルの欠如	グローバリズムの理想主義で食料を調達するコスモポリタニズ

³¹ 同上。

	ポリタニズム的理想主義	用		ムは成立していない
ネオ・リベラリズム (新自由主義的制 度主義)	国際制度による 協調的行動が支 配する世界、繰り 返しゲームが成 立する国際制度・ レジーム	WTO的規 律の強化と ネットワー ク拡大の重 要性	WTOの停滞と 民族紛争の多発 等、理想に遠い 現実	ネオ・リベラリ ズムが前提とす る強固な国際制 度は確立してお らず、協調を解 とする条件は整 っていない
ポスト・モダン(脱 近代派)	社会諸力による 「人間の安全保 障」の強調、ジ ェンダー、エスニ シティ、エコロジ ー、民族紛争等を 背景に、影響力を 持つ市民社会の アクターを重視	食料の質、文 化・環境に配 慮した食料 の提供	食料援助、分配 問題、家庭内配 分、市場と人間	

筆者が本間正義の「WTO/FTA ネットワークでの日本農業・食品を巡る政策課題と解決の方向」³²をもとに整理し作成した。

3 日本の食料安全保障に対するアプローチ

本間は、上記した5つの捉え方を指摘したが、グローバリズム、ネオ・リベラリズム、ポスト・モダン等のアプローチには様々な実現性の問題があるため、現実的に、日本の食料安全保障に対するアプローチは、国内食料自給論に基づく国内生産重視の主張と食料輸入依存を必然とする国際貿易重視の主張との2つ捉え方の対立に帰着させることができる³³。この本間の観点に似ている観点として、佐伯尚美は、日本の食料安全保障は、はっきりと

³² 本間正義「WTO/FTA ネットワークでの日本農業・食品を巡る政策課題と解決の方向」早稲田大学農業・食料の世界的枠組み形成と国際交渉研究会報告、2013年。
<https://www.waseda.jp/inst/oris/assets/uploads/2015/10/6379e8493b245e7a97cfd2457ae2a8ad.pdf>
(2019年5月5日参照)

³³ 本間正義、前掲、53頁。

国内農業重視論者と輸入重視論者に分かれるという二分論を提示した³⁴。具体的に、国内農業重視論者は、世界的食料需給の逼迫→国内農業生産の重視→政策目標として食料自給率という三段論法で主張している。それに対して、輸入重視論者は、世界的食料需給の逼迫→輸入の重視→政策目標としての食料供給力の形で反論している³⁵。

また、川崎賢太郎は、田代洋一の農政「改革」をめぐる論者の分類を踏まえて³⁶、食料危機及びそれ密接な関係にあるグローバル化に対する対応や自給率水準に関して、日本の食料安全保障の主な論者の考え方を「農政ビッグバン派」、「改革批判派」、「農政派」という3グループに分けて整理した³⁷。「農政派」の観点は、農政当局と比較的近いスタンスを取っているため、その詳細は次の部分に譲る。ほかの「農政ビッグバン派」と「改革批判派」の詳細について、本論は、川崎の観点を基づき、各論者の研究を参考しながら、下表（表1.2を参照）のように、取りまとめた。

表 1.2 日本の食料安全保障に関する各論者の見解

流派別	代表者	主要な論点
農政ビッグバン派 ³⁸	速水佑次郎、神門善久	<ul style="list-style-type: none"> ・国内自給率の維持・向上を前提とする食料安全保障は、自給率を低下させる輸入の拡大を抑えるための農産物の市場開放に対する論拠として主張されてきた。その主張に対して、国際市場取引の役割について無知であり、既得権擁護を目的とするものであると批判する³⁹。 ・食料危機を①偶発的危機②循環的危機③政治的危機④マルサスの危機と分類し、このような各種の危機に対応するため、自給率向上

³⁴ 佐伯尚美「全農林の提言と新基本法議論のあり方」、農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 125 新基本法の理念を問う』農林統計協会、1998年、79頁。

³⁵ 同上、79-80頁。

³⁶ 田代洋一「東アジア共同体 (an East Asian community) のなかの日本農業—農政『改革』批判」、『農業経済研究』78(2)、2006年、77頁。

³⁷ 川崎賢太郎「グローバリゼーション下の食料安全保障」『農業と経済』73(8)、2007年、45-49頁。

³⁸ 「農業ビッグバン」については、日本経済新聞と日本経済研究センターの共同研究「農政改革とこれからの日本農業」の座長である、本間正義氏が提唱したものであった。その内容は、「今後の農政の対象は「担い手」に集中・重点化されるが、それが単なる補助金の受け皿となってはならない。また、農地の有効利用のためには、転用期待を排除し、農地制度を抜本的に改革する必要がある。こうした一連の改革を同時に、「農業ビッグバン」として実施することが望ましい。」「改革は、『担い手』・『農地制度』のみならず、『農協の改革』・『食の安全』・『広範囲な個人・株式会社等の農業参入自由』等、これらを同時に実現する『農業ビッグバン』と呼ぶべき改革なしには日本農業に生き残りの道は無い。」としている。

出所：本間正義「農業ビッグバン必要」、2005年6月17日、日本経済新聞「経済教室」。

³⁹ 速水佑次郎、神門善久『農業経済論』岩波書店、2002年、297頁。

		政策ではなく、国際協調を前提として、輸入確保、農業技術協力、国際備蓄など多様な対応策を提示していた ⁴⁰ 。
	本間正義 41	<ul style="list-style-type: none"> ・「有事の際の食生活は現在のそれとは全く異なり、生命維持のための食事カロリーの確保が最優先される。生産される食料も平時とは全く異なるのであり、平時の食生活における自給率が、有事の際の食事カロリー供給の指標となりえないのは自明である」、及び「自給率に拘泥することは政策の自由度を狭め、改革の芽を摘むことになりかねない。」と自給率向上政策に批判する態度を取っていた⁴²。 ・日本政府がWTO農業交渉において、食料安全保障の確保、多面的機能への配慮などを理由とする『多様な農業の共存』の主張に対して、「WTOは、自由な貿易を通じた経済的繁栄を目指す国際機関であり、今農業交渉の目的はあくまで『助成及び保護』の削減を通じた『改革過程の継続』である」、「『農業の共存』の主張は現状維持・保護主義の姿勢にしか映らず、交渉目的とは相容れない」と述べ、一層の農産物自由化を主張していた⁴³。
改革批判派	森嶋賢	<ul style="list-style-type: none"> ・食料自給率の向上を目標にして、目標を数値化したことについて高く評価できる、国際的な流れに真っ向から対立し、保護の強化を訴える⁴⁴。 ・自給率向上や農業保護を批判する論者に対して、輸入を自由化して海外と競争すれば、自給率は低下すると主張し、国内農業の振興は、世界の食料問題や環境問題など非経済的な農業を強調する⁴⁵。
	田代洋一	<ul style="list-style-type: none"> ・相対概念としての食料自給率は不十分で、絶対値としての農業生産目標の設定が必要と考えていた⁴⁶。上記した森嶋賢の観点とやや

⁴⁰ 同上、296-308。

⁴¹ 同表に挙げられる研究のほか、本間正義の類似する主張は、次のような研究においてもみられる。

本間正義『農業問題の政治経済学：国際化への対応と処方』日本経済新聞社、1994年。

奥野正寛、本間正義『農業問題の経済分析』日本経済新聞社、1998年。

本間正義「食料の安全保障を考える」『食料政策研究』2003(4)、2003年、68-133頁。

本間正義『現代日本農業の政策過程』慶応義塾大学出版会、2010年。

本間正義「安全保障論の系譜と食料安全保障」『農業経済研究』84(2)、2012年、51-56頁。

⁴² 本間正義「国際化に対応する日本農業と農政のあり方」『農業経済研究』78(2)、2006年、93頁。

⁴³ 本間正義「東アジア経済統合と農業・食料問題」『国際問題』(553)、2006年、32-41頁。

⁴⁴ 森嶋賢『米政策論集』東京農業大学出版会、2004年。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 田代洋一「新しい国際環境とわが国の食料自給率―目標設定の要・不要を問う」『農業と経済』70(8)、

	<p>異なる部分がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・WTOをはじめとする国際交渉にたいして、政府が主張した多様な農業の共存、非貿易的関心事項の上、更なる強靱かつ説得的な理論が必要である。「主権国家はいついかなるときも自国内の人びとの食料を確保する権利を有している」と、「食料主権」という理念を根底においた貿易原則を主張していた⁴⁷。 ・本間正義や鈴木宜弘をはじめとする論者、及び経済財政諮問会議流の「食料海外依存論」の主張に対して、「食料安全保障=海外依存説はまったくリアリティを欠く、棚今日のない思想である」と批判した。そして、「自給率向上を通じる食料安全保障の隠れた究極の意義は、多面的機能の確保を通じる国土安全保障にある」、「その意味で自給率と切り離れた食料安全保障論は、『亡国の食料安全保障論』である」と主張していた⁴⁸。
--	--

筆者が川崎賢太郎の論文⁴⁹及び各論者の著作・論文をもとに整理し作成した。

上記した研究者の見解を踏まえて、本論は、日本の食料安全保障に対するアプローチを、「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」という2種類に分ける⁵⁰。この2種類のアプローチの観点の要点について、本論は、日本の食料安全保障に関する先行研究⁵¹を整理

2004年、36頁。

⁴⁷ 田代洋一『WTOと日本農業』筑波書房、2004年。

⁴⁸ 田代洋一「食料安全保障・自給率・多面的機能」『農業と経済』73(8)、2007年、58-65頁。

⁴⁹ 川崎賢太郎「グローバリゼーション下の食料安全保障」『農業と経済』73(8)、2007年、44-57頁。

⁵⁰ 「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」は、川崎が提示した「改革批判派」、「農政ビッグバン派」に対応できる。

⁵¹ 前述した本間正義、田代洋一等の「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」に関する論者とその研究のほか、次のような先行研究もあげられることができる。

「内的な食料安全保障」に関する研究者と先行研究について：

酒井馨『食糧の安全保障：完全なる国内自給への道』月刊ペン社、1975年。

大谷省三、川崎健『食糧自給をどう考えるか』時事通信社、1976年。

梶井功『国際化農政期の農業問題』家の光協会、1997年。

高野孟「『量』から『質』へ食料安転換を（食料自給戦略の研究）」『週刊農林』（1893）、2004年、12-13頁。

梶井功『食料自給率向上へ！：食料安全保障への道筋』農林統計協会、2009年。

島崎治道『食料自給率100%を目ざさない国に未来はない』集英社、2009年。

板垣啓四郎『我が国における食料自給率向上への提言』筑波書房、2011年。

「外的な食料安全保障」に関する研究者と先行研究について：

花井幸二「安全保障政策としてのわが国の食料供給問題への対応に関する一考察」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』（4）、2003年、197-207頁。

神門善久『日本の食と農 危機の本質』NTT出版株式会社、2008年。

山下一仁「農業ビッグバンの実現-真の安全保障の確立を目指して」『真の食料安全保障を確立するための

し、下表（表 1.3 を参照）とおりに取りまとめた。

表 1.3 日本の食料安全保障に対するアプローチの要点

分類	内的な食料安全保障	外的な食料安全保障
概念	食料・農業・農村基本法が規定した食料安全保障を中心に	国連食糧農業機関（FAO）の食料安全保障の概念に近い
対象	日本国内を中心に、国家レベルの食料安全保障に限定	国家レベルのほか、地域レベル、世界レベルの食料安全保障も含む「真の食料安全保障」 ⁵²
	食料の安定供給に限定	食料の安定供給、安価性、食料の安全性
性格	リアリズムの	リベラリズムの
	政治的・保守的	経済的・自由的
	食料自給・国内生産重視	食料輸入・自由貿易重視
主要な理論	<ul style="list-style-type: none"> ・食料自給論 ・多面的機能をはじめとする外部経済性 	<ul style="list-style-type: none"> ・国際分業論、自由貿易論 ・国際協調論 ・総合安全保障、人間安全保障
食料自給率向上策に対する態度	支持する、あるいは「食料自給の維持向上」という部分的に支持する	全面的に批判する
食料危機への対応	「不測時」に限定し、外国からの供給が一切途絶えるケースを想定し、国内の生産能力を強める	「平時」、「不測時」を含む短期的、長期的な視点から、各種の食料危機を想定し、輸入、開発協力等経済的・外交的な手段を含む総合的な対応

農政改革報告書』21世紀政策研究所、2009年、7-49頁。

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。

山下一仁『農業ビッグバンの経済学:真の食料安全保障のために』日本経済新聞出版社、2010年。

豊田隆『食料自給は国境を超えて：食料安全保障と東アジア共同体』花伝社、2016年。

⁵² 「真の食料安全保障」という表現は、「外的な食料安全保障」の代表者である山下一仁の研究（山下一仁『農業ビッグバンの経済学:真の食料安全保障のために』日本経済新聞出版社、2010年。山下一仁「農業ビッグバンの実現-真の安全保障の確立を目指して」『真の食料安全保障を確立するための農政改革報告書』21世紀政策研究所、2009年、7-49頁。）によく使用されていた。そのほか、中村靖彦の研究（中村靖彦『TPPと食料安保：韓米FTAから考える』岩波書店、2014年）にこのような言い方もみられる。

		を強調する
W T O、E P Aなどの貿易体制に対する態度	多面的な機能、「食料主権」等の農業外部経済性問題を強調しながら、食料の国境保護装置などの農業保護の必要性を主張する	<ul style="list-style-type: none"> ・海外依存の確保を中心に、W T O、E P Aなどの自由貿易体制の整備と経済連携の構築等が食料安全保障の基本であり、W T O、E P Aなどの貿易交渉に対して積極的に推進すると態度を取っている ・自由貿易交渉を向けて、日本農業を輸出できる成長産業を実現するため、農業構造改革の推進などを主張する

4 日本政府の食料安全保障政策方針の特殊性

前項において、本論は、「政策理念の熟成」段階における研究者の間の食料安全保障に関する見解を、「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」という2種類に分けて、取りまとめた。これらの観点は、その代表する研究者公式や非公式な政策提言、政治活動など「政策理念の提出」段階を通じて、最終的に政府の政策方針に反映したことになる。したがって、日本の食料安全保障を検討する場合、研究者の見解と政府レベルの食料安全保障の政策方針の策定と施策の展開を分別して検討することが重要であると考えられる。

「食料安全保障」という政策用語は、日本において、一般に使われるようになったのは、1970年代の世界的な食料危機を直面した時期からであったものである。その後、「食料安全保障」は、日本の食料政策の重要な柱として位置づけた。

食料の安全保障に当たる英語は、「Food security」である。ここで注意しなければならないのは、英語の「Food security」が日本語の食料安全保障よりも広い意味を持っているということである。この「Food security」とは、FAO等の国際的な場で定義された「食料安全保障 (Food security)」の意味と同じで、すべての人々が必要とする基礎的な食料をつねに入手できる状態を表現する概念である。このような定義に基づき、途上国の貧困層の飢饉問題、食料問題も含まれる広義的な食料安全保障と言える。日本の「食料安全保障」と区別するため、本論は、このようなFAO等の国際的な場で定義された広義の食料安全保障を「世界の食料安全保障」と定義する。

日本の「食料安全保障」については、Food Security という言葉は、当初、農林省によって、「食糧保障」と訳されており、1980年の農政審議会答申「80年代の農政の基本方向」で初めて「食料安全保障」という言葉に統一された。日本の食料安全保障の定義について、農林水産省は、日本の政府官庁として、実際に、明白な「食料安全保障」の定義を提出することがなかった。農林水産省バージョンの食料安全保障の定義は、単に1999年の新しい「食料・農業・農村基本法」（以下は「新基本法」と略称する）の第二条と第十九条の条文の抜粋をもって、以下のとおりで説明している⁵³。

「食料は人間の生命の維持に欠くことができないものであるだけでなく、健康で充実した生活の基礎として重要なものです。全ての国民が、将来にわたって良質な食料を合理的な価格で入手できるようにすることは、国の基本的な責務です。

このため、平成11年7月に公布・施行された「食料・農業・農村基本法」においては、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、食料の安定的な供給を確保することとしています。また、凶作や輸入の途絶等の不測の事態が生じた場合にも、国民が最低限度必要とする食料の供給を確保しなければなりません。

世界的な人口増加等による食料需要の増大、気候変動による生産減少など、国内外の様々な要因によって食料供給に影響を及ぼす可能性があり、食料の安定供給に対する国民の不安も高まっています。

このため、不測の事態に備え、日頃からそうした要因の影響等を分析、評価するとともに、不測の事態が生じた場合の具体的な対応手順の整備等を進めておく事が重要です。こうした取り組みを通じて、総合的な食料安全保障の確立を図ってまいります。

同法においては、不測時における食料安全保障に関する規定を設け、不測時において国が必要な施策を講ずることを明らかにしています。」

日本政府の新基本法に基づく食料安全保障の定義や内容の問題点は、本論では第4章に詳しく説明する。そのため、この部分は、単に先行研究のまとめとして、日本の食料安全保障と世界の食料安全保障との違い、言わば日本の食料安全保障に対する認識、政策方針及び政策展開の特殊性に対して、他の研究者の見解を挙げておきたい。

花井幸二は、これまでの日本の食料安全保障上の諸課題に対して、政府は、日本の輸入依存体質から脱却や国内備蓄への取り組みをみられるように、日本一国レベルで問題として捉えてきたことを指摘した⁵⁴。それと類似する観点として、紙谷貢は、日本の食料安全保障論が特異なものであることを示し、日本の食料安全保障に対する関心は食料安全保障で

⁵³ 「食料安全保障とは」農林水産省ホームページ ホーム >知ってる？日本の食料事情 >食料安全保障について >食料安全保障とは
<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/1.html> (2018年5月21日参照)

⁵⁴ 花井幸二「安全保障政策としてのわが国の食料供給問題への対応に関する一考察」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』(4)、2003年、206頁。

はなく、米の国内生産の維持にあると指摘した。そして、日本の食料安全保障論は、国際的な地球社会全体に求められる対応行動との整合性を考えなければならないことを強調した⁵⁵。

伊藤元重は、通常、国家の食料安全保障政策は、「不測事態」が発生したときに食料供給が途絶えることを防ぐための非常時の食料供給対策が一般的であるが、日本の食料安全保障政策は、「安定的な食料供給確保」を達成するための手段として位置づけられる特徴がある⁵⁶。このような食料安全保障政策は、日本の消費者の食料安全保障を守ることができず、日本農業を存続させるため、国際的な自由貿易システムの中で、日本の生産者と国内農業を保護する役割を担っており、「外部経済」、「公共財」などの概念によって正当化され、農業保護の根拠となることが明確である。その政策を達成するためには、食料自給率の政策目標化が平時における食料安全保障の基本政策となり、国内生産の維持・増加に関する政策が展開されが、食料輸入を確保するための政策が軽視され、輸入確保手段が欠如することが問題として残されたことを提示した⁵⁷。

坪田邦夫は、世界の食料安全保障と比較すると、日本の食料安全保障は、かなり特殊であることを指摘した。その特殊性について、①日本の食料安全保障に対する認識や議論は、供給側に極端に偏っていること、②世界の食料安全保障の議論の中で、日本が次第に孤立し始めていること、③日本の食料安全保障は、平時の安全かつ安価食料を国民に保障し、不測の事態に備えるという「平時」に偏重する、国民に食料という面で安心を当てる「食料の『安心』保障」の性格が強かったという3つの点から論じた⁵⁸。

速水佑次郎と神門善久は、新基本法における食料安全保障に関する政策方針から見ると、農林水産省は、食料自給率にこだわるのが依然として変わらず、食料安全保障を達成するための国内生産、輸入、備蓄などの役割分担について、理解が不十分であることを指摘した⁵⁹。

上記した先行研究を踏まえて、日本政府の食料安全保障に対する捉え方には、世界の食料安全保障の概念と異なり、「平時」における食料自給の向上、国内生産の維持強化に偏重し、食料輸入をはじめとする広義的な食料安全保障の確保手段が軽視された特徴が挙げら

⁵⁵ 紙谷貢「わが国の特異な食料安全保障論に想う」

出所：「食料安全保障論の検証に関する研究」『食料政策研究』2003(4)、2003年、4-5頁。

⁵⁶ 伊藤元重『日本の食料問題を考える：生産者と消費者の政治経済学』NTT出版、2002年、369頁。

⁵⁷ 伊藤元重『日本の食料問題を考える：生産者と消費者の政治経済学』NTT出版、2002年、369-379頁。

⁵⁸ 坪田邦夫「フードセキュリティとは一国際的潮流」『農業と経済』73(8)、2007年、19-20頁。

⁵⁹ 速水佑次郎、神門善久『農業経済論』岩波書店、2002年、297頁。

ることができる。すなわち、新基本法における食料安全保障に基づいた政策方針には、食料自給率や国内生産を重視する「内的な食料安全保障」の性格が強かったと考えられる。

5 外的な食料安全保障政策の展開

現行の食料安全保障政策について、平澤明彦は、新基本法の下での食料安全保障政策の体系化と施策の展開を取りまとめた⁶⁰。簡単に言うと、1999年の新基本法に基づき、2000年から、5年ごとに基本計画が策定することになる。さらに、最初の基本計画（2000年）の規定に基づき、2002年に「不測時の食料安全保障マニュアル」が策定され、2012年に「緊急事態食料安全保障指針」に改称して、確定された。こうして、食料・農業・農村基本法、基本計画プラス「緊急事態食料安全保障指針」という「食料安全保障」の政策体系は確立された。

一方、「食料安全保障」の政策体系の確立にともない、平澤は、これまでの食料安全保障政策の対象範囲や施策の内容は、次第に拡充されたことを指摘した。そして、政策の拡充方向について、①過去の不足時の経験を反映した政策の充実、②深刻度や頻度の異なる様々な不測事態への対応、③政策全体の拡大とともに高度化が進んでいることという3つの方向性から論じた⁶¹。この食料安全保障政策が拡充され部分には、食料安全保障政策方針の転換と外的な食料安全保障政策の展開があると考えられる。

前述したように、新基本法における食料安全保障に基づいた政策方針には、食料自給率や国内生産を重視する「内的な食料安全保障」の性格が強かった。こうした政策方針に沿って、実施される日本の食料安全保障政策は、「内的な食料安全保障」を基本とするものであったが、現実的な食料安全保障政策を分析すれば、外的な食料安全保障政策の展開も多く存在する。この部分は、現在まで農林水産省が公表した4つの「食料・農業・農村基本計画」と各年度の『農業白書』などの一次資料を先行研究として使いながら、現行の食料安全保障政策における食料安全保障政策方針の転換と外的な食料安全保障政策の展開を考察する。

2010年に策定された「食料・農業・農村基本計画」においては、食料自給率の向上という「内的な食料安全保障」に関する政策の推進は依然として、政府の食料安全保障政策方針の基本とされた。そのほか、同基本計画は、「グローバル化の進展、食品の生産流通過程

⁶⁰ 平澤明彦「日本における食料安全保障政策の形成：食料情勢および農政の展開との関わり（食料安全保障EUの農業と農協）」『農林金融』70（8）、2017年、438-443頁。

⁶¹ 同上、444-445頁。

の複雑化等により、フードチェーンの各段階において食料の安定供給についての様々な不安要因が生じている。こうした不安要因に的確に対応するためには、不測時のみならず、平素から食料の供給面、需要面、食料の物理的な入手可能性を考慮するアクセス面等を総合的に考慮し、関係府省との連携も検討しつつ、総合的な食料安全保障を確立していくことが必要である⁶²と述べ、初めて、「総合的な食料安全保障」の確立を政府の食料安全保障の政策方針の一環として位置づけていた。「総合的な食料安全保障」の内容としては、海外からの輸入肥料の安定確保と農産物の輸入検疫の強化などの「生産資材の確保等生産面における不安要因への対応」、備蓄を中心とする「流通・消費面における不安要因への対応」のほか、「国際的な食料の供給不安要因への対応」といった「外的な食料安全保障」の諸対策も含まれた。「国際的な食料の供給不安要因への対応」の方向として、「国際食料需給・価格動向分析」、「国際協力の推進」、「海外農業投資の支援」という3種類の具体策が提示された⁶³。

上記した2010年の基本計画を反映して、同年、農林水産省が公表した2009年度の『農業白書』において、「総合的な食料安全保障の確立」が明記された⁶⁴。従来の食料自給力・自給率の向上政策という内的な食料安全保障政策のみが『農業白書』に掲載されていた点に変更され、初めて、「国際協力を通じた世界全体の食料安全保障への貢献」⁶⁵などの外的な食料安全保障政策方針が農林水産省の政策展開に取り込まれた。

2010年の基本計画から引き続く形で、2015年に策定された基本計画は、「総合的な食料安全保障の確立」を再確認した上で、食料供給に影響を及ぼす可能性のある様々な要因、いわば「リスク」に対する関心や対応を強調した⁶⁶。また、政策方針として、「食料供給に係るリスクの定期的な分析、評価等」⁶⁷が求められ、「総合的な食料安全保障の確立」に関する政策方針の一環として位置づけられた。その食料供給に関するリスク管理の重心は、国内のみならず、海外におけるリスクへの対応も想定されていた。

2015年の基本計画を踏まえ、2016年農林水産省が公表した2015年度の『農業白書』は、

⁶² 「食料・農業・農村基本計画」2010年3月、20頁。

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 (2018年5月21日参照)。

⁶³ 同上、21頁。

⁶⁴ 農林水産省大臣官房情報評価課『平成21年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2010年、46頁。

⁶⁵ 同上、51頁。

⁶⁶ 「食料・農業・農村基本計画」2015年3月、37頁。

農林水産省ホームページ

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

⁶⁷ 同上。

最後の「用語の解説」の部分において、以下のように、初めて「食料安全保障」という政策用語の意味の解説を提示した⁶⁸。その後の『農業白書』は⁶⁹、この「食料安全保障」の使用を継続してきた。

「我が国における食料安全保障については、食料・農業・農村基本法において、『国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないよう、供給の確保が図られなければならない』とされている。

他方、世界における食料安全保障（Food Security）については、国連食糧農業機関（FAO）で、全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも経済的にも入手可能であるときに達成されるとされている。また、食料安全保障には4つの要素があり、適切な品質の食料が十分に供給されているか（供給面）、栄養ある食料を入手するための合法的、政治的、経済的、社会的な権利を持ちうるか（アクセス面）、安全で栄養価の高い食料を摂取できるか（利用面）、いつ何時でも適切な食料を入手できる安定性があるか（安定面）とされている。⁷⁰

上記した内容から見ると、2015年度の『農業白書』からは、以前の日本政府が新基本法に基づいた定義した食料安全保障の内容のほか、国連食糧農業機関（FAO）が定義した世界の食料安全保障の内容も取り入れた。すなわち、日本政府の「食料安全保障」に対する考え方は、従来の「内的な食料安全保障」を中心とするものから、「外的な食料安全保障」も含むようになった。日本政府の政策方針における「食料安全保障」の含意が再定義されたといっても過言ではない。

こうして、2010年以降、現行の食料安全保障の政策方針は、従来食料自給率向上政策、国内生産能力強化政策などの内的な食料安全保障政策に偏重するものから一転し、総合的な食料安全保障の確立、食料供給に関する海外におけるリスクへの対応などが求められ、外的な食料安全保障の政策方針は、年々強化される傾向が見えるようになった。

このような政策方針に基づき、食料自給率向上に向けた施策のような内的な食料安全保障政策が依然として推進されていたが、一方、「国産農産物を軸とした食と農の結び付きの強化、食品産業の持続的な発展と新たな展開、総合的な食料安全保障の確立、輸入国としての食料安定供給の重要性を踏まえた国際交渉への対応に向けた施策」⁷¹も推進されてはじ

⁶⁸ 農林水産省大臣官房政策課『平成27年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2016年。

⁶⁹ 『平成30年度 食料・農業・農村の動向』現在。

⁷⁰ 農林水産省大臣官房政策課『平成27年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2016年、248頁。

⁷¹ 農林水産省「平成22年度食料・農業・農村施策」第174回国会（常会）提出。
農林水産省ホームページ

めた。要するに、外的な食料安全保障の政策方針に沿って、経済的・外交的な手段を通じて日本の食料安全保障を確保する外的な食料安全保障政策は、徐々に展開されてきた。その具体的な施策について、本論は、下表（表 1.4 を参照）のとおり、2010 年以降、政府が実施した外的な食料安全保障施策を整理した。

表 1.4 2010 年以降外的な食料安全保障施策の展開

食料供給に係るリスクの定期的な分析、評価等	<p>主要な農林水産物の供給に影響を与える可能性のあるリスクを洗い出し、そのリスクごとの影響度合、発生頻度、対応の必要性等について分析、評価を行いました。また、不測の事態が発生した場合に備え、「緊急事態食料安全保障指針」（2012 年 9 月策定）に基づく具体的な対応手順等について、引き続き関係者との共有を図る。</p>
国際的な食料需給の把握、分析	<ul style="list-style-type: none"> ・省内外において収集した国際的な食料需給にかかる情報を一元的に集約するとともに、我が国独自の短期的な需給変動要因の分析や、中長期の需給見通しを策定し、これらを国民にわかりやすく発信する。 ・世界の超長期食料需給予測を行うためのシステムの研究・開発に取り組む。
輸入穀物等の安定確保	<ul style="list-style-type: none"> ・穀物の輸入先国との緊密な情報交換を通じ、安定的な輸入を確保する。 ・実需者に対して安定的に大豆を供給するため、輸入大豆の調達先の多角化及び諸外国における大豆安定供給の取組にかかる調査を実施する。
安定確保	<ul style="list-style-type: none"> ・海外農業投資を支援するため、関係府省・機関により構成される「食料安全保障のための海外投資促進に関する会議」において取りまとめた「食料安全保障のための海外投資促進に関する指針」（2009 年 8 月）に基づき、民間企業からの総合的な支援の要望への対応等を実施する。 ・FAO への拠出により、世界的な農業投資情報の一元化や農業投資促進のための政策ガイドンス作り等の作業を進める。 ・FAO 世界食料安全保障委員会において開始された、責任ある農業投資のための原則を策定するための議論に積極的に参加するとともに、FAO、世界銀行など 4 つの国際機関が策定した「責任ある農業投資原則（PRAI）」の有用性を実証するための取組を支援する。
商品先物市場の健全な	<ul style="list-style-type: none"> ・2012 年 9 月「金融商品取引法等の一部を改正する法律」が成立し、証券・金融と商品を一体として取り扱う「総合的な取引所」の実現に向けた環境を整備する。

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h21/pdf/z_h22.pdf (2018 年 5 月 2 日参照)。

	発展に向け た取組	<ul style="list-style-type: none"> 商品先物取引に関する勧誘等における禁止事項について、顧客保護に留意しつつ市場活性化を図る観点から見直しを行う。 多国間覚書への署名を行い、各国規制当局と商品先物市場の監督上必要な情報を交換する枠組みの強化を進めるとともに、我が国の商品先物市場における公正な取引を確保していくための監視体制を強化する。
	国際港湾の 機能強化	<ul style="list-style-type: none"> ばら積み貨物の安定的かつ安価な輸入を実現するため、「国際バルク戦略港湾」において、効率的な海上輸送網の拠点となる港湾施設の整備や、企業間連携の促進による大型船を活用した共同配船等の輸送の効率化に向けた取組を促進するための施策を推進する。 国際海上コンテナターミナル、国際物流ターミナルの整備等、国際港湾の機能強化を推進する。
国際 協力 の推 進	世界の食料 安全保障に かかる国際 会議への参 画	<ul style="list-style-type: none"> G7・G20 サミット及びその関連会合、アジア太平洋経済協力（APEC）関連会合、ASEAN+3 農林大臣会合、CFS等FAO関連会合、経済協開発機構OECD）農業委員会等世界の食料安全保障に係る国際会議に積極的に参画し、持続可能な農業生産の増大、生産性の向上及び多様な農業の共存に向けて国際的な議論に貢献する。 日中韓における食料安全保障を含む農林水産分野での協力を目的とする日中韓農業大臣会合の枠組みについて3国間で合意した。
	官民連携に よるフード バリューチ ェーンの構 築	<p>フードバリューチェーンの構築に向け、官民連携による二国間政策対話や合同ミッションの派遣、生産・流通・投資環境調査等を実施し、民間投資と連携した国際協力を推進する。</p>
	食料・農業 分野におけ る技術・資 金協力	<p>世界の貧困削減・飢餓撲滅に貢献すべく、食料・農業分野における国際協力を実施する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 援助需要を的確に反映した国別援助計画を簡素で戦略性の高いものに改編するため、援助計画の内容及びプロセスを簡素化・合理化した上で、原則としてすべてのODA対象国について策定する。 開発途上国からの要請に応じ、技術協力及び資金協力を実施する。 世界の食料安全保障の確立に取り組む国際機関への拠出を通じた協力を実施する。 ①世界の食料安全保障の確保や、②気候変動等地球的規模の課題への対応、③紛争・自然災害後の復興支援を農林水産分野のODAにおける重点分野とし、農業交渉等における我が

		<p>国の主張への理解等を図るため、研修員の受入れ、専門家の派遣及び国際機関への資金拠出等を実施する。</p>
	<p>国際的な食料の安定供給の確保に向けた支援策の強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ A P E C 地域及び世界の農業生産増大に貢献するため、APEC 地域の食料安全保障に関する取組を推進するための情報プラットフォームの構築等、APEC 食料安全保障担当大臣会合（2010 年 10 月開催）において承認された行動計画を着実に実施する。 ・ 東アジア地域における大規模災害等の緊急時に備えるための米の備蓄の造成等を内容とする「ASEAN+3 緊急米備蓄」の構築を図るため、「東南アジア諸国連合及び協力 3 か国（日本・中国・韓国）における緊急事態のための米の備蓄制度に関する協定」（A P T E R R 協定）を締結し、協定が発効（2012 年 7 月）した。それに基づき、A P T E R R 体制の確立に向けた基金の造成や現物備蓄事業への支援を実施する。 ・ 食料価格乱高下対策など、世界の食料安全保障の強化のため、ASEAN+3 農林大臣会合の合意により実施されている「アセアン食料安全保障情報システム（A F S I S）」を促進し、また、G20 農業大臣会合（2011 年 6 月開催）において構築が合意された「農業市場情報システム（A M I S）」を積極的に支援しました。 ・ 2015 年 2 月に政府開発援助（ODA）大綱の見直しにより「開発協力大綱」が閣議決定され、「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅のため「フードバリューチェーンの構築を含む農林水産業の育成」等に必要な支援を行うことや、地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築のため「食料安全保障及び栄養」の確保等に取り組むこと等が明記された。 ・ アフリカ地域においても、農業統計整備のための支援を開始する。 ・ 世界の穀物需給の安定に貢献するため、乾燥・塩害等の不良環境に強い遺伝子を活用した小麦・稲等を開発するための国際共同研究を推進する。 ・ アフリカの食料安全保障に貢献するため、米生産倍増、豆類に加え、いも類の増産支援増産支援を開始する。

筆者暦年の『農業白書』⁷²をもとに整理し作成した。

⁷² 農林水産省大臣官房情報評価課『平成 22 年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2011 年。
 農林水産省大臣官房政策課『平成 23 年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2012 年。
 農林水産省大臣官房政策課『平成 24 年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2013 年。
 農林水産省大臣官房政策課『平成 25 年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2014 年。
 農林水産省大臣官房政策課『平成 26 年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2015 年。
 農林水産省大臣官房政策課『平成 27 年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2016 年。
 農林水産省大臣官房広報評価課『平成 28 年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2017 年。
 農林水産省大臣官房広報評価課『平成 29 年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2018 年。

6 先行研究の問題点

まず、戦後から新基本法の政策体系下の食料安全保障政策方針化確立された時期における日本の食料安全保障、特に食料安全保障政策方針に関する研究は、戦後から1970年代までのような「盲点」の時期が存在し、そして全体的かつ総括的な研究も少ない。

戦後、大きな被害を受けた欧州も日本も、食料供給困難を直面し、国内農業生産を通じて、自国の食料供給を回復する動きが芽生え、世界範囲に食料増産運動が勃発する傾向が現れた。その結果、1960年代以降、全世界の農産物過剰傾向が生じてきた。日本も例外ではなく、1960年代後半において、コメは過剰となり、減反政策の導入を余儀なくされていた経験もあった。そのため、この時期に、食料安全保障は、特に問題となることは想像されなかった。しかし、1970年代に入ると、世界の食料供給需給が逼迫状況に転じてきた。日本も、アメリカの「大豆ショック」を契機に、自国の食料確保の脆弱性と世界食料需給状況の不安定を認識しつつあり、「食料安全保障」に対する関心も益々高まっていた。したがって、これまでの「食料安全保障」に関する研究は、1970年代を原点として、「食料安全保障」に関連する問題を検討しているものが多い⁷³。また、高橋敏哉は、学術的背景を持った食料安全保障論の登場は比較的新しく、食料安全保障という言葉を含むタイトルの書籍の出版は、2000年代に入ってから数多く見られるようになったことを指摘した⁷⁴。そして、食料安全保障に関連する論文も、1990年代末期以降に発表されたものが多かった⁷⁵。

しかし、戦時及び終戦直後の国内の不作とあいまって配給の継続が危うくなるほどの食料難が生じた。このような食料供給不足問題をはじめとする食料安全保障に関する課題を

農林水産省大臣官房広報評価課 『平成30年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2019年。

⁷³ 1970年代を原点として、食料安全保障に関する問題を検討する研究の例として、下記する研究が挙げられる。

西藤久三「食料安全保障論の検証」『食料政策研究』2003(4)、2003年、6-67頁。

坪田邦夫「フードセキュリティとは—国際的潮流」『農業と経済』73(8)、2007年、5-21頁。

絹川智史「日本における『食料の安全保障』概念の形成」『2007年度日本農業経済学会論文集』、2007年、157-164頁。

株田文博「食料の量的リスクと課題：国内外の食料安全保障概念と対応策の系譜を踏まえて」『農業経済研究』84(2)、2012年、80-94頁。

大賀圭治「食料安全保障とは何か：—日本と世界の食料安全保障問題—」『システム農学』30(1)、2014年、19-25頁。

⁷⁴ 高橋敏哉「食料安全保障への2つの規範的アプローチとその可能性：飢餓・栄養不良問題での食料への権利(the right to food)と食料主権(food sovereignty)」『敬和学園大学研究紀要』(21)、2012年、204頁。

⁷⁵ C I N I Iで、「食料安全保障」、「食料安保」、「食料の安全保障」などのキーワード（「食糧」の形も含め）による検索結果は、1990年代末期以降に発表された研究の数が、絶対多数を占めている。

打開するために、日本政府の食料自給・増産政策が推進された。一方、1950年代後半以降、日本の高度経済成長にともない、アメリカからの食料輸入問題やG A T Tの加入による農産品貿易自由化の開始などに対して、食料輸入確保や開発輸入などの政策も展開されてきた。すなわち、「食料安全保障」の問題が提起された1970年代以前、国内外の情勢の変化にともない、日本の食料安全保障に関する課題が生じた。その問題に対応するため、内的な食料安全保障、及び外的な食料安全保障に関する食料政策方針は、すでに形成され、そして学界、農業界、経済界における「内と外」の政策理念の対立も浮かび上がってきた。したがって、日本の食料安全保障の政策理念を理解するため、戦後から1970年代までの食料安全保障に関する背景的な事情を考察することが重要であると考えられる。

この時期のことを検討した研究として、小山修は、第一次世界大戦の時期に、海外市場の混乱と米価の高騰により、「米騒動」のような未曾有の社会混乱をもたらしたことを背景として、米穀管理につながる食料政策が開始されたことを指摘した。そして、1960年大の「農業基本法」の実施の影響として、自給率が急速に低下し、「食料自給論」が強く主張されていたことを簡潔に検討した。小山の研究と同じく、速水佑次郎と神門善久は、戦後の食料難を経て、「農業基本法」が立案・成立された時代に、食料安全保障は農業基本法に政策課題として取り上げられなかったが、高度経済成長が進むにつれ、農産物の市場開放に反対する論拠として、食料安全保障を求める声が高くなってきた、として簡単に戦後から食料安全保障に関する経緯を振り返った⁷⁶。ところが、これらの研究は、戦後から1970年代の時期における食料安全保障をめぐる政策課題の出現や政策方針の変化などに対する具体的な検討は、行わなかった。

平澤明彦は、太平洋戦争以降における日本の食料安全保障の関連情勢の推移をたどり、主要な食料危機や食料供給と農業政策関連の主な変化について、時系列順に、現在（2017年）までの食料安全保障政策が如何に作り上げられたことを概観した⁷⁷。そして、戦後から1970年代の時期における国内外の食料情勢と、それに対応するための「食糧政策」といった経験は、日本の食料安全保障に対する考え方に多大な影響を及ぼし、この時期に対する検討の意義を指摘した⁷⁸。平澤の研究は、戦中・戦後から現在までのことを概観することは、戦後の日本の食料安全保障政策の意義や基本を理解することにとって、非常に有用であると評価し、本論の執筆にあたり全体的な構造に大いに参考となった。ただし、その概観は、

⁷⁶ 速水佑次郎、神門善久、前掲、296-297頁。

⁷⁷ 平澤明彦、前掲、426-448頁。

⁷⁸ 同上。

単に歴史的アプローチで、食料情勢及びそれに関する農政の展開の経緯を遡り、整理したことにとどまり、食料安全保障の視点から、食料情勢による食料安全保障問題の提起から、政策理念や政策方針の形成までの過程の分析が欠けている。そして、1980年代から新基本法が成立した1990年代末期までの時代の背景と食料安全保障政策方針の変化に対する検討は、行われていなかった。

また、日本の食料安全保障に関する研究は、農業経済の視点から展開されていたものが多く、政治外交の視点からの研究が乏しい。

日本における食料安全保障の政策理念や政策方針に関する研究は、農業経済学者出身の研究者により、公民経済的視点から行われていた分析と純粋な経済学の研究方法による分析⁷⁹が、絶対多数を占めており、食料安全保障分析の主流であるといえる。例を挙げると、前項で検討した「内的な食料安全保障」の代表者である田代洋一、梶井功等、「外的な食料安全保障」を主張している速水佑次郎、神門善久、本間正義、山下一仁等は、すべて農業経済学者である。そのため、農業経済学の枠組みを超えて、政治学といった隣接分野や異分野の研究を取り込んだ学際的な研究が少ない。

農業経済学分野の研究者と異なり、上田晶子や株田文博などの研究者は、食料安全保障を「総合安全保障」、「人間安全保障」の一環として位置づけて研究を進めていた⁸⁰。このような安全保障の視点から、「外的な食料安全保障」を中心に展開されていた研究は、上記した研究者の間で十分に議論されていた。ところが、これらの検討は、あくまでも、食料安全保障政策の政策理念、いわば「規範」のレベルにとどまる。結果として、「セクター間の

⁷⁹ 純粋な経済学アプローチで、食料安全保障に接近する研究として、下記する研究が挙げられる。大辻一晃「農業の比較優位と食料安全保障—食料問題・農業問題モデルへの示唆」『社会学研究』(6)、2005年、165-177頁。

寺田憲治、吉田謙太郎「農地が有する食料安全保障機能の経済評価」『農業土木学会論文集』2006(246)、2006年、865-870頁。

永田智章「食料自給率の経済分析:1960~2005年における日本の経験」『広島経済大学経済研究論集』31(1)、2008年、65-82頁。

吉永健治「気候変動による農産物貿易への影響と食料安全保障に関する分析」『国際地域学研究』(14)、2011年、51-74頁。

木南莉莉「グローバリゼーション下の食料安全保障と食料政策」『新潟大学農学部研究報告 = Bulletin of the Faculty of Agriculture, Niigata University』65(2)、2013年、99-106頁。

下野裕之「わが国の食料供給力の定量的評価」『日本作物学会紀事』83(4)、2014年、341-351頁。

⁸⁰ 上田晶子と株田文博の研究については、以下の通りである。

上田晶子『食料と人間の安全保障』大阪大学グローバルコラボレーションセンター、2010年。

株田文博「食料の量的リスクと課題：国内外の食料安全保障概念と対応策の系譜を踏まえて」『農業経済研究』84(2)、2012年、80-94頁。

そのほか、岩浅昌幸、柳平彬編『「人間の安全保障」の諸政策』法律文化社、2012年などの研究も取り上げられる。

利害対立のもとで政治的に優先順位が決められてきた」と、本間正義は、各種の立場からの食料安全保障に関する政策理念がどのように政策方針に反映するか、ということには、各政治アクターの間の利害関係という政治的な要因を見逃すことができないと指摘した⁸¹。また、生源寺真一は、食料安全保障に限らず、これまでの農業政策に関する研究について、特定の政策の支持あるいは批判に焦点を当て過ぎており、基準を明示した客観的評価、政策形成の過程、政治力学の分析が不足していると指摘している⁸²。

そして、伝統的な日本農政決定システムの視点から、政治力学の分析を通じて、食料自給を中心とする内的な食料安全保障政策方針に対する研究は、多数存在する。しかし、1990年代に首相周辺・党中央の力を強めることを志向した諸改革が実施されたことより、従来の保守的な日本農政決定システムは、変容が見られる。それに応じて、変容した農政決定システムに関する分析を通じて、農地改革、農産物貿易などを事例に展開された研究も増えてきた。ただし、2010年代以降、食料安全保障政策方針が転換し始めた。その変化を対象に、変容した農政決定システムを利用して分析する研究は、まだ空白の状態である。

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いた。これまでの伝統的な日本農政決定システムを分析する際に、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」⁸³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⁸⁴。こうした農政トライアングルを中心とするアクター論は、コメ政策、補助金政策など保護主義的な政策過程を分析する際に、非常に有効である。

しかし、日本農業の国際化と農産物貿易の進展により、農業問題は、国内農業に限定する問題ではなく、他産業と世界の国々との協調の中で対応を図らなければならない。これらの対外問題を分析するためには、上記した農政トライアングルを中心とする分析枠組みを超えて、政府内組織の対立や国境外のアクターを含む立体的な政治過程分析が必要であ

⁸¹ 本間正義「安全保障論の系譜と食料安全保障」『農業経済研究』84(2)、2012年、55頁。

⁸² 生源寺真一「現代日本の農政改革」東京大学出版会、2006年、217頁。

⁸³ 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。

⁸⁴ 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過程』慶応義塾大学出版会、2010年など。

る。このような研究の例として、草野厚は、1970年代の日米オレンジ交渉を対象として、国内農政に直接関連するアクターのほか、日米双方の組織間対立、政府内の政策決定者、圧力団体に焦点を当て各アクターの動きを分析した。そして、相互浸透システムの分析枠組みを利用し、国境を越えるアクター間の相互作用を立体的に検討した⁸⁵。また、草野厚の研究と同じく、オアアの研究も、日本の対外援助形成過程を分析する際に、四省庁協議体制の下で、政府内組織の対立を検証した。そして、日本の官僚とアメリカの官僚との国境を越えるアクター間の相互作用を明らかにした⁸⁶。さらに、三浦の研究は、2レベル・ゲームという枠組みを利用し、国内レベルと国際レベルの各アクターとの相関関係に着目し、ウルグアイ・ラウンド交渉における日本の対応が単にコメ自由化に反対するのではなく、戦略的なものもあることを検証した⁸⁷。これらの研究は、対外援助や農産品自由化貿易などの日本農業の国際化がもたらした対外的な 이슈を検討する際に、日本国内の農業分野に関するアクターのほか、対外的な課題をめぐって、新たに参入した各アクター、及び各アクター間の総合作用の影響にも着目した。例えば、農産品の自由化という争点をめぐり、生産者擁護を堅持した農水省と、貿易拡大を狙った通産省、対米譲歩姿勢をとった外務省との間の対立と妥協は、如何に自由化の行方に影響を及ぼしたか。日米両国の各アクターは、如何に外圧を国内の攻防に利用し、政策決定過程の主導権を求めるか。こうした国内省庁間、政府と政党の間、国境を越えるアクター間などを含む立体的な政治過程分析枠組みを用いた研究は、対外的な農業政策、あるいは「農業外交」に間する課題を分析する際に、非常に重要な研究手法や視点を提示したと考えられる。

上記した政治的な視点から、食料自給を中心とする内的な食料安全保障に関する研究は、主に2つの時期における変化によって、2種類に分けられる。まず、戦後農政の展開により、日本農業は、小規模の兼業農家を主体とする構造に定着した。これらの農家の存続を守る農協は、圧力団体として、農林族・農水省と結束して政治力を発揮する。それを通じて、農業団体が望む小規模の兼業農家、米の価格政策など農業保護政策の強化の要求は満たされた。これらの要求を正当化するため、食料の自給率向上、国内生産の維持・拡大を中心とする内的な食料安全保障は生じてきたと多くの研究者が指摘している⁸⁸。一方、1980年代

⁸⁵ 草野厚『日米オレンジ交渉:経済摩擦をみる新しい視点』日本経済新聞社、1983年。

⁸⁶ ロバート・M・オアア・Jr著、田辺悟訳『日本の政策決定過程』東洋経済新報社、1995年。

⁸⁷ 三浦秀之「ウルグアイ・ラウンド交渉における日本の対応」『法政論叢』48(2)、日本法政学会、2012年、128-151頁。

⁸⁸ 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過程』慶応義塾大学出版会、2010年、北野孝治「食料自給率向上政策と日本農政」『香川大学 経済政策研究』第10号、2014年、107-130頁な

以降、日本農業の国際化と農産物貿易の進展に伴い、日本の保守的な農政に対する批判や圧力は殺到してきた。嘉田は、ガット・ウルグアイ・ラウンドなどの貿易交渉におけるコメの市場開放の要求に対応するため、この時期の内的な食料安全保障は、コメという特定品目に限定し、コメの完全国内自給を求める「基礎的食料の国内自給」に変容し、コメの自由化を抵抗する利用として利用されてきたと指摘した⁸⁹。

一方、1994年、非自民党政権が成立した。その後、1996年衆議院選挙から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、2001年から実施された中央省庁の再編などの政治改革は遂行された。その結果、多くの研究者が検証したように⁹⁰、2000年代に、小泉純一郎政権下において、五五年体制下における官僚・族議員を中心とする「ボトムアップ」型の政策意思決定システムは、官邸主導体制を中心とする「トップダウン」型への変化が生まれ、財界の介入により、ベラリズム的・新自由主義的へのシフトも生じてきた。

こうした一般的な政策決定パターンの変化は、農業分野の政策決定システムにも影響を与えた。その農政全般の視点から、農政決定システムの変容を検討する研究の例として、本間と神門は、政治改革後の2000年代初期の農政に注目し、「伝統的な」農政システムの変化を検証することによって、「新たな」農政システムが生じてきたことを明確した⁹¹。2000年代初期の農政に限らず、田代は、より全面的な視点から、1955年体制から第二次安倍政権にいたるまでの農政決定システムを振り返って検証した⁹²。

一方、農政全般だけではなく、個々の具体的な農政分野を対象として、検討を展開する研究も、数多く存在する。例えば、和嶋は、農業政策の根幹的な位置を占める農地政策に焦点をあてて、族議員の時代以降の自民党政権の政策過程の変容を検証した⁹³。三浦は、焦点を農産物貿易自由化における政策意思決定システムに絞って、2001年以降の官邸主導体

ど。

⁸⁹ 嘉田良平「国際化社会の中での食糧安保論」『ジュリスト』(964)、1990年、36-40頁。

三浦秀之「ウルグアイ・ラウンド交渉における日本の対応」『法政論叢』48(2)、日本法政学会、2012年、128-151頁。

唯是康彦「ガットと農産物保護政策の動向—米問題を中心に」『ジュリスト』(964)、1990年、30-35頁。

⁹⁰ 竹中治堅『首相支配—日本政治の変貌』中央公論新社、2006年、

飯野潤『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、

内山融「日本政治のアクターと政策決定パターン」『季刊政策・経営研究』2010(3)、2010年、1-18頁、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年など。

⁹¹ 本間正義、神門義久「日本農業の国際化と政治・農協の変革」『RIETI Discussion Paper Series』04-J-024、2004年。

<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/04030025.html> (2019年6月11日参照)

⁹² 田代洋一「日本の農業政策はどう決まってきたのか」『農業と経済』2014年4月臨時増刊号、89-98頁。

⁹³ 和嶋克洋「『論説』自民党政権の政策過程の変容—農地政策を事例として」『筑波法政』70巻、2017年、129-157頁。

制下の農政「鉄の三角形」の各アクターの変化を検討⁹⁴。内田は、JA 全中と JA 全農をはじめとした農協組織改革と、TPPや日欧EPA合意後の農業対策の決定過程を考察し、農政トライアングルの動向に着目し、農政が官邸の意向を優先に決定されつつあることを明らかにした⁹⁵。しかし、食料安全保障政策を対象として分析する研究は、まだ行われていない。

したがって、農政決定システムの視点から、政治力学の分析を通じて、日本の食料安全保障を対象に分析する研究は、伝統的な農政トライアングルの分析枠組みで、食料自給を中心とする内的な食料安全保障を検討するものに限られている。しかし、政治改革後の農政決定システムの変化と外的な食料安全保障政策方針の出現により、伝統的な農政決定システム分析枠組みで、外的な食料安全保障政策方針を説明できない点がある。そのため、新しい農政決定システムの変化を踏まえ、食料安全保障政策方針の変化を説明するという課題は生じてくる。

さらに、既述の通り、日本政府の食料安全保障に対する捉え方には、「平時」における食料自給の向上、国内生産の維持強化に偏重し、食料輸入をはじめとする広義的な食料安全保障の確保手段が軽視された特徴が挙げられることができる。そして、新基本法の体系における食料安全保障の政策方針は、食料自給率の政策目標化やその向上策を推進することなどから、「内的な食料安全保障」の性格が強かったといえる。しかし、1997年4月に、新基本法の立案準備を担った食料・農業・農村基本問題調査会が成立した。その調査会の検討過程において、食料自給率の政策目標化を支持し、国内農業生産の維持拡大を重視した農業界と、自給率目標が農業保護につながるとして反対し、貿易自由化と競争力の強化を重視した経済界と、意見が激しく対立した様相を呈していた。ところが、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、法律上に定められることになった。つまり、農業界の意見が通る形で決着がつくことになった。この間、如何なる政治過程を通じて、このような結果が生じたか、ということとは、問題となった。

その後、新基本法の体系における食料安全保障の政策方針に沿って、関連政策が展開さ

⁹⁴ 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、18-46頁。

⁹⁵ 内田龍之介「農協改革とEPA対策：農業成長産業化の政治過程」『政策創造研究 = The journal of policy studies』12)、2018年、127-159頁。

れたが、現実には、食料自給率は長年の間に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を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う、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きた。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は少ない。新基本法は、国内生産の増大を通じて食料自給率の向上を図ることを、最大の政策目標であると規定していた。このような規定は、国会での法案の審議過程において、農林水産省の原案の修正を経て、明文化された。中川聰七郎は、それが、食料・農業に関する政治サイドの強い姿勢が反映されたものであったと指摘し⁹⁶、食料自給率の政策目標化と国内政治には関連性があることを提示した。しかし、その政治過程の詳細については、中川は具体的な検討を行わなかった。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⁹⁷。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⁹⁸。しかし、山下の研究において、この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か、ということを詳しく検討されなかった。食料自給率を政策目標化することに対して反対する声は、従来から多かったにもかかわらず、新基本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。

最後に、前項で検討したように、2010年以降、現行の食料安全保障の政策方針は、外的な食料安全保障の方向に、年々強化される傾向が見えるようになった。そして、関連政策も、貿易政策と外交政策をはじめとする経済的・外交的な手段を通じて日本の食料安全保障を確保するという「外的な食料安全保障政策」の実施が、徐々に増えてきた。特に、第2次安倍政権が発足して以来、農業については、安倍政権は、経済戦略の一環として、農業

⁹⁶ 中川聰七郎「新基本法下の農政に関する概括的検討メモ：地域農業の将来を見据えつつ」『農林業問題研究』37(3)、2001年、103頁。

⁹⁷ 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。

⁹⁸ 同上、128-131頁。

を収益性の高い産業に変えることを目的とし、日本の農業を成長産業化するため、一連の農政改革が推進された。

浅野一弘は、「国会会議録検索システム」によって、安倍首相が初当選以来、国会で「安全保障」と「食料安全保障」という言葉を発した回数を比較して分析し、その結果、安倍首相が「安全保障」という言葉を頻繁に発していたということが分かった一方で、「食料安全保障」に関しては、発言の回数が僅かで、「その関心が皆無に等しい」と論じた⁹⁹。また、鈴木宜弘は、第2次安倍政権以降の農政において、食料安全保障がもはや「死語」となると指摘した。その理由として、「経済最優先」を掲げる安倍晋三首相の農業政策について、攻めの農業や構造化などの政策を優先し、実質的に食料自給率の向上という目標を放棄したと主張していた¹⁰⁰。すなわち、安倍政権においては、政治・行政が食料自給率に言及することが極端に減り、食料自給率中心の食料安全保障に対して、態度が極めて消極的であり、端的に言えば、無関心であったといえる。

そのため、安倍政権の食料安全保障に対する無関心により、それに関連する資料や論拠が少ない。つまり、2010年代以降の日本政府の食料安全保障の政策方針に対する考察は、非常に困難であることを意味する。したがって、それに関する研究は非常に少ない。とくに、新しい農政決定システムの変化を踏まえ、食料安全保障政策方針は、なぜ「外的な食料安全保障」に傾斜するのかを解釈できる研究は、ほとんどない。

こうして、上記した先行研究の問題点に関する分析を踏まえて、本論は、日本の食料安全保障、特に食料安全保障政策方針に関する先行研究の問題点を、以下のように取りまとめた。

第一に、戦後から新基本法の政策体系下の食料安全保障政策方針化確立された時期における日本の食料安全保障、特に食料安全保障政策方針に関する研究は、戦後から1970年代までのような「盲点」の時期が存在し、そして全体的かつ総括的な研究も少ない。

第二に、日本の食料安全保障に関する研究は、農業経済の視点から展開されていたものが多く、政治外交の視点からの研究が乏しい。

第三に、農政決定システムの視点から、政治力学の分析を通じて、日本の食料安全保障を対象に分析する研究は、伝統的な農政トライアングルの分析枠組みで、食料自給を中心

⁹⁹ 浅野一弘「安倍晋三政権と農業政策」『札幌大学総合研究』(10)、2018年、87頁。

¹⁰⁰ 鈴木宜弘「日本の食の未来を考える(1)アベノミクスと食料安全保障(前編)置き去りにされた『食料自給率』」『地上 = Good earth』72(4)、2018年、42-45頁。

とする内的な食料安全保障を検討するものに限られている。しかし、政治改革後の農政決定システムの変化と外的な食料安全保障政策方針の出現により、伝統的な農政決定システム分析枠組みで、外的な食料安全保障政策方針を説明できない点がある。新しい農政決定システムの変化を踏まえ、食料安全保障政策方針の変化を説明するについては、未だ検討する余地がある。

第四に、日本の食料安全保障の基本的な政策方針を「内的な食料安全保障」に向けて規定した新基本法の成立過程において、食料自給率の政策目標化を支持し、国内農業生産の維持拡大を重視した農業界と、自給率目標が農業保護につながるとして反対し、貿易自由化と競争力の強化を重視した経済界が、意見を激しく対立させていた。ところが、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、法律上に定められることになった。つまり、農業界の意見が通る形で決着がつくことになり、「内的な食料安全保障」の方向に偏っていた。この間、如何なる政治過程を通じて、このような結果が生じたのか、ということは、問題となった。

第五に、2010年以降、現行の食料安全保障の政策方針は、外的な食料安全保障の方向に、年々強化される傾向が見えるようになった。そして、関連政策も、貿易政策と外交政策をはじめとする経済的・外交的な手段を通じて日本の食料安全保障を確保するという「外的な食料安全保障政策」の実施が、徐々に増えてきた。しかし、2010年代以降、日本政府の食料安全保障の政策方針や施策の展開に関する研究が非常に少ない。とくに、新しい農政決定システムの変化を踏まえ、食料安全保障政策方針は、なぜ「外的な食料安全保障」に傾斜するのかを解釈できる研究は、ほとんどない。

第3節 研究課題の提示

前述した「農業外交」と食料安全保障に関する先行研究とその問題点の分析を踏まえて、本論文の研究課題は、以下のように要約し、提示しておきたい。

第一に、日本の外交と食料安全保障との接点を考察するため、戦後から1970年代までのような食料安全保障の「盲点」の時期を含めて、戦後から新基本法の政策体系下の食料安全保障政策方針が確立された時期における日本国内外の食料安全保障に関する情勢の推移、食料安全保障に関する政策理念の熟成や提出、政策理念の形成を、時系列順で遡り、政治的な視点から、体系的かつ総括的に分析し、日本の食料安全保障政策方針における「内的

な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」のバランスが変化する傾向を考察する。

第二に、新基本法の成立により、日本政府の食料安全保障政策方針は、「内的」かつ保守的な食料安全保障を中心とする方向に定着した。その原因を解説するため、本論は、「食料自給率の政策目標化」を対象として焦点を絞り、「内的」かつ保守的な食料安全保障政策方針の定着理由を、農政トライアングルのモデルを用いて政策過程の視点で分析し、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する。

第三に、2010年以降、現行の食料安全保障の政策方針は、第2次安倍政権の時期に農政の展開や改革を経て、食料安全保障政策方針も、外的な食料安全保障の方向に、年々強化される傾向が見えるようになった。一方、政治改革後の農政決定システムの変化により、伝統的な農政決定システム分析枠組みで、外的な食料安全保障政策方針を説明できない点があるため、本論は、新しい農政決定システムの変化を踏まえ、食料安全保障政策方針は、なぜ「外的な食料安全保障」に傾斜するのかを解釈する。

第四に、食料安全保障を農業分野の目的として、外交は、どのような役割を果たしているのか、ということ考察して、「農業を目的とする外交」という側面からみた「農業外交」に関する検討及び実証を行う。そして、日本の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化に対する検討を踏まえ、「農業外交」に関する研究への意義を議論する。

第4節 研究手法の紹介

前項に挙げられた研究課題を接近するため、本論は、主に「歴史的アプローチ」と「政治的アプローチ」という2つの研究手法を複合的に利用して議論を展開したい。

1 歴史的アプローチ

戦後から日本の食料安全保障政策方針における「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」のバランスが変化する傾向を、体系的かつ総括的に分析するため、本論は、戦後から現在の時期を、「萌芽期」、「模索期」、「定着期」、「転換期」という4つの段階に分けて、時系列順に、検討を展開する。

具体的に、「萌芽期」とは、終戦直後の1945年から1970年代までの時期である。この時期において、「食料安全保障」に関する問題は、広く注目されなく、それに関する議論や研

究も存在しなかった。しかし、この時期において、戦後直後の食料難のような「食料危機」が生じた。食料不足問題の打開策としてのアメリカの対日食料援助と農業制度改革は、食料危機を乗り越えたことに大きな役割を果たしていたのみならず、その後の日本の食料安全保障に対する考え方、及び「内的な食料安全保障」に関する政策方針の形成、及び保守的な農政決定システムの形成に大きく影響を及ぼしていた。こうした背景的な事情を検討することは、日本の内的食料安全保障論とそれに関する政策方針の形成を理解することにとって、非常に意義があると考えられる。

「模索期」とは、世界食料需給状況が不安定な状態を呈していた1970年代から、1980年代半ばまでの時期を意味する。この時期において、食料安全保障に関する課題は提起された。日本の食料安全保障に関する政策方針のあり方について、「食料自給論」、「国際分業論」、「食料武器論」、「国際協調論」などの政策理念に関する議論が展開された。このような食料安全保障政策方針を模索する過程において、日本の食料安全保障政策方針における「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」のバランスも、激しく変動していた。

「定着期」とは、1980年代半ば以降、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉をはじめとする農産物市場開放の圧力が強まった時代から、「食料・農業・農村基本法」の政策体系下の食料安全保障政策が展開された2000年代末期までの時期を指す。この時期において、グローバリゼーションの進展や日本農業の国際化につれ、市場開放という「外圧」に対応するために、日本の食料安全保障の政策方針の「内的」な部分、すなわち、「自給率の維持向上」、「国内生産の強化」などの保守的な考え方は、再び台頭してきた。最後に、新基本法の成立と関連政策体系の確立により、日本の食料安全保障政策方針は、「内的な食料安全保障」を中心とする方向で定着した。

「転換期」とは、2010年以降現在までの時期である。本論は、主に第2次安倍政権の時期に焦点を置く。この時期において、食料自給率向上に向けた施策のような内的な食料安全保障政策が依然として推進されていたが、「総合的な安全保障の確立」の提出により、政策方針における外的な食料安全保障の部分は、年々強化される傾向が見えるようになった。そして、関連政策も、貿易政策と外交政策をはじめとする経済的・外交的な手段を通じて日本の食料安全保障を確保するという「外的な食料安全保障政策」の実施が、徐々に増えてきた。

また、本論は、外交が如何に役割を果たしているか、ということを考察するため、「模索期」における「開発輸入」という「開発協力」と「食料安全保障」との結び付きを検討す

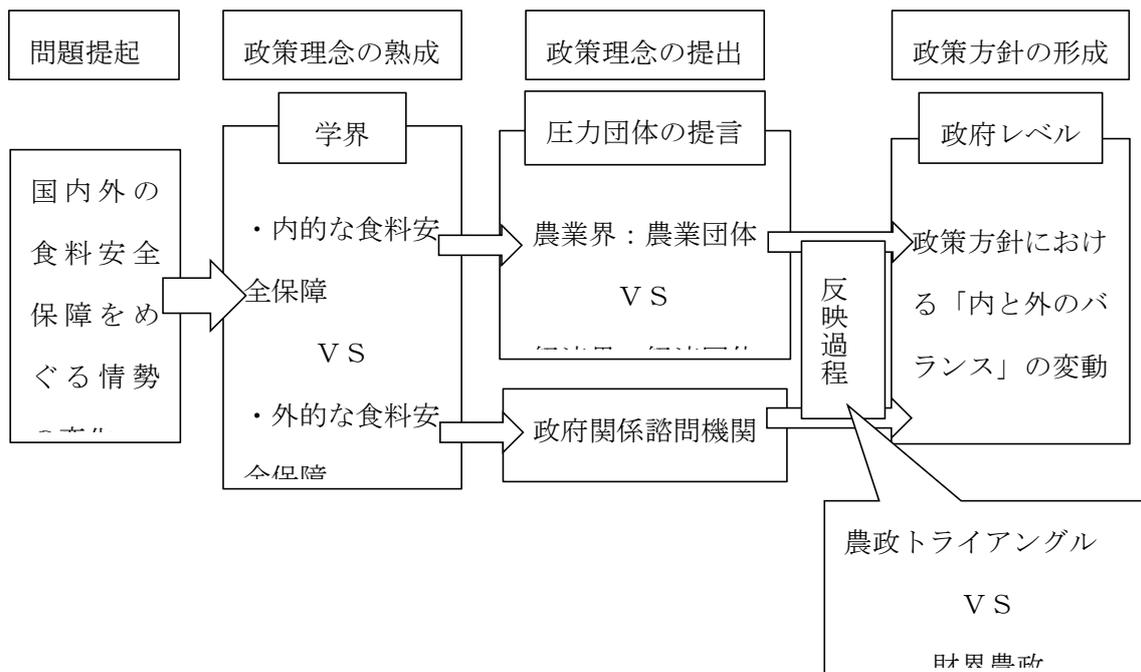
る。これらの検討をする際に、歴史的分析を通じて考察するのみならず、先行研究では使用されなかった資料を活用し、分析に取り組む。

2 政治的アプローチ

食料安全保障に関する先行研究において、「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」をめぐって、研究者の間で十分に議論されていた。ところが、これらの検討は、あくまでも、食料安全保障政策の政策理念、いわば「政策はどのように策定すべきか」という「規範」のレベルにとどまる。最後に、これらの研究に主張される「規範」は、どの程度日本政府レベルの食料安全保障政策方針に取り込まれるか、ということが問題である。すなわち、日本の食料安全保障政策方針を考察する際に、学界の政策規範と現実的な政策方針の形成を区別して検討することが重要である。

また、これまでの食料安全保障政策を分析する研究は、政府を一枚岩として扱い、単一行為主体として捉え、そして、完全的な合理性をもって、政策の選択を行うと認識することが多かった。しかし、実質的に、食料安全保障政策方針の形成、あるいは食料安全保障政策の政策決定には、各政治アクターの間の利害関係という政治的な要因を見逃すことができない。各種の立場からの食料安全保障に関する政策理念がどのように政策方針に反映するか、ということは、それに関連する各政治アクターの力関係を見極める必要がある。例えば、食料安全保障政策のあり方に対して、国内農業重視の JA 全中をはじめとする農業団体や関係研究機関などの農業界の意見と、自由貿易重視の軽団連、日本商工会議所、経済同友会など経済界の意見を対立している。

図2 本研究の政治的アプローチの分析枠組み



そのため、本論は、図2に示されるように、日本の食料安全保障政策方針を考察する際に、「問題提起」、「政策理念の熟成」、「政策理念の提出」、「政策方針の形成」という順に分析枠組みを構築し、各段階における政策方針の形成に対する影響と、関連する各政治アクターの行動や役割を考察し、日本の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化を検討する。

具体的に、「問題提起」については、各時期において、国内外の食料安全保障をめぐる情勢は、常に変化している。その変化に応じて、研究者の間の議論、各政策決定に影響力がある団体を通じた政策提言の提出、ないし最終的に政府レベルの政策方針の形成と具体的な政策の展開に、様々な変容が見えるようになった。最後の結果として、日本の食料安全保障政策方針における「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」のバランスも変動している。本論は、各時期における食料安全保障政策方針の「内と外のバランス」の変化を説明する際に、各時期における時代の背景、食料めぐる供給状況、食料政策方針の形成の背景などを考察する。

また、政策理念の熟成とは、食料安全保障をめぐる情勢に応じて、関連する研究者、専門家などの間に、日本の食料安全保障の政策方針のあり方に対する主張や議論を意味する。それに関する議論について、本論は、第1章の先行研究の部分において、各研究者の見解を整理し、日本の食料安全保障に対するアプローチを、「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」に分類し、本研究の基本的な理論を構築した。そのほか、本論は、各時期

の食料安全保障政策方針の「内と外のバランス」の変化を検討する際に、各研究者の見解を引用して議論し、当時の外界の意見が政府レベルの政策方針の形成に如何なる影響を与えたのか、ということ考察する。例えば、本論の第3章においては、法律上、食料安全保障の政策方針が決められていなかった「模索期」に、食料安全保障に関する「国際分業論」、「武器論」の内容や限界、「国際協調論」を中心とする「相互安全保障論」の形成や内容を検討し、当時の食料安全保障の政策方針における「内と外のバランス」の変化に対する影響を論じる。

そして、「政策理念の提出」については、「政策理念の熟成」の段階における学界の意見を踏まえ、日本の農業政策の政策決定に影響力がある各団体、組織の政策のあり方に関する提言を指す。本研究は、上記した「内的な食料安全保障」、「外的な食料安全保障」の視点に基づいて、圧力団体を、「内的な食料安全保障」を代表する農業界、「外的な食料安全保障」を代表する経済界、及びこれらの団体の意見を反映する政府関連諮問、研究機関に分類する。本論は、これらの団体、組織が、日本の食料安全保障に対する見解、及び双方の意見対立、妥結等に着目し、食料安全保障の政策方針における「内と外のバランス」の変化に対する影響を議論する。

最後に、「政策理念の提出」の段階における各団体の意見は、最終的に、すべて政府の政策方針に反映することができるわけではない。経済界の意見と農業界の意見は、どのくらい政府の政策方針に反映されるのか、ということ考察するために、その「反映過程」を検討しなければならない。本研究は、「反映過程」における「農政トライアングル」と「財界農政」という2つの政策決定システムに焦点を置き、食料安全保障の政策方針における「内と外のバランス」の変化に対する影響を議論する。例えば、本論の第4章で、「定着期」に「内的」かつ保守的な食料安全保障政策方針の定着理由を検討する際に、「食料自給率の政策目標化」に焦点を絞り、農政トライアングルのモデルを用いて農林族・農林水産省・JA全中という3つのアクターの力関係を分析する。第5章に、「転換期」における日本の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」は、なぜ「外的な食料安全保障」に傾斜するのかということ解釈するために、農政トライアングルの変容や官邸主導農政体制の確立を分析することを通じて、食料安全保障政策方針の転換を明らかにする。

第2章 萌芽期における食料安全保障に関する背景的な事情の展開

現在の日本農業の姿は、過去の歴史の産物であると考えられる。第二次世界大戦の影響により、終戦直後の日本は、食料難に見舞われた。こうした背景のもとで、日本政府による早期の輸入要請を受け、アメリカからの対日食料援助は、次第に増えようになった。その同時に、国内の生産を回復するため、占領政策の実施に責任を持ったGHQ¹⁰¹の主導で、日本政府は、農地改革をはじめとする一連の農業制度改革を実施した。上記したアメリカの対日食料援助と農業制度改革は、戦後の食料危機を乗り越えたことに大きな役割を果たしていたのみならず、その後の日本の食料安全保障に対する考え方、及び「内的な食料安全保障」に関する政策方針の形成、ないし保守的な農政決定システムの形成に多大な影響を及ぼしていた。こうした背景的な事情を検討することは、日本の内的食料安全保障保障論とそれに関する政策方針の形成を理解することにとって、非常に意義があると考えられる。そのため、この章は、「食料安全保障」という政策用語が一般的に使用されていなかった戦後1945年から1970年代までの時期を「食料安全保障の萌芽期」と定義し、食料安全保障の視点から、その時期における終戦直後の食料危機と戦後農政展開の基盤の確立、戦後アメリカの対日食料援助、農業基本法の展開を対象として、学術的な観点から議論したい。

第1節 戦後の食料危機と戦後農政展開の基盤

1 戦後の食料危機と日本政府の対応

(1) 戦後の食料危機の概観

1945年8月15日、日本はポツダム宣言を受諾して終戦を迎えた。戦時中の労働力の不足及び戦時統制、食糧管理法¹⁰²の施行の影響によって、日本の農林水産業は、甚大な被害を受けた。その結果、戦後の10年間において、日本は、深刻な食料不足問題に見舞われた。そして、食料問題の深刻化に伴い、社会問題まで引き起こした。こうして、戦後の食料難から脱却し、食料供給を確保することは、当時の日本政府にとって、食料安全保障上の喫緊

¹⁰¹ GHQは、連合国軍最高司令官総司令部の略称である。

¹⁰² 1945年2月21日、食糧管理法が公布され、1939年の米穀配給統制法等の戦時食糧関係の各法規を統合し、米、麦等の主要食糧は国家管理となり、米の自由流通が禁じられた。

の課題となった。

この時期における日本の食料供給体制は、戦前、戦時とほぼ同様なものであった。この体制の下で、戦後直後の食料の供給は、主に国内の生産、供出等の国内調達ルート、及び外国からの輸入、植民地からの移入等の海外調達ルートによって、確保された。しかし、国内の生産について、1945年3月から規模が広がった本土爆撃の影響で、日本の大都市はともより、中小都市までも殆ど焼土となり、生産設備も同時に徹底的な破壊を受けた。農業資材、作付面積、農業労働力は、減少する一方であった。その上、1945年秋の風水害¹⁰³などの自然災害により、終戦直後の天候は、農業生産に一層大きな打撃をもたらした。これらの影響を受け、農林水産省統計表によると¹⁰⁴、1933年から1935年のデータを100とすれば、1945年の農林水産生産指数は僅かに65.5に過ぎなかった。日本国民の主食である米の生産指数は65.2にとどまった。米以外の食料の指数が76.5、畜産が23.9、水産養殖は39.5であった。つまり、当時の農業生産は戦前より大幅に減少し、食料の国内自給自足が不可能であったと言って差し支えない。さらに、敗戦後、日本の元植民地であった朝鮮、台湾等の食料移入先の喪失により、移入を通じて外部からの食料で国内生産の不足を補う道も途絶えた。逆に、これらの元植民地からの復員者や引揚者の帰国がもたらした国内人口の増加は、一層、戦後直後の食料供給に負担を強いた。従って、戦後直後の時期において、国内生産による食料自給、及び海外からの食料移入の調達ルートが途切れたため、当時の食料供給体制の範囲内で、短期的な打開策として考えられるのは、農家からの供出と海外からの輸入に限られていた。

一方、戦前・戦時期に日本が有していた体制で、食料供給の確保が困難であった理由は、もう一つあった。それは、戦前・戦時の農政、食料供給体制自体には、制度的かつ構造的な問題が存在したことである。要するに、単なる生産水準を戦前への復帰ではなく、制度上の改善、改革により、新たな食料需給構造を創出することが重要であった¹⁰⁵。戦後国内の各食料増産政策の遂行を確保するため、戦前・戦時期の制度・構造上の問題を根本的に変え、一連の制度改革は、喫緊の課題となった。

¹⁰³ 「台風 西日本を大暴れ 大阪で高潮 各地の風水禍 内務省への報告 ほか」『読売新聞』（朝刊）、1945年9月19日、第2面。

¹⁰⁴ 農林省農業改良局統計調査部『農林省統計表 第27次 昭和25年』統計調査部、1952年、536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/200376564_0001 (2016年5月15日参照)

¹⁰⁵ 白木沢旭児「戦後食糧輸入の定着と食生活改善」『農業史研究』36号、2002年、10頁。

(2) 短期的な対策としてのアメリカの食料援助

上述した考え方を背景にして、日本政府は、終戦直後の食料事情の悪化に対し、対策を講じていた。1946年度に実施された主な食料政策は、①供出促進策、②未利用資源の利用、③食料輸入の懇請¹⁰⁶の3つであった。

食料の供出は、米、麦等の主要食糧について、農家の自家消費以外は政府の定める条件で強制的に政府に売り渡す制度であり、戦時中の1940年に応急的に開始され、1942年に食糧管理法で体系化されたものであった。戦時に一定の主食配給量を確保する役割を果たしたと同時に、戦争の泥沼化に伴う強制供出の実施は、農業生産者の反感、農家の増産意欲の減退及びヤミ米の氾濫などの悪影響を及ぼした。1945年8月17日、戦後最初の政府であった東久邇宮内閣の千石興太郎農商相は、ラジオ放送を通じて、「国民をして飢えいむるなれの供出」¹⁰⁷と述べ、農家に供出への協力を訴えた。しかし、戦後悪性インフレ、米の闇取引、供出への不信等さまざまな原因により、1946年2月まで、供出率は、60%程度に低迷した状態であった¹⁰⁸。結果から見れば、1946年2月11日にアメリカ農務省が発表した1946年度の世界食糧事情に関する報告書で示されたように、食料供給が未曾有の低位に落ちていた日本にとって、1946年中に大量の食料輸入を行うことのみは、戦後直後の食料危機を乗り越える唯一の打開策¹⁰⁹であった。

戦後の輸入食料は、主に普通の貿易、及び援助輸入という2つの方式で行われたものであった。しかし、戦後直後の時期における食料輸入の数量（表2.1を参照）を分析すると、援助方式の食料輸入が途絶えた1951年までは、敗戦国の日本だけではなく、世界的に自由貿易が行えない状態であった。さらに、戦後アメリカの占領統治で、日本の貿易がGHQの許可が必要となり、普通の貿易による輸入食料は、49年以降行われたものである。その前に、日本の食料輸入は、100%援助に頼っていたことが明確であった。

表 2.1 戦後食料輸入数量

(単位：千トン)

¹⁰⁶ 松田延一『日本食糧政策史の研究 第三巻』食糧庁、1951年、223頁。

¹⁰⁷ 「千石農商相放送」『読売新聞』（朝刊）、1945年8月18日、第2面。

¹⁰⁸ 中村隆英『占領期日本の経済と政治』東京大学出版会、1979年、185頁。

¹⁰⁹ 「輸入が唯一の途 日本の食糧危機打開策 米農務省の報告」『読売新聞』（朝刊）、1946年2月13日、第1面。

年次 項目	1946年	1947年	1948年	1949年	1950年	1951年
米	16 (16)	3 (3)	42 (42)	136 (136)	672 (45)	799 (0)
大麦	0 (0)	169 (169)	191 (191)	433 (267)	280 (178)	881 (19)
小麦	340 (340)	694 (694)	695 (695)	1955(1748)	1573 (801)	1645 (435)
合計	356 (356)	866 (866)	928 (928)	2524(2091)	2525 (1024)	3334 (454)
援助の割合	100%	100%	100%	82.8%	40.6%	13.6%

※筆者が白木沢旭児「戦後食糧輸入の定着と食生活改善」¹¹⁰をもとに整理した

ただし、上記した食料援助の放出、供与までは、一連の葛藤があり、順調に進んでいたとは言えない。

終戦後、アメリカの単独占領と間接統治を中心とする占領政策が展開された。深刻な食料不足問題に直面した日本政府は、直ちにアメリカ占領軍に期待を寄せ、GHQを通じて、アメリカに対して、終戦直後の食料難を緩和するための食料の提供を要請した。1945年9月29日に、日本政府は「本土に於ける食料需給状況」をGHQに提出し、穀類約300万トン、砂糖100万トン¹¹¹を要請した。また、同年10月26日に435万トン、1946年2月10日に300万トンの食料輸入を要請した¹¹²。しかし、これらの要請に対して、アメリカが消極的な態度を取り、食料の援助は即座に実現できなかった。

その阻害要素の一つとして、ワシントンの態度は看過できない。まず、ワシントンにおける対日農業政策担当者の多くは、戦後直後の日本の農業生産力に対する見通しが楽観的であり、日本国内の食料自給自足はほぼ可能であると考えていた。したがって、占領開始の時期において、ワシントンの政策決定の下で、対日食料援助に関する方針はかなり厳しい制約が課された。ワシントンは、戦後直後の食料調達の責任は、日本政府にあると強調し、1946年2月、各種の対日援助要請に不可能であると返事した。また、柴田茂紀は、1945-46年の間に、世界食料状況が日本と同様に、アメリカは、各地の飢餓を直面し、食料援助の配分に苦慮したことも、ワシントンが日本の食料援助に冷淡であった一因であると指摘し

¹¹⁰ 白木沢旭児、前掲、12頁。

¹¹¹ 食糧庁食糧管理史編集室編『食糧管理史』（第五巻）食糧庁、1958年、76頁。

¹¹² 日本農業年鑑刊行会編『年表 20世紀の日本農業 日本農業年鑑2001 別冊』家の光協会、2000年、108～110頁。

た¹¹³。

もう一つの阻害要素については、連合国が日本への食料供給に対する反対の意見もあった。例えば、1946年4月25日の極東委員会は、「日本はいかなる連合国または解放諸国より食料補給の優先的取扱いを受けざる」¹¹⁴という議決を決めた。その決議に基づき、極東委員会は、アメリカに対して、日本への食料輸出計画を再検討することを求めた。

食料輸入に対し、現地で占領政策の実施を遂行するGHQの態度については、条件付きで認める慎重なものから、ワシントンに積極的に要請して、食料輸入の促進要素になった、どのような動的に認識することが重要である。占領初期のGHQは、本土の方針に従う態度を取った同時に、日本の食料事情の悪化にも直観的なイメージを持っていた。従って、その時のGHQの立場は、日本の食料輸入に対し、日本の責任とするか、日本を救済するかというジレンマに陥った¹¹⁵。1945年9月の日本政府の食料輸入の要請に対し、GHQは、10月9日、「輸入物資の報告に関する覚書」を發表し、「初期ノ対日方針」の原則に即し、自力救済の方針を貫いてきた。そして、輸入の許可について、①国民生活の最低水準の維持に絶対必要なこと、②国内自給の不可能なこと、という二点を証明する必要がある¹¹⁶と示し、一定の条件の下で許可するという慎重な態度を取り続けた。その結果、食料輸入交渉が停滞する状態に陥った。

1946年になると、前述したように、食料状況の更なる悪化、及び食料不足による「食糧メーデー」のような社会不安は、占領当局にとって、好ましくない状況であった。この時期に、食料危機は単なる食料問題ではなく、社会問題、さらに政治問題まで発展した。占領政策の実施に責任を持つGHQは、輸入食料によって日本の食料供給を確保しなければ、占領政策の遂行に影響を及ぼす恐れがあると認識し、日本への救済に対する態度は、次第に変わってきた。日本への食料輸入を促進することに踏み切ったGHQは、その後、ワシントンに対し、数回強く要請した。その要求に応じて、アメリカ政府はアメリカ政府食料使節団やアメリカ飢餓緊急対策委員会を日本に派遣し、食料輸出の必要性を調査させた。その結果、1946年6月10日、GHQは1万トンの小麦粉の京浜地区への放出を許可した¹¹⁷。その後、1946年4月から10月にかけて、合計約68万トンの輸入食料が放出され、7月食

¹¹³ 柴田茂紀「対日食糧援助の開始と継続」『岩本ゼミナール機関誌』3巻、1999年、110頁。

¹¹⁴ 「対日食糧優先扱いせず 極東委員会はじめての決議」『読売新聞』（朝刊）、1946年の年4月2日、第2面。

¹¹⁵ 中村隆英、前掲書、184頁。

¹¹⁶ 食糧庁食糧管理史編集室編、前掲書、76-77頁。

¹¹⁷ 日本農業年鑑刊行会編、前掲書、111頁。

料援助を中心とするガリオア資金(Government Appropriation for Relief in Occupied Area)が実施された。1947年と1948年の2年間でその量が増大し、毎年の輸入食料放出量が300万トン以上に達した¹¹⁸。

こうして、GHQの態度の変化により、日本への食料援助の放出は確保された。それらの援助方式の食料輸入が果たしていた役割について、1946年5月22日、吉田首相が就任後最初にマッカーサーに宛てて書いた手紙に示されたように、食料援助は、5月19日の「食糧メーデー」を切り抜けることに寄与したのみならず、連合国総司令部らの小麦の緊急輸入は京浜地区等の局地的な危険な情勢を緩和する効果がある¹¹⁹と考えられる。すなわち、戦後食料問題を解決する対策として、アメリカをはじめとする食料援助方式の食料輸入は、戦後直後の5年の間に、短期的に食料不足の解消に果たした役割が大きかったといえる。

(3) 中長期的な対策としての制度改革

前述したように、戦前・戦時の農政、食料供給体制自体には、制度的かつ構造的な問題が存在した。また、戦争の影響により、日本の経済は、ほぼ壊滅状態に陥った。深刻なインフレと失業とともに、戦後食料の不足は、さらなる社会不安に拍車をかけていた。そのため、当時の食料の確保は、急務となる同時に、生産の再開もはからなければならなかった。一方、日本の民主化を占領政策の基本に据えていた占領軍は、財閥解体、労働組合法の制定などとともに、農業、農村の民主化を目指して、関連する制度の改革を要求した。つまり、戦後日本農業の制度改革は、占領軍の戦後処理の一環としてされたことを意味する。

こうした背景のもとで、終戦直後に日本政府は、イニシアチブを取って、第一次農地改革案を国会に提示した。しかし、GHQは、この改革案に対して、不満を抱いて拒否し、一層の農地解放を要求した。GHQの指示に従い、より徹底的な第二次農地改革案が作成され、1946年10月21日、「農地調整法改正」と「自作農創設特別措置法」は公布された。第二次農地改革の内容は、主に自作農の創設、小作料の金納化と小作契約文書化の義務化による耕作権の安定確立という三つの側面に要約できる。第一次農地改革に比べれば、自作農の創設に関する部分は、著しく強化された。それに対して、地主が保持してきた既得

¹¹⁸ 食糧庁編『管理統計年報 昭和24年』食糧庁、1950年、221頁の輸入食糧放出実績表より算出した。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/401108766_0001 (2016年5月18日参照)

¹¹⁹ 袖井林二郎編訳『吉田茂＝マッカーサー往復書簡集「1945年—1951年」』法政大学出版社、2000年、123-124頁。

権は、ほとんど奪われた。1948 年末まで、国家が権力をもって改革を遂行した結果として、農地改革の買収実績は 167 万町歩に達し、全国小作地 200 万町歩（1947 年の臨時農業センサスの結果）の 8 割に相当した¹²⁰。このような極めて大きな成果の背後にある占領軍の存在は、重要な推進力として、無視することができなかつた¹²¹。

その後、東西対立が激化した 1948 年から、日本を反共の防波堤とするため、アメリカは、占領政策を転換し、日本の経済を自立させようと考えはじめた。その結果、朝鮮戦争の「特需」の時期を経て、日本の実質国民所得は年平均 11%、工業生産は 22%、輸出額（ドル表示）は 46%の割合で成長を遂げた¹²²。日本経済は、終戦 10 年後の 1955 年現在、貿易を除けば戦前水準を大幅に上回り、自立化と国際化を実現した。

この時期において、農地改革の実施に伴い、1947 年 11 月「農業協同組合法」、1948 年「農業改良助長法」、1949 年の「土地改良法」等の改革法案は公布にされた。1952 年 7 月、農地改革の締めくくりとしてひかれた幕といえる「農地法」は公布され、「農地調整法」、「自作農創設特別措置法」等の農地改革の法律的基盤を統合し、成果維持のための基本法であると考えられる。戦時中の「食糧管理法」とこの「農地法」からなる二大農業基本法に基づく農政のもとに、戦後の日本農業は大きく変化し、発展の方向へ踏み出した¹²³。

以上のような各種の制度改革は、食料増産政策の遂行を確保し、戦後の食料危機への克服と農業生産の回復に大きな役割を果たした。1950 年代に、サンフランシスコ講和条約が調印された前後の 1951、1952 の際に、1950 年に勃発した朝鮮戦争の影響によって、各国に食料備蓄の動きが芽生え、世界範囲に食料増産運動が勃発する傾向が表した。こうした情勢の中で、ガリオアが終了後の日本政府も積極的に食料増産する方針を明らかにした。1952 年において、農林省は、「食糧自給促進法案」¹²⁴を作成し、その後の 2 年以内、食料増産推進対策に関する諸立法を相次いで策定した¹²⁵。このような食料自給・増産推進ムードに対して、朝鮮戦争休戦を契機とする反動不況下にあった財界・経済界に反対する意見が出現した。例えば、日本商工会議所は、多額の財政資金を投下した食料増産を推進する農業偏重

¹²⁰ 農林省大臣官房弘報課編『昭和 24 年版 農林年鑑』日本農村調査会、1949 年、15-16 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/401066246_0001?p=20（2016 年 5 月 20 日参照）

¹²¹ 木村茂光『日本農業史』吉川弘文館、2010 年、349 頁。

¹²² 経済企画庁『昭和 31 年 年次経済報告（経済白書）』
<http://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/wp-je56/wp-je56-010302.html>（2016 年 5 月 29 日参照）

¹²³ 西山久徳 竹中久二雄『農業政策と農政法制 戦後農政の展開と農業関係法』学陽書房、1985 年 4 月 7 頁、169 頁。

¹²⁴ 「食糧増産五カ年計画」も呼ばれる。

¹²⁵ 「食糧自給促進法案決る」法令・法案『朝日新聞』（朝刊）1953 年 3 月 14 日、第 1 面。

政策をやめ、安い外国産食料輸入するによって、日本の輸出貿易を振興することこそが日本経済再建の道であると提言した。しかし、政府の政策方針としては、1953年夏の1954年度の農林予算概算要求に、米麦合計363万石の増産目標を目指す「食糧自給・増産五カ年計画」の分経費が盛り込まれた¹²⁶。すなわち、政府は、食料増産推進路線に決定していたと言える。この時期に、国内において、農業関連の諸法則が完備され、農業生産も一層の発展を遂げた。1950年から1953年3年のデータを基準として、純農業生産指数¹²⁷は、1951年の97.4から、1954年の102.7に上昇し、特に、1955年のコメ大豊作によって、生産指数が124.2まで達し¹²⁸、戦後復興期の食料不足が基本的に解消されたといえる。

こうして、GHQの指導のもとで、日本政府が実施した一連の制度改革は、戦後の日本の農業構造と農村社会構造、並びに農業政策を大きく規定したという意義がある¹²⁹。また、これらの制度改革は、戦前・戦時期の制度・構造上の問題を根本的に変え、一連の行政体制の整備が行われた¹³⁰。それは、日本戦後の食料増産政策の遂行が確保し、中長期において、戦後の食料危機への克服と農業生産の回復に大きな役割を果たしたと考えられる。

2 戦後の制度改革と保守的な農政の形成

(1) 農地制度について

前述に検討したように、農地改革は、戦後の日本の農業制度改革の最も重要な一環として、戦後まもなく実施された。1952年に、農地改革の成果は、農地法の成立によりまとめられた。その後、時代の変化と、農地に関わる制度の変遷により、農地法を基本とする戦後の日本農地制度に関する農地問題も、顕在化してきた。本論は、戦後農地制度に関わる問題の全般を検討するのではなく、単に戦後保守的な農政決定システムの形成に対する大きく影響を与えた部分に注目する。そして、これらの問題は、如何に保守的な農政決定システムの形成に影響を与えたかを明らかにしたい。

¹²⁶ 「十年間で食糧自給 農林省 増産計画を提出―農業」『朝日新聞』（朝刊）1952年7月18日、第2面。

¹²⁷ 純農業生産指数は、輸入された飼料・家畜などの国内農業への投入を控除して計算されたものである。

¹²⁸ 農林省農林経済局統計調査部『農林省統計表 第32次 昭和30年』統計調査部、1956年、624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/500205976_0001（2016年6月10日参照）

¹²⁹ 孫潭鎮、田代正一「戦後日本農政の展開に関する一考察―基本法農政の成立と展開を中心に」『九州大学農学部学芸雑誌』44(4)、1990年、165頁。

¹³⁰ 北出俊昭『日本農政の50年』日本経済評論社、2001年、31頁。

戦後まもなく展開された農地改革は、GHQの主導で、明治中期以降連綿と続いてきた地主・小作制度の是正、及び日本農村の民主化を目指した。そのため、1952年に成立した農地法の基本精神は、自作農体制の確立であった。前述したように、その一連の改革の結果、多量の小規模自作農からなる農業構造は、生産者の地位の安定、食料生産の向上に一定の成果を挙げ、戦後日本食料増産政策の遂行、戦後食料不足問題の解消にも寄与した。一方、こうした制度により、戦後日本農業は、小規模の自作農家を中心とする体制として始動することとなった¹³¹。自作農主義の絶対化、耕作権の強化により、賃貸借を通じての規模拡大は、制限されたことも看過することができない¹³²。

1950年代以降、日本の農業生産水準は、戦前以上に達した。それに対して、日本経済は、戦後復興から高度成長期に入り、商工業は、急速の発展を成し遂げた。こうした背景のもとで、日本の農工間所得格差は、問題として浮上してきた。この時期において、農業生産性の向上を実現するため、最も必要となるのは、土地の集約による大規模化の生産方式である¹³³。しかし、上記した小規模の自作農家を中心とする農地制度の制限により、様々な問題が生じてきた。これらの問題について、本論は、農地の転用期待問題と農家の兼業化問題という二つの側面から検討を進める。

農地の転用期待問題について、高度経済成長は、都市規模の拡大、商工業施設の建設増加、及び道路・新幹線建設の増加などのことをもたらした。こうした変化により、日本全国範囲に、農地から非農地化への需要が増大し、農地の転用期待が醸成されていった。また、農地に対する優遇税制は、農家の農地保有コストを低め、転用期待による農地保有を促した。さらに、農地を相続した者が営農を継続すれば納税猶予の措置があるため、農地保有者は、転用機械がすぐに生じなくても、後の世代に受け継がれることが可能となる。その結果、農家は、将来の地価上昇と農外転用を期待し、農地を手放さない傾向がある。営農の世襲は、助長された。農地の集積を通じて、規模拡大の生産方式は、さらに阻害されたことになる。日本農業の構造は、小規模の自作農家を中心とするものに継続してきた。

農家の兼業化問題について、工業化の進展につれて兼業農家の数が増加することは、「兼業化」といわれる。兼業農家とは、農家の世帯員の中に兼業従事者（農業以外の仕事を従事する）が1人以上いる農家¹³⁴である。1950年代前半に、占領政策からの解放による農業

¹³¹ 同上、10-19頁。

¹³² 山本修『農業政策の展開と現状』家の光協会、1988年、103-104頁。

¹³³ 和嶋克洋「《論説》自民党政権の政策過程の変容——農地政策を事例として」『筑波法政』70巻、2017年、135頁。

¹³⁴ 農林水産省『平成27年版 食料・農業・農村白書』日経印刷株式会社 2015年6月19日 217頁

の発展に伴い、農家の農業所得がある程度に上昇したが、農外所得への依存度はますます強まってきた。高度成長期に入ると、経済成長による農外労働市場が拡大し、第二次、第三次産業の労働力への需要も増大してきた。一方、自作農家を中心とする農地制度のもとで、農家は、転用期待による農地を保有する意欲が強かった。その結果、農家は、農地を所有するまま、世代の過剰労働力人口を農村から都市へ流出させ、農家の兼業化問題を促進した。かくして離農による農地の集約・農業の大規模化に対する期待は、農家の兼業化の進展によって外れた。兼業化によって、小規模の自作農家を中心とする日本農業の構造は、定着されたのである。そして、「三ちゃん農業」のような農村の労働力不足・高齢化問題が継続し、日本農業の担い手の育成と確保は、現在までも課題として残されている。

上記した農地制度に関する問題を踏まえ、この部分は、これらの問題は、如何に戦後の保守的な日本農政の形成に影響を与えたかを検討する。

まず、前述したように、農地制度のもとで、小規模の兼業農家は、日本農業の主体となる。小規模の兼業農家の維持・存続を支えた組織は、農協である。農協は、農家が農業を営む際に必要な肥料・資材の購入、農産物の販売などの購入・販売事業を行うのみならず、営農に関する資金の貸し付けや農家からの貯金の受け入れを行う信用事業もある。また、農協は、育苗センターなどの共同利用施設を提供し、集荷したコメの代金を自動的に生産者の農協貯金口座に振り込む機能も有する。すなわち、多彩な事業を展開する農業は、小規模の兼業農家にとって、非常に便利な存在である¹³⁵。逆に、農協は、小規模の兼業農家を維持する温床と言っても過言ではない。

また、農協は、多数の兼業農家を組織することを通じて、政治力の発揮が可能となる。それは、選挙において、農協がもつ「集票マシン」の機能である¹³⁶。農林族議員は、農協の集票能力を利用し、次期当選の狙いを実現する。その見返りとして、農林族議員は、小規模の兼業農家を維持する保護政策の引き出しを保証する。

最後に、農水省は、小規模の兼業農家を存続させるという目的で、補助金を配分する正当性を誇示できる。その同時に、農水省は、多額の補助金を予算獲得手段として、農業予算を増やすという省益を実現することができる¹³⁷。

¹³⁵ 本間正義『現代日本農業の政策過程』慶応義塾大学出版会、2010年、185頁。

¹³⁶ 同上。

¹³⁷ 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、27頁。

こうして、小規模の兼業農家を維持・存続することをめぐって、農協・農林族・農水省のお互いの利害の一致が見られ、つながりも伺うことができる。農地制度は、戦後の保守的な農政決定システムの形成の重要な基盤の1つであると考えられる。

(2) 食糧管理制度について

日本の食糧管理制度（以下は、食管制と略称する）は、第二次世界大戦の戦時中の（昭和17年）1942年に設立された。この制度に基づき、政府は、米を生産者から直接買い入れて、消費者に販売する。すなわち、米の流通は、政府の「直接統制」によって実施された性格が強く、市場への介入というよりも、市場を否定する制度である¹³⁸。戦後、食糧管理制度は、戦時・戦後の食料難を緩和に役に果たしたことが確かであった。そのゆえ、GHQの主導で展開された制度改革と、いくつかの手直しを経ても、米の統制、「市場の歪み」という基本的な性格は、食管制が1995年に食糧管理法が廃止されたまで、50年以上も存続した。この部分は、この戦時中に制定された食管制を対象に、その戦後の制度改革などの変遷を概観し、食管制に関する問題を検討する。また、食料安全保障の視点から、食管制は、「内的な食料安全保障論」と、戦後保守的な農政決定システムの形成に対する影響を明らかにしたい。

1939年の朝鮮大旱魃をきっかけとして、戦時の食料不足を解決するため、日本政府は、1942年に食糧管理（以下は、食管法と略称する）を制定し、食糧管理体制を構築し始めた。食管法に基づき、政府は、公定価格で主要な食料を生産者から強制的に買い入れ、これを配給によって、消費者に供給することを通じて、食料の公的な配分を図ろうとしていた。こうした食糧管理体制のもとで、外米輸入や消費規制は重視された。しかし、食料の供給不足が引き続いた背景のもと、供給不足を解消するため、農林省は、農地保有米の制限や配給の導入を実施した同時に、外貨を流出せずに外米を輸入できる仕組みを整えた。¹³⁹

戦後、食料不足問題は、喫緊な課題となった。前述に分析したように、食料の供出の行き詰まりによって、短期的に、当時の食料危機を乗り越える唯一の打開策としては、食料輸入を要請する一途にほかならない。食料政策の成果が見込めないため、食管制は、一時的に後退していった。従来官僚指導の食料政策の頓挫により、食料問題をめぐる政策決定の

¹³⁸ 並松信久「戦時体制下の食糧政策と統制・管理の課題」『京都産業大学論集. 人文科学系列 = Acta humanistica et scientifica Universitatis Sangio Kyotiensis』(51)、2018年、21頁。

¹³⁹ 同上。

主導は、政党やGHQに移りつつあった¹⁴⁰。しかし、その後の「食糧緊急措置令」の存続をめぐる攻防において、農林省は、緊急勅令の規定を巧みに利用し、各政党の意見を抑え、食糧緊急措置令の施行を踏み切った¹⁴¹。一方、前述したように、アメリカの食料援助が実質的に放出されたまで、様々な問題を直面していた。GHQは、日本政府やワシントンと交渉する間に、日本の最低限の食料供給を満たすために、積極的に食料政策に関与した。しかし、その関与は、日本国内自給を中心として、戦時の食糧管理体制の枠組みで実施されたものであった。すなわち、GHQは、既存の官僚機構を活用した占領統治を行ったことになり、食管制を容認せざるをいかなかった。結局、食管制は、「官僚主導」、「非民主的」等の批判が浴びられても、戦後も長年にわたって存続した¹⁴²。

その後、食料状況の改善にともない、多くの食料品目の統制は解除された。食管制自体も、変遷により強制的要素や流通規制が緩和された。しかし、食管制に関する問題は、抜本的に改善されるとは言えない。その問題点については、主に以下のような2点にある。

1つは、コメの流通は、規制による国家管理が継続してきたことである。1947年に、戦後日本農業の制度改革の一環として、食糧管理法は、一部改正を行った。その改正に基づき、米価決定は、「米穀の再生産を確保することを旨とし」¹⁴³で定めることになり、売り渡し価格は「消費者、家計を安定せしむことを旨とし」¹⁴⁴で決めることで、二重米価制は、明確された。また、甘しょ、馬鈴しょ、雑穀等の品目は、食管法から除かれ、麦は間接統制になったが、主食であるコメは、依然として国家の管理下に置かれた。

その後、食管制を基本とした食料増産政策の実施により、戦後絶対的な食料不足問題は、大幅に改善された。1950年代に農業の生産が戦前の水準に回復し、1951年に麦の統制は、完全に解除された。こうした背景から、コメの統制撤廃は、検討されたが、需給の安定を損なうおそれがあるという理由で、農業団体、消費者団体から強く反対された。こうした原因で、コメを中心とした食管制は、再び温存された¹⁴⁵。1955年の大豊作を契機に、コメ

¹⁴⁰ 国立国会図書館調査立法考査室編『戦後政党の農林水産政策集』国立国会図書館調査立法考査、1966年。

¹⁴¹ 小田義幸『戦後食糧行政の期限—戦中・戦後の食糧危機をめぐる政治と行政』慶応義塾大学出版会、2012年、170—178頁。

¹⁴² 並松信久、前掲、2018年、41—44頁。

¹⁴³ 食料管理法（昭和二十七年改正法）。

¹⁴⁴ 同上。

¹⁴⁵ 原剛『日本の農業』岩波新書、1998年、81—82頁。

は、直接統制の供給つ制度から事前売り渡し申込制(予約販売制)に転換した。1969年に、「自主流通米」制度が発足したが、その流通の数量は、政府によって管理されていた。そして、「自主流通米」以外のコメも、「政府米」の形で直接政府の管理下にあった。1981年、食管法の改正において、「配給の統制」から「流通の制限」という変化は、生じてきた。

上記した変遷により、食管制の規制が徐々に緩和されてきたことが見えるにもかかわらず、規制による国家管理は、コメの流通に限られたという食管制の問題は、ほとんど変わらず、継続してきたと考えられる。

もう1つは、米価の決定が市場原理と矛盾することである。戦時中に食管制が構築された時代において、食管法に基づき、食料の流通を公的な統制に置いた同時に、食料の価格は、公定価格の形で保証された。そのため、戦時中に成立した食管制は、統制・供出・配給などの強権的で非市場的な性格が強かった¹⁴⁶。戦後、輸入食料の価格が国内価格より高かったため、食管法のもとで、50年代前半まで、政府は、価格差補助金を支出して輸入食料を安く国民に供給していた。そのため、国家の管理下における食料の価格は、戦時・戦後という特殊な時期に、食料不足問題を解決に極めて有効に機能してきたと考えられる。

しかし、1955年以降、食料生産の回復と高度成長期における日本経済の発展に伴い、統制原理を主体とした食管制と、経済発展の基本である市場原理との矛盾は、徐々に露呈してきた¹⁴⁷。食管制のもとで、コメの価格は、生産者価格と卸売業者への売れ渡し価格(消費者価格)が政府によって決められた。生産者価格が生産者の所得補所を目的とし、消費者価格が家計の安定・物価対策を目的とし、別々の理念で個別的に決められた。この時期において、食料供給は、技術の進歩により、食料生産が増加していった。それに対して、需要は、停滞から減少の方向に転換し始めた。こうして、上記した2つの価格の差は、より大きくなってきた。この差の調整手段として、市場原理ではなく、食管制に任せる結果、コメ生産の過剰と、売買ザヤにより食糧管理費をはじめとする財政支出の増大を招いたことは、当然の帰結となった¹⁴⁸。

また、その後、農産物自由化の到来に伴い、牛肉・オレンジ交渉の引き続き、コメの自由化は、迫られたきた。この時期において、政府統制を廃止して、コメの取引を完全に自由化すべきだと主張する食管制無用論、廃止論は、財界から生じてきた。その主な内容は、

¹⁴⁶ 並松信久、前掲、2018年、45頁。

¹⁴⁷ 西山久徳、竹中久二雄、前掲書、1985年、103-105頁。

¹⁴⁸ 本間正義、前掲書、2010年、99頁。

コメを特別扱いせず、市場原理にゆだね、自由競争によって、米価を合理的に形成し、稲作への国の補助や助成金を廃止するなどである¹⁴⁹。その論調の背後には、日本のコメ市場を開放すべきという意図があることを見逃すことができない。日本国内のみならず、外部から、アメリカをはじめとする各国も、日本のコメ価格が高すぎるを批判し、日本のコメの自由化を求めた。その自由貿易の基本である市場メカニズムに反する食管制は、全国コメの指定集荷団体である農協と同じく、保護的な農業・農政を批判する矛先となった。こうして、農産物の自由化の進展に伴い、食管制のもとで米価の決定方式と市場原理との矛盾は、コメの自由化の阻害要素として、再び取りあげられた。

上記した食管制に関する問題を踏まえ、本論は、食料安全保障の視点から、食管制が「内的な食料安全保障論」の形成と変容と、戦後保守的な農政決定システムの形成に対する影響という2つの側面から、検討を進めたい。

食管制が「内的な食料安全保障論」の形成と変容に対する影響について、まず、食管制は、「内的な食料安全保障論」の原点である。現在、日本の「内的な食料安全保障論」の中核である「自給率」をはじめとする自給自足は、「日本の食料の需要を自ら（すなわち、国内）生産によってまかなう」という考え方から想起される概念である。その原点は、戦時中における食管制が確立された時点まで遡ることができる。並松は、戦時体制下の食糧政策の考察を通じて、食管制と現在も続く自給率向上の強調とつながりがあると主張した¹⁵⁰。ところが、ここで注目すべきことは、食料自給の構想が第一次大戦末に農商務省によって提示された構想であった。当時の食料自給構想は、単に食料の増産のみを対象としたものであり、米価政策を取り込んだものではなかった¹⁵¹。すなわち、戦時中・戦後の食料難という非常時において、「内的な食料安全保障論」は、国内農業保護よりも、量的な食料確保を重視していたといえる。

また、食管制は、日本の食料の流通を管理するのみならず、米の価格にも政府の関与の色彩が強かった。1995年に食糧法に引き継がれるまで、この制度は、日本の主食であるコメの政策の根幹であった¹⁵²。1955年以降、日本経済は、高度成長期に入った。農地改革を

¹⁴⁹ 原剛、前掲書、1998年、84-85頁。

¹⁵⁰ 並松信久、前掲、2018年、21頁。

¹⁵¹ 大豆生田稔『近代日本の食糧政策—対外依存米穀供給構造の変容』ミネルヴァ書房、1993年、179-180頁。

¹⁵² 食管制と日本のコメ政策との関係について、以下のような研究は、十分に検討したため、ここで単に観点を参照して、詳述するつもりはない。
佐伯尚美『食管制度—変質と再編』東京大学出版会、1987年。

はじめとする自作農体制のもとで戦後食料自給・増産推進政策、及び農業基本法に基づいた格差是正政策の展開により、日本国内の食料生産量は、飛躍的に増大を成し遂げた。その上、前述した食管制のもとで米価の決定と市場原理との矛盾、と「政治米価」の形成によって、コメの生産過剰問題が生じて、コメの価格政策は可能となった（基本農政の展開、コメの生産過剰と価格政策に関する検討は、本章第3節に詳述する）。この時期において、農業界は、食料自給を、コメという特定品目に限定し、食料安全保障とコメ政策を意図的に関連付けた。こうして、コメの政策を中心とする内的な食料安全保障論が形成した（その詳細について、本章の第3節と第三章の第1節に詳述する）。内的な食料安全保障論は、戦後の単なる食料増産を中心とするものから、コメを念頭に置いた「基礎的食糧の国内自給」による農業保護的な食料安全保障論に転じた。

さらに、前述したように、農産物自由化の潮流において、食管制のもとで長年に維持されてきた高い米価は、保護的な農業・農政として強く批判された。逆に、その対応として、対外交渉において、日本側の主張は、食料安全保障を目的に設定し、コメという特定品目に限定して、「コメの国内完全自給」は政策手段として位置付けた¹⁵³。すなわち、この時期の内的食料安全保障論は、従来のコメ政策を維持する根拠として使われたのみならず、コメの自由化を抵抗する理由となり、政治的に利用された。それについての詳しい検討は、本論の第4章に譲る。

戦後保守的な農政決定システムの形成に対する影響について、戦後の食管制のもとで、食料の増産運動、コメ生産の余剰の発生、コメ政策の実施により、農林族議員、農林省、農協3者の間には、接点が生じてきた。食管制は、農政トライアングルの接近を促し、戦後保守的な農政決定システムが形成する基盤となった。

食管制が1942年に構築された以降、農林省食糧管理局や食糧庁は、約半世紀にわたり、日本食料管理の番人として、食管制に関する業務に携わってきた¹⁵⁴。戦時中と戦後直後の時期において、前述した戦後食糧政策に関わる政策決定をめぐって、食料管理局と、GHQ、政党との間に攻防があったにもかかわらず、食管制は、官僚主導のもとで実施されたことが、戦後長年の間に継続してきた。

本間正義『現代日本農業の政策過程』慶応義塾大学出版会、2010年。

中村隆英『日本の経済統制—戦時・戦後の経験と教訓』ちくま学芸文庫、2017年。

¹⁵³ 嘉田良平「国際化社会の中での食糧安保論」『ジュリスト』（964）、1990年、36頁。

¹⁵⁴ 並松信久、前掲、2018年、44頁。

食料の価格決定について、食管制のもとで、生産者から買い上げる価格と、消費者に売り渡す価格は、政府によってきめられていた。その価格を決定する仕組みとして、米価審議会は、重要な役割を果たした。その価格を決定する過程においては、農林族議員の介入が可能となり、政治の関与が初めて登場した。1949年、閣議決定によって、米価審議会は設置された。この米価審議会の構成は、生産者代表、消費者代表、与党代表、野党代表などであった。そこに、国会議員が関与する比重が極めて多くなるため、農政におけるコメ政策と農林族議員との強い結びつきがこの時代から始まっていたのである¹⁵⁵。

国会議員が米価に対して関心が高かった背後には、農業を中心とする農業団体の存在がある。農協は、選挙の時の票や献金を通じて、農林族議員の当選を保障する。その見返りとして、農林族議員は、米価を決定する場に影響力を発揮し、農家の米価を引き上げる期待を応える。一方、市場原理と矛盾する食管制のもとで、食料の価格は、政府の直接的市場介入により、決められてきた。また、食料の集荷販売も、食糧管理局の独占的に行われた。その買取の部分は、農協に依頼して実施されたものである。すなわち、食管制の体制下、農協は、特定の流通経路として、独占的集荷団体という特権が与えられ、コメの取り扱いから大きな収益を得た¹⁵⁶。ここで、農協は、農林省とのつながりを窺うことができる。こうして、食管制のもとで、コメの流通規制と米価の決定をめぐって、農林族議員と農協、農協と農林省のつながりは、明らかにした（基本法農政以降の検討は、本章の第3節に譲る）。食管制は、農政トライアングルの3つのアクターの接近をもたらし、戦後保守的な農政決定システムが形成に大きく影響を与えたといえる。

第2節 戦後アメリカの対日食料援助

前項で検討したように、食料不足は戦後復興期の重要な問題の一つとなった。戦後日本の食料不足を解消するため、アメリカの対日食料援助とガリオア資金は、短期的な対応策として、大きく役割を果たしていた。この時期の食料援助は、一時的に食料不足が緩和されたが、1946年から1948年まで日本の輸入食料依存率が20%以上を超えた¹⁵⁷。そして、それ以降、日本の食料供給が、アメリカからの輸入に大きく依存する構造が確立された¹⁵⁸。一

¹⁵⁵ 中村靖彦『農林族：田んぼのかげに票がある』文藝春秋、2000年、26頁。

¹⁵⁶ 本間正義『現代日本農業の政策過程』慶応義塾大学出版会、2010年、184頁。

¹⁵⁷ 食糧庁編『食糧管理統計年報 昭和25年』食糧庁、1951年、144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/401108758_0001（2016年5月18日参照）

¹⁵⁸ 木村茂光『日本農業史』吉川弘文館、2010年、343頁。

方、1950年代に、戦後農業制度改革により、食料自給・増産政策の遂行は、確保され、戦後の食料危機への克服と農業生産の回復に大きな役割を果たした。

しかし、上記した食料自給・増産の推進は、日本政府が、アメリカとのMSA協定とアメリカ剰余農産物購入協定などの一連の関連協定の妥結によって、頓挫した。

1 MSA協定とアメリカ剰余農産物の結び付き

MSAとは、アメリカの既存の対外援助に関する経済（1948年の経済協力法）・軍事（1949年の相互防衛援助法）・技術援助（1950年の国際開発法）各法律を統合し、対外援助計画の調整を図るために制定されたものである。その骨子は、第一に、自由世界の防衛力強化、第二に、友好諸国の安全と独立、資源開発、第三に、集団的安全保障体制の促進という3点であった¹⁵⁹。この法に基づく援助は、軍事的目的に使用することが定められたため、軍事的な性格が強かった¹⁶⁰。

一方、第2次世界大戦の時期、全世界範囲における農産物の需要の拡大により、アメリカの小麦、トウモロコシ、大豆などの農業品の生産量は大幅に増大していた。しかし、戦後各国の経済復興と、前述した世界範囲の食糧増産運動の進捗などの原因で、農産品貿易の国際的な需要が減少した。その結果、1940年代末期から、アメリカには、多量の剰余農産物が大きな問題となった。アメリカは、剰余農産物問題を対処するため、上記した軍事的な性格が強いMSA法を改正した。改正されたMSA第550条においては、1億ドル以上2億5000万ドル以下のMSA資金を、アメリカにおいて生産された剰余農産物又はその製品の輸出による援助に用いると定めた。こうした剰余農産物輸出対策と軍事援助との結びつきに対して、大谷省三は、「農業恐慌輸出協定」¹⁶¹であったと評した。

この剰余農産物輸出対策に位置づけられたMSA第550条に対して、なぜ食料自給・増産を推進する最中の日本がMSA援助を受け入れたか、という問題に対して、瀧川勉は、「ドル不足こそがアメリカの農産物輸出の重要な促進要因」であったと解釈した¹⁶²。つまり、協定に規定された現地国の通貨で支払いが可能であることは、当時、外貨不足の問題を抱えていた日本政府にとって、極めて魅力的であったと考えられる。

¹⁵⁹ 柴田茂紀「朝鮮戦争後のアメリカの対日援助：MSA550条を中心に」『岩本ゼミナール機関誌』(5)、2001年、118頁。

¹⁶⁰ 白木沢旭児「戦後食糧輸入の定着と食生活改善(2001年度シンポジウム 日本における対外依存的穀物需給構造の形成・展開・再編)」『農業史研究』36、2002年、17頁。

¹⁶¹ 大谷省三、川崎健編『食糧自給をどう考えるか』時事通信社、1976年、63頁。

¹⁶² 瀧川勉「アメリカの過剰農産物形成についての一考察」『農業総合研究』第10巻第2号、1956年、65頁。

1954年3月、日本とアメリカの間で、MSA関連4協定¹⁶³は締結された。日本は、協定によって、ドルを使わず、円貨で5000万ドル相当の麦を購入した。そのうち、80%は、アメリカ側の現地調達金として、駐留米軍の兵器調達費に充てられた。残りの20%の360億円は、日本政府に贈与されることになった¹⁶⁴。麦の輸入については、1953年には、水害や天候不順により、コメの生産は戦後最低水準であった凶作に見舞われ、食料供給バランスを維持するため、食料の追加輸入が必要となった¹⁶⁵。そのうち、コメより、同じく円貨で支払い可能であり、そして相対的に安価であった麦は優先された。結局、追加輸入により、輸入量の実績について、下表（表2.2を参照）に示されるように、計画より多少の増大があった。

表2.2 1953年11月から1954年10月までMSAによる穀物の輸入量¹⁶⁶

単位（万トン）

品目	予定量	輸入量
小麦	50	61
大麦	10	11.2
合計	60	62.2

2 PL480による麦の輸入拡大

前項で検討したMSAによる麦の輸入量については、白木沢旭児は、MSA協定による軍事的な性格が看過できないため、この方式を通じて輸入された麦は限界があったと指摘した¹⁶⁷。そのため、アメリカは、見返資金の使い方を軍事的な目的に限定しない余剰農産物処理法を策定した。その後、相手国通貨による過剰農産物販売への道を開いたMSA協定の引き続き、PL480（余剰農産物処理法）協定により、日本は、アメリカからの麦の輸入がさらに拡大された。

¹⁶³ 「日本コックとアメリカ合衆国との間の総合防衛援助協定」、「農産物の輸入に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」、「経済的措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」、「投資の保障に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」の4協定であった。

¹⁶⁴ 「輸入小麦代金の贈与分 軍需産業に使用 外相答弁 外務委員会」『朝日新聞』（朝刊）、1953年12月12日、第1面。

¹⁶⁵ 経済企画庁『年次経済報告』（経済白書）1954年版、28頁。

¹⁶⁶ 農林大臣官房調査課『過剰農産物裡の日本農業』（調査資料第178号）、1955年、73頁。

¹⁶⁷ 白木沢旭児、前掲、17頁。

PL480とは、アメリカは、1954年7月16日に、制定した農産物貿易促進援助法であった。全称は、Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954のため、公法480号、あるいはPL480ともいわれている。この法案の骨子¹⁶⁸について、次のどおりに、要約できる。

第一に、アメリカ農産物をドルでなく、その国の通貨で購入でき、その代金は後払いでも可能であること。

第二に、その国が受け入れた農産物を民間に売却した代金（見返り資金）の一部はアメリカと協議の上経済復興に使えること。

第三に、見返り資金の一部はアメリカ農産物の宣伝、市場開拓費として使えること。

第四に、アメリカ農産物の貧困層への援助、災害救済援助及び学校給食への無償贈与も可能であること。

この公法480号に基づき、アメリカは、90余か国との間に余剰農産物協定を締結した。日本も、1955年と1956年の2回、アメリカと余剰農産物協定を結んでいた。

1954年9月18日に、アメリカ側のベンソン農務長官がPL480の法案上程を始めて表明した時点から、日本政府は、すでに慌ただしく受け入れの準備を始めた。その理由として、当時日本政府の最も関心をもっていたのは、農産物の輸入の受け入れではなく、産業開発の見返資金こそであった¹⁶⁹。余剰農産物の受け入れをめぐって、農林省な部においては激しい論争が行われた。一部は、「アメリカの余りものを押し付けられて、結局は、日本の農業が押し潰されてしまうのではないか」¹⁷⁰という懐疑論を持っていた。それに対して、「血の出るような外貨が節約できるのなら、こんなチャンスはない」¹⁷¹という現実論は、より強かった。上記した理由のほか、最終的な決定権を有した当時の吉田茂首相の役割も看過できない。PL480によって経済開発資金を確保して、前述した財界の要求を応え、そして次期選挙に自身の人気回復の狙いを含め、吉田茂首相は、最後に、アメリカの余剰農産物の受け入れ交渉を推進する方向に踏み切った¹⁷²。

結局、日米の間に、約1年の余剰農産物に関する交渉を経て、1955年の5月31日に、日本側の重光外相とアメリカ側のアリソン大使は、余剰農産物協定に調印し、発効した。そ

¹⁶⁸ 1954年農産物貿易促進援助法の原文

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-68/pdf/STATUTE-68-Pg454-2.pdf>（2018年12月10日参照）

¹⁶⁹ 食糧庁食糧管理史編集室『食糧管理史 第4巻 需給篇』食糧庁、1956年。

¹⁷⁰ 高嶋光雪『アメリカ小麦戦略：日本侵攻』家の光協会、1979年、55頁。

¹⁷¹ 同上。

¹⁷² 同上、54-57頁。

の要点として、次のとおりであった¹⁷³。

日本は、2250 万ドル相当の小麦（35 万トン）をはじめ、綿花、葉タバコなど 1 億ドル（当時の 360 億円相当）ものアメリカ農産物を受け入れることになった。そのうち、55 億円相当の資金は、学校給食量の小麦・脱脂粉乳の現物贈与であった。円貨で買い付けた 360 億円のうち、70%は日本側が電源開発、愛知用水などの農業開発、そして生産性向上部などに配分した。残りの 30%の 92 億円は、アメリカ側が駐米軍用の住宅建設、第三国向けの物資買い付けと、アメリカ農産物の市場開拓に使われることになった¹⁷⁴。

1955 年 9 月に、新しい鳩山政権下の農相であった河野一郎は、見返円の日本側取り分を前回の 70%から 80%までに引き上げることをめざし、ワシントンに赴き、第 2 次の余剰農産物交渉に臨んだ。3 日間で終わった公式交渉の結果、買い付け総額は、第 1 次余剰農産物協定を下回る 6580 万ドルとなった。そのうち、日本側取り分は、河野農相の期待より低くなり、75%で妥協したが、農業関係で半分使うという公約については、アメリカ側の了解を取り付けてきた¹⁷⁵。品目については、日本側の希望どおりコメは、受け入れないこととなり、そして、他の国との貿易関係を配慮し、綿花、葉タバコの買い付け量が減少され、新たな品目として飼料が加えられることになった¹⁷⁶。

最後に、翌年の 1956 年になると、「神武景気」と呼ばれた好況を経て、財政投融资原資が拡充され、国際収支も好転した。それに対して、経済白書では、「もはや戦後ではない」¹⁷⁷と宣言した。一方、1955 年 9 月において、日本は、G A T Tへ正式に加入し、そして G A T Tに基づき、諸国と通商関係を構築した。こうした、貿易相手国が多様化する背景の下で、P L 480 に基づく援助受け入れは、アメリカ以外の国との経済交流を促進する際に、足かせとなる可能性がある¹⁷⁸。上記した原因により、余剰農産物協定を結ぶことの魅力は失いつつあった。結局、日本政府は、受け入れ辞退という形で、第 3 次余剰農産物協定の交渉を打ち切ることを表明した。

こうして、日本は、前述した M S A による輸入した小麦を含め、併せて 3 回にわたり、総額 2 億ドル、当時の 720 億円相当のアメリカ余剰農産物を、通常貿易量の上積みとして、

¹⁷³ 「余剰農産物 協定に正式調印 来月中に積取り開始 全文 9 か条を発表」『読売新聞』（夕刊）、1955 年 5 月 31 日、第 1 面。

¹⁷⁴ 同上。

¹⁷⁵ 「余剰農産物 協定に正式調印 来月中に積取り開始 全文 9 か条を発表」『読売新聞』（夕刊）、1955 年 5 月 31 日、第 1 面。

¹⁷⁶ 澄田智、鈴木秀夫『財政投融资』財務出版、1957 年、473 頁。

¹⁷⁷ 経済企画庁『年次経済報告』（経済白書）1956 年版。

¹⁷⁸ 柴田茂紀「日本の援助受入政策とその時代背景：占領期から 1950 年代における日米間援助を中心として」『社会科学』61、1999 年、101-102 頁。

受け入れることになった。そのうち、小麦は、1億ドルの莫大な輸入希望で約半分を示していた。そして、日本の稲作が大豊作の時代を迎えることになっても縮小することもなかった。

3 アメリカの対日食料援助意義と影響

戦後アメリカの対日食料援助は、本論の第1節で検討した戦後直後のアメリカの対日食料援助の時期と、前項で検討したMSA協定とPL480による食料援助の時期という二つの時期に分けられる。戦後直後の食料の援助輸入の役割や影響は、すでに第1節で検討された。そのため、この部分は、主に、前項で振り返ったMSA協定とPL480による食料援助の経緯を踏まえて、おもに食料安全保障の視点を中心に、この時期のアメリカの対日食料援助の意義や影響を考察したい。

第一に、アメリカの対日食料援助は、戦後日本の食糧増産・自給政策を阻害し、日本農政の基本方向の転換をもたらした。

既述の通り、1950年代以降、サンフランシスコ条約や日米安保条約の締結をきっかけに、日本は、政治面にのみならず、経済面にも「自立」の方向に転換し始めた。農業分野においても、日本政府が積極的に食料増産する方針を明らかにした。それに対して、暉峻衆三は、「短期間とはいえ、日本の農政が総合的食料増産・自給を中心に据えたという点で、戦後農業市場特筆すべき時期」¹⁷⁹であったと高く評価した。

しかし、こうした食料増産・自給推進路線は、MSA協定とPL480によるアメリカからの対日食料援助によって、完全に覆された。日米間のMSAに関する交渉は、1953年12月の終わりに、妥結の同意が成立した。政府は、将来協定による食料輸入が増えることと予測し、1954年度の予算案の組み直し作業を行われた。その過程において、吉田首相は、当時の保利茂農相に対して、食料増産対策費の削減を指示した¹⁸⁰。その結果、組みなおされた1954年度の予算案において、食糧増産五カ年事業費は、完全に切り落とされたのみならず、食料増産対策費も前年度より、大幅に減少した¹⁸¹。要するに、日本政府は、従来の食料自給・増産から食料輸入依存へと農業政策の基本方向を転換した。日本史上異例と思われた食料増産政策の昂揚期は、わずか二年の短命に終わった¹⁸²。その後、PL480による食料援助が

¹⁷⁹ 暉峻衆三『日本農業 100年のあゆみ』有斐閣、1996年、226頁。

¹⁸⁰ 大谷省三、川崎健編、前掲書、62頁。

¹⁸¹ 「各省、復活要求へ 余りにも近視眼的だ 農林省/昭和29年度予算」『読売新聞』（朝刊）1953年12月30日、第3面。

¹⁸² 大谷省三、川崎健編、前掲書、62頁。

推進され、小麦をはじめとする食料輸入が拡大されつつあった。結局、日本の農政は、食料の輸入依存を第一義とし、国内の食料増産を第二義的とする農政が定着され、1961年の農業基本法農政に至るまで続くことになった¹⁸³。したがって、アメリカの対日食料援助は、1950年代の日本の食料増産政策の終焉と、食料自給の放棄であったことを意味する。

第二に、アメリカの対日食料援助は、日本人の食生活と、戦後日本の食料需給に不可逆的な影響を与えた。そして、それ以降の日本の食料自給率が長年低下していることをもたらした。

小麦は、品種、産地、栽培法、気象条件等により質が大きく変化する作物である。日本の国土は、降雨・多湿、土壌酸性、寒風害、霜害などの面から、小麦作付けに不利な条件が数多く存在する。それに対して、アメリカのような国は、広い国土を有し、機械による同一品種の大規模栽培を通じて、小麦生産コストが抑えられ、日本産より比較優位を持つことが明白である。そのため、小麦をはじめとする農産物が多量に輸入される場合、国内農産物価格を引き下げる要因となり、国内麦等の生産動向に大きな影響を及ぼすことになる。そして、一度外国からの小麦の輸入を受け入れると、容易に小麦輸入への依存から離脱することが困難である。しかし、下表のどおり（表 2.3 を参照）、1950 年年代以降、アメリカからの小麦の輸入量が急増した。とくに 1950 年代後半まで、日本のアメリカからの小麦輸入量の増大が継続していることの背景として、MSA 協定と PL480 による輸入は、大きな要因であったと考えられる。さらに、1955 年の第 2 次の余剰農産物交渉以降、綿花、葉タバコの買い付けのほか、新たな品目として飼料用穀物や大豆も追加された。一方、その後の日本の小麦の国内生産について、表（表 2.4 を参照）に示されるように、対米小麦輸入依頼の構造が確立された以来、特に 1970 年代以降、国内の小麦生産量の減少は著しく、作付面積も大幅に減少した。こうして、日本の食料需給は、小麦を中心とする食料の対米依存度が高まる同時に、日本の食料国内生産も衰退しつつあった。

表 2.4 日本の小麦の輸入量（アメリカとカナダ）

単位：万トン

年次	アメリカ
1950 年	12.4

¹⁸³ 明治大学農業総合研究会『戦後農政と農業』白桃書房、1984 年、190 頁。

1951年	55.2
1952年	113.6
1953年	96.4
1954年	114.8
1955年	113.6
1956年	111.4
1957年	122.1
1958年	111.2

注：小麦の菅さんは、1石=0.1364トンとする。

筆者が暦年の『食糧管理統計年報』¹⁸⁴をもとに整理した。

表 2.4 小麦の生産量¹⁸⁵

年次	作付面積 (千ヘクタール)	生産量 (万トン)
1945	724	94.3
1950	764	13.4
1955	663	14.7
1960	602	15.3
1965	476	12.9
1970	229	47.4
1975	90	24.1
1980	191	58.3
1985	234	87.4
1990	260	95.2
1995	151	44.4

¹⁸⁴ 食糧庁『食糧管理統計年報』各年版
農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム
<http://www.library-archive.maff.go.jp/>（2019年7月18日参照）

¹⁸⁵ 岸康彦『食と農の戦後史』日本経済新聞社、1996年、102頁。

日本人の食生活への影響について、既述の通り、MSA協定も、その後の余剰農産物協定においても、見返り資金の一部はアメリカ農産物の宣伝、余剰農産物の市場開拓費として使用しなければならぬことが義務付けられた。こうして、アメリカの余剰小麦の販売代金は、アメリカ小麦の売り込む活動費となり、数多くの小麦キャンペーンが始まった。例えば、1956年から日本全国の農村を巡回していたキッチンカー事業であった。それは、厚生省管轄の日本食生活の事業として、キッチンカーの利用などによって、粉食奨励計画と栄養改善運動の一環であった。これら事業は、栄養改善を名目とし、現場で実演、指導にあたった栄養士達は、米偏重の粒食から小麦を中心とした粉食を取り入れるように説いて回った。この事業にあたり、実施する調理献立の中に最低一品は、小麦を利用することが条件づけられた¹⁸⁶。そのほか、MSA協定と余剰農産物協定を契機に、1954年7月に、学校給食法が実施された¹⁸⁷。アメリカ産小麦や脱脂粉乳が学校給食用として贈与され、学校給食システムに定着した。学校において、アメリカ産小麦や脱脂粉乳を食べた子供にとって、その味が一生忘れないこととなり、パンを食べることが習慣となった。この食習慣は、将来において、次の世代にも影響を及ぼすことが否定できない。こうして、「米食民族の食習慣を米から小麦に変えていくことが可能」¹⁸⁸であるというアメリカの狙いどおりに、日本人の食生活は、豊富化かつ洋風化となりつつあつた。日々拡大していく多様な食料需要は、日本が食料輸入に対する依存を増加する同時に、その後の日本の食料自給率の長年低下することの要因でもあった。

第三に、アメリカの対日食料援助は、「過剰農産物対策と食糧援助の最初の結合」¹⁸⁹として、食料援助という外交手段を通じて、自国の農産物過剰問題を解決する食料外交、あるいは、「農業外交」の好例であると考えられる。このようなアメリカの食料戦略は、「商業ベース輸出」の拡大にともない、その後、政治的な手段としての食料の位置づけが一層重要なものとして登場し¹⁹⁰、世界各国に、政治・外交手段を通じて、食料問題を解決する考え方を提示した。そして、1970年代以降、「食料武器論」の出現を大きく寄与したと考えられる。

¹⁸⁶ 高嶋光雪、前掲書、101-104頁。

¹⁸⁷ 「学校給食法施行令決定__施行令・政令」『朝日新聞』（夕刊）、1954年7月20日、第1頁。

¹⁸⁸ 高嶋光雪、前掲書、16頁。

¹⁸⁹ 持田恵三「アメリカ食糧戦略の成立」『日本農業年報』24、御茶の水書房、1975年、55頁。

¹⁹⁰ 矢口芳生『農業貿易摩擦論』農林統計出版、2012年、33頁。

第3節 農業基本法の成立と基本法農政の展開

1 農業基本法の成立背景

1950年代半ば以降、高度成長期に入ると、高速の経済成長は、農業部門に大きな影響を与えた¹⁹¹。1955年に、日本の産業全体の総合生産指数は、戦前水準を突破した。翌年の1956年になると、「神武景気」と呼ばれた好況を経て、財政投融资原資が拡充され、国際収支も好転した。それに対して、経済白書では、「もはや戦後ではない」¹⁹²と宣言した。日本経済は、世界経済の潮流に乗せ、設備投資が活発化し、合成繊維などに加えて、自動車、家電などを中心とする生産が、著しく拡大しつつあった。1955-1957年の「神武景気」と、1959年-1961の「岩戸景気」を経て、1960年に、池田勇人内閣は、長期経済計画として、「所得倍増計画」を打ち出した。その後、日本の経済発展は著しく、国民総生産は、毎年名目上10-20%、実質的にも10%以上の高い成長率を成し遂げた。

上記した景気の上昇する調子に乗じて、重化学工業の発展による食料需要の拡大と工業製品の提供は、農業面にも一定の発展をもたらした。1955年以降、国内食料生産の連続豊作を経て、日本にとって、戦後直後の食料難やその後の食料不足のような「量的な食料供給問題」を抱える時代は、終わった。戦後10年間にわたり、「増産一保護」を基調とした農政も、1つの画期を迎えていることを暗示した¹⁹³。一方、経済成長のもとで、拡大し続けた農工間所得格差も次第に問題として浮上してきた。工業産業と農業産業の有業人口一人当たり所得格差の推移をみると、戦後の食料不足期において、その格差は、一時この格差は縮小し、1947年には1対2の割合になった、バランスが改善されたことが見られた。しかし、経済の発展と工業化の推進にともない、再び格差が開き、1対3の割合まで、拡大してきた¹⁹⁴。そして、農家の輸入を見ると、世帯員1人当たりの勤労世帯の実収入に対して、農家所得の割合は、1951年の93.7%から、1958年の64.3%まで低下したことが分かるようになった¹⁹⁵、農工間所得格差問題が益々重要な課題となってきた。そのほか、工業生産の向上に伴う賃労働市場の急速な拡大の影響で、労働力は、農業部門から非農業部門に流出

¹⁹¹ 木村茂光、前掲書、358頁。

¹⁹² 経済企画庁『年次経済報告』（経済白書）1956年版。

¹⁹³ 孫 潭鎮、田代 正一「戦後日本農政の展開に関する一考察--基本法農政の成立と展開を中心に」『九州大学農学部学芸雑誌』44(4)、1990年、171頁。

¹⁹⁴ 経済企画庁『昭和32年 年次経済報告（経済白書）』

農業、非農業間の不均等発展の問題

<http://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/wp-je57/wp-je57-020502.html>（2016年6月10日参照）

¹⁹⁵ 暉峻衆三『日本資本主義と農業保護政策：農基法成立後の日本農業の再編過程』御茶の水書房、1990年、66頁。

し、兼業農家の増大、農業就業人口の減少とその補充率の低下¹⁹⁶等による農村における労働力不足の問題も顕在化してきた。さらに、農産物の需要について、戦後食料難の時期における「量的」な不足は、経済発展による所得の上昇と、輸入食料の拡大にともない、「質的」への求めに転換してきた。米、麦等の穀類の需要の減少に対して、肉類、牛乳や乳製品、野菜・果実の食料需要が増加し、「多様化」、「洋風化」の傾向が見られるようになった。そのため、農産物の生産と供給は、無差別な増産ではなく、需要に応じた生産、あるいは、畜産物、果実などの成長農産物を中心とした選択的の必要性が高まる問題も生じた¹⁹⁷。したがって、この時の農業部門の課題は、戦後直後の食料供給の要求から、上記した様々な問題に対応できる農業現代化や農業構造改革などに対する要求に転じていった。

農業政策について、前述したMSA協定と余剰農産物協定の締結等の原因により、農業政策の基本方向は変化し、関連予算も縮小した。1954年度予算（表2.4を参照）は、政府が、いわゆる「1兆円予算」と「金融引き締め」により、デフレ政策を強行した結果、一般会計で前年度を276億円も下回り、従来の増加する傾向から減少に転じ、緊縮予算となった¹⁹⁸。この一般会計予算の変化は、MSA協定と相まって、農政の転換を促進することになった。既述の通り、1950年代初期に、「食糧増産五カ年計画」の作成により、食料自給増産の農政基本方向が決められた。そのため、1951年から、1953年の農林関係予算は、3年連続増加し、一般会計予算の中の農林予算の比率も上昇しつつあった。しかし、1953年以降、日本政府は、外貨を狙い、アメリカとMSA協定と余剰農産物協定を結んだ。その協定の影響として、輸入食料が到来し、日本政府の食料自給増産の基本方向は頓挫した。農林予算は、1953年までの通増の勢いから減少に転じ、その後年々低下の一途をたどることになった。農林関係予算が一般会計予算におけるシェアも、1953年から1960年代まで、落ち込む一方であった。こうした背景の下で、国民から国内食料増産を強く要求する世論に対し、政府は、高くつく食料増産よりも、不足分は安く変える限り輸入食料でまかなうべきとする政策の基本方向を転換することを表明した。その転換の理由として、上記したMSA等の協定を契機とするもの以外、経済界からの意見に対応するものであった点も見逃すことができないといえる¹⁹⁹。こうして、当時厳しい財政事情の下で、日本の農業関連予算が縮減されたことが明白であるといえる。

¹⁹⁶ 西山久徳、竹中久二雄『農業政策と農政法制 戦後農政の展開と農業関係法』学陽書房、1985年、21頁。

¹⁹⁷ 孫潭鎮、田代 正一、前掲、172頁。

¹⁹⁸ 「百九十九億（一般会計）節約 閣議決定」『朝日新聞』（夕刊）、1954年6月29日、第1面。

¹⁹⁹ 大谷省三、川崎健編、前掲書、62頁。

表 2.4 農業関係予算の推移

単位：億円

年次	一般会計予算	農林関係予算	農林関係予算/一般会計予算
1945	292	17	5.8%
1946	1191	84	7.0%
1950	6646	485	7.3%
1951	7937	476	6.0%
1952	9325	1089	11.7%
1953	10272	1442	14.0%
1954	9996	967	9.7%
1955	10133	894	8.8%
1959	15121	1019	6.7%
1960	17652	1515	8.6%
1961	19528	1872	9.6%
1962	24268	2459	10.1%
1963	28500	2531	8.9%
1964	32554	3360	10.3%
1965	36581	3700	10.1%
1966	43141	4585	10.6%

※資料不足のため、47年-49年、56年-58年の情報がなかった。

筆者が暦年の『日本農業年鑑』をもとに整理した。

国内の農政の変化のほか、国際的な新たな農業政策を策定する動きが見逃すことができず、農業基本法の制定に至った直接的な要因と考えられる。例えば、1955年に、西ドイツの「農業法」が成立した²⁰⁰。日本と同じく戦後において著しい経済復興を成し遂げた国同士として、西ドイツの「農業法」には、経済復興に対応できる農業構造改革を目指し、「均衡理念」の観点から、農業の生産、労賃、経営管理等のことを規定し、政府によるグリーン・

²⁰⁰ 北出俊昭、前掲書、76頁。

レポートの国会提出や実施すべきグリーン・プランの策定を義務付けた²⁰¹。そして、農業再生のためには、膨大な農業投資を必要とするについて、西ドイツの「農業法」は、日本に手本を示し²⁰²、農業団体を中心に農業基本法の制定を求める声を強くすることになったといえる²⁰³。

2 農業基本法の成立

上述した背景のもとで、1957年度の「農林白書」は、当時日本の農林水産業の現状を整理し、日本農業の赤信号として、下表（表 2.5 を参照）に示す 5 つの問題点を指摘した。また、「今や日本農業の基本問題を直視すべき時期である。今後の農業発展・農民の経済地位の向上は、農業生産性の向上を基礎としない限り、将来に明るい展望はない」²⁰⁴と結論をつけた。すなわち、当時の日本農業は、行き詰まりとなったことが明白であった。農政を転換する必要性は、ますます高まり、模索されざるをえないことを宣言したといえる²⁰⁵。

表 2.5 昭和 32(1957)年度農林白書における「5 つの赤信号」

赤信号（問題点）	内容
①農家所得の低さ	都市家庭と農家の所得・消費水準格差拡大
②食糧供給力の低さ	欧米に比べ低い消費をまかなえず大量の輸入
③国際競争力の弱さ	1950 年代後半に国際価格との価格関係が逆転
④兼業化の進行	1955 年兼業 65%、生産構造弱め生産性向上困難
⑤農業就業構造の劣弱化	就業人口の多さ、高齢化・女性化、男子の兼業従事

筆者が『農林白書〈昭和 32 年度〉—農林水産業の現状と問題点』²⁰⁶をもとに整理した。

この「現状と問題点」の指摘を契機に、戦後復興期が終わり、経済の高度成長期に入る以降の農業政策を再検討することが課題となった。政府に対して、農業所得の増大、生産の格差の是正、農業構造の改善と均衡、及び新しい経済構造に対応して農業現代化を図る

²⁰¹ 農村法制研究会『農業基本法の手引き』学陽書房、1961 年、257-259 頁。

²⁰² 加藤一郎訳『西ドイツ農業法への道』農政調査委員会、1962 年。

²⁰³ 農林水産省「農業基本法に関する研究会報告」1996 年、2 頁。

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/report_h080910.pdf (2019 年 6 月 12 日参照)

²⁰⁴ 農林省大臣官房企画室編『農林白書—農林水産業の現状と問題点（昭和 32 年度）』日本農村調査会、1957 年、20 頁。

²⁰⁵ 山本修編『農業政策の展開と現状』家の光協会、1988 年、105-106 頁。

²⁰⁶ 同上、16-23 頁。

等の構想を含む農業基本法を制定しよう、という声は、生まれてきた。

1959年1月30日に、農業漁業基本問題調査会設置法案は、閣議決定された。同法案の規定に基づき、内閣総理大臣の諮問を応じ、農林漁業に関する基本問題を調査審議するため、総理府に付属機関として、同年4月4日に、農林漁業基本問題調査会が設置された²⁰⁷。委員については、学界、農業界、財界、官界、マスコミの代表者が選任された²⁰⁸。同年7月7日に、当調査会は、第1回の総会が開催され、岸信介首相から「農林漁業に関する基本的施策の確立に関して貴会の畏敬を求め」と諮問を受けた。会長には、東畑精一（当時農林水産技術会議会長、農大教授）が就任した²⁰⁹。農業経済学者である東畑は、「農業も一つの産業でなくてはならない」というものであり、農業に経済合理主義の考え方を導入し、産業として確立しようとして主張していた²¹⁰。

1960年5月10日、農林漁業基本問題調査会は、第9回総会を開き、農業基本問題に関する最終審議を行った。同日、長期農業基本対策に関する「農業の基本問題と基本対策」という答申案を決定し、政府に対して答申した²¹¹。「農業の基本問題と基本対策」においては、まず、農業者の所得と他の産業従事者に比べて格差が拡大したことを前提とし、日本の経済発展の過程において、農業と非農業間の格差問題、いわば「農業の曲がり角」が現れたことを、日本農業の基本問題とされた。この基本問題を解決するため、①所得政策、②生産性政策、③構造政策といった農業政策の三本柱をまとめていた²¹²。上記した「農業の基本問題と基本対策」の内容は、農業基本法立案の基礎となる構想を示したものであり、農業基本法の制定の幕開けとなった。

その後、農林省の農基法案の下準備、起草委員会の設置、自民党との連絡等の努力によって、農業基本法案は閣議決定を経て、1961年2月に政府案として「農業基本法案」を国会に提出された。1961年6月に、農業基本法は、衆院本会議で強行採決²¹³を経て可決された。その後、参院本会議でも可決され、成立した。12日に、戦後の日本の行政政策の基本となる農業基本法は、公布され、同日施行された²¹⁴。

²⁰⁷ 「農林漁業基本問題調査会設置法案さまる」『朝日新聞』（朝刊）1959年1月30日、第2面。

²⁰⁸ 同上。

²⁰⁹ 「政府より『基本的施策の確立』を諮問 第1回農林漁業調査会」『読売新聞』（朝刊）、1959年7月8日、第4面。

²¹⁰ 岸康彦、前掲書、125頁。

²¹¹ 「農地制度の修正など 農林漁業調査会が答申」『読売新聞』（夕刊）、1960年5月10日、第2面。

²¹² 農林漁業基本問題調査事務局『農業の基本問題と基本対策（解説版）』農林統計協会、1960年、2-8頁。

²¹³ 衆院農林水産委員会で、政府提出の農基法案の審議を打ち切り、討論省略、解決を強行し、可決した。衆院本会議で、自民党と民社党だけで法案を可決し、社会党が非難声明を発表した。

「農基法案、衆院で可決 自民・民社だけ着席」『朝日新聞』（夕刊）、1961年4月29日、第1面。

²¹⁴ 「農基法けさ成立 参院本会議」『朝日新聞』（夕刊）1961年6月6日、第1面。

農業基本法は、「他産業との生産性の格差が是正されるように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こと」²¹⁵を掲げ、政策目標を示した。また、同法は、「農業の発展と農業従事者の地位の向上」²¹⁶という究極的な理念を実現することを目指した。その「生産性の向上」と「生活水準の均衡」という2つの政策目標を達成するためには、国の施策について、次の8項目に集約して列挙されていた。

①需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等農業生産の選択的拡大を図ること

②土地及び水の農業上の有効利用及び開発並びに農業技術の向上によって農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図ること

③農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化（以下『農業構造の改善』と総称する）を図ること

④農産物の流通の合理化、加工の増進及び需要の増進を図ること

⑤農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正するように農産物の価格の安定及び農業所得の確保を図ること

⑥農業資材の生産及び流通の合理化並びに価格の安定を図ること

⑦近代的な農業経費を担当するのにふさわしい者の養成及び確保を図り、あわせて農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにすること

⑧農村における交通、衛生、文化等の環境の整備、生活改善、婦人労働の合理化等により農業従事者の福祉の向上を図ること」²¹⁷

これらの事項は、①と②が「生産政策」、④、⑤、⑥が「価格・流通政策」、③、⑦、⑧が「構造政策」の基本方向に対して、それぞれに具体的な施策が規定された。生産政策のためには、生産基盤の整備・開発、技術の高度化と資本設備の増大、生産の調整、災害による損失補填などが挙げられた。価格・流通政策としては、重要な農産物の価格安定対策とその総合的検討、農業が行う販売・購買事業などの発達改善、農産物取引の近代化、農業関連事業の振興、関税率の調整、輸入の制限、輸出の振興等が規定されていた。最後に、

²¹⁵ 「農業基本法」法律第二百二十七号（昭三六・六・一二）

²¹⁶ 同上。

²¹⁷ 同上。

構造政策には、家族農業経営の発展と自立経営の育成、協業の助長、農地についての権利の設定又は移転の円滑化、就業機会の増大、農業構造改善事業の助成等が規定されていた²¹⁸。

農業基本法においては、また、これらの施策が確実に実施されたか否か、目標がどれほど達成されたかなどを明らかにするため、政府は、「農業の動向及び農業に関して講じた施策の年次報告」（農業白書）を国会に提出することを義務付けられた。そして、重要な農産物については、需要と生産の長期見通しを立てることと、農政の最高審議機関として、農政審議会を設けることが規定された。

3 基本法農政の展開とその影響

農基法の公布、施行の背後には、農基法制定後に農業予算が急増した西ドイツの経験を参考にし、農林予算、及び農業分野の地位を確保するという狙いが明白であったといえる。基本法農政の展開にともない、農業基本法の推進勢力が期待したように、農林関係予算（表を参照）は、基本法が成立した1962年から、年々拡大していった。一般会計予算に占める農林関係予算（表を参照）は、1961年の9.6%から、1964年に10%を上回って続いた。要するに、農基法の施行後、農林関係予算が順調に増えることは事実である。一方、農業就業人口の減少と自立経営の育成を通じて、農業構造を変えようとする農業基本法の理念に対して、革新側から「農民首切り法」、農業団体などから花だけで実のない「山吹き法」²¹⁹と非難され、「貧農切り捨て」という反論が絶えず続いた。こうして、農業基本法に対する賛否両論の評価があった背景を踏まえ、農業基本法に基づき、基本法農政が展開してきた。この部分において、主に食料安全保障の視点から、基本法農政の展開とその影響を対象として検討を進めたい。

第一に、農業基本法における選択的拡大政策の実施は、その後の輸入食料に依存する構造の確立を促進し、食料自給率が長期的に低下する要因の一つであると考えられる。

農業基本法の第2条の1の一の規定によると、「需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化

²¹⁸ 農林水産省「農業基本法に関する研究会報告」1996年、2-4頁。

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/report_h080910.pdf（2019年6月12日参照）

²¹⁹ 日本農業年鑑刊行会編『年表 20世紀の日本農業 日本農業年鑑2001 別冊』家の光協会、2000年、141頁。

等農業生産の選択的拡大を図ること」²²⁰が規定された。それは、前述したアメリカの食料援助による日本の食料自給・増産方針の後退と、輸入食料依存といった1960年代初頭に日本農業の現状を認めざるをえなかったことを意味すると考えられる。一方、この選択的拡大政策は、国内需要の増大が予測される特定農産物のみ重視し、それ以外は、国内生産の縮小や放棄につながるといえる。個別品目別に実際の需要と生産の動向をみると、需要が増加した畜産物、果実、野菜等の生産に対し、技術革新等の各種の施策を通じて、これらの成長作目の成長は、著しく増大したことが明白であった。しかし、昭和60年代に入ると、円高の進行や輸入の自由化によりこれらの品目の輸入も増加し、需要の増加に生産が十分に対応しきれていない面がある²²¹。需要が減少した食用大麦、甘蔗等の生産も、それに応じて減少した。それに対し、麦、大豆、飼料作物などのような作物は、需要が増大したにもかかわらず、外国産の農産物と競合関係を有するため、他の作物への転換することによって、生産は減少した。その生産と需要の差を埋めるため、麦、大豆、飼料作物などの作物は、海外からの輸入に依存することが余儀なくされた。

選択的拡大政策が実施された同時に、日本の農産物輸入自由化が進められた。前述した日本のG A T Tへの加入と貿易自由化という国際的趨勢のもとで、1960年に調印された日米新安保条約の第2条の「経済的協力を促進」することにより、日本の貿易・為替の自由化が促進され、特にアメリカとの経済関係を一層強めることになった。1960年1月に、日米新安保条約の調印とともに、貿易為替自由化促進閣僚会議が設置された。同年6月に、「貿易為替自由化計画大綱」が決定された。この大綱は、主に国際化に対応して、貿易、為替の自由化促進を契機に鉱工業優先の経済成長を実現することを宣言した。この大綱の自由化の基本方針のもとで、農林漁業部門は、将来自由化が極めて困難な部門と認識され、重要農産物にしても、「長期的には自由化の方向で対処する必要」²²²があるとされ、農産物の輸入自由化の強化が決められた。その大綱の決定を契機に、飼料、大豆（1961年）、まゆ、生糸（1962年）、バナナ、コーヒー（1963年）などの農産品の輸入自由化が促進されつつあった。こうした農産物の輸入自由化と輸入の増大、食料需要の伸びの鈍化の結果、果実や畜産物などの需要が増加した品目は、「需要が増加する農産物の生産の増進」を図る余地

²²⁰ 「農業基本法」法律第二百二十七号（昭三六・六・一二）

²²¹ 農林水産省「農業基本法に関する研究会報告」1996年、6頁。

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/report_h080910.pdf（2019年6月12日参照）

²²² 「貿易、為替自由化計画大綱」

有沢広巳、稲葉修三編『資料戦後二十年史 2 経済』日本評論社、1966年、370-372頁。

が狭まるにつれ、1990年代以降、野菜・果実の伸び率が低下し、畜産物の伸び率は停滞す
ら見られるようになった²²³。

こうして、農業基本法における選択的拡大政策は、実質的に、需要が減少する品目、及
び需要があるが、外国産より比較優位を持たない品目は、食料輸入を通じてまかなうこと
を容認したことを意味する。一方、需要が増加する品目は、一時的な生産の増加を実現し
たが、1960年代の農産品自由化により、食料輸入が拡大した結果、生産の増加が徐々に低
下しつつあった。要するに、農業基本法の下での構造改善が十分な効果を発揮していなか
った段階で、農産物の貿易自由化は、すでに現実の日程に取り上げられてきた。外国から
の農産物完全引き下げ、自由化を要求する背景のもとで、国際競争力の弱い日本農業は、
選択的拡大の競合する品目の部分では、破壊的な打撃を受けた。その結果、輸入食料に依
存する構造が定着され、食料増産・自給体制が崩壊され、食料自給率も長期的に低下する
ことになった。それに対して、大谷省三は、この「農政の憲法」といわれた農業基本法は、
日本の農業を強化し発展させる役割を果たしたとは言えないどころか、逆に農業の生産構
造を歪み、弱体化するとともに、食料生産の基盤を荒廃に導き、食料自給率の低下を促す原
因となったと結論づけた²²⁴。

第二に、農業基本法農政の展開にともない、コメの価格政策による生産過剰が生じた。
この過程においては、自民党農林族に対して、農協が徐々に圧力団体となり、将来の農政
トライアングルという日本農政の政策決定システムの形成を促す役割を果たしていたと考
えられる。

農業基本法農政の展開のもとで、1962年から、農業構造改善事業が始まった。その農業
構造改善事業は、高度成長が農業人口を他産業に吸収され、残った農家の規模拡大や農地
の集団化を図り、自立経営の育成を目標とするものであった。しかし、この事業の一環で
あった営業経営が数多く創設されたが、その大部分は、補助金をもらうための組織であり、
補助金の交付終了とともに解体されたケースが多かった。一方、基盤整備により、水田の
圃場整備が稲作の機械化・省力化に著しく貢献し、多くの農家は、労働力自体が弱体化に
しても、兼業農業の形で生産できるようになった。その結果、農業基本法が期待したよう
に生産性の向上が実現することができず、零細構造がそのまま変わらず、稲単作プラス兼

²²³ 北出俊昭、前掲書、86頁。

²²⁴ 大谷省三、川崎健編、前掲書、67頁。

業という構造が定着された²²⁵。農業基本法が目指していた農業と工業の間の所得格差を是正することを達成するためには、農産物価格政策などの保護政策による農家の収入を増加する一途をたどることになった。

農産物価格政策については、戦時中の1942年に、食料に関する調整や統制のため制定された食糧管理法（以下「食管法」と略称する）は、戦後になっても継続され、1995年の食糧法が制定したまで、戦後日本の農業政策の中心であったといえる。この食管法は、食料の流通を管理するだけでなく、コメの価格も政府の関与の色彩が強かった。戦後、輸入食料の価格が国内価格より高かったため、食管法のもとで、50年代前半まで、政府は、価格差補助金を支出して輸入食料を安く国民に供給していた。しかし、1960年に、農業基本法は未だ成立しなかったが、その農工間の所得格差を解消する理念は、すでに存在した。この農業基本法の理念のもとで、生産者米価の算定方法として、従来のパリティ方式から「生産費・所得補償方式」へと変更された。米作に要した肥料代、農薬代、機械償却費など農家の生産費と、都市勤労者（製造工業）の平均賃金で稲作労働を評価した金額が加算された²²⁶。要するに、大企業の労働生産性が上昇して労働賃金が増える場合、米価も上がることになった。こうして、政府の食管制度は、農業基本法理念のもとで、農業所得維持のための価格支持政策へと舵を切って、農家保護に転換した。その後、農業基本法は成立し、前後自作農全体の保護政策から選別政策、構造政策への転換を宣言したにもかかわらず、農業基本法の第11条と第13条の規定に示されたよう、重要農産物についての価格支持政策が継承されていた²²⁷。

1962年5月に、農業基本法の規定に基づき、公表された初回の「農産物の需要と生産の長期見通し」においては、1971年のコメの総需要量は、1312-1379万トン程度になり、生産量は、1423-1455万トンになることを予想した²²⁸。すなわち、1960年代以降、前述した輸入食料の増大と、日本人の食生活の多様化・洋風化により、当時の農林省の官僚は、コメに対する需要が減少する傾向があると予測した。本来、農業基本法の選択的拡大政策によって、米価を下げ、あるいは、ほかの作物に転作することを通じて、生産減少や需要拡大に関する政策を講じるべきである。しかし、上記した農業所得維持のための価格支持政

²²⁵ 孫潭鎮、田代正一、前掲、177頁。

²²⁶ 「買入れ米価に新方式 算定に着手 生産費・パリティ」『読売新聞』（朝刊）1959年4月1日、第4面。

²²⁷ 太田原高昭「農基法農政下の農業協同組合—『黄金の60年代』の波瀾万丈」『北海学園大学経済論集』55(3)、2007年、2頁。

²²⁸ 「“農産物長期見通し”の内容」『読売新聞』（夕刊）、1962年5月11日、第2面。

策により、米価が年々引き上げられた結果、コメの生産は、他の作物の生産より、収益性が著しく高かったことが明白であり、農家のコメ生産の意欲を大きく刺激した。その結果、米の生産が増大しつつあり、1965年から1959まで、五年連続の豊作となり、コメの生産量は、1400万トン台に3年続いた²²⁹。こうして、日本農業は、本格的な米の過剰時代を迎えたと考えられる。

こうした農業基本法農政の展開とコメの価格政策による生産過剰の過程の時期において、自民党農林族と農協が徐々に接近し、将来の農政トライアングルという日本農政の政策決定システムの原型が見られるようになった。

食管法のもとで、政府が買い入れる生産者米価は、政府が決定した公定価格定によって、定められたものである。その米価の決定は、米価審議会において行われたこととされた²³⁰。この米価審議会の構成は、生産者代表、消費者代表、与党代表、野党代表などであった。そこに、国会議員が関与する比重が極めて多くなるため、農政におけるコメ政策と農林族議員との強い結びつきがこの時代から始まっていたのである²³¹。

一方、上記した生産者代表として、農協は、米価審議会に、委員を派遣し、独自の計算に基づく米価を要求することができる。そして、要求米価と決定米価が大きな差がある場合、農協は、米価審議会に対して、外部から組合員を動員し、米価闘争をはじめとする要求運動を展開する。例えば、1966年5月20日に、全国農協共同組合中央会は、今後の米価運動の方針について協議し、結果を「建言」の方で、同日に、当時の坂田農相に対して、生産者米価（コメの政府買い入れ価格）を決定する際に、政府が事前に生産者体表と協議するべきであったなどのような要望を求めた²³²。この中央会の要求は、前述した農協の米価闘争にあたり、初めて政府と事前協議しようとする態度を打ち出した。その結果、従来米価審議会の場において、政府、与党との折衝の体制に、農協中央会は、新しい勢力として協議に加えた。生産者米価をめぐる攻防は、将来一層激化することが予想されたといえる。それ以降、与党自民党にとって、農協は、政権維持のための組織された農民票を集める機能を有する以外、米価運動に見られたように、組合員の米価の引き上げの要求を代表して、戦後最大の圧力団体となった。それに対して、新聞に頻繁に言われた「街に総評、村に農協」というより、「むしろ陸軍いま農協」という評言の方が真実に近いかもしれない²³³。

²²⁹ 「5年続きの豊作 稲作況本社第2回調査」『読売新聞』（朝刊）、1959年7月19日、第1面。

²³⁰ 「米価審議会を設置」『読売新聞』（朝刊）、1949年8月3日、第1面。

²³¹ 中村靖彦『農林族：田んぼのかげに票がある』文藝春秋、2000年、26頁。

²³² 「米価で事前協議 農協中央会が建議」『読売新聞』（朝刊）、1966年5月21日、第2面。

²³³ 太田原高昭、前掲、14頁。

こうして、農業基本法の制定以降、第一次構造改革事業とそれに伴う農業補助金の支出や、生産者米価の上昇は、自民党農林族と農協とのつながりを補強する役割を果たしたと考えられる²³⁴。

第三に、食料の供給の重心が食料自給か輸入かをめぐって、財界と農業界の意見の対立は、顕在化する傾向が見られた。

前項で検討したように、1950年代において、日本の食料自給・増産の農政基本方向に対して、財界と農業界の意見は、食料の供給の重心が食料自給か輸入かについて、対立がすでに存在していた。食料増産・自給政策は、わずか2年間ほど実施され、MSA協定とPL480によるアメリカからの対日食料援助がもたらした食料輸入の増大によって、完全に覆された。こうした背景のもとで、1954年12月22日に、全国農業会議所は、「農政確立に関する建議」を決議し全国共同組合中央会とともに、当時の河野農相に対して、提言を申し入れた。その内容においては、食料増産について、「食糧増産年次計画を立て、必要な経費を維持費として予算に計上し、農家一般が増産を達成出来る情景を整備する」²³⁵と述べ、食料輸入に対して、「外国余剰農産物の輸入は国内の農業を圧迫しないよう」²³⁶と強く求めた。それに対して、財界の意見は、市場主義に則った財界の国際分業論、及びそれに基づく「農業近代化」の構想、ないし食料自給化不合理論が盛り上がってきた。これらの意見は、1960年代の農産物輸入自由化の開始と、食料農産物の輸入量の増大をもたらした要因であった²³⁷。

農業基本法が成立した過程においても、前項で検討したように、農業経済学者であった東畑精一は、農業漁業基本問題調査会の会長に務め、経済合理主義の考え方を農業基本法に積極的に導入した。すなわち、農業基本法の性格には、経済的な面があることが見逃すことができない。

その結果、農業基本法の規定に基づき、都市と農村の所得、生産の格差を解消することが目標となっていた。しかし、農業生産性の向上が順調に進まないため、所得格差の是正には、農産物価格政策などの保護政策に依存せざるを得なかった。一方、自由化の進展において、日本国内の農産物価格は、国際価格に比べて著しく高いものが多かった。そのため、自由化が進めば、農産物価格政策に頼ることではなく、農業生産を高め、農産物価格

²³⁴ 広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社、1993年、115-116頁。

²³⁵ 「農政の確立で建議 全国農業会議所会長会議」『朝日新聞』（朝刊）、1954年12月23日、第4面。

²³⁶ 同上。

²³⁷ 上原信博『農業政策論』有斐閣、1987年、199頁。

を引き下げることが重要であった。こうして、農業基本法農政が展開された以降、食料をめぐる課題は、国内生産を保護するか、自由化の国際潮流を受け入れるかという2つの考え方に二分された。

上記した2つの考え方の対立の双方として、農業界と財界の意見が挙げられる。農業界の意見は、国内食料の自給に重点を置き、国内農業保護を中心とした農政を求めることであった。その意見の代表として、農業協同組合中央会、全国農業会議所、農業基本政策研究会をはじめとした農業団体が挙げられる。それに対して、財界の意見としては、自由化の必然を認め、食料自給率が低下しても、資本、労働を浪費する農業保護政策を反対するものであった。その意見の代表としては、経済同友会、経団連などの団体を見逃すことができない。

農業界の具体的な動きと意見について、例えば、全国農業会議所は、1965年11月に、「農政の基本確立に関する建議」をまとめ、当時の坂田農相²³⁸に提出した。その提言においては、「国民食糧の80%以上の自給率確保という中期経済計画の考え方と基幹作物の保護、育成を貫くこと」²³⁹を求め、「農政の基本を確立し、食糧の自給度向上と他産業との格差是正」²⁴⁰を図ることを建議した。食料自給率を「80%以上」にするという食料自給率維持・向上に関する要求が、出現した。一方、1966年5月20日に、全国農協共同組合中央会は、今後の米価運動の方針について協議し、結果を「建言」の形で、同日に、坂田農相に対して、要望を求めた²⁴¹。その要望の内容には、生産者米価（コメの政府買い入れ価格）を決定する際に、政府が事前に生産者体表と協議するべきであった要求があった。また、食料の自給度の向上を国の基本政策として、生産者米価が稲作農家と労働者世代の年間労働所得の均衡を実現するようという要求も強く求められた。すなわち、この時期において、農業界の意見としては、「食料自給度」、あるいは食料自給率の向上の要求が出現した。そして、食料自給率の向上は、食料自給と米価の引き上げと結びつけられ、農協をはじめとする農業界が米価を引き上げる要求の建前となったと考えられる。

それに対して、基本法農政の展開されていた途中、1964年から、経団連、経済同友会などの財界、あるいは政党与党の調査研究団体は、一連の「農業近代化」に関する見解を提言した。例えば、1964年2月21日、経済同友会は、幹事会で「農業近代化への提言」を採

²³⁸ 坂田英一（第35代農林大臣）。

²³⁹ 「農政の基本確立で建議 全国農業会議所」『朝日新聞』（朝刊）、1965年11月23日、第7面。

²⁴⁰ 同上。

²⁴¹ 「米価で事前協議 農協中央会が建議」『読売新聞』（朝刊）、1966年5月21日、第2面。

決し、発表した²⁴²。1965年11月に、日本経済調査委協議会は、「国際的観点からみた農業問題」を発表したなどのことが挙げられる。提言の中において、財界は、食料に関わるこれまでの食料自給主義に対して、「国際自由経済の下においては、それは資本・労働の浪費であり、不経済、不合理である」²⁴³と批判した。そして、農産物の輸入自由化を前提に、「農業部門の国際分業の利益確保」を目指し、「消費者の犠牲において、零細生産者の所得を保障するような従来の農業保護政策から速やかに転換すべき」²⁴⁴であることを強調した。さらに、食料の供給について、日本の農業の「経済性に立脚した急速な近代化」の主張と並行して、長期契約ないし開発輸入による「安定的な輸入」を図り、貿易自由化の推進を基礎に「国民経済にとって負担にならず、プラスとなる」²⁴⁵と農業への再編を強く要求した。

上記した内容を整理すると、1950代から1970年代まで、食料の供給をめぐって、農業界と財界の意見については、以下のことが分かるようになる。

財界の意見は、主に「国際分業論」に基づき、「経済合理性の尊重、資源の適正配分」²⁴⁶といった経済合理主義の考え方から、食料自給・増産よりも、食料輸入に頼るほうが効率的、合理的である。自由貿易や農産物の自由化を推進すべきと主張した同時に、農産物価格政策などの保護主義的な農政を批判する態度をとっていた。

一方、農業界の意見は、主に「食料自給論」に基づき、食料自給率の維持・向上を目標として、国内農業生産の強化に力を注ぐべきであると考えていた。また、食料自給と米価の引き上げと意図的に関連付けられ、「食料自給論」は、農産物価格政策などの保護主義的な農政を実施する理由として利用された。

この時期に、農業界と財界の意見は、主に、食料の供給を確保するため、自給か自由化かをめぐって、対立していたといえる。その対立の帰結としては、前述した農業基本法の政策立案の過程において、経済か経済合理主義の考え方が主流となったことに見えるように、財界の意見は大きな影響を果たしていた。その結果、1950代から1970年の食料安全保障政策に関する考え方は、1950年初頭の食料自給・増産を中心とした政策方針は、わずか2年も経たずに転換され、高度成長期の経済戦略の枠組みに取り組み、自由化の方向に傾斜することになった。

²⁴² 「食管制度の改正図れ 同友会 農業近代化で提言」『読売新聞』（朝刊）、1964年2月22日、第5面。

²⁴³ 経済同友会「農業近代化への提言」『農林統計調査』14巻4号、1964年、34頁。

²⁴⁴ 日本経済調査委協議会「国際的観点からみた農業問題」『農林統計調査』16巻5号、1966年、16頁。

²⁴⁵ 経済同友会「農業近代化への提言」『農林統計調査』14巻4号、1964年、34頁。

²⁴⁶ 大来佐武郎『所得倍増計画の解説』日本経済新聞社、1960年、102頁。

第3章 模索期における食料安全保障政策方針の形成

第1節 1970年代における食料をめぐる日本国内外背景と食料安全保障の問題提起

本論の第2章で検討したように、1950年代のMSA協定や余剰農産物協定を契機に、日本の食料自給・増産政策方針が一転し、輸入食料に依存する構造が確立された。農業基本法農政下に、選択的拡大政策や生産構造政策の推進は、さらに輸入食料に対する依存を深めたのみならず、米などの過剰生産の一因であったといえる。1960年代、政府や財界の国際分業論の考え方のもとで、農産物自由化が積極的に推進された。こうして、米・野菜・果実などの作物は過剰生産、あるいは生産増大により、自給率が高く見えてきた。一方、農産物自由と輸入拡大によって、麦・大豆・飼料用穀物などの自給率が不可逆に低下しつつあった。すなわち、自給率が高い作物と低い作物が併存するといった食料自給の二重構造が定着し²⁴⁷、全体的な自給率は、年々減少した傾向を呈していた。1978年まで、食料農産物総合自給率は、1965年の83%から73%に落ち込んだ。豚、鶏、牛など動物タンパク質に欠かせないエサ用の穀物は、ほぼ全量が輸入に依存し、穀物全体の自給率は、1965年の61%から34%に激減した。

1970年代に入り、日本の農産物輸入は、他の世界の主要な農産物輸入国と比べ、著しく増大し続けた。1960年から1970年間の日本の農産物輸入額の増加年率は、10.0%程度であった²⁴⁸。その数値は、西ドイツの5.9%、フランスの5.6%、イタリアの9.1%などの西欧諸国に比べて高かったことが明白である²⁴⁹。そのため、日本の主要な輸入農産物の世界貿易額に占める割合（1970年）は、大豆27%、トウモロコシ21%、バナナ19%に達して²⁵⁰、輸入農産物全体では、おおよそ1割を占めることに至っていた。上記したように、農産物貿易を依存する日本農業と世界農業とのつながりは、急速に深化してきた。その結果、世界の農産物需給や貿易事情の変化が国内の農業生産者や消費者に与える影響の度合いは、以前より大きくなっていった。

世界の食料需給について、1972年度異常気象によって、72年から73年までの世界の食

²⁴⁷ 山本修『農業政策の展開と現状』家の光協会、1988年、120頁。

²⁴⁸ 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47年度農業白書』農林大臣官房、1973年、85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-archive.maff.go.jp/index/400130076_0001（2019年5月15日参照）

²⁴⁹ 同上。

²⁵⁰ 同上。

料生産は、大凶作に陥った。こうした背景のもとで、ソ連の小麦を中心とする穀物の多量買付などにもない、アメリカなど主要な穀物輸出国の在庫も大幅に減少した。世界の食料需給は、逼迫状況に転じてきた。1973年に、「世界のパン籠」と呼ばれるアメリカは突然に大豆禁輸措置を発表した。この言わば「大豆ショック」を契機に、食料の価格が暴騰し、国際穀物市場は、混乱に見舞われた。アメリカの大豆輸出制限は、1970年代の「食料危機」と呼ばれたのが一般的な認識であったが、アメリカの大豆輸出制限は、3か月後に解除され、日本の大豆輸入は量的には、十分確保されたといえる。しかし、それを契機に、日本の食料確保の脆弱性が認識され、日本国民が食料に対する不安が広まる一方であった。

こうした状況に対して、1974年11月には、ローマにおいて、「国連世界食料会議」が開催され、食料安全保障への重視は、次第に世界範囲で喚起された。日本国内においても、食料の供給の確保を中心とした「食料の食料安全保障」に対する関心が高まってきた。

1 従来の国際分業論の内容と限界

日本の高度経済成長のもとで、貿易黒字対策が課題となり、農業に対する経済合理主義の貫徹や国際分業を求める意見が強まってきた。1950年代なかば以降、国際分業論に基づいた食料の供給確保に関する考え方は支配的であったといえる。しかし、上記した新たな世界食料需給の情勢は、国際分業論的食料政策に大きな衝撃を与えた。この部分は、国際分業論の内容と限界、財界の意見の転換と国際分業論の後退を検討し、1970年代において、日本の食料安全保障に対する模索と帰結を検討したい。

前章に検討したように、1950年代の半ばから、日本経済は、急速な発展を始めた同時に、農業と他の産業との所得格差が目立つようになった。その問題に対して、経済同友会は、「今日の本格的な開放経済のもとで一切の食糧を国内で自給することは、資本、労働力の浪費であり、不経済、不合理である。当面の農業保護は行わねばならないが、農業は企業として自立できなければならない」²⁵¹と主張し、強く国際分業論に基づいた農業政策の実施を要求した。

国際分業論の原型は、リカード（D. Ricardo 1772-1823）の「比較生産費説」に遡ることができる。その骨子は、「価格体系が異なる二つの国で貿易を行う場合、それぞれの国が国内的に比較優位にある生産物に特化し、これを交換することが相互の経済的利益を増進さ

²⁵¹ 酒井馨『食糧の安全保障：完全なる国内自給への道』月刊ペン社、1975年、48頁。

せ、それがまた国際的な資源の最適配分にもつながる」²⁵²というものである。この理論は、国際政治学の基礎理論とされ、その理論のポイントとしては、「貿易による利益の拡大が生産費の絶対的水準によってではなく、それぞれの国における異なる生産物の相対的価格関係によって決まる」²⁵³という点にある。この「国際分業論」を食料政策分野に援用すれば、この内容は、国土の狭い日本にとって、経費の多くかかって日本農業を保護し、日本の消費者に高いコストを負担させるよりも、日本は、工業による経済発展をはかり、海外から安い食料を輸入して、消費者に安い食料を豊かに供給する農政に転換すべきである。その応用は、「経済合理性の尊重、資源の適正配分」²⁵⁴という政策論のもとに、「世界のあらゆるところで効率的な食料生産が可能である限り、そこで世界人類の食料をいかに確保し、安く、適切に供給するかを考えればよい。その中で日本の分担するものがあるすれば高度に近代化、合理化された日本の農業経営者ができる限りのものを生産すればよい」²⁵⁵、「高くつく食糧増産よりも、安上がりの輸入のほうが経済的であり、世界の各国は有無相通ずる形で資源の適正配分に協力するのが経済的に合理的だ」²⁵⁶といった単純な経済合理主義の性格が強かったと考えられる。

しかし、この国際分業論について、その理論自体と農業分野に応用することには、様々な問題があった。まず、前述した国際分業論の原型である「比較生産費説」について、佐伯尚美は、抽象的理論、あるいはモデル論として、一定の意義があるが、そのモデルをそのままの形で現実の世界経済に適用し、国際分業論を正当化する際に、理論と現実という二つのレベルに、様々な問題が残されると指摘した²⁵⁷。そして、農業の国際分業論には、合理的、効率的なところが存在し、一定の限界があると主張した²⁵⁸。結果として、1980年代以降、国際分業論に基づく日本の工業製品の過剰輸出が世界各国、特にアメリカの強い反発を引き起こした。日米間の経済貿易摩擦は、その好例であった。国際分業論の「安ければ安いほどいい」という理念は、上記した佐伯が指摘したように、現実性に限界があるため、結局、国際分業論が工業部門における応用は、行き詰まったケースが多かった。

一方、農業分野において、必要な貿易構造要因によって、重化学工業原料輸入依存度の極めて高い日本経済にとって、外貨が決して豊富とはいえなかった。そのため、外貨は、主

²⁵² 佐伯尚美『ガットと日本農業』東京大学出版社、1991年、261頁。

²⁵³ 同上。

²⁵⁴ 大来佐武郎『所得倍増計画の解説』日本経済新聞社、1960年、102頁。

²⁵⁵ 農林統計協会『食糧自給：自給率の現状と論点の整理』農林統計協会、1973年、20頁。

²⁵⁶ 大谷省三、川崎健編『食糧自給をどう考えるか』時事通信社、1976年、100頁。

²⁵⁷ 佐伯尚美、前掲書、262-264頁。

²⁵⁸ 同上、264頁。

として重化学工業原料輸入にふり向けなければならない結果、食料輸入に投入できる外貨が、制限されることを余儀なくされた。したがって、日本の国内食料の需要は、すべて、または大部分を食料輸入に依存することが不可能であり、国際分業論に基づく食料政策の理念は限界があるといえる。ただし、ここで注意すべきことは、日本の財界は、経済合理主義の考え方から、国際分業論を農業分野に応用しただけではなく、食料輸入による食料の供給を確保する観点の背後には、コメ生産の過剰による国内の米価の上昇と政府の価格政策に対する抑制要因として、利用されていた面を見逃すことができない²⁵⁹。

さらに、国際分業論は、財界に利用され、自由貿易を推進する論拠として掲げられたのみならず、日本農産物の自由化を推進しようとするアメリカにも、「外圧」として使われていたことも看過できない。例えば、1972年3月27日に、アメリカのワシントンで開催された日米農産物貿易会議で、アメリカのバツ農業次官は、日本に対する農産物の輸出を80年代まで「20億ドル市場」に拡大しようと要請した。そして、農産物自由化貿易において、日本側の輸入割当などの貿易障害の速やかな撤廃を求め、さらに、食肉、特に牛肉の早期自由化を重視する態度を示した²⁶⁰。この演説で示されたように、1970年代に、アメリカは、農産物の対日輸出に非常に重視し、日本の農産物自由化に対して、外交的な手段を通じて、積極的に推進する方針を取っていたことが分かる。日本農産物の更なる自由化を求める根拠として、アメリカ側は、前項で検討した「国際分業論」を使った。さらに、1974年4月18日に、世界や日本間の食料需給問題などについて日本側と話し合うため来日したアメリカのバツ農業次官は、食料問題をめぐるアメリカの基本的な態度を説明した。その中に、「米国は貿易自由化をさらに進め、日本とともに農産物貿易の拡大を追求しようと決意している」²⁶¹と、上記した農産物自由を推進する方針を再び言及した。そして、日本の国内農業生産の拡大による自給力を強化し、穀物の供給をアメリカに大きく依存している状態から脱皮しようとする日本政府の政策方針を間接的に批判し、「国際分業の立場に立って、日米両国の相互依存を一段と強めてゆきたい」²⁶²と強調した。

したがって、1970年代において、「国際分業論」は、食料の供給をめぐって、日本の財界が主張してきたものだけでなく、アメリカが日本農産物の自由化を推進するための論拠となった面も見逃すことができない。特に、国内農業生産の拡大による食料自給の強化など

²⁵⁹ 常盤政治「戦後日本資本主義と農業構造」『土地制度史学』10(4)、1968年、52頁。

²⁶⁰ 「日本は農産物自由化進めよ 米農務長官演説」『朝日新聞』(夕刊)1972年3月28日、第2面。

²⁶¹ 「農産物、国際分業で 対米依存脱却をけん制」『朝日新聞』(朝刊)、1974年4月18日、第7面。

²⁶² 同上。

の政策方針に対する批判することから見れば、日本の財界とアメリカの主張に一致していた面があったと考えられる。

こうして、国際分業論に関する議論は、1950年代から1970年代までの日本において、経済同友会、経団連をはじめとする財界の見解として、一時的に、強く唱えられた。しかし、これらの財界の考え方は、端的に言えば、「食料は、安いほどいいし、そのためには効率の悪い国内農業はなくても構わないという、極めてドライな国際主義」²⁶³の性格が強かった。経済高度成長期における国際貿易や農産物の自由化にともない、上記した「比較生産費モデル」自体が存在する限界が現れ、1980年代以降、日米貿易摩擦の勃発により、国際分業論の実践上の行き詰まりは、見えるようになった。また、国際分業論を中心とする食料政策の方針は、対外依存的食料政策を「論理的」にバックアップした同時に、マスコミを通じて世論形成にも大きな影響をもたらし、農業生産の縮小促進にも重大な役割を果たした²⁶⁴。最後に、1970年代半ば以降、財界の国際分業論に基づいた議論は、大幅に後退し、農業界の食料自給に対する批判の勢力も迫力を失ってきた。その詳細は、次の部分に譲る。

2 財界の意見の転換と国際分業論の後退

本論の第2章に検討したように、食料の供給をめぐって、従来の財界の意見としては、主に「国際分業論」に基づき、「経済合理性の尊重、資源の適正配分」²⁶⁵といった経済合理主義の考え方から、自由貿易や農産物の自由化を推進すべきであると主張した同時に、農産物価格政策などの保護主義的な農政を批判するのが一般的であると考えられる。しかし、前述した1970年代以降、食料をめぐる日本国内外状況の変化により、この時期に財界の意見も、大きく転換したことが観察できるようになった。

1970年9月に財界と農業団体の代表者によって作られた「国際化に対応した農業問題懇談会」（以下は「農業問題懇談会」と略称する）は、発足された²⁶⁶。その農業問題懇談会は、高度経済成長や海外からの輸入自給化圧力などで追い詰められた日本農業の行方を探るため、農業団体側からの動きかけで設立されたものであった²⁶⁷。ここで注意すべきことは、そ

²⁶³ 佐伯尚美、前掲書、259-260頁。

²⁶⁴ 大谷省三、前掲書、100頁。

²⁶⁵ 大来佐武郎、前掲書、102頁。

²⁶⁶ 「農業問題懇談会が初会合」『読売新聞』（朝刊）、1970年9月30日、第7面。

²⁶⁷ 「価格保証強め増産を 財界参加の懇談会が提言 革新陣営の主張取入れ 今後の農政へ影響か」『朝日新聞』（朝刊）、1973年6月6日、第9面。

のメンバーは、農業界と財界のトップから構成されていた。具体的には、下表に示したように、座長が元農林大臣であった東畑精一に就任され、委員には、経団連、経済同友会など出身の財界関係者のみならず、全国農業協同組合をはじめとする農業団体の代表も参加した。この農業問題懇談会の性格は、財界と農業団体との意思疎通を図ろうということであった²⁶⁸。

表 3.1 国際化に対応した農業問題懇談会のメンバー一覧（1974 年現在）

座長	東畑精一	元農林大臣、アジア経済研究所初代所長
委員	植村甲午郎	経済団体連合会会長
	岩佐凱実	株式会社富士銀行会長
	小倉武一	アジア経済研究所所長
	木川田一隆	経済同友会代表幹事
	水上達三	日本貿易会長
	宮脇朝男	全国農業協同組合中央会会長
	三橋誠	全国農業協同組合連合会会長
	関口秀雄	全国農業協同組合連合会副会長
	片柳真吉	農林中央金庫理事長

筆者が農林統計協会編『食料自給』²⁶⁹より整理し作成した

その後、1973 年の 11 月 29 日に、財界と農業団体が一年をかかり、検討してきた結果、農業問題懇談会は、田中角栄首相の要請により、「農業・農村整備近代化に関する提言」をまとめた²⁷⁰。この提言には、将来日本の農政のあり方を示すため、「十年後のビジョン」が提示された。食料について、同提言は、「国の安全を図る上からも自給率を引き上げ、食料輸入の基本体制は根本的に再検討する必要がある」²⁷¹と主張し、十年後の各農産物の品目別の自給率を提示した²⁷²。

そして、1976 年 12 月、農業問題懇談会は、「農政推進上の重要施策に関する提言」を発

²⁶⁸ 農業情報研究所編『国際化と食糧安全保障：日本の選択と役割』家の光協会、1991 年、158 頁。

²⁶⁹ 農林統計協会編、前掲書、194-195 頁。

²⁷⁰ 「国の安全のため食料自給を 財界と農業団体 農業政策で提言」『朝日新聞』（朝刊）、1973 年 11 月 30 日、第 9 面。

²⁷¹ 同上。

²⁷² 同上。

表した。その中には、食料について、「国民の需要に応じて良質で安価なものが安定的に供給されねばならないが、国民全体に必要な期間食糧はナショナル・セキュリティを考慮して原則として自給する体制を整えるべきであり、そのために必要な農地などは確保しておくべきである」と述べていた。

ここで注目すべき点は2つにある。1つは、これらの提言は、「食料安全保障」という言葉が一般に使用されなかった1973年に、食料の供給と「国の安全」や「ナショナル・セキュリティ」と結び付けた。その意味で、国の安全のための食料供給は、「食料安全保障」と等しいことであった。そして、国の安全のための食料供給を維持するため、自給率を引き上げることが必要である。つまり、これらの提言は、食料自給率の向上を中心とする食料安全保障の考え方を主張する性格が強かったと考えられる。

もう1つは、上記した考え方は、財界と農業界が十分な検討を経て出された結論であった。そのため、財界は、その考え方を認めたことを意味する。すなわち、従来、国内農業を犠牲しても安い外国産農産物を輸入した方がよいとした国際分業論を支持する財界は、1970年代の頃に、農業界と妥協し、国内農業と食料自給率を重要視する方向に姿勢を転換したといっても過言ではない。その重化学工業優先政策をとってきた財界の「自己批判」²⁷³などといわれた態度の変化は、1950年代なかば以降、高度成長期に支配的な地位を有する国際分業論が農業・食料分野に後退したことを意味する。その変化は、1970年代の食料安全保障に関する政策方向が、食料自給を重視する方向に傾斜した1つの要因であったと考えられる。

その財界の大きな軌道修正がなされた理由について、本論は、2つの研究者の意見を踏まえて、論じたい。一説としては、大内力は、当時の日本の円高が進んで日本の国際収支の維持が困難となった背景のもとで、財界側は、食料輸入をいつまでも確保できるか否かに対して危機感があり、基本的な食料の自給を確保すべきであるという考え方に転じ、農業団体の意見とたまたま一致した場合があったと指摘している²⁷⁴。一方、国内外の情勢の面から見れば、1970年代アメリカの2つのニクソン・ショックなどのような衝撃的な出来ことは、日本の財界が国際政治経済の不安定化への危機感を高めた。その同時に、国内にも、1972年、日本共産党が革新共同を含め14名から39名に増えるといった実態があったことに見るように、高度成長の行き詰まりによるさまざまな問題が現れ、政局の不安も高ま

²⁷³ 「価格保証強め増産を 財界参加の懇談会が提言 革新陣営の主張取入れ 今後の農政へ影響か」『朝日新聞』（朝刊）、1973年6月6日、第9面。

²⁷⁴ 農業情報研究所編、前掲書、159-160頁。

る一方であった²⁷⁵。こうした背景のもとで、「経済界メンバーの意図は、IMF体制崩壊後の混迷を深める世界資本主義の中での国際的孤立化の不安を根元に秘めて、一方で、国内における政局不安への対処として、『社会の安定基盤』の維持のために、ナショナル・セキュリティとしての食糧自給をスローガンとして掲げた」²⁷⁶という原因で、財界の国際分業論的な食料政策理念の転換は、成し遂げられた。

3 1970年代食料安全保障に関する政策方針の帰結

1970年代食料安全保障に関する政策方向の帰結については、先に結論を言えば、財界や政府の国際分業論的な食料政策の行き詰まりによって、1970年代以降、食料の安定供給を中心とした食料安全保障をめぐって、日本政府の政策方向は、経済合理主義の輸入依存から食料自給に転換してきた。

その転換の原因について、前項で検討した財界の意見の変化のほか、1972年に始まった世界的な食料需給の不安定や1973年のアメリカの大豆輸出規制をはじめとした食料危機がその原因であるという観点は、一般的であると思われる²⁷⁷。本論は、これらの理由のほか、全国農協中央会などの農業団体をはじめとする国内の食料自給に対する要求も、その潮流の変化の一因であったと試論したい。本論の第2章で検討したように、世界的な食料需給の不安定がまだ露呈していなかった1960年代に、農業協同組合中央会をはじめとする農業団体は、生産調整による減反に反対し、米価を引き上げるため、食料自給を中心とした国内生産の強化を重視すべきであると主張し続けた。1970年代になると、その要求も継続されてきた。例えば、1971年9月17日に、全国農協中央会は、生産者の立場から、減反と自給化の挟み撃ちで苦悩する日本農業を、今後どのように展開していくかを検討した。その結果としては、「基本農政確立に関して当面、具体化すべき事項」が提言され、食料自給体制の確立が強く要請されてきた²⁷⁸。

農林省は、農業界の要求に応じて、1972年10月11日に、農産物をどれだけ国内でまかなうべきかを示す「農産物需給の展望と生産目標の試案」を作成し、自民党総合農政調査会に出して了承を得た²⁷⁹。その内容の1つとして、下表（表3.2を参照）に示すように、10

²⁷⁵ 田口幸一「『食糧安全保障論』の一考察」『阪南論集 社会科学編』18(1)、1982年、2頁。

²⁷⁶ 中安定子「食糧自給論をさる」『日本農業年報第24 第三の武器』御茶ノ水書房、1975年、231頁。

²⁷⁷ この観点を主張した研究の例として、田口幸一の「『食糧安全保障論』の一考察」(『阪南論集 社会科学編』18(1)、1982年)と、紙谷貢(他)編『世界の食糧戦略：食糧安全保障の条件』(有斐閣、1983年)が挙げられる。

²⁷⁸ 「自給体制確立を 基本農政の中間答申」『読売新聞』(朝刊)、1971年9月17日、第7面。

²⁷⁹ 「10年後の農産物 農林省が需給と生産試案 主要品目ほぼ自給」『朝日新聞』(朝刊)、1972年10月

年後の1982年を目標とし、農産物の自給率の目標を明らかに提示した。政府は、こうした自給率目標を設定したことを通じて、国内自給を向上すると生産性を高める方策を打ち出したのは、初めてであった。この自給率の実現可能性はともかく、政府は、従来の経済優先的な食料政策の方針から、国内自給論へ風向きの変化が生じてきたことが明らかになった²⁸⁰。

表 3.2 「農産物需給の展望と生産目標の試案」が示した主な農産物の自給率²⁸¹

(単位：%)

	品目	1970年	1982年
完全自給	米	106	100
	野菜	99	約100
	鶏卵	97	約100
	肉類	88	82-97
	果実	84	81-88
	牛乳・乳製品	89	87-97
半分自給	豆類(大豆を除く)	63	約55
主に輸入依存	麦類	15	約15
	大豆	4	約10
	砂糖	23	26-28

1973年3月30日に、政府は、閣議で1972年度の「農業の動向に関する年次報告」(以下は「農業白書」と略称する)を発表した。この農業白書は、高度経済成長の矛盾の激化、国際通貨体制の危機など、日本の農業にとって内外の環境は、一段と悪化していたことを指摘した。それに加えて、農産物の世界的な需給逼迫という新しい事態の発生によって、日本の農業と農政は、かつて経験したことのない困難な局面に立たされたことを示唆した²⁸²。そして、白書は、「このように不安定な世界の農産物需給事情のもとで、国民の

12日、第9頁。

²⁸⁰ 「国内自給論へ 風向き変化」『朝日新聞』(夕刊)1973年3月30日、第2面。

²⁸¹ 「10年後の農産物 農林省が需給と生産試案 主要品目ほぼ自給」『朝日新聞』(朝刊)、1972年10月12日、第9頁。

²⁸² 「生産力の強化打出す 47年度農業白書 国際分業を強く否定」『朝日新聞』(夕刊)、1973年3月30日、第1面。

必要とする食料の安定的、効率的な供給を確保していくためには、国内農業の生産・供給力維持強化をはかることが重要だ²⁸³と国内生産・自給を推進する態度を打ち出した。これは、初めて、政府が国際分業論を強く否定し、従来の経済合理主義に重点を置く農業・食料政策方針を大きく軌道修正したと考えられる。

農業白書のほか、農水省の見解として、1973年の7月、アメリカから大豆輸出規制の通告を受けた直後、当時の桜内農相²⁸⁴は記者クラブで、「安い農産物が常に海外に豊富に存在するという前提は成り立たない²⁸⁵」、「国内生産可能なものは、国内でまかない、安易に海外に依存すべきでない」、「基幹食糧は相当量の国内自給を確保することは、経済社会の安定という広義のナショナル・セキュリティの見地からも重視されるべきものである」と言明した。もう1つの例として、1974年4月18日に、倉石農相は、東京・帝国ホテルの日本記者クラブの場において、食料、農業問題をめぐる日本の基本政策について説明した。その説明の中で、食料の問題について、倉石農相²⁸⁶は、前述した同日のアメリカのバツ農業次官の国際分業論に基づいた農産品自由を推進する姿勢に対して、世界の食料需給が将来も不安定な情勢が続く見通しのため、「食料については、安いものは輸入に依存すればよい、との単純な国際分業を取るべきではなく、国内産の増強に全力をあげる²⁸⁷」との方針を明らかにした。そして、倉石農相は、一問一答の中で、「日本としては、米国の政策と矛盾するかもしれないが、基礎的な生活物資である食料はできるだけ国内でまかなっていくべきだ²⁸⁸」と強調した。すなわち、この1970年代半ばの時期において、農水省は、日本政府の公式な見解として、食料を輸入で供給することを中心とした国際分業論に批判する態度を取っていたことが分かる。そして、国内生産の強化に全力に取り組む方針を確定したと考えられる。

上記した政府の政策方向が食料自給に帰結する内容を整理すると、次の2つの要点が分かるようになる。第1に、政府は、食料自給を中心とした政策方向に傾斜することを打ち出した同時に、「国際分業論」を批判する態度も取っていたことが明白である。その背後に

²⁸³ 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47年度農業白書』農林大臣官房、1973年、89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-archive.maff.go.jp/index/400130076_0001 (2019年5月15日参照)

²⁸⁴ 倉石忠雄(第40代農林大臣)。

²⁸⁵ 『食糧』問い直しの機 波紋呼ぶ農相の自給論『読売新聞』(朝刊)、1973年7月15日、第6面。

²⁸⁶ 桜内義雄(第44代農林大臣)。

²⁸⁷ 『食糧は国内自給で』米の国際分業論に反論 倉石農相『朝日新聞』(朝刊)、1974年4月19日、第7面。

²⁸⁸ 同上。

は、アメリカからの農産物自由化を推進する要求といった「外圧」への反発があった面が見逃すことができない。第2に、食料政策は、農業問題だけではなく、「安全保障」上の問題でもあったという政府の見解は、前述した農業問題懇談会の見解が一致したことが見える。それは、政府の政策方向は、農業界と財界の意見に左右されたことを裏付けたことを意味する。そして、「食料」と「ナショナル・セキュリティ」（国の安全保障）を結び付ける観点は、「食料安全保障」の概念の形成に大きく寄与したと考えられる。

こうして、国際食料需給の不安定や食料危機、財界の意見の変化、及び農業界の食料自給の要求に対する堅持という3つの原因で、1970年代初頭、食料の安定供給を中心とした食料安全保障をめぐる、日本政府の政策方針は、一時的に、経済合理主義の輸入依存から食料自給に転換し、食料自給率の向上や国内生産を中心としたものに帰結したと考えられる。

第2節 1980年代における日本の食料安全保障の模索、形成

1 武器としての食料戦略の内容と限界

食料武器論の原型を遡ると、戦後アメリカの「食料戦略」が挙げられる。矢口芳生の定義によれば、アメリカの「食料戦略」とは、圧倒的な優位を有する農業力を利用し、世界の農産物市場の独占的地位を確保し、それによって、国内農業・農家の安定と経済的・政治的対外政策の発展をはかることを意味する²⁸⁹。本論の第2章に検討したように、戦後穀物生産過剰問題に悩むアメリカは、MSA協定や余剰農産物協定（PL480）の締結により、日本をはじめとする食料輸入国を対象に、食料援助の形で積極的に穀物の輸出を成し遂げた。それは、アメリカの「食料戦略」の1つの好例であったといえる。

このような「商業ベースでの売買の道」²⁹⁰の「食料戦略」を踏まえ、アメリカは、より政治的・外交的、ないし軍事的に「武器としての食料戦略」を展開し始めた。その例として、1950年の対中国・対北朝鮮、1951年の対東欧諸国、1959年の対キューバ、1965年の対ローデシアの穀物禁輸などの事件が挙げられる。それ以降、この武器としての食料戦略は、アメリカン・ヘゲモニー再建・拡大の一環とされた性格は、1970年代以降さらに明らかに

²⁸⁹ 矢口芳生『農業貿易摩擦論』農林統計出版、2012年、31頁。

²⁹⁰ Richard Gilmore: A Poor Harvest: The Clash of Policies and Interests in the Grain Trade. 1981
リチャード・ギルモア著、中山善之訳『世界の食糧戦略』TBSブリタニカ、1992年、140頁。

なった²⁹¹。

1973年に、前述したように、世界が食料危機に見舞われた背景において、6月にアメリカのニクソン大統領が大豆の輸出禁止を突如発表し、一時的に大豆の対日輸出を禁止する措置をとったことを日本政府に通告した。通告を受けた日本は、農林省を中心に緊急食料自給対策の実施を余儀なくされた。日本では、豆腐の価格が急に2倍以上に高騰して、醤油や納豆が食卓から消えるとの噂まで広まり、一時的に混乱に見舞われた。米国内の食肉などの値上がりを抑えるために、国内需要を優先して断行された大豆禁輸は世界の食料輸入国に大きなショックを与えた。それを契機に、日本は、食料の大部分がアメリカのみに依存することと、食料確保の脆弱性が認識され、食料安全保障に関する議論が高まりつつあった。そのほか、当時の言葉で言うと、第一の武器は本当の武器であり、第二の武器は石油で、「食料を第三の武器とする」というスローガンも掲げ始まった。

アメリカの「大豆ショック」の引き続き、1973年に、第四次中東戦争を機に、アラブ産油国は、原油の減産と大幅な値上げを行い、石油輸入国に対し、失業・インフレ・貿易収支の悪化等の深刻な打撃を与えた。このいわゆる「オイルショック」に対し、深刻なインフレ的物価高騰と不況に苦悩するアメリカは、アラブ諸国に働きかけて、原油価格を引き下げさせるため、食料戦略を武器として利用した²⁹²。1974年1月8日に、当時のアメリカのフォード副大統領は、ワシントンに開かれた会合において、「中東石油の対米禁輸が米国からの中東向け食糧品供給停止の形で跳ね返るかもしれない」²⁹³と、食料を政治的な武器として利用し、アラブ諸国に脅迫した。さらに、1979年12月に、ソ連軍は、アフガニスタンに侵攻した。それに対して、アメリカは、これ以上のソ連の進出を止めるという抑止を目的として、穀物禁輸を検討し始めた。翌年の1980年1月に、当時のアメリカのカーター大統領は、経済制裁として、対ソ穀物禁輸の決定を発表し、アメリカの「武器としての食料戦略」が実現したと考えられる。

しかし、上記したアメリカの武器としての食料戦略には、現実的に、その有効性には、様々な限界あると考えられる。

例えば、アメリカは、アフガニスタンに侵攻したソ連に対して、制裁措置として穀物の輸出禁止措置を講じながら、アルゼンチンなどの国に対して、共同して対ソ穀物禁輸を行

²⁹¹ 矢口芳生、前掲書、31頁。

²⁹² 古田秋太郎「いわゆる『食糧危機』とアメリカ農産物貿易政策」『立教経済学研究』29(1)、1975年、114頁。

²⁹³ 「食糧供給停止も 米副大統領 中東に警告／石油禁輸」『読売新聞』（夕刊）1974年1月9日、第2面。

うことを要請した。しかし、アルゼンチンがその要請に応じていなかった。ソ連は、アルゼンチンをはじめとする南米や他の輸出地域の輸出を増加し、また米国の穀物も第3国経由の方法を通じて、自国に輸送されるなどの対応策を取っていた。一方、アメリカ国内において、ソ連に向けられるはずだった穀物は、余剰となり、余剰対策に使われた財政コストは、逆にアメリカ自身の利益を損なった。その結果、アメリカは、レーガン政権となった翌年に、対ソ穀物禁輸を解除した。しかし、アメリカの対ソ穀物市場のシェアがアルゼンチンに奪われ、信用も失うことになった²⁹⁴。すなわち、アメリカの輸出禁止措置は、期待された程の効果を挙げる事が出来なかった同時に、逆に自国の深刻な農業不況を招いた原因となったと考えられる。

一方、アラブ諸国のような発展途上国は、ソ連と違い、多元的な食料調達先を持っていなかったため、これらの国に対する食料禁輸をはじめとする武器としての食料戦略は、ソ連より有効的はずだった。しかし、食料の余裕のない途上国は、禁輸によって、食料不足ないし飢餓に陥る場合が多かった。そのため、途上国への食料禁輸は、人道上の問題を引き起こしやすい、国際世論の非難を受けやすいおそれがある。すなわち、途上国に対する禁輸は、政治的なコストが高い²⁹⁵。

それに加え、1990年代以降、米ソ対立の冷戦体制が崩壊した時代においては、なおさら食料を武器とする可能性も必要性も低くなった。それに対して、「食料援助や技術協力などを通じて、日常的に国際的友好関係を築いていくことの方が、はるかに強力な武器となる」²⁹⁶という「国際協調論」の意見が生じてきた。

2 武器としての食料戦略から食料安全保障の新視点へ

上記した1970年代以降、アメリカの武器としての食料戦略の推進と限界は、日本の食料安全保障概念の形成にとって、一定の参考になるという役割を果たしたと考えられる。この部分において、上記した武器としての食料戦略から得た経験や教訓と1970年代後半以降の日本の食料をめぐる情勢を踏まえ、日本の食料安全保障の新視点の形成を考察する。

まず、前項で検討したアメリカの武器としての食料戦略から得た経験や教訓については、食料安全保障の含意の拡大が認識されたことが挙げられる。1970年代以降、アメリカの武

²⁹⁴ 伊藤元重『日本の食料問題を考える：生産者と消費者の政治経済学』NTT出版、2002年、419頁。

²⁹⁵ 川野重任『食糧戦略と農業:ビジョン'90』家の光協会、1981年、231-232頁。

²⁹⁶ 本間正義『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会、2010年、330頁。

器としての食料戦略は、次々と実践されてきた。その戦略の結果がともかく、世界の穀物輸出を半分以上支配していたアメリカは、日本に、食料を外交上の武器として使用する可能性を示唆した。日本は、衝撃を受けた同時に、食料問題を、農業、産業という純粋な経済問題として捉えることができなくなり、政治的・外交的な問題として考えなければならぬことを意識し始めた。その具体的な動きとして、1980年5月1日に、農林水産省は、日本の食料安全保障のあり方を本格的に検討し始めた。その検討には、従来の食料自給強化論と、食料の国際分業論という二つ考え方を踏まえるのみならず、食料が「外交」の武器として、使われる可能性が高まることに対する対応も含まれた²⁹⁷。こうして、日本の食料安全保障に対する理解は、従来の食料の安定的な供給の面に限られたことから、経済の安全保障、外交問題、ないし国の安全保障に関わる課題まで拡大した。すなわち、食料安全保障の課題の範囲は、広がってきたと考えられる。

一方、1970年代後半から、日本の食料をめぐる情勢も、次のとおり、大きく変化してきた。

第1に、1970年代の世界的な食料危機の反省として、1970年代後半には、全世界範囲で、先進国も途上国も食料増産を目標として動き始めた。灌漑など農業投資が増大し、緑の革命をはじめとした技術革新がこれを後押しした。その結果、1980年代に入ると、世界の食料需給状況は、1970年代より、大幅に緩和され、国際農産物の価格も低落した。一方、1960年代後期、コメの過剰生産を是正するため、生産調整政策が展開されてきた。稲作の減反は徐々に実施され、麦、大豆、飼料など従来輸入に頼る作物に転作しつつあった。その結果、1970年代の後半から、日本国内の農産物全般についても、過剰傾向が顕在化してきた。このような国内外の食料生産状況を踏まえ、1970年代初頭の食料需給の不安定な情勢は、十分緩和された。そのため、1970年代後半から1980年代の始まりにおいて、前述した1970年代のような、食料自給を中心とする食料政策方針を堅持する必要性は低くなり、食料自給に対する要求も大幅に後退したと考えられる。

第2に、国民所得の増加と食料輸入の拡大により、国民の消費水準は、飽和状態に達することになった。国民1人1日当たりの供給熱量は1978年に2580kcalとなり、それ以降はほとんど伸びていなかった²⁹⁸。日本国民の食料消費の需要は、従来の「量的」に対する要

²⁹⁷ 「食糧安保 本格検討を開始 農水省 外交手段化進行に対応 自給体制のあり方探る」『朝日新聞』(朝刊)、1980年5月2日、第9面。

²⁹⁸ 山本修『農業政策の展開と現状』家の光協会、1988年、120頁。

求から、「質的」へ求め始めたといえる。そのため、食料安全保障の課題も、従来の単なる食料の「量的」な確保から、「質的」な確保まで拡大したと考えられる。

第3に、国際経済は、戦後IMF、GATT体制のもとで、貿易を拡大し、相互依存関係を深めてきた。各国の経済が国際経済の相互依存関係に組み込まれた体制のもとで、「一般的に、各国経済の相互依存が深まるにつれ、その相互依存関係の継続が損なわれた場合に生じた被害は一層大きくなる可能性が強い。したがって、この総合依存関係の深まりそのものが、相互依存関係を損なう行動に対する抑止力にもなっている」²⁹⁹。すなわち、その理論を踏まえて、国際経済の相互依存関係の深化により、食料自給を中心とする政策の推進は、困難となったことを意味する。逆に、日本のような食料を大きく海外依存の場合、食料の供給を確保するため、国際的な協調関係を維持することが重要となった。

第4に、2度にわたる石油危機にともない、欧米先進諸国は、インフレーション、失業の増大、国際収支の不均衡に悩むことに陥った。それに対して、日本経済の輸出依存的体質が強まり、対米貿易収支の黒字が増大し、アメリカ経済に大きな打撃を与え、日米貿易摩擦問題が大きく浮かび上がってきた。その結果、上記したアメリカの食料戦略に見えるように、輸出の自給規制の強要など保護貿易主義が台頭し、自由貿易主義を理念とする戦後国際経済秩序としてのIMF・GATT体制に重大な危機が生じてきた³⁰⁰。こうした状況の中で、日本の財界は、上記した「国際協調論」の考え方を踏まえ、世界貿易が縮小均衡に向かうことを回避するために、日本こそが自由貿易の旗手として積極的な国際的貢献を担うべきと主張した³⁰¹。貿易摩擦に対して、市場開放、特に農産物の市場開放に努めるべきであると求めていた。それに対して、農業団体をはじめとする農業界の意見としては、国内農業に与える影響が重大であるため、市場開放に強く反対した。こうして、自由化、国際化の進展と日米貿易摩擦の背景のもとで、1970年代に世界食料需給の不安定に直面して日本国内の食料自給を重視することに一致に至った財界と農業界の意見は、再び自給か自由化かと二分されたことを呈したと考えられる。

こういった背景を受けて、1980年のはじめ、国際協調論を中心とする「総合安全保障論」が提起された。総合安全保障論とは、国際的な安全保障は軍事・外交・経済・農業各政策の総合によって、実現すべきであるものであった。上記した含意が拡大された「食料安全

²⁹⁹ 農林統計協会『日本の食料安全保障を考える』農林統計協会、1983年、10頁。

³⁰⁰ 紙谷貢（他）編、前掲書、220頁。

³⁰¹ 同上。

保障」は、この総合安全保障の重要な一環として位置づけられ、食料安全保障政策の新視点が展開されてきた。

3 「総合安全保障論」における食料安全保障

(1) 「総合安全保障論」の提出の背景

1970年代に入ってから相互依存状況の進展と、ニクソン・ショック、オイルショック及び70年代初頭まで続いてきた高度経済成長の停滞は、日本経済のおよそあらゆる面に關する海外依存の状態となった。また、旧ソビエトの軍備増強にみられるようなデタントから軍拡への動き、それを背景としたソ連脅威論、アメリカの対アジア・太平洋政策の変更など日本を取り巻く外交環境が大きく変わりつつあった。それをきっかけに、日本の国家や社会の安全問題が大きな関心を引き起こし、広い視野から安全保障を捉える気運は、日本に生み出した。例えば、1979年8月に、通産省の諮問機関であった産業構造審議会（土光敏夫経団連会長）は「1980年代通商産業政策研究会報告」を提出した。報告の中で、通産省は、初めて「経済安全保障」という考え方を打ち出していた³⁰²。その「経済安全保障」を確保するための要点として、経済大国の国際的貢献と資源小国の克服という2つの目標が掲げられた³⁰³。すなわち、経済大国として、食料やエネルギーなどの資源の安定供給を確保するため、経済協力などの国際的貢献を通じて、国際的な協調関係を維持する理念であったと考えられる。こうして、食料安全保障は、「国際協調論」の考え方のもとで、経済安全保障の一環として位置づけられ、経済協力などの経済的・外交的手段を通じて、確保する可能性が示されていたと考えられる。

一方、1970年代から80年代にかけての時期は、日本外交の転換期でもあった。こうした環境の変化の中に、1973年石油危機の時期に、アメリカに追従してイスラエルを支持した日本に対して、OPEC³⁰⁴は、アメリカの同盟国に対しても、石油を禁輸する手段を出した。こうして、OPECは、軍事的手段を使わず、単に外交的手段で日本を牽制・制裁する目的を達成したと考えられる。その後、状況に対応して、アラブ世界で中立者としての信頼を回復し、向こうの怒りを緩和するため、日本は、1973年12月に、主要産油国に対して、

³⁰² 『『経済安保』の80年代 産業ビジョンきょう諮問 対外協力6倍に』『読売新聞』（朝刊）、1979年8月24日、第1面。

³⁰³ 同上。

³⁰⁴ 石油輸出国機構の略称である。

30 ドルの援助を約束し、援助パッケージを実施した³⁰⁵。それによって、日本は、国際的な協調関係を維持することと資源の安定確保との関連性を気付き、その重要性を再認識したと考えられる。そして、外務省と政治家の意識の中には、外交手段として援助を利用するという考えが根付き始めたことが確実である³⁰⁶。それ変化に伴いに、従来にはない外交の可能性が感じられ、当時の内閣の基本政策として、福田内閣の全方位外交あるいは大平内閣の環太平洋連帯構想が模索された。この時期の重要な概念のひとつとして、「総合安全保障」が提起された。その中に、食料安全保障は、「総合安全保障」の重要な一環として位置づけられ、経済的、外交的などより広義的な視野で食料安全保障を理解する方向を示唆していたと考えられる。

(2) 「総合安全保障」構想の提出とその内容における食料安全保障

こうした時代背景の下で、1980年7月に、大平正芳内閣総理大臣が委嘱した私的政策研究会の9グループのうちの1つである総合安全保障研究グループは、とりまとめた報告書を提示した。同報告書の中で、エネルギー安全保障、大規模地震対策（危機管理体制）と並んで経済安全保障の1つとして、初めて食料安全保障について具体的な提言がなされた³⁰⁷。

大平正芳は、池田勇人内閣、田中角栄内閣で三度にわたり外務大臣をつとめ、日米安全保障体制を基軸としつつ、日中国交正常化を成し遂げた経験を有する人物であった。大平の理念を踏まえて、21世紀を見据えた大平外交として、東西冷戦下においても多様な環太平洋地域における国際交流、人作り協力、技術協力、貿易の協調・拡大と産業調整、資源開発協力等を内容とする「環太平洋連帯」と、一次産品価格高騰等の教訓も踏まえた軍事面だけではない経済的側面を重視し、相互依存関係も念頭に置いた「総合安全保障」を構想した³⁰⁸。食料安全保障の概念も、これら総合的な外交構想の一環として提起された。本項は、主にこの「総合安全保障研究グループ報告書」の内容を中心に、「総合安全保障論」における食料安全保障を検討する。

1980年7月の「総合安全保障研究グループ報告書」においては、まず、「安全保障」の概念を、「抽象的には、自国の国民生活をさまざまな脅威から守ること」と定義した³⁰⁹。そし

³⁰⁵ ロバート・M・オア・Jr 著、田辺悟訳『日本の政策決定過程』東洋経済新報社、1995年、64頁。

³⁰⁶ 同上。

³⁰⁷ 株田文博「食料の量的リスクと課題：国内外の食料安全保障概念と対応策の系譜を踏まえて」『農業経済研究』84(2)、2012年、84頁。

³⁰⁸ 小池聖一「『大平外交』の形成—日中国交正常化をめぐる日本外交の相克—」広島大学大学院国際協力研究科『国際協力研究誌』14(2)、2008年、103-116頁。

³⁰⁹ 総合安全保障研究グループ「総合安全保障研究グループ報告書」『総合安全保障戦略』大蔵省印刷局、

て、総合食料安全保障を、軍事的側面と考えられる狭義の安全保障政策のみならず、経済的安全保障も含む総合性がある概念と理解した。また、同報告書は、安全保障がひとつではなく、異なる複数のレベルの努力によって、構成されるという意味で総合的であることを指摘した。関心を持つべき対象領域が多様で、そのための手段も多様であるという意味でも総合的であると説明した（その詳細は表 3.3 を参照）。

表 3.3 3つの政策努力のレベルに対応した狭義の安全保障政策と経済的安全保障に必要な政策

政策努力のレベル	狭義の安全保障政策	経済的安全保障
第一のレベルの努力	より平和な国際体系の造出	相互依存の体系の運営、維持
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際協力 ・ 敵となり得る国との協力、すなわち、軍備管理や信頼醸成措置 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自由貿易体制の維持 ・ 南北問題の解決
第二のレベルの努力	中間的方策	中間的方策
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 同盟、ないし政治理念や利益を同じくする国々との連携 	<ul style="list-style-type: none"> ・ その国の経済にとって重要ないくつかの国々との関係を友好的なものとする
第三のレベルの努力	自助努力	自助努力
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 拒否能力、すなわち、既成事実が簡単に作られるのを防止する能力の整備、及びその基盤として、国家社会全体の拒否能力、すなわち、ときには犠牲を払っても国家の独自の立場を守ろうとする気概の涵養など 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 備蓄 ・ ある程度の自給力 ・ 基本的には、その国の経済力を維持すること、すなわち、生産性や輸出競争力の維持など

(3) 「総合安全保障」における食料安全保障に関する内容

この総合安全保障の視点から、6つの安全保障課題が取り上げられた。その中、「日米関係」、「食料安全保障」という2つの課題において、食料安全保障に関する部分が言及された。

まず、「日米関係」の部分において、同報告書は、日米両国間の緊密な協力関係は、日本の総合的安全保障政策の支柱と認識し、日米関係の重要性を踏まえて、その意義を広く捉える必要があると指摘した³¹¹。例えば、経済面において、日本にとって、アメリカは、巨大な市場の提供者及び技術の提供者のみならず、食料の最大の供給者としても非常に重要な地位を有する³¹²。

要するに、1980年代ごろまで日本食料の供給がアメリカの輸入を大きく依存するという背景の下に、軍事、経済、文化などあらゆる面の手段を通じて、日米間の緊密な協力関係を維持することは、日本の食料の安定供給、あるいは食料安全保障に寄与できると考えられる。

一方、「食料安全保障」の部分について、「総合安全保障」は、次の通りに主張していた。

第一に、日本の食料供給の二重構造を強調した。二重構造とは、米、野菜、果実、水産物のような完全自給、あるいは相当自給率の高い食料が存在する同時に、日本人の食生活の洋風化、多様化がもたらしたパン、めん、畜産物、油脂の消費増加のため、その原料となる小麦、大豆、トウモロコシなどのほとんど輸入に依存する食料もあることを意味する。この二重構造を強調することは、1980年代の日本の食料の多くの部分が海外からの輸入に依存する現状を認めると考えられる。ちなみに、同報告書には、「食糧」という文言を使ったが、その二重構造のものの野菜、果実、畜産物を含む食料は、すでに「食料」の意味を持っていた。

第二に、海外からの供給が脅かされる危機について、短期的に、あるいは中・長期的に、次の表（表3.4を参照）に示す4つのケースを想定した。その食料の供給停止あるいは供給困難が起こる可能性については、ケース1とケース2に予測された短期的な危機は、目

³¹⁰ 同上、23-24頁。

³¹¹ 同上、45頁。

³¹² 同上、46頁。

下のところに起こっても限定的で短期的なものと考えられる³¹³。ただし、将来、国際貿易の発達、世界全体的な需給関係の変化によりにより、世界の農産物の豊凶と食料市場の変動とのつながりが深化され、そのケース1とケース2の影響は、強くなると予測した。中長期的から見れば、ケース3の場合は、ほとんど起きる可能性がないが、ケース4のリスクは、長期的な視点から、注意しなければならないと考えられる。

表 3.4 海外からからの供給を脅かす4つのケース

ケース	内容	発生する可能性
ケース1	出国の港湾荷役のスト、輸送途上の交通途絶や国際紛争のあおりで、日本への海上輸送が麻痺する場合。	・供給の停止又は縮小は相当な程度にのぼるが、短期的なものにとどまる。
ケース2	主要輸出国に不作が生じ、供給削減を受ける場合。特に、主要輸出国と主要輸入国とが同時に凶作となるケースが心配である。	・供給の停止又は縮小は、ケース1よりもやや長期に及ぶが、その程度は限られている。 ・現在及び近い将来において、主要輸出国はアメリカ、カナダ、オーストラリア、アルゼンチンなど日本の同盟国又は友好国であり、最も大きな輸入国はソ連であるから、主要輸出国が日本の犠牲において、ソ連に食料を供給することはまず考えられない。 ・10年後には全般的な需給関係がやや逼迫し、その結果、例えばケース2の危機が必ずしも限定的とは言えないものになる可能性も否定できない。
ケース3	要輸出国との外交関係が悪化し、日本への食糧供給が政策的に制限される場合。	・日本がアメリカ、カナダ、オーストラリアなどとの関係を著しく悪化させ、敵性国家化するというような場合しか起こり得ない。日本外交の全体的な失敗であり、日本がよほどの愚行を犯さない

³¹³ 総合安全保障研究グループ「総合安全保障研究グループ報告書」『総合安全保障戦略』大蔵省印刷局、1985年、73頁。

		<p>限り、起こり得ない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・上記の場合が発生する場合、食料安全保障が脅かされるばかりでなく、日本の存立自体が問題となる。
ケース 4	世界の人口と食糧生産との間に長期的に見て不均衡が生じ、海外からの食糧入手が困難になる。	<ul style="list-style-type: none"> ・すなわち世界の人口と食糧生産の不均衡が起こる可能性は、目下のところ考えられない。 ・長期的にはその可能性はないとは言えず、万一そうしたことが起こった場合の影響は甚大。 ・ケース 4 の危機は突然訪れるものではなく、かなり事前に予知できる。

筆者は「総合安全保障研究グループ報告書」の内容より整理³¹⁴

第三に、食料安全保障の政策について、まず注目すべきことは、この報告書は、単純に食料自給度³¹⁵を引き上げようと主張する食料自給論と、食料輸入があれば当時の低い自給度は問題ではないという完全輸入依存論という 2 つの論説の非現実性を指摘した。

具体的に、食料自給論には、以下のような問題が存在する³¹⁶。

①国内食料自給を維持するための耕地面積の拡大には、飼料穀物の国内生産を増大させることによって、穀物自給率を 1% 引き上げようとするれば、その場合に必要の耕地面積は 15 万ヘクタール、そのための造成コストは 9000 億円ないし 1 兆 3000 億円にのぼるとの試算から見れば、大きなコストが伴う。

②物理的にも、日本の国土は、山地が多く、耕作に適する農地の総面積には、限界があり、耕地面積をどの程度まで増やし得るかという問題が存在する。

③自給度を引き上げるためには、農業の一層の保護が必要となる。消費者の負担は高くなる同時に、国際的にも非難を浴び、日本の自由貿易主義への懐疑を招くおそれもあると考えられる。

一方、完全輸入依存論は、妥当な考え方でもない。完全に海外からの食料輸入を依存する場合言、前述したケース 1 とケース 2 のような短期的な危機が起きる際、国民の食生活を

³¹⁴ 同上、73-75 頁。

³¹⁵ 当時「食料自給率」という概念が存在しなかったため、日本の食料の自給能力を示す言葉は、この「自給度」を使った。

³¹⁶ 総合安全保障研究グループ「総合安全保障研究グループ報告書」『総合安全保障戦略』大蔵省印刷局、1985 年、75-78 頁。

急落させ、社会的不安定を惹起するおそれがある。そして、ケース4の場合のリスクと矛盾する面も存在する。

こうして、同報告書は、食料自給論と完全輸入依存論に、各種の問題があり、両方とも妥当な食料安全保障に関する論説ではないと断言した。その結論を踏まえて、日本の食料安全保障の政策の基本的な考え方は、食料の自給と輸入とを適度に組み合わせ、国際協力と自助努力の組合せでなくてはならないことであると考えられる。

上記した食料安全保障の政策の基本的な考え方にに基づき、その食料安全保障の政策の具体的な努力方向については、同報告書の冒頭に提出された経済的安全保障に必要な政策の3つの政策努力のレベルに応じて、本論は、以下のように（表3.5を参照）整理した。

表 3.5 食料安全保障に必要な政策

政策 努力 のレ ベル	経済的安全 保障に必要 な政策	食料安全保障に 必要な政策		具体的な内容
第一 レベル の努力	<ul style="list-style-type: none"> ・相互依存の体系の運営、維持 ・自由貿易体制の維持 	国際協力	食料生産を世界的に増やすのに貢献すること	<ul style="list-style-type: none"> ・食料生産技術の低い国、すなわち開発途上国に対する食料生産の援助を行う。 ・増産のインセンティブを与えるため安定した需要を創出する国際的な努力を払うべきである。
			国際貿易との共存	<ul style="list-style-type: none"> ・食料輸入の自由化と関連する自由貿易主義は、適切な農業政策との組合せにより、日本農業の一層の後退を招くことなく、進展させ得るものであるし、またそうすべきである。
			国際需給情報	<ul style="list-style-type: none"> ・国際需給などについての政府の情報収集能力は、アメリカの農務省などに比べて、極めて貧弱であり、強化されなくてはならない。
			緩衝在庫を国際的	<ul style="list-style-type: none"> 短期的危機に際して、備蓄などのような自助努力とともに、国際協力が必要である。特に、

			に作る	<p>今後は、豊凶の変動が著しい価格の変動につながるおそれがあるため、それを防止する緩衝在庫を国際的に作る必要がある。</p>
第二レベルの努力	<p>経済にとって重要ないくつかの国々との関係を友好的なものとする</p>		<p>日本の同盟国または友好国との関係の外交関係を重視</p>	<p>・食料供給の安定的確保のため、現在及び近い将来において、主要輸出国であるアメリカ、カナダ、オーストラリアなどの外交関係を重視する。</p>
第三レベルの努力	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄 ・ある程度の自給力 ・基本的には、その国の経済力を維持すること、すなわち、生産性や輸出競争力の維持など 	自助努力	<p>備蓄</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・短期的な供給不足への対策において、備蓄は中心的なものである。 ・備蓄の積増しは、デッド・ストックの増量となるとして民間は好まないが、公的主体が保管・管理する形のもので考えられる。 ・国、地方自治体のみならず、農業団体、食品産業、消費者世帯も、自ら備蓄を持つことが必要であり、その仕組みを検討しておくことが望ましい。こうした備蓄は、大規模地震などの災害の備えにも役立つ。
			緊急事態の制度的な対策	<p>・天災時や海外からの供給削減時に、国民生活を守るために、米は、流通ルートを特定し、必要量を公的に管理しておくことが肝要である。そしていざというときは、切符制や流通規制などを機動的に発動するシステムを考えておかなければならない。</p>
			食料供給力と潜在生産力	<p>・食糧生産の持つ特質、国際需給の見通しなどを冷静に見つめて、中庸を得た自給度について、国民の合意を得ておくことが必要</p>

				<p>・ 通常の状態における自給度ではなく、いざというときにどこまで生産を高めて、潜在生産力をなるべく高めに維持しておくことが大切である。平素から農業生産の担い手、種子、農用地面積を確保しておき、いざというときは、米、麦、いもなどを中心に農業生産を高められるようにしておくことが必要である。</p>
--	--	--	--	---

筆者は「総合安全保障研究グループ報告書」の内容より整理³¹⁷

(4) 食料安全保障の視点からみた「総合安全保障」の意義

「総合安全保障」の全体的な意義について、まず、日米安全保障体制を前提とした自衛力保有のため、防衛費増大と新たな兵器体系の開発などを提言したが、中西寛は、総合安全保障において、権力政治と相互依存の考え方が混在したため、その軍事力の評価は、曖昧であったと指摘した³¹⁸。その結果、総合安全保障論は大平の時代以降、日本の安全保障政策の主流から影が薄れていくことになった。一方、安全保障の非軍事的側面に対する関心は途絶えたわけではなく、日本の現実の外交政策の場においては、援助を支える論理として生きていくことになった³¹⁹。したがって、総合安全保障の意義は、軍事的な側面より、日本の安全保障にとっての非軍事的な側面に初めて本格的に着目したことにより³²⁰、軍事的ではなく、経済的・外交的な側面における意義を評価すべきである。

一方、総合安全保障報告が作成された背景として、従来軍事的・経済的において支配力を持つアメリカ合衆国が単独で国際システムを維持してきた「アメリカの平和」の時代が終わり、各国が協力してシステムの維持・運営を行う「責任分担による平和」の時代が変わったという時代背景があった。そのため、「総合安全保障論」において、日本の安全保障は、国際協力と相互依存の中でこそ確保されると主張し、国際協調のもつ重要性を強調した。すなわち、「総合安全保障論」は、前述した「国際協調論」に基づいた構築された

³¹⁷ 総合安全保障研究グループ「総合安全保障研究グループ報告書」『総合安全保障戦略』大蔵省印刷局、1985年、75-78頁。

³¹⁸ 中西寛「総合安全保障論の文脈—権力政治と相互依存の交錯」日本政治学会編『危機の日本外交—七〇年代（年報政治学1997）』、1997年、97-115頁。

中西寛「日本の安全保障経験—国民生存権論から総合安全保障論へ」『国際政治』vol.117、1998年、141-158頁。

³¹⁹ 佐藤誠「日本における人間安全保障をめぐる政策と議論」立命館国際研究 18(3)、2006年、635頁。

³²⁰ 同上、634頁。

理論であったといえる。「総合安全保障論」は、国際協調を重視する性格を有し、そして、前述した「経済安全保障」と一致する部分もあると考えられる。

食料安全保障の視点からみた「総合安全保障」の意義について、本論は、以下のとおり、要点を整理する。

①「総合安全保障論」は、「国際協調論」を踏まえ、食料を石油、鉱石などのエネルギーと同一視し、経済安全保障の重要な一環として位置づけられ、経済的、外交的などより広義的な視野で食料安全保障を理解する方向を示唆していたと考えられる。

②「総合安全保障論」においては、食料自給論と従来の「国際分業論」の極端的な一種の捉え方であった完全輸入依存論の非現実性を指摘し、両方とも批判した態度を取っていたといえる。そして、日本の食料安全保障の政策の基本的な考え方は、食料の自給と輸入とを適度に組み合わせ、国際協力と自助努力の組合せでなくてはならないと主張した。要するに、「総合安全保障」における食料安全保障の政策理念は、「内的」な食料安全保障と、「外的」な食料安全保障、両方とも重視することに定着したことが、非常に意義があると考えられる。

③「総合安全保障論」においては、供給が脅かされる危機を短期的から中長期まで、4つのケースを想定した。その考え方を、食料安全保障に応用すれば、食料安全保障の課題は、「平時」と「緊急事態」に分けて対処する考え方を提示した。従来の「備えがあれば憂いなし」といった「平時」を重視する食料安全保障の理念を一転し、「平時」を重視するのみならず、食料安全保障を有事法制に取り組むべきであること³²¹を示唆したことは、画期的な意義があると考えられる。

④「総合安全保障論」は、「国際協調論」を踏まえ、途上国に対する食料生産の援助を行うことなどを通じて、食料生産を世界的に増やすのに貢献し、世界の食料安全保障を寄与することにより、日本の食料安全保障を間接的に確保する考え方を提示した。要するに、国レベルの食料安全保障対策をこえて、地域レベル、世界レベルの食料安全保障を確保することを通じて、日本の食料安全保障に寄与する理念は、この時期において、すでにある程度に形成されたことを意味する。

⑤総合安全保障論が提起された以降、各種の国際協調政策が展開され、不測の事態が起

³²¹ 本間正義「これで良いのか食料政策改革に真に必要な市場原理－「アジア全体」の視点こそ食料安定供給に」2004年。

<https://www.jacom.or.jp/archive01/document/tokusyu/toku146/toku146k04100702.html> (2019年6月11日参照)

こらないようにすれば問題が生じる可能性がないという考え方のもとで、エネルギー、食料の自給への重視が薄くなった。こうして、総合安全保障論は、状況の変化の中で、徐々に自給否定論に変化していった傾向もあることを見逃すことができない³²²。

⑥総合安全保障論は、軍事的安全保障、経済的安全保障、食料安全保障などから構成されたため、その関連政策を実施する場合、防衛省、通商省（経済産業省）、農林水産省などの各省庁の緊密な連携に対する必要性が高まってきた³²³。それは、食料安全保障政策を実施する際に、省庁間の連携の重要性が高まることを意味する。そして、食料安全保障の行政アクターとしては、農林水産省に限らず、外務省の参入が可能となる。逆に言えば、外務省は、経済的・外交的な視点から、食料安全保障に関する政策を携わる可能性を提供した。

4 「総合安全保障論」における食料安全保障の政策方針の具体化

前項において、「総合安全保障論」における食料安全保障の政策理念は、「内的」な食料安全保障と、「外的」な食料安全保障、両方とも重視することに定着したことを検討した。この政策理念を踏まえて、日本政府の政策は如何に具体化されていたことについて、この部分は、主に1980年に策定された「80年代の農政の基本方向」を中心に、検討を進めたい。

1980年10月31日、内閣総理大臣の諮問機関であった農政審議会（会長川野重任東京大学名誉教授）から、農政の長期的指針となるべき「80年代の農政の基本方向」と「農産物の需要と生産の長期見通し」について答申された³²⁴。前者の「80年代の農政の基本方向」は、明確な具体策を打ち出せなかったが、10年後の日本農業のあり方を示す基本的な政策方針を決定した³²⁵。

「80年代の農政の基本方向」において、食料安全保障については、主にその第2章「食料の安全保障 平素からの備え」で述べられていた。

まず、第1節の「わが国の食料供給構造」においては、「わが国の食料供給構造は、自給率が高くその大部分を国内生産で賄っている品目と、逆に自給率が著しく低くそのほとんどを輸入に依存している品目が両極に分かれて併存する形になっている」³²⁶ことを指摘した。

その特殊な構造を踏まえ、第2節の「食料の安全保障の必要性」の部分に、「平素におけ

³²² 佐伯尚美『ガットと日本農業』東京大学出版社、1991年、260頁。

³²³ 山口航「総合安全保障の受容：一安全保障概念の拡散と『総合安全保障会議』設置構想一」『国際政治』(188)、2017年、47頁。

³²⁴ 「80年代の農政の基本方向・答申要旨」『朝日新聞』（朝刊）、1980年11月1日、第9面。

³²⁵ 川野重任『食糧戦略と農業：ビジョン'90』家の光協会、1981年、1頁。

³²⁶ 資料「80年代の農政の基本方向」

出典：川野重任『食糧戦略と農業：ビジョン'90』家の光協会、1981年、265頁。

る食料の安定供給確保のための方策とあわせて食料供給に不測の事態が生じた場合の対応策を考えておく必要がある³²⁷としている。そして、「不測の事態」としては、「輸出国の湾岸荷役のストや交通途絶、国際紛争、輸出国の不作等が考えられる」³²⁸とされた。

さらに、第3節「輸入食料の安定確保」において、「わが国の国土資源の政策、人口密度や国民の所得水準の高さからみて、なお少なからぬ農産物輸入は避けがたい。したがって、食料の安定供給のためには、国内生産の確保を図る一方、輸入に依存せざるをえないものについては、安定的輸入の確保を図ることが必要である」とされていた。その手段として、「外交等を通じ諸外国との友好関係を維持することを基本とし、主要輸出国との二国間の中長期にわたる輸入取極の締結等により輸入の安定化を図る」こと、「多国間の国際備蓄の構想」および「開発途上国に対して食料生産増大のための協力を強化する」ことを提示した。

最後に、第4節「不測の事態への備え」については、「海外からの供給変動が短期的である場合には、国内での備蓄を主体に考えるべきである」と強調した。

上記した「80年代の農政の基本方向」における食料安全保障に関する内容を整理すると、以下の要点が分かるようになる。

第一に、「80年代の農政の基本方向」を議論した際に、各界を代表する15名の委員と60名を超える専門委員が参加し³²⁹、農業界と財界を含めたような要請を踏まえて出されたものであったことを意味する。そして、この「80年代の農政の基本方向」は、日本政府関係機関が農政上において、公的文書としてはじめて「食料安全保障」という言葉を使用し、その必要性を強調した³³⁰。つまり、それは、日本政府は、正式に「食料安全保障」を、日本の農業政策の重要な一環として位置づけて取り組もうとする態度を示したことを意味する。したがって、1980年以降の食料安全保障政策に対して、「80年代の農政の基本方向」は、各界の意見を踏まえ、その後の政策の推進方向を提示した、その意義が大きかったと考えられる。

第二に、「80年代の農政の基本方向」における食料安全保障に関する内容には、国内生産の確保と安定的輸入と両方とも重視すること、「平素」と「不測の事態」、「短期的」と「中長期的」に分けて、食料安全保障を捉えること、及び「外交を通じて諸外国との友好関係

³²⁷ 同上。

³²⁸ 同上、265-266頁。

³²⁹ 須賀田菊仁「80年代農政の進むべき方向」『農業と科学』290号、1981年、2頁。

³³⁰ 矢口芳生『農業貿易摩擦論』農林統計出版、2012年、46頁。

の維持」や「途上国に対する開発援助」等の「国際協調」の性格を持つ考え方は、本論の前項で検討した「総合安全保障論」における食料安全保障の政策理念と、一致していたところが数多く存在し、ほぼ同じものであった。すなわち、1980年代の食料安全保障の政策方針は、「総合安全保障論」における食料安全保障の政策理念を踏まえ、政策上に具体化したものであったといっても過言ではない。したがって、日本政府は、1980年代から、最初の食料安全保障政策は、「内的」な食料安全保障と、「外的」な食料安全保障、両方とも重視し、経済的、外交的を含む広義の視野から食料安全保障を理解する性格が強かったと考えられる。

第三に、前述したように、「80年代の農政の基本方向」における食料安全保障に関する内容と、「総合安全保障論」における食料安全保障の政策理念が類似していたところが多かったことが見える。しかし、両者は、食料自給や国内農業生産について、些細な食い違いがあるところも存在する。例えば、「80年代の農政の基本方向」の第2章「食料の安全保障」の題目が「平素からの備え」であったことから見えるように、「80年代の農政の基本方向」における食料安全保障は、「平素」と「不測の事態」に対して両方とも重視するとはいえ、「平素」を重視する意図が明白であった。そして、「平素からの備え」の内容としては、「輸入の安定確保や備蓄と併せて、農業生産の担い手の育成を中心として、優良農地、水資源の確保、農業技術の向上を含め総合的な食料自給力の維持強化を図っておくことが必要である」と述べていた。要するに、「平素」に対する重視は、「国内生産」や「食料自給の維持強化」を基本とする。さらに、「80年代の農政の基本方向」の「はじめに」において、「今後の農政の展開に当たっては、農業者や農業団体の創意工夫と自主的な経営努力を基本として」、「農業者の自主的努力の尊重」を強調した。したがって、「内的」な食料安全保障と、「外的」な食料安全保障との間のバランスに対して、「総合安全保障論」は「自助努力」と「国際強調」を両方とも重視する中立な態度であったとはいえ、「経済安全保障」の視点から、むしろ経済的・外交的な側面を重視する性格が強かった。それに対して、「80年代の農政の基本方向」における食料安全保障は、「国内生産」や「食料自給の維持強化」など「内的」な側面に傾斜する傾向が顕著であった。「内的」、「外的」両方とも重視する点は同じであったが、「内的」、「外的」にどちらに基本をすることは、「80年代の農政の基本方向」における食料安全保障と「総合安全保障論」における食料安全保障の根本的な異なるところであったと考えられる。

最後に、「80年代の農政の基本方向」における自給や国内生産を基本として、輸入と備蓄

を合わせる方針は、現行の1990年代末期に作成された「食料・農業・農村基本法」に継承された。つまり、日本の食料安全保障政策の基本的な政策方針は、この1980年代の初頭に、概ね形成されていた³³¹。

第3節 食料安全保障の模索期における食料安全保障政策の実践

1 「農業協力」と「食料安全保障」との結び付き

「開発輸入」とは、1965年の『通商白書』によると、「低開発国の一次産品を生産段階にまで立ちいって開発し、また、品質、価格、その他の改善を資本、技術協力によって行ない、一次産品の買付けを促進するというものである³³²と記述されていた。その一次産品は、金属原料、鉱物性燃料等の工業生産の原材料のみならず、農産物、水産物等の食料品も内包する。そして、開発輸入の推進に伴い、多少の変容が見えるが、資本及び技術の「提供」とその「代償」としての資源の輸入との間のやり取りは、殆ど変わらない。本論は、「提供」を農業開発協力、「代償」を食料品の輸入に力点を移して、検討したい。

開発輸入は、開発協力と輸入という二つのことを結び付けようとする側面から考えれば、きわめて画期的な概念であり、そして、日本独特の概念である考え方が存在する³³³。日本において、「開発輸入」という概念が使われるようになった時点は、明白ではないが、政府レベルに検討された時期は、確実に記録された³³⁴。1966年4月15日の衆議院本会議において、社会党の西村関一代表が経済協力に対する質問に対して、当時の三木武夫通産大臣は、「現地で日本の必要な物資を開発して輸入するという開発輸入の形、今後低開発国に対する経済開発を促進するためには、第一次産品の輸入を促進するということについて、何かこれを促進できる仕組みというものをいまやっておりますけれども、まだこれはやはり十分とは言えない、もっと積極的に仕組みを考えることが必要であると考えております³³⁵と回答した。それは、「開発輸入」という文言が初めて使われる記録であった。その後、次の図表

³³¹ 株田文博、前掲、85頁。

³³² 通商産業省『通商白書 1965年』通商産業調査会、1965年、第3章、第2節。
http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/281883/www.meti.go.jp/policy/trade_policy/whitepaper/html/backnumber.html (2016年11月28日参照)

³³³ 原吾郎『対インド開発輸入』アジア経済研究所、1966年、9頁。

³³⁴ 国会の会議録を通じて、「開発輸入」を検討する研究方法は、廣木重之の「わが国ODA実施体制の変遷と時代の要請」(『外務省調査月報 2007年(2)』2007年、16-17頁)のJICAの誕生の部分の分析方法を参照した。

³³⁵ 第51回 衆議院本会議、41号 昭和41年(1966年)4月15日 国会会議録。

国会会議録検索システム

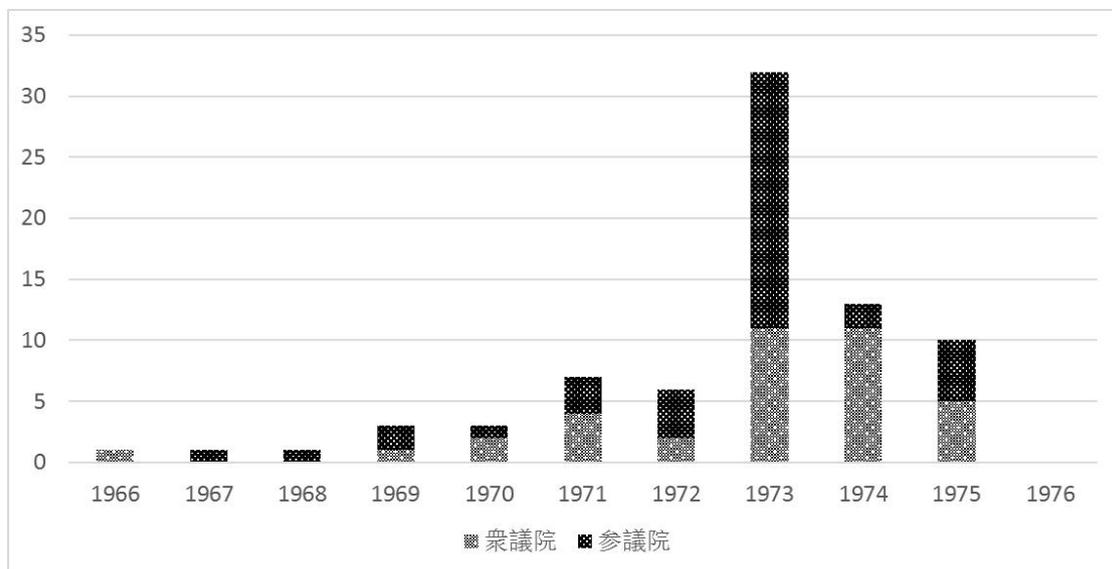
<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年11月30日参照)

で示したように、参衆両院の本会議において、1971年から、開発輸入についての議論が次第に活発するようになり、73年、74年にピークとなり、1975年以降、急速に激減した。その原因は、国際協力事業団（JICAの前身）の誕生であると考えられる。国際協力事業団が設立された1974年8月1日前に、開発輸入は、開発協力に関わる内容として、議会において注目を集め、議論された。国際協力事業団の誕生につれ、開発輸入は、次第に実施段階に入り、それと関連する議論も当然ながら止まっていた。言い方を変えれば、①開発輸入と開発協力が根深い関係があり、②1974年以降、国際協力事業団の設立をきっかけに、開発輸入は、ODAの一環として、実施し始めた。

図表 3.6 1966年～1976年の参衆両院本会議において「開発輸入」が論議された語頻度

年次	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
衆議院	1	0	0	1	2	4	2	11	11	5	0
参議院	0	1	1	2	1	3	4	21	2	5	0
合計	1	1	1	3	3	7	6	32	13	10	0

※国会会議録検索システム³³⁶より算出



最初に登場した開発輸入は、前述したように、『通商白書』において記述されたものであり、国際貿易の一環として、日本の通商政策に取り込まれるものであった。その主な目的

³³⁶ 国会会議録検索システム
<http://kokkai.ndl.go.jp/> (2016年12月6日参照)

は、主に、海外から、石油、鉱産物をはじめとした工業原材料の輸入先の多様化を図るものであった。一方、開発協力の推進に伴い、開発輸入と食料の供給確保とのつながりは、次第に浮上してきた。例えば、先に列挙した 1965 年の『通商白書』において、「今後とも、国内農業には充分の配慮を払いつつも、低開発国の一次産品の買付促進を図ることが必要であり、そのための開発輸入の拡大が強く望まれる」という文言もあった。そして、1960 年代末から、農業分野の開発輸入は、開発輸入の全体からみると、量が少ないが、インドの砂糖開発に対する検討³³⁷、インドネシア東部ジャワのトウモロコシ開発、のような動きが確実に始まった。こうした動きにともない、当時の衆議院の予算委員会、農林水産委員会において、農産物の開発輸入は、頻繁に論議され、分野もトウモロコシ、砂糖などから飼料穀物、木材まで広げた。しかし、この時期の食料品の開発輸入は、工業原材料の開発輸入と同じ、民間レベルの商社を主体に実施され、政府レベルの動きとは言えなかった。

1972 年の異常気象によって、72 年から 73 年まで、世界的な食料生産が大凶作に見舞われた。さらに、73 年に、「世界のパン籠」と呼ばれるアメリカは突然に大豆禁輸措置を発表した。この言わば「大豆ショック」を契機に、食料の価格が暴騰し、国際穀物市場は、混乱に見舞われた。こうした状況に対して、1974 年 11 月には、ローマにおいて、「国連世界食料会議」が開催され、食料の安全保障への重視は、次第に世界範囲で喚起された。

こうした時代背景を受けて、1974 年 1 月の衆議院の本会議において、田中角栄内閣総理大臣は、昭和 49 年（1974 年）の施政方針に関する冒頭演説の中に、食料の確保という課題について、以下のように述べている。

「今後の世界の食糧需給の動向は、気象条件の不安定性、人口増加等の諸条件から見てきびしいものになることが予想されます。このため、国民の主要食糧のうち国内生産が適当なものは極力国内でまかない、自給度の維持向上をはかることが必要であります... 中略... また、海外に依存せざるを得ない農産物についても、備蓄政策や国際協力の一環としての開発輸入政策などを進め、その安定的な供給を確保してまいります」³³⁸

こうした発言は、元々工業原材料の輸入促進に使われた「開発輸入」という概念を、農

³³⁷ 原吾郎は、『対インド開発輸入』（アジア経済研究所 1966 年 9 月）の第六章において、インドの砂糖の開発輸入を中心に、農産物開発輸入の可能性を検討した。

³³⁸ 第 72 回 衆議院本会議 8 号 昭和 49 年（1974 年）4 月 15 日 国会会議録
国会会議録検索システム
<http://kokkai.ndl.go.jp>（2016 年 12 月 6 日参照）

業分野の食料確保に取り込まれ、農業協力と食料輸入と結びつけた。それは、日本政府の施政方針として進め始めると認識された好例であった。1980年代以前であったこの時期に、「食料の安全保障」という表現が未だ使われていなかったが、その「自給度の維持向上」、「安定的な供給」等の文言は、現在の食料安全保障政策の「内的」と「外的」の仕組みと類似していた。つまり、食料の確保（食料安全保障）に対して、当時の政府は、「内的」と「外的」の政策を両方に重視する姿勢を取っていったと考えられる。

要するに、この時期において、日本の農業協力と食料安全保障と、言わば「外交」と「農業」の間には、すでに接点があるといっても過言ではない。そして、その接点に関わるもう一つの事例もあった。同年4月の衆議院外務委員会において、内閣が提出した国際協力事業団法案をめぐって、河上民雄外務委員の質問に対して、岡安誠政府委員（当時の農林省農林経済局長）は以下のように回答した。

「私ども考えておりますのは、それ以外にも供給源の多角化とかそういうような見地から、現在は輸出能力がないけれども将来輸出能力が拡大される可能性のあるところがある。特にその政府におきましても、輸出農産物の増産によりまして経済を立て直すというような強い要請のあるところもございます。そういうところにつきましては、やはり当該の国の輸出農産物余力を増大させるために、大規模なプロジェクトをつくりまして技術並びに資金の援助をする... 中略... 国際協力事業団が考えております海外農林業開発は、そのような開発輸入のみではございません。相手国の政府が、人口問題の解決のためにとか、また自国内におきます食糧自給を達成するために、農林業の、特に農業の協力を要請する場合があります。もちろんそういう場合にも、私どもは喜んで協力することにやぶさかではございませんけれども、やはり相手国の中には、輸出農産物を特に力を入れてやりたいというところがあれば、たまたま私どものいわゆる開発輸入という希望と合致するわけでございますので、その際にはそういう方向で協力をいたしたいということを考えておるわけでございます」³³⁹

この答弁を分析すれば、二つの結論が分かれるようになる。一つは、当時の農林省は、農業分野の資金、技術協力を通じて、海外からの食料を確保するだけでなく、新たな食料輸入先をつくり、「供給源の多角化」を図る考え方も持っていた。それは、前述したような1973年のアメリカの大豆禁輸措置によって、日本の大豆製品に深刻な影響を及ぼす事態

³³⁹ 第72回 衆議院外務委員会 18号 昭和49年(1974年)4月8日 国会会議録
国会会議録検索システム
<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月6日参照)

を避けるため、日本の食料輸入がアメリカ、オーストラリア等僅かな二三国に対する依存度が極端に高い現状を改善する方策であると考えられる。もう一つは、国際協力事業団を通じた海外農林業開発の実施にあたって、農業協力を通じて、輸出農産物を手に入れるいわゆる農産品の開発輸入は第一義的なものではないが、相手国における海外農林業開発事業を推進する際に、そういう意図が確かに存在していた。

ちなみに、今回の外務委員会において、さらに注目すべき点もある。その後、岡安政府委員の発言の中は、「今後は外務省その他関係のところとも十分打ち合わせいたしまして、進出企業といたしますか、国際協力事業団関係の海外農林業開発をする者の対処方針といたしますか、あり方につきましては、できるだけ整備された形での行動綱領というものもつくりまして、誤りのないようになりたいというふうに考えております」³⁴⁰という内容が記述された。すなわち、この時期において、外務省と農林水産省（当時は農林省）等の関係省庁の連携は、すでに存在していたことが見られる。

1974年8月、開発援助の実施体制の一元化という観点から、国際協力事業団は、発足した時点より、農林省が設立した海外農林業開発公団を統合し³⁴¹、後者の民間企業による開発輸入という役割も同時に国際協力事業団の事業に取り込まれた。その後、従来の商社のような民間レベルの開発輸入のみならず、東南アジアの発展途上国を中心とした官民一体となった経済協力が推進され、その多くは政府開発援助（ODA）によって、食料の開発輸入を直接的な目的とするものではなかったが、東南アジアの地域を日本の重要な食料調達先と意識しながら、経済（技術）協力の形をとった実質的な開発輸入始まったことが事実であった³⁴²。

2 日伯セラード農業開発協力事業の展開と意義

70年代から次第に議論が活発になった農産品の開発輸入の実践として、「ブラジルに『緑の革命』を起こした」、「20世紀の農学史に輝く偉業」³⁴³と称された日伯セラード農業開発

³⁴⁰ 第72回 衆議院外務委員会 18号 昭和49年（1974年）4月8日 国会会議録
国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp>（2016年12月6日参照）

³⁴¹ 廣木重之「わが国ODA実施体制の変遷と時代の要請」『外務省調査月報 2007年（2）』2007年、16頁。

³⁴² 島田克美・下渡敏治・小田勝己・清水みゆき『食と商社』日本経済評論社、2006年、18頁。

³⁴³ 「ブラジルの不毛の大地『セラード』開発の奇跡—JICA研究所によるプロジェクト・ヒストリー発刊—」2012年7月12日。

独立行政法人国際協力機構（JICA）ホームページ

https://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120712_01.html（2016年12月10日）

協力事業は、その最も代表的な好例であると考えられる。

セラード (Cerrado) とは、乾燥地帯の植生を指すだけでなく、このような植生に覆われ、長期間の乾季がある乾燥地帯も意味する³⁴⁴。ブラジルの中西部は、このような地帯であり、従来から「不毛地帯」という印象が強かったが、50年代末、がサンパウロ大学の植物学者フェリ (Ferri) らの研究³⁴⁵によって、「不毛の地セラード」の見方が一変した。その後、研究や農業開発は60年代から活発し、70年代に入ると、次第にブラジル政府主導になった。一方、日本側の事情を見ると、当時、日本で消費する大豆の96% (1973年10月現在) は輸入に依存し³⁴⁶、そして、その輸入先はほぼアメリカ一国に頼っていた。こうした状況の原因で、前述した1973年6月のアメリカの大豆禁輸措置は、日本に甚大なショックを与えた。こうした背景を受け、前文で論じたように、開発輸入をはじめとする政府レベルの議論を経て、セラード地帯が日本にとって大豆の供給基地になりうるとの期待が高まり、日伯間で「セラード農業開発協力事業」の構想が誕生した。

1974年、田中角栄首相がブラジルを訪問し、ガイゼル大統領との共同発表を契機として、日伯政府間で農業開発協力事業の具体化へ向けた検討が始まった。1978年、官民合同の「日伯農業開発協力会社」が設立され、その中核事業であった「日伯セラード農業開発協力事業 (プロデセール³⁴⁷)」の第1期事業は、1979年に開始した。その日本側の農業開発協力の実施体制について、実施機関が主に J I C A³⁴⁸を中心として、民間レベルの銀行や企業と連携し、前述した日伯農業開発協力会社を接点に、相手国の政府や民間の機関と繋がるという形で展開されるものであった。農業協力のスキームは、主に、資金協力と技術協力が並行して展開された。この農業開発協力事業は、1979年の事業開始から3期にわかれ、2001年3月をもって22年にわたる歴史に幕を下ろした。この間に、総事業費は、約5億6290万ドルであり、34.5万ヘクタールの原野が農地として開発されたという目覚ましい成果を

³⁴⁴ 本郷豊「ブラジル・セラード農業開発—日伯セラード農業開発協力事業と今後の展望及び課題—」『熱帯農業』46 (5)、2002年、364頁。

³⁴⁵ フェリらは、セラード地帯の貧相な植生は降雨不足が原因ではなく、土壌の化学的要因によって発生するとして「養分欠乏性硬質化形態説 (Oligotrophic Scleromorphism)」を提唱した。

本郷豊「日伯セラード農業開発協力事業の特徴とその評価」、日本国際地域開発学会、2014年度春季大会報告、1頁。

<http://www.jasrad.jp/a2014.houkoku/a2014.symposium/a2104.hongou.pdf> (2016年12月14日参照)

³⁴⁶ 食糧庁「食糧管理統計年報 昭和48年版」食糧庁、1975年、282頁より算出。

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/400190765_0001 (2016年12月10日参照)

³⁴⁷ PRODECER (プロデセール) : 日伯セラード農業開発協力事業の略称。

³⁴⁸ ここの J I C A は、現在の視点から見た J I C A、要するに、当時には、日本国際協力銀行と国際協力事業団という二つの機関のことを意味する。

成し遂げた³⁴⁹。

こうした日本のODA史上最大のプログラムと呼ばれる日伯セラード農業開発協力事業は、日本の食料安全保障に資することについて、主に二つの側面がある。

その一つは、日本の食料輸入先の多角化への貢献である。日伯セラード農業開発協力事業が成立した要因の一つとして、73年のアメリカの大豆禁輸措置の衝撃を受け、日本は、農産物の開発輸入のような手段を通じて、自国の食料の安定供給を確保しようとする構想があることは、言うまでもない。1976年には、閣議了解事項として、「セラード農業開発協力事業は、ブラジルの経済発展及び日本・ブラジル両国の経済交流を促進し... 中略... 我が国食料資源の長期的確保体制の確立に資することが多大と認められるので、政府においても、この事業の現実のため政府関係の機関からの所要の援助を行うものとする」³⁵⁰という方針を打ち出したことがその強力な傍証であると考えられる。73年のアメリカの大豆禁輸措置によって、大豆供給不足の局面を打破するため、農産物の開発輸入の狙いは、大豆を中心に設定することが疑いようもない。下表で示したように、日伯セラード農業開発協力事業が実施された前後、アメリカからの大豆の輸入量は、ある程度の減少があり、ブラジルからの大豆の輸入量は、10倍ほど伸びた。日本の大豆輸入について、ブラジルを輸入先としてのシェアが拡大し、従来のようなアメリカ一に依存する状況によって、生じた供給リスクも減少し、日本の大豆輸入先の多角化に貢献したと言える。そして、ブラジル以外、他の国から大豆の輸入量も増大し、前述した安岡局長が提唱した開発輸入を通じて、日本の食料の供給源の多角化も間接的に裏付けられたと考えられる。

表 3.7 日伯セラード農業開発協力事業 日本の大豆輸入実績の変化

	1977年		2008年	
	輸入量(万トン)	シェア(%)	輸入量(万トン)	シェア(%)
アメリカ	342.8	95.2%	272.9	73.5%
ブラジル	5.8	1.6%	56.8	15.3%
その他	11.3	3.2%	41.4	11.2%

参照：「農林水産分野の国際協力の推進について」³⁵¹

³⁴⁹ 国際協力事業団「日伯セラード農業開発協力事業合同評価調査総合報告書 概要版」、2002年、7頁。
http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11685948.pdf (2016年12月14日参照)

³⁵⁰ 本郷豊「ブラジル・セラード農業開発—日伯セラード農業開発協力事業と今後の展望及び課題—」『熱帯農業』46(5)、2002年、366頁。

³⁵¹ 食料・農業・農村政策審議会 企画部会（平成26年4月22日）配布資料
「農林水産分野の国際協力の推進について」

もう一つは、世界食料安全保障への貢献である。1976年、日伯セラード農業開発協力事業の検討段階において、両国政府は「討議の記録」の中で、「(セラード農業開発協力事業は)、ブラジルにおける食料増産及び地域開発の推進という見地から重要な事業である。(また)両国の共通の利益である世界の食料供給の増大に有効に貢献することが期待される」³⁵²と記述された。したがって、本件事業が実施された前に、この事業を通じて、世界の食料安全保障に寄与する性格があることが確認された。そして、事業の推進にともない、日本の技術、資金協力等の政府開発援助を通じて、セラード地帯の大豆、トウモロコシ、綿花、コーヒー等の農産物の増産が実現し、生産量が大幅に増大した。特に大豆の生産増大は、徐々にブラジルをアメリカに次ぐ世界第2位の大豆生産国に押し上げた。2000年代に入ると、事業開始前の約150倍に増加し、ブラジル国内の半分以上、世界全体の約15%に占めた³⁵³。このような増産を背景に、輸出も増大傾向を強め、2001年で1700万トンに達し、世界の全貿易量5600万トンの約四分の一を占めるに至っている。その結果、ブラジルの大豆は、安定した輸出を実現し、国際市場からも供給基地としての信頼性を勝ち取った³⁵⁴。大豆のみならず、他の農産物も、国際社会に対して、価格の安定化、さらにより安価な農産物の供給に大きく貢献した。この事業について、本郷豊は、日本の政府開発援助として、地域益(「ブラジル国内の地域開発」)への貢献、国益(「日本の食料安全保障」)の追求のほか、国際益(「世界の食料供給増大」)への貢献という三つの理念を併存させ実施した協力事業であった³⁵⁵。そして、世界の食料需給の安定化に貢献(ブラジル)途上国農業の生産力向上のみならず、世界の食料需給の安定(さらには開発輸入先の確保)等、広義の農政の一環という位置づけもあったと考えられる³⁵⁶。私見によれば、本件事業のもう一つ重要な意義として、相手国に「開発輸入」を実施し、日本の食料安全保障、言わば国益を守ると

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/140422_06_02.pdf (2016年8月7日参照)

³⁵² 廣木重之「わが国ODA実施体制の変遷と時代の要請」『外務省調査月報 2007年(2)』2007年、1頁。
<http://www.jasrad.jp/a2014.houkoku/a2014.symposium/a2104.hongou.pdf> (2016年12月14日参照)

³⁵³ 食料・農業・農村政策審議会 企画部会(平成26年4月22日)配布資料
「農林水産分野の国際協力の推進について」

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/140422_06_02.pdf (2016年8月7日参照)

³⁵⁴ 国際協力事業団「日伯セラード農業開発協力事業合同評価調査総合報告書 概要版」、2002年、25頁。
http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11685948.pdf (2016年12月14日参照)

³⁵⁵ 本郷豊「日伯セラード農業開発協力事業の特徴とその評価」、日本国際地域開発学会、2014年度春季大会報告、1頁。

<http://www.jasrad.jp/a2014.houkoku/a2014.symposium/a2104.hongou.pdf> (2016年12月14日参照)

³⁵⁶ 北野収「農学原論と協力原論—国際協力60周年によせて」『国際農林業協力』37(2)、2014年、10頁。

いう現実主義の理念のほか、日本政府に、途上国に農業開発協力を提供し、世界全体の食料安全保障に寄与することを通じて、間接的に自国の食料安全保障を実現するという道を提示したのである。

日伯セラード農業開発協力事業において、また注目すべきところは、民間レベルの日系商社の役割である。セラード地域を対象に実施した技術協力、資金協力等の開発援助がODAによって、実現されたが、農産物の輸入は、主に商社を通じて行われた。2000年の大豆輸入の例を挙げれば、セラード地帯の生産者から日系商社が直接購入した量だけで当年度大豆輸入量全体の約40%³⁵⁷に達した。そして、農産品の買収のほか、農業開発協力に関連する肥料、農薬などの分野において、商社の活躍は、間接的に日伯間の経済交流を促進した。こうした商社の機能の拡大は、後文に検討する政府レベルの開発協力の代わり、商社が、後日の農産物の開発輸入の主要な担い手となる一因であると考えられる。

3 現実主義の挫折から理想主義の模索へ

ブラジルのセラード、インドネシアのランポン等の農業開発協力事業の推進によって、食料の輸入大国である日本の農産物輸入を安定させた効果があるにもかかわらず、1980年代に入ると、これまでのODAと一体となった食料の開発輸入が、陰を潜め、日本の商社などは、担い手となり、本格的な食料品の開発輸入を展開してゆくことになった³⁵⁸。無論、それは、政府が農業協力を通じて、日本の国益を守る方針を放棄する意味ではなかった。例えば、1984年の衆議院農林水産委員会の答弁において、後藤政府委員は、食料輸入と開発協力の関係について、「政策の大きな柱」³⁵⁹に位置づけられることを明言した。そして、「鉱産物の場合のようないわゆる開発輸入という方式ではございませんで、我が国の資金なり技術を活用しまして相手国の農業生産力を向上させる、そして現地の食糧需要を満たしてその輸出余力を我が国に対する安定した輸入源として結びつけるというふうな考え方で、いわゆる開発協力を推進するという考え方」³⁶⁰と述べた。この答弁に記述されたように、その基本的な理念は、従来の食料の開発輸入の理念とほぼ変わらないものであり、単なる「開発輸入」を「開発協力」に改称することに過ぎなかった。

³⁵⁷ 同上、368-369頁。

³⁵⁸ 島田克美・下渡敏治・小田勝己・清水みゆき『食と商社』日本経済評論社、2006年、19頁。

³⁵⁹ 第101回 参議院農林水産委員会 27号 昭和59(1984年)年08月02日
国会会議録国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月20日参照)

³⁶⁰ 同上。

しかし、食料の開発輸入という言葉は、政府レベルの表舞台から遠ざかり、商社の機能の一つに定着されたことが事実であった。その開発輸入の実施主体の急転について、政府開発協力から日系商社への変化を指摘した研究があるが、その変化の原因を直接に解説できる研究は、殆どない。本論は、三つの側面において、開発輸入の担い手の交替の原因を提示したい。

①政府の農業開発の限界 前述した安岡局長が述べた「農産物余力を増大させる」とは、農業開発協力によって、相手国の農業を発展させ、自国の供給以外、日本に輸入できる部分の増大を意味する。しかし、実際に、農業開発協力によって、相手国の農業の発展につれ、食料の生産力も次第に飽和状態になる傾向がある。そのため、単一の途上国を対象とする開発輸入を通じて、獲得できる食料の輸出量は、上限がある。さらに、政府レベルの開発は、相手国の農業に直接に関与することができなく、実質的に途上国の政府を通じて実施されたものである。その実施は、相手国の農業政策、社会構造、行政効率等の現状に制限される。したがって、輸入源としての途上国の生産力、及び自国へ供給する分を除く輸出できる食料には、限界がある。それを超えれば、開発輸入を目的とする農業協力も限界が出る³⁶¹。こうした考え方の下で、本論の第一章に論じたように、日本のODA方針は、総合農村開発 (Integrated Rural Development: I R D) アプローチに変えた。それは、生産にこだわらず、農民組織、制度改革等より全面的な農業協力が必要であり、狭義的な農業協力ではなく、より多元的な、広義的な農業協力に変更したと考えられる。

②国内外の圧力 ブラジル、インド等のような成功する事業が存在する同時に、他の途上国において、農業開発協力の実施は、問題を招致した場合もあった。特に、開発輸入という方式は、昔の日本帝国時代の満州開拓等の植民地開拓のような印象が強い。相手国の国民にとって、自国の資源が外国人の手によって、開発され、農産品も取られることについて、ネガティブな印象を与える可能性がある。いわゆるナショナリズムの問題を招きやすい³⁶²。その事例として、1974年1月、田中首相インドネシアに訪問した時期に、相手国の首都ジャカルタで反日デモを遭遇した事件、及び70年代に起きたアルゼンチンの「農業植民地政策」³⁶³をめぐり、日本政府に対する激しい批判を表明した事件のような批判、反発

³⁶¹ 井田豊秋 (当時) が「国際農林業協力における現状と課題ならびに展望を探る」座談会における発言より、『国際農林業協力』1 (3)、1979年、9頁。

³⁶² 岡本武「農業開発論の課題」『東南アジア研究』16 (1)、1978年6月、174頁。

³⁶³ 第72回 衆議院農林水産委員会 8号 昭和49年 (1974年) 2月14日、国会会議録 瀬野委員の発言より

原文：「これ (開発輸入) を進めることによって、最近起きましたところの、アルゼンチンのいわゆる農業植民地政策という問題が大きくクローズアップして、日本の政府に対する激しい批判の表明となっておる

の声があることは、事実であった。一方、国内においても、「弱小国の搾取」³⁶⁴、「開発援助の美名のもとに、飼料穀物などを求めようとする一種の資源収奪」³⁶⁵、「途上国における資源に対する恒久主権」³⁶⁶への疑問があった。極端的な意見として、社会党から「帝国主義政策の露骨な考え方であります。いま、日本の農業はこのような岐路に立っているといわれております。」³⁶⁷という考え方もあった。こうした圧力に付け加え、食料輸入の効果が予想以下のほか、開発輸入を推し進めた田中総理大臣の退陣等のため、開発輸入は、政府主導から転換し、商社に主導権を譲った。

③新しい理念の出現 まず、日本の食料安全保障政策の力点が移された。1980年代、農政審議会の「80年代の農政の基本方向」において、「食料安全保障」という概念が提起され、それについて、「平素から、輸入の安定確保や備蓄とあわせて、農業生産の担い手の育成を中心として、優良農地、水資源の確保、農業技術の向上を含めた総合的な食料自給力の維持強化を図っておくことが必要である」と記述された³⁶⁸。さらに、1999年の「食料・農業・農村基本法」の制定にともない、食料自給率目標が設定された。以上のように、日本の食料安全保障政策は、従来の「内」と「外」の天平は、「内」に傾斜する傾向があると考えられる。次は、「外」の仕組みの中に、世界食料安全保障に貢献し、間接的に日本の食料安全保障を実現する構想が現れた。その経緯と発展について、詳細は次の部分に譲る。

4 理想主義の理念の道へ

前文で検討されたように、単一の途上国を対象とする開発輸入は、限界がある。仮に、開発輸入のような開発協力を通じて、日本の食料安全保障の確保と繋がるという考え方を、一国から地域、さらに全世界範囲に、拡大すれば、その思考回路の終点には、世界食料安全保障という構想がある。要するに、世界食料安全保障は、「国益」への追求から「国際益」

ことも御承知のとおりであります。先般の、田中首相の東南アジア訪問の際の反日デモ等を見ましても、かなりの批判、反発があることも事実であります」

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月10日参照)

³⁶⁴ 同上。

³⁶⁵ 第72回 衆議院本会議 23号 昭和49年(1974年)4月4日 河上民雄の発言より

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月10日参照)

³⁶⁶ 第72回 衆議院外務委員会 18号 昭和49年(1974年)4月8日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月6日参照)

³⁶⁷ 第58回 参議院本会議 19号 昭和43(1968年)年05月10日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月3日参照)

³⁶⁸ 農政審議会答申「80年代の農政の基本方向」(昭和55年10月)(抜粋)

への着目に昇格する理想的な概念であると考えられる。そして、世界の食料安全保障を実現すれば、間接的に日本の食料安全保障に貢献できる。さらに、開発輸入をはじめとする現実主義の理念と比べると、このような理想主義は、より受けやすいし、国際社会に積極的なイメージに与えられ、政府にとって、長期的な戦略政策として推進する価値もあると考えられる。

1970年代の世界的な食料危機を契機に、国際社会において、「食料安全保障」への関心が引き起こした。特に、食料輸入に依存度が高い日本は、70年代末から、食料安全保障を自国の食料政策の重要な柱として、位置づけた。80年代にはF A Oなどの場で、日本が主導し、「食料安全保障」についての議論が世界範囲に広がり、進まれた。1998年9月に、総理大臣の諮問機関である「食料・農業・農村基本問題調査会」の答申の中では、農業開発協力をはじめとする農業分における国際貢献について、「このような国際貢献は、世界の食料の安定的確保や供給に寄与するのみならず、我が国自身の食料安全保障にもつながるものである」³⁶⁹と提言した。

こうした背景を受け、農業関連法案について、1999年に公布、施行された「食料・農業・農村基本法」の「第二節 食料の安定供給の確保に関する施策」について、第二十条（国際協力の推進）には、「国は、世界の食料需給の将来にわたる安定に資するため、開発途上地域における農業及び農村の振興に関する技術協力及び資金協力、これらの地域に対する食料援助その他の国際協力の推進に努めるものとする」³⁷⁰と明記された。農業協力の位置づけは、その後、従来の開発協力を通じて、直接的に日本の国益を求める手段から、「世界の食料需給の将来にわたる安定に資する」という「国際益」の実現によって、間接的に国益を守ることに昇格された。

政府の開発協力の大綱について、2003年に改定された日本政府開発援助政策の戦略的な綱領である「政府開発援助大綱」において、日本ODAの目的について、「こうした取組は、ひいては各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における我が国の立場の強化など、我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである... 中略... 相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が

³⁶⁹ ³⁶⁹ 「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)。

³⁷⁰ 「食料・農業・農村基本法」平成11年法律第106号（最終改正：平成20年法律第38号）

農林水産省ホームページ

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/newkihon.html> (2016年12月12日参照)

国としては、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている³⁷¹と述べた。前半は、ODAと日本自身の利益と深い結びつきがあることを記述した。後半は、「食料」という文言直接に言及し、そして、国の安全と繁栄、国民の利益との根深い関係を有することを明言した。さらに、2015年に制定された「開発協力大綱」において、「こうした変化の中で、平和で安定し、繁栄した国際社会の構築は、我が国の国益とますます分かちがたく結びつくようになってきており、我が国が、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、開発途上国を含む国際社会と協力して、世界が抱える課題の解決に取り組んでいくことは我が国の国益の確保にとって不可欠となっている³⁷²と記述した。その中に、従来の「大綱」の内容と比較すると、「国益」という文言が、初めて「大綱」の記述に挙げられたという点は、注目すべきであると考えられる。そして、「世界が抱える課題」について、今回の「政府開発協力大綱」の重点政策において、食料安全保障及び栄養は、「地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築³⁷³という重点課題に取り込まれた。

こうした「国際益」への迫及という理想主義の理念のもとで、農業協力は、いかに間接的に日本の食料安全保障を実現することが、本論の課題となる。日本は、農業開発協力政策の推進によって、途上国の農業発展に助力し、世界全体の食料の生産増にも貢献できる。それを通じて、世界食料需給、価格の安定化、及び世界範囲の食料危機が起きるリスクを軽減することができ、間接的に日本の国益を守ることが分かるようになる。

³⁷¹ 「政府開発援助大綱」（平成 15 年 8 月 29 日）

³⁷² 「政府開発協力大綱について」（平成 27 年 2 日閣議決定）

³⁷³ 同上。

第4章 定着期における食料安全保障政策方針の保守化

第1節 農産物貿易自由化に伴う「内的」な食料安全保障政策方針の台頭

1955年後半から、日本経済が高度経済成長期を迎えた同時に、1960年の「貿易・為替自由化促進大綱」が閣議決定され、開放経済体制への転換が進み、国際化も始まった。日本経済の発展のもとで、貿易は大幅に増大しており、農産物輸入も、これに符節を合わせ拡大してきた。その結果、1989年の日本の農産物輸入は、256ドルへと1960年の約30倍に増加した。1990年になると、日本は、世界最大の農産物純輸入国となった。また、輸入相手先国としては、アメリカがほぼ4割と大きなシェアを占めていた³⁷⁴。

農産物貿易自由化の経緯について、本論は、第2章、第3章において、1960-1970年代前期の農産物貿易自給化の歩みを検討した。1970年代後期から、輸入枠の拡大を中心に市場アクセスの改善が進められた。その後、アメリカの貿易赤字が拡大し、日本及び西ドイツの黒字拡大により、先進国間での対外不均衡が拡大した。その結果、日本経済は、輸出依存的体質が強まり、対米貿易収支の黒字が増大し、アメリカ経済に大きな打撃を与えた。日米貿易摩擦問題は、大きく浮かび上がってきた。こうした背景のもとで、1980年代の後期から、アメリカはガットの間を最大限に活用し、日本の農産物市場開放を一層強く要求するようになった³⁷⁵。この過程において、市場開放という「外圧」に対応するために、日本の食料安全保障の政策方針の「内的」な部分、すなわち、「自給率の維持向上」、「国内生産の強化」などの保守的な考え方は、再び台頭してきた。

1 ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障

ガット・ウルグアイ・ラウンドは、1980年代前半の主要先進国間での対外不均衡の拡大、保護主義のたかまり、サービス貿易の増大といった貿易構造の変化、貿易問題の多様化を背景として、1986年に開始された。その交渉分野は、農業を含めて、関税、繊維、熱帯産品、サービス貿易、知的所有権など15分野に及び、世界貿易の一層の自由化と拡大の実現、ガットの原則に基づく多角的貿易体制の改善などを目的として、広範な分野・範囲にわた

³⁷⁴ 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成2年度農業白書』農林水産省、1991年、27頁。

³⁷⁵ 北出俊昭『日本農政の50年』日本経済評論社、2001年、162頁。

って交渉が行われていた³⁷⁶。

ウルグアイ・ラウンドにおける農業交渉は、「農業貿易の一層の自給化の達成並びに農業貿易に影響を及ぼすすべての措置を、新しいG A T T規制及び規律のもとに置くことを目指す」こととされ、1986年に開始された³⁷⁷。ウルグアイ・ラウンド農業交渉においては、アメリカとE Cとの間に、輸出補助金と農業保護の削減をめぐる対立のほか、日本のコメの取り扱いに対して、「非貿易的関心事項³⁷⁸としての食糧安全保障」は、もう1つの重要な論点となっていた³⁷⁹。

ウルグアイ・ラウンド農業交渉において、日本は、農業貿易の自由化を進めることに同意しているが、基礎的食料は、関税化の例外扱いとの立場を主張し、コメを基礎的食糧として、食料安全保障の面から一定の保護を求める戦略を取っていた。

1989年4月に開催された中間見直し会議の事前交渉において、日本は、コメ問題に一定の歯止めを設ける狙いから、3月末にダンケル・ガット事務局長が出した調整案にある「非経済的要素への配慮」の中に、食料安全保障の考え方を例示するよう各国に働きかけている。日本は、「輸入国の基礎的食糧の自由化には配慮が必要」³⁸⁰であると強調し、農業保護削減の長期措置に盛り込むよう主張している「食糧安全保障」が韓国、スイスなどの農産物輸入国の支持を集めた³⁸¹。その結果、中間合意においては、食料安全保障は、非貿易的関心事項として配慮することが明示された³⁸²。

1989年4月の合意を踏まえ、農産物に関して例外なく保護を減らすような合意ができた場合、日本がコメ市場閉鎖を続けることが極めて困難になるほか、将来は輸入数量制限も認められない自由化につながる可能性が大きくなる。そのため、日本政府は、1989年9月の第二次提案において、「日本のように食糧自給率が低い国の基礎的食糧は輸入を制限できる」という内容の条項をガットのルールの中に盛り込み、自由化の防波堤にすると考えて

³⁷⁶ 農林水産省大臣官房調査課、前掲書、154頁。

³⁷⁷ 「ガット閉幕 新ラウンド宣言を採択 サービス貿易も対象 「日本問題」は盛らず」『朝日新聞』（朝刊）、1986年9月21日、第1面。

³⁷⁸ 輸出国の主張を軸に展開したウルグアイ・ラウンド農業交渉で、輸入国側は食糧安全保障や農業がもつ国土・環境保全能力を認めるべきと主張、これらの点は経済合理性などにはなじまないと認知された。これを受け日本は、コメは基礎的食糧であり、食糧安上からも自由化できないと主張していた。コメの関税化を6年間猶予するとの最終合意では、特例措置として扱う品目の条件の一つに「食糧安保や環境など非貿易的関心事項を反映して新協定の特例対象に指定されている」とあり、日本の主張が大幅に認められる結果となった。

³⁷⁹ 嘉田良平「国際化社会の中での食糧安保論」『ジュリスト』（964）、1990年、36頁。

³⁸⁰ 「新ラウンド農業事前交渉、食糧安保が浮上—韓国などから支持」『日本経済新聞』（夕刊）、1989年4月5日、第1面。

³⁸¹ 同上。

³⁸² 「新ラウンド、中間合意の骨子」『日本経済新聞』（朝刊）、1989年4月9日、第1面。

いた。即ち、食料安全保障の考え方に基づく基礎的食糧の輸入制限権を認めるようという狙いであった³⁸³。

しかし、日本の提案に対して、アメリカは、日本提案に失望し「農業保護の削減をウルグアイ・ラウンドの長期的な目標とすることで一致した四月の中間合意から後退している」³⁸⁴と表明した。現行ルール維持派のECも「新たなガットルールとしては問題がある」³⁸⁵と批判した。そして、ケアンズ・グループも、「食糧安全保障は食料輸出の禁止・制限の廃止、輸入先の多角化などで十分達成できる」³⁸⁶と反発した。すなわち、日本の輸入制限権を目指し、コメ完全自給論に基づく食料安全保障論は、アメリカをはじめとする各国から、激しく批判された。その結果、1990年の5カ国農相会議において、日本が主張した食料安全保障のためのコメ完全自給論は孤立した。

その後、ウルグアイ・ラウンド農業交渉においては、日本側の食料安全保障の概念を盛り込むよう要求が続き、アメリカをはじめとする各方面からの批判する声も絶えず、議論は平行線のままであった。1991年12月20日に、ダンケル事務局長は、交渉終結のための最終合意案を各国代表に配布した。その中において、前文では食料安全保障、環境保護、発展途上国に対する特別扱いなど「非貿易的関心事項」への配慮が明記されたが、本文では農業分野でコメを含めた「例外なき関税化」が打ち出されていた。それに対して、日本政府は、受け入れることができないと表明した³⁸⁷。すなわち、コメ完全自給論は認められなかった、食料安全保障は、単に前文において触れたことにとどまった。

一方、コメという争点をめぐって、アメリカをはじめとする「外圧」のほか、日本国内には、コメの自由化を推進する圧力も存在する。まず、経済同友会、経団連をはじめとする圧力団体の面について、前章に検討したように、財界がコメの自由化、市場開放に対する態度は、依然として農業の自由化を強く主張し、農業の保護政策を強烈に批判していた。ウルグアイ・ラウンド交渉の前後においても、経団連などの報告書が数多く出されて、あるいはマスコミと同調して³⁸⁸、コメ自由化の推進を求めた。また、政府内の勢力について、

³⁸³ 「9月にも食糧安保提案、新ラウンド農業交渉で政府方針―「輸入制限権」狙う」『日本経済新聞』（朝刊）、1989年7月15日、第4面。

³⁸⁴ 「新ラウンドの場で日本、コメ自給提案―米などからは批判」『日本経済新聞』（朝刊）、1989年12月3日、第12面。

³⁸⁵ 同上。

³⁸⁶ 「農業交渉の争点(8) 支持政策・食糧安保―安保と自給の関係に異論(基礎コース)」『日本経済新聞』（朝刊）、1990年4月18日、第27面。

³⁸⁷ 「新ラウンド包括協定案提示、『例外なき関税化』盛る―政府、『受け入れ難い』」『日本経済新聞』（夕刊）、1991年12月21日、第1面。

³⁸⁸ 丹羽克治「ウルグアイ・ラウンドの農業交渉について―下―」『立教経済学研究』49(1)、1995年7月、45頁。

コメの自由化を推進する動きも見える。例えば、交渉の過程において、外務省や通産省は、アメリカの農務省と通商代表部と連携し、ミニマム・アクセスで妥協することを助言したなどの場合もある³⁸⁹。さらに、政治面について、選挙における都市票の伸び、有権者の構造の変化により、これまでの農村中心の政策方向にも、変容が見られた。こうした背景のもとで、自党内でコメの自由化に積極的な発言は、出現してきた。例えば、宮沢首相は、アメリカとECの合意後の記者会見において、「天下の大勢を考えた場合、日本がコメ完全化を一切拒否し、コメは一粒も入れないというのは、非現実的ではない、いつの日か国民の理解を得て、日本が決定的なダメージを受けない形で、妥協するしかない」³⁹⁰と、コメ関税化の受け入れを示唆した。そして、1993年8月7日に、細川連立政権が発足し、政権交代は実現した。その後、日米秘密交渉を経て、細川首相の政治決断により、コメのミニマム・アクセスを受け入れる方向は決められた³⁹¹。

上記した内容を踏まえ、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障について、本論は、次の要点から分析したい。

第一に、ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障の性格については、本論は、次の日本政府が作成した「農業交渉グループにおけるステートメント」の内容を分析しながら、説明する。1989年9月の交渉において、農産物貿易問題に関して、日本政府からガット事務局に、「農業交渉グループにおけるステートメント」を提出し、そして、各国に配布した。このステートメントは、ガット農産物交渉に臨む日本政府の基本的立場として、食料安全保障をなぜ日本政府が重視するかを各国に説明する文書であったといえる³⁹²。

「農業交渉グループにおけるステートメント」において、「特に国民食生活に不可欠な食料の安定した供給を確保することについては、食糧安全保障という観点から重大な関心を有している」³⁹³とし、「一般に食糧安全保障を確保するための手段としては、①国内生産を維持すること、②実際の生産を行わず、潜在生産力を保持すること、③備蓄を確保すること、④安定した輸入を確保することなどの議論がある」³⁹⁴が、②、③、④は、「中長期的な食糧

³⁸⁹ 三浦秀之「ウルグアイ・ラウンド交渉における日本の対応」『法政論叢』48(2)、日本法政学会、2012年、142頁。

³⁹⁰ 石原信雄『官邸2668日 政策決定の舞台裏』NHK出版、1995年、102頁。

³⁹¹ 三浦秀之、前掲論文、135-137頁。

³⁹² 第145回国会、農林水産委員会、第20号、1999年6月8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/145/0010/14506080010020a.html> (2019年7月4日参照)

³⁹³ 梶井功『国際化農政期の農業問題』家の光協会、1997年、34-35頁。

³⁹⁴ 同上。

安全保障の基本的な措置としては選択し難いことから、所要の国内生産水準を維持する必要がある³⁹⁵と書かれている。

すなわち、この文書の中には、1980年代の食料安全保障の政策方針に沿って、食料安全保障を確保するための手段が国内生産、輸入、備蓄であると議論した。しかし、潜在生産力、備蓄、輸入等の手段に対して、否定的な態度を示し、国内生産こそが食料安全保障を確保する唯一の手段であることを強調した。要するに、国内における自給力維持によってのみ食料安全保障が実現されるという考え方であった³⁹⁶。このような「国内生産（コメの完全自給）＝食料安全保障」の考え方の背後には、日本側は、基礎的食糧の輸入制限権を目指し、コメの自由化・関税化を拒否するという狙いがあった。この日本側のコメや国際生産に限定した食料安全保障の捉え方に対して、1990年6月に、ヤイター米農務長官は、「食糧安保を確保する方法は（コメの完全自給以外に）いくつもある³⁹⁷、「食糧安保を（コメの100%自給ととらえることは間違っている³⁹⁸と指摘し、食料安全保障は、日本がコメの輸入を拒否する理由にはならないとの考えを明らかにした。このアメリカの米農務長官の発言は、アメリカおよびケアンズ・グループ（カナダ、オーストラリアなど輸出補助金に依存しない農産物輸出国）諸国にほぼ共通し、食料安全保障に対する典型的な考え方であったといっても過言ではない³⁹⁹。逆に言えば、日本のコメのみにこだわり、国内の自給を強調する食料安全保障の考え方は、極端な反自由化的な内容であり⁴⁰⁰、現実から乖離することが明らかになった。

したがって、ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障は、従来の日本の食料安全保障政策方針と異なり、輸入をはじめとする「外的」食料安全保障の手段を無視し、単に、コメという特定な品目に限定し、国内生産に偏っている非常に狭義的な食料安全保障の考え方であったことが明白である。その食料安全保障は、コメの市場開放や関税化を抵抗すると、日本の農業保護の維持を正当化する理由として、あえて、食料安全保障とコメ自給を結び付けて、狭く見方から、再定義・構築されたものであると考えられる。

³⁹⁵ 同上。

³⁹⁶ 天間征「農産物をめぐるウルグアイ・ラウンドの争点とわが国の対応」『北海道大学農経論叢』(46)、1990年、27頁。

³⁹⁷ 「米農務長官、コメの輸入拒否で食糧安保通用せず」『日本経済新聞』（夕刊）、1990年6月7日、第1面。

³⁹⁸ 「メと食糧安保（下）総合的な体制構築の時」『日本経済新聞』（朝刊）、1990年7月31日、第27面。

³⁹⁹ 嘉田良平、前掲、37-38頁。

⁴⁰⁰ 唯是康彦「ガットと農産物保護政策の動向—米問題を中心に」『ジュリスト』（964）、1990年、35頁。

第二に、ウルグアイ・ラウンド農業交渉の過程において、日本政府は、国内外の交渉を秘密にした場合が多かった、アメリカやECに比べて、政策形成のプロセスの透明性がかなり低かったと言われた⁴⁰¹。その原因で、ウルグアイ・ラウンド農業交渉において、農林水産省あるいは日本政府全体は、なぜ食料安全保障をそこまでこだわったのかには、まだ不明確な点が多数存在した⁴⁰²。本論は、前項で検討した食料安全保障がコメ自由化反対の理由として、利用されたという結論を踏まえ、日本の農業政策決定システムで主要な役割を果たす農林族、農林水産省、農業団体という3つのアクターのコメ自由化反対の行動や政治力の発揮を考察しながら、上記した問題を試論したい。

まず、JA全中を中心とする農業団体は、政府、国会、地方自治体などに対して、要請、大会、集会の開催を通じた全国運動、国会議員の署名獲得運動を展開した⁴⁰³。例えば、1990年11月6日に、全国農協中央会、ウルグアイ・ラウンド農業交渉の大詰めを控え、コメ市場開放に追い込まれかねない同ラウンド農業交渉の先行きを憂慮する「二十一世紀の食と農を考える国民の声明」を発表した。この声明は、世界に対し、食料安全保障のため各国の「食料自給を確保しようとする固有の権限」を相互に尊重するよう呼びかけ、国内に向けては、「コメの自給を確保することが、国民各層にとって長期的な利益となる」と強調していた⁴⁰⁴。さらに、1987年6月から農業交渉が基本的に妥結した1993年12月までの間に、東京都内で1000名規模以上の大会、集会を合わせて13回開催された。それを契機に、日本の農政運動は、農協の政策形成の能力を強化し、従来 of 価格・コメ重点の運動から、総合的な政策要求運動に変えて、農政運動の転換点を迎えたと考えられる⁴⁰⁵。

上記した農業団体の行動のほか、自民党農林族議員も、はっきりコメ自由化反対の姿勢を示した。例えば、1988年9月20日に、全国農業協同組合中央会（全中）の堀内巳次会長の要請を受け、自民党の農林関係部会と外交部会は、合同会議を開き、同日中に「コメ自由化反対」を党議決定するよう求めることを決めた。そして、国会で同様の決議を決定した。それ以外、コメ自由化反対の強硬派であった若手議員は、1991年12月16日に、「日本の農業を守る特別行動議員連盟」（代表世話人・松岡利勝氏、衆院当選一回議員三十二人加

⁴⁰¹ 篠原孝「農業政策の形成プロセス—先進国比較に見る日本の特徴—」『農業経済研究』73(2)、2001年、62頁。

⁴⁰² 大内力「日本の食糧安全保障論の検討」、農業情報研究所編『国際化と食糧安全保障：日本の選択と役割』家の光協会、1991年、162頁。

⁴⁰³ 農業協同組合制度史編纂委員会『新・農業協同組合制度史7』協同組合経営研究所、1997年、696頁。

⁴⁰⁴ 「全国農協中央会、コメ自給へ『国民声明』」『日本経済新聞』（朝刊）、1990年11月7日、第5面。

⁴⁰⁵ 三浦秀之「ウルグアイ・ラウンド交渉における日本の対応」『法政論叢』48(2)、日本法政学会、2012年、143-144頁。

入)を結成した。コメ自由化の反対という従来の方針を転換する事態になれば、宮沢首相の「即時退陣」を求めることを声明したほか、1月11日には、交渉が行われているジュネーブへ、松岡氏を団長とする代表団を派遣し、日本側交渉団などにコメ関税化阻止を訴えた⁴⁰⁶。こうした強硬な反対の背景には、「政治不信に加えて農村票が離れれば、党はつぶれてしまう」(三塚派農林族議員)との危機感があるといわれた⁴⁰⁷。

農林水産省の行動については、前項ですでに検討したため、この部分では省略する。

第三に、ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障の影響について、まず、日本国民の認識に対する影響が大きいと考えられる。1991年の総理府の「食料および農業、農村に関する世論調査」によると、日本の食料事情の将来については、「不安を持っている」人が64%を占めた。特に日本の食料自給率について「低すぎるので心配だ」と見る人が65%であり、今後食料の安定確保のためどんな政策が重要かとの問い(複数回答)に対しても、「国内の自給力を強化する」が62%でトップとなった⁴⁰⁸。この総理府の世論調査のアンケートの内容や質問方法などにいくつかの疑問点があり、経済界や消費者団体などからは、「都合のよい結果を出すための『誘導質問』」といった批判があった⁴⁰⁹。それにもかかわらず、日本国民の食料安全保障に対する不安と国民の中に食料自給派は7割を占め、主流であったことが明白である。そして、マスコミや政府の宣伝によって、「食料自給率を高めることこそ食料自給保障を確保する」という印象は、徐々に日本国民の認識の中に定着されてきた。

また、上記したように、ウルグアイ・ラウンド農業交渉におけるコメ自由化反対の理由となった食料安全保障は、コメという特定な品目に限定し、国内生産に偏っている非常に狭義的な食料安全保障の考え方であった。しかし、次期のウルグアイ・ラウンド合意により新たに設立されたWTOの農業交渉を向け、このような保守的な食料安全保障の考え方を堅持する必要性が生じてきた。そのため、ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障は、1990年代以降の日本食料安全保障政策の展開に大きく影響を与えたことが明

⁴⁰⁶ 「コメ問題 反発強める自民農林族 関税化意向で若手が宮沢首相退陣要求も」『読売新聞』(東京朝刊)、1992年12月24日、第3面。

⁴⁰⁷ 同上。

⁴⁰⁸ 内閣府政府広報室「食生活・農村の役割に関する世論調査」1991年2月24日。
内閣府ホームページ

<https://survey.gov-online.go.jp/h02/H02-10-02-18.html> (2019年9月15日参照)

⁴⁰⁹ 『食糧』9割支持、自給率向上へ負担増も覚悟—総理府発表の『食料安保』世論調査『日本経済新聞』(朝刊)、1981年11月21日、第1面。

らかになる。それを受け、食料安全保障政策方針の変化の詳細は、本論の次の部分の検討に譲る。

さらに、この保護的な性格が強い食料安全保障は、その後の農産品自由貿易交渉にも、引き続き影響力を果たしてきた。ウルグアイ・ラウンド農業交渉において、「食料自給安全保障」と同じく農業を保護する理由として使われたのは、「環境保護」であった。その後、環境保護と農業の関連性は、「農業の多面的機能」という表現にまとめられた。その「農業の多面的機能」の内容は、「農業は単に農産物を生産するだけでなく、さまざまや役割を果たしている。したがって単に自由貿易を目指すのではなく、こうした役割を交渉において考慮すべきだ」⁴¹⁰という考え方である。この農業・農村の外部経済の問題に注目する「農業の多面的機能」を守るための「食料安全保障」は、一種のソルトな食料自給論であるといえる⁴¹¹。

その考え方は、日米貿易摩擦が激しくなった1980年代に、すでに形成されたと考えられる。例えば、矢口克也は、1983年に、「農業がもつ国民的な役割」を提示した⁴¹²。それは、①山村などでの就業場提供の意義、②国土保全・環境保全の意義、③文化・文挙的意義といった3つの意義が含まれ、農業の非経済的な性格を強調するものであり、「自由化対抗力」として位置づけられたものであった⁴¹³。その「国民的な役割概念」は、「農業の多面的機能」の原型であったといえる、そして、農産物自由化対策という性格も見逃すことができない。

上記した考え方を受け、1998年度の『農業白書』において、コメ関税化について、ミニマムアクセス（最低輸入義務）数量の増加を抑制することや、2000年に始まる世界貿易機関（WTO）の次期ラウンド交渉に向けて他国と足並みをそろえるのが狙いであると説明した。そして、次期ラウンド交渉では、食料自給率を維持・向上させるための食料安全保障と、環境保全など農業の多面的機能の重要性、農産物の輸入国と輸出国との権利・義務のバランス確保などを主張し、関税の引き下げに抵抗する姿勢を打ち出した⁴¹⁴。こうして、「農業の多面的機能」の概念は、「食料自給率を維持・向上させるための」食料自給安全保障を包括し、WTO農業交渉において、新たな農業保護を正当化する理由となり、徐々に影響力を持つようになってきた。そして、将来、「内的」な食料安全保障重要な根拠の1つ

⁴¹⁰ 伊藤元重『日本の食料問題を考える：生産者と消費者の政治経済学』NTT出版、2002年、159頁。

⁴¹¹ 生源寺真一「食料自給と国民国家」『農業と経済』62(8)、1996年、122頁。

⁴¹² 矢口克也「日本農業の自由化対抗力」『レファレンス』1983年5月号、1983年、25-56頁。

⁴¹³ 同上、56頁。

⁴¹⁴ 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成10年度農業白書』農林水産省、1999年、53-55頁。

として位置づけられた。

2 食料安全保障政策方針の変化

前項で検討したウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障の影響を受け、日本政府の食料安全保障政策方針にも変化が見えるようになった。「新しい食料・農業・農村政策の方向」はその好例であったと考えられる。

(1) 「新しい食料・農業・農村政策の方向」における食料安全保障

現行の「食料・農業・農村基本法」が策定された以前の1990年代初頭の頃において、農業基本法（1961年に施行）以来の農政の大改革は、すでに始められることになった。1992年6月10日に、農林水産省は、農業・農村を取り巻く日本及び世界の新しい事態に対応するため、21世紀に向けた日本農業の改革方向を示す新農業政策「新しい食料・農業・農村政策の方向」（以下「新政策」と略称する）を取りまとめ、公表した⁴¹⁵。この新作が策定・公表された当時は、ウルグアイ・ラウンドの農業交渉が山場を迎えていた時期であったため、農政当局は、交渉の状況を強く意識し、影響を受けたことが確実であった⁴¹⁶。

新政策は、効率的かつ安定的な農業経営が生産の大宗を担う力強い農業構造を実現するための対策を推進するとともに、効率的かつ安定的な農業経営による生産展開のための基礎的条件の整備を図った⁴¹⁷。また、ウルグアイ・ラウンド農業合意の影響が特に大きく現れるおそれのある中山間地域等農山村地域の活性化のための施策を推進した⁴¹⁸。

そのほか、新政策は、従来の農業だけを考えていたことと異なり、時代の変化に応じて、食料、農業、農村と、「三つの看板」といわれた3つの視点を提示した。その3つの視点を踏まえて、新しい制度・施策のあり方を検討することは、画期的な意義を有することである⁴¹⁹。その一つの看板として、食料の政策展開の考え方については、「豊かな食生活が実現する中で、食料自給率は低下し、先進国の中で異例に低い水準。国内農業の生産性の一層の向上など品質・コスト面での改善を推進することにより、可能な限り国内農業生産を維

⁴¹⁵ 「農水省、2000年目標に新農業政策、稲作コストを半減—17万経営体で面積8割」『日本経済新聞』（朝刊）、1992年6月11日、第1面。

⁴¹⁶ 生源寺真一『日本農業の真実』ちくま新書、2012年、72頁。

⁴¹⁷ 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成8年度農業白書』農林水産省、1997年、298頁。

⁴¹⁸ 同上。

⁴¹⁹ 嘉田良平『農政の転換:21世紀への食料・環境・地域づくり』有斐閣、1996年、57頁。

持・拡大し、食料自給率の低下傾向に歯止めをかけていくことが基本」⁴²⁰であると、「国内農業生産の維持・拡大」と「食料自給率の低下傾向に歯止め」を日本の食料供給に関する政策の基本方向と位置づけた。そして、従来の食料安全保障政策の基本方針であった「国内生産、輸入及び備蓄を適切に組み合わせる」ことを言及したが、新政策は、「農業の分野に国際分業論を単純に当てはめることは問題」があると、「国内生産を縮小させる一方、経済力にまかせて食料輸入を拡大することに伴い生ずる問題の考慮も必要」であると、「外的」な食料安全保障の考え方を質疑して、否定的な態度を取っていたといえる。

したがって、1990年代初頭に、現行の「食料・農業・農村政策」の「代行」⁴²¹であった「新しい食料・農業・農村政策の方向」においては、食料安全保障に対する政策展開の考え方は、これまでの「内的」、「外的」を両方とも重視し、「内的」を基本とする政府の食料安全保障に関する政策方針は一転し、「外的」な食料安全保障の考え方に否定し、「国内生産」や「食料自給率」を重視する「内的」の方向に傾斜することになったと考えられる。

（２）政策用語の使用から見た食料安全保障政策方針の変化

1990年代以降、食料安全保障政策方針の変化と「内的」食料安全保障政策方針の台頭の検討について、本論は、農林水産省の食料安全保障の政策用語の変化を分析することを通じて、解明する。

農林水産省は、食料の供給を表す食料安全保障政策の用語としての、「自給率」、「自給力」、「供給力」等が使用されていた。同じ食料の供給に関する政策用語であっても、その含意に、些細な違いがある。そして、時代の変化にともない、これらの言葉は、政策上の使用の変化を分析すると、政府がその時代の食料安全保障に対する基本的な考え方が如何に変化していたことを考察することができる。

まず、「自給率」、「自給力」、「供給力」という3つの言葉の含意を検討する。

食料の「自給率」は、農林水産省の定義によれば、「国内の食料消費が、国産でどの程度賄えているかを示す指標」⁴²²であるとされている。その概念は、分子の国内生産量（額）と分母の国内需要量（額）との比率である相対的な概念という本質がある。そのため、「自給率」を政策目標とすることは、様々な問題があると多くの研究者が指摘した（その詳細は、

⁴²⁰ 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向（骨子）」、1992年6月。

⁴²¹ 田代洋一「長期見通しと自給力」『農業と経済』62(8)、1996年、33頁。

⁴²² 「食糧自給率とは」

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html（2018年5月21日参照）

この章の後の部分に詳述する)。上記した公式な定義に踏まえ、「自給率」は、単なる「平日」における実態としての概念にとどまり、「緊急事態」の側面からの内容が含まれていないことが明白である。

それに対して、食料の「自給力」という言葉の政策上の使用は、戦前から既に存在した。時代の変化により、「自給力」の意味も、多少変わったところがあった。しかし、その基本的な含意は、平日の食料自給（この場合、食料自給率の意味とほぼ同じ）を含め、その上、いざという時に備えた農地や農業労働力の資源備蓄のような発想も包括することができることである⁴²³。すなわち、「供給力」の含意は、「食料危機」のような短期的と、平時の対応という長期的という2つレベルの課題に対処するにあたっての基軸的能力である⁴²⁴。

さらに、食料の「供給力」の含意は、国内供給力の意味では、「自給力」と同義であるといえる。一方、「需要」に対する「供給力」を指す場合、輸入も含める需要への対応力を意味するという側面もある⁴²⁵。そのほか、矢口芳生は、食料の「供給力」は、「自給力」、「輸入力」、「備蓄力」の3つの側面を含むと主張した⁴²⁶。

こうして、「自給率」、「自給力」、「供給力」という3つの言葉の含意は、下の図（図を参照）に示すように、その範囲の広さについては、「供給力」>「自給力」>「自給率」という関係があるといえる。「供給力」は、「自給力」と「輸入」を包括し、「内的」、「外的」な食料安全保障を含め、総合的かつ最も広義の意味を有する。それに対して、「自給率」は、「平時」の食料自給という「内的」な食料安全保障に限られ、非常に狭義的な言葉であることが明らかになる。

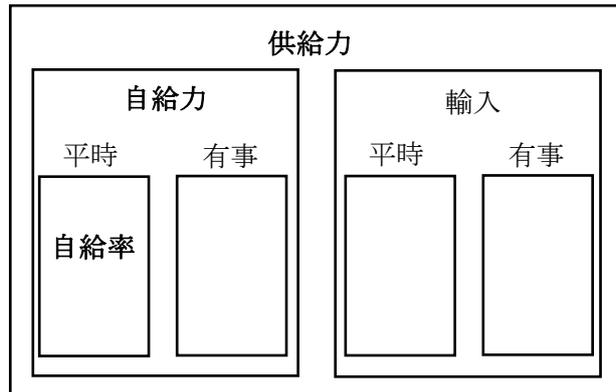
図 4.1 「自給率」、「自給力」、「供給力」という3つの言葉の関係

⁴²³ 田代洋一「長期見通しと自給力」『農業と経済』62(8)、1996年、35頁。

⁴²⁴ 矢口芳生『農業貿易摩擦論』農林統計出版、2012年、275頁。

⁴²⁵ 田代洋一、前掲、35頁。

⁴²⁶ 矢口芳生、前掲書、275頁。



次には、上記した「自給率」、「自給力」、「供給力」という3つの言葉の関係を踏まえて、これらの言葉は、時代の変化にともない、政策上の使用や表現の変化を分析する。

戦後始めの『農業白書』⁴²⁷から、食料の供給に関する政策用語として、「食糧供給力」が使われてきた。1970年代の世界範囲の食料需給の不安定により、「食料安全保障」が提起された。その反映として、その後、「自給力」の食料安全保障政策上の使用は、主流となった。例えば、1980年4月に、衆議院法会議につかされた「食糧自給力に関する決議」⁴²⁸と、本論の第3章に検討した「総合食料安全保障」及び農政審議会の答申であった「80年代の農政の基本方向」において、国内生産・供給農能力を指す政策用語は、すべてこの「自給力」が使われていた。

第3章に検討した1980年代の「内的」、「外的」を両方とも重視し、「内的」を基本とする食料安全保障の政策方針を踏まえ、1980年代後半になると、政策用語は、「自給力」から「供給力」まで、より広義的な言葉が使われるようになった。1986年11月に、「前川レポート」とも言える農政審議会報告であった「21世紀へ向けての農政の基本方向」（21世紀ビジョン）が打ち出された。その中には、食料安全保障について、「基本的には、国内生産と輸入の適切な組み合わせを図りつつ、国民に対して、食料の安定供給と不測の事態にも対応できる能力、すなわち食料供給力を確保する必要がある」⁴²⁹と述べていた。上記した内容から見れば、食料安全保障政策上に使われた「供給力」が、「平時」も「有事」も対応す

⁴²⁷ 『農業の動向に関する年次報告 昭和22年度農業白書』のことを指す。

⁴²⁸ 衆議院の「食糧自給力に関する決議」において、その詳細の内容としては、「政府は、国民生活の安全保障体制として食糧自給力の強化を図り、わが国農業・漁業の発展と生産力の増強に万全の施策を講ずるべきである」と述べていた。

出所：「食糧自給力強化で衆院決議」『朝日新聞』（朝刊）、1980年4月9日、第2面。

⁴²⁹ 農林統計協会「21世紀へ向けての農政の基本方向」（農政審議会報告全文）—農業の生産性向上と合理的な農産物価格の形成を目指して『農林統計調査』37（2）、1987年、26-63頁。

るため、国内生産と輸入と両方を取り組む総合的かつ広義的な性格が見える。この「21世紀へ向けての農政の基本方向」における「供給力」が提示された以降、『農業白書』における関連政策用語も「自給力」から「供給力」に表現を変えた。

例えば、1985年度の『農業白書』においては、次のとおり述べていた。

「(日本は)食料自給率が低下しており、世界の食料需給が不安定要因をかかえるなかで、食料自給力の維持強化が我が国にとって重要な課題となっている。... (中略)...

したがって、食料の安定供給を図っていくために、今後とも輸入に依存せざるを得ない農産物については安定輸入に努めるとともに、引き続き食料自給力の時事強化に努める必要がある。」⁴³⁰

「21世紀へ向けての農政の基本方向」が発表された翌年の1987年に出版された1986年度の『農業白書』は、以下のように、「自給力」といった表現が一転し、「供給力」となった。

「(前略)したがって食料の安定供給を図っていくためには、現下の農産物の国際需給が当面過剰基調で推移しているものの、中長期にはなお気象条件の変化や開発途上国の人口増加等の不安定要因をかかえていることから、与えられた国土条件などの制約のもとで最大限の生産性向上を図りつつ国内の供給力を確保するとともに、安定的な輸入の確保にも努める必要がある」⁴³¹

しかし、ウルグアイ・ラウンド農業合意の影響を受けて、1995年度からのコメなど農産物市場の開放を控え、日本の食料自給率が焦点になってきた。日本の食料自給率は、1965年には(カロリーベース)73%で、他の先進国とほとんど変わらなかった。ところが1987年には50%に低下し、1992年には46%まで下落し、先進国中で最も低い状況となった⁴³²。将来、市場開放と円高による輸入急増とともない、さらに低下する見込みが見えるようになった。それに加え、前述したように、ウルグアイ・ラウンド農業交渉における国内生産に偏っている非常に狭義的な食料安全保障の考え方の影響で、「食料自給率を高めることこそ

⁴³⁰ 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和60年度農業白書』農林水産省、1986年、132頁。

⁴³¹ 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和61年度農業白書』農林水産省、1987年、137頁。

⁴³² 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成7年度農業白書』農林水産省、1996年、39頁。

食料自給保障を確保する」という印象は、徐々に日本国民の認識の中に定着されてきた。食料自給保障は、自給率と同義語で扱われる傾向が生じてきたといえる。こうした背景のもとで、政策用語も「自給率」を使用することに向ける傾向が見えるようになった。

1994年8月の農政審議会（首相の諮問機関、武田誠三会長）の報告においては、「食料自給率の低下傾向に歯止めをかけることを基本にして政策展開に努める」⁴³³と述べていた。そして、審議会委員の中には、治家や消費者団体、農業団体から、食料自給率の「向上」を政策目標として明示すべきだとの強い意見があった⁴³⁴。その後、1995年12月に、政府は、日本の食料問題の展望を示す「農産物の需要と生産の長期見通し」（以下は「長期見通し」と略称する）を閣議決定した。「長期見通し」は、前述した「自給率の低下傾向に歯止めをかけることを基本として、可能な限り我が国農業生産の維持・拡大を図ることをならした」⁴³⁵といった新しい食料安全保障政策方針を改めて強調した。そして、この「長期見通し」において、従来の政府文書と同じく食料自給率の推移を掲載したほか、2005年度に、自給率の見通しとしての44%－46%になる数値（政策値）と、すう勢を基礎として試算された自給率で44%－46%になる数値（すう勢値）を予測した⁴³⁶。田代洋一は、この政策値を「主観」とし、すう勢値を「客観」とし、あえて「客観」であったすう勢値と異なる政策値を示したことでであると指摘した。それは、日本政府が実質に、自給率の政策目標を暗示したことを意味する⁴³⁷。そして、その政策の目標の提示は、日本農政史上のはじめであったため、きわめて画期的であった⁴³⁸。

こうして、1990年代半ばの以降、「食料・農業・農村基本法」の策定をきっかけに、「自給率」が政策目標として法律上で定められることになった。それ以来、政策用語としての「供給力」の表現が影をひそめた、「自給力」という言葉も一時的に後退した。しかし、2010年代以降、「自給率向上」政策の行き詰まりのよって、「自給力」の言葉は、再び政策上に使われるようになった。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」⁴³⁹と定義した。そして、2015年3月に策定された

⁴³³ 「下がり続ける食糧自給率——コメ『開放』で拍車も」『日本経済新聞』（朝刊）、1994年9月25日、第3面。

⁴³⁴ 同上。

⁴³⁵ 農林水産省大臣官房企画室「農産物の需要と生産の長期見通し」農林水産省、1995年、1頁。

⁴³⁶ 同上、12－13頁。

⁴³⁷ 田代洋一、前掲、33－34頁。

⁴³⁸ 同上、34頁。

⁴³⁹ 日本の食料自給力
農林水産省ホームページ

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」⁴⁴⁰の形で定められた。これをきっかけに、食料安全保障の政策方針も、大きな転換を迎えた。

「自給率」、「自給力」、「供給力」という3つの言葉が政策上の使用の変化から見た政府の食料安全保障に対する基本的な捉え方の変化については、まず、1970年代以降、戦後以来に使われた「供給力」は、食料「自給力」に代わった。それは、本論の第3章に検討した1970年代において、食料の安定供給を中心とした食料安全保障をめぐる、日本政府の政策方向は、経済合理主義の輸入依存から食料自給に転換し、食料自給率の向上や国内生産を中心とした食料安全保障の政策方向に帰結したという結論を裏付けると考えられる。

次は、前述したように、「21世紀へ向けての農政の基本方向」が打ち出された1980年以降、政策上に主に使われた表現は「自給力」から、「食料供給力」という表現に変えてきた。

「供給力」の含意は、1980年代「総合安全保障」における食料安全保障の政策理念を踏まえ、国内生産や輸入、「平時」や「有事」の対応を含む総合的な意味を有するものであった。そのため、「供給力」の政策上の使用は、1980年代以降、日本の食料安全保障政策方針の「食料自給力の維持強化」をはじめとする「政策スタンスが大きく後退し」⁴⁴¹、「理念上には食料の自給体制という旗が下ろされた」⁴⁴²ことを意味する。それは、本論の第3章に検討した「総合安全保障」における食料安全保障の政策理念を受け、「80年代の農政の基本方向」が策定された1980年代以降、「内的」、「外的」を両方とも重視し、「内的」を基本とする食料安全保障の政策方針に転じたことを証明したと考えられる。

最後に、ウルグアイ・ラウンド農業交渉において、国内生産に偏っている非常に狭義的な食料安全保障の考え方の影響で、「食料自給率を高めることこそ食料自給保障を確保する」という印象は、徐々に日本国民の認識の中に定着されてきた。食料安全保障は本来、国内生産だけでなく、輸入を含む流通や備蓄、衛生基準、外貨準備高なども含めた幅広い概念であるものの、日本では国内生産のみに焦点を当てる傾向があり、文脈によっては、

http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/012_1.html (2019年8月21日参照)

⁴⁴⁰ 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 (2018年5月21日参照)。

⁴⁴¹ 矢口芳生、前掲書、272-273頁。

⁴⁴² 小島彰「日米経済摩擦と日本農業—食糧生産の現状と前川レポート」『一橋論叢』99(6)、1988年、839頁。

自給率と同義語で扱われることさえある。特に、コメの生産量が極めて大きく反映されるカロリーベースの自給率が重視されてきた。その結果、食料安全保障論は稲作の経営・所得安定策に結びつく傾向があった⁴⁴³。こうした背景のもとで、政策用語も「自給率」を主に使用することに向ける傾向が見えるようになった。そして、1995年の「長期見通し」の内容から見られるように、「食料自給率」を「政策目標」として、使われる動向も徐々に浮かび上がってきた。こうして、日本の食料安全保障の政策方針の「内的」な部分、すなわち、「自給率の維持向上」、「国内生産の強化」などの保守的な考え方は、再び台頭してきたと考えられる。

第2節 「食料・農業・農村基本法」における食料安全保障と「内的」食料安全保障政策方針の定着

既述の通り、1980年代後半から1990年代のはじめ頃にわたるウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障の影響を受け、日本の食料安全保障の政策方針の「内的」な部分、すなわち、「自給率の維持向上」、「国内生産の強化」などの保守的な考え方は、再び台頭してきた。とくに、1995年の「長期見通し」において、「食料自給率」を「政策目標」として、使われる動向も徐々に浮かび上がってきた。その後、1999年に「食料・農業・農村基本法」が制定されたことにより、食料自給率を政策目標とすることが始めて法律上で定められた。それは、食料安全保障の定着期には、日本の食料安全保障の政策方針は、国内生産の増大を通じて食料自給率の向上を図る「内的」な食料安全保障の考え方に帰結したことを意味する。この部分において、本論は、「食料・農業・農村基本法」における食料安全保障を検討し、その問題点を明らかにする。

1 「食料・農業・農村基本法」の制定の背景

本論の第2章で検討されたように、1961年に策定された「農業基本法」は、その当時の社会経済の動向や見通しを踏まえて、日本農業の向かうべき道筋を明らかにするものであった。しかしながら、日本経済社会が急速な経済成長、国際化の著しい進展等により大きな変化を遂げる中で、日本の食料・農業・農村をめぐる状況は大きく変化した⁴⁴⁴。旧農業基

⁴⁴³ 石井勇人「なぜ今、『食料安全保障』なのか」『農林水産政策研究所レビュー』No. 85、農林水産政策研究所、2018年、1頁。

⁴⁴⁴ 農林水産省「食料・農業・農村基本法のあらまし」、1999年

本法は、もはやそれらの変化に対応することができなくなっていた。

国内の情勢の変化について、まず、食料自給率の低下である。日本の食料自給率の動向をみると、1965年に、カロリーベースの自給率は、73%であった⁴⁴⁵。しかし、食生活の高度化・多様化が進む中で、日本の国農業の基幹的な作物である米の消費が減退し、畜産物、油脂のように大量の輸入農産物を必要とする食料の消費が増加する等により、1990年代になると、食料自給率は、約4割の水準にまで落ち込んで一貫して低下してきた⁴⁴⁶。それに対して、日本国民の食料に対する関心も強まる傾向が見えるようになった。また、農業後継者の不足、高齢化の進行、耕作放棄地の増加などにより、日本国内の農業生産の能力は、低下することが懸念されていた。こうした中で農村の活力の低下、あるいは地域社会を支えてきた集落機能の低下といった問題が指摘されるようになった。さらに、農業・農村に対して、食料の供給機能のほか、前述したといった国土・環境保全機能、文化・文教機能などの「農業の多面的機能」の役割が強調されるようにたってきた。

また、国際状況について、益々強まる国際化による農産物貿易の自由化により、日本農業は新たな展開を迎えた。前項で検討したガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の合意を受けて、1995年1月に、新たな国際機関として、世界貿易機関（WTO）が発足した。こうした背景のもとで、これまでの農業基本法に基づいた成長農産物の進展が困難となり、次期WTO交渉に向けて、新しい対応策を取り組む必要性が生じてきた。そのほか、環境問題等地球規模での問題が顕在化し、また、経済社会のグローバル化が急速に進展した。国民の「くらしといのち」の基本に関わる品質・安全性の確保を含む食料の安定供給、食生活の変化への対応として、食料の問題は、益々重要となってきた。そのため、WTOをはじめとする国際的な貿易な枠組みへの尊重、地球規模での環境問題への配慮など、国際社会の中で日本農業のあり方を考えることも徐々に重要となってきた。

さらに、ウルグアイ・ラウンド交渉以降の農政について、まず、食糧管理制度（以下は、食管制と略称する）は、1980年代以降、コメの制度をめぐる環境の急変の中で、次第に空洞化していた。1990年代に、市場原理との矛盾により、食管ルート以外の闇ルートで流通する「自由米」は、当時米の全流通量の3部の1まで急速に拡大してきた⁴⁴⁷。その同時に、

農林水産省ホームページ

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/panf.html>（2018年5月14日参照）

⁴⁴⁵ 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成11年度農業白書』農林水産省、2000年、42頁。

⁴⁴⁶ 同上。

⁴⁴⁷ 本間正義『現代日本農業の政策過程』慶応義塾大学出版会、2010年、102頁。

1993年に、コメの大凶作により、コメの生産水準が低下し、短期的な食料不足、いわば「編成米騒動」は発生した。食管制の下で、政府は、コメ販売に関わる行政指導や外国からの緊急輸入を実施した。しかし、政府は、コメを十分管理することができず、消費者ニーズから反感をかった一途であった。この事態によって、食管制の空洞化や機能喪失は、さらに露呈することになった⁴⁴⁸。食管制の空洞化のほか、前文に検討した7年に及んだウルグアイ・ラウンド交渉の結果、米は、ウルグアイ・ラウンドの合意により6年間のミニマム・アクセスがの形で部分開放と決定された。これまでの生産調整体制は、既に維持することができなくなった。コメの輸出入は、国家貿易をしじしながらも、ウルグアイ・ラウンド農業合意と国内法体系の整合性を待たせるため、食料管理法を見直す必要が迫られてきた。こうして、1942年から半世紀以上に及んだ食管制は、1994年12月に、大幅に自由競争原理を中心とした「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（いわゆる「新食糧法」）によって代わられた。

一方、1980年代にはいわゆる食管赤字は1兆円にも達した。1981年、鈴木善幸内閣が掲げた肥大化した行政組織の改革と巨額な財政赤字を再建する目的を達成するため、行財政改革についての審議を行った第二次臨時行政調査会には、国鉄、健康保険、米＝生産者米価という3Kの赤字の解消が、実施提言として提示された⁴⁴⁹。当時、これまでの農政の行方に大きな政治力を発揮することができる農政トライアングルは、米価の引き上げの要求があったにもかかわらず、政府は、売買逆ザヤによる財政赤字に対処する方針に踏み切った。ここで、農政トライアングルは、初めての敗北を体験した。その後、前文に検討したように、ウルグアイ・ラウンド交渉において、農業勢力は、コメの完全自給と中心とした食料安全保障をガットのルールに盛り込むことを強く要請した。しかし、コメ完全自給論は認められなく、食料安全保障は、難に前文において触れた形にとどまった。こうして、伝統的な農政決定システムには、時代の変遷により、変容が徐々に見えるようになったと考えられる。

2 「食料・農業・農村基本法」における食料安全保障

上記した日本農業・食料をめぐる国内外の情勢を踏まえて、1999年に、それまでの1961年の農業基本法に代えて、現行農政の基本的理念を規定した「食料・農業・農村基本法」（以

⁴⁴⁸ 梶井功『日本農業のゆくえ』岩波ジュニア新書、2000年、189頁。

⁴⁴⁹ 中沼昭雄『日本政治の政策過程』芦書房、2011年、264頁。

下は「新基本法」と略称する)が制定された。

新基本法は、第1条において、「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国民経済の健全な発展を図ること」⁴⁵⁰という元区的を宣言した。そして、食料の安定供給の確保(第2条)、多面的機能の発揮(第3条)、農業の持続的な発展(第4条)、農村の振興(第5条)という4つの理念を掲げ、講じていくべき政策体系を明らかにした⁴⁵¹。

この新基本法においては、「食料安全保障」という言葉が第19条「不測時における食料安全保障」に明記された。それは、これまでの農業関係の法律において、「食料安全保障」という言葉が初めて明文化され、使われたことであった、そして、「食料安全保障」の政策提起も画期的な意義をもっている⁴⁵²。

新基本法における食料安全保障の詳細については、まず、上記した新基本法の基本理念の第一として、「食料の安定供給の確保」が掲げられていた。具体的には、基本法第2条において、「食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない」⁴⁵³と規定されていた。

また、この「食料の安定供給の確保」を実現するため、「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、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、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」⁴⁵⁴、と「農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し、かつ、多様化する国民の需要に即して行われなければならない」⁴⁵⁵ことが強調された。特に、不測時の食料については、「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないよう、供給の確保が図られなければならない」⁴⁵⁶ことが定められた。こうして、新基本法は、これらの規定によって、平時から不測時までの日本の食料安全保障を実現するため

⁴⁵⁰ 『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)。

⁴⁵¹ 同上。

⁴⁵² 梶井功「新基本法と農政改革—その理念と体系」『農業と経済』65(16)、1999年、10-11頁。

⁴⁵³ 『食料・農業・農村基本法』(平成十一年法律第百六号)、第2条、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)。

⁴⁵⁴ 同上、第2条第2項。

⁴⁵⁵ 同上、第2条第3項。

⁴⁵⁶ 同上、第2条第4項。

の基本的な枠組みを示していた⁴⁵⁷。

さらに、新基本法においては、政府が食料、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」（以下は「基本計画」と略称する）をおおむね5年ごとに策定することを規定した。そして、基本計画の中には、食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針と、食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずるべき施策を作成することのほか、「食料自給率」の目標も定めなければならないことが定められた⁴⁵⁸。この「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」⁴⁵⁹であると規定されていた。

最後に、食料の安定供給の確保に関する具体的な施策について、新基本法は、第16条から第20条の規定をもって、以下のように規定していた。

（食料消費に関する施策の充実）

第16条 国は、食料の安全性の確保及び品質の改善を図るとともに、消費者の合理的な選択に資するため、食品の衛生管理及び品質管理の高度化、食品の表示の適正化その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、食料消費の改善及び農業資源の有効利用に資するため、健全な食生活に関する指針の策定、食料の消費に関する知識の普及及び情報の提供その他必要な施策を講ずるものとする。

（食品産業の健全な発展）

第17条 国は、食品産業が食料の供給において果たす役割の重要性にかんがみ、その健全な発展を図るため、事業活動に伴う環境への負荷の低減及び資源の有効利用の確保に配慮しつつ、事業基盤の強化、農業との連携の推進、流通の合理化その他必要な施策を講ずるものとする。

（農産物の輸出入に関する措置）

第18条 国は、農産物につき、国内生産では需要を満たすことができないものの安定的な輸入を確保するため必要な施策を講ずるとともに、農産物の輸入によってこれと競争関係にある農産物の生産に重大な支障を与え、又は与えるおそれがある場合において、緊急に必要なときは、関税率の調整、輸入の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

⁴⁵⁷ 平澤明彦「日本における食料安全保障政策の形成：食料情勢および農政の展開との関わり（食料安全保障EUの農業と農協）」『農林金融』70（8）、2017年、439頁。

⁴⁵⁸ 『食料・農業・農村基本法』（平成十一年法律第百六号）、第15条、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）。

⁴⁵⁹ 同上、第15条第3項。

2 国は、農産物の輸出を促進するため、農産物の競争力を強化するとともに、市場調査の充実、情報の提供、普及宣伝の強化その他必要な施策を講ずるものとする。

(不測時における食料安全保障)

第 19 条 国は、第二条第四項に規定する場合において、国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

(国際協力の推進)

第 20 条 国は、世界の食料需給の将来にわたる安定に資するため、開発途上地域における農業及び農村の振興に関する技術協力及び資金協力、これらの地域に対する食料援助その他の国際協力の推進に努めるものとする⁴⁶⁰

こうして、1999 年以降、日本の食料安全保障は、法律上で定められ、新基本法に盛り込まれることになった。新基本法において、国に食料安全保障についての責任があることを明記した意義は、極み大きい⁴⁶¹。その後、新基本法に示された基本理念の実現に向けて、施策の基本方針を具体化し、その総合的かつ計画的な推進を図るため、2000 年から、5 年ごとに基本計画が策定することになる。さらに、最初の基本計画（2000 年）の「不測の事態に的確に対処するため、我が国の食料供給力の確保及び向上に平素から努めることに加え、さまざまなレベルに応じて食料供給の確保を図るための対策を講ずることとし、対策を機動的に発動するためのマニュアルの策定等を行う」⁴⁶²という規定に基づき、2002 年に「不測時の食料安全保障マニュアル」は策定された。その後、2012 年に「緊急事態食料安全保障指針」に改称して、更新された。以上の過程を踏まえ、食料・農業・農村基本法、基本計画プラス「緊急事態食料安全保障指針」という「食料安全保障」の政策体系は確立された。

3 定着期における食料安全保障政策方針の問題点

前項で検討したように、「食料・農業・農村基本法」の策定によって、日本の食料安全保障政策に関する基本理念、政策方針及び具体的な施策の展開方向は、初めて、法律上で定

⁴⁶⁰ 同上、第 16 条―第 20 条。

⁴⁶¹ 伊藤元重『日本の食料問題を考える：生産者と消費者の政治経済学』NTT 出版、2002 年、425 頁。

⁴⁶² 「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 (2018 年 5 月 21 日参照)。

められてきた。

ただし、ここで注意しなければならない点がある。それは、「食料・農業・農村基本法」に規定された食料安全保障に関する内容や政策の実施方向は、決してそれ以降の日本政府の食料安全保障政策方針とイコールになるものではない。「食料・農業・農村基本法」において、直接に「食料安全保障」という言葉が言及された条文は、第19条「不測時における食料安全保障」のみである。本論の前項で検討した「食料・農業・農村基本法」における食料安全保障に関する内容は、第19条食料需給の安定性以外、食の多様性、食料の安価性、食品の安全性など、食料をめぐる新たな課題に対応できる最も総合的かつ広義的な「食料安全保障」の含意を照らして、「平時」、「有事」を含む包括的に取りまとめたものであった。しかし、農林水産省の「食料安全保障」に対する考え方を踏まえて、「食料・農業・農村基本法」における食料安全保障は、全く別のものとなってしまいうに違いない。こうして、問題が生じてきた。

1990年代のはじめの頃、嘉田良平は、日本の食料政策の1つの基本問題として、食料安全保障に関する明確な理念が示されず、そして、具体的な対策がほとんど行われていなかったことを指摘した⁴⁶³。この嘉田が指摘した問題は、「食料・農業・農村基本法」が成立された以降も、依然として存在していると考えられる。

農林水産省は、日本政府の食料安全保障の定義として、下記のような内容のほか、新基本法の条文の抜粋をあわせて、説明している。

「食料は人間の生命の維持に欠くことができないものであるだけでなく、健康で充実した生活の基礎として重要なものです。全ての国民が、将来にわたって良質な食料を合理的な価格で入手できるようにすることは、国の基本的な責務です。

このため、平成11年7月に公布・施行された「食料・農業・農村基本法」においては、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、食料の安定的な供給を確保することとしています。また、凶作や輸入の途絶等の不測の事態が生じた場合にも、国民が最低限度必要とする食料の供給を確保しなければなりません。

世界的な人口増加等による食料需要の増大、気候変動による生産減少など、国内外の様々な要因によって食料供給に影響を及ぼす可能性があり、食料の安定供給に対する国民の不安も高まっています。

このため、不測の事態に備え、日頃からそうした要因の影響等を分析、評価するとともに、不測の事態が生じた場合の具体的な対応手順の整備等を進めておく事が重要です。こうした取り組みを通じて、総合的な食料安全保障の確立を図っていきます。

⁴⁶³ 嘉田良平「国際化社会の中での食糧安保論」『ジュリスト』（964）、1990年、37頁。

同法においては、不測時における食料安全保障に関する規定を設け、不測時において国が必要な施策を講ずることを明らかにしています。」⁴⁶⁴

しかし、上記した農林水産省の「食料安全保障」に対する見解を見れば、その内容は、単に食料・農業・農村基本法における食料安全保障に関する規定が含む範囲を示すだけにとどまるものであったといえる。スイス政府の「スイス国民の、量的に十分で安全かつ誰でも入手可能な食料への常時アクセス」⁴⁶⁵といった食料安全保障の定義と比べて、日本の農林水産省バージョンの文脈は、非常に冗長なものであり、明白な概念とは言えないことが明らかになる。

また、農林水産省の「食料安全保障」に対する定義、あるいは見解の具体的な内容を見れば、その中に触れた新基本法における食料安全保障に関する規定は、概ね、日ごろの備えとしての平日の食料の安定供給の確保と、凶作、輸入の途絶等の不測時（緊急事態）の対応という2つの部分と分けられる。平日の食料の安定供給の確保について、まず、第二条第1項食料安定供給に対する考え方の基礎は、①生命の維持、②健康で充実した生活、③良質な食料の提供、④合理的価格による提供を保障されること示した。そして、平日の食料の安定供給を確保するため、「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とを適切に組み合わせ」⁴⁶⁶という「国内生産優先」の方針で対応することとされた。それに対して、不測時の対応についての規定は、第2条第4項及び第19条によって構成されている。ただし、第二条第4項については、曖昧性がある。この項目は、一目で不測時の対応策と見えるが、実際に、「備えがあれば憂いなし」という理念のもとで、不測時においても、大きな影響を生じないために、平日の食料供給の必要性を強調するものだと考えられる。たとえ凶作、輸入の途絶等の不測の要因による不測時の場合にしても、平日の食料の安定供給の確保の優先順位が第19条に規定された不測時の対応より高いといえる。そして、平日の食料の安定供給を確保するための方策として、新基本法が成立する時点において、国内生産、輸入、備蓄に関する政策は、一定に整備されていた。それに対

⁴⁶⁴ 「食料安全保障とは」農林水産省ホームページ ホーム >知ってる？日本の食料事情 >食料安全保障について >食料安全保障とは

<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/1.html> (2018年5月21日参照)

⁴⁶⁵ 平澤明彦「スイス連邦憲法への食料安保条項の追加にかかる国民投票」農政ジャーナリストの会特別研究会用資料、2017年。

<http://www.jaja.cside.ne.jp/special/2017/data/1010b.pdf> (2019年10月21日参照)

⁴⁶⁶ 『食料・農業・農村基本法』（平成十一年法律第百六号）、第2条第2項、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）

して、不測時における対応の具体策については、その時点でほぼ空白の状態であった。2000年の基本計画の規定に基づき、「不測時における食料安全保障マニュアル」の策定は、2002年頃に移ようやく実現した。

上記した分析を整理すると、日本の食料安全保障に関する農林水産省の見解に沿って、日本の食料安全保障の内容の範囲は、以下（表 4.1 を参照）のように示されたものである。農林水産省の見解によると、新基本法における日本の食料安全保障は、「平日の食料の安定供給の確保」と「不測時の対応」といった2つの側面が含まれたとは言え、「備えがあれば憂いなし」という理念のもとで、実質的に、「不測時」のことを考えていたのは、第19条にあるのみと考えられる。一方、食料・農業・農村基本法の第二条第2項によると、平日の食料の安定供給を確保するための方策として、輸入と備蓄と比べ、国内農業生産の増大は、基本と位置付けられて優先されることが明白である。したがって、農林水産省の見解による「食料安全保障」は、不測時の対応より、平日の食料の安定供給の確保を重視する傾向があるといえる。

表 4.1 農林水産省の見解における日本の食料安全保障の内容

				食料・農業・農村基本法 における規定の項目
農林水産省の見解における日本の食料安全保障の範囲	平日の食料の安定供給の確保	目的	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生命の維持 ・ 健康で充実した生活 ・ 良質な食料の提供 ・ 合理的価格による提供 	第二条第1項
		手段	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国内農業生産の増大を基本とした安定供給 ・ 適切な輸入による供給 ・ 適切な備蓄による対応 	第二条第2項
	不測時の対応	目的 <ul style="list-style-type: none"> ・ 国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を 	手段 <ul style="list-style-type: none"> ・ 平日の食料の安定供給の確保 	第二条第4項

		生じないように		
		目的	手段	第十九条
		・国民が最低限度必要とする食料の供給を確保	・食料の増産、流通の制限その他必要な施策	

筆者が食料・農業・農村基本法の条文⁴⁶⁷をもとに整理し作成した。

さらに、前項で検討した「食料・農業・農村基本法」に規定された食料安全保障に関する内容や政策の実施方向と比べると、農林水産省の見解による「食料安全保障」の範囲に含まない部分、いわば政府が主張する「食料安全保障」の盲点は、いくつか存在する。

具体的には、まず、食料安全保障の目標として、高度化かつ多様化する国民の需要を満たさなければならないと定められた第2条第3項は、農林水産省の見解による「食料安全保障」の範囲に含まれていなかった。つまり、政府が主張する「食料安全保障」は、食料需給の安定性以外、食の多様性、食料の安価性、食品の安全性など、食料をめぐる新たな課題に対応するものではなかったことを意味する。また、食料安全保障の目標を達成する手段として、農林水産省の見解には、新基本法第二条第2項及び第19条が規定した内容のみに限定した。新基本法の第17条の「食品産業の健全な発展」、及び第18条の「農産物の輸出入に関する措置」、第20条の「国際協力の推進」といった「外的」な食料安全保障に関する施策は農林水産省の見解による「食料安全保障」の範囲に含まれていなかった。

こうして、農林水産省の見解における「食料安全保障」は、非常に曖昧かつ不明確なものであり、そして、平日の食料供給重視と、国内農業生産重視という二つの特徴があると考えられる。このような「食料安全保障」は、決して食の多様性、食料の安価性、食品の安全性など、食料をめぐる新たな課題をすべて対応できる最も総合的かつ広義の「食料安全保障」ではなかった。さらに、農林水産省の見解における「食料安全保障」が包括した内容は、前項で検討したウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障、及び「新しい食料・農業・農村政策の方向」における食料安全保障の考え方と比較すれば、輸入を

⁴⁶⁷ 『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）

はじめとする「外的」食料安全保障の手段を無視し、「国内農業生産の維持・拡大」を偏重し、国内生産に偏っている点で合致していることが明らかである。即ち、農林水産省の見解による新基本法における日本の食料安全保障は、狭く見方から、再定義・構築された「内的な」食料安全保障に傾斜するものである。結局、このような「食料安全保障」は、農業の多面的機能、持続的発展、農村振興といった多角的な理念と同じ、国内農業生産を支えていく根拠となった⁴⁶⁸。

上述した問題点のほか、農林水産省の見解による新基本法における日本の食料安全保障は、もう1つの問題点がある。それは、「食料自給率」を政策目標として明記され、法律上で定められた。そして、「食料安全保障」と関連付けたことである。

新基本法において、第15条の規定に基づき、「食料自給率」を政策目標として、基本計画に具体的な数値目標を明記することは、法律上で定められた。単純に新基本法の条文から見れば、食料自給率と食料安全保障と無関係という印象は、強かった。そして、農林水産省の見解による「食料安全保障」においても、食料自給率が言及されていなかった。しかし、現実的に、食料安全保障といえ、食料自給率の向上＝食料安全保障」という一般的な印象は、すぐに浮かび上がる。ここで、「食料自給率」は、なぜ「食料安全保障」とつながることになったかという問題が生じてきた。

農林水産省の見解による「食料安全保障」と「食料自給率」との関連付けについて、新基本法が成立した後の2000年に、最初の『農業白書』の第2章第2節「食料自給率と食料安全保障」の部分に掲載された内容は、ある程度に上記した問題を解説できると考えられる。その詳細は、下図（図4.2を参照）に示すように、「国内の農業生産の増大を図る際に、食料自給率は、国内農業生産が国民の食料消費にどの程度対応しているか評価する上で有効であり、また、国民から見わかりやすい指標である」⁴⁶⁹と食料自給率の政策目標の意義を解説し、そして、食料自給率と「国内の農業生産の増大」と関連付けた。また、「食料自給率の測定やその実現に向けての取り組みは、平時を前提として行うものであるが、平素から、農地、農業用水の確保・有効利用、担い手の育成・確保、農業技術の向上等を図ることは、食料供給力の更なる向上につながり」⁴⁷⁰、そして不測時の事態の食料安全保障にも貢

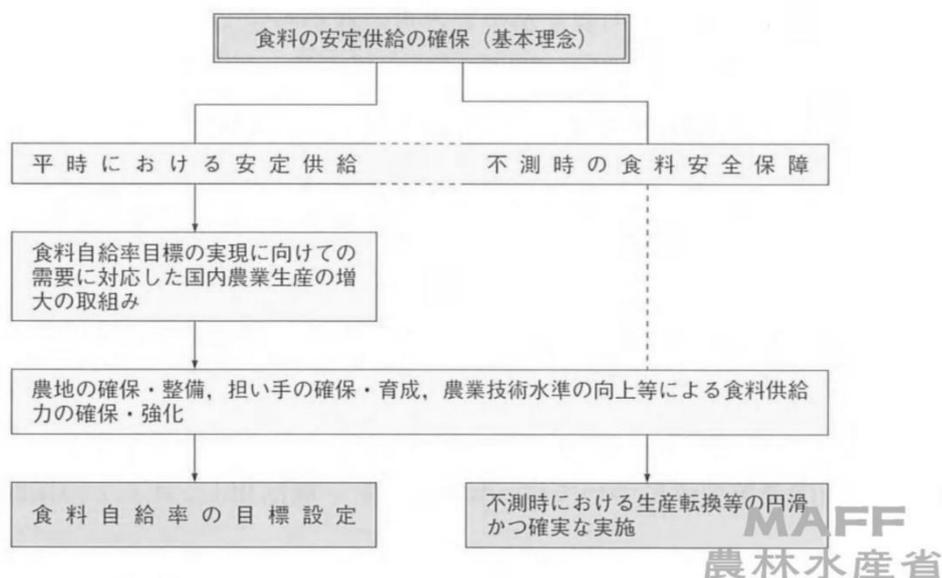
⁴⁶⁸ 平澤明彦、前掲、438頁。

⁴⁶⁹ 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成11年度農業白書』農林水産省、2000年、48頁。

⁴⁷⁰ 同上、48-49頁。

献できると述べていた。

図 4.2 食料自給率と食料安全保障⁴⁷¹



すなわち、農林水産省の見解として、「食料自給率目標の実現」（食料自給率の向上）は、日本国内農業生産の増大が実現することを意味する。食料自給率の向上政策は、国内農業生産を強化する政策と同義であるといえる。その見解に、前述した農林水産省の見解による「食料安全保障」の国内生産に偏重する性格が強かったことを加えると、「食料自給率向上＝国内農業生産の増大＝食料安全保障の実現」という思考回路は、明らかになるといえる。また、上記した農林水産省の見解によると、食料自給率は、間接的に不測時の事態の食料安全保障にも寄与することができると考えられる。つまり、食料自給率の向上は、「平時」（国内生産）と「不測時」両方とも対応できる「万能薬」のような存在となる。それは、「食料自給率」の役割の拡大解説であるといっても過言ではない。そして、農林水産省は、「食料安全保障」と「食料自給率」と意図的に関連付けたともいえる。そのような農林水産省の見解は、「食料自給率を高めることこそ食料自給保障を確保する」という印象が一般国民の認識の中に定着した一因であると考えられる。

しかし、実際に、食料自給率の向上政策は、農林水産省の見解のように、「有効」かつ合理的なものであるか。この問題に対して、新基本法が成立した以前、食料・農業・農村基

⁴⁷¹ 農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成 11 年度農業白書』農林水産省、2000 年、図 I-22。

本問題調査会の食料部会の場に、及び新基本法の策定前後研究者の間に、議論が激しく行われた。その詳細について、本論は、次の節に詳述する。ここで、単に、食料自給率の向上政策は、その後の展開と結果から、食料自給率の政策目標化の現実性や合理性を考察する。

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、引き上げると設定された⁴⁷²。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%前後で推移し続き、目標達成に向けた成果と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⁴⁷³。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試作したが、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⁴⁷⁴。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⁴⁷⁵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4.3を参

⁴⁷² 「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（2018年5月21日参照）。

⁴⁷³ 「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（2018年5月21日参照）。

⁴⁷⁴ 「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

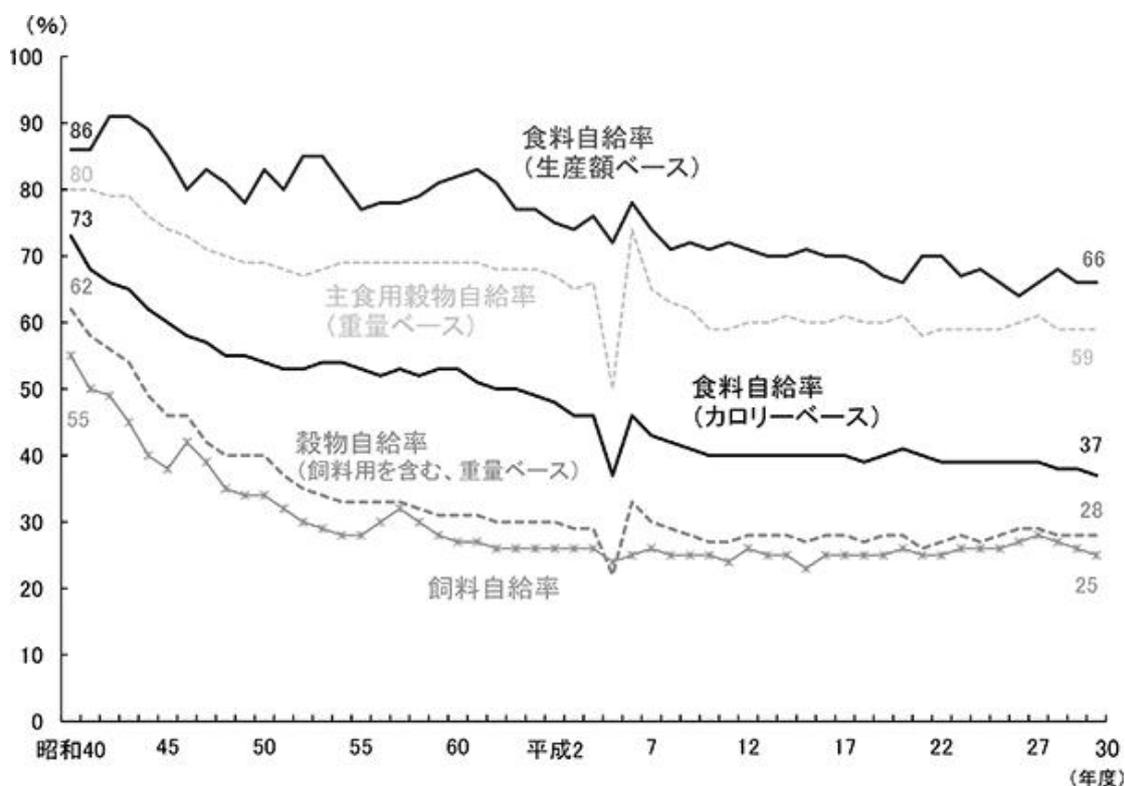
http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf（2018年5月21日参照）。

⁴⁷⁵ 「食料、自給率より生産力 T P P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。

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⁴⁷⁶。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⁴⁷⁷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の実現には、程遠い現実が浮き彫りになった。

図 4.3 食料自給率の推移



こうして、新基本法の条文に基づき、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、

⁴⁷⁶ 「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 (2018年5月21日参照)。

⁴⁷⁷ 「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)。

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」⁴⁷⁸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」⁴⁷⁹の形で定められた。従来の食料自給率は、2015年の基本計画においても、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」⁴⁸⁰と基本計画に規定された。食料自給力は、程なく食料自給率と並んで、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⁴⁸¹。

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は、内々に指示されたが、同年秋の政権交代により、その声も立ち消えになった。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⁴⁸²。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⁴⁸³という意見

⁴⁷⁸ 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 (2019年8月21日参照)。

⁴⁷⁹ 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 (2018年5月21日参照)。

⁴⁸⁰ 「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 (2018年5月21日参照)。

⁴⁸¹ 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。

⁴⁸² 「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。

⁴⁸³ 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)。

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と考えられる。結果から見れば、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。

こうして、農林水産省の見解における「食料安全保障」は、非常に曖昧かつ不明確なものであり、そして、平日の食料供給重視と、国内農業生産重視という二つの特徴があると考えられる。一方、新基本法の規定により、一見食料安全保障とあまり関係がなかった「食料自給率」は、農林水産省の見解によれば、「食料自給率」の食料安全保障に対する役割が拡大解説された。農林水産省は、「食料安全保障」と「食料自給率」と意図的に関連付けたことも明らかであり、そして、「食料自給率を高めることこそ食料自給保障を確保する」という印象が一般国民の認識の中に定着したことをもたらしたと考えられる。また、自給率向上政策の発展と結果から見れば、自給率の政策目標化と、自給率向上政策の実施は、実質的に不十分、そして合理的ではないものであることがわかる。したがって、農林水産省の見解による新基本法における日本の食料安全保障は、前項で検討したウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障、及び「新しい食料・農業・農村政策の方向」における食料安全保障の考え方と比較すれば、輸入をはじめとする「外的」食料安全保障の手段を無視し、「食料自給率の維持向上（低下を歯止める）」、「国内農業生産の維持・拡大」を偏重し、国内生産に偏っている点で合致していることが見逃すことができない。新基本法の成立により、1980年代後半から2010年代までという食料安全保障の定着期において、日本政府の食料安全保障政策方針は、狭い見方から、「食料自給率の維持向上」、「国内農業生産の維持・拡大」をはじめとする「内的」かつ保守的な食料安全保障の形で定着したと結論付けることができる。

第3節 食料自給率の政策目標化の政策過程

前節においては、新基本法の成立により、食料安全保障の定着期における日本政府の食料安全保障政策方針は、「内的」かつ保守的な食料安全保障の形で定着したと結論付けた。しかし、なぜこのような定着が生じてきたかという問題は、まだ検討されていない。前述したように、農林水産省の見解による新基本法における食料安全保障は、「食料自給率向上＝国内農業生産の増大＝食料安全保障の実現」という思考回路が存在する。すなわち、その農林水産省バージョンの「食料全保障」は、「食料自給率」をもって計ることができるという考え方であった。そのため、この節は、「食料自給率の政策目標化」を対象に焦点を絞り、「内的」かつ保守的な食料安全保障政策方針の定着原因を、農政トライアングルのモデルを用いて政策過程の視点で分析する。

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、長年政権を維持していたことを意味する⁴⁸⁴。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・利益団体の3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」⁴⁸⁵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る⁴⁸⁶。

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おらず、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

⁴⁸⁴ 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。

⁴⁸⁵ 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。

⁴⁸⁶ 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過程』慶応義塾大学出版会、2010年など。

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、当時の農業政策の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」⁴⁸⁷を指す。各政策分野に専門家として育てられた族議員は、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っていると考えられる。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）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ない。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⁴⁸⁸。

(2) 行政面のアクター

五五年体制における農業政策の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⁴⁸⁹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

⁴⁸⁷ 佐藤誠三郎、松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年、264-265頁。

⁴⁸⁸ 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。

⁴⁸⁹ 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。

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」であると論じた⁴⁹⁰。族議員と官僚ど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。

(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、JA⁴⁹¹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に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、集票や献金を通じて、農林族議員を支持している。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ことを求めている。

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⁴⁹²、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⁴⁹³。そして、JAは、効率的経営を目指す大規模農業経営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

⁴⁹⁰ 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。

⁴⁹¹ 「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、農協系統地言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。

⁴⁹² 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。

⁴⁹³ 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。

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⁴⁹⁴。農林水産省を通じて、間接的に政策決定システムに関与する手段として、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。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⁴⁹⁵。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は、「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」を作成し、「新たな基本法の制定に向けて検討に着手する」⁴⁹⁶ことを決定した。

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」⁴⁹⁷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名から構成された。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

⁴⁹⁴ 本間正義『現代日本農業の政策過程』慶応義塾大学出版会、2010年、185頁。

⁴⁹⁵ 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。

⁴⁹⁶ 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 (2018年5月21日参照)

⁴⁹⁷ 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 (2018年5月17日参照)

まで多彩であった⁴⁹⁸。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、将来の日本の農業に関する政策におけ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中において、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4.2を参照）となり、引き続き検討を加えられた。

表 4.2 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⁴⁹⁹をもとに整理し作成した

この「取りまとめ」の文書においては、国内農業生産の位置付けに関する具体的な意見について、以下の通りである⁵⁰⁰。

[国内農業生産を基本として位置付けるべきであるとの意見]

①我が国の食料自給率が現在既に先進国のうちでも極めて低い水準にある中で、輸入への依存度を更に高めていくことは、

我が国の食料供給構造の危うさを増すことにつながる。

⁴⁹⁸ 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 (2018年5月18日参照)

⁴⁹⁹ 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 (2018年5月21日参照)

⁵⁰⁰ 同上。

②それぞれの国が自国の農業資源を最大限に活用することは、資源の制約の強まる地球社会における各国の責務である。
経済力にまかせて我が国が食料輸入を拡大していくことは、開発途上国の食料調達を更に困難にする。

③農業は、食料供給という機能以外にも、国土・環境の保全等の公益的・多面的機能を有しており、これらの機能が十全に発揮されるためにも国内農業生産が適切に維持されることが必要である。

④食料輸出国において国内の供給不足が生じた場合や今後我が国の経常収支の黒字が減少した場合には、我が国の輸入が確保されるとは限らない。また、備蓄は、輸入の短期的な変動に備える措置としては有効であるが、品質やコスト面からおのずと限界がある。

[国内農業生産と同様に輸入の役割も重要であるとの意見]

①現在の我が国の農産物は生産コストが高いため、国内農業生産を拡大した場合、国民負担が増大する。国民の食生活に対する選択の結果として、今日の食料輸入の増加といった状況がある。

②今後は国際協調の時代であるので、国内農業の競争力の強化を図りつつ、輸入先の多元化等食料外交による輸入の確保に努めるべきである。

上記した内容が示されたように、国内農業生産の位置付けに関する問題の争点としては、庫内の農業生産を主とするのか、輸入に頼るのかということであった。その賛成派の論拠としては、食料供給の安定化、国内の農業資源の活用、農業の環境保全機能、輸入の不安定さなどが挙げられた。それに対して、反対派は、国内の農業生産コストの高さや国際的な協調の枠組みにおける国内農業の競争力の強化などの理由で反対の意見を論じた。賛成・反対双方の意見は、賛成派の意見の論拠が多くて、その論調を支持する参加者も大勢を占め、すなわち、輸入を支持する反対側の意見は少数派であったと考えられる。

ここで注目すべき点も2つある。1つには、この時期において、食料輸入の拡大することは、開発途上国からの食料調達を更に困難にすることは、既に意識されたが、食料の開発援助などの手段を通じて、世界全体の食料供給に貢献するという解決策と、未だつながっていないく、国内農業生産を基本とする意見を支持する1つの論拠にとどまっていた。2つには、反対派の論拠の1つとして、「食料外交による輸入の確保」という文言は言及され、国内生産を中心とする理念を越えて、外交面の手段を通じて、食料安全保障を確保する考え方を示した。

食料自給率の取扱いに関する具体的な意見については、以下の通りである⁵⁰¹。

⁵⁰¹ 同上。

[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ふ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ため、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、詳しい例を挙げて論じていなかった⁵⁰²。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）⁵⁰³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」⁵⁰⁴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、農政全体は合理性が欠くこと、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性が生じるによって、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。

⁵⁰² 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。

⁵⁰³ 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 (2018年5月18日参照)

⁵⁰⁴ 生源寺真一『日本農業の真実』ちくま新書、2012年、51頁。

(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」⁵⁰⁵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で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⁵⁰⁶。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、以下のよう
に決定された。

「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」⁵⁰⁷

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

⁵⁰⁵ 「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）。

⁵⁰⁶ 食料・農業・農村基本政策研究会編著、前掲書、2000年、6頁。

⁵⁰⁷ 「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）。

会の合同会議において了承され⁵⁰⁸、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。前述したように、新基本法の枠組みにおいて、食料自給率は、基本計画の規定により、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。しかし、その後の自給率向上政策の発展と結果から見れば、自給率の政策目標化と、自給率向上政策の実施は、実質的に不十分、そして合理的ではないものであることが証明された。

こうして、「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する、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か、という問題が生じてきた。

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。しかし、「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項で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、協力的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つき、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。

⁵⁰⁸ 「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。

その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9条に基づき、定期的に作成された「農産物の需要と生産の長期見通し」には、という「可能な限り自給力の向上に努める」⁵⁰⁹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、こうした要求は、国会や農業団体の政策意図が反映されるものである⁵¹⁰。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の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」⁵¹¹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4.2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⁵¹²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⁵¹³。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

⁵⁰⁹ 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。

⁵¹⁰ 同上。

⁵¹¹ 同上。

⁵¹² 「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 (2018年5月23日参照)

⁵¹³ 同上

会の委員⁵¹⁴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」⁵¹⁵を指摘した。調査会における食料自給率の数値目標を政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ての農業団体の提案建議等は、表 4.3 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の文脈であった。

表 4.3 農林水産省宛ての農業団体の提案・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」⁵¹⁶をもとに整理し作成した。

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」⁵¹⁷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

⁵¹⁴ 「食料・農業・農村基本問題調査会部会構成」1998年6月8日
農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kikaku/tyosakai/bukai_kousei/index.html (2018年5月14日参照)

⁵¹⁵ 中村靖彦『日本の食糧が危ない』岩波新書、2011年、82頁。

⁵¹⁶ 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。
農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム

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

⁵¹⁷ 中村靖彦、前掲書、82頁。

して了承したのである」⁵¹⁸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4.4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 4.4 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

⁵¹⁸ 同上、83頁。

合計	11	31
----	----	----

筆者が国会会議録⁵¹⁹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⁵²⁰。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本法の策定」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⁵²¹。

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。さらに、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

⁵¹⁹ 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)

⁵²⁰ 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。

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/200151298_0001?p=79 (2019年1月15日参照)

⁵²¹ 日本農業年鑑刊行会『日本農業年鑑 1998』家の光協会、1997年、138頁。

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む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⁵²²。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、日本の生産額ベース自給率は、1958年から1962までのおおむね84%～85%程度から、1964年の80%程度に低下したと記録された⁵²³。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いと言える。

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。当年次報告においては、「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」⁵²⁴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

⁵²² 農林省水産大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和62年度農業白書』農林水産省、1988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（2018年9月15日参照）

⁵²³ 同上。

⁵²⁴ 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（2018年9月24日参照）

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⁵²⁵。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として、食料自給率の推移表に出現した⁵²⁶。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、頻り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として使用することに変化した。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、急に変化したかという問題が生じてきた。

この変化の背後には、前項で検討した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

⁵²⁵ 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 (2018年9月24日参照)

⁵²⁶ 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 (2018年9月24日参照)

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、農林族議員は、日本国内の農業生産を重視する必要がある、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⁵²⁷を要求した。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。その結果、農林族議員は、農林水産省が従来から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、社会党の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⁵²⁸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⁵²⁹。その後の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⁵³⁰。それは、農林水産省は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

⁵²⁷ 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

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

⁵²⁸ 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。

⁵²⁹ 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)

⁵³⁰ 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

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

4.5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、農林水産省の案より、新基本法の中に、日本国内の農業生産の「増大を図ること」といった文字も付け加えられた。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」⁵³¹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った場合への「保険」と考えられる⁵³²。

表 4.5 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） ⁵³³	変化	食料・農業・農村基本法 ⁵³⁴
・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

⁵³¹ 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

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

⁵³² 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。

⁵³³ 衆議院第145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 (2018年8月27日参照)

⁵³⁴ 『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)。

る。		て定めるものとする。
<p>・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。</p>	<p>「増大を図ること」という文言を加えた。</p>	<p>・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、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、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。</p>

前述したように、農林水産省が作成した「食料・農業・農村基本法案」が議会で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 4.6 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。例えば、1992 年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」（以下「新政策」と略称する）が作成された後、1993 年の農業審議会において、新政策には「 possible の限り国内農業生産を維持・拡大し、自給率低下に歯止めをかけていくこと」を掲げたが、具体的な目標はあるのだろうか、といった質問が聞かれた。その質問に対して、新政策の策定に中心的な役割を果たした入澤肇農林水産省構造改善局長（当時は総務審議官）は、「国がそのような数字を設定すべきではない。計画経済になってしまう。今よりも低くしないということだ」⁵³⁵と、政府が食料自給率の数値を設定することを否定する態度を示した。さらに、もう 1 つの例として、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本会議において、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」⁵³⁶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。

⁵³⁵ 「新政策 自給率低下に『歯止め』」『朝日新聞』（朝刊）、1993 年 3 月 31 日、第 5 面。

⁵³⁶ 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

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

表 4.6 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。

筆者が国会会議録⁵³⁷より整理し作成した。

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%に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⁵³⁸。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

⁵³⁷ 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)

⁵³⁸ 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/zaiseia261020/02.pdf (2019年5月23日参照)

どころか41%を維持できるかどうかが問題」⁵³⁹という本音を漏らしたこともあった。

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。WTO次期交渉への影響を気付いた農林水産省の国際部からは、「国内生産の増大を明記したことで、WTO次期交渉のハードルが高くなった」とのため息が漏れたこともあった⁵⁴⁰。また、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」⁵⁴¹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。

結論として、食料自給率指標は、いろいろな問題を抱えて、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

⁵³⁹ 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。

⁵⁴⁰ 農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き130 食に迫る危険』農林統計協会、1999年、98頁。

⁵⁴¹ 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

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

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。

第5章 転換期における日本食料安全保障政策方針の変化

1999年の「食料・農業・農村基本法」は成立した。それによって、国内生産の増大を図ることを基本とし、総合的に食料安全保障を確保することが必要であることが定められた。それを実現するために、政府は「食料・農業・農村基本計画」において、食料自給率の目標数値を掲げ、農業の作付面積拡大、生産性向上に向け、取組みを行っていた。しかしながら、前章に検討されたように、2010年に策定された基本計画において目標50%と掲げられた食料自給率は、2015年の基本計画で45%に引き下げられたことが反映されたように、食料自給率は向上するどころか低下している。

また、この食料自給率目標に対する考え方も変化してきた。過去、2000年、2005年の基本計画においては、計画期間内の自給率目標が45%とされ、現在と同じ水準であったが、本来であれば国民に提供される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当であるというような文言があった。しかし、直近の2015年の計画において、「最終的にどこまでを国内生産でまかなうべきか」という肝心な部分についての記載は、削除された。それは、国内生産の強化に向けた取組みが、一時的に頓挫していることを意味すると言っても過言ではない。

そして、本論の第1章で検討したように、2010年以降、現行の食料安全保障の政策方針は、従来食料自給率向上政策、国内生産能力強化政策などの内的な食料安全保障政策に偏重するものから一転した。総合的な食料安全保障の確立、食料供給に関する海外におけるリスクへの対応などが求められ、外的な食料安全保障の政策方針は、年々強化される傾向が見えるようになった。その同時に、外的な食料安全保障の政策方針に沿って、経済的・外交的な手段を通じて日本の食料安全保障を確保する外的な食料安全保障政策は、徐々に展開されてきた。

さらに、最近に発表された「経済財政運営と改革の基本方針」（以下「骨太の方針」と略称する）を見ると、2014年以降3年連続で「骨太の方針」における「食料安全保障の確立」という文言があったが、2017年には、その文脈が削除された。2018年の骨太には復活したものの、冒頭で一言に言及される程にとどまり、いつかまた見直す可能性が高いと言っても過言ではない。

こうして、2010年代以降、日本の食料安全保障政策方針は、重要な転換期を迎えている。

第1節 安倍政権における農業政策の展開過程

2012年12月16日の総選挙において、自由民主党が圧勝し、第2次安倍内閣は発足された。第2次安倍政権の経済政策は、「デフレからの脱却」と「富の拡大」を目指して、アベノミクス「3本の矢」を提唱した。「3本の矢」とは、金融緩和で流通するお金の量を増やし、デフレマインドを払拭する第1の矢である「大胆な金融政策」と、第2の矢である「機動的な財政政策」と、第3の矢である「民間投資を喚起する成長戦略」からなるものである⁵⁴²。そして、成長のカギを握る重要テーマとして、「投資の促進」、「人材の活用強化」、「新たな市場の創出」、「世界経済との更なる統合」という4つの視点をベースにして、日本経済を持続的成長に導く道筋が示された⁵⁴³。

その中に、「新たな市場の創出」を図る分野として、医療、エネルギーと並んで、挙げたのは、農業の分野である。「より大規模に、より自由に」をスローガンとして、担い手への農地集積、企業参入の促進、生産調整の見直し、農協・農業委員会などの改革が謳われた⁵⁴⁴。このような第2次安倍内閣以降の経済政策体系の下に位置づけられた農業分野の施策や改革については、研究者やマスコミの間に、「アベノミクス農政」と名付けられ、大きく取り上げられた。本論は、それを「安倍農政」、あるいは「アベノミクス農政」と称して、第2次安倍内閣以降に進めてきた農業政策の展開過程について、振り返って検討を進めたい。

1 安倍農政の関連組織の設立

2013年1月23日に、上記した第2次安倍内閣の経済政策「アベノミクス」の第3の矢となる成長戦略の実現に向けた調査審議を目的に、「産業競争力会議」が設置された。この会議は、法律に基づいて設立された機関ではないが、安倍首相が議長を務め、閣僚から議長代理、副議長、官房長官、経産大臣を固定メンバーとし、経済閣僚のほか、現役の企業経営者や学識経験者らが参加することとされた⁵⁴⁵。この会議の分科会として、「農業」、「医療・

⁵⁴² 「アベノミクス『3本の矢』」

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/sanbonnoya.html> (2019年7月21日参照)

⁵⁴³ 『成長戦略』の基本的な考え方

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/kihon.html> (2019年7月21日参照)

⁵⁴⁴ 「新たな市場の創出 ～農業はより大規模に！より自由に！」

首相官邸ホームページ

https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/nougyou_kaikaku.html (2019年7月21日参照)

⁵⁴⁵ 「産業競争力会議の開催について」

首相官邸ホームページ

介護等」、「雇用・人材」、および成長戦略の「フォローアップ」が置かれた。農業分科会における議論は、総理官邸に設置された「農林水産業・地域の活力創造本部」が年末に取りまとめる農政改革方針に反映されることとなった。

上記した首相官邸の動きに対応し、農林水産省は、2013年1月29日において、生産現場の潜在力を引き出し、その活性化を図り、農林水産業の中期的展望を切り開く観点から、同省の中に大臣を本部長とする「攻めの農林水産業推進本部」を設置した⁵⁴⁶。

同年1月24日に、安倍政権下の農業政策の改革を主に担ってきた「規制改革会議」は、首相官邸において、初会合を開いた。この会議は、内閣府設置法に基づき、内閣府本府組織令により設置された審議会である⁵⁴⁷。安倍晋三首相は、「規制改革は安倍内閣の一丁目一番地だ」と述べ、「産業競争力会議」がつくる成長戦略を達成するため、規制改革の実行に重点的に取り組むよう求めた⁵⁴⁸。こうして、アベノミクス農政の展開過程のはじめとして、農業・農政に対する官邸主導の体制が開始されることとなった⁵⁴⁹。

2013年9月に、「規制改革会議」において、農業ワーキンググループ（以下「農業WG」と略称する）が設置された。その後、規制改革会議の農業WGが注目されたのは、2014年5月に農協改革を中心とする大胆な農業改革案を提案したことであった。その提案においては、農協組織のトップに位置する全国農協中央会の解体、農協監査体制の見直し、経済事業を担う全農の株式会社化、准組合員の利用制限などが盛り込まれていた。最後に、政府与党との調整を経て、その提案は、一部修正された形で、2014年6月の規制改革実施計画に盛り込まれた⁵⁵⁰。

2013年5月21日において、農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を幅広く検討を進めるため、内閣に総理を本部長、内閣官房長官、農林水産大臣を副本部長とし、関係閣僚が参加する「農林水産業・地域の活力創造本部」は設置された。その後、日本経済の再生・活性化を目指し、大胆な金融緩和（第1の

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/konkyo.html> (2019年7月23日参照)

⁵⁴⁶ 「攻めの農林水産業推進本部の設置について」

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/honbu/pdf/honbul_setti.pdf (2019年7月21日参照)

⁵⁴⁷ 「内閣府設置法」平成十一年法律第八十九号、最終更新：平成三十一年四月二十六日公布（平成三十一年法律第十六号）改正。

⁵⁴⁸ 「規制改革会議が初会合」『朝日新聞』（夕刊）、2013年1月24日、第2面。

⁵⁴⁹ 榎原正澄「アベノミクス農政と農政・農業改革：日本の農業・農村のあり方」『関西大学経済論集 Economic review of Kansai University』66 (3)、2016年、163頁。

⁵⁵⁰ 「第16回農業ワーキング・グループ議事概要」2014年5月14日。

内閣府ホームページ

<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/140514/summary0514.pdf> (2019年7月20日参照)

矢)と機動的な財政出動(第2の矢)を行うとともに、成長戦略(第3の矢)を掲げ、成長戦略の具体策として、13年6月に14日に「日本再興戦略」は閣議決定された。この「日本再興戦略」には、日本再興戦略には農林水産業成長産業化、農業・農村所得倍増など農業に関する方針も盛り込まれ、国家戦略特区の構想もこの中に示された⁵⁵¹。農業については、農林水産業を成長産業にするという目標を実現するため、地中間管理機構を整備・活用、農地集約を加速化、リース方式により企業を含めた多様な担い手の農業参入などの方策が提唱された。そして、従来の生産者の減少と高齢化の進展、耕作放棄地の増加等の構造的な問題に対して、農業の構造改革を進める必要があると強調された⁵⁵²。農業の構造改革について、2013年8月8日の農林水産業・地域の活力創造本部の会議においては、分散した農地をまとめ、やる気のある農家にリースするため、政府が各都道府県につくる「農地中間管理機構」が目玉となり、要するに、農地の集約化が優先されたと考えられる⁵⁵³。その後、2013年10月25日には「農地中間管理機構関連二法」が閣議決定され、12月6日には「農地中間管理機構二法」が成立した。

こうして、安倍政権の最初の2年間で進められた農政改革を担う各組織の設立によって、第2次安倍政権下の農政改革は、急展開された。

2 「農林水産業・地域の活力創造プラン」の策定と概要

上記した「農林水産業・地域の活力創造本部」は、設置された以降、産業競争力会議および規制改革会議の意向を反映し、「農林水産業・地域の活力創造プラン」の策定を目指して進んでいった⁵⁵⁴。その結果、2013年12月10日に、日本政府は、改革によって、どのような農業を目指しているのかを示したものとして、今後10年を見据えた「農林水産業・地域の活力創造プラン」(以下「活力創造プラン」と略称する)が正式に策定された。農林水産業・地域の活力創造本部の本部長であった安倍首相は、本部に出席し、「農林水産業を若者に魅力のある産業にしたい」、「プランに掲げた施策を着実に実行し、農政の大改革を実

⁵⁵¹ 「日本再興戦略」2013年6月14日。

首相官邸ホームページ

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf (2019年7月21日参照)

⁵⁵² 同上。

⁵⁵³ 「第4回農林水産業・地域の活力創造本部 議事要旨」2013年8月8日。

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/dai4/gijiyousi.pdf> (2019年7月22日参照)

⁵⁵⁴ 「これまでの成長戦略について」

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kettei.html#saikou2013> (2019年7月21日参照)

現する」と語った⁵⁵⁵。

「活力創造プラン」の内容は、「強い農林水産業」、「美しく活力ある農山漁村」を作り上げるため、「農林水産業を産業として強くしていく政策（産業政策）と、国土保全といった多面的機能を発揮するための政策（地域政策）を車の両輪」⁵⁵⁶にするとしたこと、すなわち、農業政策を「産業政策」と「地域政策」に区分して提示した。この「産業政策」と「地域政策」の区分を前提とした上で、同プランは、農業政策の展開方向として、第1に、国内外の需要を取り込むための輸出促進・地産地消・食育等の推進をはじめとする国内外の需要フロンティアの拡大、第2に、6次産業化等の推進、農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進を通じて、需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築、第3に、農地中間管理機構の活用等による農業構造の改革と生産コストの削減、経営所得安定対策の見直しによって、生産現場の強化、第4に、日本型直接支払制度の創設、人口減少社会における農山漁村の活性化などの農村の多面的機能の維持・発揮、といった4つの方針を掲げ、将来安倍内閣の農林水産行政の方向を示した⁵⁵⁷。したがって、「活力創造プラン」は、第2次安倍政権の農林水産業・地域の活力創造に向けた政策改革のグランドデザインと位置づけられる性格を有すると考えられる⁵⁵⁸。

「活力創造プラン」に規定された内容をうけ、同プランの下位政策として、2013年12月に、農林水産省は、「農業・農村を取り巻く課題には、農業を強くする産業政策と多面的機能の維持・発揮を促進する地域政策を車の両輪として取り組むことが必要で」⁵⁵⁹、「このため、農地中間管理機構の創設、経営所得安定対策の見直し、水田のフル活用と米政策の見直し、日本型直接支払制度の創設の4つの改革を推進することとしています」⁵⁶⁰と、「4つの改革」を公表した。下図（図5.1を参照）に示されるように、農林水産省のパンフレット『新たな農業・農村政策が始まります！！～4つの改革～』の掲載によると、「4つの改革」は、第1に、農地中間管理機構の創設、第2に、経営安定所得対策の見直し、第3に、水田フル活用と米政策の見直し、第4に、日本型直接支払制度の創設といった内容からな

⁵⁵⁵ 「第11回農林水産業・地域の活力創造本部 議事要旨」2013年12月10日。

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/dai11/gijiyousi.pdf>（2019年7月22日参照）

⁵⁵⁶ 農林水産省・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」2013年12月10日。

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun.pdf>（2019年7月22日参照）

⁵⁵⁷ 同上。

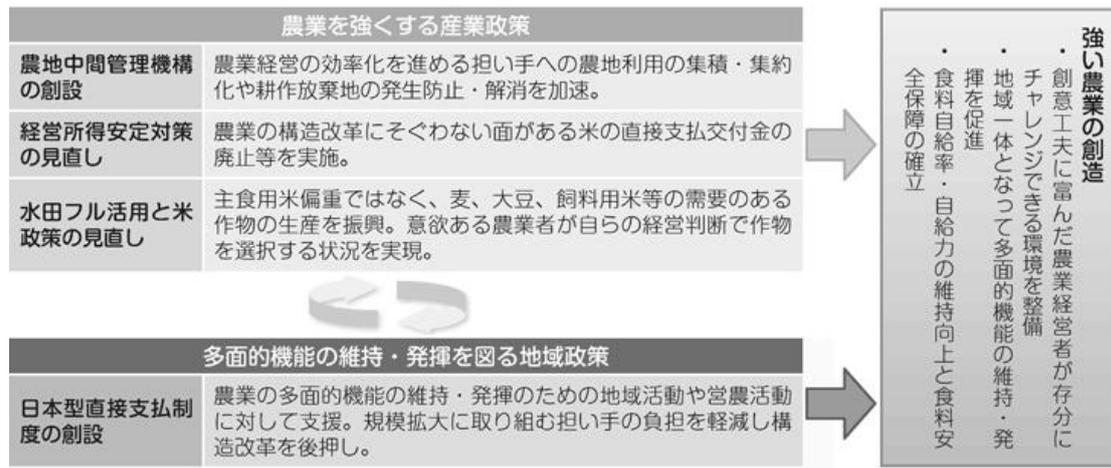
⁵⁵⁸ 樫原正澄、前掲、164頁。

⁵⁵⁹ 農林水産省大臣官房政策課『平成25年度 食料・農業・農村白書』2014年5月27日、13頁。

⁵⁶⁰ 同上。

るものであった⁵⁶¹。すなわち、この「4つの改革」は、農林水産省が、「活力創造プラン」の4つの方針に応じて、関連する諸施策を具体化したものであった⁵⁶²。

図 5.1 「4つの改革の概要」⁵⁶³



こうして、2012年12月に発足した第2次安倍政権は、産業競争力会議、規制改革会議を通じて、市場経済を重視する経済政策を進め、TPP交渉に参加するとともに、日本再興戦略における成長戦略の方針を示した。農業については、安倍政権は、経済戦略の一環として、農業を収益性の高い産業に変えることを目的とし、日本の農業を成長産業化するため、産業競争力会議、規制改革会議等のような農政改革を担う各組織を設立した。これらの会議の意見の反映として、内閣に設置された「農林水産業・地域の活力創造本部」は、「農林水産業・地域の活力創造プラン」が策定し、将来、日本政府が改革によって、どのような農業を目指しているのかを示した。それに応じて、農林水産省は、「活力創造プラン」の4つの方針の具体策として、「4つの改革」を提示した。その結果、安倍農政は、「攻めの農林水産業」を掲げ、農地中間管理機構設立、米制度改革、農協・農業委員会改革などの急速な改革を進めていた。

⁵⁶¹ 農林水産省『新たな農業・農村政策が始まります！！～4つの改革～』2013年12月。農林水産省ホームページ

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/minaoshi/pdf/261030.pdf> (2019年7月22日参照)

⁵⁶² 横山英信「政権再交代後における日本農政の再編とその基本的性格：近年の農政展開を踏まえて」『アルテス リベラレス』(96)、2015年、98頁。

⁵⁶³ 農林水産省『平成25年度 食料・農業・農村白書』2014年5月27日、13頁。

第2節 安倍農政の展開における政策決定システムの特徴

1 官邸主導体制下の農政トライアングルの変容

本論の第4章は、日本の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、「農政トライアングル」を構築したことを検討した。ところが、1990年代以降、1996年衆議院選挙から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、2001年から実施された中央省庁の再編などの政治改革が遂行された。その結果、2000年代に、小泉純一郎政権下において、55年体制下における政策意思決定システムから官邸主導体制への変化が生まれ、農業分野の政策過程にも影響をもたらした。この部分は、政治面、行政面、利益団体という「農政トライアングル」を構成する三つの側面から、その変容を検討する。

(1) 政治面の変化について

1990年代の一連の政治改革は、日本の農業政策決定システムの政治面に大きな変容をもたらした。

まず、選挙制度改革と農林族の支持の地盤沈下によって、農林族議員の当選するハードルが高くなり、農林族の後継者の不足する問題⁵⁶⁴が生じ、農林族の勢力が物理的に後退することが明らかになった。従来人物重視、政策的な差別化に努め、族議員の形成を促す温床と言われた中選挙区制は⁵⁶⁵、政党の政策重視、1選挙区1人の当選者が選ばれる小選挙区制に転じた。その選挙制度の変化によって、候補者の課題は、特定な分野の利益団体から支持を得ることだけで当選が可能となる状況から、幅広い有権者の支持を獲得しないとただ1人の当選者にならないことになった。要するに、農林族議員にとって、農業分野の利益団体以外の支持を手に入れないと、当選する確率は、大幅に減少すると考えられる。一方、日本農業の衰退により、伝統的な農業生産者勢力の有権者、あるいは団体からの投票は、物理的に減少する傾向があり、選挙の結果を左右することが困難となった。その例として、2003年の衆議院総選挙では、農林族の有力議員であった松岡利勝は、小選挙区で落選し（比例区で復活）、農林族の間に、「農業団体だけの支持では勝ち抜けない」という見

⁵⁶⁴ 全国農業者農政運動組織連盟編「農林議員も後継者不足？」『農政運動ジャーナル』30号、2000年、1頁。

⁵⁶⁵ 建林正彦『議員行動の政治経済学：自民党支配の制度分析』有斐閣、2004年、205頁

方が生じた⁵⁶⁶。

そして、1999年に、資金管理団体に対する企業・団体からの寄付は禁止され、その後も強化する方向で改正が続いている。政治資金規正法の強化によって、資金面において、農林族議員と農林関係団体とのつながりが大幅に制限され、間接的に農林族議員の勢力の後退に影響を及ぼしたと考えられる。

さらに、選挙における公認権、政治資金の配分権などの権限は、自民党総裁（首相）首相へ集中される政党の集権化⁵⁶⁷、及び省庁再編や政府の構造改革の推進によって、自民党内部の政策決定が首相の周辺、あるいは党中央に収斂する傾向は、政治決定における農林族議員と農林水産省官僚との結束を弱め、さらに農林族議員の政治力の後退につながると考えられる。例を挙げれば、一連の政治改革により、小泉政権の時期において、首相を議長とする経済財政諮問会議が、内閣全体の財政政策、経済政策、毎年の予算の基本方針を決定する場となり、「トップ・ダウン的」な官邸主導の意思決定システムが確立した⁵⁶⁸。政策意思決定の実質的な場は、従来の族議員を中心とする自民党内の各調整会議から、経済財政諮問会議を代表とする内閣主導に移りつつあり、族議員の影響力が低下したともいえる⁵⁶⁹。一方、小泉首相は、「自民党をぶっ潰す」というスローガンを掲げ、グローバル化以前の自民党政策決定システムの象徴としての族議員を「抵抗勢力」として「退治」することを図り、日本列島の新自由主義的改造に力を注いだ⁵⁷⁰。そのため、2004年の内閣改造において、選挙区に農業従事者がほとんどいない東京選出議員の島村宜伸が農林水産大臣として選ばれ、農業政策において、消費者を重視する議員を積極的に起用することが挙げられる⁵⁷¹。

したがって、1990年代以降の一連の政治改革は、日本の農業政策決定システムの政治面に変容をもたらした。従来政治面に農業政策決定の主体と視される自民党農林族の政治力、影響力は、大幅に後退することが明らかになった⁵⁷²。ただし、政治改革後、政務調査会の機

⁵⁶⁶ 「『保護』だけじゃダメ 『食の安全』で自民党・農水族、変貌の時」朝日新聞（朝刊）、2004年3月31日、第4面。

⁵⁶⁷ 政党の集権化に関する観点は、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、163-169頁の内容を参考した。

⁵⁶⁸ 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、32頁。

⁵⁶⁹ 田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社出版、2006年、169頁。

⁵⁷⁰ 田代洋一「日本の農業政策はどう決まってきたのか」『農業と経済』2014年4月臨時増刊号、93頁。

⁵⁷¹ 「小泉新体制、F T A交渉の推進にも布石——新「対決の構図」演出？」日本経済新聞（朝刊）、2004年10月3日、第2面。

⁵⁷² ただし、政治改革と農林族議員の影響力の後退の関係が必ずしも存在しないことに注意を払う必要がある。和嶋克洋は、日本の農業政策の政治過程の変容は、政治制度の転換によって、急激に生じた現象ではなく、農地政策の分野において、農林族議員の影響力は、政治改革以前の1989年の政治過程ですでに後退したと論じた。それにもかかわらず、自民党農林族議員が政治過程における主導性は、1990年代以降、

能と役割は、変化があったものの、すべてなくなった意味ではない⁵⁷³。農林族議員の影響力はある程度に弱まったと言っても、全ての政治力が失われたとは言えない。

（２）行政面の変化について

1990年代の一連の政治改革は、日本の農業政策決定システムの行政面にも様々な影響を及ぼした。

まず、前述したように、自民党内部の政策決定が首相の周辺、あるいは党中央に収斂する傾向は、政治決定における農林族議員と農林水産省官僚との結束を弱め、農林族議員の勢力後退だけではなく、農林水産省官僚の影響力の低下も意味する。小泉政権下の官邸主導の意思決定システムのもとで、官邸機能の強化、内閣府の設置、大臣官房の強化などを通じて、首相のリーダーシップを発揮しやすい枠組みが整えた。特に、内閣府に設置された経済財政諮問会議の役割が大きい。第一に、経済財政諮問会議において、小泉政権の行うマクロ経済的・財政政策的判断の方向を示すガイドラインが作成され、政策立案の主導権を、従来の農林水産省官僚の手元から奪い取ったと考えられる。第二に、経済財政諮問会議は、予算要求をまとめる際に各省庁が従わなければならないガイドラインを通じて、財政面から、農林水産省を「トップ・ダウン」的な構造の下位に位置づけた⁵⁷⁴。こうして、業政策決定システムにおける農林水産省の地位の後退により、政策立案の順位が逆転された。農林水産省は、政策のたたき台の作成、細部設計の下請けに転じ⁵⁷⁵、農林水産省官僚の影響力は、大幅に後退した。

そして、前述した日本農業の衰退により、伝統的な農業生産者の勢力が縮小し、農林水産省官僚自身にも変容が生じてきた。2002年4月に、BSEの問題に関する調査委検討委員会は、農林水産省と厚生労働省に「BSE問題に関する調査検討委員会報告」を提出した。同報告書は、「農林関係議員が巨大な支援団体にして強力な圧力団体を形成」、「政と官の関係が政策決定の不透明性を助長」⁵⁷⁶などの内容が指摘され、施政の背景には、生産者優先の行

衰退したことが事実であると考えられる。

和嶋の観点の出典：和嶋克洋「《論説》自民党政権の政策過程の変容——農地政策を事例として」『筑波法政』70巻、2017年、129-157頁。

⁵⁷³ Krauss, Ellis S., Robert J. Pekkanen, 2011, *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, Cornell University Press.

⁵⁷⁴ 本間正義、神門義久「日本農業の国際化と政治・農協の変革」『RIETI Discussion Paper Series』04-J-024、2004年、20-21頁。

⁵⁷⁵ 田代洋一「日本の農業政策はどう決まってきたのか」『農業と経済』2014年4月臨時増刊号、97頁。

⁵⁷⁶ BSEの問題に関する調査委検討委員会『BSE問題に関する調査検討委員会報告』、2002年、25頁

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/b_iinkai/pdf/houkoku.pdf（2019年5月11日参照）

政体質があると農林族を真正面から批判した。それをきっかけに、武部勤農林水産大臣（当時）は、政策判断の軸足を生産者から消費者に移し、省を挙げて改革を断行すると宣言した⁵⁷⁷。

さらに、政治改革後に、農林族と官邸との対立が始まった以来、小泉首相の理念を受け入れ、新自由主義的改革に賛同する農林水産省官僚が出現した⁵⁷⁸。それによって、かつて自民党農林族議員と農水省官僚の同盟関係の間に溝が生じ、農業政策への影響力は、一層弱体化した。

（3）利益団体の変化について

90年代以降、日本の農業政策決定システムにおける利益団体の変化は、政治改革による変化だけでなく、利益団体の中身の変容も見られる。

政治改革がもたらす変化にいて、農林族議員、農林水産省官僚との間の相互依存関係の弱まり、JAの間接的に農業政策決定システムに参画する能力は、大幅に後退したと考えられる。

農林族議員と農林利益団体との関係については、前述したように、就農者の高齢化や若い担い手の後継不足などの原因で、伝統的な農業生産者勢力の絶対数が減少した。2010年の農業就業人口は、1960年代と比べると、およそ4割にまで減少し、特に1980年代の後半以降、その減少速度がさらに高まった⁵⁷⁹。それは、農林族政治家にとって、JAの農村票を集まり機能の低下を意味する。例えば、過去の参議院選挙において、農林水産省OBの自民党候補が獲得した票数を見ると、農協の全面的なバックアップを受けた事務系候補は、1980年代に、113万票を獲得していたことに対し、2001年では17万票、2004年では11万票で、90%の減少が見られる⁵⁸⁰。

一方、上記した数字を比較すると、参議院選挙自民党候補の農業票が90%減少したという比率は、農家就業人口の減少率をはるかに上回ることが見える。つまり、農業生産者勢力の絶対数が減少すること以外、ほかの減少をもたらす要素があることを意味する。その原因としては、前項でみたように、中選挙区制から小選挙区制への変化により、農林族政治家は、農民票への依存度が減少した。候補者にとって、農家からの支持だけに頼ること

⁵⁷⁷ 「組織と政治 農水族、世代交代（乱気流 04 参院選）」朝日新聞（朝刊）、2004年6月10日、第2面。

⁵⁷⁸ 田代洋一、前掲、93頁。

⁵⁷⁹ 生源寺真一『日本農業の真実』筑摩書房、2010年、66-70頁。

⁵⁸⁰ 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、131-132頁。

は、既に不十分であった。当選するために、民間企業で働く人々や消費者も含む幅広い有権者の要求を満たされなければならなかった。さらに、政治資金規正法の強化によって、資金面において、農林族議員と農林利益団体とのつながりは、大幅に制限された。こうして、農林族議員の影響力の低下と農林族議員と JA の依存関係の弱まりという前提で、農林族を通じて農業政策決定に関与する JA の政治力の低下は明白な事実と考えられる。

農林水産省と農林利益団体との関係については、まず食糧管理法の廃止と新食糧法制定による農産物流通が自由化等の原因で、JA が農林水産省の政策の実施機関としての機能は、崩れていた。そして、前述したように、農林水産省において、「新自由主義型官僚」⁵⁸¹が出現し、小規模な兼業農家を守るという点で、農林水産省と JA の利害一致の関係にひびが入っていた。さらに、伝統的な農業生産者勢力の絶対的な人数の減少のため、全国代表者集会や全国大会など農政運動の組織が困難となった。JA は、農林水産省を通じて、間接的に政策決定システムに関与する手段が制限された。

利益団体の中身の変容について、農業生産者勢力の構成の変化と他の勢力の台頭という二つの変化が取り上げられる。

日本の農業生産者勢力の中に、前述したように、小規模な兼業農家を代表とする伝統的な農業生産者は、就農者の高齢化や若い担い手の後継不足などの原因で、絶対数が減少した。一方、農業の「産業化」を目指し、守りから攻めへの農業改革の潮流の中で、輸出志向の農家、農業に新規参入企業、外食産業等、農業の自由化を積極的に求める勢力も増えつつある。こうして、農業生産者勢力の構成は、伝統的な農業生産者勢力の後退と新勢力の拡大により、徐々に変わっていく。全体的から見れば、農業生産者勢力は、保護的な政策要求に基づき、政策決定システムに関与する意欲が低下している。逆に、農業の自由化を求める意思は上昇したと考えられる。

一方、戦後日本の農業政策決定システムは、生産者中心であった同時に、一般的な消費者の利益が軽視された政策決定システムであった⁵⁸²。ただし、1990年代の政治改革の結果、自民党の政治家は農民票への依存度が低減することは、伝統的な農業生産者の利益を代表する JA の影響力の低下をもたらした同時に、生産者以外の消費者、あるいは全国民の政策決定システムにおける影響力の向上を意味する。一方、官邸主導の体制のもとに、農林水産省内部にも変化が生じてきた。例えば、BSE 問題をきっかけに、農林水産省は、「生産者

⁵⁸¹ 田代洋一、前掲、98 頁。

⁵⁸² 恒川恵市『企業と国家』東京大学出版会、1996 年、218 頁。

のための役所」から「消費者のための役者」へとの意思を表明した⁵⁸³。そして、1999年に成立、公布した食料・農業・農村基本法においても、農林水産省は、「価格が適正で、安全・良質・新鮮な食料の安定的な供給」⁵⁸⁴などのような消費者・国民の視点からの食料に対する需要を踏まえて、「今後、政策の全般にわたって、消費者・国民の視点に立ち、そのニーズに適切に対応していくことが必要である」⁵⁸⁵という政策意思を示した。このような行政上の消費者の利益への傾斜も、生産者以外の消費者、あるいは全国民の政治力の上昇の結果であると考えられる。

2 安倍農政における官邸主導の再確立と農政トライアングルの政治力の後退

小泉政権において、郵政民営化や規制緩和をはじめとする構造改革を推進することは、族議員や利益団体の既得権益に反するが多かった。そのため、小泉は、55年体制システムのボトム・アップ型の政策決定システムに代えて、官邸主導によるトップ・ダウン型の政策決定の導入を目指し、政策決定システムに大きな変化をもたらすことになった。その結果、省庁の官僚に対する首相の指導権が確保され、族議員を政策決定システムから排除しようとした官邸主導の確立が実現した。それによって、従来日本の農業政策の政策決定に対して、大きな政治力を発揮していた「農政トライアングル」の3つのアクターは、それぞれに影響力が低下する傾向が見えるようになった。政権交代後の第2次～第4次安倍政権は、政権が高い支持率を保ち国政選挙でも連戦連勝していることと、政府と自民党にそれぞれ官邸主導を支える仕組みが存在していることを通じて、小泉政権と同じく、再び、首相が政策決定でリーダーシップを発揮する官邸主導を実現した。このような政策決定システムのもとで、「農政トライアングル」を構成する農林族議員・農林水産省・農林団体といった3つのアクターの政治的な影響力は、どうなったのかについて、更なる検討を行う必要がある。

(1) 全体的について

全面的から見ると、第2次安倍政権以降、民主党政権で停止されていた経済財政諮問会

⁵⁸³ 本間正義、神門義久「日本農業の国際化と政治・農協の変革」『RIETI Discussion Paper Series』04-J-024、2004年、20-22頁。

⁵⁸⁴ 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 (2018年5月21日参照)

⁵⁸⁵ 同上。

議が復活し、新たに「日本経済再生本部」及びその下部組織の「産業競争力会議」が設けられた。経済財政諮問会議と日本経済再生本部は、役割分担が行われており、前者が経済財政などのマクロ政策を担当し、後者は企業の競争力強化などミクロ政策を担当していた。その後、民主党政権で廃止されていた規制改革会議⁵⁸⁶も復活されていた。これらの会議は、政策の基本計画を立案し、閣議で決定されることを通じて、予算編成などの具体的な経済政策を立案し、財政の面から、各中央省庁に影響を与える体制を整えた。一方、人事面において、各府省庁の幹部人事を一元管理する「内閣人事局」は、2014年5月30日に発足し、省益にとらわれずに人材を配置し、首相官邸主導で重要政策を推進することを求めた。従来中央省庁の幹部級の官僚人事は、各省庁が独自に主導権を握っていたことから、内閣人事局が作成した推薦リストに基づき、閣僚や首相が人事を決定するという方式に改められた⁵⁸⁷。こうして、内閣人事局の設置によって、中央省庁の幹部人事に対して、官邸の影響力は、一層強化された。それらの動きを通じて、安倍政権は、小泉政権時代より強力な官邸主導の政策決定システムの確立を実現した。

農業分野においては、同じく、官邸主導による政策決定スタイルが確定されたことにより、農政に対する決定的な影響力を持つ首相官邸は、以前政策決定における農政トライアングルの役割に代わり、農業政策決定の最高の場として機能し始めた。その結果、農政トライアングルが農業政策の決定に対する影響力は、大幅に低下された。

その具体例として、藤井庸義は、自民党農林幹部、農林水産省、JA全中による「3者協議」という政策決定方法の崩壊を指摘した⁵⁸⁸。「3者協議」とは、「自民党が長年の政権運営の中で編み出した、政官業の3者が最後は決定事項を共有するための農政推進措置」⁵⁸⁹であることを意味する。「3者協議」は、自民党本部の5階において、非公開で行われ、その「3者協議」を経て、政策決定の方向は、日本の農家を守ることを反映するものになる場合が多かった⁵⁹⁰。「3者協議」は、農政トライアングルが、減反などのコメ政策の政策決定に対して、自らの政治力を行使し、最終的な政策の方向に影響するような重要な手段として、2009年の政権交代後の民主党政権においても、依然として機能し続けた。しかし、第2次安倍政権以降、官邸主導による政策決定スタイルが確定され、農政に対する決定的な影響力

⁵⁸⁶ 規制改革会議は2016年9月から規制改革推進会議へと組織変更された。

⁵⁸⁷ 中北浩爾『自民党：「一強」の実像』中央公論新社、2017年、113-115頁。

⁵⁸⁸ 藤井庸義「安倍政権下で農業政策はどう決められてきたのか」『農業と経済』2014年4月臨時増刊号、2014年、8-9頁。

⁵⁸⁹ 同上、8頁。

⁵⁹⁰ 同上、8頁。

を持つ首相官邸は、以前農政トライアングルの役割に代わり、農業政策の最高の場として機能し始めた。「3者協議」自体は、なくなったわけではないが、その機能は、大幅に後退し、農政を決定する際に、単にJAグループをはじめとする農業生産勢力の意見を聞く現場となった⁵⁹¹。「3者協議」の崩壊により、従来の農業政策決定システムにおいて、農林団体から要請を吸収し、政策形成に反映する「下→上」のような方式は、政策決定する段階において農林団体の意見を参考する「上→下」の方式になったと考えられる。

ただし、ここで注意すべき点は、上述したように、「3者協議」の崩壊は、農政トライアングルの影響力が全面的に失う意味ではなく、その機能が、一定に保留された。それと同じく、自民党の事前審査制度の変容にも、このような現象が観察できる。第2次安倍政権以降の体制の下に、内閣主導による政策決定の「トップ・ダウン」が進んでいるにもかかわらず、従来農林族議員と農林水産省官僚との結束の源であった自民党の事前審査制度は、残されていた。それについて、中北浩爾は、農協法改正案の政策決定過程において、安倍政権は、事前審査制度を利用して、巧みに官邸主導の政策決定を行ったと論じた⁵⁹²。2015年8月28日の農協改革関連法の政治過程において、安倍政権は、事前審査制度を通じて、農林族の協力を得て、JAグループとの合意を達成した。最後に、法案が国会に成立することが実現され、安倍政権が主導した農業改革が推進された。

こうして、安倍農政の官邸主導による政策決定システムにおいて、農政トライアングルの政治影響力は、大幅に低下したことが分かるようになる。しかし、それは、農政トライアングルの影響力が全てなくなった意味ではなく、農政に対する政治力が一定に残されていたと考えられる。

(2) 政治面について

農政トライアングルの各アクターの側面から見ると、政治面について、国政選挙と、農林族議員が農政に対する政策決定能力という2つの側面から検討を進めたい。

まず、国政選挙の側面からみると、2010年の農業就業人口は、1960年代と比べると、およそ4割にまで減少し、かつて自民党を支えた農村の有権者の数は、急速に低下した。前項で検討したように、伝統的な農業生産者勢力の有権者、あるいは団体からの投票は、物理的に減少する傾向があり、農林族議員の落選や引退が相次いだ。その現象は、第2次安

⁵⁹¹ 同上、8頁。

⁵⁹² 中北浩爾、前掲書、113-115頁。

倍政権以降も改善されなかった。例えば、2013年7月の参議院選挙において、全国農業協同組合中央会（JA全中）出身の自民党の山田俊男の得票は34万票であった、2007年の参議院選挙での45万の得票数と比べると、約10万票も減った⁵⁹³。そのほか、加藤紘一、谷津義男のようなベテランの農林族議員は、2012の衆議院選挙で落選し、引退したこともあった⁵⁹⁴。一方、伝統的な農業生産者勢力の有力な支持者からの票数の低減により、将来を見据え、安倍政権の新自由主義的な改革に賛同する農林族議員も出現し始めた。第2次安倍政権の総裁直属のTPP対策委員会で委員長に就く西川公也は、その好例であった。西川は、農林族ではあるが、世界貿易機関（WTO）交渉に関わった経験を有し、貿易自由化の流れを止められないことも認識していた人物であり、TPPに理解を持つ農林族幹部に党内の反対派や慎重派をまとめさせると期待され、安倍政権に起用された⁵⁹⁵。

一方、農林族議員が農政に対する政策決定能力について、従来自民党農林族議員が日本の農業政策決定に対し、政治力を発揮してきた重要な場であった自民党農林幹部会の役割は、看過できない。下の2つの表（表5.1と5.2を参照）に示されるように、自民党従来の人事制度の習慣として、議員当選3回で部会長に、4回で国会の委員長、当選回数が衆議院議員で5回、参議院議員で3回以上が大臣の資格の条件とされた⁵⁹⁶。それを踏まえ、自民党内部、農業政策の行方を決定する農林幹部会に参加する条件としては、農相経験者、当選5回以上、農林部会長を経験することなどがあった。要するに、自民党内部に、農林族のトップから構成するインナー（内輪）会合であり、「農林族と牙城」と言われた⁵⁹⁷。

しかし、第2次安倍政権以降、前述したように、落選や引退が相次いで、伝統的な農林族の勢力は、大幅に後退した。その背景の下で、第2次安倍政権が発足した農林幹部会の構成は、大きく変わった。その具体的なメンバー（メンバーの役職は）は、農業基本政策検討PT（プロジェクトチーム）の座長であった宮腰光寛、TPP対策委員長であった西川公也、農林水産戦略調査会長であった中谷元、農林部会長であった齋藤健等8人に構成された⁵⁹⁸。それらの人物の顔ぶれを見ると、全員は、伝統的な農林関係者ではなく、西川公也

⁵⁹³ 「コメの減反、5年後に廃止へ——改革迫られた新・農林族（真相深層）」日本経済新聞（朝刊）、2013年11月9日、第2面。

⁵⁹⁴ 同上。

⁵⁹⁵ 「自民農林族、その力は今——TPP反対・慎重派の本丸（永田町インサイド）」『日本経済新聞』（朝刊）、2013年3月24日、第4面。

⁵⁹⁶ 飯尾潤、前掲書、99-102頁。

⁵⁹⁷ 「自民農林族、その力は今——TPP反対・慎重派の本丸（永田町インサイド）」『日本経済新聞』（朝刊）、2013年3月24日、第4面。

⁵⁹⁸ 「コメの減反、5年後に廃止へ——改革迫られた新・農林族（真相深層）」日本経済新聞（朝刊）、2013年11月9日、第2面。

ような、新自由主義的な改革やTPP交渉に対して理解を有する農林族議員が多かった。一方、前述したJA全中出身の山田俊男農林部会代理は、農林幹部会の構成員から外された。このような布石の結果、農林族議員が農政に対する政策決定能力が制限され、第2次安倍政権は、保護主義的な考え方を持つ農林族の意見を押しさえつけ、なしいて無視することができるようになり、新自由主義的な農政の展開を確保した⁵⁹⁹。

ただし、前項で検討したように、これらの農林族の変化は、農政トライアングルが政治面における影響力が全てなくなった意味ではなく、農政に対する一定の政治力に残されていたと考えられる。西川公也のような安倍農政に理解を有する農林族議員の出現やTPPの推進や農協改革の協議の過程に見られたように、農林族の議員の役割は、背後の農業生産勢力の利益のため、政府との対立も辞さない「圧力型」から、政府の意見を理解し、業界と折り合いをつける「調整型」の農林族議員に変化したことが看過できない⁶⁰⁰。

表 5.1 内閣と国会の主な関連人事⁶⁰¹

役職	第2次安倍内閣		第2次安倍改造内閣	第3次安倍内閣
農林水産大臣	林芳正 (3)		西川公也 (5)	西川公也 (6)
農林水産副大臣	江藤拓 (2)	江藤拓 (4)	阿部俊子 (3)	阿部俊子 (4)
	加治屋義人 (2)	吉川貴盛 (4)	小泉昭男 (2)	小泉昭男 (2)
農林水産大臣政務官	長島忠美 (2)	小里泰弘 (1)	中川郁子 (1)	中川郁子 (2)
	稲津久 (4)	横山信一 (1)	佐藤英道 (1)	佐藤英道 (2)
衆議院農林水産委員長	森山裕 (4)	坂本哲志 (4)	江藤拓 (4)	江藤拓 (5)
参議院農林水産委員長	中谷智司 (1)	野村哲郎 (2)	山田俊男 (2)	
TPP 担当大臣	甘利明 (10)			甘利明 (11)
規制改革担当大臣	稲田朋美 (3)		有村治子 (3)	

⁵⁹⁹ 村田泰夫 「『官邸農政』で、新自由主義農政を展開」『日本農業の動き 191 アベノミクスの農政改革とは』、農政ジャーナリストの会、2016年、8頁。

⁶⁰⁰ 「『政治の現場』自民変容(2) 族議員『調整型』に活路」『読売新聞』(東京朝刊)、2014年8月19日、第4面。

⁶⁰¹ 内田龍之介 「TPP交渉と農政改革：政権復帰後における農林族議員の行動変化(亀田健二・深井麗雄・孝忠延夫教授退職記念号)」『政策創造研究 The journal of policy studies』(9)、2015年、236頁。

表 5.2 農政に関する自民党の主な関連人事⁶⁰²

役職	第2次安倍内閣	第2次安倍改造内閣	第3次安倍内閣
幹事長	石破茂 (9)	谷垣禎一 (11)	谷垣禎一 (12)
政務調査会長	高市早苗 (6)	稲田朋美 (3)	稲田朋美 (4)
農林部会長	小里泰弘 (3)	齋藤健 (2)	齋藤健 (3)
農林水産戦略調査会長	中谷元 (8)	林芳正 (4)	
食料産業調査会長	—	宮腰光寛 (6)	宮腰光寛 (7)
農林水産貿易対策委員長	森山裕 (4)	野村哲郎 (2)	
農業基本政策検討 PT 座長	宮腰光寛 (6)		宮腰光寛 (7)
農業委員会・農業生産法人に関する検討 PT 座長	—	西川公也 (5)	—
新農政における農協の役割に関する検討 PT 座長	—	森山裕 (4)	—
農協改革等法案検討 PT 座長	—	吉川貴盛 (4)	吉川貴盛 (5)
農林水産業・地域の活力創造本部長	石破茂 (9)	山本有二 (8)	山本有二 (9)
TPP 対策委員長	西川公也 (5)	森山裕 (4)	森山裕 (5)
TPP 慎重派議員連盟会長	森山裕 (4)	江藤拓 (4)	江藤拓 (5)

注：カッコの中には当選回数である。加治屋義人、小泉昭男は参議院自民党、稲津久、佐藤英道は衆議院公明党、横山信一は参議院公明党、中谷智司は参議院民主党所属である。長島忠美は内閣府復興大臣政務官を兼務する。

⁶⁰² 同上。

(3) 行政面について

第2次安倍内閣の発足以降、農政の政治過程における行政面の変化について、従来の農政トライアングルの政策決定システムにおいて、農林水産省は、農業政策に関わる専門知識や情報力を有し、関連政策の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。そのほか、農林水産省は、「政府・与党二元体制」のもとに、農林族議員と農林水産省と政策の事前連絡調整を行い、両者の利益ウイン・ウイン関係を構築し、農林族議員と肩を並べるほどの影響力を持っている。しかし、2000年代以降、小泉政権下の官邸主導の意思決定システムのもとに、官邸機能の強化、内閣府の設置、大臣官房の強化などを通じて、首相のリーダーシップを発揮しやすい枠組みが整えた。その結果、農林水産省は、政策立案と財政面から、首相官邸から大きく制限され、農業政策決定に対する影響力も、それなりに後退した。

第2次安倍政権以降、その「トップ・ダウン」的な構造は、さらに強化され、農業経済学が専門の谷口信和は、立案主体の農水省から首相官邸への移行を特徴づけた⁶⁰³。

その安倍政権における農業政策の立案主体の変化を検討するため、従来の農林水産省が主導していた農業政策の展開構造を振り返りながら説明することが必要である。

1986年9月に開始されたガットのウルグアイラウンドの交渉においては、農産物の貿易自由化が争点となり、交渉の進展に対応するため、日本の農業政策の変更が迫られた。こうした背景の下で、また、92年に策定された「新しい食料・農業・農村政策の方向」を受け、1999年に「食料・農業・農村基本法」（以下「新基本法」と略称する）が成立した。新基本法の規定に基づいて、農林水産省は、5年ごとに「食料・食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」と略称する）を作成し、日本の農業政策の方針を決定する。こうして、農林水産省は、新基本法の体系のもとに、「新基本法→基本計画→諸施策」という図式で、農業政策の立案作成における主導権を握ることになった。

しかし、前項で検討したように、安倍農政が展開された以降、内閣に設置された「日本経済再生本部」の下に置かれた産業競争力会議および規制改革会議の意見の反映として、2013年5月21日に、「農林水産業・地域の活力創造本部」が設置された。その後、農業政策のグランドデザインとして「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「活力創造プラン」と略称する）が策定された。それに応じて、農林水産省は、「4つの改革」を公表し、

⁶⁰³ 谷口信和「アベノミクス農政とTPP交渉に翻弄された基本計画の悲劇」『日本農業年報62 基本計画は農政改革とTPPにどう立ち向かうのか』農林統計協会、2016年、4頁。

「活力創造プラン」の4つの方針に応じる関連する諸施策を具体化した。こうして、「日本経済再興戦略」（日本経済再生本部）→「農林水産業・地域の活力創造プラン」（農林水産業・地域の活力創造本部）→「4つの改革」（農林水産省）という流れが見える。農業政策決定における官邸主導と農林水産省の影響力の後退が十分に観察できると考えられる。

そのほか、2015年の「基本計画」において、『農林水産業・地域の活力創造プラン』、『日本再興戦略改訂2014』（平成26年6月閣議決定）、『まち・ひと・しごと創生総合戦略』等の政府が取りまとめた文書に掲げる数値目標や施策の方向を踏まえる」と書かれた。それに対して、安倍政権の農業政策のグランドデザインと見なされた「活力創造プラン」においては、以下のように述べていた。

「今後、本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、食料・農業・農村基本法に基づき、10年程度先を見通して策定されている食料・農業・農村基本計画（平成22年3月30日閣議決定）の見直しに着手することとする。見直しに当たっては、将来のビジョンとして、担い手となる効率的かつ安定的な農業経営の姿を具体的に示すとともに、望ましい農業構造の姿を明らかにする。また、食料・農業・農村基本計画の見直しの検討状況については、当本部においてフォローアップを行うこととする。」⁶⁰⁴

すなわち、基本計画の見直しは、「活力創造プラン」に規定された基本方向をふまえて、行わなければならない。基本計画は、すでに官邸主導による決定された方針を追認するものとなった⁶⁰⁵。官邸は、「活力創造プラン」において、従来の新基本法の体系下の政策立案の方式を無視し、農林水産省を飛び越えて、直接に農政の基本方向を決定することを宣言した⁶⁰⁶。したがって、官邸は、農林水産省をかわり、農業政策の立案作成における主導権を握ることになった。官邸が決めた「活力創造プラン」は、農政改革のグランドデザインとして、食料・農業・農村基本の上に凌ぐ地位を有し、農林水産省の諸施策の上位政策となったこと言っても過言でない。

一方、従来農水省には、「食料・農業・農村基本法」に則って農政を展開するために、食料・農業・農村政策審議会が置かれている。この審議会は、新基本法に定められ、5年ごと

⁶⁰⁴ 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」2013年12月10日。首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun.pdf>（2019年7月22日参照）

⁶⁰⁵ 清水徹朗「農政・農協改革を巡る動向と日本農業の展望（地域農業に果たす農協の役割）」『農林金融』68（4）、2015年、220頁。

⁶⁰⁶ 谷口信和、石井圭一など編『日本の行年報61 アベノミクス農政の行方―農政の基本方針と見直しの論点―』農林統計協会、2015年、4頁。

に策定される「食料・農業・農村基本計画」の審議にあたるが、農林水産大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、農政の基本政策に関する重要事項を調査審議する重要な機関でもある⁶⁰⁷。しかし、安倍政権下の農政決定システムにおいて、官邸主導による農業政策の立案計画を担う審議会として、規制改革推進会において、「規制改革推進会議農業ワーキング・グループ」（以下「農業WG」と略称する）が設置された。その後、農業WGは、首相の諮問機関として、2014年5月に農業改革を中心とするタイタンな農協改革案を提案したことのように、頻繁に開催された。以下の2つの表（表5.3と5.4を参照）に示されるどおり、農林水産省の各審議会の開催頻度と比較すると、内閣の農業WGの開催頻度がより多いことが明白である。すなわち、農林水産省は、審議会を通じて、農業政策決定を関与する能力が内閣の農業WGに代替され、主導的な影響力を失った。

表 5.3 規制改革推進会議農業ワーキング・グループの開催状況⁶⁰⁸

期間	回数	主な議題
2013年9月～2014年6月	17	農地中間管理機構、農業委員会、農業生産法人、農協
2014年10月～2015年5月	7	JA全中改革、農地中間管理機構、全国農業会議所
2015年9月～2016年4月	13	牛乳・乳製品、遊休農地、生産資材調達、農産物流通
2016年9月～2017年5月	13	牛乳・乳製品の生産と流通、生産資材価格の見直し、流通・加工構造、農業改革法案
2017年9月～	9	森林・林業政策、卸売市場

表 5.4 農林水産省の審議会の開催状況⁶⁰⁹

(単位：回)

会合名	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
食料・農業・農村政策審議会	2	1	2	0	1
企画部会	6	16	4	3	3
食料産業部会	2	2	3	2	2
食糧部会	3	3	3	3	2

⁶⁰⁷ 「食料・農業・農村基本法」第四十条（平成十一年法律第百六号）

⁶⁰⁸ 内田龍之介「農協改革とEPA対策：農業成長産業化の政治過程」『政策創造研究 = The journal of policy studies』12)、2018年、148頁。

⁶⁰⁹ 同上。

家畜衛生部会	2	3	3	2	3
甘味資源部会	1	1	1	1	1
果樹部会	0	7	1	0	0
畜産部会	4	12	2	3	2
農業共済部会	2	1	1	2	1
農業農村振興整備部会	4	4	7	5	3

こうして、第2次安倍政権以降、農政における官邸主導の体制のもとで、農林水産省の政策作成に対する影響力は、大幅に後退したことが分かるようになった。農林水産省は、単純に内閣の一員として押し込められ、「農業政策のたたき台の作成、細部設計の下請けに転じた」⁶¹⁰と言ったように地位が低下していた。

ただし、農林水産省の利益と直接に関連する農林水産の予算の推移（表 5.5 を参照）から見ると、第2次安倍政権以降の毎年の農林水産関係予算額とその細部の予算額は、政権交代以降の2013年に顕著に増加した以外、僅かの増減によって上下に変動し、一定の水準で推移していたことが見える。要するに、安倍政権下の官邸主導の体制の下で、農林族の政策決定に対する影響力が後退したが、農林水産省の根本的な省益の一環である農林水産予算は、大きな影響を受けることがなかったと言える。

表 5.5 農林水産予算額の推移

(単位：億円)

区分	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
公共事業	6506	6578	6592	6761	6833	6860	6966
非公共事業	16469	16689	16499	16330	16283	16161	16142
農業関係 予算	17128	17396	17302	17308	17352	17336	17297
林業関係 予算	2899	2916	2904	2933	2959	2997	2992

⁶¹⁰ 田代洋一「日本の農業政策はどう決まってきたのか」『農業と経済』2014年4月臨時増刊号、2014年、97頁。

水産業関係予算	1820	1834	1818	1784	1774	1772	1892
農林水産関係予算	22976	23267	23090	23091	23071	23021	23108
増減（前年度比）	5.7%増	1.3%増	0.8%減	0.0%	0.1%減	0.2%減	0.4%増

筆者が財務省ホームページ、及び農林水産省ホームページ⁶¹¹をもとに整理し作成した。

（４）利益団体について

最後に、第２次安倍内閣の発足以降の農政の政治過程における利益団体の変化について、議論を加えたい。

前文で議論された結論として、90年代以降、政治改革がもたらす変化によって、JAをはじめとする農林団体の間接的に農業政策決定システムに参画する能力は、大幅に後退したと考えられる。しかし、民主党政権との政権交代を経て、第２次安倍政権が発足了以降、官邸主導を中心とする農政決定システムの確立といった背景の下で、農林団体の政治力は、如何に変化したことについては、更なる検討が必要である。

安倍農政において、「農業成長産業化」の達成を目指すことは、TPP交渉をはじめとする自由貿易の交渉を推進するための成長戦略の重要な一環として位置づけられた。したがって、TPP交渉に強く反対し、多くの小規模零細兼業農家から構成した農協組織は、安倍農政の改革するターゲットとなったのは当然のことである。その結果、第２次安倍内閣の発足以降、安倍政権は、官邸主導による「政高党低」という体制を利用し、一気に農協改革を断行した。2014年6月に、自民党農林幹部とJAグループの代表機能を持つ全国農業協同組合中央会（以下「JA全中」と略称する）との協議が行われた。その結果、中央会制度の自律的な移行や今後5年を自発的な改革集中期間とされる与党案がまとめられていた⁶¹²。その後、JA全中、自民党、農林水産省との間で調整が行われ、一部修正された内容は、規制改革実施計画や活力創造プランに盛り込まれた。最後に、2015年4月3日に、農協法

⁶¹¹ 「毎年度の予算・決算」

財務省ホームページ

https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/（2019年8月13日参照）

農林水産省ホームページ「予算、決算、財務書類等」

⁶¹² 「農協改革容認へ、自民、全中に刷新迫る、全農は株式会社化。」『日本経済新聞』（朝刊）2014年6月10日、第4面。

改正案は、閣議決定され、同年8月28日に参議院で可決され、成立した。この農協法改正案の成立の政治過程において、前項で検討した「3者協議」の崩壊のところで論じたように、以前のような農林族と農林水産省とともに協議することを通じて、自分の要求を農業政策に反映する「下→上」のような方式は、官邸主導の政策決定システムの確立のよって、変化した。安倍政権の下で、JA全中をはじめとする農林団体の意見は、単に政策決定後の微調整の参考となった。農林団体は、農政の政策決定に対する決定的な影響力が失ったと考えられる。

ところが、安倍政権下において、農林団体は、国政選挙を通じて、自分の政治力を発揮する能力は、かなり保持されていたことが事実である。2013年の参院選において、農業協同組合の政治組織である全国農業者農政運動組織連盟（以下「全国農政連」と略称する）は、組織内候補であった山田を自民党から比例区で擁立し、山田は当選した。選挙区においても、当選した33人の全国農政連推薦候補の内、1人を除く32人は自民党から出馬していた⁶¹³。2014年の衆院選においては、全国農政連が推薦した206人の候補の内190人が自民党から出馬し、自民党所属候補の割合が非常に高かったと言える。当選した候補についても、201人中158人が自民党から出馬した候補であった⁶¹⁴。以上のように、JAの支持政党は、ほぼ自民党一党に集中していたことが分かるようになる。すなわち、第2次安倍政権以降、選挙において、農業票をめぐる、JAと自民党と緊密な協力関係を有することが変わっていない。しかし、2014年の衆院選において、安倍政権が農協改革を断行することへの反発として、全国農政連は公示前、候補者に推薦を出す時に結ぶ協定書の基本案に、「JAグループの自己改革の実現を後押しする」⁶¹⁵などの表現を入れ、改革の主導権は政権ではなく農協側にあることを認めるよう、候補者に「踏み絵」を迫ったこともあった⁶¹⁶。農協改革の背景の下で、全国農政連は、自民党に対する支持を条件として、農業団体の利益を守る要求を提出し、自民党に圧力をかけた事例は、確かに存在する。つまり、農林団体は、国政選挙を通じて、自民党に対する政治力が後退していなかった現象が観察されたと考えられる。

前述したように、日本農業の衰退により、伝統的な農業生産者勢力の絶対数が減少した。

⁶¹³ 「参院選終盤の情勢 比例区」『朝日新聞』（朝刊）、2013年7月19日、第11面。

⁶¹⁴ 「大勝自民、農協改革に火種 農政連、候補者推薦で『踏み絵』」『朝日新聞』（朝刊）、2014年12月9日、第4面。

⁶¹⁵ 同上。

⁶¹⁶ 「統一選へ農業票駆け引き 佐賀知事選 勝敗左右」『読売新聞』（西部朝刊）2015年1月19日、第39面。

JAの農村票を集まり機能も低下した。その結果、農林団の政治力は後退したという認識が一般的である。しかし、なぜ上記したJAは自民党に対する政治力が後退していなかった現象が存在するかに対して、山下一仁は、以前の中選挙区制から現行の小選挙区制に変更したことにより、2人の候補者が競っている場合において、たとえ1%の票でも相手方に移動すると、2%の票差がなくなってしまい、それを挽回することが容易ではないと指摘した⁶¹⁷。要するに、農村票の絶対数が減少したが、票の価値が逆に向上した。候補者にとっては、得票率の差が僅かの場合、農業票の支持を得た場合、逆転の鍵となる可能性が高くなるため、農村票の確保に重視しなければならない。こうした結果、農協法改正案の過程において、安倍政権は、JAの意向を配慮して急伸案を削除するなど、農林団体の利益の確保を優先する行動が見られた。安倍政権にとって、農林団体の政治力が低下したにもかかわらず、農業票を確保し、選挙での協力関係を維持するため、農林団体を意識しながら行動をとることがその理由であると考えられる。

結論として、安倍農政の政策決定システムについて、官邸は、従来の農政トライアングルの影響力が低下した同時に、政策立案について、農林水産省を飛び越える政策設定の体制を構築した。政策決定について、内閣に各種の会議の設置や農林幹部会の構成の調整などにより、農政決定の場が官邸に移動した。その結果、農林族勢力の後退と変容にともない、官邸主導の政策決定システムが確立された。ただし、農林水産省の予算の維持や農協改革における安倍政権の妥協などが示したように、農政トライアングルの政治力が後退したにもかかわらず、農政に対する一定の影響力を保持していた。そして、安倍政権は、農業政策決定を行う際に、農政トライアングルとの関係の維持を重視し、保存された事前審査制度を巧みに利用し、農政トライアングルとの協調を求めた。

3 官邸主導による財界の介入

前述したように、2012年12月に安倍晋三内閣が発足し、自民党が政権の復帰を実現した。安倍政権の経済政策として、「デフレからの脱却」と「富の拡大」を目指して、アベノミクス「3本の矢」が提唱された。そのうち第3の矢である成長戦略の中で「新たな市場の創出」を図る分野において、「より大規模に、より自由に」をスローガンとした農業分野の施策や

⁶¹⁷ 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、131-137頁。

改革が展開された。つまり、安倍農政、あるいはアベノミクス農政は、安倍政権の経済戦略の産業政策の一環として位置づけられ、最初から、「経済的」な色が強いことが明白である。このような農政に対して、村田泰夫は、国家の介入をできるだけ少なくし、公的規制をお幅に緩和して民間の活力を最大点生かす市場原理を重視する新自由主義の考え方に基づく農政であると主張した⁶¹⁸。そして、安倍政権の農政を「官邸農政」のほか、「新自由主義農政」を名付けた⁶¹⁹。すなわち、安倍農政の政策決定は、前項で検討した「官邸主導」という特徴がある以外、「財界の介入」もその特徴の1つである。この部分は、主に安倍農政の政策決定における「財界の介入」という特徴を中心に、検討を進めたい。

(1) 「財界農政」の検証

経済産業の勢力が農政に参入することは、第2次安倍政権以降に出現するものではなく、2000年代後半の頃において、「財界農政」という言葉は、既に頻繁に議論されてきた。

「財界農政」の具体的な内容について、藤谷築次等の研究者は、「総理大臣の諮問機関である『経済財政諮問会議』の場での、財界リーダーからの農業・農政に関する批判や提言が、農業政策に対する強烈的な圧力になっていることを指している」⁶²⁰と考えていた。そして、「財界農政論」の要点として、「第一は、日本農業の国際競争力重視論であり大幅可能論である。そのために、農業構造改革をきわめて重視している。第二は、日本経済の国際化推進論の立場に立った農産物市場開放容認論であり、食料自給率維持・向上反対論である。そしてその第三は、農政コスト割高論であり、バラマキ農政否定論である」という3つの特徴を取り上げた⁶²¹。

上記した財界農政論の要点を踏まえて、安倍農政の展開を分析すると、その第一について、安倍政権は、「攻めの農林水産業」の実現を掲げ、農業を成長産業と位置づけ、農地の集約や企業参入の促進、生産調整（減反）の見直し、農業協同組合改革といった具体策を打ち出してきた。これらの政策の展開は、いずれも農業の競争力を高めるには欠かせない農業競争力強化に向けた規制改革であるといえる。TPPの参加・締結という外的な条件のもので、将来日本の農産物貿易の自由化は大幅に進展することが予測できる。このような前提として、農産品貿易のチャレンジに耐えうる強い農林水産業の作りが非常に重要な

⁶¹⁸ 村田泰夫「『官邸農政』で、新自由主義農政を展開」『農業の動き（191）』、農政ジャーナリストの会、2016年、8頁。

⁶¹⁹ 同上。

⁶²⁰ 藤谷築次編『日本農業と農政の新しい展開方向―財界農政への決別と新戦略―』昭和堂、2009年、3頁。

⁶²¹ 同上。

ことになった。そのため、安倍政権は、農地中間管理機構を通じて、一般企業の農業への新規参加を促進すること、農商工連携による6次産業化の活用など、「農業輸出産業化」を目指し、輸出拡大を軸とした需要拡大を求めた。

その第二について、2013年の安倍政権の「日本再興戦略」において、TPP協定交渉に積極的に取り組むことにより、アジア太平洋地域の新たなルールを作り上げていくとともに、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）や日中韓FTAといった広域経済連携と併せ、その先にあるより大きな構想であるFTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）を目標として、「戦略的な通商関係の構築と経済連携の推進」⁶²²と明記された。さらに、上記した農産品輸出の拡大を実現することを加え、安倍政権にとって、農産物市場開放に対して積極的に推進することが必要であると考えられる。一方、これらの「産業政策」の色が強い農政の展開、と農産品自由貿易の推進にともない、食料自給率の向上といったことがほぼ不可能なこととなった。その結果、安倍政権は、食料自給率の向上等の保護的な課題に対する関心が非常に薄かった。その食料自給率や伝統的な食料安全保障に対する安倍政権の無関心について、本論の次の部分に詳述する。

その第三について、前述したように、2013年11月25日に、自民党農林合同部会は、農林水産省が提起した「経営所得安定対策と呼名政策の見直し」を了承した。2013年12月に、農林水産省は、「4つの改革」を公表し、「4つの改革」において、「経営所得安定対策」が抜本的に再構築された。同時に「水田をフルに活用とコメ政策を見直し」するため、麦・大豆、飼料用米などの生産を振興する一方で、水田の保全などを目指した「日本型直接支払い」も創設された。これらの政策の最大の狙いは、従来バラマキ色が強かった民主党の戸別所得補償制度（米の直接支払交付金）を抜本的に見直すことであると考えられる。

以上の分析によると、安倍農政の展開は、「財界農政論」の全て3つの要点に即していることが検証される。すなわち、安倍農政の理念には、経済的な考え方が取り込まれたと考えられる。

（2）農業政策決定過程における財界の意見の介入

上記した安倍農政の施策や改革の理念に、経済的な思想が入っていることのほか、官邸主導による安倍農政の政策決定の過程において、財界の意見が介入することも見える。

⁶²² 「日本再興戦略」2013年6月14日。

首相官邸ホームページ

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf（2019年7月21日参照）

農業政策決定に対する財界の意見の介入は、以前から存在した。例えば、1999年の新基本が成立した際に、新基本の議論の最中であった1997年9月に、経団連は、「農業基本法の見直しに関する提言」を発表し、出資要件の緩和を第一段階とし、借地方式による営農、一定条件での農地取得へと段階的に解禁していくことなどを要求した⁶²³。それらの経済界から圧力に対して、農林水産省と農林団体は、共に一貫して、その影響力を排除すべく抵抗の施政を示した。しかし、90年代以降の政治改革と首相周辺のアクターの農政議論への介入によって、その壁に穴が生じた⁶²⁴。

第2次安倍政権以降、安倍農政の政策決定システムには、1990年代以降の一連の政治改革と2000年代初期の小泉政権を経て、自民党の凝集性と主導官邸の求心力が小泉時代より高まった。その結果、前述したように、従来農業政策決定に主導的な影響力を有する農政トライアングルが衰退し、官邸主導による農政決定システムが確立された。

具体的には、「円高・デフレから脱却し強い経済を取り戻すため、政府一体となって、必要な経済対策を講じるとともに成長戦略を実現することを目的として... これらの企画及び立案並びに総合調整を担う司令塔」⁶²⁵として、2012年12月26日に、内閣に設置された「日本経済再生本」の下に「産業競争力会議」が成立された。2013年1月23日に、内閣府の審議会として、「規制改革会議」が設置された。その中に、「産業競争力会議」のメンバーとしては、議員の竹中平蔵、規制改革会議の委員に大田弘子氏、また再発足した経済財政諮問会議の議員に伊藤元重氏が就任するなど、全体として市場経済を重視する議員・委員が多い⁶²⁶。「規制改革会議」も同じく、構成員が経済出身者と規制改革派の学者が多く農業界の出身者がおらず、「農業政策の独自性を希薄化し、経済界が従来から要望してきた農業における規制緩和を行うための政策的態勢」⁶²⁷が整えられたと考えられる。

こうして、下図（図5.2を参照）に示されるように、農業政策の政策決定は、首相、官房長、自民党幹事長に移り、政府機関としての産業競争力会議、規制改革会議が内閣を補佐する官邸主導の体制の下に、財界が官邸と結びつけ、政策形成に決定的な政治力を発揮している構造となっていた。それに対して、谷口は、2013年に農林水産業・地域の活力創

⁶²³ 経済団体連合会「農業基本法の見直しに関する提言」1997年9月
<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol145/index.html> (2019年8月20日参照)

⁶²⁴ 和嶋克洋、前掲、154頁。

⁶²⁵ 「日本経済再生本部の設置について」2012年12月26日。
首相官邸ホームページ

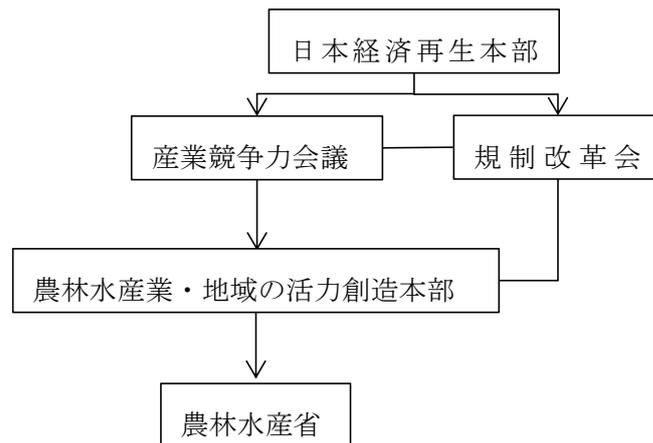
<https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2012/pdf/1226saiseihonbu.pdf> (2019年8月20日参照)

⁶²⁶ 清水徹朗、前掲、211頁。

⁶²⁷ 横山英信、前掲、95頁。

造本部が首相官邸に設置されたこと、規制改革会議と産業競争力会議が農地中間管理機構の議論を主導したこと、2014年に規制改革会議が農協改革案を提案した3つの出来事から「官邸主導型財界直結農政」が確立されたと論じた⁶²⁸。農政の政策決定は、市場を重視する経済学者、企業営業者を数多く登用した会議において行われた。その結果、制度改革の内容に関わる法律の改正は、国会で十分な審議を行われたことが保証できなくなった。経済に偏る極めて少数の経済関連者によって構成された上記した会議は、実質的な議論の場となった⁶²⁹。

図 5.2 官邸主導による農政決定システムの構造



結論としては、「財界農政」、あるいは、財界の意見の介入は、新基本法が成立した際に、既に存在したが、当時農政トライアングルが農政決定システムにおける主導的な影響力を有する背景の下で、農業勢力から強く抵抗を受け、その影響力が政策決定から排除された。第2次安倍政権以降、一連の政治改革による農政トライアングルの後退と小泉より強力な官邸主導の農政決定システムの確立によって、農政トライアングルという鉄の壁に穴が生じた。その結果、安倍農政の展開に見られたように、官邸主導の体制を利用し、農業界の意見を飛び越え、財界からの意見の介入が容易に農政に反映する体制が整えられ、「官邸主

⁶²⁸ 谷口信和「アベノミクス農政と TPP 交渉に翻弄された基本計画の悲劇」『日本農業年報 62 基本計画は農政改革と TPP にどう立ち向かうのか』農林統計協会、2016年、4頁。

⁶²⁹ 谷口信和「官邸主導による日本農政『転換』の実像」『日本農業年報 60 世界の農政と日本—グローバル化の動揺と穀物の国際価格高騰を受けて』、2014年、297頁。

導型財界直結農政」は、確立された。

第3節 安倍農政における食料安全保障の変容

第4章で既述したように、1999年の新基本法の策定によって、国内生産の増大を図ることを基本とし、総合的に食料安全保障を確保することが必要であると定められた。そのために、政府は「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、食料自給率の目標数値を掲げ、農業の作付面積拡大、生産性向上に向けた取組みを行っていた。しかし、「基本計画」が何回の修正を経て、食料自給の数値目標も数回修正されたにもかかわらず、「基本計画」が規定した自給率目標は、一度も達成することができなかった。従来の食料自給率向上や国内生産の強化に向けた保守的な食料安全保障に関する取組みが、一時的に頓挫した。

その後、安倍政権が発足した以降の最初の「基本計画」においては、食料自給率目標に対する捉え方が変化してきた。まず、カロリーベースの食料自給率を見直し、2010年の「基本計画」の50%から45%に引き下げた⁶³⁰。そして、直近の2015年の計画において、「最終的にどこまでを国内生産でまかなうべきか」という肝心な部分についての記載⁶³¹は、削除された。それは、安倍政権において、食料安全保障に対して考え方が変化してきた兆しであったと考えられる。

そのため、この部分において、本論は、安倍農政における食料安全保障を対象として、安倍政権が食料安全保障に対する捉え方の変化、財界の介入による新しい食料安全保障の考え方の出現という二つの側面から検討を進めたい。

1 安倍政権が食料安全保障に対する捉え方の変化

前項で検討したように、第2次安倍政権が発足した以降、農業政策決定における農政トライアングルの政治力の後退にともない、安倍政権は、首相官邸が主導的な影響力を有する官邸主導の農業政策決定システムを確立した。その結果、経済界の意見が農政に介入することが可能となり、安倍農政は、安倍政権の経済成長戦略の一環として位置づけられ、

⁶³⁰ 「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 (2018年5月21日参照)。

⁶³¹ 本来であれば、国民に提供される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当であるというような文言があった。

財界からの意見が数多く取り入れた。こうした背景で、安倍政権は、食料安全保障に対して、どのような態度を取っており、如何に考え方を持っているかという問題は、この部分で検討する。

2013年12月10日に、財界の意見を代表する産業競争力会議および規制改革会議の考えを反映した最初の「農林水産業・地域の活力創造プラン」が成立した。その際に、農林水産業・地域の活力創造本部の本部長であった安倍首相は、本部に出席し、「農林水産業を若者に魅力のある産業にしたい」と述べていた⁶³²。「活力創造プラン」においては、農地を仲介する農地中間管理機構を来年度に設立しようとする同時に、18万人（2012年）の40代以下の農業者を40万人に、農業法人の数を1万2500（10年）から5万に、それぞれ増やすという目標を立てて、農協改革の必要性にも触れた。そして、来年6月までに具体案をまとめる方針を提示した。しかし、従来、日本の農政の最大目標とされてきた食料自給率の向上については、このプランの中に、ほとんど触れられていない⁶³³。

もう一つの例としては、2018年1月22日の第百九十六回国会内閣総理大臣施政方針演説において、安倍首相は、農業分野について、「農林水産新時代」と提示し、「全ての食品事業者に、国際的なスタンダードに基づく衛生管理を義務付け、おいしい日本の農水産物の世界展開を力強く後押しします。攻めの農政によって、農林水産物の輸出は、五年連続で過去最高を更新するペースです。生産農業所得は直近で三兆八千億円となり、過去十八年で最も高い水準となっています。四十代以下の若手新規就農者は、統計開始以来、初めて三年連続で二万人を超えました」⁶³⁴と述べた。その演説においても、国内農業生産に偏り、自給率に象徴される保守的な「食料安全保障」や国産物消費の拡大など広く国民に訴える内容がないと考えられる。

こうした事例に対して、鈴木宜弘は、第2次安倍政権以降の農政において、食料安全保障がもはや「死語」となったと指摘している。その理由は、「経済最優先」を掲げる安倍首相の農業政策について、攻めの農業や構造化などの政策を優先し、実質的に食料自給率の向上という目標を放棄したと主張している⁶³⁵。すなわち、安倍政権においては、政治・行政

⁶³² 「第11回農林水産業・地域の活力創造本部 議事要旨」2013年12月10日。

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/dai11/gijiyousi.pdf> (2019年7月22日参照)。

⁶³³ 「農業生産力の強化案決定 政府、自給率重視から転換」『朝日新聞』（朝刊）、2013年12月11日、第7面。

⁶³⁴ 「第百九十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」2018年1月22日。

首相官邸ホームページ

https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html (2018年5月21日参照)

⁶³⁵ 鈴木宜弘「日本の食の未来を考える(1)アベノミクスと食料安全保障(前編)置き去りにされた『食料自

が食料自給率に言及することが極端に減り、食料自給率中心の食料安全保障に対して、態度が極めて消極的であり、端的に言えば、無関心であったといえる。一方、食料安全保障に対する安倍政権の無関心は、それに関連する資料や論拠が少ない。そのため、食料安全保障に対する安倍政権の考え方を考察することが困難であることを意味する。それにもかかわらず、本論は、安倍政権が食料安全保障に対する捉え方の変化について、政権公約における食料安全保障、「経済財政運営と改革の基本方針」における食料安全保障という二つの側面から、説明することを試みる。

(1) 政権公約における食料安全保障

政権公約、あるいはマニフェスト（選挙公約集）とは、選挙の際に政党や候補者などが示す政策綱領のことを指す。日本のマニフェストとは、菅直人が2003年の国家基本政策委員会合同審査会において、1997年のイギリス労働党・ブレアのマニフェストを挙げ「マニフェストというのは、ただのスローガンではありません。国民とのその政党の契約だと、こういうふう位置付けられております」と説明していた⁶³⁶ように、「政策綱領」「政権公約」「政策宣言」「(政治的)基本方針」などの含意が含まれる。従来の選挙公約とは異なり、政策に関わる具体的な施策、実施期限、数値目標を明示するとともに、事後検証性を担保することで、有権者と候補者との間の委任関係を明確化することを目的としている。すなわち、いつ（実施時期）の予算（目標設定）に何（具体的な施策）を盛り込んで実現させるのかを明文化するものであり、必然的に政権を取り予算を制定し行政を運営することが条件となるため、2003年の衆議院議員総選挙以降、「政権公約」という言い方定着しつつある。したがって、政権公約に対する分析は、政党や政治家の政策立場を推定することによって、非常に意義があると考えられる。

2003年10月に施行された改正公職選挙法により、国政選挙に限って、政党等が国政に関する重要政策およびこれを実現するための基本的な方策等を記載したパンフレットを選挙事務所、演説会場などで配布することができることになった⁶³⁷。この改正公職選挙法施行後の最初の国政選挙が行われた2003年11月の総選挙においては、各政党が競ってマニフェ

給率』『地上 = Good earth』72 (4)、2018年、42-45頁。

⁶³⁶ 第156回国会、国家基本政策委員会合同審査会、平成15年6月11日。

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/ryoin/156/9001/15606119001004a.html> (2019年7月4日参照)

⁶³⁷ 「公職選挙法」(昭和二十五年法律第百号)最終更新:令和元年五月三十一日公布(令和元年法律第十六号)改正

ストを発表し始めた。2003年10月10に、自民党は衆議院選挙に向けてのマニフェストであった「小泉改革宣言—政権公約2003」を公表した。この政権公約において、食料安全保障について、「食料安全保障の確立」（表を参照）が明記され、「食糧自給率の向上」が言及された。その背景には、「世界貿易機関（WTO）とFTAの推進」⁶³⁸といった自由貿易協定を推進することを政権公約に取り入れるため、農業勢力に対する妥協と農業票への配慮という2つの理由がある⁶³⁹。つまり、この時期に、食料自給率の向上を中心とする食料安全保障に関する考え方は、農業票を確保するための農業生産勢力が歓迎する保守的な理解にとどまったといえる。

自民党が結党以来の大敗を喫し、初めて第1党の座から陥落した2009年8月30日の第45回衆議院議員総選挙の時期において、当時の自民党総裁であった麻生太郎は、何をいつまでにどれくらいやるか（具体的な施策、実施期限、数値目標）を明示することとして、自民党の政権公約2009「－ → ＋ 改めます。＋ → ＋＋ 伸ばします。」を提示した。この2009年の政権公約において、食料安全保障に関して、下表（表5.6を参照）に示すように、「食料自給率50%を具体的な目標に、農地面積や年齢などに関係なく、意欲ある農家の経営を最大限にサポートし、所得の増大へ。生産性の向上を目指し、『平成の農地改革』を断行すます」⁶⁴⁰という公約がある。上記した公約の内容を見ると、食料自給率は、具体的な政策目標として、示された。そして、「平成の農地改革」という「改革」が言及されたが、その政策の中心的な対象として、「法人の参加」ではなく、「意欲ある農家」に限られていた。政策の狙いも、「生産性の向上を目指し」という農家、国内生産中心にとどまった。要するに、食料安全保障に関して、「食料自給率」、「国内生産」を重視する方針が変わらず、政治的、保守的な色彩が依然として濃厚であると考えられる。

表 5.6 政権交代前の自民党の政権公約における食料安全保障に関する内容

年月	公約	食料安全保障に関する内容
----	----	--------------

⁶³⁸ 「政権公約2003 —小泉改革宣言—」

自民党ホームページ

https://www.jimin.jp/election/results/sen_san22/sen_syu43/sengen/sengen.html（2019年8月22日参照）

⁶³⁹ 「マニフェスト点検（6）自衛隊イラク派遣——民主、反対を明記、自民、平和外交推進」『日本経済新聞』（朝刊）、2003年10月26日、第2面。

⁶⁴⁰ 自由民主党「－ → ＋ 改めます。＋ → ＋＋ 伸ばします。」2009年8月30日、10頁。

自民党ホームページ

https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/manifest/2009_yakusoku_a.pdf（2019年8月22日参照）。

2003年10月10日	「小泉改革宣言 —政権公約2003」 641	・食料安全保障の確立と、食糧自給率の向上 「食育基本法」の二〇〇四年の制定、「食育推進国民会議」を設置 自然環境の保全・農山漁村地域の景観の維持
2009年8月30日	「－ → ＋ 改めます。＋ → ＋＋ 伸ばします。」 642	・食料自給率50%を具体的な目標に、農地面積や年齢などに関係なく、意欲ある農家の経営を最大限にサポートし、所得の増大へ。生産性の向上を目指し、「平成の農地改革」を断行すます

ただし、この食料安全保障に対する政治的、保守的な色彩が濃い公約は、第2次安倍政権の時期において、徐々に変わっていくことになったと考えられる。具体的に、本論は、次のとおり（表5.7を参照）整理した。

表5.7 第二次安倍政権以降の自民党の政権公約における食料安全保障に関する内容

年月	公約	食料安全保障に関する内容
2012年12月16日	第46回衆議院議員選挙「自民党政権公約」	・食料自給率及び食料自給力（農地・水などの農業生産基盤、農業者、農業技術）を維持向上させ
2014年12月14日	第47回衆議院議員選挙「自民党重点政策2014」	・食料自給率及び食料自給力（農地・農業用水等の農業資源、農業技術、農業就業者等）を維持向上させ
2017年10月22日	第48回衆議院議員選挙「自民党政権公約2017」	・国民が求める多様な農産物の需要に応じた生産の拡大を進め、食料自給率・食料自給力の向上を図る対策を強化

⁶⁴¹ 「政権公約2003 —小泉改革宣言—」
自民党ホームページ
https://www.jimin.jp/election/results/sen_san22/sen_syu43/sengen/sengen.html（2019年8月22日参照）

⁶⁴² 自由民主党「－ → ＋ 改めます。＋ → ＋＋ 伸ばします。」2009年8月30日、10頁。
自民党ホームページ
https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/manifest/2009_yakusoku_a.pdf（2019年8月22日参照）。

筆者が自民党各年度の政権公約⁶⁴³をもとに整理し作成した。

まず、2009年の政権公約と比べると、第2次安倍政権以降の自民党のマニフェストにおいて、食料自給率の具体的な政策目標値は消え去った。それは、第2次安倍政権以降の自民党は、食料自給率の数値目標を実現することをほぼ不可能と判断し、具体的な政策目標値の設定と明示を放棄したと考えられる。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言ではない。

次に、第2次安倍政権以降の自民党の政権公約において、食料安全保障に関する内容は、「食料自給率」ではなく、「食料自給率・食料自給力」二つの概念が併記する形で示された。「食料自給力」の内容については、本論の第4章で、すでに詳しく検討した。その結論として、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、食料自給率の数値目標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と考えられる。したがって、安倍政権の政権公約に「食料自給力」概念が提出されたことは、実質的に、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と認識し、従来の単純に「食料自給率」を追求する方針を否定することを意味する。

最後に、「自民党政権公約2017」が提出されたように、従来の「維持向上」という文言は、「向上」となり、「維持」ということがなくなった。その原因について、第2次安倍政権以降の自民党は、食料自給率を維持することが困難であると考え、伝統的な食料安全保障に対する態度が徐々に後退したと推測できる。

こうして、上記した3つの政権公約を見ると、第2次安倍政権以降、従来の「食料自給率」、「国内生産」を重視する政治的、保守的な食料安全保障政策方針は、徐々に変わっていくことが明白である。安倍政権においては、従来のような単純に食料自給率の数値目標を追求する姿勢は、大幅に後退したと考えられる。要するに、安倍政権は、食料自給率の問題に真剣に取り込んでいるという印象はもち得なく⁶⁴⁴、食料自給率と国内生産を偏重する伝統的な食料安全保障に関する考え方に対して、消極的な態度を取っていたと考えられる。

⁶⁴³ 同上。

⁶⁴⁴ 浅野一弘「安倍晋三政権と農業政策」『札幌大学総合研究』(10)、2018年、86頁。

(2) 「経済財政運営と改革の基本方針」における食料安全保障

「経済財政運営と改革の基本方針」⁶⁴⁵（以下「骨太の方針」略称する）とは、日本政府の経済財政諮問会議は、内閣府設置法の第十九条の規定に基づき、財政運営の方向性を示すために作成する基本方針であることを指す⁶⁴⁶。骨太方針は、「小泉改革のエンジン」として、予算編成の基本方針の策定などを通じて、財務省（大蔵省）が主導する傾向が強かった予算編成に経済財政諮問会議が重要な影響力を行使するなど、与党、各省、国民にとり大方の想定を超える機能を発揮した⁶⁴⁷。骨太方針は、小泉純一郎政権時代の2001年に始まった試みであり、その後2009年まで毎年続けられた。しかし、民主党政権は、諮問会議をやめ、骨太の方針も作られなかった。2013年6月14日に、第2次安倍政権が掲げる骨太の方針は、閣議決定され、従来の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」から「経済財政運営と改革の基本方針」に改称し、4年ぶりに復活した。今回の骨太方針は、官僚主導ではなく、首相官邸が政治主導で予算をつくったため、日本経済の再生の10年に向けた経済財政運営及び基本戦略として位置づけられることができる⁶⁴⁸。そのため、この骨太方針は、安倍政権が食料安全保障に対する態度を考察することによって、非常に参考する価値があると考えられる。

第2次安倍政権時代の骨太の方針における食料安全保障に関する内容を検討するため、まず、2009年の政権交代の以前の骨太の方針における食料安全保障に関する内容を振り返ることが必要である。下表（表5.8を参照）に示されるように、2001年の最初の骨太の方針において、食料安全保障と類似する内容が、既に出現した。そして、食料自給率の向上は、農林水産業の構造改革の一環として位置づけられ、明示された。その以降の2002年から2004年までの骨太の方針においては、「食料安全保障」と直接に関連する内容が掲載されていなかったが、2005年から政権交代の2009年の骨太の方針においては、「食料供給力の維持・向上」という文脈の形で食料安全保障に関する内容を再び言及された。特に、2008年以降、保守的な食料安全保障の考え方を代表する「食料自給率の向上」という言い方は、

⁶⁴⁵ 正式名称は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」「経済財政改革の基本方針」「経済財政運営と改革の基本方針」などと、時の政権によって微妙に変化している。本論は、「骨太の方針」という略称に統一して検討を進みたい。

⁶⁴⁶ 「内閣府設置法」平成十一年法律第八十九号、最終更新：平成三十一年四月二十六日公布（平成三十一年法律第十六号）改正。

⁶⁴⁷ 田中利幸「内閣機能強化の現状と今後の課題」『立法と調査』No.263、2007年、6頁。

参議院ホームページ

https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2007pdf/20070112003.pdf (2019年7月23日参照)

⁶⁴⁸ 「骨太方針、痛み封印 経財会議が素案提示 年金・医療、見えぬ具体策」『朝日新聞』（朝刊）、2013年6月7日、第3面。

骨太の方針において、改めて「経済財政改革の基本方針 2008」に明示された。2009 年の骨太の方針には、「食料自給率の向上」などのような内容が明示されていなかったが、当時の麻生太郎は、食料自給率の向上に対して、かなり重視する態度を示した。第 170 回国会における麻生太郎首相の所信表明演説において、「農林水産業については、食料自給の重要さを改めて見直すことが、第一の課題となります。五〇パーセントの自給率を目指します」⁶⁴⁹といった意見を踏まえ、経済財政諮問会議は、2009 年度予算編成の基本方針案を公表し、農林水産業に関しては「食料自給率 50%に向けた工程表を作成」する考えを示した⁶⁵⁰。

こうして、2001 年の小泉政権以降の自民政権の時代に、前述した日本の農業政策に対する農政トライアングルの政治影響力がある程度に後退し、経済財政諮問会議の設立によって、「トップ・ダウン型」の官邸主導の意思決定システムが確立した⁶⁵¹。それにもかかわらず、本来、構造改革、財政の主導権を中央に集中することなどを狙う経済財政諮問会議が、発表した財政運営に関する骨太の方針において、食料自給率の向上をはじめとする保守的な食料安全保障に関する記述は、継続して掲載されていた。それは、保守的な食料安全保障の考え方は、依然として、日本政府の主流意見に一定の地位を占めていたことを意味する。

ただし、ここで 1 つ注意すべきことがある。2009 年版の骨太の方針において、「海外への農業投資の促進などにより、世界及び我が国の食料安全保障に資する」、という日本の食料安全保障を世界の食料安全保障と繋がる内容があった。それは、麻生太郎首相が国会の所信表明演説において、「農業を直ちに保護の対象ととらえる発想は、この過程で捨てていかねばなりません。攻めの農業へ、農政を転換するのです」⁶⁵²といったように、従来の自給率向上、国内生産に一辺倒する保護的・保守的な食料安全保障に関する政策は、外的な手段を通じて新たな食料安全保障理念へ転換する兆しが見えるようになったと考えられる。

⁶⁴⁹ 「第 170 回国会における麻生内閣総理大臣所信表明演説」2008 年 9 月 29 日。

首相官邸内閣府ホームページ

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/11236451/www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2008/09/29housin.html> (2019 年 7 月 25 日参照)

⁶⁵⁰ 「諮問会議、09 年度予算の基本方針案を公表 雇用対策など盛り」『日経速報ニュースアーカイブ』2008 年 11 月 28 日。

⁶⁵¹ 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: 自民政権下の変化に注目して」『法政論叢』47 (1)、2010 年、32 頁。

⁶⁵² 「第 170 回国会における麻生内閣総理大臣所信表明演説」2008 年 9 月 29 日。

首相官邸内閣府ホームページ

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/11236451/www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2008/09/29housin.html> (2019 年 7 月 26 日参照)

表 5.8 以前の骨太の方針における食料安全保障に関する内容

年度	内容
2001 年度版	<ul style="list-style-type: none"> ・国民に安全（人の生命、健康に関わる良質な環境や水と食料などの確保を図るヒューマン・セキュリティ、安全な国土）と治安を確保し、安心して暮らせる社会を保障する。 ・意欲と能力のある経営体に施策を集中することなどにより、食料自給率の向上等に向け、農林水産業の構造改革を推進する⁶⁵³。
2002 年度版	「食料産業の改革」の部分で言及されたが、「食料安全保障」と直接に関連する内容が掲載されていなかった ⁶⁵⁴ 。
2003 年度版	「食料安全保障」と直接に関連する内容が掲載されていなかった ⁶⁵⁵ 。
2004 年度版	「食料安全保障」と直接に関連する内容が掲載されていなかった ⁶⁵⁶ 。
2005 年度版	・食料自給率の目標を始め「食料・農業・農村基本計画」の実現に向け、工程管理を的確に行う ⁶⁵⁷ 。
2006 年度版	・国民への食料の安定供給を確保するため、農地・農業用水等の食料供給力の維持・向上を図る。また、環境保全型農業を推進する ⁶⁵⁸ 。
2007 年度版	・科学に基づいたリスク評価・管理等食の安全と信頼の確保、食料をめぐる国際的な状況の変化を踏まえた食料供給力の維持・向上を図る ⁶⁵⁹ 。
2008 年度版	・耕作放棄地の長期拡大、従事者の急速な高齢化、生産額の大幅減少とい

⁶⁵³ 経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」2001年6月26日。内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf> (2019年7月23日参照)

⁶⁵⁴ 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」2002年6月25日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf> (2019年7月23日参照)

⁶⁵⁵ 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」2003年6月27日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2003/0627kakugikettei.pdf> (2019年7月23日参照)

⁶⁵⁶ 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」2004年6月4日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2004/0604kakugikettei.pdf> (2019年7月23日参照)

⁶⁵⁷ 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」2005年6月21日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2005/0621kakugikettei.pdf> (2019年7月23日参照)

⁶⁵⁸ 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」2006年7月7日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2006/decision060707.pdf> (2019年7月23日参照)

⁶⁵⁹ 経済財政諮問会議「経済財政改革の基本方針2007～「美しい国」へのシナリオ～」2007年6月19日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2007/decision070620.pdf> (2019年7月23日参照)

	<p>った危機を克服し、国際的な食料事情をめぐる潮目の変化を「強い農業構造」に転換するチャンスとして、高い付加価値を生み出す農林水産業、食料自給率の向上を始めとする食料供給力の強化を目指す。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国際的な食料価格の高騰等を踏まえ、食料安全保障を確立するため、食料供給力を強化する⁶⁶⁰。
2009 年度版	<ul style="list-style-type: none"> ・海外への農業投資の促進などにより、世界及び我が国の食料安全保障に資する。 ・「産業としての持続性」、「食料の供給力」、「農山漁村の活力」の三つを再生するため、農政改革を進め、農林水産政策の新たな展開を図る⁶⁶¹。

筆者が暦年の骨太方針より整理し作成した。

2012年12月16日の総選挙において、自由民主党が圧勝し、第2次安倍内閣は発足した。翌年に、政権交代に伴って再開する経済財政諮問会議は、中長期の経済財政運営の基本方針「骨太の方針」を策定し、2014年6月をめどに2014年度予算の編成方針をとりまとめ、自公政権時代に進めた官邸主導での予算編成を目指す考えを表明した⁶⁶²。

第2次安倍政権以降、この新しい骨太の方針は、以前と同じ毎年6月ごろ、首相が議長を務める諮問会議が次年度の予算編成に向けた基本方針を提示した。2019年現在、発表された7つ年度版の骨太の方針においては、食料安全保障に関する内容は、下の表（表5.9を参照）に整理されたように、2014年から、「食料安全保障の確立」と記述された形で、ほぼ毎年に「定番」として盛り込まれてきた。しかし、その例外として、2017年版の骨太の方針において、「食料安全保障」という表現は削除された。その「食料安全保障の確立」等のような文言が消えたことは、農業関係者の間に一時的に大騒ぎを巻き起こした。この削除の理由については、残念ながら公式な説明がなかったため、検討することが困難であるが、石井勇人は、少しは経緯を知っていると思われる関係者に匿名でコメントを踏まえ、「食料安全保障論は、稲作経営の保護に結びつけられる恐れがあり、農業の成長産業化に逆行

⁶⁶⁰ 経済財政諮問会議「経済財政改革の基本方針 2008～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～」2008年6月27日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2008/decision080627.pdf> (2019年7月23日参照)

⁶⁶¹ 経済財政諮問会議「経済財政改革の基本方針 2009～安心・活力・責任～」2009年6月23日。

内閣府ホームページ

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2009/decision0623_01.pdf (2019年7月23日参照)

⁶⁶² 「骨太の方針、復活へ 官邸主導の予算編成狙う」『朝日新聞』（朝刊）、2013年1月8日、第1面。

する」という「硬派」と名付け解釈を試論した⁶⁶³。最後に、2018年以降の骨太において、「食料安全保障」の明記は、復活した。ただし、その記述は、単純に冒頭で一言に言及される程にとどまり、いつまた見直す可能性が高いと言っても過言ではない。

表 5.9 第2次安倍政権で骨太の方針における食料安全保障に関する内容

年度	内容
2013年度版	・「資源・エネルギーの経済安全保障の確立」に関する内容があったものの、「食料安全保障」という文言が掲載されていなかった ⁶⁶⁴ 。
2014年度版	・イノベーションによる農業の成長産業化の推進、輸出拡大、食の安全の確保、6次産業化の加速、担い手への農地集積・集約化、企業、新規就農者など多様な担い手の育成・確保、生産基盤の整備等により畜産・酪農を含む農業の競争力強化を進める。また、経営所得安定対策の見直しを着実に進めること等により、食料安全保障の確立等を図る ⁶⁶⁵ 。
2015年度版	・米政策の改革を着実に進めること等により、農業経営体が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境を整備するとともに、食料安全保障の確立等を図る ⁶⁶⁶ 。
2016年度版	・米政策の改革を着実に進めること等により、農業経営体が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境を整備するとともに、食料安全保障の確立等を図る ⁶⁶⁷ 。

⁶⁶³ 石井 勇人「なぜ今、『食料安全保障』なのか」『農林水産政策研究所レビュー』No. 85、農林水産政策研究所、2018年、1頁。

⁶⁶⁴ 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」2013年6月14日。内閣府ホームページ

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013_basicpolicies.pdf (2019年7月24日参照)

⁶⁶⁵ 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針 2014～デフレから好循環拡大へ～」2014年6月24日。

内閣府ホームページ

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies_01.pdf (2019年7月24日参照)

⁶⁶⁶ 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針 2015～経済再生なくして財政健全化なし～」2015年6月30日。

内閣府ホームページ

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf (2019年7月24日参照)

⁶⁶⁷ 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針 2016～600兆円経済への道筋～」2016年6月2日。内閣府ホームページ

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2016/2016_basicpolicies_ja.pdf (2019年7月24日参照)

2017 年度版	・「食料安全保障」に関する文言は、削除された ⁶⁶⁸ 。
2018 年度版	・農林水産業全般にわたっての改革を力強く進めることで、攻めの農林水産業を展開し成長産業にするとともに、美しく伝統ある農山漁村を次世代に継承していく。これらの取組により、食料安全保障の確立を図る ⁶⁶⁹ 。
2019 年度版	・農林水産業全般にわたる改革を力強く進め、農林水産業を成長産業にしつつ、美しく伝統ある農山漁村を次世代に継承し、食料安全保障の確立を図る ⁶⁷⁰ 。

筆者が暦年の骨太方針より整理し作成した。

上述した政権交代以前の 2000 年代の骨太の方針における食料安全保障に関する内容と比較して分析すると、第 2 次安倍政権以降の食料安全保障に関する内容は、以前より 2 つの異なるところがあることが分かるようになった。

第 1 に、「食料自給率の向上」などの保守的な食料安全保障に関する記述が消えたことである。以前と異なり、政権交代以降の新しい骨太の方針には、「食料自給率」という文言が一度出現したこともなかった。それ以外、「食料自給力の維持・向上」やほかの国内生産の強化と関連する内容もなくなった。

したがって、「食料自給率の向上」などの保守的な食料安全保障に関する記述が安倍政権の骨太方針に消えたことは、前述した従来の食料安全保障の考え方に対して、安倍政権は、極めて消極的な態度をとった、あるいは無関心であったことの好例であると考えられる。その消極的な態度について、農業関係者からは、「(農産物の自由化に対して) 政府内からは強い姿勢が見えない。... (中略) ... 食料・農業・農村基本法で定められた食料の安定

⁶⁶⁸ 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針 2017～人材への投資を通じた生産性向上～」2017 年 6 月 9 日。

内閣府ホームページ

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/2017_basicpolicies_ja.pdf (2019 年 7 月 24 日参照)

⁶⁶⁹ 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」2018 年 6 月 1 日。

内閣府ホームページ

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf (2019 年 7 月 24 日参照)

⁶⁷⁰ 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針 2019～「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦～」2019 年 6 月 21 日。

内閣府ホームページ

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf (2019 年 7 月 24 日参照)

供給の確保という責務を果す気があるのか、国の本気度を疑わざるを得ない」⁶⁷¹などのような疑問が数多く湧いた。それに対して、農林水産省関係者によると、それは、食料の安定供給を果たす責務を国が放棄するわけではないが、従来日本食料安全保障の象徴であった「食料自給率」を重要な指標として位置づけ、国内生産の強化をむやみに偏重することを見直しつつある状況の表れであることを意味する⁶⁷²。すなわち、第2次安倍政権の時期において、日本政府は、「自給率重視」の伝統的な食料安全保障の理念を見直し、積極的に変化を求めていたことを意味すると考えられる。

第2に、「食料安全保障」に関する記述と関連する内容が変化してきたことである。政権交代以前の骨太の方針における食料安全保障に関する内容を見ると、「食料安全保障」に関する記述は、主に、生産額の大幅減少を食い止め、「産業としての持続性」、「農山漁村の活力」をはじめとする国内生産の強化に関するものと繋がっていた。それに対して、第2次安倍政権以降の食料安全保障に関する内容は、革新的なアベノミクス農政を代表する農業の競争力強化、米政策の改革などの政策と直結された。特に、2017年の骨太の方針から「食料安全保障」が削除された経緯を経て、2018年以降の骨太の方針から、「食料安全保障」と「攻めの農林水産業を展開」、「農林水産業を成長産業に（する）」とつながり、食料安全保障は、完全に安倍農政の一環として位置づけられ、その中身も、従来の保守的な食料安全保障に関する考え方と異なり、大幅な変容を成し遂げられたといえる。

2 財界の介入による新しい食料安全保障の考え方の出現

前項で検討したように、安倍農政における食料安全保障については、食料自給率中心の伝統的な食料安全保障に対して、安倍政権の態度が極めて消極的であり、端的に言えば、無関心であったことを証明した。そして、安倍政権下の食料安全保障の内容も、農業を成長産業にすることを象徴とする安倍農政の一環として位置づけられ、変容しつつあったことを解明した。

一方、先述したように、安倍農政の特徴としては、農政トライアングルの政治力の後退にともない、官邸主導の農政決定システムが確立され、財界の意見や要求が農業政策に容易に取り組む体制は、整えられた。その結果、安倍政権の農業政策は、「経済最優先」を掲げ、攻めの農業や構造化などの政策を優先し、経済的な政策思想の影響を受けたものとな

⁶⁷¹ 「骨太方針2018 「食料安保」文言復活を」『日本農業新聞』、2018年5月25日、論説。

⁶⁷² 「骨太診断（6）消えた「食料安全保障」——農家、保護より自立促す。」日本経済新聞（朝刊）2017年6月21日、第5面。

り、展開された。その結論を踏まえ、安倍政権下の食料安全保障の内容の変化が、財界の意見と如何なる関係を有し、変化した後の新しい食料安全保障の考え方は、どのようなものであるかという問題は、この部分の考察の中心的な課題である。

(1) 経済界の意見における新しい食料安全保障の考え方

鈴木宜弘が指摘したように、第2次安倍政権以降の農政において、食料安全保障がもはや「死語」となった⁶⁷³。その結果、政治や行政の場において、食料自給率が言及されたことが極めて少ない、それに対する直接的に考察することは、非常に困難であることが明白である。したがって、この部分は、一般社団法人日本経済団体連合会（以下は「経団連」と略称する）をはじめとする経済界の意見は、食料安全保障に対して如何に認識していたことを分析し、間接的に安倍農政における新しい食料安全保障の考え方を検討する。

まず、食料安全保障に対する財界の意見の原点については、本論の第三章で検討されたように、1980年代農産物自由化をめぐる経済界と農業界の論戦が始まった時代に遡ることができる。当時の食料安全保障に対する財界の意見の原点について、本論は主に経団連の主張を中心に検討した。その結論として、当時食料安全保障に対する財界の見解は、農業界の自給率の向上を目標として、農産物の自由化を阻止するために利用した食料安全保障の考え方と違い、食料自給率にこだわるだけでなく、短期的に突発的な事態に備えることと、将来の長期的な食料不足を想定したことも重要であると強調した。そして、食料安全保障の確保について、国内生産のみならず、備蓄の推進や輸入左記の多角化などの手段も看過できない。その中に、多国間、二国間の穀物協定の締結など食料の安定調達の方法が効果的であったこともあげられる。

ただし、その経済界と農業界の論争は、第四章で検討したように、1990年代以降の食料安全保障の決着期において、農政トライアングルの政治力の政治力が発揮した結果、食料安全保障の含意は、食料・農業・農村基本法の法律体系のもとに、食料自給率の向上と国内農業生産の強化に偏重する保守的な食料安全保障に関する考え方に定着した。

2000年代になると、WTO交渉の停滞や世界的な自由貿易協定（FTA）や経済連携協

⁶⁷³ 鈴木宜弘「日本の食の未来を考える(1)アベノミクスと食料安全保障(前編)置き去りにされた『食料自給率』『地上 = Good earth』72(4)、2018年、42-45頁。

定（EPA）締結⁶⁷⁴の潮流、及びFTAを締結していないことによる不利益の顕在化等の背景のもとで、2001年1月に、日本政府、シンガポールとの交渉を開始したことを皮切りにEPA交渉を推し始めていた。WTOに代わって、EPA・FTAをはじめとする自由貿易協定による自由化への追求は、主流となってきた。

このような潮流において、財界の見解として、農業がEPA・FTAをはじめとする自由貿易協定の推進の阻害要因とみなす考え方は、当時の財官学界の主流であったと考えられる。こうした背景を踏まえ、中長期的な日本のEPA戦略と、国境措置に依存しない競争力のある農業を確立するための方策について検討を進めるため⁶⁷⁵、2007年1月31日に、内閣府の経済財政諮問会議の下に専門調査会として、EPA・農業ワーキング・グループ（以下「EPA・農業WG」と略称する）が設置された。それは、日本政府がEPAと農業構造「改革」を一体として捉えようとする国家戦略の表明であったと考えられる。下表（表5.10を参照）のどおり、当調査会のメンバーは、全員が経済関係の代表や学者であり、農業界の専門家や業者一人もいなかった。特に、副主査であった本間正義は、第1章に検討されたように、農政ビッグバン派の先鋒として知られ⁶⁷⁶、「外的」な食料安全保障を提唱する代表者でもあった。そして、第2次安倍政権時代において、本間は、農政や農協批判の代表的な研究者として⁶⁷⁷、規制改革会議の下に設置された規制改革会議農業ワーキング・グループの委員を務めた。したがって、この調査会の意見は、経済界の意見を十分に反映できると考えられる。

表 5.10 EPA・農業WGのメンバーの一覧⁶⁷⁸

主査	浦田 秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
----	--------	---------------------

⁶⁷⁴ 外務省のホームページによると、FTAは「特定の国や地域の間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定」、EPAは「貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定」と定義している。他方、他国が結ぶFTAの中には、日本のEPAと同様に、幅広い分野を含む協定が数多く存在する。本論は、そうした協定について、日本の協定について言及する際はEPA、それ以外はFTAと呼ぶこととする。

⁶⁷⁵ 「EPA・農業ワーキング・グループ」経済財政諮問会議（平成13年～平成21年）専門調査会情報等内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/global/epa/index.html>（2019年8月26日参照）

⁶⁷⁶ 川崎賢太郎「グローバリゼーション化の食料安全保障」『農業と経済』2007年8月臨時増刊号、46頁。

⁶⁷⁷ 藤井庸義、前掲、8-9頁。

⁶⁷⁸ 「EPA・農業ワーキング・グループ」経済財政諮問会議（平成13年～平成21年）専門調査会情報等内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/global/epa/index.html>（2019年8月26日参照）

副主査	本間 正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
メンバー	伊藤 隆敏	東京大学大学院経済学研究科教授
	大泉 一貫	宮城大学事業構想学部教授
	北岡 伸一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村 福成	慶應義塾大学経済学部教授
	少徳 敬雄	松下電器産業株式会社顧問 A P E C ビジネス諮問委員会 (A B A C) 日本委員
	高木 勇樹	農林漁業金融公庫総裁

このEPA・農業WGの第1回の議事において、メンバーであった少徳敬雄は、日豪のEPAの交渉に関する情報を用いて、オーストラリアから日本に輸出できる農産物が上限に達したという現状を踏まえ、EPA・FTAをはじめとする自由貿易協定の推進し、更なる食料輸入先を確保することこそ、食料の安定的に供給する側面から見た食料安全保障が確保できると問題を提起した⁶⁷⁹。それに対して、主査であった浦田秀次郎は、「食料の安定供給確保という目的のためにEPAやFTAを手段に使うという視点は、非常に私も重要だ」⁶⁸⁰と評価した。議論の流れも、その議題をめぐって展開した。要するに、EPA・農業WGの会合において、食料安全保障は、EPA・FTAをはじめとする自由貿易協定を推進することの目標であると位置づけられる兆しが見られるようになった。

第1回の会合が開催された以降、農業WGは、議論を重ね、2007年5月8日に、当調査会の見解のまとめとして、「EPA交渉の加速、農業改革の強化」といった報告書を発表した。同報告書は、WTO交渉への取り組みとEPA戦略の意義を評価し、EPA締結加速の重要性を訴えた。また、日本のEPA戦略を推進するため、農業分野の構造改革が不可欠であり、農業改革の重要な鍵は農業部門における市場メカニズムの導入であることを強調し、農業改革を迅速に実施することを求めた⁶⁸¹。

一方、食料安全保障については、報告書は、以下の通りと述べた。

「オープンな国創りにおける食料安全保障の意味を再検討すべきである。我が国の食料

⁶⁷⁹ 「第1回EPA・農業ワーキング・グループ議事要旨」2007年1月31日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/global/epa/01/epa-s.pdf> (2019年8月26日参照)

⁶⁸⁰ 同上。

⁶⁸¹ 「EPA交渉の加速、農業改革の強化」2007年5月8日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/global/epa/pdf/item1.pdf> (2019年8月27日参照)

自給率の引き上げには限度がある一方で、中国における食料需要の増加等、国際的な食料事情において構造変化が生じている。このようななかで、輸入による安定的な食料供給をどのように確保していくかは、我が国にとって喫緊の課題であり、E P A はその有力な手段と考えられる。」⁶⁸²

上記した報告省における内容を分析すると、次の要点が分かるようになる。

まず、報告書において、E P A ・ F T Aをはじめとする自由貿易協定を推進するため、農業に市場原理を導入して、農業分野構造改革を通じて、市場開放に耐えられる程農業を改革するという理念は、実質的に、その後の安倍政権における農政の改革と同じ政策理念を有していることが明白である。つまり、この時期の財界の見解による提出された農業改革理論は、安倍政権の農政改革の理念の原点であったと考えられる。

一方、食料安全保障は、この報告省において、「オープンな国創りにおける食料安全保障の意味を再検討すべき」と記述され、従来の食料自給率を中心とする保守的な食料安全保障に関する考えと異なる新たな食料安全保障の含意を求め始めた。そして、食料安全保障の1つの課題である安定的な食料供給について、食料輸入の確保を強調し、それを実現するため、E P A ・ F T Aをはじめとする自由貿易協定が必要であると論じた。すなわち、食料安全保障が目的となり、自由貿易の促進が手段として認識され、食料安全保障は、E P A ・ F T Aをはじめとする自由貿易協定を推進する理由となったと考えられる。そして、上記した農政改革と同じく、この報告書における、食料安全保障の含意の変化と、自由貿易の促進と直結することは、安倍農政下の食料安全保障に関する考え方が変化する原点であったと考えられる。

しかし、現実には、政権交代以前の時期に農業改革やコメの自由化が進まなかったという背景を踏まえ、上記したE P A ・ 農業WGにおける財界の見解は、順調に当時の政府の政策に反映したことが実現できなかったといえる。その原因について、三浦秀之は、官邸主導が確立したにもかかわらず、与党事前審査制度が残されたことにより政策意思決定システムにおける与党自民党と政府が並立する二元的な構造、農林水産省の官僚と農林族議員は政策形成に高い専門性を保持すること、及び農業のような専門的な政策分野における首相の政治的資源の限界などの理由を論じた⁶⁸³。つまり、E P A ・ 農業WGの主査であった浦田秀次郎が、「(農業改革が進まない背景には) 現状維持を望む人々が選んだ政治家がい

⁶⁸² 同上。

⁶⁸³ 三浦秀之、前掲、38-40頁。

る。政治家が変われば生産性も上がる」⁶⁸⁴と言ったように、農政トライアングルからの政治的な影響が、未だ払拭されていなかったと考えられる。

ただし、これらの財界の見解は、全く政策に影響を及ぼさなかったといえない。前項で検討したように、第2次安倍政権以降、新たな官邸主導の農業政策決定システムが確立され、財界からの意見の介入が容易に農政に反映する体制が整えられた。その結果、食料安全保障の含意の変化と、自由貿易の促進との直結などの意見は、安倍農政において、開花した。

3 安倍農政下の食料安全保障の政策方針の変化

安倍農政下の食料安全保障の政策方針の変化について、本論は、主に経団連の意見に対する分析を通じて、経済界の意見を考察し、間接的に安倍農政における新しい食料安全保障の考え方を検討する。そして、日豪シンポジウムといった会議における議論をケーススタディとして、安倍政権における食料安全保障は、如何に自由貿易の推進に関連していることを考察する。

(1) 経団連からの食料安全保障の政策方針に対する提言

経団連は、日本の大手企業を中心に構成される団体である。そして、日本商工会議所、経済同友会と並ぶ「経済三団体」の一つで、三団体の中でもその影響力は際立って大きいため、「財界総本山」とも称される。経団連は、経済界の団体の代表として、「経団連成長戦略」などの経済発展、企業利益増加を図る政策の提言を行っており、自民党に政治献金を行い、政界・経済界に大きな影響力を有する組織であると思われる。そのため、財界の意見の影響を強く受けた安倍政権が如何に食料安全保障を認識しているか、という問題を検討するため、経団連の食料安全保障に関する政策提言を分析することは、非常に研究する価値があると考えられる。

2013年6月に、経団連は、日本の経済外交のあり方、とりわけ資源・エネルギーや食料の安定的な確保、テロや紛争時の在外邦人の保護や企業の危機管理、政府の体制や官民連携のあり方等について、総合的かつ多面的な検討を深めるため、経済外交委員会を設立した。その経済外交委員会の意見によると、食料安全保障に関する重要な課題の1つである

⁶⁸⁴ 「経財諮問会議EPA・農業部会の取りまとめ役に、浦田秀次郎氏（フォーカス）」『日本経済新聞』（夕刊）、2007年4月1日、第5面。

食料の安定的な確保を、日本の経済外交の目的に位置づけられたことが分かるようになった。

経団連の経済外交委員会は、日本の経済外交のあり方について検討を進め、政府や有識者からのヒアリングを踏まえ、提言取りまとめに向けた作業を進めるため、同委員会の下に企画部会を新設した。食料安全保障、インテリジェンス、パブリック・ディプロマシー等について専門家からヒアリングを行うとともに、会員企業へのアンケートを実施したうえで、提言の検討を行うことが決められた。2014年10月16日に、経済外交委員会の企画部会の第1回会合として、「わが国食料安全保障のあり方」をテーマとした会議は、東京・大手町の経団連会館において開催した。当会議は、資源・食糧問題研究所代表の柴田明夫を意見聴取のための専門家として迎え、日本食料安全保障のあり方についてヒアリングを行った⁶⁸⁵。柴田明夫は、丸紅経済研究所の所長を務めた経歴を有し、『食糧争奪：日本の食が世界から取り残される日』⁶⁸⁶、『資源争奪戦：最新レポート 2030年の危機』⁶⁸⁷などの研究の著者であり、食料安全保障を資源問題の1とつとして研究をする経済研究者であった。そして、農新水産省の「農業・農業・農村政策審議会」、「国際食料問題研究会」の委員を務め、食料安全保障をはじめとする食料問題に経済的な視点を取り入れる研究者の代表であった。同会議において、柴田は、日本食料安全保障のあり方について、「国内の農業資源のフル活用を中心に、穀物備蓄の拡大、輸入先多角化で対応することが必要だ」と述べた同時に、「アジア共通の農業政策の提唱、農産物・食品の安全・安心・衛生問題に関連した認証基準の整備、効率的流通・輸送システムの整備支援、農業開発協力など、農業生産を軸とした海外との協力体制を構築することが、日本の食料安全保障にとって有効である」⁶⁸⁸と強調した。要するに、日本の食料安全保障を確保するため、従来の国内生産を重視する考え方のほか、「輸入先多角化」、「農業開発協力」等の外的な手段も不可欠である。食料安全保障には、経済的・外交的な捉え方があることを提示した⁶⁸⁹。

上記した経済外交委員会の企画部会における柴田明夫の意見を踏まえ、経団連経済外交委員会は、2015年4月14日に、日本政府に対して、「わが国経済外交のあり方に関する提

⁶⁸⁵ 「『わが国食料安全保障のあり方』テーマに開催」2014年10月16日。

日本経済団体連合会ホームページ

https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2014/1016_08.html (2019年8月24日参照)

⁶⁸⁶ 柴田明夫『食糧争奪：日本の食が世界から取り残される日』日本経済新聞出版社、2007年。

⁶⁸⁷ 柴田明夫『資源争奪戦：最新レポート 2030年の危機』かんき出版、2010年。

⁶⁸⁸ 「『わが国食料安全保障のあり方』テーマに開催」2014年10月16日。

日本経済団体連合会ホームページ

https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2014/1016_08.html (2019年8月24日参照)

⁶⁸⁹ 同上。

言—官民連携を通じた積極的な海外展開に向けて—という題目の政策提言・報告書を提示した。同政策提言・報告書においては、経団連が実施したアンケートの結果を踏まえて、「わが国のプレゼンス向上に必要なアクションとして、トップ外交やEPA・自由貿易協定（FTA）の推進、国際標準への官民一体の取組み、イノベーションやグローバル化による国際競争力強化等につき具体的な要望が挙げられている」⁶⁹⁰と、EPA・自由貿易協定（FTA）の推進をはじめとする経済的・外交的な政策の提案と実施を、日本政府に要求した。その具体的な政策提言において、食料安全保障は、「経済外交を通じて強化すべき基盤」の部分に言及された。「資源・エネルギーおよび食料の大半を海外からの輸入に依存する日本が豊かな国民生活と持続的な産業活動を営む観点からは、主要な輸入相手国と良好な関係を保ちつつ、国内基盤を強化していく」⁶⁹¹という大前提のもとに、日本の食料安全保障の強化は、同政策提言・報告書に要求された。その具体的な内容については、従来の食料安全保障に関する取組を見直すことが求められた同時に、食料供給の約6割を輸入に依存する中に、国際的な食料需給が中長期的に逼迫することが懸念されていた現状認識を踏まえ、次に示された食料安全保障の強化に関する取組みを日本政府に要求した⁶⁹²。

①国内生産基盤の強化によって、農業・水産資源をフル活用すると同時に、穀物備蓄を拡大しつつ、輸入先多角化に対応。

②平時よりわが国の主要な食料輸入相手国と良好な関係を維持することによって、食料の安定供給確保に注力。また、特定品目の輸出制限措置の導入を回避・制限する仕組みを整備するため、WTOの規律適用を強化・明確化するとともに、EPA（例：日豪EPAにおける食料供給章）によりWTO協定以上に強化された規律を導入。

③不測時への対応の一環として、ODA等の支援ツールも戦略的に活用し、途上国等における農業生産性の向上に資する投資を促進することによって、わが国ならびに地球規模での食料安全保障を強化。

④併せて、アジア地域における農産物・食品の安全・安心・衛生に関連した認証基準の整備、効率的流通・輸送システムの整備支援、農業開発協力など、農業生産を軸とした海外との協力体制を構築。

⁶⁹⁰ 日本経済団体連合会「わが国経済外交のあり方に関する提言—官民連携を通じた積極的な海外展開に向けて—」2015年4月14日。

日本経済団体連合会ホームページ

https://www.keidanren.or.jp/policy/2015/038_honbun.html#s3（2019年8月24日参照）

⁶⁹¹ 同上。

⁶⁹² 同上。

上記した内容を分析すると、経団連が食料安全保障に対する認識については、以下の要点が分かるようになる。

第1に、伝統的な食料安全保障に関する考え方と根本的に異なることである。第①項において、「国内生産基盤の強化」が言及されたが、食料自給率の向上などの伝統的な食料安全保障に関する考え方と関連する内容は、一切出現されていなかった。前項で検討したように、農業生産勢力が自由貿易の促進や農産品自由化を反対する論拠となった伝統的な食料安全保障に関する考え方に対して、経団連は、以前から強く反論する態度を取っていた。したがって、食料安全保障に対する経団連の捉え方は、伝統的な食料安全保障に関する考え方と根本的に食い違ふと考えられる。

第2に、経済的・外交的な視点から新しい認識のことである。報告書において、食料安全保障は、エネルギーの安全保障と同じく、日本の経済外交の目的の一環として位置づけた。食料安全保障を強化するため、「輸入先多角化」、「主要な食料輸入相手国と良好な関係を維持」や「途上国等における農業生産性の向上に資する投資」などのような経済的・外交的な手段が提案された。特に、第④項のアジア地域における協力体制の構築と、第③項の地球規模での食料安全保障を強化は、本論が論じた「外的」食料安全保障における地域レベルの食料安全保障と世界レベルの食料安全保障の考え方と一致していると考えられる。したがって、食料安全保障に対する経団連の考え方には、経済的・外交的な新しい含意が加えられたといえる。

第3に、食料安全保障とEPA・FTAをはじめとする自由貿易の促進と直結すること。第②項に示されたように、従来自由貿易を反対する論拠となった食料安全保障は、上記した経済的・外交的な新しい食料安全保障に関する理念の出現によって、逆に転じて、食料輸入の確保や輸出制限措置の導入を回避・制限するなどの意味から、EPA・FTAをはじめとする自由貿易の促進の理由となったと考えられる。

(2) ケーススタディ：日豪シンポジウムにおける食料安全保障と自由貿易の促進

2009年6月4日に日豪シンポジウムは、開催された。当時の安倍晋三は、オーストラリアと縁の深いという理由で、衆議院議員として、当会議に招待された。当時まだ首相の座についていない安倍の食料安全保障、日本の農政の将来の姿に対する考え方は、各方面（特に国内農業生産勢力）からの牽制を受けていない状態で、非常に検討する価値があると考

える。そして、その後の第2次安倍政権における農政の展開や食料安全保障政策の行方に対し、一定の影響力があり、布石となったという意味があると考えられる。

東京商工会議所とは、東京23区内の会員（商工業者）で構成される民間の総合経済団体である。1878（明治11）年に設立され、商工業の総合的な発達と社会一般の福祉の増進を目的に、経済支援活動、政策活動及び地域振興活動を3つの柱として活動している。その中に、政策活動については、具体的に、景況調査など企業の声を集め、国や都など行政や政治に対して、企業が活力を維持し円滑な経営を行うことができるよう、提言・要望活動を展開している⁶⁹³。要するに、日本の経済政策の行方にかなり影響力を持っている重要な経済団体の代表であると考えられる。

東京商工会議所の政策要望活動の重要な一環として、東京商工会議所は、貿易の拡大や投資・技術移転等を促進するために、多国間・二国間の国際経済会議を開催し、情報交換や意見交換を行なうなど積極的な民間経済外交を推進している⁶⁹⁴。その国際経済会議の1つとして、日豪経済委員会は、日本とオーストラリア両国経済界の相互理解と協力の促進を通じて、経済関係を発展させることを目的に1963年に設立され、最も歴史のある二国間経済委員会の1つである。豪日経済委員会との合同会議を通じて年1回交互に両国を代表する経済人が集い、両国間の経済、貿易、投資のみならず、環境、安全保障など広範なテーマについて活発な議論を行っている。この日豪経済委員会のこれまでの実績としては、日豪間で発生した砂糖問題、鉄鉱石問題等に関し臨機応変に対応し、更には西豪州・パースに総領事館の開設を日本政府に要望するなどして相応の成果を挙げることができる。特に、近年の日豪EPA交渉の合意と早期発効の件において、積極的な役割を果たした⁶⁹⁵。

2009年6月4日に、この豪日経済委員会の主催により、開催された日豪シンポジウムは、日本・東京商工会議所、(社)日本経済団体連合会、(社)日本貿易会、在日オーストラリア大使館、豪日交流基金の後援を受け、「わが国の農業改革と日豪EPA～日本の食料安全保障に向けて」をテーマとして、議論が行われた。

当時衆議院議員を務めていた安倍晋三は、この日豪シンポジウムの基調スピーチをした。

⁶⁹³ 「東商について」
東京商工会議所ホームページ
<https://www.tokyo-cci.or.jp/about/overview/>（2019年8月5日参照）

⁶⁹⁴ 「国際会議」
東京商工会議所ホームページ
<https://www.tokyo-cci.or.jp/about/international/>（2019年8月5日参照）

⁶⁹⁵ 「日豪経済委員会」
東京商工会議所ホームページ
<https://www.tokyo-cci.or.jp/about/international/australia/>（2019年8月5日参照）

日本の農業政策の行方について、安倍は、「わが国にとって『農業の発展と自由貿易の促進』は、大変重要な戦略的課題である」⁶⁹⁶と述べ、「(日本) 政府が進める農業政策の抜本的見直し作業」⁶⁹⁷の必要があり、「農業従事者が農業で十分に生計を立てることができる構造を作り上げる目標」⁶⁹⁸を紹介した。一方、自由貿易協定 (F T A) や経済連携協定 (E P A) について、安倍は、『『オープン』な貿易体制を支えるカギとなるもの」⁶⁹⁹と評価し、経済・通商関係の上、日本とオーストラリアは、「政治・安全保障面での関係はさらに大きな発展の余地を残している」⁷⁰⁰と主張した。こうしたスピーチの内容を整理すると、当時の安倍晋三は、経済的な観点から、日本の将来の農業政策の行方と、E P Aをはじめとする自由貿易の促進を直結しようと考えていた。そして、経済面の連携を踏まえ、政治・外交面まで更なる協力拡大の可能性を展望した。ただし、ここで注意すべき点がある。それは、農産物の貿易自由化交渉の壁となる農業、いわゆる「守り」の農業・保守的な農業について、安倍は、「オープンな市場における公平な競争を追求しながら、一方で、食料安全保障の観点から農業を捉えることも必要である」⁷⁰¹という双方の意見を両立する意見を述べた。したがって、最後の「政治・安全保障面での関係」において、自由貿易の反対面と考えられた食料安全保障がその中に含まれるか否かについては、疑う余地が残されていると考えられる。

上記した安倍晋三の基調スピーチを踏まえ、パネルディスカッションにおいて、他の参加者も各自の意見を示した。その食料安全保障に関する具体的な内容について、本論は、次の通り (表 5.11 を参照) に整理した。

表 5.11 日豪シンポジウムのパネルディスカッションの発言における食料安全保障に関する内容

所属	肩書き	名前	発言の要点
慶応義塾大学経済	教授	木村 福成	・食料安全保障は、現実的には国内自給率の向上だけでは解決できず、安定的かつ分散化された国際的

⁶⁹⁶ 「日豪シンポジウム『わが国の農業改革と日豪 EPA～日本の食料安全保障に向けて』概要報告」2009年6月4日。
東京商工会議所ホームページ
<https://www.tokyo-cci.or.jp/about/international/file/090604symposiumjpn.pdf> (2019年8月6日参照)

⁶⁹⁷ 同上。

⁶⁹⁸ 同上。

⁶⁹⁹ 同上。

⁷⁰⁰ 同上。

⁷⁰¹ 同上。

学部			<p>供給チャンネルの構築が必要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・重要な食料・資源供給国であるオーストラリアは、最も信頼できる貿易・投資パートナーとして、日本の食料安全保障を考える上で極めて重要 ・日本がアジア太平洋で戦略的に通商政策を展開していくために、日豪 E P A は不可欠
NPO 法人 日本プロ 農業総合 支援機構	副理事 長	高木 勇樹	<ul style="list-style-type: none"> ・食料安全保障の「国内産基本」という基本方針に疑問 ・WTO、FTA 交渉で、農業の「守り」体質 ・現在の農政の課題に対し、総合的・戦略的な政策が必要 ・食料供給力を回復して、消費者の真のニーズに応えるとともに、国際的に共に成長できる「攻め」の農政に転換すべき
東京大学 大学院	教授	本間 正義	<ul style="list-style-type: none"> ・市場を無視して自給率の低い麦や大豆への生産誘導で数値を上げたところで、食料の安全保障が不可能 ・食料の安定を内向きに捉えるのではなく、日本の農業の国際化をもっと推進していく ・日豪 E P A を通じて、農業全体、(ASEAN+6 など) 地域全体の発展なども視野に入れた幅広い様々な協力を考えていくべき
日本貿易 振興機構 (JETRO)	副理事 長	中富 道隆	<ul style="list-style-type: none"> ・食料供給の安定性と信頼性を高める措置の検討は日豪両国に有益であり、とりわけ日本への農産品の輸出規制に関する措置の禁止事項について、より議論を深めるべき ・食料安全保障の観点からは、農業投資拡大に向けた日豪間の協力について、双方が議論を深めるべき
豪日交流	理事長	ピーター・	<ul style="list-style-type: none"> ・日本の農家、消費者、政府も農業改革を恐れては

基金		コリッシュ	いけない ・オーストラリアにとって日本は最大の貿易相手国であり、日本にとってオーストラリアは安全・安心な食料等の安定供給国でもあるため、日豪 E P A の実現は重要
----	--	-------	--

筆者が「日豪シンポジウム『わが国の農業改革と日豪 E P A～日本の食料安全保障に向けて』概要報告」⁷⁰²をもとに整理し作成した。

上記した安倍晋三の基調スピーチとパネルディスカッションの発言の内容を整理して分析すると、以下の要点が分かれる。

第一に、パネルディスカッションの発言者の構成から見ると、参会者たちは、主に、日豪両国の産業界関連する代表と日本の経済・農業経済分野の学者からなるものであると考えられる。そのため、今回の会議において、食料安全保障に関する議論は、日本の農業生産者の視点ではなく、より産業的・経済的、あるいはリベラリズム的な観点から展開されたという前提が看過できない。このような考え方の下に、E P AやF T A等をはじめとする自由貿易を支持・促進する態度を示すことが当然のことである。

第二に、前項で指摘した前提を踏まえて、当会議の論調は、日本政府の保守的な食料安全保障政策に対して、批判的な意見を持つことが、一定に理解できる。パネルディスカッションにおける発言は、自給率向上、国内生産を基本とする保守的な食料安全保障政策を、市場を無視する、不可能であると痛烈に批判した。そして、従来の農政トライアングルが支配する日本農業政策に対して、農産物交渉の「守り」の農業や「内向き」の農業と名付け、農産物自由化の壁、あるいは阻害要因と認識し、改革必要があると主張した。

第三に、従来の食料安全保障や日本の農政が直面している課題の対策として、当会議は、自給率向上を重視し、国内生産を基本とする従来の食料安全保障に関する理念と違い、多角化かつ安定的な国際食料供給、プラス食料の安全性も重要であると主張した。この新しいリベラリズム的な食料安全保障の理念を実現するため、日本農業の国際化を推進し、自由貿易や通産政策などの経済的・外交的な手段が重要である。そして、農政面では、農業

⁷⁰² 「日豪シンポジウム『わが国の農業改革と日豪 E P A～日本の食料安全保障に向けて』概要報告」2009年6月4日。
東京商工会議所ホームページ
<https://www.tokyo-cci.or.jp/about/international/file/090604symposiumjpn.pdf> (2019年8月6日参照)

改革を通じて、日本の農業が産業として持続的なものとなり、「守り」の農業から「攻め」の農業に転じる必要があると論じた。

最後に、上記した食料安全保障の理念に基づき、自由貿易の構築がもたらす国家間の連携協力の拡大こそは、国際食料供給と食料安全性が確保できる保障である。そのため、日豪EPA交渉の場合に、日本の食料安全保障のために、日本の重要な食料供給源であるオーストラリアとのEPAの早期締結が望まれると結論づけた。

上記した日豪シンポジウムのパネルディスカッションの発言の内容を分析すると、次のような結論が分かるようになる。

参加者が固有する産業的・経済的、あるいはリベラリズム的な観点から、日豪EPAをはじめとする自由貿易、通商政策の促進に対し、従来の保守的な日本の農政は、農産物自由化の壁、あるいは阻害要因であることを意味する。こうした現状を改善するために、既存する保守的な農政枠組みに介入し、改革する必要がある。その介入については、当会議の概要報告における「日本の食料安全保障を考える上で、現在の日本の農業が直面する課題と農業改革の方向を探り、産業界としてどのような協力や貢献ができるのか」⁷⁰³という文言が裏付けられる。その改革については、当会議において、従来の農政の課題や問題点が指摘され、その対策として、総合的・戦略的な（産業界の要求を容認できる）農業政策の必要性が強調され、農業改革の必要性が立証された。

一方、当会議の最後の「日本の食料安全保障のために、日豪EPAの早期締結が望まれる」という結論を出すために、日本の食料安全保障と自由貿易協定との関係を説明しなければならない。ただし、従来の日本の食料安全保障の理念は、自由貿易協定の妥結と根本的に対立していることが明白である。そのため、従来の日本の食料安全保障の理念を批判し、自由貿易を通じて、国際供給と安全性を確保できる新しいリベラリズム的な食料安全保障の理念を提示する必要がある。

したがって、EPAをはじめとする自由貿易、通商政策の促進は、既存する保守的な農政枠組みに介入し、改革すること、及び従来の食料安全保障の考え方と違い、新しいリベラリズム的な食料安全保障の理念を提示することの理由であると考えられる。

⁷⁰³ 「日豪シンポジウム『わが国の農業改革と日豪EPA～日本の食料安全保障に向けて』概要報告」2009年6月4日。

東京商工会議所ホームページ

<https://www.tokyo-cci.or.jp/about/international/file/090604symposiumjpn.pdf> (2019年8月6日参照)

終章

第1節 各章の要約

本論の第1章は、「農業外交」と「食料安全保障」に分けて、それぞれに関する先行研究を整理し分析し、各先行研究の問題点を取りまとめ、本研究の研究課題を提示した。そして、本研究の研究課題に接近するため、用いる歴史的アプローチと政治的アプローチという2つの研究手法を検討した。

第2章は、終戦直後の1945年から1970年代までのという「萌芽期」に着目し、終戦直後の食料危機、食料不足問題の対策としてのアメリカの対日食料援助と戦後農業制度改革、及び戦後アメリカの食料輸入戦略と農業基本法の成立など食料安全保障に関する背景的な事情を検討した。

具体的に、まず、本論は、戦後直後の食料危機の状況を概観した。食料不足問題を解消するための対応策としては、短期的な対策としてのアメリカの食料援助と中長期的な対策として戦後の農業制度改革を検討した。そして、それらの対策は、食料危機を乗り越える際に果たしていた役割を議論した。一方、戦後の農業制度改革は、「内的な食料安全保障論」と戦後保守的な農政の形成にも影響を与えた。具体的に、農地制度について、農地法を中心とする農地制度の変遷に伴い、農地の転用期待問題と農家の兼業化問題は、次第に生じてきた。その結果、小規模の兼業農家は、日本農業の主体となる。小規模の兼業農家の維持・存続をめぐる、農協・農林族・農水省のお互いの利害の一致が見られ、つながりも伺うことができる。食糧管理制度について、本論は、コメの流通と米価の決定という2つの側面から農地制度の問題点を検討した。そして、それらの問題を踏まえて、食料安全保障の視点から、食管制が「内的な食料安全保障論」の形成と変容、及び戦後保守的な農政決定システムの形成に対する影響という2つの側面から議論した。

また、1950年代に、戦後の食料難の反省として、日本政府は、農業界の食料自給の意見をとり、経済界の反対意見を抑え、食料自給・増産政策方針を明らかにした。しかし、こうした食料自給・増産政策の展開は、アメリカとのMSA協定とアメリカ剰余農産物購入協定の締結とアメリカ剰余農産物輸入の増大によって、頓挫した。本論は、上記したアメリカの対日食料援助の経緯を遡り、食料安全保障の視点から、①戦後日本の食糧増産・自

給政策を阻害し、日本農政の基本方向の転換をもたらしたこと、②アメリカの対日食料援助は、日本人の食生活と、戦後日本の食料需給に不可逆的な影響を与えた。また、それ以降の日本の食料自給率が長年低下していることをもたらしたこと、③食料援助という外交手段を通じて、自国の農産物過剰問題を解決する食料外交、あるいは、「農業外交」の好例として、世界各国に、政治・外交手段を通じて、食料問題を解決する考え方を提示した。また、1970年代以降、「食料武器論」の形成を大きく寄与したこと、という3つのアメリカの対日食料援助の意義と影響を論じた。

最後に、戦後復興期が終わり、高度経済成長期に迎え、日本の農林水産業の現状と問題点を踏まえて、1961年に農業基本法が成立した。本論は、農業基本法が成立した背景における国内外の食料情勢、成立過程における経済界の意見により経済合理主義の導入と政策方針の確定を考察した。それを踏まえ、食料安全保障の視点から、①農業基本法における選択的拡大政策の実施は、その後の輸入食料に依存する構造の確立を促進し、食料自給率が長期的に低下する原因となること、②農業基本法農政の展開にともない、コメの価格政策による生産過剰が生じた。この過程においては、自民党農林族に対して、農協が徐々に圧力団体となり、将来の農政トライアングルという日本農政の政策決定システムの形成を促す役割を果たしていたこと、③食料の供給の重心は食料自給か輸入かをめぐって、財界と農業界の意見の対立は、顕在化する傾向が見られたこと、という3つの点から、基本法農政の展開が日本の食料安全保障に対して与えた影響を検討した。

第3章は、世界食料需給状況が不安定な状態を呈していた1970年代から、1980年代半ばまでの「模索期」に関心の目を向けて、この時期における食料をめぐる日本国内外背景、日本の食料安全保障の問題提起、「国際分業論」、「食料武器論」、「国際協調論」等政策理念に対する模索、政策方針の形成と政策の具体化、及び「外的な食料安全保障」の実践を検討した。

具体的に、まず、1970年代初頭の世界食料需給の不安定の影響により、日本国内においても、食料の供給の確保を中心とした「食料の食料安全保障」に対する関心が高まってきた。こうした背景の下に、1950年代なかば以降、経済界の意見による導入された国際分業論に基づいた食料の供給確保に関する食料政策の考え方は、大きな衝撃を受けた。その国際分業論は、その理論自体と農業分野に応用することに、限界があるため、徐々に後退しつつあった。食料安全保障に関する財界の意見も、大きな軌道修正がなされ、農業界とあ

る程度に妥協する姿勢に転換した。その結果、1970年代初頭、食料の安定供給を中心とした食料安全保障に関する日本政府の政策方針は、一時的に、経済合理主義の輸入依存から食料自給に転換し、食料自給率の向上や国内生産を中心としたものに帰結したと考えられる。そして、本論は、その変化の理由について、国際食料需給の不安定や食料危機という一般論のほかに、財界の意見の変化、及び農業界の食料自給の要求について分析、検討した。

また、食料を武器として利用し、政治・外交面に利用されていた戦後アメリカの「食料戦略」が原型とした「食料武器論」は、1970年代の「大豆ショック」、アメリカの産油国に対する食料禁輸などの事件を通じて、再び、日本の食料安全保障に関する議論を引き起こした。ただし、食料武器論は、有効性に各種な問題が存在する。そのため、日本にとって、食料を外交上の武器として使用することではなく、従来の食料自給強化論と、食料の国際分業論という二つ考え方のほか、食料問題を、純粋な経済問題として捉えるのみならず、政治的・外交的な問題として考えなければならないという日本の食料安全保障の新視点が現れてきた。それに加えて、1970年代1970年代後半から、日本の食料をめぐる情勢も、世界食料生産の拡充、食料に対する日本国民需給の変化、世界各国経済の相互依存の深化、日米貿易摩擦の拡大等の事情を経て、大きく変化してきた。こういった背景を受けて、1980年のはじめ、国際協調論を中心とする「総合安全保障論」が提起された。その中に、食料安全保障は、「総合安全保障」の重要な一環として位置づけられ、経済的、外交的などより広義的な視野で食料安全保障を理解する方向を示唆していたと考えられる。本論は、「総合安全保障」における食料安全保障に関する内容を分析し、食料安全保障の視点からみた「総合安全保障」の意義を6つに分けて分析、検討した。この「総合安全保障論」における食料安全保障の政策理念を踏まえて、本論は、主に1980年に策定された「80年代の農政の基本方向」を中心に、日本政府の政策は、如何に具体化されていたか、ということについて、議論を展開した。結論として、本論は、1980年代から、「80年代の農政の基本方向」における食料安全保障政策方針は、「内的」な食料安全保障と、「外的」な食料安全保障、両方とも重視し、経済的、外交的を含む広義の視野から食料安全保障を理解する性格が強かった。その同時に、「総合安全保障論」における食料安全保障と異なり、「内的」な側面に傾斜する傾向が顕著であったことを指摘した。

最後に、食料安全保障の模索期における食料安全保障政策の実践として、本論は、この時期における日本の「開発輸入」という政策の背景、展開と役割を検討した。そして、日

伯セラード農業開発協力事業を事例として、事業の実績に対する分析を通じて、農業分野の開発協力は、如何に日本の大豆輸入の確保と輸入先の多角化に貢献すること、いわゆる外交手段を利用し、如何に日本の食料安全保障に寄与することを議論した。さらに、80年代以降、「開発輸入」の担い手は、政府主導という形から民間企業である日系商社に転換することを検討し、この過程において政策理念の変化とその原因を分析、検討した。こうした分析を通じて、外交は如何に食料安全保障の確保に役割を果たしているのか、という研究課題を考察した。

第4章は、1980年代半ば以降、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉をはじめとする農産物市場開放の圧力が強まった時代から、「食料・農業・農村基本法」の政策体系下の食料安全保障政策が展開された2000年代末期までの「定着期」という時間帯に着目する。本論は、この時期において、日本の食料安全保障政策方針における「内」と「外」のバランスの変化を検討した。そして、新基本法における「食料自給率の政策目標化」を対象として焦点を絞り、「内的」かつ保守的な食料安全保障政策方針の定着原因を考察した。

具体的に、まず、日米の貿易摩擦問題が大きく浮かび上がってきた1980年代後半に、外部からの市場開放の「外圧」に対応することにともない、日本の食料安全保障の政策方針も変更してきた。本論は、日本政府がガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障に対する考え方を分析し、この時期の食料安全保障は、コメの市場開放や関税化を抵抗する、及び日本の農業保護の維持を正当化する理由として、あえて、食料安全保障とコメ自給を結び付けて、狭く見方から、再定義・構築されたものであると結論付けた。それを踏まえ、日本の農業政策決定システムで主要な役割を果たす農林族、農林水産省、農業団体という3つのアクターのコメ自由化反対の行動や政治力の発揮、及びこの時期における食料安全保障の考え方の変化の影響を検討した。上記したガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉における食料安全保障に関する理念の影響を受け、1990年代初頭に、現行の「食料・農業・農村政策」の「代行」であった「新しい食料・農業・農村政策の方向」においては、食料安全保障に対する政策展開の考え方は、「外的」な食料安全保障の考え方に否定し、「国内生産」や「食料自給率」を重視する「内的」の方向に傾斜することになった。1995年の「長期見通し」において、「食料自給率」を「政策目標」として、使われる動向も徐々に浮かび上がってきた。この時期の政府の食料安全保障政策方針の変化と「内的」食料安全保障政策方針の台頭を説明するため、本論は、農林水産省の食料安全保障に関する

指標の政策用語の変化を分析することを通じて、試論した。「模索期」から「定着期」までの時代の変化にともない、政府が食料安全保障に対する基本的な考え方が如何に変化していたか、ということを整理し、考察した。

また、1990年代以降、日本の食料をめぐる国内外の背景の変化に伴い、上記した「内的」食料安全保障政策方針の台頭の引継ぎ、1999年に「食料・農業・農村基本法」が制定されたことにより、食料自給率を政策目標とすることが始めて法律上で定められた。その上、5年ごとに基本計画と2002年「不測時の食料安全保障マニュアル」（2012年に「緊急事態食料安全保障指針」に改称）の策定を加え、日本の「食料安全保障」の政策体系は確立された。本論は、主に「食料・農業・農村基本法」における食料安全保障の政策方針を中心として分析し、農林水産省の見解における「食料安全保障」は、①非常に曖昧かつ不明確なものであり、②平日の食料供給重視と、国内農業生産重視という二つの特徴があり、③「食料安全保障」と「食料自給率」と意図的に関連付けたこと、④自給率の政策目標化と、自給率向上政策の合理性の問題という4つの問題点があることを明らかにした。結論として、定着期における日本政府の食料安全保障政策方針は、狭い見方から、「食料自給率の維持向上」、「国内農業生産の維持・拡大」をはじめとする「内的」かつ保守的な食料安全保障の形で定着したことを論じた。

最後に、上記した食料安全保障に関する政府の見解に様々な問題点があるにもかかわらず、定着期における日本政府の食料安全保障政策方針「内的」かつ保守的な食料安全保障の形で定着したことの原因について、本論は、「食料自給率の政策目標化」を対象に焦点を絞り、「内的」かつ保守的な食料安全保障政策方針の定着原因を、農政トライアングルのモデルを用いて、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した。結論として、「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。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。「食料自給率の政策目標化」が成功し、「内的」かつ保守的な食料安全保障を中心とする方向で定着したことの原因は、「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る。

第5章は、2010年代から現在までの「転換期」に注目する。この時期には、食料安全保障の政策方針が従来の内的な食料安全保障政策に偏重するものから一転し、総合的な食料安全保障の確立、食料供給に関する海外におけるリスクへの対応など外的な食料安全保障の政策方針と政策の展開は、年々強化される傾向が見える。本論の第1章で検討した食料安全保障の政策方針「外的な食料安全保障」に傾斜する現象の原因を検討するため、この部分は、主に第2次安倍政権の時期に焦点を据え、政策決定システムのメカニズムのレベルから、この時期の農政の展開や改革における各政治アクターの間の利害関係、政策形成の過程、政治力を分析して、安倍農政下の食料安全保障の変容を試論した。

具体的に、まず、本論は、全体的に、第2次安倍内閣以降の経済政策体系の下に位置づけられた農業分野の施策や改革、あるいは「アベノミクス農政」や「安倍農政」の展開過程を振り返って、その関連の組織の設立と関係を整理した。

また、上記した内容を踏まえ、安倍農政の展開における政策決定システムの特徴として、本論は、「官邸主導体制」と「財界の介入」という2つの面から議論を展開してきた。

「官邸主導体制」について、本論は、1990年代の一連の政治改革が遂行されたことにより、生まれた2000年代初頭小泉政権下に生まれた官邸主導体制に着目し、政治面、行政面、利益団体という「農政トライアングル」を構成する三つの側面から、農業分野の政策決定システムに対する影響を考察した。結果として、官邸主導の確立によって、従来日本の農業政策の政策決定に対して、大きな政治力を発揮していた「農政トライアングル」の3つのアクターは、それぞれに影響力が低下する傾向が見えることを明らかにした。その考察する結果を踏まえ、第2次安倍内閣以降の体制について、本論は、まず、全体的な視点で、予算、人事面から小泉政権時代より強力な官邸主導の政策決定システムが確立され、構造的に「農政トライアングル」の政治影響力の低下を導いたことを論じた。そのほか、政治面、行政面、利益団体という3つの側面から、官邸主導の政策決定システムが確立による農政トライアングルの政治力の後退と、官邸と農政トライアングルとの協調を明らかにした。

「財界の介入」について、本論は、「財界農政」という概念を踏まえ、安倍農政の展開を「財界農政論」の全て3つの要点に即して検証し、安倍農政の理念には、経済的な考え方が取り込まれたことを明らかにした。そのほか、安倍政権における官邸主導による農政決定システムの構造を分析し、安倍農政の政策決定の過程において、財界の意見が如何に介入するか、ということの説明した。

結論として、第2次安倍政権以降、一連の政治改革による農政トライアングルの後退と小泉より強力な官邸主導の農政決定システムの確立によって、農政トライアングルという鉄の壁に穴が生じた。その結果、農業界の意見を飛び越え、財界からの意見の介入が容易に農政に反映する体制が整えられ、いわゆる「官邸主導型財界直結農政」が確立された。その体制下の農業政策は、「経済最優先」を掲げ、攻めの農業や構造化などの政策を優先し、経済的な政策思想の影響を受けやすいものとなった。

最後に、上記した「官邸主導型財界直結農政」に関する結論を踏まえ、安倍農政における食料安全保障の変容を対象として、安倍政権が食料安全保障に対する捉え方の変化、財界の介入による新しい食料安全保障の考え方の形成という二つの側面に分けて議論した。本論は、2つの事例をあげ、安倍政権は、食料自給率中心の食料安全保障に対して、態度が極めて消極的、あるいは無関心であったことを指摘した。その現象を検証するため、次は、安倍政権が食料安全保障に対する捉え方の変化について、政権公約における食料安全保障、「経済財政運営と改革の基本方針」における食料安全保障という二つの側面から、試論した。結論として、安倍政権が食料安全保障に対する捉え方は、「内的な食料安全保障」に対する関心が失っているほか、安倍政権下の食料安全保障の内容も、農業を成長産業にすることを象徴とする安倍農政の一環として位置づけられ、変容しつつあった。一方、安倍政権下の食料安全保障の内容の変化が、財界の意見と如何なる関係を有するのか、変化した後新しい食料安全保障の考え方は、どのような内容か、ということについて、本論は、経済界の意見における新しい食料安全保障の考え方の形成の背景と内容を考察し、「官邸主導型財界直結農政」の体制が確定された以降、食料安全保障の政策方針に対する影響を検討した。また、食料安全保障の政策方針の変化について、本論は、主に、経団連をはじめとする財界の意見に対する分析を通じて、経済界の意見を考察し、間接的に安倍農政における新しい食料安全保障の考え方を検討した。そして、日豪シンポジウムといった会議における議論をケーススタディとして、安倍政権における食料安全保障は、如何に自由貿易の推進に関連しているのか、ということを議論した。結論として、財界の意見の影響下の新しい食料安全保障の考え方は、伝統的な食料安全保障に関する考え方と根本的な区別があり、経済的・外交的な新しい含意が加えられ、「外的な食料安全保障」の性格が強い。そして、このような新しい食料安全保障の政策理念を提唱する原因として、EPA・FTAをはじめとする自由貿易の促進といった動機と直結することが考えられる。

第2節 結論

1 日本の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化

「食料安全保障」という概念が明白に提出されなかった「萌芽期」において、食料危機の教訓を受け、1950年代に、日本政府は、食料自給・増産政策を展開し、「内的な食料安全保障」の道を選択した。この時期、財界から、食料を外部から輸入して予算を節約し、貿易振興をすべきであると、反対の意見を表した。こうして、農業界が食料自給、財界が食料輸入という政治団体の基本的な性格は、既に見えるようになった。その後、アメリカの食料援助戦略の影響により、日本の食料増産政策が終焉を迎え、食料自給政策方針は放棄された。1960年代になると、財界の「国際分業論」に基づいた食料輸入に頼り、農産物自由化を推進する意見と、農業界の「食料自給論」を踏まえた国内生産、供給を強化する意見との対立は、顕在化する傾向が見られた。農業基本法が成立した際に、経済発展を優先する背景のもとに、経済界の意見が主導権を握り、様々な経済合理主義の考え方は、基本法に導入された。このような基本法農政の展開により、農産物自由化が進み、輸入食料の拡大が容認された。1960年代以降の食料安全保障政策方針は、「内」から「外」に転換した。

「模索期」の時期に、1970年代初頭の世界食料需給の不安定と、「国際分業論」の限界の露呈により、経済界の意見が軌道修正を迎え、一時的に農業界との妥結が見られた。その結果、1970年代初頭、食料安全保障に関する日本政府の政策方針は、一時的に、食料自給率の向上や国内生産を中心とした「内的な食料安全保障」に帰結したと考えられる。その後、「食料武器論」における農業問題と外交問題との連携を参考し、世界各国経済の相互依存が深化しつつあった情勢のもとに、「国際協調論」を中心とした「総合安全保障」は、食料安全保障の新視点として、提出された。一方、農業基本法農政の展開にともない、コメの価格政策による生産過剰が生じた。農業界は、価格政策等の問題をめぐって、自民党農林族、農水省と「農政トライアングル」の形で結束し、徐々に経済界と対抗できる政治影響力を有する勢力になった。1980年代以降、双方の意見を統合する結果として、政府の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」は、両方とも重視するが、国内生産を基本とするという「内」にやや傾斜することになった。

「定着期」の始まりであった1980年代後半から、日米貿易摩擦問題の拡大、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の開始という背景のもとに、市場開放という「外圧」に対応し、コメの価格政策や農業保護を維持するため、「外的な食料安全保障」の手段を無視し、

単に、コメという特定な品目に限定して国内生産に偏っている非常に狭義的な食料安全保障の考え方が現れた。それに応じて、この時期の食料安全保障の政策方針における「内と外のバランス」も「内」に傾斜し始めた。一方、上記した背景を受け、従来米価闘争の上、農産物自由化反対運動を付け加えて、農政トライアングルの結束が強化され、政治影響力も徐々に拡大して、政策決定システムにおける支配的な地位を有することになった。こうした農業勢力の政治力が発揮した結果、法律上で初めて「食料安全保障」を定義した「食料・農業・農村基本法」においては、食料自給・国内生産を偏重する観点が取り込まれ、「食料自給率の政策目標化」が定められた。食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」は、完全に「内的な食料安全保障」を中心とする方向で定着した。

「転換期」になると、新基本法の規定に基づいた「食料安全保障」の政策体系の確立と関連政策の展開につれ、長年間に基本計画に設定された食料自給率の目標数値が達成することができず、「内的な食料安全保障」の合理性が質疑されようになった。その同時に、グローバル化の進展により、経済界からEPA・FTAなどの自由貿易協定を推進するため、「外的な食料安全保障」が再び抬頭してきた。一方、1990年代の一連の政治改革の結果として、農政トライアングルが農業政策決定システムにおける政治力が後退し、2000年代所との小泉政権下に、「トップダウン的」な官邸主導体制の確立につれ、「財界農政」も現れた。2010年代以降、第2次安倍政権は、小泉政権時代より強力な「官邸主導型財界直結農政」を再確立し、農業界の意見を飛び越え、財界からの意見の介入が容易く農政に反省する体制を整えた。その結果、「安倍農政」の展開に伴い、政府は、食料自給率に対する消極的な態度を示し、「総合的な食料安全保障の確立」の提出などの政策上の転換が見られるようになった。すなわち、この時期の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」は、再び「外的な食料安全保障」の方向に傾斜することになった。

2 政治的アプローチから見た「内と外のバランス」の変化の原因

前文で整理した戦後各時期の日本の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化の全体像を踏まえ、本研究の政治的アプローチの分析枠組みを利用し、1つの結論として、「内と外のバランス」が変化する原因を検討した。

まず、国内外の食料安全保障をめぐる情勢（分析枠組みの「問題提起」に対応）は、「内と外のバランス」の変化に対する影響について、戦後直後の食料危機と1970年代初頭の世界食料需給の不安定などの、実質的に日本食料の「量的」な供給に問題をもたらした「外

部環境の変化」は、直接的に食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化に影響を与える。そして、「内的な食料安全保障」に傾斜する結果と直結していると考えられる。一方、日本食料の「量的」から「質的」への需要の変化と食料問題が各政治勢力に利用された結果、「外部環境の変化」は、食料安全保障に関する「政策理念の熟成」と「政策理念の提出」の段階における変化をもたらし（その詳細は次の部分に譲る）、間接的に「内と外のバランス」の変化に影響を与える。

次に、「政策理念の熟成」の部分について、本論の第1章に検討したように、現在までの日本の食料安全保障に対する理解に対して学界の見解は、概ね「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」と二分することができる。ただし、この2種類の捉え方に関しては、戦後から各種な主張の論争を重ね、理論構築を模索して形成されるという動態性を看過することができない。例えば、「外的な食料安全保障」の観点であった「国際分業論」は、「模索期」の情勢の変化により、「食料武器論」の考え方を参考し、「国際協調論」、「総合安全保障論」に変容した。あるいは、「内的な食料安全保障」の理論については、中核が「食料自給論」であるが、コメ市場開放や農産物自由化を抵抗するため、多面的機能などの新たな理論は、情勢の変化に応じて更新されてきた。すなわち、食料安全保障政策に関する理論は、食料安全保障をめぐる国内外の情勢の変化に応じて、変化と更新している。そして、政策決定に影響力がある政治団体の提言を通じて、間接的に政策方針における「内と外のバランス」の変化に影響を与える。

また、「政策理念の提出」の段階における圧力団体については、「内的な食料安全保障」を代表する農業界と、「外的な食料安全保障」を代表する経済界の対立が見られる。ところが、双方の見解の対立については、表面上では食料安全保障に関する政策理念や主張の対立を呈しているが、実質的に、双方の利益こそがその対立の根源である。例えば、農業界の「内的な食料安全保障」の裏には、価格政策や農業保護の維持、農産物自由化に対する反対などの理由がある。経済界の「外的な食料安全保障」は、常に、貿易の振興や自由貿易協定の促進などの目的と関連付けている。すなわち、食料をめぐるこの内外の情勢の変化にともない、圧力団体は、各自の利益に基づき、意図的かつ選択的に食料安全保障に関する理論を吸収して、意見を構築し、政策提言の形で提出するが分かるようになる。一方、食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化に対する影響については、圧力団体の意見が直接に政策方針に反映できるが、双方の政治力の総合的に作用した結果によって決められる。

最後に、双方の政治力の総合的に作用した結果を左右する要因として、「政策方針の形成」までの「反映過程」を見逃すわけにはいかない。それについて、本論は、「農政トライアングル」と「官邸主導型財界直結農政」という2つの政策決定システム下の食料安全保障の政策方針における「内と外のバランス」の変化を議論した。具体的に、「定着期」の時期において、「農政トライアングル」は、政策決定システムにおける支配的な地位を有するため、農業界の意見が政策方針に介入することが容易であった。その結果、「食料自給率の政策目標化」や国内生産を強化するなどの「内的」な政策方針が法律上で定められ、「内と外のバランス」は「内」を中心とする方向で定着した。しかし、「転換期」になると、第2次安倍政権の「官邸主導型財界直結農政」の体制の確立により、農業界の意見が政策方針に反映することが困難となり、逆に経済界の意見が積極的に介入し、「内と外のバランス」は「外」の方向に傾斜し始めた。したがって、政策決定システムの構造は、圧力団体の提言がどの程度に反映できることを決める決定的な要因である。政策決定システムの構造の食い違いによって、双方の政治力が発揮できる限度が異なる。食料安全保障の政策方針における「内」と「外」の比重は、各勢力が発揮できる政治力の強弱によって、一進一退と変化している。

3 歴史的アプローチから見た「内と外のバランス」の変化と「農業外交」の研究に対する意義

前文で整理した戦後各時期の日本の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化の全体像を踏まえ、終戦直後の食料危機を直面する日本政府は、供出促進政策の行き詰まりにより、短期的に食料供給の難関を打開するため、連合国、特にアメリカの食料援助に頼らざるをえないことになった。すなわち、戦後まもなく、日本の食料供給と外部からの食料とのつながりは、生じてきた。その後、食料をめぐる情勢の変遷により、「外的な食料安全保障」に関する理論が変化し、政策方針における「外的」な部分が一時的に後退した場合があったとしても、日本の食料問題と外部との結びつけがと絶えない限り、外交手段を通じて日本の食料安全保障を確保する理論、政策方針及び政策の展開が存在していることを明らかにした。

一方、本論は、日本農業の国際化が到来する前に、食料安全保障が1つの課題として提起されなかった「萌芽期」と「模索期」の前半において、食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化を検討した同時に、1970年代の「開発輸入」の政策展開を議

論した。こうした事例を、歴史的アプローチから分析し、外交は、食料安全保障に積極的な役割を果たしていることを実証した。

こうした分析を通じて、「外的な食料安全保障」、あるいは「食料安全保障」と「外交」の結び付きは、決して日本農業の国際化が展開された後の産物ではなく、戦後から延々と存在し、一貫性を有することを意味する。このような歴史的な視点から、「食料安全保障」と「外交」との接点を全体的に把握する基礎的な研究を通じて、「農業外交」という課題に接近すること、及び関連する体系的な理論の提出に資することができると考えられる。そのほか、「農業を目的とする外交」に関する実証により、農業外交に関する研究の空白部分を埋めることにも貢献できる。

第3節 研究の意義

まず、問題設定の独創性について、本論は、「農業外交」の基礎研究として、文理融合という新たな切り口から、「農業」と「外交」との接点に着目し、「農業外交」という概念を打ち出した。このような研究は、学術的な価値と独創性を有し、新しい研究分野を開くことになることと評価できる。そして、歴史的アプローチをとり、食料安全保障を農業分野の目的として、外交は、如何に役割を果たしていることを検討することを通じて、食料安全保障と外交の接点があることが証明し、「農業外交」に関する研究を補完する実証研究として、非常に大きな意義がある。一方、相互浸透の増大とともに、外交政策における経済実務型イシューの比重が高まり、外交の実務化、実務機関の国際化という現象は起こってきた。その背景の下で、「経済外交」、「文化外交」、「資源外交」、「環境外交」等の特化される外交の概念は、次々と提出されてきた。それらの概念と同じく、「農業外交」が非伝統的な外交の概念の1つとして、その関連する議論は、日本の「外交」という概念の再検討に対し、問題提起をする意味で、意義があると考えられる。

また、食料安全保障に関する研究に対する貢献において、先行研究の問題点を踏まえ、本論は、食料安全保障と外交の接点を考察するため、戦後から1970年代までのような食料安全保障の「盲点」の時期を含めて、戦後から新基本法の政策体系下の食料安全保障政策方針が確立された時期における日本の食料安全保障政策方針に「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」のバランスが変化する傾向を検討した。そして、新基本法における食料自給率の政策目標化とされた理由と「転換期」における日本の食料安全保障政策方針の転換を、政治的アプローチから明らかにする。上記した検討や議論は、それぞれの先行研

究上の空白を埋めることができ、食料安全保障に関する研究上の重要な貢献である。一方、1990年代以降の政治改革によるベラリズム的・新自由主義的な新しい政策決定パターンの変化は、農業分野の政策決定システムにも影響を与えた。本論は、新しい農政決定システムの変化に対する分析を通じて、転換期の食料安全保障政策方針の変化を説明した。それは、食料安全保障に関する研究の新視点を提示する貢献であると考えられる。

最後に、研究の視角と分析の枠組みについて、本論は、外交と食料安全保障の結び付きを立証する際に、食料安全保障に対する多次元的な捉え方を整理し、食料安全保障を体系的に分析するため、「内的な食料安全保障」と「外的な食料安全保障」という2つの視角に分類して検討を展開する方法を使用した。そして、学際的な研究として、政治的な視点を食料安全保障に関する分析に取り入れて、日本の食料安全保障政策方針を考察する際に、学界の政策規範と政府レベルの現実的な政策方針の形成を区別して検討する重要性を提示し、「問題提起」、「政策理念の熟成」、「政策理念の提出」、「政策方針の形成」という4つの段階に分けて、食料安全保障に関する各政治アクターの行動や役割を考察するための分析枠組みを提出した。こうして、本論は、学際的な研究として、より妥当な視角と分析枠組みを設定し、食料安全保障に関する研究に多角的かつ新たな研究手法を提示することができる点で、日本の食料安全保障についての研究分野に重要な一頁を加えるものである同時に、「農業外交」のような経済対外政策研究の分野でも注目に値する研究である。

第4節 今後の課題

本研究は、上記した結論を導いた同時に、克服されなければならない限界と課題がないわけではない。それを踏まえ、本論の今後の課題と展望について、以下の通りである。

第一に、本論の研究手法として、歴史的アプローチと政治的アプローチから分析の枠組みを構築した。こうした結果、立体的な視点から、研究の視野を広げることができる同時に、単一の領域において、十分検討されていなかった部分も、多少残されている。まず、本論は、政治的な視点から、食料安全保障に関する政策決定システムを分析する際に、「農政トライアングル」のモデルを用いた。その「農政トライアングル」における政治アクターが、自民党農林族に限定する制限があるため、本論における政治アクターを検討する際に、非自民党農林族に関する部分は、言及されていなかった。また、紙幅の都合により、政策決定システムに関する検討は、食料安全保障に関する政策方針が法律上で定められた以降の「定着期」と「転換期」に重心を置き、その以外の時期における議論が十分に展開

されていなかった。

第二に、日本の国内外の食料・農業をめぐる情勢において、アメリカの食料輸出戦略、自由貿易をめぐる日米の攻防、自由貿易交渉におけるアメリカからの「外圧」等の事例に示されるように、アメリカの行動は、日本の食料安全保障の政策方針の変動に対する影響が大きいと言っても過言ではない。本論は、アメリカの食料援助の面から、日本の食料安全保障に対する影響を簡単に試論したことにとどまった。今後、「農業外交」に関する研究の一環として、体系的かつ学術的に日米関係の変化が日本の食料安全保障に対する影響を解説できる研究が期待される。

第三に、本研究の検討を通じて、本論は、上記した主要な結論のほか、得られたもう一つ知見がある。その内容は、以下のようなものである。

戦後各時期の日本の食料安全保障政策方針における「内と外のバランス」の変化の全体像を分析すると、各時期における食料安全保障に関する政策方針が激しく変動していることがいえる。その原因については、政府の見解として、「食料安全保障」の定義が明白に示されず、すなわち、政府の食料安全保障に対する定義の不明確にあると考えられる。

具体的に、農林水産省の見解による「食料安全保障」の定義は、1999年新基本法が成立した以前、一度明白に提出したこともなかった。新基本法における「食料安全保障」の定義も、本論に検討されたように、文脈が非常に冗長なものであり、内容が曖昧かつ不明確であった。その結果、関連する圧力団体は、各自の利益に基づき、意図的かつ選択的に食料安全保障の含意を解説することが可能となり、食料安全保障に関する政策方針の策定も、「内」と「外」の間に、十分に変動する余地が残されるといえる。

そのメリットとして、政府は、本論に検討したガット、WTOなどの貿易交渉の場に、端的な「食料安全保障」を盾として利用して、「外圧」に対応することができる。一方、国内政治において、食料安全保障に関する農業界と経済界からの正反対の意見に応じて、調整と統合の余地が保留されることができる。すなわち、政府は、「食料安全保障」に対する定義の不明確によって、国内外の食料・農業をめぐる情勢の変化に対して、充分に対応の機動性を保つことができると考えられる。逆に、デメリットとして、「食料安全保障」に対する認識の不明確は、政府の食料安全保障政策方針に基づいた政策の実施が、真の食料安全保障と乖離することを意味し、食料需給の安定性以外、食の多様性、食料の安価性、食品の安全性など国民の現実的な「食料安全保障」に対する要求に応じることができなくなると考えられる。その点から考えると、その「食料安全保障」に対する認識の曖昧さ・不

明確は、日本の食料・農業、及び生産者・消費者を含む全国民の利益に、消極的な影響をもたらすことにあると言っても過言ではない。

ただし、上記した日本政府が「食料安全保障」に対する定義の曖昧さの理由、日本食料安全保障の「内と外のバランス」の変化に対する影響などの検討は、単に仮説の程度にとどまる。将来には、それに関する学術的な検証と説明が望ましい。

最後に、筆者が日本語を母語としていないこともあって、助詞の使い方、日本語らしくない表現などのところが多少存在する。将来、正誤表を作成して修正を施すことが求められる。

参考文献一覧

I 一次資料

(1) 農林水産省の関連資料

- ・農林大臣官房調査課『過剰農産物裡の日本農業』（調査資料第178号）、1955年
- ・食糧庁食糧管理史編集室『食糧管理史 第4巻 需給篇』食糧庁、1956年
- ・食糧庁食糧管理史編集室編『食糧管理史』（第五巻）食糧庁、1958年
- ・農林漁業基本問題調査事務局『農業の基本問題と基本対策（解説版）』農林統計協会、1960年
- ・「農業基本法」法律第二百二十七号（昭三六・六・一二）
- ・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
- ・「80年代の農政の基本方向」1980年
- ・農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和60年度農業白書』農林水産省、1986年
- ・農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和61年度農業白書』農林水産省、1987年
- ・農林省水産大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 昭和62年度農業白書』農林水産省、1988年
- ・農林水産省大臣官房調査課『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
- ・農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成2年度農業白書』農林水産省、1991年
- ・農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向（骨子）」、1992年6月
- ・農林水産省大臣官房企画室「農産物の需要と生産の長期見通し」、1995年
- ・農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成7年度農業白書』農林水産省、1996年
- ・農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成8年度農業白書』農林水産省、1997年

- ・「食料・農業・農村基本法」平成11年法律第106号（最終改正：平成20年法律第38号）
- ・農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成10年度農業白書』農林水産省、1999年
- ・農林水産省大臣官房調査課『農業の動向に関する年次報告 平成11年度農業白書』農林水産省、2000年
- ・「食料・農業・農村基本計画」2000年3月
- ・「食料・農業・農村基本計画」2005年3月
- ・「食料・農業・農村基本計画」2010年3月
- ・農林水産省大臣官房情報評価課『平成21年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2010年
- ・農林水産省大臣官房情報評価課『平成22年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2011年
- ・農林水産省大臣官房政策課『平成23年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2012年
- ・農林水産省大臣官房政策課『平成24年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2013年
- ・農林水産省大臣官房政策課『平成25年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2014年
- ・「食料・農業・農村基本計画」2015年3月
- ・農林水産省大臣官房政策課『平成26年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2015年
- ・農林水産省大臣官房政策課『平成27年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2016年
- ・農林水産省大臣官房広報評価課『平成28年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2017年
- ・農林水産省大臣官房広報評価課『平成29年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2018年
- ・農林水産省大臣官房広報評価課『平成30年度 食料・農業・農村白書』農林水産省、2019年
- ・『平成30年度 食料・農業・農村の動向』

(農林水産省ホームページ)

- ・農林水産省「農業基本法に関する研究会報告」1996年
農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/report_h080910.pdf (2019年6月12日参照)

- ・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

http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/report_h080910.pdf (2018年5月21日参照)

- ・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 (2018年5月17日参照)

- ・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 (2018年5月18日参照)

- ・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 (2018年5月21日参照)

- ・「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 (2018年5月23日参照)

- ・「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)

- ・「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)

- ・農林水産省「食料・農業・農村基本法のあらまし」、1999年

農林水産省ホームページ

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/panf.html> (2018年5月14日参照)

・ BSEの問題に関する調査委検討委員会『BSE問題に関する調査検討委員会報告』、2002年
農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/b_iinkai/pdf/houkoku.pdf (2019年5月11日参照)

・ 農林水産省『新たな農業・農村政策が始まります！！～4つの改革～』2013年12月
農林水産省ホームページ

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/minaoshi/pdf/261030.pdf> (2019年7月22日参照)

・ 食料・農業・農村政策審議会 企画部会 (平成26年4月22日) 配布資料
「農林水産分野の国際協力の推進について」2014年

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/140422_06_02.pdf
(2016年8月7日参照)

・ 農林水産省「平成22年度食料・農業・農村施策」第174回国会(常会)提出。

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h21/pdf/z_h22.pdf (2018年5月2日参照)

・ 「食料安全保障とは」農林水産省ホームページ ホーム >知ってる?日本の食料事情 >
食料安全保障について >食料安全保障とは

<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/ampo/1.html> (2018年5月21日参照)

・ 「食糧自給率とは」

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html (2018年5月21日参照)

・ 「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/ampo/180808.html> (2019年5月21日参照)

・ 「攻めの農林水産業推進本部の設置について」

農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/honbu/pdf/honbu1_setti.pdf (2019年7月21日参照)

・ 「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 (2019年8月21日参照)

(農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム)

・食糧庁編『管理統計年報 昭和24年』食糧庁、1950年

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/401108766_0001 (2016年5月18日参照)

・食糧庁編『食糧管理統計年報 昭和25年』食糧庁、1951年

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/401108758_0001 (2016年5月18日参照)

・農林省農業改良局統計調査部『農林省統計表 第27次 昭和25年』統計調査部、1952年

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/200376564_0001 (2016年5月15日参照)

・農林省農林経済局統計調査部『農林省統計表 第32次 昭和30年』統計調査部、1956年

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/500205976_0001 (2016年6月10日参照)

・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47年度農業白書』農林大臣官房、1973年

農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム

http://www.library-archive.maff.go.jp/index/400130076_0001 (2019年5月15日参照)

・食糧庁「食糧管理統計年報 昭和48年版」食糧庁、1975年

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/400190765_0001 (2016年12月10日参照)

・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

農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム

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

・食糧庁『食糧管理統計年報』各年版

農林水産省図書館・電子化図書一覧公開システム

<http://www.library-archive.maff.go.jp/> (2019年7月18日参照)

(2) 他の官庁の関連資料

・経済企画庁『年次経済報告』(経済白書) 1954年版

・経済企画庁『年次経済報告』(経済白書) 1956年版

・通商産業省『通商白書 1965年』通商産業調査会、1965年

・内閣府政府広報室「食生活・農村の役割に関する世論調査」1991年2月24日

内閣府ホームページ

<https://survey.gov-online.go.jp/h02/H02-10-02-18.html> (2019年9月15日参照)

・衆議院第145回 閣第六八号「食料・農業・農村基本法案」1999年

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

・経済財政諮問会議「経済財政改革の基本方針」(2001-2009年版)

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet> (2019年7月23日参照)

・「EPA・農業ワーキンググループ」経済財政諮問会議(平成13年～平成21年) 専門調査会情報等

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/global/epa/index.html> (2019年8月26日参照)

・国際協力事業団「日伯セラード農業開発協力事業合同評価調査総合報告書 概要版」2002年

http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11685948.pdf (2016年12月14日参照)

・「政府開発援助大綱」(平成15年8月29日)

・「第1回EPA・農業ワーキンググループ議事要旨」2007年1月31日

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/global/epa/01/epa-s.pdf> (2019年8月26日参照)

- ・「EPA交渉の加速、農業改革の強化」2007年5月8日。

内閣府ホームページ

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/global/epa/pdf/item1.pdf> (2019年8月27日参照)

- ・「第170回国会における麻生内閣総理大臣所信表明演説」2008年9月29日

首相官邸内閣府ホームページ

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11236451/www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2008/09/29housin.html> (2019年7月25日参照)

- ・「ブラジルの不毛の大地『セラード』開発の奇跡－JICA研究所によるプロジェクト・ヒストリー発刊－」2012年7月12日

独立行政法人国際協力機構（JICA）ホームページ

https://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120712_01.html (2016年12月10日)

- ・「日本経済再生本部の設置について」2012年12月26日

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2012/pdf/1226saiseihonbu.pdf> (2019年8月20日参照)

- ・「日本再興戦略」2013年6月14日

首相官邸ホームページ

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf (2019年7月21日参照)

- ・「第4回農林水産業・地域の活力創造本部 議事要旨」2013年8月8日

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/dai4/gijiyousi.pdf> (2019年7月22日参照)

- ・「これまでの成長戦略について」

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kettei.html#saikou2013> (2019年7月21日参照)

- ・「第11回農林水産業・地域の活力創造本部 議事要旨」2013年12月10日

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/dai11/gijiyousi.pdf>(2019年7月22日参照)

- ・農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」2013年12月10日

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun.pdf>(2019年7月22日参照)

- ・「第16回農業ワーキング・グループ議事概要」2014年5月14日

内閣府ホームページ

<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/140514/summary0514.pdf> (2019年7月20日参照)

- ・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/zaiseia261020/02.pdf (2019年5月23日参照)

- ・「政府開発協力大綱について」(平成27年2日閣議決定)

- ・「第百九十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」2018年1月22日。

首相官邸ホームページ

https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html (2018年5月21日参照)

- ・「日本と世界の食料安全保障」外務省ホームページ > トップページ > 外交政策 > 経済外交 > 経済上の国益の確保・増進 > 食料安全保障

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000022442.pdf> (2018年5月21日参照)

- ・「アベノミクス『3本の矢』」

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/sanbonnoya.html> (2019年7月21日参照)

- ・「『成長戦略』の基本的な考え方」

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/kihon.html> (2019年7月21日参照)

- ・新たな市場の創出 ～農業はより大規模に！より自由に！

首相官邸ホームページ

https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/nougyou_kaikaku.html (2019年7月21日参照)

- ・「産業競争力会議の開催について」

首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/konkyo.html> (2019年7月23日参照)

(3) 国会会議録

- ・第51回 衆議院本会議、41号 昭和41年(1966年)4月15日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年11月30日参照)

- ・第58回 参議院本会議 19号 昭和43(1968年)年5月10日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月3日参照)

- ・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

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

- ・第72回 衆議院本会議 8号 昭和49年(1974年)4月15日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月6日参照)

- ・第72回 衆議院外務委員会 18号 昭和49年(1974年)4月8日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月6日参照)

- ・第72回 衆議院本会議 23号 昭和49年(1974年)4月4日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月10日参照)

- ・第75回国会、本会議、昭和50年1月24日。

国会会議録検索システム

<https://kokkai.ndl.go.jp> (2020年7月15日参照)

- ・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

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

- ・第101回 参議院農林水産委員会 27号 昭和59(1984年)年8月2日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp> (2016年12月20日参照)

- ・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

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

- ・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

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

- ・第145回国会、農林水産委員会、第20号、1999年6月8日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/145/0010/14506080010020a.html> (2019年7月4日参照)

- ・第156回国会、国家基本政策委員会合同審査会、平成15年6月11日

国会会議録検索システム

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/ryoin/156/9001/15606119001004a.html> (2019年7月4日参照)

(4) その他

・「公職選挙法」(昭和二十五年法律第百号)最終更新:令和元年五月三十一日公布(令和元年法律第十六号)改正

- ・1954年農産物貿易促進援助法の原文

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-68/pdf/STATUTE-68-Pg454-2.pdf> (2018年12月10日参照)

- ・経済同友会「農業近代化への提言」『農林統計調査』14巻4号、1964年
- ・「貿易、為替自由化計画大綱」

出所：有沢広巳、稲葉修三編『資料戦後二十年史 2 経済』日本評論社、1966年、370-372頁

・総合安全保障研究グループ「総合安全保障研究グループ報告書」『総合安全保障戦略』大蔵省印刷局、1985年

- ・経済団体連合会「農業基本法の見直しに関する提言」1997年9月

<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/poll145/index.html> (2019年8月20日参照)

・「内閣府設置法」平成十一年法律第八十九号、最終更新：平成三十一年四月二十六日公布（平成三十一年法律第十六号）改正

- ・FAO「Trade Reforms and Food Security」、2003年

<http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf> (2018年5月21日参照)

- ・「政権公約 2003 ー小泉改革宣言ー」

自民党ホームページ

https://www.jimin.jp/election/results/sen_san22/sen_syu43/sengen/sengen.html

(2019年8月22日参照)

- ・田中利幸「内閣機能強化の現状と今後の課題」『立法と調査』No. 263、2007年

参議院ホームページ

https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2007pdf/20070112003.pdf (2019年7月23日参照)

・「日豪シンポジウム『わが国の農業改革と日豪 EPA～日本の食料安全保障に向けて』概要報告」2009年6月4日

東京商工会議所ホームページ

<https://www.tokyo-cci.or.jp/about/international/file/090604symposiumjpn.pdf> (2019年8月6日参照)

- ・自由民主党「ー → + 改めます。+ → ++ 伸ばします。」2009年8月

自民党ホームページ

https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/manifest/2009_yakusoku_a.pdf
f (2019年8月22日参照)

- ・『わが国食料安全保障のあり方』テーマに開催」2014年10月16日

日本経済団体連合会ホームページ

https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2014/1016_08.html (2019年8月24日参照)

- ・「わが国経済外交のあり方に関する提言－官民連携を通じた積極的な海外展開に向けて－」2015年4月14日

日本経済団体連合会ホームページ

https://www.keidanren.or.jp/policy/2015/038_honbun.html#s3 (2019年8月24日参照)

II 二次資料

(1) 単行本（著者名の五十音順）

- ・有沢広巳、稲葉修三編『資料戦後二十年史 2 経済』日本評論社、1966年
- ・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
- ・石原信雄『官邸2668日 政策決定の舞台裏』NHK出版、1995年
- ・板垣啓四郎『我が国における食料自給率向上への提言』筑波書房、2011年
- ・伊藤元重『日本の食料問題を考える：生産者と消費者の政治経済学』NTT出版、2002年
- ・岩浅昌幸、柳平彬編『「人間の安全保障」の諸政策』法律文化社、2012年
- ・上原信博『農業政策論』有斐閣、1987年
- ・大来佐武郎『所得倍增計画の解説』日本経済新聞社、1960年
- ・大谷省三、川崎健『食糧自給をどう考えるか』時事通信社、1976年
- ・大豆生田稔『近代日本の食糧政策－対外依存米穀供給構造の変容』ミネルヴァ書房、1993年
- ・奥野正寛、本間正義『農業問題の経済分析』日本経済新聞社、1998年
- ・小田義幸『戦後食糧行政の期限－戦中・戦後の食糧危機をめぐる政治と行政』慶応義塾大学出版会、2012年
- ・外務省特別資料課『日本占領及び管理重要文書集』第一巻 東洋経済新報社、1949年
- ・梶井功『国際化農政期の農業問題』家の光協会、1997年
- ・梶井功『日本農業のゆくえ』岩波ジュニア新書、2000年

- ・梶井功『食料自給率向上へ! : 食料安全保障への道筋』農林統計協会、2009年
- ・神谷万丈『安全保障学入門』亜紀書房、2002年
- ・紙谷貢(他)編『世界の食糧戦略:食糧安全保障の条件』有斐閣、1983年
- ・川野重任『食糧戦略と農業:ビジョン'90』家の光協会、1981年
- ・岸康彦『食と農の戦後史』日本経済新聞社、1996年
- ・北出俊昭『日本農政の50年』日本経済評論社、2001年
- ・木村茂光『日本農業史』吉川弘文館、2010年
- ・草野厚『日米オレンジ交渉:経済摩擦をみる新しい視点』日本経済新聞社、1983年
- ・神門善久『日本の食と農 危機の本質』NTT出版株式会社、2008年
- ・国立国会図書館調査立法考査室編『戦後政党の農林水産政策集』国立国会図書館調査立法考査、1966年
- ・児島襄『児島襄戦史著作集』文藝春秋社、1979年
- ・佐藤誠三郎、松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年
- ・佐伯尚美『食管制度—変質と再編』東京大学出版会、1987年
- ・佐伯尚美『ガットと日本農業』東京大学出版社、1991年
- ・酒井馨『食糧の安全保障:完全なる国内自給への道』月刊ペン社、1975年
- ・柴田明夫『食糧争奪:日本の食が世界から取り残される日』日本経済新聞出版社、2007年
- ・柴田明夫『資源争奪戦:最新レポート2030年の危機』かんき出版、2010年
- ・島崎治道『食料自給率100%を目ざさない国に未来はない』集英社、2009年
- ・島田克美・下渡敏治・小田勝己・清水みゆき『食と商社』日本経済評論社、2006年
- ・生源寺真一「現代日本の農政改革」東京大学出版会、2006年
- ・生源寺真一『日本農業の真実』ちくま新書、2012年
- ・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
- ・須賀田菊仁「80年代農政の進むべき方向」『農業と科学』290号、1981年、2-6頁
- ・澄田智、鈴木秀夫『財政投融资』財務出版、1957年、473頁
- ・袖井林二郎編訳『吉田茂=マッカーサー往復書簡集「1945年—1951年」』法政大学出版社、2000年
- ・高嶋光雪『アメリカ小麦戦略:日本侵攻』家の光協会、1979年

- ・ダグラス・マッカーサー著 津島一夫訳『マッカーサー回想記』朝日新聞社、1964年
- ・竹中治堅『首相支配－日本政治の変貌』中央公論新社、2006年
- ・田代洋一『WTOと日本農業』筑波書房、2004年
- ・建林正彦『議員行動の政治経済学：自民党支配の制度分析』有斐閣、2004年
- ・谷口信和、石井圭一等編『日本の行年報 61 アベノミクス農政の行方－農政の基本方針と見直しの論点－』農林統計協会、2015年
- ・田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社出版、2006年
- ・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
- ・恒川恵市『企業と国家』東京大学出版会、1996年
- ・暉峻衆三『日本資本主義と農業保護政策：農基法成立後の日本農業の再編過程』御茶ノ水書房、1990年
- ・暉峻衆三『日本農業100年のあゆみ』有斐閣、1996年
- ・豊田隆『食料自給は国境を超えて：食料安全保障と東アジア共同体』花伝社、2016年
- ・中北浩爾『自民党：「一強」の実像』中央公論新社、2017年
- ・中村隆英『占領期日本の経済と政治』東京大学出版会、1979年
- ・中村隆英『日本の経済統制－戦時・戦後の経験と教訓』ちくま学芸文庫、2017年
- ・中村靖彦『農林族：田んぼのかげに票がある』文藝春秋、2000年
- ・中村靖彦『日本の食糧が危ない』岩波新書、2011年
- ・中村靖彦『TPPと食料安保：韓米FTAから考える』岩波書店、2014年
- ・西山久徳、竹中久二雄『農業政策と農政法制 戦後農政の展開と農業関係法』学陽書房、1985年
- ・日本経済新聞社編著『自民党政調会』日本経済新聞社、1938年
- ・日本農業年鑑刊行会『日本農業年鑑 1998』家の光協会、1997年
- ・日本農業年鑑刊行会編『年表 20世紀の日本農業 日本農業年鑑 2001（別冊）』家の光協会、2000年
- ・農業情報研究所編『国際化と食糧安全保障：日本の選択と役割』家の光協会、1991年
- ・農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 125 新基本法の理念を問う』農林統計協会、1998年
- ・農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 130 食に迫る危険』農林統計協会、1999年

年

・農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 191 アベノミクスの農政改革とは』農林統計協会、2016年

・農村法制研究会『農業基本法の手引き』学陽書房、1961年

・農林大臣官房文書課編『農林法規集 第3巻 需要調整』聯合出版社、1949年

・農林統計協会『食糧自給：自給率の現状と論点の整理』農林統計協会、1973年

・農林統計協会『日本の食料安全保障を考える』農林統計協会、1983年

・農林統計協会『国際食料需給と食料安全保障』、農林統計協会、2001年

・速水佑次郎、神門善久『農業経済論』岩波書店、2002年

・原吾郎『対インド開発輸入』アジア経済研究所、1966年

・原剛『日本の農業』岩波新書、1998年

・広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社、1993年

・藤田尚徳『侍従長の回想』中公文庫、1987年

・藤谷築次編『日本農業と農政の新しい展開方向—財界農政への決別と新戦略—』昭和堂、

2009年

・本間正義『農業問題の政治経済学：国際化への対応と処方』日本経済新聞社、1994年

・本間正義『現代日本農業の政策過程』慶応義塾大学出版会、2010年

・松田延一『日本食糧政策史の研究 第三巻』食糧庁、1951年

・松村謙三『三代回顧録』東洋経済新報社、1964年

・明治大学農業総合研究会『戦後農政と農業』白桃書房、1984年

・森嶋賢『米政策論集』東京農業大学出版会、2004年

・矢口芳生『農業貿易摩擦論』農林統計出版、2012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

・山下一仁『農業ビッグバンの経済学：真の食料安全保障のために』日本経済新聞出版社、

2010年

・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

・山本修編『農業政策の展開と現状』家の光協会、1988年

・嘉田良平『農政の転換：21世紀への食料・環境・地域づくり』有斐閣、1996年

・リチャード・ギルモア著、中山善之訳『世界の食糧戦略』TBSブリタニカ、1992年

- ・ 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
- ・ ロバート・M・オアー・J r 著、田辺悟訳『日本の政策決定過程』東洋経済新報社、1995年

(2) 雑誌論文 (著者名の五十音順)

(日本語論文)

- ・ 浅野一弘「安倍晋三政権と農業政策」『札幌大学総合研究』(10)、2018年、77-92頁
- ・ 石井勇人「なぜ今、『食料安全保障』なのか」『農林水産政策研究所レビュー』No. 85、農林水産政策研究所、2018年、1頁
- ・ 上田晶子『食料と人間の安全保障』大阪大学グローバルコラボレーションセンター、2010年
- ・ 内田龍之介「TPP交渉と農政改革：政権復帰後における農林族議員の行動変化（亀田健二・深井麗雄・孝忠延夫教授退職記念号）」『政策創造研究 The journal of policy studies』(9)、2015年、231-257頁
- ・ 内田龍之介「農協改革とEPA対策：農業成長産業化の政治過程」『政策創造研究 = The journal of policy studies』(12)、2018年、127-159頁
- ・ 内山融「日本政治のアクターと政策決定パターン」『季刊政策・経営研究』2010(3)、2010年、1-18頁
- ・ 海野洋、両角和夫「『開戦・終戦の決断と食糧』について：軍・外地を含めた大日本帝国として」『日本農業研究所講演会記録』4号、2016年
- ・ 大賀圭治「食料安全保障とは何か：—日本と世界の食料安全保障問題—」『システム農学』30(1)、2014年、19-25頁
- ・ 大辻一晃「農業の比較優位と食料安全保障—食料問題・農業問題モデルへの示唆」『社会学研論集』(6)、2005年、165-177頁
- ・ 大庭三枝「東アジアにおける食料安全保障協力の進展：東アジアの地域協力と安全保障」『国際政治』135号、2004年、24-42頁
- ・ 岡本武「農業開発論の課題」『東南アジア研究』16(1)、1978年6月、157-176頁
- ・ 梶井功「新基本法と農政改革—その理念と体系」『農業と経済』65(16)、1999年、6-14

頁

・ 檜原正澄「アベノミクス農政と農政・農業改革:日本の農業・農村のあり方」『関西大学経済論集 Economic review of Kansai University』66 (3)、2016年、161-175頁

・ 和嶋克洋「《論説》自民党政権の政策過程の変容——農地政策を事例として」『筑波法政』70巻、2017年、129-157頁

・ 株田文博「食料の量的リスクと課題：国内外の食料安全保障概念と対応策の系譜を踏まえて」『農業経済研究』84 (2)、2012年、80-94頁

・ 紙谷貢「わが国の特異な食料安全保障論に想う」

出所：「食料安全保障論の検証に関する研究」『食料政策研究』2003(4)、2003年、4-133頁

・ 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、15-23頁

・ 川崎賢太郎「グローバリゼーション下の食料安全保障」『農業と経済』73(8)、2007年、44-57頁

・ 北野収「農学原論と協力原論—国際協力60周年によせて」『国際農林業協力』37 (2)、2014年、9-17頁

・ 北野孝治「食料自給率向上政策と日本農政」『香川大学 経済政策研究』第10号、2014年、107-130頁

・ 木南莉莉「グローバリゼーション下の食料安全保障と食料政策」『新潟大学農学部研究報告 = Bulletin of the Faculty of Agriculture, Niigata University』65 (2)、2013年、99-106頁

・ 絹川智史「日本における『食料の安全保障』概念の形成」『2007年度日本農業経済学会論文集』、2007年、157-164頁

・ 小池聖一「『大平外交』の形成—日中国交正常化をめぐる日本外交の相克—」広島大学大学院国際協力研究科『国際協力研究誌』14 (2)、2008年、103-116頁

・ 小島彰「日米経済摩擦と日本農業—食糧生産の現状と前川レポート」『一橋論叢』99(6)、1988年、825-841頁

・ 佐藤誠「日本における人間安全保障をめぐる政策と議論」立命館国際研究18(3)、2006年、633-648頁

・ 佐伯尚美「全農林の提言と新基本法議論のあり方」、農政ジャーナリストの会編『日本農

業の動き 125 『新基本法の理念を問う』農林統計協会、1998年、78-92頁

- ・篠原孝「農業政策の形成プロセス—先進国比較に見る日本の特徴—」『農業経済研究』73(2)、2001年、54-62頁
- ・柴田茂紀「対日食糧援助の開始と継続」『岩本ゼミナール機関誌』3巻、1999年、105-120頁
- ・柴田茂紀「日本の援助受入政策とその時代背景：占領期から1950年代における日米間援助を中心として」『社会科学』61、1999年、77-109頁
- ・柴田茂紀「朝鮮戦争後のアメリカの対日援助：MSA550条を中心に」『岩本ゼミナール機関誌』(5)、2001年、115-132頁
- ・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、257-269頁
- ・清水徹朗「農政・農協改革を巡る動向と日本農業の展望（地域農業に果たす農協の役割）」『農林金融』68(4)、2015年、210-223頁
- ・生源寺真一「食料自給と国民国家」『農業と経済』62(8)、1996年、118-125頁
- ・白木沢旭児「戦後食糧輸入の定着と食生活改善」『農業史研究』36号、2002年、10-20頁
- ・鈴木宜弘「日本の食の未来を考える(1)アベノミクスと食料安全保障(前編)置き去りにされた『食料自給率』」『地上 = Good earth』72(4)、2018年、42-45頁
- ・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、34-37頁
- ・高瀬弘文「『経済外交』概念の歴史的検討:戦後日本を事例に」『広島国際研究』19号、注1、2013年、21-38頁
- ・高野孟「『量』から『質』へ食料安保転換を（食料自給戦略の研究）」『週刊農林』(1893)、2004年、12-13頁
- ・高橋敏哉「食料安全保障への2つの規範的アプローチとその可能性：飢餓・栄養不良問題での食料への権利(the right to food)と食料主権(food sovereignty)」『敬和学園大学研究紀要』(21)、2012年、201-222頁
- ・瀧川勉「アメリカの過剰農産物形成についての一考察」『農業総合研究』第10巻第2号、1956年、27-66頁
- ・作山巧「農産物貿易政策の政治経済学:先行研究のレビューと今後の研究課題」『農業経済研究』87(3)、2015年、199-211頁

- ・孫潭鎮、田代正一「戦後日本農政の展開に関する一考察--基本法農政の成立と展開を中心に」『九州大学農学部学芸雑誌』 44(4)、1990年、165-195頁
- ・田口幸一「『食糧安全保障論』の一考察」『阪南論集 社会科学編』 18(1)、1982年、1-13頁
- ・田代洋一「新しい国際環境とわが国の食料自給率--目標設定の要・不要を問う」『農業と経済』 70(8)、2004年、35-42頁
- ・田代洋一「長期見通しと自給力」『農業と経済』 62(8)、1996年、33-40頁
- ・田代洋一「東アジア共同体 (an East Asian community) のなかの日本農業—農政『改革』批判」、『農業経済研究』 78(2)、2006年、77-84頁
- ・田代洋一「食料安全保障・自給率・多面的機能」『農業と経済』 73(8)、2007年、58-65頁
- ・田代洋一「日本の農業政策はどう決まってきたのか」『農業と経済』 2014年4月臨時増刊号、89-98頁
- ・唯是康彦「ガットと農産物保護政策の動向--米問題を中心に」『ジュリスト』 (964)、1990年、30-35頁
- ・谷口信和「アベノミクス農政とTPP交渉に翻弄された基本計画の悲劇」『日本農業年報 62 基本計画は農政改革とTPPにどう立ち向かうのか』農林統計協会、2016年、1-25頁
- ・坪田邦夫「フードセキュリティとは--国際的潮流」『農業と経済』 73(8)、2007年、5-21頁
- ・寺田憲治、吉田謙太郎「農地が有する食料安全保障機能の経済評価」『農業土木学会論文集』 2006(246)、2006年、865-870頁
- ・天間征「農産物をめぐるウルグアイ・ラウンドの争点とわが国の対応」『北海道大学農経論叢』 (46)、1990年、23-41頁
- ・常盤政治「戦後日本資本主義と農業構造」『土地制度史学』 10(4)、1968年、41-54頁
- ・長尾悟「日本経済外交の変容—『国際政策』過程と日米牛肉・オレンジ交渉—」『国際政治』 第93号、1990年、82-97頁
- ・中川聰七郎「新基本法下の農政に関する概括的検討メモ:地域農業の将来を見据えつつ」『農林業問題研究』 37(3)、2001年、103-110頁
- ・中西寛「『総合安全保障論の文脈—権力政治と相互依存の交錯』日本政治学会編『危機の日本外交—七〇年代(年報政治学1997)』、1997年、97-115頁

- ・中西寛「日本の安全保障経験—国民生存権論から総合安全保障論へ」『国際政治』vol. 117、1998年、141-158頁
- ・中沼昭雄『日本政治の政策過程』芦書房、2011年
- ・永田智章「食料自給率の経済分析:1960～2005年における日本の経験」『広島経済大学経済研究論集』31(1)、2008年、65-82頁
- ・並松信久「戦時体制下の食糧政策と統制・管理の課題」『京都産業大学論集. 人文科学系列 = Acta humanistica et scientifica Universitatis Sangio Kyotiensis』(51)、2018年、21-49頁
- ・西藤久三「食料安全保障論の検証」『食料政策研究』2003(4)、2003年、6-67頁
- ・丹羽克治「ウルグアイ・ラウンドの農業交渉について—下—」『立教経済学研究』49(1)、1995年7月、23-46頁
- ・農林統計協会「21世紀へ向けての農政の基本方向」(農政審議会報告全文)—農業の生産性向上と合理的な農産物価格の形成を目指して『農林統計調査』37(2)、1987年、26-63頁
- ・花井幸二「安全保障政策としてのわが国の食料供給問題への対応に関する一考察」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』(4)、2003年、197-207頁
- ・平澤明彦「日本における食料安全保障政策の形成:食料情勢および農政の展開との関わり(食料安全保障 EUの農業と農協)」『農林金融』70(8)、2017年、426-448頁
- ・廣木重之「わが国ODA実施体制の変遷と時代の要請」『外務省調査月報2007年(2)』2007年、1-30頁
- ・藤井庸義「安倍政権下で農業政策はどう決められてきたのか」『農業と経済』2014年4月臨時増刊号、2014年、5-9頁
- ・太田原高昭「農基法農政下の農業協同組合—『黄金の60年代』の波瀾万丈」『北海学園大学経済論集』55(3)、2007年、1-27頁
- ・古田秋太郎「いわゆる『食糧危機』とアメリカ農産物貿易政策」『立教経済学研究』29(1)、1975年、81-117頁
- ・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、75-80頁
- ・本郷豊「ブラジル・セラード農業開発—日伯セラード農業開発協力事業と今後の展望及び課題—」『熱帯農業』46(5)、2002年、364-372頁

- ・本間正義「食料の安全保障を考える」『食料政策研究』2003(4)、2003年、68-133頁
- ・本間正義「国際化に対応する日本農業と農政のあり方」『農業経済研究』78(2)、2006年、85-94頁
- ・本間正義「東アジア経済統合と農業・食料問題」『国際問題』(553)、2006年、32-41頁
- ・本間正義「安全保障論の系譜と食料安全保障」『農業経済研究』84(2)、2012年、51-56頁
- ・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、18-46頁
- ・三浦秀之「ウルグアイ・ラウンド交渉における日本の対応」『法政論叢』48(2)、日本法政学会、2012年、128-151頁
- ・持田恵三「アメリカ食糧戦略の成立」『日本農業年報』24、御茶の水書房、1975年
- ・矢口克也「日本農業の自由化対抗力」『レファレンス』1983年5月号、1983年、25-56頁
- ・山口航「総合安全保障の受容:—安全保障概念の拡散と『総合安全保障会議』設置構想—」『国際政治』(188)、2017年、46-188頁
- ・山下一仁「農業ビッグバンの実現-真の安全保障の確立を目指して」『真の食料安全保障を確立するための農政改革報告書』21世紀政策研究所、2009年、7-49頁
- ・横山英信「政権再交代後における日本農政の再編とその基本的性格:近年の農政展開を踏まえて」『アルテス リベラレス』(96)、2015年、93-113頁
- ・嘉田良平「国際化社会の中での食糧安保論」『ジュリスト』(964)、1990年、36-40頁
- ・吉永健治「気候変動による農産物貿易への影響と食料安全保障に関する分析」『国際地域学研究』(14)、2011年、51-74頁
- ・渡辺昭夫「外交政策と官僚--「政策の現場」理解促進のための一試論(日本外交の国内構造<焦点>)」『国際問題』(201)、1976年、2-14頁

(中国語論文)

- ・陳翔「浅析『一带一路』建設背景下的中国農業外交」『現代国際関係』10号、2015年、48—53頁
- ・徐春春、紀龍、周錫躍、方福平「『一带一路』背景下的中国大米外交策略」『中国農業資源与区划』39(7)、2018年、168-173頁

- ・張帥、孫徳剛「論新時期中国特色的農業外交」『寧夏社会科学』1号、2019年、12-18頁

(英語論文)

- ・ Henry R. Nau, “ The Diplomacy of World Food:Goals, Capabilities, Issues and Arenas” , International Organization, 1978(3), pp. 775-809.
- ・ Maxwell, S. & Smith, M. 1992. Household food security; a conceptual review. In S. Maxwell & T.R. Frankenberger, eds. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review. New York and Rome: UNICEF and IFAD.
- ・ SCAP/GHQ, History of the Non-military Activities of the Occupation of Japan, 36, Agriculture September, 1945-December 1950, Tokyo SCAP 1952(Suitland), pp. 239-24.

(3) 新聞記事 (発行年月順)

(『読売新聞』)

- ・ 「千石農商相放送」『読売新聞』(朝刊)、1945年8月18日、第2面
- ・ 「台風 西日本を大暴れ 大阪で高潮 各地の風水禍 内務省への報告 ほか」『読売新聞』(朝刊)、1945年9月19日、第2面
- ・ 「輸入が唯一の途 日本の食糧危機打開策 米農務省の報告」『読売新聞』(朝刊)、1946年2月13日、第1面
- ・ 「対日食糧優先扱いせず 極東委員会はじめの決議」『読売新聞』(朝刊)、1946年の年4月2日、第2面
- ・ 「米価審議会を設置」『読売新聞』(朝刊)、1949年8月3日、第1面
- ・ 「各省、復活要求へ 余りにも近視眼的だ 農林省／昭和29年度予算」『読売新聞』(朝刊) 1953年12月30日、第3面
- ・ 「余剰農産物 協定に正式調印 来月中に積取り開始 全文9か条を発表」『読売新聞』(夕刊)、1955年5月31日、第1面
- ・ 「余剰農産物協定妥結する 日本使用分は75% 総額6580万ドル」『読売新聞』(夕刊)、1955年9月16日、第1面
- ・ 「買入れ米価に新方式 算定に着手 生産費・パリティ」『読売新聞』(朝刊) 1959年

4月1日、第4面

- ・「政府より『基本的施策の確立』を諮問 第1回農林漁業調査会」『読売新聞』（朝刊）、1959年7月8日、第4面
- ・「5年続きの豊作 稲作況本社第2回調査」『読売新聞』（朝刊）、1959年7月19日、第1面
- ・「農地制度の修正など 農林漁業調査会が答申」『読売新聞』（夕刊）、1960年5月10日、第2面
- ・「“農産物長期見通し”の内容」『読売新聞』（夕刊）、1962年5月11日、第2面
- ・「食糧制度の改正図れ 同友会 農業近代化で提言」『読売新聞』（朝刊）、1964年2月22日、第5面
- ・「米価で事前協議 農協中央会が建議」『読売新聞』（朝刊）、1966年5月21日、第2面
- ・「農業問題懇談会が初会合」『読売新聞』（朝刊）、1970年9月30日、第7面
- ・「自給体制確立を 基本農政の中間答申」『読売新聞』（朝刊）、1971年9月17日、第7面
- ・「食糧供給停止も 米副大統領 中東に警告／石油禁輸」『読売新聞』（夕刊）1974年1月9日、第2面
- ・「『経済安保』の80年代 産業ビジョンきょう諮問 対外協力6倍に」『読売新聞』（朝刊）、1979年8月24日、第1面
- ・「コメ問題 反発強める自民農林族 関税化意向で若手が宮沢首相退陣要求も」『読売新聞』（東京朝刊）、1992年12月24日、第3面
- ・「『政治の現場』自民変容（2）族議員『調整型』に活路」『読売新聞』（東京朝刊）、2014年8月19日、第4面
- ・「統一選へ農業票駆け引き 佐賀知事選 勝敗左右」『読売新聞』（西部朝刊）2015年1月19日、第39面

（『朝日新聞』）

- ・「十年間で食糧自給 農林省 増産計画を提出―農業」『朝日新聞』（朝刊）1952年7月18日、第2面
- ・「輸入小麦代金の贈与分 軍需産業に使用 外相答弁 外務委員会」『朝日新聞』（朝刊）、1953年12月12日、第1面

- ・「食糧自給促進法案決る__法令・法案」『朝日新聞』（朝刊）1953年3月14日、第1面
- ・「百九十九億（一般会計）節約 閣議決定」『朝日新聞』（夕刊）、1954年6月29日、第1面
- ・「学校給食法施行令決る__施行令・政令」『朝日新聞』（夕刊）、1954年7月20日、第1頁
- ・「農政の確立で建議 全国農業会議所会長会議」『朝日新聞』（朝刊）、1954年12月23日、第4面
- ・「農林漁業基本問題調査会設置法案きまる」『朝日新聞』（朝刊）1959年1月30日、第2面
- ・「農基法案、衆院で可決 自民・民社だけ着席」『朝日新聞』（夕刊）、1961年4月29日、第1面
- ・「農基法けさ成立 参院本会議」『朝日新聞』（夕刊）1961年6月6日、第1面
- ・「農政の基本確立で建議 全国農業会議所」『朝日新聞』（朝刊）、1965年11月23日、第7面
- ・「日本は農産物自由化進めよ 米農務長官演説」『朝日新聞』（夕刊）1972年3月28日、第2面
- ・「10年後の農産物 農林省が需給と生産試算 主要品目ほぼ自給」『朝日新聞』（朝刊）、1972年10月12日、第9頁
- ・「国内自給論へ 風向き変化」『朝日新聞』（夕刊）1973年3月30日、第2面
- ・「生産力の強化打出す 47年度農業白書 国際分業を強く否定」『朝日新聞』（夕刊）、1973年3月30日、第1面
- ・「価格保証強め増産を 財界参加の懇談会が提言 革新陣営の主張取入れ 今後の農政へ影響か」『朝日新聞』（朝刊）、1973年6月6日、第9面
- ・「国の安全のため食料自給を 財界と農業団体 農業政策で提言」『朝日新聞』（朝刊）、1973年11月30日、第9面
- ・「農産物、国際分業で 対米依存脱却をけん制」『朝日新聞』（朝刊）、1974年4月18日、第7面
- ・「『食糧は国内自給で』 米の国際分業論に反論 倉石農相」『朝日新聞』（朝刊）、1974年4月19日、第7面
- ・「食糧自給力強化で衆院決議」『朝日新聞』（朝刊）、1980年4月9日、第2面

- ・「食糧安保 本格検討を開始 農水省 外交手段化進行に対応 自給体制のあり方探る」『朝日新聞』（朝刊）、1980年5月2日、第9面
- ・「80年代の農政の基本方向・答申要旨」『朝日新聞』（朝刊）、1980年11月1日、第9面
- ・「ガット閉幕 新ラウンド宣言を採択 サービス貿易も対象 「日本問題」は盛らず」『朝日新聞』（朝刊）、1986年9月21日、第1面
- ・「新政策 自給率低下に『歯止め』」『朝日新聞』（朝刊）、1993年3月31日、第5面
- ・「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
- ・「マニフェスト点検（6）自衛隊イラク派遣——民主、反対を明記、自民、平和外交推進」『日本経済新聞』（朝刊）、2003年10月26日、第2面
- ・「『保護』だけじゃダメ 『食の安全』で自民党・農水族、変貌の時」朝日新聞（朝刊）、2004年3月31日、第4面
- ・「組織と政治 農水族、世代交代（乱気流 04参院選）」朝日新聞（朝刊）、2004年6月10日、第2面
- ・「規制改革会議が初会合」『朝日新聞』（夕刊）、2013年1月24日、第2面
- ・「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
- ・「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
- ・「骨太方針、痛み封印 経財会議が素案提示 年金・医療、見えぬ具体策」『朝日新聞』（朝刊）、2013年6月7日、第3面
- ・「参院選終盤の情勢 比例区」『朝日新聞』（朝刊）、2013年7月19日、第11面
- ・「農業生産力の強化案決定 政府、自給率重視から転換」『朝日新聞』（朝刊）、2013年12月11日、第7面

（『日本経済新聞』）

- ・「『食管』9割支持、自給率向上へ負担増も覚悟—総理府発表の『食料安保』世論調査」『日本経済新聞』（朝刊）、1981年11月21日、第1面
- ・「新ラウンドの場で日本、コメ自給提案一米などからは批判」『日本経済新聞』（朝刊）、1989年12月3日、第12面
- ・「農業交渉の争点（8）支持政策・食糧安保—安保と自給の関係に異論（基礎コース）」『日

本経済新聞』(朝刊)、1990年4月18日、第27面

- ・「米農務長官、コメの輸入拒否で食糧安保通用せず」『日本経済新聞』(夕刊)、1990年6月7日、第1面
- ・「メと食糧安保(下)総合的な体制構築の時」『日本経済新聞』(朝刊)、1990年7月31日、第27面
- ・「全国農協中央会、コメ自給へ『国民声明』」『日本経済新聞』(朝刊)、1990年11月7日、第5面
- ・「新ラウンド包括協定案提示、『例外なき関税化』盛る一政府、『受け入れ難い』」『日本経済新聞』(夕刊)、1991年12月21日、第1面
- ・「農水省、2000年目標に新農業政策、稲作コストを半減—17万経営体で面積8割」『日本経済新聞』(朝刊)、1992年6月11日、第1面
- ・「下がり続ける食糧自給率——コメ『開放』で拍車も」『日本経済新聞』(朝刊)、1994年9月25日、第3面
- ・「小泉新体制、F T A交渉の推進にも布石——新「対決の構図」演出？」日本経済新聞(朝刊)、2004年10月3日、第2面
- ・「経財諮問会議E P A・農業部会の取りまとめ役に、浦田秀次郎氏(フォーカス)」『日本経済新聞』(夕刊)、2007年4月1日、第5面
- ・「自民農林族、その力は今——T P P反対・慎重派の本丸(永田町インサイド)」『日本経済新聞』(朝刊)、2013年3月24日、第4面
- ・「コメの減反、5年後に廃止へ——改革迫られた新・農林族(真相深層)」日本経済新聞(朝刊)、2013年11月9日、第2面
- ・「農協改革容認へ、自民、全中に刷新迫る、全農は株式会社化」『日本経済新聞』(朝刊)2014年6月10日、第4面
- ・「骨太診断(6)消えた「食料安全保障」——農家、保護より自立促す。」日本経済新聞(朝刊)2017年6月21日、第5面

III その他

- ・本間正義「これで良いのか食料政策改革に真に必要な市場原理—「アジア全体」の視点こそ食料安定供給に」2004年

<https://www.jacom.or.jp/archive01/document/tokusyu/toku146/toku146k04100702.html>

(2019年6月11日参照)

・本間正義、神門義久「日本農業の国際化と政治・農協の変革」『RIETI Discussion Paper Series』04-J-024、2004年

<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/04030025.html> (2019年6月11日参照)

・本間正義「WTO/FTA ネットワークでの日本農業・食品を巡る政策課題と解決の方向」早稲田大学農業・食料の世界的枠組み形成と国際交渉研究会報告、2013年

<https://www.waseda.jp/inst/oris/assets/uploads/2015/10/6379e8493b245e7a97cfd2457ae2a8ad.pdf> (2019年5月5日参照)

・本郷豊「日伯セラード農業開発協力事業の特徴とその評価」、日本国際地域開発学会、2014年度春季大会報告

<http://www.jasrad.jp/a2014.houkoku/a2014.symposium/a2104.hongou.pdf> (2016年12月14日参照)

・平澤明彦「スイス連邦憲法への食料安保条項の追加にかかる国民投票」農政ジャーナリストの会特別研究会用資料、2017年

<http://www.jaja.cside.ne.jp/special/2017/data/1010b.pdf> (2019年10月21日参照)