

食料安全保障をめぐる国際社会の動向と 日米の政策展開について

Vulnerability of Global Food System and Food Security Policy in Japan

渡邊 英俊

WATANABE Hidetoshi

キーワード：構造的権力、食料安全保障、食料システム、WTO協定、
食料・農業・農村基本法

はじめに

2008年の世界金融危機の発生以降、冷戦後のリベラル国際秩序は大きく揺らいでいる。2010年代には、リベラル国際秩序を牽引してきたアメリカと急速な経済発展を遂げた中国の間で対立が深まり、くわえて気候変動問題の深刻化やパンデミックによる混乱にも見舞われた。

さらに近年は、食料システムの強靱性 (resilience) や持続可能性 (sustainability) に対する懸念から、食料安全保障 (food security) に関心が集まっている。そこで本稿では、近年の世界的な食料安全保障への関心の高まりに着目し、ストレージの構造的権力論を手がかりに分析を行う。その狙いは、食料安全保障への関心の高まりを、世界の政治経済構造の矛盾の表出と捉え、克服への道筋を探ることにある。

第1節では、構造的権力と食料システムの関係を整理したのち、21世紀に生じた世界の食料システムの変化を概観する。

第2節では、WTO協定が政府の農業助成や農業保護の削減を目標にしていることを確認したうえで、WTO協定の想定する食料安全保障政策とその限界を明らかにする。それらを踏まえて、2021～2022年に開催された国連食料シス

テムサミットおよび第12回WTO閣僚会議の議論から、近年の食料安全保障をめぐる国際社会の反応を分析する。

第3節では、アメリカの食料安全保障への対応について、バイデン政権のフレンド・ショアリング政策とIPEFの農業交渉に注目した分析を行う。その後、日本の食料安全保障政策について、2024年5月の食料・農業・農村基本法の改正に至る展開を分析する。

なお、日本語では「食料」と「食糧」の2つの表記があるが、引用文の原文に「食糧」と表記される場合や、FAO（国連食糧農業機関）のように一般に定着した名称に用いられる場合を除き、本稿では「食料」として表記を統一する。

第1節 ストレンジの構造的権力と食料システムの変化

(1) ストレンジの構造的権力と食料システム

国際政治経済学者のS.ストレンジは、世界の政治経済秩序を形作り決定する力を「構造的権力」として概念化した¹。ストレンジの構造的権力とは、国際社会における国家と国家の関係や国家と企業、国家と国民の関係等を決定する枠組みを形づくり、それを維持する力のことである。

構造的権力は、主に安全保障、生産、金融、知識の領域から生じており、ストレンジはこれらの4つの領域を構造的権力の一次的構造と呼んでいる。またこれら以外にも、運輸システム、貿易システム、エネルギー供給システム、福祉・開発システム、国際法、食料システムなども構造的権力の源泉であるが、これらは安全保障、生産、金融、知識の4つの領域と比べると二次的であり、一次的構造により規定される二次的構造だと指摘している²。

なおストレンジが構造的権力の二次的構造として取り上げたものは、部分的あるいは例示的であり、他にも付け加えることができると述べている³。今日ス

1 ストレンジ、スーザン（1988、邦訳1994）『国際政治経済学入門—国家と市場—』東洋経済新報社、第2章を参照。

2 同上、206ページ。

3 同上。

トレンジの視点に立てば、エネルギー供給システムや食料システムに加えて、気候変動対策を二次的構造に含めることができるだろう。

さて、今日の世界の政治経済秩序のあり様からすれば、構造的権力の一次的構造と二次的構造の関係は、改めて検討されるべきである。なぜなら、今日ではもっぱら一次的構造（安全保障、生産、金融、知識）が二次的構造（エネルギー供給システム、食料システム、気候変動対策など）を規定するというよりも、一次的構造と二次的構造の相互作用、すなわち両者のフィードバック関係が顕在化しているように見えるからである。あるいは、エネルギー供給システムや食料システム、気候変動対策などの二次的構造が、安全保障、生産、金融、知識の各領域を侵食し、構造的権力の一次的構造を脆弱化させているのではないか。

もしもそうであるならば、エネルギー供給システムや気候変動対策とともに、食料システムで生起している変化は、国際社会における国家と国家の関係や国家と企業、国家と国民の関係等を決定する枠組みを揺るがし、既存の政治経済秩序を攪乱する要因として捉えるべきであり、同時にその変革を促す萌芽でもあると見なければならぬ。

（2）食料システムの変化

21世紀の食料システムは、WTO（世界貿易機関）協定により制度的枠組みを与えられている。WTO協定は、1994年にGATT（関税及び貿易に関する一般協定）ウルグアイ・ラウンド交渉をへて締結された。まずは当時の状況を簡単に整理しておきたい。

1980年代から2000年代初めにかけて、世界の食料市場は供給過剰による価格低下が特徴であった。主な背景には、アメリカとEUの生産過剰と輸出競争があり、そのためウルグアイ・ラウンドの農業交渉では、食料の過剰生産や輸出競争を促す農業補助金の削減めぐる厳しい駆け引きが行われた。1995年のWTO設立以後は、食料の過剰生産を解消する目的から、加盟国には市場歪曲とされる農業助成や保護の削減が義務付けられるとともに、グローバル規模

での農業の市場化と食料貿易の自由化が推進されてきた。

ところが2000年代後半からは、世界的に食料価格の高騰が続いており、一転して食料の供給不足が危惧される状況となっている。それには以下の要因が挙げられる。

- ・世界的な人口増加
- ・新興国における食肉消費の増加と飼料需要の拡大
- ・食料のバイオエネルギー資源（アグロフェュエル）としての利用の増加
- ・エネルギー価格と食料価格の連動性の高まりと食料の投機商品化
- ・気候変動による生産攪乱
- ・国際紛争に伴う食料や農業資材（肥料等）の武器化

各国で生じた変化を挙げれば、まずアメリカが世界第2位の食料輸入国となり、食料純輸入国へ転換したことが指摘できる⁴。アメリカでは小麦を中心に穀物生産が停滞あるいは減少しており、2010年代の後半からは輸出の停滞と輸入の増加による食料貿易の赤字化傾向が見られる。対照的に、この間に食料輸出が増加したのは、ブラジル、ロシア、ウクライナ、インド等の新興の食料輸出国である。

また中国、インドネシア、エジプト等の新興国の食料輸入は大きく増加したが、低所得途上国でも食料輸入への依存が高まり、それらの途上国では食料貿易収支が急速に悪化した⁵。その一方で、世界の穀物在庫の大部分を中国一国が備蓄しており、中国政府は国家安全保障の観点から食用穀物の自給政策を堅持している⁶。

4 磯田宏（2023）『世界農業食料貿易構造把握の理論と実証—フードレジーム論と食生活の政治経済学の結合へ向けて—』筑波書房、1ページ。

5 中本悟／松村博之編著（2022）『米中経済摩擦の政治経済学—大國間の対立と国際秩序—』晃洋書房、88-89ページ。低所得途上国の総輸出額に対する食料輸入額の割合は、2000～2002年には25%であったが、2015～2017年には43%まで上昇している。

6 谷口信和／安藤光義（2024）『基本法見直しは日本農業再生の救世主たりうるか—農政の新たな展開方向をめぐって—』筑波書房、第8章を参照。

さらに2010年代には、食料貿易の中心がFTA（自由貿易協定）締結国間の貿易へ移行し、食料貿易および食料サプライチェーンは、集中化と硬直化の方向に進んだ⁷。そうした中で、2010年代後半から米中貿易戦争、COVID-19（新型コロナウイルス感染症）、ロシアのウクライナ侵攻など、世界では国家安全保障や生産の安定を脅かす事態が立て続けに発生した。その際、たびたび食料が紛争国間で交渉の材料とされたことから、他国を威圧し従わせる手段として食料を用いる「食料の兵器化」が社会問題化するに至った⁸。

このようにWTO協定に秩序づけられた21世紀の食料システムは、1995年のWTO設立の当時から大きく変化している。そして気候変動の影響にくわえて、パンデミックの発生や「食料の兵器化」が現実となったことで、今日の食料システムは著しく脆弱であると認識されるようになった。近年の世界的な食料安全保障への関心の高まりは、こうしたことが背景にあるといえる。

（3）食料安全保障とは

食料安全保障（food security）とは何か⁹。FAO（国連食糧農業機関）の定義が一般に受容されており、それは「全ての人がいかなる時にも、彼らの活動的で健康的な生活を営むために必要な食生活のニーズと嗜好に合致した十分で安全かつ栄養のある食料を、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能であるときに達成される」というものである。また食料安全保障には、以下の4つの側面があるとされる。

7 冬木勝仁・岩佐和幸・関根佳恵（2021）『アグリビジネスと現代社会』筑波書房、第4章を参照。

8 さしあたり、ヘルダー、ザック、マイク・エスピー、ダン・グリックマン、マイク・ヨハンス、デブリー・ポフナー・フォアベルク（2024）「食糧の兵器化を阻止するには一忌まわしい戦術にいかに対処するか」『フォーリン・アフェアーズ・リポート』2024年5月号を参照。著者の肩書きは、順に元米下院食糧・農業政策担当上級顧問、元米農務長官（3人）、カーギル社コーポレート・アフェアーズ・グローバル統括者である。したがって、この論文の内容はアメリカ政府筋の「食料の兵器化」および食料安全保障に関する見解の一例だとみなせるだろう。

9 食料安全保障の定義については、生源寺眞一編著（2021）『21世紀の農学—持続可能性への挑戦—』培風館、第4章を参照。

1. 量的充足 (Availability) : 適切な品質の食料の量的に十分な確保
2. 物理的・経済的入手可能性 (Access) : 栄養ある適切な食料を獲得するために必要な権限への個人によるアクセス
3. 適切な利用 (Utilization) : 栄養的に満足な状態を達成するために、十分な食事、清潔な水、衛生、健康管理を通じた食料の利用
4. 安定性 (Stability) : いかなるときも全世界、個人が十分な食料にアクセスできる

FAOの定義から明らかなように、食料安全保障は一人ひとりの人間の生存および健康に関わる権利の充足を問題としている。したがって、例えば日本においては、国家の独立や自衛権のための兵站確保の性格を持ちながら、同時に国民に対する生存権等の人権保障の観点から、食料安全保障政策が求められることになる。

第2節 食料安全保障をめぐる国際社会の動向

(1) WTO協定が想定する食料安全保障政策

すでに述べたとおり、世界の食料システムはWTO協定によって制度的枠組みを与えられており、WTO協定は加盟国の農業政策や通商政策を規制する国際ルールとして機能している。ここではWTO協定のうち、「1994年の関税及び貿易に関する一般協定」(以下、1994年のGATT)と「農業に関する協定」(以下、WTO農業協定)を繙くことで、現在の国際ルールが想定する食料安全保障政策を明らかにしたい¹⁰。

1994年のGATTの第11条は、「数量制限の一般的廃止」を定めている。そこには次のように記されている。

10 WTO協定については、外務省ウェブサイト https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/it/page25_000396.htmlを参照。最終閲覧日2024年12月30日。

第11条 数量制限の一般的廃止

1. 締約国は、他の締約国の領域の製品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる製品の輸出若しくは輸出のための販売について、割り当てによると、輸入又は輸出の許可によると、その他の措置によるとを問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない。
2. 前項の規定は、次のものには適用しない。
 - (a) 輸出の禁止又は制限で、食糧その他輸出締約国にとって不可欠の産品の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課するもの（傍線は筆者）

このように1994年のGATTは、食料その他の不可欠な産品については、輸出国が自らの判断で輸出の禁止や制限を行うことを認めている。またWTO農業協定には、この第11条の例外規定の運用に関する定めがあるので、後ほどそれを確認しよう。

続いて、WTO農業協定の前文には、農業貿易を改革することや、公正で市場志向型の農業貿易体制を確立すること、政府の農業助成や保護を削減すること、世界の農産品市場における制限および歪みを是正し防止すること、などの目標が掲げられている。その一方で、食料安全保障、環境保護の必要その他の非貿易的関心事項に配慮することや、後発途上国および食料純輸入開発途上国に及ぼし得る悪影響に考慮を払うことも記されている。そこで実際に、どのような形で食料安全保障への配慮がなされているのか確かめてみよう。

まずWTO農業協定の第12条は、「輸出の禁止及び制限に関する規律」を定めている。

第12条 輸出の禁止及び制限に関する規律

1. 加盟国は、1994年のガット第11条2 (a) の規定に基づいて食糧の輸出の禁止又は制限を新設する場合には、次の規定を遵守する。
 - (a) 輸出の禁止又は制限を新設する加盟国は、当該禁止又は制限が輸入加盟国の食糧安全保障に及ぼす影響に十分な考慮を払う。
 - (b) 加盟国は、輸出の禁止又は制限を新設するに先立ち、農業に関する委員会に対し、実行可能な限り事前かつ速やかにそのような措置の性質及び期間等の情報を付して書面により通報するものとし、要請があるときには、輸入国として実質的な利害関係を有する他の加盟国と当該措置に関する事項について協議する。輸出の禁止又は制限を新設する加盟国は、要請があるときは、当該他の加盟国に必要な情報を提供する。(傍線は筆者)

ここでは、1994年のGATTが認める食料輸出の禁止や制限を行うにあたり、輸出国は、①輸入国の食料安全保障に及ぼす影響を十分に考慮すること、②実行可能な限り、事前かつ速やかにWTO農業委員会に書面で通報すること、③輸入国から要請があれば、協議に応じることや必要な情報の提供を行うこと。これらの3点が求められている。

また附属書2の国内助成（削減に関する約束の対象からの除外の根拠）の3には、「食糧安全保障のための公的備蓄」の規定がある。

附属書2 国内助成（削減に関する約束の対象からの除外の根拠）

3. 食糧安全保障のための公的備蓄

国内法令で定める食糧安全保障に係る施策の不可分の一部を成す製品の備蓄の形成及びその保有に関する出費（又は現に徴収されなかった収入）。当該施策の一部を成す製品の民間備蓄に対する政府の援助もこれに含めることができる。このような備蓄の量及びその形成は、食糧安全保障のみに関してあらかじめ定められた目標に応じたものとする。備蓄の形成及びそ

の処分の過程は、財政的に透明性のあるものでなければならない。政府による食糧の購入は、その時点における市場価格で行うものとし、食糧安全保障のための備蓄からの売却は、产品及び品質に係るその時点における国内市場価格を下回らない価格で行う。(傍線は筆者)

WTO農業協定は、農業に対する政府の助成および保護を実質的かつ漸進的に削減することを目標としている。しかしその例外として、食料安全保障のための公的備蓄は削減対象に含めないとしている。すなわち、食料の輸出国であれ輸入国であれ、全ての加盟国は、透明性があり市場歪曲でないことを条件に、国内法令をもとに食料安全保障のための公的備蓄を行うことが認められている。

食料安全保障に関わるルールとして、WTO協定で定められているものは以上である。まとめると、①危機的な不足が生じた場合に、輸出国は食料の輸出禁止および制限措置を取ることができる。ただしその際には、輸入国は輸出国に対して協議や情報提供を求めることができる。②全ての加盟国は、食料安全保障を目的とする限りにおいて、政府資金により食料備蓄を行うことができる。

これらの2点がWTO協定の認める食料安全保障政策である。そのため食料システムの脆弱性が社会問題化するのにもない、WTO協定とりわけWTO農業協定の不十分さを指摘する声が高まった。

(2) 食料システムの脆弱性に対する国際社会の反応

(i) 国連食料システムサミット (2021年9月)

新型コロナウイルス感染症の影響が拡大するさなか、2021年9月に国連主催の食料システムサミットが開かれた。その目的は、2030年までのSDGs(持続可能な開発目標)達成に向けた「行動の10年」の一環として、食料システムに関する5つのテーマについて、持続的な食料システムへの転換に資する具体的な行動を議論することであった¹¹。

11 農林水産省ウェブサイト https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kanren_sesaku/

食料システムに関する5つのテーマとは、次のものである。

1. 質（栄養）・量（供給）両面にわたる食料安全保障
2. 食料消費の持続可能性
3. 環境に調和した農林水産業の推進
4. 農山漁村地域の収入確保
5. 食料システムの強靱化

このように2021年の国連食料システムサミットの主要テーマは食料安全保障であった。サミットで発出されたグテーレス国連事務総長の議長サマリーおよび行動宣言は、食料システムの変革に万能の解決策はなく、地域ごとに状況、アプローチおよび展望は多様であるが、SDGsの実現のために食料システムを適応させなければならないと述べている¹²。

さらに同じ議長サマリーおよび行動宣言は、食料は単なる商品ではなく、食料安全保障は人権の問題であると明言している。

食料の価値もまた、単なる商品をはるかに超えたものとして理解されなければなりません。食料とは、実現しなければならない人々の権利であり、経済、社会、環境が与える影響や外部性はより正確に評価され、必要に応じて緩和したり活用したりしなければなりません¹³。

そのうえで、開かれた、無差別的で透明性のある、ルールに基づいた貿易が、より包括的で強靱な食料システムの構築には欠かせないとしたのである¹⁴。

FAO/attach/pdf/fss-8.pdfを参照。最終閲覧日2025年1月17日。

12 「国連食料システムサミット 国連事務総長による議長サマリー及び行動宣言（骨子）」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100239625.pdf>を参照。最終閲覧日2025年1月20日。

13 国連ウェブサイト <https://www.un.org/en/food-systems-summit/news/making-food-systems-work-people-planet-and-prosperity>を参照。最終閲覧日2025年1月20日。

14 同上。

(ii) 第12回WTO閣僚会議（2022年6月）

国連食料システムサミットの翌年の2022年6月には、ロシアのウクライナ侵攻が国際社会に一層の混乱をもたらす中で、第12回WTO閣僚会議が開かれた。WTO閣僚会議の開催は約4年半ぶりのことであり、また閣僚会議で閣僚宣言が発出されたのは、2015年12月の第10回会議以来6年半ぶりのことであった¹⁵。

この第12回WTO閣僚会議は、164の国・地域が一致して閣僚宣言を発出し、貿易と保健や食料安全保障などの重要分野における取り組みの方向性を示したことで、WTO改革をはじめとする今後のWTOの取り組みに推進力を与えるものであったとされる¹⁶。

そこで実際に、閣僚会議で発出された「食料不安（food insecurity）への緊急対応に関する閣僚宣言」の内容を確認してみよう¹⁷。まず冒頭では、

食料および農産物の貿易の混乱、記録的な価格、過剰な変動が、発展途上国を含むすべての加盟国、特に後発発展途上国および純食料輸入発展途上国における食料安全保障を損なう可能性があることを懸念する。

と述べ、次のように続けている。

また、食料、農産物、生産投入物（肥料を含む）の価格上昇、関連する貿易制限、およびエネルギー・輸送コストの増加が、今後数年にわたって世界の食料安全保障に長期的な影響を及ぼす可能性があることを懸念する。

このように第12回WTO閣僚会議では、すべての加盟国の食料安全保障が危

15 外務省「第12回WTO閣僚会議（MC12）（外務大臣談話）」 https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page6_000666_00003.htmlを参照。最終閲覧日2025年1月20日。

16 同上。

17 WTOウェブサイト <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/28.pdf&Open=True>を参照。最終閲覧日2025年1月20日。

機的状況にあるとの認識で一致した。そのため発出された閣僚宣言は、公正で市場志向型の貿易システムの達成を最優先の課題としながらも、持続可能な農業および食料システムの促進や、発展途上国の小規模な食料生産者の利害を考慮しつつ、SDGsの目標2（飢餓の撲滅）の達成のために、生産性および生産量の増大を促す強靱な農業の実現に向けた決意を示すものとなった。

第3節 日米の政策展開

（1）アメリカの「フレンド・ショアリング」政策

世界の食料システムの脆弱性に対する認識が深まり、食料安全保障への関心が高まる中で、国連やWTOは食料システムの変革に向けた対応を模索し始めた。一方、こうした国際社会の動きに同調して、アメリカや日本では新たな食料安全保障政策が展開されつつある。本節では、まずアメリカのバイデン政権の外交・通商政策に見られる食料安全保障への対応を確認したのち、日本の食料安全保障政策の展開を分析する。

2017年の第1期トランプ政権の発足以降、アメリカと中国の対立が深刻化した。第1期トランプ政権は中国に経済制裁を科すことで、アメリカ経済の中国経済への依存の解消を図る「デカップリング」政策を追求した。2021年からのバイデン政権もまた、トランプ政権時代の経済制裁を解除せず、中国に対するデカップリング政策を概ね引き継いだ。

一方で、新たにバイデン政権が取り組んだのは、国家安全保障に関わる重要物資や先端技術について、日本などの同盟国や友好国との間で協力関係を構築する「フレンド・ショアリング」政策であった。このバイデン政権の外交・通商政策を象徴するのが、IPEF（インド太平洋経済枠組み）である。

IPEFは2022年5月にアメリカ主導で立ち上げられ、参加国はアメリカ、日本、韓国、オーストラリア、インド、インドネシアなどの14カ国であった¹⁸。

18 IPEFの参加国は、アメリカ、日本、韓国、オーストラリア、ブルネイ、フィジー、インド（柱1は不参加）、インドネシア、マレーシア、ニュージーランド、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナムの14カ国である。

交渉では①貿易、②サプライチェーン、③クリーン経済、④公正な経済の4つの柱が設定された¹⁹。このうち①はUSTR（アメリカ通商代表部）が、それ以外の②～④はアメリカ商務省が交渉を主導した。また柱1の貿易では、労働、環境、デジタル経済、農業、透明性および良き規制慣行、競争政策、貿易円滑化、包摂性、技術支援および経済協力、これらが交渉対象となった。

IPEFの柱1交渉において、アメリカが農業分野でどのような主張を行ったかは、2023年3月に公開されたUSTRのパブリック・サマリーから垣間見ることができる。

アメリカ合衆国は、農業生産者がIPEFの全域で市場アクセスの機会を開拓または拡大し、食料安全保障を促進し、持続可能な農業生産を推進することを目的として、幅広い規定を含む農業に関する提案文書を上程した。特にこの文書は、農産物の輸出者と輸入者の双方に対して透明性と規制の確実性を高めることを目的としているほか、持続可能性や食料安全保障などの分野における協力とイノベーションを奨励することを目的としている²⁰。

このパブリック・サマリーは、アメリカの貿易交渉の歴史において、政府が初めて持続可能な農業に関する提案を行なったと自画自賛している。そして、アメリカの提案する条文案は、持続可能な農業に万能の解決策はないことを認めて、ベストプラクティスを共有しつつ、IPEFのパートナーの状況に合わせた科学的な解決策を求める協同作業を推進するものだと述べている。さらに、条文案には食料の輸出制限に関する規定などが含まれ、地域の食料純輸入国の関心に配慮しつつ、食料安全保障の促進を目指すものだとしている²¹。

しかしIPEF交渉は、立ち上げから1年半後の2023年11月までに、柱2から

19 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ipef.html>を参照。最終閲覧日2025年1月23日。

20 USTRウェブサイト <https://ustr.gov/sites/default/files/files/uploads/IPEF%20Pillar%201%20text%20summaries%20USTR%20March%202023.pdf>を参照。最終閲覧日2025年1月24日。

21 同上。

柱4については妥結したが、柱1の貿易だけ交渉がまとまらずに終わった。

(2) 日本の国家安全保障戦略と食料安全保障

(i) 経済安全保障推進法および国家安全保障戦略

日本では、アメリカに対する政策協調の一環として、2022年5月に経済安全保障推進法が制定された。この法律は、安全保障に関わる経済施策を一体的に講じることを狙いとしている。またその中核には、重要物資の安定的な供給確保に関する制度の創設があった²²。

この新設された制度は、国民の生存に必要な不可欠または国民生活・経済活動が依拠している物資で安定供給の確保が特に必要な物資について、政令で特定重要物資として指定し、民間事業者の計画の認定や支援措置を行うことや、特別の対策として政府による取り組みを措置するといった内容のものである²³。同年12月には、半導体や蓄電池とともに、農業資材である肥料が特定重要物資に指定された。

また同じ2022年12月には、内閣総理大臣を議長とする国家安全保障会議および閣議において、国家安全保障戦略（以下、安保戦略）が決定された²⁴。安保戦略は、国家安全保障の最上位の政策文書に位置付けられており、また安保戦略に基づく指針と施策は、戦後日本の安全保障政策を実践面から大きく転換するものとされる²⁵。

安保戦略は、日本の安全保障を全方位でシームレスに強化するための取り組みの一環として、食料安全保障を取り上げている。

22 内閣府ウェブサイト https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/suishinhou/suishinhou.htmlを参照。最終閲覧日2025年1月26日。

23 同上。

24 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou.html>を参照。最終閲覧日2025年1月26日。

25 「国家安全保障戦略（概要）」2ページ。 https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/hosyousennryaku_gaiyou.pdfを参照。最終閲覧日2025年1月26日。

食料安全保障に関し、国際社会における食料の需給や貿易等をめぐる状況が不安定かつ不透明であり、食料や生産資材の多くを海外からの輸入に依存する我が国の食料安全保障上のリスクが顕在化している中、我が国の食料供給の構造を転換していくこと等が重要である。具体的には、安定的な輸入と適切な備蓄を組み合わせつつ、国内で生産できるものはできる限り国内で生産することとし、海外依存度の高い品目や生産資材の国産化を図る。その観点から、穀物等の生産拡大、飼料の増産、堆肥等の国内資源の利用拡大を進めるほか、国内で調達困難なものの安定的な輸入を確保するための対策や適切な備蓄等を併せて講ずることにより、国民への安定的な食料供給を確保し、我が国の食料安全保障の強化を図る。

そして、国際的な食料安全保障の危機に対応するために、同盟国・同志国や国際機関等と連携しつつ、食料供給に関する国際環境の整備、食料生産の向上及び脆弱な国への支援等を実施していく²⁶。(傍線は筆者)

このように安保戦略は、世界の食料システムの安定性への信頼が失われたことで、食料や生産資材の多くを海外からの輸入に頼る日本の食料安全保障は、大きなリスクに直面していると認めている。そのため、食料供給の構造転換が重要であるとして、安定的な輸入の確保、適切な備蓄とあわせて、穀物や飼料を中心に国内生産を拡大し、あわせて堆肥等の国内資源の利用拡大を進めるとした。

(ii) 食料安全保障強化政策大綱の決定から食料・農業・農村基本法の改正へ

2022年12月には、肥料が特定重要物資に指定され、安保戦略において食料安全保障に関する指針が決定されたほか、さらに食料安全保障強化政策大綱が策定されている。これは、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（本部長：内閣総理大臣）の会合で決定されたものである。そして1年後の2023年12月に

26 「国家安全保障戦略」26ページ。https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdfを参照。最終閲覧日2025年1月27日。

は、食料安全保障強化政策大綱（改訂版）へ更新された。

ここでは改訂版をもとに内容を確認すると、食料安全保障強化政策大綱は、「継続的に講ずべき食料安全保障の強化のために必要な対策とその目標を明らかにするもの」とされている²⁷。その中で重点対策に挙げられたのが、「過度な輸入依存からの脱却」である。具体的には、海外依存の高い麦、大豆、飼料作物の生産目標が掲げられており、2030年までに2021年比で小麦+9%、大豆+16%、飼料作物+32%、米粉用米+188%の生産拡大を図るとしている²⁸。また輸入が不可欠なものについては、平時から安定的に輸入を確保するための環境整備が重要であるとして、輸入国の多元化、輸入相手国との政府間対話の実施や官民による情報共有等を推進するとした²⁹。

そして、食料安全保障強化政策大綱（改訂版）の本部決定から1ヶ月後に始まった2024年通常国会では、食料・農業・農村基本法の改正審議が行われ、2024年5月29日には新たな食料・農業・農村基本法が制定された。食料・農業・農村基本法は、日本の農政の基本理念や政策の方向性を示すものであり、「農政の憲法」とも呼ばれる。WTO協定に適合する国内法として1999年に制定された旧食料・農業・農村基本法であるが、それを2024年の国会で改正するにあたりキーワードとなったのは、やはり食料安全保障であった。

おわりに

2021年の国連食料システムサミットでは、食料は単なる商品を超えた価値を持ち、実現されるべき人々の権利であること、そのためには経済、社会、環境が与える影響や外部性を正確に評価し、必要に応じて緩和したり活用したりしなければならない、とされた。また2022年の第12回WTO閣僚会議では、持続可能な農業および食料システムの促進や、発展途上国の小規模な食料生産者の

27 「食料安全保障強化政策大綱（改訂版）」1ページ。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20231227honbun.pdf>を参照。最終閲覧日2025年1月27日。

28 同上、3ページ。

29 同上、6ページ

利害に配慮しつつ、生産性および生産量の増大を促す強靱な農業の実現に向けた決意が示された。

こうした近年の国際社会における変化は、もっぱら政府の農業助成や農業保護の削減を目標とし、農業の市場化と食料貿易の自由化に焦点を当ててきた、従来の新自由主義的アジェンダを揚棄する弁証法的発展の兆しなのかもしれない。

一方で、アメリカが主導したIPEFの柱I（貿易）は妥結せずに終わった。そのため食料安全保障をめぐり、参加国間でどのような協議が行われたのか、USTRのパブリック・サマリーから読み取れる以上のことはわからない。しかし2025年1月の第2期トランプ政権の発足により、食料安全保障をめぐる状況は再び大きく変わるだろう。アメリカ自身が他国を威圧する手段として「食料の武器化」を選択する可能性も否定できない。そうした事態になれば、食料システムは一層脆弱となり、世界の政治経済秩序は混迷の度合いを増すだろう。

日本では、食料安全保障をキーワードに食料・農業・農村基本法が改正された。食料・農業・農村基本法は日本の「農政の憲法」とされるが、基本法の改正が国際的地位の低下する日本の国内政策の修正にとどまる限り、ほとんど成果は期待できない。むしろこの先の日本の食料安全保障は、ひとえにアメリカやEUの過剰生産を前提に制度設計されたWTO協定に代わり、各国・地域・住民の食料安全保障や食料主権（food sovereignty）に配慮する新たな国際秩序が形成されるかどうか、そのための国際社会への働きかけが行われるかどうかによるのではないか。

参考文献

- アイケンベリー、G.ジョン（2006、邦訳2012）『リベラルな秩序か帝国か—アメリカと世界政治の行方—』（上）（下）、勁草書房。
- アビス、セバスチアン（2023、邦訳2023）『小麦の地政学—世界を動かす戦略物資—』原書房。
- 安藤光義（2023）「『食料安全保障』は実現するのか—食料・農業・農村基本法改正のゆくえ—」『世界』第974号。
- 磯田宏（2023）『世界農業食料貿易構造把握の理論と実証—フードレジーム論と食生活の政治経済学の結合へ向けて—』筑波書房。
- 岩佐和幸（2022）「国際農業市場分析から世界農業市場分析へ」『農業市場研究』第31巻第3号。
- 岩田伸人（2023）「米国が進める経済安全保障の地域枠組み—IPEFとAPEP—」『貿易と関税』通巻第842号。
- 岩田伸人（2022）「インド太平洋経済枠組み（IPEF）の動向と課題」『貿易と関税』通巻第835号。
- 大賀圭治（2014）「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』第30巻1号。
- 笹口裕二（2023）「日本の食料安全保障—食料安定供給の確保に向けて—」『立法と調査』461号。
- 生源寺真一編著（2021）『21世紀の農学—持続可能性への挑戦—』培風館。
- ストレンジ、スーザン（1988、邦訳1994）『国際政治経済学入門—国家と市場—』東洋経済新報社。
- 田代洋一（2023）「食料安全保障と食料・農業・農村基本法の見直し」『文化連情報』548号。
- 谷口信和／安藤光義（2023）『食料安保とみどり戦略を組み込んだ基本法改正へ—正念場を迎えた日本農政への提言—』筑波書房。
- 谷口信和／安藤光義（2024）『基本法見直しは日本農業再生の救世主たりうるか—農政の新たな展開方向をめぐる—』筑波書房。
- 坪田邦夫（2022）「食料安全保障：国際社会の潮流再考」『農業研究』第35号。
- 中本悟／松村博之編著（2022）『米中経済摩擦の政治経済学—大國間の対立と国際秩序—』晃洋書房。
- 服部信司（2023）『バイデン政権下のアメリカ農業・農政』筑波書房。
- 平澤明彦（2022）「日本の食料安全保障について—基本的な論点と課題—」『RESEARCH BUREAU論究』第19号。
- 冬木勝仁・岩佐和幸・関根佳恵（2021）『アグリビジネスと現代社会』筑波書房。
- ヘルダー、ザック、マイク・エスピー、ダン・グリックマン、マイク・ヨハンス、デブリー・ポフナー・フォアベルク（2024）「食糧の兵器化を阻止するには—一忌まわしい戦術にいかに対処するか—」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2024年5月号。
- マゾワー、マーク（2023）「現在と1930年代は似ているか—反グローバル化、経済保護主義、ポピュリズム—」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2023年7月号。