

令和 6 年 6 月 19 日現在

機関番号：34401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2023

課題番号：18K01427

研究課題名(和文) ポスト55年体制における圧力団体・農協の政治活動の内在的・総体的把握

研究課題名(英文) Understanding the Political Roles of the Agricultural Cooperatives in the Japanese Post-1955 Regime

研究代表者

城下 賢一 (Johshita, Kenichi)

大阪医科薬科大学・薬学部・准教授

研究者番号：70402948

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、農業協同組合(農協)と政府与党の関係を通じて、農協の政治的影響力の変遷と課題を分析した。研究期間中には、農協の政治運動とその影響を中心に調査を行い、農業政策における農協の役割を明らかにした。また政策過程について調査し、政府与党の影響力を比較してその変化を示した。TPP交渉、農協改革、食料・農業・農村基本法改正などの政策課題に対する農協の対応とその限界についても検討した。選挙制度改革や内閣機能強化など統治機構の改正の影響を考察し、その対応として農協が行った政治力再構築の試みを分析し、その成果と課題を探った。また、農協のパートナーである農林族議員の政治的影響力についても詳細に検討した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

第一に、1989年から2018年の農業協同組合の政治的影響力とその変遷を詳細に分析することで、農業政策決定プロセスにおける農協の役割と課題を明らかにしている。選挙制度改革後の農協と政府・自民党の関係性を考察し、農協の政治力再編が期待通りの成果をあげていないことを確認した。第二に、日本の食料・農業・農村基本法の改正に関する政治的過程を一次資料に基づいて明らかにすることにより、農業政策の見直しに関する決定が実現した背景について、国内外の政治情勢と関連付けて論じ、官邸主導の政治決定スタイルが主流となっていると考えられる状況下で、今回の農業政策見直しは、党主導で実現したと考えられることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This study analyzes the evolution and challenges of the political influence of agricultural cooperatives, JA, through their relationship with the government and the ruling party. During the research period, the focus was on examining JA's political activities and their impact, clarifying JA's role in agricultural policy. The study also investigated the policy process, comparing the influence of the cabinet and that of the ruling party over time. The responses and limitations of JA to major policy issues such as TPP negotiations, JA reforms, and amendments to the Basic Law on Food, Agriculture, and Rural Areas were scrutinized. Additionally, the impact of institutional changes like electoral system reforms and the strengthening of cabinet functions on JA was considered, analyzing JA's efforts to rebuild its political influence in response. Furthermore, the political influence of agricultural policy lawmakers allied with JA was examined in detail.

研究分野：日本政治史

キーワード：農政運動 組織内候補 農協(JA) 官邸主導 食料・農業・農村基本法 規制改革 食料安全保障 政党優位

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

農協の政治活動については、その前身となる組織を含め、広く関心を集めてきた。近年の農協については、その政治的影響力に関心が寄せられ、衆議院議員選挙制度改革を契機に、議員や政党が個別の特殊利益への応答性を低下させ、農協を含む圧力団体の政治的影響力が低下したとする理解が代表的である。これに対して、選挙制度改革後も「一票の格差」問題により都市部に対して農村部が過大に代表されているため、農村部に基盤を有する農協がなお一定の政治的影響力を保っているという理解も示されている。選挙制度以外では、通商政策形成・決定の制度に着目し、制度の分権性のために農協やその代弁者である議員・官僚の介入を招き、拒否権の発揮が見られるとする研究がある。制度以外を強調する枠組みとしては、世論に着目し、一般消費者が自らの利害に反して貿易自由化に反対する要因として、農協などの議題設定が効果的になされていることも指摘されている。

しかしながら、これら先行研究に欠けているのは、圧力団体としての農協の内在的な解明である。圧力団体が政治的影響力を持つためには、組織の形成・発展・活性化、そして議員や官僚、世論への働きかけといった活動など、団体自身の主体的取組が行われなければならない。圧力団体の政治的影響力を検討し、その意義や課題を評価するためには、団体自身の政治活動の内在的かつ総体的な解明が必要である。このような観点から、応募者はこれまでも農協の政治活動に関する研究を進めてきた。

2. 研究の目的

まず、先述の通り、農協の政治活動については資料制約もあって正面から取り上げられることは稀であった。その結果、農協の政治活動が十分明らかにされないまま、取り上げる政治争点も限られた状態で、相互に矛盾しさえするような農協の政治的影響力に関する研究が先行してきた。本研究は、農協の政治活動を内在的・総体的に解明し、それによって(政治争点の整理など)政治的影響力をめぐる議論を進めようとするものである。

次に、55年体制終焉後、特に小選挙区制導入を柱とする衆院の選挙制度改革後は、個別利益の政治的反映の困難性や利益誘導政治の行き詰まりが主張されてきたが、中央地方間関係・マルチレベル分析の進展で、他の制度との関係により個別利益も政治的に反映されうる状況が明らかになってきた。農協を事例とした圧力団体の政治活動の解明は、このような最新の研究と相俟って個別利益の政治的反映を示すこととなる見通しで、小選挙区・ポスト55年体制の理解を深めようとするものである。

3. 研究の方法

圧力団体の政治活動を解明するための経験的証拠となる資料の探索が不可欠で、そのために、農協の刊行物を収集利用するとともに、農政関係の公文書についても同様に収集利用し、これらに裏打ちされた研究を遂行することを目指す。これは、筆者が専攻してきた政治史の手法を活用して達成しようとするものである。現代政治研究では統計・実験など先端的方法論に基づいた理論研究の進展が著しいが、そのような理論研究と資料・データの整備とは相補的であってどちらも重要である。資料の入手や活用、整備について、研究上のモデルを示し、かつ政治史的手法の有用性を示す。

4. 研究成果

論文「農協農政運動の展開：政治的影響力確保のための活動」は、1989年から2018年にかけての日本農業協同組合(農協)の政治運動に焦点を当て、農協がどのように政治的影響力の確保・強化を試みてきたのか、そしてその試みの中でどのような課題に直面しているのかを論じている。

農協は、伝統的に自民党の強力な支持基盤であり、数多くの選挙において自民党候補の当選に貢献してきた。その見返りとして、農協は自民党政権から、組合員に有利な農業政策を引き出してきた。しかし、第2次安倍晋三内閣発足以降、農協と自民党の関係には変化が生じている。例えば、TPP交渉への参加や農協改革に見られるように、農協にとって不利な政策が推進され、農協は厳しい立場に立たされている。

このような状況下で、農協はどのように政治的影響力を維持し、政策実現を目指しているのか。この論文では、農協の政治部門である全国農政連の活動と政治資金の流れを分析することで、こ

の問いに答えている。

全国農政連は、1989年の設立以来、組織内候補の擁立を通じて、国政への影響力を行使することを目指してきた。組織内候補は、農協出身者であるため、農協の意向を代弁し、政策に反映させることが期待されている。2007年以降は、農協出身者である山田俊男氏や藤木眞也氏を組織内候補として擁立し、資金面・組織面双方で手厚く支援することで、当選を重ねてきた。しかし、組織内候補を擁立し、国会に送り込むだけでは、必ずしも農協にとって有利な政策実現に結びついていない。

農協は、組織内候補以外にも、幅広い自民党議員に対して政治献金を行っている。2013年から2015年にかけて、全国農政連と地方農政連は、合計で約3億2400万円もの政治献金を自民党関係者に対して行っている。このことから、農協は、組織内候補だけでなく、より多くの自民党議員と良好な関係を築き、政策への影響力を確保しようとしていることがわかる。

しかしながら、農協の政治献金の額は、必ずしも自民党議員にとって大きな影響力を持つほどではない。また、農協と関係の深い議員が、農林水産大臣や自民党農林部会の要職に就くケースは限られている。このことは、農協の政治的影響力が、以前と比べて低下している可能性を示唆している。

この論文は、農協の政治運動の実態を、具体的なデータに基づいて分析し、その課題を明らかにした点で意義深い。農協は、組織内候補の擁立や政治献金の提供といった従来の活動にとどまらず、新たな政治戦略を構築する必要に迫られていると言えるだろう。

論文「規制改革と農政 2013-2019：規制改革会議における農政議論の推移」では、2013年から2019年にかけての日本の農業政策に関する議論、特に規制改革会議及び規制改革推進会議の農業ワーキング・グループ(WG)(のち、農林WGに再編)における議論を概観している。

2013年1月に規制改革会議が再設置された当初は農業を専門とするWGは設置されていなかったが、委員からの強い要望により同年7月に農業WGが新設された。初代WG座長にはIT企業フューチャーの会長である金丸恭文が就任した。金丸は農業分野の経験はなかったものの、以後約4年間にわたって座長を務め、退任後も議長代理や政府委員の資格でWGに参加し続けた。

農業WGでは設立当初から農協改革、企業の参入促進、農業委員会改革が主な議題となった。中でも特に注目を集めたのが農協改革である。2014年、農業WGは全国農業協同組合中央会(全中)の廃止や全国農業協同組合連合会(全農)の株式会社転換を提言した。これは、全中を廃止することで単協(単協)の自主性を高めるとともに、全農を株式会社化することで農業者の利益増加を促すことを目的としていた。この提言は、日本の農業が生産額や農家の所得、耕作面積、耕地利用率などの指標において軒並み悪化していたことを背景としていた。金丸座長は、農家の減少や高齢化、農業従事者の減少を問題視し、全中の監査が形骸化していることや、全農の事業が必ずしも効率的ではないことを批判した。全中廃止については法令改正という形で実現したものの、全農改革については全農の猛反発に遭い、最終的には自民党幹部と全農の協議によって全農が自主的に販売方法を改革することで決着した。金丸は、全農が小売り大手から幹部をスカウトして事業体制を見直すなど、改革の動きが見られるとして評価している。

2015年秋から2017年にかけて、農業WGでは指定生乳生産者団体制度をめぐる問題が議論された。これは、バター不足の深刻化を契機として、生乳や乳製品の価格や流通問題が取り上げられるようになったものである。農業WGは、生産者が経営マインドを持って自由に販売先を選べるように、指定生乳生産者団体制度を改革する必要があると主張した。具体的には、生産者が農協以外の販売先を自由に選択できるようにすること、農協による組合員への利用強制を禁止すること、農協が他の事業者よりも不利な条件で取引することを禁じることなどを提言した。

2018年から2019年にかけて、農業用ドローンの規制改革に関する議論が(農業WGを再編して組織された)農林WGで行われた。これは、日本フランチャイズチェーン協会からの要望を受け、農業用ドローンの活用促進に向けた規制の見直しを検討することになったものである。要望では、農業用ドローンの活用により、農薬の空中散布における労力軽減や病害虫の効率的防除が可能となる一方で、補助者(ナビゲーター)の配置義務や、特定団体指定施設での免許取得義務、航空法による許可・承認の必要性などが課題として挙げられた。農林WGは、農業用ドローンの普及拡大を促進するため、補助者規制の緩和や、航空法、農薬取締法、電波法など関連法令の規制見直しを提言した。特に補助者規制については、耕作地での低空飛行が中心となる農薬散布においては過剰な規制であると主張し、必要最小限の規制に見直すよう求めた。この問題に関して、金丸は農林WG座長退任後も議長代理として関わっており、議題設定や議論の進め方、意見の取りまとめに強い影響力を持っていたと考えられる。実際、金丸は農林WGの会合において、関係省庁に対して農業用ドローンの活用促進に向けた早期の規制改革を強く求めている。その結果、2019年6月、規制改革推進会議は、国土交通省が農業用ドローンの飛行マニュアルを策定することを決定した。そして同年7月、国土交通省は補助者を配置せずに農薬の空中散布を可能とする飛行マニュアルを策定した。

農業WGは、農協改革、生乳規制改革、農業用ドローン規制改革といった問題を通して、生産者の創意工夫による事業発展を促進し、「強い農政」の実現を目指した。その中心にいたのは、農業WG設立当初から座長を務めた金丸恭文であった。

論文「政党優位の政策決定：食料安全保障と農業政策の見直し 2022-2023」は、近年進められている農業の基本法改正に向けた動きを分析し、それが安倍内閣以降の農政改革を逆行させるものかどうかを検証している。その上で、もしそうだとすれば、どのような経緯でそのような動きになったのかを、自民党と政府における決定過程、決定内容、そして中核的人物とその背景という三つの観点から明らかにしようとしている。

まず、自民党と政府における決定過程を分析するために、2022年から2023年にかけて作成された一連の政策文書の内容と構成を比較している。その結果、自民党と政府が当初から密接に連携し、時間の経過とともに決定内容が類似していったことを示している。これは、自民党が主導して農業政策の見直しを進め、その主張が政府に浸透していった過程を示唆している。

次に、決定内容を具体的に検討し、規制改革下の農政への「反転」と言えるかどうかを検証している。その結果、食料安全保障の概念が、課題の把握と対策の設定の両面において包括的に拡張され、基本法の改正と結びついたことを指摘している。特に、「平時」における食料安全保障の重要性と「多様な農業人材」の育成・確保が強調されている。これは、規制改革下の農業政策が、意欲と能力のある担い手による農地集積と生産性向上を重視していたのとは対照的である。

最後に、今回の政策決定を可能にした中心人物として、自民党の森山裕氏に着目している。森山氏は、長年、農政関係議員として活動し、近年は自民党内での地位を急速に高めている。特に、2022年2月以降、自民党の食料安全保障に関する検討委員会の委員長として、基本法改正に向けた議論を主導してきた。森山氏の政治的な影響力が、基本法改正による農業政策の見直しを政府においても決定させる主要な要因になったと推測している。

さらに、食料安全保障が内閣の重要課題として取り上げられるようになった背景として、中国の食料安全保障政策の深化やロシア・ウクライナ戦争の勃発など、国際環境の変化も指摘している。これらの出来事が、国際的な食料需給を逼迫させ、日本政府は食料安全保障の確保について、より積極的な姿勢を示す必要に迫られたという。その結果、森山氏らの働きかけが後押しされ、基本法改正に向けた動きが加速したと推測される。

これらの分析から、今回の基本法改正に向けた動きは、安倍内閣以降の農政改革の見直しであることが示唆される。同時に、官邸主導が主流化する中で、党主導の決定過程が推測され、森山の存在と国際環境の変化がそれを可能にしたという見通しが示されているのである。

この他、関連して行った研究成果についても述べたい。

論文「岸内閣の内政と外交」は、岸信介元首相の政治家としての歩みと、彼の内閣における内政・外交政策について論じた論文である。論文は、岸の生い立ちから政治信条、保守合同の中心人物としての活躍、岸内閣における経済政策、安保改定問題、そしてアジア外交までを時系列に沿って詳述している。

岸は山口県出身で、政治家を志して東京帝国大学法学部を優秀な成績で卒業した。その後、農商務省に入省し、商工省で要職を歴任、満州国でも要職を経験した。東條英機内閣では商工大臣を務めたが、敗戦後は戦犯容疑で巣鴨プリズンに収容された。この収容生活は、岸にとって死を覚悟しなければならない危機的な経験であったが、同時に自由や人権の尊さを実感し、政治家としてのあり方を再確認する機会となった。

1952年に公職追放が解除されると、岸は政界に復帰した。政権を獲得するには多数派の形成が不可欠であることを認識し、当初は日本再建連盟を立ち上げたものの、その後自由党から衆議院議員に当選した。当時の政界は吉田茂派と反吉田派の対立で不安定化しており、岸は保守合同を掲げて自由民主党の結成を実現させた。岸は幹事長、外相を歴任し、鳩山一郎内閣、石橋湛山内閣を支え、1957年には自民党総裁、内閣総理大臣に就任した。

岸内閣は、道路整備の遅れを解消するため、揮発油税を財源とする道路整備特別会計を創設し、第二次道路五ヶ年計画を策定した。また、国民皆年金体制の実現を目指し、新しい公的年金保険制度を創設した。

外交面では、岸は日米安保条約の改定を目指した。日米関係は重要だが、対等な関係であるべきだと主張し、アメリカとの交渉を進めた。そのために、日本も防衛力を高める努力を示す必要性を認識し、「国防の基本方針」「第一次防衛力整備計画」を取りまとめた。また、アジア諸国との関係強化も図り、東南アジア開発構想を提唱した。

岸は、日米安保条約の改定を重要政策として位置づけ、国内の反対運動の高まりにもかかわらず、交渉を継続した。その結果、1960年1月、新安保条約、地位協定などの調印を実現させた。しかし、この強引な手法は、国内世論を二分する結果となり、大規模な反対運動を引き起こした。最終的に岸は、アイゼンハワー大統領の訪日中止と引き換えに、新安保条約の自然承認を待って辞任することとなった。

論文は最後に、岸の政治家としての功績と、その後の日本政治への影響について考察している。岸は、戦後の混乱期において、保守勢力を結集し、日米安保体制の強化、経済成長の基盤作りに尽力した。しかし、その強権的な手法は、国内に深い亀裂を残すこととなった。

論文「岸信介と佐藤栄作」は、岸信介と佐藤栄作の兄弟関係に焦点を当て、その関係性の変化を分析した論文である。論文では、岸と佐藤は敗戦・占領によって立場が逆転し、1950年代には政治的に対立するようになるが、1956年の総裁選以降は再び関係を深め、政治的に連携するようになったと論じている。

幼少期から順調に出世街道を歩んできた兄弟であったが、敗戦と占領は二人の立場を逆転させた。岸はA級戦犯容疑で公職追放されたのに対し、佐藤は吉田茂の側近としての地位を固めていった。その結果、両者の政治路線は対立するようになり、1955年の自民党結成時には岸は幹事長に就任したが、佐藤は入党すら拒否するに至った。

しかし1956年の総裁選で佐藤は岸支持に回り、兄弟の連携が成立することになる。吉田との決別を意味するこの転換は、佐藤にとって政治的自立の第一歩であった。その後、岸が首相に就任すると佐藤は党総務会長に起用され、岸内閣を支える重要な役割を担うことになった。

1959年、安保改定を控えた内閣改造の際、佐藤は岸の意向に反して池田勇人の入閣を実現させた。兄への妥協を拒んだこの行動は、佐藤の政治的成長を如実に示すものであった。

このように本論文は、政治的盟友であり続けた岸と佐藤の兄弟関係が、時代状況により対立と協調を繰り返しながら変化していったことを明らかにしている。単なる親密な兄弟以上に、政治的駆け引きを交えた複雑な関係性があったことが浮き彫りにしている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 54
2. 論文標題 規制改革と農政2013-2019：規制改革会議における農政議論の推移	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 大阪医科薬科大学紀要人文研究	6. 最初と最後の頁 71-88
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 896
2. 論文標題 岸信介と佐藤栄作：兄弟の戦後政党政治史	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 日本歴史	6. 最初と最後の頁 99-105
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 130-5
2. 論文標題 2020年の歴史学界 回顧と展望 日本（近現代）―― 政治4	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 史学雑誌	6. 最初と最後の頁 158-160
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 15
2. 論文標題 農協農政運動の展開 政治的影響力確保のための活動	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 大阪薬科大学紀要	6. 最初と最後の頁 33-44
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 城下 賢一
2. 発表標題 農協農政運動の展開 政治的影響力確保のための活動
3. 学会等名 日本政治学会（招待講演）
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 筒井清忠、牧野邦昭、五百旗頭薫、駄場裕司、城下賢一、宮城大蔵、藤井信幸、牧原出、井上正也、浜田幸絵、佐藤晋、木村幹、西山伸、平良好利、小堀聡、秋山信将、平野創、若月秀和、山口航、奈良岡聰智、飯尾潤、村田晃嗣	4. 発行年 2020年
2. 出版社 筑摩書房	5. 総ページ数 381
3. 書名 昭和史講義【戦後篇】下巻	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------