

食料安全保障の確立に向けて

社会経営課程 経済法律コース

石橋郁哉

1. はじめに

日本のカロリーベースで見た食料自給率は 2022 年度、38%である。個別の品目では大豆 6%、油脂類 3%、畜産物 17%、畜産物の生産に使用する飼料の自給率は 26%となっており、食料の多くを海外に依存している。こうした状態では食料供給は国際情勢に左右されやすく、実際、日本は 2022 年 2 月から始まったウクライナ危機の影響を食品価格の高騰という形で受けた。ウクライナ危機に先立つ新型コロナウイルスの流行では世界中の物流に混乱が生じ、生産資材の輸入が滞ったため、食料生産に影響が出た。中国など新興国の需要増加に日本の経済力低下が重なり、食料調達で買い負ける潜在的なリスクも増大し続けている。「食料安全保障」のリスクは軍事紛争や感染症の流行だけではなく、気候変動という地球規模での問題とも密接にかかわっている。

日本はコロナ禍・ウクライナ危機で食料供給に影響が出たことを教訓にし、これからは国内外の予想外な事象に直面してもそれに左右されず、安定した食料供給を行えるような食料安全保障体制の確立を図る必要がある。本稿の目的は、日本の食料生産・供給にかかわる現状と課題を踏まえつつ、現代日本の「食料安全保障」を確立するために拡充・強化すべき分野とそのための方策を明らかにし若干の政策提言を行うことにある。

2. 日本の食料安全保障の問題点

はじめに、国際情勢に翻弄される現在日本の食料安全保障体制の現状と課題を明らかにするために、第二次大戦後日本の農業政策の歴史を遡るとともに、農業経済学者ら専門家の見解について検討を行った。

歴史から読み取ることができた過去の農業政策の問題点は大別して 3 つである。

第一に、輸入依存のリスクを認識していなかったことである。戦後日本は、稼いだ貿易黒字を用いて海外から安い農産物を輸入した方が安上がりだという発想で具体的な食料安全保障政策を持たずに自由化へと進み、食料自給率を落としていった。

第二には、具体的な食料安全保障政策がない中、その代わりに果たしていた食糧管理法とそれにもとづく食糧管理制度(食管制度)の失敗である。食管制度は食料を国民に公平に届け、農家の所得を保障するという点では有効であったが、米(コメ)の過剰とそれにとまなう財政負担をコントロールすることはできなかった。その結果、財政負担は増加し、WTO の発足も相まって食管制度は廃止された。

第三は諸外国からの市場開放圧力の強まりである。これにより自由化は加速し、日本の食料自給率は低下の一途を辿った。またガット・ウルグアイ・ラウンド交渉とその後の

WTO 体制下では、増産効果を持つ食料政策も制限され、食料自給率の向上はよりいっそう困難になった。

こうした展開において今後の農政に対して示唆的なのは第二の部分にある。食糧制度は食料安全保障の観点から優れた仕組みであっても、財政負担を抑制できなければその仕組みは存続できない。財政負担に過度に依存しない食料安全保障が必要であるということを示している。

次に、現在日本の食料安全保障の課題を農業経済学者らの議論から考察した。

専門家によるこれまでの議論では、国際情勢の影響による食料や生産資材の価格高騰、輸入の途絶が懸念されるため、食料を自国で生産することを食料安全保障の中心に置く必要があると指摘されている。また高カロリー供給源という意味で食料安全保障上、重視される穀物の生産については、過剰が問題となる米と低自給率である飼料穀物が併存している状態にあり、双方に対応する施策が必要との見解も見られた。このような状況から、日本の食料安全保障の課題はまず「国内生産」に課題があると考えられる。

一方で、現在日本は国内の農地で生産できないほど多くの量を海外から輸入している。そのため、日本の食生活が劇的に変化しない限り、それらの品目を完全に自給することは困難であるという指摘もあった。国内生産には量的な限界があり、国内で満たせない需要については輸入が必要である。したがって「いかに輸入を安定化させるか」について検討する必要がある。

加えて、「国内生産」と「輸入」は強化しても不安定性は完全に消えず、「備蓄」がそれを補完する役割を持っているが、量や運用の面で問題があり、十全なものではないという批判も見られた。量については米を念頭に現状の備蓄水準が現在の食料安全保障環境において適切なのかという提起である。また運用については倉庫での保管には量的な限界があり、他の保管方法も検討すべきであるという指摘があった。

以上の理由から、日本の食料安全保障を確立するために強化すべき分野は「国内生産」、「輸入」、「備蓄」の3つであることを示した。

3. 食料安全保障を強化するための方策

本章では、「国内生産」、「輸入」、「備蓄」の3分野それぞれに対応する具体的な方策について考察し、若干の具体的な施策を提示した。

国内生産を強化する施策では、財政負担に依存しない過剰生産への対応と主食である米の有効活用という観点から、米の輸出・加工による新たな需要の取り込みを企図すべきであること、そして海外依存度を低減し食料自給率を向上するという観点から、飼料米からトウモロコシへの転換、国内資源を使った肥料の生産が有効であることを示した。

輸入については、食料調達先を多角化しリスクを分散すること、海外農業協力を通じて食料生産地域を育成・拡充することが安定化に資することを示した。

備蓄については、主食米のあるべき(科学的・客観的な根拠にもとづく)備蓄水準を最低

300万トンだと明示し、保管方法についても湖底沈めるという選択肢があるということを示した。さらに小麦・飼料穀物の備蓄は穀物需給に応じて柔軟に備蓄量を増やす運用が必要であるということ、大豆をはじめ現在備蓄されていない品目でも、備蓄を検討すべきものがあるということを示し、穀物・畜産物等の農産物についても多様かつ柔軟に備蓄する体制の構築が必要であることを主張した。

また本章後半では、提示した強化策に対して想定される3つの批判を取り上げ、それについての反論を行った。

1つ目は輸出を拡大させるというのは需要面でも海外依存を強めるのではないかという批判である。これに対しては輸出先国を複数に分散させて対応できるということ、また国内需要量が減少する中でも生産量を維持するという観点から、輸出拡大を試みるのは重要な選択肢になるということを示した。

2つ目は輸出拡大できるほどの競争力を日本の米はもっているのかという批判である。これに対しては、競合するアメリカ・カリフォルニア州産米に対する品質の面での優位性や同州の農業生産事情、米価の価格差縮小などが有利に働き、競争力を持てるようになるとの見解を対置した。

3つ目は、財政負担や米の需要が減退していることを背景とした備蓄水準は引き上げるべきではない、むしろ下げるべきだという批判である。これに対しては、現在の備蓄水準は過去の凶作時しか考慮されていないという重大な欠点を指摘すると同時に、食料安全保障環境は厳しさを増していること、たとえ米の需要が減退しているからといって海外の食料が入ってきづらくなった際に国内で唯一自給できる米が敬遠されるとは考えにくく、むしろそのような事態に陥った場合にこそ米需要は増すという反論を行った。

4. まとめ

本稿では、農政の歴史や先行研究のサーベイ、農水省等の官公庁統計や食料・農業関連の文献情報を踏まえたうえで、日本の「食料安全保障」の強化に資する分野・方策として、①財政負担に過度に依存しない食料安全保障体制の構築、②安全保障を担保するコメの輸出・加工、食料調達(輸入)の多角化の有効性、③穀物・畜産物等の農産物を多様かつ柔軟に備蓄する体制の構築について論じ、それらの具体的な処方箋を提示した。

その一方で本稿では、野菜や果樹に関する施策や食の「安全性」問題、農業生産基盤そのものの強化などについての議論を取り上げることができなかった。日本の「食料安全保障」の議論を前進させるべく、これらについては今後の検討課題としたい。