

日本の食料安全保障について

—基本的な論点と課題—

株式会社農林中金総合研究所

理事研究員

平澤 明彦

《構成》

はじめに

I 日本における食料安全保障の論点

II 世界の動向

III 日本の政策と課題

はじめに

コロナ禍やウクライナ情勢を受けて国内外で食料安全保障が注目され、我が国では食料・農業・農村基本法の見直しを開始するまでに至った。日本は農産物や農業資材の輸入依存度が高く、その安定性に懸念が生じる一方、国内の農業生産基盤が脆弱化し、潜在的に食料安全保障上のリスクが拡大している。以下では、世界の中でみた日本の基礎的な条件を把握し、日本が有する主要なリスクと講じている対策および課題を整理する。

I 日本における食料安全保障の論点

1 日本の基礎的な条件

日本の食料安全保障および農業の基本的な規定要因は、農地資源の乏しさである¹。水田稲作を行うモンスーンアジア（概ね東・東南・南アジア）には、近代以前における稲作の高い人口扶養力を背景として、人口が多く、その割には人口一人当たり耕地面積の小さい国が数多くある。日本はその傾向が顕著であり、人口一億人以上の国としては最も一人当たり耕地が少ない。

農地資源が希少なため、農地が物理的に不

足しているうえ、農業の国際競争力も低くなっている。これらはいずれも食料の輸入依存につながっている。

日本の農産物需要を賄うために使われている農地は、国内外あわせて日本の農地面積の3倍以上である。戦後の食生活の高度化は輸入拡大がなくては実現できなかったであろう。現在の食生活を前提とすれば、食料の輸入は必須である。

一方、人口一人当たりの耕地が少ない国は、農業者当たりの耕地も少ない傾向が強い。農業の平均経営面積規模は日本、EU、米国、豪州の順に桁違いの差があり、国際競争力の格差をもたらしている。それに加えて、日本は山国で農地の4割が中山間地域にあり、広い平坦な圃場の整備は難しい地域も多い。さらに保有農地の所在が分散していることも相まって、とくに穀物などの土地利用型農業では農作業の効率化が容易ではない。

こうした農地資源の制約と条件不利から、日本の農業は農地の豊富な主要農産物輸出国に比べて国際競争力が低く、1970年代以降続く農産物の貿易自由化が進展するにつれ、安価な輸入農産物に国内市場を侵食されてきた。その結果農家は後継ぎ不足となって離農が進み、日本は農地が不足しているにもかかわらず、耕作放棄など生産基盤の脆弱化が問題となっている。

これは国際貿易論の観点からすると意外なことではない。資源賦存に基づく比較優位論

¹ 以下、おもに平澤（2004, 2005）を参照。

では、各国は相対的に豊富な資源を多く用いる産業に特化するとされている。貿易データを用いた実証研究においても、農地の賦存量は農産物の貿易を説明する有力な要因であることが、1970年代以降繰り返し確認されている。そうした観点からすれば、日本は農地資源が希少な国であるため、貿易を自由化すれば農業の縮小が予想される。

そこで農業政策は、農業の条件不利を相殺しようとする。経済発展した国や、農業の競争力が低い国はそれに応じて国境措置や補助金等による農業保護策を用いて国内農業を維持している。とはいえ日本の既存の方策では農業生産基盤を支えきれなくなりつつある。また、後述のとおり日本が戦後、米以外の穀物等を積極的に輸入に依存する政策をとってきたことも事態の打開を難しくしている。

2 食料危機の経験

日本で第二次世界大戦中、終戦直後、そして1973年に発生した食料危機は、いずれも以下に示すとおり輸入に支障をきたしたことで、国内の不作や全面的な輸入依存が重なって引き起こされた。国レベルの供給の確保が最大の課題であった²。

戦前期の日本は米を自給するだけの生産力がなく、約2割を植民地等からの輸入により賄っていた。毎年の食料需給を管理する「食糧政策」は農業政策の重要な領域であった。戦時中は労働力と資材の不足、天候要因により国内農業生産が縮小し、輸入も途絶したため食料が不足した。開戦前に楽観的な増産計画が採用されたことや、食料事情の情報が戦時中にほとんど公開されず、情勢認識の共有が遅れたことも事態を悪化させた（海野（2016））。

終戦直後は植民地を失ったうえ、1945年産

米の凶作、作況の過少報告、供出（国への出荷）の不振が重なって一層の食料不足となり、配給制度が危機に瀕した。日本政府は秋の気象災害を受けて速やかに需給予測を修正し、米国に食料輸出を求めて交渉するとともに、米の強制収用や、供出制度の見直しなどの対策を打った。世界的な不作や欧州の食料不足のため日本への輸出はなかなか許可されず、国民の摂取熱量は大幅に低下した。1946年の端境期にある程度の輸入が実現し、7月には東京の配給の9割以上、同じく6大都市の7割以上を賄った。それでもなお栄養失調や燃料不足などを背景に結核などによる死者は多数に上った。外貨が欠乏していたため、輸入には米国の占領地域救済政府資金が用いられた。

その後、農産物が過剰となった米国は日本への輸出を拡大し、日本は経済成長とともに輸入に依存しながら畜産物の消費拡大など食生活の高度化を実現していった。しかし1973年に米国は大豆輸出を一時停止したうえで、既存契約を各国一律で半分に削減する方針を打ち出し、商務長官はトウモロコシの輸出も制限する可能性を示唆した。国内供給を優先しインフレを抑制するためである。背景にはペルーのアンチョビ不漁、ソ連の小麦大量輸入、日本などの輸入拡大があった。やがて輸出需要の見積もりは投機的な申告により過大評価されていたと判明し、輸出制限は3か月で解除された。大豆とトウモロコシの大部分を米国からの輸入に頼っていた日本はこの「大豆禁輸ショック」に大きな衝撃を受け（山田（2012））、このときから「食料安全保障」という用語が使われるようになった（大賀（2014））。

これらの食料危機を経て、マクロの食料調達確保、とくに輸入と、輸入が縮小ないし途

² 以下、おもに平澤（2017）およびHirasawa（2017）を参照。

絶したときの対応策が日本の大きな関心事となった。

3 食料輸入の条件とリスク

(1) 平時の経済力

平時における食料輸入のもっとも重要な条件は、購買の裏付けとなる経済力である。人口一人当たりの高い所得水準といってもよい。高度経済成長以降の日本は、国際価格が上昇しても概ね必要な食料を十分買うことができた。しかし近年は世界における経済的地位が低下し、様々な分野でいわゆる買い負けが増加している。これは輸入依存の前提条件の一つが崩れつつあることを意味しており、先行きの懸念材料である³。

2000年代以降、穀物など主要食料の国際市場は主要な輸出入国が増加して複雑化している。需要側ではかつて日本が特に大規模な輸入国であった。現在は中国をはじめとする新興国や中進国が大量輸入国として台頭し、競争が強まっている。供給側でも米国に加えてブラジル、アルゼンチン、ロシア、ウクライナなどが輸出を拡大し、大豆ではブラジル、小麦ではロシアの輸出量が米国を上回るようになった。ただしこれらの輸出国は作況や政情、輸出の制限・禁止措置といった点での不安定性を抱えている。

(2) 不測時の貿易制限

食料の国際市場は緊急時には円滑に機能しなくなり、十分な輸入を確保できなくなることもあり得る。まず、平和は自由な貿易の大前提である (Hirasawa (2017))。日本の戦時中の経験や、昨今のウクライナ情勢からも明らかかなように戦争や経済制裁は貿易や輸送の障害となる。

また、需給のひっ迫時には輸出制限や禁輸

措置が取られることがある。2007～08年の価格高騰期や、今回のウクライナ紛争でもみられるとおりである。輸出国は自国向けの供給を優先せざるを得ないうえ、食料価格の高騰は国内世論の反発を買うため、インフレを回避するための輸出制限もしばしば行われる。一部の輸出先国を優遇することは難しい面もあるが、インドは今年小麦の輸出を停止した際、食料安全保障上の理由から輸入を必要とする国には個別に交渉に応じている。

(3) 輸入と主権

総じて上記の貿易制限も含めて、食料を輸入に依存することのリスクは、日本の主権が及ばないことからくる面が大きい。日本国内では緊急時に農産物の生産を転換して必要な品目を増産し、物価や流通を統制し、あるいは消費者に食料を配給する制度がある。平時には農業生産を望ましい形に誘導する施策を打つこともできる。しかし外国に対しては、生産、輸出、輸送のいずれも強く要請する権限が無い。食料は基礎的な物資であるため、輸出国が自国を優先するのは当然のことであり、かつ輸出のうちで日本向けを優先することは必ずしも期待できない。さらに、十分な外貨が無ければ輸入は困難である。凶作など国内生産に大きな支障が生じた場合を除けば、国内生産の方が確実性が高いといえる。

また、日本は輸入の規模が大きく、かつ実需者が品質に厳しいため、輸入先の変更が容易ではない。また、輸入量が多ければ自国の行動が国際市況に影響し、機動的な対応が難しくなる面もある。

こうしたことから、不測時に備えて、あるいは輸入依存により国際的に不利な立場に陥ることを防ぐために、国民を養う最低限の食料生産力は国内で維持する必要がある。

³ 以下、おもに平澤 (2022a) を参照。

II 世界の動向

1 食料危機の要因の変遷

世界的な食料危機は通常、穀物など主要な食料の需給バランスが崩れて価格が高騰する形で発生するが、その要因はさまざまであり、複数の要因が重なることが多い。

主要輸出入国の不作は食料危機の引き金となりやすい。エルニーニョやラニーニャ現象の影響を受ける場合も多い。上述のとおり1973年の高値は、ソ連で小麦が不作、ペルーでアンチョビが不漁となり、それに世界的な食料輸入の拡大が重なって生じた。

2007年から2008年にかけて食料価格が高騰した際は、多数の国でデモや暴動が発生した。この高値は中国など新興国の輸入拡大が続く中で、米国の振興策によりバイオ燃料向けのトウモロコシ需要が急拡大して生じた。また米国の先物市場で規制緩和を受けて投機資金の占める割合が大きくなり、影響が指摘された。このときも値上がりのきっかけは東南アジアの米や豪州の小麦の不作であった。

このように2008年の特徴は経済や金融市場の政策に関わるようになったことである。さらに近年になって中国の動向とパンデミックにより新たな不安定要素が加わった。

中国は世界の大豆貿易量の過半、トウモロコシも最大量を輸入する巨大食料輸入国となった。しかもその動向は安定せず、米中貿易戦争で2018年に米国からの大豆輸入を停止、2020年には再び急拡大させた。

2020年以降、新型コロナウイルスの感染症は、食料のサプライチェーンに同時多発的な混乱をもたらした。各地で労働力の移動制限、事業所の操業縮小・停止、消費の急変、物流の遅延などが生じた。世界に広がる長いサプライチェーンは一か所が途切れるだけで全体の流れが滞る。輸入の脆さが改めて確認された。また、国連の推計によれば、経済活動の抑制がもたらした所得の減少により、世界の

飢餓人口は1億5千万人増加した。

2 食料安全保障をめぐる論調

輸入依存度の高い日本にとって、食料安全保障上の主要な関心は国レベルの供給確保にあるが、かつてそれは必ずしも国際的に共感を得られるものではなかった。1970年代後半から2000年代前半まで農産物の国際需給は概ね過剰基調であり、EUや米国の大きな悩みは生産過剰であった。また、米国や豪州のように豊富な農地を有する食料輸出国は、自国の食料調達に懸念が無いため関心が薄い。

国際的な食料安全保障に一貫して取り組んできたのは国連食糧農業機関（FAO）などの国際機関や各国の国際援助機関である。FAOの定義によれば食料安全保障は「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」な状態を指す。途上国の飢餓撲滅の文脈では、飢餓の発生している現場、すなわち当該地域や家計、個人レベルの食料安全保障が重視された。

一方、先進国では産業の発展と高い生活水準を反映して、より高度な量と質の安定供給が要求されており、小規模で頻度の多い混乱や問題への対策が整備されている。

3 国レベルの食料安全保障への関心の高まり

2000年代後半から国際需給が引き締まり傾向になったのと前後して、主要国で国レベルの食料安全保障への関心が高まってきた。

中国はその巨大な需要のため国際市場の供給制約に直面し、また対米国依存への警戒感もあり、ウクライナの農業開発への投資など、調達先の拡充に努めている。また、輸入を拡大する一方で、足元では再び自給を重視する方針を打ち出している。

ロシアは2014年のクリミア紛争以降、西側諸国からの経済制裁に対する報復措置の一環として農産物の輸入を禁止する一方で国内農業を振興し、最大の小麦輸出国になるとともに畜産物の自給度を高めた。

こうした情勢を受けて、欧州でも数十年ぶりに食料安全保障への意識が高まった。EU当局は2013年からの農政改革を立案する過程で食料安全保障を第一の課題と認識し、2023年からの次期農政改革では法定目標の第一に食料安全保障を組み込んだ。主要な施策である直接支払いには、食料安全保障のために農家所得支持を通じてEU全域で食料生産を維持する役割が与えられた。2020年にEUを脱退した英国は、2022年6月に公表された政策文書「政府食料戦略」で、国内生産を不確実な世界における弾力性を提供すると評価し、将来にわたる自給度（国内生産可能な温帯産品の自給率4分の3）の維持を謳っている。EUに加盟せず独自の農業政策を有するスイスは、2014年に農地を維持するための「供給保障支払い」を導入して農業予算の最大の割合を配分し、また、2017年には憲法に食料安全保障条項を追加した。農生産基盤の維持に加えて、環境、市場、貿易、消費との関係を整理した結果、国民投票で78%の圧倒的な支持を得た。

4 ウクライナ紛争による食料危機

ロシアとウクライナはいずれも主要な食料輸出国であり、両国の紛争により既存輸出先である第三国への深刻な影響が懸念された⁴。戦争と制裁による貿易制限が世界規模の食料危機をもたらしたのである。両国の小麦輸出量は世界の3割を占め、安価であるため中東・アフリカ・南アジアの多くの途上国が輸入し

ていた。国連はコロナ禍で急増した世界の食料不足人口や飢餓人口がさらに拡大するとの予測を公表して警告した。

港の封鎖や経済制裁は意図的な敵対行為であり、それだけに交渉の余地がある。国連事務総長が食料輸出を目指して5月から関係国に交渉を働きかけた結果、7月13日には基本合意に至り、8月1日にウクライナの主要港から農産物輸出が再開された。これを受けて穀物の国際価格は概ね紛争前の水準まで低下した。その後輸出は拡大しているが、今後の継続とウクライナの農業生産については依然先行きが不透明である。

また、肥料や燃料の価格高騰と調達難も食料安全保障に影響を及ぼす問題として浮上した。肥料原料の国際価格は、2021年から農産物価格の上昇を受けた需要の拡大や、天然ガスの高値などによって上昇していた。肥料3要素のうちリン酸とカリの原料鉱石は産出国が限られており、ロシアとその同盟国であるベラルーシが主要な輸出国であるため経済制裁と禁輸措置による供給不安が加わった。天然ガスをロシアからの輸入に依存していたEUでは、ガス価格の急騰によって多くの窒素肥料工場が操業を停止したほか、ガス不足を受けて農業・食料部門に対する優先供給の必要性が議論されている。

III 日本の政策と課題

日本は食料安全保障に関する各種施策を有している。その沿革と現行施策を概観し、日本の現状と課題を確認したい。

1 食料・農業・農村基本法の規定

1980年に、輸入依存のリスクへの対処に関して今日に至る方向性が打ち出された。大平

⁴ ウクライナ侵攻後の貿易統計が多くの国で未整備であるため実績が判明するのはこれからである。ロシアとウクライナの主要な小麦輸出先のうち、2022年7月までの輸入統計が公表されているトルコは、2022年4月からロシアからの小麦輸入を拡大し、7月にはウクライナからの輸入も拡大して小麦の輸入量を維持している。

首相の私的政策研究会が、国際貿易との共存、妥当な自給率の国民合意、潜在生産力の維持、備蓄、国際需給情報収集の強化などを提言し、同年農政審議会の答申に安定輸入、備蓄、自給力の維持が盛り込まれた（株田（2012））。当時は1970年代以降に対米交渉やガット交渉により農産物の輸入自由化が進められ、輸入と国内生産の兼ね合いが問題となっていた。

現在の日本の食料安全保障政策は、1999年に定められた食料・農業・農村基本法（以下、基本法と呼ぶ）とそれに基づく農政の下で、段階的に整備・体系化されてきた。基本法は、食料安全保障がその根幹をなしている。とはいえ食料安全保障政策として明示した一貫した政策体系があるわけではなく、やや曖昧な形で食料安全保障に関わる幾つかの要素がその役割を担っている。

基本法は、基本理念の第一として「食料の安定供給の確保」（第2条）を掲げている。すなわち、食料は生命の維持に不可欠であり健康で充実した生活に重要であるので、将来にわたり良質、合理的な価格、安定的な供給が求められる。安定的な供給については、世界の需給と貿易の不安定性にかんがみて国内生産の増大を基本とし、輸入と備蓄を適切に組み合わせる（第2条第2項）。また、食料供給は高度化・多様化する国民の需要に即して行う（第2条第3項）。最低限度必要な食料は、需給の著しいひっ迫時にも「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に、供給の確保」を図る（第2条第4項）。これらの規定は平時から不測時までを網羅して食料安全保障を実現するための基本的な枠組みを示していると考えられる⁵。

さらに具体的な施策として、概ね5年ごと

に策定される食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画と呼ぶ）において食料自給率の目標を定めること（第15条第2項）、安定的な輸入の確保（第18条）、不測時における食料安全保障（食料の増産、流通の制限その他必要な施策）（第19条）、世界の需給の将来にわたる安定に資する技術協力などの国際協力の推進（第20条）も定めた。

これらのうち基本法で食料安全保障と明記されたのは不測時の対策（第19条）のみであった。この食料安全保障とそれ以外の「食料の安定供給の確保」⁶との区別は曖昧であり、第19条だけ違う用語を用いる必要性には疑問を感じる。この分裂は3節で見るとおり基本計画にも持ち込まれている。

2 施策の範疇

日本の食料安全保障関連施策は、おおよそ3種類に分けて考えることができる。第一は緊急時の対応策である。第二は危機を予防・回避・予見するための対策であり、中長期的な取り組みや情報収集・分析を含む。そして第三は食料の輸入と国内生産のバランス及び国内生産の維持に関する対策である。

緊急時の対応策は、先に述べた過去の食料危機の経験により蓄積されてきた。その主要要素は現在も必要に応じて使えるようになっている。

危機を予防・回避・予見する対策は、1973年の大豆ショック以降に導入された。当時、大豆や小麦、トウモロコシの輸出は米国に集中しており、大量輸入国であった日本には選択の余地が乏しかった。そこから特徴的な二つの取組みが生まれた。一つは1973年から開発された世界食料需給モデルであり、輸入国

⁵ FAOの食料安全保障の定義内容を概ね網羅しているが、「すべての国民」に言及しない、つまりミクロの視点を明示していない点は相違している。

⁶ 食料の安定供給の確保については、EUの基本条約が定める農業政策の目的に類似の規定があり、食料安全保障を意味するものと理解されている。スイスも憲法と農業法に同様の規定がある。

の立場を反映した独自の予測が可能となった。もう一つはブラジルのセラード地域農業開発（1979年～2001年）であり、日本の協力によってブラジルが世界最大の大豆輸出国となる基礎が築かれ、世界の供給に貢献した。

三番目の輸入と国内生産のバランスについては、上記のとおり基本法に方針が定められている。ただし、国内生産を増大する具体的な施策は示されていない。食料の安定供給の確保に関する施策はマイクロレベルの経営強化に関するものが中心である。自給率目標を達成するための施策も定められていない。

3 基本計画における体系化と整備

基本法の制定以降は5年ごとの基本計画により、明示的な食料安全保障の対策が段階的に整備された。まず上記の第一の範疇^{ちゅう}から始まり、次に第二の範疇^{ちゅう}へと拡大していった。一方、第三の範疇^{ちゅう}は食料安全保障対策とは別に、食料の安定供給の確保に関する対策として扱われている。

(1) 緊急事態食料安全保障指針

最初の基本計画（2000年）に基づいて、2002年に「不測時の食料安全保障マニュアル」が策定された（2012年に「緊急事態食料安全保障指針」に改称）。緊急事態の深刻度をレベル分けし、その区分に応じた体制と対応を整理した。これによって既存の各種施策に統一的な枠組みと位置づけが与えられた。その後、2012年には東日本大震災の経験を踏まえて指針の局地的・短期的事態編が追加され、2020年には新型コロナウイルス感染症のパンデミックを受けて、緊急事態に準ずる「早期注意段階」が加わった。また、2015年の基本計画では緊急事態のシミュレーション演習が導入

された。

(2) 「総合的」な食料安全保障へ

2007～08年の国際価格高騰以降は、施策の範囲が拡大された。2008年に農水省は食料安全保障課（現在は食料安全保障室）を設置し、世界の主要地域の動向を常時監視するようになった。そして2010年以降の基本計画はいずれも「総合的な食料安全保障の確立」を掲げて平素からの取組みを打ち出し、また市場や流通のかく乱要因への対応も進めた。

また、2005年の基本計画はEPAの締結による輸出規制・輸出税の除去を挙げた。2015年に発効した日豪EPAは、日本に対する食料輸出を制限する際は必要最低限の措置に抑制するとともに、事前の通知と協議を行うよう定めている。

(3) 自給率と自給力指標の示す課題

基本計画では、「供給熱量ベースの総合食料自給率」の目標が設定された。自給率は国内供給に占める国内生産の割合である。熱量総合食料自給率は物理的な食料の供給量と栄養価に基づいており、食料安全保障の指標といえる⁷。この自給率は引上げ目標にもかかわらず40%から38%へと低下し、最近では37%となる年もある。この値は先進国としては低く、人口1億人を上回る国としても異例である。しかし、国内農業生産基盤はそれ以上に縮小しており、自給率はそれを捉えられていない。

そうした中で2015年の基本計画は、新たに「食料自給力指標」を導入し、国内生産基盤の縮小と先行きの懸念を明らかにした。食料自給力指標は、生産転換などにより国内農業生産の熱量供給を引き上げて提供可能となる人口一人当たりの供給熱量を表している。い

⁷ それに対して生産額ベースの自給率は、経済的価値に着目したものであり、かつ国内産農産物の高値によりかさ上げされているなど、食料安全保障の主要な尺度にはなり難い。

わば自給力指標は輸入途絶時の国内増産能力を示すのに対して、自給率は平時における輸入依存度とそのリスクの大きさを示しており、両者は相互に補完的な関係にある。

食料自給力指標によれば、米・麦中心の増産では推定必要量に対して1割以上供給が不足する。芋類中心であれば必要量を2割程度上回る供給が可能である⁸。ところが、自給力指標は低下傾向が続いており、2020年の基本計画では労働力の制約を加味した結果、芋類を中心にしても2030年までには推定必要熱量を下回るすう勢と見込まれた。計画では農地と労働力を最大限活用し、単収を引き上げて必要な熱量を確保するとしてはいるものの、国民に必要最低限の食料を供給するための生産基盤が危うくなっているといえよう。

4 日本の課題

このように、緊急時の対策や平時の備えに関する施策は充実してきた一方で、輸入に支障が生じたときに頼るべき国内生産基盤の脆弱化に歯止めが効かず、最低限の生産力を維持できなくなりつつあることは、日本の食料安全保障政策にとって大きな問題である。日本の経済的地位が低下する中で国内生産基盤の重要性は高まっている。最後にこの点について展望を述べたい。

農業生産基盤の要素は農地、農業者、知識、設備・装備などであるが、もっとも基本的な要素は農地である。農地を維持するためには土地利用型農業の立て直しが必要である。しかし、日本では農地の不足と水田の過剰が併存する状況が過去50年にわたり続いており、大きな障害となっている。1961年の旧農業基本法が定めた第一の政策であった「農業生産の選択的拡大」は、輸入と競合する品目は合

理化する方針を打ち出した。実際的には、稲作だけは保護して国内生産を維持する一方、それ以外の土地利用型作物（麦、大豆、トウモロコシなど）は輸入に委ねる方針がとられた。その後間もなく米は生産過剰となったが、他の土地利用型作物への本格的な転換が難しいまま今日に至っている。今後人口の減少と高齢化により、主食用米の需要は減少が続くであろう。農地を有効に活用するには輸入に依存している小麦や飼料作物の生産を拡大する必要がある。長期的な視点に立った一貫性のある施策と技術開発が望まれる。

水田から畑作などへの転換に際しては農業経営に加えて水利施設や日本全体の観点も重要である。全国で虫食い状に転換が進めば水利に影響するだけでなく、水利施設の稼働率が低下して投資の維持と回収が難しくなる懸念がある。また、全体として維持すべき水田面積を見極めるうえでは、現状の需要に加えて、労働力の制約や、不測時の増産余地、環境親和的な農法への転換、あるいは水田の洪水調整機能などを考慮して慎重な調整が必要であろう。なお、もし仮に日本の経済力の低下や円の減価が大幅に進めばどこかの段階で国産米の内外需要が喚起される可能性もあると考えられ、情勢に応じた判断が求められよう。

労働力は農業生産を支えるもう一つの主要な要素である。農水省が実施した「食料の安定供給に関するリスク検証(2022)」は、労働集約的な品目を中心に労働力・後継者不足のリスクが顕在化していると結論した。これまで国内については短期的な要因と気候変動を対象としていたリスク検証が、生産基盤にまで視野を広げた意義は大きい。緊急時の対策と、国内の農業生産基盤を包括する食料安全

⁸ 単純化した想定に基づく試算値である点に注意。増産のための農業機械や種芋、資材、貯蔵などには支障がないと仮定されている。また、作付け転換までの所要期間は季節により左右されるであろう。

保障政策の成立が望まれる。

国内農業の将来を長期的に考える上では、農産物の輸入自由化と人口の減少が重要な要素である。1970年代以降、輸入の自由化が進むとともに農産物の輸入が拡大したが、国内生産量はそれほど減らなかった。かつては人口と経済の成長により国内需要が拡大して輸入を相殺できた。それによって畜産物は国内生産量を維持することができたのである。それに対して今後は人口の減少と高齢化によって国内の食料需要が縮小する。しかも、TPPなどのメガFTAにより畜産物など農産物の輸入自由化はさらに進む。国内需要が減るなかで輸入が増加すれば、国内生産は需要よりも速く縮小することになる。畜産の縮小は飼料の国内生産拡大による農地の有効活用を難しくする懸念がある。

他方、今世紀末までに日本の人口は4割減少すると予測されており、その間農地を維持することができれば農地の不足は相当に改善するはずである。長期的な食料自給率の引き上げには、英国やスイスの例が参考になる。いずれも輸入先国に比して土地資源の不利を抱え、自由主義的な経済運営の国であったが、大幅な食料輸入依存の後に数十年をかけて自

給率を引き上げた（平澤（2007, 2019）⁹）。現在はWTOルールの下で環境保全や食料安全保障（スイス）を重視した直接支払いにより農業を支えている。日本は土地資源の制約がこれらの国よりも厳しいことを考慮しつつ、食料安全保障と、農水省が推進する「みどりの食料システム戦略」など環境・気候対策を梃子にして、所得支持や技術開発により土地利用型農業の収益性を改善する方途を探るべきである（平澤（2022b））。

なお、農業資材についても簡潔に触れておきたい。化学肥料原料や化石燃料については国内資源が農地よりもさらに乏しいため、量的な確保のためには調達先の多様化などによる輸入確保、備蓄、節約、代替資源開発などを組み合わせることになる。化学肥料原料は産出国が限られているため調達先の多様化は容易でない一方、有機肥料の活用等により地力を維持増進すれば輸入原料への依存を低減するだけでなく、異常気象への耐性を高め、環境対策と炭素隔離にもなり、長期的な食料安全保障に資すると考えられる。値上がりの農業経営への影響は価格変動を抑制する仕組みや、農業者への財政補填により緩和できる。

【引用文献】

- ・海野洋（2016）『食糧も大丈夫也—開戦・終戦の決断と食糧—』農林統計出版。
- ・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』30（1），pp. 19-25.
- ・株田文博（2012）「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（29），pp. 80-94.
- ・Hirasawa, Akihiko（2017）“Food Security Measures in Japan since the End of World War II”，ZHOU, Zhangyue & Guangua WAN（ed），Food Insecurity in Asia: Why Institutions Matter, pp. 89-138, Asian Development Bank Institute.
- ・平澤明彦（2004）「穀物自給率の基礎的要因と日本の位置—耕地，所得，人口の157か国比較分析—」

⁹ 現行基本法を策定した際の食料・農業・農村基本問題調査会では、土地資源や価格競争力等の広範な国際比較がなされず、そのため世界における日本の位置づけが整理されなかった。

『農林金融』57(11), pp.14-33, 11月.

- ・平澤明彦(2005)「世界各国における穀物自給率の構成要素と基礎的要因—耕地、所得、人口に基づく157か国の比較と日本—」『農林金融』58(2), pp.70-97, 2月.
- ・平澤明彦(2007)「イギリスにおける食料安全保障の確立—自由貿易から農業保護への転換—」『農業と経済』73(8), 113-118頁, 8月(臨時増刊号).
- ・平澤明彦(2017)「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—」『農林金融』70(8), pp.2-24, 8月.
- ・平澤明彦(2019)「スイスの食料安全保障と国民的合意の形成」『日本農業年報65』, pp.135-153, 農林統計協会.
- ・平澤明彦(2022a)「国際情勢と日本の食料安全保障—基本的な論点と課題—」『金融・資本市場リサーチ』(7), pp.127-140, 8月(秋号).
- ・平澤明彦(2022b)「英国・スイスの食料自給率引き上げと日本の課題」農業協同組合新聞, 7月30日.
- ・山田優(2012)「1973・6・13 ニクソン大豆禁輸ショックが日本を襲った」『ARDEC』(47), 12月.