

食料自給率

国際領域 上席主任研究官 會田 陽久

わが国の食料自給率は、規模の大きい先進諸国の中では異例に低いことで知られています。戦後、低水準に落ちていた食料供給量は生産の増加に伴い回復していきましたが、食料自給率は、ほぼ傾向的に低下しています。わが国で総合食料自給率が初めて公表されたのは、1960年のことでそれは生産額ベースの自給率でした。その後、1987年からは供給熱量ベースの総合自給率も併せて計算されるようになりました。現在、食料自給率について考える場合、この二つの指標と穀物自給率とを取り上げるのが一般となっています。

現在に至る食料自給率の低下は国内生産が一貫して減少しているということではなく、輸入食料の数量が増加したことに主な要因があります。背景には経済成長に伴い食生活が多様化したことがあります。つまり、新たに消費が増えた食品の自給率が低いためです。標準的な農業経済学の教科書でわが国の食料自給率がなぜ低いかを記述している部分を見てみましょう。荏開津『農業経済学』によると、日本の食料自給率を低くしている三つの明確な要因として、①国民1人当たりの農用地面積が小さいこと。②食料消費が成熟段階に達した後、穀物消費が多様化して、米の消費量が減少し小麦の消費量が増加したこと。③畜産物消費の増加に伴い飼料穀物輸入が増加したことが挙げられています。食料自給率は、1960年から2009年までの期間において供給熱量ベースで79%から40%へ、生産額ベースで93%から70%へと変化しています。わが国の農業生産指数を見ると1960年から1980年代後半まで全農水産物をまとめた総合指数で上昇を続けており、その後下降に転じて現在に至っています。国内農業生産が後退するようになったのは平成に入ってからといえます。

わが国の食料自給率が問題視された最初の時期は、1970年代前半の第1次石油危機と共に起こった資源価格高騰、穀物価格高騰の時です。食料危機が叫ばれ食料自給率が低下傾向にある食料供給体制では不測の事態が起こった時に国民に十分な食料を確

保できないのではないかという危惧が浮かび上がりました。また、2006年の秋頃から資源価格の高騰と穀物価格の高騰が起きました。現今のこの状況を柴田明夫氏は資源インフレということばで表現して食料争奪にまで進むと警鐘を鳴らしています。

穀物価格の高騰は、その後一服して食料自給率に関する議論も1970年当時ほどには活発化していませんが、最近では日本農業・農政に関する著作が多く出版されており、様々な議論が展開され、意見が開陳されています。食料自給率についての考え方にも違いが見られます。また、1997年4月に首相の諮問機関として食料・農業・農村基本問題調査会が発足し、その中で議論に三つの柱があり、そのうちのひとつが食料自給率について国として目標を設定することでした。調査会の任務は1961年に制定された農業基本法に代わる新しい基本法を制定するための準備をすることになりました。1999年に施行された食料・農業・農村基本法では、調査会の食料自給率目標を掲げることに意義があるという答申に基づき、5年ごとに策定する食料・農業・農村基本計画において自給率目標を定めることとしています。

このような答申を決める段階で委員の間では、当初目標を設定することに懐疑的な意見が強かったようです。生源寺眞一氏によると懐疑的な意見には三つの危惧があったようです。一つは、自給率目標を重視するあまり農政に合理性を欠くようなことになるのではないかということ。二つ目は、自給率の分母は国民の食料消費そのものであるため、数値目標を設定する以上国民の食生活にまで介入する可能性があること。三つ目は、国民が安心して生活できるためには、分母次第で振れる食料自給率ではなく、食料供給力を問題にすべきではないかということでした。1960年以降、上昇していたわが国の農業生産力は、平成に入ってから耕作放棄地の増加、耕地利用率の低下に見られるように下降していることを危惧して農業の活性化を図らねばならないという認識が背景にありました。食料供給力に代わって

食料自給率を目標設定の対象としたのは比較的なじみのある考え方、ことばを選んだと推察されます。

食料自給率を巡る議論には、さらに農産物市場を開放する方向に進むべきと考える人達と、これ以上の開放は国内農業を更に縮小させる結果となるので慎重であるべきだと考える人達とで相違がみられます。

市場開放を唱える論者の例として本間正義氏の立論を見てみましょう。同氏は、政府が食料自給率を政策課題の一つとしているのは食料安全保障の見地からの主張であると判断しています。しかし、自給率は国内要因だけで決まるわけではなく、政策的に制御できる変数でもないので食料安全保障上に関わる政策の指標にはならないと主張しています。食料安全保障は食料危機の種類によって対策が異なり、天候異変や港湾ストによる流通障害などの短期的な危機に対しては、備蓄、貿易相手国の多角化、2国間協定などの手段が有効であり、戦争などにより長期的に供給が途絶える場合も、平時の自給率を高めておくことはあまり有効ではないとしています。有事の際は食料だけでなく、石油などの投入材の供給も十分にできなくなるので、平時での需給体制とは別に、非常時の土地利用や食料の供給体制・流通体制、ふだんの備蓄体制をどうするか考えておくべきだとしています。安全保障体制に必要なのは、自給率ではなく自給力であると結論づけています。

食料自給率の向上が、食料安全保障に結びつかないという考えは、山下一仁氏、八田達夫氏・高田眞氏といった人達も主張しています。山下氏は食料自給率の向上の主張は土地利用型農業に対する農業保護の維持、拡大を要求するものであるとしています。八田氏・高田氏は食料安全保障政策としては備蓄政策を推奨しています。

農産物市場開放に慎重な論者として鈴木宣弘氏の立論を取り上げてみます。同氏によればわが国の食料自給率が低いのは、欧米諸国に比べて国産振興策を採っていない結果だとしています。また、国境措置としての関税の設定が低く、国内保護の水準も削減されているため食料自給率の低下へと結びついていると考えています。規制緩和や貿易自由化という方向については、土地利用型農業である穀物を中心に穀物輸出国とわが国では土地賦存条件があまりにも異なるため、いくら生産の効率化を図っても競争

に耐えられず、壊滅的な打撃を受けて、自給率はゼロに近くなると予想しています。自由貿易協定による輸入食料の確保については、食料の輸出規制条項を削除したとしても、不測の事態において食料は自国に優先的に供給するのが当然であるため安定したものではないとしています。最近の国際穀物需給の逼迫でも、インド、ロシア、アルゼンチン、ベトナム等を初めとして自国の食料確保のために、米、小麦、トウモロコシ、大豆等の輸出規制を多くの国が相次いで導入したことを挙げています。EUも域内統合を進めている一方で各国が、一定の食料自給率の維持に努めていることも見逃せないとしています。

農産物市場開放推進派と慎重派では、国内の食料自給力維持の重要性を認めている点は共通していますが、食料自給率の維持、向上に前者は価値を認めていませんが、後者は重要と認識しています。

〔主な参考文献〕

- 荏開津典生（2008）『農業経済学 第3版』。
- 柴田明夫（2007）『食糧争奪—日本の食が世界から取り残される日—』。
- 生源寺眞一（2011）『日本農業の真実』。
- 食料・農業・農村基本計画編集委員会『食料・農業・農村基本計画—2010年3月閣議決定—』
- 鈴木宣弘（2009）『現代の食料・農業問題—誤解から打開へ—』。
- 八田達夫・高田眞（2011）『日本の農林水産業—成長産業への戦略ビジョン—』。
- 本間正義（1994）『農業問題の政治経済学—国際化への対応と処方—』。
- 山下一仁（2010）『農業ビッグバンの経済学—真の食料安全保障のために—』。