

わが国における 食料問題の現状と課題

すえまつ ひろゆき
末松 広行

農林水産省
大臣官房 食料安全保障課長



本稿は、6月10日に開催された第1回「資源高騰時代における食料安全保障」特別研究会の講演要旨を事務局でとりまとめ、講師のご校閲をいただいたものです。

1. 食料問題をめぐる最近の話題

(1) 国連食料サミット

最近の食料問題に関する最も大きなトピックスは、6月3～5日に開催されたFAO（国際連合食糧農業機関）のいわゆる食料サミットである。同会合には、わが国から福田総理大臣、若林農林水産大臣が出席された。会合にはこれまでアフリカ諸国や、食料問題・援助に関心の高い国々の大統領、首相が出席することはあったが、今回はフランスのサルコジ大統領やブラジルのルーラ大統領、また国連の潘基文事務総長が出席されたことで大変な盛り上がりを見せた。これは食料問題が国際的に注目されている証左といえるだろう。

今回採択された政治宣言について、日本から見たポイントは3つある。第1は各国の農業生産拡大の重要性をあらためて宣言したことである。従来、農産物については比較優位のある国が生産すればよい、食料安全保障については貿易障壁や保護政策等が撤廃されれば問題が解決

される、という考え方が多くあったが、それとは異なる考え方もあることがコンセンサスを得始めている。自国の農業生産、食料の自給率を低下させてきた国々が国際的な食料価格の高騰で被害を被っており、これを緩和するには自国の農業生産が重要であるといわれるようになってきた。農林水産省としてはもう少し日本の自給率を高めるべきと考えており、先進国においても農業生産力を高めることが重要であると主張したいのだが、宣言文では「すべての国が」と記載されており、途上国、貧困国が自国の農業生産力を高めるべきだという内容が中心になっている。

第2のポイントは輸出規制である。輸出規制については最小限化することが盛り込まれた。アルゼンチンがこの文言を入れることに反対したが、最終的にはこれを押し切った形となった。第3がバイオ燃料である。バイオ燃料については研究開発を進めることになった。日本としては第2世代のバイオ燃料である、いわゆるセルロース系のバイオエタノールを早期に開発し、食料と競合しないバイオエタノールの実現をうたい上げたかったのだが、そうした意図が少しでも読み込める内容となった。

新聞等では妥協の産物、踏み込みが足りない等と書かれていたが、宣言文というのは1ヵ国が反対していても成立しない。すべてはコンセンサスで決定される。そうした中で180ヵ国が宣言文に合意して採択したのは大変意義がある。次の段階は7月7日に開幕するサミットである。サミットでもこの問題は議論されるため、宣言文でどのようなメッセージを出せるかがポイントになる。

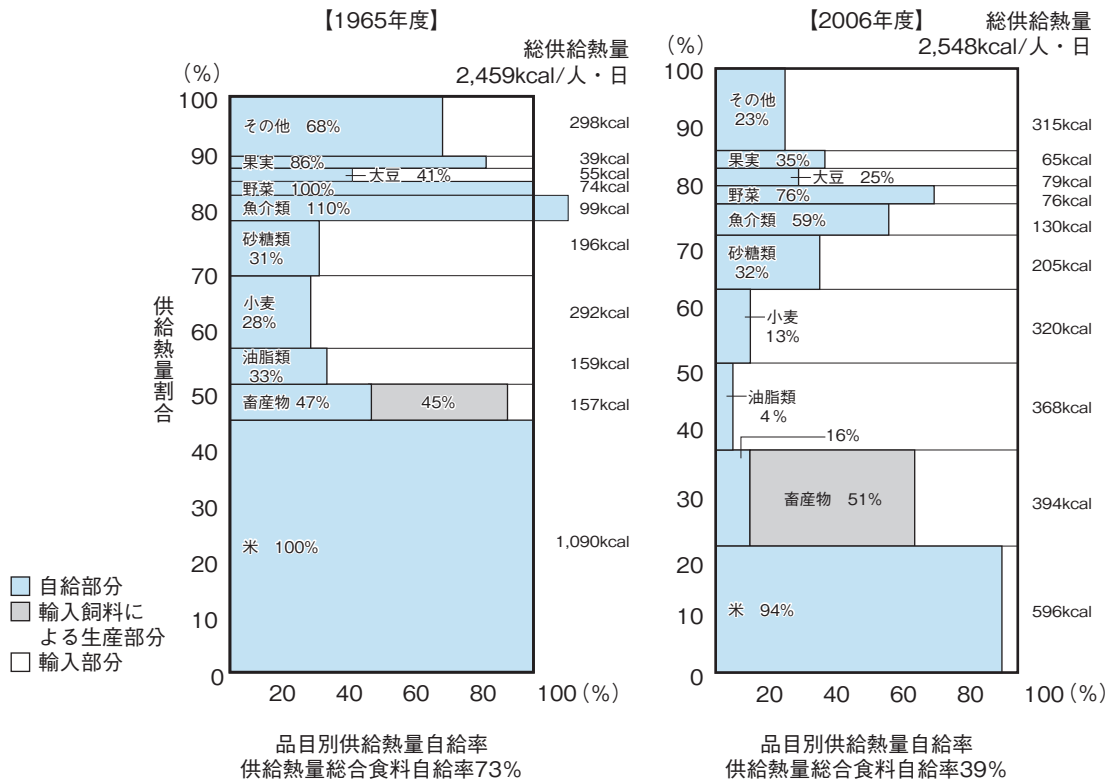
最近のトピックスとしてもうひとつお話ししたいのがミニマムアクセス（MA）米についてである。福田総理大臣はFAOで行った演説で30万トン以上のMA米放出を表明した。本件については現在調整中だが、20万トンをフィリピンに有償支援し、10万トンを例年どおりWFP（国連世界食糧計画）に無償援助する方向で検討している。その他にもスリランカから米の放

出を求める要請を受けており、対応を検討している。スリランカ向けは供与の方式、価格が上昇したことによるコスト上昇分の吸収方法等の課題が未解決であるため、対応が若干遅れている。

(2) 食料自給率について

食料自給率39%という数字だけが独り歩きしている感があるが、まずは39%に低下した要因を押さえる必要がある。1965年度に比較して2006年度の食料自給率は半分近くに低下したが、その要因は非常に単純である（図1参照）。われわれは1965年度に米で半分近くのカロリーを摂取していたが、現在は4分の1にすぎない。食料消費のうち、自給率の高い米の消費が減少しているのが致命的な要因である。逆に油脂類、畜産物は大きく増加している。

図1 食料消費構造の変化と食料自給率の変化

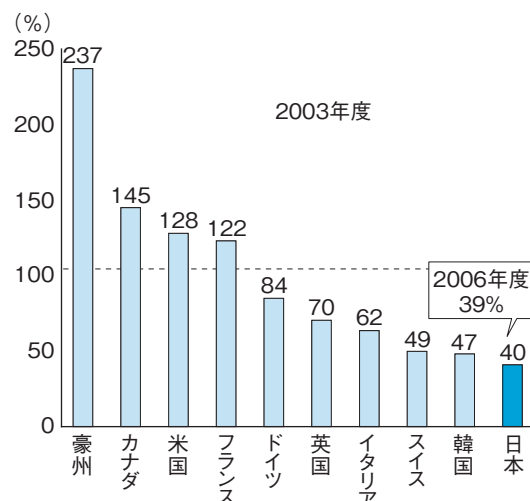


自給率に関して英国の事例を紹介したい。英国の食料自給率は70%と、日本に比べて相当に高い(図2参照)。同じ島国でありながら、英国はかつて40%だった自給率を70%にまで引き上げてきた。その要因は2つある。第1は英国の食生活が過去からあまり変化していないことである。この前提に立つならば、政策担当者は小麦の増産を優先することになる。これを日本に置き換えれば、米を増産すれば自給率も上がるという関係になるのか。第2は英国がEUに加盟して共通農業政策を採用するようになったことである。共通農業政策では、農業に対して極めて手厚い補助をしている。手厚い補助の理由は消費者負担から財政負担へと転換したことにより、域外からの安価な農産物に関税を課して域内農産物と競争させていたものを、関税を引き下げなければならなくなったため、これに代わって農家に直接所得補償する仕組みを取り入れたのである。英国は他のEU諸国に比較して農家の規模拡大が進んでいたこともあり、共通農業政策に加わったことで生産が刺激された。

やはり農業というのは政策的な意図により生産量が上下するのは否めない。規制を撤廃すれば強い農業が育つという意見もあるが、農業はひとつではない。施設で生産できる農産物は、あまり面積に依存しないために企業的な経営が可能だが、土地に依存する農産物はなかなかそうはいかない。

韓国における麦の自給率はほとんど0%である。韓国では米生産には支援するが麦にはしないからである。米国ではバイオエタノールの生産が伸びているが、これはブラジル産品に対して競争力が劣後するのを高い関税を課すことで支援しているのが実態である。バイオエタノールも農産物のひとつの形であるとすれば、政策によって生産されているという面がある。

図2 わが国の食料自給率は主要先進国の中で最低水準



(3) その他のテーマ

今後、注目を集めていくと思われるテーマについて、いくつか述べたい。

- ① 大量の食料を輸入することで起こる問題として、まず食料輸送にともなって排出されるCO₂の環境への影響、いわゆるフードマイレージの問題がいわれてこよう。もうひとつ、食料を輸入することは、食料を生産するのに必要となる水を輸入することと同じであるという、いわゆるバーチャルウォーターの問題もいわれてこよう。
- ② 食生活の話として、80年ごろの日本人の栄養摂取はバランスが取れていた。1955年ごろは炭水化物が突出しており、年々その比率が低下して、80年ごろはバランスの取れた比率になったものである。現在は、80年当時と比べて脂質の摂取が増えている。
- ③ 国産農産物の消費が減少することは、食料の安定供給や農業、農村の多面的機能に影響を与えるといわれている。これは従来から農林水産省が主張してきたことだが、最近になってまた頻繁にいわれるようになっている。

2. わが国の食料の安全保障

(1) 需給予測

世界の食料需給を決定する要因には基礎的要因とトピックス要因の2つがある。基礎的要因のうち需要面に関しては、人口と畜産物の消費が挙げられる。畜産物を消費すると、それにとまって家畜に与えるえさが必要になるため、人口の伸び以上に穀物の消費は増加する。供給面は収獲面積と反収である。これまでは反収の増加によって、増え続ける人口を養ってきたが、今後も反収が増加していくかどうかが問題となる。

トピックス要因のうち需要面については、バイオ燃料と中国の急激な経済発展による消費の増大がある。また、供給面では地球環境の問題がある。地球環境の悪化が食料生産に悪影響を与えとの論調が一般に見られるが、そこで取り上げられているのは短期的な事象である。地球温暖化問題は100年後に気温がどの程度上昇するかという、食料需給の問題よりも長いタイムスパンで見えるものであり、政策を議論していく際には本来分けて考えなければならない。

(2) 各国の輸出規制への対応

わが国の食料輸入については、今後逼迫^{ひつぱく}の傾向を強めるだろうとみており、その影響を最小限に止められるよう備えておかなければならないと考えている。逼迫^{ひつぱく}に至るケースは3つ考えられる。第1の可能性はわが国の経済力が低下した場合に経済力の勝る国と食料を奪い合うことになり、食料輸入の減少や価格高騰を招くケースである。ただ、この可能性は極めて低い。第2は輸出国が自国への供給を優先して輸出の規制、制限を行い、わが国への食料輸入が途絶、減少するというもので、最近、現実性を持って語られるようになったものである。第3は現状と変わらずに農地の有効活用をせず、なおかつ

大量の食料廃棄を行う中で食料輸入を続け、貧困国の飢餓を拡大させてしまうというものである。

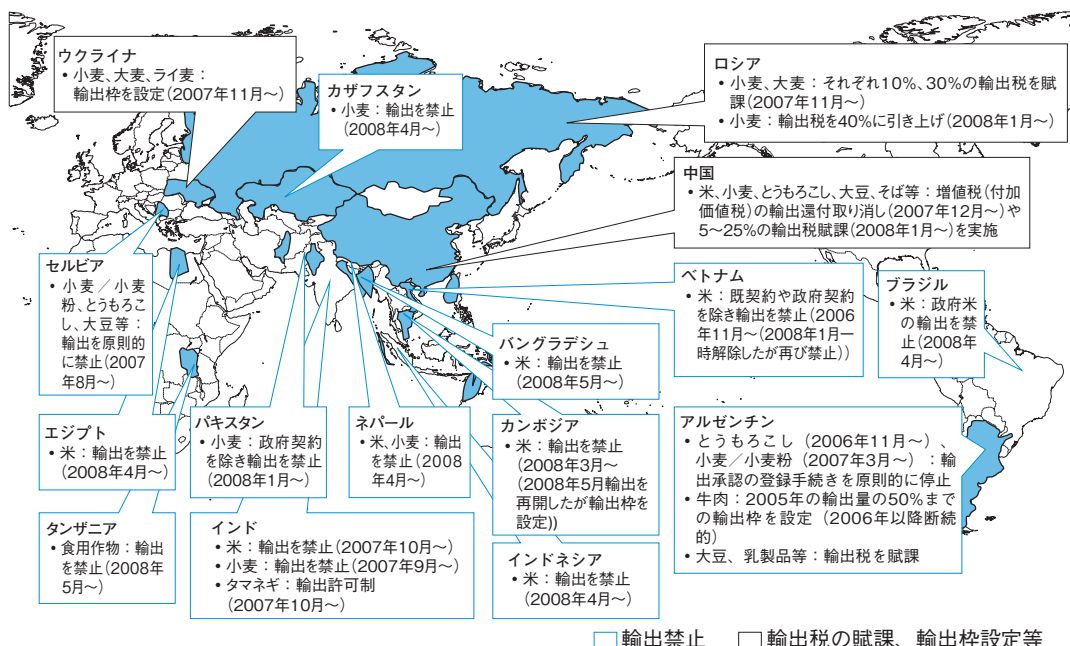
輸出規制の現状については、2008年5月現在で16カ国が輸出禁止ないし制限措置を取っている（図3参照）。ただ、現在のところ日本はあまり影響を受けていない。それは日本の主要な輸入先である米国、カナダ、豪州、タイがそうした規制を行っていないためである。しかし、そうした国々で輸出規制が行われた場合には深刻な影響を受ける可能性がある。

食料輸入国である日本は輸出規制を自粛するよう主張している。しかし、輸出規制を制限することは恐らく絶対的な効果は持たず、また反論も受けよう。ただ、主張する、しないは別のことであるので、輸出国、輸入国とも主張すべきは主張し、輸入国においてはある程度、国内農業と輸入とをうまく組み合わせる仕組みを構築していかなければならないだろう。

(3) 国内農業の強化

国内農業については、食料自給率を引き上げることに殊更に拘泥することは得策でないと考えている。求められるのは、いざという時に国民に食料を行き渡らせられるかということである。例えば、平時は米を原料にしてエタノールを生産するが、食料輸入が停止した際にはエタノール生産に米を使用するのを止めて、それを食用に回す、といった方法でも食料安全保障は達成できるものと思う。また、現在の食料自給率というのは現在の飽食状態にある食生活を前提にしたものであるため、いざという時にそのような水準を保つ必要はないだろう。その意味でも通常時に食料自給率100%をめざす意義は見いだし得ない。食料自給率を引き上げる意味は、平時と、いざという時を比較して、その落差が小さければ、いざという時にすべきことが若干でも少なくて済むということである。また、

図3 農産物の輸出規制の現状



(出所) 農林水産省作成 (2008年5月現在)

輸入が途絶する事態が起こる可能性は実際のところ低く、恐らく輸入は続くものの、単価が上昇してコスト分担の関係に変化が生じる、と考えられる。

日本の農地は狭いため、自給率を引き上げる余地は少ないという議論があるが、私は高める余地はあると思っている。日本の農地は、高い自給率を誇る英国の農地と比較しても、生産カロリー計算で見ても4倍のパフォーマンスを有しており、米国等と比較すればさらに高いものとなる。現在、日本国内には耕作放棄地が38万ヘクタール、放棄されていないが管理されているだけの不作付地が50万ヘクタールある。これら耕作放棄地、不作付地の中にもパフォーマンスの高い土地が含まれている可能性が大いにある。

ただ、そのパフォーマンスの高い土地で単純

にどんな農産物でも生産すればよいというものではない。これまで、どのようなものを生産すればよいか試行錯誤して、なかなか成果を出すまでに至らなかったが、再度、さまざまな取り組みにチャレンジしていくことが現在の課題になっている。そのひとつが米粉や飼料である。日本の農業において水田は非常に特徴的であり、いざという時に頼りになる存在であることから、水田を活かすことを再度検討してはどうか。

米粉がこれまで軌道に乗らなかった原因については、状況も変化しており、解決できそうな部分もある。関心を持って取り組んでいる企業も現れており、生産の体制をしっかりと構築できるように早急に検討していかなければならない。