

# 食料安全保障論議で踏まえるべきポイント

国際情勢の急激な変化から食料安全保障への関心が高まっている。その際、重要なことは短期的には効果的な備蓄体制の構築を急ぐことである。その上で中期的な対策も進めるべきであり、国内生産力強化が求められるが、国内農業保護策ではなく、輸出拡大などに繋がる国際競争力強化で対応すべきである。一方で、肥料も含めた海外調達先の多角化や、非常時に生産や配給に関わる緊急事態法制度の整備も不可欠だ。また、近代農業には多くのエネルギーが必要となる中、エネルギー安保についても併せて考えるべきである。

## 1 はじめに

世界の穀倉地帯であるウクライナにロシアが侵攻したことによって、食料品価格が世界的に高騰した。これを受けて、アフリカなどでは飢餓人口が増えている。21世紀以降、世界の飢餓人口が減少傾向にあったが、非常に残念なことに足元で逆回転が起きている。国連世界食糧計画(WFP)が「2023年は、世界

の人口を養うのに十分な食べ物が無い状況に陥る可能性がある」と指摘するなど、国際的に食料危機への警戒感は強くなっている。日本政府としても23年のG7において、議長国として国際的な食料危機について対処していく方針を示している。

こうした中、我が国においても食料安保への関心が高まっている。政府の経済財政運営方針である「骨太の方針」にも食料安保が明記され、「生産資材の安定確保、国産の飼料や小麦、米粉等の生産・需要拡大、食品原材料や木材の国産への転換等を図る」「肥料価格急騰への対策の構築等の検討を進める」「食料自給率の向上を含め食料安全保障の強化を図る」との文言が記載された。それを受けて、23年度予算策定においても、概算要求の枠に縛られない「事項要求」となっており、今後、関連予算も増加する可能性が大きい。

また、農業政策の基本的な方向を示すものとして1999年に制定された食料・農業・農村基本法について、昨今の環境変化を踏まえ、制定後初めて総合的な検証を行い、見直しに向けた検討を開始することとなっている。その際、食料安保が重要なポイントとなっている。

このようにわが国としても食料安保への関心と危機感が高まっているものの、これから議論が始められるところであり、政府として明確なビジョンがあるとは言えない状況である。そこで本稿では食料安保を論じ

日本総合研究所 上席主任研究員  
石川智久

いしかわ・ともひさ 97年東大経卒、同年住友銀行入行。99年日本総合研究所調査部。02年より日本経済研究センターへ出向、04年三井住友銀行経営企画部金融調査室、17年日本総合研究所調査部関西経済研究センター長、19年マクロ経済研究センター所長。21年4月より現職。近著に「大阪が日本を救う」(日本経済新聞出版)、「大阪の逆襲」(青春出版社)。

〈図表1〉主要先進国の国内生産額に占める輸出

国名	生産額	輸出額	輸出割合
アメリカ	12,335	1,442	12%
フランス	2,591	730	28%
イタリア	2,302	485	21%
イギリス	1,548	286	18%
オランダ	1,066	1,018	95%
日本	4,725	84	2%

(出所)農林水産省「我が国の食料・農業をめぐる状況」を基に日本総合研究所作成

るに当たって重要と考えられるポイントをまとめたい。

## 2 食料安保を考える視点

食料安保を具体的に講じる上では、短期的な対応と中長期的な対応に分けて考えていく必要がある。まず、短期的には突然の輸入途絶などに対応できるような、効率的かつ実効的な備蓄体制を構築することが重要である。

次に中期的な対応として、食料自給率の向上を目指す体制を構築することが不可欠であるのは論をまたない。しかし、現在のわが国の食生活は、実態として国内農地の2倍以上の海外農地によって維持されており、平地面積の狭いわが国でやみくもに

自給率向上を図ることは非現実的である。さらに平時において農業に必要以上の人材・資金を投入することは、産業構造を歪にして、日本全体の成長力を落とすリスクがある。

その観点からは、自給率100%を目指すのではなく、比較優位がある分野などにおいて自給力を増やすことが重要である。さらに、自給できない食料などについては食料調達先を多角化することも進めていくべき政策である。もつとも、こうした対応を取つても、食料供給が危機的な状況に瀕する場合もある。その際には、公平な食料配給、食料生産地の確保など、非常事態対応が求められるので、そのための法制度なども事前に整備していく必要がある。

## 3 政策策定で留意すべきポイント

前述の視点を踏まえ、政策の具体化に当たり、考えるべきポイントについては以下の4点が指摘できる。

### (1) 効果的な備蓄

食料の輸入途絶などの事態が発生した場合、まずは備蓄の取り崩しから対応することとなる。しかしながら、わが国の米・小麦の備蓄量をみ

ると、平時の需要量の2カ月程度であり、仮に飼料用米を活用しても3カ月程度しか積み上がっていない。まずは、国産だけでなく、海外からも食料を輸入して備蓄を増やしていくことが求められる。その際、古くなつたら新しいものに入れ替えるという「回転備蓄」を行うことが重要である。コロナ禍で個人においてはローリングストックという行動が広がったが、それを国家レベルで進める必要がある。危機対応として備蓄は不可欠であるが、それが無駄にならない取り組みが求められる。

### (2) 競争力強化と並行した育成

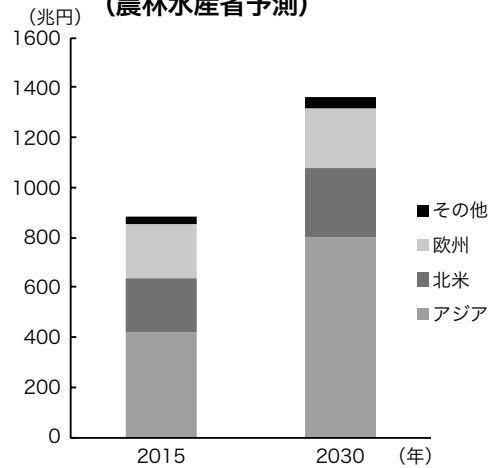
中期的な観点からは、農林水産業の保護ではなく、競争力強化を通じて国内生産力を高めることが重要だ。我が国では、戦後、自給率向上を目指して、農業保護政策がとられてきたが、結果として、自給率向上にはつながらなかった。一方で、欧米などでは、平時は輸出することで外貨を稼ぎ、有事の際は輸出していたものを国内に回すことで、危機をしのぐという体制が多く、国でみられる。ロシアもウクライナ侵攻を機に

小麦の禁輸措置をとったが、国内価格を抑え、国民に小麦を供給しようという狙いがあったとみられる。欧米各国と比べると日本の輸出比率は極端に低く(図表1)、脆弱性が非常に高い。国内のみに目を向けて農業保護策を取るのではなく、海外に目を向けて輸出強化策を活用すべきである。

わが国の食料品輸出は9年連続過去最高を記録している。また、30年までに5兆円とする国家目標がある。当社の試算ではこれが実現した場合、国内総生産で1次産業比率が高い都道府県を中心に経済が押し上げられ、成長率の押し上げ効果は最大の鹿児島県で年率+0・38%、上位5県で同+0・3%以上となるとみている(全国では同+0・07%)。このように食料品輸出の拡大は、平時においては農業県を中心に経済を活性化するという効果がある一方、前述の通り、食料危機に際しては、食料安保にも貢献する。それ故、農林水産業に対する政策スタンスとしては、保護主義ではなく、自給率上昇と成長戦略を両立させる必要がある。

世界の飲食料市場は増加が続くと

〈図表2〉世界の飲食料市場の規模  
(農林水産省予測)



(出所) 農林水産省「我が国の食料・農業をめぐる状況」を基に日本総合研究所作成

当時の自給率は100%であったが、1000万トのコメ需要に対し、収穫量が740万トと大幅な供給不足となり、タイなどから緊急輸入する事態に陥った。またわが国の狭い国土では自給率100%はそもそも無理がある。G7諸国をはじめ、ASEAN、南米、アフリカなど地球儀を俯瞰して調達先を多様化させる必要がある。

見込まれている(図表2)。輸出は平時においてビジネスチャンス、危機時にはバッファードとして使える、いわば「稼げる備蓄」である。このように、農業の国際競争力強化は食料安保の観点からも重要な政策である。

### (3) 調達先の多角化

次は調達先の多角化である。仮にわが国で自給率100%を達成しても、日本の国土全体に異常気象などが発生すれば食料は確保できない。例えば、1993年、日本は全国的に冷夏となり、全国のコメの作況指数(平年値が100)が74となった。

緊急時に食料を融通する多国間の仕組みも重要だ。その観点からはASEAN+3緊急米備蓄(APTERR)は、東アジア地域(ASEAN10カ国、日本、中国、韓国)における食料安全保障の強化と貧困の撲滅を目的とし、大規模災害等の緊急事態に備えるためのコメの備蓄制度だが、日本はこの制度に大きな貢献をしてきた。東アジアで食料危機が起きたときにもこの枠組みが使われることとなるが、コメ以外の農産物についても同様の取り組みを進めることは検討に値しよう。調達先の多角化については、外交リスクを考える必要がある。具体的

には、民主的でわが国と価値観を共有する国を候補とすべきである。また産出額が多くても国内需要とほぼ同じかそれを下回る国は、生産額が少しでも減少すると食料禁輸に踏み切る恐れがある。実際、過去にはインドが国内の飢餓リスクの高まりを理由に食料禁輸に踏み切ったこともある。調達先の事情を見極めた上で多角化を進めるべきである。わが国の食料供給は、国産と、輸入上位4カ国(米国・カナダ・オーストラリア・ブラジル)で供給カロリーの85%を占めている。これらの国は外交リスクが小さい上、国内供給が国内需要を大きく上回っており、禁輸リスクは小さいものの、4カ国に過度に依存するのは、いざというときの脆弱性が高いとみられる。

さらに、食料だけでなく肥料も含めて検討する必要がある。肥料についてはマレーシア、中国、カナダへの依存度が高い上、ほぼ全量を輸入に頼っている(図表3)。肥料の調達先の多角化もバランスよく行うべきである。

### (4) 緊急時の法制度整備

実際に食料危機が発生した場合、

〈図表3〉わが国の肥料原料の自給状況(2021年)

尿素	約5%
リン酸アンモニウム	ほぼ全量を輸入
塩化カリウム	ほぼ全量を輸入

(出所) 農林水産省「我が国の食料・農業をめぐる状況」を基に日本総合研究所作成

不可欠なのが緊急時対応の法制度整備である。生産面だけでなく流通面について事前に対応の在り方などを明確化しておく必要がある。

農林水産省ではわが国の食料供給の潜在力を示す食料自給力指標を試算している。これによると、現在の食生活を基にすると、労働力や農地をフル活用しても1755kcal/人となり、日本人の必要カロリー(2169kcal/人)に達しない。一方で、収穫面積当たりのカロリーが高い「イモ類」中心の生活にすれば、2418kcal/人となり、栄養バランスや人々の満足度などに問題が残るものの、日本人全員の必要エネルギーを満たす潜在力があるとしている。この試算は①休耕田を全て活用する②花きなどの栽培をやめる③生産転換に必要な期間・機械・種苗・資材は考慮に入れていないなど、実現



## 〈図表4〉不足時の食料安全保障対策の概要

事態の深刻度(レベル)に応じ国民が最低限必要とする食料の供給の確保が図られるよう、以下の取組などを実施。

レベル0	レベル1以降の事態に発展するおそれがある場合
	<ul style="list-style-type: none"> <li>食料供給の見通しに関する情報収集・分析・提供</li> <li>備蓄の活用と輸入の確保</li> <li>規格外品の出荷、廃棄の抑制などの関係者の取組の促進</li> <li>食料の価格動向などの調査・監視</li> </ul>
レベル1	特定の品目の供給が、平時の供給を2割以上下回ると予測される場合を目安
	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急の増産(国民生活安定緊急措置法)</li> <li>生産資材(種子・種苗、肥料、農薬)の確保(国民生活安定緊急措置法など)</li> <li>買い占めの是正など適正な流通の確保(買い占め等防止法など)</li> <li>標準価格の設定などの価格の規制(国民生活安定緊急措置法)</li> </ul>
レベル2	1人1日当たり供給熱量が2,000kcalを下回ると予測される場合を目安
	<ul style="list-style-type: none"> <li>熱量効率が高い作物などへの生産の転換(国民生活安定緊急措置法)</li> <li>既存農地以外の土地の利用</li> <li>食料の割当て・配給及び物価統制(物価統制令、国民生活安定緊急措置法、食糧法)</li> <li>石油の供給の確保(石油需給適正化法)</li> </ul>

(出所)農林水産省「緊急事態食料安全保障指針」に関するシミュレーション演習の実施結果について」を基に日本総合研究所作成

可能性の課題があるものの、緊急時にはこの想定に基づく潜在力を極力発揮できるような制度や体制の構築が求められる。

具体的な緊急事態対応について、政府としては「緊急事態食料安全保障指針」を策定し、1人1日当たり供給熱量が2000kcalを下回ると予測される事態が発生した場合について必要な措置をシミュレーションし

ている(図表4)。これを踏まえた上で、対応すべき方策についてまとめると以下の通りとなる。

まず、生産面では農地の確保が重要となる。休耕田を転用するなど考えられるが、それでも不足する場合は、国有地や自治体保有地のほか、ゴルフ場や公園なども民間の土地も農地に急速転用する必要に迫られる可能性がある。実際、終戦直後、

国民は学校の運動場などを田畑にして飢えをしのいだ。当然ながら私権制限などについて十分配慮する必要があるが、同様の事態が発生したときに速やかに対応できる制度をつくる必要がある。具体的には、転用する土地の順番のほか、民間に依頼する場合にもその協力に対する政府補償金などについても事前に法制化し、極力、過度な私権制限とならないように配慮しながら効果的

な態勢を構築していくことが必要である。

畜産物についても対応を明確化しておかなければならない。畜産は飼料として大量の穀物を消費する。食料危機の際には、穀物は人々に回すため、畜産関係では大量に家畜を処分せざるを得ない。その場合、畜産業への所得補填なども準備していく必要がある。

流通面では、限られた食料を均等に分配するために、戦時・戦後のような配給制度を復活させ、配給ルールを確保し、公平に食料を届けるためのデータを管理するなど、さまざまな面で対応が求められる。マイナンバーなどを活用した適切な情報管理が無ければ不公平が生じる可能性がある。さらに、農機具への燃料などが必要となる中、エネルギー供給においても優先順位が重要となる。

こうした論点について、現在、「緊急事態食料安全保障指針」では対応すべき項目のほか、活用すべき現行法が明確化されており、ある程度の準備がされているとは言える。もつとも、この中では検討項目にとどまらぬものや、対応策について法制度が明確化されていない項目もある。ま

た法制度はあっても、戦後の混乱時やオイルショック時に活用された法制度であつて、時代にそぐわない面もある。これらの法制度の点検を行い、バージョンアップをしていく必要がある。

食料危機時には、速やかかつ公平に対応することが求められる。国民への「お願い」ベースの対応ではなく、法的基盤に則った対応が欠かせない。コロナ禍では医療有事体制が整備されていなかっ

### 〈参考文献〉

- 石川智久「関西の農業強化に向けて～関西の強み・弱みを踏まえた対応の方向性について～」No.2018-024 日本総合研究所 <https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/10638.pdf>
- 石川智久「サステナビリティ・SDGsを活かした国づくり・企業経営」第2回:2020年12月10日東京から配信」第1部 問題提起(1)ポストコロナの世界経済」
- 石川智久「農業輸出を地方創生の起爆剤に―農業県では政府目標達成で年0.3%ポイントの成長加速も―」リサーチ・フォーカス No.2021-026 日本総合研究所<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=39469>
- 山下一仁「国民のための『食と農』の授業 ファクトとロジックで考える」(2022年 日経BP 日本経済新聞出版)
- 平澤明彦「日本とスイスの食料安全保障政策」農林中金総合研究所 記者等懇談会 2020年9月16日 <https://www.nochuri.co.jp/genba/pdf/otr20201013-1.pdf>
- 阮 蔚「世界食料危機」(2022年 日経BP 日本経済新聞出版) 以上

たため、国内で混乱がみられた。一方で、欧米各国では医療有事法制が既に存在していたため、ロックダウンと支援金給付が速やかに進められた。さらに、わが国では、コロナ禍では各種対応の出口戦略が明確化されておらず、海外と比較して通常生活に戻るのに遅れている。危機時から平時に円滑に復帰するためには、出口戦略の判断や移行手順についても法律等で明確化する必要がある。

#### 4 おわりにくエネルギー安保の観点も

近代農業では多くの農機が使われるほか、最近では「アグリテック」と呼ばれる機械化・省力化が進むため、エネルギーが確保できなければ食料安保も進まない。農業学者などの指摘によれば、エネルギーと食料の輸入が完全に途絶えた場合、日本では3000万〜4000万人程度にしか食料を供給できないとのことである。つまり、食料安保にはエネルギーの確保の観点が不可欠である。

食料安保を考える際には、食料だけでなく、外国の情勢などを踏まえた上で、経済安保やエネルギー安保などさまざまな面に目を配って対応することが重要である。