

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—

主席研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

日本は農地の不足から食料輸入により現在の消費水準を実現し、その結果として輸入依存のリスクを抱えている。食料自給率はその指標とみることができる。20世紀半ば以降の食料危機はいずれも輸入の途絶や制限が関わっている。終戦前後は国内の不作も相まって配給の継続が危くなるほどの食料不足が生じ、各種の統制措置がとられた。1973年の大豆危機は平時の禁輸措置によるものであり、国内市場の安定化措置や輸入の安定確保のための施策がとられ、大規模な国際農業協力や世界食料需給モデルも導入された。食料・農業・農村基本法では食料の安定供給の確保が第一の基本理念となり、かつて用いられた緊急施策が平素から不測時の程度に応じて整備され、また頻度のより高い様々な不安定性や不確実性を軽減する方向へと施策が拡充された。日本は輸入依存の一方で最低限必要な食料については主権の及ぶ国内生産による供給力を維持してきたが、近年その基盤が脆弱化しており、貿易自由化と人口減少に対応した再編が必要となっている。

目 次

はじめに

- 1 日本の問題：農地の希少さと人口の大きさ
- 2 太平洋戦争前後の食料不足と統制
 - (1) 戦中の食料難
 - (2) 終戦直後の食料危機
- 3 戦後の輸入依存とそのリスク
 - (1) 輸入依存と選択的拡大政策
 - (2) 1973年の米国大豆禁輸
 - (3) 日本農業の競争力喪失と輸入自由化

4 現行基本法の下での食料安全保障政策の 体系化と拡大

- (1) 1999年の基本法と食料安全保障
- (2) 基本計画による体系化と施策の展開

5 考察

- (1) 日本の経験
- (2) これまでの政策の拡充方向
- (3) 今後の課題

はじめに

本稿は、わが国の食料安全保障について、太平洋戦争以降における関連情勢の推移をたどり、現在の食料安全保障政策がどのよう^(注1)にして作り上げられたのかを概観する。

食料安全保障は、土地資源に恵まれないわが国にとって、農業政策の根本的な要素である。そのことは、食料の安定供給の確保が食料・農業・農村基本法の第一の基本理念であることにも反映されている。こうした食料安全保障の重視は、過去における食料危機の経験に由来しており、現行の食料安全保障政策はそうした経験を踏まえて形成されてきた。また、食料供給の変化や輸入依存などの基本的な動向およびそれに関わる農政の変化は、食料安全保障に直結している。それらの経緯を整理することは、食料安全保障政策の意義や機能を理解するうえで有用であろう。

以下では、日本の置かれた基本的な状況について確認したうえで、太平洋戦争以降の主要な食料危機や、食料供給と農業政策関連のおもな変化について時系列順にたどりながら、それに対応した食料安全保障政策の概要についてみていく。

(注1) おもに、第二次世界大戦後の食料安全保障政策についてアジア数か国の研究者と2014-15年に実施した国際共同研究の成果のうち、日本についてまとめたHirasawa (2015) を基礎としている。Hirasawa (2015) にはより詳しい記述とデータが掲載されている。Hirasawa (2015) を含む共同研究の成果全体についてはZhou and Wan (2017 forthcoming) を参照。対象国間の国際比較については本号に掲載した周教授の

講演録も参照。

1 日本の問題：農地の希少さと人口の大きさ

アジアは人口密度が高く、また大きな人口を抱える国が多いことから巨大な食料不足地域となっている。その中でも、日本は人口が多くかつ（人口）一人当たり耕地が少ない国の一つである。世界的にみても、人口1億人を上回る国のうちで一人当たり耕地面積は最も小さい。

その結果、日本の国内農地は現在消費している食料を生産するのには大幅に不足^(注2)しており、必要な面積の数分の一にすぎない。農地の希少さと山がちな地形、所得水準の高さが相まって農業の国際競争力は低く、輸入品との競合から国内生産は縮小傾向にある。

したがって現在の食生活を維持するには輸入が不可欠である。輸入によって豊かな食生活を享受できる一方、大幅な輸入依存のため、輸入が滞れば深刻な食料不足となることから、輸入の安定確保は大きな課題である。

とはいえ、輸入は国内生産と異なり、日本の主権が及ばないため調達先としての確実性は劣後する。すなわち、国内農業は緊急時には統制の対象となり、作付転換や農産物の供出、配給が可能であるのに対して、輸入にはそうした措置が取れない。そして、後述するとおり20世紀半ば以降の大きな食料危機はいずれも輸入の途絶や制限にかか

るものであった。日本において食料安全保障に関する議論が、輸入依存と結びついた国レベルの食料供給確保に集中している（大賀（2014）、小山（2007））のはそのためである。

また、輸入量が多いため、輸入先の変更は少なくとも即座には困難である。通常の輸入先に何らかの支障が生じた場合、人口の少ない都市国家であれば国際市場でのスポット買いも可能であるが、1億人の人口を擁する日本では不測時に十分な輸入の維持が困難となるおそれがある。品質に関する日本の要求度が高いことも、輸入先の変更を難しくする要因の一つである。

加えて、欧米と対照的にアジアの近隣諸国は食料輸入国がほとんどであり、日本との間にEU諸国のような緊密な連携もない。

そのため、少なくとも最低限必要な食料を賄うだけの国内生産量は維持することが望ましい。しかしながら、農産物輸入の自由化等につれて国内の生産基盤は脆弱化が進んでおり、次第に不測時における食料供給能力も十分ではなくなりつつある。

（注2）農林水産省（2007）によれば、日本の農産物需要を賄うために国内外あわせて日本の農地面積の約3.5倍の農地が使われている。一方、藤本（2009）によれば、輸入している農産物をすべて日本国内で生産しようとするれば、輸入先国よりも日本の単収が低いことを反映して、日本の農地面積の約4.8倍の農地が必要になる。

2 太平洋戦争前後の食料不足と統制

太平洋戦争前後の食料不足は非常に深刻

であった。当時の「食糧政策」は、食料事情の悪化とともに緊急の度合いが高まり、各種の食料統制策が実施された。その経験は、わが国の食料安全保障に対する考え方に多大な影響を及ぼしている。

（1）戦中の食料難

日本は太平洋戦争以前から、1939年に発生した朝鮮の大干ばつを受けて、東南アジアからの米輸入を拡大するとともに国内における食料の統制を強化し、政府による直接統制へと向かっていた（玉（2013））。米の輸入への依存は2割程度、小麦や豆類、砂糖はさらに輸入依存度が高かった（農林省大臣官房調査課編（1976））。食料統制の諸施策は、戦時統制の一環として42年の食糧管理法により統合・完成された。主要な施策は農産物の政府への出荷義務（供出）、消費者への配給、価格統制であった。農家からの集荷は農業の統制機関である農業団体（農業会）が担い、卸・小売業界は半官半民の配給機関（食糧営団）へと再編された（田邊（1948））。

太平洋戦争（1941～45年）に至る過程では、食料の国内増産と輸入維持（船舶と航路の確保）に関し、楽観的な見通しに基づいて開戦が決定され、戦争となった場合の食料需給について十分な検討がなされなかったという（以下、おもに海野（2016）による）。

やがて、国内生産の低迷と輸入の途絶により食料供給は減少した。国内生産は、労働力や肥料の不足に加えて、43年からは悪天候に見舞われて低迷した。東南アジアか

らの輸入は43年に急減し、44年から途絶した。理由は船舶の予想を上回る喪失と軍による徴用、そして米軍の攻勢による海上輸送路の喪失であった。戦前にこうした事態を予見した総力戦研究所や満鉄調査部、そして陸海軍の内部からも懸念が示されていたが、十分に生かされなかった。

政府は米の不足に対して、代替食糧（麦・雑穀・芋など）、在庫の取り崩し、新米の^{えん}前倒し消費で対処し、配給水準の切下げは^{せん}厭戦気分を避けるためできる限り先延ばしされた。

食料情勢に関する情報は戦時中にほとんど公表されず、^(注3)為政者やオピニオンリーダーの間にも行き渡らなかったため、危機意識の共有は遅れた。小磯内閣の発足直後（44年8月）には、ひっ迫する事態を知った首相以下の閣僚たちが驚愕する有様であった。

やがて、配給基準量は安静時の所要熱量を下回る^(注4)水準となった。そのため家計レベルでは自家生産など配給以外の食料調達が必要であった。敗戦直前には、もし戦争を継続すれば「飢餓状態を随所に惹起すべし」（海野（2016、400頁））と農商相が閣議で発言するに至った。

こうした開戦から戦中の推移は、適切な情報とその利用がきわめて重要であることを示している。

(注3) 食料需給表は40年から45年が欠落している。米の収穫高は翌年春になってから公表されていた。

(注4) 45年7月以降、一般成人向けの配給基準量（精米換算の総合配給基準量、男女共通）は1割引下げられて一人一日297gとなった（食糧庁（1951））。これは973kcalに相当する（田邊（1948、

365～366頁）による数値を元に換算した）。一方、厚生労働省（2014）によれば、安静時の所要熱量である基礎代謝は成人の男性で1,500kcal強、女性で1,100kcal強である。50年から12年の間に20歳男性の体重が16%増加したことを勘案しても、男性の配給基準量は45年の引下げ以前から基礎代謝を下回っていたと考えられる。

(2) 終戦直後の食料危機

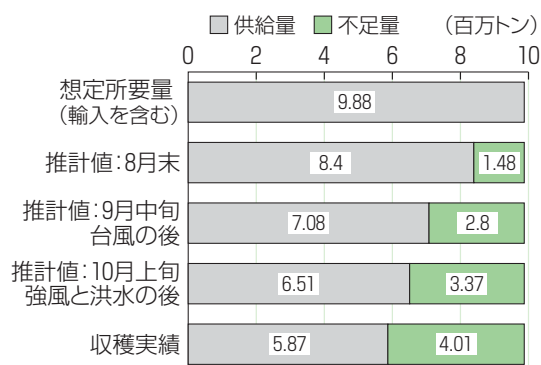
45年の終戦直後から、状況はさらに悪化して翌年には配給の継続すら危ぶまれる事態となった。直接的な原因は米の凶作と供出の不振であり、輸入の制約から対応は容易ではなかった。日本政府による早期の輸入要請と各種の機動的な対策によって危機への対処が可能となったが、そのためには迅速な情報が役立ったことがみてとれる。

a 大規模な食料不足の発生

45年は米の単収が平年の3分の2に落ち込み、40年ぶりの凶作となった。米の供給量は、8月末の時点で既に、輸入の途絶や東北の冷害から、所要量988万トンに対して148万トンの不足が見込まれていた。しかし、9月中旬の西日本における台風被害と10月上旬の太平洋岸における強風と洪水被害により収穫見込みは大幅に低下し、最終的な不足量は401万トンと当初見込みの2倍以上に膨らんだ（第1図）。ただし、収穫量には過少報告との指摘もあった（小田（2012））。

さらに、米の供出が低調となった。凶作にもかかわらず、食料事情の悪化から（生産量に対する）供出率は前年より高めに設定された。しかし、供出がはじまるとその進

第1図 1945年における米の生産量推計値と供給不足量の推移



資料 小田(2012)および食糧庁(1960)の掲載数値より算出

捗はきわめて遅く、後述する様々な対策を講じても最終的な進捗率は過去最低の77.5%にとどまった。例年はほぼ100%であったのとは比べて2割の落ち込みであった(統計研究会(1969))。

供出が不振であった理由は、農家が供出に応じた場合に手元に残る飯米がそれまでより大幅に少なくなること(田邊(1948))や、戦時中の供出により農家の備蓄が乏しくなっていたこと(松田(1951))、敗戦により政府機関の権威が失墜したこと(農林省大臣官房総務課(1972))、そして物価の高騰などであった。

闇市の米価は政府の公定価格より高かったうえ、農家は農業資材を闇市で購入したため、生産費は政府の公定米価を上回っていた(田邊(1948))。物資全般の不足からハイパーインフレーションが発生し、東京における消費者物価は45年を基準として46年までに6倍、48年までに50倍弱(櫻井(1989))となった。46年6月時点で、主要都市における米の闇市価格は公定価格の23.6倍であった(統計研究会(1969))。そのため、違法

な経路による米の販売が増加した。

闇市で売られた米の量には諸説あり、1年当たり30万トンから150万トンまで幅がある。いずれにせよ米の不足を相殺するには程遠い規模であり、国民は各種の代用食に頼らざるを得なかった。また、消費者の経済的負担は重く、戦前(35-41年平均)に40%であったエンゲル係数は46年後半に73%に達し、非配給食料への支出は配給食料の5倍近くであった(松田(1951))。

b 政府の対策と事態の進行

食料の大幅な不足に直面した占領下の日本政府は、占領軍であるGHQ(連合国軍総司令部)に輸入を要請したが実現は容易でなく、やがて強権的な措置を含む様々な手段で配給の維持を目指すことになった。

45年秋の米収穫前における台風被害(前述)の直後、日本政府は、300万トンの食料輸入が必要であると推計し、9月29日にはGHQに輸入を要請した。GHQは、当初こそ要請を却下したものの、11月に独自の調査報告書を出し、成人一人当たり1,800kcalの食料(配給以外を含む)を確保するには300万トンの輸入が必要であると認めた。GHQはさらに12月下旬からアジア各地で日本への食料輸出の可能性を探り、不作などによりそうした余剰はないことが判明すると、1月から2月にかけて方針を転換し、米政府に日本への食料輸出を要請するようになった。しかし、米政府の反応は否定的であった。当時は欧州など世界各地で食料が不足しており、敗戦国に回す余裕はない

とみなされたためである（小田（2012）、統計研究会（1970））。

国内では、供出の遅れから都市と北部の地域で食料不足が深刻化していった。東京では早くも45年9月から配給の遅れ（遅配）が発生し、12月末の在庫は3日分——運用上の所要量は15日分であるのでその5分の1——まで落ち込んだ。さらに、疎開者の帰京により、東京の人口は45年7月から46年10月の間に3割以上増加した（田邊（1948）、東京都食糧営団史刊行会（1950）、小田（2012））。

45年11月に日本政府は十分な供出量を確保するための措置として、生産者米価の50%引上げや、供出割当方法の見直し、米以外の食料による代替供出を無制限に認める、供出達成農家に対する農業資材の特別配給などを打ち出したが、十分な効果は得られなかった（統計研究会（1970））。

GHQのマッカーサー最高司令官は米国政府に対して、食料輸入が実現しなければ配給は46年5月に途絶えるであろうと述べ、深刻な飢餓と栄養失調、伝染病と社会不安の広がりによって必要となる追加の派兵よりも、食料の方が安上がりであるとして日本の食料輸入を認めるよう求めた（小田（2012））。

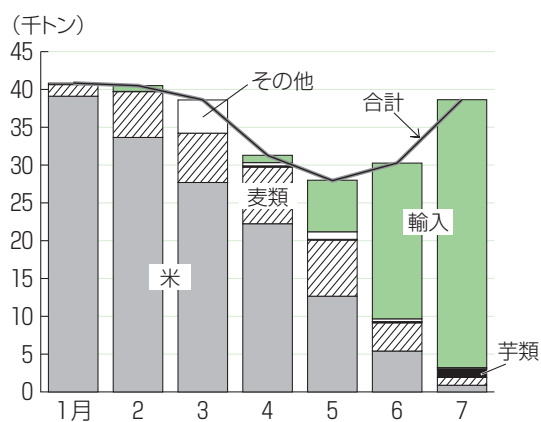
こうしたなかで、日本政府は46年2月に食糧緊急措置令を発して米の強制収容を導入した。強制収容はおもに3月から4月にかけて実施された。対象とならなかった農家も自発的に供出に応じるようになる効果が期待されていた。供出実績は、2月下旬

に52%（例年は85%ないし95%）であったものが、6月の供出終了時には77.5%と、この間に25.5ポイント、百万トンの進捗をみた（統計研究会（1969, 1970）、田邊（1948）、小田（2012））。供出以外には、軍からの返還食料や、戦争末期の中国からの移送食料も追加的な補給源となった。46年春には配給の遅れが続くようになり、また各地に拡大した。4月と5月には東京を含む複数の都市で配給が所定量の8割に減少した。多くの配給所や役場でデモが発生し、東京では5月19日の「食糧メーデー」に25万人が参加した（小田（2012））。6月には札幌（50日間）や青森（32日間）で遅配が顕著に長引いた（統計研究会（1970））。

この時期に、政府は本来の供出とは別に、生産地域から消費地への食料移送（いわゆる赤字供出）を行った。これは生産地域の在庫のうち、夏までの地元の所要量を除きそれ以外を提供させるもので、輸入の実現後に現物で補償されることとなっていた。前例もなく地方行政当局の抵抗にあいながら、5月半ばまでに計画量の半分に当たる6万トン強を移送し、これが5月から6月にかけての最悪期を支えた（統計研究会（1970）、農林省大臣官房総務課（1972））。

やがて配給は途絶寸前となった。東京では、46年3月から配給に回せる国内産食料が急減し、6月中にはほぼ底をついた（第2図）。5月には東京において一人一日当たり摂取熱量は1,352kcal（うち配給775kcal）まで低下した。大阪でも6月には配給量が前月より4割減少した。

第2図 東京都の配給実績(1946年1～7月)



資料 統計研究会(1970)を基に作成

この窮地を救ったのは、5月から拡大した輸入であった。7月には輸入が東京の配給量の9割以上、6大都市の7割以上を賄った。輸入は端境期の7月から9月に集中的に行われ、その後は早場米と早どりのサツマイモが供給をつないだ(統計研究会(1970))。当時日本は輸入に必要な外貨を欠いており、米国の占領地域救済政府資金(ガリオア資金)による緊急現物援助が用いられた。45年から46年までの日本向け同資金のうち、9割は食料であった。

こうして配給の継続が実現したとはいえ、1946米穀年度(45年11月から46年10月まで)の食料輸入は70万トン(食糧庁(1951))と当初要請の4分の1に満たず、また早場米の「先食い」は翌年度の供給を減らすこととなった(農林省大臣官房総務課(1972))。そのため、厳しい食料事情は続き、46年の摂取熱量は1,316kcal/人・日に低下した(食糧庁(1952))。都市住民はしばしば農村部へ食料の買い出しに出かけ、労働者の欠勤が増加して各種産業の生産性を著しく低下さ

せたほどであった(食糧庁(1960))。

食料不足期には、栄養不良などから生ずる結核などの病気による死者が多数にのぼった。結核による年間死亡者数は、42年と47年から50年については10万人を上回り、調査の中断した43年から46年にはさらに多かったとの見方もある(ダワー^(注5)(2004))。

46年以降、米の生産が回復し、食料輸入も増えたことで次第に需給は緩和していった。46年の米生産量は、天候に恵まれ労働力と資材の投入が回復したため、前年より3百万トン増加した。食料輸入は46年の70万トンから47年には190万トン、そして49年には270万トンとなった。

49年には食料需給の緩和を受けて、芋類の統制が解除された。51年には雑穀の統制も解除され、また、配給組織が民営化されて食料統制が間接統制へと移行した。米の統制撤廃も検討されたが、GHQの反対により実現しなかった(櫻井(1989))。

なお、過小報告が指摘されていた農業生産量の統計調査は、地方から国へ移管された。従来、地方の利害を反映して不正確となる傾向があり、生産量の実態を把握し適切な供出の割当てを決定するうえで障害となっていたためである(小田(2012))。ここでも、緊急時における正しい情報の重要性が示されている。

(注5) 例えば45年10月には厚生省の調査結果として、栄養不良や抵抗力の低下によって結核などの伝染病による死亡が急増していると報じられた(田邊(1948))。

3 戦後の輸入依存とそのリスク

(1) 輸入依存と選択的拡大政策

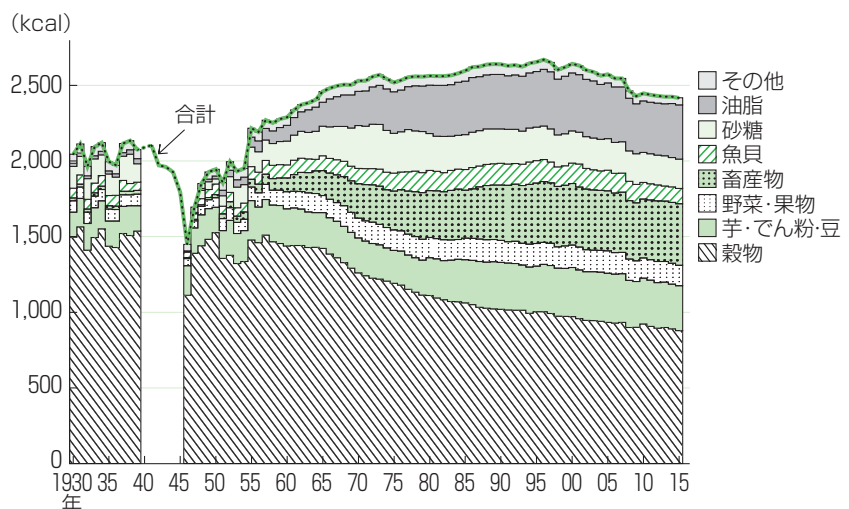
日本が敗戦によりそれまで食料調達先であった植民地を失った一方、米国では欧州など輸出先の生産回復により48年には農産物の余剰が発生していた(岸(1996))。しかも、米国は既に戦前の日米交渉で日本への食料輸出を提案していた(海野(2016))。前述のガリオア資金の後も、50年代には米国の相互安全保障法(MSA)や、農産物貿易促進援助法(PL480)に基づく協定を用いて、米国からの援助の形をとった食料輸入が続き、日本の小麦、大豆、トウモロコシなどの輸入は急速に拡大していった。

61年の農業基本法で国の施策の第一に挙げられた「農業生産の選択的拡大」(以下「選択的拡大」という)は、こうした輸入依存を追認する内容であった。選択的拡大とは、「需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化」(農業基本法2条1項一)である。その实际的に意味するところは、おもに畜産物および野菜・果実の生産振興と、米を除く土地利用型作物の輸入依存、そして稲作

の経営規模拡大による生産性の向上であった。主食である米の生産を維持しながら、それ以外については土地節約的な品目へと生産を集中させ、畜産も輸入濃厚飼料に依存する形で多くの土地を要せずに拡大が可能となった。その方向は、希少な土地資源の節約という点において合理的であった。こうして現在も続く日本農業の品目構成が形成された。

(注6)
一人一日当たりの供給熱量は、統計上は50年代に戦前の水準を回復した後、その後も輸入への依存が拡大するとともに70年代半ばまで速やかに拡大した。また、穀物中心であった食料の内容は多様化が進んだ(第3図)。日本は農地が不足しており、食生活を向上させるうえでも、また安価な食料の供給により賃金水準を抑制するうえでも、米国からの輸入は有効であった。ただし次項でみるとおり、輸入依存のリスクは

第3図 熱量供給と内訳の長期推移(一人一日当たり)



資料 農林水産省大臣官房政策課編(2017)、農林省大臣官房調査課編(1976)のデータを基に作成
(注) ただし41年から45年の総熱量は松田(1951)による。

やがて顕在化することになる。

農業基本法の選択的拡大政策は、当時の国際的な政策の方向性とも合致していた。国連食糧農業機関（FAO）は、53年の総会で農業基本法の選択的拡大とよく似た構想^{（注7）}を提唱した。総会で農業・食料関連政策の最初の議題として取り上げられたのは「生産の選択的拡大（selective expansion of production）」であり、その意味は、「生産の増大は最も必要のある地域で、そして需要の拡大を要する、あるいは有効需要の開拓が可能な品目についてなされなければならない」とされた（FAO（1953: item 23））。これを受けた第6号決議は「農業生産の選択的拡大（selective expansion of agricultural production）」であり、名称は英日の言語の相違を別にすれば農業基本法の選択的拡大と同じである。決議の目的は「新たな過剰が発生する危険を減ずること」（FAO（1953: item 16））であった。このときまでに「多品目の農産物の余剰が一部の地域、とりわけ北米で発生していた」（FAO（1955: item 12））。この決議に基づき、次の55年の総会までの間に極東などの地域で「結果として貿易の拡大につながるような、各国農業の相補的な発展がどの程度可能かを探る」（FAO（1955: item 20））ための地域協議が開催された。

（注6）この前後の時期は食料需給表の様式が繰り返し変更されており、データの連続性には疑問もある。

（注7）この類似を最初に本間（2003）で指摘したのは梶井功である。Hirasawa（2013）はFAO総会の報告書中で、農業基本法の用語と完全に一致する名称が用いられていたことを確認した。なお、53年総会では既に豊富にある食料を消費者が買えるようにする必要性も強調された。55

年総会では、各国における選択的拡大政策の進捗を確認した。日本は51年にFAOに加盟し、53年と55年の総会にはいずれも農林省職員やその元高官が出席した。

（2）1973年の米国大豆禁輸

米国は73年の夏に、国内のインフレを抑制するため、大豆の輸出を全面的に禁止し、トウモロコシの輸出についても統制の可能性を示唆した。輸出統制は幸い3か月で終わったものの、この「大豆ショック」により輸入依存のリスクが改めて認識され、日本ではこのときから「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））。この事態に対処するため、今日まで続く新たな施策（後述）が導入された。

73年における世界の小麦とトウモロコシの貿易量は、2年前の71年よりも5割増え、米国の輸出量は同じ期間中に2.5倍に拡大した。ソ連が突然2年続けて大量の小麦を輸入したこともあるが、日本なども輸入を拡大し、また主要輸出国であった米国の側でも、それまでは生産過剰のため輸出の拡大を促進していた。

そこにペルーのアンチョビー^{（注8）}の不漁などが重なり、米国における大豆・トウモロコシ・小麦の価格は同時に高騰し、73年6月の大豆価格は前年11月の3倍に達した。73年当時、米国はインフレの鎮静化を目指しており、3月に牛肉や豚肉に上限価格を課していたため、大豆など飼料価格の値上がりは畜産農家の経営収支を悪化させた。日本国内でも大豆の値上がりは食品業界や飼料業界、畜産部門にとって大きな問題とな

った。

ニクソン米国大統領は、73年6月13日の国民に向けた演説で消費財価格の60日間即時凍結を発表するとともに、食料の輸出統制を行うと述べた。

物価上昇の最大の要因は食料であったが、農産物の農場価格は、価格を抑制すれば生産・出荷意欲がそがれて需給ひっ迫の悪化につながる懸念があるため、物価凍結の対象外であった。既に1,600万haの農地で生産が再開されていたが、成果はまだ不明であり、秋の収穫次第であった。

大統領は「長期的に食料輸出の拡大は、農業所得を引上げ、対外収支を改善し、世界における米国の主導的地位を支えるうえで不可欠な要素」であるものの、前例のない輸出需要が大きな要因となって国内の食料価格が急上昇しており、不足する農産物の配分においては「米国の消費者を第一にせねばならない」と説明した。またそれと同時に、既になされた輸出の約束は国として守り、世界的な食料価格の値上がりを解決するため他の諸国と協議する方針を示した(Nixon (1973))。

米国政府が輸出業者に対し輸出注文の通知を求めた結果、7月15日から8月30日までに輸出される予定の大豆は180万トンにのぼることが判明した。この量は輸出に回せる国内余剰見込み量の2倍であった(Oki (2008), Destler (1978))。

これを受けて米国は6月28日に大豆と綿実の全輸出を60日間禁止した。しかも、商務長官はトウモロコシの輸出需要に大きな

増加があればトウモロコシ輸出の統制も必要になる可能性がある」と述べた。輸出禁止は7月2日に解除されたものの、新たに認可制が導入され、既存の大豆輸出契約を50%削減し、秋の収穫次第でさらなる統制も検討することとされた。

日本は選択的拡大政策の下で大豆など米を除く土地利用型作物の生産量がわずかとなっており、かつ輸入に占める米国の割合が大豆(88%)、トウモロコシ(84%)ともに高かったため、多大な調達難が予想された。

日本政府と産業界は当初、日本に対する優遇措置を期待して楽観的であった。なぜなら日本は米国にとって最大の買い手であり、米国は日本に輸入を促した際に安定的な供給を約束していたからである。そのため、大統領の演説に反して事前の協議なしに既存の契約が反故とされたことは、日本にとって衝撃的であった(山田(2012), Oki^(注9)(2008))。

ところが、Destler(1978)によれば、こうした輸出規制は本来不要なものであった。輸出需要とされた契約の多くは投機的な注文であり、実際には輸出認可の申請がなされないものが多くあったためである。

米国は7月1日に日本向け、8月1日にはすべての大豆の既存契約について、全量の輸出を認可すると発表した。10月1日にはすべての輸出制限が解除された。

こうして輸出規制は比較的短期間で終息したが、日本側の認識に与えた影響は長く残った。米国からの輸入への依存度の高さ

からくるリスクについて何かすべきであるとの見解は広く共有されていたものの、日本はソ連と並ぶ主要な輸入国で農地が不足しており、米国は最大かつ安定した輸出国であったため、対処は容易ではなかった。

そうした制約の中で、2つの顕著な取り組みが現れた。海外農業開発支援と、世界食料需給モデルの開発である。

海外農業開発支援については、74年に国際協力事業団（現在の国際協力機構）が設立され、開発輸入と輸出国の多様化を図った。とりわけ、ブラジルのセラード地域開発（1979-2011年）は大規模であり、同国が大豆の主要輸出国となるうえで大きく貢献した。ブラジルはその後中国に大豆を供給するようになり、世界の需給緩和については日本の大豆調達に貢献している。

一方、農林省は新たに開発した世界食料需給モデルによる80年および85年の予測結果を公表した（農林省編（1975））。このモデルにより米国農務省やFAOとは異なる日本独自のシナリオ分析が可能となった。モデルの開発はその後も続いており、日本やアジア各国の食料需給実態を反映し、かつ食料輸入国の立場に立った分析を提供している。また90年代前半にはFAOやIFPRI（国際食料政策研究所）に受け継がれて国際的にも多大な貢献があった（農林水産省（2009））。

そのほかに、緊急措置としては政府在庫の放出、飼料価格安定化基金への支援、買占め・売惜しみの規制といった対策がとられた。より中長期的な対策としては、まず輸入への対処として、政府は民間部門に長

期の輸入契約を促し、また75年には米国との間で3年間で飼料穀物・小麦・大豆各8百万トンを入力することを合意した。同じ年に配合飼料価格安定特別基金（現在の配合飼料供給安定機構）が設立され、飼料価格の大幅な高騰時に異常補てんを行う仕組みができた。また、国内生産による対処として、麦や飼料作物の増産が図られたが戦前の水準は回復せず、自給率の引上げ目標を設定したものの達成されなかった。さらに、備蓄についても積み増しが図られた（日本農業年鑑刊行会（1974, 1975））。

その後、80年にソ連がアフガニスタンに侵攻すると、米国は制裁措置としてソ連に対する穀物の輸出を禁止し、タイム誌は「食料は武器になった」と報じた（Time, January 21, 1980）。当時の国際需給は緩和しており、ソ連は他の国から穀物を輸入したため、この禁輸措置の効果は薄かったうえ、米国は輸出市場シェアを減らす結果となり、以後は輸出規制に慎重となった。しかし、この出来事により日本では輸入依存のリスクがさらに意識されるようになった。

（注8）カタクチイワシ科に属するイワシの一種。魚粉は飼料などに用いられる。

（注9）Oki（2008）は、こうした事例を参照して、食料輸出国における消費者の不満やそれに対する政治的配慮は、外交上の利害よりも優先される場合があると指摘している。

（注10）例えば国際化に対応した農業問題懇談会（1974）を参照。

（3）日本農業の競争力喪失と輸入自由化

輸入依存によるリスクの顕在化以外にも、選択的拡大政策には需給面で2つの綻びが生じた。米の過剰と、農産物輸入の自由化

である。いずれも輸入依存と関わり、発生には日本の経済成長が大きな役割を果たし、そして今日も解決されていない。

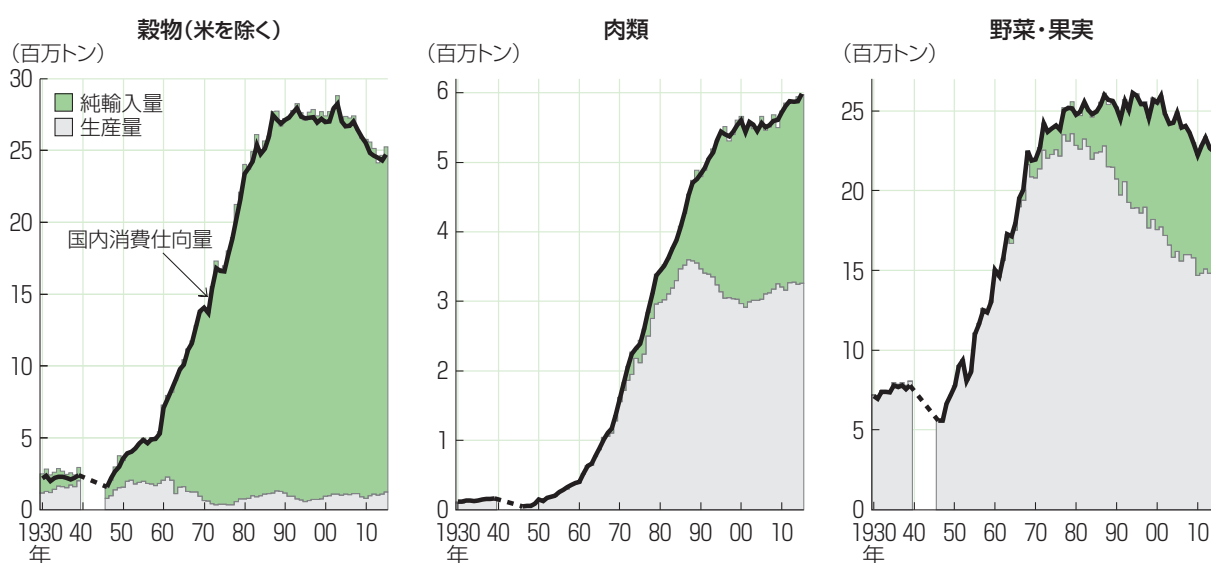
米の消費が所得水準の向上とともに減少に転ずる一方で米の単収は伸び続け、70年代から米の余剰が発生した。しかし選択的拡大政策の下では、輸入に依存する他の土地利用型作物への誘導は困難であり、生産調整（減反）が長引くこととなった。

そして、選択的拡大政策により振興された畜産と野菜・果実はいずれも貿易自由化によって打撃を被り、これらの品目でも輸入への依存が進むようになった。日本農業は高度成長期に比較劣位化し、その後の円高でさらに国際競争力を低下させた。GATTや日米間の交渉を受けた輸入自由化により、それまで保護されていた畜産・園芸製品の輸入が拡大し、国内生産量は停滞ないし縮

小へ向かった。^(注1) 畜産物の場合、おおむね80年代のうちに国内生産量の拡大傾向が止まり、人口と経済の成長による国内市場の拡大部分は、増大する輸入農産物が獲得した（第4図）。国内畜産は成長の機会を逸し、輸入品が品目により3割ないし6割の国内シェアを押さえるようになった。

73年の食料危機直後は、経済界にも国内生産の拡大を指向する動きがあった。しかし80年代以降は、農産物貿易自由化と国内農業の合理化へと姿勢を転換した。自動車等工業製品の「集中豪雨的輸出」への見返りとして、諸外国から農産物の輸入自由化が求められていた。国政レベルでは、80年に大平首相の私的政策研究会（政策研究会・総合安全保障研究グループ）提言により、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

第4図 主要な農産物の需給推移



資料 第3図に同じ

(注) 1 1940年から45年のデータは欠落。

2 「穀物(米を除く)」は小麦・大豆・トウモロコシの合計、「肉類」は鶏肉・豚肉・牛肉の合計。

集の強化といった今日に至る方向性が提示され、同年農政審議会答申「80年代の農政の基本方向」にも安定輸入、備蓄、自給力の維持という形で反映された（株田（2012））。

（注11）こうした状況下で高品質化や高付加価値化が目指された。

4 現行基本法の下での食料安全保障政策の体系化と拡大

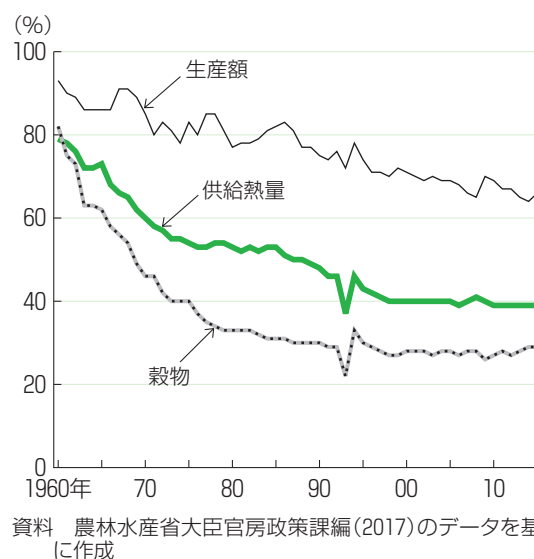
現行の食料・農業・農村基本法は食料安全保障を重視した内容となり、食料自給率目標が導入された。5年ごとの基本計画により、明示的な食料安全保障対策が段階的に整備された。それまでの各種施策は不測時に備えて体系化され、また政策の範囲は様々なりリスクや予防的な措置へと拡大した。

（1）1999年の基本法と食料安全保障

99年に、それまでの農業基本法に代えて食料・農業・農村基本法が制定された。農業政策には、GATTを引き継いだWTO体制に対応しながら、次第に脆弱化する国内農業に対処するために、新たな枠組みが求められた。

当時は将来における中国の大量輸入を予想したレスター・ブラウンの著作『だれが中国を養うのか？』（1995年）が国内外で議論となり、96年に穀物の国際価格が高騰するなど国際食料需給の安定性に対する懸念が高まっており、また日本の食料自給率が低下して（第5図）先進国中で最低の水準にあることも問題視されていた。93年の米

第5図 各種食料自給率の推移



の凶作も食料の安定供給に対する国民の意識を高めた。

その結果、食料・農業・農村基本法は、食料安全保障（食料の安定供給の確保）をはじめとして、農業の多面的機能、持続的発展、農村振興といった多角的な理念を掲げ、国内農業生産を支えていく内容となった。

食料・農業・農村基本法はその基本理念（7条）の第一として食料の安定供給の確保（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（2条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（2条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（2条4項）。これらの規定は平時から不測時までの食料安全保障実現の基本的な枠組みを示していると考えられる。

さらに具体的な施策として、安定的な輸入の確保（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）（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（20条）も定めた。これらのなかには、前節までに述べた太平洋戦争前後や73年の食料危機で講じられた施策が確認できよう。

また、おおむね5年ごとに策定される食料・農業・農村基本計画において食料自給率の目標を定める（15条2項）こととした。2000年およびその後の基本計画では、「供給熱量ベースの総合食料自給率」の目標が設定された。^(注13) この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して適切である。^(注14)

食料安全保障の観点からみれば、日本にとって輸入依存の高さは大きなリスクであり、食料自給率はその指標として重要である。食料自給率は、輸入の不安定性にかんがみて国内生産で食料の安定供給を実現しようとする基本法の基本理念にも合致している。

新基本法の準備を担った食料・農業・農村基本問題調査会における検討過程で、自給率目標の導入を支持したのは食料安全保障と国内農業生産の維持拡大を重視した農業界と消費者団体であり、自給率目標が農

業保護につながるとして反対したのは貿易自由化と競争力の強化を重視した経済界であったが、最終的に前者の意見が通る形で決着した。また、自給率よりもむしろ不測時の国内潜在生産力を重視すべきとの議論もあり、そうした視点は15年の基本計画で導入された食料自給力指標（後述）につながっている。

基本計画では自給率を上げる目標が設定されたが、国内農業が弱体化するなかで達成は困難であった。新基本法の制定以降、供給熱量ベースの総合自給率は下げ止まっている（第5図）が、これは高齢化などから消費熱量が減ったためである。

（注12）中国はこれを契機に本格的な食料増産へ向かった。

（注13）そのほか、穀物自給率などについても目標が設定された。

（注14）05年以降の基本計画では生産額ベースの総合食料自給率についても目標が設定された。これは、比較的低カロリーであるものの健康の維持増進に重要な野菜・果実などの国内生産がより適切に反映される利点がある。しかし経済的価値に着目した指標であって食料安全保障を直接的に表すものではなく、しかも国内農産物の高価格によってかさ上げされている。土地節約的な品目を中心に付加価値を高める農業の振興は、熱量ベースの自給率にあまり貢献しないため、評価されにくいのは事実である。しかし、そもそも自給率はそうした実績を評価する適切な手段なのであろうか。自給率目標を国内農業生産全般の指針とした（食料・農業・農村基本法15条3項）ところに無理が生じたようにもみえる。

（2）基本計画による体系化と施策の展開

最初の基本計画（2000年）に基づいて、02年^(注15)に「不測時の食料安全保障マニュアル」が策定された。「対策の基本的な内容、根拠法令、実施手順等を示したもの」（1頁）で

あり、その内容は平素からの取組み、不測時のレベル区分、不測時の体制整備、不測時のレベルごとの対策からなる。この文書によって、不測時のレベルに応じて各種の施策が整理された。

平素からの取組みは、国内農業・漁業による食料供給力の確保・向上、備蓄の適切かつ効率的な運営、安定的な輸入の確保、国内外の情報収集・分析・提供、国民各層の理解促進である。

不測時のレベルは程度に応じてレベル0からレベル2まで3段階に区分されており、それぞれについて対策が整理されている(第1表)。

レベル0は、国内外で凶作が予見されるなど、レベル1に発展するおそれのある場合である。おもに初動的・予防的対策が実施される。

レベル1は、米の凶作や、主要輸出国による輸出規制などにより、特定の品目の需給がひっ迫し食生活に重大な影響が生じる可能性がある場合である。市場機構を基本

としつつ、必要最小限の規制を行う。

レベル2は穀物や大豆の輸入が大幅に減少するなどして、最低限必要な熱量(2,000kcal/人・日)の供給が困難となるおそれのある場合である。生産・流通・消費を広範に規制し、最低限必要な食料の確保と配給を行う。

05年の基本計画は、安定輸入の確保策として、情報収集や、EPAの締結による輸出規制・輸出税の除去などを挙げた。

やがて06年秋からはじまった国際価格高騰を受けて、食料安全保障政策の展開は加速した。農林水産省は有識者による「国際食料問題研究会」を開催(07年)して対応を検討したうえ、07年度下期から世界の主要食料生産地域を対象とする継続的な監視を開始し、さらに08年には食料安全保障課^(注16)を設置した。

そして10年の基本計画は、「総合的な食料安全保障の確立」を打ち出し、「不測時のみならず、平素から食料の供給面、需要面、食料の物理的な入手可能性を考慮するアク

第1表 不測時のレベルに応じた対策

レベル0	レベル1	レベル2
・食料供給の見通しに関する情報の収集・分析・提供 ・備蓄の活用と輸入の確保 ・廃棄の抑制と規格外品の流通 ・価格・流通の監視と指導	・緊急増産 ・生産資材の確保にかかる要請と割当・配給[1] ・輸入の指示[1] ・地域間の需給不均衡や買占め・売惜しみを是正する売渡・輸送・保管の指示[1][2][3] ・標準価格[1]	・生産転換(熱量効率の高い作物) ・既存農地以外の土地の利用 ・割当・配給の実施[3][1] ・価格統制[4] ・石油の優先的確保[5]、農法の転換

資料 農林水産省『不測時の食料安全保障マニュアル』(2002年)を基に作成

(注) 表中の[]は以下の根拠法令を示す。

[1] 国民生活安定緊急措置法(1973年)

[2] 生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律(買占め等防止法)(1973年)

[3] 食糧法(1994年)

[4] 物価統制令(1946年)

[5] 石油需給適正化法(1973年)

セス面等を総合的に考慮し、関係府省との連携も検討しつつ、総合的な食料安全保障を確立していくことが必要である」(20頁)とした。具体的な施策は以下に挙げるとおりである。

- ・生産資材の確保
- ・輸入検疫や国内防除・防疫措置の強化
- ・大規模な流通の混乱等に備えた方策(民間事業者の能力を活用)
- ・米・麦の備蓄のあり方を検討, 適切・効率的に運営
- ・国際食料需給の中長期的シナリオ予測
- ・各国と連携して市場を監視・規制
- ・アフリカ諸国等開発途上国への国際協力の推進
- ・アセアン+3(日中韓)の緊急米備蓄体制の実現
- ・海外農業投資の支援, 国際的な行動原則の策定

これらの特色として挙げられるのは、中長期的あるいは予防的な対策が多いことであろう。緊急時に備えた従来型の対策は、流通の混乱への対処や備蓄に関するものに限られている。また、「平素から」の言葉のとおり、深刻な供給の不足だけでなく、より頻度の高い市場や流通のかく乱要因への対策も特色であろう。こうした発生頻度の高い問題への対処や民間による円滑な市場流通の維持を目指した食料安全保障政策の範囲拡大は、英国でも同様の動きがある。

なお、国際協力の分野ではこの時期に、

ブラジルとともにモザンビークのサバンナ地域における農業開発プログラムを開始した。サバンナ地域は広大で土壌と気候がブラジルに似通っており、セラード開発の経験を生かして開発すれば農業生産の大きな可能性があると考えられた^(注17)。また、民間部門では総合商社による南米や豪州への直接投資も多く見られた。

さらに、11年の東日本大震災と福島原子力発電所事故の経験から、12年には緊急事態食料安全保障指針に「局地的・短期的事態編」が追加された。

直近の15年の基本計画は、様々なリスクへの対応を進めるとともに、新たな「食料自給力指標」を導入した。

まず、基本計画では「様々なリスクに対応した総合的な食料安全保障の確立」と題して、各種の施策が提示された。追加されたおもな施策は以下のとおりである。

- ・食料供給にかかる様々なリスクについてそれぞれ毎年分析・評価し結果を公表する
- ・緊急事態食料安全保障指針に基づく具体的な対応手順の周知と、想定演習の実施
- ・気候変動の影響評価等を踏まえた長期食料需給予測
- ・国産飼料の生産拡大, 国内の未利用資源活用(飼料・肥料)
- ・途上国支援の一環として、民間投資と連携してフードバリューチェーンを構築
- ・不測時に食品流通を維持するため、食品産業事業者の事業継続計画策定, 事業者

と地方公共団体等の連携・協力体制構築、流通拠点の耐震化、家庭における食料備蓄を推進

これらのうち、定期的なリスク評価や、長期食料需給予測はこれまでの情報収集・分析を高度化するものである。そして緊急事態食料安全保障指針に基づく対応手順の周知や想定演習は、同指針の使いこなしである。いずれも既存の取組みを深化するものといってよいであろう。また、国産飼料の取組みは国際価格高騰の影響を踏まえて輸入依存の抑制を目指すものであり、不測時の食品流通維持は東日本大震災の経験を踏まえたものである。

これらの諸施策とは別に、従来からの食料自給率目標に添える形で食料自給力指標が導入され、毎年直近年度の値が公表されることとなった。食料自給力指標は、農地などを最大限活用して国内農林水産業生産による食料の熱量効率を最大化した場合の、一人一日当たりの供給可能熱量である。食料輸入が途絶した場合の国内増産能力ないし潜在生産力とみることができる。同指

標が導入された背景には、国内農業の生産基盤が脆弱化し、食料供給能力が低下していることに対する懸念がある。

食料自給力指標にはパターンAからDまでの4種類があり、主要穀物（米、小麦、大豆）を中心とする場合と芋類を中心とする場合、またそれぞれについて栄養バランスを考慮する場合としない場合を想定している（第2表）。推計結果によれば、主要穀物中心（パターンAとB）の場合は、現状の国内生産に比べて熱量供給が1.6倍ないし2倍に拡大するものの、輸入を含む現状の総供給量と比べると2割ないし4割の縮小となり、推定エネルギー必要量と比べても1割ないし3割の不足となる。それに対して、イモ類中心（パターンCとD）の場合は、現状の国内生産に比べて熱量供給が2.6倍ないし2.9倍に拡大し、栄養バランスを考慮した生産品目構成（パターンC）でも現状並みの熱量供給が可能であり、推定エネルギー必要量を上回る。結論としては、国内生産で国民の食料を賄うにはかなりの程度芋類に依存せざるを得ないことになる。

その一方、過去20年以上にわたり食料自

第2表 食料自給力指標(2013年度試算値)

		(単位 kcal, %)			
		供給熱量	供給実績 対比	国産実績 対比	必要量 対比
食料自給力 指標	パターンA 主要穀物中心(栄養バランス考慮)	1,496	61.7	159.3	69.7
	パターンB 主要穀物中心	1,855	76.5	197.6	86.4
	パターンC 芋類中心(栄養バランス考慮)	2,462	101.6	262.2	114.7
	パターンD 芋類中心	2,754	113.6	293.3	128.3
実績値	供給ベース	2,424	100.0	258.1	112.9
	うち国産	939	38.7	100.0	43.7
推定エネルギー必要量(摂取ベース)		2,147	88.6	228.6	100.0

資料 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(2015年3月)により算出、作成
(注) 食料自給力指標は、再生利用可能な荒廃農地でも作付けを想定した場合の値。

給力指標は低下傾向にある。仮にこのすう勢が続けば、これから20年後には、栄養バランスを考慮せずに芋類を中心として熱量のみを追求する場合（パターンD）によりやうく推定エネルギー必要量に達する程度となる。国内農業生産による最低限度の食料供給は、ぎりぎりのところまで来ているといえよう。

さらに、食料自給力指標はいくつかの楽観的な想定に基づいている。すなわち、生産転換に要する期間は考慮せず、労働力や農業資材、生産基盤は十分に確保されることを前提としている。しかし実際には、例えば作期や連作との関係で作付けと収量は影響を受けるはずであり、また芋類中心の作付けを効果的に行うには、病害虫に汚染されていない種芋の確保や、植付機・作付機の増産を適時に実現することが課題となりそうに思われる。また、生産した芋類の貯蔵についても別途の検討が必要となりそうであるが、基本計画では言及されていない。戦時中の経験からみても、楽観的な数字が確かなものと受け取られる場合の危険は大きいので、現実に即した保守的な推計を行うなど、十分な配慮が必要ではないか。

なお、食料自給力指標は、食料自給率と補完的な関係にあり、競合するものではない。食料自給率は、輸入が途絶した場合に失われる供給の大きさ、つまり平時の輸入依存により抱えているリスクの大きさを示すのに対して、食料自給力指標は、リスクが実現して輸入に依存できなくなった場合の事態の深刻さを示すと考えられる。ただし、

かつては戦後の単収の向上によって最低限必要な食料生産は国内で可能となり、それが食料安全保障政策の暗黙の前提となっていたが、現在はその前提が危うくなっており、それとともに食料自給力指標の重要性が高まっているといえよう。

(注15) 12年に「緊急事態食料安全保障指針」に改称され、当該文書中の「不測時」の表現は「緊急時」に改められた。

(注16) 後に食料安全保障室に改組された。

(注17) ただし、現地の農村社会との関係や土地所有制度、農業資材、輸送インフラなど多くの課題がある。

5 考察

(1) 日本の経験

農地と食料の不足は日本の長年の課題であった。太平洋戦争前後の食料不足を経て、戦後は米国が潤沢で安定した輸入先となった。米国の農産物余剰と冷戦構造の下で、日本は急速に輸入を拡大して食生活を向上させたが、大幅な輸入依存のリスクを抱えるようになった。国際穀物需給は安定していることが多かったが、ほぼ10年ごとに価格の高騰があり、73年の大豆禁輸や07年の世界各地のデモのように深刻な問題も生じた。それに対して日本は、戦争前後の食料不足の経験も踏まえて、最低限度の国内農業生産を維持しようと努めてきた。これまでのところ、国民への最終的な食料供給はおおむね安定しており、今後も安定的な確保が望まれる。

市場機構は平時には食料需給を効率的に調節するが、緊急時には適切に機能しなく

なり、食料安全保障上の問題を生じる場合がある。そのため政府の介入が必要であり、日本における食料安全保障政策のおもな意義はそこにあるといえよう。戦争はその最たるものであり、国際市場が円滑に機能するには平和が前提である。また、終戦直後の闇市価格の高騰や、73年の大豆禁輸のように極端な供給不足の場合も問題が生じる。供給不足の下で自由な取引に任せれば価格が高騰して消費者には食料の購入が困難になってしまう。また、主要輸出国は供給量が不足する際に輸入諸国への割当て（Oki（2008））を余儀なくされ、各輸入国にとっては十分な量を確保できなくなる可能性がある。他方、平時やそれほど深刻でない事態の場合には、商社による対外直接投資や、不測時における食品・流通企業の事業継続など、食料安全保障を確保ないし改善するうえで市場における民間企業の活動が大きな役割を果たす余地がある。

また、適切な情報とその利用の重要性は改めて強調しておきたい。太平洋戦争中の食糧政策は食料統制など様々な施策が用意されていたにもかかわらず、実態からかい離した楽観的な見通しに基づく計画が安定供給の破たんを招いた（海野（2016））。一方、終戦直後の食料不足に際しては、速やかな実情把握に基づく米国への輸入要請と、情勢の悪化に応じた機動的な対策が配給の途絶を免れるうえで大きく貢献したと考えられる。このことと関連して、食料自給力指標が楽観的な前提に基づいている点は気になる点である。

（2）これまでの政策の拡充方向

これまで食料安全保障政策の対象範囲や施策の内容は次第に拡充され、また食料・農業・農村基本計画の下で、ある程度の体系化がなされた。総じて様々な不測事態への備えや未然に防ぐ取組みが平素からなされるようになったといえるが、やや詳しく検討すればこの間における政策の拡充には以下に述べる三つの方向性が見いだせる。

一つは、過去の不測時の経験を反映した施策の充実である。第一に、かつて不測時のただ中で直面する事態に対処するため導入された緊急施策が、その後も何らかの形で残り、不測時に発動できるよう平素から整備されている。また第二に、不測事態を経て導入された予防的あるいは中長期的な方策への取組みが、平素から継続されている。これらが不測時のレベルに応じた施策の整理と相まって、食料安全保障政策の体系化につながっている。その背景には、食料危機の再来や、大幅な輸入依存によるリスクへの懸念があるとみてよいであろう。

もう一つの方向は、深刻度や頻度の異なる様々な不測事態への対応である。終戦前後に発生したような深刻な食料難においては最低限の食料確保が課題であったが、次第にそれほど深刻でなくとも頻度のより高い様々な不安定性や不確実性を軽減する方向へと施策が拡充されている^{（注18）}。追求される食料安全保障の水準と安定性がともに高まっているといってもよい。この動きは上記の予防的あるいは早期警戒的な施策の充実とも関連している。その背景にあるのは、

食料供給に対する国民や企業の期待水準の高まりであろう。現在の日本のような先進国経済においては、高度化した食生活と産業の両面において、必要最低限の食料だけでなく、十分な熱量と栄養バランス、嗜好などを満たし、さらに品質や安全性を兼ね備えた食料の安定的な供給が求められている。

そして最後に、これらに共通して、情報とその分析・利用が重要であり、政策全体の拡大とともに高度化が進んでいる。

(注18) 逆に、さらに深刻度の高い事態への対応策は欠けているようである。現状の指針は輸入の途絶が最悪のシナリオであり、国内生産の転換で最低限の食料を賄うことが想定されている。しかし、可能性は低いとしても、もし45年のように国内の凶作が同時に発生すれば、対処はきわめて困難であろう。仮にそうした事態に備えようとするなら、かつてのスイスのような大量の備蓄が一つの方策となる。

(3) 今後の課題

a 国内生産力の維持と輸入の安定確保

日本の食料安全保障政策において、国内生産はいわば最後の砦として位置づけられている。最大のリスクである輸入途絶の際^(注19)には国内で最低限必要な食料を生産する必要があるが、今やその基盤が危うくなりつつある。十分な農地資源を有さない日本は、これ以上の農地潰廃を防ぐとともに、今ある農地を有効活用していく必要がある。

逆に、農地を保全できるなら、これから長期にわたって生じる人口の大幅な減少は、食料の自給度を高めて食料安全保障上のリスクを低減できるであろう。これまで日本で歴史的に農地が不足してきたことを考え

れば、これはまれな機会である。国立社会保障・人口問題研究所のメインシナリオでは今世紀末までに6割の人口減少が予測されており、膨大な数の移民を受け入れない限り数割規模の人口減少は避けられないと^(注20)みられる。人口が減少すれば、それに対応した作目の転換が必要となる。あらゆる作目の国内需要が縮小するなかで、農地を有効利用するには輸入依存品目、とくに飼料など土地利用型作目の国内生産拡大が求められる。労働力と生産費の低減につながる放牧などの粗放的な農地利用も含めて様々な可能性を検討すべきであろう。

今日の国内農業の品目部門別構成を形成したかつての選択的拡大政策は、日本の農地不足と米国の農産物過剰という当時の情勢に適合するよう作られた。しかし今や日本の人口は減少しており、米国の事情も、バイオ燃料による需要の創出や、中国など新興国向けの輸出拡大で大きく変わった。新しい時代における国内需要の変化に適合した品目構成へと移行することが長期的に日本農業の大きな課題であり、食料安全保障にも資すると考える。

他方、輸入の面でも、かつて日本が輸入依存を拡大した頃と比べて、穀物を中心とする世界の農産物貿易の構図は大きく変化した。輸入国の側では、今や最大の食料輸入国となった中国をはじめ、日本以外の大規模輸入国が台頭して日本の相対的地位は低下し、輸入国間の競合が発生している。その半面、輸出国の側でもブラジル、アルゼンチン、ウクライナ、ロシアなどが台頭

し、国際市場の厚みと多様性が増している一方、生産や政情の安定性の面では課題も見受けられる。

このように国際農産物市場は主要な参加国が増加し、また気候変動の影響など新たな不確実要因も生じている。安定的な輸入を確保していくために情報の収集・分析や、貿易に携わる民間企業の果たす役割は大きなものがあると考えられる。

(注19) 輸入依存度が高いため、国内生産が凶作となっても輸入途絶ほどは供給量に影響しない。

(注20) 出生率が大幅に上昇するきわめて楽観的な前提を置いた場合でも3割の人口減少が見込まれる。平澤（2016）を参照。

b 国際的な議論の変化と日本

最後に、日本国内における食料安全保障の議論と、国際的な議論との間にある距離と、近年における接近について述べておきたい。

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であるときに達成される」。この内容はおおむね食料・農業・農村基本法における食料の安定供給の確保に関する規定で網羅されているが、明確な相違点がある。FAOの定義にある「すべての人」という概念は日本の規定に欠けている。この違いは、食料安全保障に関する従来の国際的な議論と日本国内の議論の違いをよく表している。

日本では平時において飢餓の問題はほとんどない一方、歴史的な経験から輸入依存

ないし国レベルの食料供給の確保が食料安全保障の主要な問題として認識されてきた。実際、食料安保に関わる世論調査では常に輸入依存等に対する不安と国内生産指向が強く示されている。

それに対して従来、食料安全保障に関する国際的な議論は、国際援助等による飢餓救済・解消の文脈でなされてきたため、個人・家計・地域レベルがおもな対象であった。また、かつて国レベルの供給確保を重視した政策を有していた欧州諸国は、輸出地域への転換とEUの役割拡大、それに冷戦終結を受けて危機感が薄れ、北欧諸国やドイツはおおむね撤退し、スイスも備蓄を段階的に縮小してきた。そのため、国レベルの安定供給確保を重視する日本の立場は理解され難かった。

しかし近年、07年から顕著となった国際価格高騰や中国の食料需要拡大を受けて、国レベルの食料安全保障が再び注目されるようになった。

食料の値上がりにより多数の国でデモが発生し、また輸出国がインフレ懸念などから輸出に規制や禁止を課した。欧州の先進諸国でも食料安全保障に対する関心は高まった。EUでは輸出税をかけて穀物の流出を防いだほか、13年に決定した共通農業政策（CAP）の改革においては、食料安全保障への強い関心が農業予算の維持につながった。スイスでは、食料安全保障のために国内生産を確保する「供給保障支払い」を直接支払い制度の主要な柱として14年からの中期農業政策に導入したほか、憲法に農地の保

全など食料安全保障に関する規定を追加するよう求める国民発議が提出され、この秋に国民投票が予定されている。

中国は、その人口の巨大さから、無制限な輸入依存は危険だとみなし、経済成長により拡大する食料需要をどのように満たすか腐心しており、食料の安定確保のため、慎重に飼料等の輸入を拡大しながら主食は国内生産を維持し、海外投資など様々な手を打っている。

結局のところ、食料供給にリスクを感じる事態となれば各国とも国レベルの食料安全保障対策をとっているのである。日本と問題意識が接近しているとみることもできる。このような情勢を生かし、輸入国間の協調を図る形で日本の立場に対する理解を得よう国際世論を形成できれば望ましいであろう。

<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』Vol.30 No.1, 19～25頁
- ・小田義幸（2012）『戦後食糧行政の起源——戦中・戦後の食糧危機をめぐる政治と行政——』慶應義塾大学出版会
- ・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』第84巻第2号, 80～94頁
- ・岸康彦（1996）『食と農の戦後史』日本経済新聞社
- ・厚生労働省（2014）『平成24年 国民健康・栄養調査報告』
- ・国際化に対応した農業問題懇談会 編（1974）『日本農業の基本構想: 食料危機にそなえて 農業・農村整備近代化に関する提言』全国農業会議所
- ・小山修（2007）「日本の食料安全保障政策について」『農業と経済』（臨時増刊号）第73巻第8号, 75～83頁

- ・櫻井誠（1989）『米 その政策と運動 中』農山漁村文化協会
- ・食糧庁（1951）『食糧管理統計年報 昭和25年 1950』
- ・食糧庁（1952）『食糧管理統計年報 昭和26年 1951』
- ・食糧庁（1960）『食糧管理統計年報 昭和34年 1959』
- ・田邊勝正（1948）『現代食糧政策史』日本週報社
- ・玉真之介（2013）『近現代日本の米穀市場と食糧政策——食糧管理制度の歴史的な性格——』筑波書房
- ・ダワー、ジョン（2004）『増補版 敗北を抱きしめて（上）——第二次大戦後の日本人——』岩波書店
- ・東京都食糧営団史料刊行会（1950）『東京都食糧営団史』
- ・統計研究会（1969）『食糧管理史 総論II』食糧庁
- ・統計研究会（1970）『食糧管理史 各論II』食糧庁
- ・日本農業年鑑刊行会（1974）『日本農業年鑑1975年版』家の光協会
- ・日本農業年鑑刊行会（1975）『日本農業年鑑1976年版』家の光協会
- ・農林水産省（2007）「今、我が国の食料事情はどうなっているのか」
- ・農林水産省（2009）「『世界食料需給モデル（農林水産省）』の国際的な位置づけ」, 「2018年における世界の食料需給見通しのポイント」 参考資料, 1月16日
- ・農林水産省（2012）「緊急事態食料安全保障指針」
- ・農林水産省大臣官房政策課編（2017）『平成27年度食料需給表』農林統計協会
- ・農林省編（1975）『昭和48年度 農林省年報』農林弘済会
- ・農林省大臣官房総務課（1972）『農林行政史 第8巻』
- ・農林省大臣官房調査課編（1976）『食料需要に関する基礎統計』農林統計協会
- ・平澤明彦（2016）「人口減少時代の農業政策に向けて」『日本農業年報62: 基本計画は農政改革とTPPにどう立ち向かうのか——日本農業・農政の大転換——』農林統計協会, 3月, 27～46頁
- ・藤本高志（2009）「日本人の食を支える現実耕地投入量と仮想耕地投入量——産業連関分析による評価」『大阪経大論集』第60巻第2号, 79～91頁
- ・本間正義（2003）「食料の安全保障を考える〔含 討議〕」『食料政策研究』No.117, 68～133頁
- ・松田延一（1951）『日本食糧政策史の研究 第三巻』食糧庁
- ・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』第47号, 12月
- ・Destler, I. M. (1978) "United States Food Policy 1972-1976: Reconciling Domestic and International Objectives," *International Organization*, 32(3), pp.617-653.
- ・Food and Agricultural Organization (FAO)

- (1953) Report of the Conference of FAO Seventh Session, 23 November–11 December.
- Food and Agricultural Organization (FAO) (1955) Report of the Conference of FAO Eighth Session, 4–25 November.
 - Hirasawa, Akihiko (2013) "Agricultural Imports, Trade Liberalization and Farm Income Supports in Japan," Country paper for the FFTC-NACF International Seminar on Threats and Opportunities of the Free Trade Agreements in the Asian Region, Seoul, 29 September–3 October.
 - Hirasawa, Akihiko (2015) "Food Security Measures in Japan since World War II", manuscript.

- Nixon, Richard (1973) Address to the Nation Announcing Price Control Measures, 13 June.
- Oki, Kazuhisa (2008) U.S. Food Export Controls Policy: Three Cases from 1973 to 1981, USJP Occasional Paper 08-13, Program on U.S.-Japan Relations, Harvard University.
- Zhou, Zhang-Yue and Wan, Guanghua (ed.) (2017 forthcoming) *Food Security in Asia: Why Institutions Matter*, Asian Development Bank Institute.

(ひらさわ あきひこ)

