

英国の食料安全保障政策と日本

主任研究員 平澤明彦

英国は、かつては現在の日本と同様、あるいはそれ以上に食料の多くを輸入していたにもかかわらず、その後に食料自給率を向上させた例として、食料安全保障上の観点からしばしば挙げられる。しかし当の英国では、食料安全保障上の理由で自給率を重視することに対し異論もある。また最近10年ほどの間、英国の自給率は低下傾向にある。

以下では、こうした英国の例が、日本の食料安全保障政策を考える上でどのような意味をもっているのかを理解するため、英国の農業政策および食料安全保障施策の変遷とその背景、そして日本との諸条件の違いを整理する。

1 農業政策の変遷

英国は19世紀半ばから自由貿易政策をとったため、1870年代以降、土地資源の豊富な新大陸諸国からの農畜産物輸入が急増した。英国の人口一人当たり農地面積は日本よりはるかに大きいものの、新大陸輸出国との格差は歴然としており、競争力がなかったのである。国内における小麦・大麦の生産は半減し、耕地面積は3割減少して草地となっていた。その結果、英国は最大の食料輸入国となり、1930年代後半には小麦の9割弱、食料の7割弱を輸入に依存するまでになった。

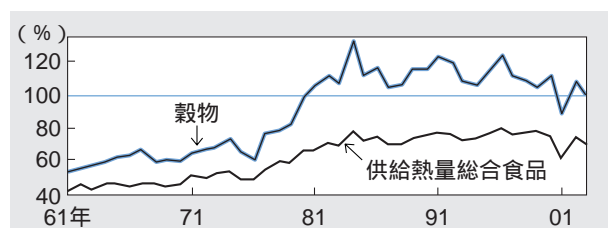
しかし、新大陸諸国の生産過剰によって農業恐慌が発生したため、1931年には自由貿易政策を破棄して国内農業保護へと転換し、対外的には輸入先を英連邦内へ移していった。前後するが、第一次世界大戦時は独軍の潜水

艦攻撃から食料輸入に不安が生じ、草地の開墾などによる食料の増産が行われた。第二次大戦時から戦後にかけても、国際収支赤字や戦争債務による輸入資金の不足に対処するため、食料が増産された。戦後農業政策の基礎となった1947年農業法は、国内生産の重要性を明文化した。

1973年、英国はECに加盟した。ECの共通農業政策（CAP）における農業補助の水準は、従来英国よりも高く、特に有利となった小麦の生産は急速に拡大した。自給率の上昇は加速し、穀物の自給率は100%を上回った。英国では世界に先駆けた産業革命などにより、農業からの人口流出が早くから進んだため、EC加盟国の中では農業経営規模が大きく競争力が高かったのである。この状況は、東欧へ拡大した現在のEUでも変わらない。

戦後の増産と生産性向上は、景観破壊や化学肥料・農薬の多投などの環境問題、農業人口減少に伴う過疎化などの農村社会問題、CAPにおける生産過剰問題につながった。これらの問題に対処するため、農業政策は、英国1986年農業法やCAPの92年改革以降、環境保全や農村開発を重視する方向へと転換した。それと同時に農産物の貿易自由化が進ん

第1図 英国の食料自給率(1961 - 2003年)



資料 農林水産省「食料需給表」により作成

だ。冷戦の終結もこの傾向を後押しした。こうした要因により、90年代後半から自給率はやや低下しているものの、日本に比べれば引き続き高い水準を維持している。

2 現在の食料安全保障政策

英国のような先進国における食料安全保障は、食料の量と質、個々人にとっての入手可能性、安全性、信頼性、緊急時対応などを含む（2006年の政府報告書による）。

近年、食品安全性の問題や、世界的な不確実性の高まり（気候変動、テロ、エネルギー供給、地政学的リスク）から、再び食料安全保障への意識は高まっており、自給率低下を不安視する声もある。しかし政府は、EUの存在や、食料安全保障の多面的な性格（上記）への配慮から、自給率のみを重視することには批判的である。

むしろ現在の食料安全保障政策の力点は、国内外からの幅広い調達と、流通を含む食品産業のサプライチェーンの信頼性とその円滑な機能の維持にある。

現代のサプライチェーンは川上から川下までの効率化によって各段階の在庫が少なく、いずれかの段階で問題が生じた場合は直ちに食料供給の流れが滞る懸念がある。そこで戦争に限らず自然災害や動物の疾病、食品の汚染、事故、ストライキ、テロ行為などの事態を想定し、あらかじめ計画を立て、緊急時には地方自治体、関係省庁、民間部門の間で連携して対応を図る仕組みとなっている。民間企業にも、事業継続計画の策定が奨励されている。そして緊急時には弾力的な食料調達、すなわち代替となる調達先、輸送手段、食料品目などの利用が重視される。

例えば食料備蓄のあり方は大きく変化した。

冷戦時代には、核攻撃に備えて国家食料備蓄を保有していたが、90年代前半に廃止となった。現在では、緊急時には民間部門にある食料在庫の活用が想定されており、農業センサスと食料産業のデータ、地図情報を結びつけた「緊急評価データベースシステム」により、食料供給能力の評価が可能となっている。

なお、上記の施策はいずれも、食料供給をその一環として含む総合的な緊急事態対応策に組み込まれている。内閣府の策定した全体の枠組み（Capabilities Programme）の下で、環境・食料・農村地域省が食料の継続的供給に関する計画の「主務官庁」を担っている。また、2004年民間緊急事態法は、地方自治体などにおける緊急事態への備えと対応を定めるとともに、最後の手段として緊急事態法制による政府の各種介入を可能としている。

3 日本との対比

サプライチェーンの高度化と、緊急時においてその機能を維持することの重要性は、日本にも当てはまる論点であろう。

その一方で、日本の基礎的な諸条件は英国と異なっている。とくに、農地の乏しさ、自給率の低さと人口の大きさ、そしてEUに相当するアジア地域の堅固なセーフティネットがないことは重要である。

そのため、日本では英国と比べ、国レベルでの食料調達リスクが大きな課題である。日本における食料安全保障の議論が、輸入の確保や自給率に重点を置くのはそのためであろう。英国の食料安全保障政策は、その点で日本よりも恵まれた条件を前提にしている。各国固有の歴史的条件に適合した政策が必要であることを、改めて確認しておきたい。

（ひらさわ あきひこ）