

—食糧安全保障の本質を耕す—



松下政経塾 第44期生 落合拓磨

2024/12/24

1 食糧安全保障論の根を掘り起こす

1.1 食料・農業・農村基本法改正法及び関連3法の成立

本年（令和6年）の通常国会において食料供給困難事態対策法が可決・成立した。

同法は、「米穀、小麦、大豆その他の農林水産物であつて、国民が日常的に消費しているものその他の国民の食生活上重要なもの又は食品」を「特定食料」と、「特定食料の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれが高いため、国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営に支障が生じたと認められる事態」を「食料供給困難事態」と定義した上で[1]、食料供給困難に陥る兆候があつた場合、内閣総理大臣をトップとする対策本部を設置し、関係する事業者が生産や輸入の拡大、出荷や販売の調整などを要請できると定めたものである[2]。

同法は、供給確保対策の実効性を担保するための措置として、財政上の措置と罰則を規定している[3]。

まず前者であるが、同法第十九条において、「要請に応じて当該措置対象特定食料等の製造を行う加工品等製造可能業者に対し、これらの出荷若しくは販売の調整、輸入、生産又は製造が円滑に行われるようにするために必要な財政上の措置その他の措置を講ずる」とし、事業者が積極的に対策本部からの要請等に応じるためのインセンティブを示している[4]。

一方で、同法第二十三条および第二十四条においては、指示や規定に違反して届出をしなかったときには20万円以下の過料や罰金を科すことを定めており、要請や指示の前提となる情報を確実に把握し、確実な履行を担保するための措置を講じている[5]。

同法が立法された背景としては、同法第一条の目的において、「世界における人口の増加、気候の変動、植物に有害な動植物及び家畜の伝染性疾病の発生及びまん延等により、世界の食料の需給及び貿易が不安定な状況となっていることに鑑み…」とあるように、2022年11月に世界人口が80億人を超えたと見られ、本年では82億人にのぼり2080年代半ばにはおよそ103億人に達するとされる急速な人口増加や[6]、近年の異常気象や感染症、また目的にはその記載はないがロシアによるウクライナ侵攻やイスラエル・パレスチナ紛争をはじめとする大規模な国家間紛争というように、国際的な不安定要因の増加によって我が国の食糧（食料）安全保障環境が揺らぎを見せていることが挙げられよう。

1.2 百花繚乱の食糧安全保障論

それでは、食糧（食料）安全保障とはいったい何であろうか。

まず農林水産省によると、「全ての国民が、将来にわたって良質な食料を合理的な価格で入手できるようにすることは、国の基本的な責務」との見解を示した上で、平成11年7月に公布・施行された「食料・農業・農村基本法」を紹介している[7]。

同法は令和6年通常国会において改正・公布・施行されたが、同法第二条第二項において「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと併せて安定的な輸入及び備蓄の確保を図ることにより」国民に対する食料の安定的な供給を行い、同条第六項においては凶作や輸入の途絶といった不測の事態においても「国民が最低限度必要とする食料」は「供給の確保が図らなければならない」と定められている。

また、同法第二十四条第二項においては国が「国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずる」ことを明らかにしている[8]。

一方で政党別に見ると、まず執筆時点で与党第一党である自由民主党は、第50回衆議院議員総選挙の公約として、「国内の農業生産の増大を第一に、特に輸入依存度の高い食料・生産資材の国内生産力拡大を推進するとともに、安定的な輸入と備蓄を確保」と述べた上で、前述の改正食料・農業・農村基本法に関連して、「初動の5年間で「農業構造転換集中対策期間」と位置づけ、関係予算総額の十分な増額と施策の充実・強化、必要な推進体制の確保等により農林水産業の収益力向上の実現を通じた農業・農村の所得増大を目指す」と、農林水産関係者の所得向上という裏付けのもとに増産を図る旨を示した。

特に我が国の主食であるコメについては、この安定供給に向けて「需要に応じた生産・販売が行われるよう、水田活用のための予算は責任をもって恒久的に確保」とまで言及した[9]。

また「食の危機管理」を政府一丸で対応する姿勢そのものは前述の食料・農業・農村基本法改正法及び関連3法にも顕れていると見え、その問題意識として当時不測の事態が発生した場合に、消費者の不安解消に向けた情報提供や輸入の確保、物流の確保に取り組む仕組みがなく、国民生活安定緊急措置法や買占め等防止法といった法制度では対応しきれない場合があることを挙げている[10]。

一方で野党第一党の立憲民主党は、「食料安全保障を確立するため、農業者戸別所得補償制度をバージョンアップし、農地に着目した新たな直接支払制度を構築」とし、農業の成り手として「就農人口の極端な減少に対応するため、都市部のサラリーマンが農業に転職しやすい仕組みをつくるなど、都市から地方への太い人の流れを生み出す」とした[11]。

また「基本的な考え方」として、「食料自給率の向上を図ること」とした上で、「自民党政権が講じてきた「新自由主義的な政策」から転換して、「農林水産業の競争力強化」への偏重を改め、農業経営の安定対策の構築・強化を図ると、農家の自助努力と競争力強化による強い農業というこれまでの政策からの転換を訴えている[12]。

また、政策通であると評価されることが多いと筆者が感じている国民民主党は、「食料安全保障の強化のためには、国内の生産力を高めることが最重要であり、農業者の視点に立った「骨太の基本法」を制定」とし、その際には「米の需給調整は国の責任で行うとともに、「営農継続可能な農業者の所得向上」を最優先に考え、適正な価格形成に向けた環境整備を消費者の理解を得ながら進めるとともに、「食料安全保障基礎支払」を導入」と示した。

また、「主要農産物、食料ごとの自給率目標を定める「食料自給基本計画」を策定し、食料自給率50%を実現」としている[13]。国民民主党が前述の自由民主党、立憲民主党と異なるのは、この政策を「農林水産政策」や「地方政策」ではなく、「総合的な経済安全保障政策」の中に位置づけている点であろう。

また国民民主党は、前述の食料・農業・農村基本法改正について、制定以来「強い農業」を目指す者の担い手や農地の減少に歯止めがかからず、その最大の原因は個々の農業者の「所得の低さ」にあるとしたが[14]、これは立憲民主党が問題視している点と共通していると見える。

農林水産官僚や農林水産大臣政務官の経験があり、農政通で知られる舟山康江参議院議員（山形選挙区）は、改正法に対して反対討論を行ったが、その理由として、

① 立憲民主党と共同提出した修正案で、「食料自給率向上」や、食料供給能力の「維持向上」の明記を提案したが組み入れられなかったこと、

② 「合理的な価格」は生産費を考慮するものの、必ずしも農家が再生産可能＝持続可能な営農が担保されていないことをはじめ大きく6つの問題点を指摘している[15]。

以上、3党の食糧（食料）安全保障論を概観したが、共通する点として複雑かつ困難化している国際情勢の中で、食料の安定供給を図るためにまず国内の生産力向上を掲げており、これはすなわち目標値に違いはあれど食料自給率の向上を意味している。

そして自給率向上のためには生産力が課題となり、生産者や担い手にどのような生産モデルを求めめるか、あるいはどのように支えるかにおいては認識の違いがあると観察することができるのである。

1.3 食糧自給率向上＝食糧安全保障の確立か

それでは、その食料（≠食糧）自給率の現状はどうであろうか。農林水産省によると我が国の令和5年度の食料自給率は、カロリーベースで前年度並の38%、生産額ベース[16]では前年度比+3ポイントの61%であったとのことである。

我が国の食料自給率は、昭和40年には73%（カロリーベース）であったが、米の消費が減少する一方、畜産物や油脂類の消費が増大する等の食生活の変化により、長期的には低下傾向が続いてきた。一方で、2000年代に入ってから概ね横ばい傾向で推移している[17]。

ここで筆者は、現在の食料自給率の見方や用い方には以下の3点の課題があると考ええる。

一つ目に、食料自給率とは今現在の視点に基づいてしか概観できないし、また用いることができないという点である。

すなわち、この数値は国内の食料供給に対する食料の国内生産の割合を示す前年度の指標という性質上、現時点ないし過去の時点の国際情勢と、海上輸送網を前提として算出されるものである。

そのため、当該国際情勢・環境が類似している場合は今年度や来年度の自給率を推定することはできるが、国際情勢が急激に変化し輸入が容易ではない状況が現出する可能性が否定できない現在においては、来年度も同じような自給率になるか・できるかの数値としては心もとない部分があるのだ。

補足すると、農林水産省は食料生産を支えている塩化カリウム、リン酸アンモニウムなどの肥料[18]、家畜のエサとなる飼料の自給率[19]も算出・公表しているため、この輸入がストップした場合の自給率を計算する際の材料はあると言える。

次に、食料自給率は生産者側の視点という性質が強く、消費者の観点は薄いということである。

前述したように、食料自給率は「国内の食料供給＝どれだけ消費されたか」に対する「食料の国内生産＝どれだけ生産しているのか」の割合を示すものである。

しかし、現実にはこの後者の国内生産の量や割合を高める議論にのみ注力され、何をどれくらい食べるかについては、もちろん統制することもできないし、平時においてはすべきでもないが、「国産国消」や「地産地消」のスローガンや米粉の消費奨励、食育などを除いてはほとんど議論されることも取組みが行われることもないのではないだろうか。

このことは、平時はもちろん、有事を想定した食料供給困難事態対策法においても食糧安全保障＝食料自給率の向上＝生産力の向上＝農家の努力とその下支えというように、責任や問題の所在が生産者側のみ集中する事態を招いていると筆者は捉えている。

「何をどれくらい作るか」だけでなく、「何をどれくらい食べるか」ということがまさに車の両輪のように組み合わさることによって、食料自給率はその比率を向上させるよう走り出すのであるが、あたかも消費側は統制や誘導によって変えることができないかのように見える現状には問題があると言える。

最後に、食料自給率を向上させる目的が曖昧で一致を見ないまま、その向上のみが訴えられている点である。確かに食料自給率が上がることは良いことである。

仏国のド・ゴール氏は大統領に就任した時、「食を外国に委ねるのは独立国家ではない」と発言し、米沢藩の上杉鷹山公もまた飢饉が多かった時代に鯉の養殖などを行い自給体制を構築した。

しかし現在はこの自給率向上の目的が、国貨流出防止なのか、安定的価格による生産なのか、有事を乗り切るため抗堪性を高めるためなのか不明瞭で一致しないまま議論、というより主張を展開しているのではないかと筆者は捉えている。

より具体的には、もちろん密接な関係はあるとはいえ、食糧安全保障論が農林水産政策の一環なのか、経済安全保障体制の一部なのかという各党のマニフェストからもそれがうかがえる。筆者は、以下でも述べるが、あくまで「食糧（≠食料）安全保障のため」という目的の一致が必要なのではないかと考え、現在の議論を問題視している。

そしてこれらの食料自給率の見方と用い方の問題は、巡り巡って食糧（食料）安全保障とはいったい何かという認識の違いに発展しているのではなからうか。

以上の問題点に照らし合わせて言えば、

① 食料自給率は過去の状況を教えてくれるが、それを支えた国際情勢や輸送網は有事の際にも同様であると見えないため未来の特に有事においては修正が必要かあるいは用いることのできない数値であり、

② 有事の際には生産だけでなく何をどれだけ食べるか・行きわたらせるのかという消費の面からも考える必要があり、

③ どれだけの期間、何を目的として自給や自給力を高めるのかを一致させる、という3点を意識しかつ一致を取りながら議論を行わなければ、何のために食料自給率を上げるのかが曖昧となり、本当にそれが食糧安全保障に繋がるのかが不明となるのである。

遅くなったが、筆者は本論考において、「食料」ではなく「食糧」の字句を重視し、用いる。両者は似て非なる者であり、前者は食用に供せられるもの、すなわち食べ物全般を指すのに対し、後者は食料とするものの中でも特にコメや麦といった主食物、すなわち生命を繋ぐために必要とされる食物を指す[20]。

本論考で論じるのは食糧安全保障であり、これはすなわち国際的な有事の際に如何にして我が国の国民が糊口をしのぎ、飢えることがないかという我が国の存立にかかわることである、と筆者はここで定義する。

そのため、生命を繋ぐ主食物たる後者の「食糧」の方が適切な用語であり、ひいては何を作るかとともに何を食べるのか、どのように売るかとともにどのように買うか・配られるかを考えることに繋がる語句であると筆者は捉えているからである。

ここまでの長々とした考察により、やっとこさ耕すべき土壌がどのようなものであるかが分かった。

それでは、以下においてどのような農機具を手にとりどのような作物を作るのかという手法の話に立入ろうと思う。

2 食糧自給力論から食糧持久力論へ—短期的視点の導入—

安全保障とは、広義では「客観的に獲得した価値に対する脅威の不在、主観的には獲得した価値が攻撃される恐怖の不在である」と定義される[21]。

狭義では、「国家が他国からの攻撃や侵略といった危険を遠ざけ、実際に事が起こった場合には軍事的・非軍事的を問わず持ち得る手段を用いてこの危険を排除し、以て国家の独立や存立を維持すること」を意味するが、最も狭義ではこの後者の有事の際如何なる手段を以って危機を脱するかということであろう。

前項において、食糧は「コメや麦といった主食物、すなわち生命を繋ぐために必要とされる食物」であり、食糧安全保障は「国際的な有事の際に如何にして我が国の国民が糊口をしのぎ、飢えることがないかという我が国の存立にかかわること」と筆者は定義した。

これは前述の安全保障の定義のうち、最狭義のものに依るところである。そしてその有事とは、我が国の食糧を取り巻く環境から考えると、自然災害による収穫量の減少や世界的な人口増加に伴う消費量の増加＝我が国の輸入可能量の減少か、戦争によるシーレーン確保の困難化という輸送面のどちらかに集約される。

この食糧安全保障の定義から出発すると、前項で食料自給率が抱える曖昧さは、以下の様に再抽出され、明確となる。まず将来の食糧自給率は、どの輸送網やどの大規模輸入元が封鎖された場合、我が国の食料自給率は何%に低下するのかという再計算によって修正が可能である。

例えば輸送網については、

- ① 東・東南アジア海上輸送が封鎖された場合、
- ② 太平洋輸送網が封鎖された場合、
- ③ 全面的に封鎖された場合、の3パターンで計算すれば良いと考えられる。

というのも、我が国の主要な海上輸送路は①か②になることに加え、

①は農業用機械を動かし国内の陸上輸送に必要とされる石油を中等地域から運んでいるだけでなく、中国やロシア、アフリカなどから窒素、塩化カリ、リン鉱石といった農業用肥料を輸送しているルートであり[22]、②は我が国がほとんどの穀物を輸入している米国、カナダ、豪州、ブラジルからの輸送網であるからである[23]。また、国際的な食糧消費量の増加に伴う食糧自給率推定値も、上述の①資源輸入元、②穀物輸入元、どちらも輸入困難の大まかに3パターンの算出が必要であろう。

次に生産だけでなく消費の問題という点であるが、有事の際には国民一人当たりが一日に何をどれくらい食べるのかについて、国が指標を示すことや、市場への介入、また非常に強力な権力行使になるが配給制への移行も手段となってくるだろう。

有事においても、例えば「食べ放題」のように腹八分以上に食べることや、桐箱に宝石のように詰められたさくらんぼを食べるとするのは難しいし、望むべきことでもなかろう。

というのも、有事の際の食糧とは生命を繋ぐために必要とされる食物であり、端的に言えば腹がふくれる食物だからである。

このような食糧を確保するために、政府に求められるのは食料供給困難事態対策法等を通じて転作の要請と指示を行う生産側の行動要請に加え、何をどれだけ食べるのかという消費側への行動要請であり（同法第二十条第二項に配給の規定がある）、国民が生きながらえ、以て国家存立が保たれるのであれば与えられた範囲内で強力な権限を行使することを躊躇してはならない。

最後に、期間であるが、肥料や種子の備蓄量漸減率、土地の痩せる速度、ジャガイモなどのナス科やマメ科が抱える連作障害を避けるための土地利用効率などを考慮して、我が国は何年間食つなぐことができ、何年目以降は限界を迎えるのかを産出することが必要であると考ええる。

以上のような観点から考えると、**狭義の食糧安全保障を全うするために必要な視点とは、何年後のために今このような投資や生産力強化、担い手の確保、あるいは中山間地域の農業振興を行うという長期的な視点からの政策ではなく、明日の命をどのように繋いでいくのかという短期的な視点に基づく政策であることがわかる。**

すなわち、我が国の食料自給率を100%、そしてそれ以上に高めるのだという自給力向上の議論ではなく、**厳密には何年間耐えられるかという持久力向上の議論が求められるのである。**

このように、食糧安全保障は短期的視点のものが確立されたうえで、**長期的な自給率向上のための投資や人材といった農林水産政策、地域の持続可能性といった地方政策の話をするべきであると筆者は考えている。**

我が国の抗堪力がどの程度のものかは総合安全保障上機密とされるものであろうし、そのために議論が現出していないのであれば安心するところであるが、この算出とそれに基づく狭義の安全保障論を深めていることが喫緊の課題であると主張して本論考の結論とする。

参考文献

脚注

[1] e-Gov 法令検索「令和六年法律第六十一号 食料供給困難事態対策法 第二条」

(参照日：令和6年10月17日)

<https://laws.e-gov.go.jp/law/506AC0000000061>

- [2] NHK「食料不足への対応盛り込んだ法律 参院本会議で成立」（令和6年6月14日）
（参照日：令和6年10月18日）
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240614/k10014480731000.html>
- [3] 農林水産省「（6）供給確保対策の実効性を担保するための措置 ～財政上の措置、罰則～」
（参照日：令和6年10月19日）
<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/attach/pdf/horitsu-16.pdf>
- [4] e-Gov 法令検索「令和六年法律第六十一号 食料供給困難事態対策法 第十九条」
（参照日：令和6年10月17日）
<https://laws.e-gov.go.jp/law/506AC0000000061>
- [5] e-Gov 法令検索「令和六年法律第六十一号 食料供給困難事態対策法 第二十三条、第二十四条」
（参照日：令和6年10月17日）
<https://laws.e-gov.go.jp/law/506AC0000000061>
- [6] NHK「国連 世界人口の推計発表 “2080年代半ば以降減少に転じる”」（令和6年7月12日）
（参照日：令和6年10月18日）
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240712/k10014509791000.html>
- [7] 農林水産省「食料安全保障とは」（参照日：令和6年10月19日）
<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/1.html>
- [8] e-Gov 法令検索「食料・農業・農村基本法」（令和6年10月1日施行）
（参照日：令和6年10月19日）
<https://laws.e-gov.go.jp/law/411AC0000000106>
- [9] 自由民主党「政権公約2024 #5 地方を守る」（参照日：令和6年10月19日）
https://special.jimin.jp/political_promise/manifesto/05/
- [10] 自由民主党「「食の危機管理」を政府一丸で対応 食料供給困難事態対策法案」（令和6年3月21日）
（参照日：令和6年10月19日）
<https://www.jimin.jp/news/information/207841.html>
- [11] 立憲民主党「選挙政策2024 詳細 6 地域再生 地方と農林水産業の再興」
（参照日：令和6年10月19日）
https://cdp-japan.jp/election2024/visions_all/regional_revitalization/
- [12] 立憲民主党「立憲の政策がまるごとわかる 立憲民主党 政策集2024 農林水産」
（参照日：令和6年10月19日）
<https://cdp-japan.jp/visions/policies2024/27>
- [13] 国民民主党「国民民主党の政策4本柱 政策各論2. 自分の国は自分で守る 3. 「総合的な経済安全保障」の強化」
（参照日：令和6年10月19日）
<https://election2024.new-kokumin.jp/policies/specifics/>
- [14] 国民民主党「政策：農業政策 食料・農業・農村基本法改正に当たっての提言（概要）～農業者の所得向上を最優先に考えた農政へ～」（令和5年5月26日）
<https://new-kokumin.jp/policies/agriculture>
- [15] 国民民主党「【参本会議】舟山議員が食料・農業・農村基本法改正案に対する反対討論」（令和6年5月29日）
（参照日：令和6年10月19日）
https://new-kokumin.jp/news/diet/20240529_2
- [16] 生産額ベースの食料自給率の分子は、国内生産額（国内生産量×国産単価）から、畜産物の飼料輸入額及び加工食品（油脂類・でん粉・砂糖類等）の原料輸入額を差し引くこととしている。農林水産省「日本の食料自給率」
（参照日：令和6年10月17日）
https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/012.html

[17] 同上。

[18] 農林水産省「食料生産を支える肥料原料の状況」

(参照日：令和6年10月20日)

<https://www.maff.go.jp/tohoku/syokuryou/attach/pdf/221017-13.pdf>

[19] 農林水産省「飼料自給率の現状と目標」(参照日：令和6年10月20日)

<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/tikusan/attach/pdf/r5bukai2-10.pdf>

[20] 産経新聞「日本語メモ 「食料」と「食糧」の違い、分かりますか」(令和2年6月21日)

(参照日：令和6年10月17日)

<https://www.sankei.com/article/20200621-4D4ORBCIOFPDHJAPVJPWEFIH7A/>

[21] ウォルフアーズ『National Security as an Ambiguous Symbol』(1952年)。防衛研究所 高橋杉雄「「安全保障」概念の明確化とその再構築」

(参照日：令和6年10月20日)

https://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j1-1_6.pdf

[22] 農林水産省「肥料をめぐる情勢について」(平成21年3月)

(参照日：令和6年10月20日)

https://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/kenyu_koutou/n_kento/pdf/siryu2.pdf

[23] 三菱総合研究所 全社連携事業推進本部 稲垣公雄「日本の食料国内生産と輸入量の実態」(令和5年3月2日)

(参照日：令和6年10月20日)

<https://www.mri.co.jp/knowledge/column/20230302.html>