

ISSUE BRIEF

食料自給率問題

数値向上に向けた施策と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 546(JUN.15.2006)

我が国の食料自給率は長期にわたり低下してきた。この向上は、農政の中心的課題であり、一般の関心も高い。建設的な議論の前提として、食料自給率の、指標としての特性の理解は欠かせない。

食料自給率の低下の大きな要因は、我が国の農業生産が、食生活の変化に対応できず、輸入が増大したことである。

食料の消費は、穀物から畜産物へ、多品目少量消費へ、簡便化へと進んだ。自給品目である米を中心とした食生活への回帰は簡単ではない。生産面には、農地の減少・農業者の高齢化等の問題もある。また、WTO体制の下、国境措置に過度に依存はできず、国内生産刺激的な施策は貿易歪曲的とされるため展開しにくい。難しい状況の中、「食料・農業・農村基本計画」の下で、自給率向上を図るべく取組みがなされている。しかし、自給率目標設定には様々な議論もある。

農林環境課

もりた のりこ
(森田 倫子)

調査と情報

第546号

平成 18 年 3 月、平成 17 年度の食料自給率向上に向けた行動計画の推進状況と評価が取りまとめられ、5 月には平成 18 年度と同計画が策定された。食料自給率の向上は、農政の中心的課題であり、一般の関心も高い。一方で、食料自給率については誤解も少なくない。本稿では、まず、食料自給率の特性をやや詳しく解説し、次いで、食料供給の安定と自給力・自給率をめぐる施策の経緯、自給率の低下要因、向上のための取組と課題を述べる。最後に、自給率目標の設定等についての様々な議論を紹介する。

食料自給率の指標としての特性

1 4 種の食料自給率

農林水産省は、食料自給率を「国内の食料消費が、国内の農業生産でどの程度賄えているかを示す指標¹」と定義している。

『食料需給表』には、「品目別自給率」、「穀物自給率」、「供給熱量総合食料自給率(以下「熱量ベース総合自給率」という。）」、「金額(生産額)ベースの総合食料自給率(以下「金額ベース総合自給率」という。）」の毎年度の数値が掲載される。「食料・農業・農村基本計画」には、各々の自給率の目標が設定されている。

品目別自給率は、品目ごとの自給の度合いを、穀物自給率は、基礎的な食料である穀物全体の自給の度合いを示したものである。これらは重量ベースで算出される。

熱量ベース総合自給率及び金額ベース総合自給率は、全ての食料についての総合的な自給の度合い(総合食料自給率)を示したものである。多種多様の品目を総合的に扱うには、重量をベースに算出するのは適切でないため、算出のベースとして、食料の熱量(エネルギーのこと。単位はカロリー)と金額とが採用された。

2 計算法と特徴・注意点

(1) 品目別自給率・穀物自給率

品目別自給率及び穀物自給率は、重量ベースなので、個々の品目(又は分類。以下同じ。)の自給の度合いを量的に把握できる。この数値は、品目ごとの具体的な供給の安定性を考察する際に使用される。国産品の輸出を無視できる場合²は、個々の品目についての国産品の国内シェアの把握にも使用できる。穀物自給率は、穀物が基礎的な食料であり、また、データが揃う国が多いため、国際比較を行う際に多く用いられる。

(2) 熱量ベース総合自給率

熱量ベース総合自給率では、食料を、それが生み出す熱量に換算して計算を行う。これは、熱量が、生命維持のために必須の、最も基礎的な栄養価であることによる。すなわち、熱量ベース総合自給率は、食料安全保障³の観点からの指標である。

この指標の数値をみるときに注意すべき点は、寄与の程度が品目によって異なることである。野菜や果実は、米やいもに比べると熱量が小さいため、寄与は小さい。一方、畜産物は熱量が大きい。しかし、この指標では、輸入飼料で生産した分の畜産物

¹ 「食料・農業・農村基本計画(平成 17 年 3 月)」p.17.

<<http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/20050325honbun.pdf>> (last access 2006.6.8)

² 分類でまとめる場合は、これに加えて、分類内の品目ごとの重量の違いを無視できる(する)場合である。

³ 食料安全保障(food security)という用語は、国際機関や先進諸国が用いる場合には、主として開発途上国の食料不足問題を念頭に置き、「全ての人に十分な食料が行き渡ること」の意味で使われることが多いが、本稿では、「不測の事態への備えとしての一国の食料供給の保障」の意味で用いる。

図1 食料自給率の計算方法

の熱量は国産とはみなさないため、畜産物の国産熱量を算出する際には飼料自給率が乗じられる(図1)。輸入飼料への依存度によっては、畜産物の生産は、この指標の数値への寄与が小さくなるか、むしろ数値の引き下げ要因となる場合もある。このため、熱量ベース総合自給率のみで食料と農業の状況の全体を代表させることには限界がある。また、これはあくまで熱量による評価の結果であるので、国産農産物全体の量を示す指標として使用するのには厳密性を欠く。

(3) 金額ベース総合自給率

金額ベース総合自給率の算出ベースである「額」とは、当該年度の「食料価格×量」のことである。価格とは、国産食料については農家の販売価格であり、輸入食料については、国境における価格(CIF[運賃・保険料込み条件]価格に関税等を加えたもの)である⁴。また、畜産物および加工食品については、輸入飼料及び輸入食品原料の額を国内生産額から控除して算出する。

この指標の数値には、熱量の小さい野菜・果実の生産も寄与する。輸入飼料によって畜産物を生産している場合も、付加価値の創出が数値に寄与する。このように、この指標には、生産活動によって創出される経済的価値が反映されることになる。また、国産品の輸出を無視できる場合には、この指標を、国産農産物全体の金額換算の国内シェアを示す数値として使用できる。ただし、この指標の数値には、生産量以外にも、国産品と輸入品との間の生産コスト・品質等に由来する価格差や、為替の変動も反映されるため、数値の変化を評価する場合には、原因の分析などを行う必要がある。

(4) 一般的注意点

() 必ずしも国産品の国内シェアを意味しない

食料自給率の計算式においては、分母では輸出分を減じる(又はもともと輸出分を含んでいない)が、分子では国産品のうちで輸出に回った分を減じていない。このため、「自給」率という名称にもかかわらず、輸出の多い国では100%を超える場合がある。言い換えると、国産品が輸出されている場合には、食料自給率は、「国産品の国内シェア」を意味しない。食料自給率を、仮に、計算式に即して再定義してみるならば、「食料の輸出入を行わないと仮定した場合に、国産品で、その時点の通常の国内食料消費をどの程度カバーできるかを示すもの」ということもできよう。

なお、このことは、農産物の輸出の増加によって、食料自給率が向上することへの疑問に対する回答でもある。すなわち、輸出するために国内生産が増加するならば、たとえ国産品の国内シェアが上昇しなくとも、定義上、食料自給率は向上する⁵。

$$\begin{aligned} \text{品目別自給率} &= \frac{\text{各品目の国内生産量}}{\text{各品目の国内消費仕向量}} \times 100 \\ & \cdot \text{国内消費仕向量} \\ & = \text{国内生産量} + \text{輸入量} - \text{輸出量} - \text{在庫の増加量} \\ & \quad (\text{又は} + \text{在庫の減少量}) \\ \text{穀物自給率} &= \frac{\text{穀物の国内生産量}}{\text{穀物の国内消費仕向量}} \times 100 \\ \text{熱量ベース総合自給率} &= \frac{\text{国民1人1日当たり国産熱量}}{\text{国民1人1日当たり供給熱量}} \times 100 \\ & \cdot \text{国民1人1日当たりの、} \\ & \cdot \text{国産熱量} = \text{品目別国産熱量の総和} \\ & \quad \text{品目別国産熱量} = \text{品目別供給熱量} \times \text{品目別熱量自給率} \\ & \quad (\text{畜産物の国産熱量の場合、さらに飼料自給率を乗じる}) \\ & \cdot \text{供給熱量} = \text{品目別供給熱量の総和} \\ \text{金額ベース総合自給率} &= \frac{\text{食料の国内生産額}}{\text{食料の国内消費仕向額}} \times 100 \end{aligned}$$

(出典)『平成15年度 食料需給表』pp.247-248;『我が国の食料自給率 - 食料自給率レポート - 平成15年度』pp.2-5より作成。

⁴ 生源寺眞一「新しい基本計画と農政改革」『月刊JA』604号, 2005.6, p.17.

⁵ ただし、我が国の場合は、輸出量に比して輸入量が非常に大きいため、輸出増のみでの食料自給率の著しい向上を期待するのは難しい。

() 食料不足の指標ではない

食料自給率は、ときに、食料不足の指標と混同される。ある国の国民が、食料不足の状態にあるか否かを知るためには、栄養不足人口の割合(又は国民1人1日あたりの食料供給量・供給熱量)の数値をみる方が適切である。

栄養不足人口率の高い国の食料自給率が、高いことは珍しくない。こうしたことが起こる理由の一つは、食料輸入が困難な状況にあることである。品目別自給率、穀物自給率の計算式を見てみよう(図1)。分子は「国内生産量」であり、分母は「国内消費仕向量 = 国内生産量 + 輸入量 - 輸出量 - 在庫の増加量(又は + 在庫の減少量)」である。輸入が困難な状況にある国では、分母の数値が分子の数値に近いのであるから、国内生産の多少にかかわらず、自給率は高くなる⁶。

() 消費の変化により数値が変化することもある

() を見てもわかるとおり、食料自給率の計算式の分母の数値は、国民の生命維持と健康な活動に必要な量や熱量又はそれに相当する額ではなく、現実に消費に仕向けられた量・熱量・額である。そのため、ある国のある時点の経済・社会的な状況によっては、健康上の必要を下回る場合もある(逆に上回ることもある)。これに加えて、消費は、消費者の好みなどによっても変化する。

つまり、食料自給率の数値は、国内生産量(=計算式の分子)だけでなく、消費の水準や内容(=計算式の分母)によっても変化する。国際比較を行う場合や一国の数値の推移を見る場合には、経済・社会的な状況や消費水準等を勘案して評価する必要がある。

() 輸入途絶後は、国内生産の「量」が重要

品目別自給率、穀物自給率、熱量ベース総合自給率は、食料の安定供給と食料安全保障に関する指標として使われる。量的な面での、又は熱量としての、輸入への依存の程度及び輸入途絶時と平常時との供給のギャップの程度を知ることができるためである。この程度が大きいと、国内の食料供給は国際需給の影響を受けやすくなり、また、輸入途絶時には社会的混乱も予想される。

ただし、仮に、最も極端な状況として、食料輸入の完全な途絶が生じたときを考えると、その後においては、国民一人一人に供給される食料の絶対量が重要となる。最終的に生死にかかわるのは、国内生産の「量」であって、「率」ではない⁷。また、一般論として、こうした状況への対処としては、消費と生産を平常の状態から転換させること(消費水準を下げ、代替品を消費することとして、農業生産を熱量の高い植物性の品目に集中し、増産を図るなど)が考えられる⁸が、生産転換後の食料供給力も、食料自給率の数値からは測れない。これを知るためには、別途、推計が必要となる。

食料供給の安定と自給力・自給率をめぐる施策の経緯

1 昭和47年～55年頃の食料供給に対する不安

昭和47年後半以降、穀物の国際的な需給は逼迫し、価格が高騰した。我が国では、

⁶ なお、比較的高い食料自給率がありながら栄養不足人口率が高くなる理由としては、この他に、著しい貧富の差などにより食料入手が困難な層が存在する場合がある。

⁷ 自給率の数値から供給の絶対量を知ることができないうえ、前述したとおり、輸入が困難になるにつれ、自給率は上昇していく。輸入途絶後は、在庫を使い終わった時点で、自給率100%となる。

⁸ なお、完全な途絶でない場合は、一般に、別の輸入元の確保等が図られる。

大豆価格の高騰による豆腐などの価格高騰が問題化した(いわゆる「豆腐騒動」(昭和 48 年 1~2 月))こと、さらに、米国が自国内のインフレ対策の一環として大豆の輸出を規制した(昭和 48 年 6 月 27 日~9 月 7 日)こと等から、一般の国民の間でも、食料の安定供給や食料自給問題についての関心が高まった。

昭和 48 年度の農業白書では、「農産物国際市場の不安定性や、更に我が国の長期的な国際収支の安定化の観点をも考慮すれば、国内諸資源を有効に活用しつつ国内農業の生産・供給力の維持強化を図ることが国民食料の総合的供給体制の基本とならなければならない」と述べられている。併せて、輸入の安定的確保、国内備蓄体制の整備、国際的な場での食料供給の安定確保に対する協力を通じて、不測の事態に直面しても食料供給に不安のない体制の確立が課題であるとされた⁹。

この頃、現在の計算法とは異なるが、熱量を算出のベースとした総合食料自給率の試算結果の紹介も目立つようになった¹⁰。当時の総合食料自給率は金額ベースであった¹¹が、この試算では、畜産の輸入飼料依存度が高いこと等を反映して、金額ベースと比べてかなり低い数値になることを示し、食料供給の安定性への懸念を示唆した。

食料は輸出国の「武器」になりうるという論調もあらわれた¹²。アフガニスタンに侵攻した旧ソ連に対し、米国が昭和 55 年 1 月に穀物輸出規制を行ったことは、食料を政治的、外交的手段として利用したものとして注目された¹³。ただし、これが旧ソ連に与えた直接的な影響は、予想したほどではなかったともいわれる¹⁴。

2 80 年代の農政の基本方向

昭和 55(1980)年には、総合安全保障論の中から、食料安全保障という考え方が出てきた。この考え方を受け、昭和 55 年 10 月の農政審議会答申「80 年代の農政の基本方向¹⁵」においては、全 7 章のうち、第 2 章が「食料の安全保障 - 平素からの備え - 」に当てられた。この中で、食料供給の安定のためには、国内生産の確保を図る一方、輸入に依存せざるを得ないものについては安定的輸入の確保を図ることが重要であり、また、不測の事態への備えとして、備蓄に加え、「平素からの農業生産の担い手の育成を中心として、優良農地、水資源の確保、農業技術の向上を含め総合的な食料自給力の維持強化」を図ることの必要性が述べられている。

⁹ 以上、この段落は、次の資料に基づく：『昭和 48 年度 農業の動向に関する年次報告』1974, pp.58-59.

¹⁰ 農林統計協会編『食糧自給』農林統計協会, 1973, pp.13-14, pp.45-49, 72-77; 同上, p.58, 等。

ただし、『食料需給表』への掲載開始は昭和 62 年度版からである(計算法は現在に同じ)。

¹¹ 昭和 62 年度までは、総合的な食料自給率の指標としては、基準年度の価格を基に算出した金額ベースの数値が用いられていた。『食料需給表』には、昭和 62 年度版から平成 6 年度版まで、金額ベースと熱量ベースが併載された。金額ベースの掲載は、平成 7 年度版から一旦なくなったが、平成 12 年度版以降、当該年度の価格を基に算出した数値として復活した。なお、現在の累年表では計算法は統一されている。

¹² 近藤康男編『第三の武器 - 食糧 - 』(日本農業年報 24) 御茶の水書房, 1975.

¹³ 『昭和 55 年度 農業の動向に関する年次報告』1981, pp.79-80.

¹⁴ これは、食料の禁輸が石油の禁輸と比べて、次のような特徴を持つためと説明されている。「食糧は再生産が可能であること、禁輸対象量は在庫圧力となって国内生産者価格を低落させたり、保有のための財政コストを増高させること、国際的な資源カルテルがないため、アウトサイダーによる肩代わり輸出を有効に防止し得ないこと、食生活の内容を引き下げることにより対処し得る面があること等」(同上, p.80.)

¹⁵ 「[資料] 80 年代の農政の基本方向 昭和 55 年 10 月 農政審議会」『農業と経済』46 巻 14 号, 1980.12, pp.(1)-(23).

3 食料自給率目標の設定が決まるまでの経緯

(1) 食料・農業・農村基本問題調査会

農業基本法の制定(昭和36年)から30年を経過した平成3年以降、制定当時とは大きく変化した農業をめぐる情勢に対応しうる食料・農業・農村政策の展開が求められるようになり、農業基本法の見直しを含めた検討の必要性が唱えられるようになった¹⁶。

平成9年4月、食料・農業・農村基本問題調査会は、新しい農業基本法の制定に向け、内閣総理大臣の諮問を受けて今後の食料・農業・農村政策のあり方の検討を開始した。

この中で、食料自給率を政策目標とすべきかについても検討された。平成9年12月の中間取りまとめでは、次の賛否両論¹⁷が併記され、引き続き検討を加えらるゝとされた。

[食料自給率を政策目標とすべきであるとの意見]

(前略) 外国産より高くても、食料は生産コストを引き下げながらできる限り国内で作る方がよいと考える人が8割以上を占めるといふ世論調査の結果も踏まえ、食料自給率の目標を明示し、その実現を図るべきである。

食料自給率は、実際に国民が消費している食料のうちどの程度を国内生産でまかなっているかを示すわかりやすい指標であり、政策目標とすることについて国民合意を得やすい。

[食料自給率を政策目標とすべきでないとの意見]

(前略) 食料自給率を政策目標として設定しその達成を図るためには、行政が国民の食生活に積極的に介入し、国民の消費行動をコントロールする必要があるが、それは困難である。

食料自給率は、食生活の内容次第で大きく変わるものであるため、国内生産力を示す客観的な指標ではない。国民に安心感をもたらすためには、むしろ食料供給力の維持が重要であり、そのための政策体系を今日的視点に立って構築していくべきである。

同調査会の答申は、平成10年9月に出された。その中で、食料自給率の位置づけとしては、「食料自給率の特質や、その維持向上を図る上で必要となるそれぞれの課題について国民全体の十分な理解を得た上で、国民参加型の生産・消費についての指針としての食料自給率目標が掲げられるならば、それは食料政策の方向や内容を明示するものとして、意義があるものと考えられる¹⁸」とされた。

(2) 農政改革大綱

平成10年12月、農林水産省は、「農政改革大綱・農政改革プログラム」を策定した。これは、前記調査会の答申を踏まえ、政府、与党、関係団体が議論のうえ合意したものであった¹⁹。「農政改革大綱²⁰」の中では、「国民の必要とする食料を安定的に供給するとともに、不測の事態における食料安全保障を確保するため、国内農業生産を食料供給の基本に位置付け、可能な限りその維持・増大を図っていく。(中略) 関係者の努力喚起及び政策推進の指針として食料自給率の目標を策定し、その達成に向け、関係者一体となった取組みを行う」とされた。

(3) 食料・農業・農村基本法と食料・農業・農村基本計画

その後、条文化の作業等を経て、「食料・農業・農村基本法案」が閣議決定(平成11年3

¹⁶ 食料・農業・農村基本政策研究会編著『食料・農業・農村基本法解説：逐条解説』大成出版社、2000、p.5。

¹⁷ 「食料・農業・農村基本問題調査会 中間取りまとめ(平成9年12月)」

<<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/chousakai/chukan/chu-4.html>> (last access 2006.6.8)

¹⁸ 「食料・農業・農村基本問題調査会答申(平成10年9月)<<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/chousakai/toushin/toushin.html#2-1>> (last access 2006.6.8)

¹⁹ 前掲注16、p.6。

²⁰ 「農政改革大綱(平成10年12月)」p.2. <<http://www.maff.go.jp/taikou/taikou.pdf>> (last access 2006.6.8)

月)された。法案は、一部修正を経て成立した(平成 11 年 7 月 16 日法律第 106 号)。

食料・農業・農村基本法においては、基本理念として、食料の安定供給について、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄を適切に組合わせておこなっていくこと(第 2 条第 2 項)、不測時においても、国民が最低限度必要とする食料の供給が確保される必要があること(同条第 4 項)等を定めている。同法は、施策の総合的かつ計画的な推進を図るために「食料・農業・農村基本計画」を定めることを規定し(第 15 条第 1 項)、「食料・農業・農村基本計画」の中で食料自給率の目標も定めることとされた(同条第 2 項)。

4 食料自給率の目標

平成 12 年 3 月に決定された食料・農業・農村基本計画(以下「前基本計画」という。)²¹では、食料自給率目標を掲げることが「国民参加型の農業生産及び食料消費の両面にわたる取組の指針として重要な意義を有する」とされた。

目標の設定の仕方については、国民に供給される熱量の 5 割以上を国内産で賄うことを目指すことが適当であるが、計画期間(10 年間)内に実現可能な水準を、食料自給率目標として設定するとされた。具体的には、課題が解決された場合に実現可能な「望ましい食料消費の姿」及び「生産努力目標」を示し、これを踏まえて自給率目標が設定されることになった。この方法は、現行の食料・農業・農村基本計画(平成 17 年 3 月決定。以下「現基本計画」という。)にも引き継がれた。

現基本計画において、目標の数値は、主要品目の品目別自給率(表 1)、穀物自給率及び飼料自給率(表 2)、熱量ベース総合自給率、金額ベース総合自給率の各々に設定されている²²。熱量ベース総合自給率については、基準年度である平成 15 年度の 40%を、平成 27 年度に 45%とすることが目標とされている。金額ベース総合自給率は、平成 15 年度の 70%を、平成 27 年度に 76%²³とすることが目標である。

金額ベース総合自給率目標は、前基本計画では参考扱いであったが、野菜・果実や畜産物等の生産活動をより適切に反映するため、現基本計画では、正式な目標として設定された。なお、総合食料自給率の基本は、熱量ベース総合自給率である。

前基本計画において策定するものとされた、不測時に食料供給確保を図るための対策や機動的な発動のあり方等を内容とするマニュアルも作成された(平成 14 年 3 月)²⁴。

表 1 品目別自給率目標(%)

	基準年 平 15 年度	目標年 平 27 年度
米	95	96
うち主食用	100	100
麦類(計)	12	14
小麦	14	14
大麦	9	15
はだか麦		
甘しょ	94	97
馬鈴薯	80	84
大豆	4	6
うち食用	22	24
野菜	82	88
果実	44	46
牛乳・乳製品	69	75
肉類(計)	54	62
牛肉	39	39
豚肉	53	73
鶏肉	67	75
鶏卵	96	99
砂糖	35	34
茶	91	96

(出典)「食料・農業・農村基本計画(平成 17 年 3 月)」より作成。

表 2 穀物自給率目標、飼料自給率目標(%)

	基準年 平 15 年度	目標年 平 27 年度
主食用穀物 自給率	60	63
穀物自給率 (飼料用含む)	27	30
飼料自給率	24	35

(注)飼料自給率は、飼料用穀物、牧草等を可消化養分総量に換算して算出。
(出典)表 1 に同じ。

²¹ 「食料・農業・農村基本計画(平成 12 年 3 月)」

< <http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/kihonkeikaku.html> > (last access 2006.6.8)

²² 前掲注 1, pp.31-33. なお、基本計画は、10 年程度を見通して定められるが、おおむね 5 年ごとに見直し、所要の変更が行われる。

²³ 平成 27 年度における各品目の単価が平成 15 年度と同水準としての試算である(前掲注 1, p.33)。

²⁴ 「不測時の食料安全保障マニュアル(平成 14 年 3 月 25 日農林水産省決定)」

食料自給率の推移とその要因

1 食料自給率の推移²⁵

昭和 35 年度と平成 16 年度(概算値)とを比較すると、穀物自給率(主食用のほか飼料用を含む。)は 82%から 28%へ、主食用のみの穀物自給率は 89%から 60%へ、熱量ベース総合自給率は 79%から 40%へ、金額ベース総合自給率は 93%から 70%へと低下している(図 2)。

熱量ベース総合自給率については、推移をもう少し詳しくみておく。この数値は、昭和 35 年度から昭和 48 年度の間は 79%から 55%まで低下し、以後昭和 60 年度まで 50%強の横ばいで推移した。昭和 61 年度に 51%となってから再び低下を始め、平成 10 年度に 40%となり、以降は、平成 16 年度まで 40%で横ばいを続けている。

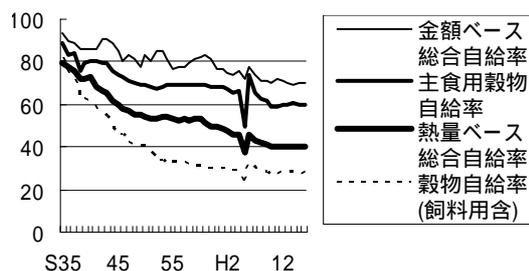
2 熱量ベース総合自給率の低下の要因

我が国の国民 1 人 1 日当たりの供給熱量は、昭和 35 年度から昭和 48 年度の間は 2,291kcal から 2,569kcal へと増加した。その後一旦減少するが回復し、平成 8 年度には 2,670kcal に達した。これ以降は減少傾向を示し、平成 16 年度(概算値)は 2,562kcal である²⁶。この間に食生活は大きく変化した。熱量の高い自給品目である米の消費が減少する一方で、畜産物や油脂類等の消費が増加した(図 3)。

これらの需要増に見合う飼料作物や原料農産物などの生産に必要な農地の確保は、我が国では国土条件上困難とされる。飼料穀物や原料農産物については、安価で安定的な輸入を図るという選択がなされた²⁷。食料輸入は、消費者ニーズの多様化や輸入自由化等を背景に増加していったが、昭和 60 年以降は生鮮品や加工品の輸入割合の増加という質的变化も起きた²⁸。現在、我が国が輸入している主な農産物の生産に必要な農地面積は、農林水産省の試算では、我が国の耕地面積の約 2.6 倍になるという²⁹。

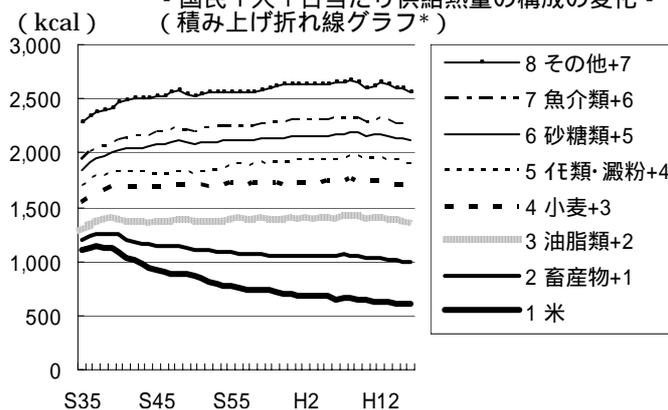
熱量ベース総合自給率が長期にわたり低下してきた大きな要因は、食料消費の拡大と消費の品目構成の変化に対し、国内生産では対応できなかった品目を中心に輸入が

図 2 穀物自給率、総合自給率の推移 (%)



(出典)『平成 16 年度 食料需給表』より作成。

図 3 我が国の食生活の変化 - 国民 1 人 1 日当たり供給熱量の構成の変化 - (積み上げ折れ線グラフ*)



(出典)『平成 16 年度 食料需給表』より作成。

* 1 番下の線は「米」の数値、下から 2 番目はそれに「畜産物」の数値を加算したもの、3 番目はさらに「油脂類」の数値を加算したものである。同様に各品目の数値を順次加算、最後に「その他」の数値を加えた 1 番上の線は「国民 1 人 1 日当たり供給熱量」になる。

<<http://www.kanbou.maff.go.jp/www/anpo/manual.pdf>> (last access 2006.6.8)

²⁵ 『平成 16 年度 食料需給表』2006.

²⁶ この段落の始めからここまで、同上の資料に基づく。

²⁷ 『昭和 63 年度 農業の動向に関する年次報告』1989, p.138.

²⁸ 『平成 9 年度 農業の動向に関する年次報告』1998, pp.31-34.

²⁹ 『平成 17 年度 食料・農業・農村の動向』2006, p.67.

増大したことである。また、耕地面積・作付延べ面積の減少も影響を及ぼしている³⁰。

昭和 60 年度頃から平成 10 年度にかけての熱量ベース総合自給率の低下については、国内生産の減少の影響も大きいと分析されている³¹。果実、野菜等の生産量の減少は、担い手の減少・高齢化等が原因との説明がある³²。さらに、昭和 60 年代以降は、食生活の変化の方向として、簡便化(調理に手間のかからない食品への移行と惣菜や外食の利用による調理の外部化)が顕著になった時期でもある³³。国産品が外食・中食のニーズに十分対応できないでいることも、国内生産縮小の要因と指摘されている³⁴。

課題、取組、論議

1 基本計画の下での課題と取組

(1) 前基本計画終了後の課題³⁵

前基本計画の下で、自給率の向上が目指されたが、数値は向上しなかった。平成 22 年度に 45%への向上が目標であった熱量ベース総合自給率は、40%で横ばいを続け、参考の目標値 74%を提示していた金額ベース総合自給率も、70%前後の横ばいであった。穀物自給率は横ばい、品目別自給率は麦・大豆等を除き横ばい又は低下した。

計画時には、消費面の見込みとして米の消費量は維持されるものとしていたが、実際には減少し、減少を見込んだ油脂等の消費量は逆に増加した。生産面の見込みでは、米や果実を除いて大多数の品目の生産量は、同程度又は増加するとしていたが、実際には、小麦や大豆等を除いて減少した。特に、飼料作物は大幅な生産拡大を見込んでいたが逆に減少した。量的には目標を上回った小麦や大豆も、品質面でニーズに対応できておらず、生産性の向上も遅れ、財政負担が増大した。

見込みが実現しなかった要因として、消費面では、「食生活指針³⁶」の普及・定着に向けた取組が、国民の食生活見直しの具体的行動に結びつかなかったこと、米をはじめとした国産農産物の消費拡大策が、性別・世代別の消費動向やライフスタイルの変化等を十分に踏まえたものでなかったこと、が指摘された。農業生産面については、

消費者や実需者のニーズが農業者に的確に伝わっておらず、生産性の向上や品質の改善を図るための取組が不十分であったこと、効率的な農地利用が実現しておらず、逆に不作付地・耕作放棄地が増加したこと等が要因とされる。また、課題解決のための重点的なテーマ設定や具体的な取組手法のなかったことも、要因として指摘された。

(2) 現基本計画における向上のための取組

現基本計画では、自給率向上のため、消費面の重点的な取り組みとして、「食育」と「地産地消」(地元の生産物を地元で消費すること)の全国展開、国産農産物の消費拡大の促進、国産農産物に対する消費者の信頼の確保、を図るとしている。生産面では、経営感覚に優れた担い手による需要に即した生産の促進、食品産業と農業の

³⁰ 同上, p.68.

³¹ 茅野甚治郎「食料需給構造と自給率の低下」『農業経済研究』77 巻 3 号, 2005.12, pp.102-105 ;

『平成 11 年度 食料・農業・農村の動向に関する年次報告』2000, pp.45-46.

³² 『平成 11 年度 食料・農業・農村の動向に関する年次報告』2000, p.45.

³³ 時子山ひろみ・荏開津典生『世界の食糧問題とフードシステム』放送大学教育振興会, 2003, pp.82-84.

³⁴ 『我が国の食料自給率 - 食料自給率レポート - 平成 15 年度』農林水産省, 2004.9, pp.20-24

³⁵ 前掲注 1, pp.8-16.

³⁶ 文部省(当時)・厚生省(当時)・農林水産省決定(平成 12 年 3 月)。「ごはんなどの穀類をしっかりと」「食塩や脂肪は控えめに」「食文化や地域の産物を生かし、ときには新しい料理も」を含む全 10 項目からなる。

連携の強化、効率的な農地利用の推進、に重点的に取り組むとした。

また、地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業事業者、消費者・消費者団体の役割が明記され、それぞれ主体的に取組を推進するものとされた。工程管理を実施するため、政府やこれら関係者からなる「食料自給率向上協議会」が設立され、毎年、行動計画の策定と結果の検証が行われることとなった。平成 17 年度から、「食料自給率向上に向けた行動計画」及び「生産努力目標の実現に向けた行動計画」が策定された。

(3) 食料自給率向上に向けた行動計画

平成 17 年度の食料自給率向上に向けた行動計画については、平成 18 年 3 月に推進状況と評価が取りまとめられた³⁷。食料消費面の実績・成果としては、「食事バランスガイド³⁸」の認知度が目標(20%)を上回り 26%となったこと、地産地消推進計画策定地区が目標(600 地区)に達する見込みであること等が、また、課題としては、米を中心とした「日本型食生活」の実践を促進することや地産地消推進計画の推進状況の把握、効果の検証等の必要性が挙げられている。一方、生産面の実績・成果としては、農業経営基盤強化促進法(昭和 55 年法律第 65 号)の改正により農地の有効利用等を図る枠組が整備されたこと、飼料増産重点地区が目標(120 箇所)を上回り 137 箇所に拡大したこと等が、また、課題としては、耕作放棄地解消などの成果を点検、検証すること、飼料増産重点地区の飼料自給率等への効果の検証、地区数の拡大等が挙げられた。

平成 18 年度の同行動計画は、平成 18 年 5 月に策定された³⁹。前年度の評価を踏まえ、基本方針⁴⁰は、各取組の目標について食料自給率向上との関係をより明確化する方向で設定し、各団体による個別の取組の目標を極力定量化する形で明確化すること、食育・地産地消・食農連携等に関する各取組の相互連携を強化すること等である。

(4) 飼料自給率向上に向けた行動計画

基本計画に掲げられた飼料自給率目標の実現を図るため、平成 17 年度より関係者による「飼料自給率向上戦略会議」も設置されている。前述したように、飼料自給率の向上は、定義上、食料自給率の向上に資する。平成 18 年度の同行動計画⁴¹のポイントとしては、国産稲わらの飼料利用の拡大と自給 100%の達成、稲発酵粗飼料の作付け拡大、水田放牧の取組の拡大、食品残渣飼料の安全性ガイドラインの作成等がある。

2 その他の論議

(1) 自給率向上について

WTO 体制の下、国境措置に過度に依存はできず、国内生産刺激的な施策は、貿易を歪めるとされるため、展開しにくい。自給率の向上には、この点での難しさもある。

自給率の向上施策については、増産政策がなければ向上しない⁴²、一貫して低落してきたものを向上に転じさせるのは至難である⁴³という見方や、飼料の増産とその利

³⁷ 「平成 17 年度 食料自給率向上に向けた行動計画の推進状況と評価」食料自給率向上協議会, 2006.3. <http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20060322press_4c.pdf> (last access 2006.5.28)

³⁸ 食生活指針の実行のため、イラスト化したガイド。平成 17 年 6 月、厚生労働省・農林水産省により作成。

³⁹ 「平成 18 年度 食料自給率向上に向けた行動計画」食料自給率向上協議会, 2006.5. <http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20060526press_2d.pdf> (last access 2006.6.9)

⁴⁰ 「平成 18 年度食料自給率向上に向けた行動計画(案)のポイント」 <http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20060526press_2c.pdf> (last access 2006.6.9)

⁴¹ 「飼料自給率向上に向けた平成 18 年度行動計画(案)について」農林水産省生産局畜産部, 2006.5. <<http://www.maff.go.jp/lin/nousuikaigi/h180510/siryousu2.pdf>> (last access 2006.5.28)

⁴² 田代洋一 『戦後農政の総決算』の構図』筑波書房, 2005, p.59.

⁴³ 田代洋一 横浜国立大学大学院教授・談(石堂徹生「食料自給率の引き上げは可能か」『世界週報』86 巻

用の経済的インセンティブ付けを中心とする政策の強化が必要⁴⁴との意見もある。

現基本計画で新たに目標化した金額ベース総合自給率については、付加価値の高いものに生産のウェートをシフトしている農業の現状を反映する点は良いとの評価⁴⁵がある一方、コスト削減に努めて価格を引き下げた場合にも数値が低下するので、この数値の向上を目的に掲げるのは疑問⁴⁶という声もある。野菜、果実、畜産物の自給率は低下傾向にあるので、この数値の向上は難しいのではないかとの見方もある⁴⁷。

大豆や小麦生産への交付金等は、生産量増加に寄与してきたが、今後、品目横断的経営安定対策へ移行する。この成否は食料自給率向上の観点からも注目されている⁴⁸。

(2) 自給率目標設定について

食料自給率目標の設定をめぐるは、様々な議論がある。

食料自給率の目標は、不測時の自給力との関わりで検討すべきであるとの主張がある⁴⁹。これは、目標の自給率を実現するために移動する農地、農業労働力等の農業資源で不測時にどれだけ食料が供給できるのかが重要であるとの考え方に基づく。

総合自給率ではなく、基礎的食料を特定してそれらの重要品目ごとの最低限の目標を設定してはどうかという提案もある⁵⁰。この背景には、総合自給率の向上はそもそも困難であり、国産で大半を賄うべき品目を特定して議論するほうが現実的であるとの判断がある。また、今後の問題として、可能なものは輸入元を東アジアにし、東アジア地域での自給率向上を考えるのも一案との意見もある⁵¹。

自給率以外の目標も提案されている。農業の維持・発展のためには、相対値としての自給率の目標より、絶対値としての農業生産目標が必要であるという主張がある⁵²。また、食料安全保障上は、飽食状態の現在の食生活を前提にした食料自給率目標は本来あまり意味がなく、農地面積の目標を前面に掲げるべきであるとの意見もある⁵³。

食料安全保障のために重要なのは不測時の自給力であり、平時の自給率の向上はコスト等が問題との主張がある⁵⁴。輸入途絶には、備蓄や輸入元の分散、先物市場や長期契約の活用などの方策を充て、有事の食料の安全保障には、在庫と強制力のある生産・流通システムを構築して、有事に実行可能な担保措置を講じておけばよいとする⁵⁵。

食料安全保障をどの程度推進するかは、リスクの程度と経済力・財政能力とのバランスで決定すべきであり、食料自給政策について広範な国民の納得を得るためには、長期的食料不足発生の可能性の程度を具体的に提示する必要があるとの指摘もある⁵⁶。

37号, 2005.10.4, p.37.)

44 小田切徳美「『新基本計画』の性格と諸論点」『新基本計画の総点検』(日本農業年報 52) 農林統計協会, 2005, pp.68-69.

45 生源寺眞一「食料自給率向上の戦略」全国農業会議所, 2005, pp.9-13.

46 本間正義「アジア全体の農業発展と食料の安定供給目指す時期」『日本経済研究センター会報』934号, 2005.8, pp.20-21.

47 田代 前掲注 42, pp.60-61.

48 工藤昭彦「食用大豆自給率向上の戦略課題(下)」『週刊農林』1941号, 2006.1.15, pp.4-5.

49 梶井功「何が議論され、何が残されたのか - 自給率論議の盲点 - 」『新基本計画の総点検』(日本農業年報 52) 農林統計協会, 2005, pp.46-51.

50 鈴木宣弘「食料自給率向上戦略の検証」『農業と経済』70巻8号, 2004.7, pp.45-47.

51 生源寺眞一「東京大学大学院教授・談(石堂 前掲注 43, p.37.)」

52 田代洋一「農業の協同を紡ぐ(9)経営所得安定対策等を斬る」『文化連情報』334号, 2006.1, pp.43-44. なお、著者の田代洋一横浜国立大学大学院教授は、別の文献では、不測の事態に備えるためには、少しでも自給率を上げるように、平時から準備しておくべき、とも述べている(石堂 前掲注 43, p.37.)

53 山下一仁「食料・農業・農村基本計画の問題点」『週刊農林』1921号, 2005.6.5, p.7.

54 本間正義「東京大学大学院教授・談(石堂 前掲注 43, p.36.)」

55 本間 前掲注 46, p.23.

56 大賀圭治「世界の食料需給の展望と食料の安全保障」『ヴェスタ』57号, 2005.冬, p.11.