



RIETI Policy Discussion Paper Series 23-P-013

**食料・農業・農村基本法の適正な見直し  
食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会「中間とりまとめ」の問題点  
(3)食料安全保障編**

山下一仁  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所  
<https://www.rieti.go.jp/jp/>

食料・農業・農村基本法の見直し  
食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会「中間とりまとめ」の問題点  
(3) 食料安全保障編<sup>1</sup>

山下 一仁

(要旨)

我が国で起こる食料危機は、穀物等の価格高騰で買えなくなる場合ではなく、シーレーンが破壊されることにより、食料への物理的なアクセスが困難となる輸入途絶という事態である。しかし、「中間とりまとめ」は、このときどれだけの食料が必要なのかを提示していない。これがないと、どれだけ農業生産を拡大しなければならないのか、そのために必要となる農地資源、肥料等の生産要素、穀物備蓄の規模などを検討できない。また、農業だけでなく、農業資材の供給、加工、貯蔵、流通など他のサプライ・チェーンのために十分なエネルギー等が確保されなければ、国民へ食料を供給できない。さらに、危機が生じた際の初期的対応、危機が長期化した際の対応など、危機のシナリオに応じて採るべき対応は異なる。

これまで農業界は、食料安全保障や食料自給率向上を農業保護の獲得のために利用してきた。このため、米の減反や農地の転用など、食料安全保障に反することが行われてきた。国民への食料供給という観点から、食料安全保障を再構築すべきである。

キーワード：食料安全保障、経済的アクセスと物理的アクセス、サプライ・チェーン、水田二毛作、企画院、食料自給率向上

JEL classification: Q11, Q15, Q17, Q18

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

<sup>1</sup> 本稿の原案は、経済産業研究所 (RIETI) のポリシー・ディスカッション・ペーパー検討会で発表したものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

## はじめに

今回の食料・農業・農村基本法の見直しは、食料安全保障の強化が大きな目的とされた。

「中間とりまとめ」に書かれている中で新しい事項は、不測の事態が発生した場合、食料生産に必要な農地、農業者の活用、生産資材の優先的配分、流通規制、食料の配給など、私人に対する義務的措置を強制することの法的措置や財政的な措置の検討である。しかし、これは、食料危機が起きることを想定していれば、当然検討していなければならなかったことである。1999年の食料・農業・農村基本法が「食料安全保障」を規定していたにもかかわらず、これまで25年間このような検討が行われてこなかったことに驚く。しかも、「中間とりまとめ」では、どのような措置が必要なのかについて、具体的な記述はない。

これは、我が国は70年以上食料危機を経験することがなく、現在の農林水産省にかつての食料危機の知見はほとんど残されていないからである。

国全体が大きな食料難に直面したのは、(戦中)戦後の時期である。1942年(昭和17年)に食糧管理法が制定され、乏しい食糧を国民に等しく供給するための配給制度がとられた。特に終戦直後は、供給面では米の大不作に加え植民地米の流入が途絶、需要面では復員や引き上げによる人口増加によって、深刻な食料危機に直面した。このとき、農家にとっては政府に売るよりも高い価格のヤミ市場に売の方が有利だったため、国民に配給するために必要な米が政府に集まらないという深刻な事態が発生した。

このため、政府はGHQの力も借りて農家に米を供出(いわゆるジープ供出)させたり、戦前の統制団体を農協に衣替えして集荷させたりした。また、消費者への配給は、配給公団を通じて行われた。国民は米穀購入通帳がなければ配給を受けられなかった(なお、1970年代まで米穀購入通帳は身分証明証としても利用された)。それでも、遅配、欠配が起きた。飢餓に苦しんだ都市生活者はタンスの着物を農家に差し出すタケノコ生活を送った。この時の悔しさを未だに忘れない人が多い。逆に、農家は大きな利益を得た。

配給公団が廃止された後も、政府から、卸売業者、小売業者、消費者までの販売ルートは特定・統制され、このルートを通じてしか米流通は認められなかった(卸売業者と小売業者は対一の結びつき、小売業者は複数の卸売業者と取引できない)。

大きな食料危機になると、この流通統制も含めた配給制度を復活せざるを得ない。経済が復興するにつれ、配給制度は事実上廃止状態となっていた(ただし、米の流通統制は継続され、スーパーでの米の販売はなかなか認められなかった)が、1981年の食糧管理法改正までは、法律制度上は配給制度は残っていた。しかし、その後に改正食糧管理法や現行の食糧法に関与した農林水産省の職員は、配給制度を観念的にも理解していない。また、戦中・戦後の時期、肥料などの農業生産資材も配給・統制のもとに置かれた。こうした貴重な経験は現在の農林水産省には伝えられていない。

食料危機に対処するために必要な農地の考え方についても混乱が見られる。主な輸入農産物の生産に必要な農地面積は1,245万haと試算しているが、食料危機になると、現在の乳製品や食肉などを摂取する豊かな食生活は維持できなくなるので、輸入途絶の際、これほ

どの農地面積の追加は必要ではない。どのような目的でこのような試算をしたのか意味不明である。その一方で、現在の農地 430 万 ha でもイモを植えれば国民に必要なカロリーを供給できると試算しているが、シーレーンが破壊されると、食料だけでなく、石油や肥料原料の輸入が途絶するので、米やイモを含め現在の農産物単収を維持できなくなる。

また、農林水産省は、経済的なアクセスが困難となる場合と物理的なアクセスが困難になる場合の区別を正確に理解できていない。「中間とりまとめ」の記述とは異なり、世界で、凶作、戦乱、港湾ストライキが起きたとしても、我が国に輸入途絶という不測の事態は生じない。これらは、現にロシアのウクライナ侵攻で起きていることだが、我が国への輸入は途絶していない。今回以上の事態が生じても、これらは世界全体の供給が減少することなので、穀物価格は大きく上昇する。しかし、物流に支障が生じない限り、我が国への輸入は途絶しない。しかも、我が国で、穀物の輸入額が輸入額全体に占める割合は 1.5%に満たない。穀物価格がかりに 10 倍に上昇しても、我が国が買い負け、輸入できなくなることはない。「中間とりまとめ」の議論は、ファクトやエビデンスを欠いている。

以下では、「中間とりまとめ」の食料安全保障論の大きな問題と国民が検討しなければならない重要な事項を指摘・分析する。

なお、生命維持に必要なカロリー及び体内で合成できない炭水化物・たんぱく質の供給という観点から、食料として最も重要な農産物は、穀物と大豆である。危機の際に、これをいかにして供給するかが重要となる。これまでも、世界で叫ばれている危機は穀物や大豆が入手できないというものであり、以下では穀物と大豆を念頭に置きながら議論したい。

## 1. 混乱を生じる“平時の食料安全保障”

今回の「中間とりまとめ」では、いくつかの新しい考えが出されている。その一つが“平時の食料安全保障”という概念である。低所得者層が増加しフードバンクの利用が増えていることや買い物困難者の増加などを指すようだ。根拠は、FAO の食料安全保障の定義が広くなったというだけである。

しかし、これは国民全体が飢餓に直面するというような危機ではない。これには、低所得者層等に対応する政策を行えばよいだけである。低所得者層には、生活保護という社会保障政策が既に存在している。また、アメリカ農務省の予算の 7 割は SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program) という低所得者層向けのフードスタンプであるが、これは国内の食料援助 (Domestic Food Aid、WTO 農業協定附属書 II 4 項) と位置付けられるものであり、食料安全保障と観念されることはない。あえてこれを“食料安全保障”と呼ぶことは、食料安全保障という概念を混乱させ、かえって不測の事態に必要な政策に注力を注ぐことを阻害する。政府内で、食料安全保障と発言した際、平時ですか不測時ですかと確認されるようなことにもなりかねない。

## 2. 食料危機についての認識の誤り

食料危機には二つのケースがある。

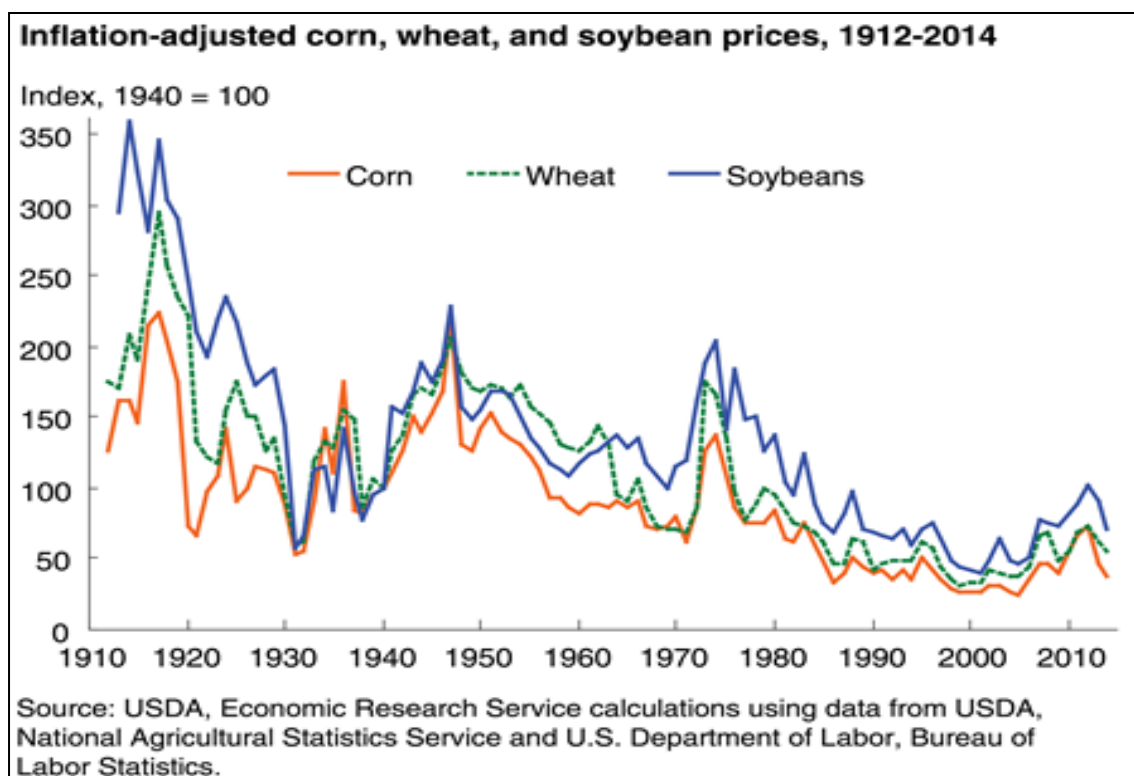
### 経済的なアクセスが困難となる食料危機

1つは、価格が上がって買えなくなるケースである。食料に対して経済的にアクセスできなくなる場合である。途上国では所得のほとんどを食料品の購入に充てている。所得の半分以上を米やパンに充てていると、この価格が3倍になると、食料を買えなくなる。2008年にはフィリピンなどでこのような事態になったし、最近の小麦価格の高騰でスーダンなどでは暴動が起きている。

経済的なアクセスが問題となる場合に、長期的なものや短期的なものがある。

長期的なものとして、人口や所得の増加によって、2050年にかけて世界の食料生産を6割増やさなければならないなどと言われている。これができなければ、一時的に価格が上昇するのではなく、恒常的に価格が高水準となる食料危機が起きる。暗にそう主張しているのである。

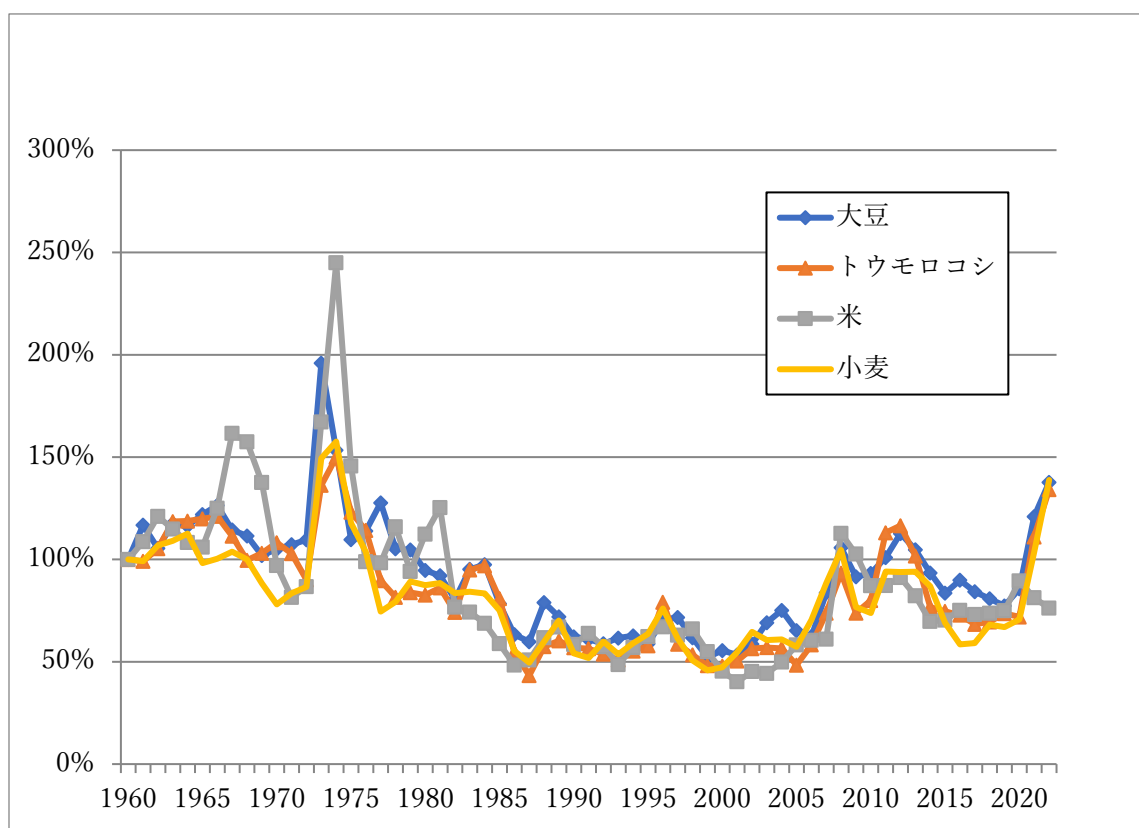
しかし、この可能性は少ない。2050年に突然人口が爆発するのではない。人口が増えて食料危機が起きるのであれば、今から穀物価格が上昇しているはずだ。ところが、物価変動を除いた穀物の実質価格は、ずっと低下傾向だ。次は、アメリカ農務省が作成した過去1世紀のトウモロコシ、小麦、大豆の実質価格の推移である。



次の図は、1960年を100とした場合の（物価変動を除いた）実質価格の推移である。名目価格では史上最高値と言われる現在の穀物価格も、実質価格では1973年よりもかなり低い水準にある。

食料危機が騒がれた 2008 年でも、70 年代の価格水準を下回っている。理由は簡単である。生産の増加が人口増を大きく上回ったからである。1961 年から 2020 年まで、人口は 2.5 倍なのに、小麦と米は 3.4~3.5 倍に増加している。

(図) 物価修正した穀物価格の推移(1960年=100)



今後も従来からの作物改良に加え、ゲノム編集、培養肉などの画期的な技術による増産が期待される。将来、人口が 100 億人になるからと言っても、恒常的に穀物価格が高止まりして買えなくなるという心配はしなくてよい。

短期的なものとしては、何らかの突発的な理由で需給のバランスが崩れ、価格が急騰するという場合がある。槍のように突出するのでパイク”pike”と言われる。

最近での世界的な食料危機としては、1973 年、2008 年、そして今回の穀物価格高騰が挙げられる。1973 年の危機は、ソ連が大量の穀物買い付けを行ったことにより発生した。2008 年はトウモロコシのエタノール生産向けの増加というアメリカの農業・エネルギーの政策転換が引き起こした。2022 年はロシアのプーチンによるウクライナ侵攻である。どのように精緻な世界需給モデルを作っても、これらの事件は誰も予想できない。

ウクライナ侵攻で、ウクライナの穀物生産は減少した。また、黒海を通じた同国の輸出も阻止された。世界で同時に凶作や港湾ストライキが発生するような場合も同様である。主要生産国の不作と港湾ストライキが重なって起こったとしても、国際市場で供給が減少する

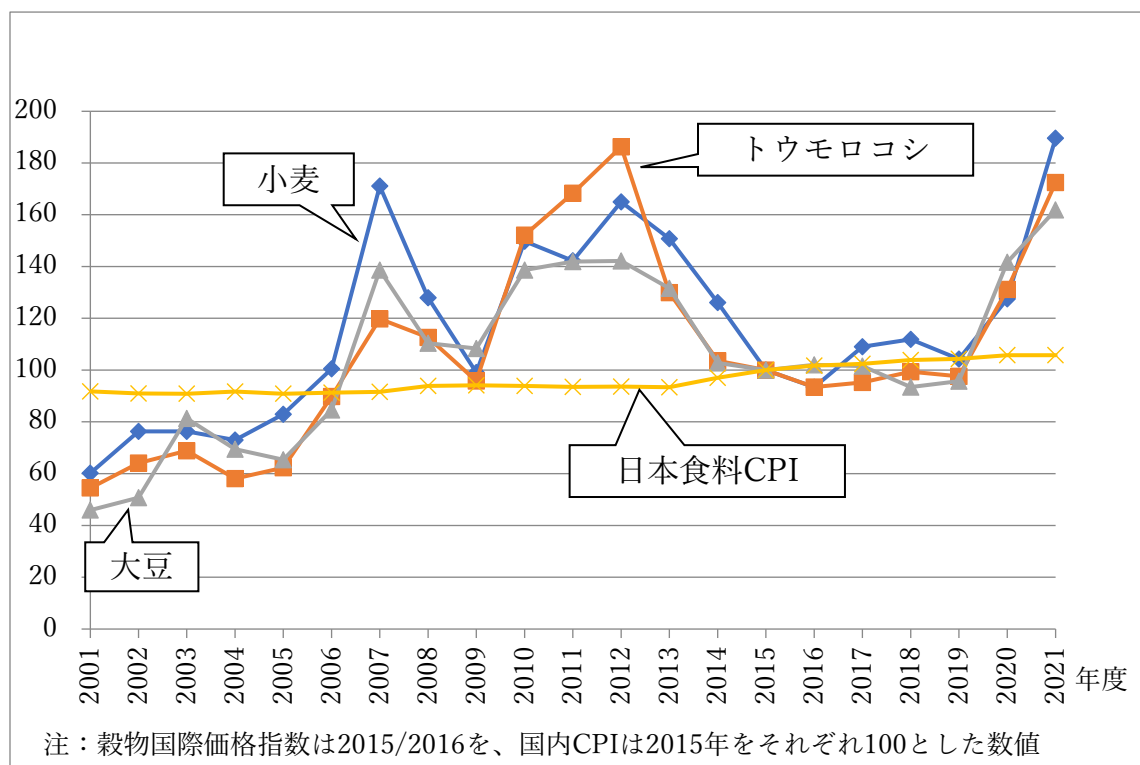
ので、日本への影響は価格上昇・騰貴という結果として現れる。それだけである。日本の経済力からして買えなくなることはない。

これは、世界第5位のウクライナの小麦輸出がロシアの妨害で困難となった2022年の状況と同じである。世界への小麦供給が減少し、小麦の価格は上昇した。しかし、レバノン等と異なり、日本は従来通りの小麦の量を輸入できた。日本への輸入が途絶することはなかった。パン等の価格が上昇するくらいで、日本に食料危機は起きなかった。しかし、レバノンやサブサハラの家では、経済力がないので飢餓が生じた。

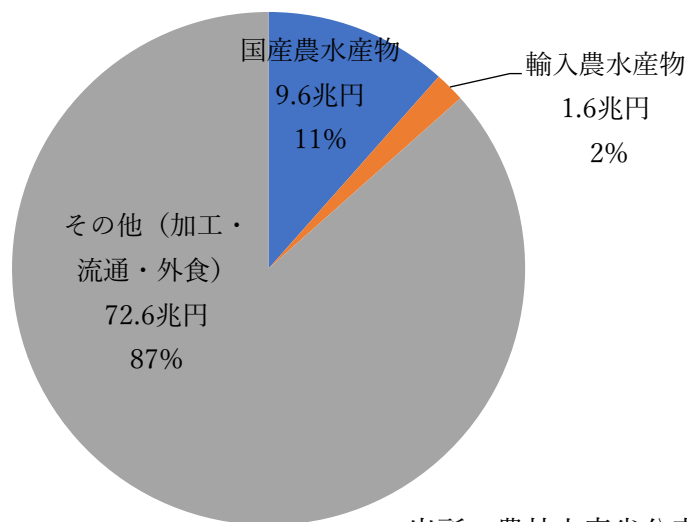
日本では、この種の危機は起きない。輸入が途絶することもないうえ、レバノン等と異なり買えなくなることもない。日本の経済力が低下しているので買い負けするなどという「中間とりまとめ」の認識は誤っている。2008年、穀物価格が騰貴し、食料危機は北海道洞爺湖サミットの議題となったが、このとき、日本の食料品消費者物価指数は2.6%しか上がっていない。日本の消費者が飲食料品に払っている金のうち87%が加工・流通・外食への支出である。輸入農水産物に払っているお金は、2%に過ぎない。その一部の輸入穀物価格が3倍になっても、全体の支出にはほとんど影響しない。

このような食料支出の構造は、欧米などの先進諸国に共通している。アメリカやEUでも穀物の価格は国内外で変わらないので、2022年の穀物価格上昇の影響は日本と同じである。日本と同様、食料品の価格は上昇しても、飢餓が生じるような食料危機は起きない。

(図) 穀物国際価格指数と国内CPI(消費者物価指数)の推移



(図) 飲食料の最終消費額に占める農水産物の割合(2015)



出所：農林水産省公表資料

なお、ある港湾でストライキが起きたとしても、主要国の農業生産者や穀物商社は（穀物が腐敗するのを恐れて）別の港湾を探して輸出しようとする（アメリカの南部の港湾でストライキが起きても西海岸から輸出する）ので、輸入への支障は軽減される（十分には成功しなかったが、今回黒海を閉ざされたウクライナはヨーロッパ経由で小麦を輸出しようとした）。また、アメリカとオーストラリアなどで同時に港湾ストライキが起きる可能性も少ない。アメリカが無理ならカナダやオーストラリアからの輸入を増やせばよい。

不作はアメリカなどの主要な輸出国だけでなく、インドや中国のような生産量の多い国で起きる場合も想定する必要がある。輸入への需要が増加して国際価格が高騰する可能性があるからである。1973年の穀物危機は、当時は穀物の輸入国だったソ連の飼料用穀物の大量買い付けが引き金となった。ただし、世界各地の気象条件が異なるうえ、作付け期間が逆になる北半球と南半球に生産国が分散していることから、主要な生産国が同時に不作になることも想定できない。そのうえ、ある国で不作になり価格が上昇すると、他の国（特に別の半球の国）は作付けを増やそうとするので、影響は軽減される。

穀物価格が上昇すると、日本が中国人に買い負けるなど、食料危機を煽る人たちが出てくる。これらの人の中には、今回の「中間とりまとめ」のように、世界の食料危機を国内の農業保護の拡大につなげたいという意図を持っている人が少なくない。しかし、中国人に高級マグロを買い負けても、小麦輸入の上位3か国、インドネシア、トルコ、エジプトに、日本

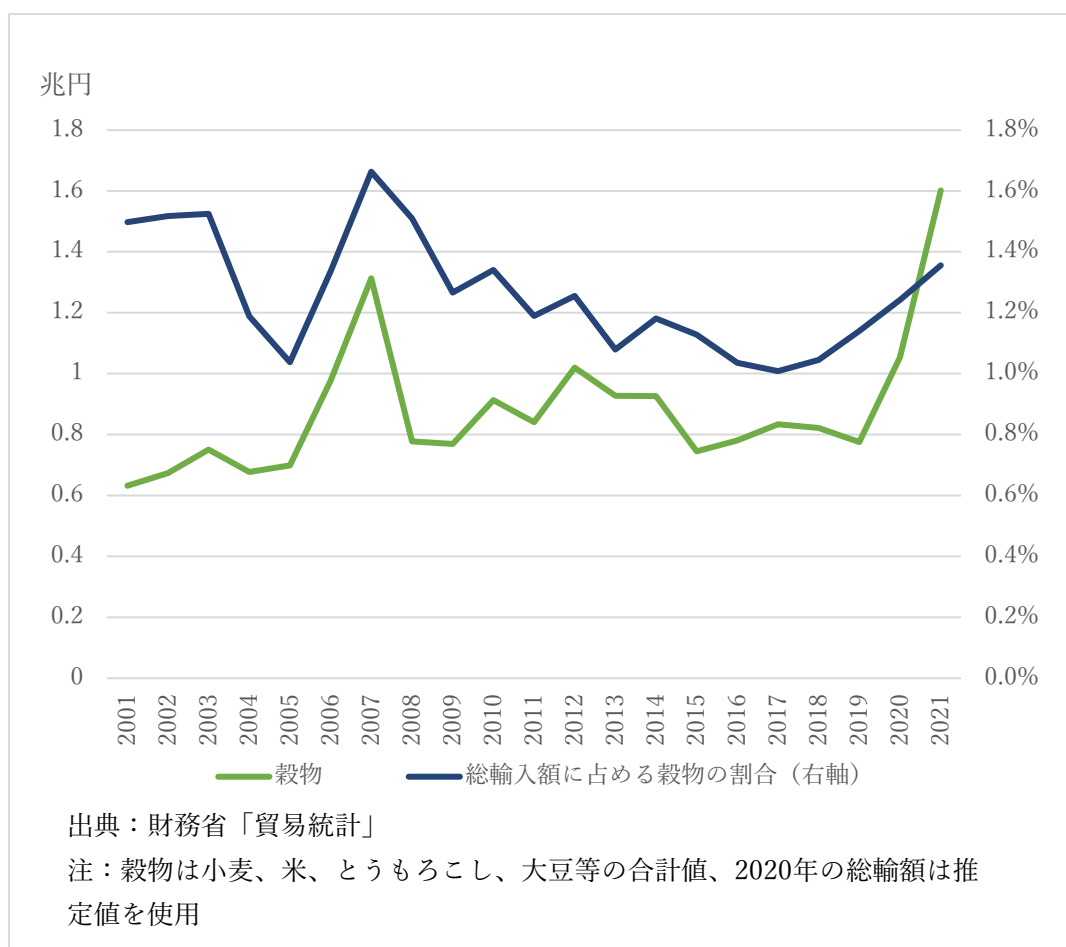


が小麦を買い負けることはない。

次の図が示すように、2000年以降、穀物・大豆の輸入額が1兆円を超えたのは2008年、2013年、2021年、2022年の4年しかない。穀物等の価格が高騰し世界で食料危機が騒がれた2008年、2022年の両年でも、それぞれ1.3兆円、1.6兆円に過ぎない。2010年以降では、穀物・大豆の輸入額は我が国の輸入総額の1.4%以下である。生きられないかもしれないときに、食料ではなく高級自動車を買う人はいない。国民の生命の維持に不可欠な食料が足りないと判断すると、どのような対価を払っても輸入しようとするだろう。穀物価格が10倍になったとしても、輸入額の10~14%を割けばよいだけである。新型コロナ危機が収束したときのように、貿易量が一気に増大し、備船料が上昇しても、日本が穀物等を輸入する資力はある。

日本が買い負けるなど心配無用である。

(図) 穀物の輸入額と総輸入額に占める穀物の割合の推移

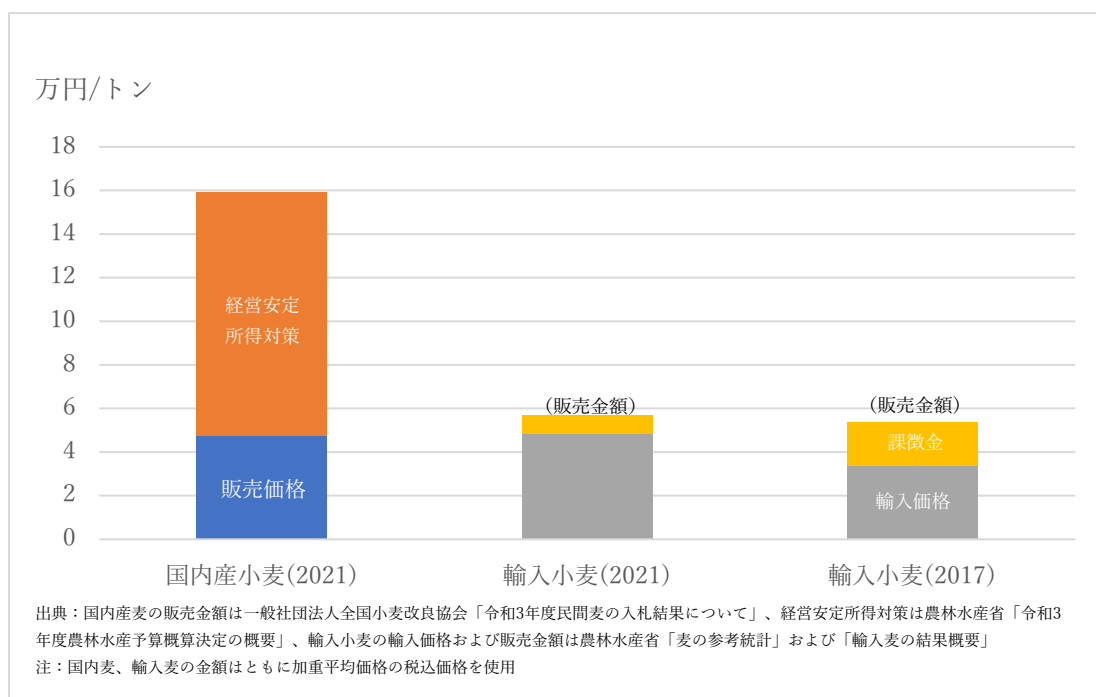


次の図は小麦についての国産と輸入の価格関係である。「経営所得安定対策」は、政府か

ら農家への価格補てん金である。農家の手取りは販売価格に経営所得安定対策を加えたものである。課徴金とは、農林水産省が徴収するもので関税と同様の性質のものである。国民は、納税者として農家に価格補てん金を払っているうえ、消費者として輸入小麦に課徴金を徴収されることにより国産小麦の高い販売価格を負担している。

日本の農産物は財政負担により価格を引き下げても、なお輸入価格よりも高い。このため、高い関税で国内の高い価格を維持している。国産農産物に高い負担をしている日本の国民が、安い外国産農産物を買えなくなるはずがない。財政負担を除いても、国民が国際価格より高い価格を払って農家を保護している（農家に所得移転している）内外価格差に相当する額は4兆円に及ぶ。これ以外に、消費者は輸入農産物についても関税（例えば、牛肉では1千億円）を負担している。2022年の穀物・大豆の輸入額1.6兆円を大きく上回る負担である。穀物・大豆の国際価格が危機だと騒がれた2022年の3倍以上に高騰しても、なお国民の負担は現状の範囲内である。

(図) 国内産小麦と輸入小麦の価格関係



これに対して、途上国の人たちは、支出額の半分程度またはそれ以上を、食料費、特に穀物などの農産物に充てている場合が多い。消費支出に占める食料の割合は、ナイジェリア59%、ミャンマー57%、ケニア56%、バングラデシュ53%（2021年、Our World in Dataより）となっている。この人たちにとって、穀物価格が倍以上になると、パンや米を買えられなくなって飢餓が生じる。今小麦価格が高騰し、中東やサブサハラ諸国で起きているのは、この種の危機である。

長期、短期のいずれのケースでも、経済的なアクセスが困難となって危機が起きることは、日本では考えられない。

「中間とりまとめ」は、1999年の基本法制定以降に生じた変化として、「世界の食料生産・供給は不安定化しているうえに日本の経済的地位が低下し必要な食料を容易に輸入できなくなっている」と指摘している。しかし、以上を踏まえると、これはファクトやエビデンスに基づかない誤った認識であることがわかる。「必要な食料を容易に輸入できなくなっている」ことはない。農林水産省が輸入している小麦の量は減少していない。輸入量が減少しているのであれば、根拠を示すべきだ。では、なぜ「中間とりまとめ」はこのような誤った主張をするのか？食料危機を農業保護の拡大に利用したいからである。

### **物理的なアクセスが困難となる食料危機**

もう一つの食料危機は、物理的に食料にアクセスできない場合である。ロシアに包囲され陥落したマウリポリでは、ウクライナ政府や赤十字からの食料が市民に届かなくて、飢餓が生じた。東日本大震災でも地震発生後しばらくは食料が被災地に届かなかった。途上国では、エチオピア北部の内戦のように、紛争が発生して食料を入手できなくなる事態がしばしば生じる。

アメリカ、オーストラリア、EUなど、輸出国で政情が安定している国では、東日本大震災のように災害などで局所的に輸送網が寸断される場合を除き、このような危機は起きない。これに対して、先進国でも食料の過半を輸入に依存している日本のような国では、台湾有事などでシーレーンが破壊され、輸入が途絶すると、国全体に大変な食料危機が起きる。日本周辺で軍事的な紛争が起こり、日本自体がこれに巻き込まれる場合には、輸入は完全に途絶する。これに至らない部分的な途絶や途絶する期間の長短などさまざまな状況があるだろうが、近くで軍事的な紛争が起きれば、船会社が日本の港への輸送を拒否するなど、シーレーンに影響が生じる。これは経済力で解決できない危機である。

シーレーンに大きな影響が生じると、小麦も牛肉もチーズも輸入できない。輸入穀物に依存する日本の畜産はほぼ壊滅する（畜産は食料安全保障に貢献しない）。生き延びるために、最低限のカロリーを摂取できる食生活、つまり米やイモ・麦主体の終戦直後の食生活に戻る。当時の米の一人一日当たりの配給は2合3勺だった。今は1日にこれだけの米を食べる人はいない。しかし、肉、牛乳、卵などの副食がほとんどなく、ほとんど米しか食べられなかったため、2合3勺でも当時の国民は飢えに苦しんだ。

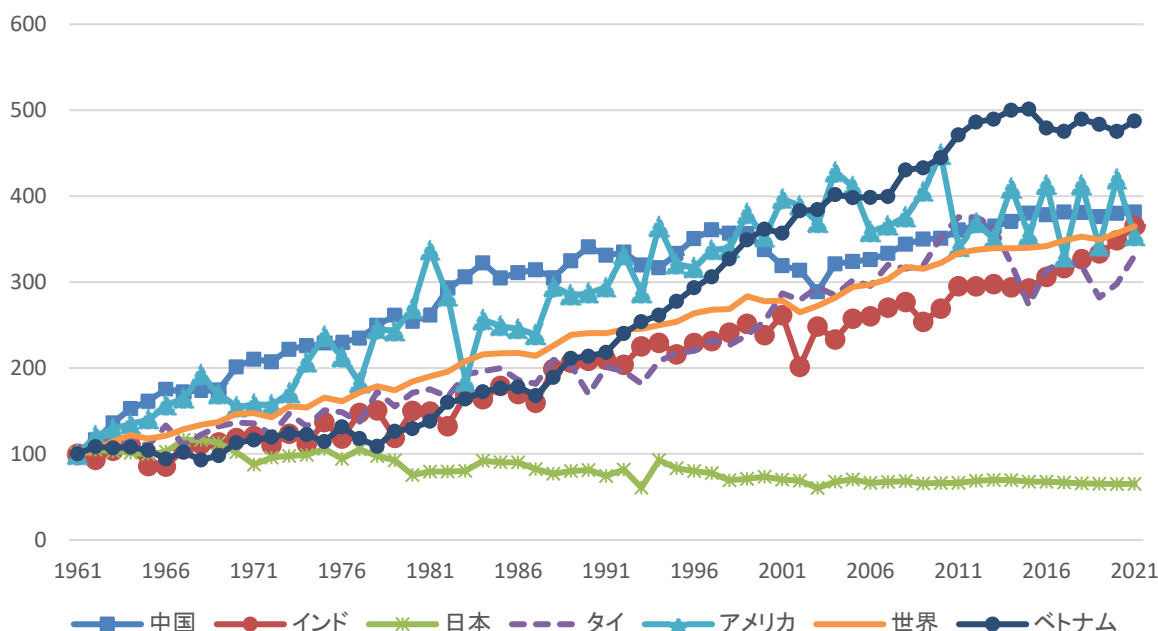
### **食料安全保障を脅かす農政リスク**

現在、1億2550万人に2合3勺の米を配給するためには、玄米で1600万トンの供給が必要となる。しかし、農政は、米価維持のため減反（生産調整）で米生産を減少させてきた。米価を高く維持し零細で非効率な兼業農家を滞留させることで、その兼業（サラリーマン）収入を預金として活用したJAバンクは、日本トップ級のメガバンクに発展した。減反はJA農協の利益のために行われている。2022年の米生産量は、ピーク時（1967年1445万トン）の半分以下の670万トンである。今、輸入が途絶すると、計算上は、半分以上の国民が餓死

するか、半年後に全国民が餓死する。

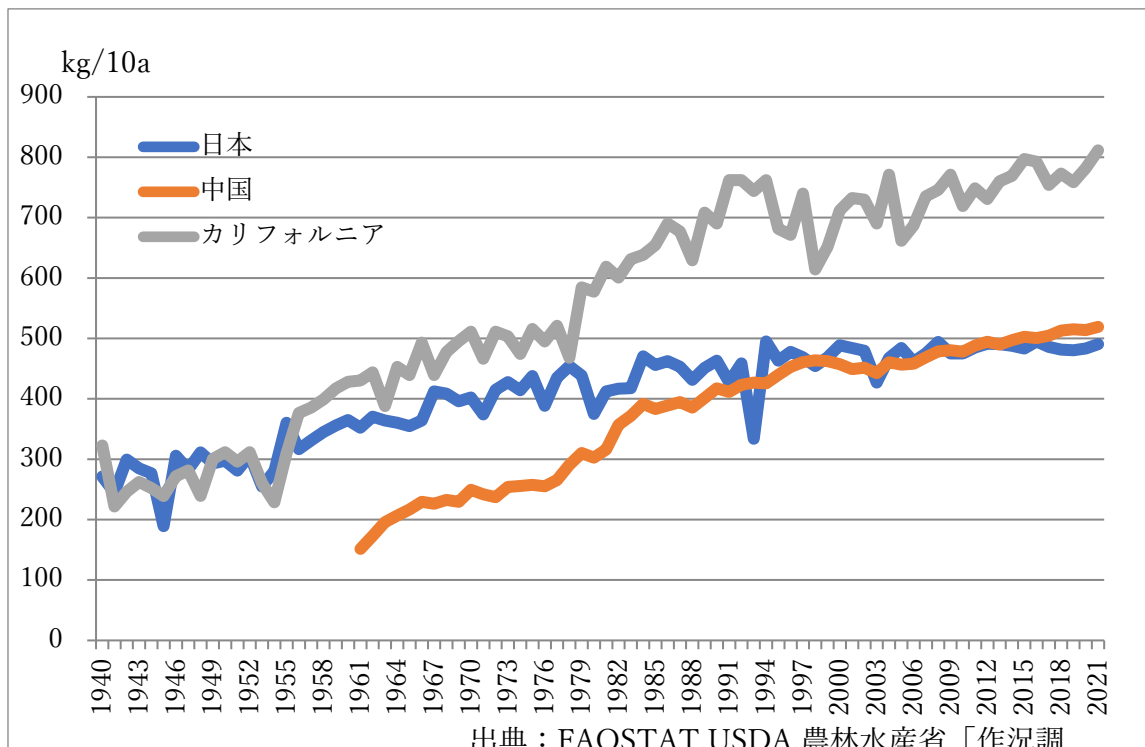
農業界は、食料自給率向上や食料安全保障を叫びながら、それを損なってきた。1960年から比べて、世界の米生産は3.5倍に増加したのに、日本は4割の減少である。しかも、補助金を出して主食の米の生産（供給）を減少させている。減反は農家の所得を維持するため供給を減らして米価を高くしようとする政策である。戦前農林水産省の減反案を潰したのは陸軍省だった。減反は食料安全保障と相容れない。既得権者のためなら国民の半数を餓死させてもよいというのが農政である。我が国の食料安全保障を脅かしているのは、輸入リスクではなく農政リスクである。

(図) 各国の米生産量推移 (1961年=100)



米を減産する減反政策の下で、面積当たりの収量（単収）を向上するための品種改良はタブーとなった。総需要量が一定の下で単収が増えると必要な減反面積が増え、減反補助金が増加するからである。1960年には日本の半分しかなかった中国にも抜かれてしまった。逆に言うと、収量の高い品種の米を作付けると、米生産は大幅に増加する。

(図) 日本、アメリカ、中国の米単収推移 (精米換算)



中国は世界から穀物等を大量に輸入していると批判されるが、国民への食料供給のために国内生産も努力している。1961年に比べ中国の生産は、米4倍、大豆3倍、小麦9倍、トウモロコシ14倍に増加している。

食料生産に不可欠な農地面積は1961年に609万haに達し、その後公共事業などで約160万haを新たに造成している。770万haほど農地があるはずなのに、430万haしかない。日本国民は、造成した面積の倍以上、現在の水田面積240万haを凌駕する340万haを、半分は転用、半分は耕作放棄で喪失した。半分の160万haを現時点で転用したとすれば、農家は少なくとも250兆円程度の転用利益を得たことになる。農業界は株式会社が農地を取得するといずれ転用して大きな利益を挙げると主張するが、農地を転用したのは農家自身である。転用して減少した農地の一部を回復するため、納税者の負担で諫早湾干拓などの農地造成が行われた。

1961年に比べると、世界の農地面積は、6%程度とわずかながら増加している。なかでもブラジルと中国の増加は1.5倍を超えている。アメリカもフランスも農地面積は減少しているが、それぞれ9%、17%の減少である。ところが、日本は38%も減少している。

JA農協を中心とする農業界は、食料安全保障に必要な米の生産も農地資源も減少させてきた。その農業界が食料安全保障や食料自給率向上を最も熱心かつ声高に主張している。なにかおかしいと感じないだろうか？

多くの人は、農林水産省やJA農協などは、農業の振興や国民への食料の安定供給を真剣に考えて行動していると思っているかもしれない。しかし、欧米の政治団体と異なり、JA農

協は政治活動を行うと同時に、自らも経済活動を行っている。しかも、金融業も兼業できる日本で唯一の法人である。高米価で零細な兼業農家が滞留した。これらの農家は、農業所得の数倍になるサラリーマン収入や莫大な農地の転用利益を JA 農協 (JA バンク) の口座に預金した。JA バンクの預金残高は 2020 年 3 月末で 104 兆円、うち農家等の個人分は 92 兆円に上る。その全国団体である農林中金はこれをウォール街で運用し、高い収益を JA にもたらした。

彼らが推進している政策は、彼らの組織や個人の利益につながるものであって、農家や農業の利益になるものではないことが多い。まして、国民の利益になるものではない。国民にとって利益になるどころか、これまで彼らが推進してきた食料・農業政策によって、国民の生命が脅かされそうになっている。日本国民を食料危機に曝しているのは、JA 農協や農林水産省が推進してきた農政そのものである。しかし、食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会において、減反 (生産調整) 政策を見直すべきだとする次の真砂委員の主張は「中間とりまとめ」から排除されてしまった。

「私はこれまでの議論の中で、米の生産調整をやめるべきだという話を三度ほどした。例えば、輸出する時に高米価だと輸出できないし、また、消費者には適正価格と言いながら生産カルテルをするのはいかなものかと発言した。今回の議論は、米の生産調整のあり方は、議論の対象外という位置づけをされたために、報告書には何も書いていないという理解でよいか。」

1999 年以降の変化を踏まえた基本法見直しなので 1970 年から続いている減反は議論の対象とならないと、農林水産省が主張したからかもしれない。また、減反を見直すべきだと書こうとしても、JA 農協や農業関係議員が認めないだろう。では、誰のための「食料安全保障」なのだろうか？誰のための基本法見直しなのだろうか？国民のためでないことは明らかである。

### 3. 農林水産省“緊急事態食料安全保障指針”の問題

「中間とりまとめ」で言及されている農林水産省の「緊急事態食料安全保障指針」では、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レベル 1、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レベル 2 としている。

レベル 2 が本格的な食料危機であることは疑いない。問題は、レベル 1 である。これは、平成の米騒動と呼ばれた 1993 年の米不作 (平年に比べた作況指数は 74、26%の不作) を念頭に置いているものと思われる。

しかし、この時、国産の不作を輸入で補うことができた。輸入ができれば、供給に問題はない。また、一時的に米は供給不足になったが、パンやうどん等の原料となる小麦、豆腐等の原料となる大豆、牛乳乳製品、食肉、卵などの畜産物の供給には全く支障はなかった。トイレトーパー騒ぎと同様、米が不足するというだけで消費者がパニックになっただけである。これは本来の意味での危機ではない。政府が他の食品の供給は十分に確保されている

るというアナウンスを行ってれば、防げた騒動だった。

農林水産省は食料消費には代替性があることが理解できないようだ。米が不作または輸入困難となっても、小麦を輸入すれば食料危機は生じない。トウモロコシが輸入困難となっても国内産の食肉や乳製品の供給が困難となっても、食肉や乳製品を輸入できれば、食生活を維持できる。また、それができない場合でも、畜産物に替えて小麦・大豆等を摂取すれば飢餓は生じない。特定の品目で世界同時の不作や港湾ストライキが起きて国際価格が高騰したとしても、我が国が輸入できなくなることは考えられないし、また価格が高騰していない他の品目の輸入が継続できれば、国内での食料品の価格上昇は緩和される。

#### 4. 食料安全保障に関する根本的な要素の欠如

農業界や「中間とりまとめ」は、輸入依存度を減少するとして、自給率の低い小麦や大豆の生産拡大（そのための補助金増加）を主張している。しかし、輸入途絶という食料危機が起きたときに、1億2千5百万人が餓死しないために、どれだけの食料が必要なのかを提示していない。これがないと、どれだけ農業生産を拡大しなければならないのか、そのために必要となる財政負担はどのくらいなのか、必要な農地資源、石油や肥料等の生産要素、穀物備蓄の規模などを検討できないはずである。農林水産省の食料安全保障論には、最も根本的な要素が欠けている。

意図的に食料の必要量を提示しなかったのだろう。輸入途絶の際、国産で必要量を賄おうとすると、膨大な財政負担が必要となるばかりではない。九州と四国の全面積を合計した面積に相当する農地を作り出さなければならない。これは不可能だからである。

危機時には、食料からどれだけのカロリーを摂取できるかが重要となる。その食料が国産か外国産かは意味を持たない。食料危機の際には、国民にとってどれだけの量を入手できるかが重要になる。危機の時には、国産だとするのは短絡過ぎる。終戦後の食糧難を救ったのは、アメリカからの食料援助だった。

生存に必要な小麦が500万トンのとき、2千億円の予算で、国産小麦100万トン、輸入小麦600万トンが用意できるなら、国民は後者を選択する。輸入が途絶する前に、小麦を輸入・備蓄して危機に備えておけばよい。

#### 5. 農業生産以外のサプライ・チェーンの重要性についての認識の欠如

農業生産だけでなく、その川上の肥料・農薬等の生産要素の生産、川下の加工、貯蔵、流通にという、食料のサプライ・チェーン全体が機能しなければ、食料は国民に届かない。ロシアのウクライナ侵攻で肥料供給の重要性は認識されたが、それ以外のサプライ・チェーンも重要である。しかも、これを維持・確保するには、多くのエネルギーが必要となる。

鉄と石炭を中心として経済復興を図るといふ、戦後の傾斜生産方式の目的の一つは、増産した石炭によって化学肥料の硫酸を生産し、農業生産を増加しようとしたものだった。1948年芦田内閣が倒れた原因となった昭和電工事件は、この硫酸をめぐる贈収賄事件だった。

米、いも、野菜、果物を除いて、小麦、大豆、サトウキビなど、加工しなければ食べられない農産物が多い。食生活が高度化し、加工食品に慣れた現在の家庭には、加工や貯蔵のノウハウの多くが失われている。この点、食料危機への対応という点では、終戦後の事態よりも条件・状況は不利である。食育にも、加工、調理、貯蔵などの方法を加える必要がある。また、食料供給の観点からは、農漁業だけでなく加工産業の維持も不可欠である。

野菜などと異なり、穀物等は比較的長期間保存できる。それでも、米の場合、もみ、玄米、精米と加工度が高くなるにつれて、品質が劣化しやすい。保存の観点からは、もみ貯蔵が最も望ましいが、もみ殻の分だけ貯蔵スペースが必要になるので、コストが大きくなるという問題がある。

畜産の英語“live-stock”は、穀物が不作になると、家畜を殺して飢餓を凌ぐ、つまり“生きた備蓄”という意味である。穀物の輸入が途絶すると、家畜も生存できなくなるので、殺処分して食用に回すことになる。しかし、平時と異なり、一度に大量の処分を行うことになる。これによる大量の食肉を保存しようとする、大規模な貯蔵施設を用意するとともに、冷凍のためのエネルギーが必要となる。現在一部で行われている自然の雪や氷を利用した貯蔵を広く展開することも検討する必要がある。

## 6. 食料危機についてのシナリオの欠如

我が国で食料危機が起きるとすれば、日本周辺のシーレーンが破壊され輸入が途絶する事態である。農林水産省は凶作や港湾ストライキなどを指摘するが、これらで我が国が食料危機に陥ることはない。

戦中戦後を通じて、人口72百万人、米生産900万トン、農地面積600万ヘクタールでも飢餓が生じた。今は、人口は125百万人もいるのに、農業界のおかげで、当時をはるかに下回る米生産と農地しかない。シーレーンが破壊されれば、戦後の日本を救ったアメリカからの援助は日本に届かない。

シーレーンの破壊以上に厳しい危機となるのは、ウクライナのように他国に侵略され、日本自体が戦場になる場合である。この時は、輸入が途絶されるだけでなく、国内生産自体も困難となる。第二次世界大戦でも、沖縄を除き、国土が戦場になったわけではない。都市は空襲によって破壊されたが、農村部では、(男子の働き手は不足したが)通常どおり農業を継続できた。ウクライナのような事態を日本は経験していない。

我が国が属する東アジアには、ロシアと同じような専制主義的な国家が二つも存在する。ロシアのウクライナ侵攻は、予見不能な想定外の事態を想定して、備えておく必要性を、我々に教えてくれた。そもそも安全保障とは、そういうものだ。我々は、不測の事態を想定して、平時から防衛力を維持・強化している。戦争が起きてから、戦車を作っても間に合わない。同じように、食料が途絶してから作付けしても、収穫するまでに飢えてしまう。平時の今、国内で危機に対応できるような生産や供給体制を整備しておかなければならないのだ。



シーレーン破壊などによる日本の食料危機は、中国の台頭で高まっている。しかも、起こりうる食料危機に対して我々は何の備えも用意していない。それどころか、農林水産省は、危機が生じた場合に起こる被害をいっそう大きくし、その被害の程度を年々悪化・深刻化させている。減反による米の減産と農地資源の転用・消失である。

防衛省がいくら有事に備えていても、食料供給を中心とした兵站”logistics”が十分でないと継続して防衛の任に当たることはできない。これは、今回のウクライナ侵攻でロシア軍が示した脆弱性の一つである。農林水産省のせいで国土を防衛できない可能性がある。軍事的な危機が生じたとき、我が国は、武器弾薬がなくなる前に、食料不足から瓦解・壊滅する。

危機が発生してしばらくの間、その時点で国内に存在する食料（国内生産および輸入）を消費することになる。かりに危機が6月に生じた場合、米の作付けは終了しているので、次の次の出来秋まで、つまり1年4か月後まで、米生産を待つことになる。それまでの間、十分な食料が用意されていなければ、金持ちの人たちだけが食べられることを避けるために、国民に食料を均等に配分する配給制が必要となる。

しかし、減反政策によって備蓄等も入れて800万トンでいどしか米の国内供給量がない状態のもとで輸入が途絶すると、配給制度を導入しても半年後には国民全体が餓死するおそれがある。危機を軽減するためには、減反を廃止して国内生産を最大限にするとともに、穀物や大豆を輸入して備蓄しておくしかない。

平時において、輸入先を多角化したり、輸出国との友好関係に努めたりすることが必要だと言われる。しかし、シーレーンが破壊されるときには、輸入自体を物理的に継続できないので、これらの努力は全く役に立たない。そもそも、日本に穀物を輸出しているアメリカ、カナダ等は日本の友好国であるうえ、輸出制限はしない。輸入先の多角化をしても、より不安定な輸入国を選ぶだけである。

輸入途絶がさらに（1年以上）続くような場合は、国内生産で対応するしかないが、それは困難である。エネルギーの海外依存率の高い日本では、食料だけでなくエネルギー（特に石油）供給にも支障が生じる。石油がなければ、農業機械が動かないばかりか、肥料（原料のリンやカリウムも輸入途絶）や農薬も生産できなくなり、生産性（土地の単収）は大幅に減少する。今の食料自給率38%の農業生産さえ維持できないのである。

危機時には現在の石油依存の農業生産技術は使用できない。現在の農家の技術やノウハウは、有効なものとはならない。化学肥料はあったが、農業機械や農薬がなかった戦前・戦後の農業の状態に戻る。

ただし、生産資材・要素の輸入が途絶しても、しばらくの間は畜産から出る糞尿等をたい肥化しておけば、ある程度は化学肥料を代替できる。また、石油備蓄によってしばらくの間は単収を維持できる。輸入穀物だけでなく、生産資材についても備蓄が必要となる。

危機がさらに長期化・深刻化して、機械、肥料、農薬が使えなくなれば、それらの生産要素を労働で代替せざるをえない。（100年ほど前の）労働集約型の農業に転換しなければならなくなる。米などの土地利用型農業の規模を拡大し効率化することは、これらの農業の収

益を高めることで耕作放棄を抑制し、危機時における農地資源を確保することにつながる。ところが、危機時には農業機械等が使えなくなるので、労働集約型の全く別の技術による農業となる。これに対する対策が必要となる。

なお、労働量が必要といっても、現在の兼業農家を維持すべきだということにはならない。兼業農家も農業機械等に依存した農業を行っているからである。

このとき田植えは機械ではなく手植えになる。雑草も手で抜くしかない。しかし、農業が機械化してしまったために、その技術はほぼ消滅している。また、終戦時 1,800 万人いた農業従事者は 150 万人に減少しているので、農業機械、肥料、農薬を労働力で代替することは困難となり、単収は激減する。農地面積当たりの農業生産能力は終戦直後の状況さえも維持できない可能性が高い。危機が起きる前の農産物生産は維持できない。飽食を前提とした今の農政は、このような事態を全く想定していない。

終戦時の人口は 7 千 2 百万人、農地は 600 万ヘクタールだった。終戦時の農業技術を現在も活用できるとしても、1 億 2 千 5 百万人の人口を養うためには 1050 万ヘクタールの農地が必要となる。しかし、現在の農地面積は農業者による宅地等への転用や耕作放棄によって 430 万ヘクタールしか残されていない。600 万ヘクタールを超える農地を追加する必要があるが、これは九州と四国の面積を合計したものよりも大きい。

それだけではない。1960 年ころまで、二毛作で裏作の麦があったため、麦類の国内生産は 400 万トンもあったが、現在は 100 万トン程度しかない。1960 年耕地利用率は 135% 程度だった。しかし、米の兼業化で田植え時期が 6 月から 5 月に変更されたため裏作の麦が消滅し、さらには減反で利用されない水田が増加したため、現在では耕地利用率は 91% まで低下している。現在の日本の農地 430 万ヘクタールは耕地利用率を考慮すると戦後の農地の 290 万ヘクタールの実質しかない。兼業農家主体から主業農家主体の米作に転換し、二毛作を復活させなければならない。

現在、農林水産省や財務省は減反を推進するため水田を畑地化しようとしている。畑にしまえば減反補助金を払わなくて済むからである。しかし、水田二毛作の可能性はなくなる。米と麦の連作から麦や大豆だけの単作となる。これは耕地利用率を低下させ、食料安全保障に反する。食料安全保障の観点から麦の生産拡大を意図するなら、行うべきは水田二毛作の復活である。

重要なのは農業生産だけではない。エネルギーがなければ、食料のサプライ・チェーン全体が機能しなくなる。加工・流通についても、エネルギーの確保が必要となる。これに備えて、石油備蓄を拡充するとともに、国内で利用可能な再生エネルギーの開発に取り組む必要がある。これに必要な財源は農林水産省の予算からねん出すべきである。

危機が長引けば、危機がますます深刻化する。これを避けるためには、大量の穀物や大豆を海外から輸入して備蓄しておくしかない。その備蓄量を決定するためにも、農地の拡充、備蓄している石油の農業生産への優先的配分等によって、どれだけ危機発生時以降の国内生産の減少を食い止めることができるかの検討が必要となる。

終戦時は上野不忍の池を水田にして米を作り、小学校の運動場をイモ畑にした。ゴルフ場を農地に転用するために強制的に土地収用を行わざるをえない。都市部でも、ビルの屋上を農園として利用しなければならない。家庭菜園も貴重な農地として、イモなどのカロリーの高い農産物生産に転換する必要がある。これを円滑に実施するためには、平時からの周知徹底が必要となる。また、労働集約的な農業とならざるをえないため、国民を農業生産に動員する必要がある。その前に危機に備えて国民皆農のための教育を実施する必要がある。以上を実施するための、(食料)有事法制が必要である。

## 7. 危機対処のための総合調整官庁の創設

戦時中は、統制経済に関する重要政策と物資動員を総合的に企画立案し、各省庁に指示・実施させる“企画院”(最初は企画庁)が、日本政府の中心として機能した。その初代の事務方トップは、食料政策を担当する農林省から井野碩哉が任命されている。企画院には、各省庁から優秀な人材が集められた。しかし、今の日本では、軍備は防衛省、食料は農林水産省、エネルギーは経済産業省とタコツボ化してしまい、これらを総合調整する機関がなくなってしまっている。

日本が軍事紛争に巻き込まれると、防衛力だけでなく、食料やエネルギー政策も含めて総合的な対応が必要となる。乏しい食料を国民に均等に配分する配給制が必要だし、そのためには事前に配給通帳を印刷・配布していなければ、危機が起きると大きな混乱を招く。ゴルフ場などの農地への転用に加え、石油などのエネルギーを国民の生存のために必要な産業に優先的に配分する割当制も必要となる。軍事的な装備だけではなく、これらすべてを包括する有事体制が必要なのだ。食料供給を損なってきた農林水産省などは解体して、“企画院”的なものを創設すべきである。国家的な危機への組織的な対応を、国家安全保障局を中心に検討すべきだ。

## 8. 食料危機や食料自給率の農業保護への活用

小学校の社会科の教科書は、食料、農業、農村について、戦後一貫して総ページ数の2割を割いている。工業や都市よりも経済的な比重は低いのに、より大きく扱われている。そこでは、低い食料自給率、米農業、様々な農産物の産地、農家の高齢化、地域おこし、戦前の農村などが取り上げられる。

特に、生徒は食料自給率が低いことは問題だという意識を持つ。多くの国民が、この認識を大人になっても持ち続けている。“食料自給率”は、ウクライナ侵攻(解放)についてのロシア国民に対するプロパガンダに劣らないほどの成功を収めた。

食料自給率は、少し論理的に検討すれば、虚構であることが判る。しかし、多くの人が、この農業村が作った虚構を信じた。60%以上も食料を海外に依存していると聞くと国民は不安になり、農産物関税を維持したり農業予算を増やしたりすべきだと思ってくれる。

食料自給率とは、現在国内で生産されている食料を、輸入品も含め消費している食料で割

ったものである。したがって、大量の食べ残しを出し、飽食の限りを尽くしている現在の食生活（食料消費）を前提とすると、分母が大きいため食料自給率は下がる。同じ生産量でも40年前、60年前の消費量だと食料自給率は上がる。石破茂氏は農相時代、そのような試算を公表させている。政府がコントロールできない分母の消費の違いによって食料自給率は上がったり下がったりする。そもそも政策の指標として不適切である。

逆に、終戦直後の食料自給率は、海外から食料が入ってこなかったため100%である。しかし、餓死者が出た戦後の方が良かったとは、誰も言わないだろう。同じくシーレーンが破壊されて輸入が途絶する食料危機の際は、国内生産と国内消費は同じになるので、政府が努力しなくても100%に“なる”。

本来、食糧安全保障とは、海外から輸入できなくなったときに、どれだけ食料を生産・供給して国民の生存を維持できるかという問題である。輸入途絶という危機時に牛肉も豚肉もチーズもたらふく食べている今の食生活を維持できないのは当然である。輸入が途絶すれば、小麦製品のパン、ラーメン、大豆製品の豆腐、納豆、輸入穀物の加工品である、牛乳、バター、チーズ、牛肉、豚肉、鶏肉、卵など、多くの食品が食べられなくなる（日本の畜産はほぼ壊滅する）。食べられるのは米くらいしかない、終戦直後の食生活に戻るしかない。この危機への対応として何をすべきかを検討しなければならないのに、今の食生活を前提とした食料自給率は、政策的にも意味がない。

問題は、食料自給率の向上、食料安全保障の主張は、誰がどのような意図や目的の下に行っているのだろうかという点である。

近・現代の我が国歴史において食料不安が起きたのは数回ある。まず寺内内閣を倒した1918年の米騒動で、米移送に反対して暴動を起こしたのは魚津の主婦であって農家ではなかった。終戦後の食糧難の際、食料の買出しのため着物がひとつずつ剥がれるようになくなる「タケノコ生活」を送ったのは、都市生活者であって農家ではなかった。近くは平成の米騒動の際、スーパーや小売店に殺到したのは消費者であって農家ではなかった。

1999年に制定された「食料・農業・農村基本法」は食料自給率向上目標を設定することを規定した。これに基づき閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」では、2000年当時の40%の食料自給率を45%に引き上げることを閣議決定した。JA農協などの農業団体は、政府・与党に食料自給率向上を強く要請した。不思議なことに、食料がなくなって困る消費者団体よりも、終戦後のように食料危機で農産物価格上昇の利益を受けた農業界のほうが、食料自給率の向上、食料安全保障の主張に熱心なのである。

以来20年以上も食料自給率向上目標を掲げているが、下がっている。上がる気配はない。通常の行政であれば、閣議決定で目標を掲げながら、これほど長く達成できなければ、担当者の更迭などで責任を問われる。しかも、目標値に近づくどころか、遠ざかっている。しかし、農林水産省は目標未達成の責任を取ろうとしないばかりか、これを恥じる様子さえない。目標を達成できなくて、うつむく職員など、省内にいない。責任をとって辞めた事務次官も局長もいない。農林水産省にとって、食料自給率が上がれば、農業保護の根拠が弱くなって

困るのである。農林水産省の本音は食料自給率が低いままの方がよいのだ。

逆に、米の減反政策のように、食料自給率を下げる政策を、半世紀以上も推進している。農政は長年国民を欺いてきた。まさに、“亡国の農政”である。

農業界は、ウクライナ侵攻で高まっている食料危機への不安を農業保護強化の好機だととらえている。しかし、国民からすれば、同じ負担をしてコストの高い国産穀物を少量（例えば100万ト）手に入れるよりも、安い外国産穀物を大量に（1000万ト）輸入し備蓄する方が、いざというとき飢餓を免れる。現在毎年約2300億円かけて作っている麦や大豆は130万トンにも満たない。同じお金で1年分の消費量を超える小麦約700万トンを輸入できるし、エサ米生産66万トンにかかる950億円の財政負担で約400万トンのトウモロコシを輸入できる。どんなに高くても国産の戦闘機を買うべきだという人はいない。それでは、国内農業が維持できないのではないかという疑問もあるかもしれないが、それは国内農業や農政が自ら競争力向上で対応すべき問題である。

しかし、国産の方が安心できるという非論理的な主張が通ってしまう。既に、岸田文雄首相や農林族議員は、食料安全保障のためには、麦、大豆、飼料の国産振興が必要だと主張している。ただし、これは50年以上も膨大な財政負担を行いながら効果を挙げなかった政策の繰り返しである。

国の予算には制約がある。食料安全保障は、農業保護という視点を排除して、危機の時に国民にどれだけの食料を効率的に供給できるかという観点から再構築する必要がある。農政を国民の手に取り戻さなければならないのである。

## おわりに

二度も農林大臣を務め戦前の農政の大御所と言われた石黒忠篤（1884～1960）は、1940年農林大臣として1万5千人の農民との対話集会で食料増産を懇請する。「農は国の本なりということは、決して農業の利益のみを主張する思想ではない。所謂農本主義と世間からいわれて居る吾々の理想は、そういう利己的の考えではない。国の本なるが故に農業を貴しとするのである。国の本たらざる農業は一顧の価値もないのである。私は世間から農本主義者と呼ばれて居るが故に、この機会において諸君に、真に国の本たる農民になって戴きたい、こういうことを強請するのである。」

石黒が言う国の本たる農業とは国民に食料を安く安定的に供給するという責務を果たす農業だった。農家や農業団体の利益だけを考える農業ではなかった。我が国の食料安全保障上の最大の障壁は輸入リスクではなく農政リスクである。もう一度、食料の安定供給という視点に立ち返って、農政を再構築し、国民の手に取り戻すべきである。

（参考文献）

山下一仁 [2010] 『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版

山下一仁 [2022] 『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』

日本経済新聞出版

山下一仁 [2022] 『日本が飢える！—世界食料危機の真実』 幻冬舎新書