

新しい食料・農業・農村基本計画に 躍り出た食料自給力概念

研究員 高木 英彰

1. はじめに

今後5年間の農業政策方針を示す新しい食料・農業・農村基本計画（以下、新計画と呼ぶ）が平成27年3月31日に閣議決定された。その方向性は新計画に記された「再度「担い手」の姿を明確にして施策を推進していく必要がある」（新計画 p. 7）という文言に端的に表れていると言ってよいだろう。このこと自体は、「攻めの農業」という自民党農政のキーワードや、平成25年12月に打ち出された土地利用や営農補助体系に関する「4つの改革」が示してきた通りであり、今となっては格別に目新しいものではない。これをめぐる政策論議については既に研究者やジャーナリストらによる多くの論考・記事があるのでそちらに譲りたい。

ところで今回の新計画の中で、「食料自給力」という概念が登場した。従前の食料自給率は新計画においても依然として政策目標として使用されるが（表1）、「国民に対して我が国農林水産業が有する食料の潜在生産能力（食料自給力）とその動向を併せて示すこと

により、食料自給力についての国民の共通理解を醸成するとともに、食料安全保障に関する国民的議論を深化させていくことが必要」（新計画 p. 24）と記されていることから、食料自給力は程なく食料自給率とならんで、あるいはそれに代わって、我が国の食料安全保障論議の中心をなす指標に位置付けられていくと予想される。そこで、本稿では、既存の食料自給率との関係に触れつつ、食料自給力導入の狙いと含意について新計画中の説明をベースに整理したい。

2. 自給を巡る議論

食料自給率は主に食料安全保障上の観点から議論されてきた。しかし、高自給率という状態は一概に豊かな国民生活や有事の安定供給の確保を示すものではないとの議論がある（生源寺2013等）。前者は、国民の食生活の変化が自給率低下の一因であることと関係している。すなわち、昨今の低自給率は食の豊かさの反映であり、無理に国産化を追求することは国民の幸福を損なうとの主張である。ま

表1 食料自給率の目標

	平成25年度	平成37年度
供給熱量ベースの総合食料自給率	39%	45%
生産額ベースの総合食料自給率	65%	73%
飼料自給率	26%	40%

資料：平成27年 食料・農業・農村基本計画（p. 23第3表）。品目別の見通し・生産努力目標や自給率の分母・分子は同計画 p. 17-23に記載されている。

た、後者については多様な輸入先を平時から構築することによって、国内の巨大災害時や国際紛争時に際し、国内生産だけで対処するよりも安定するという考えである。さらに、食料自給率向上自体が目的化すれば「軍拡の悪循環に陥るように、「食料安全保障のジレンマ」に陥る」（本間2015）との指摘もある。こうした理由から、平時の食料自給率にこだわることに対し否定的な主張が存在する。

他方で、食料を外交的な戦略物資として見る場合には、足元を見られるということ自体がリスクであるといえよう。加えて市場競争による淘汰は主要生産国を絞るということでもあり、「人災による食料危機」の可能性を高める（鈴木2011）。また、金融危機に端を発した2007～08年の穀物価格高騰時には、食料不足を恐れた輸出国が貿易ルールに反してでも輸出規制を実施しており、それが穀物価格の不安定化に拍車をかけたとも目されている（鈴木・木下2011）。平時の自給体制を重視する考え方は、こうした近年の事例によっても裏打ちされている部分がある。

以上に簡略に示した通り、食料自給を政策目標とすることに関する是非は主張の分かれるところではある。一般的な見方としては、高水準の自給率は少なくとも現状において非現実的と言わざるを得ないが、それでも、一定の自給体制の構築努力はやはり必要であるというのが大勢であろう。しかし、どの程度の食料自給率水準が適切なのかは判然としない。そこで、「万が一の場合にも人々が生きながらえることができるミニマムな食料供給力」（生源寺2013）を明確に設定しようというものが食料自給力の発想である。

3. 食料自給力の考え方と農林水産省試算

より具体的に既存の食料自給率の問題と、その対応としての食料自給力概念の内容を示そう。新計画の記述（p.24）によれば、「①非食用作物（花き・花木等）が栽培されている農地が有する食料の潜在生産能力が反映されないこと ②先進国に比べ経済力が低く、輸入余力が小さい国では、食料自給率が高くなる傾向にあること ③高齢化等による食生活の変化といった消費構造に影響を受けること」が、既存の食料自給率の限界であるとされている。中でも、食料自給力概念の具体化においてとりわけ重要なのは①であろう。すなわち、「実績値としての国内産出量と国内消費量の関係」を端的に示すのが既存の食料自給率であるのに対して、食料自給力は「潜在的な部分も含めた生産要素量」を問おうとしているのである。現在、農林水産省試算では、供給作目体系によって次頁表2のようにパターンA～Dの4つのシナリオを設けている。要約すると、供給熱量を目的指標とし、栄養バランス考慮の有／無、構成品目の差異（主要穀物中心／いも類中心）によってケースを分類している。概ね、表の下層ほど逼迫した状況を想定していると理解してよいだろう。

この試算の基準値となるのは、「1人・1日当たり推定エネルギー必要量」の2,147kcalである。この熱量は「比較的短期間の場合には、『そのときの体重を保つ（増加も減少もしない）ために適当なエネルギー』の推定値とされている（新計画 p.26）。また、比較対象として、平成25年度の「1人・1日当たり総供給熱量（実績値）」は2,424kcalであったとされている。

平成25年度時点における試算結果によれ

表2 食料自給力の農林水産省シナリオと試算値

	内容	栄養バランス	中心となる品目	平成25年度 (試算値)
A	栄養バランスを一定程度考慮して、主要穀物（米、小麦、大豆）を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合	考慮する	主要穀物	1,495kcal
B	主要穀物（米、小麦、大豆）を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合（栄養バランスは考慮しない）	考慮しない	主要穀物	1,885kcal
C	栄養バランスを一定程度考慮して、いも類を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合	考慮する	いも類	2,462kcal
D	いも類を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合（栄養バランスは考慮しない）	考慮しない	いも類	2,754kcal
実績	国産熱量の実績値 (自給率の分子：供給ベース)	—	—	939kcal

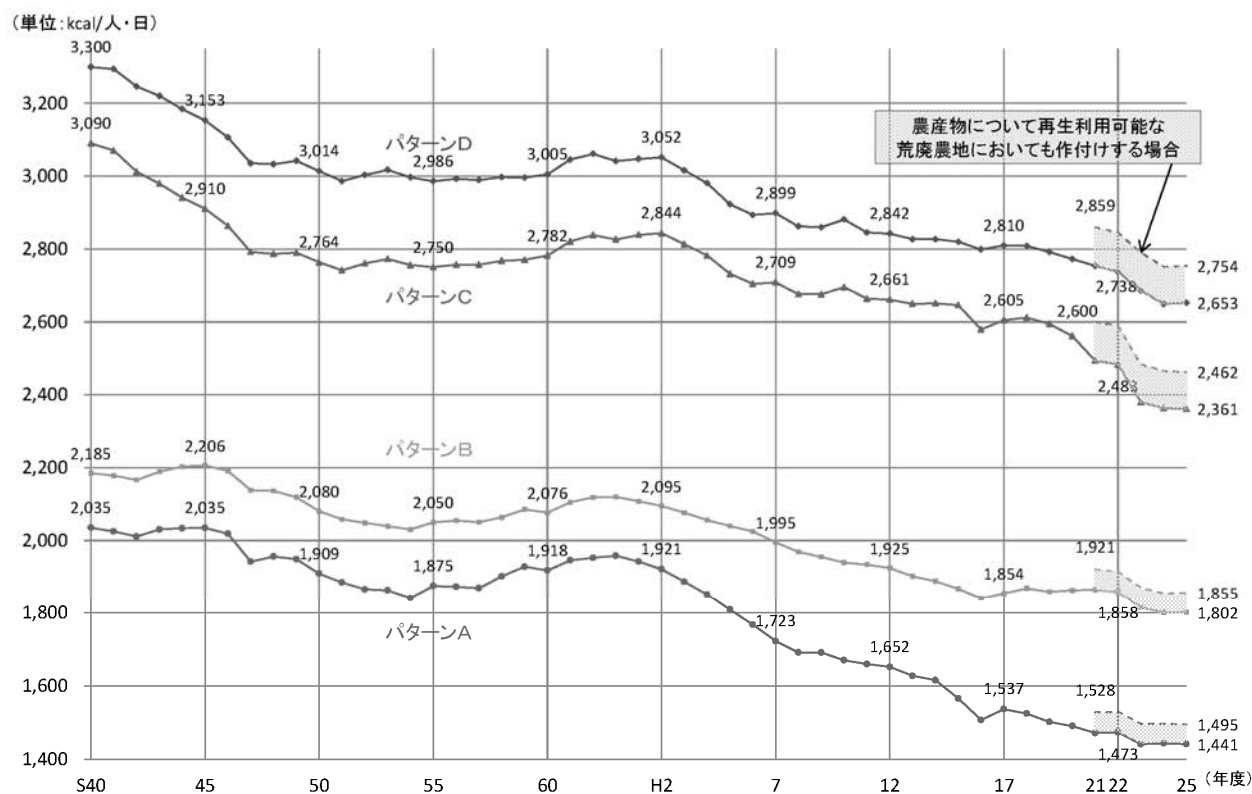
資料：平成27年 食料・農業・農村基本計画 p. 25をもとに筆者作成。同 p. 26掲載のグラフには試算値の内訳も示されているので詳細はそちらを参照されたい。

ば、いも類を中心とするパターンC、Dにおいては実績値を上回る熱量供給が潜在的には可能とされているが、主要穀物を中心とするパターン、とりわけ栄養バランスを鑑みたAの場合では600kcal以上不足するとの結果となっている。楽観的な表現をすれば、いわゆる有事の際にも(比較的短期の限りにおいて)食の質を下げることによって熱量はなんとかカバーする潜在力を現時点においても我が国は有していることになる。しかし同試算によれば、昭和40年以来、食料自給力指標もまた低下の一途をたどっており、この傾向が続けばパターンCにおいても数年内に基準値を割ることになる(図1)。食料安全保障と自給体制についての論議が深められる必要はいささかも失われてはいない。

4. おわりに

これまで食料自給率が報道等で広められ、一般国民にいたるまで我が国の食料事情を認識し得たのは、直感的に理解しやすい単一指標だったことが理由のひとつであろう。その点、現下の食料自給力指標は直感的な理解やインパクトと引き換えに、より正確な状況把握と詳細な議論を可能とすることを重視したものである。食料自給力指標の設定により食料安全保障問題はまた新たな角度からハイライトされたのであり、我が国の農林水産業がいかにあるべきか、国民的議論を通じてその価値の再認識と共通理解の醸成が図られねばならない。そのためには、まずは当事者たる農林水産業関係者が食料自給力の含意を咀嚼しておくことが重要であろう。

図1 食料自給力指標の推移



資料：平成27年 食料・農業・農村基本計画 p. 28

(参考文献)

- ・ 生源寺眞一 (2013) 『農業と人間 食と農の未来を考える』 岩波書店
- ・ 鈴木宣弘 (2011) 「貿易自由化と日本農業の展望」『共済総合研究』 Vol. 61、6 - 55
- ・ 鈴木宣弘・木下順子 (2011) 「よくわかるTPP48のまちがいーTPPが日本の暮らしと経済を壊すこれだけの理由」『農文協ブックレット』 4、農山漁村文化協会
- ・ 本間正義 (2015) 「食料・農業・農村基本法の展開とその限界」『農業と経済』 81 (2)、5 - 14
- ・ 農林水産省 『食料・農業・農村基本計画』 (http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf)