

2015 年度前期早稲田大学雄弁会
9 月合宿発表レジュメ

「食の未来」

教育学部 2 年 渡辺智哉

目次

1. 社会認識・理想社会像・問題意識
2. 現状分析
 - 2-1. 食料安全保障とは
 - 2-2. アンケート調査結果に見る国民の食料供給に対する不安
 - 2-3. 日本の食料事情
 - 2-4. 世界の食料事情と日本の食料安全保障
 - (1) 近年の世界の食料事情と日本の食料安全保障問題
 - (2) 最近の世界の食料事情と将来予測
 - (3) 農林水産省による 2020 年における世界の食料需給見通し
 - 2-5. 海外からの食料輸入が止まったら
 - 2-6. 食の不信
 - 2-7. 現状分析まとめ
3. 原因分析
 - 3-1. なぜ食料自給率は低下したか（食料政策の失敗）
 - 3-2. なぜ食料自給率は低下したか（生産の側から）
 - 3-3. 食と農の距離拡大がもたらす食の安全性問題（フードマイレージ）
 - 3-4. 原因分析まとめ
4. 政策
 - 4-0. 農政転換（減反廃止）
 - 4-1. 農地の効率化（農業法人と農地法の改正）
 - 4-2. 地産地消の推進
 - 4-3. 政策まとめ
5. 参考文献・参考資料

1. 社会認識・理想社会像・問題意識

社会認識

現代はグローバル化、成熟化社会である。グローバル化とは社会的あるいは経済的な関連が、旧来の国家や地域などの境界を越えて、地球規模に拡大して様々な変化を引き起こす現象である。成熟化とは、量的拡大のみを追求する経済成長が終息に向かう中で、精神的豊かさや生活の質の向上をも重視するようになったことを意味する。

日本の食に関しても二つの流れの影響を大きく受けるようになった。世界の穀物貿易価格は今世紀に入ってから大きく上振れしてきている。新興国を中心とした人口増加や経済発展に伴い、需要が拡大してきているからだ。食料の過半を海外からの輸入に頼る日本では価格高騰の影響が及んでいる。

また、戦後日本では食生活の洋風化が急速に進んだ。日本では昔から主食（米）を中心とした食生活であったが、戦後副食の割合が増え、特に畜産物（肉、乳製品、卵など）や油脂の消費が増えてきた。所得の拡大とともに人々の関心は「量」から「質」へと移る。日本も含め、先進国を中心に量が満たされてくるにつれて食に対する関心は「量的な確保」から「多様性」に移ってきた。この食の多様性は、穀物の国際市況が大きく乱高下しているなかでこのまま維持できるのかどうかは雲行きが怪しくなってきた。その意味で、現在の食料問題とされる範囲は量の確保を中心とするもののみならず、質の確保へと拡大したのである。

理想社会像・問題意識

私の理想社会像は「安心・安全に生活できる社会」である。安心とは心配・不安がない精神的な心の状態を指す。安全とは具体的な危険が物理的に排除されている状態を指す。生活とは生きながらえるために行う様々な活動である。人は生き続けるためには、少なくとも、何らかの栄養を取らなければならない、身体に何かをまとうことで体温を保つ必要があり、また野の雨や風をしのげる場所で眠りをとることを必要とする。つまり食べること、着ること、住まうこと（「衣食住」）である。「衣食住」の基本は、人が生活していく上で必要な、衣（衣服）、食（食事）住（居住）の確保である。すなわち、「安心・安全に生活できる」状態とは、自らの生活が物理的、精神的な外部要因に侵されない状態である。以上の理想社会像を志向するにあたって、現代社会に求められる要件を以下に記載する。これには公的なサービス・扶助があげられる。これは個人で達成することが困難であるからである。

私の問題意識は「食料安全保障の危機」である。食料安全保障とはすべての人々が、活動的で健康な生活を送れるように、食事のニーズと食べ物の好みを満たしながら、十分な量の安全で栄養豊かな食料に物理的にも経済的にもアクセスできることである。食料は人間の生命の維持に欠くことができないものであるだけでなく、健康で充実した生活の基礎となるものである。食をめぐる問題は、生存にとってもっとも基本的な問題であり、「食は命

である」とも表現される。安全でない食料が流通する社会は人間存在を根底から危うくする。故に私は、食糧安全保障に問題意識を持つ。

2.現状分析

2-1.食料安全保障とは

本稿では、食料安全保障の定義として、1996 年世界食料サミットで国際的に受け入れられた以下の定義を採用し、また、この定義が含意する諸要素のうち、特に国レベルの食料の確保（日本領域内に居住する人々への供給可能性）について検討した。

「食料安全保障は、すべての人が、いかなる時にも、彼らの活動的で健康的な生活のために必要な食生活上のニーズと嗜好に合致した、十分で、安全で、栄養のある食料を物理的にも経済的にも入手可能であるときに達成される。」

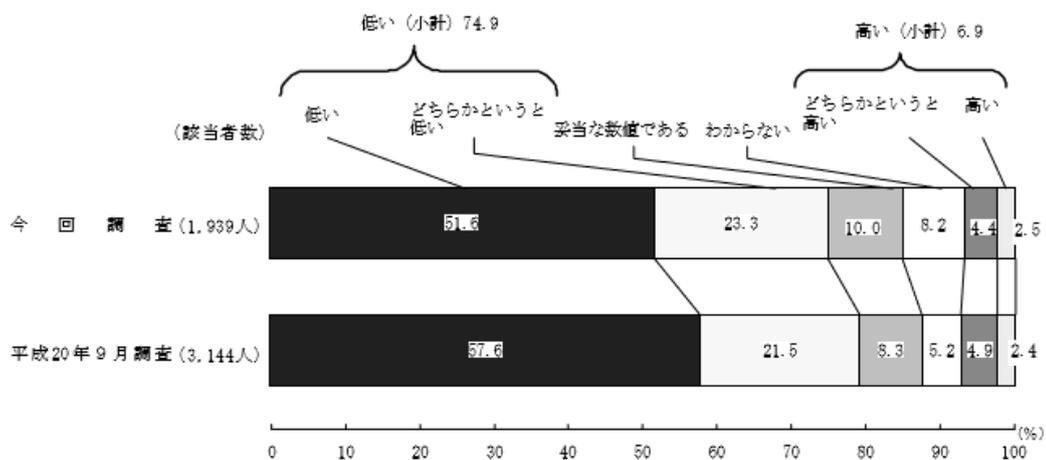
2-2. アンケート調査結果に見る国民の食料供給に対する不安

内閣府が 2010 年 9 月に実施した「食料の供給に関する特別世論調査」¹によると、現在の食料に関して回答者の 74.9% が現在の食料自給率は低い（図表 1.）と、また、85.9%が日本の将来の食料供給について不安である（図表 2.）と回答している。こうした世論調査の結果は、回答者の日本国民の大多数は現在および将来の食料供給について不安を感じていることを物語っている。

図表 1.現在の食料に関する意識調査

¹内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」
(<http://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/tindex-all.html>)

	平成 20 年 9 月		平成 22 年 9 月
・ 低い (小計)	79.2%	→	74.9% (減)
・ 低い	57.6%	→	51.6% (減)
・ どちらかという低い	21.5%	→	23.3%
・ 妥当な数値である	8.3%	→	10.0% (増)
・ 高い (小計)	7.3%	→	6.9%
・ どちらかという高い	4.9%	→	4.4%
・ 高い	2.4%	→	2.5%

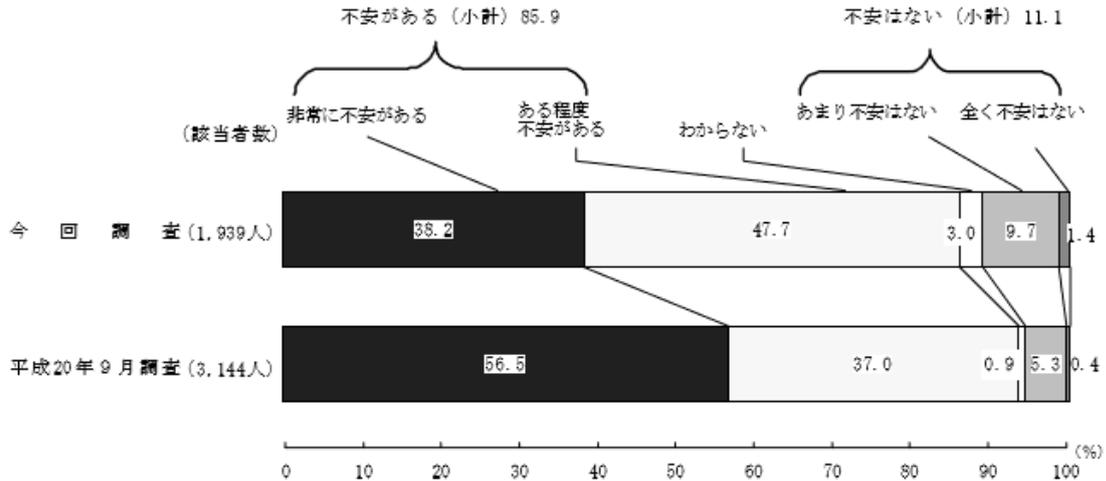


(注) 平成20年9月調査では、「我が国は外国からいろいろな食品を輸入しています。その結果、我が国の「食料自給率」は、現在カロリーベースで約40%となっていますが、このことについてあなたはどのように思いますか。この中から1つだけお答えください。」と聞いている。

資料:内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」

図表 2. 将来の食料に関する意識調査

	平成 20 年 9 月		平成 22 年 9 月
・ 不安がある (小計)	93.4%	→	85.9% (減)
・ 非常に不安がある	56.5%	→	38.2% (減)
・ ある程度不安がある	37.0%	→	47.7% (増)
・ 不安はない (小計)	5.7%	→	11.1% (増)
・ あまり不安はない	5.3%	→	9.7% (増)
・ 全く不安はない	0.4%	→	1.4% (増)



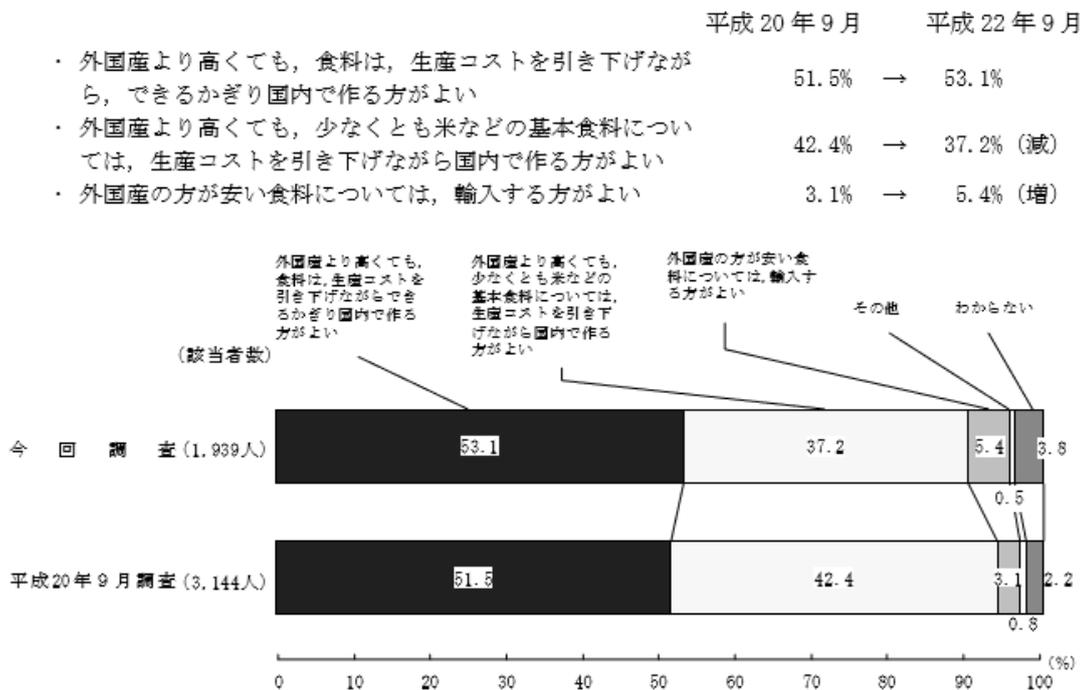
資料:内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」²

多くの人々が日本の将来の食料供給に不安を感じている国内的な理由としては、食料自給率が 2009 年には 40%と 1 億人以上の人口を持つ主要先進国の中では最も低い水準にあることや、国内農業生産規模が 1980 年代中頃以降一貫して減少傾向にあること、農業の担い手が高齢化するとともに農地面積が減少して農業生産規模が今後も縮小することが懸念されることなどが指摘できる。また、国際的な理由としては、人口大国である BRICs の高い経済成長や途上国における人口爆発にともなう食料需要の増加や、砂漠化、地球温暖化などの地球規模での環境悪化が農業生産に負の影響を与えることが予想されること、農業生産が異常気象や災害による被害を受ける可能性が高まっていること等が指摘できる。さらに、バイオエタノールの生産増加に伴い、食料（トウモロコシ、サトウキビ、大豆）とエネルギーの競合が強まるという問題も懸念される。また、農産物の国際市場の不安定性に対する懸念も強まっている。2006 年末頃よりトウモロコシ、大豆、小麦、米等の国際価格が高騰すると、多くの国々が自国の食料安全保障を確保するため、食料の輸出規制や輸出禁止措置を発動した。一方で、食料輸入への依存度が高い発展途上国では食料価格の高騰と食料不足に伴う暴動が発生した。こうした出来事が、食料輸入に大きく依存している日本の将来の食料供給に関する国民の不安感を増幅させた。

²内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」
(<http://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/tindex-all.html>)

つぎに、食料の生産・供給のあり方に関する国民意識の変遷を「食料の供給に関する世論調査」の時系列データ（図表 3.）を手掛かりに見ることとする。「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、できるかぎり国内で作る方がよい」という回答を選択した割合は、1987 年には 31.9%であったが、2000 年には 43.6%、2010 年には 53.1%へと上昇している。また、「外国産より高くても、少なくとも米などの基本食料については、生産コストを引き下げながら国内で作る方がよい」という回答を選択した割合は、1987 年には 39.3%、2000 年には 40.6%とほぼ同じ水準であったが、2010 年には 37.2%と少し低下した。この両方の回答割合を合計すると、1987 年に 71.2%、2000 年に 84.2%と上昇しており、2010 年には 90.3%が国内での食料生産を望むと回答している。他方、「外国産の方が安い食料については、輸入する方がよい」という回答割合は、1987 年の 19.9%から 2000 年の 10.5%、2010 年の 5.4%へと、23 年間に 1/3 以下へと低下している。

図表 3.食料の生産・供給のあり方に関する意識



資料：内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」³

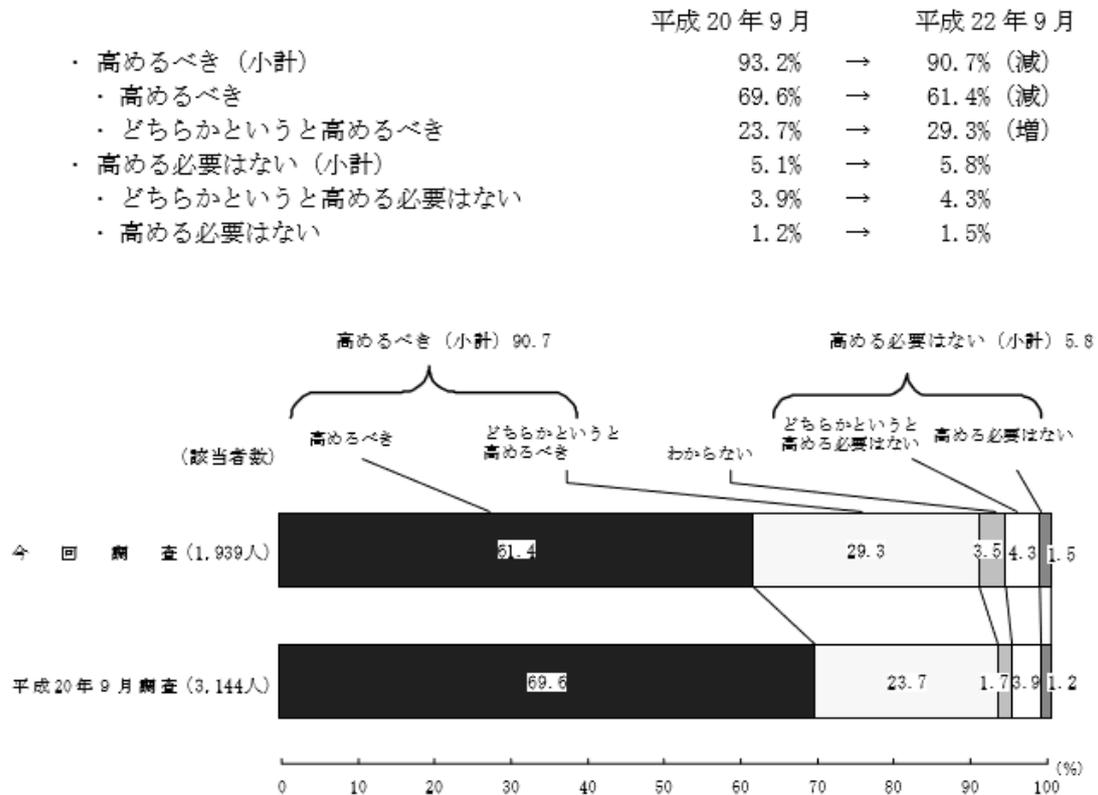
また、今後の食料自給率に関しては、「高めるべき」という回答を選択した割合は、2008 年の 93.3%が 2010 年の 90.7%へと 2.6 ポイント低下したが、それでも 9 割以上の回

³内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」
(<http://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/tindex-all.html>)

答者が自給率を高めるべきと答えている。他方、「高める必要はない」という回答割合は、2008年には5.1%であったが2010年も5.8%とほぼ同じ水準であった。

このように、世論調査の回答者の大多数は、食料は生産コストを引き下げながら、できるかぎり国内で生産し、食料自給率を高めることが望ましいと回答している。

図表 4.



資料：内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」⁴

2-3. 日本の食料事情

日本の食料自給率⁵の低下が叫ばれて久しい。実際、カロリーベースで計算した日本の食料

⁴内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」

(<http://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/tindex-all.html>)

⁵食料自給率とは、国内の食料消費が、国産でどの程度賄えているかを示す指標である。

その示し方については、単純に重量で計算することができる品目別自給率と、食料全体について共通の「ものさし」で単位を揃えることにより計算する総合食料自給率の2種類がある。このうち、総合食料自給率は、熱量で換算するカロリーベースと金額で換算する生産額ベースがあり、2つの指標とも長期的に低下傾向で推移している。

自給率は 2014 年でわずか 39%。1963 年には 78%あったが、50 年間でほぼ半分まで落ち込んだ。1987 年ごろに 50%を割り込み、1998 年ごろからは多少の増減はあるものの 40%前後で横ばい状態が続いている。

先進国ほど農業、漁業を含む第一次産業が弱くなり、食料自給率が低くなると思われがちだが、次の図表 5 を見るとわかるように国土の広い米国、カナダ、オーストラリアなどは先進国でありながら世界有数の食料輸出国で食料自給率は 100%を大きく上回っている。ドイツ、イギリス、イタリアなどのヨーロッパ各国も日本と同様に国土はそれほど広くはないものの、食料需給率は 50%を上回っている。食料自給率が 40%を割り込み、突出して低い状態なのは主要先進国では日本のみであることがグラフから読み取れる。

図表 5. 諸外国・地域の食料自給率の推移 (カロリーベース)

総合食料自給率

食料全体における自給率を示す指標として、供給熱量 (カロリー) ベース、生産額ベースの 2 とおりの方法で算出。畜産物については、国産であっても輸入した飼料を使って生産された分は、国産には算入していない。

・カロリーベース総合食料自給率

「日本食品標準成分表 2010」に基づき、重量を供給熱量に換算したうえで、各品目を足し上げて算出。これは、1 人・1 日当たり国産供給熱量を 1 人・1 日当たり供給熱量で除したものに相当。

(例) カロリーベース総合食料自給率 (平成 26 年度)

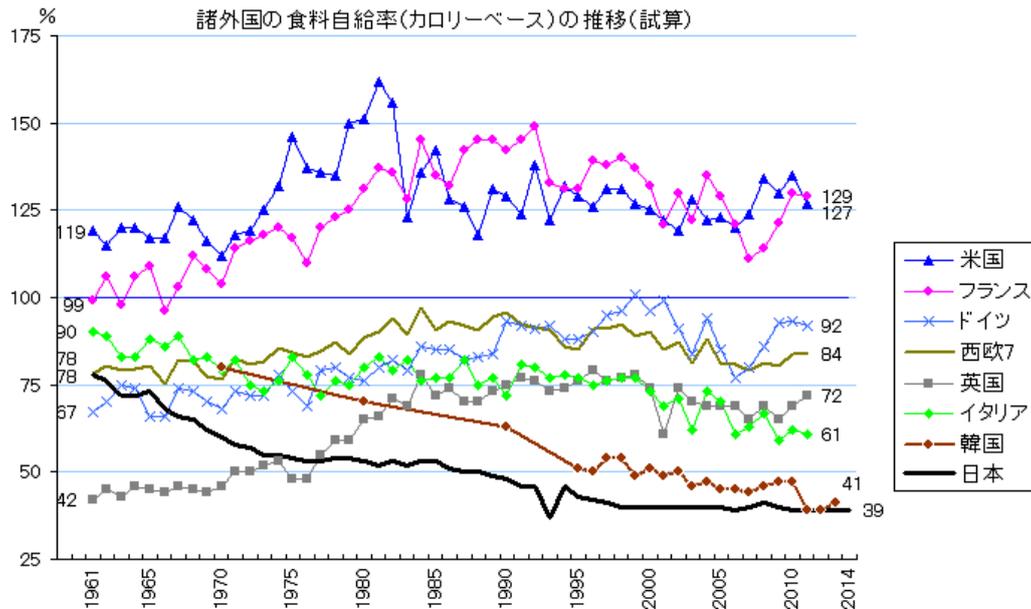
$$=1 \text{ 人 1 日 当 たり 国 産 供 給 熱 量 (947\text{kcal})} / 1 \text{ 人 1 日 当 たり 供 給 熱 量 (2,415\text{kcal}) = 39\%$$

・生産額ベース総合食料自給率

「農業物価統計」の農家庭先価格等に基づき、重量を金額に換算したうえで、各品目を足し上げて算出。これは、食料の国内生産額を食料の国内消費仕向額で除したものに相当。

(例) 生産額ベース総合食料自給率 (平成 26 年度)

$$= \text{食料の国内生産額 (9.8 兆円)} / \text{食料の国内消費仕向額 (15.3 兆円)} = 64\%$$



(注) 農林水産省「食料需給表」、FAO「Food Balance Sheets」等を基に農林水産省で試算。韓国については韓国農村経済研究院「食品需給表」、スイスについてはスイス農業庁「農業年次報告書」による。供給熱量総合食料自給率は、総供給熱量に占める国産供給熱量の割合である。なお、畜産物については、飼料自給率を考慮している。また、アルコール類は含まない。ドイツについては、統合前の東西ドイツを合わせた形で選及している。西欧7はフランス、ドイツ、イタリア、オランダ、スペイン、スウェーデン、英国の単純平均。

資料：農林水産省「食料需給表」⁶

(<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/fbs/>)

2-4. 世界の食料事情と日本の食料安全保障

世界の食料事情と日本の食料安全保障

日本は1984年以降世界一の食料の純輸入国であり、その食料自給率は人口1億人以上の主要先進国の中では最も低い。食料供給の多くを輸入食料に依存しているため、日本の将来の食料安全保障は世界の食料需給の影響を受けやすい。

(1) 近年の世界の食料事情と日本の食料安全保障問題

農業生産は、自然条件の制約を強く受け生産量が変動しやすく、また、生産に一定の期間を要することから、需給事情の変動に迅速に対応することが困難であるという特質を持っている。これに加え、農産物は、基本的にはまずそれぞれの国の国内消費に仕向けられ、その余剰が輸出に回されることから、生産量のうち輸出に回されるものの割合は概して低いという特徴がある。また、農産物貿易においては、少数かつ特定の国・地域が主要な農産物の輸出について大きな割合を占める構造になっている。このため、世界の食料需給は、主要輸出国や大消費国における作柄変動等の影響を受けやすく、そもそも不安定な側面が強いが、

⁶農林水産省「食料需給表」

(<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/fbs/>)

近年、異常気象による農業生産の変動の可能性が高まっていることや経済全体の先行きが不透明であること等から、今後は、短期的な不安定性が増大すると見込まれる。さらに、開発途上国を中心とする人口増加や畜産物の消費が増加することに伴う飼料穀物の需要の大幅な増加、世界的なバイオ燃料の原料としての穀物等の需要が増大する一方、環境問題等農業生産の拡大の制約等により、世界の食料需給は、中長期的にひっ迫する可能性がある。

(2) 最近の世界の食料事情と将来予測

食料の国際価格は 2008 年に高騰した後、いったんは下落したが、再び上昇に転じた。世界の穀物需要 2010 年に増加する一方で生産が減少したため、穀物在庫は急激に減少した。2010 年 7 月以降 2011 年 2 月に至る 8 カ月間に小麦、トウモロコシ、砂糖、油糧種子の国際価格は急速に上昇した。FAO の食料価格指数は、この 8 カ月間連続で上昇し、2008 年 6 月のピークを上回る水準へと上昇した。

図表 6.食料価格指数



資料：FAO 食料価格指数⁷

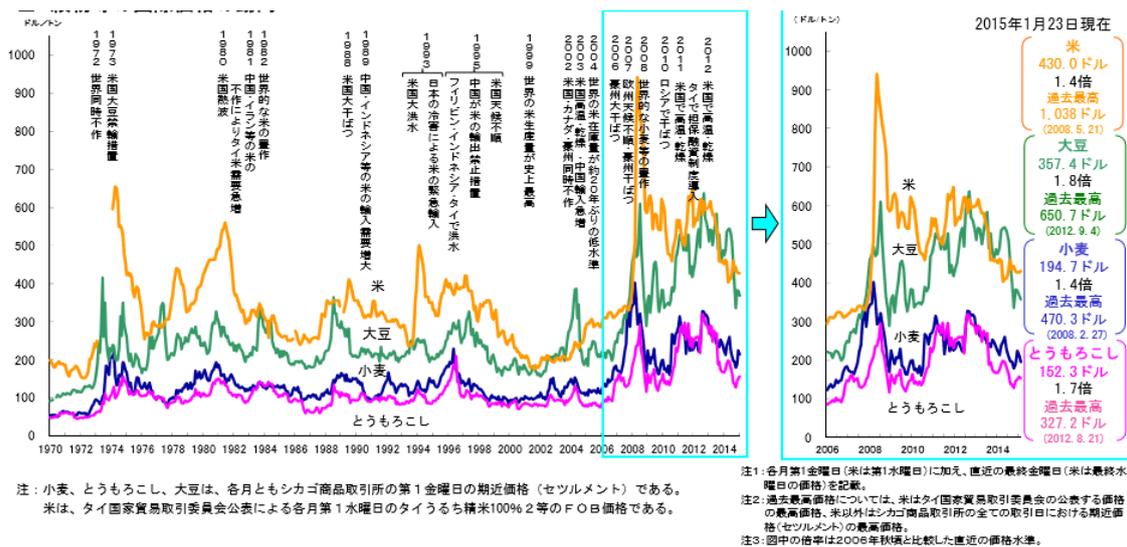
(<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>)

⁷農林水産省「2020 年における世界の食料需給見通し」⁷

(http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_zyukyu_mitosi/)

こうした中で、米の国際米価（タイの輸出価格）は比較的安定していたが、小麦の国際価格は、ロシアやオーストラリアという小麦の大量生産国で干ばつのため生産が減少したことや、ロシアが輸出禁止措置を発動して供給量が減少したため、2010 年 6 月～2011 年 2 月の間に倍以上に高騰した。主要穀物の輸出価格は 2010 年 2 月以来少なくとも 70% 上昇した。最近の中東・北アフリカの政情不安に伴う石油価格の上昇は、すでに危機的な食料市場をさらに悪化させることが懸念される。世界の食料需給は不足基調で推移しており、将来の食料供給に対する不安感が高まっている。（図表 7.）

図表 7. 穀物等の国際価格の動向



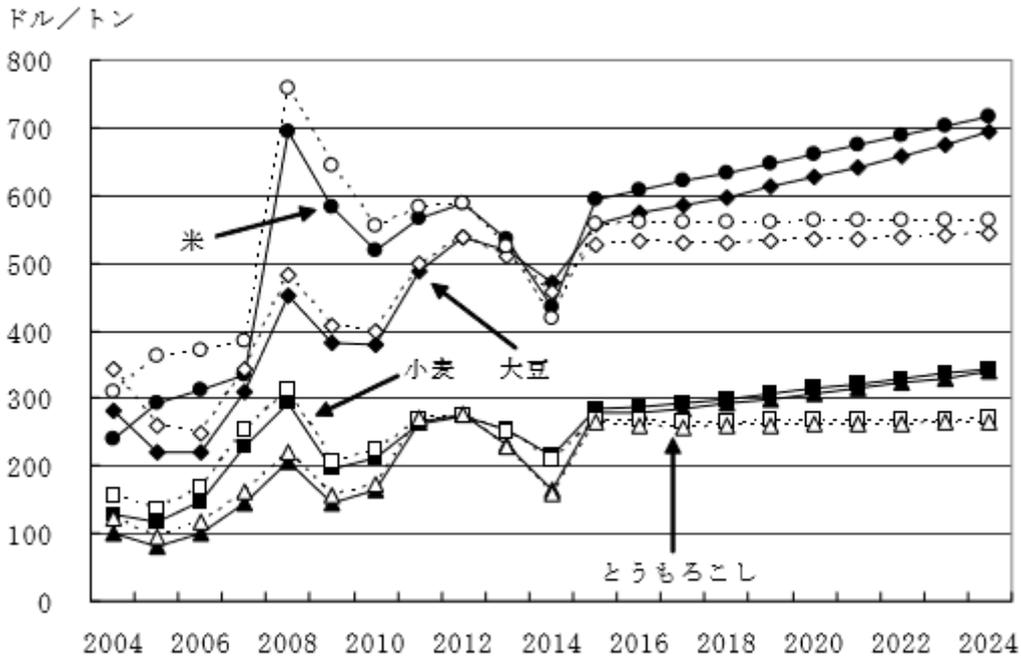
資料：農林水産省「2020 年における世界の食料需給見通し」
(http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_zyukyu_mitosi/)

(3) 農林水産省による 2020 年における世界の食料需給見通し

農林水産省が 2011 年 2 月に発表した「2020 年における世界の食料需給見通し」の中で、穀物等の需要が供給をやや上回る状態が継続するので、食料価格は 2007 年以前に比べ高い水準で、かつ、上昇傾向で推移するという見通しを発表した。

世界の食料需給は、中期的には人口の増加、所得水準の向上等に伴うアジアなど新興国・途上国を中心とした食用・飼料用需要の拡大に加え、バイオ燃料原料用の農産物の需要が継続的に増加するが、生産の増加が需要の伸びに追いつかず、期末在庫が減少する。2020 年の国際穀物価格は 2008 年に比べ名目で 24-35%、実質で 3-14% 上昇する。植物油、とうもろこし、大豆の実質価格は、米、小麦、その他穀物より高い割合で上昇すると予測している。

図表 8. 穀物及び大豆の国際価格の推移の予測（—実線：名目価格、…点線：実質価格）



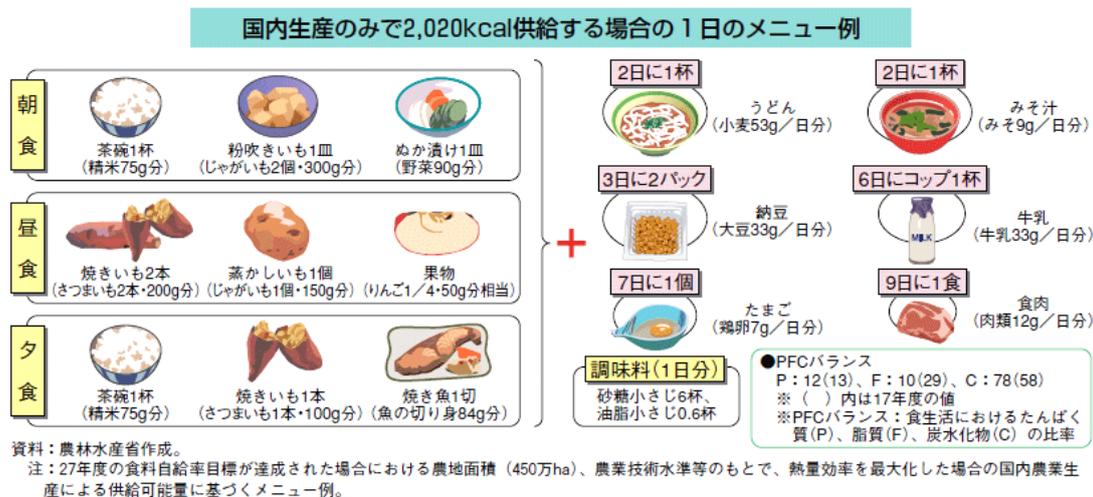
資料：農林水産省「2020 年における世界の食料需給見通し」⁸
(http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_zyukyu_mitosi/)

2-5. 海外からの食料輸入が止まったら

仮に不測の事態が発生して食料輸入が途絶するなどの事態に陥ったときに、肉類や野菜から、熱量効率の高いいも類等の作物に転換することで、国内生産のみで国民 1 人 1 日当たり 2,020kcal の熱量供給が可能であるとの試算結果がある。この熱量で最低限必要な熱量は確保されるが、食事の中身は現在とかけ離れたものとなる。

⁸農林水産省「2020 年における世界の食料需給見通し」⁸
(http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_zyukyu_mitosi/)

図表 9. 輸入が途絶した場合の食事



資料：農林水産省「食料・農業・農村白書」⁹

2-6. 食の不信

食料自給率が低い日本に住む我々は日常、気づかないうちにたくさんの外国産の食品を口にしている。たとえば、マクドナルドはメニューに使っている原材料の原産国をホームページで公開しているが、フィレオフィッシュに使われるフィッシュボーンは北大西洋でとれたスケソウダラをヨーロッパで加工し輸入しているし、ハンバーガー用のパティはオーストラリアの牛肉を使っている。豚肉とじゃがいもはアメリカ、エビはタイ、チキンは中国産と、原材料の多くが海外から輸入されている。

このように多くの食料が輸入されて、我々の毎日の食生活のいたるところに輸入された食材が使われているのである。しかし、輸入食料には落とし穴があることが指摘されて久しい。実際、水際での食品安全検査において残留農薬、発がん性物質、添加物、防かび剤など日本の食品安全基準を満たさないケースが多く摘発されている。(図表 10)

⁹農林水産省「食料・農業・農村白書」
(<http://www.maff.go.jp/j/wpaper/>)

図表 10.輸入食品などの食品衛生法違反事例

違反条文	違反件数	構成比	主な違反内容
第6条 (販売を禁止される食品及び添加物)	354	27.1	どうもろこし、落花生、ケツメイシ、ハトムギ、ナツメグ、乾燥イチジク、綿実等のアフラトキシン ₁ の付着、有毒魚類の混入、下痢性貝毒の検出、シアン化合物の検出、非加熱食肉製品等からのリステリア菌検出、米、小麦、菜種、大豆等の輸送時における事故による腐敗・変敗・カビの発生等
第9条 (病肉等の販売等の制限)	5	0.4	衛生証明書の不添付
第10条 (添加物等の販売等の制限)	79	6.0	TBHQ、サイクラミン酸、アノルビン、酒石酸カリウムナトリウム、キノリンイエロー、ブリアントブラックBN、キシレンイエロー、ヨウ素化塩、一酸化炭素、パテントブルーV、パラオキシ安息香酸メチル等の指定外添加物の使用
第11条 (食品又は添加物の基準及び規格)	768	58.8	野菜及び冷凍野菜の成分規格違反(農薬の残留基準違反)、水産物及びその加工品の成分規格違反(動物用医薬品の残留基準違反、農薬の残留基準違反)、その他加工食品の成分規格違反(大腸菌群陽性等)、添加物の使用基準違反(二酸化硫黄、ポリソルベート類、ソルビン酸等)、添加物の成分規格違反
第18条 (器具又は容器包装の基準及び規格)	82	6.3	器具・容器包装の規格違反 原材料の材質別規格違反
第62条 (おもちキ等についての適用規定)	18	1.4	おもちキはその原材料の規格違反
計	(延数) (実数)		1,306 1,257

資料：農林水産省「輸入食品監視統計」¹⁰

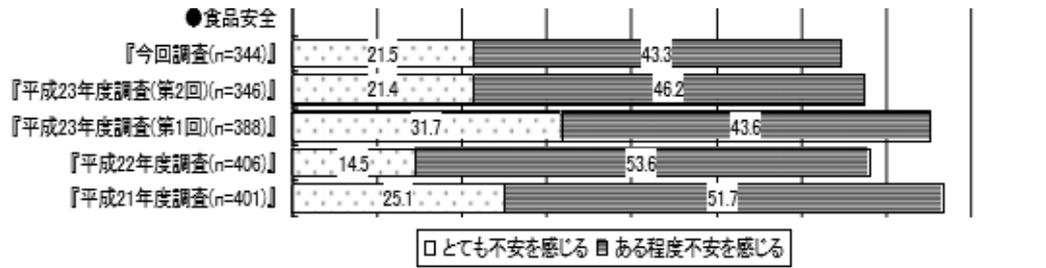
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/yunyu/kanshi/>)

内閣府大臣官房政府広報室が実施した国政モニター課題報告「食の安全性に関する意識調査」によると、食の安全に対して何らかの不安を感じている者が全体の 64.8%にも上っている。(図表 10)

¹⁰農林水産省「輸入食品監視統計」¹⁰

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/yunyu/kanshi/>)

図表 11.食品の安全性に関する意識調査



資料：内閣府「食の安全性に関する意識調査」

(https://www.fsc.go.jp/monitor/monitor_report.html)

2-7.現状分析まとめ

食料供給の多くを輸入食料に依存しているため、日本の将来の食料安全保障は世界の食料需給の影響を受けやすい。2006 年末頃よりトウモロコシ、大豆、小麦、米等の国際価格が高騰すると、多くの国々が自国の食料安全保障を確保するため、食料の輸出規制や輸出禁止措置を発動した。一方で、食料輸入への依存度が高い発展途上国では食料価格の高騰と食料不足に伴う暴動が発生した。こうした出来事が、食料輸入に大きく依存している日本の将来の食料供給に関する国民の不安感を増幅させた。また、多くの食品を海外から輸入しているため、食品衛生基準を満たさない食品が輸入され、安全性への不信も高まっているのである。

3.原因分析

3-1. なぜ食料自給率は低下したか（食料政策の失敗）

農業基本法の本来の趣旨

1961 年に制定された農業基本法は、経済が著しい成長を遂げる中で、労働力は農業部門から他産業へ移動するとともに、所得の向上により農産物需要は畜産物や果樹等へシフトしていくという見込みの下で策定された。農業基本法が作られた数年前から、農家所得が勤労者世帯の所得を下回るようになり、農工間の所得格差是正が政治的な課題となっていた。所得とは【売上額（価格×販売量）－コスト】である。所得を上げるためには、価格または販売量を上げるかコストを下げればよい。当時から食生活の洋風化は予想されていた。わが国の基幹作物であるコメの消費は減少する、コメについては売上額の増加は期待できないと予想されたのである。このため、農業基本法は、まずコメから牛乳、食肉、果樹、野菜などの、需要が増加するだろうと思われる農産物に生産をシフトさせようとした。また、コメ作については、消費は減ってもコメが依然として基幹作物であり続けるだろうと考え、コストダウンによって農家所得の向上を見込んだ。つまり農業基本法は、農業の規模拡大によるコストダウンによって農工間の所得格差是正を図ることを大きな目的に掲げたのである。

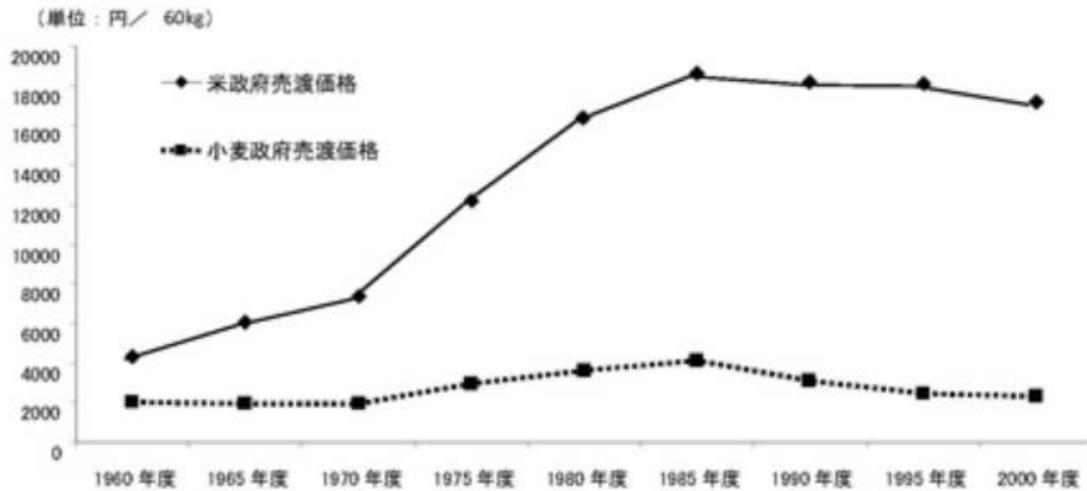
現実の政策＝米価引上げと減反

しかし、実際には農工間の所得格差是正のため農業基本法が示した方向と逆の政策が採られ、それが食料自給率を低下させた。60 年代以降の高米価政策である。戦後しばらくの間、食料政策は消費者政策だった。1942 年に制定された食糧管理法は食料需要がひっ迫した戦時中の事態に対処するため、乏しい食料をいかに国民に均等に配分するかという目的で作られたものであった。高度経済成長期以降は生産者保護法であるとの評価が定着しているが、当初は消費者保護を目的とした立法であり、国民の購買力が乏しい中で米価は戦前の水準、国際価格よりも低く設定された。1945 年で国際価格の約半分の水準であり、国際価格よりも低い米価は 1953 年まで続いた。輸入食料価格が国内価格よりも高かったため、1950 年代前半、政府は補給金を支出して輸入食料を安く国民に供給していた。しかし、60 年代になると、食料増産という目的は達成され、「もはや戦後ではない」というフレーズにも見られるように国民所得は向上し、消費者家計をさほど考慮することなく農政を展開することが可能となったのである。生産者米価は 1967 年まで年率 9.5% 上昇した。

食料自給率の低下へ

高度成長期以降の農政は消費者からどんどん離れていった。これを端的に示すのが食料自給率の低下である。自給率低下の過程は我が国の農業生産が食料消費からかい離し、消費の変化に対応できなくなった歴史そのものである。60 年の 79% から現在の 40% に至る自給率の低下は、食生活の洋風化のためであるというのが農林水産省の公式見解である。しかし、コメの需要が減少し、パン食など麦の需要が増加することは予想されていた。本来ならば、米価を下げてコメの生産を抑制しながら需要を拡大し、麦価を上げムギの生産を増加させて需要を抑制させるという政策が適用されるべきであった。しかし、その逆の高米価政策により生産は 1967 年に 1445 万トンにまで拡大し、コメは過剰となった。米価の引上げは、食生活の洋風化とともに、コメの消費減少に拍車をかけた。1 人 1 年あたりのコメ消費量はピーク時の 62 年 118 キログラムから、2006 年には 61 キログラムに減少し、総消費量は 63 年の 1341 万トンから 2005 年には 874 万トンへ減少した。1970 年から実施された減反は年を追うごとに拡大し、現在では 250 万ヘクタールの水田の 4 割に相当する 110 万ヘクタールに及んでいる。

図表 12. 米麦の政府売り渡し価格の推移



資料：農林水産省「食料・農業・農村白書」¹¹

(<http://www.maff.go.jp/j/wpaper/>)

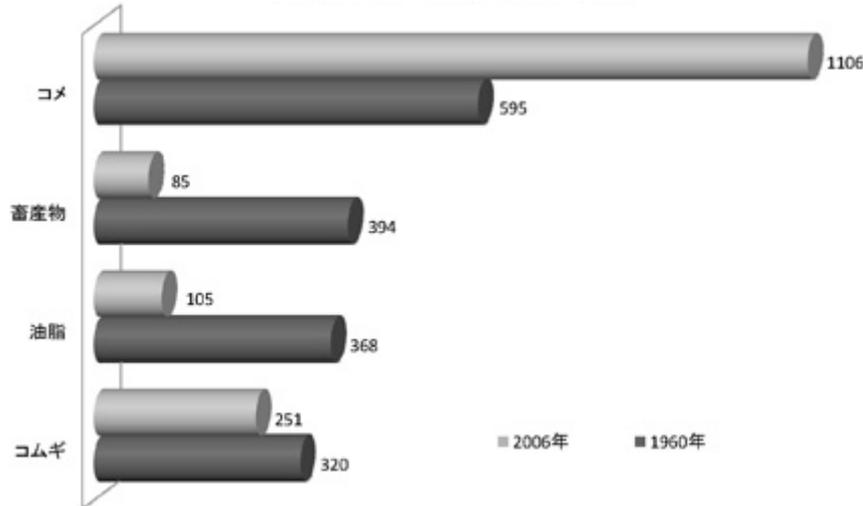
一方で、米価と異なり、生産者価格が物価上昇程度の引き上げにとどまった国産ムギは「安楽死」した。生産が60年の383万トンから75年には46万トンにまで減少したのである。その上、消費者価格（製粉メーカーへの国の売渡価格）が60年代から引き下げられ、その後も低い水準に抑えられたことで、ムギの消費量は60年の6百万トンから今では8.5百万トンに増加した。この結果、ムギ供給の9割は競争力のあるアメリカ、カナダ、豪州からの輸入ムギとなった。要は国産主体のコメの需要を減少させ、輸入ムギ主体のムギの需要を拡大させる外国品愛用政策を採ったのだから、自給率低下は当然ではないだろうか。現在では約500万トン相当のコメの減産を実施する一方、約700万トンにも及ぶムギを毎年輸入している。国民1人1日あたり供給熱量（キロカロリー）の内訳は次の表（図表12）の通りで、コメの独り負け状態は一目瞭然である。1人1年当たりの米消費量はピーク時の1962年118kgから63kgに減少した。他方、この間、小麦の消費は26kgから32kgへと増加している。この結果、米について約1400万トンの潜在生産力がある中で約450万トンに相当する生産調整を実施する一方、米の生産調整量を上回る約600万トンにも及ぶ小麦を毎年輸入している。また、畜産物や油脂の消費が増加したが、これらを生産するための飼料穀物や大豆は輸入に依存した。1960年の国民1人1日あたり供給熱量2291キロカロリーの内訳は、米1106、畜産物85、油脂105、小麦251、砂糖157であった。しかし、2002年の同熱量2758キロカロリーの内訳は米612、畜産物400、油脂379、小麦321、砂糖210となって

¹¹農林水産省「食料・農業・農村白書」

(<http://www.maff.go.jp/j/wpaper/>)

いる。米の独り負けの状態である。

図表 13. 国民一人当たりの供給熱量



資料：農林水産省「食料・農業・農村白書」¹²
(<http://www.maff.go.jp/j/wpaper/>)

コメを高く買っても相当安く消費者に売れば、過剰は生じないが大きな赤字が生じてしまう。消費者米価は食管法の消費者の家計の安定を旨として定めるという規定により、当初は生産者米価ほどには引き上げられず、政府の買入価格が売渡価格を上回るという「売買逆ザヤ」が生じ、これによって食管赤字が拡大していった。しかし、国全体の財政が悪化する中で、食管の赤字解消が叫ばれ、これは最終的には消費者米価の引上げによって解消されていった。もし、このとき輸入ムギをより高く売ってその差益をコメの差損＝食管赤字に回せば、消費者米価を上げなくてすんだのである。しかし、コメ・ムギとも同じ食管会計の下にありながら、このような方式はいかなる理由か議論もされなかった。その後 73 年の穀物危機を契機として国産ムギの生産者価格を引き上げたため、ムギ生産は 100 万トンまで回復しているが、いったん品質の違う輸入ムギに移った需要は戻らない。コムギの自給率は 13% である。今では讃岐うどんの原料はオーストラリア産の ASW という品種で、昔はあのように真っ白ではなかったといわれている。しかし、今では白くなければ讃岐うどんとして売れないだろう。これ以上ムギの生産を増やしても、今の品質では製粉メーカーは引き取らない。食料自給率低下の原因は政策の失敗なのである。 **麦との差異**

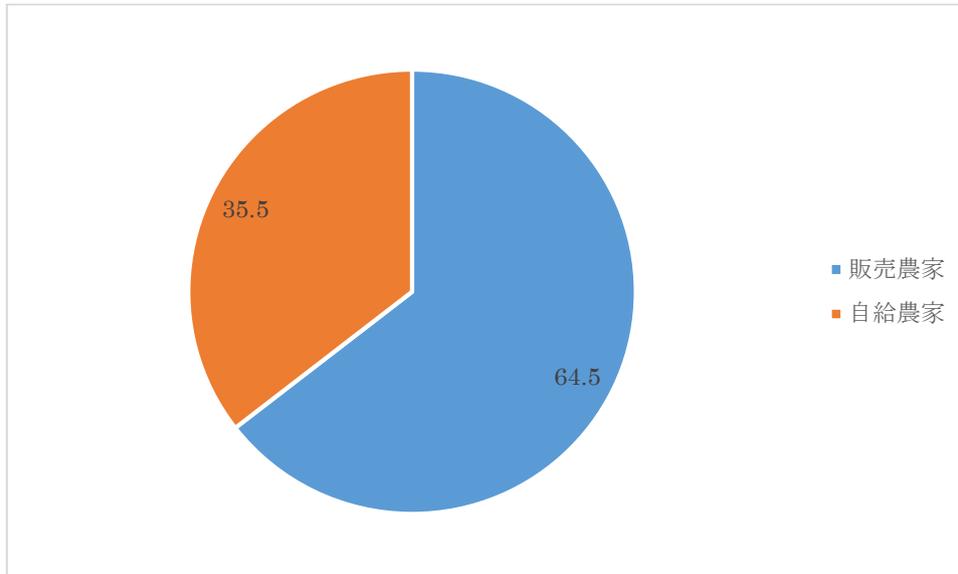
3-2.なぜ食料自給率は低下したか（生産の側から）

¹²農林水産省「食料・農業・農村白書」
(<http://www.maff.go.jp/j/wpaper/>)

農家の実態

農林水産省¹³の発表によると、2010 年の農家数は 252.8 万戸であり、これを「販売農家（経営耕作面積が 0.3ha 以上、または農産物販売金額が 50 万円以上の農家）」と「自給農家（経営耕作面積が 0.3ha 未満かつ農産物販売金額が年間 50 万円未満の農家）」に分別すると、前者は 163.1 万戸（64.5%）、後者は 95.9 万戸（35.5%）（図表）となる。

図表 14.日本の農家数



資料：農林水産省「2010 年世界農業センサス」

(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2010/houkokusyo.html>)

より本格的に農業を営んでいる「販売農家」だが、農産物の販売金額別にみると年間の販売額が 100 万円未満の農家が 95.9 万戸（58.8%）もあり、販売農家でも農業で生計を立てている農家は少ない。（図表 14）

図表 15.販売農家の農産物販売金額別農家数

¹³ 農林水産省「2010 年世界農業センサス」

(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2010/houkokusyo.html>)

第 1 条 51 で示されているように、農業の民主化がなされた。農地の所有と利用を一体化する第 1 条は、他業態からの新規参入を阻止して、農家の既得権を守ってきた。しかし、時代の変化とともに、農地法第 1 条が農地の流動化を阻止する元凶となっている。農家以外の人や企業が農地を取得することができないばかりか、農家同士で農地の売り買いをするのも簡単ではない。売買どころか、農地の貸し借りをするだけでも、地元農業委員会の許可が必要である。「所有と利用の一体化」が時代とともにさまざまな矛盾を生み出していたにもかかわらず、場当たりの対応を繰り返してきたため、日本の農政は麻痺してしまった。

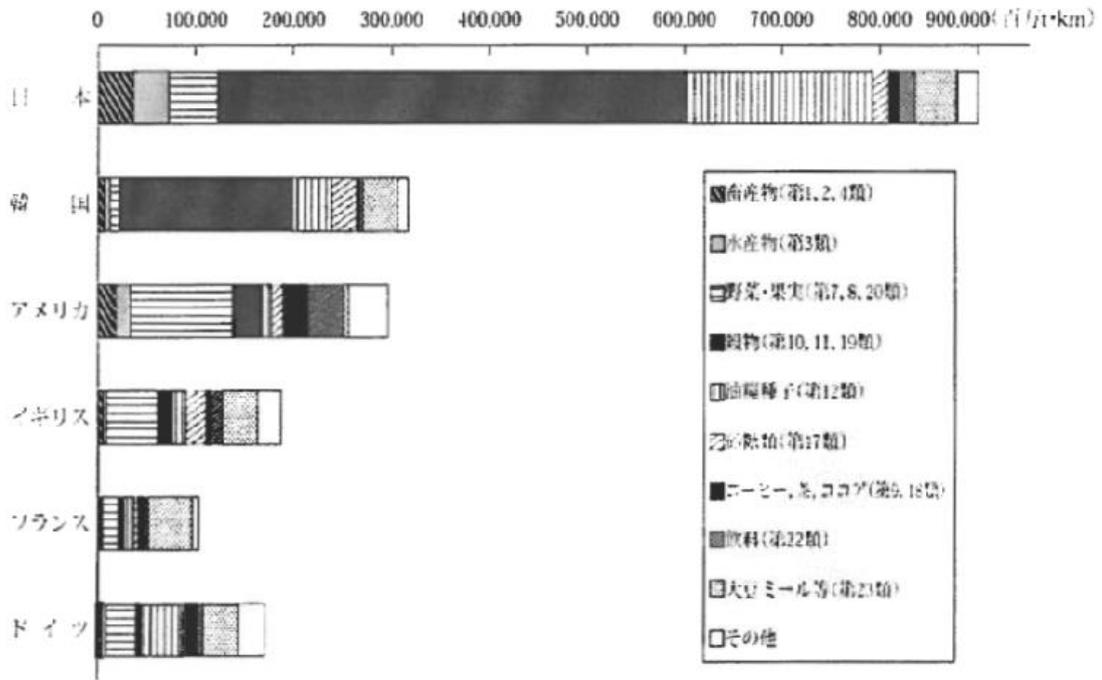
これらを合わせると、日本の農家は耕地面積が小さく非効率的である。また、農地法により土地規制があるため農地の集約が困難である。そのため小規模農家が多く海外の農産物とのコスト競争に太刀打ちできず、円高の影響もあり、国内農産物価格と国際価格との格差が拡大し、農産物輸入が増加する一因となった。

3-3.食と農の距離拡大がもたらす食の安全性問題（フードマイレージ）

現在、食料の生産と消費の間には、食品メーカー、食品卸売業、食品小売業、外食産業など多くの食品企業が介在して、農業生産物を加工したうえで消費者に提供するようになっている。これはフードマイレージ¹⁴（図表 17.）見ても明らかである。食料の輸送量と輸送距離を定量的に把握することを目的とした指標であるが、これが大きいということはそれだけ輸送距離が長いということである。輸送距離が長いということは長期間の保存期間を要し、多くの農薬や添加物などが使用される。また、図表 18 から食と農の距離の拡大、特に輸入食品の安全性に不安を抱いていることがわかる。

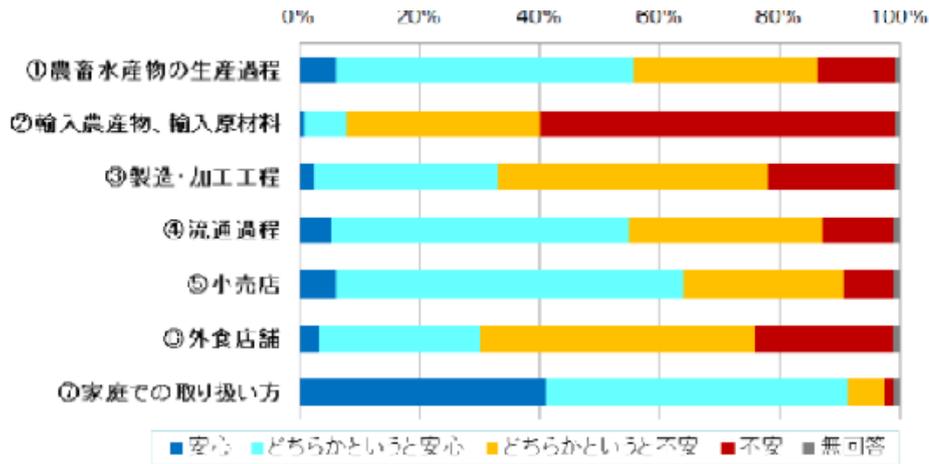
図表 17.国別フードマイレージの比較

¹⁴ フードマイレージ；「食料の（= food）輸送距離（= mileage）」という意味であり、食料の輸送量と輸送距離を定量的に把握することを目的とした指標ないし考え方である。食料の輸送に伴い排出される二酸化炭素が、地球環境に与える負荷に着目したものである。注目輸入相手国別の食料輸入量重量×輸出国までの輸送距離（たとえばトン・キロメートル）を表す。食品の生産地と消費地が近ければフード・マイレージは小さくなり、遠くから食料を運んでくると大きくなる。



資料：農林水産省農林水産政策研究所試算

図表 18.食と農の距離の拡大（食にたいしてどう感じているか？）



出典：農林水産省「食料品消費モニター定期調査」(平成19年度第3回)
注：食料品消費モニター(全国主要都市に在住する一般消費者)1,021名を対象とした郵送調査結果である。

施設別にみた食中毒による死者数(2002~2011)												
計	家庭		病院		飲食店		販売店		その他		不明	
64	37	57.8%	9	14.1%	8	12.5%	2	3.1%	6	9.4%	2	3.1%

「食と農の間の距離」の拡大 → 食に対する不安

3-4.原因分析まとめ

現状分析において、食料供給の多くを輸入食料に依存しているため、日本の将来の食料安全保障は世界の食料需給の影響を受けやすいということを見てきた。では、なぜ日本の食料生産は減少してきたのか。原因は、農業政策の失敗にある。1961 年に制定された農業基本法は、農業の規模拡大によるコストダウンによって農工間の所得格差是正を図ることを大きな目的に掲げた。しかし、実際の政策は全く逆の物であり、減反により米農家を保護することは結果的に規模拡大を妨げたのである。また、農家の権益を守る農地法により新規参入が妨げられ、農地の集約は進まなかった。

食の安全面に関しては、食品の輸入拡大による食と農の距離の拡大が挙げられる。輸送距離が伸びたことにより、保存のため多くの残留農薬や添加物の問題が顕在化するようになったのである。

政策

4-0. 農政転換（減反廃止）

第二次安倍晋三政権は 2013 年に減反政策の縮小を公表した。しかし、家畜のえさにする飼料用米などへの転作を促す補助金を増額し、主食用のコメを作るのとほぼ同等の収入を得られるようにするというのだ。競争が厳しくなりそうな主食用から飼料用に切り替える農家が増えると、主食用の生産が抑えられ、減反と同様の効果が生まれる。生産量が増えなければ競争原理は働かない。コメの値段が維持され、やる気のある農家への農地集約が妨げられる可能性がある。そうなっては減反を廃止する意味がない。そこで、農地の効率化を図るためにも 4-1. 農地の効率化の政策を提言する。

4-1. 農地の効率化（農業法人と農地法の改正）

原因分析から、農地の効率化を妨げている要因は農地法による農地規制と、各農家の規模が小さいことが挙げられる。農地法は平成 12 年農地で法改正が為された。この農地法改正の大きなポイントは、農業生産法人に株式会社（株式譲渡制限のある）を一形態として加えたことである。今まで農業生産法人には株式会社はなることが出来なかった。というのも農業関係者以外の者に経営が支配され、農地が投棄目的で取得される等の懸念があったからだ。しかし、これらの懸念を払拭することができる実効性のある措置を講じることができるならば、株式会社が土地利用型農業の経営形態の一つになる途を開くとし、措置を講じたうえで株式会社（株式譲渡制限のある）の参入を認めた。株式譲渡制限のある株式会社とは、「株式を売買などで譲渡する際、取締役会や株主総会における承認が必要」というもので、株式の譲渡に関して制限を加えることをいう。この取締役についても「農業常事従事者が過半を占めること」などの制限があり、株式会社の暴走を食い止める措置として存在している。

また、この改正では株式会社等の一般企業の参入を全面自由化し、リース期間の延長(20 年→50 年)も行われた。さらに、農地の権利を有する農業関係者が組織しなければならない

という限定的な農業生産法人にだけ認められる「所有方式」に関しても、出資者が食品加工業者等であれば出資の上限を 1/2 未満まで容認する要件緩和がなされた。農林水産省によると、この結果、法人経営体数は、この 10 年で 2 倍になり 12,500(売上 1 億円以上層が 24%)、法人経営体の雇用者数も約 14 万人となっている。しかし、重要なのは経営能力をもった企業による農業参入である。節税目的で農家が法人化する事例も多い農業生産法人が増えても日本の農業の競争力は向上しない。改正後であっても、結局は、農業生産法人の経営権は農業関係者が掌握している範囲のみでしか、出資やリースによる参入が認められていない。実際、やる気のある経営者が農業経営の拡大を行おうとしても、リース方式では、ビニールハウスなどの設備投資に手を出しにくいと言う。いつ返還することになるかわからないという不確実性が付きまとうからだ。現状でもイトーヨーカドーやローソン、JR 各社等による参入実績があるが、参画を計画する企業の多くは自由な経営が可能な自社所有を希望している。より積極的な株式会社の農業参入を促すために、規制を完全自由化すべきである。

4-2. 地産地消の推進

食の安全性を高めるためにも食と農の距離の縮小、つまり地産地消の推進を志向する。

地産地消は、地域で生産された農産物を地域で消費するだけでなく、生産と消費を結び付け、「顔が見え、話ができる」関係づくりを行う取り組みであり、各地域で大きな広がりをみせてきている。そして、地産地消は、小規模農家や高齢農業者も取り組みが可能であり、「食」や「農」に関する理解の向上、地域の伝統的食文化の継承、地域活性化、食料自給率の向上といった多様な効果が期待できる。地産地消の取り組みは、関係者の一体となった取り組みが重要である。このため、市町村などを主体として、地域の実情に応じた実践的な取り組みを進めるための「地産地消推進計画」の策定を推進しており、20013 年 4 月末、全国 942 地区で計画が策定されている¹⁵。全国には、各地域の農産物を扱う農産物直売所が 1 万 4000 施設あり、年間延べ 2 億 3000 万人が利用するなど¹⁶、地産地消の活動拠点となっている。農産物直売所の利用者の 8 割以上は「地産地消」の意味を理解して利用しており、6 割が実践を心掛けているなど¹⁷、地産地消の理解度や実践度が高まっていることがわかる。さらに、農産物直売所における地元農産物の取扱量は、販売総額の 7 割を占めているが、利用者は、仕入れ品は置かないでほしい (21%)、仕入れ品は地元産と明確に区別してほしい (33%) など、地元産に対する志向が強くなっている。

¹⁵農林水産省「農林業センサス」

¹⁶ (財)都市農山漁村交流活性化機構「平成 24 年度農産物直売所のお客様に対する利用動向アンケート調査」

¹⁷ (財)都市農山漁村交流活性化機構「平成 24 年度農産物直売所(常設・有人・周年営業)の運営内容に関する全国実態調査」

4-3. 政策まとめ

政策として 1, 農地の効率化(農業法人と農地法の改正)と 2, 地産地消の推進を提言した。前者は不測時の際、海外からの食料が途絶えた場合に備えて国内での食料生産を強化することを企図したものであり、後者は海外からの食品に対する不信が高まっているなかで安心して食品を消費できるように風土に合ったものを食することを企図したものである。

5. 参考文献・参考資料

- ・柴田明夫「食料クライシス - 世界争奪戦と日本の農業 -」(FB 出版、2015)
- ・高橋五郎「世界食料危機の時代 - 中国と日本の戦略 -」(論創社、2011)
- ・柴田明夫「食料危機にどう備えるか」(日本経済新聞出版社、2012)
- ・川島博之、美柑哲秀「日本の食料戦略と商社」(東洋経済新報社、2009)
- ・ポール・ロバーツ「食の終焉」(ダイヤモンド社、2012)
- ・田中豊祐「迫りくる食料危機」(大学教育出版、2015)
- ・高橋正郎「食料経済」(オーム社、1991)
- ・食料問題研究会「日本食料マップ」(ダイヤモンド社、2012)

- ・内閣府「食料の供給に関する特別世論調査」
(<http://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/tindex-all.html>)
- ・農林水産省「食料需給表」
(<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/fbs/>)
- ・FAO 食料価格指数
(<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>)
- ・農林水産省「2020 年における世界の食料需給見通し」
(http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_zyukyu_mitosi/)
- ・農林水産省「輸入食品監視統計」
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/yunyu/kanshi/>)
- ・農林水産省「食料・農業・農村白書」
(<http://www.maff.go.jp/j/wpaper/>)
- ・農林水産省「2010 年世界農業センサス」
(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2010/houkokusyo.html>)
- ・(財)都市農山漁村交流活性化機構「平成 24 年度農産物直売所のお客様に対する利用動向アンケート調査」
- ・(財)都市農山漁村交流活性化機構「平成 24 年度農産物直売所(常設・有人・周年営業)の運営内容に関する全国実態調査」