

# 日本の農産物貿易自由化と食料安全保障

松尾 仁（神奈川大学）

## I. はじめに

現代日本の消費は、必需品を中心とするというよりも奢侈品が中心となる。食生活も多様化・高級化し飽食の時代となった。人間が生存するためには、衣食住の充足が必要不可欠である。食物は嗜好品としての一面もあるが、人々が生命を維持していくための生活必需品としての役割を失うことはない。消費構造が高度化された中においても食料は生活必需品である<sup>1</sup>。

農業は、天候などの自然環境に左右されるので、その生産は不安定である。たとえば、1972年に起きた異常気象による不作は、世界食料危機といわれ深刻な問題となった。そして、自給自足経済ではないので、農産物も市場で取引されるため、価格変動が起きる。これが今日の食料価格問題であって、発展途上国の需要の増大や金融市場の資金の流入などにより 2008 年ごろから食料価格が高騰している。新たな食料危機である。さらに、再生可能なエネルギーとしてバイオ燃料が促進され農産物需要が増大している。

さまざまな食料問題がある中で、人間が生きていくためには、たとえいかなる状態であろうとも安定した食料供給が必要となる。それを確保するのが国の務めでもある。

こうした食料事情がある中で、日本経済のためには、貿易自由化は必要不可欠であった。そのため WTO 交渉や FTA（自由貿易協定）・EPA（経済連携協定）の締結・発効の増加にみられるように日本の貿易の自由化がさらに進んでいる。日本は、農産物を保護し続けることはできず、農産物貿易の自由化も進展している。そして、日本は食料の多くを輸入に依存している。食料を外国に依存することについて懸念を示す見解も多々ある。一方で、食料を自給できていれば食料安全保障が達成できるのかという問題もある。そこで、貿易

の自由化が進展しているグローバル経済の中で、日本は食料安全保障を維持できるのだろうか、ということについて検討していきたい。

## II. 先行研究

農業保護の問題は、常に日本経済の障害となっていた。年々、食料自給率は下がり、農産物の輸入の増大は、食料安全保障との関係で問題視されるようになる。2000年代からのFTA・EPAの増加により日本の農業も自由化が進んでいる。そして、TPP（環太平洋戦略経済連携協定）によって農産物貿易が一層自由化される可能性がある。石田信隆（2010）は、TPPは食料自給率を下げるので望ましくないという見解を示している<sup>2</sup>。

しかし、農産物貿易自由化を否定するものばかりでなく、大賀圭治（2010）は、日本の食料安全保障をアジアとの貿易によって達成できるとしている<sup>3</sup>。また、大田克洋（2009）は食料輸入により食料安全保障が可能であると示している<sup>4</sup>。

日本の食料自給率が低下しているのに対し、イギリスの食料自給率が上昇したことについて、榎原正澄（2008）、北出俊昭（2009）が指摘している<sup>5</sup>。

FTA・EPAによる貿易自由化との関係から今後の日本の農業について、秋山憲治（2009）は、日本の食料自給率を100%にすること自体が不可能であるので、農産物の高付加価値化により、国際競争力をつけることが必要だと指摘している<sup>6</sup>。

食料問題は生産のみではない見解として、勝田英紀（2008）は、日本の食料輸入は生産能力によるのではなく、安価であるという経済的な理由で輸入が増加してきており、その際に、バイオテロの対策などの安全性が重要であるとしている<sup>7</sup>。

農産物貿易自由化は受け入れていかなければならないが、それによって、日本の農業が単純に壊滅することも容認できない。貿易自由化と農業の存続との共存が必要であり、農産物貿易自由化に対応した農業政策と農業経営が求められている。

### Ⅲ. 日本の食料輸入

#### 1. 農産物輸入の自由化

日本の貿易は、第2次世界大戦後自由化の一途をたどった。保護貿易と自由貿易を比べれば自由貿易に利点があり、第2次世界大戦後、GATTを中心に貿易の自由化が推進されてきた。GATT体制は自由貿易の実現を目的としていたので、日本も自由化をしなければならない。日本の貿易は農産物だけではなく、むしろ工業製品が中心である。日本は他の世界の国々よりも製品輸出を拡大した<sup>8</sup>。そのため、日本の戦後の経済発展は、自由貿易の恩恵を受けてきたので、GATTの基本方針は有益であった。

表1 農林水産物の自由化

年	輸入数量制限数	主な出来事	主な輸入数量制限撤廃品目
1955		GATT加入	
1960		121品目自由化	ライ麦、コーヒー豆、ココア豆
1961		貿易為替自由化の基本方針	大豆、しょうが
1962	103 (4月) 81		羊毛、たまねぎ、鶏卵、鶏肉、にんにく
1963	76		落花生、バナナ、粗糖
1966	73		ココア粉
1967	73	ケネディ・ラウンド決着	
1970	58		豚の脂身、マーガリン、レモン果汁
1971	28		ぶどう、りんご、グレープフルーツ、植物性油脂、チョコレート、ビスケット類、生きている牛、豚肉、紅茶、なたね
1972	24		配合飼料、ハム・ベーコン、精製糖
1974	22		麦芽
1978	22	日米農産物交渉決着（牛肉・かんきつ）	ハム・ベーコン缶詰
1979	22	東京ラウンド決着	
1984	22	日米農産物交渉決着（牛肉・かんきつ）	
1985	22		豚肉調整品（一部）
1986	22		グレープフルーツ果汁
1988	22 [39]	日米農産物交渉決着（牛肉・かんきつ、12品目）	ひよこ豆
1989	20 [37]		プロセスチーズ、トマトジュース、トマトケチャップ・ソース、豚肉調整品
1990	17 [31]		フルーツピューレ・ペースト、パイナップル缶詰、非かんきつ果汁、牛肉調整品
1991	14 [26]		牛肉オレンジ
1992	12 [22]		オレンジ果汁
1993	12 [22]	ウルグアイ・ラウンド決着	
1995	5 [8]		小麦、大麦、乳製品（バター、脱脂粉乳）、でん粉、雑豆、落花生、こんにやく芋、生米・繭米
1999	5 [8]		米
2000	5 [8]	WTO 農業交渉開始	

（備考）輸入数量制限数は年末の数で、CCCN（関税協理理事会品目表）4桁分類、[]内はHS4桁分類である。

（出所）農林水産省（2011）『食料・農業・農村白書』401ページによる。

貿易交渉に基づく自由化によって食料輸入は増加した。これ以外にも、食料輸入の増加は産業構造の高度化に伴う農業の衰退や、食の洋食化や高級化により肉類を中心に輸入が増えた。日本の経済発展に伴い外国の食料の方が安くなったなどがある<sup>9</sup>。表1は、日本の農林水産物の自由化の年表である。表1からわかるように日本の農産物自由化は、年々進んでいる。GATT交渉などを通じて農産物の数量制限を撤廃しているからである。1960年には、121品目の輸入自由化があり、その後、日米農産物交渉により牛肉・かんきつの輸入数量制限が撤廃された。1993年のGATT・ウルグアイ・ラウンドによりコメがミニマム・アクセスとして輸入されるようになり、1999年にコメが関税化された<sup>10</sup>。このような事情と日本の農産物貿易の自由化により、食料を輸入に依存するようになった。

日本の貿易交渉は、2000年代に入りFTA・EPAを活用しはじめる。その際、農産物貿易が、ここでも問題となる。相手国は、日本に農産物を輸出したいという考えがあるため、農産物の開放は、日本にとって不可避である。表2は、日本のFTA・EPA発効による農産物貿易の自由化を示した。ここでは、主なものを示している。こうしたFTA・EPAによって、日本は農産物輸入を拡大することになる。特に発展途上国とのFTA・EPAは、発展途上国にとって農産物貿易が重要な輸出品となる。また、TPPによって農業はさらに開放される。

表2 日本のFTA・EPA発効による農産物貿易自由化

相手国	発効年	農産物分野の相手国の主な関心品目
シンガポール	2002年、 2007年改正	ココア調整品:5~7年間で関税撤廃、野菜ジュース:7年間で関税撤廃
メキシコ	2005年	豚肉:関税割当の設定[割当数量]3.8万トン→8万トン(5年目)、枠内税率部分半減(4.3%→2.2%)関税割当の設定については、鶏肉、牛肉、オレンジ生果、オレンジジュースなどもある。
マレーシア	2006年	エビ:即時関税撤廃、バナナ:関税割当の設定[割当数量]1,000トン、[枠内税率]無税
チリ	2007年	ぎんざけ・ます:10年間で撤廃
タイ	2007年	鶏肉(骨なし)関税削減 5年間で11.9%→8.5% 鶏肉調製品 5年間で6.0%→3.0%
インドネシア	2008年	エビ・エビ調製品:即時関税撤廃
ブルネイ	2008年	マンゴー、エビ:即時関税撤廃
ASEAN全体	2008年	ドリアン、エビ、エビ調製品:即時関税撤廃
フィリピン	2008年	糖みつ:関税割当の設定[割当数量]2,000トン(3年目)→3,000トン(4年目)[枠内税率]現行税率の50%削減、鶏肉(骨付きも肉を除く)やパインアップルなども関税割当の設定がある。
スイス	2009年	ナチュラルチーズのうちスイス特産のもの:関税割当の設定[割当数量]600トン(1年目)→1,000トン(11年目)[枠内税率]5年間で29.8%→14.9%、煎ったコーヒー:3年間で関税撤廃
ベトナム	2009年	エビ・エビ調製品:即時関税撤廃、冷凍ホウレンソウ、冷凍タコ、冷凍たろうお:5年間で関税撤廃
インド	2011年	ドリアン、セロリ、アスパラガス、エビなど:即時関税撤廃

(出所) 農林水産省(2011)「EPA/FTA交渉の現状」による。

日本の農産物貿易は、GATT・WTO 交渉や FTA・EPA 交渉によって自由化されてきた。そのため輸入が増加した。このことから、食料輸入の増減について注目する必要がある。表 3 に、2000 年～2010 年の日本の食料輸入の伸び率を示した<sup>1)</sup>。2000 年代の傾向は、増加の傾向を示しているものの、品目・年によって増減がさまざまである。これは食料品の国際価格の影響による場合があり、特に、2007 年、2008 年の伸び率の上昇と 2009 年の伸び率の低下は、穀物価格の高騰と急落によるものである。

表 3 日本の食料輸入の伸び率

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
第 1 類 動物	17.2	-12.9	-4.4	-14.3	8.7	17.0	8.9	7.0	-15.2	-43.7	33.2
第 2 類 肉	7.9	-3.5	-10.4	10.6	3.4	2.3	-22.5	4.0	18.2	-12.2	13.6
第 3 類 魚	3.4	-15.0	-1.5	-3.7	8.2	0.1	-6.3	-6.3	11.9	-10.2	9.7
第 4 類 酪農品、鳥卵	0.6	5.7	1.2	1.6	13.6	6.9	-4.0	19.0	15.8	-29.8	13.2
第 5 類 動物性生産品	7.1	-24.1	-24.2	4.8	21.0	-0.1	-0.9	-4.7	11.0	-11.6	6.0
第 6 類 樹木、葉	1.9	-4.1	0.3	8.0	11.3	0.6	3.5	5.6	4.7	1.6	13.9
第 7 類 野菜	-0.8	-3.5	-16.2	4.3	9.0	-1.1	0.5	-9.6	-4.3	1.7	20.5
第 8 類 果実	0.7	-11.7	3.2	4.1	9.8	-1.5	-3.4	2.6	9.2	3.7	4.3
第 9 類 コーヒー、茶	-1.9	-24.0	-8.3	1.7	16.7	18.2	2.8	5.5	14.2	-11.1	17.7
第 10 類 穀物	-2.4	-1.3	3.6	11.0	16.7	-9.6	0.4	28.9	35.6	-56.8	5.3
第 11 類 穀粉	-0.3	-1.1	-3.1	4.5	7.0	-6.7	2.4	16.9	25.7	2.5	-10.0
第 16 類 肉、魚の調整品	15.8	-4.8	3.6	-0.6	18.2	8.2	3.8	-1.2	0.4	2.1	11.4
第 17 類 糖類、砂糖菓子	5.6	9.0	-19.2	8.2	4.4	13.8	17.9	5.0	-1.9	-2.9	24.9
第 18 類 ココア	-1.9	-3.9	8.3	22.4	1.0	2.1	8.4	15.2	1.4	-0.7	10.1
第 19 類 穀物の調整品	3.6	8.1	4.9	9.5	10.1	4.1	1.4	2.7	11.2	-7.8	7.8
第 20 類 果実の調整品	1.6	-0.9	-5.6	4.4	13.4	8.8	3.7	6.8	0.8	-5.8	9.3
第 21 類 各種の調整食料品	1.3	3.9	3.1	10.4	13.1	12.3	-8.1	-0.1	7.7	-2.9	7.8
第 22 類 飲料、アルコール	-3.4	-1.6	-3.0	7.6	10.4	-0.9	10.1	3.0	3.2	-11.3	8.5
第 23 類 残留物	1.5	4.4	3.8	2.6	14.6	2.0	6.7	7.0	20.8	-0.5	11.4
第 24 類 たばこ	7.1	-14.3	1.0	1.9	8.8	12.8	4.1	-3.6	7.5	9.1	0.9
食料品合計	3.9	-6.9	-2.5	4.1	10.4	2.7	-2.5	4.4	14.2	-11.8	9.9

(備考) 品目名は実行関税率表を参考にし、一部省略・簡略化してある。

(出所) OECD, *International Trade by Commodity Statistics* より作成。

日本の食料輸入は増減がありながらも基本的には増加の傾向を示している。食料を輸入品に依存するということは、日本の生活が世界の影響を大きく受ける。生活必需品としての食料の供給が途絶えた場合、重大な問題となる。また、輸入食品の品質の問題もある。ここに日本の食品の安全性や安全保障の問題が発生する。

## 2. 日本とヨーロッパの食料自給の比較

経済が発展するに従い農業の一国の経済に占める割合は低下する。そのため、先進国は工業国で発展途上国は農業国であるような考え方をする場合がある。しかし、農業は先進

国にもあり、アメリカや EU は十分な農業生産をしている。

表 4 は、諸外国の食料自給率（カロリーベース）を示したものである。確かに、日本の農業は停滞した。日本の食料自給率は、カロリーベースで 1961 年の 78% から 2007 年には 40% へと低下している。これは 2007 年のドイツ 80%、フランス 111% と比べても低い。日本の農業が停滞したのは、経済発展により産業構造が高度化したことによる。この傾向は韓国も同様である。

表 4 食料自給率（カロリーベース）の国際比較

	1961	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007
アメリカ	119	112	151	129	125	123	120	124
ドイツ	67	68	76	93	96	85	77	80
フランス	99	104	131	142	132	129	121	111
イギリス	42	46	65	75	74	69	69	65
韓国	—	80	70	63	51	45	45	44
日本	78	60	53	48	40	40	39	40

（出所）農林水産省「農林水産省で試算した諸外国・地域の食糧自給率等」

しかし、ドイツやフランスに比べて、食料自給率が低かったイギリスは、食料自給率を上昇させている。イギリスの食料自給率の低下は古く、産業革命までさかのぼることができる。このように、産業革命以降、19 世紀を通じて食料自給が停滞したイギリスが第 2 次世界大戦後に、食料自給率を上昇させることになる<sup>12</sup>。ヨーロッパには、EU 共通農業政策（CAP）による政策効果がある。CAP は、イギリスの農業が弱体化していたので、農業補助の水準が高くなり有利に機能した<sup>13</sup>。さらに、イギリスで、農業の多角化・サービス化・観光産業化が進展している<sup>14</sup>。これらによって、イギリスは食料自給率を上昇させた。

農業は、国土の状況に大きく左右されるので、単純に日本の食料自給率が低いことに問題があるとはいえないが、イギリスの例は参考になるであろう。表 5 は、イギリスと日本の農地と人口を比較している。まず、決定的に違うのは人口である。日本はイギリスの 2 倍の人口である。日本は、イギリスに比べて人口が多いため、食料自給率を同等にするためには食料生産を単純計算で 2 倍にしなければならない。

農用地で比較すれば、イギリスは日本の 4 倍以上あるが、これは永年採草・放牧地が大

多数であるため、耕地で比較すると 1.5 倍程度である。したがって、耕地で比較すれば日本とイギリスに極端な差はない。しかし、日本の農林水産業人口はイギリスの 3 倍程度である。なお、農家一戸当たりの耕作地面積は、日本は 1.9ha に対してイギリスは 58.8ha である。これらのことから、人口と土地の関係から日本はイギリスに比べて一戸当たりの生産量が少ないことになる。

表 5 イギリスと日本の農業比較

	イギリス	日本
	面積 (万 ha)	面積 (万 ha)
国土全体	2,436	3,779
農用地	1,765	465
耕地	609	433
永年作物地	5	32
永年採草・放牧地	1,152	-
総人口 (万人)	6,146	12,729
農林水産業人口 (万人)	94	305

(備考) 土地は 2007 年、人口は 2008 年である。

(出所) 農林水産省 (2010) 「英国の農林水産業の概況」による。

貿易については、イギリスの農産物の関税率は 13.5% であるのに対し、日本は 21.0% である<sup>15</sup>。そのため日本の方が保護的である。日本は加工貿易から製品輸入へと工業化が変化し産業構造が高度化した。この過程で日本の農業は比較優位を失い保護主義でなければ壊滅の恐れさえある。なお、日本と同様に生産効率の低い韓国は貿易の自由化を積極的に進めている。それは、韓国が FTA・EPA に積極的なのは、先行者利益を得るために農業を犠牲にしているのではないかとの指摘もある<sup>16</sup>。

日本はグローバル化の中で農業が衰退してきたが、イギリスも同様であり、農家民宿、農業の多角化・サービス化・観光化が打開策として用いられている<sup>17</sup>。

イギリスとの関係から、少なくとも日本は、農林水産業人口を減らし、一戸当たりの耕作地を増大させることで一戸当たりの生産量の向上が図られる可能性がある<sup>18</sup>。

さらに、日本は、耕作放棄地も 1990 年の 21.7 万 ha であったが、2010 年には 39.6 万 ha へと約 45% 増加している<sup>19</sup>。他にも、2010 年の農業就業者の 61.6% が 65 歳以上の高

齢者である<sup>20</sup>ことなど、日本の農業は厳しい状態である。

日本とイギリスとの比較では、農業生産ではイギリスが日本よりも有利ではあるが、それだけではなく政策が大きく影響している。イギリスの食料自給率の向上は、第1次世界大戦、第2次世界大戦の経験上、国内自給率の上昇は不可避であるとの見解から、積極的な政策が行われたことによるもので、政府の強い政策意志があったと指摘されている<sup>21</sup>。日本の農業の再生のためには、農業生産の状況だけではなく、政策の主導が必要となっている。

食料自給率の低下は食料安全保障との関係で危惧されている。日本の農業は生産の改善により国内農業の活性化をすることは、食料自給率の上昇につながり、食料安全保障の問題が解決できるかのようでもある。しかし、農業の活性化は重要であるが、それだけでは食料安全保障にはつながらない。

### 3. 日本の農業の展開

日本の農業は衰退しており、国際競争に対抗できるような状態ではない。日本は農産物輸入保護や所得補償などによって農業保護を行っている。こうした状態で、日本は食料を輸入に依存し、食料供給をしている。グローバル化の中で、日本の農業を保護し続けるのは不可能で、高齢化や後継者難の問題で、日本の農業は自滅してしまう可能性があり、競争力を強化し技術集約的な農業に向かう必要があると指摘されている<sup>22</sup>。

さらに、世界では食料が不足しているので、世界全体で食料を増産する必要がある。2008年の食料価格は、発展途上国の食料需要増大をひとつの原因として、農産物市場に資金が流入するという金融問題が発生した。食料問題は、日本一国のみならず世界に目を向けるべきである。

農産物貿易自由化は進展してきており、さらに、それが進むことによって、日本の農業にどのような影響が出るのかについて、表6の国境措置が撤廃に

表6 国境措置撤廃による農産物生産等への影響試算

品目名	生産量減少率
コメ	90%
小麦	99%
加工用トマト	100%
牛肉	75%
豚肉	70%

(出所) 農林水産省(2010)「国境措置撤廃による農産物生産等への影響試算について(品目別)」



よる食品の生産の減少率から考えてみたい。ここに挙げたものは、特に減少率の高い品目である。これらに共通していえるのは、輸入品と品質的に差がないものは、輸入品に置き換わってしまう。ただし、新潟産コシヒカリなどブランド力を持つもの、国内小麦 100% をセールスポイントとした小麦粉用小麦、銘柄豚などは輸入品との競争に勝ち抜ける<sup>23</sup>。このようにグローバル化では、ブランド力などの競争力をつけることによって、日本の農業を再生させていかなければならない。

そして、TPP による食料自給率の低下は、14%になると試算されている<sup>24</sup>。ただし、これは、何らの対策も講じない場合である。

日本は農業者戸別所得補償制度を 2011 年から本格的に実施し、農業の活性化を図ろうとしている。これは農業経営を安定させることで生産力を確保できるというものである。これによって、食料自給率の上昇を達成できるという考え方である。国内での食料生産が増加すれば、国際的な食料価格高騰などは回避できるようになる。また、日本の農業は、従来の経営では農家の存続が懸念されており、日本の農業はブランドをはじめとした高付加価値化が求められている。また、イギリスの例でもあったように農家が農業以外にも、さまざまな経営が必要とされている。食料・農業・農村基本計画にあるように、農村を第 6 次産業化によって多様な事業に結び付けていく必要がある<sup>25</sup>。

日本の農業は食料を原料の生産というよりは高付加価値商品の生産という転換が必要とされている。

#### IV. 日本の食料安全保障

##### 1. 食料安全保障の必要性

食料は人々の生活の中で根幹となる。食料供給が長期にわたり途絶えたとしたら、間違いなく人間の生命は維持できない。現代日本においては十分な食料事情であるばかりか肥満の問題さえある。現代日本の食料事情において餓死にかかわる問題は、恒常的な食料供

給の問題よりも生活保護や児童虐待などの国民生活を原因として発生する問題がほとんどである。このような食料事情でありながらも食料供給という視点で、約1億3千万人が生活する日本は、食料安全保障の意識を高めていくべきである。

食料安全保障について、FAO（国際連合食糧農業機関）は「全ての人が、常に活動的・健康的生活を営むために必要となる、必要十分で安全で栄養価に富む食料を得ることが出来る」としている<sup>26</sup>。

食料安全保障について農林水産省の見解を以下のようにまとめることができる。食料は人間の生命の維持に不可欠で、健康で充実した生活の基礎として重要である。しかし、日本は食料の多くを輸入している。そのため、国内外の様々な要因による不安がある。食料供給を確保するための対策や機動的な発動のあり方を検討し、準備をしておくことである。したがって、国民に対して、食料の安定供給を確保することは、国の基本的な責務である<sup>27</sup>。

また、大田克洋（2009）によれば、食料安全保障は、安定性、安価性、安全性であるとしており、今日のようにグローバル化が進展している時代では世界的な視野で食料問題を解決しなければならないとしている。食料安全保障は、食料自給率の上昇によるものではないとしており、それは、国内生産が必ずしも安定性があるとは言い切れないからである。さらに、この3つは、輸入によって行えるとしている<sup>28</sup>。

このような食料安全保障について、食料・農業・農村基本法に、食料の安定確保について定めがあり、第2条2で、「世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、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とを適切に組み合わせて行われなければならない」としている。国内生産、輸入、備蓄によって食料安全保障を実現させていくというのである。

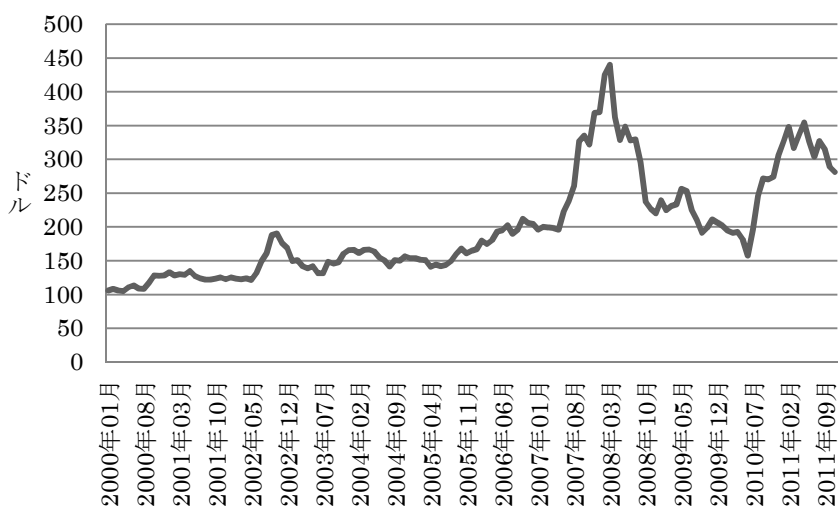
人々が健康に生きていくためには十分な食料が必要である。その確保は政府の責任であり、国内自給、輸入のいずれの方法を用いようとも、政府は、国民が確実に食料を入手できるようにしておかなければならない。これが達成できなければ、餓死者が発生し、食料を求めて国内は混乱に陥ってしまうからである。

## 2. 日本の食料生産の必要性

日本国内で十分な食料生産が不可能であることに対して食料安全保障との関係で危惧されている。これは食料を外国に依存すると、何らかの事情で輸入できなくなった場合、重大な問題となるという考えからである。重要な品目は外国ではなく自国で生産することが望ましいという考え方である。

確かに、食料供給は、外国よりも自国が重要である。栄養不足人口を抱えながらも食料を輸出している国もあるが、基本的には、外国よりも自国民の方が大切である。たとえば、食料需給の逼迫により、2008年には世界的に食料の輸出規制が行われた。2010年8月以降の輸出規制は、ロシアで穀物の輸出規制（2010年8月15日～2011年6月30日）、ウクライナで穀物輸出割り当て（2010年10月19日～2011年3月31日）が行われている<sup>29</sup>。食料価格の高騰は、2007年から始まり現在においても高騰している。図1は小麦の価格を示したものである。2008年3月は439.72ドルと最高値となった。食料輸出規制は、こうした穀物をはじめとする食料品価格の高騰に対応するためである。

図1 小麦価格の推移



(出所) IMF, *Primary Commodity Prices* より作成。

したがって、輸入不可能となることを考慮に入れると食料生産は必要となる。食料価格の上昇とその傾向の持続性は、食料安定保障の観点から不安要素となる。この点について、政府は「食料・農業・農村基本計画」で指摘しており、食料自給率を 2020 年度までに 50% にする方針である<sup>30</sup>。

農林水産省は、平時の取り組みとして、輸入への依存の高まりは、日本の食料供給構造が不安定になるので、国内の食料供給力の確保・向上を図ることで、不測時における対応も行いやすくなるとしており、食料安全保障上、重要な農産物を適切に備蓄し、食料輸出国との安定的な貿易関係の形成が必要である、としている<sup>31</sup>。

さらに、不測時の取り組みとして、食料供給の確保のための備蓄の活用や輸入の確保、価格・流通の安定のための規制などを実施し、備蓄の活用や輸入の確保などによっては、十分な供給を確保できない場合には、国内生産を増大させる必要があり、事態が深刻になるにしたがって、供給が減少する品目の緊急増産や花などの非食用の作物や野菜などのカロリーの低い作物から、いも類などのカロリーの高い作物への生産転換などを実施する、としている<sup>32</sup>。

日本は輸入食品に依存しているので、輸入を阻害しないように留意しながら、国内の食料生産を高めていくべきである。

しかし、輸入不可能になった場合は、国内生産に切り替えるのに農作物の収穫を考えれば一年は必要とする。そのため、短期的には国内生産に切り替えている時間はない。そこで、輸入を活用して食料安全保障を達成していくことが重要であると考えられる。

### 3. 輸入による食料安全保障

世界の貿易は自由化が進展している。日本も例外ではなく、1955 年に GATT に加盟し、貿易を自由化してきた。1984 年の日米農産物交渉にみられるように農産物貿易においても輸入数量制限を順次撤廃してきた。そして、ウルグアイ・ラウンド合意により 1995 年の WTO が発足し農産物貿易が関税化によって自由化された。

日本の農産物貿易は、GATT・WTOでの交渉やFTA・EPAの発効などにより、自由化の方向にあるが、現在も農産物は高関税であるので保護主義的であり慎重な姿勢である。たとえば、特にコメが問題となる。コメの関税は、精米で基本402円/kg、WTO協定341円/kgである。2010年の輸入量と金額で比率に換算すると基本で約585.6%、WTO協定で約327.4%となる<sup>33</sup>。このためコメは高関税率といわざるを得ない。こうした農業保護の傾向については、食料安全保障論や農業の多面的機能論を用いて保護主義を行っているともみなされる可能性もあると指摘されている<sup>34</sup>。

日本の食料事情は、輸入によるところが大きく、懸念される場合がある。それは、食料安全保障の観点で、国内生産が重要であるとの認識だからである。確かに、食料のすべてを外国に依存するのは、有事や病気の蔓延などにより輸入不可能となり危険であるが、食料安全保障は日本の食料生産に固執する必要はない。

食料安全保障は、農業保護では完全に達成できず、輸入によって達成できる。なぜなら、自然環境の影響は日本も例外ではなく、日本にも異常気象などの不測の事態はあるので、その被害を受けることがある。1993年のコメの不作がその例で、他にも、近年、発生している鳥インフルエンザなどの病気の問題もある。これらは、日本のみならず世界のあらゆる国々でも同様である。鳥インフルエンザやBSE（牛海綿状脳症）などの被害は世界的である。

1993年のコメの不作は、「平成の米騒動」といわれたほどで、タイ、アメリカ、中国、オーストラリアからコメを225万トン輸入するに至った<sup>35</sup>。コメの自給率は100%を超えているが、この時の冷害では、コメを輸入せざるを得なくなった。つまり、例年、自給率が100%超であっても偶発的に不作となれば、国内生産品が食料安全保障とはなり得ないことを意味している。特に日本の場合、コメが主食であるのでコメの確保は必須である。そのため、長年、コメは輸入せず自給していた。日本の農業はコメの高関税にみられるように保護主義的な措置を取られているものが多くあった。コメは徹底的に守り100%超の自給率であったにもかかわらず、冷害では輸入をすることになった。つまり、他の農産

品においても何らかの事態が起これば、それを輸入しなければならなくなる。コメの不作による事例は、自給率を高めることでは、食料安全保障を達成できない。

また、国内自給に食料安全保障を求める危険と同様であるのが、食料供給を特定の国に依存している場合である。これはカントリーリスクが高くなり、食料安全保障が脅かされる。1973年のアメリカの大豆不作により、73日間の輸出禁止措置が行われた。その際の日本の対応は、中国等への輸出促進要請、国産大豆の出荷促進指導などであった<sup>36</sup>。

こうしたことから、食料安全保障を達成していくためには一極集中を回避しなければならない。そこで、食料安全保障について、近隣諸国との信頼に基づく貿易関係が必要があり、日本は東アジアの中で食料安全保障を構築していくべきだと指摘されている<sup>37</sup>。そのためには、農産物貿易の自由化を進展させ、アジアを中心として世界のあらゆるところから食料調達をできるようにしていくべきである。

## V. おわりに

食料事情は世界中でさまざまなものが常にある。そのため、食料安全保障には、あらゆる方策が必要である。食料が輸入不可能になることがあるので、日本の食料生産は必要である。しかし、食料自給率の上昇だけでは、日本国内にあるリスクを回避できないので、食料安全保障とはいえない。

日本の農業は、単純な食料生産として、もはや存続できない。そのため、ブランド力の強化などにより競争力をつけていくことが求められている。さらに、農業経営も小規模であるので経営の転換も必要である。

食料安全保障と食料自給率には密接な関係がある。世界の情勢によっては輸入できなくなる可能性があるので、自給率を高めておくことには一定の価値がある。しかし、コメの不作でみたように自給率が100%超であっても食料安全保障を達成できない。適切に輸入と国内生産を組み合わせなければならない。そのためには、円滑な農産物輸入を構築して

おこななければならない。アジアとの連携は、近年のアジアとの密接な経済関係から有益である。このような国際的な農産物貿易の関係を構築し、食料安全保障が達成されていくのである。

日本の食料安全保障のためには自給も輸入も必要であった。そこで、国内では農業生産の向上の施策を行い、農産物貿易を活性化させることで、グローバル化の中で、日本の食料安全保障は達成できるといえる。

## 注

- 1本稿では食べ物すべてを取り扱っているため、主食をさす食糧ではなく食料を用いている。
- 2石田信隆（2010）「TPPと戦略的経済連携 - 「開国」幻想と決別し整合性ある貿易政策へ - 」『農林金融』第63巻、第12号、12月、23～41ページ。
- 3大賀圭治（2010）「食料安全保障とアジア共同体構想」『農業研究』日本農業研究所、第23号、163～191ページ。
- 4大田克洋（2009）「世界と日本の食料安全保障」『東京農大農学集報』53（4）、289～304ページ。
- 5樫原正澄（2008）「豊かな食生活を実現するための農業の役割—生産者と消費者の連携—」若森章孝編著（2008）『食と環境—問われている日本のフードシステム—』晃洋書房、62～78ページ、北出俊昭（2009）『食料・農業の崩壊と再生』筑波書房、69～78ページ。
- 6秋山憲治（2009）『米国・中国・日本の国際貿易関係』白桃書房、125～142ページ。
- 7勝田英紀（2008）「輸入食品におけるテロ対策」『日本貿易学会年報』第45号、3月、204～210ページ。
- 8WTO(2008), *World Trade Report 2008 Trade in a Globalizing World*, 15-16.
- 9良永康平（2008）「日本の食・農は持続可能か？」若森章孝編著（2008）前掲書、33～34ページ。
- 10農林水産省（2011）『食料・農業・農村白書』400～401ページによる。
- 11食料品とはHS分類番号1～11、16～24である。これは日本貿易振興機構（2010）『ジェトロ世界貿易投資報告』日本貿易振興機構、126ページの商品分類の定義による。
- 12日本貿易振興機構ロンドン・センター（2011）『平成22年度 英国の食料安全保障政策』日本貿易振興機構、34～46ページ。
- 13同上書、36ページ。
- 14樫原正澄（2008）前掲書、70ページ。
- 15WTO(2010), *Trade Profiles 2010* による。
- 16石田信隆（2010）前掲書、33ページによる。
- 17樫原正澄（2008）前掲書、70ページ。
- 18農林水産人口を減少させることは、失業を生み出すことでもある。高齢者が多数であるとはいえ、この失業を今日の日本の経済状況では他の産業で吸収するのは難しいので、日本経済全体の問題として捉えていかなければならない。
- 19農林水産省（2010）『2010年世界農林業センサス結果の概要（概数値）』
- 20同上。
- 21北出俊昭（2009）前掲書、69～78ページによる。
- 22秋山憲治（2009）前掲書、133ページ。
- 23農林水産省（2010）「国境措置撤廃による農産物生産等への影響試算について（品目別）」による。
- 24内閣官房（2010）「EPAに関する各種試算」。
- 25農林水産省（2010）『食料・農業・農村基本計画』14ページ。
- 26国際連合食糧農業機関日本事務所 website による。
- 27農林水産省 website 「食料安全保障について 食料安全保障とは」による。
- 28大田克洋（2009）前掲書による。
- 29農林水産省（2011）「海外食料需給レポート 平成23年3月31日」による。
- 30農林水産省（2010）前掲書（『食料・農業・農村基本計画』）、15ページ。

- <sup>31</sup>農林水産省 website「食料安全保障 平時の取り組み」による。
- <sup>32</sup>農林水産省 website「食料安全保障 不足時の取り組み」による。
- <sup>33</sup>日本の 2010 年の精米輸入について、従量関税であるため、基本の関税は精米 HS1006.30 (HS1006.30.010 と HS1006.30.090 の合計)、WTO 協定の関税は HS1006.30.090 の精米輸入量、額 (財務省『貿易統計』による) から実行関税定率表 (2010 年 8 月版) の税額により % として算出した。
- <sup>34</sup>秋山憲治 (2009) 前掲書、135 ページ。
- <sup>35</sup>農林水産省「過去の不足時における対応」による。
- <sup>36</sup>同上。
- <sup>37</sup>大賀圭治 (2010) 前掲書、174 ページ。

## 参考文献

- 秋山憲治 (2009) 『米国・中国・日本の国際貿易関係』白桃書房。
- 岩田伸人 (2011) 「WTO・FTA 交渉とわが国の農業・戸別所得補償」『世界経済評論』No.659、5/6 月号、18～25 ページ。
- 石田信隆 (2010) 「TPP と戦略的経済連携 - 「開国」幻想と決別し整合性ある貿易政策へ - 」『農林金融』第 63 巻、第 12 号、12 月、23～41 ページ。
- 大賀圭治 (2010) 「食料安全保障とアジア共同体構想」『農業研究』日本農業研究所、第 23 号、163～191 ページ。
- 大田克洋 (2009) 「世界と日本の食料安全保障」『東京農大農学集報』53 (4)、289～304 ページ。
- 勝田英紀 (2008) 「輸入食品におけるテロ対策」『日本貿易学会年報』第 45 号、3 月、204～210 ページ。
- 北出俊昭 (2009) 『食料・農業の崩壊と再生』筑波書房。
- 経済産業省 (各年版) 『通商白書』。
- 国際連合食糧農業機関日本事務所 website。
- 内閣官房 (2010) 「EPA に関する各種試算」。
- 日本貿易振興機構 (2010) 『ジェトロ世界貿易投資報告』日本貿易振興機構。
- 日本貿易振興機構ロンドン・センター (2011) 『平成 22 年度 英国の食料安全保障政策』日本貿易振興機構。
- 農林水産省 (各年版) 『食料・農業・農村白書』。
- 農林水産省 (2010) 『食料・農業・農村基本計画』。
- 農林水産省 website。
- 本間正義 (2010) 『現代日本農業の政策過程』慶応義塾大学出版会。
- 若森章孝編著 (2008) 『食と環境一問われている日本のフードシステム』晃洋書房。
- FAO(2011), *The State of Food and Agriculture, Rome* (国際農林業協働協会翻訳『世界食糧農業白書』国際農林業協働協会)。
- OECD(2009), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*, OECD. (木村省吾訳『日本の農政改革—競争力向上のための課題とは何か—』明石書店)
- WTO(2010), *Trade Profiles 2010*.
- WTO(various years), *World Trade Report*.

[受領日 2012 年 1 月 4 日 受理日 2012 年 5 月 17 日]