

2025年9月13日

食料の安全保障の確保について

渡 辺

○各章の流れについての簡単な説明をしたあと、

I それでは第1章の食料の安全保障の定義とその認識についてご説明いたします。

国連食糧農業機関(FAO)では、食料の安全保障を「すべての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的、社会的及び経済的にも入手可能であるときに達成される状況」と定義され、日本の「食料・農業・農村基本法」においても「我が国の食料安全保障は、国内農業の持続的な発展や、農業の基盤である農村の振興を通じて、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できることを通じて確保されるべきものである」と定められております。

食料は「軍事・エネルギーと並ぶ国家存立の三本柱」と言われておりますが、日本では食料の安全保障についての認識は極めて薄いと云わざるを得ないと思われま

す。食料品店やマーケットにはいつも新鮮な農産物があるのが当然と思われていて、

軍事的緊張の高まりや交戦状態に突入した場合などは、海上シーレーンの途絶、海上封鎖により輸入食料はストップし短期間で食料危機が引き起こされ国民が飢餓状態になりかねません。

ということで、3つの安全保障はそれぞれ独立したものではなく、本来総合的に考えるべきものと思われま

す。戦後日本は深刻な食糧難を経験しました。終戦時、成人一人が必要とされるカロリーの半分の1,040キロカロリー程度の食量しか配給されない時期がありました。この状況は、GHQにより緊急搬出などで何とか凌いだわけです。

その後復員引揚者は壊滅的な打撃を受けていた都市ではなく実家の農家などのある農村部に移り住み、農家の戸数は1941年の541万戸から1949年625万戸に増加しました。

その後の農地改革を経て増産体制にはいり、1961年には食料自給率78%まで回復したという経緯があります。その後の高度成長の中で、労働人口の農村から都市へのシフトや減反政策の影響で現在の食料自給率は38%まで落ち込んできたという流れです。

II 第2章ではヨーロッパ諸国の戦後の食料戦略と日本の戦略との違いについてみてみたいと思います。

日本と同様フランス、ドイツなど欧州連合（EU）諸国も、大戦後の飢餓から再出発いたしました。食料増産が達成され、経済が復興し勤労者所得が向上するにつれて、日本もEUも農業所得の向上を目的とするようになりました。そのため、日本・EUとも農産物価格を引き上げました。引き上げの方法は、コメ農家が大半を占めていた日本は米価を上げ、EUは、高い支持価格を設定し、農家に指示価格を保証するというやり方でした。いずれも、需給が均衡する価格よりも高い価格を設定しましたので、生産は増えて消費は減少し、政府に過剰在庫が累積することとなった訳です。

このプロセスまでは日本とEUは全く同じですが、それ以後たまった過剰在庫の処理に大きな違いがあり、その結果、日本の食料自給率は1961年の78%から2023年の38%に半減しているのに、フランスは99%から117%へ、ドイツは67%から84%へと増加した訳です。

過剰在庫の処理の仕方についてですが、日本は補助金を出して減反により生産を減らしました。

日本のコメ生産は1945年の587万tから1960年には1,200万t、1967年には1,445万tに増加したものの、2023年には791万トンと大きく減らしております。

他方でEUは生産を減らさないで、補助金（現在EUの補助金はない）をつけて過剰分を輸出しました。食料自給率計算上、輸出は自給率を上げる効果があります。同じ補助金を出しても日本は減産に、EUは増産に使ったといえます。

もともとヨーロッパは国が地続きで度重なる戦争の歴史があり、食料の安全保障についての意識が非常に高いためと解釈されます。

さらにEUは1993年に支持価格を下げて農家への直接支払いに転換するという大改革を成し遂げました。補助金なしでも輸出できる価格競争力がついたばかりか、それまで輸入していた飼料穀物を価格が低下した域内産で代替しました。これでさらに自給率は上昇した訳です。

いまやEUは世界最大の食料輸出地域となりました。

また、表1の最下段に見られるます通り、諸外国の農業生産額に対する国家予算額の比率は40%～70%台と、日本の比率27.8%より手厚いことがうかがえます。

この表は、2009年のものですが、2024年度で計算し直してみても、一番下の段のC/Bは、日本は23%と傾向は変わらず、むしろ若干下がっているのではないかと思います。

表1 各国の農業保護比較 (単位：億ドル、%)

		日本	韓国	フランス	ドイツ	イギリス	アメリカ
名目 GDP (2009 年)	A	50,689	8,325	26,494	33,300	21,745	140,439
農林水産業総生産額 (2009 年)	B	712	196	417	240	141	1,534
対 GDP 比	B/A	1.4	2.3	1.6	0.7	0.6	1.1
農業予算額	C	198	129	175	178	110	849
生産額に占める予算額の割合	C/B	27.8	66.2	42.0	74.2	78.0	55.3

また表2でみられるます通り、直接支払いが農業従事者への所得に占める割合も、日本が15.6%なのに対して、欧州各国は軒並み90%を超え、アメリカも小麦とうもろこし、大豆、コメなどは40%以上となっております。この比率からも日本の保護は薄いのではないかと推察されます。

表2 農業所得に占める政府からの直接支払いの割合 (%)

国名	割合
日本	15.6
アメリカ	26.4
小麦	62.4
トウモロコシ	44.1
大豆	47.9
コメ	58.2
フランス	90.2
イギリス	95.2
スイス	94.5

(上記の表はいずれも「食の戦争」(文芸新書)による)

Ⅲ 次に第3章では、隣国中国の動向についてご説明いたします

中国は食料安全保障に大変真剣で、主食の米を減産した日本に対して、1961年以降、コメは4倍、大豆は3倍、小麦は9倍、とうもろこしは4倍に生産を増加している。2005年以降の2020年までの穀物備蓄をみると、小麦は5百万t→14百万t、大豆は6百万t→20百万t、とうもろこしは7百万t→14百万tへ、夫々2倍から3倍近く、備蓄の増加を図っております。

(コメは年間生産が206百万t、備蓄量は112万tとなっている)。

中国は農産物の生産性向上や食料安全保障の強化を目指しておりまして、ゲノム編や遺伝子組み換え(GM)作物の研究を積極的に進めています。

中でもコメ、大豆、トウモロコシなどの品種で、ゲノム編集を利用して品費向上や、収穫量の増加を目指しております。

中国はこの分野で、国家的な研究開発投資を行い、政府機関が大規模な支援を提供しているということでもあります。

(食料安全保障の研究から)

中国の食料自給率は95%程度といわれているが、それでも軍事力の増強と食料の備蓄を同時に進めていることが垣間見えます。

- IV 第4章では令和7年4月に農林水産省が公表いたしました「食料・農業・農村基本計画」の中で、「食料の安全保障」についての記載があるものの中から、表3（我が国の食料供給）と表4（食料品の品目ごとの消費・生産・輸出の状況）に記載されている5か年計画表を、添付いたしました。

表3で申し上げますと

小麦・大豆の保管数量目標（3～4倍に増やす）とコメ生産の大規模化とコストダウンの目標が主体です。

この表の中段より少し下のところに、コメの生産コストの低減目標が記されております。15ha以上の経営体におけるコメの60kg当たりの生産コスト目標が9,500円、コメ農家全体での生産コスト目標が13,000円と記載されております。

昨今のテレビ報道などで、令和7年度の新米に係る概算払（前払い）価格が概ね60kgあたり30,000円前後と言われており、果たして実現可能な数値なのかどうか疑問であります。

表4につきましては、

- (1) その第一に土地利用型作物（コメ、麦、大豆）に関しては、農地の大区画化、水田の汎用化、畑地化、畑地整備等の基盤整備、スマート農業技術、適切な輪作体系、ブックローテーションの導入、多収性や高温耐性等を備えた新品種の導入による単収の向上を通じて、生産性の向上を推進するという目標が謳われています。
- (2) 品目別の輸入の割合は、小麦80%、大豆は食用が75%、野菜は加工用が30%・国内仕向が20%、牛肉は輸入品が60%、豚肉は50%、鶏肉は輸入品が1/3、生乳は1/3が価格の安いチーズの輸入となっておりまして、日本の農産物の輸入比率の高さがうかがえます。

なお、表4に係ります、品目別の現状や対策につきましては、この最終版の発表資料の前に濱名座長よりリリースされました「修正版」の資料に記載しておりますので、お時間あればご一読いただければと思います。

V 第5章では日本の食料輸入についてです。表の5をご覧ください。

まず、日本の主要輸入相手国の生産量、輸出量は表のとおりでありまして、輸入依存度の高い品目はアメリカ、カナダ、オーストラリア、ブラジルに依存しています。これら品目については先進国が中心で、かつそれぞれの品目の生産量に占める輸出量の割合が高いので安定した輸入先であると思います。

その中でも日本の主要食糧輸入はアメリカからの依存度が非常に高く、とうもろこしは90%、大豆が80%、小麦が60%程度となっております。そのうち大豆・とうもろこしは、遺伝子組み換え（GM作物）

アメリカの食料戦略は、アメリカにとって食料はお金のかからない「武器」であるとの認識のもと、小麦、トウモロコシ、コメの3品目は1兆円規模の補助金を使って、安く世界に売り捌き国家のコントロールの手段としている訳です。

アメリカのコメは生産・輸出量とも日本を上回っております。

表5 日本の主要食糧輸入国の状況（農林水産省資料）

（単位：万t）

国名	品目	生産量	輸出量	世界の輸出総量に占める割合
アメリカ	小麦	4,900	1,900	8.7%
	大豆	11,000	4,600	26%
	とうもろこし	39,000	5,800	30%
	（コメ）	(870)	(228)	(4.4)
カナダ	小麦	3,300	2,500	11.5%
	大豆	700	480	2.7%
	なたね	1,900	670	36%
オーストラリア	小麦	2,600	2,000	9%
	なたね	4,520	620	33%
ブラジル	大豆	15,000	10,000	59%
	とうもろこし	12,000	4,000	20%

VI 最後のまとめとして今後の食料安全保障についてご説明したいと思います

(1) 食料増産体制の整備

①増産体制を図るうえでまず第一に必要なのは(実質的な)減反政策からの脱却ではないかと思われま

す。減反政策は1970年代からコメの需要減を見越して生産量を調整する「減反」を本格化させました。農家の意欲をそぐという批判もあり、1918年に廃止されましたが、その後も飼料用のコメに補助金を出すなどして主食用からの転作を促し、生産量を抑える政策は現在も継続されているわけです。供給を内需ギリギリまで抑え込むことによって、コメ価格は維持されて、農家の所得安定に貢献してきた意味はあります。しかしながらロシアのウクライナ侵攻以降、穀物価格、肥料価格は跳ね上がり、生産規模の小さい日本のコメの生産者価格は需給の見込み違いもあり、高騰したというのが、「令和の米騒動」ではないでしょうか。

交付金種類	対策のポイント	政策・事業目標
水田活用の 直接支払交付金 (実質的な減反 補助金)	麦、大豆、米粉用米等の戦略作物の本格化と低コスト生産の取組、畑地化による高収益作物の定着等を支援する	飼料用米(70万t)、米粉米(13万t)、麦(30.7万t)、米粉米(13万t)、飼料用米(9.7万t)の生産拡大、作付け面積の拡大をはかる ○令和7年度予算額 2,870億円

(農林水産省資料から)

②どの程度の増産が必要かについては、正確な内需の見通しにとどまらず、日本を取り巻く安全保障環境や気候変動の影響、自然災害のリスクに対応できる増産が望ましいと思われま

す。増産を担うのは生産拡大に熱心に取り組んでいる大規模農家を中心となり、耕作放棄地の拡大防止、農地の集約化、大規模化により生産コストを下げ、生産性向上に取り組む必要

があるわけですが、一歩でコメ価格下落に伴う経営への影響や新たな投資負担を懸念する農家が多く、これを如何に補償してゆくのか、上記補助金にかわる新たな支援策が必要となります。

③一方で小規模農家や兼業農家への配慮も欠かせないと思われま

す。農業が存在することで生み出される多面的機能の価値(例えば棚田の景観)があり、これをどうとらえ、その価値を補完してゆくのか課題がある訳です。小規模農家向けへの収入保険の見直しを含めた支援も考えていく必要があります。身近に農があることは、「どんな保険にもまさる安心」ということで、地域の中心をまず農業におき、それを維持することで地域全体を維持してゆくという取り組みが各地域で行われており、美しい農村の景観を維持できれば観光産業や、商店街も維持することが出来る訳です。古来日本の農業は日本の文化を支えてきており、その伝統を守るという意義はあるのではないのでしょうか。

(2) 輸出増強の必要性、課題と可能性について

① 農産物と水産物の日本からの輸出は2014年5,906億円から2024年14,406億円(+8,500億円)と順調に拡大してきており、そのトレンドをまず維持すべきと思われま

(後記 資料 表7,8 参照)

② 平時の輸出は財政負担のいらぬ無償の備蓄となり、食料危機が生じたとき 輸出量を減らし、内需に向けることが出来ます。

表6で、コメでみると主要 10 か国でみても輸出の割合は 7%程度と低く、またその輸出先もアジアが中心であり、まだまだ開拓の余地はありそうです。

(③コメの価格競争力をみると、2025 年 6 月のアメリカ西海岸では、大手スーパー(中粒子米と 推察されるもの)で 11.25kgで\$16.13(2,330 円)、米国産コシヒカリ6kgで \$ 39.50(5,700 円)、日本産あやにしき5kg で \$ 31.99(4,630 円)、福井県産コシヒカリ5kg で \$ 32.99(4,765 円)と銘柄米は日本国内価格とほぼ同じであった。)

③ 一方で日本のコメはタイやベトナムなどの低価格米には及びません。ただし車と同じように米市場にも産業内貿易が行われ、日本のコメは世界的に評価の高い農産物であることに変わりなく、価格差を品質でカバーする余地は大きいと思われまます。今後なる海外需要の開拓が望まれます。

表6 コメの生産量と輸出量・輸入量上位国 (単位:百万t)

順位	国名	生産量	世界シェア(%)	輸出量	世界シェア(%)	輸入量	世界シェア(%)
1	インド	207	25.8	18	33.9		
2	中国	207	25.8	2	3.1	2.6	5.0
3	バングラデシュ	59	7.3				
4	インドネシア	54	6.7			3	5.9
5	ベトナム	43	5.4	7	13.1		
6	タイ	33	4.1	9	16.8		
7	ミャンマー	26	3.2	2	2.9		
8	フィリピン	20	2.5				
9	パキスタン	15	1.9	5	8.7		
10	カンボジア	13	1.6				
	小 計	657	82.1	46	87.9	5.6	10.8
	日 本	8	1.0	0.04	-	*0.77	
	世界計	800	100	52	100	52	100

(FAO:国連機関が運営するデータベース から引用)

* 日本の米の輸入量はミニマムアクセス枠と想定した

(3) 労働力の維持と支援

就農意欲のある若者や他産業からの参入も増加傾向にあります。新規参入者の経営安定までには時間がかかりますので、フランスのように(定着率が9割に達している)新規参入者には10年間程度の長期的な支援プログラムを準備するなど、集中的な経営安定対策を導入しては如何かと思われまます。

(4) 関係構築のための国際協力

従来の政府間における技術中心の対応から、民間ビジネスとの連携も念頭においたアプローチの重要性が高まってきました。このためグローバルサウスとの関係強化、連携強化や近年の気候変動による強い台風や洪水等の大規模災害の緊急時に備えるため、東アジア地域(ASEAN10 各国、日本、中国及び韓国)における食料安全保障の強化と貧困の撲滅を目的とした ASEAN+3 緊急米備蓄 (APTERR) の取組を強化せねばなりません。

最後に

農業に対する渋沢栄一翁の見方は、論語と算盤の「十の格言」の中で、「農業をないがしろにするのは、飢餓のもとだ」と明確に述べられています。

果たして我々は「農業をないがしろにしていなかった」か今一度、考えてみなければならないと思います。