

安全保障政策としてのわが国の食料供給問題への 対応に関する一考察

花井 幸二

日本大学大学院総合社会情報研究科

A study of Japanese government's reaction to the problem of providing a stable food supply as a component of security policy

HANAI Koji

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

Japan's food supply problem is creating serious problems both politically and economically for our country. What measures are necessary to unpredictable situations, especially since our country depends nearly entirely on imported food items? Japan is currently considering four principal measures as part of its efforts to provide a secure food supply for its people: () increasing self sufficiency; () establishing a food reserve; () ensuring a stable distribution network; () creating new food sources. In this paper I set forth the argument that Japan's food supply security seek beyond it own national boundaries (i.e., national food security) and pursue a multilateral or global food security policy.

はじめに

近年、わが国の政治・経済を取り巻く情勢は厳しさを増しており、各分野において構造改革が急ピッチで進められている。日本農業もその例外ではない。特に、食料⁽¹⁾を取り巻く国際環境の変化は、国内外の政治・経済・社会に直接かつ強い影響を及ぼす。

そのほとんどを輸入に依存しているわが国の食料政策は、国民への安定供給体制の確立が大きな目標となっている。高い輸入依存率は当然に供給の不安

定要因を内在させ、天災や異常気象による世界的食料危機や2001年9月11日の米国同時多発テロの影響による輸入途絶の発生といった不測の事態に対し、迅速かつ適切な対応が求められている。

こうした状況を踏まえ、安全保障上の観点からわが国の食料政策を捉え直し、自給率の向上、備蓄制度の充実強化、そして新たな食料安定供給制度について検討を加えていく。

第1章 食料を取り巻く国際環境の変化と日本

1 農業生産・農産物貿易の特徴

農業生産・農産物貿易の特徴は、石油等のエネルギー資源と異なり人間の生命維持のために必要な基本物資であり、他の物資による代替があり得ず節約にも限度があることである。

農業生産は、気温や日照量、降水量といった自然条件の制約を強く受け、常に生産量が変動する。また、収穫の周年性が存在するため、生産に一定の期

(1)「食料」と「食糧」の区別については、法令上の定義に基づく明確な区別があるわけではなく、慣例として政府部内では、前者は食べ物一般を指し、後者は米、麦等の穀物を指す用語として使用している。なお、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」(平成6年制定)において、米穀、麦(小麦、大麦、はだか麦をいう)及びこれらを加工調製したものを「主要食糧」と定義している(食糧法第3条)。本稿ではより広い意味での政策研究を目指していることから、「食料」の表記を採用することとした。

間を要し、需給事情の変動に迅速に対応することが困難である。

さらに農産物は、加工せずに長期間の大量保存が極めて難しい。これらは、鉱工業製品が短期間に大量生産でき、生産量の予測・調整及び製品の保存が可能であり、基本的に他の代替物が存在するのに対し、正反対を示す大きな特徴である。

世界の農産物貿易においては、北米、豪州、EUといった少数の特定の国家・地域が、主要農産物の輸出国となっている⁽²⁾。

特に、わが国の主要農産物の輸入状況を見ると、米国に依存する割合が極めて高く、小麦でおよそ50%、大豆73%、とうもろこしでは96%と、その対米依存率が際立っている⁽³⁾。

2 世界の食料需給状況

世界の食料需給状況には、短期的なものの中長期的な需給状況がある。

短期的食料需給は、先に示した農業生産・農産物貿易の特徴から、主要輸出国における作柄変動等が国際相場に直接影響を与えるため、常に不安定要因を内在させている。短期的に懸念される点として、第一に中国が輸出国から輸入国へと転換したように、農産物貿易構造が変化していること⁽⁴⁾。第二に世界の穀物在庫量に減少傾向が見られること⁽⁵⁾、第三に地球環境問題がある。地球温暖化やオゾン層の破壊にともなう気象変動は、世界の食料事情に直接的影響を与える。なかんずく、エルニーニョ現象等による異常気象が毎年、農業生産の短期的変動を増長させている。

これらから、短期的な食料需給は、今後も不安定

(2) 農林水産省『平成12年度食料・農業・農村白書』(財務省印刷局/編集農林水産省、2000年)66頁。

(3) 農林水産省『農林水産物貿易レポート2002』(農林統計協会、2002年)67頁。

(4) レスター・ブラウン『だれが中国を養うのか? - 迫りくる食糧危機の時代 -』(ダイヤモンド社、1995年)20頁、115頁。レスター・ブラウン『飢餓の世紀』(ダイヤモンド社、1994年)166頁。

(5) 農林水産省『平成12年度食料・農業・農村白書』(財務省印刷局/編集農林水産省、2000年)64頁。

さを増すと考えられる。

中長期的食料需給への影響として第一に、今後の世界人口の増加という大きな要因がある。特に、開発途上国を中心に、引き続き大幅な増加が世界の食料需給構造に与える影響は大きい。

さらに、その途上国に経済成長が見込まれ、所得の向上にともなう食生活の改善・向上による大幅な需要の拡大が予測される。

また、更なる地球環境の悪化など、中長期の予測をする上で食料需給構造に悪影響を及ぼす様々な懸念要因が、依然多く存在している。このため、世界の各種研究機関等の需要予測やわが国の世界食料需給モデルなどから、中長期的には需給状況が逼迫する可能性もあることが指摘されている⁽⁶⁾。

3 わが国の食料供給をめぐる情勢

わが国の食料供給をめぐる情勢として、まず食料の供給構造が経済成長とともに、大幅に変貌してきたことを指摘できる。つまり、自給食料品目の減少、輸入食料品目の増加という大きな供給構造の変化である。

この変化が、栄養(PFC)バランスにすぐれた健康で豊かなわが国の「日本型食生活」を崩壊させた。

こうした国民の消費傾向の結果として、脂質の摂取過多を原因とする生活習慣病など、国民生活病の各種疾病が指摘されるに至り、生活安全・健康面からの食生活改善が求められている。

さらに、今や全体供給量の3割を超えているとされている、大量の食べ残しや食品廃棄といった消費実態面における食料資源の浪費のあり方も、問題視されている⁽⁷⁾。

また、こうした消費構造だけではなく、物理的な生産面での構造変化も起っている。

わが国の耕地面積は、昭和35年の607万haから平成13年の479万haへと減少し、耕地利用率も

(6) 農林水産省『平成13年度食料・農業・農村白書』(財務省印刷局/編集農林水産省、2001年)90頁。

(7) 日本学術会議食問題特別委員会報告『新千年紀における食問題の解決に向けて』(平成12年3月27日)14頁。

135%から94.5%（平成12年）へと生産力自体を著しく低下させている。このことは、明らかに国内農業生産の基盤そのものが、弱体化していることを意味する⁽⁸⁾。元々わが国は、他の先進国と比べて国民1人当たりの農用地面積が極めて乏しいという厳しい条件下に置かれている⁽⁹⁾。

結果として、わが国の食料自給率は主要先進国で最低の40%まで低下し、食料安全保障上、極めて脆弱な輸入依存型の食料供給構造を作り出している。

第2章 国家戦略としての食料安全保障

1 食料安全保障政策の必要性

世界は様々な危機に直面している。その中でも食料危機については、それ自体が途上国の飢餓に繋がる構造的固有の事態であると考えられている。

しかしながら、地球上のあらゆる国において、自然災害や地域紛争の発生、港湾ストやテロ攻撃等による輸送ルートの遮断など、突如、食料の安定供給が脅かされる事態は十分に起こり得ることである。

わが国の食料供給実態は、ただ現在持ち合わせている経済力を背景に世界中から食料を輸入し、消費者である国民の需要期待に応えているに過ぎない。

購買力さえあればいつでも必要な輸入が確保できると考えるのは、世界の食料需給の中長期的な見通しや農産物貿易の特殊性等を考えれば、あまりにも楽観的すぎるといえよう。

現実に、わが国の農産物の貿易収支は、恒常的に大幅な赤字になっており、1999年で3兆9千億円である。わが国は、1984年以降、世界第1位の農産物輸入国となっている⁽¹⁰⁾。

しかも、輸入している主要農産物の生産に必要な海外の農地面積は、現在約1,200万haであり、これは国内農地面積の約2.5倍に相当する。この数字

は、国内において生産資源を最大限活用しても、明らかに全国民には供給できないことを意味する⁽¹¹⁾。

食料は、人間が生命と健康の維持に欠かすことのできない最も基礎的で重要な物資であり、その安定供給を確保していくことは、国民に対する国家の基本的責務である。

前章において、国土資源に厳しい制約があること、その中で輸入（特に米国）に多くを依存する食料供給構造になっていること、その一方で世界の食料需給は短期的に不安定さを増すとともに、中長期的には逼迫する可能性もあること等をみてきた。

まさにわが国は、安全保障上、極めて脆弱な状態にある輸入依存型食料供給構造になっている。こうした現状を考えあわせるならば、今後は食料供給をめぐる諸情勢を踏まえた上での、確固たる食料安全保障政策の確立こそが求められる。

わが国の食料安全保障に影響を及ぼす世界の食料需給の不安定要因としては、これまで見てきたように、短期的なものの中長期的・構造的なものがある。

また、食生活レベルの観点からも、日常生活において最低限必要な栄養を満たすという側面から、豊かな食生活を楽しむという側面まで、かなりの幅がある。

当然、政府としても多様な国民の要求と、想定される様々な状況・事態に対し、現在の豊かな食生活を前提とした短期的な需給変動への対応と、必要な栄養の確保を優先した長期的・構造的需給逼迫への対応といった、適宜適切な食料安全保障上の対応策が求められる。そのため政府は、現実的な具体的施策として、想定される影響度に応じたマニュアルを作成し、あらかじめ重層的な対応策を検討構築しておく必要がある⁽¹²⁾。

2 不測時における国内体制の整備

(8) 農林水産省『食料・農業・農村の動向に関する年次報告』（平成13年度版）184頁。

(9) 農林水産省作成パンフレット『食料・農業・農村基本計画について』（2000年）3頁。

(10) 農林水産省『平成12年度食料・農業・農村白書』（財務省印刷局/編集農林水産省、2000年）68頁。

(11) 農林水産省『農林水産物貿易レポート2002』（農林統計協会、2002年）57頁。

(12) こうした認識に立ち政府は、食料供給力の確保と政府シミュレーション（食料・農業・農村基本問題調査会食料部会資料：平成10年8月提出）不測時の食料安全保障マニュアル（平成14年3月策定）等を作成している。

それでは、具体的にわが国に食料供給障害が発生した場合、国内の体制整備はどのような対応が用意されているのか。食料の供給危機等、不測事態が発生した場合、政府は食料安全保障マニュアルに基づき、実施手順等、具体的対処方針を実行しなければならない。いわば、これは食料危機におけるわが国の有事法制であり、米国同時多発テロによる輸入途絶の教訓等を踏まえ、既に平成 14 年 3 月 25 日、政府内で対応マニュアルについての決定がなされている。

そのマニュアルによると、まず具体的な危機の状況に応じ、情報収集・分析・提供体制の強化を図ることとしており、その上で、供給の確保対策に努めるとしている（表 1）。

具体的には、

- (1) 米、小麦、大豆及び飼料穀物の備蓄の活用
- (2) 輸入先の多角化及び代替品の輸入の確保
- (3) 食品産業事業者等における廃棄の抑制、規格外品の流通等の取組みの促進
- (4) 増産可能な品目の緊急増産や熱量確保を優先した生産転換
- (5) 種子・種苗、肥料、農薬等の生産資材の確保
- (6) 既存農地以外の土地の活用

等があり、同時に、価格・流通の安定対策を行うことになる。

具体的には、

- (1) 価格動向等の調査・監視
- (2) 価格・流通の安定のための関係事業者への要請、指導等
- (3) 適正な流通の確保のための売渡し、輸送、保管に関する指示等
- (4) 国民生活安定緊急措置法⁽¹³⁾に基づく標準価格及び特定標準価格の設定
- (5) 国民生活安定緊急措置法または食糧法⁽¹⁴⁾に基づく割当て、配給
- (6) 物価統制令⁽¹⁵⁾による価格の統制

⁽¹³⁾「国民生活安定緊急措置法」は昭和 48 年制定。法律第 121 号。

⁽¹⁴⁾「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」は平成 6 年制定。法律第 113 号。

等の対策を講ずる。

さらに、その他の対策として、石油の供給が大幅に不足する場合における農林漁業者等への優先的な確保⁽¹⁶⁾、資材の確保量に応じた農法への転換等が、図られる。

このような対策を通じ、国民が最低限度必要とする食料供給の確保が図られるよう、努めるものとしている。

表 1 非常時における価格・流通規制措置

行政指導	
1、価格抑制	価格の監視、関係業界への要請
2、価格の適正化	値上げ事前了承制の徹底 輸入の促進 輸出の抑制 需給協議会の開催
法的規制	
1、価格規制	国民生活安定緊急措置法(標準価格、特定標準価格の設定による規制) 物価統制令(統制額の設定による規制)
2、供給の適正化	主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(自主流通法人等に対する命令) 国民生活安定緊急措置法(生産、輸入、保管等の指示) 生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律 ⁽¹⁷⁾ (買占め又は売惜しみをしている者に対する売渡しの指示・命令) 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(自主流通法人等に

⁽¹⁵⁾「物価統制令」は昭和 21 年制定。勅令第 118 号。

⁽¹⁶⁾昭和 48 年制定の「石油需給適正化法」の適応に基づく。法律第 122 号。

⁽¹⁷⁾「生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律」は昭和 48 年制定。法律第 48 号。

3、配給等	対する命令) 主要食糧の需給及び価格の安定 に関する法律(米穀の割当・配給、 使用・譲渡制限等) 国民生活安定緊急措置法(割当・ 配給、使用・譲渡制限等)
-------	--

(出所：食料・農業・農村基本問題調査会食料部会
平成10年5月提出資料)

当然、このような事態においては、生産・流通面での緊急対応だけではなく、食生活自体についても、内容の切換えや場合によってはカロリー水準の切下げ等の緊急対応を国民に求めることとなる。

3 わが国の食料安全保障をめぐる情勢とあり方

不測時における国内体制の整備状況を確認した上で、わが国の食料安全保障はいかにして確立すべきか。そもそも「安全保障」とは、国家がその国民の平和や安全を守ることを意味するものである。そして「食料安全保障」とは、同様に、国家がいかなる場合においても国民が必要とする食料の安定供給を確保し、国民の生命と健康を守ることである⁽¹⁸⁾。

国民は、質・量の両面で豊かな食生活の維持を求めている。具体的政策においても、この国民の期待に応えることが基本となる。

ところが、国土資源に制約があるわが国において全てを生産し、供給していくことは非現実的である。

限られた国土資源の下で、現在の食生活を維持していくという国民の期待に応え、食料の安定供給を確保していくためには、国内農業生産の増大(自給率の向上)、危機に堪え得る備蓄政策の強化充実、

⁽¹⁸⁾世界銀行(IMF)では「食料安全保障とは、すべての人がいつでも、活動的で健康な生活を営むために十分な食料が得られること」と定義している。また、世界食料機関(FAO)は、「すべての家庭が、そのすべての者に対して十分な食料を物理的及び経済的にアクセスでき、かつ、そうしたアクセスを失うリスクのない状態」と1996年に定義している。

多角的食料資源外交の展開による安定した食料供給体制の確保、新たな食料供給源の創出等を検討し、適切に組み合わせることが不可欠である。

そこで、食料安定供給に向けた危機管理体制の確立のため、国家戦略としての食料安全保障政策が重要となってくる。即ち、先に挙げた4つの基本政策の遂行が必要であり、ここではそれぞれに具体的検討を行っていく。

(1) 自給率向上のための国内生産力の確保

第一に必要なのは、食料自給率の向上のための国内生産力の確保である。

2001年7月ブッシュ米国大統領はホワイトハウスでの農業者に対する演説の中で、「自らの国民を食べさせるに足る食料を生産できないような国を想像できようか。そんな国は、国際的な圧力に従属する国、危機に直面した国となってしまおうだろう」と述べている⁽¹⁹⁾。自国の生産力の確保を第一に考えるのは、単なる国内農業政策の観点からだけでなく国益上、重要な安全保障政策といえる。

国家には、国民に対する食料の優先的確保義務がある。そのため、国家として最低限の食料供給を国内生産において確保することは当然のことであり、自給率の向上は食料安全保障を考えていく上で、すべての基本となる。しかしながら、現在、わが国の食料自給率が急激に向上する状況にはない。そこで、まずは「食」に関する国民の多様なニーズに対応し、国内農業の生産構造の転換を図るよう、農業の構造改革への取り組みが求められる。そういう意味において、自給率向上の政策目標は国内農業振興のみではなく、食料安全保障上の視点から国家目標として推進しなければならない。

わが国の農業生産の位置づけについても、農業構造の変革等による体質強化・生産性の向上に努めながら、国民の多様なニーズに対応した国内農業生産

⁽¹⁹⁾ジョージ・W・ブッシュ大統領「将来の農業者に対する演説」(2001年7月27日、ホワイトハウスにて：

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/07/print/20010727-2.html> : 2002.5.13)

の推進に取り組むことを食料安全保障の前提にしなければならない。つまり、食料安全保障を考えていく上において、自給率向上をすべての基本に位置づけながら、可能な限りその維持・拡大を図る必要がある。

(2) 食料備蓄制度の強化充実

第二に必要なのは、食料備蓄制度の強化充実である。食料の備蓄は、世界各国で様々な制度の下に、異なった目的で実施されているが、大まかにいって次のような目的別に分類することができる⁽²⁰⁾。

国内の供給余力が低い重要物品について、輸入途絶・減少の事態に備える備蓄

国内に供給余力がある物品であるが、供給安定のための備蓄

価格安定のための市場介入の結果生じる在庫の備蓄

海外援助の円滑な実施に備える備蓄

である。

わが国の食料備蓄制度を見てみると、昭和47年の世界的な異常気象による食料需給の逼迫を契機として、昭和48年度から50年度にかけて小麦、飼料穀物、食料用大豆の備蓄制度の本格的な整備が行われた。また、米については食糧法に基づき目下、備蓄運営の制度化が行われている。

また諸外国においては、過去の経験から食料安全保障政策の重要性を認識し、国、地方公共団体、家庭の各段階で危機管理体制を構築している(表2)。

特に、ドイツ、スイス、北欧諸国では、二度にわたる世界大戦で食料不足に陥った経験から、不測の事態における食料不足を想定した食料安全保障政策を実施している⁽²¹⁾。食料備蓄の制度は安全保障上、中立政策を採っている国々では長い歴史をもっており、スイスや北欧諸国などでは軍事戦略上の観点からも必要な政策と位置づけている。

一方、農産物純輸出国である米国、オーストラリ

アでは、グローバルに進展する国際経済社会において農産物貿易の自由化が徹底していないことこそが、食料安全保障を実現する上での問題点であり、各国の市場アクセスの大幅な改善が食料安全保障につながるという考え方とっており、食料安全保障のための備蓄等の政策は事実上実施していない⁽²²⁾。

また、EUにおいては、地域全体として穀物や畜産物の輸出地域となっていることを背景に、明示的な食料安全保障政策は実施していない。ただ、域内における農産物市場の安定化、安定供給を確保するためのCAP(共通農業政策)がその役割を担っている、との指摘もある⁽²³⁾。

このように世界各国とも食料安全保障、食料備蓄制度のあり方について、既に具体的に検討しており、国家として様々な対策を採ってきている。つまり、世界の食料需給の短期的な不安定要因が増大する中、世界各国は食料輸出国、輸入国のそれぞれの立場を踏まえながら、有効な食料政策を模索している。

わが国においても、当然、世界全体の食料需給動向を踏まえ、食料安全保障上有効とされる食料備蓄のあり方に関して、適正数量等の見直し、機動的な体制等を検討する必要がある。

主食である米については、既に政府内に備蓄運営研究会⁽²⁴⁾を設け検討を行っており、その際に取り

⁽²²⁾ しかし、米国では「国際緊急経済権限法」に基づく大統領令の発動によって、国内供給不足等を理由とした農産物等の輸出を規制する制度がある。実際に過去において、国内供給不足等を理由に大豆等の輸出規制措置を実施している。(農林水産省『食料・農業・農村の動向に関する年次報告』〔平成12年度版〕45頁)。

⁽²³⁾ 農林水産省『食料・農業・農村の動向に関する年次報告』(平成12年度版)46頁。

⁽²⁴⁾ 平成12年12月18日に食糧庁内に、この年に打ち出された緊急総合米対策に基づき、米の需給、流通をめぐる状況の変化を踏まえ、効率的な備蓄運営を図るため、備蓄運営のあり方、適正備蓄水準のあり方、米の計画流通制度のあり方等に関する検討を行うよう「備蓄運営研究会」を設置。学識経験者、農業団体、米穀販売業界等からなる15名の委員によって構成。平成13年12月20日の第7回をもって終了する際、「備蓄運営研究会報告 今後

⁽²⁰⁾ 食糧庁「備蓄制度の意義と今後の備蓄運営方式の検討について」4頁。

⁽²¹⁾ 農林水産省『食料・農業・農村の動向に関する年次報告』(平成12年度版)45頁。

表2 諸外国における食料安全保障政策の概要

国名	根拠法令	食料供給目標	食料安全保障政策の概要
ドイツ 人口：8,213万人 穀物自給率：125%	食料安定確保法 (65年) 食料緊急対処法 (95年)	摂取ベース 2,400kcal/人・日 平時 3,500 kcal/人・日	a) パン用小麦、オート麦、豆類、米等について国家備蓄の実施(1か月分を目標)、家庭内備蓄の奨励(2週間分) b) 不測時における対処として、農産物の生産・出荷・供出・配給・保管・加工等に関し、法規命令により必要な規則が公布可能であり、現在、次の法令が制定 7) 供給危機が宣言された後、配給カード等による食料統制を行うための法令(食料管理統制令：79年) 1) 食品産業からの事業内容等の申告を求める法令(食品産業申告令：75年)や生産者からの食料供出量の査定を行うための法令(農業査定令：83年)
スイス 人口：730万人 穀物自給率：68%	憲法第31条、 国家経済物資供給 に関する連邦法 (82年)	摂取ベース 2,300kcal/人・日 平時 3,300 kcal/人・日	a) パン用小麦、砂糖、米、食用油等についての企業における義務備蓄の実施(基本的には6か月分を目標)、家庭内備蓄の奨励(2週間分) b) 不測時に備えて、国内生産、輸入及び備蓄の組み合わせによる「食料供給計画」を策定(配給クーポンによる配給制、生産転換等による国内生産の拡大等) c) 不測時の生産転換については、政府が農家ごとの転換計画や公園等への作付計画を策定(2年に一度改定)
スウェーデン 人口：888万人 穀物自給率：118%	憲法第13条 及び 国会決議	摂取ベース 2,900kcal/人・日 (平時と同じ)	a) パン用小麦、砂糖、米、豆類、植物油等についての国家備蓄の実施(数量は軍事機密)、家庭内備蓄の奨励(国家備蓄は97年から5年間廃止予定) b) 不測時においては、配給制、動物性食料から植物性食料への国内生産及び食生活の転換等を実施
フィンランド 人口：515万人 穀物自給率：91%	供給保障法 (92年)	摂取ベース 2,800kcal/人・日 (平時と同じ)	食用穀物(1年分を目標)、飼料用穀物(6か月分を目標)等についての国家備蓄の実施、家庭内備蓄の奨励
ノルウェー 人口：442万人 穀物自給率：74%	穀物供給法等	摂取ベース 2,900kcal/人・日 (平時と同じ)	a) パン用小麦(6か月分を目標)、砂糖、油脂等についての国家備蓄の実施、家庭内備蓄の奨励 b) 不測時には、農地面積の拡大、輸入先の多角化等を実施

出所：『平成12年度食料・農業・農村白書』46頁
 120/html/tb1.1.7.htm：2002.10.28)

(http://www.hakusyo.maff.go.jp/books_b/WN01H)

の備蓄運営の健全化の方向」を公表した。

まとめられた報告書⁽²⁵⁾をもとに、わが国の国内食料備蓄政策について以下、問題点を指摘していく。

政府は平成13年12月に発表した備蓄運営研究会の報告書の中で、「これまで150万トン±50万トンとしていたわが国の主食である米の備蓄数量を、100万トンに削減する」ことを示した。

だが、これには一つの問題がある。政府が備蓄量の削減を目指す背景には、必要以上の備蓄が自主流通米価格を引き下げかねないとの懸念があり、また政府米の販売量に応じた水準を設定しないと、古米が積み上がり財政負担が拡大すると考えるからである。ただ、現行の備蓄制度は、1993年に現実に発生した米不足を教訓に導入しただけに、備蓄水準の引下げは明らかに「食料安全保障の後退につながる」との指摘を免れ得ない。

今後は、備蓄機能として求めてきた「需給調整機能」と本来の「備蓄機能」とを切り離していくことが重要であり、その上で単なる財政上の理由のみによって安易にこれまでの食料安全保障政策の枠組みを歪めてはならないと考える。

さらに指摘したいのは、長期備蓄保存の研究体制についてである。政府の備蓄政策の見直しは、保存技術等の研究開発について、あまり触れていない。確かに、腐敗・腐食といった食料のもつ特徴から、長期の備蓄保存は難しい。現在は、低温保管といった保存管理技術の向上等が研究されているが、バイオテクノロジーの活用による抗防腐性・耐性菌等に優れた遺伝子組み替え(GMO)作物の研究など、今後は低コストでより効率の良い備蓄保存研究に取り組んでいく必要がある。

(3) 食料安定供給体制の確保

第三に必要なのは、輸入の多元化による食料の安定供給確保を図ることである。

わが国における食料供給の重要な要素の一つである輸入については、安定した供給体制の確保が必要

である。政府は食料輸出国との良好な外交関係を通じ、情報交換を含め相互信頼関係の醸成等に努めてきている。特に、国家貿易品目となっている小麦、大麦等については、主要輸出国との間で安定的な取引に関する取決めを行っている⁽²⁶⁾。

このため食料輸出国との良好な関係を図るため食料資源外交の積極的な推進を基本とし、世界の食料需給の動向等に関する情報の収集・分析体制の強化、米国などへの過度な依存に頼らない輸入相手国の多元化を図り、主要食料の安定確保に一層努めるべきである。

ただ、農産物貿易の大半は基本的には民間ベースの自由な取引の下で行なわれているので、短期的な輸入障害の発生を含め政府による直接的な対策には限界がある。

しかし、2001年9月11日に発生した米国同時テロ事件では、国家として日本の総合的危機管理が問われた。わが国最大の食料輸入国である、米国をターゲットとしたテロ事件は、今後も発生の可能性は明らかに高い。こうした緊迫した状況のもと、国民が抱く食料供給不安に対し、具体的かつ明確な対策が求められている。

つまり先程述べた、情報の収集・分析体制の強化、対米依存に偏らない輸入相手国の多元化、さらには食料・農業分野における人的・技術的な国際貢献の拡充等の施策を組み合わせ、わが国が主体的に主要食料の安定確保を目指さなければならない。

特に、EU やラテンアメリカ、オセアニア、そしてASEANを含むアジア諸国との多元的食料資源外交の展開を図り、中東諸国への石油エネルギー外交と並ぶ位置づけを戦略上確立すべきである。当然、これはアメリカ・カナダを中心とする北米以外の食料輸送ルートを複合的に確立して、安定供給を確保するためのリスク分散を目指すものである。

特に、食料安全保障問題は、軍事的要因によっても直接大きな影響を受ける。それは戦略物資としての側面が、食料には明確に存在するからである。

ところが、こうした性格を有する食料の安定供給

⁽²⁵⁾ 詳しくは、食糧庁「備蓄運営研究会報告 今後の備蓄運営の健全化の方向」等を参照
<http://www.syokuryo.maff.go.jp/notice/data/risutobk7.htm> (2002.10.28)

⁽²⁶⁾ 食料・農業・農村基本問題調査会食料部会(平成13年9月26日提出)資料12頁。

を目指すためには、日本一国だけでの対応には限界があり、地域的・地球的な集団的食料安全保障体制の発想が求められる。そこにこそ、わが国が率先して取り組める食料安全保障確立のための非軍事的外交アプローチが存在する。

それは、世界的な需給安定に資するため、わが国が WTO の場において提案している国際食料備蓄機関構想の理念とも一致する。

(4) 新たな食料供給源の創出

わが国は、2000年12月のWTO農業交渉において、発展途上国の食料安全保障の強化として、二国間や多国間の食料援助スキームを補完し、一時的な不足等に対して現物融資を行える国際食料備蓄を提案している⁽²⁷⁾。

こうした国際備蓄構想の具体化の第一歩として、文化的、経済的な関係が深いアジア地域における取組みが、様々な外交ルートを通じ現実に動きはじめている。2001年10月のASEAN+3(アセアン諸国、日本、中国及び韓国)の農林大臣会合(AMAF+3)においては、わが国の提案により「東アジアにおける米備蓄システムに関するスタディ」を行うことが合意され、わが国の支援のもと、米をめぐる現状、備蓄必要量、効率的な備蓄運営方法、備蓄システムにかかるコストの算出や資金調達等についての調査を行うことにした。今後とも、わが国はこの取組みに積極的に協力していこうとしている⁽²⁸⁾。

わが国の食料安全保障政策は、これまで起った様々な現象(紛争・テロ・自然災害等)に対する危機対処型から、外交努力やこうした国際協調による危機予防型への転換が始まったといえる。

目下のところ、開発途上国の栄養不足人口7.8億人の6割以上がアジアに居住しており、特に、近年のインドネシア、北朝鮮等における深刻な食料不足は、アジア地域の社会経済上の不安定要因になっている。今後は、こうした備蓄政策の具体化がアジア

地域の食料問題の解決に大きく寄与することが期待される⁽²⁹⁾。

さらに、食料資源を有する特定国家・地域に頼らない新たな機関としての国際食料備蓄構想、世界穀物銀行の設立、様々な地域を包括する地球全体のフードバンク(食料貯蓄)構想等、これまでにない国家の枠組みを越えた新たな食料供給源の創出の推進が、世界の食料安全保障、ひいてはわが国の食料安全保障政策確立の重要な鍵を握っている。

つまり、これまでみてきた新たな国際食料備蓄構想を踏まえながら、今後はそれをさらに発展させることが必要である。

政府の新たな国際備蓄構想の仕組みは、あくまでも途上国の食料安全保障確立のための提案である。米を主食とする東アジア地域の食料需給の安定こそが、わが国の食料安定供給にも資するとの戦略的観点から、国際備蓄の枠組みを提案したものとして一定の評価を与えたい。

しかしながら、単なるLDC(後発開発途上国)及びNFIDC(食料純輸入開発途上国)への対応という観点で、東アジア地域の食料の安定供給を求めるのではなく、世界各地域(アジア、アフリカ、ラテンアメリカ等)の食料安全保障を確立するために、さらにもう一步踏み込んで、米国、EU等の先進国との国際食料備蓄への連携・協力を模索していくべきである。なぜなら、農産物貿易は地球的規模で行われており、多くの食料は複雑な流通経路を経て世界中を駆け巡っているのである。一方、地球環境の悪化やテロ等による輸送ルートの遮断は、国家や地域の枠組みを越えた問題として国際的に取り組まなければならない課題となっている。

食料の安定的供給については、途上国の理解を得ることも重要であるが、当然にして先進国間の協力がなければ、実効性のある機関組織は望めない。食料の安定供給に対する阻害要因は、途上国や先進国の別無く存在する国際的重要課題である、との認識を世界共通のものとしなければならない。

⁽²⁹⁾ 同上。

⁽²⁷⁾ 農林水産省『食料・農業・農村の動向に関する年次報告』(平成13年度版)105頁。

⁽²⁸⁾ 農林水産省『食料・農業・農村の動向に関する年次報告』(平成13年度版)107頁。

そこで、より安定的な恒久機関として、世界的もしくは地域的な新たな国際食料備蓄の仕組みの創設が追求されるべきであると考え。まさに、これは地球的規模での国際的な備蓄制度の充実強化であり、国家でも地域でもない、新たな食料供給源の創出である。

こうした新たな食料安定供給体制の確保のために、様々な地域を包括する地球全体のフードバンク（食料貯蓄）構想こそが、21世紀の国際社会全体に求められている課題なのである。

このような構想は、国際協調と資源の国際管理のあり方が議論され始めた1970年代にも一度、当時の大平内閣の下で総合安全保障政策の議論を通じ、政府及び民間研究機関が検討を行っている。

例えば、野村総合研究所による『国際環境およびわが国の経済・社会の変化ふまえた総合戦略の展開』（総合研究開発機構、1977年）では、食料の国内備蓄に加えて、国際的な食料備蓄体制の確立、そのための「世界穀物銀行」の設立を提案していた。これは、食料政策の確立のためには、国内対策だけでは十分とは言えず、様々な国内対策を根底に、国際的な補完関係を作り出すことが必要なことを主張したものであった⁽³⁰⁾。しかし、当時の冷戦構造という国際政治環境の下では、単なる日本の研究機関による理想としか受け止められなかった。冷戦が崩壊し、国際環境が変わった今日、この構想は再検討の価値がある。

つまり、これまでは食料安全保障上の諸課題を、わが国の輸入依存体質からの脱却や国内備蓄への取組みにみられるように、日本一国レベルで問題を捉えてきた。だが、今後は食料の集団的安全保障体制、あるいは国際的レベルにおける「世界食料安定供給システム」の構築を目指すべきである。これは、従来の主要農産物輸出国を中心に国家単位で行われていた食料の供給体制に変革を迫るもので、国際備蓄や技術開発、共同研究を通じ、世界規模でより安定的に補完する新たな食料供給源の創出につなげようとするものである。

先に述べた通り、わが国の食料安全保障政策は、これまで起こった様々な現象（紛争・テロ・自然災害等）に対する危機対処型から、外交努力や国際協調体制の確立による危機予防型への新しい構想の転換が求められており、実行に移す段階にきているのである。

食料安全保障政策として4つの基本政策を示した。これまでの先行研究では、食料安全保障を一国レベルで捉えてきていたが、本論文で示しているように、今後は食料の集団的安全保障体制あるいは、国際的レベルにおける「世界食料安定供給システム」の構築を目指すべきである。

つまり、日本の食料安全保障は、国家の安全保障の一環であるナショナル・フード・セキュリティの追求だけでは完成されず、国際的なグローバル・フード・セキュリティの構築をもって成し遂げられると考えるものである。

おわりに

これまで検討してきたように、食料安全保障政策についての考え方は、究極的に軍事的意味での危機管理・安全保障政策に内包するものである。それゆえに、今後は、国民自身が食料危機に関する認識を改めつつ、国家レベルとしても安全保障問題としての総合的かつ具体的な取組みの中での確に対応していかなければならない。

最近の事例として、「コンピューター西暦2000年（Y2K）問題」への防衛策として、政府が国民に対し2～3日分の食料備蓄等を呼びかけた⁽³¹⁾のは、こうした考え方に立ったものであり、まだ記憶に新しいところである。

これからは、直面する食料への危機のタイプに応じて、これまで論じてきた自給率向上のための国内生産力の増進、食料備蓄制度の強化充実、食

⁽³⁰⁾ 外務省経済局資源第二課編纂「食糧安全保障論（その現状と問題点）」昭和56年7月、4頁。

⁽³¹⁾ 1999年10月29日「高度情報通信社会推進本部」（本部長・小淵恵三首相）が『コンピューター西暦2000年問題に関する年末年始に向けた準備について』を発表。その中で最初に、食料、飲料水等についての備蓄を求めている。

料安定供給体制の確保、新たな食料供給源の創出等により、対応を図っていかなければならない。また、その危機の度合いに対応した国内体制の整備等、複合的な対応策を、状況の変化に応じて検討していく必要がある。

今後とも、現状において想定されるあらゆる事態に備え、国民に対し広く注意を喚起し、廃棄食料が3割を超える国内消費構造への介入(消費調整対策)や内外の流通ルートを含めた供給の不確実性を最小限にする努力(生産物資の備蓄保管、食料輸入多チャネルの確立、国内流通ルートの簡素化)を常に求め続けなければならない。

さらに、今後のわが国の食料安全保障政策は、食料の集団的安全保障体制あるいは、国際的レベルにおける「世界食料安定供給システム」の構築を目指すことで、各国との国際協調に根ざした危機予防型の食料外交の展開を推進するべきである。

最後に、食料安全保障の根底にある危機の本質が、軍事的安全保障の体系に基づくものとするならば、究極的な食料安全保障とは、人類としての平和秩序維持への外交努力そのものである。つまり、世界に危機を生み出さない、顕在化させないことを基本に、国際平和秩序に向けた積極的予防外交への取組みこそが、安定した食料の供給を目指す日本の食料安全保障政策の理念とならなければならない。そして万が一に、危機による供給不安が発生したときには、その危機のレベルに応じつつ、国民全体が冷静な態度で対応にあたれるよう、より具体的かつ万全な対策を、今日のような平時においてこそ構築しておくなければならない。

(Received: June 15, 2003)

(Issued in internet Edition: July 07, 2003)