

2022年10月18日

平澤明彦

(農林中金総合研究所)

食料の輸入依存とそのリスク

基本法検証部会(10/18) 報告レジュメ

(※以下はすべて個人の見解です)

国内資源の不足が根本問題。国内農地の維持と有効活用が重要。国内資源が乏しい化学肥料原料と化石燃料については最後に言及する

1 輸入依存

- (1) 食料の輸入依存のリスクは2種類。輸入に支障を来すリスクと、輸入により国内生産が駆逐されるリスク。過去を振り返り現状と今後について考える
 - a 基礎的条件である土地資源賦存に加えて、日本の経済力低下、2007年以来の国際的な穀物需給引き締め、人口減少、メガFTA、国内生産基盤の脆弱化といった大きな情勢変化と輸入リスクの関係を整理し、どう対処すべきかが問われる。
- (2) 日本の土地資源が規定する輸入の必要性和、国際競争力の弱さ。
 - a 日本の農地は物理的に不足しており(国内外合わせて国内農地面積の3倍利用)、多くの食料を輸入する必要がある。人口1億人以上の国としては異例。(参考資料 スライド2)
 - b その一方で、農地の希少さと条件不利(経営面積規模、山国、分散錯圃)が国際競争力を弱めている。とくに農地を多く使う土地利用型農業で顕著。(追加資料 スライド2)
 - c 貴重な国内農地を維持し国民が必要とする食料供給力を維持する必要がある。
 - d 輸入自由化とともに国内生産基盤の脆弱化が進んでいることが大きな問題。
- (3) 過去の食料危機は輸入と国内生産両方の支障による(参考資料 スライド3)。輸入には主権が及ばないのに対し、国内生産は不測時の増産や統制が可能(参考資料 スライド4)。
 - a 現在は輸入依存度が高いので輸入の確保やリスクの見極めが重要であるとともに、不測時に備えて国内生産を維持することの重要性が高まっている。
 - b 自給率と自給力指標の活用。平時の輸入依存を表す自給率と不測時の増産能力を表す自給力指標は相互補完的(参考資料 スライド12)。輸入依存度が高く国内生産基盤も弱っている現在は両方の指標が重要。
- (4) 戦後の歩み: 食料難と米国の生産過剰から、輸入依存で食生活高度化、高齢化と人口減少で

需要縮小へ(追加資料 スライド2)

(5) 旧農業基本法(1961年)「農業生産の選択的拡大」政策

- a 米以外の土地利用型作物については輸入依存を追認、園芸と加工畜産(飼料輸入)を振興して土地資源節約的な品目構成へ。
 - (a) 飼料用トウモロコシは関税免除(以前から)、大豆はゼロ関税
- b 間もなく米は過剰に転じたが、他の土地利用作物(輸入依存方針)への誘導が進まず今日に至る。主食用米の需要減少が続いている

(6) 農産物の輸入自由化と輸入依存

- a 1970年代以降の輸入自由化で畜産と園芸に打撃、国内生産量は畜産頭打ち、園芸減少(追加資料 スライド3, 4)。
- b 農産物貿易自由化を受けた新政策(1992年)、UR合意に対応する現行基本法(1999年)。WTO体制の下で生き残れる農業者の育成、ミクロの経営強化に主眼
- c 現行基本法の下でも旧基本法の選択的拡大で進められた生産品目構成が残った。関税制度などに反映。WTOルールの下で関税引き上げは困難となり、土地利用型作物の振興に制約
- d WTO交渉の停滞、FTAを経てTPPなどメガFTAの時代に。畜産などでさらに輸入依存が拡大する可能性、その場合は飼料の国産化による自給率向上の余地を狭めることになる

(7) 現状と今後

- a 輸入が不足した場合に頼るべき国内生産基盤の脆弱化。緊急時の国内生産に不安。後継者不足で高齢化、離農。効率的経営を目指したが厳しい環境で数が不足、条件不利地域の維持が厳しさを増す
- b 経済力の相対的低下(買い負け)で輸入依存の将来に不安、一方で円安が進めば国内生産の追い風になるか
- c 人口減少と貿易自由化: 今世紀末までに人口4割減少の見込み。国内需要が縮小する中で輸入が拡大すれば、国内生産の縮小に直結の可能性、その場合はさらに輸入依存が進む
- d 逆に、農地を維持できれば人口減少により一人あたり耕地面積は拡大、農地不足と輸入依存の緩和に貢献

(8) 欧州の例: 輸入相手国に比べて土地資源が不利、かつ自由主義経済の国であっても、英国やスイスは数十年をかけて自給率を大幅に引き上げた(追加資料 スライド6)。各種の農業保護措置による。現在は環境対策や食料安保(スイス、EU)を条件とする直接支払いにより農業経営を支えている(追加資料 スライド5)。

2 課題

- (1) 日本の経済力低下、人口減少、メガ FTA、国内生産基盤の脆弱化に対処する長期的な展望と戦略が求められる。
- (2) 農地の維持は大きな課題。土地利用型農業の立て直しによる国内生産基盤の挺入れ。土地利用型作物の収益性を改善(食料安保や環境・気候対策を材料とする所得支持の拡充、単収向上などの技術開発)。長期的な人口減少に伴う国内需要の変化に合わせた生産品目の切り替え。生産力過大の米から輸入依存品目の増産への移行が基本。ただし環境への配慮による単収低下の可能性や、円が極端に減価する場合は主食用米の需要が国内外で高まる可能性もあると考えられる。水利システムを含む地域の合意形成、十分な時間をかけた移行が必要。
- (3) 不測時の対応力を表す食料自給力指標には、自給率と相互に補完的なものとして相応の位置づけを与え、維持向上のための施策を講じること。マクロの生産基盤維持が必要、ミクロの経営強化では生産基盤の縮小を防げなかった点に注意。産業政策(ミクロ)と地域政策による車の両輪から、マクロを加えた三輪による安定へ。
- (4) 輸入の安定確保に関する施策は十分か(世界の情報収集・分析、対外農業支援、EPA の活用など)
 - a 将来にわたる国際需給の安定的に貢献するため、世界の食料生産拡大への協力を行うことは引き続き重要ではないか。とくに今後需要が拡大するインドやアフリカ。有望な輸出国への投資も。
- (5) なお、化学肥料については原料産出国が限られているうえ、資源は有限であることから農地以上に制約あり。経済力の低下と円安による輸入資材の値上がりも今後さらに問題になり得る。節約、代替、備蓄が基本。化石燃料も同様
 - a 肥料節約的な技術の開発。畜糞や作物残渣、下水汚泥など未利用資源活用
 - b それに加えて、超長期的な取組として土壌生態系のコントロールによる窒素の獲得と、リンやカリの有効利用が可能になれば輸入依存の問題が大幅に緩和する可能性
 - c これらはみどり戦略に既出、環境対策の面からも重要。EUもファームトゥフォーク戦略で同様の方向を目指している

以上