

農林統計協会編

『食糧自給』

——自給率の現状と論点の整理——

斎藤 高 宏

(一) 最近資源問題について国際的に注目されている。生物的资源である食糧についても先のローマ・クラブの提言が、資源というものが無尽蔵でないことを認識させたが、これを決定的なものにしたのは、一昨年から昨年にかけて世界的関心事となつた食糧不足であらう。そもそもこの世界的な食糧不足の要因としては、構造的要因と一時的な要因とに分けられるが、前者

としては畜産物に対する世界的な需要の増加傾向とその派生需要としての飼料穀物の需要増加、後者としては、ソ連、中国の穀物大量買い付け、アメリカのセツト・アサイド、オーストラリアの不作、ペルー沖のアンチョビ漁獲量の激減、最後に開発途上国の輸入増加が考えられる。これらの要因に異常気象とい

う自然災害も加わり世界の農産物市場は大混乱に陥り、食糧供給はこれまでの供給過剰から供給不足に転じた。この結果価格は暴騰し、ついにはアメリカをして農産物の輸出規制に踏み切らしめたのである。

アメリカは昨年の七月二日、大豆、綿実と絞りを、五日には食用油、動物油脂、家畜用蛋白質飼料等四一品目の輸出を規制したが、その後この輸出規制はカナダ、ブラジル、アルゼンチン等の主要農産物輸出国へ波及した。アメリカ政府は、この措置をとつた理由として、あくまでも国内のインフレ対策のためであると発表した。たしかに食糧品の価格上昇率は他の一般物価上昇率に比べて大きかつたため、食糧の輸出禁止措置は、前述の要因に関係なくなされたものと判断されないこともないが、しかしこれらの要因による各国からの強い輸出要請が決定的なものにしたこともたしかであらう。

多極化する国際経済環境のなかで、これまでアメリカは我が国に農産物の完全自由化を追っていたが、この輸出規制によつて我が国の食糧政策のあり方に重大な問題を提起することになった。我が国はこれまで経済の国際的協調、経済合理性の立場から、国内農業を縮小し、貿易拡大によつて国際分業体制の確立に寄与してきた。その結果我が国の農産物輸入量は大幅に増加し、穀類では世界の貿易量の一割以上も占め、その他大豆、

粗糖なども大量に海外に依存せざるを得ない状態にある。そのため世界的な農産物価格の高騰は、我が国の農産物の需給と価格に大きな影響を与えるところとなり、これまで我が国が政策として行ってきた農産物輸入政策を再検討し、国内生産について一層の努力を払うべきではなからうかという主張までされるようになってきた。このような論議のなかで本書は食糧自給問題について、もう一度国民的課題として検討しようではないかという関点からまとめられたものである。

(二) 本書の内容は、第一部解題編、第二部論点編、第三部団体・研究会等の発言、第四部政党の農業政策、第五部参考資料から成るが、さらに詳細に紹介するならば以下の構成に従っている。

第一部 解題編	
Ⅰ 食料自給問題をどう考えるか……………	満永正昭
Ⅱ 食料自給率の現状とその国際比較……………	柏木 知
第二部 論点編	
Ⅰ 食料自給度について論点整理……………	並木正吉
Ⅱ 工業立国一辺倒はもう古い……………	大内 力
Ⅲ 国民経済のなかの食糧生産の位置……………	近藤康男
Ⅳ 社会の安全保障としての食料……………	唯是康彦

Ⅴ 外貨二〇〇億ドル時代の日本農業……………	常盤政治
Ⅵ これからの農業の考え方……………	下村 治
Ⅶ 「農は国の基」であるか……………	渡辺佐良
Ⅷ 「修正自由貿易論」の提唱……………	木内信胤
第三部 団体・研究会等の発言	
Ⅰ 農業・農村整備近代化基本構想……………	国際化に対応した農業問題懇談会
Ⅱ 新農業政策確立のための提言……………	農業政策研究会
Ⅲ 食料の供給……………	中央政策研究所
Ⅳ 総合農政の推進……………	湊 徹郎
Ⅴ 食糧自給政策の明確化、生産政策について……………	農業基本政策研究会
第四部 政党の農業政策	
Ⅰ 自民党の農業政策……………	自由民主党
Ⅱ 社会党の農業政策……………	日本社会党
Ⅲ 「食糧自給を考える」……………	公 明 党
Ⅳ 共産党の農業政策……………	日本共産党
Ⅴ 新時代に対応する農業近代化政策……………	民主社会党
第五部 参考資料	

(三) 本書は以上に示されたようにその内容が多岐にわたり、

食糧自給問題について網羅的に論述されている。本稿では問題の対象を第一部、第二部にしばってレビューしてみよう。

はじめに第一部は、農政担当者による食糧自給についての問題提起および現状分析である。満永、柏木氏は我が国の食糧自給率が低下傾向にあることを強調し、これを単に我が国だけの問題としてではなく、国際的な関連性を持つ問題として捉えるべきであると指摘する。何故ならば我が国の食糧自給率が趨勢的に低下傾向にあることは、それだけ輸入増加傾向にあることを意味し、従って農産物の国際需給動向に大きく影響されるからである。我が国の食糧自給率の低下傾向を具体的に示すならば、(一)肉類、砂糖は需要の増大により国内生産が追いつけず、(二)いも類、大麦は加工用需要の増大により、(三)小麦、豆類は需要が増大し、国内生産が減少して、(四)果実は需要が増大し、国内生産も増大しているが非競合産品の輸入増等の理由により自給率は低下している。このように我が国の食糧の自給率は、米や一部の生鮮食品を除いて低下傾向にあることは周知の事実であると指摘する。

また国際的に食糧自給率を比較するならば、我が国のようにドラステックに減少している国の例は見られず、安定的傾向を示す例が多い。従って農業政策の課題として食糧の安定供給確保については異論はないが、我が国のように食糧自給につい

ての論議が、農業政策の中心的課題とはなっていないと指摘している。この満永、柏木氏の食糧自給についての指摘は妥当なものであるが、この指摘が単に自給問題だけでなく、需給問題をも考慮の対象としたならばその問題提起は一層明確なものとなったであろう。すなわち著者が全面的に信頼するに足りるかどうか疑問であると指摘しているFAOの一九八〇年の食糧需給見通しとか、OECDの一九七五年の農産物需給見通し、また農林省が一九七二年の秋に発表した「農産物需給の展望と生産目標の試案」等の分析を加えることである。たしかにこれらの予測は著者が指摘するように最近の厳しい需給逼迫を考慮して分析されたものではないが、長期的視点にたつて食糧自給問題を考慮するためには見逃がすことのできない示唆に富むデータを提供するものである。

たとえばFAO、OECDの見通しを、可能な範囲で実績と対比してみるならば、(一)一九六五―七二年については、予想以上に生産はふえているのに、在庫がふえていないこと、したがって消費が予想以上にふえたこと。(二)この消費のふえたのは、人口の五〇％を占め、自然増加率の高い開発途上国よりも、先進市場経済圏と中央計画経済圏の諸国であったこと。(三)開発途上国の一人当たり穀物の年間消費量と先進国とのそれとの開きが増すますます大きくなっていること。(四)食糧不足の構造的要因と

して畜産物需要の増大が基礎にあること。そして、このような畜産物需要の増大を促したのは、経済成長率の高さ、世界的好況の持続と無関係でないとするれば、今後の需要増大要因に何んらかの変化が生じないか、などの重要な問題点が一層明らになったのではなからうか。

(四) 第二部については、並木、唯是氏は食糧自給をナショナル・セキュリティという視点から捉えて分析している。並木氏はイギリスの例について『イギリス農業政策原理』(ナツファイ

ールド財団刊、一九六〇年)から引用して、イギリスにとって重要なことは、平時の農業生産を増大し、単に農産物の自給率を高めるということではなく、緊急時に増産可能な地力の維持であるとする。そしてそのためには、「国内生産と供給の弾力性のいかん、平生の備蓄の程度いかん、食事の内容をどこまで切り下げうるか?」等の十分な検討が必要であるとする。そしてこのイギリスの食糧自給に対する考え方は我が国についても効果的に作用するのではないかと指摘する。

唯是氏はローマ・クラブの警告について分析しながら世界の農産物需給動向を述べ、我が国への食糧の輸入が停止された場合を想定して、栄養の自給率を求めているが、その計測結果はかなり厳しく、今後さらに大きく変動することが予想される国

際経済環境のなかで、政府は国民の栄養確保という配慮をはつきりと意識する必要があると指摘する。たしかに最近の多極化する国際経済環境のなかで、食糧の安定供給確保は我が国に課せられた重要な問題である。今後も世界の食糧需給動向は必ずしも安定的なものではなく、かなりの不安定要因が存在すると予想される。そのためのリスクをも考慮してある程度の自給は確保しておく必要がある。

次に下村、渡辺氏は農業を他産業と同じ企業レベルで分析しているが、下村氏は我が国の農業はその自然条件、農業従事者の経営能力からみて、国際競争力は十分あるとし、現在のような農業をとりまく閉鎖的な生産体制を開放的なものにして、「農産物の輸入自由化を積極的にすすめて、それによって経営困難となる農家の脱落は、やむをえないと割切るべきである。」とする。また渡辺氏は農業もやはり他産業と同様に商品生産の企業であるとし、下村氏と同様に「農産物の自由化を原則とするほうが、農産物の需給の調節には都合がよいことをもっと真剣に考える必要がある。」とし、その最も大きな阻害要因として、両氏は食糧制度を挙げ、これからの農業政策にはこの制度を改める必要があると指摘している。

しかし農業は国際的にみても、完全に開放経済体制をその政策としている国の例はなく、いずれの国においても多かれ少

かれ保護政策がとられている産業であり、このような両氏の大胆な農産物自由化積極政策、国内農業切り捨て政策は、世界の食糧が供給過剰で安定的に確保可能ならば問題はないが、最近の世界的な食糧需給逼迫には効果的な政策とは言えないばかりでなく、我が国の経済環境を悪化させる要因となるであろう。

この両氏に対して木内氏は貿易理論から世界の経済秩序を重視し、我が国産業の国際的な立場について論述しているが、農業については自由貿易理論は当てはまらないとし、修正自由貿易理論を提唱している。そして農業の特殊性を考慮し、「日本国民の産業活動の全体において、農業の占める比率は今よりは相当に高いことが、国民の心身両面における健全性からみて望ましいのである。」と指摘している。

以上のような主張に対して大内、近藤、常盤氏は、我が国の農業生産体制についてよりシビアに捉えているが、はじめに大内氏は「食料自給への体制と農業保護政策は、いまや国際的な常識となっている。将来世界的な食料不足が懸念されているいま、食料は海外依存で、という発言は時代錯誤もはなはだし。」とし、我が国を除いた世界の主要国の農産物自給率は決して低下していないことを述べ、この農産物の安定的自給確保の理由として「国防上の配慮」と「社会的安定」を挙げ、これらの理由からも農業は重要な産業であるとする。このような観

点からすれば最近の我が国の農業政策は、長期的且つマクロ的な視点にたった政策とはいえない。そしてこのような政策の継続は、農業ばかりでなく経済全体にまで大きな影響を与えることを指摘する。

次に近藤氏は「国民経済のなかで、農業すなわち食糧生産は、一家の主婦の座にある。」また「食糧というものは……生活必需物資を形成し……労働力を再生産するものである。」とし、経済には産業部門間の適正なバランスが必要であるとする。すなわち特定の産業部門だけの不均等発展ということはいえなし、生産力のアンバランスは、国民経済の再生産において病的状態が生ずる。そこで「食糧自給論の国民経済的な根拠は、国民経済の再生産の基本課題としての食糧問題にある。」とする。またこのような国内的な理由ばかりでなく、国際的な経済的自律、さらに政治的自律の問題として考慮すべきであり、その問題は財界等が主張するような食糧の完全自由化政策、開発輸入政策により簡単に処理できる問題ではない。我が国の農業は決して国際競争力がない産業ではなく、もし国家独占資本によって受けている収奪がないならば、日本農民は生産力を高めることができる」と指摘する。

最後に常盤氏は、近藤氏と同様に「国民経済の再生産構造において占める農業の地位と役割は、最も基底的である。」とし、

その理由として具体的一例を挙げるならば、農業は人間の生存にとって不可欠な食糧を生産する産業であり、他産業に労働力を提供するからである。そのため農業は低賃金労働力の供給源となり、日本経済の高度成長を大きく推進させる力となったが、兼業化に見られるように決して農業を経済的に自立させることにはならず、農工間の所得格差は依然として存在している。そのため農基法農政の基本テーマである「農工間の所得格差是正」は実現されていないし、総合農政についても同様である。しかもこの兼業機会の促進は、他産業との所得格差是正を農業所得概念ではなく、農家所得概念で捉えるようになったと指摘する。また三輪氏の論稿から引用し、農業の国際分業については農産物の国際比価だけを抜きだして論じえないとして、我が国の食糧を外国に依存することは、決して物価の値下がりには効果的に作用せず、むしろたとえばレモンの自由化にみられるように商社等の取扱資本の利益を促進させるものであって、消費者には安い食糧供給を保証するものではないとする。

我が国の急速な経済の発展を可能ならしめたものの背景には、非効率的な農業の存在があったことが重要であり、この経済構造を認識するならば農産物輸入自由化の促進は、従来の日本資本主義の体質の再生産の促進であって、農工間のバランスのとれた生産構造とは言えないと指摘する。

(五) 我が国の経済は戦後飛躍的に拡大してきたが、その基本的な経済政策は経済合理性に基づく国際協調的な政策であった。このような経済政策のなかで農業政策も、大きく変質してきたが、特に農基法の制定以降、我が国の農業政策は近代化、高度化、国際化をその重点的目標として進められてきた。たとえば国際化については比較生産費説に基づいて農産物の自由化を進めることが、国際的にみても資源の適正配分を意味するものとされてきた。たしかにこれは海外から農産物の供給が安定的に確保されるならば、経済効率の面からも妥当するであろうが、最近の激変する国際経済環境のなかでは、この論理は大きく修正されなければならないであろう。しかもこれからもこの不安定要因が確実に解決できるという保証はないのである。

ただ現在の我が国の経済環境を考慮するならば諸外国とのコインタクトなしには存在しえないことも事実である。農業・食糧政策についても我が国の食糧に対する需給動向からみて、その完全自給は不可能であろうし、その経済体制からしても国際分業に基づく部分的な開放政策は必要不可欠であろう。そしてこの政策の継続とともに絶えず食糧輸入の途絶等の危険から回避するための積極的な安定供給の体制づくりが必要である。

以上のことからして我が国の食糧自給問題で、さらに検討すべき点は次の諸点であろう。(一)国内で自給するものと輸入によ

るものを仕分けること、この点で唯是氏の栄養水準による自給率とその実現方法が検討に値する。㊦国内で自給する主食用穀物については、食生活におけるでん粉食率の低下によって、その摂取は減少しているが、輸入依存度の高い飼料用穀物の需要は今後更に増大すると考えられるため、海外からの輸入の一時的途絶、混乱を回避するための供給力増大を計画的に考える必要がある。その方法として、ふだんの穀物の備蓄と穀物生産の供給の弾力性確保の条件整備の二点について、その利害得失、相互の競合、補完関係はどうか。㊧海外からの安定供給対策としての、世界的備蓄、長期商品協定、開発途上国の生産援助について、それぞれの実現方法、相互の関係についての吟味。㊨前述の「イギリス農業政策原理」では、海外の一次生産物生産者たちにすすめて、かれらの余剰在庫をイギリスに貯蔵させる可能性についてふれている。この可能性の我が国への適応などである。