

# 食料自給率の 「なぜ?」

～どうして低いといけないのか?～

農林水産省食料安全保障課長

末松広行

Hiroyuki Suematsu



## この国の食料安全保障の キーマンが語る!

味噌汁26%、天ぷらそば22%……。  
和食さえも国産食材で作れないニッポン。  
間近に迫り来る世界的食料不足!  
自給率40%の「待ったなし!」状況に  
私たちは何をすべきか?

### 扶桑社新書

定価: 本体700円 +税

食料自給率の「なぜ?」



9784594058241



1920295007005

ISBN978-4-594-05824-1

C0295 ¥700E

定価: [本体700円]+税  
扶桑社

～どうして低いといけないのか?～

末松広行

扶桑社新書 039

私はこう思っている。食料自給率は、わが国が国民に対して食料を安定的に供給するための「基礎体力」であると。世界の食料事情が不透明さを増していくなかで、不測の事態にも対応できるようにするためには、火事場のバカ力だけではダメで、多少のことでは届しない底力を蓄えておくこと、つまり、ふだんからの用意が大切であるということである。

——序章より

扶桑社新書 039



## 食料自給率の「なぜ？」

――どうして低いといけないのか?――

# 若狭良治様

## 末松広行

### 食料自給率の「なぜ?」\*目次

#### 序 章 食料自給率を通じて見えてくるもの ..... 7

#### 第一章 食料自給率四〇%の実状.....

そもそも食料自給率とは?.....  
食生活の変化と食料自給率の推移.....

和食が国産食材で作れない!

日本の食料自給率は、先進国中最低レベル.....

#### 第二章 食料自給率の低下がわが国に与える影響.....

米の消費量の減少とともに肥満人口が増加.....

農業が持つさまざまな機能.....

心のふるさと、棚田を守るために.....  
生きものが棲める水田づくり.....

55 53 48 42 41

35 29 24 24 14

7

### 第三章

食料自給率の低下が世界に与える影響……………

フードマイレージから見える環境負荷……………  
食料と一緒に大量の水を輸入している日本……………  
大量の食品を廃棄しながら輸入している日本の矛盾……………  
途上国から奪つてまで輸入する?……………

### 第四章

世界の食料事情と厳しくなるわが国の食料調達……………

穀物価格の高騰が及ぼす日本への影響……………  
工業製品とは違う食料需給の背景……………  
途上国の人口増加で膨れ上がる穀物消費量……………  
期待できない農地拡大と単収の増加……………  
バイオ燃料は食料安全保障と両立するか?……………  
地球温暖化で減少する世界の食料生産……………  
お金があつても買えない時代に――輸出規制――……………

114 111 103 97 91 87 82 81  
77 73 69 62 61

### 第五章

これからわが国の食料安全保障……………

食料安全保障とは?……………

イギリスは日本の自給率向上のお手本になるか?……………

水田の有効活用から始まる自給率アップ……………

国産米粉で水田を守る……………

飼料米で、飼料自給率を増やす……………

麦と大豆は自給率向上のもう一つの可能性……………

輸入先の多元化で食料を安定供給……………

農産物の備蓄を増やすことが課題……………

世界と日本の食料安全保障のためにできること……………

### 第六章

食料自給率向上のために、今、できる」と……………

食料自給率四〇%をどう思つか?……………

国産品を選んで日本の農業を応援……………

「おいしいニッポン」を未来に残すために……………

169 162 160 159 155 152 149 145 139 135 132 127 120 119

おわりに

【主な参考資料・文献】

食料自給率の向上に向けて、さまざま取り組みが進んでいる。

そのうちの一つが、食料自給率向上のための国民運動の推進である。平成二〇（二〇〇八）年一〇月六日に運動の推進方向やロゴマークなどが発表され、これを皮切りに多岐にわたり活動が始まった。

都内各地では、一〇月下旬から一一月下旬にかけて食料自給率アップを目指したイベントが相次いで開催された。大手町・丸の内・有楽町「EAT JAPAN in Tokyo Marunouchi」、赤坂「Sacas村の収穫祭」、日本橋「Feel Japan Food in Nihonbashi」、お台場「オトナ PARK 2008」。いずれのイベントも日本の食材の豊かさを実感できるものであった。

経済界でも、（社）日本経済団体連合会主催の「第7回東富士夏季フォーラム」（平成二〇年七月開催）で発表した「アピール2008」の短い文章のなかに、「わが国の伝統的な主食であるコメの良さを再認識し、消費の拡大に努める」とが、自給率の向上にもつながる」と記し、独自の活動を展開しつつある。

消費者団体やNGOなど、従来から日本の農業、食料について活発な発言をし活動している方々も、最近の世界の食料事情を踏まえ、食料自給率向上の取り組みを進めていく。また、食料を扱う企業も国産の農産物を積極的に利用する動きを加速している。

食料自給率の向上につながる行動は、あらゆる分野の方々が推し進めている。  
だが、それぞれの立場によって、食料や農業に対する見方は異なっている。

私は、平成二〇年四月に発足した農林水産省の「食料安全保障課」に籍をおき、食料安全保障の観点から、日本の食料自給率をどう向上させていくかという仕事に携わっている。食料自給率の向上を図るために、まずは皆さんに食料自給率について正しく知つていただくことが大事である。食料安全保障課では、食料自給率レポートをまとめて公表するほか、広告媒体を活用した食料自給率の広報活動も行っている。

食料自給率については世間の関心が高く、四月以降、各方面から講演会や勉強会、シンポジウムなどにお声をかけていただくことが多い。食品産業、NPO、マスコミ、大学生、国会……、実にいろいろな方々と接する機会がある。そのようななかで実感したのが、皆さんのが食料自給率を通じて見ていているものには、さまざまなものがあるということである。

からの子供たち、その子供たち。

私自身、食料自給率について考えていくと、食料問題だけではなく、それは健康、環境問題、農業問題、生活文化など、あらゆる分野とつながっているということをあらためて感じる。

日本の食料自給率については、最近、その水準が低いとされ、問題視されている。かつては高かつた食料自給率は、なぜ、低くなつていったのだろうか。また、食料自給率の低さは、わが国にとつてどのような問題があるのであろうか。

アメリカのブッシュ大統領は、二〇〇一年の演説で「食料を自給できない国を想像できるか。そんな国は国際的な圧力と危険にさらされている国だ。……アメリカ国民の健康を守るために輸入食品に頼らなくていいことはなんとありがたいことか」といつている。

食料を安定的に供給していくことは国として大切なことであり、いざというときに対して備えることが重要である。そのためにはどうすればいいのであろうか。

私は、こう思つてゐる。

食料自給率は、わが国が国民に対して食料を安定的に供給するための「基礎体力」であ

ると。世界の食料事情が不透明さを増していくなかで、不測の事態にも対応できるようになるためには、火事場のバカ力だけではだめで、多少のことでは屈しない底力を蓄えておくこと、つまり、ふだんからの用意が大切であるということである。

それとともに、食料自給率を高くしていくことで、日本の農林漁業を活性化させ、農林漁業や農山漁村の果たしている多種多様な価値を再び取り戻していくことができるのではないかと思つてゐる。

水源を涵養する機能、美しい景観を提供する機能、生物の多様性を守る機能、地球温暖化の進行を妨げる機能、他の産業を発展させる基盤としての機能、そして日本の文化を育む機能。こういった大切な機能は、水田や畠地において食料生産が行われることでしか發揮され得ない。

また、食料自給率の向上に、安全で安心な食の構築や健全な食生活の実現を重ねる動きもある。

身近な地域、みんなの目が届く国内での生産を増やすことによって、食の安全と安心を追求する人が多いということである。作った人の顔を思い浮かべ、家族そろつて感謝して食事をいたたくところから、しつかりした子育ても始まるという。

食料自給率という言葉から、見えるもの、また目指していくべきものは、それぞれの思いや願いによって異なるということである。

一方、食料自給率という考え方 자체が無意味であるという意見もあるようだ。厳密なものではないとか、付加価値のことを考えていないとか、いくつかの指摘を聞くことがある。

それらの意見はもともとあるが、私は、食料自給率というものを、前向きに物事を進めるための「ツール」に使えるのではないかと思つてゐる。

本書に記すものは、行政としての見解ではなく、個人としての見解であることをお断りしつつ、食料自給率についてあらためて考えてみることとしたい。

もとより、行政部局の担当者の一人でありながら、理解が不十分なところがあり、恥ずかしい限りではあるが、今後、さらに勉強させていただくためにも、あえて現在の私自身の理解と考えを示すこととしたい。幅広くご教示をいただければ幸いである。

## そもそも食料自給率とは？

例年、四月になると自給率の計算作業が始まる。年度（ある年の四月から翌年の三月まで）が切り替わるからである。

平成一九（二〇〇七）年度の食料自給率は、平成一九年四月から平成二〇（二〇〇八）年三月までの一年間について、国民に供給された食料のうち、国内で生産されたものがどのくらいであるかを表す数値である。

各食料の国内生産量、輸入・輸出量、在庫、国内消費仕向量、一人当たりの供給量といったデータを収集し、それをもとに計算する。この作業は三人で行われる。前年度が終わってもすぐに個別のデータがそろうわけではない。発表予定月の八月上旬を目指して、残業が続くことが多い。

平成一九年度の自給率の発表に際しては、マスコミの方々の強い関心の下、その情報管理には細心の注意を払うことが要求された。

発表が予想される八月には、できるだけ早く情報を世の中に伝えるべく「夜討ち、朝駆

け」といったことをする記者もいた。私も朝の出勤時にいきなり取材を受けるという経験をし、かなり動搖するとともに、世の中のスクープというものはこういう努力から生まれるのだなあと感心したものである。

データの収集から計算、分析、そして検証という行為を経て数値は発表される。だいたいこのくらいだという作業の途中段階でそれを外部に話すことは、行政の信頼性を確保するうえでも慎むべきであると思う。

今回は、就任間もない大臣が閣議後に発表するタイミングに作業をギリギリ間に合わせることができた。このため、記者は大臣発表ではじめて数字を知ることとなり、いわゆる「スクープ」にはならなかつた。

マスコミが熱心に取材活動を行つたのは、世界の食料事情が変化していくなか、平成一八（二〇〇六）年度の自給率が三九%に低下し、わが国の食料安全保障について各方面から大きな関心が寄せられていたからである。

平成二〇年八月五日に発表した平成一九年度の食料自給率は、カロリーベースが四〇%，金額ベースが六六%となり、その日の夕刊では、多くの新聞が一面でこのことを取り上げ、さまざまな表現で結果を伝えた。

「食料自給率一三年ぶりに上昇」「二年ぶりに四〇%回復」などという見出しが載った。記事のなかには「先進国ではなお低い水準」という文言もあった。

つい数年前までは、「日本の食料自給率はどのくらいですか?」と聞かれても、ほとんどの人は答えられなかつたはずだ。ところが、最近では世の中の関心が高まり、現在の食料自給率「四〇%」は、かなりの人が知つてゐる数字となつた。

ただ、今度はその数字の意味が理解されないままに、低い食料自給率の数字だけが独り歩きしているきらいがある。そこで、まずは食料自給率とはどういう数字なのかについて説明しておきたい。

食料自給率とは、国民の一日分の食料をどの程度まで自国内で生産できているかという指標である。分母になるのは国民への一日分の総食料供給量、分子はそのうち国内で生産された量になる。

食べるためには供される一日分の食料、そのうち国内で生産された分はどの程度の割合かを示す数値が「食料自給率」ということである。ここで「供される」と書いたのは、実際に食べた分ではなく、食べるためには供給された分を意味するからである。すなわち、食事

として食卓にのつたもののうち、口に入れられずに捨てられた分についても、供給量としてカウントされる。

「食料自給率」といつても、その計算をするとき、重量、金額、カロリー、と何をベースにするかによって、意味合いが異なつた数字になる。

政府が発表したのは、「カロリーベースの食料自給率」と「金額ベースの食料自給率」である。

カロリーベースの食料自給率とは、食料に含まれるカロリーに着目して算出したものだ。分母は「国民一人への一日当たりの総供給カロリー」、分子は「国民一人への一日当たりの国産供給カロリー」になる。平成一八年度の三九%、平成一九年度の四〇%という数字は、このカロリーベースの食料自給率のことである。

輸出される農産物は、実際には国民が食べているわけではないが、いざというときには国民へのカロリー供給食料に回せることから国産供給のほうに入っている。諸外国の自給率が一〇〇%を超えた

図1 食料自給率の計算方法(平成19年度)

カロリーベースの食料自給率 =

$$\frac{\text{国民1人への1日当たりの国産供給カロリー}(1016\text{kcal})}{\text{国民1人への1日当たりの総供給カロリー}(2551\text{kcal})} = 40(\%)$$

$$\text{金額ベースの食料自給率} = \frac{\text{国内生産額}(10.0\text{兆円})}{\text{国内消費額}(15.1\text{兆円})} = 66(\%)$$

農林水産省「食料需給表」

る場合があるのも、このためである。

また、畜産物については、国内で牛肉や豚肉を生産していたとしても、その餌が海外からものであれば、餌の輸入がストップすれば国内で生産できなくなることから、輸入飼料で育つた分は国産供給に含まれない。

豚肉を例にとつて説明しよう。

豚肉全体の供給カロリーアップに対する国産の割合は五二%であるが、豚の餌は九〇%が輸入飼料で国産の飼料はわずか一〇%でしかない。だから、五二%のうち純粹に国産の豚肉とみなされるのは、五二%に国産の餌の割合〇・一を乗じた五・二%になる。この場合、仮に餌がすべて国産であれば、豚肉の国産供給分は五二%のままである。

魚介類については、基本的には日本の漁船が日本国内の港に水揚げしたものと国産供給分としている。

カロリーベースの食料自給率の計算をし始めたのは、昭和六三（一九八八）年ごろからであるが、それ以前についても、さかのぼれるものについてはさかのぼってデータを出している。

金額ベースの食料自給率とは、食料全体の消費額に対する国内生産額の割合のことである。平成一九年度には六六%と前年度より二%低下しているが、カロリーベースの食料自給率よりもかなり高い。これは、価格をベースにしているため、品質などの付加価値が反映されている。つまり、同じカロリーでも付加価値の高い、言い換えれば価格の高いものについては、国内生産が頑張っているということである。

スーパー・マーケットに並んでいる、例えば「TOKYO-X」といったブランド豚の価格と輸入豚肉の価格の差をみれば、付加価値の意味が納得いただけるだろう。

したがって、仮にこの数字が高くても、いざというときに国民にどれだけの食料が供給できるかという量の目安にはならない。いざというときに求められていることは私たちの体力と健康を維持することであり、付加価値の高い低いはあまり関係ないからである。また、金額ベースの食料自給率の数値は、為替の変動などによって動くという特徴もある。

ただ、国内の農業の経済的な発展のためには、国内で生産された食料が金額ベースで増えていくことは重要であり、その点では金額ベースの自給率を上げるという意味は大いにある。

このほか、重量をベースにしたものには「穀物自給率」と「品目別自給率」がある。

表1 品目別主要食品の自給率

自給率(%)	品目	穀類・いも類・豆類	野菜・果実・海藻・きのこ	畜産物	魚介類	調味料
90 ~	米 さつまいも やまのいも そらまめ	キャベツ・きゅうり なす・オクラ・モロヘイヤ ほうれん草・レタス すいか・かぶ・ニラ 温州みかん・びわ・柿 えのきたけ・なめこ のり・こんぶ		さんま いわし かつお さば ぶり・はまち たい・かき	料理酒 本みりん	
80 ~ 89		れんこん・セロリ 玉ねぎ メロン・いちご しめじ				
70 ~ 79		かぼちゃ ごぼう らっきょう		まあじ たら しじみ		
60 ~ 69	じゃがいも さといも	さやいんげん にんじん アスパラガス ブロッコリー いちじく・梅・桃		さけ類 いか		
50 ~ 59		トマト・さやえんどう さくらんぼ にんにく・しいたけ		たこ かれい・類 ひらめ あさり		
40 ~ 49	えだまめ あずき	りんご	牛乳 ヨーグルト	めかじき まぐろ		
30 ~ 39	いんげんまめ	キウイフルーツ ぶどう・すもも わかめ		かに	砂糖 バター	
20 ~ 29	そば 大豆 豆腐・納豆	ひじき しょうが		うなぎ あなご うに	味噌	
10 ~ 19	小麦粉 マカロニ・スパゲティ らっかせい	マンゴー あんず	牛肉 卵		塩	
1 ~ 9	あわひえ・きび えんどうまめ	たけのこ わらび・ぜんまい パインアップル	豚肉 鶏肉 チーズ	あまえび はまぐり	はちみつ マヨネーズ	
0	ささげ・緑豆	バナナ グレープフルーツ			しょうゆ 菜種油 ごま油	

農林水産省「クッキング自給率 平成19年度データ」

穀物自給率は、とうもろこし、麦、米などの穀物を対象にしていて、このなかには食用だけでなく家畜の飼料用の穀物類も含まれている。穀物自給率は、穀物の国内の総消費量に対する国内生産量の割合で求められる。穀物自給率は統計がとりやすく、先進国から途上国にいたるまで各国ともデータがそろっているので、国際比較をするときに使われることが多い。

日本の平成一九年度の穀物自給率は約二八%で、これは世界一七五か国中一二二五番目という低い値だ。主食用の米は一〇〇%自給できているのに、穀物全体でみると、どうしてこんなに低い数字になるのかと不思議に思われるだろう。それは、飼料用の穀物のほとんどを輸入に頼っているからである。

品目別自給率は、穀類、いも類、豆類、野菜、果実、肉類、鶏卵、牛乳及び乳製品、魚介類、海藻類、きのこ類、砂糖類、油脂類といった品目ごとに、国内消費量に対する国内生産量の重量の割合を出したものだ。食用大豆の自給率が二四%、小麦の自給率が一四%といわれるが、それは、この計算法によって算出された数値である。

表1は、各品目の自給率を示したものである。国産が当たり前だと思っていたものでも、意外に自給率の低いものがある。それは、品目別自給率では、加工食品の原料について

ても国産かどうかを勘案して算出しているからである。

例えば、りんごの自給率は四九%であるが、そのまま生で食べるりんごだけなら自給率はもつと高い値になっている。この数字には、ジュース（濃縮還元果汁）などの加工食品として輸入されている分の原料のりんごも含まれているため、全体としては予想以上に低い数字になるのである。

重量ベースの自給率は、量的な度合いを把握するには都合がよい。しかし、食料全体の自給率をとらえるときには、穀類や野菜、肉類など、まったく栄養価も水分量も異なるものを単純に積み上げて計算することにはあまり意味がないため、使われることは少ない。このように、自給率とひと口にいつても、何に着目するかによって、いろいろな数値がある。

かつて、日本の食料安全保障を考えいくときに、いつたいどの自給率が最適な目安になるのかという議論があった。結局、いざというときに体力（生命）を維持していくためという最も基本的なことに直結しているとの意味合いから、カロリーベースの自給率が適していると判断され、この数値を使うことに落ち着いた。しかし、議論の余地があるということは、それぞれに一長一短があるということであり、カロリーベースの自給率について

ても、カロリーにだけ着目していいのかという問題は残る。

つまり、カロリーは十分に供給されたとしても、必要な栄養素が不足すれば健康に害を及ぼすことになるだろう。タンパク質やビタミンをはじめとする各栄養素の供給についても目を配る必要がある。

また、自給率の計算をするに際して、飼料に関しては輸入分を算入しないというように厳密に勘案しながら、肥料あるいは石油などのエネルギーが輸入されなかつたら農業生産が困難になるにもかかわらず、そのあたりのことは逆に考慮に入れられていない。

そう考えるとカロリーベースの食料自給率という数字を厳密で絶対的なものだとみなすと、それは適当ではないであろう。あくまでも不測の事態が起きたときに対する備えとして、どれくらい自国で供給できているかの指標である。ただ、この数字が小さければ小さいほど食料の大部分を外国に頼っているということであり、わが国の食料安全保障においてリスクが高くなるということだけははつきりしていると思う。

る。それらについて、さまざまな意見が出され、現在のかたちに收れんされていった過程は、政策についての議論の有効性を示しているようにも思われる。ちなみに、農林水産省の事務官としては、食料自給率の目標値を設定することについては消極的な意見が多かつたようである。厳密でない点とか、独り歩きすることの心配を強く感じていたからだと思う。食料自給率といつてもカロリーベース・穀物・品目別自給率とあるが、本書においては、とくに断りのない限り「食料自給率」とは、カロリーベースの食料自給率をいうこととする。

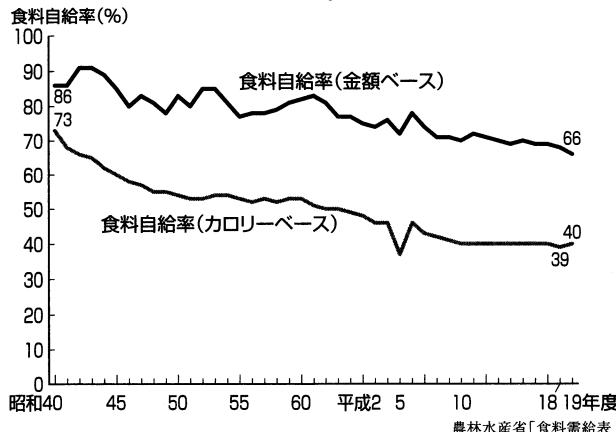
## 食生活の変化と食料自給率の推移

わが国のカロリーベースの食料自給率は図2のように徐々に下がつてきている。

昭和四〇（一九六五）年の食料自給率は七三%であったが、平成一九（二〇〇七）年には四〇%となつていて。

昭和四〇年代からの自給率の推移をみると、昭和四〇年から昭和五〇（一九七五）年にかけて急勾配で下がつていて。その後、なだらかな下降線をたどり、平成五年（一九九三）年

図2 日本の食料自給率の推移



のところで、一度ガクンと落ちこんでいる。平成一〇（一九九八）年以降は、八年間四〇%を維持していたのが、平成一八（二〇〇六）年、ついに四〇%を切つて三九%に下がつたため、「食料自給率」という言葉がマスコミにも大きく取り上げられるようになつた。当時の記事には、「食料自給率一三年ぶりに四〇%割れ」というような見出しが載つた。

平成五年の落ちこみは米の大不作の影響によるものである。この年、記録的な冷夏で米の作況指数（作柄の良否を表す指数。平年水準が一〇〇となる）が七四となり、通常の年より二六〇万トン程度生産が減少した。前年からの在庫も少なく、国内の米だけでは需要を賄えない事態となり、急きょタイ、アメリ