

# 食料緊急事態と土地改良

(一社) 総合政策フォーラム顧問 元杉 昭男

## 1 ロシアのウクライナ侵攻

ロシアによるクリミア半島の併合から今回の首都キーフへの侵攻は、冷戦後というよりも第二次世界大戦後の国際秩序を破壊した。内戦でも国境線紛争でもなく、主権国家同士の全面戦争である。世界史の画期に違いない。

本シリーズは土地改良の本質を根源的に見つめ直すとともに、土地改良の現状や将来への諸課題を論じてきた。ウクライナ問題<sup>注1</sup>は、防災・脱炭素化・デジタル化などとともに、食料安全保障への対応の重要性を認識させた。

我が国はロシア・中国・北朝鮮という軍事力増強を重視する専制主義・権威主義国家に囲まれている。今回は防衛予算の増額やサプライチェーンの確保などが議論される中で、有事の食料安全保障と土地改良に焦点を当てたい。

## 2 海上輸送路(シーレーン)の封鎖による輸入途絶

農林水産省は食料・農業・農村基本法に基づき、食料安全保障に関する詳細な分析や対処方針を明らかにしている<sup>注2</sup>。表はリスク要因をまとめたものである。ここでは、一時的短期的な緊急事態について、価格高騰などの経済的影響でなく、輸入途絶という物理的影響を考える。我が国の食料供給は国産と輸入上位四か国(米国・カナダ・豪州・ブラジル)で供給カロリーの約九割を占める。四か国が全て我が国に輸出を止める事態は考えられないので、戦乱による海上輸送路(シーレーン)の封鎖の事態が想定される。

表 食料安全保障に係る主なリスク要因

	一時的短期的(緊急事態)リスク要因	長期的リスク要因
生産	①大規模自然災害や異常気象(国内・海外) ②新型コロナウイルスのような感染症蔓延(国内・海外) ③輸出国の戦乱等(海外)	①地球温暖化等の気候変動(海外) ②肥料供給の逼迫(海外) ③遺伝資源の入手困難(海外) ④水需給の逼迫(海外) ⑤単収の伸び率の鈍化(海外) ⑥農地面積・利用率の増加鈍化(国内・海外)
流通	①海上輸送路(シーレーン)の封鎖(海外)* ②輸出国の戦乱等(海外) ③港湾等での輸送障害(海外) ④輸出国による輸出規制(海外)* ⑤大規模自然災害や異常気象(国内・海外) ⑥新型コロナウイルスのような感染症蔓延(国内・海外)	
需要	①穀物のバイオ燃料需要の増加(海外)	①人口増加に伴う食料需要増加(海外) ②途上国の食生活変化に伴う需要増加(海外) ③穀物のバイオ燃料向け需要増加(海外) ④新興国との輸入の競合(海外)

(注1) 畜産・水産についてのリスクは含まれない。  
(注2) リスク要因には国内における要因と海外における要因があるので、各項目の末尾に明示した。  
(注3) 上記のリスクにより価格高騰・品質劣化などの経済的影響が発生するが、\*を付した項目では輸入途絶のような物理的影響も発生する。

## 3 需要面からの緊急時対応

「緊急事態食料安全保障指針」(以下「指針」という。)で、食料供給に影響を及ぼす可能性のある事態の深刻度を三つのレベルに分けている。海上輸送路の封鎖による輸入途絶という緊急事態は、最も深刻なレベル2である。「一人一日当たり供給熱量が二、〇〇〇kcalを下回ると予測される場合」を目安とし、可能な限り二、二〇〇kcal程度の供給を目指し、最低限二、〇〇〇kcalの供給確保を目標としている。現状の供給熱量ベースの総合食料自給率は三八%(令和三年度)であるが、緊急事態時に一〇〇%にするためには、作付け可能な熱量の高い食物を摂取する食生活に変える必要がある。農水省の試算によれば、米麦中心の食料消費と

生産をしても一人一日当たり供給熱量は一、七二七kcalで、芋類中心に変えて二、五四六kcalとなる。飼料用米等の食用への転用も検討対象である。

緊急事態の対応には、備蓄と国内農業生産の緊急増産がある。備蓄はコメ(一〇〇万トン程度)、食糧用小麦(外国産食糧用小麦需要量の二・三か月分)、飼料穀物(一〇〇万トン)である。コメと小麦で需要量の二〜三か月で、石油の備蓄は二三日分(二〇二二年六月末)に比べて小さい。ウクライナ情勢を見れば、エネルギーと食料の確保は最重要であるから、エネルギーと食料の備蓄のバランスは検討される必要がある。同時に、流通面での国民生活安定緊急措置法・食糧法・物価統制令に基づく食料の割当て・配給及び物価統制の措置も講じる必要がある。

#### 4 供給面からの緊急時対応

供給面からの緊急時対応として国内生産拡大を実施するには、生産資材・農業者などの確保が前提であるが、農地利用に限れば二通りある。第一には作付面積の増大である。内容は、①不作付地・荒廃農地の作付、②土地利用向上(関東以西での水田二毛作で裏作小麦を増産、沖縄の水田二期作)、③非農用地の利用(河川敷・公園・緑地・学校・ゴルフ場などを活用した増産)である。



戦時下の「食」  
毎日新聞2008年8月掲載

第二には、**熱量効率の高い作物な**どへの作付転換で、①水田での芋

類・大豆生産、②花卉など非食用作物栽培農地への食用作物作付、③飼料作物農地の食用作物作付(飼料供給量に応じて飼養頭羽数を段階的に縮小)である。

#### 5 土地改良の緊急時対応

平時から食料自給率の維持・向上に向けて、水田の汎用耕地化などを含む土地改良を推進する必要は言うまでもない。その上で、緊急事態には、①水田二毛作や水稲・飼料作物の作付転換に必要な**湿害対策**など、②荒廃農地やゴルフ場などの農地開発である。緊急整備には、**実施手続や計画・設計・積算の簡素化を準備し**、土地改良法で急務の事態に食料安全保障も加えることも検討すべきだろう。また、二毛作の可能状況や非農用地などの状況に応じて、東日本大震災時に実施された都道府県・土地連・土地改良区間の**全国ベースの応援体制確立も必要**となる。

戦火のウクライナの人々が身を隠すシェルターが日本にはない。旧都市計画法(一九一九年)では「都市計画とは、交通、衛生、保安、防空、経済等に関し、永久に安泰を維持し又は福利を増進するため」(傍点筆者)とある。現都市計画法は「健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保」と謳っている。もし、防空が目的に入れば、一定規模以上の建築物には防空用地下室の設置が義務付けられかもしれない。農振法等の目的に緊急事態を加え、二毛作・作付転換・農地開発などに係る**農地の事前指定と関連整備**(関連して水利調整も必要)が必要かもしれない。また、農村部への一時的な人口移動(第二次世界大戦時の学童疎開など)を踏まえた農村計画が必要となる。

#### 6 様々な対応

今回の問題は土地改良の範疇を超えているが、次の点を指摘しておきたい。①需要面からは**難民の食料確保**である。「指針」では日本国民の食料を論じているが、ウクライナ難民を受け入れているポーランドなどのように日本に難民が流入する場合の対応である。台湾や朝鮮半島の有事に、海上輸送路が封鎖されて、しかも多くの難民が日本に辿り着く事態をどう検討されているのか筆者には分からない。②供給面では先述したように生産資材(種子、肥料、農薬など)・**農業者(技術指導関係者等も含む)・作業機械・燃料・流通ルート**などの確保が不可欠である。このうち、「指針」ではレベル2の事態で石油需給適正化法に基づく、農業に対する石油の安定供給を特記している。石油に限らず**他省庁や業界との連携**は重要である。

武力攻撃事態等に備えた国民保護法があり、「避難」「救援」「武力攻撃に伴う被害の最小化」を柱としており食品の供給も明記されている。土地改良関係者もその組織力を生かして何ができるか検討しなければならない。ウクライナの次に極東で戦乱が起きる可能性も否定できない。

(注1) ウクライナ問題については、(一社)総合政策フォーラムの日々是総合政策No.265「ウクライナのこと」及びNo.268「ブルーマンデー」を参照願います。

(注2) 農林水産省「食料の安定供給に係るリスク分析・評価」(二〇二一年一月)、「緊急事態食料安全保障指針」(二〇二一年七月一日改正版)、「食料の安定供給に関するリスク検証」(二〇二二年六月)、「我が国の穀物輸入等をめぐる情勢」(二〇二二年四月)