

農村の社会・自然・人的資本を「丸ごと」

大規模で生産性の高い特定農業者に政策を絞り込むいわゆる「攻めの農業」だけでは、個別経営の立場から正論であっても、わが国の食糧安全保障上の問題は解決できない。中山間地で行われている生業的農業の評価など、農村の社会資本、自然資本、人的資本を一体的に「丸ごと」有効活用を図る。

価格変動リスク増大で危機目前

「食料・農業・農村基本法」（一九九九年制定）は、食料安全保障の考え方として、国民に良質の食料を安定的に供給するため「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせを行わなければならない」としている。

しかし、これまで日本が享受できた「安価」「良質」「安定」という三つのキーワードは急速に脅かされつつある。世界の食糧市場が一段と不安定化する中、日本農業の生産基盤が弱体化しているためだ。

産業政策としての農業競争力の強化に加え、地域政策として土地改良をベースにした農村振興が不可欠である。

ここ数年、世界の穀物市場は何もかもが記録づくめとなっている。

米農務省(USDA)が今年三月八日に発表した二〇一七／一八年度(二〇一七年後半～一八年前半)の「穀物等需給報告」によれば、世界の穀物生産量は、二五・六七億トンで史上二番目の豊作となる。このうち小麦が七・五八億トン、トウモロコシ一〇・四一億トン、米(精米)四・八六億トンといずれも記録的高水準だ。

五年連続の豊作が続いたことで、足元の在庫量は六億トンに積み上がり、同在庫率も二四％を超え、国連食糧農業機関(FAO)が適正とする一七％前後(年間消費量の二カ月分)を大きく上回っている。二〇〇〇年代初めまで二億トン台で推移していた世界の穀物貿易量(輸出)は四・二億トンに倍増した。これらの数字を見る限り、食



株式会社資源・食糧問題研究所 代表

柴田 明夫 Akio Shibata

しばた あきお
1951年栃木県生まれ。76年東京大学農学部(農業経済)卒業後、丸紅株式会社に入社。2001年丸紅経済研究所主席研究員、06年所長、10年代表。11年10月資源・食糧問題研究所を設立し代表就任。著書は「食糧クライシス 世界争奪戦と日本の農業」(エフビー)など多数。

糧問題(食糧は穀物、食料は食物一般)は解決されたかのように見える。

世界的な供給過剰で不安定化

しかし、世界の食糧市場が一段と不安定化していることを見落としてはならない。シカゴ穀物市場では、二〇〇七～一四年にかけて高騰していた穀物価格は、一五年以降は落ち着いているものの、二〇〇〇年代初めの水準からは上がっており、価格変動リスクも高まっている。

そもそも、原油や穀物などの一次産品は、価格が大幅に変動しても、供給量、需要量ともに柔軟な変化ができない(価格非弾力的)。それ故、一次産品はわずかな需給変動に対して、価格が大幅に変動し、投機(スペキュレーション)の対象となる。国際市況商品(コモディティ)と言われる

るゆえんである。

とはいえ、今世紀に入って、穀物の価格変動リスクが高まっている背景には何があるのだろうか。

一つは、世界の穀物消費量も二五億トンを上回り過去最高水準にあることだ。世界の穀物消費量は一九九〇年代後半には一八億トンを推移していた。しかし、今世紀に入ると、消費量は人口増加率を上回るペースで増加し、毎年のように過去最高を更新し続けている。中国、インド、インドネシア、ブラジルなどの新興工業国で、経済成長に伴う所得の向上により食料消費量が増えているためだ。

所得が増えると「一人当たり食料消費量」が増え、直接穀物を消費する段階から乳や肉、卵を消費する段階へと移ってゆく。一キログラムの豚肉を生産するには七キログラム、牛肉では一一キログラムの飼料が必要(ただ、現在は飼料効率が良くなり数字は低下している)であり、飼料用需要を飛躍的に拡大させる。実際、世界の穀物消費量の約半分は家畜の餌なのである。飼料用の穀物需要は、今後もアジアや中南米などを中心に増えていくだろう。

開発が進み環境変化にもろさ

穀物生産量が拡大したこと自体も不安定要因となっている。急増する穀物消費量に対して、これまでのところは生産量も追いついている。しかし、それは増減産を繰り返しながらの拡大であり、干ばつや洪水など異常気象の影響を受けやすくなっている。

農業は工業と違い自然の中で営まれる産業で

あり、大気や水系や土壌といった環境との関わりが深い。人間の営みである農業が環境に負荷を与える一方、逆に環境の変化が農業に大きな影響をもたらす。

気になるのは、今世紀に入って世界的な農業開発ブームが起こり、開発のフロンティアが急速に拡大していることだ。

特に、二〇〇七～一三年にかけて穀物価格が高騰したことを受け、世界の穀物市場では、ブラジル、アルゼンチン、ロシア、ウクライナ、モザンビークなどで一〇〇〇～二〇〇〇ヘクタール規模での農業開発が進んでいる。その特徴は、世界的な食糧の商品化であり、装置化、機械化、情報化、農業肥料を多投する化学化、バイオテクノロジー(生物工学)による供給力の飛躍的な拡大である。いわば、農業の工業化であり、脱自然化であり、普遍化、単作化(モノカルチャー)でもある。

ちなみに米国でも一〇年以降、作物の大転換が進んでいる。大豆の作付けが急拡大し、一七年には八九五〇万エーカー(一エーカー＝四〇四アール)でトウモロコシに並ぶ一方、小麦の作付けは四六一〇万エーカーで、一九一九年以来的規模に縮小した。農家にとって、小麦は連作障害を防ぐためのローテーション・クロップ(輪作作物)の位置付けに変わった。

ここから見えてくるものは、小麦から、より儲かるトウモロコシや大豆へとドラスチックに進む作付け転換である。かつて米国の中西部穀倉地帯では、小麦、雑穀、牧草など多様な作物を生産し、気象変化にも一応耐えられる農業を行ってきた。

しかし、今、進んでいるのは単作化だ。それだけ穀物生産は異常気象など環境変化にもろくなっていないか。こうした懸念は今のところ、農業機械の大型化や情報通信技術(ICT)を活用した精密農業経営により解決されているものの、二〇〇七年や一二年に起こった大規模な干ばつの影響を免れることはできなかった。

問題は、世界の農業開発のフロンティアが限界地へと広がる中で、温暖な気候、水、肥沃な土壌、多様な生物といったこれまで希少性と関係のなかったものが、希少性を帯びつつあることだ。食糧も、太陽の光と土と水があればいくらでも再生産できたが、今や「資源の有限性」や「自然の劣化」が懸念されるようになってきた。その象徴が地球温暖化に伴う異常気象の常態化である。「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)」は一四年の第五次評価報告書で、「地球温暖化の進展で穀物生産量が減少し、世界的な食糧危機を招きかねない」と農業生産への影響を強く警告。近年の異常気象について、雨が降りやすい地域ではより多雨となり、乾燥地域ではより雨が降りにくくなるなど、気候が「極端化」していると指摘している。

需要面で存在感を強める中国

需要面では中国の台頭が著しい。中国では、一九九六～九八年にかけて五億ト前後の食糧生産を達成したものの、「売難買難(品質が悪くて売りに困難、買うに困難)」問題を抱えることになり、農産物価格の低迷、農業所得の伸び悩み、農村市場の不振など農村経済が疲弊した。このた

め政府はその後五年間、綿花や野菜など換金作物へのシフトなど農業構造調整を進め、二〇〇三年の生産量は四億三〇〇〇万トまで減少している。

しかし皮肉なことに、〇一年の世界貿易機関(WTO)加盟を契機に、経済成長が加速し食生活が向上(肉の消費拡大)し、新たな食糧供給不足懸念が生じるようになった。この対策として政府は、「三農(農業・農村・農民)」重視政策へ転換し、耕地の確保、農業税の廃止などを打ち出した。

その結果、食糧生産量は〇五年に五億ト台を回復。一三年以降は過去最高の六億ト台を維持している。にもかかわらず、中国はこれら穀物を自給できず、一七／一八年度の輸入量は米五五〇万ト、小麦四〇〇万ト、トウモロコシ四〇〇万トとなる見通しだ(米農務省予測)。

中でも、大豆の輸入量は、過去最高の九七〇〇万トに達する見通しだ。〇一年の一〇三八万トから一七年度で輸入量は九倍以上になった(ちなみに、日本の大豆輸入量は、〇三年の五〇〇万トから現在は三〇〇万ト程度まで減少している)。

増加を続ける食糧需要に対して、中国政府は国家備蓄戦略として穀物在庫を厚くしている。今や世界の穀物在庫の約半分は中国の在庫で占められる。一七年度末の世界の在庫量に占める中国のシェアは、小麦四八%、トウモロコシ三九%、米に至っては六七%と高い。

大豆については、世界の在庫量九八三二万トのうち中国のシェアは二〇%強にとどまっている。

るが、今や世界全体の大豆貿易量(輸入量)一・五一億トの六四%が中国一国によるものだ。国際食糧市場において中国の動向は大きな不安定要因となっている。

中東・北アフリカも不安定化

中東・北アフリカ(MENA)地域も新たな不安定要因となりつつある。同地域の食糧問題は大きく三つに整理できる。

第一は、食糧(小麦、トウモロコシ、米、油糧種子)需要が急増していることだ。例えば、中東での小麦消費量は二〇〇〇年の四七〇〇万トから一七年には六二〇〇万ト超へ増加している。人口増や所得増によって食糧消費量が増えたことが要因である。

若年層が人口の過半を占めるが就業機会が無く社会的な権限もないなど不満が鬱積(うっせき)している中、携帯電話やインターネット、フェイスブックなど情報交換手段・SNSの普及と相まって、食糧価格の不安定などは社会不満となり全体的な反政府運動へと発展しやすい。

第二は、食糧消費の増加が輸入依存度の拡大となって表れていることだ。MENA地域は乾燥・半乾燥地帯であり、水資源が乏しく、耕地拡大の余地も少ないため食糧生産が伸び悩む中、消費の拡大は直接輸入の拡大につながる。すでに世界の小麦輸出一・八億トの約三分の一が同地域で占められている。

この結果、三つの問題は、MENA地域の食糧輸入が、国際市場に大きな影響を及ぼす一方、国際市場における食糧価格の高値波乱の影響を

受けるようになっていくことだ。食糧価格の上昇は同地域での社会不安を拡大させることから、食糧市場の安定は、政治的安定の必要条件となっている。

一〇年のチュニジアの「ジャスミン革命」に始まり、エジプト、リビア、イエメン、シリアへと広がった「アラブの春」暴動の契機になったのが食糧価格の上昇だ。大豆、小麦、トウモロコシ価格は〇五／一二年の間に四倍近く上昇した。

日本にとっても、トウモロコシ、小麦、大麦、大豆など、MENA地域の食糧輸入は競合する。

海外のこうした乾燥・半乾燥地帯における農業に対し、日本としては、水田かんがいや培った地域参加型の水管理技術や効率的な水利用の推進などで協力する、世界の食糧供給基地としての潜在力が大きいメコンデルタはじめモンスーン・アジアでの生産力拡大への協力(例えば、かんがい整備、農業機械化、ポストハーベスト対応など)、ハラル食品の輸出——などで協力していくことで、共存共栄の状況をつくり出すことが必要であろう。

生産基盤弱体化が止まらぬ日本

世界の農業が発展しているのに対して、日本農業を取り巻く状況は一層厳しさを増している。

農家の廃業が加速度的に進んだ結果、一部の農家に農地が集約される姿が見えてくる。しかし、大規模で生産性の高い特定の農業者(担い手および法人)に政策の対象を絞り込んでいこうとする「攻めの農業」だけでは、たとえ個別経営の立場からは正論であっても、わが国の食の安

全保障を確保することはできない。日本農業の生産基盤が揺らいでいると言えよう。

食糧危機の兆候は、食料自給率がカロリーベースで三八%となり、六年間維持してきた三九%を割り込んだ(政府目標は四五%)ことにも表れつつある。日本農業の生産基盤の弱体化が止まらないという、構造的な問題を考えると今後、食料自給率はさらに低下していく可能性がある。

食料価格の上昇も心配だ。今年に入っても野菜や果物の高値が続いている。天候不順の影響が大きいのだろうが、そればかりではない。茨城県で園芸農場を経営する知人は「農業の現場に力がない」と言う。農家の高齢化に加えて労働力が不足しているためだ。

恒常的な人手不足に加えて、収穫期などの労働力確保が非常に困難な状況となっている。稲作については、水田の区画整備が進み大型機械の導入により労働時間も大幅に減少していることから雇用労働力への依存は少ない。だが野菜や果樹など労働集約型の園芸作物はそうはいかない。

労働力不足が日本農業に大きく影を落とす中で期待されているのが外国人労働者だ。厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況」によると、二〇一七年の農業分野での外国人雇用労働者数は二万八〇〇〇人で、前年から四〇〇〇人増加したものの、外国人雇用全体から見るとわずかに二%程度に止まっている。農業では以前から「外国人技能実習制度」があり増加傾向にはあるが課題も多い。農業の生産現場を支える実習生制

度を地域の実態に合った形で活用することが急がれる。

土地改良が契機の農村振興を

日本農業の生産基盤の弱体化が止まらない中、食料確保のためのポイントは、全耕地を視野に入れた農地制度の見直しにあると見ている。政府の「攻めの農業」による農地集積、六次産業化、輸出倍増に異論はない。

しかし、これら経済的価値を追求可能な地域は、ごく一部の平地の大規模農業に限られる。問題は、日本農業の大半を占める中山間地での生産的な農業をどう評価し保全していくかである。これら生産的な農業を抜きにして「攻めの農業」はあり得ない。なぜなら、全てがつながっているからだ。

農林水産省の「新たな『土地改良長期計画』」(以下、「新たな長計」)が二〇一六年八月に閣議決定された。土地改良事業は、自然資本である「水」と「土」に直接手を加え、農業生産の基盤としての社会資本を整備・管理するものだ。その際、地元農業者を中心に農地の保全を行っているのが土地改良区である。これまで全国に張り巡らされた農業水利施設は約四〇万^キメートルに及び、全農地面積の三分の二に当たる約三〇〇万^ハの農地に安定的に農業用水を供給している。

「新たな長計」は、土地改良事業が生産と生活の場が一体となった農村における産業政策と地域政策の両面を担うものだ。「豊かで競争力ある農業」を産業政策の課題として掲げ、高収益作物

への営農転換や農産物のブランド化など、地域の強みを活かした既存の社会資本の高機能化を推進する。

地域政策の視点からは、農業・農村の有する多面的機能を維持・発揮させるため「豊かで競争力ある農業」を実現するための環境を整える。最近の激甚化する災害に対応し得る「強さ」と「しなやかさ」を確保する必要がある。そこでは、土地改良事業の特徴を最大限に活用し、多様な人々が関わり合いながら、農村の社会資本、自然資本、人的資本が一体となった農村協働力を深化させることの重要性が強調されている。

日本の農業を考える場合、「丸ごと」ということが重要であろう。哲学者の鶴見俊輔氏によれば、「丸ごと」と「全体」とは異なる。「全体」はあくまでも均質集合としての意味で、その構成要素に相互関連性は薄い。これに対し、「丸ごと」は、その構成要素が相互に結び付いて、人間の「手・足・指・頭・目」などがそれぞれ有機的に働くイメージだ。

農村(地域社会)においては、これまで農地、水、水源涵養林、農業者、地域住民といった構成要素が、「全体」としてではなく「丸ごと」として有機的に働いてきた。それを維持・保全してきた最大要素が稲作農業であると同時に、零細な農家にも目を配った農協組織であることを忘れてはなるまい。

拙速な農業改革を進めれば、食料生産力とはもとより、もはや国土を「丸ごと」保全していく機能が決定的に失われてしまうことにもなりかねない。

フードチェーン農業という食料安全保障

高齢化する農業者や後継者難で国内農業基盤が変化し食料生産力の弱体化が進行する中、食料安全保障の体制を築くことが急務となっている。食料供給に関わるフードチェーン全体を視野に入れた施策と、それを意識した農業が求められる。フードチェーン農業と呼ぶ新しい考え方は何か。

食料安全保障政策の課題

わが国の食料安全保障に関する指針には「食料・農業・農村基本法」の第二条があり、関連する指標には「食料自給力」がある。基本法の第二条では「食料の安定供給の確保」が謳われそのための幾つかの条件が示されている。ただその発想は静態的で抽象レベルにとどまっており、実際に機能するかとなればいささか心もとない。

食料安全保障は、実際に機能しなければ意味がない。食料安全保障のためには、国内外に広がるフードサプライチェーン全体を視野に入れたリスク管理を日常的に行える状態にしておく必要がある。大きくは、わが国の安全保障全体の一翼を担い、エネルギーに関する安全保障など同様の重要な位置にあり、極めて戦略的な観点で整備

されなければならないものである。

視野に入れておかなければならないことは多い。世界的な食料の需給構造や貿易構造、それらのトレンドを日頃から把握し、平時や有事に生じるリスクの特定とその分析がしつかりとなされることが入り口となろう。その上で、リスクが生じた際のシミュレーションが不断になされていなければならない。

海外における農業生産や輸出入に関わる企業などの動向、彼らが築くグローバルサプライチェーンの動向、そうした行動への阻害要因などの把握は必須である。国内でも、農業者や食品関連事業者の相互関連など、実際のフードバリューチェーン全体に関わる情報の取得や分析は絶えず行われていなければならない。近年では食品の安全性が食料安全保障の重要な課題となってお

り、GAPやHACCPなどの認証制度もチェーン管理の手段になり得る。

競合する輸入国の経済力を凌駕する「経済力」も重要になるし、国内外を問わず、関係する諸国や事業者とはアライアンス（業務提携）やサプライチェーンの構築などにより日常的に良好な人的関係を構築するよう努めておかなければならない。

以上のような食料供給に関わるリスクの特定や対応などのリスクマネジメントがわが国で機能する状態にあるかといえば、必ずしもそうとは言いい切れない。何より、情報を収集し食料安全保障に取り組む責任部署が見えない。食料安全保障に大きな役割を担う輸出諸国との関係構築にしても、また、実際のリスクマネジメントに大きな力を持つ民間事業者の取り込みにしても、どこが

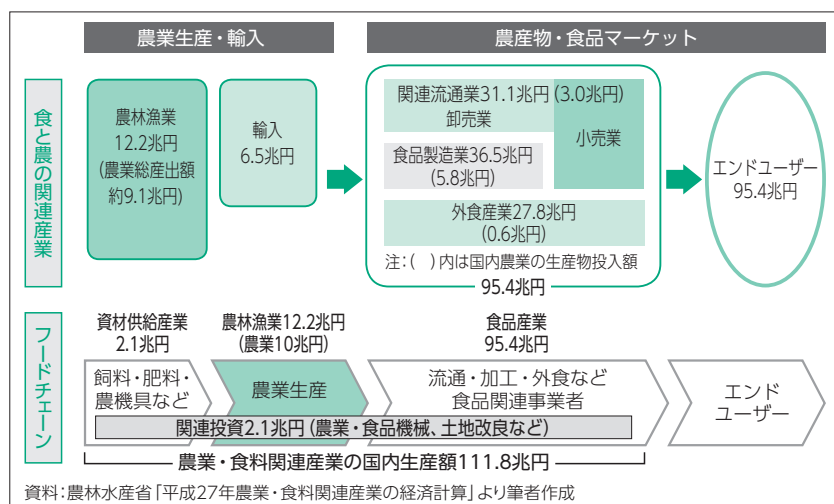


宮城大学 名誉教授

大泉 一貫 Kazunuki Ooizumi

おおいずみ かずぬき
1949年宮城県生まれ。東京大学大学院修了。農学博士。農業経営の成長を目指す農業改革や、その具体的スキームをつくり、農業の発展、農業経営者育成に尽力。内閣官房「未来投資会議構造改革徹底推進会合」有識者委員など。著書に『希望の日本農業論』（NHK出版）他。

図1 フードバリューチェーン全体で考える農業



主体的に行動し実現するのか不鮮明な状況にある。つまり、食料安全保障のPDCAサイクル(Plan(計画)・Do(実行)・Check(点検)・Action(改善)を繰り返す改善手法)を回せる構造にはなっていないのではないかとといった不安がある。

日本農業の講ずべき戦略

そうした中で、今回、編集部から私に与えられた課題は、「日本農業はどのような戦略を持って食料安全保障を実現していくべきかを、五年、一〇年先を見越して語る」ことである。

基本は、国内農業の強化だが、食料安全保障として考えられなければならないのは「多様な需要に即した食料の供給」を、不測の事態においても可能となるような政策対応である。そのためには、国内外のフードサプライチェーン全体に常時、情報や物流の網をかけておく必要がある。それにも効果的な手法は、わが国の農業自体がサプライチェーンに積極的に参加することであろう。世界の食料供給サプライチェーンの一環に、わが国農業が深く入り込み、かつ、国内のチェーンを意識して農業生産が行われることである。

前者は、ありていに言ってしまうえば、輸出振興や海外への農業支援であり、後者は、新しいビジネスモデルを持った「フードチェーン農業」を構築することである。いずれも国内農業の強化につながる課題である。

二〇一三年以降の「攻めの農林水産業」は、こうした本稿の認識と軌を一にする。「攻めの農林水産業」の四つある政策の柱の二本が、輸出振興とフードバリューチェーン農業の構築だからである。ただ、そうではあるが、食料安全保障といった極めて戦略的な中で議論するには、静態的で課題実現に集中し切れていない感があるのは否めない。

価値生む「フードチェーン農業」

まず国内の「フードバリューチェーン」を見渡した生産について述べておこう。「攻めの農林水産業」では、これを六次産業化に矮小化しているため、農家が行う事業としか考えていない。しかし、国内の食品産業は、農業のおよそ一〇倍の規模を持っており、そこでの食料供給は、一人農家だけの

努力に限定されるようなものではなく、関係する全ての事業者に関われないといけない。

二〇一五年の「農業・食料関連産業の経済計算」によれば、わが国の食品消費額は九五・四兆円に膨れ上がっている(図1)。他方、原料となる農産物の国内調達額は約九・一兆円、海外調達が六・五兆円、それらが、食品製造業、流通業、外食産業などを経ることによって九五・四兆円となっている。国内農業の強化といった観点に立てば、この価値増大プロセスであるフードバリューチェーンに、農業が参加しない手はない。

一般的に農産物が差別化しにくくなると農業から利益が離れていく傾向がある。他方、チェーン全体としては価値が増えており、どこかに「プロフィットプール」(利益だまり)が存在することになる。そこで、フードチェーン全体を見渡し、販売や加工などに従事するさまざまなステークホルダー(利害関係者)の力を借りながらプロフィットプールを探し出し、新たな農業のビジネスモデルを作り上げることになる。それを少々抽象的に言えば、フードチェーン全体の最適化を図るということになる。そのきっかけを誰がどのようにつくるのが課題となる。

食料安全保障を視野に入れて、新たな農業のビジネスモデルをつくるとすれば、急務となるのは、この食料供給に関わるフードチェーン全体を視野に入れた農業の構築である。そうした努力の中で作られた農業を私は「フードチェーン農業」と呼んでいる。

例えば、契約栽培などでマーケットインの体制を築き、契約履行のためにさまざまな経営改善を

試みる農業はその一つである。ここでは川下(消費者)ニーズに対応する農業が意識的につくられ、商流の諸機能が目的に沿って相互に連携し合い、バリューチェーンの最適化が絶えず試みられることになる。

「フードチェーン農業」による効果は次の二つである。一つは、商品開発や事業の方向性が定まりやすくなるということ。もう一つは、作業工程の改善や技術開発などが不断に求められる環境に置かれることで、技術開発が促進され、ICT化による生産や経営の改善もその重要な手段として登場しやすくなるということだ。いずれも生産性の向上を図りやすくなり、国内農業の強化につながる。

特に二〇一三年に「アグリフードEXPO輝く経営大賞」を受賞した、新潟県上越市の有限会社穂海農耕は、右記のような「フードチェーン農業」の第一人者といって良い。「フードチェーン農業」の具体的な事例に関しては、「ネットワーク支援で拓くフードチェーン農業」(『AFCフォーラム』二〇一七年五月)や『二〇二五年日本の農業ビジネス』(21世紀政策研究所編集、講談社現代新書二〇一七)を参照していただければありがたい。

農業経営者と産出額の増加

他方、わが国農業の現実を見ると、農業人口の高齢化および農家数の減少が言われている。そうした状況の中で「フードチェーン農業」の可能性が問われることになる。

二〇一五年の農業経営体数は一三七・七万戸とされている。これが、五〜一〇年後には一〇四万

七二万戸に減少し、一五年後(二〇一八年基点では二二年後)の三〇年には四〇万戸に減少すると予測されている。

減少するのは、後継者難が予想される「小規模農家」(一〇〇〇万円未満の販売額農家)である(図2)。他方、九八・五%の国内農業生産を担うのは、「大規模農家」(五〇〇〇万円以上の販売額農家)や「中規模農家」(一〇〇〇万円以上、五〇〇〇万円未満の販売額農家)である。とりわけ「大規模農家」は全体の四分の三となる七四%を占めると予測されている。

その際の国内農業産出額を消極的に見積もって一五年と同額の八兆八〇〇億円と仮定したとしても、「大規模農家」はその内の六兆五〇〇億円を産出していなければならない。これは現在の大規模農家の平均販売額(約二億円程度)を約一・五倍に伸ばさなければならないことを意味する。

そのような予測や国内事情を織り込み、改めて食料安全保障を考えると、そこには一つの政策判断が必要となる。大規模農家に照準を合わせ、彼らの産出額を向上させるための政策が必要と行うことである。

これも「攻めの農林水産業」では、法人経営数を二〇〇〇年の一・二万戸から五年後に五万戸に増加させるなど、既に言われていることではあるが、戦略性を求められる食料安全保障では、さらにその施策の実効性が求められよう。

と言うのも、おそらくこれらの大規模農家は、すべからず先の「フードチェーン農業」のビジネススタイルを取るようになると思われるが、実はわ

が国では制度的にその土壌は十分に整っているとは言えない。ここは、フードバリューチェーン上にある関係者間の垣根が低くなるような政策がどうしても必要となる。具体的には、卸売市場などの流通改革や、企業の農業参入、農業者の教育システムなど、挙げればきりが無いほどさまざまな課題が存在している。今後の検討に期待したいところである。

グローバルチェーンに参加を

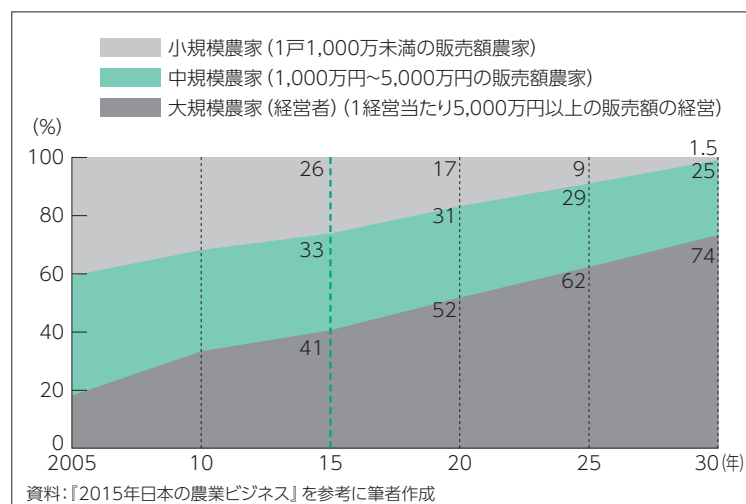
国内のフードチェーンと並ぶもう一つの戦略は、世界の食料供給サプライチェーンの一環にわが国農業が深く入り込むことである。具体的には輸出と海外支援である。

輸出は、国内農業の競争力の強さを推し量る重要な指標であり、場合によっては「備蓄」の役割も果たす。一般的に、国内農業の生産力増強によって生じた過剰は、平時には輸出しておき、有事に備えておくというのが一九七〇年以降の世界、とりわけ「成熟先進国」の常識となっている。輸出力のある農業は、競争力のある農業と言うことになる。

輸出農産物によって作付けが維持されれば、農地保全の役割も果たせ、緊急時に役立つことも可能となる。また輸出に限らず、日本の技術や資金によって、諸外国への農業支援を行うことも、いざというときの食料供給に役立つ可能性がある。

逆に、輸出や海外支援を考えない農業は、国内農業を縮小させ、輸入依存度を高めてしまう性質がある。国内農業の生産性の向上を基本的な食料

図2 規模別の農業産出額シェアの推移

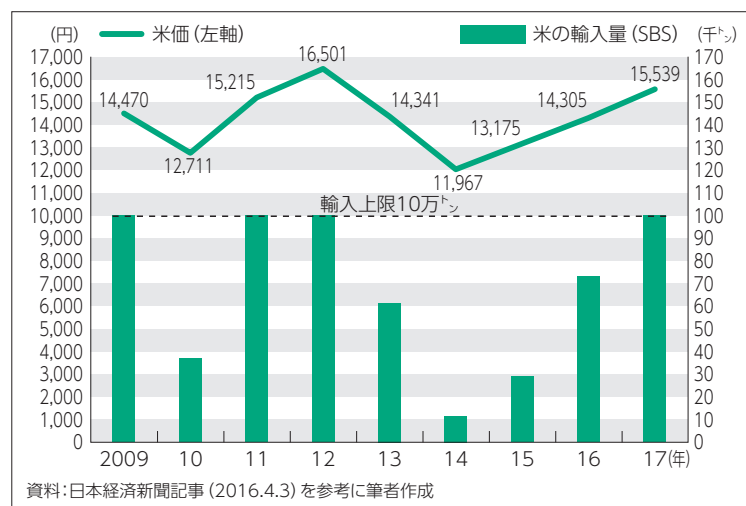


安全保障政策と考えるならば、輸出力はまさにそれを裏付ける重要な指標であり、国内農業の拡大の背景には常に輸出の拡大を考えておくなど、両者は整合的に理解されていなければならない。

しかし「食料・農業・農村基本法」の第二条に「輸出」の項目は見当たらない。農業の生産性向上によって生じる生産過剰には、生産調整による生産制限が普通と考えられていたためと思われる。それが、「攻めの農林水産業」で初めて「輸出」が政策課題として登場する。

食料安全保障の観点からも評価に値するものの、輸出実績は二〇一五年以降横ばいに転じ、輸出環境は厳しいままとなっている。それは、わが

図3 米価と輸入量について



国では輸出と国内生産の強化との政策的整合性が十分に取れていないからである。

整合的な政策へ転換が必要

国内生産力が向上し過剰が生じれば輸出で対応するというのが、成長産業化の対応だとしたが、わが国は、いまだそれを生産調整によって吸収している。

二〇一三年二月、生産調整廃止に舵を切ったものの、他方で飼料用米の増産政策を講じるため飼料用米の補助金を値上げした。この政策によって一四〇〇万トに及ぶ家畜用飼料の輸入が多少減少したとしても、そのことが、わが国の食料安

全保障に寄与すると考えている識者はおそらく皆無であらう。

この政策の主要目的は、誰が見ても飼料用米でインセンティブ(誘因)を付けた生産調整強化策であり、農業者の手取りを確保する兼業農家維持政策である。その結果米価は上がり、大きく影響を受けているのが業務用米である。価格の安い業務用米の供給不足に拍車がかかるだけでなく、米価が上がり、輸入も増えている(図3)。

「攻めの農林水産業」は、国内稲作の強化を図り輸出拡大を図ろうとしているが、そのためには米価は下げなければならない。他方、政府の飼料用米政策は、米価を上げ輸入拡大を助長している。まさに整合性が取れていないのである。わが国の輸出戦略は、逆風の中進んでいるようなものであり、もちろん食料安全保障上も問題があるのは言うまでもない。

重要なことを繰り返そう。食料安全保障は、国内外のフードサプライチェーン全体を視野に入れた食料の安定供給のためのリスクマネジメントである。わが国農業にとっては、「フードチェーン農業」など、新しい農業のビジネススタイル構築に前向きに取り組むこと、同時に、世界のグローバルフードチェーンに積極的に参加し、輸出などの市場開拓に取り組むことが求められる。

「攻めの農林水産業」になって、それらに前向きに取り組まれてはいるが、まだ保護農政の残滓が見られ、障害となっている制度や、政策課題と整合性が取れていない制度が散見する。早急に是正が求められる。

進化した食料安保論、財政・関税から「ルール」へ

食料安保が叫ばれながらも、現実には国際的な潮流から遊離している。スイスやドイツではグローバル化を背景に「財政や関税からルール」で国内生産を守る。端的にはルールを内外同等に運用し「公正」を目指す方向だ。食料安保もルールに基づきフード・チェーン全体を考えている。日本が学ぶ点だ。



一般社団法人 共同通信社 編集委員

石井 勇人 Hayato Ishii

いしい はやと
1958年岐阜市生まれ。東京大学文学部卒業後、共同通信社に入社。ワシントン支局、前橋支局長、編集委員室次長などを経て、今年2月から岐阜支局長兼編集委員。農林水産政策研究所機関評価委員、『農政ジャーナリストの会』会長。著書『農業超大国アメリカの戦略』（新潮社）他。

「公正」が貿易の新潮流に

米国のトランプ政権が、鉄鋼とアルミニウムの輸入制限を発動するなど「自国第一」の通商政策を鮮明にしている。「経済政策としては支離滅裂」（英エコノミスト誌）などの批判が浴びせられているが、長期間にわたる厳しい大統領選挙を勝ち抜いてきたトランプ氏の背後には一定の強固な支持があり、その支持層が何を求めているのか、彼らの声に注意深く耳を傾ける必要がある。日米両首脳は四月一八日の会談で「自由で公正、かつ相互的な貿易」のための協議を開始することで合意した。

「公正貿易」を求めているのは、貿易の自由化に伴って製造業を中心に雇用を失っている米国だけでなく。欧米の非政府組織（NGO）も「公正」を

積極的に発信しており、貿易や投資の自由化への反対運動に結び付いている。公正貿易（フェアトレード）について、日本ではコーヒー豆などを発展途上国の農家から適正価格で買い上げる運動を連想する傾向があるが、欧米で語られている「公正」は、知的財産権、労働基準、環境保全など幅広いルール、規範、基準を守ることを意味しており、農業分野も例外ではない。

スイスは昨年九月の国民投票で、憲法に「食料安全保障」を明記することを、主要国で初めて決めた。「公正」をキーワードにした規範やルールが、関税に代わる新たな国境措置の役割を果たす側面がある。また、ドイツで今年一月に開かれた「緑の週間」では、持続可能性がテーマになった。以下、二つの事例を報告することで、公正貿易と食料安全保障の関係を考えたい。

スイスは山岳地が多く、農業生産の条件が不利で、人件費も高い。近年は農地の減少が続き、スイスの農家数は三〇年前の約二万五三〇〇戸から約一万五二〇〇戸（二〇一三年）に減った。農業予算の削減圧力も強まっている。

さらにスイスは、二〇一四年に中国との自由貿易協定（FTA）を発効させた他、今年一月にはアルゼンチンやブラジルなど南米の関税同盟である南米南部共同市場（メルコスール）とFTA交渉を開始するなど、貿易の自由化に積極的だ。農家は安価な農産物の輸入の増大を警戒している。

圧倒的支持で憲法改正

こうした懸念を背景に、スイス農業・酪業家協会は一四年、食料安全保障を憲法に明記する提案を発議し、わずか三カ月で憲法改正の国民投票に



食料安全保障を憲法に明示する国民投票に賛成するよう呼び掛けるポスター。
「JA」はドイツ語で「イエス」の意味=2017年9月24日スイス中部ルツェルン

必要な一〇万人をはるかに上回る一五万人もの署名を集めた。また、環境団体や消費者団体も、輸入食品に対して、環境などの国内基準と同等の基準を満たすよう求めている。

これを受けて、スイス連邦政府は関係者と意見調整して「政府案」をまとめ、当初の「発議案」は一六年末に取り下げられた。政府側も農業団体側も国論が割れるのを避けるのが狙いだ。一七年九月二四日の国民投票では、賛成七八・七%、反対二・三%と、圧倒的多数で政府案が支持され、憲法改正が決まった(写真)。

具体的には、スイス連邦憲法一〇四条(農業)に、「農地など農業生産基盤の保全」「資源の効率的利用」「農業・食品部門の持続可能な発展に貢献する

国際貿易」など五項目を整備する文言を加筆する。

さて、憲法改正は圧倒的な支持で可決されたものの、大手メディアでは「無意味な投票」「面子を保った農家」「新たな規制の台頭」など批判的な論調が目立った。憲法改正の内容に具体性が欠け、条文の解釈の幅が大きく、すぐに農業政策が変わるわけではないからだ。

特に「国際貿易」について、経済団体が「貿易の自由化を促進する内容」と解釈する一方、農業団体は「輸入は国内供給と補完関係にあり、スイスで生産できないものだけを輸入する。自由貿易ではなく公正貿易だ」と反論している。憲法改正を受けた具体的な政策は農政の次期中期計画(二〇二二年以降)に反映され、それまでに時間をかけて国内の意見調整が続く展開だ。

関税からルールへ

しかし、大きな流れとしては、基準を満たさない安価な労働力などを利用して輸出競争力を高めるソーシヤル・ダンピングや、経済的利益を優先するため環境破壊を容認するエコロジカル・ダンピングを許さず、輸入品にも国内と同等の基準を順守させることこそ「公正」だという発想は着実に根付いていくだろう。

スイスでは、緑の党が「フェア・フード」(公正な食べ物)という概念を提唱し、食料の輸入相手国に対して持続可能な食料生産を求めている。要するに、生産の段階で燃料や化学肥料を大量に使う国の農産物は受け入れない、衛生基準はもちろん、環境、労働、動物福祉などの基準をきっちり守らせ、基準を満たさない国からの食料の輸入を制

限する方向だ。

こうしたルールや基準に基づいて国内生産を守ろうとする動きは、関税撤廃が前提となる貿易の自由化との矛盾を避けることができる上、農業補助金など財政支出も削減できる。むしろ関税による輸入制限よりも強力に作用する潜在力さえある。食品の基準を示すラベリングが普及すれば、消費者が基準を満たさない食品を排除するようになるからだ。

スイス連邦政府の経済・教育・研究省の幹部は「国内農業を守る上で、これまでの多面的機能だけでは限界がある」と指摘した。農業には食べ物を生産するだけでなく、治水、環境保全、伝統文化の継承などさまざまな機能があるが、それをいくらか訴えても消費者の行動を変えるのには限界があるという意味だ。消費者は多面的機能の重要性を頭では理解できても、実際は安い農産物を購入してしまう傾向がある。そこで「食料安全保障」という概念を国民全体で共有することで国内農業を守っていくというのが、スイス政府の狙いだ。この幹部は「(農業分野だけの)縦から(国民全体の)横へのアプローチの転換だ」と強調した。

スイスの農業団体が生産者保護に焦点が当たっていた「発議案」を取り下げたのは、憲法改正を実現するためにしつじぶ妥協したのではなく、消費者を巻き込んで「農場から食卓まで」のフード・チェーン全体を包括した方が、「非関税障壁」としてより有効に作用すると見抜いたからに違いない。だからこそ発議案から国民投票まで三年もかけて議論し、単純な国内の農業保護論や増産策ではなく、輸入による食料確保や、公正な食品流

通の在り方、食べ残しなど消費者側の問題についても合意形成を目指したのだろう。

実は、国民の高い意識が強力な国境措置となる大規模な「社会実験」は、日本でも実証済みだ。二〇〇三年末、米国で牛海綿状脳症(BSE)の感染牛が見つかり、米国産牛肉の輸入を全面停止した事例だ。日本政府は、輸入再開の条件として全頭検査の実施を要求、米国側は科学的根拠がないとしてこれを拒否し、交渉は難航した。

日本政府は検査条件を緩和し、〇五年末に月齢二〇カ月以下の米国産牛肉に限って検査なしでの輸入を再開したが、国民の間には「全頭検査が不可欠」という認識が幅広く浸透していたため、米国産牛肉の輸入量の回復は大きく遅れた。

〇五年以降も全都道府県が全頭検査を継続し、検査月齢は段階的に緩和されたが、検査が原則廃止されたのは一七年のことだ。「国内に厳格なルールを課しているのに、輸入品の基準を緩めるのは不正」という理屈は、まさしく現在の欧米で起きている潮流だ。

ドイツのカギは持続可能性

次に、今年一月一九日〜二八日にドイツの首都ベルリンで開かれた「国際緑の週間」を紹介したい。スイスのように食料安全保障と直結したイベントではないが、農産物を関税ではなくルールで守る潮流の一つである。

中核となるのは、戦前から続く農林水産、園芸などの総合的な博覧会だ。ドイツ農民連合(DBV)やドイツ食品飲料産業連盟(DVE)などがスポンサーとなり、今年は八三回目。ドイツ国内の

各州、海外六六カ国から一六六〇事業者が出席した。販売促進やテスト市場という見本市としての機能もあるが、より積極的に中期的な市場の流れをつくっていく「トレンド・セッター」としての性格が強い。

ドイツでは有機農業の普及が進んでいる。有機専門のパビリオンもあり「レス・インプット(より少ない投入)」がポイントだと説明していた。肥料や燃料など財の投入量をできるだけ減らして最大の生産を得るというのが、彼らが語る「効率化」の焦点だ。ドイツ連邦政府の食料・農業省(BMEL)は「農業は社会の中心にある」というテーマで展示。経済協力・開発省(BMZ)も別途フェアトレードをテーマに、綿花の栽培・流通について説明するなど、持続可能性、責任、公正・衡平などがキーワードとなった。

「緑の週間」の期間中に開かれた世界食料農業フォーラム(GFFA)は、各界の指導者が参加し、自由に意見交換する世界経済フォーラム(ダボス会議)の農業版、といった存在だ。その一環として一月二〇日に開かれた会合には、六九カ国の農相や、国際獣疫事務局(OIE)や国連農業機関(FAO)など国際機関の代表ら、約八〇人が参加した。

GFFAの今年のテーマは「持続可能で責任ある効率的な畜産の未来をつくる」だ。シュミット食糧・農業相は「温室効果ガスの国内排出量の約一五%が、畜産部門で生じている。畜産物の需要の高まりとパリ合意の目標達成との間で、公正なバランスを取る必要がある」と述べた。

背景には、途上国や新興国で食肉の需要が高まり、畜産業の大規模化が加速しているという危機

感がある。持続可能な畜産業にするためには、国際的なルールが必要だという理屈だ。

閣僚会合と同じ一月二〇日(土曜)、ベルリン中央駅前は約三万三〇〇〇人の群衆で埋め尽くされていた(二四頁、写真)。各自持参した鍋や釜をしゃもじでカンカンとたたきながら、思い思いのプラカード、旗、風船などを掲げ、トラクター群と共に駅周辺を行進した。

プラカードの標語は「企業化された農業ではなく家族農業を守れ」「グリホサート(除草剤)に反対」「野菜をもっと食べよう」「蜂の音を聞こう」「豚を(豚舎から)解放しよう」「多国籍企業による流通支配は、うんざりだ」など、さまざまだ。

日本の食料安保への示唆

農水省が二〇一七年八月に発表した一六年度の日本の食料自給率はカロリーベースで、前年度比一ポイント減の三八%だ。小数点以下まで示すと三七・五八%。前年度比一・九ポイントの低下で、大冷害で米が凶作となった一九九三年度(三七%)以来の低水準となった。一方、生産額ベースの食料自給率は二ポイント上昇し六八%だった。飼料米の作付けが増えて外食などで使う業務用米が不足、米の値段が上がった他、北海道などの天候不順で不作となる作物が多く、相場が上昇し生産額が増えた。

詳細は避けるが、自給率指標は国内の生産力を評価する上でさまざまな限界があり、農林水産省は自給率の発表と合わせて、潜在的な生産力を示す「食料自給力指標」を試算している。複雑な概念のためあまり認知されていないが、これは荒廃農



ドイツ・ベルリン中央駅前を埋め尽くす集会参加者。後方の建物は国会議事堂、首相官邸など連邦政府機関(上) 1月のベルリンはとても寒いが、家族連れも目立った(下) =2018年1月20日ドイツベルリン

地の再利用や作付け変更などの程度食料難に対応できるか、というシミュレーションだ。結論だけ紹介すると、イモを中心に作付けすると一人一日当たり二六六〇^キカロリーを確保でき、生存に必要なカロリー(二四七〇^キカロリー)をなんとか確保できる。

ルール適用を内外同等に

ただし、この自給力指標は試算を始めて以来七年連続して低下し、特にこの三年の低下が著しい。生産基盤そのものが弱くなっているという懸念は、ジャガイモの不作でポテトチップスがスーパーの店頭から消えたり、天候不順による不作でハクサイやミカンが値上がりしたことで、皮膚感

覚でも理解できるだろう。

安倍政権は、昨年六月に閣議決定した経済財政運営の指針「骨太方針」から、これまで盛り込まれていた「食料安全保障の確立」という表現を削除した。真意は不明だが、農業保護論に結び付きやすく、農業経営の効率化を進める上で障害になると考えたからか。あるいは食料安全保障の政策は、エネルギーや労働力など総合的に練り上げるべきで、農林水産省だけに任せられないという判断かもしれない。

いずれにせよ、日本の「食料・農業・農村基本法」は第二条で「国民に対する食料の安定的な供給については、(中略)国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組

み合わせて行わなければならない」と規定している。「食料安全保障」という表現を使うかどうかは別として、国内生産は食料の安定供給の第一の柱だ。経営の効率化を過度に重視すると非効率な経営の撤退が加速し、国内生産の衰弱を招く恐れがある。

また、スイスやドイツの例のように、経済のグローバル化を背景に、貿易の流れを制限するのは「関税ではなくルール」という時代に変化しつつある。つまり、労働や環境を含むさまざまなルールの適用を内外同等に運用することこそ「公正」という認識が、国際的な潮流になり始めている。これに合わせて食料安全保障の考え方も、関税や財政で国内生産を守るという発想から、ルールに基づいて流通・消費を含めたフード・チェーン全体を確実なものにする方向に進化してきている。

日本政府は、TPP交渉で米を関税撤廃の例外扱いにして、国家貿易体制を維持した。極めて古典的な手法で海外市場から遮断する発想が続いている。一方、日本の農産物を欧州など高い基準を設ける地域に輸出するためには、持続可能性、環境などに配慮した生産方法への切り替えを迫られるだろう。具体的には、重油などの燃料、化学肥料や農業の投入を減らしていくことが不可欠だ。

農業基本法に替わる食料・農業・農村基本法が制定されて一九年が経過した。食料安全保障を再定義し、基本政策を見直す時期は間違いなく近づいている。約三年かけて議論したスイスや、三万人規模の大集会を毎年開くドイツのように、幅広い参加者による十分な議論を、今から始めても遅すぎるくらいだ。