



最近の食料をめぐる国際情勢と政策対応

東京大学 教授 鈴木 宣弘

1. 「食料危機」の教訓

今回の「食料危機」は、我々に大きな教訓を残した。需給が逼迫したらまず自国優先で、輸出規制という食料の困り込みが起こり、高く買えないどころか、お金を出しても買えない事態が起こりうるということが確認された。WTO（世界貿易機関）にしたがい関税削減を進めたために、小規模ながら基礎食料生産を担っていた農家が潰れてしまっていた途上国は、主食や基礎的な食料が手に入らなくなり、悲鳴を上げた。

実際の需給の逼迫を反映した穀物在庫率の減少では説明しきれない、輸出規制や投機マネーの流入により増幅された価格高騰部分が非常に大きかった可能性がある。それは、我々の国際トウモロコシ需給モデル（東大大学院の高木英彰君）によるシミュレーション分析にもとづき行った推計、すなわち、需給要因で説明可能な2008年6月時点のトウモロコシ価格は約3ドル/ブッシェルで、実測値の6ドルよりも3ドルも低い、つまり、需給要因以外の要因によって残りの3ドルの暴騰が生じたということからもうかがわれる。

輸出規制は、自国民の食料を守る責任から行われる以上、それを完全に規制することは無理だ。しからば、食料を安易な国際分業に頼るルールは見直し、やはり自国での生産を取り戻さねばならないことになる。日本のコメは余っているというが、生産現場の疲弊が進行しており、他の作物は自給率が低いもの

が大半であるから、途上国で起きた混乱は他人事ではないと考えるべきであろう。

なお、食料価格は「もう戻らない」から国産で、というだけの論理は弱い。価格が戻ったら、「また輸入すればよい」で一件落着になってしまう。価格が上がれば、それをビジネス・チャンスとして増産が生じ、需要には代替が生じ、何かが極端な方向に進み始めれば、それを相殺しようとする反作用が起こる。したがって国際的な食料需給も、一方的に逼迫が続くとか、緩和が続くとは考えにくく、需給の逼迫と緩和は繰り返し、価格は高騰することもあれば下落もするだろう（注）。しかし、下落したからまた輸入すればいいという考え方で、国産食料生産の縮小に歯止めをかけなかったら、次に不測の事態が起こったときに対応できない。だからこそ、常に準備が必要なのである。その認識が極めて楽観的だったのは日本である。

（注）需要と供給の趨勢的伸びから差し引いて、将来には「不足」が生じる、ないしは「過剰」になるという類の議論は、価格の需給調整機能を無視したもので経済学的には論外だが、最近における穀物需給高騰が「構造的」で、価格は「もう戻らない」という見方にも疑問が残る。価格が戻らない根拠として、需要面でのバイオ燃料需要の拡大と中国、インド等の人口爆発と「暴食」に対し、供給面での単収の伸びの技術的限界説が指摘されるが、まず、穀物に対する

バイオ燃料需要の拡大は、木くずや雑草を原料とする第二世代の実用化とともに収束していく可能性があるため、第二世代が主流となるまでの過渡期をどう乗り切るかという問題と考えるほうがよい。さらには、原油の高騰はバイオ燃料を含む代替燃料の開発・利用を促進するから、エネルギー需給が次第に緩和、原油の高騰も緩和されるであろう。原油価格が落ち着けば、補助金を増額できないかぎり、バイオ燃料用にトウモロコシ等の穀物を使用するのは採算がとれなくなり、バイオ燃料の義務目標の見直しも迫られてくる。新興国の「暴食」や人口爆発に伴う需要増加にも頭打ちがあることも考慮すべきである。一方、生産物価格の高騰によって、長期間の価格低迷で増産型技術開発が停滞していたために鈍化していた単収の伸びが加速される可能性や不耕作地の再利用の動き等も勘案すると、供給増加の制約を強調する見方にも疑問がある。したがって、世界的な食料需給が一方的に逼迫を強めることは考えにくい。この点は冷静に踏まえておく必要がある。

2. 手厚い支援が各国の食料自給率・輸出力を支えている

日本以外のほとんどの先進国は、その準備のために、いかに国家戦略的に食料生産を支援してきたのだろうか。他の先進国が100%前後の自給率を維持しているのは戦略的な手厚い支援の結果であり、日本は保護削減の世界一の優等生であるから、自給率が下がったと整理したほうがわかりやすい。

我が国が農産物の平均関税率もかなり低く、価格支持政策とはすでに決別し、輸出補助金はそもそもゼロであるのに対して、欧米

諸国の農業保護は、今でも高関税・価格支持・直接支払い・輸出補助金の組み合わせによって仕組まれている。しばしば、欧米は価格支持から直接支払いに転換した、つまり「価格支持→直接支払い」と表現されるが、実際には「価格支持+直接支払い」の方が正確だと思われる。

つまり、日本の食料生産が、高関税と過保護な国内支援で守られているというのは、相対的には間違っている。関税が高かったら、我々の体のエネルギーの60%も輸入に頼るほど、輸入食品が溢れるわけがないし、関税が低くても、国内補助が十分なら、収入が十分得られるから、担い手も育ったであろう。農業所得に占める政府からの補助金（直接支払い）の割合は、米国で5割前後、フランスで8割、スイスでは100%近くにのに対して、我が国では16%程度というデータがある。ただし、我が国のコメにおいても顕著なように、市場価格が下がり、所得がほぼゼロかマイナスになっている経営では、わずかな政府支払いの支給であっても、所得の100%が政府支払いに依存していることになるので、所得に対する政府支払いの割合という指標には注意が必要である。

筆者が2008年9月に高知大学の飯國芳明教授らと訪れたスイスの山間部の農家では、標高が高く最も傾斜の大きい地域（ゾーン3）の酪農やイチゴの50ha規模の経営では、約1,500万円の直接支払いを支給されている。内訳は、一般支払い（支持価格低下分の補償）1,050万円、環境支払い230万円、生物多様性維持への特別支払い（草刈りをし、木を切り、雑木林化を防ぐことでより多くの生物種を維

持する作業) 170万円となっている。それよりは標高が低く傾斜も緩いゾーン1の酪農・養豚に民宿も行っている58ha規模の経営では、約750万円の直接支払い(一般支払い577万円、環境支払い154万円、生物多様性への特別支払い16万円)を支給されている。

米国も、競争力があるから輸出国になり自給率が100%を超えているのではなく、食料生産への手厚い支援によって、国内需要を上回る食料生産が常に確保され、かつ、その余剰食料を世界の人々の胃袋を握る武器として戦略的に活用できたのである。それは、農家の手取りは別に補填する一方で、販売価格は低くするという「隠れた」輸出補助金による「攻撃的保護」で達成されてきた。

米国などの輸出国は、輸出補助金は全廃すると約束したといいながら、隠れた輸出補助金を温存したまま、輸入国のさらなる市場開放を迫るという不公平な要求を続けている。WTOの農業保護削減交渉は、ゼロ関税に向けての単純な国際分業では、食料需給の逼迫で「輸出規制」等が行われる事態に対応できないという問題とともに、自らの攻撃的保護は温存したまま輸入国には関税撤廃を迫るといふ理不尽な要求が突きつけられているという問題の二つをかかえており、安易に妥結すべき状況にはない。

3. さらなる貿易自由化圧力

しかし今回、かりに先延ばしできたとしても、結局現行のWTOルールは次第にゼロ関税を実現する流れを止める機能を持っていない。それに加えて、二国ないし数カ国間のFTA(自由貿易協定)も、日豪に続いて、日

米、日EUの準備が進められている。今回の「食料危機」や、いくつもの安全性の問題の浮上により、国産食料の重要性への認識が高まっているといわれているが、さらなる貿易自由化以前の問題として、生産資材コストの高騰にもかかわらず、十分上がらない生産物価格の下で、すでに我が国の食料生産の縮小が進んでいる。それに加えて、ダブルパンチで貿易自由化の流れが止められないとすれば、世論が追い風だといわれるのは表面だけの話で、それとは裏腹に、我が国の食料生産の縮小は止まらない。

日豪のFTAの成立だけでも、40%の自給率が30%まで下がり、日米、日EUが続くとになると、WTOベースで自由化したのと変わらなくなり、自給率は12%に向けて下がるとの試算がある。かりに輸出産業がさらに発展できたとしても、地域社会が崩壊し、国土が荒れ果てる中、食料は安く買えることを前提にして突き進むのが、日本の将来のあるべき姿なのかどうかは今問われている。これは農業関係者が決めることでも、経済界が決めることでもなく、消費者を含む国民全体で決定すべき、我が国の国家のあり方に対する重大な選択である。

食料貿易による環境への影響や安全保障のリスク等の外部性を考慮しないで自由貿易の利益を主張するのは、経済学としても相当オールドファッションであるが、さらに、実際にはほとんど存在しない「小国の仮定」に基づく貿易の利益が前提にされることも多い。自らの利害や主義を正当化するために、極論を展開するとしたら不毛である。すでに60%のカロリーを海外に依存する我が国の食料政

策を高関税で過保護と批判するのは現実的ではないし、逆に「一粒たりとも」という類の議論も現実的ではない。総合的な判断基準に基づいて、現実的な「最適解」を議論できる柔軟性が求められている。

4. 生産者と消費者の「絆」強化と支援への理解

生産者は、規模拡大してコスト削減だけに邁進しても、所詮は安い輸入品とは勝負にならない。コスト削減努力は必要だが、それ以上に、「割高でも、やはりあなたのものが食べたい」という消費者の信頼をつなぎとめられるかどうかが重要である。小手先のマーケティングというよりは、食に関わる者の基本に忠実に、環境にも、人にも、動物にも優しい経営に徹して、生産過程も含めて、消費者に自然で安全な本物の品質を届ける誠意が求められる。

スイスでは、EUとのFTAを控え、ドイツや英国の食料品との競争には、割高でも、ナチュラル、オーガニック、アニマル・ウェルフェア（動物愛護）、バイオダイバーシティ（生物多様性）等に徹底して取り組めば、国民が支えてくれると確信している。確かに、スイスの卵は一個60～80円もするが、20円の輸入物に負けていない。ケージ飼いが禁止され、野原で伸び伸び育った鶏の価値を評価する国民が、ケージ飼いの輸入卵は安くても「本物」ではないという気持ちで支えている。また、「これを買うことで農家の皆さんの生活が支えられ、それによって自分たちの生活が支えられているのだから当たり前でしょ」と小学生の女の子が答えたという意識の高さにも驚

く。

そのように割高でも買い支える気持ちとともに、価格に反映できない部分は、環境や景観の維持などの多様な側面でお世話になっている対価として市民がお金を集めて別途支払うべきという認識の下に、具体的かつ詳細に理由づけして直接支払いが充実しているのが欧州である。我が国での従来、漠然とした「多面的機能」論は保護の言い訳としか認識されなかったきらいがある。例えば、バーチャル・ウォーター（輸入農産物をかりに日本で生産したとしたら、どれだけの水が必要か）、カーボン・フットプリント（原料調達・生産・流通・消費・再利用までの全行程でのCO₂排出量の表示）、窒素収支、オタマジャクシの数、といった具体的な指標を共有して、食料の確保と付随して、国内の食料生産が果たしている価値を一緒に認識していく必要がある。

生産者が、それぞれの創意工夫を最大限に発揮して「自分の顧客」を確保する努力がまず求められるが、それとともに、価格に反映されない食料生産の様々な価値を理解してもらうための生産サイドからの働きかけも強めないといけない。我が国の農業に対する支援がけっして「過保護」なのではないという事実を理解してもらうとともに、「農家が困る」ということではなく、国民全体の失うものを具体的な指標で提示し、支援の根拠を明確にし、生産者と消費者の支え合う信頼関係を強化し、それを国際的な貿易ルールにも反映していく努力を急がなくてはならない。

日本の消費者も、狭い金銭的な側面だけでなく、そうした価値に納得して、バラマキではない支援に理解が深まればと思う。そうす

れば生産者も、自らの社会的使命（ミッション）に誇りを持って、生産に取り組める。そして、生産者と消費者の双方をしっかりとつなぐために、政府が直接支払い等の必要な支援システムを確立し、生産者と消費者の支え合いをサポートしていくことが求められよう。

直接支払い制度については、「食料の市場価格の低下につながる生産者への直接支払いは、生産コストに見合う価格では高く購入できない消費者に、食料を安価に提供する役割を果たすのだから、生産者に支払われる形を採った消費者への補助金ではないか」との指摘もあるが、その側面があるのも確かである。実は、カナダ政府は以前から、この点を強調していたのだ。

5. 行動への誘因となる仕組みづくり

なお、消費者アンケートを行うと、一般的に、高くても国産農産物を買うと答える消費者が90%に達するのに、自給率はなぜ40%なのか、ということがしばしば問題にされるが、その要因の一つは、消費者の実際の購買行動とのギャップであり、これに対処するには、具体的な行動に結びつくインセンティブ（誘因）を高める努力も必要である。

例えば、フード・マイレージの重要性から、この国産の豚肉を買うと200gのCO₂が削減できると表示されていても、それだけでは安い方に手が出てしまう。そこで、生協の関係者が検討しているのが、ポイント制にしてメリットを還元するシステムである。具体的には、国産を買うことで節約されたCO₂を生協の連合体でまとめて排出権取引で販売し、その収益を消費者に還元するというアイデアで

ある。韓国では、食料だけでなく、企業や家庭で一定の算定ソフトに基づいて削減できたCO₂量に応じて1ポイント＝50円程度の率で、公共交通機関の利用券を配布するような制度を導入しているという。

さらには、フード・マイレージはもう古い、という見方もある。例えば、地場産であっても、施設園芸で大量の重油を燃やして生産したキュウリは、南米のチリから輸送したキュウリよりもCO₂排出量が多いかもしれないということである。イギリスでは、ポテトチップスの袋に、ジャガイモの生産から加工、輸送を経て店頭まで並ぶまでの全過程を合計したCO₂排出量を記載するメーカーがある。スイス最大の生協（Migro）では、CO₂ Championという取組みで、いくつかの商品に2008年から同様の表示を始めている。これらは義務化されていないが、このLCA（ライフ・サイクル・アセスメント）に基づくカーボン・フットプリントの考え方は重要である。農林水産省でも、CO₂の「見える化」という表示の取組みを始めた。それらは、低投入、地産地消、旬産旬消が環境にもっとも優しいことを数値化して納得していく試みである。

6. 潜在力高い水田の活用と国家戦略としての予算配分

具体的に、我が国の食料自給率の向上を考えると、飼料穀物の9割以上を海外に依存している以上、総合自給率を大幅に引き上げるのは困難であることも踏まえて、我が国の潜在生産力の最も高いコメを機軸にして、不測の事態に備える視点も重要である。世界的なコメ輸出規制も教訓にして、我が国の水田

を最大限に活用し、普段は主食用以外の様々な用途開発で販路を確保し、世界的な緊急時に備えた備蓄・援助体制も拡充していくことは、我が国のコメによって、洞爺湖サミットで我が国が提唱したことの責任を果たすことになる。過剰になったから備蓄を増やすかどうかという場当たりの議論ではなく、平時でも8億5千万人も栄養不足人口が世界に存在する中で、日本が貢献できる体制を整えることは重大な使命である。これらには、省庁の縦割りを超えた国家戦略としての集中的な予算配分が求められる。

米国では、新農業法で、飲用乳の不足払いの基準価格の算定に、飼料価格の高騰と連動して基準価格が上昇するルールを明文化したが、こうしたルール化は、その都度緊急事態として、対症療法的な対策を発動する困難と不透明性を回避できるし、生産者も経営計画が立てやすくなる。コメの備蓄積み増しのルールも含めて、こうしたシステムティックな発動条件の整備については、米国を参考にすべき点もあろうかと思われる。

なお、稲作における農地の集約が大きな課題とされながら、想定どおりには進んでいない。米価は、1俵2万円を超えていた時代から、1万円すれすれになるまで下落したが、農地は簡単には動いていない。「米価が下があれば農地は動く」というロジックは実現していない。もう一度、現場の実態に即して、何が本質的な問題なのか、本当に有効な手だては何なのかを詰める必要がある。農地問題にかぎらず、現場のメカニズム、現場の経営者の現実的・合理的な経営判断に適合しなければ、政策的な意図は空回りしてしまう。

基本的な原理をベースにするのは非常に大事であるが、前提条件がすべて揃ったテキストの世界は現実には存在しないから、以前に読んだテキストに書いてあった理論どおりに実態が動かないのがおかしいと考えたら、本末転倒である。前提条件が緩められた状態で、複雑な要因が絡み合って動いている現実のメカニズムを把握し、それを説明できる理論に、理論の方を「進化」させなくてはならない。極論や空論を排除するには、食料生産現場の現実のメカニズムについての情報を十分共有することが当然の前提になる。

7. 高まる農業経営を取り巻くリスクへの総合的対処

今回の食料危機の経験からもわかるように、地球温暖化等による異常気象の頻度の高まり、産地の気象条件の変化による被害の増大等により、収入変動リスクは増大してきている。また、投機資金の農産物市場への激しい流入・流出、多発する輸出規制等から、国際的な農産物価格の変動も大きくなり、飼料等の経営コストの変動リスクも増大している。

このように農業経営をめぐるリスクが増大する中、大規模経営の育成だけでなく、努力では埋められない土地条件の格差が大きい我が国で、中山間の農村地域も含めて、日本の地域社会がコミュニティ全体として活力を持続していくために、総合的なセーフティ・ネットの充実が不可欠である。農業経営に関連するリスク管理を担当する組織は、農業経営の総合的なリスク管理の視点を強化しつつ、さらなる拡充と発展を遂げることが求められている。