

No.25

総括
日本の食料：
新局面と政策課題

生源寺眞一

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

総括

1. はじめに

食料問題が、国際問題として、また、私たちの暮らしに密着したテーマとして、強い関心を集めている。原油の価格上昇を追いかけるように、小麦やトウモロコシなどの国際相場の高騰が伝えられている。すでに相次ぐ食料品の値上げのかたちで、国民生活にも影響が現れはじめた。日本だけのことではない。

かつて 1970 年代の前半に、世界の穀物在庫率の低下を背景に、食料の需給をめぐって危機感が広がったことがあった。とりわけ 1973 年、ソ連による農産物の大量買付けに対して、アメリカが大豆の輸出禁輸措置をとったことは、いまなお関係者の記憶に新しい。主役がソ連とアメリカであったことは、当時の食料問題に東西両陣営の対立も影を落としていたことを物語っている。

いたずらに危機感を煽るたぐいの報道が流布される点には、今も昔も似かよったところがある。ここは冷静な事実認識が必要である。この場合の事実認識の対象には、日本の国内の食料事情、なかでも農業や水産業といった原料供給産業の動向が含まれていなければならない。私たちが怪しげな情報に振り回されてしまうのは、足元の状況の把握にいまひとつ自信を持ってないときなのである。

日本農業の衰退に歯止めがかからない。2006 年度の食料自給率は 40% を割り込んだ。かつては食料消費の変化が自給率低下の主たる要因であった。けれども、目下の食料自給率の推移は、農業生産縮小の動きをほぼそのまま映し出している。だから、39% に低下した食料自給率は、農政改革と農業再建の遅れに対する警鐘として受け止める必要がある。同じことは日本の水産業にもあてはまる。

日本農業の将来にとっての救いは、各地の農村で新しいタイプの農業経営の成長が確認されていることである。なかでも消費者とのつながりの中から、斬新なビジネスモデルを編み出している動きに注目したい。アジアを主要なターゲットとして、品質の高い食料品の輸出拡大にも一段と力が入りはじめた。あるいは、実現までにはずいぶん時間を費やしたものの、また、不安定な政治情勢に起因する揺り戻しに警戒は必要なものの、農政改革がいよいよ本格的に始動することになった。これも注目すべき要素である。

グローバル、ナショナル、ローカルのいずれの広がりにおいても、食料問題はひとつの安定した軌道から異なる水準の軌道への移行期に入ったように思われる。ここは短期的な変動に振り回されることなく、中長期の将来を見据える洞察力が問われている。本プロジェクトは、この分野の分析に実績のある専門家の知見を結集して、現下の食料問題の見取り図を描き出し、今後の日本の食料戦略の構想に貢献することを目的として組織された。総括を担当するこの章では、まず問題の構図をおおまかにスケッチし、そのうえで3つに括られたテーマごとに、以下に続く各章のねらいを簡潔に提示する。

2. 問題の構図

1) グローバルな観点から

加工食品や畜産製品の値上げが相次いでいる。小麦製品や乳製品を皮切りに、食用油やマヨネーズの値段も上がった。値上げの波は水産練り製品にも及んでいる。外食チェーン

の価格改定も報じられている。穀物や油糧種子（大豆）の国際価格高騰の影響が、いよいよ国民の生活に及び始めたかたちである。酪農や養豚など、輸入穀物飼料に依存する畜産の分野では、生産コストの急騰に悲鳴が上がっている。増加したコストの転嫁をめぐって、農業団体と食品産業の交渉もいよいよ緊迫の度を増している。

お隣の中国では、肉や卵の価格が上昇している。なかでも豚肉の値段は1年で倍にアップし、人々の食卓を直撃した。ヨーロッパや南米からも食料品の値上げが伝えられている。グローバル化した農産物取引と情報網の発達のもとで、食料価格の上昇は世界に瞬時に広がる連鎖的な現象となった。

穀物や大豆の値上がりには、いくつかの要因がある。異常気象の頻発もそのひとつである。例えば、オーストラリアでは今世紀に入って2回の大干ばつに見舞われた。あるいは、穀物市場への投機的資金の流入も、価格上昇にドライブをかけたと指摘されている。現下の食料価格の高騰にはマネーゲームも影響しているわけである。もっとも状況次第では、これらの短期的な変動要因は価格を引き下げる方向に働くことにもなる。

問題は長期のトレンドである。ふたつの要因が重要である。ひとつは、食料需要と燃料需要の競合である。ブラジルではサトウキビが、アメリカではトウモロコシがバイオエタノール生産に使用されており、その割合は年々上昇している。ただし、8億人を超える栄養不足人口を前に、農産物の燃料転用には強い批判もある。また、ブラジルとアメリカに共通する点であるが、燃料需要の増加が政策的な誘導によってもたらされている面にも留意する必要がある。

食料需給の長期トレンドを左右するもうひとつの要因は、中国・インド・ロシアなどの経済成長である。経済成長が豊かな食生活をもたらし、それが畜産物の大量消費すなわち飼料用穀物の大量消費につながることは、過去の歴史の教えるところである。この点で、中国・インド・ロシアが人口大国であることが決定的に重要である。これらの国々の発展が、世界の食料需給の逼迫に作用することは間違いない。

1970年代前半の食料問題には東西問題の影が投影されていたと述べた。これとの対比で言うならば、今日の食料問題は途上国の経済成長に起因する面が強いという意味で、南北問題の要素を色濃く帯びている。ただし注意が必要なのは、同じ途上国と言っても、国によって食料をめぐるポジションが一樣ではない点である。とくに農産物の価格の上昇については、これを自国の農業の利益につながる現象とみる国がある一方で、逆にフードセキュリティに対する深刻な脅威として受け止める国もある。全体としてみるならば、途上国は穀物の純輸入地域であるが、利害の構図には差異が存在する。

長期トレンドとしては、穀物や油糧種子の需給がタイトになる事態は避けがたいように思われる。こうした見通しのもとで、日本の農業や食品産業においてもさまざまなかたちで適応行動が始まっている。例えば、食品産業の廃棄物を飼料として利用する動きが拡大している。コストの変化が製品価格に転嫁されるとすれば、買い控えや代替財の探索といった消費者の適応行動も促されるはずである。

こうした個々の経済主体の行動とは別の次元で政府に求められていること、その第1は食料をはじめとする資源調達に関するグローバルなネットワークをより確実なものにする努力であり、第2に、長期のトレンドの先に予測される資源の新たな価格体系にマッチした国内資源の利活用に向けた戦略の提示である。後者には、いまや埼玉県の面積にも匹敵

する耕作放棄地の利活用や、米余りのもとで休耕状態にある水田の利活用といった課題が含まれる。公的な機関が重要な役割を担ってきた農業の技術開発についても、従来とは異なった資源賦存条件を前提として、その方向を的確にオリентする必要がある。

問題は、従来の経済環境下の資源やインプットの価格体系を前提にすると、これらの取り組みの多くが短期的には十分な利益をもたらすものではないことである。したがって、目前の利得のみが視野にある限り、思い切った投資行動を期待することはできない。だからこそ、たしかに洞察のうえに、国として食料と資源の問題に立ち向かうビジョンと、将来を見据えた資源利用体系への戦略的な誘導が必要なのである。食料需給がタイトになることは、農地や食品廃棄物などの国内資源の利用価値が、過去とは異なるレベルに上昇することを意味している。

2) アジアの人々とともに

食料と農業をめぐる日本の大局的なポジションは、モンスーンアジアの一員としての空間的な座標と、アジアで最初に先進国入りを果たした歴史的な座標のふたつによって定まっている。このような位置にある日本と成長著しいアジア、とりわけ東アジアとのあいだでは、次のふたつの関係が一段と重要性を増すことであろう。

ひとつは、食料や資源の調達をめぐるライバルとしての関係である。考えてみれば、日本の戦後の成長の半世紀は、所与の価格で好むだけの農産物を海外から購入することができたという意味で、実に幸せな時代であった。けれども、それが可能であったのは、日本が世界の人口の2%を占めるに過ぎない小国だったからなのである。同じ幸福な状況が、10倍、20倍のオーダーの人口のもとで再現されるとは考えられない。同時に、台頭するライバルを前に、私たちは、豊かな食生活を支えてきたのが日本社会の経済力であったことをあらためて知らされるに違いない。

重みを増すもうひとつの関係性は、農産物をはじめとする日本の食料の顧客としてのアジアである。WTOにFTA・EPAと難題の続く日本の農業であるが、国際社会と切り結ぶ場面において防戦一方に追いやられているというわけではない。とくに近年は、海外の市場に挑戦する農業生産が各地に生まれている。食料の輸出額も堅調に伸びている。とは言え、2006年の輸出額3700億円は、輸入金額7兆円の20分の1のオーダーに過ぎない。倍増しても、日本の農業の風景ががらりと変わるわけではない。

しかしながら、中長期的な観点から展望するとき、底堅い経済成長の続くアジア諸国、とくに東アジアの国々とのあいだには、農産物や食品が互いに行き来する双方向の貿易の拡大に現実味がある。実を言うと、現時点でも日本の食料品の輸出の7割程度はアジアに向かっているのである。輸入元の構成とは対照的である。食料の輸入の3分の2は先進国からで、しかもアメリカ産の食料が3割以上を占めている。

アジアの国々の所得水準の向上は、一面では先ほど述べたような食料需給の逼迫要因として作用する。けれども、所得水準の上昇が高品質の食料品に対する需要増加につながるという意味で、アジアの人々は日本農業の大切な顧客となる可能性を持つ。もともと、東アジアには食文化の共通項がある。米を主食とする食習慣が共通しているし、いろいろな麺を好んで食べる点も似ている。あるいは、やや範囲は限定されるが、食事に箸を使うという共通項もある。

農産物や食品をめぐる産業内貿易の拡大という点とも関わって、経済の成長が一面でアジアの農業の優位性を掘り崩す方向に作用することにも注意が払われてよい。と言うのは、これまでのアジアの農業の競争力は低い労賃や安価な地代・地価によって支えられていたからである。個々の農業経営の面積は日本と同じ程度か、むしろ日本よりも狭小なのである。とくに中国は、地図で見る限り広大な国土に恵まれているかのようであるが、耕作の適地は限定されている。農家1戸当たりの平均農地面積は日本の3分の1程度に過ぎない。

アジアとりわけ東アジアの国々と日本のあいだでは、農業の競争力のギャップは縮小していく可能性が高い。経済の成長とともに競争上の優位性を失うことになった典型的なケースが、戦後の日本の農業にほかならない。もちろん先見性のある技術開発や思い切った農業政策によって、農業の地盤沈下をある程度和らげることが可能であろう。けれども大局的なトレンドとしては、アジア諸国の農業と日本農業の相対的な競争力格差は次第に縮小していくに違いない。

3) 食と農をめぐる新たな胎動

岐路に立つ国際的な食料需給の状況を前にして、日本の農業にも新たな胎動が始まっている。なかでも地域農業を牽引する担い手を盛り立てていく取り組み、あるいは集落営農をレベルアップしていく取り組みが各地で始まっている。2007年にスタートした農政改革は、農業と農村に内発的な運動を生み出すことをねらっている。新たな農政が浸透するにつれて、少しずつではあるものの、改革農政の掲げた目的に呼応する動きが出はじめた。こうした芽を大切に育てていく必要がある。

これからの日本の食と農のゆくえを考えるさいのキーワードが3つある。それはフードシステム、差異化、情報発信である。このうちフードシステムとは、食の流れを、上流の農業や水産業、中流の食品加工や食品流通、そして下流部の外食や小売を経て消費者に至る一連のシステムとして捉えたものである。食の供給に関するかつての通念は、素材生産、加工、流通、外食がそれぞれバラバラに産業を形成し、そのあいだに市場が形成され、財の取引が順次行われていくといったものであった。しかしながら今日では、食の問題に的確に対応するためには、供給のシステム全体を視野におさめることが不可欠となった。食品の安全性の確保がその典型である。システムの全体が一定のレベルのオペレーションを確保することによって、食卓の段階においても所期の品質レベルが確保されるのである。

食の安全確保の問題に限らず、毎日のスムーズな商品供給や新たなニーズにあった商品開発といった面でも、フードシステムを構成する経済主体のあいだには、さまざまな提携関係が結ばれている。あるいは、業種の枠にとらわれることなく、フードシステムの他の領域に越境する多角化の動きも活発化している。例えば、特区制度の全国化を受けて、地域の食品産業が農業に参入する事例が着実に増加している。逆に、農業生産者が農産物の加工に取り組み、みずから販路を開拓することも、いまやごく当たり前のことになっている。農家レストランを開設するケースも珍しくない。農業経営だからと言って、産業分類としての農業の内部にとどまっている必要はないのである。関連産業をカバーしながら厚みを増していく農業の新しい胎動は、少しずつではあるが、農村社会に新しいタイプの雇用機会をもたらすことになる。

さて、2番目のキーワードは差異化（差別化）である。日本が成長経済から成熟社会へ

と移行するなかで、消費者のニーズそのものが個性化し、多様化している。ここに食をめぐる産業の新しい取り組みの源泉が存在する。いまや生産された地域や生産者の名前を確かめたうえで、農産物の購入先を選択する消費者も少なくない。むろん一方には、大量生産と大量流通の画一化された世界も存在し続けることであろう。こちらは安さが勝負の世界であり、海外からの農産物に相当程度依存する世界でもある。そして、差異化されたマーケットの領域と画一化されたマスマーケットの領域の境界線の位置は、結局のところ、その社会の人々の豊かさの分布に依存して決まるであろう。日本社会全体のありようが農業のかたちを、したがって農村のかたちを規定している関係に、私たちはいま少し自覚的であってよいように思われる。

ところで食を捉えるフードシステム志向の重要性が認識されはじめたことと平行して、農産物や食品の差異化の要素としても、供給システムの品質が注目を集めている。従来、大半の差異化戦略は最終製品の品質と結びつけて取り組まれてきた。これはこれで今後とも重要な戦略であり続けるに違いない。しかしながら、今日の食料の品質にはさらにふたつのディメンションが加わっている。ひとつは生産工程の品質であり、もうひとつは供給システム全体の品質である。生産工程の品質の高さとは、例えばマネジメント認証であるHACCPやISOシリーズの取得に現れる。農業であれば、環境保全型農業への取り組みを生産工程の品質改善と考えることもできる。供給システムの品質も重要である。この面での品質改善の代表的な例が、トレーサビリティシステムの導入である。

ここで第3のキーワードが登場する。情報の発信である。いま述べた食料の品質について言うならば、生産工程の品質や供給システムの品質の優れた点は、多くの場合、そのことが情報として何らかのかたちで受け渡されることで、初めて消費者に認知される。この場合、情報の伝達が差異化戦略の不可欠の要素となっているのである。情報の受発信が大きくものを言うのは、このような製品の差異化の領域においてだけではない。いまや、農業者がインターネットで消費者の注文を直接受けることはごく当たり前になった。10年前には考えられなかった現象である。

農業の生産単位は家族経営であったり、法人経営であったりするが、いずれもごく小規模な生産単位であることに変わりはない。畜産や園芸の分野では比較的規模の大きい法人経営が存在するが、市場全体の規模に比べれば小さなシェアを占めるに過ぎない。農業は基本的に家族経営と零細企業の世界なのである。しかしながら、このことが情報発信の面でハンディキャップとなる度合いは著しく低下した。今日の情報技術がかつてのそれと異なるのは、家族経営や零細企業としての農業生産者でも、工夫次第でこれを十分に使いこなすことができる点にある。そして、うまく使うことができるか否かで、その農業経営のパフォーマンスにも明らかに違いが生じることになる。この点も10年前とは大きく異なっている。若い人々を農業に誘う引力の源泉はこんなところにあるのかもしれない。

3. 3つのパートのねらい

1) 食料生産の構造問題と政策課題

このパートでは、日本の食料生産が抱えている問題点を、その素材供給部門すなわち農業と水産業に焦点を絞って明らかにする。問題点は、大別して生産構造上の問題と、生産構造上の問題に有効に対処していない制度・政策上の問題からなる。生産構造上の問題

については、水田農業に代表される土地利用型農業と水産業を取り上げて論じることとする。制度・政策上の課題は非常に多岐にわたっているが、農業については、2007年度に本格化した担い手政策と、いまなお課題の残されている農地制度のふたつに絞って議論する。水産政策については、ごく限られた専門家以外にはほとんど未知の領域であることから、制度・政策の全般にわたって問題点を整理する。

2) 食と農の国際化

このパートでは、2つのサブテーマを設定して、グローバル化と食料・農業の関係について論じる。第1のテーマは、関税に代表される国境措置をめぐる情勢をどのように理解し、いかなる方向を選択すべきかである。周知のとおり食料と農業に関しては、WTOによるマルチラテラルの交渉とFTAやEPAをめぐるローカルな交渉の両面が、相互に影響を与えながら進行中である。この論題については、国内市場の開放促進の立場と開放抑制の立場の議論を対置する。どちらの主張に与する者にとっても、異なる主張のよって立つ論拠に耳を傾けることは有益であろう。第2のテーマは、アジアにおける農産物・水産物、あるいはその加工品をめぐる産業内貿易の可能性に関する分析である。グローバルな食料需給の問題にせよ、アジアへの食料輸出にせよ、ここへ来て多くの人々が議論に参入しはじめている。このこと自体は必ずしも悪いことではないが、本プロジェクトにおいては、これらのテーマについても、長年にわたって研究の実績のある専門家に寄稿を依頼した。

3) 食と農をめぐる新しい動き

食と農の問題については、ものごとを供給側ないしは川上側から把握する発想と、逆に需要側ないしは川下側から把握する発想のどちらに立つかによって、議論の性質と方向が著しく異なったものとなる場合が多い。しかるに、今日新しい動きを生み出しているケースについてみるならば、その多くが川下を起点にする発想を大切にしている。また、食品を供給するフードシステムを構成する多様な事業者間の連携という視点も、新たなビジネスモデルの多くに共通する特徴である。食をめぐる素材生産、加工、流通、外食、そして消費行動のすべては相互に依存しあい、支えあう関係のもとにある。こうした関係を重視する観点から、このパートでは食の安全・安心を支えるフードシステム、食品産業と農業の新たな連携関係、多様なフードシステムの展開につながる情報技術に光を当てる。消費者のニーズをしっかりとキャッチした営みは、農業と関連産業の振興を通じて、さまざまなタイプの農家の意欲を引き出し、農山村に活力をもたらすことにも結びつく。言うまでもなく、農山村の活力は多様なタイプの農業によって支えられている。こうした側面を重視して、このパートには、新しい農業のかたちや食と農による地域振興戦略を現場の生き生きとした情報とともに紹介する論考を収めることとした。

4. むすび

食料と農業の問題に取り組むさいには、中長期的な視野からの洞察力、そして必要とあれば前例のない新機軸の取り組みに躊躇しない決断力が求められる。とりわけ、食料と農業をめぐる基本的な構造が、グローバルにもナショナルにもある種の安定状態から次のステ

ージへと移行する過渡期に入った現在、このことの重みをかみしめる必要がある。人間が生存する限り、社会制度のいかんにかかわらず、食料は絶対的な必需品である。けれども、そんな食料を効率的・安定的に確保するためにも、選択と競争の制度である市場システムをうまく使いこなすことが決定的に重要である。現代社会の食料が一面では高度に選択的な財であることも忘れてはならない。本プロジェクトは、このように一見矛盾するかのよ
うな要素を孕んだ食料と農業の問題について、多彩な知見を整頓して提示し、知恵と勇気を生み出すための糧とすることを目的とした。

著者プロフィール

生源寺眞一（しょうげんじしんいち）

東京大学農学部卒。農林水産省農事試験場研究員などを経て、東京大学大学院農学生命科学研究科教授。専攻は農業経済学。著書に『現代日本の農政改革』東京大学出版会、『農業再建』岩波書店など。

NIRA 日本の課題 食料プロジェクト 総括

2008年2月 発行

著 者 生源寺眞一

発 行 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03 (5448) 1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。