

NIRA 政策レビュー

www.nira.or.jp

November 2008 No. 32

食料問題と日本農業

総合研究開発機構(NIRA) 理事長 伊藤元重

広い視点から考えることが重要

世界的に食料価格が高騰する中で、日本の食料自給率が非常に低いことが注目されている。食料問題に国民の関心が集まるのは結構なことだが、「食料の安全保障を確保するために、海外からの輸入を制限し、国内の農家を支援しなくてはならない」というような短絡的な議論に陥ってはいけない。

日本の食料を確保するためには、国内だけで対応することが不可能であることは言うまでもない。かつて気候不順で米不足になったことがあったが、食料供給の変動は内外両方の理由で起こりうるのだ。海外から安定的に食料を輸入できるようにしておくことは、国内生産を確保することと同じくらい重要である。

輸入制限に頼ってきたこれまでの農業政策はすでに破綻している。同じような政策を続けていたら、日本の農業はますますダメになってしまう。輸入制限から生産促進への転換が必要なのだ。

また、食料だけ確保しようとしても、石油や資源が止まったら日本経済は破綻する。石油が止まったら、北海道や九州で農産物を生産しても、それを東京など大消費地へ運ぶことさえ難しいだろう。世界の政治経済の中で日本の安全保障を考えようとしたら、食料だけを切り離して考えることはほとんど意味がない。

世界の食料供給に貢献せよ

本誌5頁で合瀬氏が指摘するように、海外での食料生産に貢献することが、日本の食料確保にも重要な意味を持っている。技術支援、経済援助、日本の企業や農業者による海外への投資など、多様な形で関わるのが可能だ。

もはや日本の食料を日本という狭い国土の中だけで考える時代ではない。他の製造業と同じように、食料生産や流通に関しても世界全域に手足を伸ばしていく時代だろう。特に、多くの人口を抱えるアジアでは、食料生産を拡大することが急務の課

題であり、日本が貢献できる部分は大きいはずだ。

隣国の中国は、国民一人あたりの耕地面積は日本よりも小さい。しかも、日本同様、農村部の高齢化が著しい。中国が経済発展を続ければ、巨大な食料輸入国になるだろう。アサヒビールの中国市場での牛乳ビジネスが話題になっているが、中国にかぎらずアジア全域でこうした活動を拡大していくべきだろう。

米国や豪州などからの食料輸入依存度が高い日本であるが、これらの国との取引関係を大切にしながらも、一方で日本への輸出国を分散する努力をする必要がある。商社による南米などへの投資なども重要な動きである。

真の「農家」への支援の集中を

日本の国内農業政策の重要な問題点は「農家」の定義にあると言って良いだろう。農家とは、農業を中心に行っている人たちであるはずだ。所得の大半を農業以外の収入に頼っている兼業農家にまで農業支援の手を広げれば、政策の効果が消滅してしまう。この点は、本誌の山下氏や柴田氏の論考の中に、より具体的に書かれているので参考にしてほしい。

農地は日本にとって限られた資源である。これをできるだけ農業を専門とする人たちに配分していかなければならない。残念ながら日本の農業政策では兼業農家も専業農家も区別してこなかったため、農業生産コストが高くなり、大量の耕作放棄地が出るという事態になっているのだ。

今後、日本の農業政策を考える時には、「農家」という言葉を使うのをやめたらどうだろうか。「専業農家」と「兼業農家」があり、農業政策とは「専業農家」を支援するということが中心となるはずだ。

伊藤元重 (いとう・もとしげ)

東京大学経済学部卒。米国ロチェスター大学Ph.D.。専攻は国際経済学、流通論。1993年東京大学経済学部教授、96年同大学大学院経済学研究科教授、現在に至る。2006年2月よりNIRA理事長。最新著書は『キーワードで読み解く経済』[2008] NTT出版。



食料問題への日本の対応

東京財団 上席研究員 山下一仁

食料自給率向上と食料安全保障の違い

穀物の国際価格が高騰し食料危機が唱えられる中で、1960年の79%から40%にまで低下した食料自給率を向上させるべきだと主張されるようになった。

他方で、「食料自給率という考え方自体がナンセンスであり、比較優位のない農産物を日本で生産するのは不合理である。石油などの資源の大半を輸入に頼っている日本では、食料安全保障だけ考えても幻想であり、自由貿易を守り、輸入供給ルートを確認することこそが重要だ」という議論もある。

まず後者の議論について考えてみよう。農業の生産要素について、例えば除草剤や農業機械は労働で、化学肥料は堆肥でそれぞれ代替可能である。農業機械を動かすのに必要な石油の輸入ができなくなれば農業生産が行われなくなるという議論は生産要素間の代替性を考慮していない^{*1}。農薬、化学肥料、農業機械がなくても戦前まで農業は営めたのである。終戦直後のように食料危機が生じるときは食料・農産物の相対価格が大幅に上昇している事態である^{*2}。このようなときには市場に委ねた場合でも他の財の生産を犠牲にしても労働やエネルギー等の生産要素を食料・農業生産に振り向けるはずである^{*3}。

ウルグアイ・ラウンドでは農産物の輸入数量制限は全て廃止され関税に置き換えられた。関税化である。我が国は輸出数量制限に対し規制を行うよう提案したが、インドの大使から不作のときに国内消費者への供給を優先するのは当然ではないかと反対され、通報・協議義務が課されたのみとなった。また、輸出税は国際経済学では輸入関税と同様の効果を持つとされながら、ガット・WTOでは何らの規律もない。輸出国の論理で組み立てられているWTOでは、他の国が輸出制限を行えば、国際価格が上昇して輸出国は利益を受けるからである。現在、多数の国で輸出制限が行われている。生命維持に不可欠な食料については、自国の国民も苦しいときにほかの国に食料を分けてくれるような国はない。日本でも戦後の食糧難時代、生産県の知事たちは東京などの消費県への食糧供出に抵抗した。自由貿

易が食料安全保障を確保してくれるというのは国際食料市場の実情を理解しない議論である。

食料安全保障とは国際的な食料・農産物価格が高騰したときに国民に必要な食料をどうやって国内で供給できるかという議論である。このとき必要な農業資源が確保されていなければ飢餓が生じる。農業の生産要素として水と並んで不可欠な土地という生産要素は、いったん他の用途に転換すれば容易には農地に再転換できない、生産要素が自由に産業間を移動するという通常の国際貿易理論の前提条件が妥当しないという特徴を持っている。つまり、農地が減少していれば、農産物輸入国の交易条件が悪化し食料供給が脅かされるときに、農業生産を十分に拡大できなくなるために通常の場合以上に窮乏化するのである。これが平時において農地資源を確保しなければならない国際経済学上の理由である。

他方で、食料安全保障とは輸入できなくなったときにどれだけイモやコメなどカロリーを最大化できる農産物を生産して国民の生存を維持できるかという問題であり、これだけ飽食をしている現状の食生活を前提として食料自給率を向上させるべきであるという主張にも意味はない。畑に花を植えることは食料自給率の向上には全く貢献しないが、農地資源を確保し食料安全保障に役立つ。

食料安全保障と矛盾する日本の農政

1961年の農業基本法は、農工間の所得格差の是正のため、零細な農業規模の拡大を通じたコストダウンによる農業所得向上を目指した。所得は売上額（価格×生産量）からコストを引いたものだ。消費や売上額の伸びが期待できないコメでも、コストを下げれば農家所得を向上できると考えられた。

しかし、政治的な圧力を受けた農政は、農家所得向上のため米価を上げた。コストの高い零細な兼業農家もわざわざ高いコメを買うよりも自らコメを作る方が得になり、農業から退出しようとはしなくなった。農地は企業的農家に集まらず、規模拡

大による農業の構造改革は失敗した^{※4}。特に日本に最も適した穀物で基幹的作物であるコメの構造改革が遅れた。1945年当時は国際価格の半値、1953年まで国際価格より安かったコメは、いまでは778%の関税で保護されている。主として農業所得に依存している主業農家の生産シェアは、野菜82%、牛乳95%に対し、コメは38%にすぎない。

高米価はコメ消費減に拍車をかける一方で生産を刺激し、コメは過剰になった。1970年以降1995年の食糧管理制度廃止後も続いている減反や転作による生産調整の面積は、今では水田全体の4割超に達している。戦前農林省の減反政策案に反対したのは食料自給を唱える陸軍省だった。真の食料自給は生産調整と相容れない。

生産調整は米価維持のカルテルだ。それがなければ60kgあたり9.5千円で買える米に15千円という高い価格を消費者に支払わせている。そのうえ、現在1千8百億円、累計総額7兆円の補助金が本来なら独禁法違反のカルテルに参加した生産者に税金から支払われてきた。生産者の間でもコメ販売量の多い主業農家はその影響を最も強く受けた。低コスト生産のためには、規模が小さく高コストの兼業農家に生産調整面積を多く配分すべきなのに、平等主義による一律の配分が行われた。主業農家はコストを十分低下できるまで生産を拡大できなかったため、所得を増加できなかった。生産調整は健全な農業の育成を阻んだ。

農地がなければ食料安全保障は確保できない。戦後、人口わずか7千万人で農地が5百万ha以上あっても飢餓が生じた。しかし、コメの減反で「農地も余っている」との認識が定着した。1961年以降公共事業などで110万haの農地を造成した傍らで、1961年に609万haあった農地の4割を超える250万haもの農地が耕作放棄や宅地などへの転用によって消滅した。現在イモだけ植えてやっと日本人が生命を維持できる467万haが残るのみである。食料安全保障の観点から国民全体に必要な農地は足りない。

国民へ食料を供給する長野県の農地は長野県民だけの農地ではない。東京都民の農地でもあるのだ。農家が自らの資産運用のため、あるいは地方が地域振興のためだと称して、宅地や商業用地に転用したいといっても勝手に処分を認めてはならな

い。それが食料安全保障の考え方であり、そのために農業には手厚い保護が加えられてきたはずだ。

ヨーロッパは確固たるゾーニング制度により農地資源を守った。これに対し、日本では、地主から10aあたり長靴一足というただ同然の価格で農地を買収し小作人に194万haを譲渡するという革命的な措置を採った農地改革の成果を維持しようとし、農地の転用に厳しい規制をかけたはずの農地法も、三大ザル法と呼ばれる始末で、転用需要の前には無力だった。さらに、生産調整を開始する前年の1969年まで一貫して増加してきた水田面積（69年で344万ha）はその後一貫して減少し、現在では255万haにまで低下している。生産調整面積の半分は転作ではなく耕作放棄につながる不耕作での対応である。政府は生産調整をさらに拡大しようとしているが、これは農地を一層減少させ、日本の食料安全保障を危うくさせる。

生産調整をやめれば米価は中国からの米輸入価格約10千円を下回る9.5千円の水準に低下し、国内需要も拡大する。EUが価格を引き下げて直接支払いという補助金で農家に所得補償したように、価格低下分の約8割を農業依存度が高く将来の農業生産の担い手である主業農家に補てんすればよい。これに必要な額は生産調整カルテルに参加させるため農家に払っている補助金と同じ1千7百億円程度である。財政的な負担は変わらない上、価格低下で消費者はメリットを受ける。国内の価格が輸入米の価格より下がれば、今のミニマム・アクセス米77万トンも輸入しなくてもよい。生産調整の廃止と確固たるゾーニングの導入が食料安全保障につながる途である。

※1 また、我が国の石油類の消費のうち農林水産業・食品製造業の占める割合はわずか6%にすぎず、輸入が相当期間途絶しても石油備蓄（現在の全消費の170日相当）を食料生産に優先的に割り当てることで相当期間食料生産は維持できる。

※2 国際価格が上昇しているので、このとき日本農業に比較優位がないとは必ずしもいえない。

※3 戦後の傾斜生産方式ではエネルギーを重点的に化学肥料の生産に投入した。

※4 コストダウンにつながる品種改良等の単位面積当たりの収量の増加も、生産調整の強化につながるのでタブーとなった。日本の単収は粗放的農業を営むアメリカより少ない。

山下一仁（やました・かずひと）

東京大学法学部卒。ミシガン大学行政学修士・応用経済学修士、東京大学農学博士。ガット室長、地域振興課長、農村振興局次長などを経て、2008年農林水産省を退官。同年4月より現職。著書に『食の安全と貿易』[2008] 日本評論社、など。

食糧危機と日本の責任

NHK解説委員 合瀬宏毅

1. 世界で相次ぐ暴動

世界的な食糧価格の高騰が途上国の暮らしを直撃している。コメの消費量の20%を輸入に頼るフィリピンでは今年に入ってからコメ価格が30%も上昇。首都マニラでは価格高騰に抗議するデモが相次いだ。またカリブ海のハイチでは市民が商店に放火するなどして5人が死亡。ハイチ議会は食料品高騰を抑えることが出来なかった責任は重いとして首相を解任する事態となった。

食料価格の高騰による抗議運動・暴動は図表1で見るように特にアフリカ諸国で多発している。カメルーンだけでも40人が死亡、ソマリアでは、数千人の市民が石を投げるなど暴徒化した。

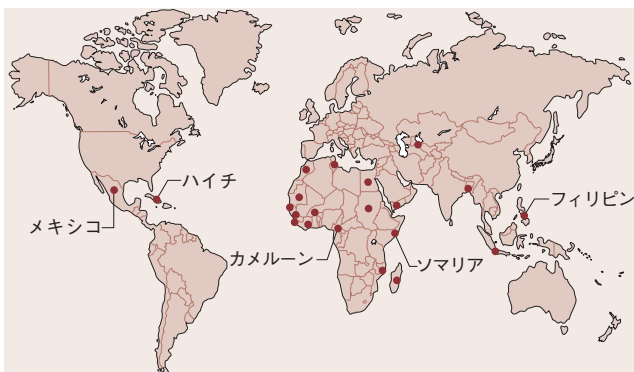
暴動がアフリカで多発しているのは、食料の多くを海外に依存している国が多いからだ。アフリカでは人口の70%が農村に居住しているものの年々都市化が進み、食料の自給率はコメで60%、小麦は30%程度にとどまり、多くはアジアや北米からの輸入に頼っている。

日本でも4月に政府の小麦売り渡し価格が30%値上げされ大きな話題になったが、食費が家計に占める割合が8割に上るとされる特にサハラ砂漠以南のアフリカ諸国では、値上がりが直接社会不安に結びつく深刻な問題となっている。

2. 食料は足りないのか

食糧危機の引き金となったのは、中国などで需要がふくらみ穀物の在庫率が15%と、かつてないほど低くなったことだ。そこに世界各地での天候不順や値上がりを期待した投機マネーが

◆図表1 食糧をめぐる抗議運動・暴動



出所：農林水産省

流入し、一層の価格引き上げをひき起こしている。さらに国内物価の上昇を恐れた輸出国が禁輸などの輸出制限を行うとともに、輸入国も将来の値上がりを恐れて在庫を抱え込んだ。これがかえりまた国際価格を押し上げる悪循環となっている。

しかし、そもそも世界の食糧は足りないのだろうか？ 明らかになったのは利用の質が変わってきたということだ。

トウモロコシなど世界の穀物の年間生産量はおよそ22億トン。単純に1日1人2000キロカロリー消費するとして100億人をまかなえる計算となる。66億人という現在の人口からすると十分な量のはずだ。

問題は穀物が直接食べられるだけでなく、家畜のエサや食用油、甘味料など幅広く使われることだろう。特に家畜のエサとして利用する場合、肉1キロを作るためにニワトリで4キロ、牛だと11キロの穀物が必要で、穀物の消費量は加速度的に増えていく。それに加えて最近では、バイオ燃料という新たな需要も出てきた。

ただでさえ肥満気味の先進国なのだから、肉食主体の食生活やバイオ燃料への利用を見直せば、食糧不足の問題はすぐにも解決するのだろう。しかしどの国も豊かな食生活を見直さないと、アメリカでもエネルギーの中東依存からの脱却を掲げている以上、石油に変わるバイオ燃料政策を見直すことは決してない。今後中国やインドなど人口大国の食生活の変化を考えると、食料の奪い合いが加速することは間違いない。ここにこの問題の難しさがある。

では供給を増やすことは出来ないのか。

6月の食料サミットでは次のことが宣言文として採択された。

- ▼ 一つは短期的な対策としての資金援助と種子や肥料などの農業生産に対する支援。
- ▼ そして中長期的な対策としての低開発国に対する農業投資の加速である。

世界ではこの30年、穀物価格が安かったこともあって、新たな農地は開発されてこなかった。このことが食糧危機を深刻化させた原因だと指摘する専門家もいる。FAOのディウフ事務局長が「ODA全体に占める農業部門への投資は1980年代の17%から2005年には3%にまで低下した」と指摘し、途上国への農業投資の重要性を訴えた。世界での食糧不足を解決するためには、途上国自らがかえりまず生産量を増やす必要がある。

世界から6000万トンもの食料を輸入する日本としては、世界

の食糧生産を増やすことが自国の食料安全保障にもつながる。こうした視点からまずは他国に先駆けて積極的な支援を行う必要があるだろう。

3. アフリカでの増産は可能か

日本が注目しているのが、農業の生産性が低いサハラ砂漠以南のサブサハラと呼ばれるアフリカ諸国への農業支援である。日本は5月に横浜で行われたアフリカ開発会議（TICAD）で、アフリカで消費が伸びているコメの生産を、今後10年間で倍増するという計画を打ち出した。

なぜコメなのか。サブサハラでのコメ消費は1960年代の200万トンから2007年には、8倍の1680万トンに急増する一方で、生産量は910万トンと低迷し、消費量の30%を海外から輸入しているためだ。調理が比較的簡単で、栄養価も高いコメはアフリカでも人気が集まっており、都市化に伴って今後さらに伸びることが予想されている。コメの生産強化がアフリカにとって大きな課題となっているわけだ。

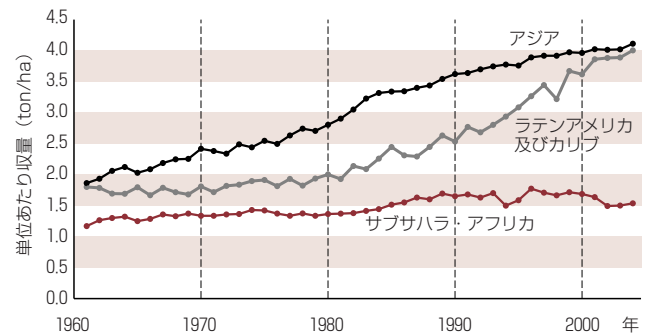
図表2はアジアとサブサハラでのコメ単収の推移を示したものだ。サブサハラの単収は現在でも1.5トン程度とアジアの50年前の水準にとどまっていることがわかる。ちなみに日本は平均で5トン程度である。アジアでは1960年以降、新品種や化学肥料の投入、そして灌漑を整備する緑の革命が推し進められ、単収がヘクタールあたり1.8トンから4トンと大きく伸びた。ところが、アフリカでは大陸の3分の2以上は乾燥地や半乾燥地で、内陸低湿地でも、貴重な動植物の保護という観点から、大規模な水田開発が行われて来なかった。

ところが、1992年に西アフリカ稲開発協会（WARDA）において新たな品種、ネリカ米が開発されてからは状況が大きく変わりつつある。ネリカ米はWARDAのモンティ・ジョーンズ博士が収量の多いアジア稲と、病気に強いアフリカ稲を交雑させて作った稲で、生育期間が短く、乾燥地でも育ち、しかも高い収量を誇るという特徴がある。およそ80種の品種があり、ネリカ米の語源となった「NERICA New Rice For Africa」一つとっても期待の高さが分かるというものだろう。

この地域で日本が目指しているのは、生育技術をもつ人材を育て、この品種をより広めることだ。日本では稲作は数百年の歴史を持ち、農家は稲栽培に多くの経験と知識を持ち、それを支える研究所や普及所なども揃っている。ところがアフリカでは稲作りの歴史はせいぜい100年。多くは戦後始まったもので、農家の経験と知識は浅い。ここにこそ日本の稲作技術を伝える意義がある。

ウガンダでネリカ米の普及に務めるJICAの坪井達史氏によれば、ネリカ米の栽培可能地はアフリカ全体で2000万ヘクタールに及ぶにも関わらず、普及レベルに達しているのは、ウガンダやギニア、エチオピアなど一部で、ほかの地域では研究所周辺でしか栽培が進んでいないという。もし2000万ヘクタールで

◆図表2 世界各地でのコメの単収の推移



出所：FAOSTAT

の栽培が実現すれば、世界の穀物をめぐる状況は一変するだろう。コメ生産は播種から収穫、乾燥、脱穀と一連の作業が必要だ。今後どこまでインフラ作りまで含めた支援が出来るかがカギとなる。

4. 問われる日本の責任

一方で日本国内の取り組みはどうか。日本は世界から6000万トンの食料を輸入する一方で、国内では埼玉県に匹敵する農地面積が放置されている。また食物残渣として発生する資源ゴミは2000万トンにも及ぶ。無駄は豊かさの象徴だとしても、食料をめぐる暴動が頻発する事態を前にして、こうしたことは国際的にも認められないだろう。

世界では穀物価格が高騰し、農家は史上最高の利益を手しているのに、日本では、コメの価格維持について政府に対策を求めているのも奇妙な光景だ。コメの価格を守るために減反政策を続け、これがうまくいっていないために起こっていることで、そして何よりもこうした政策を続けた結果、若い人が農業から逃げだし、残っているのは高齢者という農業の弱体化は加速するばかりである。

本来であれば、穀物価格が高騰している今こそ、コメをたくさん作って輸出をする、国際的にも貢献するチャンスでもある。国内の資源を無駄にして、アメリカのバイオ燃料や途上国の輸出規制を批判しても説得力はないだろう。

地球温暖化対策もあって農産物はプラスチック原料などとしてますます用途が多様化していく。日本としても土地を有効利用し、生産を拡大することが世界や日本の食料安全保障にも貢献する道だろう。

資料提供：JICA国際協力機構

合瀬宏毅（おおせ・ひろき）
山口大学経済学部卒。NHK入局後、鹿児島放送局、同名古屋などで勤務。NHKスペシャル、モーニングワイドなどを制作し、「なるほど経済」「BS23 経済最前線」など経済番組のプロデューサーを経て2000年より解説委員。「食料・第一次産業」を中心とする経済問題担当。

論点の背景

食料不足を睨んだ農政大転換を急げ

丸紅経済研究所 所長 柴田明夫

世界の穀物市場では2007年以降、需給ひっ迫傾向が強まり価格が高騰している。世界的な食糧増産にもかかわらず、基調として消費に生産が追いつかず、毎年毎年、世界の穀物在庫が取り崩されていることが背景にある。前年比3倍、4倍という価格の上昇は、これまでの周期的変動ではなく「均衡点」の変化である可能性が高い。「自給力」プラス「調達力」・「輸出力」の強化を目標に、これまでの過剰を前提にしてきた日本農政の抜本的な転換が必要である。

ひっ迫傾向を辿る世界の穀物需給

米農務省 (USDA) 需給報告 (08年7

月)によると、07/08年度(概ね07年後半から08年前半を指す)の世界の穀物の期末在庫率(期末在庫量/年間消費量)は16.3%と、2000年の30%台から急低下し、世界的な食糧危機が生じた1970年代初めのレベルに落ち込み、08/09年度も16.1%に止まる見通しだ(図表1)。

これを映し、シカゴ穀物市場では、過去30数年にわたり1ブッシェル(約27.2キロ)3ドル前後で推移していた小麦が、08年2月に一時13ドルを突破し過去最高を記録したのに続き、3月には大豆が15ドル台を付け、1973年の史上最高値12.9ドルを34年ぶりに更新した。トウモロコシも6月に7ドル台に達するなど、ここ

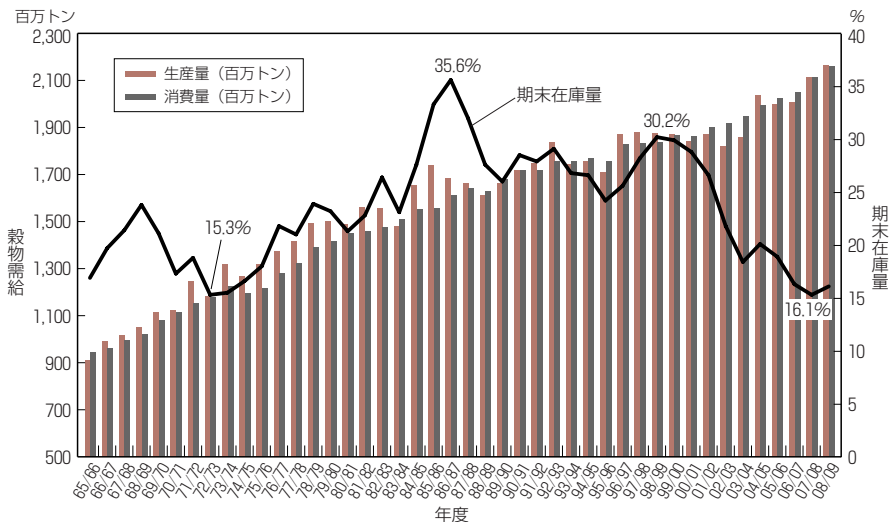
数年で価格は3倍になった。

食糧需給ひっ迫の背後には、中国やインドなど新興国の旺盛な消費に対し生産が追いつかず、世界の穀物在庫が取り崩されているという構図がある。

人口8億弱の先進国が世界経済をけん引していた1990年代までは、成熟した先進国が成長しても新たな資源の需要には直結しなかった。通常、経済の発展段階に応じて食生活の消費は、「雑穀・イモ類→コメ・小麦などの白い穀物(白色革命)→肉、卵、魚など副食の増加→副食の中でも動物性たんぱく質の増加→外食やレトルト食品など食そのものの多様化」といったパターンを経る。先進国の場合、すでにこの最終段階に行き着いているため、成長をしても新たな食糧需要の増加にはつながらない。資源価格が上昇するのは、戦争や干ばつなど一時的な供給障害が生じたときで、それが解消されれば忽ち価格は下がった。これに対し、2000年代に入ってからは、中国やインドなどの人口超大国が持続的高成長過程に入ったことにより毎年毎年、新たな資源需要が喚起され、それらの累積的效果が需給ひっ迫となって市場に顕在化するようになった(図表2)。

この意味では、現在は少なくとも中国が先進国に至るまでの「過渡期」の現象ではある。通常、過渡期と言えは2~3

◆図表1 世界の穀物需給および在庫率



(資料) 米農務省 (USDA) 需給報告より筆者作成

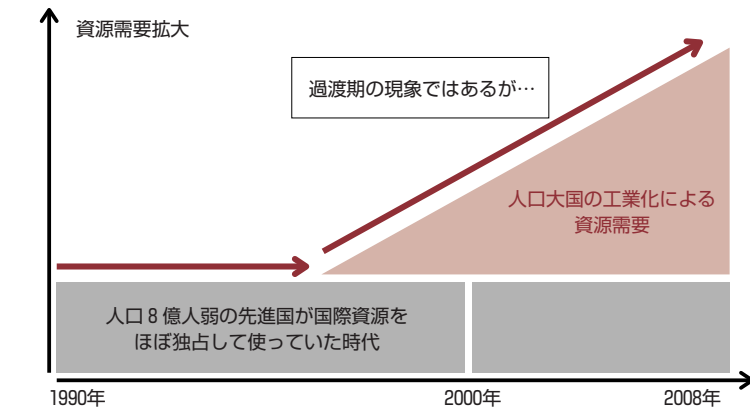
◆図表2 中国・インドなど人口大国の「過渡期」資源重要イメージ

年、長くても5年程度の話であるが、人口13億人の過渡期であるから、その期間も10年や15年では済みそうもない。この間、エネルギーや食料をはじめとする世界の資源市場では需要サイドからの価格押し上げ圧力が加わり続けるのである。穀物に限らない。原油や鉱物資源など最近のあらゆる資源価格高騰に共通することは、「旺盛な消費拡大に供給が追いつけない」という現象であり、言わば、「需要ショック」とも称せるような現象が生じているといえよう。

しかも現在は、1970年代の石油危機や食糧危機騒動と違って、地球が「(安い)資源の枯渇問題」と「地球温暖化」という不可逆的な2つの危機に直面しているため、価格が高騰しても資源開発の余地が限られる。我々にできることは、一刻も早く、省エネ・省資源・環境問題に取り組み、2つの危機が進む速度を可能な限り緩和させることしかない。

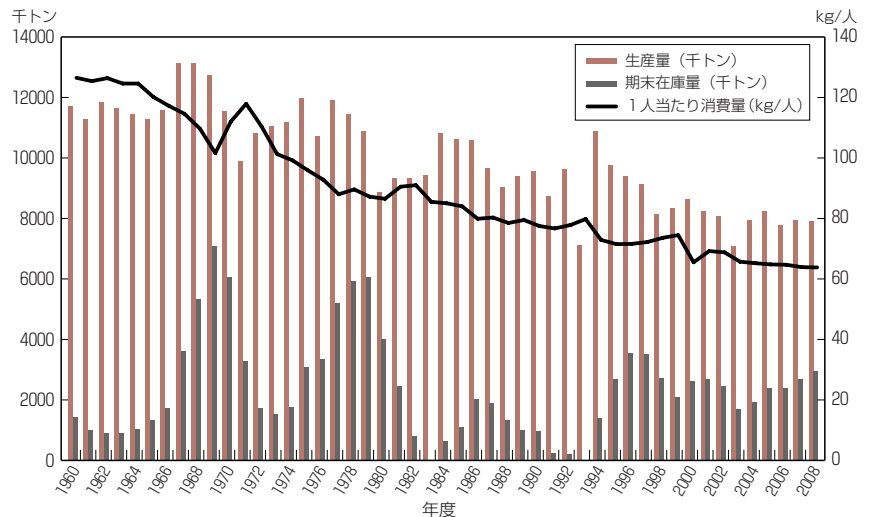
過剰から不足を前提にした農政への転換を急げ

パラダイムシフトともいえる海外穀物価格の高騰は、すでに食料品や飼料価格の値上げラッシュとなって日本の消費者や畜産農家を直撃している。2007年にマヨネーズが17年ぶりに値上げされたのを始めに、食パン、缶ビール、即席めん、スパゲティ、輸入小麦、食用油、味噌、醤油、冷凍食品、バター、チーズ、ハム・



(出所) 丸紅経済研究所

◆図表3 日本のコメ生産・在庫量(精米ベース)



(注) 1996年以降、期末在庫量は、政府備蓄米100万トンと非食用のミニマムアクセス米の累積量の合計。
(資料) 米農務省需給報告データより筆者作成

ソーセージなどが値上がり、ここにきて外食チェーンのハンバーガーや牛丼などに加え、物価の優等生といわれた卵や牛乳も30年ぶりに値上げされた。コメの価格も上がり始めた。中長期的にも食料品価格の上昇圧力は続く公算が大きい。

こうしたなか、農林水産省は依然とし

て供給過剰を前提にした農政を行っている。かつて基幹作物として拡大再生産されていたコメ市場が、年々縮小しているためだ。ちなみに、日本のコメ需要は1967年の1341万トンをピークに減少傾向をたどり、現在は900万トンを割り込んで

は過去一貫して生産調整を実施。現在、その面積は水田面積約250万haの4割、約100万haに及ぶ。日本のコメの生産力が1ha当たり5トン強であるから、500万トン以上を減産している計算だ。さらに約40万haの農地が耕作放棄され荒地と化している。水田農家の過半は70歳代と高齢化も極まり、後継者もいない。この一方で、日本は毎年3000万トン前後の穀物を恒常的に輸入している。この結果、2006年度の食料自給率(カロリーベース)は4割を下回ってしまった。

縮小均衡状態にある日本農業に対し、農林水産省は2005年に「食料・農業・農村基本計画」を改訂し「経営所得安定対策等大綱」(以下、大綱)を打ち出している。そのポイントは、1) 経営感覚に優れた担い手(33~37万家族農業経営および2~4万の集落営農経営)に限定して直接支払い政策を行う、2) 担い手に農業生産の7~8割を集積する、3) 2015年に食料自給率を45%に引き上げるなどだ。ちなみに、直接支払い政策とは、従来のコメ、小麦、大豆、甜菜、馬鈴薯など個別品目の価格支持による支援ではなく、大規模経営体として育成すべき担い手に対して直接支払いの形で支援しているとするものだ。

問題は、縮小均衡を前提とした農業政策では、肝心の担い手に闘志の湧きよう

がないことだ。しかも、2007年の参議院選挙での民主党の地滑りの勝利の主要因に、「すべての農家を対象とした支援策」が打ち出されたことから、「担い手」がやる気を失い「大綱」そのものが頓挫した恰好だ。日本農業の将来に対する確固たるビジョンが描けないためである。

そもそも、縮小均衡下では「食料」「農業」「農村」という3つの目標そのものが並び立たない。「食料」とは、安全保障を考えた場合、多少コストがかかっても国内増産をし、自給率を上げるべきだとの考えが根底にある。一方、「農業」は、市場が小さくなる中では、農業生産も経営規模の大きな農家に集中させるべきとの考えで「食料」とは相反する。さらに「農村」となると、食料を生産することだけが機能ではなく、国土保全、水源の涵養、景観の維持など多面的な機能があるとの考え方で、これまた相容れない。

しかし、世界的な食糧需給のひっ迫を考慮した場合、我が国は、耕作放棄や生産調整を行っている場合ではない。いまや日本が「高い値段を払えば食糧はいくらでも市場で手に入る」時代は終わったと言えよう。2008年に入って、WTO(国際貿易機関)で輸入を義務付けられたMA(ミニマムアクセス米)が手当てできない事態が生じている。それだけ世界的にコメのひっ迫が続いているためだ。もは

や世界を頼りにすることはできない。

耕作放棄地や生産調整地での飼料用米の生産をはじめ、農業技術、環境対応、人材などあらゆる資源を総動員して国内食糧生産の拡大均衡、食料自給率の向上を目指し、来たる食糧危機に備える時がきているといえよう。過剰を前提にした農政から、不足を前提にした政策に180度切り替え、拡大再生産を目指すことによって「食料」「農業」「農村」はすべて整合性を持ってくる。

その際、食糧危機への対応は、決して閉じた国内農業のみの世界では解決しないことも事実である。広く中国をはじめとするアジア市場を新たな輸出市場として視野に入れつつ、WTO協定に基づく多国間協議やFTA(自由貿易協定)などあらゆる組み合わせによる食糧の安定調達に向けた対応も急務であろう。「食料自給力」プラス「調達力」「輸出力」の強化に向けた農政転換を早急に図るべきであろう。

柴田明夫(しばた・あきお)
1976年東京大学農学部卒業後、丸紅に入社。鉄鋼第一本部、調査部を経て、03年同研究所副所長を経て現職。経済企画庁(現・内閣府)「地球環境・エネルギー・食料問題研究会」委員を歴任。現在、農林水産省「食料・農業・農村」政策審議会臨時委員。主著に「資源インフレ」「食糧争奪」(日経新聞出版社)など。

政策研究の最前線

新しいODAの時代に向けて

総合研究開発機構（NIRA）リサーチフェロー 森 直子

新JICA誕生

2008年10月、日本の政府開発援助（ODA）の歴史に大きな変化が刻まれる。日本のODAのうち技術協力および無償資金協力の大きな部分を担ってきた国際協力機構（JICA）と主に有償資金協力（いわゆる円借款）を担ってきた国際協力銀行（JBIC）のODA部門が統合され、日本の政府開発援助の実施部門がほぼ統一されるのである。

しかし、今回の日本のODA実施機関の統合の重要性を認識している国民は多くないのではないかと。ODAが日本の対外的政策の中核の一つをなしていることは多くの人知っている。ところが、日本のODAの予算配分や実施・運営体制が実は複雑であること、あるいは今回統合される日本のODAの「実施機関」がどのような位置づけにあるのか理解されてはいない。そして日本のODAに関連する複雑な体制がODA事業の運営にどのように影響しているのか、理解している人は多くない。従って、今回の統合の本質的な重要さも理解されないのである。

とはいえ、本稿では、そうした日本のODA実施・運営の複雑さを解説することを意図していない。それよりも日本のODA実施体制に大きな変革が起きるこの時期、世界のODA自体が劇的に変質している、その状況を紹介しよう。新生JICAを生み出す日本のODA実施機関の統合自体は、国内政治の産物であるが、世界的にODAが拡大し、複雑化する中で、日本のODA事業と実施体制が変化を求められていたことも確かなのである。

ODA対象分野の拡大の歴史

現在の世界のODAの原型は、第二次世界大戦終結によって形作られたといわれる。特に、欧州の戦後復興を支えた米国のマーシャルプランが、その後の各国政府による大規模な国際援助の一つの基盤となったことは確かである。非常に乱暴にまとめれば、このとき生まれた国際援助の成功体験は、海外から短期間に大量の資金・資材を投入することで、疲弊しきった経済を復興あるいは向上させようというものであった。さらに当時は冷戦体制へと急速に世界が向かう中での陣取り合戦の有効な

手法と見なされたこともあって、先進国から開発途上国（当時は低開発国）へ「援助」として多額の資金、大量の資材の投入が開始されたのであった。

マーシャルプランと欧州経済の関係のように、先進国から投入された資金・資材によって途上国経済が急速に立ちあがれば問題はなかったが、歴史が示す通り、そうした思惑ははずれた。1960年代には早くも「援助疲れ」という言葉が登場している。その後、シンガポールなどいくつかの国は、経済発展を成し遂げ、ODA対象国からの「卒業」を果たし、それどころか先進国と同等（あるいはそれ以上）にまで成長をしたが、その数は当初考えられていたよりも少ない。それよりも、1970年以降はODAを含む先進国からの多額の借入れによって重債務国となり、国の経済基盤が非常に脆弱化することでより多額の支援が必要となった途上国も多い。

残念ながら、世界のODA実施国や国際機関には、ODA事業を一時的に停止してでも根本的に見直し、国際援助とは何かを世界全体で議論する余地はなかった。国際的な重債務に苦しむ途上国では貧困などの問題が深刻化し続け、当初は「（途上国の）国内問題」としてODAによる積極的介入を控えていた分野へも国際社会が関与せざるをえない状況となった。貧困撲滅問題は、2000年に国連の下に策定された各国のミレニアム開発目標でもなお主要な課題の一つである。また、初期の国際援助では、海外からの資金や資材の投入を無駄にしないための制度・体制・組織は、途上国に既存のものとしていたが、実はそうした前提が存在しないのが途上国であることが徐々に理解される。その結果1980年代からはODA事業そのものに制度・組織づくりが組み入れられた。

次々にODAの課題が提出される状況の中で、世界のODAは、短期・大量の国際的な資金・資材投入による急速な経済復興という当初の枠組みを残しつつ、その枠組みを補強するための手法や体制づくりに徐々に活動の比重を移し、ODAが対象とする範囲をどんどん拡大していった。大きく国際経済分野の問題に比重をおいて誕生、発展してきたODAは、社会、政治的な課題

を自分自身に取り入れざるをえなくなってきたのである。

ODAはどこまで範囲を拡大するのか

ODAの対象分野の拡大の中で、根本的な変化が静かに起きたのは、1990年代である。一つの契機は、平和構築分野への介入、もう一つは地球環境分野の取り込みである。

ODAは基本的に「平常時」の活動である。しかし従来から、世界のODAでは内戦地域で生じた飢饉に対処するための緊急援助活動のように、文字通りの平常時活動に限定できないことも数多く経験してきた。しかし、無償資金協力による難民支援なども、基本的には平和構築後の活動とされてきた。それが、平和構築そのものをODAによる活動に積極的に含めるようになったのは冷戦終結後であり、それは時代の要請であった。

従来の国家間の戦争が終結した場合は、どのような形であれ国を「代表する」政府や行政機関が存在し、その組織・機関によって国家運営が維持されていった。しかし近年の「紛争」「内戦」などの戦闘が終結したあとには、政治的・社会的混乱と混沌が残るのみで、国家運営、社会維持が不可能となっている。そうした混乱の解消自体にODAによる国際支援が求められるようになったのである。しかし、平常時の経済発展を担う体制や組織と、平和自体を構築するための組織は、根本的に異なる。ODAという政府同士の取り決めを基盤にした手法をもって、政府そのものの構築、民主主義など政治基盤にどのように取り組めばよいのか、実は議論が尽くされたわけではない。

また、これまでODAが扱ってきた環境分野は、主に国内の局所的な環境改善、環境保全にかかわるものであった。近年、砂漠化防止の植林など、より広域の環境問題に裨益する課題に取り組むようになってきていたが、それでも基本的には一國、一地域の問題への対処であった。それが、昨今の地球規模の環境問題に対処するため、国境を超えた地域全体の環境保全・改善そのものにODAが取り組むような要請が生じている。さらに自然災害への対策も局所的対応では解決できなくなってお

り、ODAなどによる国際支援の対象が広域化している。

ODAによるWin-Win関係とは

今年にはいり、地球環境問題に先進国が積極的に取り組み、かつ途上国が経済発展をしつつ地球温暖化対策をとることが可能なように、温暖化ガスの排出権取引にODAを使用することが認められるようになった。このことで、ODAが先進国から途上国へ流れる支援と援助を意味するだけではなく、先進国自身に直接裨益するツールに変化した。排出権取引自体、その市場化の過程にはまだ多くの紆余曲折が予想され世界的な課題となっているが、それがODAの大きな変質をもたらしていることも、少しは意識されてもよいであろう。

さらに原油価格高騰など、世界的な資源確保競争が激化しているが、この資源確保にODAを利用しようという議論もわき起こっている。資源をもち、その開発を望む途上国にとっても、資源を必要としている先進国にとってもWin-Win関係をもたらす理想的な構想だとの議論であり、それ自体に本稿で何かの批評をするつもりはない。しかし、現状では経済成長を遂げることができない途上国に、成長の発火点とすべく海外から資金・資材を支援、援助するのだ、というODAが誕生したときに持っていたかなり単純な枠組みからすると、現在のODAは実に変ったのだということ、我々は認識せねばならない。

2008年10月に誕生する新生JICAは、日本国内のODA実施体制を新たに構築するという課題を背負っているだけではない。すぐに直面するのは、自分の出自から遠く離れたところまで変化してしまったODAそのものにどのように取り組んでいくのか、という世界的な問題なのである。

森直子（もり・なおこ）

2004年東京大学大学院経済学研究科博士課程満期退学。社会経済生産性本部、海外経済協力基金開発援助研究所、国際協力銀行開発三部、政策研究大学院大学COEオーラル・政策研究プロジェクトを経て、2005年4月NIRA入職。国際研究交流部研究員を経て、2007年11月より現職。

〈NIRAホームページ〉

NIRA政策レビューのバックナンバーをはじめ、NIRAの諸活動を紹介するホームページをご利用ください。
<http://www.nira.or.jp/index.html>

2008年11月15日発行 ©財団法人総合研究開発機構

NIRA 総合研究開発機構
National Institute for Research Advancement

編集発行人：伊藤元重 NIRA理事長
編集主幹：加藤裕己 東京経済大学教授

〒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 FAX 03-5448-1744

e-mail: info@nira.or.jp <http://www.nira.or.jp/>

IR70
国際研究交流部研究員事務局