

## 食料をめぐる国際情勢と日本農業・農政の展開方向

鈴木 宣弘\*

### 1. はじめに

最近の国際穀物需給の逼迫や、輸入食品の安全性をめぐる問題等の影響で、日本の食料自給率の低さに関心と不安が高まり、国内生産の振興の重要性が再認識されつつあるといわれながら、現実には、飼料・燃料・肥料高騰にもかかわらず上がらない生産物の販売価格の下で、廃業の危機に直面する農業経営が続出した。

一方で、我が国が、世界的にも「優等生」として対応してきたWTO（世界貿易機関）等による農業保護削減にもかかわらず、誤った世論形成が行われ、いまだに最も過保護な国のように国の内外で批判され、さらなる貿易自由化、規制緩和と圧力にさらされている。WTOのドーハラウンドにおいても厳しい対応を迫られ、農業大国のオーストラリアや米国との2国間のFTA（自由貿易協定）も準備が進んでいる。

このような中、2008年12月に食料自給率50%に向けての具体的なイメージが公表されたが、自給率向上計画を「絵に描いた餅」に終わらせないことは可能なのだろうか。東アジア諸国との連携も強化しつつ、日本の食料確保のあり方、農業・農村の存在意義、将来の日本の国土・社会のあり方について、国民的議論に基づく総合的な判断が求められている。

### 2. 食料危機の教訓

様々な需給要因の変化の影響は、集約されて在庫率に現れ、在庫が減れば価格が上がるという右下がりの直線関係が比較的きれいに観察されることが知られているが、2007、08年には、在庫水準の割には価格の上昇が激しく、経験則からの大きな乖離が見られた（第1図）。

バイオ燃料需要の増加は、オーストラリアの干ばつなどによる供給減とともに在庫率の低下に反映されているから、実際の需給要因を超えた乖離の要因としては、金融市場の不安からの投機マネーの流入、ドル安による名目価格の上昇等に加え、各国が自国民への供給確保の不安から輸出規制を行い、在庫はあるのに貿易量が減ったことが指摘されている。

輸出規制の影響は、特にコメが顕著で、他の穀物の価格高騰でコメへの代替需要が増え、コメに逼迫と高騰が波及する不安から、コメの生産国・輸出国が国際市場への販売を抑制したため、世界的にはコメの在庫は2006年より2008年の方が増えているのに、国際市場にはコメが出てこず、国際価格は暴騰した。

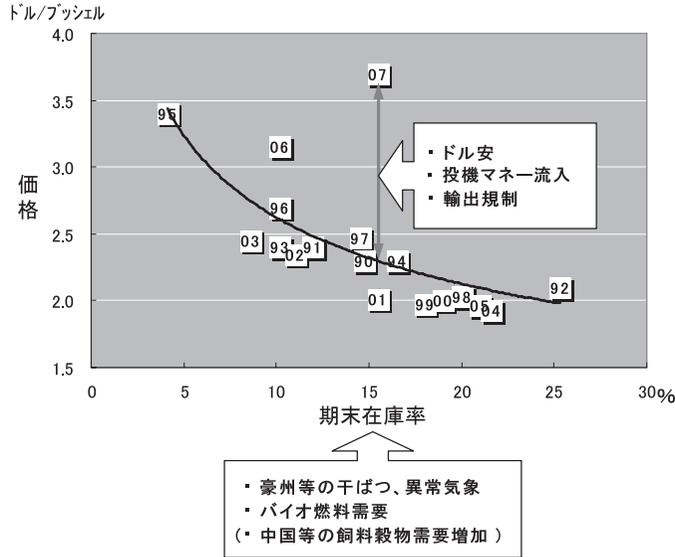
今回の「食料危機」は、我々に大きな教訓を残した。需給が逼迫したら、まず自国優先で、輸出規制という食料の囲い込みが起これば、高くても買えないどころか、お金を出しても買えない事態が起これうということが確認された。WTOに従い、関税削減を進めたために、小規模ながらコメなどの基礎食料生産を担っていた農家が潰れてしまっていた途上国は、主食が手に入らなくなり、悲鳴を上げた。

しかも、米国は、自らは食料自給率と国家安全保障の関係を非常に重視し、自国の食料生産を手厚く支援しながら、一方で、余剰処理と食料による世界戦略を進めるため、世界の他の国々には、WTO等を通じて農産物貿易自由化を求め、「非効率な」食料生産をやめて米国から食料を買うよう推進してきたにもかかわらず、今度は、長く続いた穀物価格低迷による農家への財政負担増を軽減するために、バイオ燃料需要喚起で穀物価格高騰のきっかけをつくり、食料生産を縮小して海外依存を強めてきた世界の貧しい途上国の生活を脅かしたのである。米国の自国利益優先の身勝手な行動に世界が振り回されているという指摘が出るのもやむを得ない。

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とすれば、食料を安易な国際分業に頼るWTOルールは見直し、やはり自国での生産をある水準までは取り戻さねばならないことになる。日本も生産現場の疲弊が進行しており、途上国で起きた混乱は、将来的には他人事ではないと考えるべきであろう。

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たほうがよい。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み、原油

\*東京大学



第1図 穀物価格と期末在庫率の関係

註：豊田通商（株）吉米潤氏が示したトウモロコシのデータをイメージ化して農林水産政策研究所、木下順子主任研究官が作成。中国等の飼料穀物需要の増加が括弧書きになっているのは、新興国の経済発展は近年継続的に進展してきている現象で、ここ1、2年に急速に伸びた訳ではないから、今回の穀物価格急騰要因とするのは留保条件を付けた方がよいという意味である。この図は模式図であるが、我々の国際トウモロコシ需給モデル（高木英彰君作成）によるシミュレーション分析では、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える。ただし、投機マネーの流入も輸出規制の実施も、バイオ燃料需要の拡大が今後の食料需給を逼迫させる可能性を見込んでの反応とすれば、バイオ燃料需要の拡大の影響は在庫率に反映されているとして限定してしまうのは過小評価の危険がある。

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「爆食」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、これまでの長年にわたる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、生産物価格の高騰によって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ろう。

つまり、一方的に、穀物価格が上がり続けることはないと考えられる。価格の上昇と下落は繰り返すものと思われるが、問題は、WTOにより食料の生産・輸出国の偏在化も進んでいるため、何らかの需給変化の国際価格への影響が大きく、その不安心理による輸出規制、高値期待による投機資金の流入が生じやすく、さらに価格高騰が増幅されやすくなってきていることである。こうした事態に備えて、平時から常に準備しておく必要がある

という視点が必要であり、実は、欧米各国は、それを当然のこととして国内生産を振興している。

### 3. 各国は食料生産をいかに戦略的に確保しているか

日本は楽観的であった。米国は、対外的に食料安全保障の話など全くしないから、そんなことは考えていないのだというのは間違っている。米国は、100%を大きく上回る十分な自給率を常に維持しているから、対外交渉で自給率低下の懸念を主張する必要がないだけで、実は食料自給率と国家安全保障の関係を非常に重視している。そのことは、ブッシュ前大統領の日本を皮肉るかのような演説、「食料自給は国家安全保障の問題であり、それが常に保証されている米国はありがたい」、「食料自給できない国を想像できるか、それは国際的圧力と危険にさらされている国だ」に示されている。

米国は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を常に確保し、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

的に活用してきたのである。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。

日本の食料生産が、高関税と過保護な国内補助で守られているというの間違いである。もし関税が高かったら、我々の体のエネルギーの60%も輸入に頼るほどに輸入食品が溢れるわけがないし、関税が低い中でも、もし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、米国の穀物で5割前後、フランス、イギリス、スイスでは9割を超えているのに対して、我が国では16%に満たないというデータがある（第1表）。他の先進国が高い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方がわかりやすい。

第1表 農業所得に占める直接支払いの割合 (%)

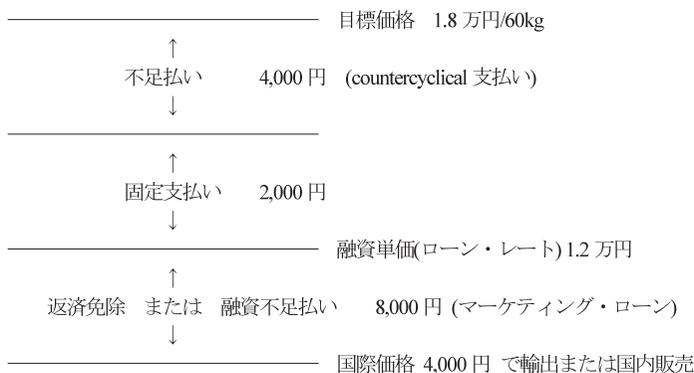
国名	割合
日本	15.6
米国	26.4
小麦	62.4
トウモロコシ	44.1
大豆	47.9
コメ	58.2
フランス	90.2
イギリス	95.2
スイス	94.5

資料：農水省調べ、『エコノミスト』2008年7月22日号。

我が国の農産物の平均関税率はかなり低く、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。

米国のコメの価格形成システムを説明しよう。わかりやすいように日本のコメ価格水準を使って例示する（第2図）。例えば、コメ1俵当たりのローンレート1.2万円、固定支払い2,000円、目標価格1.8万円の場合、生産者が政府（CCC）にコメ1俵を買入れして1.2万円借り入れ、国際価格水準4,000円で販売すれば、その4,000円だけを返済すればよい（マーケティング・ローンと呼ばれる）。これに加えて、固定支払いとして2,000円、および目標価格1.8万円と「ローンレート+固定支払い」との差額4,000円（いわゆる「復活不足払い」）も政府から支給される。このローンレート制度を使わない場合でも、1俵4,000円で市場で販売すれば、ローンレートとの差額8,000円が政府から支給される。つまり、生産費を保証する目標価格と、輸出可能な価格水準との格差（ここでは1.4万円）が、3段階の手段で全額補填される仕組みである。

コメだけでなく、トウモロコシ、小麦、大豆、綿花等がこの制度で支援されている。しかも、輸出に向けられた分の差額補填は実質的な輸出補助金であるが、WTO上は「輸出を特定した（export contingent）支払い」ではないではないため、輸出補助金の撤廃義務から逃れている。実質的な輸出補助金額は、多い年では、コメ、トウモロコシ、小麦の3品目だけの合計で約4,000億円に達している。さらに、十分な規律がない輸出信用（焦げ付くのが明らかな相手国に米国政府が保証人になって



第2図 米国の穀物等の実質的輸出補助金（日本のコメ価格で例示）

資料：鈴木宣弘・高武孝充作成。

食料を信用売りする仕組み)でも4,000億円、食料援助(全額補助の究極の輸出補助金)で1,200億円と、これらを加えただけでも、約1兆円の実質的輸出補助金を使っている。

なお、我が国は農産物関税も低く、国内の価格支持制度も率先して廃止した保護削減の世界的優等生なのに、OECD(経済協力開発機構)のPSE(生産者保護推定量)の指標では、農業保護の90%以上が「価格支持」によって行われた「遅れた」国とされ、国内外で批判されるのはなぜか。これは、関税と輸送費で説明できない内外価格差部分を、すべて非関税障壁として保護額に算入してしまっているためである。つまり、本来、日本の消費者の国産への評価である「国産プレミアム」も含めて保護とみなされている。関税の高いコメ・乳製品を除くと、我々の試算によれば、誤って保護額として算入された「国産プレミアム」は最大で40%程度に及ぶので、実際の「価格支持」の割合は6割を下回り、EUと大差ない水準なのである。OECDの指標が日本の農業保護をミスリードする形で各所で使用されている現状は早急に改善されるべきであろう。

#### 4. WTOにおける更なる貿易自由化の動き

各国の食料生産の重要性をサミット等で世界的に確認したにもかかわらず、それと矛盾する単純なゼロ関税に向けての貿易自由化の加速化が同時に叫ばれているのは整合性がとれていない。2008年末にも、世界同時不況を打開するために、貿易自由化を後退させてはならないとの機運から、WTO合意に向けた動きが再び強まったが、7月時点のインド・中国と米国との対立は引きずったまま解けず、失敗に終わった。

しかし、日本にとっては、関税削減を緩めることのできる重要品目の全品目に対する割合で8%にすることを譲ったわけではないと言いつつも、4%プラス2でやむを得ない、というような論調も流れ、日本が国益として、どの水準を守るのかさえ不明確なまま、「日本のせいで決裂したと言われたくない」というような姿勢が主張され、次に動き出したらどうなるか、厳しい状況だと言いつつ言い方がされている。

「日本のせいで決裂したと言われたくない」というのは、どういう交渉姿勢であろうか。インドは、非農業分野の問題も大きい、最後の1国になっても、小規模農業に依存する途上国の立場を守るためNOと言っているし、米国は、自分の国益が世界のルールにならないかぎり、いつも拒否する。各国は、よくも悪くも、国益のために、譲れないものは譲れないと最後まで主張している。日本がそれをできなかったら、日本は世界から軽んじられる。つっぱねてこそ、譲歩も引き出せようが、これでは相手にされなくなってしまう。

国内的にも、いまの状態でもWTO合意が成立したら、

第2表 農家1戸当たり耕地面積(ha)

国	耕地面積
日本	1.6
中国	0.5
台湾	1.2
タイ	3.7
インド	1.4
ベトナム	0.3
米国	197
カナダ	250
豪州	3,385
EU	18.7
ドイツ	36.3
フランス	42
イギリス	67.7

資料：農林水産省ホームページ等。

日本のコメ、乳製品、畜産物、砂糖、でんぷん等にどんな影響があり、放置すれば自給率はどのくらい下がり、その損失を補填するには、毎年どれだけの差額補填が国民的に必要か、というようなデータをきちんと提示して、日本としてどういう選択をするのか、国民に問うべきである。

これまで、すでに貿易自由化を進めて、貿易立国として発展した日本であるが、将来の日本の食料確保と国土の荒廃等への不安を勘案すると、これ以上自由化すれば、輸出による発展で得られる利益よりも大きな損失を被りかねない、ギリギリの水準に近づいている可能性がある。これについては、一部の人々の利害に基づく判断に任せられるものでなく、日本の将来の姿を選択するために、ぜひとも国民全体の判断が必要である。それに基づいて、「WTOの先行きがどうなるか不透明だ」というのではなく、「日本がどうするのか」を示すことが重要である。全会一致でないと合意はできないのだから、日本も、自らの国益に基づいて主体的に行動すべきである。

欧米の農産物輸出国は、第2表のように、零細な稲作を中心とする東アジア諸国よりも圧倒的に有利な土地条件を持ちながら、さらに農業所得に対する政府支払いを十分に行いつつ、「攻撃的保護」を温存し、輸入国に市場アクセスの改善を迫っているのであるから、類似した農業構造を持つ東アジア諸国が、共通の利益を守るべく連携を強化すべきであろう。

#### 5. 輸入米の圧力

高関税の品目を、重要品目に指定できないと、現行関税が75%を超える場合には、関税を約7割削減しなくてはならないが、重要品目に指定できても代償措置が重

いことを忘れてはならない。例えば、コメについては、関税削減を一般品目の1/3にすれば、関税率（現行341円/kg）は261円程度で、その代わり、消費量の4%（37.5万トン）のミニマム・アクセス（MA）輸入量を追加しないとならない。重要品目を4%から6%に引き上げるには、さらに0.5%、残った税率が100%を超える場合の代償としての0.5%もさらに加わり、結局47万トン程度を追加、全体でMA輸入量は124万トン程度にはなってしまう。

ただし、MAないしカレント・アクセス（CA、すでに輸入量が多い場合は現行輸入量に低関税を適用するもの）はWTOルール上、低関税で輸入可能な数量枠の設定であって、最低輸入義務が課されているわけではないことは認識しておくべきである。需要がなければ満たされなくてもよいことになる。特に、今回の世界的なコメ危機のような場合にも、また汚染米事件の背景としても、日本が、国内需要がないにもかかわらず、無理に77万トンものコメ輸入を実施することの矛盾が際立った。さらに、この数量を大幅に拡大し、最低輸入義務として必ず履行するとすると、国内および国際コメ市場への影響が心配される。

だからといって、仮に、コメを一般品目にとすると、関税は $341 \times 0.3 = 102.3$ で、約6,000円/60kgとなり、中国米が3,000円程度で港に着くとすると、9,000円の米価との競争になる。12,000円との差額を全生産量について補填するとすれば、約4,500億円必要になる。

諸外国のMAへの対応を見てみると、欧米で日本のコメに匹敵する基礎食料といわれる牛乳・乳製品については、例えば、米国のチーズについては、2000年で消費量の5%のMAが設定されているが、2%程度しか輸入されていない。我が国でも、乳製品のうち、国家貿易品目でないものについては、MAが満たされていないものもある。

国家貿易であると必ず輸入しなくてはならないという説明がなされる場合もあるが、十分説得的だとは思われない。現実には、韓国のコメやカナダの乳製品は国家貿易品目であるが、MAないしCAが満たされているわけではない。このように、MAないしCAをどのように解釈して対応すべきかについても、検討の余地があると思われるが、その点はここでは問わずに、国家貿易のためにMAの履行が問題になるなら、それを民間貿易に変更するという選択肢も考えられる。しかし、仮にMA米の輸入を民間貿易に委ねた場合は、低価格の輸入米が主食用市場にも流入し、国内米価の大きな下落要因になることが懸念される。

いずれにしても、WTOが現状の案で合意すれば、コメについても、輸入米の圧力が高まることになろう。

## 6. 割高でも売れる競争力と価格に反映されない価値の評価

### 1) いくらコストダウンしても価格競争はできない

更なる関税引き下げの進展を受け入れる場合、日本農業がいくら規模拡大してコストダウンしても、新大陸型輸出国とのコスト競争で勝てる見通しはない。もちろん日本の生産者も、日本の土地賦存条件下で、国民に対して可能な限り低コストで食料を供給する努力は最大限行うべきではあるが、それだけでは、むしろ、輸入品との競争には、真っ先に負けてしまいかねない。それよりも、日本の生産者が目指すべきは、環境にも動物にも人にも優しい地域資源循環型の農業を軸として、消費者に自然・安全・本物の農産物を届けるという食にかかわる人間の基本的な使命に立ち返ることである。それによって、まず、地域の、そして日本の消費者ともっと密接に結びつくことが第一であろう。そのことが、仮に安い輸入農産物との激しい競争の時代となっても、国産農産物を差別化して生き残る道となり、また、アジアに販路を見いだすことにもつながる。

大規模化や経済効率の追求を否定するつもりは、まったくないが、それが、環境にも動物にも人にも優しく、消費者に自然・安全・本物の農産物を届けるという本来の使命を果たしつつ進められなければ、これからは生き残れないであろう、つまり、本当の意味での経済効率を追求したことにはならない、ということである。

### 2) 少々高くても消費者は支えてくれるか

スイス農業省を2008年9月に訪問した際、山間の傾斜地の多いスイス農業は、生産性ではドイツや英国にはとても競争できないので、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）等への取り組みをより徹底することで、価格は割高でも消費者に納得してもらおうのが方向性だとの説明があった（高知大学の飯岡芳明教授らとの調査）。確かに、スイスの卵は1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国民は十分評価しており、割高でも「本物」を支える姿勢が定着している。「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。このような関係を我が国でも築けるのだろうか。

### 3) 価格に反映されていない価値への直接支払いは合意されるか

我が国での従来の、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。我が国でも、例えば、生物多様性（オタマジャクシ、カブトエビの数など）、水田の洪水防止機能・水質浄化機能、

バーチャル・ウォーター（輸入農産物を仮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CO<sub>2</sub>排出量の表示）、窒素負荷、農村景観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。

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に生産サイドは説明しなければならない。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（註1）、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。

第3表は、このことを端的に問いかけている。これは、日本、韓国、中国、米国の4カ国でコメのみの市場を考えた極めてシンプルなモデルによる例示的な試算結果であるが、もしWTOによりコメ貿易が完全自由化された場合には、生産者の損失と政府収入の減少の合計は1.1兆円にのぼるが、消費者の利益が2.1兆円にのぼるため、日本トータルでは1兆円の「純利益」が計上されている。これが狭義の（外部効果を考慮しない）経済指標の変化であり、食料貿易の自由化を推進すべきとする1つの根拠となっている。

しかしながら、同時に、第3表は、わずか数%というようなコメ自給率の大幅な低下によるナショナル・セキュリティの不安、水田の減少による窒素過剰率の1.9倍から2.7倍への大幅増加による環境負荷・健康リスク（乳児の酸欠症、消化器系がん、糖尿病、アトピー等）の増大、バーチャル・ウォーターの22倍の増加やフード・マイレージの10倍の増加による環境負荷の大幅増大といったマイナス面も多くなることを数値で示している。

日本についてのバーチャル・ウォーターとは、輸入されたコメを仮に日本で作ったとしたら、どれだけの水が必要かという仮想的な水必要量の試算である。バーチャル・ウォーターの22倍の増加は、水の豊富な日本で大量の水を節約し、すでに水不足の深刻な輸出国の環境負荷を高めるといふ国際的な水収支の非効率を生むことを意味する。

フード・マイレージとは、輸入相手国別の食料輸入量に、当該国から輸入国までの輸送距離を乗じ、その国別の数値を累計して求められるもので、単位はt・km（トン・キロメートル）で表され、遠距離輸送に伴う消費エネルギー量増加による環境負荷増大の指標となる。フード・マイレージの10倍の増加は、コメの輸送によるCO<sub>2</sub>排出が10倍になることとほぼ同義である。

さらには、生物多様性についても試算可能である。第3表においては、宇根豊氏の「農と自然の研究所」等の「田んぼの生き物調査」のデータを活用して試算した結

第3表 コメ関税撤廃の経済厚生・自給率・環境指標への影響試算：経済効率で測れないものの重要性

変数		単位	現状	日韓 FTA	日韓中 FTA	WTO
日本	消費者利益の変化	億円		1,523.6	21,080.6	21,153.8
	生産者利益の変化	億円		-1,402.0	-10,200.4	-10,201.6
	政府収入の変化	億円		-988.3	-988.3	-988.3
	総利益の変化	億円		-866.7	9,891.8	9,963.9
	コメ自給率	%	95.4	88.6	1.7	1.4
	バーチャル・ウォーター	立方 km	1.5	3.8	33.2	33.3
	農地の窒素受入限界量	千トン	1,237.3	1,207.5	827.2	825.8
	環境への食料由来窒素供給量	千トン	2,379.0	2,366.0	2,199.4	2,198.8
	窒素総供給/農地受入限界比率	%	192.3	195.9	265.9	266.3
	カブトエビ	億匹	44.6	41.4	0.8	0.7
オタマジャクシ	億匹	389.9	362.1	7.1	5.8	
秋アカネ	億匹	3.7	3.4	0.1	0.1	
世界計	フード・マイレージ	ポイント	457.1	207.6	3,175.9	4,790.6

資料：鈴木宣弘・木下順子試算。

註：世界をジャポニカ米の主要生産国である日本、韓国、中国、米国の4カ国からなるとし、コメのみの市場を考えた極めてシンプルな例示的なモデルによる試算。「国産プレミアム」（国産米に対する消費者の高評価）は考慮していない。

果、稲作の崩壊により、オタマジャクシは384.1億匹、カブトエビは43.9億匹、秋アカネが3.6億匹が死滅する可能性が示されている。

例えば、北イタリアの水田地帯では、水田の持つ水質浄化機能、オタマジャクシやトンボなどが棲息できるといった生物多様性の維持、我が国でも指摘はされるが十分評価されていない洪水防止機能を評価し、それらは米価には反映されないが、住民が利益を得ている部分であるから、それに対する対価は別途支払うべきとの考え方に基づいて、他の畑作経営に上乘せした直接支払いを行っているという。

いくら経済的に豊かになっても、田園も牧場もない殺伐とした社会で、人は健全に暮らすことはできないだろう。つまり、農の営みというのは、健全な国土環境と国民の心身を守り育むという、大きな社会的使命を担っているのである。

食料自給率の低下、およびそれに付随するこれらの外部効果指標は、第3表のような技術指標としての数値化は可能だが、それを簡単に金額換算して、狭義の経済性指標の純利益の1兆円と、単純に比較できるものではない。しかし、だからといって、狭義の1兆円の利益よりも軽視されていいというものではない。社会全体で十分に議論し、様々な人々の価値判断も考慮し、適切なウエイトを用いて、総合的な判断を行うべきものであろう。

また、これらはいずれも、現行のWTOルールには反映されていない指標である。現行のWTOでは、狭義の経済性指標のみに基づき、継続的に一律的な関税削減を行う道筋になっており、このままでは、仮に、その速度を緩めることができても、やがて関税がゼロになる流れの途上にあることを重く受け止めなくてはならない。一律的な保護削減ルールの適用は、資源賦存条件の不利な地域の農業が壊滅することを容認するものである。それは、米国やオーストラリアといった人口密度の低い大規模畑作地帯に有利な一方、アジアのように人口密度が高く一戸当たり耕地面積が零細な稲作地帯の農業の存続を困難にし、食料自給率の低下を招いていくであろう。その危険性は、今回の「食料危機」で再認識された。

ナショナル・セキュリティの問題を含め、各国の多様な農業が存続する価値を再認識し、多面的かつ具体的な指標に基づいて、世界的な食料貿易自由化や農業保護削減の無制限な推進を今一度再検討し、総合的な判断基準を導入することを、アジアやアフリカ諸国が連携を強化して世界に働きかけていく努力をあきらめてはならない。WTOは、そもそも（狭義の）経済効率のみの視点に立つものであり、その他の配慮はFAO等でやればよいという見解もあるが、別々に対処したのでは、総合的判断基準に基づく自由化の限界をルール化できない。

したがって、狭義の1兆円の利益とは直接の金額換算で比較できないとしても、もっと様々な指標を開発して、

農業生産の存在する価値を具体的に示すことにより、日本国内で一般の人々の理解を得るだけでなく、それらの指標を世界のルールに反映されるものにまで到達させる必要がある。そこに到達しなければ、一律自由化への流れを止めることは難しい。

外部効果を考慮した総合評価を行うことが経済学の常識になっている現在において、それを無視したオールド・ファッションな経済学が、WTOではいまだに使われているという奇妙な事態を改善し、零細な稲作を主体とする多様な農業・農村の存続を可能とするルール変更に向けて、東アジア諸国が連携を強化する必要性が高まっている。

#### 4) 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%にも達するのに、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1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CO<sub>2</sub>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CO<sub>2</sub>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CO<sub>2</sub>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、地産産物であっても、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CO<sub>2</sub>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CO<sub>2</sub>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、CO<sub>2</sub> Championという取り組みで、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はいないが、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、CO<sub>2</sub>の「見える化」という表示の取り組みを始めた。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消費者に納得してもらおう試みである。

## 7. 不測の事態と更なる自由化を仮定した水田への対応策

前提は2つある。まず1つは、今回の「食料危機」に基づくものである。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もっとも高いコメを機軸にして、不測の事態に備える視点が重要であるとともに、世界的な「コメ危機」に、我が国が機動的に対応するためにも、水田の4割に及ぶコメ生産の抑制（生産調整）を見直すべきではないかという視点である。

もう1つは、WTO交渉で現在提示されている合意案からの大きな変更が困難とすると、重要品目であってもMA増加による処理の困難性と国内需給への圧力が強まること、MAを民間貿易にしても主食用米下落の圧力が強まること、コメを一般品目にすれば、1俵6,000円程度の関税になるため主食用米の下落圧力となることから、生産調整による価格維持効果が薄れてくるという問題である。

こうした2つの背景の下に、すでに、現行の生産調整において、非実施者の過剰作付け分を実施者が積み増して県内の目標をクリアしていかざるを得ない不公平感が増しており、ペナルティ導入等による強化が現実的でないとするれば、生産調整の弾力化も1つの選択肢となる。

しかし、コメ生産が増加し、それが主食用市場に回れば、米価が大幅に下落し、多くの稲作経営が窮地に陥る。そこで、通常時の余剰分は、飼料米、米粉、バイオ燃料米、備蓄米（棚上げ）などに回して、水田のコメ生産機能は維持し、可能な限り輸入への依存度の高いトウモロコシや小麦からコメへの代替に努めるとともに、緊急時には、国内の主食用、そして、国際的なコメ需給の逼迫を緩和するための援助にも回せば、日本の食料安全保障とともに、世界の食料安全保障にも貢献できる。「生産」調整から「販売」ないし「出口」での調整への移行を進めるのである。現在進められている「水田フル活用」は、こうした考え方に沿うものである。

そもそも10億人近くもの栄養不足人口が世界に存在する下で、今回のような需給逼迫時でなくとも、平時から、日本がもっと増産し、備蓄を持ち、援助米を増やすことは国際社会における日本の当然の務めとも言える。洞爺湖サミットでも、世界的な食料安全保障の確立のために、世界的な穀物備蓄体制を強化することを盛り込んだのであるから、特に日本が生産力を持つコメについては、世界をリードして推進する責任があると言える。

コメ備蓄の積増しについては、あらかじめ定められた一定の数値化された発動基準にしたがってシステムティックに作動する体系が望まれる。それがはっきりせず、過剰になると対症療法的に緊急措置として行うの

では、関係者も前もって計画が立たない。我が国および世界の食料安全保障に貢献するための大義名分の大きな基本的システムとして、体系的な制度に確立すべきであろう。

しかし、輸入トウモロコシや小麦の価格も上昇したとはいえ、まだ国内産のコメとは大きな価格差がある下で、エサ米や米粉として販売した場合にも、稲作農家に主食用米の場合と比較して遜色ない収入を確保できるような支援がなされなければ成り立たないし、備蓄の拡充にも予算が必要である（いかに安く備蓄するかについての工夫も必要である）。中途半端な支援はお金を無駄にするだけであり、思い切った予算の再編や拡充ができない現行の財務省による査定システムを見直し、国家戦略、世界貢献として、省庁の枠を超えた一段高いレベルでの国家全体での予算配分を行うべきときがきている。

### 1) 短期融資制度

この場合、制度体系を簡素化し、また、米粉やエサ米としての処理を確実にするため、現在の集荷円滑化対策の考え方を拡充し、例えば、米国のローンレートのように、仮に1俵1万円で、コメを担保にした「質入れ」の短期融資で、現物を戻して市場で売ることが質流れさせることも可能にするシステムで、飼料米、バイオ燃料米、米粉、備蓄米（棚上げ）、援助米として、主食用市場から完全に切り離すという仕組みもありうる。

1万円は、大規模層にとっての再生産可能なぎりぎりの水準であるから、農家は市場で可能なかぎり高く売る努力をしたあと、やむを得ない部分を1万円で処理するということになるだろう。したがって、すべてのコメが1万円で政府に流れて財源がパンクするということは考えにくい。

財政負担の大きさを心配する声もあるが、現在、生産調整を含むコメ政策に約4,000億円（市町村段階での推進費用を全国で約1,000億円と見込んでいる）を投入しているが、この4,000億円を飼料米、バイオ燃料米、米粉、備蓄米、援助米としての処理費に活用すれば、かなりのことができる。

### 2) 用途別の直接支払い制度

麦や大豆についても考慮し、米国で、コメ、トウモロコシ、小麦、大豆等を実施されている不足払い制度のような体系も考えられる。水田でつくるコメの用途別（主食用、米粉用、飼料・バイオ燃料用）、代替作物別（麦・大豆）に、標準的な生産コスト（目標価格）と標準的な販売価格との差額を算定し、不足払いするというものである。

例えば、主食用米は4,000円、米粉用は6,000円、飼料・バイオ燃料米は8,000円、麦・大豆は9,000円、等々、生産されたコメやその代替作物の用途別に、目標価格を前提にした伸縮的な直接支払い額を設定し、生産者の選択に任せることも考えられる。

標準的な生産コスト（目標価格）と標準的な販売価格との差額に基づけば、努力分は収入が増加するので、モラル・ハザードは回避できる。

産業政策として、支払い対象は「担い手」にかぎるとする場合も、「担い手」を経営規模のみで判断するのは困難との前提に立って、最大限、柔軟な基準にすべきと考えられる。

また、セーフティネット（岩盤）機能が不十分で、将来を見通した経営・投資計画が立てられないという担い手の声に対応し、少なくとも、基本計画の実施期間である5年間は目標価格を固定するというような対応が望まれる。

さらには、WTO 整合性から、過去の生産実績に基づく支払いにするとするのは、担い手の意欲的な生産振興を支援する目的とは矛盾するので、少なくとも、実質的な算定は現在の生産に依拠するべきではないかと考えられる。

なお、米国では、トウモロコシ高騰による「畜産危機」への反省から、新農業法で、飲用乳の不足払いの目標価格の算定に、飼料価格の高騰と連動して目標価格が上昇するルールを明文化したが、このような体系的な対応は、我が国も参考にすべきであろう。

### 3) 多面的機能支払いの大幅拡充

農地・水・環境保全向上対策は、産業政策としての「担い手」への支払いと「車の両輪」との位置づけで、農業生産の持つ多様な機能に対して、社会政策として支払いを行う目的で導入されたが、まだ十分に活用されていない。

中山間地直接支払い制度と併せ、これらを、農業生産

が営まれることに付随する様々な外部効果への対価の支払いとして、大幅に拡充する必要があるのではなかろうか。こうした機能は、農家の経営規模の大小を問わず発揮される、あるいは、棚田の景観や洪水防止機能でわかるように、むしろ条件不利な地域の小規模農家の方が評価が大きい場合もあるから、小規模農家や中山間地域の支援の大きな根拠になる。

## 8. 食料危機・輸出規制に対処した東アジアのコメ備蓄構想の再評価

世界的な穀物の高騰と不足で貧しい途上国で暴動が発生するまでに至ったのを受けて、洞爺湖サミットでも、

① 途上国の穀物増産への支援

② 穀物の国際備蓄体制の整備

が提唱されたが、特にコメについては、技術力と潜在生産力を持つ日中韓等が世界をリードして、コメ増産への育種等の技術支援とともに、世界のコメ生産の中心である東アジアを軸にした有効なコメ備蓄システムの提唱を行うことが期待される。世界的なコメ輸出規制も教訓にして、日中韓等の水田を最大限に活用し、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、東アジアのコメによって、洞爺湖サミットで日本が提唱したことへの責任を果たすことになる。

今回も、我が国がフィリピンに30万トンのミニマム・アクセス米の放出を行った結果、2008年4月に1,000ドルを超えた米価が800ドルまで急速に下がった。輸出規制が国際コメ相場に与える影響の大きさと、それに対して備蓄放出が相場を冷やすのに大きな効果を持つことについては、すでに、鈴木〔5〕が第4表のような試

第4表 不作為と輸出規制によるコメ価格変動と備蓄放出効果（万円/t）

年	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5
	現状	連続不作為	不作為+規制	備蓄放出	備蓄放出
		-50	-50,400	モデル2に40	モデル3に40
2001	20	20	20	20	20
2002	20	21.4	21.4	20.3	20.3
2003	20	18.7	18.7	19.7	19.7
2004	20	23.9	25.6	20.8	20.8
2005	20	13.6	10.2	18.7	18.7
2006	20	34.0	62.0	22.8	23.2
標準偏差	0	6.9	18.2	1.4	1.5

註：ケース1：現状で変化なし。

ケース2：2002～06年の5年連続不作為（毎年-50万t）が輸出国で発生。

ケース3：5年連続不作為（毎年-50万t）に加えて輸出国内仕向が400万tを下回らないよう輸出規制が行われる。

ケース4：ケース2の事態で輸入国に毎年40万tの備蓄放出。

ケース5：ケース3の事態で輸入国に毎年40万tの備蓄放出。

出所：鈴木〔5〕。

算を行っていた。これは、我が国の WTO 提案として出された国際穀物備蓄構想の具体化として始められた東アジア米備蓄システムの構築事業を開始するための試算であった。我が国は、2000年12月に、WTO事務局に提出した「WTO 農業交渉日本提案」において、開発途上国の食料安全保障上の要請への対応として、二国間や多国間の食料援助のスキームを補完し、一時的な不足等の状況に際して現物の融資を行うことができる国際備蓄の枠組みを検討すべきであると提案していた。今回の「食料危機」で、この提案の意義が再確認されつつある。

#### 1) 「東アジア緊急米備蓄パイロット・プロジェクト」の内容

具体化された「東アジア緊急米備蓄パイロット・プロジェクト」は、ASEAN 10カ国に日本、中国、韓国を加えた13カ国が緊急時に備蓄米を融通しあい、食料危機の国を支援するという「東アジア緊急米備蓄構想」の試験的な運営であった。

各国の財政負担を減らすため、各国が通常保有する在庫のうち緊急時に放出可能な数量を申告する「イヤマーク備蓄」方式が特徴である。当初、日本が25万トン、ASEANが9万トンといった数字を提示したが、韓国と中国との調整は遅れていた。これとは別に現物備蓄の造成も行う二本立てになっている。

13カ国すべてに支援を義務づけるのではなく、ある国で大規模な災害が発生するなどして深刻な食料危機に陥った時点で、備蓄米に余裕のある国が有償でコメを供給する。具体的には、例えば、インドネシアに支援が必要な事態が発生した場合、日本がコメを提供し、国際価格水準（タイ米価格）で代金を貸し付けることになる。日本での価格と国際価格による貸付額との差額は、日本の負担になる。それは日本全体の開発援助（ODA）予算ではなく、農林水産省の食料管理会計から負担されることになっていた。

各国の貢献としては、我が国とタイが調整国になり、我が国は、我が国備蓄米を活用したイヤマーク備蓄等の貢献だけでなく、事務局運営への財政支援を行い、タイは、事務局オフィスの提供等を行った。

#### 2) OPEC ならぬ OREC 構想の波紋

一方で、タイは、2008年4月30日、コメ価格安定のためとして、OPEC（石油輸出国機構）にならって、OREC（コメ輸出国機構）を、タイ、ベトナム、カンボジア、ミャンマー、ラオスで構築する構想を発表した。

そもそも、この構想は、タイとベトナムの輸出競争によって長らくコメの国際価格が低迷していたときに、協調的な競争制限（輸出品の抑制的コントロール）によって、コメ価格を上昇させる手段として、以前からタイ・ベトナム間で議論されていたものである。このような「価格つり上げ」のための機構を、価格高騰で世界が悩んでいるときに持ち出したため、コメ輸入国から反発の

声が上がったのは当然である。

このようなカルテルが結成されたら、いつでも簡単にコメの輸出制限が生じ、国際コメ価格が高く維持されてしまう危険があるということである。

こうした動きを牽制するためには、常に国際市場に放出できるコメが十分存在する状態を維持すべく、コメの生産力に大きな余力を持っている日中韓等が主導的に取り組むことが求められる。

### 9. 飼料価格高騰と更なる自由化を仮定した畜産への対応策

今回の飼料穀物価格高騰により、我が国の畜産の弱点が露呈した。

特に、疲弊が深刻化した酪農を事例に、対応策を整理すると、

- ① 取引乳価の引き上げ
- ② 補給金や経営安定対策による酪農家手取りの補填
- ③ 自給飼料生産や未利用資源活用の拡大による生産コストの引き下げ
- ④ 配合飼料価格安定制度による酪農家の飼料コスト負担の抑制

を組み合わせることで、全体として、酪農の窮状を打開しようとした。ただし、④が制度的な限界に達している中、③のコスト削減にも時間がかかることから、①と②で、どこまで事態を改善できるかが問われた。

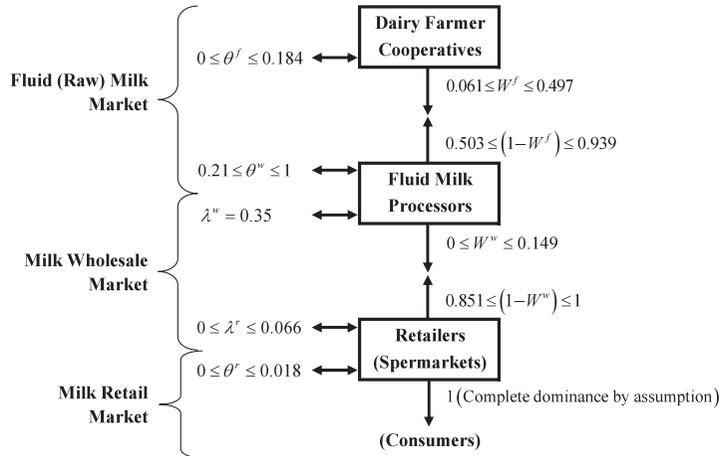
#### 1) 取引交渉力の不均衡の是正：ブロック間の調整機能の強化

①の取引乳価の引き上げは、我が国では難航した。今回の飼料高騰に対応して、諸外国では、乳価上昇による「価格転嫁」での調整が非常に迅速に機能したのに、我が国では、それが適切に働かなかったことが、大きな問題となった。

我が国では、大型小売店同士の食料品の安売り競争は激しいが、そのため、小売価格の引き上げが難しく、そのしわ寄せがメーカーや生産者に来てしまう構図がある。しかし、パンや麺類のように、メーカーの取引交渉力が強い部門では価格転嫁がメーカー主導で簡単に実現している。

我々の試算（第3図）では、我が国では、メーカー対スーパーの取引交渉力のバランスは、ほとんど0対1で、スーパーがメーカーに対して圧倒的な優位性を発揮している。一方、酪農協対メーカーの取引交渉力は、最大限に見積もって、ほぼ0.5対0.5、最小限に見積もると0.1対0.9で、メーカーが酪農協に対して優位である可能性が示されている。

欧米でも小売サイドの大型化は進んでいるのに、なぜ日本のみ価格転嫁が生じないかという疑問に対する1つの回答は、このような取引交渉力の不均衡にある。世界では、小売の市場支配力に対抗するため、猛烈な勢いで



第3図 日本における酪農協・メーカー・スーパー間の取引交渉力バランス

註：Parameters  $W^f$  and  $W^w$  indicate the degree of vertical power balance, that is,  $W^f$ :  $(1 - W^f)$  ranges from 0.061: 0.939 to 0.497: 0.503,  $W^w$ :  $(1 - W^w)$  ranges from 0: 1 to 0.149: 0.851. Parameters  $\theta^f$ ,  $\theta^w$ ,  $\theta^r$ ,  $\lambda^w$  and  $\lambda^r$  indicate the degree of horizontal competition.

出所：Kinoshita et al. [3] による推計結果。

生処サイドの巨大化が進んでいる。いまや、一国一酪農協兼メーカーを超えて、二国一酪農協兼メーカーになり、さらには、それが世界各国で合併事業を進め、多国籍化しているケースもある。逆に、MMB（ミルク・マーケティング・ボード）の強制解体で生産者組織が細分化され、「買ったとき」に遭って乳価が暴落したイギリスは1つの教訓である。

多くの国では、酪農協兼乳業メーカーの大型合併が進み、生処サイドが小売の市場支配力に対抗しているため、生処販の取引交渉力バランスが均衡し、生処販が連携して、消費者への価格転嫁がスムーズに進むのである。

米国の酪農協は、脱脂粉乳やバターへの加工施設（余乳処理工場）を酪農協自らが持ち、需給調整機能を生産者サイドが担える体制を整えることによって、飲用乳の価格交渉力を強めているが、これが米国で可能な背景には、米国政府が余乳製品の上昇制度を維持し、その最終的販売先として補助金付き輸出や援助を準備していることも大きい。そうした制度的裏付けの違いも認識しておく必要がある。我が国でも、多様な販売先、「はけ口」を確保することで、「生産」での調整を緩め、「販売」で調整することを可能にしていくことが求められる。

ブロック指定団体の機能強化が議論になっているが、ブロック内が統一されても、例えば、九州ブロックが高乳価を強く要求しても、メーカー側が「それなら北海道の生乳を買います」と言えるようなブロック間での競争がある以上は、取引交渉力は強化されない。ブロック内の問題もあるが、一番の課題は、ブロック間の全国統一の調整機能の強化であろう。足並みを揃えることがで

きるかどうかである。

## 2) 直接支払いの発動と改善の方向性

現行の加工原料乳に対する補給金は、名称は「不足払い」だが、固定的になっており、需給事情や生産コストに応じて変動はするものの、今回のような大幅なコスト上昇に対しても1円程度しか反応しないため、コスト上昇への十分な対応とならなかった。このため、別途、牛1頭当たりで換算した直接支払いを緊急措置として発動した。しかし、これは、あくまで緊急措置としての位置づけである。

この点で、米国の動きは参考になる。米国では、ミルク・マーケティング・オーダー（FMMO）制度の下、政府が、乳製品市況から逆算した加工原料乳価をメーカーの最低支払い義務乳価として設定し、それに全米2,600の郡（カウンティ）別に定めた「飲用プレミアム」を加算して、地域別のメーカー最低支払い義務の飲用乳価を毎月公定しているが、さらに、米国では、FMMOで決まる最低支払い義務飲用乳価水準が低くなりすぎる場合に対処するため、2002年に飲用乳価への目標価格を別途定め、FMMOによる飲用乳価がそれを下回った場合には、政府が不足払いする制度を導入した。

WTOの規定上、削減対象の政策を新設すること自体、その廃止を世界に先駆けて実践した我が国からすれば考えられないことであるが、今回、さらに注目すべきは、飲用乳価への目標価格が、今回のような飼料価格高騰による酪農家の収益減少に対応できないことが判明したのを受けて、2008年農業法において、飼料価格高騰への対処として、目標価格が飼料価格の高騰に連動して上昇

するルールを付加したことである。その場かぎりの緊急措置をその都度議論するのではなく、ルール化された発動基準にしてシステマティックな仕組みにしていこうとする米国の姿勢は合理的である。

今後、WTOやFTAの進展によって、競争すべき加工原料乳価の水準が低下してくる可能性を踏まえると、現行の補給金制度の見直しにより、対応を準備する必要がある。

加工原料乳価 補給金 輸送費 飲用乳価

$$65 + 12 + 18 = 95$$

という関係式からわかるように、加工原料乳補給金の引き上げは、やがては、その分だけ都府県の飲用乳価も上昇させる効果がある。つまり、例えば、加工原料乳のみへの補給金の5円引き上げに110億円を投入することで、都府県の飲用乳価も含めて、全体を5円引き上げることができるという点で、極めて財政効率的なのである。

例えば、WTO交渉で、仮に主要乳製品を一般品目として70%の関税削減が行われた場合には、40円程度の加工原料乳価を想定しなければならないので、

加工原料乳価 補給金 輸送費 飲用乳価

$$40 + 12 + 18 = 70$$

となるが、ここで、補給金を25円引き上げれば、550億円の財源で、

加工原料乳価 補給金 輸送費 飲用乳価

$$40 + 37 + 18 = 95$$

となり、現状の生産者手取りが確保できるのである。しかし、現行の補給金算定方式では、このような大幅な単価の改定は不可能であり、目標価格との差額を補給する不足払い型の補給金算定方式への変更が必要になる。

なお、加工原料乳への補填により飲用乳価も下支える制度が有効なのは、飲用乳が海外からの輸入の影響を受けずに価格形成できるという条件の下であり、この点が崩れる（安価な飲用乳が近隣の中国・韓国等から輸入される）場合には、加工原料乳価のみならず、飲用乳価も含めた全生乳、つまり、プール乳価を基準にした全酪農家への直接支払いを検討する必要がある。

### 3) 自給飼料生産の拡大に向けて

飼料を完全に自給することは不可能だが、今回の苦しい経験を忘れずに、需給が緩和して飼料価格が下がっても、短絡的に「安くなったら、また外国から買えばいい」ということにならないように、輸入飼料を少しでも減らす努力を、この機会に進めていく必要がある。

しかし、従来から、自給飼料生産コストと購入飼料単価との比較等による自給飼料生産の有利性の指摘にもかかわらず、自給飼料生産は増加しなかった。酪農家の経営選択を考える場合に問題とすべきは、自給飼料生産に割り振る労働時間を、購入飼料に依存した増頭により出荷乳量を増やすように振り向けた方が、経営全体としての総所得は増加するという酪農家の判断である。逆に言

第5表 放牧型と舎飼型との酪農経営指標の比較

	放牧型	舎飼型
平均頭数	71	93
乳飼比	24%	30%
所得率	41%	34%
1頭当所得	18万円	15万円
総所得	1,278万円	1,395万円

資料：釧路NOSAIの久保田学氏による調査結果。

えば、自給飼料生産を拡充すれば、所得率は上がるが、搾乳牛を少なくせざるを得ないので、総所得は減少するという点である。

端的な数値例として、第5表の釧路NOSAIの久保田学氏の調査資料がある。飼料自給型経営は、1頭当所得は高いが、頭数が増やせないで、総所得を増やせないという問題を覆すインセンティブ（誘因）が政策的に与えられてこそ、事態を動かせる有効な政策になりうる。

中央畜産会のデータに基づく我々の試算では、現在の経産牛頭数を維持しつつ、コントラクター利用によって飼料自給型経営に転換するには、酪農家の支払える利用料金は最大限1万円/10aになるが、コントラクター組織の維持にとって必要な最低限の額は25,000円/10a程度のため、そのギャップ15,000円/10aを埋められる補助が有効という数値がある。

このように、飼料自給率向上をスローガンに終わらせないためには、酪農家が経営選択として飼料自給率の向上に乗り出すに十分な補填を準備することが不可欠である。中途半端なレベルでは、せっかくのお金が無駄になってしまう。飼料米についても、飼料米を生産する稲作農家か、それを購入する飼料会社や畜産農家のどちらかへの差額補填、あるいは、稲作農家への補填が不十分な分を、飼料米を購入する飼料会社や畜産農家への補填で補充することで取引が確実に成立する仕組みが、長期的制度として確立されないかぎり、これを定着させることは困難であろう。

なお、トウモロコシ等の輸入飼料原料を完全に国産でまかなうことは不可能であることは冷静に受け止めて、輸入トウモロコシ等の安定確保のために、穀物メジャーに頼らない独自の調達力を強化することも必要である。

## 10. ま と め

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、我が国の食料生産の縮小は進んでいる。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 が続くとなると、WTO ベースで自由化した場合とほぼ同じで、自給率は 12% に向けて下がるとの試算がある。仮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。この場合、自給率を向上させることによって国民が得るメリットと、それを実現するためにかかるコストを、国民に示して、コストをかけても自給率向上を図る意味があるかどうかを十分に議論し、理解が得られるかどうかポイントになる。また、国民に対して同じメリットを確保するのにかかるコストを可能な限り小さくする努力も欠かせない。

さらなる食料自給率の低下が懸念される中、これ以上の食料貿易自由化の徹底が本当に日本のあるべき姿なのかについて十分な議論が不可欠であるとともに、どんな状況においても消費者が国産を選択するような、生産者と消費者の絆ができるかどうか重要である。国産農産物への消費者の支持と信頼が強固になるためには、生産者は、薄っぺらな小手先の販売戦略ではなく、この人が作るものなら大切に食べたいと消費者を自然に惹きつけるような、根本的な信頼感を醸成する取り組みが重要である。つまり、生命の維持に不可欠な食料を、その生産過程も含めて、最良の形で消費者に届けるというミッション（社会的使命）に生産者が誠意を持って取り組み、それを消費者が納得し、生産者もその役割を誇りにして取り組む関係を成立させなければならない。日本では、欧米に比べて消費者と生産者の一体感が薄いと印象は拭えない。現場の農業・農村の実態は、割高でも買い支える消費者の支援とともに、消費者の理解を得られるような根拠を明確にした直接支払いの拡充等の財政支援が早急に求められている状況にある。

「食料危機」と国際化の進展を踏まえた具体的対応策の選択肢としては、水田については、経営選択の自由度を高め、集荷円滑化対策の改善による短期融資によるセーフティネット（岩盤）を提供すること、あるいは、経営規模のみを要件としない「担い手」に対して、標準的な生産コスト（目標価格）と標準的な販売価格との差額に基づくコメの用途別（主食用、米粉用、飼料・バイオ燃料用）、代替作物別（麦・大豆）の伸縮的な直接支

払いを行うこと、および全生産者に対して多面的機能に基づく直接支払いを拡充すること等が考えられる。酪農・畜産にも同様の直接支払い（不足払い）の整備が望まれる。目標価格は基本計画の実施期間の 5 年間固定を原則とし、生産資材価格の異常な高騰等による期中変更ルールもビルトインしておく必要がある。

政策決定に当たっては、政策を創るのは農村現場であり、消費者であるという視点に立ち、本当に現場で必要なものは何なのか、どうすれば消費者が支持してくれるか、という視点から、シンプルだがポイントを押さえた効率的な対策を早急に詰める必要がある。また、関係団体・組織は、「組織が組織のために働いたら組織は潰れ、拠って立つ人々のために働いてこそ組織は持続できる」という視点を持つ必要がある。

欧米の農産物輸出国が、零細な稲作を中心とする我が国を含む東アジア諸国よりも圧倒的に有利な土地条件を持ちながら、さらに農業所得に対する政府支払いを十分に行いつつ、「攻撃的保護」を温存し、輸入国の市場アクセスの改善を迫っている中で、類似した農業構造を持つ東アジア諸国が共通の利益を守るべく連携を強化することが求められる。その場合、我が国の農業・農村の持続は、類似した構造を持つ東アジア諸国の農業・農村の発展とともに可能となるのであり、我が国のみの狭い利益追求に陥らず、東アジア諸国がともに発展するために、日本がどういう役割を果たすべきかという視点を忘れずに、東アジア全体としてめざすべき方向性をともに議論すべきであろう。

（註 1）「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。その側面があるのも確かである。カナダ政府は、以前から、この点を強調している。

#### 参 考 文 献

- [1] 荏開津典生『農政の論理をたどす』農林統計協会、1987。
- [2] 服部信司「食料第 1 の原則 国際的確認を」『世界と日本』No.1123、2008。
- [3] Kinoshita, J., N.Suzuki, and H.M.Kaiser, "The Degree of Vertical and Horizontal Competition Among Dairy Cooperatives, Processors and Retailers in Japanese Milk Markets," *Journal of the Faculty of Agriculture Kyushu University*, Vol.51, 2006, pp.157~163.
- [4] 生源寺真一「農業再建—真価問われる日本の農政」岩波書店、2008。
- [5] 鈴木宣弘「不作+輸出規制によるコメ価格変動と備蓄放出効果」『国際備蓄構想の経済的効果に関する分析報告書』食糧庁、2001、pp.1~4。
- [6] 鈴木宣弘「WTO・FTA の潮流と農業—新たな構図を展望—」『農業経済研究』第 79 卷、第 2 号、2007、pp.49~64。