

## 食料自給率向上の罣

英国は国民一人当たりの食料輸入額が日本に比べ2倍以上高い。農水省にとって英国は、過去30年間で自給率を25%向上させた模範国である。にもかかわらず、今の英国は自給率向上を政策にしている。しかも、国策にしない理由を詳細な分析文書で国民に示している。その中身を解剖する。

本誌副編集長  
浅川芳裕

### 「自給率は見当違い」英国政府

自給率向上に代わる農業の成長性指標を探せ——先月号から先進国の事例紹介を開始した。初回は米国の農業戦略に触れ、国家公務員の権限を使って関与できる農業成長政策とその職責によって果たせる目標値について言及した。

今回は英国を取り上げるが、政策や指標そのものが今回のテーマではない。英国政府 (Defra、英国環境・食料・農村地域省) が発表したなぜ「自給率向上を国策にすべきでないか」の理由を真正面から論証し

図1 世界人口と農業生産

出所：FAO (国連食糧世界農業機関)

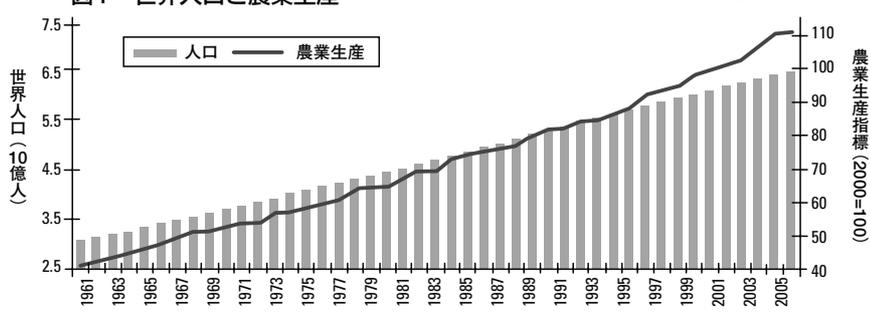
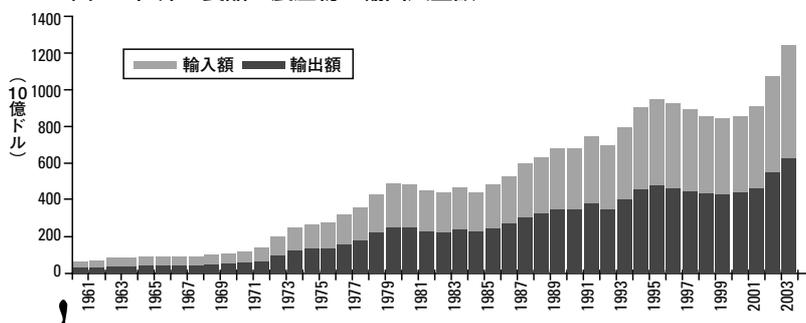


図2 世界の食品・農産物の輸出入金額



## 日本の自給率政策のお手本「英国」、自給率向上を国策にしない根拠を発表

た文書がある。原題を直訳すると「食料安全保障と英国」証拠と分析文書」。10章100頁に渡り、緻密な議論が紡がれている。日本と同じ純輸入国でありながら、日本と全く逆の政策判断をした英国政府の主張とその根拠は何かを紹介したい。

結論からいうと、「農業生産による食料自給率の変動を中心に食料安全保障を議論することは、不均衡 (unbalanced) であり、根拠薄弱で (weak)、取るに足らず (poor)、見当違い (misplaced)、判断を見誤らせる (misleading)」。辛辣な形容である。なぜそうなのか。文書の大意を一気にまとめた。

\*

食料安全保障 (Food Security) とは、発展途上国にとってまさに「生か死の問題」であり、それを高めるための「挑戦」が現在進行中である。これが、FAOを初めとする国際機関や学術論文で使われている食料安全保障の意味である。一方、英国のような豊かな先進国、とくに食料の輸入比率の高い国が自国の食料状況を指すのに、食料安全保障という同じ単語を使用することがある。しかし、欠乏より過剰摂取による肥満や病気、食物ロスが蔓延する社会におい

て、この言葉を使う際には、分別ある認識をしておかなければならない。

### 食料危機の原因は「自給農業」

途上国において、国民の生死を左右する食料事態が起こる根本原因は何か。答えははっきりしている。慢性的な貧困と脆弱な自給自足農業、社会インフラの未整備にある。食料輸入の多さが原因ではまったなく、まして輸入は安全保障上の脅威にはなりえない。むしろ、国内以外に多様な調達源を持っていることで安全保障は高まる。つまり、食料安全保障の定義は、貧困国と貿易に立脚する豊かな先進国との間で埋めることができるくらい、大きな隔たりがあることを理解する必要がある。

また、20世紀来の歴史において、大規模な飢饉が発生したケースは、単純な国内生産の減退や絶対量の不足というより、購買力の大幅な減退や流通手段の遮断、健全な市場メカニズムが機能しない非民主的な国家や前近代的な組織運営によって起こることがさまざまな証拠と研究で明らかにされている。

そもそも世界の食料供給は、人口増加ペースより高い水準で増加している(図1)。最近の食料在庫の減

少傾向は、地球規模での食料安全保障への脅威とはいえない。在庫の減少は、燃料用作物の増産や気象変動に起因するという見方より、食料の国際貿易、国内の流通システムの構造変化をどうとらえるかのほうが的を得ている。高度な情報手段の発達、供給者と需要者の間の信頼関係強化、スピーディーな物流インフラの整備、大きな購買力を持つ国際的なチェーンストアの登場などだ。

ただし、脆弱な国家にとって在庫のひっ迫による食料価格の高騰は、短期的に大きな影響があるのは事実である。

先進国で「食料危機への脅威」と言われるのは、栄養失調や飢餓の問題ではなく、消費者にとって食の選択幅や食の安全に関する何らかの事柄を意味している。これは、消費者の食品全般に対する期待値が非常に高いことが背景にある。実際問題の食料危機リスクがあるとすれば、政府が国民に対して食の安全について説明責任をはたしているかどうかという政治的リスクの方が、実際の生命リスクや経済的リスクを完全に凌駕している。

英国は明らかに「食料が安全に保障」された国だ。英国は世界でもっとも豊かな国のひとつである。購買力の指標で世界6番目に位置し、一

人当たりのGDPでもIMF加盟国の180国中10番目にある。人口は世界人口の1%以下であり、高い購買力と低い人口シェアの組み合わせによって、国際マーケットから食料を調達できる最適のポジションにある。

### 食料輸入の全面停止は「空想」

食料安全保障に関連して、食料自給が低いという議論になるとメディアでこうした見出しが躍る。「国は国民を食わせられるのか」「お金を出して食料が買えなくなる」。こういった表現は、情緒的な供給者論理で軍事的な響きさえある。この論理は、食料安全保障を国内の食料自給と同一視したり、それが供給者主導のサプライチェーンの管理下にあるかのような誤認がある。具体的に言うと、消費者や流通小売業者には、どこかしらに存在する中央統制機関や農業共同体の言われるがままに食料を受け取る消極的な価値しかなく、食料についてなら購買力も選択肢もなく、供給者への影響力も状況を変えようとする動機も行使できない存在であるかのように見なし

ているに等しい。

供給者論理にもとづいた誤解のもう一例は、輸入が突如、すべて中断する事態を安易に想定することだ。

これが起きるとすれば、米国や豪州、ブラジル、アルゼンチンといった食料輸出国が、常日頃、貿易で競争し合っているにもかかわらず、突然、輸出を全面的にストップする申し合わせをしなければならぬ。この可能性は極めて低いのみならず、食料の輸出入を行なっているのは大部分が国ではなく、無数の民間事業者である事実さえ考慮に入れていない。

第二次世界大戦中、政府管理下の食料調達において、港を通して海外の民間業者から食料をまとめて購入する方が、各地に散らばる国内生産者から調達するよりはるかに管理しやすかったという歴史的事実も参考になる。

輸入依存の「依存」という言葉も、供給者論理で情緒的な意味合いが強い。輸入国が一方的に輸出国に「依存」しているようにとらえられがちだが、輸出国は輸入国からの収入に大きく「依存」している。輸出という行為自体は国内市場への「依存」を減らすためである。国産比率が高ければ、それは国内消費者は国内農産物に「依存」していることになる。貿易は相互に「依存」しあうことによつて、結果として、相互に発展繁栄する国際分業になつている(図2参照)。その前提にあるのが、今日の生



活水準を今のレベルに押し上げたのは、「比較優位の原則」に沿ったからにはかならない。

先進国において自給率の低さを食料安全保障と結びつけて危機感を煽る理論は、国際的な協調や繁栄、平和といった精神に反し、保護主義、孤立主義、国家主義を生むだけだ。

英国の農業政策はすでに、旧来の供給主導型から市場主導型に政策を完全に移行している。以前は、生産するだけで国から収入が得られる政策であったため、農家は作ることで仕事がどう売れるかは完全に他人まかせであった。こうした供給者論理のなかで農家は、多様で骨の折れるマーケットに向き合うより生産性を上げることに専念していた。生産支持が取り払われた現在、農家は自らがつたリスクを正当化できるよう、十分な見返りが得られるマーケットに対して事業活動を行なっている。供給者といえども農場は現在、ほかの経済活動から遮断された存在ではなく、マーケット主導のフードチェーンに統合されている。この移行により、食料安全保障の焦点は、国内農家と国内農業による食料自給に偏った観点から、小売業者や加工業者をはじめとしたフードチェーン全体に当てられるべきである。

事実、現在のわれわれが享受して

いる高度で多様な食品供給レベルは食料安全保障レベルは、国の関与や介入がなくとも、彼らが商業ベースで実現している。その背後にある国内外からの調達、在庫、物流、陳列、販売、補給、決済などすべてだ。

現実的に問うべきは、フードチェーンが現在実現している食料安全保障上の機能とは何か、である。そして、不測の事態が起きたとき、フードチェーンがどのような機能を果たすのか？ それは安全保障度を強化するものか？ それとも弱めるものか、吟味しなければならぬ。つまり、生産から消費までのフードチェーン全体において、ある事態が起きたときの弾力性、対応力がどれほどあるか？ 弱める事態があるとすれば、その場合、政府が介入によってどれほど強化されるのか？ それは、国民の便益と負担のバランスが算出できる性質のものなのか？ (図3参照)

同じく、港湾や空港、海上ルート、食品製造拠点、物流手段などを含めた産業、社会インフラの安全・安定性について、見極めていかなければならない。究極的には、英国が食料以上に大きく依存するエネルギー安全保障を向上させることがいちはんの鍵である。石油や天然ガスは、調達源が世界に広がり、民間事業者に

よってオープンに取引される食料と違い、不安定な国に遍在しており、その取引は国家権益に大きく左右されるからだ。

食料安全保障の問題とは、リスク・マネジメントの課題であって自給の問題ではない。国内農業の次元を完全に超えている。食料の問題ですらなく、英国一国の問題という次元でもとらえられない。

とはいえ、自給率向上を目的視する主張は根強くある。その背景には、輸入が何らかの理由で差し止められるという見立てがある。その場合、影響を受けるのは食料だけでなく、食料を生産するのに不可欠な燃料や肥料などの生産資材も同じである。したがって、食料自給率を定義するにあたり、今の国内農業生産の前提である、国際的に調達している資材という外部要因と分離して想定することは現実離れしている。つまり、自給率という指標は、それ自体で自己完結できていない。現在がどういうレベルの自給率であれ、それを何パーセント上げようという向上目標は、成立しえないことになる。結果、輸入遮断の可能性を前提にしたこの指標は、論理矛盾に陥るしかない。したがって、食料安全保障を高めたのなら、混乱を招く指標である自給率向上を促進するのは場違いで、想

定されるリスクを直接的かつ個別に管理する方がずっと効力がある。

国際貿易は長年、英国の食料供給においてもっとも重要な役割をはたしており、緊急事態においてその重要性はさらに増した。その重要度が将来において減少すると考える理由は全く見あたらない。英国は産業革命以来、食料自給を達成したことがなく、これからもすることがないだろう。英国が国民の消費量より少なく生産していることには健全な経済的根拠がある。過去200年間の歴史と今日までの発展がそれを証明している。多様性が安全保障を強化する。英国は食料を多くの安定した国から調達している。市民生活でも同じだ。自給のためにみなぎ農業をしたからといって、国や国民が自給できるわけではない。さまざまな手段で自分の能力を発揮し、必要な収入を得て、食料をはじめとした多くの資源を手にすることができる。

かといって食料安全保障において、国内生産が実質的な役割を演じえないというシナリオを想定しているわけではない。

**自給率の国民への説明は「不可能」**

自給率目標を設定すべきという主張は、国が関与しなければ将来、極端に国内生産が減少する事態を勝手



に想定している。仮にそうであるならば、どれだけ関与すればどういう結果になるのか、国民に負担と便益を説明できなければならぬ。OECDの報告書が示しているとおり、自給率向上について、その負担に対する国民の利益を説明することはほとんど不可能である。それより、何らかの食料安全保障のリスクがあるならば、厳密に特定、査定し、マネジメントしていく手法こそが現実問題として必要である。

これまでの理由から、英国の食料安全保障において、国家が最低限の自給率目標を人口的に設定することにまるで妥当性がない。

一方、不測の事態において、自給率より潜在的な自給力が重要という見解がある。しかし、こうした議論も長期的に輸入がゼロになり、国内生産のみが重要な食料供給源になることを想定している。このシナリオは第二次世界大戦においてさえ、当てはまらなかったのみならず、国内生産自体が食料危機を起こしうるリスク要因の一つであることをまったく議論していない。

政策による自給率の向上は、国民負担の説明がつかないばかりでなく、その促進自体が引き起こす問題が多い。

自給率を高める目的で、特定作物

の価格を人工的に上昇・維持する政策は生産資源の非効率な利用を生む。これは共通農業政策の実施の結果、顕在化したとおりである。こうした政策は、地主に利益を与え、より経済的な作物から不経済な農地利用の転換を促し、生産者は消費者が望むことより政府が指定した量だけを追及するようになり、農業資材が過剰に使われることになり、その結果、持続的な農業生産を妨げる環境負荷さえも高めてしまう。

過去の誤った政策で実証されたとおり、こうした政策によって確かに食料自給率は上がる。しかしその成果は、膨大でさばききれない穀物やワインの山だった。これが食料安全保障のための便益だと、在庫の山を見せながら納税者に対して科学的に説明することは困難を極める。そもそも食料安全保障は国防や外交といった公共財ではない。食料はオープンソースから誰もが自由に買えるものであるからだ。

自給率向上を国策で後押しすることは、途上国の輸出収入を阻害することにつながる。途上国が貿易により発展できる機会を奪い、本来の味の食料安全保障に悪影響を及ぼす。発展途上国が危機的な食料危機に直面した場合、英国ならびにEU諸国は自国の消費量を減らしてでも援

助の手を差し伸べる責任はあっても、その原因を引き起こす政策を選ばない。

自給率向上に頼る最貧国にとつては、国内自給力は重要である。しかし、自給自足農業は国内の不作により深刻な影響を受ける。こうした国は食料調達弾力性を増すために、国際貿易システムを活用できるようにすることが重要だ。

### 自給率政策は「環境負荷」政策

英国政府が自給率向上促進に異議をとねる根本的な理由は、自給という単語が意味することに反して結局、外部の経済活動や環境条件から断絶しえない点にある。天候による不作や病気の蔓延、自然災害による食料流通経路の遮断、生産・加工段階における危害要因、燃料や資材の不足、と数え上げればきりがなく、チェルノブイリの原発事故といった海外の問題でさえ、英国農業に深刻な影響を与えることもある。

意識的であれ無意識的であれ、食料安全保障を食料自給率や持続可能性への不安や渴望と混同すべきでない。食料安全保障と農業の持続可能性が単純に食料自給率の問題であれば、国の政策は国内生産を最大化し、輸入量を最小化する方針で進められる必要があるだろう。

これを実現する政策は、国家の市場介入、農家に対する価格と買入保証、輸入やフードマイルに対する高関税、スーパーの調達方法への規制、環境規制の緩和などである。

こうした手段は、政策的に実行可能かどうかは別問題として、食料安全保障や持続可能性、環境や健康の問題をまったく改善しないばかりか、商業活動や消費活動、ひいては国内外における人々の福祉に深刻な問題を引き起こす。

英国政府の政治哲学は、国民や環境の持続可能性に寄与するために、マーケットの機能やそこで活躍する人々を阻害しない形で、個別の課題と原因にもつとも効果的に向き合うことにある(続く)。

図3 食料安全保障の限界費用と社会便益の比較

