

食料安全保障についての基本的な考え方

1. はじめに - 二つの「食料安全保障」

平成 12 年 3 月に出された「食料・農業・農村基本計画」においては食料の安定供給の確保という基本指針の中に食料の安全保障を図ることが課題となっており、「講ずべき施策」として「不測時における食料安全保障」があげられている。この文脈でいう「食料安全保障」は一国レベルでの食料安全保障である。一国内で基本的な食料を生産し、国民に安定的に食料を供給することは近代国家の基本的な機能である。したがって WTO 農業交渉への日本提案に多面的機能への配慮と食料安全保障の確保が入っていることは当然のことである。しかしそのことと日本政府がこの提案を国際的場面でも主張を通し、国内政策においても徹底できるかということは別問題である。同時に一国食料安全保障とグローバルな食料安全保障（以下、世界食料安全保障という）との整合性について配慮が行われるかということも別問題である。後に述べるように世界食料安全保障の主張にも二面性があることを考慮しなければならないからである。

そこで本論では、第 1 に「基本計画」との関連における食料安全保障を論じる。ここでは、まず食料安全保障と食料自給率向上との関連および「不測時の食料安全保障マニュアル」と食料自給率との関連について検討する。第 2 には、世界食料安全保障論を検討する。ここでは、世界食料安全保障論の二つの立場および WTO と食料安全保障の関連について検討する。第 3 に、一国食料安全保障と世界食料安全保障との関連を検討する。ここでは、一国の食料安全保障を主張することは世界食料安全保障と競合しないか、また一国食料安全保障と世界食料安全保障は相互補完できるか、について検討する。

2. 日本における食料安全保障 - 手足を縛られた食料自給率

「食料・農業・農村基本計画」では、食料純輸入国でありかつ食料自給率約 40%の国として、食料の安定確保が食料政策の基本となるという認識から、平成 22 年度カロリーベースの食料自給率目標を 45%に置いた。『平成 14 年度食料自給率レポート』（農林水産省）では平成 14 年度の食料自給率は 40%であり、平成 10 年度以降 5 年連続 40%になったとしている。基準年であった平成 9 年度と平成 14 年度を比較しただけでも食料自給率目標の達成が困難であることが分かる。つまり、平成 9 年度の国民一人当たり総供給熱量は 2,651kcal であったが、食料自給率 45%達成目標年である平成 22 年度の総供給熱量は食品の廃棄や食べ残し（食品ロス）を減らすことを前提として 2,571kcal に設定されていた。飽食日本という批判をさけるための方便も含まれていたと見られる。平成 14 年度の総供給熱量は 2,599kcal であり、平成 9 年度に比べて 52kcal 減っているが、食品ロスが減少したことによるのではなく、総じて全食品の供給熱量が減少するなかで、米の消費減少が大きく影響している。これに対する国産熱量をみると、基本計画では平成 9 年度の 1,100kcal を平成 22 年度には 1,165kcal と 65kcal 増加させることになっていたが、平成 14 年度時点で逆に 52kcal も減少したのである。したがって食料自給率の低下が 41%から 40%にとどまったのは供給熱量の減少が寄与したためであるといえる。さらに、供給熱量の外給度（100 - 自給率）をみてみると、平成 9 年度には 1,551kcal が国産以外の供給熱量つまり外給熱量ということになるが、平成 14 年度では同じく外給熱量が 1,551kcal で変化が

みられなかった。つまり国産熱量以外の外給熱量は全く減っていない。ちなみに平成 22 年の目標年次の外給熱量は 1,406kcal であり、平成 9 年度から 145kcal 減らす計画になっているのである。そういう眼で見ると自給率目標の平成 14 年度時点での達成度はゼロということになる。WTO 体制の下で輸入制限が出来ず、生産刺激的な政策を実施できない条件下で 45%の自給率達成を目標に掲げてもむなしい結果しか残らないことを意味している。

アメリカでの BSE 発生に伴う牛肉の緊急輸入制限措置は食品の安全(food safety)と食料の安全保障(food security)との関係を考えるよい機会となった。「食料・農業・農村基本計画」においては「不測時における食料安全保障」での不測の事態として「国内外の不作等の短期的なものから、食料輸入が継続的かつ大幅な減少や途絶といったものまで、様々なレベルのものが想定される」と不作以外の具体的な事態を明記していなかった。その後、平成 14 年 3 月に発表された『不測時の食料安全保障マニュアル』(農林水産省)では不測事態の要因として国内における要因を 3 項目、海外における要因を 5 項目挙げた。海外要因の 5 番目に「安全性の観点から行う食品に対するわが国の輸入規制」があげられている。

『不測時の食料安全保障マニュアル』では不測時のレベルを 0、1、2 と設定しているが、レベル 0 の判定基準は「具体的には、・・・、特定品目供給が、平時の供給を 2 割以上下回るような事態に発展する可能性がある場合」を目安とするとなっている。農水省によると本年 1 月以降の牛肉の輸入実績と見込みは表の通りになっている。

表 牛肉の輸入見込み量 (単位：千ト)

	見込み (2月まで実績)	前年の実績 (うち豪州・NZ分)	前年実績との 差
15年12月	44	45	1
16年1月	24	45 (21)	21
16年2月	37	46 (23)	9
16年3月	28	57 (30)	19
16年4月	30~36	44 (24)	11
16年5月	29~35	46 (24)	13

資料：農林水産省プレスリリース(平成 16 年 4 月 23 日)から作成

もし米国産牛肉の輸入が再開されない場合、平成 15 年 267,583 トあった米国からの輸入実績のかなりの部分が 1 年後にはなくなることになる。日本の年間牛肉消費量は約 130 万トであり、その 2 割は 26 万トである。これはレベル 0 に近い事態ではないだろうか？このような事態になった場合に、食料の安定供給確保(food security)の観点から食品の安全性(food safety)に妥協するのか、食の安全性の観点から輸入制限を続けて、他の代替措置をとるのか、選択が迫られることになる。さらに、現在日米で専門家を含む交渉が行われているので、妥協点が見いだされるかもしれないが、もし交渉が長引き、米国が日本の

緊急輸入制限措置を科学的根拠のない検疫措置に基づくもので WTO 協定違反として提訴し、日本側がこれに対抗して SPS 協定第 5 条 7 項に基づく予防措置の発動だとして対立するとしたら、どうなるか。今回の BSE 発生に伴う緊急輸入制限措置は SPS 協定に基づく予防措置ではもちろんない。家畜伝染病予防法と食品衛生法に基づく緊急輸入制限措置である。日本政府の措置は食品の安全性の観点から国内で実施している全頭検査と同等の措置を輸入牛肉にも求めるものであるが、米国がその検疫措置自体を科学的根拠がないと主張する場合に、SPS 協定第 5 条 7 項は暫定的な予防措置をとれるとしている¹。実際の WTO のパネルにおける裁定ではどうなるかは分からないが、食品の安全性と食料安全保障は相反し、日本政府の立場が問われる場面を迎えるのである。この帰趨を決めるのは食の安全に強い関心を示す日本の生活者たちの意向によるだろう。

3. WTO における食料安全保障

国際的な場では「食料安全保障」は「主に先進国から援助や適正な所得分配によって解決されるべき開発途上国群の貧困・飢餓問題としてとらえられている」²。しかし世界の食料安全保障(food security for all)に関しては人口増大、食料の供給能力低下、地球温暖化をはじめとする環境問題の深刻化、貿易体制の構築度合などの将来予測をめぐって、楽観論、悲観論を交えて、様々な見解が出ている。筆者にはそれらを詳細に検討する能力はない。平成 6 年の WTO 発足後の平成 8 年に開かれた FAO 食料サミットにおける行動計画では「食料安全保障」が明示されて、WTO が眼中に入れていなかった飢餓や栄養不足人口のための食料安全保障を国際的な農産物貿易、貿易政策において考慮することを宣言したのに対して、「国際農業・食料・貿易政策協議会」(IPC) が「紀元 2025 年までに世界食料安全保障を達成するために - IPC ポジションペーパー第 3 号 - 」³を発表した。これは FAO の世界食料サミットへ貢献するために用意されたものであるというが、要するに FAO が食料安全保障のためには貿易政策にも配慮が必要であるという立場を明確にしたのに対して、「開かれた自由な世界貿易システムが世界中の適切な国別食料安全保障を準備するための絶対的必要要件である」⁴として徹底的な自由貿易主義の立場から牽制したものだといえよう。したがって FAO のような開発途上国寄りの食料安全保障論と自由貿易による食料安全保障論という世界食料安全保障論にも対立する二論があることがわかる。

このような世界食料安全保障をめぐる対立点は食料需給予測をめぐっても米国農務省、IFPRI、FAPRI などでの世界モデルによる楽観的予測とレスター・ブラウンの悲観的予測などの間にもある⁵。これらの見解の相違をどう判断するかは難しい。たとえば佐分はウルグアイ・ラウンドの結果、WTO に農業協定が入ったことについて、サービスや知的財産権という途上国に競争力がない問題を取り扱う代償として先進国が途上国に妥協したものだという評価があったとした上で、この妥協の本質を評価するにはケアンズ・グループに属する途上国の輸出農産物の生産・流通を担っているのが誰であるのかを分析することなしには出来ない⁶と述べている⁶。端的にいうと今日の食品の生産、加工、流通、販売までを担っているアグリビジネス(超国籍企業)の分析をしなければ、評価が出来ないということである⁷。

途中を省略して極論をいえば、食料安全保障にしても、予防原則の導入にしても WTO 協定下での超国籍企業と国民国家との確執の問題であり、国際交渉に当たる政府が自国民

の利益のために超国籍企業に抗うか、妥協するかという問題に帰結するのである。

4. 一国食料安全保障と世界食料安全保障

平成 12 年に日本政府が提出した WTO 農業交渉日本提案では「農業の多面的機能への配慮」と並んで「食料安全保障の確保」が掲げられた。もともとは農業の多面的機能（公益的機能）が日本の主張の柱になっていたが、それだけでは途上国の理解が得られないとして「食料安全保障」が入れられたという⁸。食料安全保障は国際的には 1996 年（平成 8 年）の FAO 世界食料サミットの行動計画で明示された概念であると述べたが、先進輸入国、先進輸出国、開発途上国にとって持っている意味合いはそれぞれ異なる⁹。平成 14 年にローマで開かれた「非貿易的関心事項に関する閣僚レベルの会議」のあと出されたプレスリリースでは農村地域開発、食料安全保障、環境が具体的な非貿易的関心事項として示され、食料安全保障は WTO 農業交渉での争点になろうとしている。しかし、今後の WTO 農業交渉において食料安全保障をめぐる議論になったときに、非貿易的関心事項フレンドリー国の共同歩調がとれるだろうか。先述したように食料安全保障は、元来は世界食料安全保障であり、日本のような食料輸入大国であると同時に貿易黒字国である国の一国食料安全保障とは一元的には調和しないからである。

さて世界食料安全保障を問題にする場合、まずは世界レベルでの食料の需給関係を検討するわけだが、食料の需給予測の焦点は需要要素としての人口増大と飢餓および栄養不足問題、供給要素としての耕地面積と生産性に向けられ、そのもっとも深刻なのは開発途上国であり、中でもサハラ以南のアフリカである。WTO との関係で食料安全保障の議論が問題になるのは、このような開発途上国がおこなう生産関連対策、国境措置である。つまり開発途上国が行う食料安全保障が「食料の購入能力の関連する問題である一方、食料自給政策 - 国内生産を市場水準よりも高く支持するよう意図した政策 - はしばしば経済成長率を鈍化させ、所得を減らし、非生産的な経済部門に資源を固定化させてしまう」¹⁰と米国やケアンズ・グループが懸念するからである。もっとも開発途上国側では食料安全保障は国内農業生産奨励政策や「適度に高い関税」など国内農業を保護するための措置など農村地域開発問題の一部であるととらえられている。その限りでは、食料安全保障が基本的には国内自給を強調し、食料自給率を向上させることを意味する日本などの先進農産物輸入国とは立場が異なっている。非貿易的関心事項フレンドリー国の間でも重点の置き方が異なることになる。

そこで問題になるのは、先進輸入国が一国食料安全保障の立場から国内自給率を向上させることが、世界食料安全保障と競合しないかという問題である。たとえば日本の食料自給率が 45%になったときに、国際農産物市場を通じて開発途上国の食料問題にどのように影響するかということである。一般論でいえば、穀物相場が低下し、輸入国は利益を受けるが、輸出国は不利益を被るということになる。非貿易的関心事項フレンドリー国にも農産物輸出国はあるから、その影響は功罪半ばするということになる。また輸入によって一国が食料安全保障をする場合、『不測時の食料安全保障マニュアル』では不測時の輸入の確保について「この際、国際相場や当該品目の輸入を行っている開発途上国等への影響にも十分配慮する」として直近の在庫量調査などの情報収集を行うという。しかしながら、グローバル化し、超国籍企業が跳梁する農産物貿易の世界では、食料の過不足について市場

メカニズムで調整することは困難であり、食料安全保障の観点からは国際的なガバナンス機能をもつ調整機関が必要だと思われる。

5. まとめ - 「戦場」で食料安全保障を考える

話題のトーンを変える。最近読んだ戦場カメラマン橋田信介の『イラクの中心で、バカとさけぶ』¹¹の中で面白かったのは、「戦争」と「戦況」と「戦場」を区別していることだった。「戦争」は政治の問題、「戦況」は「戦争」や「戦場」を語ること、「戦場」は戦争の現場という区別だった。これを食料問題に準えると WTO 閣僚会議や農業交渉は「戦争」で、現実の農産物輸出入を行う商社活動、国境の検疫所などや、開発途上国の飢餓や栄養不足の現場は「戦場」で、それを我々研究者が「戦況」として語るということになる。研究者の使命としてはさらに深く「戦況」を語る必要がある。しかし仮に食の「戦場」に立つとすれば、それは一生活者として食料安全保障にどう向き合うか、ということになる。生活者として、食生活を送っているものとして食料安全保障を考えてみると意外に幅広いかかわりかたがある。

世界食料安全保障に対して、1)世界の食料需給に圧迫を与えないという意味で飽食を控える、2)食べ残しなど食事を無駄にしない、3)政府や NGO が行う食料援助を支持・支援する、4)自ら食料援助活動やフェアトレードに参加する、5)環境に配慮した生活を送り、地球規模での気象変動を緩和する、など。このうち 1)と 2)は一国食料安全保障にも寄与する。一国食料安全保障に対しては、飽食を慎むことは当然のこととして、1)国産農産物を優先して消費する、2)ファスト・フード、ジャンク・フードを利用しない、3)家庭で料理をして食事をとる、4)農業者と交流し、地域農業を応援する、5)地元産を愛用し、地産地消をすすめる、6)自ら家庭菜園や市民農園で農作物を作る、7)兼業農家になる、8)環境に配慮したシンプルライフを送るなど、である。

もし食料安全保障の基本的考え方を、政府が行う食料安全保障政策と併せて、自らの食生活を自衛することだとすれば、食の安全性も含めて、食の「戦場」にいる生活者の視点に立つことが肝要だということになる。最後は「戦況」を語らず、「戦場」に立ってしまったが、寛容願いたい。

(鹿児島大学農学部 岩元 泉)

1 岩田伸人『WTO と予防原則』p89.農林統計協会, 2004 .

2 渡部靖夫「食料安全保障と WTO 農業交渉の展望」是永東彦監修『国際食糧需給と食料安全保障』(農林水産文献解題 No.29)農林統計協会, p112.2001.

3 吉岡裕編集監訳『食料安全保障』(世界の食料・農業問題 No.2)農林統計協会,1998.

4 同上書,p42.

5 大賀圭治「わが国の食糧需給と食料安全保障」是永東彦監修『前掲書』

6 佐分晴夫「WTO 体制と農業問題の位置」日本農業法学会,農業法研究第 36 号, p19, 2001.

7 アレッサンドロ・ボナンノ他著上野重義・杉山道雄共訳『農業と食料のグローバル化』筑波書房, 1999 . 本書では社会経済システムのグローバル化の下で、国民国家が相対的に地位を低下させ、超国籍企業とよばれる資本集団が、農業と食品産業を支配し、各国国内農業と地域経済に深い影響を与えていることが解明されている。

8 日本農業法学会 2000 年度年次会シンポジウム「WTO 体制と日本農政改革のゆくえ」の総合討論における篠原孝氏の発言。日本農業法学会,農業法研究第 36 号, p98, 2001.

-
- 9 是永東彦「食糧需給と食料安保をめぐる課題と論点」是永東彦監修『前掲書』P6 - 7.
10 FAO『世界食料農業白書 2001 年』国際食糧農業協会, 2002
11 橋田信介『イラクの中心で、バカとさけぶ』アスコム、2004.

いのもと いずみ 1949 年生まれ。九州大学大学院農学研究科博士課程中退。同農学部助教授を経て 1997 年 4 月より現職。主な著書に『地域農林経済研究の課題と方法』『農業会計の新展開』『現代日本農業の継承問題』(いずれも共著)などがある。