

提 言

食料安全保障の確立に向けて

平成20年4月

社団法人 関西経済同友会
食料委員会

【目次】

はじめに	1
------------	---

提言

1. 食料自給率の向上のために国民の危機意識を醸成すべし	2
2. 産農連携を促進し、産業界から農業界への経営資源（人材、資本、 経営力、ノウハウ、技術等）の移転を行い、国内農業の国際競争力を 向上させるべし	5
3. WTO、EPA 交渉を加速化させ、食料安全保障のためのグローバル ネットワークを構築すべし～国際競争をせずして、競争力の強化は 望めない～	7
おわりに	8

参考

1. ヒアリング	9
2. 資料	14
食料委員会活動状況	23
平成19年度食料委員会名簿	24

食料安全保障の確立に向けて

～はじめに～

わが国の農業は崩壊の危機に直面している。

地方が疲弊する中で、農業の担い手の高齢化が進み、耕作放棄地は増加の一途を辿っている。また、食料自給率（カロリーベース）はついに４０％を切り、３９％と主要先進国の中でも最も低いレベルに落ち込んだまま回復の兆しすら見えない。これまでの農業政策は、農業の競争力強化につながらない結果に終わっている。その上、新興国の食料需要の急増、食料のバイオエタノールへの転用等により世界の食料需給は不透明感を増し、食料価格の高騰のみならず、食料の確保自体が危ぶまれる状況になっている。また、食品偽装や、輸入加工食品の安全性の問題等、食に関する暗いニュースが後を絶たない中、「食の安全・安心」に対する国民の不安が増している。かかる世界の食料事情の急激な変化に、早急に対策が講じられなければならない。食料自給率の向上は、世界的な紛争や地球温暖化の悪影響などの国家的な緊急事態における国民生活の自衛や環境保全等の機能を持つ農業の多面性の観点からも重要であり、コメを中心とした自給率の向上に努めるべきである。

一方、わが国のＷＴＯ、ＥＰＡ締結の交渉は、世界的な貿易自由化が進む中で、農業問題が支障となり、交渉が進みにくい、或いは遅々として進まない状況が長く続いており、わが国は交渉相手国の信用を失うという危険にさらされている。主要先進国としての地位を維持するためにも、わが国は、ＷＴＯ、ＥＰＡ締結に向けて積極的な姿勢で臨み、食料安全保障を確立させなければならない。そのためには、従来から課題とされてきた農業構造改革を実現し、国際競争力を持った「攻めの農業」「強く自立した農業」を構築することが喫緊の課題である。

わが国は、「攻めの農業」「強く自立した農業」により自給率を向上させる一方で、ＷＴＯ、ＥＰＡを通じて食料安全保障を十分なものとする必要がある。すなわち、国際競争力を持った健全な国内農業の確立とＷＴＯ、ＥＰＡの締結は表裏一体であり、同時並行して推進されるべきである。さもないと、国内農業の崩壊による食料自給率の更なる低下に加えて、わが国産業全体の競争力低下を招く可能性があり、わが国は発展するどころか負の悪循環に陥りかねない。

関西経済同友会の食料委員会は、このような基本認識に立ち、農業の最前線の関係者からのヒアリングや農業の行方を憂慮する有識者との意見交換を行い、関西地域における草の根農業改革の実践事例を調査した。わが国の食料安全保障の確立に向けて、可能な限り具体的な取り組みを提唱する。

《提言 1. 食料自給率の向上のために国民の危機意識を醸成すべし》

食品偽造や、食料価格の高騰に対する関心は高いものの、食料自給率の実態や、その意味についての国民の認識は希薄である。現在、所得格差という観点から農業問題が取り沙汰されており、所得保障による格差是正を行えば、農業問題が解決するという間違った認識を国民に与えかねない。政府は、国民に世界の食料事情と農業の役割を正しく理解させ、国民の危機意識を醸成する必要がある。

(1) 農業の多面的機能と食料自給率向上の意義

資源小国であるわが国のエネルギー自給率はわずか4%であり、それに比較すれば、食料自給率が39%であることは問題なしとする意見もある。また、廃棄分も需要に含める計算方法には問題があるという意見もある。しかし、わが国の食料自給率が、主要先進国中で最低水準であることは、以下のような観点から問題であり、国民は農業の多面的機能を理解し、農業を産業として維持する必要性を認識すべきである。

● 自衛：

食料自給率の低さは、有事の際に、わが国の弱みとなる可能性は否めない。食料輸出国が、異常環境等により食料自給が出来なくなった場合にも、わが国が安定的に食料を輸入できる保証はない。現に、中国では、2008年1月、国内供給を拡大する目的で、小麦、とうもろこし、大豆等の輸出規制を強化した。小麦を例にとれば、中国以外に、ロシア、アルゼンチンも輸出規制を行っており、小麦の政府売り渡し価格は、今年の秋までに、昨年の2倍になることが決定している。自衛としての、食料自給率の向上が絶対的に必要である。

● 環境：

農業は、単に食料を供給するだけでなく、国土保全という機能も有している。農業の崩壊がどのような打撃を国土に与え、それによって国民がどのような代償を支払うことになるのか、国は国民に対して農業の多面的機能を具体的に示す必要がある。また、フードマイレージ（食料の輸送距離）の観点から、海外から食料を輸入することは、それに伴い多くのCO₂を排出することに他ならず、地球の温暖化が加速化されることを国民に認識させ、国内においても、地産地消運動を更に推し進めるべきである。環境負荷を減らすために行う国内物流の改善は、鮮度の高い農産物を消費者に供給するのに役立つだけでなく、農産物の価格競争力をも向上させる。さらに、海外からの食料の輸入は、牛丼1杯が風呂10杯分といわれるバーチャルウォーター（食料生産に使用した水、仮想水）の観点から、貴重な海外の水を奪う行為であることを認識すべきである。

- **健康：**

コメを主食とした伝統的な日本型食生活は、栄養バランスがとれた非常にすぐれた食生活であり、世界から健康食として高い評価を受けている。ところが、わが国の現在の食生活は、欧米化が進んだ結果、昭和40年頃と比較すると、自給が可能であるコメの消費量が半分近くに減少し、反対に輸入依存度の高い肉、乳製品、油脂の摂取が3倍程度に増加している。また、食生活の欧米化は、食料自給率の低下を招いただけではなく、メタボリックシンドローム等の健康問題を増加させている。日本型食生活の再評価がなされるべきである。

(2) 食料自給率向上のための具体的施策

食料自給率（カロリーベース）は、国民1人1日当たりの供給熱量のうち、国産熱量の占める割合であることから、自給率を向上させるためには、①供給熱量（分母）を減らす一方で、②国産熱量（分子）を増やさなければならない。国民の行動様式を変えることは容易ではないが、学校教育、メディア、イベント、セミナー等を通じて食料問題を頻繁に取り上げることにより、国民の関心を引き付け、意識改革を促さなければならない。

① 分母を減らす

- **食料の廃棄を最小限に抑える**

日本は、大量の食料を輸入している。それにもかかわらず、家庭から出る台所ごみの場合、まだ食べられるものが重量ベースで実に40%廃棄されている。不要な食料の購入を避け、無駄のない調理を行い、無駄なく食することは、自給率の議論をする以前の問題である。業務用ごみの場合、消費時間切れによる自動的な食品廃棄システムは見直しを要する。賞味期限切れによる食品廃棄については、消費期限と賞味期限の違いを示し、これらはあくまでも、消費者が喫食の可否を判断するための目安であることを周知すべきである。また、廃棄食料の肥料化・飼料化等、食料廃棄物のリサイクルシステムを拡充すべきである。

環境大国デンマークでは、業務用ごみのみならず家庭用のごみの収集を有料で行い、かつ、1回あたりの収集量を規制することで、食料をはじめとした廃棄物に関する意識付けが行われている。日本においても、こうした食料廃棄に対する意識付けに有効な施策を検討すべきである。

- **過食をしない**

食料価格の高騰などといった外的要因が無い限り、自発的に過食をやめさせることは出来ないという意見もあるが、世界人口約66億人のうち、約8.5億人が飢餓人口、10億人超が肥満人口であり、過食は飢餓人口の食料を奪う行為であることを認識させるべきである。

- **家畜飼料は、補助金を付与して国産率を向上させる**

食料自給率を著しく低下させている輸入飼料については、耕作放棄地を利用した飼料

用米の生産（将来の可能性としてバイオエタノール生産も視野に入れる）を促し、価格格差については、一部補助金を支給する等の措置を講じるべきである。世界的な食料価格の高騰により輸入飼料と国産飼料との価格格差が減少している現在、耕作放棄地を減らしつつ、自給率を向上させる好機である。

② 分子を増やす

● 日本食ブームを喚起する

伝統文化として、またメタボリックシンドローム対策としてのコメを中心とした日本食ブームを喚起すべきである。政府は、企業等が取り組む有効な活動を、農水省ホームページ、マスコミ、放送、イベント、セミナー等を通じて積極的にサポートすべきである。

● コメの需要を高める工夫をする

コメは、日本の風土に最も適した農産物であり、100%自給することが可能であることから、米飯のみならず、米粉を使用したパン、麺等のコメの需要を高める製品作りを推進すべきである。

● 学校教育を見直す

子供の行動様式は、親にも影響を及ぼすことから、国民の行動様式を変える手段として学校教育は非常に効果的な手段である。地産地消や農業問題につき学校で教育を行うだけでなく、体験農業の機会を与えることで「育てること」の楽しさを学ばせるべきである。また、学校給食も食育の場であり、今後の少子高齢化、女性の社会進出支援の観点からも、義務教育期間の学校給食率の向上を検討すべきである。

● 輸出を促進する

海外の食料価格の高騰は、国内農業にとって、輸出拡大の大いなる好機である。海外で日本品の紹介をするための展示会等を開催して、海外マーケットのニーズ、価格等の情報収集を行い公開すべきである。また、海外からの旅行者を対象とした、パンフレットやツアーガイドに、レストランの紹介だけではなく、日本の農産品を紹介するとともに、炊飯器とコメのセット販売、日本食レシピディスク付きテレビ・パソコンセット販売、空港でコメの土産販売等の工夫をすることにより、販売を促進させるべきである。

● 家庭菜園を推進する

トレーサビリティの観点から、自分で作った農産物を食したいと考える人は増加している。また、定年後の趣味として家庭菜園は人気があり、無償で農業を教える環境を作り家庭菜園を推進すべきである。

《提言 2. 産農連携を促進し、産業界から農業界への経営資源（人材、資本、経営力・ノウハウ、技術等）の移転を行い、国内農業の国際競争力を向上させるべし》

「強く自立した農業」の確立はもはや農業界だけでなく国家的な課題である。そのため、「産農連携」、すなわち農業と産業界との異業種間の連携強化、農林水産省とそれ以外の省庁間の連携によって、国内農業の国際競争力向上を図るべきである。また、農業への新規参入の妨げとなる制度についても、農業の活性化を促すため早急に撤廃されるべきである。

（１）産農連携を加速化させるために

- 政策連携、政策融合の推進、国家的な課題としての理念と基本政策の再構築

農業の多面的機能に鑑みて、それを包括的にカバーすることのできる省庁間の連携および予算の一体化により、政策融合を図り、有効な資金投入を行うべきである。例えば、棚田を維持するよりも遥かに多くの予算を使って棚田の崩壊によるがけ崩れを修復するのは、わが国にとって莫大な損失である。日本学術会議答申（平成13年）によれば、農業の多面的機能の経済価値は、8兆円にのぼる。これらを総合的に検討し、政策決定および予算編成を行うべきである。

- 農業経営の自由化

農業就労者の高齢化と新規参入者の少なさに鑑みれば、農業の法人化が、持続的に労働力を確保し、農業を産業として維持する術である。新規参入者を増やすために、とりわけ、農地の所有権と利用権を切り離すことで、農業参入しやすい環境整備を行うべきであり、農地を貸し出した場合には、相続税・固定資産税の免税等の優遇措置により、貸し手にもインセンティブを与え、農地の貸し出しを促進させるべきである。ある新規参入者の例では、まとまった土地を一契約にて確保することが出来たために、農業参入が可能になったとの実事もある。たとえ、農地の所有権と利用権を切り離しても、実際に借り手が何人もの貸し手と個別に交渉しなければならない状況では、新規参入は加速化されない。利用権のとりまとめを行い、貸し手に安心感を与えつつ、借り手の希望する農地の確保をサポートするシステムの構築が重要である。農業を第1次産業から、第2次・第3次産業（アグリビジネス）へと裾野を広げるためにも、農業経営の多角化が志向され、自由化が求められる。

- 農業生産者と食関連企業とのバーティカル・サプライチェーンの構築

産農連携の具体策として、農業生産者と外食産業などの食関連企業は、お互いがバーティカル・サプライチェーンを構築し、食材の販売―調達確保、その販売―入手経路の明確化を図るべきである。それにより、安心・安全が付加価値となる今の時代では、農業との連携が食関連企業にとり「食のトレーサビリティ」という経済的なメリットを生み出す。たとえば、外食産業A社の例では、食材を国内契約農家から調達するバーティカル・サプライチェーンを構築し、食材のトレーサビリティを確保している。逆に、農業生産者からの取引の例では、生産超過した野菜を食品加工業者と連携

し漬物原料として取引するなど、相互受益型の取引で成果をあげている。

(2) 国内農業の国際競争力向上のために

● 農地の面的集約

農地の集約による効率化は、国内農業の競争力強化に資する。政府は、面的集約を進める一方で、耕作放棄地の増加、農地の転用等の要因による農地面積の減少を防がねばならない。耕作放棄地については、実態調査を行った上で、営農再開が不可能な土地については農用地区域から外し、再開可能な土地については農地の貸し出しを奨励すべきである。上述の通り、貸し出した場合には、相続税・固定資産税の免税等のインセンティブを与える。また、優良農地の面積確保を図る目的で、農地の転用については、厳しい条件を付保すべきである。

● 先端技術の開発、ハイテク農業の導入

先端技術は、農産品の生産性向上や、ブランド化による農業の収益力向上に寄与する。トマトの栽培農園B社は、既存の農家との差別化を図るため、品種改良により、加熱した際にうまみの増すトマトに特化し、ココヤシがらを培地とした新しい栽培方法、コンピューターシステムによる管理といった、ハイテク農業を導入している。先端技術の開発、ハイテク農業導入を支援するための助成を推進すべきである。

● ブランド化

価格が高い国産品は、付加価値をつけ、差別化を図ることにより国際競争力を強化すべきである。食料の場合、まずは、おいしくなければならない。日本の果物は、海外でも高く評価されている。たとえば、中国では、青森産のりんごが2つ1000～1200円で販売されており、売れ行きも好調と伝えられている。国内デパートに並ぶ野菜の種類も品種改良により大変豊富になり、ブランド化が着実に進んでいる。新種の場合、調理方法を紹介する等のサービスも提供している。日本の高い加工技術もブランド化を図る上で重要である。品質向上はもちろんのこと、安全性も付加価値のひとつとなることから、品質管理体制を強化し、国産品の安全性に対する信頼を確固たるものにすべきである。

● 流通の効率化

直売所や、ITを活用した直接販売は、生産者と消費者の距離を縮め、流通における効率を向上させるのみならず、生産者に市場ニーズを理解させるために効果的であり、推進すべきである。

● 経営マインドを持った農業従事者の育成

最終消費者を見据えた、的確なマーケティングに基づく生産を行えば、収益力は向上する。産業界が定期的に、農業従事者に対する経営セミナーを開催する等の産農交流を深める場を提供する等、経営マインドを持った農業従事者の育成を促進すべきである。

《提言 3. WTO、EPA交渉を加速化させ、食料安全保障のためのグローバルネットワークを構築すべし～国際競争をせずして、競争力の強化は望めない～》

食料の完全自給が困難であるわが国にとって、国内農業の強化と同時並行して、海外との連携強化が、食料安全保障上、非常に重要な課題である。そのため、WTO、EPA交渉を加速させて、食料安全保障のためのグローバルネットワークの確立を推進していくべきである。市場競争を通じて、わが国の農業が国際競争力を強化できれば、国内のみならず海外にもマーケットを拡大できるであろう。

● WTO、EPA交渉による食料安全保障の確立

国内向きの政策に集中するあまり、世界から孤立するのは得策ではない。WTO、EPA交渉は、経済外交であり、「守るべきは守り、譲るべきは譲る」と言いつつ、いつまでも交渉相手国が妥協できる条件提示を行わないことが、わが国の信頼を失墜させ、外交力の低下を招いている。WTO、EPA協定は、製造業、サービス業、投資のみならず、食料安全保障にも資する。自給出来ない食料を海外から安定的に輸入するために、欧米諸国はもとより、米食文化を有し、輸送距離も短いアジア諸国との一層の連携強化を図る必要がある。わが国は、グローバルな食料争奪戦の中にあって、主要先進國中、最も低いレベルの食料自給率を有する国であるという危機意識を持ち、輸入相手国の多様化を図ることにより、リスクを分散させるべきである。なお、EPA交渉の枠組みにおいては、市場の自由化のみならず、安全・安心な食料供給のためのSPS（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）が十分議論されるべきである。

● 国際競争による競争力強化

経済協定が存在したところで、食料や資源の供給が完全に保障されるわけではないのだから国内農業を犠牲にしてまで農業分野の市場開放は不必要だという意見もある。しかし、国際競争にさらされたことのない産業が、グローバル化する世界の中で存続できる可能性は低い。世界の食料価格の高騰や、食の安全の重要性が高まったことにより、国内農業は以前より有利な条件で国際競争に臨むことが可能になった。競争をしてこそ競争力が強化されるのであり、グローバル化により拡大した市場を相手に、金額ベースで食料の輸出入の均衡を目指して努力すべきである。

● 保税地区の活用

保税地区制度を活用して、外国産原料を日本で加工して輸出するという日本の優れた加工技術を利用した食品加工貿易の仕組みを強化する等、国内産業に配慮しつつ、海外からの市場開放に対する圧力を緩和すべきである。かかる輸入ルートの確保を行っておけば、有事の際にはそれを国内で消費することも可能であり、リスク分散の観点からも重要である。

～おわりに～

国際競争力を持った健全な国内農業の確立とWTO、EPAの締結は表裏一体であり、同時並行して推進されるべきである。わが国は、改革の痛みより改革が遅れることの痛みに対して切迫感を持つべきである。

補助金の単なるば撒きは、わが国農業の持続的発展に資するどころか、農業改革の弊害となりうる。農業問題を政争の具にしてはならない。農業は国づくりの根幹を成すものであり、急速に変化する世界の中で、いかにして、わが国農業を収益力のある持続可能な産業として育成するかを議論し、国家のあるべき姿を模索すべきである。

2007年12月に発表された農政2007の改訂のうち、米政策改革に関する改訂において、コメの生産調整への政府介入に言及しているが、政府の過度の介入を危惧する。農業従事者は、自発的に需要量を見極めた生産を行うことにより、収益確保を図るべきであり、政府の生産調整への介入は、経営マインドを持った農業経営者育成の妨げとなりうる。一方、水田経営所得安定対策（農地の集約）については、実現の加速化を望む。

食料自給率に関しては、国内生産のみで自給することは非現実的であるので、国内生産された食料の自給率を1次自給率、わが国の企業が海外生産した食料を日本向けに輸出する場合、それを2次食料自給率とし、合計を実質自給率として食料安全保障をとらまえるべきである。ただし、輸入の場合、為替による価格変動、相手国による輸出規制の可能性等、国内品に比べて変動要因が多いことから、1次自給率を可能な限り高い水準に引き上げることで、実質自給率の向上を目指すべきである。

本提言を契機として、政府が農業の競争力強化に資する農政改革を断行するとともに、産業界が農業界との定期的交流を図り、本提言が産農連携の促進に寄与するものとなることを期待する。

以上