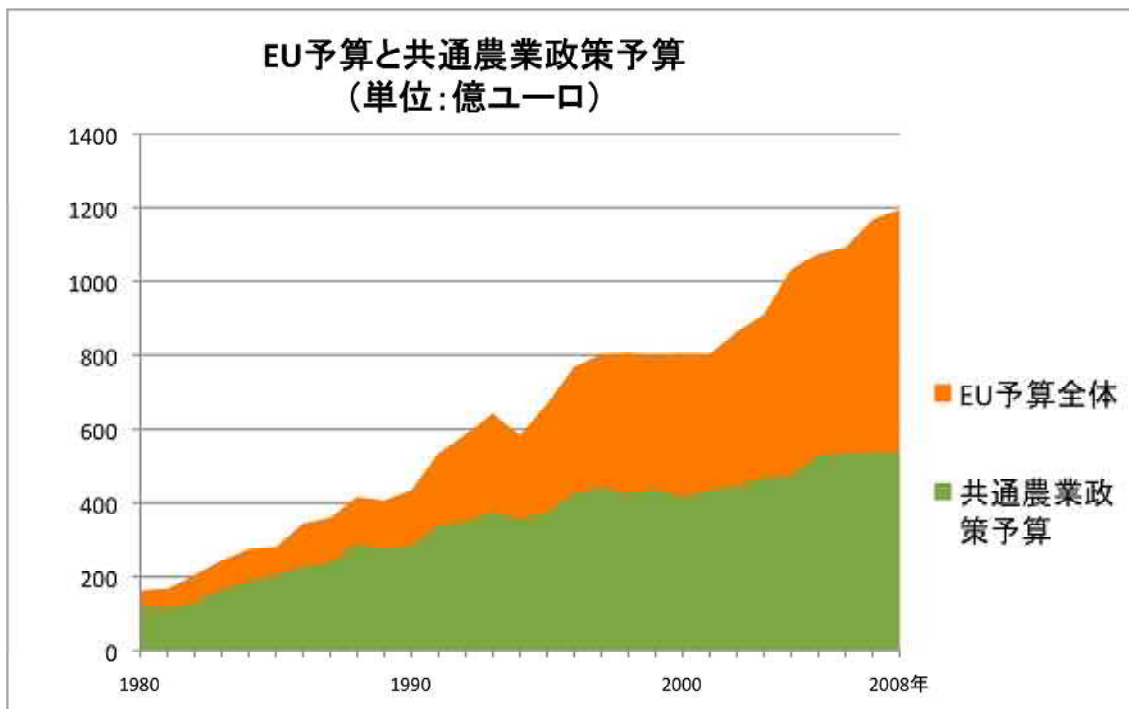


第16回 共通農業政策の改革と食料安全保障

1 共通農業政策の改革の議論

EUでは今、共通農業政策をどう改革していくのか、という議論が盛り上がっている。共通農業政策の改革はこれまでも常に議論され、これまでの50年近い共通農業政策の歴史の中で、大きな改革は何度も行われた。最近では2003年に、EUの加盟国の拡大やWTOドーハラウンドの行方も視野に入れた大改革が行われている。今回は、2014年以降の共通農業政策をどうするべきか、という議論である。

EU全体の財政は7年ごとに中期財政計画が作られ、現在は2007～2013年財政期間の最中である。中期財政計画では農業に向けられる歳出枠が決められており、各国や地域の農村開発計画も、2007～2013年という期間で作られている。次の2014年～の中期財政計画の検討にあわせて、EUの歳出の45%を占める共通農業政策のあり方も見直すことになる。



共通農業政策の予算は、かつてはEU予算の7割を占めるようなこともあったが、次第にその比率は減ってきている。次の中期財政計画を考える上で、EU予算全体に占める農業予算の枠をどうするのが当然議論されるが、その議論のもとになるのは、EUとしてどのような農業政策を目指すのかということである。

また、現在の共通農業政策そのものもいくつもの課題を抱えている。

大きな課題の1つは、価格・所得支持に向けられる「第1の柱」と農村開発に向けられる「第2の柱」の予算間のバランスである。現状では第1の柱が予算の8割を占めるが、気象変動や生物多様性など新しい課題への政策を含む第2の柱にもっと予算を振り向けるべきではないかとの声大きい。

他の大きな課題は、第1の柱の大層をなす「直接支払い」が、過去の受給実績に基づいているため、昔から手厚い保護を受けている北西ヨーロッパの穀物農家などと、新規加盟国である東ヨーロッパの農家や、歴史的に助成額が少ない南ヨーロッパの果実農家などで受給額に大きな差があるのをどうするのか、という問題である。

「直接支払い」については、多額の助成を受けている大規模農業経営への批判がある一方、農地を持っているだけの農業以外の企業・機関やホビー農家が助成の対象になっていることへの批判もあり、どのような農家にどのように助成をするかも併せて見直さなくてはならない。「直接支払い」は、ヨーロッパの農家の所得を支えており、その再配分は大きな政治課題となる。



(写真) オランダの農村風景。共通農業政策からの助成は大きく、その行方は経営を大きく左右する。

このように共通農業政策について様々な課題の指摘や改革の方向が議論されている中、2010年9月にEU委員会から、改革の選択肢を示す「2020年に向けた共通農業政策」という文書が出された。この文書では、共通農業政策がEUとして取り組む強い共通政策として存続すべきだとしており、共通農業政策がめざすべき3つの課題をあげている。

食料需要の増大や市場価格の変動の増加、気象変動などに対する長期的な「食料安全保障」の確保

環境と共存した持続的な「質と多様性のある食料」を供給できるように農業部門を支援すること

地域（農業はその核となる産業である）の「雇用」の創出

このうち、「食料安全保障」が主要課題の筆頭に掲げられていることは、これまでEUではあまり見られなかった流れである。

日本では食料自給率の向上の結びついて論じられる食料安全保障について、ヨーロッパや特に食料安全保障に熱心な英国での議論や実践について紹介したい。

2 食料安全保障への関心の高まりと実践

EU委員会の「2020年に向けた共通農業政策」では、食料安全保障について、2050年には食料需要が70%増大するというFAOの見通しを引用し、さらに近年の市場の不安定や気象変動の加速が長期的な食料安全保障の確保の重要性を高めているとしている。これに対し、食料を供給する側の農業部門は、近年の経済危機の影響を大きく受けて、2009年には農業所得が前年を40%も下回るような厳しい状況にあることに懸念を表明している。

EU加盟国の中でも英国は、今回の共通農業政策の改革において食料安全保障を取り上げることにとりわけ熱心である。英国ではこれまで、農業政策（農業への助成）の意義としてもっぱら環境保全への農業の役割が強調されていたが、2000年代終盤から食料安全保障の議論が盛んに行われるようになった。この背景について、英国環境食料地域省の2006年の報告書は、

ここ10年ほど、英国の自給率が明確に低下していること。

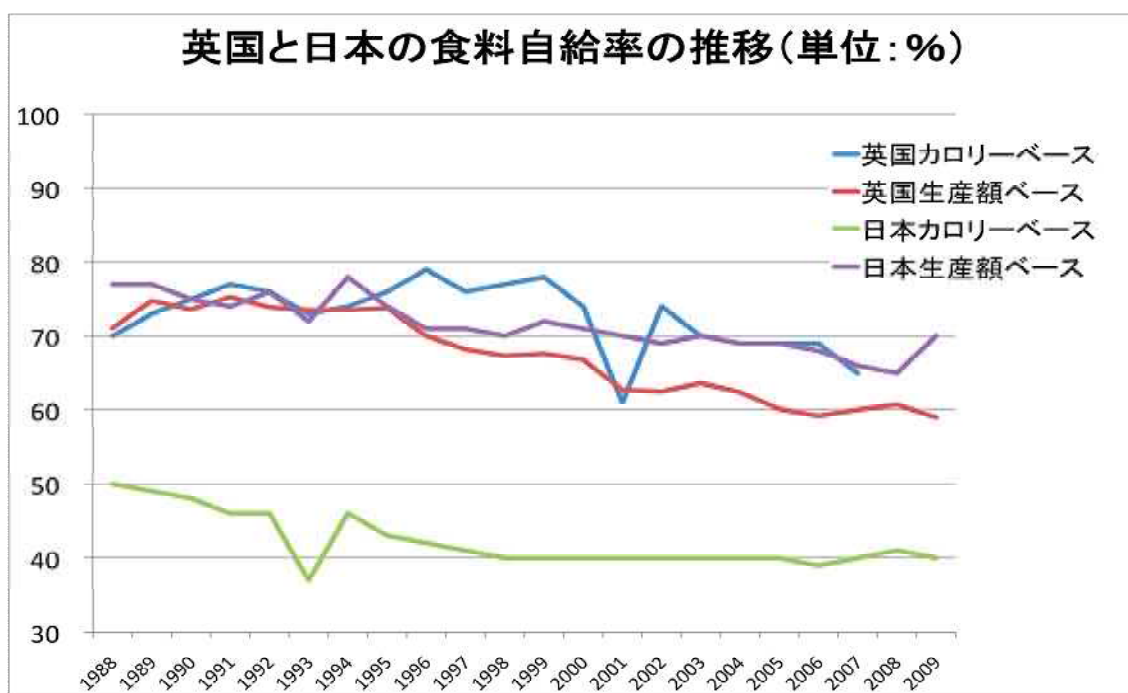
気象変動、世界的なエネルギー需給の見通し、世界各地で次々と起こる紛争、テロリズムなどが食料供給にもたらす潜在的な危険性の増大をあげている。また、食品安全保障が、エネルギーの安全保障や肥料の入手可

能性などと密接につながっていることが強調されている。

食料自給率の低下と併行して、国際的に商品を調達する大手スーパーマーケットの力が強くなっていること、農業所得が急速に減少していること、食品の安全性に対する人々の不安が増していること、環境問題への関心が強まっていることも、食料安全保障への議論をもたらす背景となった。その後起こった食料価格の高騰や短期的なエネルギー供給の逼迫、世界各地での日照りや洪水被害などは、この議論に拍車をかけることになった。

日本で英国の食料自給率といえば、戦後大幅に向上したことで有名だ。だが、その英国の食料自給率は、1990年半ばから如実に低下してきている。

日本では食料自給率をカロリーベースで示すが、英国を含む他の多くの国では、食料自給率とは生産額ベースでの数値である。ちなみに下の図の英国のカロリーベースの自給率は、日本の農林水産省が試算したものである。生産額ベースの食料自給率を日英間で比べると、1995年頃までは日本と英国とは約75%と同じような水準だったが、近年では英国の方が大きく低下し、日本の食料自給率の方が5~10%高くなっている。ちなみに、カロリーベース自給率では、日本は周知の通り先進国でもとりわけ低い。また日本は英国と比べて生産額ベースとカロリーベースでの食料自給率の数値が大きく異なっており、日本の農業生産が穀物や飼料穀物以外に偏っていることがわかる。



英国でのこの食料自給率低下の背景について、英国環境食料地域省は、共通農業政策で助成金が生産量と切り離されるいわゆる「デカップリング」化が進んでいることと、貿易の自由化の進展が英国国内での農業生産を縮小させていると分析している。

しかし、食料自給率の低下を背景に始まった英国の食料安全保障の議論だが、その実践のための戦略である「英国食料安全保障評価：私達の取り組み」では、食料自給率の数値そのものは食料安全保障の度合いを評価する指標とはなっていない。食料安全保障は様々な要因や内容を含む課題であり、単純に食料自給率を上げれば良いというものではないとしているようだ。

現在、英国の食料安全保障の評価に使われているのは、6つのテーマに基づく以下の各種指標である。日本と同様、食料の一定量は輸入に頼らねばならず、食生活は多様化し、農産物が消費者の口に入るまでに農業、食品産業を主軸に多様な産業が関与する英国が、どのように長期的、短期的な食料供給を脅かす事象をとらえようとしているかが判る。

英国の食料安全保障の評価のための指標

6つのテーマ	主となる指標	その他の指標(抜粋)
1 世界の食料供給力	世界の人口当たりの食料生産量	地域別の穀物生産性、消費／在庫比率 など
2 世界の資源の持続性	世界の土地利用の変化	地球規模での二酸化炭素排出量、作物生産に関する水の生産性 など
3 英国の食料確保力とアクセス	英国の食料供給の多元性	英国向け輸出に占めるEUの比率、英国の食料生産能力 など
4 英国の食品産業の耐性	英国の食品産業のエネルギー依存度	小売り段階での在庫量、食品産業の多様性、戦略的な道路網の配備 など
5 消費者レベルでの食料安全保障	食料消費に占める低所得層の割合	果実と野菜の相対価格、食品店への消費者のアクセス など
6 食品の安全と信頼	食品由来の病原体の事例数	食品安全の検査と結果、食品安全検査への国民の信頼度 など

では、食料安全保障を確保するために、実際に何をするのか。上の表の指標が示しているように、食料安全保障を構成する要素は多様であり、これらの指

標それぞれに対応して、国内の農業生産力の向上、食品の安全に関する政策の強化などの取り組みがなされているわけだが、その中で特徴的なことがいくつかある。

1つは、巨大なフードシステムが機能している現在、食品産業が食料安全保障に果たす役割がとて大きいとの意識である。その食品産業は、加工・流通・保存などでエネルギー依存度の高い産業であり、エネルギーの安全保障が食料安全保障に直結するという認識が強い。このことは、東日本大震災でガソリン不足が食料供給にダメージを与えた日本にも共通している事項である。

もう1つは、食料生産向上のために遺伝子組み換え技術を積極的に使うことが検討されている点である。現在、英国では遺伝子組み換え作物を生産することは実質上できないが、英国の科学者グループを中心にEUに対してもこのような考え方を提言しており、「食料安全保障」という新しい課題を掲げたEUにおいて今後どのように扱われるかが注目される。

EUの共通農業生産の改革については、今後「2020年に向けた共通農業政策」をもとに次期政策の方向について議論がなされ、2011年夏には次期共通農業政策の改革に関する法案が示される予定になっている。共通農業政策の改革の行方については、このシリーズで折々報告したいと思う。