

リレーコラム

基本法が踏み出す「世界」

食料・農業・農村基本法の間とりまとめが公表され、不確実性がいっそう高まっている農と食の「世界」に新しい基本法で臨むことになる。基本法検証部会では、日本は大きな転換点に直面しているという認識が繰り返し指摘されてきた。間とりまとめが取り上げる論点は多岐にわたっているが、新たな政策の方向性は定かではなく、注目度も高まらないようだ。以下では、新基本法が投げかけるべき国民へのメッセージとして、食料安全保障、直接払い、国民とのコミュニケーションの三点を指摘しておきたい。

1. 食料安全保障

ロシアのウクライナ侵攻やその後の穀物価格高騰を契機に、食料安全保障を唱える声が高まっている。食料輸入の途絶などによって飢餓の不安に直面するかもしれないとして、日本の将来を危惧する指摘も少なくない。これまでの契約条件では輸入しえなくなる「買い負け」や為替相場の円安による食品などの輸入価格上昇は、食料輸入がつねに安定的になされるわけではないことを確認する機会になっているといえよう。

政府は食料安全保障を確保するために食料備蓄、食料輸入先の多角化、食料自給の強化といった政策指針を基本法の間とりまとめに盛り込んでいる。政府がこうしたマクロの施策の整備・強化を図ろうとするのは当然かもしれないが、空回りしている感が否めない。食料安全保障を社会に埋め込むためのミクロの制度設計や経済的負担の議論が希薄だからだろう。

これまで食品供給不足によって買いあさりや買いだめに走る消費者の混乱が幾度となく繰り返されてきた。東日本大震災直後の食品サプライチェーンの途絶は、消費者の買いあさりによって増幅された。生乳需給逼迫のもとで社会問題となった家庭用バター不足も消費者などの不安がもたらした混乱である。

食料安全保障の危うさは足元の食品市場や消費者に潜んでいるのではない。ある食品が足りなくなるかもしれない、価格が上昇しそうだといった情報に翻弄されてしまう消費者、そしてこうした消費者の不安沈静化よりも自ら食品調達争奪戦に乗り出してしまふ流通業者、パニック行動を増幅するようなメディアの報道などが、食料安全保障を脅かす宿痾になっている。

食料安全保障は国家レベルに限られず、地域社会や個人レベルでの食料を確保し管理する力が問われている問題でもある。地域社会では地産地消や資源循環型社会のまちづくり活動、最近ではローカルフードシステム、フードバンクやこども食堂などの活動とも重なる。個人レベルでは食料の家庭備蓄、食育や食料主権、さらには農村移住、農業への新規参入なども結びつく。食料安全保障を国家の責務に限定してしまうと、食料調達のさまざまなリスクへの消費者の対応力や許容度は低くなり、マクロの施策は上滑りしてしまう。食品供給をめぐるリスクについての国民の認識や対応力の水準が食料安全保障施策の機動力などを左右することになる。食料安全保障を消費者の生活に根ざした身近な課題として位置づけていく必要がある。

2. 直接払いの展開

直接払いによる農業者の所得補償の本格的な導入は、新たな基本法が提示すべき政策転換の指針であった。戦後農政の消費者負担による農業保護から、グローバル化した経済システムに対応した納税者負担による農業保護への転換である。

現在、コメや乳製品の需給アンバランスを飼料用途での販売で解消を図るという施策が続けられている。食用と飼料用の価格差は国や業界団体の資金で補填されている。こうした輸入飼料との置き換えによる需要創出はコロナ禍で緊急対策としては妥当であろうが、むしろ直接払いによって価格水準を引き下げて、国内での新たな食用需要を創出する方向へと舵を切るべきである。

これまで関税などで保護されてきたコメや乳製品が直接払いの導入によって低価格で出回るようになれば、低所得の消費者ほど多くのメリットを享受することになり、社会的にも広く受容されよう。とくに乳製品ではチーズ向け生乳に直接払いを導入して国産



日本農業研究所 研究員 矢坂 雅充

チーズ価格を引き下げれば、輸入チーズとの置き換え需要やアジア諸国などへのチーズ輸出の余地も拡大する。チーズは年々需要が拡大しているが、輸入チーズでその需要の多くを賄っており、内外格差の縮小によってその一部を国産チーズに置き換える余地が生まれる。需要が減少しつつある脱脂粉乳・バター在庫調整に支えられてきた日本の生乳需給調整システムは、チーズによる生乳需給調整が加わることで補強され、乳牛淘汰や急速な生乳減産などの乱暴な対策を講じなくても生乳市場の需給アンバランスに対する修復力は高まるだろう。

また直接払いの導入によって国内市場は国際価格変動の影響を受けることになる。農業生産者に留まらず食品事業者や消費者は価格変動への対応力を涵養することになる。フランスのEgalim法、Egalim II法などの施行を受けて、生産コストを反映した農産物価格形成への関心が高まっているが、生産コストを反映した取引の実現も価格変動を促すことになる。取引価格や小売価格が安定的に維持することは魅力的であるが、それに拘泥すると需給調整の選択肢が狭まり、農業生産の縮小をもたらすようになってしまう。メガFTA/EPAが拡大する中で、価格支持から所得補償へと政策手法の軸足を移す方向性を示し、政策体系の再編を進めていくことが新たな基本法に求められる役割なのである。

3. 消費者・国民とのコミュニケーション

以上みてきた二つの論点は、食品市場における消費者の適応力・対応力に関わっている。不測の食品調達リスクや価格変動に対応しうる消費者の冷静な判断を促す政府・食品事業者と消費者・国民とのコミュニケーションのあり方が問われていると言ってもよい。しかし、食料、農業、農村といった政策分野ごとの政策指針を明確にするという基本法の枠組みからは、消費者・国民に直接働きかけるという施策の視点は浮かび上がってこない。

施策の立案・実施過程は基本法が関与する中心的な領域として位置づけられてきたが、消費者などとのリスクコミュニケーションを充実させて、政策にフィードバックしていくという施策はこれまであまり認識されてこなかった。それらは当局にとって苦手な政策領域のまま放置されてきたようだ。相変わらずセミナー・講演会の開催、パンフレットの作成といった取り組みが、消費者とのコミュニケーションを図る施策の大宗を占めている。メッセージが伝わり理解されることより、メッセージを伝えることが重視されてきたといえよう。

それは日本とイギリスの食料自給力の表現方法の差にも表れている。イギリスでは食品などの輸入途絶といった非常事態を国内の農業生産がすべて有機農業になるというケースに翻案している。国内の資源だけで食料を生産するという食料自給力を、有機農業への転換というイメージで具体的に伝えようとしている。一方、日本では農地と労働力の制約をふまえて、生産する作目の組み合わせごとに農業生産の最適化を図るという精緻なシミュレーションモデルで食料自給力が算出される。わかりやすくおおまかなイメージを国民に伝えて理解してもらうのではなく、モデルの精緻さを追求することが強く意識されている。食料輸入途絶というバーチャルな状況を前提にした食料自給力に求めるリアリティの捉え方はきわめて対照的である。

今後の政策指針を示す基本法制定を巡る議論は、これまで政策体系の見直しや新たな政策目標の提起やそれに応じた政策手法の開発などが強く意識されてきたが、消費者・国民の負担や協力が不可欠となる政策方針の転換などの必要性を訴え、理解を得るメッセージとして基本法を位置づける姿勢は希薄であった。政策目標を掲げるだけでは、どれほどその目標が魅力的であったとしても、政策への共感や協力は担保されない。農業生産や農村社会がなし崩し的に活力を失い、食料の自律的な確保に向けた取り組みの余地も失われてしまうという状況を回避するという政策目標に、消費者・国民が当事者意識で関心を寄せるように政策転換へのメッセージ、問題提起として基本法を位置づける努力が望まれる。