

フードチェーン農業という食料安全保障

高齢化する農業者や後継者難で国内農業基盤が変化し食料生産力の弱体化が進行する中、食料安全保障の体制を築くことが急務となっている。食料供給に関わるフードチェーン全体を視野に入れた施策と、それを意識した農業が求められる。フードチェーン農業と呼ぶ新しい考え方は何か。



宮城大学 名誉教授

大泉 一貫 Kazunuki Ooizumi

おおいずみ かずぬき
1949年宮城県生まれ。東京大学大学院修了。農学博士。農業経営の成長を目指す農業改革や、その具体的スキームをつくり、農業の発展、農業経営者育成に尽力。内閣官房「未来投資会議構造改革徹底推進会合」有識者委員など。著書に「希望の日本農業論」(NHK出版)他。

食料安全保障政策の課題

わが国の食料安全保障に関する指針には「食料・農業・農村基本法」の第二条があり、関連する指標には「食料自給力」がある。基本法の第二条で「食料の安定供給の確保」が謳われそのための幾つかの条件が示されている。ただその発想は靜態的で抽象レベルにとどまっており、実際に機能するかとなればいささか心もとない。

食料安全保障は、実際に機能しなければ意味がない。食料安全保障のためには、国内外に広がるフードサプライチェーン全体を視野に入れたリスク管理を日常的に行える状態にしておく必要がある。大きくは、わが国の安全保障全体の一翼を担い、エネルギーに関する安全保障などと同様の重要な位置にあり、極めて戦略的な観点で整備

されなければならないものである。

視野に入れておかなければならないことは多い。世界的な食料の需給構造や貿易構造、それらのトレンドを日頃から把握し、平時や有事に生じうるリスクの特定とその分析がしつかりとなされることが入り口となる。その上で、リスクが生じた際のシミュレーションが不断になさるなければならない。

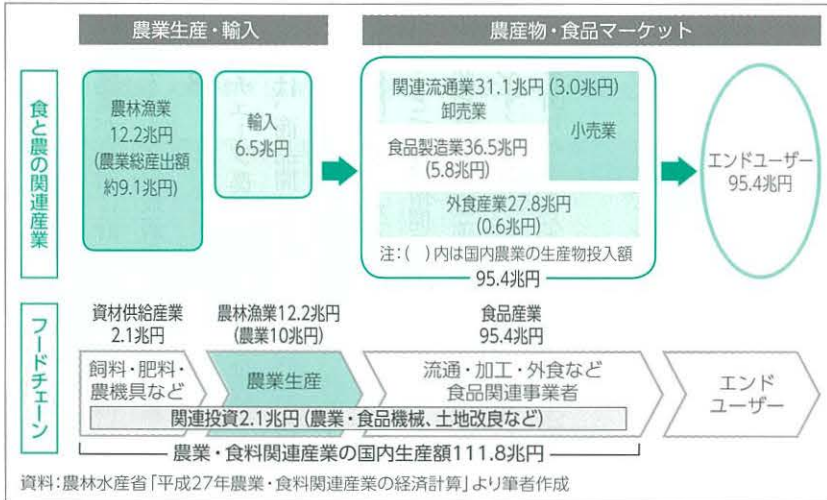
海外における農業生産や輸出入に関わる企業などの動向、彼らが築くグローバルサプライチェーンの動向、そうした行動への阻害要因などの把握は必須である。国内でも、農業者や食品関連事業者の相互関連など、実際のフードバリューチェーン全体に関わる情報の取得や分析は絶えず行われていなければならない。近年では食品の安全性が食料安全保障の重要な課題となってお

り、GAPやHACCPなどの認証制度もチェーン管理の手段になり得る。

競合する輸入国の経済力を凌駕する「経済力」も重要になるし、国内外を問わず、関係する諸国や事業者とはアライアンス(業務提携)やサプライチェーンの構築などにより日常的に良好な人的関係を構築するよう努めておかなければならない。

以上のような食料供給に関わるリスクの特定や対応などのリスクマネジメントがわが国で機能する状態にあるかといえば、必ずしもそうとは言えない。何より、情報を収集し食料安全保障に取り組み責任部署が見えない。食料安全保障に大きな役割を担う輸出諸国との関係構築にしても、また、実際のリスクマネジメントに大きな力を持つ民間事業者の取り込みにしても、どこが

図1 フードバリューチェーン全体で考える農業



主体的に行動し実現するのかわ不明な状況にある。つまり、食料安全保障のPDCAサイクル(Plan(計画)・Do(実行)・Check(点検)・Action(改善)を繰り返す改善手法)を回せる構造にはなっていないのではないかとといった不安がある。

日本農業の講ずべき戦略

そうした中で、今回、編集部から私に与えられた課題は、「日本農業はどのような戦略を持って食料安全保障を実現していくべきかを、五年、一〇年先を見越して語る」ことである。

基本は、国内農業の強化だが、食料安全保障として考えられなければならないのは「多様な需要に即した食料の供給」を、不測の事態においても可能となるような政策対応である。そのためには、国内外のフードサプライチェーン全体に常時、情報や物流の網をかけておく必要がある。それに最も効果的な手法は、わが国の農業自体がサプライチェーンに積極的に参加することであろう。世界の食料供給サプライチェーンの一環に、わが国農業が深く入り込み、かつ、国内のチェーンを意識して農業生産が行われることである。

前者は、ありていに言ってしまうと、輸出振興や海外への農業支援であり、後者は、新しいビジネスモデルを持った「フードチェーン農業」を構築することである。いずれも国内農業の強化につながる課題である。

二〇一三年以降の「攻めの農林水産業」は、こうした本稿の認識と軌を一にする。「攻めの農林水産業」の四つある政策の柱の二本が、輸出振興とフードバリューチェーン農業の構築だからである。ただ、そうではあるが、食料安全保障といった極めて戦略的な中で議論するには、静態的で課題実現に集中し切れていない感があるのは否めない。

価値生む「フードチェーン農業」

まず国内の「フードバリューチェーン」を見渡した生産について述べておこう。「攻めの農林水産業」では、これを六次産業化に矮小化しているため、農家が行う事業としか考えていない。しかし、国内の食品産業は、農業のおよそ一〇倍の規模を持っており、そこでの食料供給は、一人農家だけの

努力に限定されるようなものではなく、関係する全ての事業者が開かれていなければならない。

二〇一五年の「農業・食料関連産業の経済計算」によれば、わが国の食品消費額は九五・四兆円に膨れ上がっている(図1)。他方、原料となる農産物の国内調達額は約九・二兆円、海外調達が六・五兆円、それらが、食品製造業、流通業、外食産業などを経ることによって九五・四兆円となっている。国内農業の強化といった観点に立てば、この価値増大プロセスであるフードバリューチェーンに、農業が参加しない手はない。

一般的に農産物が差別化しにくくなると農業から利益が離れていく傾向がある。他方、チェーン全体としては価値が増えており、どこかに「プロフィットプール」(利益だまり)が存在することになる。そこで、フードチェーン全体を見渡し、販売や加工などに従事するさまざまなステークホルダー(利害関係者)の力を借りながらプロフィットプールを探し出し、新たな農業のビジネスモデルを作り上げることになる。それを少々抽象的に言えば、フードチェーン全体の最適化を図るということになる。そのきっかけを誰がどのようにつくるのが課題となる。

食料安全保障を視野に入れて、新たな農業のビジネスモデルをつくとすれば、急務となるのは、この食料供給に関わるフードチェーン全体を視野に入れた農業の構築である。そうした努力の中で作られた農業を私は「フードチェーン農業」と呼んでいる。

例えば、契約栽培などでマーケットインの体制を築き、契約履行のためにさまざまな経営改善を

試みる農業はその一つである。そこでは川下(消費者)ニーズに対応する農業が意識的につくられ、商流の諸機能が目的に沿って相互に連携し合い、バリエーションの最適化が絶えず試みられることになる。

「フードチェーン農業」による効果は次の二つである。一つは、商品開発や事業の方向性が定まりやすくなるということ。もう一つは、作業工程の改善や技術開発などが不断に求められる環境に置かれることで、技術開発が促進され、ICT化による生産や経営の改善もその重要な手段として登場しやすくなるということだ。いずれも生産性の向上を図りやすくなり、国内農業の強化につながる。

特に二〇一三年に「アグリフードEXPO輝く経営大賞」を受賞した、新潟県上越市の有限会社穂海農耕は、右記のような「フードチェーン農業」の第一人者といつて良い。「フードチェーン農業」の具体的な事例に関しては、「ネットワーク支援で拓くフードチェーン農業」(AFCフォーラム二〇一七年五月)や「二〇二五年日本の農業ビジネス」(21世紀政策研究所編集、講談社現代新書二〇一七)を参照していただければありがたい。

農業経営者と産出額の増加

他方、わが国農業の現実を見ると、農業人口の高齢化および農家数の減少が言われている。そうした状況の中で「フードチェーン農業」の可能性が問われることになる。

二〇一五年の農業経営体数は一三七・七万戸とされている。これが、五〜一〇年後には一〇四万

七二万戸に減少し、一五年後(二〇一八年基点では二二年後)の三〇年には四〇万戸に減少すると予測されている。

減少するのは、後継者難が予想される「小規模農家」(一〇〇〇万円未満の販売額農家)である(図2)。他方、九八・五%の国内農業生産を担うのは、「大規模農家」(五〇〇〇万円以上の販売額農家)や「中規模農家」(一〇〇〇万円以上、五〇〇〇万円未満の販売額農家)である。とりわけ「大規模農家」は全体の四分の三となる七四%を占めると予測されている。

その際の国内農業産出額を消極的に見積もって二五年と同額の八兆八〇〇億円と仮定したとしても、「大規模農家」はその内の六兆五〇〇億円を産出していなければならない。これは現在の大規模農家の平均販売額(約二億円程度)を約一・五倍に伸ばさなければならないことを意味する。

そのような予測や国内事情を織り込み、改めて食料安全保障を考えると、そこには一つの政策判断が必要となる。大規模農家に照準を合わせ、彼らの産出額を向上させるための政策が必要と行うことである。

これも「攻めの農林水産業」では、法人経営数を二〇〇〇年の一・二万戸から五年後に五万戸に増加させるなど、既に言われていることではあるが、戦略性を求められる食料安全保障では、さらにその施策の実効性が求められよう。

と言うのも、おそらくこれらの大規模農家は、すべからず先の「フードチェーン農業」のビジネススタイルを取ることになると思われるが、実はわ

が国では制度的にその土壌は十分に整っているとは言えない。ここは、フードバリエーション上にある関係者間の垣根が低くなるような政策がどうしても必要となる。具体的には、卸売市場などの流通改革や、企業の農業参入、農業者の教育システムなど、挙げればきりが無いほどさまざまな課題が存在している。今後の検討に期待したいところである。

グローバルチェーンに参加を

国内のフードチェーンと並ぶもう一つの戦略は、世界の食料供給サプライチェーンの一環にわが国農業が深く入り込むことである。具体的には輸出力と海外支援である。

輸出は、国内農業の競争力の強さを推し量る重要な指標であり、場合によっては「備蓄」の役割も果たす。一般的に、国内農業の生産力増強によって生じた過剰は、平時には輸出しておき、有事に備えておくというのが一九七〇年以降の世界、とりわけ「成熟先進国」の常識となっている。輸出力のある農業は、競争力のある農業と行うことになる。

輸出農産物によって作付けが維持されれば、農地保全の役割も果たせ、緊急時に役立つことも可能となる。また輸出に限らず、日本の技術や資金によって、諸外国への農業支援を行うことも、いざというときの食料供給に役立つ可能性がある。

逆に、輸出や海外支援を考えない農業は、国内農業を縮小させ、輸入依存度を高めてしまう性質がある。国内農業の生産性の向上を基本的な食料

図2 規模別の農業産出額シェアの推移

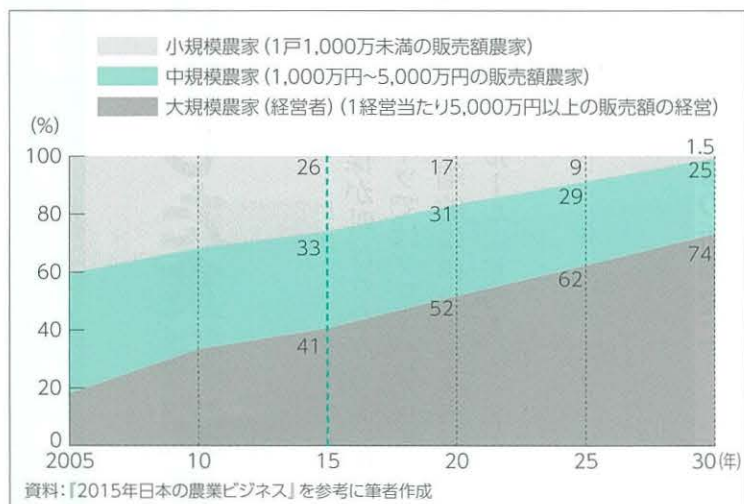


図3 米価と輸入量について



安全保障政策と考えるならば、輸出力はまさにそれを裏付ける重要な指標であり、国内農業の拡大の背景には常に輸出の拡大を考えておくなど、両者は整合的に理解されていなければならない。

しかし「食料・農業・農村基本法」の第二条に「輸出」の項目は見当たらない。農業の生産性向上によって生じる生産過剰には、生産調整による生産制限が普通と考えられていたためと思われる。それが、「攻めの農林水産業」で初めて「輸出」が政策課題として登場する。

食料安全保障の観点からも評価に値するものの、輸出実績は二〇一五年以降横ばいに転じ、輸出環境は厳しいままとなっている。それは、わが

国では輸出と国内生産の強化との政策的整合性が充分に取れていないからである。

整合的な政策へ転換が必要

国内生産力が向上し過剰が生じれば輸出で対応するというのが、成長産業化の対応だったが、わが国は、いまだそれを生産調整によって吸収している。

二〇二三年二月、生産調整廃止に舵を切ったものの、他方で飼料用米の増産政策を講じるため飼料用米の補助金を値上げした。この政策によって一四〇〇万トに及ぶ家畜用飼料の輸入が多少減少したとしても、そのことが、わが国の食料安

全保障に寄与すると考えている識者はおそらく皆無であろう。

この政策の主要目的は、誰が見ても飼料用米でインセンティブ(誘因)を付けた生産調整強化策であり、農業者の手取りを確保する兼業農家維持政策である。その結果米価は上がり、大きく影響を受けているのが業務用米である。価格の安い業務用米の供給不足に拍車がかかるだけでなく、米価が上がり、輸入も増えている(図3)。

「攻めの農林水産業」は、国内稲作の強化を図り輸出拡大を図ろうとしているが、そのためには米価は下げなければならない。他方、政府の飼料用米政策は、米価を上げ輸入拡大を助長している。まさに整合性が取れていないのである。わが国の輸出戦略は、逆風の中進んでいるようなものであり、もちろん食料安全保障上も問題があるのはいまうまでもない。

重要なことを繰り返そう。食料安全保障は、国内外のフードサプライチェーン全体を視野に入れた食料の安定供給のためのリスクマネージメントである。わが国農業にとっては、「フードチェーン農業」など、新しい農業のビジネススタイル構築に前向きに取り組むこと、同時に、世界のグローバルフードチェーンに積極的に参加し、輸出などの市場開拓に取り組むことが求められる。

「攻めの農林水産業」になって、それらに前向きに取り組まれてはいるが、まだ保護農政の残滓が見られ、障害となっている制度や、政策課題と整合性が取れていない制度が散見する。早急には正

