

特集

農業と食の安全を脅かす

ポピュリズム

本誌の創刊当初である1993年ごろは、農業団体や被害者意識を植え付けられた農民層にとって、時には「百姓一揆」などというのぼりを立ててデモをするといった時代もあり、また農業団体も力を持っていた。当時の農村や農業界に関わる政治家たちもまた「断固反対」と叫ぶのが彼らにとつての「政治的リアリズム」だったのだろう。

しかし、細川内閣であったからこそウエルグアイ・ラウンドの農業合意はすんなり認められてしまった。農業界の人々ですらすらにそんな時代は過ぎ去った過去だと思っているだろう。また、農業界もその当時のような圧倒的圧力を持った勢力ではなくなった。それでも、コメの先物市場成立はつぶされてしまった。今の政治家や官僚たちにとつて彼らに見える「政治的リアリズム」とは何なのだろうか。かつてのそれとはかなり異なり、むしろSDGsがらみの「みどりの食料システム戦略」への迎合のようなことが彼らの関心事のようにも見える。農業というより環境問題のようなものではないだろうか。それに呼応するポピュリズム（大衆主義）の方が目立つ。それが国際公約が背景にあるとはいえず、私から見るとSDGsだとかみどりの食料云々という言説にかなり危うさを感じている。温暖化を止めるという命題はありながらも、私にはそこにポピュリ

ズムを感じるのである。

そこで今、農業政策決定過程にある政治家、官僚たちに見える政治的リアリズムとはどんなものなのだろうか。かつての時代、そして現代においてはポピュリズム（少なくとも私にはそう見える）に支配されているのではないかとという疑問からこんなテーマを検討した。

ネットメディアの影響拡大は情緒的で科学的根拠によらない情報が社会に広がり、それをメディアが後追いするとうようなことがある。民主社会において国民各層に広がる意見に政治が気を使うことは当然のことだが、ポピュリズムに陥った政治や行政の混乱は困ったことである。また、政府自身が示した基準によつて国民が混乱し、さらにメディアの煽りにより政府自身が適切な対応ができないというような事態も新型コロナウイルス感染症では生じたのではないかと思っている。

国際公約が背景にあるのかもしれないが、SDGsに伴う農水省の「みどりの食料システム戦略」を見ているとむしろ農業生産を危うくするのではないかとと思われる部分があるのが気になっている。また、政府自身が煽るSDGsに関する言説が農業に関する誤った認識を広げかねないとも感じている。有機農業が慣行農業より上位の概念であるかのような誤解も広めているのだ。（昆吉則）

農業政策の変遷と

農業を巡る政治経済学

アジア成長研究所特別教授
東京大学名誉教授

本間正義

農業政策は誰が決める？

農業を巡る環境が変化しつつある。農業に対しては合理的効率化を追求し、コストダウンを通じて世界に対抗しうる構造に変えていかなくてはいけないという主張と、

一方で、農業は他産業とは異なる価値を持つとし、生態系および環境との調和を求め、市場経済とは一線を画す考え方が相対してきた。

これはそのまま農業政策に反映され、前者は農産物の関税引き下げ・撤廃等を求め、市場開放を推進する政治家を支援し、後者は国境措置の維持だけでなく、各種補助金や農業への参入規制を求め、農業保護に与する政治家を支持する。実際の農業政策はそのせめぎ合いの中で決定されてきた。

しかし、実際には、長い間日本

の農業政策は「鉄のトライアングル」と呼ばれる、自民党・農水省・農協の3者により支配されてきた。そのため、市場を無視した米価の値上げが行われ、緊急避難措置だった減反政策は50年以上も続いている。

農業政策が保護政策に傾倒する傾向は日本だけではない。多くの先進国が多かれ少なかれ農業を保護している。しかし、農業はいつの時代も保護される産業ではない。経済発展の初期にはむしろ農業は搾取され、食料を安価に生産することを強いられる。日本でも江戸時代の過酷な年貢の取り立てを思い浮かべれば十分であろう。

いつから農業は保護される産業になったのであろうか。それは日本が先進国になってから、特に、戦後の高度経済成長期を経てのことである。その理由は、高度経済

成長により農業部門は急速に縮小し、農業側に危機感が生まれ、農協組織等を通じて結束を固めるが、一方、消費者は豊かになり、消費支出に占める食料費の割合（エンゲル係数）も小さくなるため、多少米価が高くても気にならなくなる。かくして、1962年に1人当たり米消費はピークアウトしたにもかかわらず、政府が決める米価は上昇し続けたのである。

要するに、経済成長の過程で農工間の所得格差が拡大し、それを米価の上昇と補助金で補ったのである。このような格差是正のための保護政策が問題なのは、それが一過性ではなく永続しなければならぬ点である。農工間の所得格差がある限り、保護政策は継続しなければならぬ。根本的な解決のためには、農業での生産性を上げるしかない。1961年制定の

農業基本法は正しくそのことを指摘していた。しかし、農工間の所得格差の拡大を縮小するほどの農業構造改革は実現せず、農業政策は米価をはじめとする価格政策に傾倒し、その場しのぎで農業者をなだめ今日に至っている。

農業保護政策の終焉

価格政策による農業保護は鉄のトライアングルにとって都合のいい政策であった。自民党にとって、政策米価など価格支持は目に見える政治的成果であり、農水省にとっては、農業保護の費用を消費者に転嫁し、農業予算は他の補助金等に使えるため省益が守られる。農協にとっては、価格支持により小規模農家も保護されるため組合員を減らすことなく組織を維持できる。農家にとっても生産性を向

上させることよりは、政治家を突き上げて米価を上げた方が手っ取り早く所得を維持できる。こうした農業保護政策の費用は国民一般には見えにくく、また、豊かになつた日本の国民・消費者は寛容であり、農業保護は動かしがたい政策のように思われた。

このような、堅い鉄のトライアングルに楔を打ち込んできたのは、国内勢力ではなく外圧であった。農業保護を維持することに、国内では大きな問題もなく政治的均衡（合意）として実施されていたが、国際化が進むにつれて貿易も拡大すると、日本の農業保護の前提となる関税などの国境措置が、海外の生産者の輸出拡大機会を損なうものだとする批判が出始めた。実際、米国の精米業者協会は日本のコメ政策を米国通商代表部に二度も訴えた。

こうした海外からの日本の農業政策批判は国際経済摩擦を引き起こし、日本の自動車など工業品輸出にも影響を与える。また、おりしも交渉中だったGATT（関税貿易一般協定）のウルグアイ・ラウンドで農業分野は重点課題となり、さらにはその後展開するFTA（自由貿易協定）やEPA（経

済連携協定）の交渉でも、農業分野がネックとなるが増えてきた。実際、初期のFTA締結相手国はシンガポールなど、農業が問題とならない国にとどまった。

しかし、農業がネックとなり日本が国際化・グローバル化に後れをとると、国内からも農業保護批判が出てくる。工業など輸出関連産業である。ある程度は国内の農産物価格が高くても許容できるが、そうした政策が自産業の発展に支障をきたすとすれば話は別である。かくして、外圧と手を結ぶ形で、鉄のトライアングルの均衡を崩そうとする国内勢力が農業保護に反対するようになる。その衝突が最高潮に達したのがTPP（環太平洋連携協定）を巡る展開であった。実際はTPP賛成派と反対派が直接激突することはなく、もっぱら反対派が、農業が破壊されると危機感をあおることに終始した。賛成派は、TPPは時代の流れであり、また関税は即時完全撤廃されるのではなく、時間をかけての引き下げであり、それに合わせた生産性の向上はこれまでの延長で事足りるとみていた。TPPはトランプ大統領（当時）による米国の脱退などがありなが

らも11か国で成立し発効した。当初の理念から後退した面は否めないが、TPPの合意内容はその後EPA等のモデルとなり、日欧EPAや日米貿易協定でも合意内容が踏襲されている。TPPの後には、農業団体からのさしたる抵抗もなく、淡々とこれらの協定が締結されていった。初めは激しい抵抗をみせるが、一旦ことが収まる抗をみせるが、一旦ことが収まると唯々諾々と従うのはこれまでの農業団体の行動パターンと同じである。反対の姿勢は見せたと自己肯定し、その後末端の農業者にどのような影響があるとも責任を取ろうとはしない。つまり、条件闘争を認めず、常に玉砕戦法しか採ろうとしない。これでは、末端の農家はたまったものではない。本来、TPP闘争は反対するだけでなく、どのような条件ならTPPを受け入れるか、勝ち取るべき戦利品を明確にして闘争に臨むべきだったと思われる。

アベノミクスの農業改革

こうした経済の国際化・グローバル化に対応する形で、国内農業にも変革の波が押し寄せる。7月に亡くなった安倍首相の農業改革

である。それまでの鉄のトライアングルの一角であった農水省に代わり、官邸が農業政策の立案に乗り出し、もう一つの角である農協の改革を断行した。それまで農政の問題は自民党の農林族と農水省および農業団体といった、農業関係者のみで議論され、一般国民の目に留まることはなかった。それを、国民の目にさらしたのが安倍元総理であった。

ドリルで破壊すべき岩盤規制として農協組織をやり玉に挙げたのは、絶妙な戦略だった。農地制度やコメ政策などは一般国民にはよくわからないが、農協は誰でも知っている。農協を取り上げること、安倍総理は自分の改革姿勢を「見える化」することに成功した。ただ、農協は民間組織であり、そのあり方や運営は内部ガバナンスの問題である。しかし、同時に農協は農協法により設立を認められているため公的側面を有する。特に、共同販売・共同計算は独禁法の適用除外を受け、また、一般の金融事業者には他業禁止の規制が課されているが、農協は信用事業も経済事業も同時に行っている。さらには、一般の保険会社では一緒に扱えない生命保険と損害保険

を農協の共済事業ではどちらも販売している。

こうした例外措置を直接見直すのではなく、安倍政権が問題としたのは、上意下達を基本とする系統組織のあり方と、増え続ける准組合員の扱いだった。農協ガバナンスの中心は農協中央会（J A全中）であり、そこを改革のターゲットとすることで、系統組織に頼らない単位農協の育成を図ろうとした。要は、地域の農協が地域のニーズに応じて自由に活動し、必要があれば中央会のアドバイスを受ける組織とすることである。

もちろん、それまでも自由活発に独自の事業を手掛ける農協は存在したが、それを全国の農協で一般的な姿として実現すべきである。言い換えれば、地域で農協間の競争を促し、農業者は自由に農協を選べるような道を開くということである。そもそも協同組合は加入脱退が自由な組織であり、個々の組合が独自で自由な活動を行うのが原則である。日本の農協の場合は、戦中戦後を通じて、流通政策における政府の末端機関として位置づけられた特殊な協同組合である。そこに風穴を開けるために全中

の権限を弱め、全中が内部の全国監査機構で行ってきた会計監査は外部監査とすることを求め、業務監査を受けるかどうかは単協の任意とした。そして全中を農協法から削除し、社団法人とした。これらを実行するために、いまやドル箱である准組合員の利用規制をちたつかせ、最終的に利用規制の方は先送りとした。

こうした制度改革が単位農協の活性化に果たしてどれだけつながったのか。今のところ大きな変化はみられないが、右から左への会計処理で手数料を稼ぐ農協ビジネスから、農産物は買い取りで、自らの才覚で売りさばく農協も増えてきた。しかし、農協が本来の協同組合の姿に近づくためには、組合員一人ひとりの意識改革が不可欠であり、真の改革はまだまだ道半ばである。

安倍氏の突然の辞任でアベノミクスは終焉を迎え、それを踏襲した菅政権も1年で終わり、代わって登場した岸田首相は、新自由主義的政策を否定し、分配に重点を置く政策に転じた。それに呼応するように、農業政策にも変化がみられる。「みどりの食料システム戦略」である。

「みどりの戦略」の是非を問う

その中で農水省は、農林水産業の脱二酸化炭素化を目指し、2050年までに、化学農薬の使用量をリスク換算で50%低減、化学肥料の使用量を30%低減、有機農業の面積を100万ha（全農地の25%）へ拡大するとした。現在の有機農業の面積は約2万4000haで、全体の0.5%に過ぎない。

突然の農政転換のようにも見える「みどりの食料システム戦略」だが、その背景には国際的な環境重視の農業推進の動きがある。環境への負荷削減の意識が高まり、SDGs（持続可能な開発目標）などととも地球規模で取り組みが進み、アメリカでは2020年2月に「農業イノベーション・エンダ」という戦略を策定した。2050年までに農業生産量を40%増加することと、環境フットプリントを半減するという目標を掲げた。

EUでも20年5月に「Farm to Fork戦略」として2030年までに化学農薬の使用およびリスクを50%減、有機農業を25%に拡大するという取り組みが始まり、地球

規模の環境に配慮した有機栽培の強化を掲げて、農業を強くしていく経済政策が世界で先んじてスタートした。

日本のみどりの戦略はこうした先進国の動きに呼応したものであり、日本が率先して打ち出したものではない。有機農業は環境にやさしいイメージがあり、農薬や化学肥料を使った農産物よりも高めの値がつくことが多いもの、一方で、必ずしも技術が確立されてはおらず、難易度が高い。そんな有機農業が花形として扱われる戦略に、農薬や化学肥料を使う慣行農業の関係者からだけでなく、批判は研究者からも起こった。

有機農業の研究者や指導者、実践者などで構成する日本有機農業学会は、みどりの戦略が打ち出されたのを受けて、大幅な見直しを求める学会提言を出した。有機農業の関係者に共通する意見は、みどりの戦略は「戦略」とは言いながら具体的な戦略がないということだ。（山口亮子「国が自画自賛する『みどりの食料システム戦略』の残念な中身」Wedge Infinity, 2021年11月9日を参照。https://wedge.ismedia.jp/articles/-/24775）日本農業をどうするのか。様々な政策

は場当たり的で、将来ビジョンが不明である。農水省は様々な政策課題に対し、「トリアージ」しながら政策を遂行する必要があるが、その原理原則が国民にも農業者にも見えてこない。みどり戦略においても、スマート農業などの技術進歩に期待するだけで、具体的な道筋は明らかでない。

「みどりの食料システム戦略」のような農業の生産性を鑑みない政策の一方で、ウクライナ危機を契機に食料安全保障への関心が高まっている。実際、自民党は食料安全保障に関する検討委員会で、食料安全保障の強化に向けた議論を行っている。これまでの食料安全保障対策は基本的に食料自給率の向上に偏っていた。

食料安全保障と自給率

ほぼ5年毎に改訂される「食料・農業・農村基本計画」の議論の中心は、常に食料自給率目標値の設定であった。民主党政権時を除いて、カロリーベースの食料自給率の目標値は常に45%であり、2020年に改訂された基本計画でも従来と同じである。ただし、達成時期を先送りして2030年とし

た。現在の食料自給率は37%で、目標値に近づくどころか、過去最低を記録している。

食料自給率が食料安全保障の指標にならないことは明白だ。今回のウクライナ危機で日本の国民が不安に思っているのは、戦争や国際紛争でシーレーン等が閉ざされ、輸入が途絶した時の食料供給である。まさに有事の際に我々は生きていけるのか。それへの対処は、今の食料自給率を高めることではない。有事には生存のために最も効率的な食料の生産体制を構築しなければならぬ。市場経済の中で供給が行われている平時とは全く異なる。

有事には、どこで誰が何をどれだけ生産するのか、そしてそれを誰がどの様に誰に配給するのか、といった有事体制の食料供給計画を実行可能なものとして確立しておく必要がある。それは、農林水産政策の枠を越えた有事法制の中で議論すべきものだ。

農水省では、450万haの農地を使い熱量効率を最大化した場合、国内生産のみで2020kcalの供給が可能だとし、その下での1日の食事メニューの例を公表している。しかし、それを実現するた

めの手立てや方法については一切触れていない。これでは国民が安心するわけもなく、食料自給率の低さに不安を持って不思議ではない。国民の不安を取り除くには、有事にあっても国民を飢えさせないという、確固たる食料供給の具体的青写真を示さなければならぬ。

食料自給率は結果であって目的ではない。農業生産性の向上により自給率が上昇することは望ましいが、食料自給率に注目するのであれば、その変化の要因を探らなければならぬ。それは需要と供給の結果であり、それぞれが自給率に影響を及ぼす。しかし、食料自給率が目標と化した場合、生産の向上だけでなく、消費者に対する政策の導入の恐れさえある。

例えば、北朝鮮の食料自給率は100%に近いが、それは国民の望む十分な食料消費を犠牲にしてのことである。また、日本でも、1960年の食料自給率は79%の高さにあった。しかし、同年の国民1人1日当たり供給熱量は2291kcalに過ぎず、内訳は、米1106、畜産物85、油脂105、小麦251、砂糖157kcalであった。当時の食生活を実践すれば、食料

自給率は格段に向上する。そのような形での食料自給率の向上が望ましいものでないのは自明だが、ここに自給率向上政策の落とし穴がある。食料自給率向上を目的化してはならないのだ。

最後に、著名な経済学者シュンペーターの高弟であり、東京大学教授であった東畑精一の言葉を引用しておこう。戦前の食料自給論に対し、東畑は次のように述べている。

「かつて、総力戦を説いたもの間に、食糧の自給自足にのみ不当に大きなウェイトが付されたのは驚くべきことであった。一国の食糧が危機に面する時は、一国の他の全ての経済要因が同時に危機に面せる時である。食糧の不足によって国が危うくなるのではなく、国が危うい時には食糧も不足してくるのである。」（東畑精一「日本農業発展の担い手」『日本農業発達史』9巻、1956年）

東畑は食糧難の時代にも冷静に自給論の本質を見抜いていた。今もその本質は色あせない。ウクライナ危機が世界中に不安を与えている今日こそ、冷静な判断と、真の国益とは何かを改めて議論する必要がある。

「安全安心」とポピュリズム

食の信頼向上をめざす会代表
東京大学名誉教授
唐木英明

「安全はタダ」か？

「空気と水と安全はタダ」と思う日本人が多いという。自然が豊かな日本ではきれいな空気と水はどこにでもあった。よそ者を排除する排他的な地域社会では、プライバシーと引き換えに住民の安全が保たれていた。そんな時代の話だろう。

しかし、ロシアのウクライナ侵略で事態は一変した。核兵器を持つロシアや中国や北朝鮮の軍事的脅威に対抗すべき防衛力を日本は持っているのか？ 彼らの良心を信じ、平和憲法を守ってひたすら外交努力を続ければ侵略を止められるのか？ 幻想が一気に崩れ、戦国時代の殺し合いが人間の本性であること、国の安全はタダでは得られないことを改めて実感した人も多いだろう。

話を食品に移すと、その安全はタダではなかった。かつては多くの家庭で生鮮食品を自家調理して

いた。冷蔵庫が普及していないこともあり、食品安全とは腐敗や変質を五感で確認することだった。もちろん「ゼロリスク」の達成は不可能で、毎年多くの食中毒が発生し死者も出ていたのだが、それは避けられない災害として受け入れていた。食品安全は自己責任で守るもので多大な努力と経験が必要とし、決してタダで手に入るものではなかった。

不安の時代

消費者にとって食品安全がタダになつたのは高度経済成長時代以後のことだ。その背景にはさまざまな変化がある。順不同で並べると、大きな一つは化学物質の利用拡大だ。「緑の革命」と呼ばれる世界的な農業改革の流れで、化学肥料と農薬の使用が急速に増えた。また、食品添加物が進歩し、

腐敗や変質を抑えた加工食品の大量生産が可能になった。化学物質の利用により食生活は豊かで安全

なものになったのだが、これに暗雲をもたらしたのが水俣病、四日市ぜんそく、イタイイタイ病などの化学物質公害である。さらに、当時の農薬は毒性が高く、自殺や殺人に使われた。その結果、化学物質は危険という常識が出来上がった。

多くの人が不安を抱く食品中の添加物や残留農薬、そして放射性物質を五感で認識することはできない。専門家が高度な測定機器を使って分析することでその存在が初めて明らかになる。だから、専門家を信じるしかないのだが、彼らの多くは政府や企業の所属である。これは、多くの人の安全を一部のエリート集団、権力集団が決定することを意味し、これに対する反発がポピュリズム（大衆主義）への支持を広めるとともに、「見えない不安」の広がり「不安の時代」をもたらした。

また、農業や食品加工の現場を知らない消費者が増えたため、野菜や果物の形や大きさをそろえな

いと売れないなど、食品に対して工業製品のような規格を求めるようになった。そのために起こった混乱の一つが、キュウリの表面に付いているブルームと呼ばれる白い粉だ。これはキュウリが作る被膜物質で全くの無害なのだが、農薬が付着しているという誤解と不安が広がった。仕方なく粉を作らないキュウリを開発し、それが主流になったのだが、被膜物質がないキュウリは病害虫に弱く、農薬の使用量が増えることを消費者は知らない。

食生活の変化の影響も大きい。家庭調理の時代から外食、中食の時代に移り、加工食品の消費が増えると、食品安全の責任者が消費者から事業者に変わったのだ。消費者は事業者に安全を要求する立場になり、事業者は「お客様は神様」という日本独特の風潮のなかで、多少の無理も受け入れざるを得なくなった。食品の安全性が増したことは消費者にも皮肉な影響を及ぼした。食中毒に無関心にな

ったことから、全体の2割の原因が家庭の食事である。

「見えない不安」が広がり安全を厳しく要求する消費者が増える
と、これは大きなビジネスになった。消費者が嫌うものは排除しようという「ゼロリスク・ビジネス」であり、白い粉がないキュウリはその先例だが、加工食品については「無添加」「無農薬」、そして「遺伝子組換え不使用」が出現した。そして、そのような「不使用商品」の存在が、添加物や遺伝子組換えや残留農薬に対する危険論の裏付けとして使われ、それが消費者の不安を大きくし、さらに不使用商品が売れるというスパイラルが起こっている。

決定的な要因がSNSの爆発的な普及である。新聞、テレビは編集会議を経た限られた情報しか発信できないが、SNSはだれもチェックしないフェイクニュースを大量に発信し、拡散することができ。『嘘も100回言えば真実になる』とはナチスドイツの宣伝大臣ゲッペルの言葉だが、情報の量が真実を決める時代になったのだ。そして、多くの「いいね」を獲得し拡散するのは危険情報と不安情報であり、その大部分がフェ

イクニュースだ。

『安心』安全+信頼

そんな中で出てきたのが「安全安心」という言葉だ。「安全」とは科学的根拠に基づくリスク評価とリスク管理により得られるものであり、リスクの程度は数字で表現できる。そして、安全を保障するのは専門家、すなわち一部のエリート集団だ。他方「安心」とはリスク管理に対する信頼度であり、それは個人により大きく異なる。これを『安心』安全+信頼』という公式で書き表すのだが、日本では食品の安全性は非常に高い。にもかかわらず、不安が大きいのはエリート集団に対する「信頼」が低いためである。

食品安全が自己責任だった時代はかなり大きなリスクも受け入れていたのだが、これが事業者と行政の責任になると消費者は「ゼロリスク」を要求し、これを達成できないことに不信と不安を感じるようになった。政治はそのような風潮に危機感を抱き、その対策として「安全安心」という全く意味が異なる単語を無理に一体化させて、国民の「安心」のために努力

していることをアピールする風潮が定着した。

これを後押しするのがメディアである。「無農薬」や「無添加」を素晴らしいものとして取り上げ、残留農薬や添加物を危険なものとして誤解させる記事があふれている。典型的な例が農薬も肥料も使用せずに栽培したという「奇跡のリンゴ」だ (<https://agri-biz.jp/item/detail/6776>)。NHKが取り上げたことをきっかけにして出版物や映画に広がり、ブームになったことを記憶している方も多いと思う。農業者であればこのようなリンゴ栽培がビジネスとして成立しないことはすぐに分かるのだが、メディアは「美談」や「感動」が売りであり、科学や経済は無視する。こうして誤解を広げたのだが、メディアにその反省はない。

食品ではないが、子宮頸がんワクチンの副反応を訴えるグループに同情して大きく報道し、不安を広げたため、ワクチンの接種がほとんどなくなり、子宮頸がんで死亡する人を増やすことになったことも大手新聞の重大な責任だ。

「ゼロリスク」はだれもが夢見る理想だが、「リスク最適化の原則」から言って、その達成は困難だ。

例えば、世界の食品安全機関がその安全性を認めて各国で使用が許可されている除草剤「グリホサート」に発がん性があるという、専門家から見ると信じられない判断を、世界がん研究機関(IARC)が行った。すると、米国ではグリホサートによりがんになったと主張する人が訴訟を起こし、優秀な弁護士が陪審員の感情に訴える作戦で勝訴し、多額の懲罰的賠償金を勝ち取った。これをみてヨーロッパの一部の国ではグリホサートを禁止する動きがある。

たしかにグリホサートを禁止すればそのリスクはゼロになる。しかし、グリホサートは除草剤耐性遺伝子組換え作物に使用されるため、禁止すると世界の遺伝子組換え作物の8割が栽培できなくなる。遺伝子組換え反対派はそれを狙って危険論を広げているのだが、もし禁止にすると大豆とトウモロコシの生産は激減し、食料の安定供給は破綻し、ロシアのウクライナ侵攻と同様の大きな影響が予測される。グリホサート禁止はリスクを小さくするのか大きくするのか。その答えは明らかなのだが、そのようなリスク最適化の原則についての真剣な議論はほとんどな

ポピュリズム政治

い。

「見えないリスク」の登場による「不安の時代」の到来、安全は消費者が事業者に求めるだけで得られる「安全はタダ」の時代、神様である「お客様」に事業者が反論

できない風潮、安全と安心を混同した「安全安心」の流行、「ゼロリスク」の理想論が達成可能であるかのような幻想を振りまくメディアの不見識、「不使用商品」で収益を上げようとする「ゼロリスク・ビジネス」が作り出す誤解という流れを紹介したが、仕上げはポピュリズム政治である。その例として加工食品の原料原産地表示の義務化を紹介する。

2008年に起こった中国産冷凍餃子事件は、企業に不満を持った従業員が高濃度の農薬を餃子に注入した犯罪事件であり、食品安全の問題ではなかった。しかし、中国産食品がすべて危険であるような報道が続き、全品検査をすべきという極論まで現れた。検査は食品を破壊して行うため、検査済食品は食用にならないのだが、「検査件数が少ない」などの批判が続

き、「中国産かどうか知りたい」という要望が広がった。加工食品の原材料は多岐にわたり、仕入れ先は世界に広がり、日々変化する。もし表示に誤りがあれば回収廃棄になるだけでなく企業は信頼を失う。その実現は極めて困難であり、検討課題にとどまっていた。

そこに登場したのが自民党農林部会長の小泉進次郎議員であり、その強い意向で「日本再興戦略2016」で全ての加工食品への導入を決定した。しかし、不可能を可能にする方法はない。苦肉の策として取り入れられた「ごまかし」が、最も多い原材料に限って表示すること、3か国以上から輸入する場合に国名ではなく、「輸入」という「大括り表示」を許容すること、時期によって仕入れ先が異なる場合には「輸入又は国産」という「又は表示」を許すことだった。この措置で表示の義務化という目的を名目上は達成したが、「輸入又は国産」という表示に意味があるのかという当然の批判が起こっている。政治家のポピュリズムが大きな混乱を生み出した例である。

もう一つの例が「有機農業推進法」だ。2006年に成立したこ

の法律は「有機農業」を「化学的に合成された肥料及び農薬を使用しないこと並びに遺伝子組換え技術を利用しないことを基本として、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した農業」としている。環境負荷を軽減するためには化学物質の使用を削減することは理解できる。しかし、遺伝子組換えを除外した科学的な理由は見当たらない。さらに、この法律には「消費者の安全かつ良質な農産物に対する需要が増大している」、有機農業がこのような需要に対応した農産物の供給に資するものである」と書かれ、有機農産物があるたかも安全のためにあるような誤解を広げている。

実はこの法律は国際連合食糧農業機関（FAO）と世界保健機関（WHO）による「有機食品の生産、加工、表示及び販売に係るガイドライン」に沿ったものであり、そこでも遺伝子組換えは有機食品から除外されているのだ。科学的根拠に基づいて遺伝子組換えの安全性を確認し、その栽培と販売を許可しながら、同時にこれを排除しようとする。安全を認めて許可したグリホサートを、不安の声が出ると禁止しようとする。国際的に

も国内的にもこのような整合性がない施策を採用せざるを得なくなったことは、政治が民意や感情を無視できず、ポピュリズムに走らなければ支持を得られない社会情勢になったことを示す。

問題に正面から取り組む

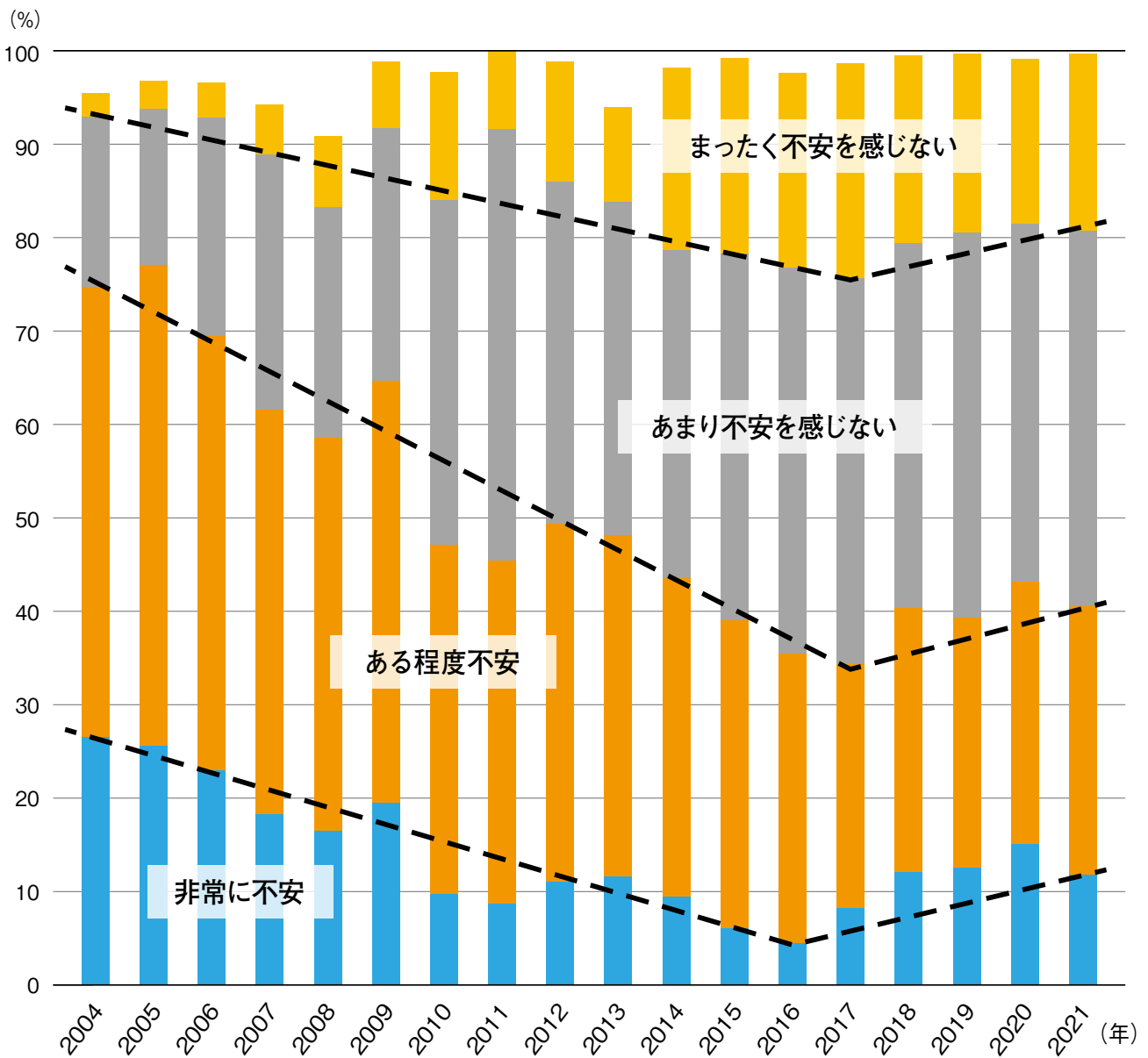
このような状況を正そうとする動きもある。それがリスクコミュニケーション（リスクコミ）だ。業界団体や民間団体が科学的な情報提供を行い、誤解を解消する努力を続け、その成果は少しずつ現れてはいるが、解消には程遠い。一つの例として内閣府食品安全委員会が行っている調査結果を図に示す。食品安全についてある程度の知識を持つ食品安全モニターを対象にしたアンケート調査だが、2004年から15年にかけて、遺伝子組換えに対する不安は年ごとに減っていった。これは、食品安全委員会のリスクコミの成果と言えよう。しかし、その後不安は下げ止まり、逆に多少増えているようにも見える。添加物と残留農薬もよく似た変化を示している。この調査結果から、リスクコミは効果があるが、すべての人の不安を取り払

うほど大きくはないことを示している。

もう一つの動きは食品表示を担当する消費者庁が「遺伝子組換え不使用」表示と「添加物不使用」表示の規制を行ったことである。「遺伝子組換え不使用」については、分別生産流通管理（IPハンドリング）を行ったものについて表示を許可していたのだが、混入をゼロにすることは困難なため、5%までの意図せざる混入は許容していた。しかし、それは消費者に誤解を与えるとして、検出限界以下に厳格化した。「無添加表示」については、例えば「保存料無添加」と表示しながら同様の働きをするpH調整剤を添加する製品が存在するが、これは消費者を誤解させるとして規制するなど、かなり厳格な内容になった。前述の加工食品の原料原産地表示の義務化という政治の無理難題に対して、消費者庁が「国産または輸入」という無意味な表示を許可したことは、行政の精いっぱい抵抗にも見える。

このような規制とリスクミスを続ければ、添加物や遺伝子組換えに対する誤解や不安がなくなるのかと言え、それは期待できない。その理由は、誤解を振りまくビジネス

図：遺伝子組換えに対する不安（内閣府食品安全委員会によるアンケート調査結果）



ネスを止めることができなからである。いくら規制をしても「無添加表示」はなくならないだろうし、「遺伝子組換え不使用」表示は「分別生産流通管理実施」という表示に変わって存続するだろう。そもそも多量の遺伝子組換え作物を輸入しながら、国内での栽培が一切できないという異常な状況を改善しようという政治の動きはない。

日本人は問題に正面から取り組むことが苦手だ。遺伝子組換えに不安を持つ人がいたら、充分な情報提供と真摯な話し合いで不安を解消するリスクを実施すべきだ。しかし、そのような「正面突破」は考えず、国内での生産は止めたままにしておく。それでも、輸入を止めるわけにはいかないの、「遺伝子組換え不使用」表示を許すのだが、5%以下であれば混入が「なかったこと」にする。不安を解消して安心を得るための知恵とか選択の自由の確保と言えばそれまでだが、それは十分なリスクを行って誤解を解消してからの話である。誤解をそのままにしておきながら安心を得ようとする行為は「ごまかし」そのものであり、科学的思考のかけらもない。

政府が国民をだますことで安心させるという最悪の出来事が起こったのが牛海綿状脳症(BSE)問題だ。BSE発見をめぐる農水省の不手際からパニックが起こり、畜産業は危機を迎えた。そこで、政府が採用した対策が全頭検査だった。牛は生後1年以内にBSEに感染するが、検査部位である脳に病原体が蓄積して検出できるようになるのは3歳以上で、それ以下の牛を検査してもBSEを見逃す。だから、海外では30か月以上の牛に限って検査をしていた。しかも、ほとんどの牛が30か月以下で食用になるので、検査件数はわずかだった。

他方、国際基準の安全対策は特定部位の除去である。BSEの病原体はせき髄、脳などの特定部位にしかないの、これさえ除去すれば牛肉は安全に食べられる。これはフグを安全に食べる方法と同じである。

ところが、政府はこのような科学的事実を十分に説明せず、「検査した肉としない肉があることは混乱を招く」などの理由で、全年齢の全頭検査を実施した。実施初日に農水、厚労両大臣がそろって記者会見し、「すべての牛を検査し

て安全な肉だけを市場に出す」と宣言した。しかしこれはウソで、「検査してもBSEを見逃すので安全対策にはなりません。しかし検査をすれば皆さんが安心するので、実施します。同時に、病原体が蓄積する部位はすべて除去するので、牛肉は安全です」というのが真実なのだ。

ところが、「検査済み」の威力は大きく、パニックが収まるとともに、消費者からメディアまでが「全頭検査こそが最重要対策」と誤解した。これが大きな問題を引き起こしたのが、米国でのBSE発見により牛肉輸入を止めた後の交渉だ。日本は輸入再開の条件として全頭検査を要求した。米国政府が驚き呆れてこれを拒否すると、日本中が「米国は非科学的だ」と怒り狂った。困り果てた農水大臣が「全頭検査は世界の非常識」と発言して局面の打開を試みたのだが、野党、消費者団体、メディアからの批判の嵐の中で発言を撤回した。

結局、政府は検査月齢を20か月以上に変更し、食品安全委員会は20か月以下の米国产牛肉の安全性は国産牛と同等と評価し、20か月以下に限って検査なしで輸入が再

開された。1、2か月で輸入再開になるという当初の予測は大きく外れ、2年を要した。他方、国内では依然として誤解が収まらず、全都道府県が全頭検査を継続するというダブルスタンダードが続いた。現在もなお全頭検査神話の信者は多い。

この出来事は「パニックを収めるためなら国民をだましてもいいのか」という大きな検討課題を与えた。筆者が聞き取りを行った多くは「パニックが収まったのだから許せる」と答えた。しかし、筆者は「目的のために手段を選ばない」行為は許されないと考える。一度許してしまえば、政府はまた国民をだまそうとするだろう。

多くの人の願望に答えようとする努力をポピュリズム(大衆政治)というのであれば、それは意義がある。しかし、その願望が誤解に基づくもの、あるいは間違った情報により誘導されたものであれば、これと正面から向き合って誤りを正すことも政治の重要な役割である。そのような努力をせず、ましてや国民をだますことで解決しようとするのであれば、これは悪い意味でのポピュリズム(衆愚政治)以下でしかない。