

世界食料不安時代の到来

と食料主権 (上)

久野秀二

〔京都大学教授〕 ひさの・しゅんじ

はじめに

国連食糧農業機関 (FAO) が発表した2011年2月の食料価格指数 (名目ベース) は238^①で、1990年の統計開始以来の最高値を更新した^②。この食料価格指数は、穀物、油脂、食肉、乳製品、砂糖の5分野55品目を対象とする価格指数を総合したもので、02年から04年までの3年間の平均値を100として算出されている。11年3月以降は微減して232^③235^④のあいだを横ばいで推移しているものの、今後しばらくは予断を許さない状況が続くと思われる。穀物・食料価格の高騰は2010年夏頃からすでに指摘されていたが、その引き金になったのは主要作物の主産地で相

次いだ天候不順による不作であり、とりわけ記録的な干ばつに見舞われ小麦不作が予想されたロシアが同年8月に発表した輸出禁止措置は、07/08年の世界食料危機の再来を予感させるには十分なインパクトを与えた^⑤。主要農産物の国際価格は通常、シカゴ市場をはじめとする商品先物取引市場の相場に大きく左右される。「日本経済新聞」の中程にある商品面には、主要農産物の国際相場に関する記事が頻繁に掲載されているが、その乱高下に一喜一憂する投機家の心情はさておき、農業生産者や農業食料関連事業者、そして何よりも基本食料へのアクセスが危ぶまれる途上国貧困層に及ぼす食料価格高騰の影響は、単なる数字の羅列やグラフが与える直感的印象では片付けられない深刻さがある。

本稿ではまず、食料価格高騰の実態とその背景にある諸要

因を明らかにしながら、それに国際社会がどのように対応してきたのか、しているのかを整理する。その上で、近年、国連人権理事会やFAOを中心に議論が深められ、国際社会で広く認知されるようになった「食料への権利」論の概要と意義について、その具体的な適用可能性も含めて検討する。他方、この「食料への権利」論とも相補的で、国連でも注目されているのが「食料主権」である。これはもともと、農民運動全国連合会 (農民連) も加盟する国際的な農民運動組織ビア・カンペンシーナが、WTO体制下で輸出国と多国籍企業が主導する貿易自由化路線に対抗する論理として提唱し、グローバルな市民社会運動のなかで継承・発展してきた考え方である。中長期的に世界的な「食料不安 (food insecurity)」の度合いが高まることが予想されている今日、食料安全保障のあり方をめぐって右往左往している感のある日本の農業・食料政策の今後を展望する上でも、「食料主権」の考え方は重要性を増している。最後にこの点についても言及したい。

1 食料価格の世界的高騰とそのメカニズム

(1) 07/08年食料高騰と10/11年食料高騰の対比

2008年秋のリーマン・ショックに端を発する米国発の金融危機と世界的な景気後退によって、人々の記憶の片隅に

追いやられたようにも見受けられるが、07/08年の食料価格高騰は1972/74年の世界食料危機にも比肩する危機的状況を呈していた。すでにその時点で指摘されていたように、世界の食料需給は中長期的に逼迫基調 (食料価格の高止まり) が続くとの見方が一般的である。実際、08年秋に急落した時も、国際食料価格は07年前半の水準に押し戻されたにすぎなかったし、開発途上国では国内食料価格の低下の動きが先進国と比べて鈍かったこと、それに経済危機による収入の減少が重なり、多くの開発途上国で深刻な状況が続いてきたことも縷々報告されている^④。

冒頭で紹介したFAO食品価格指数の推移を5分野に分けて図示したのが図1aと図1b (いずれも110^⑥) である。5月の穀物価格指数は262^⑦で2008年7月以来の水準 (最高値は08年4月の274^⑧)、食肉価格指数は183^⑨で過去最高値を更新し続けている。砂糖価格指数も1月には過去最高の420^⑩に達し、2月以降は下落しているものの5月現在で311^⑪である。油脂価格指数は259^⑫で、2月には08年6月の過去最高値をわずかに下回る279^⑬を記録した。乳製品価格指数は過去最高だった07年11月の269^⑭より14%低いものの231^⑮となっている。

前回の食料価格高騰時には、多くの農業経済研究者や市場アナリストがその背景と要因についてさまざまな説明を試みた。中国とインドという人口超大国を含む新興経済国の成長が食料需要の構造変化ともいえる増大を招いていることに注

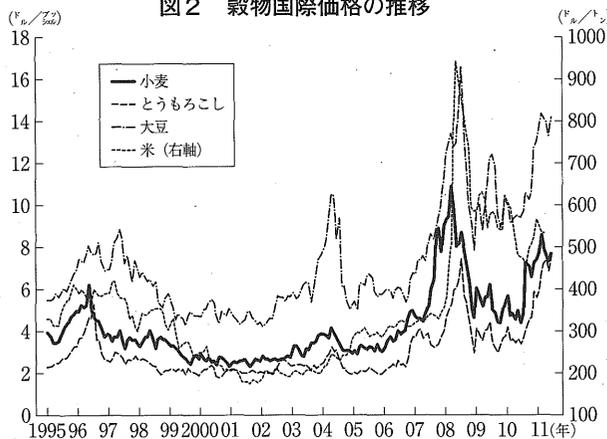
2010年夏にロシア・東欧を襲った記録的な干ばつに加え、前回は干ばつ被害を受けたオーストラリアの主産地が今

(2) 主要穀物価格の動向

が急騰している作物の顔ぶれに若干の違いが見られる程度である。例えば、前回はコメの価格高騰が突出していたが、今回は2005年水準を大きく上回るとはいえ、相対的に軽微にとどまっている。また、前回は注目されていなかったコーヒ豆やカカオ豆、パーム油、綿花、砂糖などの熱帯農産物の国際相場が今回は騰勢を強めている。この背景には、食用油、コーヒ、甘味食品、綿糸などとしての需要が新興国で急速に増えていることに加え、供給側の要因である当該作物の不作が重なったことが大きく影響している。しかし、主要穀物と熱帯産品とを問わず、気候変動の影響で顕発している主産地での天候不順による供給不安定と、BRICS諸国をはじめとする新興国需要の高まりが重なって需給逼迫状況を招き、それが農産物価格の先高感となつて投機資金の流入を誘発した点は、前回と同様の食料価格高騰の基本的メカニズムである。深刻な不作状況が続いている小麦の代替飼料作物として買い付けが殺到している米国産トウモロコシの在庫が、バイオ燃料向け需要の増大ゆえに綱渡り状態であることも、前回から引き続き価格高騰要因である。もう少し詳しく見てみよう。

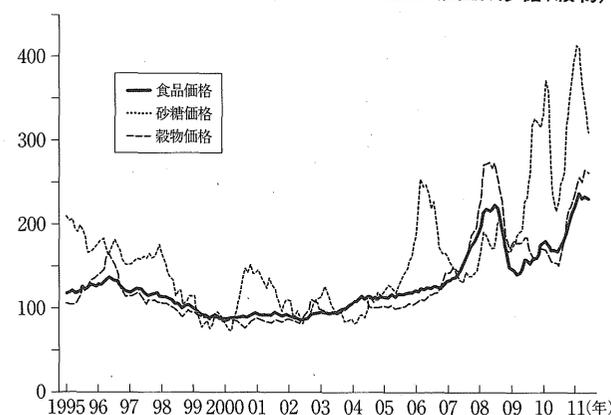
主要穀物国際価格の推移は図2に示されるとおりである。2010年夏にロシア・東欧を襲った記録的な干ばつに加え、前回は干ばつ被害を受けたオーストラリアの主産地が今

図2 穀物国際価格の推移



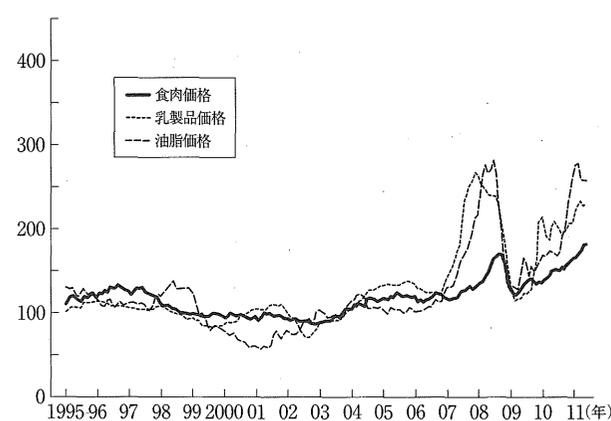
(注) シカゴ商品取引所の各月第1金曜日の期近価格。
(出所) 農林水産省資料をもとに作成。

図1a 食料品国際価格インデックスの推移(食品、砂糖、穀物)



(注) 2002-2004年=100、名目価格ベース。
(出所) FAO Food Price Indexをもとに作成。

図1b 食料品国際価格インデックスの推移(食肉、乳製品、油脂)



(注) 図1aに同じ。
(出所) 図1aに同じ。

目する議論、米国をはじめとするバイオ燃料推進政策がトウモロコシ需要を高め、それが玉突き的に他の穀物の需給バランスに影響を及ぼしていることに注目する議論、あるいは低金利政策と規制緩和政策によって膨らんだ投機マネーが、これらの諸要因を背景とする相場上昇を見越して穀物市場に流入したことを重視する議論などが見られた。さらに、日本にも直接影響を及ぼしたオーストラリアの大干ばつによる小麦

は、どれか一つの要因に帰せられるものではない。よく言われている原因のどれ一つとして、単独では最近の価格変動のパターンや程度を説明することはできない。それらが同時発生し、組み合わせることが、劇的な変化の原因となったのである」と分析している。⁶⁾
時期に近いこともあるが、前回と今回とで食料価格高騰の背景とメカニズムに目立った違いは見あたらぬ。国際価格

度は洪水に見舞われたことで、小麦の世界的な減産見通しとなり、国際価格の上昇を招くこととなった。ちなみに、その数ヵ月前には「穀物国際価格の低迷」が取りざたされていた。ロシアの小麦禁輸措置に慌てたのは、近年、ロシア産小麦への輸入依存を強めていた中東・北アフリカ諸国である。⁷⁾ エジプトをはじめとする政変や反政府デモの背景に、食料価格の高騰があることは新聞等で報じられているとおりである。小麦の

の不作をはじめとする供給不安定や、インドやベトナムのコメに典型的に見られたように主要穀物の生産輸出国による禁輸措置が穀物価格高騰に追い打ちをかけた点も無視できない。しかし、各要因とも影響はけつして小さくないが、さらに複合的に重なり合うことで巨大な嵐が形成されるイメージから、これを「パニーク・ストーム」と表現する記事も数多く見られた。⁸⁾ FAOも「世界市場での食料価格急騰

中国やメキシコなども米国産トウモロコシの輸入を大幅に増やしているため、トウモロコシの在庫率が低下し始めた。8月の時点では「過剰感の解消」という肯定的な受け止めも見られたが、豊作が期待されていたトウモロコシの収穫予測が下方修正され、さらにロシアの冬小麦の作付け遅れから禁輸措置の長期化が示唆された9月以降、事態はしだいに緊迫していく。

米国産トウモロコシの在庫率は15年ぶりの低水準（危険水域とされる5%）となり、価格高騰は決定的となった。欧米諸国の記録的寒波で飼料用需要が拡大したことや、南米主産地のアルゼンチンで収穫予測に黄信号が点つてきたことも重なり、今年6月上旬のトウモロコシ先物価格は昨年同月の2倍以上、2005年比では約4倍に達した。その影響は、米国では生育が順調な大豆にも及んでいる。危機的な状況がこのまま続くかどうかは、6月頃に米国やフランス、ロシアなどで判明し始める小麦の作柄にかかっているとされる。世界の小麦在庫率は適正水準20%を上回る26%と見込まれているが、中国が「1年間の生産量に相当する1億トンの在庫」を確保するなど食料備蓄政策を強めていることが、国際小麦市場に逼迫感をもたらしている。

(3) 熱帯産品価格の動向

他方、図3に示されるように、熱帯農産物価格の騰勢はさらに劇的である。コーヒー豆については、大産地であるコロン

以上を占めるコートジボアールで昨年末に勃発した政情不安にともなう禁輸措置をきっかけに国際価格が急騰し、2011年2月には2005年比で2倍以上に達した。

バイオエタノール原料としての引き合いも強い砂糖は前回の食料価格高騰時には大きな影響を受けなかったが、2009年後半に30年ぶりの高値水準に達し、昨年5月に半値まで急落したあとすぐに騰勢に向かうなど、近年は乱高下を繰り返している。世界生産量の4分の1を占めるブラジル産サトウキビが減産となり、ロシアでは甜菜が干ばつの、オーストラリアでもサトウキビがサイクロンの被害を受けるなど需給が逼迫しているため、国際価格は30年ぶりの最高値を更新し、11年2月以降は下落傾向にあるものの、1月には05年比で約3倍に達していた。

パーム油も、バイオディーゼル原料として有望視されていることに加え、植物油や洗剤などへの需要増から中国やインドによる買い付けが集まっていること、植物油市場では代替作物である大豆高騰と連動していること、そこへきて東南アジアでの天候不順による減産懸念が高まってきたことから、昨年秋季以降、国際価格が徐々に上昇してきた。2011年3月以降は下向いてきたものの、07/08年の価格高騰時をすでに上回っている。

食料ではないが、新興国での綿糸需要が高まっている綿花も、パキスタンで洪水被害を受けるなど需給逼迫を強めており、国際価格は史上最高値を更新している。但し、その上が

ンピア

(多雨)

やブラジ

ル(小

雨)での

天候不順

による減

産懸念に

加え、ブ

ラジルを

はじめと

する新興

国での需

要が大福

に伸びて

いること

が価格高

騰の要因として指摘されている。昨年5月以降、先物価格は

2倍近くに跳ね上がっている。しかし、実際には現物の需給

逼迫はそれほど深刻ではないとされており、後述する投機資

金の影響が大きいと思われる。

カカオ豆については、ここ3〜4年、BRICs諸国など

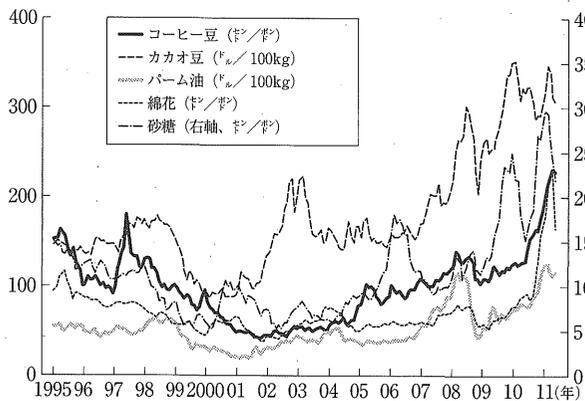
新興国での需要拡大で高値が続いていたが、主産地の西ア

リカでの天候不順による減産懸念に加え、世界供給量の3割

り方は尋常ではなく、やはり投機資金の流入が大きく影響し

ていると思われる。

図3 熱帯農産物の国際価格の推移



(注) カカオ豆およびパーム油は通常トン当たりで取引されるが、グラフ作成のため100kg当たりで計算した。コーヒー豆はアラビカ種とロブスタ種の複合価格(ICO)、カカオ豆は欧米輸入港のCIF価格(ICO)、パーム油はマレーシア先物(期近)価格、綿花はコットルックAインデックス価格、砂糖(粗糖)はニューヨーク市場の先物(期近)価格。

り方は尋常ではなく、やはり投機資金の流入が大きく影響していると思われる。

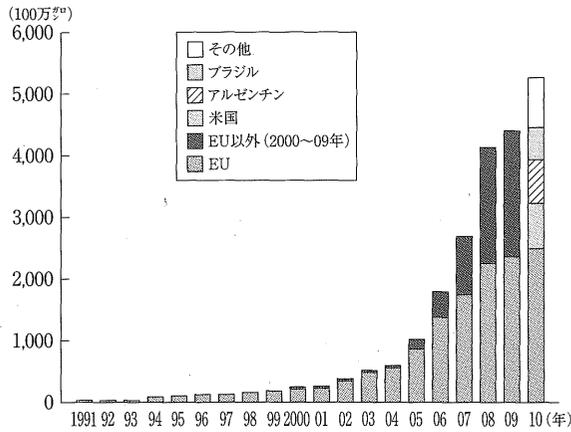
(4) 食料価格高騰の政策的(人為的)要因

これら以外に、オレンジ・リンゴ果汁や乳製品でも同様の構図を確認することができる。つまり、価格高騰の直接的なきっかけとなっているのは、新興国を中心とする需要の高まりと主産地での天候不順等による減産(予測)が重なったことにもなう需給逼迫状況である。しかしながら、世界人口を養うだけの食料生産・供給力は維持されている。国際社会が直面しているのは、そうした意味での「世界食料危機」ではなく、食料需給(分配)の国家間・地域間・階層間の大きなアンバランスが生じていることと、価格のわずかな変動が投機対象となつて制御不可能なほど増幅していること、すなわち食料安全保障上の危機であり、「食料への権利」の地球規模での人為的侵害である。

① 投機資金の流入

まず何よりも、国際相場の先高感を見越した投機資金の流入が重要な役割を果たしていることは明らかである。リーマン・ショックの主因ともされる世界的金融緩和にもなう過剰流動性は、景気回復に手間取る日米欧が続ける超低金利政策によつて、ますます高まっている。農産物先物市場は、桁外れに大きな金融商品市場(株式や債券)はもちろん、資源商品市場(貴金属や石油)と比べても規模が小さく、野放図

図5b バイオディーゼル生産量の推移

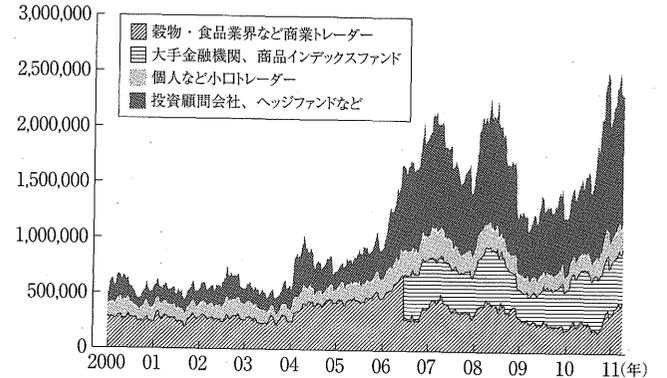


(資料) 図5aに同じ。

バイオ燃料推進政策の功罪、すなわち「食料と燃料の競合」である。図5aに示されるように、バイオエタノール生産は2005年頃から急拡大しており、とくに米国の伸長が著しいことがわかる。米国産トウモロコシの用途別割合で、05/06年に12%だったエタノール用途割合が、10/11年には35%にまで増大する見通しであり、世界全体の過半を占める輸出向け需要にも深刻な影響が懸念される。前ブッシュ政権下で推進され、オバマ政権にも継承されたバイオ燃料推進政策は、トウモロコシ由来のエタノール割合を抑制する方向へと修正されてきたものの、価格高騰の煽りを受ける食品業界・畜産業界の懸念をよそに、例えばガソリン混入上限を10%から15%へ引き上げ、昨年来の大型減税法案にバイオ燃料向け

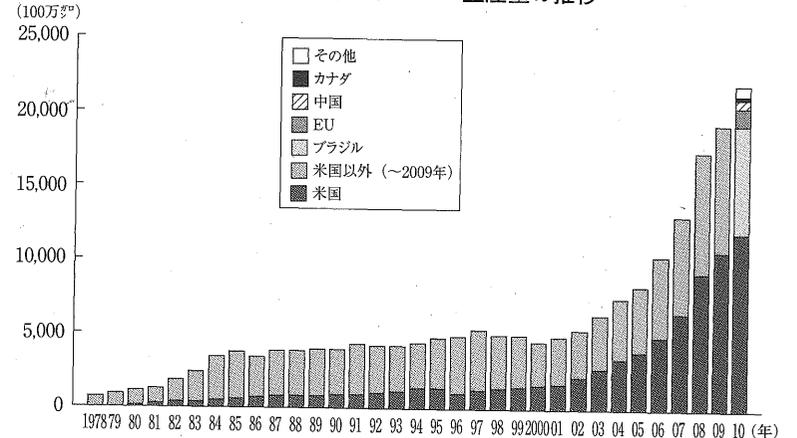
に動き回る投機資金を前に、あまりに脆弱である。図4はシカゴ市場のトウモロコシ取引(先物+オプション)について、買い持ち高と取引主体内訳の推移を示したものである。実需者である商業トレーダーによる取引も食料価格高騰期に多少増えているが、とくに顕著なのはヘッジファンなど(投機的投資信託)など投機資金の動向である。後述するように、今年2月にパリで開かれたG20財務相・中央銀行総裁会議で、食料価格高騰の要因分析や商品先物取引の透明性向上の必要について各国が合意したのもそのためである。しかし、前回の食料高騰時にも同じ問題が指摘されていたにもかかわらず、さらに直後の世界金融・経済危機を受けて、金融市場の国際的規制が必要であることがG20や国連総会などで再三に渡って指摘されていたにもかかわらず、

図4 シカゴ市場のトウモロコシ取引買い持ち高



(注) 先物取引とオプション取引を合わせた取引高。買い持ち高はロング(買い取引)とスプレッド(売買同時取引)を合わせたもので算出。取引単位は500ブッシェル。(出所) U.S.Commodity Futures Trading Commission(CFTC)資料、および「日本農業新聞」2011年2月25日付を参照して作成。

図5a バイオエタノール生産量の推移



(資料) Earth Policy Institute.

今日まで手をつけられずにきたことへの真摯な反省が求められよう。②バイオ燃料推進政策 もう一つの問題は、やはり前回の食料高騰時に批判された

減税措置を組み込むといったかたちで需要拡大ドライブを強めている。

他方EU(欧州連合)はバイオディーゼルを中心に、①温室効果ガスの削減、②エネルギー安全保障、③農業・農村開発という観点からバイオ燃料政策を進めてきた(図5b)。しかし域内の菜種や甜菜ではカバーしきれなかったため、原料の一部を輸入せざるを得ない。ブラジル(サトウキビ)や東南アジア(パーム油)での生産拡大にともなう環境的・社会的な負の影響に対する批判が高まってきたことを受けて、利用目標の下方修正と持続可能性基準の適用を余儀なくされているが、依然として中長期的な需要拡大が見込まれている。欧州系の資本が、「食料作物の耕作不適地でも栽培可能」として注目されているヤトロポファの大規模農園開拓をアフリカ諸国で進めているのも、そうした背景ゆえである。だが、アメリカなど開発途上国での外国資本による「農地の囲い込み」(農地争奪)については、国際的にも批判が高まっていることは後述するとおりだが、その用途が食料ではなくバイオ燃料作物となればなおさらである。

2 国際社会の対応と課題

(1) 相次いだ緊急支援への国際公約

このような状況を受けて、国際社会はいかなる対応をとってきたのだろうか。2008年以降の国際社会の動向を表1

に整理した。07/08年の食料高騰時に暴動を含む混乱が世界各地で頻発したこと、その過程で「2015年までに栄養不足人口を半減させる」というミレニアム開発目標の掛け声と裏腹に、飢餓人口が10億人を超えると予想されたことから、当時の国際社会がこの問題に真剣に向き合おうとしていたのは確かである。08年6月にローマで開催された「世界の食料安全保障に関するFAOハイレベル会合」(食料サミット)は、「食料安全保障を恒久的な国家の政策として位置づけ、現在と将来の世代のために、食料生産の強化、農業投資の拡大、資源の持続的利用に必要なあらゆる手段を講じる」ことを宣言した。その時点で国際社会が公約した緊急支援額は約65億ドルに達した。ところが、同年秋に勃発した金融危機・世界同時不況の波は、各国・国際機関が公約した緊急援助の履行すら危ぶまれる状況をもたらすこととなった。

デューフFAO事務局長によれば、世界の飢餓根絶に必要な追加的予算は年300億ドルである。ちなみに、世界の軍事費は年1兆2000億ドルである。また、金融危機への対応に、米国だけで7000億ドル規模の財政出動(金融安定化法)が即断されたこと、OECD諸国のバイオ燃料生産支援に2006年だけで110億ドル以上の政府補助金が投入されたことなどを勘案すれば、年300億ドルは政治的意思さえあれば十分に達成可能な額である。そもそも、この問題の背景には、1984年に80億ドルだった農業開発援助額が04年には34億ドルまで減少し、政府開発援助(ODA)に占める農業分

表1 世界食料価格高騰問題への国際的対応

首脳国会合など	国連国会合など
2008.4 国連や世界銀行など27国際機関の首脳が緊急対策会議(スイス・ベルン)	
・世界食糧計画(WFP)や国連食糧農業機関(FAO)、国際農業開発基金(IFAD)に追加資金拠出を要請 ・世銀総裁、食料・農業に関する「ニューディール政策」提唱	
2008.6 世界の食料安全保障に関するFAOハイレベル会合=食料サミット(ローマ)	
・サミット宣言—食料安全保障を恒久的な国家の政策として位置づけ、現在と将来の世代のために、食料生産の強化、農業投資の拡大、資源の持続的利用に必要なあらゆる手段を講じる。	
2008.7 G8北海道洞爺湖サミット(日本・北海道)	2008.10 国連総会(ニューヨーク)
・世界食料安全保障に関するG8首脳声明—世界の食料生産の促進と農業投資の増加の重要性を確認。「農業・食料安全保障に関するグローバル・パートナーシップ(GPAFS)」を構築する。	・「食料への権利」報告で、国家・国際機関の責務を確認。検討すべき国際問題領域として、①食料援助のあり方、②農産物貿易自由化のあり方、③知的所有権のあり方、④多国籍アグリビジネスの事業活動の影響に言及。
2009.1 食料安全保障に関するハイレベル会合(マドリッド)	2009.3 国連人権理事会(ジュネーブ)
・ブレトンウッズ機関主導でGPAFSを提案。	・「食料への権利」報告で、WTO農業交渉・食料援助・国際開発協力のあり方について踏み込んだ批判と提案。
2009.4 G8農業大臣会合(イタリア)	2009.10 FAO世界食料安全保障委員会(ローマ)
・農相声明—農業及び食料安全保障は、国際的課題の核心に位置する。持続可能な農業、農村開発及び環境保護に対する官民の投資を増加させることが重要。農業の研究・技術開発への投資を強化する。	・世界食料安全保障委員会(CFS)を食料安全保障と栄養改善に関するグローバル・パートナーシップの中軸に位置づけるための組織改革で合意。
2009.7 G8ラクイラサミット(イタリア)	2009.10 国連総会(ニューヨーク)
・サミット宣言—農業及び食料安全保障は国際的課題の核心に位置すること、農業投資を増加させることを再確認。「ラクイラ食料安全保障イニシアティブ」を採択、3年間200億ドルの資金を動員することで合意。	・「食料への権利」報告(2009.7提出)で、種子・遺伝資源と知的所有権をめぐる問題に言及。食料安全保障と生物多様性保全を達成する農業イノベーションとして、アグロエコロジーの可能性に注目。
2009.11 FAO世界食料安全保障サミット(ローマ)	
・サミット宣言—各国の多様な条件を考慮し、持続可能な農業生産及び生産性の増加を支持。途上国主導の要請に基づき、農業及び食料安全保障分野へのODA増加を約束し、200億ドルの支援等のラクイラサミットの約束達成を要求。「持続可能な世界の食料安全保障のためのローマ5原則」を承認。	
2010.6 G8ムスコカサミット(カナダ)	2010.3 国連人権理事会(ジュネーブ)
・サミット宣言—食料安全保障は依然として喫緊の国際的開発課題。国際機関による「責任ある農業投資に関する原則(RAI)」の策定に向けた努力を支持。	・「食料への権利」報告(2009.12提出)で、アグリビジネスの役割と責務について言及。小規模生産者とアグリビジネスの不均衡な力関係を是正する必要。農地争奪問題にも言及。
2010.10 APEC食料安全保障担当大臣会合(日本・新潟)	2010.10 FAO世界食料安全保障委員会(ローマ)
・閣僚宣言—世界の食料安全保障に貢献するため、持続可能な農業の発展と投資・貿易・市場機能の円滑化を共通目標として設定。責任ある農業投資の促進を含む具体的な活動を定めた「食料安全保障に関するAPEC行動計画」を策定。	・長引く危機における食料不安、土地所有と農業への国際投資、脆弱性とリスクの管理について議論。 ・農地争奪問題については、RAIではなく、農地改革の必要性を確認した「土地保有と他の天然資源の責任あるガバナンスのためのFAO任意ガイドライン」を重視。
2011.2 G20財務省・中央銀行総裁会議(フランス・パリ)	2010.10 国連総会(ニューヨーク)
・食料価格問題を「世界経済の回復にとって新たなリスクとなっている」として本格協議、価格高騰要因を調査するための作業部会を設置。さらに、「農業問題は最重要課題」として6月にG20農相会合を開催を予定。	・「食料への権利」報告(2010.8提出)で、大規模農業投資をめぐる問題に言及。小規模生産者や先住民の農地へのアクセスを「食料への権利」実現に不可欠な権利として重視。そのための「農地改革」こそが必要。

(出所) 農林水産省大臣官房国際部「海外農業投資をめぐる事情について」2011年2月や新聞資料をもとに作成。

野の割合が1980年の17%から06年の3%にまで落ち込んだ事実がある。

ここへ来て過去20〜30年の趨勢はようやく反転に向かいつつある。世界銀行は、2008年5月に立ち上げた「グローバル食料危機対応プログラム(GFRP)」に12億ドルを割り当て、翌年4月にはこれを20億ドルまで増額している。09年7月のG8ラクイラ・サミットで採択された「ラクイラ食料安全保障イニシアティブ」に基づき、10年4月には「グローバル農業食料安全保障プログラム(GAFSP)」が新たに立ち上げられている。通常プログラムでも、08年度に41億ドルだった農業・農村開発分野の予算が09年度には67億ドルに増額され、12年度までに83億ドル規模に増やす計画である。1980年代から軽視されてきた農業・農村開発分野への投資が回復してきた事実は歓迎すべきである。しかし、どのような農業・農村開発をめざすのかについては、議論が大きく分かれている。

(2) 解消されない利害対立

2008年4月、国連事務総長が座長を務める「グローバル食料危機ハイレベル作業部会(HLTF)」が設置され、6月の食料サミットで「包括的行動枠組み(食料危機行動計画)」草案を発表した。その内容はサミット宣言にも反映されたのだが、サミット内外の議論を通じて利害対立が浮き彫りになり、7月に提示された「包括的行動枠組み」に若干の

修正が加えられた経緯がある。

まず、バイオ燃料をめぐる、ブラジルと米国の二大生産国が擁護論を展開したため、世界の食料安全保障への影響を懸念する発展途上国やEU諸国との対立がみられた。国際機関や研究者、市民社会組織から実証的な批判が相次いで出されてきたにもかかわらず、サミット宣言では「持続可能な生産と利用のための詳細な調査研究」と「食料安全保障と持続的発展という文脈での国際的対話」の必要性を確認するだけだったが、さらに「包括的行動枠組み」では「合意形成の必要性」に触れるにとどまった。

輸出制限措置についても、国内への供給を優先するためこれを擁護するロシア、インド、中国、アルゼンチン等の生産・輸出国と、食料輸入国や保護主義化を回避したい先進諸国との対立が顕在化した。サミット宣言と「包括的行動枠組み」は「制限的措置の使用を最小限に抑える必要」を確認するものとなったが、当初の草案に盛り込まれていた「人道目的の輸出制限解除」からも後退するものだった。

他方、食料高騰の要因の一つと指摘されていながら、投機資金の規制については完全に後手に回ってきた。G8洞爺湖サミット(2008年7月)の首脳声明は、投機資金の透明性向上を謳ったものの、むしろ「開放的で競争的な資本市場は経済成長を促す」として、「あらゆる形態の保護主義的な圧力に抵抗」する決意まで行なった。しかし、野放しの金融資本主義が世界経済の攪乱要因であることは誰の目にも明らか

である。金融危機が世界中に波及しつつあった08年9月、欧州議会は欧州委員会に対してヘッジファンドへの直接規制を含んだ立法措置を求める決議を採択した。国連総会一般討論でも投機経済への批判が相次ぐなど、投機資金を規制する議論が活発化していったのは当然である。11月には急遽、第1回のG20金融サミットがワシントンで開催された。翌09年6月、デスコト国連総会議長(当時)が「世界金融・経済危機と開発に与える影響に関する国連会議」(経済危機サミット)を招集し、9月には同氏が委嘱した「国際通貨金融システム改革についての専門家委員会」(ステイグリッツ委員会)の最終報告が提出された。さらに、同年9月(ピッツバーグ)、10年6月(トロント)、11月(ソウル)と続けて開催されたG20サミットでも金融規制改革が中心議題の一つに取り上げられた。それにもかかわらず、投機資金規制が具体的に講じられる気配は未だ見られない。

食料価格高騰が再び深刻な状況となってきた今年2月にパリで開催されたG20財務相・中央銀行総裁会議では、主要議題の一つとして食料高騰が取り上げられ、穀物先物をはじめ商品市場の透明性を高めることで各国が合意した。しかしながら、先進国と新興国との利害対立も伝えられており、食料高騰がもたらす危機を回避するための国際協調が容易ではないことを印象づけた。新聞報道によれば、「一部先進国の量的金融緩和策が商品価格上昇を招いた」とする中国など新興国と、これに「主因は中国など新興国の需要の高まり」と反

論する米国との対立がある。また、投機資金の規制・監督の必要性を訴えるフランスと、これに慎重な米国との違いも露呈した。6月にはG20農相会議が開催されることになっていくが、食料高騰で打撃を受けている貧困国に対する緊急支援と中長期的な食料安全保障策としての食料増産・農業開発支援はもちろんのこと、国際的な金融規制やWTO自由貿易政策のあり方も含めた、根本的な制度改革への提言にまで踏み込めるかどうか(期待薄ながら)注目される。

(3) 農業・食料ガバナンスの方向性

2010年10月、FAO世界食料安全保障委員会(CFS)の第36回会合が開催された。同委員会は1970年代の食料危機を受けて開催された74年世界食料会議で提案され設立された政府間組織であるが、09年会合で「食料安全保障と栄養に関する広範な利害関係者のもっとも包括的なプラットフォーム」として、グローバル・パートナーシップの中核を担うための改革が合意された。つまり、今回は改革後の第1回会合であった。改革の柱は「広範な参加」であり、政府代表者だけでなく、他の国連機関や国際農業研究機関、国際地域金融機関、民間セクター、市民社会・非政府組織の代表が参加する。とくに市民社会組織の参加を促すため、「食料安全保障と栄養に関する市民社会メカニズム」の確立が約束されている。具体的には、小規模生産者、漁民、放牧民、土地なし農民、都市貧困者、農業食品産業労働者、女性、若

者、消費者、少数民族、NGOの11分野から、ジェンダーバランスにも配慮しながら代表を選出して構成される調整委員会が、CFSの情報共有機能や意思決定過程で重要な役割を果たすことになる。

2009年1月にマドリッドで開催された「食料安全保障に関するハイレベル会合」を前後して、市民社会組織から「国連機関の役割を相対化して、ブレトンウッズ機関と多国籍企業の発言力を高めるための画策」だとして痛烈に批判され、開発途上国やFAOからも懸念される動きがあった。近年、FAOをはじめとする国連機関の会合に合わせて市民社会会合が開催され、情報共有と意見表明の機会が与えられることが定着しつつあったが、それを形骸化し、「世界銀行、IMF、WTO、多国籍企業の代表者で占められる」状況が生まれたためである。その意味で、CFSを「グローバル・パートナーシップの中核」に位置づけ、小農・市民社会組織の対等な立場での参加を制度化する試みは、各国・人民の「食料主権」を確立し、基本的人権として「食料への権利」を保障するような農業・農村開発を実現するための第一歩として、高く評価できる。

今回のCFSでは、食料安全保障と栄養に関する世界動向についての情報が共有され、2008年「包括的行動枠組み」の改訂版や地域レベルの取り組みが紹介された。そして、これらの既存枠組みを踏まえた新たな「食料安全保障と栄養のためのグローバル戦略枠組み(GSF)」の策定が提

案され、12年10月までに草案が提示されることになった。政策課題ごとの円卓会議では、①長引く危機における食料不安への対応、②土地所有と農業への国際投資、③脆弱性とリスクの管理が議論された。①については、緊急対応とともに長期的な生計支援を含む包括的なアプローチをとること、そのための行動計画の策定と実施に多様な関係者の参加を促進すること、長引く危機下にある国々の食料栄養安全保障への理解を深め、協調した取り組みを強化するための協議メカニズムや政策対話を支援することなどが確認された。③では、価格の不安定性、社会的保障、気候変動の3点について、新たに設置されたハイレベル専門家パネルが次回合会に向けて検討と提案を行うことが確認された。そして②は、「農地争奪」や「ランドラッシュ」と呼ばれる外国資本による大規模農業投資をめぐる問題に関わっている。詳しくは次節で取り上げるが、ここで若干の補足をおこう。

今回のCFSでは草案段階にとどまっていたFAOの「土地保有と他の天然資源の責任あるガバナンスのための任意ガイドライン」の進展に向けた作業の継続が確認された。

他方、市民社会組織や一部加盟国、国連人権理事会「食料への権利」特別報告者（デシュッター氏）などからその有効性が疑問視されている「責任ある農業投資原則（RAI）」についても、その承認が提案されたものの、今回は「留意する」にとどまった。NHK取材班の労作『ランドラッシュ』でも紹介されているように、日本政府が働きかけ、世界銀行

や国際農業開発基金（IFAD）などが提案者となっているRAIが批判されているのは、「原則」が何の拘束力もない自主規制にとどまっておき、むしろ「ルール化」の名の下に農地争奪の正当化につながる懸念されるからである。さらに、より根本的には、地域の食料供給と社会的・環境的な持続可能性に貢献してきた小規模生産者への対応をなおざりにしたまま大規模化・資本投入型の農業を推進してきた、従来の農業開発モデルを前提にしているからである。対する「FAO任意ガイドライン」は、零細貧農の土地保有権を柱とする農業改革が基本的人権と食料安全保障と持続的發展に重要な役割を果たすことを確認した、2006年の「農業改革と農村開発に関する国際会議（ICARRD）」の流れを汲んだものであり、国際社会がその実現に向けて動き出すことが早急に求められているのである。

このような、農業・農村開発の方向性に関する本質的な議論を抜きに、対症的な緊急支援と政策措置をいくら講じても、食料安全保障危機の根本的解決には結びつかないだろう。

今年2月のG20財務相・中央銀行総裁会議を前に、フランスのサルコジ大統領が「食料問題は最重要課題」と強調するなど重要なイニシアチブを発揮した。これを受けて、ゼーリック世界銀行総裁は「ファイナンシャル・タイムズ」（2011年1月5日付）の論説欄に「それでも自由主義経済は世界の食糧問題を解決する」（訳は世界銀行東京事務所）と題

する論説を掲載し、G20がとるべき「政策措置」を提案した。

国連人権理事会「食料への権利」特別報告者のデシュッター氏はゼーリック氏の提案を「歓迎する」としながらも、それらは「グローバル食料システムの弱点ゆえに現れている症状への対症療法策でしかなく、危機の根本的な原因を放置したままである」と批判し、「飢餓は政治的課題であって、単なる技術的問題ではない。市場はもちろん必要だが、私たちは同時に、短期的な解決策の先にある将来ビジョンを必要としている。グローバル食料システムに『消防士』は欠かせないだろうが、いま何よりも必要なのは、耐火性のあるシステムを設計する『建築士』である」と強調した。まさに、そのような「設計」の指針となる考え方が、次節で取り上げる「食料への権利」をはじめとする権利アプローチであり、その制度体系である国際人権レジームなのである。

(注)

- (1) FAO, Global Food Price Monitor, 9 June 2011. なお、2011年2月の食料価格指数は発表当初23.6%だった²⁴⁾が、6月の報告書で数値が微修正された。
- (2) 「日本経済新聞」2010年8月6日付、および「日本農業新聞」2010年8月13日付。
- (3) OECD-FAO, Agricultural Outlook 2010-2019, July 2010.
- (4) FAO, "More people than ever are victims of hunger",

June 19, 2009.

- (5) 具体的には、拙稿「食料サミットと国際機関の対応」『農業と経済』2008年12月号特集「食料危機に直面する世界と日本」所収、を参照された。

- (6) 例えは、Aalok Mehta, "Perfect Storm" in Food Prices Caused by Many Factors, National Geographic News, May 28, 2008.

- (7) FAO, The State of Agricultural Commodity Markets 2009, 2009, pp.15-25 (該当箇所の翻訳は「食料価格はなぜそれほど値上がりしたのか」、国際農林業協働協会『世界の農林水産』2009年冬号、に掲載されている)

- (8) 「日本経済新聞」2010年4月20日付。

- (9) 「日本経済新聞」2010年8月19日付。

- (10) 「日本経済新聞」2011年2月6日付。

- (11) FAOが対策会議を招集したのは9月24日、国連人権理事会「食料への権利」特別報告者が食料危機再来を警告したことが報じられたのは10月7日（日本農業新聞）である。その後の状況も含め、「日本経済新聞」2011年1月14日付や「日本農業新聞」2011年2月5日付などが詳しい。

- (12) 「日本農業新聞」2011年3月8日付。なお、小麦の世界総生産量は約6億ト、総輸出量は約1億トである。

- (13) 「日本経済新聞」2011年1月19日付。以下、個別商品の価格動向を報じた新聞記事の参照は省略する。なお、貧困国の多くが輸入に依存している主要穀物と異なり、熱帯農産物の価格高騰は途上国生産者にある程度の恩恵をもたらす。しかし、商品価格に占める一次生産者の取り分はわずかである上、作付けから収穫までのタイムラグがあるため、先

進国の穀物生産者のように相場に応じて有利な作物選択を行えるわけではない。また、単線的な価格上昇ではなく、激しい乱高下をともなっているため、市場情報に十分アクセスできない途上国生産者はただ振り回されるだけである。そして何よりも、熱帯農産物の生産者も、基本食料については消費者である。穀物価格の高騰は彼らにも大きな打撃となっている点、忘れてはならない。

- (14) 2011年4月現在、コートジボアールの政争が収束に向かうとの見通しから、先物価格が前月高値から約2割下落した。この間、西アフリカ地域は降雨にも恵まれたため、主産地での増産が見込まれており、禁輸措置の解除で国際価格は安定すると思われる。「日本経済新聞」2011年4月21日付。
- (15) 2011年4月現在、綿花の国際価格が反落に転じ、前月の過去最高値から約1割下落した。高値警戒感から中国が買い付けを控えたことと、米国での今年の収穫が当初予測を上回るとの見通しが出てきたことが原因とされる。「日本経済新聞」2011年4月19日付。
- (16) 毛利良一「投機資金による資源・穀物市場の攪乱と国際的規制」、『農業と経済』2010年4月臨増特集「食は誰のものか?—錯綜する世界のフードポリティクス」所収。
- (17) 「日本農業新聞」2011年2月25日付。
- (18) 拙稿「バイオ燃料ブームの政治経済学—グリーンはどくまどクリンか?」、『農業・農協問題研究』38号、2008年2月。
- (19) USDA, Feed Grains Database Yearbook March 2011.
- (20) 大江徹男・坂内久「アメリカにおけるバイオエタノール普及拡大をめぐる政策論争」、『農業と経済』2010年4月

臨増(前出)所収。

- (21) 「日本経済新聞」2011年2月11日付。
- (22) 加藤信夫「ヨーロッパのバイオ燃料生産と政策の現状と課題」、『農業と経済』2010年4月臨増(前出)所収。
- (23) Friends of the Earth Europe, Africa: up for grabs — The scale and impact of land grabbing for agrofuels, June 2010. Andrew Wasley, 'Jatropha biofuels: UK investors sell controversial crop as "green"', *The Ecologist*, February 15, 2010.
- (24) 拙稿「食料サミットと国際機関の対応」前出。
- (25) "The world only needs 30 billion dollars a year to eradicate the scourge of hunger", FAO Newsroom, June 3, 2008.
- (26) <http://www.worldbank.org/foodcrisis/>
- (27) 拙稿「食料サミットと国際機関の対応」前出。「包括的行動枠組み」の原文は、<http://www.un.org/issues/food/>からアクセスできる。
- (28) 国連総会議長諮問に対する国際通貨金融システム改革についての専門家委員会「ステイグリッツ国連報告」(森史朗訳) 水山産業出版部、2011年。
- (29) 「毎日新聞」2011年2月11日付。
- (30) Committee on World Food Security, Thirty-sixth Session Final Report, CFS/2010/FINAL REPORT, October 2010. 会議の概要は、国際農林業協働協会「世界の農林水産」2011年春号を参照。
- (31) 拙稿「国連「食料への権利」報告と求められる農政改革」、『農業と経済』2009年6月号特集「いへん」向かう世界の農業政策」所収。

(32) "Farmers and Social Movements call for a fundamental restructuring of the global food system", Press Release from the International Planning Committee for Food Sovereignty (IPC), January 26, 2009.

- (33) 「包括的行動枠組み」改訂版には次のサイトからアクセス可能。 <http://www.un-foodsecurity.org/node/842>
- (34) Sofia Monsalve, 'Forerunning new international decision-making on land issues? — A report on the CFS land discussion', FIAN International, October 28, 2010.
- (35) RAIの承認をめぐって、これを推進する米国や日本は支持、中東諸国や中国は自らの利害に絡むこともあって反対、市民社会組織はCFSの会合に先だって共同声明を発表するなど反対運動を展開している。
- (36) NHK食料危機取材班「ハンドブック——激化する世界農地争奪戦」新潮社、2010年。
- (37) The Global Campaign for Agrarian Reform Land Research Action Network, 'Why We Oppose the Principles for Responsible Agricultural Investment', October 2010.
- (38) Olivier De Schutter, 'Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge', an addendum of the report of the Special Rapporteur on the right to food for the 13th Session of Human Rights Council, A/HRC/13/33/Add.2, December 28, 2009.
- (39) 2011年2月にセネガル・ダカールで開催された世界社会フォーラムで起案され、世界的に署名が呼びかけられた「農地争奪に反対するダカール・アピール署名」の要請文で

も、ICARRDで定められた約束を早急に履行することが掲げられている。

- (40) Robert B. Zoellick, 'Op-Ed: Free Markets Can Still Feed the World', *Financial Times*, January 5, 2011. 具体的には、①穀物在庫に関する情報開示の改善と拡大、②長期的気象予報・観測の改善、③国際価格と貧困国の現地価格との関連性の理解、④災害多発・インフラ脆弱地における人道的備蓄の整備、⑤輸出禁止措置から人道的食料援助を除外するための行動指針の確立、⑥実効的なセーフティネットの確保、⑦(禁輸措置や人為的価格政策を回避するため)危機即応型の緊急支援へのアクセス保障、⑧リスク管理商品の開発、⑨貧困地域の食料安全保障に役割を果たしている小規模農家の強化。
- (41) Olivier De Schutter, 'Food for All', *Project Syndicate*, January 28, 2011. 氏は次の「8つの優先事項」を20に要請した。①各国が自国民を養えるだけの能力を確保するよう支援すべきである。②食料備蓄は災害多発・インフラ脆弱地における人道的供給だけでなく、農業生産者の安定的収入と貧困層の食料入手を保障する手段として確立すべきである。③金融的投機は制限されるべきである。④貧困国が危機時に社会的セーフティネットを維持できるよう、国際的な再保険メカニズムを確立すべきである。⑤協同組合など農民の組織化を支援すべきである。⑥農民による農地へのアクセスを保障すべきである(外国資本による大規模農業投資に対する規制・モラトリアムの必要)。⑦持続的農業への転換を進めるべきである。⑧以上を通じて、食料への権利を保障すべきである。(つづく) 

世界食料不安時代の到来と

食料主権 (下)

久野秀二

〔京都大学教授〕 ひさの・しゅじ

3 国連「食料への権利」論とは何か

(1) 「食料への権利」論の経緯と概要

国連人権理事会などで議論されている「食料への権利」(食料に対する権利)は、すべての人が物理的・経済的にいつでも適切な食料あるいはその入手手段にアクセスできることを基本的人権の一つと捉える考え方である。それは1948年12月に国連総会で採択された「世界人権宣言」、および66年に採択され、76年に発効した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(社会権規約)」に由来する。「人間に固有の尊厳と不可分のつながりを持ち、国際人権章典に掲

げられた他の人権の実現にとって不可欠」であり、「貧困の根絶とすべての人のためのすべての人権の実現に向けて、国内的及び国際的レベルの双方で適切な経済的、環境的及び社会的政策をとることを要求し、社会正義とも切り離せないものである」とも謳われている。

この「食料への権利」論が重要なのは、ここに描かれているような崇高な理念のゆえというだけではない。「世界人権宣言」とそれを条約化した「社会権規約」はもちろん、「市民的及び政治的権利に関する国際規約(自由権規約)」や「女性差別撤廃条約」、「子どもの権利条約」などの主要人権条約、「欧州連合基本権憲章」などの地域条約にも「食料への権利」の考え方は取り入れられている。さらに、1996年の世界食料サミット「ローマ宣言/行動計画」や2002

年の5年後会合でも確認され、04年にFAO(国連食糧農業機関)で採択された「適切な食料に対する権利の漸進的実現のための任意ガイドライン」にも結実した。つまり、「食料への権利」は国際法体系の中に位置づけられ、各国・国際機関が法的義務を負って実行に移すべき重要課題として具体化されてきた法規範的な概念であるという点が重要なのである。

権利とは元来、権利主体と義務主体との規範的關係を包含する概念であり、「食料への権利」をはじめとする社会権的権利(経済的・社会的・文化的権利)が「権利」である以上、権利主体である諸個人が権利の対象を享受できるようにするために、義務主体すなわち国家には「相関的義務」が生じることになる。「食料への権利」の具体的内容は、したがって、国家が果たすべき「義務」内容をみることで明らかとなる。

(2) 「食料への権利」と国家の責務

「食料への権利」に関する国家の法規範的義務は、国連社会権規約委員会「一般的意見12号」に次のように明示されている。第1に、適切な食料へのアクセスを妨げるいかなる措置もとらないことを要求する「尊重の義務」。第2に、適切な食料へのアクセスが企業や他の諸個人など第三者によって奪われないことを確保する「保護の義務」。第3に、適切な食料へのアクセスとその利用を強化するために国家が積極的

に行動するとともに、もし個人や集団が自らの力を超える理由によって適切な食料への権利を享受できない場合に、国家が直接に権利を供与するという「充足の義務」。そのうえで、「国内戦略は、生産、加工、配給、販売、安全な食料の消費、また、保健、教育、雇用および社会保障の分野での並行的な措置を含め、食料制度のあらゆる側面に関する重要な事項や措置について取り上げるべきである。全国的、地域的、および家計のレベルにおけるもつとも持続可能な管理および天然その他の自然の利用を確保するよう、注意が払われるべきである」とする。つまり、社会権規約は各締約国に対し、すべての人が飢餓から解放され、できる限り速やかに適切な食料に対する権利(それは健康で文化的で持続的な生活への権利を包含している)を享受できることを確保するために、必要ならゆる国内的措置をとることを要求しているのである。

WTO(世界貿易機関)の紛争解決機関(DSB)のような強制力が国連人権機構に与えられているわけではないが、社会権規約委員会が締約国に提出を義務づけている「社会権に関する報告書」および市民社会組織などから受け入れている「代替報告書」が審査されている。さらに、2008年12月の国連総会で採択された「社会権規約選択議定書」に定められている、権利を侵害された個人や集団からの「通報制度」とそれに基づく「調査制度」などの手続きによって、「食料への権利」を含む社会権的権利の実現(国家の義務履行)が担保されることになる。

もちろん、義務履行に必要な資源と能力は締約国によって差があるし、したがって権利実現のための適切な方法と手段は国によって異なるだろう。それゆえ、締約国が「食料への権利」の完全な実現を達成するための「国際協力の不可欠の役割」が確認されている。その上で、国家の義務違反となる作為・不作為は、それが遵守能力の欠如によるのか・遵守意思の欠如によるのかで区別される。ここで大事なものは、そうした国家の法規範的義務が主権国家の管轄権を超えて問われていることである。

国家管轄権を超えた国際的義務履行についての考え方は一般に「域外適用義務（ETO）」と呼ばれている。社会権の権利に関わって、社会権規約委員会が1999年来これに言及しており、「食料への権利」論を掲げて運動を続けている NGO・FIAN インターナショナルも2001年にETO に関する報告書を社会権規約委員会に提出した。03年には国際法専門家による国際会合がマーストリヒト大学で開催されている。さらに、国連「食料への権利」特別報告者（前任者ジャン・ジグレル氏）も05年の人権委員会への報告で取り上げるなど、ETO 概念の重要性と必要性は広く認識されるようになってきている。

前述した国家の「3つの義務」に照らすと、域外適用義務は次のように整理できる。第1に、他国人民の権利を侵害するような政策（例、輸出禁止措置やダンピング輸出補助金）を直接に、あるいは加盟している国際機関などの決定を通じて

ながら経済グローバル化を押し進め、社会権の権利の実現に否定的影響を及ぼす場面が増えている状況を背景に、近年ではこうした非国家的主体の国際法上の義務を求める動きが広がっている。とくに「食料への権利」との関連で議論されているのが、国際開発協力や国際金融政策に関わる世界銀行・IMF、ならびに国際通商政策に関わるWTOの国際的義務である。

このうち世界銀行・IMFは国連憲章にもとづいて国連と連携協定を結んだ専門機関であり、組織的には独立した地位を与えられているものの、人権を含む国際法や国連憲章から自由ではない。そもそも、両機関を統治する加盟国は人権を含む国際法上の義務に拘束され、国連加盟国として国連憲章の目的と原則に従うことが求められるのだから、「国連加盟国のこの憲章に基づく義務と他のいずれかの国際協定に基づく義務とが抵触するときは、この憲章に基づく義務が優先する」（国連憲章103条）ことを想起しなければならない。すなわち、世界銀行・IMFはその活動や機能のすべての側面にわたって人権への配慮を組み入れなければならない。加盟国は人権義務の遵守・履行を妨げるような措置（例えば、新自由主義的な構造調整プログラムの強制など）を両機関が講じることに同意すべきではないのである。

これに対して、WTOは国連との間に連携協定を結んでおらず、設立基本文書である「マラケシュ協定」にも国連との関係は言及されていない。もちろん、世界銀行・IMFと同

て間接に講じてはならないという「尊重の義務」。したがって、世界銀行・IMF（国際通貨基金）の構造調整プログラムへの関与や、各国の食料安全保障と食料主権の確保に大きな影響を及ぼすWTO協定やFTA（自由貿易協定）での交渉姿勢が改めて問われることになる。第2に、自国の市民または企業が他国で権利侵害を引き起こさないための規制策を講じなければならないという「保護の義務」。したがって、多国籍企業の対外直接投資や食料支配への国家・国際社会の対応が鋭く問われることになる。第3に、前述したように、財政的・技術的な理由から社会権の権利を国民に保障するに能わぬ開発途上国は国際協力を求めなければならないという「充足の義務」。それは短期的な緊急食料援助（供与の義務）だけでなく、中長期的な国際開発協力や公平・公正な貿易ルールの確立（促進の義務）を通じて達成されることになる。

(3) 「食料への権利」と国際機関の責務

一般に、国際法主体としての地位（国際法人格）は国家だけでなく、限定的・二次的なながら国際機関や多国籍企業、非政府組織にも付与されているが、国家と同じように国際人権条約上の法的遵守義務が発生するかどうかは、専門家の間でも意見が分かるところである。それでも、経済グローバル化が進み、国際経済機関や多国籍企業の影響力が国家の規制能力を凌ぐまでに高まり、あるいは国家の規制能力を剥奪し

様に、WTO加盟国は、国連加盟国として国連憲章に拘束され、国際人権条約の批准国である限りその遵守義務を負う。

また、WTO協定を構成する「1994年GATT（関税及び貿易に関する一般協定）」には、安全保障上の措置に関する政治的判断については国連に委ねるという「例外規定」（21条）が含まれており、国連憲章に基づく安全保障上の義務が加盟国に発生した場合は、WTOはそれに従うこととされている。しかし、ここでいう安全保障は狭義の、つまり平和と軍事に関する問題に主眼を置いており、そこに社会権の権利への配慮が含意されているわけではない。

ここではむしろ、GATT前文に書かれている「貿易及び経済の分野における締約国間の関係が、生活水準を高め、完全雇用並びに高度のかつ着実に増加する実質所得及び有効需要を確保し、世界の資源の完全な利用を進展させ、並びに貨物の生産及び交換を拡大する方向に向けられるべきであること」を認め、関税その他の貿易障害を実質的に軽減し、及び国際通商における差別待遇を廃止するための相互的かつ互恵的な取極を締結することにより、これらの目的に寄与することを希望して……協定した」という文言に注目したい。ここには、WTO協定の原則であり目的であると理解されている貿易自由化と内外無差別原則の実現が、実は生活水準の向上や完全雇用の実現といった社会経済的目的のための手段であって、それ自体が目的ではないことが明示されている。同20条に規定されている「公衆道徳の保護のために必要な措置」や

「人、動物又は植物の生命又は健康のために必要な措置」など、貿易自由化に対する「一般的例外」条項を社会権的権利の保護・促進のために適用する可能性も残されている。

他方、「農業に関する協定」の20条には、ラウンド交渉にあたって、「公正で市場指向型の農業貿易体制の確立」とともに「非貿易的関心事項」および「開発途上加盟国に対する特別のかつ異なる待遇」という目標を考慮に入れることが明記されている。また、協定前文では「改革計画の下における約束が、食料安全保障、環境保護の必要その他の非貿易的関心事項に配慮しつつ、開発途上国に対する特別のかつ異なる待遇が交渉の不可欠な要素であるという合意に配慮しつつ、また、改革計画の実施が後発開発途上国及び食料純輸入開発途上国に及ぼし得る悪影響に考慮を払いつつ、すべての加盟国の間で衡平な方法によって行われるべきことに留意」することが謳われている。

そして、WTOドーハ・ラウンド（ドーハ開発アジェンダ）の立ち上げを決定した、2001年11月の第4回閣僚会議の終了後に公表されたプレスリリースは、「全ての国は、社会的・経済的な活力の強化、農村地域開発、食料安全保障及び環境保護といった、非貿易的な目的を追求する正当な権利を有する。これらの目的は市場機能のみによって達成することはできない」と述べていた。その後の交渉過程で、こうした非貿易的関心事項が限定的にしか扱われてこなかった憾みはあるものの、本来なら食料安全保障や農業の多面的機能

などの非貿易的関心事項の確保こそが、貿易自由化（農業保護削減）交渉の前提に置かれて然るべきだったのである。

以上の条文解釈は、WTO協定と「食料への権利」の関連性を考える上でも示唆的である。実際、国連人権機構をあげての検討作業を通じて、国際人権規範の普遍的適用性が明らかにされ、いかなる貿易・投資・金融の制度も人権の尊重に優先され得ないことが確認されてきたのである。つまり、「食料への権利」をはじめとする社会権的権利をWTO交渉で主張することは国際法体系に照らして十分に可能であるし、むしろ必要であると解釈することができる。

さらに言えば、前述した「一般的意見12号」では、「国際協定において関連性をもつときにはいつでも、適切な食料に対する権利に正当な注意が払われることを確保し、また、このためにさらに国際的な法文書を発展させることを検討すべきである」ことが確認されている。つまり、「食料への権利」を尊重・保護・充足するのは本来、国家の政策選択の問題ではなく「国際的義務」なのであって、加盟国の遵守義務とともに、国際機関・国際協定における遵守義務が問われなければならないのは、国際人権法体系に照らせば当然の論理的帰結なのである。

したがって、例えばミニマム・アクセス（最低輸入機会）を一律に強制し、「生産刺激的」な政策や助成を認めず、食品の安全性や農業の多面的機能を守るための非関税措置を否定し、特別セーフガードの発動を制限し、その一方で輸出補

助金を適切に規制できないなど、「食料への権利」の実現と各国の食料主権を許さない交渉と決定がWTO農業協定によって正当化されるとすれば、そのような農業協定そのものを改訂し、あるいはそれを上書きするような国際的法文書を策定していくことを、とりわけ食料不安の高まりが懸念される今日、国際社会の喫緊の課題とすべきなのである。国連人権理事会のデシユッター「食料への権利」特別報告者は、そのためにも通商政策の形成過程と国際協定の交渉過程に、人権影響評価（HRIA）と参加型協議・モニタリングの仕組みを導入することが不可欠であると指摘している。

（4）農地争奪問題と農業投資規制

世界食料不安時代に国際社会が取り組むべき焦眉の課題の一つに、農地争奪問題（ランドラッシュ）への規制がある。言うまでもなく、土地の不平等な配分、換言すれば土地その他の農業資源への公正・公平なアクセスの阻害は、世界の飢餓と貧困の主要な原因の一つとされてきた。それゆえ、開発途上国の多くで「農地改革」が小農組織の重要な運動課題とされてきた。その今日的な到達点が、FAOが2005年に開始した「土地その他の天然資源の所有権の責任あるガバナンスに関する任意ガイドライン」の策定作業であり、06年にブラジル・ポルトアレグレで開催した「国際農地改革・農村開発会議（ICARRD）」である。ICARRDは次のような文言を含む宣言を採択した。「我々加盟国は……農地改革と農村開発が、人権、食料安全保障、貧困削減、社会

表2 アフリカにおける農地取引の状況 (1000ha, %)

投資受入国	件数	面積	国土面積比	農地面積比	農地+森林面積比
エチオピア	26	2,892	2.9	8.2	6.1
マダガスカル	24	2,745	4.7	6.7	5.1
スーダン	20	3,171	1.3	2.3	1.6
タンザニア	15	1,717	1.9	5.0	2.5
マリ	13	2,417	2.0	6.1	4.6
モザンビーク	10	10,305	13.1	21.1	15.2
ウガンダ	7	1,874	9.5	14.6	11.5
コンゴ民主共和国	6	11,048	4.9	48.8	7.1
ナイジェリア	6	821	0.9	1.0	0.9
ザンビア	6	2,245	3.0	8.8	3.3
ガーナ	5	89	0.4	0.6	0.4
マラウイ	5	307	3.3	6.2	3.7
セネガル	5	510	2.6	5.9	3.0
27ヵ国計	177	51,415	—	—	—

(注) 面積は最小見積。最大見積はエチオピア352.4万ha、スーダン489.9万ha、タンザニア1,100万ha、マリ241.9万ha、ウガンダ190.4万ha。農地取引の件数と面積についてはGRAIN、IFPRI、GTZの資料、面積比の算出にはFAOSTAT資料が用いられている。
(出所) Friis C. and Reenberg A. (2010) Land Grab in Africa: Emerging Land System Drivers in a Teleconnected World, GLP Report No.1, GLP-IPO, Copenhagen.

的公正の強化など、持続的な発展を促進するうえで重要な役割を担っていることを確信する」、「我々は、伝統的な家族農業や小農生産、あるいは伝統的な農村コミュニティや先住民グループが、食料安全保障と貧困削減に重要な貢献をしていることを改めて確認する」、そして「食料主権・食料安全保障や農地改革、農村開発に取り組んでいる市民社会や国連諸機関の参加」を促すことが必要である、等々。ところが、「FAO任意ガイドライン」の策定とICARRD宣言の具

と呼ばれる異常事態に直面することになったのである。

過去数年間にアフリカで進められた大規模農地取引の状況を整理したのが表2である。国や案件によって取引規模にはあるが、計177件の全取引面積は5142万ha、最大に見積もると6311万haに達する。これはフランスの国土面積に匹敵する。当該国の農地面積あるいは森林も含めた農地面積に占める割合をみても、国によって大きな差はあるものの、かなりの水準に達していることがわかる。投資目的の多くは農業生産だが、それは食料生産とは限らない。エチオピアの26件のうち、食料生産は8件で、バイオ燃料作物生産が15件となっている。マダガスカルも、24件のうち食料生産は3件にすぎず、大半がバイオ燃料作物の生産に向けられる予定である。両国とも投資主体は民間企業・外国投資家が中心で、ヤトロファ等のバイオ燃料作物の大規模生産を目的に欧州系企業が参入しているケースが少なくない。他方、スーダンでは20件のうち11件が食料生産だが、湾岸諸国が農地取引の大半を占めていることと無関係ではない。

農地争奪の投資主体に、湾岸諸国（サウジアラビア、UAE、カタール、クウェート、バーレーン）や北アフリカ（リビア、エジプト）、中国、韓国などの食料輸入国が含まれることはよく知られている。07/08年食料高騰を機に「食料安全保障の確保」を掲げて海外での農地争奪合戦に加わったとされる。それゆえ、売買ないし貸借契約で取得した農地で生産された農作物は本国に向かうことになる。たとえ生産物の

一部を地元市場に振り向けたとしても、そして大規模農業投資が農業インフラの整備や雇用創出、技術移転、信用アクセスの改善など「開発の機会」に結びつく可能性があるとしても、地元農村住民である小農生産者や先住民、放牧民が土地や水などの生産資源（＝生計手段）へのアクセスを奪われるならば、地域や国家の食料安全保障を損ない、「食料への権利」が侵害されることになる。

デシユッター氏は、2010年3月の人権理事会に提出した報告書に付随して、大規模農地取引に関する11の原則を提案した。その要点は、開発途上国への農業投資に関する原則は「食料への権利」や国際労働法を含む国際人権法体系を基礎とすべきだという点にある。それは大規模で資本集約的な農業開発モデルを前提にすべきではない、ということも含意している。前節（8月号掲載）で触れた「責任ある農業投資原則（RAI）」でも文面上は「土地及び資源に関する権利の尊重」や「協議と参加」、「社会的持続可能性」、「環境的持続可能性」などが掲げられているが、それをどう担保するかで両者は決定的に異なる。すなわち、RAIがあくまで投資側の自主規制に委ねているのに対して、権利アプローチによる原則は国内法規制や国際人権法など法的に拘束力のある枠組みを提示し、したがって国家の国際的義務の履行を迫るものとなっている。

前述したように、国家の国際的義務には、国家自身の政策措置による対外的な影響はもちろん、企業活動が投資対象国

で引き起こす影響に対する責任も含まれる。従来、国家の法的権限を飛び越えてグローバルに事業展開する多国籍企業を直接に規制するには限界があると考えられてきたが、多国籍企業による人権侵害行為を、「企業の社会的責任」イニシアチブのような自主的行動規範や、不作為になる可能性が高い本国政府ないし投資受入国政府の政策判断に委ねるのではなく、国家管轄権を超えて法的に規制するためのメカニズムが必要であるとの認識が国際的に広がっている。多国籍企業や国際経済機関が社会権の権利の実現（と侵害）に国家機関以上に重要な役割を果たしていることを考えれば、それらによる人権侵害行為を法的に裁くための国際法廷の導入も検討されて然るべき、との意見も支持を集めつつある。

(5) 日本にも問われる国際的責務

以上のような観点から、国連人権理事会やFIAN等の市民社会組織を中心に、WTO農業協定をはじめとする自由貿易レジームのあり方、食料援助や国際開発協力のあり方、多国籍企業とくにアグリビジネスの行動と規制、農業技術の開発と普及、作物遺伝資源管理や知的所有権のあり方、国際農地取引やバイオ燃料政策の影響²²⁾、そして投機マネーの農産物市場への流入など、農業と食料を取り巻くさまざまな問題に関わって、「食料への権利」に対する国際社会の責務が議論されているのである。

このように考えてみると、日本が自国の食料安全保障を超

えて、「食料への権利」を自らの問題と捉えるべき理由が明らかとなる。すなわち、政府機関自らの行動はもちろん、自国企業や投資家、さらには自らが加盟国となっている国際経済機関の行動が「食料への権利」を侵害しないよう監督・規制する国際的義務を、国家は有しているということである。日本は食料輸入大国として、投資国として、多国籍企業の母国として、そして国際経済機関や国際農業研究機関への重要な出資者として、「食料への権利」に対する国際的義務を負っていることを自覚しなければならない。もちろん、「食料への権利」が厳密には「適切な食料への権利」であり、したがって量だけでなく質（安全性や栄養面²³⁾）もカバーする権利である以上、また、日本をはじめ先進国でも貧困の拡大が懸念されている以上、国内問題としても重要な概念である。

とくに日本は先駆的な憲法を有し、基本的人権を「侵すことのできない永久の権利」(11条)と定め、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」(25条)を明記し、同時に「すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」(同前)という国の義務を謳っている。具体的に明記されていない（同前）という社会権の権利に「食料への権利」が含まれる（べき）ことは論を俟たない。そして、「食料への権利」をはじめとする社会権の権利に対する国家の義務として、こうした日本国憲法が、国内的にはもちろん、国際的にも活かしていくことが、国際社会から求められているのではないだろうか。

4 食料主権運動の高まりと日本の食料安全保障

(1) 食料主権運動の展開

世界の飢餓と貧困、食料危機に対する「解決策」としての新自由主義アプローチは、食料増産とそのため技術(GM〔遺伝子組換え〕技術をはじめとする農業工業化)の開発・普及、家族農業保護の削減・撤廃、そして各種規制緩和と貿易自由化の推進というかたちをとって、農産物輸出大国と多国籍企業、WTOや世界銀行・IMFによって進められてきた。しかし、新自由主義的な農業政策・通商政策が全面展開してきた1990年代以降、世界の農業と食料を取り巻く状況は悪化の一途を辿ってきた。「食料主権」を掲げる運動は、まさにそうした過程で誕生し、世界各国・各階層から支持を集め、グローバルに広がってきたのである。

食料主権運動の経緯と概要は、全国農民運動連合会(農民連)の真嶋良孝氏の諸論考に詳しく紹介されている。この概念を提唱し、グローバルな農民運動の中核を担っているピア・カンペシーナに農民連が加盟(05年)したこともあって、日本の農民運動や消費者運動の間で「食料主権」概念はかなり普及してきたように思われる。真嶋氏は「食料主権」を次のように要約している。すなわち、それは「すべての国と民衆が自分たち自身の食料・農業政策を決定する権利」であり、より具体的には「すべての人が安全で栄養豊かな食料

を得る権利であり、こういう食料を小農・家族経営農民、漁民が持続可能なやり方で生産する権利」であり、そして「多国籍企業や大国、国際機関の横暴を各国が規制する国家主権と、国民が自国の食料・農業政策を決定する国民主権を統一した概念」である。

ここには、食料生産を担う農民の権利だけでなく、漁民や消費者を含む民衆の権利、そして国家間関係における国家の主権が含まれている。農民連がピア・カンペシーナに加盟していることから分かるように、「食料主権」は先進国と途上国とを問わず適用可能である。むしろ、「南」と「北」のグローバルな連帯こそが「食料主権」運動の特徴である。また、ここには表現されていないが、ピア・カンペシーナはジェンダーの視点も重視している。こうした広範な「主権」が最初から込められていたわけではなく、食と農をめぐる世界の市民社会運動の広がりのおかげで、理論と実践の両面で「食料主権」論が鍛え上げられてきたのである。

この「食料主権」概念が初めて議論の俎上にのぼったのは、1996年4月にメキシコで開催されたピア・カンペシーナの国際会合であった。それは、FAOをはじめ国際社会で一般的に用いられてきた「食料安全保障」概念が、食料の増産と食料入手機会の向上には言及するものの、その食料をどのように・どこで・誰の手によって生産するのか、そして食料の消費と分配のあり方をどうするのかといった点に省察を加えるものになっていないことを問題視し、新自由主義的な農業政策・通商政策と農業工業化モデルに対するオルタナ

ティブを表現するための概念として提示された。それはまた、土地や水、種子などの生産資源を農民の手に取り戻すための「民主主義と社会正義」の実現をも含意している。

ピア・カンペシーナは同年11月に開かれた世界食料サミットで「食料主権」論を提唱し、世界の耳目を集めた。その後、世界各地の地域的、全国的、さらに国際的な市民社会組織や農民運動にも取り入れられ、急速に普及していった。そして、2002年6月の世界食料サミット5年後会合に向けて、ピア・カンペシーナを含む50あまりの小農・市民社会組織が連帯して「食料主権のための国際実行委員会(IPC)」が結成された。FAO事務局長との合意(03年)に基づいて、IPCは市民社会の「主要対話者」として、食料サミットや食料安全保障委員会(CFS)などの国連公式会合に市民社会の声を反映するための作業を任せられるに至っている。

さらに、前節で紹介した国連人権理事会「食料への権利」特別報告者も注目するなど、「食料主権」概念の国際社会における認知度は飛躍的に高まってきた。これは、国際人権法体系に根拠をもつ「食料への権利」論のような法的規範的な厳密性と普遍性という点では弱点を抱えているものの、世界各地の生産と消費の現場から突き上げられてきたという「重み」がある。それは、日本の食料・農業政策を再建・強化していく上でも、重要なビジョンを指し示すものとなっている。

(2) TPP協定と日本の食料安全保障

昨年から急展開しているTPP(環太平洋経済連携協

定)が日本農業に要求しているものは「例外なき関税撤廃」

であり、ただでさえ低い食料自給率が13%にまで下がること、とくに農業および関連産業が基幹産業となっている北海道や東北地方、畜産や甘味資源作物を抱える九州・沖縄地方に壊滅的打撃を与えることが懸念されている。TPPの影響に関する農水省の試算によれば、農業生産4・1兆円(関連産業を含め7・9兆円)の減少に加え、多面的機能の喪失分が3・7兆円になるといわれる。

TPPは農産物貿易だけでなく、BSE規制(20ヵ月齢以下に限定している米国産牛肉の輸入制限措置)や食品添加物規制、残留農薬基準、輸入検疫措置、遺伝子組換え食品の義務表示などを「非関税障壁」として攻撃し、その緩和ないし撤廃をも要求するであろうことは、米国通商代表部(USTR)の「外国貿易障壁報告書」や、日米両政府による「日米規制改革及び競争政策イニシアチブ」の議論の経緯などから明らかである。さらに、そうした外圧を利用して農業分野の「構造改革」を一気に進めようとする財界の思惑もあらわになってきた。

今年3月に発生した東日本大震災と原発事故を受けて、6月に予定していたTPP交渉参加の是非をめぐる意思決定は延期されることになったが、政府は参加の意欲を捨てておらず、米国や豪州も判断延期を容認する姿勢を示しており、予断を許さない。これに加えて、農業生産・食品流通の混乱と被災地復興の困難に乗じて、日本経団連は4月末に発表した「東日本大震災にかかる規制改革要望」の中で、「農地活

障にとどまらない。世界食料貿易の10%を世界人口比2%の日本が買ひあさっていることは、とりわけ世界食料不安時代においては国際的責任にも関わる問題である。

第2に、農業生産(食料供給)の担い手であると同時に地域社会・多面的機能の担い手でもある農業者の営農と生活を保障するための価格支持政策と、それを前提とした所得補償政策が不可欠である。日本農業の根幹をなす水田稲作農業について言えば、農地を集積し規模拡大に成功した上層経営ですら再生産が危ぶまれるほど米価が下落しているのが実情である。米国やEU(欧州連合)ですら維持してきた最低限の価格支持を日本が率先して撤廃したことの、必然的な結果である。

第3に、国内農産物価格の下落の背景にはさらに、国が需給調整(過剰対策)の責任を放棄してきたこと、そして市場支配力を高めた大手量販店や外食チェーンの不当なバイイングパワー(価格破壊)に対して適切な規制措置が講じられていないことがある。これらの問題に手を打つことなしに直接支払い(戸別所得補償制度)を実施しても、それに必要な財政を際限なく膨らませるだけで、農業者に長期的な営農見通しを与えることにはつながらないだろう。

第4に、以上に求められる食料・農業政策は、結果的に農業・農村の持続的発展と多面的機能の発揮をもたらす、食の安全性を確保することにもつながるはずである。もちろん、前者についてはそれを独自に追求する公的支援が必要である

し、後者についてはさらに生産・加工・流通にわたる公的規制の強化が必要であることは言うまでもない。

最後に、こうした政策を許容しないWTOの農産物自由貿易体制に対しては食料主権の立場からルールの改定を要求し、食料主権の剥奪を前提とするTPP協定に対してはそれを断固として拒否し、それらに替わる公正・公平な貿易ルールを確立していくことが求められている。そのためには、非貿易的関心事項への配慮による「多様な農業の共存」を、一方で「食料への権利」という国際的規範に依拠し、他方で「食料主権」を求めるグローバルな市民社会運動の力に寄り添いながら、国際交渉を通じて正当に主張していくことが不可欠である。それは政治的意思さえあれば十分に可能であるし、何よりも世界食料不安時代において、日本政府が国内のおよび国際的に果たすべき国家の義務でもある。

(注)

- (1) その詳細は、拙稿「国連『食料への権利』論と国際人権レジームの可能性」、村田武編『食料主権のグランドデザイン』農文協、2011年、所収、を参照されたい。重複する内容については、本稿では参考文献を最小限にとどめる。
- (2) 社会権規約委員会「一般的意見12号」(CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), Adopted at the 20th Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on May 12, 1999, E/C12/1/1999/5)
- (3) W. B. Eide and U. Kracht, "The Right to Adequate

れた。

- Food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretations", in W. B. Eide and U. Kracht eds, *Food and Human Rights in Development I: Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Intersentia, 2005, pp.99-118.
- (4) 社会権の権利には、食料のほかには水や住居、労働、教育、健康、社会保障などへのアクセスが含まれる。
 - (5) 申恵半『人権条約の現代的展開』信山社、2009年、さへに第5章。
 - (6) 国連人権機構とは、国連総会の補助機関である国連人権理事会、そのもとで活動する専門家諮問機関や特別報告者、国連事務局の一部である人権高等弁務官事務所、社会権規約委員会など主要人権条約事務局委員会などを指す。
 - (7) FIAN International, "ETOs: For a rights-based world order", Heidelberg, Germany, December 2010.
 - (8) つづいた市民社会組織や大学・研究機関による取り組みの成果を踏まえ、2007年に「ETIコンソーシアム」が結成された。
 - (9) A. McBeth, *International Economic Actors and Human Rights*, Routledge, 2010, Chapter 4; Tilburg Guiding Principles on *World Bank, IMF and Human Rights*, published as part of W. van Genugten, P. Hunt and S. Mathews eds, *World Bank, IMF and Human Rights*, Wolf Legal Publishers, 2003, pp.247-255.
 - (10) 非貿易的関心事項に関する経緯と内容は、石田信隆「解説・WTO農業交渉」農林統計協会、2010年に詳しく。
 - (11) 詳しくは、拙稿「前掲論文、100〜1000を参照された。
 - (12) テシモッター氏は2010年6月、貿易及び投資協定に関する人権影響評価の可能性と課題を検討するため、関連する市民社会組織や国連機関の専門家、学術研究者に呼びかけ、国際専門家会合を開催した。Berne Declaration, Canadian Council for International Co-operation, and Misereor, *Human Rights Impact Assessment for Trade and Investment Agreements*. Report of the Expert Seminar, Geneva, Switzerland, June 23-24, 2010.
 - (13) International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Final Declaration, ICARRD 2006/3, Porto Alegre, Brazil, March 7-10, 2006.
 - (14) マダガスカルで韓国企業の大字が予定していた130万haの農地の長期借地契約は、政権交代をもたらすほどの国民的反対運動によって破棄されたが、表の数字には含まれていない。
 - (15) 北林寿信氏によると、農地争奪戦は、2000年代半ばの欧米諸国によるバイオ燃料利用拡大政策に起因する原料植物栽培のプランテーション新設・拡張に端を発しており(第一波)、その後の2006年の豪州における干ばつを契機とする基礎食料・飼料作物価格の全面的高騰が第二波の、そして今回の食料価格高騰が第三波の引き金になったと云う。北林寿信「世界でも進む農地・水争奪戦」『季刊地域』第5号、2011年5月、54〜55頁。
 - (16) O. de Schutter, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Large-scale land acquisition and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge", A/HRC/13/33/Add.2, December

28. 2009. 年の報告書の草稿は、日本政府が「責任ある農業投資の促進」(RAIの叩き台)を提案することになった。同年7月のラタイラG8サミットに先だって発表された。
- (17) 開発途上国の多くで、土地の所有権・利用権は慣習的であり、同時に様々な利害関係と権力関係の渦中に置かれているが、その調整は「非常に政治的な問題であり、単なる技術的・行政的な問題ではなからず、RAIは政治的・階級的な問題に目を向けていない」という批判もある。
- The Global Campaign for Agrarian Reform / Land Research Action Network, "Why We Oppose the Principles for Responsible Agricultural Investment (RAI)", October 2009.
- (18) 拙稿「多国籍アグリビジネスとCSR——社会・環境基準の導入と普及をめぐる問題点」、『農業と経済』74巻7号、2008年、15～28頁。
- (19) この間、人権アプローチによる多国籍企業行動規範の策定作業が進められてきた。国連「人権と多国籍企業その他の企業」特別報告者ジョン・ラギー氏は2011年3月、5年間の任務の締め括りとして「企業と人権に関する指導原則」原案を人権理事会に提出し、6月に議決される運びとなった。
- J. Ruggie, "Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework", UN Human Rights Council 17th session, A/HRC/17/31, March 21, 2011. 同指導原則は「人権を保護・尊重・救済する義務」が企業(とくに多国籍企業)にも求められることを謳ったもの

- 原書(2004年)、マリオン・ネスル『フード・ポリテイクス』(三宅真季子・鈴木眞理子訳、新曜社、2005年、原書2002年)など。これに関わって、海外でも学校給食のあり方が問い直され、食育の重要性が注目されている。『未来の食卓』(2008年、フランス)や『シェイプ・オリバーのスクール・ディナー』(2007年、英国)などのドキュメンタリー映画やテレビ番組がよく知られている。とくに子どもの食と健康を社会全体の問題として受け止めるためにも、権利アプローチは有効である。
- (23) 真嶋良孝「食料危機・食料主権と『ピア・カンパシーナ』」村田武編『食料主権のグラントデザイン』農文協、2011年。
- (24) H. Wittman, A. A. Desmarais, and N. Wiebe eds., *Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community*, Fernwood Publishing, 2010.
- (25) J. Ziegler, "Report submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food in accordance with Commission on Human Rights Resolution 2003/25", UN Commission on Human Rights 16th session, February 9, 2004; O. de Schutter, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Food: The Right to Food and a Sustainable Global Food System", UN Commission on Sustainable Development 17th session, May 7, 2009.
- (26) TPPはさらにサービスの自由化、投資の自由化、政府調達・技術規格・知的所有権保護の整合化など、国内外のビジネス環境の整備と規制緩和を強引に推進し、国民主権以前に政府の権限(経済主権)をも危うくするものである。社会権的権利には労働、社会保障、健康、教育などについての権

だが、法的強制力がない点はもちろん、サプライチェーンを過ぎた企業責任に曖昧な点が残されていることなどをめぐって、市民社会組織や国際人権団体からはやや厳しい評価を受けている。この問題については別の機会に改めて論じた

- (20) McBeth, *op.cit.*, Chapter 6; FIAN International, *op.cit.*
- (21) バイオ燃料作物の生産がブラジル(大豆、サトウキビ)や東南アジア(オイルパーム)の熱帯雨林や小農生産・農村社会の破壊をもたらしている問題に批判が向けられているため、各国で「持続可能なバイオ燃料」基準の導入が検討されている。欧州諸国を中心に、環境基準だけでなく社会的基準も含めるのが一般的になりつつあり、さらに「食料への権利」の適用可能性も議論されている。バイオ燃料用の作物生産が土地や水などの生産資源をめぐって食料生産と競合するためである。しかるに、日本では「食料への権利」はもちろん、労働慣行や小農生産・農村社会との共生といった社会的基準すら覚悟のない状況である。バイオ燃料と「食料への権利」との関連については、Asbjorn Eide, "The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels", a series of Right to Food Studies of FAO, 2008.
- (22) 先進国の多くで問題視されているのが、食料の「質」とくに栄養面での偏りである。スナック菓子や加工食品、ファストフードなどの「ジャンクフード」が子どもの健康を蝕み、成人の肥満を病的なまでに蔓延させている。このテーマを扱った文献も数多い。例えば、ラジ・パテル『肥満と飢餓』(佐久間智子訳、作品社、2010年、原書2007年)、ティム・ラング/マイケル・ヒースマン『フード・ウォーズ』(古沢広祐・佐久間智子訳、コモンズ、2009年、

- 利が含まれる。例えば、米国政府と多国籍企業がTPPで重視している知的所有権の強化(後発医薬品の生産・流通に対する制限)や医療・医薬品規制の緩和(公的医療保険制度や公定価格制度の解体)が「健康への権利」を侵害する可能性が懸念されている。
- (27) 真嶋良孝、前掲論文、142～143頁。
- (28) 新山陽子「産業としての農業の確立」、『農業と経済』2011年5月臨時増刊号「急浮上するTPPで日本農業はどうなる?」138～139頁。大手量販店のバイイングパワーに対抗すべき農協や生協などの協同組合が本来の役割を十分に果たせていないという問題もある。
- (29) 戸別所得補償制度には、米の所得補償・価格変動補填だけでなく、水田の利活用を高め、自給率向上に資する麦大豆等の戦略作物の増産を図るための措置も含まれているが、交付単価の低さや需給調整の不備など多くの問題を抱えている。同制度の現状と課題については、『農業と経済』2011年6月号の特集「こぼるる」を参照する。戸別所得補償制度」を参照されたい。
- (30) 福島原発事故を受けて即座に原発政策の見直しと再生可能エネルギー重視の方針を打ち出したドイツ政府は、「食料への権利」の実現に向けた取り組みにも積極的(協力的)である。例えば、食料・農業・消費者保護省は「Policies against Hunger」国際会議を2002年から毎年のように開催し、05年の第4回会合と08年の第7回会合は「食料への権利」を中心的に取り上げ、10年の第8回会合はそれらの成果を踏まえて「食料安全保障と栄養」を主題としていた。これらの会議には国連関係者やFIAN等の市民社会組織も多数参加している。