

最近のEU・英国におけるバイオ燃料・食料政策の動向について — 英国環境・食料・農村地域省等との意見交換から —

農林水産政策研究所長 小西 孝蔵

去る3月27・28日、ロンドンにおいて、EU農業・農村開発コミッショナー（フィッシャー・ボエル）、各国政府関係者、研究機関、関係業界等が一同に会し、講演と意見交換を行う会議、Agra Europe Outlook Conference 2007が開催された。当研究所から小西がこれに出席し、世界の食料需給と農業・食料政策の動向について情報収集及び意見交換を行った。また、近年英国において国内の食料・エネルギー供給への懸念が広がっていることから、バイオ燃料政策や食料・エネルギーの不測の事態への対応策及びその背景等について、英国政府関係者と意見交換等を行ったので、この報告することとしたい。

去る3月27・28日、ロンドンにおいて、EU農業・農村開発コミッショナー（フィッシャー・ボエル）、各国政府関係者、研究機関、関係業界等が一同に会し、講演と意見交換を行う会議、Agra Europe Outlook Conference 2007が開催された。当研究所から小西がこれに出席し、世界の食料需給と農業・食料政策の動向について情報収集及び意見交換を行った。また、近年英国において国内の食料・エネルギー供給への懸念が広がっていることから、バイオ燃料政策や食料・エネルギーの不測の事態への対応策及びその背景等について、英国政府関係者と意見交換等を行ったので、この報告することとしたい。

1 EUにおけるバイオ燃料の動向

● EUにおける2020年のバイオ燃料導入目標10%の設定は、①気候変動の防止②エネルギー・食料の安全保障③農村地域社会の雇用拡大・安定と活性化に貢献するものとして、各国政府

業界から熱い期待を寄せられている。

● EUのバイオ燃料は、5%まではEUの食料需給に大きな影響を与えることなく現在の農地を活用して域内農産物で賄うことが可能とされている。5%を超えると、第2世代のエネルギー（セルロース系からのエタノール生産等）開発が不可欠となるし、また、一部ブラジル等からの輸入の増加により対応することも考えられている。

（7月25日に発表されたEU農業総局の報告によれば、2020年の10パーセント目標を達成するには、バイオ燃料作物の作付面積を、EUの農用地の15パーセント（現在3パーセント）にあたる1、750万ヘクタールまで拡大する必要がありとしている）

● EUでは、休耕地等にバイオ燃料の原料作物の作付けが可能であり、特に、CAP改革で砂糖などの支持価格が低下したことが、原料作物の生産に有利に働くものとみられる。

● フィッシャー・ボエルEUコミッショナーは、アグラヨーロッパの会議で

も、将来的にEUのセット・アサイドの撤廃を主張していたが、今年7月16日、昨今のバイオ燃料需要によるタイトな穀物需給状況を考慮して、2007年秋及び2008年春における義務的セットアサイドの廃止を提案し、EU農相理事会は、これを了承した。このことは、本年11月に予定されているCAP改革のヘルスチェックにおけるセットアサイドの存否の議論に影響を与えるものと考えられる。

なお、義務的セットアサイド（対象面積380万ヘクタール）の廃止によって、2008年には1、000万〜1、700万トンの穀物の増産が可能となるとされている。

2 英国のバイオ燃料政策

● 英国内のバイオ燃料販売は、2005年に1万800トンで輸送用燃料全体の0・3%と低い水準にあるが、税の軽減措置（ガソリン1リットル当たり20ペンス、税金の4割に相当）等の効果もあり、2004年から2005年にかけて5倍に増加した。国内生産

では、菜種からのディーゼル（2003年から2年間で5倍の生産増）、海外からは、ブラジルからのエタノール、東南アジアからのパーム油等の輸入によっている。

バイオ燃料製造業者は、バイオディーゼル、バイオエタノールそれぞれ5工場ずつ（計10工場）有しており、バイオディーゼルの年間生産力は50万トン（ドイツ160万トン）となっている。

バイオエタノールの生産は、現時点では行われていないが、EUの砂糖制度の改革によって、てんさいからのエタノール生産が容易になり、British Sugar社がNorfolkに新工場を建設、今年操業開始を予定している。

● 環境・食料・農村地域省（DEFRA またはDefra）のミリバンド大臣（当時）が環境政策に積極的であったこともあり、2008年4月から輸送用燃料業者にに対しバイオ燃料の2・5%混合を義務付けた（2009年3・75%、2010年5%に増加予定）。また、燃料供給業者に対し義務不履行の場合のペ

ナルティ(buyout price)支払い義務と業者が供給するバイオ燃料のCO₂削減効果の報告義務を課している点も注目に値する。

●今後政府と関連業界、生産者団体とが連携してバイオ燃料(油糧種子からのバイオディーゼル、ビートからのバイオエタノール)の生産拡大を図り、フランス・ドイツに対する遅れをとりもどそうとする動きが見られる。

●とくに、DEFRAが出資する民間団体「国家非食用作物センター」(NNFCC)は、バイオ燃料の研究開発の情報提供、議論の場の提供、業界に対する技術の普及、各種研究に対する助言や評価などを行っている。また、Defraのバイオ燃料作物に関する研究開発ファンド(年間125万ポンド)の管理運営にあたっている。人員構成はDefraの出向者や民間の技術専門家など15人ほどのスタッフと数名の役員(農業界代表、学識経験者、DEFRAからの出向者など)である。

●NNFCCによれば、バイオ燃料の5パーセントを達成するには、油糧種子、小麦、ビート生産は100万200万ヘクタールの耕地(耕地全体の5〜10%程度)が必要となるが、この程度であれば、食料生産に影響を与えないで済むとしている。(参考)

●2010年にバイオ燃料の混合を10%にするという目標達成には国内生産だけでは賄えきれず、輸入と組み合わせることで対応せざるを得ない。現在、ブラジル産エタノールが安く、競争力があることも踏まえると、国産と輸入がおおむね半々になる可能性があるとしている。

●混合率5%から10%に引き上げるためには、第2世代の技術開発に期待するところが大きい。また、今後、バイオエタノール燃料工場の建設投資を促進するための優遇税制を現在検討している。

(参考) 英国におけるバイオ燃料の潜在生産力

	小麦	ビート	油糧種子
面積 (百万ha)	1.87	0.15	0.59
平均単収 (t/ha)	7.96	57.3	3.2
バイオ燃料 生産量 (t/ha)	2.21	3.95	1.18

資料：NNFCC "Issue6-Autumn 2006" による

3 英国における食料・エネルギーの安全保障対策

●2006年12月、DEFRAが「食料の安全保障と英国」(Food Security and UK: An Evidence and Analysis Paper December 2006)と題する報告書を発表した。フードセキュリティという言葉自身が英国では、久しく聞かれたことがなく、いわば死語のような印象さえあったので、この時期に、こうしたレポートが発表されること自体興味深い。

このレポートは、食料の安定供給が妨げられる事態にどのように対応すべきかという政策提言である。英国は今まで同様、食料の安定供給を確保しているが、次のような課題が挙げられるとしている。

- ①フード・チェーン(大手スーパーを含めた生産・加工・流通システム)の回復力(政府と連携して不測の事態に対応)
 - ②EU単一市場と貿易の多角化を通じたりスク分散
 - ③エネルギーの安全保障の強化
 - ④緊急事態に対応してEU及び英国内において生産できる柔軟で効率的な農業の推進
- また、DEFRAは、エネルギー供給において、貿易産業省(DTI)や運輸省と連携するとともに、総合的な戦略を検討する民間の社会科学系研究機関であるチャタムハウスとも共同研究を行いながら、本報告書を作成・公表している。

●この報告書が出た背景について見ると、英国の食料自給率は、2005

5年の金額ベースで見ると、全体で60%、穀物は102%、牛肉74%、豚肉62%、鶏肉90%、牛乳104%と高い自給率を確保している。他方、生鮮野菜60%、生産果実10%と野菜・果実の自給率が低くなっている。カロリーベースで試算すると、国内自給率は70%程度となっている。食料の輸入に占めるEU域内からの輸入割合は、金額ベースで2005年には63%となっていることから、国内生産とEU域内からの輸入を合わせた割合は、85%にも達しており、EUを単一市場と考えると比較的高い自給水準にあると言える。

●このような状況の下で、かかる報告を出すきっかけとなったのは、約2年前から、農家や政治家等の間から、次のような事象の発生により、食料供給に懸念を感じる声が高まったことにある。

- ①CAP改革後の農業生産の減少
- ②1996年のBSE、2001年の口蹄疫の発生
- ③2000年の運輸業者・農民による燃料騒動が及ぼした市民生活への影響
- ④最近の原油価格の高騰や過去における穀物需給の逼迫
- ⑤気象変動要因となる二酸化炭素ガスの排出増加

●報告書では、不測の事態に備えるための主な対応としては、次のような事

項をあげている。

①大手スーパー（生鮮食料の7割を占める）を含めたフードチェーンに及ぼす影響を考慮して、関連業界、団体と連携した情報の交換（年4回の会議の開催を含む）、不測の事態における生活物資運送トラック等への燃料の優先供給スキームやスーパーでの基礎的物資の供給体制の検討及び食料の流通実態についてのデータベースの構築

②輸入先国の多角化やEU単一市場の機能強化

③国内農業の潜在的生産力の維持及び食の安全規制の強化

●なお、民間の研究機関であるチャタムハウスでは、独自のプロジェクト「21世紀における英国の食料供給について」を立ち上げ、大学と共同研究を行っている。2008年3月までに研究成果を出す予定である。その中で、英国の主食とも言うべき小麦と牛乳について、供給の不安定性のシナリオを複数設定し、供給ネットワークへの影響評価や政策を提言する予定であり、その成果が期待される。

4 今後の我が国の課題

●バイオ燃料への取組が遅れていた英国における税の優遇措置、混合の義務化、ペナルティ措置の導入、研究開発普及団体の組織化等最近のバイオ燃料

政策推進の動向をふまえると、我が国においても、バイオ燃料普及を図るためには、税制上のインセンティブや義務化、関連業界との連携強化、セルロース系の第2世代技術を含めた、研究開発の促進等が重要な課題と考えられる。

EUの動きも参考にしながら、国内の規格外燃料作物や食料残さの利用、遊休農地や耕作放棄地等も活用したバイオ燃料作物の生産拡大の可能性についても検討していく必要がある。

●また、我が国に比べて自給率が高い英国における不測の事態への対応検討は、EUという単一市場における食料供給力を前提にしていることから、基本的に自給率の低下そのものを問題にしているわけではないが、最近の様々な不安定要因にどう対処すべきか、国の危機管理の一環として検討を行っている。

我が国の食料の需給構造は、EUのような市場を持つ英国に比べ、海外依存度が高く、不安定要因も多いと考えられるが、食料の安定供給に向けての具体的方策の検討を行う上で、こうした英国での検討状況についての情報収集・分析が参考になろう。

●特に、穀物価格が高騰し、飼料穀物や小麦など史上最低の在庫水準にある国際需給情勢下において、我が国の原料調達コストや食料品価格にどのよう

な影響があるかを分析すると共に、不測の事態に備えてどのような短期的及び中長期的対策を取るべきか検討しておく必要がある。

こうした時期に、今日的視点に立つて、再度、飼料作物の生産拡大、飼料基盤の強化という長年の課題について関係者の合意形成を図り、農地利用権の面的集積を図るとともに、畜産農家と耕種農家との連携、草地管理・自給飼料の共同調整等を通じた飼料の効率的生産体制の確立、里山放牧の促進など各種の対策を講じていくべきではないかと考えられる。

また、非GM（遺伝子組換え）大豆を含め、消費者ニーズに対応した食料の安定的な国内供給体制の強化を図ると共に、穀物等の輸入先についても、商社や関連業界等と連携しながら、情報の収集、安定的輸入先の確保、さらには必要に応じて輸入先国の多角化等のリスク分散も視野に入れておく必要があると考えられる。

＜参考＞

意見交換を行ったDEFRA部局及びチャタムハウス

（バイオ燃料関係）

・ Crops for Energy, Industrial Crops Division

（食料・エネルギーの安全保障関係）

・ Agricultural Policy Food Chain

Economics Division, Defra
・ Food and Drink Industry Division, Food Retail and Catering Branch, DEFRA

（チャタムハウス）

・ Senior Fellow, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House



欧州委員会本部（ベルギー・ブリュッセル）