

食料・農業・農村基本法見直しにおける 改正のポイント

【三重県議会食料自給総合対策調査特別委員会 資料】

令和 6 年 2 月 9 日

農林水産省 大臣官房参事官（食料安全保障） 小坂 伸行

目 次

- ① 食料・農業・農村基本法見直しの全体像
- ② 食料自給率の位置付け
- ③ 食料の安定供給の確保
- ④ 不測時の食料供給の確保
- ⑤ 適正な価格形成の促進
- ⑥ 生産基盤の確保に向けた担い手の育成・確保等

- ① **食料・農業・農村基本法見直しの全体像**
- ② 食料自給率の位置付け
- ③ 食料の安定供給の確保
- ④ 不測時の食料供給の確保
- ⑤ 適正な価格形成の促進
- ⑥ 生産基盤の確保に向けた担い手の育成・確保等

食料・農業・農村基本法の改正の方向性について

- 食料・農業・農村基本法について、
「食料安全保障の抜本的な強化」、「環境と調和のとれた産業への転換」、「人口減少下における生産水準の維持・発展と地域コミュニティの維持」
 の観点から改正を行い、令和6年の通常国会への提出を目指す。

食料安全保障の抜本的な強化

- ① **食料安全保障を柱として位置付け**
 - ・国全体としての食料の確保(食料の安定供給)に加えて、
国民一人一人が食料を入手できるようにすることを含むものへと再整理
- ② **食料安定供給の基本的考え方を堅持し、輸入の安定確保に関する新たな位置付け**
 - ・食料安全保障の確保については、過度な輸入依存の低減の観点から、
輸入・備蓄とともに行う国内の農業生産の増大が基本
 - ・食料安定供給に当たっての**生産基盤の重要性の視点を追加**するとともに、
輸入相手国の多角化や輸入相手国への投資の促進など、
輸入の安定確保について新たに位置付け
- ③ **農産物の輸出に関する政策的意義について位置付け**
 - ・農産物の輸出について、国内生産基盤の維持の視点を追加するとともに、
増大する海外需要に対応し、農業者や食品事業者の収益性の向上に資する
輸出の促進が重要である旨を位置付け
- ④ **生産から消費までの関係者の連携促進（「食料システム」という新たな概念の位置付け）**
 - ・食料供給の持続性を高めるため、
生産・加工・流通・小売から消費者を含む概念として**食料システム**を新たに位置付け
(同時に、関係団体の役割や食品事業者のより主体的な役割の明確化等)
- ⑤ **適正な価格形成の促進と消費者の役割の明確化**
 - ・食料の価格形成において、
農業者、食品事業者等の関係者の相互理解と連携の下に、
農業生産等の合理的な費用や環境負荷低減のコストなど、
食料の持続的な供給に要する合理的な費用が考慮された適正な価格形成を促す視点を、
消費者の役割も含め明確化
- ⑥ **円滑な食品アクセスに関する新たな位置付け**
 - ・幹線物流やラストワンマイル等の課題がある中で、**円滑な食品アクセスの確保に
関する施策**を新たに位置付け

※上記のほか、農業生産に不可欠な生産資材の安定確保、食品事業者に関する施策の追加など必要な見直しを行う。

等

環境と調和のとれた産業への転換

- 環境と調和のとれた食料システムの確立を柱として位置付け
- ・食料供給が環境に負荷を与えている側面にも着目し、**多面的機能に加え、
環境と調和のとれた食料システムの確立を位置付け**
 - ・その上で、**環境等の持続性に配慮した取組の促進**などについて**明確化** 等

人口減少下における生産水準の維持・発展と地域コミュニティの維持

- ① **生産基盤の確保に向けた担い手の育成・確保とそれ以外の多様な農業人材の役割の明確化**
 - ・**担い手の育成・確保**を引き続き図りつつ、農地の確保に向けて、担い手とともに
地域の農業生産活動を行う、担い手以外の**多様な農業人材**も位置付け
- ② **農業法人の経営基盤の強化を新たに位置付け**
 - ・農業者が急速に減少する中で、**食料供給に重要な役割**を果たす
農業法人の**経営基盤の強化**も位置付け
- ③ **将来の農業生産の目指す方向性の明確化**
 - ・食料の安定供給を図るためにも、
スマート農業の促進や新品種の開発などによる「生産性の向上」、
知的財産の確保・活用などによる「付加価値の向上」、
「環境負荷低減」といった将来の農業生産が目指す方向性を位置付け
 - ・特に、より少ない農業者で食料供給を確保しなければならなくなる中で、
サービス事業者の育成・確保を位置付け
- ④ **近年増大する食料・農業のリスクへの対応の明確化**
 - ・**防災・減災**や既存施設の**老朽化への対応**も視野に、**農業水利施設等の基盤の
整備**に加え、**保全等**も位置付け
 - ・**家畜伝染病・病害虫の発生予防・まん延防止の対応**についても位置付け
- ⑤ **農村振興の政策の方向性の明確化**
 - ・農村との関わりを持つ者(農村関係人口)の増加や**農村RMOの活動促進、
多面的機能支払**による「**地域社会の維持**」を位置付け
 - ・**農泊の推進**や**6次産業化**など**地域資源を活用した産業の振興**を位置付け
 - ・**鳥獣害対策**や**農福連携**などについて**明確化** 等

食料・農業・農村政策の新たな展開方向に基づく施策の全体像

- 食料・農業・農村基本法については、令和6年通常国会への改正案提出を目指す。
- 食料・農業・農村基本法の改正内容を実現するために必要な関連法案やその他の具体的な施策について工程表を策定し、今後、これに基づいて施策の進捗管理を行う。

<p>食料 安全保障の 強化</p>	<p>平時からの国民一人一人の食料安全保障を政策の柱に位置付け</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・食料安全保障強化政策大綱の改訂〈令和5年12月〉 <ul style="list-style-type: none"> 〔✓麦、大豆、飼料作物等の生産拡大、米粉の利用拡大、加工・業務用に対応した品種・機械等の活用 ✓スマート技術等に対応したほ場整備、省力化に対応した施設等の整備・保全 ✓適正取引を推進する仕組みづくりに向けたコスト等に関する調査・検証、食品ロスの削減の取組促進 等〕 ・食料・農業・農村基本計画の在り方の見直し〈令和7年に次期基本計画策定〉 <ul style="list-style-type: none"> 〔✓食料安全保障の状況を平時から評価する新たな仕組み（PDCAを回す仕組み）への転換 ✓堆肥・下水汚泥資源等の利用拡大、麦、大豆、飼料作物、米粉用米等の作付面積拡大に向けた新たな目標の設定 ✓米・麦・大豆等の生産性向上や主食用米の需給調整を効果的に進める観点から、将来にわたり安定運営できる水田政策の在り方を検討〕 ・不測の事態が発生する前の段階から、食料の確保に向けた対策を講ずるための新たな法的枠組みの創設 〈令和6年通常国会提出を視野〉 ・農地の総量確保と適正・有効利用に向けた農地法制の見直し〈令和6年通常国会提出を視野〉 <ul style="list-style-type: none"> 〔✓農地の総量確保と適正利用に係る措置の強化（農用地区域（ゾーニング）の変更に係る国の関与の強化等） ✓農地所有適格法人の経営基盤の強化（食品事業者等と連携する場合の資金調達の円滑化等）〕 ・食品原材料の調達安定化を促進するための新たな金融・税制措置の整備〈令和6年通常国会提出を視野〉 ・食料システムの関係者による適正な価格形成の推進〈令和5年度に協議会を設置し、検討を継続〉 ・食品アクセスを含む物流効率化に向けた法的枠組みの創設（関係省庁と連携）〈令和6年通常国会提出を視野〉 等
<p>スマート 農業</p>	<p>本格的な人口減少に対応した施策の強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・スマート農業を振興する新たな法的枠組みの創設〈令和6年通常国会提出を視野〉 <ul style="list-style-type: none"> 〔✓スタートアップ等の事業者に対する農研機構の施設供用等を通じた産学官連携の強化 ✓スマート技術に適合した栽培体系の見直し等の生産・流通・販売方式の転換 ✓税制・金融によるスマート技術を活用するサービス事業者等に対する後押し〕 ・農業インフラの適切な保安全管理を進めやすくするための土地改良法制の見直し 〈令和6年度に制度の在り方を検討し、令和7年通常国会提出を視野〉 等
<p>農林水産物 ・食品の 輸出促進</p>	<p>国内生産基盤の維持にも資するものとして新たに位置付け</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・高い付加価値を創出する輸出産地の形成、輸出向けHACCP等対応施設の整備への支援 〈令和7年度までに海外の規制・ニーズに対応した農林水産物を求められる量で 継続的に輸出する「フラッグシップ輸出産地（仮称）」を50程度選定〉 ・品目団体の取組や輸出支援プラットフォームによる支援の強化により輸出先の多角化や輸出先国での販路開拓を推進 〈令和6年度中に10カ国・地域16都市（現在8カ国・地域13都市）への輸出支援プラットフォームの設置を目標〉 ・海外流出防止や競争力強化等に資する知的財産の保護・活用（育成者権管理機関の取組の推進等） 等
<p>農林水産業 のグリーン化</p>	<p>環境と調和のとれた食料システムの確立を政策の柱に位置付け</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・クロスコンプライアンスの導入（補助事業等における、最低限行うべき環境負荷低減の取組の義務化） 〈令和6年度から試行実施、令和9年度から本格実施〉 ・環境負荷低減を促進するための既存交付金の見直し〈令和7年度に見直し、令和9年度を目標にみどり法に基づく仕組みに移行〉 等

- ① 食料・農業・農村基本法見直しの全体像
- ② **食料自給率の位置付け**
- ③ 食料の安定供給の確保
- ④ 不測時の食料供給の確保
- ⑤ 適正な価格形成の促進
- ⑥ 生産基盤の確保に向けた担い手の育成・確保等

食料・農業・農村政策審議会答申（令和5年9月11日）から抜粋

○ 食料・農業・農村基本法制定後の情勢の変化と今後20年を見据えた課題

現行基本法が制定されてからの情勢変化及び今後20年を見据えた課題を踏まえると、輸入リスクが高まる中で、国内生産を効率的に増大する必要性は以前にも増している。一方で、

- ・ 国民一人一人の食料安全保障の確立
- ・ 輸入リスクが増大する中での食料の安定的な輸入
- ・ 肥料・エネルギー資源等食料自給率に反映されない生産資材等の安定供給
- ・ 国内だけでなく海外も視野に入れた農業・食品産業への転換
- ・ 持続可能な農業・食品産業への転換

等、基本理念や基本的施策について見直し、検討が必要なものが生じており、これらを踏まえると、必ずしも食料自給率だけでは直接に捉えきれないものがあると考えられる。

○ 食料・農業・農村基本計画等の見直しの方向

基本計画の見直しにあわせ、

- ・ 自給率目標は、国内生産と望ましい消費の姿に関する目標の一つとし、
- ・ 上述した食料安全保障上の様々な課題を含め、課題の性質に応じ、新しい基本計画で整理される主要な課題に適した数値目標又は課題の内容に応じた目標も活用しながら、定期的に現状を検証する仕組みを設けることとするべきである。

食料自給率の基本的考え方と推移

○ 食料自給率とは、国内の食料全体の供給に対する食料の国内生産の割合を示す指標。
分子を国内生産、分母を国内消費仕向として計算。

$$\text{食料自給率} = \frac{\text{国内生産}}{\text{国内生産} + \text{輸入} - \text{輸出} \pm \text{在庫増減}}$$

カロリーベース
食料自給率 = $\frac{\text{国産供給熱量}}{\text{国内総供給熱量}}$

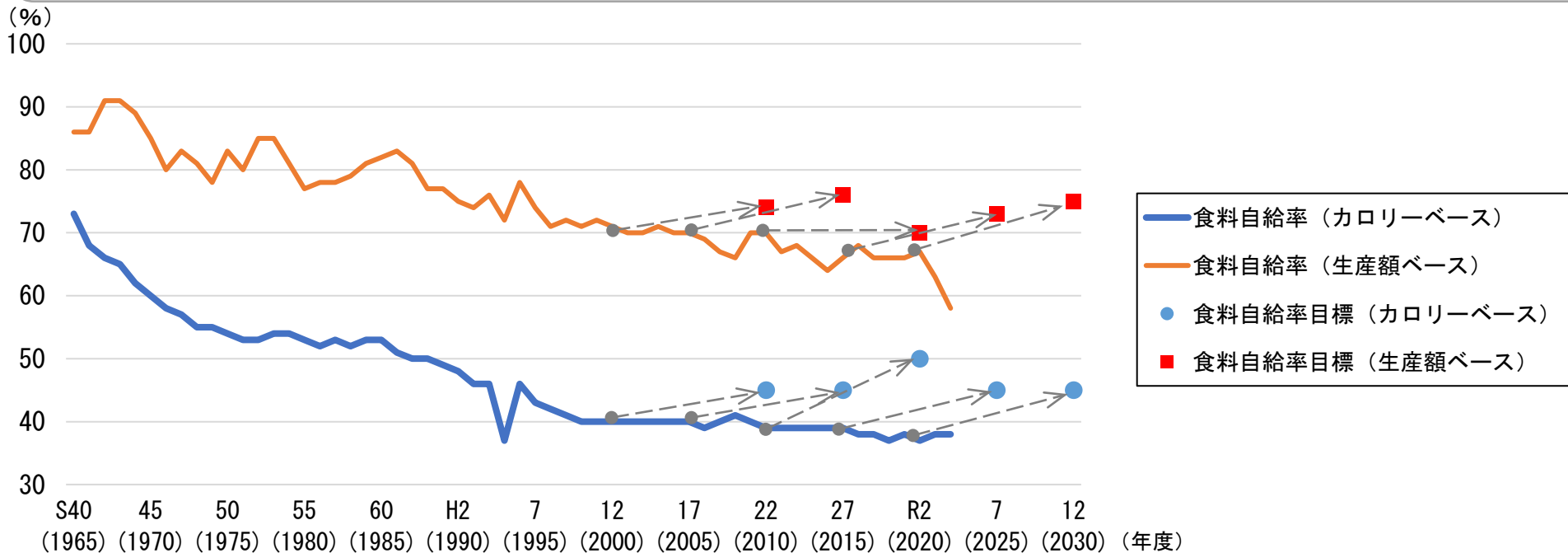
1人・1日当たり国産供給熱量 (850kcal/人・日)
1人・1日当たり総供給熱量 (2,260kcal/人・日)

38%

生産額ベース
食料自給率 = $\frac{\text{食料の国内生産額 (10.3兆円)}}{\text{食料の国内消費仕向額 (17.7兆円)}}$

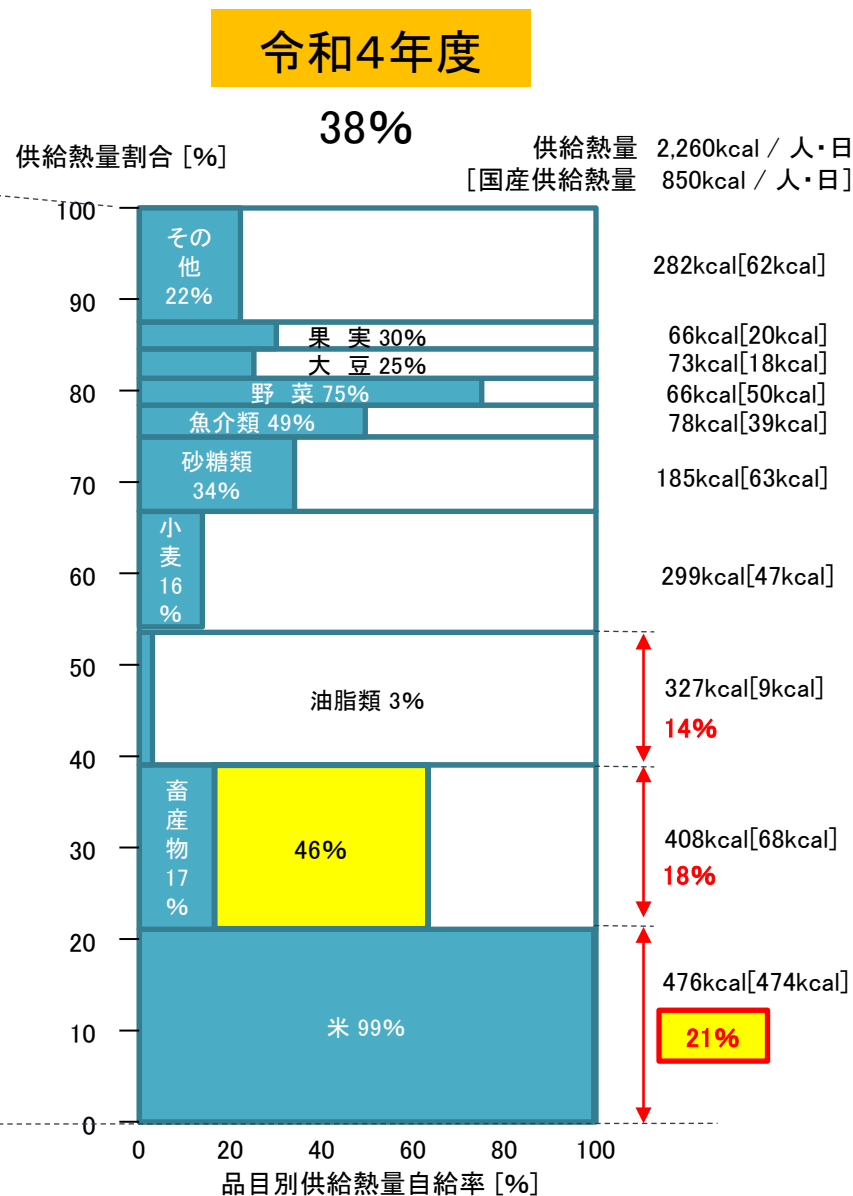
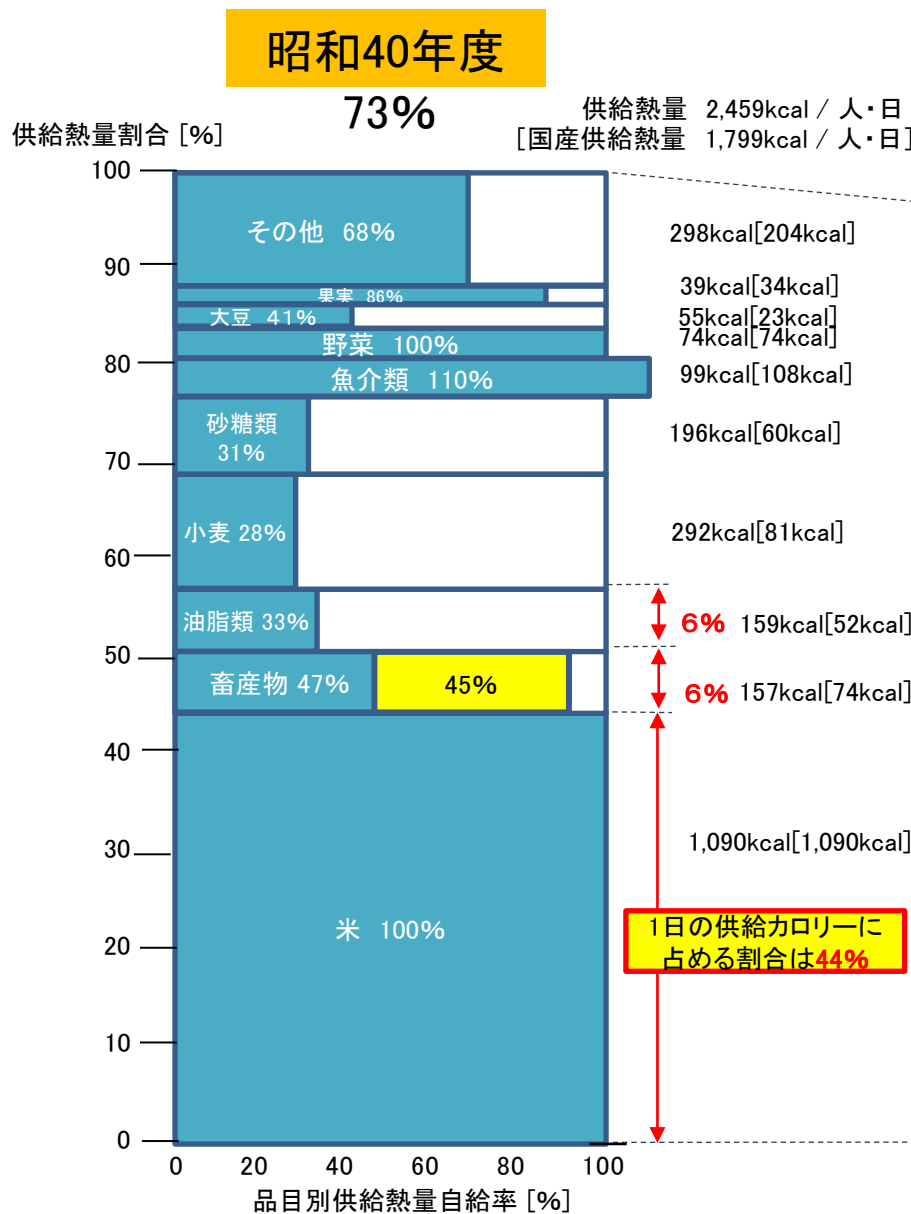
国内生産量 (食用) × 国産単価 - (畜産物・加工品) 飼料輸入額 原料輸入額
国内生産量 (食用) × 国産単価 + 輸入量 (食用) × 輸入単価

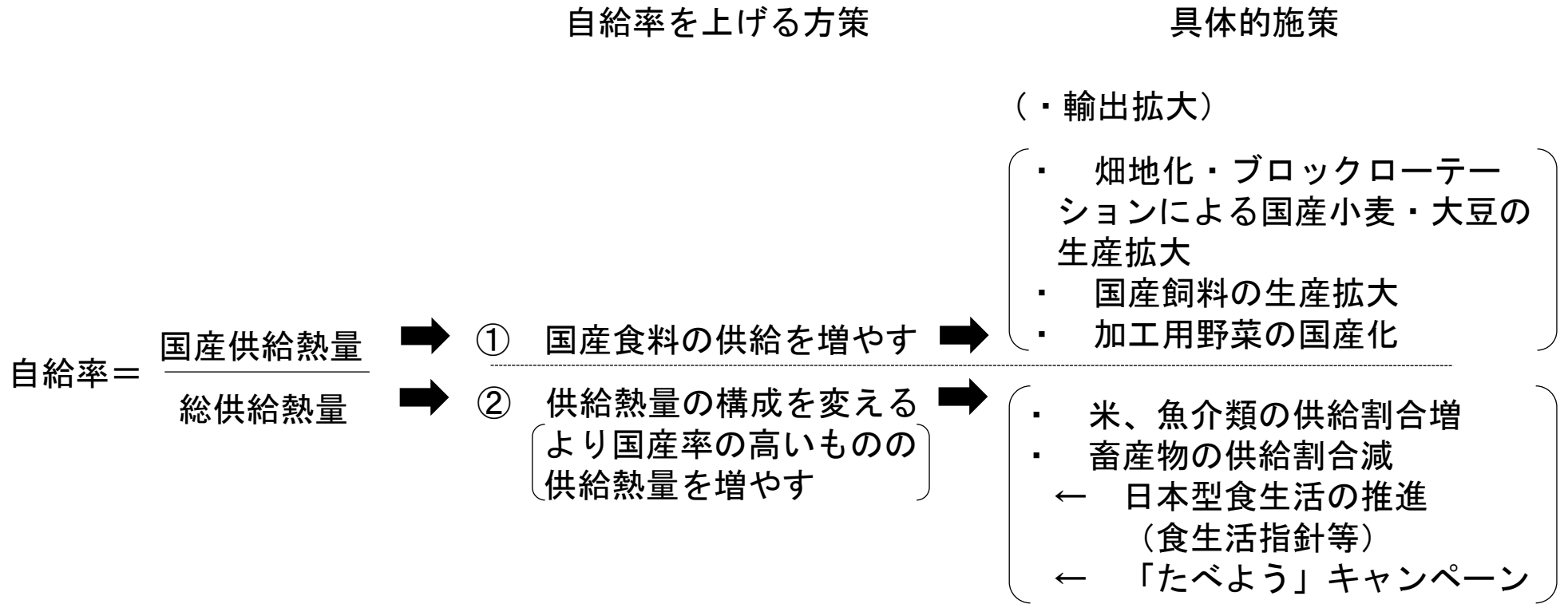
58%



食料消費構造とカロリーベース食料自給率の変化

- 食料自給率には①総供給熱量に占める品目の割合（縦軸）、②品目毎の供給熱量に占める国産供給熱量の割合（横軸）が影響する。



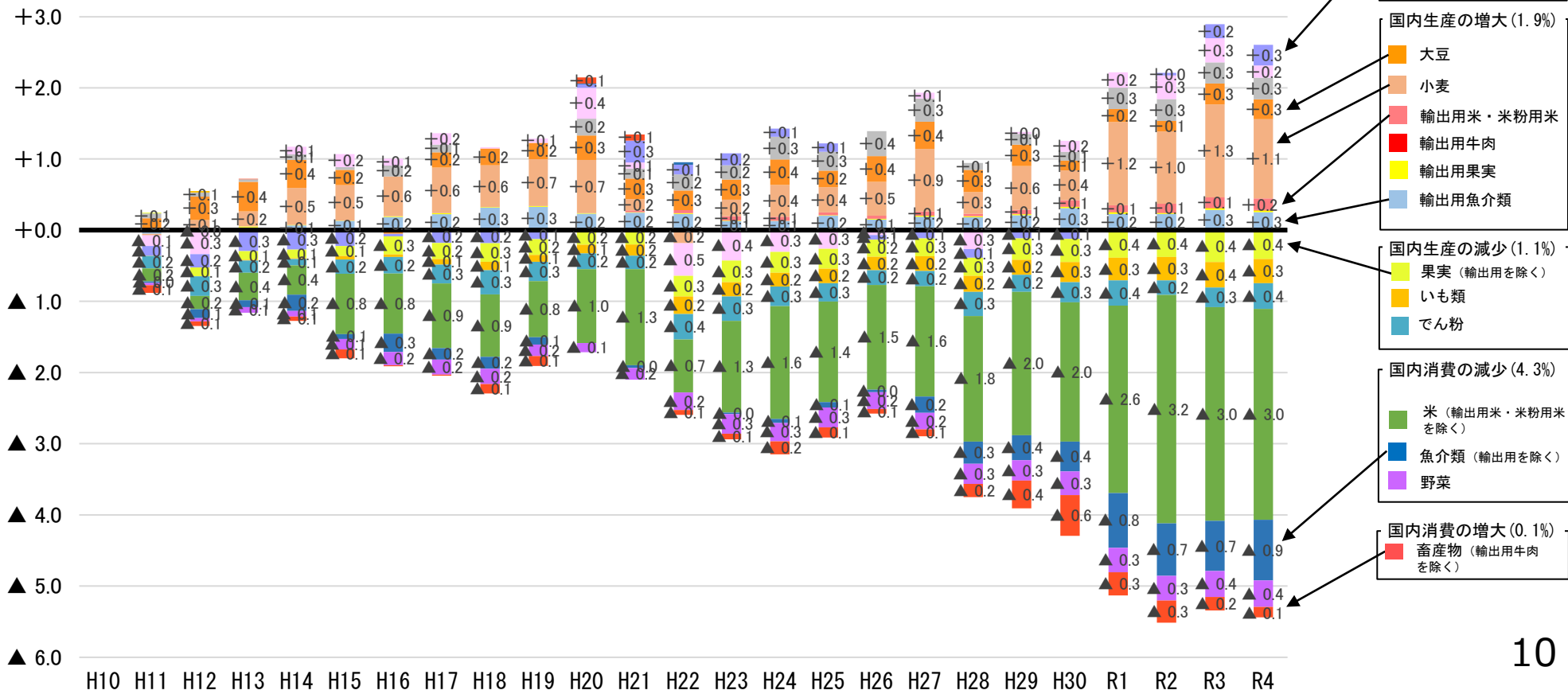


基本法以降のカロリーベース食料自給率の変動要因（品目別の影響（対平成10年度比））

- 平成10年度時点との生産・消費動向の差異から、各品目による食料自給率への寄与度を分析。
- 国内生産の増大により小麦・大豆等が食料自給率にプラスの寄与をしている一方、国内消費・国内生産が減少した米・魚介類・野菜や、国内消費の増大に対応しきれない畜産物はマイナスの寄与となっている。

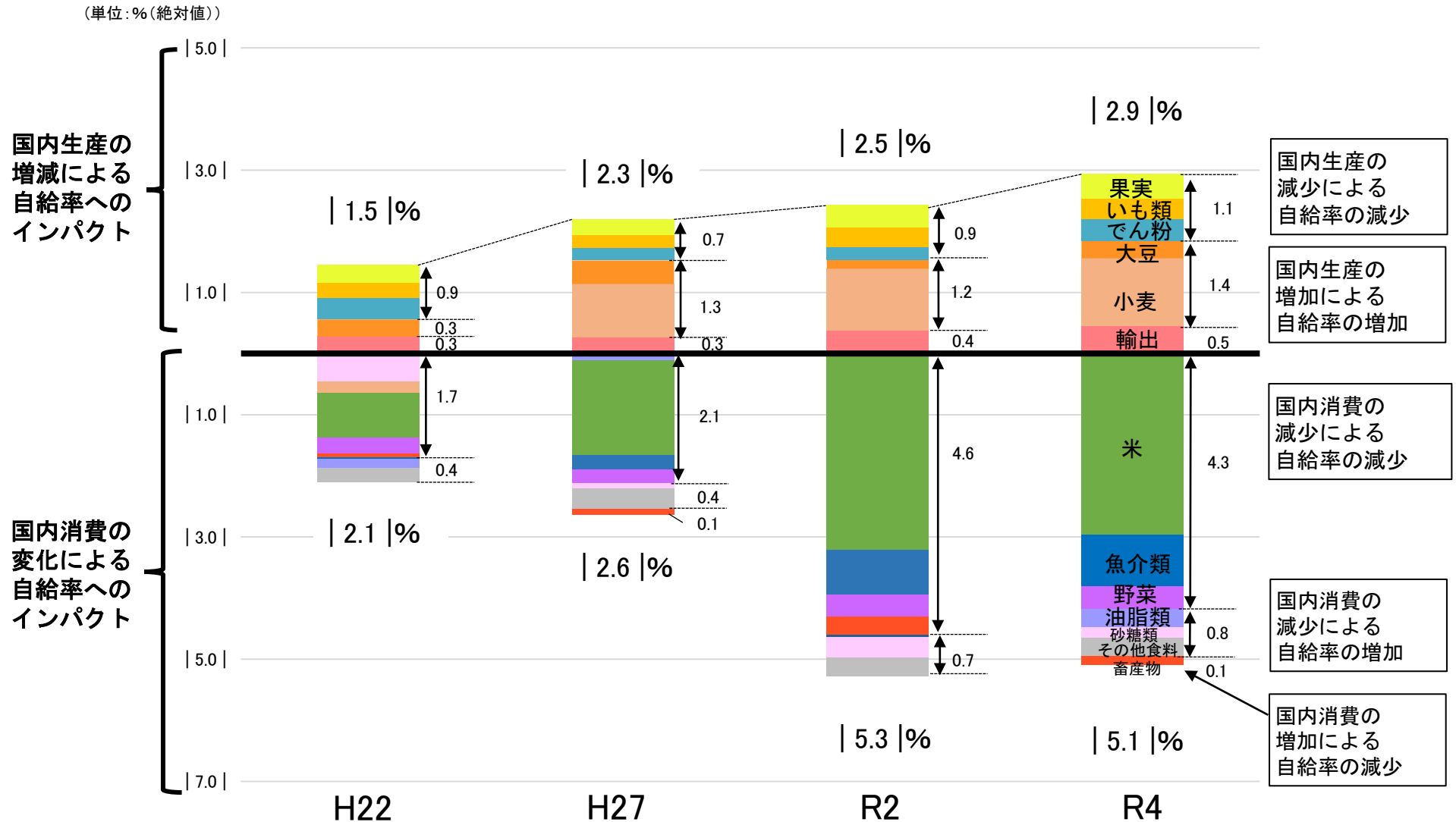
年度		H10	H12	H17	H22	H27	R2	R3	R4
自給率	実績値 (目標値)	40	40	40	39 (45)	39 (45)	37 (50)	38	38
	変化(対H10)	0	▲0.8	▲0.7	▲1.6	▲1.0	▲3.3	▲2.5	▲2.8

(単位: %)



食料自給率の変動要因（国内生産の増減と国内消費の変化）

- 食料自給率の変動要因としては、国内生産の増減より、国内消費の変化の影響の方が大きく、そのインパクトはさらに大きくなっている。
- 国内生産の増加は明確に政策効果の対象となるが、国内消費の変化に政策効果がどの程度及ぶのかについては検証が必要。



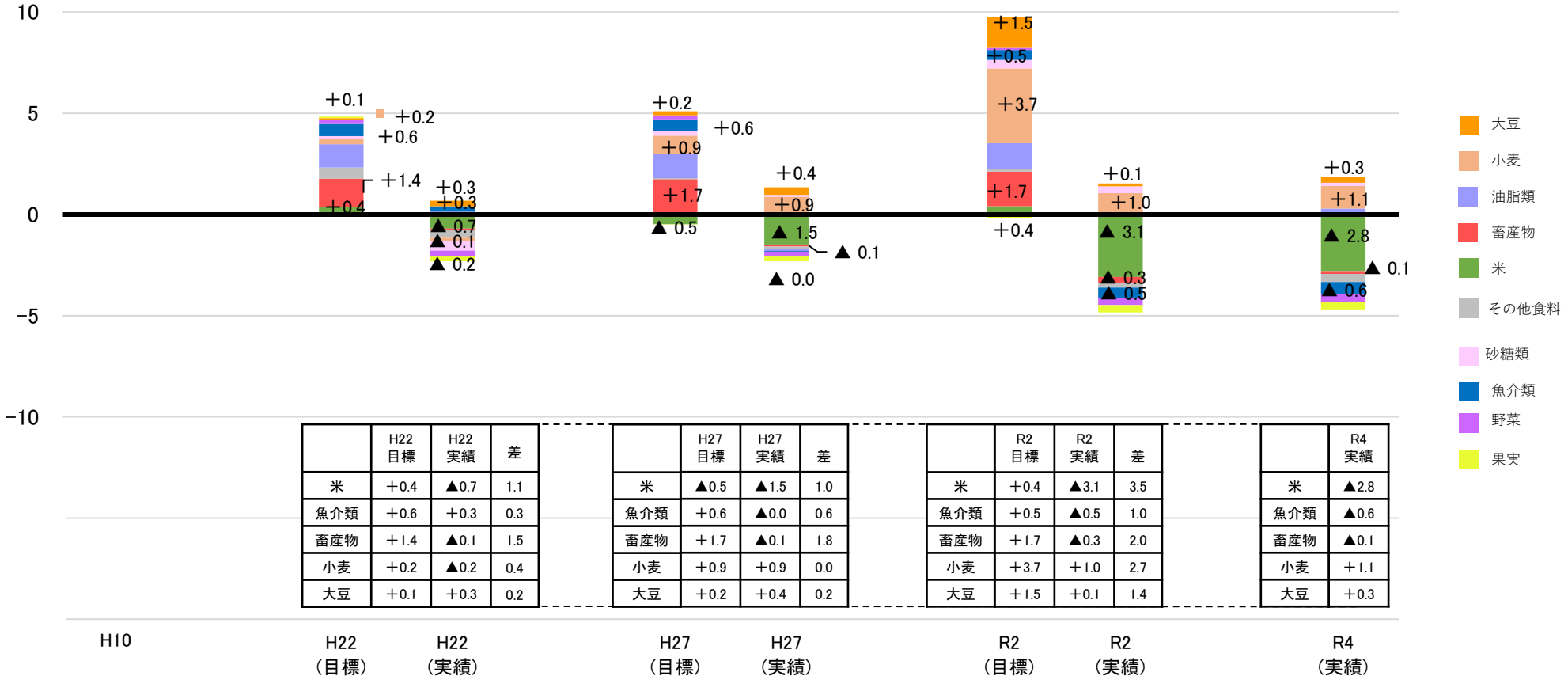
※数値は平成10年度を基準としたもの。

食料自給率の変動要因

- これまでの食料自給率目標とその実績（品目別）について、各品目の食料自給率増減への寄与度（平成10年度基準）を比較。
- 品目別寄与度を見ると、小麦・大豆がプラスの寄与となる一方で、米等がマイナスの寄与。

年度	H10	H22 (目標)	H22 (実績)	H27 (目標)	H27 (実績)	R2 (目標)	R2 (実績)	R4 (実績)
変化(対H10)	0	+4.8	▲1.6	+4.6	▲1.0	+9.6	▲3.3	▲2.8

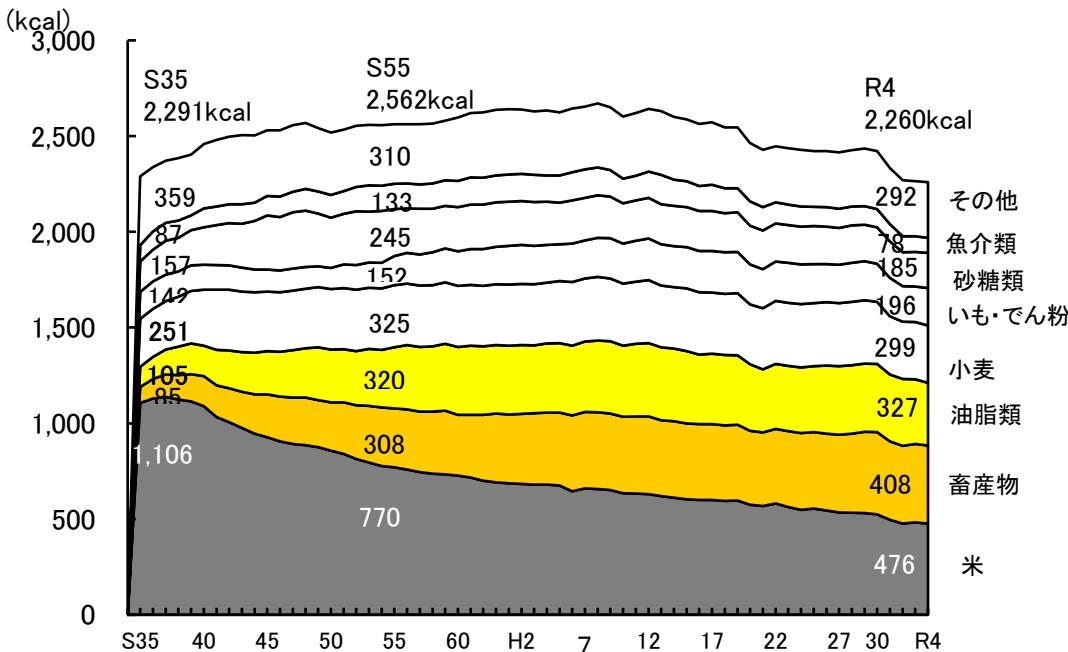
（単位：％）



※「差」は、各年における「各品目の自給率増減への寄与度(対基準年(平成10年度))の実績値」と「各品目の目標値を達成した際の自給率増減への寄与度(対基準年)」の差であり、絶対値で表している。

国民1人1日あたりの供給熱量の推移

- 食料供給（＝消費）の品目バランスは、経済成長の中で徐々に変化。1人あたり供給熱量の増加過程では、米の消費の急減、油脂・畜産物の消費増が続き、PFCバランスについては、F（脂質）が増加し、C（炭水化物）が減少。
- H12頃からの1人あたり供給熱量の減少過程でも、これらの傾向が緩やかに進行。今後も同様の傾向となることが見込まれる。



【～昭和50年頃】

・米の過食(たんぱく質・脂質・ビタミン不足)状態から脱却する食の欧米化の始まり。小麦、畜産由来食品および油脂類の消費量増加が始まる

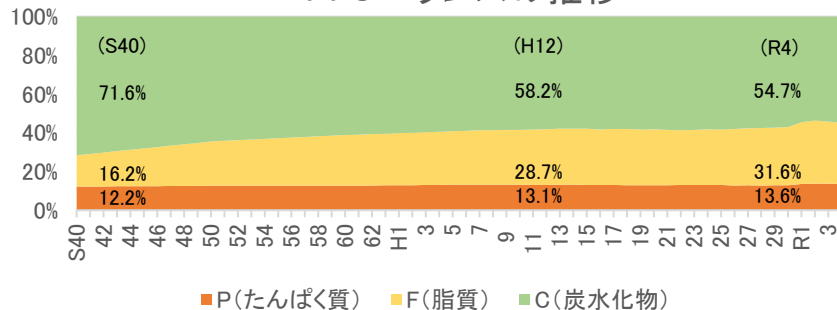
【昭和50年代】

・高度経済成長の下、食の内容を自由に選択できる経済水準、供給力を実現。
 ・食の外部化など、新たな食生活の動きのはじまり
 ・これまでの日本食＋欧米食の適度な混成により、PFCバランスの取れた「日本型食生活」の達成

【昭和60年代～】

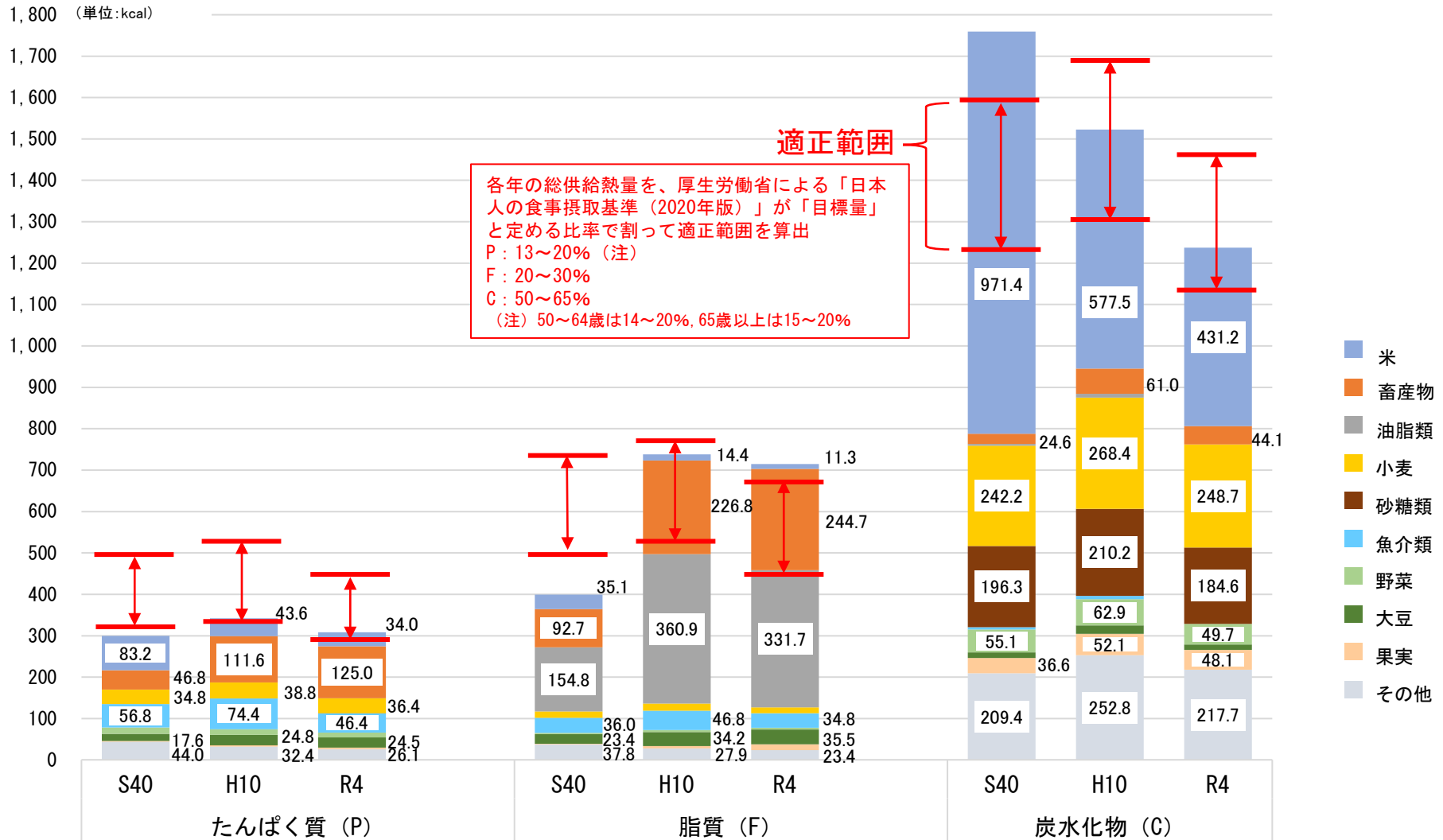
・低成長期に入るも、食の内容を自由に選択できる経済水準を継続
 ・高齢化等により、一人あたり供給熱量は減少段階
 ・畜産由来食品、脂質の増加傾向は止まらず、徐々に栄養バランスは崩れていく
 →食生活指針(2000年)など、食生活を見直す動きの登場

PFCバランスの推移



全人口における栄養バランスの評価（S40,H10,R4の比較）

- 近年のPFCバランスは、たんぱく質が不足傾向である一方で、脂質は過剰。（※供給ベース）
- 米からの摂取カロリーは著しい減少傾向にあるが、炭水化物は現時点では適正範囲内となっている。
- 栄養学の観点からも、望ましい食生活に関する今日的な分析が必要となる。

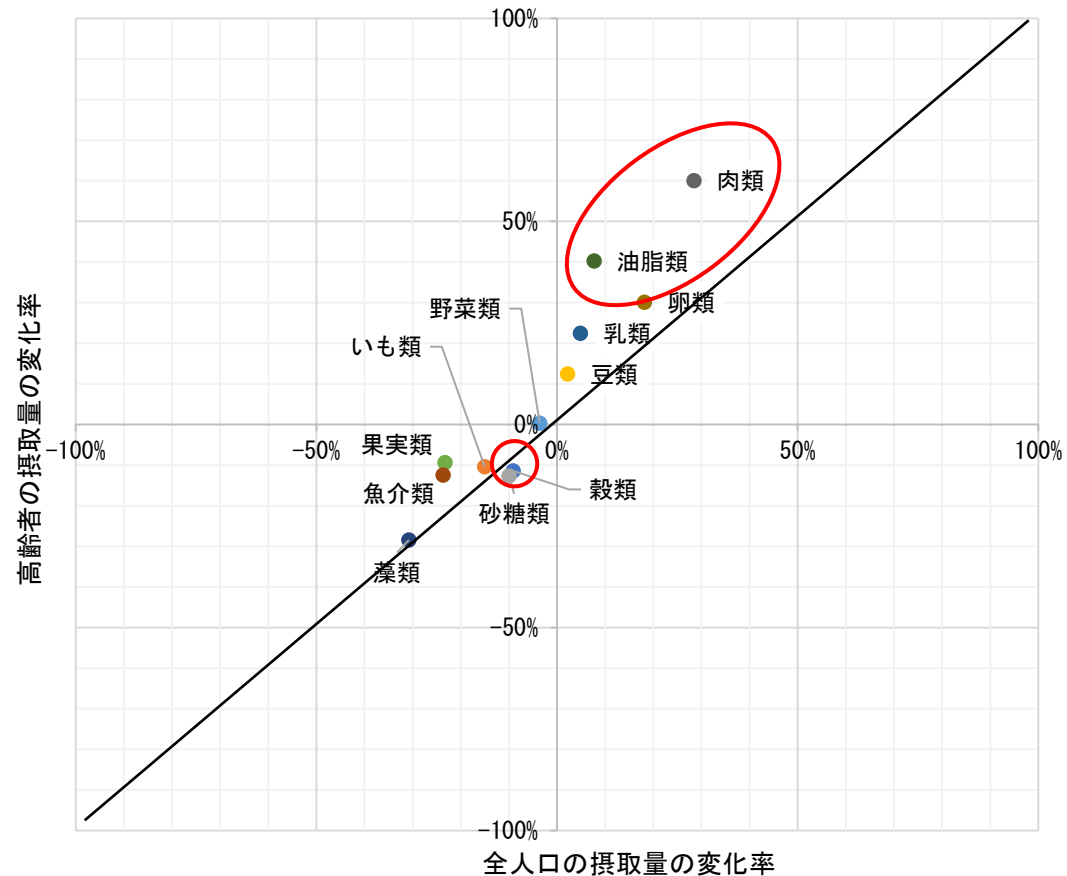


出典：「食料需給表」、厚生労働省「日本人の食事摂取基準（2020年版）」をもとに農林水産省作成

高齢者層における食生活の変化

- 多くの食品群において、全人口*平均の摂取量の変化率に対し、高齢者*の方が摂取量の増加率は大きく、減少率は小さくなっている。
- 特に肉類の摂取量は、全世代でも摂取量が増加する中、高齢者においては増加傾向がいっそう顕著。
- 穀類は若者を含めて全世代で同様の割合で減少。元々摂取量が少ない世代でも一層減少がみられることから、今後も減少トレンドが続く見込み。

食品群別摂取量（1人1日当たり・g）の変化（H17→R元）

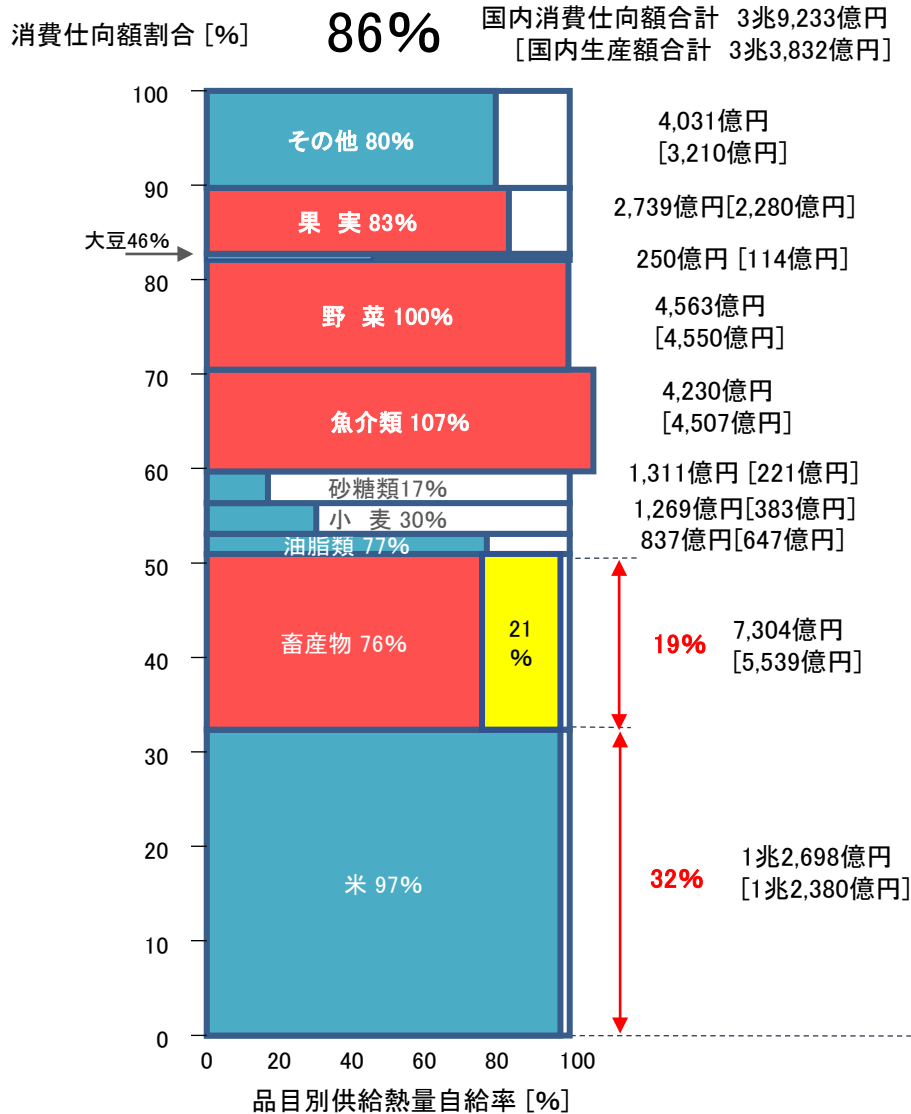


(出典) 厚生労働省「国民健康・栄養調査」をもとに農林水産省作成。
(注) 全人口は20歳以上、高齢者は70歳以上とした。

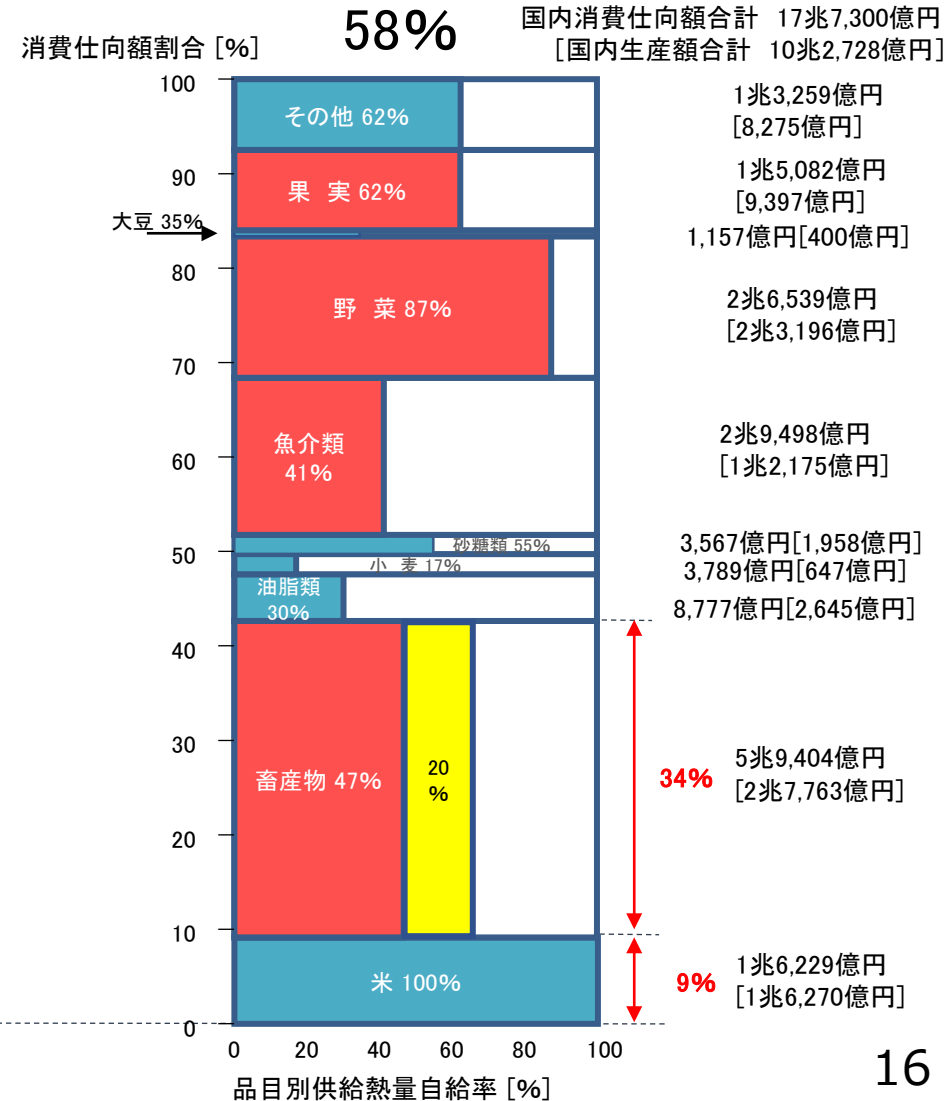
食料消費構造と生産額ベース食料自給率の変化

○ 食料自給率には①消費仕向額に占める品目の割合（縦軸）、②品目毎の消費仕向額に占める国内生産額の割合（横軸）が影響する。

昭和40年度



令和4年度



- ① 食料・農業・農村基本法見直しの全体像
- ② 食料自給率の位置付け
- ③ **食料の安定供給の確保**
- ④ 不測時の食料供給の確保
- ⑤ 適正な価格形成の促進
- ⑥ 生産基盤の確保に向けた担い手の育成・確保等

我が国の食料の安定供給の確保の考え方

- 国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料需給等に不安定な要素が存在していることを考慮し、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせることにより確保。
- また、世界の人口増加等による食料需要の増大や異常気象による生産減少、新型コロナウイルス感染症などの新たな感染症の発生による輸入や人の移動の一時的な停滞等、我が国の食料の安定的な供給に影響を及ぼす可能性のあるリスクが顕在化しつつあり、自然災害や輸送障害等の一時的・短期的に発生するリスクも常に存在。
このため、不測の事態に備え、平素から食料供給に係るリスクの分析・評価を行うとともに、我が国の食料の安定供給への影響を軽減するための対応策を検討、実施することにより、総合的な食料安全保障を確立。

(1) 食料安全保障の確立に向けた取組

① 国内の農業生産の増大

- ・ 担い手の確保や農地の集積・集約化
- ・ スマート農業による生産性向上
- ・ 国産農産物の増産や国産への切替え
- ・ 輸出拡大にも対応した畜産物、果実等の増産
- ・ 食育や地産地消の推進

等



② 輸入穀物等の安定供給の確保

- ・ 輸入相手国との良好な関係の維持・強化
- ・ 関連情報の収集・分析、定期的な情報発信

等



③ 備蓄の適切な運営

- ・ 米、小麦及び飼料穀物の備蓄の適切な運営

等

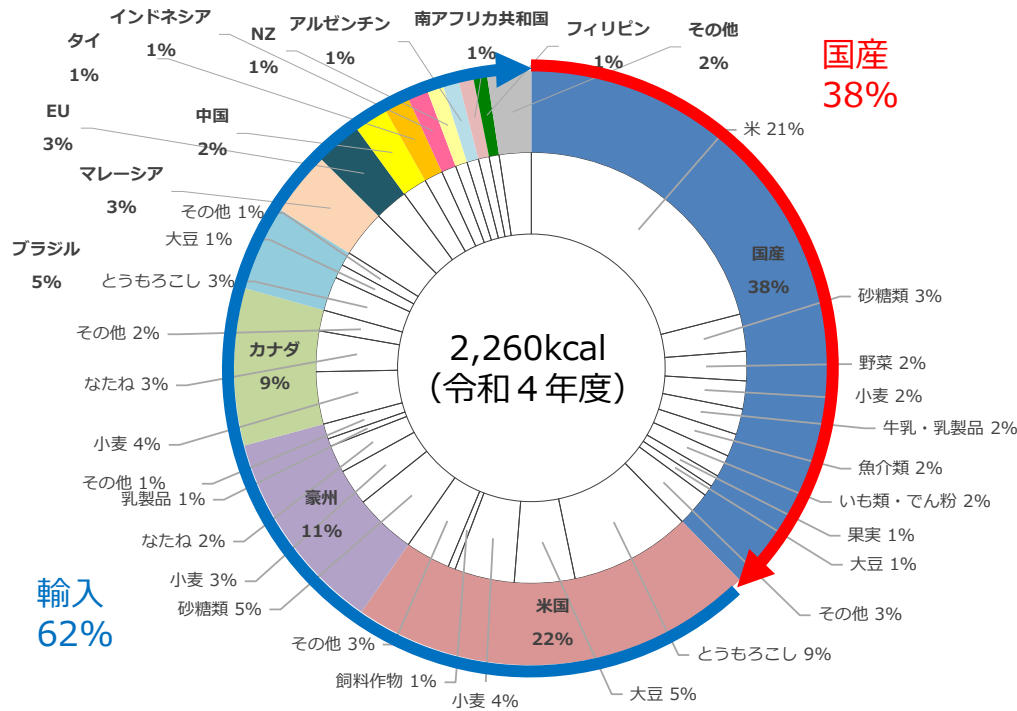
(2) 不測時に備えた食料安全保障

- リスクを洗い出し、そのリスクごとの影響度合、発生頻度、どう変化するか等について定期的に検証
- 主要な不測の事態を想定した具体的な対応手順を検証

我が国の供給カロリーの国別構成

- 我が国の食料供給は、国産（38%）と、米国（22%）、豪州（11%）、カナダ（9%）、ブラジル（5%）からの輸入で供給熱量の大部分（84%）を占めている。
- 我が国への輸出品目の多くは、当該輸出国における自給率が100%を超えている

我が国の供給カロリーの国別構成（試算）：令和4年度 輸入先国の主な品目の自給率（2020年）



国名	主な品目の自給率 (重量ベース)
米国	とうもろこし (110%)、大豆 (180%)、小麦 (154%)
豪州	砂糖類 (362%)、小麦 (226%)、なたね (229%)
カナダ	小麦 (375%)、なたね (171%)、大豆 (283%)
ブラジル	とうもろこし (147%)、大豆 (204%)、鶏肉 (140%)
マレーシア	パーム油 (307%)
EU	牛乳・乳製品 (108%)、豚肉 (133%)、オリーブ油 (130%)
中国	野菜 (104%)、果実 (99%)、魚介類 (91%)
タイ	砂糖類 (222%)、鶏肉 (199%)
インドネシア	パーム油 (258%)
NZ	牛乳・乳製品 (217%)
アルゼンチン	とうもろこし (276%)
南アフリカ	とうもろこし (137%)
フィリピン	果実 (136%)
メキシコ	豚肉 (67%)、果実 (124%)
チリ	魚介類 (279%)
ロシア	魚介類 (154%)
ルルウェー	魚介類 (206%)

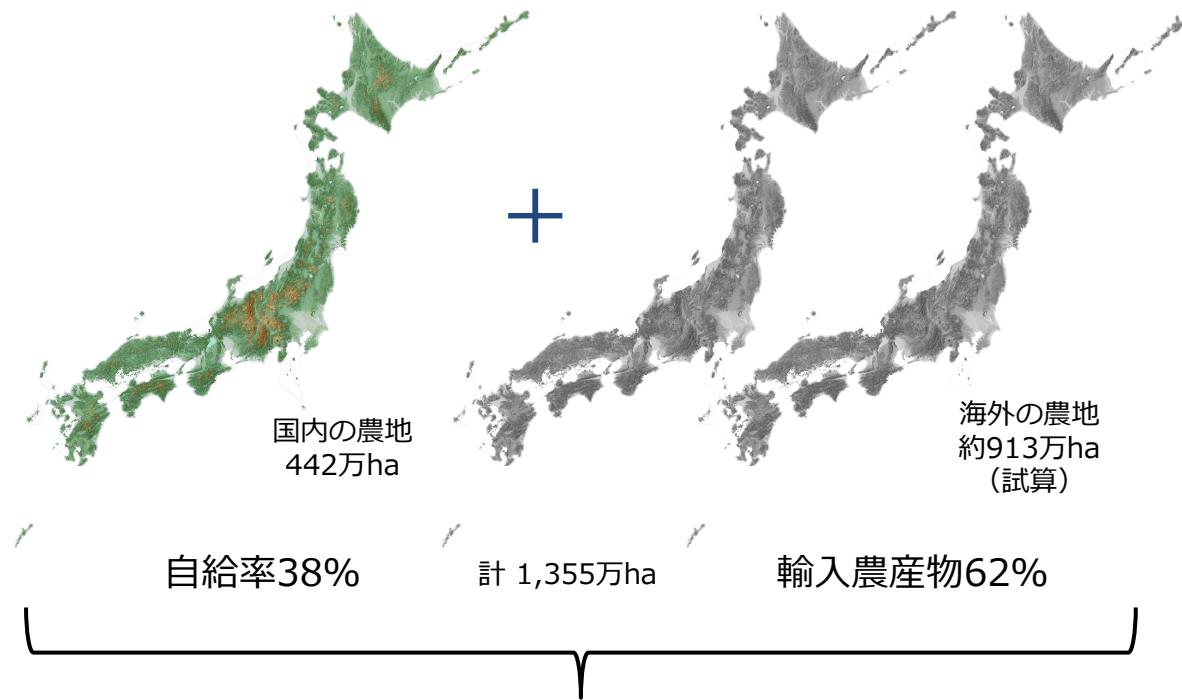
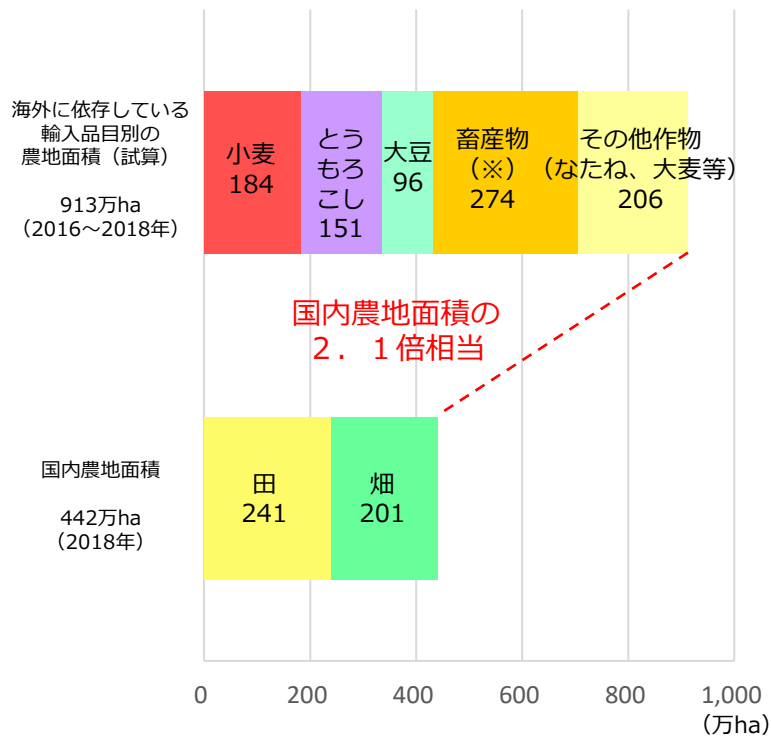
注1：輸入熱量は供給熱量と国産熱量の差とし、輸出、在庫分は捨象した。
 注2：主要品目の国・地域別の輸入熱量を、農林水産省「令和4年農林水産物輸出入概況」の各品目の国・地域毎の輸入量で按分して試算した。
 注3：輸入飼料による畜産物の生産分は輸入熱量としており、この輸入熱量については、主な輸入飼料の国・地域毎の輸入量（TDN（可消化養分総量）換算）で按分した。

注：各国・地域の主な品目の自給率は、FAO “Food Balance Sheets”等を基に農林水産省で試算。

食料の輸入依存と安定的な輸入

- 小麦、大豆、飼料、油脂類等の自給率は低く、大部分を輸入に依存。
- 現在の日本人の食料消費全てを生産するのに必要な面積は、日本の農地面積の約3.1倍。
- 輸入している農産物の国産化を推進する一方、国産化が難しい品目については、安定的な輸入を行っていくことが重要。

日本の農産物輸入量の農地面積換算（試算）



現在の日本人の食料消費全てを生産するのに必要な面積
 = 日本の農地面積の約3.1倍

資料：農林水産省「食料需給表」、「耕地及び作付面積統計」等を基に農林水産省で試算。

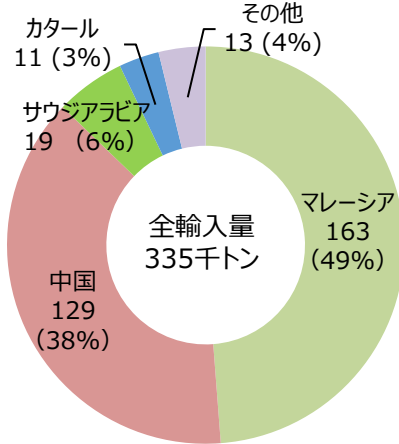
(※) 輸入している畜産物の生産に必要な牧草・とうもろこし等の量を当該輸入相手国の単収を用いて面積に換算したもの。大豆油の搾りかすや小麦ふすま等も飼料として活用。

注：1年1作を前提。

我が国の肥料原料の輸入状況

- 主な化学肥料の原料である尿素、りん安（りん酸アンモニウム）、塩化加里（塩化カリウム）は、ほぼ全量を輸入。世界的に資源が偏在しているため、輸入相手国も偏在。尿素はマレーシア及び中国、りん安は中国、塩化加里はカナダが主な輸入相手国。
- 令和3年秋以降、中国による肥料原料の輸出検査の厳格化のほか、ロシアによるウクライナ侵略の影響により、我が国の肥料原料の輸入が停滞したことを受け、代替国から調達する動きがみられる

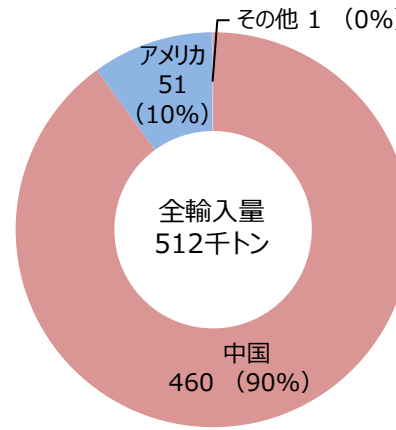
尿素 (N)



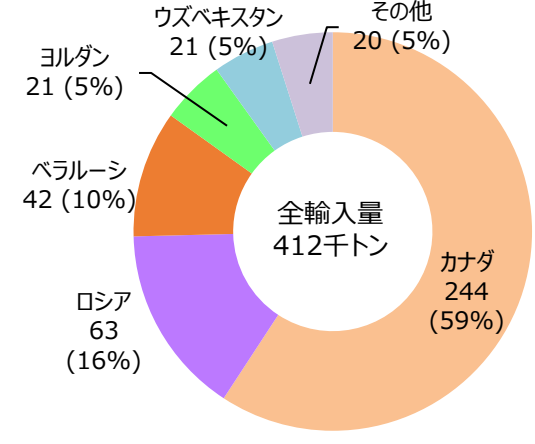
R2肥料年度
(ウクライナ侵略前)

(令和2年7月～令和3年6月)

りん安 (N・P)



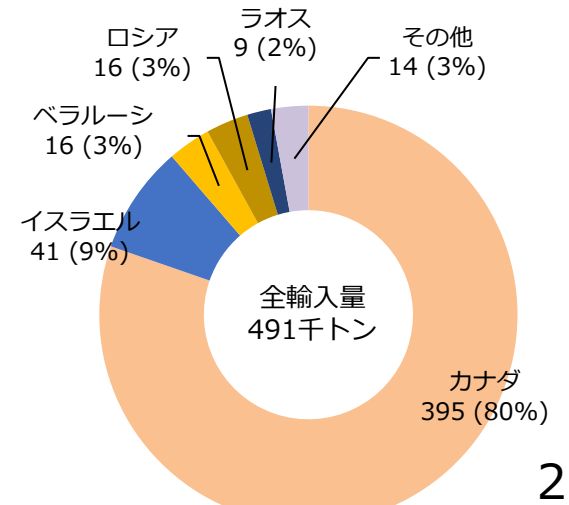
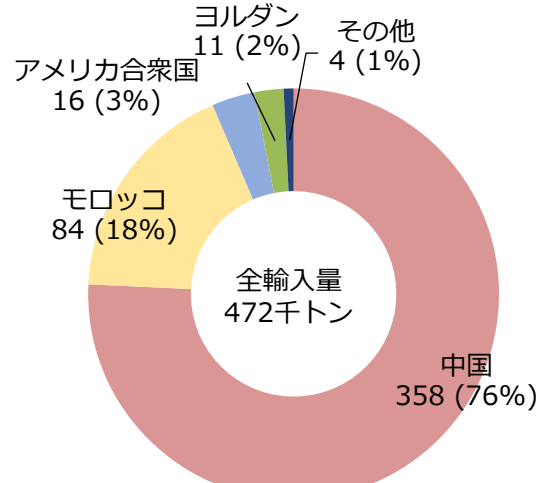
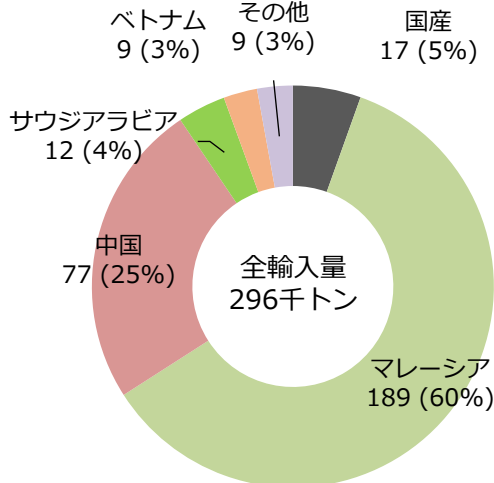
塩化加里 (K)



ベトナム 9 (3%)
その他 9 (3%)
国産 17 (5%)

R4肥料年度

(令和4年7月～令和5年6月)



- ① 食料・農業・農村基本法見直しの全体像
- ② 食料自給率の位置付け
- ③ 食料の安定供給の確保
- ④ **不測時の食料供給の確保**
- ⑤ 適正な価格形成の促進
- ⑥ 生産基盤の確保に向けた担い手の育成・確保等

- 需要については、世界人口の増加、新興国の経済発展に伴う食肉需要の増加、バイオ燃料向け等の食料以外の需要の増加などにより、今後の増加が確実である一方、これまで必要な供給を支えてきた単収や収穫面積のさらなる増加には限界がある。
- 特に近年、気候変動や異常気象の頻発化、家畜伝染病の広域的なまん延、感染症拡大による物流途絶、ロシアによるウクライナ侵略等の地政学的リスク、主要輸出国による輸出規制など、これまで以上に食料需給を不安定化させる要因が多様化し、その影響も深刻化している。

世界人口の増加に対応した供給の増大

- + 単収の増加
 - + 収穫面積の拡大
- ▶ 更なる増加には限界・・・

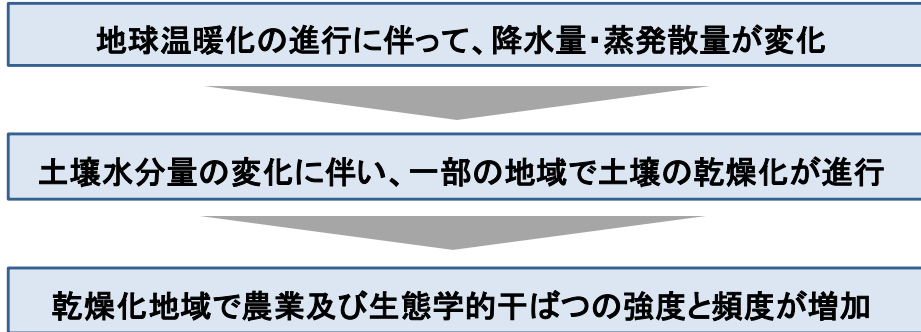
その一方、

需給を不安定化させる要因の多様化、影響の深刻化

- +/- **気候変動** (世界全体としてみれば単収の減少効果が大い)
- **異常気象の頻発化** (水不足による干ばつや、高温障害などによる世界同時不作等)
- **家畜伝染病のまん延** (アフリカ豚熱、鳥インフルエンザ等)
- **感染症拡大** (新型コロナウイルス感染症など未知の感染症の発生によるサプライチェーンのひっ迫、物流の途絶等)
- **地政学的リスク** (ロシアのウクライナ侵略など政治的要因を契機とする食料貿易の制限、肥料の輸出規制と高騰等)
- **需要の変化** (新興国・途上国における畜産物需要の増加、非食用需要の高まりによる更なる穀物需要の増加等)
- **輸出規制** (ロシア・インド等の小麦輸出規制、インドネシアのパーム油輸出規制、中国の肥料輸出に係る検査厳格化など
自国の産業や国民生活の保護を名目とする一方的な規制)
- **輸入競争の激化** (需給がひっ迫した際の、いわゆる「買い負けリスク」の高まり)

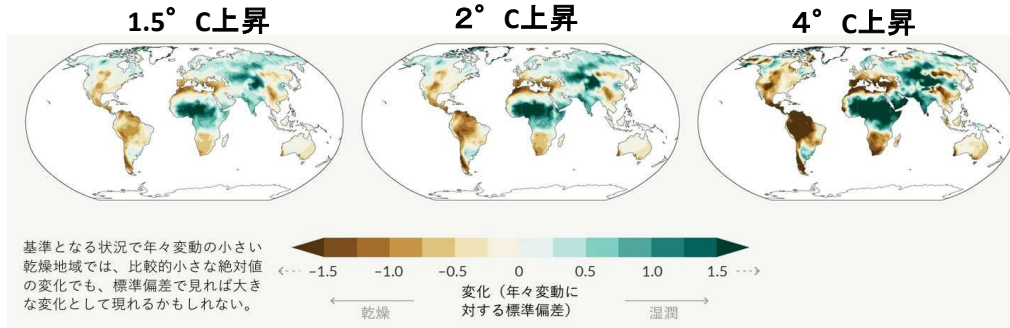
- IPCC（気候変動に関する政府間パネル）が2021年8月に公表した第6次評価報告書・第1作業部会報告書では、地球温暖化の進行に伴う土壌水分量の低下などによって、干ばつの頻度と強度が大きくなることが指摘されている。

気候変動による干ばつの頻度と強度の増加のメカニズム



温暖化による土壌水分量の変化 注：年平均鉛直積算土壌水分量

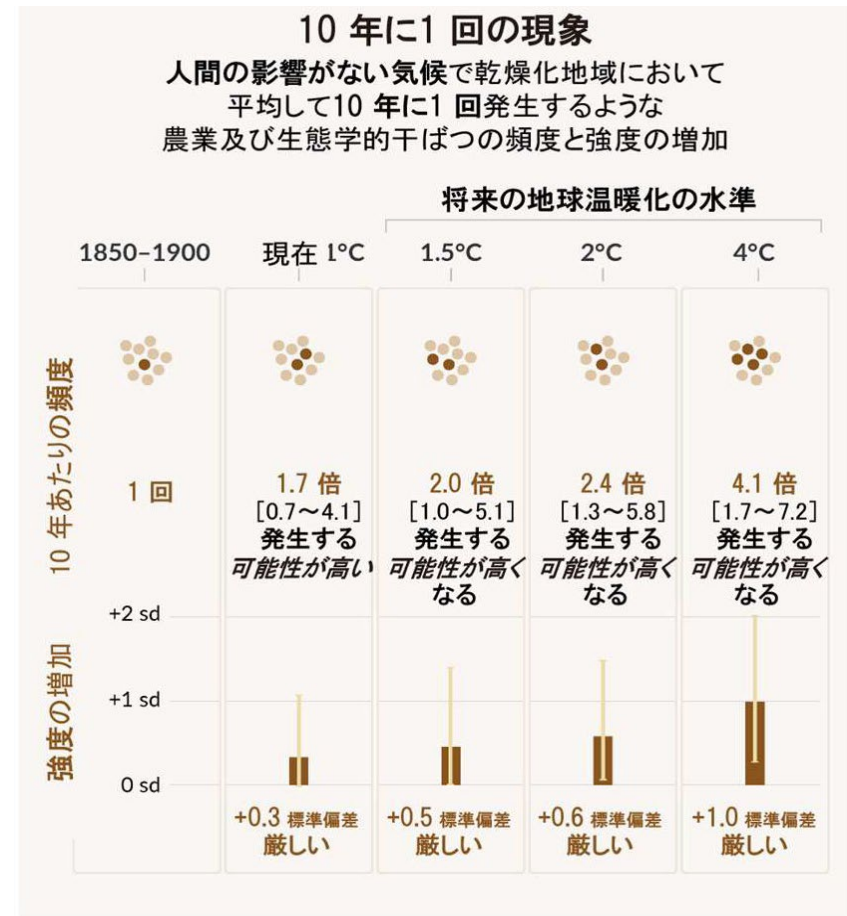
～温暖化の進行に伴う土壌水分量の減少・乾燥化～



※単位：1850～1900年の土壌水分の年々変動の標準偏差

※ 1標準偏差分の減少は、1850～1900年の間に約6年に1回発生した典型的な干ばつ時の土壌水分の状況に相当

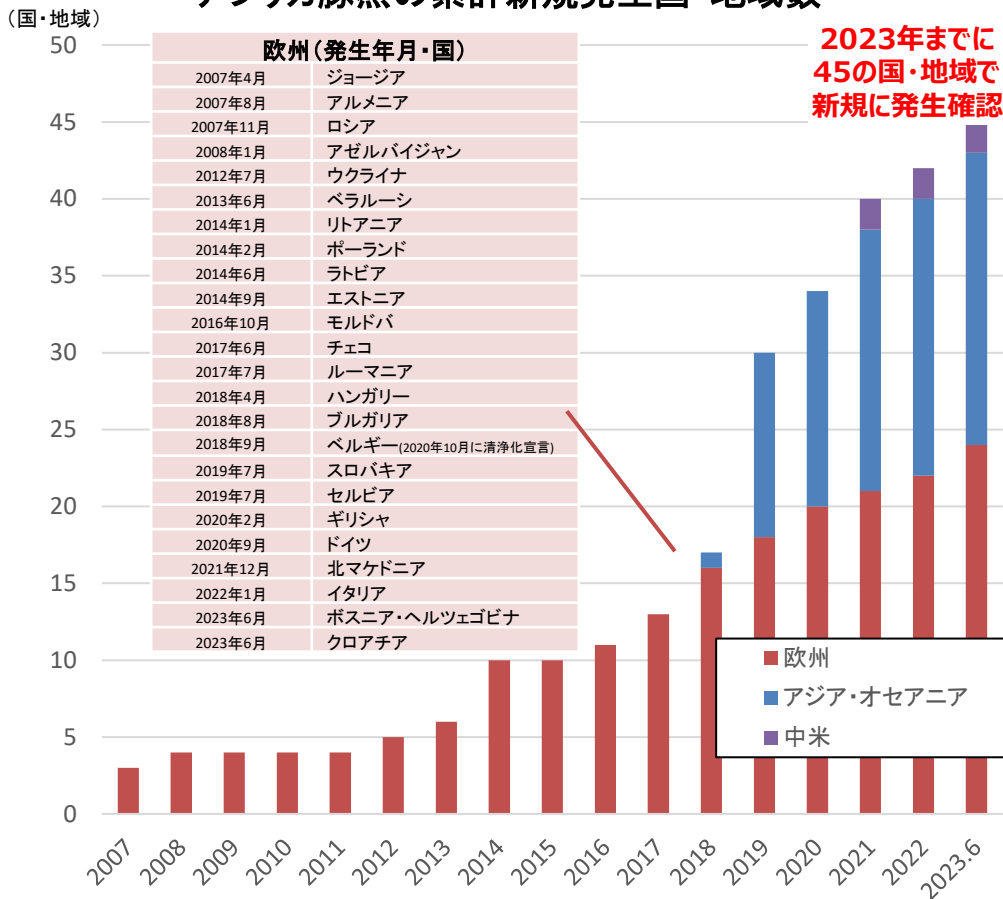
農業及び生態学的干ばつの頻度と強度



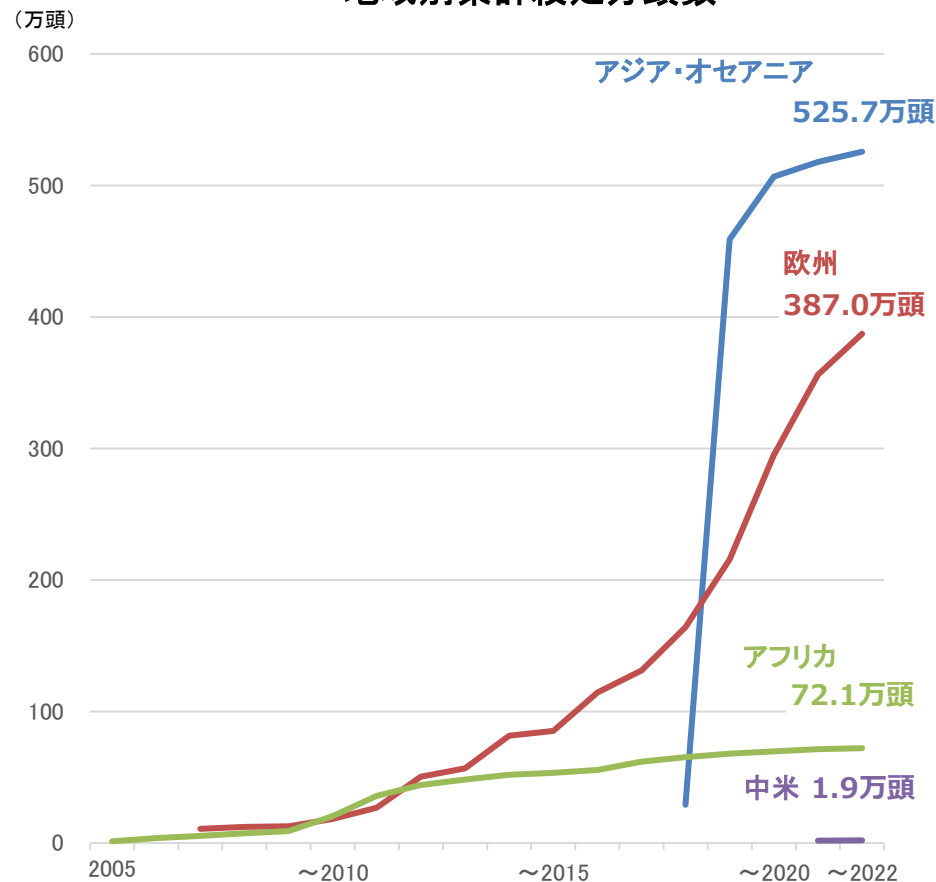
注：上記における干ばつとは、1850～1900年の10%を下回る年平均鉛直積算土壌水分量として定義

- 近年、国境を越えた物流・交通の活発化や気候変動に伴い、家畜伝染病の**発生地域が拡大し、国際的な拡がりを見せている**。
- 例えば、アフリカのみで発生が確認されていたアフリカ豚熱は、2007年にジョージアにおいて欧州初となる発生事例が確認され、その後欧州内で拡大し、欧州内では24か国で発生。アジアにおいても、2018年に中国でアジア初の発生が確認され、その後アジア内の18の国・地域で発生が確認。また、中米においても2021年に発生が確認。

欧州、アジア・オセアニア、中米におけるアフリカ豚熱の累計新規発生国・地域数



家畜豚におけるアフリカ豚熱による地域別累計殺処分頭数



- 新型コロナウイルス感染症拡大に伴う経済活動の停滞・ロックダウン等により、大規模なレイオフが実施された一方で、その後の急速な需要回復局面においては、港湾労働者やトラック運転手等の人手不足が深刻化し、国際的な物流網が混乱・停滞した。
- 海上運賃が大幅に上昇するとともに、輸送日数が大幅に増加するなど、国際的な物流・供給上の大きな制約となった。

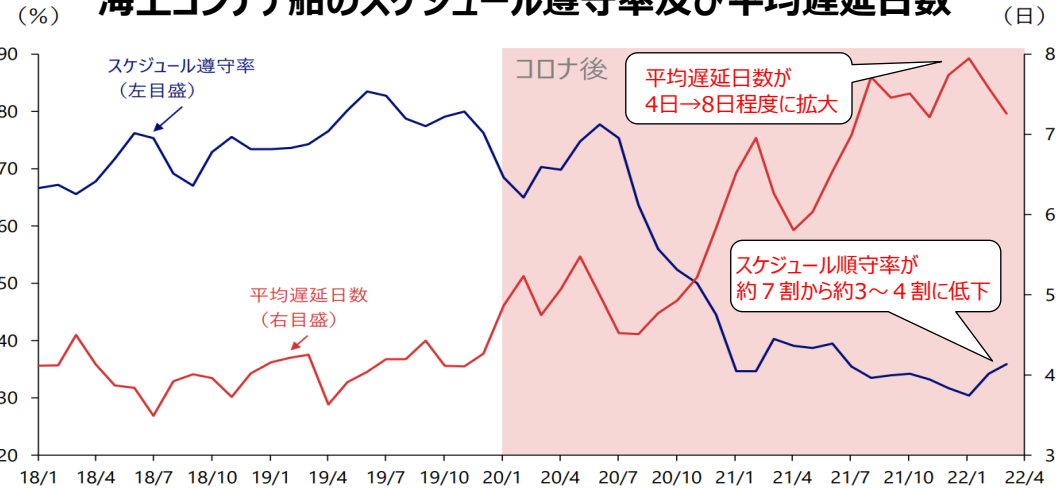
世界的な港湾混雑による海上運賃の上昇



BDI(Baltic Dry Index)は、ロンドンにあるThe Baltic Exchangeが発表している外航ばら積み船の運賃指数で、ドライバルク部門の備船料と海上運賃の総合指数。

資料：(公財)日本海事センター「不定期船市況」より作成。注：月次推移

海上コンテナ船のスケジュール遵守率及び平均遅延日数



資料：NRI「新型コロナが国際物流に与えた影響」より作成

入港待ち貨物船の数(米国西海岸)



資料：MARAD Office of Policy and Plans analysis of IHS AIS live dataより作成

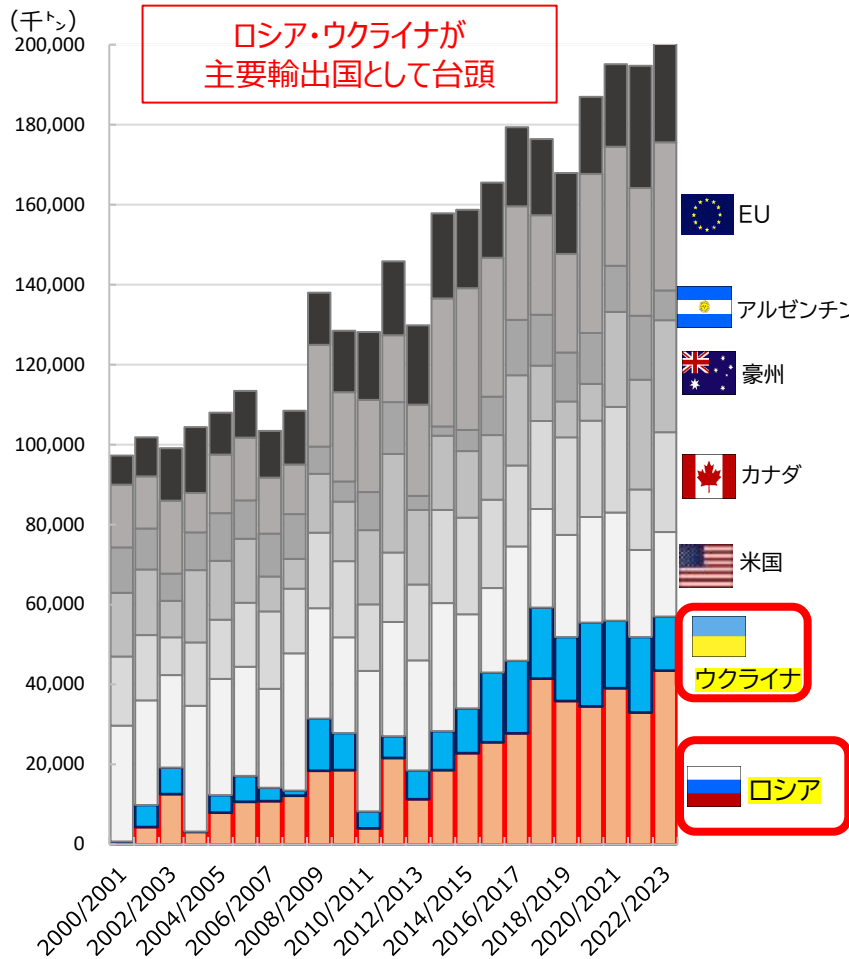
注：LA/ロングビーチ港における待機船の数

輸送遅延の事例

米国港湾	本船荷役から内陸輸送むけ鉄道への接続に 最大40日 程度を要するケースが発生
食品卸(本邦)	加工して全米に卸す会社は物流に 2~4週間の遅れ が発生

- 近年、小麦の輸出国としてロシアやウクライナが台頭している中で、2022年2月にロシアによるウクライナ侵略が発生。小麦の主要輸出国である両国からの輸出に懸念が生じ、小麦相場が過去最高値を更新。

小麦輸出量の推移



資料：USDA PS & Dより作成

小麦相場の推移



資料：シカゴ商品取引所、日次終値より作成

○ ロシアは肥料原料の主要な輸出国であり、ロシアによるウクライナ侵略後にその供給懸念などから肥料原料（特に塩化加里）の国際価格が高騰。

肥料原料の輸出シェア (2021)

単位：万トン

尿素(Urea)の輸出量

国名	輸出量	シェア
ロシア	701	14%
中国	529	11%
カタール	511	10%
オマーン	336	7%
サウジアラビア	324	7%
その他	2,552	52%
合計	4,953	100%

塩化加里(Potassium chloride)の輸出量

国名	輸出量	シェア
カナダ	2,163	39%
ロシア	1,183	21%
ペラルーシ	1,006	18%
イスラエル	342	6%
ドイツ	335	6%
その他	584	10%
合計	5,613	100%

りん酸二安(DAP)の輸出量

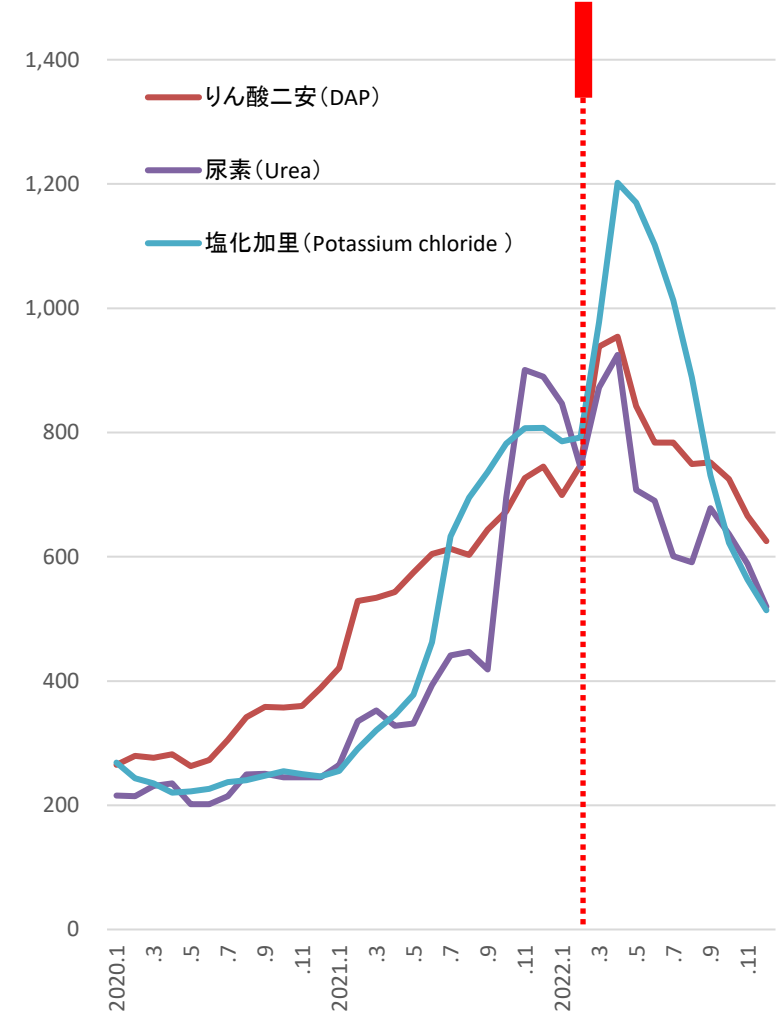
国名	輸出量	シェア
中国	625	37%
モロッコ	339	20%
サウジアラビア	275	16%
ロシア	129	8%
米国	62	4%
その他	249	15%
合計	1,681	100%

*Potassium chloride (muriate of potash) (MOP)の数値

資料：FAO STATより作成 注：一部、FAOの推計値も含む

肥料原料の国際価格

(\$/トン)



注：世界銀行データより作成

- 食料供給に不安が生じた際に、**食料の輸出国は、自国の産業や国民生活を優先し、各種輸出規制（輸出手続の厳格化、関税措置等を含む）を実施することもあり、近年は肥料といった生産資材にも輸出規制が広がっているほか、輸出規制を実施する国の数も増加している。**

食料の輸出規制

カテゴリー	ウクライナ危機[2022年]				COVID-19[2020年]				食料価格高騰[2008年]			
	規制の発動国の数	規制の品目の数	世界の貿易量に占める割合 (カロリー換算ベース)	世界貿易量に占める割合 (金額ベース)	規制の発動国の数	規制の品目の数	世界の貿易量に占める割合 (カロリー換算ベース)	世界貿易量に占める割合 (金額ベース)	規制の発動国の数	規制の品目の数	世界の貿易量に占める割合 (カロリー換算ベース)	世界貿易量に占める割合 (金額ベース)
輸出禁止	34カ国	61品目	9.13%	3.19%	22カ国	34品目	7.97%	2.49%	27カ国	42品目	12.24%	5.62%
許認可に関する規制	9カ国	11品目	2.89%	1.27%	6カ国	7品目	0.17%	0.07%	3カ国	3品目	0.05%	0.01%
輸出関税	6カ国	8品目	6.54%	2.29%	-	-	-	-	9カ国	14品目	6.39%	3.56%
上記の合計(延べ)	49カ国	80品目	19%	7%	28カ国	41品目	8%	3%	39カ国	59品目	19%	9%

注：規制対象となった品目（HSコード4桁ベースで分類）が世界の貿易量（2016-2018平均値ベース）に占める割合。

肥料の輸出規制（2021・22年）

カテゴリー	国名	品目	開始日	終了日	規制の概要(IFPRI記載の概要の拙訳・一部割愛)
輸出禁止	カザフスタン	鉱物肥料(Mineral fertilizers)	22/02/26	22/08/26	ユーラシア経済連合の関税地域外の鉱物肥料の一時的な輸出制限が、2022年2月26日から6か月間発効。
	ロシア	肥料(Fertilizer)	22/02/02	22/08/31	硝酸アンモニウムの輸出を2か月間禁止。この動きは、特に成長期の重要なポイントにある南アメリカへの肥料供給を減らす恐れがある。
	中国	リン鉱石(Phosphate rock)	21/09/28	-	市販の肥料の主要成分であるリン酸塩の輸出を禁止。中国の大手肥料会社は、国内市場での供給を確保するために輸出を一時的に停止すると述べた。
	ウクライナ	各種肥料	22/03/12	-	ウクライナは、ロシアの侵略を踏まえて肥料の輸出を禁止。
輸出許認可(Licensing)	中国	肥料(Fertilizer)	21/09/24	-	「中華人民共和国輸出入商品検査法」とその施行規則によると、税関総署は検査が必要な輸出入商品のカタログを調整することを決定。肥料に関する税関監督条件を厳格化。
	ロシア	窒素質肥料(化成肥料含む)	21/11/03	-	ガス価格が上昇する中で食料価格のさらなる上昇を抑制しようとするために、窒素質肥料の輸出を制限。窒素質肥料の輸出割当は590万トンに設定され、窒素成分を含む化成肥料の輸出割当は535万トンに設定。
輸出関税	ベトナム	鉱物肥料(Mineral fertilizers)	21/05/06	-	肥料の輸出税を5%引き上げ。

資料：国際食料政策研究所(IFPRI) Food and Fertilizer Export Restrictions Trackerより作成（2023年7月26日時点）

〈趣旨〉

- 不測時の食料安全保障の法制度の検討に向け、
 - ・ 今後発生しうる食料安全保障上のリスク
 - ・ 現行制度の課題
 - ・ 不測時の程度に応じて必要となる措置
（どのような事態においていかなる措置が必要か）
 - ・ 関係省庁の役割等について議論を実施。

〈検討経緯〉

- 第1回：食料安全保障上のリスクの高まり（8月8日）
- 第2回：不測の事態の定義（9月4日）
- 第3回：供給の確保対策①（10月2日）
- 第4回：供給の確保対策②（10月12日）
- 第5回：不測の事態がより深刻化した段階で措置する対策
（割当て・配給等）（11月8日）
- 第6回：論点整理（とりまとめ）（12月6日）

〈構成員〉

【有識者】

①生産 ・生産指導	新井 豊	JA全農群馬県本部 副本部長
②輸入	竹島 智春	丸紅株式会社 食料第一本部副本部長
	高橋 正臣	全国農業協同組合連合会 耕種資材部 部長
③国内流通	加藤 弘貴	公益財団法人流通経済研究所 専務理事
④消費	清水 聰	慶應義塾大学大学院 商学研究科 教授
⑤食料安全保障	大澤 誠	農林中央金庫 エグゼクティブ・アドバイザー
⑥危機管理	渡辺 研司 【座長】	名古屋工業大学大学院 工学研究科 教授
⑦リスク	長谷川 利拡	農研機構農業環境研究部門 エグゼクティブリサーチャー
⑧法律	山本 隆司	東京大学大学院 法学政治学研究科長・法学部長

【関係省庁】

内閣官房	（総合調整）
内閣府	（経済安全保障）
消費者庁	（消費者行動、食品ロス、 食品表示、国民生活二法を所管）
外務省	（輸入時の外交対応）
厚生労働省	（食品安全に関する制度を所管）
農林水産省 【事務局】	（食料、農林水産施策を所管）
経済産業省	（化学肥料、石油等の資材を所管）
国土交通省	（物流を所管）

食料供給困難事態対策法案について

- 世界的な食料需給の変化と生産の不安定化により、食料供給が大幅に減少するリスクが増大し、国民生活・国民経済に深刻な影響が生じ得る。
- 国民生活・国民経済への影響の程度に応じ、早期から食料供給確保の措置を実施する必要。

事態の段階

【平時】

政府の体制

平時・不測時に実施する取組の方針を整理
農林水産大臣による情報収集

主な措置

<国内外の情報収集>

- 国内外の食料需給の調査
- 民間（製造・流通）在庫の把握（報告徴収・調査等）

【食料供給困難の兆候発生】

- 食料の供給減少に繋がる事象が発生し、食料供給困難事態が発生するおそれがあることが明確化

【政府対策本部】

- 総理大臣が設置（農林水産大臣の報告をもとに決定）
 - 総理と全閣僚により構成
- 政府本部の下で、事態の深刻度に応じ、関係省庁が行う必要な対策の実施方針を決定。

<民間の自主的な取組の要請>

- 消費者に対する働きかけ
（買い急ぎの抑制・フードロスの削減等）
- 出荷・販売の調整
（売惜しみ防止・仕向け先調整等の計画的出荷）
- 輸入の拡大
- 生産の拡大
（出荷や輸入によっても必要量を確保できない場合）

の要請

【食料供給困難による影響発生】

- 重要な食料品目（米、麦、大豆等を想定）の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれが高いため、国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営に実体上の支障が生じている事態
〔基準〕・平時と比べた供給量が2割以上減少する（おそれ）
・国民生活・国民経済への支障の発生（買占め、価格高騰など）

<本部による宣言>

- 事態の進行に応じ実施方針を見直し

<国による食料供給確保の指示>

- 出荷・販売の調整（計画的な出荷等）
- 輸入の拡大
- 生産の拡大※ 他の品目の生産を減らさないよう実施
⇒ 事業者は計画を作成・届出
（これらの措置でも確保できない場合）
- 計画変更の指示
⇒ 事業者は計画を変更し、計画に沿った事業を実施

計画作成指示

【最低限度必要とする食料が不足するおそれ】

- 特に国民生活面での重大な支障のおそれ
〔基準〕・1人1日当たりの供給熱量が現在の摂取カロリーである1,900kcalを下回る（おそれ）

<本部による宣言>

- 事態の進行に応じ実施方針を見直し

<熱量を重視した食料の生産・配分>

- 生産転換の要請・指示
※ 熱量重視の生産を要請。要請での対応が困難な場合には、計画作成指示、計画変更指示を実施
- 割当て・配給の実施（国民生活安定緊急措置法）

インセンティブ措置により輸入・生産等を支援
深刻な事態においても要請を基本に対応

- ① 食料・農業・農村基本法見直しの全体像
- ② 食料自給率の位置付け
- ③ 食料の安定供給の確保
- ④ 不測時の食料供給の確保
- ⑤ **適正な価格形成の促進**
- ⑥ 生産基盤の確保に向けた担い手の育成・確保等

1 趣旨

現在、農林水産省では、食料・農業・農村基本法の見直しに係る議論が進められており、昨年からの食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会における議論を経て、令和5年5月に中間取りまとめが公表されたところである。その中では、消費者や実需者のニーズに応じて生産された農産物について、市場における適正な価格形成を実現し、生産者、加工・流通事業者、小売事業者、消費者等からなる持続可能な食料システムを構築する方針が示されている。

持続可能な食料供給を実現するためには、生産だけでなく、流通、加工、小売等のフードチェーンの各段階の持続性が確保される必要がある、また、これが実現することは消費者の利益にもかなうものと認識している。

一方で、昨今の原材料価格の高まりや円安の進行など事業環境が大きく変化する中で、食料システム全体で適正な価格形成が図られなければ、食料供給を担う事業者の事業継続が困難になり、食料供給基盤が脆弱化してしまうことが懸念される。

これらを踏まえ、持続可能な食料供給の実現に向けて、課題の分析を行いつつ、フードチェーンの各段階でのコストを把握し、それを共有し、生産から消費に至る食料システム全体で適正取引が推進される仕組みの構築を検討するための協議の場として、「適正な価格形成に関する協議会」（以下「協議会」という。）を開催するものとする。

2 協議会の招集

協議会は、農林水産省大臣官房総括審議官（新事業・食品産業）が招集する。

3 構成員等

- (1) 協議会の構成員は、別紙のとおりとする。
- (2) 農林水産省大臣官房総括審議官（新事業・食品産業）は、構成員のほか、必要に応じて構成員以外の者の出席を求め、意見の表明や説明を求めることができる。
- (3) 協議会は、必要に応じてワーキンググループを置くことができる。

4 運営

- (1) 協議会は、原則として非公開とする。
- (2) 配付資料は、公表する。また、議事要旨は、開催後、構成員等の確認を経た上で公表する。公表の方法は、農林水産省のホームページに掲載する方法とする。ただし、構成員その他の出席者からの提出資料であって当該者が非公開を希望したもの又は協議会において非公開とすることが適当であると認めるものについては、この限りでない。
- (3) ワーキンググループの公開等については、協議会に準ずる。
- (4) 協議会の事務局は、農林水産省大臣官房新事業・食品産業部企画グループにおいて行う。
- (5) この要領に定めるもののほか、協議会及びワーキンググループの運営に必要な事項は、農林水産省大臣官房総括審議官（新事業・食品産業）が定める。

構成員

【生産者】

全国農業協同組合中央会	馬場 利彦	専務理事
全国農業協同組合連合会	齊藤 良樹	常務理事
日本農業法人協会	井村 辰二郎	副会長
中央酪農会議	隈部 洋	副会長

【製造業者】

食品産業センター	荒川 隆	理事長
日本乳業協会	沼田 一政	専務理事

【流通業者】

全国中央市場青果卸売協会	出田 安利	専務理事
日本加工食品卸協会	時岡 肯平	専務理事

【小売業者】

日本チェーンストア協会	牧野 剛	専務理事
日本スーパーマーケット協会	江口 法生	専務理事
全国スーパーマーケット協会	島原 康浩	常務理事

【外食・中食業者】

日本フードサービス協会	金丸 康夫	専務理事
日本惣菜協会	黒田 久一	副会長

【消費者】

日本生活協同組合連合会	二村 睦子	常務理事
全国消費者団体連絡会	郷野 智砂子	事務局長
主婦連合会	田辺 恵子	副会長

【学識経験者】

九州大学	福田 晋	理事・副学長
宮城大学	三石 誠司	副学群長

開催実績・予定

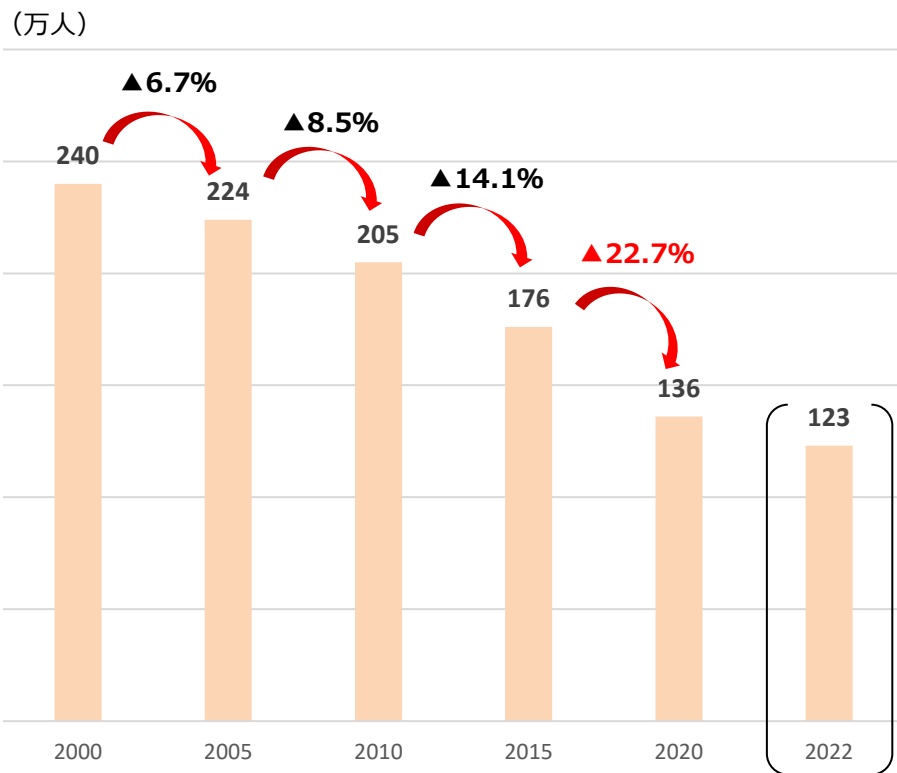
月日	会合
8月 29日	第1回 適正な価格形成に関する協議会
10月 11日	第2回 適正な価格形成に関する協議会 → ワーキンググループの設置を決定
20日	第1回 飲用牛乳ワーキンググループ
30日	第1回 豆腐・納豆ワーキンググループ
11月 17日	第2回 飲用牛乳ワーキンググループ
28日	第2回 豆腐・納豆ワーキンググループ
12月 27日	第3回 適正な価格形成に関する協議会

- ① 食料・農業・農村基本法見直しの全体像
- ② 食料自給率の位置付け
- ③ 食料の安定供給の確保
- ④ 不測時の食料供給の確保
- ⑤ 適正な価格形成の促進
- ⑥ **生産基盤の確保に向けた担い手の育成・確保等**

基幹的農業従事者数の推移・年齢構成の動向

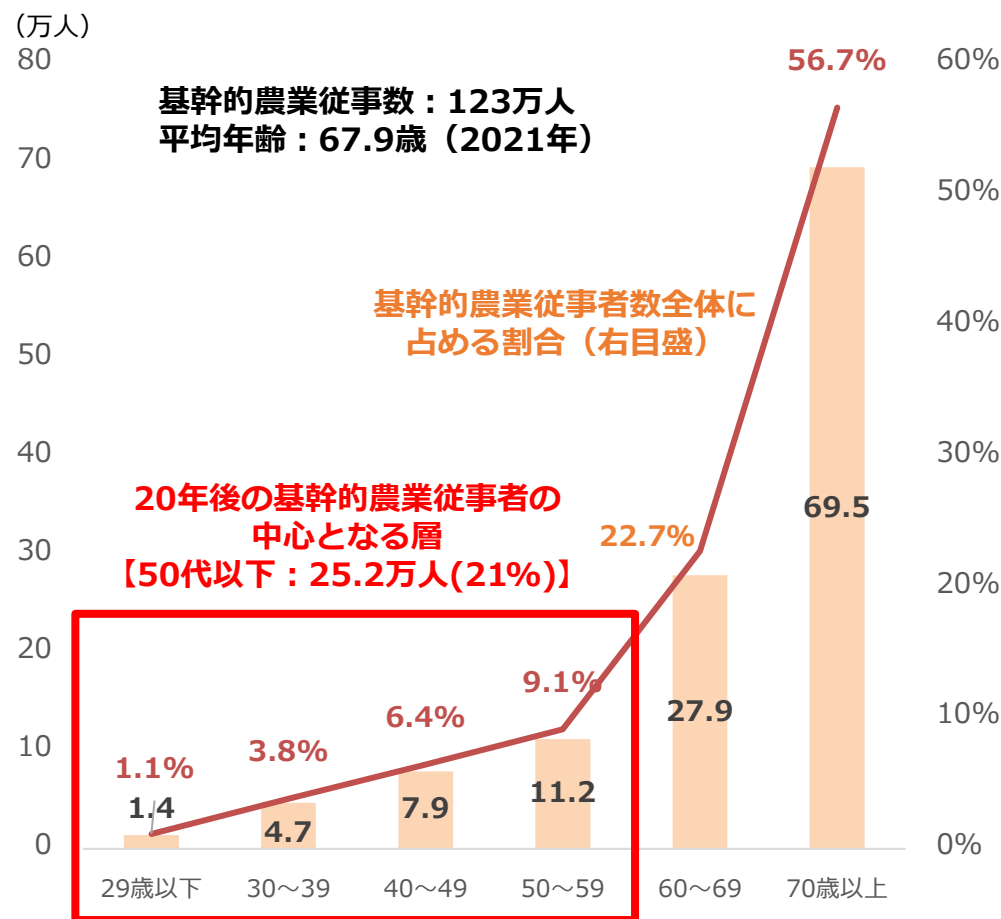
- 基幹的農業従事者数は2000年から20年間で、240万人から136万人に半減している。
特に2015年から2020年の5年間で2割以上減少しており、2000年以降で最大の減少割合となった。
- 2022年における基幹的農業従事者数は123万人、平均年齢は67.9歳（2021年）で、年齢構成は70歳以上の層がピークになっている。
- 今後10年から20年先を見据えると、基幹的農業従事者数は大幅に減少することが確実であり、少ない経営体で農業生産を支えていかなければならない状況。

基幹的農業従事者数の推移



資料：
 ・農林水産省「農林業センサス」（2022年のみ「農業構造動態調査」であり第一報）。
 ・基幹的農業従事者とは、15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者（雇用者は含まない）。
 ・2010年までの数値は販売農家であり、2015年以降は個人経営体の数値であることに留意。

基幹的農業従事者数の年齢構成（2022年）

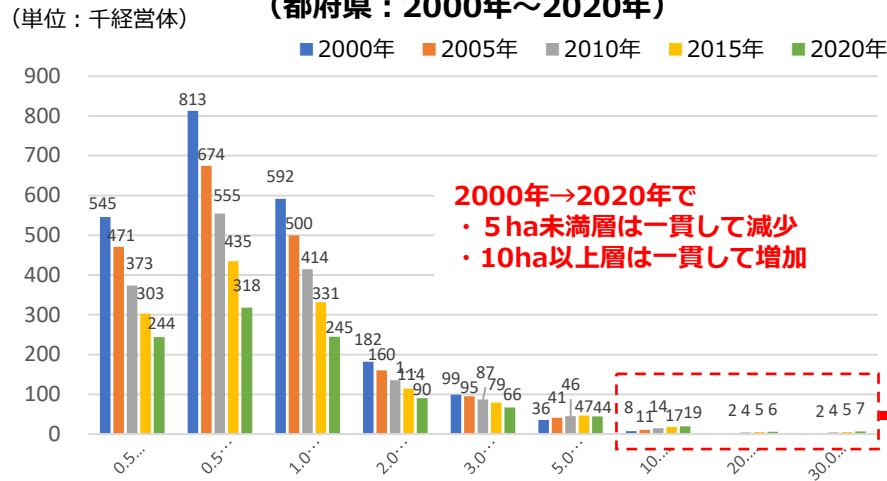


出典：農林水産省「農業構造動態調査」（2021年、2022年）
 注：基幹的農業従事者とは、15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者（雇用者は含まない）。

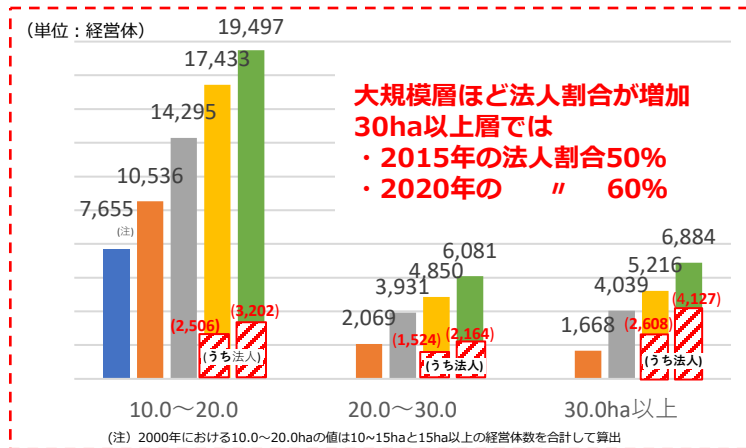
経営耕地規模別経営体数の推移

- 都府県における経営耕地規模別の経営体数は2000年以降、5ha未満の経営体数は一貫して減少する一方、10ha以上の経営体数は増加。
- 2015年から2020年にかけての経営体数の変化率は、2010年から2015年の変化率と比べ、5ha未満層の減少率と20ha以上層の増加率が拡大。
- 特に大規模層ほど法人経営が占める割合が増加しており、30ha層では2015年に50%であった法人の割合は2020年には60%に拡大。
- これらのことから、離農した経営体の農地の受け皿となり農業法人の大規模化が進展していることがうかがわれる。

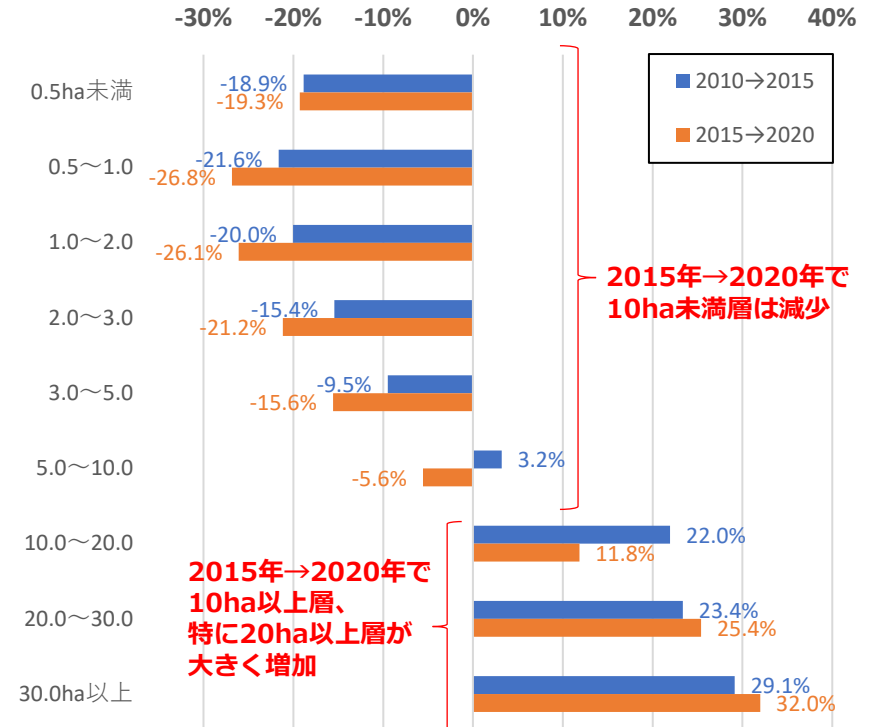
経営耕地規模別の経営体数の推移
(都府県：2000年～2020年)



10ha以上層のみ



経営耕地規模別の経営体数の変化率 (都府県)

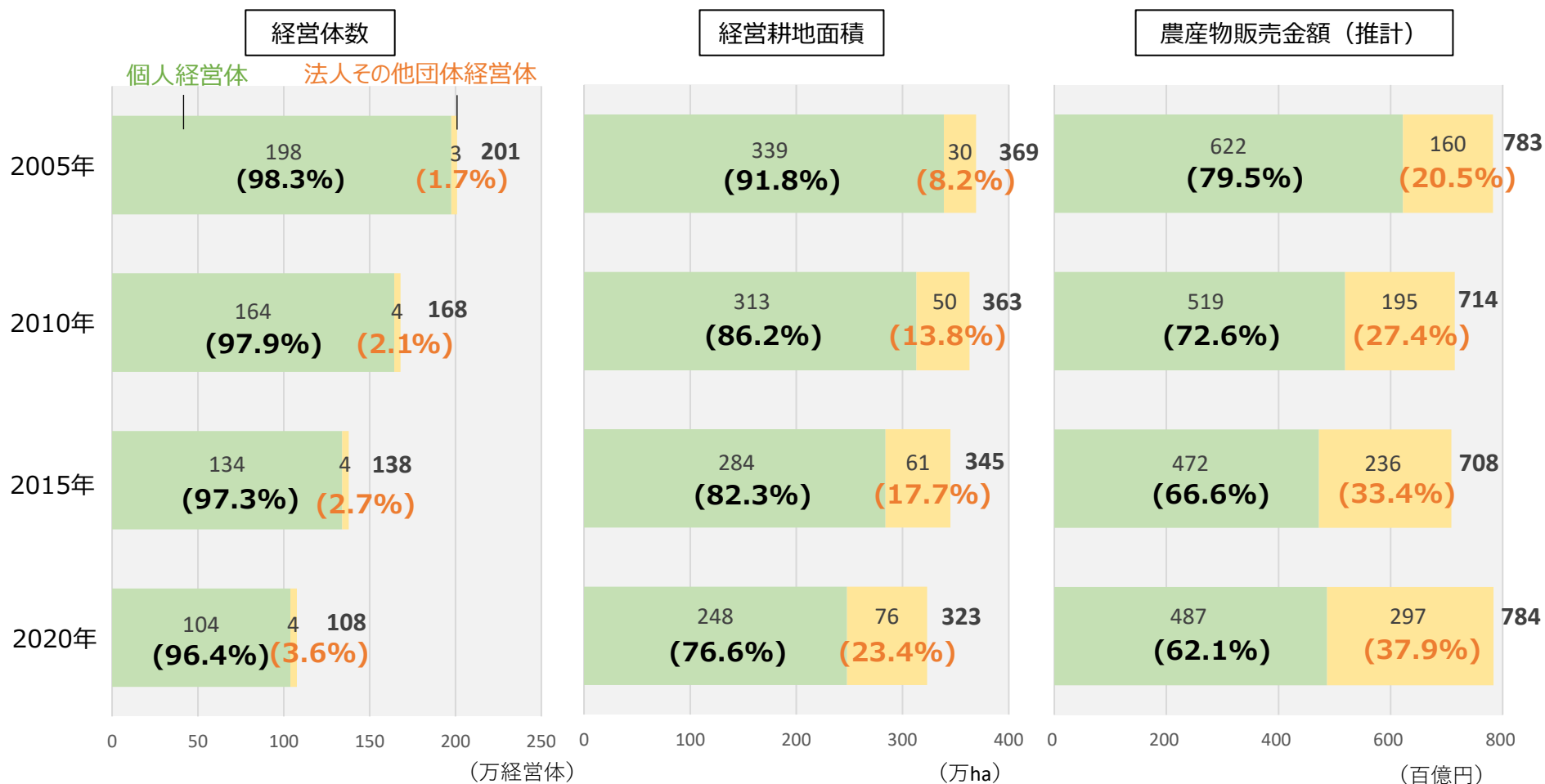


離農した経営体の農地を引き受けることによって、
経営体の大規模化が進展

資料：農林水産省「農林業センサス」
注：2000年は販売農家、2005年以降は農業経営体の数値である。

経営体数等に占める個人経営体と法人その他団体経営体のシェア

- 2020年における「法人その他団体経営体」のシェアは、経営体数は全体の3%程度であるが、経営耕地面積は約1/4、農産物販売金額は約4割まで拡大。
- 少ない農業法人が離農する個人経営体の農地等を引き受け、食料生産・供給を支えている構造となっている。
- 経営体の数は大きく減少しているものの、経営面積や農産物販売金額は維持ないし小幅な減少にとどまる。

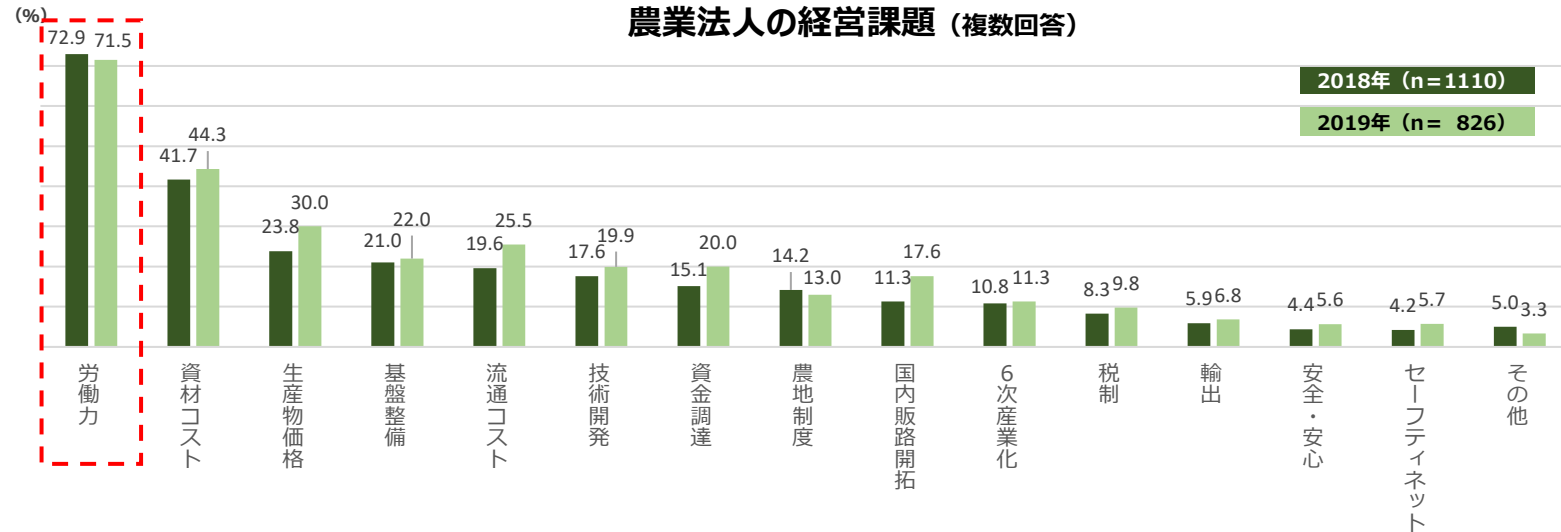


資料：農林水産省「農林業センサス」

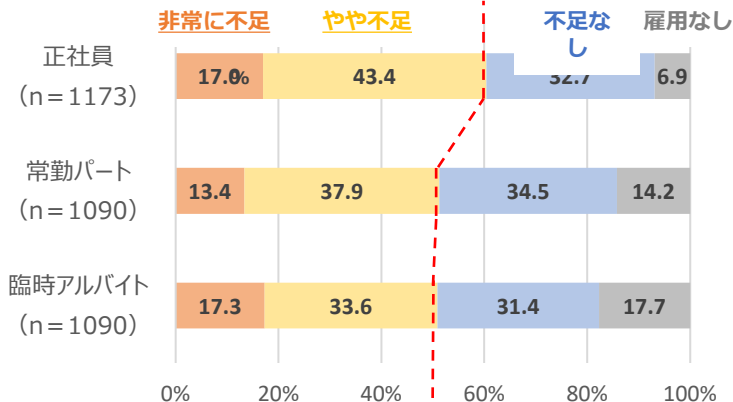
注：農産物販売金額は、農産物販売金額規模別経営体数に、それぞれの階層ごとに階層の中間値（50万円～100万円であれば75万円）を乗じて求めた推計結果を基にシェアを算出した。

農業法人の労働力の不足状況等

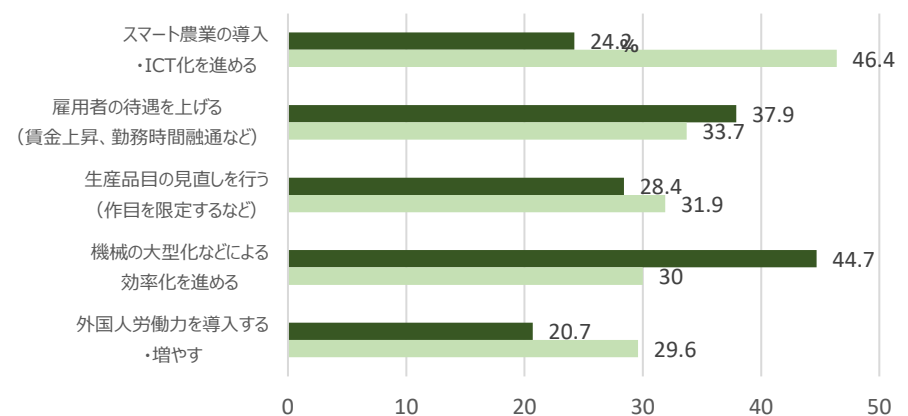
- 農業法人を対象とする調査（2019年）によると、前年2018年の調査結果と同様、約7割の農業法人が『労働力』を経営上の課題として挙げており、2位以下の課題を大きく引き離している。
- 労働力の不足状況については、正社員、常勤パート、臨時アルバイトのいずれも「非常に不足」、「やや不足」の合計が5割を超えている。



農業法人における労働力の不足状況



労働力不足への対応方法（複数回答）



資料：日本農業法人協会「2019年版 農業法人白書」