

第1章

食料の安定供給の確保

第1節 食料自給率と食料自給力指標

平成27（2015）年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）においては、2025年度を目標年度とする食料自給率¹の目標を設定するとともに、我が国の食料の潜在生産能力を評価する食料自給力²指標を示しました。以下では、食料自給率の目標と動向、食料自給力指標の考え方と動向について記述します。

(1) 食料自給率の目標と動向

(供給熱量ベースは1ポイント低下の38%、生産額ベースは2ポイント上昇の68%)

食料自給率の目標は、2025年度を目標年度として、供給熱量ベースで45%、生産額ベースで73%と定められました（[図表1-1-1](#)）。平成28（2016）年度の供給熱量ベースは、小麦、てんさい等について天候不順により生産量が減少したこと、魚介類についてサバ類等の漁獲量が減少したこと等から、前年度に比べ1ポイント低下の38%となりました。生産額ベースは、野菜と果実について輸入額が減少した一方で生産額が増加したこと等から、前年度に比べ2ポイント上昇の68%となりました。

主要品目の生産量の動きを見ると、平成28（2016）年度は、さとうきび、飼料用米、かんしょ等で増加した一方で、小麦、てんさい、ばれいしょ等で減少しました（[図表1-1-2](#)）。

図表 1-1-1 食料自給率等の実績値と目標

(単位：%)

	平成25年度 (2013)	26 (2014)	27 (2015)	28 (2016) (概算値)	2025 目標
供給熱量ベースの総合食料自給率	39	39	39	38	45
生産額ベースの総合食料自給率	65	64	66	68	73
飼料自給率	26	27	28	27	40

資料：農林水産省「食料・農業・農村基本計画」、「食料需給表」
注：1) 2025年度における生産額ベースの総合食料自給率は、各品目の単価が平成25（2013）年度と同水準として試算
2) 飼料自給率は、粗飼料及び濃厚飼料を可消化養分総量（TDN）に換算して算出

図表 1-1-2 主要品目における生産量の実績、生産努力目標、目標比率

(単位：万t、%)

	平成25年度 (2013) (基準年度)	26 (2014)	27 (2015)	28 (2016)	2025 (目標年度)	平成28年度 (2016) 目標比率
米	859	842	797	803	752	107
米粉用米	2	2	2	2	10	20
飼料用米	11	19	44	51	110	46
小麦	81	85	100	79	95	83
大豆	20	23	24	24	32	75
かんしょ	94	89	81	86	94	91
ばれいしょ	241	246	241	220	250	88
野菜	1,195	1,196	1,186	1,163	1,395	83
果実	301	311	297	292	309	94
てんさい	344	357	393	319	368	87
さとうきび	119	116	126	157	153	103
生乳	745	733	741	735	750	98
牛肉	51	50	48	46	52	88
豚肉	131	125	127	128	131	98
鶏肉	146	149	152	155	146	106
鶏卵	252	250	254	256	241	106
飼料作物	350	351	363	343	501	68

資料：農林水産省「食料・農業・農村基本計画」、「食料需給表」、農林水産省調べ
注：1) 米は米粉用米、飼料用米を除く
2) 飼料作物の単位は万TDNt

平成28（2016）年における農作物の作付延べ面積は、水稻、野菜、果樹等を中心に減少し、前年に比べ2万5千ha（0.6%）減少の410万2千haとなりました¹（図表1-1-3）。この結果、耕地利用率は前年と同率の92%となりました。

作付延べ面積の拡大に向けては、二毛作等により農地の有効利用を図るとともに、担い手に対し農地の集積・集約化²を進めていくことが重要です。

食料自給率の目標の達成に向けては、各品目の生産努力目標を達成することが重要です。平成28（2016）年度の生産量に対する2025年度の生産努力目標の比率を見ると、基準年度から目標年度にかけて増産を目指す品目のうち、かんしょ、果実、さとうきび、生乳では90%以上達成しており、全体の中でも比較的高くなっています。一方、米粉用米、飼料用米、飼料作物、大豆等では生産努力目標の達成に向けて更なる増産が必要となっており、多収米品種の導入等による収量の向上、飼料生産組織の育成・活用、排水対策等による収量・品質の高位安定等の品目ごとの課題解決に向けて取組の一層の強化が求められます。

（長期的には低下傾向で、近年は一定の範囲で推移）

我が国の食料自給率は、長期的に低下傾向で推移してきましたが、近年では、供給熱量ベースは平成8（1996）年度以降40%前後で、生産額ベースは平成7（1995）年度以降ほぼ60%台後半から70%台前半の範囲で、それぞれ推移しています（図表1-1-4）。

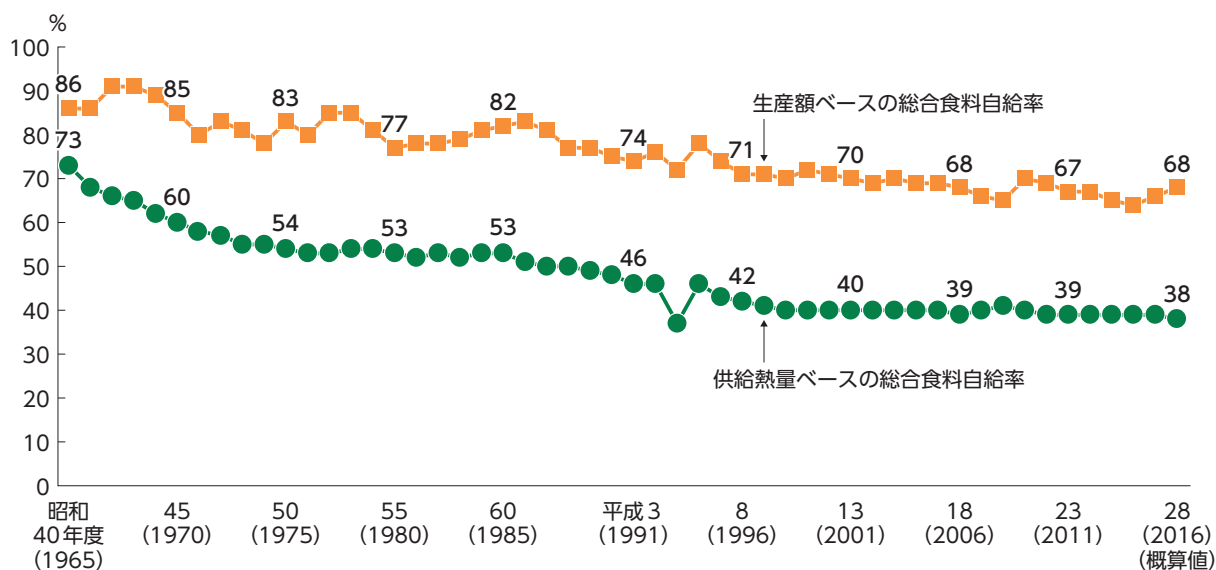
図表 1-1-3 農地、作付延べ面積、耕地利用率の実績値と見通し

(単位：万ha、%)

	平成25年(2013)	26(2014)	27(2015)	28(2016)	2025見通し
農地面積	454	452	450	447	440
作付延べ面積	417	415	413	410	443
耕地利用率	92	92	92	92	101

資料：農林水産省「食料・農業・農村基本計画」、「耕地及び作付面積統計」

図表 1-1-4 我が国の総合食料自給率



資料：農林水産省「食料需給表」

1 作物別の作付面積は、第2章第3節(2)から(10)までを参照
 2 用語の解説3(1)を参照

供給熱量ベースの総合食料自給率の低下が続いたのは、食生活の多様化が進み、国産で需要量を満たすことのできる米の消費量が減少する一方で、飼料や原料を海外に依存せざるを得ない畜産物や油脂類の消費量が増加したことが主な要因です。また、近年、横ばいとなっているのは、人口減少や高齢化の進行により国内消費（分母）が減少傾向で推移してきた中で、消費者の嗜好の変化や実需者のニーズに十分に対応できずに国内生産（分子）の減少も続いていることが要因です。

食料自給率の向上に向けては、農地の確保や集積・集約化、担い手の育成・確保等による国内農業の生産拡大とともに、消費者に対する国産農産物の消費拡大に向けた働き掛け等による国産農産物の国内外での需要拡大を図ることが重要です（図表1-1-5）。

2015年農林業センサスでは70代となった昭和10年代生まれの世代が、基幹的農業従事者¹の3割を占めており、今後、この世代のリタイアにより労働力の減少が急激に進むと見込まれています。このような中、国内農業の生産拡大を図っていくためには、農作業の効率化につながる農地の集積・集約化とともに、農作業の省力化を実現するAI²、IoT³、ロボット技術の開発・普及、労働時間の平準化に資するデータの活用等により、労働生産性を向上させていくことが重要です。

また、新たな販路の開拓は国内農業の生産拡大の契機となり得ることから、世界需要も視野に入れた農業経営が国内に広がり、農産物の輸出とともに農業生産が拡大することで、食料自給率の向上につながることを期待されます。

(2) 食料自給力指標の考え方と動向

(食料の潜在生産能力の大きさを数値化したものが食料自給力指標)

世界の食料需給が中長期的には逼迫も懸念される中、食料の多くを海外に依存している我が国では、食料安全保障⁴の観点から、国内の農地等を最大限活用することで、どの程度の食料が得られるのかという食料の潜在生産能力（食料自給力）を評価しておくことが重要です。

食料の潜在生産能力の大きさを数値で示すため、その時点における農地と平均単収等を基に、食料の供給熱量の最大値を1人1日当たりの値として試算したものが食料自給力指標です。

食料自給率では、現実に生産された食料作物の生産実績をもって算定がなされることから、非食用作物が栽培された農地の持つ食料の潜在生産能力を評価できません。一方、食料自給力指標では、現実と切り離された一定の仮定の下で、全ての農地に米・小麦・大豆やいも類を中心に作付けすることを想定した試算を行うことで、非食用作物が栽培された農地、さらには荒廃の程度が比較的軽く再生利用可能な荒廃農地⁵も含め、食料の潜在生産能力を評価し、指標に反映させることができます（図表1-1-6）。

図表 1-1-5 消費者に対する働き掛けの一例（食料自給率の消費者向けパンフレットより）

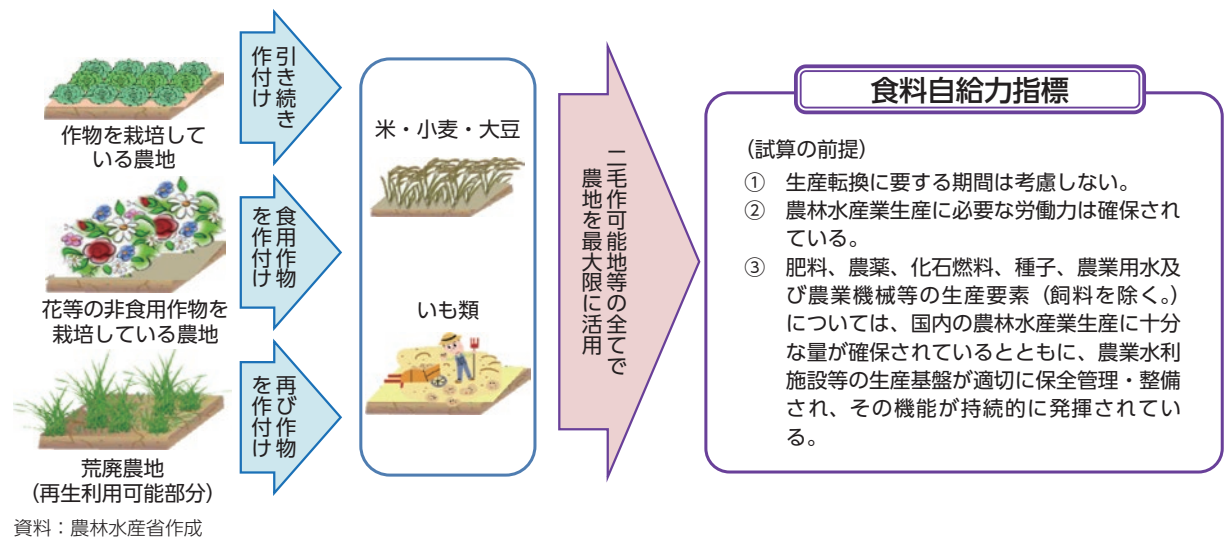


1 用語の解説1、2（4）を参照

2、3 用語の解説3（2）を参照

4、5 用語の解説3（1）を参照

図表 1-1-6 食料自給力指標の考え方

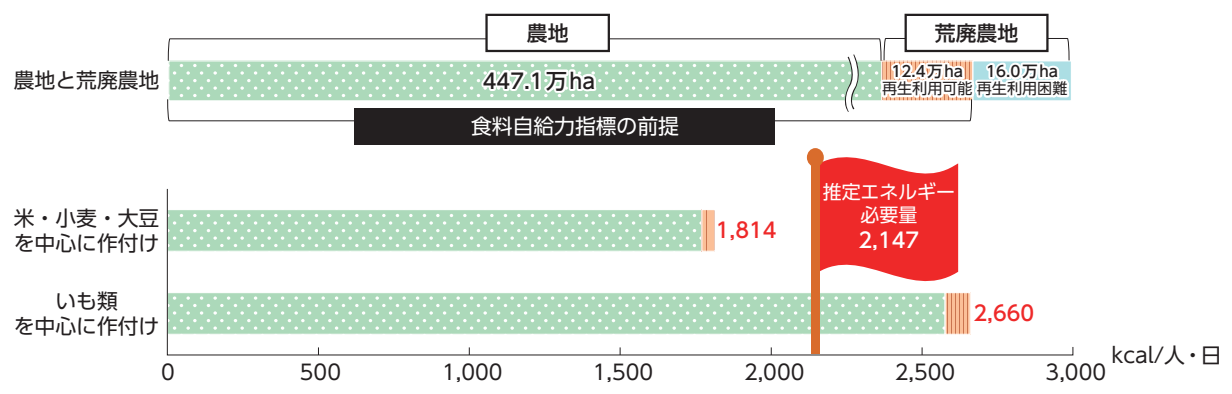


(食料自給力指標が低下する中、農地の面積確保と単収の高位安定化が重要)

平成28 (2016) 年度の食料自給力指標の試算で用いた農地は447万ha、再生利用可能な荒廃農地は12万4千ha¹となり、これらの面積を前提として、「米・小麦・大豆を中心とした作付け」と「いも類を中心とした作付け」の試算を行っています。

平成28 (2016) 年度の食料自給力指標は、「米・小麦・大豆を中心とした作付け」では前年度に比べ13kcal/人・日減少の1,814kcal/人・日、「いも類を中心とした作付け」では同27kcal/人・日減少の2,660kcal/人・日となりました(図表1-1-7)。日本人の平均的な1人当たりの推定エネルギー必要量²2,147kcal/人・日と比較すると、供給熱量を重視する「いも類を中心とした作付け」ではこれを超える一方、より私たちの食生活に近い「米・小麦・大豆を中心とした作付け」ではこれを下回ります。

図表 1-1-7 食料自給力指標の前提となる農地等と試算結果 (平成28 (2016) 年度) (概算値)



資料：農林水産省「食料自給力指標の手引き」
 注：食料自給力指標の試算結果には、上記の2パターンのほか、以下の2パターンがある。
 ①栄養バランスを考慮し、米・小麦・大豆を中心とした作付けした試算値 (1,449kcal/人・日)
 ②栄養バランスを考慮し、いも類を中心とした作付けした試算値 (2,339kcal/人・日)

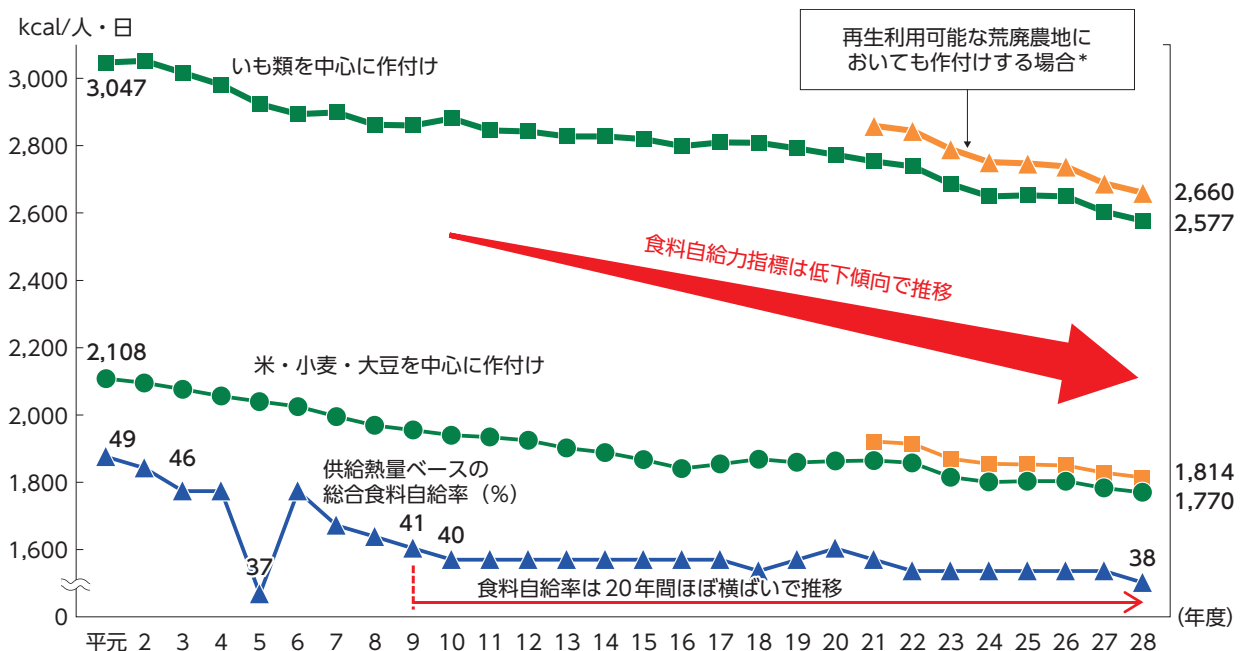
1 農林水産省「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」(平成27 (2015) 年)
 2 比較的短期間の場合には、『そのときの体重を保つ (増加も減少もしない) ために適当なエネルギー』の推定値。平成28 (2016) 年度の値 2,147kcal/人・日は、『日本人の食事摂取基準 (2015年版)』にある性別・年齢階層別の値を、人口で加重平均したもの

また、食料自給力指標は、供給熱量ベースの総合食料自給率が近年ほぼ横ばいで推移する中、農地面積の減少や単収の伸び悩み等により低下傾向で推移しています（図表1-1-8）。

将来における世界の食料需給に不安定要素が存在する中、平素から我が国における食料自給力の維持向上に努める必要があります。このため、農業生産においては、農地について、担い手に対する集積・集約化、荒廃農地の再生等による面積の確保を、単収について、新品種・新技術の開発・導入、輪作体系の最適化、排水対策の実践等による高位安定化をそれぞれ図っていくことが重要です。

他方、食料消費においては、食料自給力指標の認知度向上等を通じ、食料の潜在生産能力の低下が危惧される状況について国民の理解を深めていくことが重要です。その上で、国産農産物の消費拡大に向けた国民の具体的な行動が期待されます。

図表 1-1-8 食料自給力指標等の推移



資料：農林水産省作成

注：1) * 荒廃農地の調査は平成21（2009）年度から行われていることから、同年度以降のみ
2) 栄養バランスを考慮した残り2つの作付けパターンも同様に低下傾向で推移