

## 食料・農業・農村政策審議会企画部会 議事概要

1. 日時: 令和元年 11 月 12 日(水) 15:30~17:33
2. 場所: 農林水産省 本館7階講堂
3. 出席委員: 有田委員、大山委員、大橋部会長、栗本委員、近藤委員、関司委員、染谷委員、中谷委員、中家委員、西村委員、堀切委員、宮島委員、柚木委員(磯崎委員、佐藤委員、高島委員、高野委員、三輪委員の5名は欠席)
4. 概要
  - 現行基本計画のうち、食料自給率・食料自給力について検証。

### 【主な意見】

(大山委員)

- ・ 自給率の論点は網羅的に整理いただいた。食料自給率目標をどう立てるかの意味合いを考えたが、1946 年以降生まれの世代は後期高齢者世代になり、向こう 5 年間で食料需要の面に加え、60 代がカロリー摂取が多いから自給率構造要因が変わったり、農業者も大きく 5 年間で姿が変わる。これから人口動態が変わる大きな変化期になることを考えると、自給率目標は数字ありきから分解するのではなく、食料消費動向の変化や消費者行動の変化をこれまで以上に考える必要。
- ・ 基本法上では「食料自給率の目標は、その向上を図る」と書かれているが、数字をあげるというだけではないと思う。ヒアリングでお聞きした中では、農業の持続的発展というよりは、今後の持続可能性が課題。自給率をテクニカルな計算を積み上げて要素を分解することも重要だが、ベースの考えとして、日本の農業の持続可能性と、日本人の健康的で、豊かな食生活を考慮して考えてもいいのではないか。輸出 1 兆円目標に向かって、順調に輸出額は増えており、高付加価値な農産物が売れば自給率も向上するし、お年寄りが食べなくなって量の面で需要量が減ることは、最後の結論としては自給率を上げるかもしれないし、数字が上がるのが良い向上なのか悪い向上なのか、数字ではない定量的なものを作るには、要因分析・構造分析・今後 5 年、10 年のすう勢を反映させて作ることが大事。品目ごとの消費統計などもいっぱいあるので、新機軸・新次元の考えを盛り込んでほしい。カロリーベースの自給率と生産額自給率の意味合い両方に重みが出ると思う。それぞれの良い点、悪い点をきちんと出すことが重要。
- ・ 報道機関出身だが、カロリーベースの報道が多いことは反省。次期基本計画では、向こう五年は相当な転換期になるという意味合いを含めて、カロリーベース、生産額ベース両方を持続可能性の面で、国民に訴求する必要があると考えている。
- ・ 基本法には「農業の持続的な発展」とあるが、政府や大企業が作る目標には、成長や発展とよく書かれているが、なんとしても横ばいをキープとは言えないとしても、基本法も 20 年が経過し、状況も変わっていることから、法律との齟齬がないように「持続可能性を考慮して」と持続可能性も危ぶまれるとの立ち位置から自給率・自給力にアプローチした方がいい。

(中家委員)

- ・ 自給率の達成状況が37%とあるが、さらなる品目ごとの要因分析、総括が必要。P.6で食生活の大きな変化により、自給率を下げた大きな要因とされているが、決してそれがすべてではない。生産基盤が弱くなり、国産の安定供給ができず、輸入が増えたのが大きな要因ではないか。消費変化に国内生産の対応が困難なものが増えたというが、国産小麦や国産大豆の需要は増加している。改めて小麦や大豆への強力な増産施策が必要。米価にも絡んでくるのでよろしくお願いしたい。
- ・ P24にある通り輸出拡大により、確かに自給率は上がるだろうが、基本法には、「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし」とあり、輸出を伸ばせば良いという認識は本来の趣旨に外れている。
- ・ 自給率・自給力の算出定義がどれだけ国民に理解されているか疑問。国民の理解とこれからの展開について、検証や議論が必要。
- ・ 輸出の状況が出ていて、輸入の状況がないのはなぜか。輸入も自給率の大きな要因であり、自給率にも大きな影響を及ぼすので数字を示してほしい。輸出よりも輸入が増えているので、そこを押さえないと片手落ちになると思う。
- ・ 農地が減少している要因は、荒廃農地の発生とされているが、これは現象であり、なぜ荒廃農地が増えているのかの検証も必要。この計画期間で農地中間管理機構ができたが、その成果等も含めて検証が必要。
- ・ 国民、消費者の理解が重要。あらためて農業や農村、食の重要性を理解し大事にしないといけないと思う人を増やすことが必要。「国民的議論の喚起の方法を検討」ではなく、国民的議論を「する」ことが必要。早期には始めるべき。

(政策課岩間参事官)

- ・ これまでのヒアリングでも消費者の動向や持続可能性等を考慮すべきことは議論になってきたところ。検討課題として整理したい。
- ・ 輸出については、国内に仕向けることもできるという観点で自給率に加算しているところ。新機軸の考え方はどうやるかも含めて検討したい。
- ・ 各品目ごとの現行計画の記載や検証、消費・生産の動向や課題等については別添の参考資料にまとめてある。生産基盤ごとの関係では、品目によっては労働力不足によって生産目標を達成していないとの記載もある。
- ・ 国民的理解や議論の喚起は以前から提案をいただいているので、検討していきたい。

(横山経営局長)

- ・ 荒廃化する原因が大事とのことだが、農地中間管理機構を通じて、農地をしっかりと使ってもらえる人に渡していく、農地パトロールなどを進めていきたい。

(柚木委員)

- ・ 食ロスの削減により業務用が増えたとか、自給率にどの程度影響するのか試算な

どがあれば教えてほしい。また、生食用から業務用にシフトすることで、どう自給率に影響するのか教えてほしい。

- ・ P. 24にある、望ましい食料消費に向けた消費者への働きかけは大事。コメの消費量は減少しているが、悪い食材ではない。日本型食生活をアピールし、消費を促すことを通じて、生産や需要を拡大し、自給率向上に貢献する。検討を深めていく必要。
- ・ 畜産関係では飼料自給率をかけない数字も明示していった方がいいのでは。
- ・ 自給力指標の関係だが、荒廃農地ができる原因は、生産しても経済的に合わないという理由で条件不利地での耕作が断念されるのが実態。自給力を確保するためには、採算が合わないところでも生産する必要があるということを理解してもらって、いつでも作れる状態を保つことをしないと自給力指標を確保する前提条件すら整わなくなる。このためにも、経済的に成り立たなくても一定程度、手を入れる施策を国民理解のもとにつくる必要。再生利用可能農地は減少し、再生不可能な農地が増加している。どこかで歯止めをかけて、全体の自給力を確保するため、使い方、維持、保全の仕方について深掘りする必要。

(政策課岩間参事官)

- ・ 食ロスの削減による試算はしていないが、平成 17 年の基本計画での自給率目標を作った時は、食ロスの考慮として供給熱量と摂取熱量の差の 1 割が減るとするなど様々な要因を考え目標を作っている。
- ・ 食料需要が生鮮から加工にシフトしている中、加工原料を輸入品から国産品に奪還する動きが野菜などで見られるが、こうしたものを自給率上どう考えるか議論いただきたい。
- ・ 国産の肉や卵そのものの自給率は高くても、飼料自給率を加味すると相当程度下がってしまう。消費者は、国産農産物に生産者の熱意や品質、味などを期待して購入するが、それが輸入飼料の使用でカットして良いのか、また、国内の農業者の取り組みとマッチしているのかは検討してく必要。

(中谷委員)

- ・ 自給率の算定について、食品ロスや訪日外国人は入れて考えるべき。
- ・ 自給率の考え方に、国民の栄養や食生活を踏まえたかどうかの点については、H12, H17 の、望ましい食生活の姿を基本に、食の質を踏まえた自給率を示したのと同様な取組と理解するが、望ましい食生活を追い求めると、必ずしも自給率向上につながらないのではないかと。むしろ、「望ましい食生活」を達成するために、自給率の現状がどうなっているのか、向上させるにはどこを伸ばせばよいのか、推計に推計を重ねることとなるため難しいところだが、国民の関心も高まると思う。
- ・ 自給力は、食料安全保障の観点から、今ある農地を最大限活用した場合の指標であり、農地が減少する中、自給力が減少していると理解。自給力の維持・向上に向けては、農地面積を増やすか、他の要因を変えるか。単収を劇的に上げないと

面積分を補えない。労働力を大幅に増やすのか、技術革新なども考える必要。そういう視点から食料自給力の説明を国民に広く発信できないか。

(政策課岩間参事官)

- ・ 食ロスや栄養については、参考資料 P.5 で示しているが、17 年計画でも当時の望ましい食料消費の姿の考え方で栄養面の改善を織り込んでいる。今回はBMI という新しい概念も出ているので、参考にしたい。
- ・ 自給力指標上、これを高めるには、農地の影響が大きい。農地が減るようなら単収の向上を考えるのが基本となるが、農業者の減少や技術の向上をどのように評価できるのかも含めて検討していきたい。

(染谷委員)

- ・ 農地が荒廃化しているが、人がいなくなることが大きな問題。現在の基幹的農業従事者は 65 歳以上が 68%、10 年後には 1/3 になる。年 2 万人の新規就農者 20 万人とあわせても、70 万人程度と、現在の半分以下。今の自給率・自給力を維持できるのか。
- ・ 農地面積が 440 万 ha との話もあったが、世界で見た場合、農地の自給率が 29% とも言われている。このままでいいのか。国内の農地をしっかりと使って、食料生産することを考えないと、今は外貨があって買う力があるからいいが、今後はどうか。万が一の時に国民が大慌てするのだろうと思う。困るのは消費者の皆さんですよと、もっと国民に周知して日本の農業について理解してもらうこと重要。
- ・ 秋に収穫体験などやるが、コメを食べてくれなくなったから家畜のエサとして飼料用米を作っているという話や、6 月に梅雨がある気候や地形が米づくりに適しているからコメが日本の主食になったという話をすると、お母さん方から、よく分かりました、今まで考えたことがなかったと言われる。話をすれば理解してくれるので、こうした取組をすることが必要。

(横山経営局長)

- ・ 基幹的農業従事者について、農業構造の展望で将来の労働力の見通しの数字も示している。基幹的農業従事者に加え、農業法人に雇われている方も踏まえて労働力と考えているので、また議論をいただければと思う。

(有田委員)

- ・ 自給率については、P. 24~25 にカロリーベース重視と生産額ベース重視の設定について書かれているが、どちらも無視はできない。消費者団体はカロリーベースを中心に色々なところで話をしてきたし、議論もしてきたが、ここ数年、カロリーベースから生産額ベースの考え方に移った印象。カロリーベースだけでは十分な議論できないということは理解する必要がある。それぞれの意義についても書かれているが、需要に応じて高付加価値化の取組を進める農業が今の姿勢だと思うので、その上で、カロリーベースと生産額ベースの留意点を見れば回答が出

てくると思う。

- ・ コメは日本の食生活を支えるものと思うが、生活協同組合でのコメの購買量も減ってきている。こういったことも考慮しつつ自給率の議論をしないといけない。

#### (堀切委員)

- ・ 需要者サイドから見れば、自給率は何のために示されているのか分からない。需要サイドと供給サイドにギャップがあるのが問題。食料自給率があるなら、食料需給率の議論がされてもいいと思った。需要者側（消費者・加工業者）がどういう農産物を求めているのか、供給サイドとマッチングしているのかという見方をしたりと、供給サイドの農業農村の維持という役割は重要だが、需要サイドがどう変わっているのか変化を見極めていったりしないと、変化に見合った供給ができないと思う。現状はそのギャップが非常に大きいと思う。基本計画の中で、今後の需要に対してどういう見方をするか、日本人のライフスタイル変化や世帯人数の減少により、簡便性のある食品に需要も変化している。
- ・ 昔のスーパーは生鮮食品で利益を出していたが、今は弁当や総菜売り場などで勝負している状態。弁当や総菜には輸入品が使われている。特に冷凍で輸入された食材が使われていることが多い。このような日本人の食習慣と供給サイドのギャップをきちんと見直して、供給サイドはどうすべきなのか議論すべきと思う。
- ・ 食料安全保障の観点も重要。世界の人口増加する一方で、日本の人口が今の半分になれば食料買い負けの状況も起きてくる。そのようなことも踏まえて自給率をどう維持するか、需要と供給のギャップを見定めた上で供給サイドに関する議論が必要。

#### (宮島委員)

- ・ 今後の目標として日本の力を上げていくことは重要だが、報道関係者と話をすると、なぜカロリーベースなのかと話題になる。日本の農業が向かうところを考えると、国民の食生活に合っている目標はカロリーベースなのだろうか。
- ・ 子どもの弁当いっぱい白飯が入っていたら、戦後なら良いが、今はバランスの良い食材でないと虐待さえ疑われてしまう。目標とするなら、カロリーベースは今の一般の方の感覚と離れていると思う。どの指標も必要で大事だが、国民はいつでも農業を見ているわけではない。ニュースでさっと紹介するのなら生産額ベースの方がいいように思う。需要に応じて農業の稼ぐ力を付けていく中で、金銭的な価値も含めて創出できることが現実にあると思う。
- ・ 報道での扱いは、今までカロリーベースで報道してきたからという習慣によるものなので、理由がないと変わらない、決してカロリーベースが報道に好まれているからというわけではない。カロリーベースでは関心と乖離してきて、報道の扱いも小さくなっている。報道の仕方としても自給率がどのようなものなのかということをお伝えするところまで行き着いていない。生産額ベースを最初に出すことで、今の農業政策がどちらに向かっているかも併せて打ち出し、その政策に対して、国民の賛成を求めることが必要だと思う。

(西村委員)

- ・ 5年前まで食や農業とは関係のない立場におり、主に使われている自給率がカロリーベースということも知らなかったが、自給率が低いことや、どういう根拠で示されているのか多くの国民は知らないのではないか。
- ・ ライフスタイルが多様化していて、P29の図も違和感。自給率指標は農業や農地をどう維持し、次世代にどう継承していくかというために示していると思うが、消費者や農業者の感覚とずれがあると思う。農業者の立場からすると作りやすく収益が上がるものを優先して作るし、農業地域との関係の中で自給率考えて農業している人はいないし、消費者も自給率を意識して選んでいるのではなく、美味しいものを選んでる。目標設定は、農業者がどう考えているのか、消費者が何を思って行動すべきかを明確なメッセージを示さないと、国の問題を消費者と農業者が共有するのは難しいと思う。消費者だけでなく小売も含めて、自給率の捉え方が違うので、具体的にそれぞれの立場の人が何を意識して取り組むべきかが分かりやすい目標があると良い。

(政策課岩間参事官)

- ・ 需要に応じた生産が必要なのはその通り。需要が変化しているので、今後の食料消費の見通し、一人当たりの単価なども生産努力目標等に反映していきたい。
- ・ 生産額ベースが実態に合っているかについては委員によってお考えがあると思うので、ご議論いただきたい。
- ・ 消費者や生産者が何をイメージしているかということは、これから整理が必要だと思うが、食料・農業・農村基本法上、自給率の向上は、国内の農業生産と食料消費の指針と位置付けられているので、計画にどう落とし込むか、自給率の向上のために買う、作るということではなく、例えば地域を応援するとか、生産者を応援するとか、どう考えていくか検討していただきたい。

(鈴木生産振興審議官)

- ・ スーパーでは今はカットやキット野菜が全面に出ており、需要も変わってきた。国内生産がどうかと言うと、H2では家庭で調理するのと加工では半々だったが、H27では6（加工・業務）：4（家計消費）。加工・業務用のうち7割が国産で3割が海外産。定時・定量・定品質・定価格に応えられなかったが、H17から少しずつ国産品加工も増えており、需要に応じた生産を進めていきたい。

(図司委員)

- ・ 自給率は変数が多く難しい。学生に向けて話すときにも授業を一コマ使うくらい。学生を見ていると、国レベルの話をする前に、都道府県レベルの話をする和生活実感との関係でピンとくる。自給力は風土に根差した適地適作が生産のベースにあって、農地だけでなく労働力も積み上がって国レベルとなるという考え方ではないか。若い人の田園回帰の動きもあるが、これは都会でお金があっても食べ物が無いという状況、都市生活で食が微弱であることに気づき、日々の暮らし

の中で食料安保を実感して地方移住や就農などという構図がある。3. 11などの実感もあってのもの。都市と農村部・生産地と消費地がどう関わり合ってくるか考える必要。

- ・SDGsの議論からすると、途上国では主食も足りないが、先進国では飽食となっている。飽食と飢餓が共存し、カロリー格差が出ている中で、地球上でどうフル活用していくのかという観点も欠かせない。水資源やフードマイレージ等を考慮していく必要もあるが、平時でも自国での資源活用はしっかりやっていくという考えはベースとして必要。SDGsではフードロスの話もあるが、フードバンクやこども食堂など貧困問題の話で言うと、カロリーだけでなく質や栄養バランスを考えて食事を取ることが基本になり、食育にもつながる。国内では飽食の時代でカロリーの役割が終わったとの話も分かるが、世界での食料供給に関する一連の議論ではカロリーの方が議論しやすい。まだ、カロリーの有効性は失っていない。生産額ベースの考え方は農家の所得向上を目指す意味ではわかりやすく、そこを強めるとおかしな方向に行きかねないし、適地適作によりどれだけ、農家の所得が向上するかと言う意味では生産額ベースは大事。しっかり説明を加えていきながら生産額・カロリーのそれぞれの役割を説明していく必要があると思う。

(栗本委員)

- ・国民的議論に関しては、P29の食事の例では、どう考えてもリアルに危機感を煽られる例ではない。嫌だくらいにしか伝わらない。国民に分かりやすく訴えかける努力をもう一度見直すべき。自給率をあげるという目標を国民に頭で理解してもらってから食べてもらうということをやっていたが、例えば、コメ引換券を国民に配布すれば、税金はかかるが、コメを無料で貰えるので必然的に食べる人が増える。食べてから考えてもらうといった逆のアプローチがあっても良い。頭で理解してもらってから食べてもらうというのは限界があるのではないか。
- ・P10 生産努力目標は誰のための目標なのか。誰に対して掲げているのか。営農していく中で、この目標を気にしたこともない。実効性のない目標は意味がない。
- ・食品ロスはコンビニやスーパーでは多く取り上げられているが、生産現場でのロスは含まれていないのではないか。昨年秋は高温で地元では露地野菜はどんどん花が咲き、大きくなってしまったりして現場で放置されていた。生産段階でのロスも考えないといけない。気候によるものもあれば、曲がったキュウリ、虫食いなど、消費者ニーズに応えようとして生じるロスもある。全体的に考え方を改めなければ食料自給率も食料自給力も上がらない。

(政策課岩間参事官)

- ・都道府県自給率は特徴的な動きが確かにある。例えば、日本の食料基地である北海道はカロリーベースで206%、生産額ベースで204%だが、宮崎では、カロリーベースで65%でも、生産額ベースだと281%、鹿児島もカロリーベースで82%だが、生産額ベースで268%となっており、地域の作目によってカロリー・生

産額に差がある。情報発信でも工夫してまいりたい。

- ・ 自給率目標自体は、国内生産の指針であり、生産者・消費者全体のもの。
- ・ 輸送時のロスや食べない部分は、歩留まり・減耗量として除いた上で計算している。コールドチェーンの整備により輸送途中でロスも減少したり、飲食店の揚げ油の更新頻度を下げて歩留まりが上昇したりなどの影響もある。

#### (近藤委員)

- ・ 目標年度である 2025 年（令和 7 年）に団塊の世代が第一線から退く。これ以上自給率を落とさない必要があるが、これまでなかった農地を買ってくれというのが、ここ 1～2 年で急速に増えたものの受け手がいない。農地の集約化の中で効率化やコスト減につながらないため競争に有利ではなく、農地中間管理機構もあるが、自給率、自給力向上とマッチしていない。
- ・ 野菜価格が下がる一方、輸送コストが上昇しているなど、担い手である農業者の経営が成り立たない中で、自給率、自給力論は虚しいなと思う。現場の実感と施策がうまくかみ合っていないに進めないものかと考えている。
- ・ 労働力が不足し、外国人労働者の制度は整備されたが、実際はまだ効果が出るに至っていない。自給率・自給力の上昇が、実感を伴うようにする必要。

#### (大山委員)

- ・ 基本計画に自給力を書くときは、食料安全保障の観点で国民への訴求力が大事。他省庁ではエネルギーに関して、日本のエネルギー自給率は 6%程度で、ホルムズ海峡が閉鎖したら、といったおどろおどろしい切り口で記載があるが、自給率はカロリーベース、生産額ベース共に 3～4 割程度あると日本人は安心してしまえるのか。国民的議論を喚起するのであれば、自給力についての打ち出し方は、真に緊急時の打ち出しも必要。昭和一桁世代の高齢者が戦時中は芋とかすいとんを食べていたと言っても、今の若い人はパターン C とか D で嫌という感覚すらないのではないかと。危機をあおりすぎてもいけないが、食料自給率・食料自給力と農業がいかに大事であるかの見せ方は難しいと思うが、伝える工夫が必要。

#### (大橋部会長)

- ・ エネルギー安保でも目標を立てているが、それが達成できるかは民間の取組次第であり、国は責任を持ってない。しかし目標を立てることに意味はあり、国としてどういう政策の方向性を見せたいのかを示すものとなる。自給率・自給力も同じ。何のために作っているのか、何を目標としているかは明確にすることは、実現は別として、意味があることだと思う。食料の安全保障という観点ということもあるし、食の豊かさ、何が望ましい食生活なのかといったこともしっかり議論することは重要。目標としている定量的な数字は一面的なものに過ぎず、最終的な目標は食料安全保障とすべき。こうしたところを意識して、国民に発信することも必要。
- ・ 自給率 100%が望ましいかということ、経済的観点も必要だし、バランスもあるの



で一概には言えない。数字に落とせないことをそぎ落としつつ、なるべく数字で見せて、達成のために我々が目指していく数字として正しいのか、たとえば第3の指標があっているのかもしれない。目標を何かということに照らして考えるべきだと思う。

(以上)