

令和6年10月7日（月）
・長野県消費者団体との意見交換会
（関東農政局 企画調整室）

日本の食料安全保障について

～ 食料・農業・農村基本法の改正と、食料供給困難事態対策法の制定を受けて ～

令和6年10月
農林水産省

改正基本法による日本の食料安全保障の確保の考え方

- 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、**国内で生産できるものはできる限り国内で生産していくことを基本とし、輸入依存度の高い小麦、大豆、加工原料用野菜などの国産化を進めるほか、安定的な輸入と備蓄とを適切に組み合わせることにより確保。**
- 加えて、**国全体としての食料の安定供給だけでなく、国民全てが健康な食生活を送れることが重要。**このため、**国民一人一人の食料安全保障の観点から、近年顕在化する物流面や経済的理由（買い物難民やフードバンクなど）により十分な食料を入手できないといった食品アクセス問題等**に対応していく。

（１）平時からの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、安定的な輸入・備蓄

- ・ スマート農業による生産性向上
- ・ 輸入相手国の多様化 等

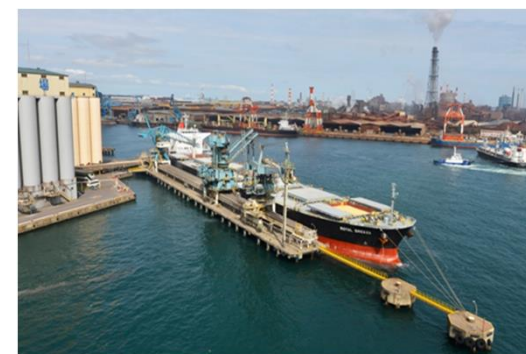


② 国民一人一人の「食料安全保障」の確保

- ・ 輸送手段の確保の促進
- ・ 食料の寄付が円滑に行われるようにするための環境の整備 等

③ 食料の供給能力の確保のための輸出の促進

- ・ 輸出産地の育成
- ・ 輸出相手国における販路拡大支援 等



④ 合理的な費用を考慮した価格形成

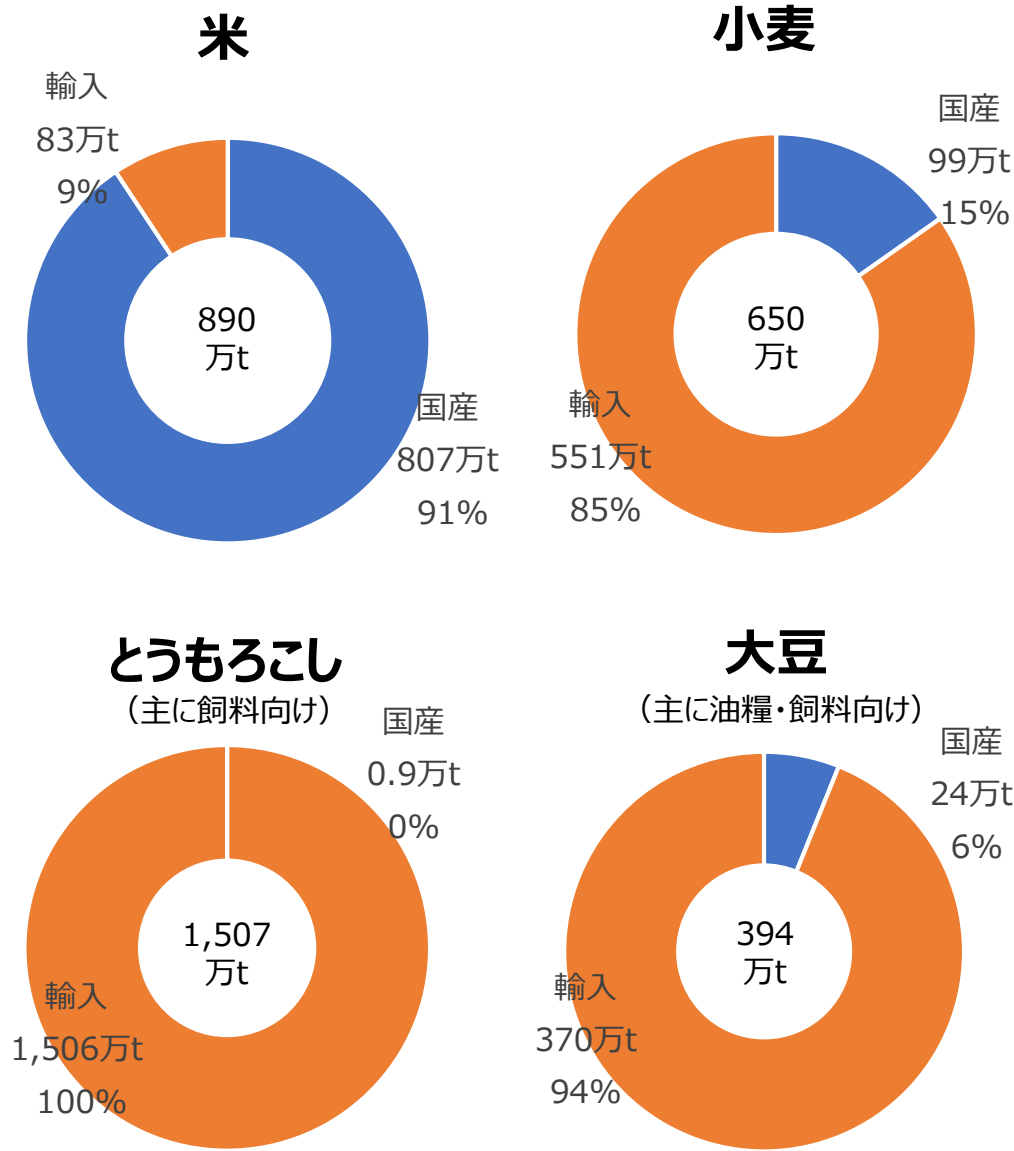
- ・ 農業者、食品事業者、消費者等の関係者による理解の増進
- ・ 合理的な費用の明確化の促進 等

（２）不測時に備えた食料安全保障

- ・ 不測の事態が発生する恐れがある兆候段階から、食料安全保障の確保に向けた措置の実施

日本は、食料や農業資材の供給の相当部分を海外に依存

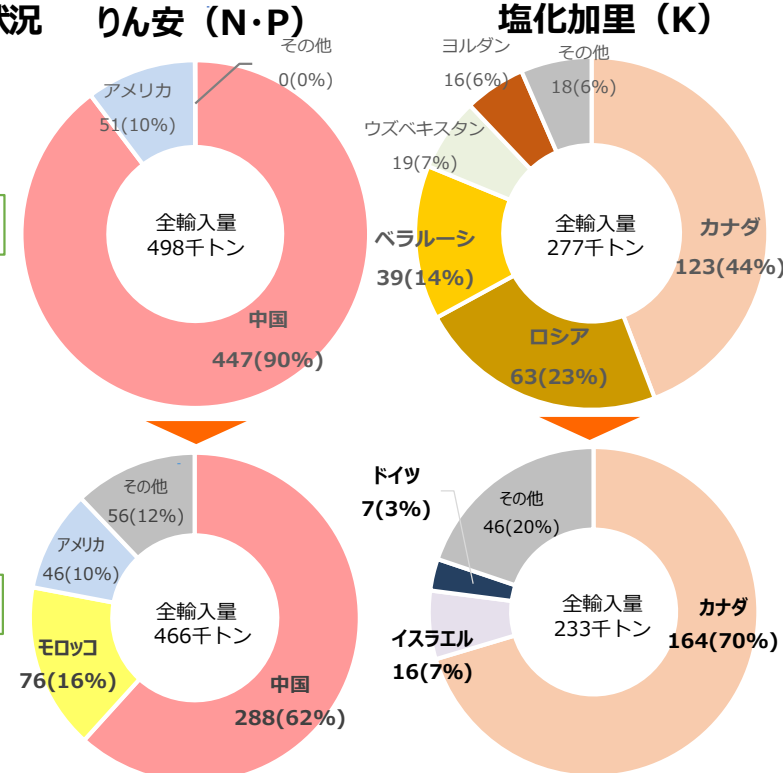
○ 日本の品目別輸入状況



○ 肥料原料の輸入状況

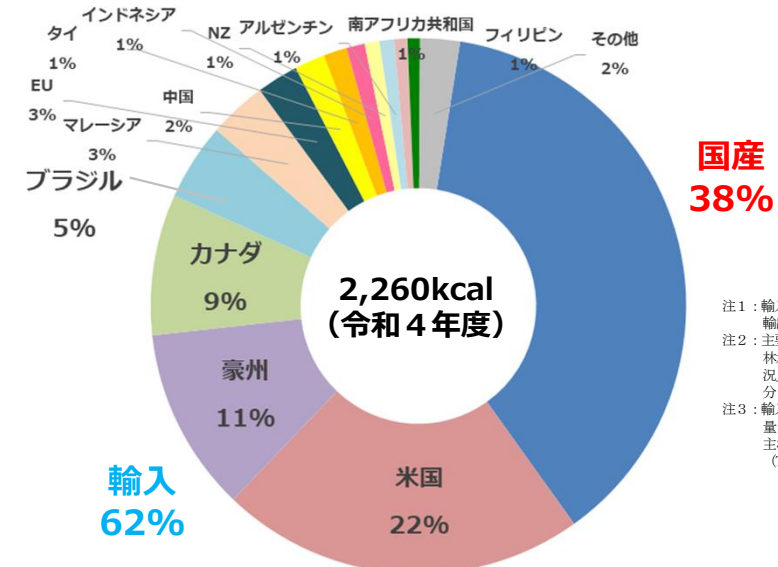
2020肥料年度
(2020年7月～2020年6月)

2022肥料年度
(2022年7月～2023年6月)



資料：経済安全保障推進法第48条第1項の規定に基づく調査結果をもとに作成（工業用仕向けのものを除く。）。
注：1）「その他」には、輸入割合が1%未満の国の他、財務省関税課への非公表化処理申請に基づき貿易統計上非公表とされている国を含む。
2）全輸入量には、国産は含まれない。

○ 日本の供給カロリーの国別構成 (試算)

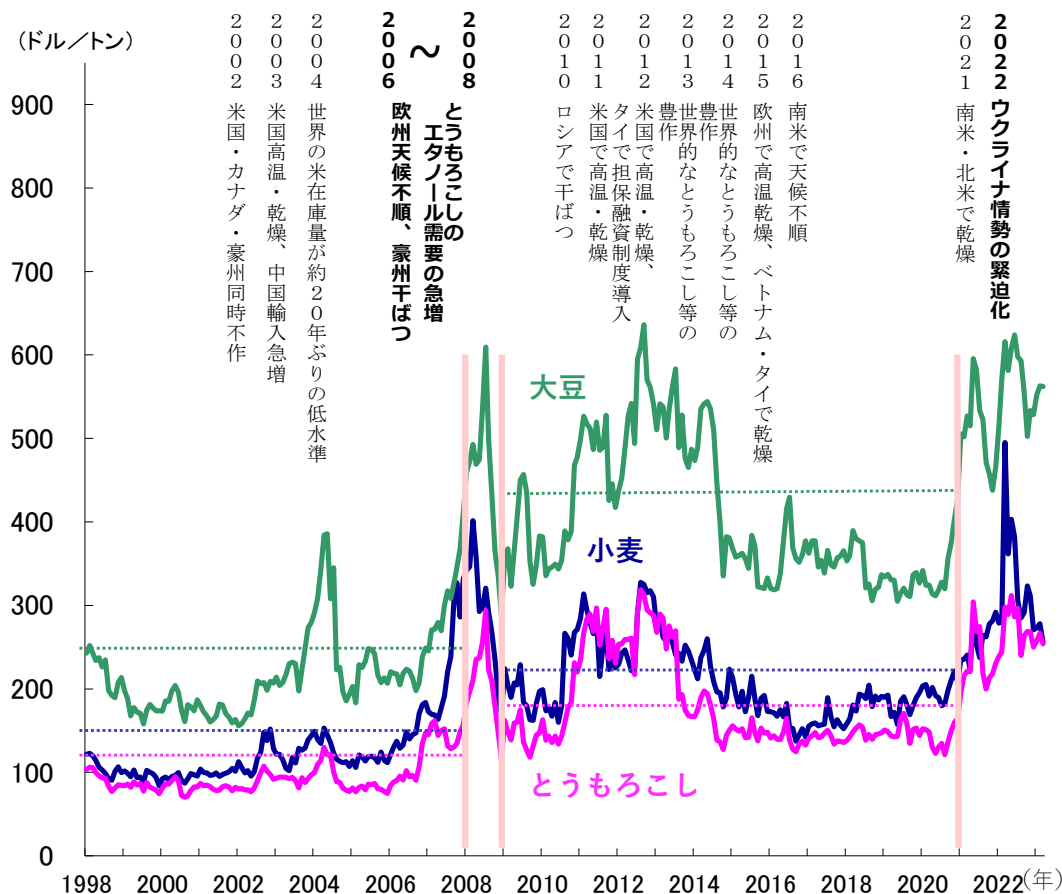


注1：輸入熱量は供給熱量と国産熱量の差とし、輸出、在庫分は捨象。
注2：主要品目の国・地域別の輸入熱量を、農林水産省「令和4年農林水産物輸出入概況」の各品目の国・地域毎の輸入量で按分して試算。
注3：輸入飼料による畜産物の生産分は輸入熱量としており、この輸入熱量については、主な輸入飼料の国・地域毎の輸入量（MN（可消化養分総量）換算）で按分。

平時から想定される輸入リスク

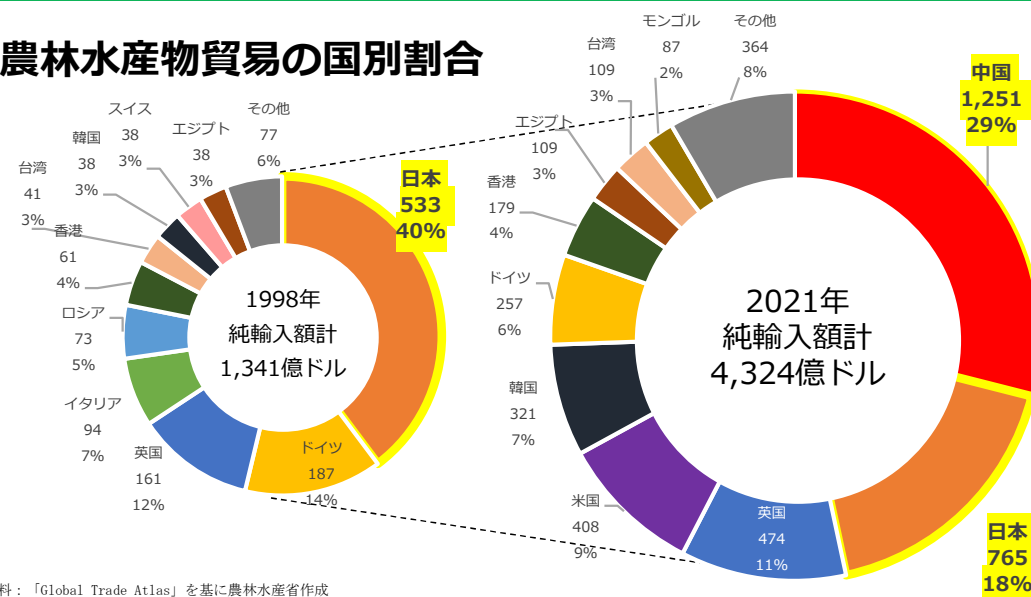
- 世界的な穀物価格の上昇が発生した2008年以降、**豊作と異常気象による不作を繰り返しながら価格は上昇傾向。取引の不安定性が増大。**
- 1998年当時、日本は世界1位の農林水産物の純輸入国であったが、**近年は中国がプライスメーカー的な地位になりつつあり、輸入の安定化が課題。**

○穀物等の国際価格の動向（ドル/トン）



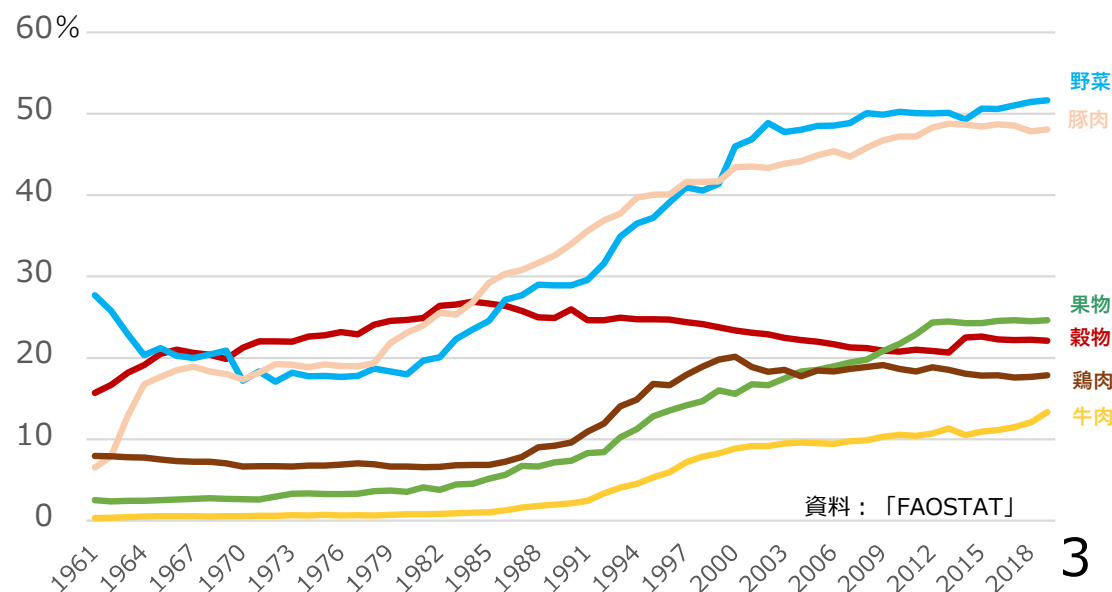
	1998～2007年平均価格		2009～2021年平均価格
大豆	240.2	1.7倍	412.7
小麦	136.5	1.5倍	210.9
とうもろこし	104.6	1.7倍	180.6

○農林水産物貿易の国別割合



注：経済規模とデータ制約を考慮して対象とした41カ国のうち、純輸入額（輸入額－輸出額）がプラスとなった国の純輸入額から作成。

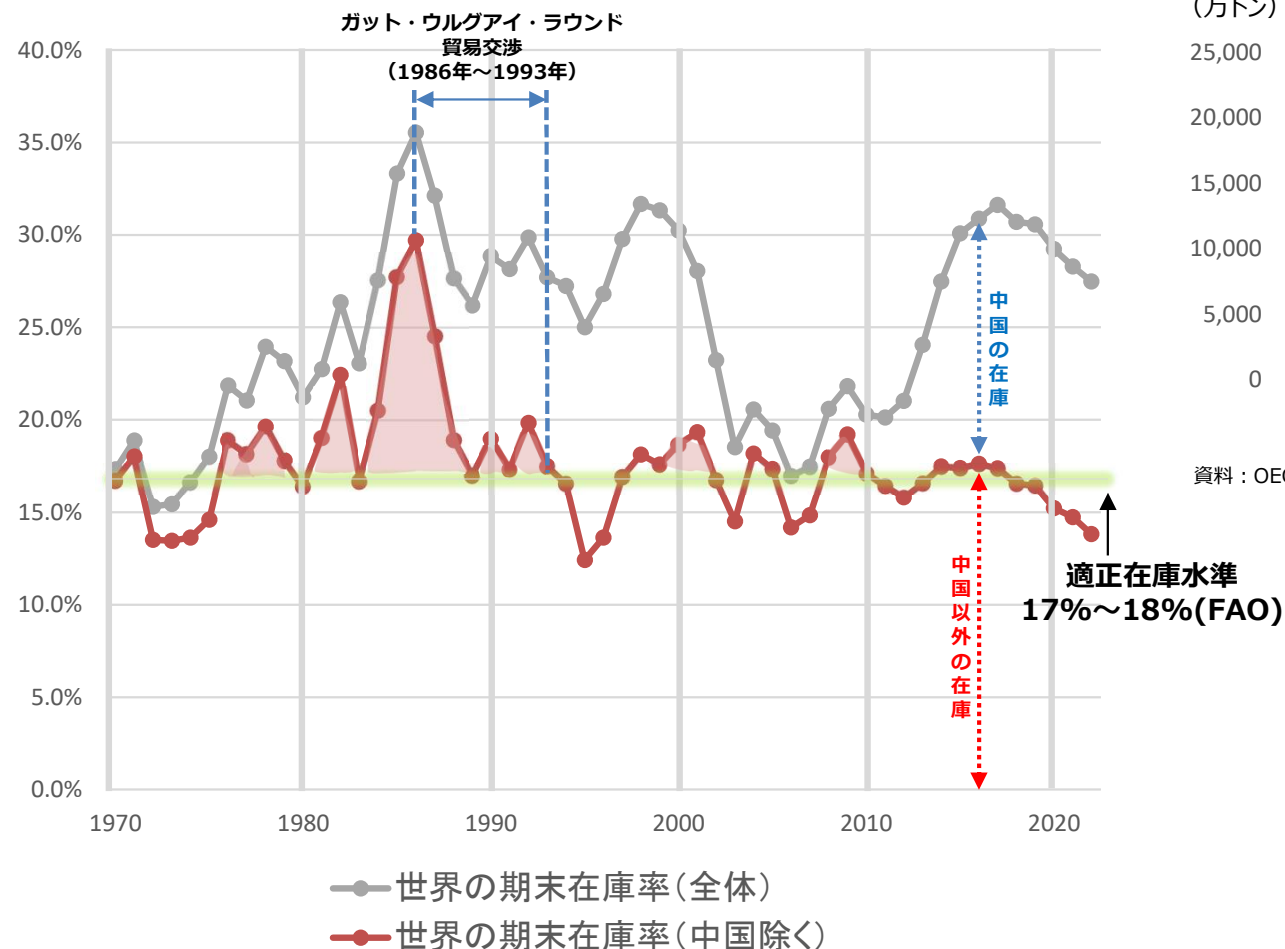
○世界の食料消費量に占める中国の割合



世界的な在庫の減少と穀物需要の変化

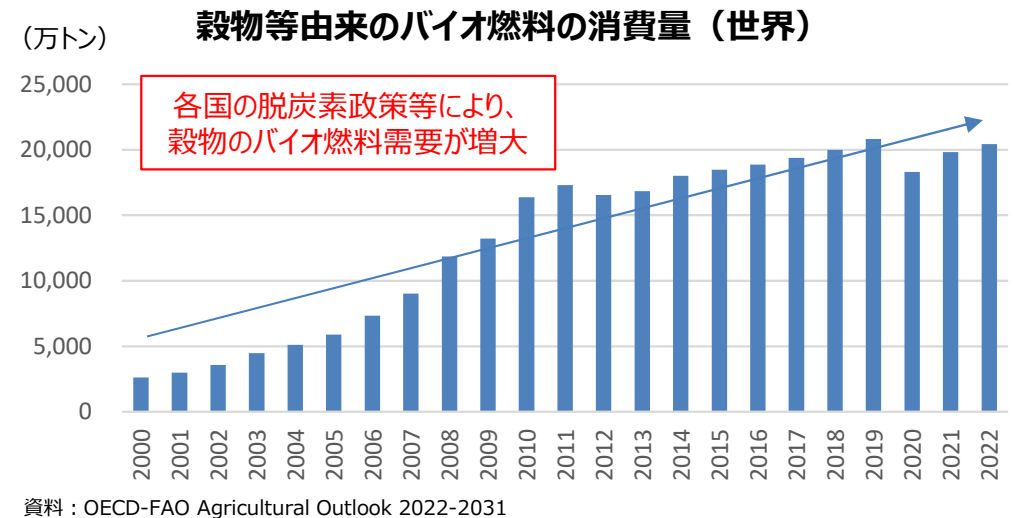
- ガット・ウルグアイ・ラウンドの貿易交渉は、食料余剰の時期にあったが、現在は、70年代に匹敵する需給逼迫。特に、中国を除き在庫を持たない傾向が強まり、世界の期末在庫率は、適正水準をやや下回る状況になっている。
- また、近年、欧米やブラジルでは燃料供給事業者に対するバイオ燃料の利用義務やガソリンへの混合義務、GHG排出量削減義務等により、バイオ燃料の導入が促進。バイオ燃料の原料は農産物（とうもろこし等）が大多数を占めており、各国のカーボン・ニュートラル政策が加速化する中で、今後更に食用以外への穀物の需要が増加していくことが想定される。

世界の穀物の期末在庫率の推移

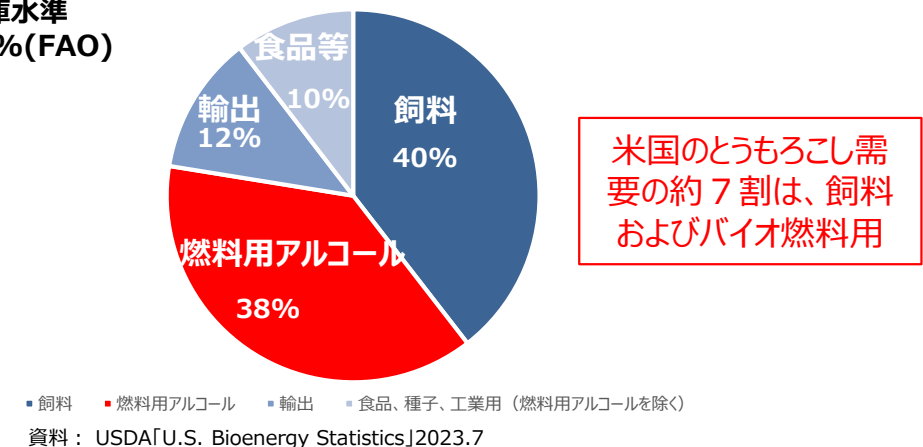


資料：USDA PS&D

バイオ燃料需要（食用以外の需要）の拡大



米国とうもろこし需要の割合(2022)

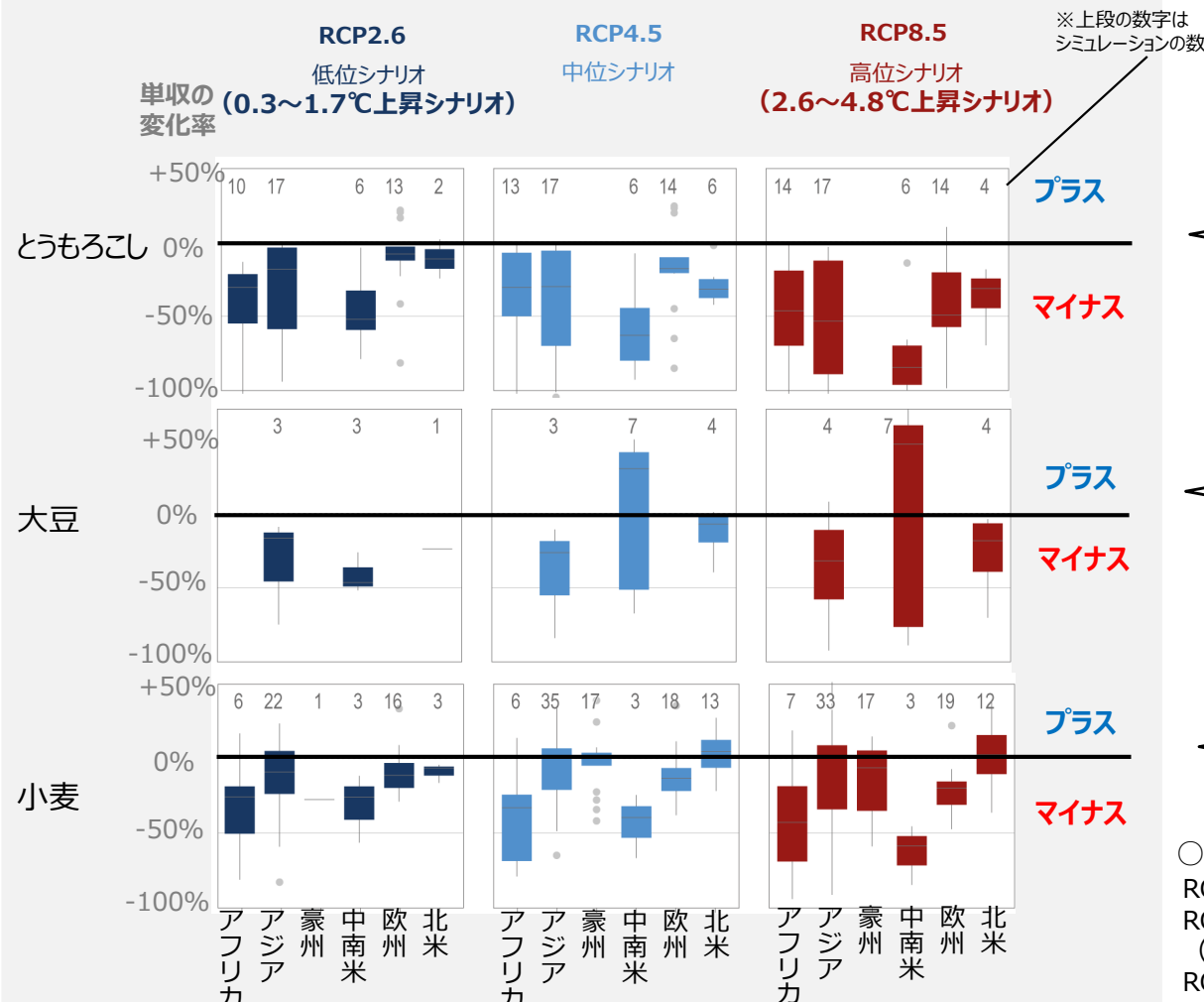


気候変動による世界的な単収の減少予測

- **IPCC（気候変動に関する政府間パネル）** が2022年2月に公表した第6次評価報告書・第2作業部会では、気候変動が穀物生産に及ぼす影響について分析・評価。気候変動が主要作物の単収に与える影響は、世界的にマイナス評価が大宗を占めている。
- 特に、とうもろこしについては、日本の主要輸入先（米国、ブラジル）等での単収減少が予測されている。

■ 予測される影響

地域別の単収の変化予測



とうもろこしは、全ての地域、全てのシナリオにおいて単収にマイナス

大豆は中南米を除き、マイナス評価が大宗を占める。（中南米は変動幅が気温上昇に応じて大きくなる。）

小麦は、アジア、豪州、北米においては若干のプラス予測があるが、マイナス評価が大宗を占める。

○ 参考

RCP(Representative Concentration Pathways)：代表的濃度経路
 RCP2.6シナリオ：気温上昇をかなり低くするために必要となる 温暖化対策をとった場合（0.3～1.7℃の気温上昇（モデル予測の5～95%の信頼幅から計算。））
 RCP4.5シナリオ：RCP2.6とRCP8.5の中間シナリオ。
 RCP8.5シナリオ：温室効果ガスの排出量が非常に多い場合（2.6～4.8℃の気温上昇（モデル予測の5～95%の信頼幅から計算。））

注：適応なし、およびCO2施肥効果ありのベースライン期間（2001～2010年）に対する収量の変化予測(Hasegawa et al.2021b)。今世紀末(2070年～2100年)における予測値。枠内は四分位範囲（IQR）で、枠内の中央の線は中央値。ひげの上下端は中央値1.5×IQR±中央値。

注：2014～2020年に公表された107論文の結果をまとめたもの

資料：AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability（2022年2月）より作成

実際に起きた供給不足の例

- 平成5年（1993年）6月には、生産者を始め、関係者の中で冷夏による不作を心配する声が上がっていたが、具体的な対策は9月まで講じられなかった。その結果、米の供給に対する不安が増加し、買い占めや売り惜しみによる価格の高騰や供給不足が深刻化した。
- また、令和4年（2022年）秋から国内で大流行した高病原性鳥インフルエンザによって、採卵鶏の飼養羽数の約12%に当たる約1,654万羽を殺処分。鶏卵の卸売価格は例年と比較して大幅な高値で推移し、翌年4月には350円/kg（対前年66%増）まで高騰。取引価格の高い家庭消費用に優先供給されたため、業務用・加工用に大きな影響が生じた。

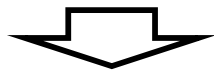
【米の供給不足に関する事例（1993年）】

米の国内供給量について

	1992年	1993年	1994年
国産米 供給量	1,045	789	1,163
生産量	1,019	766	1,161
在庫量（10月末）	26	23	2
緊急輸入量（米穀年度）	—	255	—

対前年 約24%減少

- 平成5年（1993年）夏頃から、北日本を中心とした異常低温や稲の重要病害であるいもち病の全国的な多発等により**大不作の予兆**。
- 米卸など**市場関係者や米農家の間で需給のひっ迫感や不安感の高まり**。



- 9月、当年産の**生産量が約2割減少する見通し（作況80）**。
（→最終的な作況は74、政府在庫を合わせた供給量は対前年の24%減）
- 各地で消費者の買いだめ、買い急ぎの発生。
- 10月末の在庫が前々年産の不作のため少なかったこともあり、国産米で不足する量の緊急輸入。



- 輸入実施後も、消費者の根強い国産米志向などによって、**買いだめや買い急ぎの発生、主食用米や原料米の価格上昇など、「平成の米騒動」と称される消費者や関連業界の大混乱が生じた**。

【鶏卵の供給不足に関する事例（2022年）】

鶏卵の卸売価格（日毎）の推移

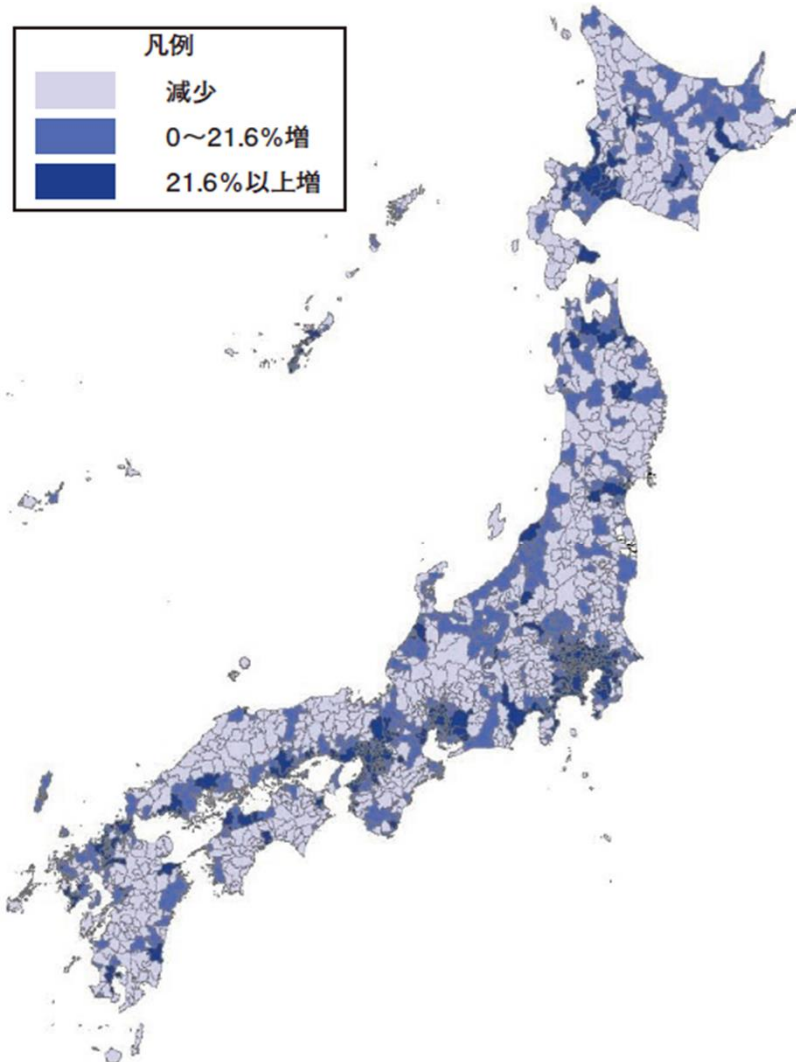


- 令和4年（2022年）秋から大流行した高病原性鳥インフルエンザによって、**国産採卵鶏の約12%を殺処分**。（約1割程度の供給減）
- 取引価格の高い家庭消費用に優先供給されたため、**業務用・加工用に大きな影響が発生**。
- 液卵販売業者が2023年3月から液卵の輸入を開始。
- 複数の外食企業では、**鶏卵を使ったメニューの提供を中止し、鶏卵を主原料とする大手加工メーカーでは、純利益が46%減少**するような事例も発生。

国内において食料の入手に困る者が増大している

- 高齢者の加齢による自動車の免許返納などが進む中で、**食料品アクセス問題は、都市部、農村部など特定地域に偏らず、全国的な課題**となっている。
- 日本における**貧困率は、各国と比較しても高位**にある。**1世帯当たりの平均所得金額の減少、高所得世帯数の減少、平均所得金額以下の世帯割合の増加**が見られ、相対的貧困者の増加がうかがえる。

○アクセス困難人口増加率・市町村（2015年/2005年）



出典：農林水産政策研究所

注：食料品アクセス困難人口とは、**店舗まで500m以上かつ自動車利用困難な65歳以上高齢者**を指す。

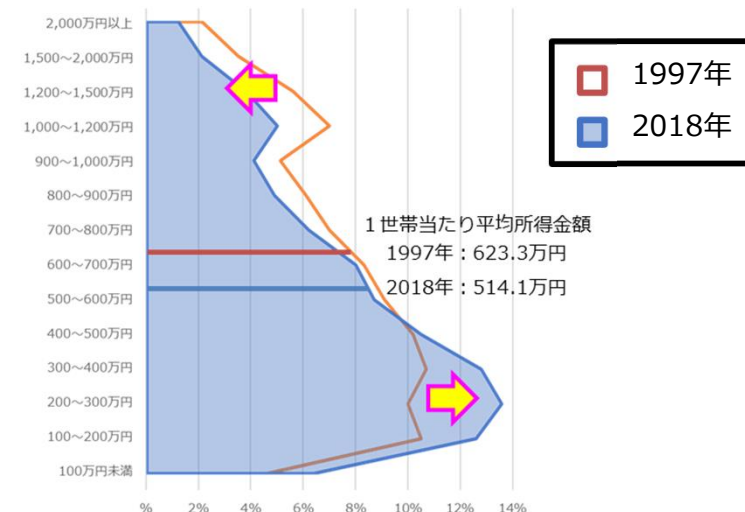
○各国における貧困率の比較（%）

	2018年
アメリカ	18.1
韓国	16.7
日本	15.7
イタリア	14.2
英国	11.7
ドイツ	9.8
フランス	8.5

資料：日本は厚生労働省「国民生活基礎調査」（OECDの作成基準に基づいて算出）、
 その他各国はOECD

注：貧困率とは、等価可処分所得の中央値の半分に満たない世帯員の割合。

○所得金額階級別世帯数の相対度数分布の変化



出典：「国民生活基礎調査」（厚生労働省）をもとに農林水産省作成
 ※1世帯当たり平均所得金額は「国民生活基礎調査」（厚生労働省）を元にした実質値
 （1991年基準）

基本法改正のポイント：国民一人一人の「食料安全保障」を基本理念の中心に①

- 国民一人一人の「食料安全保障」を柱として位置付け
- 国内の農業生産の増大を基本とし、安定的な輸入・備蓄について新たな位置付け
- 農業生産基盤等の確保のための輸出の促進を新たに位置付け
- 合理的な費用を考慮した価格形成を新たに位置付け

25年間で明らかになった課題

<世界の食料需給の不安定化による輸入リスクの増大>

- ・気候変動による食料生産の不安定化
- ・世界的な人口増加等に伴う食料争奪の激化
- ・国際情勢の不安定化

<良質な食料を入手できない食品アクセス問題の増大>

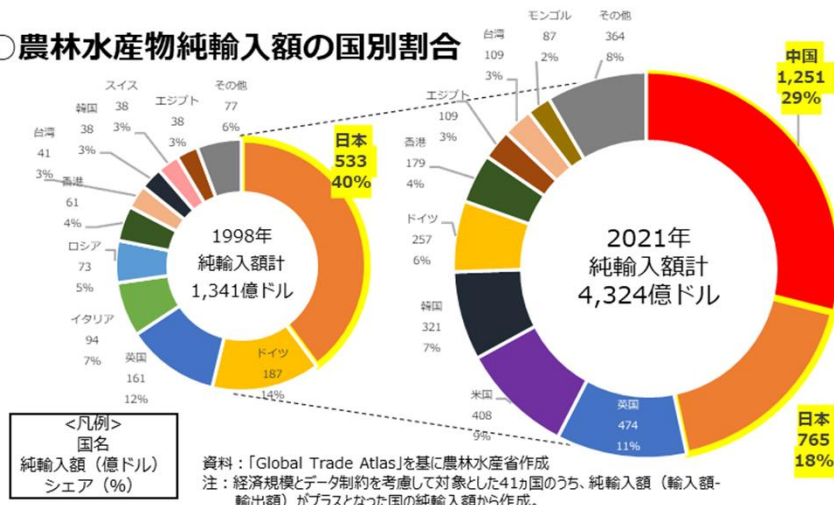
- ・小売・スーパーの撤退
- ・高齢者を中心とした買い物の移動の不便さの増大
- ・貧困・格差の拡大



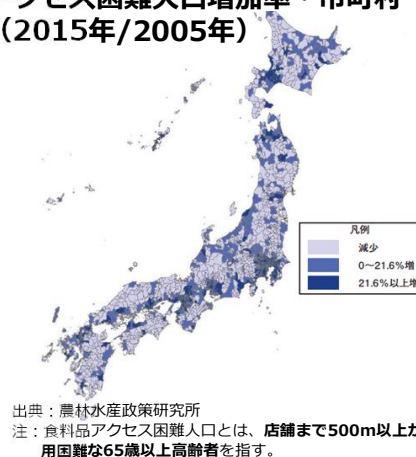
改正後の基本理念

- ・食料安全保障を基本理念の柱と位置付けた上で、国全体としての食料の確保（食料の安定供給）に加え、**国民一人一人の入手の観点を含めたものとして、「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、国民一人一人がこれを入手できる状態」と定義（第2条第1項）**
- ・食料の安定供給については、**農業生産の増大を基本とし、安定的な輸入・備蓄の確保について新たな位置付け（第2条第2項）**
- ・食料の安定供給に当たっては、**農業生産の基盤等の食料の供給能力の確保が重要である旨を位置付け（第2条第4項）**

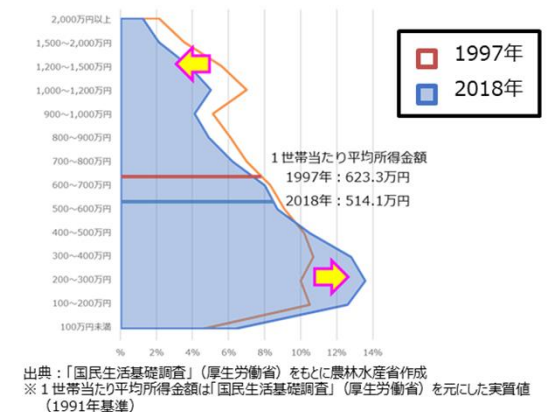
○農林水産物純輸入額の国別割合



○アクセス困難人口増加率・市町村 (2015年/2005年)



○所得金額階級別世帯数の相対度数分布の変化



基本法改正のポイント：国民一人一人の「食料安全保障」を基本理念の中心に②

- 国民一人一人の「食料安全保障」を柱として位置付け
- 国内の農業生産の増大を基本とし、**安定的な輸入・備蓄**について新たな位置付け
- **農業生産基盤等の確保のための輸出の促進**を新たに位置付け
- **合理的な費用を考慮した価格形成**を新たに位置付け

25年間で明らかになった課題

<人口減少に伴う国内市場の縮小>

- ・生鮮食品への支出額が2040年には4分の3程度に減少
- ・加工食品の消費量も減少見込み
- ・これに応じた、**農業生産基盤、食品産業の事業基盤の縮小**

<デフレ経済下で低価格が定着>

- ・国内外における資材費、人件費等の**恒常的なコスト増**を賄うことが困難

改正後の基本理念

- ・国内への食料の供給に加え、**海外への輸出**を図ることで、**農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持**が図られなければならないことを規定（第2条第4項）

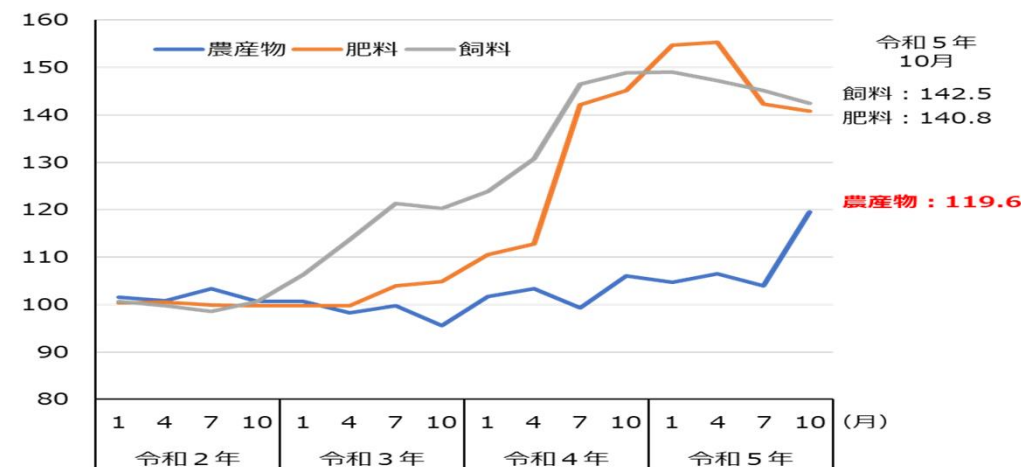
- ・**食料の価格形成**において、**食料システムの関係者**（農業者、食品事業者、消費者等）により、食料の持続的な供給に要する**合理的な費用が考慮される**ようにしなければならないことを規定（第2条第5項）

○国内市場の変化（食料支出総額（単位：％））

	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
合 計	100	101	100	100	99	98
生鮮食品	100	97	91	85	80	75
加工食品	100	103	105	107	109	111
外 食	100	102	100	99	97	95

資料：農林水産政策研究所「我が国の食料消費の将来推計」（2019年版）

○農産物・農業生産資材（肥料、飼料）の物価指数の推移



資料：農業物価統計（令和2年＝100）

不測時に備えた食料安全保障の必要性（食料需給を不安定化させる要因の多様化・深刻化）

- 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・・・

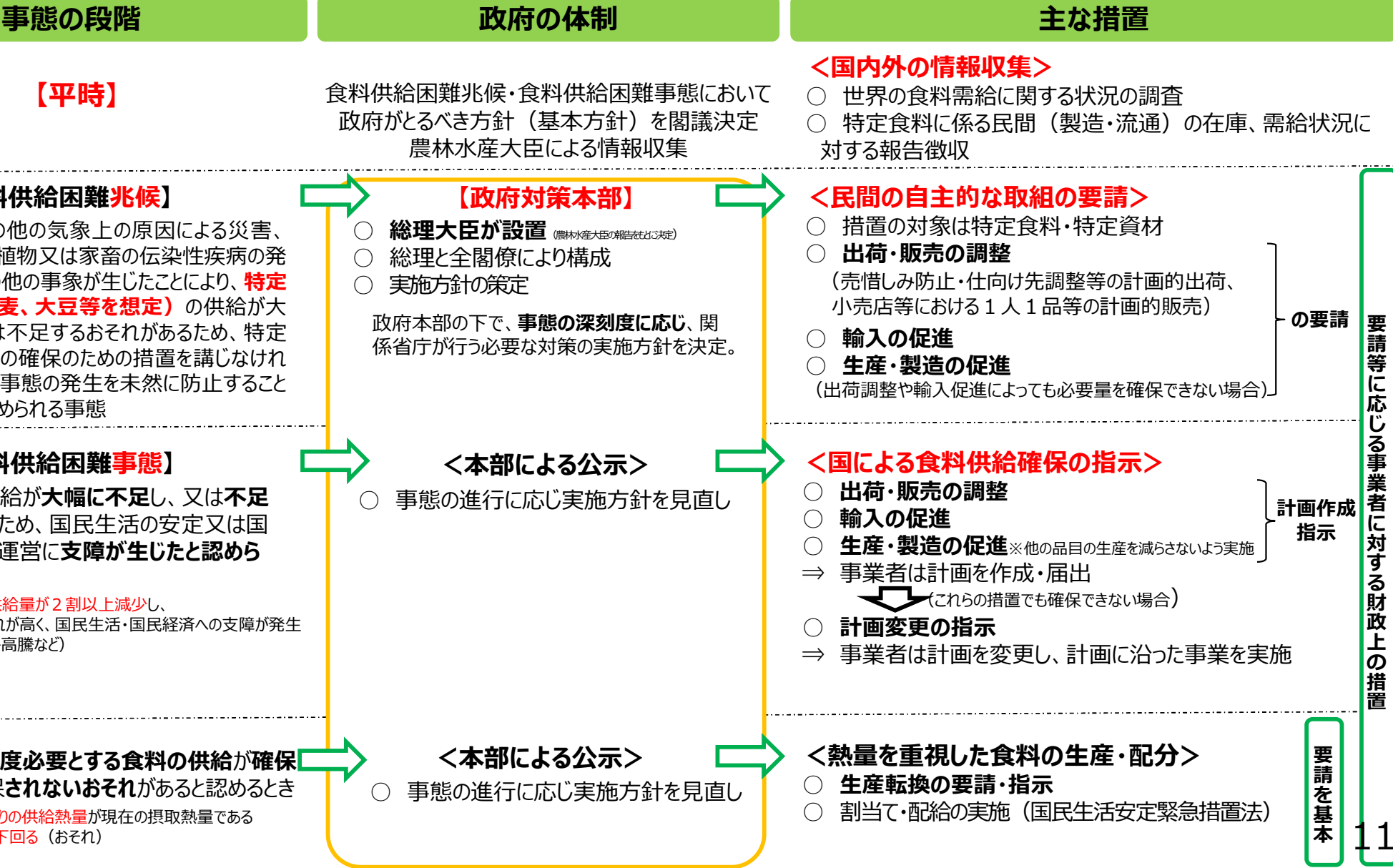
その一方、

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）

新たな食料供給困難事態対策法の概要

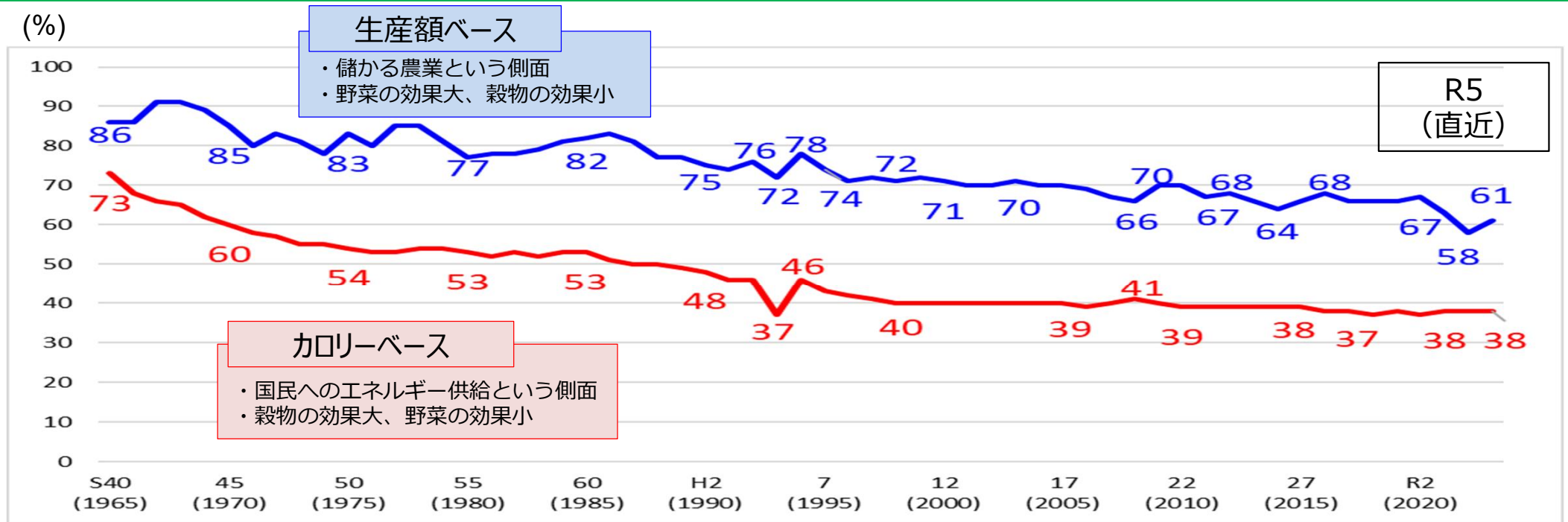
- 不測の要因により我が国の食料供給が大幅に不足するリスクが増大。供給不足時には国民生活・国民経済に重大な影響が発生するおそれ。
- **食料供給が不足する兆候の段階から、政府一体となって必要な対策を講ずる**ことで、食料供給が困難となる事態を未然に防止し、または事態の深刻化を防ぐための新たな**法律「食料供給困難事態対策法」**が令和6年6月の通常国会にて可決・成立。（公布日から1年以内に施行）



要請等に応じる事業者に対する財政上の措置

食料自給率の推移

- 食料自給率は、米の消費が減少する一方で、畜産物や油脂類の消費が増大する等の食生活の変化により、長期的には低下傾向が続いてきたが、2000年代に入ってから概ね横ばい傾向で推移している。



年度	S40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	H1	2	3	4	5
カロリーベース	73%	68%	66%	65%	62%	60%	58%	57%	55%	55%	54%	53%	53%	54%	54%	53%	52%	53%	52%	53%	53%	51%	50%	50%	49%	48%	46%	46%	37%
生産額ベース	86%	86%	91%	91%	89%	85%	80%	83%	81%	78%	83%	80%	85%	85%	81%	77%	78%	78%	79%	81%	82%	83%	81%	77%	77%	75%	74%	76%	72%

年度	H6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	R1	R2	R3	R4	R5 (概算)
カロリーベース	46%	43%	42%	41%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	39%	40%	41%	40%	39%	39%	39%	39%	39%	39%	38%	38%	37%	38%	37%	38%	38%	38%
生産額ベース	78%	74%	71%	72%	71%	72%	71%	70%	70%	71%	70%	70%	69%	67%	66%	70%	70%	67%	68%	66%	64%	66%	68%	66%	66%	66%	67%	63%	58%	61%

(参考:長野県)

年度	H10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	R1	R2	R3	R4 (概算)
カロリーベース	52%	53%	52%	52%	53%	53%	53%	53%	53%	52%	53%	52%	53%	52%	53%	53%	52%	54%	53%	54%	53%	53%	51%	52%	54%
生産額ベース	128%	130%	128%	123%	125%	124%	129%	122%	124%	123%	122%	123%	131%	122%	125%	120%	119%	123%	126%	125%	130%	134%	129%	118%	107%

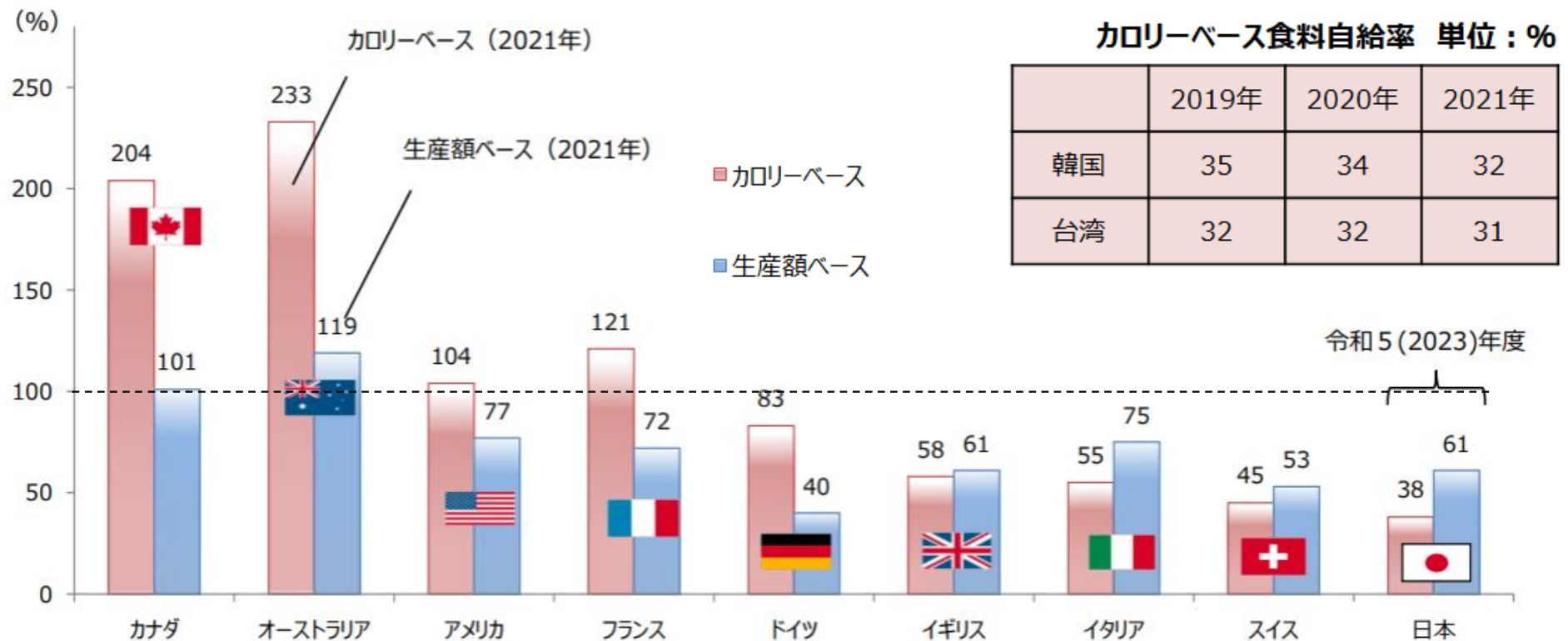
日本と諸外国の食料自給率（試算）

○ 諸外国の食料自給率の試算値を比較すると、

- ① **カロリーベース**については、**国内の人口が小さく、カロリーの高い穀物、油糧種子等の生産量が多いカナダ、オーストラリア等の国が上位**に位置づけられる一方、
- ② **生産額ベース**については、**野菜・果実等の輸出量が多いイタリアがドイツ、イギリスを上回る**など、カロリーに比して**価格の高い野菜・果実、畜産物の動向がより反映**される傾向にあります。

○ **我が国の食料自給率は**、諸外国と比較すると、**カロリーベース、生産額ベースともに低い水準**にあります。

○ 我が国と諸外国の食料自給率



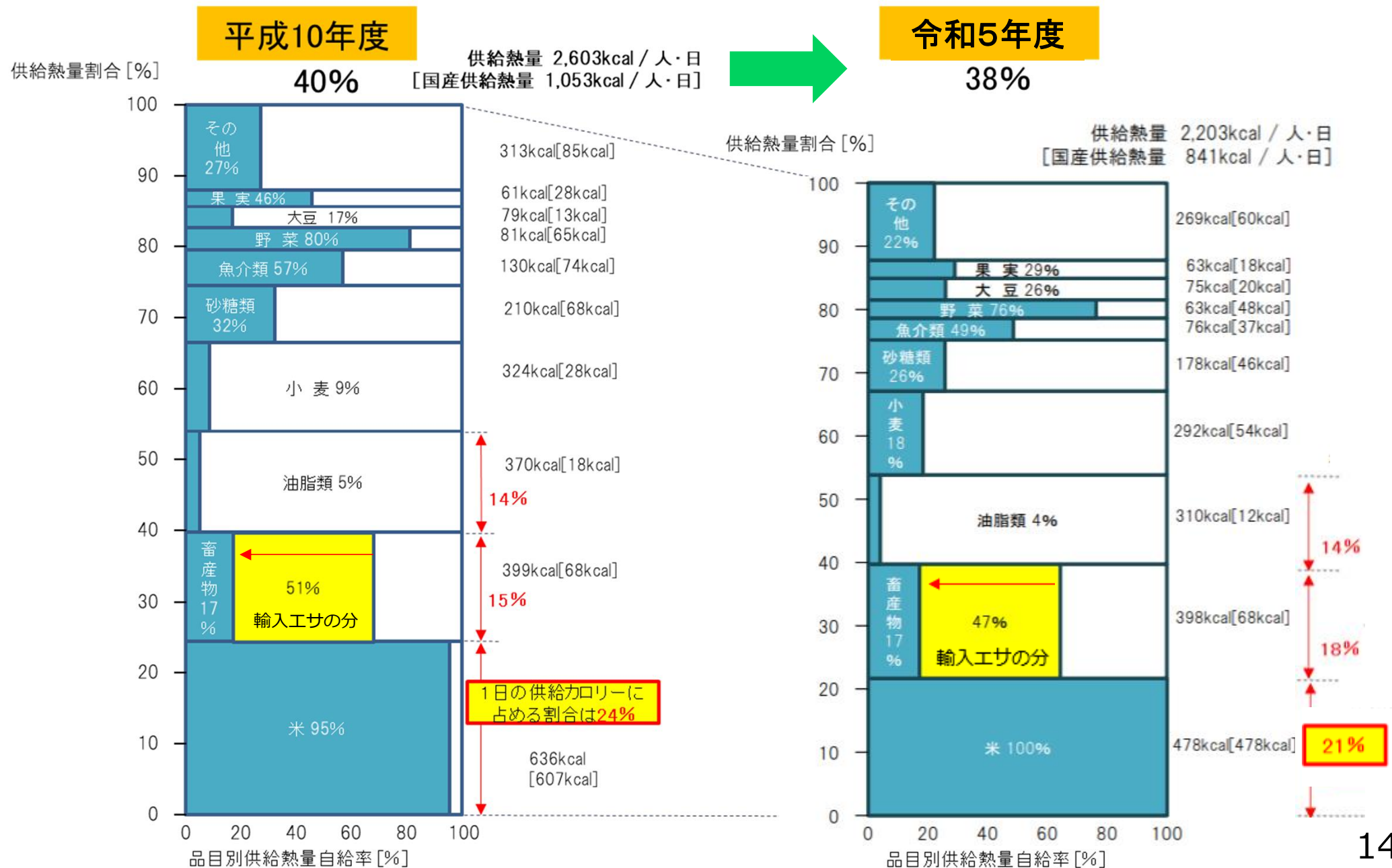
資料：農林水産省「食料需給表」、FAO“Food Balance Sheets”等を基に農林水産省で試算。（アルコール類等は含まない）

注 1：数値は暦年（日本のみ年度）。スイス（カロリーベース）、イギリス（生産額ベース）、韓国、台湾については、各政府の公表値を掲載。

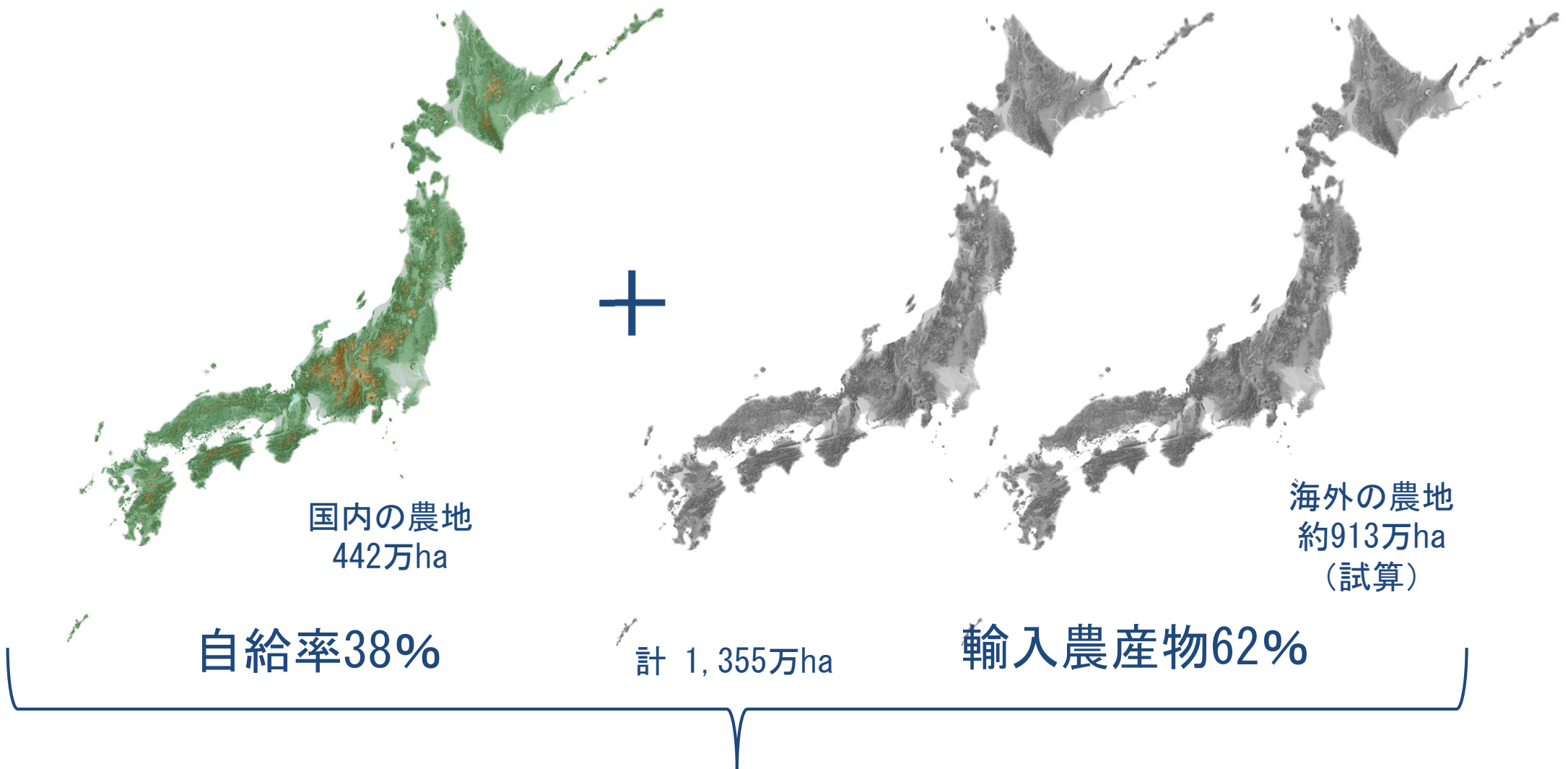
注 2：畜産物及び加工品については、輸入飼料及び輸入原料を考慮して計算。

消費構造とカロリーベース食料自給率の変化（タンス絵）

○ 食料自給率には①国民の食べる品目の割合（縦軸）と、②品目毎の国産の割合（横軸の青色部分が国産）が影響する。



海外の農地に頼る日本人の食生活

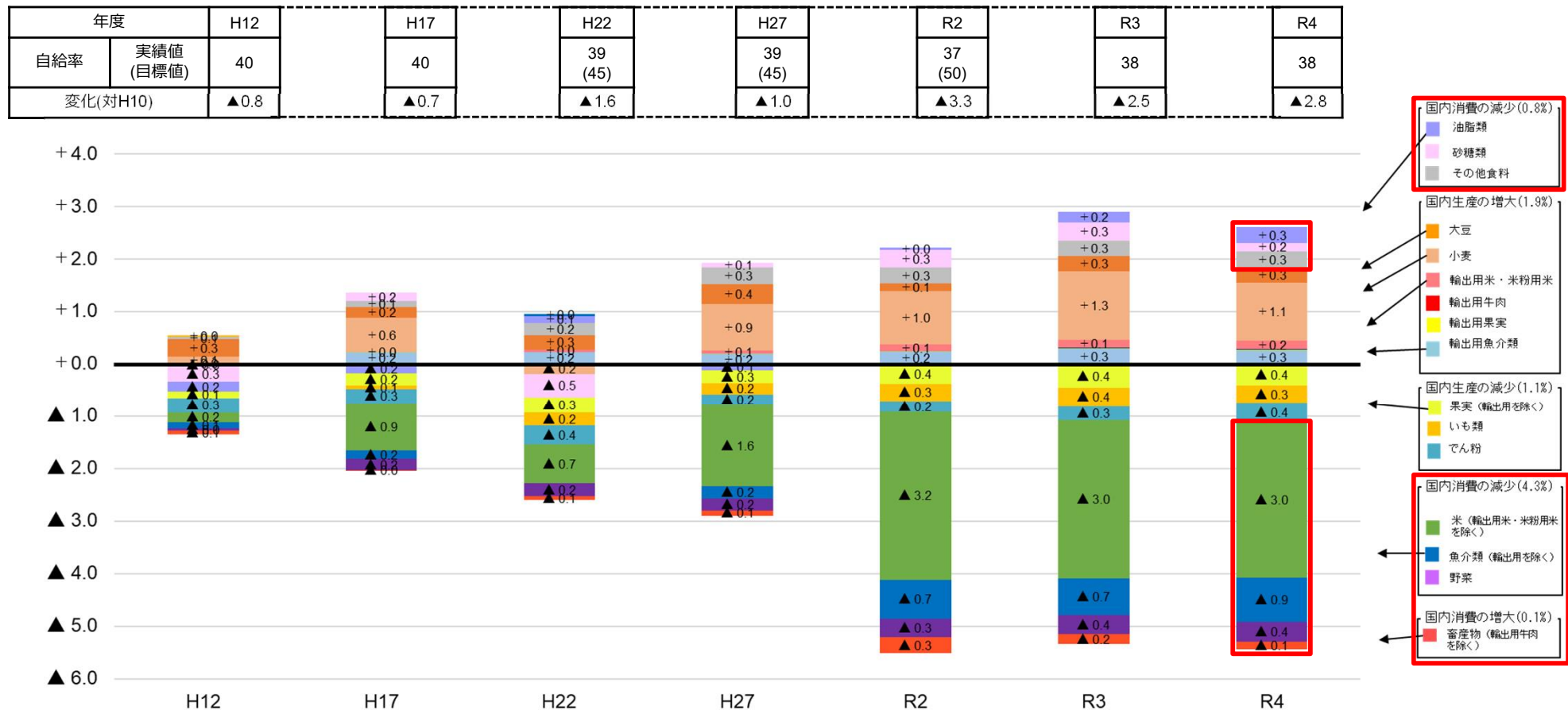


現在の日本人の食料消費全てを生産するのに必要な面積
= 日本の農地面積の約3.1倍

カロリーベース食料自給率の変動要因

- **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。
- 輸入に依存している小麦や大豆の国内生産の拡大が自給率を押し上げた一方、自給率の高い米等の消費量が減少したこと等により、食料自給率は低下している。
全体としても、**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なっている**。
- 自給率の変動要因及び講じるべき施策について、全く異なる要素（小麦や大豆の国内生産拡大、米の消費量の減少）が正反対に作用しており、これらの結果としての**食料自給率の数値のみで政策を評価することは困難**。

<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）>



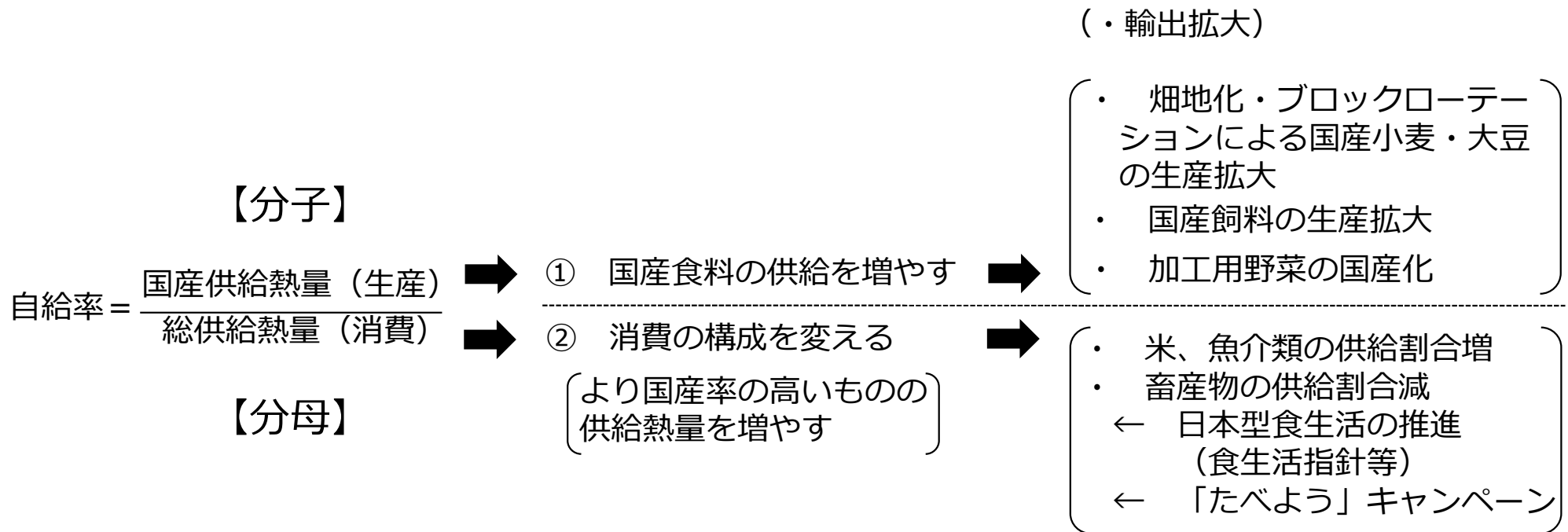
目標設定に向けた考え方

- **食料自給率の要素を分解した上で、政策にあったKPIを設定し、検証していく必要**。

食料自給率の向上に向けた方策

自給率を上げる方策

具体的施策



カロリーベース食料自給率の1%の相当するもの

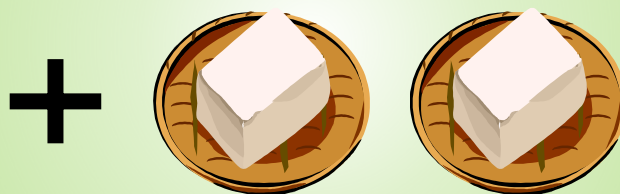
ごはんを1日にもうひと口 (14g)



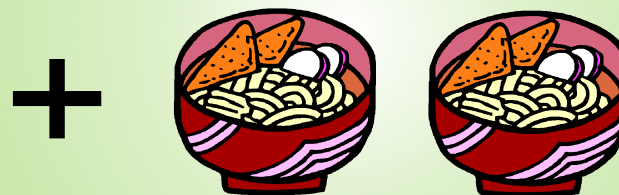
国産小麦100%使用のパンを
月にもう約5枚 (307g)



国産大豆100%使用の豆腐を
月にもう約2丁 (561g)



国産小麦100%使用のうどんを
月にもう約2玉 (598g)



食から日本を考える。ニッポンフードシフト（動画紹介）



ニッポンフードシフト公式サイトでは、自分たちが日々食べているものはどこから来たのか、誰がどのように作ったものなのか、考えるきっかけとなる様々なコンテンツを提供しています。ぜひご覧ください。

○公式サイトURL：
<https://nippon-food-shift.maff.go.jp/>



<https://nippon-food-shift.maff.go.jp/movie/>
(動画 8分)



カレーから 日本を考える。



<https://nippon-food-shift.maff.go.jp/curry/>



(動画 2分)

餃子から 日本を考える。



<https://nippon-food-shift.maff.go.jp/gyoza/>



(動画 2分30秒)

おにぎりから 日本を考える。



<https://nippon-food-shift.maff.go.jp/onigiri/>



(動画 3分)

災害時に備えた食品の家庭備蓄の推奨について

災害時に備えた食品の家庭備蓄、ローリングストックを推奨しています。



<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/foodstock/attach/pdf/guidebook-3.pdf>



一般の方向け



<https://nippon-food-shift.maff.go.jp/foodstock/>



単身者の方向け



https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/foodstock/guidebook/pdf/need_consideration_stockguide.pdf



要配慮者の方向け