

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	日本の食料安全保障 －食料安定供給の確保に向けて－
著者 / 所属	笹口 裕二 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	461号
刊行日	2023-11-1
頁	83-92
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20231101.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20231101.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 日本の食料安全保障

## — 食料安定供給の確保に向けて —

笹口 裕二

(農林水産委員会調査室)

### 《要旨》

最近、国内外において食料安全保障は重要課題として取り上げられている。国際的には途上国における貧困等の需要サイドに焦点が当てられてきたが、日本では、供給サイドに力点が置かれ、国内生産の増大、輸入と備蓄の組合せによる取組とされてきた。日本では、コロナ禍やウクライナ侵攻による食料危機を契機とし、また、現行基本法の見直しにおける主要論点の一つとして、現在、食料安全保障の議論が行われている。政府は、食料安全保障の概念に、需要サイド、国民一人一人という新たな視点を加え、食料システムの持続可能性を支える価格形成という理念を盛り込むとともに、不測時の政府一体的な取組のための法的整備を行うことを検討の方向として示している。しかし、政府は、供給サイド中心の従来の方針を基本として検討を進めているようにも見え、今後、食料安全保障をどう再構築していくのか、注視していく必要がある。

### 1. はじめに

新型コロナウイルス感染症の拡大やウクライナ侵攻が世界の食料市場にショックを与え、食料需給に大きな混乱が生じたため、食料安全保障が重要な政策課題となった。また、日本においては、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号。以下「現行基本法」という。）が制定から20年超を経過し、情勢の変化や現下の課題を踏まえて、現在、その見直しが進められており<sup>1</sup>、食料安全保障の在り方が大きなテーマの一つとなっている。本稿では、食料安全保障について、国際的な動向を概観するとともに、日本における経緯と最近の動きについて説明する。

<sup>1</sup> 令和5年9月11日、食料・農業・農村政策審議会は、農林水産大臣に対し現行基本法の見直しに関して答申を行った（脚注26参照）。

## 2. 国際的な動向<sup>2</sup>

### (1) 世界の食料市場と食料危機

食料安全保障を飢えの脅威からの守りと捉えれば、人類の歴史は飢えとの闘いであり、農業が始まってからも、開墾、灌漑、技術改良等が永く続けられてきた。20世紀に入って、安価な化学合成肥料が出現し、エネルギー革命や機械化の進展もあって、ようやく欧米先進国において食料供給力に一応のめどがつくようになる。第二次大戦末期や直後は食料事情が悪化するが、その後、技術進歩と増産政策により欧米では食料過剰が基調となる。一方で、途上国においては、政情不安などもあり、食料不足が続いたが、アジアやアメリカ大陸では、多収品種の導入等による「緑の革命」が進展した。

世界全体で見れば食料供給の拡大が続く中、1973年<sup>3</sup>に食料危機が発生する。ソ連の不作と穀物大量輸入、ペルーのカタクチイワシ不漁と飼料の需要増等が生じる中、生産国の輸出制限によって影響が拡大し、農産物の国際価格が高騰した。食料問題が世界全体の重要課題であること、特に途上国の食料不足や栄養状況が深刻な状況にあることが認識されることとなった。

2007年から2008年にかけて、国際農産物価格が高騰した。中国など新興国の農産物輸入の拡大が続く中、豪州小麦の不作、米国におけるバイオ燃料向けトウモロコシ需要の急拡大が契機となり、市場投機によって価格変動が拡大した。これまで別々の事象と考えられていたエネルギー問題、環境問題と食料安全保障が市場を通じて連動することとなった。

二つの大きな食料危機があったものの、21世紀初めにかけて世界全体の食料事情は改善が進んだ。農業生産性が人口増加を上回って向上したことによる。途上国の食料問題も、中国やインドなどの地域では経済成長によって改善され、アフリカの一部地域を中心とするものになった。単位当たり収量と灌漑面積の増加、化学肥料、農薬などがそれを支えた。一方で、所得向上による食生活やライフスタイルの変化を背景に、20世紀末頃から、経済成長や農業生産の拡大が環境負荷の増大や資源の限界に対する懸念を生じさせた。こうして、食料問題は、飢餓や貧困にとどまらない食の質や持続可能性もその視点に含められるものとなった。

### (2) 食料安全保障の議論

上記のとおり、食料危機はあったが、20世紀以降、世界全体を総じて見れば、欧米先進国を中心に食料は過剰基調にあった。欧米は自国の食料調達には懸念が小さく、途上国の状況に関心が向けられた。こうして、食料安全保障は、当初、食料供給の確保とそれに必要な援助という供給サイドに重点が置かれた。ところが、食料供給の拡大によって環境が改善するにもかかわらず、途上国の飢えや栄養不足の問題は解決しなかった。これは供給不足の問題ではなく、需要者が食料を獲得する手段や財力がないという食料へのアクセス

<sup>2</sup> 本章の記述は、坪田邦夫「食料安全保障：国際社会の潮流再考」『農業研究』第35号（2022.12）、平澤明彦「日本の食料安全保障について－基本的な論点と課題－」『RESEARCH BUREAU 論究』第19号（2022.12）等を参考としている。

<sup>3</sup> 本章は国際動向の記述であるため、西暦を使用している。

の問題であるとする指摘<sup>4</sup>がなされることとなり、1996年の世界食料サミット<sup>5</sup>において、食料安全保障の定義が「全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的、社会的及び経済的にも入手可能であるときに達成される状況」とまとめられた。国際社会では、食料増産や援助といった供給サイドだけでなく、貧困や経済社会発展という需要サイドの取組が必要であると認識されることとなった。また、生存に必要な最低限の食料ではなく、ニーズと嗜好を満たし、安全で栄養ある食料へのアクセス問題とされた。

国際会議においては、2008年の食料危機を受けてG 8洞爺湖サミット（2008年）で「農業・食料安全保障に関するグローバルパートナーシップ」の構築の推進に合意、G 20パリ農業大臣会合（2011年）で農業市場情報システム（AMIS）<sup>6</sup>の立ち上げに合意、G 7エルマウサミット（2015年、ドイツ）で2030年までに途上国の飢餓人口5億人を解消する目標を設定した。これらにより、国際社会は、安定的な農産物市場・貿易システムの形成、脆弱な人々に対する支援、緊急事態に備えた体制づくりに協調して取り組んでいる。

各国においても、スイスでは、2017年に憲法を改正し、食料安全保障に関する条項を追加した。EUでは、2021年に共通農業政策（2023～2027年）を採択し、食料安全保障の強化を政策目標として盛り込んだ。中国は、食料安全保障政策として、高い穀物自給率<sup>7</sup>を堅持しつつ、今後は、輸用量・備蓄の拡大、国産種子の開発・生産拡大、スマート農業の推進等とともに、海外投資拡大、輸入先の多様化に取り組むと考えられ、その人口規模を踏まえ、世界の食料需給への影響に注視が必要との指摘がある<sup>8</sup>。

### （3）新型コロナウイルス感染症とウクライナ侵攻

新型コロナウイルス感染症の拡大は、食料市場の需給両面にショックを与え、大きな混乱を生じさせた。その後ロシアがウクライナに侵攻した。ロシアやウクライナは主要な食料輸出国であり、また、ロシアは肥料の輸出国でもある。小麦等の国際穀物価格が急騰し、肥料や燃油の価格高騰や調達難が発生し、農産物生産の制約となるとともに、食料価格を上昇させた。国際社会には危機感が広がり、相次いで食料安全保障に関する議論が行われた。

G 7エルマウサミット（2022年）では「食料安全保障のためのグローバルアライアンス」の発足を確認し、G 20パリサミット（2022年）においても食料安全保障が重要テーマの一つとなった。G 7広島サミット（2023年）においても引き続き重要テーマとなり、招待国と共同で「強靱なグローバル食料安全保障に関する広島行動声明」を発出した。農業大臣

<sup>4</sup> ノーベル経済学賞受賞のアマルティア・センなどの指摘（齊藤龍一郎・松村愛・吉田昌夫「1章 アフリカの食料安全保障問題」アフリカ日本協議会ホームページ<<https://ajf.gr.jp/book/bk-food-security/1-2/>>（以下、最終アクセスは全て令和5年10月13日））。センは、2001年、緒方貞子国連難民高等弁務官（当時）と共同で人間の安全保障委員会の議長となった。

<sup>5</sup> 世界規模で食料問題について議論された初めての会議。国連食糧農業機関（FAO）本部（ローマ）で開催。

<sup>6</sup> 農業市場情報・政策情報を収集・分析・公表し、市場動向を踏まえ必要に応じて、AMIS参加国で構成する迅速対応フォーラム（RRF）に注意喚起を行う。FAOに事務局を置く。

<sup>7</sup> 2020年の穀物自給率は96%（農林水産省「令和4年度食料需給表」（2023.8））。

<sup>8</sup> 巴特尔「中国の食料需給と「食」の安全保障戦略」『経営情報研究 多摩大学研究紀要』No. 27（2023.3）

会合では、日本は「可能なものはできるだけ国産で」と主張し、既存の国内農業資源を有効活用して食料システムを強化することを共同声明に盛り込んだ<sup>9</sup>。第12回WTO閣僚会議（2022年、ジュネーブ）では、WTOルールにのっとらない輸出規制を行わないとする食料安全保障に関する宣言が採択された。

### 3. 日本の食料安全保障

#### （1）日本における食料安全保障の経緯<sup>10</sup>

日本は第二次大戦中から国内生産の低迷と輸入減少により食料事情は悪化していたが、終戦直後から、米の凶作、輸入の途絶等により極めて深刻な食料不足となった。米の供出や米国からの緊急援助により配給を継続し、その後の農地改革、増産政策、生産過剰であった米国からの援助と輸入により昭和20年代後半に食料不足は緩和された。その後、重化学工業を中心に高度経済成長を迎え、農業と他産業との間の生産性や従事者の生活水準の格差解消が課題となった。昭和36年に農業基本法（昭和36年法律第127号。平成11年廃止。以下「旧基本法」という。）が制定され、これらの格差是正とそのための農業生産の選択的拡大を目指すこととされた。この選択的拡大という政策は、畜産物、野菜、果実等の需要の増大する農産物の生産を振興し、外国産と競合関係にある農産物の生産合理化を推進するものであったが、結果としては、食生活の変化、GATT体制の下での農産物の自由化の進展等により、米以外の穀物を中心に日本における食料供給の輸入依存を招くこととなった。

そうした状況の中、昭和48（1973）年、米国は世界的な食料危機を受けて大豆の輸出を禁止した。輸出規制は短期間で解消されたが、日本に大きな衝撃を与え、食料調達を輸入に頼ることのリスクが意識されることとなった。この頃以降、食料安全保障という用語が使われるようになったとされる<sup>11</sup>。昭和54（1979）年から、日本はブラジルのセラード<sup>12</sup>地域開発を支援し、同国がその後大豆の主要輸出国となる上で大きく貢献した。現在、ブラジルは日本の大豆調達先の一つとなっている。

海外事情だけでなく、国内事情でも供給不足の事態は発生する。平成5（1993）年、天候不順により米が不作（作況指数74）となり、政府・民間の在庫も低水準であった<sup>13</sup>ため、米の供給が不足し、政府は259万トンの緊急輸入を行った。

#### （2）現行基本法における食料安全保障

1990年代後半、GATTからWTO体制へと移行し、経済のグローバル化が進展し、農業政策も国際規律との調和が求められることとなった。情勢変化を受けて、平成11（1999）

<sup>9</sup> 『日本農業新聞』（令5.4.24）

<sup>10</sup> 本節の記述は、平澤明彦「日本における食料安全保障政策の形成－食料情勢および農政の展開との関わり－」『農林金融』第70巻第8号（2017.8）等を参考としている。

<sup>11</sup> 大賀圭治「食料安全保障とは何か－日本と世界の食料安全保障問題－」『システム農学』30巻1号（2014.1）

<sup>12</sup> セラードとは、ブラジル内陸中西部に広がる熱帯サバンナ地帯で、耕作に向かない不毛の土地とされていた。

<sup>13</sup> 当時は食糧管理法（昭和17年法律第40号。平成7年廃止。）の時代で、備蓄制度が存在していなかった。

年、現行基本法が制定され、食料の安定供給の確保（食料安全保障）と農業の多面的機能<sup>14</sup>が農業の発展、農村の振興とともに基本理念として掲げられた<sup>15</sup>。旧基本法には規定のなかった食料安全保障の方針が、国内生産の増大と輸入、備蓄の適切な組合せという形で法律に明記された。前述のとおり、国際的な議論では、食料安全保障の概念に需要サイドの視点が盛り込まれていたが、現行基本法では、供給サイドの視点からマクロ的な食料供給に取り組む方針にとどまっている。

現行基本法下における具体的な枠組みとしては、中長期的な取組として、同法に基づいて策定する食料・農業・農村基本計画<sup>16</sup>（以下「基本計画」という。）に食料自給率目標を定め、国内生産の増大を図ることとしている。外交上の取組として、安定的な輸入を確保するため、平成27（2015）年発効の日豪EPAに輸出制限を抑制する条項を盛り込んだ。供給不足の事態に備え、政府は主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（平成6年法律第113号。以下「食糧法」という。）に基づき、米を買い入れ、備蓄を行っている<sup>17</sup>。また、食料危機の発生に備えて、「食料の安定供給に関するリスク検証（2022）」<sup>18</sup>を実施している。現行基本法には、不測時の食料供給確保の責務と国による施策実施が規定されており、農林水産省は緊急事態食料安全保障指針（以下「緊急安保指針」という。）を策定している。緊急安保指針は、法律に基づくものではないが、食料供給の減少によって国民の食生活に重大な影響が及ぶ可能性があるなどの緊急事態に対処するため、政府として講ずべき基本的対策、実施手順等が定められている。迅速な対応が可能となるよう、不測の事態を想定したシナリオにより緊急安保指針に即したシミュレーションが実施され、実効性の検証等が行われている<sup>19</sup>。

国の安全保障全体に関する基本方針である国家安全保障戦略<sup>20</sup>においても、食料が安全保障上不可欠な資源と位置付けられ、国内生産の増大と輸入、備蓄の適切な組合せという現行基本法における食料安全保障が方針とされ、穀物・飼料の生産拡大、堆肥等の国内資源の利用拡大、安定的な輸入確保、適切な備蓄等を講ずることとされている。

### （3）輸入食料や農業資材の価格高騰

新型コロナウイルス感染症の拡大とウクライナ侵攻による食料、肥料、原油等の国際価格高騰は、日本の食料価格や飼料、肥料、燃油等の農業資材価格を上昇させ、消費生活、

<sup>14</sup> 農村で農業生産活動が行われることにより、食料供給機能以外に、国土保全、水源かん養、自然環境保全、景観形成、文化伝承等の多面的な機能が生ずる。

<sup>15</sup> 2000年に日本は、WTO農業交渉に向けた提案の中で、（現行基本法が掲げる）農業の多面的機能と食料安全保障の追求を世界的な農政上の課題として認識した上で交渉を行うべきとし、「多様な農業の共存」という基本的哲学を主張している。

<sup>16</sup> 現行基本法第15条により、政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、基本計画を定めなければならないとされ、食料自給率の目標が記載事項の一つとされている。

<sup>17</sup> 毎年20万トン程度を買い入れ、100万トン程度を適正水準として備蓄している。また、政府は、輸入小麦及び飼料穀物の民間備蓄に対し経費助成を行っている。

<sup>18</sup> 農林水産副大臣をチーム長とする「食料安全保障に関する省内検討チーム」を立ち上げ、将来にわたって日本の食料安全保障を確立するために必要な施策の検討に資するよう、食料の安定供給に影響を及ぼす可能性のある様々な要因（リスク）を洗い出し、包括的な検証を実施し、令和4年6月に結果を公表。

<sup>19</sup> 最新のシミュレーションは令和4年12月に実施されている。

<sup>20</sup> 令和4年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定

農業生産に大きな影響を及ぼした。農林水産省は、令和3年7月、緊急安保指針を改正し、平素からの取組として早期注意段階を設けてこれを適用し<sup>21</sup>、市場動向等の監視を強化した。こうした状況を受けて、日本においても、食料安全保障の強化を図るべきとの議論が活発となった<sup>22</sup>。

食料価格や資材価格の高騰に対しては、その影響緩和のため、輸入小麦の価格抑制、飼料・肥料・燃油の上昇コスト補填等、令和4年3月の緊急対策<sup>23</sup>を始め、消費・生産の両面に関し累次にわたり物価高騰対策が講じられてきた。

令和4年6月、政府は、農林水産業と地域の持続的発展を図るための施策を検討してきた既存の「農林水産業・地域の活力創造本部」を「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」に改組し、農林水産業の成長産業化と食料安全保障の強化を総合的に検討する組織とした。12月に同本部は食料安全保障強化政策大綱を取りまとめ、過度な輸入依存からの構造転換を目指し、堆肥・下水汚泥等の肥料利用拡大、耕畜連携による国産飼料の利用拡大、麦・大豆等の生産拡大による輸入原材料の国産転換を推進していくこととした。また、同月、政府は、肥料は原料を海外に依存しておりサプライチェーン上の課題があるとして、経済安全保障推進法<sup>24</sup>に基づき、肥料を特定重要物資に指定し<sup>25</sup>、3か月分相当の原料の民間備蓄を推進することとした。

#### （４）現行基本法の見直しと食料安全保障に関する議論

制定から20年超を経過した現行基本法について、環境・持続可能性等の重視、日本の人口減少と経済的地位の低下、穀物・資材の価格高騰等といった情勢の変化や現下の課題を踏まえて、令和4年9月、その見直しが開始され、令和5年9月11日、食料・農業・農村政策審議会は現行基本法の検証と見直しに関する最終の答申を行った<sup>26</sup>。食料安全保障は現行基本法の見直しが行われることとなった大きな要因の一つであり、重要な視点として議論が行われ、答申にも関係事項が盛り込まれている。

答申では、基本理念の見直しにおいて、まず食料安全保障を、不測時に限らず「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義した。平時から取り組むものと概念が拡大されている。その上で四つのポイントを掲げている。一つ目は、「食料の安定供給のための総合的な取組」として、国内農業生

<sup>21</sup> 令和5年9月末現在、適用は継続されている。

<sup>22</sup> 自由民主党は、令和4年2月、食料安全保障に関する検討委員会を発足させた。同月、農林水産省は食料安全保障に関する省内検討チームを立ち上げ、5月に食料・農業・農村白書において、「食料供給のリスクを見据えた総合的な食料安全保障の確立」を取り上げた。7月の参議院議員選挙においては、各政党の公約に食料安全保障強化が盛り込まれた。

<sup>23</sup> 「原油価格高騰対策に対する緊急対策」（令和4年3月4日原油価格高騰等に関する関係閣僚会合）

<sup>24</sup> 経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（令和4年法律第43号）。法律の概要等については、柿沼重志「4つの柱で構成される経済安全保障推進法案—経済活動への過度な介入回避と規制の実効性確保は両立可能か—」『立法と調査』No. 444（2022. 4. 14）参照。

<sup>25</sup> 経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律施行令（令和4年政令第394号）

<sup>26</sup> 令和4年9月9日の食料安定供給・農林水産業基盤強化本部において、岸田総理は、現行基本法について法改正を見据えて検討と見直しを行うよう指示を行った。これを受けて、同月29日に農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会に諮問が行われ、基本法検証部会が設置されて16回開催の後、令和5年5月29日に中間取りまとめが行われた。地方意見交換会と国民からの意見募集が行われた後、最終の答申が行われた。

産の増大を基本としつつ、輸入の安定確保や備蓄の有効活用等も一層重視する、というもので、従来の方針を引き継ぐものである。二つ目は、「食品アクセスの改善」として、買い物困難者の解消やフードバンク支援を例示して、食品への良好なアクセスを確保する、としており、これは需要サイド、一人一人という国際的な議論に沿うものであり、新たな視点と考えられる。三つ目が、「海外市場も視野に入れた産業への転換」であり、将来的な国内市場の縮小が見込まれる中、海外市場も対象とすることにより、農業生産基盤の維持、食料産業の発展を目指すものである。既に現行政策の基本的方針ではあるが、現行基本法では明確には位置付けられていないものである。四つ目は、「適正な価格形成に向けた仕組みの構築」として、物価高騰下でも農産物の価格転嫁が困難な状況であることを踏まえ、市場における適正な価格形成を実現し、持続可能な食料システムを構築する、というもので、現行基本法と同じく市場における価格形成を基本としつつ、持続可能性という新たな視点を盛り込んでいる。

答申では、さらに、不測時の対応を定めた緊急安保指針には、政府一体となって取り組むための法的根拠がなく、また、私権制限的な措置を定めた個別法<sup>27</sup>も不測時の食料確保のための手続や実効性が不明確という課題を指摘し、体制の在り方の検討や必要な義務的措置の検証を行うべきとしている。

#### 4. 今後に向けて

コロナ禍とウクライナ侵攻による食料価格や資材価格の高騰について、政府は、応急的な緩和策を講じて対処するとともに、現行基本法の見直しの中で食料安全保障についての検討を進めている。議論のポイントを幾つか以下触れておきたい。

##### (1) 食料自給率と政策目標の在り方

###### ア これまでの目標未達成

現行基本法において、食料自給率目標は、基本計画に定められる法定目標であり、総合的な施策の指針であるとともに、食料安全保障上の基礎的な目標である。そうした現行基本法の最重要目標でありながら、基本計画が過去5回策定されてきた中で、食料自給率目標は一度も達成されたことがない。むしろ、食料自給率は旧基本法時代から長期低下傾向にあり、現行基本法が制定されて以降も低下傾向が続いている。答申では、課題に応じた目標の活用が掲げられており、今後、原因分析やそれを踏まえた制度や施策の在り方の検討が望まれる。

###### イ 自給率指標の性質

食料自給率が高くなれば、食料安全保障も強化されるであろうことは直感的に理解できるが、現在の指標は、食料に関し供給された実績を基に一人1日当たりの供給熱量(カロリー)(分母)に占める国産供給熱量(分子)の割合として算出されており、国民に必

<sup>27</sup> 緊急安保指針には、事態のレベルに応じて、国民生活安定緊急措置法(昭和48年法律第121号)に基づく緊急増産、輸入指示、価格統制や食糧法に基づく米穀の割当て・配給などの実施が定められている。

要な熱量という考え方や前提となる食生活の姿という議論に立脚したものではない<sup>28</sup>。このため国内生産量が一定であっても、輸入量が減少して食料供給量が減少すれば食料自給率が上昇するという意図にそぐわない事象も生じ得る。答申では、望ましい消費の姿に関する目標の一つとすると述べられており、具体的な検討が望まれる。

## ウ 目標設定水準

食料自給率目標の具体的水準についても課題がある。45%という目標数値については、計画期間内の実現可能性を重視したという説明<sup>29</sup>や、目標達成に向けた課題と取組を考慮したという説明<sup>30</sup>がなされている。食料安全保障が食料危機というリスクへの備えであるとするならば、現状のリスクが食料自給率目標の達成によってどの程度低減するのか、さらには、リスクへの対処という観点から将来の望ましい水準はどの程度か、議論が深められることを期待したい。効果の見える化ができれば、国民の関心を深め、費用対効果の検討を通じて財政的な議論も深められるのではないかと。

## エ 需要サイドの視点と施策対象の把握

今回の見直しにおいては、食料安全保障に国民一人一人、需要サイドという視点が盛り込まれようとしている。施策の検討に合わせて、施策対象の把握、目標の設定が望まれる<sup>31</sup>。これらを欠くと、施策対象がどの程度の規模となるのか把握することができず、施策実施に必要な投入資源量の検討や施策の達成度の検証を行うことができない。

## (2) 不測時の食料安全保障

### ア 検討の方向

現行基本法見直しに向けた答申を受けて、農林水産省は有識者及び関係省庁が参加する「不測時における食料安全保障に関する検討会」を開催し、不測の事態の定義、供給確保のための措置、深刻化した段階の対策、政府の対応体制等について検討を行うこととしている<sup>32</sup>。不測の事態として、特定品目の供給量が2割減少した事態、より深刻なケースとして供給熱量（カロリー）が必要最低限を下回る事態を想定した議論がなされる<sup>33</sup>など、現行の緊急安保指針の枠組みをベースに検討が行われるようである。政府が一体的に対応するための体制整備と現行法ではカバーされていない強制的な供給確保措置の法制化が取りまとめの方向と考えられる<sup>34</sup>。

<sup>28</sup> 前回（平成27年）の基本計画から、目標ではないが指標として食料自給力が公表されている。食料自給力は国内の農地と労働力で可能な生産力（熱量換算）の形で示される。

<sup>29</sup> 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第5号11頁（平27.4.15）

<sup>30</sup> 第211回国会衆議院地域活性化・こども政策・デジタル社会形成に関する特別委員会議録第3号8頁（令5.3.14）

<sup>31</sup> 国際的には、食料安全保障が需要サイドの視点から議論されており、2022年の飢餓人口が世界で最大7億8,300万人とされているが、2030年までにSDGsの目標2（飢餓をゼロに）を達成することは困難と推測されている（国立研究開発法人国際農林水産業研究センター「820. 報告書『2023年世界の食料安全保障と栄養の現状（SOFI）』：飢餓人口は依然としてコロナ前をはるかに上回っている」〈<https://www.jircas.go.jp/ja/program/proc/blog/20230714>〉）。

<sup>32</sup> 農林水産省「不測時における食料安全保障に関する検討会今後の進め方（案）」（不測時における食料安全保障に関する検討会（第1回）配付資料（令5.8.8））

<sup>33</sup> 農林水産省「不測時における食料安全保障に関する検討会（第2回）議事概要」

<sup>34</sup> 「不測時の食料安全保障の強化について」（食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（第4回）配付資料（令

## イ リスクの早期対応

食料自給率の低い日本では、不測の事態への対応については、発生前からリスク評価と管理が十分に行われ、発生した場合には日本に影響が及ぶ前から対応することが重要であり、対応が後手に回るほどコストが増加するとの指摘がある<sup>35</sup>。ウクライナ侵攻発生後に国会で行われた影響に関する質疑に対し、「ロシア及びウクライナとの関係でいえば、飼料の供給自体に直ちに支障を生じる状況にない」、「国際相場に影響を与える可能性を否定できないため、トウモロコシ等の相場を注視していく」との政府答弁であった<sup>36</sup>。水面下も含め関係者との情報共有などが行われていたと思われるが、これまでの食料危機への対応の検証も踏まえ、早い段階からの対応の在り方について検討が行われることが望まれる。

## ウ 対外的対応

日本は食料供給を輸入に依存しており<sup>37</sup>、そのリスク管理が重要と考えられる。緊急安保指針においては、輸入指示の措置も定められている。不測時における輸入調達は相当困難と考えられる<sup>38</sup>ところであり、安定的な外交関係、中長期的な調達関係、強靱かつ柔軟なサプライチェーンの構築などについて、抽象的な方針にとどまらない、具体的な対策の検討が望まれる。また、複数国家による集団的な枠組みを検討すべきとの指摘もある<sup>39</sup>。

## エ 需要サイドの視点

緊急安保指針においては、供給サイドの視点を中心に対策がまとめられている。したがって、今回新たに盛り込まれた需要サイド、国民一人一人の視点については、不測時の対策に関する法的整備においては検討には含まれないことも考えられる。しかしながら、経済のグローバル化や貿易の自由化が進展した現在、不測の事態は、国際市場を通じてまず農産物価格の高騰として日本に影響が及ぶことが考えられる。答申では、経済的理由により食料を取得できない者の増加を指摘しており、こうした層に最初に影響が及ぶことが懸念される。議論されている対策は、買い物支援の取組やフードバンクの活動に対する支援等、既存の施策の範囲にとどまっており、農林水産行政以外の分野とも連携しつつ、施策の検討が深められることが望まれる。

## (3) 輸出促進

食料安全保障の観点から、海外市場を視野に入れた産業への転換が目指す方向の一つと

---

5.6.2))

<sup>35</sup> 農林水産省「不測時における食料安全保障に関する検討会（第1回、第2回）議事概要」

<sup>36</sup> 第208回国会衆議院農林水産委員会議録第8号16頁（令4.3.2）

<sup>37</sup> 令和2年度の供給熱量（カロリー）で見れば、国産（食料自給率）は37%であり、残りを輸入（63%）に、そして米国（23%）、カナダ（11%）、豪州（8%）、ブラジル（6%）の上位4か国（合計47%）に輸入の75%（=47/63）を依存している（農林水産省「食料の安定供給に関するリスク検証」（2022）28頁）。

<sup>38</sup> 例えば、穀物輸入であれば、国際市場動向、調達先国における穀物需給、産業構造、取引関係、企業の事業戦略等の下、関係主体による買付競争を基本として行われるため、不測時において日本政府の意向を実現するには相当の制約が存在すると考えられる。

<sup>39</sup> 坪田邦夫「食料安全保障：国際社会の潮流再考」『農業研究』第35号（2022.12）

されている。現在、日本の食品輸出の中で、金額の大きなものは、加工食品、畜産品、野菜・果実等、水産物である。輸出金額拡大という産業振興の観点からはともかく、食料安全保障の観点から不測の事態に備えるという目的との関係においては、穀物、畜産品の輸出促進が重要と考えられる。穀物については、現在の生産状況を踏まえると米以外は生産を拡大して相応量の輸出を行っていくことは困難と考えられる。また、畜産品については飼料自給率が26%<sup>40</sup>と低く、飼料国産化と合わせて輸出を促進していくことが課題となる。全体的な輸出促進の方針にとどまらず、食料安全保障の観点から具体的な対策の検討が深められることが望まれる。

#### (4) 適正な価格形成

食料安全保障の観点から、食料システムを構成する生産者や事業者が存続できるよう適正な価格形成が必要であり、消費者はそのコストを理解する役割があるとの指摘がある<sup>41</sup>。一方、価格転嫁は、答申で指摘される低所得者の増加の問題との関係では、逆効果になるとの指摘もある<sup>42</sup>。また、国が価格形成に強く影響を及ぼすと市場機能を損なうことになるので、農業者の存続のためには所得補償ではないかとの指摘がある<sup>43</sup>。このように、「適正な価格形成」の意味内容は、視点によって異なることも考えられる。農林水産省は食料システムの各段階の関係者が参加する「適正な価格形成に関する協議会」を開催し、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しており、議論が深められることを期待する。

## 5. おわりに

現行基本法の見直しの中で、政府は、食料安全保障の概念に、「平時から」、「国民一人一人」という需要サイドの視点を含めるなど新たな方向を打ち出している。一方、令和5年9月の答申の取りまとめに至る議論においては、食料の安定供給を最重視すべきとされ<sup>44</sup>、国内生産の増大を基本とする従来の方針が中心に置かれた。また、食料安全保障に関して最も具体的な検討が進められているのは、不測時への対応措置の法制化である<sup>45</sup>。今後、政府は現行基本法の見直し内容の詳細を検討し、令和6年の国会（常会）に向けて、食料安全保障に関する法整備を含めた検討結果を取りまとめるものと考えられる。食料安全保障について、従来の方針を基本としながら、新たな視点に関する議論も踏まえ、どのように再構築され、具体案が示されることとなるのか注視していく必要がある。

(ささぐち ゆうじ)

<sup>40</sup> 令和4年度

<sup>41</sup> 農林水産省「第14回食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会議事録」(令5.4.28) 15頁、16頁

<sup>42</sup> 「研究会 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって」『農村と都市をむすぶ』第73巻第8号(2023.9)

<sup>43</sup> 農林水産省「第10回食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会議事録」(令5.2.24) 21頁

<sup>44</sup> 農林水産省「第15回食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会議事録」(令5.5.19) 18頁

<sup>45</sup> 『朝日新聞』(令5.8.8)、『東京新聞』(令5.9.12)、『日本農業新聞』(令5.9.22)