

# 食料・農業・農村基本計画の見直し

## — 食料自給率・自給力を中心に —

農林水産委員会調査室 西村 尚敏

### 1. はじめに

現在、農林水産省の食料・農業・農村政策審議会において、「食料・農業・農村基本計画」の見直しに向けた検討が行われている。

食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）には、食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）（以下「基本法」という。）に基づき、基本法に示された基本理念の実現に向けた基本方針や、政府が今後 10 年程度を見通して取り組むべき事項が示される。また、基本計画で示される目標達成期間は 10 年程度であるが、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化を勘案し、施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね 5 年ごとに見直すこととされている。

今回は、平成 22 年 3 月に閣議決定された第 3 次となる現行基本計画を見直すものである。

本稿では、これまでの基本計画の見直しの経過及び今回の見直しで論点の 1 つとなっている食料自給率目標及び食料自給力についての議論を整理する。

### 2. 食料・農業・農村基本計画

#### （1）食料・農業・農村基本計画の概要

基本計画は、基本法第 15 条の規定に基づき、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、基本法の基本理念（①食料の安定供給の確保（第 2 条）、②多面的機能の発揮（第 3 条）、③農業の持続的な発展（第 4 条）及び④農村の振興（第 5 条））の実現に必要な施策の具体化を図り、今後の農政の基本方針を示すものである。

基本計画は、①食料、農業及び農村に関する基本的な方針、②食料自給率の目標、③食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策及び④その他食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項について定めることとされており、実際の基本計画もその 4 つの柱で構成されている。

#### （2）これまで策定された基本計画

これまで、基本計画は、平成 12 年 3 月、17 年 3 月及び 22 年 3 月の 3 次にわたり閣議決定されている（図表 1）。

**第 1 次基本計画（平成 12 年 3 月閣議決定）**は、計画策定当時 40%であった総合食料自給率（供給熱量ベース）を 22 年に 45%に引き上げることや、「望ましい農業構造」（効率的かつ安定的な農業経営を 40 万程度育成する目標）の実現、価格政策から所得政策への転

換、中山間地域等直接支払制度の導入等を掲げた。

第2次基本計画（平成17年3月閣議決定）は、食料自給率目標45%の達成年次を27年度に設定し直した上で、①新たな経営安定対策（品目横断的対策）の確立、②「担い手」に対する農業施策の重点化、③構造改革特区の全国展開などの農地制度改革、④環境や農地の管理・保全に配慮した農業を推進するための農業環境・資源保全政策の構築—を掲げた。

第3次基本計画（平成22年3月閣議決定）は、21年9月の衆議院議員総選挙における政権交代を受け、民主党政権の下で計画策定が行われた。食料自給率目標50%（平成32年度）という意欲的な目標を掲げ、①戸別所得補償制度の導入、②消費者ニーズに適った生産体制及び③6次産業化による活力ある農山漁村の再生の3つの政策を基本に、食料・農業・農村に関する政策を一体的に推進する政策に転換することを掲げた。

なお、第1次・2次基本計画では、担い手の明確化と支援の集中化・重点化を図る方針が採られたが、第3次基本計画では、戸別所得補償制度を創設し、意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する方針が打ち出された。

図表1 食料・農業・農村基本計画の構成と概要

	第1次（平成12.3.24）	第2次（平成17.3.25）	第3次（平成22.3.30）
基本的な方針	・基本法に掲げる4つの基本理念の実現	・効果的・効率的で分かりやすい政策体系の構築 ・消費者の視点の施策への反映 ・農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮の促進 ・環境保全を重視した施策の展開 ・「攻めの農政」の展開	・再生産可能な経営の確保 ・多様な用途・需要に対応して生産拡大と付加価値を高める取組の後押し ・意欲ある多様な農業者の育成・確保 ・優良農地の確保と有効利用の実現 ・活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化 ・安心を実感できる食生活の実現
食料自給率目標	・供給熱量ベース45%（22年度）	・供給熱量ベース45%（27年度） ・生産額ベース76%（27年度）	・供給熱量ベース50%（32年度） ・生産額ベース70%（32年度）
食料の安定供給の確保に関する施策	・HACCP手法の促進 ・食品の表示の適正化 ・「食生活指針」の策定 ・不測時における食料安全保障マニュアルの策定	・リスク分析手法の導入等食の安全と消費者の信頼の確保 ・食事バランスガイドの策定等食育の推進 ・日本型食生活の実践 ・地産地消の推進	・食の安全と消費者の信頼の確保 ・食品安全庁設置の検討 ・トレーサビリティ、GAP、HACCPの取組の拡大 ・総合的な食料安全保障の確立 ・米・米粉の消費拡大等国産農産物を軸とした食と農の結び付きの強化
農業の持続的な発展に関する施策	・効果的かつ安定的な農業経営が相当部分を担う農業構造の確立 ・価格政策から所得政策への転換 ・品目横断的な農業経営安定対策の検討	・担い手の明確化と支援の集中化・重点化 ・品目横断的政策への転換（水田・畑作経営安定対策の導入） ・農林水産物・食品の輸出促進 ・バイオマス利活用等自然循環機能の維持増進	・戸別所得補償制度の創設 ・農業・農村の6次産業化等による所得の増大 ・意欲ある多様な農業者による農業経営の推進 ・農業生産力強化に向けた農業生産基盤整備の抜本的見直し
農村の振興に関する施策	・中山間地域等直接支払制度の導入	・中山間地域等直接支払制度の継続 ・農地・水・環境保全向上対策の導入	・農業・農村の6次産業化の推進 ・中山間地域等直接支払制度の法制化、農地・水・環境保全向上対策の在り方の検討

（出所）「食料・農業・農村基本計画」より作成

### (3) 現行基本計画の見直し

平成 24 年 12 月の衆議院議員総選挙による政権交代後、安倍内閣は、農林水産業を成長産業として位置付け、「攻めの農林水産業の展開」を打ち出して施策を実施している。

25 年 12 月、政府の「農林水産業・地域の活力創造本部」は、日本の農林水産業と地域の活力を創造する今後の政策改革のグランドデザインとなる「農林水産業・地域の活力創造プラン」(以下「創造プラン」という。)を決定した<sup>1</sup>。

創造プランは、農林水産業を産業として強くしていく「産業政策」と国土保全といった多面的機能を発揮する「地域政策」を車の両輪として推進することにより、農業・農村の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指している。

具体的には、①国内外における新たな需要(需要フロンティア)の拡大、②需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築(農林水産物の付加価値の向上)、③生産現場の強化(生産コストの削減の取組や経営所得安定対策と米の生産調整の見直し等)、④農村の多面的機能の維持・発揮を促進する取組——の 4 本の柱を軸として政策を再構築することにより、「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」を創り上げていくこととしている。

また、26 年度からは、4 つの改革(①経営所得安定対策の見直し、②水田フル活用と米政策の見直し、③日本型直接支払いの創設、④農地中間管理機構の創設)を推進することにより、農業・農村の多面的機能の維持・発揮、食料自給率・自給力の維持向上と食料安全保障の確立を図ることとしている。

創造プランは、基本計画に関し、同プランにおいて示された基本方向を踏まえ、食料・農業・農村基本計画の見直しを行い、将来のビジョンとして、担い手となる効率的かつ安定的な農業経営の姿を具体的に示すとともに、望ましい農業構造の姿を明らかにするとしている。

こうした状況の下、農林水産省では、平成 26 年 1 月から、食料・農業・農村政策審議会企画部会において、新たな基本計画に向けた検討を開始した。これまで 14 回にわたり企画部会が開催されるとともに、栃木県及び群馬県において現地調査も行われたほか、国民からの意見募集も行っている。

平成 26 年 1 月 28 日に開催された食料・農業・農村政策審議会・同審議会企画部会合同会議の冒頭、林農林水産大臣(当時)は、今回の基本計画の見直しに当たって、これまでの施策の検証を行いつつ、食料自給率及び食料自給力の取扱いや農業・農村の所得倍増に向けた道筋、農業構造の展望と具体的な経営発展の姿などについて議論をお願いしたい旨の発言を行った。

審議会では、7 月までの間、現行計画について「食料の安定供給の確保」、「農業の持続的な発展」、「農村の振興」の分野別に検証が行われた。9 月からは、①食料安全保障、食料自給率・自給力、②構造展望・経営展望、③農業・農村の所得倍増等について集中的に議論が行われ、12 月 19 日の会合において、農林水産省から基本計画の構成案が示された。

構成案では、「第 1 食糧、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」にお

---

<sup>1</sup> 創造プランは、平成 26 年 6 月に改訂されている。

いては、農政改革の基本的視点として、①基本法に掲げる基本理念の実現に向けて、関係者の発想の転換や新分野への積極的なチャレンジ、従来の仕組みや手法の変革が必要との観点に立ち、農政改革を進めていく必要があること、②その際、例えば、政策の方向の安定性の確保、需要や消費者視点に立脚した施策展開、担い手が活躍できる環境整備、資源の維持・継承の促進、技術革新の促進、農業・農村の所得倍増を目指した施策展開といった視点から農政改革を進めること一等について記述してはどうかとされた。

「第2 食料自給率目標」においては、基本的な考え方、食料自給率目標、食料自給率向上に向けた取組等とともに、食料自給力指標について記述してはどうかとされている。

「第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」においては、「食料の安定供給の確保に関する施策」として、①食品に対する消費者の信頼の確保、②消費者の多様なニーズ・特性に対応した食育、消費拡大、③6次産業化等の戦略的推進、④オールジャパンでの輸出体制の整備、⑤輸出促進等のための日本食文化の海外展開一等を掲げている。

また、「農業の持続的な発展に関する施策」として、①法人化、経営の多角化等を通じた経営発展の促進、②新規就農や経営継承、企業の農業参入の促進、③経営の新たなセーフティネットとしての収入保険制度等のあり方の検討、④米政策改革の着実な推進、飼料用米等の戦略作物の生産拡大一等を掲げている。

さらに、「農村の振興に関する施策」として、①地域資源を活かした農業と周辺産業の活性化、②地域の農産物等を活かした新たな価値の創出、③「集約とネットワーク化」による集落機能の維持等、④多面的機能支払制度の着実な推進、⑤観光・教育・福祉などと連携した都市農村交流の促進、⑥多様な役割を果たす都市農業の振興一等を掲げている。

なお、過去の基本計画策定時にあわせて提示した要望等や、これまでの企画部会における検討を踏まえ、①農業構造の展望、②農地面積の見通し、③「農業・農村の所得倍増」に向けての対応方向、④経営展望、⑤活力ある農山漁村づくりに向けてのビジョン、⑥農林水産研究基本計画を提示することを提案している。

今後、27年3月の閣議決定に向けて、全国10都市において地方意見交換会が開催されるとともに、議論が本格化することになる。

### 3. 食料自給率・食料自給力をめぐる議論

現在、食料自給率目標の達成は農業政策の中心に位置付けられているが、今回の基本計画の見直しに当たって、食料自給率及び食料自給力の扱いが大きな論点となっている。

#### (1) 食料自給率の種類

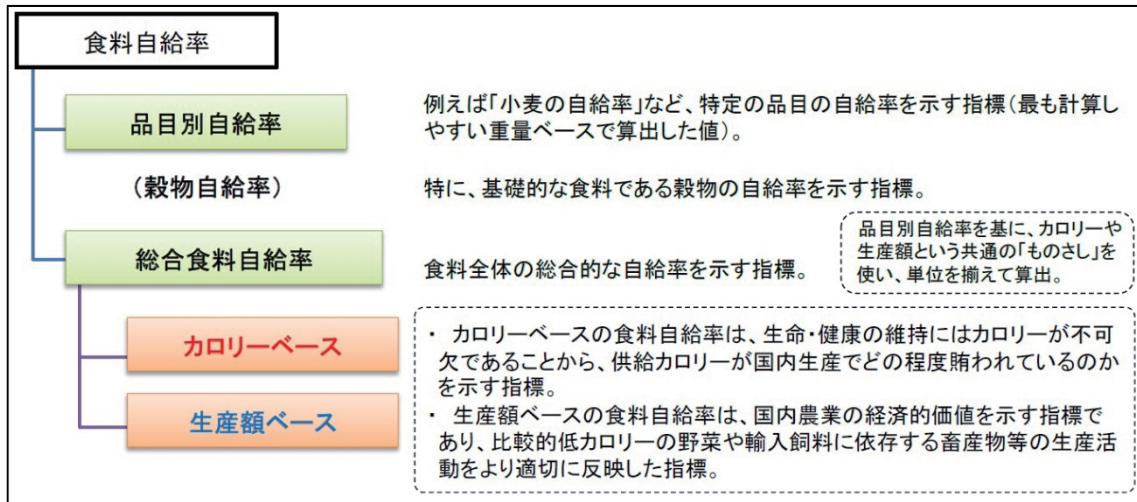
食料自給率は、国内の食料消費が、国内の農業生産でどの程度賄えているかを示す指標である。

現在、日本の食料自給率は、食料需給表<sup>2</sup>と併せて毎年8月に公表されているが、①品目

---

<sup>2</sup> 食料需給の全般的動向、栄養量の水準とその構成、食料消費構造の変化などを把握するため、我が国で供給される食料の生産から最終消費に至るまでの総量を明らかにするとともに、国民1人当たりの供給純食料及び栄養量を示しており、食料自給率算出の基礎としても活用される。FAO（国際連合食糧農業機関）の食料需

図表2 食料自給率の種類



(出所) 農林水産省「食料・農業・農村政策審議会企画部会(第38回)(平成26年3月26日)」資料

別自給率、②飼料用を含む穀物自給率、③主食用穀物自給率、④供給熱量(カロリー)ベースの総合食料自給率、⑤生産額ベースの総合食料自給率、⑥飼料自給率<sup>3</sup>が公表されている。

このうち、品目別自給率、飼料用を含む穀物自給率、主食用穀物自給率については、重量ベースにより、原則として以下の算式により計算される。

$$\text{自給率} = \frac{\text{国内生産量}}{\text{国内消費仕向量}} = \frac{\text{国内生産量}}{\text{国内生産量} + \text{輸入量} - \text{輸出量} \pm \text{在庫増減}}$$

品目別等の自給率の計算においては、単純に重量を合計することにより計算することができるが、食料全体について見る場合、同じ食料である多種雑多な品目を単純に数量合計することが不都合であるので、価値を統一する必要がある、共通の「ものさし」で単位をそろえることにより計算する総合食料自給率が存在する。なお、畜産物については、国産であっても輸入した飼料を使って生産された分は、国産には算入していない。

総合食料自給率のうち、供給熱量ベースの総合食料自給率は、生命・健康の維持にはカロリーが不可欠であることから、供給熱量が国内生産でどの程度賄われているのかを示す指標である。「日本食品標準成分表 2010」に基づき、重量を供給熱量に換算した上で、各品目を足し上げて算出しており、1人・1日当たり国産供給熱量を1人・1日当たり供給熱量で除したものに相当する。

$$\text{供給熱量ベース総合食料自給率} = \frac{\text{食料の国産供給熱量}}{\text{食料の供給熱量}}$$

$$\text{各品目の国産供給熱量} = \text{純食料} \times \text{単位カロリー} \times \text{品目別自給率}^{\ast}$$

$$\text{各品目の供給熱量} = \text{純食料} \times \text{単位カロリー}$$

※畜産物・加工品については品目別自給率に加え、飼料自給率・原料自給率を乗じる。

また、生産額ベースの総合食料自給率は、国内農業の経済的価値を示す指標であり、比

給表作成手引きに準拠して、昭和26年度以降毎年度作成されている。

<sup>3</sup> 畜産物に仕向けられる飼料のうち、国内でどの程度賄われているかを示す指標。日本標準飼料成分表等に基づき、TDN(可消化養分総量)に換算した上で、各飼料を足し上げて算出している。

較的低カロリーの野菜や輸入飼料に依存する畜産物等の生産活動をより適切に反映した指標である。農業物価統計の農家庭先価格等に基づき、重量を金額に換算した上で、各品目を足し上げて算出される。これは、食料の国内生産額を食料の国内消費仕向額で除したものに相当する。

$$\text{生産額ベース総合食料自給率} = \frac{\text{食料の国内生産額}}{\text{食料の国内消費仕向額}}$$

各品目の国内生産額＝食料(うち国産)<sup>※1</sup>×国産単価－輸入飼料岳額・輸入原料額<sup>※2</sup>

各品目の国内消費仕向額＝食料<sup>※1</sup>×単価

※1 生産額ベースでは、食料が生産又は輸入された時点で金額を計測するため、減耗量を含む食料を適用する。

※2 畜産物・加工品については国内生産額から輸入飼料額・輸入原料額を控除する。

現在、総合食料自給率としては、主として供給熱量ベースの総合食料自給率が指標として使用されるが、以前、農林水産省は総合食料自給率として、金額ベースの自給率<sup>4</sup>を使用していた。

供給熱量ベースの総合食料自給率については、昭和48年度の農業白書において参考としてオリジナルカロリー総合食料自給率を示し、食料需給表においては、昭和62年度の食料需給表において参考の数値として公表され、昭和63年度から公表されている<sup>5</sup>。

なお、諸外国においては、スイス、ノルウェー、韓国及び台湾がカロリーベースの総合食料自給率を、また、スイス、イギリス及び台湾が生産額ベースの総合食料自給率を公表している。

## (2) 食料自給率をめぐる状況

我が国の食料自給率の状況は、供給熱量ベースの総合食料自給率及び金額ベースの総合食料自給率ともに、長期的に低下傾向で推移している(図表3)。

また、品目別自給率をみると、国内での自給が可能な米の自給率が高い水準にある一方、飼料等を輸入に依存している肉類や大豆の自給率が低い水準で推移している。

食料自給率が長期的に低下してきた要因の1つに、食生活の変化が挙げられている。国民所得の増大を背景に食料需要が多様化し、米飯の消費量が半減する一方、畜産物や油脂類を多く消費する欧米型食生活に移行したが、飼料穀物(とうもろこし等)や油糧種子(大豆等)について、国土条件の制約等から、日本国内では国内需要量を満たすだけの生産を確保することは困難であり、国内の生産体制が対応できなかったとされる。

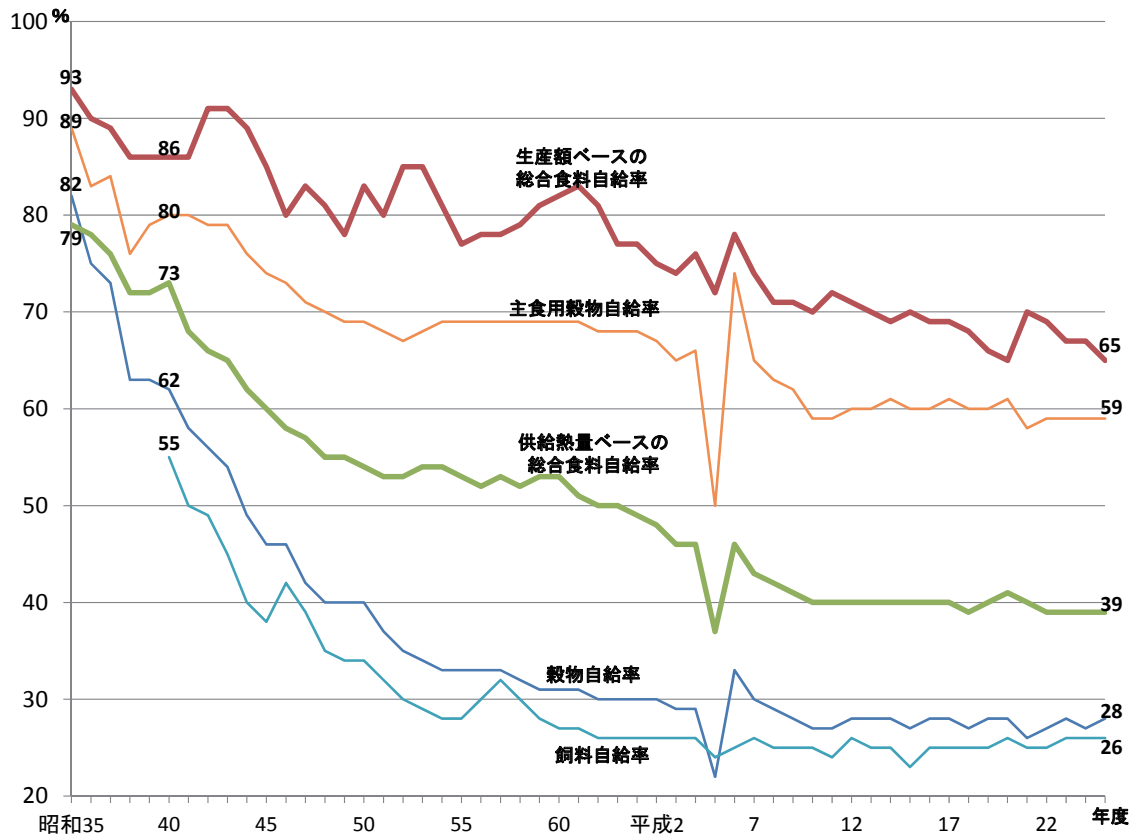
平成26年2月に公表された「食料の供給に関する特別世論調査」によると、69.4%の人が「カロリーベースの食料自給率は低い」と、80.6%の人が「生産額ベースの食料自給率を高めるべき」と答えている。

また、食料の生産・供給の在り方について、53.8%の人が「外国産より高くても、食料

<sup>4</sup> 当時は、基準年度の価格を基に算出されていた。現在は、当該年度の価格を基に算出されている。

<sup>5</sup> 金額ベースの総合食料自給率については、平成7年度の食料需給表から公表されなくなったが、平成10年度の食料需給表から再び公表されている。

図表3 食料自給率の推移



(出所) 農林水産省「食料需給表」より作成

は、生産コストを引き下げながら、できるかぎり国内で作る方がよい」とし、37.8%の人が「外国産より高くても、少なくとも米などの基本食料については、生産コストを引き下げながら国内で作る方がよい」と受け止めている。

さらに、将来の我が国の食料供給について、32.2%の人が「非常に不安がある」、50.8%の人が「ある程度不安がある」としており、そのうち、82.4%の人が「国内生産による食料供給能力が低下するおそれ」を、61.5%の人が「異常気象・災害等による国内外の不作の可能性や食糧増産の限界」を不安要因として挙げている。

また、食料自給力向上の必要性については、73.2%の人が「必要である」、22.4%の人が「どちらかという必要である」とし、その具体的取組内容については、56.2%の人が「耕作放棄地の発生を防止・解消して、農地を確保し、その有効利用を図る」、56.1%の人が「新規就農者を増やし、その定着を図る」、54.7%の人が「個人経営や法人など、多様な農業の担い手を育成する」を挙げている。

### (3) 基本法における食料の安定供給の確保・食料自給率目標の位置付け

基本法は、食料の安定供給の確保について、「世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、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て行われなければならない」としている(第2条第2項)。また、「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内に

おける需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない」と規定している（同条第4項）。

また、基本計画において「食料自給率の目標」を定めることとしており（第15条第2項第2号）、「食料自給率の目標は、その向上を図ることを旨とし、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めるものとする」とされている（同条第3項）。

この、食料の安定供給の在り方及び食料自給率目標については、基本法制定をめぐる検討過程において大きな論点となった。

新たな農業基本法については、平成9年4月に設置された「食料・農業・農村基本問題調査会」において検討が行われた。同調査会の「中間取りまとめ（9年12月）」では、食料の安定供給の確保、食料自給率等について、委員の間で賛否両論意見が分かれ、一定の方向付けが行えなかったため両論併記とされた。

食料の安定供給を確保していくための国内農業生産の位置付けについては、「国内農業生産を基本とすべき」という意見が大勢であったが、「国内農業生産と同様に輸入の役割も重要」とする意見もあり、集約ができなかったとされた。

**\* 「国内農業生産を基本とすべき」とする意見**

- ①これ以上輸入に依存すると食料供給の危険度が高まる。
- ②自国の資源を最大限に活用することが必要であり、これは地球社会の中での責務である。
- ③農業を適切に維持することで、国土・環境保全等の機能が発揮される。
- ④食料輸出国が国内で供給不足になった場合、我が国の輸入が確保されるとは限らない。

**\* 国内農業生産と同様に輸入の役割が重要とする意見**

- ①我が国の農業生産は高コストなので、これを拡大すると国民負担が増大する。
- ②食料外交により輸入を確保すべきである。

また、食料自給率を政策目標とするか否かについては、国民が求めている食料についての安心をどのように確保するべきかという観点に立って、引き続き検討することとされた。

**\* 食料自給率を政策目標として位置付けるべきとする意見**

- ①食料自給率が先進国中で極めて低いものとなっている。食料はできる限り国内で作る方がよいと考える人が8割以上を占めるという世論調査の結果も踏まえ、食料自給率の向上を図るべきである。
- ②食料自給率は分かりやすいので、政策目標につき国民合意を得やすい。

**\* 政策目標とすべきでないとする意見の論拠**

- ①食料自給率は、主に消費の変化によって低下してきたものであり、行政が介入することは困難である。
- ②食料自給率は国内生産力を示す客観的な指標ではない。むしろ食料供給力の維持のための政策体系が重要である。

食料・農業・農村基本問題調査会の最終答申（10年9月）では、食料の安定供給について、限られた国土資源の下で国民の必要とする食料を確保していくためには、国内農業生産と輸入・備蓄を適切に組み合わせることが不可欠であるが、食料の輸入依存度を高めることは我が国の食料供給構造を脆弱にすること等から、農業構造の変革等による生産性の向上を図ることを前提に、国内農業生産を基本に位置付けて、可能な限りその維持・拡大



を図るべきであるとした。

また、供給熱量ベースの食料自給率は、国内で生産される食料が国内消費をどの程度充足しているかを示す指標であるとし、食料自給率は、農業者、食品産業、消費者等関係者のそれぞれが問題意識を持って具体的な課題に主体的・積極的に取り組むことの成果として、維持向上を図られる性質のものである。そして、国民全体の理解を得た上で、国民参加型の生産・消費の指針としての食料自給率の目標が掲げられるならば、食料政策の方向や内容を明示するものとして意義があるとした。

このような議論を経て、基本計画において食料自給率目標を定めることとなった。

なお、国会における審議の過程で、衆議院において、①国民に対する食料の安定的な供給については、国内の農業生産「の増大を図ること」を基本として行われなければならないものとする、②食料・農業・農村基本計画に定める食料自給率の目標は、「その向上を図ることを旨として」定めるものとする等の修正が行われている。

#### (4) 基本計画における食料自給率目標

**第1次基本計画**は、食料自給率の目標について、基本的には、食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当であるとした上で、関係者が取り組むべき食料消費及び農業生産における課題を明らかにして、計画期間内においてこれらの課題が解決された場合に実現可能な水準を食料自給率目標として設定するとした。

なお、目標として示す食料自給率は、主要品目ごとの自給率（重量ベース）及び供給熱量ベースの総合食料自給率の目標を示すとともに、畜産物や野菜・果実の国内生産活動を適切に評価する等の観点から、金額ベースの総合食料自給率の目標を参考として示すこととされた。

また、主食用穀物及び飼料用を含む穀物全体の自給率の目標（重量ベース）並びに飼料自給率の目標（TDN（可消化養分総量）ベース）を示すこととされた。

**第2次基本計画**は、施策の推進に当たり、工程管理を適切に実施するとともに、毎年、施策の評価を行い、翌年以降の施策の改善に反映させていくことを掲げ、これにより、食料自給率ができるだけ早期に向上に転じるとともに、おおむね5年後となる次回の計画見直しの時点において目標の達成が見通せるようになることを目指すとした。

総合食料自給率の目標の示し方については、供給熱量ベースの総合食料自給率を目標として設定することを基本とすることが適当とした上で、比較的低カロリーであるものの、国民の健康の維持増進の上で重要な役割を果たす野菜・果実や、相当割合で国内で生産されているにもかかわらず、飼料の多くを輸入に依存しているため、供給熱量ベースの自給率が低く算出されている畜産物等の生産活動をより適切に反映する観点から、生産額ベースの総合食料自給率の目標も併せて設定することとされた。

また、具体的な食料自給率目標の設定について、基本的には、食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当であるとした上で、計画期間内における実現可能性を考慮する必要があるとして、重点事項への適切な取組により課題が解決された場合の実現可能な姿を示し、それらを踏まえたものとして、主要品目別の

図表4 基本計画における食料自給率目標

	第1次 (平成12. 3. 24)	第2次 (平成17. 3. 25)	第3次 (平成22. 3. 30)
目標年度	平成22年度 (基準年9年度)	平成27年度 (基準年15年度)	平成32年度 (基準年20年度)
考え方	<ul style="list-style-type: none"> <li>食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当</li> <li>計画期間内における食料消費及び農業生産の指針となるものであり、実現可能性や、関係者の取組及び施策の推進への影響を考慮して定める必要</li> <li>計画期間内に関係者が取り組むべき食料消費及び農業生産における課題が解決された場合に実現可能な水準を食料自給率目標として設定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施策の推進に当たり、工程管理を適切に実施するとともに、毎年、施策の評価を行い、翌年以降の施策の改善に反映</li> <li>食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当</li> <li>計画期間内における実現可能性を考慮する必要</li> <li>平成27年度における望ましい食料消費の姿及び平成27年度における農業生産の努力目標」を踏まえたものとして目標等を示す</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①戸別所得補償制度の導入、②消費者ニーズに適った生産体制への転換、③6次産業化による活力ある農山漁村の再生を基本とした政策体系への転換</li> <li>国際情勢、農業・農村の状況、課題克服のための関係者の最大限の努力を前提として、我が国の持てる資源を全て投入した時にはじめて可能となる高い目標</li> <li>食料自給率の向上と併せて総合的な食料安全保障を確立するための施策を幅広く講じる</li> </ul>
食料自給率目標	総合食料自給率 供給熱量ベース 41%⇒45% 生産額ベース(参考) 71%⇒74% 主食用穀物自給率 62%⇒62% 穀物自給率 28%⇒30% 飼料自給率 25%⇒35%	総合食料自給率 供給熱量ベース 40%⇒45% 生産額ベース 70%⇒76% 主食用穀物自給率 60%⇒63% 穀物自給率 27%⇒30% 飼料自給率 24%⇒35%	総合食料自給率 供給熱量ベース 41%⇒50% 生産額ベース 65%⇒70% 飼料自給率 26%⇒38%
農地面積等	延べ作付面積 472万ha⇒495万ha 農地面積 495万ha⇒470万ha 耕地利用率 95%⇒105%	延べ作付面積 445万ha⇒471万ha 農地面積 474万ha⇒450万ha 耕地利用率 94%⇒105%	延べ作付面積 426万ha⇒495万ha 農地面積 463万ha⇒461万ha 耕地利用率 92%⇒108%

(出所)「食料・農業・農村基本計画」より作成

自給率の目標や総合食料自給率の目標等を示すこととされた。

第3次基本計画は、戸別所得補償制度の導入、「品質」や「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体制への転換、6次産業化による活力ある農山漁村の再生を基本とした政策体系への転換を行うことを掲げた。

その上で、平成32年度の総合食料自給率目標は、国際情勢、農業・農村の状況、課題克服のための関係者の最大限の努力を前提として、我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標として、供給熱量ベースで平成20年度41%を50%まで引き上げることとされた。また、生産額ベースの総合食料自給率目標は、平成20年度65%を70%まで引き上げることとされた。

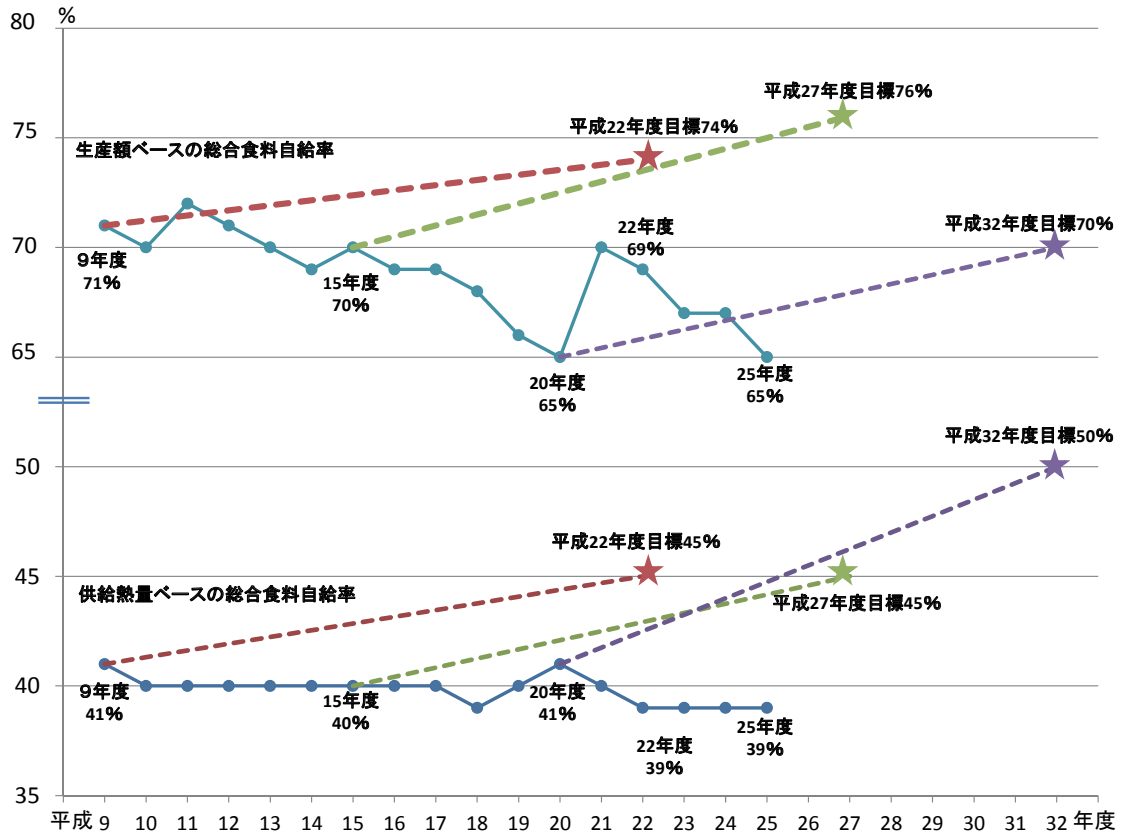
なお、農林水産省は、食料自給率50%が達成された場合の財政負担試算を出しており、主食用米・加工用米3,650億円程度、新規需要米(米粉用米・飼料用米)1,300億円程度、小麦2,100億円程度、大豆1,600億円程度、その他1,700億円程度で合計約1兆円程度の財政負担が必要と試算した。

### (5) 食料自給率目標の検証

これまで、3次にわたる基本計画において食料自給率目標が策定されているが、いずれも目標と実態とは乖離している(図表5)。

現行の第3次基本計画をみると、供給熱量ベースの総合食料自給率について、平成32年度までに50%に引き上げることが掲げられているが、供給熱量ベースの総合食料自給率の推

図表5 自給率目標と自給率の推移



(出所)「食料・農業・農村基本計画」、農林水産省「食料需給表」より作成

移を見ると、39%と横ばいで推移しており、目標から乖離している状況にある。

その要因について、農林水産省は、生産面において、米粉用米、飼料用米、小麦、大豆、飼料作物について大幅な生産拡大を図ることとしているが、米粉用米が、平成32年度の生産数量目標50万tに対して平成24年度では3.3万t、飼料用米が70万tに対して16.7万tと目標から大きく乖離をしていること、また、消費面において、消費増を見込んでいた主食用米について、平成32年度の予想消費量が一人一年当たり62kgに対して平成24年度は56kg、また、米粉用米の予想消費量3.3kgに対して0.3kgと予測を下回っていること、さらに、消費減を見込んでいた小麦について28.0kgに対して32.9kg、油脂類について11.7kgに対して13.6kgと、予測を上回って推移をしていることが大きな要因として考えられるとしている。

農林水産省は、米については1人当たり消費量の拡大を見込み、米粉用米については、需要が堅調な小麦の大幅な代替を見込むなど、目標設定が過大である、飼料用米については、目標設定は適切であるが、課題に対する取組が不十分であると分析している。

また、小麦、大・はだか麦、大豆、なたねについては、可能な水田の全てで二毛作を行うことを見込むなど、現実的な生産条件に見合った数量とはなっていないため、目標設定が過大である。これらのうち、大・はだか麦、大豆については、需要のある用途に向けた取組も不十分であるとしている。

また、自給率向上には、その前提である農地の確保・活用も重要であり、現行計画は、

農地面積について、荒廃した耕作放棄地の再生等により基準年（平成 21 年）の農地が維持される見通しを設定している。基本計画策定後、減少抑制効果は見られるものの、緩やかな減少傾向が継続し、平成 32 年に食料自給率 50%を達成するための基礎とした 461 万 ha からは徐々に乖離してきている状況であるとしている。

こうした状況を受け、食料・農業・農村政策審議会においては、現行基本計画の、供給熱量ベースで 50%まで引き上げる目標について、50%の数字ありきで設定しており、目標として妥当なのか疑問、また、目標は実現性を積み上げて設定するべきであり、切りの良い数字でなくてもよいのではないか等の意見が出されている。

農林水産省は、平成 26 年 4 月 22 日に開催された企画部会に「食料自給率目標等を設定する上での課題」を示している。

- 食料自給率目標の設定に当たっては、以下の点に留意する必要
  - ① 品目別に現実に見合った需要量を想定すること
  - ② 生産量については、需要面に加え、現実的な生産条件に見合ったものとする
  - ③ 用途別の需要の動向や生産性向上等の観点も踏まえ、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明確にすること
  - ④ 生産と消費の両面において、食料自給率の向上に向けた努力が適切に盛り込まれること
  - ⑤ 以上を踏まえ、品目別に生産数量目標を設定した上で、全体のカロリーベース及び生産額ベースの食料自給率目標を設定すること
- 食料消費の動向については、人口の高齢化の影響等を織り込むこと
- 緊急時の対応については、カロリーベースの食料自給率ではなく、食料自給力を重視し、その指標化も含め、検討すること

食料自給率目標は 50%から引き下げられるとの見方が強いが、今後、具体的な水準について検討が進められることとなる。

なお、政府は T P P 交渉に参加しているが、政府の T P P の影響試算では、T P P に参加して何も対策を講じなければ、供給熱量ベースの自給率は 40%から 27%程度に、また、生産額ベースで 70%から 55%程度に下落すると試算しており、包括的で高い水準の市場アクセスの達成を目指すこうした協定の下、自給率の向上を図ることができるのか等の指摘もある。

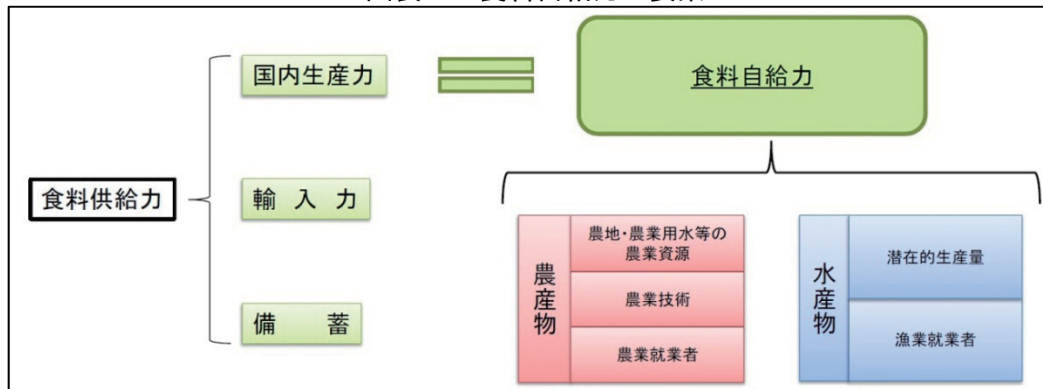
## （５）食料自給力

食料自給率目標の達成は、基本的に現在の平均的な食生活水準を維持することを前提としているが、緊急時における国内農業の食料供給力の程度を示すものではないため、食料危機・飢餓等の不測の事態に対処する「食料安全保障」の観点から、「食料自給力」の維持向上を図ることも重要とされる。

農林水産省は、食料自給力について、国内農水産業生産による食料の潜在的な供給能力を示すものであり、構成要素として農地・農業用水等の農業資源、農業者（担い手）、農業技術並びに水産物の潜在的生産量及び漁業者から成ると整理している。

これまで、「自給力」は、昭和 50 年 4 月の農政審議会建議に「自給力」という表現が初めて明記されて以後、政府の政策文書等においても取り上げられており、基本計画にお

図表6 食料自給力の要素



(出所) 農林水産省「食料・農業・農村政策審議会企画部会(第48回)(平成26年11月21日)」資料

いては、第2次基本計画で、「食料自給率の目標を策定し、その達成に向けて、我が国の気候風土に根ざした持続的な生産装置である水田を始めとする農地や農業用水等の必要な農業資源の確保、農業の担い手の確保及び育成、農業技術水準の向上等を図ることは、国内の農業生産の増大や不測時における食料安全保障の確保につながるものであり、これらの取組を通じて国内農業の食料供給力の強化を図っていくこととする。」とされている。

今回の見直しにおいては、食料自給力の指標化が大きな課題として挙げられ、議論が行われてきた。農林水産省は、11月21日、食料・農業・農村政策審議会企画部会に、「食料自給力の提示について(検討素案)」を示した(図表7)。

検討素案は、イギリスの事例を参考としつつ、農地のフル活用により熱量効率の最大化を図った場合の国内農林水産業生産による供給可能熱量を、①主要穀物(米、小麦、大豆)を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合、②いも類を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合、③栄養バランスを一定程度考慮して主要穀物(米、小麦、大豆)を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合、④栄養バランスを一定程度考慮していも類を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合の4つのパターンについて試算としている。

出席委員からは、「なぜ今、食料自給力を示す必要があるのか。意義や目的が明確でなければ国民にメッセージが伝わらない」「数字だけを見て、十分な食料供給力があると誤ったメッセージを国民に伝えかねない」等の指摘、懸念が出されたとされる<sup>6</sup>。

なお、財務省は、平成26年10月20日の財政制度審議会財政制度分科会において、今後の農政は、国民が何を嗜好して食べているかに依存する食料自給率のみを考慮するのではなく、食料自給力の視点を取り入れていくことが有用であるとの考えを示している。食料自給力を前提にした場合、農政の議論の立て方が、生産量に引きずられた議論から離れ、日本で無理に生産コストをかけて麦をつくらなくても<sup>7</sup>、いざというときに米や芋を作れるようにするため、種子や担い手をしっかりと残す方向に変わるとの考えを示している。

<sup>6</sup> 『全国農業新聞』(平26.11.28)、『農業共済新聞』(平26.12.3)等

<sup>7</sup> 供給熱量ベースの総合食料自給率を国産小麦の生産拡大によって、1%の向上させるためには、年間40万tの増産が必要であり、畑で生産した場合、年間420億円程度の国民負担が増加し(畑作物の直接支払交付金)、また、水田で生産した場合、更に年間370億円程度の国民負担が増加する(水田活用の直接支払交付金)としている。合計で、420億~790億円程度の国民負担が増加すると試算している。

図表 7 食料自給力についての基本的な考え方（検討素案）

<p><b>I 食料自給力の取扱いについて</b></p>
<p>1. 国内の農林水産業生産のみによる食料の潜在的な供給能力を意味する食料自給力については、昭和 50 年 4 月の農政審議会建議に「自給力」という表現が初めて明記され、以後の同審議会の答申や基本計画等においても、「食料自給力」又は「食料供給能力」との表現の下、<u>農地・農業用水等の農業資源の確保、担い手の確保・育成、農業技術の向上等を通じてその維持向上を図るべきものとして、定性的に位置づけられてきた。</u></p> <p>2. 他方、これまでの基本計画において目標値としてきた食料自給率は、</p> <p>①非食用作物（花き・花木等）が栽培されている農地が有する潜在的な食料供給能力が反映されないこと</p> <p>②先進国に比べ経済力が低く輸入余力が小さい途上国においては、食料自給率が高く算出される傾向にあること</p> <p>③消費構造に影響を受けること</p> <p>から、国内の潜在的な食料供給能力を示す指標としては一定の限界があるものと考えられる。</p> <p>3. このため、食料自給力を表す指標を今般新たに示すことにより、我が国の農林水産業が潜在的に有している供給能力について、農林水産業関係者のみならず、国民各位に対してより適切な理解を醸成する。</p> <p>4. こうした状況を踏まえ、以下ⅡからⅤの考え方の下で、我が国の食料自給力の指標化を図ることとしてはどうか。</p>
<p><b>Ⅱ 食料自給力の指標化の考え方</b></p>
<p>1. 国内の潜在的な供給能力を示す食料自給力の指標化については、政府が食料の潜在的な供給能力を試算しているイギリスの事例を参考としつつ、農地のフル活用により熱量効率の最大化を図った場合の国内農林水産業生産による供給可能熱量を複数のパターンに分けて示してはどうか。</p> <p>2. 指標化に当たっては、現実とは切り離された一定の前提で試算せざるを得ないことから、国内の農林水産業生産のみによる食料の潜在的な供給能力を表す「ものさし」として位置付け、我が国の農林水産業のその時点における潜在的な供給能力を評価するものとして活用することとしてはどうか。</p> <p>3. また、指標化に当たっては、関連指標として、農産物については、①「農地・農業用水等の農業資源」、②「農業技術」、③「農業就業者」を構成する各種諸元（農地面積、単収・生産能力、農業就業者数等）を、水産物については、①「漁業種類別の年間生産能力」、②「漁業就業者数」を記載することとしてはどうか。（これらの関連指標は、我が国が現実には有している生産能力の構成要素を示すもの）</p>
<p><b>Ⅲ 食料自給力の試算の考え方</b></p>
<p>1. 食料自給力指標の試算は、例えば、</p> <p>①現状の作付体系や機械・施設の整備状況にかんがみ、比較的転換が容易と考えられる「主要穀物（米、小麦、大豆）を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合」（パターンA）</p> <p>②主要穀物に比べて供給熱量が高い「いも類を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合」（パターンB）について試算するとともに、上記のパターンについてそれぞれたんぱく質やビタミン・ミネラルといった栄養バランスを一定程度考慮<sup>(注1)</sup>したケースとして、</p> <p>③「栄養バランスを一定程度考慮して主要穀物（米、小麦、大豆）を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合」（パターンC）</p> <p>④「栄養バランスを一定程度考慮していも類を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合」（パターンD）の4つのパターンについて試算を行うこととしてはどうか。<sup>(注2)</sup></p> <p>(注1) 具体的には、厚生労働省が示すたんぱく質の推奨量を充足し、かつ、ビタミン・ミネラルについて同省が示す推奨量（推奨量の設定がなされていない栄養素については、推定平均必要量又は目安量）を現状の食生活と同程度に充足（26 栄養素中 18 栄養素について充足）するように作付け体系を設定する。</p> <p>(注2) 各パターンを通じて、気候条件や熱量効率最大化の観点から主要穀物（米、小麦、大豆）やいも類の作付けを行うことが適当でない場合は、これら以外の作物の作付けを想定する。（北海道宗谷地域の飼料作物や沖縄における米の二期作及びさとうきび）</p> <p>2. 食料自給力指標の試算を示す際には、国民の理解を促進する観点から、1人・1日当たり推定必要エネルギー量（摂取ベース）を併記することとしてはどうか。</p>
<p><b>Ⅳ 試算の前提</b></p>
<p>食料自給力指標については、国内の農林水産業生産のみによる食料の潜在的な供給能力を国民に分かりやすく示す指標として、主要穀物（米、小麦、大豆）やいも類を中心に熱量効率を最大化して作付けするという仮想状態を想定して試算するものであることから、試算に当たっては、以下の前提を置くこととしてはどうか。</p> <p>1. 生産転換に要する期間は考慮しない。</p> <p>2. 農林水産業生産に必要な労働力は確保されている。</p> <p>3. 肥料、農薬、化石燃料、種子、農業用水及び農業機械等の生産要素（飼料を除く。）については、国内の農林水産業生産に十分な量が確保されているとともに、農業水利施設等の生産基盤が適切に保全管理・整備され、その機能が持続的に発揮されている。</p>
<p><b>Ⅴ 毎年の食料自給力指標の公表</b></p>
<p>食料自給力指標については、その動向を定期的に検証する観点から、食料自給率と併せて、毎年8月頃に直近年度の値を試算し、公表することとしてはどうか。</p>

（出所）農林水産省「食料・農業・農村政策審議会企画部会（第 48 回）（平成 26 年 11 月 21 日）」資料より作成

#### 4. おわりに

今回の基本計画の見直しに当たっては、今後 10 年間で農業・農村の所得倍増を掲げる「農林水産業・地域の活力創造プラン」を踏まえることが求められている。食料・農業・農村政策審議会においては、農業・農村の所得倍増目標等については、その道筋を具体化していくべきとの意見がある一方、その意味、性格を明確にしておくべき、トレンド以上のことを目標にする場合は、なぜ可能なのか、何が必要なのかを明示する必要がある、それがないと検証できない等の意見も出ている。

いずれにせよ、現行の第3次基本計画が民主党政権下で策定されたことを鑑みると、その基本的考え方も含め、様々な変更が行われることも想定される。

その象徴的なものとして、食料自給率目標が挙げられるだろう。現行基本計画の「関係者の最大限の努力を前提として、我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標」として定められた食料自給率目標については、目標の妥当性や、実行可能性を見据えたものであるべきとの観点から意見が多く出されている。食料自給率目標は50%から引き下げられるであろうと予測する報道もあるが、「国内の農業生産及び食料消費に関する指針」として、また、新たに指標化が検討されている食料自給力が、国民に対してどのようなメッセージを発していくのかが問われてくる。

農林水産業・地域の活力創造プランは、「構造改革に逆行する施策を一掃しつつ、政策を総動員することで経営感覚あふれる農業経営体の育成と、これらの農業経営体が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境の整備を図り、農業の構造改革を進め成長産業とするとともに、農業・農村の多面的機能の維持・発揮、食料自給率・自給力の維持向上と食料安全保障の確立を図る」としている。

しかし、食料自給率・自給力の維持向上を図る上で重要な施策と位置付けられる水田活用の直接支払交付金に関して、財務省は、販売収入の10倍以上の単価で助成をしている飼料用米の助成の在り方等について、需要に応じた経営判断に基づく作付の推進の阻害要因に成り得るとして、平成30年の生産調整の見直しに向け、助成の在り方をどう見直すかは避けて通れない論点になってくるとの考えを示している<sup>8</sup>。

新たな基本計画及び自給率目標の策定に当たっては、税金の使い方に対する国民の目の厳しさが増す中、国民への食料の安定供給という観点から、農林水産業に予算を投じる必要性を、わかりやすく説明していくことも必要となろう。

(にしむら たかとし)

---

<sup>8</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会議事録（平成26年10月20日）