

# 食料・農業・農村基本計画と国会論議

## — 新たな食料自給率目標の創設と食料自給力指標の改良 —

佐野 良晃

(農林水産委員会調査室)

### 《要旨》

令和2年3月31日、新たな「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定された。新たな基本計画では、飼料自給率を反映しない「食料国産率」の設定、農業労働力や農業技術を考慮するとともに、将来の見通しを提示するという改良を加えた食料自給力指標が示された。

第201回国会の衆参両院の農林水産委員会においては、食料自給率目標達成のための対策、食料国産率目標の導入理由及び食料安全保障上の位置付け、食料自給力指標の必要性、農政に対する国民理解等について議論が行われた。

現在、新型コロナウイルス感染症対策による人や物の移動制限など食料安全保障を脅かす事態が世界規模で生じている。このような状況において食料安全保障に関する国民的な議論が必要であり、そのためには、我が国の農業の状況について国民に分かりやすく説明し、農政に対する理解を求めていくことが重要となろう。

### 1. はじめに

令和2年3月31日、新たな「食料・農業・農村基本計画」(以下「基本計画」という。)が閣議決定された。基本計画は、「食料・農業・農村基本法」<sup>1</sup>(平成11年法律第106号)。

<sup>1</sup> 食料・農業・農村基本法の前身である「農業基本法」(昭和36年法律第127号)は、「農業の向うべき新たなみちを明らかにし、農業に関する政策の目標を示すため」(農業基本法前文)制定された。すなわち、農業基本法では、戦後復興の後に拡大した農業と他産業との間の生産性、従事者の生活水準の格差是正を目指し、生産対策、価格・流通対策、構造対策を講じることとされていた。しかし、我が国の経済社会が急速な経済成長、国際化の著しい進展等により大きな変化を遂げる中で、食料自給率の低下、農業者の高齢化、農地面積の減少、農村活力の低下など我が国の食料・農業・農村をめぐる状況は大きく変化した。こうした事態を受けて農政全般の総合的な見直しを行い、食料・農業・農村政策に関する基本理念を明確にし、政策の再構築を行うため、食料・農業・農村基本法が制定されることとなった。食料・農業・農村基本法は、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)を基本理念としており、基本計画もその実現を目指している。

以下「基本法」という。)に基づき、平成12年に初めて策定された(第1次基本計画)。以後、17年(第2次基本計画)、22年(第3次基本計画)、27年(第4次基本計画)にそれぞれ策定され、今回閣議決定されたものが第5次基本計画となる。

第5次基本計画の閣議決定に合わせ、衆参両院の農林水産委員会においては、食料自給率目標・食料自給力指標を始め基本計画に関する議論が活発に行われた。なお、衆議院農林水産委員会では閣議決定後の令和2年4月1日に江藤農林水産大臣から基本計画について説明を聴取し、参議院農林水産委員会では翌2日に食料・農業・農村基本計画に関する件を議題として説明を聴取し、質疑を行っている。そこで本稿では、まず基本計画の大きな論点の一つである食料自給率目標・食料自給力指標について解説するとともに、第5次基本計画に関する国会における議論について整理することとする。

## 2. 食料・農業・農村基本計画の概要

基本計画は、政府が今後10年程度を見通して食料・農業・農村に関して取り組むべき方針を示すものであり、食料・農業・農村をめぐる情勢変化等を勘案し、また、施策の効果に関する評価を踏まえて、おおむね5年ごとに見直しを行うことになっている(基本法第15条第7項)。

基本計画の内容として、①食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針、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、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になっている(基本法第15条第2項)。

基本計画を策定する場合には、農林水産大臣から任命された学識経験者等から構成される「食料・農業・農村政策審議会」の意見を聴かなければならないことになっている(基本法第15条第5項)。

第5次基本計画策定までの経過について、まず、食料・農業・農村政策審議会の下に設置された企画部会においては、諮問に先立ち、平成31年3月18日から令和元年6月27日までに、農業者等からのヒアリング(計8回)、ヒアリングを踏まえた企画部会委員間の意見交換などが行われた。その後、同年9月6日の「食料・農業・農村政策審議会、企画部会合同会議」における農林水産大臣による諮問を受けて議論が行われ、翌2年3月25日に答申が出され、同月31日に第5次基本計画が閣議決定された。

## 3. 食料自給率・食料自給力

### (1) 食料自給率の概要・種類

食料自給率とは、我が国の食料全体の供給に対する国内生産の割合を示す指標であり、国内の食料消費を国内の食料生産でどれほど賄っているかを示している。食料自給率の示し方は、品目ごとに重量比で計算する「品目別自給率」と食料全体について共通単位で計算する「総合食料自給率」の大きく2つに分かれている。これらに加え、第5次基本計画では、総合食料自給率では考慮している飼料自給率を反映しない指標である「食料国産率」が新たに位置付けられている。

## ア 品目別自給率

品目別自給率は、ある品目の国内生産量と国内消費仕向量<sup>2</sup>の重量比を百分比で示したものである。平成30年度の品目別自給率について、例えば、小麦の国内生産量76.5万トンに対し、小麦の国内消費仕向量が651.0万トンであったため、これを計算すると76.5万トン/651.0万トン×100=12%が小麦の自給率となる。なお、品目別自給率は総合食料自給率を計算する際のバックデータという位置付けであり、第5次基本計画には示されていない。

## イ 総合食料自給率

総合食料自給率は、品目の区別なく食料全体についての自給率を示すものであるが、品目によって重量当たりの意味合いが異なることから、品目別自給率のように単純に重量ベースで示すことは適切でない。そのため、その示し方について、基準を供給熱量（カロリー）で統一した「供給熱量ベース」と生産額で統一した「生産額ベース」の2つがある。なお、総合食料自給率においては畜産物について、輸入した飼料を使って生産されたものは国内で賄えているとは言えないため、それに相当する量は国産畜産物に算入しないという処理がなされている。

供給熱量ベースの総合食料自給率は、国民に供給される熱量の国内生産の割合を示す指標である。この指標は、国民の生命と健康の維持に不可欠な最も基礎的な栄養価であるカロリーの供給実態が反映される特徴があり、食料安全保障上、重要な指標に位置付けられている。供給熱量ベースの総合食料自給率は1人・1日当たり国産供給熱量を1人・1日当たり総供給熱量で除したものの百分比に相当し、それぞれの供給熱量は、「日本食品標準成分表2015」<sup>3</sup>に基づき、各品目の重量をカロリーに換算して、その合計カロリー量を総合計して算出される。

生産額ベースの総合食料自給率は、食品の経済的な価値に着目して、国民に供給される食料生産額の国内生産の割合を示す指標である。この指標は、国内農業生産の価値創造の状況を適切に反映し、例えば、比較的低カロリーであるが、国民の健康の維持増進に重要な役割を果たす野菜や果実等の生産活動がより適切に反映されるという特徴がある。生産額ベースの総合食料自給率は、食料の国内生産額を食料の国内消費仕向額<sup>4</sup>で除したものの百分比に相当し、それぞれの金額は「生産農業所得統計」<sup>5</sup>に基づき、各品目の重量を金額に換算して、その合計金額を総合計して算出される。

<sup>2</sup> 国内市場で流通した食料の量をいい、国内消費仕向量＝国内生産量＋輸入量－輸出货量±在庫増減で計算される。

<sup>3</sup> 日本食品標準成分表は、食品に含まれる栄養成分の基礎的データ集として、文部科学省の科学技術・学術審議会資源調査分科会食品成分委員会（有識者で構成）が取りまとめている。

<sup>4</sup> 国民に供給される食料の生産額をいい、国内消費仕向額＝食料×単価で計算される（ただし、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、この計算式における「食料」は、減耗量を含む食料を適用する）。

<sup>5</sup> 生産農業所得統計とは、農産物の産出額及び農業が生み出した付加価値額である生産農業所得を推計し、農業生産の実態を金額で評価することにより明らかにし、農政の企画やその実行のフォローアップに資するための資料提供を目的とする統計である。

## ウ 食料国産率（新指標）

食料国産率<sup>6</sup>とは、我が国の畜産業が輸入飼料を多く用いて高品質な畜産物を生産している実態に着目して、飼料が国産か輸入かにかかわらず、畜産業の活動を反映し、国内生産の状況を評価する指標であり、第5次基本計画から新たに基本計画に位置付けられることとなった。

畜産物の自給率は飼料の自給の度合いに大きく影響を受けるため、国産飼料基盤に立脚した畜産業の確立を目指す観点から、飼料自給率<sup>7</sup>を算出し、これを反映させた総合食料自給率が基礎的な食料自給率指標とされている。これにより、国産飼料の増産に取り組む農家の努力が反映され、実態に即した食料自給率指標となり、「国内生産」を厳密に捉える面で有効とされている。

一方で、飼料自給率を反映する総合食料自給率のみでは、①実際の畜産物の生産量で計算した場合よりも総合食料自給率が低く算出されるため消費者の実感と合わない（図表1）、②国産畜産物の生産者の努力が反映されない、③飼料自給率が向上したとしても、国内畜産業の生産基盤がぜい弱化すれば、結果的に総合食料自給率は向上しないという課題があり、企画部会においても「飼料自給率を考慮しない目標値も明示していく必要」があるとの意見があった<sup>8</sup>。このような点を踏まえ、第5次基本計画では、食料国産率（これについても示し方について、供給熱量ベース、生産額ベースの2つがある）が総合食料自給率と併記されることとなった。

図表1 飼料自給率を反映しない「食料国産率」と反映した食料自給率の関係

	＜食料国産率（平成30年度）＞	
	加リーベース	生産額ベース
総合食料自給率	46% (37%)	69% (66%)
畜産物の自給率	62% (15%)	68% (56%)
牛肉	43% (11%)	64% (56%)
豚肉	48% ( 6%)	56% (43%)
鶏卵	96% (12%)	96% (65%)

( )内は飼料自給率を反映した食料自給率

(出所) 農林水産省「食料自給率目標と食料自給力指標について」  
(食料・農業・農村基本計画（令和2年3月）参考資料）

<sup>6</sup> 令和2年2月21日の第11回企画部会において示された「食料・農業・農村基本計画骨子（案）」では、国内畜産業による産出状況を適切に評価するという意味で「産出食料自給率」という名称であったが、与党内から名称や位置付けが分かりにくいとの指摘があった（『日本農業新聞』（令2.2.22））。その後、3月10日の第12回企画部会において示された原案において、「食料国産率」という名称に変更された。

<sup>7</sup> 飼料自給率とは、畜産物に仕向けられる飼料が、国内生産でどの程度賄われているかを示す指標であり、飼料自給率＝純国内産飼料生産量／飼料需要量の計算式から導き出される。分子及び分母の数量は、「日本標準飼料成分表等」に基づき、各飼料の重量をTDN（可消化養分総量）に換算した上で、それらを合計して算出される。なお、平成30年度の飼料自給率は25%となっている。

<sup>8</sup> 柚木茂夫委員（一般社団法人全国農業会議所専務理事）発言「第81回食料・農業・農村政策審議会企画部会議事録」（令和元年11月12日）17頁

## (2) 食料自給率目標<sup>9</sup>の検証と新たな目標

### ア 食料自給率目標

食料自給率目標とは、品目ごとの食料消費の見通し及び生産努力目標を前提として、諸課題が解決された場合に実現可能な水準として示される食料自給率の目標である<sup>10</sup>。食料消費の見通しとは、消費者と食と農とのつながりの深化や食品産業との連携など、食料消費に関する課題が解決された場合の食料消費の見通しを、生産努力目標とは、国内外の需要の変化に対応した生産・供給、国内農業の生産基盤の強化など、農業生産に関する課題が解決した場合に実現可能な国内の農業生産の水準を示すものである。これらは基本計画においてそれぞれ品目ごとに具体的な数値と克服すべき課題が表の形で示される（図表2）。なお、農産物の生産には生産インフラの確保が前提となるため、農地面積の見通しや生産努力目標達成に必要な延べ作付面積及び耕地利用率も併せて示されている（図表2）。

図表2 令和12年度における食料消費の見通し及び生産努力目標（一部抜粋）と農地面積の見通し、延べ作付面積及び耕地利用率

	食料消費の見通し		生産努力目標		克服すべき課題
	国内消費仕向量 (万トン)		生産努力目標 (万トン)		
	1人・1年 当たり消費量 (kg/人・年)		平成30 年度	令和12 年度	
米	845 (54)	797 (51)	821	806	<ul style="list-style-type: none"> <li>○事前契約・複数年契約などによる実需と結びついた生産・販売</li> <li>○農地の集積・集約化による分散錯圃の解消・連坦化の推進</li> <li>○多収品種やスマート農業技術等による多収・省力栽培技術の普及、資材費の低減等による生産コストの低減</li> </ul>
			平成30年	令和12年	
農地面積（万ha）			442.0 (令和元年 439.7)	414	
延べ作付面積（万ha）			404.8	431	
耕地利用率（%）			92	104	

（出所）食料・農業・農村基本計画（令和2年3月）

<sup>9</sup> 「総合食料自給率目標」のことを意味し、以下同じ意味で用いることとする。

<sup>10</sup> 基本法においては、「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」とされている（基本法第15条第3項）。

食料自給率目標は、平成 12 年に策定された第 1 次基本計画から示されているが、現在に至るまで供給熱量ベース、生産額ベースともに目標に達したことはなく、食料自給率は長期的に低迷し目標とは乖離している状況にある。その理由について、食生活の変化により、自給率の高い品目（米など）の消費が減少し、自給率の低い品目（畜産物など）の消費が増加したことが挙げられる。

#### イ 食料自給率目標の達成状況の検証

第 4 次基本計画における食料自給率目標は、平成 37 (令和 7) 年度までに供給熱量ベースで 45%、生産額ベースで 73%とされた。しかし、最新の数値である平成 30 年度の食料自給率は供給熱量ベースで 37%、生産額ベースで 66%であり、現状のまま推移すれば令和 7 年度の目標達成は難しい状況である（図表 3）。

農林水産省は、品目別の消費動向及び生産努力目標等から第 4 次基本計画の食料自給率目標の達成状況の検証を行っている。その結果、①作付面積について、需要が伸びている大豆、麦等で増加したものの、需要が減少している米の減少分を補うには至らず、他の多くの品目でも減少したこと、②食料生産について、麦・大豆は湿害や連作障害等により、単収の伸び悩みがあったこと、野菜・果実は生産者の高齢化や減少、労働力不足等を背景とした作付面積の減少や近年の自然災害によって生産量が減少したこと、畜産物は消費量が全ての品目について見通しを上回ったことに加え、生乳、牛肉、豚肉は生産努力目標を下回ったこと、③労働力について、労働力不足が進展する中、特に重労働が求められるばれいしょ、てんさい等が敬遠されており、また野菜・果実なども臨時雇用労働力の不足により、生産の継続に支障が出たことなどを食料自給率が現在の数値となっている主な要因として挙げられるとしている<sup>11</sup>。

#### ウ 第 5 次基本計画における新たな食料自給率目標等

第 5 次基本計画における新たな食料自給率目標は、令和 12 年度までに供給熱量ベースで 45%（前回目標 45%）、生産額ベースで 75%（前回目標 73%）に設定され、第 4 次基本計画とほぼ同じ水準とされた。飼料自給率目標は第 4 次基本計画の 40%から 34%へ引き下げられ、第 5 次基本計画から示されることとなった食料国産率目標は、供給熱量ベースで 53%、生産額ベースで 79%とされた（図表 3）。

第 5 次基本計画の食料自給率目標を設定するに当たり、食料消費について現在の消費者の食料消費行動を踏まえ、今後の食料消費動向に与える様々な要因を可能な限り考慮すべきであるとされた。すなわち、①人口減少と高齢化による食料消費量の減少の影響、②政府の食品ロス削減目標<sup>12</sup>に基づく取組による 1 人・1 日当たり供給熱量の減少<sup>13</sup>（図表 3 の供給熱量ベースの計算式の分母の減少）の影響をそれぞれ考慮し、食料消費を見

<sup>11</sup> 農林水産省「食料自給率及び食料自給力の検証」（令和元年 11 月）

<sup>12</sup> 「食品ロスの削減の推進に関する法律」（令和元年法律第 19 号）第 11 条に基づき、令和 2 年 3 月 31 日に閣議決定された「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」では、食品ロスの削減目標について家庭系食品ロス（2000 年度食品ロス量 433 万トン：環境省所管）、事業系食品ロス（2000 年度食品ロス量 547 万トン：農林水産省所管）をそれぞれ 2000 年度比で 2030 年度までに半減させることを目指し、総合的に取組を推進することとしている。

<sup>13</sup> 供給熱量ベースの食料自給率の分母に当たる 1 人・1 日当たり総供給熱量の中には、食品ロス（廃棄食品）分の供給熱量も含まれている。

通すこととされた。

一方、食料生産については、①需要が旺盛な畜産物の生産増大、②加工・業務用需要の伸びが見込める野菜、高品質な果樹への生産転換、③海外需要に応える輸出促進、④米の新たな需要の取り込み、⑤米の供給熱量や作付面積の減少を補い国産需要が見込まれる小麦・大豆の増産を念頭に置いて、各品目の生産努力目標が設定された。

図表3 食料自給率の種類・目標まとめ

	計算式	最新値 (平成30年度)	第4次基本計画 目標値(令和7年度)	第5次基本計画 目標値(令和12年度)
品目別自給率 (小麦)	$\frac{\text{国内生産量(小麦)}}{\text{国内消費仕向量(小麦)}} \times 100$	12%		
総合食料自給率 (供給熱量ベース)	$\frac{1人・1日当たり国産供給熱量}{1人・1日当たり総供給熱量} \times 100$	37%	45%	45%
総合食料自給率 (生産額ベース)	$\frac{\text{食料の国内生産額}}{\text{食料の国内消費仕向額}} \times 100$	66%	73%	75%
食料国産率 (供給熱量ベース)	$\frac{1人・1日当たり国産供給熱量 \times 1}{1人・1日当たり総供給熱量} \times 100$	46%		53%
食料国産率 (生産額ベース)	$\frac{\text{食料の国内生産額} \times 2}{\text{食料の国内消費仕向額}} \times 100$	69%		79%

※1 飼料自給率を反映しないで計算

※2 飼料輸入額を差し引く処理をしないで計算

(出所) 食料・農業・農村基本計画(令和2年3月)及び関係資料を基に作成

### (3) 食料自給力の概要

食料自給力とは、我が国の農林水産業が有する食料の潜在生産能力を表しており、農地・農業用水等の農業資源、農業技術、農業就業者、水産物の潜在的生産量、漁業就業者から構成されている。このような我が国の食料の潜在生産能力をフル活用することにより得られる食料の供給熱量を示した指標が食料自給力指標であり、各品目の生産量に単位熱量を乗じて合計した熱量を人口と1年間の日数で除した計算式で算出される。食料自給力指標は、食料自給力に関する国民の共通理解の醸成及び食料安全保障に関する国民的議論の深化のため、第4次基本計画で初めて示された。

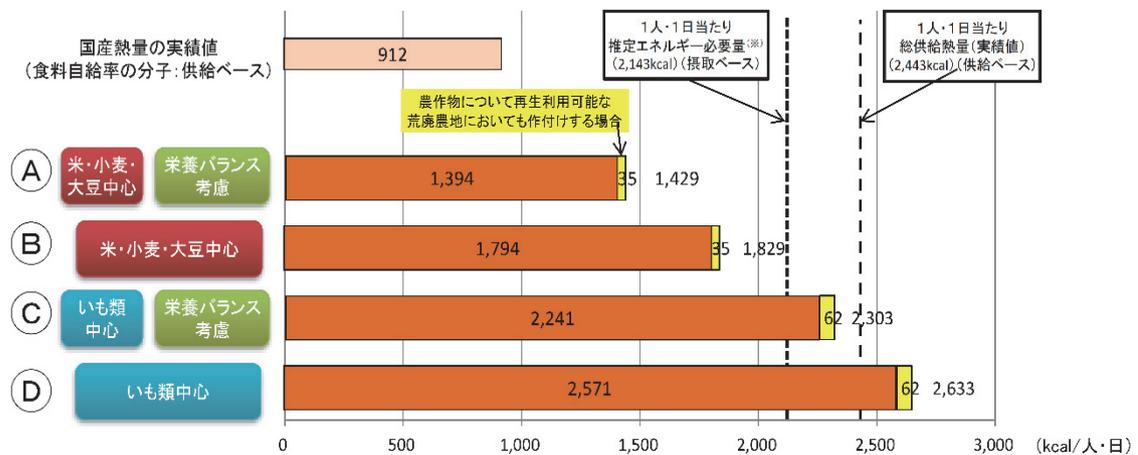
食料自給力の意義について、現代の食生活は、海外からの輸入食料の供給も含めて成り立っており、仮に輸入食料の減少などの不測の事態が発生した場合は、国内において食料供給を確保する必要があるため、平素から我が国の食料の潜在生産能力を把握し、その維持・向上を図ることが重要であるとされている。他方、類似の概念として食料自給率があるが、食料自給率は我が国の食料全体の供給に対する国内生産の割合を示すものであり、緊急時における国内農林水産業の食料供給力を示す指標としては不都合がある。具体的に、食料自給率は非食用作物(花き等)を栽培している農地が有する食料の潜在生産能力が反映されず、また、高齢化等による食生活の変化などの消費構造に影響を受けることがあり、我が国の食料の潜在生産能力を示す指標としては一定の限界があるとされている。

#### (4) 食料自給力の検証と将来の見通し

##### ア 食料自給力の検証

食料自給力の示し方については、農地等を最大限活用することを前提に、生命と健康の維持に必要な食料の生産を複数のパターンに分けたうえで、それぞれの熱量効率が最大化された場合の国内農林水産業生産による1人・1日当たり供給可能熱量により示される。すなわち、第4次基本計画では、パターンA：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、パターンB：主要穀物を中心に熱量効率を最大化して作付け、パターンC：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、パターンD：いも類を中心に熱量効率を最大化して作付けの4つの各パターンにおける1人・1日当たり供給可能熱量が示されている（図表4）。最新の結果である平成30年度の値では、主要穀物を中心に作付けするパターンA・Bでは、1人・1日当たり推定エネルギー必要量<sup>14</sup>（2,143kcal）を下回り、いも類を中心に作付けするパターンC・Dでは1人・1日当たりの推定エネルギー必要量を上回る結果となっている。これは緊急時に、現在の食生活と乖離するいも類中心の食料供給（パターンC・D）では生命・健康維持に必要なエネルギー量は確保できるが、現在の食生活に近い食料供給（パターンA・B）では生命・健康維持に必要な程のエネルギー量は確保できないことを意味している。

図表4 食料自給力指標（平成30年度）



(出所) 農林水産省「食料自給率及び食料自給力の検証」（令和元年11月）

<sup>14</sup> 1人・1日当たり推定エネルギー必要量とは、「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』の推定値をいう。

農林水産省によると、平成 25 年度から 30 年度にかけて食料自給力指標は 4 パターンのいずれにおいても供給可能熱量が減少している。その主な要因が、農地面積の減少であり、単収、圃場整備等のプラス要因を打ち消す大きなマイナス要因となっている（図表 5）。こうしたことから第 4 次基本計画における食料自給力指標は、ほとんど農地面積の増減によって左右されてしまうため、農業者や農業技術の変動がどのように作用するかが見えないという課題が浮かび上がった。こうした課題に対し、第 5 次基本計画の食料自給力指標の検討に当たっては、農地のほか農業労働力や省力化等の農業技術に関する施策効果を反映させ、更に農地、農業労働力、農業技術を最大限活用した場合の令和 12 年度の潜在生産力の見通しを示す指標として改良する方向で対応することとされた。

図表 5 食料自給力指標の変化量の要因検証

(単位: kcal/人・日)

	平成25年度	平成30年度	変化率	変化量	変化量の要因分解					
					農地面積	単収	圃場整備	魚介類	人口	その他
パターンA	1,491	1,429	▲ 4.2%	▲ 62	▲ 71	+ 10	+ 3	▲ 2	+ 10	▲ 13
パターンB	1,853	1,829	▲ 1.3%	▲ 24	▲ 53	+ 28	+ 1	▲ 2	+ 12	▲ 10
パターンC	2,458	2,303	▲ 6.3%	▲ 155	▲ 146	▲ 33	▲ 5	▲ 2	+ 15	+ 17
パターンD	2,748	2,633	▲ 4.2%	▲ 115	▲ 86	▲ 48	+ 6	▲ 2	+ 18	▲ 2

(出所) 農林水産省「食料自給率及び食料自給力の検証」(令和元年 11 月)

### イ 第 5 次基本計画における食料自給力指標の将来見通し

第 5 次基本計画においては従来の食料自給力指標に変更・改良を加えた令和 12 年度における食料自給力指標の見通しが示された。その変更・改良の主なポイントは以下の 3 点である。

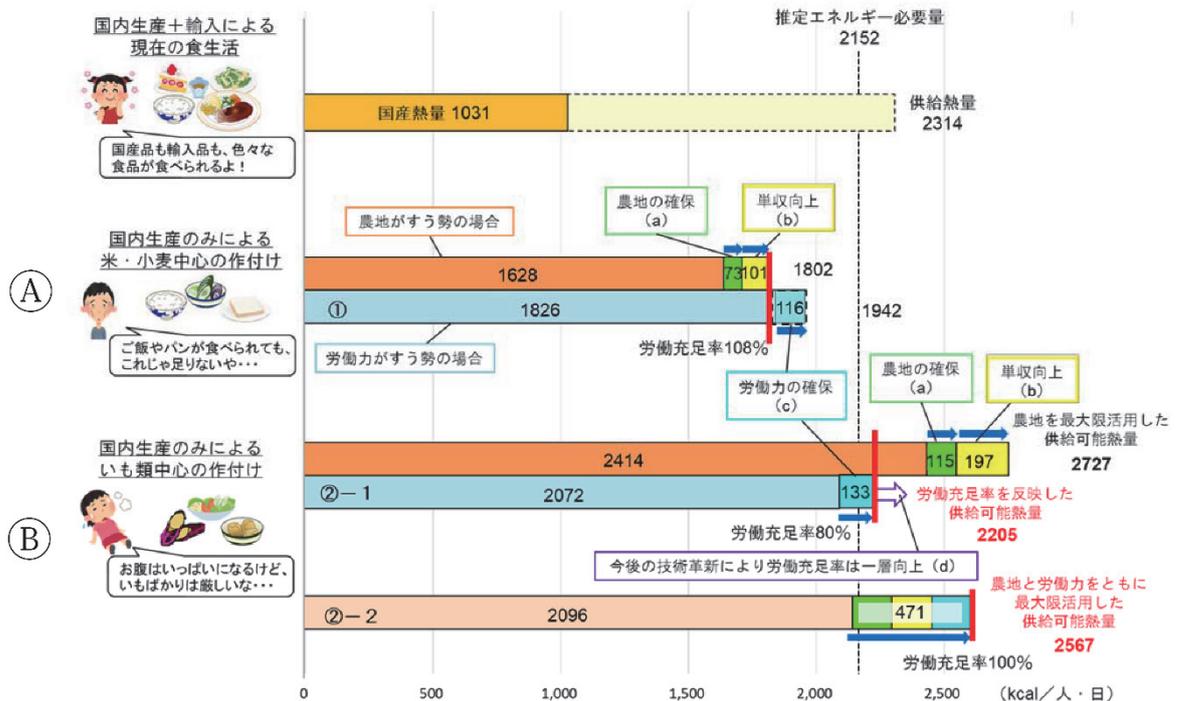
(ア) 第 4 次基本計画では 4 つのパターンに分けて示されていた食料自給力指標を、第 5 次基本計画では、A：栄養バランスを考慮しつつ、米・小麦を中心に熱量効率を最大化して作付け、B：栄養バランスを考慮しつつ、いも類を中心に熱量効率を最大化して作付けの 2 つのパターンに簡素化したこと。

(イ) 農業労働力や省力化等の農業技術の影響を考慮した指標へと改良するため、各パターンの生産に必要な労働時間に対する現有労働力の延べ労働時間の充足率（労働充足率）を反映させたこと。

(ウ) 令和 12 年度に向けた農地や農業労働力の確保、単収の向上がそれぞれ 1 人・1 日当たり供給可能熱量の増加にどのように寄与するかを定量的に評価できるようにしたこと。

その結果示された令和 12 年度における食料自給力指標の見通しが図表 6 である。

図表6 令和12年度における食料自給力指標の見通し



(出所) 食料・農業・農村基本計画 (令和2年3月) の23頁の図を一部加工

パターンAの米・小麦中心の作付けをした場合には、農地面積の不足等により、供給可能熱量は1,628kcalしか確保されず、推定エネルギー必要量(2,152kcal)には達しない。これに(ウ)の改良を反映し、(a)農地の確保(73kcal)、(b)単収向上(101kcal)の効果により、供給可能熱量が1,802kcal<sup>15</sup>へと押し上げられるが、依然推定エネルギー必要量には達しないことを示している。

パターンBのいも類中心の作付けをした場合には、供給可能熱量は2,414kcalで推定エネルギー必要量に達しているが、これに(イ)の労働充足率を反映させると、農地は足りているが生産に必要な労働力が不足している状況となるため、供給可能熱量は2,072kcalとなり(②-1)、推定エネルギー必要量に達しない。しかし、作付けの一部を米・小麦などの比較的省力的な作物に置き換え、農地と労働力をともに最大限活用した場合の供給可能熱量は2,096kcalとなり(②-2)、さらに、(ウ)の改良を反映させ、(a)農地の確保(115kcal)、(b)単収向上(197kcal)、(c)労働力の確保(133kcal)、(d)技術革新による労働充足率の向上の全てが進んだ場合の供給可能熱量は2,567kcalとなり、推定エネルギー必要量を超える水準が確保されることとなる<sup>16</sup>。

<sup>15</sup> (c)労働力の確保(116kcal)の効果を加えて労働力を最大限活用した場合の熱量は1,942kcal(図表6青グラフ)になるが、労働力を最大限活用するには農地が不足するため、農地を最大限活用した場合の熱量1,802kcal(図表6赤グラフ)が供給可能熱量となる。仮に、農地に制約がない場合は、1,942kcalが供給可能熱量となる。

<sup>16</sup> なお、農地・労働力がすう勢で、単収が現状程度(=(a)農地の確保、(b)単収向上、(c)労働力の確保、(d)技術革新による労働充足率の向上の押し上げ効果がない)であったとしても、供給可能熱量は2,096kcalであるため、推定エネルギー必要量をほぼ満たすこととなる。

農林水産省は、こうした食料自給力指標と農地・単収・労働力等の関係を踏まえ、今後、農地の確保、単収の向上、労働力の確保や技術革新にしっかりと取り組んでいくことが重要であるとしている。

#### 4. 第201回国会における議論

##### (1) 第5次基本計画のポイント及び位置付け

###### ア 基本計画見直しのポイント

今回の基本計画の見直しを行うに当たり、新しく盛り込まれたものとしてどのようなものがあるかについて問われた。

これに対し政府は、今回の基本計画のポイントは地域の次世代への継承とそのため生産基盤の強化であると考えており、新たに、経営規模の大小や中山間地域といった条件にかかわらず生産基盤の強化、農林水産大臣を本部長とする司令塔組織<sup>17</sup>の下での更なる輸出拡大、中山間地域等直接支払交付金<sup>18</sup>等の見直しや関係府省と連携した農村政策の推進、農林漁業体験機会の増大や食育、地産地消など、食や農とのつながりを深める国民運動の展開などを盛り込んでいると答弁している。また、国内生産の状況を評価する指標として食料国産率を設定し、食料自給力指標については、農業労働力や農業技術を考慮するとともに将来の見通しを提示していることが新しい点であるとする答弁をしている<sup>19</sup>。

###### イ 農林水産業・地域の活力創造プランとの関係

「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。）とは、我が国の農林水産業・地域の活力創造に向けた政策改革のグランドデザインとして「農林水産業・地域の活力創造本部」（本部長：内閣総理大臣）が決定するプランである<sup>20</sup>。委員会では、日本農業の基軸は、基本計画とするのか、創造プランとするのかについて政府の見解が問われた。

これに対し江藤農林水産大臣は、創造プランの良いところはしっかり生かしていきたいと考えており、どちらを中心にやるということではなく、両方の良いところを取り入れて農政を進めていく旨の答弁をしている<sup>21</sup>。

また、政府は、創造プランで「2019年までに農林水産物・食品の輸出額を1兆円に増大させ、その実績を基に、新たに2030年に5兆円の実現」を図ることを目標に掲げ、様々な輸出促進の取組を実施してきた。しかし、2019年の農林水産物・食品の輸出額は

<sup>17</sup> 第200回国会（臨時会）の令和元年11月20日に、「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」（令和元年法律第57号）が成立し、同月27日に公布され、2年4月1日の施行に伴い、農林水産省に農林水産大臣を本部長とし関係大臣を本部員とする輸出の司令塔組織「農林水産物・食品輸出本部」が設置されている。

<sup>18</sup> 農業生産条件の不利益な中山間地域等において、集落等を単位に、農用地を維持・管理していくための協定を締結し、それに従って農業生産活動等を行う場合に、面積に応じて一定額を交付する制度をいう。平成12年度から実施されており、令和2年度から第5期対策（2年度～6年度）として集落協定の広域化、農業生産性の向上等の加算措置の新設・拡充がなされている（令和2年度当初予算額261億円）。

<sup>19</sup> 第201回国会参議院農林水産委員会会議録第8号27頁（令2.4.2）

<sup>20</sup> 平成25年12月に決定され、その後、26年6月、28年11月、29年12月、30年6月、30年11月に改訂を重ね、令和元年12月10日に改訂された創造プランが最新のものである。

<sup>21</sup> 第201回国会参議院農林水産委員会会議録第3号25頁（令2.3.10）

9,121 億円となり、1 兆円目標には達しなかった。そのような状況の中、第 5 次基本計画に令和 12 (2030) 年までに農林水産物・食品の輸出額を 5 兆円とすることを目指す目標が盛り込まれており、その実現可能性について問われた。

これに対し江藤農林水産大臣は、意欲的な数字であり、世界の人口増大や食の市場の大きさに鑑みると、日本の食料の生産量を拡大していかなければ、なかなか到達できない数字であると考えているが、この目標を立て、農林水産大臣が本部長として様々な省を束ねて輸出の取組を進めていくなれば、この 5 兆円という目標を設置したことが様々な施策の新設その他に有効に働くのではないかと考えている旨の答弁を行った<sup>22</sup>。

## (2) 食料自給率目標

### ア 食料自給率目標が達成できていない現状に対する見解

供給熱量ベースの食料自給率目標について、達成できていない現状に対する検証結果及び大臣の所見について問われた。

これに対し、荒廃農地が増加し、若手就農者は増加しているが構造的には高齢者が占めており、また、国民の中に食料自給率を国家的な問題であるという意識が広まっていなかったこともあり、農林水産省の周知の仕方が不十分であった部分もあると考えている。さらに、麦や大豆の需要は確実にあるにもかかわらず、日本の自給率は極めて低く、そのような作物の作付けに誘導できなかったことも、政策立案の中に足りない部分があったと反省している旨の江藤農林水産大臣の答弁があった<sup>23</sup>。

### イ 第 5 次基本計画における食料自給率目標達成のための対策

第 5 次基本計画においては、令和 12 年度に供給熱量ベースで 45%、生産額ベースで 75%を達成する食料自給率目標が設定されたが、この数値目標を達成するための対策について問われた。

これに対し、極めて高い目標であることは理解しており、飼料自給率の向上も進めていかなければ、45%という目標を到達するのは極めて難しいと考えている。また、国民の理解と政策が一体となっていかなければ難しく、そのために食育など多角的に行っており、これから政策を総動員して、10 年後の目標に向かって努力をしていきたいと考えている旨の江藤農林水産大臣の答弁があった<sup>24</sup>。

## (3) 食料国産率

### ア 食料国産率目標の導入理由及び食料安全保障上の位置付け

第 5 次基本計画では、飼料自給率を反映しない食料国産率目標が導入されたが、その理由について問われた。

これに対し江藤農林水産大臣は、国内の状況を評価する際、畜産農家の努力によって国内で生産された畜産物は自給飼料、輸入飼料にかかわらず国産であるため、輸入飼料

<sup>22</sup> 第 201 回国会衆議院農林水産委員会議録第 8 号 16 頁 (令 2.3.24)

<sup>23</sup> 第 201 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 12 頁 (令 2.3.19)

<sup>24</sup> 第 201 回国会参議院農林水産委員会会議録第 3 号 12 頁 (令 2.3.10)

を取り入れて算出することも有効であるとの考えの下、このような目標を立てた旨の答弁を行った<sup>25</sup>。

また、輸入飼料が途絶える場合を想定すると、食料国産率目標は食料安全保障上の重要性は低いのではないかとの質疑がなされた。

これに対し江藤農林水産大臣は、様々な国内対策を振興することによって輸出も含めて生産基盤が強化されれば、最終的に食料自給率にも貢献する効果があるため、全く無関係ではないが、必ず直結するという整理はしていない旨の答弁を行った<sup>26</sup>。

#### イ 食料国産率と既存指標との関係の整理

食料国産率という新たな指標が導入され、食料自給率、食料自給力指標と合わせて、指標が複数・複雑化したことにより国民が混乱すると思われるが国民に対しどのように説明するかについて見解が問われた。

これに対し政府は次のとおり答弁している。食料自給率は、平素において国内の食料消費が国内の食料生産でどの程度賄えているかというものを示す指標であって、国産飼料のみで生産可能な部分を厳密に計算している。食料国産率は、飼料が国産か輸入かにかかわらず、平素の国内の食料生産の状況の評価するものである。食料自給力指標は、不測の事態の発生時にどれだけの潜在能力があるかというものを示したものである。それぞれの指標は、性格、発するメッセージが異なっている。今後、パンフレットや広報誌を始めとして、フェイスブック等のSNS、また動画配信のBUZZMAFFなどを活用した情報発信を行うことで、それぞれの指標の意義や目的について丁寧に説明をして国民に理解を求めてまいりたいとしている<sup>27</sup>。

#### (4) 食料自給力指標の必要性

食料自給力指標を必要とする理由に関する政府の認識について問われた。

これに対し、国民の中には、農業者の数が減少し、平均年齢も上昇し、耕地面積も減少している中で、不安を感じている人がいる。そのときに、国として食料安全保障に関する数字を示していることは意味があると考えている。食料自給力指標は国家的危機の状況、輸入もできない状況になったときの対応、体制を示したものであると理解している旨の江藤農林水産大臣の答弁があった<sup>28</sup>。

#### (5) 農地及び担い手に対する見解

##### ア 荒廃農地対策

農地面積の見通しについて、第4次基本計画時点の荒廃農地等の発生の見通しである3万ヘクタールを上回り、7.7万ヘクタール発生しているが、見通しを上回って発生している理由及び今後の対策について問われた。

---

<sup>25</sup> 第201回国会参議院農林水産委員会会議録第8号13頁(令2.4.2)

<sup>26</sup> 同上

<sup>27</sup> 第201回国会参議院農林水産委員会会議録第8号14頁(令2.4.2)

<sup>28</sup> 第201回国会衆議院農林水産委員会会議録第3号15頁(令2.3.5)

これに対し政府は次のとおり答弁している。特に中山間地域において荒廃農地が多く発生しており、平地に比べて高齢化、人口減少が急速に進み担い手不足が著しいこと、また、圃場の大区画化や大型機械の導入、農地の集積、集約化が容易ではないこと、さらに、豪雪地帯などにおいては高収益作物の導入等にも制約があることから、見通しを上回って発生していると考えている。これに対する対策としては、多面的機能支払交付金<sup>29</sup>や中山間地域等直接支払交付金によって、地域住民によって共同で守るための活動を支援し、また、鳥獣害被害が大きな課題となっているため、鳥獣害被害対策によって農作物の被害の軽減を図り、さらに農地中間管理機構による担い手への農地の集積、集約化を進めることなどが基本計画に規定されているところであり、これに沿って発生防止・解消に向けて戦略的に進めていきたいとしている<sup>30</sup>。

#### イ 担い手への農地の集積・集約

我が国が高齢化、人口減少局面に直面し、農業従事者数が引き続き減少することが見込まれている中で、今回の基本計画で効率的かつ安定的な農業経営をしている担い手に農地を集積・集約するとされていることの意義について問われた。

これに対し、我が国の農業従事者は減少しており、また高齢化も進んでいる中で、我が国の農業をこれからも持続的に発展していく、そして食料の安定供給という役割を果たしていくためには持続可能な農業構造が必要となる。そのために、担い手の育成確保の取組と併せて、担い手に対し農地の集積・集約を行うことによって、規模拡大を進め、全体として農業の生産性の向上を図っていくことが農業の成長産業化のためには必要と考えている旨の政府の答弁があった<sup>31</sup>。

#### (6) 基本計画における新型コロナウイルス感染症対策の位置付け

新型コロナウイルス感染症の影響により、畜産・花きを始めとする農林水産物の需要減少や入国制限等による人手不足などの課題が生じた。このような新型コロナウイルス感染症への対応について、基本計画ではどのように位置付けられているかについて問われた。

これに対し、基本計画では新型コロナウイルス感染症を始めとする新たな感染症への対応という項目を新たに追加し、新型コロナウイルス感染症により生じている現在の状況を解消し、速やかに生産基盤、経営の安定を図るため、国産農産物の消費拡大運動などによる内需の喚起、輸出先国の情勢変化や輸出商流の維持に対応した輸出の促進、入国制限がかけられていない国々も含めた農業労働力の確保、国産原料への切替えや経営改善など、中食、外食、加工業者対策を機動的に講じていくこととしている。また、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の項目に対しては、新型コロナウイルス感染症による食料供給への影響の実態も踏まえたリスクについて、中長期的な課題や取り組むべき方向性を議論することを盛り込んでいる旨の政府の答弁があった<sup>32</sup>。

<sup>29</sup> 地域共同で行う、農業・農村の多面的機能を支える活動や、地域資源（農地、水路、農道等）の質的向上を図る活動を支援する交付金であり、令和2年度当初予算で487億円確保されている。

<sup>30</sup> 第201回国会参議院農林水産委員会会議録第8号15頁（令2.4.2）

<sup>31</sup> 同上

<sup>32</sup> 第201回国会衆議院農林水産委員会会議録第7号15頁（令2.3.19）

## (7) 農政に対する国民理解

農政全般において国民の理解が十分に行き届いていない状況についての政府の考えが問われた。

これに対し、生産現場の中に農業の明るい展望を開けなかったことは政策的に反省しなければならない。今回、新型コロナウイルス感染症の問題が生じ、買いだめ等の発生により国民の食に対する不安は顕在化した部分がある。これから国家の根幹である農業を守っていく、農業がなければ国の足下が危ないという理解を国民に促す運動を、食育などあらゆる機会を捉えて進めていきたいとする江藤農林水産大臣の答弁があった<sup>33</sup>。

## 5. おわりに

第5次基本計画において、基本計画としては初めて副題が付けられた。その副題は、「我が国の食と活力ある農業・農村を次の世代につなぐために」である。企画部会の議論の中で、新たな基本計画を国民に分かりやすく理解してもらうために内容を象徴するサブタイトルを付けてはどうかという提案があり、今回新たに付けることとなったものである。政府は、今回の見直しの中では、農業者の減少や高齢化が深刻化する中で、地域をいかに維持し、次の世代に継承していくのかという視点が重要であるということから、企画部会とも相談の上、副題を付した旨の説明をした<sup>34</sup>。

現在、新型コロナウイルス感染症による人（農業労働力）、物（食料）の移動の制限や海外におけるサバクトビバッタによる農作物被害<sup>35</sup>など食料安全保障を脅かす事態が世界規模で生じている。このような食料の安定供給を脅かす脅威に対しどのように対応し、食料安全保障を確保していくか国民的な議論が必要となる。そのためには、食料自給率や食料自給力指標などを用いて、我が国の農業がどのような状況にあるか国民に分かりやすく説明し農政に対する理解を求めていくことが重要となる。

(さの よしあき)

---

<sup>33</sup> 第201回国会参議院農林水産委員会会議録第8号3頁（令2.4.2）

<sup>34</sup> 第201回国会参議院農林水産委員会会議録第8号27頁（令2.4.2）

<sup>35</sup> 2020年にアフリカ東部、中東、西南アジアで大発生し、深刻な農業被害をもたらしている。FAO（国際連合食糧農業機関）によると、東アフリカの国々で2,000万人が食料不足に陥っているとされる（『日本農業新聞』（令2.5.30））。