

新型コロナウイルス感染拡大と食料供給・農業

— 令和2年上半期における影響と対策 —

日下 祐子

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

新型コロナウイルス感染症対策として講じられた臨時休校やイベント等の自粛は食料の需要に変化をもたらし、入国制限措置は農業生産現場の労働力不足を顕在化させた。コロナ禍の影響を受けた農業経営に対する支援として、補正予算を始め、様々な対策が講じられた。コロナ禍により食料安全保障の重要性も再認識され、フード・サプライチェーンの強靱化や、国内農業生産基盤の強化の早急な実現が求められている。

1. はじめに

令和2年に入り世界的に流行する新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、生命・健康を直接的に脅かすのみならず、その感染拡大防止策として人の移動・接触の制限が求められることから、世界中の人々の生活・社会活動に大きな影響を与えている。

我が国においても、外出、学校、会食、イベントなどの諸活動は、流行第一波の予兆を踏まえて2月過ぎから政府や一部地方自治体により自粛を要請され、4月の緊急事態宣言により更に制限を受けることとなった。この状況下であっても、国民への食料の供給は、国内生産、輸入、流通、小売等の各関係者の奮闘により、途切れることなく続けられた。一時は、食料調達の不安感や家庭需要の拡大により米、パスタ、バター等について一部地域の店頭で品切れが発生したが、備蓄が十分にあるとの政府の呼びかけや、生産・流通等関係者の対応により徐々に解消された。

一方、国内の生産現場は、学校給食向け食材、会食等向け高級食材などについて需要を失ったほか、入国制限等により外国人技能実習生等が来日できなくなり労働力不足問題が顕在化するなど、もともと生産基盤の脆弱化が懸念されているところへコロナ禍により大きな打撃を受けた。また、一部輸出国による穀物輸出規制の実施を踏まえ、改めて食料安全保障の重要性が認識されることとなり、国内生産基盤の一層の強化等が求められることとなった。

本稿では、新型コロナウイルス感染症流行の第一波が到来した令和2年上半期において、コロナ禍がもたらした食料需要の変化、農業の生産現場への影響及びその対策等について、政府が講じた措置を中心に概括する¹。

2. コロナ禍が農業関係者に与えた影響と対策

農業は、国民への食料の安定供給等に重要な役割を担っているため、新型コロナウイルス感染拡大時であっても営農の継続が求められている。

政府が緊急経済対策を閣議決定した4月7日、江藤農林水産大臣は、「一次産業を守るということは、国民の生活の基盤を守るということ」であり、「37%という低い食料自給率の日本が、これ以上国内の生産基盤を失うようなことがあれば大変な不都合を来すおそれがあると危惧する」ことから、コロナ禍の影響を受ける農林水産関係者の今後の事業継続に向けて「思い切った対策を打つ」と、同対策の必要性を訴え、国民の理解を求めた²。

以下、コロナ禍が農業関係者に与えた影響と対策のうち、主なものを見てみたい（後掲の表参照）。

(1) コロナ禍がもたらした食料需要の変化への対応

ア 学校給食向け食材の需要消失

新型コロナウイルス感染症対策として政府が要請した3月2日からの全国の小学校、中学校等の一斉休校により、学校給食向けに計画的に生産されてきた食材の行き場が突如失われた。翌4月以降も、緊急事態宣言下で臨時休校が続く地域も多かった。

この事態を受けて、農林水産省はまず、一斉休校により行き場を失った学校給食向け未利用食品の有効活用策としてフードバンクへの寄附を推進した。すなわち、食品関連事業者（農林漁業者、製造業者、卸業者等）から寄附を希望する未利用食品の情報を同省が収集、集約して全国のフードバンクへ発信し、食品関連事業者からフードバンクへの輸配送費を支援するという取組を開始した³。

また、政府の「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策―第2弾―」（令和2年3月10日新型コロナウイルス感染症対策本部取りまとめ）において、「学校給食休止への対応」の一つとして「学校臨時休業対策費補助金」が創設され、「学校給食費返還等事業」が実施された。本事業では、学校設置者がキャンセルせずに購入した食材費（フードバンクへ寄附した場合も含む。）や、キャンセルした場合の食品関連事業者への違約金

¹ 本稿は、令和2年9月15日現在の情報に基づいており、参照URLの最終アクセス日も同日である。

² 江藤農林水産大臣記者会見（令和2年4月7日）

³ 3月4日に農林水産省による情報収集及び発信が開始され（農林水産省「新型コロナウイルス感染症対策に伴い食品関連事業者から発生する未利用食品についてのフードバンクへの情報提供について」（令和2年3月4日））、同月10日の「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策―第2弾―」において、フードバンクへの寄附のための輸配送費等の支援が決定された。未利用食品の活用策として、ほかにも再生利用（飼料化・肥料化等）する際の輸配送費及び処理費の支援も開始された。これらの取組の対象は、休校等により発生する未利用食品のみならず、飲食店の営業休止・時間短縮、観光客・インバウンドの減少など新型コロナウイルス感染症対策の影響により発生する全ての未利用食品へと広がった（農林水産省「新型コロナウイルス感染症の影響で発生する未利用食品の活用促進について～新たな販路の確保やフードバンクへの寄附の推進～」（令和2年4月30日））。

等も支援対象に含まれており、食品関連事業者の被る影響の緩和も図られた。

さらに、この緊急対応策第2弾においては、「学校給食の休止に伴う未利用食品活用緊急促進事業のうち新たな販路へのマッチング等促進対策（販売サイト支援対策）」が措置され、未利用食品（牛乳を除く。）を一般消費者に販売する特設サイト⁴が3月16日に開設された。農林水産省は、同サイトの運営費を支援するとともに、キャンペーン対象品の配送料を無料化する支援を行っている。

学校給食向けの牛乳（学乳）のキャンセル対応としては、学乳向けの生乳が廃棄されることがないように、加工用（長期間保存可能な脱脂粉乳等向け）に仕向け先を変更する調整が、業界を挙げて行われた⁵。飲用に比べて加工用は乳価が安くなるどころ、価格差を埋める支援等が講じられた。4月から6月は、乳用牛の出産シーズンとの関係で生乳生産が多い時期である。「巣ごもり需要」で家庭用バターの消費は増加したものの業務用需要が激減している状況下で、乳製品の消費が伸びなければ、加工用へ振り向けようにも限界がある。このため、農林水産省は、家庭での牛乳やヨーグルトの消費を呼びかける「プラスワンプロジェクト」を実施した。

逆に、夏は暑熱ストレスで生乳生産が落ち込む。今夏は、夏休みが短く8月に学校給食を再開する小中学校が多かった。例年なら9月の給食一斉再開に向けて乳業メーカーのタンクに生乳が溜めこまれる時期に給食提供が始まったため、9月に入ってから生乳需給は極端に厳しいと見られており⁶、引き続き注視される。

イ 外食・イベント向け高級食材・花きの需要消失

宴会や花見、贈答などで春に需要が増える高級食材（和牛肉やクロマグロ、メロンなど）は、インバウンド（訪日外国人）を含めた外食・観光需要の減少等を受けて、在庫が増え、価格が大きく下がり⁷、生産・流通等関係者は苦境に立たされた。

そこで、政府は、令和2年度第1次補正予算において国産農林水産物等販売促進緊急対策事業（1,400億円）を設け、国産高級食材の需要喚起策を講じている。

その一つは、品目ごとに、農林漁業団体が主体となって取り組む販売促進活動である。学校給食での和牛肉、地鶏肉、イチゴ、メロン、マンゴー、マグロ類、ホタテ貝等の活用を促すため、その食材購入費等に対して支援が行われる。農家らが授業や給食に出向くなどの食育教室も併せて開催することで、生徒に地元産や国産への親しみを持って

⁴ 「食べて応援！学校給食キャンペーン」〈<https://ad.umai-mon.com/kyushoku0728.html>〉。7月28日からキャンペーン第2弾が実施されている。第1弾においては、参加者117,280名、注文件数161,913件、販売総重量累計282トン（お茶わん112万杯分のフードロス削減）に達した（令和2年5月7日現在）（同サイト掲載情報）。

⁵ 畜産経営の安定に関する法律（昭和36年法律第183号）に基づく加工原料乳生産者補給金制度の指定生乳生産者団体が中心となって、生乳の需給調整機能が効果的に働いた（小田志保「新型コロナウイルスの影響から考える酪農・乳業の現状—生乳の需給調整に注目して—」『農林金融』（令和2年7月）11頁）。このほか、食品の会員向けネット通販「オイシックス・ラ・大地」が、取引先の酪農家から「給食向けの牛乳が余って困っている」との相談を受け、主に会員に通常の3割引きで販売したという事例も見られた（『読売新聞』（令和2.3.24））。

⁶ 牛乳の最大消費地を抱える関東生乳販売農業協同組合連合会常務が、8月、既に需給が逼迫傾向に転じていることから、このような懸念を示した（『日本農業新聞』（令和2.8.21））。

⁷ 3月の和牛枝肉の市場価格は、前年比7～8割の水準に低下した。4月中旬の東京都の温室メロンの価格は、1月中旬の半値以下となった（『農業共済新聞』（令和2.5.6））。

らう契機とし、家庭消費の拡大につながることも期待されている。

もう一つは、民間の様々な販路を活用する取組である。5月26日に特設サイトが設けられ、品目横断的に統一的なプロモーションが行われている。8月4日には事業効果を一層促進させるため、本事業に「#元気いただきますプロジェクト」との名称が付けられた⁸。国産食材を「食べて応援」してもらうため、例えば、民間のインターネット販売サイトで購入されたキャンペーン対象品の送料を無料化する支援が行われている。

和牛肉については、在庫の積上りを受けて枝肉価格が低迷し、肉用牛の肥育経営が厳しくなっている。これを受けて子牛価格も下落し、繁殖経営も厳しくなっている。このため、一定要件の下（経営改善に向けた取組の実践や、価格の下落等）、支援策が設けられた。まず、肥育経営に対しては、第1次補正予算において、出荷1頭当たり2万円を交付する措置（令和2年度の（独）農畜産業振興機構（ALIC）事業305億円を活用）が講じられ、次に、繁殖経営に対しては、第2次補正予算において、販売1頭当たり1万円を交付する措置（同108億円を活用）等が設けられた。

花きについても、例年3月は卒業式や送別会、お彼岸で最大の需要期であったが、各種イベントの規模縮小・中止により、価格が下落した。農林水産省では、3月6日から「花いっぱいプロジェクト」として、家庭や職場での花きの購入促進の取組を実施している。第1次補正予算では、国産農林水産物等販売促進緊急対策事業の一環として、公共施設での花の活用に32億円が充てられた。

ウ 「巣ごもり需要」、「応援消費」、オンライン取引の増加

外出の自粛、休校、テレワークの広まりなどにより家で過ごす時間が長期化すると、外食や中食（市販の弁当や総菜等の購入）から内食（自宅で調理）へのシフトが見られるなど⁹、「巣ごもり需要」が出現した。このため、保存しやすい食材や、手頃な価格帯の国産生鮮食料品の販売が大きく伸びた¹⁰。

また、接触を回避しながら、遠くの産地の生鮮野菜等をオンライン取引で購入する消

⁸ 「#元気いただきますプロジェクト」〈<https://www.kokusan-ouen.jp/>〉。本サイトに、①インターネット販売推進事業（インターネット販売サイトを通じて販売を行う際の送料支援）、②食育等推進事業（食材の説明など食育の取組を行う子ども食堂等で使用する食材費等を支援）、③農林水産物の販路の多角化推進事業（デリバリーやテイクアウト等、飲食店の販路多角化で使用する食材費・容器包装費を支援）、④地域の創意による販売促進事業（地域の創意工夫で、直売所やスーパーなどの販促キャンペーンで使用する食材費等を支援）の4事業のそれぞれの特設サイトへのリンクが貼られており、各事業に参加したい消費者、生産者、事業者がアクセスしやすいようになっている。

⁹ 4月の総務省家計調査（2人以上世帯）の食料支出に占める内食の比率は21.6%と、比較可能な平成12（2000）年以降で過去最大だった（内食比率：食料支出から、中食を示す「調理食品」及び外食の支出額を差し引き、消費支出全体に占める比率のこと。日本農業新聞の試算）。外食の支出額が単月で過去最低だったことが反映された。コロナ禍前（2000～2019年）の月平均の内食比率は、17.0%だった（『日本農業新聞』（令2.6.30））。

¹⁰ 緊急事態宣言下では、家庭消費向けに、国産のキャベツなどの結球野菜や、国産の豚・鶏肉の販売が好調だった（『日本農業新聞』（令2.5.8））。国産の豚・鶏肉の価格は、スーパーからの引き合いが強まって在庫の解消が進み、8月も前年より1、2割程度高かった。ただし、豚肉については、主力の米国産の輸入が新型コロナウイルスの影響で減少していたことも高価格の要因であったところ、安価な輸入品の出回りが回復傾向にある中で、旧盆明け以降は輸入品に押される可能性もあるとの見方もある（『日本農業新聞』（令2.8.7））。

米については、農林水産省の試算によると、3～6月の販売数量は、業務用が8万6,000トン減少したのに対し、家庭用の増加は7万7,000トンにとどまった。総務省の家計調査によると、同時期、米よりも麺類（特に生うどん・そば）の購入数量の伸びが大きかった（『日本経済新聞』（令2.9.5））。

費者や、インターネット通販サイトに登録する生産者も増えた。コロナ禍で苦境に陥る飲食店や生産者を応援するため、取り寄せ可能な商品を購入するなどの「応援消費」も広がっている¹¹。

（２）生産現場における労働力不足対策

農業分野における外国人労働者数は、令和元年10月末時点で35,513人（うち外国人技能実習生31,888人）であり、人手不足を背景にこの5年で2倍強の伸びを見せている¹²。新型コロナウイルス感染症対策の入国制限措置等により、農業分野で来日の見通しが立たない新規の技能実習生又は春節（旧正月）時に一時帰国した技能実習生等は、2,400人（令和2年4月22日時点）に上った¹³。また、小中学校等の休校や保育施設の利用自粛要請に伴い、子育て中のパート従業員が出勤できないケースも生じ、労働力不足のため春以降の本格的な収穫・作付けの作業に支障をきたすことが懸念された。

この事態を受けて、農業分野の支援策として、第1次補正予算において、農業労働力確保緊急支援事業（46億円）が設けられた¹⁴。これは、農業生産現場の人手不足を解消し農業生産を維持するとともに、将来の農業生産を支える人材を育成する取組であり、具体的には、農業者が代替人材を雇う場合の掛かり増し経費（これまで受け入れていた技能実習生等に要した経費を超えた分。賃金、交通費、宿泊費、研修費、保険料等が対象）を一定水準で補助するものである。また、人材募集、情報発信などマッチングに要する経費についても、半額以内で補助する。コロナ禍で観光客の減少した地域では、旅館などで働く異業種の人材が農業生産に取り組む動きが広がっており、こうしたケースも対象となる。

本事業の予算額は、2,500人分の労働力不足を想定した規模となっているが、外国人材が来日できない状況が長期化すれば、一層の財源確保が欠かせないと見られている¹⁵。また、生産現場からは「今年は確保できたが、来年度以降に懸念がある」、「今働いている人がいつまでいてくれるかが不透明」と中長期的な人員確保を不安視する声もある¹⁶。

農業の担い手の減少が進む中、持続可能な農業の実現のためには、新規就農の促進や、農地の分散錯圃の解消、スマート農業の実践等による生産性向上が早急に図られる必要がある。コロナ禍で「食の大切さに改めて気付いたり、地方への移住を希望したりといった動きも見られる」ことから、農林水産省は、若年層の参入・定着に一層力を入れるとしており¹⁷、新規就農者のニーズを踏まえた効果的な新規就農促進策が求められる。

¹¹ インターネット直売サービスの「食べチョク」を運営するビビットガーデン社の8月末の利用者は、2月末の約17倍に増えた。同社が3月前半にコロナ禍で出荷先を失った生産者の特設ページを作ると「応援消費」で即売が続出する人気だったという（『日本経済新聞』夕刊（令2.9.5））。

¹² 農林水産省「農業分野における新たな外国人材の受入れについて」（令和2年6月）

¹³ 水産業分野では300人（令和2年4月22日時点）。農業・水産業分野のいずれも江藤農林水産大臣記者会見（令和2年4月28日）で明らかにされた人数。

¹⁴ このほか、技能実習生について、法務省出入国在留管理庁において、在留期間のカウントなどで制度の柔軟な運用が認められたほか、実習期間終了後も本国に帰国できない者や受入れ機関から雇止め等にあった者について、他業種から農業分野への切替えが認められるなど、我が国での雇用維持に向けた措置が講じられた。

¹⁵ 『日本農業新聞』（令2.5.22）

¹⁶ 『日本農業新聞』（令2.6.16）

¹⁷ 『日本農業新聞』（令2.6.17）

（３）事業継続に向けた「経営継続補助金」（農林漁業版「持続化補助金」）の創設

新型コロナウイルス感染症の影響を受けた一部農林漁業者は、経済産業省所管の「小規模事業者持続化補助金」を活用することができるが、系統出荷を行う農林漁業者や農事組合法人などは対象外となっている。また、支援機関は商工会等に限られている。

このため、農林漁業者にとって使いやすい補助金として、第２次補正予算において、農林漁業者（個人又は法人（常時従業員数 20 人以下の中小規模））の事業継続に向けた「経営継続補助金」（200 億円）が創設された。新たな「食料・農業・農村基本計画」（令和 2 年 3 月 31 日閣議決定）において、中小・家族経営や集落営農などの多様な農業者の位置付けが明確化される中で¹⁸、今後、これら中小規模の農林漁業者がコロナ禍の影響を乗り越えて経営を継続していくことを支援することを目的としており、1 対象者当たり最大 150 万円が補助される。

具体的には、売上減少や品目を問わず、①農協等の支援機関による伴走支援を受けた経営継続に向けた取組¹⁹に対して補助率 75%（上限 100 万円）、②新型コロナウイルス感染防止対策（消毒やマスク購入等）の経費に対して定額（上限 50 万円）が助成される。

なお、経済産業省所管の「持続化給付金」（第 1 次補正予算で創設）は、売上が前年同月比の 50%以上減少した事業者（農林漁業者等を含む。）を対象として、法人は最大 200 万円、個人事業者は最大 100 万円を給付するものである。この「持続化給付金」は給付措置であることから、「経営継続補助金」と併せて申請することも可能である。

（４）農林水産物・食品輸出の動向と今後の戦略

新型コロナウイルス感染症対策のため展示会・商談会が中止・延期となる中、令和 2 年上半期（1～6 月）の農林水産物・食品の輸出額は、4,120 億円となった。前年同期比 8.2%減で、上半期では 8 年ぶりのマイナスとなった。林産物（172 億円、前年同期比 10.8%減）、水産物（1,031 億円、同 27.9%減）が減少する中で、農産物（2,917 億円、同 1.8%増）は微増となった。

農産物の内訳を見ると、コロナ禍の影響が見られる。これまで輸出が好調だった牛肉は、感染拡大が深刻な欧米で外食産業が休業していたことから、高級部位のロイン系を中心に打撃を受け、輸出額は 23%減の 102 億円となった。日本酒も 25%減の 91 億円にとどまった。他方で、輸出が増えたのは「巣ごもり需要」品目であり、米は 3 割増の 27 億円となるなど、特におにぎりやのり巻きなど持帰り商品の売行きが良かった²⁰。鶏卵は 2 倍の 20 億円、牛乳・乳製品は 2 割増の 114 億円で、アジア向けがけん引した。

このように世界的にも需要の比重は外食から内食に移り、小売での販売が拡大している

¹⁸ 「中小・家族経営など多様な経営体については、産地単位で連携・協働し、統一的な販売戦略や共同販売を通じて持続的に農業生産を行うとともに、地域社会の維持の面でも担い手とともに重要な役割を果たしている実態を踏まえた営農の継続が図られる必要がある」と明記された（「食料・農業・農村基本計画」39 頁）。

¹⁹ 国内外の販路の回復・開拓等に向けた取組であり、省力化機械の導入や臨時に雇った者の労賃等と対象は幅広い。ただし、補助対象経費の 6 分の 1 以上は、業種別ガイドライン等に則した「人との接触機会を減らす生産・販売への転換」又は「感染時の業務継続体制の構築」に充てることが要件となっている。

²⁰ 『日本農業新聞』（令 2.8.28）

ことを踏まえ、6月に開かれた政府の「農林水産物・食品輸出本部」²¹では、海外の内食需要を狙う輸出拡大対策が打ち出された²²。今後、小売やデリバリー（宅配）、電子商取引（EC）サイトでの販売に対応する商品の開発や、パックご飯などの製造ライン整備の支援等に力を入れる。また、人の移動を伴う販路開拓が困難な中、オンラインでの商談会の取組等を進め、農林水産物・食品輸出に取り組む事業者や農協が非対面・遠隔で商談を行える環境を整備し、ジェトロ（独）日本貿易振興機構）による支援を強化することとなった。

（５）「Go To Eat キャンペーン事業」の実施

第1次補正予算で創設された「Go To Eat キャンペーン事業」²³は、新型コロナウイルス感染予防対策に取り組みながら頑張っている飲食店を応援し、食材を供給する農林漁業者を応援するため²⁴の官民一体型の需要喚起策である。

農林水産省は、まずキャンペーンに対するニーズを把握するとともに、事業のスキームを検討するため、6月10日から3回にわたり、外食事業者等からヒアリングを行った。これを踏まえ、本事業の内容は、①都道府県等を単位とする地域限定の登録飲食店で使えるプレミアム付食事券（購入額の25%分を上乗せ）の発行（以下「食事券発行事業」という。）、②オンライン飲食予約サイト経由で飲食店を予約・来店した消費者に対し、次回以降使用できるポイントの付与（以下「オンライン飲食予約事業」という。）となった。

予算額は2,003億円（給付金1,534億円（①食事券発行事業767億円、②オンライン飲食予約事業767億円）、委託費469億円（上限額））となっている²⁵。

7月21日から委託事業の公募を行い（食事券発行委託事業、オンライン飲食予約委託事業、実績確認監査等委託事業、相談窓口・申請案内等委託事業の4事業）、3回にわたる企画審査委員会を経て、8月25日に事業者が決定された²⁶。登録飲食店が守るべき感染症対策について、農林水産省から意見を求められた「新型コロナウイルス感染症対策分科会」は、①三密回避対策を徹底する、②各都道府県において感染状況がステージ1、2に相当

²¹ 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）に基づき、令和2年4月に農林水産省に設置された特別の機関（本部長：農林水産大臣、本部長：総務大臣、外務大臣、財務大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、その他国務大臣のうちから農林水産大臣の申出により内閣総理大臣が任命する者）。農林水産物・食品の輸出額を令和12年に5兆円にする政府目標の実現に向けて、政府一体となって輸出先国の規制対応等に取り組む。

²² 農林水産物・食品輸出本部「令和2年度補正予算による輸出支援策について」（第2回会合（令和2年6月19日開催）資料3）

²³ 総額約1兆6,794億円を投じて観光や飲食などの需要を押し上げる「Go To キャンペーン」事業は、当初経済産業省がキャンペーン全体をまとめる事務局を一括で公募する予定であったが、他事業の委託費問題を経て、農林水産、経済産業、国土交通の各省が業務分野ごとに事務局を選定し、発注する方式に改められた。このような経緯も踏まえ、どのように本事業を進めていくのかを問われた江藤農林水産大臣は、「農林水産省において、まずどのような形が事業者にとっていいかを聞き、金額ベースも考慮に入れた上で業者も決める。決定後も、当たり前だが効率的な執行を行う。第三者委員会の設置も考えている」旨を答弁した（第201回国会参議院農林水産委員会会議録第14号3頁（令2.6.16））。

²⁴ 農林水産省「Go To Eat キャンペーン事業について」（令和2年7月）。同事業について、9月15日に特設サイトが設けられた<<https://gotoeat.maff.go.jp/>>。

²⁵ 各委託事業の「応募要領」（令和2年7月農林水産省）3頁

²⁶ 食事券発行委託事業は33府県・35事業体、オンライン飲食予約委託事業は13事業者が決定された。なお、9月8日に食事券発行委託事業者の2次公募が開始された。

すると判断される地域で実施することを基本とし、ステージ3、4に相当すると判断される地域では慎重に対応してほしい旨の提言を行った。これを踏まえ、農林水産省は、「Go To Eat キャンペーン事業」に参加する飲食店が守るべき感染症対策を公表した²⁷。

食事券発行事業については、準備が整った地域から順に参加飲食店の登録が開始され、感染状況を見つつ、一部地域では9月下旬に、大半が10月頃に消費者に食事券が発売される見通しである。オンライン飲食予約事業については、準備が整った予約サイトから順に参加飲食店の登録が開始され、感染状況を見つつ、10月1日以降、準備が整った予約サイトから順にポイント付与が開始されることとなっている。当該ポイントは利用者が住む都道府県以外での利用も可能であることから、人の移動が増えて感染拡大につながるもの懸念も根強い²⁸。この点に関し、江藤農林水産大臣は、全国展開事業ではあっても、各地域の感染状況等について都道府県の意見を聴きながら進められていくものであり、場合によっては、事業の展開に地域差が出てくる可能性も否定しないとの認識を示した²⁹。

3. 食料安全保障の重要性の再認識

(1) 新型コロナウイルス感染拡大の食料貿易への影響

新型コロナウイルスの感染拡大により、小麦の主要輸出国であるロシアやウクライナ(2国合わせて全輸出量の29%を占める。)など、小麦、米、豆類等の輸出制限を実施する国は最大で19か国に上った(令和2年8月21日時点では12か国に減少)³⁰。このような動きに対する国際的な対応として、FAO(国際連合食糧農業機関)、WHO(世界保健機関)及びWTO(世界貿易機関)の共同声明(3月31日)では「正当でない理由による輸出規制等はサプライチェーンの混乱を招く。食料の生産、加工、小売業者はサプライチェーン維持のため守られる必要がある」旨、また、G20農相会合共同声明(4月21日)では「生産資材の供給を含むフード・サプライチェーンの機能維持、不当な貿易制限の回避とWTOルールへの順守」等が表明された。

我が国の小麦、とうもろこし、大豆の主要輸入先国である米国、カナダ、豪州、ブラジル等は輸出制限を実施せず、国内備蓄や民間在庫もある³¹。米についても、令和2年6月末時点で政府備蓄が約100万トン、民間在庫が約200万トンあり、約5か月分のストック(国民の1日当たりの米の消費量を約2万トンで計算)があることから、政府は国民に安心

²⁷ 農林水産省「Go To Eatに参加する飲食店が守るべき感染症対策」(農林水産省ウェブページ「『Go To Eat キャンペーン事業』について」<<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/gaisyoku/hoseigoto.html#感染症対策>>に掲載)。感染症対策については、まず食事券発行事業について9月4日に「新型コロナウイルス感染症対策分科会」で議論され、同分科会の提言を受けて、9月8日に農林水産省が公表した(同日、参加飲食店の登録開始)。オンライン飲食予約事業については、9月11日に同分科会で議論され、進め方に大きな異論が出なかったことから、9月15日に農林水産省が公表した(食事券発行事業向けと同内容。同日、参加飲食店の登録開始)。

²⁸ 『日本経済新聞』(令2.9.5)

²⁹ 江藤農林水産大臣記者会見(令和2年9月15日)

³⁰ 本項目における情報は、農林水産省「我が国における穀物等の輸入の現状」(令和2年8月)及び「農林水産政策の展開方向について」(第28回農林水産業・地域の活力創造本部(令和2年6月26日持回り開催)資料1)に基づく。

³¹ 令和2年6月時点で、小麦約2.3か月分、とうもろこし約1か月分、大豆約1か月分(搾油用)及び約2.2か月分(食用)。

して食べてほしいと呼びかけている。

しかしながら、今春、中国での感染拡大により、収穫や流通が滞り、一時、玉ねぎやにんにくなど加工業務用野菜の日本への輸出が停滞したこと（現在では、中国からの輸入量は平年並みに回復）や、米国などの食肉処理施設では、従業員の新型コロナウイルス感染により相次いで操業が一時停止されたこと（現在では、感染防止対策を徹底した上で操業再開）もあった。今後、コロナ禍が長期化することにより、米国、EU等では、季節労働者の不足で収穫や作付けが停滞することや、物流の混乱、種子や農薬等の農業資材の生産・流通にも悪影響が及ぶことが懸念されている。また、新型コロナウイルスの他にも、ASF（アフリカ豚熱）による豚肉生産減少、サバクトビバッタによる穀物被害など、我が国の食料供給を脅かすおそれのある状況が近年生じている。また、世界人口の増加に伴い食料需要が増大する中で、穀物の期末在庫の6割が中国に偏るなど、食料貿易構造も変化しており、食料安全保障をめぐる状況は予断を許さないものとなっている。

（２）「総合的な食料安全保障の確立」に向けて

我が国は、これまでも食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）³²に基づいて食料安全保障に取り組んできたが、コロナ禍における上記のような状況を踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）（いわゆる「骨太方針」）では、「総合的な食料安全保障の確立」が明記された。

「食料安全保障の確立」との文言は、平成26年の骨太方針から盛り込まれたが、29年にその記述がなくなったものの、翌年には復活し、令和2年にはより踏み込んで、「感染症の影響が広がる中、国際的な輸出制限等に対応し、国内の生産基盤を維持・強化し、食料自給率・食料自給力の向上、食料備蓄や輸入の安定化を図り、国民生活に不可欠な食料の安定供給を実現できる総合的な食料安全保障を確立する」と記された。

具体策として、「加工食品や外食・中食向け原料の国産への切替えや国産麦・大豆等の増産、輸出拡大による生産余力の向上など中山間地域等も含め国内生産基盤の強化を図る」ことも明記された。また、フード・サプライチェーンの強化、輸入食料の安定的な確保、スマート農林水産業など技術基盤の確保、食料安全保障や農林水産業の役割への国民理解の醸成が掲げられた。

第35回FAOアジア・太平洋地域総会（9月3日及び4日開催）において、河野農林水産大臣政務官は、アジアでの関係機関や各国と連携し、「新型コロナウイルスの影響を踏まえたフード・サプライチェーンの強靱化」を含む世界の食料・農業の課題に対処する旨を発言した³³。また、9月12日、コロナ禍の下での世界の食料安全保障について議論するた

³² 食料・農業・農村基本法第2条第2項「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なければならない」。不測時における食料安全保障としては、同法第19条「国は、第2条第4項に規定する場合（※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、国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする」（※部は筆者挿入）がある。

³³ 農林水産省「アジア全域で、コロナに負けないサプライチェーンの構築を！」（令和2年9月4日）

め開催されたG20 農相会合において、江藤農林水産大臣は、食料や農業のサプライチェーンの強靱化のため、「新たな日常」の中でしっかりとした農業基盤を作り上げること等を重点事項として発言した³⁴。サプライチェーンには、生産資材の調達等も含まれる。我が国は、農業用電力源のみならず、化学肥料の原料の大半（りん鉱石、塩化加里については全量）を輸入し、野菜・花きの種苗の約9割を海外で生産しているなど生産資材を海外に依存していることから、これらの輸入が滞ると通常の農業生産が難しくなる。現状について政府は、「令和2年秋用の化学肥料は、原料の在庫量等を踏まえれば、概ね例年と同様に供給できる見込み」、「農薬については、今年度中に使用する農薬の製造をほとんど終えており、例年と同様に供給できる見込み」としているが³⁵、今後とも国内農業生産の継続に向けて、調達の動向についても注視が必要であろう。

4. おわりに

新型コロナウイルスの世界的な感染拡大は現在も続いており、食料需要の変化及び農業生産現場への影響が今後どのように推移していくのか、先が見通せない状況である。このような中で、国民への食料の安定的な供給が確保されるためには、国内外のフード・サプライチェーンの強靱化が急務である。食料安全保障の観点からも、国民の理解を得ながら、国内生産基盤の強化を早急に実現することの重要性が増している。コロナ禍が農業経営に与える影響は、これから見えてくる部分も大きく、その都度、適時適切な施策が講じられる必要がある。

一方、「応援消費」の出現やオンライン取引の増加など、生産者と消費者の距離が縮まった一面も見られる。また、食の大切さ、農林水産業への関心の高まりや、地方への移住の動きなども見られる。この機を捉え、農業・農村サイドからの積極的な働きかけ（付加価値の高い商品の提供や生産現場からの情報発信、新規就農者・移住者の受入れ体制の整備等）により、コロナ後にもつながるような信頼関係の構築が期待される。そのような生産者・地域の取組に対する十分な支援策も望まれよう。

表 新型コロナウイルスに関する動きと主な農業関係支援策（令和2年1～6月）

令和2年	主な出来事
1月30日	・政府「新型コロナウイルス感染症対策本部」設置 ・「新型コロナウイルスに関する農林水産省対策本部」設置
2月13日	・政府対策本部「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」取りまとめ ①農林漁業者向けの資金繰り支援として、農林漁業セーフティネット資金を措置 ②農泊地域に対する新型コロナウイルスに関する予防対策等の情報提供を実施
2月25日	・政府対策本部「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」決定
2月26日	・政府対策本部、「多くの方が集まるような全国的なスポーツ、文化イベント等は今後2週間中止、延期、規模縮小等」を要請
2月27日	・政府対策本部、「全国の小・中学校等の3月2日から春休みまでの臨時休業」を要請
3月4日	・農林水産省、学校給食向け未利用食品のフードバンク寄附推進に向けた情報提供を開始
3月6日	・農林水産省、各地方農政局等に相談窓口を設置 ・農林水産省、「花いっぱいプロジェクト」（家庭や職場での花き購入促進）を開始

³⁴ 農林水産省「【G20 農相会合】「新たな日常」での食料安全保障確保のために国際協調を」（令和2年9月13日）

³⁵ 農林水産省「化学肥料、農薬の製造実績と今後の製造見込みについて（令和2年8月21日時点）」

3月10日	<ul style="list-style-type: none"> ・政府対策本部「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策―第2弾―」取りまとめ ：①学校給食休止への対応（フードバンク等への寄附のための輸配送費等の支援、未利用食材の販売支援キャンペーン、学校給食向け生乳を加工用へ用途変更することに伴う価格差支援等） ②農林漁業セーフティネット資金の貸付限度額の引上げ、各種制度資金の貸付当初5年間実質無利子化 等
3月13日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省所管業種における新型コロナウイルス感染者が発生した時の対応及び事業継続に関する基本的なガイドライン取りまとめ・公表
3月14日	<ul style="list-style-type: none"> ・「新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律」施行
3月16日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省、「食べて応援！学校給食キャンペーン」（学校給食向け未利用食品の一般消費者向け販売サイト）を開設
3月17日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省、「国産食材モリモリキャンペーン」（フード・アクション・ニッポン（FAN）の取組の一環として、農協や民間企業等と連携した情報発信）を開始
3月28日	<ul style="list-style-type: none"> ・政府対策本部「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」決定（以後数次改正）
4月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急事態宣言（対象：7都府県（→4月16日に全都道府県に拡大）。期間：5月6日まで（→5月4日に5月31日まで延長）） 農業、卸売市場等食品産業は、国民への食料の安定供給等に重要な役割を担っていることから、緊急事態宣言下であっても、感染予防対策を講じた上で、各業界のガイドラインを参考にしながら業務を継続することが求められた。 ・政府「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策～国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ～」閣議決定（4月20日変更の閣議決定）
4月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・令和2年度第1次補正予算成立【農林水産関係5,448億円（ALIC事業950億円含む。）】 ：①農林水産物等の販売促進対策（1,400億円） ②和牛肉保管在庫支援緊急対策（和牛在庫解消に向けて販売促進計画を作成した食肉卸売事業者に対し保管経費を支援するほか、実際に販売した場合に1千円/kgの奨励金を交付）（ALIC事業500億円） ③Go To キャンペーンによる需要喚起（飲食業）（16,794億円の内数） ④農業労働力確保緊急支援事業（人手不足の産地と多様な人材をマッチング）（46億円） ⑤資金繰りの確保対策（298億円） ⑥畜産・酪農の事業継続対策（経営体質強化メニューに取り組む肉用牛肥育経営に対し出荷1頭当たり2万円交付、肉用子牛・肥育牛出荷延期に伴う掛かり増し経費、脱脂粉乳の業務用から飼料用への仕向先変更の支援等）（ALIC事業450億円） ⑦高収益作物次期作支援交付金（野菜・花き・茶等の次期作対策。種苗等の資材購入、機械レンタル支援等）（242億円） ⑧納付猶予を措置：肉用牛肥育経営安定交付金（牛マルキン）の生産者負担金、野菜価格安定対策の生産者負担金、漁業収入安定対策の積立金 等
5月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・全国における緊急事態宣言の解除（5月14日、21日と段階的に解除）
5月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省、国産農林水産物等販売促進緊急対策の一環としてインターネット販売推進事業等を開始（8月4日から「#元気いただきますプロジェクト」として運営）
6月12日	<ul style="list-style-type: none"> ・令和2年度第2次補正予算成立【農林水産関係658億円（ALIC事業108億円含む。）】 ：①経営継続補助金の創設（感染防止対策、生産・販売方式の転換に必要な経費を上限150万円で支援）（200億円） ②優良肉用子牛生産推進緊急対策事業（畜舎の環境改善等のメニューに取り組む肉用牛繁殖経営に対し、黒毛和種の場合、全国平均で子牛価格が60万円を下回ると販売1頭当たり1万円交付）（ALIC事業108億円） ③資金繰り対策の強化（349億円） ＜既存予算措置の運用改善等＞ (a) 高収益作物次期作支援交付金（第1次補正） <ul style="list-style-type: none"> ：施設栽培向け交付単価引上げ（5万円/10a→花き等80万円、果樹25万円） ・花き・茶等の高品質なものを厳選出荷する取組の支援を追加（2.2千円/人・日） (b) 米穀周年供給・需要拡大支援事業、水田活用の直接支払交付金（当初予算） <ul style="list-style-type: none"> ：国内外での日本酒需要低迷を踏まえ、酒造好適米の保管・供給を支援する。 ・酒造好適米の保管経費の支援（1.3万トン分） ・輸出用日本酒向け酒造好適米を新市場開拓用米（2万円/10a）の対象に追加 等

（出所）農林水産省資料等を基に筆者作成

（くさか ゆうこ）