

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	農業政策をめぐる状況 －基本計画の改定、米不足・米価高騰問題－
著者 / 所属	新妻 健一 / 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	473号
刊行日	2025-2-27
頁	117-131
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250227.html

※ 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 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

農業政策をめぐる状況

— 基本計画の改定、米不足・米価高騰問題 —

新妻 健一

(農林水産委員会調査室)

1. はじめに
2. 農業概況
3. 食料・農業・農村基本法の改正
 - (1) 食料・農業・農村基本法改正に至る経緯
 - (2) 食料・農業・農村基本法の改正
 - (3) 基本法の改正を受けた立法措置（第213回国会）
4. 農業政策の方向性
 - (1) 経済財政運営と改革の基本方針2024
 - (2) 農業政策の基本的な考え
 - (3) 財務省財政制度等審議会 建議
5. 食料・農業・農村基本計画の改定
 - (1) 基本計画に定める事項
 - (2) 第6次基本計画の策定に向けて
6. 米不足・米価高騰問題
 - (1) 米価の動き
 - (2) 米不足・米価高騰に関する農林水産大臣記者会見における主な発言
 - (3) 令和6年端境期の需給状況に関する分析
 - (4) 備蓄米の運営
7. おわりに

1. はじめに

本稿では、令和6年5月に、制定から四半世紀を経て初めて改正された食料・農業・農村基本法を受けた状況について、農業政策の在り方を財政面からみた財務省財政制度等審議会の建議、食料・農業・農村基本計画の改定に向けた検討状況、そして、昨年来の米不足・米価高騰問題を概観したい。

2. 農業概況

我が国の農業は、農業従事者の減少・高齢化の進展、農地の減少・荒廃など厳しい状況にあつて農業生産能力の低下が懸念される。基幹的農業従事者数は、約四半世紀で半減し111.4万人、その平均年齢は69.2歳、そして農地面積は、約四半世紀で1割超減少して427.2万haとなる等、農業をめぐる状況は極めて厳しい。

また、農林水産省は、国内人口が減少局面に転じる中、農業・農村で人口減少の影響が先行して顕著化するとして、農業従事者が今後20年で約4分の1程度(120万人から30万人)に急減すると試算し、農村の集落機能の低下、中山間地域等を中心とした農地の保全・管理、末端の農業インフラの保全管理が困難化するとしている¹。

さらに、令和5年の農業所得を主とする個人経営の状況を見ると、水田作経営269.6万円(20ha以上では960.8万円)、畑作経営477.4万円(北海道890.8万円、都府県329.5万円)、施設野菜作経営500.4万円、果樹作経営442.9万円等となったが²、令和5年の勤労者世帯(勤め先収入)(574万円)³と比べると依然として低い。

日本の農業は、こうした農業生産資材の価格高騰や農業者・農地の減少といった食料供給を支える力の弱体化、さらに、気候変動等による食料生産の不安定化や国際的な調達競争の激化といった食料安全保障を取り巻く環境の変化、そして、環境等の持続可能性の取組の主流化等、大きな変化に直面している。

3. 食料・農業・農村基本法の改正

(1) 食料・農業・農村基本法改正に至る経緯

平成11年に制定された食料・農業・農村基本法(平成11年法律第106号。以下「基本法」という。)は、令和6年5月、初めて改正された。改正前の基本法は、その基本理念として、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村の振興を掲げていた。しかし、食料・農業・農村をめぐる事情の変化を受け、令和4年9月、野村哲郎農林水産大臣(当時)は、食料・農業・農村政策審議会に対し「食料、農業及び農村に係る基本的な政策の検証及び評価並びにこれらの政策の必要な見直し」を諮問、令和5年9月、同審議会は答申を取りまとめた。

同答申は、基本法制定後の情勢変化と今後20年を見据えた課題について、①平時におけ

¹ 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料・農業・農村基本法の制定時からの変化」(令和5年6月2日)

² 農林水産省「農業経営統計調査(営農類型別経営統計)令和5年農業経営体の経営収支」(令和6年12月24日)

³ 総務省統計局「家計調査年報(家計収支編)」の「1世帯当たり1か月間の収入と支出(総世帯のうち勤労者世帯)」の「勤め先収入」478,479円に12(ヵ月)を乗じて算出した。

る食料安全保障リスク、②食料安定供給に係る輸入リスク、③適正な価格形成と需要に応じた生産、④農業・食品産業における国際的な持続可能性の議論、⑤海外も視野に入れた市場開拓・生産、⑥人口減少下においても食料の安定供給を担う農業経営の育成・確保、⑦農村における地域コミュニティの維持や農業インフラの機能確保を挙げた。

そして、基本法の基本理念の見直しの方向について、(1)国民一人一人の食料安全保障の確立、(2)環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換、(3)食料の安定供給を担う生産性の高い農業経営の育成・確保、(4)農村への移住・関係人口の増加、地域コミュニティの維持、農業インフラの機能確保を挙げた。

(2) 食料・農業・農村基本法の改正

改正基本法案は、令和6年2月27日に国会へ提出され5月29日に成立した(令和6年法律第44号)⁴。これによって、基本理念では、①「食料の安定供給の確保(旧法第2条)」が「食料安全保障の確保(第2条)」とされ、新たに②「環境と調和のとれた食料システムの確立(第3条)」が規定された。また、基本的施策では、「食料の持続的な供給に要する費用の考慮(第23条)」、「不測時における措置(第24条)」、「担い手以外の多様な農業者の位置づけ(第26条)」、「農業生産基盤の整備や老朽化への対応に向けた保全(第29条)」、「スマート農業技術等の活用による生産性の向上(第30条)」等が規定された。

図表1 基本法改正後の基本理念と基本的施策(主なポイント)

基本理念	基本的施策
<p>食料安全保障の確保(第2条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国民一人一人の「食料安全保障」の確保 国内の農業生産の増大、安定的な輸入・備蓄 需要に応じた供給 農業生産の基盤等の食料の供給能力の確保 食料の供給能力の確保のための輸出の促進 食料システムの関係者による、持続的な食料供給に要する合理的な費用を考慮した価格形成 不測時の措置 	<p>食料施策</p> <ol style="list-style-type: none"> 食料・農業・農村基本計画において食料自給率に加え食料安全保障の確保に関する事項の目標を設定し、毎年進捗を公表(第17条) 幹線物流やラストワンマイル等の国民一人一人の食料安全保障上の課題に対応する円滑な食料の入手のための確保(食料の輸送手段確保、食料の寄附促進の環境整備等)(第19条) 食品産業の持続的な発展に向けた、環境負荷低減、円滑な事業承継、先端技術の活用、海外展開(第20条) 農産物、生産資材の安定的な輸入に向けた、官民連携による輸入相手国の多様化、輸入相手国への投資の促進(第21条) 輸出促進に向けた、輸出産地の育成、輸出品目団体の取組の促進、輸出相手国における販路拡大支援、知的財産の保護(第22条) 持続的な供給に要する合理的な費用を考慮した価格形成に向けた、関係者による理解の増進、合理的な費用の明確化の促進(第23条) 不測の事態が発生するおそれがある段階から、食料安全保障の確保に向けた措置の実施(第24条)等
<p>環境と調和のとれた食料システムの確立(第3条)</p> <p>多面的機能の発揮(第4条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 環境負荷低減を通じた環境と調和のとれた食料システムの確立 多面的機能の発揮 	<p>農業施策</p> <ol style="list-style-type: none"> 担い手の育成・確保を引き続き回りつつ、農地の確保に向けて、担い手とともに地域の農業生産活動を行う、担い手以外の多様な農業者も位置付け(第26条) 家族経営に加えて、農業法人の経営基盤の強化に向けた、経営者の経営管理能力向上、労働環境の整備、自己資本の充実(第27条) 農地集積に加えて、農地の集約化・農地の適切かつ効率的な利用(第28条) 防災・減災、スマート農業、水田の畑地化も視野に入れた農業生産基盤の整備、老朽化への対応に向けた保全(第29条) スマート農業技術等を活用した生産・加工・流通の方式の導入促進や新品種の開発などによる「生産性の向上」(第30条)、 6次産業化、高品質の品種の導入、知的財産の保護・活用などによる「付加価値の向上」(第31条)、 環境負荷低減に資する生産方式の導入などによる「環境負荷低減」を位置付け(第32条) 人口減少下において経営体を支える「サービス事業者」の活動の促進(第37条) 国・独立行政法人・都道府県等、大学、民間による産学官の連携強化、民間による研究開発等(第38条) 家畜伝染病・病害虫の発生予防・まん延防止の対応(第41条) 生産資材の安定確保に向けた良質な国内資源の有効活用、輸入の確保や、生産資材の価格高騰に対する農業経営への影響緩和の対応(第42条)等
<p>農業の持続的な発展(第5条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 望ましい農業構造の確立 将来の農業生産の目指す方向性として、生産性向上 付加価値向上 環境負荷低減 	<p>農村施策</p> <ol style="list-style-type: none"> 農地等の保全に資する共同活動の促進(多面的機能支払)(第44条) 農村との関わりを持つ者(農村関係人口)の増加に資する、地域資源を活用した事業活動の促進(第45条) 中山間地域の振興に資する農村RMOの活動促進(第47条) 農福連携(第46条)、鳥獣害対策(第48条) 農泊の推進や二地域居住の環境整備(第49条)等
<p>農村の振興(第6条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 地域社会の維持 生産条件の整備、生活環境の整備 	

(出所) 農林水産省「食料・農業・農村基本法の見直しについて」(令和6年3月)

⁴ 参議院農林水産委員会では13項目からなる附帯決議が付された。

<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/213/pdf/k0802130262130.pdf>>

(なお、本稿のURL最終アクセス日は全て令和7年2月10日)

(3) 基本法の改正を受けた立法措置（第213回国会）

ア 食料供給困難事態対策法

基本法の「不測時における措置」に係る規定（第24条）を受け、令和6年6月、食料供給困難事態対策法（令和6年法律第61号）が成立した。本法律は、事態の段階に応じた政府の体制、食料供給確保の措置に関し、出荷・販売の調整、輸入・生産の拡大等「民間の自主的な取組の要請」、出荷・販売の調整、輸入の拡大、生産の拡大に係る計画作成等の供給量の正確な把握、供給確保のための国の指示、熱量を重視した生産転換の要請・指示、平時からの国内外の情報収集、罰則規定等を定めるものである。

イ 農業振興地域の整備に関する法律等の一部改正法

基本法の「農地の確保及び有効利用」に係る規定（第28条）を受け、令和6年6月、「食料の安定供給のための農地の確保及びその有効な利用を図るための農業振興地域の整備に関する法律等の一部を改正する法律（令和6年法律第62号）」が成立した。本法律は、「農業振興地域の整備に関する法律」、「農地法」及び「農業経営基盤強化促進法」を改正し、農地の確保のための措置の整備、農地転用に係る手続の厳格化及び農地の適正かつ効率的な利用の確保のための措置の整備、地域計画区域内の遊休農地の担い手への権利設定に係る手続の迅速化・義務化並びに農業関係者が議決権の過半とする農地所有適格法人の議決権要件の緩和等を定めるものである。

ウ スマート農業技術活用促進法

基本法の「先端的な技術等を活用した生産性の向上」に係る規定（第30条）を受け、令和6年6月、「農業の生産性の向上のためのスマート農業技術の活用の促進に関する法律（令和6年法律第63号）」が成立した。本法律は、スマート農業技術を「農業機械等に組み込まれる遠隔操作、自動制御その他の情報通信技術を用いた技術であって、農業を行うに当たって必要となる認知、予測、判断又は動作に係る能力を代替し、補助し、又は向上させ、農作業の効率化、農作業における身体の負担の軽減又は農業の経営管理の合理化を通じて農業の生産性を相当程度向上させることに資するもの」と定義するとともに、基本方針の策定、スマート農業技術の活用及びこれと併せて行う農産物の新たな生産の方式の導入に関する計画及びスマート農業技術等の開発及びその成果の普及に関する計画の二つの計画の認定制度創設等を定めるものである。

4. 農業政策の方向性

(1) 経済財政運営と改革の基本方針2024

令和6年6月、岸田内閣は「経済財政運営と改革の基本方針2024」⁵を閣議決定、農業政策について、「食料安全保障の強化や環境と調和のとれた食料システムの確立を新たな柱に位置付けるとともに農業の持続的な発展や農村の振興を図るため、基本法が四半世紀ぶりに改正されたことを受け、初動5年間で農業の構造転換を集中的に推し進められるよう、2024年度中に基本計画を改定し、施策を充実・強化するとともに、それを確実に進めるた

⁵ <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2024/decision0621.html>>

めの体制を確保し、農林水産業の収益力向上の実現を通じた所得の向上を図る。」とした。

(2) 農業政策の基本的な考え

石破茂内閣総理大臣は、令和6年10月、11月の所信表明演説、そして、令和7年1月の施政方針演説において、また、令和6年11月11日に就任した江藤拓農林水産大臣は、令和6年12月の衆議院及び参議院の農林水産委員会において、農業政策の基本的な考え方について、次のとおり発言した。

ア 石破茂内閣総理大臣所信表明演説、施政方針演説

第214回国会の所信表明演説で「地方の成長の根幹である農林水産業は、農山漁村の雇用と所得を生み出すとともに、国家の安全保障の一環でもあることから、その持てる力を最大限引き出してまいります。新たな基本法の下、最初の五年間に計画的かつ集中した施策を講じることにより、食料安全保障の確保、環境と調和のとれた食料システムの確立、農林水産業の持続的な発展、中山間地域を始めとする農山漁村の振興を図ります。国内の生産基盤の維持の観点も踏まえ、農林水産物の輸出をより一層促進します。」と述べた⁶。また、第216回国会の所信表明演説では、「この夏、店頭から米が一時消えたことは記憶に新しいところです。人口減少下においても、農林水産業・食品産業の生産基盤を強化し、安定的な輸入と備蓄を確保することなどを通じて、食料安全保障を確保します。農林水産業に携わる方々が安心して再生産でき、食料システム全体が持続的に発展し、活力ある農山漁村を後世へ引き継げるよう、施策を充実・強化します。」と述べた⁷。そして、第217回国会の施政方針演説では、「世界有数の潜在力を持つ日本の農林水産業・食品産業を、徹底的な高付加価値化により、基幹産業として確立します。これらが儲かる産業となるよう、スマート化・大区画化など生産基盤を強化します。米を世界へ輸出するプロジェクトの推進、安定的な輸出入と備蓄の確保などを通じて、食料安全保障を確保します。」と述べた⁸。

イ 江藤拓農林水産大臣発言

第216回国会における衆議院及び参議院の農林水産委員会で、「今まさに、日本の農政は大転換が求められています。このため、初動五年間で農業の構造転換を集中的に推し進められるよう、農地の大区画化、共同利用施設の再編、集約化、スマート農業技術の導入加速化など、計画的かつ集中して必要な施策を講じることにより強い生産基盤を確立し、人材の確保を図ってまいります。」と述べるとともに、「資材費等の恒常的なコスト増を生産者だけで賄うことが困難となっている中、国民の皆様にも、持続的な食料供給を可能とするためにも、合理的な価格の形成が必要となってまいります。」と述べた⁹。

⁶ <https://www.kantei.go.jp/jp/102_ishiba/statement/2024/1004shoshinhyomei.html>

⁷ <<https://www.kantei.go.jp/jp/103/statement/2024/1129shoshinhyomei.html>>

⁸ <<https://www.kantei.go.jp/jp/103/statement/2025/0124shiseihoshin.html>>

⁹ 第216回国会参議院農林水産委員会会議録第1号(令6.12.10)等

(3) 財務省財政制度等審議会 建議

財務省の財政制度等審議会（以下「財政審」という。）は、令和6年11月29日、「令和7年度予算の編成等に関する建議」を財務大臣に提出、農林水産については、①食料・農業・農村基本法の改正と農業の構造転換、②農業の構造転換～米・水田政策を中心に～に整理した。

本建議は、農業外からの視点を提供するものと思料し、これを概観することとしたい。

ア 食料・農業・農村基本法の改正と農業の構造転換

農業構造の転換について、「(政府の認識のとおり)現在の農業構造からの転換の必要性は、近年加速度的に高まっている」とし、その理由を「生産・経営において多額の国民負担に基づく財政支援や種々の規制等が存在することにより、生産性向上・経営の効率化が十分に進まず、収益性の向上を通じた産業としての自立化が進まないことにある」とした。そして、「こうした農業構造を今後も国民の多くの負担により支え続けることは持続可能ではなく、我が国の財政事情の厳しさを鑑みれば現実的でもな(く)」、「改めて「どんな“構造”」に、「どう“転換”していくのか」について将来像を明らかにすべき」で、「その上で、農業を支える合理的な国民負担・財政支援の在り方について検討すべきである」とした。

農林水産関係予算が長期的に減少してきているとの指摘があることに対しては、「近年では当初予算こそ2.2～2.3兆円の規模で推移しているが、補正予算による総額の増額傾向が著しい」ことに留意する必要があるとし、農業生産の規模を2000年度と2022年度とで比較すると「内訳に変化はあるものの、9兆円程度の総額に大きな違いはない」とし、このことは「予算総額の増額がすぐさま農業の振興につながるとは考えにくいことを示唆している」として「本質的に重要なのは「農業の行く末は財政支援の多寡にかかっている」という発想から脱却」すべきとした。

図表2 農業生産の規模の変化（単位：億円）

2000年（平成12年）	農業 91,295（畜産 24,596、米 23,210、野菜 21,139、果実 8,107等）
2022年（令和4年）	農業 90,010（畜産 34,678、米 13,946、野菜 22,294、果実 9,232等）

（出所）財務省財政制度等審議会 建議 参考資料（令和6年11月29日）の同表題のグラフより作成

イ 農業の構造転換～米・水田政策を中心に～

農業を自立した産業へと構造転換していく上で、「我が国の農政の主軸をなす米・水田政策を今後どのように展開していくかが極めて重要なポイントとなる」とした。そして、「(基本法の)改正前は(基本計画に定めるとされる)唯一の目標とされていた食料自給率は、国内生産と消費に関する目標の一つとして相対化され、(基本法は)国内生産の増大のみを重要視する考えには立っていない」とし、「あえて国民負担で国内生産を拡大するというのではなく、輸入可能なものは輸入し、ほかの課題に財政余力を振り向けるという視点も重要である」とした。加えて、「食料自給率とは、国民の食生活に左右されるゆえ、政策的に働きかけることが困難な面を持つ指標」でもあるため「食料安全保障

の確保に関する政策目標として食料自給率のみを過度に重視することは不適當と言わざるを得ず、新基本法の趣旨にも必ずしも合致しない」とした。さらに「土地利用作物には現状でも多額の財政支出を行っている」が、「更に小麦・大豆を国内生産することで食料自給率を1%引き上げようとするれば、水田で800~900億円程度の国費が必要となる」として、「食料自給率の向上を目指して国内生産の底上げを進めようとするれば、そのために国民負担は相当な大きさになる」ともした。なお、「(農業従事者が激減する可能性を踏まえ) こうした危機的な状況は、農地の最大限の集約化や法人経営・株式会社の参入推進などにより構造改革を進める観点からは、絶好の機会にも変わり得る」とした。

さらに、「食料自給率に過度に引きずられることなく、転作支援や生産コストの補填等のため生じている国民負担を最小化する視点も不可欠である」として「食料自給率の観点からも非効率な飼料用米の交付単価」の引下げ、令和9年度以降の水田政策においては交付対象から外し「財政面で持続性も確保していくべき」とした。

ウ 小括

同建議に関する報道には、「食料安全保障の強化に逆行」、「食料自給率を軽視していると取られかねない提言も盛り込まれた」といった批判的な受け止めがあった¹⁰。また、江藤拓農林水産大臣は、同建議について「政策にはいろんな角度からの論評があつてしかるべきだと思います。財政審からの今回のご指摘は受け止めますが、心配はしなくても良い。私は農水大臣として、これから5か年を集中的な構造改革の年とし、そのための必要な予算は確保する。」と述べた¹¹。

同建議の「改めて「どんな“構造”」に、「どう“転換”していくのか」について将来像を明らかにするべき」との指摘は明快だが、農業政策は、「農業の成長産業化を促進するための産業政策と、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進するための地域政策を車の両輪」として進められてきた¹²ことに留意する必要がある。また、農業生産の規模について「内訳に変化はあるものの」とするが、畜産1兆円増、コメ1兆円減という、コメ生産の危機的状況を直視した農政のかじ取りが求められよう。

なお、同建議は、「現在の輸入品の大宗は、政治経済的に良好な関係の国からのもの」として「輸入可能なものは輸入し」とする。しかし、国内生産力の維持・確保は、輸出国における病虫害や自然災害等による輸出困難等の事象の発生を考慮した取組とする必要がある。なお、そもそも「政治経済的に良好な関係」の永続性、将来的な何らかの貿易障壁の可能性等も踏まえ、やはり、輸入可能なものは輸入するとしても、国内生産力の維持・確保が当然求められよう。また、飼料用米を「食料自給率の観点からも非効率」としたことは、先の報道も批判的に報じていた。この点、農業産出額の3分の1以上を畜産が占める中であつて国産飼料としての飼料用米の重要性は言うまでもなく、そもそも飼料用米は「米穀の新用途への利用の促進に関する法律(平成21年法律第25号)」に基づく施策を講じるべき点に留意が必要である。さらに、食料自給率は「個人の食生活に左右される」と指摘するが、食料自給率は国会審議において、与野党を問わずその重要性が主張されていることを踏まえ¹³、引き続き適切な活用が求められよう。

¹⁰ 『日本農業新聞』(令和6年11月30日)

¹¹ 農林水産省「江藤農林水産大臣記者会見概要」(令和6年12月3日)

¹² 「食料・農業・農村基本計画」(令和2年3月31日閣議決定) 3頁

¹³ 例えば令和6年3月21日の参議院農林水産委員会では、7名の質疑者全員が食料自給率について発言した。

5. 食料・農業・農村基本計画の改定

(1) 基本計画に定める事項

食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）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に定めるもの」とされる（基本法第17条）。また、基本法の改正により、新たに「食料安全保障の動向に関する事項」が追加され、また、従前の「食料自給率の目標」は「食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する事項の目標」とされる等、基本計画に定める事項が見直された。

図表3 基本計画に定める事項に係る改正（基本法第17条関係）

改正前の基本法	基本法
第15条 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、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない。	第17条 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、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない。
2 基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。	2 基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。
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	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	②食料安全保障の動向に関する事項
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	③食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する事項の目標
④前3号に掲げるもののほか、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	④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
3 前項第2号に掲げる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。	⑤前各号に掲げるもののほか、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
4～6（略）	3 前項第3号の目標は、 <u>食料自給率の向上その他の食料安全保障の確保に関する事項の改善が図られるよう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。</u>
7 政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに、基本計画を変更するものとする。	4～6（略）
8（略）	7 <u>政府は、少なくとも毎年1回、第2項第3号の目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならない。</u>
	8 政府は、 <u>世界の食料需給の状況その他の食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに、基本計画を変更するものとする。</u>
	9（略）

（出所）筆者作成

(2) 第6次基本計画の策定に向けて

令和2年3月に策定された現行の基本計画は、平成12年3月に初の基本計画が策定されて以来、第5次のものとなる（第5次基本計画）。同計画は、食料・農業・農村をめぐる情勢を受けた基本的な方針と講ずべき施策を提示するとともに食料自給率の目標を掲げ、農業・農村の持続性を高め、食と環境を次世代に継承する、としていた。なお、基本計画は、

おおむね5年ごとに変更するものとされており（第17条8項）、第6次となる次期基本計画は令和6年度中にも策定予定である。

ア 基本計画の骨子（案）及び「目標・KPIの検討案」

令和7年2月5日、食料・農業・農村政策審議会企画部会において、基本計画の改定に向けた「骨子（案）」及び基本法の「食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する事項の目標（第17条）」を受けた「目標・KPIの検討案」が示された¹⁴。

この骨子（案）は、基本計画の構成について、基本法の定める基本理念（食料安全保障の確保、農業の持続的な発展、環境と調和のとれた食料システムの確立、多面的機能の発揮、農村の振興）を図る観点から、5つのテーマ（①我が国の食料供給、②輸出の促進、③国民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム、④環境と調和のとれた食料システムの確立・多面的機能の発揮、⑤農村の振興）を挙げている。

イ 基本計画の数値目標（目標・KPIの検討案）

（ア）数値目標

第5次基本計画の「食料自給率の目標」は、重点的に取り組むべき事項等に取り組むことを前提に実現可能な姿として、食料自給率の目標（供給熱量ベースの総合食料自給率を平成30年度の37%から令和12年度に45%、生産額ベースの総合食料自給率を平成30年度の66%から令和12年度に75%）、飼料自給率の目標（平成30年度の25%から令和12年度に34%）及び食料国産率の目標（供給熱量ベースで平成30年度の46%から令和12年度に53%、生産額ベースで平成30年度の69%から令和12年度に79%）を示した。そして、この「取り組むべき事項等」には、「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」として農畜産物の生産努力目標（数量）及び克服すべき課題を示した（第5次基本計画10頁）。

また、我が国の食料の潜在生産能力を評価する指標として、米・小麦中心／いも類中心の作付け別に令和12年度における「食料自給力指標」の見通しを示し、米・小麦中心では9割程度、いも類中心では必要なエネルギーを超える水準が確保されるとの見通しを示した。数値目標にはこのほか令和12年までの「農林水産物・食品の輸出額」5兆円を掲げた¹⁵（令和6年実績：1兆5,073億円）。

（イ）骨子（案）の数値目標－「目標・KPIの検討案」－

一方、「目標・KPIの検討案」では数多くの数値目標が検討されている。すなわち、上述の5つのテーマ（①我が国の食料供給、②輸出の促進、③国民一人一人の食料安全保障・持続可能な食料システム、④環境と調和のとれた食料システムの確立・多面的機能の発揮、⑤農村の振興）ごとに、政策に応じて幅広い数値目標の設定が想定されている。その一つの「1. 我が国の食料供給」を見ると、①食料自給率（飼料自給率を含む）、②食料の備蓄の確保（米・麦・大豆）、③肥料資源の国内資源利用割合、④肥料原料の備蓄の確保（りん安、塩化加里）、⑤種苗の安定供給の確保、⑥飼料の備蓄の確保（飼料穀物）、

¹⁴ 骨子（案）及び「目標・KPIの検討案」が初めて示されたのは令和7年1月22日。

¹⁵ なお、「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）では、令和7年に2兆円、2030年に5兆円とする新たな輸出額目標が示されている。

⑦担い手への農地集積率、⑧農地面積の確保、⑨農業の成長産業化や国土強靱化に資する農業生産基盤の強化、⑩スマート農業技術を活用した面積の割合、⑪農産物の付加価値の向上、⑫輸入の安定化を掲げている。このうち①食料自給率のKPIには、品目（飼料作物を含む）ごとの生産量・輸出量、単収、作付面積、国内消費仕向け量（消費量・輸入量）、15ha以上の個別経営体の米の生産コスト、麦、大豆、加工・業務用野菜の国産切替量、高温耐性や多収化などに資する品種の育成、が検討されている。

図表4 基本計画の構成（「第5次基本計画の目次」と「骨子（案）」の比較

第5次基本計画	骨子（案）
第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 1 これまでの施策の評価及び食料・農業・農村をめぐる情勢の変化と課題 2 施策の推進に当たっての基本的な視点	I 我が国の食料供給 1 国内の食料供給、2 食料自給率の確保、3 付加価値向上に向けた取組、4 農作業安全の確保と農業生産工程管理及び衛生管理 5 動植物防疫、6 不測時における食料供給の確保、7 輸入の安定化、8 国際戦略
第2 食料自給率の目標 1 食料自給率 2 食料自給力	II 輸出の促進（輸出拡大等による「海外から稼ぐ力」の強化） 1 農林水産物・食品の輸出の促進 2 食品産業の海外展開、インバウンドによる食関連消費の拡大 3 品種のグローバル展開
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 1 食料の安定供給の確保に関する施策 2 農業の持続的な発展に関する施策 3 農村の振興に関する施策 4 東日本大震災からの復旧・復興と大規模自然災害への対応に関する施策 5 団体に関する施策 6 食と農に関する国民運動の展開等を通じた国民的合意の形成に関する施策 7 新型コロナウイルス感染症をはじめとする新たな感染症への対応	III 国民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム 1 食品アクセスの確保 2 食品産業 3 合理的な価格形成 4 食品安全・消費者の信頼確保
第4 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	IV 環境と調和のとれた食料システムの確立・多面的機能の発揮 1 農業生産活動における環境負荷の低減 2 食品産業・消費における環境負荷の低減 3 多面的機能の発揮 V 農村の振興 1 多様な人材が農村に関わる機会の創出 2 農村における所得と雇用機会の確保（経済面） 3 農村に人が住み続けるための条件整備（生活面） 4 地域の共同活動の促進 5 中山間地域等の振興 6 鳥獣被害対策 VI 国民理解の醸成 1 食育の推進 2 食文化の保護・継承 3 農山漁村の魅力発信 4 消費者の行動変容 VII 自然災害への対応 1 東日本大震災からの復旧・復興 2 令和6年能登半島地震と豪雨災害からの復旧・復興 3 自然災害への備え 4 自然災害からの復旧・復興 VIII 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 1 DX（デジタルトランスフォーメーション）の推進 2 団体間の相互連携等 3 幅広い関係者の参画と関係府省庁の連携による施策の推進 4 地域の実態に即した施策の展開 5 効果的かつ持続的な施策の推進体制 6 財政措置の効率的かつ重点的な運用

（出所）第5次基本計画は目次、骨子（案）は主な項目から筆者作成

ウ 小括

「検討案」は、これまでの基本計画よりも広範な対象を「目標」として挙げており、新たな目標である「食料安全保障の目標」が国民に理解しやすいものとなるかが焦点だろう。この点、この「検討案」は「主なテーマ」ごとに「スマート農機の出荷台数」、「訪日外国人旅行者数」、「食品表示法の違反件数」、「バイオマス利用率」、「捕獲鳥獣のジビエ利用量」等、いわゆる政策目標的な事項が想定されている。既に食料自給率が広く人口に膾炙していることも踏まえつつ、この新たな食料安全保障の目標も、国民が分かりやすい目標とすることが重要だろう。

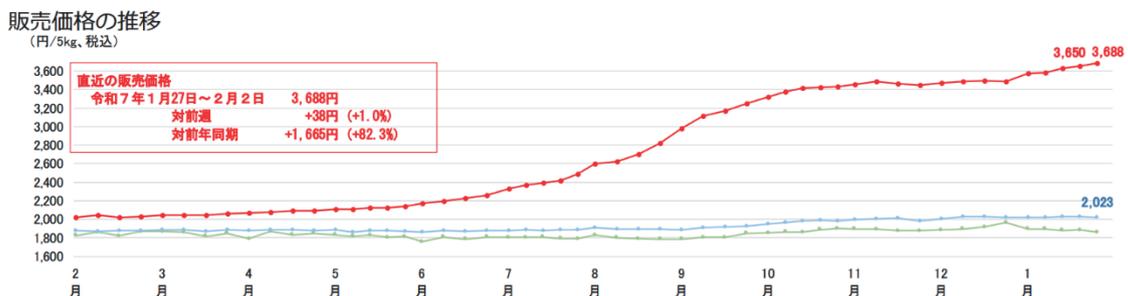
なお、基本計画の数値目標について、会計検査院は、令和4年度決算検査報告で、「長期に多額の予算を措置してきた食料の安定供給に向けた取組について、総合食料自給率やその目標の前提となっている指標に係る目標の達成状況を適時適切に検証することにより、得られた知見等を将来の政策に的確に反映していくことが重要である。」として、「農林水産省において（中略）、基本計画等に示された指標に係る目標の達成状況等の検証を適時適切に行うことの重要性に留意して（中略）、食料の安定供給が図られるよう努めることが望まれる。」とした。骨子案は、基本法第17条第7項¹⁶を受け、「少なくとも毎年1回、その目標の達成状況を調査・公表、KPIの検証によりPDCAサイクルによる施策の見直しを行う」としており、目標達成に向けた効果的な施策へつながることが期待される。

6. 米不足・米価高騰問題

(1) 米価の動き

令和6年夏の、令和5年産米から6年産米へと切り替わるいわゆる端境期に、スーパーマーケット等の小売店をはじめ米の品薄の状況が深刻化するとともに価格が高騰し、令和7年1月現在も高止まっている。米価格は夏前にはすでに上昇基調にあったが、9月になると昨年同時期1,800円程度の米価格は3,000円を超えた（図表5）¹⁷。

図表5 スーパーマーケットでの米の価格の推移（POSデータ 全国）



資料：(株)KSP-SPが提供するPOSデータに基づいて農林水産省が作成
注1：(株)KSP-SPが提供するPOSデータは、全国約1,000店舗のスーパーから購入したデータに基づくものである。
注2：週次データを月ベースに当てはめているため、実際の月とは若干異なる場合がある。

筆者注：赤字は令和6/7年、青は令和5/6年、緑は令和4/5年。

(出所) 農林水産省「スーパーでの販売数量・価格の推移（POSデータ 全国）」(令和7年2月10日)より作成

¹⁶ 食料・農業・農村基本法の改正で、少なくとも毎年1回目標の達成状況を調査し公表することが規定された。
¹⁷ この間、8月8日には南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）に伴う政府としての特別な注意の呼びかけが発出された（15日終了）。

(2) 米不足・米価高騰に関する農林水産大臣記者会見における主な発言

令和6年の米不足・米価高騰については、農林水産大臣記者会見において、累次の発言があった。そこで、主要な発言を抽出して整理した¹⁸。

米不足・米価高騰に関する農林水産大臣記者会見における主な発言

令和6年

- 6月14日 一般的な小売価格は、総務省の小売物価統計等を見る限り、一部で報道されているほど上昇していないと受け止めており、5年産米の全体需給については、現時点で主食用米の需給が「ひっ迫」している状況ではない。
- 7月19日 私自身は、需給が引き締まっているということで、これによって特段の対応をするという状況にはないと思っている。
- 7月26日 現下の需要動向のみで需要が下げ止まったと判断できず、少なくとも今後数年の需要動向を見た上で判断すべきものと考ええる。
- 8月2日 現時点で主食用米の全体需給としては、ひっ迫している状況とは考えていない。
- 8月27日 令和6年6月末の在庫量は低水準となっている。こうした中、米の在庫が最も少なくなる端境期の8月に、南海トラフ地震臨時情報とその後の地震や台風等により買い込み需要が発生したこと、輸送業者がお盆休みに入った影響もあって商品の搬入に停滞が生じたことなどにより、品薄となった店舗が生じているものと考ええる。
- 8月30日 8月27日、端境期における円滑な流通について十全な対応を行うよう関係団体に対して通知を発出した。需給全体で必要な在庫水準は確保されていると思っており、一部に政府備蓄米の主食用を放出といった意見もあるが、民間流通が基本で、米需給や価格に影響を与える恐れがあるため慎重に考えるべき。
- 9月3日 米品薄の状況は、順次回復していくと見込んでおり、農水省としては、米の流通に対し、引き続き、出荷、在庫等の状況を把握し、関係団体への働きかけや丁寧な情報発信、ホームページ等も通じた発信に努める。
- 9月6日 米の集荷業者・卸売業者の全国団体に対し、米の円滑な流通の確保に向けた一層の対応を行うよう改めて要請する。
- 9月17日 今後、新米が順次供給され、円滑な米の流通が進めば、需給バランスの中で、一定の価格水準に落ち着いてくるものと考ええる。
- 9月20日 (8月分の米類の消費者物価指数の大幅上昇は) 南海トラフ地震臨時情報とその後の地震や台風等により買い込み需要が発生したこと等によって、一時的に需給がより引き締まったこと等によるものと考ええる。
- 10月1日 備蓄米の放出判断も迫られたが、ちょうど8月から9月に入るところで、備蓄米を放出するにしても2～3週間かかることから、卸売業者に対して全力で米の確保に走って小売店に流してもらうことを私自身が決断した。その決断に誤りはなく、適切だったと思う。備蓄米を放出していれば、5年産米、備蓄米、6年産の新米が折り重なってだぶつく状況となり、混乱を与えていたことと思う。
- 12月20日 備蓄米の放出について、様々な意見が出たことと承知、広範な議論が必要な課題と思う。

令和7年

- 1月24日 米産地で集荷競争が激化している、集荷業者(全農、経済連、全集連)に集まっている米が昨年より17万トン少ない。農水省としては、新米が出てくれば、市場が落ち着くという見通しを持っていた。(備蓄米の活用に関し法改正を要するか内閣法制局と協議し)貸し付けであれば、法改正を行わなくてもいけるだろうと。生産基盤を守るため、生産意欲を持っていたかなければならない。しかし、消費者の方々にも、安定的に食料を供給する義務が農水省としてある。
- 1月31日 米は十分に供給されているのに市場に出てこないならば、どこかにスタックしていると考えざるを得ない。各県が主食用米の作付面積を増やしているにも関わらず、米が市場に出てこないのであれば、農水省として検討することは当然必要と考え、昨年末から今年にかけて協議を重ねた結果、(備蓄米について)諮問することが適当と判断した。

¹⁸ 農林水産省「大臣等記者会見」〈<https://www.maff.go.jp/j/press-conf/index.html>〉より上記期間に在職した大臣の主な発言概要を、口語を文語にする等文意が変わらない範囲で整理して掲載した。

(3) 令和6年端境期の需給状況に関する分析

農林水産省は、令和6年10月、「令和6年端境期の需給状況に関する分析」を公表、ここでは、今般の状況について下記✓のとおり「分析」し、以下の「取組」を講じるとした。

(分析)

- ✓各流通段階における供給状況は、昨年と同程度から昨年以上に供給が行われていたが、8月の南海トラフ地震臨時情報等を受けた買い込み需要に各流通段階からの供給が追い付かない状況が発生した。
- ✓今年の春以降から情報収集や働きかけは行っていたが、品薄に関しての特別な情報発信や流通関係者への働きかけは品薄状況が顕在化した8月下旬からの取組となった。
- ✓在庫量に占める業務用向けと小売向けとの比率は卸売業者によって大きく異なり、端境期において、必ずしも小売向けの比率が少なかった卸売業者だけではなかった。また、業務用向けの契約分を取り崩して小売向けに販売を行った卸売業者も存在。

(取組)

消費者、流通関係者等に対する適時・適切に把握し、情報発信するため、以下の取組を行う。

- ①主要集荷業者・卸売業者に対する端境期前（6月以降）から端境期（9月中旬）までの集荷量、販売量、在庫量の週次調査の実施
- ②卸売業者等やスーパー・米穀店等への流通実態に関する定期的なヒアリング
- ③米の流通の現状のポイントをまとめて発信するなど消費者にもわかりやすい情報発信
- ④米の需給に関する基本的な情報についての月例記者ブリーフィングの開催

(4) 備蓄米の運営

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103号、以下「食糧法」という。）は、米の備蓄について「米穀の供給が不足する事態に備えた備蓄の機動的な運営及び消費者が必要とする米穀の適正かつ円滑な流通の確保を図るとともに、米穀の適切な買入、輸入及び売渡を行うものとする」としている（第2条）。また、米穀の備蓄については「米穀の生産量の減少によりその供給が不足する事態に備え、必要な数量の米穀を在庫として保有することをいう」と定義している（第3条）。

ア 米の備蓄水準と備蓄方式

米の備蓄は、平成6年の食糧法制定当時、平均的な不作が2年連続しても円滑な供給が行えるよう、150万トンの基本として豊凶等による需給変動に対応しうるように一定の幅（±50万トン）をもって運用することとされた。その後、連年の豊作や過剰作付による需給緩和基調の下、在庫水準が200万トンを超えて高水準で推移する等によって備蓄に要する経費が著しく増加していたことから、平成13年12月、備蓄に要する財政負担等を考慮し、10年に1度の不作や通常程度の不作が2年連続した事態にも対処しうる水準として、毎年6月末100万トン程度が適切とされた。

また、米の備蓄方式については、市場から買い入れて市場に売り払う回転備蓄方式と市場から買い入れ一定期間後に主食用米としては市場に出さない棚上備蓄方式が比較検討された。そして、棚上備蓄は①備蓄放出の機会がない場合、飼料用等に処理せざるを得なくなり、多大な財政負担となること、②（備蓄）期間の経過により、ある程度の品質低下は避けられず、主食用に適さない在庫が発生するおそれ、③備蓄米在庫の更新時に一時的な生産拡大が必要になれば生産への悪影響が懸念されることから、備蓄運営コ

スト、生産への影響を考え回転備蓄を基本に備蓄を行うとされていた¹⁹。

イ 棚上備蓄への転換

しかし、現実には、豊作や過剰作付による需給緩和下で米価維持対策としての緊急対策としての政府買入れや政府米の販売抑制等が実施され、「生産者には、出来秋の作柄や価格の状況により政府は政府買入による需給調整策を実施する」等の過度の誤った期待を生じさせることにもなっていたとも指摘されていた²⁰。そこで、民主党政権下において同党の政策集²¹に記載されていた「食料安全保障の観点から、米の備蓄方式を「棚上方式」に転換」を受け、平成23年度から国内産米を5年間棚上備蓄し、備蓄後は非主食用途へ売却する棚上備蓄方式へ移行した。これについて赤松広隆農林水産大臣（当時）は、「この数年間、米がだぶつく状況が続いており、米価下落を招くこととなることから政府米を売るに売れない状況となり、抱えた米を処分することによる大きな財政負担が生じてきた。このため、一定のお金はかかるが、回転備蓄ではなく棚上方式として主食用需給に影響を与えないよう加工米や飼料米に販売することとしたい。²²」とした。

ウ 備蓄米の買い戻し条件付き売渡し措置の導入

令和6年の米不足・米価高騰に際し、備蓄米の放出を求める声が各方面から高まったが、坂本哲志農林水産大臣（当時）は「民間流通が基本で、米需給や価格に影響を与える恐れがあるため慎重に考えるべき²³」として実施しなかった。なお、備蓄米の放出実績は、平成15年（作況指数90）²⁴、平成24年（米の特別隔離対策）²⁵、平成28年（熊本地震の応急食料（精米備蓄））²⁶の例となっている。

上述のとおり、農林水産省は備蓄米の放出に対して消極的な考えを示してきたが、令和7年になっても米価水準は高止まりしていたことから、これを米の流通段階でストックしている異常な状態として備蓄米の活用が検討されることとなった。そして、令和7年1月31日、江藤拓農林水産大臣は、食料・農業・農村政策審議会に対し、「米穀の需給及び価格の安定に関する基本方針」の変更を諮問、同審議会の答申を受けて、主食用米の円滑な流通に支障が生じる場合であって農林水産大臣が必要と認めるときは、備蓄の円滑な運営を阻害しない範囲で、買受資格者に対する主食用としての備蓄米の売渡しを、政府が当該買受資格者から一定期間後（1年以内）に当該備蓄米と同等同量の国内産米の買入れを行うとの条件を付した上でできる（買戻し条件付売渡し）こととした。

エ 小括

農林水産省は、上述の「令和6年端境期の需給状況に関する分析」において、米の集荷量、販売量、在庫量の週次調査を実施するとし、また、備蓄米の新たな活用も始まった。消費者への正しい情報提供につながることを期待され、流通段階でのコメの滞留等

¹⁹ 農林水産省「米の備蓄運営の現状と課題」（平成22年7月）

²⁰ 農林水産省「備蓄運営に関する考え方」（平成22年8月）

²¹ 民主党政策集 INDEX2009

²² 第174回国会参議院予算委員会会議録第6号31頁（平22.3.5）

²³ 農林水産省「坂本農林水産大臣記者会見概要」（令和6年8月30日）

²⁴ 農林水産省「食糧部会における米の備蓄運営についての議論の整理」（平成23年8月）

²⁵ 農林水産省「23年産米の特別隔離対策等による米供給減少分の代替供給について」（平成24年6月8日）

²⁶ 農林水産省「米をめぐる状況について」（令和6年8月）

を解消しうる手法の導入も安心材料となろう。ただ、米は民間流通にあって、いつ売るかといった販売タイミング等は管理できるものではなく、米の円滑流通のためであっても備蓄米を市場に出せば価格に一定の影響はあろう。この点に関し、江藤拓農林水産大臣は、政府が価格に直接コミットすることは、原則的にはあまりあるべき姿ではないとし、今般決まった備蓄米の扱いは流通のストックを解消するところに念頭を置くもので、備蓄米を出すことが本旨ではなく、食糧法の理念からいっても、正しい方向性とは思っていないとしている²⁷。

結局、米政策は、米の需給見通しを踏まえた生産を軸とし、米輸出や主食用米以外の米需要を増やす取組が引き続き重要なことは言うまでもない。ただ、主食用米の需要が一貫して減少する中での生産という需給構造にあることに留意するとともに、生産面では地球温暖化による影響や病害虫の発生等が、消費面ではインバウンド需要や食の多様化等、様々な状況を踏まえて需給見通しを作成することが求められよう。

7. おわりに

日本の農業は、農業従事者も農地も減り続け、農業生産基盤は危機的な状況にある。そして、農家の所得も勤労者世帯に比べて低い（前記2.）。このままでは、農業（食料）生産力は落ち続け日本の食料安全保障の確保が困難になりかねない。また、今般の米価高騰問題に関連して、備蓄米を市場に出すことで相対取引価格が下落し、生産者の手取りが減ることを懸念する声がある²⁸一方で、農産物には供給の安定と価格の安定が求められる。

農業の魅力を高めつつ農業生産基盤の強化を図るためには、コストが考慮された適正な価格形成を実現し、再生産可能な農業所得の確保へとつながっていくことが期待される。一方で、コストが考慮された適正な価格といっても、あまりに高価となつては他の産品、さらに輸入品の選択に直結しかねないといった懸念もある。

農業政策には、こうしたコストが考慮された適正な価格に係る消費者の理解を深めるための抜本的な取り組みとともに、効率的かつ安定的な農業経営が大宗を占める農業構造の追求が引き続き重要となろう。そのためにも、農業支援策は、基本法の基本理念に新たに明記された食料安全保障の確保を踏まえ、再生産可能な所得水準に着目した支援策や農地の維持等に着眼した支援策について、従来諸外国等との農業生産条件の格差是正のための支援策等、さらに、農業政策の地域政策としての性格に留意した検討が求められる。

食料・農業は、国全体に関わる事柄であり、農業現場のみならず国民全体の理解と納得を得つつ、丁寧かつ慎重に検討を進めることが重要だろう。

(にいづま けんいち)

^{27,28} 農林水産省「江藤農林水産大臣記者会見概要」（令和7年2月7日）