

食料・農業・農村基本法の改正と 基本計画策定に向けた論点

—食料安全保障の確保を中心に—

主任研究員 小針美和

〔要 旨〕

2024年6月に改正食料・農業・農村基本法が公布・施行された。25年ぶりの改正に至った背景には、この間に世界的に食料安全保障上のリスクは高まりをみせる一方、日本農業の脆弱化はさらに進んでおり、日本の食料安全保障上の課題が浮き彫りになったことがある。

改正基本法では、「食料安全保障」を平時からの、また、国民一人一人の入手可能性という観点を含めた概念として定義づけし、基本理念の柱に位置付けた。価格形成における「合理的な費用の配慮」や「生産資材の安定供給の確保」等食料安全保障にかかる新しい考え方も付与されている。また食料・農業・農村基本計画では、食料自給率以外にも複数の食料安全保障に関する事項を目標・KPIとして設定し、定期的に現状を検証する新たなPDCAの仕組みを導入することとしている。

基本計画の策定においては、政策の実効性を高めるうえで、「食料安全保障の確保」に資する政策体系の構築に向けた議論を深化させると同時に、現場の農政推進体制の実情を踏まえた政策形成にも目を配るべきである。

目 次

はじめに

- 1 日本の食料安全保障をとりまく状況の変化
 - (1) 2020年以降の国際的な食料供給の不安定化と食料安全保障に対する意識の高まり
 - (2) 国内の食料需給の変化
 - (3) 農産物輸入の状況
 - (4) 食品アクセスの確保
 - (5) 国内の農業生産基盤の脆弱化
 - (6) 農業経営の状況
 - (7) 物流の確保
- 2 基本法改正のポイント
 - (1) 基本法改正の背景
 - (2) 基本理念の見直し

- (3) 合理的な費用の考慮
 - (4) 新たな概念としての「食料システム」
 - (5) 生産資材の安定供給の確保
 - (6) 食料自給率以外の目標設定とPDCAにもとづく政策推進
- 3 基本計画策定に向けた動き
- 4 基本計画策定に向けた論点
 - (1) 生産資材（肥料）の安定供給について
 - (2) 耕畜連携の重要性
 - (3) PDCAに資するデータ環境の整備
 - (4) 現場における農政推進体制の実情を踏まえた政策形成

おわりに

はじめに

2024年における日本の農政の最も大きなトピックは、食料・農業・農村基本法（以下、「基本法」とする）の改正であろう。20年から22年にかけて、新型コロナウイルス感染症の世界的流行や輸入食料・資材の値上がり、ウクライナ紛争が相次ぎ、食料の安定供給に対する関心が高まった。一方で、将来にわたる食料輸入の不確実性は拭えず、国内の農業生産基盤も脆弱化するなかで、改正基本法の基本理念の柱とされた「食料安全保障の確保」は国民全体に関わる重要な課題である。現在、施策の具体化に向けて、改正基本法下では初めての食料・農業・農村基本計画の策定が進められている。

そこで本稿では、日本の食料安全保障を取り巻く状況の変化と基本法改正のポイントを改めて整理したうえで、「食料安全保障の確保」の実現に向けた政策形成において重要と考える論点を提示することとした。

1 日本の食料安全保障をとりまく状況の変化

まずは、基本法改正の背景として、近年における日本の食料安全保障をとりまく状況の変化について振り返る。

(1) 2020年以降の国際的な食料供給の不安定化と食料安全保障に対する意識の高まり

1990年代半ば以降、国際経済の成長やグローバル化のもとで食料貿易は急拡大し、穀物、食肉等の広域流通は常態化した。また、世界における三大穀物の生産量の増加率は品種改良や技術革新によって人口のそれを上回って推移し、世界人口を支えてきた。しかし、世界人口の更なる増加、経済発展による食肉需要の増加に伴う穀物需要の急激な増加に加え、バイオエタノールやバイオディーゼル等の食用以外の穀物需要も発生している。一方で、近年の気候変動は世界的な農業生産の不安定性を増大させており、将来の食料供給を不安視する見方が強まっている。

さらに、2020年代に入ると、新型コロナウイルス感染症の世界的な流行によるパンデミックのもとでグローバルフードサプライチェーンの脆さが明らかになるとともに、低所得国の購買力低下によるデフレ型の大規模な飢餓が生じた（平澤（2023））。また、ウクライナ紛争の食料供給への影響は、輸出停止や制裁参加国の企業に依存する貿易への支障、貿易統計の停止など広範囲に及び、食糧安全保障を脅かすリスクが顕在化した（阮蔚（2022））。

このような情勢をうけて、先進国でも食料安全保障に対する意識の高まりがみられる。EUでは「危機の際における食料供給・食料安全保障を確保するための緊急時対応計画」を策定しており、欧州首脳理事会に

においても24年～28年における政策の重点に食料安全保障を加えている。これを受けてドイツや北欧諸国など、EU加盟国のなかでも独自に食料安全保障対策を強化する動きが進んでいる（平澤（2023））。

(2) 国内の食料需給の変化

2023年度の日本の総合食料自給率（カロリーベース）は38%となっている。高度経済成長期以降の食生活の変化で米消費が減少する一方、油脂類や畜産物の消費が増大した。油脂原料や飼料は輸入依存度が高いこと、1980年代以降は貿易自由化により畜産物の輸入も増加したことで、食料自給率は長期的に低下傾向が続いている。

2000年以降の食料消費の変化を品目別にみると、多くの品目で1人当たりの年間消費量が横ばい、もしくは減少しているなかで、肉類のみが増加傾向にある（第1図）。世代別にみると、高齢者は他の年代に比べて1人当たりの肉類消費量が少ないもの

の、08年から18年の10年間での増加率は49.4%と非常に高く、それが肉類の消費増加にも寄与してきた。

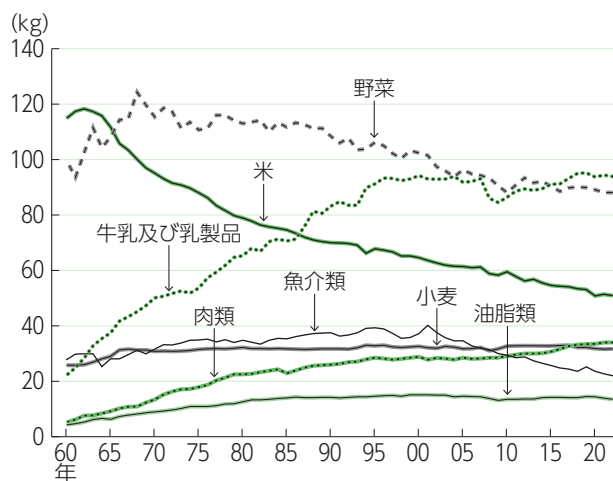
しかし、1人当たりの食料消費量は96年をピークに減少しており、少子高齢化による人口構成の変化が国内需要の減少要因となっている。加えて、近年では人口減少が総需要に与える影響も大きくなっている。25年には、いわゆる「団塊の世代」が全て後期高齢者となることから、今後、高齢化と人口減少による国内需要の減少スピードはさらに速まるとみられる。

供給面をみると、国産供給熱量（国民1人あたり1日に摂取する総熱量のうち、国産食料でまかなわれている熱量）は23年度で841キロカロリーとなっており10年前から1割減少するなど、国内生産による供給力は低下している。23年（概数）の重量ベースの国内生産量も統計開始以降最も少なくなっており、多くの品目で減少傾向にある。消費が増加傾向にある肉類については、足もとの10年間で消費量は11%増加しているのに対し、国内生産量の増加は6%にとどまっている。国内需要の増加を国内生産ではまかなえておらず輸入が増え、それが食料自給率の低下にもつながっている。

(3) 農産物輸入の状況

戦後の日本は、食料を輸入に依存することで豊かな食生活を実現してきた。畜産業における飼料の輸入依存の強まりや、80年代以降の牛肉・オレンジの輸入自由化、

第1図 国民1人・1年当たりの食料消費量の推移



資料 農林水産省「食料需給表」

GATT・UR合意、TPPの発効など農産物貿易の自由化も進行しており、日本の農産物輸入額は過去数十年にわたり増加傾向にある（第2図）。農林水産省の試算によると、現在の食生活を充足するのに必要な農地面積のうち、国内の総農地面積ではその1/3しか賄えておらず、輸入なしに現在の日本の食生活を維持することは不可能である。

22年には、ウクライナ紛争の発生や世界的な物流の混乱もあり、農産物輸入額が初めて9兆円を超えた。内田（2023）の試算によると、輸入単価が大幅に上昇したにもかかわらず、輸入量は大きく変化しておらず、むしろ増加した品目もある。これは、現状では、日本には価格上昇に対応できるだけの経済力・購買力があることを示すとともに、単価が上昇しても短期的に輸入量を減らすことができない（＝国内農産物で代替ができない）ことを示しているとみられる。すなわち、輸入量の円ベースでの価格弾力性が非常に低く、輸入農産物が日本

の農業生産および食品加工・小売産業等に強くビルトインされていることを意味している。

ただし、農産物の輸入環境や日本のポジションも大きく変化している。トウモロコシの国別輸入量をみると、1980年代の日本のシェアは3割を超え世界一の輸入国だった。しかし、90年代以降、グローバル化の進展や中国等をはじめとする新興国における食肉需要の増加を背景に穀物貿易量が大幅に増加するなかで、日本は輸入量で世界第4位となっており、そのシェアは1割を切っている（第3図）。

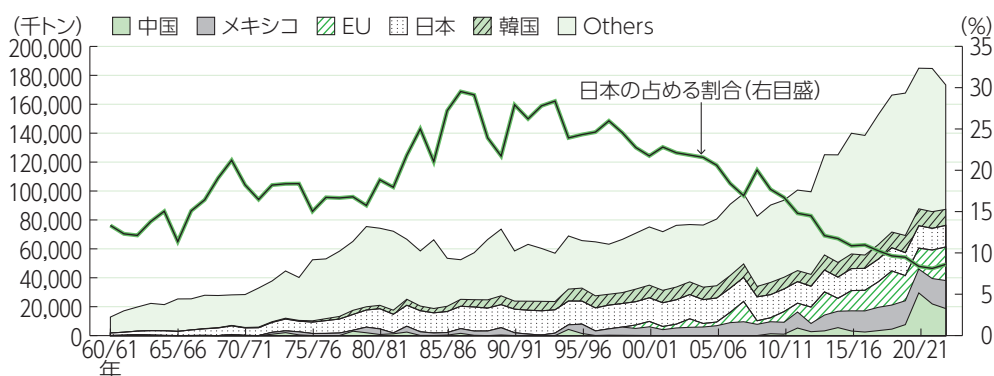
（4）食品アクセスの確保

このように、日本全体（マクロレベル）でみると、日本は輸入も含めて必要な食料が確保できている状況にある。しかし、ミクロレベルでみると、すべての日本国民が健康的に生活するために必要な食料・食品を確保できていない、すなわち「食品アク

第2図 日本の農産物輸出入金額の推移



第3図 トウモロコシの輸入状況の推移



資料 アメリカ農務省「Feed Grains Yearbook Tables」

セス」の確保に課題があることが指摘されている。

食品アクセス問題は大きく2つに分けられる。ひとつは物理的アクセスに関するもので、自らの力で買い物に行くことが難しい、いわゆる「買い物困難者」の問題である。過疎化の進行によって小売店や物流業者が撤退し、食品小売店や配送網の維持が難しくなる地域が増加している。農林水産政策研究所の推計によると、20年の食料品アクセス困難人口は904万3千人で、15年に比べて9.7%増加している（高橋（2024））。また、農林水産省が市区町村を対象に行ったアンケートでは、回答市区町村の89.7%が食品アクセス問題への対応が必要と認識している。

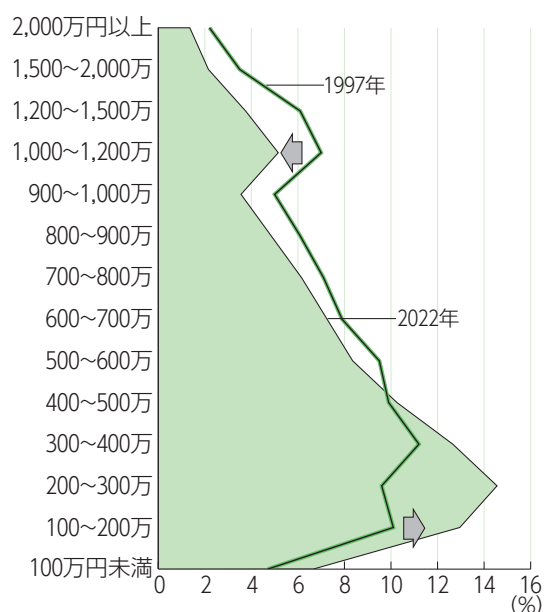
もうひとつは経済的アクセスの問題で、経済的な理由により十分かつ健康的な食事をとれないことを指す。所得金額階級別の世帯数の相対度数分布について77年と22年を比較すると、22年の高所得世帯の割合は低下し、200万円未満の世帯の割合が上昇している（第4図）。非正規雇用の拡大や、世

帯人数の減少・高齢化、ひとり親世帯の増加等を背景に低所得世帯が増加しており、近年の賃金上昇を上回る食品をはじめとした物価上昇がさらに家計を圧迫させている（古江（2024））。

（5）国内の農業生産基盤の脆弱化

国内生産に目を転じると、生産基盤の脆

第4図 所得金額階層別世帯数の相対度数の分布の変化



資料 厚生労働省「国民生活基礎調査」

弱化が進んでいる。農地は1961年の609万haをピークに減少傾向にある。2020年以降は毎年約3万ha農地が減少し、24年には427万haと、15年の基本計画で見通しとして示された440万haを下回っている。

また、農業投資も2000年代に入り大きく減少している。農業投資の合計金額は90年代のピーク時に比べて2010年代はほぼ半分の水準にまで低下しており、特に土地改良、農業用建物への投資の減少が目立っている（内田（2023））。

さらに、農業労働力についても、家族経営の減少に伴い、基幹的農業従事者数は00年の240万人から20年には134万人と100万人以上減少し、特に、直近5年間の減少が40万人となっており減少スピードは速まっている。また、70歳以上が7割弱を占めており高齢化も深刻である。法人化の進展により、農業法人等における雇用者は増加傾向にあるものの、日本農業法人協会の調査によれば、半数以上の法人が人手不足と認識している。また、新規就農者数も減少

するなど、日本全体で人口減少が進むなかで、農業労働力の維持・確保はさらに難しくなっている。

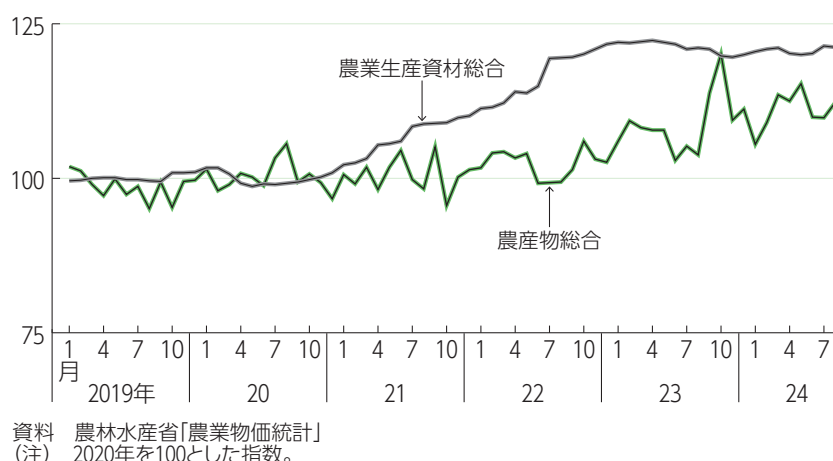
（6）農業経営の状況

GDPデフレーターの変動をみると、日本以外の主要国では2000年代に一定の上昇傾向にあったのに対し、日本は低下傾向を続けてきた。そのもとで農業資材価格については、デフレに加えて円高もあり、08年に一時的な肥料急騰があったものの、2010年代後半までは全般的に大きな変動なく推移してきた。

しかし、21年以降、世界情勢の変化に伴う国際価格の上昇と為替の急激な円安に伴う飼料や肥料等の価格高騰をうけて、農業生産資材価格指数（総合：2020年基準）は23年4月に122.3と20年に比べて20%以上の上昇となり、その後も高止まりしている（第5図）。

一方で、農産物価格についてみると、約30年にわたるデフレ経済のもとで消費者の

第5図 農産物価格指数（総合）と農業生産資材指数（総合）の推移



低価格志向が安売り競争の常態化を招いたこともあり、農産物や食品の価格を上げることを敬遠する意識がサプライチェーン全体を通じて醸成・固定化されてきたとみられる。農産物価格指数は、時々の収穫状況により変動する野菜や果樹の価格の影響を受けた上下動はあるものの、近年は農業生産資材価格指数を下回っており、特に、近年の急激な資材価格高騰はカバーできていない。

農林水産省の「農業経営統計調査（営農類型別経営統計）」をみると、22年の全農業経営体の農業粗収益（収入）は1,165万6千円で、農畜産物収入の増加により、前年に比べて8.2％増加した。一方、農業経営費（支出）は1,067万4千円で、飼料や燃料の値上がりにより前年に比べて12.2％増加している。支出の増加が収入のそれを大きく上回った結果、農業所得は98万2千円と、21年に比べて21.7％減少した。営農類型別に

みると、特に、酪農、繁殖牛、肥育牛が赤字となっており、22年では飼料費高騰が畜産経営に大きな影響を与えている（詳細については山本（2025）を参照）。

第1表は稲作経営（水田作経営）の概況をみたものである。全国平均の農業所得は1万円で、作付面積規模別でみると5ha未満の経営体では29万8千円の赤字となっている。5ha以上では、作付規模に応じて農業所得が大きいという傾向はあるものの、単位面積あたりの農業所得は規模との相関はみられず、必ずしも規模が大きいからといって収益性が高いとはいえない状況がみてとれる。

また、大規模生産者が麦・大豆生産等地域の転作対応を担っていることや飼料用米の作付面積が多いことを背景に、主食用米作付面積の割合は作付規模が大きいほど小さくなっており、特に50ha以上では45.8％と5割を切っている。麦大豆は国際価格に

第1表 作付規模別にみた水田作経営の経営概況

(単位 a、％、千円)

区分	作付 延べ面積	うち、主食 用米の割合	農業所得	農業粗収益	うち、共済・ 補助金等受 取金の割合
水田作全国平均(n=1027)	278.8	74.1	10	3,783	24.8
5.0ha未満(n=557)	118.7	89.1	△298	1,634	17.7
5.0～10.0(n=119)	720.9	81.2	1,050	10,726	21.3
10.0～15.0(n=72)	1,202.3	74.0	2,849	17,999	22.8
15.0～20.0(n=43)	1,736.6	73.1	3,126	24,160	24.6
20.0～30.0(n=65)	2,393.7	61.5	4,957	31,450	31.4
30.0～50.0(n=61)	3,804.5	62.4	6,610	47,673	34.4
50.0ha以上(n=110)	8,740.1	45.8	6,792	104,357	39.6

資料 農林水産省「農業経営統計調査(営農類型別経営統計) (令和4年)」
 (注) nはサンプル数。

準じた価格水準で取引されており、生産コストと販売価格との格差を経営所得安定対策のゲタや水田活用の直接支払交付金でカバーする構造となっていることから、国産拡大を推進している麦や大豆の作付面積を増やすほど、農業粗収益・農業所得に占める補助金・交付金の割合が高くなる。そのため、作付規模が大きいほど補助金・交付金の割合が高く50ha以上の経営では4割近くにのぼる。時系列的にみると、14年の大幅な米価下落以降、大規模経営における補助金・交付金の割合は年々上昇しており、実態として、交付金なしに経営を継続することは難しくなっている。

(7) 物流の確保

商品を生産地から消費者まで届けるには物流インフラも不可欠である。農林水産物や食品の物流は、その9割以上をトラック輸送が担っている。しかし、主にトラックドライバーが対象となる道路貨物業従事者の年齢階層別割合をみると、若年層（15～29歳）が10.1%、と全産業平均の16.1%に比べて低く、農業と同様に若年労働力の確保が課題である（国土交通省調べ）。特に、農産物の輸送は、産地、とりわけ大産地が消費地から離れた場所に立地していることから長距離輸送が多い。国土交通省「トラック輸送の実態調査（2020年）」によると、農水産品では1運行あたりの拘束時間が11時間25分で、全体平均（11時間5分）に比べて長い。

また、生鮮品は鮮度が重要で日持ちが短

いため、切れ目なく消費地に商品を届けるためには小ロットで多頻度の輸送となりがちである。また、農産物の収穫量は天候に左右されるため日々の出荷量を事前に調整しにくいことから、作業発注から出荷までのリードタイム（所要時間）も短く平準化や計画的な物流が難しい。また、卸売市場等での車両の集中により荷待ち時間が長いこと、手積み手降ろしの手荷役作業が多いことなども課題で、拘束時間が延びる要因ともなっている。そのため、農水産品はドライバーの負担が大きく、なるべく扱いたくないという運送業者の声もしばしば聞かれる。

このような状況のなか、24年4月よりドライバーの残業時間の上限が年間960時間に制限された（いわゆる「物流2024年問題」）。何も対策を講じなければ30年度に輸送力は19年度と比べて34%不足するという推計もあるなど、さらなる輸送力の低下と人手不足の深刻化により、“作れても運べない”事態の発生も懸念されている。

2 基本法改正のポイント

次に、基本法改正のポイントについて整理する。

(1) 基本法改正の背景

前節で整理した通り、基本法制定から25年間における情勢の変化として、世界的な食料安全保障上のリスクは高まりをみせる一方、日本の食料自給率の低下、日本農業

の脆弱化はさらに進んでいる。これらを背景に、岸田文雄首相（当時）は2022年9月の食料安定供給・農林水産業基盤強化本部において基本法の見直しを指示、食料・農業・農村審議会に「基本法検証部会」が設置され、17回にわたる部会での議論や、地方意見交換会を経て翌年9月に答申がなされた。

基本法検証部会では、日本の食料安全保障を取り巻く状況について、基本法制定後の情勢の変化と今後20年を見据えて予期される課題を検討し、5つのポイントに整理している（第2表）。

第一は、平時における食料安全保障リスクの高まりである。世界的に食料需要は増加する一方、気候変動等による供給の不安定化、食料輸入における競合国の出現など、安定的な輸入に懸念が生じている。また国内においても、経済・社会環境の変化のなかで、質・量的に十分な食料を確保できない国民が増加しつつある。

第2表 食料・農業・農村基本法改正の背景

現行基本法制定後の約20年間における情勢の変化
国際的な食料需要の増加と食料生産・供給の不安定化
我が国の人口減少・高齢化に伴う国内市場の縮小
農業者の減少と生産性を高める技術革新
農村人口の減少、集落の縮小による農業を支える力の減退
今後20年を見据えた予期される課題
平時における食料安全保障
国内市場の一層の縮小
持続性に関する国際ルールの強化
農業従事者の急速な減少
農村人口の減少による集落機能の一層の低下

資料 「食料・農業・農村政策審議会答申（概要）①」（検証部会（23年9月11日）配布資料）

第二は、本格的な人口減少下における国内市場の縮小への対応である。国内農業・食品産業の持続的な継続を考えるうえで、海外への輸出による新市場の開拓を視野に入れる必要があるとしている。

第三は、農業・食品分野における環境対策や持続性に関する国際ルールの強化である。パリ協定に基づくGHG（温室効果ガス）の排出削減をはじめ、農業も他産業並みに環境対策を講じる必要がある。また、食品産業においても、原料調達における環境や人権への配慮、食品ロスの削減などが求められており、特に輸出の強化にあたっては、国際ルールに対応した、世界市場から排除されない事業スタイルが求められる。

第四は、農業者の急速な減少への対応である。高齢農業者のリタイアが進む一方、若年労働力の獲得競争は全産業間で激しくなることが見込まれる。

第五は、農村人口の減少による集落機能の低下である。今後、農業インフラのみならず、集落機能の維持さえも困難となる地域の増加が懸念される。

これらの課題に対応できる農政の展開に向けて、24年6月改正基本法が公布・施行された。

(2) 基本理念の見直し

a 食料安全保障を基本理念の柱に

改正基本法では、従来からの基本的な考え方は維持しつつ、さらに時代の変化に対応した農政とするため、その骨格である基本理念が見直されている。まず、「食料安全

保障の確保」が基本理念の柱に位置付けられた。国全体の総量として食料を確保すること（食料の安定供給）に加え、平時からの、また、国民一人一人の入手可能性という観点を含めた概念として、食料安全保障を「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、国民一人一人がこれを入手できる状態」（第2条）と定義づけている（第6図）。

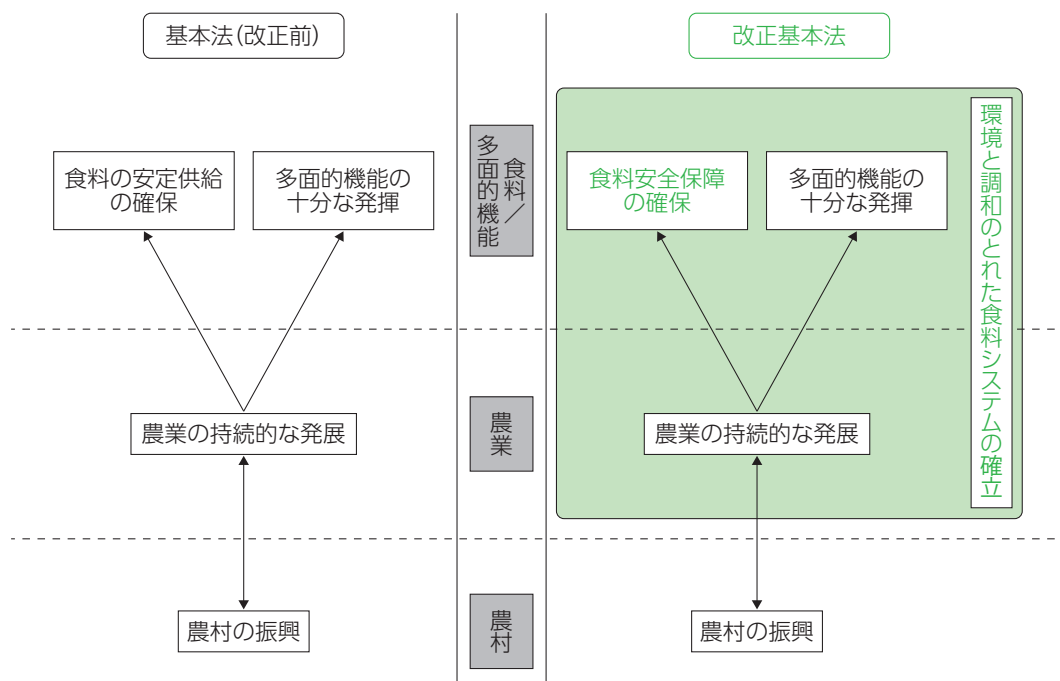
また、農業による気候変動や生物多様性への影響が懸念されること、環境負荷低減への取り組みが国際的にも必要であることを踏まえ、「環境と調和のとれた食料システムの確立」を新たな基本理念として位置付けている（第3条）。これに合わせて「多面的機能」についても、「環境負荷低減が図られつつ発揮されなければならない」とされ

た（第4条）。また、人口減少が加速する農業・農村政策のあり方として、「農業の持続的な発展」については、①生産性の向上、②付加価値の向上、③環境負荷低減の3点が農業生産の目指すべき方向性として規定されている（第6条）。「農村の振興」については、「地域社会の維持」の視点が追加された（第7条）。

b 食料安全保障の考え方

改正基本法では、食料安全保障の確保に向けて「国内の農業生産の増大を図ることを基本としつつ輸入・備蓄を行う」という従来の考え方は踏襲しつつ、新しい考え方が付与されている。まず、「農業生産基盤等の確保のための輸出の促進」である。第2条第4項で、「国民に対する食料の安定的な

第6図 改正食料・農業・農村基本法の基本理念の関係性



資料 農林水産省「食料・農業・農村基本法改正のポイント」より作成

供給に当たっては、農業生産の基盤、食品産業の事業基盤等の食料の供給能力が確保されていることが重要であることに鑑み、国内の人口の減少に伴う国内の食料の需要の減少が見込まれる中においては、国内への食料の供給に加え、海外への輸出を図ることで、農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持が図られなければならない。」とされた。

次に、食料安全保障の定義にある「合理的な価格」について、「食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品産業の事業者、消費者その他の食料システムの関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない。」（第2条第5項）として、食料の価格形成における「合理的な費用の考慮」という新しい考え方が示された。

(3) 合理的な費用の考慮

国内農産物については、現状の価格交渉では生産者・産地のコストに見合った販売価格が実現できてない品目や経営が多いとして、経営収支の悪化を訴える声が高まっている。それらを背景に、合理的な価格形成の仕組みづくりに向けた議論は基本法改正に先駆けて進められている。

具体的には、関係者による協議の場として、23年8月に「適正な価格形成に関する協議会」が立ち上げられた。サプライチェーンの各段階で価格水準を検討する際の目

安となるコスト指標の作成のあり方や、それをもとにした価格形成の仕組みの構築について、取引の実態や課題等を踏まえた検討が進められている。具体的には、「飲用牛乳」と「豆腐・納豆」を対象に、実務に精通した取引担当者等によるワーキンググループで検討が開始され、24年11月には米や野菜のワーキンググループも設置された。

また、農業生産資材や原材料等のコスト上昇分をカバーする際に、最終商品の販売価格までに転嫁できなければ、流通のどこかの段階にひずみが生じてしまう。そのため、価格形成の仕組みづくりにおいては消費者の理解を得つつ、食料システム（後述）全体で合理的な費用を考慮することが求められる。コスト構造を理解し、合理的な費用を検討するにあたっては、まずはコストの実態を定量的に把握することが必要であり、農林水産省は24年3月より、食料システムの各段階での取引価格や生産・製造・流通等に要する費用等の実態調査を進めている。

(4) 新たな概念としての「食料システム」

改正基本法で新たに位置づけられた、農業や食品産業における環境負荷の低減や合理的な費用を考慮した価格形成などの実現は、食料の生産から消費までのすべての関係者が連携し、取り組むべき課題といえる。また、日本の農産物・食料品の流通システムは多様化かつ高度化しており、生産地から消費地に商品が届くまで、さまざまな

人・事業者が関与している。そのことを踏まえ、改正基本法では、「食料システム」を食料のサプライチェーンの関係者全てを包含する概念として、「食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体」と定義づけている（第2条第5項）（第7図）。

また、消費者を含む関係者の範囲や努力義務についても拡充されている。そのひとつが「団体」についてである。改正前基本法では、法律上対象とする団体は「農業に関するもの」に限られていた。改正基本法では、第12条（団体の役割）「食料、農業及び農村に関する団体は、その行う農業者、食品産業の事業者、地域住民又は消費者のための活動が、基本理念の実現に重要な役割を果たすものであることに鑑み、これらの活動に積極的に取り組むよう努めるものとする」が新設された。JAをはじめとする

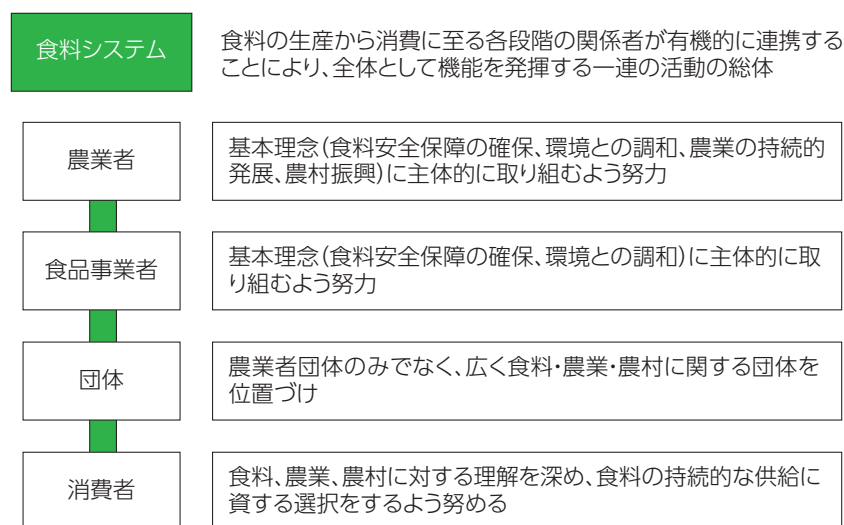
農業団体のみではなく、例えばフードバンクや子ども食堂の運営組織、農村RMOなど、広く食料・農業・農村を支える人が組織する団体も対象に含まれ、その役割発揮が期待されている。

（5）生産資材の安定供給の確保

今回の基本法改正では、食料安全保障の視点として、肥料をはじめとする生産資材の確保も重要であることが法律上明記された。

化学肥料への過度な依存や過剰投入は土壌や地球環境への悪影響を引き起こすことが危惧されるものの、現状の国内生産量を安定的に確保するうえで、化学肥料は欠かすことができない。一方で、肥料原料となる地下資源をもたない日本はりん酸アンモニウム（りん安）や塩化カリウムのほとんどを海外から輸入している状況にあり、2021年秋からの肥料高騰は、地政学リスク

第7図 「食料システム」の位置づけと関係者の役割



資料 農林水産省「食料・農業・農村基本法改正のポイント」を参考に作成

を踏まえた調達先の分散等も、肥料原料の安定調達に重要であることが改めて認識された。22年12月には、肥料が経済安全保障推進法の特定重要物資に指定されている。

改正基本法では、第21条（農産物等の輸入に関する措置）で、肥料などの農業資材の安定的な輸入の確保のため、官民連携による輸入相手国の多様化や輸入の相手国への投資などを促進することとされた。

また、農業資材の生産及び流通の確保に向けて、輸入に依存する農業資材やその原料について、国内未利用資源の活用の推進や備蓄への支援、農業資材の生産及び流通の合理化の促進に向けた施策、農業資材の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずることとされている（第42条）。

これらを受けて、りん安と塩化カリウムについて年間国内使用量の3か月分を目安に備蓄を行う備蓄制度が新設された。また、肥料の国際価格の急騰により国内の小売価格の大幅な上昇が見込まれる場合に備えた、新たな影響緩和対策の検討が進められている。

(6) 食料自給率以外の目標設定と PDCAにもとづく政策推進

改正基本法では、基本理念の見直しのみでなく、政策推進プロセスの見直しについても言及されている。そのひとつが、食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）で設定する目標である。改正前基本法では、基本計画において食料の消費と生産の動向

を示す指標として食料自給率の目標を設定することとしていた。20年3月の基本計画では、30年度の食料自給率の目標として、カロリーベースで45%、生産額ベースで75%、飼料自給率40%が設定されている。

食料自給率は国内の食料消費量に対する国内生産による充足度を示すものとして、日本のような食料純輸入国にとっては食料安全保障の尺度として重要な指標のひとつである。一方で、日本の食料需給構造のもとでは米消費減少をはじめとする消費の変化の影響が大きく、麦大豆の生産振興等の生産対策の効果が見えにくいなど、食料自給率のみで政策を評価することの課題も指摘されていた。そこで、改正基本法では、食料自給率以外の食料安全保障の確保に関する事項についても目標として定めることとしている（第17条第2項第3号）。

また、農政に限らず、行政の政策推進においてはEBPMにもとづく政策サイクル（PDCA）が重要とされている。基本法検証部会においても、平時からの食料安全保障の実現に向けては、環境保全等の持続可能性、安定的な輸入、食品アクセス、農業用水等の水資源の確保等に関して、現状把握、具体的施策やその施策の有効性を示すKPIを設定したうえで、定期的に現状を検証する新たなPDCAの仕組みが必要であるとされた。

これを受けて、改正基本法では、基本計画にもとづいて設定される目標の達成状況について、少なくとも年1回は調査を行い、インターネット等で公表することを義務づ

けている（第17条第7項）（第8図）。

3 基本計画策定に向けた動き

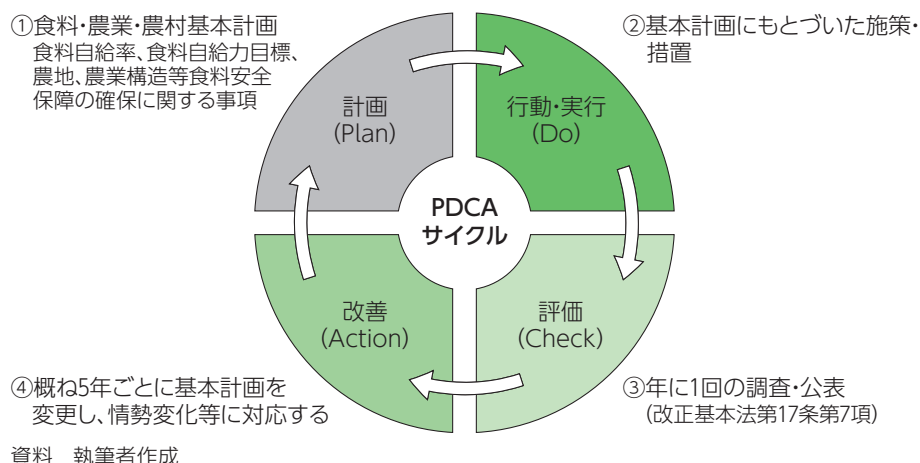
2024年8月29日に食料・農業・農村政策審議会・企画部会合同会議が開催された。基本計画の策定について農林水産大臣からの諮問を受け、現在、企画部会において25年3月の策定に向けた議論が進められている（第3表）。

第110回企画部会（10月2日）では、基本

計画の策定にあたり、改正基本法第1条の目的で食料安全保障の確保に言及されたことを踏まえ、全ての検討は食料安全保障の確保につながるという意識を持って議論を進めていくこととされた。これまでに7回の部会が開催され、24年内は農林水産省がテーマごとにまとめた「現状分析、課題の分析、検討の視点」をもとに基本計画に織り込むべき論点の整理が議論の中心となっている。

「我が国の食料供給（農地、人、技術）」を

第8図 改正食料・農業・農村基本法に基づくPDCAサイクル(イメージ)



第3表 基本計画策定に向けた企画部会の議論

(回・開催日)		議事内容
108回	2024年8月29日	新たな食料・農業・農村基本計画の策定にかかる諮問
110回	10月2日	国民一人一人の食料安全保障・持続可能な食料システム
111回	10月16日	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
112回	11月6日	我が国の食料供給(農地、人、技術)
113回	11月20日	我が国の食料供給(品目、動植物防疫)
114回	12月4日	我が国の食料供給(生産資材の供給、輸入の安定化)
		輸出の促進(海外からの収益の拡大)
		国際戦略
115回	12月18日	分野横断的事項(国民理解の醸成、団体間の相互連携等、DXの推進)
		これまでの議論を踏まえた検討の視点の整理

資料 農林水産省ホームページをもとに作成

テーマとした第112回企画部会（11月6日開催）では、農林水産省からは、改めて今後予測される農業経営体数の急速な減少についての問題意識が示された。農林水産省の推計によれば、法人は増加するものの、主業農家を含めた個人経営体が減少することから農業経営体は全体として大きく減少、2020年の108万経営体から2030年には54万経営体に半減する（すう勢ベース）。その結果、経営規模の拡大がない場合、2020年と比べて約3割の農地が利用されなくなるおそれがあるとしている。

これをうけて第115回企画部会（12月18日開催）では、「我が国の食料供給（考え方）」が整理されている。ここでは、「食料の安定供給は、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、併せて安定的な輸入、備蓄を図ることが必要」としたうえで、食料の供給能力の確保に向けては、①農業生産の基盤である農地の確保（農地）、②農地を利用できる経営体の確保（人）、③農地面積や労働時間当たりの収量（生産性）の向上（技術）が必要としている。

特に、②への対応については、主要な品目毎に経営体の確保のあり方を検討するとともに、持続可能な食料システムについて、（1）需要の見通しに応じた生産量・作付面積、（2）食品産業における原材料の安定調達・流通等、（3）農業生産活動・食品産業における環境負荷の低減の観点から検討する。そのうえで、これまでの企画部会で示されてきた項目ごとの「検討の視点」を改めて網羅的に提示している。

4 基本計画策定に向けた論点

第115回企画部会で提示された資料において、「検討の視点」の言及は70ページを超えており、食料安全保障の確保に関する政策領域の広さを改めて認識させるものとなっている。ここでは、「食料安全保障の確保」の具現化に資する基本計画の策定に向けて、特に重要と考える論点のうち、①「食料安全保障の確保」と「環境と調和のとれた食料システムの確立」との両立、②政策の実効性を高める推進プロセスのあり方に関連する事項について、弊社が中長期テーマプロジェクトとして取り組んでいる調査研究成果等も踏まえて提示することとしたい（注1）。

（1）生産資材（肥料）の安定供給について

安定的な農業生産を行ううえで生産資材の安定供給の確保は重要であり、改正基本法にそのことが明記されたことの意義は大きい。一方で、その背景には国際相場や為替水準も含めた調達条件の大きな変化があり、その変化を前提とした、新たな仕組みの構築が求められている。

肥料についてみると、現在、窒素質肥料は地政学リスクが比較的小さいとして備蓄の対象外であるが、安定供給を脅かす要因は地政学リスクのみではない。例えば窒素質肥料は、これまで繊維産業や鉄鋼産業の副産物として国内で生産される硫酸アンモニウム（硫安）が安定供給のベースとなっ

ていた。しかし、日本の産業構造が変化するなかで繊維産業からの副産物として供給される硫安の減少懸念が強まっている。第9図は1990年代後半以降の化学繊維（ナイロン）原料であるカプロラクタムと回収硫安の生産量を見たものである。主産物の生産量減少に伴い回収硫安も減少している状況がみてとれる。

農業資材の安定供給の確保を施策として具体化するうえでは、各資材の需給動向の変化を客観的に考察し、安定供給を脅かすリスクについて多角的に分析する必要がある。

また、国内で調達可能な未利用資源の利用拡大は、みどりの食料システム戦略を含めた「環境と調和のとれた食料システムの確立」とも連動する重要な論点である。しかし、未利用資源も一様ではない。既に現場で活用されている堆肥やメタン発酵消化液、下水汚泥肥料等についての一層の利用

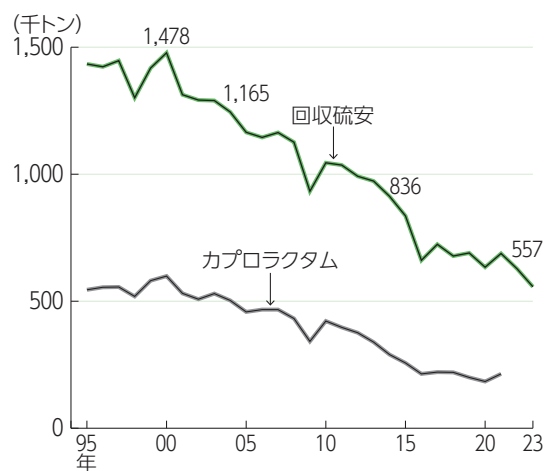
拡大に向けた農業者への理解増進や、安全性等にかかるリスクコミュニケーションの強化等は短い時間軸の中で進めていくべきものとする。一方で、将来的な化学肥料原料の賦存量や活用可能量を見据えた、新たな未利用資源の発掘や実用化に向けた技術開発といった、将来に向けた肥料活用のポテンシャル拡大のための取組みは時間を要する。新たな仕組みを構築していくにあたっては、対応すべき内容に応じて適切な時間軸を設定していくことも重要となる。

また、肥料プラントの多くは1970年代に建設され老朽化も進んでおり、肥料の安定調達に向けてはその更新も大きな課題となっている。この間、担い手への農地集積が進み、農業者の肥料利用のあり方も変化していること、輸入原料のみならず未利用資源も活用していくことも踏まえた工場の立地といった新たな視点も踏まえ、サプライチェーン全体としての効率性を見据えた製造設備の再配置・更新・新設について検討すべきである。

(2) 耕畜連携の重要性

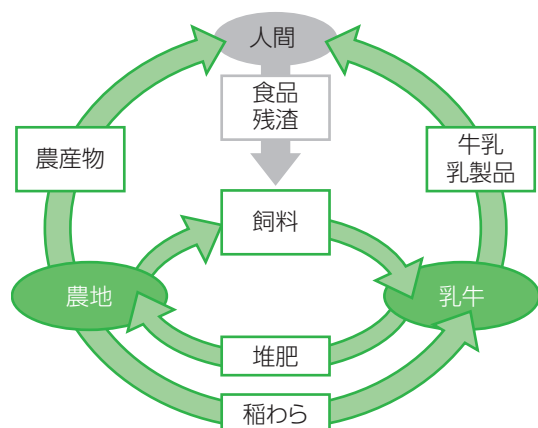
飼料についても、その調達構造が変わることを前提とした新たな経営・地域モデルを検討すべきである。また、畜産は日本の食生活に根づいており、国産飼料の活用は自給率の向上にも寄与する。特に、畜産ふん尿を農地に還元する耕畜連携は食料安全保障の確保と環境との調和双方の観点において重要な取組みであり、耕畜連携を軸とした資源循環はこれからの日本農業のモデ

第9図 カプロラクタムと回収硫安の生産量



資料 経済産業省「生産動態統計」
 (注) カプロラクタムの生産量は2022年以降、対象事業者数が2事業者以下となったため、同統計で捕捉していない。

第10図 耕畜連携を核とした地域循環システム



資料 執筆者作成

ルのひとつとなると考える（第10図）。

現在、食料・農業・農村審議会畜産部会では「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」をはじめとする酪農・畜産関係の計画策定を進めているが、そのなかでも耕畜連携のさらなる推進を含めた「国産飼料基盤に立脚した生産」をポイントに据えている。一方で、その普及に向けては、農地利用のあり方、飼養や栽培の方法、技術開発、農業者の収入・所得と多岐にわたる課題があって相互に関連しており、その実現に向けては、関係部局が部局横断的に、連携して施策を進めていく必要がある。例えば、飼料も含めた地域計画の推進はその一つであるが、飼料作物栽培に適した農地整備や飼料作物への助成のあり方は水田農業政策にも直結するものであり、その検討は一体的に進めるべきと考える。

また、基本計画に合わせて示される構造展望や経営モデルにおいて、飼料生産を組み込んだ耕種経営や国産飼料を活用した畜産経営のモデルの提示があってもいいので

はないか。

(3) PDCAに資するデータ環境の整備

改正基本法において、基本計画において設定する目標として、食料自給率以外も設定することとされたこと、またそれにもとづく新たなPDCAサイクルの導入は、食料安全保障をめぐる情勢がより複雑化するなかで、食料・農業・農村の持続性に資する施策推進に向けた動きとして大きく注目される。この流れをよりよいものとするためには、適切な目標設定とともに、C（チェック）可能なデータが入手可能な環境が必要となる。

例えば、経営力の強化に向けては、農業経営体の財務データにもとづく経営分析が重要となる。しかし、現状では農業法人の財務会計に係る指針として、（公社）日本農業法人協会と（一社）全国農業経営コンサルタント協会が作成している「農業法人標準勘定科目」や「農業の会計に関する指針」があるものの、農業者及び民間金融機関等への浸透も十分ではないこと等から財務諸表上の勘定科目が統一されておらず、データ活用が難しいことが課題となっている。

第112回企画部会では、「規模拡大や事業の多角化を行うための経営基盤の強化」に向けて「透明性の高い農業会計ルールに基づいた、農業法人の企業価値を客観的に評価する手法の確立を行う」ことが検討の視点で示されている。このように、農業経営において活用されるデータが客観的かつ統一的に整理されていくことはPDCA推進の

観点からも望ましい。既存の統計調査の活用や改善も含めて、適切なPDCAの推進に資するデータ環境の整備も、これからの政策インフラのひとつとして重要であると考ええる。

(4) 現場における農政推進体制の実情を踏まえた政策形成

政策の実効性確保においては、政策コンテツツのみではなく、政策推進プロセスの機能も肝要である。改正基本法には、第9条に地方公共団体の責務規定が、第13条には、国と地方公共団体による農業者等への支援について規定されている。そして、実態として農政推進の多くは地方公共団体、とりわけ農業現場により近い市町村が担っている。

企画部会資料の「検討の視点」の数が象徴しているように、基本法改正、基本理念の見直しにより、立案段階において農政でカバーすべきとしている政策領域は拡大している。一方で、現場の推進を担う自治体の農業関係職員数は減少している（第11

図）。推進現場における政策設計や実施にかかる人的リソース不足はますます深刻化し、担当者の苦労、悩みの声も多く聞く。これは04年に「米政策改革」を推進する際にもすでに指摘されていた課題であるが、農政推進プロセスにおける立案段階と実施段階のベクトルの違いはますます拡大している（小針（2010））。

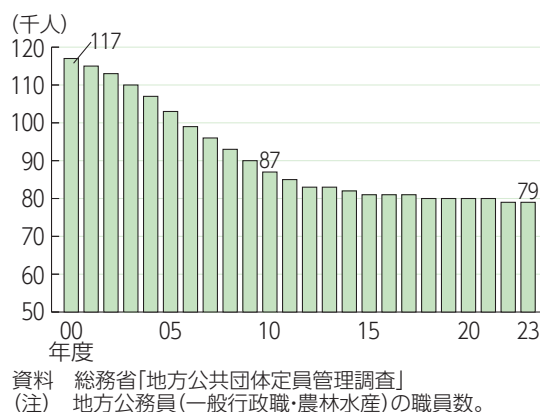
農業生産において生産性向上が求められるのと同様に、政策においても生産性向上、そのための政策推進プロセスの見直し、推進コスト削減、政策のスリム化は不可欠である。

具体的には、政策実施を担う自治体の実情に合わせた事業・制度設計が必要である。人手不足への対応にはDX化は欠かせない要素となるが、実際の業務フローの見直しなしにDX化のみを進めようとしてもシステムがより複雑化してしまうケースも多く、その点からも業務フローの見直しが求められる。

また、近年の農政プロセスを概観すると、立案段階では良かれと考えて政策メニューの拡充を図ったとしても、現場がそれに追いつけない、必ずしも現場ニーズとあっていないために現場で十分活用されないケースや、実質的に同じような施策メニューが別々の事業で実施され輻輳することで現場負担を増やしているケースもみうけられる。

基本計画の策定においては、事業や制度、またその運用について集約化や廃止も含め、思いきって見直していくことも検討す

第11図 農林水産関係職員の定員減少



べきではないだろうか。

(注1) 筆者は、食料・農業・農村審議会の委員として企画部会に参画している。本節の意見については、企画部会の議事概要および第114回企画部会での提出資料 (<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/attach/pdf/241204-16.pdf>) をベースとしている。

おわりに

2025年3月の計画策定に向けて、年明けからの企画部会の議論は、食料自給率以外の新たな目標やそれにもとづくKPIの設定など、具体的な中身の検討にシフトする。より実効性の高い施策の実現に資する基本計画とすべく議論が深化していくことが期待される。

ただし、農業や食品産業をひとつの産業ととらえれば、それを形づくる主体は民間事業者であり、それをサポートするのが政策の役割である。第114回企画部会では、「国民の理解醸成」がテーマのひとつとされた。そこで提起された「国民の理解を深めるだけでなく、食料の持続的な供給に寄与するような「行動変容」につなげる」ことについて「生産者や団体の関係者、行政も行動変容が必要なのではないか。消費者に行動変容を求めるのであれば、農業生産者や食品産業事業者も率先して行動変容しなければならないことは多々あるのではないか」との意見が出された。

これをうけて、第115回企画部会での検討

の論点には、「生産者や食品産業事業者、団体の関係者、行政の行動変容」の必要性も検討の視点のひとつとされている。関係者による主体的な取組みと政策支援が相俟うことで、食料安全保障の確保、国民の豊かな食生活が継続されることを期待したい。

また、政策領域の拡大に伴い、食品アクセスや農産物物流の確保に向けた施策のように、農林水産省の枠を超え他省庁と連携して進めるべき施策も今後さらに増えるであろう。食料安全保障の確保は国民的な課題であり、政府一体となつての取組みも今後ますます重要になると考えられる。

<参考文献>

- ・内田多喜生 (2023) 「日本の農業情勢の回顧と課題」『農林金融』1月号
- ・小針美和 (2010) 「戸別所得補償モデル対策の現場からの課題」『農林金融』5月号
- ・小針美和 (2023) 「肥料をめぐる動向と今日的課題」『農林金融』5月号
- ・高橋克也 (2024) 「2020年食料品アクセスマップと困難人口の推計結果」『農林水産政策研究所レビューNo.122』
- ・農林中金総合研究所編 (2024) 『図解 知識ゼロからの食料安全保障入門』家の光協会
- ・平澤明彦 (2023) 「世界の情勢変化と日本の食料安全保障——パンデミックとウクライナ紛争を踏まえて——」『農林金融』6月号
- ・古江晋也 (2024) 「高騰する米の価格と今後の食料品価格」『農中総研情報』11月号
- ・山本裕二 (2025) 「苦境が続く農業経営」『農林金融』1月号
- ・阮蔚 (2022) 『世界食料危機』日本経済新聞出版

(こばり みわ)