

食料安全保障をめぐる情勢について

世界の食料需給をめぐる環境が大きく変化する中、カロリーベースで6割以上を輸入に頼っている我が国の食料安全保障について、宮長食料安全保障室長からご寄稿いただきましたので、ご紹介します。

農林水産省大臣官房政策課
食料安全保障室長

宮長 郁夫



はじめに

「基金 now」をご覧の皆様方におかれましては、平素より農林水産行政の推進につきまして御理解・御協力を賜り、御礼申し上げます。

また、8月3日から大雨による洪水や9月の台風14号等で被災された皆様にご心よりお見舞い申し上げますとともに、一日も早い復興をお祈り申し上げます。

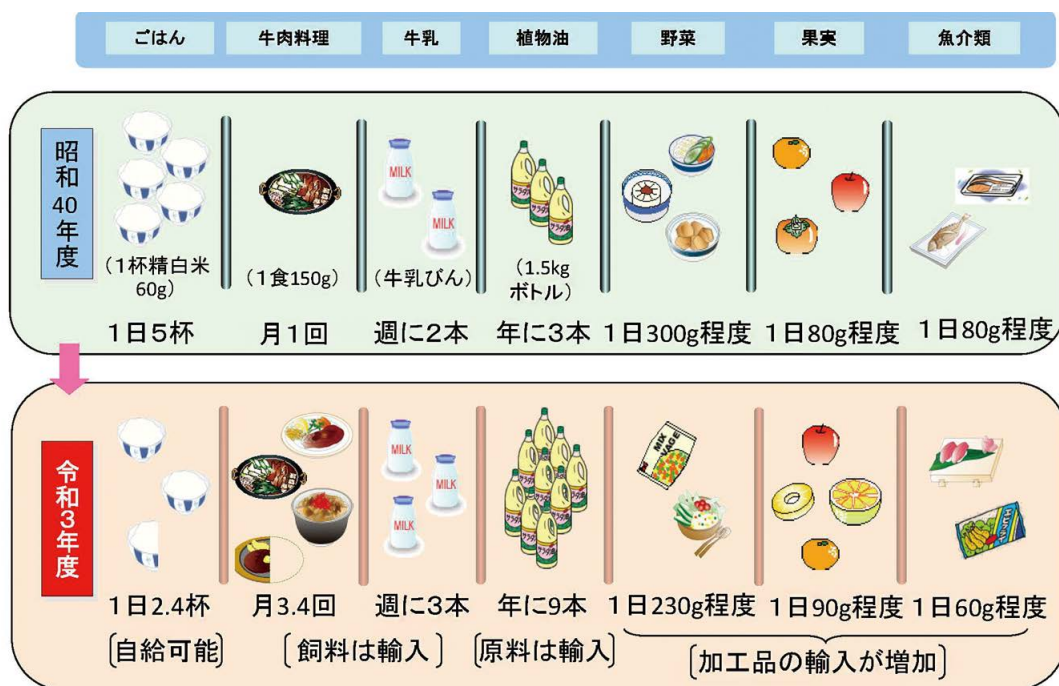
1. 我が国の食料安全保障について

平素はもちろんのこと、凶作や輸入の途絶等の不測の事態が生じた場合であっても、人が生きる上で最低限必要とする食料の供給は確保されなくてはなりません。この「食料安全保障」は国家の最も基本的な責務の一つです。

我が国の令和3年度におけるカロリーベースの食料自給率は38%です。残りの62%分の食料については海外から輸入していることになります。約60年前の昭和40年度の食料自給率は73%でしたが、この当時は、主食である米から供給熱量全体の4割以上を摂取しており、米は当時も今も我が国で自給可能な作物ですので、結果的に自給率も高い水準となっていました。その後、食生活の変化により、米の消費量が減り、代わりに畜産物や油脂類の消費量が増えていきました。（参考1のとおり。）

具体的には、この約60年間で、米の消費量は半分以下に減り、畜産物や油脂類の消費量は2倍以上に増えたことに加え、畜産物の生産に欠かせないとうもろこし等の飼料や、

（参考1：「一人当たりの食事の内容と食料消費量の変化（昭和40年度と令和3年度の比較）」）



油脂類の原料である大豆やなたねは、それらの多くを輸入に頼っており、このような結果、食料自給率は次第に低下していききました。どのくらいの量を輸入しているか1つの目安として、現在我が国が輸入している飼料用とうもろこし、大豆、なたね、小麦などを生産するために必要な農地を試算すると、日本国内の農地面積（約440万ha）の2.1倍の農地が必要となります。

将来にわたって国民の皆様が必要とする食料を安定的に供給していくためには、国内で生産できるものはできるだけ国内で生産することが重要です。そのためには、例えば輸入小麦から国産の小麦、米、米粉への切り換えや、飼料の増産、加工・業務用野菜の輸入から国産への切り換えを進めるとともに、担い手の確保や農地の集積・集約化、スマート農業による生産性向上等により生産基盤を強化し、国内農業生産の増大を実現していく必要があります。

しかし、現在の食生活に必要な食料の全てを国内生産で賄うことは、簡単なことではなく、一定の輸入を行う必要があります。もちろんその輸入も、海外の生産地における不作や世界規模の物流障害、国際情勢の変化といった不安定な要素が存在しています。

これらを踏まえ、我が国では、国民に対する食料の安定的な供給については、①国内の農業生産の増大を図ることを基本としつつ、②安定的な輸入と、③いざという時のための備蓄とを適切に組み合わせることにより確保することとしています（食料・農業・農村基本法第2条）。更に、凶作や輸入の途絶等の不測の事態に備え、事態の深刻度に応じた具体的な対策やその実施手順等を策定するとともに、実効性を高めるためのシミュレーションを実施しています。こうした取組を通じ、我が国の総合的な食料安全保障を確立することとしています。

2. 我が国の農林水産業・農山漁村を取り巻く課題

国内生産の増大を図る上での基盤となる、我が国の農林水産業・農山漁村を見てみると、

農林漁業者や農山漁村人口の高齢化・減少、農地面積の減少等が進行し、生産基盤の維持・確保が課題となっています。加えて、近年の大規模自然災害、家畜伝染病、植物病虫害等の被害が、我が国の食料や農林水産業の現場に影響を及ぼしています。更に、新型コロナウイルスの感染拡大による経済活動への影響といった新たなリスクも発生しています。

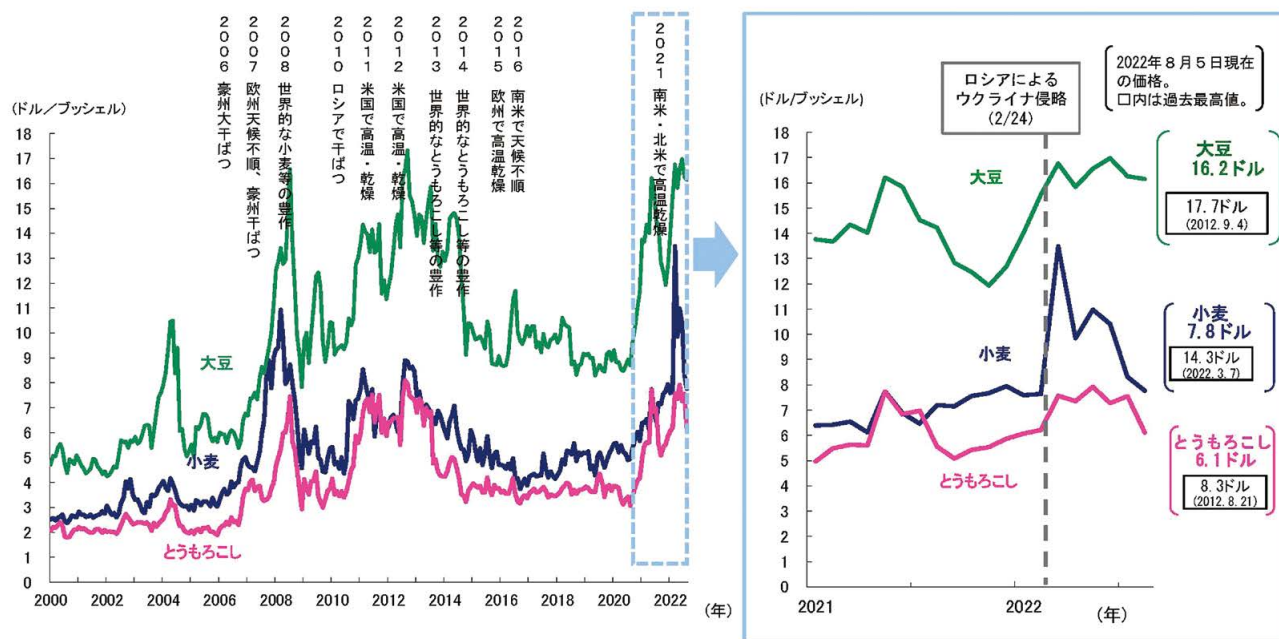
3. 世界と我が国の食料を取り巻く情勢について

世界にも目を向けると、以前より、世界人口の増加や新興国の経済成長と所得水準の向上に伴い、食料需要は世界的に増大しています。他方、生産面では、地球温暖化等の気候変動の進行による農産物の生産可能地域の変化や、異常気象による大規模な不作の頻発など、食料供給に影響を与える可能性のあるリスクの増大が懸念されています。

さらに直近では、新型コロナウイルスの感染拡大に伴うサプライチェーンの混乱に加え、ロシアによるウクライナ侵略等により、世界と我が国の食料を取り巻く情勢は変化しつつあります。世界的にみると、ロシアとウクライナは近年小麦やとうもろこしの主要輸出国となっており、主な輸出先は中東やアフリカ、東南アジアです。我が国は両国からこれらの穀物をほとんど輸入していませんが、ウクライナ情勢を受けて、小麦やとうもろこしの国際相場が一時高騰するなど不安定化したことで、その世界的な影響は我が国も無関係ではありません。

また、小麦やとうもろこしなどの穀物だけでなく、農業生産に必要な原油や肥料等の生産資材についても、価格高騰や輸出規制等の安定供給を脅かす事態が生じています。

我が国は食料や生産資材の多くを海外から輸入しているため、これらの国際情勢の変化による大きな影響を受けており、国内の農林水産業や食品産業にとって近年に例を見ないほど厳しい環境下にあります。（参考2のとおり。）



4. 食料の安定供給に関するリスク検証 (2022)

このように、我が国の食料の生産や供給をめぐる国内外の状況は刻々と変化しており、新型コロナウイルスの感染拡大やロシアによるウクライナ侵略といった憂慮すべき新たなリスクも発生しており、食料安全保障上の懸念は高まりつつあります。

このため、農林水産省では、令和4年2月に「食料安全保障に関する省内検討チーム」を立ち上げ、我が国の食料の安定供給に必要な施策の強化に資するよう、食料の安定供給に影響を及ぼす可能性のある様々な要因（リスク）を洗い出し、包括的な検証を行い、同年6月に「食料の安定供給に関するリスク検証 (2022)」として取りまとめ、公表しました。

(1) 実施方法

まず、我が国の農林水産物・食品の安定供給に影響を与える可能性のあるリスクを洗い出し、国内10、海外15の計25種のリスクを対象として選定しました。そして、食料・農業・農村基本計画で生産努力目標を設定している品目を基本に、計32品目（供給カロリーの98%をカバー）を対象品目として選定し、当該32品

目それぞれについて、各リスクの「起こりやすさ」と「影響度」を分析・評価し、「重要なリスク」と「注意すべきリスク」を特定しました。

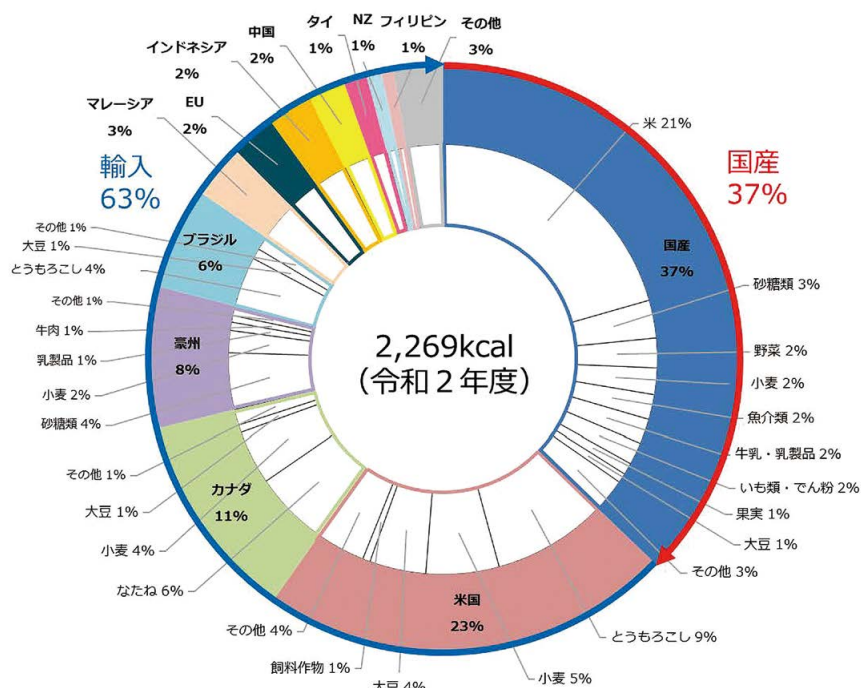
(2) 結果概要

我が国の食料供給の現状を俯瞰して表したものが参考3の円グラフであり、我が国の食料供給は、国産と輸入上位4ヶ国（米国・カナダ・豪州・ブラジル）で供給カロリーの85%を占めています（国産37%、米国23%、カナダ11%、豪州8%、ブラジル6%）。輸入上位4ヶ国からは、小麦、とうもろこし、大豆、なたね等の穀物や飼料作物、油糧種子等を輸入しています。これらの品目の輸入は特定の輸入先国に限定されていることになりますが、このことが安定的な輸入を支えている一方で、特定国への過度な依存というリスクにもなっている、とも言えます。

現在の私たちの食生活を前提として、今後の食料供給の安定性を維持していくためには、これらの輸入品目の国産への置き換えを着実に進めるとともに、主要輸入先国との安定的な関係を維持していくことも必要です。

その上で、輸入面においては、価格高騰のリスクは、輸入割合の高い主要な品目のうち

(参考3:「我が国の供給カロリーの国別構成(試算):令和2年度」)



注1: 輸入熱量は供給熱量と国産熱量の差とし、輸出、在庫分は捨棄した。

注2: 主要品目の国・地域別の輸入熱量を、農林水産省「令和2年農林水産物輸出入概況」の各品目の国・地域毎の輸入量で按分して試算した。

注3: 輸入飼料による畜産物の生産分は輸入熱量としており、この輸入熱量については、主な輸入飼料の国・地域毎の輸入量(TDN(可消化養分総量)換算)で按分した。

飼料穀物等では顕在化しつつあり、「重要なリスク」と評価しました。また、小麦、大豆、なたねでは、価格高騰の起こりやすさは中程度ですが、その影響度が大きく、「重要なリスク」と評価しました。

国内生産面においては、労働力・後継者不足のリスクが、特に労働集約的な果実、野菜、畜産物等の品目を中心にその起こりやすさが高まっているか、顕在化しており、「重要なリスク」と評価しました。また、関係人材・施設の減少リスクが多く品目で顕在化しつつあり、「注意すべきリスク」と評価しました。

輸入依存度の高い生産資材のうち、燃油の価格高騰等のリスクについては、その起こりやすさが高まっており、燃油費の割合が高い野菜、水産物等の品目では「重要なリスク」と評価しました。肥料の価格高騰等のリスクについては、肥料は農産物の生産に必須でその影響度は大きく、ほとんどの品目で「重要なリスク」と評価しました。

温暖化や高温化のリスクについては、ほとんどの品目で顕在化しつつあり、「注意すべきリスク」等と評価しました。

家畜伝染病のリスクについては、水際対策

の強化を図っているものの、口蹄疫やアフリカ豚熱が近隣諸国で継続的に発生しており、その起こりやすさが高まっていることに加え、発生した場合の影響度が大きいため、「重要なリスク」と評価しました。

※リスク検証の結果については、以下の農林水産省 web サイトで公表しています。

http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/risk_2022.html

5. 食料安全保障の強化に向けて

このように、世界的な食料情勢の変化に伴う食料安全保障上のリスクの高まりや、気候変動、海外の市場の拡大等により、我が国農業をとりまく情勢が大きく変化しています。

このため、全ての農政の根幹である食料・農業・農村基本法について、総合的な検証を行い、見直しを進めていきます。

先般、食料・農業・農村政策審議会に対し、食料・農業・農村に係る基本的政策の検証等について諮問をしたところです。同審議会に基本法検証部会を設けて、テーマ毎に有識者からヒアリングを行っていく予定です。