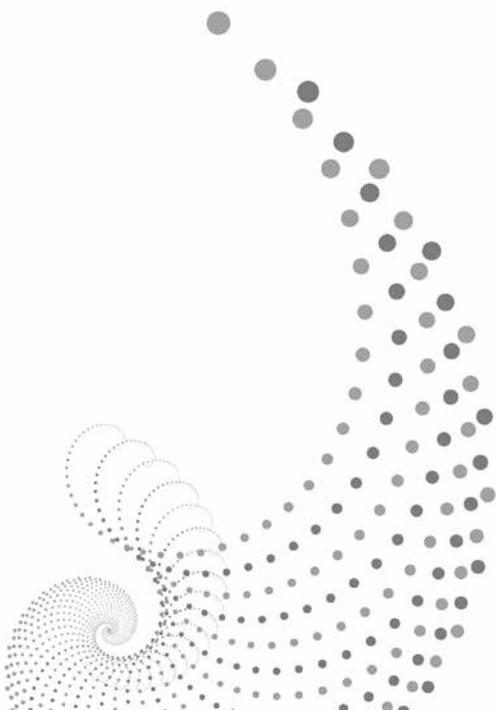


レポート1

食料安全保障と 食料自給率

(一財)和歌山社会経済研究所
シニアアドバイザー

仮谷 善朗



1 はじめに

国連食糧農業機関（FAO）によると、食料安全保障とは「全ての人々が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的、社会的及び経済的にも入手可能である時に達成される状況」とされている。

昨今、新型コロナウイルスの感染拡大や、ロシアのウクライナ侵攻の影響などにより、小麦や大豆などの穀物価格が世界的に高騰し、日本の食卓も大きな影響を被ったことなどから、食料安全保障における地政学的リスクが顕在化し、平素から不足時における食料供給確保の具体的な方策の検討が喫緊の課題となっている。これまで、食料安全保障に大きな影響を与えるのは、主に気候変動や人口爆発、自然災害、新興国の経済成長と捉えられ、地政学リスクに関してはさほど注視されてこなかった。また、食料安全保障は経済力で担保できると考えられてきたため、食料安全保障に関してはさほど重要視されてこなかった。しかし、地球規模で発生している気候変動や自然災害、パンデミック、軍事的紛争などにより、経済力だけでは食料安全保障は担保できないことが明らかになってきた。

一方、国内の農業生産をみると、農業の担い手不足と高齢化により荒廃農地が増加するなど脆弱化が著しく、我が国の食料自給率（カロリーベース）においても、1965年に73%の水準を記録して以降緩やかに低下し、2023年では38%と先進国の中でも最低の水準となっている。

このような状況を踏まえ、日本の食料安全保障と食料自給率について考えてみる。

2 世界の食料事情

世界的な人口爆発や新興国の経済成長により食料需要が急拡大しており、国連食糧農業機関（FAO）によると、世界の食料需要は2050年には2010年比1.7倍、食肉需要は2004

年比で1.8倍になると予測している。世界の穀物収穫量32億tのうち、37%は人間が直接食品として摂取しているものの、46%は飼料として消費されており、人間が摂取する食肉という形では、わずか7%しかカロリーを摂取できていない。また、国連が公表した「世界の食料安全保障と栄養の現状 (SOFI)」によると、2022年の世界の飢餓人口は7億～8億人と推定されており、パンデミック前の水準を大きく上回っている。さらに、世界の24億人が食料を安定的に入手できておらず、そのうち約9億人は重度の食料不安に陥っていると報告されている。

このような状況では、達成期限の2030年においても国連が掲げるSDGs目標2の（飢餓をゼロに）という目標の達成は難しく、さらなる取組が求められている。

3 日本の食料生産の現状

(1) 農業生産基盤の変化

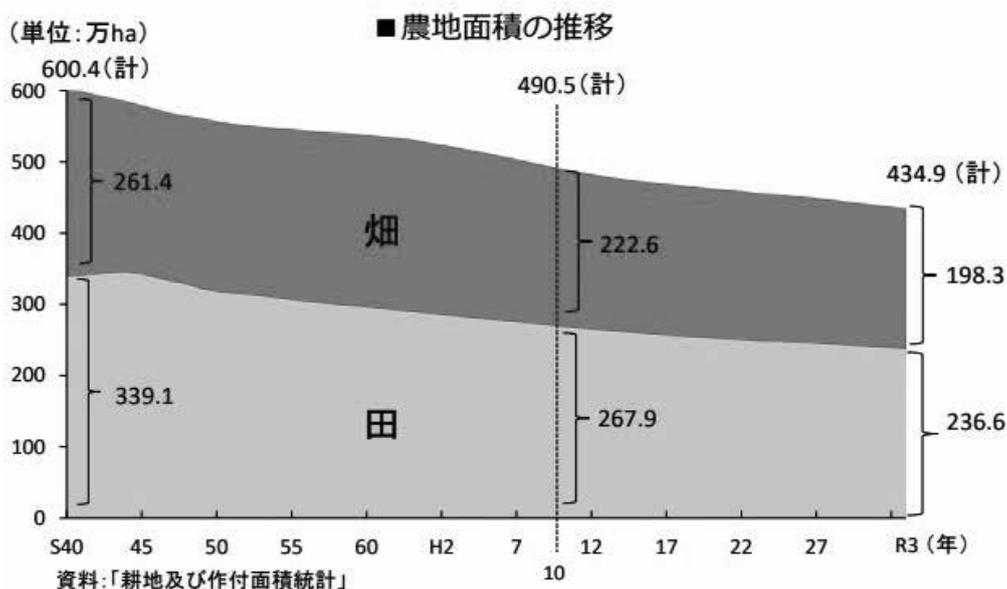
平時から食料安全保障を確保し、いつでも必要な食料を供給できるようにするためには、農地や水等の農業資源、担い手、技術等の生産基盤を確保する必要がある。しかし、我が国の農業生産基盤である農地面積は、農業従

事者の高齢化や担い手不足などによる荒廃農地の発生や宅地用への転用等により、1965年に600.4万haあった農地が2021年には434.9万haと165.5万haも減少している（図一1）。

また、基幹的農業従事者数についても同様で、1965年に8,941千人あった農家が、2021年には1,302千人と7,639千人も減少し、その平均年齢は2021年が67.9歳と1990年からの30年余りで11.2歳も高齢化が進んでいる（図一2）。

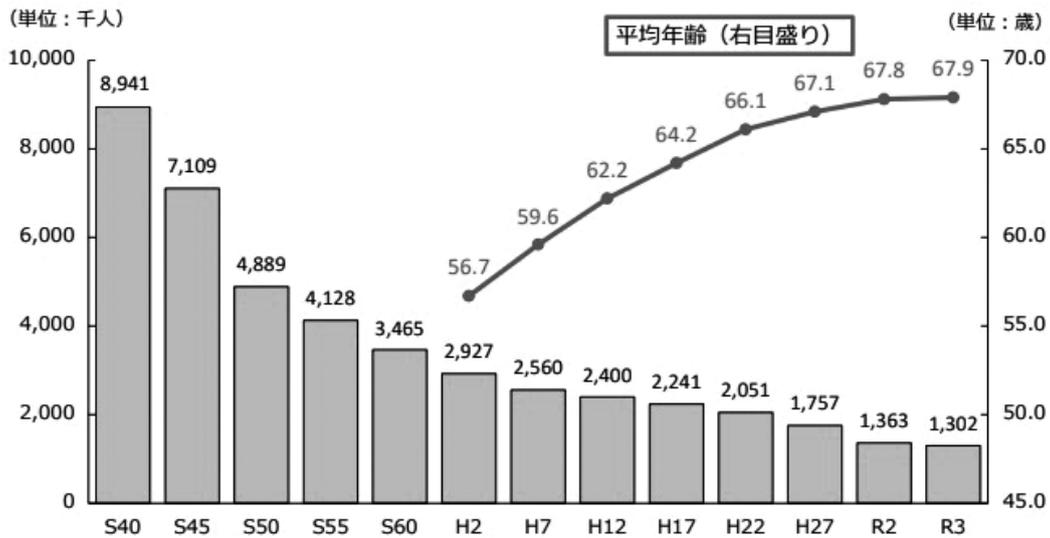
そもそも、農業生産の増大を図るうえで日本農業の基本的な問題は、農地資源の乏しさと、そこからくる土地利用型作物を中心とする国際競争力の低さである。貿易自由化と共に食料の輸入依存が進み、収益性の低さから農業の担い手不足が拡大しており、貴重な資源である農地の耕作放棄地化が進行している。日本の経済的地位が低下し、国際的に輸入リスク要因が多いなか、農業の収益性を確保して農業の生産基盤である農業人口と農地の減少を防ぐためには、地域農業の将来の在り方をまとめた地域計画の策定や農地を適切に利用するための集積・集約化を図るとともに、ICTやロボット技術などを取り入れたスマート農業の推進など農業の生産基盤を維持するための取組が重要である。

(図一1) 農地面積の推移



資料：農林水産省「知ってる？日本の食料事情2022」(2022年12月)

(図一2) 基幹的農業従事者数と平均年齢の推移



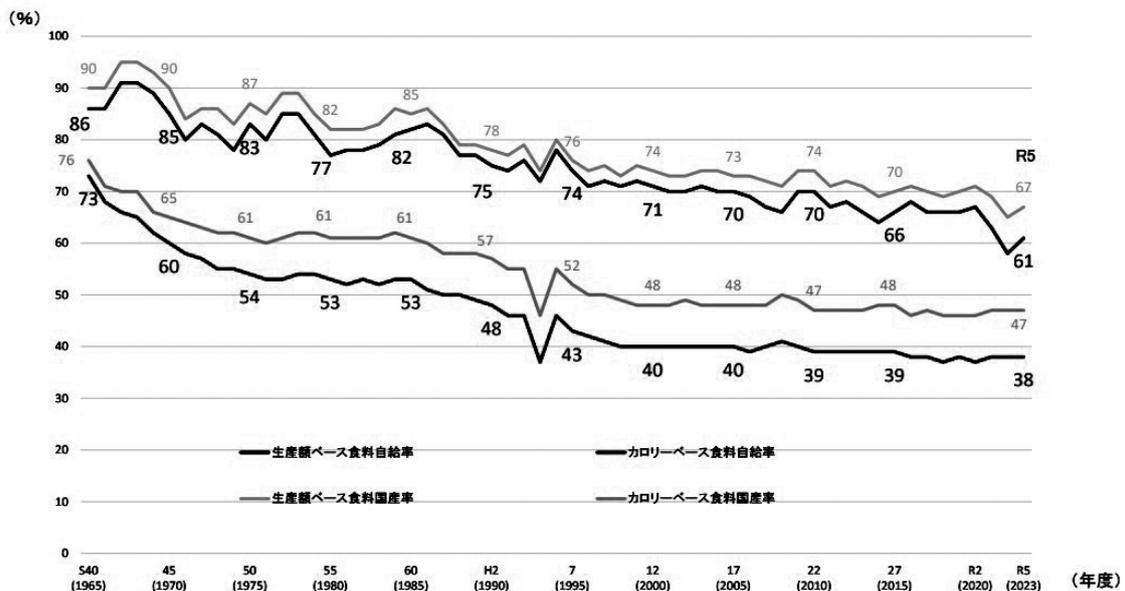
資料：農林水産省「知ってる？日本の食料事情2022」(2022年12月)

(2) 日本の食料自給率

我が国の食料自給率は、米の消費が減少する一方で、畜産物や油脂類の消費が増大する等の食生活の変化により、長期的には低下傾向が続いてきた。2000年代に入ってから概ね横ばい傾向で推移しているものの、カロリーベースにおける2023年度の日本の食料自給率は38%と先進国の中でも最低レベルにある(図一3)。品目別の自給率は、米が100%、野菜76%、果実29%、大豆26%、小麦18%、畜

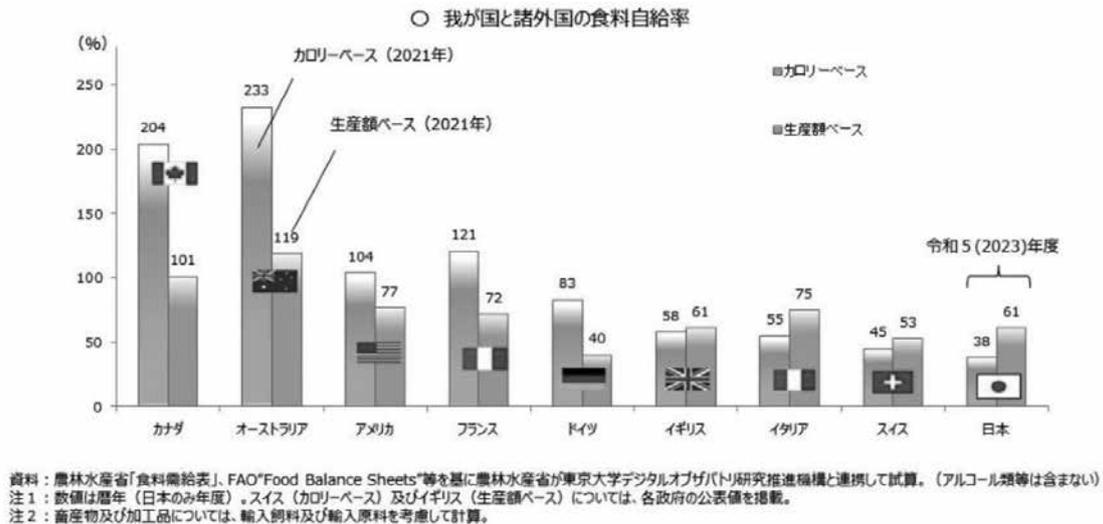
産物17%と米以外は輸入に大きく依存せざるを得ない状況となっている。食料自給率が好転しない理由は、我が国は平地が少なく、農業に適した土地が限られていることや、農業従事者の減少や高齢化とそれに伴う農地の減少による農業生産力の低下とともに、貿易の関税撤廃や食生活の多様化等による海外からの安価な輸入食材の増加などがあげられる。また、食料生産に必要なエネルギー自給率についても10%前後を推移している状況で

(図一3) 日本の食料自給率の推移



資料：農林水産省大臣官房政策課食料安全保障室「日本の食料自給率」

(図一4) 諸外国の食料自給率



資料：農林水産省「知ってる？日本の食料事情2022」(2022年12月)

あり、食料以上に輸入に依存している状況にある。

一方、主な先進国の2021年の食料自給率をみると、カナダは204%、オーストラリア233%、アメリカ104%、フランス121%（カロリーベース、農林水産省試算）などとなっており、日本との差は歴然としている（図一4）。

食料自給率の目標は、食料・農業・農村基本計画に定められる法定目標であり、総合的な施策の指針であるとともに、食料安全保障上の基礎的な目標である。現在、政府はカロリーベースでの食料自給率を2030年までに45%まで高めることを目標としているが、農業従事者の減少・高齢化による労働力の減少や農地の遊休化など、農業生産基盤が弱体化している現状ではそれを達成することは非常に厳しい状況にあるといえよう。

4 食料・農業・農村基本法の改正

2024年5月、制定から25年が経過した「食料・農業・農村基本法」（以下「基本法」という）は、世界的な食料需給の変動、地球温暖化の進行、我が国人口の減少など、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化が生じ、基本法制定時の前提が大きく変化してきたため、情勢の

変化や現下の課題を踏まえ、基本理念や関連する基本的施策の大幅な見直しがおこなわれた。なかでも今回の改正基本法の特徴は、第2条1項において、第一の基本理念が従来の「食料の安定供給の確保」から「食料安全保障の確保」に書き換えられている点にある。しかも法の目的においてはその重要性を強調するように、基本理念のうちこの「食料安全保障の確保」のみに言及している。従来、基本法における食料安全保障の規定は、不測時のみが明示されていたが、これを平時についても対象としたのであり、同じく4項では、農業生産基盤の維持が、食料の安定供給にとって重要であることを明記している。これらによって、平時から食料安全保障のために農地などの生産基盤を維持する論理が組立てやすくなったと考えられる。さらに、第2章第1節の「食料・農業・農村基本計画」における第17条2項三で、「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」を定めることとしている。食料安全保障の確保という基本理念のもと、食料の安定的な供給に影響を及ぼす可能性や農業生産基盤の脆弱化という諸々のリスクを踏まえ、我が国の食料自給率目標の望ましい水準について、具体的な検討が望まれる。

5 食料安全保障の強化に向けて

世界の人口増加等による食料需要の増大や異常気象による生産減少、新型コロナウイルス感染症などにみられる新たな感染症の発生による輸入や人の移動の一時的な停滞など、我が国の食料の安定的な供給に影響を及ぼす可能性のあるリスクが顕在化しつつあり、自然災害や輸送障害等の一時的・突発的に発生するリスクも常に存在している。このため、平素から食料供給に係るリスクの分析・評価を行い、不測の事態が生じた場合の具体的な対応手順の整備等を進めておくとともに、我が国の食料の安定供給への影響を軽減するための対応策を検討、実施することで、総合的な食料安全保障を確立しなければならない。

また、改正「基本法」第2条2項では、「国民に対する食料の安定的な供給については、(省略)、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るべき」と定めている。とりわけ国内の農業生産の増大については、後継者を含む意欲のある若い担い手や新規就農者の育成と、農地の集積・集約化による優良農地の維持・確保など生産基盤の強化を図り、食料自給率を高めることが重要である。さらにAIやドローンなど先端的な技術を活用したスマート農業の普及を促進し、農業の効率化と生産性の向上への取組も一層強化していく必要がある。併せて、国産国消の促進や食料自給率の向上などに関して、国民の意識醸成を図っていくことも必要である。

今後も食料の先行きの不透明さは続くと思われるが、すべての国民が将来にわたって良質な食料を合理的な価格で入手できるようにすることは、国の最も基本的な責務なのである。

6 参考文献

- 1) 農林水産省 大臣官房政策課 食料安全保障室「知ってる？日本の食料事情2022」(2022年12月)
- 2) 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料安全保障強化政策大綱(改訂版)」(2023年12月)
- 3) 齋藤三希子「日本の食料安全保障」－食料問題解決の糸口となりえるFood Techとは－(RESEARCH BUREAU 論究第20号2023年12月)
- 4) 平沢明彦「日本の食料安全保障について」－基本的な論点と課題－(RESEARCH BUREAU 論究 第19号2022年12月)
- 5) 平沢明彦「基本法改正案の基本理念と農地の維持」(2024年5月)
- 6) 笹口裕二「日本の食料安全保障」－食料安定供給の確保に向けて－(立法と調査2023年11月)
- 7) PWC「日本に必要な食料安全保障政策」- 第1回- (2023年6月)