

# 新たな食料・農業・農村基本計画の検討状況

- 食料自給率について
- 食料自給力について
- 農業経営モデルと地域戦略

平成27年3月13日

東北農政局企画調整室 櫻谷満一

# 食料自給率について

# 食料・農業・農村基本法における食料自給率の位置付け

- 食料・農業・農村基本法においては、食料の安定供給の確保について、①世界の食料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、平常時には国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これに輸入と備蓄とを適切に組み合わせること、②不測時においても、食料安全保障の観点から、国民が最低限度必要とする食料の供給の確保を図ることの必要性を明示(第2条)。
- また、食料自給率目標については、食料・農業・農村基本計画において、その向上を図ることを旨として、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めると規定(第15条)。

## 食料・農業・農村基本法(抜粋)

(食料の安定供給の確保)

第2条 食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。

- 2 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。
- 3 食料の供給は、農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し、かつ、多様化する国民の需要に即して行われなければならない。
- 4 国民が最低限度必要とする食料は、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な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も、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないよう、供給の確保が図られなければならない。

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。

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。

### 二 食料自給率の目標

- 3 前項第二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。

(不測時における食料安全保障)

第十九条 国は、第二条第四項に規定する場合において、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。

## 新たな基本計画において示す食料自給率目標の種類

- 食料全体について単位を揃えて計算する総合食料自給率については、熱量で単位を揃えるカロリーベースと金額で単位を揃える生産額ベースが存在し、新たな基本計画においては、この2種類について目標を設定。
- また、供給熱量の約2割、国内消費仕向額の約3割を占める畜産物は、飼料の自給度合いに大きく影響を受けることから、飼料自給率についても目標を設定。
- なお、品目別自給率は、個別品目の自給度合いを示すものであり、総合食料自給率を計算する際のバックデータであることから、参考資料に掲載。

	計算方法(平成25年度の例)	特徴
カロリーベース 総合食料自給率	$\frac{1人・1日当たり国産供給熱量(939kcal)}{1人・1日当たり総供給熱量(2,424kcal)} \times 100 = 39\%$	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人間が生活する上で欠くことのできない基礎的な栄養価であるエネルギー(カロリー)がどの程度国産で賄えているかが分かる。</li> <li>・ 価格やコストによる影響を捨象した中で、客観的に生産量や消費量の動向を把握することができる。</li> <li>・ 飼料自給率を考慮する畜産物や、カロリーが低い野菜、果実の生産活動が反映されにくい。</li> </ul>
生産額ベース 総合食料自給率	$\frac{\text{国内生産額}(9.9兆円)}{\text{国内消費仕向額}(15.1兆円)} \times 100 = 65\%$	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 畜産物、野菜、果実等の生産活動によって生み出される付加価値が反映される。</li> <li>・ 生産コスト低減の取組により国産品が選択され生産量が増えても、国産単価が下がり、結果的に自給率に影響しないこともある。</li> <li>・ 単価が為替変動や関税の引き下げ等に左右されやすい。</li> </ul>
飼料自給率	$\frac{\text{純国内産飼料生産量}(616万TDNTン)}{\text{飼料需要量}(2,380万TDNTン)} \times 100 = 26\%$	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 畜産物の生産に必須となる飼料がどの程度国産で賄えているかが分かる。</li> <li>・ カロリーベース総合食料自給率の計算に用いる。</li> </ul>

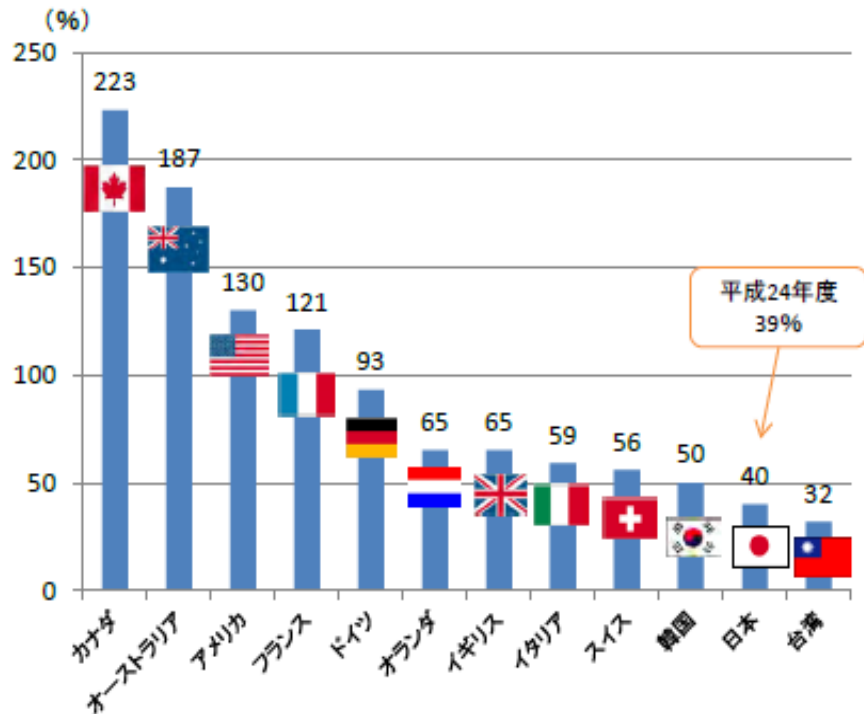
(参考)

品目別自給率	<p>(例)小麦の品目別自給率(平成25年度)</p> $\frac{\text{小麦の国内生産量}(81万トン)}{\text{小麦の国内消費仕向量}(699万トン)} \times 100 = 12\%$	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p style="text-align: center;">主な品目の自給率(平成25年度)</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>・米</td><td>96%</td> <td>・野菜</td><td>79%</td> <td>・肉類</td><td>55%</td> </tr> <tr> <td>・小麦</td><td>12%</td> <td>・果実</td><td>39%</td> <td>・鶏卵</td><td>95%</td> </tr> <tr> <td>・大豆</td><td>7%</td> <td>・牛乳・乳製品</td><td>64%</td> <td>・砂糖類</td><td>29%</td> </tr> </table> <p style="text-align: center; font-size: small;">※飼料自給率を考慮した場合の自給率 牛乳・乳製品27% 肉類8% 鶏卵12%</p> </div>	・米	96%	・野菜	79%	・肉類	55%	・小麦	12%	・果実	39%	・鶏卵	95%	・大豆	7%	・牛乳・乳製品	64%	・砂糖類	29%
・米	96%	・野菜	79%	・肉類	55%															
・小麦	12%	・果実	39%	・鶏卵	95%															
・大豆	7%	・牛乳・乳製品	64%	・砂糖類	29%															

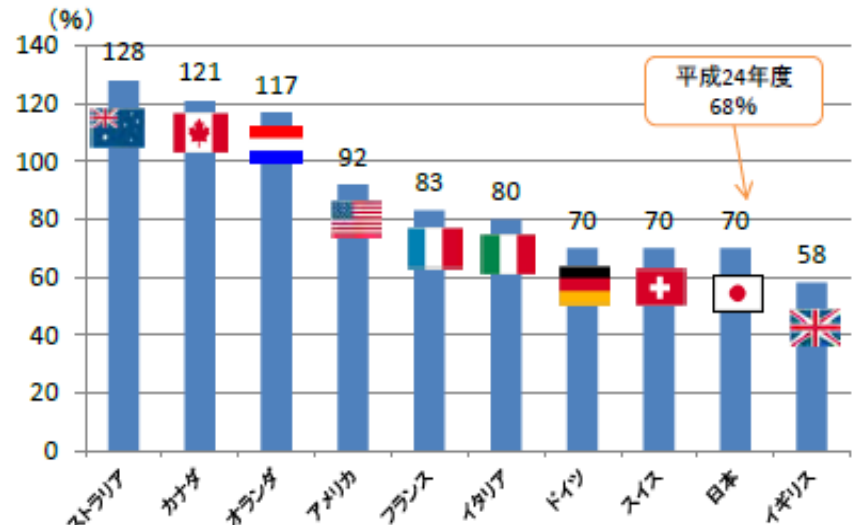
## 諸外国の食料自給率（2009年）（試算）

- 諸外国の食料自給率については、これまでカロリーベースを試算・公表してきたが、生産額ベースについても国際比較を行うため、一定の前提を設けた上で試算。
- 諸外国の食料自給率の試算値を比較すると、
  - ① カロリーベースについては、国内の消費人口が小さく、カロリーベースに寄与する穀物、油糧種子等の生産量が多いカナダ、オーストラリア等の国が上位に位置づけられる一方、
  - ② 生産額ベースについては、国内の消費人口や生産量のほかに価格も重要な要素となることから、オーストラリア、カナダの他に価格の高い野菜、果実等の生産量が多いオランダ等の国が上位に位置づけ。
- 我が国の食料自給率は、諸外国と比較すると、カロリーベース、生産額ベース共に低い水準。

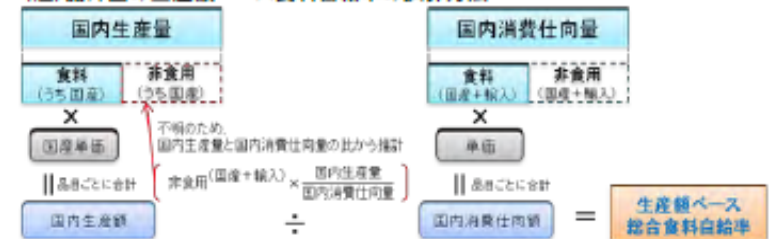
○カロリーベース食料自給率(2009年)



○生産額ベース食料自給率(2009年・試算)

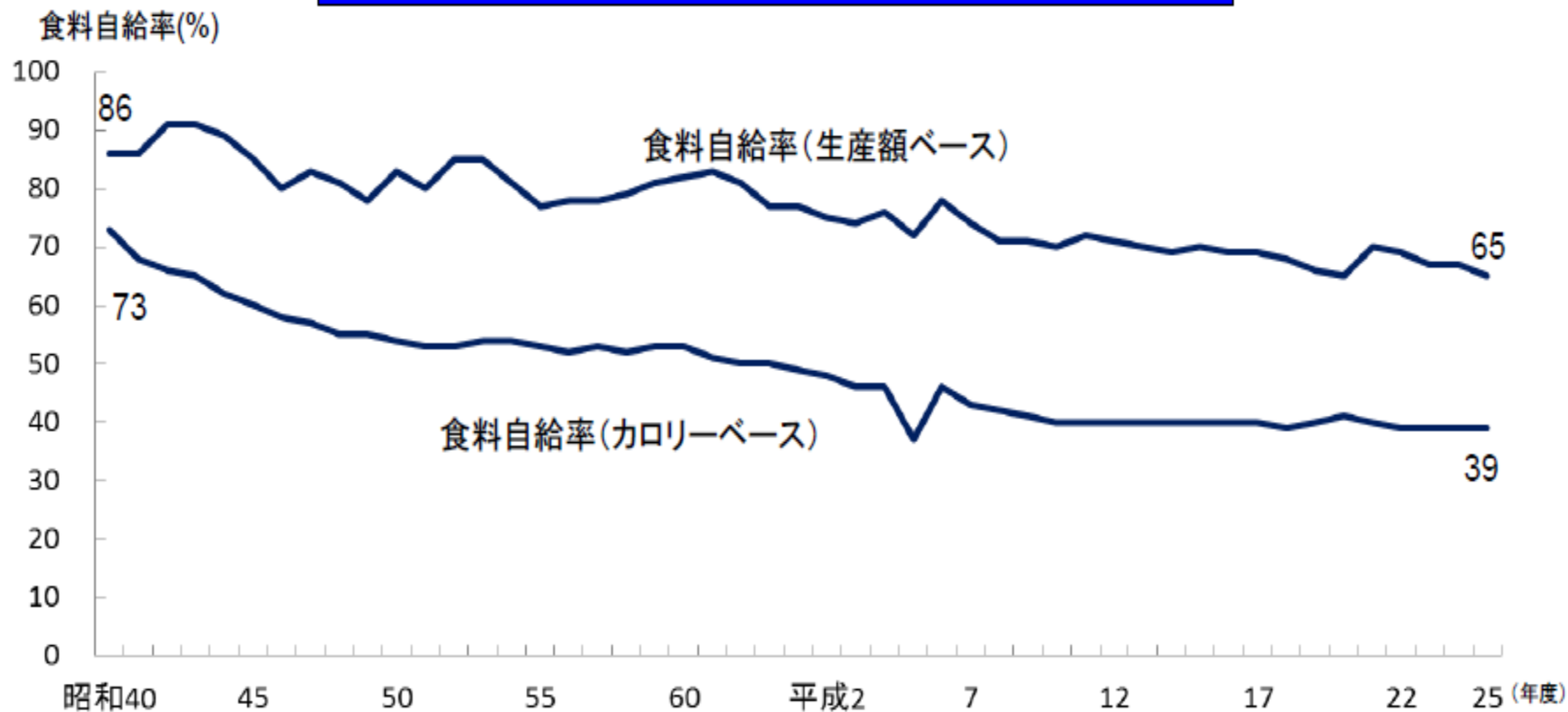


(注)諸外国の生産額ベース食料自給率の試算方法



資料：農林水産省「食料需給表」、FAO「Food Balance Sheets」等に基づき農林水産省で試算。（アルコール類等は含まない。）  
 (注) 1. 数値は2009年（日本は平成21年度）。スイスのデータ及びイギリスの生産額ベースのデータについては、各政府の公表値を掲載。  
 2. 各品目の国産単価及び輸入単価については、FAO（国際連合食糧農業機関）のPrice STAT及びTrade STAT等より算出。  
 3. 畜産物及び加工品については、輸入飼料・輸入原料を考慮。

# 昭和40年度以降の食料自給率の推移



年度	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	元
カロリーベース	73	68	66	65	62	60	58	57	55	55	54	53	53	54	54	53	52	53	52	53	53	51	50	50	49
生産額ベース	86	86	91	91	89	85	80	83	81	78	83	80	85	85	81	77	78	78	79	81	82	83	81	77	77

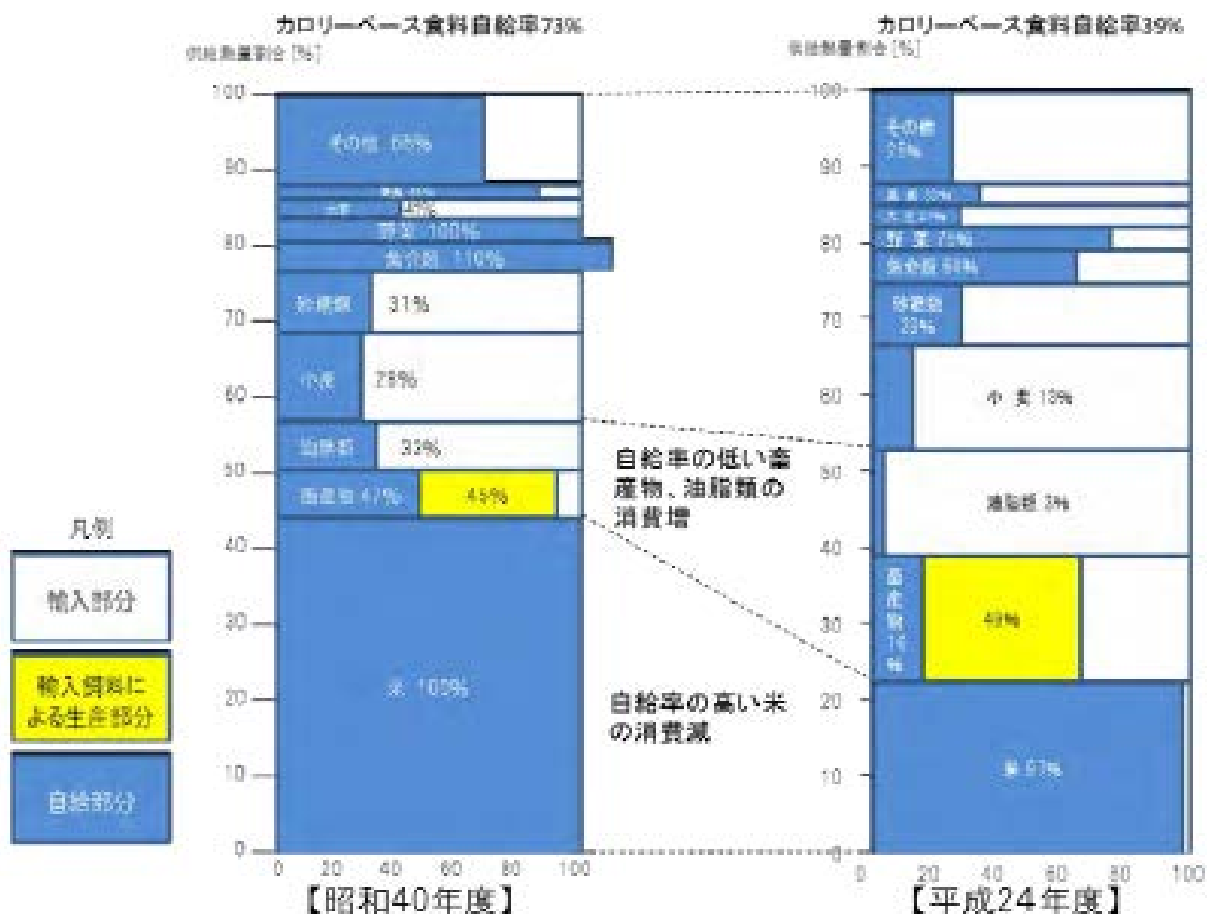
年度	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
カロリーベース	48	46	46	37	46	43	42	41	40	40	40	40	40	40	40	40	39	40	41	40	39	39	39	39
生産額ベース	75	74	76	72	78	74	71	71	70	72	71	70	69	70	69	69	68	66	65	70	69	67	67	65

## 食料自給率低下の背景

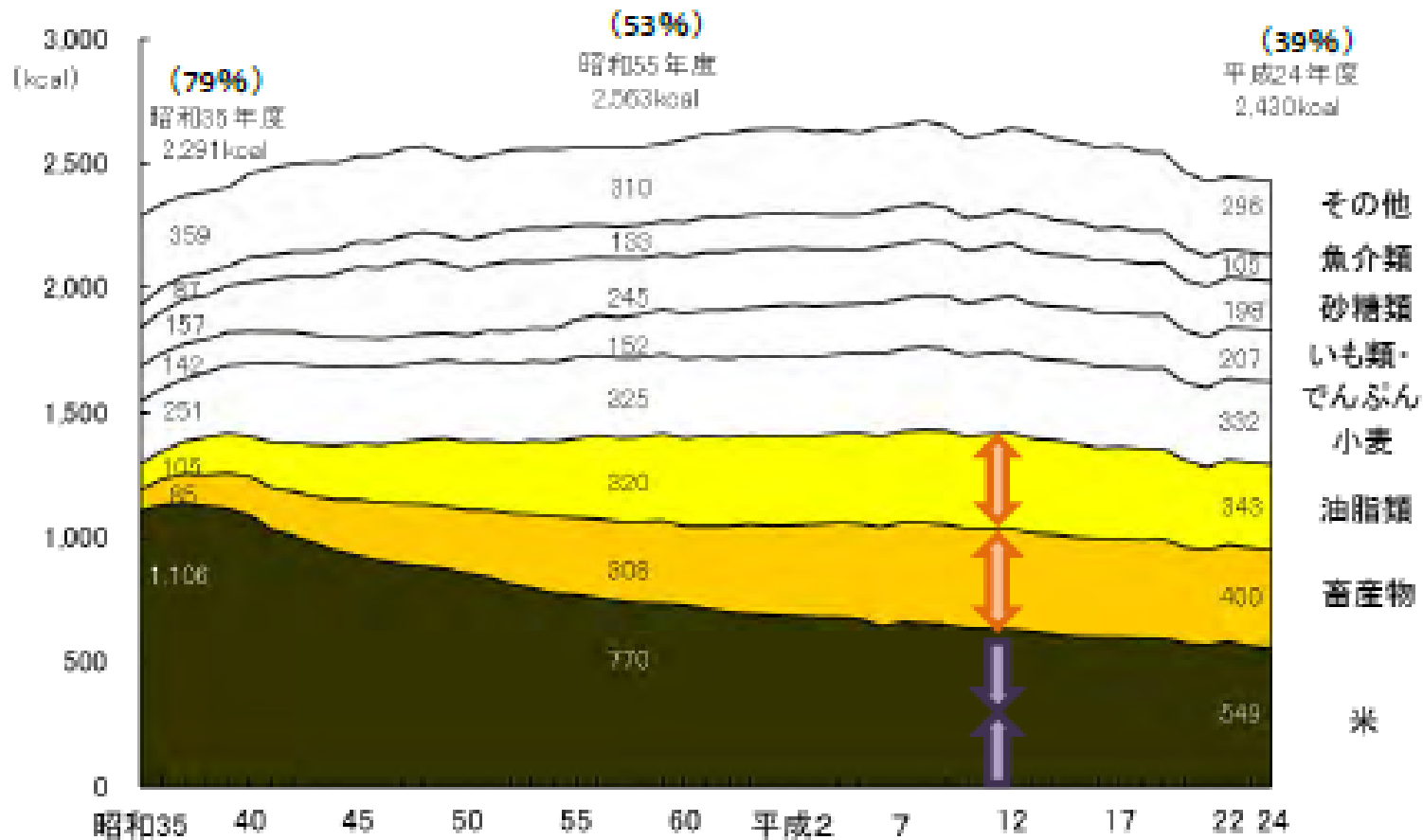
○ 食料自給率低下の背景としては、長期的に見れば、

- ① 食生活の大きな変化により、自給率の高い米の消費が減少し、自給率の低い畜産物等の消費が増加する一方、
- ② こうした消費の変化に国内の生産体制が対応できなかったことが大きな要因。

### ○食料消費構造の変化と食料自給率(カロリーベース)の変化



## ○品目別供給カロリーの推移



資料：平成24年度食料需給表



## 一人当たりの食事の内容と食料消費量の変化

○ 食生活の変化を食料消費の推移で比較すると、昭和40年度と現在では、

- ① 米については、1日5杯だったものが、1日3杯
- ② 牛肉については、月1食だったものが、月3食
- ③ 植物油については、1.5kgボトルで年3本だったものが、年9本  
となっているなど、食生活の変化とともに、品目別の食料消費量が大きく変化した状況。



国内生産のみで約2,000kcalを供給する場合の食事メニュー(例)

朝食



茶碗1杯  
(精米76g分)



焼きいも2本  
(さつまいも2本・225g分)



ぬか漬け1皿  
(野菜90g分)

昼食



焼きいも2本  
(さつまいも2本・225g分)



蒸かしいも1個  
(じゃがいも1/2・84g分)



果物  
(りんご1/4・46g分相当)

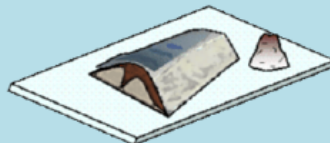
夕食



茶碗1杯  
(精米77g分)



粉吹きいも1皿  
(じゃがいも1.5個・168g分)



焼き魚1切  
(魚の切り身81g分)

調味料(1日分)

砂糖小さじ6杯、油脂小さじ0.9杯

OPFCバランス

P: 11(13)、F: 11(29)、C: 78(58)

※( )内は平成20年度の値

2日に1杯



うどん  
(小麦55g/日分)

2日に1杯



みそ汁  
(みそ10g/日分)

4日に3パック



納豆  
(大豆36g/日分)

6日にコップ1杯



牛乳  
(牛乳32g/日分)

7日に1個



たまご  
(鶏卵7g/日分)

9日に1食



食肉  
(肉類12g/日分)

## これまでの基本計画における食料自給率目標等の考え方①

- 平成12年及び平成17年の基本計画では、食料自給率目標について、食料消費及び農業生産の指針として、計画期間内における実現可能性を考慮して設定。
- 一方、現行(平成22年)の食料自給率目標については、平成20年以降の穀物価格の大幅な上昇等を背景に、我が国の持てる資源を全て投入した時に初めて可能となる高い目標として設定。

### 1 総合食料自給率

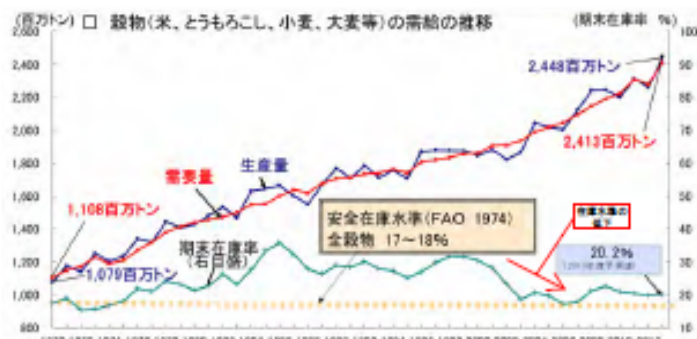
	総合食料自給率目標		食料自給率目標の定め方
	カロリーベース	生産額ベース	
平成12年基本計画	45%	74% (参考値)	<p>食料自給率の目標については、これを掲げる意義及びその達成に向けた取組を通じて我が国の食料供給力の向上が図られることの重要性にかんがみ、また、我が国の食料自給率が年々低下し、供給熱量ベースで4割程度と先進国の中で最も低い水準となっている中で、国民の多くが我が国の食料事情に不安を抱いていることを踏まえれば、基本的には、食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当である。</p> <p>しかしながら、この基本計画で定める食料自給率の目標は、<b>計画期間内における食料消費及び農業生産の指針となるものであることから、実現可能性や、関係者の取組及び施策の推進への影響を考慮して定める必要がある。</b></p> <p>このため、この基本計画においては、平成22年度までの計画期間を、関係者の努力により食料自給率の低下傾向に歯止めを掛け、その着実な向上を図っていく期間と位置付け、関係者が取り組むべき食料消費及び農業生産における課題を明らかにして、計画期間内においてこれらの課題が解決された場合に実現可能な水準を食料自給率目標として設定することとする。</p>
平成17年基本計画	45%	76%	<p>食料自給率の目標については、世界の食料需給が不安定な要素を有していることや、国民の多くが我が国の食料事情に不安を抱いていることを踏まえれば、基本的には、食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当である。</p> <p>一方、本基本計画における食料自給率の目標設定に当たっては、この目標が<b>望ましい食生活や消費者ニーズに応じた国内生産の指針としての役割を有することを踏まえ、計画期間内における実現可能性を考慮する必要がある。</b>このため、3で掲げる「重点的に取り組むべき事項」への取組に万全を期して課題の解決を図ることとし、その場合に実現可能な姿として、4で掲げるとおり、「平成27年度における望ましい食料消費の姿」及び「平成27年度における農業生産の努力目標」を示し、それらを踏まえたものとして、主要品目別の自給率の目標や総合食料自給率の目標等を示すこととする。</p> <p>その上で、平成27年度における自給率目標が実現した次の段階には、5割以上の供給熱量自給率の実現が見込まれるものとなるよう、国産農産物の輸出の更なる拡大や、革新的な新技術を通じた生産性の大幅な向上、機能性を付与した農産物の開発等を通じて、今までになかったような新たな需要先の開拓に取り組むこととし、今回の計画期間から、そのために必要な条件整備を進めることとする。</p>
現行基本計画 (平成22年)	50%	70%	<p>世界人口の増加、中国やインド等での所得水準の向上、バイオ燃料の拡大等により農産物の需要が増大する一方、地球温暖化等による水資源の不足や砂漠化の進行、世界の穀物単収の伸びの鈍化等による農産物の供給面での懸念が生じている。このため、今後とも、世界の穀物等の需給はひっ迫した状態が継続し、食料価格は高い水準で、かつ、上昇傾向で推移すると予測されている。また、一部の食料輸入国や多国籍企業が世界各地の農地への投資を進める動きもみられる。(略)</p> <p>一方、食料生産を支える我が国の農村は、極めて厳しい状況にある。過疎化、高齢化が止まらず、これに兼業機会の減少も重なり、地域の活力がますます低下している。このため、水田をはじめとした我が国の貴重な農地資源が十分活用されず、耕作放棄地の増加さえ起こっている。基幹的な農業従事者の平均年齢が年々高まり、65歳を超えている現在、世界の食料需給のひっ迫に対応して食料自給率の向上のための戦略を早急に打ち立てなければならない。(略)</p> <p>平成32年度の総合食料自給率目標は、以上のような国際情勢、農業・農村の状況、課題克服のための関係者の最大限の努力を前提として、<b>我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標として、供給熱量ベースで平成20年度41%を50%まで引き上げることとする。</b></p>

# 現行の食料自給率目標の考え方

- 平成12年及び平成17年の基本計画では、生産と消費の傾向や施策の効果も踏まえた上で各品目の生産努力目標(生産量)を設定し、この生産量をカロリー及び金額で換算した食料自給率目標を設定。
- 一方、現行の食料自給率目標は、カロリーベースを50%に引き上げるように、カロリーへの寄与が高い品目を中心に生産数量目標(生産量)を設定。生産額ベースはこの生産量に基準年(平成20年度)の単価を乗じて計算し、70%と設定。
- これは、平成20年以降、新興国の経済発展による農産物の需要拡大等により、穀物価格が高騰し、国民の食料輸入に対する不安が高まっていたという状況の下、カロリーベースの食料自給率目標を引き上げることとなったもの。

## 当時の食料をめぐる状況

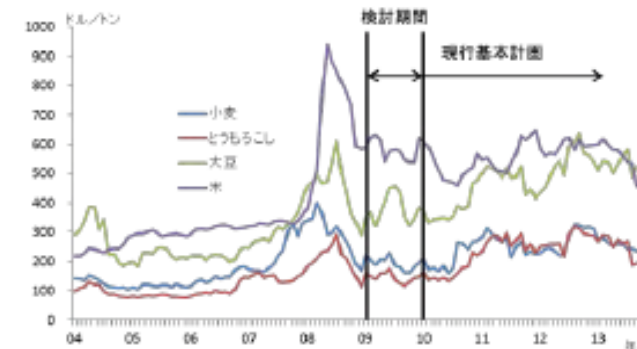
世界的な農産物の需要拡大等により、穀物の国際価格は大幅に上昇し、国民の間にも食料輸入への不安感が増加



Q 将来の食料輸入に対する意識

	不安があると回答(%)
2008年調査	93.4%
2006年調査	76.7%

資料:食料・農業・農村に関する世論調査(平成20年(2008)年9月)等



資料:シカゴ商品取引所の各月第1金曜日の期近価格(セツルメント)

## 現行の食料自給率目標

国際情勢、農業・農村の状況、課題克服のための関係者の最大限の努力を前提として、我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標

カロリーベース:50%  
(前計画:45%)

一方、カロリーベースを引き上げるように生産数量目標が設定され、野菜や果実、畜産物の目標が前計画から引き下げられたことなどから、生産額ベースの目標が引き下げられたところ

生産額ベース:70%  
(前計画76%)

## 食料自給率目標等の進捗状況とその要因

- 食料自給率目標の進捗状況については、カロリーベースの食料自給率及び飼料自給率が目標から乖離している状況にあるが、その要因は以下のとおり。
  - ① 生産面では、米粉用米、飼料用米、小麦、大豆等が目標から大きく乖離
  - ② 消費面では、消費増を見込んでいた米、米粉用米等が予測を下回る一方、消費減を見込んでいた油脂類等が予測を上回って推移
- また、生産額ベースの食料自給率については、国内生産額への寄与が大きい牛肉、豚肉等の消費と生産が見込みに沿って推移したことから堅調な状況。

### ○食料自給率等の推移

(単位: %)

	H20 [基準]	H21	H22	H23	H24	H32 [目標]
カロリーベース 食料自給率	41	40	39	39	39	50
生産額ベース 食料自給率	65	70	69	67	68	70
飼料自給率	26	25	25	26	26	38

資料:平成24年度食料需給表

### ○生産数量の推移

(単位: 万トン)

	H20 [基準]	H21	H22	H23	H24	H32 [目標]
米	881	844	846	837	849	855
米粉用米	0.06	1.3	2.5	3.7	3.3	50
飼料用米	1.0	2.4	6.8	16.1	16.7	70
小麦	88	67	57	75	86	180
大麦・はだか麦	22	18	16	17	17	35
そば	2.7	1.7	3.0	3.2	4.5	5.9
かんしょ	101	103	86	89	88	103
ばれいしょ	274	246	229	239	250	290
大豆	26	23	22	22	24	60
なたね	0.16	0.15	0.16	0.20	0.19	1.00
野菜	1,255	1,234	1,173	1,182	1,197	1,308
果実	344	344	296	295	303	340
牛乳・乳製品	795	788	763	753	761	800
牛肉	52	52	51	51	51	52
豚肉	126	132	128	128	130	126
鶏肉	140	141	142	138	146	138
鶏卵	254	251	251	250	251	245
てん菜	425	365	309	355	376	380
さとうきび	160	152	147	100	111	161
茶	9.6	8.6	8.5	8.4	8.6	9.5
飼料作物	436	419	416	408	400	527

## 品目別の消費動向とその要因

- 品目別の消費動向については、米、米粉用米が平成32年度の予測値を下回って推移している一方、小麦、油脂類は概ね予測値を上回って推移している状況。
- 各品目の要因分析については、以下のとおり。
  - ① 小麦と米粉用米については、米粉の消費拡大に応じて小麦の消費が減少すると見込んだが、米粉の需要が想定以下である一方、小麦の需要が堅調
  - ② 米については、食生活の多様化等により、消費量が減少傾向
  - ③ 油脂類については、適切なPFCバランスを考慮して低下すると予測したのに対して需要が堅調

### ○消費量(1人1年当たり供給純食料)の推移

(単位:kg/人・年)

	H20 [基準]	H21	H22	H23	H24 [現状]	H32 [予測]	H24/H32
米(米粉用米除く)	58.8	58.2	59.3	57.5	56.0	62	90%
米粉用米	0.0	0.1	0.2	0.3	0.3	3.3	8%
小麦	31.0	31.7	32.7	32.8	32.9	28	119%
大麦・はだか麦	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	96%
そば	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	93%
かんしょ	4.2	4.4	3.8	4.1	4.2	4.5	92%
ばれいしょ	15.2	14.8	14.8	15.9	16.4	15	111%
大豆	6.7	6.4	6.3	6.2	6.1	6.7	90%
野菜	93.3	90.5	88.1	90.9	93.2	98	96%
果実	40.0	38.8	36.6	37.1	38.1	41	93%
牛乳・乳製品	86.0	84.5	86.4	88.6	89.5	89	101%
牛肉	5.7	5.8	5.9	6.0	5.9	5.8	102%
豚肉	11.7	11.5	11.7	11.9	11.8	12	102%
鶏肉	10.8	11.0	11.3	11.4	12.0	11	112%
鶏卵	16.7	16.5	16.5	16.7	16.7	17	99%
砂糖	19.2	19.3	18.9	18.9	18.8	19	102%
茶	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	89%

(参考)

魚介類	31.4	30.0	29.4	28.5	28.4	34	83%
海藻類	1.0	1.0	1.0	0.9	1.1	1.3	83%
きのこ	3.3	3.4	3.4	3.5	3.4	3.3	103%
油脂類	13.8	13.1	13.5	13.5	13.6	11.7	116%

資料:食料需給表、食料・農業・農村基本計画(平成22年)

注:平成32年度の値については、平成22年基本計画の予測値

## 食料自給率目標の設定に当たっての基本的な考え方

- 現行基本計画の検証結果を踏まえると、新たな食料自給率目標を設定するに当たっては、第4回(平成26年4月22日)及び第9回(平成26年10月7日)企画部会の議論において整理されたとおり、品目別に現実に見合った需要量を想定すること、生産量については、現実的な生産条件に見合ったものとする<sup>こと</sup>等が<sup>適</sup>当。
- また、食料自給率目標が、国内の農業生産及び食料消費に関する指針としての役割を有することを踏まえると、計画期間内における実現可能性を考慮する必要。

### 食料自給率目標を設定する上での課題(第4回企画部会資料)(平成26年4月22日)

- 食料自給率目標の設定に当たっては、以下の点に留意する必要。
  - ① 品目別に現実に見合った需要量を想定すること(課題1)
  - ② 生産量については、需要面に加え、現実的な生産条件に見合ったものとする<sup>こと</sup>(課題2)
  - ③ 用途別の需要の動向や生産性向上等の観点も踏まえ、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明確に<sup>す</sup>ること(課題3)
  - ④ 生産と消費の両面において、食料自給率の向上に向けた努力が適切に盛り込まれる<sup>こと</sup>(課題4)
  - ⑤ 以上を踏まえ、品目別に生産数量目標を設定した上で、全体のカロリーベース及び生産額ベースの食料自給率目標を設定<sup>す</sup>ること(課題5)
- 食料消費の動向については、人口の高齢化の影響等を織り込む<sup>こ</sup>と。(課題6)

### 食料自給率目標を設定する上での検討事項(第9回企画部会資料)(平成26年10月7日)

#### 検討事項1:品目別及び品目横断の課題と対応方向の検討

(課題1)から(課題5)については、品目別に生産と消費の動向を分析の上、品目別に課題と対応方向を整理するとともに、生産と消費の取組を品目横断的に検討していく必要。

- ⇒ 品目別に生産と消費の分析を行い、これを踏まえ、品目毎に課題と対応方向を検討。  
生産と消費に関する課題と対応方向を品目横断的に検討。

#### 検討事項2:今後の1人・1日当たり総供給熱量の検討

(課題6)については、食料自給率目標の設定において、人口の高齢化の影響等を織り込んでいく必要。

- ⇒ 人口の高齢化等が今後の1人・1日当たり総供給熱量にどのように影響するかを検討。

## 農業生産に関する課題と対応方向について

- 我が国の農業生産については、農地面積の減少や農業者の高齢化等が進展しており、国内の農業生産力の低下が懸念される状況。
- このため、国内農業の活性化を図るため、作物ごとの特性に応じた対策と併せて、作物横断的に、担い手への農地集積・集約化、担い手の確保・育成、農業の生産・流通現場の技術革新等の実現を図る必要。

### 現状

- **農地面積の減少**  
この50年間で152万ha減少。  
(S38)606万ha→(H25)454万ha
- **農地の荒廃**  
市町村・農業委員会が調査した客観ベースの耕作放棄地(荒廃農地)は27万haあり、そのうち再生利用可能なものが14万ha(平成25年)。
- **基幹的農業水利施設の老朽化**  
約2割が標準耐用年数を超過(平成21年)。
- **農業就業人口の減少**  
昭和35年の1,454万人から平成25年の239万人に減少。
- **農業者の高齢化**  
基幹的農業従事者の平均年齢は66.5歳。  
(平成25年)
- **単収等の伸び悩み**  
米の単収は、近年、530kgで伸び悩み。
- **需要構造の変化**  
消費に占める業務用米の割合は、主食用の約1/3(平成25年度)。

### 課題

国内農業の活性化に向け、農地等の農業資源面では、優良農地の確保、耕作放棄地の発生防止・解消等が必要。

国内農業の活性化に向け、人材面では、担い手の確保、農業者の高齢化への対応等が必要。

国内農業の活性化に向けては、農業技術面では、新技術の開発・普及、需要構造等の変化に対応した生産・供給体制の構築等が必要。

### 対応方向

#### 優良農地の確保と担い手への農地集積・集約化

優良農地を確保するとともに、農業水利施設の適切な保全管理等による農業用水の持続的な活用を推進。  
農地中間管理機構の本格稼働、人・農地プランの活用、基盤整備との連携等による担い手への農地集積・集約化と耕作放棄地・荒廃農地対策を推進。

#### 担い手の育成・確保

農業経営の法人化や経営の多角化・複合化等を推進。  
新規就農者の雇用就農や農業系教育機関からの就農等を推進。

#### 農業の生産・流通現場の技術革新等の実現等

次世代施設園芸の推進や省力栽培技術・品種の導入等による米生産コストの低減等を推進。  
消費者ニーズに対応した食品産業等との連携による生産・供給体制の強化等を推進。



## 食料消費に関する課題と対応方向について

- 食料消費については、食の外部化・簡便化、ライフスタイルの多様化が進展している状況を踏まえた対応が必要。
- このため、消費者の信頼の確保、食育の推進、国内外での需要拡大を図る必要。

### 現状

- **食の外部化・簡便化の進展**  
食料消費支出に占める外部化率は45.2%（平成24年）。
- **ライフスタイルの多様化による食生活の変化**  
20代男性の朝食欠食率は29.5%と高い水準（平成24年）。  
米の消費量は漸減し、日本型食生活を実践する人の割合は15%（25年度）と増加していない。
- **廃棄・食べ残しが依然として一定量発生**  
食品ロスは年間約500～800万トン（平成23年度推計）。
- **人口減少・高齢化**  
我が国の人口は平成22年をピークに減少し、高齢人口（65歳以上）割合は大きく増加する見込み。

### 課題

消費者の選択に資する表示情報の充実や適切な表示の推進に向けては、現行で加工度の低い一部の品目のみを対象とする原料原産地表示について検討することが必要。  
また、消費者の信頼向上に向けて食品産業事業者等の主体的な取組が必要。

個人は様々なライフスタイルを営んでいることから、これを踏まえたきめ細かい対応が必要。また、食品産業の現状を踏まえた対応が必要。  
また、農林水産業への理解増進に向け、あらゆる機会を活用した効果的な働きかけが必要。  
さらに、食品ロスの削減に向けては、食品産業の取組を踏まえた対応が必要。

国産農産物の消費拡大に向けては、食の外部化・簡便化が進む国内市場において食品産業の積極的な取組を促すこと等によりシェアの回復を図るとともに、拡大が見込まれる海外市場の需要の取り込みが必要。

### 対応方向

**食品に対する消費者の信頼の確保**  
加工食品の原料原産地表示について、実行可能性を確保しつつ拡大に向けて検討。  
また、食品の品質管理、消費者対応等の取組について、各段階の関係者が連携し、情報共有を通じた取組の向上と標準化等を図る。

**食育の推進**  
「日本型食生活」の実践を推進するため、消費者各層の特性に適した手法や食品産業における情報提供などの取組を促進。また、幅広い世代に対する農業の体験機会の提供により、農業への国民の理解を増進。  
食品産業等と連携した食品ロスの削減を促進。

**国内外での需要拡大**  
官民一体となった国産農産物の消費拡大の国民運動、国産農産物を求める食品産業と生産現場との連携等を推進。また、日本食・日本食文化の情報発信と併せ、農林水産物・食品の輸出を促進。

# 品目毎の課題について①

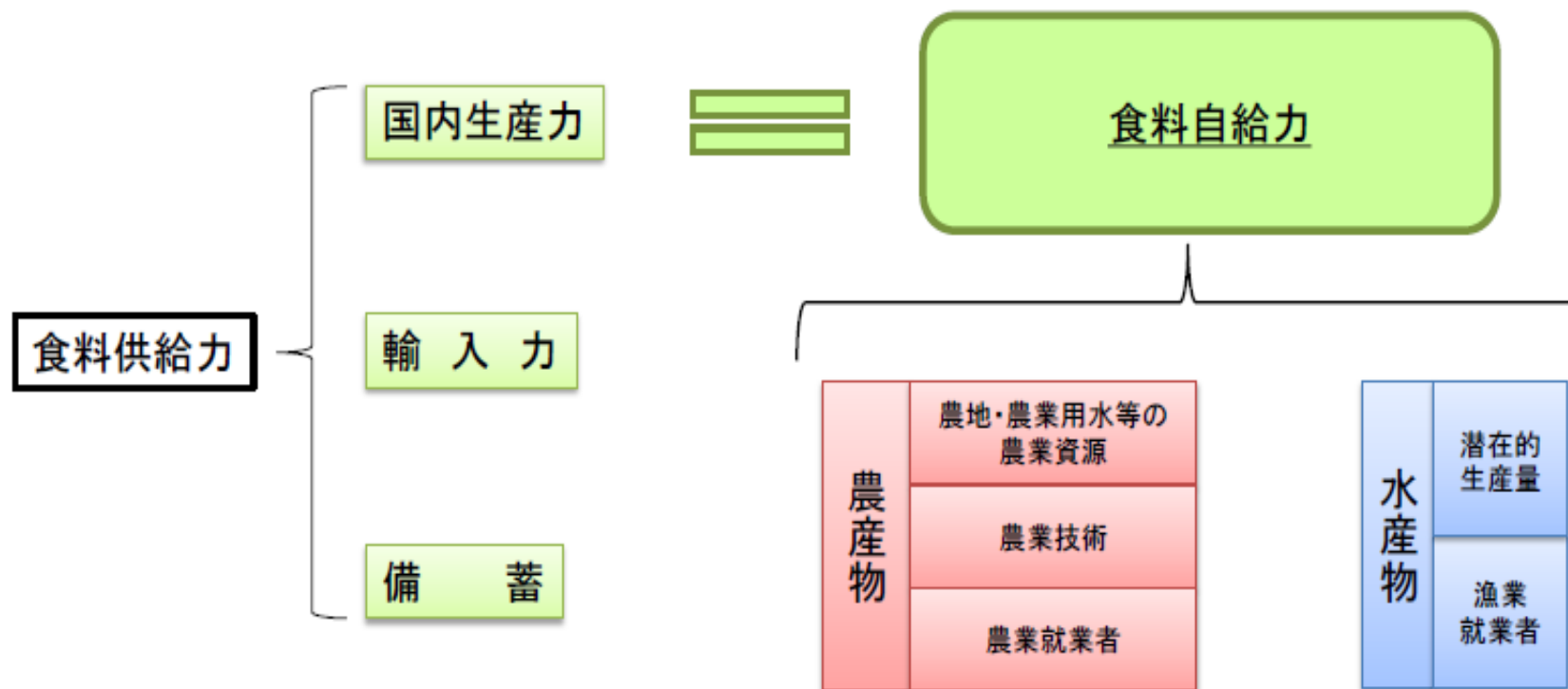
○ 食料自給率目標等の設定に当たっては、以下のとおり、品目毎に課題を整理することが必要。

品目	平成 25 年度 消費 (kg/年)	平成 37 年度 消費 (kg/年)	平成 25 年度 生産 (万ト)	平成 37 年度 生産 (万ト)	克服すべき課題
米 (米粉用米、 飼料用米 を除く)	57		859		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 食の簡便化志向、健康志向等の消費者ニーズや外食・中食等のニーズへの対応</li> <li>○ 行政による生産数量目標の配分に頼らない需要に応じた生産</li> <li>○ 農地の集積・集約化、新技術等の開発・導入、資材費の低減等による生産コストの低減</li> </ul>
米粉用米	0.1		2		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 最終製品価格を押し上げている製粉コストの低減や新たな米粉製品の開発</li> <li>○ 米粉の特性、メリット、新製品等の情報の十分な伝達</li> <li>○ 多収性専用品種の導入や地域条件に応じた栽培技術の確立等を通じた収量向上</li> <li>○ 農地の集積・集約化、新技術等の開発・導入、資材費の低減等による生産コストの低減</li> </ul>
飼料用米	-		11		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 実需者ニーズに応じた安定生産と畜産経営における利用拡大</li> <li>○ 多収性専用品種の導入や地域条件に応じた栽培技術の確立等を通じた収量向上</li> <li>○ 農地の集積・集約化、新技術等の開発・導入、飼料原料用としての生産管理手法の導入、資材費の低減等による生産コストの低減</li> <li>○ 飼料原料用としての供給・利用体制の整備による流通コストの低減</li> </ul>
小麦	33		81		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国内産小麦の需要拡大に向けた産地形成やブランド化</li> <li>○ 実需者ニーズに対応した生産・流通体制の確立</li> <li>○ 新品種・新技術の開発・導入、輪作体系の最適化、排水対策等による収量・品質の高位安定化</li> <li>○ 農地の集積・集約化、経営規模の拡大に対応した省力化に資する技術の開発・導入等による生産コストの低減</li> </ul>
大麦・ はだか麦	0.3		18		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 焼酎などの外国産大麦が需要の多くを占める用途の国内産麦の需要拡大</li> <li>○ 実需者ニーズに対応した生産・流通体制の確立</li> <li>○ 新品種・新技術の開発・導入、輪作体系の最適化、排水対策等による収量・品質の高位安定化</li> <li>○ 農地の集積・集約化、経営規模の拡大に対応した省力化に資する技術の開発・導入等による生産コストの低減</li> </ul>
大豆	6.1		20		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国産原料を使用した大豆製品の需要拡大</li> <li>○ 実需者ニーズに対応した生産の推進と加工原料としての供給体制の確立</li> <li>○ 新品種・新技術の開発・導入、輪作体系の最適化、排水対策等による収量・品質の高位安定化</li> <li>○ 農地の集積・集約化、規模拡大に対応した省力化に資する品種・技術の開発・導入等による生産コストの低減</li> </ul>

# 食料自給力について

## 食料自給力の概念

食料自給力については、国内農林水産業のみによる食料の潜在生産能力を示すものであり、その構成要素について、農産物は、農地・農業用水等の農業資源、農業技術、農業就業者と整理。水産物は、潜在的生産量、漁業就業者と整理。



## 食料自給力指標の考え方①

### I 食料自給力指標の考え方

1. 食料自給力指標については、政府が食料の潜在生産能力を試算しているイギリスの事例を参考としつつ、農地のフル活用等により熱量効率の最大化を図った場合の国内農林水産業生産による供給可能熱量を複数のパターンに分けて示してはどうか。
2. 食料自給力指標は、現実とは切り離された一定の前提で試算することとし、我が国の農林水産業のその時点における潜在供給能力を評価するものとして活用することとしてはどうか。

食料自給力指標は、現実とは切り離された一定の前提の下で試算される仮想のものであることから、目標として設定することにはなじまないが、現実の食料消費を踏まえた食料自給率について目標を設定し、総合的かつ計画的に施策を講じることにより、基礎的構成要素となる農地の確保や単収の向上等が図られれば、結果として、食料自給力の維持向上が図られることとなる。

3. また、指標化に当たっては、食料消費に対応した現実の国内生産(国産熱量＝食料自給率の分子)を支えている基礎的構成要素を明らかにする観点から、関連指標として、農産物については、①「農地・農業用水等の農業資源」、②「農業技術」、③「農業就業者」を、水産物については、①「魚介類・海藻類の生産量」、②「漁業就業者数」を、それぞれ各種諸元として記載することとしてはどうか。

### Ⅱ 試算の示し方

1. 食料自給力指標の試算は、現在の食生活を前提とした作付体系から、より供給熱量等を重視した作付体系とした場合には、高い潜在生産能力を発揮することが可能であることを国民各位に理解していただけるよう、例えば、

- ① 「栄養バランス<sup>(注1)</sup>を一定程度考慮して主要穀物(米、小麦、大豆)を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合」(パターンA)
  - ② 「主要穀物(米、小麦、大豆)を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合(栄養バランスは考慮しない)」(パターンB)
  - ③ 「栄養バランス<sup>(注1)</sup>を一定程度考慮しても類を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合」(パターンC)
  - ④ 「いも類を中心に熱量効率を最大化して作付けする場合(栄養バランスは考慮しない)」(パターンD)
- の4つのパターンについて行うこととしてはどうか。<sup>(注2)</sup>

(注1) 具体的には、厚生労働省が示すたんぱく質の推奨量を充足し、かつ、ビタミン・ミネラルについて同省が示す推奨量(推奨量の設定がなされていない栄養素については、推定平均必要量又は目安量)を現状の食生活と同程度に充足(26栄養素中18栄養素について充足)するように作付け体系を設定する。

(注2) 各パターンを通じて、気候条件や熱量効率最大化の観点から主要穀物(米、小麦、大豆)やいも類の作付けを行うことが適当でない場合は、これら以外の作物の作付けを想定する。(北海道宗谷地域の飼料作物や沖縄における米の二期作及びさとうきび)

2. 試算の結果を表す際には、国民各位の理解を促進する観点から、国産熱量の実績値(食料自給率の分子:供給ベース)、総供給熱量の実績値(食料自給率の分母:供給ベース)及び1人・1日当たり推定エネルギー必要量(摂取ベース)を併記することとしてはどうか。

# 農業経営モデルと地域戦略

# 1 「経営展望」の基本的考え方

- 新たな基本計画における「経営展望」は、各地域の特性に応じた担い手の育成、農業・農村の所得倍増に向けて、農業関係者が具体的なイメージをもって取り組めるように提示するもの
- 「農業経営モデルの例示」により、将来のビジョンとして、各地域の担い手となる「効率的かつ安定的な農業経営」の姿のほか、その経営発展や所得増大の道筋を具体的に例示
- 併せて、参考資料として、「地域戦略の例示」により、地域農業の発展に加え、関連産業との連携等による6次産業化等の事業展開により、地域として農業所得と関連所得の合計が倍増する姿をイメージできるよう、地域戦略を例示

## 農業経営モデルの例示

- ・ 各地域の担い手となる「効率的かつ安定的な農業経営」の姿を、主な営農類型・地域について例示的に示す。
- ・ その際、現状から10年後を目処に経営発展、所得増大を図るための取組（農業経営体による加工・販売等の6次産業化の取組を含む）についてわかるように示す。

## 地域戦略の例示

- ・ 地域農業の発展に加え、関連産業との連携等による6次産業化等の事業展開により、雇用・所得が創出され、地域として農業所得と関連所得の合計が倍増する姿をイメージできるよう、地域戦略を例示する。



## 2 農業経営モデルの作成の考え方

- 1 主な営農類型(水田作、畑作、畜産など)について、主要な地域での代表的な作付体系・経営類型等を想定して、農業経営モデルを策定する。
- 2 モデルは、①既に農業現場で実現している将来を先取りした先進的な事例を参考としつつ、②10年後を目途として、今後の農地の利用集積・集約化、新品種・新技術の開発等の成果を反映した「効率的かつ安定的な農業経営」の姿を具体化することにより、将来的な経営発展の方向性を示すこととしている。
- 3 モデルの具体的な構成としては、①経営発展や所得増大を実現するための取組を列挙し、②こうした取組により可能となる将来の経営の姿を現行の主業農家の平均的な姿と比較して示すとともに、③経営指標を試算し、主な従事者の所得水準や農業経営が生み出す所得などを例示的に示す。

(各モデルの構成案)

### ① 経営発展や所得増大を実現するための取組

新たな省力化・規模拡大を可能にする技術の導入、需要に応じた新たな生産の導入等のほか、加工・直接販売などの農業経営体による6次産業化の取組、コスト低減や労働力の確保等の経営上の工夫など、経営発展・所得増大を実現するための取組を列挙。

### ② 現状及び将来の経営の姿

主業農家の平均的な姿などの現状の姿と比較して、将来の農業経営の姿を例示。経営規模、作付・品目の体系などのほか、経営形態や労働力構成などのモデルを例示。

### ③ 経営指標

農業経営体が生み出す所得・雇用を試算し、経営が発展する姿を示すほか、主な従事者の所得や労働時間を試算し、所得が増大するとともに、それぞれの地域の他産業並みの所得水準が概ね達成する姿を示す。

営農類型	営農体系(モデル数)
水田作	土地利用型作物(3)
	土地利用型作物・野菜等複合(4)
畑作	北海道畑輪作体系(1)
	さとうきび作(1)
	かんしょ作、野菜複合経営(1)
	茶業(2)
野菜作	露地野菜作経営(4)
	施設野菜作経営(2)
果樹作	かんきつ(1)
	りんご(1)
	なし(1)
	ぶどうなど果樹複合(1)
花き作	切り花(2)
	鉢物(1)
酪農(3)	
肉用牛	繁殖経営(2)
	肥育、一貫経営(3)
養豚(1)	
有機農業(1)	

合計モデル数:35

### 3 「地域戦略の例示」の基本的考え方

- 地域農業の発展に加え、関連産業との連携等による6次産業化等の事業展開により、雇用・所得が創出され、地域として農業所得と関連所得の合計が倍増する姿をイメージできるよう、地域戦略の例を示す。

農業及び関連産業との連携による取組により、雇用・所得を創出し、  
地域全体の所得を倍増させる戦略の例を提示

生産コストの縮減、  
高収益作物の導入等による  
農業所得の増大

地域農業



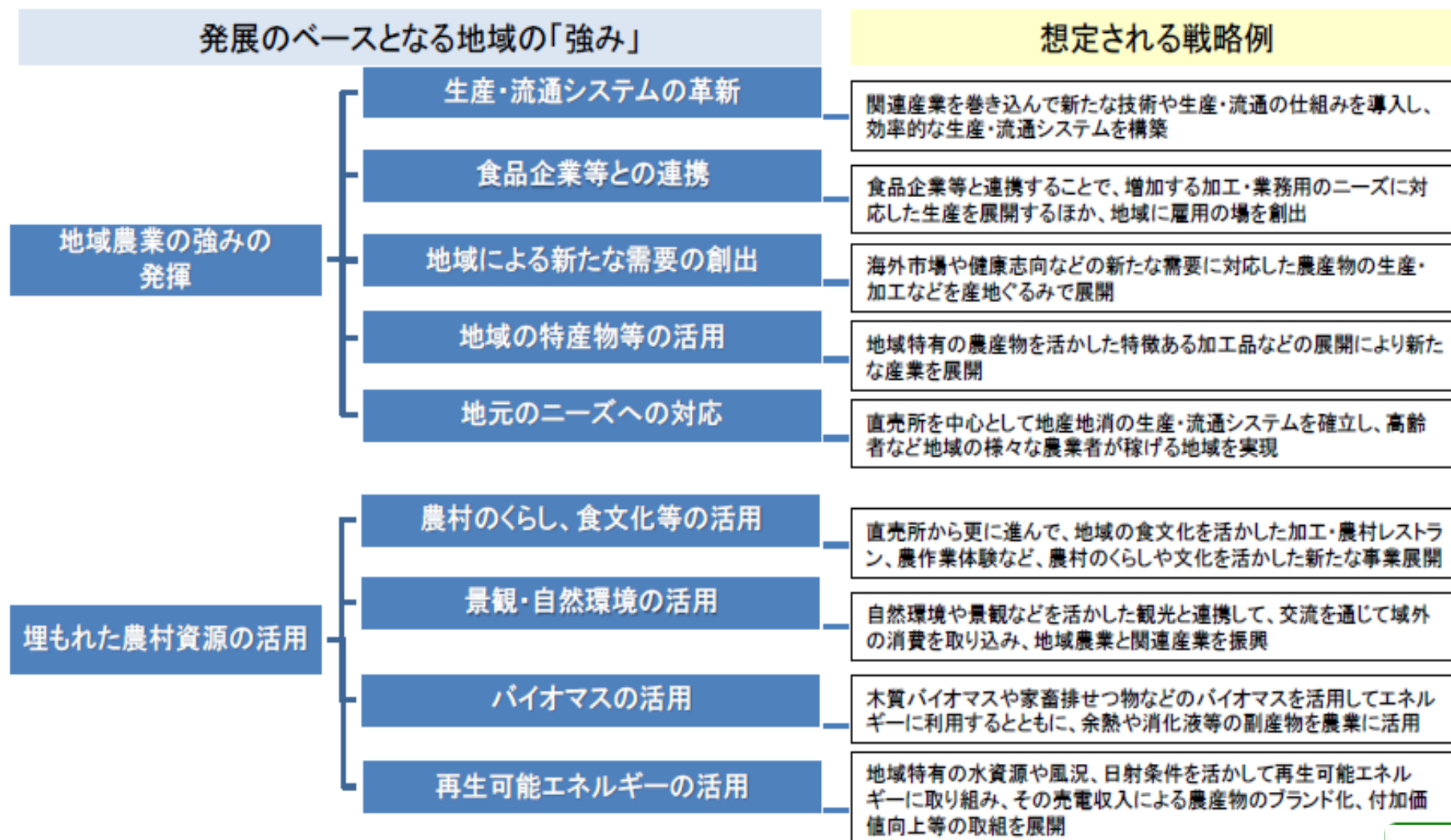
連携

加工・直売や、都市農村交流、  
再生可能エネルギー等の  
取組による雇用・所得の創出

関連産業

## 4 「地域戦略の例示」の作成の考え方

地域の農業と関連産業の連携により、地域に所得と雇用を生み出す事例を例示するもので、発展のベースとなる地域の「強み」で想定される主な戦略を整理すると以下のとおり。



## 新たな食料・農業・農村基本計画の構成等について(案)

### I. 章立てについて

新たな基本計画は、基本法において「基本的な方針」「食料自給率の目標」「講ずべき施策」「その他必要な事項」の4項目が計画事項として規定されていることから、現行基本計画と同様、これに即した構成とすることが適当ではないか。

※ 食料・農業・農村基本法第15条において、基本計画において定めるべき事項等について、以下のとおり規定。

- ・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
- ・食料自給率の目標
- ・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
- ・上記のほか、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

### II. 具体的な構成について

#### 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. 食料・農業・農村をめぐる情勢と施策の評価

企画部会における検証作業等を踏まえつつ、例えば、高齢化や人口減少による影響、農業の構造改革、消費者と食をめぐる課題、世界の食料需給、農業・農村の新たな動きと多様な可能性、東日本大震災からの復旧・復興といった視点から、食料・農業・農村をめぐる現行計画策定後の情勢変化や今後の中長期的な見通し、施策の評価について記述してはどうか。その際、食料・農業・農村は大きな転換点にあることについての共通認識を得られるよう留意すべきではないか。

##### 2. 農政改革の基本的な視点

これまでの施策展開の前提としていた食料・農業・農村の実態等が変化しつつあることから、基本法に掲げる基本理念の実現に向けて、関係者の発想の転換や新分野への積極的なチャレンジ、従来の仕組みや手法の変革が必要との観点に立ち、農政改革を進めていく必要があること。その際、例えば、政策の方向の安定性の確保、需要や消費者視点に立脚した施策展開、担い手が活躍できる環境整備、資源の維持・継承の促進、技術革新の促進、農業・農村の所得倍増を目指した施策展開といった視点から農政改革を進めることについて記述してはどうか。

#### 第2 食料自給率の目標

基本的な考え方、食料自給率目標、食料自給率向上に向けた取組等について記述してはどうか。さらに食料自給力指標について記述してはどうか。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、今後講ずべき施策の内容について、これまでの企画部会での検討や、基本法の構成を踏まえ、以下の項目を基本として施策の方向性が明確になるように記述してはどうか。

## 1. 食料の安定供給の確保に関する施策

### (1) 食品の安全と消費者の信頼の確保

○食品の安全確保、○食品に対する消費者の信頼の確保

### (2) 食育の推進と国産農産物の消費拡大

○消費者の多様なニーズ・特性に対応した食育、消費拡大、○ 伝統的な食文化の次世代への保護・継承

### (3) 生産・加工・流通過程を通じた新たな価値の創出

○ 6次産業化等の戦略的推進、○ 食品産業の更なる成長産業化、○ 知的財産の戦略的な創造・活用・保護

### (4) 世界の食市場を取り込む農林水産物・食品の輸出促進

○ オールジャパンでの輸出体制の整備、○ 輸出環境の整備、○ 輸出促進等のための日本食文化の海外展開

### (5) 総合的な食料安全保障の確立

○ 食料供給に係るリスクの定期的な検証等、○ 海外や国内におけるリスクへの対応

### (6) 国際交渉への対応

## 2. 農業の持続的な発展に関する施策

### (1) 担い手の育成・確保

○ 法人化、経営の多角化等を通じた経営発展の促進、○ 新規就農や経営継承、企業の農業参入の促進、

○ 女性の活躍推進

### (2) 力強い農業構造の実現に向けた担い手への農地集積・集約化と農地の確保

○ 担い手への農地集積・集約化、○ 耕作放棄地の発生防止・解消等、○ 農地転用許可制度の適切な運用

### (3) 担い手に対する経営安定対策の推進

○ 担い手を対象とした経営所得安定対策の着実な推進、○ 経営の新たなセーフティネットとしての収入保険制度等のあり方の検討

### (4) 構造改革の加速化や国土強靱化に資する農業生産基盤整備の推進

○ 力強い農業を支える農業生産基盤整備の推進、○ 老朽化等に対応した農業水利施設の持続的な保全・管理

○ 強靱な農村づくりに向けた防災・減災対策の推進、○ 農業構造、農村の変化等を踏まえた土地改良制度の検証・検討

### (5) 需要構造等の変化に対応した生産・供給体制の改革

○ 米政策改革の着実な推進、飼料用米等の戦略作物の生産拡大、○ 畜産クラスター構築等による畜産・酪農の競争力の強化、○ 園芸作物、有機農産物、薬用作物等の供給力の強化

### (6) 農業の生産・流通現場の技術革新等の実現

○ 戦略的な技術開発と技術移転の加速化、○ 生産・流通システムの革新、○ 効果的な農作業安全対策の推進

### (7) 総合的な環境政策の推進

○ 気候変動に対する緩和・適応策の推進、○ 生物多様性保全・利用の推進、○ 農業の自然循環機能の維持増進とコミュニケーションの促進

### 3. 農村の振興に関する施策

#### (1) 多様な分野における地域資源の積極的活用による雇用と所得の創出

- 地域資源を活かした農業と周辺産業の活性化、○ 地域の農産物等を活かした新たな価値の創出、○ バイオマスを基軸とする新たな産業の振興、○ 農村における再生可能エネルギーの生産・利用の推進

#### (2) 地域コミュニティ機能の発揮等による地域資源の維持・管理等

- 「集約とネットワーク化」による集落機能の維持等、○ 多面的機能支払制度の着実な推進、○ 中山間地域等直接支払制度の推進、○ 深刻化・広域化する鳥獣被害への対応

#### (3) 都市と農村のつながりの強化

- 観光・教育・福祉などと連携した都市農村交流の促進、○ 都市から農村への移住・定住の促進、○ 多様な役割を果たす都市農業の振興

### 4. 東日本大震災からの復旧・復興に関する施策

- 地震・津波災害からの復旧・復興、○ 原子力災害からの復旧・復興

### 5. 団体の再編整備等に関する施策

- 農業協同組合系統組織、○ 農業委員会系統組織、○ 農業共済団体、○ 土地改良区

### 第4 施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

効果的・効率的な施策の推進や国民視点に立った政策の決定、施策の進捗、管理と政策評価の活用、財政措置の効率的かつ重点的な運用など、農政改革を進めていく上での留意事項について記述してはどうか。

### Ⅲ. 新たな食料・農業・農村基本計画と併せて提示する展望等について

過去の基本計画策定時に併せて提示した展望等や、これまでの企画部会における検討を踏まえ、以下の展望等を提示してはどうか。  
○ 農業構造の展望、○ 農地面積の見通し、○ 「農業・農村の所得倍増」に向けての対応方向、○ 経営展望、○ 活力ある農山漁村づくりに向けてのビジョン、○ 農林水産研究基本計画