

## 食料自給率をめぐって

### 1 はじめに

2024年2月27日に「食料・農業・農村基本法」改正案が閣議決定され、関連法案とともに国会に提出された。「食料・農業・農村基本法」は、農業政策の基本理念や政策の方向性を示すものとして、1999年に制定され2000年10月1日に施行された。今回の改正理由として、政府は「近年における世界の食料需給の変動、地球温暖化の進行、わが国における人口の減少、その他の食料・農業及び農村をめぐる諸情勢の変化に対応し、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、農業の持続的な発展のための生産性の向上、農村における地域社会の維持等を図るため、基本理念を見直す」ことを挙げている。今回の改正案については、既に農業関係者、研究者、マスコミの論調などからさまざまなコメントが寄せられているが、本格的には国会の審議過程において論戦が展開される。

本稿では、改正案のうち食料安全保障の確保、農村の持続的な発展、農村の振興と深い関わりのある食料自給率に論点を絞り考察してみたい。

### 2 食料自給率とは

農林水産省（以下、農水省）の最新ホームページによって説明してみたい。食料自給率とは、わが国の食料供給に対する国内生産の割合を示す指標である。その示し方については、単純に重量で計算できる品目別自給率と、食料全体について共通の「ものさし」で単位を揃えることにより計算する総合食料自給率の2種類がある。このうち、総合食料自給率は、熱量で換算するカロリーベースと金額で換算する生産額ベースとがある。

品目別自給率は食用以外の飼料や種子等に仕向けられた重量を含んでいるが、その計算式は、次の通りである。

$$\text{品目別自給率} = \text{国内生産量} \div \text{国内消費仕向量}$$

$$\text{国内消費仕向量} = \text{国内生産量} + \text{輸入量} - \text{輸出量} - \text{在庫の増加量（または+在庫の減少量）}$$

総合食料自給率は、食料全体について単位を揃えて計算した自給率であり、供給熱量（カロリー）ベース、生産額ベースの2通りの食料自給率を算出している。畜産物については、輸入した飼料を使って国内で生産した分は、総合食料自給率における国産には算入していない。

$$2022 \text{ 年度のカロリーベース総合食料自給率} = 1 \text{ 人 1 日あたり国産供給熱量}$$

$$(850\text{kcal}) \div 1 \text{ 人 1 日あたり供給熱量 } (2,260\text{kcal}) = 38\% \rightarrow \text{分子および分母の供給熱量は、「日本食品標準成分表 2020 年版」に基づいている。}$$

2022年度の生産額ベース総合食料自給率＝食料の国内生産額（10.3兆円）÷食料の国内消費仕向額（17.7兆円）＝58% → 分子および分母の金額は、「生産農業所得統計」の農家庭先価格等に基づき、各品目の重量を金額に換算したうえで、それらを足し上げて算出している。

なお、本稿において今後総合食料自給率は、カロリーベース、生産額ベースともに、食料自給率と称する。

### 3 食料自給率を国際比較する際の議論

後述するように、わが国のカロリーベース食料自給率は、国際的に非常に低い。しかし、国際的に主流となっている食料自給率の算出方法は生産額ベースである。その生産額ベースで日本の食料自給率を国際比較すると、高いとは言えないまでも、主要先進国間においてそれほど低くはない。2020年の食料自給率を見ると、100%以上かそれに近いカナダ、オーストラリア、アメリカ、フランス、イタリアには到底及ばないが、日本の67%は、ドイツ58%、イギリス60%、スイス61%を上回っている。

従って日本の食料自給率をどう見るかは、専らカロリーベース食料自給率の算定方法をどう評価するかにかかっているとよい。カロリーベース食料自給率の分母は、日本国民に供給されている食料の全熱量合計であり、分子は、日本産で賄われた熱量で計算される。分母は日本国民が健康を維持するために必要なカロリーではなく輸入も含め国民に供給されている食料の全熱量合計であるため、日本国内の農業生産が変わらなくても、輸入が減ると自動的に自給率は上昇する。他方、分子において、畜産物では日本産であってもその多くを占める輸入飼料の部分を除いて飼料を自給している部分しか自給率には算入していない。また、カロリーの低い野菜は、国産供給量が多くても高カロリーの肉や穀物ほどには全体の自給率に影響しない。さらに、分母の食料全熱量の中には毎年大量に廃棄されている食品が入っているため、廃棄した食品が多ければ多いほど食料自給率は低くなってしまふ。

農業においては、生産物の移動、飼料、生育環境の構築等に原油が必要であるが、わが国のエネルギー自給率は数%しかなく、国民が摂取する食物のエネルギーだけを評価の対象とするカロリーベース食料自給率の算定はおかしいと指摘する経済学者が多くいる。その一方で、カロリーベース食料自給率向上の抜本的な改善を目指さない「食料・農業・農村基本法」改正案に反対する急進的な団体もある。

### 4 食料自給率に関わる諸統計

#### (1) 食料自給率の推移

わが国の食料自給率は、米の消費量が減少する一方で、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が、2000年代に入ってから

は概ね横ばい傾向で推移している。

生産額ベース食料自給率の推移

年度	1965	1975	1985	2000	2010	2018	2020	2021	2022
%	86	83	82	71	70	66	67	63	58

(出所：農水省資料)

カロリーベース自給率の推移

年度	1965	1975	1985	2000	2010	2018	2020	2021	2022
%	73	54	53	40	39	37	37	38	38

(出所：農水省資料)

(2) 都道府県別食料自給率（カロリーベースが上位5道県と下位5都府県）

(単位：%)

	カロリーベース		生産額ベース	
	2020年度	2021年度	2020年度	2021年度
全国	37	38	67	63
北海道	217	223	217	220
秋田	200	204	158	138
山形	143	147	190	175
青森	125	120	250	240
新潟	111	109	111	100
京都	11	12	19	18
埼玉	10	10	17	15
神奈川	2	2	12	11
大阪	1	1	6	5
東京	0	0	3	2

(出所：農水省資料)

(3) 食料自給率の国際比較（2020年）

(単位：%)

国名	カナダ	豪州	米国	仏国	ドイツ	英国	伊国	スイス	日本
カロリーベース	221	173	115	117	84	54	58	49	37
生産額ベース	124	110	92	83	58	60	87	61	67

(出所：農水省資料)

#### (4) 食料自給率の目標

わが国の食料自給率の目標は、2020年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画で定められている。その目標は、次の通りである。

	2018年度（基準年度）	2030年度（目標年度）
カロリーベースの食料自給率	37%	45%
生産額ベースの食料自給率	66%	75%

### 5 「食料・農業・農村基本法」の現法と改正案における食料自給率関連条文の比較と改正の意義

#### (1) 現行法

##### 第二章 基本的施策

##### 第一節 食料・農業・農村基本計画

第十五条 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。

一 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

二 食料自給率の目標

三 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

四 前三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

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標として、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。

4 基本計画のうち農村に関する施策に係る部分については、国土の総合的な利用、整備及び保全に関する国の計画との調和が保たれたものでなければならない。

5 政府は、第一項の規定により基本計画を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かななければならない。

6 政府は、第一項の規定により基本計画を定めたときは、遅滞なく、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

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、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする。

8 第五項及び第六項の規定は、基本計画の変更について準用する。

## (2) 改正案

### 第二章 基本的施策

#### 第一節 食料・農業・農村基本計画

第十七条 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。

一 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

二 食料安全保障の動向に関する事項

三 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

四 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

五 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

3 前項第三号の目標は、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。

4 基本計画のうち農村に関する施策に係る部分については、国土の総合的な利用、整備及び保全に関する国の計画との調和が保たれたものでなければならない。

5 政府は、第一項の規定により基本計画を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かななければならない。

6 政府は、第一項の規定により基本計画を定めたときは、遅滞なく、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

7 政府は、少なくとも毎年一回、第二項第三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。

8 政府は、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、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする。

9 第五項及び第六項の規定は、基本計画の変更について準用する。

(備考) 改正案におけるアンダーライン部分は、現行法の改正部分

今回の「食料・農業・農村基本法」の改正案は、1999年制定以来、初の本格改正である。基本理念の“食料の安定供給”を“食料安全保障”に改めて、平時から備えを強化することが柱となっている。そのため、食料自給率も食料安全保障の一環として捉えることが、条文上からも読み取ることができる。改正の背景には、国内外の情勢が大きく変化していることがある。気候変動による異常気象や、アジアやアフリカの人口増加などによって食

料需要が増加しているうえに、ロシアのウクライナ侵略や新型コロナウイルス感染症蔓延などによって世界的規模で物量が混乱している。このことは、これまでのように食料を外国から自由に輸入できない恐れがあることを意味する。

## 6 食料自給率の向上を目指す必要性 (1)

既述のように農水省が毎年公表しているカロリーベース食料自給率の算定には検討すべき多くの課題があるが、生産額ベース食料自給率のもとより、このカロリーベース食料自給率も含めて、わが国はなお自給率向上を目指すべきであろう。ただし、このことは、決して自由な農産物貿易を否定するものではないことも強調しておきたい。基本法改正案においても、農産物・農業資材の安定的な輸入の確保や収益性の向上に資する農産物の輸出の促進を基本的施策として条文化している。

日本政府は、2020年に閣議決定した食料・農業・農村基本計画において、2030年度を目標年度として、カロリーベース食料自給率を45%、生産額ベース食料自給率を75%まで高めることを目標としている。私はこの目標数値の妥当性を判断するだけの知見を持ち合わせていないが、衰退している日本農業の現状を鑑みて、目標達成は容易でないし、むしろ困難であると見ている。その最大の理由は、日本の農業が直面している課題を克服して将来に向けて持続的な発展に繋げていくことは容易ではないと考えるからである。しかし着実に日本農業の問題点を改善することは、結果として食料自給率の向上をもたらすこととなり、この方向を目指すしなければならない。

まず、長年指摘されつつも年々悪化している問題は、農業の担い手不足と農業従事者の高齢化の問題である。農水省が発表している農業センサスと農業構造動態調査によると、基幹的農業従事者（個人経営体）は、2015年の175万7,000人から毎年減り続け、2020年の速報値では136万3,000人になっている。基幹的農業従事者の平均年齢も2015年の67.1歳から2022年には68.4歳とさらに高齢化している。年々離農者がいる一方で新規就農者が離農者ほどには増えていないことが、農業の担い手の不足と高齢化を生んでいる。

次に、耕作放棄地や荒廃農地も年々増加しており、日本の農業に根づく深刻な問題となっている。農水省の資料によると、かい廃（田畑が他の地目に転換し、作物の栽培が困難になった状態）面積は、2015年が25,900ha、2023年が37,000haであり、そのうち耕作放棄地は、2015年が13,500ha、2023年が14,400haである。耕作放棄地が増加している最大の原因は、高齢化や労働力不足により作付けできる圃場が減り、一部の圃場の耕作を放棄してしまうことであるが、農家をリタイアした非農家が後継者不在のまま農地を宅地などへ転用せずそのままにしている場合（荒廃農地）もある。農地は一度荒廃してしまうと元に戻すことは困難で、農産物生産の役割を果たせなくなってしまう。また、農地は地域の環境システムを維持する多面的な役割を有しており、荒廃することによって病虫害の発生源となって周囲の農地に悪影響を及ぼし、地域の自然環境を損ない、景観や治安の悪化にもなりかねない。

さらに、近年日本は経済連携協定や二国間貿易協定を締結し、参加しているが、これらの協定は関税の撤廃や削減を内容としており、農産物等の自由化が消費者に恩恵をもたらす一方で、生産者には自由競争の中での競争力強化のための努力が迫られている。TPP（環太平洋経済連携協定）は2023年7月に最後の加盟国ブルネイで協定が発効し、11ヵ国すべての国で効力を持つこととなった。農林水産分野の全2,594品目のうち約8割の2,135品目の関税が撤廃される。外国産の安価な農産物が市場に出回るようになり、海外産物との価格競争が激化する。これによって、日本の農家は、効率化などの生産性向上や独自の販路開拓を強いられ、安価な海外産物に負けない付加価値を付けるなどの経営努力が必要になる。二国間協定では、2020年1月に日米貿易協定が発効している。TPPに加盟していないアメリカとの協定で、関税や輸入割当などの制限的な措置を、一定期間内に撤廃もしくは軽減することのできる取り決めである。アメリカは農業や畜産業において、大規模経営でコスト面で有利であり、畜産業を含む日本の農家はTPP加盟の影響同様に生産性向上や付加価値付与など多大の経営努力をしなければならない。

以上、日本の農業直面している主要な問題点を3点列挙したが、その解決策としては、スマート農業の活用、農地や経営の規模拡大、農産物のブランド化、農業の6次産業化など、持続可能な農業を実現するための多様な取り組みを複合的にしなければならない。国会に提出された「食料・農業・農村基本法」改正案も、上述の取り組みを実現するための施策を盛り込んでおり、国会審議の過程で大いに論議されるであろう。

## 7 食料自給率の向上を目指す必要性（2）

私が日本農業の衰退に危機感を抱いている別の側面の問題意識は、わが国の国土全体に及ぼす影響である。日本農業の衰退は、農業・農村が有する国土に対する多面的機能の衰退を意味する。しかし、その多面的機能を論ずる前に、農林水産業が環境に及ぼす負の側面に言及しなければならない。農林水産業が排出する温室効果ガスは年々削減する必要がある。生物多様性を保全する観点からも、農林水産業関連で環境中に流出する過剰な栄養素や化学物質等による汚染を防止しなければならない。これら農業等が地球環境にもたらす負の影響を極力排除・軽減するという前提のもとで、農業・農村の多面的機能に着目したい。農業・農村の多面的機能とは、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の継承、癒しや安らぎをもたらす機能等、農村で農業生産活動が行われることにより生まれる様々な機能のことを言う。多面的機能の効果は、農村の住民はもとより国民全体にとって大切な財産であり、これを維持・発揮させるためにも農業生産活動の継続に加えて、住民の共同活動により地域資源の保全を図ることが重要である。現行の「食料・農業・農村基本法」逐条解説において「農業は、植物を栽培耕作し、又は動物を飼養することにより、人に有用な植物又は動物を得ることを本来の目的とする産業であり、農業の本来の機能は、こうした食料を中心とする農産物を生産し、供給する機能である。同時に、農業は、この農産物の供給機能以外にも、土地、水等を生産要素として、農

村で継続的に農業生産活動が行われることにより、様々な効果を及ぼしている。これらの様々な効果のうち、農作物のように市場で評価されるものではないが、第三者に対し何らかの利益を与えるもの（外部経済効果）を生ずる機能を『多面的機能』と呼ぶ。」と解説されている。本稿4（2）の都道府県別食料自給率の表で明らかのように、東京、大阪、神奈川のように大都市を抱える都府県は農業生産が少なく食料自給率も低い。都市農業にも多面的な機能がある。街並みに潤いや個性をもたらす景観創出機能、地域に触れ合いとコミュニティを生み出す交流創出機能、農や食を通して学びの機会を創る食育・教育機能、新鮮な農産物を食べて町興しにも繋げる地産地消機能、街の環境を整える環境保全機能、災害時の備えとなる防災機能である。なお、農業・農村の多面的機能の維持・発展を図るため、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」（2014年法律第78号）に基づき、日本型直接支払制度が実施されている。

日本農業の衰退によって耕作放棄地や荒廃農地が増加している現実には、農業・農村が有する国土に対する多面的機能の毀損を意味するが、村落共同体の観点からは「限界集落」（地域人口の50%以上が65歳以上の集落で、社会的共同生活を維持することが限界に近づきつつある集落）が増加し、やがて「超限界集落」から「消滅集落」に向かうことを意味する。日本政府は農村地域に関わる地域振興策として、国全体として均衡の取れた発展を図る観点から、山村振興法、過疎地域活性化特別措置法等の各種地域振興法を制定しているが、これらをもってしても村落の衰退に歯止めがかかっていない。「食料・農業・農村基本法」改正案が関連法案とともに今国会で審議されることを契機に、村落共同体の存続や発展についても徹底的に論議されることを期待している。

以上考察してきたように、日本農業の抱える諸問題を改善し、農業の持続的発展を促すことは、農業の生産性を高め、農業生産の増加を期することにほかならず、この意味において食料自給率の向上を目指すことは当然である。なお、この方向性は、農産物貿易を活性化することと何ら矛盾しないことを強調しておきたい。既述のように、基本法改正案も農産物・農業資材の安定的な輸入の確保や収益性の向上に資する農産物の輸出の促進を基本的施策としているのである。

## 8 おわりに

日本の食料自給率について考える際には、その背後にある日本の農業のありようそのものを考える必要があるという思いで本稿をまとめてみた。そもそも農業は自然や動植物を相手にする産業であり、農作業を営む土地にも大きな制約がある。工業のように戦略的に工場立地を行い、必要とあれば移転を考えるような流動性にも欠けている。農地には平地もあり、山や谷の中山間地もあり、作物を育てるために季節によって農作業の繁閑の差がある。自然の恵みは大いに受けるが、反面台風や干害などの自然災害も受ける。しかし、農業の有する多面的機能を考慮すると、自動制御装置を利用して作物の生育をコントロールする野菜工場のような発想は例外のケースと考えたい。スマート農業は、あくまでも自



然を相手とする農業の合理化として重要である。「食料・農業・農村基本法」は、自然や動植物を相手とする農業の持続的な発展を企図した法律であることを改めて強調したい。

神野直彦教授は、「工業の存在しない経済は考えられても、農業の存在しない経済は考えられない。・・・太陽エネルギーを捉え、有機的物質を創造する生産者は、光合成のできる緑の植物しか存在しない。この太陽エネルギーを捉える生産者を農業が栽培することなしには、消費者にすぎない人間の生活は成立しないという意味でも、農業の存在しない経済はありえない」（農林水産政策研究所レビューNo23、巻頭言、2007年3月）と論じておられる。

日本列島における農業の存在意義に思いを致せば、食料自給率を算定方法など技術的な面だけで論ずることは避けたいというのが筆者の願いである。

以上