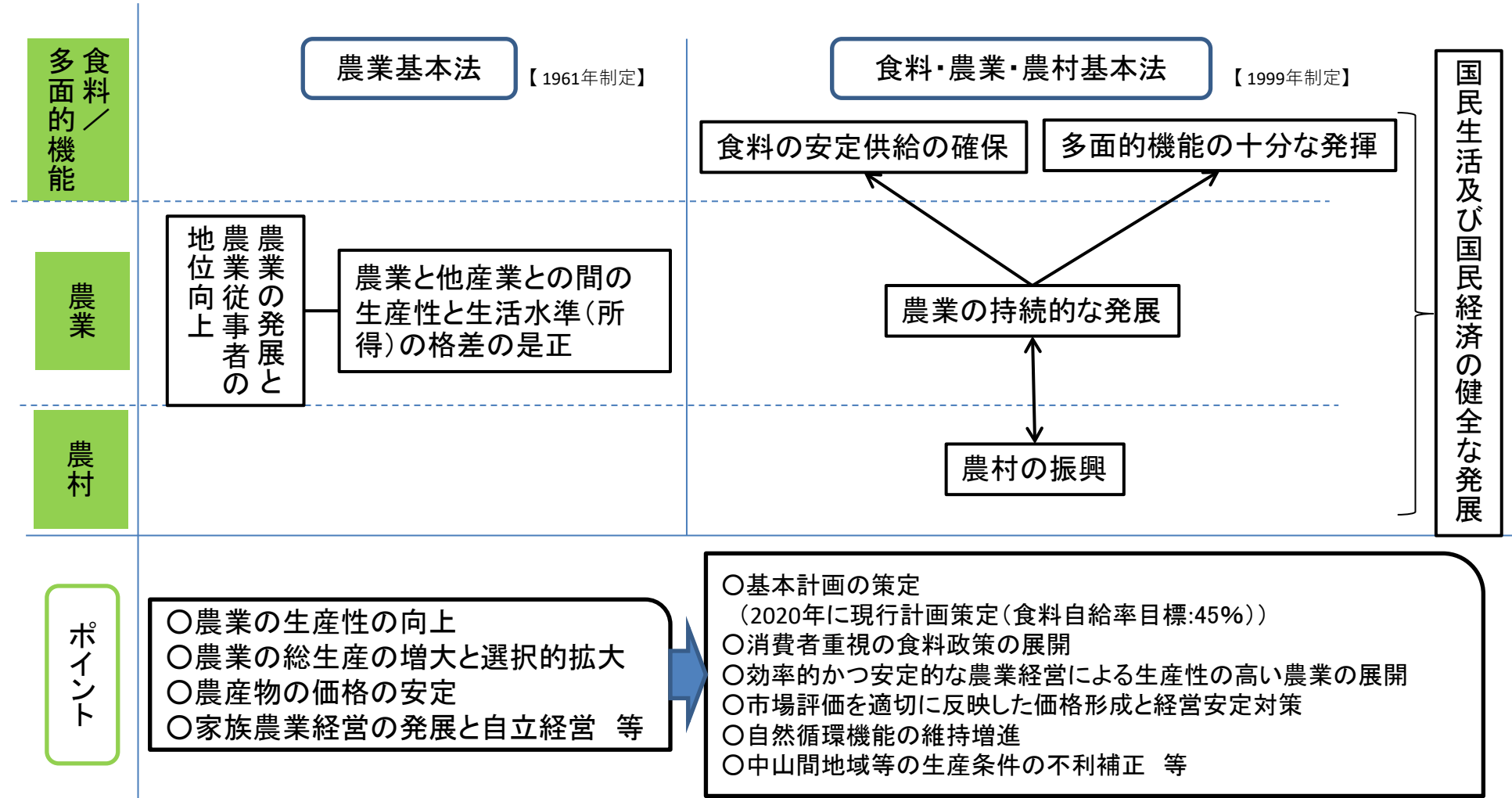


食料・農業・農村基本法の見直しの背景

農林水産省

食料・農業・農村基本法

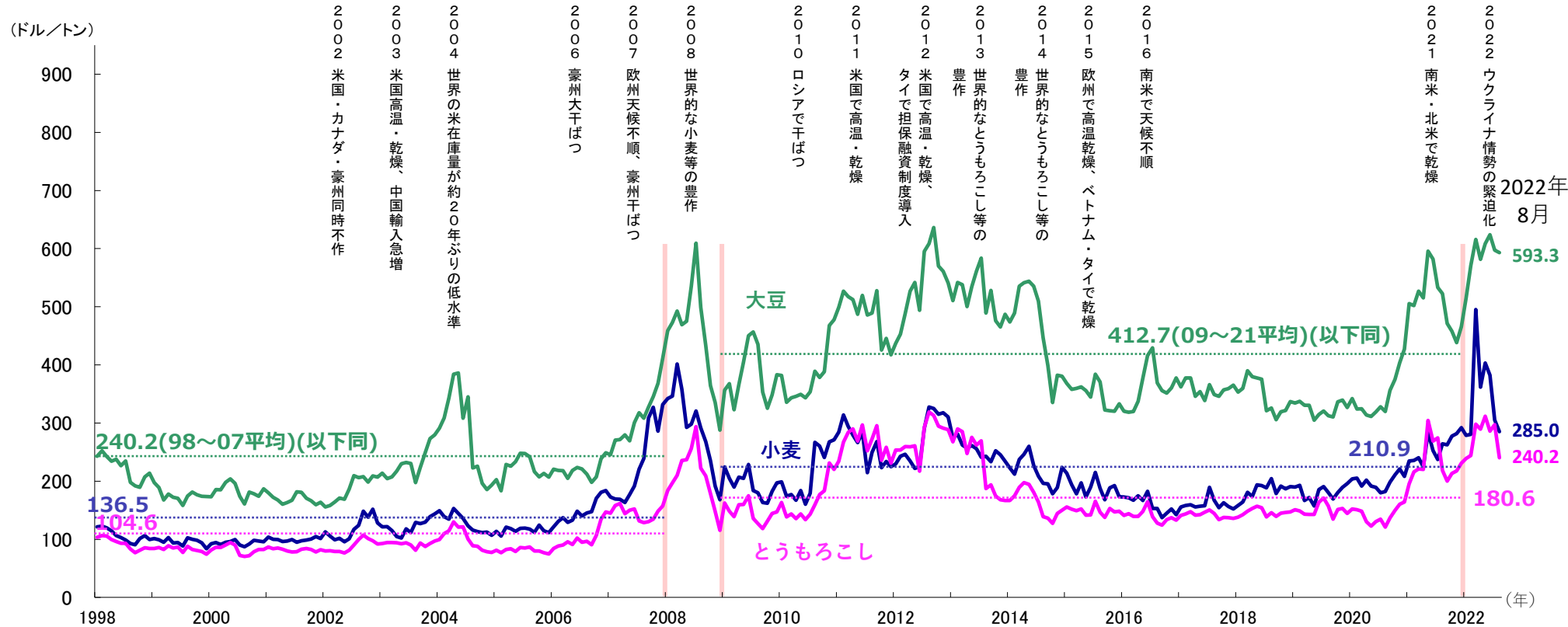
- 食料・農業・農村基本法においては、国民的視点に立った政策展開の観点から、①食料の安定供給の確保、②農業の有する多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展と④その基盤としての農村の振興、を理念として掲げる。



輸入依存度の高い穀物等の価格の推移

- 世界的な穀物価格の上昇が発生した2008年以降、豊作と高温乾燥等による不作により価格の不安定性が増しているところ。
- 2008年、2022年の異常年を除外しても、世界的な需要の増大や生産コストの増加により、2008年以前より以降の方が平均的に高くなっている。

穀物等の国際価格の動向（ドル/トン）



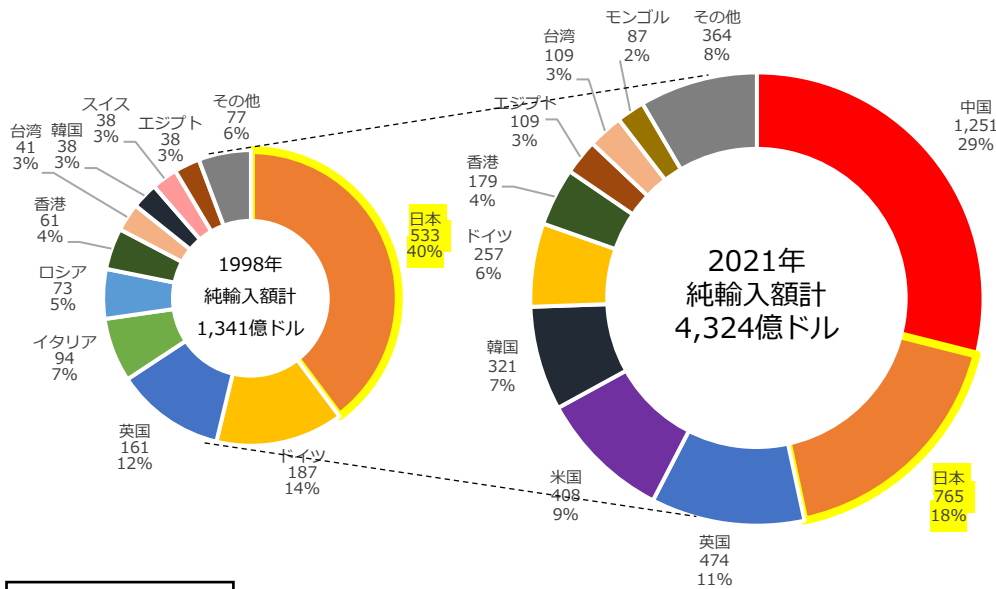
	1998～2007年平均価格		2009～2021年平均価格
大豆	240.2		412.7
小麦	136.5		210.9
とうもろこし	104.6		180.6

資料：シカゴ商品取引所の各月第1金曜日の期近終値の価格。
注：過去最高価格については、シカゴ商品取引所の全ての取引日における期近終値の最高価格。

世界の農林水産物の輸入状況

- 1998年当時、日本は世界1位の農林水産物の純輸入国であり、プライスメーカー的な地位であったが、近年はその地位が低下。現在は中国が最大の純輸入国となっている。
- 20年前は、食料自給率は低くとも諸外国から購入できていたが、近年、中国が輸入を増やし、プライスメーカー的な地位になりつつある中、日本がそれに左右されることとなる可能性。

農林水産物純輸入額の国別割合

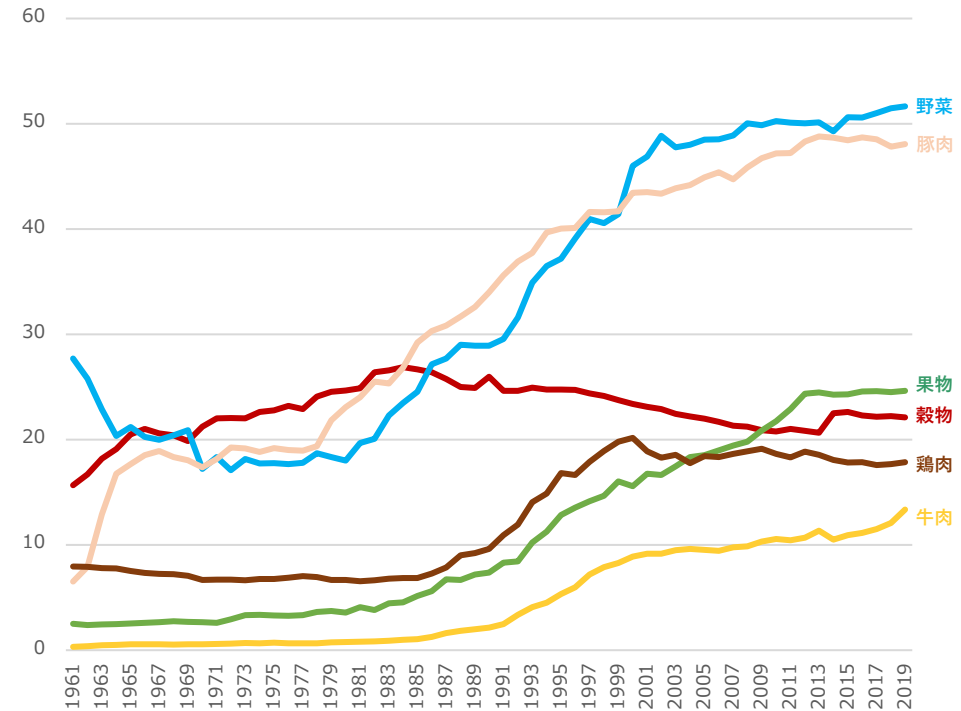


<凡例>

国名
純輸入額 (億ドル)
シェア (%)

資料：「Global Trade Atlas」を基に農林水産省作成
注：経済規模とデータ制約を考慮して対象とした41か国のうち、純輸入額（輸入額-輸出額）がプラスとなった国の純輸入額から作成。

世界の食料消費量に占める中国の割合



資料：「FAOSTAT」

国際的な食料安全保障（Food Security）の概念

- 1996年11月にローマで開催されたFAO食料サミットは、世界規模で食料問題について論議された初めての会議。
- 「すべての人の食料安全保障を達成し、2015年までに現在の栄養不足人口を半減することを目標」として、「世界食料安全保障のためのローマ宣言」が取りまとめ。
- その中の、「世界食料サミット行動計画」の中で、下記の食料安全保障の定義を提起。

【国連食糧農業機関（FAO）の定義】

食料安全保障は、**全ての人**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、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能**であるときに達成される。

“Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.”
This widely accepted definition points to the following dimensions of food security:

【食料安全保障の4つの要素】

Food Availability（供給面）

：適切な品質の食料が十分に供給されているか

The availability of sufficient quantities of food of appropriate quality, supplied through domestic production or imports (including food aid)

Utilization（利用面）

：安全で栄養価の高い食料を摂取できるか

Utilization of food through adequate diet, clean water, sanitation and health care to reach a state of nutritional well-being where all physiological needs are met. This brings out the importance of non-food inputs in food security.

Food Access（アクセス面）

：栄養ある食料を入手するための合法的、政治的、経済的、社会的な権利を持ちうるか

Access by individuals to adequate resources (entitlements) for acquiring appropriate foods for a nutritious diet. Entitlements are defined as the set of all commodity bundles over which a person can establish command given the legal, political, economic and social arrangements of the community in which they live (including traditional rights such as access to common resources).

Stability（安定面）

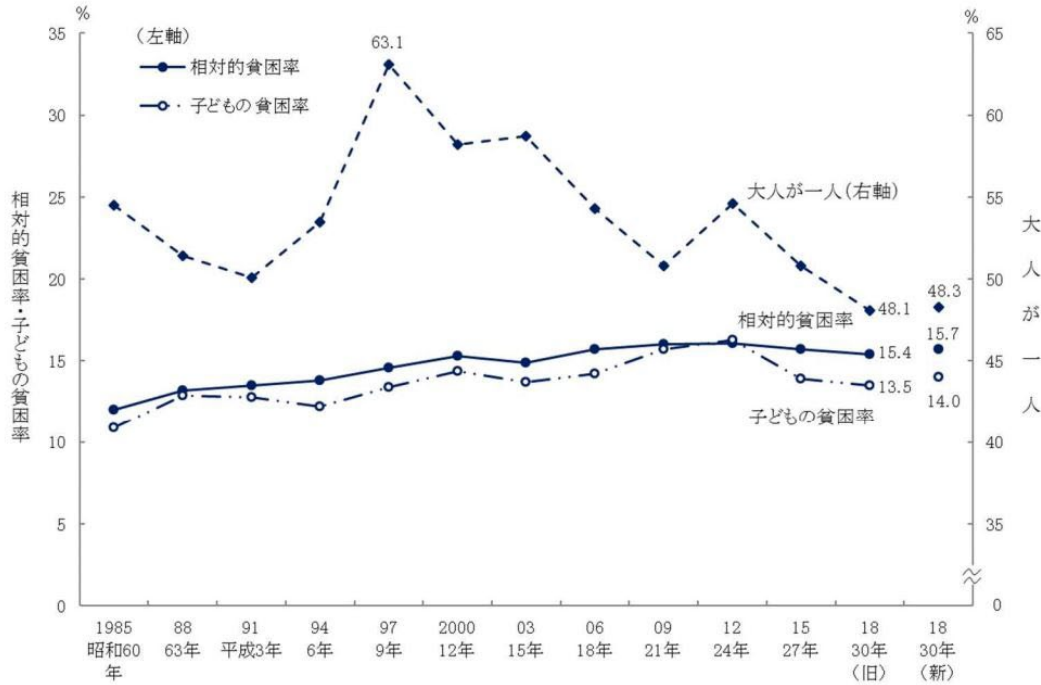
：いつ何時でも適切な食料を入手できる安定性があるか

To be food secure, a population, household or individual must have access to adequate food at all times. They should not risk losing access to food as a consequence of sudden shocks (e.g. an economic or climatic crisis) or cyclical events (e.g. seasonal food insecurity). The concept of stability can therefore refer to both the availability and access dimensions of food security.

貧困率の推移と各国との比較

- 日本における貧困率は、ほぼ横ばいで推移しているが、その値は各国と比較しても高位にある。
- 所得金額階層別世帯数の相対度数分布の変化を見ると、1世帯当たりの平均所得金額の減少、高所得世帯数の減少、平均所得金額以下の世帯割合の増加が見られ、相対的貧困者の増加がうかがえる。

日本における貧困率の推移



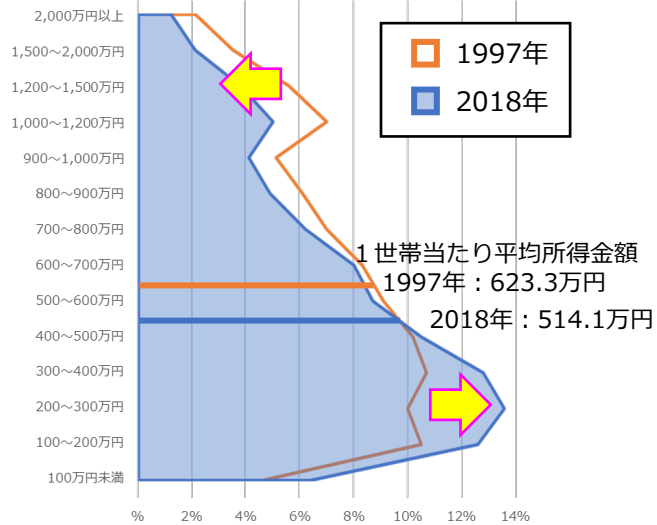
資料：日本は厚生労働省「国民生活基礎調査」（OECDの作成基準に基づいて算出）
注1：貧困率とは、等価可処分所得の中央値の半分に満たない世帯員の割合で、OECDの作成基準に基づいて算出している。
注2：1994年の値は兵庫県を除いたもの、2015年の値は熊本県を除いたものである。
注3：2018年の新基準は、2015年に改定されたOECDの所得定義の新たな基準で、従来の可処分所得から更に「自動車税・軽自動車税・自動車重量税」、「企業年金の掛け金」及び「仕送り額」を差し引いたものである。
注4：大人とは18歳以上の者、子供とは17歳以下の者をいう。
注5：等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

各国における貧困率の比較 (%)

	2018年
アメリカ	18.1
韓国	16.7
日本	15.7
イタリア	14.2
英国	11.7
ドイツ	9.8
フランス	8.5

資料：日本は厚生労働省「国民生活基礎調査」（OECDの作成基準に基づいて算出）、その他各国はOECD
注：貧困率とは、等価可処分所得の中央値の半分に満たない世帯員の割合。

所得金額階層別世帯数の相対度数分布の変化



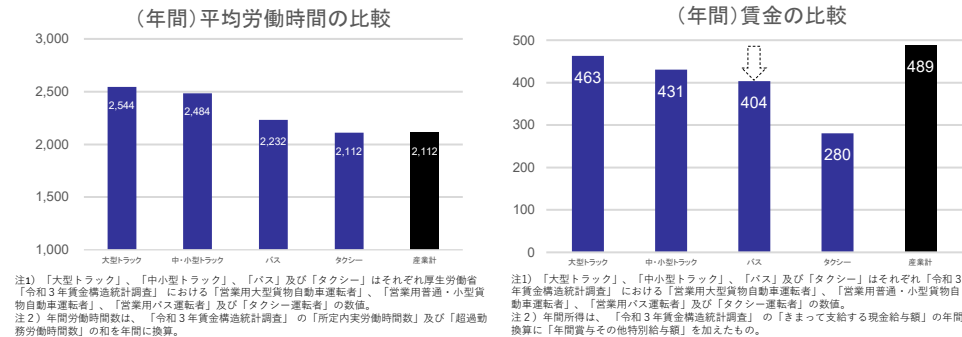
資料：「国民生活基礎調査」

2024年問題の影響

- トラックを含む自動車運送業では、長時間労働・低賃金で人手不足も深刻化。
- 一方、働き方改革法（2019年4月施行）により、従来時間外労働規制の適用除外だった「自動車の運転業務」にも2024年4月から年960時間（＝月平均80時間内）の上限規制が適用される。
- これまでのような運送を行うことが困難となり、コストの増加も不可避。

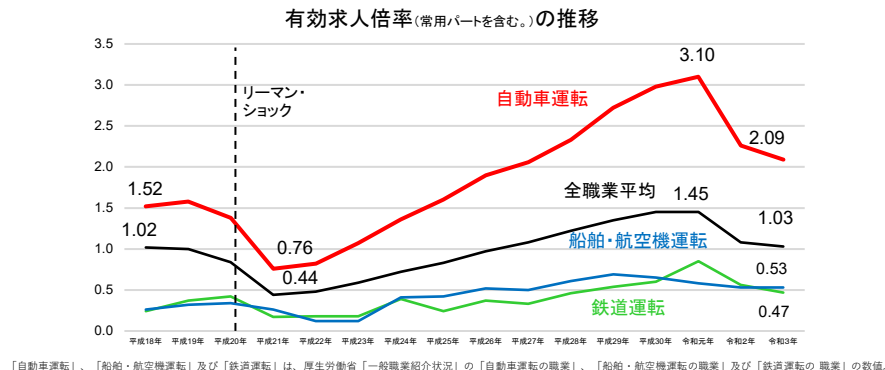
自動車運送業の現状

- トラック・バス・タクシーの運転者は、全職業平均に比べ、年間労働時間が1～2割長いにも関わらず、年間賃金は最大で約4割低い状況。



出典：厚生労働省「令和3年賃金構造統計調査」より国土交通省作成

- 2021年の「自動車運転の職業」の有効求人倍率は、全職業平均1.03倍に比べ、2.09倍と運転者不足が深刻。



物流の停滞のほか、生活交通・観光客輸送への支障の恐れ

政府全体の動き

- 「働き方改革実行計画」（2017年3月働き方改革実現会議）
長時間労働の是正を図る観点から、時間外労働について罰則付きの上限規制を導入

- 「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」（働き方改革法）（2019年4月施行）
従来時間外労働規制の適用除外だった「自動車の運転業務」にも2024年4月から年960時間（＝月平均80時間内）の上限規制を適用

≪労働基準法改正により法定：罰則付き≫

- (1) 原則、月45時間 かつ 年360時間
 - ・ 特別条項でも上回ることを出来ない年間労働時間を設定
 - ① 年720時間（月平均60時間）
 - ② 年720時間の範囲内で、一時的に事務量が増加する場合にも上回ることを出来ない上限を設定
 - a. 2～6ヶ月の平均でいずれも80時間以内（休日労働を含む）
 - b. 単月100時間未満（休日労働を含む）
 - c. 原則（月45時間）を上回る月は年6回を上限

- (2) 自動車の運転業務の取り扱い
 - ・ 施行後5年間 現行制度を適用（改善基準告示により指導、違反があれば処分）
 - ・ 2024年4月1日以降 年960時間（月平均80時間）
 - ・ 将来的には、一般則の適用を目指す

食料品アクセス困難人口の動向

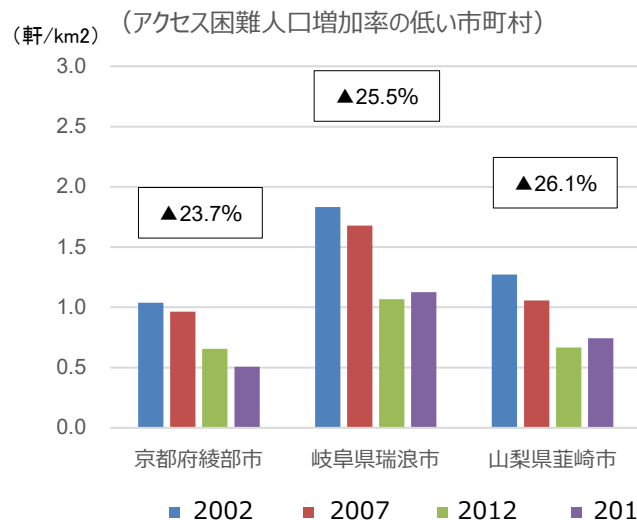
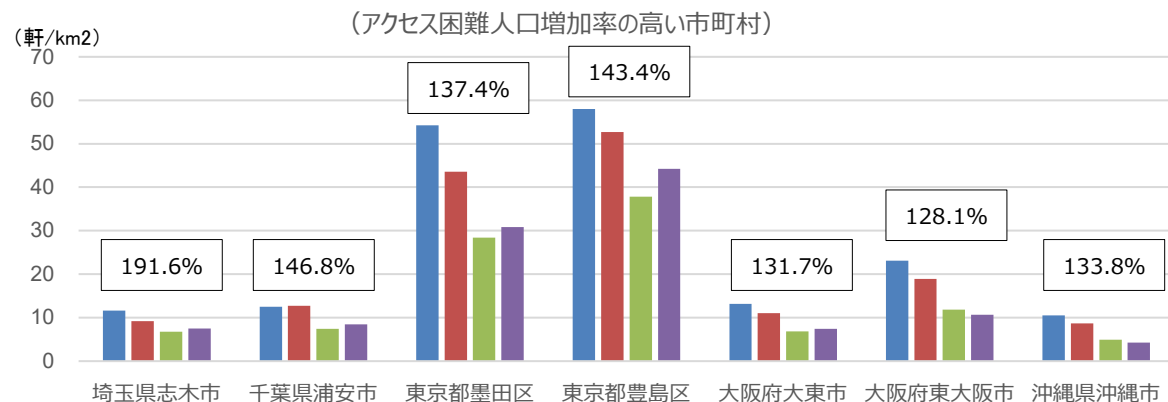
- 食料品アクセス困難人口の増加率の高い市町村は、比較的都市部に集中。食料品店舗数を可住地面積で除して求めた店舗の密度は、食料品アクセス困難人口率の増加率の高低によらず減少傾向であり、高齢者の加齢による自動車免許の返納などが進む中で、食料品アクセス問題は都市部、農村部など特定地域に偏らず全国的な課題。

※食料品店舗数は、商業統計調査、経済センサスにおける「百貨店・総合スーパー」「各種食料品小売業」「野菜・果実小売業」「食肉小売業」「鮮魚小売業」「その他の飲食料品小売業」の合計値

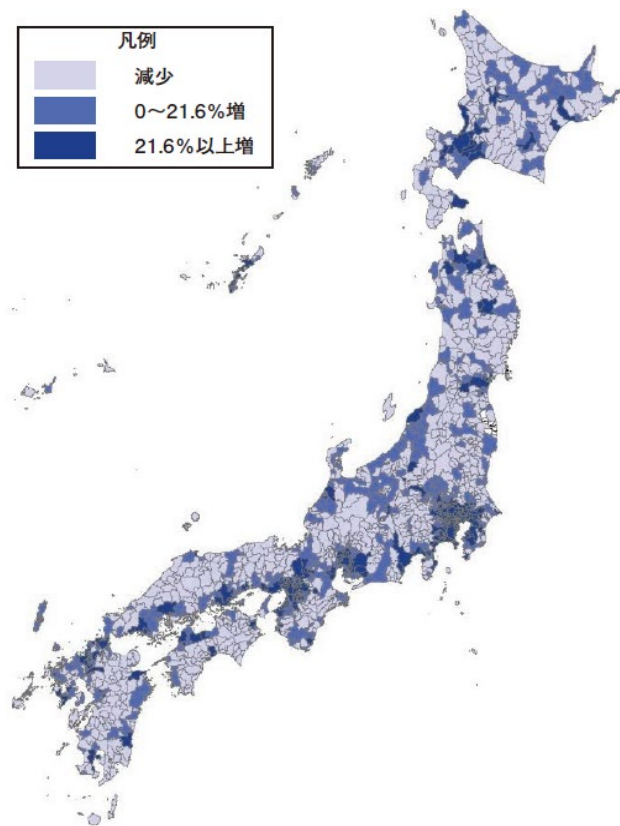
※食料品アクセス困難人口とは、店舗（生鮮食料品小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、コンビニ）まで500m以上かつ自動車利用が困難な65歳以上の高齢者

可住地面積当たり食料品店舗数

□内はアクセス困難人口増加率（2015年/2005年）



アクセス困難人口増加率・市町村別 (2015年/2005年)



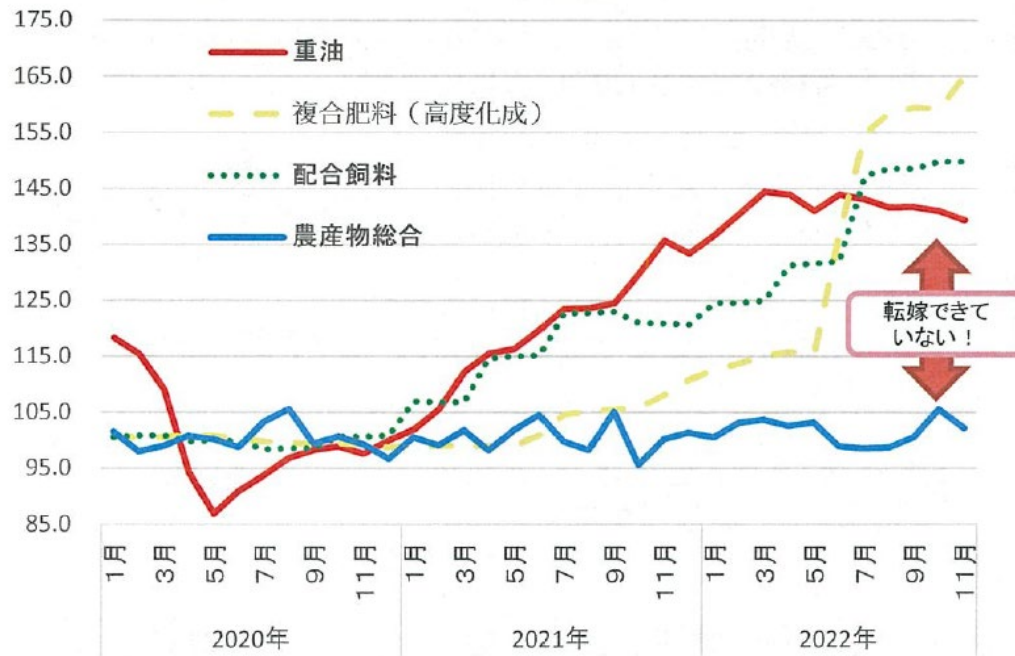
資料：農林水産政策研究所

資料：店舗数については、2002、2007年は経済産業省「商業統計調査」、2012、2016年は総務省・経済産業省「経済センサス」
可住地面積については、2017年社会人口統計体系

国内市場について（適正な価格形成）

- 農畜産物の生産コストが増加する一方、価格には転嫁しきれていない状況。
- 適正な価格形成のためには、農業者・農業者団体等は、コスト構造の把握等、適切なコスト管理の下で価格交渉を行い得るような経営管理が必要である一方、消費者や流通、小売等の事業者が生産にかかるコストが認識されることも不可欠。
- 他方、卸売（川上）、仲卸（川下）、スーパーマーケットの利益率も低く、それぞれの価格交渉力が必要。

主な生産資材価格及び農産物価格の推移



中央卸売市場卸売業者及び仲卸業者の営業収支（総売上高に対する割合）の内訳（2020年度）

【卸売業者】

単位：％

	青果	水産	食肉	花き
売上総利益（粗利）	6.57	5.41	4.27	9.73
販売費・一般管理費	6.16	5.05	4.20	9.88
うち人件費	2.74	2.89	2.13	6.40
営業利益	0.41	0.36	0.07	▲0.15

【仲卸業者】

単位：％

	青果	水産	食肉	花き
売上総利益（粗利）	12.81	13.16	8.00	19.25
販売費・一般管理費	13.24	13.62	7.20	20.11
うち人件費	5.75	7.44	3.13	10.95
営業利益	▲0.42	▲0.46	0.80	▲0.86

資料：食品流通課調べ

スーパーマーケット経営指標（2021年度）

単位：％

売上高規模	全体	30億円未満	30億円以上 100億円未満	100億円以上 300億円未満	300億円以上 1000億円未満	1000億円以上
売上総利益（粗利）	26.17	26.45	25.20	26.37	26.90	26.05
営業利益	1.40	0.35	0.89	1.40	2.13	2.61

出典：令和5年3月「再生産に配慮した適正な価格形成の仕組みの創設＝全中試算＝」
全国農業協同組合中央会

出典：2022年「スーパーマーケット年次統計調査報告書」
（一社）全国スーパーマーケット協会
（一社）日本スーパーマーケット協会
オール日本スーパーマーケット協会

農産物・食品の輸出割合

- 世界の農産物市場が拡大する中で、日本の輸出割合は他国と比較しても低いため、今後、輸出増のポテンシャルは比較的高い。
- 国内生産額の10%を海外市場へ販売することで、5兆円目標を達成し、国内の農林水産業の活性化を図る。

諸外国の主要農産物・食品の輸出割合 (2019)

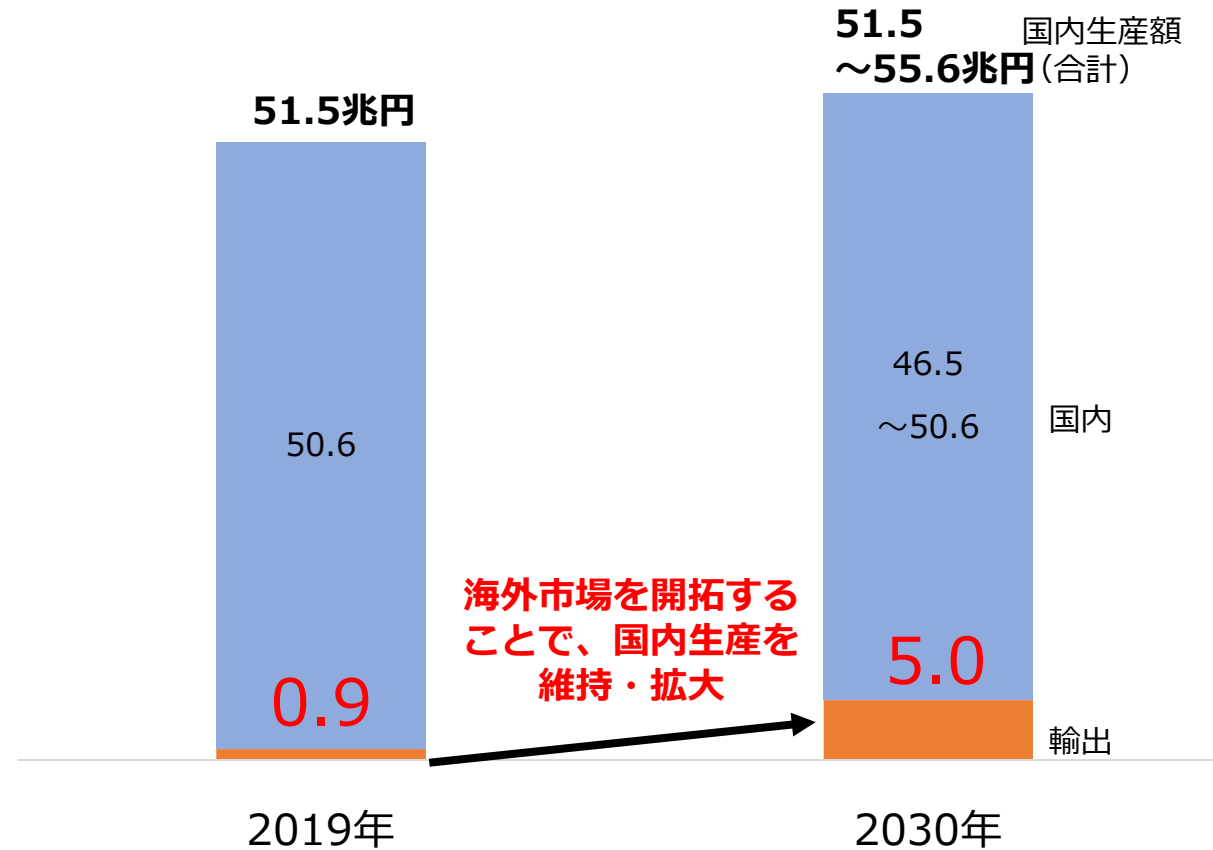
(億ドル)

国名	生産額 (農産物・ 食品製造業 (含水産業)・ 木材産業)	輸出額 (農産物・ 食品製造業 (含水産業)・ 木材産業)	輸出割合
アメリカ	12,489	1,424	11%
フランス	2,590	668	26%
イタリア	2,040	494	24%
イギリス	1,358	288	21%
オランダ	901	781	87%
日本	4,348	69	2%

資料：FAOSTAT（生産額、輸出額：主要農産物）
UNIDO（国際連合工業開発機関）ISIC Revision3
（生産額、輸出額：食品製造業（含水産業）・木材産業）

注1：FAOSTATの輸出額は生産額の対象品目と同一とした。
注2：UNIDOはISIC Revision3の「15」、「16」、「20」で計算。
注3：FAOSTATとUNIDOの重なる品目がないように調整（生乳など）

5兆円目標の意義

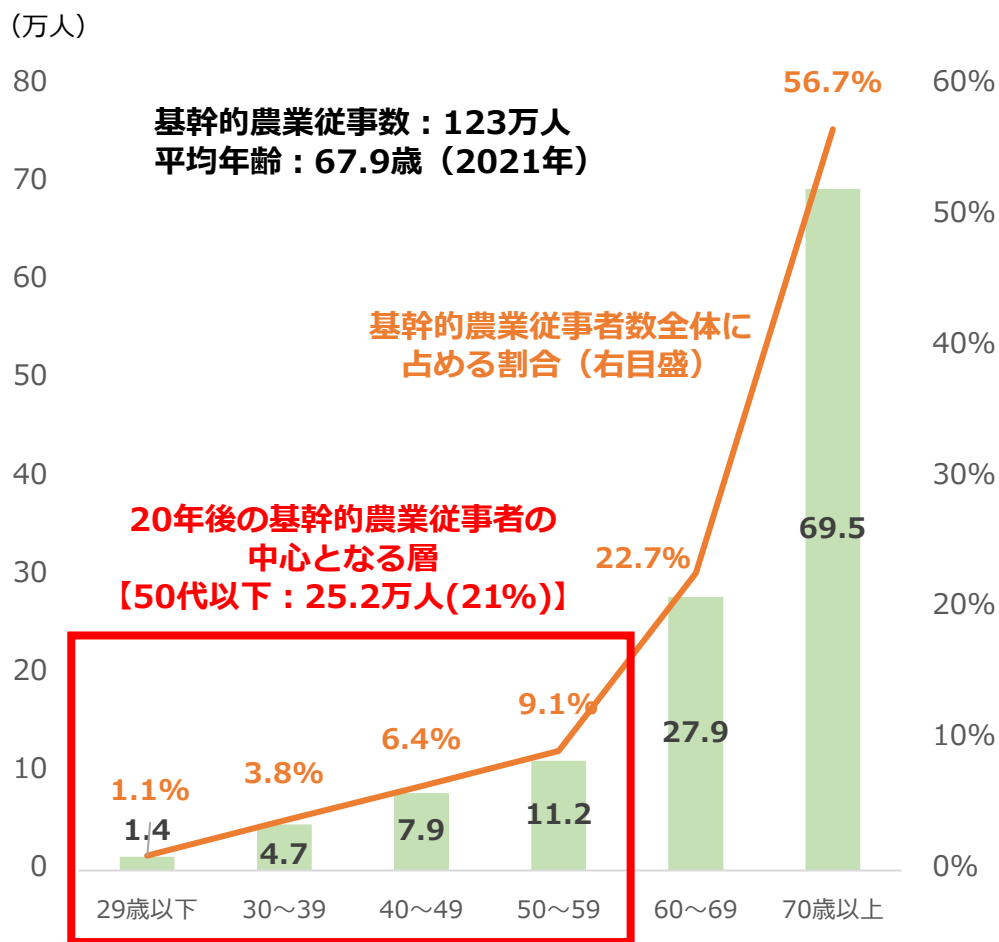


資料：農業：農業総産出額（生産農業所得統計）
林業：木材・木製品製造業（家具を除く）の製造品出荷額等（工業統計）及び栽培きこの類の産出額（林業産出額）の合計
漁業：漁業産出額（漁業産出額）
食品製造業：国内生産額（農業・食料関連産業の経済計算）
注1：食品製造業の原料の一部に農業、林業、漁業生産物が含まれる。
注2：2030年の国内生産額は試算値

基幹的農業従事者の年齢構成

- 2022年における基幹的農業従事者数は123万人、平均年齢は67.9歳（2021年）で、年齢構成は70歳以上の層がピークになっている。
- 今後10年から20年先を見据えると、基幹的農業従事者数は大幅に減少することが確実であり、少ない経営体で農業生産を支えていかねばならない状況。

基幹的農業従事者数の年齢構成（2022年）



資料：農林水産省「農業構造動態調査」（2021年、2022年）

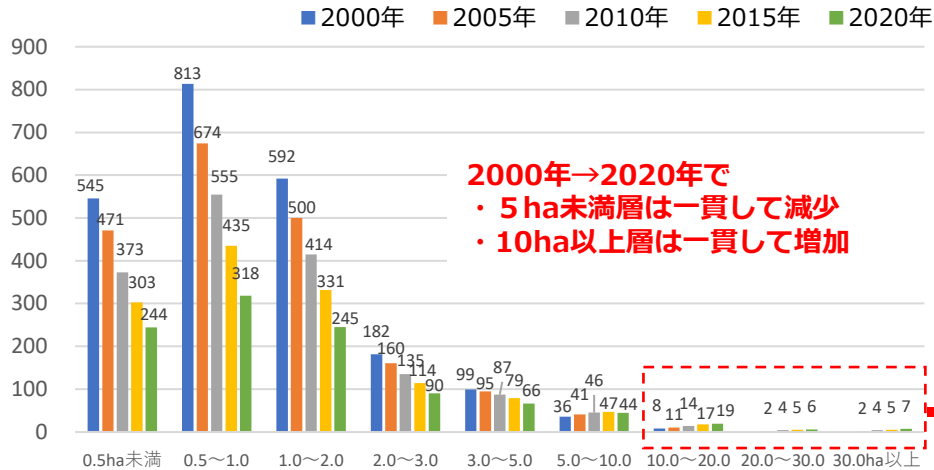
注：基幹的農業従事者とは、15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者（雇用者は含まない）。

経営耕地規模別経営体数の推移

- 都府県における経営耕地規模別の経営体数は2000年以降、5ha未満の経営体数は一貫して減少する一方、10ha以上の経営体数は増加。
- 2015年から2020年にかけての経営体数の変化率は、2010年から2015年の変化率と比べ、5ha未満層の減少率と20ha以上層の増加率が拡大。
- 特に大規模層ほど法人経営が占める割合が増加しており、30ha層では2015年に50%であった法人の割合は2020年には60%に拡大。
- これらのことから、離農した経営体の農地の受け皿となり農業法人の大規模化が進展していることがうかがわれる。

経営耕地規模別の経営体数の推移
(都府県：2000年～2020年)

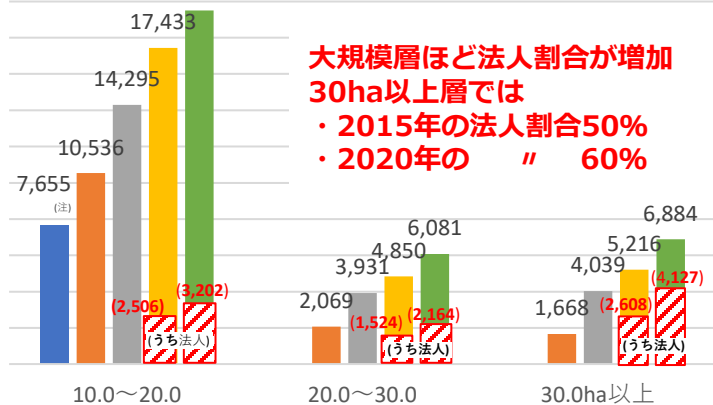
(単位：千経営体)



2000年→2020年で
・ 5ha未満層は一貫して減少
・ 10ha以上層は一貫して増加

10ha以上層のみ

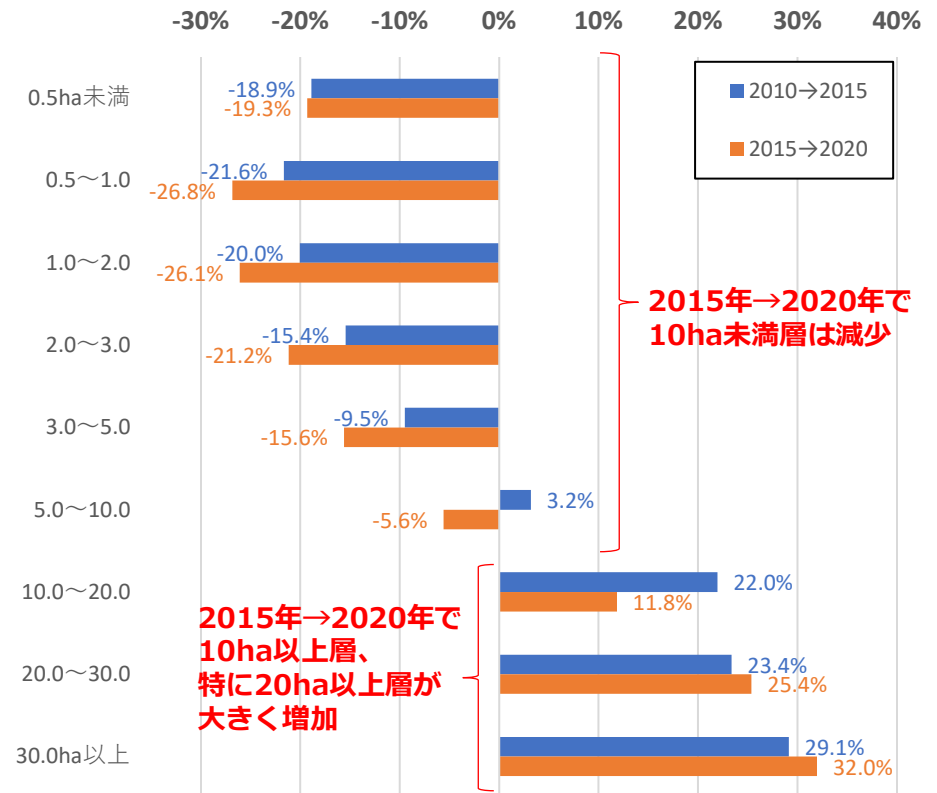
(単位：経営体)



大規模層ほど法人割合が増加
30ha以上層では
・ 2015年の法人割合50%
・ 2020年の " 60%

(注) 2000年における10.0～20.0haの値は10～15haと15ha以上の経営体数を合計して算出

経営耕地規模別の経営体数の変化率（都府県）



2015年→2020年で
10ha未満層は減少

2015年→2020年で
10ha以上層、
特に20ha以上層が
大きく増加

離農した経営体の農地を引き受けることによって、
経営体の大規模化が進展

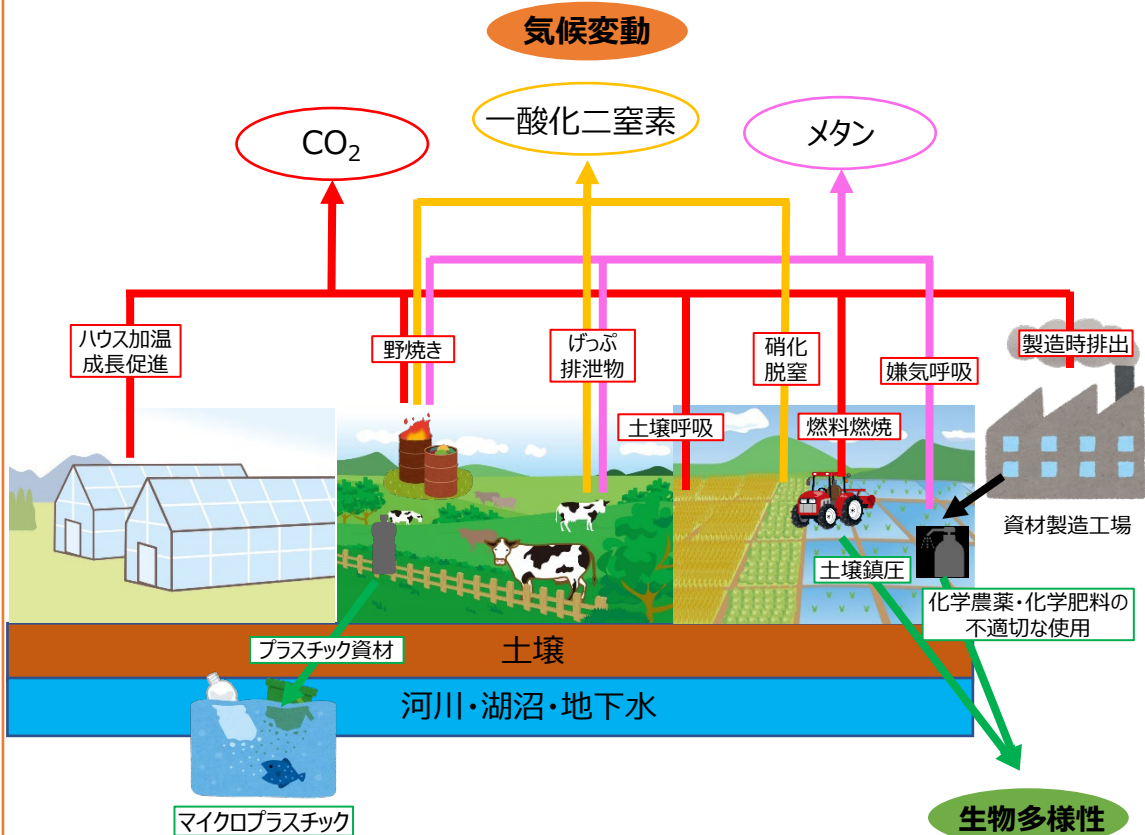
資料：農林水産省「農林業センサス」

注：2000年は販売農家、2005年以降は農業経営体の数値である。

持続可能な農業

- 世界的な人口増に対応し、食料生産を増大させるため、「緑の革命」の下で、化石燃料を使う機械や施設の活用、化学農薬・化学肥料を使う栽培管理などが進められてきた。一方、これらの化石燃料、化学農薬・化学肥料の不適切な使用等により温室効果ガスの発生や水質悪化に伴う、気候変動や生物多様性への影響が懸念されている。
- これらの背景を踏まえ、パリ協定やSDGsの採択以降、気候変動や生物多様性の保全等の地球規模の課題に取り組むことが世界の潮流となっており、我が国でも2050年カーボンニュートラルに向け、あらゆる産業で対応が進められている中、農業においても、環境負荷を低減する産業構造への転換が不可欠となっている。
- 持続可能な農業の実現に向けて、みどりの食料システム戦略を軸として、より環境に配慮した農業を主流化させていくことが必要ではないか。

農業生産活動と地球環境問題リスク

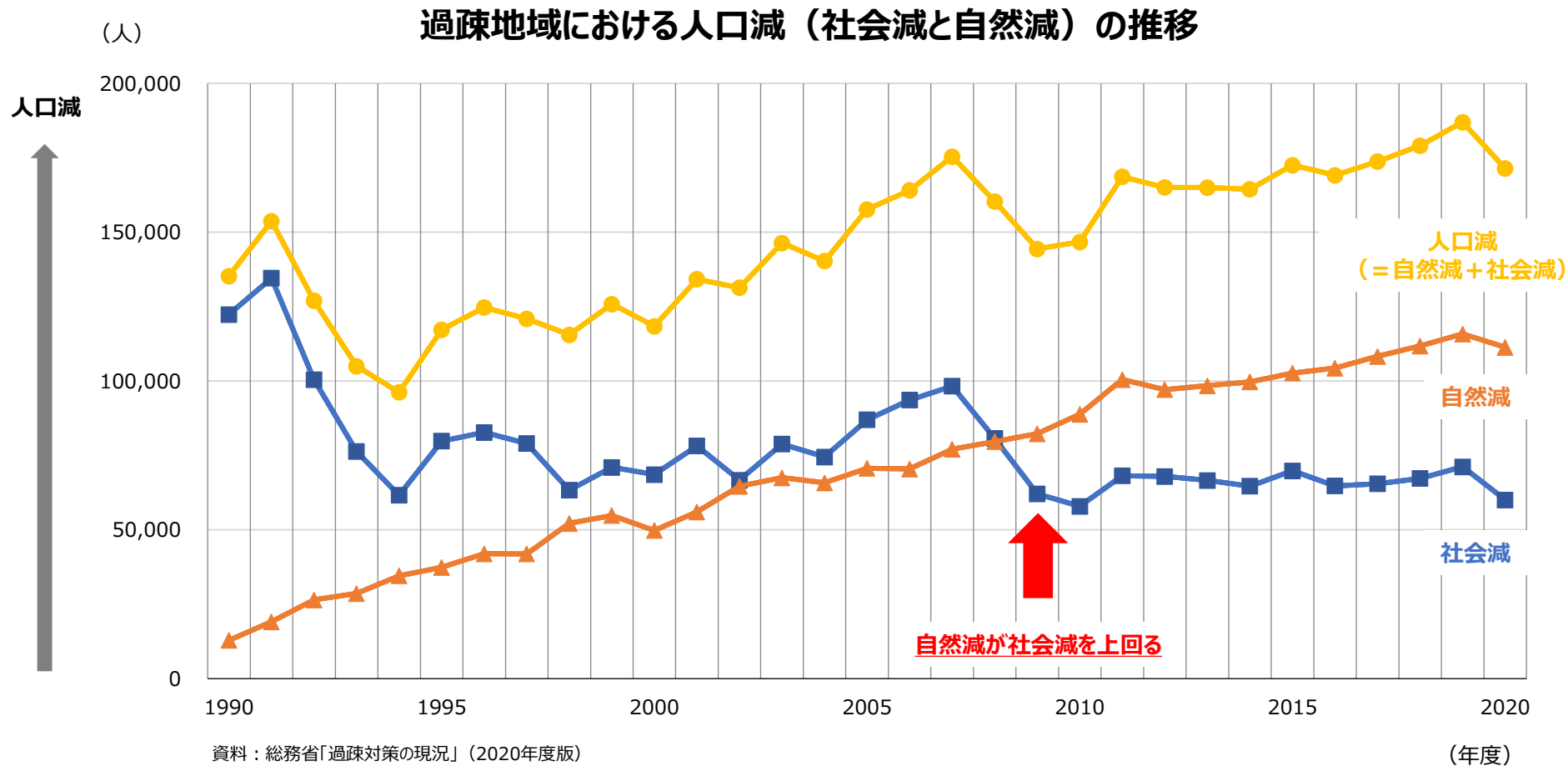


地球環境問題リスクとして指摘されている事項

主な項目	気候変動・生物多様性への影響
施肥 (肥料)	<ul style="list-style-type: none">・ 作物に吸収されずに土壌に残る肥料成分由来の一酸化二窒素の発生・ 肥料の生産・調達に伴う化石燃料の使用・ 硝酸態窒素による水質悪化
防除 (農薬)	<ul style="list-style-type: none">・ 不適切な農薬の使用による生物多様性の損失
農業機械・加温施設等	<ul style="list-style-type: none">・ 化石燃料の使用による二酸化炭素の発生・ 農業機械作業による土壌の鎮圧
プラスチック資材等	<ul style="list-style-type: none">・ 廃棄段階での処理・ 製造段階における燃料燃焼・ マイクロプラスチックによる海洋生物等への影響・ 不適切な処理等による生態系の攪乱
家畜飼養	<ul style="list-style-type: none">・ 牛等反すう動物の消化管内発酵によるメタンの発生・ 家畜排せつ物処理に伴うメタン、一酸化二窒素の発生・ 硝酸態窒素による水質汚染
ほ場管理	<ul style="list-style-type: none">・ 水田土壌等からのメタンの発生・ 耕起による攪乱・ 土壌粒子の流亡等による水質汚濁、富栄養化

過疎地域における人口増減の要因

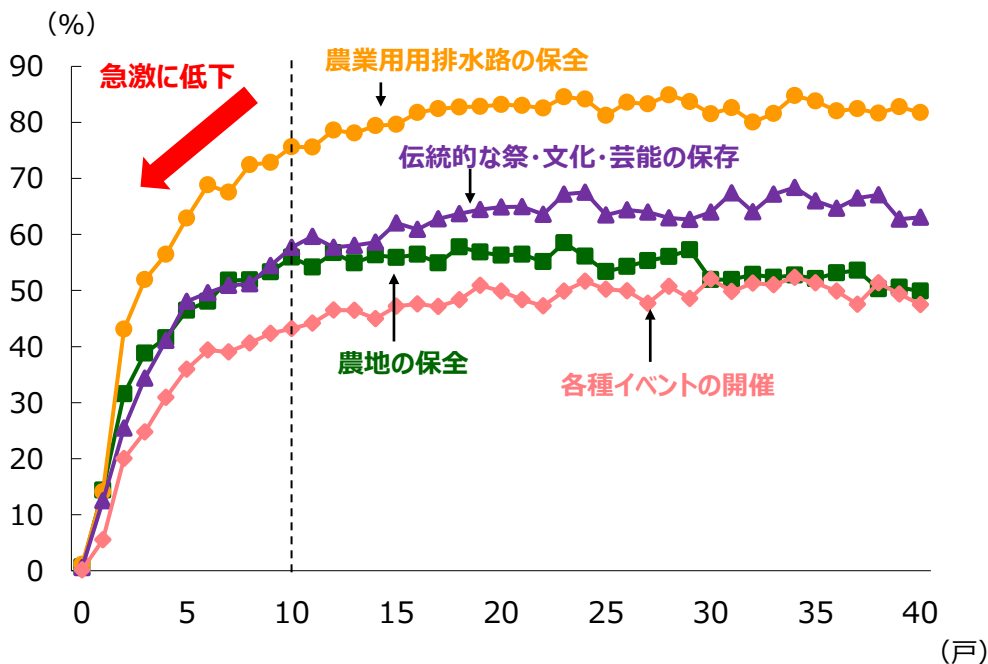
- 過疎地域の人口増減の要因を、出生・死亡による「自然増減」と転入・転出による「社会増減」から見ると、1989年以降、社会減と自然減の両方が人口減少の要因となっている。
- 2009年以降、社会減より自然減が大きくなっている。



総戸数9戸以下の集落の増加と集落活動の実施率の低下

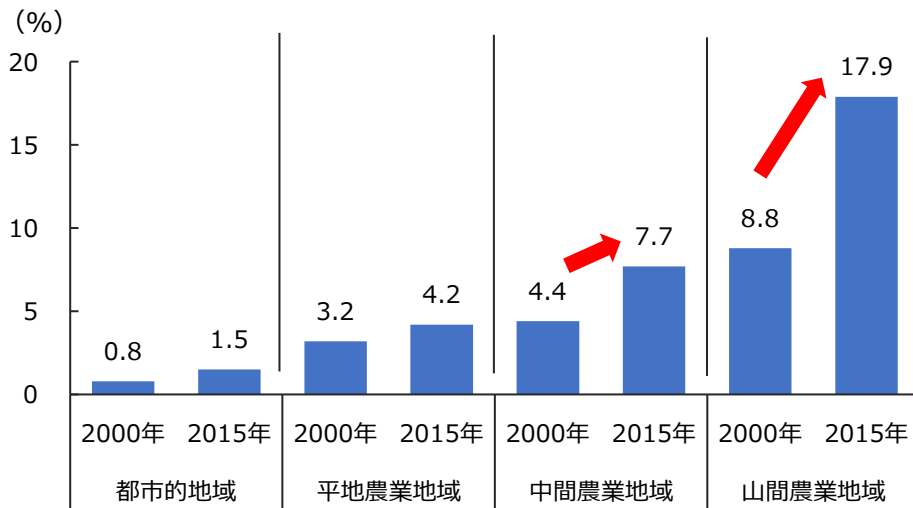
- 人口減少に伴い、農業集落内の戸数が減少し、2000年から2015年にかけては、いずれの地域類型においても9戸以下の農業集落（無人化集落を含む。）の割合が増加。特に中山間地域を中心に、今後も増加することが予測される。
- 集落の総戸数が10戸を下回ると、農地の保全等を含む集落活動の実施率は急激に低下する。今後の人口動態を踏まえると、集落活動の実施率は更に低下し、農業生産を通じた食料の安定供給や多面的機能の発揮に支障が生じるおそれ。
- 農業集落に占める農家の割合は低下してきており、混住化が大きく進展。

集落活動の実施率と総戸数の関係



資料：農林水産政策研究所「日本農業・農村構造の展開過程-2015年農林業センサスの総合分析-」
(2018年12月)

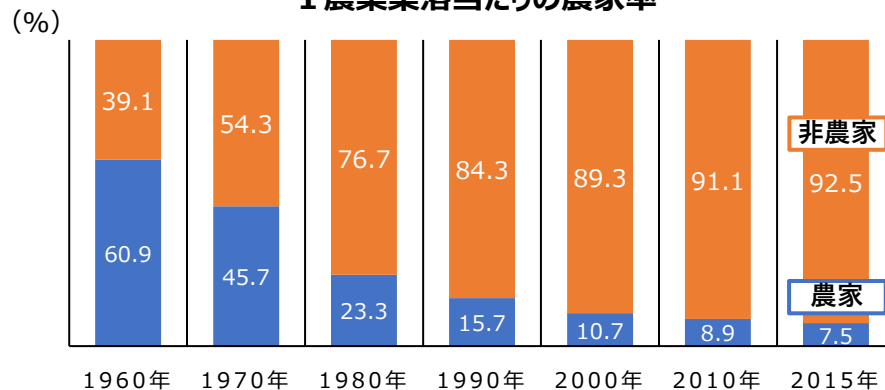
総戸数が9戸以下の農業集落の割合



資料：農林水産省「農林業センサス」

注：農業地域類型区分は、2000年は平成13年11月改定を使用、2015年は平成29年12月改定を使用。

1 農業集落当たりの農家率



資料：農林水産省「農林業センサス」

不測時の食料安全保障の強化について

食料安全保障を取り巻く情勢の変化

- 基本法第19条で不測時の食料安全保障のための施策を講ずることとしているが、**基本法制定後に食料をめぐる情勢は大きく変化**しており、様々な要因により**不測の事態**が起こるリスクが増大。

- ・ **国際紛争**による物流の遮断
- ・ **気候変動**の影響に伴う主要産地の**生産の不安定化**（広域化）
- ・ アフリカ豚熱、鳥インフルエンザ等の国境を越える**家畜疾病、病害虫**の発生
- ・ **感染症**の大流行による物流の停滞

等

食料・農業・農村基本法 第19条

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の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、国民が最低限必要とする**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。

現状と課題

- 不測時の食料安全保障のための施策を講ずるため、**農林水産省**において「**緊急事態食料安全保障指針**」を策定しているが、以下のような課題が存在。

体制整備

- 流通規制や増産指示等を講ずるためには、**関係省庁が一体となり、私権制限を伴う措置を含めて実施する必要があるが**、指針は法令に基づくものではなく、政府の意思決定や指揮命令についての**法令上の根拠となるものではない**。

※ 近年、**ドイツ食料確保準備法**や**英国農業法**においても、不測時の食料安全保障対策が措置されている。

具体的措置

- 個別法として、**食糧法**や**国民生活安定緊急措置法**等があり、不測時に必要な流通制限等を行うこととしているが、
 - ① **対象が限定的**（食糧法は米のみ対象）
 - ② **場面が限定的**（国民生活安定緊急措置法は、食料品だけでなく物価全体の高騰があった場合のみ発動）

対応方向

- 食料については、**天候等から不作等の兆候を事前に掴むことが可能**であること等を踏まえ、予測技術の高度化等も進む中、実際に食料が不足する前に、政府としての方針を固め、**早期からその時々**の食料情勢に応じた**対策**を講じていくものとする。

- ① 不測時に、**総理のリーダーシップ**の下、関係省庁が連携して国民一人一人への食料供給を確保するための適切な対応ができるよう、**体制を整備**。

農林水産省が担当する食料生産や流通だけでなく、化学肥料等の生産資材の生産や石油などの資材の配分、物流確保、輸入食品の安全性の確保など多くの省庁が関係する中で、政府本部の設置により、統一的指示を行えるようにする。

- ② 物価全体の高騰がなくとも、①の本部の下に政府が一体となって**食料の供給を確保するために必要な流通制限や増産指示などの各種の措置を行うことを可能とする実体法を検討**。

＜想定される措置（例）＞

- ・ 輸入先の多角化、緊急輸入
- ・ 備蓄や民間在庫の供出
- ・ 非食用作物から穀物等への生産の転換
- ・ 輸出向け食品を国内に仕向先変更