

食料・農業・農村基本法見直しの検討状況

―食料安全保障の確立に向けた持続可能なフードシステムの構築―

令和5年3月19日

杉中 淳
農林水産省

食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会のこれまでの開催実績

時期	事項
令和4年 9月29日	食料・農業・農村政策審議会に諮問 基本法検証部会を設置
10月18日	第1回 食料の輸入リスク
11月2日	第2回 国内市場の将来展望と輸出の役割
11月11日	第3回 国際的な食料安全保障に関する考え方
11月25日	第4回 人口減少下における担い手の確保
12月9日	第5回 需要に応じた生産
12月23日	第6回 食料安定供給のための生産性向上・技術開発
令和5年 1月13日	第7回 持続可能な農業の確立
1月27日	第8回 農村の振興
2月10日	第9回 備蓄、食品安全・食品表示、知的財産
2月24日	今後の展開方向（基本理念）
3月14日	今後の展開方向（食料政策）

本日の報告 その4
本日の報告 その3
本日の報告 その2

本日の報告その5

本日の報告 その1

現行基本法の基本理念見直しの方向

現行基本法の基本理念については、以下のような新たな展開方向について検討すべきではないか。

1 国民一人一人の食料安全保障の確立

食料安全保障の定義を、国民の視点に立って、「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義し、平時から食料安全保障の達成を図る。そのために以下を行う。

① 全ての国民が健康的な食生活を送るための食品アクセスの改善

都市部を含めて、買い物困難者等の解消や、経済的理由により十分な食料を入手できない者を支援するフードバンクの活動の強化のため、地域の食品製造、流通、小売事業者による供給体制を整え、食品への良好なアクセスを確保すること。

② 食料の安定供給のための総合的な取組

食料の安定供給については、国内農業生産の増大を基本としつつ、輸入の安定確保や備蓄の有効活用なども一層重視すること。

③ 海外市場も視野に入れた産業への転換

人口が減少し、国内市場が縮小する中で、農業及び食品産業の食料供給機能の維持強化を図るために海外市場も視野に入れた産業に転換すること。

④ 適切な価格形成に向けたフードシステムの構築

消費者や実需者のニーズに応じて生産された農産物について、生産者、加工・流通事業者、小売事業者、消費者等からなる持続可能なフードシステムを構築し、市場における適切な価格形成を実現する。

2 環境負荷の低減を図る持続可能な農業・食品産業への転換

気候変動・海外の環境規制に対応しつつ、将来にわたって食料を安定的・持続的に供給できるよう、より環境負荷の低減に貢献する農業・食品産業への転換を目指す。

3 人口減少下においても生産力を維持できる生産性の高い農業経営

今後、離農する経営の農地の受け皿となる経営体や、付加価値向上を目指す経営体が食料供給の大宗を担うことが想定され、農地の集約化に加え、これらの農業経営の経営基盤の強化を図るとともに、スマート農業技術、新品種の導入を始めとして生産性を向上することによって、農業の持続的な発展を図り、安定的な食料供給を確保する。

4 農村への移住・関係人口の増加、農村コミュニティの維持、農村のインフラ機能の確保

地方自治体間の連携の促進、農業以外の産業との連携の強化、農村における生活利便性の向上等を通じて、都市から農村への移住、都市と農村の二地域居住、地域内でのビジネスにおけるイノベーションの創造などによって農村部と関係を持つ、いわゆる関係人口の増加を実現することで農村のコミュニティ機能を維持する。また、人口減少により農村としての機能が低下した地域においても農業生産活動を維持するための生産基盤の維持管理を図る。

2. 食料安全保障をめぐる国際的な議論との乖離

○2000年代以降、食料安全保障や農業分野における持続可能性など、国際的な議論が進展

○現行基本法と国際的な議論に齟齬

・国単位での食料安定供給と有事の食料安全保障 → 自給率

○日本においても、買い物困難者や経済的理由により、平時でも健康な食生活に必要な食品を確保できない、食料アクセスの問題が発生



国際的な議論及び現在の日本の状況に対応し、国民一人一人の食料安全保障を基本とする食料政策のための施策が必要

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.

出典：FAO「Policy Brief, June 2006」・定義は、FAO(2002) The State of Food Insecurity in the World 2001により、socialが加えられたもの。

食料品アクセス困難人口の動向

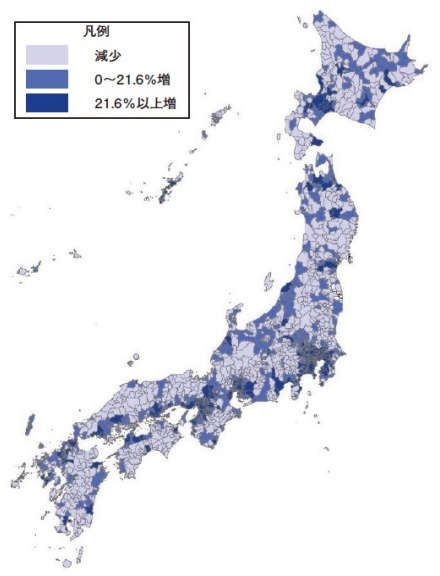
- 全国のアクセス困難人口は一貫して増加傾向。地方部では、人口減の影響もあり、アクセス困難人口は横ばい又は減少となっているが、都市部では、アクセス困難人口が急増。

○アクセス困難人口の推移

	2005年		2010年		2015年 a		75歳以上 割合 (b/a)	変化率(2005年比)	
	(千人)	(割合)	(千人)	(割合)	(千人)	(割合)		65歳以上	75歳以上
全国	6,784	26.4	7,327	25.1	8,246	24.6	5,355	64.9	42.1
三大都市圏	2,621	22.5	3,067	22.1	3,776	23.3	2,194	58.1	68.9
東京圏	1,244	20.8	1,548	21.4	1,982	23.2	1,112	56.1	89.2
名古屋圏	514	24.6	563	23.1	609	21.5	407	66.8	43.7
大阪圏	862	24.2	956	22.8	1,185	24.4	675	57.0	57.8
地方圏	4,163	29.7	4,260	27.7	4,470	25.9	3,161	70.7	28.1
DID	3,282	20.0	3,871	20.0	4,916	21.7	2,924	59.5	80.7
非DID	3,502	37.8	3,456	34.9	3,331	30.8	2,431	73.0	13.1

資料：農林水産政策研究所
注1：アクセス困難人口とは、店舗まで500m以上かつ自動車利用困難な65歳以上高齢者を指す。
注2：「平成27年国勢調査」および「平成26年商業統計」のメッシュ統計を用いて推計したものである。
注3：店舗は食肉・鮮魚、果実・野菜小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、コンビニエンスストアである。
注4：東京圏は東京、埼玉、千葉、神奈川、名古屋圏は愛知、岐阜、三重、大阪圏は大阪、京都、兵庫、奈良である。
注5：割合は、各65歳以上人口に占める割合を指す。

○アクセス困難人口増加率・市町村別（2015年/2005年）

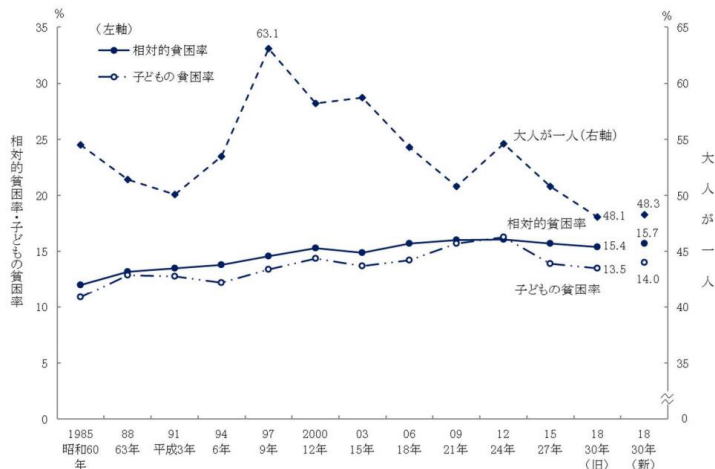


資料：農林水産政策研究所

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。

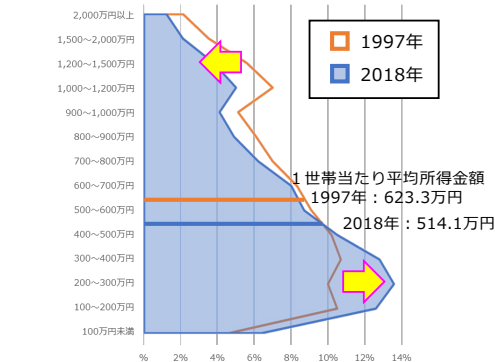
各国における貧困率の比較（%）

	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」

6

不測時の食料安全保障に関する外国の事例

- 英国、ドイツでは、近年の法令で不測時の食料安全保障対策を措置。
- 通常時と不測時を区別するための当局による宣言・命令が規定されている。

2020年英国農業法

- (1) 市場の不測事態宣言（20条）
大臣は、以下の場合に不測事態宣言を宣言できる
① 農業市場が著しい混乱にある、又はそのおそれがある
② 市場の混乱が農業者に重大な悪影響をもたらす又はそのおそれがある
- (2) 不測事態宣言下の支援（21条）
不測事態宣言下において、以下の措置を行える
① 不測事態によって農業者の収入に悪影響が生じている時には財政的な支援を行える。財政支援は、補助、融資、信用保証からなる
② 引き続き有効なEU規則、例えば市場介入や民間備蓄メカニズムの修正
- (3) 有効なEU規則の修正

2017年ドイツ食料確保準備法

- 経緯
冷戦下の戦争リスクに備えた食料確保法（1965年）とチェルノブイリ事故に対応した食料準備法（1990年）を統合し、戦争の危機が常時想定されるわけではない現代において、危機の発生の蓋然性に比例した対策を講じることを目的として制定
- 法律の概要
 - (1) 供給危機の定義
戦争、自然災害、重大な事故、妨害行為、経済危機等により、生存に必要な食料需要の充足に深刻な危機が発生し、公権力の介入なしに是正できない事態
 - (2) 供給危機に関する法規命令（国民の財産権の制約を行える命令）
連邦食料農業省は、① 産品（食料、種子、飼料）の製造・処理・流通、② 産品の入手・分配並びにこれらの制限、③ 価格等の決定、④ 製造・流通のための機械等の利用、⑤ 産品の確保、⑥ 食品事業者又その事業所の維持・転換・開業・閉鎖、⑦ 食品事業者による産品の備蓄、⑧ これら経済活動に関する会計・証明・報告の義務を命令できる
 - (3) 供給危機の準備措置に関する法規命令
準備に必要な範囲内で、連邦政府は、① 食品事業者による備蓄、② 食品事業者による産品の統制された支給の確保に関する措置、③ 産品の製造・流通のための機械等の保管・利用について法規命令を發布できる
 - (4) 補償
公用収用、そのほかの財産上の不利益に関する補償

資料：国立国会図書館「ドイツの食料確保準備法-緊急事態における食料の安定確保に関する法律の刷新-」を基に要約。

7

3. 適正な価格形成

- 飲食料品の最終消費額に対する国内農業・国内食品産業の割合が縮小しているが、これはデフレ経済下において、適正な価格形成が行われてこなかったからではないか。
- 今後、食品生産に係るコスト（特に輸入原料・資材）が上昇すると見込まれている中で、適正な価格形成は重要。
- 生産者だけでなく、卸・仲卸事業者、小売事業者の利益率も低い。フードチェーンの各段階でコストを把握し、それを共有し、生産から消費に至るフードシステム全体で適正価格が推進される仕組みの検討が必要。
- フランスでは、Egalim・Egalim2法で適正な価格形成の対策を強化。

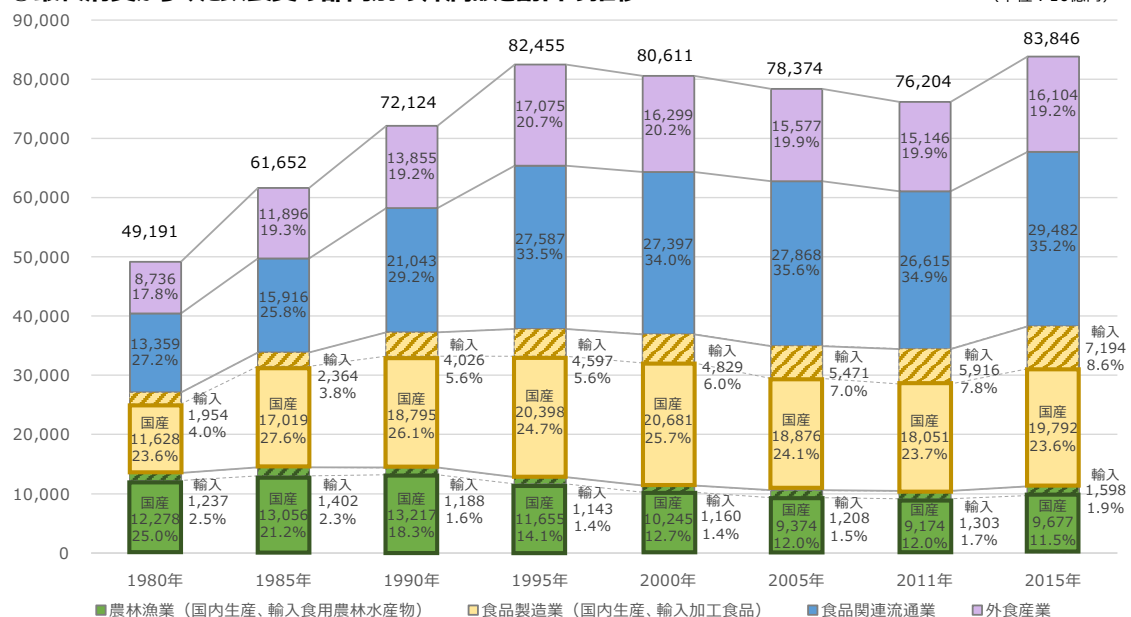
8

最終消費からみた飲食費のフロー

- 最終消費からみた飲食費の部門別の帰属額（飲食料品の最終消費額に占めるその部門の額）について見ると、農林漁業の割合は減少傾向。また、国産農林水産物、国産加工食品の割合は減少傾向にあり、輸入食用農林水産物、輸入加工食品への額・割合が上昇。
- 農業の帰属額（飲食料品の最終消費額に占める農業の額）は、おおむね農業総産出額に連動しているが、付加価値の形成という観点では、川下側に需要創出の可能性も。

○最終消費からみた飲食費の部門別の帰属額と割合の推移

（単位：10億円）



資料：農林水産省「平成27年（2015年）農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表（飲食費のフローを含む。）」

注1：2011年以前については、最新の「2015年産業連関表」の概念等に合わせて再推計した値である。

注2：小数点以下四捨五入のため、合計値が合わない場合がある。

注3：帰属額とは、飲食料品の最終消費額のうち、当該部門に帰属する額を示している。具体的には以下により求めた。

農林漁業及び食品製造業（輸入加工食品）：食材として国内に供給された農林水産物及び輸入加工食品の額

食品製造業（国内生産）及び外食産業：飲食料として国内に供給された額から、使用した食材及び流通経費を控除した額

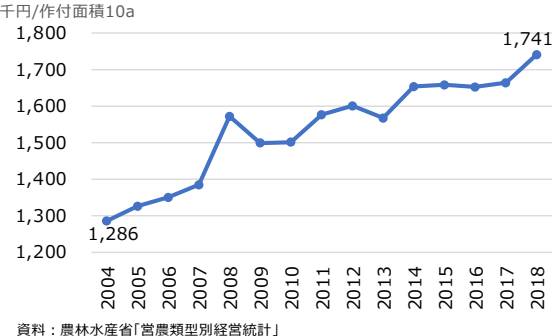
食品関連流通業：食用農林水産物及び加工食品が最終消費に至るまでの流通の各段階で発生する流通経費（商業マージン及び運賃）の額

9

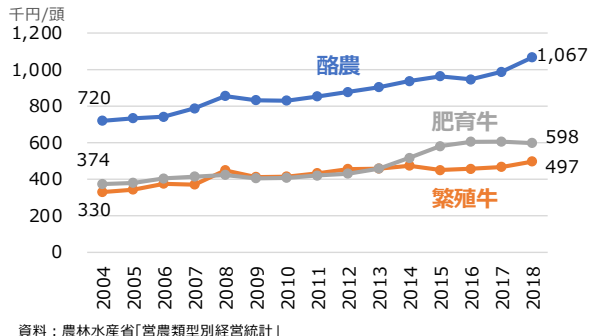
農業経営費と農産物生産者価格指数

- 施設野菜作や酪農、肥育牛、繁殖牛経営（個別経営）における農業経営費は、資材価格の上昇等により、増加。
- コストの増加を踏まえた価格形成が必要。

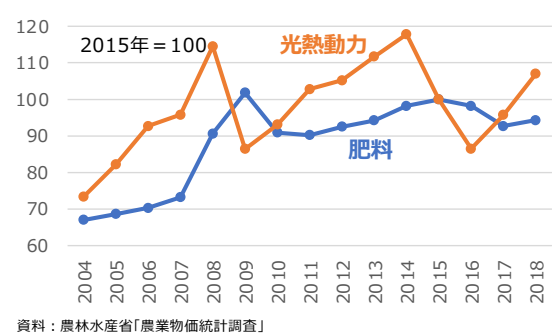
○施設野菜作経営（個別経営）における農業経営費の推移



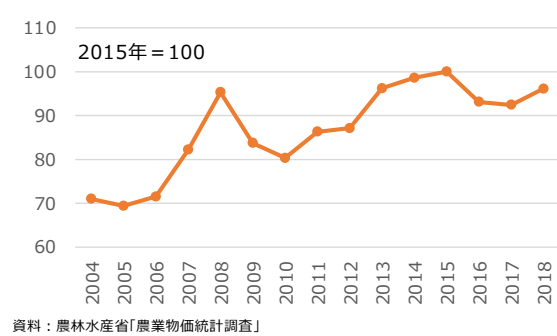
○酪農、肥育牛、繁殖牛経営（個別経営）における農業経営費の推移



○農業生産資材価格指数（光熱動力、肥料）の推移



○農業生産資材価格指数（飼料）の推移



卸売業者、仲卸業者、スーパーマーケットの経営収支

- 卸売業者、仲卸業者の営業利益率は、いずれの分野においても±1%前後。
- 下段表が示すように、卸売（川上）よりも仲卸（川下）の方が営業利益が低い傾向。
- スーパーマーケットの営業利益率は1.4%。
- このような状況下においては、出荷者、卸売業者、仲卸業者、実需者それぞれの、価格交渉力が必要であり、適切な価格形成が重要。

○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（令和2年度）

【卸売業者】					【仲卸業者】				
	青果	水産	食肉	花き		青果	水産	食肉	花き
売上総利益（粗利）	6.57	5.41	4.27	9.73	売上総利益（粗利）	12.81	13.16	8.00	19.25
販売費・一般管理費	6.16	5.05	4.20	9.88	販売費・一般管理費	13.24	13.62	7.20	20.11
うち人件費	2.74	2.89	2.13	6.40	うち人件費	5.75	7.44	3.13	10.95
営業利益	0.41	0.36	0.07	▲0.15	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（令和3年度）

	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
売上高規模						
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

資料：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

- 農業全体では「補助金・価格補填等の利用」の割合が高く、「仕入先等との価格交渉」については、特に稲作（都府県）、茶、畜産で必要性が認識されている。
- 農業全体では「販売価格への転嫁」とする割合が17.7%と低いが、果樹及び施設花き、きのこ、採卵鶏では比較的高くなった。

[illegible]

12

農産物の取引関係の概要

生産者 ↔ 最初の購入者(流通/卸、小売)

農事・海洋漁業法典

最初の購入者(加工) ↔ 小売

商法典
(再販売、加工品の製造委託)

契約・枠組み協定の書面化義務

記載義務事項

① 価格及び、生産コスト等を考慮した価格を自動改定できる決定方式、又は価格の決定様式

② 総量、原産地、品質

③ 商品の配送方法 ④ 支払手続・期限

⑤ 期間(3年以上) ⑥ 不可抗力の場合

⑦ 契約解除の際の通知期間と補償金

専門職業間組織
(品目ごとに生産～小売の各段階の代表組織が加盟した組織を認定)

上記ができない場合、専門分野の研究技術機関

生産コストの指標を作成

交渉を委任

認定生産者組織

枠組み協定
(生産者を代表し、価格の決定方法、期間などの契約の枠組を決定)

契約又はその遵守に問題ある場合

調停者及び調停委員会

— 農産物契約のEU競争法との関係 —

EU共通市場規則(CMO規則)(EU)No.1308/2013
CMOが農業の競争の共通規則となる(EU競争法(TFEU))

○168条 - 農産物の国内取引は契約書を交わす
- 価格は契約に定める諸要素を組み合わせて計算する
- 生産及び市場コストなどの客観的指標、最終価格の計算方法を含めて良い((EU)2021/2117により改正)

○152条((EU)2017/2393で改正された規則)
- 認可生産者組織による農産物の契約交渉をEU競争法の適用除外

供給者:一般販売条件の提示

供給者・購入者間の契約の制約

農産物、農産物50%超の加工品、PB商品の契約義務

- 農産物原材料(農産物又は農産物が過半の加工品)の割合(体積比率又は料金比率)

- 農産物原材料の価格は交渉対象外(聖域化)

- 契約書への記載義務(原料価格が変動した場合の契約価格自動改定条項)

- 不当な対価の要求、原価割れ販売等の禁止

— 調停者及び調停委員会 —

— 調停者及び調停委員会 —

— 調停者及び調停委員会 —

4. 食料の輸入リスクの増大

- ・世界の食料需要増により、食品、生産資材価格は上昇傾向
- ・気候変動による不作の常態化も影響
- ・中国等の経済発展により、日本の輸入国としての相対的地位の低下



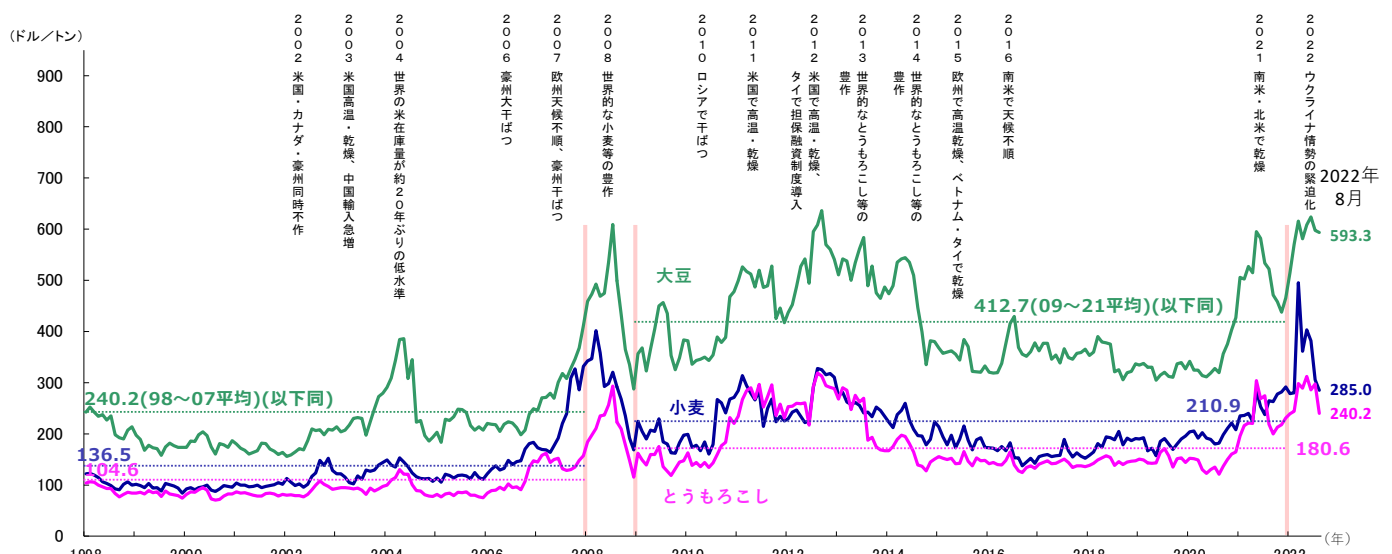
何時でも欲しいだけ輸入できる時代の終わり

14

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

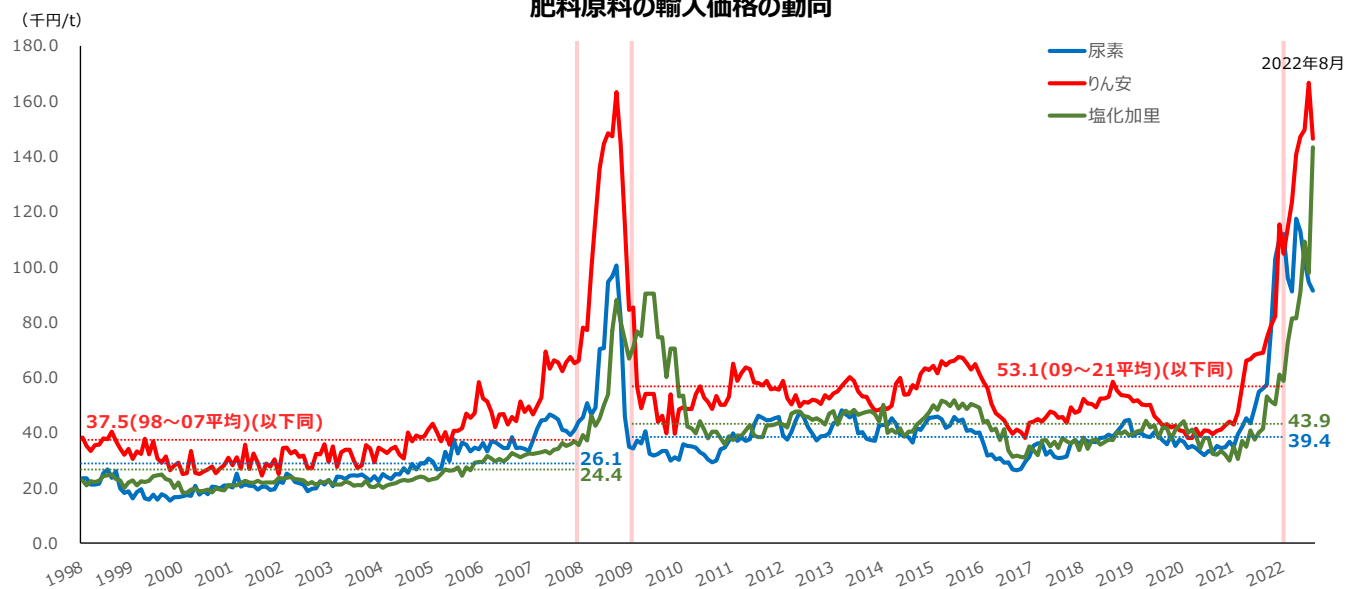
資料：シカゴ商品取引所の各月第1金曜日の期近終値の価格。
注：過去最高価格については、シカゴ商品取引所の全ての取引日における期近終値の最高価格。

15

肥料原料の価格の推移

- 化学肥料原料の国際価格は、昨年半ばより、穀物需要の増加や原油・天然ガスの価格の上昇等に伴い、高騰。
- 2008年、2022年の異常年を除外しても、肥料原料価格は2008年以前より以降の方が平均的に高くなっている。

肥料原料の輸入価格の動向



	1998～2007年平均価格		2009～2021年平均価格
尿素	26.1		39.4
りん安	37.5		53.1
塩化加里	24.4		43.9

資料：農林水産省調べ

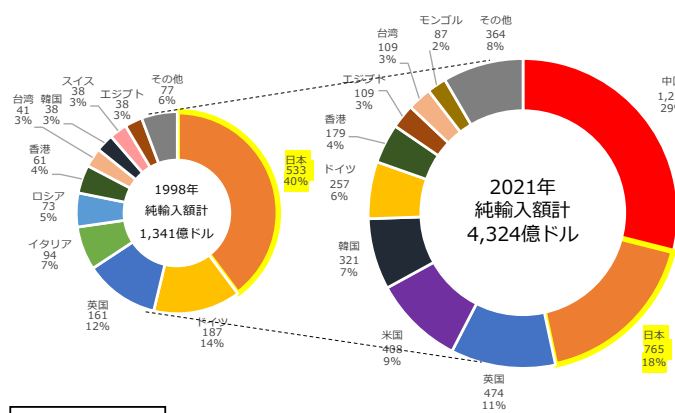
注：財務省貿易統計における各原料の輸入額を輸入量で除して算出。ただし、月当たりの輸入量が5,000t以下の月は前月の価格を表記。

16

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。

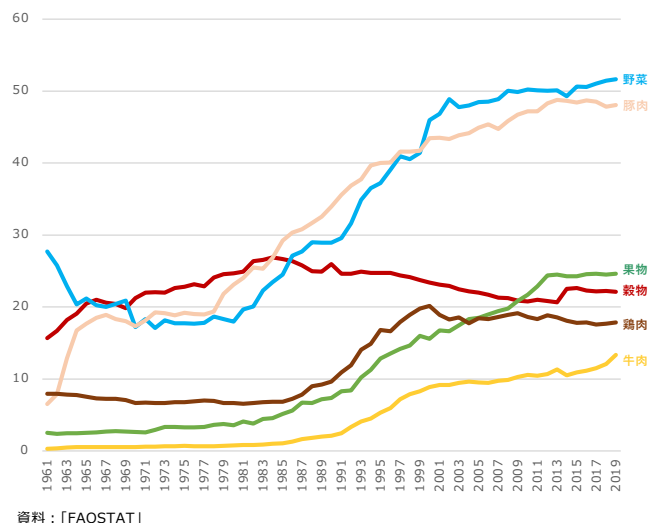
農林水産物純輸入額の国別割合



<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



17

5-1 人口減少下における担い手の確保

- 農業従事者は急速に減少し、大規模な農業経営に集約する方向（現在でも、5ha未満の経営が減少し、20ha以上層に集積）
- 一方、日本の農業法人は、事業の継続性に課題
 - ① 経営基盤が極めて脆弱
 - ② 雇用労働力の確保に課題



より少数の経営（多くは法人）が重要なプレイヤーとなることを踏まえ、安定的に食料供給を担える経営体となることが重要。

- ① 自己資本比率の引き上げ（農業経営政策）
- ② 雇用労働力の確保のための条件の改善（農業労働政策）
- ② 適切な価格形成を行い、マージンを確保
- 家族経営については、事業承継に難。



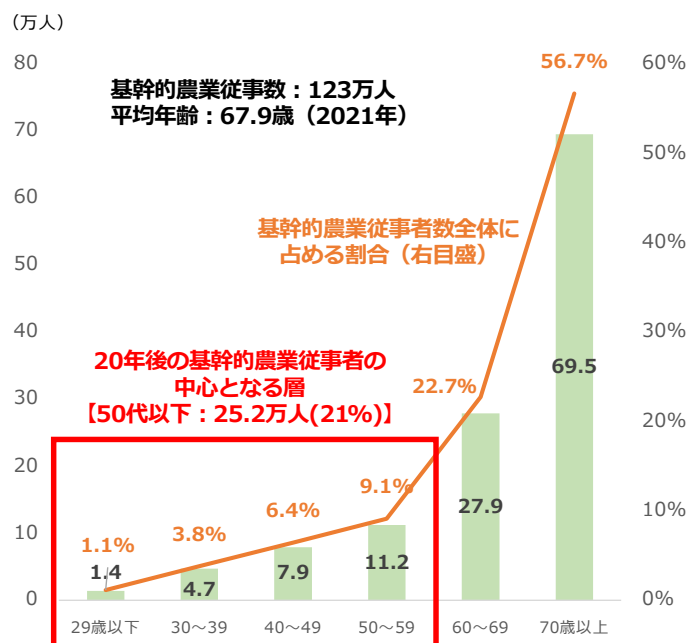
家族経営の法人化や、第三者への円滑な事業承継なども併せて推進

18

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）。

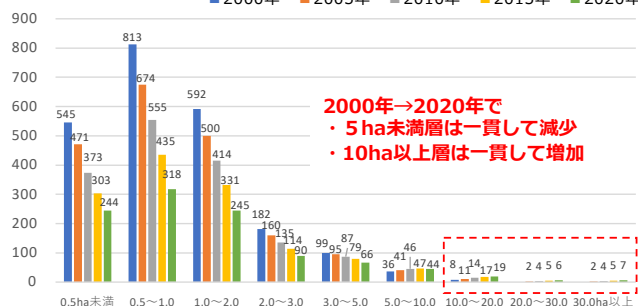
19

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。

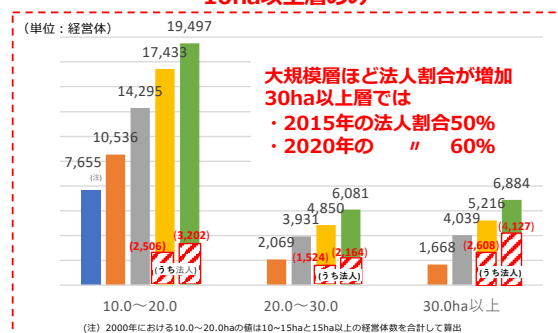
経営耕地規模別の経営体数の推移
(都府県：2000年～2020年)

(単位：千経営体)



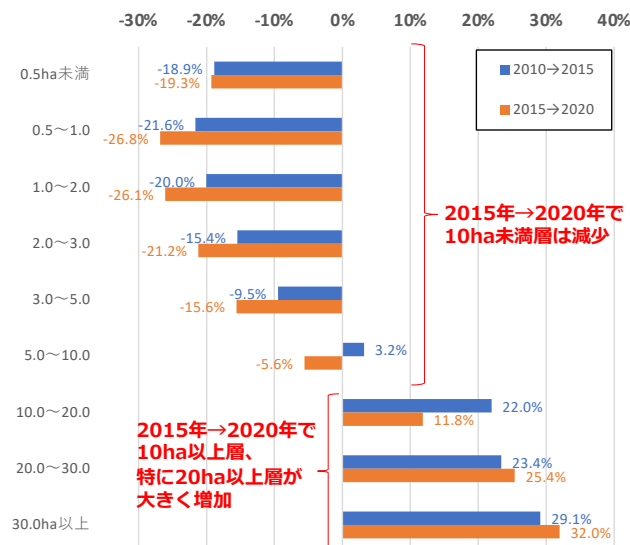
2000年→2020年で
・5ha未満層は一貫して減少
・10ha以上層は一貫して増加

10ha以上層のみ



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%

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

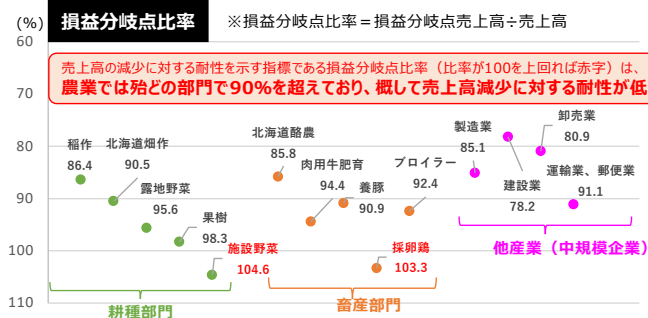
資料：農林水産省「農業センサス」
注：2000年は販売農家、2005年以降は農業経営体の数値である。

20

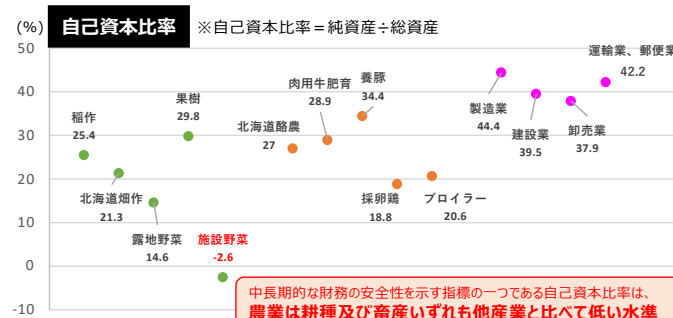
農業法人の財務基盤に関する指標

- 法人の売上高の減少に対する耐性を示す指標である損益分岐点比率は、農業では殆どの部門で90%を超えており、概して売上減少に対する耐性が低い。
- また、中長期的な財務的安全性を示す指標の一つである自己資本比率について、農業法人は耕種部門及び畜産部門いずれも製造業など他産業の中規模企業と比較して低い水準にある。（対して、借上金依存度は高い水準）
- 事業継続計画（BCP）の策定率も低く、債務超過に陥った時等の経営の強靱性が弱く、倒産しやすい実態。

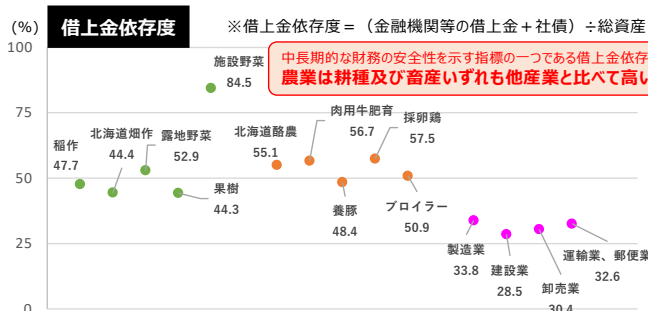
農業法人の財務基盤に関する指標（2019年）



売上高の減少に対する耐性を示す指標である損益分岐点比率（比率が100を上回れば赤字）は、
農業では殆どの部門で90%を超えており、概して売上高減少に対する耐性が低い

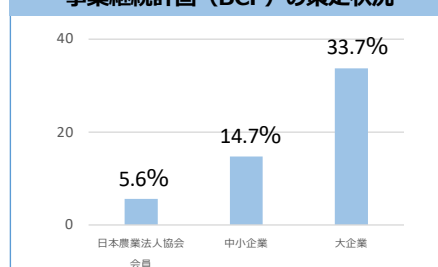


中長期的な財務的安全性を示す指標の一つである自己資本比率は、
農業は耕種及び畜産いずれも他産業と比べて低い水準



中長期的な財務的安全性を示す指標の一つである借上金依存度は、
農業は耕種及び畜産いずれも他産業と比べて高い水準

事業継続計画（BCP）の策定状況



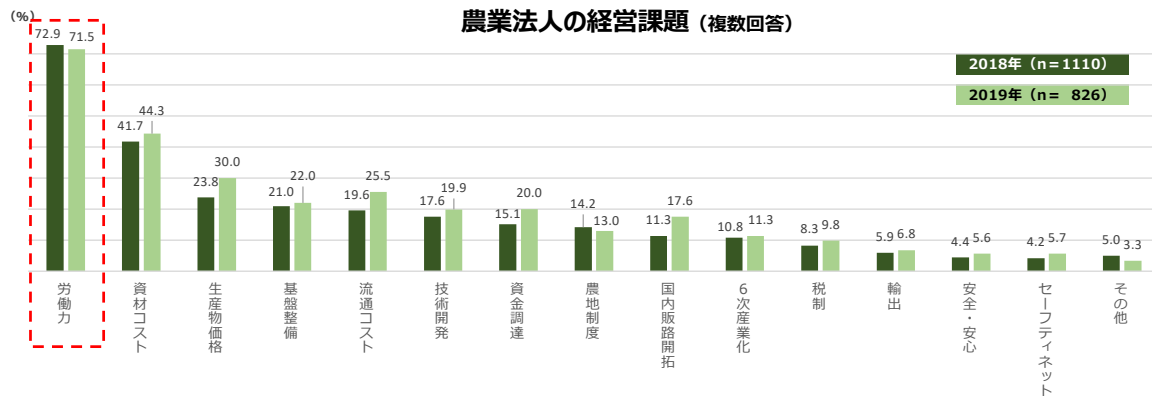
資料：農業（耕種・畜産）は日本政策金融公庫「令和元年 農業経営動向分析結果（2020年12月）」。
他産業は財務省「法人企業統計調査年報（2019年）」。
注：グラフ中の農業の数値は、日本政策金融公庫の融資先の農業法人の2019年決算データを分析した結果である一方、他産業の数値は無作為抽出による標本調査により母集団法人の2019年度の推計値であることに留意。
なお、ここでいう中規模企業とは資本金1千万円以上1億円未満の企業である。

資料：日本農業法人協会「2021年度版 農業法人白書」（n=1419）
（株）帝国データバンク「事業継続計画（BCP）に対する企業の意識調査（2022年）」

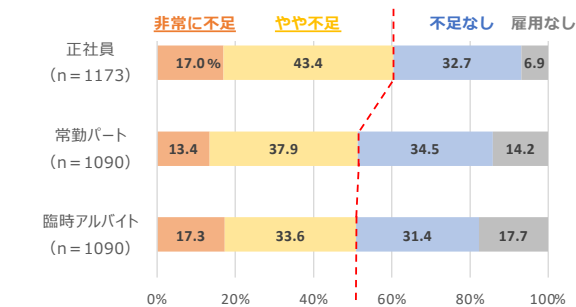
21

農業法人の労働力の不足状況等

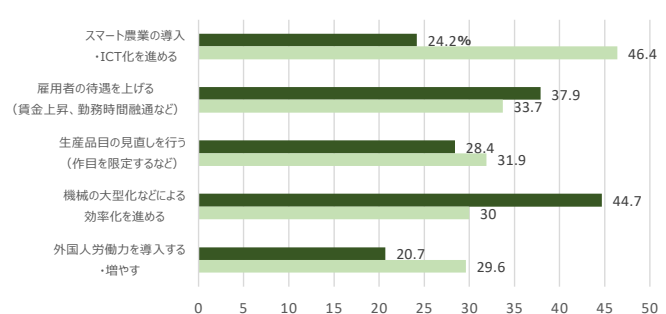
- 農業法人を対象とする調査（2019年）によると、前年2018年の調査結果と同様、約7割の農業法人が『労働力』を経営上の課題として挙げており、2位以下の課題を大きく引き離している。
- 労働力の不足状況については、正社員、常勤パート、臨時アルバイトのいずれも「非常に不足」、「やや不足」の合計が5割を超えている。



農業法人における労働力の不足状況



労働力不足への対応方法（複数回答）



5-2 食料安定供給のための生産性向上

- 農業従事者と農地だけが農業生産？
- 日本の農業の生産性、特に付加価値生産性は低い
- 近年、生産性向上等のブレークスルーとなるスマート農業が実用化
- スマート農業の導入コスト、運用コストが高いことが課題

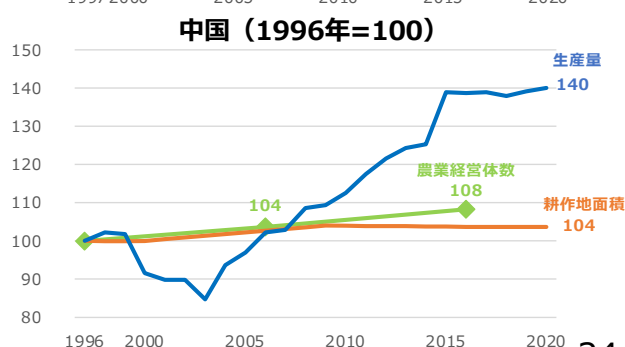
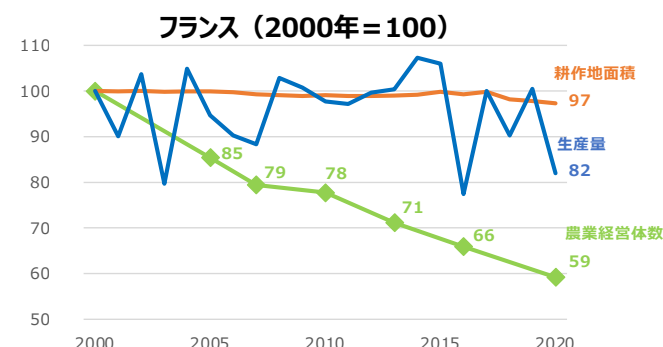
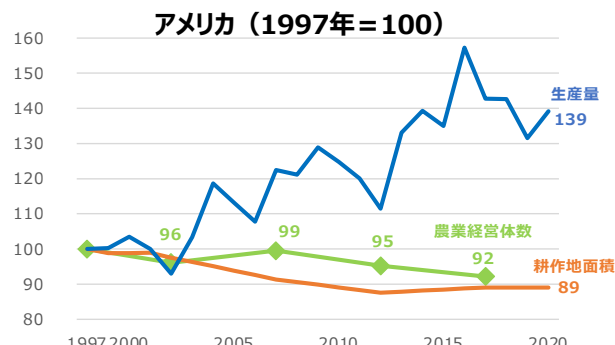
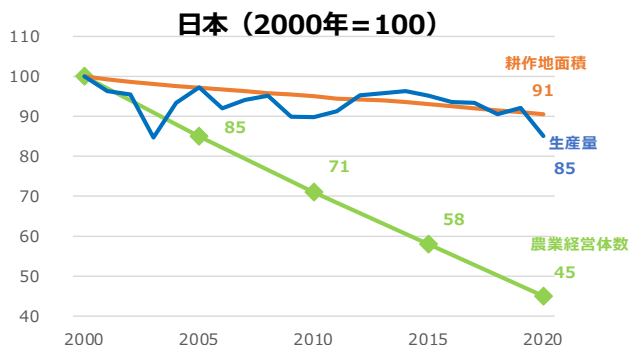


農業経営体数が減少する中で、食料を安定的に供給するためには、スマート農業を活用し、生産性を向上する施策が必要（技術の開発、導入、サービス事業体の育成）

日本及び諸外国の生産量、耕地面積、農業経営体数の推移

- 日本においては、2000年以降、耕作地面積や農業経営体数が減少し、同様に生産量（穀類）も減少している。
- 一方、アメリカ及びフランスにおいては、耕作地面積や農業経営体数が減少する中でも、生産量は維持または増加させている。
- 中国については、耕作地面積や農業経営体数を微増させる中、生産量を大幅に増加させている。
- 食料安全保障の実現のため、耕作地面積、農業経営体数が減少する中においても、生産量を維持・拡大させる方策を考える必要があるのではないか。

日本及び諸外国の穀類（米、小麦、大豆、とうもろこし）の生産量、耕作地面積、農業経営体数の推移



資料：生産量、耕作地面積はFAOSTATを基に農林水産省で作成
農業経営体数は農林水産省「農業センサス」（日本）、USDA「Census of Agriculture」（アメリカ）、EU統計局「Eurostat」（フランス）、国家統計局「农业普查」（中国）を基に農林水産省で作成

24

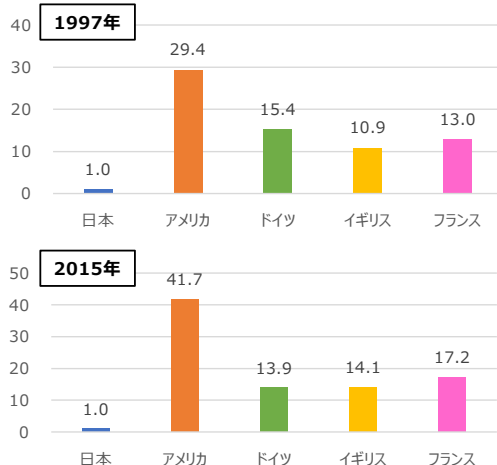
付加価値に着目した労働生産性

- 日本の農林水産業の付加価値労働生産性の水準は先進諸国と大きな差。
- 日本の労働生産性平均上昇率は停滞傾向にあり、2010年以降は、-1.1%へと落ち込んでいる。これは、長期デフレにより、価格が上がらなかったことも要因の一つと考えられる。
- また、日本では、企業の経営がなされている欧米と比べ、利益を上げるために生産性を上げる意識、コスト意識が低いと考えられ、このことが労働生産性が著しく低い一因となっている可能性。

労働生産性の算出方法

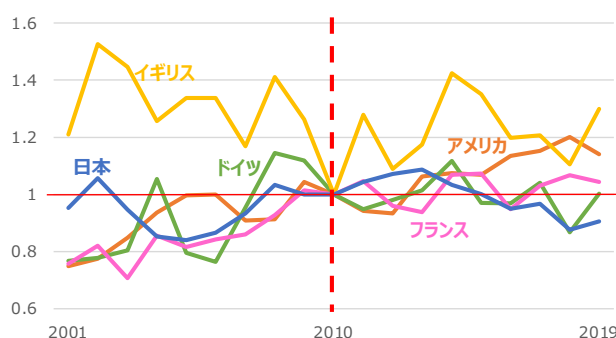
$$\text{労働生産性} = \frac{\text{付加価値額}}{\text{労働投入量}} \quad (\text{具体的な算出方法は資料（注）の通り})$$

農林水産業の付加価値労働生産性の各国比較（日本=1とした指数）



資料：公益財団法人 日本生産性本部「生産性レポートVol.7 産業別労働生産性水準の国際比較」を基に農林水産省作成。
注：KLEMSデータベース及びJIPデータベースを使用。
付加価値額を労働時間で除した値を購買力平価(PPP)換算し、各国の労働生産性の比率を算出。

各国の農林水産業の付加価値労働生産性の時系列比較（各国の2010年を1とした指数）



<平均上昇率>

	1998～2019年	(前半) 1998～2009年	(後半) 2010～2019年
日本	0.3%	1.4%	-1.1%
アメリカ	2.9%	4.8%	1.5%
ドイツ	1.6%	4.1%	0.0%
イギリス	2.7%	4.9%	2.9%
フランス	1.9%	3.4%	0.5%

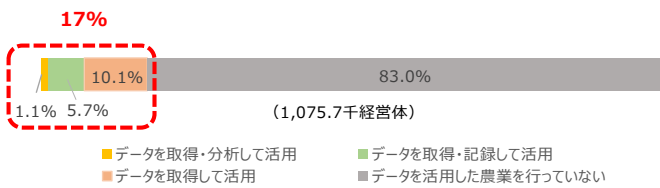
資料：公益財団法人 日本生産性本部「労働生産性の国際比較2021」より抜粋。
注：OECD等公表データを使用。
PPP換算した付加価値額を労働投入（就業者数や総労働時間）で除して算出。
2010年時点の実質付加価値労働生産性を1として指数化して推移を比較。

25

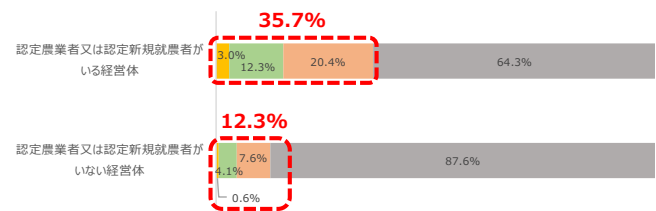
農業経営体におけるデータ活用の現状

- 諸外国ではデータを活用した農業経営が広まりつつあるが、日本における農業経営体のデータの活用は十分進んでいるとは言い難い。
- 2020年農林業センサスによれば、データを活用した農業を行っている農業経営体数は17%にすぎず、認定農業者又は認定新規就農者のいる経営体で見ても35%程度。また、農業経営主年齢別でみると、40歳代以下では比較的進んでいるが、50歳代以上層のデータ活用は低い水準にとどまっている。

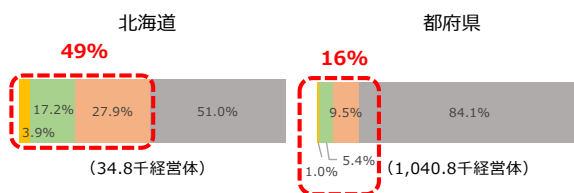
データを活用した農業を行っている農業経営体の割合（全国）



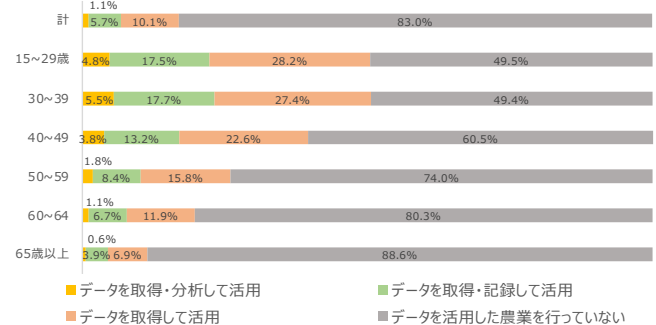
データを活用した農業を行っている農業経営体の割合
（認定農業者又は認定新規就農者の有無別）



データを活用した農業を行っている農業経営体の割合
（北海道・都府県別）



データを活用した農業を行っている農業経営体の割合
（農業経営主年齢別）



資料：農林水産省「2020年農林業センサス（概数値）」（組替集計）より作成

注1：「データを取得して活用」とは、気象、市況、土壌状態、地図、栽培技術などの経営外部データを農業経営に活用することをいう。

注2：「データを取得・記録して活用」とは、経営外部データに加え、財務、生産履歴、土壌診断情報などの経営内部データをスマートフォン、P Cなどの機器に記録して農業経営に活用することをいう。

注3：「データを取得・分析して活用」とは、上記のデータに加え、センサー、ドローン、カメラなどを用いて、ほ場環境情報や作物の生育状況といったデータを取得し、分析して農業経営に活用することをいう。

26

5-3 需要に応じた生産

- 国民の消費構造は、コメなどの一部品目を除き、この20年間大きく変わっていない
- 現行基本法は、消費者の需要に即して供給も変化するという考え。実際には、コメから他品目への生産のシフトは起こらなかった。
- むしろ、コメ余りが農地余りを生むのではないか。
- 生鮮から加工品への需要シフトが加速化するが、我が国の農業生産は生鮮・家庭用が主で、業務用への対応が不十分。



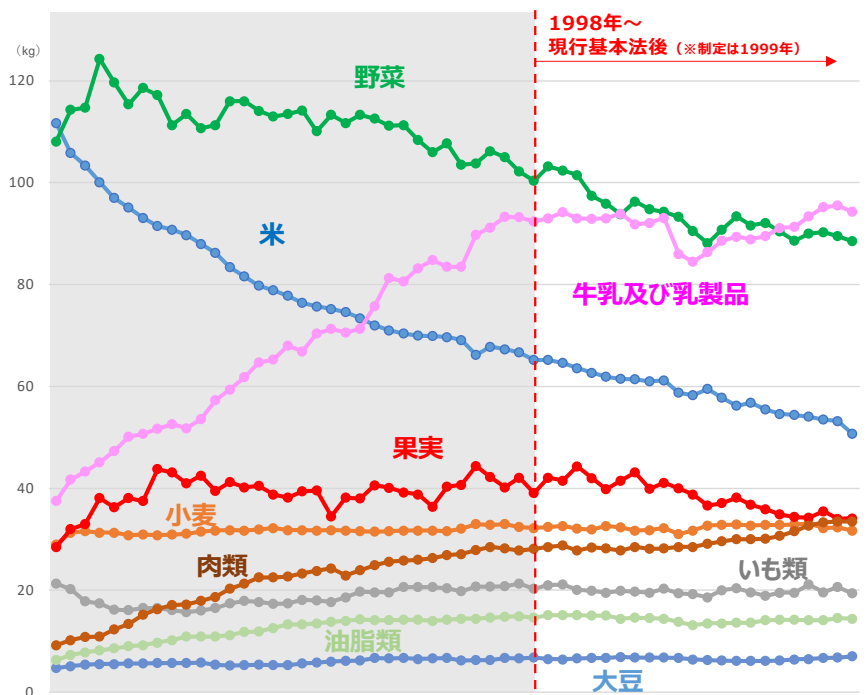
食料安全保障のためにも、潜在的ニーズがあるのに国内生産が少ない、輸入リスクが生じている品目（特に、麦、大豆、飼料穀物）に生産をシフトする政策が必要

27

過去20年間の需要量の推移（品目別の1人当たり食料消費量）

- 主要な農畜産物の国民一人当たりの消費量は、1960年代以降大きく変化したが、基本法制定後20年間は傾向としては大きくは変わっていない。
- この20年間で特に米は一貫して減少している一方、肉類は増加。その他の品目は中長期的に横ばい又は微増・微減傾向で推移している。

国民1人・1年当たりの食料消費量の推移



資料：農林水産省「食料需給表」
注：1人1年当たり供給純食料。

約20年間の傾向（1998→2020）

増加（+10%以上）

- 肉類 28.1kg → 33.5kg（+19.2%）

横ばい（-10%～+10%）

- 大豆 6.8kg → 7.0kg（+2.9%）
- 牛乳及び乳製品 92.4kg → 94.3kg（+2.1%）
- 油脂類 14.6kg → 14.4kg（-1.4%）
- 小麦 32.2kg → 31.7kg（-1.6%）
- いも類 20.3kg → 19.4kg（-4.4%）

減少（-10%以下）

- 米 65.2kg → 50.7kg（-22.2%）
- 果実 39.1kg → 34.1kg（-12.8%）
- 野菜 100.4kg → 88.5kg（-11.9%）

（参考：国民1人・1日当たり供給熱量）

2,603kcal → 2,269kcal

28

主食用米の20年後の国内需要量・作付面積と水田面積の比較

- 2040年における主食用米の需要量を満たす上で必要な作付面積は96万haである一方、水田面積はトレンドから203万haと試算。この場合、2040年には100万haを超える水田が主食用米以外の生産に用いられる。
- 本来、稲作を行うための水田の潜在的余剰が拡大する一方で、当該農地が食料安全保障の観点から生産拡大が必要な作物の生産に十分に利用されない可能性。

主食用米

	2000年度 （実績）	2020年度 （実績）	2040年度 （試算）
需要量	912万ト	704万ト	493万ト
作付面積	173万ha	137万ha	96万ha
	↑ 76万ha	↑ 88万ha	↑ 107万ha
水田面積	249万ha	225万ha	203万ha

主食用米を作付けない水田面積は増加し、
2040年には100万haを超えると試算できる

資料：主食用米の2000年度及び2020年度の需要量は、農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」における主食用米等の数値。

2000年度及び2020年度の作付面積は農林水産省「作物統計」。ただし、主食用米の2000年度の作付面積は、2008年度における子実用水稲の作付面積と主食用米の作付面積の比率を、2000年度の子実用水稲の作付面積に乘じて算出した推計値。水田面積の2000年度及び2020年度の数値は農林水産省「耕地及び作付面積統計」の畦畔を除く本地面積。

試算方法：

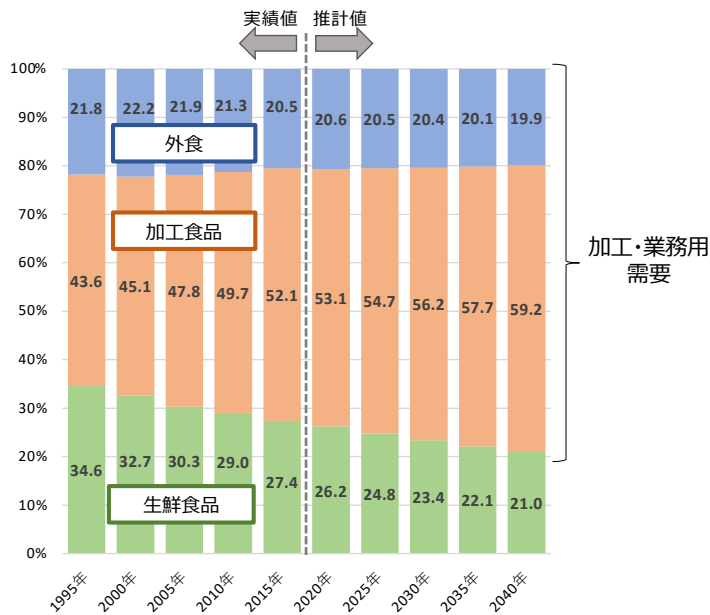
- ・2040年度における需要量：国内総人口が2040年度までに2,000万人減少（2020年度1億2,615万人から▲15.9%）する前提の下、過去約20年（1998～2021年度）の消費トレンドから、2040年度の1人当たり消費量を推計し、総人口の減少率と1人あたり消費量の変化率を単純に現在の需要量に乗じることにより、需要量を試算。
- ・2040年度における作付面積：国内需要量の変化率に合わせて国内生産が減少することを前提として試算。
- ・2040年度における水田面積：2000年度から2020年度の水田面積の変化率に合わせて減少することを前提として試算。

29

加工・業務用と家庭用に関する需要と生産のギャップ

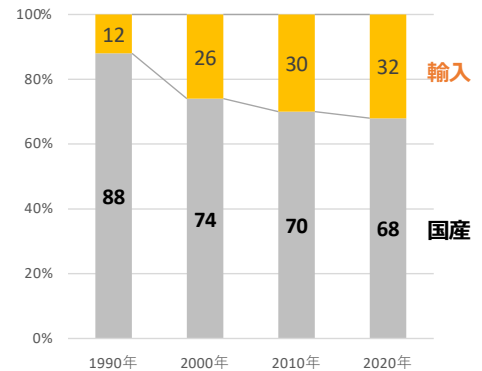
- 1人当たりの消費形態別の食料支出の推移をみると、今後20年間で内食から中食への食の外部化が一層進展し、生鮮食品から加工食品へのシフトが加速化する見込み。
- 加工・業務用需要に対応するよう供給構造を変えていく必要があるが、例えば野菜については、国内で加工・業務用への転換が進まず、加工・業務用の輸入割合が拡大している。
- 食料消費形態の変化に即して需給ギャップを解消し、加工・業務用需要を今後取り込んでいく必要がある。

消費形態別の食料支出割合の実績と推計（総世帯：1人当たり）



資料：農林水産政策研究所「我が国の食料消費の将来推計（2019年版）」
 注1：2015年までは、家計調査、全国消費実態調査等より計算した実績値で、2020年以降は推計値。
 注2：生鮮食品は、米、生鮮魚介、生鮮肉、牛乳、卵、生鮮野菜、生鮮果物の合計。加工食品は、生鮮食品と外食以外の品目。

加工・業務用野菜における国産と輸入割合



資料：農林水産政策研究所、(株)流通研究所
 注：主要品目として指定野菜（13品目）を用いて試算
 （キャベツ、きゅうり、さといも、だいこん、トマト、なす、にんじん、ねぎ、はくさい、ピーマン、レタス、たまねぎ、ほうれんそう（ばれいしょ除く））

30

「今後の展開方向（基本理念）」概要

2月24日第10回基本法検証部会の要約

現行基本法の基本理念見直しの方向

現行基本法の基本理念については、以下のような新たな展開方向について検討すべきではないか。

1 国民一人一人の食料安全保障の確立

食料安全保障の定義を、国民の視点に立って、「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義し、平時から食料安全保障の達成を図る。そのために以下を行う。

① 全ての国民が健康的な食生活を送るための食品アクセスの改善

都市部を含めて、買い物困難者等の解消や、経済的理由により十分な食料を入手できない者を支援するフードバンクの活動の強化のため、地域の食品製造、流通、小売事業者による供給体制を整え、食品への良好なアクセスを確保すること。

② 食料の安定供給のための総合的な取組

食料の安定供給については、国内農業生産の増大を基本としつつ、輸入の安定確保や備蓄の有効活用なども一層重視すること。

③ 海外市場も視野に入れた産業への転換

人口が減少し、国内市場が縮小する中で、農業及び食品産業の食料供給機能の維持強化を図るために海外市場も視野に入れた産業に転換すること。

④ 適切な価格形成に向けたフードシステムの構築

消費者や実需者のニーズに応じて生産された農産物について、生産者、加工・流通事業者、小売事業者、消費者等からなる持続可能なフードシステムを構築し、市場における適切な価格形成を実現する。

2 環境負荷の低減を図る持続可能な農業・食品産業への転換

気候変動・海外の環境規制に対応しつつ、将来にわたって食料を安定的・持続的に供給できるよう、より環境負荷の低減に貢献する農業・食品産業への転換を目指す。

3 人口減少下においても生産力を維持できる生産性の高い農業経営

今後、離農する経営の農地の受け皿となる経営体や、付加価値向上を目指す経営体が食料供給の大宗を担うことが想定され、農地の集約化に加え、これらの農業経営の経営基盤の強化を図るとともに、スマート農業技術、新品種の導入を始めとして生産性を向上することによって、農業の持続的な発展を図り、安定的な食料供給を確保する。

4 農村への移住・関係人口の増加、農村コミュニティの維持、農村のインフラ機能の確保

地方自治体間の連携の促進、農業以外の産業との連携の強化、農村における生活利便性の向上等を通じて、都市から農村への移住、都市と農村の二地域居住、地域内でのビジネスにおけるイノベーションの創造などによって農村部と関係を持つ、いわゆる関係人口の増加を実現することで農村のコミュニティ機能を維持する。また、人口減少により農村としての機能が低下した地域においても農業生産活動を維持するための生産基盤の維持管理を図る。

今後20年を見据えた基本理念と基本施策の議論に移行。

学会からも積極的な意見を