

『農業研究』（別冊）第14号

令和7年度日本農業研究所講演会記録（1）

新たな「食料・農業・農村基本計画」の  
策定と今後の政策展開における課題

講師 中 嶋 康 博 氏

（女子栄養大学栄養学部教授、  
食料・農業・農村政策審議会企画部会長）

〔令和7年8月19日開催〕

2025年9月

公益財団法人 日本農業研究所



## 目 次

I 講 演	2
II 質 疑 応 答	
(1) 町田勝弘氏の質問	27
(2) 景山 隆氏の質問	30
(3) 河原昌一郎氏の質問	33
(4) 佐々木昭博氏の質問	35
(5) 矢口芳生氏の質問	38
(6) 生源寺眞一氏の質問	40
(7) 池田研一氏の質問	43
参考資料	47
解 題	
町田 勝弘（公益財団法人日本農業研究所研究員）	125



司会（田家） 令和7年度の第3回講演会を開催させていただきます。  
暑い中、多くの方に参加していただいております。特に、大変暑い中、  
会場にお越しいただいている皆さん、大変ありがとうございます。

本日は、大変お忙しい中、中嶋（康博）先生をお迎えしております。

これまでの講演会における食料・農業・農村基本法関連の取組を御紹介させていただきますと、まず第1回は、一昨年、食糧・農業・農村政策審議会の中間報告に関して、同審議会検証部会長としてとりまとめに当られた先生に御講演いただき、第2回は、当時、総括審議官で、現在、農林水産省の輸出・国際局長の杉中（淳）さんに、成立した直後の基本法改正に関する御講演を頂き、今回は第3回目になります。基本法に関連する講演の締めくくりといたしまして、食料・農業・農村政策審議会の答申、基本法の改正、そして本年4月に策定した基本計画に検証部会長、企画部会長として一貫して中心的な役割を果たしてこられましたお立場として、基本法の改正、基本計画の策定を含む新たな基本政策の意義や残された課題につきまして、講演をお願いいたしました。勤め先がお替わりになり、何かとお忙しい中、快くお受けいただきまして、お礼を申し上げる次第でございます。

一連の基本政策の見直しにつきまして御尽力されましたことに対し、改めて敬意を表したいと思います。

基本計画では、令和9年産米に向けた水田政策の在り方が継続的な課題として指摘されております。関連して、先生には、最近のホットイシューでございます米の価格問題について、時間を取ってお話しいただけるようですが、水田政策のこれからの在り方の検討に当たりまして、この問題をどのように認識するかが大変重要ではないかと考えております。関係者にとって興味深く、示唆に富むものになると思います。期待いたしております。

また、このシリーズのこれまでの2回と同じように、この講演録につきましては、特別に独立した一冊として製本しまして、通常の刊行時期

の12月を待たずに関係機関に配付することにいたしております。

本日の講演会は2時間程度といたしまして、お話を頂いた後、質疑の時間をもちたいと思います。質疑に当たりましては、恒例によりまして、本日、解題をしていただきます町田研究員に皮切りとして質問していただきますので、御了承をお願いしたいと思います。

では、先生、よろしく願い申し上げます。(参考資料：別添資料『新たな「食料・農業・農村基本計画」の策定と今後の政策展開における課題』)

## I 講 演

中嶋 御紹介いただきました女子栄養大学の中嶋でございます。

今回の基本法の改正並びに新しい基本計画の策定に関わらせていただいた者として、思うところも含めて御紹介をさせていただきたいと思っております。

事前に依頼いただいたタイトルの最後の部分が「期待」となっていたのですが、「期待」と書きにくいなと思ひまして、課題と変更させていただきました。そこら辺は、お話の中で少し感じていただけるものがあるのではないかなと思っているところです。

全体で2時間で、70分から90分くらいのお話と伺っていたと思いますので、そのくらいの感じでお話しますが、私は結構長くしゃべってしまうことが多いので、もし長くなってしまったら、お許しいただければと思います。

それでは、早速、資料に基づいて、お話をしたいと思います。(別添資料1頁・表紙へ)

大きく分けて、基本計画の策定と、今ご紹介いただいた米価格のお話から構成されておりますが、米価格のお話は、水田政策の見直しに関係するということです。(2頁へ)

まず前半で、「基本計画の策定」をお話しいたします。意見交換のほう  
が大事になるのではないかなと思いますので、かなり飛ばしながらお話し  
させていただきます。

ここにお集まりの方々、また、オンラインで参加されている方々は、  
私の先輩に当たる方や、この問題をよく御存じの方が多いので、ちょっ  
と緊張しておりますし、やや上滑りの議論をするかもしれませんが、意  
見交換の中でただしていただければと思います。(3頁へ)

ここは皆さん御存じのことですが、こちらに書いてあるような順番で、  
基本法の改正と基本計画の策定が行われたということです。(4頁へ)

基本法の改正の後に、「関連法制度の整備」というまとまった資料が役  
所から出されたのは御承知のとおりだと思うのですが、この資料の段階  
では、右側に書いてある食料供給困難事態対策法と農振法等改正法につ  
いて提出中と書いてありますが、それぞれ2024年の6月に成立したとい  
うことになります。あと、スマート農業技術活用促進法が成立している。  
この3つが上の3段の部分です。

それから、土地改良法改正と、最終的に「食料システム法」という名  
前がつけられましたが、元の法律を改正する形でこの法律を出して成立  
しました(5頁へ)

これも振り返りですが、「基本法検証部会での審議」は、都合18回とい  
う形にさせていただいておりますが、初めと終わりは本審との合同部会  
です。2回から17回までは、それぞれメインイシューをタイトルとして  
書かせていただいております。(6頁へ)

基本法が成立した後、企画部会で基本計画の見直しが行われたわけ  
ですが、その「企画部会での審議」ということで、こちらのとおり、順番  
に書かせていただいております。例えば第2回では「国民一人一人の食  
料安全保障・持続可能な食料システム」がこの回のメインテーマであっ  
たということになります。(7頁へ)

基本計画は最終的にこのような形で取りまとめられました。「まえがき」

があって、第1から第5まで、それから（参考1）、（参考2）という文章が並んでおります。

審議の量としては、過去の基本計画に費やした時間に比べると、今回、少なかったと思います。

6月に改正基本法が成立して、急いで基本計画の準備を始めましたが、9月から審議が始まったということで半年しかなかったわけです。ただ、その前の基本法の見直しの作業で、相当突っ込んだ議論をいたしましたので、そこに参画している私自身としては、連続性の中で議論させていただいたことから、基本計画の検討もそれなりに十分行われたと思っています。もちろん、検証部会に参加している委員と企画部会に参加している委員は全員同じというわけではないので、その辺、不十分と思う先生もいらっしゃるかもしれませんが、トータルで見て、何が問題かとか、基本計画に盛るべきことは盛り込まれたと思っています。（8頁へ）

この全体構造については、「部会長としてのまとめ」というスライドを3枚用意させていただきました。これは、本審と企画部会との最後の合同会議で、基本計画の案が了承されたわけですが、そのときに、どのような内容なのかのサマライズを私から最後にさせていただきました。議事概要のほうにこの文章が載っておりますので、文字が小さくて申し訳ないのですが、それを全部引用させていただいております。

お時間があれば、後で見えていただきたいのですが、「まえがき」に何があって、第1という部分に何が書いてあるかという話を載せております。

今までの基本計画は、基本法の条文に合わせて、何をするかということがずっと書いてありました。第1回の基本計画のときから、その仕組みというか、立てつけを踏襲してきたのですが、今回は、もちろん、それは強く意識しつつ、「第1では、」という段落のところに「5つのテーマ」を明示して、この5つのテーマを中心にしながら、どういう施策が必要になるかという話が事細かく示されている。これが特徴です。

その5つのテーマ以外に、施策推進のための消費者・国民の理解の醸

成、自然災害の激甚化・頻発化を踏まえた農業・農村の強靱化の必要性、DXを効率的に機能させることの重要性などを指摘したということになります。(9頁へ)

「第2では、」というのは、第2節もしくは第2章と言ったほうがいいかもしれませんが、そちらでは食料安全保障の動向について、第3では、自給率と自給率に関わるその他の食料安全保障の確保に関する目標が書かれています。

これも御案内のとおりですが、今まで、法律で定めた目標は自給率だけだったのが、それ以外のももKPIとして示されているのがポイントで、これが第3のところに表として示されています。

第3では施策ごとに整理されていて、それぞれ定められた目標が自給率の向上にどのように影響を与えるのか、どうやると自給率が向上していくのかが理解できるようになっていると私は考えております。

第4で講ずべき施策が書いてあって、先ほど申し上げたとおり、テーマごとに並んでいます。

第5は、総合的かつ計画的に推進するもので、DXと統計データと食料システムの関係者間の連携が書かれています。

最後に、参考1、参考2ですが、参考1は農業構造の見通しで、かつての構造展望に近いものかもしれません。参考2は、経営展望に相当するようなものが書かれています。(10頁へ)

過去の基本計画は、本文がまずあって、それ以外に、多くの附属文書があったのですが、それが今回本文中に入っていると理解しております。

最後に3点、基本計画を議論する上で大事だと思ったことを述べました。まず、スピード感と規模感に配慮しながら、食料安全保障を確保・向上させるための大胆な施策改革を提案してきたと理解しております。

初めの5年間で農業構造の改革を集中的に実施していくのだというお話が書かれているところですが、スピード感の必要性は、企画部会の中で、委員間で意見のすり合わせが相当できたと思っています。

2つ目は、基本法の検証と基本計画の見直しの中で、地域計画への期待と懸念がいろいろ示されたと認識しております。

これについては、企画部会の最後のほうで何度も質問が出て、その実効性に関しての懸念も示されたのですが、3月までに全市町村でできるのかというあたりで何度も意見が出たのは、逆に言えば、それに対する期待感の裏返しだと思っております。

最後に、農業構造改革では、国民・消費者の支援が必要であり、「行動変容」という言葉も基本法の中に書いてありますが、改革を推進する上でこれが一つの大きなテーマであり、キーワードであると思っています。ここでは国民的な理解を進めていく必要があるのではないかということを書かせていただいております。(11頁、12頁へ)

基本計画の概要を示した資料では、今回のポイントをなるべくコンパクトに伝えなさいということで、企画部会の中でもいろいろ意見が出たのですが、非常に多くのことに対応しようとしております。結果、この2枚の紙の、非常に文字の多いものにならざるを得なかったのですが、事務局としては一生懸命工夫して、その構成を考えてもらったと思っております。

基本法の基本理念は、「食料安全保障の確保」、「農業の持続的な発展」、ちょっと飛びまして、「環境と調和のとれた食料システムの確立」、「多面的機能の発揮」、「農村の振興」とあります。

先ほどの5つのテーマは、スライドが行ったり来たりして申し訳ないですが、ここの部分です(11頁の表の中欄のトップの語句)。「農地総量の確保、サステイナブルな農業構造の構築、生産性の抜本的向上による『食料自給力』の確保」が1つ目、2つ目が「輸出拡大等による『海外から稼ぐ力』を強化」、3つ目が「食料システムの関係者の連携を通じた『国民一人一人の食料安全保障』の確保」、4つ目が「『食料システム全体で環境負荷の低減』を図りつつ、多面的機能を発揮」、最後に「地方創生2.0の実現のための『総合的な農村振興』、『きめ細やかな中山間地域等

の振興』ということになります。

外枠に、先ほど申し上げた「国民理解の醸成」というのが書いてあります。

この図式で工夫したところがあるのですが、「食料安全保障の確保」というのが少しだけ横にはみ出ているのですね（左の欄）。その下にずっと枠が設けられていて、それに収まるような形で、基本理念の一部である「農業の持続的な発展」、「環境と調和のとれた食料システムの確立」、「多面的機能の発揮」が書かれています。

「食料安全保障の確保」の部分を中心する枠内は、見えにくいのですが、色が薄く、クリーム色になっていて、ここで具体的に何をやるかというところ、「関係者の連携による持続的な食料システムの確立」を図ると書かれています。これによって食料安全保障の確保をする。以上の部分をいったん区切った上で、その下に「農村の振興」が置かれているという感じですね。

今回、お示ししなかったのですが、基本法が初めにできたときに、4つの基本理念が提案されて、その4つの理念はどういう関係になっているかを整理したY字図というのが役所から公表されておりました。Y字の上部の左と右の腕部分に「食料の安定供給の確保」と「多面的機能の発揮」が置かれていて、真ん中の分岐部分に「農業の持続的な発展」があって、下に伸びる線の部分に「農村の振興」がありました。

今回の改正によって、「環境と調和のとれた食料システムの確立」が加わったのですが、これを含めるにあたって、「農村の振興」の上の部分に、他の3つの基本理念を囲むように描かれることになり、この3分野で環境面の対応をなさいという図式になったのです。

ただ、今回の基本計画のこの概要図を見ていただくと、実は「食料安全保障の確保」がある種、上位概念みたいになっていて、その下に、「農村の振興」は別建てですが、ほかの3つがぶら下がっているようにも読めます。（14頁へ）

すみません。こっちを先に見ていただくと、青字で下線を引いた文言ですが、ここの部分が改正基本法の第一条の第1項に挿入されました。

「食料安全保障の確保等の基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、」と書いてあって、食料安全保障の確保を前面に押し出して、この大事さを強調しているように読めるというか、そういう位置づけなのだと思います。(13頁へ)

これは私がつくったスライドなので、役所の整理ではないことを御理解いただいて読んでいただきたいのですが、基本法の検証を行う上で、食料安全保障に対して大きな懸念を抱いていました。輸入の問題、国内生産の問題、不測時の問題、平常時であっても食料アクセスに問題があること。この4つの問題をどのように解決するかということが、今回の食料安全保障政策の見直しの中で、すごく大きなテーマだったと思います。

基本法は、90年代の情勢の下で設計されていたのですが、それを改正するにあたって、その後の社会の大きな変化に合わせて対応できるように心掛けたのであり、この赤い部分にいかに対応するのかが課題であったと理解しています。繰り返しになりますが、それを踏まえて、改正法の中で「食料安全保障の確保」が前面に来ているわけです。(14頁へ)

食料安全保障とは何かということを今回定義しました。食料安全保障という用語は、改正前は、不測時の食料安全保障の問題を議論する場所に登場するのみにとどまっていた。それを第二条のところで、食料安全保障を括弧で定義して、「の確保が図られなければならない。」とした訳です。今まで第二条のタイトルは「食料の安定供給の確保」だったのですが、こちらに変えました。(15頁へ)

今回、第二条には第5項が付け加わりました。付け加わったものは下線で書いてあるという表記になっているのですが、この後もお話しする「合理的な価格の形成」というテーマがこの第二条第5項の中で出てきます。それから、今回の政策枠組みの中で、「食料システム」がとても重

要な概念として登場することになり、それをここで定義しています。

第三条は新たな条文で、「環境と調和のとれた食料システムの確立」が入りました。これは新しい基本理念です。食料システムは、環境に負荷を与える側面があることを鑑みて、負荷の低減を図らなければいけないと。これは、言うまでもなく、みどりの食料システム法に基づく政策を基本法の中に入れていくということになります。(16頁へ)

今言った部分を私なりにまとめた図はこういう形になると思っているのですが、食料の供給に関しては、基本、国内生産と輸入から成ります。もちろん、特に米が中心ですが、備蓄を利用して補完する部分もあります。ただ、やはりこの2つが中心で、これを強化しなければいけないということで、スマート農業と構造改革を進めて国内供給を強化し、食料供給困難事態対策法に基づく制度面の整備をして輸入の安定も図りこととします。

今回、「国民一人一人の食料安全保障」を基本理念にしたのが非常に新しいところなのですが、それを理解するためには、食品アクセスという考え方に言及しなければなりません。供給の部分と食品アクセスの部分をひとまとめにした形で、食料システムを捉える枠組みが重要になってきました。この食料システムを適切に運営していくために、食料システム法が改正によって出来上がったと理解しております。(17頁へ)

「国民一人一人の食料安全保障」の部分ですけれども、これも改正の時点で、いろいろ議論させていただいたところですが、FAOでこのように定義しているというのが紹介され、それに基づいて今回の枠組みになりました。

「すべての人が、いつでも、活動的で健康的な生活のために、食事上のニーズと食の嗜好を満たす十分に安全な栄養価の高い食品を、物理的、社会的、経済的に入手できること。」としています。

検証部会では、これは1996年にできたものだと紹介されましたが、私なりに調べてみたら、最終的にこの形に収まったのは2006年ぐらいだっ

たと思います。細かいことは今ここで申し上げませんが。

その中で4つの要素もしくは柱がある。①供給、②アクセス、③利用、④安定です。それぞれ元の英語は、こちらに書いてあるとおりです。

先ほど「食品アクセス」と言ったのは、②番目に関係してきます。

もともとの基本理念で示された「食料の安定供給の確保」は、①の部分を強化する、維持する、改善するための施策として意識されていたのですが、今回アクセスも取り込もうということになっています。

もう一つの論点は、「一人一人の」という言葉が付け加わったということなので、ミクロな視点で食料安全保障を考えているということになります。今まではマクロな視点、国全体で食料が足りるようにすることを考えていたのですが、それだけだと国民がここに書いてあるような状況にならないおそれもあるとしています。FAOは、途上国の実態を踏まえて、このような議論をしているのですが、日本も目配りしなければいけないような状況が懸念されているわけです。(18頁へ)

FAOSTATは最近、統計が非常に充実してきているのですが、その中に「Cost and Affordability of a Healthy Diet」という項目があって、そこに幾つかの統計があるのですが、各国のPUAが公表されています。これはPrevalence of unaffordabilityのことで、とりあえず訳すならば「手頃な価格での購入が困難な人口比率」というものになります。

同じものを2つ用意しましたが、とてもたくさんの国が一覧されているので、横軸にどの国が書いてあるのか分かるように、大きめの文字にしたものが一つ。もう一つは、字が小さくて分からないのですが、全ての国の名前が横に並んでいます。(19頁へ)

赤で書いてあるところが日本です。日本の数値はもちろん低いわけです。

例えば、南スーダンが非常に厳しい状況にあることはよく御存じだと思いますが、PUAはほぼ100%です。

P U A の計算は以下の通りです。まず、お金が手元にあったとして、生活していくために必要最低限の非食品の財やサービスにお金がかかります。それを引いた残りの金額で食料を購入するわけですが、最も低コストの健康的な食品を調達するのに足りない人たちが unaffordability の状態にあるということになります。南スーダンの人は、ほぼ100%の人がそういう状態になっている。

日本は6%とか7%ぐらいです。イギリス (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) は国名が読み取れますが、日本よりもちょっと低い値です。やや驚きですが、日本のほうが高いのですね。

申し訳ないのですが、私は、これはどのようにデータに基づいているのか、国として、どのようにデータを提供しているのかを承知していないので、言いつ放しになってしまうのですけれども、少なくとも F A O の認識としては、先進国の中で、日本はそんなに低いほうではない。イタリアよりも高い値になっているということでもあります。

食料を手に入れられない状況では、経済的な問題もあります。地理的な問題もあります。いろいろな要因があった上で、unaffordable な状態になっている人がいるということなのですが、これを解決するためには、食品アクセスの問題に対応していかなければいけないということになります。(20頁へ)

現在、F A O では、Agency という考え方と Sustainability という考え方が、食料安全保障、フードセキュリティを考える上で、とても重要な要素になってくるという議論が前へ進んでいます。

すでにペーパーが出ていて、専門家によるハイレベル・パネルがこれを提唱しているのですが、私の今の承知しているところでは、まだ正式には合意されていないようです。

ただ、これを用意した背景というか、流れとしては、2019年に国連食料システムサミットが開催されました。S D G s でゼロハンガーを目指していたのだけれども、それがなかなか達成されていない中での開催で

した。それを問題として考えて、どのようにもう一度、巻き返すかという議論がされました。食料サミットではなくて、食料システムサミットとして検討されたのですが、そのときに、環境に配慮しながら包摂的で変革的な食料システムの下で、SDGsの達成に向けて前進することを宣言しました。

ここに150以上の国が集まって、各国が、うちではこうやりますというコミットメントを出していきました。それをNational Pathwayといますが、日本は「みどりの食料システム戦略」を5月に策定して、それに基づいて、我が国が目指す食料システムの姿をコミットメントして登録するということになりました。

「環境に配慮しながら包摂的で変革的な食料システム」云々という議論には、実は追加的に言及されている要素が関わっていると見ておりまして、「主体性」、とここでは訳させていただいていますが、それでして、「どのように生産、加工、流通されるかについて、個人または集団が自ら決定する能力、そしてフードシステムの政策とガバナンスを形成するプロセスに関与する能力」となっています。

「持続可能性」は、説明するまでもないかもしれませんが。食料を増産するために、地球環境に対して、たくさんの負荷を与えているので、それに対する配慮をしないと持続可能ではないということが言われています。

このような国際的な議論が結果的に、今回の基本法の改正、基本計画に反映されてきているのではないかということを目指しておきたいと思っています。(21頁へ)

先ほどの図で示した食料システムに、環境政策も関わってくるということのスライドの中で指摘させていただきました。(22頁へ)

環境政策に関しては、御案内のとおりで、ここまで詳しくスライドを用意する必要はなかったかもしれませんが、温暖化対策と生物多様性戦略等の国際的な議論が行われております。(23～31頁へ)

パリ協定と昆明・モンテリオール生物多様性枠組があって、I P C C と I P B E S の議論がこれだけされていて、温室効果ガスをどれだけ削減しなければならないかという世界的な議論がある中で、日本もゼロカーボンを政府全体として進めており、国内でも対応していかなければいけない。(32・33頁へ)

その手法の1つとして、食品ロス・廃棄も議論されています。(34頁へ)

それから、バイオ炭など、C D R と言われるような対応についても議論がされているところです。(35頁へ)

生物多様性については、30by30のような議論もされている。(36～38頁へ)

そのバックグラウンドのデータについて少し御紹介しました。時間がないので、後で御興味のある方に見ていただこうと思って付かせて頂いた資料です。(39頁へ)

それはそれとして、基本計画の第4の「講ずべき施策」の一番初めに、我が国の食料供給の話が出てきます。問題は、やはりAvailabilityの問題であります。国内生産力が非常に下がってきている。だからこれを何とか向上させなければいけない。基本計画の中では「食料自給力」となっているのですが、ここでは「食料供給力」と書かせていただきますが、F A O の言葉で言えば、Availabilityをいかに向上させるかということです。これのために、初動5年間で農業構造の転換を集中的に推し進めるということが宣言されています。

どのようにやるかということですが、これは私の解釈なので、御意見を頂きたいところなのですが、まず1つは、生産インセンティブをいかに与えるかということだと、企画部会の議論の中で私は理解いたしました。

最終的に出来上がった食料システム法をどのように解釈するかはいろいろあると思うのですが、合理的な価格形成は基本法にも書かれているわけですね。これを進めていきたいと。合理的な費用に基づいた価格形

成です。単なる積み上げではないのですが、基本法ができた後の四半世紀を振り返ってみたときに、価格があまり高くならなかった。価格がずっと低く抑えられてきたことで担い手を確保できなかったし、投資も促進されなかった。耕作放棄地、荒廃農地が増えることにもつながっていると思いますので、ある種、あるべき価格がつけられて、それに基づいて生産する必要が出てくることになります。これは消費者負担型の農業政策かという、そこまでは言い切れないのですが、一定程度の値段をつけてもらいたいということがあります。それが生産インセンティブになります。

もう一つ、第2番目のテーマで、輸出で稼ぐということが書かれています。それは大きさとしては、そんなに大きくはないのかもしれないのですが、海外には高く買ってくれるマーケットがあるわけですね。それについては、できるところは対応して、新しく農業を始める人などのビジネス機会を用意するためのものだという印象を持ちました。

輸入がこんなに多いのに、輸出を先にしてどうなのだという議論は当然あったのですが、もしものときは、輸出するために利用していたいろいろなリソースを、輸入を補完するための国内の生産に振り向けることは当然あり得るわけですから、そういった経営体を確保するためにも、輸出等で稼ぐことは重要だという合意が得られたと思います。

もう一つ、生産インセンティブとしては、水田政策の見直しになると思います。需要に応じた生産にどう誘導するのか。基本計画の中では、時間が取れなかったもので、ここはあまり議論しませんでした。基本法の改正のとき、検証部会でまるまる一回分時間を取って、需要に応じた生産のための議論を行いました。そこでは、終始お米の問題を扱いました。いかに稲作から転換していくのが課題となります。この裏側には、米の需要が減ってきているという理解がありました。

その政策の原資になる財政的なリソースについては、水活を利用するとなっているわけで、この交付金をどのように使うのかという議論につ

いては、これをどうするかは全然決まっています。私の印象では、ある種、黄ゲタ的な利用を言っているのかなと思いましたが、これはこの後、議論するという形で棚上げされていたと思います。

もう一つの方策は生産性向上です。農地の集積化・連担化、スマート農業化です。

スマート農業化は、スマート農業技術と、スマート農業に適応できるような圃場整備をするという話になりました。

それから、持続的な生産・供給を考える上で、生産基盤の保全はとても大事です。言うまでもなく、今、インフラは劣化しているので、その更新をどう進めていくかということと、それを支える農村の地域力が低下していることを踏まえながら管理運営体制を整備することが課題です。生産基盤の保全は非常に大きなテーマだと思いました。

もう一つは、AvailabilityやSustainabilityがかぶさってくるのですが、環境との調和を一緒にやっていかなければいけないということです。

「合理的な価格形成」の部分と「環境との調和」の部分に国民理解を求めていることとされました。そのためには食育等も利用することになります。

この全体の議論をする部分で、私は、気候変動に係る適応策をもうちょっと書いてもよかったかなと思ったのですが、もちろん目配りはしているところであります。ただ、今年の夏などを見ていると、この部分はますますもって重要になってくるなという感想を私は持っています。

(40頁へ)

価格形成の問題です。

価格形成に関わる条文ですが、まず旧法では、第30条で、価格はどう決めるのかということについて、農産物の価格は需給事情と品質評価を反映して形成されるということになっています。

この第30条が、改正法では第39条になって、そこでは「農産物の価格の形成について、第二十三条に規定する施策を講ずるほか、」というのが

追加されました。需給事情と品質評価の部分はもちろん残っています。

その前に新しく第23条が加わっているのですが、第23条は「食料の持続的な供給に要する費用の考慮」ということで、そこに「食料の持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるよう、」と書かれています。ゆえに、その価格の形成は、需給事情と品質評価プラス食料の持続的な供給に要する合理的な費用の考慮ということなのです。ここは必ずしも環境対応の費用を視野に入れているわけではないですね。本来、環境も入るべきと思うのですが、「持続的な供給に要する」ということで、合理的な費用の考慮ということ念押しするように書いています。(41頁へ)

食料システム法をこちらで紹介します。「食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律」を「食品等の持続的な供給を実現するための食品等事業者による事業活動の促進及び食品等の取引の適正化に関する法律」に改正し、加えて卸売市場法も関連するので、それも改正ということになりましたが、これで食料システム法ができたということなのです。

合理的な費用を考慮した価格形成と、農業と食品産業の連携強化と食品産業の持続的な発展に向けた施策を一体として推進するというのです。

今までも食品産業は、食料を供給してくれる重要なアクター、プレイヤーであったことは間違いありませんが、改めて基本法で食料システムを位置づけて、ここで食料システム法ができたということになります。

価格形成はどうしても、今までの議論の中で、農家の庭先価格、農家の手取りの価格の部分に焦点が当てられますが、最終的に、幾つかの流通業者や加工業者等が関与した上で消費者に届くわけで、その途中、途中の費用も最終価格にとっても影響を与えます。そのときに取引上のいろいろな問題もあるし、改正の議論をしていたときには、ちょうどトラック問題などがあって、流通コストをどのように価格に反映させていくのかという懸念もありました。農業以外の分野では、それはとても大きな課題になっていたのです、その辺は、当然のことながら、食料の供給・流

通の部分にも配慮しなければいけないという形で、このようにまとめ上げてきたと理解しています。

それはそれとして、価格形成をきちんとしていく必要があると。これは、もう少し値段を上げていくべきではないかという議論だったわけで、この後の議論につながるわけですが、ただしこのところお米の価格が非常に上がってしまっているの、適正な価格はどうかあるべきかという冷静な議論にちゃんと落ち着けるかどうかというあたりが問題になってくるわけでありませう。(42頁へ)

「水田政策の見直し」は、全て、こちらに書かれているものであります、先ほど言ったような、交付金をどうするかという問題になります。(43・44頁へ)

先ほど申し上げた基本法の検証における「需要に応じた生産」の回で、米と、生産調整というか転作したときに何を作るかということも含めて、麦や大豆などの施策がどのようになっているのか、経営所得安定対策はどういう立てつけになっているのかということが非常にきれいに整理された図がありましたので、今、こちらに載せさせていただきます。

品目別の全体概要と、経営所得安定対策等の米から他作物への転換に関する施策群があります。

今後議論していく上で、これを踏まえた延長線上で、どのような施策を展開するのかということになると思います。

政府としては、今回のいろいろな問題を踏まえて、お米を増産するという形になりました。私自身は、基本計画を議論しているときに、こういう議論になると思っておらず、増産は全く頭になかったの、はっきり言って、ちょっとびっくりしたのですが、そのような議論になってしまった経緯について、米価のところ、少し話をさせていただきたいと思ひます。(45頁へ)

なぜ米価が上がったのかというのは、一定程度の結論が出ているのか、議論が収束し始めているのですが、蒸し返すようなお話になって

恐縮ですが、お聞きいただければと思います。(46～49頁へ)

昨日だったと思いますが、今週の米価がまた報道されていたので、1週間古くなってしまったのですが、8月12日、スーパーの価格の平均、ブレンド米と銘柄米の価格はこうです、日経POS情報のデータはこうです、業態別POSデータはこうですというのが今公表されていて、これらのスライドとなります。

ちょうど新米への切り替わりで、早場米が出てきて、ちょっと混乱しているところがあるので、今の段階では評価できないというのが正直なところなのですが、とにかくこういうデータがある。(50頁へ)

もうちょっと前からのものを含めて値段の動きを見てみると、一つの指標としては、御案内のとおり、消費者物価指数があります。これは、調査する対象品目を決めて、ある種、定点観測のようにずっと追いかけていく価格です。いろいろなものが混じっていないくて、もちろん長期では、対象品目の入れ替えがあるので、疑問点がところどころありますが、価格の推移はおさえられます。これで、長期の動きを見ると、ここのところのこれまでにない動きが目につきます。米類というところを見ていただくと、これはやはり異常ですよ。こんなに上がってしまったのは、鎮静化すべきなのは当然だと思います。(51頁へ)

家計調査でもお米の消費動向が分かり、それにより単価を見ることができます。いろいろなお米を買う中で、安いお米を買えば単価が下がるので、さっきの物価指数と違うと思うのですが、そういった買い方の調整があった上でも、値段がこれほどまでに上がってしまっているということです。

ちなみに、これらの動きを細かく見ると月別に結構変動があり、ある種の季節変動があるのですが、その動きをはずすために、12か月の移動平均を作成して、それを赤い線で示しています。これを見ても、確実に上がってきているのはお分かりになると思います。(52頁へ)

米の価格は皆さんに説明する必要もないと思いますが、まず、9月に

新しい価格の仕切り値が出てくるわけで、その9月の相対取引価格の動きはこんな感じですよ。

ちょっと見にくいかもしれませんが、この値段は生産と需要のバランスで決まる。今年は生産がちょっと少ないとなれば、出来秋の時点で値段がぐっと上がってくるとか、前の年からの連続で、8月末の在庫がどのくらいかということも含めて値段が動いていくわけです。R6年産米の値段もここに描いてありますが、とにかくこのR6はめっちゃめっちゃ異常です。需要と生産の乖離は、ほかの年に比べると、かなり大きかったことは間違いありませんが、それにしても、何でこんなに上がるのかというくらい大きく跳ね上がっていると思います。(53頁へ)

価格が高くなった理由は、これを「流通の目詰まり」と言われましたが、流通関係が値段をつり上げているとか、生産量が政府発表より少ないのではないとか、長期的な観点で言うと、今ここが注目を浴びているわけですけれども、生産調整のやり過ぎで、米が足りないのではないとか、いろいろな議論がありました。

生産量が政府発表より少ないというのはこの間、政府が認めたのですが、御存じの方がいれば、ただしていただきたいのですけれども、後でお見せする食糧部会等で示している資料では、そのような数値になっていない感じがします。(54頁へ)

主食用米の生産と需要の動きを平成18年から取ってみると、こんな感じで動いていて、6月末の在庫の値もここで示しています。

この2年は在庫がすごく少なくなっているんで、年間通して供給が足りなかったということになるわけです。ただ、私の理解の基本的なスタンスとしては、生産調整が大きな間違いがあったという主張にちょっと疑問を感じているものですから、どうしてもそういう視点から述べてしまっていますけれども、そんなに大きくずれてしまっているような印象はないです。でも、2年連続しての高温障害による生産量の不足が大きく影響していることは分かります。(55頁へ)

主食用米以外のものも含めた米の需給動向も併せると、途中から需要と生産がほぼびたっと合っているのですね。これは餌米も含めたものなので、だからできているのだという話にもなるのですが、昔は需給に非常に大きくぶれがあったことからすると、ここのところ絶妙にファインチューニングしているような状況である中で、生産を絞り込み過ぎたのかというあたりは、もう少しいろいろ意見を聞きたいなと思います。(56頁へ)

消費の動きということで、これは基本指針のほうで書かれたものですが、主食用米の需要はこのように下がってきていて、令和5年産米は705万tということで、久しぶりにかなり増えるという状況になっています。

これは、御説明するまでもないところですが、期首在庫があって、それに当年産の生産を加えて供給量とする。その供給量から期末在庫を引き算して、需要を推計するわけですが、これが705万tだったと計算されたところですよ。5年産は生産も足りなくて、期末在庫が令和6年6月末で153万tになってしまって、すごく少なかったために、非常に緊張感が走ったわけです。それを踏まえて、では、6年産はどうかということ、初めの見通しではこのような計算がされた。

見通しと修正が混在していて申し訳ないのですが、生産は679万tあって、見通しとして次の年の期末在庫が158万tになるとされていました。その後の推移を勘案してみると、当初需要が674万tと言っていたのが、どうも途中で全然足りない様相で、これだけ価格が上がってしまったから、冷やすために備蓄米を放出したわけですね。備蓄米の放出があって最終的に期末在庫が157万tになりましたが、それらの値を踏まえて計算してみると、結果、711万tの需要があったと示しているのだと思います。(57頁へ)

それが、この間の7月30日の食糧部会で出されたこの表で、令和7年産米に関してどうなるか、今、見通しを立てなければいけないのですが、需要量は663万tでいいのかとか、この初めの5月の時点で、供給量が

841万tが892万tになるということが分かっているのですが、需要がどうなるか分からないし、ここら辺も精査しなくてはいけないので、最終的に来年の期末の民間在庫量は幾らになるか分かりません。民間在庫量が分かったら、この秋の値段は幾らになるかということに大きく影響するわけですが、そこは一応ペンディングしているのだと理解しています。

まとめりなくお話をしたわけですが、結局、需要は、在庫の確認と、生産がこれだけだったということから引き算で計算されるのです。なので、このR6年産の生産量679万tがもっと少ないということになると、計算されるこの需要量は減ります。生産と需要は関連してしまっているのですね。令和5年の需要量は705万t強あって、令和6年には711万tあって、令和7年は幾つになるのか。700万tの消費があるのかどうか。そもそも本当に711万tあったのかというのは分からないのではないかと私は思っています。消費が大きく伸びているから、増産しなくてはならないということだと思いますが、今の段階で、そのように結論できるのか私としてはやや懸念しております。(58頁へ)

「米の商品としての特性」ということで、こちらに書いてあることは、皆さん、よく御存じのとおりで、とにかく出来秋にその値段が決まるということです。(59頁へ)

同じことがこちらに書いてあります。結局、業界の中のいろいろな知恵や経験などがあって、秋にどのくらいの生産量があるのかということと、過去の消費はこうだったから、このくらいの値段だという相場観ができるわけですね。そして1年間の米価の仕切りをしていく。(61頁へ)

野菜と違いますから、秋に米はまとめて収穫されて、その後は一年かけて在庫を取り崩しながら、米を流通・消費させていくわけで、始めに定めた価格が適当でないならば、途中で値段の改定はありうるはずですが、こちらの図にあるように、結構年間通して一定です。

ただ、令和6年産の価格の動きは極めて異常です。まず、出発点がこんな高くなるのも異常ですし、その後も値段がぐんぐん上がっていった

のは、ほかの年と比べたら驚くほど異常です。(62頁へ)

各年について非常に細かく見ると、もちろん年の途中で価格の動きはあります。下がっている年もあるし、上がっている年もあるけれども、R6年産ほど上がったことは今までないです。(63頁へ)

これを横にずらっと並べるとこんな感じになっていて、先ほど言いましたように、1年間で全然変わらないところもあります。下がっていくところもあります。上がっていくところもあります。でも、繰り返しになってくどいですが、こんなに上がるというのはないです。(64頁へ)

それがどれだけ変わったかというのがこちらに書いてあります。(65頁へ)

ちなみに、途中で価格がどう変わったのかというのは、結局、相対取引の数量のやり取りによって決まるはずなので、役所が公表しているデータをちょっと見てみたのですが、令和3年から6年の毎月の取引量を見ると、こんな感じで動くのですね。

令和6年はとりあえず置いておいて、3年、4年、5年を見ていただくと、1月、2月に取引量が増えて、その後減るという動きをしています。この相対取引は、全農と大手の卸さんなどが取引している量だと思うのですが、1月、2月くらいにまず大量に調達して、川中というか、川下に近いほうかもしれませんが、そちらのほうは流通在庫を持ちながら、最後の8月の着地点に向けて、ずっと販売していくという感じだと思うのです。(66頁へ)

量はこんなに変わりますが、その間の値段はほぼ同じで、結局、毎年の月ごとの取引パターンがあって、この月はたくさん注文があるからということで、それに合わせて販売されるのですけれども、仕切り価格は、その年に決まった値段で変わらないというのが今までの正常な状況でのパターンだったようです。ところが、6年は、初めの段階から手持ちの在庫がなくて、皆さん欲しいと言って、相対にも注文が集中してしまったのか、かなり多くなって、値段がいつもの年よりもぐんと上がってし

まいます。では、その後どうしたのかというと、ずっと上がり続けてしまったわけですね。(67頁へ)

では、仲間取引のほうはどうかというと、私はクリスタルライス市場の数値しか確認できなかったのですが、こんな感じで上がっていった。結局、足りない部分は、仲間取引のところの値段を参照しながらということで、それが相対取引のほうにも影響して、値段がどんどんつり上がって行ってしまったという感じがします。(68頁へ)

これは、政府の出している資料ですが、米の流通には、集出荷業者を通る流通と農家直売と縁故米の3つのルートがあるということで、これは令和5年産米で、この7月30日の食糧部会で一番新しいものが示されました。(69頁へ)

それとは別にこちらに、去年の令和6年産米に関する調査結果も示されています。令和5年産のような形には整理されていないのですが、このことか分かるのは、集出荷業者を通る数量は少なくなって、マイナス34万t、農家直売の数量は増えて、プラス49万tくらいになったということです。(70頁へ)

過去のグラフを追いかけていくと、このような図式になるのですが、要するに、全農系のお米の集荷部分が減ってきている。そして農家直売と言われる部分が増えてきているわけです。

大手の卸さんは全農系で調達されていて、計画的に取引をされていると思います。私は以前、農水省の事前契約研究会という会議に参加していて、お話をいろいろ伺ったのですが、値決めはしないけれども、量に関しては年の初めから決めておいて、価格は出来秋以降に決めるという契約をしているのがかなりの割合を占めると知りました。(71頁へ)

系統の集荷量が少なくなってしまうとそこで契約した量が足りなくなるから、どこかから持ってこなくてはいけなくなるということで、結局、卸からの仲間取引に頼らざるを得なくなる。(72頁へ)

この理解が正しいかどうか不安なところもあるのですが、今までに扱

っていなかったところから持ってくるようなルートの部分が多くなって、その部分は相対取引での値決めにも影響して行って、悪循環という言い方がいかどうか分からないのですけれども、値段が次々に上がって行ってしまったのではないかなという気がいたします。(73頁へ)

消費のほうですが、これはかなり以前の記録から確認しているのですが、家計調査の世帯員一人当たりの月間の米消費を見てみますと、先ほども言ったように、月別にかんりの変化があるのですね。こういう魚の骨みたいな形で毎月変動していきながら、米の消費は確実に減っていきました。

大きな転機は、平成の大凶作時で、そこでガクンと一旦下がって、違うステージに入ってきています。

もう一つ、このグラフを見て興味深いのは、非常に消費が多くなっているのが何月かという、平成の大凶作の前は12月なのですね。12月にどんと上がって、1月にぐんと下がるといったジグザグの動きをしていたのが、平成の大凶作以降は、10月にぐんと上がっています。1月に落ち込むのは同じなのですが、そういうパターンになりました。

よく言われるように、平成の大凶作まではブレンド米中心の販売の仕方だったのが、平成の大凶作以降、ブランド米中心の販売・流通に変わってきたという感じで、ある種の新米志向みたいなものも含めて、消費パターンが変わってきたと思います。いずれにしても消費は下がり続けているのですね。(74頁へ)

2005年からの、もうちょっと細かい、クローズアップした形での米の動きを見ますと、このようになっています。

ちょっと分かりにくいのですが、先ほどと同じように12か月の移動平均を見てみますと、最近消費が増えているのですね。値段が相当上がっているにもかかわらず、消費量は増えています。これは不思議です。何でこんなことが起きているのか分からない。焦って買いだめの行動を取り続けているのか、「あった！」と行って価格が高くて買ってしまった

うのか。なかったことで焦燥感があって、あったら買うという感じになっていて、このような動きなのか。これは、値段が高過ぎるから買わないということになっていないということなので、これでは店頭で値段が下げるようにならないと思っています。(75頁へ)

「この2年で起こったこと」は、R4年もやや供給不足で、端境期の在庫が減少しているときに、R5年産で供給不足になって、かつ、円安によって小麦製品の価格が割高になって、相対的に米が安くなったので、需要が増加したのではないかと思います。これは分析していないので、印象なのですが。

そこに、2024年の8月、南海トラフ地震臨時情報が発出されて、買いためを推奨する感じになり、解除された後も注意してくださいと言って、みんな買ってしまった。これは家計調査で確認できます。

それで在庫がいつもの年よりも少ないにもかかわらず、そういった状況の中で、新米までのつなぎ不安で、新米の囲い込みが起り、産地で買い付け競争が始まったというのがR6年産の始まり。

相対取引も例年より注文増で、価格が上昇して、2024年秋の米価水準が高騰して、その後も激しく上昇する。不足分を仲間取引でまかなう。量販店の店頭での商品不足が不安を喚起して、結果的に買いためを誘引していないか。

消費現場での需要が落ち込まないから、仕入れ価格にマージンを乗せてもそのまま販売できる。そうすると卸は高い価格で卸せてしまう。普通の年だと、どこかでセールを打って、値段の安いものも出していけるのですが、玉がなくて、セールを全然打たない状態なので、定価販売をずっと続けている。だから、卸も利益が出たと言われてしまうような状況になっているという感じがします。(76頁へ)

基本法に書いてあるとおり、価格はどうやって決まるのかといたら、需給のバランスで決めるということになっていて、足りないのだったら価格が上がるし、余っているなら価格が下がるのはある種、必要悪なの

ですが、例えば、棚に何もないという状況が起きるのはものすごく異常で、そういった状況の中で、値段がうまくつけられていなかったような気がします。確かに数量が足りなくて値段が上がるといっても、過去の経緯などを振り返ってみて、今回本当に需給バランスを反映して米価が上がっているのか。流通システムとして歯止めが利かなくなったところがあるのではないかなど。生産量の要因だけではなくて、流通システムに関しても検証が必要ではないかなどといった印象を私は持っています。

今回の事態はなぜ起こったかというのは、生産調整の失敗が原因というよりも、農協系統を中心にしたこれまでの流通構造が変化してきたことに関して、アジャストするような仕組みができていなかったような気がします。そういう面もあるということだと思います。(77頁へ)

今般の米騒動に関して、少なくとも短期的に米消費量が価格に反応しなかったのは、経済学者として非常に驚いています。価格が上がったのに消費量が増えているのはあり得ないような状況です。他財との相対価格の影響を吟味する必要があるので、何とも言えないのですが、米価が高くなる過程で消費が増えていったことはきちんとした分析が必要だと思います。

時間を置いて米消費構造を変える可能性は大いにあるのですが、今後の価格への反応度をどのように想定すべきか考えなければなりません。

これまで、米価が高かったから、消費が減少していたと言われてきたが、結果的に、値段はずっと低かったという言われ方もしています。

現実には、デフレの時代するとき、賃金が上がらないときに、食料の価格はそんなに高くならなくて、それは国民的には非常にほっとするような状況だったと思います。

今回、値段が上がってきたことに関して、一定程度、国民からの理解があつて、いや、農家の人たちも大変だから、仕方がないという意見も強いのですが、さっきの食品アクセスのデータを見ていただくと、困っている人は確実にいるわけですね。ただ単に上げればよいということでは

は当然ないわけなので、米価は幾らであるべきか、かなり深い議論をするべきであると思います。

あと、購入できないことに強い懸念を覚える人がほとんどだった。米を全く食べない人はいないようですが、消費量は確実に低下してきましたし、今後も確実に低下するのではないか。

ただし、購入できない状況が心理的に大きな問題を起こすことは、米だけの問題ではないかもしれませんので、今回の経験は国民一人一人の食料安全保障の在り方を考える上での重要な論点を提示することになる可能性があると思っております。(78頁へ)

「今般の米騒動からの示唆」ですが、生産不足があったことは確かだと思います。今後、生産者がリタイアしていくことを考慮すると、生産力の増強策は絶対必要だと思うのですが、本当に消費が伸びているかどうか、私は疑問に感じていますが、それが増産すべきかどうかの判断のポイントになると思っています。

適正な価格形成がなされなかったことのほうが問題ではなかったかということで、出来秋価格の決定方式、通年での価格の修正の可能性、現物市場の活性化も併せて議論してもいいかなと思います。

以上、私からの御説明とさせていただきます。ありがとうございました。

## Ⅱ 質 疑 応 答

### (1) 町田勝弘氏の質問

町田 先生、大変ありがとうございました。食料・農業・農村基本法の改正ができて、基本計画ができて、昨年の米騒動の話まで、非常に体系的に教えていただきまして、本当にありがとうございました。

私は食料の安全保障ということに大変興味があつて、当時は農林省というところに入ったわけですが、食料安全保障とは何なのかということ

について、はっきりした定義がなかったのですけれども、今回、それがはっきりと定義された。国民一人一人の食料安全保障だとなったということで、そこは大変ありがたいというか、感慨深いなと思っております。

後半部分の米価の問題ですが、昨年の事態が異常だったというお話もあったのですけれども、これは今年の在り方まで見て、また考えたらいいのではないかなというのが私の感じです。

私は生産調整の仕事も長くしていたのですが、とにかく米は安くて、米はどうせあるのだから、食べてやるという感じが非常に強かったのですね。ただ、昨年はそういう事態になったのですが、農家さんの話を聞くと、自分たちは去年ぐらいの価格が欲しいのだとおっしゃる。それはそうだなと思うのですね。米価の在り方を皆さんが考える上で、昨年の出来秋のことはよかったのではないかと考えています。

7年産がどうなるかということは今後のことにも関わってくると思っています。ここは、さっき先生からお話があったように、まだはっきり分からないところも多いわけですが、米価の問題について、国民の皆様といいたいでしょうか、農家の方も含めて、関心を持ってこられたことはいいことだったのではないかなと私は思っております。その辺、先生の御感想なり御意見をもう一度伺わせていただければと思います。

**中嶋** ありがとうございます。おっしゃるとおりだと私も思っていて、全て同意いたしますが、少しでも感想を述べさせていただければと思います。

まず、食料安全保障の定義に関しては、先ほどFAOの動きも紹介しながら御説明したとおりで、国際的な流れがあるということで、このような安全保障の定義をする必然性はあったのではないかなと思います。

それから、食品アクセスの面で、困っている方が現実にいらっしゃるということで、このリアリズムの中で、きめの細かい供給プランを考えていかなければいけないのも一つの時代の流れではないかなと思います。

最後のほうで申し上げましたが、高い値段を払えない方もいらっしゃ

るといったとき、社会保障の問題なのか、農業政策・食料政策の問題なのかというのはきちんとした議論をしなければいけなくて、それはこの後の米価の在り方にも関わってくるかと思います。

ただ、いずれにしても、強い問題意識として、アクセスはすごく大事なのですが、Availabilityの部分に非常に強い懸念がある。そのために、初動5年間で集中的に政策を進めて、供給力をきちんと改善していかなければいけないというのは、食料安全保障面でも非常に重要な論点ではないかなと思っております。

米価ですが、おっしゃるとおり、押しなべて、消費者、国民の皆さんが関心を持ち、かつ、理解していただいているのが、今までが安かったのだという状況で、持続的に供給するという観点からすると、安過ぎては駄目だということについて、一定の理解を頂いたのはとてもよかったなと思っています。

ただ、突然上がると生活の在り方にも大きく影響するので、激変緩和的なものは必要かもしれないということで、最終的に、あるべき価格というものもある程度見据えながら、そこに軟着陸していく必要はあると思います。

もう一つは、高いお米があってもしかるべきだし、安いお米もあったほうがいいのではないかと思います。ある種のコモディティーとしてのお米はあるでしょうし、付加価値の高いブランド米はあると思います。

これは引き合いに出していいのかどうか分からないのですが、果物の場合はみんなブランド化してしまっていて、お手頃な安い果物が少なくなってきたかなと。それゆえに輸出もできるし、経営的には安定するというのもあると思うのですが、お手頃な価格の果物がないと、必要な栄養素の摂取面でも問題があるのではないかなと。栄養学部に行ったものですから、そういうことを時々感じるのですね。

お米は、私たちの食生活を支える基本のものなので、高くても買える人はもちろんいらっしゃると思うのですが、どなたでも買えるような機

会は提供したほうがよくて、今回備蓄米が出てきて、そういうオルタナティブを提供できたのは、生活や社会が安定する上ではとても意味のあることだったなと思います。

ここに来て、早場米ですから、どうしても高くなってしまおうと思うのですが、これが基調になって、基本価格を全部上げてしまおうとなると困るのではないのでしょうか。なので、品質に合わせた手頃な値段のものをきちんと提供すると同時に、品質のいいものにはちゃんとした値段をつけてもらうといった一定程度の健全なマーケットをいかにつくっていくかということも考えていただけるとありがたいなと思っているところです。

## (2) 景山 隆氏の質問

景山 7年前まで農水省にいまして、その後、5年間、全国農業会議所と中央畜産会、その後、2年間、日本食肉流通センターにおり、3月に退職しました。今、農業経済学会、農業経営学会、農政ジャーナリストの会の会員をしております景山と申します。

今日は、貴重なお話、ありがとうございました。

2点お聞きしたいことや私の個人的な考えをお話しして、御感想など頂ければと思います。一つは、合理的な価格形成のところ、合理的な価格形成というのは何だということの原点みたいなものは価格転嫁から始まったような気がします。私の中では、コスト全部を反映するような価格転嫁は本当に合理的なのかなというのがあって、では、合理的な価格転嫁というのは何だろうなというのが次の疑問として上がってくるのですが、合理的な価格形成というのはどういう概念なのか、どういう考え方なのかという部会の中での議論をお聞かせいただければなど。

いろいろな御意見があったのではないかなと思うのですが、私の頭の中では、例えば、フランスのエガリムなどを見ると、指標をつくって最終的に煎じ詰めると、言ってしまえば、独禁法の世界で非公正なものは

正すという考えと同じかなという気がしているのです。というのが一つです。

もう一つは米の話で、価格が去年の秋から非常に上がっている。いろいろ話を伺っているのと、ずっと状況を見ていると、価格が異常に上がっているというのはおっしゃるとおりです。

それから、私が消費者としてスーパーへ行っても物が無いというのは、経済学的な言い方をしますと、期待が期待を呼んでいるのだということ。これから先、価格が上がるから、今買おうというのが一つと、今、物が無いから、あるときに買おうと。そこで値段が上がっていくのではないかなと。

例えがいかどうか分からないのですが、株式市場で、この株は次の期に上がるのではないかとということで、それを期待して買う。株式市場は、先々、上がった株を売れば良いから、今買っておこうとなっているということかなと。

心配なのは、それが臨界点まで行って、売ると価格がぼんと暴落する。そういうアナロジーが米の世界で起きないかなというのが心配ではあるのですが、その辺のお考えを頂ければと思います。

**中嶋** ありがとうございます。昔の議論で言うと、生産費・所得補償方式の、コストがこれだったから、米価はこのようにしろという先祖返りみたいな議論も一時期ないわけではなかったと思うのですが、先ほど条文をお示ししたとおり、値段は、需給のバランスと品質によって決まるという議論は一貫して揺るぎないものとして維持していたと思います。

とすると、いろいろな生産者がいらっちゃって、コストの安い生産者もいるし、コストの高い生産者もいると。国全体として、量はどのくらい必要なのか。その上で生産者をずらりとコストの順番に並べたときに、どのコストぐらいのところまでの人たちが供給者になるべきなのかという議論が背景にあったのではないかと思うのですね。輸入もありますの

で、国内を押しつけて輸入が入ってきてしまう可能性もあるのですが、そのところは置いておいて、国内で賄うといったときに、最終的にどのコストの人たちがターゲットになるかというのは、私は、「需要に応じた生産」という議論のところとリンクしながら議論していたつもりです。だから、全ての人のコストを賄うような価格はないと思います。

それから、常に進歩はあるべきなので、コストダウンの努力はしていただきたいです。コストダウンする努力や、イノベーションを引き起こす仕組みみたいなものを阻害するような価格形成は結構難しいと。

でも、食料安全保障のことを考えたときには、これだけは保障したいというがあるので、そこら辺は悩ましいとずっと思って議論していました。なので、結論は出なかったように思います。

公正な取引であるべきだというのはまさにおっしゃるとおりで、食料システム法の中にはそれが入っていると思います。何かあったら物を申してください、公取に言う前に、農水省のほうに言うことができるという仕組みが用意されているわけです。生産者もそうかもしれませんが、フードチェーンの途中で働いている食料事業者の方たちもすごく悩みを抱えていらっしゃるので、優越的地位を濫用して、安く持ってこいとか、お金を払ってやらないぞなどと言う人たちがいたら言ってくださいという仕組みにしたのは、健全な価格形成をする上では、とても重要なことではないかなと思っています。

私は、棚に米がないのを見たときに、バターの混乱時を思い出したのですが、バターのとき、不足を心配して大騒ぎしていましたが、値段が上がったという印象はあまりないのですね。でも、とにかくあったら買ってしまおうという消費行動が起きてしまいましたよね。バターの場合、買った後どうしたのか、よく分からないですが、長もちするので、しばらくバターを買わなくていい、1年間もってしまおうというくらい買ってしまった人たちもいたかもしれないですが、お米は劣化するので、「あ、失敗した」と思う方もいらっしゃるかもしれないなと思います。

とにかく私たちの日々の消費生活は、スーパー等に行ったときに、必ず物が潤沢にあって、自分で選べるということで、それはある種の消費者の権利でもあると思いますが、それに我々は慣れていたので、足りなくなってきたときに、どうしようかと判断する訓練ができていないところがある。例えば、昔の話ですが、オイルショックのとき、トイレットペーパーがなくなってしまったときに大騒ぎになってしまったのと同じようなことがあって、それが食べ物になると、生きていけなくなってしまうのではないかという不安がチラチラ見え隠れして、非常に異常な行動を促してしまったのではないかなと思います。もちろん、米を食べなくても、ほかに食べられる炭水化物はあるのですが、何か不安になってしまうという心理状態は、食料の安全保障を考えると、とても大きな教訓を引き出せるのではないかなと思うので、だからというのは言い方がちょっとおかしいかもしれませんが、例えば、備蓄米を早めに出すべきだったのかどうかという議論もないわけではないですね。

でも、私は、去年の秋の時点で、備蓄米を出せとは全然思っていなかったし、棚上げ備蓄制度になるときに食糧部会にいたものですから、あの制度で回していくのが当たり前だと思っていました。状況が変わったから、その場に合わせて都度、いろいろ変えるのは逆に混乱するだけだと思ったので、一定程度の配慮をすべきだというあの判断は、あの時点では正しかったと思います。ただ、値段が上がり過ぎてしまったのはどうしようもないことで、後手に回ったという批判はあるかもしれませんが、備蓄米を出したことも仕方がないことだったと思っています。

### (3) 河原昌一郎氏の質問

河原 本日は、本当に御丁寧な説明、ありがとうございました。

農業経営の問題についてお尋ねしたいのですが、過去2回の農業基本法の改正の場合、中心的なテーマはどうしても農業経営だったのですね。農業の上位概念に産業経済活動があって、農業を産業化したいというの

がこれまでの方針だったと思うのですね。そういうことで、最初の1961年の農業基本法するときには自立経営がテーマになりましたし、1999年のときは効率的で安定的な経営体というのが出て、やはり経営問題が中心だったのですが、今回の改正は、今日も聞かせていただいたのですが、食料の安全保障が中心になっています。先生のお考えでいいのですけれども、今後、農業経営のありようはどうなっていくのか、今までと変わらないのか、今までの延長上で行けばいいから、あまり議論されなかったのか、それとも本当はやるべきなのに忘れたというか、そういうことはないかもしれませんが、いずれにしても、重点の置き方が従来とは違っているように思うのですね。経営問題について御議論があったのであれば、お聞かせ願えればありがたいのですが。

**中嶋** とても重要な論点でして、検証部会のほうでその議論があったと思います。そのときに、効率的・安定的な経営に関しては揺るぎがない考え方なのだと。99年にそれを出して、今後も日本農業の基本になるのは効安経営だというのは確認したと思います。

ただ、言葉遣いでいろいろあって、最終取りまとめのときの表現と、改正のときの「多様な農業者」というのと変化があったのですが、あれをどう考えるのかという議論があって、論者によっては、あの項目を入れたことで、効安経営を基本にするという考えが揺らいでいるのではないかという御指摘があったことも承知しています。ただ、私の理解では、そんなことはなくて、企画部会での基本計画の3回目の議論で、2020年は総経営体数が108万あるのが、2030年は54万経営体になってしまいますと。そうすると、3割の農地が利用されなくなるおそれがありますということで、農地や担い手の議論をまず初めにして、みんな気持ちがすごく引き締まったのですね。そのときに、10年間で法人等の団体は4万から5万になります、主業経営体は23万から11万になります、準主業・副業的経営体は81万から38万になりますという数字が出たのですね。つまり、小さな経営体がいなくなってしまうので、残りの経営体で支えてい

ただかないといけない。

それは単純な趨勢として示したのですが、さっき言ったように、3割の農地が利用されなくなれば、当然のことながら自給力が下がりますね。自給率も下がる。食料安全保障も脅かされる。だから、残っている法人団体等や主業経営体で何とか今の農地を使い切ってもらわなければ困る。そうするためにはどうしたらいいかという議論では、当然、効率的かつ安定的な経営が中心にならなければいけないと思っています。

ただ、では、その人たちだけで全部できるかという心配もあって、多様な農業者の方々が農地をフル活用していく上でのサポートをしてくれるような役割を期待して、あの条文が入っていると私は理解しています。したがって揺るぎはないと考えています。

99年にできた基本法は、私はとてもよくできている法律だと思っていますが、社会情勢が本当に変わってしまったので、付け加えなければいけない部分がとてもたくさんある。検証部会を始めたときに、変えなければいけないものは変えて、付け加えるべきものは付け加えてということを考えていたのですが、結果的に落とすものはなかったと思います。私の認識では付け加えるものだけだったのですね。だから、99年にできたときに想定していた将来の日本農業の姿はずっと同じです。でも、環境問題への対策はもっと手厚くしなければいけません。それから、さっき言った食品アクセスのような問題もいろいろあります。団体の在り方も変えなければいけないとか、言い足りない部分もたくさんあるのですが、気になる部分を全部付け加えていたら、すごく大きな改正になってしまった。でも、根幹は変わっていないと思っています。

#### (4) 佐々木昭博氏の質問

佐々木 東京農大の佐々木です。今日は、貴重なお話、ありがとうございました。

お米について2点お伺いしたいと思います。一つは、先ほど、価格が

高騰しても需要は落ちていない、ちょっと上がりぎみということを知っていて目からうろこだったのですが、もしこのまま高い水準で推移するならば、恐らく輸入米が増えるのではないかと考えているのですけれども、現在入ってきているカリフォルニア米は食べて差別化ができる。私も分かります。品質が落ちると思います。台湾や韓国がもし入ってくるのであれば、品質はそんなに変わらないのではないかと感じています。そのときの関税について、何か議論があったかどうかということをお伺いしたいということです。これはミニマムアクセスではなく、その枠外の一般の関税についてです。

もう一つはお米の品種です。皆さん御存じのとおり、今、リーディングバラエティーは相変わらずコシヒカリなのですね。コシヒカリは昭和31年に育成された品種で、もう70歳。数十年にわたって日本のリーディングバラエティーが続いている。ただ、コシヒカリは生産性が低くて、肥料をやればすぐ倒れる。良食味ということは、それはそれですごく特徴なのですが。おまけに最近の高温障害にも弱いということで、生産の不安定化を助長している品種ではないかと考えております。ただ、日本全体としては30%以上のシェア。これは、福島県を除いて、東北と北海道では作られていなくて、関東以西で50%に達するのではないかとこのシェアだと思っておりますが、この生産・流通・消費で、なぜコシヒカリが崩れないのかということについて、何か御感想がありましたら教えていただきたいと思っております。

中嶋 ありがとうございます。まず、1つ目の関税の議論云々がありますが、基本計画の議論をしているときは、価格が上がっていたのですけれども、ここまで上がるという状況ではなく、あまり議論の中心に置きませんでした。ただ、その後の推移を見ていて、最後には、私はとても心配していました。座長として少し言及して何か書けないかと相談しました。ただ、5年間の基本計画として、中長期的な視点で枠組みを決めているのであって、もちろん問題があったらやらなければいけない

のだけれども、議論していることは、今、目の前にある問題を解決するためのことではないので、米価の問題を特別に取り上げるという判断にはなりません。結果的に、増産にかじを切ることならば中長期的な課題として指摘できることだったのですが、真正面から取り上げなかったのです。ただ、短期的な問題が長期的な問題に転化していくことはあり得るので、短期的な問題も解決できるように、中長期的な対応をしてくださいと書いた文章を入れていただきました。そこではこのことを意識していたのです。

円安になって、海外と比べたときに内外価格差が縮まってきて、品種によっては、価格が輸入米とそんなに遜色ないくらいまで近づいてきていたのですが、米価が上がってしまって、再び広がってしまったわけですね。広がり過ぎてしまって、関税率との見合いの問題もあって、すごく心配するところだったのですが、基本計画を取りまとめる段階ではそこまでの事態になっていなかったこともあって、残念ながらそういう議論はしなかったです。それゆえに、それは改めて感じますが、高ければいいという問題ではないということになります。

それから、品種のほうですが、私よりも佐々木先生のほうがよく御存じのことだと思います。品種改良はたくさんされていらっしゃると思います。農研機構も新しい品種をどんどん出されていますので、今後、どんどん変わっていくのではないかと思います。

面積の大きな農家さんは、直播か田植か分かりませんが、作付と収穫を考えたら、作期をずらさなければいけないので、コシヒカリ一辺倒はあり得ないですね。ちゃんと分けて作っていきます。

今後、構造が変わる中で、これもまさに需要に応じた生産がされるので、取引先がどういう食味のものを求めてくるかということも含めて、私は多様化していくのではないかなと思います。今の農業構造の中では、同質的な品種の選択みたいになってしまっているところもあるのかもしれませんが、高温耐性のものを含めて、気候変動に対する適応策の観点

から、徐々にいろいろ変わってくるのではないかと思います。「にじのきらめき」のようなものがどんどん出てくると思います。私は、食味の問題はちょっと分からないのですが、そこら辺も克服しながら、どんどんいいものが出てくる。それは本当に喫緊の課題だと私も思います。私も農研機構の人といろいろ議論する機会があるのですが、強い期待を込めて、お話をさせていただいているところです。

#### (5) 矢口芳生氏の質問

矢口 分かりやすい説明、ありがとうございます。

今まで出た質問とも関連するのですが、3点ほどお聞きしたいと思います。

経営的な問題なのですが、1つは、先ほどのパワーポイントの11頁に「農業経営の『収益力』を高め、」とあるのですが、この議論の中で、例えば田畑輪換、輪作、複合化といった議論はあったのか、なかったのか。基本計画が出たばかりですが、これから新たにつくっていくという場合に、こういった問題については議論されるのか、されないのか。いつも単品目の議論しかされていなくて、これらの作物の具体的な組合せが現場の農家の実態だと思いますので、そういった問題が議論としてはあるのかないのか、これからどうするのかということです。つまり、耕地の利用率や機械の利用率、労働力の利用率を高めることによって、経営体としての収益力を上げることはできるわけです。単品目の場合、幾ら頑張っても年間に1作物ですから、この辺に限界があると思いますので、70年代、いろいろと議論があったような議論が今後も出てくるのか、出てこないのかということをお1つ教えてもらいたい。

2つ目は、飼料用米の議論なのですが、最近の飼料用米は非常に多収で、食味もそう悪くないと聞いているのですね。いきなりすぐ増産体制だということで、食料用に転換されることのようなのですが、飼料用米の転換の利用といいますか、この辺はどのような議論がなされているの

か、なされていないのか、その辺も聞きたいなと思います。

あわせて、飼料の自給率という点から考えますと、飼料用稲を食用米に転換することによって、補助も大分減らされるといった話も聞き及んでいますので、この辺の議論はどうなっているのかなというのが2つ目。

3つ目は、先ほど多様な農業者の議論がありましたが、テレビなどのマスコミで取り上げられるのは大体個別経営の大法人なのですが、農村の実態としては、中山間地もそうなのですが、集落営農、あるいは集落営農法人といった問題が非常にあるのですが、この辺の議論が取り上げられていない。ただ、担い手政策から言えば、これは非常に重要な柱としてありますので、恐らく抜け落ちているはずはないと思うのですが、集落営農の問題についてはどのような議論がなされているのか、なされていないのか。

この3点について、お話を頂ければありがたいと思います。よろしくお願いたします。

**中嶋** 本来、私の記憶がきちんとあるべきなのですが、忘れてしまっているところもあるので、間違った返答をしているおそれもありますけれども、一応私の記憶に従ってお話をしていきますと、田畑輪換等の農法の問題はそんなに議論されていなかったと思います。これは言い訳になってしまって、さっき言ったことがひっくり返るようなことなのですが、限られた時間の中で、一つ一つ全ての事項を取り上げることはなかったと思います。ただ、役所の作ってくれた資料の中では、ほかの質問にも関わるところですが、ある意味、漏れはなく、一応触れていたと思います。

具体的な議論の中で、何か意見を戦わせたという記憶はあまりないです。ただ、基本法の改正のときに、生産性をいかに上げていくかということと、収益力をいかに上げていくかという議論がありまして、そのときに、例えば耕地の利用率を上げるとか、労働生産性を上げるといった議論をしました。それは、全体的にスマート農業をいかに進めていくか

という文脈の中で検討したような記憶がありますので、田畑輪換を特に取り上げたという記憶はないということでございます。

飼料用米云々については、今の先生のお話では今年への対応のように感じましたが、先ほど申し上げたとおり、令和7年産の米をどうするのかということは、基本計画の中では議論しませんでしたので、今、御関心のあるようなことについては、私としては触れた記憶はないです。食用米転換云々という話もあまりなかったです。国産の餌を作るという議論はありましたが、子実用トウモロコシなどが中心で、餌米について、時間をかけたような覚えはありません。

最後の集落営農はどうかという話ですけれども、議論するための資料としては用意されていたと思いますが、議論はほとんどありませんでした。どなたかがちょっと触れたような気がします、中心には挙げられませんでした。ただ、集落営農は、担い手の中の一つの重要な役割を果たしているという理解は変わっていませんので、なおざりにしているとは決して思いません。

すみません。お答えになっているでしょうか。

矢口 ありがとうございます。ぜひ御議論いただけると、非常にありがたいし、現場の状況が反映されるのではないかなと思った次第です。

#### (6) 生源寺眞一氏の質問

生源寺 どうもありがとうございました。御苦労さまでした。

いろいろ印象的な話があったのですが、食料システムという概念を聞いていまして、私自身は農業経済学が専門ということで、もちろん中嶋先生も同じですけれども、国民的な理解という意味も含めて、これまでテキストの中で書かれていたことを少し変える必要があるかなとの思いが生じました。

何のことを申し上げているかというと、エンゲル係数がありますね。所得が上がっていくにつれて、飲食費の比率が下がっていくことが知ら

れています。エンゲル係数は通常の経済学のテキストにも使われているわけですが、ペティ・クラークの法則はあまり使われていないようです。こちらはウィリアム・ペティとコーリン・クラークの法則で、経済の成長とともに、第一次産業の比率、あるいは絶対数が減っていくことを意味します。エンゲル係数とセットで説明される場合が多いのですが、日本の食料と農業の実態を考えた場合に、食料を供給することで雇用が生まれるわけですが、そのうち第一次産業はむしろ少数になっている面があります。最近の農業・水産業の就業者は、国勢調査では300万人くらいで、食品産業は800万人くらいのオーダーですね。ですから、食料を供給することは、雇用機会の提供という意味では、実は第二次産業や第三次産業、つまり食品の製造業や流通業や飲食店の雇用を生み出しているわけです。今、この国で働いている人は6,000万人を割っていて、そのうちの1,100万人程度の雇用を食生活が生んでいるのです。しかもマジョリティーは第二次産業と第三次産業です。このことをきちんと伝えれば、ペティ・クラークの法則は昔の話であって、現在は違うと説明してはどうでしょうか。

学生向けの話というわけですが、食生活が農業だけでなく、食品製造業や流通業や飲食店の雇用を生んでいる点は重要です。飲食店には難しいところもありますが、製造業や流通業は安定しているわけです。そういう観点からも、食料システムという概念を提示したことには意味があります。この国の雇用の構造という点でも、非常に重要であることを社会に発信していったらどうかなと感じた次第です。これは質問ではなく、感想・印象です。

ところで、今回の基本法改正の最大のポイントは食料安全保障です。これは前から申し上げているのですが、フードセキュリティを食料安全保障と訳してしまった。これは以前に外務省がやっていますし、農水省もそうなのですが、やはり問題だと私は思っております。基本法の形で制度なり法律として書かれていますので、これは事実として認める必要

がありますが、フードセキュリティの中の部分集合として食料安全保障の問題があるという認識は持つておく必要があると思います。

安全保障という概念自体、時代とともに変化している面もあるわけですが、食べ物だけではなく、特に必需品的なものについて、不測の事態にどう備えるかが問われています。この国を、あるいは国民を守るという部分と日常的な食品のアクセスの問題なども全部カバーする概念として、フードセキュリティには食料保障という訳がいいかなと思いますが、ともあれ両者を区別する必要があるということは、改めて申し上げておきたいと思います。制度はともかく、研究をしてきた人間として、また、F A Oの流れから見ても、ここはきちんと持つておく必要があると思う次第です。特段リプライを求めているものではありませんが、あえて申し上げておきます。

中嶋 リプライはしなくてもよいという御配慮を頂いて、本当にありがたいのですが、先生のおっしゃることは全て受け入れて、そのとおりでと思った上で、あえて1点か2点申し上げると、食料システムに関わる産業も高齢化が進んでいて、また、事業継承の困難に直面していて、人手不足で、外国人労働者の方に頼らなければいけないといった持続的な経営が脅かされる事態に実際になっているというあたりが、先ほどの食料システム法を考える上でも大きな論点なのかなと思いました。

食品は作るだけでは絶対届かなくて、調製したり、加工したり、保管したり、流通したり、調理したりということがあって初めてきちんとした食事が取れるので、この作業を担っている人たちに対する基本的な理解も含めた国民理解の醸成が今回求められたなと思っております。

フードセキュリティの問題は先生からいつも御指摘いただいて、常に私の頭の中にありますので、そこら辺は折り合いをつける形で、さっきずっと説明していたのですが、先生のおっしゃるとおり、理解しております。

ちょっと調べてみたのですが、F A Oも1970年ぐらいからフードセキ

ユリティの議論をずっと積み重ねて、今の状況になってきているということもありますので、そこと歩調を合わせながら、日本のフードセキュリティの議論が進化できればいいなと思っております。ありがとうございました。

#### (7) 池田研一氏の質問

池田 一般参加の池田研一と申します。校正の仕事をしています。

素人的な質問になるかもしれないのですが、法律に基づいて基本計画が立てられるということで、今回、新しくつくられたものもそうなのですが、いわゆる評価と申しますか、計画を立てて、それがどれぐらい満たされたとか、よかったとか、悪かったとか、課題が出たなら、そういうことを一般国民としては知りたいなと思うのですね。今回のものも、5年後にどうだったのかということを検証すべきだと思うのです。よかったとか、悪かったとかという簡単なものではないと思うのですが、そういうものを認識したいなと思うので、出ているのであれば伺いたいです。その表現が難しいものなのか、そもそもそういう目的のものでなければ、それはそれだと思うのですが、この前のものと今つくられているものはどのように評価されるのかというのが一つ。

もう一つ、米の問題はとても複雑で、素人にはよく分からないのですが、データが不足しているのか、十分なのか、それとも捕捉し切れない複雑な要素があるのか。経済学の部分の幅がいろいろあると思うのですが、それにしても、データが足りていないような気がしていますので、その原因を100%確定させるのは難しいにしても、先生の中では、もうちょっとこういうデータがあれば、何らかの原因が言えるのか、それとも、この問題は、いつまでたっても簡単に一言で言うことはできないと理解したほうがよいのか。こういうデータが欲しい、もしくは今後こういうことが解析できれば、もっと明確になるみたいなものがあれば分かりやすくなるかなと思いましたので、お願いします。ありがとうございます。

中嶋 ありがとうございます。

まず、1つ目の質問はとても大事な質問で、基本法の検証部会でも、強い問題意識を持って議論したところでした。その結果は基本法の改正に反映されました。改正前は、法律で定めた目標は自給率だけだったので、基本計画で目標を出しなさいと法律に書いてある。それは45%なのです。民主党政権のときだけ50%となりましたが、基本は45%。今、45%にもちろんなっていないし、45%になるような気配もなかったのです。それっきりになっているのではないかという御批判が強くあって、5年ごとに基本法を見直していくときに一応振り返りをするのだけれども、何か中途半端だなという気持ちをみんな持っていたのですね。

自給率は毎年発表されるのです。発表されるときに、1%上がったとか、1%下がったとかというときに、いや、これは米がこうだからですとか、サトウキビがこうだったからですとか、麦がこうですからとか、説明が細かくあるのですけれども、それが何なのだという感じがするわけですね。その振返りがないではないかという強い問題意識があって、今回、これに関しては、もっとはっきりさせようということで、基本法にも検証しなさいと定められました。

このやり方については相当な議論があって、結果的に毎年検討することになりました。毎年検討して、結果を確認して、PDCAのサイクルを回して、目標に向かって前に進むようにしなさいということも決定しているのです。すごく大変なことで、本当にできるのかと、みんな心配しないわけでもなかったのですが、そうになりました。私は企画部会に参加していますが、企画部会がそれを担当するということが決まっています。

かつ、先ほどもちょっと触れたのですが、法定で決まった目標は自給率だけではなくて、その周辺の農地はこうだとか、担い手はこうだとかという目標値もKPIとして定めた。KPIツリーということで、これらのことがどのように影響して、最終的にこの自給率になるといった仕

組みになっているのかも示されていて、例えば、農地の部分の進捗が遅かったから駄目なのですねというのが分かるような立てつけにしているのですね。そういう意味ではすごく前に進んでいるのですが、まだ評価の段階に入っていないので、これからどうするのかというのはとても大変だと思います。

2つ目の御質問もとても重要なことだと思うのですが、食糧管理法という法律が以前あったのですね。今は食糧法という法律になっています。食糧管理法は、基本的に国が全てをグリップする仕組みになっていた。それをどんどん規制緩和して行って、最終的に食糧法に完全に法律を変えてしまったときに、国は法的にグリップする力を持たなくなった。だから調べる権限がないのです。なので、知りたいのですが、分からないのです。仕組みとして、500 t以上の事業者に関しては調べているのですが、食糧管理法ではないので、それより小さい規模の事業者までを対象に、帳面を出して教えろということとはできないのです。分からないのです。

では、ほかの物品に関して、みんなそんなことをやっているかというのと、やっていないのです。世の中の取引はそういうもので、結局、個別のいろいろな取引の実態をまとめ上げながら、その状況に合わせて、足りるとか、足りていないとか、値段が幾らであるべきかということを決めてきているのですが、お米は、そもそも論になってしまうのだけれども、1年に1回作るのですね。もちろん8月に刈り取るころもあるし、11月まで刈っているところもあるのですが、1年に1回、どんと作って、それを1年かけて食べていくような仕組みなので、値段が幾らになるかというときに、需要と供給はどんなバランスなのかというのはすごく大きな問題なのです。だから、本当のところ、知りたいです。特定の場所だけで作っていれば比較的調べやすいのですが、ありとあらゆるところで作っているし、もしも流通の形態が一つに集約されていて、ボトルネックみたいな部分があるような形で流通しているなら調べ切れるのです

けれども、縁故米みたいな、言葉が悪いですが、訳の分からない流通を当たり前のようにやっていて、実態が本当に理解できない。だから調べ切ることにはできないのです。そういう意味では、価格を決める市場、何か中心となるものがちゃんとあったほうがいいのではないかなと私は思います。それなりの量を取引するところがリーディングプライスをつけて、その中でお互いに牽制し合いながら値段を決めていくことになればいいと思うのですが、それができていない。市場がずっとつくりだしていないのも、今回混乱した要因の一つではないかと思っています。

——了——

新たな「食料・農業・農村基本計画」の策定と  
今後の政策展開における課題

2025年8月19日

女子栄養大学栄養学部

中嶋 康博

## 基本計画の策定

2

## 食料・農業・農村基本法が1999年に制定して以来初めての改正



### 基本計画（5年ごと）6度目の策定

- 食料・農業・農村政策審議会に農林水産大臣より基本法検証の諮問（2022年9月29日）  
《基本法検証部会を新たに設置、18回の審議》
- 食料・農業・農村政策審議会からの答申（2023年9月11日）
- 国会（衆議院）へ改正法案を提出（2024年2月27日）
- 国会（参議院）で成立（2024年5月29日）
- 改正法施行（2024年6月5日）
- 食料・農業・農村政策審議会に農林水産大臣より基本計画検討の諮問（2024年8月29日）  
《企画部会にて11回の審議》
- 食料・農業・農村政策審議会からの答申（2025年3月27日）
- 食料・農業・農村基本計画を閣議決定（2025年4月11日）

## 関連法制度の整備

### 食料・農業・農村基本法改正を受けた政策の進め方

- 食料・農業・農村基本法の改正案の国会成立を受けて、基本計画の改正を行う。
- また、基本計画の改正を待たずに打つべき施策は打つなど、食料安全保障の強化に向けて施策を集中実施。
- 合理的な価格の形成、人口減少下における土地改良の在り方などの関連法案については、令和7年中の国会提出を視野に法制化を検討。

食料・農業・農村基本計画の改正（令和6年度中）		食料安全保障の強化に向けた施策の集中実施	
食料生産の持続性の確保に向けた合理的な価格の形成等（法制化）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関係者の協議によるコスト指標づくりを促進しつつ、持続可能な食料供給に必要な合理的なコストを考慮する仕組みを新たに法制化</li> <li>・食料システムの持続性の確保に向けた食品事業者の取組促進（労働・人権・農業者との連携等）等</li> </ul>	令和7年中の法案国会提出	
人口減少下における農業用インフラの健全管理（土地改良法料の改正）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減少に対応し、長期的な利用が前提に、申請がなくても更新等を行えるよう手続の簡素化</li> <li>・未利用インフラの適切な保全のため、土地改良区と地域の関係者による議論・体制づくりを推進</li> <li>・災害リスクの増大に対応するため、緊急的な防災事業について、事業目的に地盤・降雨対策に加える者に対する対策を追加</li> </ul>	令和7年中の法案国会提出	
環境負荷低減の取組促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農水省関係の補助金受給に際し、適正な化学農薬・肥料の使用など、環境負荷低減に取組むこと等を要件とするグリーンコンプライアンスの実施（令和6年度から試行実施中）</li> <li>・更に先進的な環境負荷低減の取組を行う場合に交付金を交付する仕組みの創設（令和9年度以降を想定）</li> <li>・消費者理解醸成に向けた環境負荷低減の取組の見える化、インターネットによる民間資金の活用等</li> </ul>	令和6年～グリーンコンプライアンス実施 ・令和9年目標 環境取組の交付金の在り方見直し	
食料供給困難事態への対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間在庫を含めた国の潜在的な食料供給確保量の把握</li> <li>・上記を踏まえて民間在庫も組み合わせた総合的な備蓄方針の明確化</li> <li>・具体的な局面を想定した食料供給困難事態の対処方針の明確化</li> </ul>	令和7年中 国の基本方針確定	
人・農地の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・令和7年3月末までの各地における地域計画の策定</li> <li>・地域計画を踏まえた担い手の育成、確保と農地の集積・集約化、広域整備</li> <li>・令和7年中に、食料安全保障の強化に必要な農地面積の増強</li> </ul>	令和7年3月末まで 地域計画の策定 ・令和7年中 国の基本方針策定	
スマート農業技術の開発促進と生産・流通等の方式の革新	<ul style="list-style-type: none"> <li>・令和6年中に、スマート農業技術の重点開発目標の設定（基本方針の策定）</li> <li>・農研機構の施設供用等を通じたスタートアップ支援</li> <li>・リース方式、サービス事業体等を通じたスマート農業機械の普及と、生産現場での栽培方式等の革新促進</li> </ul>	令和6年中 国の基本方針確定	
令和6年通常国会において法案成立			

- ・ 食料供給困難事態対策法（2024年6月）
- ・ 農振法等改正法（2024年6月）
- ・ スマート農業技術活用促進法（2024年6月）
- ・ 土地改良法改正（2025年2月）
- ・ 食品等流通法・卸売市場法改正 → 食料システム法（2025年3月）

## 基本法検証部会での審議

- |   |   |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我が国の食料・農業・農村をとりまく状況の変化(22/9/29)※本審・基本法検証部会設置</li> <li>2. 食料の輸入リスク(22/10/18)</li> <li>3. 国内市場の将来展望と輸出の役割(22/11/2)</li> <li>4. 国際的な食料安全保障に関する考え方(22/11/11)</li> <li>5. 人口減少下における担い手の確保(22/11/25)</li> <li>6. 需要に応じた生産(22/12/9)</li> <li>7. 食料安定供給のための生産性向上・技術開発(22/12/23)</li> <li>8. 持続可能な農業の確立(23/1/13)</li> <li>9. 農村の振興(23/1/27)</li> <li>10. 備蓄、食品安全・食品表示、知的財産(23/2/10)</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>11. 今後の展開方向（基本理念）(23/2/24)</li> <li>12. 今後の施策の方向（食料）(23/3/14)</li> <li>13. 今後の施策の方向（農業）(23/3/27)</li> <li>14. 今後の施策の方向（農村）（環境）(23/4/14)</li> <li>15. 今後の施策の方向（基本計画等）(23/4/28)</li> <li>16. 中間取りまとめ（案）(23/5/19)</li> <li>17. 中間取りまとめ（案）(23/5/29)</li> <li>■ 地方意見交換会(23/7/14～8/9)</li> <li>18. 最終取りまとめ（案）(23/9/11)※本審・基本法検証部会合同会議</li> </ol> |
|---|---|

## 企画部会での審議

1. 我が国の食料安全保障をめぐる情勢 (24/8/29)※本審・企画部会合同会議
  2. 国民一人一人の食料安全保障・持続可能な食料システム(24/10/2)
  3. 環境と調和のとれた食料システムの確立・多面的機能の発揮, 農村の振興 (24/10/16)
  4. 我が国の食料供給 (農地、人、技術) (24/11/6)
  5. 我が国の食料供給 (品目、動植物防疫) (24/11/20)
  6. 我が国の食料供給 (生産資材の供給)、我が国の食料供給 (輸入の安定化)、輸出の促進 (海外からの収益の拡大)、国際戦略、分野横断的事項 (国民理解の醸成、団体間の相互連携等、DXの推進) (24/12/4)
  7. これまでの議論を踏まえた検討の視点の整理 (24/12/18)
  8. 食料・農業・農村基本計画 骨子 (案)、目標・KPIの検討案(25/1/22)
  9. 食料・農業・農村基本計画 骨子 (案)、目標・KPIの検討案(25/2/5)
- 地方意見交換会(25/2/17~2/21)
10. 食料・農業・農村基本計画 (案) (25/3/14)
  11. 食料・農業・農村基本計画 (案) (25/3/21)
- 食料・農業・農村基本計画 (案) (24/8/29)※本審・企画部会合同会議

## 食料・農業・農村基本計画

まえがき

第1 食料、農業及び農村に関する施策についての方針

第2 食料安全保障の動向

第3 食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する目標

第4 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

I 我が国の食料供給

II 輸出の促進（輸出拡大等による「海外から稼ぐ力」の強化）

III 国民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム

IV 環境と調和のとれた食料システムの確立・多面的機能の発揮

V 農村の振興

VI 国民理解の醸成

VII 自然災害への対応

第5 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

（参考1）主な耕種農業に関する農業構造の見直し

（参考2）技術体系の将来像と経営モデル

## 部会長としてのまとめ

- 昨年8月29日の食料・農業・農村政策審議会、企画部会合同会議において諮問を受け、審議を開始し、現状分析、課題の分析、検討の視点の整理という枠組みで議論を積み重ねてきた。それ以前の基本法検証部会において、現状分析、課題分析の議論はかなり深めてきたと考えており、今までの基本計画の審議よりも短い検討ではあったが、かなり深い検討ができたのではないかと。これまで合計11回にわたり政策のテーマ別に現状と課題の確認を積み重ね、基本計画の骨子案の検討を経て、基本計画案の議論を最後に2回行った。また、2月のパブリックコメント、全国111ブロッックでの地方意見交換会でいただいた貴重な意見は、今回の基本計画にも反映されていると承知している。
- 今回の基本計画の内容を、簡単に紹介させていた。大きく、まえがきでは基本法の改正において検証される世界的視点からの懸念事項、国際的議論に基づいた環境配慮、人口減少・高齢化の進展による国内農業生産、国内食料市場、農村の地域社会への影響に言及している。また、経済や社会情勢にも触れ、食品アセスメントの存在などが指摘されている。

- 改正基本法の基本理念に基づき、施策の方向性を具体化、平時からの食料安全保障を実現する観点から、初動5年間で、農業の構造転換を集中的に推し進めることを強調している。また、基本法の検証作業において、施策全般にわたる検証及び評価、そして、今後20年程度を見据えた課題の整理が行われている。
- 第1では、基本的な方針について述べている。基本法に定められた5つの基本理念を縦軸、今回提示された5つの施策テーマを横軸にして整理をした。5つのテーマとは、「我が国の食料供給」、「輸出の促進（輸出拡大等による「海外からの稼ぐ力」の強化）」、「国民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム」、「環境と調和のとれた食料システムの確立・多面的機能の発揮」、「農村の振興」となる。これまでの基本計画は基本法の条文に沿って記述していくスタイルだったが、今回は基本理念を尊重しながら、5つの施策テーマごとに記述していくスタイルを取ったことは、非常に意義がある。これら5つの施策テーマ以外に、施策推進のための消費者、国民の理解醸成、自然災害の激甚化・頻発化を踏まえた農業・農村の強靱化の必要性、食料システムにおけるDXを効率的に機能させることの重要性などを指摘した。

- 第2では、食料安全保障の動向について整理した。主に、世界的な観点から、食料安全保障の現状を整理するとともに、我が国の食料供給に影響する食料需要、食料供給、貿易の動向の実態、地政学的な要因や感染症のリスクの存在なども指摘された。

- 第3は、食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する目標である。改正前の基本法では、法定の目標は食料自給率のみだったが、改正後、その他の食料安全保障の確保に関する目標も併せて定めている。目標年は2030年であり、食料自給率については、摂取熱量ベース、国際基準準拠の2つの指標があり、前者が53%、後者が45%となっている。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改善が図られるよう、目標・KPIが設定されたところ。そして、少なくとも年1回、目標の達成状況の調査公表、KPIの検証により、PDCAサイクルによる施策の見直しを行うこととしている。

- 第3でも、施策テーマごとに整理されており、食料自給率の向上に向けた道筋が理解できるようなったと考えている。

- 第4は講ずるべき施策が、施策テーマごとに詳細を記載されており、1番目が「我が国の食料供給を記載されており、輸出の促進」、2番目が「国民

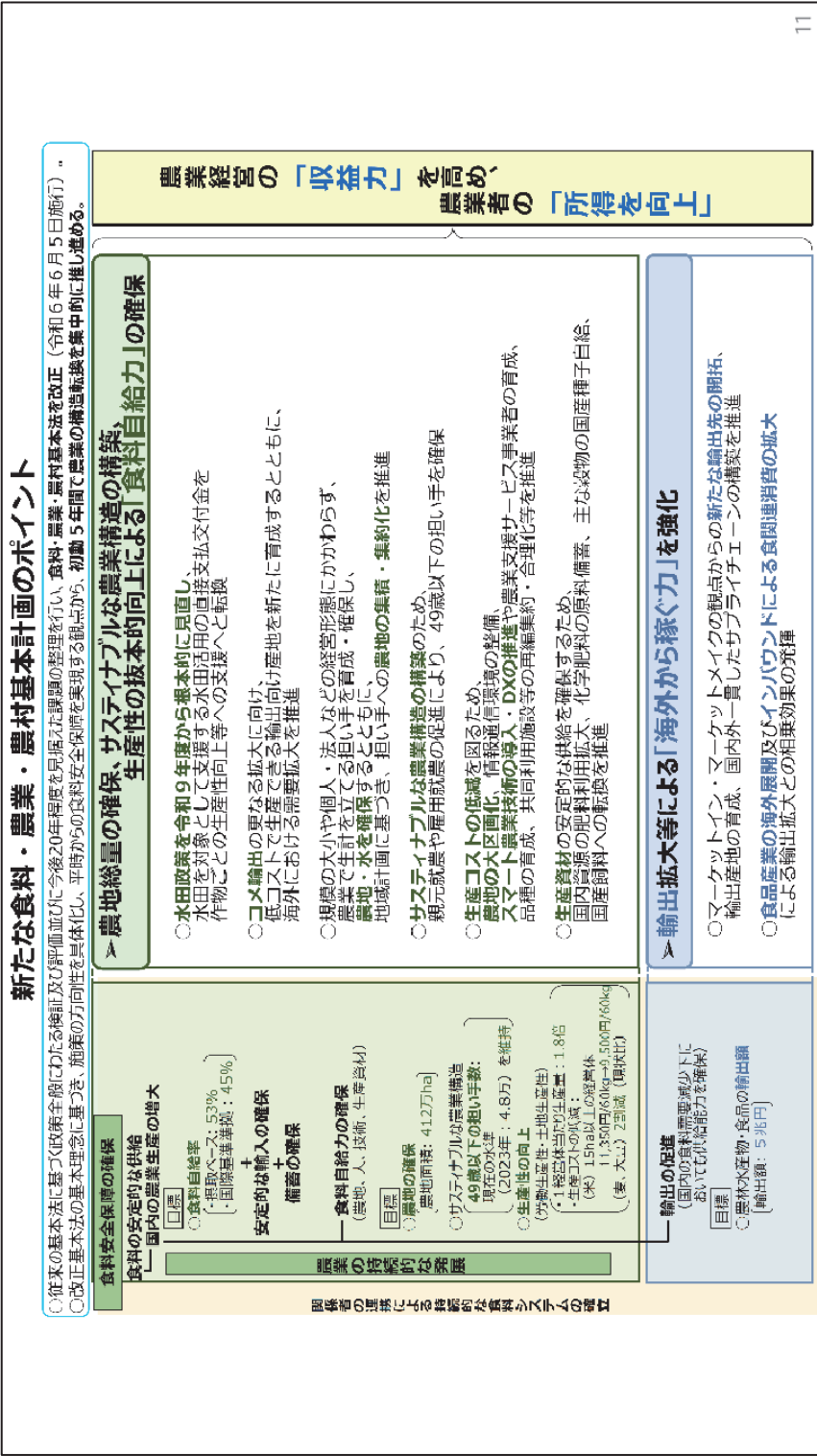
民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム」、4番目が「環境と調和のとれた食料システム」の確立・多面的機能の発揮」、5番目が「農村の振興」となっている。そして、6番目に「国民理解の醸成」、7番目に「自然災害への対応」が加えられている。

- 第5は、施策を総合的かつ計画的に推進するため必要な事項である。1番目「DXの推進」は、食料・農業・農村に限らず、日本全体で取組が進んでいるところだが、横断的に適応していくものだと理解している。2番目「統計データの持続的な把握と利活用の推進」は、KPIのモニタリングとあわせて、エビデンスに基づいた施策の推進に資するものだと理解している。3番目「食料システムとの関係性間の連携」では、合理的な費用を考慮した価格形成、持続的な農業に向けたインフラ整備、需要に応じた生産、輸出促進等、食料システムにおける業種を超えた垂直的な取組の必要性が指摘された。また、食料・農業・農村に関する団体の役割と取組についての政策課題について言及している。その他にも施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項が指摘されている。

- 最後に参考1として「主な耕種農業に関する農業構造の見直し」、参考2として「技術体系の将来像と経営モデル」が掲載されている。

- これまでの基本計画は、本文と附属文書から構成されていたが、今回は附属文書に当たったものが、本文中に埋め込まれていて理解いたしたい。
- 参考資料1「新たな食料・農業・農村基本計画のポイント」、参考資料2「新たな食料・農業・農村基本計画における主な目標・KPI」が基本計画の内容を要約するものであり、この資料を使って今後広く説明していただくことになると思う。
- 最後に3点、基本計画に関する議論を進める上で大事だと思われる。
- 1つ目は、基本法の検証で明らかになった課題を基礎にして、その解決に向けた施策を提案し、スピード感・規範感に配慮しながら、食料安全保障を確保・向上させるために大胆な施策改革を提案できたのではないかとということ。11月6日の企画部会で、2030年のすう勢として、農業経営体数が半数に、農地利用が7割になるという見通しが示され、強い問題意識を共有することとなった。そして、食料安全保障を向上させるためのKPIを設定し、参考資料2のようなKPIツリーを用意いただいたことで、相互の関係を整理し、毎年検証してPDCAを回すという仕組みが確立したと思う。

- 2つ目は、地域計画への期待と懸念が示されたこと。地域計画の策定は、農業構造改革を進めるに当たって、地域、現場の関係者に組み組んでもらうための重要な仕組みだと思ふ。まずは、この地域計画を作っていくとき、これを踏まえたければ積み上げ、農業構造改革を進めていただければと思う。このような気持ちで企画部会委員の皆様とも共有できただけではないか。
- 最後に、農業構造改革を進めるためには、国民、消費者の支援が必要であること。消費者の行動変容を進めていく上で、政策の中のステークホルダーの一員として、消費者の理解醸成がなければ進まないため、実効性のある施策を推進してもらえればと思う。
- 企画部会において、委員の皆様の熱心な議論、事務局や関連部署のサポートに改めて感謝。





## 食料安全保障政策の見直し

### －食料安全保障の実態の検証と政策枠組みの拡張－

- 食料供給は、国内生産と輸入（＋非常時の備蓄）で構成
  - 4つの懸念
    - 輸入による食料供給に懸念（気候変動、国際政治不安定、経済力低下）
    - 国内生産による食料供給に懸念（人口減少）
    - 不測時（非常時）の食料アクセスに懸念（法制度上の課題）
    - 平常時の食料アクセスに懸念（経済的、地理的原因）
  - 食料安全保障上の問題がないかどうかは、非常時において十分に対応できるかどうかによる
  - 平常時から食料安全保障の確保に取り組み必要を認識
- ↓
- 1990年代の社会情勢の下で設計・制定された食料・農業・農村基本法を時代の大きな変化に対応できるように改正することとした

## 改正食料・農業・農村基本法 －食料安全保障の位置づけ－

- (目的)
- 第一条 この法律は、食料、農業及び農村に関する施策について、食料安全保障の確保等の基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。
- (食料安全保障の確保)
- 第二条 食料については、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鑑み、将来にわたって、食料安全保障(良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを手でできる状態をいう。以下同じ。)の確保が図られなければならない。

改正食料・農業・農村基本法  
— 価格形成と食料システムへの言及 —

- (食料安全保障の確保)
- 第二条 《中略》
- 5 食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品産業者、消費者その他の食料システム（食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体をいう。以下同じ。）の関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない。
- (環境と調和のとれた食料システムの確立)
- 第三条 食料システムについては、食料の供給の各段階において環境に負荷を与える側面があることに鑑み、その負荷の低減を図られることにより、環境との調和が図られなければならない。

# 基本法改正のポイント

【食料政策】国民一人一人の「食料安全保障」を基本理念の中心に



国民一人一人の食料安全保障



食品アクセス



国内生産  
輸入

食料システム

食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体

- ・ 食料供給力向上
  - ・ スマート農業
  - ・ 構造改革

〈強化〉

- ・ 食料供給困難事態対策法

- ・ 食料システム法

## 食料安全保障：FAO（国連食糧農業機関）で言及されている側面(1)

• すべての人が、いつでも、活動的で健康的な生活のために、食上のニーズと食の嗜好を満たす十分に安全な栄養価の高い食品を、物理的、社会的、経済的に入手できること。

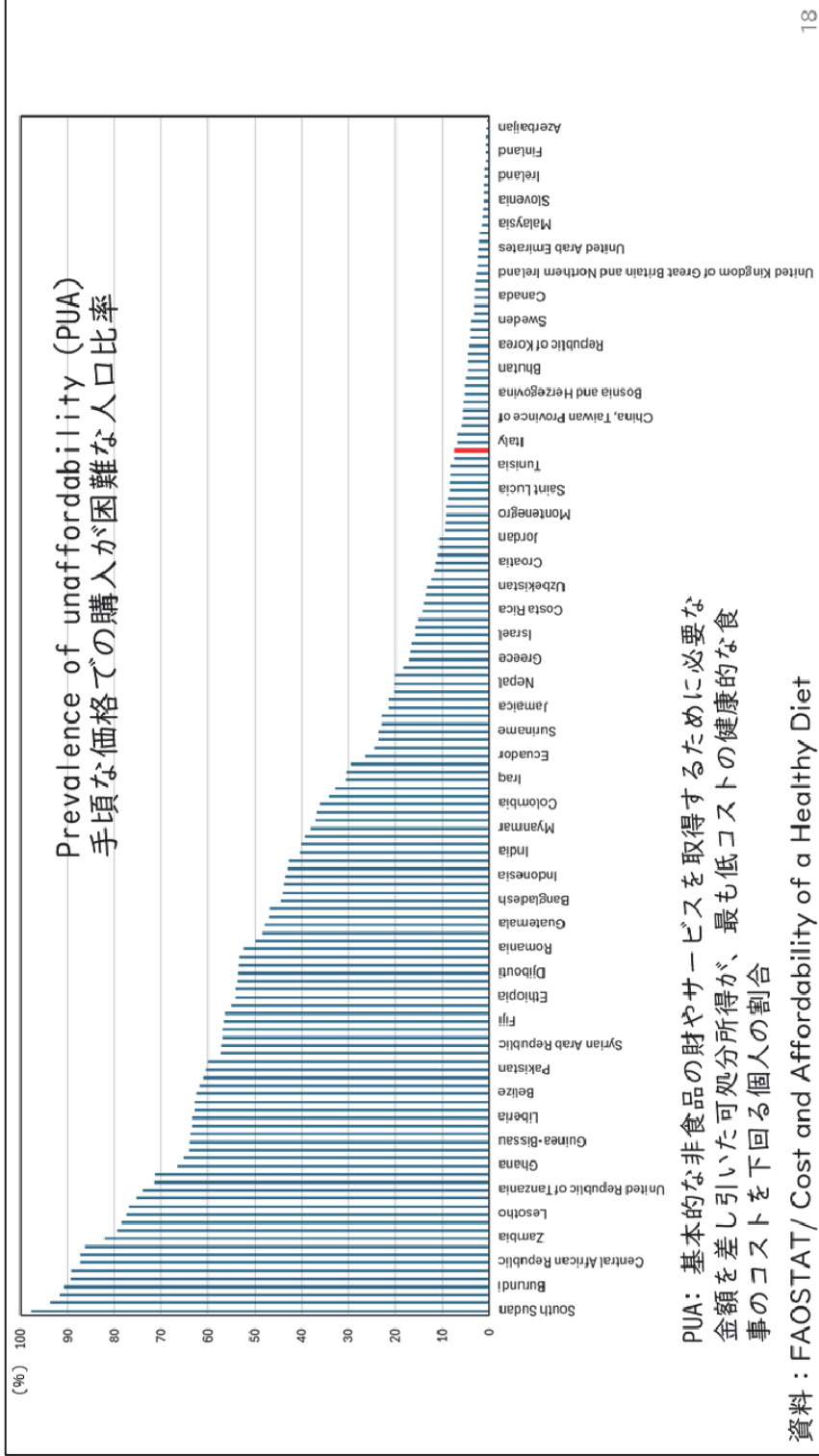
• 伝統的に言及されてきた要素

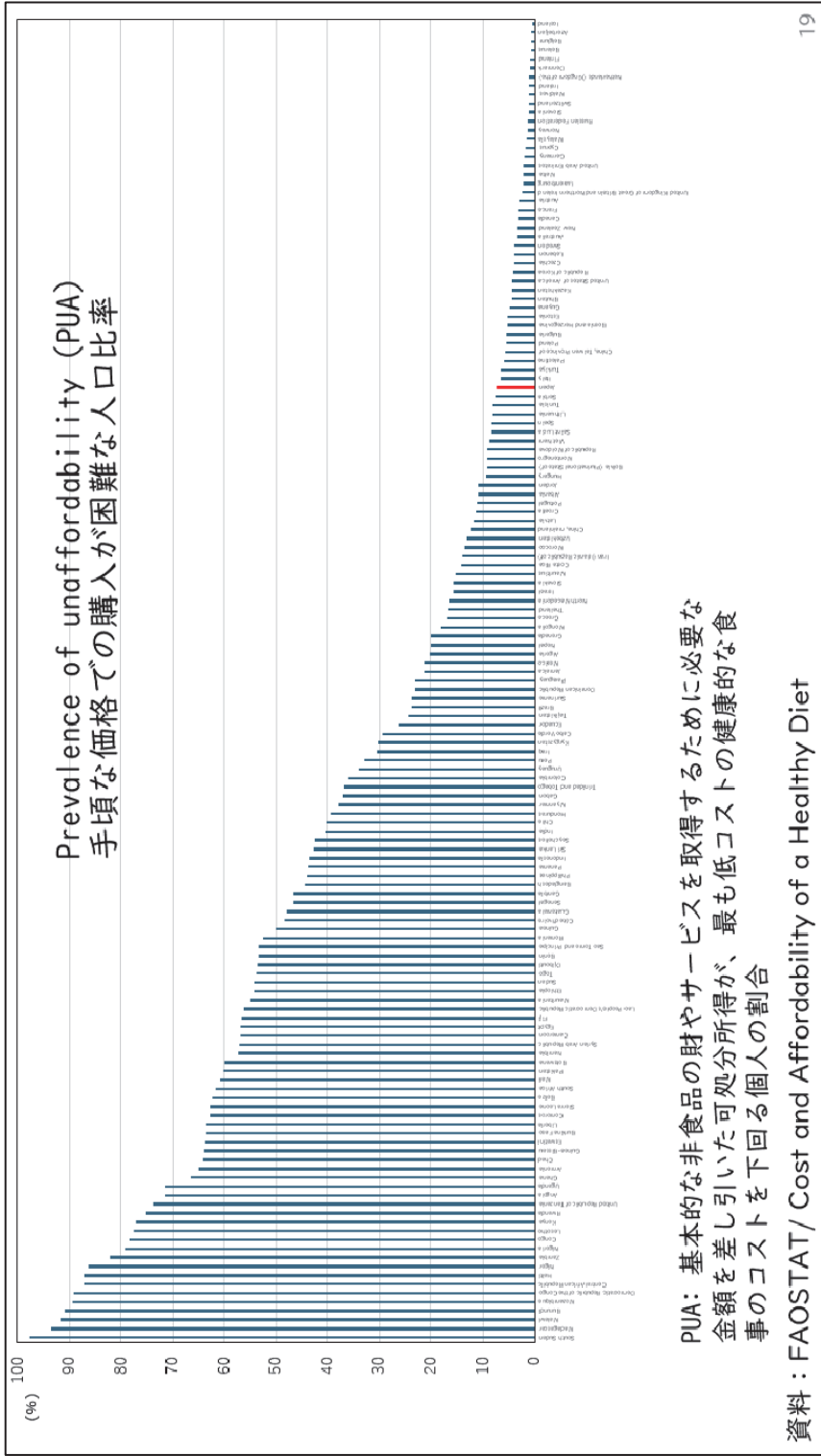
- ① **供給** [Availability]：生産、備蓄、市場、輸送、野生物など、食料が実際に、あるいは潜在的に物理的に存在するかどうか
- ② **アクセス** [Access]：世帯や個人がその食料を物理的・経済的(※)に十分に入手できるかどうか
- ③ **利用** [Utilization]：適切な栄養とエネルギーの消費を最大化しているかどうか。個人による十分なエネルギーと栄養素の摂取は、適切な世話と食事の習慣、食品の調理、食事の多様性と世帯内分配、清潔な水、衛生設備、健康管理による

- ④ **安定** [Stability]：システム全体が安定している状態であり、家計が常に食料を確保できること。安定性の問題には、短期的な不安定性（急性の食料不安）と、中長期的な不安定性（慢性的な食料不安）がある。気候的、経済的、社会的、政治的要因は、すべて不安定要因になりうる

※経済的なアクセスの指標：  
手に入りやすさ [Affordability]

FAO 2024 *The State of Food Security and Nutrition in the World*の用語集より





## 食料安全保障：FAO（国連食糧農業機関）で言及されている側面(2)

- 追加的に言及されている要素  
(検討中※)

⑤ **主体性** [Agency]：どのような食品を食べるか、どのような食品を生産するか、そしてその食品がフードシステムの中でどのように生産、加工、流通されるかについて、個人または集団が自ら決定する能力、そしてフードシステムの政策とガバナンスを形成するプロセスに関する能力

⑥ **持続可能性** [Sustainability]：将来の世代のための食料安全保障と栄養を生み出す経済的、社会的、環境的基盤を損なわない方法で、食料安全保障と栄養を提供する農業＝食料システムの長期的能力

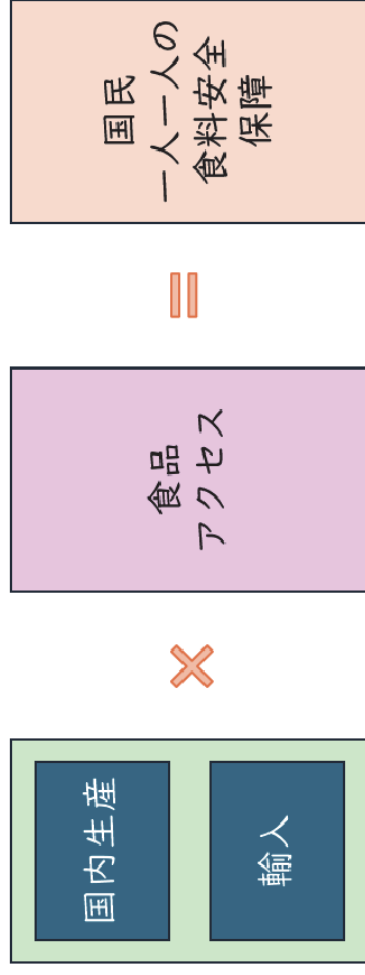
※世界食料安全保障委員会の専門家ハイレベル・パネルが食料安全保障の追加的な2つの側面を提唱（現時点でFAOによって正式に合意されたものではない）

2019年には国連食料システムサミットが開催され、環境に配慮しながら包摂的で変革的な食料システムのもとで、2030年のSDGs達成（飢餓ゼロ）に向けて前進することを宣言



各国は同サミットの趣旨に沿った食料システムの革新に向けた国としての取り組みや考え（National Pathway）を示すこととなり、わが国は同サミット開催年の5月に決定した「みどりの食料システム戦略」を基に作成された「我が国が目指す食料システムの姿」を登録

## 基本法改正のさらなるポイント



### 食料システム

食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体



**【環境政策】 「環境と調和のとれた食料システム」を新たな基本理念に**

## 環境政策の展開

### 【地球規模の環境政策】

- 地球サミット1992
  - 気候変動枠組条約
  - 生物多様性条約
- 締約国会議COP29 [2024/11]※パリ協定
- 締約国会議COP16 [2024/10~11]
- ※昆明・モントリオール生物多様性枠組

- 国内措置
- 地球温暖化対策計画 (2016)
- 生物多様性国家戦略 (1995)/生物多様性基本法 (2008)



農業政策に組み込まれていくことに → 農業生産へ影響

- 気候変動適応策 → 産地移動、気象災害、高温障害
- 気候変動緩和策 → 温室効果ガス削減
- 環境保全型農業の推進

# 気候変動分野の目標（パリ協定）と 生物多様性保全分野の目標（昆明・モントリオール生物多様性枠組）

気候変動分野の主要な目標等（パリ協定）

目標・目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも<b>2℃高い水準を十分に下回るもの</b>に抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも<b>1.5℃高い水準までのものに制限</b>するための努力を、この努力が気候変動のリスク及び影響を著しく減少させることとなるものであることを認識しつつ、継続すること</li> <li>食糧の生産を脅かさないような方法で、気候変動の悪影響に適応する能力並びに<b>気候に対する強韌（じん）性</b>を高め、及び温室効果ガスについて<b>低排出型の発展</b>を促進する能力を向上させること</li> <li>温室効果ガスについて低排出型であり、及び気候に対して強韌である発展に向けた方針に<b>資金の流れ</b>を適合させること</li> </ul>
条文の要点	<p>長期的な気温目標:第2条/世界的なピーク排出と気候コントロールの達成:第4条/緩和（主要排出国を含むすべての国が削減目標を5年ごとに提出・更新）:第5条/吸収源と貯留（森林を含む吸収源を保全・強化）:第5条/自主的協力、市場・非市場カースム:第6条/適応:第7条/損失と損害:第8条/資金、技術、キャパシティゲイン:第9・10・11条/気候変動教育、訓練、市民意識、市民参加、情報へのアクセス:第12条/透明性:第13条/グローバル・リソース・プラットフォーム（世界全体の実施状況の確認）:第14条/実施と遵守:第15条</p>

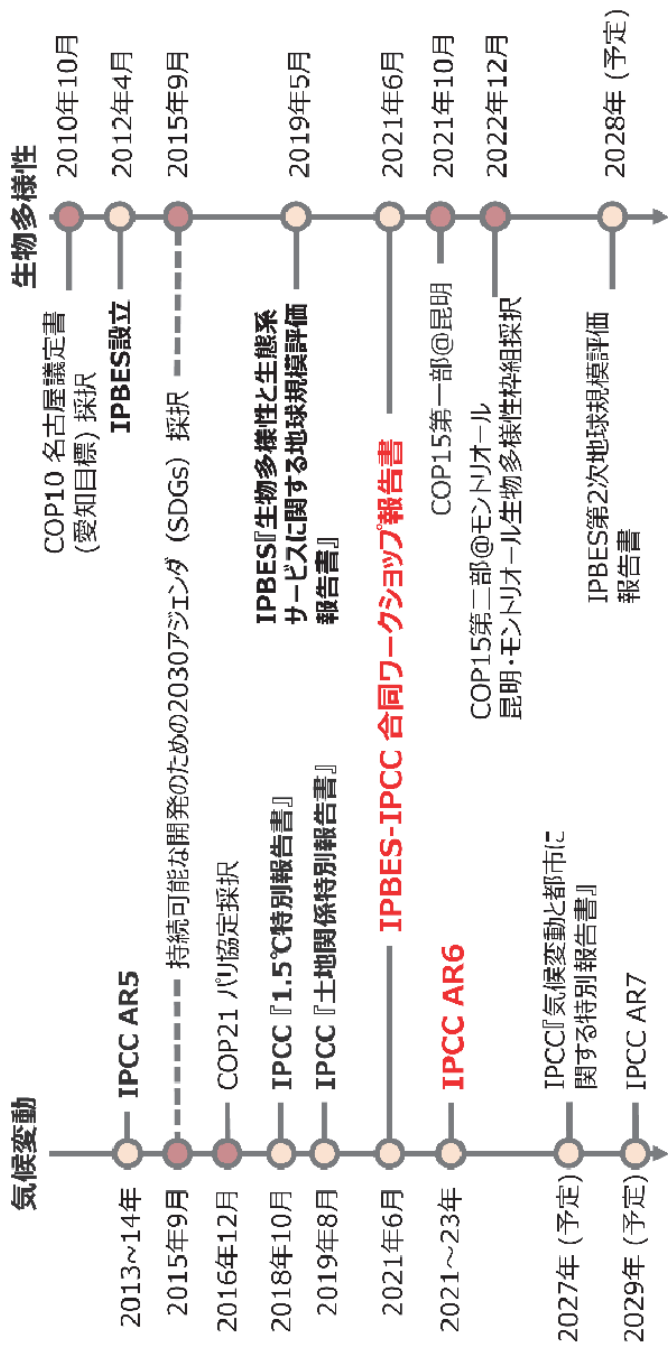
（採録先「70協定（和訳）」、UNFCCC「Key aspects of the Paris Agreement」）

## 生物多様性分野の主要な目標等（昆明・モントリオール生物多様性枠組）

2050年ビジョン	「2050年までに、生態系サービスを維持し、健全な地球を維持し全てのの人に必要利益を提供しつつ、 <b>生物多様性が評価され、保全され、回復され、賢明に利用される</b> 」自然と共生する世界
2030年ミッション	必要な実施手段を提供しつつ、生物多様性を保全するとともに持続可能な形で利用すること、そして遺伝資源の利用から生じる <b>利益の公正かつ衡平な配分を確保</b> することにより、人々と地球のために <b>自然を回復軌道に乗せるために生物多様性の損失を止め反転させる</b> ための緊急の行動をとる
ターゲット	<p>空間計画の設定（生物多様性に配慮した空間計画や効果的な管理プロセス）/自然再生（劣化した生態系の30%の回復）/30by30（陸・海それぞれ少なくとも30%を保護地域及びOECMsにより保全）/種・遺伝子の保全（絶滅リスクの大幅な低減）/生物採取の適正化（乱獲防止）/外来種対策（侵略的外来種を50%以上削減）/汚染防止・削減（過剰栄養素削減、農薬リスク半減、プラスチック汚染防止・削減）/気候変動対策（気候変動による影響の最小化）</p> <p>野生種の持続可能な利用/農林漁業の持続的管理/自然の調節機能の活用/緑地・緑水空間の確保/遺伝資源へのアクセスと利益配分（ABS）</p> <p>生物多様性の主流化（生物多様性の価値を各種政策や戦略等に反映）/ビジネスの影響評価・開示/持続可能な消費/ハイオセーフティ/有言補助金の特定・見直し/資金の動員/能力構築、技術移転/知識へのアクセス強化/女性、若者及び先住民の参画確保/ジェンダー平等の確保</p>

出典：「IPCC第6次評価報告書  
気候変動と生物多様性にまたがる知見の整理」  
(2024年3月18日)

# IPCC（気候変動に関する政府間パネル）とIPBES（生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム）の連携

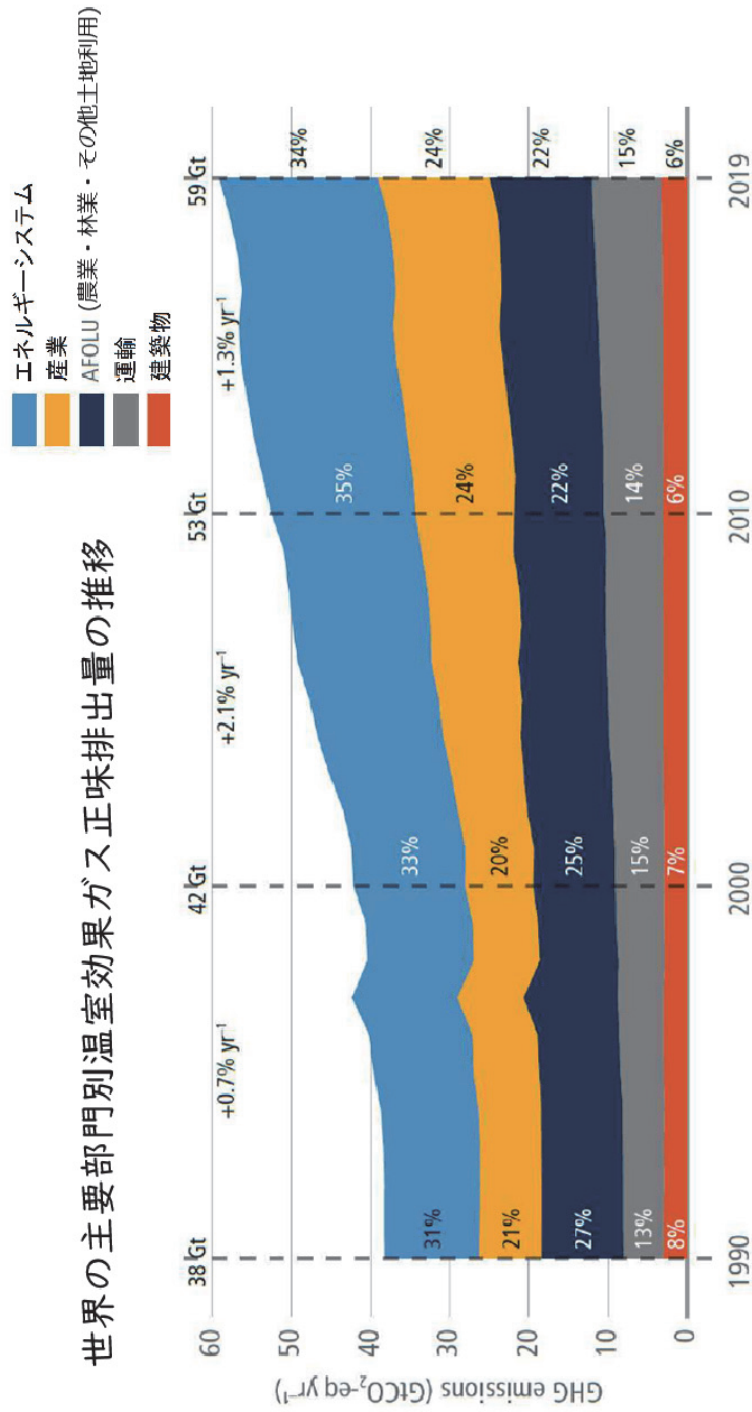


出典：「IPCC第6次評価報告書 気候変動と生物多様性にまたがる知見の整理」（2024年3月18日）

## 国際的な議論（気候変動）

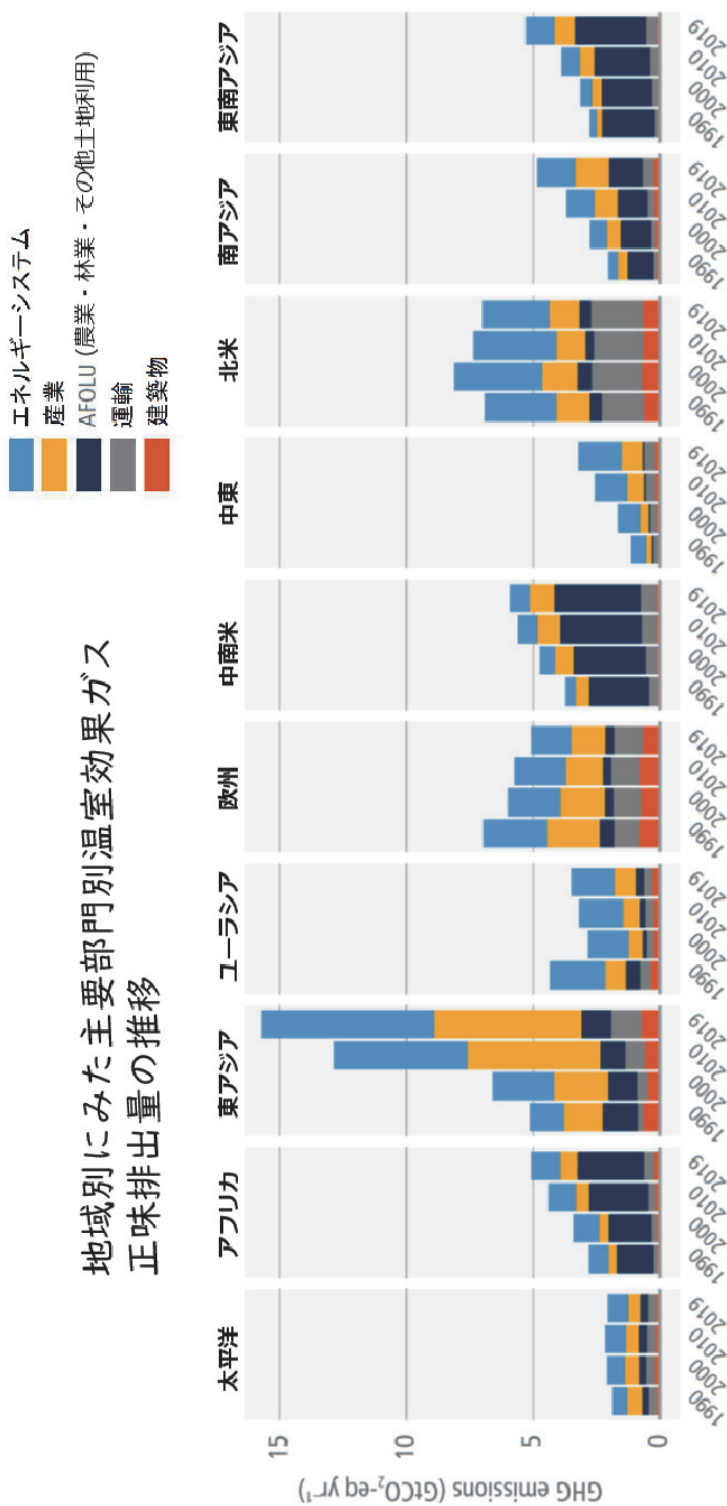
- IPCC（気候変動に関する政府間パネル）
  - ・ 第6次報告書（AR6）統合報告書（2023年3月）
  - ・ 第3作業部会（WG3）報告書「気候変動の緩和」（2022年4月）
    - ・ 2章 排出傾向と要因
    - ・ 5章 需要側対策
    - ・ 7章 農業・林業・その他土地利用（AFOLU）

## 世界の主要部門別温室効果ガス正味排出量の推移



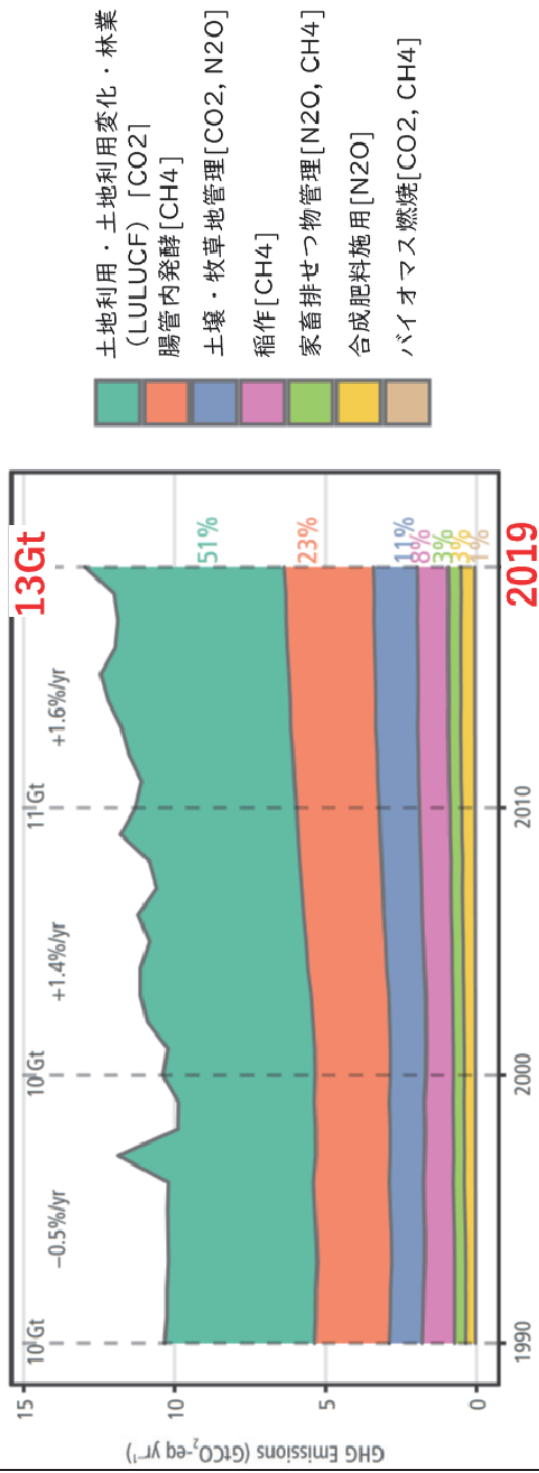
出典：AR6/WG3 2章図2.13  
引用：環境省「IPCC第6次評価報告書の概要－第3作業部会(気候変動緩和和)－」

## 地域別にみた主要部門別温室効果ガス 正味排出量の推移



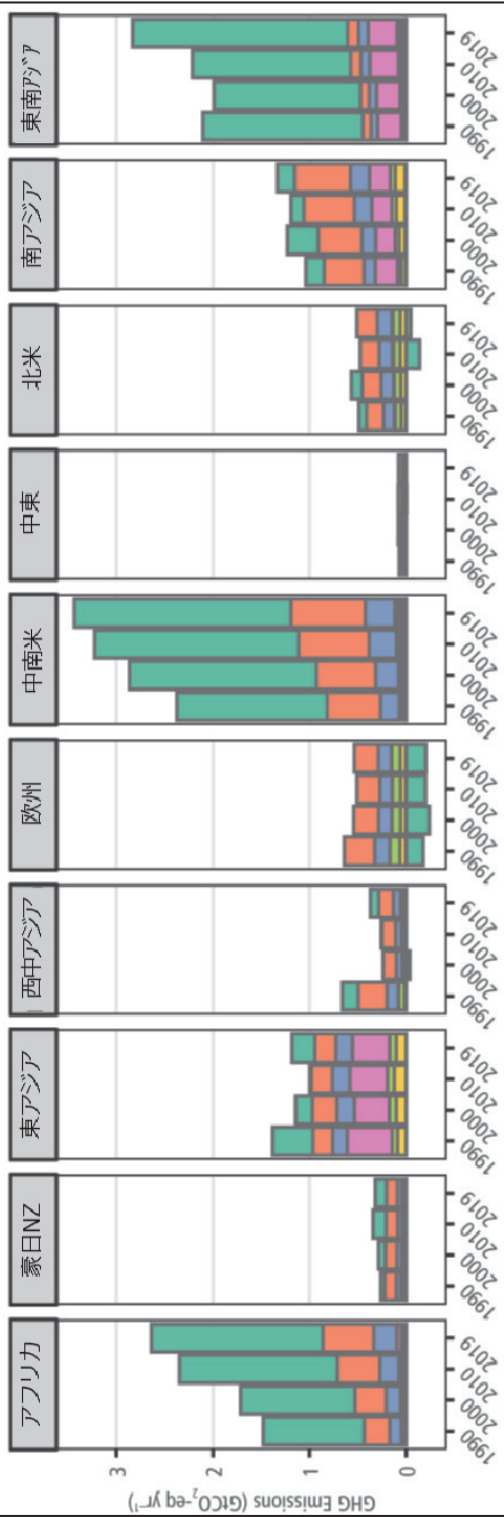
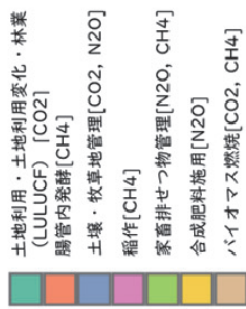
出典：AR6/WG3 2章図2.13

## 農業・林業・その他土地利用に関する世界的な温室効果ガス (GHG)正味排出量



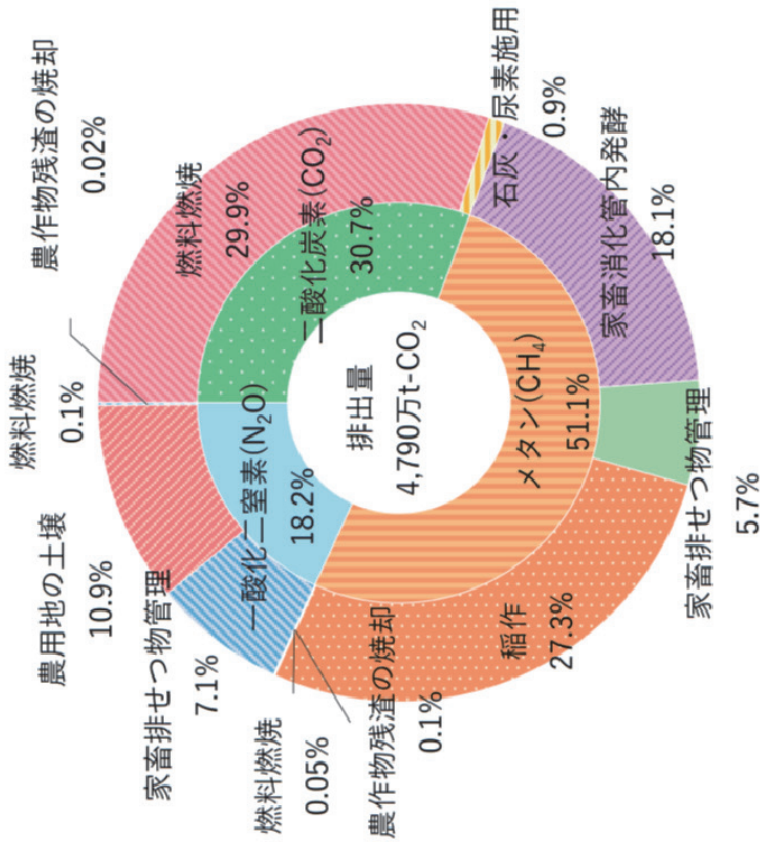
出典：AR6/WG3 7章図7.3

## 農業・林業・その他土地利用に関する地域別の温室効果ガス (GHG)正味排出量



出典：AR6/WG3 7章図7.3

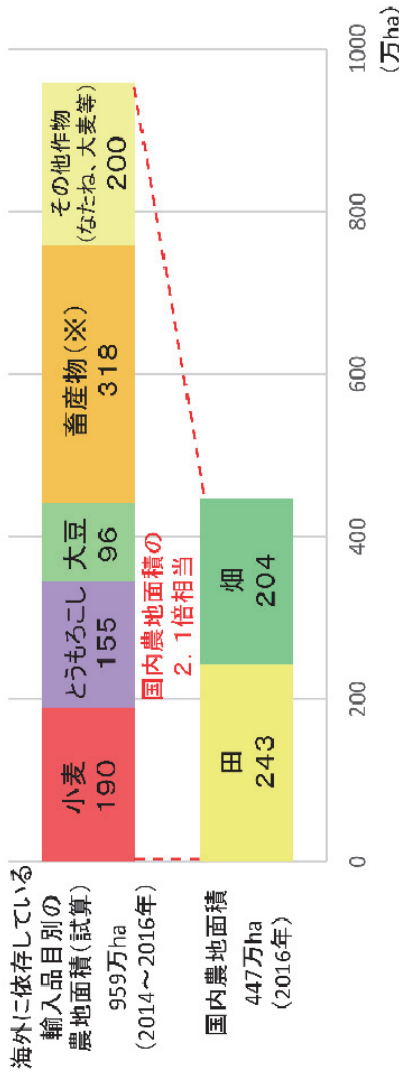
## 日本の農林水産分野の温室効果ガス排出量



国際的に問題となる「土地利用・土地  
利用変化・林業 (LULUCF)」は  
国内では問題となっていない。

資料：国立研究開発法人国立環境研究所 温室効果ガスインベントリオフィス「日本の温室効果ガス排出量データ」(令和6(2024)年4月公表)を基に農林水産省作成  
注：1) 令和4(2022)年度の数值  
2) 排出量は二酸化炭素換算  
出典：農林水産省『食料・農業・農村白書(令和6年度)』

## 日本の農産物輸入量の農地面積換算（試算）



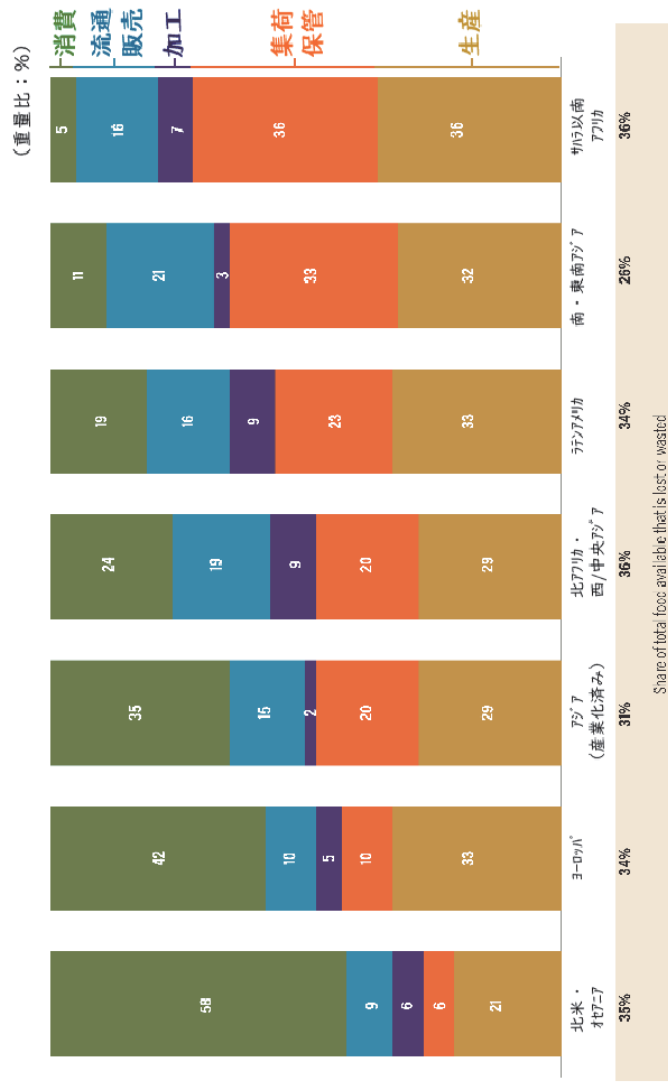
国内では「土地利用・土地利用変化・林業(LULUCF)」問題を起こしていないが、輸入を通じて海外の土地に大きく依存していることから、間接的に日本はこの問題に係わっている。

資料：農林水産省「食料需給表」、「耕地及び作付面積統計」等を基に農林水産省で試算。  
 (※) 輸入している畜産物の生産に必要な牧草・とうもろこし等の量を当該輸入相手国の単収を用いて面積に換算したもので、注：1年1作を前提。

日本が輸入している農産物のうち、穀物と油糧種子について、その輸入量を生産するために必要な海外の農地面積は、日本国内の農地面積の2.1倍に相当する959万haとなります。

出典：農林水産省『知ってる？日本の食料事情～日本の食料自給率・自給力と食料安全保障～』

# フードチェーンにおける食品ロス・廃棄 (2007)



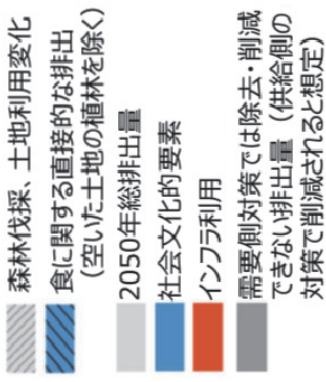
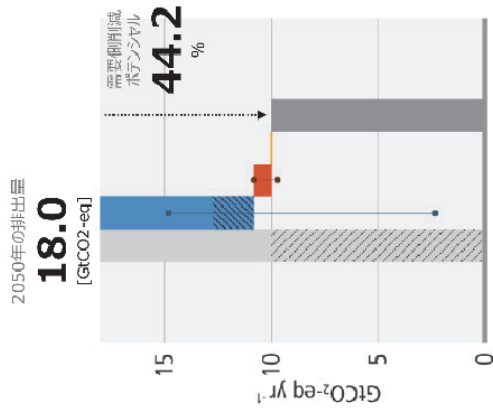
**食品ロス (30%程度) は、先進国では消費段階、途上国では生産・集荷段階で主に発生**

出典：SDG TARGET 12.3 ON FOOD LOSS AND WASTE: 2019 PROGRESS REPORT: An annual update on behalf of Champions 12.3 (September 2019) Creative Commons

## 需要側対策の削減ポテンシャル

# 「食」：食嗜好のシフト・食ロス低減など社会文化面の変容を介した対策が削減に貢献

### 食部門の2050年需要側削減ポテンシャルと主な削減方策



削減要因	削減方策
社会的要素	動物性たんばく質を減らす食嗜好のシフト <ul style="list-style-type: none"> <li>・ グリーン調達</li> <li>・ 食のシフト</li> <li>・ 植物ベース・植物中心の食事</li> </ul>
	食料廃棄物の削減 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食料廃棄物の抑制</li> <li>・ フードシェアの取組み</li> </ul>
インフラ利用	過剰消費の抑制 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ タイプスワッチル変更</li> <li>・ 通期消費の抑制</li> </ul>
削減ポテンシャル 7.20Gt	消費者選択のための情報提供デザインの役割強化、経済的インセンティブ <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 消費者選択のための情報提供デザイン</li> <li>・ フードラベル</li> <li>・ 食に関するガイドライン</li> <li>・ 新しい食への規制</li> <li>・ エネルギー多消費食への市場規制</li> <li>・ 持続可能で健康的な食の選択を後押しする規制・補助金</li> </ul>
削減ポテンシャル 0.76Gt	食料廃棄物管理・リサイクルインフラ <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食料廃棄物管理とリサイクル</li> <li>・ 食料廃棄物の飼料活用 (虫食む)</li> <li>・ 回収・コンポスト化の改善</li> <li>・ 焼気性発酵</li> </ul>

(注) インフラ利用の削減ポテンシャルの絶対量は、社会的要素の対策を裏面14ページの排出量から推定している。

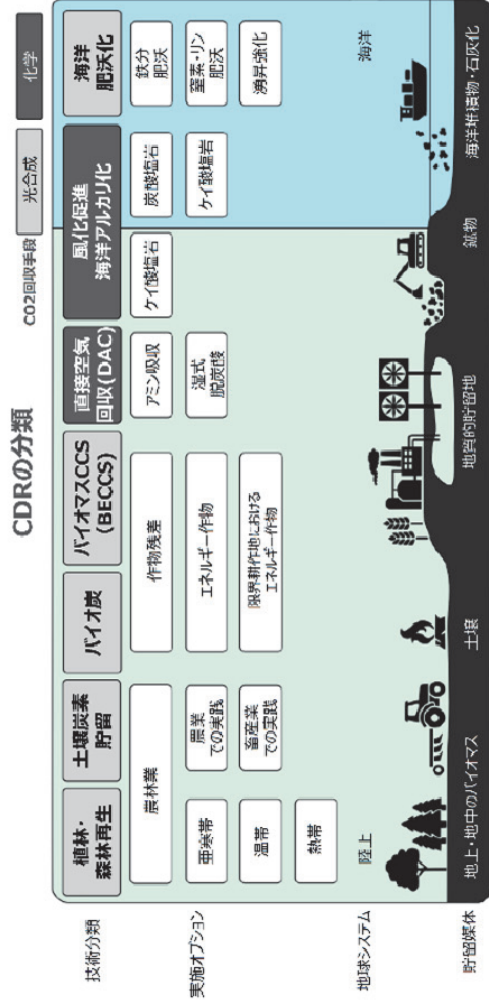
引用：環境省「IPCC  
第6次評価報告書の  
概要－第3作業部会  
(気候変動緩和)」J 33

(出所) IPCC AR6 WG3 SPM Figure SPM.6 および Chapter5 Supplementary Material II Table SM 5.2 (FGD ver.) より作成

**【CDR】CDRの普及は正味ゼロの実現のためには欠かせないが、大規模な普及には実現可能性や持続可能性に対処するアプローチが必要。**

- CO2又はGHGの正味ゼロを達成しようとするならば、削減が困難な残余排出量を相殺するCDRの導入は避けられない。導入の規模と時期は、各部門における総排出削減量の軌道次第である。CDR導入の拡大は、特に大規模な場合、実現可能性と持続可能性の制約に対処するための効果的なアプローチの開発に依存する。(確信度が高い) (C.11)

※CDR (Carbon Dioxide Removal) : 大気中の二酸化炭素を除去し、地中・地上・海洋の貯留層や製品に持続的に貯蔵する人為的な活動。



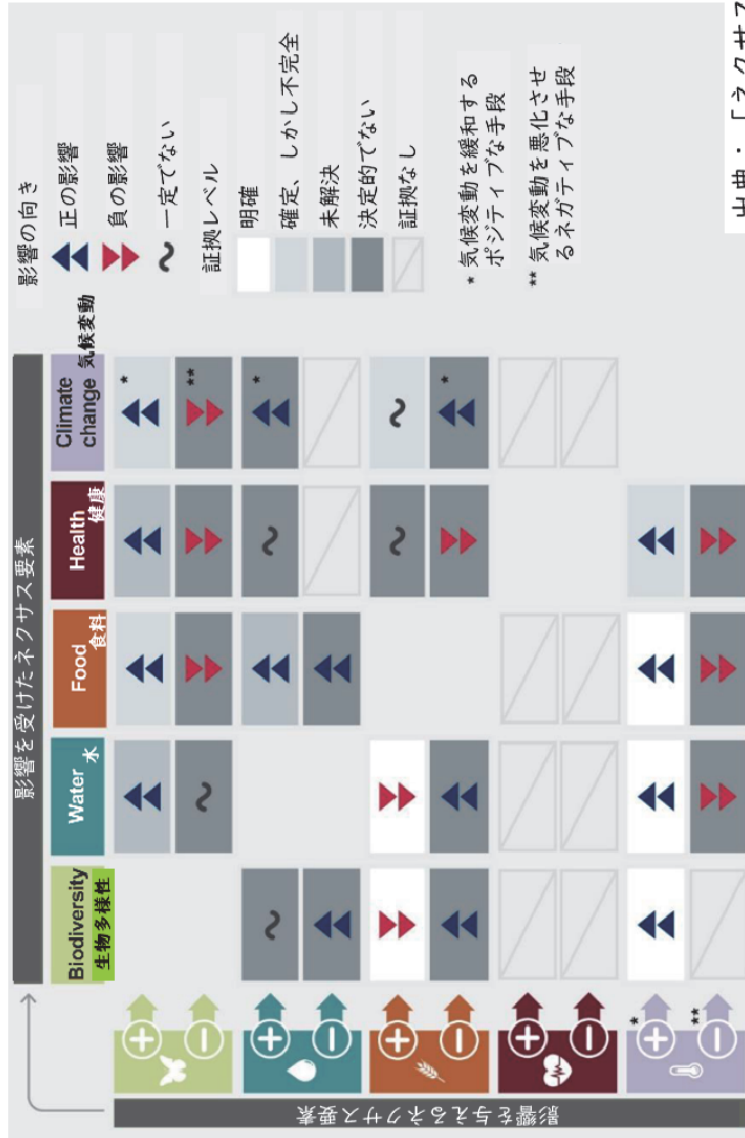
引用：環境省「IPCC  
第6次評価報告書の  
概要－第3作業部会  
(気候変動緩和)－」J34

(出所) Minx et al. (2018) 「Negative emissions - Part 1: Research landscape and synthesis」

## 国際的な議論（生物多様性）

- IPBES（生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学－政策プラットフォームフォーラム）
  - 生物多様性及び生態系サービスに関する地球規模評価報告書（2019年）
  - 生物多様性と気候変動に関するIPBES-IPCC合同ワークショップ報告書（2021年6月）
  - 生物多様性、水、食料及び健康の間の相互関係に関するテーマ別評価報告書（ネクサス評価報告書）（2024年12月）
    - 生物多様性・水・食料・健康・気候変動（ネクサス要素）の間の相互関係を評価

# ネクサス要素間の相互作用

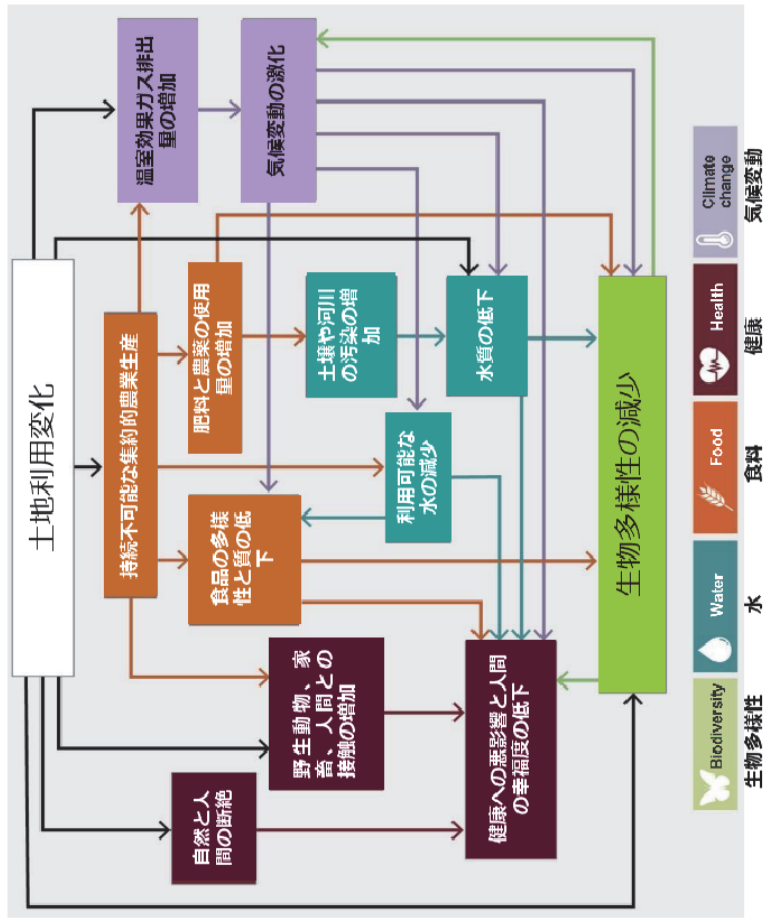


ネクサス要素：生物多様性・水・食料・健康・気候変動

生物多様性は、水・食料の供給、人の健康や安定した気候などの人類的生存基盤を提供。しかし世界的な生物多様性の減少や気候変動の影響へのレジリエンスを損ない、気候変動との複合的影響が人々の健康と幸福を脅かしている。

出典：「ネクサス評価報告書」図SPM.4.A<sub>36</sub>

## ネクスサス要素への悪影響が連鎖する（例）

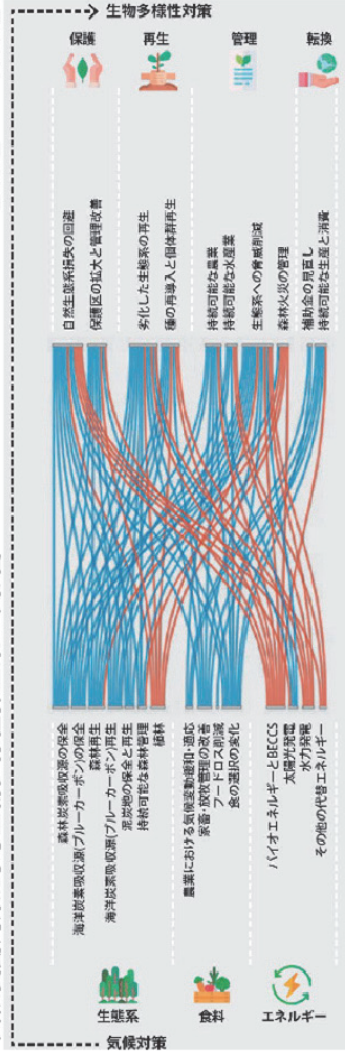


- 過去30～50年で生物多様性が2～6%減少
- 持続不可能な農法は、生物多様性の減少、温室効果ガスの排出、大気・水・土地の汚染を引き起こす
- 食料増産が人の健康を改善しているが、農業生物多様性や食品の多様性の欠如が健康に悪影響
- 世界的な間接要因の変化が生物多様性減少の直接要因を増大させ、生物多様性、水の量と質、食料安全保障と栄養、健康と気候変動を悪化
  - 間接要因：経済・人口・文化・技術等（過剰消費や廃棄を含む）
  - 直接要因：陸海の利用変化、持続不可能な開発、汚染、侵略的外来種、気候変動等
  - 縦割りのガバナンスでさらに悪化

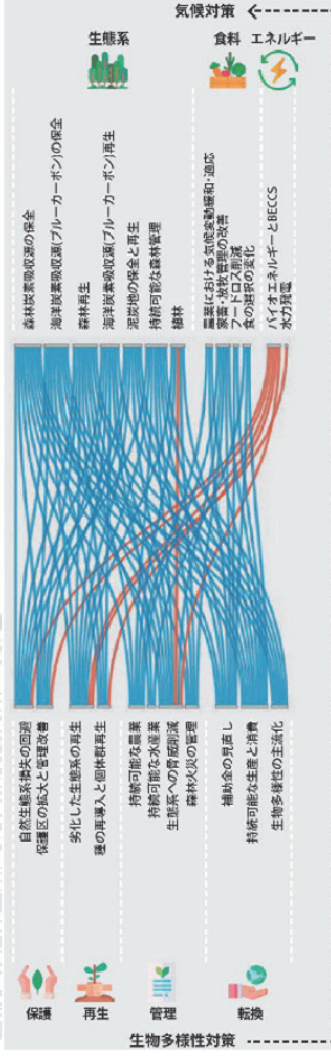
出典：「ネクスサス評価報告書」図SPM.4.B.7

# 気候変動対策・生物多様性保全策の関係のまとめ

## 気候変動対策による生物多様性保全策への影響



## 生物多様性保全策による気候変動対策への影響



出典：「IPCC第6次評価  
報告書 気候変動と生物多  
様性にまたがる知見の整  
理」(2024年3月18日)

(IPBES-IPCC Section7.2 Figure7.2) (IGES「生物多様性と気候変動IPBES-IPCC合同ワーキンググループ報告書：IGESによる翻訳と解説」より作成)

## 食料供給力 (Availability) の向上のために

- 初動5年間で農業構造の転換を集中的に推し進める
  - 生産インセンティブ
    - 合理的な価格形成※+ (輸出等で) 稼ぐ力
    - 水田政策の見直し (需要に応じた生産に誘導：稲作から転換)  
→ 交付金の使い方 (黄ゲタ的な性格?)
  - 生産性向上
    - 農地の集積化・連担化
    - スマート農業化
      - スマート農業技術
      - 圃場整備
  - 生産基盤の保全
    - インフラの劣化
    - 地域力の低下
  - 環境との調和※
- ※国民理解の醸成 (食育等)

### ■個人的に懸念していた事項

- 気候変動に係る適応策
  - 品種・農法
  - 災害レジリエンス

## 価格形成に係わる条文

- 【旧】第30条 農産物の価格の形成と経営の安定  
• 国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、**農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。**
  - 【新】第39条 農産物の価格の形成と経営の安定  
• 国は、**農産物の価格の形成について、第二十三条に規定する施策を講ずるほか、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、需給事情及び品質評価が適切に反映されるよう、必要な施策を講ずるものとする。**
  - 【新】第23条 食料の持続的な供給に要する費用の考慮  
• 国は、食料の価格の形成に当たり食料システムの関係者により**食料の持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるよう、食料システムの関係者による食料の持続的な供給の必要性に対する理解の増進及びこれらの合理的な費用の明確化の促進その他必要な施策を講ずるものとする。**
- ①需給事情及び品質評価の適切な反映  
②食料の持続的な供給に要する合理的な費用の考慮

## 食料システム法

持続的な供給に要する合理的な費用を考慮した価格形成と、農業と食品産業の連携強化等食品産業の持続的な発展に向けた施策を一体として推進

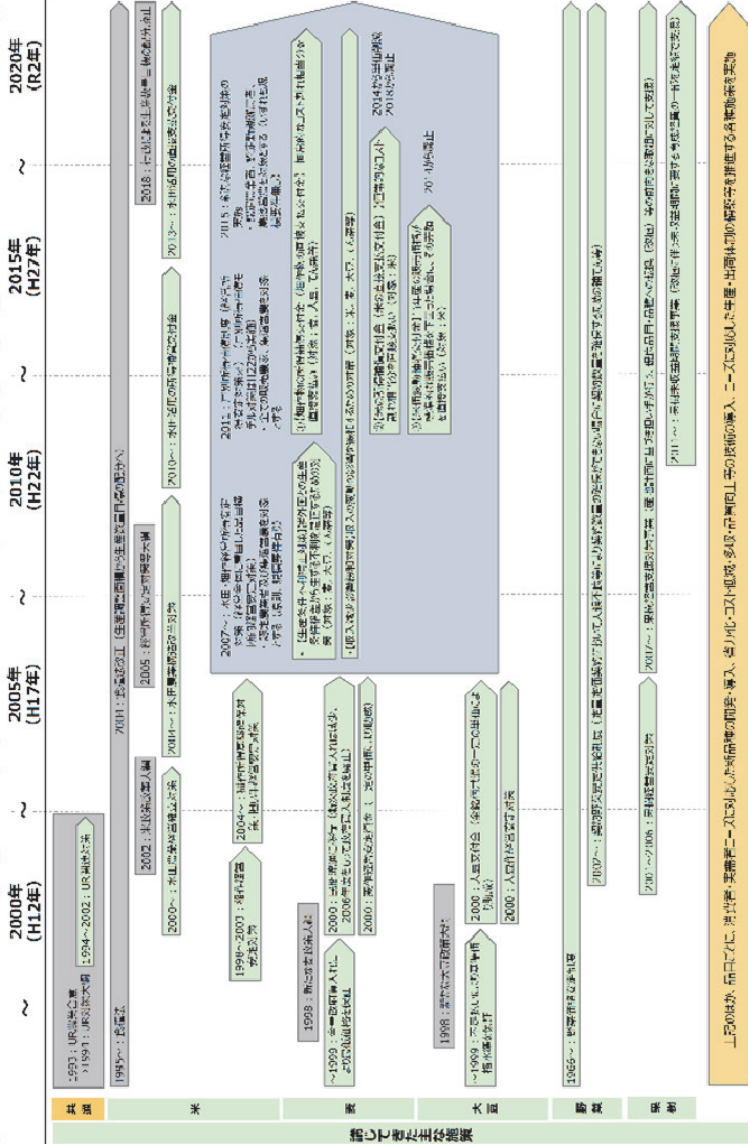
- 2025年6月11日に成立
- 「食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律」を「食品等の持続的な供給を実現するための食品等事業者による事業活動の促進及び食品等の取引の適正化に関する法律」に改正
- 第一条 食品等事業者が食料システムにおいて農林漁業者と一般消費者とをつなぐ重要な役割を果たしていることに鑑み、食品等の持続的な供給を実現するための措置を講じ、もって農林漁業及び食品産業の成長発展並びに一般消費者の利益の増進に資することを目的とする。  
《食品等の持続的な供給の実現に向けた事業活動の促進》
- ① 安定取引関係確立事業活動（農林水産業と食品産業の連携強化）
- ② 流通合理化事業活動（食品等の流通の効率化、付加価値向上等）
- ③ 環境負荷低減事業活動（温室効果ガスの排出量の削減等）
- ④ 消費者選択支援事業活動（消費者が持続可能性に配慮した物の選択を行うことに資する販売方式の導入等）
- 《食品等の取引の適正化》 ※以下、努力義務
- ① 持続的な供給に要する費用等の考慮を求めて取引条件の協議の申出がされた場合、誠実に協議。
- ② 取引の相手方から持続的な供給に資する取組の提案があった場合、検討・協力。

## 水田政策の見直し

資料：農林水産省「改正基本法に基づく初の食料・農業・農村基本計画（参考資料）」2025年5月

- 水田政策を、以下の方向で令和9年度から根本的に見直す。
  - 水田を対象として支援する水田活用の直接支払い交付金（水活）を、以下のとおり、作物ごとの生産性向上等への支援へと転換する。このため、令和9年度以降、「5年水張りの要件」は求めない。
- ※現行水活の令和7年・8年の対応として、水稲を作付け可能な田について、連作障害を回避する取組を行った場合、水張りしなくても交付対象とする。
- 米については、国内外の需要拡大策、大区画化、スマート技術の活用、品種改良等の生産性向上策等を強力に推進する。輸出を含めた米需要拡大を目指し、新市場開拓用米、米粉用米等を支援する。
  - 国産飼料の生産性向上を図るため、飼料用米中心の生産体系を見直し、青刈りとうもろこし等の生産振興を図る。
  - 麦、大豆、飼料作物については、食料自給力向上の費用対効果を踏まえて、水田、畑に関わらず、生産性向上に取り組む者の支援へ見直すべく検討する。
  - 有機や減農薬・減肥料等について支援する（主食用米も対象）。
  - 農業者が急減する中で、地域計画の実現に向け、担い手が生産性の向上を伴いながらより多くの離農農地の引受けを進めていけるよう、農地の集約化等への支援制度について、既存制度を見直し、強化する。
  - 産地交付金について、現場の実態を調査・検証した上で、水田・畑に関わらず、中山間地域等の条件不利地域も含め、地域の事情に応じた産地形成が促進される仕組みと見直しを検討する。
  - 中山間地域等直接支払について、条件不利の実態に配慮し、支援を拡大する。多面的機能支払について、活動組織の体制を強化する。
  - 予算は、現行の水活の見直しや見直しに伴う既存施策の再編により得られた財源を活用する。このように、構造転換に必要な予算をしっかりと確保していく。

# 「需要に応じた生産」に関する主な施策の変遷【品目別：全体概要】



資料：食料・農業・農村政策審議会基本法校証部会「食料・農業・農村をめぐる情勢の変化（需要に応じた生産）」2022年12月9日

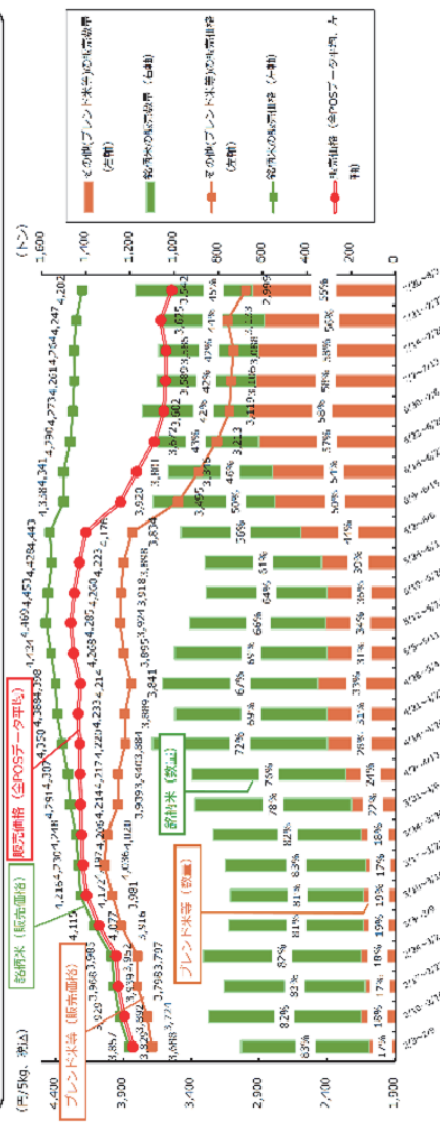


今後の政策展開における課題  
－米価はなぜ上がったのか－



## 銘柄米とその他（ブレンド米等）の販売割合・販売価格について

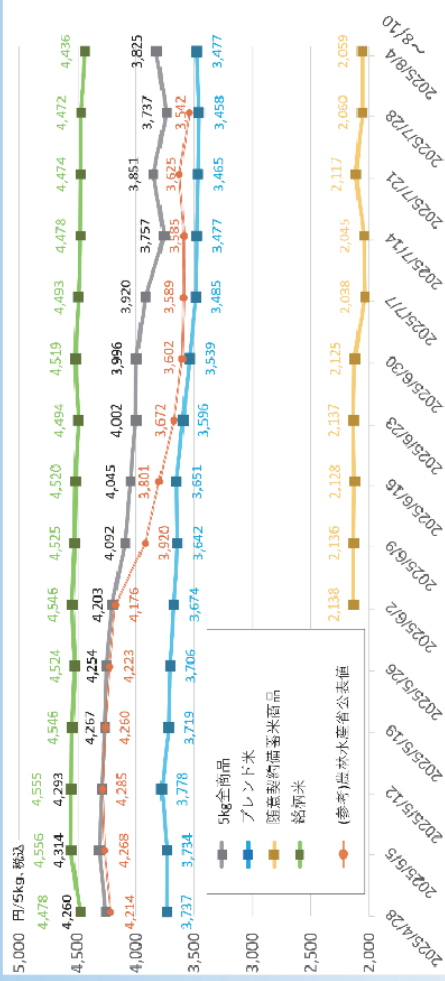
- POSデータに基づく7/28～8/3の米の販売実績のうち、ブレンド米等が占める割合は55%。
- ブレンド米等の平均販売価格は前週比▲134円（▲4.3%）の2,999円/5kg、銘柄米の平均販売価格は前週比▲45円（▲1.1%）の4,202円/5kg。
- 結果、7/28～8/3の全POSデータ平均での販売価格は、前週比▲83円（▲2.3%）の3,542円/5kg。



## スーパーでの販売価格の推移(日経POS情報、全国・週次)

- 日経POS情報では、8月4日の週の平均価格は、前週の3,737円から88円上昇し、**3,825円**。
- 銘柄米4,436円、ブレンド米3,477円、随意契約備蓄米2,059円。(いずれも5kg当たり)
- ※ 日経POS情報を用いた株式会社ナウキャストの分析による。全国約1,200店舗のスーパーから購入したPOSデータに基づくもの。

### 平均価格の推移(週次)



※一枠から精米、無茶々に該当する5kgの商品(政府備蓄米の商品を含む。対象の商品リストは随時更新予定。)を対象としている。  
 ※集計対象とする商品のリストは、季節性等の取組のため随時更新を行う。

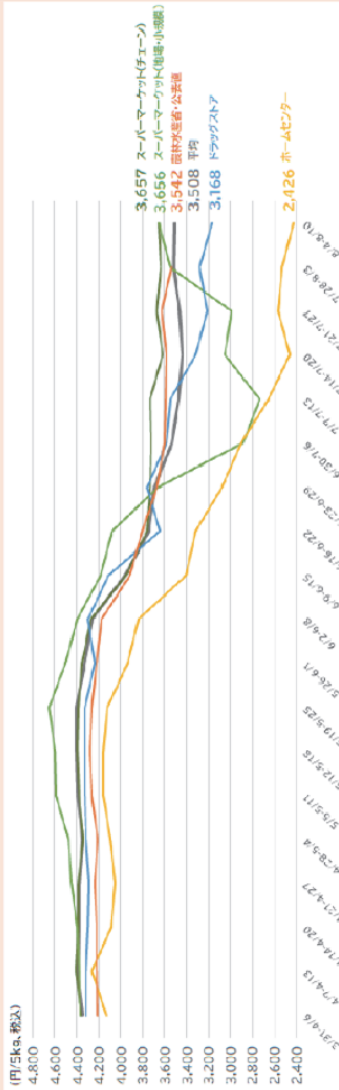
資料：農林水産省農産局  
 「スーパーでの販売価格の推移  
 (週次、日次)  
 地域別の価格動向マップ」  
 (2025年8月15日)

## 小売店の業態別で見た米の価格動向(業態別POSデータ(全国約6,000店舗)・週次)

- 業態別POS情報※では、8月4日の週の平均価格は、前週の3,515円から7円低下し、3,508円。
- 7週連続ですべての業態の平均価格が4,000円未満となった。また、ドラッグストア、ホームセンターは、今年2月以降、最安値となった。

※ 全国約6,000店舗の小売店(スーパーマーケット(チェーン/小規模)、ドラッグストア、ホームセンター等)から入手したPOSデータに基づく株式会社インテリサーチの分析による。

業態別の価格動向 「米」の平均価格の推移(推計値(円/5kg(税込)))



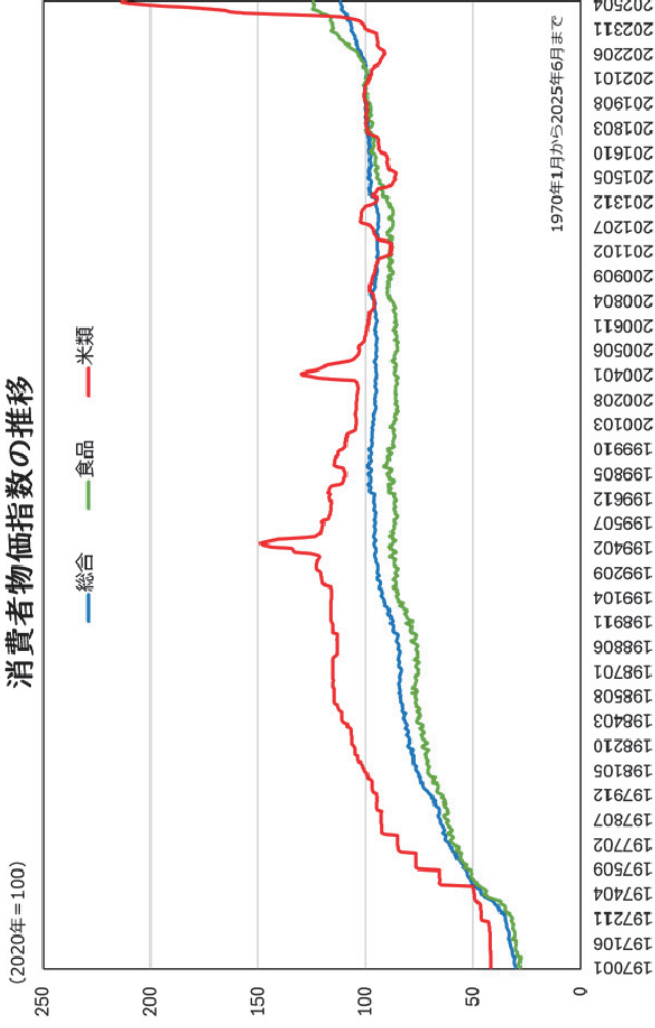
資料:株式会社インテリサーチ(全国小売店が購入する小規模チェーン(SRT+))のPOSデータをもとに、株式会社インテリサーチにて作成。江口分析に用いているデータは、全国約6,000店舗の販路から収集したPOSデータを示し、経済産業省「商業統計調査」等から北定する母集団用節に対して拡大推計したものであり、チェーンや店舗によって異なる傾向がある。また、価格変動による誤差(誤差)や季節変動(例:お盆)による変動がある。注:一時的な価格変動、急激な価格変動(例:急激な価格変動)を除外している。注:本調査対象とする商品の1は、スーパーマーケット(チェーン/小規模)、ドラッグストア、ホームセンターにおける販売データを示している。注:ドラッグストアの平均価格は、スーパーマーケット(チェーン/小規模)の平均価格よりも低く、ドラッグストアの平均価格を示している。注:各業態の平均価格は、各業態の価格帯(例:お盆)や売り場環境の違い等により差異が生じるものであり、同一業態の各業態間の価格の差を示すものではない。

資料:農林水産省農産局  
「小売店業態別の価格動向・地域別の価格動向マップ」  
(2025年8月15日)

# 現在の米の価格はどのくらい高いか？

- 戦後最大の値上げ（短期間で急上昇）

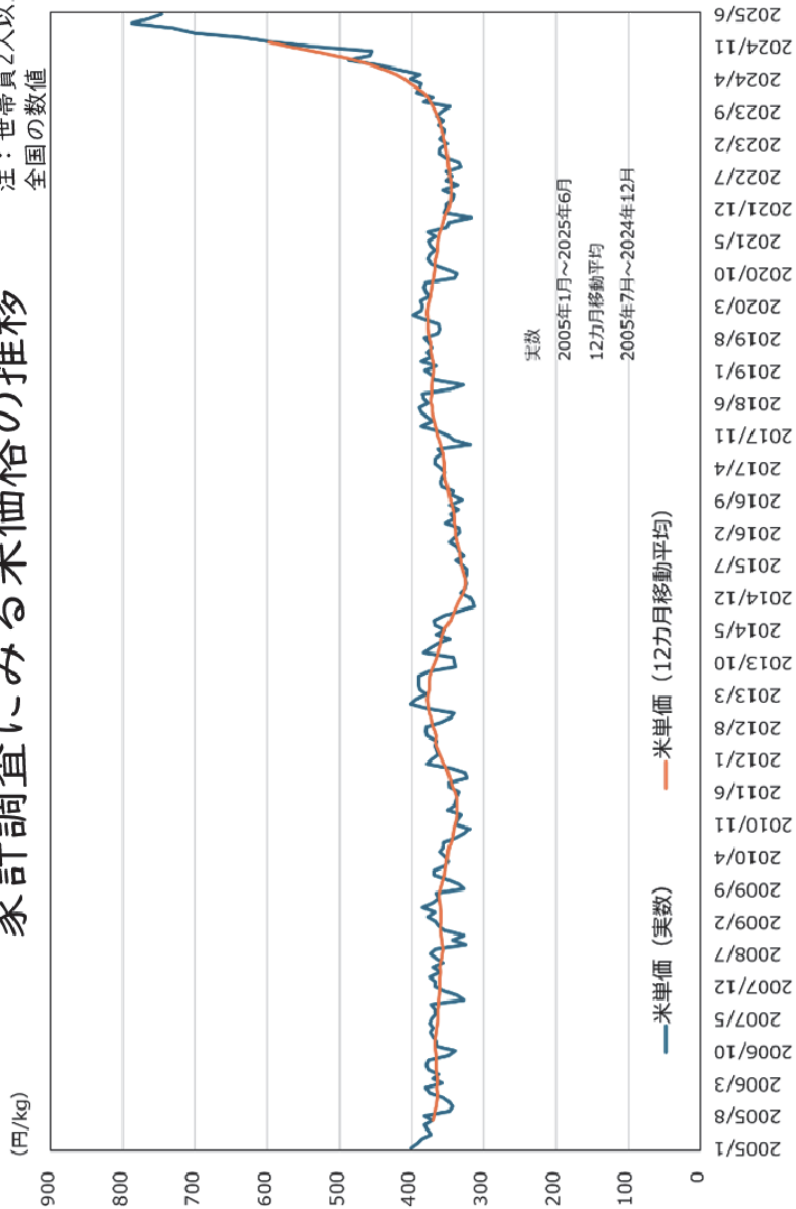
消費者物価指数の推移

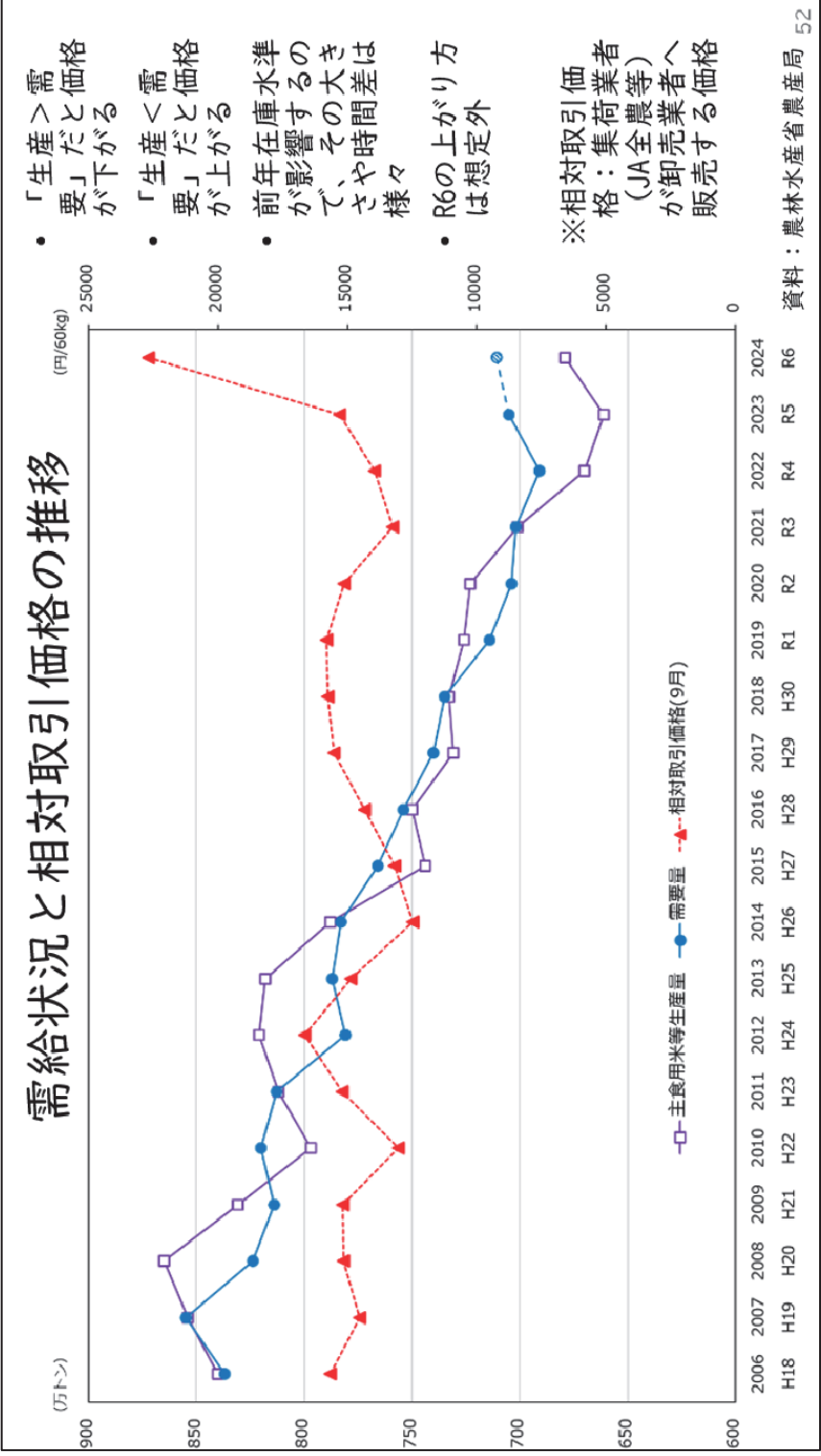


資料：総務省「消費者物価指数」 50

# 家計調査にみる米価格の推移

資料：総務省「家計調査」  
注：世帯員2人以上の世帯の  
全国の数値

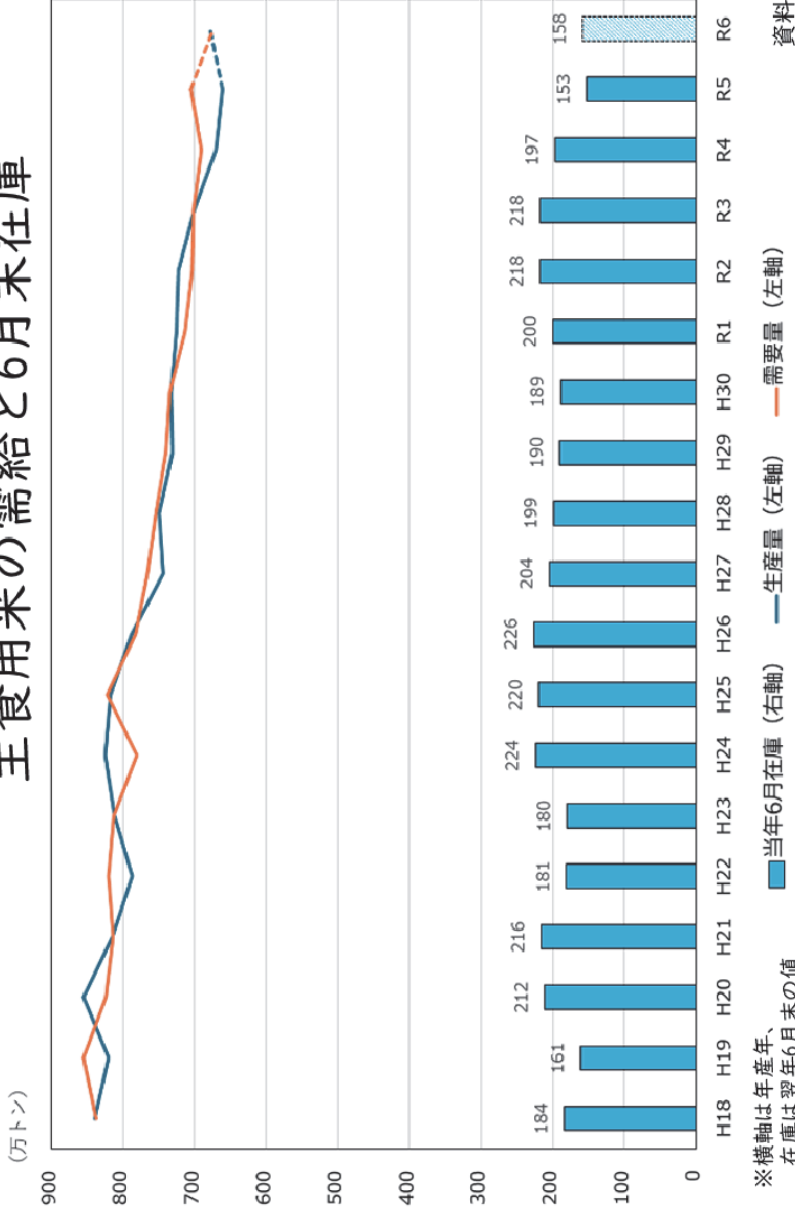




## 米価が高くなった原因についての諸説

- 流通量を絞って値段をつり上げている（流通の目詰まり）
  - 集荷業者（JA）、流通業者（米卸）
  - 新規に参入した「転売ヤー」
- 実は生産量が政府の発表よりも少ない
- そもそも生産調整のやり過ぎで米が足りない
- 2018年に行政による生産調整目標の配分は廃止されているが、実質的に生産調整につながる（主食用米以外の生産を促すための）交付金制度を運用している
- 確かに上記のことは一部影響しているかもしれないが、、、、
- 価格が著しく高いことだけでなく、価格の推移もこれまで以上に観察されないような例外的な状況であることからすると、想定外のことが作用している可能性がある

# 主食用米の需給と6月末在庫



- H28からR3までは絶妙な需給バランスが実現
- R4→R5→R6にやや想定外の事態が連続して起こった？

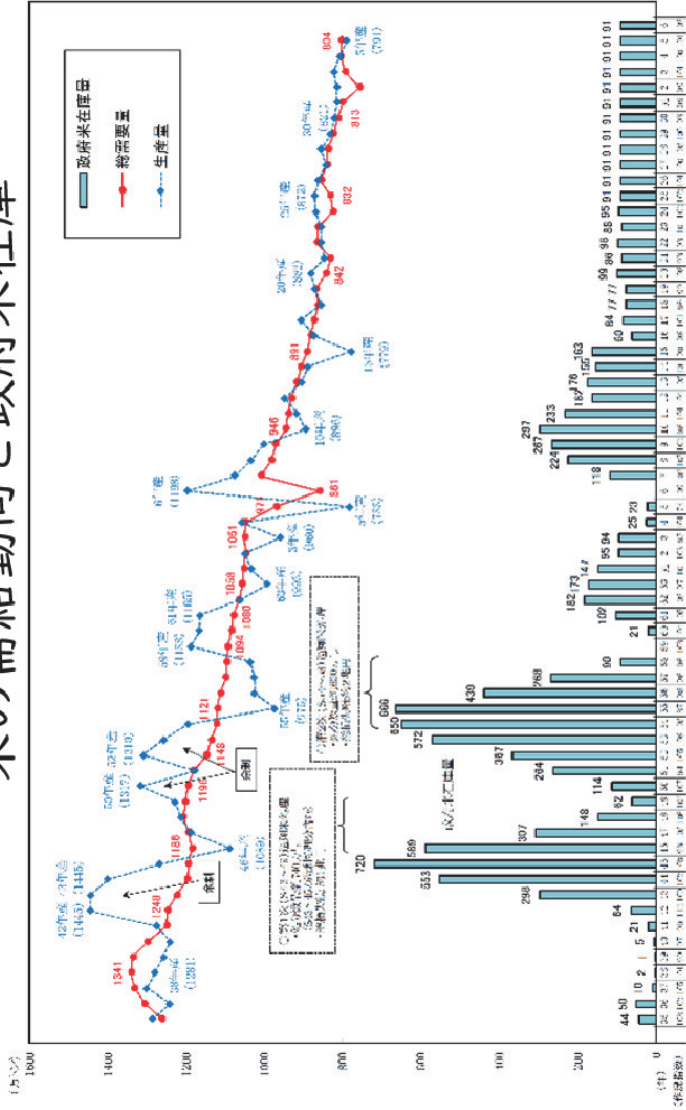
※R6年産の数値は、政府の「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」(R7年5月)による需給見通し  
↓  
備蓄米を考慮して修正される

※横軸は年産年、在庫は翌年6月末の値

■ 当年6月末在庫 (右軸)    — 生産量 (左軸)    — 需要量 (左軸)

資料：農林水産省農産局 54

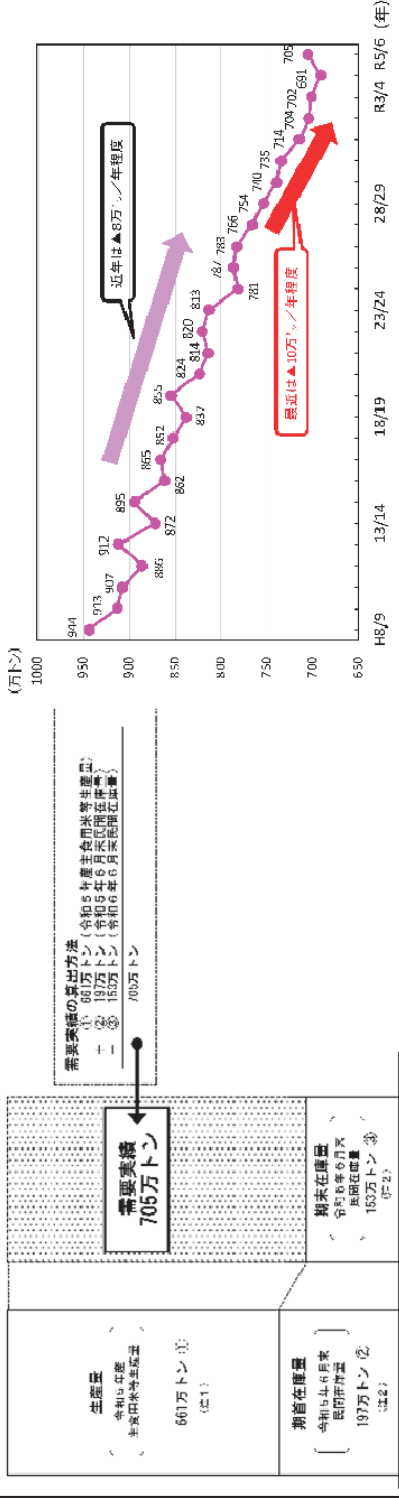
# 米の需給動向と政府米在庫



注1：政府米在庫率は、外食産業向けに政府米を販売する。平成15年以降は在庫率を公表していない。  
 注2：政府米在庫率は、平成15年以降は公表していない。平成15年以降は在庫率を公表していない。  
 注3：政府米在庫率は、平成15年以降は公表していない。平成15年以降は在庫率を公表していない。  
 注4：政府米在庫率は、平成15年以降は公表していない。平成15年以降は在庫率を公表していない。  
 注5：政府米在庫率は、平成15年以降は公表していない。平成15年以降は在庫率を公表していない。

出典：農林水産省農産局「米をめぐる状況について」2025年3月

# 米の消費量（需要実績）の算出



- 需要の計算方法
  - 需要 = 期首在庫 + 生産(供給) - 期末在庫 ※食料需給表では輸出入も勘案
  - R5年産米:  $705 = 197 + 661 - 153$
  - R6年産米(見通し):  $674 = 153 + 679 - 158$
  - R6年産米(修正 ※次ページ):  $711 = 153 + 679 + 36$  (備蓄米放出) - 158
- 需要量の推計値は、生産(と在庫)の値で決まる

## 令和7年5月時点の主食用米等の令和6/7年及び令和7/8年の需給見通し

### 令和7年5月 基本指針

#### 【令和6/7年の主食用米等の需給見通し】

	(トン(千単位))
令和6年6月末民間在庫量	A 153
令和6年産主食用米等生産量	B 679
令和6/7年主食用米等供給量計	C = A+B 832
令和6/7年主食用米等需要量	D 674
令和7年6月末民間在庫量	E = C-D 158

#### 【令和7/8年の主食用米等の需給見通し】

	(トン(千単位))
令和7年6月末民間在庫量	E 158
令和7年産主食用米等生産量	F 683
令和7/8年主食用米等供給量計	G = E+F 841
令和7/8年主食用米等需要量	H 663
令和8年6月末民間在庫量	I = G-H 178

※1:上記の見通しは、国内で生産された主食用米等の需給見通しであり、SBS方式による輸入米は含まれない。  
 ※2:ラウンドの開始で主と小が一致しない場合がある。

### 現時点でわかっている値

#### 【数値は、今後行う検証等を踏まえて検討】

153	<令和6年6月末民間在庫量(確定値)> ※1 このほか全出荷業者(7万業者)を対象とした調査の在庫量6万トンが存在
679	<令和6年産水稻の収穫量(主食用)>(確報)
832	<令和6/7年主食用米等供給量計> ※2 このほか政府備蓄米 3.6万トン(供給※3)……………①
711	… ① + ② - ③
157	<令和7年6月末民間在庫量(※4)> (政府備蓄米1.2万トンを含む) ※3 このほか全出荷業者(7万業者)を対象とした調査の在庫量6万トンが存在
157	……………③
735	<令和7年6月末時点の主食用米の作付意向> (136.3万ha → 73.5万トン(対前年 +5.6万トン)) (※5)
892	<令和7/8年主食用米等供給量計> ※4 このほか政府備蓄米2.5万トン(6月30日時点)を供給予定(※6)

#### <今後検証>

- ※3: 目安として作付意向と政府備蓄米3.6万トンは、入札による備蓄米3.1万トン、政府の在庫米0.5万トン、民間在庫米0.1万トン(備蓄米)と見られる。
- ※4: 8月末の民間在庫量は、民間在庫米5000トン以上の業者(販売・山形県)の在庫別に主食用の民間在庫米の対前年増減率を算出し、算出した在庫増減率(※5)の、令和7年産米の生産量は、主食用米の外推計(36.3万ha、平均収量539kg/10a)を基に算出。
- ※5: 取付意向米の供給予定数量2.5万トン(6月30日時点)は、産地販路別に必要量を、
- ※6: 数量は玄米へス。

資料：農林水産省「米の基本指針（案）に関する主なデータ等（検証のための追加調査等の結果等のデータ）」（2025年7月）<sup>57</sup>

## 米の商品としての特性

- (基本は) 年に一回生産して、一年間かけて販売していく
  - 出来秋新米 (9月頃)、早場米 (8月)
  - 端境期 (出来秋直前) に在庫がゼロに近くなる→新米へのつなぎが重要
  - 新米がでると当該米の価格は下がって、在庫の資産価値が低くなる→売ってしまいたい
  - 流通経路途中 (卸売、小売段階) の事業者は在庫をもちたかない
- 消費
  - 購買パターンには季節性がある→原則、織り込み済み
  - 毎年消費が減少している
  - 家庭用と業務用 (中食、外食) では求められる品質要件が異なる
- 米の種類 (制度的分類)
  - 主食用米
  - 加工用米 (酒米、せんべい等)、もち米
  - 新規需要米 (輸出、米粉、飼料用米、稲サイレージ)
  - 輸入米

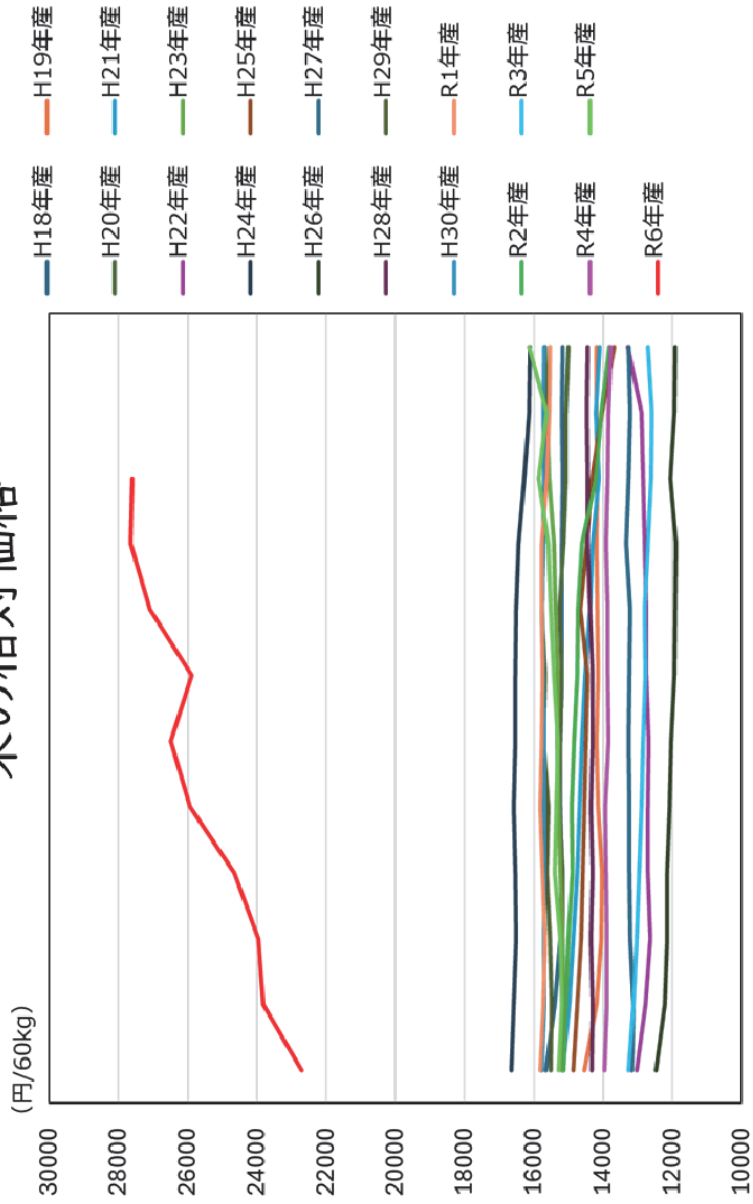
## 米価の決まり方

- 米穀年度（2024年度：2023年11月1日～2024年10月31日）、年産（2024年産：2024年夏～秋に収穫）という概念あり
- 新米が流通し始めると、前年産の米は古米となり、値段が下がる
- 新米の価格は、収穫状況（全国・県別の生産量は作況指数で把握、それ以外に品質も加味）によって前年とは分離されて、非連続に値決めがされる
- 通常年であれば、出来秋に定まった相対価格の水準は年間通してほとんど変化しない
- 出来秋の情勢判断と翌年8月の在庫水準の予想で、新米の米価水準は決められる
- JAは農家に出荷してもらったために仮渡金の概算金水準を提示（プライスリーダー）→ほかの集荷業者（商人を含む）に参照される
- JAに出荷した場合の米価は（厳密には）JAが翌年のしかるべき時期までに全部売り切った実績で確定する（農家は委託、JAは受託）。ただし概算金を下回ることはほぼありえない

## 米の価格決定要因

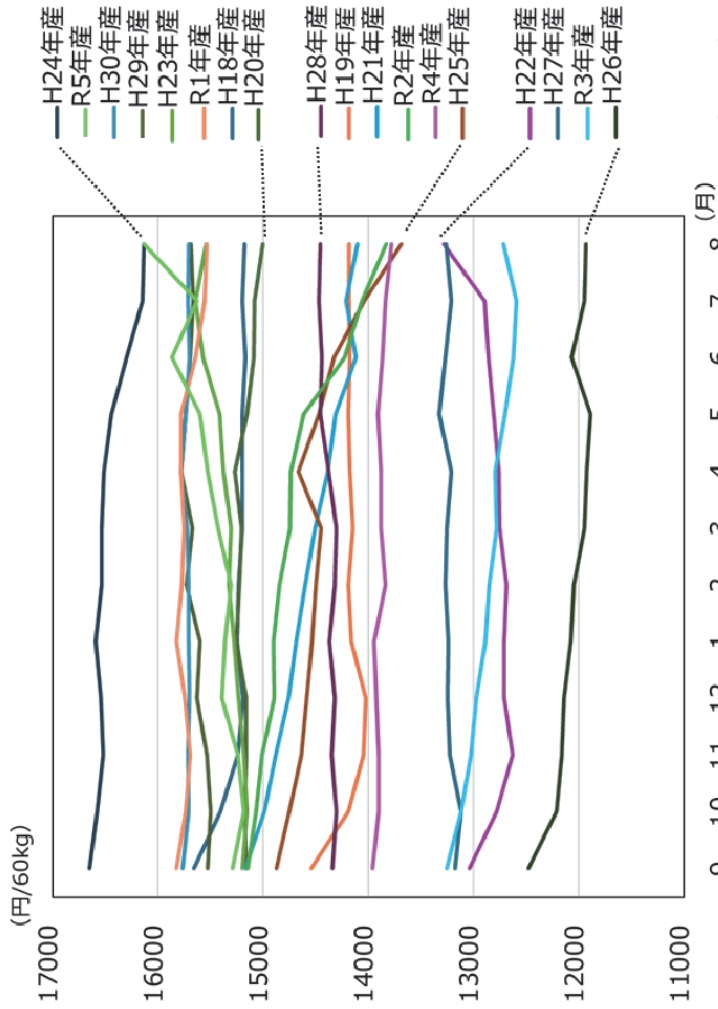
- 需給状況
  - 供給：原則、出来秋で決定→一年間の価格水準を左右
  - 需要：需給の高低に季節性はあるが、平常通りで想定内ならば価格に影響なし。それを逸脱した場合は価格に影響
- 品質
  - 等級（整粒歩合、被害粒、着色粒、異物混入）※高温障害、冷害
  - 食味（外観、香り、味、粘り、硬さ、総合評価）特A、A'、B、B'

# 米の相対価格



資料：農林水産省農産局

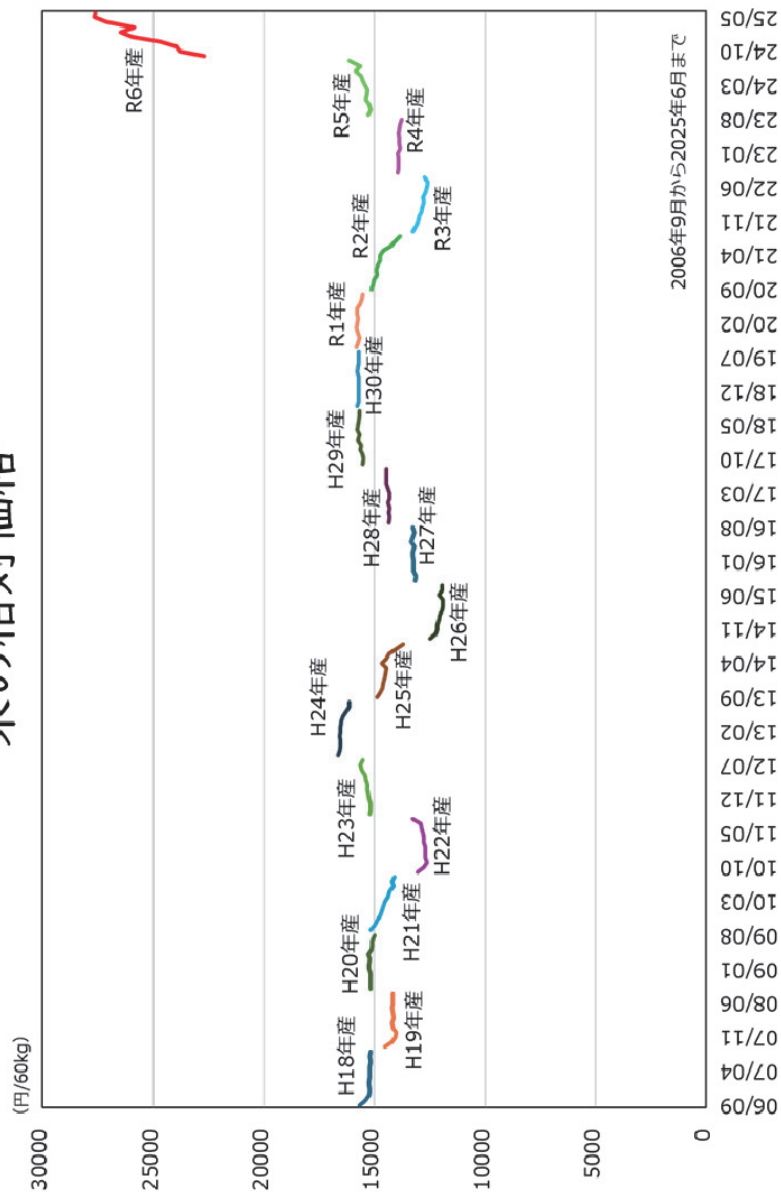
# 米の相対価格



資料：農林水産省農産局 62

資料：農林水産省農産局

## 米の相対価格

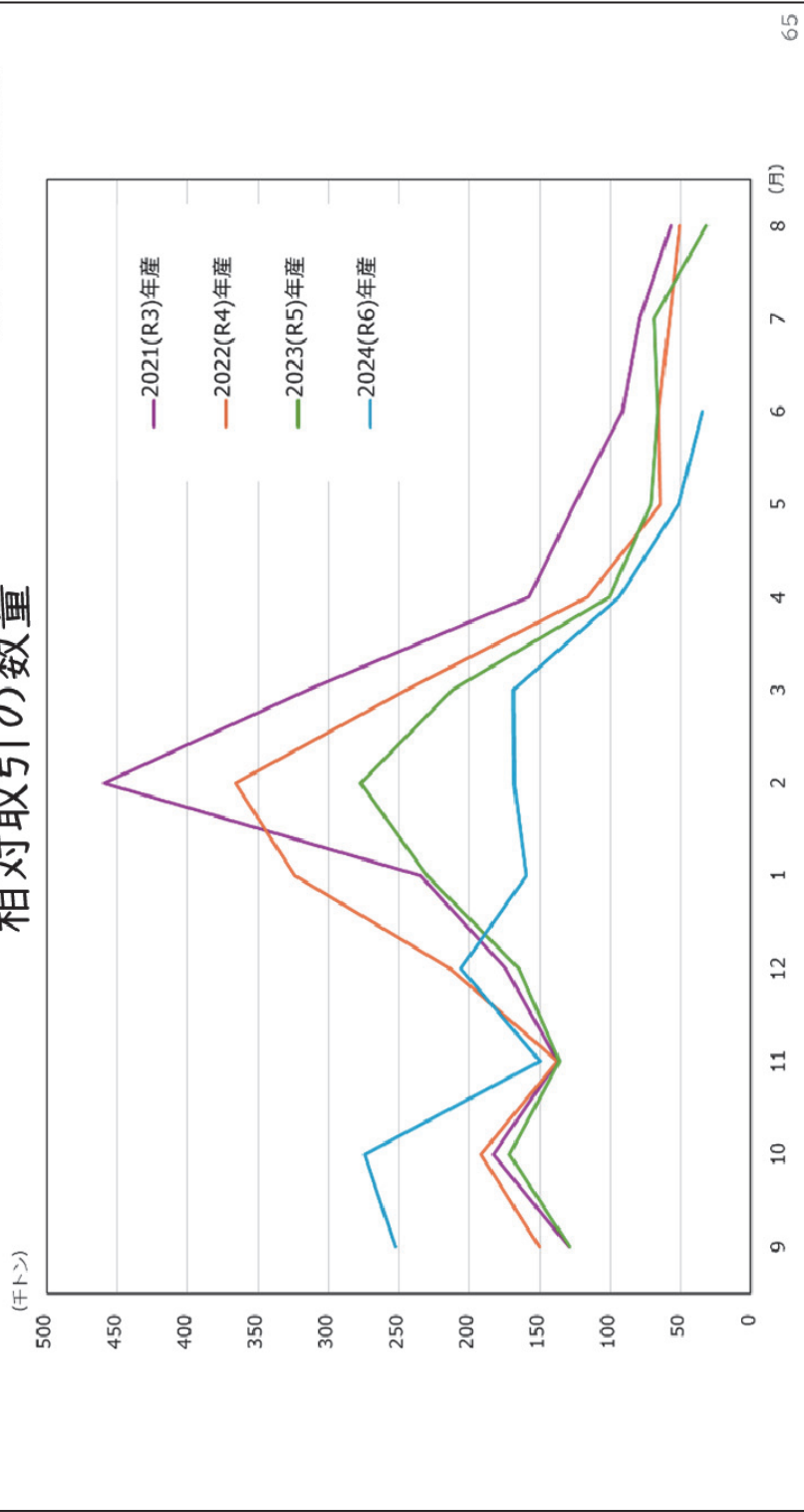


## 米価（相対価格）の状況

- 2023 (R5) 年産
  - 年明けから上昇し続けて、8月に大きく上昇 ※生産実態は9月次の認識よりも悪く、需給調整が必要となった
- 2024 (R6) 年産の米価
  - 2024年秋の米価水準が高騰（驚くほど跳ね上がる）→その後も激しく上昇し続ける ※過去にこのような例がない
- それ以外
  - 年間で低下：H21、H25、H26、R2、R3 ※R2は特に大きく下落
  - 年間で上昇：H22、R5 ※H22はいったん低下したのちに上昇

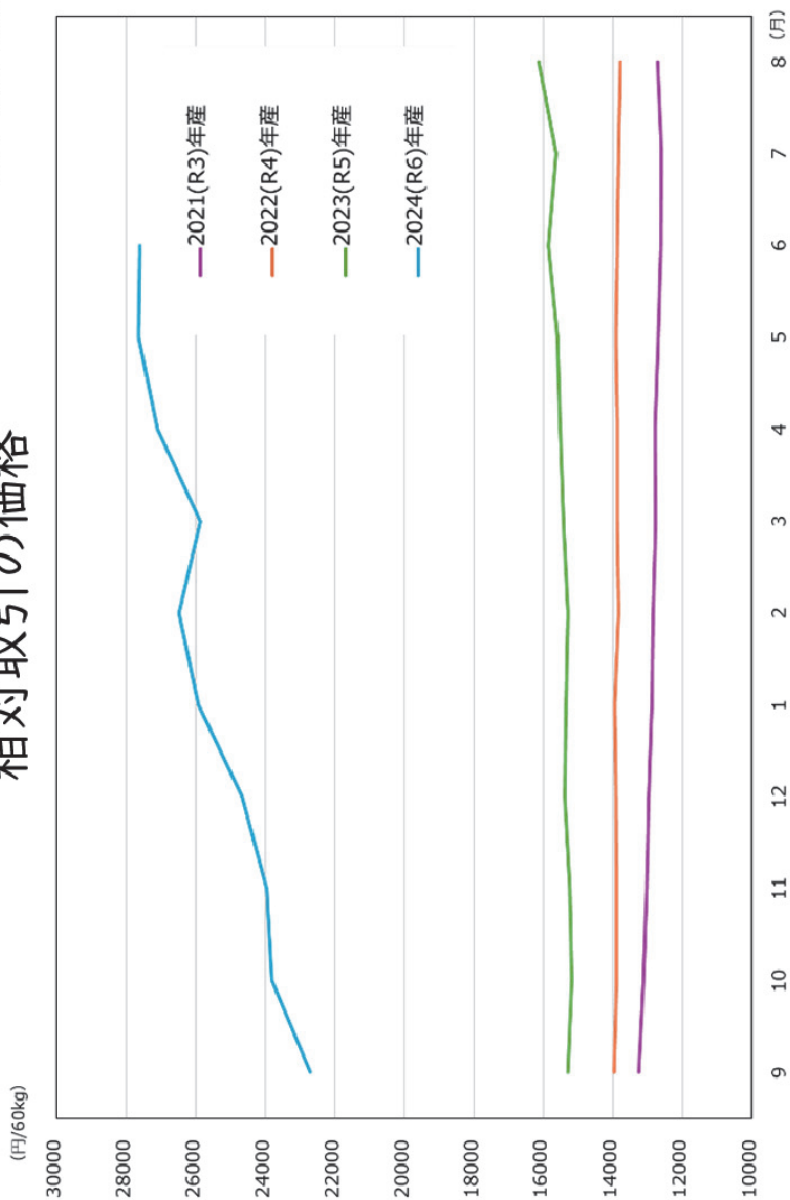
資料：農林水産省農産局

# 相対取引の数量

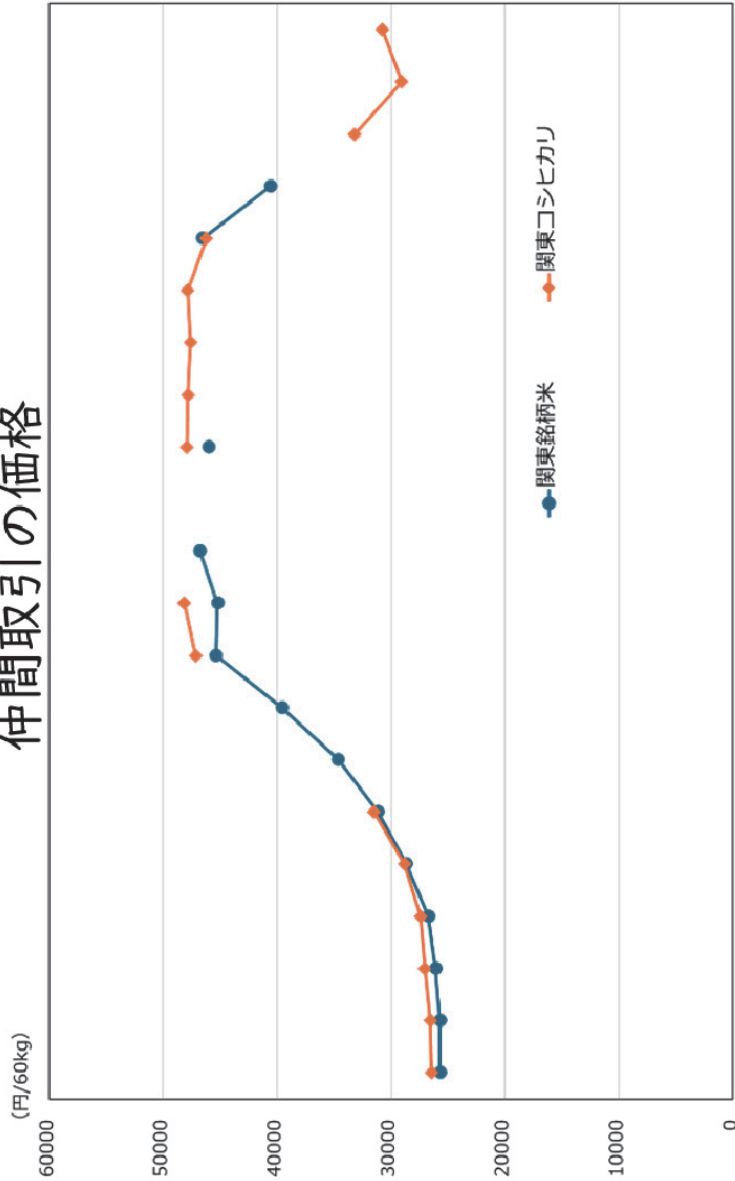


資料：農林水産省農産局

## 相対取引の価格



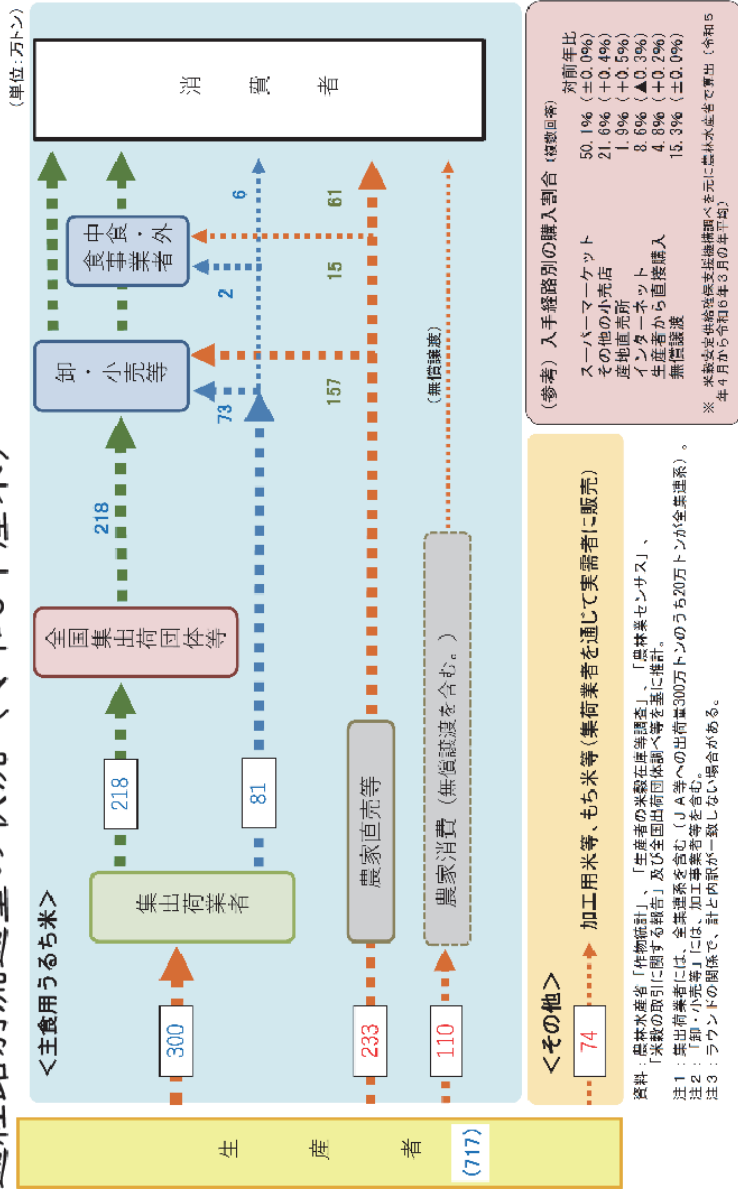
# 仲間取引の価格



9T 10T 11T 12T 1T 2T 3T 4T 5T 6T 7T  
2024年 2025年

資料：クリスタルライスWEBサイト

# 米の流通経路別流通量の状況（令和5年産米）

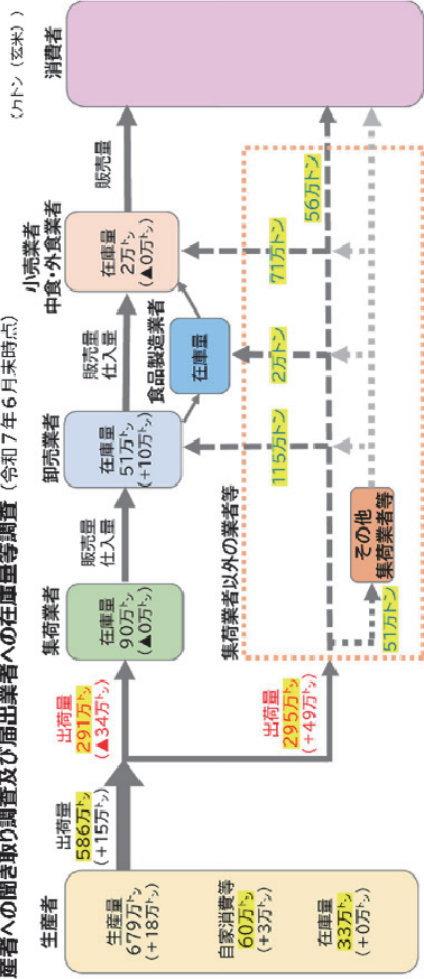


出典：農林水産省農産局「米をめぐる状況について」2025年7月8日

## 生産者への聴き取り調査等を踏まえ令和6年産米の流通の状況について

- 生産者への聴き取り調査の結果では、生産量が18万トン増加する中で、生産者の出荷量のうちJ・A系統などの集荷業者への出荷数量は大きく減少（前年同月差▲34万トン）する一方で、生産者の直接販売や集荷業者以外の業者との取引等は大きく増加（前年同月差+49万トン）  
⇒流通が多様化していることが明確化
- 届出事業者への在庫量等調査の結果、在庫量は集荷業者段階で90万玄米トン（前年同程度）、卸売業者段階で51万玄米トン（前年同程度）、小売業者、中食・外食業者、中食・外食業者段階で2万玄米トン（前年同程度）  
⇒集荷業者は集荷量の減少に合わせて販売量も減少させた結果、卸売業者等は不足分を生産者などから調達

### 生産者への聴き取り調査及び届出事業者への在庫量等調査（令和7年6月末時点）

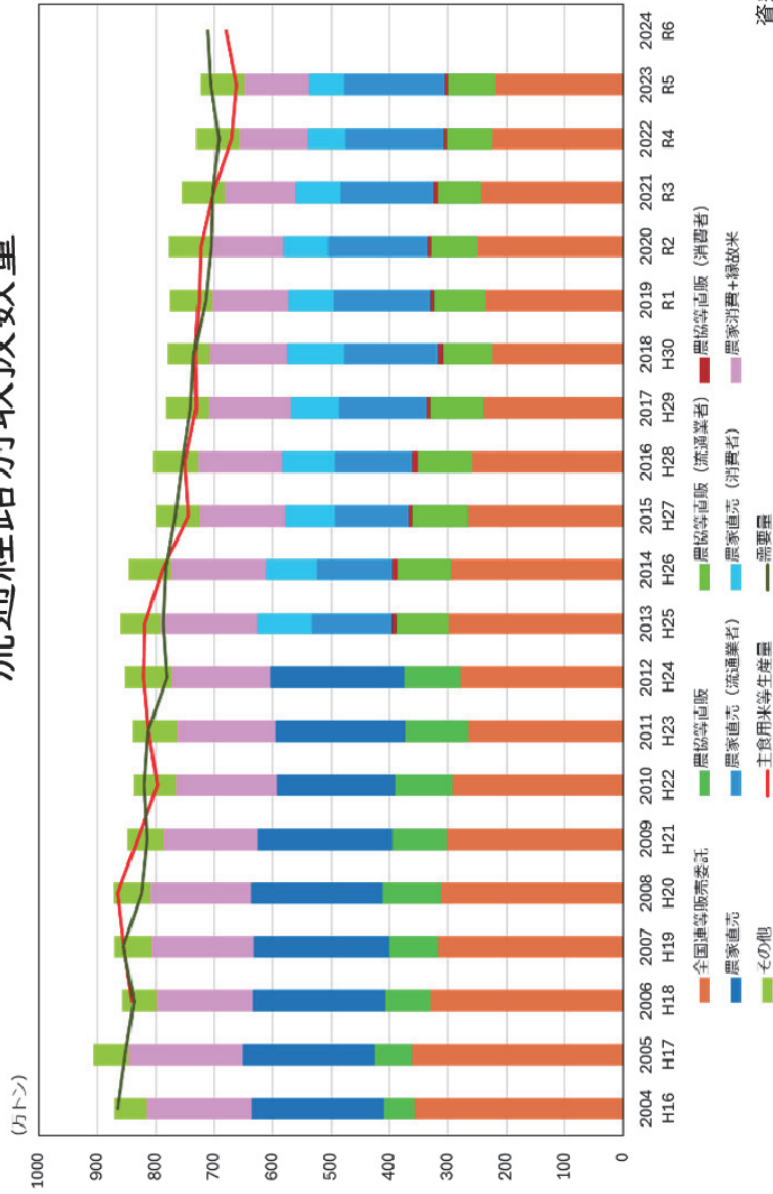


■ 生産者への聴き取り調査で判明した結果（併下欄）（ ）内は推計値の年差

- ※1 生産者の在庫数量等に関する聴き取り調査の結果から、2020年産特等特選セメタリスの作付面積のシェアを用いて、生産者全体の在庫量等を推計。
- ※2 集荷業者以外の業者等の集荷別の出荷量は、生産者の在庫数量等に関する聴き取り調査の結果を基に推計値（2025万トン）に、出荷元の米種別割合を乗じて算出。
- ※3 消費者への販売量は、消費行進発表値とふるさと納税の計であり、その他集荷業者等への出荷量は、集荷業者（消費外）、業者生産法人等及びその他の計である。

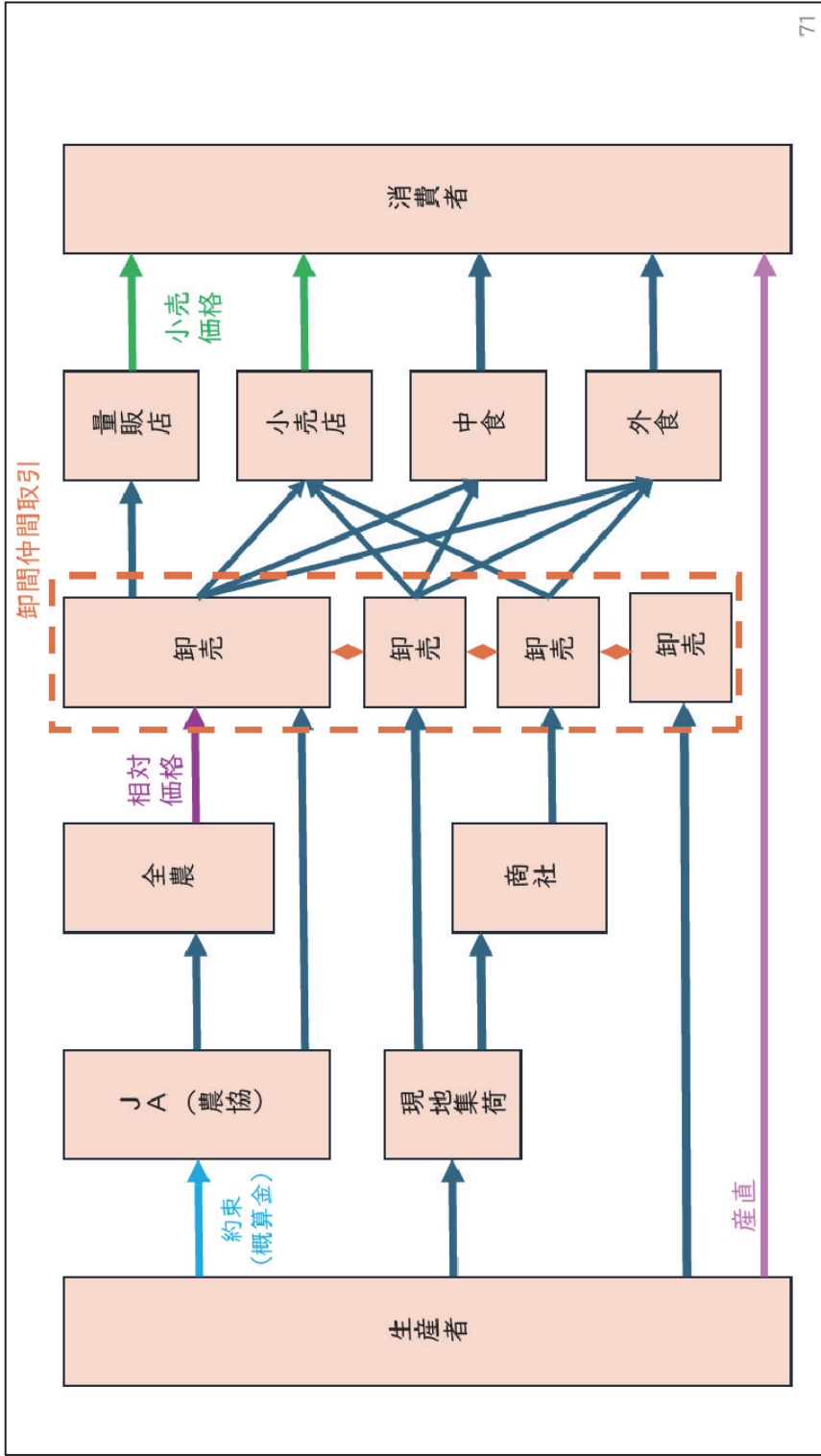
資料：農林水産省「米の基本指針（案）に関する主なデータ等（検証のために行った追加調査等の結果等のデータ）」（2025年7月）9

# 流通経路別取扱数量

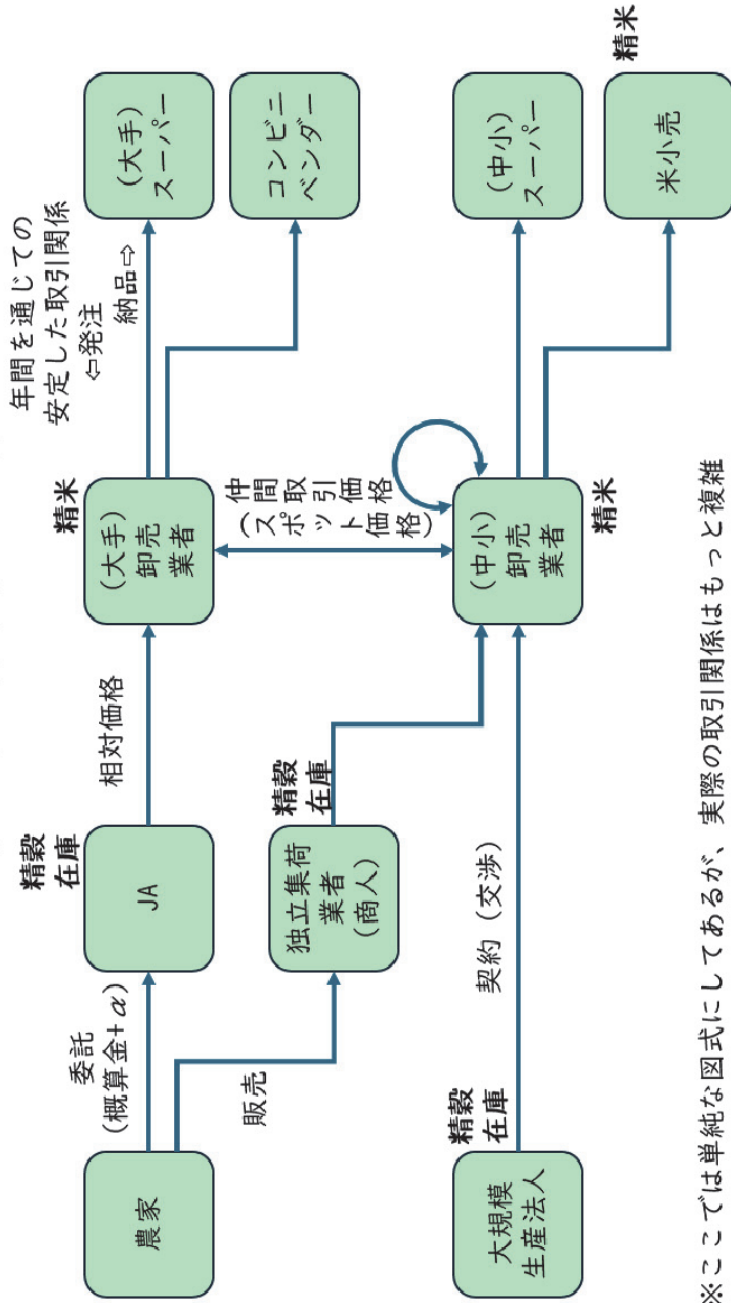


- JA・全農系統の集荷力が低下している
- 大手卸売業者も流通量に制約も
- 足りない部分を別ルートで調達すると、価格の取引も

資料：農林水産省農産局 70



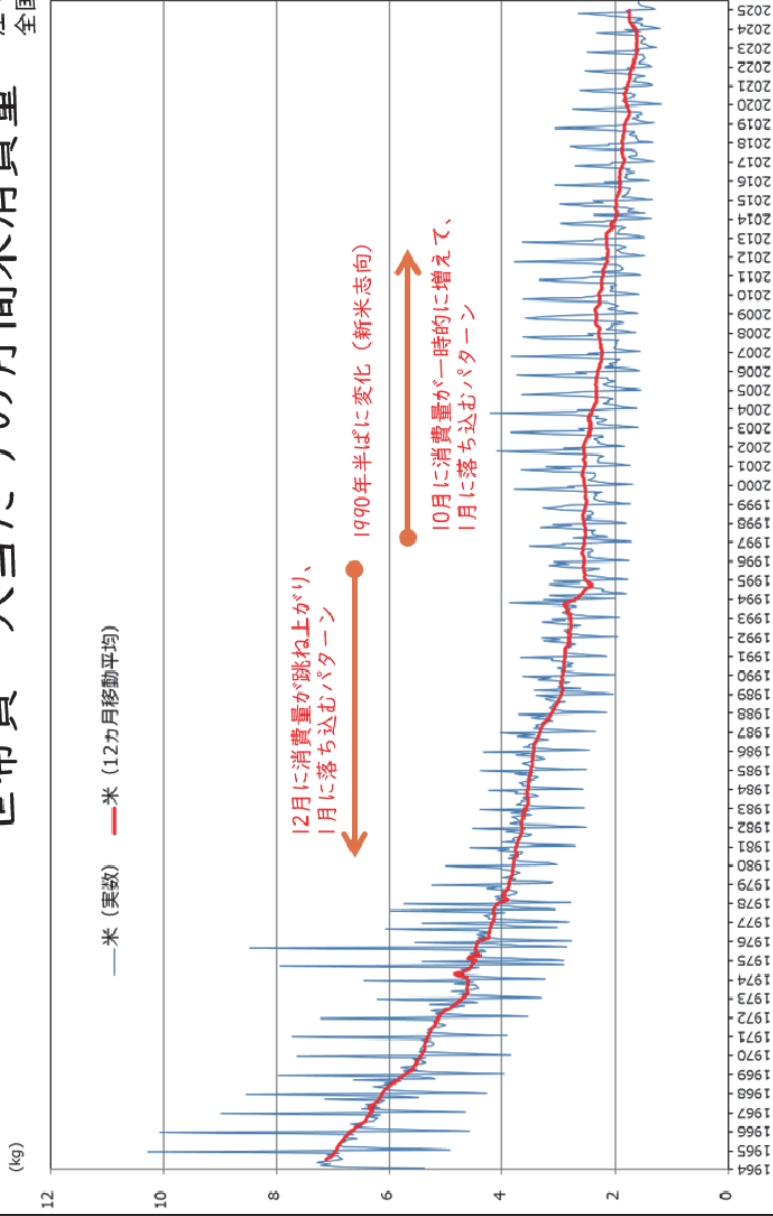
# 米の取引関係と価格



※ここでは単純な図式にしてあるが、実際の取引関係はもっと複雑

# 世帯員一人当たりの月間米消費量

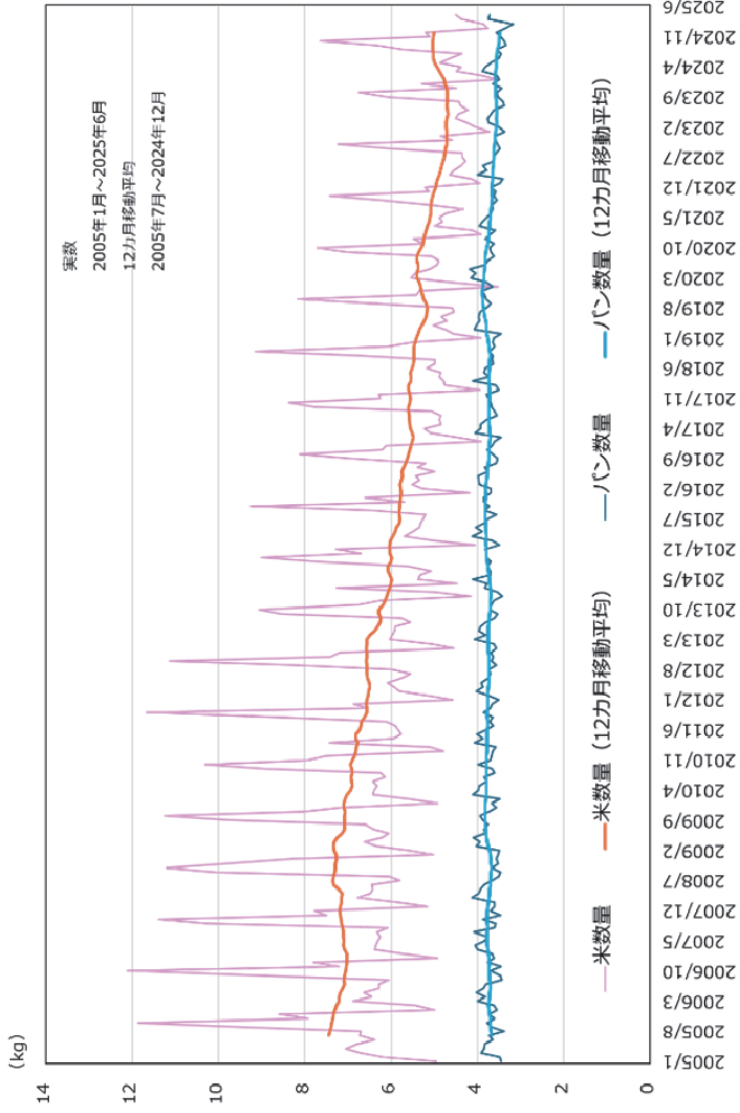
資料：総務省「家計調査」  
注：世帯員2人以上の世帯の全国の数値



- そもそも、米の消費の低下は続落して、その程度も大きく、スピードも速い
- 平成の大凶作（1993年）の際に消費が不連続に落ち込んだ→ブレンド米からブランド米へと販売スタイルが変化

## 世帯当たりの月間消費量

資料：総務省「家計調査」  
注：世帯員2人以上の世帯の  
全国の数値



- 価格が高騰したが、需要は落ち込んでいない
- 焦って買いだめ的な行動をとり続けているか？

## この2年で起こったこと

- 2022 (R4) 年産もやや供給不足→端境期の在庫が減少
- 2023 (R5) 年産はそもそも供給不足
  - 需要が増加した(円安による小麦製品価格が割高に)
  - 2024年8月に南海トラフ地震臨時情報(巨大地震注意) → 買いだめ → 解除後も引き続き影響
- 2024 (R6) 年産は平年作と政府は公表したが、、、
  - 在庫がいつもの年より少ない→新米までのつなぎに不安→新米の困り込み→産地で買付競争→買付価格が上昇
  - 相対取引も例年より注文増→価格上昇
  - 2024年秋の米価水準が高騰(驚くほど跳ね上がる) → その後も激しく上昇し続ける ※過去にこのような例がない
  - 不足分を仲間市場で調達して価格が上昇し続けた→相対価格に影響?
  - 量販店の店頭での商品不足が不安を喚起→結果的に買いだめを誘引(?)
  - 消費現場での需要が落ち込まないために、仕入れ価格で販売
  - セールを行うだけの玉がなく、定価販売を継続

## 価格上昇は必要悪？

- 価格の変化は、需給調整のため→市場原理、価格機構は、農産物の需要と供給を望ましい状態へと誘導するために必要。たとえば野菜の需給調整
  - 足りなくて価格が上がる
  - 【需要】限られたものを最も必要な人（どうしても買いたい人）が（高い値段を払ってもよいかから）利用できるようにすること。
  - 【供給】足りなければ増産を促すこと
  - 余っていて価格が下がる
  - 【需要】値段を下げることで需要を喚起して、すべて利用し尽くしてもらうこと
  - 【供給】余るようなら減産に導くこと
- ただし、主食として位置づけられている米の場合、足りなければ高く買える人だけに渡せばよいというところになったならば、金持ちだけ買えという方針を意味することとなり、社会正義に反する恐れ
- 今回の事態はなぜ起こったのか？→生産調整の失敗が原因というよりも、（自ら販売する大型農業法人がふえきているために）農協系統を中心にたこれまでの流通構造が変化してきたことが影響している可能性がある

## 今般の米騒動からの示唆：価格政策に対して

- 少なくとも短期的には米消費量は価格に反応しなかった
- 予想に反して、米価が高くなる過程で消費が増えていった（もちろん他財との相対価格の影響を慎重に吟味して結論を出すべき）→なぜこのようなことが起きたのかは分析する必要あり
- もちろん、時間において米消費構造を変えざる可能性は大いにあるが（平成の米騒動の影響を再考すべき）、今後価格への反応度をどのように想定すべきか？
- これまで米価が高かったから消費が減少していたと言われたが、今回の件を振り返ってみて、これまでの米価は高かったと言わなければならないか？→受け入れ可能な価格水準はどのくらいなのか
- 購入できないことには強い懸念を覚える人がほとんどだったのではないか→米を全く食べない人はほとんどいないようだが、米消費量は確実に低下している
- ただし、購入できない状況が心理的に大きな問題を起すことは、米だけの問題ではないかもしれない（米だけ足りていればよい、ではない？）→食料安全保障のあり方を考える上での重要な論点となる可能性がある

## 今般の米騒動からの示唆：水田政策に対して

- 生産不足があったことは確かか→生産者がリタイアしていくことを考慮すると生産力の増強策は必要
- 消費が伸びていたのか→増産すべきかどうかの判断のポイント
- 適正な価格形成がなされなかったことの方が問題ではなかったか
  - 出来秋価格の決定方式
  - 通年での価格の修正
  - 現物市場の活性化

## 解 題

町 田 勝 弘

今回は、女子栄養大学栄養学部教授、食料・農業・農村政策審議会企画部会長の中嶋康博氏に『新たな「食料・農業・農村基本計画」の策定と今後の政策展開における課題』について講演いただいた。

講演は、基本計画の策定と、今後の政策展開における課題（米価はなぜ上がったのか）から構成されている。

### ◎基本計画の策定

#### 「基本法検証部会での審議」

都合18回にわたり審議されたが第1回と第18回は食料・農業・農村政策審議会（本審）と基本法検証部会の合同部会で開催された。

また、第18回の最終とりまとめに当たり、地方意見交換会が開催されている。

このように基本計画は、国・地方を挙げての検討により策定されており、企画部会長の中嶋康博氏が、策定のキーパーソンである。

#### 「食料安全保障政策の位置づけ」

改正食料・農業・農村基本法第二条（食料安全保障の確保）において食料安全保障は、「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態をいう」と定義されたとのことがあった。

解題者（町田）は、食料の安全保障に大変興味があって1976年（昭和51年）に農林省に入省したが、今回、食料安全保障がはっきり定義され、国民一人一人の食料安全保障だとなったことは感慨深いものがある。

### ◎今後の政策展開における課題—米価はなぜ上がったのか

需要は、米の在庫の確認と、生産がこれだけだったという引き算で計算

される。令和6年産の需要量は711万トンとされているが、そもそも本当に711万トンあったかのかということとはわからないのではないかと中嶋康博氏は思っているとのことのお話だった。

「この2年で起こったこと」は令和4年産もやや供給不足で、端境期の在庫が減少しているときに、令和5年産で供給不足になって、かつ円安によって小麦製品の価格が割高になって、相対的に米が安くなったので、需要が増加したのではないかと中嶋康博氏は思っているとのことのお話だった。

「今般の米騒動からの示唆」

生産不足があったことは確かだと思います。今後、生産者がリタイアしていくことを考慮すると、生産力の増強策は絶対必要だと思うのですが、本当に消費が伸びているかどうか、疑問を感じていますが、それが増産すべきかどうかの判断のポイントになると追っていると中嶋康博氏は思っているとのことのお話だった。

解題者（町田）は生産調整の仕事を長くしていたが、とにかく米は安くて、米はどうせあるのだから、食べてやるという感じが非常に強かった。

ただ、農家さんの話を聞くと、自分たちは、昨年くらいの米価が欲しいのだとおっしゃり、それはそうだと思う。米価の在り方を考える上で、昨年の出来秋のことはよかったのではないか。

米価の問題について、農家の方々も含めて国民の皆様が関心を持ってこられたことは、いいことではないかと思っている。

結びにかえて

基本計画は、企画部会長の中嶋康博氏が、策定のキーパーソンであり、たいへん貴重な講演会となった。

たいへんお忙しい中、快く講演を引き受けていただいたことに改めて感謝の意を表する次第である。

## 既刊書

- 講演会記録（農業研究 別冊 第1号）、平成25年12月、B5、164頁  
講師：照井耕一氏、藤巻 宏氏、瀬川豊茂氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第2号）、平成26年12月、B5、199頁  
講師：平野達男氏、新岡敏美氏、松川 正氏、柳渕淳一氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第3号）、平成27年12月、B5、170頁  
講師：多田欣一氏、曾根原久司氏、小崎 格氏、佐藤宏弥氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第4号）、平成28年12月、B5、157頁  
講師：佐藤正志氏、佐藤富志雄氏、海野 洋氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第5号）、平成29年12月、B5、197頁  
講師：小嶋大造氏、田中正保氏、宮田宗武氏、河野和義氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第6号）、平成30年12月、B5、200頁  
講師：北原悦男氏、保坂一八氏、金井久美子氏、佐藤 毅氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第7号）、令和元年12月、B5、227頁  
講師：佐藤忠美氏、西山直司氏、梅本 修氏、柴田正貴氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第8号）、令和2年12月、B5、157頁  
講師：堀口健治氏、小松真知子氏、青柳 齊氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第9号）、令和3年12月、B5、205頁  
講師：戸羽 太氏、石川賢一氏、河原昌一郎氏、光元信能氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第10号）、令和4年12月、B5、211頁  
講師：生源寺眞一氏、田下隆一氏、大本孝則氏、佐々木均氏の講演会記録
- 講演会記録（「食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会 中間とりまとめについて」）、  
令和5年9月、B5、83頁  
講師：中嶋康博氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第11号）、令和5年12月、B5、185頁  
講師：木下彰二氏、山下正明氏、佛田利弘氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第12号）、令和6年7月、B5、81頁  
講師：杉中 淳氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第13号）、令和6年12月、B5、182頁  
講師：藤本孝介氏、横田修一氏、坪田邦夫氏の講演会記録
- 講演会記録（農業研究 別冊 第14号）、令和7年9月、B5、126頁  
講師：中嶋康博氏の講演会記録



ホームページ (<http://www.nohken.or.jp/>) に掲載

---

---

日本農業研究所講演会記録 『農業研究』(別冊) 第14号 「新たな「食料・農業・農村基本計画」の  
策定と今後の政策展開における課題」

令和7年9月 印刷  
令和7年9月 発行

**編集・発行** 公益財団法人 日本農業研究所  
理事長 田家邦明

**本 部** 東京都千代田区紀尾井町3番29号  
電 話 03(3262)6351 番 〒102-0094  
F A X 03(3262)6355 番

**実験農場** 茨城県つくば市稲荷原2-1  
電 話 029(876)0001 番 〒300-1259  
F A X 029(876)0945 番

**印刷所** 京和工業印刷株式会社

---

---

