

食料安全保障強化政策大綱

令和4年12月27日

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部

I 基本的な考え方

我が国における食料の安定供給は、国内生産の増大を図ることを基本に、輸入及び備蓄を適切に組み合わせることで、その確保を図ることとしている。

しかしながら、昨今、気候変動等による世界的な食料生産の不安定化や、世界的な食料需要の拡大に伴う調達競争の激化等に、ウクライナ情勢の緊迫化等も加わり、輸入する食品原材料や生産資材の価格高騰を招くとともに、産出国が偏り、食料以上に調達切替えが難しい化学肥料の輸出規制や、コロナ禍における国際物流の混乱などによる供給の不安定化も経験するなど、食料安全保障の強化が国家の喫緊かつ最重要課題となっている。

これを受けて、「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」（令和4年10月28日閣議決定）に基づき、

- ① 化学肥料や配合飼料、燃料・ガスの価格高騰への影響緩和対策を講ずるほか、
- ② 農産物、生産資材等の過度な輸入依存からの脱却を図るため、小麦、大豆等の本作化、米粉の利用拡大、食品原材料の国産切替え、肥料の国産化・安定供給確保、飼料の増産、化学肥料の使用低減、省エネ技術の導入等、食料安全保障の強化に向けた構造転換対策

を講じているが、特に近年の急激な食料安定供給リスクの高まりに鑑みれば、食料安全保障の強化に向けた施策を継続的に講ずることにより、早期に食料安全保障の強化を実現していく必要がある。

このため、本政策大綱は、継続的に講ずべき食料安全保障の強化のために必要な対策とその目標を明らかにするものである。

また、食料安全保障の強化に向け、過度な輸入依存からの脱却に向けた構造転換とそれを支える国内の供給力の強化を実現するためには、農林水産業・食品産業の生産基盤が強固であることが前提となる。

このため、本政策大綱は、新しい資本主義の下、食料安全保障の強化のための対策に加え、スマート農林水産業等による成長産業化、農林水産物・食品の輸出促進、農林水産業のグリーン化についても、改めてその目標等を整理し、その実現に向けた主要施策を取りまとめたものである。

Ⅱ 食料・農業・農村基本法の検証・見直しに向けた検討との関係

食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号。以下「基本法」という。）は、制定から約 20 年が経過し、生産者の減少・高齢化など国内の農業・流通構造の変化に加え、世界的な食料情勢の変化や気候変動などに伴い、食料安全保障上のリスクが同法制定時には想定されなかったレベルに達している。

このため、基本法については、本年 9 月以降、食料・農業・農村政策審議会で議論が行われるなど、その検証・見直しに向けた検討が進められているところであるが、生産者の減少・高齢化、人口減少下における国内市場の縮小など、我が国の農業が厳しい状況に置かれていることを踏まえ、令和 5 年度中の改正案の国会提出も視野に、検証・検討を加速化する。

また、食料安全保障の強化に向けた施策は、食料・農業・農村に関する政策全般の基本的な方向にも大きな影響を与えるものである。そこで、本政策大綱についても、現在進められている基本法の検証・見直しに向けた検討の結果を踏まえ、今後必要に応じて施策の見直しを行うものとする。

Ⅲ 食料安全保障の強化のための重点対策

1 食料安全保障構造転換対策（過度な輸入依存からの脱却に向けた構造的な課題への対応）

食料安全保障については、国内の農業生産の振興を図りながら、安定的な輸入と適切な備蓄を組み合わせ強化していく。そうした中、農林水産物・食品の過度な輸入依存は、原産国の不作等による穀物価格の急騰や、化学肥料原料産出国の輸出規制による調達量の減少などが生じた場合に、思うような条件での輸入ができなくなるなど、平時でも食料の安定供給を脅かすリスクを高める。

他方、小麦や大豆、米粉用米を始めとする国産の農林水産物については、品質の向上が進む中で、海外調達の不安定化と相まって、活用の拡大が期待されるものがある。

飼料については、牧草、稲わら等の粗飼料を中心に国内の生産余力があり、生産する耕種農家と利用者である畜産農家との連携や広域流通の仕組み、利用者の利便を考慮した提供の在り方等を実現することにより、活用の更なる拡大が期待される。そのほか、子実用とうもろこし等の穀物等、輸入に代わる国産飼料の開発・普及などが期待されている。

また、肥料についても、国内には、堆肥や下水汚泥資源などの国内資源があり、化学肥料を代替するものとして、これらの活用が期待されるほか、環境負荷低減等の取組による使用量の低減や、国内で調達できない肥料原料の備蓄等の取組の重要性が高まっている。

このため、農林水産物・生産資材ともに、過度に輸入に依存する構造を改め、

生産資材の国内代替転換や備蓄、輸入食品原材料の国産転換等を進め、耕地利用率や農地の集積率等も向上させつつ、更なる食料の安全保障の強化を図る。

（１）生産資材の国内代替転換等

生産資材について、例えば化学肥料原料は、大半を輸入に依存しており、その安定供給に向けて肥料原料の備蓄等の重要性が増している。一方、国内には、堆肥、下水汚泥資源等の国内資源が存在しており、これらの生産資材の代替転換や化学肥料の使用低減は、環境への負荷低減にも資するなど、将来にわたって持続可能な生産への転換を実現するものとなる。その他にも、施設園芸や特用林産、漁業で使用する燃料や、電気等のエネルギー、プラスチック資源等の使用でも同様のことが言える。

また、飼料、特に牧草、稲わら等の粗飼料は、国内でもまだ生産余力がある中で、海外への依存を減らすことで、家畜の生産基盤を強靱なものにするとともに、耕畜連携により、粗飼料の生産時に、家畜排せつ物を堆肥として土壤還元することで、環境にやさしい持続的な生産システムの確立を図ることができる。

以上を踏まえ、肥料については、堆肥や下水汚泥資源等の肥料利用拡大への支援（畜産農家・下水道管理者、肥料メーカー、耕種農家などの連携や施設整備等への支援など）、土壌診断・堆肥の活用等による化学肥料の使用低減、肥料原料の備蓄に取り組む。

飼料については、稲作農家と畜産農家の連携への支援など国産飼料の供給・利用拡大等を促進する。水産業についても養殖飼料用魚粉の国産化等を推進する。

そのほか、施設園芸や畜産・酪農によるヒートポンプの省エネ技術や特用林産、水産業における省エネ技術等の導入を支援する。

（目標）

- ・ 2030 年までに化学肥料の使用量の低減 ▲20%
- ・ 2030 年までに、堆肥・下水汚泥資源の使用量を倍増し、肥料の使用量（リンベース）に占める国内資源の利用割合を 40%まで拡大（2021 年：25%）
- ・ 2030 年までに有機農業の取組面積 6.3 万 ha に拡大（2020 年：2.5 万 ha）
- ・ 2030 年までに農林水産分野の温室効果ガスの排出削減・吸収量 ▲3.5%
- ・ 2030 年までに飼料作物の生産面積拡大 +32% 等

（２）輸入原材料の国産転換、海外依存の高い麦・大豆・飼料作物等の生産拡大等

これまでは、価格やロットなどで利用しやすい輸入原材料が多く使用されていたが、近年、世界的な食料需要の増加に伴う国際的な調達競争の激化等により、平時でも思うような条件で調達できない場合が出てきている。

一方で、国内には、例えばパンや麺類等の米粉・小麦製品や、豆腐等の大豆加工品など、国産の活用・消費が見込まれるものがある。

以上を踏まえ、持続可能な食料供給の仕組みを構築するため、小麦・大豆等の国内生産の拡大や安定供給のための施設整備支援、水田の畑地化等を強力に推進するとともに、米粉の普及に向けた設備投資等を支援する。また、食品製造事業者に対して、国産原材料への切替えを促すための対策を講ずるほか、水産業についても加工原材料転換を推進する。

(目標)

- ・ 2030 年までに 2021 年比で生産面積拡大
小麦+9%、大豆+16%、飼料作物+32%、米粉用米+188% 等

2 生産資材等の価格高騰等による影響緩和対策

(1) 農林水産業の経営への影響緩和

輸入原材料や生産資材の国際価格が高騰し、予断を許さない状況が続く中、すぐには最終商品の販売価格への転嫁ができるわけではないことなどから、価格高騰の影響を受ける農林漁業者に対し、その経営への影響を緩和するため、施設園芸等燃料価格高騰対策、漁業経営セーフティーネット構築事業、肥料価格高騰対策、配合飼料価格高騰対策、日本政策金融公庫による資金繰り支援等の措置を講ずる。

(2) 適正な価格形成と国民理解の醸成

生産資材の価格高騰は生産者等の経営コストの増加に直結し、最終商品の販売価格に適切に転嫁できなければ、食料安定供給の基盤自体を弱体化させかねない。このため、生産者・食品事業者・消費者等、国民各層の理解と支持の下、生産・流通コスト等を価格に反映しやすくするための環境の整備を図る。

また、全ての消費者が、いかなる時にも食料を物理的・社会的・経済的に入手できる環境が維持されることが重要であるが、食品価格の高騰は、これに支障を与えるおそれがある。

以上を踏まえ、食料・農林水産業に対する国民理解の醸成を図るとともに、食品ロス削減の取組の強化、こども食堂等へ食品の提供を行うフードバンクや、こども宅食による食育の取組に対する支援や共食の場の提供支援等を実施し、農林水産省を中心に関係省庁が連携して価格高騰下で日常的に食料へのアクセスがしづらくなっている者への対策を実施する。

(目標)

- ・ 2030 年度までに事業系食品ロスを 2000 年度比で半減 (273 万 t)

3 各項目の主要施策

上記の対策の目標を踏まえ、必要な主要施策を次に掲げる。なお、施策実施に必要な経費の取扱いについては、毎年の予算編成過程において検討する。また、K P I（成果目標）については、進捗状況に応じて、随時改善し、既存施策を含め施策の不断の点検と見直しを行う。

継続的に講ずべき食料安全保障の強化のための対策の財源については、構造改革等を進めるものとして一時的には歳出の増加を招くものであることに鑑み、財政負担とのバランスを考慮した上で、毎年の予算編成過程で食料安定供給・農林水産業基盤強化本部が責任を持って確保するものとする。

（１）食料安全保障構造転換対策（過度な輸入依存からの脱却に向けた構造的な課題への対応）

① 生産資材の代替転換等

- －肥料の国産化・安定供給の確保（肥料原料備蓄、堆肥・下水汚泥資源等の国内資源の肥料利用拡大、国内肥料資源の肥料利用のための技術開発・実証等）
- －生産資材の使用低減（土壌診断による化学肥料の低減等の栽培体系への転換、有機農業の取組拡大、生分解性マルチ導入、肥料の利用効率の向上等に資する新品種の開発等）
- －省エネ技術の導入加速化（ヒートポンプや省力化に資する漁業用機器の導入等）
- －飼料自給率向上に向けた対応（畜産農家と耕種農家との連携、飼料生産組織の運営強化、国産稲わらの利用拡大実証、国産粗飼料の広域流通等）
- －燃油・資材の森林由来資源への転換（特用林産物の生産資材の国産化、生産施設に係る省エネ化、木質バイオマスエネルギーへの転換促進等）
- －養殖業体質強化（配合飼料の主原料である魚粉の国産化、人工種苗への転換等） 等

② 輸入原材料の国産転換、海外依存の高い麦・大豆・飼料作物等の生産拡大等

- －食品事業者における原材料の調達安定化（国産切替えに伴う新商品開発、製造ラインの増設等）や水産加工原材料調達の平準化
- －畑作物の本作化の促進（水田畑地化等に伴い、畑作物の定着支援、実需者ニーズに対応するための低コスト生産の技術導入等）
- －国産小麦・大豆の供給力強化（作付けの団地化、ストックセンター、食品加工施設の整備等）
- －農業農村整備事業による食料安全保障の強化（水田の畑地化等）
- －米粉の利用拡大支援対策
- －海外依存度の高い品目の品種開発機能の強化 等

(2) 生産資材等の価格高騰等による影響緩和対策

① 農林水産業の経営への影響緩和

- －肥料価格高騰対策
- －配合飼料価格高騰対策
- －燃料価格高騰対策
- －特用林産物の生産資材高騰対策
- －漁業経営セーフティーネット
- －日本政策金融公庫等による資金繰り支援 等

② 適正な価格形成と国民理解の醸成

- －ニッポンフードシフト総合推進対策
- －食品ロス削減及びフードバンク支援緊急対策
- －消費・安全対策交付金のうち「地域での食育の推進」 等

Ⅳ 新しい資本主義の下での農林水産政策の新たな展開に向けた主要施策

新しい資本主義の下、食料安全保障の強化に加え、スマート農林水産業等による成長産業化、農林水産物・食品の輸出促進、農林水産業のグリーン化（みどりの食料システム戦略の実現）を、農林水産政策の4本柱として展開することとし、そのための主要施策は次のとおり。

1 スマート農林水産業等による成長産業化

食料の安定供給のためには、国内生産を支える人と技術の確保が不可欠である。一方で、農業従事者は直近 25 年間で半減するなど、担い手が不足し、これを支える労働力不足も深刻化している。そのため、スマート技術等の省力化技術や、作業の外部化・機械の共同利用につながる農業支援サービス事業体等の活用により、労働力不足の解消や生産性の向上等を図り、「2025 年までに農業の担い手のほぼ全てがデータを活用した農業を実践」、「2025 年までに農業支援サービスの利用を希望する農業の担い手の8割以上が実際に利用できている」等の目標を実現する。

- ―スマート農林水産業の展開と、スマート農林水産業の実装に向けたサポート体制の強化（農業分野におけるスマートサポートチーム・拠点の創設、林業・水産業分野におけるデジタル戦略拠点の創設、ICTを活用した水産業のスマート化等）
- ―人口減少・高齢化が進む中での「デジ活」中山間地域の取組を支援
- ―アグリビジネス社、ファンドの組成等を通じ、技術・サービスの開発・提供を行うベンチャー企業への資本注入
- ―日本版 SBIR を通じた研究開発のシーズ創出、事業化等への支援 等

2 農林水産物・食品の輸出の促進

食料の安定供給のためには、平時に海外の需要も取り込んだ形で生産を行うことにより、不測時にも対応できる供給の基盤を確立する必要がある。我が国の人口は減少し、日本の飲食市場の縮小が見込まれる中で、国内市場のみを想定したビジネス展開では、産業自体が縮小するおそれがある。他方、海外の飲食市場は、今後 2030 年に向けて 50%以上の拡大（対 2015 年比）が見込まれており、農林漁業・食品産業の持続的な発展のためには、成長する海外市場を視野に入れる必要がある（特に、環境や食品衛生に係る海外の規制への対応は、農業生産・食品製造の持続可能性を高めることにもなる。）。そのため、国内の農林水産・食品製造業の一部を海外市場を志向する形態に転換することにより、国内の食料供給基盤の維持・強化を図り、不測時でも対応可能な供給力を確保し、農林水産業の付加価値や生産者の所得の増加につなげながら、

2025 年の輸出額 2 兆円目標の前倒しを目指しつつ、2030 年の 5 兆円目標を達成する。

- －海外の規制・ニーズに対応した輸出産地の形成や G F P（農林水産物・食品輸出プロジェクト）の組織化
- －米、青果物、日本酒など 15 品目 7 団体の農林水産物・食品輸出促進団体の認定による品目ごとの売込みの強化
- －現地における輸出事業者等へのきめ細かなサポートを実施する輸出支援プラットフォームの立上げ
- －育成者権管理機関の設立等による知財の保護・強化 等

3 農林水産業のグリーン化（みどりの食料システム戦略の実現）

食料の安定供給のためには、農林水産業が自然資本を利用して営まれる産業である以上、温室効果ガスの削減、生物多様性の保全、窒素・リン等の資源循環など、環境への負荷を低減し、生産の持続可能性を高める必要がある。

一方で、昨今は、気候変動による異常気象の頻発など、環境への負荷が食料システムの持続可能性に対する脅威となりつつある。そのため、みどりの食料システム戦略に基づく取組を強力に推進することにより、2030 年までに化学肥料の使用量▲20%、堆肥・下水汚泥資源の肥料としての使用量を倍増し、肥料使用量（リンベース）に占める国内資源の利用割合を 40%まで拡大、農林水産分野の温室効果ガスの排出削減・吸収量▲3.5%等の K P I を達成し、もって、環境負荷の少ない調達、生産、加工・流通、消費を実現し、将来にわたり持続可能な食料システムを確立する。

－下水汚泥資源の肥料利用のための施設整備、堆肥の広域流通など、Ⅲの 3（1）に掲げる施策

- －下水汚泥資源を利用した肥料の新たな規格の創設
- －みどりの食料システム法に基づく基本計画の全国展開
- －2030 年までに全国 200 市町村を想定したオーガニックビレッジの創出
- －消費者の選択を容易にする環境負荷低減の「取組の見える化」
- －エリートツリーの活用、非住宅・中高層建築物等における木材利用の拡大等、国産材の安定供給体制の確保 等

4 食料安全保障の強化

主要施策は、Ⅲの 3 に記載されているとおり。