

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	ロシアによるウクライナ侵略と食料安全保障—国際社会・EU・日本の対応—
他言語論題 Title in other language	Russia's Aggression against Ukraine and Food Security: Response of the International Community, EU and Japan
著者 / 所属 Author(s)	田中菜採兒 (TANAKA Natsuko) / 農林環境課
書名 Title of Book	ロシアによるウクライナ侵略をめぐる諸問題 : 総合調査報告書
シリーズ Series	調査資料 2023-3 (Research Materials 2023-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2024-3-14
ページ Pages	147-164
ISBN	978-4-87582-921-8
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ロシアによるウクライナ侵略は、食料・肥料価格高騰等の一要因となり、途上国のみならず先進国の食料安全保障にも影響を与えた。食料安全保障をめぐる国際社会及びEU・日本の動向を概観する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

ロシアによるウクライナ侵略と食料安全保障

—国際社会・EU・日本の対応—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
農林環境課 田中 菜採兒

目 次

はじめに

I 国際的な動向

- 1 ウクライナ侵略の影響
- 2 国際社会の対応

II EUの動向

- 1 食料安全保障の捉え方
- 2 侵略等の影響緩和策
- 3 長期的な方針

III 日本の動向

- 1 食料安全保障の捉え方
- 2 侵略等の影響緩和策・構造転換策
- 3 長期的な方針—基本法見直し—

おわりに

キーワード：食料安全保障、持続可能な食料システム、共通農業政策（CAP）、
食料・農業・農村基本法

はじめに

2022年2月24日に開始されたロシアによるウクライナ侵略は、コロナ禍の影響等が続く中で食料・肥料供給の新たな制約要因となり、世界の食料安全保障（food security）に影響を与えた。

本稿では、ウクライナ侵略開始前後の食料安全保障をめぐる動向に着目し、Ⅰで国際的な動向として、侵略による世界的な影響や国際社会が世界の食料安全保障を確保するため講じた対策等を概観する。世界全体の食料安全保障確保のため優先されるのは途上国の貧困・飢餓問題の解決であるが、ウクライナ侵略の影響は食料・肥料価格の高騰等により途上国のみならず先進国にも及んだ。国（地域）レベルの食料安全保障の課題はそれぞれの農業の状況等を反映したものとなるため、先進国（地域）における動向の事例として、ⅡでEU、Ⅲで日本の動向を確認する。

なお、Ⅰ、Ⅱ及びⅢにおいて、ウクライナ侵略以降の食料安全保障をめぐる動向だけでなく、その前提となる食料安全保障の捉え方や食料安全保障に関わる方針についても取り上げる。特に近年、農業・食品産業が気候変動や生物多様性の損失に及ぼす影響やそのような環境面の変化が食料安全保障に及ぼす影響が懸念される中⁽¹⁾、国際社会・EU・日本いずれにおいても、食料の生産から消費に至る食料システムの持続可能性が重視されている。持続可能性には環境・経済・社会の3つの側面があるとされるが⁽²⁾、本稿では主に環境面に焦点を当て、環境に配慮した食料システムへの移行、気候変動等の下での食料安全保障の確保といった長期課題への対応動向についても見ていくこととしたい。

I 国際的な動向

1 ウクライナ侵略の影響

(1) 世界の穀物市場等におけるロシア・ウクライナの位置付け

ロシア・ウクライナ両国は、2000年代以降、穀物の輸出拡大を進め、途上国を中心に増加する需要を賄い、世界の食料需給の安定に寄与してきた⁽³⁾。ロシアによるウクライナ侵略前、ロシア産小麦は主に中東・北アフリカ地域に輸出され、ウクライナ産小麦・トウモロコシは、同地域に加えアジアや欧州に輸出されていた⁽⁴⁾。両国から中東・北アフリカの途上国への輸出シェアが高い要因として、両国の穀物輸出単価が主要輸出国の中で低いこと、地理的にも黒海

* 本稿は、令和5（2023）年12月6日時点までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。

- (1) 農業は、気候変動や生物多様性損失の原因でもあると同時にその影響を受け、これらを助長もすれば緩和させることもできるという独特な産業部門であるとされる（“2023 G7 Agriculture Minister’s Communiqué,” [2023.4.23.] 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/e/policies/inter_relate/attach/pdf/230308-1.pdf>）。
- (2) 国連食糧農業機関（FAO）は、持続可能な食料システムを、経済（利益を生み出す）・社会（社会に広く恩恵をもたらす）・環境（自然環境にプラス又は中立の影響を与える）の3側面で定義している（FAO, “Sustainable food systems: Concept and Framework,” 2018. <<https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>>）。
- (3) 長友謙治「ロシア・ウクライナの穀物—世界における位置づけと今後の戦争の影響—」『農村と都市をむすぶ』849号, 2022.10, pp.63-67. 両国は、穀物以外に、油糧種子の主要輸出国でもある。
- (4) 同上, pp.68-72. ウクライナはロシアと比べ、穀物の生産力に対し国内需要が小さく輸出余力が大きいとされる（同, p.67.）。

に面しており輸送に有利であることが挙げられる。輸出先から見ると、例えばエジプトでは両国からの小麦輸入が2020年時点で7割を超えるなど途上国における両国への輸入依存が深まっていた⁽⁵⁾。

さらに、ロシアは肥料（窒素・リン酸・カリ）の主要生産・輸出国でもあり、その生産量は2000年からの20年間でほぼ倍増したとされる⁽⁶⁾。肥料は国際取引量の大部分を少数の国が生産しており、ロシア産肥料の輸出量や価格が世界の農業生産に大きな影響を及ぼす状況であった。

(2) 侵略開始直後の影響

世界の穀物価格はコロナ禍におけるサプライチェーン混乱の影響等で2020年後半から上昇傾向で推移していた。そこにロシアによるウクライナ侵略が起こり、供給不足への懸念等から2022年3月7日、小麦の国際価格が史上最高値を記録した⁽⁷⁾。国連食糧農業機関（FAO）公表の食料価格指数⁽⁸⁾は同年3月に、穀物価格指数は同年5月にそれぞれ過去最高となった（図1）。また、肥料価格も、2020年半ばから上昇傾向にあったが、ウクライナ侵略開始後更に高騰し、2022年3～6月にかけて世界銀行公表の肥料価格指数（2010年＝100）は250を上回った⁽⁹⁾。

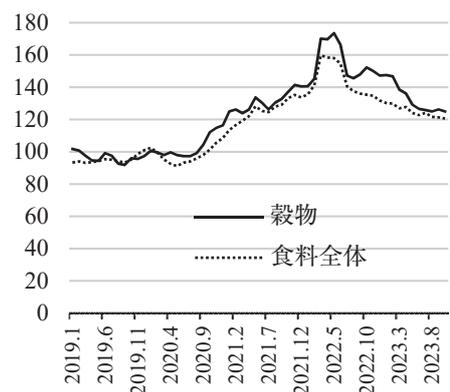
このような状況下で、食料や肥料の輸出を規制し

自国向けを優先する動きが各国に広がった。2022年5月下旬のピーク時には、世界全体の食料・飼料輸出の17%（カロリーベース）が輸出規制の対象となったと報告されている⁽¹⁰⁾。

2 国際社会の対応

ロシアによるウクライナ侵略開始から間もない2022年3月11日に、G7臨時農業大臣会合で「ロシア連邦軍によるウクライナ侵攻に関する声明」が採択され、ロシアの侵略戦争が食料安全保障に与える影響への懸念が示された⁽¹¹⁾。以降、世界の食料安全保障を確保するため国際社会が連携して対応する方針が相次いで表明された。I-2では、食料安全保障についての国際

図1 FAO食料・穀物価格指数の推移



(注) 2014-2016年=100

(出典) “World Food Situation-FAO Food Price Index.” FAO website <<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>>を基に筆者作成。

(5) 農林中金総合研究所「ウクライナ危機による農業・漁業等への影響について」2022.3.25, pp.14-17. <<https://www.nochuri.co.jp/genba/pdf/otr20220328.pdf>>; 阮蔚『世界食料危機』日経BP日本経済新聞出版, 2022, pp.38-42.

(6) 服部倫卓「にわか政治性を帯びるロシア肥料産業」『ロシアNIS調査月報』1070号, 2021.12, p.66.

(7) ロシアのウクライナ侵略後の穀物価格・肥料価格の高騰状況については、樋口修「2022年の穀物価格高騰とその背景」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1201, 2022.8.25, pp.1-6. <<https://doi.org/10.11501/12315652>> 参照。

(8) FAOの食料価格指数は、肉類、乳製品、穀類、植物油、砂糖の5つのグループの価格指数から算出される。

(9) “Commodity Markets - “Pink Sheet” Data- Monthly prices.” World Bank website <<https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>>

(10) Joseph Glauber et al., “Food export restrictions have eased as the Russia-Ukraine war continues, but concerns remain for key commodities,” 2023.1.23. IFPRI website <<https://www.ifpri.org/blog/food-export-restrictions-have-eased-russia-ukraine-war-continues-concerns-remain-key>>

(11) “Statement on the invasion of Ukraine by armed forces of the Russian Federation,” 2022.3.11, para.4. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/press/y_kokusai/kikou/attach/pdf/220311_6-2.pdf>

的な捉え方を確認した上で、国際社会の対応動向を見る。

(1) 食料安全保障とは

(i) FAO の定義

食料安全保障の概念は、その時々国際関係や政策思想を反映しながら変遷してきたとされる⁽¹²⁾。国際的な議論の大局的な流れとして、食料安全保障は、国家による食料の安定供給の確保という供給側の視点から、個人レベルでの食料の入手可能性といった需要側の視点が重視されるようになり、さらに食品の安全性、持続可能性の観点などとも関連した、広範な概念となっている⁽¹³⁾。

1996年11月のFAO世界食料サミットでは、食料安全保障を、「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、経済的に入手可能であるときに達成される状況」と定義した⁽¹⁴⁾。これは、食料安全保障を、①供給面、②アクセス面、③利用面、④安定面の4つの側面から整理したもので⁽¹⁵⁾、生産から消費に至る食料のサプライチェーン全体に目配りがなされている。

(ii) 国家・世界の食料安全保障の確保

FAOの定義は、先進国・途上国、食料輸入国・輸出国等を問わず、様々な事象に適用し得る普遍性の高いものであるが⁽¹⁶⁾、食料安全保障の課題は、個人、世帯、地域、国家、世界といったレベルで存在し、各レベルで求められる政策対応は異なる⁽¹⁷⁾。

この中で、一国レベルの食料安全保障に関しては、食料不安が常態化している途上国において政府が優先して取り組むべき恒常的課題である。一方、先進国では、その生活水準に応じた高度な量と質の食料安定供給を維持するため、深刻な供給不足だけでなく、より発生頻度の高い市場や流通の混乱等への対策が求められることとなる⁽¹⁸⁾。さらに、先進国の中でも、食料安全保障を確保する政策は各国の農業の状況、地理的条件等により異なる⁽¹⁹⁾（Ⅱ、Ⅲ参照）。

一方、国際的な場で世界全体の食料安全保障を議論する際には、先進国からの援助や適正な所得分配による途上国の貧困・飢餓問題の解決が焦点となる⁽²⁰⁾。言い換えれば、日本を含む先

(12) 久野秀二「持続可能な食農システムへの転換—グローバルヘゲモニーと対抗的実践との相克—」『農業経済研究』94(2), 2022.9, p.94. <<https://doi.org/10.11472/nokei.94.91>> 等。

(13) 坪田邦夫「フードセキュリティとは—国際的潮流—」『農業と経済』73(8), 2007.8, pp.9, 17 等。

(14) “World Food Summit Plan of Action,” 1996.11.13. FAO website <<https://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>> その後、「社会的」な入手可能性の観点が付加された（FAO, *The state of food insecurity in the world 2000*, Rome: FAO, 2000, p.26.）。なお、食料安全保障は不測の事態への備えを意味するとして、FAOの定義する（より広義の）Food Securityを「食料安全保障」と訳すことは妥当ではないとの指摘もある（生源寺眞一「第2章 基本法時代の農業と農政を振り返る」『日本の農業—あすへの歩み—』第259集, 2023.3, pp.25-26.）。

(15) FAO, “Food Security,” *Policy Brief*, issue 2, 2006.6, p.1. <https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Coept_Note.pdf>

(16) 株田文博「食料の量的リスクと課題—国内外の食料安全保障概念と対応策の系譜を踏まえて—」『農業経済研究』84(2), 2012.9, p.86. <<https://doi.org/10.11472/nokei.84.80>>

(17) 是永東彦「序章 食料需給と食料安保をめぐる課題と論点」同監修、農林統計協会編『国際食料需給と食料安全保障』（農林水産文献解題 no.29）農林統計協会, 2001, p.3.

(18) 平澤明彦「日本の食料安全保障について—基本的な論点と課題—」『Research Bureau 論究』19号, 2022.12, p.37. <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/shiryo/2022ron19-04.pdf/\\$File/2022ron19-04.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/shiryo/2022ron19-04.pdf/$File/2022ron19-04.pdf)>

(19) 農林水産省大臣官房政策課食料安全保障室「食料の安定供給に係るリスク分析・評価—諸外国と比較した我が国の食料安全保障政策の点検—」2020.3, p.1. <<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/ampo/attach/pdf/risk-5.pdf>>

(20) 渡部靖夫「第5章 食料安全保障とWTO農業交渉の展望」是永監修、農林統計協会編 前掲注(17), p.112.

進国の一国レベルの食料安全保障の確保は少なくとも主たる目的ではなく、また各国の立場が直接的に反映されるものでもない⁽²¹⁾。

(2) 食料安全保障確保に向けた国際社会の動き

(i) G7 等の声明・対応策

ロシアによるウクライナ侵略後、国際会合の場において、世界の食料安全保障確保のための取組が進められた。これらの場での議論は、当事国のウクライナや途上国の貧困層を主たる対象としたものであり、先進国の食料安全保障は直接的な対象ではない⁽²²⁾。2022年5月にG7開発大臣会合で「食料安全保障のためのグローバル・アライアンス」が発足し、その下での具体的な行動として、①脆弱（ぜいじゃく）な人々を飢餓から守るための資金援助、②一時的な肥料の増産の促進、③世界の食料市場の監視強化、④不当な貿易制限措置の回避の要請等の対策が講じられた⁽²³⁾。また、国連本部で同年5月に開催された「グローバルな食料安全保障のための行動要請に関する閣僚会合」でも、議長声明において、世界の食料安全保障確保のための行動として同趣旨の内容が示されている⁽²⁴⁾。

また、G7等の声明では、緊急支援措置の一方で、気候変動や生物多様性の損失といった危機が進行する中で、持続可能な食料システムの構築に向けた取組を継続する必要性が繰り返し言及された。この問題意識は、2021年9月に初開催された「国連食料システムサミット」で全面的に打ち出されていた。同サミットは、食料の生産から消費に至る一連の活動を「食料システム」として包括的に捉える視点に立つ。食料のサプライチェーン全体に着目する視点はFAOの食料安全保障の定義でも見られたが、同サミットでは、この食料システムの持続性確保が世界的な共通課題として議論され、食料システムの転換により気候変動・環境対策と食料生産の確保の両立を目指す必要性等が示された⁽²⁵⁾。この問題意識はウクライナ侵略による食料危機下でも踏襲されており、例えば2023年4月のG7宮崎農業大臣会合の共同声明では「短期的な課題への対処が、より強じて持続可能な農業・食料システムの達成に向けた長期的な目標に注力することを妨げてはならない」旨が表明された⁽²⁶⁾。

(ii) 黒海穀物イニシアティブ

食料安全保障の確保に関する国際的な取組の中で特に注目されたのが、「黒海穀物イニシアティブ」の動向である。ロシアによるウクライナ侵略以降、ウクライナの主要輸出拠点である黒海沿岸の港湾からの輸出が困難となり、穀物の供給不足や需給ひっ迫による価格上昇に対する懸念が高まった。侵略開始から約5か月後の2022年7月22日に、ロシアとウクライナは、

(21) 国際的な議論は、食料輸出国・輸入国それぞれの思惑を反映し、「論争的な性格」を持つとの側面も指摘されている（是永 前掲注(17), p.7.）。

(22) 坪田邦夫「食料安全保障—国際社会の潮流再考—」『農業研究—日本農業研究所研究報告—』35号, 2022.12, p.68; 山田優「食料の輸出規制と安全保障」『日本農業新聞』2022.3.22.

(23) G7の複数の会合で世界の食料安全保障に関する声明が出されている。例えば、“G7 Statement on Global Food Security,” 2022.6.28, pp.2-3. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100364059.pdf>> 等。

(24) “Chair Statement Ministerial Meeting at the United Nations: Roadmap for Global Food Security--Call to Action,” 2022.5.18. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100345958.pdf>>

(25) 同サミットの意義等は、「農中総研基礎研究部長 平澤明彦氏 脆弱性露呈 回復が急務」『日本農業新聞』2021.9.25; 中嶋康博「持続可能な食料システムの構築に向けて」『明日の食品産業』521号, 2021.11, pp.20-24 参照。

(26) 「G7 農業大臣声明 2023（仮訳）」[2023.4.23.] p.2. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kanren_sesaku/G7_G20/attach/pdf/230306-5.pdf>

国連・トルコの仲介により、黒海経由の輸出再開に向け、黒海の安全な航行を保障する文書に署名した⁽²⁷⁾。他方でロシア側は、自国の穀物等の輸出が、米国、EUが金融・保険・物流分野に設けた障害に妨げられているとして事態の改善を求め⁽²⁸⁾、同日、ロシアと国連の間で、ロシアの食料・肥料輸出を促進する覚書への署名も行われた⁽²⁹⁾。覚書には、途上国の食料安全保障に配慮し、ロシア側は食料・肥料の商業的供給を継続する一方で、国連側は「食料・肥料への透明かつ障害なきアクセスの促進への努力を継続する」こと等が明記された。

黒海穀物イニシアティブ開始から約1年間で、ウクライナの主要港から3286万トンの穀物や油糧種子等が輸出された(表1)。品目別ではトウモロコシが輸出量の半分を占め、ロシアによる侵略以前と同様、中国やEU諸国が主要な輸出先となった⁽³⁰⁾。次いで輸出量が多い小麦はスペイン、トルコ等に輸出されたほか、72.5万トンは、世界食糧計画(WFP)による人道支援のためアフリカ諸国等に輸出された。

アントニオ・グテーレス(António Guterres)国連事務総長は、同イニシアティブが世界の食料安全保障上、不可欠な役割を果たし、食料価格下落(I-2(3)参照)に貢献しているとの認識を示していた⁽³¹⁾。しかし、ロシア側は、同イニシアティブは人道目的とされる一方で低所得国への輸出割合が低く、また同イニシアティブと「パッケージ」であるはず⁽³²⁾のロシア産品の輸出促進の覚書も履行されていない等として、2023年7月17日に離脱を通告した⁽³³⁾。11月8日時点で、グテーレス事務総長は、同イニシアティブの再開に向け努力を継続するが、再開は困難との見方を示した⁽³⁴⁾。

(3) 食料・肥料価格等の動向

国際社会による支援策が講じられる中、FAO食料価格指数は、2022年7月以降、ウクライ

表1 黒海穀物イニシアティブ品目別の主な輸出入

単位：千トン

トウモロコシ輸出入	16,899
中国	5,782
スペイン	3,085
イタリア	1,356
小麦輸出入	8,912
スペイン	2,301
トルコ	1,579
バングラデシュ	1,067
穀物その他の輸出入計	32,856

(出典) “Live data: Black Sea Grain Initiative cargo totals by destination and commodity.” UN website <<https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/vessel-movements>> を基に筆者作成。

(27) “Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports,” [2022.7.22.] UN website <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf>

(28) “Foreign Minister Sergey Lavrov’s statement regarding agreements on transporting Ukrainian grain from Black Sea ports and on promoting Russian exports of food and fertilisers, Moscow, July 22, 2022,” 2022.7.22. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation website <https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1823484/> 穀物等は西側諸国の対ロシア制裁の対象ではないが、ロシアは貨物船確保や代金決済等に支障が出ているとした(長友謙治「ロシアのウクライナ侵攻—主要穀物輸出国間の戦争と世界市場への影響」『国際農林業協力』205号, 2022, p.6.)。

(29) “Memorandum of Understanding between the Russian Federation and the Secretariat of the United Nations on promoting Russian food products and fertilizers to the world markets,” [2022.7.22.] UN News website <https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2022/09/MOU_21_July_UN-Secretariat86.pdf>

(30) 当初の輸出入先から加工の上、再輸出される場合もあるとされる (“Live data: Black Sea Grain Initiative cargo totals by destination and commodity.” UN website <<https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/vessel-movements>>).

(31) “UN-brokered grain and fertilizer deals ‘indispensable’ to global food security,” 2023.7.7. UN website <<https://news.un.org/en/story/2023/07/1138457>>

(32) “Foreign Minister Sergey Lavrov’s statement regarding agreements on transporting Ukrainian grain from Black Sea ports and on promoting Russian exports of food and fertilisers, Moscow, July 22, 2022,” *op.cit.* (28)

(33) “Foreign Ministry statement on the Istanbul agreements,” 2023.7.17. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation website <https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1897157/>

(34) Alessandra Galloni, “UN chief says it will be difficult to revive Black Sea grain deal,” *Reuters*, 2023.11.9. <<https://www.reuters.com/world/europe/reuters-next-un-chief-says-it-will-be-difficult-revive-black-sea-grain-deal-2023-11-08/>>

ナ侵略以前の水準に戻り（図1）、世界銀行の肥料価格指数も同年4月をピークに下落基調で推移している⁽³⁵⁾。とは言え、食料・肥料価格とも高止まりの状態である。侵略からの1年を振り返った世界貿易機関（WTO）の報告書では、食料や肥料について侵略当初の見込みよりは価格上昇が抑制され貿易量も比較的安定していたとの見方を示し、例えばウクライナ・ロシアへの小麦輸入依存度が高いエジプトやトルコ等が代替供給先や代替品に切り替えることができたとした⁽³⁶⁾。食料価格の下落要因としては、ロシアの穀物が記録的な豊作であったことも影響しているとされ⁽³⁷⁾、米国農務省（USDA）は、2022/2023年度（2022年7月～2023年6月）のロシアの小麦輸出量は、輸出が妨げられているとのロシアの主張に反し、過去最高となったと推計している⁽³⁸⁾。

このような状況下で、FAO等の5つの国連機関が2023年7月に示した推計では、2022年の世界の飢餓人口は推計6.9億～7.8億人となり、2021年から約380万人減少し、コロナ禍の過去2年間の増加傾向に歯止めがかかった。ただし、依然としてコロナ禍以前の水準をはるかに上回っており、ウクライナ侵略による食料・生産資材価格等の高騰が、コロナ禍からの経済回復による飢餓状況の改善を鈍化させていると指摘されている⁽³⁹⁾。黒海穀物イニシアティブ停止の影響も含め、今後の世界的な穀物等の需給動向を引き続き注視する必要がある⁽⁴⁰⁾。

II EUの動向

II及びIIIでは、ロシアによるウクライナ侵略等に起因する価格高騰等の影響を受けたEU・日本について、それぞれの食料安全保障の捉え方を確認した上で、影響緩和のための域内・国内向けの対策や、地域・国レベルの食料安全保障に関わるより長期的な方針を見ていく。

1 食料安全保障の捉え方

(1) 政策における位置付け

EUの基本条約の1つであるEU機能条約（Treaty on the Functioning of the European Union）では、EU加盟国に共通して実施される「共通農業政策」（Common Agricultural Policy: CAP）について定められており（第39条）、CAPの目的として「食料の安定供給の確保」と「適切な価格での供給の確保」（同条第1項（d）及び（e））が挙げられている⁽⁴¹⁾。ただし、域内で主要農産品が自給できているEUにとって、食料の量的な安定供給という観点からの食料安全保

(35) “Commodity Markets,” *op.cit.* (9)

(36) WTO, “One year of war in Ukraine: Assessing the impact on global trade and development,” 2023, pp.10-12. <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/oneyukr_e.pdf>

(37) 長友 前掲注(28), p.5; Joseph Glauber, “Ukraine one year later: Impacts on global food security,” 2023.2.23. IFPRI website <<https://www.ifpri.org/blog/ukraine-one-year-later-impacts-global-food-security>>

(38) “Russia Grain and Oilseed Exports Expand,” 2023.5.8. USDA website <<https://www.fas.usda.gov/data/russia-grain-and-oilseed-exports-expand>>; USDA, “Grain: World Markets and Trade,” 2023.8, p.5. <<https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/zs25x844t/h415qs65s/kh04g661j/grain.pdf>>

(39) FAO et al., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*, Rome: FAO, 2023, p.vii. <<https://www.fao.org/3/cc3017en/cc3017en.pdf>> 本報告書では、飢餓は慢性的な栄養不足と同義で用いられている (*ibid.*, p.248.)。

(40) USDAは、2023/2024年度の世界の穀物需給について、生産・消費とも前年度比で増加し、期末在庫量は前年度比減となると予測している（USDA, “World Agricultural Supply and Demand Estimates,” 2023.11, p.8. <<https://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/wasde1123.pdf>>）。

(41) “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union,” OJ C 202, 2016.6.7, p.63. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>>

障は必ずしも恒常的な優先政策課題ではなく、国際需給がひっ迫し農産物価格が高騰すると、域内での食料安全保障への注目が高まる傾向が指摘されている⁽⁴²⁾。

これまで CAP は数次にわたる制度の見直し（CAP 改革）を重ねてきたが、2013 年 CAP 改革に向けた検討の際、2000 年代後半の世界的な食料危機を背景に、域内の生産力維持の観点から食料安全保障が主要課題となった⁽⁴³⁾。同改革に続く 2021 年改革により策定された CAP 戦略計画規則（対象期間は 2023～2027 年）には、EU 機能条約第 39 条に準じた CAP の目標として、長期的食料安全保障の確保・強化が明示される形となった（第 5 条（a）、第 6 条第 1 項（a）⁽⁴⁴⁾）。

また、2021 年 CAP 改革に大きな影響を与えた「Farm to Fork（農場から食卓まで）」戦略（以下「F2F 戦略」）においても、政策課題の 1 つに「食料安全保障の確保」が位置付けられていた。F2F 戦略は、2020 年 5 月、「2030 年生物多様性戦略」と同時に欧州委員会が採択した農業・食料分野の戦略であり、持続可能な食料システムへの移行を加速する方針を示している⁽⁴⁵⁾。同戦略において、コロナ禍のような危機が食料安全保障にとってリスクになり得ること、気候変動と生物多様性の損失が食料安全保障に対する差し迫った持続的な脅威となっていることを指摘し、危機的な状況下でも安全で栄養価が高く安価な食料を供給する必要があるとした⁽⁴⁶⁾。

(2) 食料安全保障上のリスクに対する意識

EU 内の政策的位置付けに加え、食料安全保障に対する欧州市民の意識についても見てみると、ロシアによるウクライナ侵略の初期に当たる 2022 年 2～3 月に実施された CAP に関する世論調査では、EU において食料安全保障上のリスクとなるのは、異常気象・気候変動（54%）、天然資源の枯渇・汚染（45%）との回答が多く、域内生産の停滞・輸入依存（24%）、地政学的事象（22%）を上回っている（3 項目まで選択可）⁽⁴⁷⁾。2021 年 3～5 月に生産者、食品企業、消費者等の食料システム関係者に対し実施されたアンケートでも、EU の食料システムに対す

(42) 石井圭一「EU における食料自給のシステム転換—窒素肥料と植物性たんぱく源の供給をめぐる」『日本農業年報』68 号, 2023.3, p.166; 平澤 前掲注(18), pp.37-38. OECD の政策レビューは、ロシアのウクライナ侵略により、食料安全保障が EU の政治的関心事として浮上したと指摘している（OECD, *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*, Paris: OECD Publishing, 2023, p.134.）。

(43) 石井圭一「EU の食料安全保障—その多様な視点」『日本農業年報』65 号, 2019.12, pp.124-126; 平澤明彦「解題（次期 CAP 改革—CAP 戦略規則案の説明覚書）」『のびゆく農業—世界の農政—』1051 号, 2021.3, pp.17-18.

(44) Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013, OJ L 435, 2021.12.6, pp.27-28. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&from=EN>> なお、CAP の目標には一般目標とそれをより具体化した特定目標があり、加盟国は戦略計画を策定し特定目標の達成を図る必要がある。この点を含め、2021 年 CAP 改革の全容は、樋口修「2023-2027 年の EU 共通農業政策（CAP）」『レファレンス』866 号, 2023.2, pp.31-60. <<https://doi.org/10.11501/1260183>> 参照。

(45) 「持続可能な食料システム」のあるべき姿として、環境に中立又はプラスの影響を与える、食料安全保障を確保する等の要件が挙げられている（“Farm to Fork strategy: for a fair, healthy and environmentally-friendly food system.” European Commission website <https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en>）。なお、F2F 戦略に基づき規則改正等の検討が進められ、持続可能な食料システムの枠組みの法制化も検討課題の 1 つとされたが、作業の遅延が報じられている（Mathieu Willard, “A Sustainable Food Systems Law – Important for People & Planet, Stalled by the Commission,” 2023.10.17. ARC2020 website <<https://www.arc2020.eu/a-sustainable-food-systems-law-important-for-people-and-planet-stalled-by-the-commission/>>）。

(46) European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system,” COM(2020) 381 final, 2020.5.20, pp.10-11. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>>

る脅威は異常気象との回答が最多で、60% 近くに上っている（複数回答可）⁽⁴⁸⁾。

これらの回答結果は、日本における食料安全保障上のリスク認識とは異なる傾向を示している。日本の食料安全保障についてはⅢで後述するが、リスク認識の在り方を先取りして見ておくと、国内の世論調査（平成 26（2014）年 1 月時点）では、食料供給に対する不安要因として、国内の農地面積の減少や農業者の高齢化等により「国内生産による食料供給能力が低下」することへの懸念（82%）が筆頭に上がり、世界的な異常気象、温暖化の進行等による「国内外における不作の可能性や食料増産の限界」（62%）を上回っている（複数回答可）⁽⁴⁹⁾。また、別の世論調査（令和 5（2023）年 1 月時点）では、日本の将来の食料輸入について、不安があるとの回答が 8 割を占め、その理由として、国際情勢の変化による輸入の大幅な減少・停止への懸念が強い（62%）ことが示されている⁽⁵⁰⁾。

調査時期や質問項目が異なる EU と日本の世論調査結果を単純に比較することはできないが、日本と比べ域内生産の現状に大きな懸念がなく域外への輸入依存度が低い EU では、食料安全保障のリスクとして相対的に気候変動等の環境問題が強く意識されている傾向にある。あわせて、欧州市民の間では、農業が気候変動の主要因の 1 つであるとの見方が強まっているとの調査結果もあり⁽⁵¹⁾、農業における環境負荷軽減の取組が食料安全保障の確保につながるものとして理解されやすいとの見方も可能である。

2 侵略等の影響緩和策

(1) 価格高騰対策等

このような欧州市民の認識の一方で、ロシアによるウクライナ侵略開始から間もない 2022 年 3 月に EU 非公式首脳会合で採択された「ベルサイユ宣言」では、EU が域外への依存度を減らす必要がある分野の 1 つとして食料を挙げ、農産品や農業生産資材の輸入依存度を減らし食料安全保障を強化する方針を打ち出した⁽⁵²⁾。速やかな対策の提示が求められたことを受け、欧州委員会は同月に食料安全保障確保に関する文書を公表し、EU においては、低所得者にとっての食料価格の問題はあるものの、食料供給の問題はないとした上で、短期的な対策と中長期の方針（Ⅱ-3（1））を示した。短期的な対策としては、ウクライナ侵略により生産コスト上昇

(47) “Special Eurobarometer 520 Report: Europeans, Agriculture and the CAP,” 2022.6, pp.26, 29. <<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2665>> また、EU の食料安全保障上のリスクを関係者インタビューや文献調査等を基に類型化した資料として、Bertolozzi-Caredio, D. et al., *Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023. <<https://doi.org/10.2760/171825>> 参照。

(48) European Commission, “Commission staff working document stakeholder consultation - Synopsis Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis,” SWD(2021)318 final, 2021.11.12, pp.1-2. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0318>>

(49) 内閣府政府広報室 「食料の供給に関する特別世論調査」の概要」2014.2.20, p.5. <<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/h25/h25-syokuryo.pdf>> なお、気候変動に焦点を当てた直近の国内世論調査では、気候変動がもたらす影響として、食料不安を問題視する回答割合が気象災害の増加等を上回り、最多となっている（同 「気候変動に関する世論調査」の概要」2023.11, p.27. <<https://survey.gov-online.go.jp/r05/r05-kikohendo/gairyaku.pdf>>）。

(50) 日本政策金融公庫農林水産事業本部情報企画部「消費者動向調査結果（令和 5 年 1 月）」pp.10-11. <https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/topics_230315a.pdf>

(51) 田中葉採児「日本・EU の農業環境政策の経緯と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1162, 2021.11.30, p.7. <<https://doi.org/10.11501/11892030>>

(52) “Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration,” 2022.3.11, p.8. Council of the EU and European Council website <<https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>>

等の影響を受けている生産者を支援するため、①5億ユーロの拠出、②資金繰り改善のため CAP における直接支払（所得支援策）の前払の増額、③休耕地における食料・飼料用作物栽培の一時的許可等の措置が導入された⁵³。

このうち、①5億ユーロの拠出金を各加盟国が生産者に給付するに当たっては、環境配慮の取組（資源の効率的活用、環境負荷の少ない生産方法等）の実践を要件として課した⁵⁴。一方、③の措置は、環境保全のため CAP に基づき設けられた休耕地での栽培を認め、CAP の直接支払受給要件である環境負荷軽減の取組を一時的・例外的に免除する形で域内の生産能力向上を図るものである。なお、③の免除措置が導入された翌年の 2023 年からは、2021 年改革に基づく新たな CAP が開始されているが（Ⅱ-1（1）参照）、休耕等の実施については 2023 年末まで免除する措置が講じられた⁵⁵。

（2）東欧諸国への影響緩和措置

EU は、このような域内向けの対策に加え、ウクライナ産農産物の輸出支援策として、黒海穀物イニシアティブ合意（Ⅰ-2（2）（ii））に先立つ 2022 年 5 月にウクライナと EU を結ぶ陸路ルート「連帯レーン」（Solidarity Lanes）の設置を打ち出し⁵⁶、翌 6 月にはウクライナの農産品に対する関税を免除する措置を開始した⁵⁷。ウクライナの経済回復や世界の食料安全保障の確保を企図したものであったが、結果的にウクライナと国境を接する東欧諸国にウクライナ産農産物が大量に流入・滞留し、当該地域における農産物価格が下落する事態となった。

現地の生産者からの反発が広がり対策が求められる中、東欧 5 か国（ブルガリア、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキア）の生産者に対し 1 億ユーロを拠出する支援策等が実施されたほか、2023 年 5 月 2 日から 9 月 15 日までの間、当該諸国へのウクライナ産小麦・トウモロコシ等の輸入（トランジットを除く。）を暫定的に規制する措置が導入された⁵⁸。

⁵³ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems,” COM(2022)133 final, 2022.3.23, pp.7-8. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0133&from=EN>>

⁵⁴ Commission Delegated Regulation (EU) 2022/467 of 23 March 2022 providing for exceptional adjustment aid to producers in the agricultural sectors, OJ L 96, 2022.3.24, pp.4-8. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2022/467/oj>

⁵⁵ Commission Implementing Regulation (EU) 2022/1317 of 27 July 2022 providing for derogations from Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council as regards the application of the standards for good agricultural and environmental conditions of land (GAEC standards) 7 and 8 for claim year 2023, OJ L 199, 2022.7.28, pp.1-4. <http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/1317/oj>

⁵⁶ “European Commission to establish Solidarity Lanes to help Ukraine export agricultural goods,” 2022.5.12. European Commission website <https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/european-commission-establish-solidarity-lanes-help-ukraine-export-agricultural-goods-2022-05-12_en>

⁵⁷ EU・ウクライナ間の FTA により、2016 年時点で農産物に対する EU 側の関税は大部分が撤廃されたが、小麦を含む農産物の一部について関税割当が設定されていたため、関税割当対象の品目を一時的に無税とする措置が講じられた。2023 年 6 月には当該措置の期限が 1 年延長された（Regulation (EU) 2023/1077 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on temporary trade-liberalisation measures supplementing trade concessions applicable to Ukrainian products under the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 144, 2023.6.5, pp.1-6. <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1077/oj>>）。

⁵⁸ “€100 million to support farmers from Bulgaria, Hungary, Poland, Romania and Slovakia,” 2023.5.3. Directorate-General for Agriculture and Rural Development website <https://agriculture.ec.europa.eu/news/eu100-million-support-farmers-bulgaria-hungary-poland-romania-and-slovakia-2023-05-03_en> 9 月 15 日の輸入規制解除後も、ポーランド、ハンガリー、スロバキアは独自の輸入規制を継続する措置を講じた（農林水産省「食料安全保障月報」29 号、2023.11.30, p.3. <https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_rep/monthly/attach/pdf/r5index-51.pdf>）。

3 長期的な方針

(1) 持続可能性の重視

ウクライナ侵略による影響の緩和策が講じられる一方で、欧州委員会が公表した前述の食料安全保障確保に関する文書において、短期的な緊急支援策（Ⅱ-2（1））は重要であるが、食料分野が「長期的に持続可能性及びレジリエンスの向上に向け再フォーカスすることの重要性に取って代わるものではない」旨の見解が示されていることが注目される。ロシアによるウクライナ侵略当初、食料供給への懸念が生じる中で、農業関連団体からは F2F 戦略・生物多様性戦略の実施は食料生産を減少させるとして根本的な見直しを求める声上がるなど⁵⁹、食料生産と持続可能性確保の両立をめぐり議論が生じた⁶⁰。この点に関して、同文書では、一時的措置として環境配慮要件を緩和し生産能力を向上させる対策を提示しつつも、F2F 戦略・生物多様性戦略に示された持続可能な食料システムに移行しなければ、中長期的に食料安全保障は深刻な危機にさらされるとした⁶¹。このように、欧州委員会は、持続可能な食料システムへの移行を、将来の食料安全保障確保の前提として位置付けている⁶²。

ただし、同文書公表の翌日に欧州議会が採択した食料安全保障に関する決議では、EU や近隣諸国の食料安全保障への影響評価を踏まえて F2F 戦略・生物多様性戦略の目標を分析する必要があり、欧州委員会は影響評価の結果を考慮すべきとされた⁶³。

(2) 危機対応整備

このように、F2F 戦略は EU の食料安全保障の方針と密接に関連している。同戦略では、緊急時における食料安全保障にも言及し、食料供給・食料安全保障確保のための緊急時対応計画を策定する方針も示していた。これを受け、欧州委員会が 2021 年 11 月に公表した計画では、コロナ禍でも EU の食料システムのレジリエンスにより食料危機にはつながらなかったとの認識を示しつつ、域内において公的機関間の連携や調整の仕組みがないことを問題視し、専門家及び各国代表による危機準備・対応メカニズム（European Food Security Crisis preparedness and

59) “The Commission should revise its Farm to Fork & Biodiversity strategies,” 2022.3.7. Farm Europe website <<https://www.farm-europe.eu/blog-en/the-commission-should-revise-its-farm-to-fork-biodiversity-strategies/>>

60) 桑原田智之「EU における有機農業の目標と達成に向けた戦略—持続可能性と生産性の両立を通じた中長期の食料安全保障の強化—」『JATAFF ジャーナル』10(7), 2022.7, pp.55-56.

61) European Commission, *op.cit.*(53), p.9. 例えば、2050 年までに気温が 2 度上昇すると南欧のトウモロコシ収量は 10% 以上減少するとしている（European Commission, “Security, stability and sustainability: Tackling global food security and affordability challenges,” 2022.5. <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-05/factsheet-tackling-food-security-affordability-challenges_en_0.pdf>）。なお、欧州委員会は、2023 年 6 月に、農業生態系の回復を含め EU 域内の自然環境を再生させる新規則案を提案し、同年 11 月に、欧州議会と閣僚理事会が暫定合意に至った（“Commission welcomes agreement between European Parliament and Council on Nature Restoration Law,” 2023.11.9. European Commission website <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5662>）。一方、当該規則案と同日に欧州委員会が提案した農薬使用を削減する規則案については、11 月時点で欧州議会が反対多数で否決した（Vivienne Halleux, “Proposal for a regulation on the sustainable use of plant protection products,” 2023.11.23. European Parliament website <<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-sustainable-use-of-pesticides-%E2%80%93-revision-of-the-eu-rules>>）。

62) European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a more resilient, competitive and sustainable Europe,” COM(2023)558 final, 2023.9.27, p.11. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0558>>

63) “European Parliament resolution of 24 March 2022 on the need for an urgent EU action plan to ensure food security inside and outside the EU in light of the Russian invasion of Ukraine (2022/2593(RSP))” <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0099_EN.html>

response Mechanism: EFSCM) の設置を打ち出した⁶⁴⁾。ウクライナ侵略開始直後の2022年3月以降、専門家会合等が開催され、EFSCMの枠組みの下、2024年にかけて、①食料安全保障への影響を監視・評価するダッシュボードの設置、②リスクや脆弱性のマッピング、③市場の透明性向上を図る情報技術に関する研究といった取組が順次進められている。

なお、当該計画は、「生産の域内回帰のようなことは提言していない」と指摘されており⁶⁵⁾、そもそも危機発生後のEUの対応能力向上に焦点を当てており、域内自給や輸入依存の在り方といった、食料システムの構造的側面を扱う位置付けのものではない⁶⁶⁾。

(3) 輸入依存の軽減

食料システムの構造的側面に関しては、前述のとおりベルサイユ宣言で食料分野の輸入依存軽減の方針が示され(Ⅱ-2(1))、特にたんぱく源作物の自給向上の必要性が打ち出された⁶⁷⁾。

主要農産物をほぼ自給しているEUにおいても、たんぱく源作物は、収益性や国際競争力の低さ等から、大豆等の輸入依存度が高い⁶⁸⁾。そのため、2010年代以降、欧州議会の決議や加盟国の宣言により生産拡大の方針が示されてきた⁶⁹⁾。たんぱく源作物の中でも特にマメ科作物は大気中の窒素を取り込み栄養分に変えることができるため窒素肥料の投入が削減できること、同作物を長期輪作に組み込むことにより土壌の状態が改善すること等、環境保全に益することが欧州委員会の報告書で指摘されている⁷⁰⁾。このような特質を踏まえ、EUのたんぱく源作物の生産拡大の方針は輸入依存からの脱却と環境保全の両立を図るものとの見方が示されている⁷¹⁾。

Ⅲ 日本の動向

1 食料安全保障の捉え方

日本では、農政の基本理念や政策の方向性を示す「食料・農業・農村基本法」(平成11年法律第106号)(以下「基本法」)が平成11(1999)年に制定された。同法において、食料安全保障そのものの定義はなされておらず、食料安全保障の用語は第19条の見出しの「不測時に

⁶⁴⁾ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis,” COM(2021)689 final, 2021.11.12, pp.2-4, 10-11. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0689&from=EN>>

⁶⁵⁾ 羽村康弘「第1章 EUの農産物貿易政策等の今後の方向性における政治的要因等の検討」『プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策]研究資料』9号, 2022.3, p.2. <https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/220331_R03cr09_01.pdf>

⁶⁶⁾ European Commission, “Commission Staff Working Documents [...] Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis,” SWD(2021)317 final, 2021.11.12, p.70. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0317>>

⁶⁷⁾ そのほか、EUが輸入依存を軽減すべきものとして、欧州委員会は、化石燃料、肥料、飼料等を挙げている(European Commission, *op.cit.* (53), p.9.)。

⁶⁸⁾ “Development of plant proteins in the EU.” European Commission website <https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/cereals/development-plant-proteins_en>

⁶⁹⁾ EUにおけるたんぱく源作物の自給、生産振興の動向は、石井 前掲注(42), pp.155-166 にまとめられている。

⁷⁰⁾ “Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the development of plant proteins in the European Union,” COM(2018)757 final, 2018.11.22, pp.8-9. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0757>>

⁷¹⁾ 石井 前掲注(42), pp.162, 166.

における食料安全保障」のみに使用され、同条で国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要な施策を講じる旨が定められている。ただし、基本法における基本理念の1つとして「食料の安定供給」を掲げた第2条で、世界の食料需給と貿易の不安定性に鑑み食料の安定供給は国内の農業生産の増大を図ることを基本とすること（第2項）、高度化・多様化する国民の需要に即し供給を行うこと（第3項）等が規定され、これら各項の規定により平時から不測時までを網羅して食料安全保障を実現するための基本的な枠組みが示されていると考えられている⁽⁷²⁾。

農林水産省は、食料安全保障のための取組を、①食料安全保障に係る状況の把握（海外食料需給の把握等）、②平時からの安定供給の確保・向上（食料自給率・自給力の向上等）、③不測時の対応の3区分に整理している⁽⁷³⁾。特に近年は、深刻な供給不足だけでなく、価格高騰といったより発生頻度の高い事象を含めた包括的なリスク検証が実施され⁽⁷⁴⁾、多様なリスクに対し予防的・中長期的対策も含めた対応が進められてきた⁽⁷⁵⁾。

一方で、現行基本法に基づく日本の食料安全保障を国際的な概念（I-2(1)(i)参照）と比較すると、①国内生産に大きなウェイトを置いている点、②発展途上国と異なり所得水準が高いことから社会的弱者である貧困層を明示的に考慮していない点、③不測の事態を重視している点で、「若干の温度差」があるとも指摘されていた⁽⁷⁶⁾。

これまでも、食料安全保障に関して、国内生産の維持水準の在り方や不測時対応の実効性等、様々な論点について議論が重ねられ、基本法見直しが必要との声も上がっていたが⁽⁷⁷⁾、ロシアによるウクライナ侵略と同時期の令和4（2022）年2月末以降、政府・与党内で、基本法の見直しを視野に食料安全保障について検討する動きが具体化した（Ⅲ-3）⁽⁷⁸⁾。並行して、ウクライナ侵略等による食品・農業生産資材価格高騰への緊急対策等が講じられた（Ⅲ-2）。

2 侵略等の影響緩和策・構造転換策

(1) 影響緩和策

国内において、農業生産資材価格指数は令和3（2021）年以降、上昇傾向で推移していたが、①肥料、②飼料は特に令和4（2022）年6月、7月に前月比で大きく上昇した（図2）。①肥料についてはロシアや中国からの原料調達が停滞し、モロッコ等の代替国から調達する動きも生じた。また、③輸入小麦の買付価格も令和4（2022）年3月から6月にかけて急騰した。このような状況下で、令和4（2022）年4月以降、コロナ禍やウクライナ情勢を踏まえ省庁横断で総合的な物価高対策が実施され、その一環として、①肥料、②飼料、③輸入小麦の価格高騰の

(72) 平澤 前掲注(18), p.39.

(73) 「食料安全保障について」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/ampo/>>

(74) 農林水産省「食料の安定供給に関するリスク検証（2022）」2022.6. <https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/ampo/attach/pdf/risk_2022-5.pdf>

(75) 「食料・農業・農村基本計画」（令和2年3月31日閣議決定）pp.36-38. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf>; 平澤明彦「日本における食料安全保障政策の形成—食料情勢および農政の展開との関わり—」『農林金融』858号, 2017.8, p.441.

(76) 齋藤勝宏「多面的価値とリンクした食料安全保障の実現に向けて」『農業経済研究』92(3), 2020.12, p.200. <<https://doi.org/10.11472/nokei.92.198>>

(77) 谷口信和「食料・農業・農村基本法における食料自給率と基本計画の意義—食料安全保障論の再検討—」『日本農業年報』65号, 2019.12, pp.20-21.

(78) 基本法見直しの経緯や背景については、作山巧「食料・農業・農村基本法見直しの政治力学—安倍政権と岸田政権との対比から—」『農村と都市をむすぶ』856号, 2023.5, pp.51-56 参照。

影響緩和策等が実施された⁷⁹⁾。

①肥料価格高騰対策としては、肥料製造事業者に対し化学肥料原料の調達先変更に伴う経費（輸送費等）を支援したほか、生産者に対し肥料費上昇分の一部を支援した⁸⁰⁾。後者は「グリーン農業と肥料高騰への支援を組み合わせた新しい支援金」として創設され、生産者には化学肥料使用量の2割低減に向けた取組を実施するとの要件が課せられた⁸¹⁾。価格高騰対策を講じる上で環境配慮要件を課すことの妥当性には疑念も呈されたが⁸²⁾、当該要件は、農林水産業の環境負荷低減目標を示した「みどりの食料システム戦略」（後述）の実現に向け令和12（2030）年目標として化学肥料使用量の2割低減が掲げられたこと⁸³⁾を踏まえたものである。生産者は、提示された低減メニュー（堆肥の利用等）から実施する取組を選択し支援を受けることとなった⁸⁴⁾。

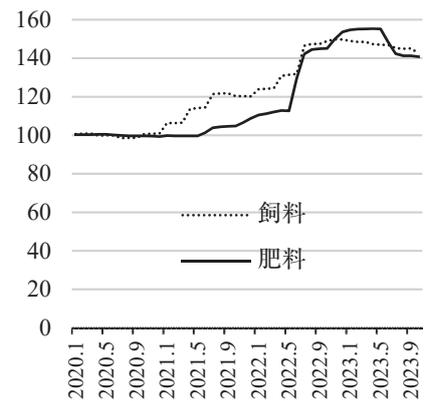
②飼料価格高騰対策としては、配合飼料（穀実類、粕類、動物質飼料など複数の原料を混合した飼料）について価格上昇の影響を緩和するため生産者に補填金を交付する既存制度（「配合飼料価格安定制度」）があるため⁸⁵⁾、同制度の補填基金への積増しに加え、令和5（2023）年4月以降は価格高止まり時にも補填金を交付しやすくする特例が同制度に設けられた⁸⁶⁾。①②のような価格高騰対策が講じられる中で、肥料・飼料価格はピーク時より下落したが、エネルギー価格上昇や円安等の要因が重なり依然高水準となっている（図2）。

③輸入小麦については、もともと、国際相場の変動等の影響を緩和した売渡価格を政府が年2回設定する仕組みとなっているが、令和4（2022）年10月期と令和5（2023）年4月期はウクライナ情勢による影響を緩和するため、価格算定方法を変更し売渡価格の上昇を抑制する特例措置が講じられた⁸⁷⁾。

(2) 構造転換策

このような緊急的な支援措置（影響緩和策）のほか、そもそも輸入依存度の高い肥料・飼料・

図2 日本の肥料・飼料価格指数の推移



(注) 2020年=100

(出典) 「農業物価統計調査（令和2年基準）」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noubukka/index.html>> を基に筆者作成。

79) 価格高騰の状況、価格高騰対策の概要は、農林水産省『令和4年度 食料・農業・農村の動向』2023, pp.18-30. <https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r4/pdf/zentaiban.pdf> に網羅的にまとめられている。

80) そのほか、肥料に関しては「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律」（令和4年法律第43号）における特定重要物資として肥料を指定し、主要な肥料原料の備蓄を行う仕組みも創設された。

81) 農林水産省「物価・賃金・生活総合対策本部資料」（物価・賃金・生活総合対策本部（令和4年第1回）資料2）2022.6.21, p.3. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bukka/dai1/siryou1.pdf>>

82) 「肥料高騰対策の農家支援 化学肥料の2割削減要件に異論続出 自民の会合」『農業協同組合新聞』2022.7.25. <<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2022/07/220725-60560.php>>

83) 「「みどりの食料システム戦略」KPI2030年目標の設定について」2022.6, p.1. 農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyo/seisaku/midori/attach/pdf/index-55.pdf>>

84) 令和5（2023）年7月以降、化学肥料低減定着対策事業が実施されている。

85) 購入粗飼料（乾牧草、わら類等）の価格高騰に対しても、コスト上昇分の一部を補填する対策が講じられた。

86) 特例による補填は令和5（2023）年12月に終了予定である。

87) 令和5（2023）年10月期の政府売渡価格は、国際相場が落ち着きつつあることから、価格抑制のための特例措置は適用されず、同年4月期から11.1%の引下げとなった（農林水産省「輸入小麦の政府売渡価格について（価格公表添付資料）」2023.9, p.4. <<https://www.maff.go.jp/j/press/nousan/boeki/attach/pdf/230912-1.pdf>>）。

小麦等の国産化を進めていくことが構造的な課題とされている。これまでも、食料安全保障を確保する上で国内生産が重視され（Ⅲ-1 参照）、国産化推進の各種施策が講じられてきたが⁸⁸、令和 4（2022）年度第 2 次補正予算、令和 5（2023）年度当初予算・補正予算では、「食料安全保障の強化に向けた構造転換対策」（例えば国産飼料・肥料の利用拡大、水田の畑地化・畑作物の定着支援）を予算の柱の 1 つに位置付けた⁸⁹。令和 4（2022）年 12 月に初めて策定された「食料安全保障強化政策大綱」でも、食料安全保障の強化のための重点対策として「過度な輸入依存からの脱却」を掲げ、対策予算の財源を毎年確保するとしている⁹⁰。

3 長期的な方針—基本法見直し—

このような具体的対策の実施と並行して、令和 4（2022）年 10 月以降、食料・農業・農村政策審議会に設置された基本法検証部会で基本法見直しの議論が進められ、令和 5（2023）年 9 月に同審議会は、現行基本法の基本理念の見直し等に言及した答申を示した（表 2）⁹¹。令和 5（2023）年度中に基本法改正案を政府が国会に提出することも視野に入れられている⁹²。そこでⅢ-3 では、主に同答申に基づき、基本法見直しの中で食料安全保障がどのように扱われているかを整理することで、日本の食料安全保障に関わる長期的な方針を確認する⁹³。基本法見直しの議論は、ウクライナ侵略の影響が取り沙汰される状況下で進められたものの、見直しの方向性自体は現行基本法制定以降の長期的な動向、問題意識を踏まえたものである。

表 2 基本法の基本理念の見直し

現行基本法	答申が示した見直しの方向性
・食料の安定供給の確保	・国民一人一人の食料安全保障の確立
・農業の有する多面的機能の発揮	・環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換
・農業の持続的な発展	・食料の安定供給を担う生産性の高い農業経営の育成・確保
・農村の振興	・農村への移住・関係人口の増加、地域コミュニティの維持、農業インフラの機能確保

（出典）「食料・農業・農村政策審議会 答申」2023.9, pp.4-5, 12-13. 農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kensho/attach/pdf/17siryo-9.pdf>> を基に筆者作成。

（1）食料安全保障の定義付け

答申は、食料供給をめぐる情勢の変化として、世界的な食料生産の不安定化や貿易環境の変化等により、「輸入を通じ、必要な量を安価に調達できる状況ではなくなりつつある」と指摘している⁹⁴。このような輸入リスクの増大により、食料安全保障の課題は、不測時だけでなく、

⁸⁸ 国内生産の増大を目的とした施策について、会計検査院「令和 4 年度決算検査報告」2023, pp.611-614. <https://www.jbaudit.go.jp/report/new/all/pdf/fy04_zenbun.pdf> の中で実施状況が解説されている。

⁸⁹ 一例として、令和 4（2022）年度第 2 次補正予算の大枠は、「令和 4 年度農林水産関係第 2 次補正予算の概要」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r4hosei_gaiyo.pdf> 参照。

⁹⁰ 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料安全保障強化政策大綱」2022.12.27, pp.2-4. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20221227anpokyoka_honbun.pdf> ただし、「財政負担とのバランスを考慮」とされた。なお、同大綱は、令和 5（2023）年末までに改訂される。

⁹¹ 「食料・農業・農村政策審議会答申」2023.9. 農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kensho/attach/pdf/17siryo-9.pdf>>

⁹² 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」2023.6.2, p.1. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20230602yusuyutakudai_honbun.pdf>

⁹³ なお、基本法見直しの論点の多くが食料安全保障と関連付けられており、かえって全体の方向性が見えにくくなったとの指摘がある（「基本法見直し中間まとめ 生原寺真一氏に聞く」『農業協同組合新聞』2023.6.23. <<https://www.jacom.or.jp/nousei/closeup/2023/230623-67563.php>>）。Ⅲ-3 では、多くの論点の中でも、食料安全保障の定義付け、不測時の対応強化、EU との対比の視点から環境配慮と食料安全保障の関係を取り上げる。

平時においても存在しているとの認識が示されている⁹⁵⁾。加えて、需要側の課題として、日本経済が低迷する中での低所得者層の増加や「買い物困難者」の発生により、「個人の食料安全保障」（個人レベルでの食料の入手）に支障が生じる状況となっていることが指摘された⁹⁶⁾。

これらの状況を踏まえ、答申は、基本理念の見直しの論点の1つとして「国民一人一人の食料安全保障の確立」を掲げ（表2）、食料安全保障を「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」と定義した⁹⁷⁾。現行基本法の規定と比較すると（Ⅲ-1参照）、不測時に限らず平時もカバーし、これまで明示的に考慮されてこなかったとの指摘もある低所得者層などを含め、個人レベルの視点を重視する形で食料安全保障を位置付けており、FAOの定義（I-2(1)(i)参照）に即した形で見直されている。

(2) 不測時の対応の強化

前述（Ⅲ-1）のとおり、現行基本法では、不測の事態において食料供給確保のために必要な施策を講じることが規定されている。平成14（2002）年には供給確保のための対応策や実施手順について「不測時の食料安全保障マニュアル」が策定され、その後、東日本大震災やコロナ禍の教訓を踏まえ改定が重ねられている（平成24（2012）年に「緊急事態食料安全保障指針」に改称）。指針では供給確保のため緊急増産や生産転換といった対策も想定されているが、具体性に乏しいとの指摘があり、生産者の確保や生産転換の実効性等に懸念が示されていた⁹⁸⁾。

答申では、気候変動やウクライナ侵略のような地政学的リスク等を例に挙げつつ、近年「不測時」が発生する原因が多様化するとともに、不測の事態が発生する蓋然性が高まっているとの認識を示し、不測時に求められる措置の再検証等を求めた⁹⁹⁾。不測時の対応の根拠となる法制度の検討も必要とされたことを踏まえ¹⁰⁰⁾、農林水産省に設置された検討会で議論がなされ、令和5（2023）年12月に公表された取りまとめでは、①食料供給の状況を平時から事態の深刻度や事態の進行に応じ4段階に分け、各段階で必要な対策を講じること、②食料の供給不足が予測される時点で速やかに政府対策本部を設置すること、③事態の深刻度等に応じ、輸入や生産などについて事業者に要請・指示を行うこと、④事業者に要請等を行う場合には、インセンティブとなるような支援が必要であること等が提示された¹⁰¹⁾。

94) 「食料・農業・農村政策審議会答申」前掲注91), p.15. このような現状認識により輸入に依存する農産物の国内生産増大が必要とした。一方、財政制度等審議会は、国内生産の増大は、「国際分業・国際貿易のメリットや経済合理性を無視してまで行う必要があるのか」考慮すべきとしている（財政制度等審議会「令和5年度予算の編成等に関する建議」2022.11.29, p.90. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20221129/01.pdf>）。

95) 中嶋康博「食料・農業・農村基本法見直しの方向性と中間とりまとめ—食料安全保障を中心に」『NOSAI』75(8), 2023.8, p.13.

96) 「食料・農業・農村政策審議会答申」前掲注91), p.16.

97) 同上, p.12.

98) 青山貴洋「日本の食料安全保障政策における課題と解決に向けた一考察—農地と生産者問題からみた食料安全保障政策と緊急事態食料安全保障指針分析—」『公共政策志林』3号, 2015.3, p.74 <<https://doi.org/10.15002/00012114>>; 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第5号 平成27年4月14日 p.20.

99) 「食料・農業・農村政策審議会答申」前掲注91), pp.45-47.

100) 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 前掲注92), p.2.

101) 不測時における食料安全保障に関する検討会「不測時における食料安全保障に関する検討会取りまとめ」2023.12. 農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/attach/pdf/kentoukai-72.pdf>>

(3) 環境負荷軽減の観点

現行基本法の基本理念には、農業が環境に与える正の外部経済効果に着目した「多面的機能」（国土の保全、水源のかん養等）の発揮が盛り込まれている（表2）。この理念は、国内農業を維持することそれ自体が、環境保全等の多面的機能の発揮につながることを前提としたもので⁽¹⁰²⁾、日本では、既存の農業を環境保全的であると認識しているとの指摘がなされていた⁽¹⁰³⁾。しかし、近年の国内外における環境負荷への意識の高まり等を背景に、農林水産省は環境負荷低減に資する取組を推進するため、「みどりの食料システム戦略」の策定やその法制化を進めた⁽¹⁰⁴⁾。とは言え、同戦略については、環境面の問題と課題の抽出が突き詰められておらず農業政策全体との接続も不明確であるとの見方も示されていた⁽¹⁰⁵⁾。

このような状況下で、答申は、農業が環境に与える負の外部経済効果により持続可能性が損なわれる側面もあるとの前提に立ち、基本理念の見直しの方向に「環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換」を盛り込んだ（表2）⁽¹⁰⁶⁾。これは、基本理念の力点が多面的機能（プラス面）の発揮から、環境負荷（マイナス面）の低減にシフトしたものと評されている⁽¹⁰⁷⁾。

なお、この持続可能な農業・食品産業への転換は、基本法上、前述の「食料安全保障の確立」とは別建ての理念として位置付けられている。基本法上の扱っただけでなく、「食料安全保障強化政策大綱」（Ⅲ-2（2）参照）でも、食料安全保障の強化とは別の柱として、「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）」を挙げている⁽¹⁰⁸⁾。前述のとおり、EUにおいては気候変動等の環境問題を食料安全保障上の重大なリスクと捉え、持続可能な食料システムへの移行を食料安全保障確保の前提として位置付けていたが（Ⅱ-1（2）、Ⅱ-3（1）参照）、日本では、「持続可能な農業・食品産業への転換」と「食料安全保障の確立」が必ずしも明示的に関連付けられているわけではない。輸入依存度が高く農地面積の減少や生産者の高齢化が進む日本では、気候変動等の影響以外に食料安全保障上の多様なリスクを抱えていることに加え、気候変動の原因となる温室効果ガス排出量に占める農業分野のシェアも日本はEUと比較し低いといった現状もあり⁽¹⁰⁹⁾、EUとは位置付けの相違が生じているとの見方も可能である。とは言え、有識者からは、政策体系における環境分野の位置付けが曖昧で政策展開の改善に結びつかないとの指摘がなされており⁽¹¹⁰⁾、日本においても、みどりの食料システム戦略や脱炭素の方向を基本法の土台に位置付ける必要があるとの見解も示されている⁽¹¹¹⁾。

(102) 作山巧『農業の多面的機能を巡る国際交渉』筑波書房、2006、pp.27-28。

(103) 飯國芳明「日本型直接支払の系譜と今後の制度設計」『農業問題研究』46巻2号、2015.2、p.42。<https://doi.org/10.24808/nomonken.46.2_40>

(104) みどりの食料システム戦略本文は、農林水産省「みどりの食料システム戦略—食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現—」2021.5。<<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyo/seisaku/midori/attach/pdf/index-10.pdf>> 参照。同戦略を法制化した「環境と調和のとれた食料システムの確立のための環境負荷低減事業活動の促進等に関する法律」（令和4年法律第37号）は、令和4（2022）年7月1日に施行された。

(105) 平澤明彦「EUのF2Fにみる「みどり戦略」との相違と示唆」『日本農業年報』67号、2022.2、p.127。

(106) 「食料・農業・農村政策審議会答申」前掲注(91)、pp.13、38。

(107) 「食料・農業・農村基本法の改正論議（2）基本理念と食料政策 横浜国立大学名誉教授 田代洋一氏」『農業協同組合新聞』2023.4.26。<<https://www.jacom.or.jp/nousei/tokusyuu/2023/04/230426-66344.php>>

(108) 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 前掲注(90)、pp.1、7-8。

(109) 田中 前掲注(51)、p.3。

(110) 安藤光義ほか「食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって」『農村と都市をむすぶ』859号、2023.8・9、p.63。

(111) 谷口信和「基本法改正はどう論じられるべきか—基本法検証部会の議論をめぐって」『農村と都市をむすぶ』856号、2023.5、pp.10-11；「【緊急寄稿】24年度概算要求 食料安保にかこつけた「構造政策」追求 田代洋一氏」『農業協同組合新聞』2023.8.31。<<https://www.jacom.or.jp/nousei/closeup/2023/230831-69041.php>>

おわりに

以上概観したように、ロシアによるウクライナ侵略は、世界や国（地域）レベルの食料安全保障に影響を与える一要因となり、国際社会や各国（地域）は対応を迫られることとなった。供給不足や価格高騰への対策に加え、本稿で取り上げたEUや日本においては、ウクライナ侵略以前からのそれぞれの問題意識に即す形で、食料安全保障確保に向けた体制整備や法制度の検討が進められている。

一般のウクライナ侵略以外にも、食料安全保障上のリスクは多様であり、本稿で言及した気候変動もその1つである。特に日本は、供給面で国外・国内に起因する一時的・中長期的リスクを抱えている上に、低所得者層の増加といった需要側の課題も顕在化している。制定から20年以上を経て、食料安全保障の観点から基本法がどのように見直されるか、不測時対応のための法律や体制整備がどのように進むのか、食料安全保障を確保する上で環境への配慮の側面がいかんにか位置付けられるのか等、食料安全保障に関する今後の政策動向が注目される。

（たなか なつこ）