

安全・安心な食糧の安定的確保に関する構想

「平時における安全・安心な食の提供」と「不測の事態に対応しうる安定的な食糧確保」
をめざして

泉大津市

令和5年3月

目次

1 策定の趣旨.....	2
2 策定の背景.....	3
< 1 世界の食料需給の状況と見通し >	3
< 2 日本の食料需給の状況 >	3
< 3 日本国内の食料生産基盤について >	4
< 4 本市の農業における現状について >	6
< 5 今後懸念される事項に関して >	6
< 6 国・本市の動向に関して >	7
< 7 構想策定にあたって >	8
3 策定の目的.....	9
4 基本理念	10
5 めざす姿	11
6 アクションプラン.....	14
7 ロードマップ.....	15

1 策定の趣旨

食べ物は人間の生命を維持するために欠くことのできないものであり、また、医食同源という言葉が示すとおり健康で充実した生活の基礎として重要なものである。

しかしながら、日本の食料自給率は年々低下し、近年の供給熱量ベースは40%前後で推移し、多くの食料を世界各地からの輸入に依存している状態である。また、農業従事者の減少や高齢化、農地の減少に伴い、農業の生産基盤が一層ぜい弱化することも危惧されている。

世界に目を向けても、現在約80億人の世界人口は、2050年には97億人になると予想され（国際連合「World Population Prospects 2022」より）、人口増に食料生産が追いつかない見通しとなっており、世界の食料需給は中長期的にひっ迫する可能性があるとして予想されている。

この状況下において、国際紛争に伴う輸入食料の減少や流通の途絶、異常気象による不作等の不測の事態が起きれば、日本国内においての安定的な食料供給が危ぶまれる可能性は排除できない。さらに現下の円安等による食料価格高騰を踏まえると、あらゆる事態を想定した対策を考え準備を進めておく必要がある。

国においても、食料・農林水産業の生産性向上と持続性の両立をイノベーションで実現する『みどりの食料システム戦略』を策定し、省力化・少人化による農業の労働生産性の向上と持続的生産体制の構築やムリ・ムダのない加工・流通システムの確立など、調達、生産、加工・流通、消費とあらゆる側面からの取組を進めている。大阪府全体での食料自給率が1%である中において、府内においても農地が少ない本市においては、食料について特に危機意識を持ち、市民の安全安心な暮らしを守るため、食料の安定的な確保に向けた方策を推進していくことが今後重要となってくる。そしてその方策を推進していく過程において、日本農業の生産基盤のぜい弱化を考慮すると、農業の持続的発展に寄与するような方策が有効となる。

こうした背景を踏まえ、本市は、食料の中でも日本人の主食であり、栄養価やカロリー・貢献度が高い米（食糧）の安定的な確保が、市民にとって最優先であると捉え、「平時における安全・安心な食の提供」と「不測の事態に対応しうる安定的な食糧確保」を本構想策定の目的と定めるものである。この観点のもと、基本理念・めざす姿について、関係自治体、生産者、事業者、関係団体等と連携・協働して取り組むアクションプラン、さらには、これらをロードマップとして、短期・中長期における構想実現への取組を示すものである。

2 策定の背景

< 1 世界の食料需給の状況と見通し >

～中長期的にひっ迫が想定される世界の食料需給～

農産物は、自然条件の制約を強く受け生産量が変動しやすく、また、生産に一定の期間を要することから、需給事情の変動に迅速に対応することが困難であり、そもそも不安定な側面が強い。加えて、近年、地球温暖化や異常気象が農業生産に及ぼす影響や新型コロナウイルスのような新たな感染症の影響、経済全体の先行きの不透明さ、輸出国における紛争などから、今後は、短期的な不安定性が増大すると見込まれる。

さらに、開発途上国を中心とする人口増加や畜産物の消費が増加することに伴う飼料穀物の需要の大幅な増加、世界的なバイオ燃料の原料としての穀物の需要増大の一方、環境問題の観点から農業生産の拡大の制約等により、世界の食料需給は、中長期的にひっ迫する可能性があると予測されている。

（農林水産省「緊急事態食料安全保障指針」より）

< 2 日本の食料需給の状況 >

～日本の食料自給率の推移～

社会経済情勢の変化等を背景に、主食であり栄養価やカロリー貢献度の高い米の消費量が減少し（昭和37年度の118.3kg／人・年→令和3年度51.5kg／人・年（農林水産省「米の消費拡大について」より））、畜産物・油脂等が増加する食生活の大きな変化にともない、日本の供給熱量ベースでの食料自給率は年々低下し、昭和40年度の73%から令和3年度の38%へと大きく低下しており（図1）、今では主要先進国の中でも最も低い水準となっている。

国内で完全自給ができていない数少ない作物である米の消費が減り、また、サプライチェーンのグローバル化や日本人の食の欧米化により、外国産の食料への依存率が上昇する状況は、食料安全保障の面においては大きなリスクであり、『食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）』においても国内の農業生産の増大を図ることを基本としている。

図1：日本の食料自給率の推移 <資料：農林水産省「食料需給表」>

昭和40年度以降の食料自給率の推移



< 3 日本国内の食料生産基盤について > ～ぜい弱化する日本の農業生産基盤～

世界の食料需給については、予測不能な自然災害や国際情勢等のリスクにより、常に不安定な局面にさらされている。このような状況下において、国内における安定的な食料供給には、農業生産の基礎となる農地と農業の担い手の確保等により、食料自給率の向上を図ることが重要となる。

しかしながら、『荒廃農地の現状と対策について（農林水産省）』の資料に記載されているとおり、国内の状況においては、農業従事者の減少・高齢化は年々進んでおり、生産活動への支障が顕在化していることに加え、今後においても、農業従事者の7割を占める65歳以上の世代が高齢等によりリタイアし、農地などの経営資源や農業技術が適切に継承されず、農業の生産基盤が一層ぜい弱化することが危惧されている（図2・3）。

また、農地面積においても、主に宅地への転用や荒廃農地の発生等により、最大であった約609万ha（昭和36年）に比べて、約169万ha減少し、約440万ha（令和元年）となっている（図4）。減少の原因の一つである荒廃農地が発生する理由としては、「高齢化・労働力不足」、「農作物価格の低迷」、「収益の上がる作物がない」などがあげられており、日本の農業における構造的な課題を解決するため、農業振興への取組は、待ったなしの状況である。

図2：年齢階層別基幹的農業従事者数

図3：基幹的農業従事者数の推移

<資料：農業構造動態調査、農林水産省「農業センサス」>

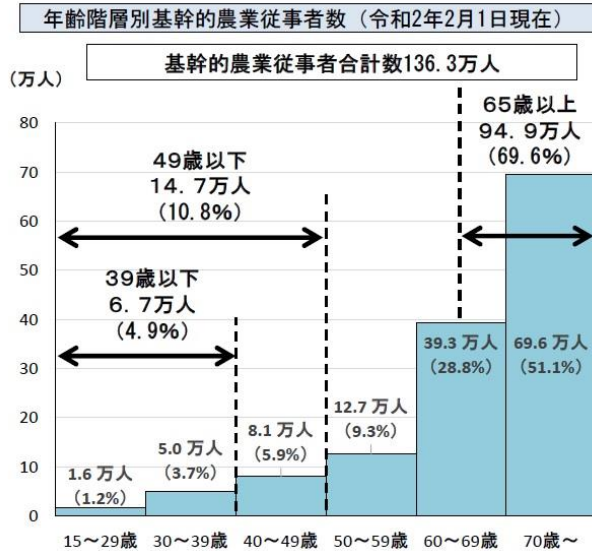


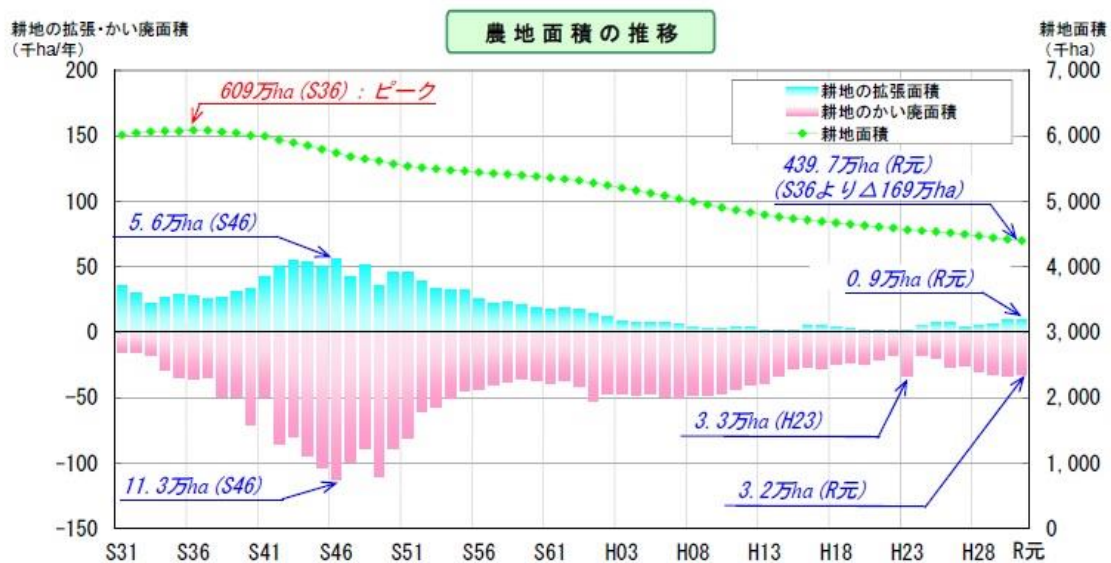
図2



図3

図4：農地面積の推移

<資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」>



< 4 本市の農業における現状について > ～都市部の中でも特に低い本市の食料自給率～

本市における農地は、住工混在の市街地として発展していく過程において減少の一途を辿り、近年、市街化区域内農地、いわゆる生産緑地として保全を図っている。平成31年度には、生産緑地の指定に係る面積要件を緩和し、農作物の生産機能、オープンスペースの確保などの防災機能、緑地機能など、都市農地が有する多面的な機能を保てるよう施策を展開してきている。

一方で、大阪府全体での食料自給率が1%（※1）である中において、特に農地面積が約34ha（※2）（農地面積率2.4%）という本市の現状を考えると、本市市域内の農地だけでは、市民の安全・安心な暮らしを守れるだけの食料の安定的な確保は非常に困難な状況である。

（※1）令和2年度（概算値）、令和元年度（確定値）の都道府県別食料自給率
（カロリーベース）

（※2）作物統計調査（令和3年市町村別データ）

< 5 今後懸念される事項に関して > ～様々なリスクに左右される日本の食料安全保障～

農作物は自然条件の影響を大きく受けるため、平成5年に起こった冷夏による不作が巻き起こした米不足のように、異常気象や大規模自然災害等が発生した場合には、日常生活に多大なる混乱を引き起こすこととなる。

また、世界的な人口増加に伴う食糧需要の増加や気候変動・植物病害虫等の発生に伴う食糧生産量の減少、パンデミック等は、我が国にとって、もはや無関係ではない。特に、国内の食料生産基盤がぜい弱な日本にとっては、このような地球規模で起こる事象は、輸入の一時的な停滞等を引き起こす要因（リスク）になりえるが、近年の国際情勢を目の当たりにすると、国内における食糧の安定供給においても、これら要因（リスク）がますます顕在化する傾向にあることは否めない。

昨今では、新型コロナウイルス感染症の拡大による世界的なサプライチェーンの混乱に加え、ウクライナ情勢の緊迫化等による世界的な食料安定供給網に懸念が生じたことで、賃金の伸びが鈍化しているにも関わらず国内における食料価格の高騰が起こっており、複数のリスクが折り重なりあうことで、不測の事態を招く状況も考えられる。

< 6 国・本市の動向に関して >

～持続可能な食料システム構築に向けて～

国においては、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的発展及び農村の振興という四つの基本理念を具体化するための施策を推進するため、『食料・農業・農村基本法』が制定され、これまでも凶作、輸入等の不測の要因により国内における需要に対する供給がひっ迫するおそれがある場合においても、安定的な食料の供給ができるよう各種取組を実施している。また、その計画『食料・農業・農村基本計画（令和2年3月31日閣議決定）』においては、国民に対する食料の安定的な供給に向けて、国産農産物の消費拡大や栄養バランスのとれた食生活とされる和食文化の保護・継承、消費者と生産者の関係強化がうたわれている。

加えて、SDGsや環境への対応強化のため、令和3年には『みどりの食料システム戦略（令和3年5月農林水産省）』を策定し、持続可能な食料システムの構築に向け、中長期的な観点から調達、生産、加工・流通、消費の各ステージにおいての方向性を示すとともに、環境負荷軽減のイノベーションを推進しているところである。特に環境保全の面においては、2050年までに化学農薬使用量の50%低減や化学肥料使用量の30%低減、有機農業の割合を25%拡大するなどの目標を掲げ、その実現に向けて『みどりの食料システム(※1)法』（『環境と調和のとれた食料システム(※2)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））を施行し、持続可能な食料システム構築に向けて動き出している。

そのような中、本市においては令和4年度より小中学校の「ときめき給食」において、発酵食品やオーガニック食材等（味噌等）の使用や、旬の食材や伝統的な行事食など、季節を感じる事ができる給食の提供を開始したところである。

また、令和2年から本市と和歌山県橋本市のあいだで、「農業連携による地域間共存共生の取組」を進めており、令和4年8月には「持続可能な農業の推進と安定的な食料の供給・確保に向けた連携に関する協定」を締結し、化学農薬や化学肥料の使用を抑制した安全・安心な米を本市学校給食で提供する等取組を推進しているところである。

(※1)食料システム

農林水産物等（農林水産物及び食品（全ての飲食物のうち医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（昭和三十五年法律第百四十五号）第二条第一項に規定する医薬品、同条第二項に規定する医薬部外品及び同条第九項に規定する再生医療等製品以外のものをいう。）をいう。）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。

(※2) 環境と調和のとれた食料システム

農林水産物等の生産等（生産、製造、加工及び流通（輸送、保管、販売その他の取扱いの過程をいう。）をいう。）の過程において環境への負荷の低減が図られ、かつ、当該農林水産物等の流通及び消費が広く行われる食料システムをいう。

< 7 構想策定にあたって >

～泉大津市発、都市部における食糧確保に向けた取組に関して～

既に述べたとおり、世界の穀物等の需給が中長期的にひっ迫していく想定に加え、不安定な世界情勢等に起因する食料価格の高騰や、農業従事者の減少・高齢化、農地面積の減少といった日本国内におけるぜい弱化する食料生産基盤など、日本の食を取り巻く環境は非常に厳しいものであり、将来に向けての食料安全保障の確立に向けた動きは、喫緊の課題となっている。

国においても課題解決に向けた取組は進められているが、農業の持続的発展及び農村の振興、食料自給率の改善等に向けては、国の動向に呼応して地方自治体においても対策を講じていくことが重要である。

前述した本市と橋本市との取組みは、給食など一定の需要がある出口（川下）を持つ都市部の自治体と、生産地となる入口（川上）の農村地域の自治体や団体とが、顔の見える関係性のもと連携し各種の取組を進めることで、安定した食糧の確保と、生産地の農村振興にも資する仕組みの構築に寄与すると考える。

本構想では、本市は食料の中でも主食で長期保存が可能な米（食糧）の確保を最優先と考え、川上と川下をつなぐ新たな独自のサプライチェーンを構築し、平時における安全・安心な食の提供と、不測の事態に対応しうる安定的な食糧確保をめざしていくものである。

3 策定の目的

◆平時における安全・安心な食の提供

確保する食糧に関しては、医食同源・身土不二(※1)の考えのもと、「みどりの食料システム戦略」にも掲げられている化学農薬や化学肥料の低減、有機農業によって生産されたものを用い、加工においても、より栄養価が高くなる手法を用いるなど、よりよいものを平時における学校給食などで使用し、安全・安心な食を提供する。

(※1) 身土不二

人間の身体は住んでいる風土や環境と密接に関係していて、その土地の自然に適応した旬の作物を育て、食べることで健康に生きられるという考え方。

◆不測の事態に対応しうる安定的な食糧確保

農業の生産基盤がぜい弱で、食料自給率が低い日本の中においても農地が極めて少ない本市が、不測の事態においても市民の暮らしを守ることができるよう、市場価格の高騰に左右されにくく、安定的に食糧を確保し保管できる仕組みを構築する。

4 基本理念

◆^{しほう} 四方よしの関係性構築

食糧の生産地となる川上とその消費地となる川下を直接つなぐ共存共栄の考えに立ち、**連携自治体及び農家**においては農業経営の安定化に、**市民**にとっては安全・安心な食の提供に、**本市**にとっては不測の事態が発生した際の市民への安定的な食糧提供が可能となる仕組みを構築できることで、農地が極めて少ない本市の弱みを補完するとともに、日本の農業振興にも貢献ができる。

また、連携先の生産地においては、安全・安心な食の提供のために、そして持続可能な社会をめざすSDGsへの取組推進として、化学農薬や化学肥料の使用を抑えた農法や有機栽培等の環境保全型農業に取り組んでもらうことで、**地球環境**にも配慮した四方よしの関係性構築をめざす。

◆ 『いつも』を『もしも』に

『いつも』（平時）の給食等への安全・安心な米の提供を通して、生産者とお互いの顔の見える関係性の構築を図り、食糧を確保していくことで、『もしも』（不測の事態）の際にも、市民の暮らしを守るための支援ができるよう、市場価格の高騰に左右されにくい安定した食糧供給ルートの確立とその保管ができる体制を整える。

5 めざす姿

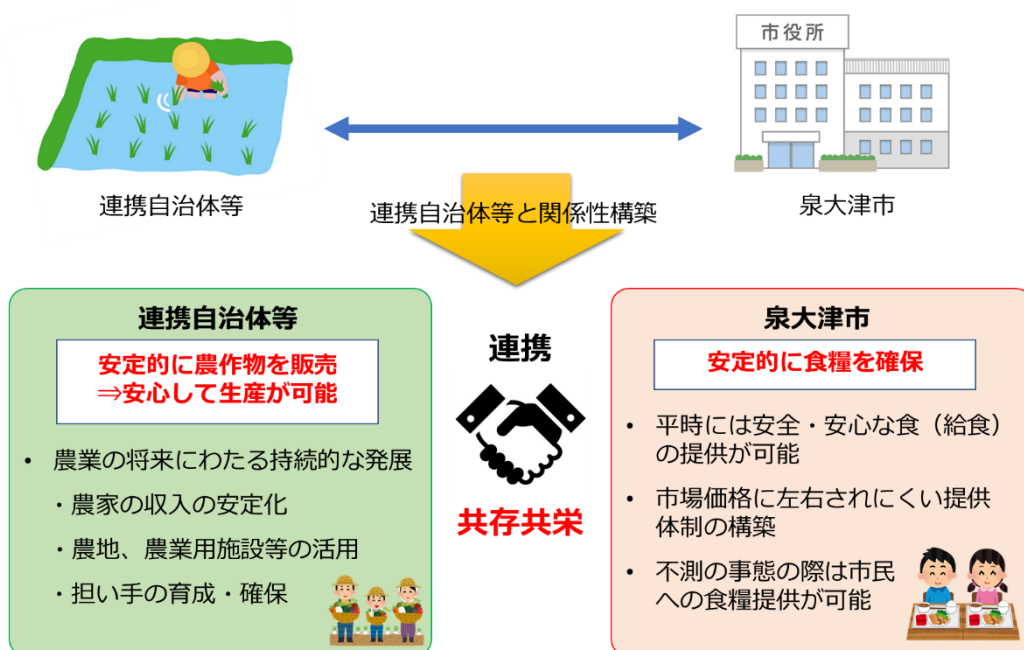
◆川上と川下を結ぶ共存共栄の関係にむけた独自のサプライチェーンの構築

基本理念の視点に基づき、出口（川下）となる都市部と入口（川上）である農産地を直接結び、複雑な米の流通（卸売）経路を合理化し、生産者・消費者にとってより有利な安定取引とムリ・ムダのない効率的な運用を実現する独自のサプライチェーンを構築する。

都市部にあり、独自のサプライチェーンにおいて安定した消費地（川下）となる本市が、顔の見える関係性を築きながら生産地（川上）の農村地域と連携することは、農地が少ない本市にとっては安定的な食糧の確保につながることはもとより、農家の収入の安定化や農地・農業施設等の有効活用といった農業の持続的発展にむけた経営の安定化に資するものである。

また、本市の平時における安全・安心な給食等の提供にむけた環境保全型農業は、『みどりの食料システム戦略』の推進に加え、付加価値の高い農産物への転換にもつながっており、本構想における取組により、農業従事者の減少・高齢化が進む農村の生産基盤の安定化を図り、農業の持続的発展及び農山村の振興を実現するものである。

<めざす姿のイメージ図>



サプライチェーンの運用スキーム

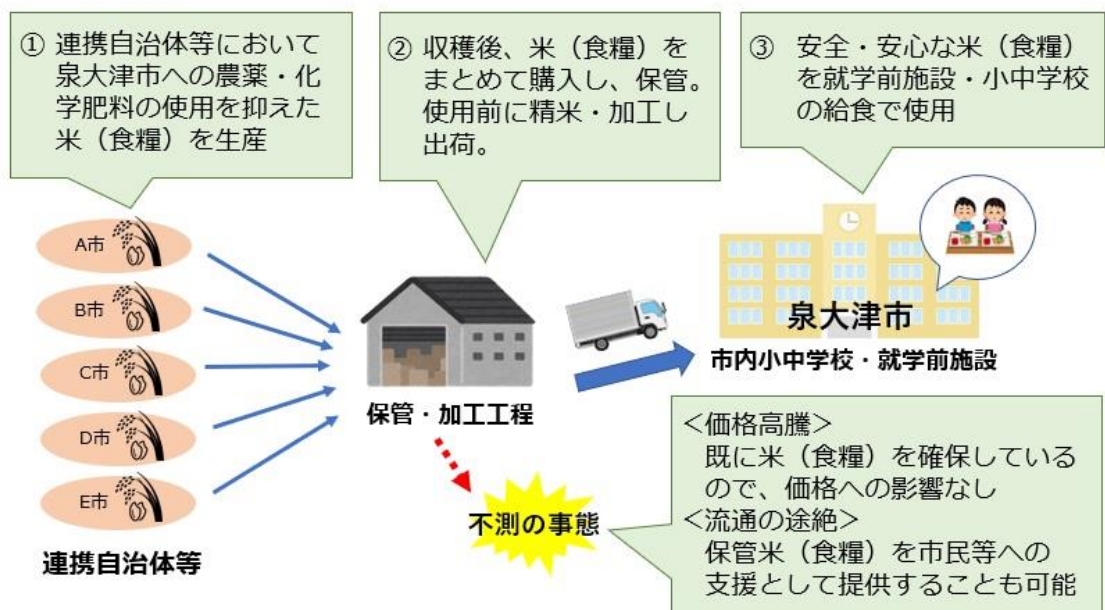
<仕組みの概要>

本市は、本構想に賛同いただける連携自治体等において、化学農薬・化学肥料の使用を抑えた米を作付けしてもらい、収穫後まとめて購入し保管する。保管した米は使用前に精米加工し、学校給食等で使用する。加工においても一般的な白米と比較して栄養素が多く残る手法を用いるなど、安全・安心、かつ質の高い、より良い給食の提供を実施する。

また、米（食糧）をまとめて購入し保管しておくことで、食料価格が高騰した際においても影響されず、その後においてもこれまでの連携した取組や顔の見える関係性により、市場価格に左右されにくい安定した食糧の供給ルートの確立をめざす。

加えて、世界的な凶作や輸入の途絶など不測の事態が生じた場合においても、保管している米（食糧）を流用し、市民等への支援が可能となる。

<サプライチェーンのイメージ>



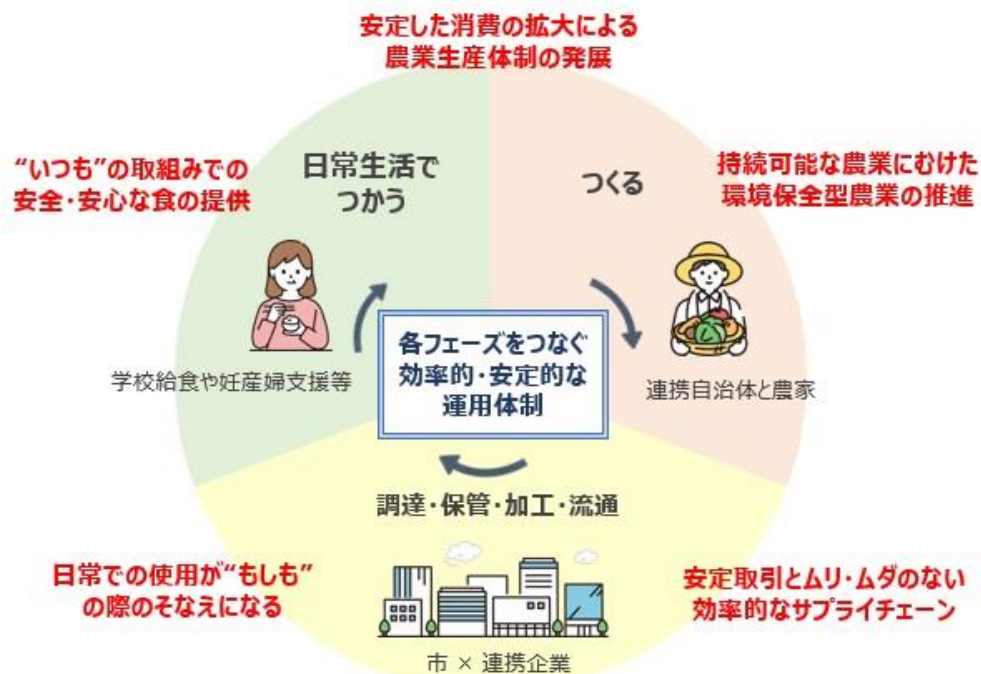
食と健康を支える次世代循環型社会システムの構築

〈中長期でめざす姿〉

“もしも”のために特別なものを用意するのではなく、本構想で構築するサプライチェーンでは、日常で使われているシステムが非常時に有効活用できるようにするものとし、平時の利用（“いつも”）を増やしていくことで、“もしも”の備えの強化につながる『泉大津版ローリングストック』を実現する。

加えて、自治体等連携先の拡充やサプライチェーンの運用、日常の米を活用した支援の推進においては、さらなる効率化・安定化に資するよう、調達や保管、加工、流通に係る運用組織の設立等について検討を進め、中長期的には官官民連携による食と健康を支える次世代循環型社会システムの構築をめざす。

食と健康を支える次世代循環型 社会システムの構築



6 アクションプラン

◆供給元に関して		
1	自治体、生産者、関係団体等との連携に関して	<p>本市が必要とする食糧を確保できるよう、本構想に賛同する団体との連携を推進する。</p> <p>【取組内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷連携方法の検討 ▷連携先の調整 ▷本構想に賛同する団体との調整 ▷連携協定の締結 ▷契約方法の検討 ▷生産方法の協議 ▷食の循環モデル構築に向けた検討 ▷食育における連携
◆独自のサプライチェーンの運用体制について		
2	体制の構築に関して	<p>平時における給食提供用食糧の保管・精米加工等スキームの構築及び不測の事態の際にも市民の暮らしを守る支援の仕組み作りを推進する。</p> <p>【取組内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷調達、保管、精米加工、運搬の効率的な運用の検討 ▷最適な契約や事務手続きの運用の検討 ▷自治体等との連携による持続可能な農業（環境保全型農業の推進、農家の収入安定、担い手の育成・確保等）の推進に向けた体制の検討
◆平時における給食等への提供に関して		
3	就学前施設・小・中学校の給食に関して	<p>本構想の基本理念に沿った形で、子どもの身体を作る就学前施設・小中学校の給食に関して、より安全で安心な給食を提供する。</p> <p>【取組内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷化学農薬、化学肥料の使用を抑えた米の提供 ▷有機農法で栽培された米の提供拡大 ▷有機食材の積極的な提供 ▷食育の推進（季節を感じられる給食の提供、田植え、収穫体験など産地と連携した取組の実施等） ▷給食内容の更なる充実
◆“いつも”の支援の拡大（“もしも”の備えの強化）		
4	泉大津版ローリングストックの取組の推進に関して	<p>本構想の基本理念に沿った形で、市民の支援につながる事業を推進する。また、行政だけではなく、市民生活を支える社会インフラの役割を果たしている民間企業にも参画いただき、泉大津版ローリングストックの考えのもと、重層的な取組を推進する。</p> <p>【取組内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷妊婦支援に向けた事業の検討 ▷支援対象拡大（子育て世帯等への米を活用した支援）の検討 ▷不測の事態発生時において、民間企業等がストックする食糧等を市民への支援に活用できる仕組みの検討

7 ロードマップ

No	取組	短期	中長期
1	自治体、生産者、関係団体等との連携に関して	<p>本市が必要とする食糧が確保できるよう、取組の進捗状況に合わせて連携団体を拡大</p> <p>3~6 自治体</p>	<p>7~10 自治体</p>
2	体制の構築に関して	<p>調達・保管・精米加工等の効率的な運用の検討</p> <p>持続可能な農業発展に向けた体制の調査・研究</p>	<p>一元的な運用体制の構築</p>
3	就学前施設、小・中学校の給食に関して	<p>化学農薬、化学肥料の使用を抑えた米の提供</p> <p>有機米（※1）の提供・拡大</p>	
4	泉大津版ローリングストックの取組の推進に関して	<p>妊婦支援の検討（実証実験）</p> <p>その他”平時の利用”（支援策）の検討・拡大</p>	<p>本格実施</p>

（※1）農薬や化学肥料を使用せず、水田が有する本来の生産力を引き出して栽培された有機JASマークと同等の栽培方法で栽培されたお米

