

特集

我が国の水産業における食料安全保障



世界的な食料情勢の変化に伴う食料安全保障上のリスクの高まり等を受け、食料の多くを海外に依存している我が国では、国内の生産基盤の維持・強化を図り、将来にわたって食料を安定的に供給する体制を整えることが急務となっています。

水産物は、たんぱく質をはじめ多種多様な栄養素の供給を通じて国民の健康的な生活を支える重要な役割を果たしていますが、今後、世界的に水産物の需要の増加が見込まれるとともに、持続可能な水準で漁獲されている状態の資源の割合は減少傾向にある状況等を踏まえると、食料安全保障上、その安定供給の確保は重要な課題となっています。

このような状況において、令和2（2020）年から続く新型コロナウイルス感染症の世界的な流行は、今もなお、世界の経済・社会に多大な影響を及ぼし、我が国においても、水産物の流通形態や価格等、水産物の需給に大きな影響を与えました。

また、令和4（2022）年2月に勃発したロシアによるウクライナ侵略により、国際秩序が大きく揺るがされるとともに、エネルギーや食料等のサプライチェーンの混乱が引き起こされ、水産物輸入に影響が生じたほか、漁業生産に必要な燃油をはじめとする生産資材の価格が高騰するなど、食料安全保障の懸念は高まりつつあります。

このため、今回の特集では、ロシア・ウクライナ情勢下での我が国における水産物の輸入動向や価格上昇の影響、燃油・配合飼料等の生産資材の価格上昇の影響及びこれらの対応について記述します。

その上で、食料安全保障の強化が国家的課題となる中、これまでに取り組んで来たリスク分析・検証や緊急事態における対応について記述します。

本特集の概要は、以下のとおりです。

特集の概要

第1節 ロシア・ウクライナ情勢下での我が国の水産業

(1) 水産物の輸入における影響と対応

- ・国際的な水産物需給が逼迫する可能性が高まりやすい状況
- ・我が国で消費される魚介類の多くは輸入
- ・我が国の水産物の輸入は少数の特定国に依存
- ・ロシアは輸入額で第3位の水産物輸入先国
- ・ロシアからの輸入水産物に適用していた優遇税率を撤回
- ・ノルウェー産の生鮮サーモンの輸入が大きく減少
- ・輸入水産物等の価格が上昇
- ・水産加工業者における原材料調達先の多様化等の取組を支援

(2) 燃油等の漁業用生産資材における影響と対応

- ・燃油価格の高騰と対策
- ・養殖用配合飼料価格の高騰と対策
- ・その他の漁業用生産資材価格の高騰と対策

(3) 北西太平洋での我が国漁業におけるロシアとの関係

- ・北西太平洋の漁業における我が国とロシアの主な関係
- ・日ソ地先沖合漁業協定等の各協定の状況

第2節 水産物の食料安全保障に向けた新たな動き

(1) 食料安全保障に関する現行の取組

- ・食料・農業・農村基本法における規定
- ・水産基本法における規定
- ・不測時における食料の供給と水産物に関する対応

(2) 食料安全保障に係る状況の把握

- ・食料供給に係る定期的なリスク分析・評価の実施
- ・食料の安定供給に関するリスク検証（2022）の実施

(3) 水産物の食料安全保障の強化に向けた今後の取組

- ・水産基本計画に基づく資源管理の徹底と水産業の成長産業化に向けた取組
- ・農林水産業・地域の活力創造プランの改訂等
- ・食料安全保障の強化に向けた構造転換対策等の実施
- ・今後の食料安全保障の強化に向けて

第1節 ロシア・ウクライナ情勢下での我が国の水産業

本節では、我が国の水産物輸入等の現状を分析するとともに、令和4（2022）年2月のロシアによるウクライナ侵略開始以降の我が国の水産業における主な出来事について、その影響や対応を記述しています（図表特-1-1）。

図表特-1-1 我が国の水産業におけるロシア・ウクライナ情勢に関係する主な出来事

	国内の主な出来事	国際的な主な出来事
令和4 (2022)年 2月		<ul style="list-style-type: none"> ロシアによるウクライナ侵略 ロシアが、欧州各国に対するロシア領空の飛行禁止措置を公表
3月	<ul style="list-style-type: none"> 原油価格高騰に対する緊急対策の取りまとめ 新たな水産基本計画の策定 北太平洋漁業委員会年次会合の延期 	<ul style="list-style-type: none"> カナダが、ロシアに対する最恵国待遇の撤回を公表 G7が、ロシアの最恵国の地位の否定を促す首脳声明の発出 米国が、ロシア産水産物の輸入禁止措置を公表 EUが、ロシアに対する最恵国待遇の撤回を公表 英国が、ロシアに対する最恵国待遇の撤回及びロシア産白身魚等に対する関税の上乗せを公表
4月	<ul style="list-style-type: none"> ロシアに対する最恵国待遇の撤回 日口漁業合同委員会第38回会議において操業条件等の妥結 原油価格・物価高騰等総合緊急対策の決定 	<ul style="list-style-type: none"> 米国が、ロシアに対する最恵国待遇の撤回を公表 EUが、ロシア産甲殻類等の水産物の輸入禁止措置の公表
5月		<ul style="list-style-type: none"> カナダが、ロシア産水産物の輸入禁止措置の公表
6月	<ul style="list-style-type: none"> 貝殻島昆布交渉（民間交渉）において操業条件等の妥結 農林水産業・地域の活力創造プランの改訂 農林水産省が、食料の安定供給に関するリスク検証（2022）を公表 ロシア200海里水域におけるサケ・マスの試験的な操業の実施を見送り、これに伴い「ロシア連邦の200海里水域における日本国の漁船によるロシア系さけ・ますの2022年における漁獲に関する日口政府間協議」の開催を見送る 	
9月	<ul style="list-style-type: none"> 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会の設置 	
10月	<ul style="list-style-type: none"> 物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策の取りまとめ 	
12月	<ul style="list-style-type: none"> 日口漁業委員会第39回会議において操業条件等の妥結 食料安全保障強化政策大綱の策定 食料安全保障の強化に向けた構造転換対策等を実施 	
令和5 (2023)年 3月	<ul style="list-style-type: none"> 日口漁業合同委員会第39回会議において操業条件等の妥結 	



(1) 水産物の輸入における影響と対応

ア 世界の水産物需給及び我が国の水産物輸入の現状

〈国際的な水産物需給が逼迫する可能性が高まりやすい状況〉

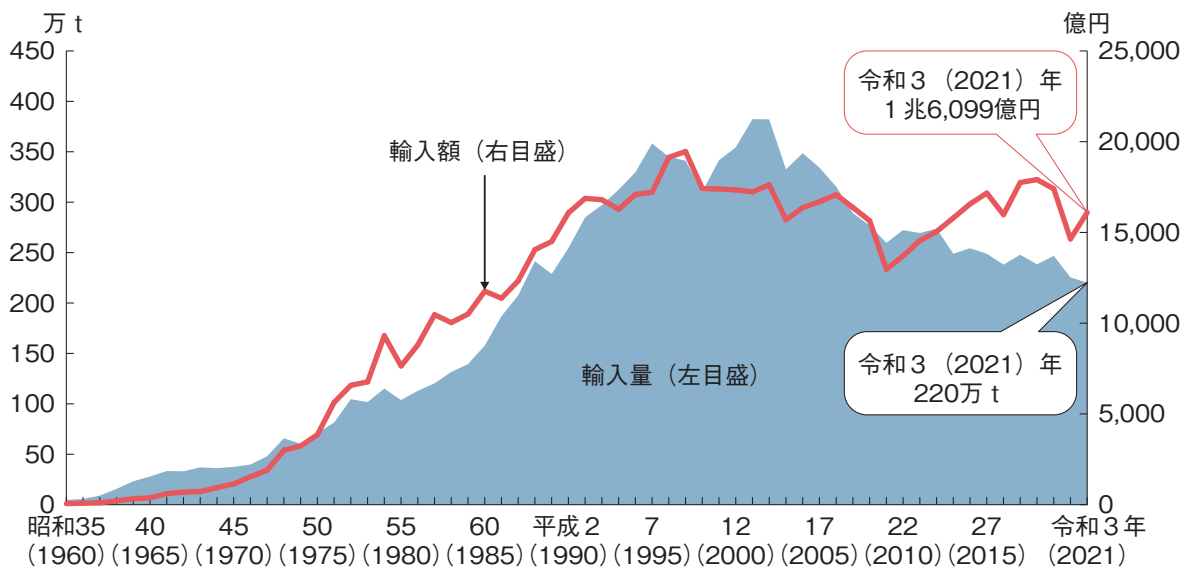
世界的な人口増加や新興国の経済成長等により、世界全体で水産物需要の増加が見込まれる中、地球温暖化等の気候変動による海洋環境の変化によって、水産資源の分布域が変化しつつあること等、水産物の供給に悪影響を及ぼす可能性が高まるおそれがあります。

世界人口は、令和2（2020）年から令和12（2030）年までの間に約7億人増加することが見込まれる中^{*1}、国際連合食糧農業機関（FAO）の「世界漁業・養殖業白書2022^{*2}」によると、水産物の消費は2,400万t増加すると見込まれています。一方、令和元（2019）年には世界の海洋水産資源のうち過剰に漁獲されている状態の水産資源は35%と微増が続いており、国際的な水産物需給が逼迫する可能性が高まりやすい状況にあります。

〈我が国で消費される魚介類の多くは輸入〉

我が国における水産物の輸入量は、特に昭和50年代から平成初期にかけて増加し、令和3（2021）年は220万tの水産物を輸入しています（図表特-1-2）。また、魚介類の国内消費仕向量^{*3}に注目すると、令和3（2021）年度は664万tである一方、輸入量は365万tとなっており、我が国で消費される魚介類の多くを輸入に頼っている状況です（図表特-1-3）。

図表特-1-2 我が国の水産物輸入量・輸入額の推移



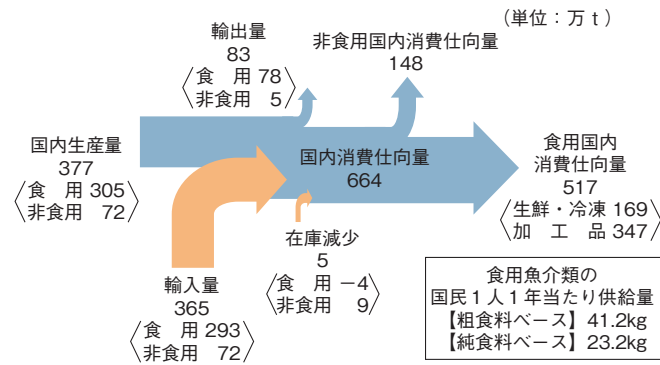
資料：財務省「貿易統計」に基づき水産庁で作成

* 1 国際連合「World Population Prospects 2022」

* 2 FAO「The State of World Fisheries and Aquaculture 2022」

* 3 国内消費仕向量 = 国内生産量 + 輸入量 - 輸出量 ± 在庫の増減量。

図表特-1-3 我が国の魚介類の生産・消費構造（令和3（2021）年度（概算値））



資料：農林水産省「食料需給表」

- 注：1) 数値は原魚換算したものであり（純食料ベースの供給量を除く。）、海藻類及び捕鯨業により捕獲されたものを含まない。
 2) 原魚換算とは、輸入量、輸出量等、製品形態が品目別に異なるものを、製品形態毎に所定の係数により原魚に相当する量に換算したものである。
 3) 粗食料とは、廃棄される部分も含んだ食用魚介類の数量であり、純食料とは、粗食料から通常の食習慣において廃棄される部分（魚の頭、内臓、骨等）を除いた可食部分のみの数量。
 4) 表示単位未満の端数を四捨五入しているため、内訳の合計値は必ずしも一致しない。

イ ロシアからの水産物輸入の現状

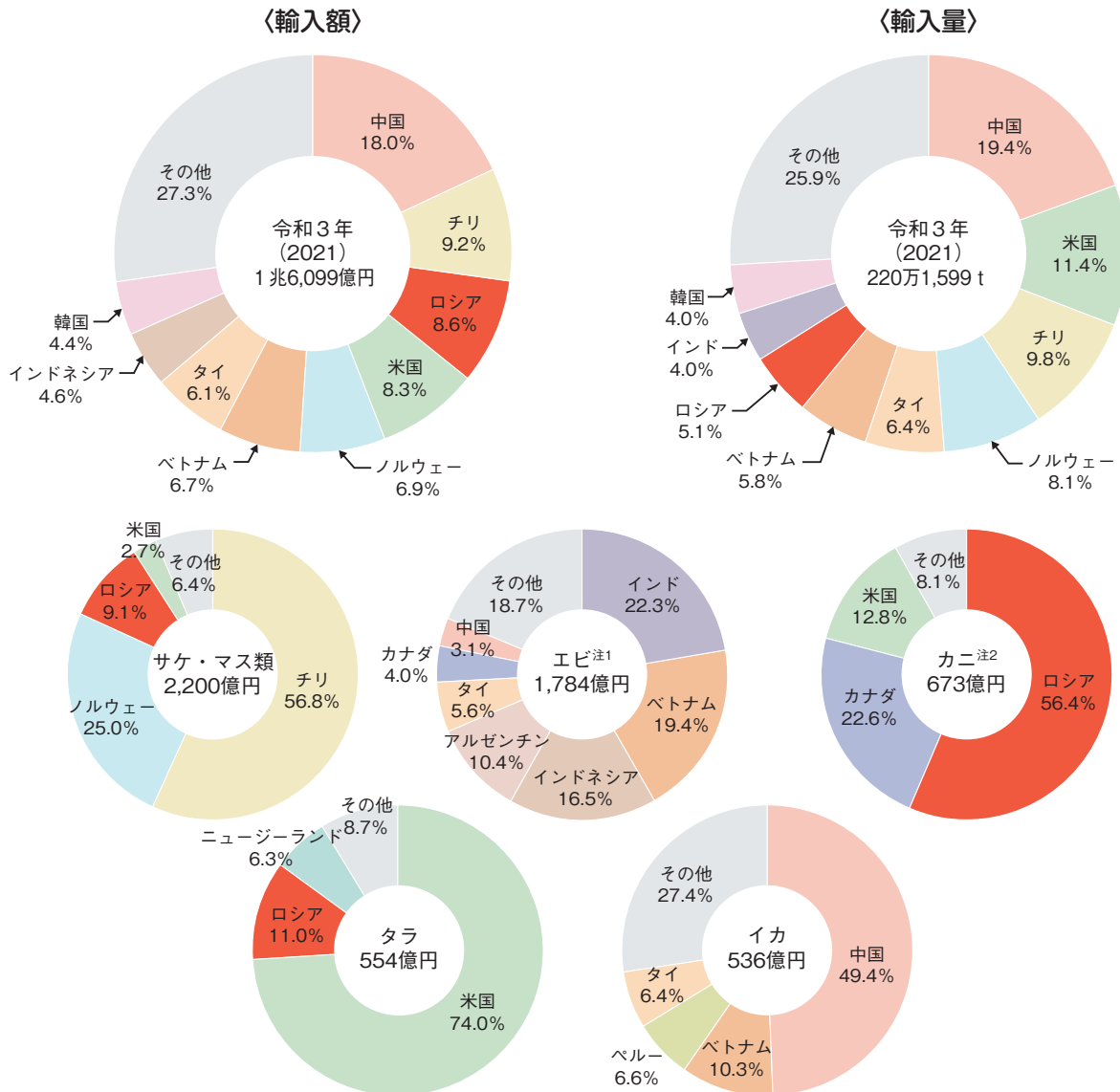
〈我が国の水産物の輸入は少数の特定国に依存〉

令和3（2021）年の我が国の水産物輸入額の割合を国別に見ると、中国が18%と最も高く、次いで、チリ、ロシア、米国、ノルウェーの順で続いており、上位5か国からの水産物輸入額の合計は水産物輸入総額の5割を超えています。

品目別に見ると、主要水産物のうち、サケ・マス類、エビ、カニ、タラ、イカは、特定の輸入先国への依存傾向が顕著となっており、上位3か国で6～9割を占めています（図表特-1-4）。



図表特-1-4 我が国の水産物輸入先国・地域（令和3（2021）年）



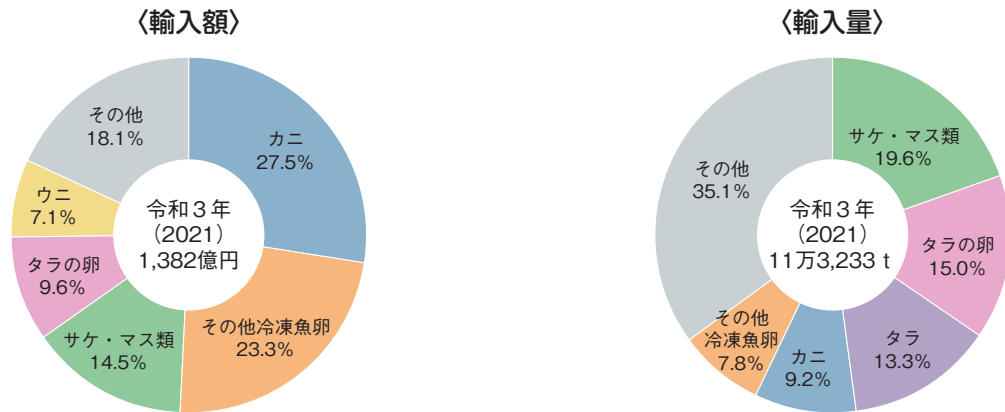
資料：財務省「貿易統計」（令和3（2021）年）に基づき水産庁で作成
 注：1）エビについては、このほかエビ調製品（722億円）が輸入されている。
 2）カニについては、このほかカニ調製品（37億円）が輸入されている。
 3）表示単位未満の端数を四捨五入しているため、内訳の合計値は必ずしも100%とはならない。

〈ロシアは輸入額で第3位の水産物輸入先国〉

令和3（2021）年の我が国の主な水産物輸入先国において、ロシアは、輸入額では第3位、輸入量では第7位となっており、カニ、サケ・マス類等の上位国となっています。ロシアからの輸入水産物を品目別で見ると、輸入額ではカニ（ズワイガニ、タラバガニ等）、その他冷凍魚卵（イクラ等）、サケ・マス類（ベニザケ等）が、輸入量ではサケ・マス類、タラの卵（タラコや明太子の原材料）、タラ（スケトウダラ、マダラ等）が上位となっています（図表特-1-4、図表特-1-5）。

なお、ウクライナからの水産物の輸入はほとんどありません。

図表特-1-5 ロシアからの主な輸入水産物（令和3（2021）年）



資料：財務省「貿易統計」（令和3（2021）年）に基づき水産庁で作成

注：1）カニ調製品及びイクラ調製品についてはその他に含まれる（カニまたはその他冷凍魚卵には含まれない。）。

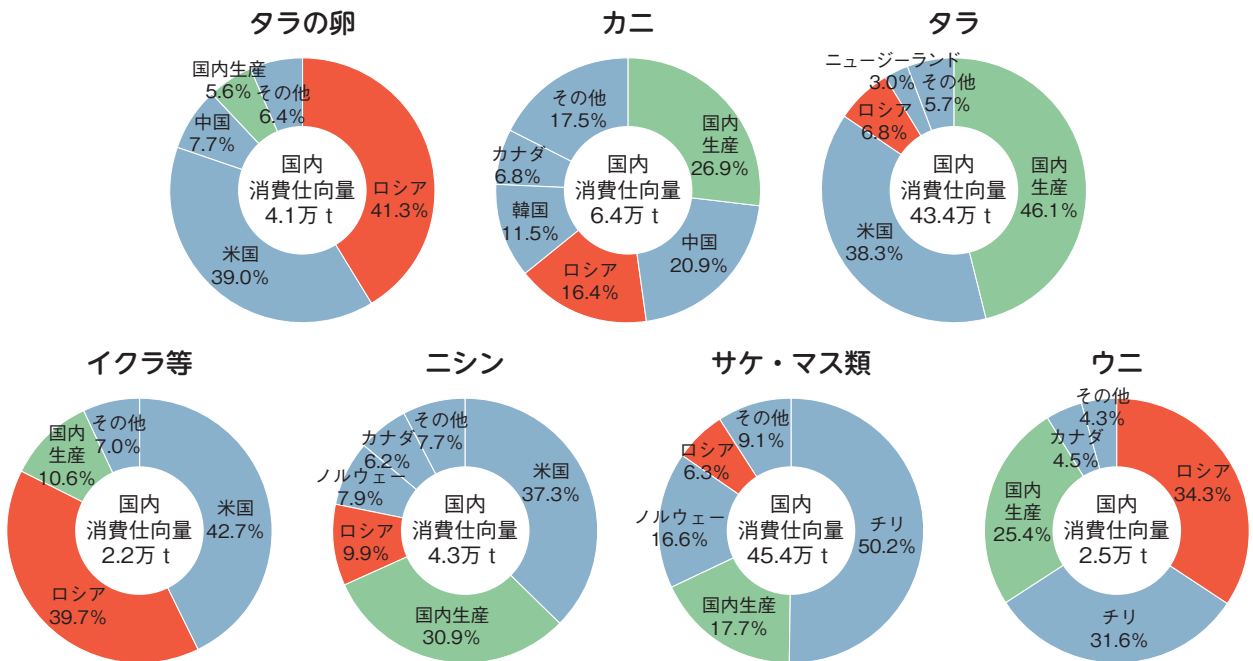
2）表示単位未満の端数を四捨五入しているため、内訳の合計値は必ずしも100%とはならない。

また、国内で消費される水産物について、国内消費仕向量を国内生産と輸入先国・地域別のシェアにより推計し、品目別に見ると、ロシアからの輸入割合が大きい水産物は、タラの卵、イクラ等、ウニ及びカニ等となっています（図表特-1-6）。

ロシアを含む特定の国への依存度が高い水産物がある中で、海外からの輸入に依存している主要水産物の安定供給を確保するためには、輸入の安定化や多角化も重要である一方、新型コロナウイルス感染症の影響の長期化や、ロシア・ウクライナ情勢を踏まえると、国内生産の増加に向けた取組がますます重要となっています。



図表特-1-6 国内で消費される水産物のうちロシアからの輸入割合が大きい水産物（令和3（2021）年）



資料：農林水産省「漁業・養殖業生産統計」、財務省「貿易統計」（令和3（2021）年）及び株式会社水産通信社「水産物パワーデータブック2022年版」（タラの卵（スケコ）及びイクラ等の国内生産量）に基づき水産庁で作成

- 注：1）国内消費仕向量は、国内生産量及び輸入量から輸出量を差し引いて算出した。なお、在庫増減は考慮していない。
 2）図中の国内生産は、国内生産量から輸出量を差し引いた数値である。
 3）輸入量及び輸出量は、調整品を含めて原魚換算して算出した。
 4）ウニの国内生産については、養殖は含まない。また、サケ・マス類の国内生産については、陸上養殖及びニジマス等の海面養殖は含まない。
 5）表示単位未満の端数を四捨五入しているため、内訳の合計値は必ずしも100%とはならない。

ウ 輸入水産物に係るロシアへの制裁







〈ロシアからの輸入水産物に適用していた優遇税率を撤回〉

ウクライナ侵略を行うロシアに対する制裁措置の一環として、令和4（2022）年3月11日のG7首脳による「ロシアの最恵国の地位を否定する行動をとるよう努める」との共同声明を踏まえ、我が国では同年4月20日、ロシアから輸入する水産物等に適用していたWTO協定に基づく関税についての便益（優遇税率）を撤回する関税暫定措置法の一部を改正する法律^{*1}が成立しました。

同法により、ロシアから輸入する水産物の関税率は、カニは4%から6%に、サケ・マス類やその他冷凍魚卵（イクラ等）は3.5%から5%に、それぞれ引き上げられました（図表特-1-7）。

* 1 令和4年法律第27号

図表特-1-7 ロシアからの主な輸入水産物の関税率の引上げ

	WTO協定関税率 (優遇税率)	改正後の関税率		WTO協定関税率 (優遇税率)	改正後の関税率
カニ 	4%	6%	タラ 	6%	10%
サケ・マス類 	3.5%	5%	ニシン 	6%	10%
その他冷凍魚卵 (イクラ等) 	3.5%	5%	ニシンの卵 	8.4%	12%

他のG7各国等では、米国は、令和4（2022）年3月にロシア産水産物の輸入禁止措置を、また同年4月にロシアに対する最恵国待遇の撤回を公表しました。英国は、同年3月にロシアに対する最恵国待遇を撤回するとともに、ロシア産白身魚等の水産物の輸入に対し現行の税率に35%上乘せする追加関税措置を公表しました。また、欧州連合（EU）は同月にロシアに対する最恵国待遇を撤回した後、同年4月にロシア産甲殻類等の水産物の輸入禁止措置を公表しました。カナダは同年3月にロシアに対する最恵国待遇を撤回した後、同年5月にカニ調整品等を除くロシア産水産物の輸入禁止措置を公表しました。

エ その他の国・地域からの輸入水産物への影響

〈ノルウェー産の生鮮サーモンの輸入が大きく減少〉

サケ・マス類について、ノルウェーは、我が国にとって輸入額・輸入量共にチリに次いで第2位の輸入先国です。ノルウェー水産物審議会^{すいさんぶつしんぎかい}*1によると、我が国がノルウェーから輸入しているサーモンの約9割が生鮮の状態^{すいせん}で空輸され、その約8割がロシア領空を経由するルートを利用しています。

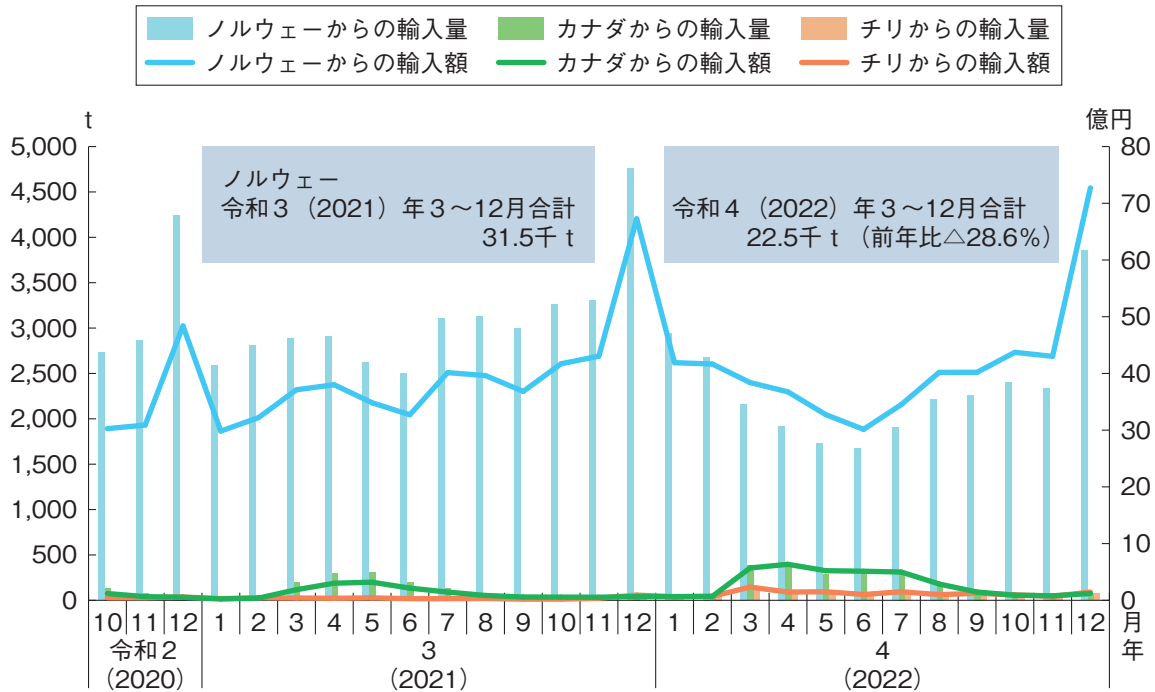
しかしながら、令和4（2022）年2月28日、ロシア航空当局がノルウェーを含む36か国にロシア領空の飛行禁止措置を発表したことを受け、ロシア領空に係る航空会社のルート変更や欠航が行われたことに伴い、ノルウェーから我が国への生鮮サーモンの空輸において、ロシア領空を経由するルートでの輸送を継続することが困難となりました。このため、ノルウェー産の生鮮サーモンの供給が減少し、一部の小売店や飲食店では販売を休止したほか、他国産のサケ・マス類に切り替えて販売されました。

その後、航空会社及びノルウェーの水産業界は、ロシア上空を迂回して北極圏を経由する北回りのルートや、中央・南アジアや中東を経由する南回りのルートに変更することで、我が国への供給を回復させていますが、世界的な需要の高まりや円安等による価格高騰もあり、令和4（2022）年3～12月のノルウェーからのサケ・マス類（生鮮・冷蔵）の輸入量は、前年同期間と比較して大きく減少しました。一方、ノルウェーからの輸入量と比較して少量であるものの、カナダやチリからの輸入が増加しました（図表特-1-8）。

*1 ノルウェー産水産物の販売促進活動を行うノルウェーの貿易産業漁業省が所有する企業。



図表特-1-8 ノルウェーからのサケ・マス類（生鮮・冷蔵）の輸入量・輸入額の推移



資料：財務省「貿易統計」に基づき水産庁で作成
注：サケ・マス類のフィレを含む。

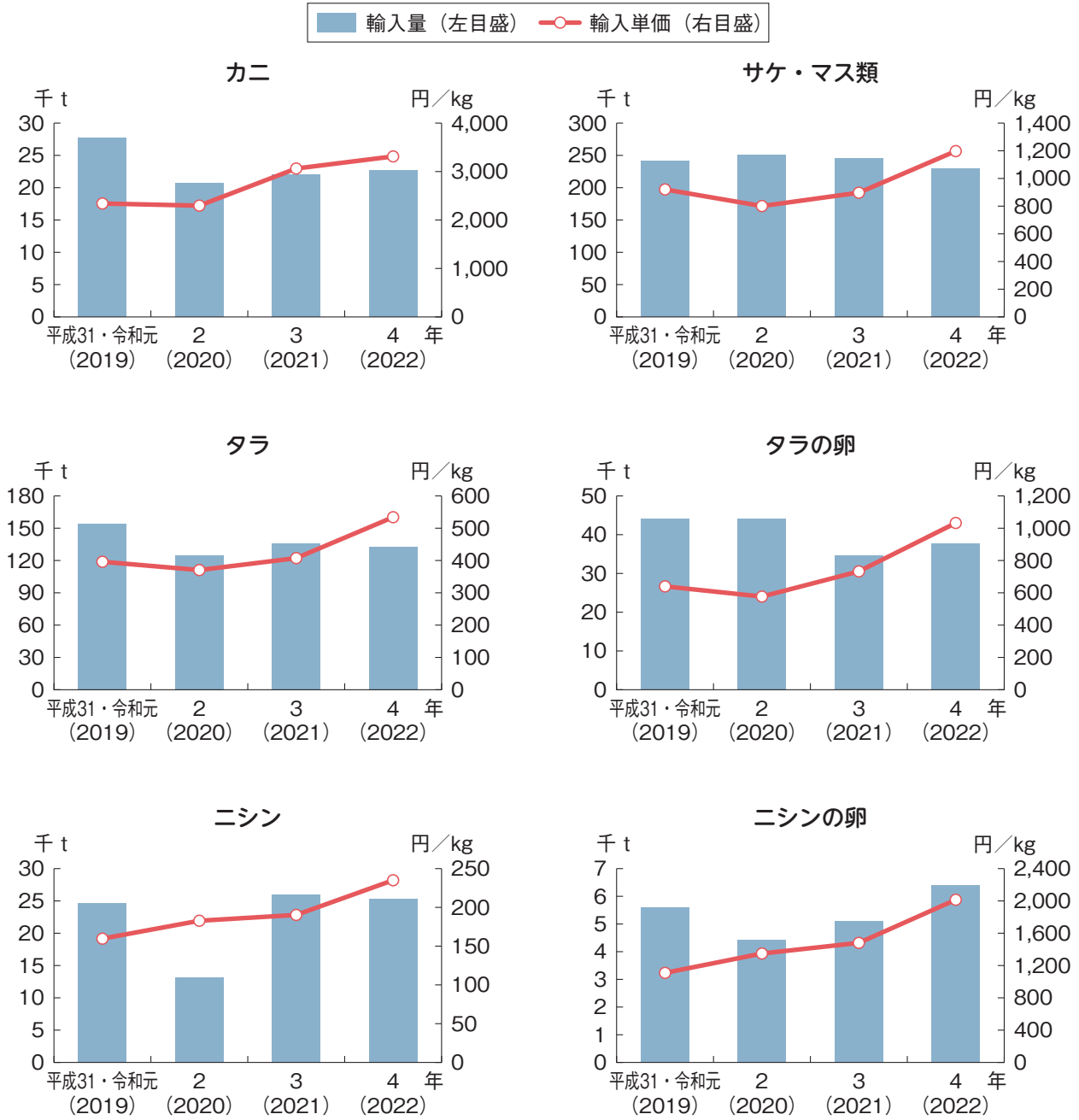
また、他の魚種については、ギリシャ産クロマグロの輸入が、ノルウェー産の生鮮サーモンと同様に空路の確保に支障が生じたため、一時的に停止しました。

〈輸入水産物等の価格が上昇〉

これまでも、国際的な水産物需要の高まりにより、輸入水産物の価格は上昇基調にあり、他国のバイヤーと競合する中、我が国が水産物を「買い負け」るケースが見られてきました。その上、新型コロナウイルス感染症による世界的な経済活動の停滞からの回復に加えて、ロシア・ウクライナ情勢によるサプライチェーンの混乱や急速な円安によって、様々な輸入水産物の価格が一層上昇しています（図表特-1-9）。令和4（2022）年の我が国の水産物輸入量は、前年より0.9%増の222万tであったのに対し、水産物輸入額は、前年より28.6%増の2兆711億円となりました。

また、輸入水産物の価格の上昇等の影響により、生鮮魚介類の価格も上昇しており、令和4（2022）年の生鮮魚介類の消費者物価指数は前年と比較し14%上昇しました。

図表特-1-9 価格が上昇している主な水産物の輸入単価・輸入量の推移



資料：財務省「貿易統計」に基づき水産庁で作成
注：各品目については、このほか調製品が輸入されている。



オ 輸入水産物の価格上昇に係る対応

〈水産加工業者における原材料調達先の多様化等の取組を支援〉

輸入水産物の価格上昇等により、水産加工業の加工原材料の確保が困難となっている状況を踏まえ、国民に対する水産物の安定供給を確保するため、令和4（2022）年4月に決定された「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」の一つとして、水産加工業者が行う原材料調達先の多様化等の取組に必要な経費等を緊急的に支援しました。また、同年12月に食料安全保障の強化に向けた構造転換対策等として、水産加工業者に対して、原材料の調達安定化に向けた国産原材料への切替えに伴う機器導入等への支援を措置しました。さらに、原材料転換に取り組む水産加工業者に安定的に国産原材料を供給するため、魚種の限定なく国産原材料の買い取り、一時保管等への支援を行いました。

【事例】水産加工原材料の国産転換

株式会社王子サーモン^{おうじ}は、ロシア・ウクライナ情勢の影響等による輸入サケ・マス類の調達コストの増大により原材料費が2割増加するとともに、航空物流の停滞もあって調達量が減少、在庫不足が深刻化し取引先への安定供給に懸念が生じ、今後も輸入原材料の調達リスクが大きいことから、海外産のサケ・マス類から、国産に原材料転換を行うこととしました。

海外産のサケ・マス類はエラや内臓が除去された冷凍のドレスやフィレの状態で購入されますが、国産は鮮魚の状態で購入することから、新たに生鮮原材料を加工するためのチルドスライサー及びガス置換真空包装機を導入し、スモーク、スライス、包装まで一貫してチルド処理出来る体制を構築するとともに、生鮮原材料の高鮮度加工による新商品開発を進め、販路の拡大を図りました。

また、水産加工品の生産の継続によって、取引先の維持はもとより、地域における雇用の継続を確保することにつながりました。



チルドスライサーでスライスした商品



ガス置換真空包装機でパッキングした商品

(2) 燃油等の漁業用生産資材における影響と対応

ア 燃油

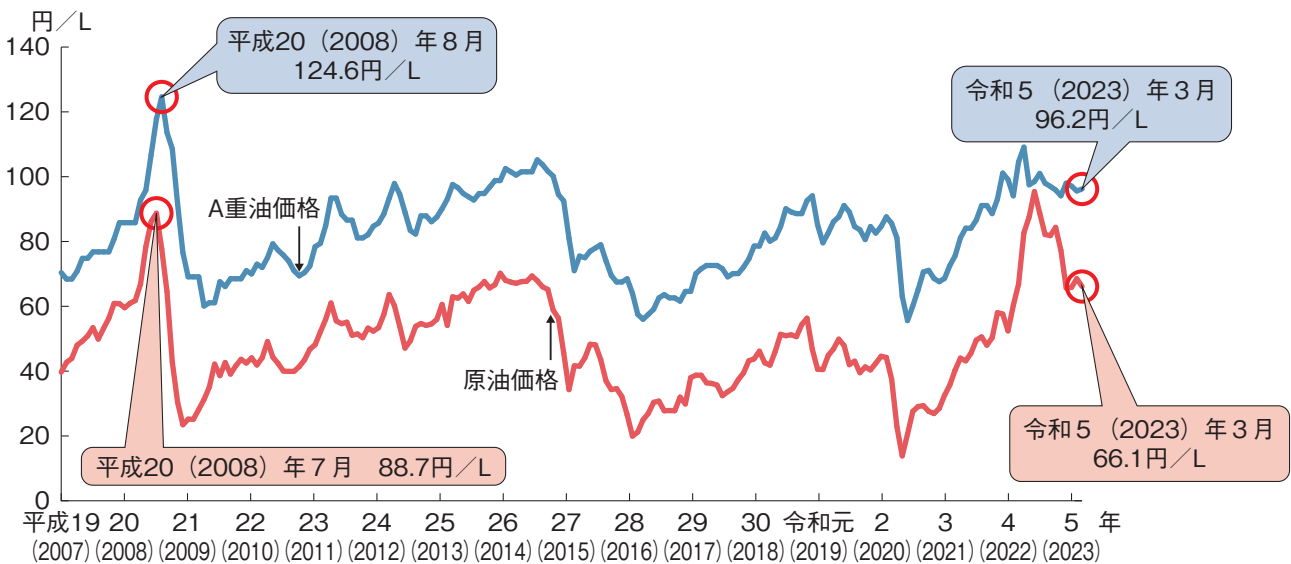
〈燃油価格の高騰〉

油費の漁労支出に占める割合は、直近5か年の平均で、沿岸漁船漁業を営む個人経営体で16%、漁船漁業を営む会社経営体で14%を占めており、燃油の価格動向は、漁業経営に大きな影響を与えます。

燃油価格は、過去10年ほどの間、新興国における需要の拡大、中東情勢の流動化、投機資金の流入、米国におけるシェール革命、産油国合意に基づく産出量の増減、為替相場の変動等、様々な要因により大きく変動してきました。その後、新型コロナウイルス感染症により世界の経済活動が停滞し、石油需要が減退するとの懸念が高まったこと等から、令和2(2020)年4月に大幅に下落し、一時的に平成28(2016)年以来4年ぶりの低水準となりました。

しかしながら、令和2(2020)年12月以降は、世界的に経済活動が徐々に再開し、石油需要が増加するとの期待が高まったこと等から燃油価格は急激に上昇し、更に令和4(2022)年2月からのロシア・ウクライナ情勢による影響や急速な円安により、高値水準で、かつ、不安定な動きを見せています。なお、同年1月からの資源エネルギー庁による燃料油価格激変緩和対策事業の実施により、ガソリン価格が所定の基準を超えた場合に燃料油元売りに補助金が支給されたことから、燃油価格の高騰が若干緩和されたところですが(図表特-1-10)。

図表特-1-10 燃油価格の推移



資料：水産庁調べ

〈燃油価格高騰対策の実施〉

これまで、水産庁は、燃油価格が変動しやすいこと及び漁業経営に与える影響が大きいことを踏まえ、漁業者と国があらかじめ積立てを行い、燃油価格が一定の基準以上に上昇した際に積立金から補填金を交付する漁業経営セーフティネット構築事業により、燃油価格高騰の際の漁業経営への影響の緩和を図ってきました。

今般の燃油価格の高騰を受け、政府は、令和4(2022)年3月に、原油価格高騰に対する



緊急対策を取りまとめました。このうち、漁業については、積立金に98億円の国費の積み増しを行うとともに、漁業者の省エネ機器の導入支援について対象を拡充しました。さらに、同年10月には、「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」を取りまとめ、同年12月に成立した令和4（2022）年度第2次補正予算において330億円の国費の積み増しを行うとともに、漁業者の省エネ機器の導入についても引き続き支援することとしました。あわせて、期中における漁業者による追加の積み増しを1回に限り可能としました。積立金からの補填金は、令和3（2021）年1月から令和4（2022）年12月まで8期^{*1}連続して交付されている状況であり、政府は、引き続き燃油価格の動向を注視しつつ、状況の変化に応じ、必要な対策について検討していくこととしています。

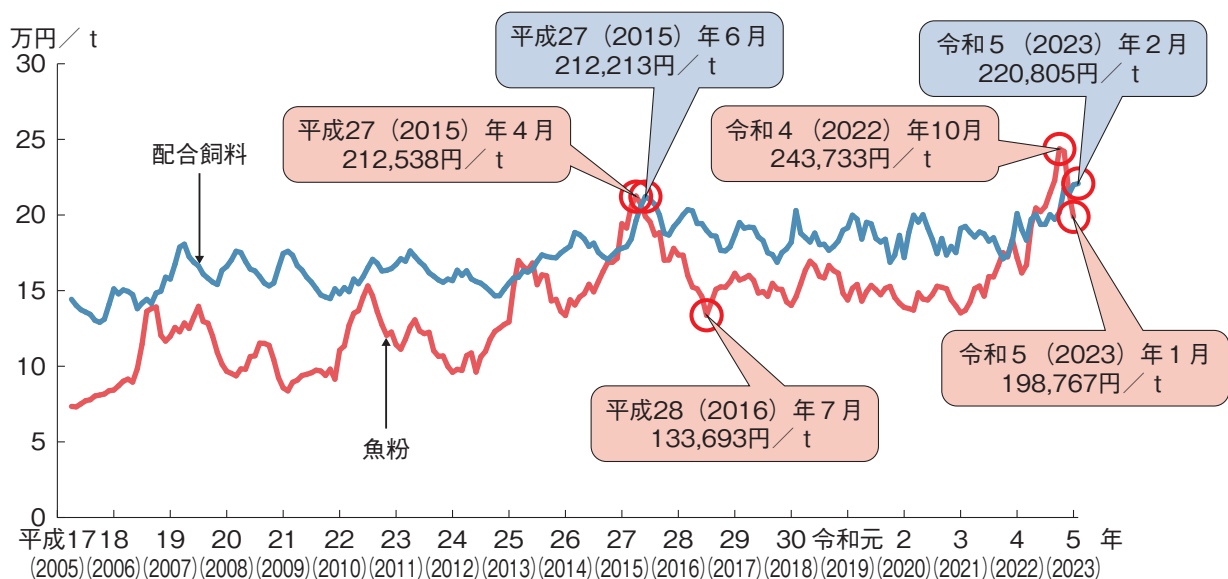
イ 養殖用配合飼料

〈養殖用配合飼料価格の高騰〉

魚類養殖において餌代はコストの6割以上を占めており、養殖用配合飼料の価格動向は、給餌養殖業の経営を大きく左右します。近年、中国をはじめとした新興国における魚粉需要の拡大を背景に、配合飼料の主原料である魚粉の輸入価格は上昇傾向で推移してきました。

これに加え、平成26（2014）年夏から平成28（2016）年春にかけて発生したエルニーニョ現象の影響により、最大の魚粉生産国であるペルーにおいて魚粉原料となるペルーカタクチイワシ（アンチョベータ）の漁獲量が大幅に減少したことから、魚粉の輸入価格は、平成27（2015）年4月には、1t当たり約21万円まで上昇しました。その後、魚粉の輸入価格は下落し、平成28（2016）年7月には1t当たり約13万円に下落の後やや落ち着いて推移していましたが、令和2（2020）年12月以降は、新型コロナウイルス感染症による世界的な経済活動の停滞からの回復やロシア・ウクライナ情勢の影響に加え、急速な円安により上昇傾向にあり、令和4（2022）年10月には1t当たり約24万円まで上昇するなど高い水準で推移しています（図表特-1-11）。

図表特-1-11 配合飼料及び輸入魚粉価格の推移



資料：財務省「貿易統計」（魚粉）、一般社団法人日本養魚飼料協会調べ（配合飼料、平成25（2013）年6月以前）及び水産庁調べ（配合飼料、平成25（2013）年7月以降）

* 1 漁業経営セーフティネット構築事業では、燃油価格の補填に関する期間を3か月で一つの期としている。

〈配合飼料価格高騰対策の実施〉

水産庁は、魚の成長とコストの兼ね合いが取れた高効率な低魚粉養殖用配合飼料の開発や、配合飼料原料の多様化及び国産化、高成長系統の作出を目指す育種技術の開発等の取組を推進するとともに、燃油価格高騰対策と同様に、配合飼料価格が一定の水準以上に上昇した際に、漁業者と国による積立金から補填金を交付する漁業経営セーフティーネット構築事業により、飼料価格高騰による養殖業経営への影響の緩和を図ってきました。

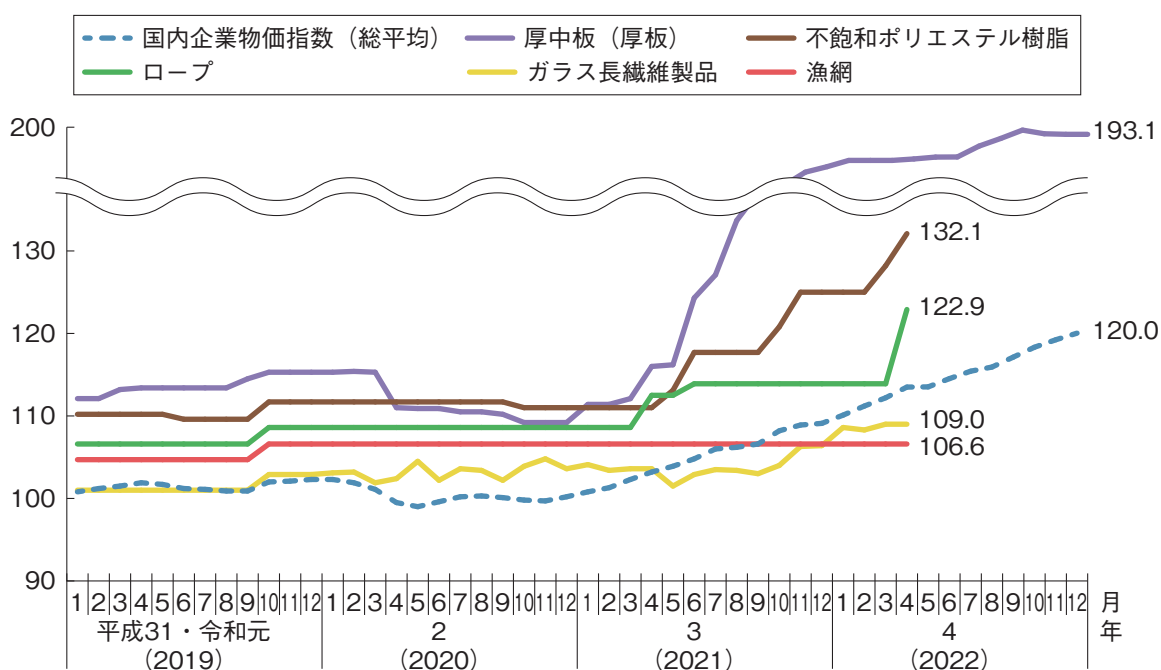
積立金からの補填金は、配合飼料価格の高騰を受けて、令和3（2021）年は1月から6月までの2期、令和4（2022）年は1月から12月まで4期連続して交付されている状況であり、水産庁は、引き続き配合飼料価格の動向を注視しつつ、状況の変化に応じ、必要な対策について検討していくこととしています。

ウ その他の漁業用生産資材

〈その他の漁業用生産資材価格の高騰と対策〉

新型コロナウイルス感染症による世界的な経済活動の停滞からの回復、ロシア・ウクライナ情勢や急速な円安の進行を背景に、燃油だけでなく、漁業用生産資材の価格も高騰しています。例えば漁業用ロープの価格は令和4（2022）年4月に1か月で10%近く急激に上昇したほか、漁船のうち鋼船の建造に使用される厚中板についても、令和3（2021）年以降急激に上昇し、平成27（2015）年の価格と比較して、93%上昇しています。また、FRP（繊維強化プラスチック）漁船の建造に使用されるプラスチックの一つである不飽和ポリエステル樹脂は、令和3（2021）年後半以降上昇し、平成27（2015）年の価格と比較して、32%上昇しています（図表特-1-12）。

図表特-1-12 漁業用生産資材価格指数の推移（平成27（2015）年=100）



資料：日本銀行「物価関連統計」に基づき水産庁で作成

注：1）平成27（2015）年の価格を100としたときの各月の指数。

2）漁網、ロープ、不飽和ポリエステル樹脂及びガラス長繊維製品については、令和4（2022）年5月より統計が廃止となった。



このような状況を踏まえ、漁業構造改革総合対策事業（もうかる漁業）や漁船・漁具等のリース方式による導入、施設の整備においては、鋼材等の高騰に伴う船価や資材価格等の高騰を踏まえつつ、支援していくこととしています。

（3）北西太平洋での我が国漁業におけるロシアとの関係

〈北西太平洋の漁業における我が国とロシアの主な関係〉

我が国は、ロシアと水域を接し、スケトウダラやサンマといった双方の水域にまたがって分布する水産資源を漁獲しており、二国間の協定に基づく相互入漁や公海域における国際的な資源管理等、北西太平洋における漁業の枠組みを構築する上でロシアとの関係は重要です。

我が国とロシアとの二国間では、1) サンマ、スルメイカ、マダラ、サバ等を対象とした相互入漁に関する日ソ地先沖合漁業協定^{*1}、2) ロシア系サケ・マス（ロシアの河川を母川とするサケ・マス）の我が国漁船による漁獲に関する日ソ漁業協力協定^{*2}、3) 北方四島の周辺12海里内での日本漁船の操業に関する北方四島周辺水域操業枠組協定^{*3}等の漁業に関する政府間協定が結ばれています。また、これらに加え、民間協定として、北方四島のうち歯舞群島の一部である貝殻島はほまいぐんとうの周辺12海里内において我が国の漁業者が安全にコンブ採取を行うための貝殻島昆布協定^{*4}が結ばれています。

また、北太平洋の公海域では、北太平洋漁業委員会（NPFC）において、サンマやサバ、底魚類等の資源管理を実施しており、同委員会に我が国とロシアも参加しています。

ロシア・ウクライナ情勢下での交渉においても、水産物の供給の確保と北西太平洋での我が国漁業の継続に資するよう、各協定に基づく交渉の実施・進展に努めてきました。

以下、各交渉の状況について記述しています。

〈日ソ地先沖合漁業協定〉

我が国と旧ソ連双方の200海里水域における相互入漁のため、昭和59（1984）年に両政府間で、日ソ地先沖合漁業協定が締結され、ソ連が崩壊した平成3（1991）年12月以降も我が国とロシアとの間で引き続き有効となっています（図表特-1-13）。この協定に基づいて、毎年、日ソ漁業委員会を開催し、日ソ双方の200海里水域における相互入漁の操業条件等を協議しています。

令和5（2023）年の操業条件等については、令和4（2022）年12月にウェブで開催された日ソ漁業委員会第39回会議において妥結し、ロシア200海里水域における我が国漁船の相互入漁のための漁獲割当量は50,000t（サンマ、スルメイカ、マダラ等）、有償入漁のための漁獲割当量は約695tとなり、我が国200海里水域におけるロシア漁船の相互入漁のための漁獲割当量は50,000t（サバ、マイワシ、イトヒキダラ）となりました。

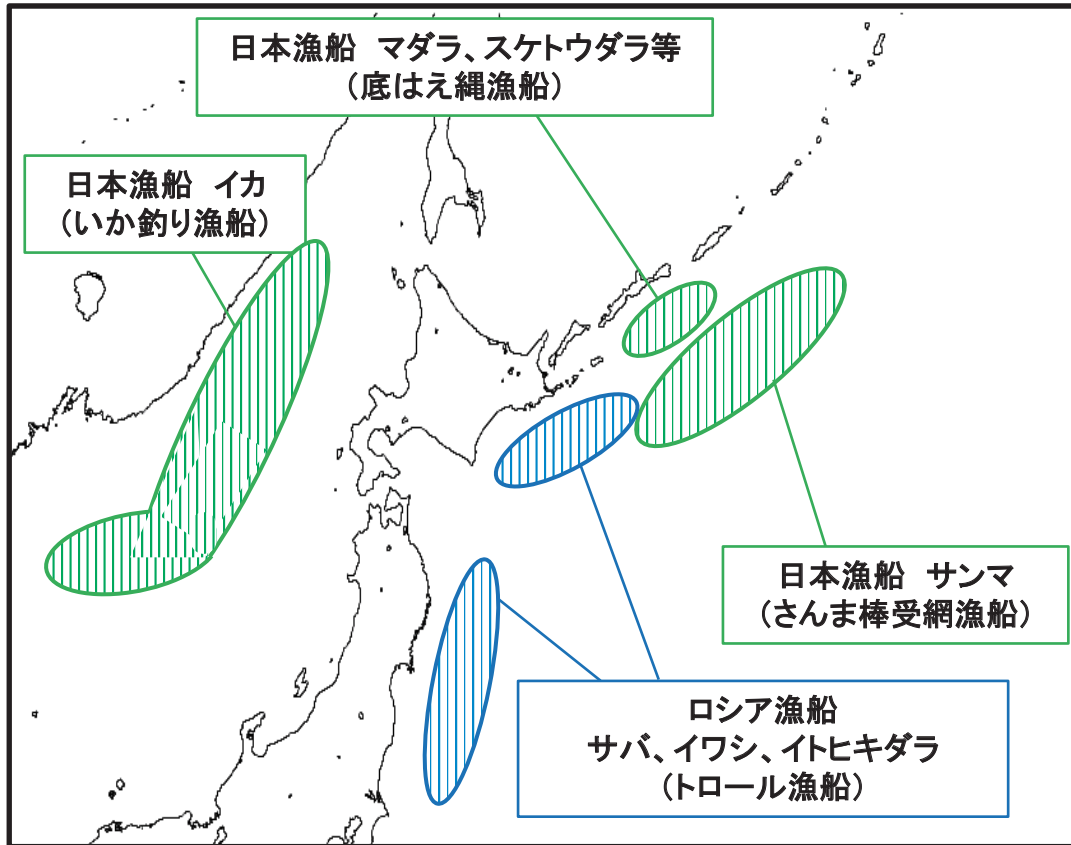
*1 正式名称：日本国政府とソヴィエト社会主義共和国連邦政府との間の両国の地先沖合における漁業の分野の相互の関係に関する協定

*2 正式名称：漁業の分野における協力に関する日本国政府とソヴィエト社会主義共和国連邦政府との間の協定

*3 正式名称：日本国政府とロシア連邦政府との間の海洋生物資源についての操業の分野における協力の若干の事項に関する協定

*4 正式名称：日本漁民による昆布採取に関する北海道水産会とソヴィエト社会主義共和国連邦漁業省との間の協定

図表特-1-13 日ソ地先沖合漁業協定操業水域概念図



〈日ソ漁業協力協定〉

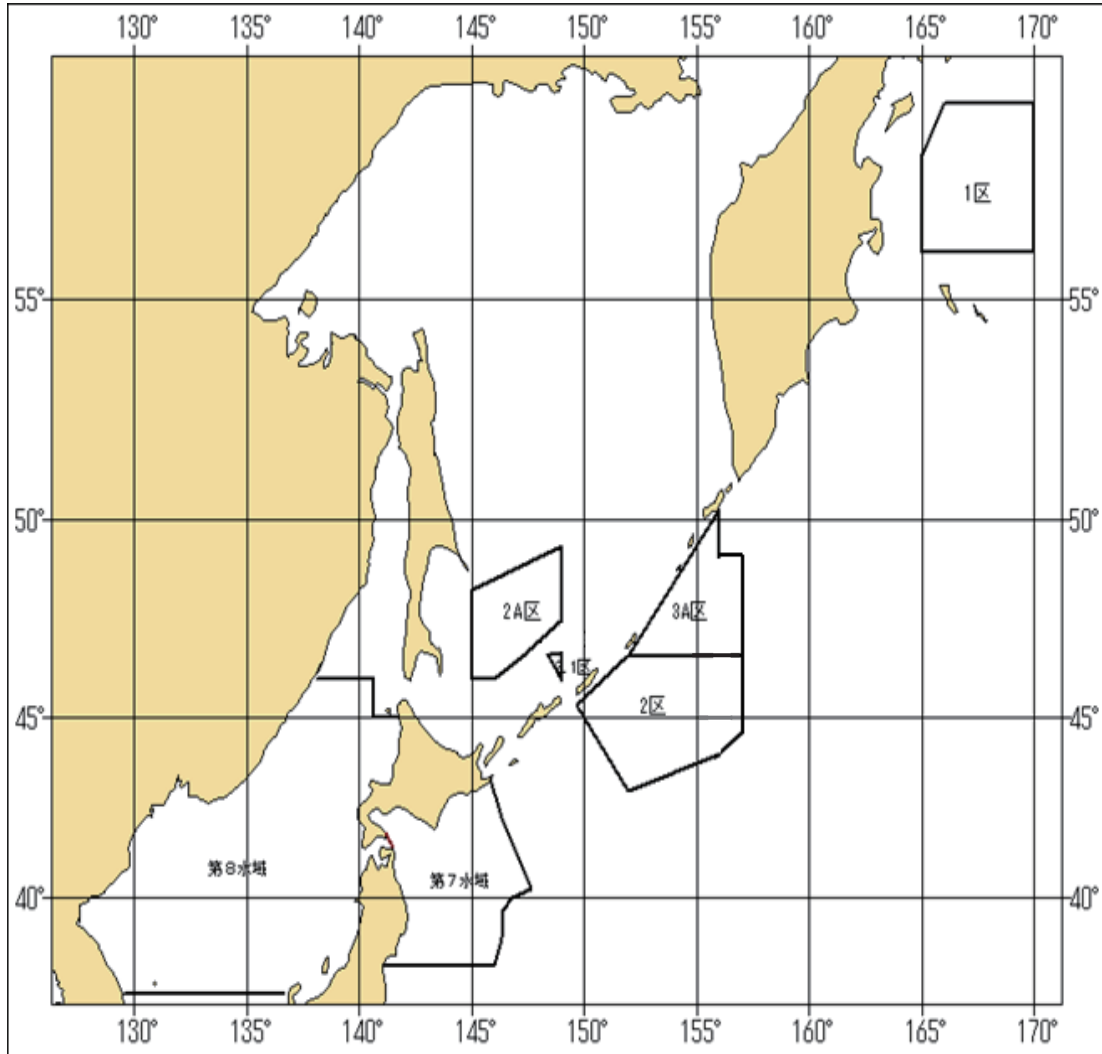
サケ・マスのような^{さくかせい}溯河性魚類について、母川の所在する国がその資源に関する一義的な利益と責任を有する、いわゆる「母川国主義」の考えが盛り込まれた国連海洋法条約^{*1}が昭和57（1982）年に採択されたこと等を踏まえて、昭和60（1985）年に日ソ漁業協力協定が締結され、平成3（1991）年12月以降も我が国とロシアとの間で引き続き有効となっています（図表特-1-14）。本協定に基づき、毎年、日ロ漁業合同委員会を開催し、我が国200海里水域における我が国漁船によるロシア系サケ・マスの操業条件等を協議するとともに、本協定及び日ソ地先沖合漁業協定に基づき、日ロ政府間協議を開催し、ロシア200海里水域における我が国漁船の操業条件を協議しています。

令和5（2023）年の我が国200海里水域における我が国漁船によるロシア系サケ・マスの操業条件については、同年3月にウェブで開催された日ロ漁業合同委員会第39回会議において妥結し、漁獲量は、カラフトマス等1,550t、サケ（シロサケ）500tで、漁業協力費は、2億円～約3億13万円の範囲で漁獲実績に応じて決定することとなりました。なお、ロシア200海里水域における^ひ曳き網によるサケ・マスの試験的な操業については、令和5（2023）年の対応は、令和5（2023）年3月末時点で検討中となっています。

*1 正式名称：海洋法に関する国際連合条約



図表特-1-14 日ソ漁業協力協定操業水域概念図



〈北方四島周辺水域操業枠組協定〉

北方四島周辺12海里水域における我が国漁業者の安全操業を確保し、海洋生物資源の保存、合理的利用及び再生産のための協力を目的として、平成10（1998）年に日ロ両政府間で、北方四島周辺水域操業枠組協定が締結されました（図表特-1-15）。この協定に基づいて、政府間協議及び民間交渉を行っています。この協定に基づく令和5（2023）年分操業の交渉については、令和5（2023）年3月末時点でロシア側が応じていない状況が続いています。



図表特-1-16 貝殻島昆布協定水域概念図



〈北太平洋漁業委員会 (NPFC)〉

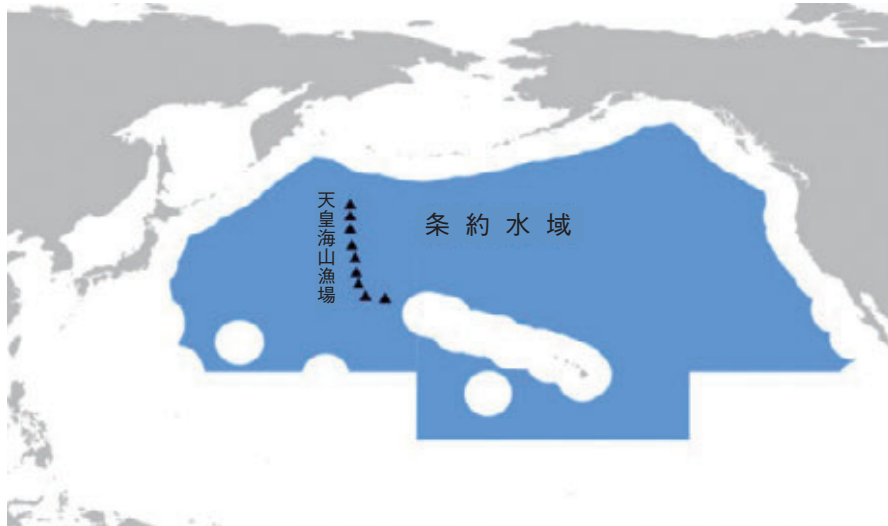
NPFCは、北太平洋公海における海洋生態系を保護しつつ、漁業資源の長期的な保存及び持続可能な利用を確保することを目的とした北太平洋漁業資源保存条約^{*1}に基づき設立された地域漁業管理機関です。参加する国・地域は、我が国のほか、カナダ、ロシア、中国、韓国、米国、バヌアツ、台湾及びEUです。対象水域は、おおむね北緯20度以北の北太平洋の公海です（図表特-1-17）。また、対象資源は、サンマ、サバ、アカイカ、底魚類等であり、マグロ類、サケ・マス等、他の条約の対象資源は対象外となっています。我が国の漁船は本条約の適用水域において、サンマ、イカ、底魚類等を対象とした漁業を行っています。

令和3（2021）年の年次会合は、令和3（2021）年及び令和4（2022）年におけるサンマの公海での漁獲可能量（TAC：Total Allowable Catch）等が合意されました。

一方、令和4（2022）年3月28～30日に開催が予定されていた同年の年次会合は、ロシア・ウクライナ情勢等を背景に多数の国の意向により、延期となりましたが、令和3（2021）年に合意されたサンマの保存管理措置が2年間有効であったこと等から、令和4（2022）年においても大きな混乱なく同措置が適用されました。

令和5（2023）年3月22～24日に年次会合が再開され、令和5（2023）及び6（2024）年におけるサンマの公海でのTACや、小型魚保護のための措置、漁獲努力量削減のための措置等が合意されました。

*1 正式名称：北太平洋における公海の漁業資源の保存及び管理に関する条約



〈第1節のおわりに〉

我が国とロシアは、水域を接し、共通の水産資源を利用していることから、資源を適切に管理し、持続的に利用するため、上記のような多岐にわたる協議・協力の関係を築いてきました。例えば二国間交渉の枠組みでは、それぞれの200海里水域において相手国漁船の入漁を相互に認め合うなど、困難な交渉や調整を経ながらも、互いの漁業者による資源の利用や資源管理のための協力を図ってきたところです。また、多国間協議の枠組みによる国際的な資源管理においても、例えば両国はNPFCのメンバー国として、国際協調の下でサンマ、サバ等の資源管理に取り組んでおり、共に沿岸国としての立場を有し、自国水域を含めた資源の適切な保存管理を図る観点では協力する関係にあります。このほか、タラコ、イクラ、サケ、カニといった、日本食には不可欠の食材がロシアから供給されているという面もあります。

このように、水産に関して我が国とロシアは重層的・複層的な関係にあると言えますが、このような関係は、今後も資源の適切な管理を着実に進め、我が国が資源を持続的に利用できるようにする観点から、適切な形で維持されていく必要があります。ロシア・ウクライナ情勢は重層的・複層的な両国関係や国民生活に様々な影響を及ぼしていますが、このような中でも、日ロ間の水産に関する特殊な関係性を踏まえながら、水産資源の適切な管理や我が国の漁業活動に係る権益の維持・確保の観点等も踏まえ、戦略的に対応していく必要があります。

また、今般のロシア・ウクライナ情勢による我が国とロシアの関係の変化は、我が国の水産物の安定供給に大きな影響を及ぼしており、ロシアをはじめとする諸外国との関わりが食料安全保障上大きな要因となることを改めて浮き彫りにしました。対ロシア関係はあくまで一例であり、水産物の安定供給の確保の観点から、今後とも、他の関係国を含め、国際情勢の動向を注視しつつ関連施策に取り組んでいく必要があります。



第2節 水産物の食料安全保障に向けた新たな動き

食料は、人間の生命の維持に欠くことができない必需品であり、最低限のカロリー摂取はもちろんのこと、様々な栄養素を含む多様な食材を摂ることは健康で充実した生活を送る上で重要です。将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されることは、食料安全保障の基本的な考えとして実現されるべき課題です。一方、世界の食料需要については、世界的な人口増加や新興国の経済成長により増加し、水産物においても、アジアやオセアニアなど魚食習慣のある新興国を中心に需要が増加しており、食料の安定供給に対する国民の不安も高まっています。

このような状況において、第1節で見てきたとおり、水産物やそれを生産するための燃油等の資材の相当な部分を海外に依存している我が国では、国際情勢を受けた水産物や漁業生産資材の輸入価格の高騰等によって水産物の安定供給が脅かされるリスクを抱えており、今般のロシアによるウクライナ侵略等によりそれが顕在化しました。このため、古くから国民の重要な食料として利用されてきている水産物についても、農産物と同様に食料安全保障の強化を図ることが急務となっています。

本節では、現行の我が国農林水産施策における食料安全保障の位置付けや取組について説明した後、水産物に着目した食料安全保障に係るリスク評価や対応等について記述します。

(1) 食料安全保障に関する現行の取組

ア 食料・農業・農村基本法と水産基本法

〈食料・農業・農村基本法における規定〉

我が国の食料の安定供給の確保や食料安全保障のための施策を展開していく上で、その根幹となる法律は、食料・農業・農村基本法^{*1}です。同法第2条では、食料の安定供給の確保を食料・農業及び農村に係る施策の基本理念として位置付けています。同条第1項では、食料は、人間の生活の維持に欠くことのできないものであり、健康で充実した生活の基礎として、量、質の両面から安定的に供給されることが求められている旨が規定されています。また、同条第4項では、凶作や輸入の途絶等の不測の要因により、国内における食料需給がひっ迫するような場合においても、国民が最低限度必要とする食料の確保が図られなくてはならないことが規定されており、これを受けて、第19条では、その実現のために国が具体的な施策を講じていくべき旨が明確化されています（図表特-2-1）。

* 1 平成11年法律第106号

（食料の安定供給の確保）

第二条 食料は、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かんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。

2 国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行われなければならない。

3 食料の供給は、農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し、かつ、多様化する国民の需要に即して行われなければならない。

4 国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない。

（不測時における食料安全保障）

第十九条 国は、第二条第四項に規定する場合において、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があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

〈水産基本法における規定〉

他方、我が国の水産に関する施策の基本理念及びその実現を図る上で基本となる事項を定めた水産基本法^{*1}においては、第2条第1項で水産物の安定供給について規定されており、第2項では、水産資源が限りあるものであることに鑑み、その持続的な利用を確保するため、水産資源の適切な保存及び管理を行うことに加え、水産動植物の増殖及び養殖を推進することが規定されています。さらに、同条第3項では、水産物の安定供給は、我が国の漁業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入とを適切に組み合わせて行うことが規定されています。

また、同法第12条において、食料である水産物の安定供給の確保は食料・農業・農村基本法及び水産基本法第2節に定めるところによるとされており、特に、不測時の食料安全保障について見てみると、水産基本法では直接的な規定はなく、食料・農業・農村基本法に委ねられています。これは、食料・農業・農村基本法における食料の安定供給は、水産物のうち食料であるものも対象となっており、不測時における食料安全保障は、食料を全体として捉えて初めて意味を持つ施策であるためです。

一方、水産物の安定供給の確保に当たっては、水産資源の保存及び管理に関する施策のように、食料・農業・農村基本法には規定されておらず、水産施策独自の観点から取り組む必

* 1 平成13年法律第89号



要のある施策もあります。また、水産加工業・流通業の健全な発展、水産物の輸出入に関する措置等、農業分野と同様に水産施策の主要施策として位置付けられる政策分野もあります。これらの施策については、水産物の安定供給の確保に資する施策として水産基本法に規定を設け、関連施策の推進に取り組んでいるところです（図表特-2-2）。

図表特-2-2 水産基本法（抜粋）

（水産物の安定供給の確保）

第二条 水産物は、健全な食生活その他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かんがみ、将来にわたって、良質な水産物が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。

2 水産物の供給に当たっては、水産資源が生態系の構成要素であり、限りあるものであることにかんがみ、その持続的な利用を確保するため、海洋法に関する国際連合条約の的確な実施を旨として水産資源の適切な保存及び管理が行われるとともに、環境との調和に配慮しつつ、水産動植物の増殖及び養殖が推進されなければならない。

3 国民に対する水産物の安定的な供給については、世界の水産物の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、水産資源の持続的な利用を確保しつつ、我が国の漁業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入とを適切に組み合わせで行われなければならない。

（食料である水産物の安定供給の確保）

第十二条 食料である水産物の安定的な供給の確保に関する施策については、食料・農業・農村基本法及びこの節に定めるところによる。

（排他的経済水域等における水産資源の適切な保存及び管理）

第十三条 国は、排他的経済水域等（我が国の排他的経済水域、領海及び内水並びに大陸棚（排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成八年法律第七十四号）第二条に規定する大陸棚をいう。）をいう。以下同じ。）における水産資源の適切な保存及び管理を図るため、最大持続生産量を実現することができる水準に水産資源を維持し又は回復させることを旨として、漁獲量及び漁獲努力量の管理その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、前項に規定する施策が漁業経営に著しい影響を及ぼす場合において必要があると認めるときは、これを緩和するために必要な施策を講ずるものとする。

（排他的経済水域等以外の水域における水産資源の適切な保存及び管理）

第十四条 国は、我が国が世界の漁業生産及び水産物の消費において重要な地位を占めていることにかんがみ、排他的経済水域等以外の水域における水産資源の適切な保存及び管理が図られるよう、水産資源の持続的な利用に関する国際機関その他の国際的な枠組みへの協力、我が国の漁業の指導及び監督その他必要な施策を講ずるものとする。

(水産資源に関する調査及び研究)

第十五条 国は、水産資源の適切な保存及び管理に資するため、水産資源に関する調査及び研究その他必要な施策を講ずるものとする。

(水産動植物の増殖及び養殖の推進)

第十六条 国は、環境との調和に配慮した水産動植物の増殖及び養殖の推進を図るため、水産動物の種苗の生産及び放流の推進、養殖漁場の改善の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

(水産動植物の生育環境の保全及び改善)

第十七条 国は、水産動植物の生育環境の保全及び改善を図るため、水質の保全、水産動植物の繁殖地の保護及び整備、森林の保全及び整備その他必要な施策を講ずるものとする。

(排他的経済水域等以外の水域における漁場の維持及び開発)

第十八条 国は、排他的経済水域等以外の水域における我が国の漁業に係る漁場の維持及び開発を図るため、操業に関する外国との協議、水産資源の探査その他必要な施策を講ずるものとする。

(水産物の輸出入に関する措置)

第十九条 国は、水産物につき、我が国の水産業による生産では需要を満たすことができないものの輸入を確保するため必要な施策を講ずるとともに、水産物の輸入によって水産資源の適切な保存及び管理又は当該水産物と競争関係にある水産物の生産に重大な支障を与え、又は与えるおそれがある場合において、特に必要があるときは、輸入の制限、関税率の調整その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、水産物の輸出を促進するため、水産物の競争力を強化するとともに、市場調査の充実、情報の提供、普及宣伝の強化その他必要な施策を講ずるものとする。

(国際協力の推進)

第二十条 国は、世界の水産物の需給の将来にわたる安定に資するため、開発途上地域における水産業の振興に関する技術協力及び資金協力その他の国際協力の推進に努めるものとする。

(水産加工業及び水産流通業の健全な発展)

第二十五条 国は、水産加工業及び水産流通業の健全な発展を図るため、事業活動に伴う環境への負荷の低減及び資源の有効利用の確保に配慮しつつ、事業基盤の強化、漁業との連携の推進、水産物の流通の合理化その他必要な施策を講ずるものとする。



イ 緊急事態食料安全保障指針

〈不測時における食料の供給〉

農林水産省は、不測の要因により食料供給に影響が及ぶおそれのある事態に政府として講ずべき対策の内容等を示した「緊急事態食料安全保障指針」を策定しています。同指針では、平素からの取組のほか、事態の深刻度（レベル0～レベル2）に応じて、国民が最低限度必要とする食料の供給の確保が図られるよう、対策を整理しています（図表特-2-3）。また、不測時の食料供給確保の具体的な方策について、事態ごとのシナリオによりシミュレーションを実施し、対応手順の実効性の検証、必要に応じた見直しや更なる充実を図っています。

図表特-2-3 緊急事態食料安全保障指針の概要

緊急事態食料安全保障指針

○農林水産省では、不測の要因により食料の供給に影響が及ぶおそれのある事態に的確に対処するため、政府として講ずべき対策の基本的な内容、根拠法令、実施手順等を示した「緊急事態食料安全保障指針（以下「指針」という。）」（平成24年9月農林水産省決定）を策定。

※下線部分は令和3年7月1日改正

○食料安全保障対策の概要

平素からの取組

- ・ 食料自給力の維持向上
- ・ 適切かつ効率的な備蓄の運用、安定的な輸入の確保
- ・ 国内外の食料供給に関する情報の収集・分析・提供
〔平素からの効率的な情報収集・発信のための省内体制を強化〕
- ・ 早期の警戒監視の強化
〔早期注意段階を新設し、情報の収集・分析の強化と、関連業界、消費者への的確な情報発信等を実施〕
- ・ 事業継続計画等の策定、状況に応じた見直し等を促進

レベル0 レベル1以降の事態に発展するおそれがある場合

- ・ 食料供給の見直しに関する情報収集・分析・提供
- ・ 備蓄の活用と輸入の確保
- ・ 規格外品の出荷、廃棄の抑制などの関係者の取組の促進
- ・ 食料の価格動向などの調査・監視

レベル1 特定の品目の供給が、平時の供給を2割以上下回ると予測される場合を目安

- ・ 緊急の増産（国民生活安定緊急措置法）
- ・ 生産資材（種子・種苗、肥料、農薬）の確保（国民生活安定緊急措置法など）
- ・ 買い占めの是正など適正な流通の確保（買い占め等防止法など）
- ・ 標準価格の設定などの価格の規制（国民生活安定緊急措置法）

レベル2 1人1日当たり供給熱量が2,000kcalを下回ると予測される場合を目安

- ・ 熱量効率が高い作物などへの生産の転換
- ・ 既存農地以外の土地の利用
- ・ 食料の割当て・配給及び物価統制（物価統制令、国民生活安定緊急措置法、食糧法）
- ・ 石油の供給の確保（石油供給適正化法）

○食料の供給に影響を及ぼす不測の要因

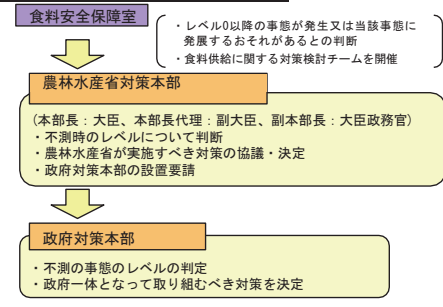
（1）国内における要因

- | | |
|----------------------|------------------|
| ①大規模自然災害や異常気象 | ④食品の安全に関する事件・事故 |
| ②感染症の流行 | ⑤食品等のサプライチェーンの寸断 |
| ③家畜・水産動物の伝染性疾病や植物病害虫 | ⑥地球温暖化等の気候変動 |

（2）海外における要因

- | | |
|----------------------------|------------------|
| ①大規模自然災害や異常気象 | ⑩石油等の燃料の供給不足 |
| ②感染症の流行 | ⑪地球温暖化等の気候変動 |
| ③家畜・水産動物の伝染性疾病や植物病害虫 | ⑫肥料（養殖用飼料）需給のひっ迫 |
| ④食品の安全に関する事件・事故 | ⑬遠伝資源の入手困難 |
| ⑤港湾等での輸送障害 | ⑭水需給のひっ迫 |
| ⑥輸出国における紛争、政情不安、テロ | ⑮単収の伸び率の鈍化 |
| ⑦輸出国における輸出規制 | ⑯水産資源の変動 |
| ⑧輸出国—輸入国間等の貿易上の障害の発生（貿易摩擦） | ⑰人口増加に伴う食料需要増加 |
| ⑨為替変動 | ⑱バイオ燃料向け需要の増加 |
| | ⑲新興国との輸入の競合 |

○不測の事態に対する体制



緊急事態食料安全保障指針（農林水産省）：
<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/ampo/shishin.html>

〈水産物に関する対応〉

「緊急事態食料安全保障指針」では、水産物の対応についても記載されており、平素の取組としては、食料自給率を高め、食料自給力の維持向上を図るため、漁業就業者の育成及び確保や、我が国周辺水域における水産資源の適切な保存及び管理等に取り組むこととしています。

また、特定の品目の供給が平時の供給を2割以上下回ると予測されるレベル1の事態では、国民に対する動物性たんぱく質供給において大きな役割を果たす水産物については、水産資源の持続的利用が確保される範囲内で生産の増大を図るとともに、非食用（養殖用の餌料等）から食用への転換を行うこととしています（図表特-2-4）。

図表特-2-4 緊急事態食料安全保障指針のうち水産物に関する対応（抜粋）

第2 平素からの取組

1 食料自給力の維持向上

生産基盤の整備や耕作放棄の発生の抑制等を通じた優良農地、農業用水等の農業資源の確保を図るとともに、効率的かつ安定的な農業経営を担うべき農業就業者や漁業就業者の育成及び確保を図る。また、農作物の単収や品質の向上等に関する農業技術の開発・普及を図る。

水産物については、我が国周辺水域における水産資源の適切な保存及び管理等に取り組む。

第6 レベル1における対策

3 供給の確保対策

(1) 緊急増産

④ 品目ごとの考え方

オ なお、国民に対する動物性たんぱく質供給において大きな役割を果たす水産物については、水産資源の持続的利用が確保される範囲内で生産の増大を図るとともに、非食用（養殖用の餌料等）から食用への転換を行う。

(2) 食料安全保障に係る状況の把握

ア 食料供給に係るリスクの分析・評価

〈定期的なリスク分析・評価を実施〉

我が国の食料をめぐる国内外の状況は刻々と変化しています。これを踏まえ、食料の安定供給に影響を及ぼす可能性のある様々な要因（リスク）について、その現状や食料供給に与える影響等を把握するため、農林水産省では、定期的に食料供給に係るリスクの分析・評価を行っています。

例えば令和元（2019）年度は、諸外国と比較した我が国の食料安全保障政策の点検を実施し、令和2（2020）年度は、大規模自然災害や異常気象、家畜の伝染性疾病、新型コロナウイルスのような新たな感染症の三つの事態について、リスク分析・評価を実施しました。



食料供給に係るリスクの分析・
評価（農林水産省）：
[https://www.maff.go.jp/j/
zyukyu/anpo/risk.html](https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/risk.html)



イ 食料の安定供給に関するリスク検証（2022）

〈包括的な検証を実施〉

特に近年、新型コロナウイルス感染症の感染拡大やロシア・ウクライナ情勢といった新たなリスクの発生により、食料安全保障上の懸念は高まりつつあります。このため、農林水産省は、令和4（2022）年2月に「食料安全保障に関する省内検討チーム」を立ち上げ、将来にわたって我が国の食料安全保障を確立するために必要となる施策の検討に資するよう、改めて食料の安定供給に影響を及ぼす可能性のあるリスクを洗い出し、包括的な検証を行い、その結果を同年6月に公表しました。

〈検証方法〉

検証は、リスク管理の国際規格であるISO31000に準拠しつつ、専門家（食料安全保障アドバイザーボード^{*1}）の意見を参考にして、実施しました。

まず、我が国の農林水産物・食品の安定供給に共通して影響を与える可能性のある各リスクの洗い出しを行い、国内におけるリスク10種、海外におけるリスク15種の計25種のリスクを対象として選定しました。水産物については、このうちの20種のリスクを対象とするとともに、水産物特有のリスクとして、適切な資源管理の実施の遅れ、我が国周辺水域における違法操業、養殖用飼料の輸入減少/価格高騰/品質劣化を追加しました（図表特-2-5）。

対象品目は、食料・農業・農村基本計画において生産努力目標を設定している水産物を含む24品目^{*2}を基本とした上で、食品産業4業種^{*3}や林業（木材）等を合わせた32品目を検証対象として選定しました。このうち水産物は、魚介類と海藻類に分けて、国内生産と輸入の両面から検証を行いました。

リスク分析では、それぞれリスクの概況を定量的、定性的に分析・整理したリスクシートを作成した上で、対象品目について、各リスクの「起こりやすさ」と「影響度」を分析しました。そして、この分析の結果を基に、品目ごとに、「起こりやすさ」を5段階、「影響度」を3段階で評価し、「重要なリスク」と「注意すべきリスク」を特定しました。

*1 国内外の食料需給の動向や、直近の国際情勢の変化等による影響、それらを踏まえた施策の方向性等について、有識者の知見を得ながら分析・検討する会合。

*2 米、米粉用米、飼料用米、小麦、大麦・はだか麦、大豆、そば、かんしょ、ばれいしょ、なたね、野菜、果実、てん菜、さとうきび、茶、生乳及び牛乳・乳製品、牛肉、豚肉、鶏肉、鶏卵、飼料作物、きのこ類、魚介類、海藻類。また、これらの24品目に関連して砂糖類（輸入）、飼料穀物、植物油脂・油脂原料（輸入）を追加。

*3 食品製造業、食品卸売業、食品小売業、外食産業。

図表特-2-5 選定したリスクの一覧

国内におけるリスク	海外におけるリスク
労働力不足・後継者不足	供給量の減少
農業者以外の関係人材・関係施設の減少	価格の高騰
荒廃農地・農地の転用	品質の劣化
需要変化	燃油の輸入減少/価格高騰/品質劣化
需要急変	肥料原料の輸入減少/価格高騰/品質劣化
サプライチェーンの混乱	種子の輸入減少/価格高騰/品質劣化
異常気象	種苗の輸入減少/価格高騰/品質劣化
温暖化、高温化	農薬の輸入減少/価格高騰/品質劣化
家畜伝染病・植物病虫害・魚病	動物用医薬品の輸入減少/価格高騰/品質劣化
知的財産の流出	農業用機械の輸入減少/価格高騰/品質劣化
+	包装用資材の輸入減少/価格高騰/品質劣化
水産物特有のリスク（追加）	その他の生産資材等の輸入減少/価格高騰/品質劣化
適切な資源管理の実施の遅れ	輸入原材料の減少/価格高騰/品質劣化
我が国周辺水域における違法操業	国際環境への対応
養殖用飼料の輸入減少/価格高騰/品質劣化	調達先の変更

注) 網掛けのリスクは、水産物では分析・評価を行わなかった。

〈全体の検証結果の概要〉

我が国の食料供給は、国産と、輸入上位4か国（米国、カナダ、豪州、ブラジル）で供給カロリーの85%^{*1}を占めています。

輸入については、価格高騰のリスクが、輸入割合の高い主要な品目のうち、飼料穀物等で顕在化しつつあり、「重要なリスク」と評価しました。また、小麦、大豆、なたねでは、その起こりやすさは中程度ですが、その影響度が大きく、「重要なリスク」と評価しました。

国内生産については、労働力・後継者不足のリスクが、特に労働集約的な品目（果実、野菜、畜産物等）を中心にその起こりやすさが高まっているか、顕在化しており、「重要なリスク」と評価しました。また、関係人材・施設の減少リスクは多くの品目で顕在化しつつあり、「注意すべきリスク」と評価しました。

輸入依存度の高い生産資材のうち、燃油の価格高騰等のリスクについては、その起こりやすさが高まっており、燃油費の割合が高い品目（野菜、水産物等）では「重要なリスク」と評価しました。肥料の価格高騰等のリスクについては、肥料は農産物の生産に必須でその影響度は大きく、ほとんどの品目で「重要なリスク」と評価しました。

そのほか、温暖化や高温化のリスクは、ほとんどの品目で顕在化しつつあり、「注意すべきリスク」等と評価しました。家畜伝染病のリスクについては、水際対策の強化を図っているものの、口蹄疫やアフリカ豚熱が近隣諸国で継続的に発生しており、その起こりやすさが高まっていることに加え、発生した場合の影響度が大きいため、「重要なリスク」と評価しました。

*1 国産37%、米国23%、カナダ11%、豪州8%、ブラジル6%。



〈魚介類のリスク分析・評価〉

魚介類のリスク分析・評価結果の概要は、次のとおりです。

① 重要なリスク（図表特-2-6の5c、4c、3cのリスク）

重要なリスクとしては、以下のものが挙げられます。

1) 国内におけるリスク

【労働力不足】労働力不足・後継者不足は、漁業就業者数の減少や漁船の運航に必要な海技士の不足、離島地域の高齢化の進展等により、悪化が懸念される。

【温暖化】温暖化は、漁獲対象魚種の不漁や分布域の北上、赤潮の発生域の変化、栄養塩不足、サンゴの白化等、水産資源や漁場環境に大きな影響を与えている。

【違法操業】外国漁船の違法操業や国内での密漁による資源管理や操業への影響が生じている。

【養殖用飼料】養殖用飼料は、養殖業の経費に占める割合が大きく、原料である魚粉の約7割はペルー等からの輸入に依存しており、輸入魚粉及び配合飼料価格が養殖経営に与える影響は大きい。

2) 海外におけるリスク

【価格高騰】輸入価格は、世界的な水産物需要の高まりにより上昇しており、買い負けが発生している。

【燃油】燃油は、漁業に必要不可欠であり、経費に占める割合も大きい。運送費や光熱費等の上昇により、水産加工・流通業にも影響する。

② 注意すべきリスク（図表特-2-6の5b、5a、4b、4a、3b、2cのリスク）

注意すべきリスクとしては、以下のものが挙げられます。

1) 国内におけるリスク

【関係人材】地域コミュニティ機能の減少は、漁村の中核的組織である漁業協同組合（以下「漁協」といいます。）の経営基盤の弱体化等により悪化が懸念される。

【需要変化】1人当たりの消費量は、中長期的に減少している。

【サプライチェーン】サプライチェーンの障害は、コールドチェーン等水産物の流通を阻害するとともに、地震・津波等に伴う養殖施設や漁港施設、加工・流通施設等の被害による操業への影響等が考えられる。

【異常気象】異常気象（台風等）は、養殖施設のほか、漁港施設、加工・流通施設等に被害を与える。

【資源管理】適切な資源管理の取組の開始が遅くなることで、資源が回復せず、漁獲量が増加しない又は減少し、経済的損失が増大し、ひいては漁業就業者数が減少するおそれがある。

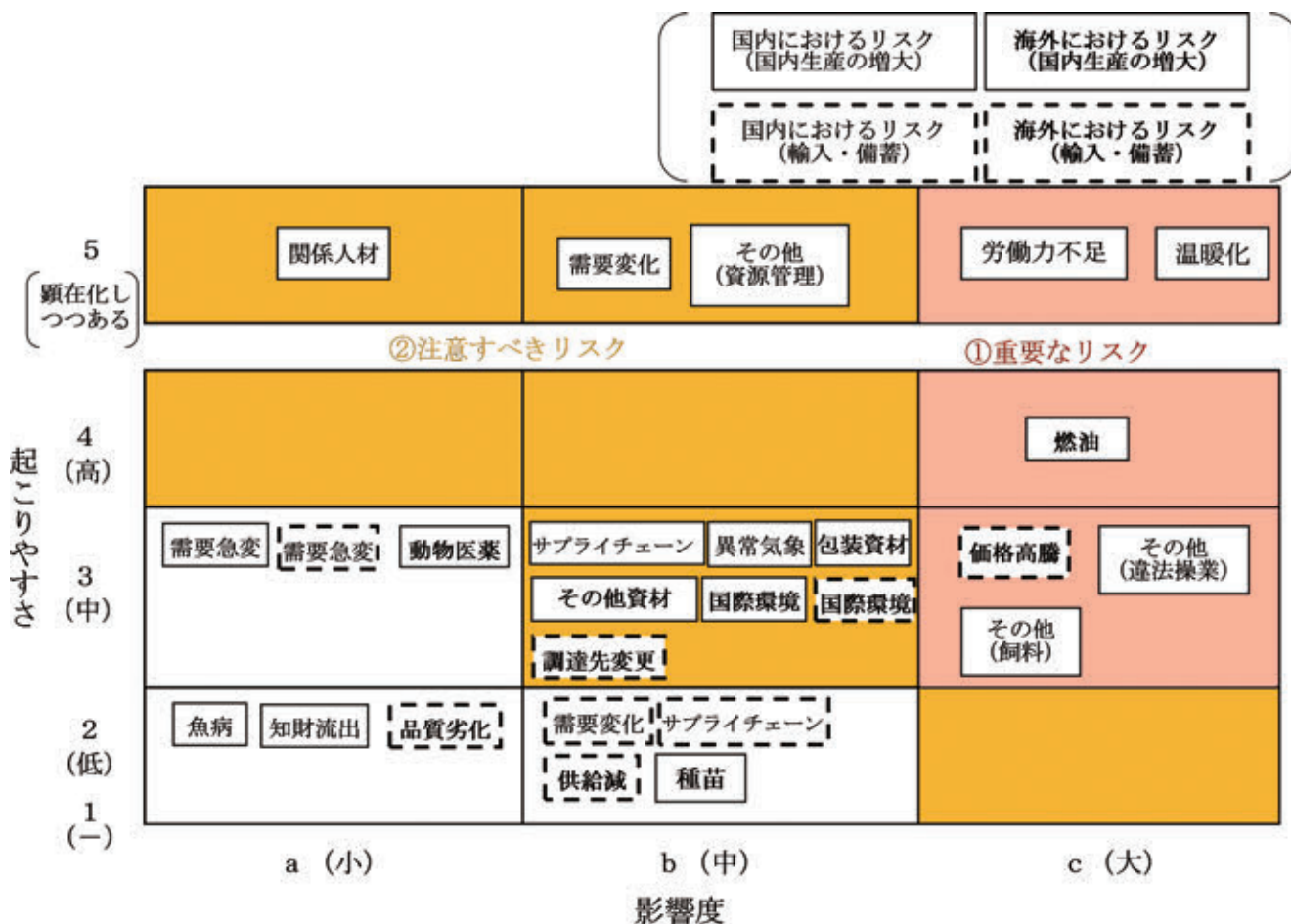
2) 海外におけるリスク

【国際環境】環境への対応についての国際的な関心の高まりにより、入漁への影響のほか、海洋保護区やワシントン条約等、漁業への規制強化が懸念される。

【包装資材・その他資材】漁船・漁具等の生産資材及び包装用資材については、原料高騰により価格上昇が懸念される。

【調達先変更】輸入品目（魚種等）によっては、代替品の調達先の変更が困難な場合がある。

図表特-2-6 魚介類のリスクマップ



〈海藻類のリスク分析・評価〉

海藻類のリスク分析・評価結果の概要は、魚介類と重複するものが多いですが、次のとおりです。

① 重要なリスク (図表特-2-7の5c、4c、3cのリスク)

重要なリスクとしては、以下のものが挙げられます。

1) 国内におけるリスク

【労働力不足】労働力不足・後継者不足は、漁業就業者数の減少、離島地域の高齢化の進展等により、悪化が懸念される。

【温暖化】温暖化は、海水温上昇による成育期間の短縮、赤潮や栄養塩不足によるノリの色落ち等、生産や漁場環境に大きな影響を与えている。

2) 海外におけるリスク

【燃油】燃油は、漁業に必要不可欠であり、経費に占める割合も大きい。特に、ノリ養殖では、漁船だけでなく乾燥機に燃油が使用される。また、運送費や光熱費等の上昇により、水産加工・流通業にも影響する。

② 注意すべきリスク (図表特-2-7の5b、5a、4b、4a、3b、2cのリスク)

注意すべきリスクとしては、以下のものが挙げられます。



1) 国内におけるリスク

【関係人材】 地域コミュニティ機能の減少は、漁村の中核的組織である漁協の経営基盤の弱体化等により悪化が懸念される。

【需要変化】 1人当たりの消費量は、中長期的に減少している。

【異常気象】 異常気象（台風等）は、養殖施設のほか、漁港施設、加工・流通施設等に被害を与える。

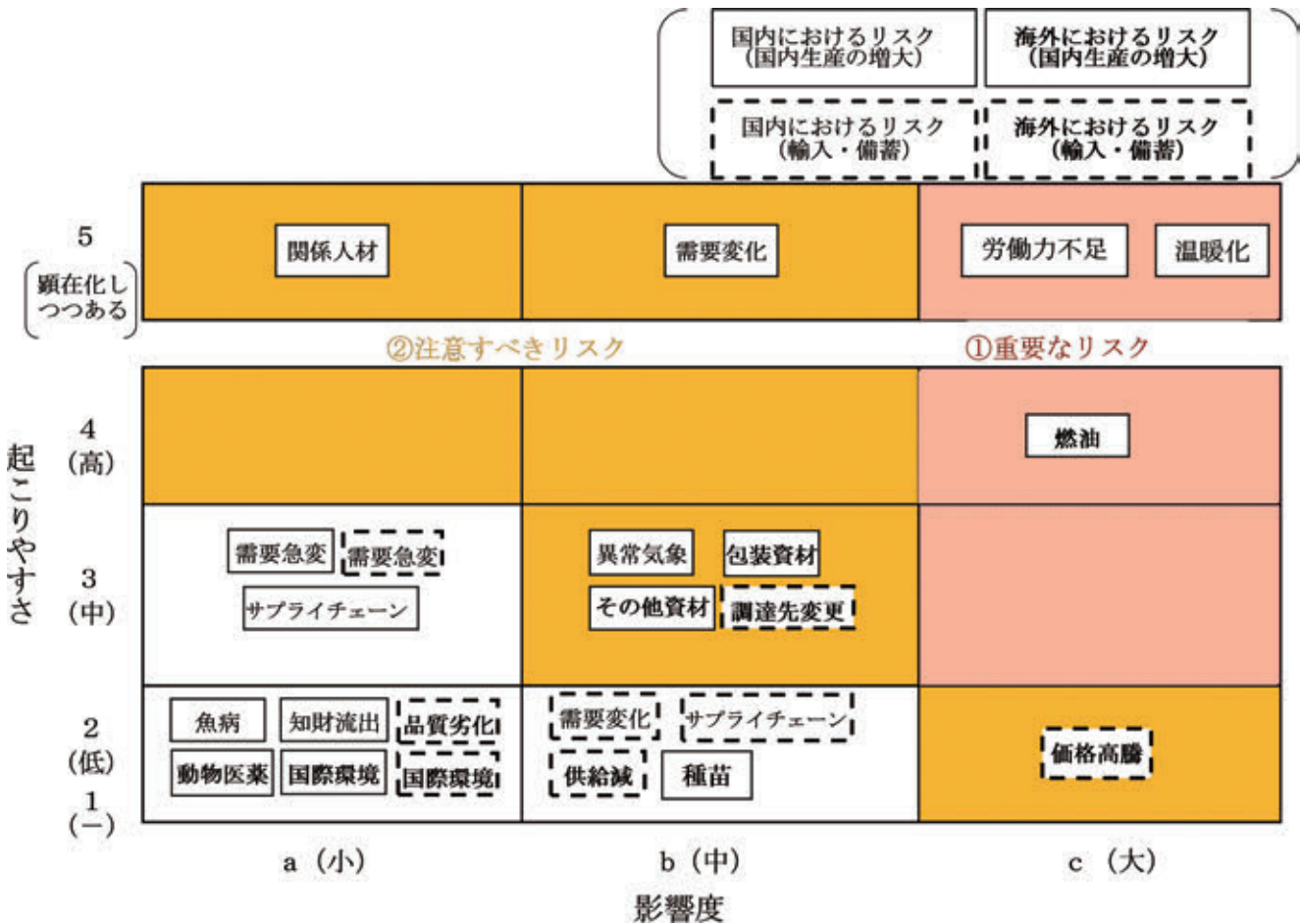
2) 海外におけるリスク

【価格高騰】 輸入価格は、世界的な水産物需要の高まりにより、今後上昇が懸念される。

【包装資材・その他資材】 漁船・漁具等の生産資材及び包装用資材については、原料高騰により価格上昇が懸念される。

【調達先変更】 輸入品目によっては、代替品の調達先の変更が困難な場合がある。

図表特-2-7 海藻類のリスクマップ



食料の安定供給に関するリスク
 検証 (2022) (農林水産省) :
https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/risk_2022.html

〈リスクの分析・評価を踏まえた対応〉

今般のリスク分析・評価では、労働力不足による漁業者・海技士の確保の困難さ、地球温暖化等の気候変動の影響による海水温上昇や違法操業による資源管理への悪影響等、我が国水産業が現在直面する問題・課題が食料の安定供給に対するリスクになり得ることが改めて浮き彫りになりました。特に漁業経営に大きな影響を与える燃油や養殖用配合飼料の価格の高騰は、今般のロシア・ウクライナ情勢、急速な円安の進行等を要因に顕在化したリスクであり、漁業経営セーフティネット構築事業によりリスク低減のための支援を講じたことは先述のとおりです。今後とも、これらの水産施策の課題に対処していくことが、食料の安定供給のリスクの低減につながることを意識したうえで、関連施策の適切な運用と不断の見直しを行っていくことが必要です。

(3) 水産物の食料安全保障の強化に向けた今後の取組

〈水産基本計画に基づく資源管理の徹底と水産業の成長産業化に向けた取組〉

水産基本法が掲げる基本理念の実現に向けて、10年先を見通し、水産に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために「水産基本計画」（以下「基本計画」といいます。）を定めています。

基本計画は、水産をめぐる情勢の変化や施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに変更することとしており、令和4（2022）年3月に新たな基本計画を策定しました。同計画では、「新たな資源管理の推進に向けたロードマップ」に従った水産資源回復へ向けた取組の着実な実施により漁獲量を444万tに回復させることや、「養殖業成長産業化総合戦略」、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」に基づく生産性の向上、輸出拡大等の水産業の成長産業化等を通じ、令和14（2032）年度における自給率の目標を、食用魚介類で94%、魚介類全体で76%、海藻類で72%と設定しました（図表特-2-8）。自給率は、食料の安定供給がどの程度確保されているかを判断するための一つの指標となるものであることから、この自給率目標の達成に向けて、基本計画に基づく各般の施策を着実に推進していくことにより水産物の食料自給率の向上を図る考えです。

図表特-2-8 水産物の生産量、消費量、自給率の目安

単位：生産量・消費量（万t）、自給率（%）

		令和2 (2020)	令和3 (2021) (概算値)	令和14年度 (2032) (目標値)
食用 魚介類	生産量	304	305	439
	消費量	528	517	468
	自給率	57	59	94
魚介類	生産量	377	377	535
	消費量	684	664	700
	自給率	55	57	76
海藻類	生産量	46	41	46
	消費量	66	59	64
	自給率	70	69	72

資料：水産庁「水産基本計画」及び農林水産省「食料需給表」

注：海藻類の生産量及び消費量は生重量。



〈農林水産業・地域の活力創造プランの改訂等〉

平成25（2013）年、内閣総理大臣を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」は、我が国の農林水産業と地域の活力を創造する政策改革のグランドデザインとして「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「活力創造プラン」といいます。）を策定しました。

令和4（2022）年6月には、ロシア・ウクライナ情勢による原油等の国際価格の高騰により我が国の食料安全保障の確保がますます重要となっている中、活力創造プランを改訂し食料安全保障の確立等の内容を追加しました。水産物に関する対応については、燃油等の価格高騰対策、資源管理の着実な実施に向けた水産業の振興等の対策について検討を行い、必要な施策を実施することとしています。

また、「農林水産業・地域の活力創造本部」から改組された「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」において、令和4（2022）年12月に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「食料安全保障強化政策大綱」が策定されました。水産物に関する対応については、養殖飼料（魚粉）の国産化の推進、省エネ技術の導入加速化、食品事業者における国産切替え等の原材料の調達安定化の推進、燃油高騰への対応等の対策が規定されており、引き続き関連施策を推進していくこととしております。



食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（農林水産省）：
https://www.maff.go.jp/j/kanbo/katsuryoku_plan/index.html

〈食料安全保障の強化に向けた構造転換対策等の実施〉

農林水産省は、令和4（2022）年12月に食料安全保障の強化に向けた構造転換対策等として、次のような取組への支援を措置しました。

・水産加工業者等における原材料の調達安定化

水産加工品の原材料調達の安定化のため、水産加工業者による国産原材料への切替えの取組及び切替えに伴って必要となる機器導入や新商品の開発・製造の支援。

・養殖業の体質強化

配合飼料の原材料の魚粉には価格高騰等の調達リスクがあるため、低魚粉養殖用配合飼料の開発及び原材料の国産化の取組への支援。

また、人工種苗の供給拠点の整備及び給餌効率の向上に資する機器の導入、協業化による養殖経営体の生産性の向上といった取組への支援。

・サケ増殖資材の緊急開発

サケふ化放流の効率化を図るための飼料効率の向上や新たな配合飼料の導入等、サケ稚魚の飼料の技術開発等の取組への支援。

・省エネ技術の導入

持続可能な収益性の高い操業体制への転換を図るため、省エネ化に資する漁業用機器の導入等への支援。

以上のような措置に引き続き、今後も食料安全保障の強化に向け必要な対策に取り組んでいく考えです。

〈今後の食料安全保障の強化に向けて〉

食料・農業・農村基本法の制定から約20年が経過する中で、食料安全保障の強化をはじめ将来に向けた課題に対応するためには、同法の検証・見直し検討が不可欠になっています。このため、令和4（2022）年9月に食料・農業・農村政策審議会に新設された基本法検証部会において、食料、農業及び農村に係る基本的な政策の検証及び評価並びにこれらの政策の必要な見直しに関する基本的事項に関することを調査審議するため、有識者をはじめ、消費者、生産者、経済界、メディア、農業団体等の代表による活発な議論が行われています。

また、先述のとおり、水産物の安定供給の確保を図るためには同法に規定されていない水産資源の管理を適正に行うことも重要です。基本計画に基づく資源管理の取組を推進することはもとより、近年、海洋環境の変化等を要因として、イカ、サンマ、サケや地域における主要な魚種の不漁が継続する一方、これまで漁獲されていなかった魚種の増加も見られるなど水産資源の変化が生じていることから、水産庁では、令和5（2023）年3月から「海洋環境の変化に対応した漁業の在り方に関する検討会」を開催し、漁獲される魚種の変化の状況や要因を把握・分析するとともに、漁業経営・操業の在り方や対応の方向性について検討しています。

同検討会においては、海面水温や底水温の上昇といった海洋環境の変化がサンマやサケ等の表層域の資源に加えて、マダラやズワイガニ等の中層から底層域の資源の減少の要因となっていると考えられること、減少する資源がある一方でマイワシやブリは資源が増加していること、タチウオやフグ等の分布域が北上していること等について、状況を整理・共有いたしました。

また、漁業者等から、海洋環境の変化の状況や漁業現場での取組等を聴取するとともに、有識者や漁業関係団体の関係者等を交え、対応の方向性について議論しています。今後、これらの議論を踏まえ、海洋環境の変化に対応するための対策について検討していく考えです。

食料供給において、自国で生産することは輸送障害や他国との競合等のリスクを下げ、より安定的な供給が期待できることから、水産物の自給率を向上させていくことは、食料安全保障の確立につながっていくものと期待されます。このため、今後とも自給率向上に向けて必要な対策を講じていくこととしています。