

平成19年度

食料・農業・農村の動向

第1部 食料・農業・農村の動向（案）

（食料・農業・農村政策審議会企画部会（第3回）用参考資料）

平成20年3月

農林水産省

目 次

はじめに	1
------	---

トピックス － この1年の特徴的な動き －

1 食に対する消費者の信頼を揺るがす事件の頻発	4
2 原油価格や穀物・大豆価格の高騰とその影響	6
3 新潟県中越沖地震等による被害の発生	8
4 4千億円を大きく超えた農林水産物・食品の輸出	10
5 農業・農村地域の活性化を目指して	12

第Ⅰ章 特集 － 農業・農村の持続的な発展と循環型社会の形成 －

第1節 農業の体质強化と農村地域の活性化

(1) 農業構造と農業経営の動向	16
(2) 米政策改革の取組	24
ア 米価の下落とその対応	24
イ 米政策の経緯と現状	26
(3) 新たな経営所得安定対策の取組	28
ア 対策の実施状況	28
イ 対策の見直し	30
(4) 農地の利用集積の促進	32
ア 農地の利用集積の現状と課題	32
イ 農地政策の展開方向	36
(5) 多様な農業経営の発展に向けた取組	38

第2節 地球環境対策と農村資源の保全・活用

(1) 地球温暖化対策の加速化	44
ア 地球温暖化による食料生産への影響	44
イ 京都議定書と削減目標達成に向けた取組	50
ウ 農林水産分野における地球温暖化対策の総合的な推進	52
エ バイオマス利活用の加速化	55
(2) 生物多様性の保全に向けた取組	58
ア 生物多様性に配慮した農業生産の推進	58
イ 遺伝資源の保全・持続可能な利用と今後の課題	64
(3) 農村資源の保全と農村環境の向上	66
ア 農業の多面的機能と農村資源	66
イ 多様な主体の参画による地域資源の管理・保全	68
ウ 農地・水・環境保全向上対策の取組	70

第Ⅱ章 食料・農業・農村の主な動向

第1節 食料自給率の向上と食料の安定供給

(1) 世界の食料事情と農産物貿易交渉	74
ア 世界の農産物貿易と食料需給	74
イ 我が国の農産物貿易の動向	77
ウ 農産物貿易交渉の動向	81
(2) 食料自給率の向上と安全な食料の安定供給	84
ア 食料自給率の向上と日本型食生活の実現に向けた取組	84
イ 食育の推進	94
ウ 地産地消の推進	99
エ 食料産業の動向	102
(3) 食の安全と消費者の信頼の確保	108
ア 食品の安全確保	108
イ 動植物検疫等の取組	111
ウ 消費者の信頼の確保	112

第2節 農業の体質強化と高付加価値化

(1) 農業労働力の現状	114
ア 農業労働力の動向	114
イ 農業における外国人研修生・技能実習生の動向	116
ウ 女性農業者の参画の推進状況	118
(2) 農協改革の推進と食料供給コストの縮減	120
(3) 個別品目の生産と政策	126
ア 飼料価格の高騰と畜産経営への影響	126
イ 麦、大豆、野菜、果実の動向	128
(4) 農林水産物・食品の輸出促進の取組	132
(5) 農業の体質強化と高付加価値化に向けた多様な取組	136
ア 知的財産の創造・保護・活用の取組	136
イ 研究・技術開発の推進状況	138

第3節 共生・対流の促進を通じた農村の活性化

(1) 農村と農業集落の現状	140
ア 人口の動向と社会生活基盤の整備状況	140
イ 集落の状況	142
ウ 鳥獣被害の現状と対策	146
(2) 食品産業等の異業種との連携強化	148
(3) 都市と農村の共生・対流の促進	154
ア 都市農業の重要性	154
イ 農業・農村体験の場としての農村	158
ウ 子ども期の農作業体験の重要性	161
エ 共生・対流に向けた地域の取組	164
むすび	167
用語の解説	170

はじめに

我が国の食料供給は、輸入に大きく依存することで成り立っているため、海外の影響を極めて受けやすい構造となっている。2007年度はそのことを改めて認識する年となった。一つには、食料の需給をめぐる世界の情勢にかつてない変化が生じているなかで、穀物や大豆の国際価格が過去最高水準にまで高騰し、国内の食料品価格や原料調達に大きな影響を与えるとともに畜産経営に大きな打撃を与えたことである。また、食品に対する消費者④の信頼を揺るがす事件も発生した。

一方、食料供給の基本となるべき国内農業が直面している最大の課題は、生産構造のせい弱化が進んでいる米、麦、大豆等の土地利用型農業の体質を強化すること等を通じて、国内生産の増大を図り、将来にわたり食料を安定供給できる農業構造を構築することである。特に、米については需給調整の実効性を確保し、水田農業の維持・発展を図る必要がある。

このような土地利用型農業に関しては、2007年4月から新たな経営所得安定対策が導入されたが、生産現場から要望や不満等様々な意見が出されたため、制度の基本は維持しつつ、市町村特認制度の創設等地域の実態に即した見直しが行われた。また、米については、米価の大幅下落という状況に対応するための緊急対策が講じられるとともに、米価安定に向けて生産調整の進め方の見直しが行われた。

他方、農林水産物・食品の輸出額は、2007年に4千億円を大きく超え、2013年までに1兆円規模にするという目標に向けて順調に増加している。また、地球温暖化の進展等に対応して、循環型社会を形成するとともに、農林水産業の新たな領域を開拓していく観点から、農村の資源を有効に活用してバイオマスの利活用を促進する動きが拡大してきている。

さらに、食料・農業・農村施策の展開に大きな影響を及ぼすWTO農業交渉や豪州をはじめとするEPA/FTA交渉が、重要な局面を迎えている。

経済社会のグローバル化が進展するとともに、少子・高齢化、人口減少社会が到来するなど経済社会構造が大きく変化しているなか、とりわけ農村を中心とする地方の再生が重要な課題となっているが、農業や農村が有する潜在能力を最大限に引き出し、国民生活を一層豊かなものとする観点から、農林水産業と商工業等との産業間での連携、いわゆる「農商工連携」の促進等による地域経済活性化のための取組が推進されている。

本報告書は、こうした最近の動きを踏まえ、食料・農業・農村の動向や主要施策の取組状況について、国民的关心と理解が深まることをねらいとして作成した。

その構成としては、冒頭に、「食に対する消費者の信頼を揺るがす事件の頻発」、「原油価格や穀物・大豆価格の高騰とその影響」、「4千億円を大きく超えた農林水産物・食品の輸出」をはじめ、この1年の特徴的な動きを「トピックス」として取り上げた。そのうえで、本編では、第Ⅰ章を特集章として、「農業の体質強化と農村の活性化」と「地球環境対策と農村資源の保全・活用」の2つのテーマを取り上げた。また、第Ⅱ章では、「食料」、「農業」、「農村」ごとに主な動向について簡潔に記述した。

トピックス

－この1年の特徴的な動き－

- 1 食に対する消費者の信頼を揺るがす事件の頻発
- 2 原油価格や穀物・大豆価格の高騰とその影響
- 3 新潟県中越沖地震等による被害の発生
- 4 4千億円を大きく超えた農林水産物・食品の輸出
- 5 農業・農村地域の活性化を目指して

1 食に対する消費者の信頼を揺るがす事件の頻発

食の安全に不安を与える事件の発生

2007年12月から翌年1月にかけ、食品による薬物中毒事案が発生し、消費者の間に食品の安全性に関する不安が高まりました。このような事案の再発を防止するためには、原因の究明が必要ですが、それを待たなくとも取り組むべきことも多いと考えられます。このため、①情報の集約・一元化体制の強化、②緊急時の速報体制の強化、③輸入加工食品の安全確保策の強化といった政策を、政府一体となって速やかに実施することが、関係閣僚の申合せにより決定されました。今後、事態の推移に応じて、新たな再発防止策の必要性について検討することとされています。

コンプライアンスの徹底に向けた取組が求められている

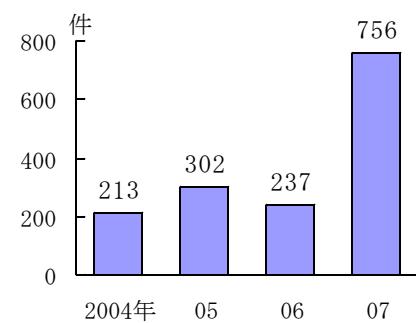
また、2007年には、食品事業者による不適切な表示や製造といった消費者の信頼を揺るがす事件が相次いで発生しました。食品の自主回収件数も前年の3倍以上に増加しています。

最近の主な消費者の信頼を揺るがす事件

	企業	概要
2007年 6月	A社	・原材料の虚偽表示、意図的な異種原材料の混入、賞味期限の改ざん、産地偽装等 ・上記の行為を不正と認識したうえで、社長の指示により常態的に実施
8月	B社	・製品の賞味期限の改ざん、自主検査で製品から大腸菌群等が検出されたが、公表せず回収
10月	C社	・製品の解凍・再包装、製造年月日・消費期限の改ざん、原材料の不適正表示 等
	D社	・商品の原材料を虚偽表示して販売
	E社	・製品の消費期限等の改ざん、原材料の原産地の偽装 等

資料：農林水産省調べ

食品自主回収件数の推移



資料：(独)農林水産消費安全技術センター調べ

このようななか、食品に対する国民の信頼を確保することが急務となっており、まず、何よりも食品企業のコンプライアンス（法令の遵守及び倫理の保持等）の徹底を図る必要があります。特に、業界団体や個別企業の経営者・監査役の高い意識と主体的な対応が求められているため、「食品産業トップセミナー」の開催を通じて消費者重視の経営が行われるよう、経営者の意識向上が図られています。また、食品産業の多くを占める中小食品事業者はノウハウ・人材の点でコンプライアンスへの対応が困難な面があることから、主にこうした中小食品事業者を対象としたコンプライアンスの取組の道しるべとして、「『食品業界の信頼性向上自主行動計画』策定の手引き～5つの基本原則～」が策定されています。

このほか、食品産業においては、危害防止のために特に重点的に管理すべきポイント（重要管理点）を常時監視・記録する工程管理手法であるHACCP（危害分析・重要管理点）手法の導入や食品の流通経路情報を活用して食品を追跡・遡及できるトレーサビリティの普及を図ることも重要です。

食品事業者においては、取り扱う商品が国民の生命・健康にかかわるものであり、健康被害を引き起こさなくても、表示偽装等の行為は消費者の信頼を損なう重大な行為であることをしっかりと認識して、コンプライアンスの確立に取り組むことが必要です。また、コンプライアンスの確立に向けて、企業行動規範や事故対応マニュアルの整備、専門部署の設置を行うなどの取組が重要です。

適正でわかりやすい食品表示の実現のための取組を推進

他方、食品に対する国民の信頼を確保するためには、適正でわかりやすい食品表示にすることが必要です。食品等の表示に関する法律は「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」(JAS法) や「食品衛生法」など複数ありますが、例えば、JAS法は消費者の選択に役立てるという観点から適正な表示を義務付けており、行政と消費者が一体となった監視・指導が行われています。また、犯罪性が高いなどJAS法の適用範囲にとどまらない事案については、事柄の性質に応じて警察等と連携をとりながら対応することとされています。

また、政府は、食品偽装事件が全国的に相次いでいること等を受け、2007年12月に「生活安心プロジェクト」を決定し、このなかで食品不正表示の監視取締体制の強化のため「食品表示特別Gメン」を新設し、広域、重大案件に対して機動的に調査を行うこととしたほか、JAS法の品質表示基準の適用を業者間取引に拡大することとしました。また、食品表示に関連する機関の連携を強化するため、関係都道府県の機関と国の出先機関との間で「食品表示監視協議会」が設置されます。さらに、関係府省の間で「食品表示連絡会議」を設置し、関連情報の共有を進めるなど、安心できる生活環境の実現を目指し、適正でわかりやすい食品表示が行われるための取組が推進されています。

【P108～113参照】

主な食品等の表示制度

法律名	農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(JAS法)	食品衛生法	不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法)	不正競争防止法
所管官庁	農林水産省	厚生労働省	公正取引委員会	経済産業省
目的	一般消費者の適切な商品選択	飲食に起因する衛生上の危害の防止	公正な競争を確保し、一般消費者の利益を保護	事業者間の公正な競争を確保
表示対象	一般消費者向けのすべての飲食料品	公衆衛生の見地から表示が必要な食品及び食品添加物	事業者の供給する商品(注)または役務	商品(注)もしくは役務またはその広告もしくは取引に用いる書類もしくは通信
違反に対するペナルティ	・指示→命令→罰則 ・指示を行った場合は名称等公表	罰則	排除命令(→確定)→罰則	罰則
罰則規定	1年以下の懲役または100万円以下の罰金 (法人の場合は1億円以下の罰金)	・営業許可の取消、営業の禁止または停止 ・2年以下の懲役または200万円以下の罰金 (法人の場合は1億円以下の罰金)	・確定排除命令に従わない場合、事業者の代表者等に対し2年以下の懲役または300万円以下の罰金 ・事業者に対し3億円以下の罰金	5年以下の懲役または500万円以下の罰金 (法人の場合は3億円以下の罰金)

資料：農林水産省調べ

注：不当景品類及び不当表示防止法と不正競争防止法は、食品を含むすべての商品が対象となる。

「消費期限」と「賞味期限」

消費期限は、その期限を過ぎたら食べない方が良いものです。これに対して、賞味期限は、おいしく食べることができる期限で、この期限を過ぎても、すぐに食べられないということではありません。

また、これらの期限は、事業者が科学的、合理的根拠をもって設定しています。表示されている期限は、未開封のときの期限です。一度開封した食品は、表示されている期限にかかるわらず、早めに食べましょう。期限表示の意味を正しく理解して、食品の保存や調理を適切に行うことにより、無駄な廃棄を少なくすることが大切です。



2 原油価格や穀物・大豆価格の高騰とその影響

食料需要とエネルギー原料需要との競合が大きな問題に

食料の需給をめぐる世界の情勢に、かつてない変化が起こっています。

需要面では、中国等の途上国を中心とした人口増加に加えて、所得の向上により、畜産物・油脂類の消費が拡大することに伴い、とうもろこし等の飼料となる穀物や、油糧原料となる大豆やなたね等の需要が増加しています。また、近年の原油価格の高騰と国際的な環境への関心の高まりのなかで、石油代替燃料としてバイオ燃料の生産が拡大することに伴い、原料となるとうもろこしや大豆等の需要が世界的に増加し、食料需要との競合が起こっています。とうもろこしの最大輸出国であるアメリカでは、バイオエタノールに対する需要が増加し、原料となるとうもろこしの作付が増加する一方、大豆の作付が減少し、大豆需給にも影響を及ぼしています。

こうしたなかで、供給面では、豪州の2年連続の干ばつによる小麦の減産等、食料需要の増加に農業生産が的確に追いつかない状況となっています。このため、国際的な食料需給は近年ひっ迫する傾向で推移し、世界の穀物の在庫は極めて低水準となり、穀物や大豆の国際価格は過去最高の水準にまで高騰しています。

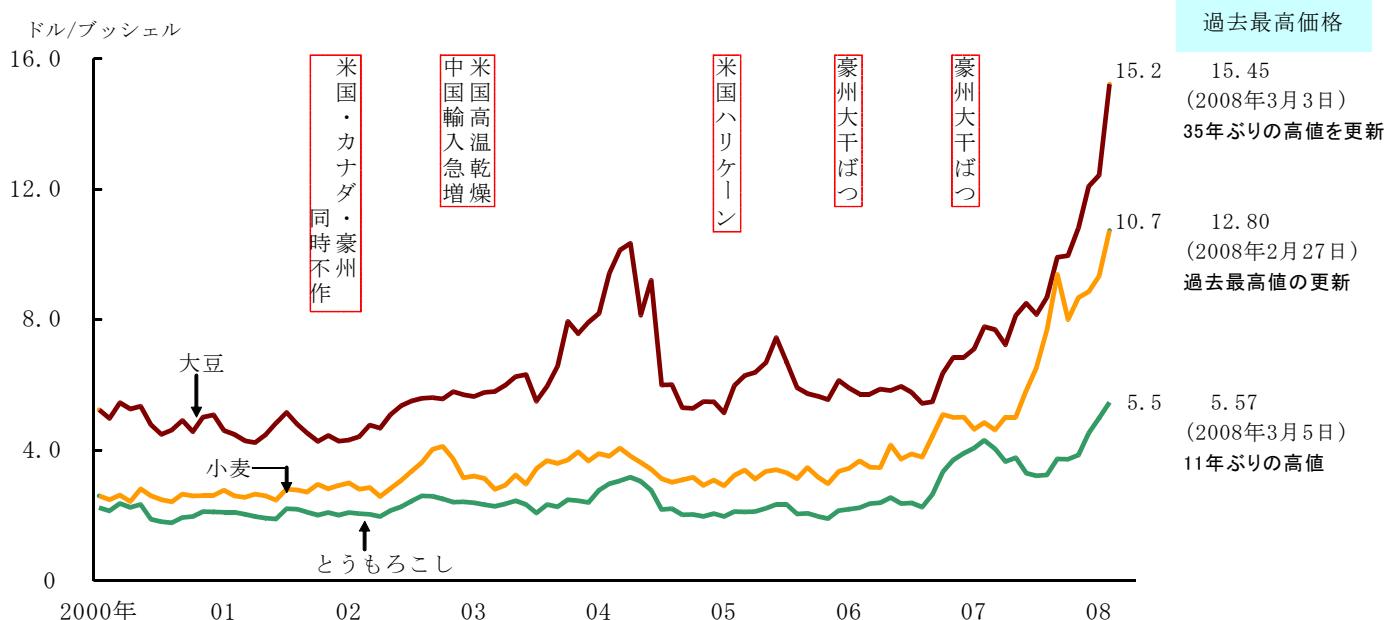
このほかにも、ロシアや中国等一部の食料輸出国では、自国内への食料供給を優先して、農産物の輸出規制を実施したり、穀物・大豆の市場では、投資や投機的マネーが流入するなどの動きがみられたり、国際価格の高騰に拍車をかけています。

世界の食料需給は中長期的にひっ迫する可能性

このような食料需給をめぐる世界情勢の大きな変化は、一時的なものに止まらないと予測されています。需要面では、途上国を中心とした世界人口の増加により食料需要のさらなる増加が見込まれています。また、バイオ燃料についても世界全体の需要量が2030年には現在

(2004年) の6倍になると予測され^{*1}、非食用需要を含めた穀物・大豆需要が一層増加すると見込まれています。一方、供給面では、地球温暖化の進展や水資源の不足等が農業生産に影響を及ぼすと見込まれており、世界の食料需給は中長期的にひっ迫する可能性があります。また、穀物・大豆の国際価格についても、今後、高水準で推移するという指摘もあります^{*2}。

穀物・大豆の価格の推移



資料・口イタ一・ES=時事

注：1) シカゴ商品取引所 (CBOT) の毎月最終金曜日の期近価格であり、図中の数字は2008年2月の価格
2) ブッシュルは、大豆・小麦は27.2155kg、とうもろこしは25.4012kg

*1 国際エネルギー機関（IEA）

*2 OECD-FAO 「Agricultural Outlook 2007-2016」