

第1部 食料・農業・農村の動向

はじめに

21世紀を迎え、我が国の社会経済は、効率性を優先した規格大量生産型の工業社会から、多様化・ソフト化・省資源化を基本とする循環型の社会へ大きく転換しようとしている。国民の意識や生活スタイルにおいても、調和と共存、健康やくらしの心地よさ、美しさ等に重きをおく傾向が強まり、新たな世紀の始まりにあたり、我々は前世紀においてこれまで追求してきた効率性や物質的な豊かさを見直し、ものと心、競争と共生、都市と農村等の二元の調和への途を探りはじめている。

このようななかで、我が国においては「いのちとくらし」の根幹をなす食料と、それを支える農業・農村の価値が再認識され、国民生活の安心と安全の礎としての役割への期待が高まっている。

平成11年7月に公布・施行された食料・農業・農村基本法は、こうした時代的要請にこたえ、経済の高度成長を背景として制定された農業基本法を抜本的に見直し、新たな理念のもとで政策体系を再構築したものである。

また、12年3月にはその基本理念や施策の基本方向を具体化し、的確に実施していくための食料・農業・農村基本計画が策定されたところであり、本計画においては、10年後を見通した望ましい食料消費の姿、農業生産の努力目標及びこれらを担う農業資源の確保や農業経営・構造の展望等が示され、これら全体の取組みの踏まえて達成される食料自給率の目標が提示された。

さらに、国の行政組織においては、13年1月の中央省庁等改革により、食料政策、農業政策、農村政策を効率的かつ強力に推進する体制の整備が行われたところである。

今後は、この基本計画に沿って、農業の持続的な発展と農村の振興を図り、将来にわたる食料の安定供給及び多面的機能の発揮を確保していくため、国、地方公共団体はもとより農業者、消費者、関係事業者が一体となって、この国民的課題に着実に取り組んでいくことが重要であり、このため、基本計画に即した諸施策を迅速に地域に浸透させることが必要である。

このような基本認識のもとで、本年度の報告は、基本法の4つの理念を基本視点として、食料、農業及び農村の動向と直面する課題及び基本計画に即した具体的施策の地域への浸透・運営状況等の分析・検証を行い、これらを通じて基本法の理念の浸透や基本計画の実現の必要性等について、広く国民の理解を深めるとともに、国民的取組みを促進するうえでの素材を提供することをねらいとして内容・構成の検討を行った。

以上を踏まえ、本報告は、「食料の安定供給確保」、「農業の持続的発展」、「農村の振興と農業の有する多面的機能の発揮」の3章をもって編成し、各章ごとに食料、農業及び農村をめぐる課題等を集中的に検討した。また、口絵として、農業基本法制定から食料・農業・農村基本法に至る歴史的な流れの理解に資するため、20世紀後半の40年間を振り返る特集ページを設けた。さらに、我が国食料・農業・農村に対する国民の理解と認識が深まるとともに、より多くの農業者にとって励みとなることを期待して、食生活の見直し、創意工夫による生きいきとした農業経営の展開、農業の有する多面的機能の発揮、農村の特性を活かした地域活性化等の各地の取組事例や関連のコラムを随所に織り込むなどの工夫を行った。

第1部 食料・農業・農村の動向 の主な内容

第1章 食料の安定供給確保

(第1節 我が国の食料消費・食生活)

- ・ 平成11年度の食料品価格は、全体に安定基調で推移。また、非農家世帯の世帯員1人当たり実質食料消費支出(食料費)は、引き続き消費支出全体が低調に推移するなかで、対前年度比1.3%減。12年4～12月期では、食料品価格はやや弱含みで推移(対前年同期比1.9%減)、一方、食料費はほぼ横ばいで推移(同0.1%増)。
- ・ 単身世帯の増加や高齢化の進展、生活スタイルの多様化等を背景に、「食」の外部的・サービス化、簡便化が進展。12年には食料消費支出の27%を家庭外に依存。
- ・ こうしたなかで、消費者の食料に関する知識や農業に対する関心が低下するなど、「食」と「農」の距離が拡大。
- ・ 脂質の摂取過多等栄養バランスの崩れ、食料ロスの増加、子ども達の食習慣の乱れ等我が国の食生活がかかえている問題に対処するため、12年3月、文部省、厚生省、農林水産省は共同で、食生活指針を策定。今後、三省が連携した本指針の定着・普及のための取組みの推進が必要。

(第2節 食料自給率と食料安全保障)

- ・ 我が国の食料自給率(供給熱量ベース)は、昭和40年度から平成11年度の間73%から40%へ大きく低下。国民の食生活が多様化し、自給品目である米の消費が減少するとともに、畜産物や油脂類の消費増に伴い、これらの生産に必要な飼料穀物や油糧種子の輸入が大幅に増加したことが大きな要因。
- ・ 12年に実施された世論調査によれば、我が国の食料自給率水準について、国民の半数以上が低いと認識。また、8割が将来の食料供給について不安感を表明。
- ・ 食料・農業・農村基本計画(12年3月閣議決定)において、生産者、消費者、食品産業事業者等関係者が取り組むべき課題と食料自給率の目標が設定された(22年度目標:供給熱量ベースで45%等)。この達成に向け、生産、消費両面からの関係者等が一体となった取組みの推進が必要。
- ・ スイス、ドイツ、北欧諸国等では、公的備蓄や食料配給制度、食料増産対策等不測の事態に対応するための施策を整備。我が国においても、不測時において国民が最低限度必要とする食料の供給が確保できるよう、国内の農業生産の増大を図ることを基本に、安定的な輸入の確保と適切な備蓄の実施等を通じた食料安全保障の確立が必要。

(第3節 食料の安定供給を支える食品産業と安全・良質な食料の供給)

- ・ 農業・食料関連産業の国内総生産は約55.8兆円(平成10年度)で、全産業の1割強のシェア。また、「食」と「農」をつなぐ食品産業の生み出す付加価値は我が国のフードシステムのなかで8割強を占めるまでに拡大。
- ・ 国民の生活スタイルの変化に対応して食料品スーパーやコンビニエンス・ストアのシェアの拡大等小売業態が多様化するに伴い、産直や産地とユーザーとの直接取引等食品の流通経路も多様化。
- ・ 国産食用農水産物の3～4割が食品産業に仕向けられており、国産農産物の需要拡大を図るためには、実需者ニーズに応じた農産物の安定供給等食品産業と農業との連携推進の取組みが必要。

- ・ 食品産業の事業活動に伴う環境負荷の軽減に向け、循環型社会に適合する仕組みづくりが重要。12年4月から容器包装リサイクル法が完全施行され、対象事業者数は500社程度から約3万社に大幅増加。
- ・ 12年6月の加工乳等に起因する大規模な食中毒事故の発生等により、国民の食品の安全性に対する不安感が増大。信頼回復に向けた生産から消費に至る一貫した衛生管理体制の確立が重要。
- ・ すべての生鮮食料品の原産地表示の義務付けや有機食品の検査認証制度の創設等を内容とする改正JAS法が12年6月に施行。生鮮食料品の原産地表示については、消費者の認知度は高いものの、専門店の対応の遅れが課題。
- ・ 加工食品の原産地表示についても、梅干し及びらっきょう漬けについて12年12月に品質表示基準を告示し、13年10月から適用する予定。

(第4節 世界の食料需給と農業政策の動向等)

- ・ 2000/2001年度の世界の穀物需給は、穀物の消費量がほぼ前年並みと見込まれるなか、主要生産国の作付面積の減少等により穀物生産は減少の見込み。このため、期末在庫率も低下の見込み。また、世界の穀物貿易量は、約40年間で2倍の2億トンに増加。こうしたなかで北米やオセアニア等の輸出国・地域と日本、アジアおよびアフリカ等の輸入国・地域に二極分化。我が国の農産物輸入は、穀物等の大半を米国等の少数の国に依存。
- ・ 世界の穀物生産量の増加率は、単収の上昇幅の縮小及び80年代以降は収穫面積の減少のため鈍化。人口の増加と畜産物消費の拡大による穀物需要の大幅な増加も見込まれるなか、世界の食料需給は中長期的にはひっ迫する可能性。
- ・ 平成11年の我が国(東京)の食料品小売価格は、海外主要都市に比べ3割程度割高。急激な円高の進行のため、内外価格差は拡大。内外価格差の要因は生産資材価格や流通・加工・消費等各段階にみられ、各段階にわたるコスト低減等の努力が必要。
- ・ 米国、カナダ、EU等主要先進国の農政の潮流は、生産刺激的な政策の切換えを図る観点から、価格政策から所得政策に転換。
- ・ 我が国は世界有数の食料・農業分野の援助供与国。農林水産分野のODAに関しては、国内施策との連携を図りつつ、効果的・効率的に推進。また、WTO農業交渉との連携も必要。

(第5節 WTOをめぐる動き)

- ・ WTO農業交渉は21世紀の世界の農産物貿易ルールの方角が決定される重要な交渉であり、いずれの国にとっても公平で公正な貿易ルールの確立を図ることが重要。また、我が国にとっては、食料・農業・農村基本法の理念等が、国際規律のなかで正当に位置付けられることがきわめて重要。
- ・ 2000年12月、我が国は「多様な農業の共存」を基本的目標とし、農業の多面的機能への配慮や食料安全保障の確保、輸出国と輸入国に適用されるルールの不均衡の是正等を追求する観点から対応方針を明らかにした「WTO農業交渉日本提案」を取りまとめWTOに提出。この提案に対する国際的理解を得るため、EU、韓国等との連携を強化しつつねばり強い交渉を行っていくことが必要。また、関連情報の積極的開示等により交渉過程の透明化を図り、国民的理解のもとでの交渉に努めることが必要。

第Ⅱ章 農業の持続的発展

(第1節 担い手の育成確保と農業経営)

- ・ 平成12年農林業センサスの結果によれば、総農家戸数は312万戸（7年に比べ9.4%減）、このうち販売農家は233万7千戸。農業就業人口（販売農家）は389万人（昭和60年に比べ約3割減）で、65歳以上が占める割合が5割を超えるなど、農業労働力の高齢化が進行。農業労働力の量的中心を担ってきた昭和一けた世代のリタイアが進んでおり、農業の担い手の育成確保が重要・緊急の課題。近年、新規就農者は増加傾向にあるが、その拡大に向けた一層きめ細やかな支援が必要。
- ・ 効率的かつ安定的な農業経営が生産の相当部分を担う望ましい農業構造の確立に向け、法人経営、農業サービス事業体、集落営農、第3セクター等地域の条件に応じた多様な担い手を育成し、専ら農業を営む者等の意欲的な経営展開を促進していくことが必要。
- ・ 農業経営基盤強化促進法に基づく認定農業者数は、12年12月末現在で15万9千人。また、12年1月現在の農業生産法人数は5,889。法人の活動の活性化を図る観点から農地法が改正され、株式会社形態の導入や事業及び構成員の範囲の拡大等農業生産法人の要件の見直しを実施。
- ・ 農村社会における方針決定過程への女性の起用や個々の農業経営における女性の参画が進展しつつあり、農業経営とのかかわりについては、約6割が共同経営意識を表明。また、女性農業者の起業活動は12年には6,218件に増加。
- ・ 11年の主業農家の就業者1人1日当たり所得は製造業就業者の5割の水準。ウルグアイ・ラウンド農業合意後、経営規模の拡大等を通じて主業農家の農業粗収益は増加したが、所得率の低下により農業所得はほぼ横ばい傾向。また、近年、価格変動が大きい米に依存する地域において農業所得の低下が顕著。
- ・ 価格の低落や変動幅の拡大が経営に及ぼす影響を緩和する観点から、品目別の経営安定対策の導入が進展しており、また、12年度には農業者の経営判断に基づく生産・販売計画策定に資するため、生産年の前年に農産物の行政価格を決定。また、担い手の確保に資する新たな制度として農業者年金制度を見直し。
- ・ 育成すべき農業経営に対して、諸施策を重点的かつ集中的に講じられるよう経営政策全体の見直しが必要。また、経営全体でみて、農産物価格の変動に伴う農業収入または所得の変動を緩和する仕組み等について、その確立を求める声があるなかで、国民の理解が得られることを基本に、地域の経営類型ごとの実態を十分に踏まえつつ、検討を行う。
- ・ 農協系統においては、社会情勢の変化に応じた改革が求められ、地域農業の中核となる担い手等のニーズに十分対応した事業展開が必要。

(第2節 農地等の確保と有効利用)

- ・ 転用や耕作放棄による農地の減少傾向が続き、平成12年の耕地面積は483万ha（昭和36年のピーク時に比べ約2割減）。
- ・ 耕地利用率は継続的に低下傾向であったものの、11年は前年より0.3ポイント上昇し94.4%。
- ・ 優良な農地の確保及び農地の有効利用を図るうえで、計画的な土地利用の確保や農業生産基盤整備の推進、育成すべき農業経営への農地の利用集積の推進、中山間地域

等における生産条件の不利の補正による耕作放棄の防止等が重要。

- ・ 農業生産に不可欠な要素として、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、有効利用することが重要。特に水田の汎用化は、麦・大豆・飼料作物等の本格的生産による安定した水田農業経営の確立に貢献。

(第3節 農業分野における情報化及び技術開発・普及の推進)

- ・ 農業者によるホームページ開設やサイバーモールへの出店等インターネットの活用により新たな商取引の動き。ホームページ開設農業者の7割が、インターネットを営農活動に役立つと認識する一方、販売農家全体で、パソコンを農業経営に利用する者は7%にとどまり、今後、情報化に意欲的に取り組む農業者のニーズに即した条件整備が必要。
- ・ 食料・農業・農村基本計画で示された基本的方向に即し、関係機関が連携した技術開発の具体的取組みが進展。イネゲノム計画では、全塩基配列の5.5%を高精度で解読するとともに、遺伝子の機能解明・特許化を促進するなどの取組みを強化。
- ・ 遺伝子組換え農作物について、消費者の認知度は高まっているが、慎重な意見も聞かれる状況。遺伝子組換え農作物についての国民の理解を深めるため、12年にはコンセンサス会議を開催。
- ・ 12年10月に、安全性が未承認の遺伝子組換えとうもろこし「スターリンク」が国内流通していることが確認。米国との政府間協議の結果、混入防止策として輸出前検査の実施を合意。

(第4節 農産物需給の動向)

- ・ 平成11年の農業生産(数量)は、畜産が減少する一方で米や果実、野菜等が増加し、前年に比べ1.6%増加。農産物生産者価格は、野菜や米が収穫量の増加等の影響により低下したことから全体で7.2%の低下。農業生産資材価格は、飼料等が低下したため1.8%低下。
- ・ 近年の米需給は、全般に緩和基調で推移。11、12年産の自主流通米価格は、こうした状況のもとで、低調に推移。こうした状況に対応して、緊急に米の需給と稲作経営の安定を図る観点から「平成12年緊急総合米対策」を実施。また、効率的かつ効果的な消費拡大対策として、子どもや若い女性への情報提供や、米飯による学校給食(11年5月現在2.7回/週)の推進、食教育の充実等の取組みが必要。
- ・ 12年産の麦・大豆の作付面積は、前年産に比べ、麦が7.2%、大豆が13.2%増加するなど、麦・大豆の生産は近年増加基調で推移。麦・大豆においても、市場原理を重視した価格形成の導入により、実需者・消費者のニーズを生産者が把握できる仕組みが整備。今後、生産を拡大させるに当たっては、品質・価格面で需要に応じつつ、生産性を向上させることが重要。
- ・ 9～11年度の間になぎの輸入量が約9倍になるなど生鮮野菜の輸入量の大幅な増加傾向を踏まえ、一般セーフガードの発動について12年12月から政府調査を開始。国内生産を維持増大し、輸入野菜に対抗するため実需者ニーズに応じた生産・流通対策への取組みが必要。
- ・ うんしゅうみかん、りんごについては、生産量の変動が大きくなってきていることから、13年度から需給調整対策の強化とこれを前提とした経営安定対策を実施。
- ・ 畜産物需給は、安定的に推移。12年6月、加工乳等に起因する大規模な食中毒事故が発生したが、生乳生産への大きな被害は回避。また、12年3～5月にかけて、92年

ぶりに我が国で口蹄疫が発生。安全な粗飼料の確保による経営安定化のため、国産稲わらの飼料利用（11年度で国内生産量の約1割を利用）の促進が必要。一方、自給飼料の生産量は横ばいで推移しており、水田等既耕地の活用等が重要。この際、稲発酵粗飼料（ホールクロップサイレージ）の普及が重要な課題。酪農経営の労働負担軽減等の観点から、飼料生産受託組織（コントラクター）の活用等飼料生産の組織化・外部化が進展。

- ・ 12年下期に入り、牛海綿状脳症（いわゆる狂牛病）が欧州で広がりを見せており、牛肉等の消費・生産に大きな影響。我が国では、EU諸国等からの牛肉等の輸入停止等の防疫措置を強化・徹底。

（第5節 農業の自然循環機能の維持増進）

- ・ 廃棄物処理法に基づく産業廃棄物のうち農業由来のものが2割強を占め、その大半は家畜排せつ物と推察。家畜排せつ物の適正な管理と利用のため、平成12年現在、すべての都道府県で家畜排せつ物処理施設の整備目標等を内容とする計画が作成され、その適正な管理・利用のための取組みが進展。また、一部で家畜排せつ物をバイオマス資源として発電用エネルギー源に利用する新たなリサイクルの取組みも開始。
- ・ 農業用使用済プラスチックの適正処理のための市町村段階での体制整備が進んだ結果、11年における焼却処理量は9年に比べ半減。
- ・ 販売農家の21.5%に当たる50万2千戸が、環境保全型農業として化学肥料・農薬使用の低減や土づくりを実践。環境保全型農業に取り組む野菜農家の経営をみると、販売価格、所得の有利性がある一方、収量が不安定、労力がかかる等の問題が存在。

第三章 農村の振興と農業の有する多面的機能の発揮

（第1節 農村の現状）

- ・ 農村では継続的に人口が減少しており、特に中山間地域では社会減に加え自然減が生じ過疎化が問題。また、高齢化や少子化が進行。
- ・ 農業集落における混住化が進行しており、都市的地域を中心とする非農家の流入により集落規模も拡大。これに伴う農業集落機能の低下が懸念され、農業用施設の維持管理への地域ぐるみの対応も必要。
- ・ 農村は、美しい景観や豊かな自然等の地域資源に恵まれ多くの魅力を有する場。近年、都市住民の「心の豊かさ」に重点をおいた生活への志向が高まっており、その多くは農村に「ゆとり」や「やすらぎ」等を期待。
- ・ 農村と都市の間は、それぞれが役割を分担し補う相互依存の関係が存在。
- ・ 農村には、地域性や農業に由来する有形・無形の文化財が伝承されており、これらは、地域住民が誇りと愛着をもてる地域づくりを支える柱として機能。

（第2節 農業の有する多面的機能と中山間地域）

- ・ 農村で農業生産活動が行われることにより多岐にわたる多面的機能が生じており、国民生活及び国民経済の安定にとって重要な役割。
- ・ 総理府の世論調査結果（平成12年）によると、農業が食料の生産・供給以外に果たしている役割について6割超が認識。また、農業を将来に残すべきと考える割合は9割超であり、そのほとんどが何らかの施策による支援を支持。
- ・ 多面的機能に関する評価手法は十分確立されておらず、幅広い学術分野からの調査検討等、国民の理解を得るため関係機関による活動が展開。

- ・ 中山間地域は、我が国農業生産の約4割を担い、一般に河川等の上流域に位置することから、農業生産活動による多面的機能の発揮を通じて下流域の住民の生活基盤を守る防波堤としての役割を發揮。しかし、地形条件等から中山間地域の農業生産条件は厳しく、耕作放棄地率は平地農業地域の約2倍の水準。
- ・ こうした状況を踏まえ、耕作放棄地発生の防止、多面的機能の確保を目的に、中山間地域等の農業生産条件の不利性を補う「中山間地域等直接支払制度」を12年度から実施。初年度の実施には地域ごとの大きな差異がみられ、今後、地方公共団体の一層の取組強化と本制度を契機とした地域活性化の活動等の活発化に大きな期待。なお、条件不利地域等における直接支払いはイギリス等で開始され、1975年からECにおいて共通政策として実施。

(第3節 農村の総合的な振興)

- ・ 農村は、農業者を含めた地域住民の生活の場であるとともに、農業の持続的な発展の基盤。その中長期的なあり方を見据えつつ振興を図ることはきわめて重要。
- ・ 農村の基礎的な生活環境の整備水準は向上しているものの依然として低水準。地域住民が住みよい農村にするため、生活環境の整備等による利便性の向上のほか、高齢化への対応や移住者を念頭にいた田園居住空間の整備等の地域ニーズへの対応が必要。
- ・ 産業基盤や生活環境の整備に際して、農村の美しい景観や豊かな自然への積極的な配慮が必要であり、このための地域住民等も参加した各種の取組みが進展。
- ・ 個性ある農村振興の目標が効率的・効果的に達成されるよう、各省庁のハード事業及びソフト施策間の連携を促進するとともに、計画段階から一貫した地域住民の参加の促進が重要。生活支持機能の確保等のため、市町村単独での対応が困難な場合、複数の市町村等の広域的な連携・機能分担や地方中核都市等との交流の促進も必要。
- ・ 都市と農村の間における人・物・情報の交流が、新たな農村活性化の契機として広がる傾向にあり、その強化に強い期待。こうしたなかで都市から農村への移住者の受入れに向けた支援が重要。また、農業生産に加工・流通や都市との交流までを複合的に加えたアグリビジネスの展開（いわゆる「六次産業化」）が、農村における雇用確保に大きな効果。
- ・ 農村の高度情報化は、快適な生活の実現に多様な可能性を有しており、特に情報の受発信の手段としてインターネットに高い期待。情報に関する地域間格差が生じないよう、情報通信基盤の整備を推進することが必要。

(第4節 都市と農村との交流等の促進)

- ・ 国民の意識が「心の豊かさ」に重きをおくようになるなか、グリーン・ツーリズム等の都市と農村との交流が活発化。交流を積極的に進め農村の活性化等に結び付けるため、都市住民の意識やニーズを踏まえた取組みの推進が必要。
- ・ 子ども達の自然体験は、近年、家庭や地域における教育力の低下等を背景に、豊かな心を育み、人格形成にも大きな効果を及ぼすものとして教育の面から注目。
- ・ 農業体験は、貴重な自然体験となるばかりではなく、子ども達の農業に対する理解の醸成等の観点からも重要な取組みであり、農林水産省、文部科学省や関係機関の連携による取組みの充実が必要。
- ・ 都市及びその周辺地域において営まれる農業は、生鮮野菜等の生産・供給や景観形成、レクリエーションの場、防災空間の提供等の多様な役割を果たしており、地域と調和し、都市住民のニーズに対応した発展が図られるよう、適切な施策の実施が必要。
- ・ 市民農園は、都市住民が農業を体験できる場として注目されており、農業生産の仕組みや農業の果たしている役割を理解する貴重な機会を提供。

第 I 章 食料の安定供給確保

第 1 節 我が国の食料消費・食生活

我が国国民の食料消費は、高度経済成長期の所得の伸び等を背景として量的に拡大し、質的にも多様化してきた。このような食料消費構造の変化は食料自給率の低下の一因となり、また、近年は栄養バランスの崩れ、食料ロスの増加といった問題が生じてきている。また、食料の生産と消費の距離の拡大も指摘されている。本節では、我が国の食料消費・食生活の現状と課題を整理するとともに、望ましい食料消費の実現を図るための食生活の見直し等について考察する。

(1) 食料消費の現状

(食料消費は量的に拡大し、近年では飽和水準に達している)

我が国の食料消費の量的な変化について、食料供給の面からみると、高度経済成長期に所得の伸び等を背景として拡大した後、近年ではほぼ飽和水準に達している。

農林水産省「食料需給表」によると、平成11年度の国民1人1年当たり供給純食料(総量)は518.1kgとなっている。これを昭和35年度(422.7kg)と比べると約95kgの増加となる。供給純食料の主要品目の動向を35年度を100とする指数でみると、11年度には、主食である米が57まで大幅に低下する一方、肉類は550、牛乳・乳製品は419、油脂類は349と各々大幅な伸びとなっているほか、消費品目が多様化するなど質的にも大きな変化がみられる(図I-1)。

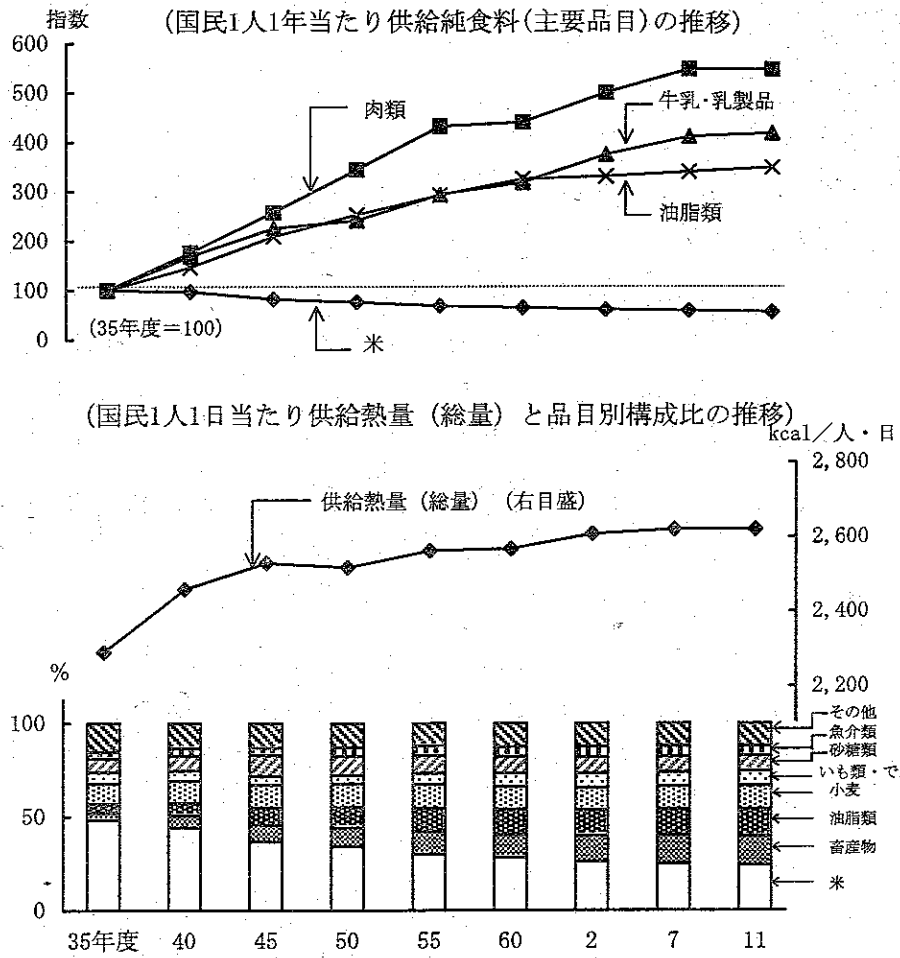
このような食料消費構造の変化の結果、供給熱量(カロリー)^(註)も増加している。同じく「食料需給表」によれば、国民1人1日当たりの供給熱量は、11年度には2,619kcal(35年度に比べ14.3%増)に達している。この間の推移をみると、40年代半ばまでの増加が特に顕著であったが、その後伸びは鈍化し、7年度以降はおおむね横ばいで推移している。

(食料消費支出はおおむね横ばいで推移している)

次に、食料消費の最近の動向を、家計の面からみると、平成11年度の食料品価格(総合)^{*1}は、前年度に天候不順等から価格が高騰した生鮮野菜、生鮮果

*1 農産物生産者価格については、第II章第4節(1)参照。

図 I - 1 食料消費構造の変化



資料:農林水産省「食料需給表」

物が値下がりしたものの、全体では安定基調で推移したことにより、前年度に比べ1.2%の低下となった（表I-1）。

12年4月以降の食料品価格（総合）の動向をみると、4～12月期は前年同期に比べ1.9%の低下とやや弱含みで推移している。品目別の動きをみると、菓子類を除き前年を下回っており、特に、生鮮野菜は、天候に恵まれ生産量が増加したことや輸入の増加^{*1}等により8.8%の低下、生鮮果物は、前年同期が品薄高で推移していたこと等により5.4%の低下となっている。

また、11年度における非農家世帯の世帯員1人当たり実質食料消費支出（食料費）は、引き続き消費支出全体が低調に推移するなかで、前年度に比べ1.3%の減少（9年度以降3年連続の実質減）となった。

費目別にみると、主食費（前年度に比べ1.9%の減少）、副食費（同0.8%減）、嗜好食品費（同1.2%減）、外食費（同1.3%減）ともに減少となった。

12年4月以降の食料費の動向をみると、引き続き消費支出全体が低調に推移するなかで、1世帯当たりの食料費（名目）は低調に推移しているが、世帯人員の減少、食料品価格の低下により、4～12月期の世帯員1人当たり実質ベースの食料費は前年同期に比べ0.1%の増加とおおむね横ばいで推移している（図I-2）。

（我が国は諸外国と比較して特徴ある食生活を形成している）

各国の食料消費は、それぞれの気候風土、食文化、食習慣にとどまらず、農業生産や経済発展の状況等にも影響を受けている。ここでは、我が国の食料消費の現状について、国際比較を行うことによりその特徴を明らかにする。

国民1人当たり供給食料を、欧米諸国（米国、イギリス、フランス）及び他のアジア諸国（ベトナム、インド、タイ、中国）と比較すると、アジア諸国では穀類が多く消費され、欧米諸国では肉類、牛乳・乳製品、油脂類の消費が多いという特徴がみられる（図I-3）。このようななかで、我が国の品目構成をみると、欧米諸国と他のアジア諸国の間に位置しているが、なかでも魚介類、卵類については、他の国を大幅に上回っており、特徴ある食生活を形成している。

また、各国の食料消費の特徴を、供給熱量の栄養素（P：たん白質、F：脂質、C：糖質）別比率からみると、欧米諸国では、肉類、牛乳・乳製品、油脂類の消費が多いことを反映して脂質が約4割と高い割合を占めている一方で、アジア諸国では、穀類の消費が多いことから糖質が約7割を占めている（図I-4）。

*1 生鮮野菜の輸入の増加については、第II章第4節（2）ウを参照。

表 I - 1 食料品消費者価格の推移 (平成 7 年=100)

(単位: %)

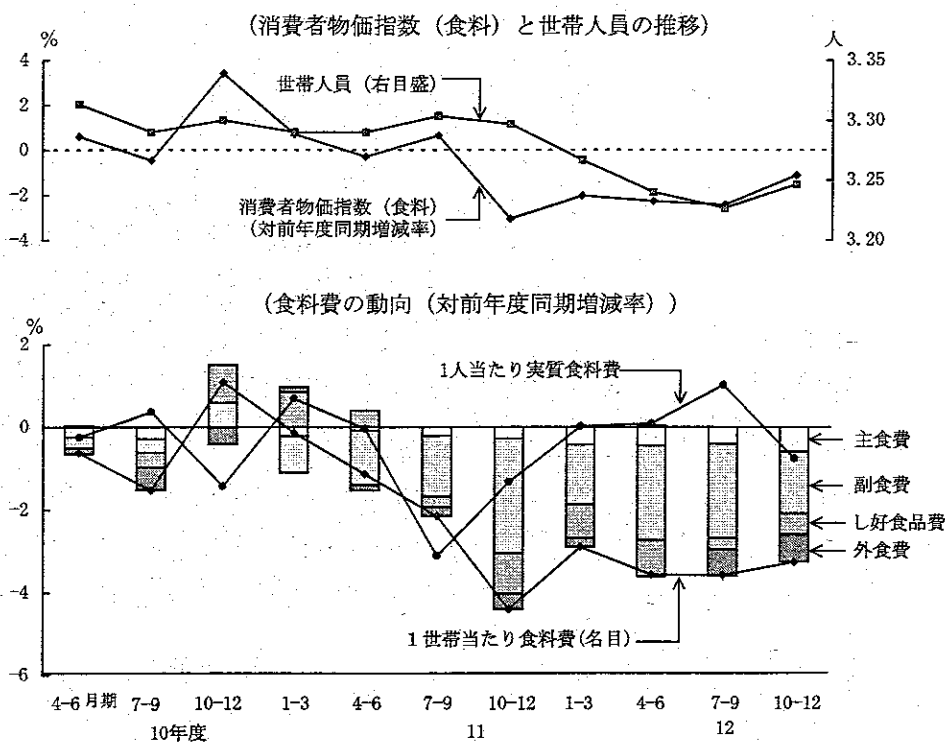
	11年度 実数	対前年度(同期)騰落(▲)率			
		9年度	10	11	12(4~12月)
総合	102.0	2.0	0.2	▲ 0.5	▲ 0.6
食料品総合	102.1	2.2	1.1	▲ 1.2	▲ 1.9
穀類	97.3	▲ 0.2	▲ 0.9	▲ 0.4	▲ 2.1
魚介類	105.0	2.3	0.7	▲ 0.5	▲ 2.4
肉類	105.1	4.4	0.0	▲ 1.2	▲ 1.4
乳卵類	101.8	1.6	▲ 1.6	1.5	▲ 1.2
生鮮野菜	97.0	6.5	10.2	▲ 13.7	▲ 8.8
生鮮果物	96.9	▲ 8.7	8.5	▲ 4.9	▲ 5.4
油脂・調味料	98.4	1.3	▲ 0.7	▲ 0.5	▲ 1.7
菓子類	103.7	2.0	0.5	1.2	0.2
調理食品	103.4	3.0	0.0	▲ 0.3	▲ 0.8
飲料	105.1	2.5	2.1	1.0	▲ 0.5
酒類	99.9	1.0	▲ 0.5	▲ 0.2	▲ 0.6
外食	103.3	3.1	0.2	0.2	▲ 1.3
(別掲) 加工食品	102.3	2.2	0.2	0.2	▲ 0.6

資料: 総務省「消費者物価指数」

注: 1) 食料品総合とは、基本分類の「食料」である。

2) 加工食品とは、商品・サービス分類の「食料工業製品」である。

図 I - 2 非農家世帯の 1 人当たり実質食料消費の動向 (全国・全世帯)

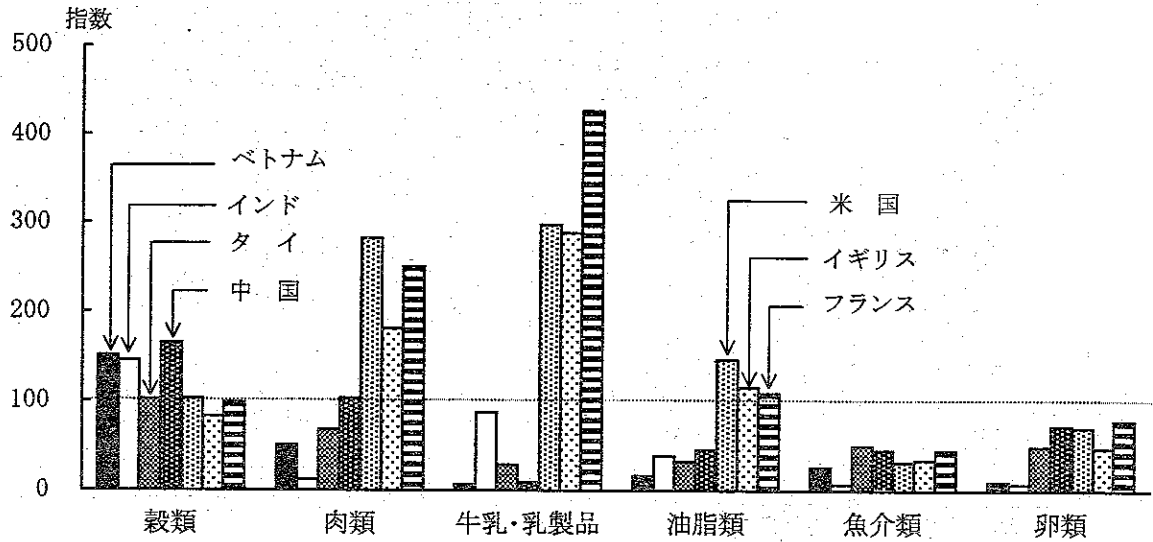


資料: 総務省「家計調査」、「消費者物価指数」

注: 1) 費目別は、「家計調査」の品目分類の「穀類」を主食、「魚介類、肉類、乳卵類、野菜・海藻、油脂・調味料、調理食品」を副食、「果物、菓子、飲料、酒類」を嗜好食品とし、「外食」は外食とした。

2) 費目別の数値は、1世帯当たり食料費(名目)の対前年度同期増減率に対する寄与率である。

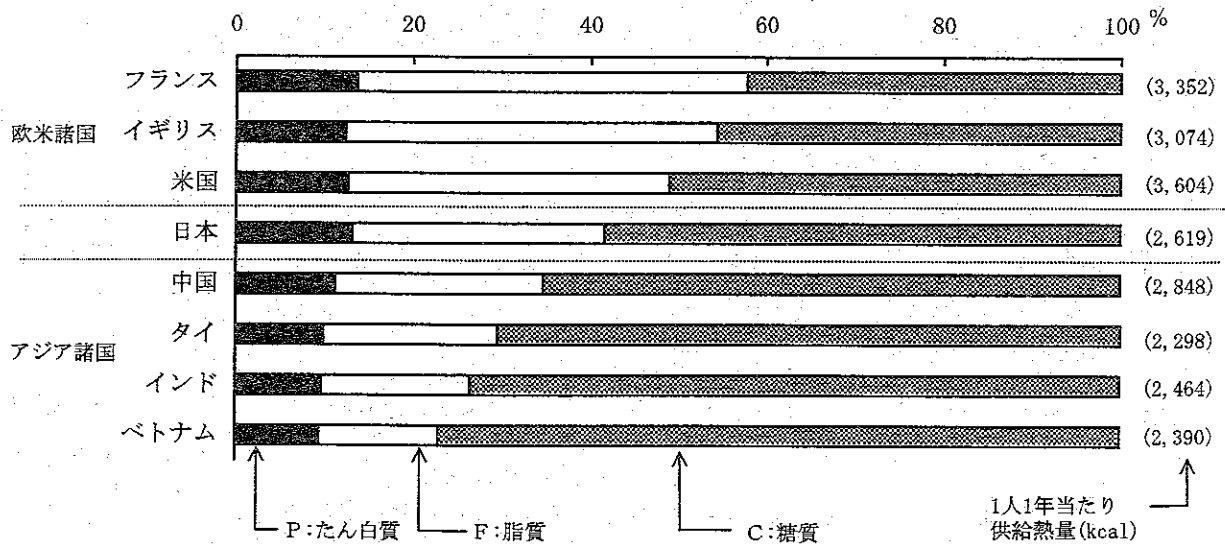
図 I - 3 国民1人1年当たり供給食料の各国比較 (日本=100)



資料：農林水産省「食料需給表」，FAO「Food Balance Sheets」を基に農林水産省で試算

- 注：1) 日本は1999年、欧米諸国は98年、日本を除くアジア諸国は96～98年平均の数値である。
 2) 供給粗食料ベースの数値である。
 3) 牛乳・乳製品については、生乳換算によるものであり、バターを含んでいる。

図 I - 4 各国のPFC供給熱量比率



資料：農林水産省「食料需給表」，FAO「Food Balance Sheets」を基に農林水産省で試算

- 注：1) 日本は1999年、欧米諸国は98年、日本を除くアジア諸国は96～98年平均の値である。
 2) アルコール類は含まない。

(我が国の食料消費は諸外国と比較して大きく変化してきた)

我が国のPFC供給熱量比率の推移をみると、経済の成長過程で穀類の消費量が減少し、肉類、牛乳・乳製品、油脂類の消費量が増加したことにより、糖質の比率が低下する一方で、脂質については1960年の11.4%から99年には28.5%へと上昇している(図I-5)。一方、米国のPFC供給熱量比率の推移をみると我が国のような大きな変化はみられないが、農務省、厚生福祉省では77年の「アメリカの食事目標」に始まり、2000年には食生活指針(第5版)を公表するなど、政府が一体となった食生活の見直しを推進しており、80年代以降では脂質の割合は減少傾向で推移している。

このように、我が国の食料消費においては、他国と比較してPFC供給熱量比率が急速に変化してきたが、近年では脂質の摂取過多(摂取ベースでの適正比率の上限は25%(供給ベースでは27%に相当)とされている。)の傾向がみられ、栄養バランスの崩れ、糖尿病等の生活習慣病の増加が懸念されている。

このため、平成12年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画では、2010年の我が国の食料消費について、これまでの動向が継続した場合のすう勢値(脂質供給熱量比率30%)を示したうえで、食料消費に関する課題等が解決された場合に実現可能な望ましい食料消費の姿(脂質供給熱量比率27%)を示し、食生活の見直し等への積極的な取組みを呼びかけている。なお、この望ましい食料消費の姿における脂質供給熱量比率は、おおむね昭和60年代(80年代後半)の水準に相当するものである。

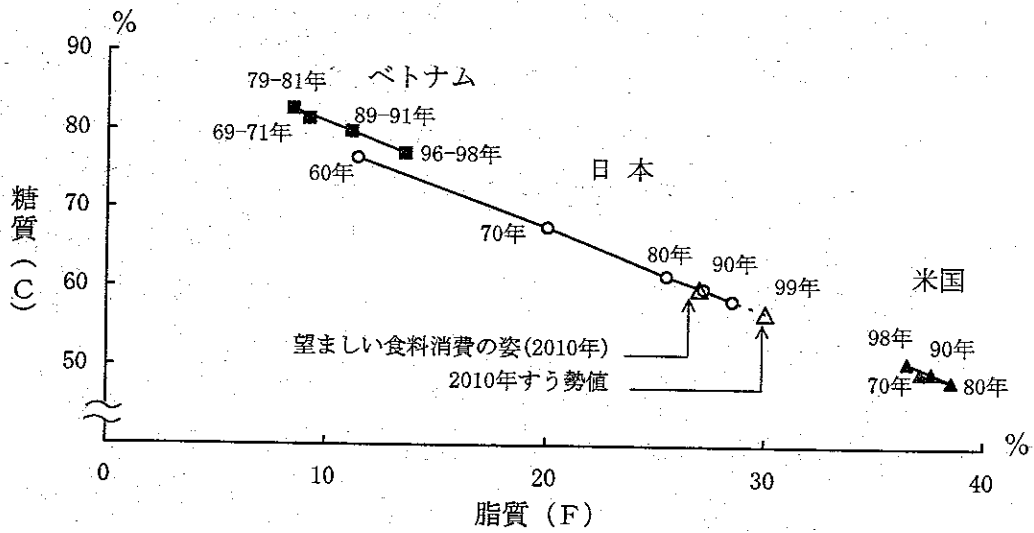
(「食」の外部化・サービス化、簡便化が進展している)

我が国の食料消費の量的な拡大や消費品目の多様化等の質的な変化とあわせて、食料消費の形態にも、単身世帯の増加、高齢化の進展、生活スタイルの多様化等を背景に、家庭における調理や食事を調理食品や弁当といった「中食」^(注)や「外食」で代替させるなどの変化が生じた。

「食」の外部化・サービス化^(注)、簡便化ともいわれるこの食料消費形態の変化を、総務省「家計調査」における調理食品と外食が食料消費支出に占める割合からみると、昭和55年にはそれぞれ6.1%、13.9%(非農家世帯、世帯員1人当たり実質値)であったものが、平成12年には同10.5%、16.5%を占めるまでになっており、両者を合計すると食料消費支出の4分の1以上を家庭外に依存する状況となっている(図I-6)。

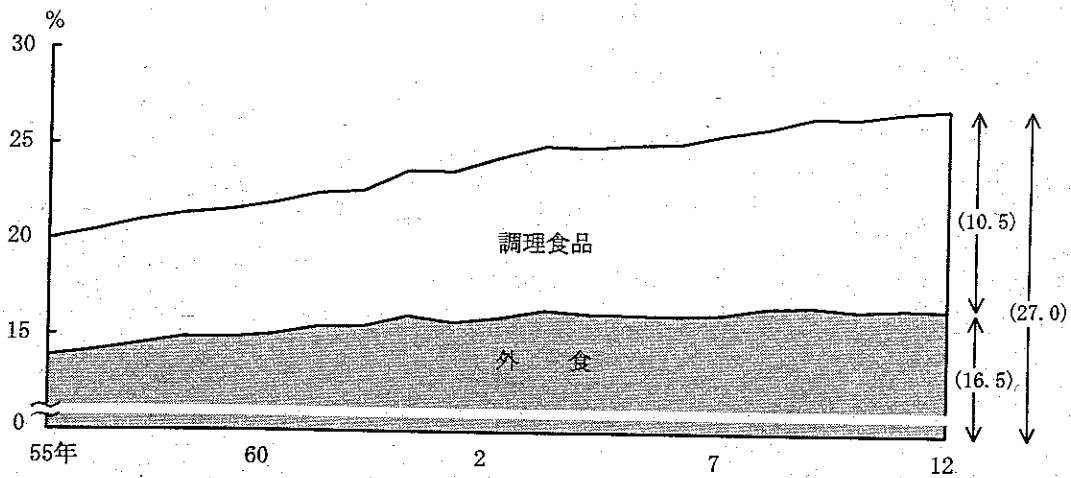
これを、同じく「家計調査」で世帯主の年齢階層別に世帯員1人1か月間の消費額でみると、調理食品は、55年から12年にかけて、すべての年齢層で増加しているが、その増加額はおおむね高年齢層ほど大きく、年齢層による消費額

図 I - 5 各国のPFCバランスの推移



資料：農林水産省「食料需給表」、FAO「Food Balance Sheets」を基に農林水産省で試算
 注：日本の「望ましい食料消費の姿（2010年）」及び「2010年すう勢値」は、「食料・農業・農村基本計画」（12年3月24日閣議決定）による。

図 I - 6 食料消費支出に占める調理食品と外食の割合の推移



資料：総務省「家計調査」、「消費者物価指数」より推計

- 注：1) 全国全世帯（非農家世帯）の世帯員1人当たり実質値の推移である。
 2) () 内の数値は、12年値である。
 3) 調理食品とは、主食的調理食品（弁当類、調理パン、その他）、他の調理食品（うなぎのかば焼き、サラダ、コロッケ、カツレツ、調理食品の缶詰、冷凍食品等）等である。
 4) 外食とは、一般外食（日本そば・うどん、中華そば、すし、洋食等）、学校給食である。

の格差は拡大してきている（図 I-7）。一方、外食では、30歳未満層、40歳代において2年と12年の間で減少がみられるが、他の年齢層では55年から12年にかけて増加しており、若年齢層ほど消費額が大きいという傾向が続いている。

次に、55年時点の各年齢層を基準に、それぞれの年齢層の加齢に伴う消費額の変化をみると、調理食品では各年齢層において加齢とともに増加していることがわかる。一方、外食では55年と2年の間では増加がみられるものの、2年と12年の間では55年に30歳未満であった階層を除き、減少に転じている。

（「中食」、「外食」へのかかり方には年齢層によって差がある）

前述のとおり、中食、外食は、年齢層を問わず、広く我が国の食生活に定着しているが、この背景の一つとして、家庭において主に調理にたずさわる主婦の意識調査結果をみると、若年齢層ほど家庭内での調理を面倒だと思ふ割合が高く、40歳代以下の主婦の半数は調理から解放されたいと考えている（図 I-8）。一方、60歳以上の高年齢層では、「自宅で作るより市販の弁当やそう菜のほうが経済的」と考える者が2割おり、水準自体は低いものの、各年齢層中では最も高い割合を示している。

また、今後の食事形態については、中食、外食の支出割合が最も高い20歳代では内食（食材を購入して家庭で調理した食事）を増加したいという意向が強いのに対し、高年齢層ほど中食、外食を増加したいという意向が強くなっている。

中食、外食については、手作りの料理と上手に組み合わせて、各世代において、その年代に応じた適切な水準の栄養摂取等が図られるよう、日常の食事をバランス良く、内容的にも豊かなものにしていくことが重要である。

（「食」と「農」の距離が拡大している）

我が国の食料消費について、食料の生産・流通・消費といった食料供給システムの面からみると、「食」の外部化・サービス化、簡便化の進展等に伴い、消費者意識も含めて大きな変化がみられる。

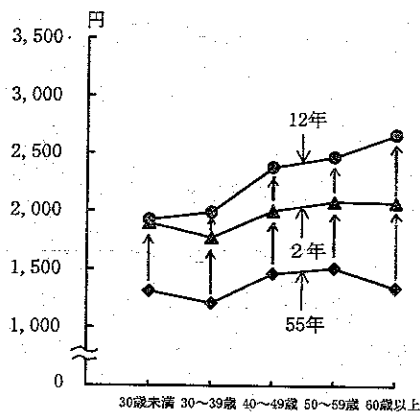
食料の生産（「農」）から消費（「食」）に至るまでの供給システムの各部門が占める割合を、総務省他9府省庁「産業連関表」の最終飲食費支出から消費者が購入する飲食料の形態別の構成割合でみると、生鮮食品として消費される割合は、昭和50年の32%から平成7年には20%へと低下する一方で、加工食品が46%から50%、外食が23%から30%へと上昇傾向にある（図 I-9）。

このような、外食や加工食品に対する消費支出の増加が、生鮮食品を家庭で

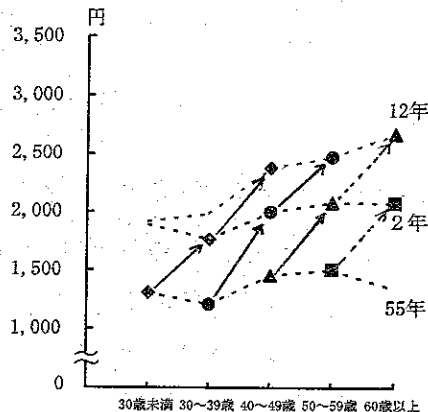
図 I - 7 世帯主の年齢階層別にみた食料消費

(1人1か月当たりの調理食品費)

(実質消費額)

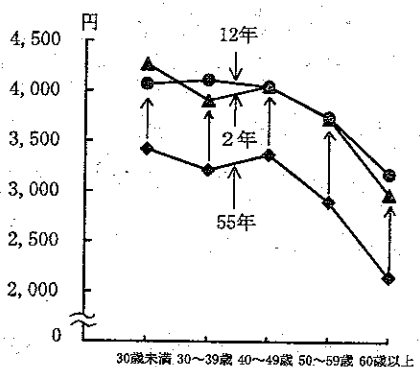


(年齢階層別の10年の変化)

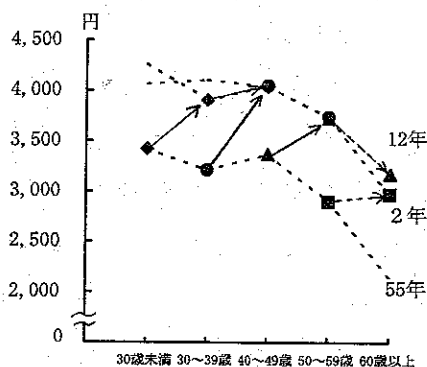


(1人1か月当たりの外食費)

(実質消費額)



(年齢階層別の10年の変化)



資料：総務省「家計調査」、「消費者物価指数」

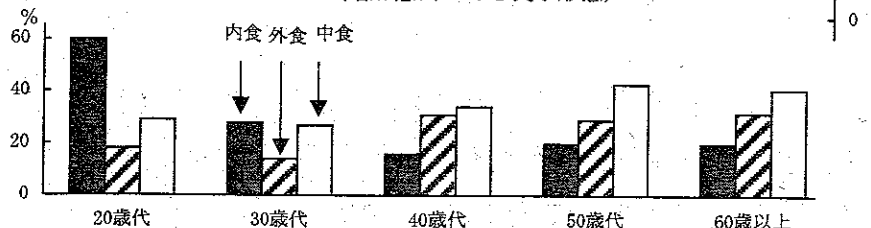
図 I - 8 主婦の年齢階層別にみた食生活に関する意識

(調理に対する意識)

食事のメニューを考えるのがおっくう(右目盛)

毎日の食事作りから解放されたい(右目盛)

(増加意向のある食事形態)

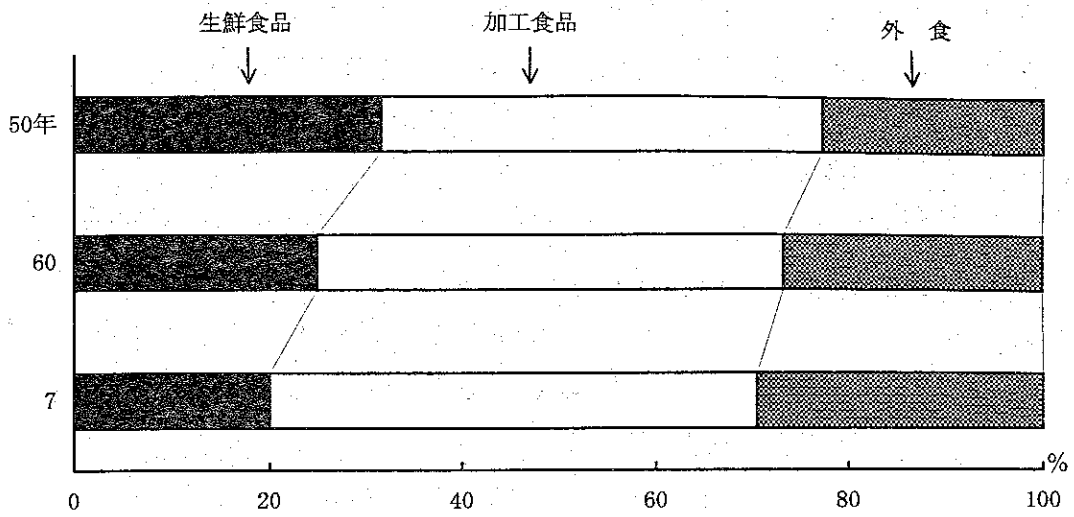


資料：(財)外食産業総合調査研究センター「中食産業需要動向調査」(11年8月~12年3月調査)

注：1) 20歳以上の首都圏居住者674名(主婦282名、個人消費332名、60歳以上の高齢世帯60名)を対象とするアンケート調査である。

2) 本調査でいう内食とは、食材を購入して家庭で調理した食事、また、中食とは、市販の弁当・そう菜類で持帰りや宅配の料理品である。

図 I - 9 最終飲食費支出の構成割合の推移



資料：総務省他9府省庁「産業連関表」から農林水産省で試算

注：1) 精穀（精米、精麦等）、と畜（各種肉類）、冷凍魚介類は加工食品から除き、生鮮食品として算定している。

2) 外食には、海外での飲食分は含まれていない。

そのまま調理する機会の減少をもたらした結果、消費者の食料の生産段階への関心や知識が低下するなど、「食」と「農」の直接的な結び付きを弱めており、「食」と「農」の距離が拡大しているとの指摘がある。

近年、販売量が増加しているコンビニエンス・ストアの弁当を例に、「食」と「農」の距離についてみると、食材によって、生産者から農協等の集荷業者、卸売業者を経るもの、加工業者で一次加工が行われるもの、輸入原料を加工するもの等、弁当製造に至るまでの流通経路は多岐にわたっており、調理過程についても多種の加工業者への分業化が進んでいるなど、消費者にとって、こうした製造過程の全体を把握することは困難となっている（図 I-10）。

他方、生鮮食品についても、例えば、東京都中央卸売市場における野菜の地域別入荷割合をみると、45年にはねぎ、ほうれんそう、なすともに、近郊地帯からの入荷割合が5割以上であったものが、11年にはねぎ49%（45年82%）、ほうれんそう45%（同63%）、なす11%（同51%）と大幅に減少している（図 I-11）。さらに、輸入食品の増加にみられるように、「食」と「農」の距離は物理的にも拡大してきている。

（「食」と「農」の距離の拡大は消費者も認識している）

平成11年10～11月に、民間の調査研究機関が都市生活者を対象として実施した「食と農業に関する意識調査」では、約8割の者が「農業のイメージは縁遠い」（76.3%）、「農産物は、生産現場と消費者の距離がかけはなれていると思う」（85.5%）と感じている（図 I-12）。これを2年の調査結果と比較すると、それぞれ17.5ポイント、3.0ポイント高くなっており、消費者においても、「食」と「農」の距離の拡大を意識する者がふえていることがうかがわれる。

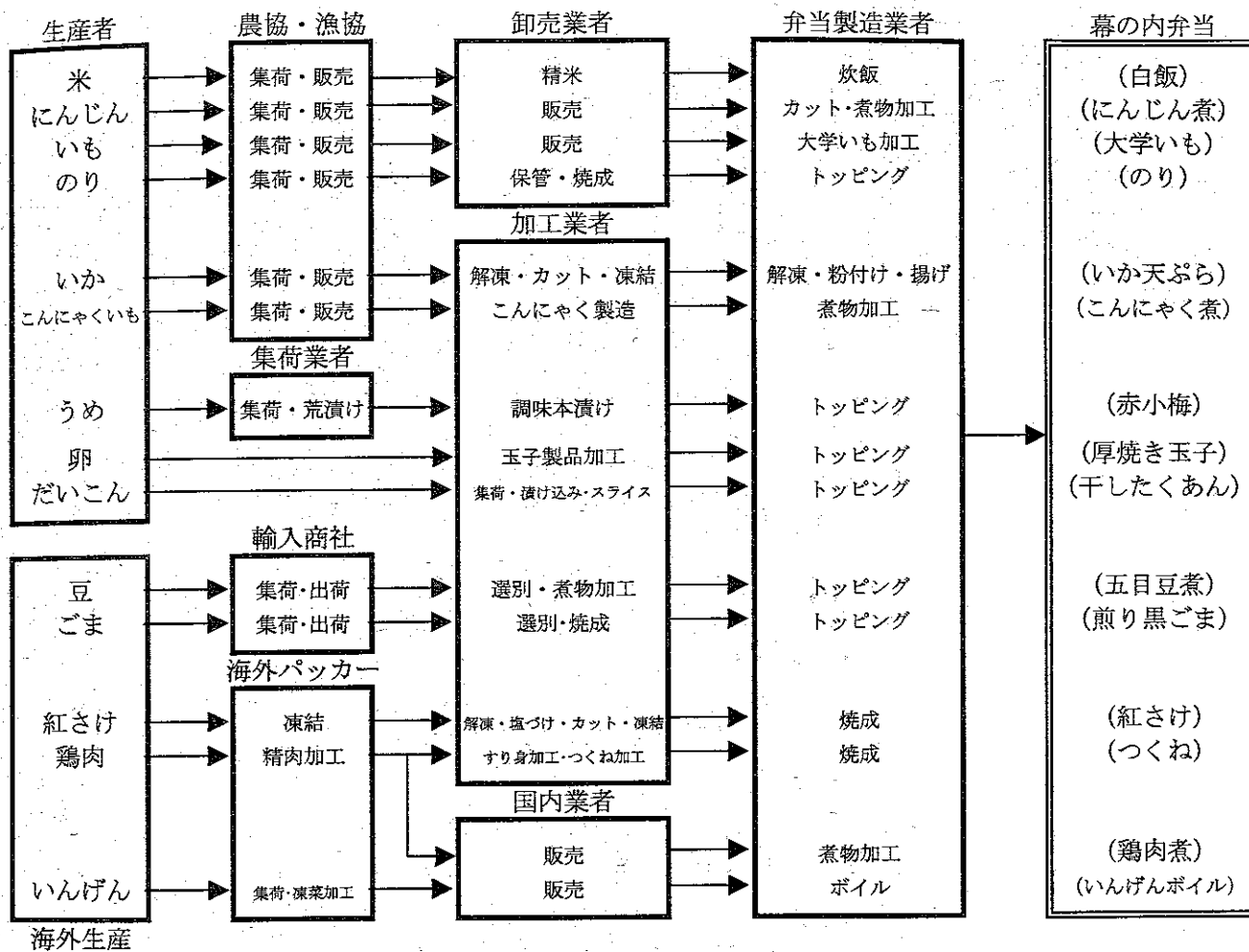
また、こうした意識のもとで「小売店はもっと生産現場の情報を消費者に提供すべきだと思う」（90.5%）、「農産物にももっと品質表示がほしい」（86.5%）というように、農産物やその生産現場についての情報提供の強化を求める意見も多い。

このような消費者意識の変化は、農業の生産現場との物理的な距離の拡大に加え、コンビニエンス・ストアの弁当の例にみるような食材の流通経路や分業システムの実態を消費者が必ずしも理解していないことや、食材そのものに対する情報不足等によってもたらされたものであると考えられる。

（「食」と「農」の距離の縮小に努めていく必要がある）

「食」と「農」の距離は、都市化の進展等による「農」に接する機会の減少

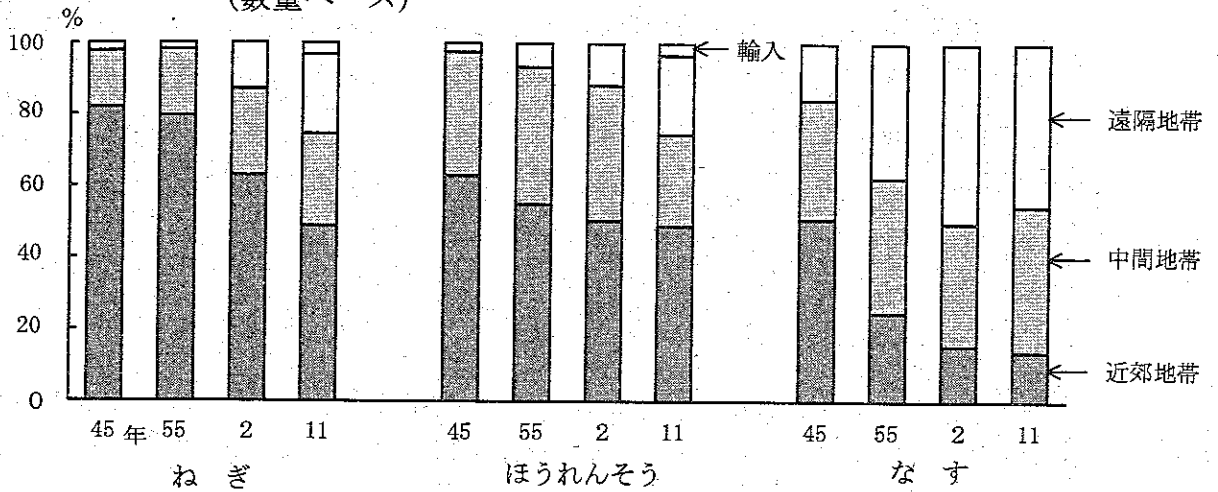
図 I - 10 幕の内弁当の製造過程 (例)



資料：農林水産省調べ

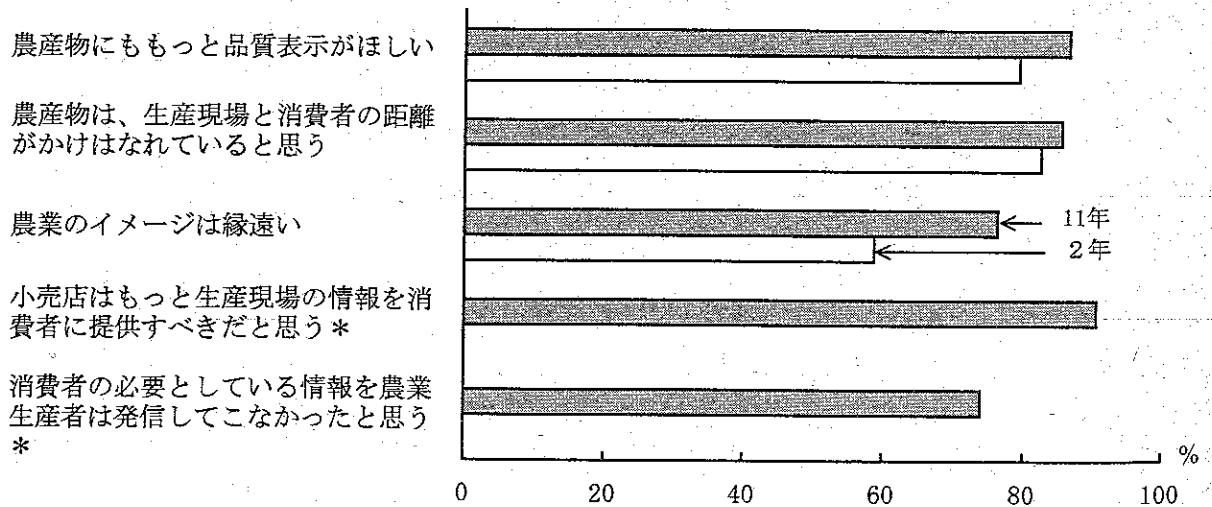
注：A社のコンビニエンス・ストアで販売されている幕の内弁当の事例である。

図 I - 11 東京都中央卸売市場における農産物の地域別入荷割合の推移
(数量ベース)



資料: 東京都「東京都中央卸売市場年報」
 注: 地帯の該当県は以下のとおりである。
 近郊地帯…埼玉、千葉、東京、神奈川
 中間地帯…福島、茨城、栃木、群馬、山梨
 遠隔地帯…近郊、中間地帯以外の道府県

図 I - 12 消費者意識の変化



資料: (株)博報堂生活総合研究所「食と農業に関する意識調査」
 注: 1) 都市生活者を対象とする調査であり、調査対象は2、11年ともに400名である。
 2) *印は11年に新設された項目である。

とともに、「食」の外部化・サービス化、簡便化を求める消費者の意識、行動等によって拡大してきたものと考えられるが、今後さらにその距離が拡大していくとすれば、食料や農業に対する関心の低下、さらには自らの食生活見直しへの関心を低下させることにもつながりかねない問題である。

このため、「食」と「農」の結び付きを強める産直等の取組みや食品産業の農業との連携強化の推進とともに、流通・加工過程にかかる情報の積極的な提供や、消費者自らの判断に従った適切な商品選択に資する確でわかりやすい表示等を通じて、「食」と「農」の意識のうえでの距離の縮小に努めていくことが必要となってきた。

【コラム：「農業」といわれて思い浮かぶ光景】

民間の調査研究機関が都内の小学校5年生から中学校3年生までを対象として、「農業」といわれて思い浮かぶ光景を絵に書いてもらったところ、農業が身近にある子ども（親戚や知り合いに農業をしている人がいる、地方に居住経験があるなど）と農業が身近にない子どもでは、対照的な結果がでています*。

農業が身近にある子ども達は、具体的で、線の太い絵を書いています。農業が身近にない子ども達は、魚の絵や、野球の絵を書いたり、全く白紙であったり、農業という言葉の意味すらわからない子どももいました。

私たちの食生活は、「飽食」と呼ばれるほど豊かなものとなっていますが、その食材を生産する農業については遠い存在であり、イメージができないといったこの現象を、この調査研究機関では「食農不一致」とし、「農業は食業である」ことを生産者、消費者がともに認識し、互いを理解していく「食農一致運動」を提案しています。

特に、未来の食料消費の主役であり、将来を担う子ども達には、食教育や農業体験等により、「食」と「農」の距離を縮小していく必要があるのではないのでしょうか。

*1 (株) 博報堂生活総合研究所「農業に関するお絵かき調査」(12年3月調査)
東京都品川区八潮団地の児童生徒(小学校5年生～中学校3年生の男女で親が非農業者)を対象とする調査であり、標本数は53である。

(2) 我が国の食生活がかかえる課題

(我が国の食生活は栄養面等で問題をかかえている)

前述したように我が国の食料消費や食生活は、質的、量的に大きな変化を遂げてきたが、この過程で栄養素摂取の過不足やバランスの崩れといった栄養面での問題が生じている。

厚生労働省「国民栄養調査」によると、平成10年の国民1人1日当たり（平均）の栄養素等摂取の充足率（平均所要量に対する摂取量の割合）は、エネルギー（カロリー）では適正水準の100、カルシウムを除く栄養素についてはそれぞれ100を上回っている（表I-2）。しかし、男女別・年齢階層別にエネルギーの摂取状況をみると、男女ともに育ち盛り・働き盛りの年齢に該当する7～49歳の各階層においては摂取量が所要量に達していない。一方、50歳以上の階層では加齢に従い摂取量は低下するものの、所要量を上回る状況となっている。

摂取熱量について栄養素（P：たん白質、F：脂質、C：糖質）別比率をみると、10年の全体平均では、たん白質16.0%、脂質26.3%、糖質57.7%となっている（図I-13）。昭和35年からの推移をみると、前述した供給熱量と同様に、糖質の比率が減少する一方で、脂質の比率が増加傾向にある。成人における脂質摂取比率をみると、20歳代は28.3%、30歳代は27.1%、40歳代は26.5%と、20～40歳代ではいずれの階層においても、適正比率の上限とされる25%を上回っており、50歳代も24.8%と上限値にきわめて近い値となっているなど脂質の摂取過剰が懸念される状況にある。脂質の摂取過剰は、肥満や高脂血症ばかりではなく、糖尿病、心臓病、大腸がん等の一因ともなることから、生活習慣病予防の観点からも注意を払うべき課題とされている。

次に、各種栄養素の摂取状況をみると、ビタミンA、B₁、B₂、C等は、男性、女性ともにすべての年齢階層において所要量に達しているものの、男性の15～49歳層ではカルシウムが所要量の85～90%程度の摂取にとどまっている。一方、女性では、カルシウムは7～59歳層及び70歳以上層で所要量に達しておらず、鉄は50歳未満のすべての年齢階層において所要量に達していない。栄養素の摂取不足については、男女とも若年齢層ほど顕著になる傾向がみられる。カルシウムや鉄等の無機質（ミネラル）類やビタミン類といった栄養素は、身体の発育成長や生命活動に必要な各種生理作用、代謝調節作用等に影響を及ぼすとされており、過不足のない適正な摂取を心がける必要がある。

(※平成11年「国民栄養調査」の結果を踏まえ、更新予定)

表 I - 2 男女別・年齢階層別にみた栄養素等の摂取状況 (平成10年)

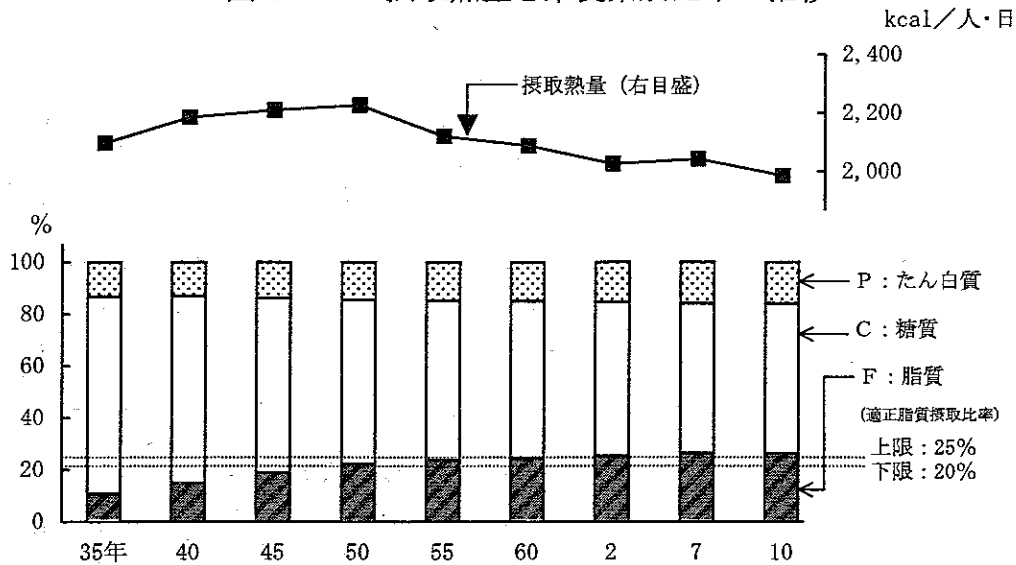
(単位: %)

	男女計			男性			女性		
	エネルギー	カルシウム	鉄	エネルギー	カルシウム	鉄	エネルギー	カルシウム	鉄
計	100	93	106	99	96	120	100	90	95
7~14歳	94	102	96	95	104	99	92	99	94
15~19	92	79	94	92	85	103	92	74	86
20~29	90	83	96	89	88	118	92	78	81
30~39	93	83	99	93	85	121	94	81	83
40~49	98	88	106	98	89	126	99	88	91
50~59	105	100	116	105	101	137	105	99	102
60~69	108	103	126	109	106	135	107	101	118
70歳以上	117	95	113	116	101	122	117	91	107

資料: 厚生労働省「国民栄養調査」

注: 数値は、各区分における平均栄養所要量に対する摂取量の割合 (充足率) である。

図 I - 13 摂取熱量と栄養素別比率の推移



資料: 厚生労働省「国民栄養調査」

注: 1) 栄養素別比率は、摂取熱量(総量)を100とする構成比である。

2) 適正脂質摂取比率は、18歳以上の20~25%とした。