

平成 13 年度 食料・農業・農村の動向に関する年次報告  
第 1 部 食料・農業・農村の動向（案）

要旨

平成 14 年 4 月  
農 林 水 産 省

## 目 次

はじめに	1	第3節 農業技術の開発・普及の推進	21
(1) バイオテクノロジーの研究開発と国民理解の促進	21	(2) 農業生産の現場を支える技術の開発・普及	21
<b>第Ⅰ章 食料の安定供給システムの構築</b>		<b>第Ⅲ章 農村と都市との共生・対流による循環型社会の実現</b>	
<b>第1節 BSE等我が国「食」が直面する課題</b>	2	<b>第1節 農業の自然循環機能の維持増進</b>	22
(1) 「食」の安全性及び品質の確保	2	(1) 地球環境と農業	22
(2) 食料消費の動向	5	(2) 食品や農業生産に由来する廃棄物の循環利用システムの構築	22
(3) 我が国の食生活の現状と食生活指針の推進	6	(3) 農業の自然循環機能を活用した生産方式の普及・定着	23
(4) 食品産業の動向	7	<b>第2節 農業の有する多面的機能の発揮</b>	24
(5) 食料品の内外価格差の動向	7	(1) 農業の有する多面的機能の内容	24
<b>第2節 諸外国の農政動向</b>	8	(2) 農業の有する多面的機能に対する理解の浸透	24
(1) 食品安全行政をめぐる動き	8	(3) 農業の情操かん養機能等を活用した子ども達の農業体験・農業	24
(2) 農業経営政策等をめぐる動き	8	体験学習	24
(3) 中国のWTO加盟をめぐる動き	8	<b>第3節 農村の現状</b>	25
<b>第3節 食料自給率と食料安全保障</b>	9	(1) 我が国の経済発展と農村と都市の関係の変化	25
(1) 食料自給率の動向	9	(2) 農村社会の変容	25
(2) 食料安全保障の確保に向けた取組み	9	(3) 中山間地域の現状と課題	26
<b>第4節 世界の農産物需給と我が国農産物貿易の動向等</b>	10	<b>第4節 循環型社会の実現に向けた農村の総合的な振興</b>	27
(1) 世界の穀物需給等	10	(1) 農村活性化の必要性	27
(2) 我が国農産物貿易の動向	10	(2) 都市住民の農村への関心の高まり	27
(3) 国際協力への取組み	11	(3) 新たなむらづくりに向けた課題と解決方向	28
<b>第5節 WTOをめぐる動き</b>	12	(4) 農村と都市との交流の具体的な取組み	29
(1) WTO農業交渉の位置付け	12	<b>地方公共団体における先駆的な取組事例</b>	30
(2) 我が国農業交渉の今後の課題	12	<b>むすび</b>	31
<b>第Ⅱ章 構造改革を通じた農業の持続的な発展</b>		(参考資料)	35
<b>第1節 我が国農業の生産構造の現状と課題</b>	13	<b>図表出所等一覧</b>	40
(1) 我が国農業の構造改革の推進	13		
(2) 多様な農業経営等の動向	14		
(3) 農地等の確保と有効利用	16		
<b>第2節 農産物需給の動向</b>	17		
(1) 最近の農業生産の動向	17		
(2) 水田を中心とした土地利用型農業等の活性化	17		
(3) 園芸及び畜産の動向	18		
(参考図) 都道府県別の特徴的な農業生産品目	20		

## はじめに

### —農場と食卓、農村と都市の架け橋を目指して—

我が国の食料・農業・農村施策は、食料・農業・農村基本法（平成11（1999）年7月施行）において掲げられた「食料の安定供給」、「農業の有する多面的機能の発揮」、「農業の持続的な発展」及び「農村の振興」の四つの基本理念及びその具体化を図る食料・農業・農村基本計画（12年3月24日閣議決定）に即して、国、地方公共団体、農業者、食品産業及び消費者等国民各層の理解と参加の下で着実に進展し、食料自給率の向上やこれに資する国内生産の増大、食生活の見直し等の取組みは年々高まりをみせている。

このようななかで、新世紀に入った13（2001）年度においては、これらの基本理念やこれに基づく具体的な施策の方向を再認識し、より深める契機となる出来事が相次いだ。

まず、13年4月、構造改革の断行を掲げる小泉内閣が発足し、6月には、21世紀にふさわしい経済・社会制度の確立に向けて各分野における構造改革の重要性とこれからのが国が進むべき道筋を示した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）（13年6月26日閣議決定）が取りまとめられた。

この「骨太の方針」に即して、農林水産省においては13年8月に今後農林水産政策として取り組むべき構造改革推進の方策を凝縮した「食料の安定供給と美しい国づくりに向けた重点プラン」（重点プラン）を取りまとめたところであり、その具体化の手順については経済財政諮問会議において「改革工程表」（13年9月）にまとめられ、いまや施策の具体化が着実に進みつつある。

これらを通じて、食料・農業・農村分野について、人の命、健康に関わる良質な水と食料等の確保を図るヒューマン・セキュリティ、安全な国土を確保し、安心して暮らせる社会を保障するとともに、地域に密着した産業の活性化を図る観点から農業の構造改革を進め、また都市と農村の共生と対流等

を通じて農村の新たな可能性を切り開き、もって循環型社会の実現を目指すとの方向が定められたところである。

また、13年9月には我が国で初めてのBSE（牛海绵状脑症）の患者が発見されたことを契機に、食の安全性についての関心と不安が高まった。この際の一連の行政対応について厳しい批判を受けるところとなつたが、関係機関の最大限の努力により、いち早く、安全な牛肉だけが、と畜場から市場に出回るシステムを確立するとともに、生産者、関連事業者への支援に取り組んだところである。今後は、消費者サイドに軸足を大きく移し、安全で安心な食の提供と信頼を確保するため万全の対策を講じていく必要がある。さらに、畜産・食品衛生行政のあり方をはじめ、食品の安全性・品質の確保対策について早急な検討と体制の確立が急務となっている。

こうした国内動向の一方で、世界に眼を向けると、11月にはWTO閣僚会議において新ラウンドが立ち上げられた。今回の農業交渉は、21世紀の世界の農政全体の方向付けを行うものであり、我が国としては基本法の基本理念やこれに基づく施策が、国際規律のなかで正当に位置付けられ、農業者が将来展望をもって農業に取り組むことができるよう粘り強い交渉に取り組んでいく必要がある。

本報告は、以上のような13年度の動向を中心に分析・検討し、国民は安全と安心を、農業者は自信と誇りを得ることができ、「食」と「農」の一体化と、都市と農村の共生を可能とする社会の実現に向けた課題と施策の展開方向等について国民的な理解を深めることをねらいとして作成した。

本報告が、新世紀を迎えて大きな転換点に立つ世界の経済、社会、文明のなかにおける我が国の食料・農業・農村の役割とその発展方向を考えるうえでの一助となることを願うものである。

⑤ 近年、我が国においては、BSEの発生以外にも大規模な食中毒事故、安全性未審査の遺伝子組換え農産物の食品への混入等、食品の安全性にかかる出来事が相次ぎ消費者の食品の安全性に対する関心は増大。行政等「食」に携わる関係者は食品の安全性確保に向け取組みを重ねていくことが必要。

⑥ 我が国の食料供給は、原材料の海外依存が強まるとともに、高度化した加工・流通システムの進展がみられ多様化かつ複雑化。このため、生産から消費に至る各段階間での連携と一貫した安全性の確保が必要。

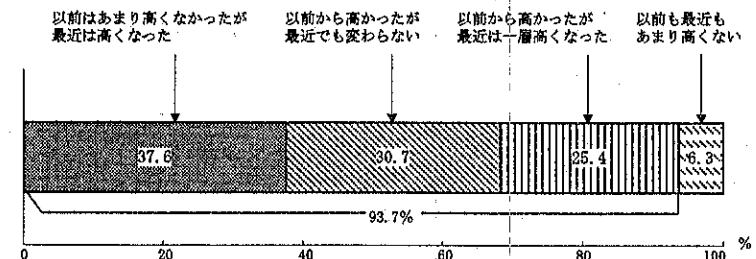
また、食品の安全性については、国際的に注目されている手法である「リスク分析」の実施について検討していくことが必要。これにより、消費者との相互理解に努めていくことが必要。

⑦ こうしたことより食品事故発生時の追跡調査や回収を容易にすること、また生産情報等を提供して「消費者と生産者の顔の見える関係」を確立し消費者の信頼確保を図るといった観点から、IT技術の活用等による食品の履歴情報を遡及して確認可能なトレーサビリティ・システムに期待。今後、同システム導入に向けて取り組んでいくことが重要。

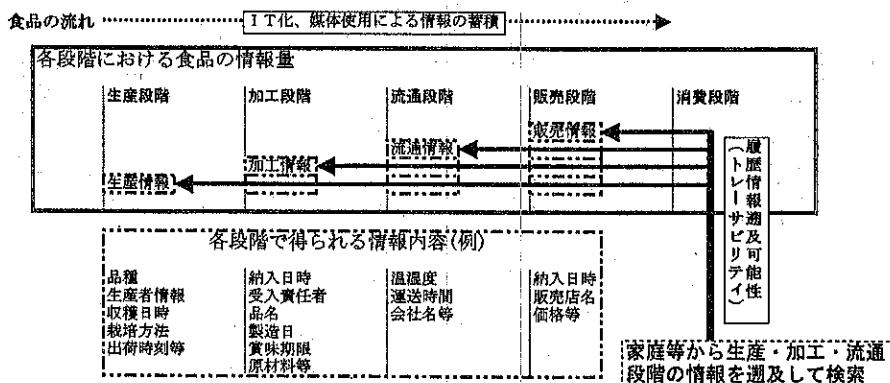
表－1 最近の食品事故等の事例

発生年月等	場所	事故内容等	被害規模等
平成8年 5月	大阪府、岡山県等	腸管出血性大腸菌O157による集団食中毒の発生	患者数約1万人
11年 2月	埼玉県	ダイオキシン含有騒動 一部報道による風評被害により、県産野菜等の販売に影響	
	夏	魚介類の賀茂ヒブリオ菌による食中毒が多発	
	9月 茨城県東海村	核燃料施設臨界事故 地場農産物の販売に影響	
12年 6月	近畿地方	大手乳業会社の低脂肪乳等に混入した黄色ブドウ球菌 患者数約1万3千人	
	夏	食品の異物混入等	
	10月	食品会社は大規模な自主回収の実施 安全性未審査の遺伝子組換えとうもろこし「スタークリンク」を流通食品から検出	
13年 5月		一部スナック菓子等に安全性未審査の遺伝子組換え作物「ニューリーフ・プラス・ジャガイモ」等混入	
	9月 千葉県	我が国で初の牛海绵状脳症(BSE)の牛を確認	

図－2 食品の安全性に対する消費者の関心の度合い



図－3 トレーサビリティ・システムのイメージ



注：トレーサビリティ・システムは、欧州では牛及び牛肉を中心取り組まれており、我が国においては一部民間企業等において独自に実施されているのみであるが、図はトレーサビリティ・システムのイメージを示すために作成したものである。

⑧ 消費者の食品の安全性に対する関心の高まり等に対応して、消費者が自己の判断で適切に商品を選択することが可能となるよう食品の表示・規格制度の充実が必要。

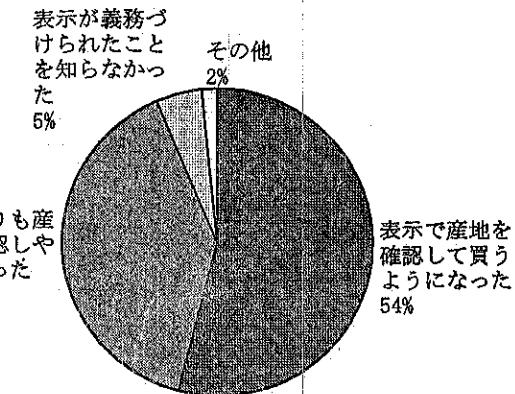
生鮮食料品の原産地表示の実施により、消費者の食品購入時の意識に変化。しかしながら専門店の実施状況は未だ低水準。その他の表示に関して加工食品の原材料表示、遺伝子組換え食品の表示ではおおむね適正な実施状況。

なお、加工食品の原料原産地表示について、13年10月かららっきょう漬け及び梅干しを対象として実施。塩サバ、アジ・サバの開き、うなぎ蒲焼き、塩蔵・乾燥ワカメの水産加工品は14年2月から実施、その他の漬物は14年4月から実施。

⑨ 14年1月、大手食品会社が牛肉の原産地等に関する虚偽の表示を行った旨を公表したことを受け、農林水産省等においては、直ちに立入検査を行い、JAS法に基づく指示を実施。その後も食品企業による虚偽の原産地表示等が相次いで発覚。

食品の表示制度は、事業者に対し適正な表示を行わせることによって消費者の食品の選択に資することが目的。同制度は食品供給者と消費者相互の信頼関係が前提。今回の事態を踏まえ、食品の表示制度を見直しその改善、強化を急ぎ、消費者の安心と信頼の回復に全力をあげる必要。

図-4 生鮮食品の原産地表示の実施に伴う消費者の意識の変化



[コラム：バリアフリー社会実現へ向けた食品表示の取組み]

障害者や高齢者の方が自立して安心・安全な食生活を営むための環境づくりとして、食品の表示においてもバリアフリー化が重要。

平成13年12月から販売が開始された「切欠き」が施された牛乳パックについて紹介。

## (2) 食料消費の動向

① 平成12年度における食料品価格は、生鮮野菜や穀類をはじめ、全般的に低下（前年度比1.3%低下）。また、12年度における非農家世帯の世帯員1人当たり実質食料費支出（食料費）は、4年連続の減少（前年度比0.6%減少）。13年4～12月期では、食料品価格はやや弱含みで推移（前年同期比1.0%減少）、実質食料費支出も引き続き減少（前年同期比1.3%減少）。

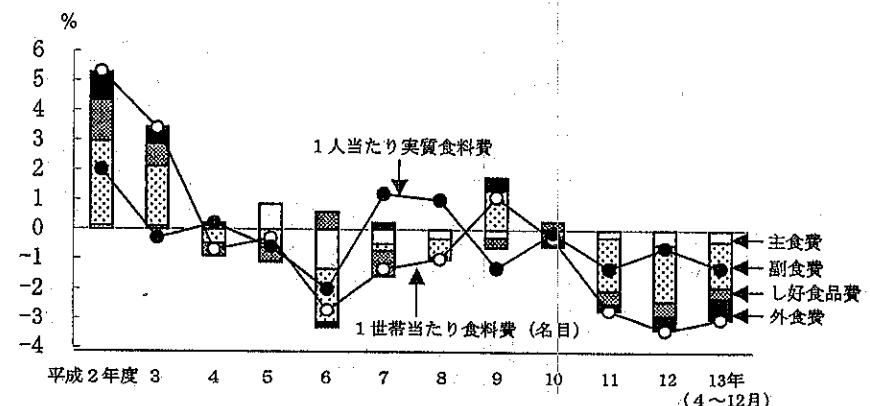
② 非農家世帯の食料費支出を費目別にみると内食型（主食費、副食費）の支出割合が低下する一方、外食及び調理食品の支出割合は増加傾向にあり、「食」の外部化が進行（昭和60年：21.3%→平成12年：28.2%）。

③ こうしたなか、アンケート調査によれば、6割以上の回答者が消費者の食料の生産段階への関心が低下するといった「食」と「農」の距離の拡大を認識。今後、消費者と生産者の情報の疎通や子ども達への食や農に関する教育、農業体験等の推進により、「食」と「農」の一体化を図ることが必要。

表一 食料品消費者価格指数の推移（平成12年=100）

	12年度 指標	対前年度（同期）騰落（▲）率			
		10年度	11	12	13(4～12月)
総合	99.9	0.2	▲0.6	▲0.5	▲0.8
食料品総合	100.1	1.1	▲1.2	▲1.3	▲1.0
穀類	99.4	▲0.9	▲0.4	▲2.3	▲1.7
肉類	99.8	0.0	▲1.2	▲1.2	▲0.1
乳卵類	99.7	▲1.6	1.5	▲1.3	▲1.9
生鮮野菜	103.6	10.2	▲13.7	▲3.4	▲0.2
生鮮果物	102.5	8.5	▲4.9	▲1.2	▲4.3
外食	99.8	0.2	0.2	▲1.2	▲0.4
加工食品	99.8	0.2	0.2	▲0.6	▲1.0

図一5 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）



図一6 「食」と「農」の距離の拡大についての意識

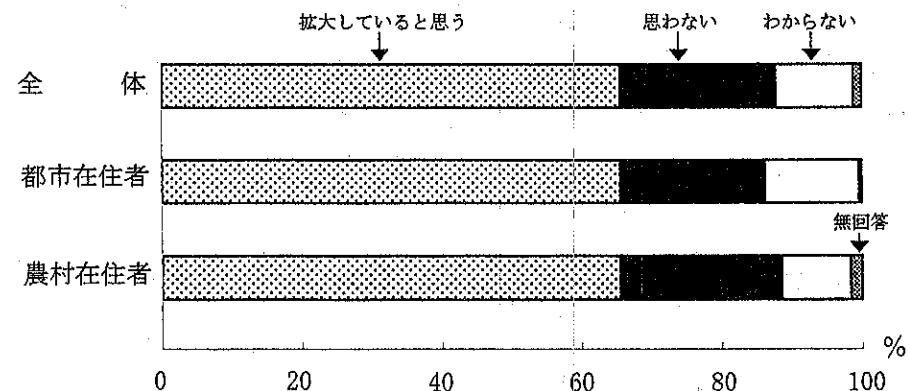
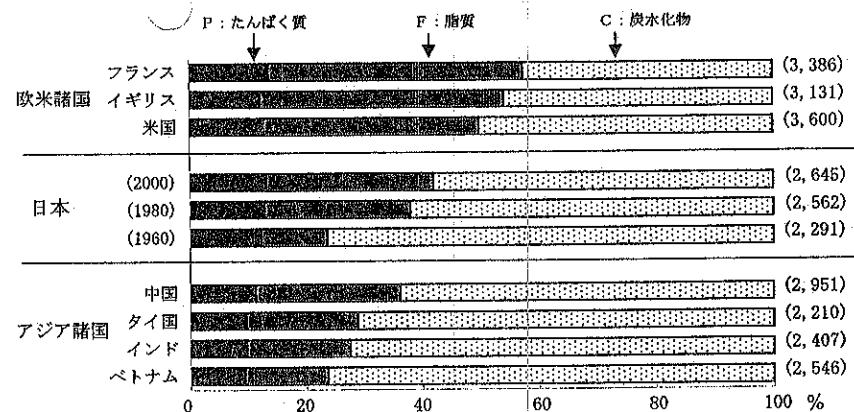


図-7 各国のPFC供給熱量比率



### (3) 我が国の食生活の現状と食生活指針の推進

① 我が国の食生活は、穀類を多く摂るアジア諸国と、肉類、牛乳・乳製品、油脂類の消費が多い欧米諸国との間に位置し、そのなかで魚介類や卵等の消費が多いという特徴を形成。一方、供給熱量の栄養素別比率の動向をみると、炭水化物の比率を低下させ、脂質を上昇させる形で欧米型に近づく傾向。

② また、脂肪の過剰摂取、鉄、カルシウムの不足等、栄養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発生。生活習慣病予防の観点からも注意を払うべき課題。

こうしたなか、米飯を主食とし、多様な食品が主菜・副菜として組み合わされる「和食」は、栄養学的な特長等からバランスのとれた健康食として見直されており、米を中心とした食生活により、必要な栄養素をバランスよく摂取していくことが必要。

③ 近年、生活スタイルの多様化等による「欠食」、「孤食」等の食生活の乱れが問題。特に子ども達の食生活の乱れは、健康を損ねるだけでなく、精神や社会性の発達にも大きな影響を及ぼすことが懸念。

また、期限切れ食品等の廃棄、飲食店や家庭における食べ残し等、生産から消費に至る各段階で生じる「食料ロス」等への対応も課題。

④ これらの食生活上の課題の解決のための指針として、平成12年3月に農林水産省、文部省（現文部科学省）、厚生省（現厚生労働省）共同で、栄養バランスの改善や食生活におけるむだ・廃棄の減少等を内容とする「食生活指針」を策定。また、平成13年度には、本指針の草の根的な普及活動の推進のため「食生活指針ガイド」を作成。

本指針の一層の浸透・実践に向けて、国や関係機関の支援のもと、学校教育の場をはじめ、家庭、職場、地域等における国民運動的な取組みの推進が必要。

### [コラム：我が国の食文化と「米」の役割]

米を主食とする我が国の食文化の特色とそれが形成されてきた歴史・風土の背景を紹介するとともに、現在の我が国の食生活の問題点を指摘。

表-3 男女別・年齢階層別にみた栄養素等の摂取状況（平成11年）

	男女計		男性		女性	
	エネルギー	カロリ	エネルギー	カロリ	エネルギー	カロリ
計	99	104	107	99	100	92
7～14歳	93	101	96	94	102	92
15～19	95	105	95	95	104	93
20～29	91	95	98	90	90	91
30～39	93	93	99	93	97	90
40～49	98	99	107	97	108	99
50～59	103	102	117	102	101	104
60～69	110	108	129	110	111	138
70歳以上	115	106	114	114	100	121

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。

〈事例：食に関心を持ち、自ら問題意識を見つけ、実践につなげようとする子どもの育成（静岡県大須賀立Y小学校）〉

「食生活に関する教育実践事業」に取り組んでいる小学校において、「総合的な学習の時間」や遠足、修学旅行等の学校行事、委員会活動等、多様な機会や場面を積極的に活用して、様々な角度から「食」や「健康」に関する学習を行っている事例を紹介。

#### (4) 食品産業の動向

- ① 農業・食料関連産業は全産業の国内総生産の10.3%（平成11年度）を占める「1割産業」。農水産業の占める割合が相対的に低下する一方、関連製造業、飲食店及び関連流通業等の食品産業の占める割合が上昇。
- ② 近年のデフレ傾向のもとで、これまで堅調な伸びを続けてきた家計の外食支出が減少に転じ、外食産業の市場規模は、9年以降縮小傾向。外食企業間の競争の激化により、食材仕入単価の引下げやより安価な仕入先を求める動き。
- ③ 食品小売業は、食料品スーパー、コンビニエンス・ストアの店舗数・年間販売額が増加し、従来型の食料品専門店、食料品中心店が減少するなど業態に変化。そのようななかで、近年、生協や農協等による直送、産地と大型ユーザーとの直接取引、インターネットを使った取引等の動きがみられ、食品の流通経路は多様化。
- ④ 食料品の卸売市場経由率は長期的に低下してきたが、現在も野菜の約8割、水産物の約7割が卸売市場を経由、依然として重要な役割。卸売市場の競争力強化のために、消費者のニーズの多様化、市場関係者の経営悪化、市場間の競合等の諸課題に早急な取組みが必要。
- ⑤ 流通コストの削減については、情報化による在庫の量・所在等の正確な把握、配送の共同化・集約化等を通じた積載効率の向上及び計画的配送の実現等の取組みが重要。
- ⑥ 国産農産物の3～4割は、加工や外食といった食品産業部門に仕向けられている。しかし、食品産業は輸入食材への依存を強めており、近年のデフレ傾向のなかでその傾向は一層強まっている。今後、食品産業と農業の連携の推進によって、業務用需要への的確な対応と安定的供給を図ることが重要。

#### (5) 食料品の内外価格差の動向

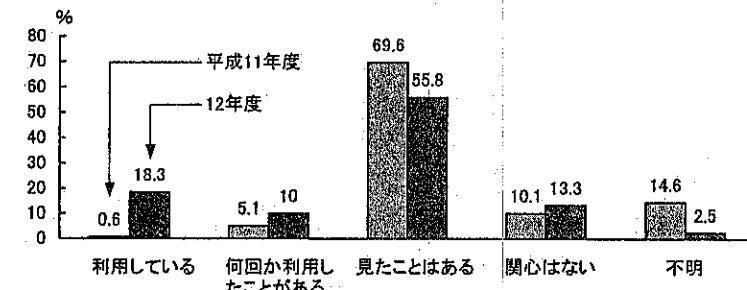
各年の食料品の内外価格差は為替レートの影響を受けて変動。食料品の内外価格差は、生産段階の価格に加え、流通・加工の各段階のコスト等を反映して様々な要因から形成されるものであり、内外価格差縮小のためには、生産から消費までの各段階におけるコスト削減に向けた関連産業全体の努力が必要。

表-4 外食産業の市場規模の推移

(単位：兆円)

平成2年	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
25.7	27.2	27.7	27.8	27.7	27.9	28.7	29.1	28.5	27.4	27.2

図-8 外食企業のインターネットによる食材調達



〈事例：インターネットを利用した業者間の食材調達（B to B）の進展〉

大手外食企業Aは、平成12年に「食材調達ホームページ」を開設、食材の直接調達を始めた。買い手であるAが主催する逆オークション、売り手による商品の提案の二方式によって1千億円にのぼる食材のうち約1割を同方式により調達。

平成10年に開設された株式会社BのB to Bサイトでは、買い手会員1900社と売り手会員2100社が登録しており、サイト上掲載されている「買い手情報」「売り手情報」により、買い手・売り手のマッチングが行われている。

表-5 食品産業事業者が食材の直接調達で重視すること  
(2つまでの複数回答)

(単位：%)

	品質等の高鮮度	数量的稳定性	価格的稳定性	カブラン等の流通規格	トランクルートが通づる地域	信託用入力先	価値等の機会損失	報酬原価が品目別に付与される	他の情報や
食品産業計	43.8	42.4	35.0	13.9	11.3	11.3	10.5	9.4	4.7
製造業	34.6	42.1	41.3	13.8	13.1	10.6	11.4	8.3	5.2
卸売業	46.3	49.9	30.3	14.3	11.3	10.4	11.5	5.1	4.4
小売業	71.4	24.0	20.7	13.8	5.1	16.6	5.1	25.3	3.7
飲食店	68.9	24.4	40.0	8.9	2.2	11.1	4.4	20.0	4.4
									0.0

## 第2節 諸外国の農政動向

### (1) 食品安全行政をめぐる動き

- ① 近年、消費者の「食」の安全性に関する意識が世界的規模で高まり、国際的な議論も活発化。EU、ドイツ、フランス、英国、オーストラリア等諸外国においても食品安全行政再編等の動き。
- ② 食品安全性確保に「リスク分析」手法を応用することが国際的な議論の潮流。リスク分析は、「リスク評価」、「リスク管理」、「リスク・コミュニケーション」の3要素で構成。効果的な食品安全行政実施のために、「リスク評価とリスク管理の機能的分離」が重要。これはフランス等における食品安全行政再編の基本的考え方の一つ。
- ③ リスク管理の手法として、「農場から食卓まで」を対象とした施策の展開が必要であるとの考え方方が主流。これは欧州諸国における食品安全行政再編の背景にある基本的な考え方。具体的な施策としては、食品の履歴を小売段階から生産段階までさかのぼって追跡することができるトレーサビリティ・システムの導入がEU諸国において牛及び牛肉を中心に進展。

### (2) 農業経営政策等をめぐる動き

WTO体制下で、EU、米国等諸外国は価格支持を削減し、作物保険等による所得安定や直接支払いによる生産維持・環境保護等へシフトする傾向。フランスで導入されたCTEは14,100契約が締結済み。

### (3) 中国のWTO加盟をめぐる動き

- ① 2001年12月、中国がWTOに加盟。関税化・関税引下げ、輸出補助金不使用、「対中セーフガード」創設等の条件付き。
- ② 今後、中国が加盟条件を確実に履行した場合、同国の穀物、大豆油等の輸入が増加する見込み。また、野菜等の労働集約的作物については、輸出攻勢が引き続き強まる可能性。人民元の為替レート適正化も議論に。

図-9 CTEの仕組み

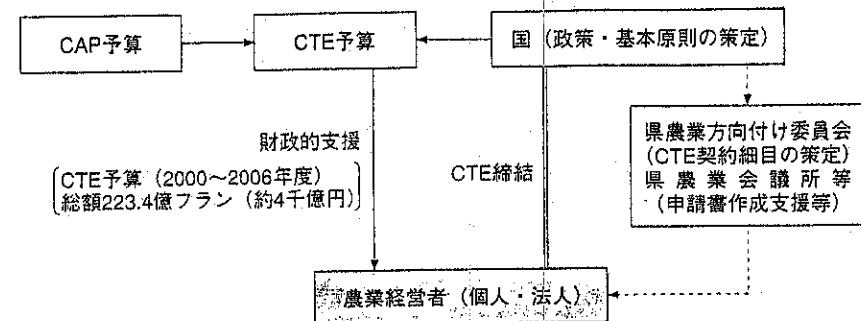


表-6 中国のWTO加盟条件（農産物関係）

品目	関税割当数量(万t) (うち国家貿易割合)		関税引下げ	
	加盟初年度	約束最終年度	一次税率	二次税率
関税化及び 関税引下げ	コメ (50%)	332.5 → 532 (2004年) (50%)	1%	74%→65%
	小麦 (90%)	788.4 → 963.6 (2004年) (90%)	1%	74%→65%
	とうもろこし (71%)	517.5 → 720 (2004年) (60%)	1%	74%→65%
	大豆油 (42%)	211.8 → 358.71 (2005年) (10%)	9%	74%→65%
	パーム油 (42%)	210 → 316.8 (2005年) (10%)	9%	74%→65%
	なたね油 (42%)	73.92 → 124.3 (2005年) (10%)	9%	74%→65%
	砂糖 (70%)	168 → 194.5 (2004年) (70%)	20%→15%	71.6%→50%
	輸出補助金	中国は、将来も輸出補助金は使用しない。		
デミニマス	中国のデミニマス(削減対象の助成であっても、少額であることをもつて削減対象外とすることのできる助成の上限。先進国は農業総生産額の5%、途上国は10%)は、8.5%とする。			
削減対象助成	中国は、途上国に削減約束の対象外とすることが認められている一部の助成について、削減約束の対象とする。			
対中セーフガード	加盟国は、中国産品の輸入急増による市場の乱またはそのおそれがある場合において、中国側に市場の乱を防止・救済するために必要な措置を講ずるよう求める協議を提起するとともに、協議が不調に終わった場合には、当該中国産について関税引上げまたは輸入数量制限ができるものとする(いわゆる「対中セーフガード」条項)。これは中国の加盟後12年間認められる。			

### 第3節 食料自給率と食料安全保障

#### (1) 食料自給率の動向

- ① 我が国は、豊かで多様な食生活を享受している反面、食料の多くを輸入に依存しており、食料自給率は主要先進国の中でも最低の水準。また、我が国の食料自給率は長期的に低下傾向にあり、昭和40年度の73%から平成12年度には40%と大きく低下。世界の食料需給が長期的にはひつ迫する懸念もあるなかで、国民の多くがこうした状況について不安。
- ② 平成12年度の自給率については、前年度に比べ、うら年に当たるうんしゅうみかんの生産量の減少、天候不順等によるてん菜の糖度の低下、さとうきびの単収の低下等のマイナス要因があったものの、麦・大豆の生産が拡大し、3年連続横ばいの40%。
- ③ 平成12年度の食料自給率は、12年3月に策定された自給率目標の実現に向けた取組みが開始されてからの最初の1年間を対象とする自給率。米の消費が減少する一方で、脂質熱量比率は28.8%となっていること、麦、大豆、飼料の生産は拡大したが、12年度は気象条件に恵まれたこと等に留意するならば、食料自給率の長期的な低下傾向に歯止めがかかるかかったと判断するのは時期尚早。
- ④ 今後、自給率の維持・向上を図っていくためには、消費面では脂質の摂取過多の改善等「望ましい食料消費の姿」を実現すること、地産地消を含む消費拡大、生産面では、麦・大豆の品質や生産性の向上等に取り組み、需給のミスマッチを解消し、「農業生産の努力目標」を達成すること等に向けて、国のみならず生産者、食品産業事業者及び消費者、さらには地方公共団体を含めた関係者全体での取組みが必要。

#### (2) 食料安全保障の確保に向けた取組み

食料の安定供給確保のためには、平素から、国内農業生産の維持・拡大、適切かつ効率的な備蓄、安定的な輸入の確保等の努力に加え、凶作や輸入の途絶等の不測の要因により国内の食料需給がひつ迫するような事態においても、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、「不測時の食料安全保障マニュアル」等に基づき、不測の事態のレベルに応じた機動的な対策の実施が必要。

図-10 主要先進諸国の供給熱量自給率の推移

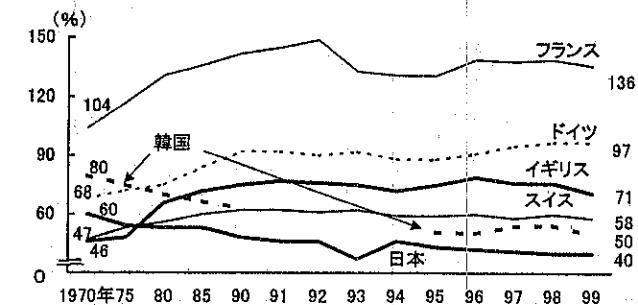


図-11 供給熱量の構成の変化と品目別供給熱量

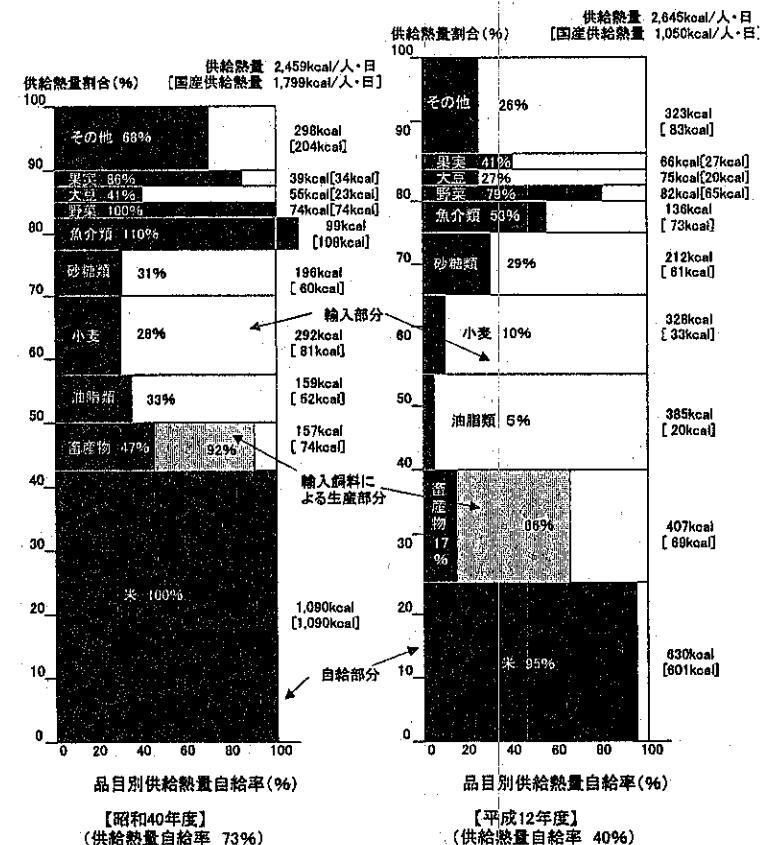


図-12 穀物等の国際価格と主要国・地域の穀物純輸出量の推移

## 第4節 世界の農産物需給と我が国の農産物貿易の動向等

### (1) 世界の穀物需給等

- ① 世界の穀物等の需給動向は、長期的にみて過剰期とひつ迫期を繰り返してきており、最近は緩和基調で推移。
- ② しかしながら、将来の世界の食料需給については、多くの不安定要因が存在。需要面では、開発途上国を中心とした大幅な人口増加や所得水準の上昇、都市化によるライフスタイルの変化等に伴って食用及び飼料用穀物の需要は大幅に増加の見込み。
- ③ 一方、供給面では、これまで世界の人口増加に対応した食料供給を支えてきた単収の伸びについては、近年、鈍化傾向。また、水資源の枯渇、過度のかんがいによる塩害の発生、地球温暖化や異常気象の影響等の環境制約が指摘されており、不確実性要因が増大。
- ④ また、WTO体制のもとで主要な農産物の生産や輸出が特定の少数の国々に集中する傾向が強まっており、短期的な供給の弾力性が失われ、異常気象等の外的ショックにより市場が不安定化する可能性。
- ⑤ このように、世界の食料需給を取り巻く環境は多くの不安定要因をかかえており、中長期的にはひつ迫する可能性も指摘されている。

### (2) 我が国の農産物貿易の動向

- ① 最近の我が国の食料輸入は、数量ベースで増加、金額ベースで減少。品目別には、穀物や油脂類等がほぼ横ばい、野菜、肉類等が増加。
- ② 生鮮野菜の輸入量は、過去5年間に1.5倍に増加。なかでも中国からの輸入が3.4倍、韓国からの輸入が6倍と急増。中国側の野菜の輸出先国別シェアは、日本が数量で42%、金額で62%と最大。中国産野菜については残留農薬問題への対応が重要。
- ③ 最近、我が国の貿易黒字は減少傾向で推移しており、2000年7月から2001年12月まで18か月間連続で前年同月比マイナス。今後、国内生産と輸入のあり方を検討していく上で、このような国際収支の動向についても十分に留意していくことが重要。
- ④ 近年、包括的な経済連携協定（EPA）や自由貿易協定（FTA）等を通じた地域経済協力関係の強化が進みつつあり、我が国は、2002年1月「日・シンガポール新時代経済連携協定」に署名。農林水産物については、我が国の農林水産業に及び得る影響に配慮し、WTO無税譲許品目及び実行無税品目に限って同協定の譲許の対象とすることとした。現在、メキシコ及びASEANとの経済連携の可能性についても検討中。

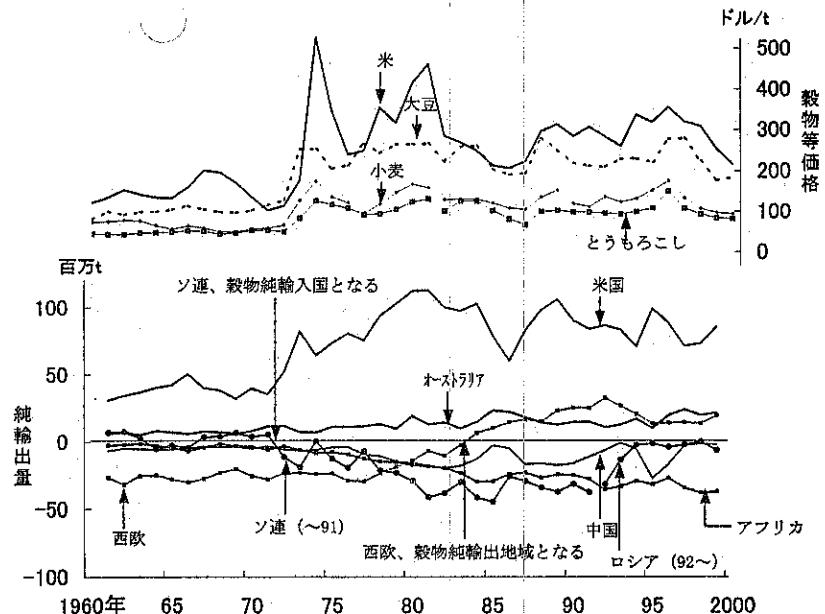
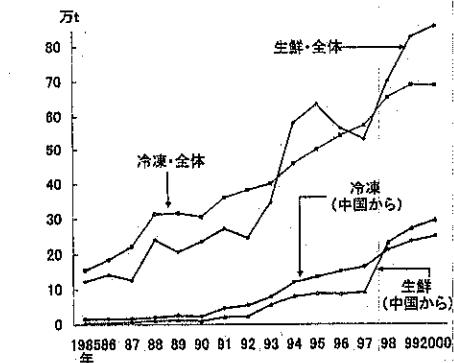
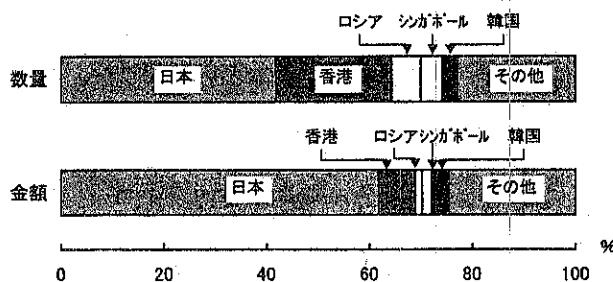


図-13 我が国の生鮮及び冷凍野菜の輸入量の推移

図-14 中国の野菜輸出の輸出先国・地域別シェア  
(数量・金額、1998年)

### (3) 国際協力への取組み

- ① 1999年の我が国の政府開発援助（ODA）による食料・農業分野における援助額は合計約11億ドル。この額はDAC諸国全体の21%を占め、米国に次いで世界第2位となっており、我が国は、食料・農業分野における世界有数のODAの供与国。
- ② 1996年の「世界食料サミット」では、世界の栄養不足人口を2015年までに半減することを目標とする「ローマ宣言」を採択。しかし、現在もアジアやサブサハラ・アフリカ等の開発途上諸国に約7.8億人の栄養不足人口が存在し、世界の栄養不足人口の減少ペースは緩慢。
- ③ 開発途上国での食料安全保障の達成には、その国内食料生産基盤の強化を図ることが基本であるが、あわせて輸入や備蓄を適切に組み合わせていくことが必要。また、緊急措置としての食料援助の実施とそのための援助実施国における備蓄が不可欠。
- ④ このような状況を踏まえ、我が国は、後述の「WTO農業交渉日本提案」において、三国間や多国間の食料援助スキームを補完する国際備蓄の枠組みの検討を提案。
- ⑤ さらに、国際備蓄構想具体化の第一歩として、2001年10月のASEAN+3（アセアン諸国、日本、中国及び韓国）の農林大臣会合（AMAF+3）において、「東アジアにおける米備蓄システムに関するスタディ」の実施を合意。米をめぐる現状、備蓄運営方法等についての調査を実施し、2002年10月のAMAF+3へ結果を提出。

図-15 主要国の食料・農業分野の援助額及びシェア

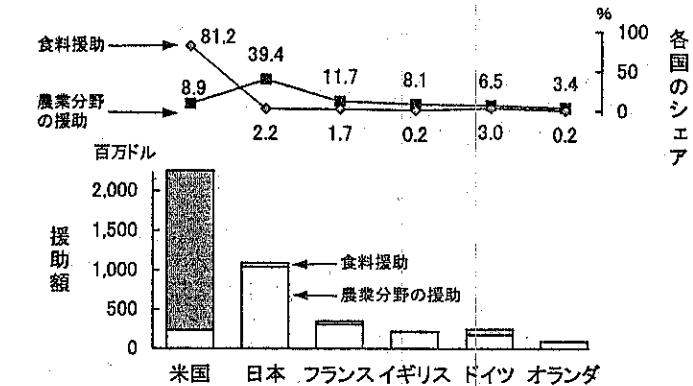


図-16 我が国が提案する新たな国際備蓄構想の仕組み（国際備蓄構想研究会報告より）

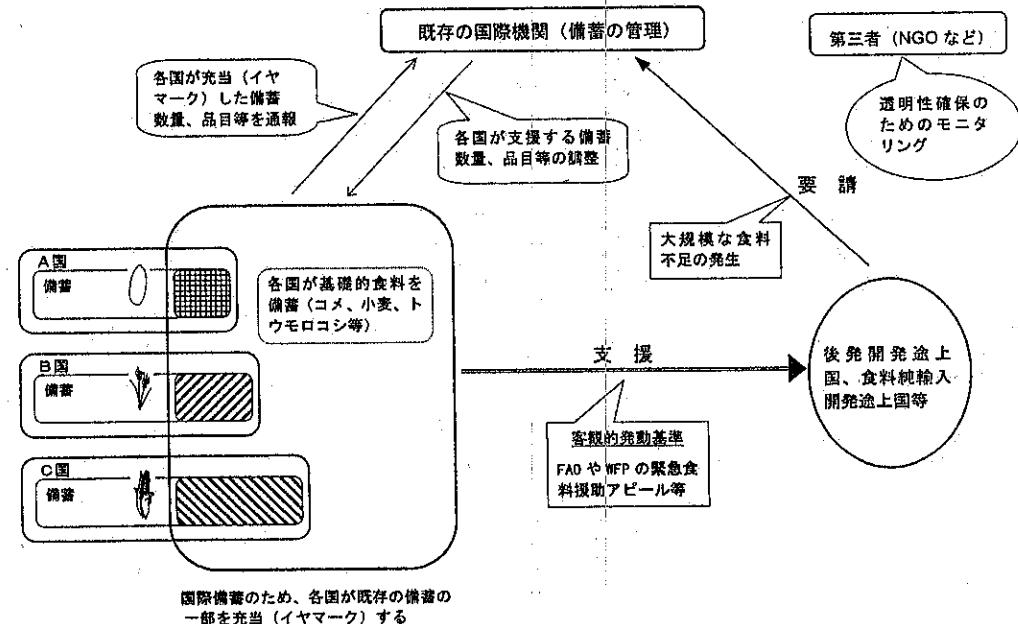


表-7 WTO農業交渉日本提案の概要

## 第5節 WTOをめぐる動き

### (1) WTO農業交渉の位置付け

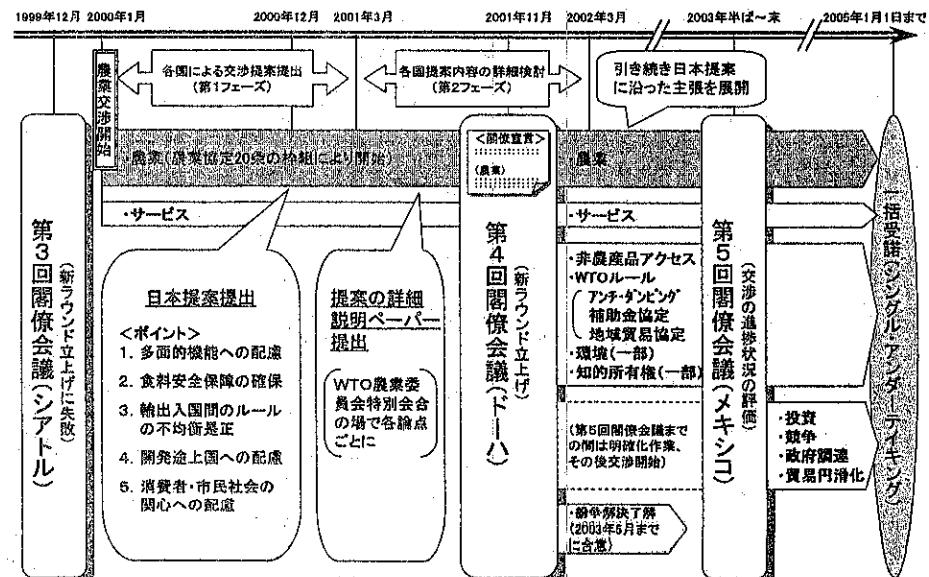
- ① 我が国は、1995年1月のWTO協定発効後、今までウルグアイ・ラウンド農業合意の内容を着実に実施。
- ② 2000年初めから開始されているWTO農業交渉は、21世紀の世界の農産物貿易ルールの方向が決定されるきわめて重要な交渉。同交渉では、食料・農業・農村基本法の理念やこれに基づく施策が国際規律のなかで正当に位置付けられるとともに、21世紀の我が国農業を担う者が将来展望をもって農業に取り組むことができるような交渉結果を獲得することが重要。
- ③ このような認識のもと、我が国は、2000年12月に「多様な農業の共存」を基本的哲学とする「WTO農業交渉日本提案」を取りまとめ、WTO事務局へ提出。

### (2) 我が国の交渉提案とWTO農業交渉の今後の課題

- ① 2001年11月カタルのドーハにおける第4回WTO閣僚会議において新ラウンドを立ち上げる閣僚宣言を採択。既に先行して開始されている農業交渉は、新ラウンドの一部として、他の分野とともに一括して合意されるべきものとして位置付け。同会議の閣僚宣言では、農業関係については、ケアンズ諸国の主張である農工一体論といった交渉を予断する内容は盛り込まれず、非貿易的関心事項に配慮すべきことが記述されるなど、我が国の提案を主張していくことが可能となる枠組みを確保。
- ② 今後の農業交渉においても、我が国の考え方を力強く主張するとともに、EU等多面的機能フレンズ諸国と連携し、また、できるだけ多くの開発途上国等の賛同を得つつ、農産物輸出国に対して粘り強い交渉を行っていくことが必要。

【基盤】	
「多様な農業の共存」を基本的な哲学とし、	
①農業の多面的機能への配慮	
②食料安全保障の確保	
③農産物輸出国と輸入国に適用されるルールの不均衡の是正	
④開発途上国への配慮	
⑤消費者・市民社会の関心への配慮	
の5点を追求。	
1. 交渉に際しての基本的重要事項	
・各国におけるUR合意の実施状況等の十分な検証	
・世界的な農政上の課題としての農業の多面的機能、食料安全保障の追求	
2. 市場アクセス	
・関税水準、アクセス数量の設定についての品目毎の事情を踏まえ、柔軟性を確保して適切に設定	
・農産物の特性に応じ、機動的、効果的に発動できるよう、運用の透明性を高めたセーフガードの検討	
3. 國内支持	
・現行の規律の基本的枠組みの維持。農業の実態を踏まえた農政改革推進の観点からの要件見直しの検討	
・現実的な国内支持水準（削減約束）の設定	
4. 輸出規制	
・輸出補助金等の輸出奨励措置や輸出制限措置等についての規律の強化	
5. 國家貿易	
・輸出国家貿易についての規律の強化	
6. 開発途上国への配慮	
・貿易ルール上の配慮や国際的な食料援助の取組みについての検討	
7. 消費者・市民社会の関心への対応	
・食料の安定供給、食品の安全性の確保等の消費者・市民社会の関心に対する貿易ルール上の配慮	

図-17 新ラウンド及び農業交渉の経緯と今後のスケジュール



表一8 主要品目別にみた農業産出額の農家類型別シェア（平成12年）

## 第Ⅱ章 構造改革を通じた農業の持続的な発展

### 第1節 我が国農業の生産構造の現状と課題

#### (1) 我が国農業の構造改革の推進

① 農業産出額に占める主業農家の割合は、米（36%）では他作目（70～90%）を大きく下回る状況。また、稻作農家1戸当たりの作付面積は昭和35年当時の1.5倍（84a）にとどまるなど、米を中心に構造改革が遅れている状況。

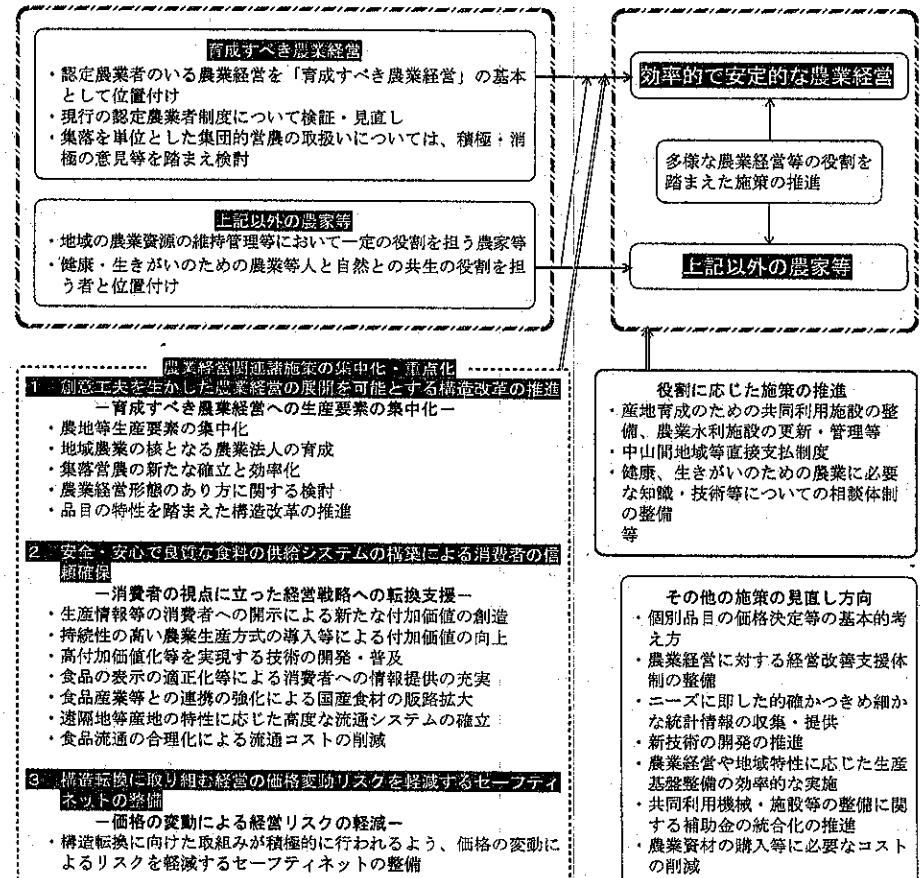
② また、近年の農産物価格の下落や農産物輸入量の増加等の事態が「効率的かつ安定的な農業経営」（※注）やこのようないくつかの経営体を目指す意欲と能力のある経営体（育成すべき農業経営）に悪影響を及ぼしつつあることが懸念。このため、「育成すべき農業経営」が経営規模の拡大や作物転換等の経営の革新に取り組むことができる環境を整備し、農業の構造改革を推進することが重要かつ緊急の課題。

③ 農林水産省では、「育成すべき農業経営」への施策の集中化・重点化による構造改革の推進、優先度の高い施策への思いきった重点化を基本的な視点として、13年8月に今後の経営政策の方向を示した「農業構造改革推進のための経営政策」を取りまとめ。今後、その方向に沿った施策の検討及び着実な実施が重要。

※注：「効率的かつ安定的な農業経営」とは、主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者1人当たりの生涯所得がその地域における他産業従事者とそん色ない水準を確保しうる生産性の高い農業経営をいう。

品目	総産出額 千億円	主業農家 %	準主業農家 %	副業的農家 %
米	23	36	28	36
野菜	21	85	9	6
果樹	8	71	17	12
生乳	7	96	2	2
肉用牛	5	91	7	2

図一8 農業構造改革推進のための経営政策



資料：農林水産省作成

## (2) 多様な農業経営等の動向

### ア 平成12年の農業経営の動向

平成12年の販売農家1戸当たりの農業所得は108万4千円（前年比5.0%減）。農外所得も減少したため農家総所得は828万円（同2.1%減）と、8年以降減少傾向で推移。13年に入ってからも同様の傾向。

### イ 農家・農業労働力の動向

① 平成13年の総農家戸数は307万戸。このうち販売農家は229万戸で、主副業別では、主業農家や準主業農家がここ10年間減少傾向にあるのに対し、副業的農家はほぼ横ばいで推移。

② 平成13年の農業就業人口は382万人（販売農家）で、前年に比べ7万人の減少。定年帰農や高齢農業者の営農継続等が農業労働力の量的減少に歯止めをかけるも高齢化は著しく進行。

### ウ 新規就農者の動向

非農家出身の就農者が増加傾向。農業法人への就職就農等多様化する就農経路に応じたきめ細かな支援等の対応が重要。

### エ 効率的かつ安定的な農業経営の育成・確保

#### ① 認定農業者の実態

認定農業者数は平成13年12月末現在で17万8千に到達。経営改善に意欲的に取り組むなかで様々な課題にも直面しており、認定農業者への一層の施策の集中化・重点化が必要。

#### ② 農業経営の法人化の推進

法人化は規模拡大や多角化等経営の改善・発展に有効。株式会社形態の選択を可能とする新たな農業生産法人制度の実施状況を検証しつつ法人化を推進。

#### ③ 大規模経営—効率的かつ安定的な経営体の一例として—

1) 稲作の大規模経営では、労働生産性、土地生産性等いずれの指標においても小規模経営を大きく上回っており、スケールメリットを活かした効率的で生産性の高い経営を実現。

図-19 平成7～12年の間の農家の分化

(単位：千戸)

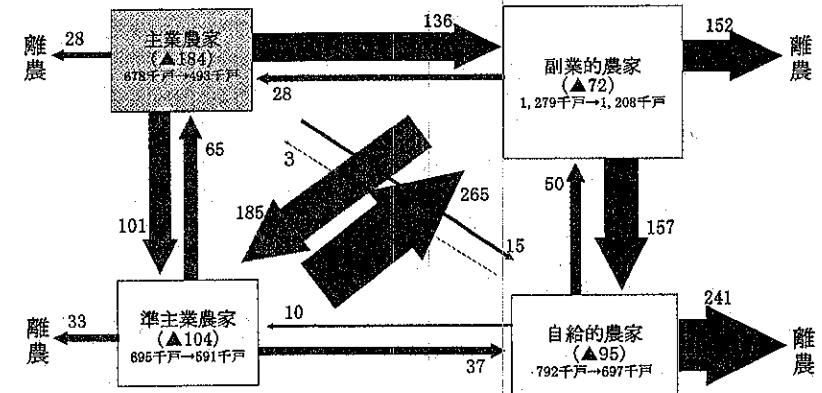
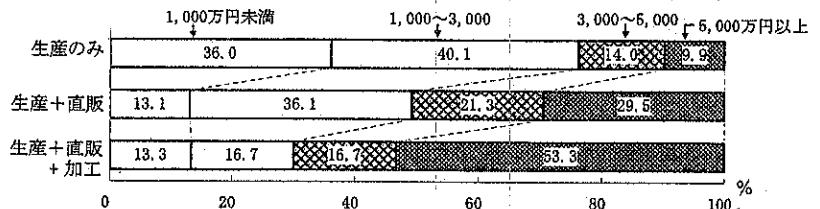
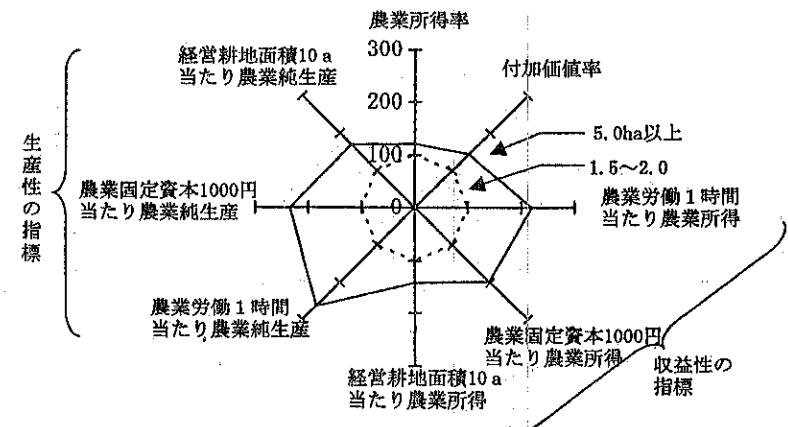


図-20 販売金額階層別法人の割合(稲作単一経営)



【コラム：増加のきざしをみせる株式会社形態の農業生産法人】  
株式会社形態の選択により新たな事業展開に取り組む法人を紹介。

図-21 稲作単一経営における作付面積規模別の生産性、収益性の比較  
(平成10～12年平均、都府県)



2) 一方、大規模経営と小規模経営の農家総所得の変動要因を分析すると、大規模層では農業所得への寄与度が高いことから、近年の農産物価格の変動等による農業所得の増減が、農家総所得に直接的に影響。

3) 需給事情や品質評価を適切に反映して農産物価格が形成されるという状況下において、価格の著しい変動による農業収入または所得の変動を軽減するためのセーフティネットを整備する必要。このため、この具体的な仕組みについて、国民的理解の得られることを基本に検討していくことが必要。

#### オ 地域農業を支える多様な担い手

##### ① 農業サービス事業体

個別農家の労働力不足を補完し、高水準の技術サービス等を提供する役割を担うなど重要性は増大。地域農業を維持する担い手として機能を発揮していくには、他の担い手との円滑な補完関係の構築が重要。

##### ② 第3セクター

オペレーターを担い手として育成する機能や地域活性化に資する事業展開にも期待。経営の赤字構造に悩む例も多く、その設立・運営にあたっては地域の理解を十分に得ていくことが重要。

##### ③ 集落営農

効率的土地利用等の実現に資する手法であるが、一体的な経営を行うものは少なく、組織としての継続性の確保が重要。経営を確立していくうえで、農業法人の設立を進めることも重要。

#### カ 女性農業者の参画の高まり

農村社会の方針決定過程への女性の起用や経営への参画が進みつつあるが、家事や育児の負担は重く、一層の参画促進には就業環境の改善が必要。また、農村の活性化等にもつながる女性の起業活動を支援していくことも重要。

図-22 農家総所得の対前年増減率に対する農業所得及び農外所得の寄与度  
(3か年移動平均、都府県・稲作単一経営)

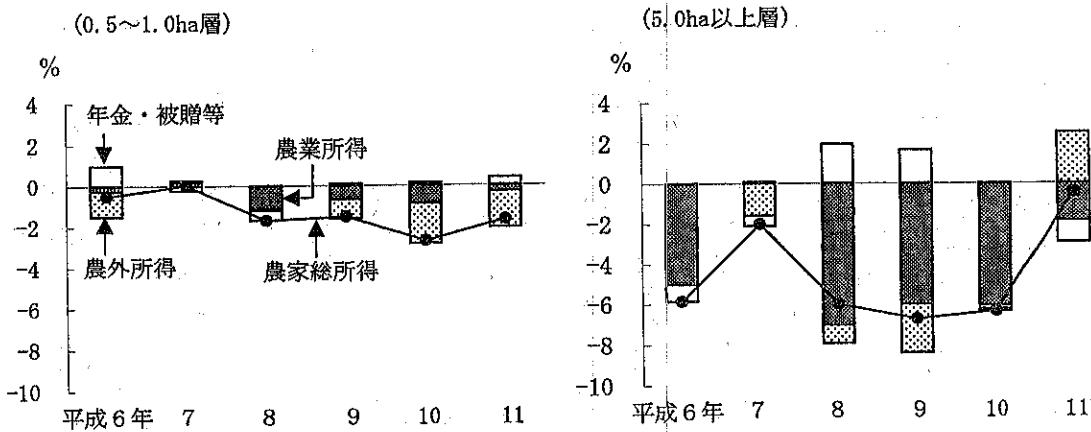


図-23 集落営農の活動内容(複数回答)



<事例：有限会社化により積極的な経営展開を図る集落営農組織（島根県頓原町）>

機械の共同利用組合から、利益の追求や将来の事業展開のために有限会社形態をとる法人へと発展した集落営農組織の取組みを紹介。

<事例：農家女性の生きがいづくりに貢献する女性起業活動（岩手県遠野市）>

農家女性の組織による「農家女性の生きがいと所得の確保」にむけた農産物加工等の起業活動の取組みを紹介。

### (3) 農地等の確保と有効利用

- ① 耕地面積は、昭和36年の609万haから平成13年には約2割減少して479万haとなり、耕作放棄を主因に、なお減少の傾向。  
耕地利用率は長期的には減少傾向にあるが、12年は麦類、大豆等の作付面積の増加により、11年に引き続いて前年から上昇し94.5%。
- ② 農地の権利移動面積は貸借を中心に増加傾向にあり、大規模層への利用集積が進展しているがまだ不十分。育成すべき農業経営への集積を一層促進するには、農地利用集積の各対策の推進と規模拡大に意欲的な経営体に施策を集中するなどの取組みの強化が重要。
- ③ 農地利用集積の促進や、その効果の十分な発現のためには、良好な営農条件を備えた農地を確保することが必要。また、水田における土地利用型農業の活性化や野菜等の主産地形成を推進するうえで、水田の汎用化の推進も重要。
- ④ 農業用水・農業水利施設は、農業生産だけでなく、農業集落の防火や農村の景観形成等地域用水機能としても重要な役割を發揮。その機能を十分發揮するため計画的な整備・更新が必要。

図-24 耕地面積及び拡張・かい廃面積の推移

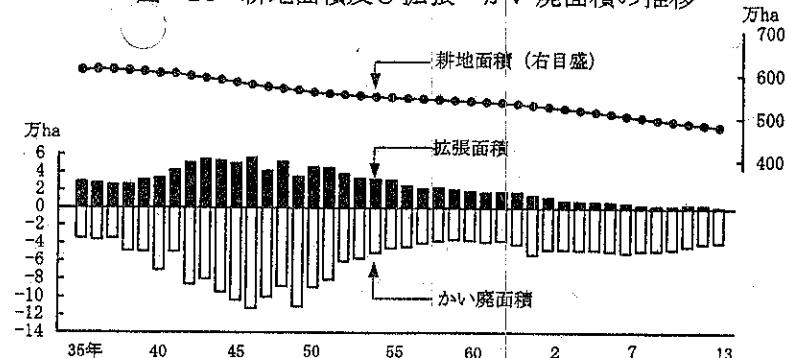
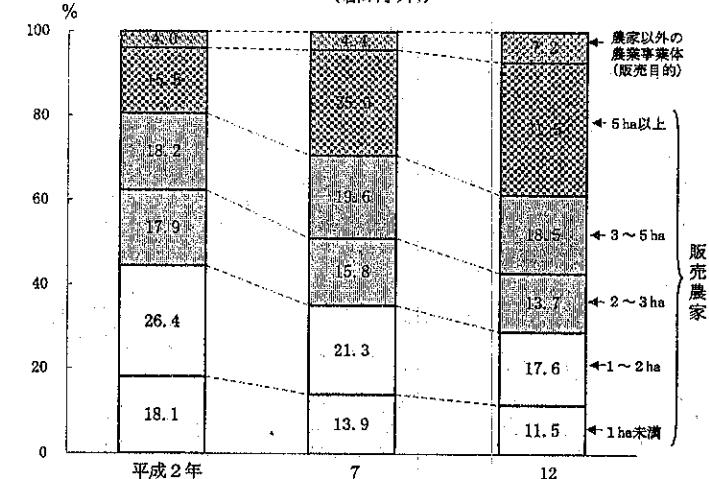


図-25 農家等が借り入れている田面積の借入主体別割合の推移  
(都府県)



<事例：認定農業者への集積により耕作放棄地を解消（鹿児島県加世田市）>

農地保有合理化事業を活用し、認定農業者へ集積させることで耕作放棄地の解消を実現した取組みを紹介。

表-9 農業生産基盤の整備による担い手育成の効果

	事業実施前	事業実施後	効果
経営規模 (ha/経営体)	2.9	7.2	2.5倍に拡大
労働時間 (時間/10a)	56	20	約1/3に短縮

## 第2節 農産物需給の動向

### (1) 最近の農業生産の動向

- ① 平成12年の農業生産(数量)は、畜産が減少したものの、米や麦類、豆類等が増加し、前年に比べ0.3%増加。農産物生産者価格は、米や野菜等が収穫量の増加等の影響により低下し、5.9%低下。農業生産資材価格は、飼料、肥料等が低下し、0.2%低下。
- ② 農業の交易条件指数は悪化が続いている、前年に比べ5.2ポイント低下。資材供給面からの交易条件の改善には、農業生産資材の流通等の合理化とコスト低減が必要。特に、流通の大宗を担う農協系統の取組みが重要。

### (2) 水田を中心とした土地利用型農業等の活性化

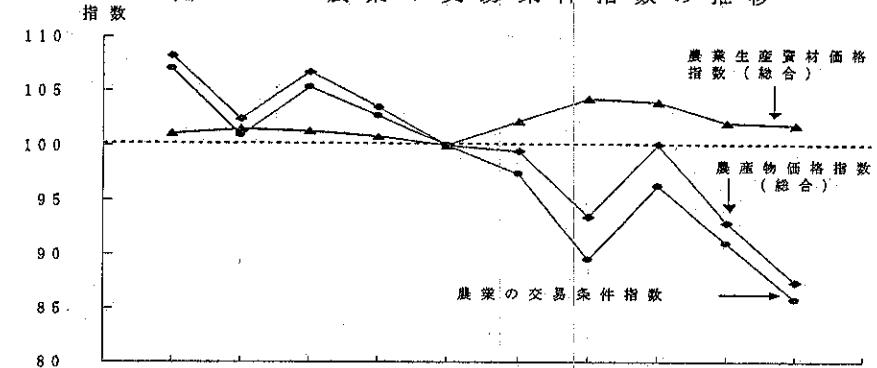
#### ア 米の需給動向

- ① 近年の米の需給は、大幅な緩和基調で推移しており、平成13年度の生産調整規模は過去最大の101万haに拡大。また、平成12、13年の自主流通米価格は「平成12年緊急総合米対策」により13年6月には前年同月を上回る水準まで回復し、13年産も前年同時期を上回る水準で推移。
- ② 12年度の米の1人1か月当たり消費量は全世帯では前年度比0.1%増加したものの、13年度は減少傾向で推移。米の消費拡大は、健全な食生活の実現、食料自給率の向上にもつながる重要な取組みであり、国民運動的な展開を図ることが必要。特に子ども達への伝統的な食文化の継承等の役割も担う米飯学校給食の機会増加(12年5月現在、2.8回/週)、食教育の充実等の取組みが必要。

- ③ 自主流通米価格の大幅な下落、生産調整の公平性の確保、稲作経営安定対策の制度運営等の課題に対応するため、13年11月に「米政策の見直しと当面の需給安定のための取組について」を決定。

今後は、生産者団体・行政が一体となって、生産現場における理解と納得を基礎に着実かつ実効のある改革を実施していくことが必要。

図-26 農業の交易条件指数の推移



注：農業の交易条件指數は、農業生産資材総合価格指數に対する農産物総合価格指數の比率である。

図-27 近年の米需給の推移

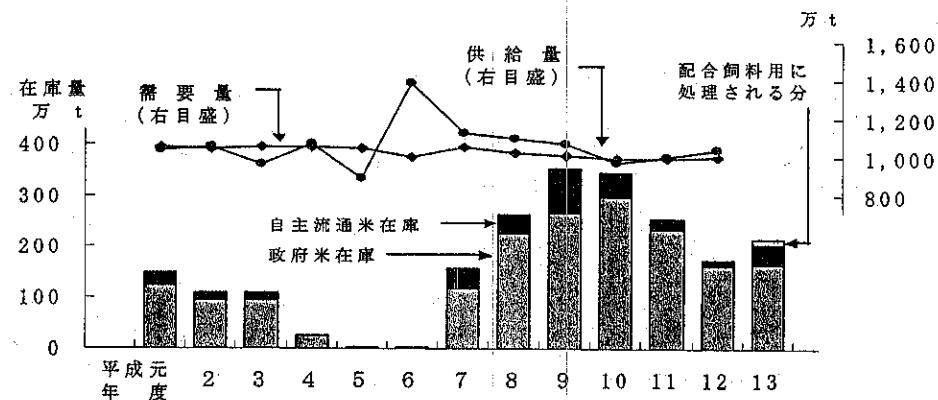


表-10 米政策見直しのポイント

生産調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>生産数量管理の15年度実施に向け、研究会で早急に結論</li> <li>稲作経営安定対策について、経営所得対策の検討の中で、あり方を検討</li> </ul>
水田農業の構造改革と稲作経営安定対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>基準価格について、据置措置を解除し、市場実勢を反映するものに見直し</li> <li>構造改革の促進のため、地域水田農業再編緊急対策を実施</li> </ul>
安全性に関する取組と消費拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>安全性の取組強化</li> <li>テレビ等による消費拡大促進</li> </ul>
備蓄運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>備蓄運営の健全化のため、適正水準の100万トン程度への引下げ</li> </ul>
計画流通制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画流通制度に代わる安定供給体制を整備すべく、研究会で検討</li> </ul>

## イ 需要に対応した麦・大豆の生産

麦・大豆の生産は拡大基調で推移。しかしながら品質向上等の伴わない生産量急増により需給のミスマッチが拡大。実需者ニーズに対応した生産を行い、単収・品質の向上・安定を図ることが必要。また、消費の面でも地産地消の取組みを推進することが重要。

## (3) 園芸及び畜産の動向

### ア 野菜及び果実の国内生産の拡大に向けて

① 近年の野菜の輸入量は増加傾向にあり、13年においても過去に比べ伸びは緩やかとなっているものの、輸入量の増加が継続。特に中国からの輸入が増加。

輸入量が急拡大したねぎについては、国内価格は低下、生産農家の所得が減少したことから、13年4月に政府は、ねぎを含む3品目について、一般セーフガードの暫定措置を発動。14年からは、日中農産物貿易協議会を設立し、秩序ある貿易につき協議中。

輸入野菜に対抗し得る産地の体质強化を図るため、1) 徹底的な低コスト化、2) 契約取引、3) 高付加価値化生産等の戦略モデルを参考とした野菜生産の構造改革が展開中。

② 果実は気象変動や隔年結果による影響等により生産量・品質が不安定であるため、うんしゅうみかん、りんごについて13年産から需給調整対策の強化を前提とした経営安定対策を導入。

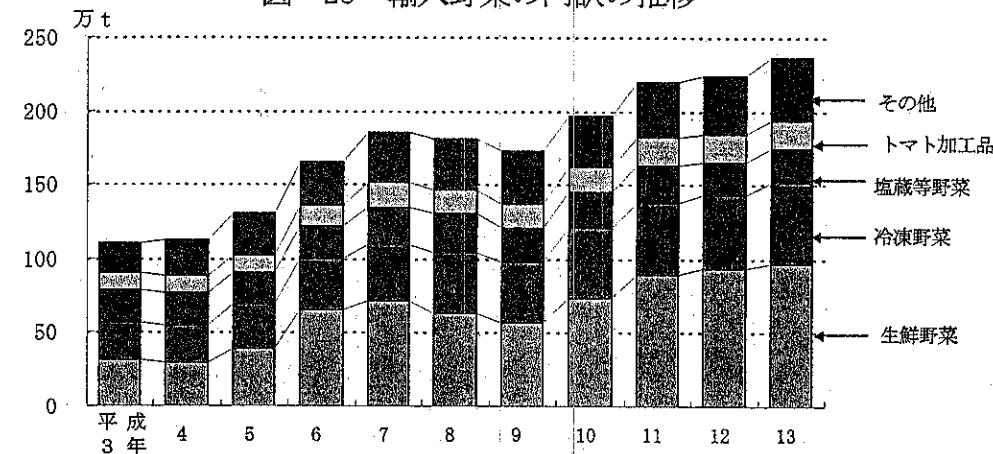
13年のうんしゅうみかんは生産過剰が予想され、果樹農業振興特別措置法により生産量の調整等を全国規模で実施。

果実消費量は近年横ばいで推移しているものの、若年世代において果実離れが進行。消費拡大に向けて、13年8月から「毎日くだもの200g運動」を開始。

### <事例：実需者ニーズに対応した大豆生産（秋田県天王町）>

実需者のニーズに対応した品種を栽培するため、水田の汎用化、町域ぐるみの生産調整の団地化とブロック・ローションを実施。作業の効率化等を図り、高品質・均質な大豆生産に取組む。

図-28 輸入野菜の内訳の推移



### <事例：産地独自の販売戦略により新たなビジネスモデルを構築（群馬県JA甘楽富岡）>

産地の再生化に向け、自給的農家等に野菜生産を誘導、地場生産・地場流通を柱に少量多品目生産、首都圏向け朝採り野菜の提供等、他産地とは異なる販売戦略に取り組む。

## イ 耕畜連携等を通じた畜産の発展

① 平成12年度の畜産物需給は、安定的に推移。

13年度については、BSE感染牛の発生を契機とする牛肉の消費減退に伴い牛肉の生産量が減少。畜産農家の経営安定等を図るため、各般のBSE関連対策を実施。

② 自給飼料増産は、飼料自給率の向上、生産コストの低減等においてきわめて重要。平成13年度は飼料作物作付面積及び単収の低下から、自給飼料生産量は減少見込み。今後、単収及び作付面積の拡大が必要。

③ 飼料作物の単収については、基本技術の励行等による高位平準化が必要。作付面積の拡大には水田等既耕地の活用等が重要。こうしたなか、湿田で生産でき、水田の有効活用にも資する稲発酵粗飼料は、平成12、13年度には作付面積が急増。こうした耕種農家と畜産農家の連携が今後も重要。

図-29 飼料作物作付面積等の推移

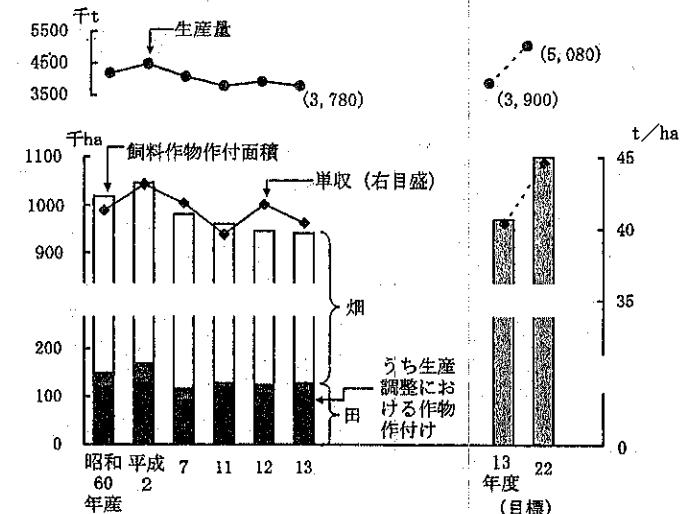
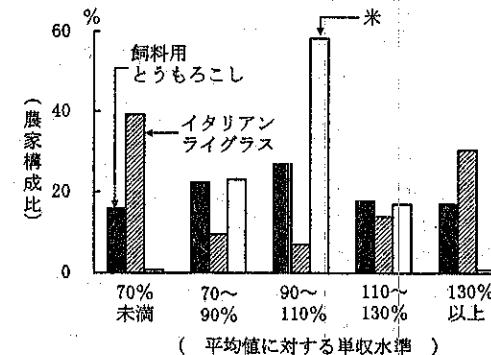


図-30 飼料作物及び米の単収水準階層別の農家数の分布（平成12年）



<事例：耕畜連携により稲発酵粗飼料を生産（埼玉県妻沼町）>  
地区的稲作農家グループと町内の酪農家グループが栽培利用協定に基づく役割分担のもと稲発酵粗飼料を生産している事例を紹介。