

## 第2節 農産物需給の動向

前節でみたような担い手の減少・高齢化の進行や輸入農産物との競合のもとで、食料・農業・農村基本計画において定められた食料自給率目標の達成を図っていくためには、需要に応じた国内生産の拡大を推進していく必要がある。

このため、本節においては、最近の農産物需給全体を概観するとともに、主要な農産物について、需要に対応した生産の拡大等を図っていくうえで直面する課題と対応方向等について検討を行う。

### (1) 最近の農業生産の動向

(平成12年の農業生産は数量では増加したものの、生産農業所得は減少した)

平成12年における農業生産（数量ベース）を7年の値を100とする農業生産指数で見ると、畜産総合は前年を0.2%下回ったものの、耕種総合が米や麦類、豆類の増加等により前年を0.5%上回ったことから農業総合では0.3%上回る94.3となり、ほぼ横ばいで推移した（表Ⅱ-9）。

主要な品目についてみると、米については、作付面積が減少したものの、10アール当たり収量が増加したため前年を3.3%上回った。また、麦類、豆類は、12年度から開始された「水田農業経営確立対策」\*1における助成水準の引上げ等により、作付面積が増加し、10アール当たり収量も前年を上回ったため、それぞれ前年を16.9%、14.9%上回った。果実は、みかん、りんご等の10アール当たり収量が前年を下回ったことから、前年を7.1%下回った。畜産は、小規模層を中心とした畜産農家戸数、飼養頭数の減少により、乳用牛をはじめ、豚、肉用牛等の生産量が前年を下回ったことから0.2%下回った。

次に農業総産出額\*2（概算）をみると、12年は前年比2.6%減の9兆1,224億円となった。これは、麦類、豆類、果実等が増加したものの、野菜、米等が価格の低下等により減少したことによる。また、生産農業所得率が0.4ポイント低下したこと等から生産農業所得\*3は3.6%減の3兆5,535億円となった。

\*1 需要に応じた米の計画的生産と水田における麦・大豆・飼料作物等の本格的生産を推進することにより収益性の高い安定した水田農業経営の確立を目指す対策。

\*2 農業生産活動による最終生産物の総生産額であり、農産物の品目別生産量から、二重計算を避けるために、種子、飼料等の中間生産物を控除した数量に、当該品目別農家庭先価格を乗じて得た額を合計したものである。

\*3 巻末〔用語の解説〕（P. 359）を参照。

表Ⅱ-9 農業生産指数の動向（品目別）

	指 数					対前年増減(▲)率(%)				
	平成8年	9	10	11	12	平成8年	9	10	11	12
農業総合	98.0	98.4	92.5	94.0	94.3	▲ 2.0	0.4	▲ 6.0	1.6	0.3
耕種総合	97.8	98.4	90.9	93.1	93.6	▲ 2.2	0.6	▲ 7.6	2.4	0.5
うち米	96.2	93.2	83.3	85.3	88.1	▲ 3.8	▲ 3.1	▲ 10.6	2.4	3.3
麦類	109.6	121.4	111.3	125.7	146.9	9.6	10.8	▲ 8.3	12.9	16.9
豆類	101.0	98.0	98.5	108.8	125.0	1.0	▲ 3.0	0.5	10.5	14.9
いも類	92.9	100.8	95.2	88.7	89.8	▲ 7.1	8.5	▲ 5.6	▲ 6.8	1.2
野菜類	100.7	99.1	94.0	95.8	95.8	0.7	▲ 1.6	▲ 5.1	1.9	0.0
果実	92.9	107.7	94.7	100.8	93.6	▲ 7.1	15.9	▲ 12.1	6.4	▲ 7.1
花き類	104.3	106.2	107.0	111.7	111.0	4.3	1.8	0.8	4.4	▲ 0.6
工芸農作物	94.5	99.9	97.6	95.2	91.9	▲ 5.5	5.7	▲ 2.3	▲ 2.5	▲ 3.5
養蚕	56.7	47.2	37.1	28.0	23.3	▲ 43.3	▲ 16.8	▲ 21.4	▲ 24.5	▲ 16.8
畜産総合	99.0	98.8	97.8	96.9	96.7	▲ 1.0	▲ 0.2	▲ 1.0	▲ 0.9	▲ 0.2
うち乳用牛	98.8	95.0	91.3	89.0	86.5	▲ 1.2	▲ 3.8	▲ 3.9	▲ 2.5	▲ 2.8
肉用牛	93.5	93.1	92.8	92.6	92.3	▲ 6.5	▲ 0.4	▲ 0.3	▲ 0.2	▲ 0.3
豚	96.7	98.3	98.2	96.8	96.2	▲ 3.3	1.7	▲ 0.1	▲ 1.4	▲ 0.6
ブロイラー	98.8	97.2	94.3	94.2	93.9	▲ 1.2	▲ 1.6	▲ 3.0	▲ 0.1	▲ 0.3
鶏卵	100.7	100.7	99.8	99.6	99.7	0.7	0.0	▲ 0.9	▲ 0.2	0.1
生乳	103.7	103.3	102.5	101.2	101.6	3.7	▲ 0.4	▲ 0.8	▲ 1.3	0.4

資料：農林水産省「農林水産業生産指数」

注：指数は各区分（品目）の7年値を100とする。

(平成12年の農産物生産者価格指数は米、野菜が低下した)

平成12年の農産物生産者価格指数(総合)は、畜産物等は上昇したものの、米、野菜等が低下したことから前年に比べ5.9%低下した(表Ⅱ-10)。

主要品目別にみると、米は、12年産米の作柄が「やや良」(作況指数104)となったことに加え高水準の持越在庫等もあり、自主流通米価格が低下したことから7.6%の低下となった。野菜は、生育が順調であったほか、ねぎ等の一部品目の輸入増の影響等もあり12.1%の低下となった。果実は、豊作だった前年産みかん等の年明け出荷分の価格が低下していたことや景気低迷による需要の低迷により総じて、価格が低下したことから1.6%の低下となった。畜産物は、生乳が低下したものの、子畜、成畜で値上がりしたことから全体では0.6%の上昇となった。

13年(概算)の農産物生産者価格指数(総合)は、野菜等が上昇したものの、米、果実等が低下したことから、前年に比べ0.6%の低下となった。

(平成12年の農業生産資材価格指数は飼料・肥料価格の低下によりわずかに低下した)

平成12年の農業生産資材価格指数<sup>\*1</sup>(総合)は、光熱動力等は上昇したものの、飼料、肥料等が低下したことから、前年に比べて0.2%の低下となった(表Ⅱ-11)。

主要品目別にみると、肥料は、円高等を反映して1.2%の低下となった。飼料は、とうもろこし、大豆かすの価格が輸出国の作柄良好や円高等の影響で低下したことから2.7%の低下となった。光熱動力は、原油等の輸入価格の上昇により4.9%の上昇となった。

13年(概算)の農業生産資材価格指数(総合)は、飼料や光熱動力等が上昇したことから、前年に比べ0.5%の上昇となった。

(平成12年における農業の交易条件は悪化した)

生産者段階の農産物と生産資材価格の相対的な関係を示す農業の交易条件指数(農産物生産者価格指数/農業生産資材価格指数)をみると、平成12年は、農産物生産者価格の低下が農業生産資材価格の低下を大幅に上回ったことから、前年に比べ5.2ポイント低下し、交易条件は悪化した(図Ⅱ-30)。

近年、農産物価格の市場原理に即した価格形成の進展等を反映して低下傾向が続いている一方で、生産資材価格は、農産物価格に比べ下方硬直的な動きを示していることから、両価格指数の乖離が傾向的に続いており、交易条件は悪化している。

\*1 農業生産資材価格指数については、指数の連続性を確保するため、同一銘柄の価格変動を調査することを基本としていることから、低価格商品の新規供給や価格の改定を伴わない効能・性能の上昇等は反映されていないことに留意する必要がある。

表Ⅱ-10 農産物生産者価格指数の動向

区分	農産物総合	品目別							
		米	野菜	果実	工芸農作物	花き	畜産物	生乳	
指数	平成11年	92.9	85.4	97.7	83.2	107.3	89.0	98.3	96.9
	12	87.4	78.9	85.9	81.9	99.7	88.4	98.9	96.2
	13	86.9	78.4	89.2	74.2	94.8	85.9	99.2	97.3
対前年騰落(▲)率(%)	8	▲ 0.5	▲ 1.3	▲ 5.9	4.3	10.5	▲ 10.3	3.5	▲ 2.7
	9	▲ 6.1	▲ 8.7	0.5	▲ 22.7	▲ 16.3	5.2	▲ 0.4	▲ 0.2
	10	7.2	2.2	23.4	11.0	▲ 6.3	10.4	▲ 4.1	0.4
	11	▲ 7.2	▲ 7.3	▲ 16.3	▲ 7.0	23.8	▲ 14.6	▲ 0.6	▲ 0.6
	12	▲ 5.9	▲ 7.6	▲ 12.1	▲ 1.6	▲ 7.1	▲ 0.7	0.6	▲ 0.7
	13	▲ 0.6	▲ 0.6	3.8	▲ 9.4	▲ 4.9	▲ 2.8	0.3	1.1

資料：農林水産省「農村物価統計」

- 注：1) 数値は7年値を100とする指数である。  
 2) 品目別については、主要なもののみ表示した。  
 3) 13年値は概算値である。

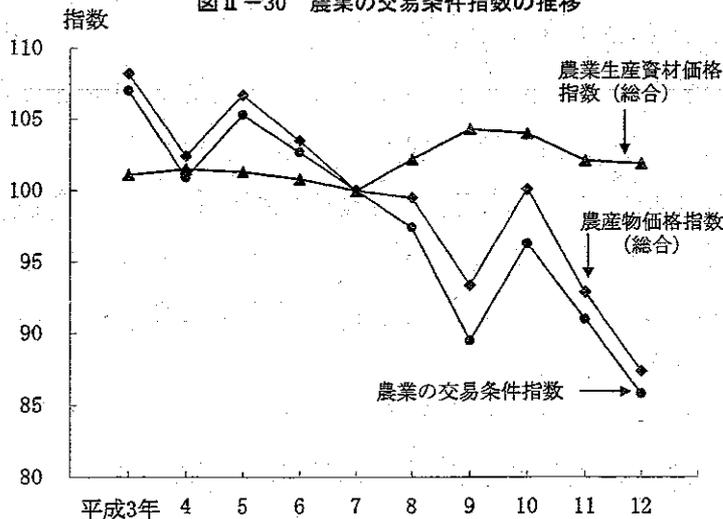
表Ⅱ-11 農業生産資材価格指数の動向

区分	農業生産資材総合	品目別							
		肥料	飼料	農業薬剤	諸材料	光熱動力	農機具	賃借料及び料金	
指数	平成11年	102.1	106.2	104.3	97.9	100.5	93.5	103.4	102.8
	12	101.9	104.9	101.5	97.5	100.3	98.1	103.1	102.9
	13	102.4	104.7	105.7	97.0	100.3	99.4	102.8	103.2
対前年騰落(▲)率(%)	8	2.2	0.1	13.1	▲ 2.3	0.0	▲ 1.9	0.7	1.0
	9	2.1	3.7	2.4	0.6	1.7	2.0	1.8	1.5
	10	▲ 0.3	1.6	▲ 0.9	0.0	▲ 0.1	▲ 5.6	0.9	0.3
	11	▲ 1.8	0.7	▲ 9.1	▲ 0.4	▲ 1.1	▲ 1.1	0.0	0.0
	12	▲ 0.2	▲ 1.2	▲ 2.7	▲ 0.4	▲ 0.2	4.9	▲ 0.3	0.1
	13	0.5	▲ 0.2	4.1	▲ 0.5	0.0	1.3	▲ 0.3	0.3

資料：農林水産省「農村物価統計」

- 注：1) 数値は7年値を100とする指数である。  
 2) 品目別については、主要なもののみ表示した。  
 3) 13年値は概算値である。

図Ⅱ-30 農業の交易条件指数の推移



資料：農林水産省「農村物価統計」

注：農業の交易条件指数は、農業生産資材価格指数(総合)に対する農産物価格指数(総合)の比率である。

(生産資材価格の引下げには、高い市場占有率を有する農協系統の経費低減等が重要である)

近年の景気低迷や需給の緩和、輸入品との競合等の諸要因により農産物価格の上昇が見込みにくいなかで、生産者の所得を確保していくためには、経営構造の改革とあわせて、経費の低減、なかんずく経費の大きな割合を占める資材費の低減が不可欠である。

第I章第1節(5)で述べたように我が国の農業生産資材の小売価格は、米国と比較して肥料で1.3倍、農薬、農機具で1.2倍、飼料で1.6倍と割高になっている。これら小売価格(農家購入価格)の原価構成をみると、例えば、肥料では製造原価は約6割と推計され、残りの約4割が販売業者手数料や物流経費等となっている。

次に、これら資材の流通経路をみると、供給は農協系統と商人系の複数ルートで行われているものの、農林水産省「農業生産資材に関する意識・意向調査」により農家の購入先でみると、肥料の9割、農薬の8割、農業機械の5割が農協となっており、流通の大宗は農協系統によって担われている状況にある(図II-31)。

また、同調査により農業生産資材の購入先の選定理由をみると、農協を利用する者は「長年の取引」を理由にあげる者が大半を占め、「価格が安い」からは1割を下回っている。一方、農協以外を利用する者は「価格が安い」からとの理由をあげる割合が高く、こうした者は大規模層ほど高い割合でみられる。

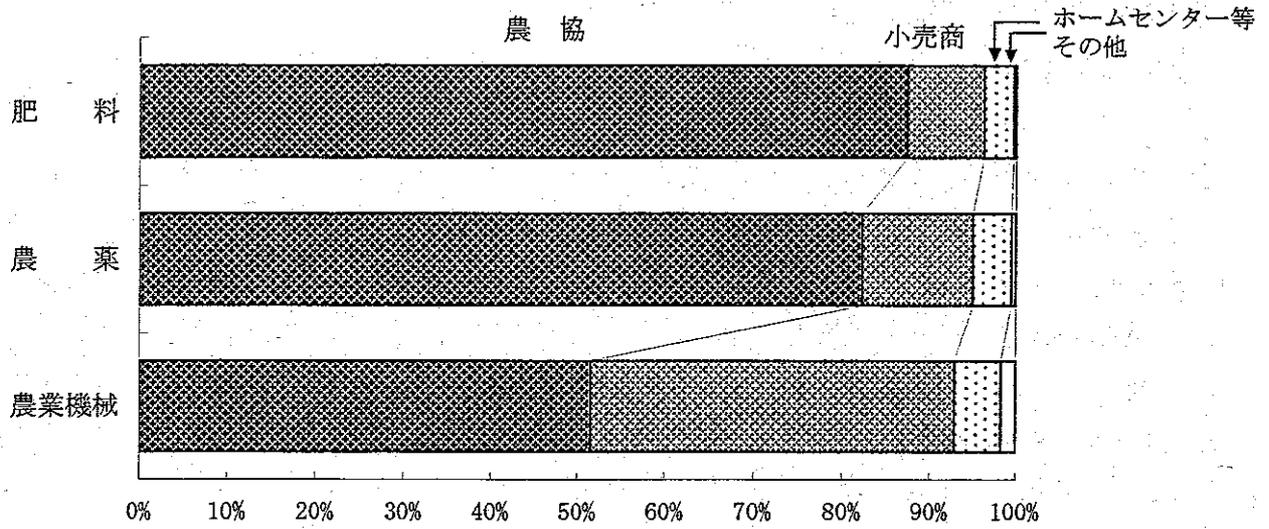
このような状況にかんがみれば、農業の交易条件の改善には、農協系統は農業者の協同組織としての原点に立ち返り、高コスト構造の要因分析を踏まえ、流通の合理化による経費縮減や系統内部における事務的経費の削減等を通じてコスト引下げを図る必要がある。また、同時に農業資材や資材原料の調達にあたっては、近年の農産物をはじめとする物価下落の動向や農家の経営実態を踏まえ、適正な価格形成が図られるようメーカー等との交渉により一層努力するとともに、より安価な資材を求めて調達先の開発・多様化に取り組む等の改善が必要である。

一方、製造メーカーにおいては、OEMの推進等による施設の操業度の向上、資材銘柄・型式の集約、仕様の簡素化等により製造コストの低減に努めるとともに、生産者においてもコスト意識を強くもち、肥料・農薬の効率的な使用、耕畜連携による有機資源の活用、日常の整備・修繕による農業機械の耐用年数の延長、中古農機の活用等の対策を講じていく必要がある。このような経営改善の面においても、農協系統の積極的な支援・関与が期待される。

## (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

図Ⅱ-31 農業生産資材の購入先



資料：農林水産省「農業生産資材に関する意識・意向調査（12年4月）」

注：水稲作を主とする土地利用型農家（1,016戸）を対象とした調査であり、956戸（回収率94.1%）から回答があった。

### (米の需給は緩和基調で推移している)

平成12年産水稻の生産については、作付面積が前年比1.0%減の176万3千haとなったものの、天候に恵まれたことから作況指数<sup>\*1</sup>は104(やや良)となり、生産量(収穫量)は947万2千トン(前年比3.4%増)となった(図Ⅱ-32)。

13年産については、「平成12年緊急総合米対策」による需給改善のための生産調整の緊急拡大(4万7千ha)及び生産者団体の主体的取組みによる「緊急需給調整対策」(需給調整水田と特別調整水田)<sup>\*2</sup>を実施した結果、作付面積は170万ha(前年比4%減)となり、7月以降おおむね天候に恵まれたことから、全国平均で作況指数103(やや良)となったものの、生産量(水稻収穫量)は904万8千トン(前年比42万4千トン減)となった。

なお、生産調整及び緊急需給調整対策の取組みにより、13年産の生産数量ガイドラインに対する生産オーバー分は11万トン程度と見込まれており、これについては、生産者団体の主体的取組みとして全量配合飼料用に処理することとされている。

近年の米の需給動向については、消費が減少傾向にあるなか、6年産以降10年産を除いて、毎年「平年並み」以上の作況が続いていること等もあり、大幅な緩和基調で推移しており、13年10月末の国産米在庫量は主食用で213万トン程度と見込まれている。

### (過去最大となった生産調整規模)

米の生産調整は、大幅な需給不均衡があるなかで、作付けを抑制することにより生産量を抑制するものであり、米の需給調整を図るための基本的な政策手段である。

現在の生産調整は、水稻を作付けしない面積(ネガ面積)が水稻を作付けする面積(ポジ面積)に比べて相対的に小さく、比較的確認が行いやすいこと等から、ネガ面積を国から農家まで配分することを基本に実施されている。生産調整目標面積は、近年稲作の生産性の向上、国内消費の減少等による需給ギャップの拡大に対応して、年々拡大してきており、面積ベースでは、ほぼ毎年目標面積が達成されているものの、豊作等により生産調整の拡大の効果が減殺され、需給均衡が図りがたい状況となっている。

こうしたなか、平成13年度の生産調整規模は過去最大の101万ha(転作率38%)と

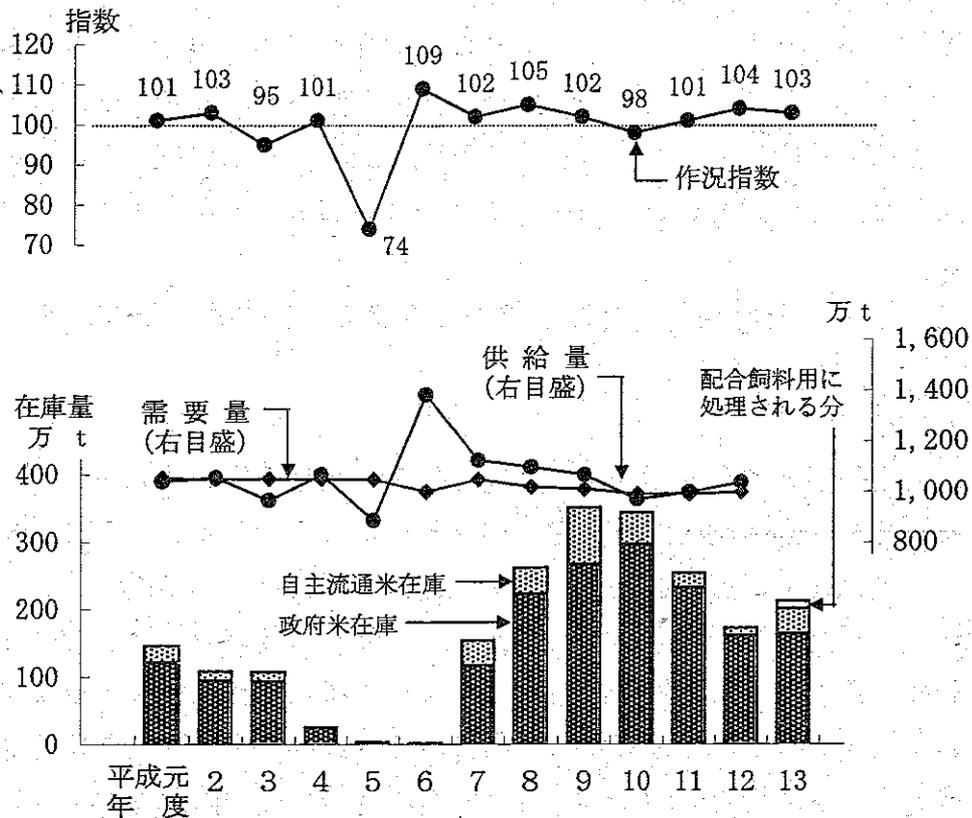
\*1 巻末[用語の解説](P. 358)を参照。

\*2 13年産の生産調整の緊急拡大の効果を豊作により減殺させないよう、生産者団体の主体的取組みとして、作況が100を超えるような場合に子実前刈り等を行うものである。

需給調整水田とは、豊作が予想される場合に子実前刈り等により水稻を収穫前に需給調整する水田。

特別調整水田とは、需給調整水田のうち、事前に麦・大豆・飼料作物等の転作をするなどして、主食用米を生産しない水田。

図Ⅱ-32 近年の米需給の推移



資料：農林水産省「作物統計」、「食料需給表」、食糧庁調べ

注：1) 供給量は国内生産量と輸入量の合計、需要量は消費仕向量、在庫量は政府米等持越在庫量（各年10月末現在）である。

なお、13年度の供給量は、ミニマム・アクセスによる輸入予定量を輸入量としている。

2) 12年度の政府米在庫量は、「平成12年緊急総合米対策」により、援助用隔離75万トン、12年産生産オーバー分の配合飼料用処理に伴う、政府米売渡し15万トン、11年産自主流通米販売残処理に伴う政府米の引渡し16万トン（自主流通米12.4万トンと交換）を行った後の数量である。

なった。

このような生産調整規模の年々の拡大により、生産現場においては、生産調整に対する限界感が指摘されており、また、生産調整未実施者が生産調整による価格安定効果を自らの負担なしに享受していること等生産調整をめぐる不公平感が増大している。また、現行の仕組みのもとでは、生産調整の達成に重点が置かれ、銘柄ごとの売れ行きに応じた生産や販売戦略と連動した米の生産が実施できていないなどの問題も生じている。

このため、こうした諸課題に対応し得る生産調整手法等の検討が必要となっている。

#### (12年産の自主流通米の入札価格は入札開始以来の最低水準となった)

最近における米の価格動向を、自主流通米価格についてみると、平成12年産米の入札価格は、景気低迷の影響による消費者・実需者の低価格志向が続いていること、高水準の持越在庫量及び豊作予想等から、当初は、前年産価格を下回ってスタートしたが、12月以降「平成12年緊急総合米対策」に基づく特別調整保管等の具体的な取組みの進展、自主流通米販売の好調等から上昇に転じ、13年6月には前年同月を上回る水準まで回復した。特に精米表示へのJAS法適用等から卸の購入意欲が高い魚沼コシヒカリについて、2月以降大幅な価格上昇がみられた。しかしながら、年間平均価格では前年を4.9%下回り、2年の入札開始以来の最低水準となっている(図II-33)。

13年産については、入札価格の平均値は前年同時期を上回る水準で推移しており、14年2月には前年同月を0.2%上回っている。

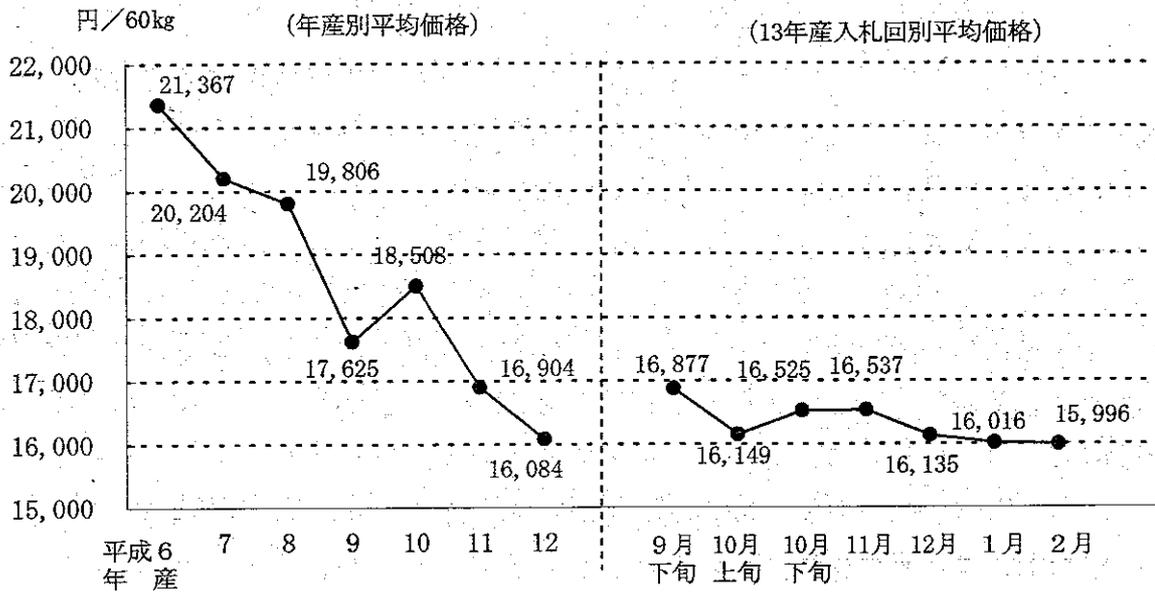
#### (米の消費拡大のためには消費者、生産者、関係業界等が連携した国民運動的な展開が必要である)

我が国の家庭における米の消費量は、食生活の多様化により減少傾向で推移しており、農林水産省「食料需給表」(速報値)によると、1人1年当たりの供給量は、昭和37年度の118.3kgから、平成12年度には64.6kgと約半分に減少している。

12年度における1人1か月当たり消費量を食糧庁「米の消費動向等調査」で見ると、生産世帯では前年比1.7%の減少となったものの、消費世帯では増加がみられたことから全世帯では同0.1%の増加となった(図II-34)。13年度に入ってから、再び減少に転じている。

米は我が国の主食であり、自給可能な農作物として日本農業における主力作物でもある。このため、その消費の拡大は、「食生活指針」が目標とする望ましい食生活の実現や伝統的食文化の継承等、さらには結果として食料自給率の向上にもつながる取

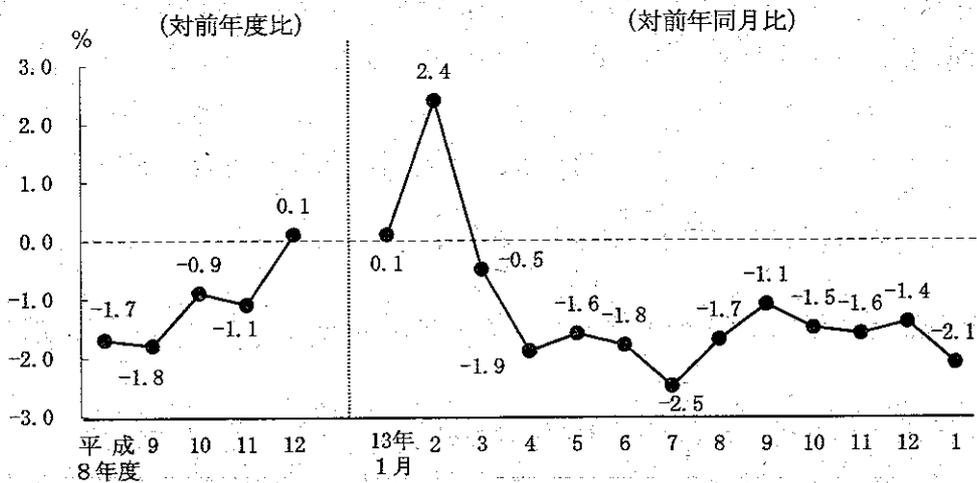
図Ⅱ-33 自主流通米価格の推移（全上場銘柄平均）



資料：（財）自主流通米価格形成センター調べ

注：価格は、自主流通米価格形成センターにおける全上場銘柄の入札結果を加重平均したものである。

図Ⅱ-34 米の1人1か月当たり消費量の増減率の推移



資料：食糧庁「米の消費動向等調査」（平成8年度から実施）

注：1) 消費量は全世帯の数値である。

2) 8年度の対前年度比については、7年度の「米穀の消費動態調査」及び「生産者の米穀現在高等調査」の調査結果を基に推計した全世帯の消費量との対比である。

3) 11年度はうるう年のため、平年ベースへの補正を行っている。

組みとしての観点から重要な課題となっている。

このため、農林水産省は関係省庁や関係団体等と連携して、米を中心とした食生活の健康面における有用性等についての理解促進、米飯学校給食の一層の普及・拡大と児童・生徒へのお米・ご飯に関する食教育の実施、食の簡便化志向等に対応した米加工品の研究・開発の促進等の米消費拡大の取組みを推進しているところである。13年度には文部科学省と連携して、子ども達の健全な食生活に向けた米飯学校給食の一層の普及・拡大と児童・生徒へのお米・ごはん食に関する食教育の実施を推進したほか、日本医師会や栄養士会と連携した、「食生活指針」の普及・定着活動を通じたセミナー等を開催し、栄養面からみたごはん食の優れた役割や子ども達へのごはん食の推進等についての理解の促進を図ったところである。

食事内容の多様化や米飯の正しい食習慣を身につけることを主目的として推進されている米飯による学校給食については、12年5月現在、完全給食を実施している学校の99.3%において1週間当たり2.8回（前年比0.1回増）実施<sup>\*1</sup>されるまでに拡大しているものの、依然として低水準にある地域や学校等もみられ、農林水産省の調査<sup>\*2</sup>によれば、同じ都道府県でも、県庁所在地等を中心とした都市部の実施回数が少ない傾向にある。

農林水産省ではこれら結果を踏まえ、都道府県ごとの地域の実情に応じた推進目標の設定や計画的な実施を通じて、その一層の推進を図っているところである。

今後とも米の消費拡大を図るためには、これまでに講じてきた活動の評価を適切に行うことが重要であるとともに、消費者、生産者、関係業界等が連携して国民運動的な展開を図っていくことも必要である。

（稲作経営安定対策は稲作への依存度が高い農家に対してより大きな役割を發揮している）

稲作経営安定対策は、米価の下落が稲作経営に及ぼす影響を緩和するため、生産者の抛出と国の助成より造成した資金を用いて補てん基準価格からの価格低下分の一定割合を補てんする制度であり、平成10年産から導入された。

補てん金の交付の基準となる補てん基準価格は、過去3か年の自主流通米価格の平均により算出することとされた。ただし、13年産補てん基準価格については、臨時応急特例的な対応として、生産調整の緊急拡大への取組みとその確実な達成等を前提に、12年産と同水準とされた（表Ⅱ-12）。

しかしながら、補てん基準価格の据置措置は、連続して価格が低下しているなかで

\*1 文部科学省「学校給食実施状況等調査」による。

\*2 食糧庁が各都道府県を通じて県庁所在地における米飯学校給食の週平均回数を調査したものである（12年5月現在）。

表Ⅱ-12 補てん基準価格、補てん金単価の推移（上場銘柄平均・60kg当たり）

単位：円

	補てん基準価格	補てん金単価	特別支払単価
平成10年産	19,148	340	—
11	18,720	1,430	180
12	18,166	1,800	180
13	18,166	—	—

資料：食糧庁調べ

注：特別支払とは、補てん金交付後に資金の剰余がある者に対して、追加で補てん基準価格の1%以内の額を資金から支払うものである。

所得の安定に果たす役割を評価できるが、販売価格を下げて翌年産の補てん基準価格は下がらないことから、これを織り込んだ手取額を想定した価格設定による安売り等が疑われる事例もみられ、これが他県の同一銘柄の安売りを通じて、結果として市場価格の低落を招き、また、資金収支の悪化により制度が機能しなくなるおそれがあるなどの問題を生じることとなった。

次に、補てん金についてみると、補てん金単価は、自主流通米価格の下落や補てん基準価格の特例措置により、上昇傾向で推移している。

12年産米における稲作経営安定対策の補てん金の効果については、農林水産省「農業経営統計調査（米生産費統計）」によれば、12年産の米販売農家の10アール当たり所得は、自主流通米価格の低下により前年比4.1%減となっているなかで、稲作経営安定対策の加入農家では、補てん金の効果や収量の増加により同1.1%増となっている。また、主副業別の農家に対する効果を、農林水産省調べ<sup>\*1</sup>によってみると、稲作収入1位農家のうち主業農家では、1戸当たり補てん金は62万円となり、農家総所得に占める割合は1割弱に及んでいるものの、副業的農家では6万円で農家総所得に占める割合は1%にも達せず、稲作経営安定対策が稲作への依存度が高い経営の安定に対してより大きな役割を發揮していることがわかる（図Ⅱ-35）。

#### （米政策の見直し方向が決定された）

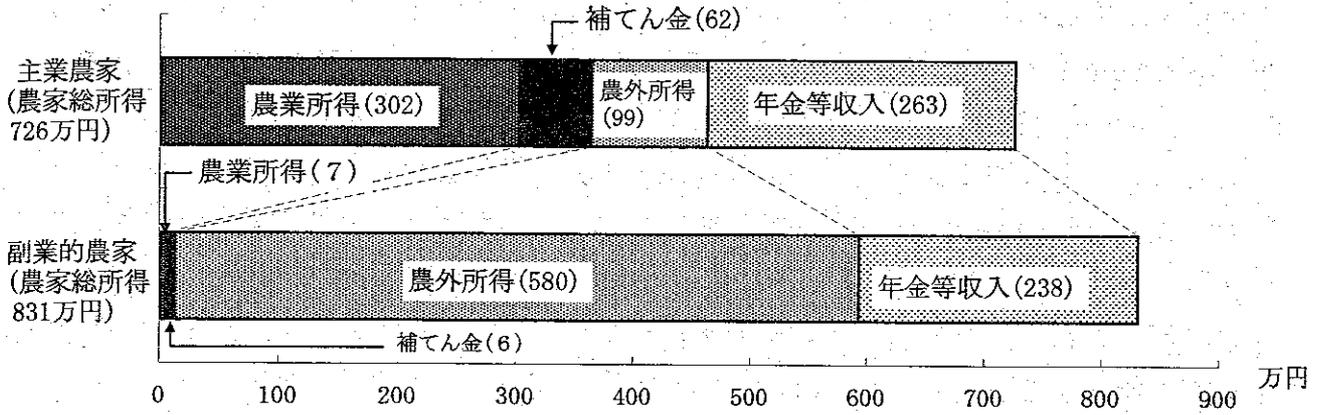
本章第1節で述べたように、稲作は主業農家の生産シェアが低く、また、需要に応じた生産の調整が円滑に進んでいないなど我が国農業のなかで最も構造改革が遅れた部門である。また、これまでにみたように、近年の自主流通米価格の大幅な下落は、稲作農家の経営等に大きな影響を与えているほか、生産調整にかかる公平性の確保、稲作経営安定対策の制度運営等をめぐって各般の課題に直面している。

このような状況に対応するため、農林水産省は、平成13年11月に「生産調整」、「水田農業の構造改革と稲作経営安定対策」、「安全性に関する取組と消費拡大」、「備蓄運営」、「計画流通制度」の各課題について見直しの方向を取りまとめた「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」を決定した。

具体的には、「生産調整」については、公平性の確保のための制度的枠組み等の実効ある多様な措置を含めた生産数量管理に関する検討課題について、生産者団体、行政等から構成される研究会において検討し、可能な限り、15年度実施へ向け早急に結論を得ることとされた。「水田農業の構造改革と稲作経営安定対策」については、生産調整の円滑な推進に果たしてきた役割を踏まえつつ、構造改革の推進の観点から経営所得にかかる施策の確立を検討するなかでそのあり方を検討することとし、その基

\*1 農林水産省において農業経営統計調査（農業経営動向統計）から推計。

図Ⅱ-35 稲作農家の所得構成と補てん（稲作収入1位経営）



資料：食糧庁調べ、農林水産省「農業経営統計調査（農業経営動向統計）」より推計

注：1) 数値は、12年産の補てん金を加味して組み替えたものである。

2) ( ) 内は内訳金額である。

準価格について、14年産以降は据置措置についてはモラルハザード等の問題を回避した、農家経営の安定に資するものに見直し、過去7か年の自主流通米価格のうち最高と最低の価格を除いた5か年の平均価格とすることとされた。また、地域単位での構造改革を促進するため「地域水田農業再編緊急対策」を3か年実施することとされた。「安全性に関する取組と消費拡大」については、国産米の安全確保と表示の徹底を図るほか、我が国の食文化への理解及び消費拡大促進について、「食生活指針」の普及と連携しつつ、一大国民運動的に展開することとされた。「備蓄運営」については、適正水準を6月末100万トン程度に引き下げ、年間販売数量を50万トン程度とすること等とされた。さらに「計画流通制度」については、現行の計画流通制度に代わる安定供給体制を整備すべく、その具体的内容について生産調整の見直し等とあわせて上記の研究会で検討すること等が掲げられた。

今後は、これを踏まえ、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ものとして改革を実施していくことが必要である。

また、当面の需給安定の主な取組みとして、①14年度の生産調整の規模を13年度と同様（101万ha）とすることと、②「地域水田農業再編緊急対策」において集落・地区単位の超過達成面積について新たな助成を行うことが決定された。

#### 【コラム：がんばっている街の「お米屋さん」】

最近、「お米屋さん」で米を買っていますか？

ひと昔前は、都市の消費者にとって米は「お米屋さん」で買うのが当たり前でした。農林水産省の調査<sup>\*1</sup>によれば、消費者の米の購入先は昭和61年には米穀専門店が7割以上を占めていましたが、平成12年ではスーパーマーケットが第1位で全体の2割以上を占める一方、米穀専門店を利用する消費者は1割程度にまで減少しています。

このような米流通における「お米屋さん」のシェアの低下の大きな契機となったのは、6年に制定された新食糧法<sup>\*2</sup>のもとでの米の流通にかかわる規制緩和でした。この規制緩和によって消費者の米の購入先の選択肢は、従来からの「お米屋さん」に加え、スーパーやコンビニエンス・ストア等にまで広がり、また、インターネット等を通じて生産者から直接購入することも可能となりました。この結果、米を取り扱う小売業者の店舗数は6年の約9万店舗から、12年6月現在で

\*1 食糧庁「食糧モニター調査」

\*2 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律

は約16万店舗まで増加しています。

こうしたなかで、消費者が米の購入先を、「他店より安いから」(25.7%)、「他のものも一緒に購入できるから」(22.0%)といった要素で選ぶ<sup>\*1</sup>ようになった結果が冒頭で紹介したような「お米屋さん」のシェアの低下につながったと考えられます。

このような規制緩和の時代にあつて、従来からの「お米屋さん」にも、その店ならではの商品提供や配達サービス等、創意工夫を活かした経営展開を図り、消費者を引きつけているお店も多数あります。

例えば、北海道のO店は、産地と無農薬栽培等の栽培方法にこだわった米に販売の重点を置くとともに、鮮度を第一として、当日に精米したものだけを販売しています。また、おいしい米の試食を兼ねた店独自のおむすびの販売により売上げを伸ばしています。

東京都のP店は、「お米屋さん」の最大の強みである対面販売に着目し、生産者から直接仕入れた米について、生産者の人柄や生育方法の工夫、苦労話等を含めたストーリー性のある商品として、生産者の名前を付けて売っています。消費者はお米の銘柄ではなく、「岩手の〇〇さん」とか「宮城の△△さん」等生産者に親しみを感じて名前で購入に来るそうです。

新潟県のQ店は、県外消費者に目を向け、「お米会員(オコメイツ)」の名称で会員契約を結び、会員には、地元新潟の良品質・良食味の米を配送料無料で販売しています。現在では会員は400名程度まで増加しています。

また、大阪府のR店のように、低温倉庫の完備、精米機の大型化を図り、業務用(弁当屋・病院等)、スーパー向け等大型需要を開拓しているお店も増えています。

このようなお米の販売のプロフェッショナルを目指す「お米屋さん」の活躍によって、米が新たな魅力・価値を有する商品として、消費者の心を捉えていくことが期待されます。

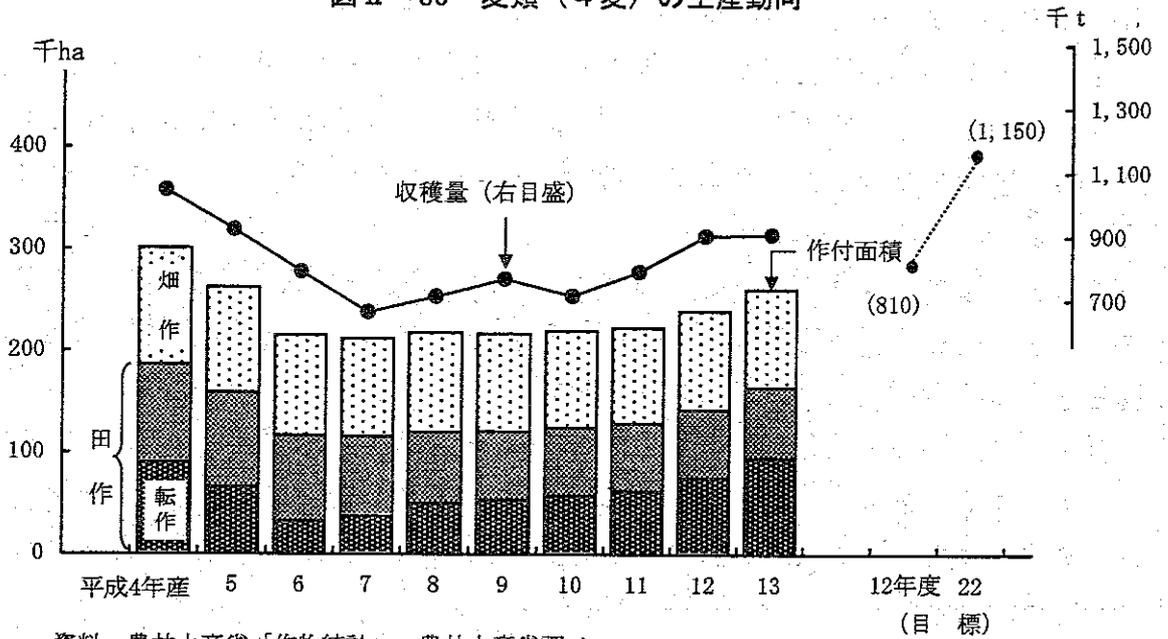
## イ 需要に対応した麦・大豆の生産

(国内産麦・大豆の生産は拡大基調で推移している)

近年の麦(4麦)の国内生産量(収穫量)は、年々の作柄によって変動があるものの増加傾向にあり、平成8年から11年には70万トン台で推移していたが、12年産は作付面積の拡大(前年比7.2%増)に加え、作柄にも恵まれたことから、生産量は

\*1 東京都消費生活モニター・アンケート調査「米」(平成12年度第3回)

図Ⅱ-36 麦類（4麦）の生産動向



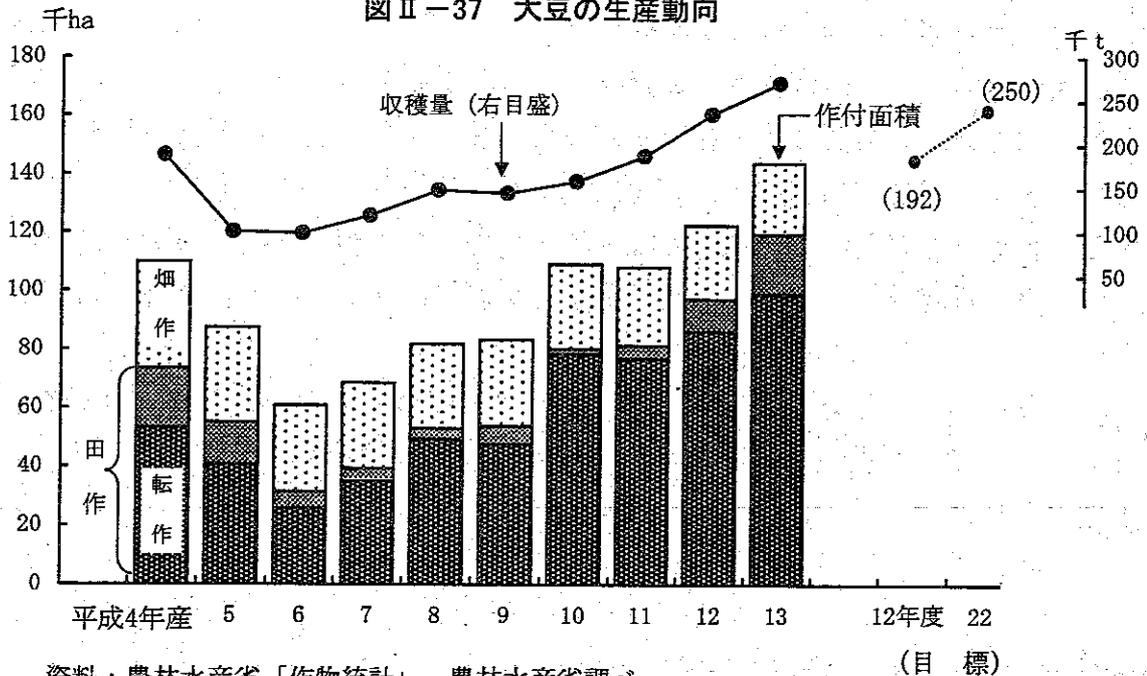
資料：農林水産省「作物統計」、農林水産省調べ

注：1) 4麦とは小麦、六条大麦、二条大麦、裸麦である。

2) 平成13年産の転作面積は7月31日現在（見込）である。

3) 目標のうち、22年度の値は食料・農業・農村基本計画（12年3月閣議決定）において示された生産努力目標、12年度の値はその達成に向けて12年度において設定された「政策目標」である。

図Ⅱ-37 大豆の生産動向



資料：農林水産省「作物統計」、農林水産省調べ

注：1) 平成13年産の転作面積は7月31日現在（見込）である。

2) 目標のうち、22年度の値は食料・農業・農村基本計画（12年3月閣議決定）において示された生産努力目標、12年度の値はその達成に向けて12年度において設定された「政策目標」である。

同14.5%増の90万3千トンまで拡大した(図Ⅱ-36)。また、13年産では、作付面積は同8.8%増となったものの、都府県の1月上旬から2月中旬の降雨・降雪等の影響により、生産量は前年並みの90万6千トンとなった。

次に、大豆の国内生産量(同)についても麦類同様に増加傾向にあり、12年産は、作付面積の拡大(前年比13.2%増)に加え、作柄にも恵まれたことから、生産量は同25.5%増の23万5千トンとなった(図Ⅱ-37)。また、13年産では、作付面積の同17.5%増に加え、都府県ではおおむね作柄に恵まれたことから、生産量は同15.1%増の27万1千トンとなった。

こうした麦・大豆の生産拡大は、食料自給率目標達成に向けた関係者の生産拡大努力とともに、12年度から開始された「水田農業経営確立対策」における助成水準の引上げによるところが大きく、13年度の生産調整においては、麦の作付けが前年の実績に比べ22%増、大豆の作付けが同15%増の見込みとなっている(表Ⅱ-13)。

#### (麦・大豆作においても生産構造の改革が必要である)

このように国内産の麦・大豆の生産は急拡大しているが、その生産構造をみると北海道と本州以西で大きな差異がある。

平成13年の小麦作付面積は北海道が全国の5割強、都府県の主産地である関東・東山、九州が3割を占めている。また作付面積のうち田作の8割は都府県で畑作の9割は北海道となっている。

小麦については、近年、作付戸数が大幅に減少するなか、機械化の進展・大型化等により生産規模の拡大が進んでおり、特に大規模畑作経営が確立している北海道の1戸当たり作付面積(12年)は、都府県平均(1.1ha)に比べ、約5倍の5.2haとなっている。この結果、10アール当たり投下労働時間は都府県の(9.60時間)に対し、北海道は3.40時間となっているほか、10アール当たり平年収量では北海道が都府県(341kg)を2割上回る401kgとなっている。こうした生産性の格差を反映して、12年の10アール当たり所得(奨励金含む。)では都府県(19,750円)に対し、北海道では1.3倍の25,441円となっている。

次に、12年産の大豆作付面積をみると、全国の7割が東北、九州、関東・東山、北陸の主に水田で作付けられており、北海道は1割程度となっている。

また、小麦同様に北海道と都府県では経営耕地規模、投下労働時間等の格差が大きくなっており、大規模畑作経営が確立している北海道の1戸当たり作付面積(12年)1.84haは、都府県平均(0.28ha)の約7倍となっている。さらに、北海道の10アール当たり投下労働時間は都府県(16.34時間)に対し11.56時間、10アール当たり平年収量では都府県(167kg)の1.4倍の241kgとなり、この結果、12年の10アール当たり所得(奨励金含む。)は、北海道では都府県(11,835円)の2.0倍の23,793円とな

表Ⅱ-13 水田農業経営確立対策の取組状況

(単位：千ha、%)

区 分	平成13年度 (見込)		12年度 (実績)	増減 (13-12)
		構成比		
作物作付計	592	61(100)	557	35
うち一般作物	451	(76)	420	31
麦	92	(16)	75	17
大豆	99	(17)	86	13
飼料作物	111	(19)	107	4
うち永年性作物等	10	(2)	7	3
果樹	6	(1)	4	1
うち特例作物	131	(22)	130	0
野菜	128	(22)	128	0
景観形成等水田	9	1	9	0
調整水田	55	6	55	0
水田預託	4	0	4	0
自己保全管理	65	7	62	3
土地改良通年施行	4	1	5	0
実績算入	240	25	277	▲ 37
合 計	969	100	969	0

資料：農林水産省資料

注：1) 13年度の数值は、13年7月31日現在の見込値である。

2) 13年度の合計面積は、13年度の生産調整目標面積(1,010千ha)をかい廃、消費純増等により補正して確定した面積(968千ha)に対する取組面積である。

3) 構成比の( )内は、作物作付計を100とした構成比である。

っている。

都府県の麦・大豆は、気象変動や栽培方法等による単収や品質の変動が大きく、北海道の麦・大豆と比べ不安定となっている。8～12年産麦・大豆の単収と品質の変動を北海道と都府県における10アール当たり収量と検査成績（一等比率）の関係からみると、都府県の麦、大豆については、北海道に比べ年々のばらつきが大きく、不安定であることがうかがえる（図Ⅱ-38）。

また、収量の向上と生産の安定に関連する担い手集積率<sup>\*</sup>は、地域間格差はあるものの、近年上昇傾向にあり、北海道では7割を超える状況となっている。しかし、都府県においては、稲作の構造改革が進んでいない水田での作付けが主体であることもあり、特に、麦では中国四国、九州、大豆では近畿、中国四国で低い状況となっており、4割程度にとどまっている。

麦・大豆は本来、過湿を嫌う作物であるため、水田における本作化へ向けての定着を図るためには、特に都府県において、暗きょ排水等により水田の汎用化を進めるとともに、中耕<sup>\*\*</sup>・培土<sup>\*\*</sup>や肥培管理等の基本技術の励行によって、単収と品質の安定を図り、あわせて、規模拡大や団地化を通じた生産の効率化を進めることによって経営の安定を図る必要がある。

なお、北海道においても、近年、米の生産調整の拡大によって田作麦・大豆は増加傾向にあり、都府県同様の対策が必要な地域も増えている。

#### （品質向上の伴わない生産量急増により需給のミスマッチが拡大している）

これまでみたように、麦・大豆については生産量は増大しており、数量的には食料・農業・農村基本計画に沿った平成16年度の政策目標値をも達成している。しかし、生産努力目標に掲げられた生産コストの低減、品質の向上・安定化については依然として解決できていない状況にあり、結果として需給のミスマッチを生んでいる。

国内産麦の流通については、従来、その大宗が政府を經由して行われていたため、実需者のニーズが生産者に伝わりにくいことが指摘されていた。このため、12年産からこれを民間流通に委ね、生産者と実需者が品質評価を反映した直接取引を行う仕組みが導入された。初年度の12年産麦から主産地を含む24道県の流通量のうち95.6%が民間流通に移行し、3年目となる14年産麦では39道府県、流通量のうち99.8%と、国内産麦のほぼ全量が民間流通する見込みとなっている。

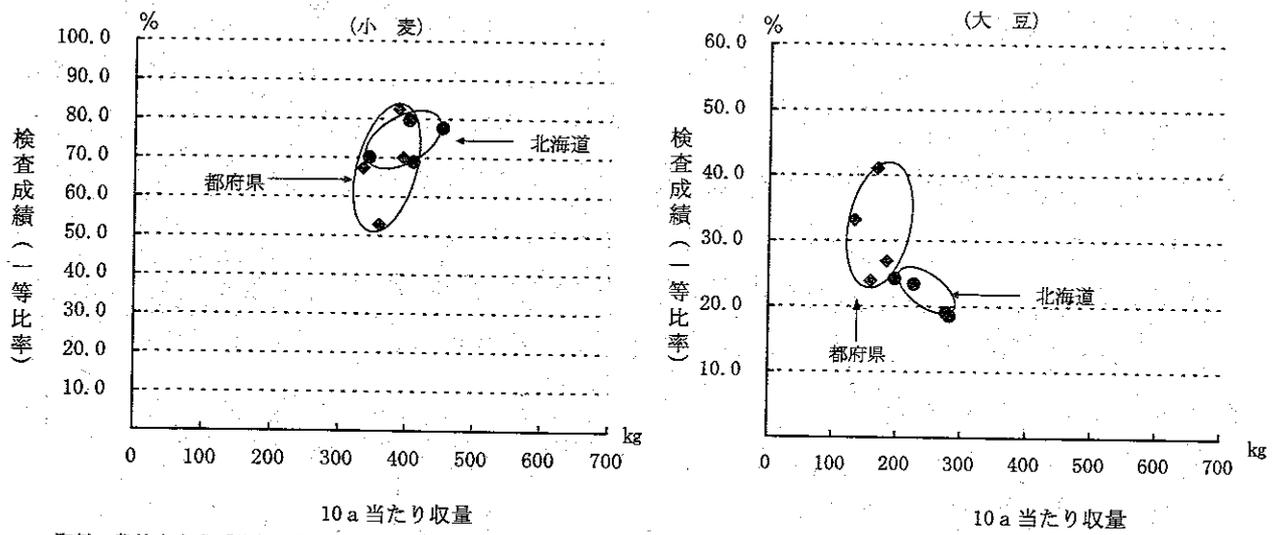
しかしながら、麦の生産量が急増するなかで、産地や銘柄によっては、実需者の購

\*1 麦では作付面積のうち、北海道5ha以上層、都府県3ha以上層の占める割合、大豆では、個人農家2ha以上層、生産組織7ha以上層の占める割合をいう。

\*2 作物の生育期間中に、除草と通気を促す目的で畝間の土壌を軽く耕す作業をいう。

\*3 倒伏防止、塊茎、塊根の成長を促す目的をもって、作物の根際に土寄せする作業をいう。

図Ⅱ-38 10アール当たり収量と品質（小麦・大豆）（平成8～12年）



資料：農林水産省「作物統計」、食糧庁調べ

注：1) 図は、8～12年産の北海道及び都府県平均の10アール当たり収量及び検査成績（1等比率）を図示したものである。

2) 異常年は除外している。

入希望数量を生産者の販売予定数量が上回る需給のミスマッチが拡大しているほか、14年産の民間流通麦の入札では、前年産の入札に比べ上場銘柄数・数量ともに増加したものの、落札結果は基準価格を下回る銘柄が多く、また産地間や銘柄間の格差が拡大した（表Ⅱ-14）。

特に近年、生産が急増するなかで、①たんぱく質含有率が低い、②同県内の同一銘柄であっても品質のばらつきが大きい、③バラ化率<sup>\*1</sup>が低く、取引ロットが小さいなどの理由から、市場評価が低く、相対取引の結びつきが難航する産地が相当程度生じているなどの状況もみられる。

大豆についても、「新たな大豆政策大綱」（11年9月）に基づき、市場価格を反映した生産者手取りの実現に向けた交付金制度の見直しと価格低下の影響を緩和するための大豆作経営安定資金<sup>\*2</sup>を創設し、また、12年産から第三者機関による入札取引の場が開設された。国産大豆については、実需者や消費者からは品質面では外国産に比べ、優れているという評価を得ている半面、供給量が不安定、産地・集荷ロットが小さく均質でないといった問題が指摘されており、12年産大豆の販売においては、これらの課題に加え、生産量の増加とともに、高品質な輸入大豆との競合が激化し、平均入札販売価格は60kg当たり5,936円で11年産<sup>\*3</sup>に比べ12%低下している。

#### （実需者ニーズに対応した麦・大豆の生産と消費拡大を図る必要がある）

これまで述べてきたように12年度から開始された「水田農業経営確立対策」における助成水準の引上げ等を契機として急増した麦・大豆については、本作化という観点からは今後その定着を図っていけるかが課題であり、そのためには、従来以上に実需者ニーズに対応した生産を行うとともに、単収・品質の向上・安定を図ることが必要となっている。

農林水産省が国産小麦・大豆について実需者の評価を聞き取った結果によれば、小麦では、輸入小麦に比べ、「めんにした時、色がくすむ」、「製粉効率が悪い」等の問題点が指摘されており、また、大豆では「ロットによって品質が異なる」等の問題点が指摘されている。

こうした指摘に対応するためには、生産振興にかかる施策について、生産性の向上、品質の改善に資する観点に立った見直しを行いつつ、生産者への的確な市場評価

\*1 麦の流通形態としては、紙袋等により、包装された状態で流通する場合と、船やトラック等にい  
わゆるバラの状態に積まれて流通する場合等がある。この全体の流通量に対して、バラによる流通  
の割合をいう。

\*2 生産者の拠出と政府助成による造成資金から、補てん基準価格との差額のうち一定割合を補てん  
する制度。

\*3 11年産販売価格には、入札取引によるもののほか、随意契約による取引を含む。12年産販売価格  
は、（財）日本特産農産物協会で行われる入札取引価格である。

表Ⅱ-14 平成14年産民間流通麦にかかる入札結果の概要

上場銘柄数・上場数量等

	小 麦	小粒大麦	大粒大麦	はだか麦
上場銘柄数 (銘柄)	33 (32)	11 (8)	10 (9)	5 (4)
上場数量 (トン)	200,870 (200,640)	11,840 (7,740)	11,240 (9,390)	4,880 (3,980)
落札銘柄数 (銘柄)	33 (32)	11 (8)	9 (9)	5 (4)
落札数量 (トン)	176,100 (180,750)	11,090 (7,310)	10,210 (8,180)	4,290 (3,730)
落札率 (%)	87.7 (90.1)	93.7 (94.4)	90.8 (87.1)	87.9 (93.7)

指標価格の動向

(単位：銘柄)

	小 麦	小粒大麦	大粒大麦	はだか麦
基準価格を上回った銘柄	9 (9)	5 (8)	1 (4)	(-) 1
基準価格と同価格の銘柄	2 (-)	- (-)	- (-)	- -
基準価格を下回った銘柄	22 (23)	6 (-)	8 (5)	5 (3)

資料：(社)米麦改良協会「平成14年産民間流通麦に係る入札結果の概要」

注：1) 14、13年産は、第1回、第2回入札の合計値である。

2) 基準価格は、前年産の指標価格を基本とする。

3) 指標価格は、入札価格の加重平均値である。

4) ( )内は、13年産値である。

5) 北海道チホクコムギについては地域区分ごとにそれぞれ1銘柄として計上している。

の伝達、地域の条件に応じた生産振興の目標の策定等を行うとともに、その実現に向けて、排水対策の実施、肥培管理・土壌改良等の基本技術を励行することはもとより、①品質分析に基づく栽培技術の改善、②担い手の育成、規模拡大、③優良品種・新技術の開発・普及、④大規模乾燥調製施設等の整備等の取組みを推進して行く必要がある。また、消費の面でも、実需者との連携による地場産麦・大豆を利用した加工品の開発・利用促進を図るなど「地産地消」を核とした地域に根ざした取組みが重要である。

### <事例：実需者ニーズに対応した大豆生産>

秋田県天王町<sup>てんのうまち</sup>は町内の耕地面積1,710haの9割以上を水田が占める水田地帯であるが耕地全体の3割弱を八郎湖干拓による増反地が占めるなど低標高で地下水位が高いため、転作作物の安定的生産が困難であった。しかしながら、米の生産調整が徐々に拡大されるなかで、農家経営の安定のためには、米と米以外の作物を組み合わせた水田農業経営の確立が不可欠との意見が高まり、平成2年から米と作業が競合しない大豆栽培への本格的取組みを開始した。

まず、水田の汎用化を図るため、3年から町内の約220haの水田のほ場整備が実施され、8年までに終了している。また、これを契機に水系別に町域ぐるみの生産調整の団地化とブロックローテーションを拡大し、12年の団地化率は91%（243ha）となった。

次に、栽培面においては、地元農協が実需者のニーズを調査したうえで加工適性が高い中早生種の「エンレイ」を作付品種として選択し、農協、農業改良普及センター及び農家が連携して、生産の安定及び品質向上に向けたは種の早期化等の栽培技術に取り組み、6年には栽培体系の確立にこぎつけた。また、担い手不足に対応して、地区単位での作業の集団化を推進するとともに、機械化一貫体系を導入し、さらに、10月下旬以降に降雨が多い同町の気象条件のもとで、収穫期が遅れると乾燥の不足から品質低下につながるばかりか、実需者の希望する時期に出荷できないという問題を克服するため、12年に色彩選別機等高精度の能力を備えた大豆乾燥調製施設を建設し、出荷時期の早期化と品質の均質化を図っている。

こうした取組みの成果により、国産大豆の需給が緩和するなかで同町産の大豆は実需者から高品質・均質な点が高く評価され、12年産は全量完売を達成している。また、農家の経営面では水田農業確立助成補助金を含めれば水稻を上回る所得が確保され、作業の効率化の結果、12年の10アール当たり労働時間は8.6時間（全国平均の56%）にとどまっている。

同町では今後とも実需者ニーズに対応した高品質な大豆生産を行っていくため、農業改良普及センター等に依頼して、有望な早生種の選定を進めることとしており、ま

た、大豆の流通は紙袋によるものが主体であるが、今後、取引相手のニーズに対応して、流通コスト縮減につながるバラ出荷(包装単位の大口径化)を推進することとしている。

### (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

##### (野菜は農業の基幹部門の一つとなっている)

野菜が農業総産出額に占める割合は、平成12年には全体の23%を占め、我が国農業生産の基幹部門として、畜産、米に次ぐ重要な地位を占めている。一方、これを支える野菜作農家戸数はやや減少傾向にあるものの、12年で45万戸となり、販売農家全体の19%を占め、また、主業農家の割合も85%と高くなっている。

農業従事者については、高齢化は進んでいるものの、今後も農業の基幹部門として重要な役割を担う後継者(単一経営における農業が主)の割合は、販売農家全体7.2%と比べて13.6%と高くなっている。

##### (減少する国内産と増加する輸入野菜)

野菜の作付面積、生産量は減少傾向にあり、主要野菜(29品目)の平成12年の作付面積は前年比2.5%減の54万haとなった。この要因としては、生産農家の高齢化、労働力不足に加え、生鮮野菜の輸入増加等による国内価格の低迷が生産者の作付意欲の減退を招いていること等があげられる。

野菜の輸入については、昭和60年代以前は、加工場向けの原材料として塩蔵・冷凍野菜が中心であったが、その後、これらに加え、食の外部化の進展に伴う外食等の業務用需要の増加に対応して、次第に輸入量が増加し、国内の業務・加工用需要におけるシェアを高めてきた。その後、平成5年産の冷害に伴う不作を契機として生鮮野菜の輸入が増加しはじめ、12年の輸入量は過去最高の92万6千トンとなった(図II-39)。また、野菜全体に占める内訳をみると、冷凍野菜22.3%、塩蔵野菜9.8%、生鮮野菜41.3%となっている。さらに、農林水産省「食料需給予測調査分析事業」結果によれば、12年度の食品製造業における野菜の原料仕入額に占める輸入品の割合は40.6%となっている。

こうした業務・加工用原材料の輸入拡大の要因として、国内生産地が卸売市場向け、かつ生食向けを中心とし、業務用・加工用への低価格、安定的なロットによる供給への対応が不十分であったこともあげられる。

##### (我が国初の一般セーフガードの暫定措置が発動された)