

農業者との調整に市町村や農協職員の多大な労力が割かれている状況がみられる。また、価格の暴落を防止する効果しか持ち得ない生産調整が「価格維持のため」として推進されてきたため、農業者には生産調整面積を達成しても価格が下がることに対する不満が生じている（図Ⅱ-42）。

さらに、生産調整に対しては、①水田農業経営確立助成、②とも補償、③緊急拡大に係る追加的助成、④緊急需給調整対策、⑤地域水田農業再編緊急対策（超過達成助成）により助成が行われていることから、農家にとっては複雑で理解しにくい仕組みとなっている。

（費用対効果が明確で効率的な仕組みとなっていない）

現在、米の生産に対して様々な助成が行われている一方、米の減産にも多額の財政負担が行われている。特に、米の価格を補てんする効果を持つ稲作経営安定対策と、米からの転作を奨励するための麦・大豆等への助成が同時に行われているが、これらに対して、「アクセルとブレーキを同時に踏む」と同様の非効率をもたらしているとの指摘もなされている。

また、生産過剰分を主食用として高い価格で集荷し、その一部を最も価格の安い飼料用として処理している一方で、安価に出荷されたふるい下米^{*1}の一部が主食用に還流している実態がある。

さらに、生産調整の配分が産地・銘柄毎の需給動向を的確に反映する観点から行われていないため、需給のミスマッチが生じ、それを補正するために調整保管^{*2}が実施されているほか、リベート^{*3}の支出、安売り、不正表示等が行われている。

現在の生産調整手法では、生産調整目標面積が達成されても、作柄が良好であればその効果が減殺されてしまうととも、生産者は水稻の作付面積が限定されれば、当然その限定された面積の範囲内で最大の収益を上げるよう努力を行うため、当初見込んだ以上の生産が行われる実態にある。

（政策の決定過程や運用状況、情報の受発信に関する透明性が確保される仕組みとなっていない）

生産調整の配分は、配分理由やその決定経過が不透明であり、現在ではその根拠が明確になっていない状況がみられる。

さらに流通段階においては、農業者の実感しにくいところで飼料用処理や調整保管が行われているため、農業者は農協に出荷すれば売れたものと錯覚し市場のシグナルが伝わりにくい仕組みとなっており、需要に応じた生産を阻害している面がある（図Ⅱ-43）。

イ 米政策の再構築にあたっての視点

（米政策の再構築に当たっては7つの視点に立った検討が重要である）

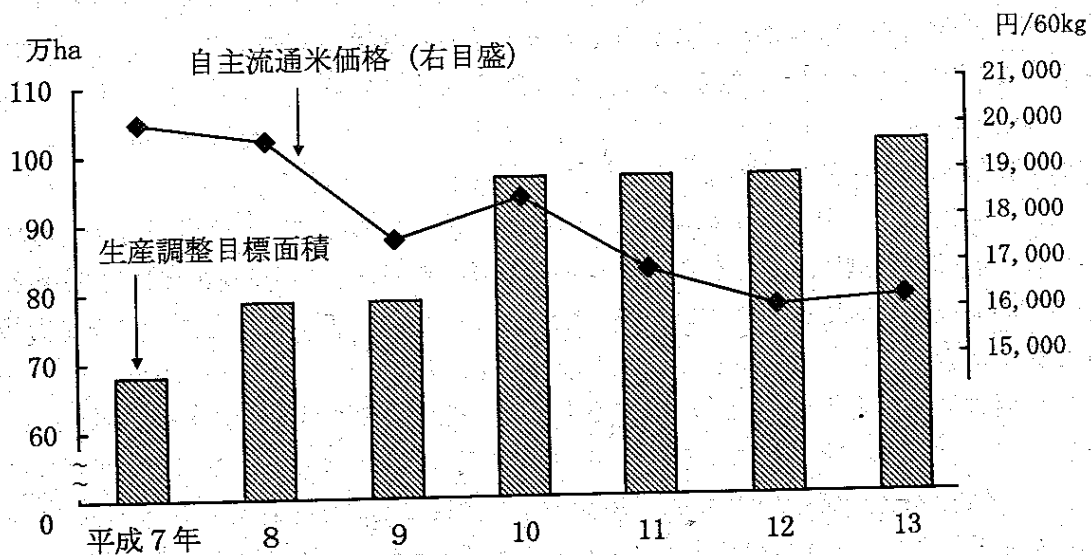
このような米をめぐる閉塞的ともいえる状況を打開し、米づくりの本来あるべき姿を目指して、米政策の新たな改革を図ることが喫緊の課題である。

*1 ふるい下米とは、米の粒をそろえるため、ふるいにかけて調製した際に、ふるい下に落ちる米のことであり、いわゆるくず米のことである。一般的に大きさが概ね1.7mm以上の米が主食用に供給されているが、市場の評価を高めるため1.7mmより大きな網目で調製した産地においては、安価に地域の業者に販売されたふるい下米のうち概ね1.7mm以上の米が、一部再調製の上、主食用として流通している実態にある。

*2 調整保管とは、豊作等による供給過剰の際に価格の低落を防止するため、自主流通法人（全農等）が1年間市場から隔離をして在庫として保管し、市場への供給量を調整すること。

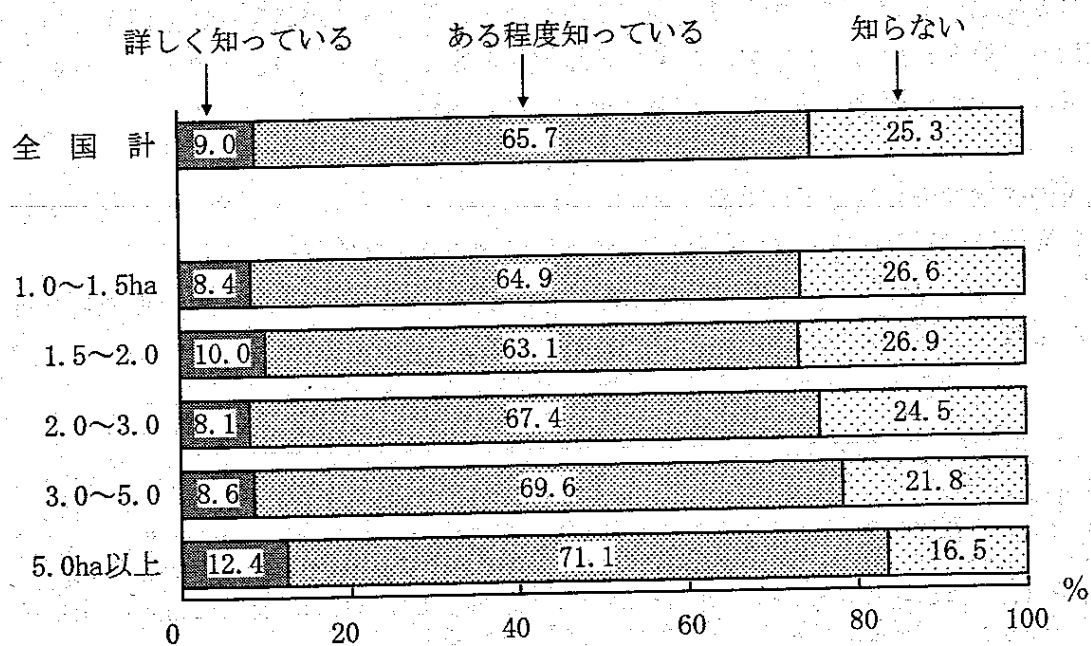
*3 リベートとは、出荷業者が卸売業者に対して支払う割戻金のことである。自主流通米の相対取引は入札価格を指標として行うこととされているが、生産調整の配分が需給動向を的確に反映して行われず需要に比べ供給が過剰になる銘柄に対して、これを解消する観点からこのような割戻金が支払われることがある。（現在は、適正な価格形成を妨げるごとのよう、支出基準の不明確なもの等を規制）

図Ⅱ-42 生産調整目標面積と自主流通米価格の推移



資料：農林水産省資料、(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-43 米の販売状況や価格動向の認知状況



資料：農林水産省「稲作経営安定対策に関する意向調査」(12年2月調査)
 注：10年産の稲の作付面積が1ha以上あり、稲作経営安定対策に加入している農家(4,868戸)を対象に実施したものである。

米政策の再構築に当たっては、①農業者の主体的な経営判断（自己責任）の尊重、②需要に見合った売れる米づくり（価格志向の強まりや業務用・加工用需要増加等への対応などの需要の見極め、消費者・実需者の視点、市場への対応）、③関係者の創意工夫（役割分担）の発揮、④地域の特色ある農業の展開、⑤水田農業の構造改革の促進、⑥公平・不公平の問題についての対応、⑦セーフティネットの整備、という視点に立った検討が重要である。

ウ 米政策の改革方向

（米政策改革の三大理念）

農林水産省では、14年1月に「生産調整に関する研究会」を設置し、米政策の現状と課題等に対応した研究会報告「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」を14年11月29日に取りまとめ、この研究会報告等を踏まえ「米政策改革大綱」を14年12月3日に決定した。

今回の米政策改革大綱は、アでみたような問題点を踏まえ、①メッセージが明瞭で分かりやすい政策、②効率的で無駄のない政策、③決定と運用のすべての過程について透明性が確保された政策、の三つの理念に基づいている。

（米政策改革の特徴）

今回の米政策改革には、四つの大きな特徴がある。一点目は、円滑な移行（ソフトランディング）である。15年度を準備期間とし、改革の趣旨・内容を周知徹底するとともに、地域水田農業のビジョンを策定するために地域で議論することとしている。需給調整について、中間目標を設け、20年度に農業者・農業者団体が主役となる仕組みを国と連携して構築する。16年度から19年度の間に、農業者・農業者団体の自主的・主体的な取組み強化を目指すこととしている。また、米政策の改革の実行プログラムの実施状況を毎年度検証し、この一環として、18年度に、需給調整について農業者・農業者団体が主役となる仕組みの構築を前倒することが可能かどうか検証する。

二点目は、目標の明確化である。生産構造においては、22年度までに農業構造の展望と米づくりの本来あるべき姿の実現を目指し、需給調整においては20年度に農業者・農業者団体が主役となるシステムを国と連携して構築し、流通においては、消費と生産の距離を縮め、市場の変化に迅速に対応できるように、関係者との協議のうえで可能なものから早期に実施する。また、円滑な移行が着実に進むように、毎年の実行過程を確認する仕組みを設ける。

三点目は、創意工夫（主体的判断）である。①需給調整について、農業者・農業者団体が主体となって行われる仕組みをつくる、②助成について、全国画一的な仕組みから、地域の多様な水田営農の取組みにこたえられる仕組みに転換する、③流通について、流通ルートを原則として自由にし、安定供給のための自主的な取組みを後押しする、などの農業者・農業者団体、地方公共団体、流通業者、消費者の主体的判断に基づく創意工夫が活かされるような条件整備を図る。

四点目は、政策全体の一体性の確保であり、需給調整、流通、構造政策・経営政策、生産対策の改革について整合性をもって実施するため、政策全体をパッケージとして実施する。

エ 米政策の改革の具体的内容

（需給調整の改革）

16年度から当面の期間における需給調整については、まず、国は、公正・中立な第三者機関的な組織を設置し、その助言を得て、透明な手続きのもとに、前年の需要の実績を基本に、可能な限り客観的な指標に基づいた需要予測を策定し公表する。また、生産数量を調整する方式に転換し、生産数量

の目標については、国及び農業者団体が、この需要予測を基礎に、第三者機関的な組織の助言を得て、従来どおり行政と農業者団体の両ルートで配分する。

なお、市町村までは生産目標数量を配分し、農業者に対しては数量とあわせて作付目標面積も配分し、確認は面積により実施していく。

助成金体系については、地域の多様な取組みにこたえられる新たな発想のもとに、全国一律の方式から転換し、地域自らの創意による地域水田農業のビジョンに基づいて、対策期間中安定した一定の交付額により水田農業の産地づくりを進める対策と、米価下落影響緩和対策を柔軟に実施する「産地づくり推進交付金」を創設することとしている。

過剰米については、従来は、出来秋時の作柄を踏まえ対策を決めて処理を行っていたものを、今後は、あらかじめ処理の仕組みを決め、主食用と区分して安価に出荷した過剰米を担保に短期融資（無利子）を行う制度を設け、過剰米を市場から隔離する。また、過剰分を翌年の生産目標数量から減ずる等、販売環境を整備する取組を促進しつつ、融資の返済が担保の米の引き渡しでなされた場合は、その米を米粉パン原料用等の新規需要の開拓に結びつける。

（流通制度改革）

現在の米の流通制度は、計画流通米と計画外流通米の2つのルートを認め、計画流通米については流通ルートの特定、需給調整コストの負担を課す一方で、計画外流通米についてはこうした規制・負担がない。このため、現行の米流通においては、多様化する消費者ニーズに即した創意工夫ある事業が展開できないだけでなく、計画流通米と計画外流通米との間で不公平感が生じる等の問題が生じている。

このため、今後の米の流通制度については、規制を必要最小限にすることより、創意工夫ある米流通を実現することとしている。その際、安定供給を確保するため、民間事業者による安定供給に資する自主的な取組みに対して、債務保証等による支援を行う。また、実勢に即した価格形成が行われるよう、米の取引の場を育成・拡充する。

他方、消費者の適切な商品の選択に役立てる観点から、JAS規格も視野に入れた新たな精米規格の制定などの適正表示の確保やトレーサビリティ・システムの導入等を実施する。さらに、現在は計画流通米を対象に、不測時においても、安定供給を図るため危機管理体制を構築しているが、今後は流通業者について、届出制の導入等により平常時から幅広く米流通全体を把握し、米が不足する事態において、国が米流通全体を対象にした措置をとりうる体制を再構築することとしている。

（経営政策・構造政策の構築）

経営政策・構造政策については、集落での話し合いを通じて地域水田農業ビジョンを策定し、地域ごとに担い手を明確化する。このため、認定農業者制度の見直し・改善を行うとともに、認定農業者に加え、集落営農のうち一元的に経理を行い、一定期間内に法人化するなどの要件を満たす「集落型経営体（仮称）」を担い手として位置付ける。

こうした担い手の経営努力を支援する観点から、担い手のニーズを踏まえた農地の利用集積促進が可能となるような制度面の措置を強化する。また、水田整備の事業体系を利用集積、経営体の育成等成果重視の整備へと転換するなど、農地利用集積の確実な進展を図る。

他方、米価下落による稲作収入の減少の影響が大きい、一定規模以上の水田経営を行っている担い手を対象に、米価下落影響緩和対策に上乗せして、稲作収入の安定を図る「担い手経営安定対策」を講じることとしている。

(水田利用のあり方・農業生産対策の展開)

水田の有効利用と多面的機能の発揮等を図るため、効率的・安定的な経営体の確立、田畑輪換を中心とした持続的輪作体系に基づく水田営農、水利用事情等を踏まえた畑地化等を推進する。また、需要に即した高品質の麦・大豆生産に取り組む生産者に対する支援や耕種農家と畜産農家の連携による水田を活用した飼料作物生産に取り組む生産者に対する支援策を実施することとしている。

以上の示した改革は、様々な需要に応じた多様な米づくりを通じ、農業者にとっては生産意欲を感じられるとともに、消費者にとっては選択の幅が広がり、その結果、米や水田農業の世界が生きいきとしたものになることを目指したものである。新たな改革の着実な推進を図り、米づくりの本来あるべき姿を実現するためには、農業者、農業者団体、流通業者、地方公共団体はもちろんのこと、国民の多くが「米政策改革大綱」の趣旨を十分に理解し、国民運動的に取組んでいくことが重要である。さらに、水田農業における構造改革を図り、意欲と能力のある農業経営に農地等の農業生産資源を集中させるとともに、地域の実情に即した農業施策を積極的に展開していくことが必要である。

(2) 主な品目の需給動向等

ア 米

(米の消費量は長期的に減少している)

13年産水稻の生産については、おおむね天候に恵まれ作況指数が103(やや良)となったものの、13年度の生産調整目標面積が12年度の96万3千haに加え25万トンの需給改善のための緊急拡大を行うこととされ作付面積が前年比3.6%減の170万haとなったことから、生産量(収穫量)は904万8千トン(同4.5%減)となった(図Ⅱ-44)。また、14年産については、「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」(13年11月決定)において、当面の需給安定のための取組みとして面積ベースで13年産と同規模の生産調整を行うこととされたことから、作付面積は168万3千ha(前年比1%減)となり、おおむね天候に恵まれたことから、全国平均で作況指数が101(平年並み)となり、生産量(水稻収穫量)は887万6千トン(同1.9%減)となった。

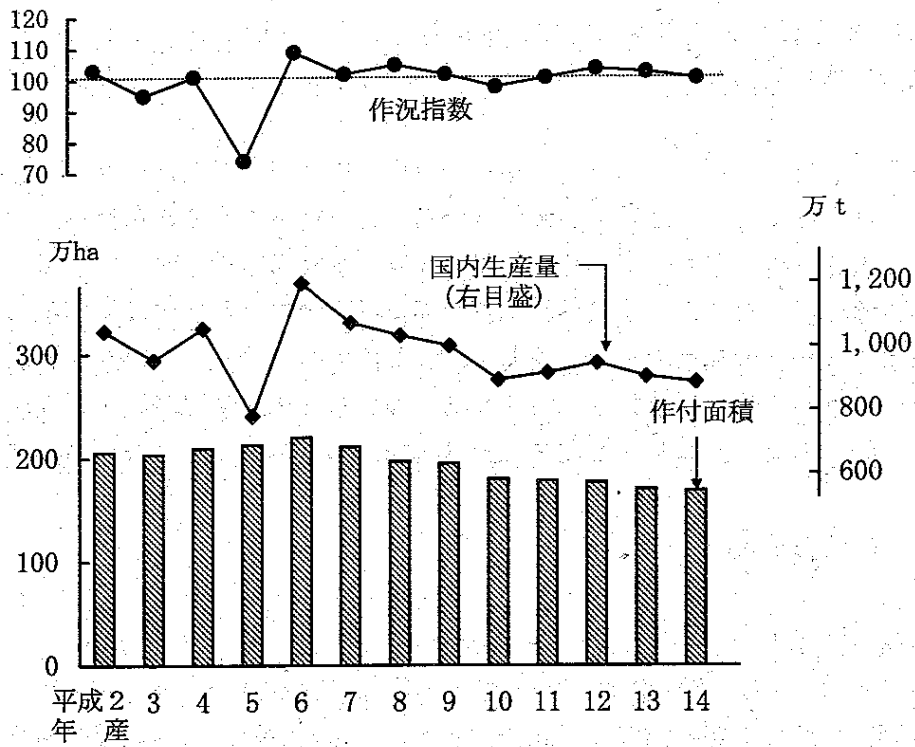
米の消費量は、第1章第2節でみたとおり、国民の食生活が多様化したこと等によりほぼ一貫して減少しており、1人1年当たり供給量(供給純食料)は、最も多かった昭和37年度の118.3kgから、平成13年度には63.6kgへと5割近く減少している(図Ⅱ-45)。さらに、消費量は14年度に入ってから、対前年同期比で増加した月もあるものの、依然として減少傾向が続いている(図Ⅱ-46)。一方、米の消費量が減少するなかで、「食」の外部化、簡便化を背景として、米の家庭内消費以外の分野での消費量は増加傾向で推移しており、近年米等を中心とした和食系のファストフード、ファミリーレストラン等の利用が増加していること等から、外食産業における米の使用量が増加しているものと考えられる。また、調理の簡便性等の消費者ニーズに対応して、無洗米や、無菌包装米飯、冷凍米飯等といった加工米飯の生産量が増加している(図Ⅱ-47)。

(米の消費拡大を図ることが重要である)

我が国の主食である米の消費拡大は、「食生活指針」が目標とする望ましい食生活の実現を図るだけではなく、多くの食料を海外に依存している我が国にとって、自給可能な農産物の消費拡大は食料自給率の向上にもつながる重要な取組みである。

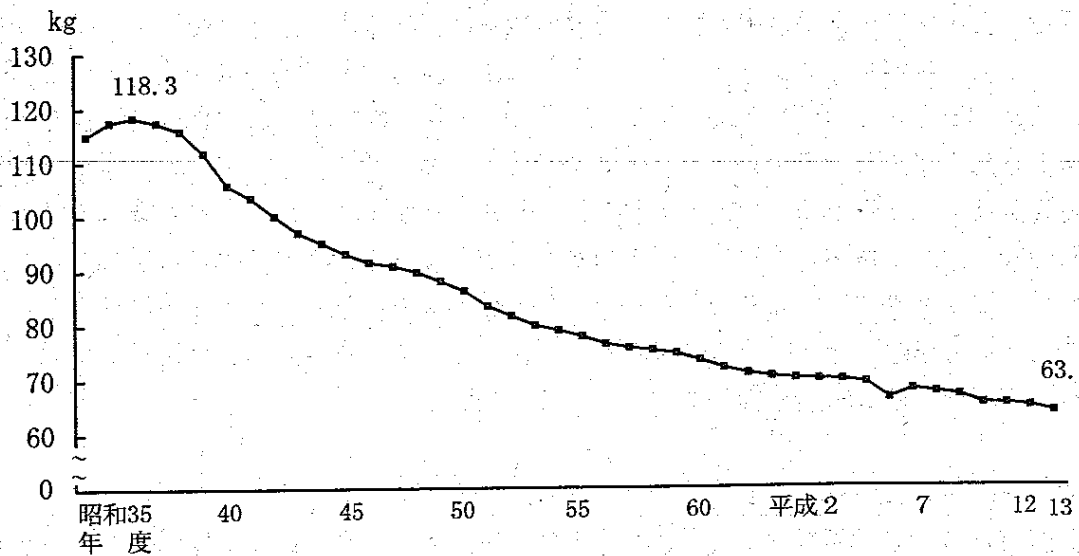
このため、農林水産省は関係省庁や関係団体等と連携して、米を中心とした食生活の健康面におけ

図Ⅱ-44 米（水稻）の生産動向



資料：農林水産省「作物統計」

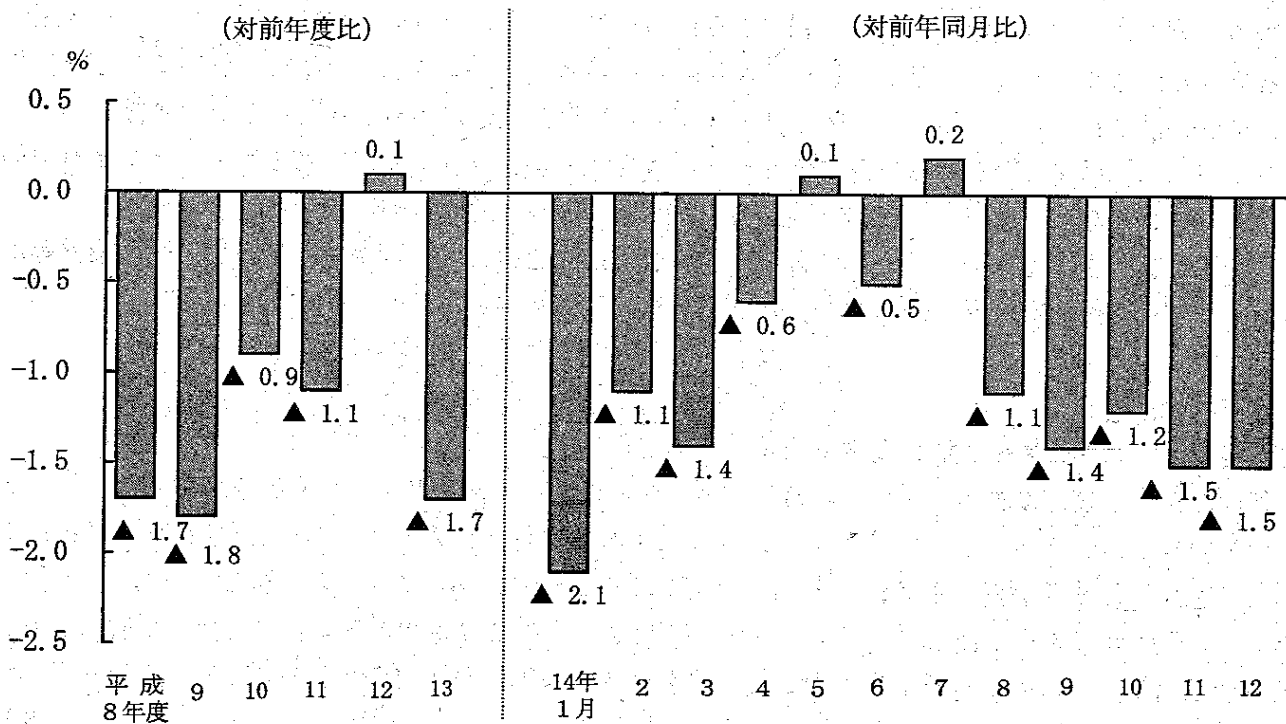
図Ⅱ-45 米の1人当たりの年間消費量の推移



資料：農林水産省「食料需給表」

注：年間消費量は、1人1年当たりの供給純食料である。

図Ⅱ-46 米の1人1か月当たり消費量の増減率の推移



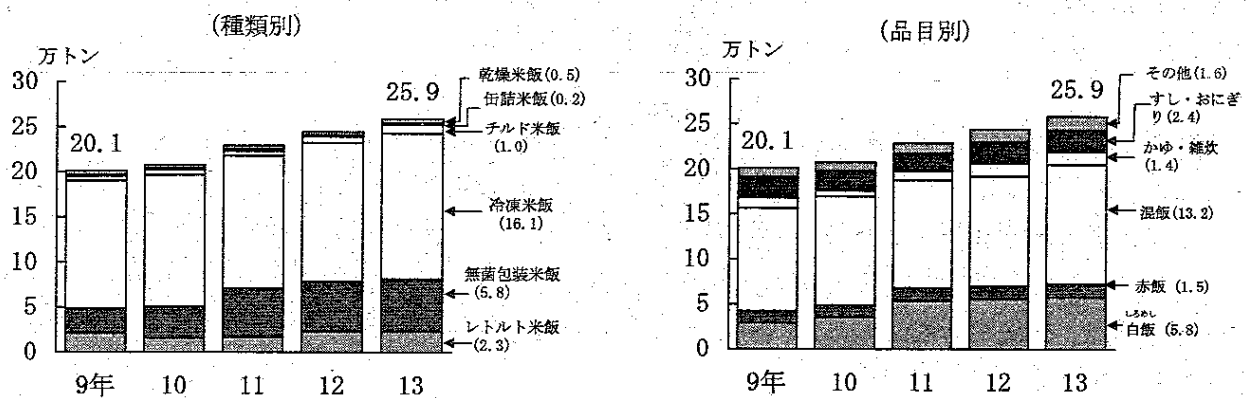
資料：食糧庁「米の消費動向等調査」（8年度から実施）

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。

図Ⅱ-47 加工米飯の生産量の推移



資料：食糧庁調べ

注：11年度までは「米加工食品の生産量等調査」、12年度からは「米麦加工食品生産動態等統計調査」による。

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・ごはんに関する食育の実施、普及・拡大傾向にある米粉パンをはじめとした米粉の利用、健康志向や「食」の簡便化志向等に対応した粘り強く冷めても硬くなりにくい低アミロース米等の新形質米^{*1}や米加工品の研究・開発の促進等の米消費拡大の取組みを推進している。

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な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、13年5月現在、完全給食を実施している学校の99.2%において1週間当たり2.8回実施^{*2}されている。さらに、近年子ども達の食生活の乱れが指摘されているが、食糧モニター調査によれば、望ましい食生活を実現するうえで「米飯による学校給食が有効である」とする者が約7割となっている^{*3}ことから、その一層の推進を図っていく必要がある。

米の消費拡大を図るためには、これまで講じてきた活動を検証し、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るなど、さらなる取組みが必要である。

イ 麦、大豆

(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、作柄によって変動があるものの増加傾向にあり、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、生産量は同14.5%増の90万3千トンまで拡大した(図Ⅱ-48)。また、13年産は、作付面積は同8.8%増となったものの、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。さらに、14年産は作付面積は同5.5%増、収穫量は、都府県においては天候等の影響により作柄が悪かったものの、北海道の作柄が良かったことから全体として同15.3%増となった。

大豆の国内生産量(収穫量)についても麦類同様に増加傾向にあり、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、12年産の生産量は同25.5%増の23万5千トンとなった(図Ⅱ-49)。また、13年産は、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、14年度の生産調整においては、麦の作付けは前年の実績に比べ12.3%増、大豆の作付けは2.3%増と急激に拡大し、後述するようにミスマッチの問題が生じている。

(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)

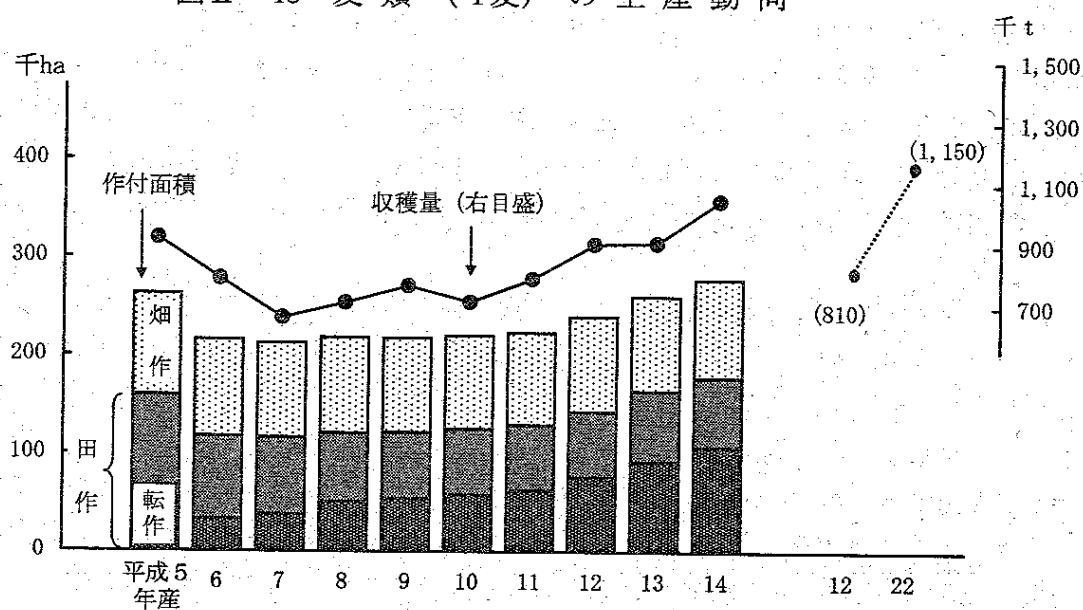
これまでみたように、麦・大豆の生産量は増大しており、数量的には食料・農業・農村基本計画に沿った16年度の政策目標値をも達成している。また、小麦については14年産の作況指数が108の良であったこともあり22年度目標を上回る生産量となっている。しかし、生産努力目標に掲げられた生産コストの低減、品質の向上・安定化については依然として解決できていない状況にあり、結果として需給のミスマッチを生んでいる。

*1 巻末「用語の解説」を参照。

*2 文部科学省「学校給食実施状況等調査」による。

*3 食糧庁「平成13年度第1回食糧モニター定期調査結果」(13年8～9月調査。全国の世帯員が2人以上の世帯の主婦1,290名に対して行なったアンケート調査であり、回収率は100%。)

図Ⅱ-48 麦類（4麦）の生産動向



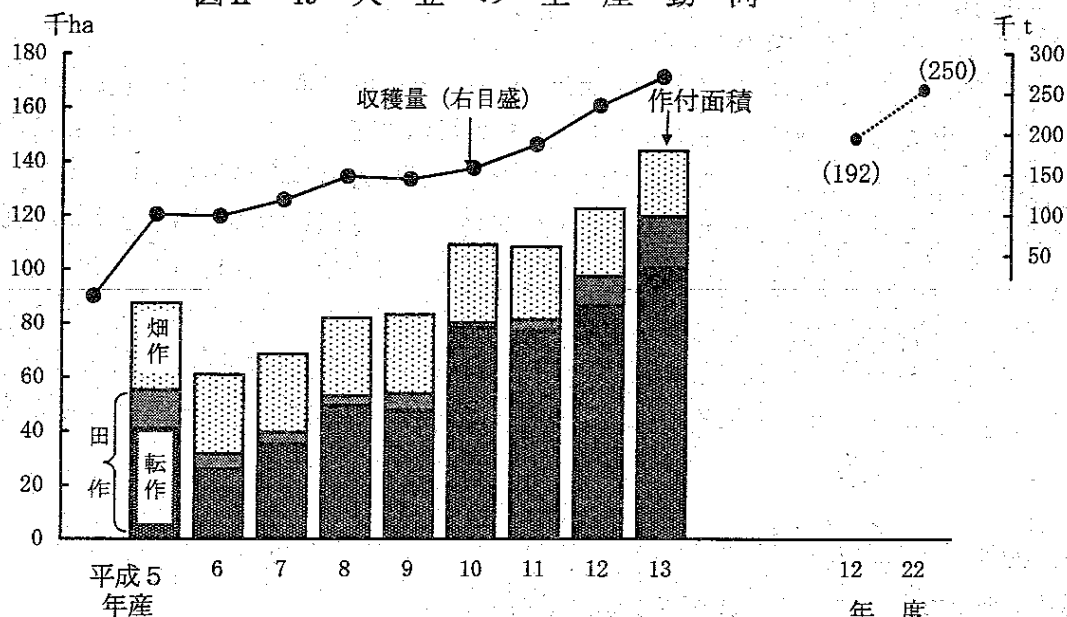
資料：農林水産省「作物統計」、農林水産省調べ

注：1) 4麦とは小麦、六条大麦、二条大麦、裸麦である。

2) 14年産の転作面積は7月31日現在である。

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-49 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：図Ⅱ-45の注3と同じ

国内産麦の流通については、12年産から民間流通に委ね、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、現在ではほぼ全量が民間流通に移行している。

しかしながら、麦の生産量が急増するなかで、品質向上や需要を踏まえた生産等への取組みが遅れた産地を中心に、産地や銘柄によっては、実需者の購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、15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ている。

小麦について15年産の落札状況をみると、基準価格を下回って取引された産地銘柄は、上場された銘柄に対して71.4%と前年の同割合よりも0.5ポイント高まっているものの、落札率でみると、前年の87.7%を4.7ポイント上回る92.4%となっている。北海道産はほぼ全ての上場数量が落札されており、申込倍率（上場数量／申込数量）もほぼ1を超えているなど実需者ニーズが高い。一方、都府県産は、生産量が急増するなかで、①たんばく質含有率が低い、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^{*1}が低く取引ロットが小さいなどの理由から、市場評価が低く落札状況が悪い結果となっているが、関係団体等の指導のもと、生産者の努力により改善が図られてきており、落札状況も好転しつつある（図Ⅱ-50）。

大豆についても12年産から第三者機関による入札取引の場が開設されているが、国産大豆の品質については、外国産に比べ優れているという実需者や消費者の評価を得ている反面、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いる。このようななかで、13年産大豆の販売状況は、入札取引により販売された数量割合は18.9%、契約栽培取引が5.3%、相対取引が75.7%と相対取引が中心となっている。普通大豆の入札の状況についてみると、北海道に比べ都府県の落札率は、落札数量割合が50%未満の落札数量が全体の52.1%となっており、特に西日本を中心として落札率が低くなっている（図Ⅱ-51）。また、入札による販売価格は、生産量及び販売数量の急増により大幅に低落し、60kg当たり平均4,726円と前年に比べて20%下落しており、実需者ニーズに対応した生産体制の確立が急務である。

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き上げ等を契機として、麦・大豆の生産量は急増したものの、需給のミスマッチの解消などのため、今後、本作化に向けたさらなる努力が必要であり、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、品質分析に基づく栽培技術の改善や実需者との連携による地産地消等の需要拡大等の取組みを引き続き推進していくことが重要である。また、国としては、実需者ニーズに対応した品種の開発等を引き続き実施していくとともに、米政策改革大綱の「水田利用のあり方・農業生産対策の展開」で示したように、現行の一律的な対応を見直し、生産の大宗を担い手が担う構造への転換を促進しながら、需要に即した高品質の麦・大豆の生産に取組む生産者に対し、重点的に支援策を講じることとしている。

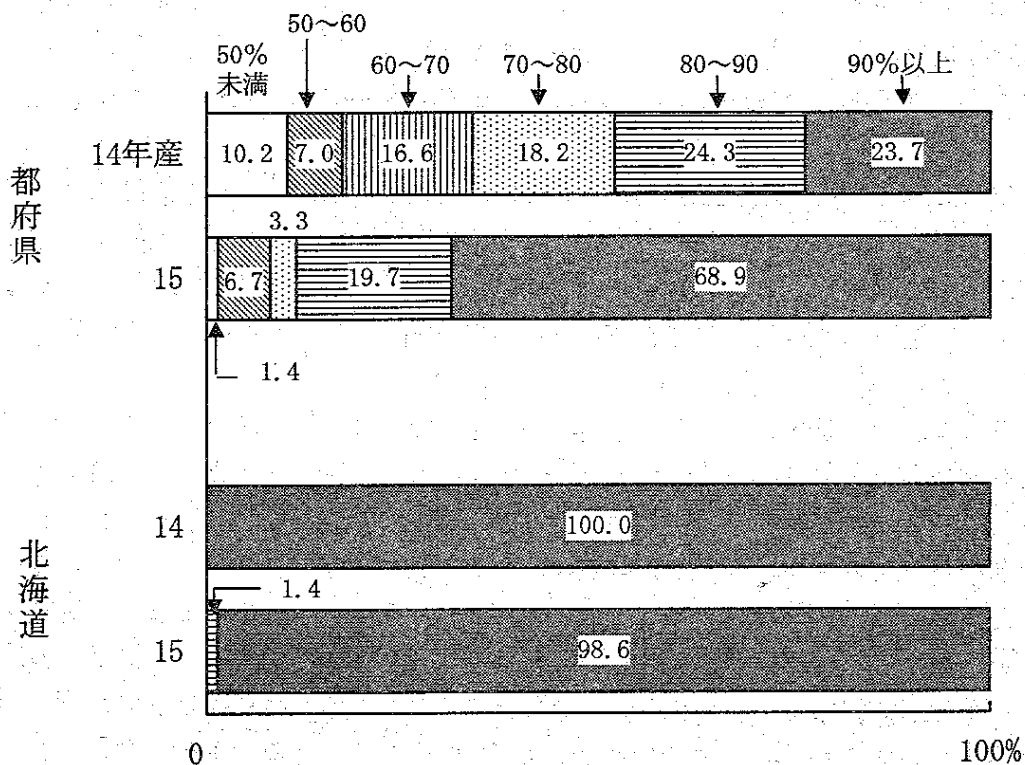
ウ 野菜、果実

（野菜産地の体質強化に向けた構造改革が進められている）

野菜の消費量は、1人1年当たり110kg程度で推移していたが、近年、緑黄色野菜は増加しているものの、はくさい、だいこん等の重量野菜が減少していることなどから、13年度は101.0kgとなり、

^{*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で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。

図Ⅱ-50 小麦の落札率別落札数量割合

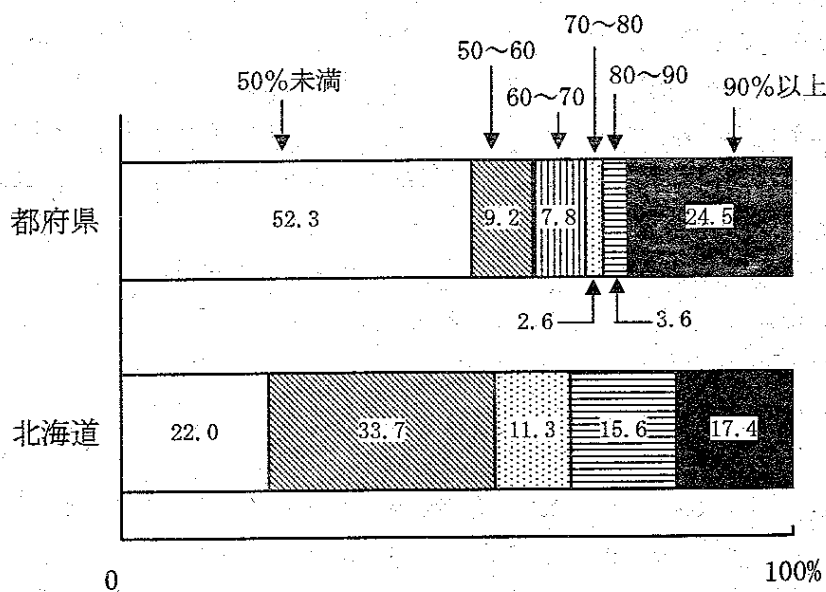


資料：(社) 全国米麦改良協会「平成14、15年産民間流通麦に係る入札結果の概要」

注：1) 14年、15年産は、第1回、第2回入札の合計値である。

2) 落札率は、産地別銘柄ごとに「落札数量÷上場数量×100」により算出した。

図Ⅱ-51 平成13年産大豆の落札率別の落札数量割合 (普通大豆)



資料：(財) 日本特産農産物協会「平成13年産大豆入札取引の結果 (普通大豆)」

注：1) 13年産は、13年11月~14年10月の合計値である。

2) 落札率は、産地・粒別品種銘柄ごとに「落札数量÷上場数量×100」により算出した。

長期的には減少傾向にある。

農業総産出額に占める野菜の割合は、近年、おおむね4分の1程度で推移しており、稲作、畜産と並び我が国農業生産の基幹部門として重要な地位を占めているものの、生産者の高齢化や労働力不足に加え、生鮮野菜の輸入増加等による国内価格の低迷等を背景として、近年、作付面積、生産量とも減少傾向にあり、主要野菜（28品目）の13年の作付面積は前年比2.7%減の47万haとなっている（図Ⅱ-52）。

野菜の輸入状況について、輸入野菜全体に占める内訳をみると、昭和60年は生鮮野菜が20.3%、冷蔵野菜が29.8%、塩蔵野菜が21.5%であったが、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の割合が増加し、14年は生鮮野菜が37.9%、冷凍野菜が23.4%、塩蔵野菜が9.3%となっている。なお、14年の輸入量は輸入野菜の残留農薬問題^{*1}の影響等により、前年に比べ生鮮野菜を中心に大幅に減少したことから205万2千トン（前年比12.8%減）となった。

このような状況のなかで、国際競争に対応しつつ、将来にわたって国内産地の供給力を確保していくため、消費者や実需者から選好される品質・価格の国産野菜を供給できるよう、産地の体質強化をはじめとする生産・流通両面の構造改革を推進する必要がある。このため、各産地において、地域の特性を踏まえ、機械化一貫体系の導入等による低コスト化、通い容器（コンテナ）の活用等による流通経費の削減、量販店等の実需者ニーズに対応した契約取引の推進、地域特産品種や有機栽培等の高付加価値化などの目標の実現に向けた取組みが進められている。また、14年6月に野菜生産出荷安定法が改正され、契約取引に伴い生産者が負う価格低落等のリスクを軽減する制度の創設や、一定規模以上の生産者が直接加入できるものとするなど、野菜価格安定制度の充実・強化が図られている。さらに、研究開発の面でも、省力・軽作業化に適した品種の開発等を推進しているところである。

<事例：軟弱野菜の有機栽培等による大型経営で輸入野菜との差別化を図る取組み>

^{はまだし}
島根県浜田市は、総面積の7割以上を森林が占める中山間地域である。

平成8年に有限会社「F農場」を設立したG氏は、このようにまとまった平地がない状況のなかで年々規模を拡大し、昭和58年の就農当初19アールで始めた野菜作のハウス面積を平成12年にはハウス41棟、1.5haまで拡大させている。現在、F農場は、家族の他に10名をパート雇用し、野菜作専業で約5千万円の粗収益を上げており、保険料や給料・報酬を差し引いても経常黒字を出す法人経営となっている。

学生時代から無農薬栽培に関心を持っていたG氏であるが、就農当初はイチゴ、メロンなどの慣行栽培を行っていた。しかし、朝市や生協組合員との交流から新鮮で安全な野菜に対するニーズに触れたことや、中国を訪れた際に野菜価格の極端な安さを目の当たりにしたことで、近い将来、従来の栽培方法では輸入野菜に太刀打ちできなくなるのではないかと感じたため、軟弱野菜の有機栽培へ転換することとした。特に土づくりには力を注いでおり、毎年実施する8項目の土壌診断結果に基づき投入資材を調整している。念願であった有機認証はJAS法の改正された13年に取得している。

また、G氏はこれまで受け入れた研修生を含め有機農業を志向する農業者15名からなる「いわみ地方有機農業の会」を主宰し、栽培技術等や経営管理の勉強会を行い、栽培技術力のレベルアップを図っている。

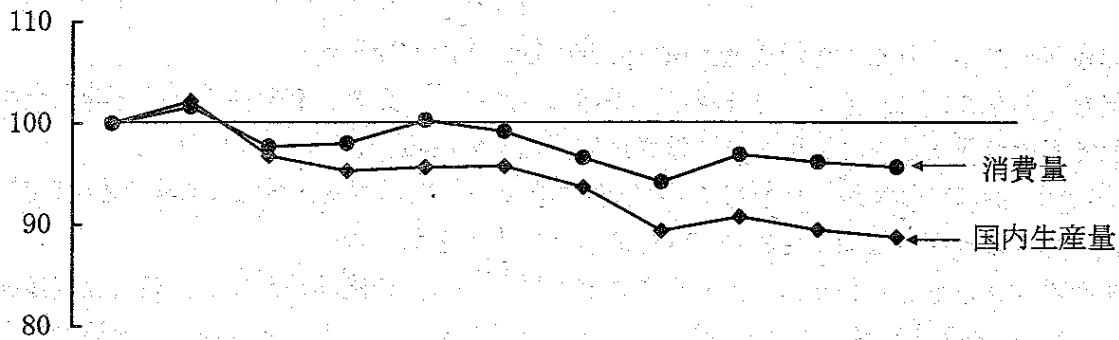
主な販路は、生協、スーパー、仲卸業者との契約取引であるが、JAS有機認証を取得してから信用力が高まり、広島などの山陽方面との取引が急増している。契約量に対し生産量が不足する場合には、栽培技術を共有する「いわみ地方有機農業の会」の会員間で補完しあうなど、取引先の信用を獲得するための努力を行っている。また、運送業者との直接契約や通い容器の採用等、流通コストの削減にも積極的に取り組んでいる。

*1 輸入野菜の残留問題については、第Ⅰ章第1節（2）参照。

図Ⅱ-52 野菜の国内生産量・消費量と輸入野菜の内訳の推移

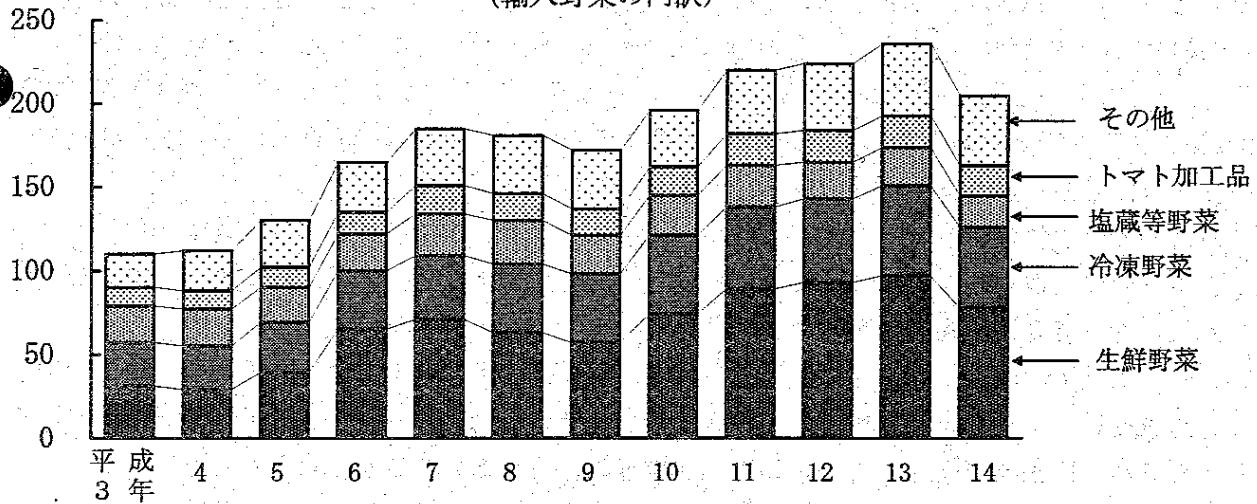
指数

(国内生産量・消費量の推移 (平成3年=100))



万 t

(輸入野菜の内訳)



資料：農林水産省「食料需給表」、財務省「貿易統計」

注：1) 消費量は、1人1年当たりの純食料である。

2) 輸入量には、缶詰等を生鮮換算して計上している。

3) 輸入野菜の内訳の生産野菜等は、包装材等込みの重量である。

4) 輸入野菜の内訳は林産物（しいたけ、まつたけ）、いも類（ばれいしょ、かんしょ）を除く。

5) 輸入野菜のその他には酢調製野菜、その他調製野菜を含む。

6) 14年の数量は速報値である。

G氏は有機栽培だけでは、今後、輸入野菜に対抗できないとの判断から、栄養素や硝酸値等も加味した科学的な分析に基づく土づくりを行っており、栽培履歴を含めた多様な情報を発信し、消費者との信頼関係を一層強くすることに取り組んでいる。

(13年産うんしゅうみかん・りんごの収穫量はほぼ計画に近い水準となった)

果実の1人当たりの消費量は、近年、ほぼ横ばいで推移しているものの、簡便性を好む若年世代を中心に敬遠される傾向があることなどにより、消費が伸び悩んでいる。

果樹の栽培面積は、生産者の高齢化等を背景に減少傾向にあり、13年では28万ha（前年比2.0%減）となった。また、13年の生産量は前年比6.1%増の408万2千トンとなった。

主な品目の生産動向をみると、13年産うんしゅうみかんは、老木園の廃園等により、栽培面積は前年比3.2%減の6万ha、結果樹面積は同3.6%減の5万6千ha、収穫量はおもて年に当たり需要を大幅に上回ることが予想されたことから、「平成13年産うんしゅうみかん生産出荷安定指針」の達成に向け、摘果等による生産量の調整等が全国規模で実施され、前回のおもて年であった11年産に比べ11.4%減の128万2千トンとほぼ計画に近い水準となった（図Ⅱ-53）。また、りんごは、栽培面積が前年比1.9%減の4万6千ha、結果樹面積が同1.8%減の4万3千haと減少しているものの、結果数が前年に比べ多かったことから、収穫量は前年比16.4%増の93万1千トンとなった。

また、近年では景気の低迷等により卸売価格は低水準で推移していることから、永年性作物という特性はあるものの、樹園地の特性を踏まえた園地の再編・整備、機械化体系及び省力化技術の導入等により、低コスト省力的な果実生産体制の整備が重要となっている。

一方、13年の果実の輸入については、生鮮果実は、前年まで増加傾向で推移していたバナナが減少したことや為替レートが円安で推移したこと等により前年比7.4%減の168万9千トン、果汁についてはグレープフルーツ果汁が増加したこと等により前年比17.2%増の25万1千klとなった。

このような状況のなか、「食生活指針」等において、果物は毎日の食生活の必需品として位置付けられたことを踏まえ、医学、栄養学等各界の専門家から組織された「果物のある食生活推進全国協議会」では、果物の健康機能性等についての知識の浸透と消費拡大に向け「毎日くだもの200g運動」が推進されている。なお、現在、果物のもつ生活習慣病の予防効果や健康増進効果についての新しい研究報告が行われており、今後の消費拡大に資するものとして注目されている。

エ 畜産

(BSEの発生により大きな影響を受けた牛肉の消費は回復しつつある)

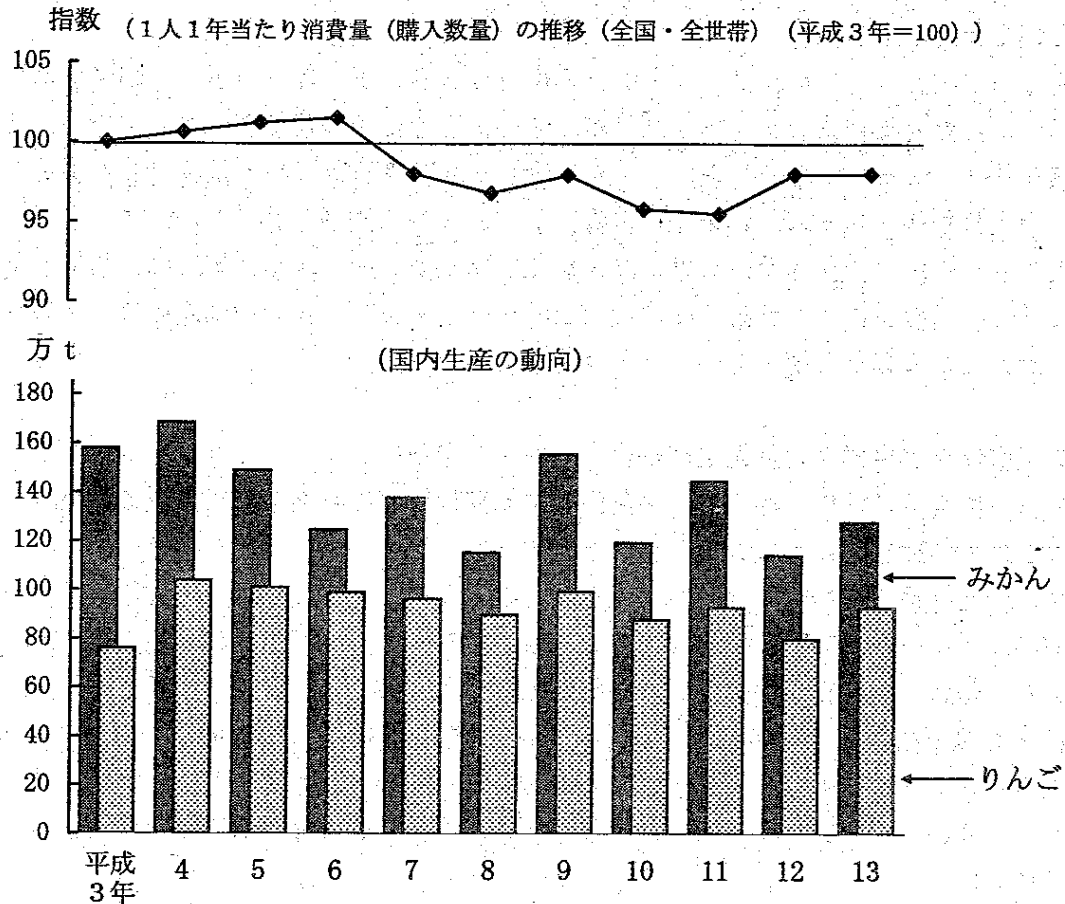
13年9月に我が国で初めて確認されたBSE^{*1}の発生は、その後の行政対応の問題と相まって、消費者の「食」の安全性に対する信頼を大きく揺るがし、牛肉消費の大幅な減退を招いた。

こうした状況を踏まえ、厚生労働省と農林水産省が連携して13年10月18日からと畜場でのBSE全頭検査体制を確立させるなど、国、地方公共団体等の関係機関は牛肉等の安全性確保に向けた各般の措置を講じてきた。

そこで、BSE発生後1年間の牛肉消費の動きをみると、BSE発生直後の10月には購入を中止した世帯が大幅に増加したうえに、購入世帯もその頻度を大幅に減らす形で購入量を減少させた（図Ⅱ-54）。これらの結果、購入量（全世帯平均）は著しく落ち込んだ。11月以降は両指標とも回復基調に転じたが、購入世帯当たりの購入量は12月に前年の8割にまで回復したのに対し、購入世帯数は14

*1 巻末「用語の解説」を参照。

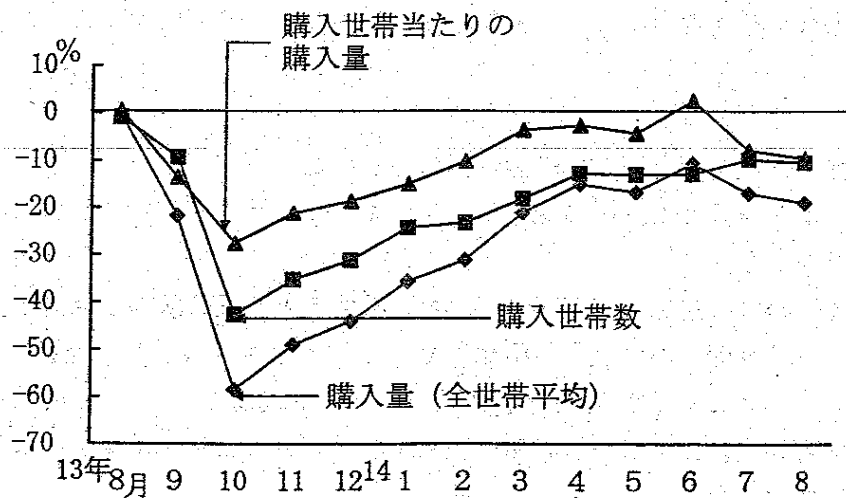
図Ⅱ-53 果実の消費の推移と生産動向



資料：農林水産省「食料需給表」、総務省「家計調査」

注：1人1年当たりの消費量(購入数量)の推移は3年を100として指数化している。

図Ⅱ-54 牛肉の家計購入量、購入世帯数等の推移
(平成13年8月～14年8月、対前年同月増減率)



資料：総務省「家計調査」を基に農林水産省で作成

注：農林漁家世帯を除く全世帯での値である。

年3月でようやくその水準に戻り、4月になって全体の購入量が前年の8割にまで回復した。このように消費回復は、購入中止世帯の動向によるところが大きく、発生1年後にも1～2割程度の世帯が購入を中止している状況にある。

また、この間の市場出回り量の増減に対する国産牛肉と輸入品の寄与度をみると、国産品はBSE発生直後の10月には消費の減少に大きく寄与したが、その後すぐにその程度を弱め、14年に入ってから消費の回復に寄与している（図Ⅱ-55）。外食の場面でも消費回復の動きは確かなものとなっており、焼肉店の売上額を例にみると、14年10月以降は前年の3～10割増となっている^{*1}。

以上を踏まえると、牛肉の消費回復に向けた動きを一層確かなものとするためには、今後とも関係機関が一体となって、消費者に対する正確な情報の公開・伝達を通じ、正しい知識の普及・啓発に努めるとともに、適正な検査等を継続していくことが必要である。

（牛肉消費量の回復に伴い牛肉の生産量及び価格も回復してきた）

BSEの発生は牛肉消費の減退を通じて、牛肉生産や卸売価格等に大きな影響を及ぼした。BSE発生後1年間のこれらの動きを以下にみていくこととする。

牛枝肉生産量は、全頭検査開始前に生産者による出荷自粛が行われたこと等から13年10月には大幅に減少した（前年同月比62.4%減）（図Ⅱ-56）。しかしながら、消費の回復に伴い生産量も回復基調にあり、14年1月以降は、出荷自粛の反動から前年を上回って推移した。

枝肉卸売価格を高級規格である去勢和牛のA-5規格^{*2}、中級規格である去勢和牛のA-3規格及び低級規格である乳用肥育去勢牛のB-2規格についてみると、いずれもBSE発生後前年を下回って推移しており、とりわけB-2規格は12月には前年の約3割の水準にまで低下するなどBSE発生の影響を大きく受けた。

その後、消費の回復に伴い、3月以降A-3、B-2規格は回復傾向を示し、8月にはA-3規格は前年とほぼ同じ水準に、B-2規格は前年の約9割の水準にまで回復した。

また、肉用子牛価格は枝肉価格の変化に伴い推移し、黒毛和種とホルスタイン種（ともにオス）を例にみると、12月には前者で前年の約7割、後者で約2割の水準にまで低下した。その後、黒毛和種で若干回復の兆しがみえはじめたが、ホルスタイン種は低迷が続いた（図Ⅱ-57）。3月以降、枝肉価格の回復に伴い子牛価格も回復傾向を示し、8月にはホルスタイン種でも前年の約8割の水準にまで回復した。

（BSEの経営への影響を緩和するため各般の対策が講じられた）

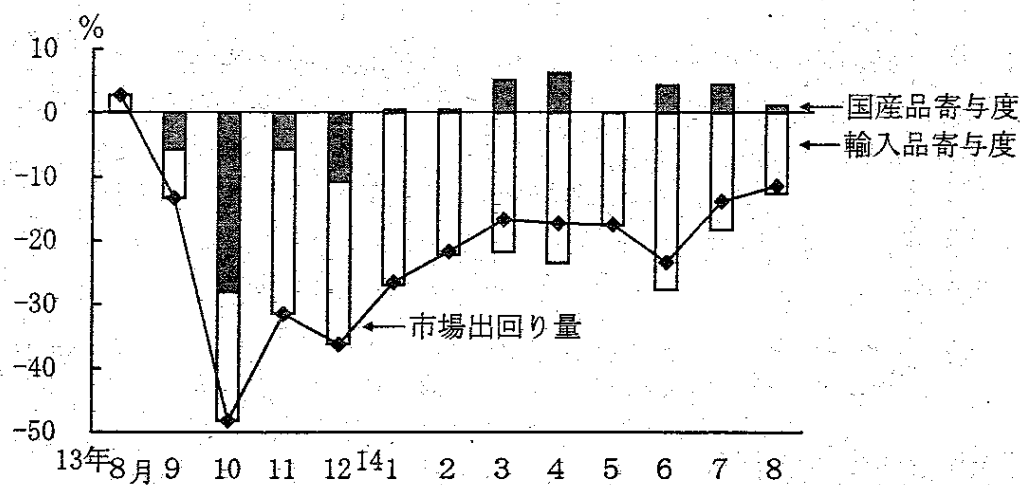
以上にみたBSE発生当初の畜産物価格の低下により、多くの肉用牛肥育経営や繁殖経営では再生産の確保が厳しい状況となった。

13年度に販売された畜産物の収益性を12年度のそれと比較すると、配合飼料価格の上昇により飼料費が増加したこと等から当該畜産物の生産から販売までに要した費用がわずかに増加した一方、価格が安定的に推移した生乳を除き、いずれも粗収益は減少している（図Ⅱ-58）。この結果、所得は減少し、とりわけ乳用オス育成牛、去勢若齢肥育牛、乳用オス肥育牛では赤字になるなど13年度に販売された畜産物の収益性は悪化した。

*1 全国焼肉協会調べ。

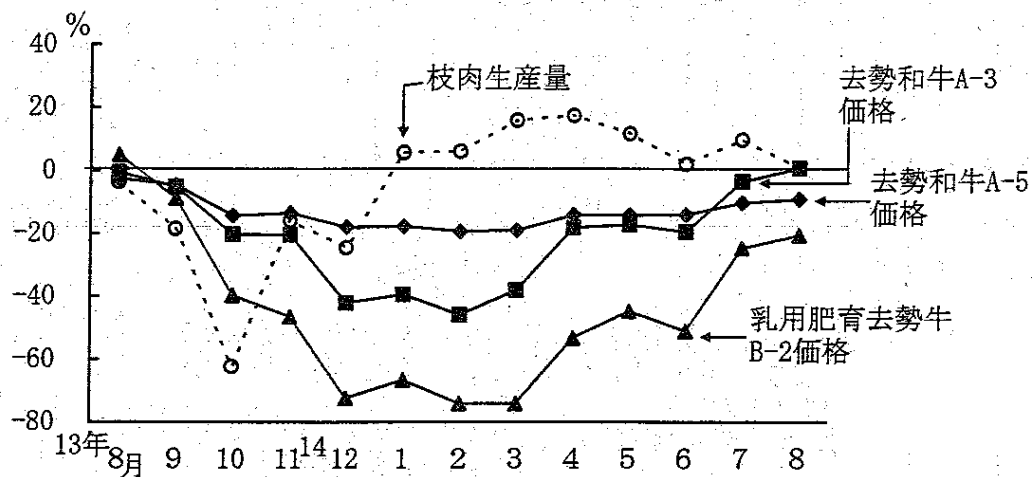
*2 牛肉の格付けは、「歩留り（全重量に対する可食部重量の割合）」と「肉質」の各等級の組み合わせで表現され、「歩留り」は良い方からA～Cの3段階、「肉質」は良い方から5～1の5段階の等級に分類される。

図Ⅱ-55 牛肉の市場出回り量の推移と国産・輸入別寄与度
(平成13年8月～14年8月、対前年同月増減率)



資料：農林水産省「食肉流通統計」、財務省「貿易統計」、農畜産振興事業団調べ

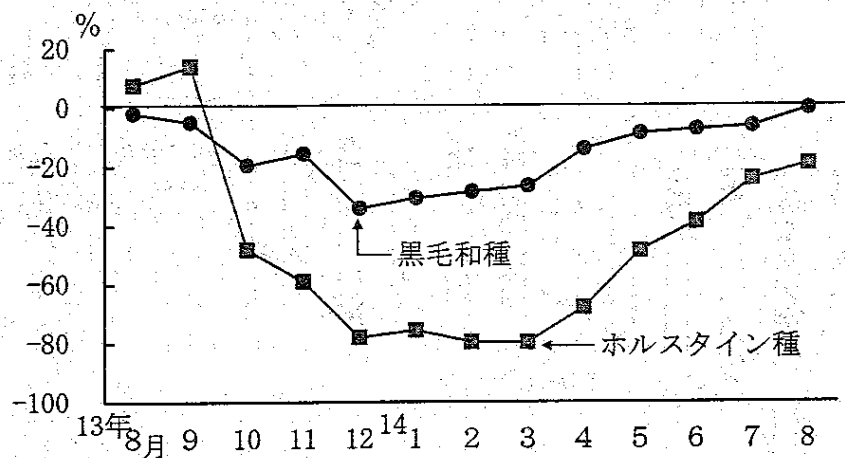
図Ⅱ-56 牛枝肉の生産量及び規格別卸売価格の推移
(平成13年8月～14年8月、対前年同月増減率)



資料：農林水産省「食肉流通統計」

注：卸売価格は、食肉中央卸売市場での各規格の平均値である。

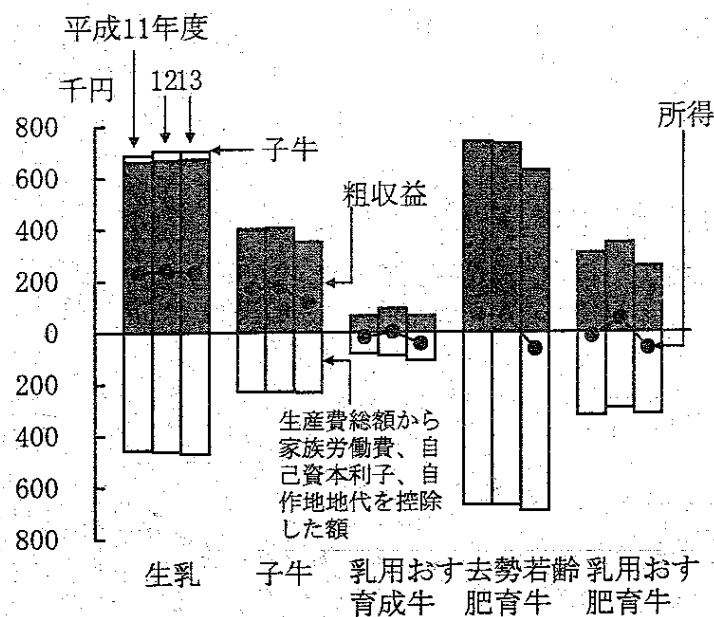
図Ⅱ-57 家畜市場における肉用子牛の取引価格の推移
(平成13年8月～14年8月、対前年同月増減率)



資料：農畜産振興事業団調べ

注：子牛取引価格は、体重100kg以上、日齢400日未満のおす子牛について集計したものである。

図Ⅱ-58 畜産物の収益性の推移



資料：農林水産省「農業経営統計調査（牛乳生産費、子牛生産費、乳用おす育成牛生産費、乳用おす肥育牛生産費、去勢若齢肥育牛生産費）」

- 注：1) 粗収益及び所得には、奨励補助金は含まれていない。
 2) 「生乳」については搾乳牛1頭当たり、1年度換算1頭当たり、「子牛」については繁殖めす牛1頭当たり、その後は当該牛1頭当たりの値である。
 3) 粗収益には副産物によるものも含むが、「生乳」については子牛粗収益を外数として示している。
 4) 所得の0より下方にある点は赤字を示す。
 5) データは年度値であるため、BSE発生に伴う影響は13年度値の一部に反映されているのみであり、また、当該年度に販売されなかった家畜に要した費用も反映されていないことに留意する必要がある。

一方、酪農経営では、生乳については収益性の悪化はみられないものの、廃用牛からBSE患畜が発見されたこと等により、当初これらの出荷を自粛する生産者や受入れを拒むと畜場もみられ、廃用牛の流通が停滞し、円滑な牛の更新に支障を来すことが懸念された。

以上のような状況を踏まえ、BSEの発生による畜産経営等への影響を緩和するため、臨時・異例の措置であるが、国では肥育農家に対する肥育牛1頭当たりの粗収益と物財費相当との差額補てんの実施、肉専用種繁殖経営に対する子牛価格の低下に対応するための奨励金の交付等各般の経営安定対策を講じた。さらに、廃用牛の流通円滑化に関しても農協等による廃用牛の買上げ経費や流通経費等への助成を行い、3月末には約5万頭いた滞留についてはほぼ解消された。

このようななか、14年7月には今後の我が国のBSE対策の基本的指針となるBSE対策特別措置法が施行され、同法に基づき基本計画が策定された。その後、15年1月までに3頭のBSE感染牛が確認されたが、農林水産省では厚生労働省や都道府県と連携しつつ、同法に基づき食肉等の安全の確保、消費者への適切な情報提供とともに、発生農家への経営継続支援対策の円滑な実施等に万全を期した。

● なお、BSE関連対策の一つとして、と畜場でのBSE全頭検査が行われる以前の牛肉について市場から隔離し焼却する「牛肉在庫保管・処分事業」に関連し、牛肉の偽装事件が発生したが、このこと等を踏まえ、14年9月に設置された農林水産大臣の私的諮問機関「食肉流通問題調査検討委員会」において、食肉業界・行政の問題点及び今後の対応方向について検討が行われているところである。また、今後は関係者が一丸となって感染源、感染経路の究明、牛肉のトレーサビリティ・システムの確立^{*1}、死亡牛の全頭検査体制の整備等を進め、一日も早いBSE清浄国^{*2}への復帰を目指すことが重要である。

【コラム：BSE制圧に向けた技術開発の取組み】

BSE問題に関する調査検討委員会報告（平成14年4月）においては、BSE等の発生機構の解明を急ぐべく、研究体制の整備・強化が求められています。

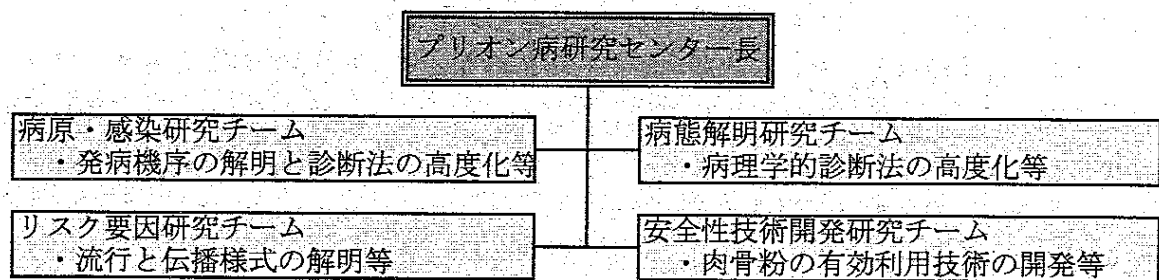
● こうしたことを踏まえ、独立行政法人農業技術研究機構は、14年10月に「プリオン病研究センター」を設置し、BSEの感染試験を実施するための隔離研究施設を活用して集中的に研究を推進していくこととしています。

具体的には、厚生労働省の研究機関、大学、民間さらにはイギリス等海外の研究機関との連携協力関係を積極的に構築しながら、発生機構の解明のほか生前診断法の開発等に資するプリオン病の研究を推進することとしています。また今後は、東南アジア等の開発途上国への診断技術の指導等、アジアにおける最初のBSE発生国として国際貢献にも努める予定です。

*1 牛肉のトレーサビリティ・システムの確立への取組状況については、第1章第1節（2）（P. 26）を参照。

*2 巻末「用語の解説」を参照。

プリオン病研究センターの体制と研究内容



資料：農林水産省作成

(14年の自給飼料生産の動向)

自給飼料の増産は、飼料自給率の向上を通じた食料自給率の向上、畜産経営の安定化や畜産環境問題への対応等においてきわめて重要な課題である。

近年、酪農経営において1戸当たり牧草地面積は増加傾向にあり、14年には前年比4.6%増となっている。しかしながら、同年の自給飼料生産量は、飼料作物作付面積が前年並みだったものの、単収の多いとうもろこしの作付面積の減少や収穫期の天候不順により飼料作物平均の単収がわずかに減少した結果、前年を下回る373万トン（TDN^{*1}ベース）となった（図Ⅱ-59）。これは、食料・農業・農村基本計画（12年3月閣議決定）に示された22年度における生産努力目標である508万トンの7割の水準にとどまっており、同目標の達成に向け、今後一層、基本計画に定められた生産性の向上等の課題の解決に努める必要がある。

こうしたなか、水田等既耕地の活用、耕畜連携の推進の観点から、通常の水稲の栽培方法を準用でき、かつ、湿田でも生産できる稲発酵粗飼料（ホールクロップサイレージ）^{*2}が注目されているが、その作付面積は近年順調に拡大しており、14年には前年比39.1%増の3,308ha（見込み）に達した。さらに、単収向上に向けて専用品種の開発等の取組みも進められている。

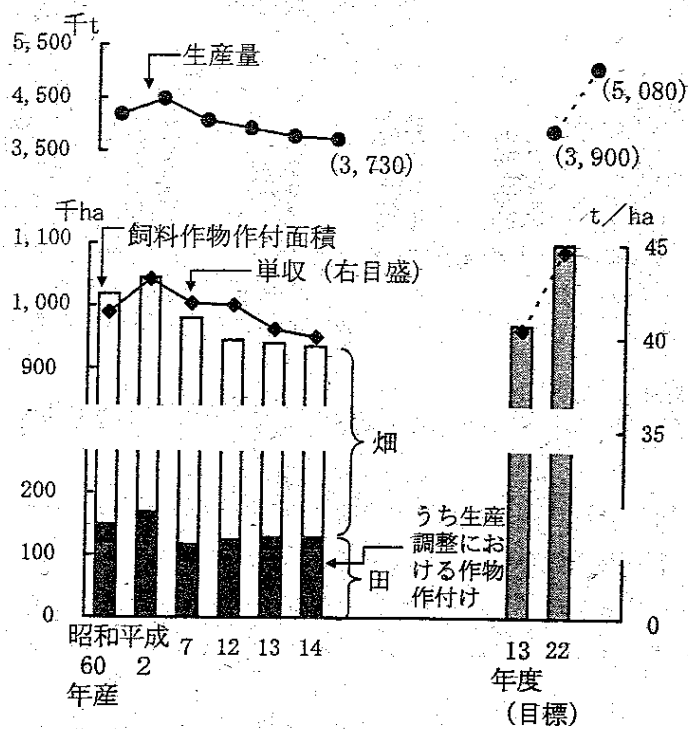
【コラム：青刈りとうもろこし並みの栄養品質を目指す稲発酵粗飼料】

稲を発酵粗飼料として利用するに当たり、生産コストの低減と収量の確保が課題となっています。こうしたなか、農林水産省では直播等を活用した低コスト技術体系を確立し、生産の定着・拡大の基礎を築きました。また、専用品種の開発等にも取り組み、平成14年には、「高収量で耐倒伏性やいもち病抵抗性に優れる」、「これまで専用品種のなかった東北南部でも利用可能である」などの特長を有し、生産コストの削減にも資する4品種を命名登録しました。さらに、22年までに青刈りとうもろこしに匹敵するTDN収量の品種を育成することを目標として、研究が続けられています。

*1 「可消化養分総量」といい、飼料中の成分のうち、家畜が消化し、利用できるエネルギーに相当する量を表す。

*2 巻末「用語の解説」を参照。

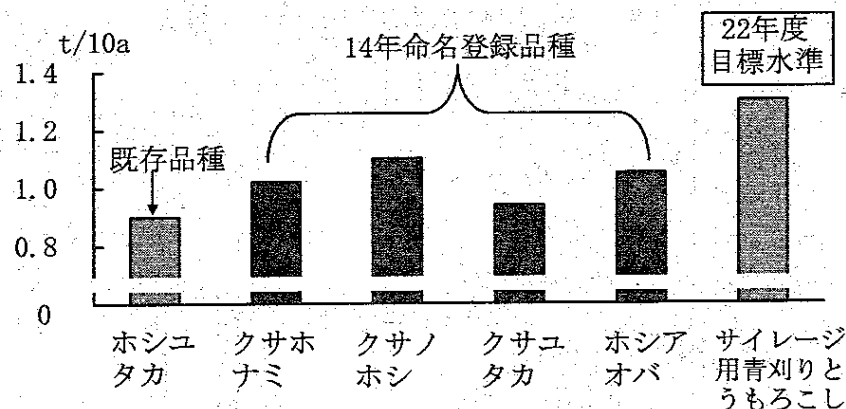
図Ⅱ-59 飼料作物作付面積等の推移



資料：農林水産省調べ

- 注：1) 生産調整における作物作付面積は年度値である。
 2) 生産量は、TDN（可消化養分総量）ベースである。
 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、13年度の値はその達成に向けて13年度において設定された「政策目標」である。

稲発酵粗飼料専用新品種のTDN収量



資料：農林水産省作成

注：クサユタカ、ホシアオバが東北南部でも利用可能な品種である。

さらに、生産現場では、現在進められている試験研究の成果や現場での取組みを踏まえつつ、生産・給与マニュアルをもとに、地域の実態に即した給与指導等が行われています。

今後、以上のような取組みが実を結び、稲発酵粗飼料生産が一層拡大することが望まれます。

(自給飼料の生産拡大に向けて、耕畜連携を通じた生産基盤の拡大等が重要である)

酪農経営における飼料作物の作付意向をみると、「現状維持」とする経営が最も多いものの、「拡大」または「条件が整えば拡大」とした経営も一定程度みられるなど、積極的に飼料基盤の充実を指向する傾向がうかがわれ、特に大規模層ほどその傾向が強い(図Ⅱ-60)。

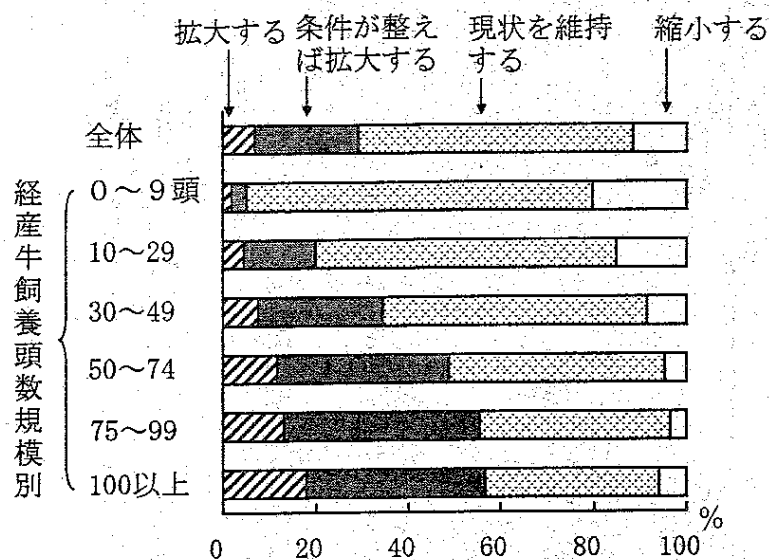
こうしたなか、主産地の酪農単一経営においては不作付け地や耕作放棄地をわずかにふやしながら、貸借を中心に経営耕地面積を拡大させている(図Ⅱ-61)。これは、酪農家が経営の効率化を強く意識し、相対的に条件の悪い農地の利用に見切りをつけ、条件の良い農地の利用集積を求めてきた結果と考えられ、すでに集積がかなり進んでいる北海道と東北では不作付け地等の割合は相対的に小さくなっている。

なお、上記の「条件が整えば拡大」とした酪農家は、その条件として「条件の良い農地が販売(貸付)になる」ことを最も強く希望している(全国58.9%)。

自給飼料の作付拡大に当たって、畜産経営の効率化に資するような農地の利用集積・団地化の推進が有効な取組みの一つに位置付けられるが、近年、開発可能地の奥地化等から草地開発面積が伸び悩むなか、農地の有効利用等の観点から水田等既耕地での飼料生産や中山間地域の耕作放棄地等での放牧といった畜産的利用を推進していく必要もある。

とりわけ、水田等既耕地を活用した自給飼料の作付拡大を図るには、地域の実情や畜産農家のニーズ等に対応した効率的な飼料生産を展開できるよう、稲作農家をはじめとする耕種農家と畜産農家が地域ぐるみで連携して土地利用調整を進めることが重要である。このため国としては、米政策改革大綱の「水田利用のあり方・農業生産対策の展開」で示したように、現行の一律的な対応を見直し、生産の大宗を担い手が担う構造への転換を促進しながら、耕種農家と畜産農家の連携による水田を活用した飼料作物生産に取り組む生産者に対する支援策を講じることとしている。

図Ⅱ-60 酪農経営における飼料作物作付面積の拡大意向（全国）



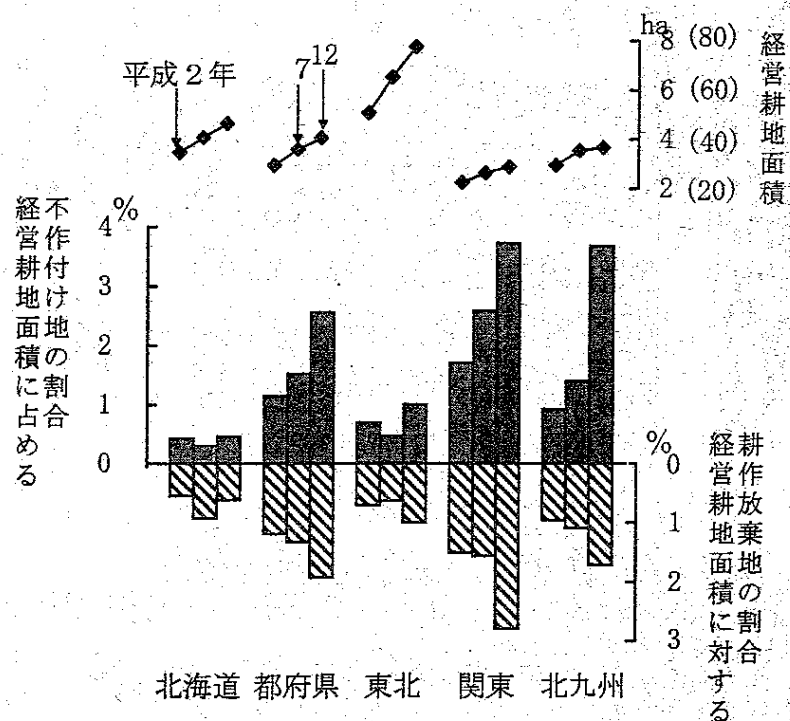
資料：（社）中央酪農会議「平成13年度酪農全国基礎調査」

注：1) 全国の酪農家33,326戸を対象とする調査で、回収数は離脱農家1,904戸を含む24,104戸である。

2) 無回答の4,805戸を除く有効回答17,395戸について集計したものである。

3) 「全体」には経産牛飼養頭数規模が不明の農家も含む。

図Ⅱ-61 酪農単一経営における経営耕地、不作付け地及び耕作放棄地面積の動向（北海道、都府県主産地、1戸当たり）



資料：農林水産省「農林業センサス」（組替集計）

注：1) 経営耕地、不作付け地及び耕作放棄地の各面積は樹園地を除く田畑計の値である。

2) 経営耕地面積の目盛りの（ ）内の値は北海道についてである。

<事例：地域ぐるみで耕畜連携を推進し、水田を活用しての効率的な飼料生産を展開>

大分県^{あきまち}安岐町の中園地区で肉用牛一貫経営を営むH氏は、低コスト化を図るため、平成12年から肉用牛農家3戸で「飼料生産組合」を組織し、稲作農家と連携して収集した稲わらを粗飼料として利用している。

こうしたなか、12年に我が国で92年ぶりに口蹄疫が発生したことを契機に、H氏は安全な粗飼料を確保する重要性を強く感じるようになった。そこで、13年から自らが耕作している水田2.2haでホールクroppサイレー用稲（以下「WCS用稲」）を作付けるとともに、14年には地区の高齢農家から1.2haの水田を借り受け、合計3.4haまでWCS用稲の作付けを拡大した。

一方、14年に入り、同地区の耕種農家を主体とする16戸の農家が、作業の効率化、低コスト化を目的に営農組織の設立を進めていたが、多くの農家からBSEの発生による経営環境の悪化に苦しむ肉用牛農家を支援したいという意見が出された。その結果、肉用牛農家との話し合いを経て、構成員の水田8.7haでWCS用稲の集団栽培に取り組み、H氏を含む肉用牛農家に供給することとなった。あわせて、収穫からサイレー用調製までは飼料生産組合が行うといった役割分担も合意された。

集団栽培されたWCS用稲については、耕種農家が種苗費等収穫までに要するコストを負担するものの、生産調整にかかる助成金の交付により一定の収入が確保された。また、肉用牛農家は収穫等にかかる経費を負担するが、耕種農家、肉用牛農家とも既存の機械等の利用が可能であり、新たな投資を行う必要はなかった。さらに、作付け地の集約により作業の効率化が図られた。これらの取組みにより、H氏の粗飼料購入費は、11年には約210万円だったものが、14年には約10万円と大幅に減少し、経営コストの引下げに大きく寄与した。

なお、将来的には営農組織が作付けする水稻の稲わらと肉用牛農家のたい肥の交換が計画されており、耕畜連携が一層進展するものと期待されている。