

② このような情勢のなかで、農業の構造改革の着実な歩みを一層加速化させることが重要であり、意欲のある経営体が躍進するための環境条件の見直しをはじめとする制度・政策改革を的確かつ機動的に行っていくことが喫緊の課題。

(2) 効率的かつ安定的な農業経営の育成

ア 認定農業者の育成

認定農業者数は14年12月現在で16万7千人に到達。目標所得の達成等に向け、認定農業者制度の十分な検証や見直しと併せ、思い切った施策の集中化・重点化が必要。

イ 法人化の推進

法人化は多角化等新たな経営展開に有効。農外企業との提携の促進等、企業の農業経営の展開に向けてさらなる環境整備が必要。また、構造改革特区の導入による多様な形態の参入促進にも期待。

ウ 育成すべき農業経営の新たな展開

「米政策改革大綱」において、集落営農のうち一定の要件を満たすものを「集落型経営体」として、新たに、育成すべき農業経営として位置付け。農地の利用集積の促進等による水田農業の構造改革の加速化を推進。

図-18 農業所得階層別にみた認定農業者数の割合

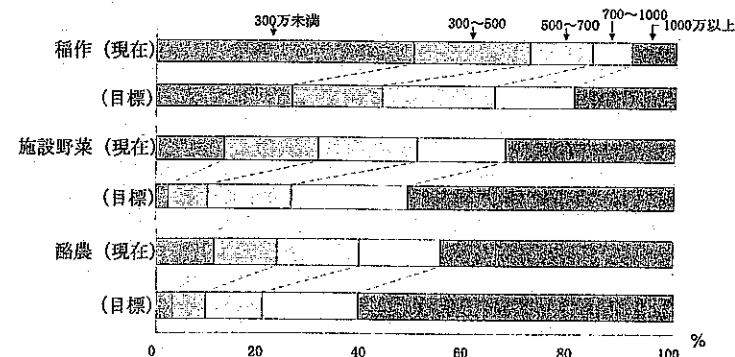
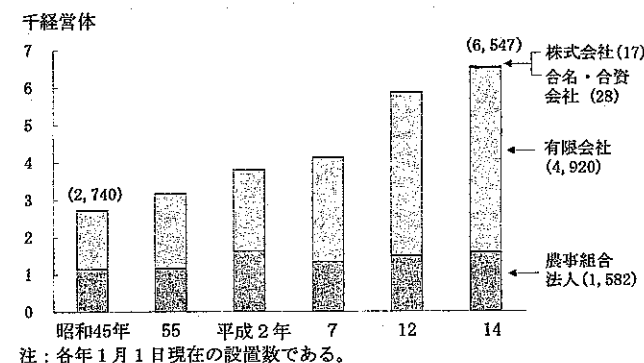


図-19 農業生産法人数の推移



<事例：法人化等により効率的な営農を実現した集落営農組織（広島県東広島市）>

機械の利用組合から、法人化や農地の集積等を通じて効率的な経営を実現した集落営農組織の取組みを紹介。

エ 大規模経営の現状と課題

- ① 稲作経営では、労働生産性、土地生産性等いずれの指標においても作付面積規模の拡大とともに著しく上昇。しかしながら、主業農家の平均的な規模階層においても、規模拡大効果を発現させる余地を大きく残しており、今後さらなる改革が必要。
- ② 一方、近年の農産物価格の下落が、収益力の低下という形で農家全体の経営を悪化させており、その影響は大規模経営にも及びつつある状況。
- ③ このようななかで、農産物の生産だけではなく、農産物の加工、小売店や消費者への直接販売、契約生産などの経営の多角化に取り組む経営体もみられ、大規模ほどその取り組み割合が高くなる傾向。加工、直接販売、契約生産に取り組んでいる経営体は、いずれにも取り組んでいない農家に比べ単位面積当たりの農産物販売金額が高く、より付加価値の高い農業生産を実現。

オ 担い手の経営安定のための施策

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ことが求められている。

このため、水田農業においては、「米政策改革大綱」に基づき、生産調整を実施している者であって米価下落による稲作収入の減少の影響が大きい担い手を対象とした「担い手経営安定対策」の実施に向けて検討。

図-20 水稻作付面積規模別の生産性の比較
(平成11~13年平均、都府県・単一経営)

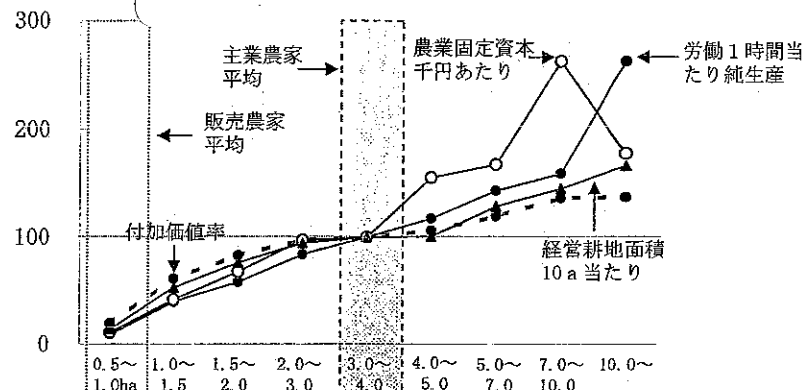


図-21 稲作単一経営の稲作部門の損益分岐点比率
(試算、都府県)

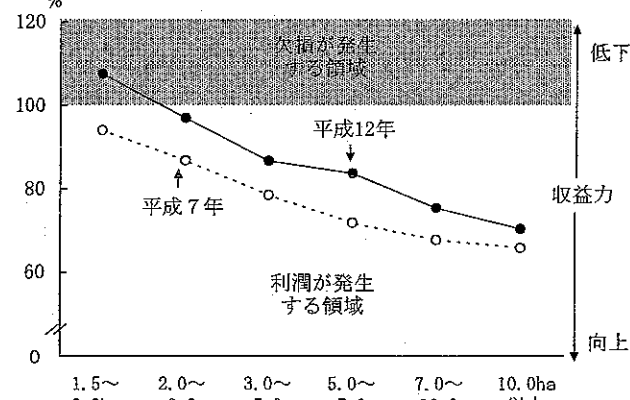
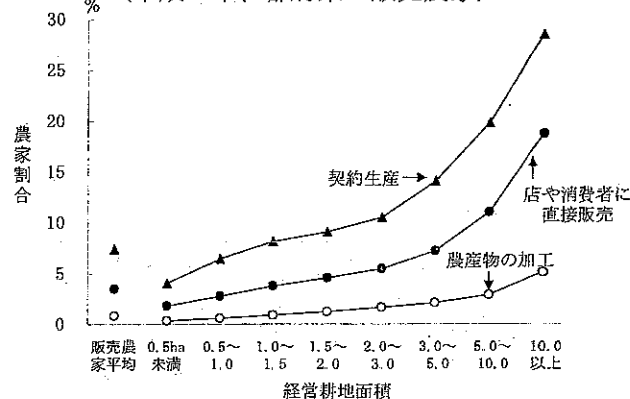


図-22 経営耕地面積規模別の加工、直販等の実施状況
(平成12年、都府県・販売農家)



(3) 農地の確保と有効利用

- ① 耕地面積は、昭和36年の609万haから平成14年には2割の減少となる476万ha。転用は減少傾向にある一方、耕作放棄地は増加傾向。

耕地利用率は、長期的には低下傾向にあり13年には94.3%。不作付け地の解消や転作田の有効活用等を加速化していく必要。

- ② 農地の権利移動面積は貸借を中心に増加。認定農業者への集積も増加しているが、近年、農産物価格の低迷や生産調整の強化等からそのテンポは漸減傾向。農地利用集積の各対策の推進と認定農業者等への施策の集中化等、一層の取組みの強化が必要。

- ③ 農地の利用集積にあたっては、大区画化等は場整備を一体的に行うことが効率的かつ効果的。また、担い手育成を推進するうえでは、これまでの「整備率向上を主目的とする事業」から「経営体の育成等成果重視の事業」へと転換することも必要。

- ④ 中山間地域は、傾斜地や未整備のほ場が多いこと等から耕作放棄が進行。こうしたなか、農業生産条件の不利性を直接的に補正する「中山間地域等直接支払制度」のもと、13年度までに7千haの農地が新たに農振農用地区域に編入されるなど、同制度が耕作放棄の抑制に一定の役割を発揮。

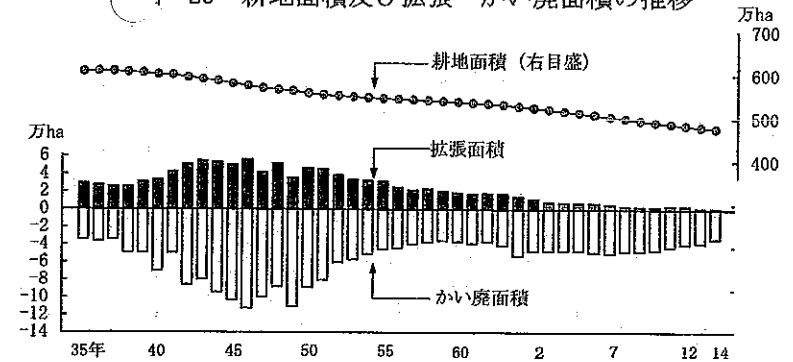
(4) 農協の現状と課題

- ① 農協は、消費者ニーズの多様化、安全・安心への関心の高まり等の変化に十分に対応しきれておらず、合併効果の発現も不十分であり、大規模農家を中心に農協離れの傾向。

また、金融部門への収益の依存が、本来の役割である地域農業振興への取組みをおろそかにし、営農・経済事業等赤字部門の改革を阻害

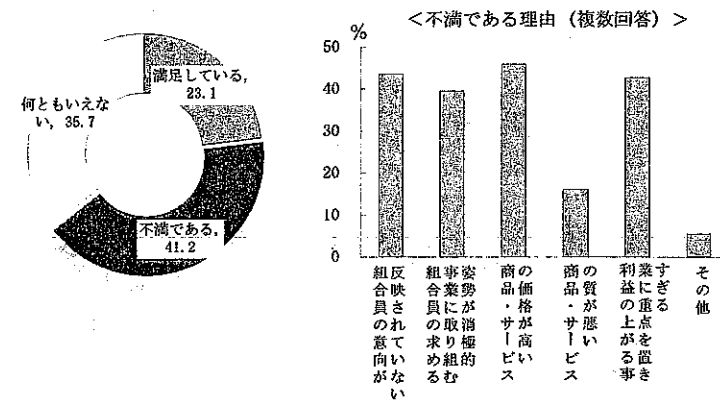
- ② 信用事業等、具体的な成果があがっている分野もあるが、とりわけ営農・経済事業の改革についてはいまだ不十分。農協系統は、消費者ニーズに対応した生産・販売や生産資材コストの削減等、一層の改革に主体的に取り組むことが必要。

7-23 耕地面積及び拡張・かい廃面積の推移



<事例：大学生による農作業支援組織の取組みが耕作放棄地の抑制に貢献（山口県）>
農業や農村に関心のある大学生が立ち上げた農作業支援組織（NPO法人）の設立経緯や活動内容を紹介。

図-24 農協の運営に対する評価



<事例：経済事業の改革で地域農業や農村を活性化（静岡県浜松市）>
合併を契機に施設の統廃合や民間への事業委託等によるコスト削減を進め、恒常的赤字部門の黒字化を実現した取組みを紹介。

第3節 米政策の改革と農産物需給の動向

(1) 米政策の改革

米は、国民の主食であり、かつ、基幹的な農作物の地位を占め、さらに、今日までの歴史的・社会的に果たしている役割からみても、我が国の食料・農業・農村施策の基本。水田農業経営の安定的発展や、水田の有効利用の促進による自給率向上等に向けた施策の重点化・集中化を図るとともに、国民的な観点に立った水田農業政策・米政策の大転換を目指して、14年12月に「米政策改革大綱」を策定。

ア 米政策の改革の視点

これまでの水田農業については、「メッセージが明瞭に伝わるわかりやすい仕組みとなっていない」、「費用対効果が明確で効率的な仕組みとなっていない」、「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た仕組みとなっていない」といった問題。再構築に当たっては、①農業者の主体的な経営判断の尊重、②需要に見合った米づくり、③関係者の創意工夫、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セーフティーネットの整備、といった視点に立った検討が重要。

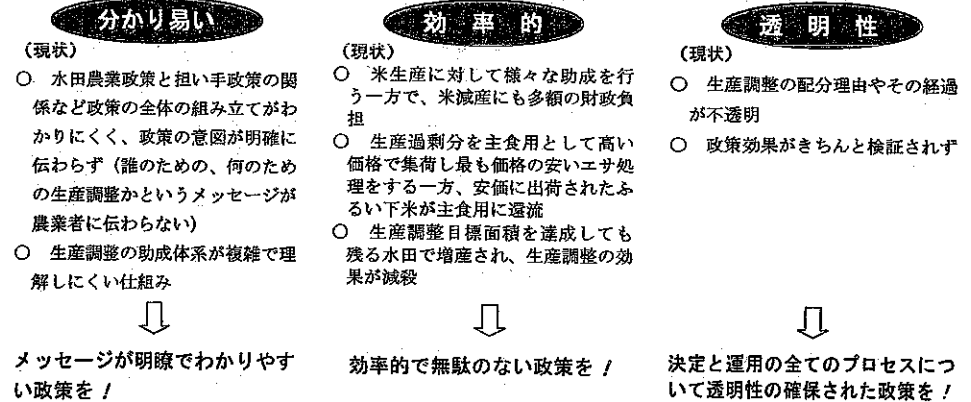
イ 米政策の改革方向

14年12月に決定した「米政策改革大綱」には、「メッセージが明瞭で分かりやすい政策」、「効率的で無駄のない政策」、「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」の三つの理念と、「円滑な移行（ソフトランディング）」、「目標の明確化」、「関係者の創意工夫（主体的判断）」、「政策全体の一体性の確保」の四つの大きな特徴があり、その方向に即して着実に実行。

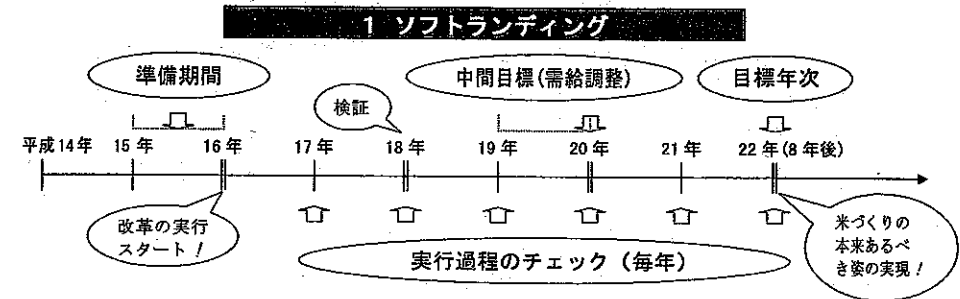
ウ 米政策の改革の具体的内容

需給調整対策、流通制度、関連施策等の改革を整合性をもって実行。

3つの改革の考え方



4つの改革の特徴



2 目標の明確化

平成22年の目標年次に向けて、ソフトランディングが着実に進むように、中間目標と毎年の実行過程をチェックするシステムを設けています。議論だけではなく、改革の実行が何より大切なのです。

3 創意工夫(主体的判断)

農業者・農業者団体や地方公共団体、そして流通業者、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ります。これは生産、流通などの各段階におけるそれぞれの関係者のオリンピックと考えて下さい。

4 政策全体がパッケージ

今回の改革は、需給調整、流通、構造政策・経営政策、生産対策における改革のどれ一つが欠けても、十分なものとはなりません。これら政策全体をパッケージとして改革を実行していきます。

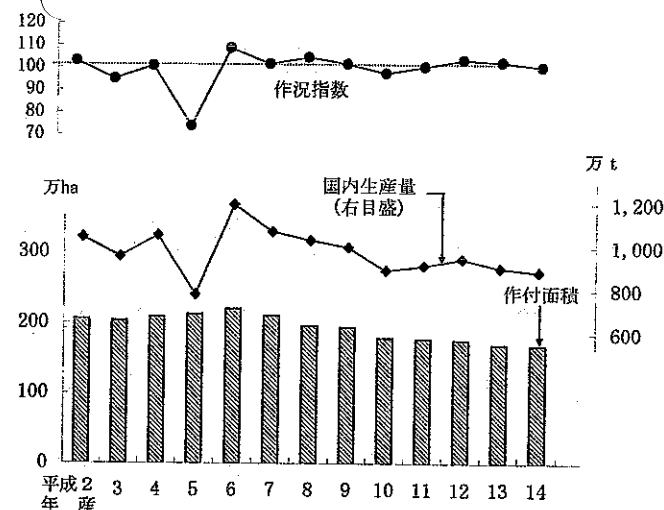
(2) 主な品目の需給動向等

ア 米

近年の米の需給は、大幅な緩和基調で推移しており、平成14年度の生産調整規模は過去最大であった前年度と同水準。一方、米の消費量が減少するなかで、食の外部化、簡便化を背景に外食産業における米の使用量の増加や、無洗米、無菌包装米飯、冷凍米飯等の加工米飯の生産量が増加。

我が国の主食である米の消費拡大は、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を担う米飯学校給食の機会増加、食育の充実等の取組みが必要。

図-26 米（水稻）の生産動向



イ 麦、大豆

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の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、品質の向上・安定を図ることが必要。また、消費面でも地産地消等の取組みを推進することが重要。

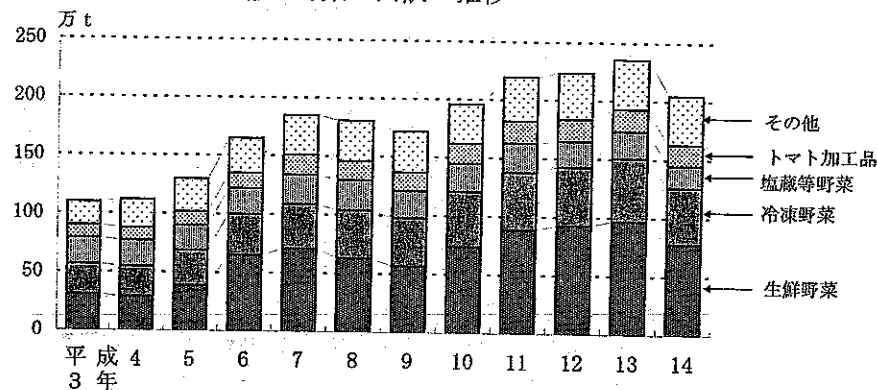
ウ 野菜、果実

- ① 野菜は農業生産において重要な地位を占めているが、近年生産量は減少傾向。また、野菜の輸入量は増加傾向にあるが、14年の輸入量は前年に比べ減少。国際競争に対応しつつ、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、生産・流通両面にわたる構造改革の推進が必要。

- ② 13年産の果実全体の生産量は前年に比べ増加。また、うんしゅうみかん、リンゴの収穫量は、生産量の調整等によりほぼ計画に近い水準。

果実の消費量は、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果実離れの傾向。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」の推進が必要。

図-27 輸入野菜の内訳の推移



＜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（島根県浜田市）＞

輸入野菜に対抗するため、有機栽培をはじめとして経営戦略を持って野菜経営に取り組んでいる事例を紹介。

エ 畜産

① 13年9月のBSE発生直後、牛肉の消費量は大幅に減退したが、と畜場における全頭検査体制の確立等により11月以降回復傾向。14年に入ってから国産品の市場出回り量は前年の水準を維持。これに伴い牛肉の生産量や価格も14年3月以降回復傾向。

② BSE発生当初の畜産物価格の下落により、肉用牛肥育経営及び繁殖経営では13年度に販売された畜産物の収益性は悪化。このため、畜産農家の経営安定等に資する各般のBSE関連対策を実施。

また、14年7月にはBSE対策特別措置法が施行。これらに基づきその後新たに感染牛が確認された農家への経営継続支援対策等を円滑に実施。今後は関係者一丸となつての感染源、感染経路の究明、牛肉のトレーサビリティ・システムの確立等の推進が重要。

③ 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。14年は飼料作物作付面積は前年並みだったものの、単収がわずかに低下したことから、自給飼料生産量は減少見込み（前年比1.5%減）。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ことが必要。

④ 酪農経営では大規模層ほど飼料基盤の充実を指向。こうした意向を実現するため、水田等既耕地での飼料生産や中山間地域の耕作放棄地での放牧の推進が必要。一方、近年、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の作付面積が拡大（14年 3,308ha見込み）。こうした耕種農家と畜産農家の連携が今後も重要。

図-28 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）

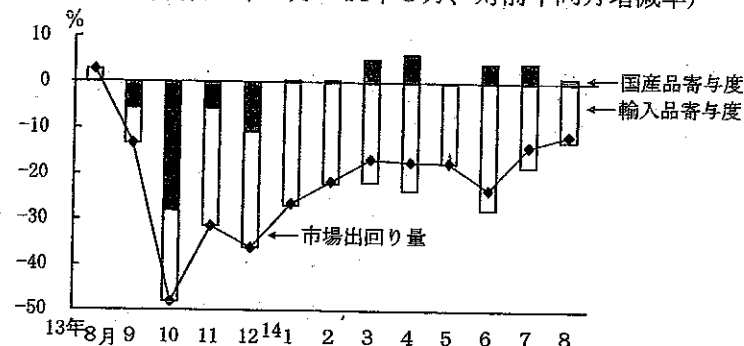
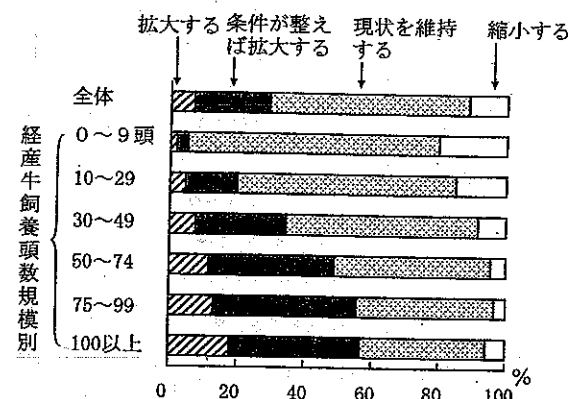


図-29 酪農経営における飼料作物作付面積の拡大意向（全国）



〔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〕

稲発酵粗飼料生産の一層の拡大に向けて現在進められている専用品種の開発等について、その成果や見通しを紹介。

第Ⅲ章 活力ある美しい農村と循環型社会の実現

第1節 農業の自然循環機能の維持増進

(1) 地球環境と農業

① 地球温暖化問題が世界の食料生産の動向を不透明にするとの予測等を踏まえると、地球環境問題と食料・農業・農村のかかわりを考えることは重要。問題解決に向けて、先進国と開発途上国がともに自らの責務を自覚し、協力のもと諸対策を実行していくことが必要。こうした観点からも、「京都議定書」の発効に向けて、世界最大の二酸化炭素排出国である米国に対し、主体的な取組みを求めていくことが重要。

② 農業と環境は相互に影響するため、農業生産活動は環境問題と密接に関係。農業生産における資源の大量消費化の過程は、環境に一定の負荷。地球環境問題の解決と循環型社会の実現を図るため、農業においては、環境への負の効果を最小限に抑え、正の効果を最大限に発揮しながら持続的に展開することが不可欠。

(2) 農業の自然循環機能を活用した生産方式の普及・定着

① 農業の自然循環機能の維持増進を図り、良好な環境を形成するため、環境保全型農業の普及・定着が必要。こうしたなか、エコファーマーや有機JAS認証制度による認証農家は着実に増加。

② 大規模層ほど環境保全型農業への取組割合は高く、取組意欲の高さを反映。また、多くの取組農家は契約生産も実施。このように、大規模層をはじめ活力のある生産者が環境保全型農業に取り組み、消費者ニーズに積極的に対応。

③ 有機JAS認証制度は、消費者にとって食品選択に資する有力な情報入手手段であり、生産者にとって生産物の正当な価値を消費者に伝える有効な手段。しかしながら、生産者は同制度の存在や利点への理解が不十分。このため、同制度の一層の普及・啓発が急務。

図-30 第1次産業におけるエネルギー消費量及び化学肥料投入量の推移（OECD加盟国、1980年=100）

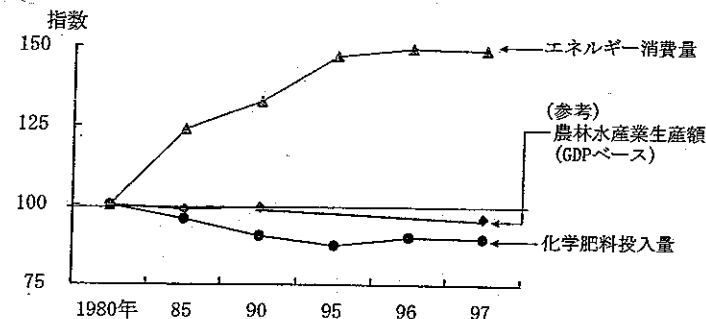
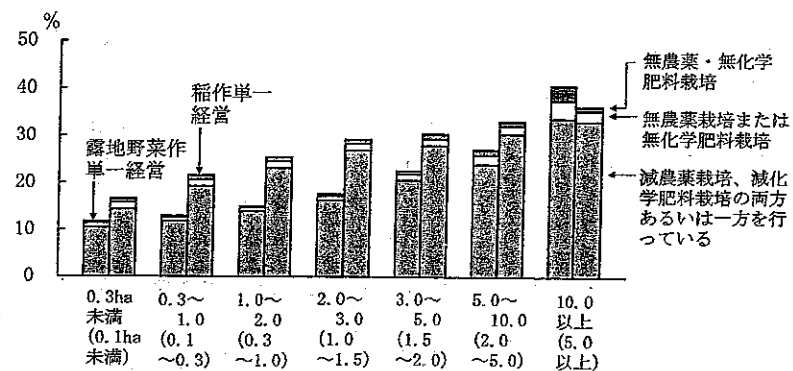
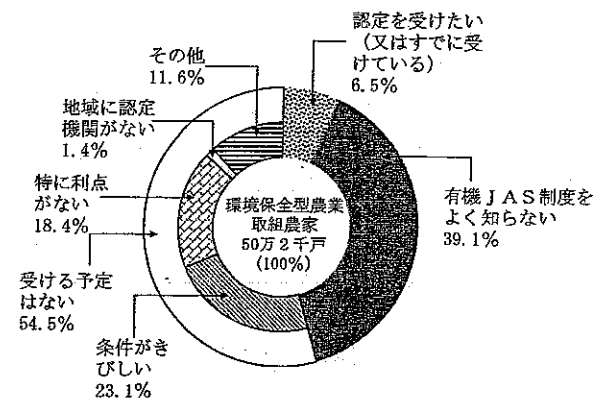


図-31 稲(露地野菜)作付面積規模別にみた環境保全型農業に取り組んでいる農家の割合(平成12年、販売農家)



注：露地野菜作単一経営における規模階層は下段（ ）内に示されている規模である。

図-32 環境保全型農業取組農家における有機食品の検査認証制度認定についての意向及び認定を受ける予定のない理由



(3) 農業の有する多面的機能の内容

- ① 適切な農業生産活動が行われることにより生じる多面的機能には、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等様々な役割を有し、13年には日本学術会議において学術的見地から整理され、今後国民の理解の向上に努めることが必要。また、一部機能について、同会議等の議論を踏まえた一定の仮定のもとで三菱総合研究所により貨幣評価の試算が行われたが、答申で指摘された課題を踏まえ、手法について調査研究を深めていくことが必要。

- ② 中山間地域では、住民の共同作業による生産活動や水路維持等で多面的機能の発揮が維持されており、農家人口が少ない集落でも約6割が水路の維持に関する寄合を実施。集落の消滅等で農地が一度荒廃し、多面的機能が失われた場合の損失は膨大。国民の理解を一層深めるために、子ども達の農業体験や都市農村交流を通じた理解を深めるなど、さらなる努力が必要。

表-9 農業の多面的機能の貨幣評価

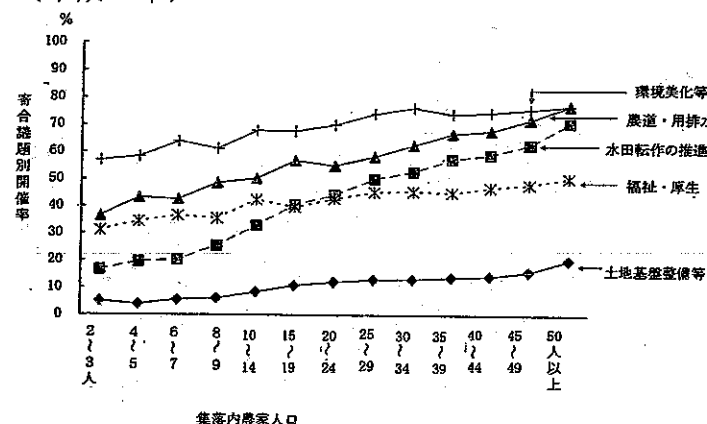
項目(機能)	評価手法	評価額
洪水防止機能	代替法	3兆4,988億円/年
河川流況安定機能	代替法	1兆4,633億円/年
地下水涵養機能	直接法	537億円/年
土壌侵食(流出)防止機能	代替法	3,318億円/年
土砂崩壊防止機能	直接法	4,782億円/年
有機性廃棄物処理機能	代替法	123億円/年
気候緩和機能	直接法	87億円/年
保健休養・やすらぎ機能	トラベルクスト法	2兆3,758億円/年

資料：(株)三菱総合研究所「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価に関する調査研究報告書」(13年11月)

- 注：1) 農業の多面的機能のうち物理的な機能を中心に貨幣評価が可能な一部の機能について、日本学術会議の特別委員会の討議内容を踏まえ、(株)三菱総合研究所が貨幣評価を行ったものである。
- 2) 機能によって評価手法が異なっていること、また、評価されている機能が多面的機能全体のうち一部の機能にすぎないこと等から、合計額は記載していない。
- 3) 洪水防止機能、河川流況安定機能、土壌侵食(流出)防止機能等の代替法による評価額についてはダム等を代替財として評価したものであるが、農業の有する機能とダム等の機能とは性格が異なる面があり、同等の効果を有するものでないことに留意する必要がある。
- 4) 保健休養・やすらぎ機能については、機能のごく一部を対象とした試算である。
- 5) いずれの評価手法も一定の仮定の範囲においての数字であり試算の範囲を出るものではなく、その適用に当たっては最新の注意が必要である。

参考資料：日本学術会議「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的機能の評価について」(13年11月)

図-33 山間農業地域における集落内農家人口別にみた寄合議題別開催率(平成12年)



[コラム：農業、林業、漁業関係者が連携して農地・森林等の保全促進(愛知県矢作川流域等)]

中・下流域の農業、漁業等の関係者が連携して上流の森林等の多面的機能の維持・管理や上下流の連携した活動を通じて子ども体験学習まで広がる上下流の交流状況等を紹介。

第2節 バイオマスの持続的活用に向けた農山漁村の役割

(1) バイオマス利活用の意義

- ① バイオマスは、エネルギーや製品として持続的に利活用できる生物由来の有機性資源。その利活用は大気中の二酸化炭素を増加させないことから、石油資源との代替利用により二酸化炭素の発生を抑制し、地球温暖化防止に貢献。また、廃棄物の活用により循環型社会の形成に寄与。
- ② バイオマスは農林漁業との関連が強く、農山漁村に豊富に存在することから、その利活用は、農林漁業の自然循環機能の維持増進、持続的な農山漁村の発展に貢献。さらに、エネルギーや工業製品の供給等農林漁業に新たな役割を付与することが期待。
- ③ 国民はバイオマス利活用の推進を支持。今後、生産から利用までの各段階での積極的な取組みが必要であり、「バイオマス・ニッポン総合戦略」（14年12月閣議決定）に基づき、22年度までにバイオマスの利活用促進にかかわる環境整備等を集中的・計画的に実施。

(2) 我が国のバイオマス利活用の現状

現在、家畜排せつ物等の廃棄物系バイオマスの利活用が進展。一方、収集コストの問題から農作物非食用部等のバイオマスの大半は未利用。さらに、「資源作物」の栽培等はほぼ皆無。今後、効率の高い収集技術の開発・実用化等を進め、経済性の向上を図ることが重要。

(3) バイオマスの持続的活用を果たす都市からみた農山漁村の役割とその取組み

廃棄物の増大等が懸念されるなか、都市と農村が連携し廃棄物系バイオマスの利活用を図る先進事例も存在するが、輸送コストの削減など効率的な収集・輸送システムの構築が必要。

しかし、肥料化による農地への還元が限界を示す地域等もあり、製品原料、エネルギー原料等への利活用も検討するなど地域特性に応じて関係者が有機的に連携し、その活性化を図ることが必要。

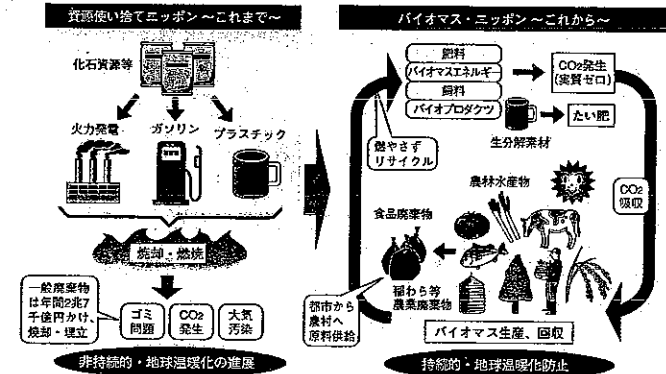


表-10 現在実用化または実証段階にあるバイオマス利活用の例

分類	変換後の形態	主な用途	利用できるバイオマスの例
エネルギー利用	直接燃焼	薪、チップ	発電・熱源用燃料
	気体燃料	メタン	発電・熱源用燃料
	液体燃料	バイオディーゼル、エタノール	ディーゼル車燃料、自動車燃料
	液体燃料	メタノール	発電・熱源用燃料、燃料電池燃料
製品利用	肥料	たい肥	たい肥として利用
	飼料	飼料	家畜・養魚用飼料として利用
	工業用原料	プラスチック	食品トレイ、農林水産用資材
	機能性食品原材料	DHA、EPA	栄養剤

＜事例：農村と都市が連携する循環型社会の形成に向けた取組み（東京都北区と群馬県甘楽町）＞

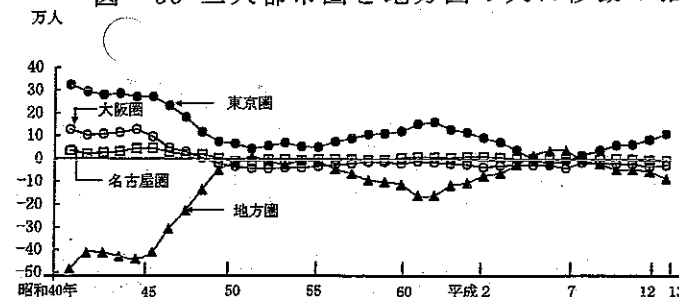
NPO法人の支援を得て、北区からの給食由来の生ごみ処理したたい肥と甘楽町の同たい肥で栽培された野菜が都市と農村の連携によって循環利用される関係を構築し、小学生の学習資料としても利活用するなど「食」と「農」の距離も近づける取組みを推進。

第3節 活力ある農村の実現に向けた振興方策

(1) 農村の現状

- ① 我が国の長期的な人口移動は、地方から三大都市圏への人口移動が続き、近年、三大都市圏の特に東京圏への人口集中傾向が強まる一方、地方圏における人口は引き続き減少。
- ② 農家世帯構成の推移をみると、24歳以下の世帯員が大幅に減少する一方、65歳以上の高齢者世帯員は28.6%（平成12年）。都市的地域を除く全地域で人口は減少。山間農業地域の75歳以上の転出者割合は住民が少ない町村ほど高い。
- ③ 農業集落数の減少傾向が続くなか、農家率の高い集落の数が大幅に減少。中山間地域で人口が減少している地域ほど水路管理等を実施しない集落が多いことや農家人口が少ない集落ほど年間寄合回数が減少するなど集落活動の停滞が懸念される状況。
- ④ 農村においても、過去10年間で完全失業率が1.6倍に拡大。近年、地方圏における高校卒業者の求人倍率の低下が顕著。

図-35 三大都市圏と地方圏の人口移動の推移



全国の総農家の世帯員年齢別構成比の推移

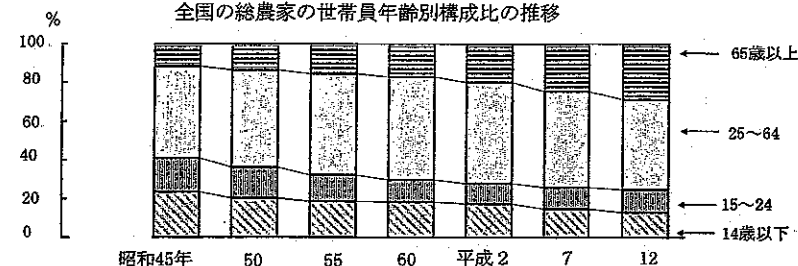


図-36 市町村の人口変動に伴う中山間地域の農業用排水路の管理状況（平成12年）

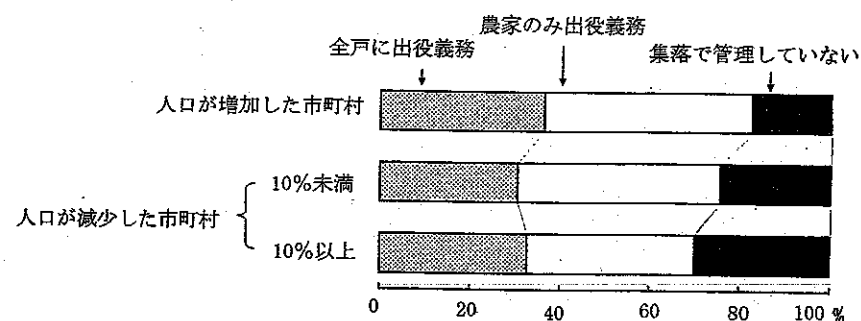
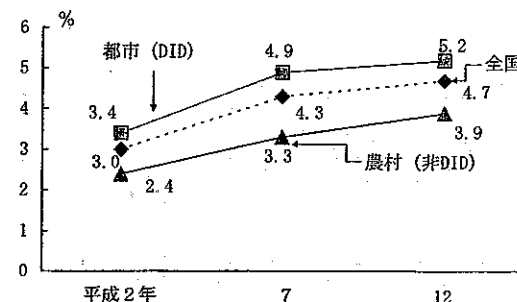


図-37 都市と農村の失業率の推移



(2) 活力ある農村の実現に向けて

ア 魅力にあふれる地域づくり

① 世論調査によれば、人々の意識が「ものの豊かさ」から「心の豊かさ」重視に転換。農村に自然や文化など多くの魅力が残ると感じる都市住民が7割近く存在。農村への訪問では20代の男女は友人の同伴を望む一方、30代以上では夫婦や家族を望む者が多数を占め、世代間で大きな差。

② 農村には、農業にかかる有形・無形の財産が存在し、芸術家等も定住。これらを新たな資源として再評価することも重要。

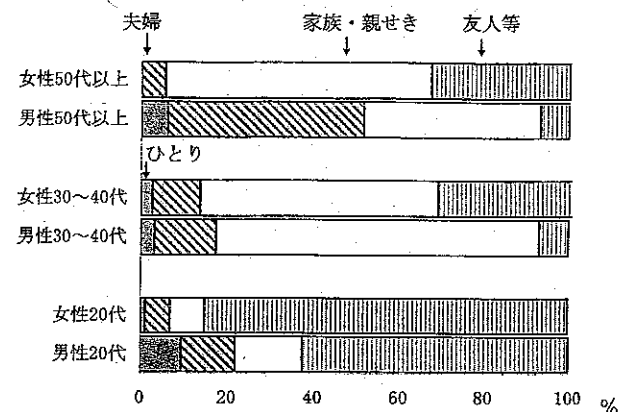
イ 農村の内発的な活性化の推進

① 都市住民の市民農園への要望が高まり、半数以上の利用者は、健康増進等や安心できる農作物の栽培等が目的。近年、地方公共団体による開設が増加。特に、滞在型市民農園は全国に14年3月末で49地区開設。利用者は「周辺住民との挨拶」から「援農」まで幅広く交流。施設を核に都市住民と地域づくりを行う体制の構築に期待。

② 新たな産業創出が期待されるなか、グリーン・ツーリズムの推進が求められ、特に多くの地方公共団体等は「構造改革特区」での農家民宿の開業等に関する規制緩和を提案。今後、関係規制法の緩和の措置状況、許認可等の手続きの積極的な情報提供等による開業への条件整備が必要。

③ 高齢者が農業生産や販売等へ携わることにより、地域の連携や人とのふれあい等が生まれ、さらに地域活動を通じ若い世代への伝統文化の伝承等に貢献。また、高齢者介護は、一般世帯に比べ農家世帯では短期的に介護施設を利用し家庭内負担を軽減。過疎化の進行に伴い、農協等の地元組織が連携して地域の医療・福祉を担っていくことが重要。

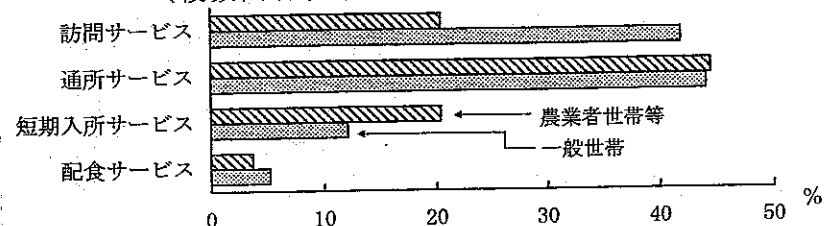
図-38 今後、農村を訪問する場合の同伴者



<事例：市民農園を核に地域活性化を図る取組み（兵庫県八千代町）>
滞在型市民農園を核とするグリーン・ツーリズムの取組みから、地域住民と利用者が共同して都市農村交流を推進し、地域活性化が実現。

<事例：農家民宿開業等の円滑化により地域活性化を促進する取組み（大分県・安心院町）>
安心院町で取り組まれてきた「会員制農村民泊」等が広がりを見せており、県もこうした実態に対応して関連規制の運用改善を実施。

図-39 農業者世帯等の利用する居宅サービス利用状況（複数回答、平成13年）



ウ 農村の社会基盤の整備

- ① 市町村農政担当者に対するアンケート調査によると、「活力を有する」と回答した1割強の市町村のうち、9割の市町村が5年程度前に実施した公共事業が役立っていると認識。しかし、基礎的な生活環境施設の整備は依然低水準。今後の活性化のためには、商業施設、污水处理施設等の生活基盤の整備が必要。
- ② 農村のインターネット利用率は前年より大きく上昇しているが、県庁所在地等と比較して依然格差が存在。維持・運営のコストを考慮しつつ、新たな格差につながらないよう農村における情報通信基盤の整備の推進が必要。また、農村からの情報発信を推進し、都市との間で双方向に情報が行き交うことが循環型社会の形成に必要。
- ③ 効率優先の事業による生態系等の悪化を防止するため、専門家等の意見等に基づき環境に配慮した事業地域等を将来構想に位置付け、地域住民等との合意形成を図りつつ継続的に監視することが必要。
また、NPO等と連携して積極的に自然再生を図る活動も必要。
- ④ 国民の価値観の変化、農村地域における土地利用に関する課題に対応する観点から、地域特性に応じて、住民合意のもとで、景観等農村固有の魅力の重要な部分を担う農地等の適切な保全及び利用を図る市町村の主体的活動による取組みがさらに広がることが期待されるところ。
- ⑤ 地域住民等が主体的に目標とすべき農村像を明確化し、土地利用を含め計画段階から関連事業や施策を連携しつつ、一体的に実施することが重要。そのため、地方公共団体等に対し、計画立案や調整に関する助言等を各府省が連携して実施することが必要。

図-40 都市規模別の主な生活環境施設の整備状況の推移
(大都市=100とした場合)

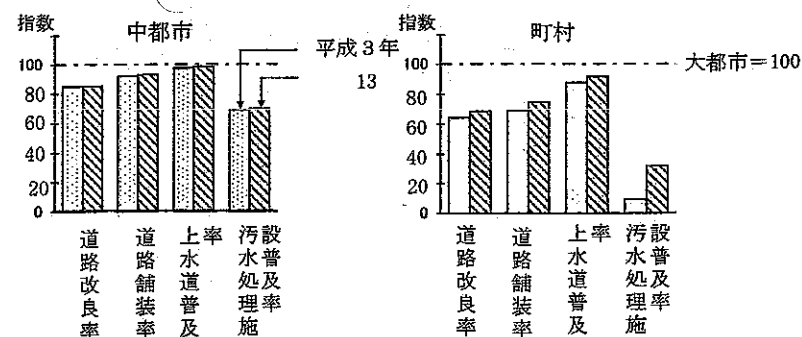


図-41 インターネットの世帯（自宅）利用率の推移

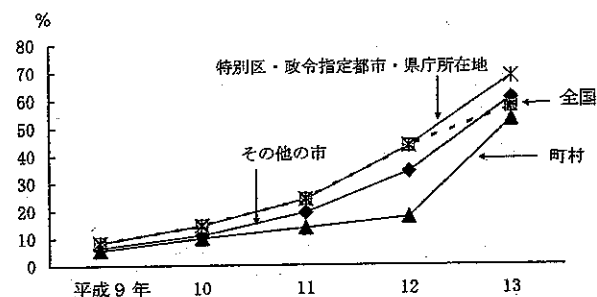


表-11 市町村条例に基づく土地利用への取組事例

項目	静岡県掛川市	兵庫県神戸市	長野県穂高町
条例	「生涯学習まちづくり土地条例」	「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」	「穂高町まちづくり条例」
制定年	平成3年	平成8年	平成12年
制定の目的	長期的視点に立ち住民と一体となって土地の所有と利用に関する生涯学習並びに住民参加による町づくりの推進	全ての市民と市とが協働して、秩序ある土地利用の推進、農村景観の保全・形成、里づくり等に基づいた自然と調和した魅力あふれる空間形成	まちづくりへの町民の積極的な参加とそれを調整する仕組みを定め自然と調和した快適で魅力あふれる町を創造

む す び

我が国の経済社会は、長引く景気低迷やこれに伴う雇用情勢の悪化、デフレの進行等のもとで先行きの不透明感、閉塞感が強まっている。このような現状を打開し将来展望を切り開いていくためには、食料・農業・農村分野においても、構造改革の推進等により現在の脆弱性を克服し、新たな活力を生み出していくことが重要である。

農林水産省では、平成14年4月、食の安全と安心の確保、農業の構造改革の加速化、都市と農山漁村の共生・対流を3つの柱とする『「食」と「農」の再生プラン』を公表し、6月には各界各層の意見を踏まえ同プランの工程表を作成した。

これらの内容は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（14年6月閣議決定）にも反映されており、農業、食品産業等のいわゆる「食料産業」の改革に関し、真に消費者を基点とした行政への転換、多様な農業経営の展開による産業としての農業の再構築、「食」の安全・安心体制の確立、農林水産資源の活用に向けたバイオマス戦略等の推進などの基本戦略が示された。

今後、食料・農業・農村基本法に示された基本理念の実現とともに、我が国の食料・農業・農村が直面する新たな課題や環境変化に積極的に対応していくためには、再生プランや基本方針2002を踏まえ各般の施策を実施していく必要がある。その際、特に重視すべき事項について、本報告における検討結果を踏まえ基本認識としてまとめると、以下のとおりである。

第1は、生産者と消費者の「顔の見える関係」の確立、すなわち「食」と「農」の一体化を推進し、食料自給率の向上を図ることである。

このことは、累次の年次報告でも指摘されているところで

あるが、BSEの発生、食品の事故や不正表示、無登録農薬の販売・使用など、残念ながら国民の「食」に対する不安、「農」を含む食料産業に対する不信が高まっている。

このため、政府においては食品安全行政の改革を進め、15年には新たな法律を制定し組織体制を見直すこととしているが、まず、十分なリスクコミュニケーションを行い、行政機関、消費者、生産者、食品産業事業者等の関係者の双方向の意思の疎通を図っていくことが重要である。あわせて、食品に対する消費者の信頼を確保するため、食料の生産・供給に携わるすべての者が、消費者に対する情報提供と法令遵守を徹底することが強く求められる。さらに、特に若い世代を中心に「食」や「農」に対する知識が不足している状況がみられ、食育の推進等を通じ、食べ物に関する知識や食料・農業に対する国民の理解を深めていく必要がある。

我が国では「飽食の時代」といわれて久しいが、このままでは「崩食」につながるとの指摘もあるなかで、地産地消やスローフードといった言葉に象徴される「食」と「農」の一体化を目指す取組みが国内でも広がりを見せている。

世界最大の農産物純輸入国である我が国において、食品の廃棄や食べ残しが大量に発生する一方、世界には飢餓や栄養不足に直面する人々が数多く存在すること等を国民一人ひとりが認識し、食生活の見直しや食料自給率の向上等に向けた取組みを推進し、「食」と「農」の一体化を実現していくことが重要である。

第2は、我が国農業の構造改革を加速化し、意欲と能力のある経営体が躍進できる環境条件を整備することである。

特に、我が国農業の基幹である稲作部門については、構造改革が遅れていることに加え、30年余にわたり実施されてきた生産調整に対する限界感・不公平感が増大している状況にある。このため、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、同研究会の報告等を踏まえた「米政策改革大綱」が12月に策定されたが、今後、水田農業・米政策の大転換を図っていくため、生産者・生産者団体をはじめ行政、流通業者、消費者等の関係者が、この大綱の趣旨を踏まえ一丸となって取り組んでいくことが重要である。

さらに、耕作放棄の抑制、認定農業者制度の見直し、企業の経営を可能とする法人化の推進、農産物価格の変動による経営リスクを軽減するセーフティネットの検討等を着実に進め、意欲と能力のある経営体への土地、資本等の集積を加速化していくことが重要である。なお、農協系統組織においては、自ら掲げた生産資材コストの削減等の取組みについて、早期に具体的な成果を示すこととともに、一層の事業の合理化や事業体制の改善に主体的に取り組んでいくことが求められる。

これらの農業の構造改革を加速化とあわせて、食料・農業・農村基本計画（12年3月閣議決定）において主要品目ごとに示された品質の向上、生産コストの低減等の具体的課題の解決と生産努力目標の達成に向けた取組みを強力に推進していくことが重要である。

第3は、農業の自然循環機能や多面的機能の維持増進を図りつつ、バイオマスの利活用、社会基盤の整備、計画的な土地利用等を通じ、心の豊かさを実感できる活力ある農村の実現に向けた取組みを推進することである。

農業生産活動と環境問題は相互に密接に関係しており、農業の環境への負の効果を最小限に抑え正の効果を最大限に発揮していくとともに、安全・安心をはじめとする消費者ニーズにこたえていくため、環境保全型農業や有機JAS認証制度の一層の普及・定着を図っていく必要がある。

エネルギーや製品として持続的に利用できるバイオマスについては、14年12月に閣議決定された「バイオマス・ニッポン総合戦略」に基づき、生産から利用までの各段階において積極的な利活用を推進していくことが重要である。特に、比較的利活用が進んでいる家畜排せつ物に比べ、大半が焼却処理されている家庭系食品廃棄物については、その発生の抑制を前提としつつ、農村と都市を結ぶ効率的な収集・輸送システムの構築等に取り組んでいく必要がある。

また、人々の意識が「ものの豊かさ」から「心の豊かさ」重視に転換するなかで、都市住民にも魅力のある豊かな自然や美しい景観を活かした農村の活性化を図っていくことが重要である。しかしながら、農村においては人口の減少や高齢

化が進んでおり、特に中山間地域では集落機能の維持が危ぶまれる状況もみられる。このため、都市とそん色のない生活基盤や情報通信基盤の整備、目標とする地域の将来像の明確化と住民主体の計画的な土地利用等を推進するとともに、地域資源を活かしたグリーン・ツーリズムの推進や市民農園の開設、豊富に存在するバイオマス資源を活用した産業の創出等、新たな農村の活力を生み出す取組みを推進していく必要がある。

第4は、WTO農業交渉における対応である。

WTO農業交渉は、15年9月に開催される閣僚会合に向けた交渉が続けられているが、我が国としては、世界の多様な農業が共存し得る、国内の農業者が将来展望をもち得る貿易秩序の確立を目指し交渉に臨んできたところである。

15年2月には、我が国主催による非公式閣僚会合が開催されたが、その直前に農業委員会特別会合議長により示されたモダリティ1次案は、関税削減の数字がきわめて大きいなど野心的すぎる内容を含んでおり、我が国にとって総体として受け入れ難い内容となっている。

このため、各国が受け入れ可能な現実的かつ包括的なモダリティの確立に向けて、引き続き全力をあげて取り組んでいく必要がある。

以上のような基本認識に立って、食料・農業・農村基本法に示された基本理念の実現に向け、改革を進めていくことが重要である。

なお、施策の実施に当たっては、具体的に見込まれる効果や目指すべき姿をあらかじめ示すとともに、情勢の変化と施策の評価を踏まえ、柔軟に見直していくことが必要である。

本報告が、人の「いのち」を支える食料の供給を担い、資源の「循環」、環境との「共生」を実現するうえで重要な役割を果たしている我が国の農業・農村に対する国民の理解を深める一助となることを切に望むところである。

図 表 出 典

番 号	出 典
図-1	農林水産省作成
図-2	(財)食品産業センター「平成13年度トレーサビリティ・システムに関する意向調査」
図-3	農林水産省作成
図-4	内閣府「食品表示に関する消費者の意識調査」
図-5	総務省「食品表示に関する行政評価・監視結果報告書」
図-6	(株)ユーテル「外食・中食・内食調査」
図-7	農林水産省「食料需給表」
図-8	農林水産省「農業・食料関連産業の経済計算」
図-9	FAO「FAOSTAT」を基に農林水産省で試算
図-10	FAO「FAOSTAT」
図-11	財務省「貿易統計」を基に農林水産省で試算
図-12	農林水産省「食料需給表」
図-13	農林水産省「生産農業所得統計」、「農業物価指数」、「農林水産業生産指数」より推計
図-14	農林水産省「農業物価指数」
図-15	農林水産省「農業経営統計調査（農業経営動向統計）」
図-16	農林水産省「農業構造動態調査」、「農業経営統計調査（農業経営動向統計）」（組替集計）
図-17	農林水産省「農林業センサス」
図-18	農林水産省「認定農業者の営農実態及び今後の意向」（14年6月）
図-19	農林水産省調べ
図-20	農林水産省「農業経営統計調査（農業経営動向統計）」（組替集計）
図-21	農林水産省「農業経営統計調査（農業経営部門別統計）」より試算
図-22	農林水産省「農林業センサス」
図-23	農林水産省「耕地及び作付面積統計」
図-24	全国農業協同組合中央会「JAのあり方に関するアンケート調査報告」（11年4月）
図-25	農林水産省作成
図-26	農林水産省「作物統計」
図-27	財務省「貿易統計」
図-28	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-29	(社)中央酪農会議「平成13年度酪農全国基礎調査」
図-30	OECD「OECD Environmental Data」
図-31	農林水産省「農林業センサス」（組替集計）
図-32	農林水産省「環境保全型農業による農産物の生産・出荷状況調査」（13年12月調査）
図-33	農林水産省「農林業センサス」（組替集計）
図-34	農林水産省作成
図-35	総務省「住民基本台帳人口移動報告年報」（14年3月）、農林水産省「農林業センサス」
図-36	農林水産省「農林業センサス」（組替集計）
図-37	総務省「国勢調査」
図-38	(財)都市農山漁村交流活性化機構「都市住民のグリーン・ツーリズムに関するニーズ調査」（14年1月調査）

番 号	出 典
図-39	厚生労働省「国民生活基礎調査」（13年6月）、(社)農村生活総合研究センター「農村所勢・高齢者から見た地域福祉の実態と今後の方向に関する調査」（13年12月）
図-40	総務省「公共施設状況調査」（13年3月）
図-41	総務省「通信利用動向調査」（13年11月調査）
表-1	総務省「家計調査」、「消費者物価統計調査」を基に農林水産省で作成
表-2	農林水産省調べ
表-3	農林水産省調べ
表-4	農林水産省「農業・食料関連産業の経済計算」
表-5	農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」
表-6	農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」
表-7	農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」、全国農業会議所調べ
表-8	農林水産省「農林業センサス」
表-10	農林水産省作成
表-11	農林水産省作成