

平成15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

（第7回食料・農業・農村政策審議会用参考資料）

平成16年4月

農林水産省

目 次

はじめに…………… 1

トピックス

- 新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて ……………… 3
- 国内外におけるBSE、高病原性鳥インフルエンザの発生…………… 7
- 農産物貿易交渉（WTO、FTA）への対応…………… 9
- 異常気象等が農業生産に及ぼす影響…………… 11
- 米政策改革の推進…………… 13
- 農協改革の推進…………… 14
- 食料・農業・農村分野における情報技術の活用…………… 15

第Ⅰ章 食料の安定供給システムの構築

第1節 食の安全と安心の確保に向けた取組の推進

- (1) 新たな食品安全行政の展開…………… 17
- (2) BSE、高病原性鳥インフルエンザ等への対応…………… 17
- (3) 食の安全と安心の確保に向けた具体的取組…………… 19
- (4) リスクコミュニケーションの推進…………… 19

第2節 食料自給率と食料消費の動向

- (1) 食料自給率をめぐる動向…………… 21
- (2) 食料消費構造をめぐる動向…………… 23
- (3) 食生活の現状と食育の推進…………… 25
- (4) 食料産業の動向…………… 27

第3節 世界の農産物需給と農産物貿易交渉の動向

- (1) 穀物等の国際需給動向と我が国の国際協力の取組…………… 29
- (2) 我が国の農産物貿易の動向…………… 31
- (3) 諸外国の農業政策をめぐる動き…………… 33
- (4) WTO農業交渉の動向…………… 33
- (5) FTA等への取組…………… 35

第Ⅱ章 農業の持続的な発展と構造改革の加速化

第1節 農業経済の動向

- (1) 最近の農業生産の動向…………… 37
- (2) 農業経営の動向…………… 39
- (3) 農家戸数及び農業労働力等の動向…………… 39

第2節 農業の構造改革の推進

(1) 担い手の育成・確保	41
(2) 農業構造の現状と課題	43
(3) 大規模畠作農業の動向	45
(4) 農地の確保と有効利用	47
(5) 農協改革の取組	47

第3節 需要に応じた生産の推進

(1) 米	49
(2) 麦	51
(3) 大豆	51
(4) 野菜、果実	53
(5) 畜産	53

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) 農業と環境とのかかわり	55
(2) 農業の自然循環機能を活用した生産方式の普及・定着	55
(3) バイオマスの利活用	57
(4) 農業の有する多面的機能	57

第2節 活力ある農村の実現に向けた振興方策

(1) 農村の現状	59
(2) 中山間地域の現状	59
(3) 農村の有する資源の現状	61
(4) 活力ある農村の実現に向けて	63

むすび 65

はじめに

21世紀の今日、世界中の消費財のみならず、サービス、資金、人的資源、情報さらには、文化や価値観までもが国境を越えて駆けめぐり、そのスピードも加速化している。そのなかにあって、我が国は、少子高齢化への対応、安全で安心な暮らしの確保、産業基盤の再構築、自助と自立の精神のもとでの地域の再生など、あらゆる分野で持続的で活力に満ちた経済社会の実現に向けた改革に取り組んでいる。

食料・農業・農村の分野では、平成11年に「食料・農業・農村基本法」が制定され、この基本法の4つの理念（食料の安定供給の確保、農業のもつ多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興）を具体化した農政の指針である「食料・農業・農村基本計画」が12年3月に閣議決定され、これに基づいて各般の施策が展開してきた。特に、この間、食生活指針の策定、農業生産法人制度の見直し、品目別経営安定対策や中山間地域等直接支払制度の導入、米政策の抜本改革、新たな食品安全行政の枠組みの構築等が行われてきている。

しかしながら、現行の基本計画策定時に比べて食料・農業・農村を取り巻く情勢は大きく変化している。

食料については、牛海綿状脳症（BSE）の発生や食品の不正表示問題の多発などを背景に、国民の食の安全・安心に対する関心が著しく高まっている。

農業については、農産物価格が低迷するなかで、農業就業者の高齢化の進展、稲作を中心とする土地利用型農業における担い手への農地集積の鈍化など構造改革の立遅れがみられる。また、WTO農業交渉においては、市場アクセスや国内支持に対する国際規律の強化が議論されており、アジア諸国等との間においては、FTA交渉を通じて関税の撤廃等が議論されている。

農村については、高齢化・過疎化に伴い、集落機能の低下や耕作放棄地の増大が進行し、農業のもつ多面的機能の発揮に支障を来すおそれが生じている。その一方で、食の安全・安心の確保や地産地消の取組、消費者や食品産業と農業との間の新たな提携、担い手の創意工夫を活かした経営の展開、都市と農村の共生対流など、今後の食料の安定供給と農業・農村の持続的発展の鍵を握る動きが、一部ではあるがみられるようになっている。

本報告は、このような食料・農業・農村をめぐる最近の情勢の変化や動きを踏まえ、新たな食料・農業・農村基本計画について、国民的な関心と理解が深まるることをねらいとして作成した。全体の構成は、「食料の安定供給システムの構築」、「農業の持続的な発展と構造改革の加速化」、「活力ある美しい農村と循環型社会の実現」の3章編成とし、具体的には、特に、以下の点において記述した。

食料分野では、国内外におけるBSEや鳥インフルエンザの発生など、依然として食の安全・安心を脅かす事態が生じている状況のもとで、食に対する国民の信頼の確保に向けた生産、流通等の現場の具体的な取組と課題の整理を行った。また、食料自給率について、生産面、消費面から中長期的な観点も含めて多角的に分析を行うとともに、最近発展が著しい中国をはじめとするアジア地域や世界の農産物貿易構造の変化等を明らかにした。

農業分野では、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造の実現に格段の努力が求められる状況のもとで、最近の都府県水田農業における規模拡大農家の経営の特徴や担い手等に対する農地集積の特徴を明らかにするとともに、土地

利用型農業の基幹作物である米、麦、大豆の政策改革の取組と課題を整理した。

農村分野では、循環型社会の実現に向けて農業・農村の果たす役割に大きな期待が寄せられている状況のもとで、農業と環境のかかわりについて、その基本的考え方や実態を明らかにするとともに、中山間地域の現状や農地、農業用水等の様々な資源の維持管理の実態、農村地域の再生に向けた取組と課題を明らかにした。

基本計画の見直しについては、現在、食料・農業・農村政策審議会等において、①品目別の価格・経営安定対策から、諸外国の直接支払いも視野に入れた、意欲と能力のある担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行、②望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革、③環境保全を重視した施策の一層の推進と、食料安全保障や多面的機能の観点からの農地・水等の保全のための政策の確立の3点を中心に具体的な議論が行われている。

今後、国民に開かれた透明性のある議論を進め、17年3月を目途に新たな基本計画を策定することとしているが、消費者・生活者の視点に立った施策の強化、やる気と能力のある経営や地域の後押し、「守り」から「攻め」への農政の転換、環境や農地・農業用水等の保全などの点に重点をおきながら、将来にわたってどのような姿の食料・農業・農村を残していくべきかという大きな視点に立って、農政改革を進めていくことが必要である。

○ 新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて

我が国の農政は、農業の構造改革の立遅れをはじめ、国民と農業との間に依然として距離感が存在すること、環境や農地・農業用水等の資源の保全等に支障が生じていることなど、大きな問題に直面しています。

このため、平成12年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画及びそれに基づく各般の施策について徹底的な検証と見直しを行い、農政の改革・転換を早急かつ強力に推進することが必要です。特に、担い手の経営に着目した品目横断的な政策への移行等、現行基本計画策定時からの3つの重要課題については、その具体化が急務となっています。

現在、施策の抜本的改革と新たな基本計画の策定に向けた国民的議論が進められています。

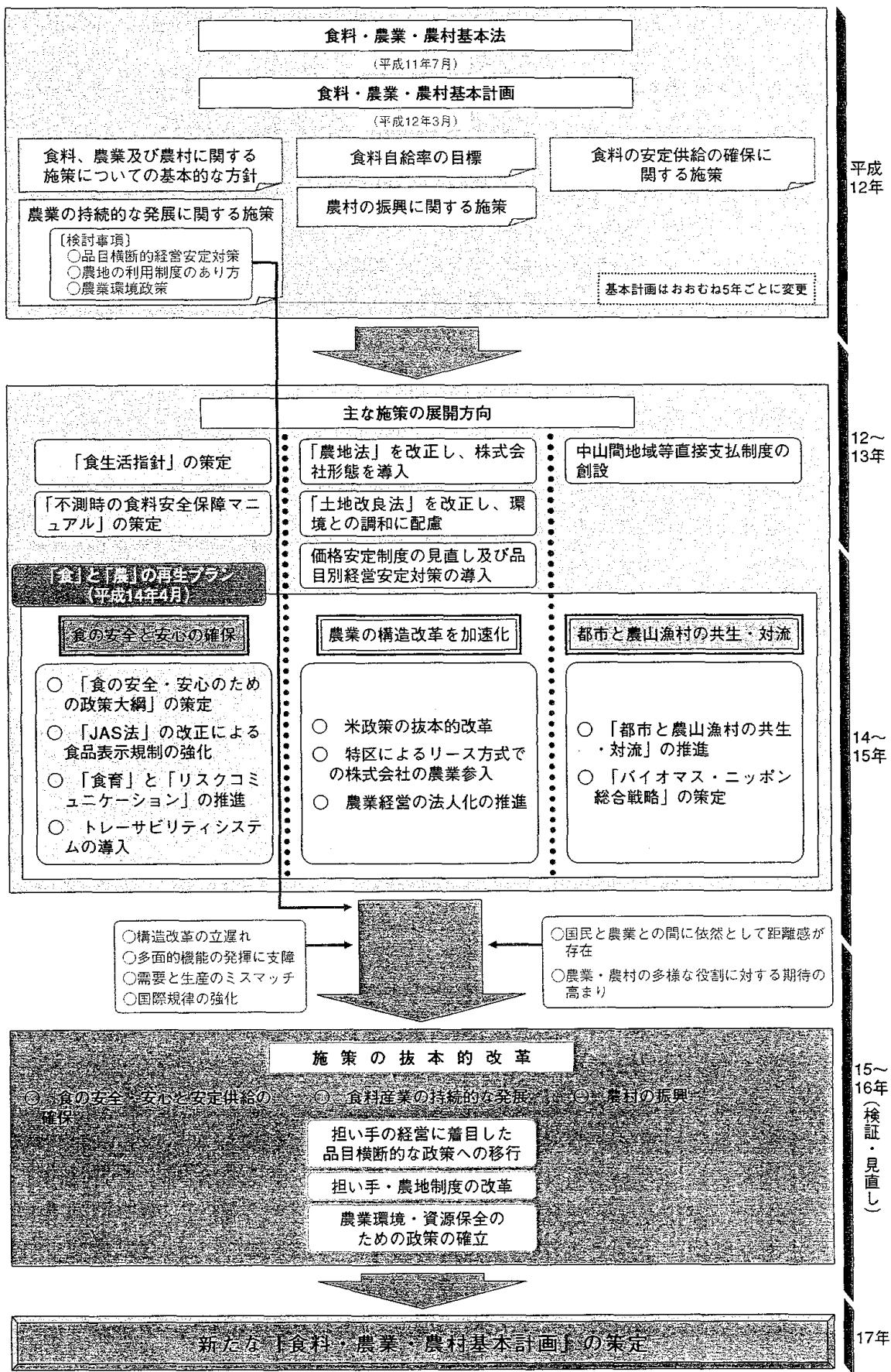
平成11年7月に施行された食料・農業・農村基本法では、食料の安定供給の確保、農業のもつ多面的機能の十分な発揮、農業の持続的な発展、農村の振興という4つの基本理念が明確にされました。また、この基本理念に則し、食料自給率の目標や食料、農業及び農村に関して講すべき施策等を示した「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という。）が平成12年3月に閣議決定されました。

この基本計画に基づき、食料分野では、食生活指針の策定等、農業分野では、株式会社形態の農業生産法人への参入、価格安定制度の見直しと品目別経営安定対策の導入等、農村分野では、中山間地域等直接支払制度の創設等、様々な施策を講じてきました。また、食の安全・安心を脅かす様々な事件・事故が発生したことを契機に、農林水産省は、「食」と「農」の再生プラン」を平成14年に公表しました。同プランに基づき、食の安全・安心の確保に向け消費者に軸足を移した農政の展開や米政策改革の推進など、各分野における改革が進められています。

しかしながら、我が国の農業及び農村の現状をみると、土地利用型農業における構造改革が依然として立ち遅れている状況にあります。また、農村地域における高齢化、過疎化、混住化等による集落機能の低下や耕作放棄地の増加等により、農業の有する多面的機能の発揮に支障が生じています。さらに、国民と農業との間に依然として距離感が存在しており、「食」と「農」の一体化、食の安全・安心の確保に努めていく必要があります。このような状況に加え、WTO農業交渉やFTA交渉のなかで、各国から国際的な規律を強化すべきとの声が出てきています。

このような情勢を踏まえると、農政の改革・転換をスピード感をもって推進することが喫緊の課題となっています。このため、現在、すでに方向付けされている重要施策については、迅速に推進するとともに、基本計画に基づく各般の施策について、徹底的な検証と見直しを行っていく必要があります。特に、担い手の創意工夫の促進と構造改革の加速化、農業の有する多面的機能の発揮という観点から、①品目別の価格・経営安定政策から担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行、②望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革、③環境保全を重視した施策の一層の推進と農地や農業

新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて



用水等の資源の保全のための政策の確立の3つの課題について重点的に検討を行い、その改革の方向性を明らかにし、早期に施策の具体化を図ることが必要です。

既に、平成15年度半ばからこれらの検証・見直しに精力的に取り組んでいますが、このうち、上記3つの重点課題の主な論点は次のとおりです。

<品目横断的な政策への移行>

現行の生産・経営対策では、諸外国との圧倒的な生産性格差を是正するための国境措置や価格政策によって、全農家を対象に品目ごとの生産量を確保する手法がとられてきました。この手法は、個別品目の生産量を確保するという観点からは有効でしたが、農業の構造改革の立遅れ、需要と生産のミスマッチ等の弊害を招いた面がありました。このため個別品目ではなく経営体に着目した品目横断的な仕組みとすることにより、これまでの価格政策を通じて品目ごとに生産を担っている農家すべてを対象とする政策体系から、効率的かつ安定的な農業経営等に支援を集中し、市場ニーズに即した主体的な品目選択の幅を広げる政策体系に転換していくことが必要です。

この品目横断的な施策の対象者の捉え方については、国民の理解を得るという観点から十分に検討を行うことが必要です。営農類型としては、諸外国との生産性格差が大きく、かつ複合的な経営となっている畑作及び水田作の土地利用型農業が想定されています。また、支援の構成要素としては、例えば、収入・所得の変動による影響の緩和、あるいは諸外国との生産条件の格差の是正などが考えられます。これらの論点を踏まえた制度の具体的な仕組み等については、今後の検討課題となっています。

<担い手・農地制度の改革>

農地は、農業生産を行ううえで最も基礎的な要素です。しかし、農地面積は耕作放棄等により年々減少し、担い手への農地の集積の鈍化や集落周辺等における個別・分散的な優良農地の転用がみられるなど、食料供給力の低下や構造改革の遅れが生じています。このため、地域の担い手への農地等の経営要素の集積を加速化するとともに、意欲と能力のある担い手を確保することが必要です。また、食料供給力の基盤の確保という観点からも、農地に対する多様なニーズに対応し、優良農地の確保・維持に資する農地・土地利用制度のあり方等についても検討が必要です。

具体的には、「担い手」の明確化と担い手への施策のさらなる集中化・重点化を行うための施策の体系的整備、リース方式による株式会社の参入を認めた構造改革特区の枠組みの全国展開、農地取得要件や農業生産法人要件などの農業への参入規制の見直し、農振農用地区域からの除外や農地転用等に関する見直し等を中心に、検討を深めていくこととしています。

<農業環境・資源保全のための政策の確立>

環境や農地・農業用水等の資源は地域において面的な広がりをもっており、国民全体に便益が波及する社会共通の資本であるといえます。しかしながら、農村地域における高齢化、過疎化、混住化等が進行するなかで、耕地利用率の低下、耕作放棄地の増加がみられ、適切な管理・維持に支障が生じています。このため、これらの環境や資源を保全・増進する仕組みを構築することにより、食料供給基盤の維持と多面的機能の発揮を確保し、国民の多様な期待に対応した自然豊かな農村空間の形成と効率的かつ安定的な農業経営等による農業の展開の両立を図ることが必要です。また、農業の「持続可能な

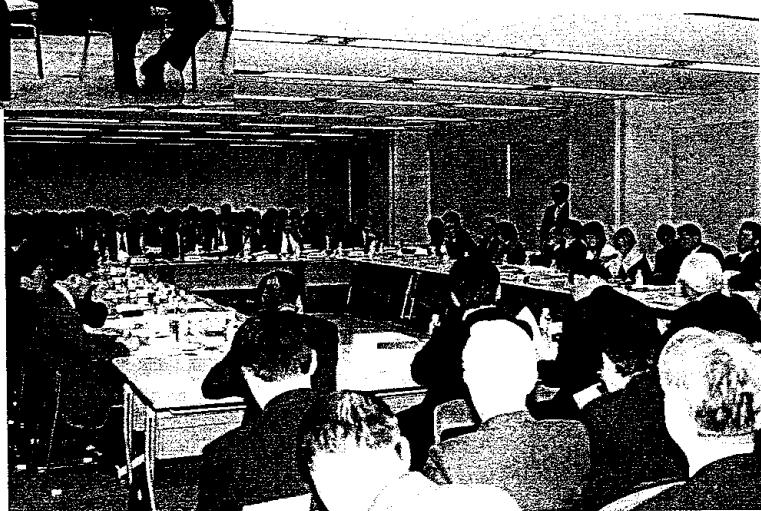
循環型社会の実現」への貢献が期待されていることを踏まえ、環境を重視した持続的な農業生産へ全面的に転換を図ることが必要となっています。

検討に当たっては、これまでの施策の実施状況や基本計画策定後の状況変化を踏まえ、国と地方、行政と民間の役割分担を明確化するなど、より効率的、効果的な施策体系に転換していくことが求められています。そして、このような政策転換と望ましい食料消費のあり方の実現が相まって、我が国の食料自給率の向上を図ることが可能になると考えられます。

基本計画は、おおむね5年ごとに見直すこととされていますが、これらの施策の抜本的改革を体系的に盛り込んだ新たな基本計画の策定に向けた国民的議論を進めています。今後、食料・農業・農村政策審議会^{*1}等において透明性の高い議論を進め、平成16年の夏頃に中間論点の整理、同年末頃に論点整理を行い、平成17年3月を目途に新たな基本計画を決定する予定となっており、スピード感をもって改革を進めることとしています。



食料・農業・農村政策審議会の様子
(農林水産大臣から審議会への諮問)



食料・農業・農村政策審議会企画部会の様子

*1 16年3月末までに、食料・農業・農村政策審議会を1回開催、同審議会企画部会を4回開催。

○ 国内外におけるBSE、高病原性鳥インフルエンザの発生

平成15年12月、米国において初のBSE感染牛が確認され、我が国は直ちに米国からの牛肉等の輸入を停止しました。また、アジアを中心に高病原性鳥インフルエンザの感染地域が拡大し、タイや中国等の発生国からの鶏肉等の輸入を停止しました。

国内でもBSE感染牛、79年ぶりとなる高病原性鳥インフルエンザの発生が確認されましたが、家畜伝染病予防法に基づき、まん延防止措置を講じています。

我が国の食肉輸入先国は、これらの特定国にかたよっており、今後、安全で安心な国産食肉をはじめ、食肉の安定供給の確保が大きな課題となっています。

我が国では、牛肉に関する国民の不安を解消し、信頼を回復するために、国内市場に出荷される牛について、BSEの特定危険部位である頭部（舌及び頬肉を除く。）、せき髓及び回腸遠位部の除去とともに、月齢にかかわらない全頭検査を実施しています。また、BSE発生国の牛せき柱の食品等への使用を禁止しています。諸外国におけるBSE検査は、24か月齢や30か月齢以上の牛を検査対象にしている例が多いのですが、平成15年11月に確認された国内9例目となるBSE感染牛は21か月齢であったため、我が国が実施している全頭検査体制の有効性が実証されました。このような対策の効果もあり、牛肉消費もようやく回復しつつあります。

このようななかで、平成15年12月下旬に米国で初めてBSE感染牛が確認されました。政府としては直ちに米国産牛肉等の輸入停止措置を講じました。現在、消費者の安全・安心の確保を前提として、米国と協議が行われています。

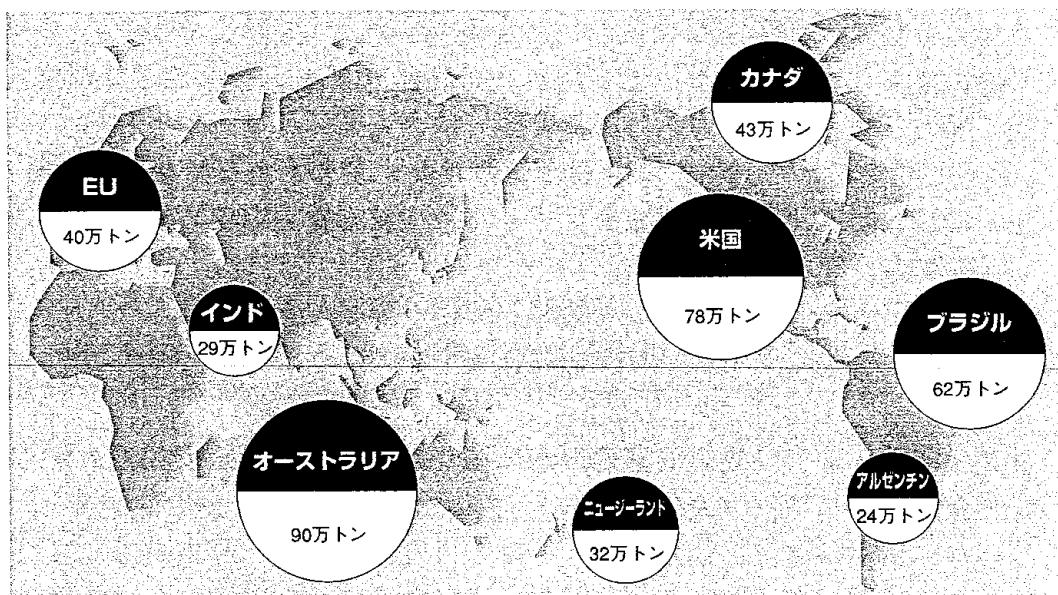
また、高病原性鳥インフルエンザの感染地域がアジアを中心に拡大し、平成16年1月末にはタイや中国等の国・地域から鶏肉等の輸入を停止しました。なお、我が国でも1月に79年ぶりとなる発生が確認され、家畜伝染病予防法及び防疫マニュアルに基づきまん延防止措置の徹底を行っています。

これらの結果、牛肉と鶏肉については、それぞれ国内供給量の3割と2割を占める国々からの輸入が停止される事態となりました。このため、米国産牛肉を使用した牛丼の販売中止、外食等のメニューや輸入先国の変更等、我が国の食肉の消費、需要に影響が現れています。

我が国は、世界最大の農産物純輸入国であり、食肉についても相当程度を海外に依存し、その輸入先国も特定の国にかたよる傾向があります。人と物が国境を越え大量に移動する現代において、国民に対して安全で安心な食料の安定供給を確保するためには、国内の食料供給力の維持・拡大はもとより、輸入検疫体制の充実、輸入先の多角化等を図ることが重要となっています。

なお、国連食糧農業機関（FAO）は、BSEや高病原性鳥インフルエンザの発生により、世界の食肉輸出の3分の1に当たる600万トンが影響を受けているとの試算を発表しています。今後、このような影響を最小限に食い止め、まん延防止措置を講じるためには、世界各国の連携が重要です。このため、伝染病等の発生に関する迅速な情報提供や国際的防疫体制の構築等を図っていくことが求められます。

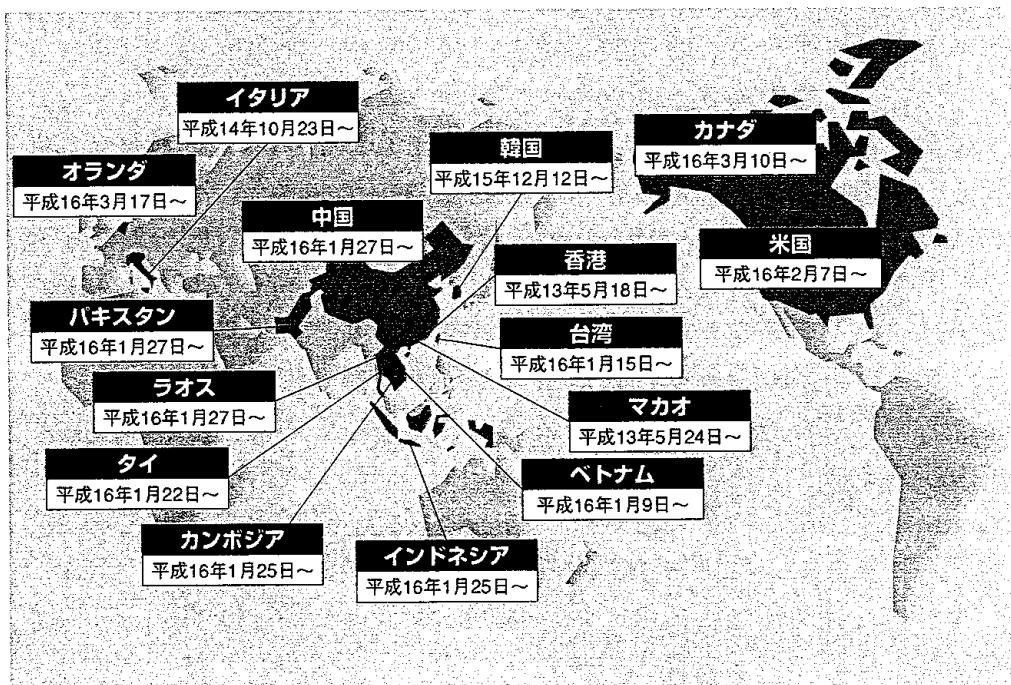
世界の主な牛肉輸出国



資料：USDA 「World Markets and Trade (2002)」を基に農林水産省で作成。

- 注：1) 数量は2002年の総輸出量（部分肉換算ベース）である。
 2) 上記8か国うち、家畜疾病の関係から我が国へ輸出可能な国はオーストラリア及び
 ニュージーランドの2か国のみである（平成16年3月末現在）。

高病原性鳥インフルエンザの発生に伴い、我が国が鶏肉等の輸入を停止している国・地域



資料：農林水産省作成（平成16年3月末現在）。

○ 農産物貿易交渉（WTO、FTA）への対応

WTO農業交渉は2000年（平成12年）から開始されました。2003年（平成15年）3月末の期限までに交渉の大枠（モダリティ）を確立することができませんでした。同年9月に開催された第5回WTO閣僚会議では、先進国と途上国との対立の溝が埋まらず、農業分野を含めて具体的な合意が得られないまま閉会しました。その一方で、特定の国・地域の間で関税の撤廃等を行うFTA（自由貿易協定）等への関心が高まっており、その数は急増しています。

我が国は、WTOを中心とした多角的貿易体制の維持・強化を基本としつつ、これを補完するものとして、FTA等を積極的に推進することとしています。

WTO農業交渉は、WTO農業協定の規定に基づき、2000年（平成12年）から開始されました。2005年（平成17年）1月1日を交渉期限とする新ラウンドが2001年（平成13年）に立ち上げられ、農業分野も、他の分野と一緒にして合意されるべきものとして位置付けられました。また、2003年（平成15年）3月末までにモダリティを確立することとされていましたが、農産物の関税の大幅引き下げ等、過大な要求を行う輸出国側が歩み寄りをみせず、我が国やEU等の国々とこれら輸出国との間の溝が埋まらなかったことから、期限内の確立はできませんでした。

同年9月にメキシコのカンクンで開催された第5回閣僚会議では、我が国は立場を同じくするイスラエル等の国々と連携して、10か国共同提案を提出しました。同会議で議長から提示された閣僚会議文書案の改訂版においては、上限関税に関し、非貿易的関心事項の観点から一部品目について例外扱いとする旨の記述がかっこ付きながら加えられました。しかし、閣僚会議は先進国と途上国との対立の溝が埋まらず、農業交渉についても何ら合意が得られないまま閉会しました。その後も協議は続けられ、農業交渉については2004年（平成16年）3月にWTO農業委員会特別会合が開催され、交渉が再開されました。同会合においても各国間の意見の相違は依然として残されましたが、同年7月までに枠組み合意を目指すべきという点では各国の合意が得られました。

148の国と地域^{*1}で構成されるWTOが全会一致によって多国間の貿易体制を決定するのに対し、FTA等の経済連携は協定を構成する二国間や地域の間で関税撤廃等を行うことから、一般的にはより合意を得やすいといわれており、世界各地で急増しています。

我が国は、WTOを中心とした多角的貿易体制の維持・強化を基本としつつ、これを補完するものとしてFTA等を積極的に推進することとしています。2002年（平成14年）1月には我が国初めてのFTAとして、シンガポールとの間で経済連携協定を締結しました。また、2004年（平成16年）3月にはメキシコとの間で、経済連携協定の締結に向けた交渉の大筋合意に達しました。このほか、現在、韓国、タイ、マレーシア、フィリピン、インドネシア、ASEAN全体等との間で経済連携に向けた交渉・検討が進められています。

我が国の食料自給率は主な先進国の中で最も低い水準にあり、多くの国民は食料の安定供給に不安を抱いています。このような状況のもとでFTA等の推進に当たっては、我が国農林水産業の多面的機能の発揮、食料安全保障、我が国農林水産業の構造改革の進展具

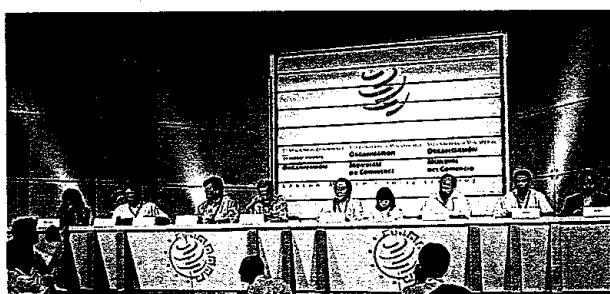
*1 カンボジア及びネパールの加盟は未発効である。

合に十分配慮しつつ交渉に取り組むことが必要です。今後本格化するアジアの国々との交渉においても、このような基本的考え方を踏まえ、農林水産物の関税撤廃を伴う我が国初のFTAであるメキシコとの交渉で培った経験を活かしつつ、我が国農林水産物の輸出拡大も視野に入れ、積極的かつ戦略的に交渉に取り組んでいくことが必要です。

【第Ⅰ章第3節(4)(5)(P.)参照】

農産物貿易交渉の経緯及び今後予想される動き

	WTO	FTA
2003年 (平成15年) 12月	●一般理事会(12/15~16、ジュネーブ)	●第1回日韓FTA交渉会合(12/22、ソウル) ●第12回日・メキシコFTA交渉実務者レベル会合(12/1~5、メキシコシティ)
2004年 (平成16年) 1月		●第1回日・マレーシアFTA交渉会合(1/13、プトラジャヤ) ●第13回日・メキシコFTA交渉実務者レベル会合(1/26~30、東京)
2月	●一般理事会(2/11~12、ジュネーブ) ・一般理事会新議長、各交渉グループ新議長の選任 ・各交渉グループによる交渉開始	●第1回日・フィリピンFTA交渉会合(2/4~5、マニラ) ●第1回日・タイFTA交渉会合(2/16~17、バンコク) ●第2回日韓FTA交渉会合(2/23~25、東京)
3月	●農業委員会特別会合(3/22~26、ジュネーブ)	●第14回日・メキシコFTA交渉実務者レベル会合(2/25~3/6、東京) ●第2回日・マレーシアFTA交渉会合(3/9~11、東京)
4月	●農業委員会特別会合(4/20~23、ジュネーブ)	●日・メキシコFTA交渉大筋合意(3/12) ●第2回日・タイFTA交渉会合(4/7~9、東京) ●第2回日・フィリピンFTA交渉会合(4/14~16、東京) ●第3回日韓FTA交渉会合(4/26~28、ソウル)
5月	●農業委員会特別会合(6/2~4、ジュネーブ)	
6月	●農業委員会特別会合(6/23~25、ジュネーブ)	
7月	●農業委員会特別会合(7/14~16、ジュネーブ)	
8月		
9月		
10月		
11月		
12月	WTO交渉の終結(2005年(平成17年)1月1日以前)	(韓国、マレーシア、フィリピン、タイとの会合は、おおむね2か月に1回の頻度で開催予定。)
(未定)	WTO閣僚会議(香港)	各交渉国との交渉 (日韓については、2005年(平成17年)内の実質的な交渉終了を目指す)



第5回WTO閣僚会議における
10か国共同提案の発表



日・メキシコ経済連携協定の大筋合意が
なされた関係閣僚のテレビ会談

○ 異常気象等が農業生産に及ぼす影響

2003年5月中旬以降の低温等の影響により、国内では水稻をはじめとする農作物に大きな被害が生じました。一方、海外では、2002年の北米、オーストラリアでの干ばつ、2003年は欧州の熱波等により、それぞれの地域における穀物生産は大きく減少しました。

これら国内外における異常気象や気象災害は、技術革新が進んだ今日においても農業生産に多大な影響を及ぼしており、世界の食料需給の不安定要素となっています。

2003年（平成15年）の冷夏等の影響により、我が国では、水稻をはじめとする農作物に大きな被害が生じ、その被害見込金額は3,938億円となりました。近年では、戦後最大の不作となった1993年（平成5年）の教訓を踏まえ、耐冷性の強い品種の作付けが増加しており、また、低温・日照不足や病害虫から稻を守るため、気象や生育状況に応じたきめ細かい施肥や水管理、防除等に農家は努めました。しかしながら、特に北海道及び東北地方の太平洋側において、7月中旬頃に著しい低温が続き、この時期に低温による障害を最も受けやすい減数分裂期を迎えた水稻を中心に、大きな影響がみられました。

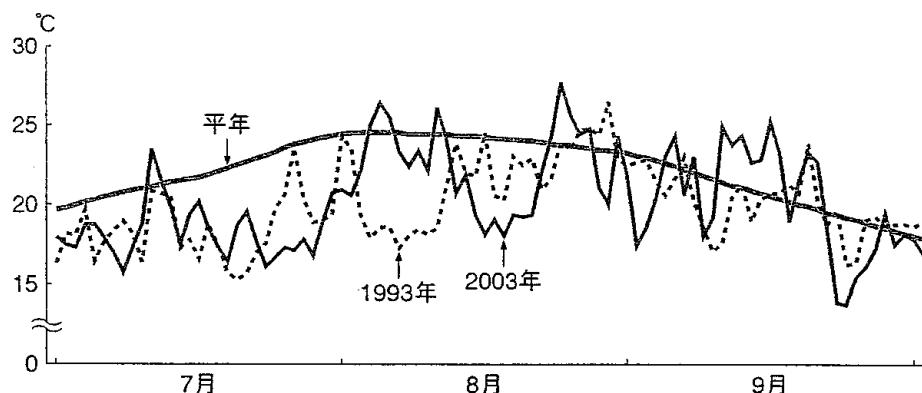
一方、海外では、北米中西部で2001年9月から2002年10月、2003年6月から8月に干ばつが発生しました。オーストラリア東部では、2002年3月頃から少雨が続き、2003年初めを中心に農作物への干ばつの被害が深刻化しました。欧州では、2003年6月から8月にかけて広範囲にわたり記録的な高温が続き、農作物に大きな被害を与えました。

このような異常気象や気象災害が発生する背景の1つに、偏西風の蛇行があげられます。偏西風が南北に大きく蛇行し二つに分かれると、その間にブロッキング高気圧と呼ばれる大規模な高気圧が停滞し、偏西風の流れが抑えられ、同じ気象状況が同じ場所で長期間続きます。欧州における熱波は、ブロッキング高気圧がスカンジナビア半島付近で発生したのに加え、地中海付近の高温で乾燥した亜熱帯高気圧が北側に大きく張り出したために起こりました。一方、オホーツク海付近にもブロッキング高気圧が発生したため、北極付近の寒気が停滞し日本列島へと南下しました。さらに、太平洋高気圧の北への張り出しが弱く、日本付近で前線が停滞し天候不順となつたため、我が国では冷夏となりました。

また、2002年の春から2003年初めにかけて、エルニーニョ現象が発生しました。この現象は、干ばつ、洪水、異常高温・低温等、世界各地の異常気象との関連も指摘されています。

このように、技術革新が進んだ今日にあっても、農業生産は気象条件に大きく左右されています。さらに、水資源の枯渇、塩害、土壤流失、砂漠化等、農業生産に影響を及ぼす多くの不安定要素が存在することから、穀物等の国際需給は中長期的にはひっ迫する可能性もあることが指摘されています。

宮城県仙台市における日平均気温の推移（7～9月）



水稻の作況指数（平年=100）

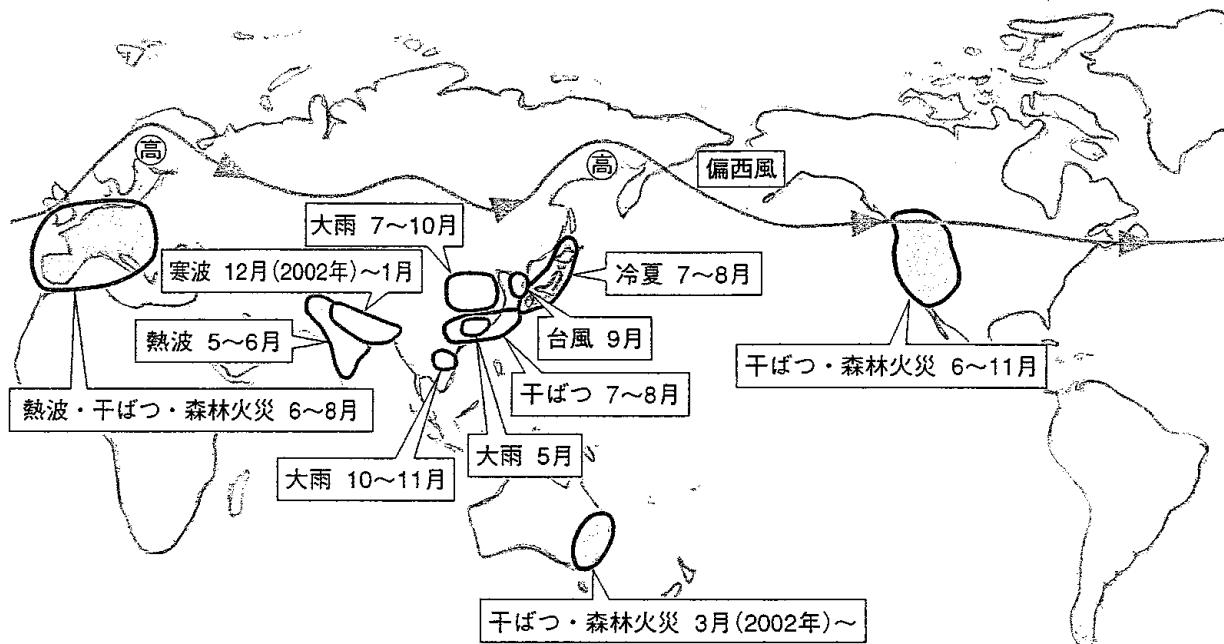
	1993年	2003年
全 国	74	90
北 海 道	40	73
東 北	56	80
青 森	28	53
岩 手	30	73
宮 城	37	69
秋 田	83	92
山 形	79	92
福 島	61	89

農作物被害見込金額

農作物	金額（億円）	割合（%）
総数	3,938	100.0
水 陸 稲	3,090	78.5
野 菜	275	7.0
果 樹	157	4.0
雑 穀・豆 類	152	3.9
飼 肥 料 作 物	150	3.8
工芸農作物	59	1.5

注：2003年5月中旬以降の低温・日照不足・長雨を対象とした被害見込金額である。

2003年の世界の主な気象災害



資料：気象庁報道資料に基づき農林水産省で作成。

注：1) (高)はブロッキング高気圧の位置を示す。

2) ブロッキング高気圧と偏西風は2003年7月の平均的な位置を示す。

○ 米政策改革の推進

水田農業の未来を切り拓くことを目的とする「米政策改革大綱」に基づき、食糧法が改正され、産地づくり対策等の各種対策の具体化等が行われています。他方、各地域では、地域の創意工夫に基づく「地域水田農業ビジョン」づくりが進められているなど、米政策改革の具体的な取組が着実に進められています。

今回の米政策改革では、平成22年度までに「米づくりの本来あるべき姿」を実現するために、年次別の行動計画に基づいて改革を進めていくこととしています。

平成15年度は、改革の趣旨・内容の周知徹底をはじめ、各地域においては、「地域水田農業ビジョン」づくりが進められました。この地域水田農業ビジョンは、地域水田農業の改革の基本的な方向、作物の作付けやその販売目標、担い手への土地利用集積の具体的な目標等を内容とするものであり、地域自らの主体的判断と創意工夫によって水田農業の展望を明らかにするという点で、きわめて重要な役割を有しています。

また、計画流通制度の廃止、需給情報等を示した基本指針の策定、生産調整の見直し等を内容とする食糧法（「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」）の一部改正が行われました（平成16年4月施行）。さらに、水田農業の構造改革の推進や消費者の期待にこたえる産地の育成に向けた地域の取組を支援する「産地づくり対策」、稲作収入の安定を図る「稲作所得基盤確保対策」や一定規模以上の水田農業経営を行っている担い手を対象にこれに上乗せして措置する「担い手経営安定対策」など、改革に伴う各種対策の具体的な内容が決定されました。

平成16年度から具体的な改革の取組が本格化しますが、地域水田農業ビジョンの実現に向け、生産対策と経営対策の一体的な展開とあわせ、農業者・農業団体をはじめ、行政、流通業者等の関係者が一丸となった改革の着実な推進が必要です。

米政策改革の具体化に向けた取組（平成16年度）

需給調整

- 客観的な需要予測を基礎にした生産目標数量の設定
- 米の需給動向、需給見通し、國の方針からなる「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」の策定・公表
- 短期融資の仕組みにより、豊作時の過剰米を区分出荷して米価下落を防止し、米の販売環境を整備する「集荷円滑化対策」の実施

助成金体系の転換

- 「地域水田農業ビジョン」の実現を支援する「産地づくり対策」の実施
- 稲作収入の安定を図る「稲作所得基盤確保対策」の実施
- 米価下落による稲作収入の影響が大きい担い手を対象に、「稲作所得基盤確保対策」に上乗せして措置する「担い手経営安定対策」の実施

流通制度の改革

- 計画流通制度を廃止するとともに、米穀の安定供給の確保に資する取組を支援する「米穀安定供給確保支援機構」の指定
- 「米穀価格形成センター」の指定及び取引の公正・中立性の確保
- 適正な政府備蓄の運営及び入れを基本とする政府米の買入れ・売渡しの実施
- 出荷販売業者の届出制の導入 等

消費者対策の拡充

- トレーサビリティシステムの導入促進
- 農産物検査の信頼性の確保
- 生産現場における安全性の確保・確認体制の整備
- 食生活指針の普及、食育の推進等による日本型食生活の推進 等

○ 農協改革の推進

農協系統組織は、平成15年10月の第23回JA全国大会の決議に即して、農協改革の加速化と実践に向けた取組を進めています。また、農林水産省では、この取組を後押しするため、制度改正等を行うこととしています。農協系統には、改革の具体的成果を収めることで、農業者と消費者からの信頼を得ていくことが求められています。

農協は組合員である農家の相互扶助組織で、組合員に対して営農と生活にかかわる各種サービスを総合的に提供し、食料の安定供給や農業の持続的発展、農村の振興に大きな役割を果たしてきました。しかしながら、近年、大規模農家や自給的・副業的農家の増加、消費者ニーズの多様化、安全・安心への関心の高まり等農協を取り巻く環境の大きな変化に、農協は十分対応しきれておらず、改革の必要性が高まっています。

特に、農産物の販売や農業資材の購買等を行う経済事業を中心に、事業改革が遅れているところも多く、組合員である農家から「農協系統を利用するメリットに乏しい」との声があがっています。また、このような状況では、食料自給率の向上や国際競争力の向上に、農協が十分な役割を發揮できないことも懸念されます。

農林水産省では、平成14年9月から「農協のあり方についての研究会」において、経済事業を中心とする抜本的な改革の遂行等を内容とする報告書が15年3月に取りまとめられました。この報告書を踏まえ農協系統では、同年10月の第23回JA全国大会において農協改革に向けた決議を行い、改革の加速化と実践に向けた取組を進めています。また、政府においては、農協系統の改革に向けた自主的な取組を支援するため、全国農業協同組合中央会の指導機能の明確化、農協の販売事業の強化を図ること等を内容とする農業協同組合法等の改正法案を16年の通常国会に提出したところです。

今後、農協系統組織においては、農協改革を確実に実践し、速やかにその具体的成果を収め、農業者と消費者からの信頼を得ていくことが求められています。

第23回JA全国大会決議の概要

〔農協をめぐる情勢〕

〔組合員〕

- 担い手とそれ以外の農家へ分化
- 大規模農家等に農協離れの傾向

〔消費者〕

- ニーズの多様化・高度化
- 安全・安心への関心の高まり

〔農協〕

- 農産物価格の低迷
- 生産資材コスト低減進まず
- 他業態や輸入品との競合

〔農協の今日的な役割〕

- 安全・安心の提供
- 農的価値の提供

- 地域農業の司令塔
- 国民経済発展への寄与

- 協同活動の展開

〔3つの基本姿勢〕

信頼

改革

貢献

〔4つの実践すべき重点実施事項〕

- 安全・安心な農産物の提供と地域農業の振興
- 経営の健全性・高度化への取組強化

- 組合員の負託にこたえる経済事業改革
- 協同活動の強化による組織基盤の拡充と地域の活性化

〔重点実施事項の取組の実践〕

すべての農協が今後3年間で取り組むべき最重点事項を設定

県中・県連・農協ごとの判断で取組事項を設定

目標の設定、推進主体の明確化、進捗状況の管理

○ 食料・農業・農村分野における情報技術の活用

情報技術（IT）の飛躍的な進歩によって、社会経済構造は急激に変化してきています。政府は平成15年7月に「e-Japan戦略Ⅱ」を策定し、情報技術を活用して構造改革を成し遂げ、新たな価値を創造する社会の実現に取り組んでいます。

食料・農業・農村分野においても、情報技術の導入は、生産や流通の合理化、農村地域の活性化等様々な効果が期待されており、積極的な取組が求められています。

インターネットに代表される情報技術の飛躍的な進歩と普及は、情報のやりとりに要する費用と時間を劇的に低下させ、密度の高い情報の受発信を可能としました。その効果は、社会全体の効率の向上やコストの縮減、付加価値の向上、生活様式の変化等多方面にわたっています。

食料・農業・農村分野においても、情報技術の導入は、生産性の向上、流通の合理化、農村地域の活性化等様々な効果が期待されています。

例えば、農産物の流通面では、無線ICタグを活用したトレーサビリティシステム（生産流通履歴情報把握システム）や電子商取引の導入等の推進によって、消費者への安全で安心な食品の供給や流通の合理化、コスト縮減等が可能となります。なお、無線ICタグ導入による全産業のコスト縮減効果は4兆6千億円^{*1}に及ぶと推計されています。

農業生産に関しては、情報技術の活用によって、気象の変化や病害虫の発生状況等、営農に必要な情報の迅速な把握が可能となります。さらに、市況や消費動向に関する様々な情報の入手を通じて、計画的で効率的な生産と出荷が可能となります。

また、地理情報システム（GIS^{*2}）や位置情報システム（GPS^{*3}）等の活用によって、農地や農作物の生育に関する情報をきめ細かく地図上に表示、分析し、生産性の向上や農産物の高品質化・差別化を行うことが可能となります。

農村においては、ケーブルテレビや無線通信を利用した在宅健康診断やテレビ会議システム等の活用により、遠隔地における医療や教育環境の改善が可能となります。また、情報通信機器の発達に伴い、場所や時間にとらわれない勤務形態が可能となり、在宅勤務や遠隔勤務（SOHO^{*4}）等による新たな雇用機会の創出が期待されます。さらに、グリーン・ツーリズムに関する情報を提供するホームページの充実等を通じ、都市と農村の交流の活性化が期待されます。

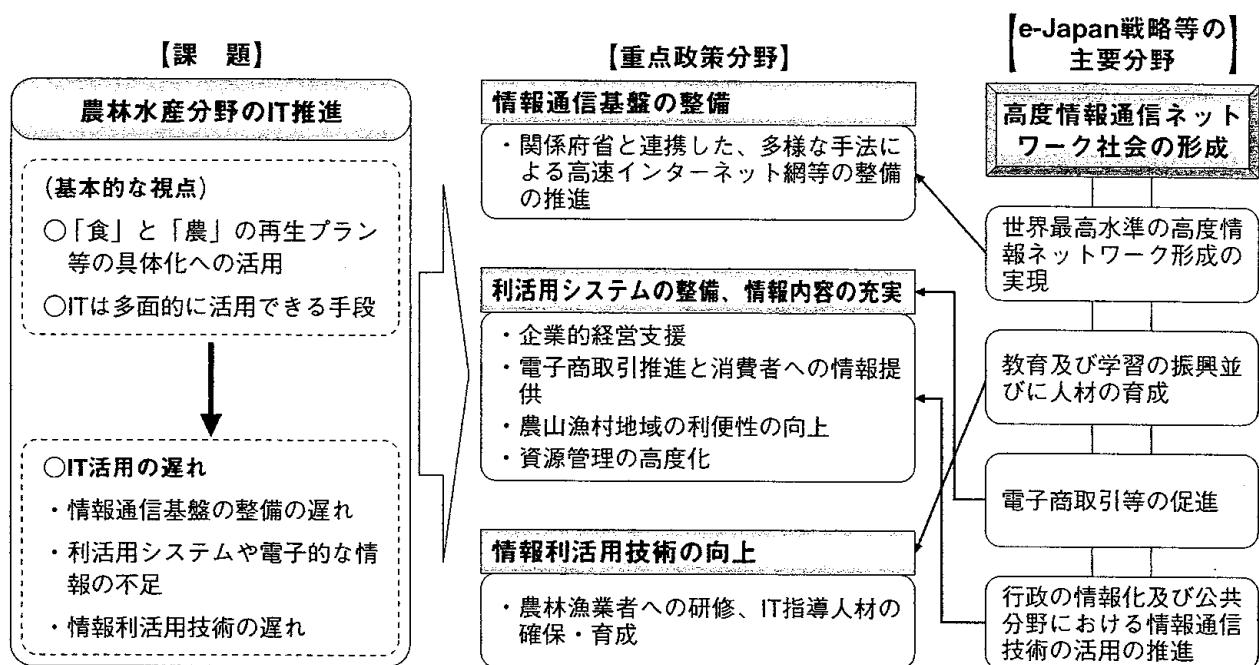
このように、情報技術の導入は食料・農業・農村分野において、食の安全・安心と食料の安定供給の確保や物流の効率化、都市と農村の交流等の様々な効果が期待されており、その積極的な取組が求められています。

*1 総務省「ユビキタスネットワーク時代における電子タグの高度な利活用に関する調査研究会最終報告」（16年3月）。

*2 GIS：Geographic Information System。様々な情報を地図上に重ね合わせて表示したり、分析するシステム。

*3 GPS：Global Positioning System。人工衛星からの電波を受信して緯度経度を測定し、現在位置を地図上に表示するシステム。

食料・農業・農村分野における情報技術（IT）推進の基本的考え方



食料・農業・農村分野における情報技術の活用例



第Ⅰ章 食料の安定供給システムの構築

第1節 食の安全と安心の確保に向けた取組の推進

(1) 新たな食品安全行政の展開

- ① 近年、国民の食に対する不安を著しく増大させる事態が相次いで発生。国民の食の安全に対する関心が高まるなか、食品の安全性に関する国民の不安・不信を解消し、安全な食品を消費者に届けるために食品安全基本法が15年5月に成立。同法の施行に伴い、同年7月、食品に含まれる化学物質や微生物等の個別の危害要因を対象にリスク評価（食品健康影響評価）を行う食品安全委員会を内閣府に設置。
- ② 農林水産省では、産業振興部門から独立して食品分野における消費者行政とリスク管理を一元的に担う「消費・安全局」を本省に設置。また、地方においても現場における食品のリスク管理業務を担う「地方農政事務所」を設置するなど、本省、地方を通じたリスク管理体制を整備。
- ③ また、農林水産省は、新しい食品安全行政に的確に対応するための指針として、「食の安全・安心のための政策大綱」を15年6月に決定。さらに、具体的な施策、実施時期等を明記した工程表を策定し、その後も定期的に工程表を改訂するとともに、工程表に基づいて具体的な取組を展開。

(2) BSE、高病原性鳥インフルエンザ等への対応

- ① 15年12月、米国においてBSEの発生が確認され、直ちに米国からの牛肉等の輸入を停止。消費者の安全・安心の確保を前提として、日米間で協議を実施中。
- ② 16年1月、国内で79年ぶりとなる高病原性鳥インフルエンザが発生。このため、家畜伝染病予防法及び防疫マニュアルに基づき、関係機関が連携し必要な措置を実行。高病原性鳥インフルエンザはアジアを中心に感染地域が拡大し、発生国・地域から鶏肉等の輸入を停止。
- ③ 15年10月、国内で初めてコイヘルペスウイルス病が確認され、16年3月末までに23都府県で発生を確認。本病のまん延防止のため、養殖魚の処分、消毒等の措置を講じるとともに、防疫対策に係る調査研究を推進。