

平成16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）

(第11回食料・農業・農村政策審議会用参考資料)

平成17年4月

農林水産省

本資料は、「平成16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) の案であり、今後、各省協議等
を経て、閣議決定の上、国会に提出されるものである。

目 次

はじめに	1
特集	3
トピックス	15
第Ⅰ章 食の安全・安心と安定供給システムの確立	
第Ⅰ章のポイント	24
第1節 食の安全・安心をめぐる動向と課題	
(1) 食の安全・安心をめぐる情勢の変化	25
(2) 食の安全及び消費者の信頼の確保に向けた取組と課題	28
(3) BSE、高病原性鳥インフルエンザ問題への対応	34
第2節 食料消費と食料自給率の動向	
(1) 食料消費の動向	39
(2) 食料産業の動向	44
(3) 農産物輸入の動向	55
(4) 食料自給率の動向	59
ア 我が国の食料自給率の特徴	59
イ 前「食料・農業・農村基本計画」策定以降の食料自給率の動向	67
ウ 新たな基本計画のもとでの食料自給率向上に向けた課題	71
(5) 食生活の現状と地産地消及び食育の推進	76
第3節 世界の農産物需給と農産物貿易交渉の動向	
(1) 穀物等の国際需給とアジアの農産物貿易の動向	87
ア 穀物等の国際需給	87
イ 東アジアの農産物貿易の動向	89
(2) 農産物貿易交渉の動向	95
ア WTO農業交渉の動向	95
イ 経済連携協定交渉の動向	102
第Ⅱ章 農業構造改革の加速化と国産の強みを活かした国内農業生産の展開	
第Ⅱ章のポイント	110
第1節 農業経済の動向	
(1) 農業生産の動向	111
(2) 農家経済の動向	115
(3) 農業労働力	117
ア 農家戸数及び農家人口等の動向	117
イ 新規就農者等の動向	120
ウ 女性農業者の動向	125
第2節 農業の構造改革の加速化	
(1) 担い手の育成・確保	126
ア 認定農業者	126
イ 農業法人	128
ウ 集落営農	128
エ 農業サービス事業体	129
(2) 農地等の確保と有効利用	129

(3) 農業構造の動向	139
ア 農業構造の現状	139
イ 大規模経営における農業経営の特徴と地域農業とのかかわり	141
(4) 担い手・経営対策、農地制度の改革と地域農業の再編・活性化	151
ア 担い手政策の改革	151
イ 経営安定対策の新たな展開	153
ウ 農地制度の改革	155
エ 地域における農業の再編・活性化	157
第3節 国産の強みを活かした農業生産の展開	
(1) 国内農業生産をめぐる情勢の変化	160
(2) 国産の強みを活かした新たな農業生産の取組と課題	163
ア 食の安全及び消費者の信頼の確保に向けた取組	163
イ 国産の強みを活かした地域ブランド化の取組	165
ウ 食品産業の需要にこたえる取組	167
エ 技術の革新・開発を核とした取組	171
(3) 農産物輸出の取組の推進	174
第4節 環境保全を重視した農業生産の推進	181
第5節 需要に即した生産の促進	
(1) 米	187
ア 米政策改革の着実な推進	187
イ 需給動向	189
(2) 麦	194
(3) 大豆	197
(4) 野菜、果実	200
(5) 畜産	203
第Ⅲ章 農村地域の再生と美しく活力ある農村の創造	
第Ⅲ章のポイント	208
第1節 農村の現状	
(1) 人口及び経済の動向	209
(2) 農村社会の現状	212
第2節 農村の有する資源の現状	
(1) 農業の有する多面的機能	218
(2) 農村の地域資源の保全管理の動向	222
(3) バイオマスの利活用の動向	231
第3節 活力ある農村の創造	
(1) 農村地域再生の必要性	235
(2) 活力ある農村の創造に向けて	238
ア 地域資源の積極的な活用による都市と農村の共生・対流の促進	238
イ 農村経済の活性化と農業と他産業の連携の推進	241
ウ 地域活性化を支える人材・組織の育成と連携	252
むすび	258
用語の解説	260

第1部 食料・農業・農村の動向

はじめに —基本認識—

(我が国をめぐる社会経済情勢の変化)

21世紀初頭の今日、国際経済社会は、様々な資源制約の強まりのもとでの持続的な発展や多様な価値観の共存の方策を模索する等、相互依存と多様化の動きを一層強めている。

我が国は、国際経済社会との結び付きを一層強め、中国をはじめとするアジア諸国の経済的な台頭や少子高齢化、総人口の減少に直面するなかで、持続的で力強い経済社会の構築や国民の真に豊かな社会生活の実現を成し遂げることが喫緊の課題となっている。

(我が国農業・農村の役割)

我が国の農業・農村は、海外農産物との競争や国内産業構造の再編等を通じて、国際経済社会との関わりを強めているが、地勢上は、急峻かつ狭あいで自然災害が多発するという国土条件のもとにある。この厳しい条件のもとで、我が国の気候風土のなかで育まれてきた農地や水、人材などを活用して、農業・農村は、食料の安定供給や国土・自然環境の保全、文化の伝承等、毎日の国民の生活にとって欠くことのできない重要な役割を果たしてきている。また、農業・農村は、林業や水産業、山村や漁村とともに一体性を有するいわば生命産業の基盤として、社会共通資本である地域資源を次世代へ継承する極重要な役割を担っている。

(食料・農業・農村基本法に基づく施策の展開と最近の情勢変化)

11年には「食料・農業・農村基本法」が制定され、同法に掲げられた4つの理念(食料の安定供給の確保、多面的機能の發揮、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月に策定され、この計画に沿って各般の施策が展開されてきている。しかし、食料・農業・農村をめぐる情勢は著しく変化している。

—「食」と「農」の距離の拡大—

かつては、地域で生産された食べ物がそのまま食卓にのぼる地産地消が全国各地でみられ、農業生産の現場も国民に身近なところにあった。いわば、「食」とそれを支える農業・農村、すなわち「農」との距離は、比較的近いものであった。しかしながら、今日、飽食ともいいうべき豊かな食生活を享受するなかで、「食」と「農」の距離は拡大し、消費者と生産、流通の現場はお互いの顔が見えにくくなっている。今日の食料・農業・農村に関する様々な問題もこの距離の拡大に伴って生じてきている。

—最近の食料、農業及び農村をめぐる情勢変化—

食料分野の変化については、食の安全・安心に対する国民の関心の高まり、栄養バランスの崩れなどの食生活の乱れ、特定国からの農産物輸入への依存、食料の安定供給の指針となる食料自給率の低迷、WTO農業交渉や経済連携協定交渉の進展等があげられる。

農業分野の変化については、農業生産の減退、昭和一けた世代の農業者のリタイアの加速化、地域農業の担い手の不足、水田作等の土地利用型農業の構造改革の遅れ、消費者や実需者のニーズに対応できていない農業生産体制、環境保全を重視した農業生産への要請の高まり等があげられる。

農村分野の変化については、人口の減少と高齢化、混住化の一層の進展、大都市部等と

の社会経済的な格差の存在、農地等の地域資源の保全管理の困難性の増大等があげられる。

地域における新しい動きとしては、自らの意欲と創意工夫を活かして現状からの改革に向けて、地産地消やスローフード、食と農の連携、地域ブランドの確立、都市と農村の共生・対流等の取組が各地で芽生えつつあることがあげられる。

(新たな基本計画のもとでの国民参加型の農政改革の加速化)

こうした最近の情勢変化のなかで、食料の安定供給、多面的機能の発揮、地域資源の継承等に支障が生じる懸念が強まっている。このため、国民への食料の安定供給を実現するため、国内外での競争力と食料供給力を備えた農業の持続的な生産体制を構築するとともに、国民共通の財産として多様な役割を担う農村が維持、再生され得るよう、農政改革に取り組む必要がある。また、この改革に当たっては、地域の実情や現場の取組を積極的に反映することが求められる。

17年3月に策定された食料・農業・農村基本計画は、今後10年程度を見通して、新たな食料自給率目標の設定をはじめとして、農政改革の基本的視点と方向、施策の内容と工程等を具体的に明らかにした。今後は、同計画で示された5つの基本的視点に沿って、農政全般の改革を早急に推進する必要がある。特に、食料・農業・農村に関する施策は、我が国経済社会全体や国民生活のあり方と深く結び付いていることから、改革の必要性と施策の方向について、国民が共通の認識をもち、それぞれの役割に応じて積極的に行動することが求められている。この改革は、我が国が、国際経済社会との結び付きを強めるなかで、持続可能な経済社会へと転換を果たすとともに、国民が真に豊かで実りある生活を実現するうえで不可欠な取組である。

一 農政改革の5つの基本的視点一

- ①効果的・効率的でわかりやすい政策体系の構築、②消費者の視点の施策への反映、
③農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮の促進、④環境保全を重視した施策の展開、
⑤農業・農村の新たな動きを踏まえた「攻めの農政」の展開

(本報告のねらい)

本報告は、新たな基本計画に沿った今後の農政改革の基本方向について、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。具体的には、「食」と「農」の距離の拡大と最近の情勢変化の実態やその要因、今後の政策課題が明らかになるように努めた。全体の構成は、冒頭に新たな基本計画の特集を設けたうえで、「食の安全・安心と安定供給システムの確立」、「農業の構造改革の加速化と国産の強みを活かした国内農業生産の展開」、「農村地域の再生と美しく活力ある農村の創造」の3章構成として、特に、以下の点に重点をおいて記述した。

食料分野では、食の安全確保の取組とBSE等への対応状況、世代ごとの食料消費の志向の違いや食品産業の食材調達の変化、食料自給率の動向と課題、東アジアの農産物貿易構造の変化等に重点をおいた。

農業分野では、農業の構造改革の進展状況、担い手政策や農地制度の改革、地域農業の再編・活性化、国産の強みを活かした農業生産体制の構築(安全・安心の確保、地域ブランド化、食品産業への対応、農業技術の革新)、戦略的な農産物輸出、環境保全を重視した農業生産等に重点をおいた。

農村分野では、地域活力の低下が懸念される農村社会の現状、農地・農業用水等の地域資源の保全管理の現状と課題、創意工夫と多様な資源を活用した農業と他産業との連携、地域活性化を支える人材・組織の育成と連携等に重点をおいた。

特 集

食料、農業及び農村をめぐる最近の情勢変化と新たな 「食料・農業・農村基本計画」に基づく農政改革の方向

食料・農業・農村基本法が掲げる基本理念や施策の基本方向を具体化し、それを的確に実施していくため、平成17年3月に、新たな「食料・農業・農村基本計画」（以下、「基本計画」という。）が策定されました。

この計画においては、前基本計画策定から5年が経過し、この間に大きく変化した食料、農業及び農村をめぐる情勢や施策の評価を踏まえたうえで、今後10年程度の農政の基本方針を示すとともに、重点的に取り組むべき課題や施策を明らかにしています。

本報告では、特集として、前基本計画の策定時から今日に至るまでの食料、農業及び農村をめぐる最近の情勢変化と、新たな基本計画と今後の農政の展開方向について、それぞれのポイント等を紹介します。

1 食料、農業及び農村をめぐる最近の情勢変化

(1) 食料分野

(食の安全・安心に対する国民の関心が高まっている)

近年、BSE（牛海绵状脑症）*1や高病原性鳥インフルエンザ*2の発生、食品の不正表示問題の発生等を契機に国民の食の安全・安心に対する関心が高まっており、消費者も自らの対応策として、食の安全・安心を重視した購買行動をとるようになっています。

(栄養バランスの崩れなど食生活の乱れが続いている)

12年に望ましい食生活の実現に向けて「食生活指針」が策定され、その普及・定着に取り組んできましたが、脂質のとり過ぎや若い世代を中心とした朝食の欠食割合の高さなど食生活の乱れが続いています。

(食のニーズの変化に国内生産が十分に対応できないなかで、輸入依存度が高まっている)

食料消費額が減少傾向にあるなかで、弁当、そう菜等の調理食品の消費は堅調であり、また、年齢や世帯構成等に応じて品質志向、価格志向、簡便化志向の違いがみられるなど、食の外部化*3やニーズの多様化・高度化が一層進行しています。

国内の農業生産は、こうした食に対するニーズの変化に十分に対応できていないこともあり、食品産業の輸入農産物への依存度が高まっています。

(消費・生産両面で取組が十分に進まず、食料自給率は6年連続で40%にとどまっている)

我が国の食料自給率（供給熱量ベース）は、適正な栄養バランスの実現、農業の生産性と品質の向上等の解決すべき課題について、関係者の主体的かつ継続的な取組を喚起できなかったこと等により、10年度から6年連続で40%にとどまっています。

(国際規律の強化や中長期的な貿易自由化の流れが進んでいる)

WTO農業交渉では、国境措置や国内支持に対する国際規律の強化が議論されており、現在、具体的なルールの策定に向けた交渉が行われています。また、我が国と東アジア諸国等との間では、EPA／FTA交渉が行われるなど、農産物貿易交渉の取組が加速しています。

* 1～3 卷末 [用語の解説] を参照。

食の安全をめぐる最近の主な出来事

平成11年	ダイオキシン含有騒動の発生
12	大手乳業会社の低脂肪乳の大規模食中毒の発生
13	国内でBSE(牛海绵状脳症)の発生
14	残留農薬の基準を超えた輸入冷凍野菜の回収、無登録農薬使用問題の発生
15	食品安全基本法施行、米国でのBSEの発生、卵の賞味期限不正表示事件の発生
16	高病原性鳥インフルエンザの発生(国内、アジア各国)

資料：農林水産省作成。

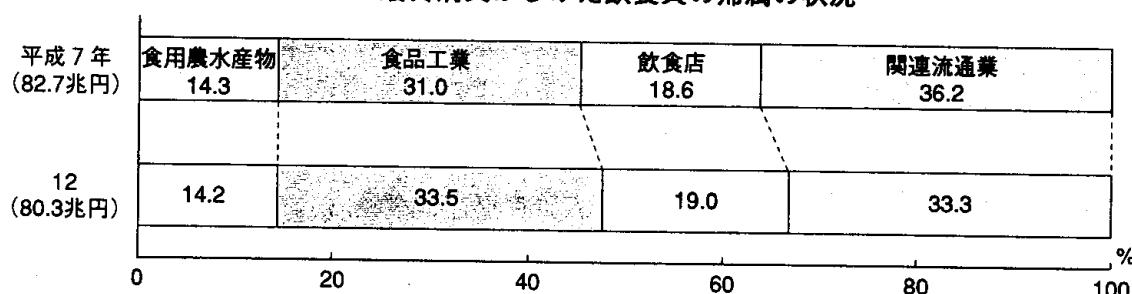
食料分野の基本指標

指 標		平成9年度	10	15(対10年増減率、ポイント差)
PFC供給熱量比率	P(たんぱく質)%	13.2	13.2	13.1(▲0.1ポイント)
	F(脂質)%	28.3	28.4	29.0(0.6ポイント)
	C(炭水化物)%	58.5	58.4	57.9(▲0.5ポイント)
朝食欠食率 男性20~29歳		32.9	27.4	26.5(▲0.9ポイント)
女性20~29歳		15.9	13.8	20.6(6.8ポイント)
家計消費支出(実質)		1,175	1,174	1,167(▲0.6%)
食料消費支出(実質)		303	303	293(▲3.2%)
うち調理食品及び外食の割合(実質)%		27.6	27.7	28.6(0.9ポイント)
消費者物価指数(食料品) 12年=100		101.6	102.7	98.5(▲4.2ポイント)
中食・外食の市場規模		兆円/年	34.7	34.3
				31.2(▲9.1%)

資料：農林水産省「食料需給表」、厚生労働省「国民栄養調査」、総務省「家計調査(2人以上の世帯(農林漁家世帯を除く))」、「消費者物価指数」、(財)外食産業総合調査研究センター調べ。

注：1) PFC供給熱量比率の15年の数値は概数値である。なお、前基本計画における22年度の望ましい食料消費の姿に対応した数値は、P13%、F27%、C60%である。
2) 15年の欠食率は、14年の数値である。

最終消費からみた飲食費の帰属の状況



資料：総務省他9府省庁「産業連関表」

食料自給率の推移

(単位：%)

品 目		平成9年	10	15(概算)
供 給 热 量 総 合	食 料 自 給 率	41	40	40
主要農水産物の品目別自給率	米 うち主食用麦類	99 103	95 100	95 100
	小豆	9	9	14
	野菜	5	5	6
	果実	86	84	82
	肉類(鯨肉を除く)	53	49	44
	鶏卵	56	55	54
	牛乳・乳製品	96	96	96
	魚介類	71	71	69
	油脂類	59	57	50
		14	15	13
生産額ベースの総合食料自給率		71	70	70

資料：農林水産省「食料需給表」

(2) 農業分野

(主業農家^{*1}戸数は大幅に減少するとともに、農業労働力の高齢化が著しく進行している)

販売農家戸数は、10～15年の5年間で13%減少するとともに、主業農家戸数は、これを上回る22%の大幅な減少となっています。基幹的農業従事者^{*2}は、5年間に6%減少するとともに、このうち65歳以上の者の割合は54%に達しており、高齢化の進行が著しくなっています。

既に、これまで農業生産の中核を担っていた昭和一けた世代のリタイア等が本格的に始まりつつあり、今後、農業者数の減少が加速化することも予想されます。

(耕作放棄地^{*3}面積は増加傾向で、耕地利用率も低下傾向にある)

耕地面積は、10～15年の5年間で3.4%減少しており、最近では耕作放棄が転用を上回っています。また、耕作放棄地面積は、7～12年の5年間に4割増加しました。

さらに、作付延べ面積が耕地面積を上回って減少しているため耕地利用率^{*4}が低下傾向にあり、6年には100%を下回り、15年には94%となっています。

(農業の構造改革が立ち遅れている)

農業の担い手として期待される認定農業者^{*5}や農業法人は引き続き増加傾向にあり、担い手への農地の利用集積面積も増加するなど、一部に構造改革に向けた動きがみられます。

しかしながら、都府県における土地利用型農業では、主業農家や規模の大きい農家等への農地等の経営資源の集積の度合いが低く、さらに、最近では、認定農業者等の担い手への農地の利用集積面積の増加率が鈍化するなど、構造改革が立ち遅れています。

(環境保全に貢献する農業生産への要請が高まっている)

環境保全型農業に取り組む販売農家の割合は21.5%（12年）となっており、エコファーマー^{*6}の認定件数も着実に増加しています。また、家畜排せつ物の適切な処理の取組等についても推進が図られています。しかしながら、エコファーマーが全国の販売農家に占める割合は3%にとどまっているなど、環境保全を重視した農業の普及には課題もみられます。我が国農業が将来にわたって国民の信頼を得ていくためには、農業生産が本来有する自然循環機能を十分に発揮することにより、環境保全に貢献する営みに転換していくことが不可欠となっています。

(我が国の農産物の輸出拡大の可能性が高まっている)

日本の食文化に対する関心の高まりや高品質として評価の高い日本製の商品に対するニーズ、アジア諸国・地域の経済発展に伴う購買力の向上等を背景として、我が国の農産物や食品は輸出拡大の可能性が高まっており、各地で輸出の取組が増加しています。

* 1～3、5　巻末【用語の解説】を参照。

* 4　P.132脚注参照。

* 6　P.183脚注参照。

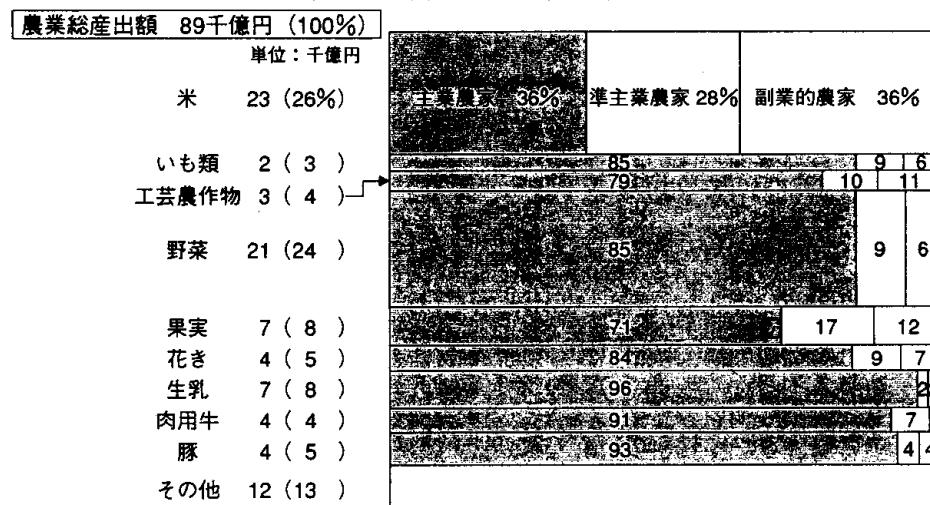
農業分野の基本指標

指標			平成10年	15 (対10年増減率、ポイント差)
農家戸数 農業労働	販売農家戸数	万戸	252.2	220.5 (▲12.6%)
	うち主業農家数	万戸	57.4	44.8 (▲22.0%)
	基幹的農業従事者数	万人	240.8	225.6 (▲ 6.3%)
農地等	うち65歳以上の割合	%	44.2	53.9 (+ 9.7ポイント)
	耕地面積	万ha	490.5	473.6 (▲ 3.4%)
	耕地利用率	%	94.1	94.0 (▲ 0.1ポイント)
農業生産	耕作放棄面積	万ha	(24.4)	(34.3) (- 40.6%)
	農業総産出額	億円	99,264	89,011 (▲10.3%)
	農産物価格指数(総合)	12年=100	114.5	104.2 (▲10.3ポイント)
農業経営 (販売農家)	農業生産指数	12年=100	98.1	92.3 (▲ 5.8ポイント)
	1戸当たり経営耕地面積	a	1.60	1.67 (+ 4.4%)
	1戸当たり農業所得	千円	1,246	1,106 (▲11.2%)
	うち主業農家平均	千円	5,395	4,741 (▲12.1%)
	うち大規模水田作経営	千円	(6,248)	(5,269) (▲15.7%)

資料：農林水産省「農業構造動態調査」、「耕地及び作付面積統計」、「農林業センサス」、「生産農業所得統計」、「農林水産業生産統計」、「農業経営統計調査(農業経営動向統計、農業経営部門別統計)」

- 注：1) 耕作放棄地は、7年と12年の数値である。また、土地持ち非農家世帯が所有する耕作放棄地も含む。
 2) 15年の農業総産出額は概算値である。
 3) 大規模水田作経営は、都府県における、稻作の販売金額が1位であり、かつ水稻作付面積が5ha以上の経営である。また、データは、8～10年の平均と12～14年の平均である。

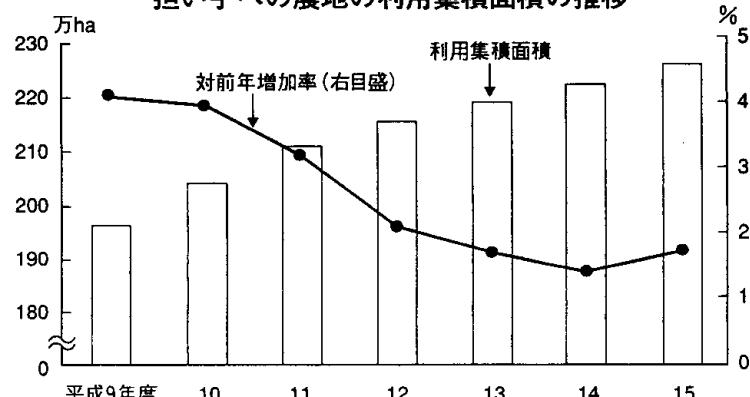
品目別にみた農業総産出額の農家類型別シェア(平成15年)



資料：農林水産省「生産農業所得統計」、「農林業センサス」、「農業経営統計調査(農業経営動向統計)」

- 注：1) 主副業別シェアは、「農林業センサス」、「農業経営統計調査(農業経営動向統計)」より推計したものである。
 2) 15年の産出額は概算値である。

担い手への農地の利用集積面積の推移



資料：農林水産省調べ。

- 注：1) 各年度末の数値である。
 2) ここでいう担い手とは、認定農業者、市町村基本構想の水準達成農業者、今後育成すべき農業者（将来にわたって経営規模の拡大を行おうとするもので、地域の農業の担い手となるべき者として市町村長が特に認める者）とした。

(3) 農村分野

(人口の減少、高齢化、混住化が進行している)

少子高齢化の進展に伴い、地方圏では人口減少の過程に入っています。5年前に比べ人口が減少している都道府県は、29道県に及んでいます。今後、人口規模が小さく、65歳以上の老人人口の割合が高い市町村は増加するとみられており、地域社会の活力やコミュニティ機能の低下等が懸念されます。また、混住化の進展により農業集落の農家率は11%まで低下しています。

(農村の生活環境施設の整備は進んでいるが、依然、都市部とは格差がある)

道路や上下水道等の整備が進み、農村の生活の利便性や社会基盤は向上していますが、その整備水準には依然として都市部との格差があります。また、農村でも地域間で格差がみられます。

(食料の安定供給や多面的機能の発揮に支障が生じる事態が懸念されている)

農業は、食料の安定供給やその生産活動を通じて発揮される、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、文化の伝承等の多面的機能を有しています。これらの便益は地域住民をはじめ国民全体が享受し得るものであり、その多面的機能が発揮され、豊かな自然環境や美しい景観、伝統文化に触れ合うことのできる個性的・特徴的な農村空間に対する国民の理解と期待が高まっています。

しかしながら、農村における過疎化、高齢化、混住化等の進行に伴い、農業生産活動の停滞・後退や集落機能の低下がみられ、農地・農業用水等の資源の適切な保全管理に対する農業者の負担感が高まっており、食料の安定供給や多面的機能の発揮に支障が生じる事態も懸念されます。

(厳しい農業・農村の状況のもとでも、地域の資源を活かした意欲的な取組がみられる)

厳しい農業・農村の状況のもとにもあっても、地域自らの知恵と個性を活かして、例えば、農産物直売所や地産地消、都市と農村の共生・対流、食品産業をはじめ異業種との連携等、地域が主体となった意欲的な取組がみられるようになっています。

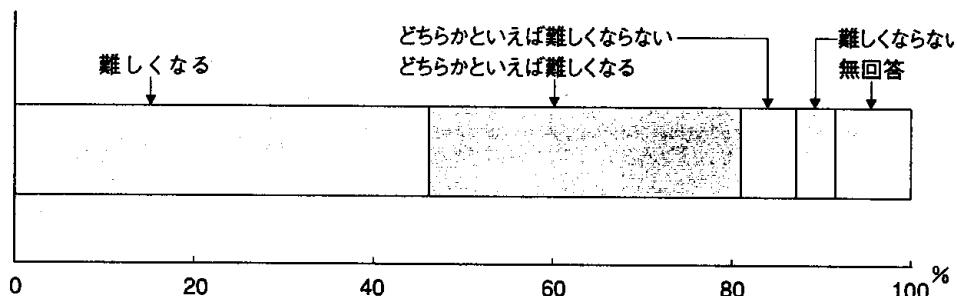
農村分野の基本指標

人口	人口が減少した都道府県	数	29道県（11年と16年の比較）				
集落	地方圏の道府県の老人人口の割合	%	7年	16.7	12年	19.5 (2.8ポイント)	
	農業集落数	数	2年	140,122	12年	135,163 (▲ 3.5%)	
	農業集落における農家率	%	2年	15.8	12年	10.7 (▲ 4.1ポイント)	
生活環境	道路改良率（町村部）	%	10年	45.6	15年	49.1 (3.5ポイント)	
	上水道普及率（町村部）	%	10年	90.2	15年	91.9 (1.7ポイント)	
	汚水処理施設普及率（町村部）	%	10年	21.5	15年	37.7 (16.2ポイント)	
IT化	インターネット利用率（町村部）	%	10年	6.3	15年	84.0 (77.7ポイント)	
	携帯電話通話可能エリアの割合（注）	%	15年	47.5 (過疎地域)、74.4 (その他地域)			

資料：農林水産省「農林業センサス」、総務省「住民基本台帳人口移動報告」、「国勢調査」、「通信利用動向調査」、携帯電話サービスにおけるエリア整備のあり方に関する調査研究会「携帯電話サービスにおけるエリア整備のあり方について」（15年3月公表）

注：通話可能エリアの割合は、総務省が作成する基準地域メッシュ（1辺1km四方の正方形）と携帯電話事業者各社が作成する通話エリア地図を照合して、携帯電話サービスエリアの整備状況を求めたものである。

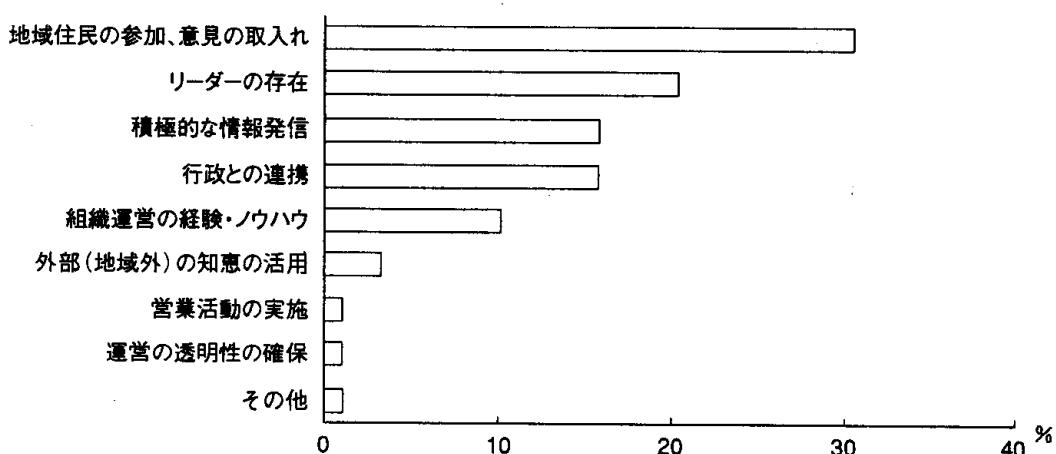
今後の農地、農業用水、農道等の資源の維持に対する意向



資料：農林水産省「農村の地域資源（農地、農業用水等）の維持管理に関する農家の意向調査」（17年2月公表）

注：全国の農業者3,000名を対象として実施したアンケート調査（回収率59.0%）

今後の活動を維持・発展させるための条件



資料：（財）日本農業土木総合研究所「農村振興整備状況調査（都市と農村の共生・対流に関する検討調査）」（16年3月公表）

注：市町村から紹介された、都市と農村の交流活動を実施している94団体を対象として実施。

2 新たな「食料・農業・農村基本計画」に基づく農政改革の基本方向

(1) これまでの主な施策と農政改革の必要性

(前基本計画以降の主な施策)

食料、農業及び農村に関する施策については、前基本計画に沿って各分野ごとに様々な施策の見直し、拡充が行われてきました。

食料分野では、「食生活指針」の策定等、農業分野では、農業生産法人への株式会社形態の導入、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が講じられてきました。また、「「食」と「農」の再生プラン」(農林水産省 14年)に基づき、食の安全の確保等消費者に軸足を移した農政の展開、米政策の抜本的改革、都市と農村の共生・対流の推進、「バイオマス・ニッポン総合戦略」に基づく取組の推進等が図られてきました。

特

(農政改革の必要性)

現在、我が国は、少子高齢化の進展と人口減少局面への移行、国際化や情報化の進展に伴う経済活動の変革、国民の意識や価値観の変化等、大きな社会経済構造の変化に直面しています。こうしたなかで、前基本計画策定後の食料、農業及び農村をめぐる情勢は、前述のように大きく変化しています。このような大きな変化を的確に受け止め、今後とも、国民の多様なニーズにこたえた安全な食料の安定的な供給、国土の保全等多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興を通じて、引き続き国民生活の向上や経済社会の発展に貢献していくことが喫緊の課題となっています。このため、これら的情勢変化や施策の検証を踏まえ、基本法に掲げる基本理念の実現に向けて、農政全般の改革を早急に進めていく必要があります。

(2) 農政改革に当たっての基本的視点

農政全般の改革に当たっては、各種政策手段の整合性の確保や新たな施策の枠組みの周知徹底等が必要であり、基本計画が各種施策の基本となる計画であること等を踏まえ、今後10年程度を見通して計画を策定し、政策改革の方向と内容、その実現に向けた工程を明らかにして推進していくこととしています。その際、既存の施策の見直しや新たな施策の構築に当たっては、次の5つの視点を踏まえることが必要です。1点目は、効果的・効率的でわかりやすい政策体系を構築すること、2点目は、消費者の視点の施策への反映を行うこと、3点目は、民と官、地方と国の役割分担を明確化するとともに、農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮を促進すること、4点目は、環境保全を重視した施策の展開を図ること、5点目は、農業・農村における新たな動きを踏まえた「攻めの農政」の展開を図ることです。

(3) 食料自給率の目標

(食料自給率の目標の設定に当たっての基本的考え方)

今回の基本計画では、食料自給率にかかわるこれまでの課題を基本的に継承しながら、重点的な取組事項を明確化し、課題の解決に向けた関係者の具体的な行動を呼び起こすこととしています。

新たな食料・農業・農村基本計画の策定

食料・農業・農村基本法(平成11年7月)

基本法が掲げる4つの理念

- 食料の安定供給の確保 ○多面的機能の発揮 ○農業の持続的な発展 ○農村の振興



前食料・農業・農村基本計画(平成12年3月)に基づく主な施策の展開

- 「食生活指針」の策定

- 「不測時の食料安全保障マニュアル」の策定 等

「食」と「農」の再生プラン
(平成14年4月)

食の安全と安心の確保

- 「農地法」を改正し、農業生産法人に株式会社形態を導入

- 価格安定制度の見直し及び品目別経営安定対策の導入 等

- 中山間地域等直接支払制度の創設等

農業の構造改革を加速化

- 「食の安全・安心のための政策大綱」の策定

- 「食育」と「リスクコミュニケーション」の推進 等

- 米政策の抜本的改革

- 特区による農業生産法人以外の法人のリース方式による農業参入 等

都市と農山漁村の共生・対流

- 「都市と農山漁村の共生・対流」の推進

- 「バイオマス・ニッポン総合戦略」の策定 等

- 食の安全や健全な食生活に対する高い関心(BSE、不正表示)

- 多様化・高度化するニーズ(食品産業の輸入農産物依存の高まり)

- 農業の構造改革の立ち遅れ(農業者の減少・高齢化、規模拡大の遅れ)

食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化

- 多面的機能や農村に対する期待(持続可能な社会の実現への要請)

- グローバル化の進展(WTO/EPA交渉、アジア諸国の経済発展)

新たな食料・農業・農村基本計画(平成17年3月)

改革に当たっての基本的視点

改めて今後10年程度を見通す計画を策定し、計画期間中に取り組むべき改革の方向とその実現に向けた工程を明示

〈改革の視点〉

- 効果的・効率的でわかりやすい政策体系の構築
- 消費者の視点の施策への反映
- 農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮の促進
- 環境保全を重視した施策の展開

- 農業・農村における新たな動きを踏まえた「攻めの農政」の展開

- 食料自給率の目標

(供給熱量ベース)

- ・基本的には5割以上を目指す
- ・当面の目標

平成15年度 平成27年度
40% → 45%

(生産額ベース)

- ・当面の目標
- 平成15年度 平成27年度
70% → 76%

- 自立的な農業経営の育成

- 企業などの農業参入の促進

- 女性の参画の促進

- 環境・資源を重視した施策体系の構築

- 食の安全と消費者の信頼の確保

- 望ましい食生活の実現

- 農産物・食品の輸出

- バイオマス利活用の推進

- 農村の活性化に向けた創意工夫・意欲の喚起

工程表による推进
計画的な推進
施設の

また、これらの課題が解決された場合に実現可能な姿として、27年度における「望ましい食料消費の姿」や「生産努力目標」を示しました。さらに、総合食料自給率については、食料が国民生活の最も基礎的な物資であることを踏まえて、引き続き、供給熱量ベースの目標を基本に設定しました。そのうえで、比較的低カロリーであるものの国民の健康の維持増進のうえで重要な役割を果たす野菜や果実、供給熱量ベースの自給率が低く算出される畜産物等の生産活動をより的確に反映する観点から、生産額ベースの目標も併せて設定しました。現在の食料自給率は、飽食ともいいくべき豊かな食生活を反映したものですが、世界の食料需給に目を転じてみると、中国等アジア諸国の食料消費の増大、地球温暖化や水資源の枯渇等多くの不安定要素をかかえています。このため、食料自給率の目標を設定して、食生活の見直し等を進めるとともに、農地・農業用水の確保、農業の担い手の育成及び確保、農業技術の向上等を図ることが、国内の農業生産の増大や不測時における食料安全保障の確保につながるものです。今後、これらの取組を通じて国内農業の食料供給力の強化を図ることが重要となっています。

(食料自給率向上に向けて重点的に取り組むべき事項)

食料消費面では、わかりやすく実践的な「食育」と「地産地消」の全国展開、国産農産物の消費拡大の促進、国産農産物に対する消費者の信頼確保、農業生産面では、経営感覚に優れた担い手による需要に即した生産の促進、食品産業と農業の連携の強化、効率的な農地利用の推進について重点的に取り組むこととしています。また、政府だけでなく、地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業の事業者、消費者・消費者団体が、適切な役割分担のもとで、主体的に取り組むことが必要です。

(4) 食料、農業及び農村に関して総合的かつ計画的に講すべき施策のポイント

食料、農業及び農村に関して総合的かつ計画的に講じる施策の主な項目は以下のとおりです。

① 食料の安定供給の確保に関する施策

食の安全と信頼の確保、望ましい食生活に向けた食育の推進、地産地消の推進、食料の輸入の安定確保と不測時における食料安全保障 等

② 農業の持続的な発展に関する施策

望ましい農業構造の確立に向けた担い手の育成・確保、人材の育成・確保等、農地の有効利用の促進、経営安定対策の確立、多彩な経営発展の取組の推進、農業と食品産業の連携の促進、農産物・食品の輸出の促進、経営発展の基礎となる条件の整備、農業生産の基盤の整備、農業生産環境施策の導入、バイオマス資源の利活用 等

③ 農村の振興に関する施策

農地・農業用水等の資源保全施策の構築、農村経済の活性化、都市と農村の共生・対流、快適で安全な農村の暮らしの実現 等

(5) 施策の総合的かつ計画的な推進に必要な事項

各施策の推進に当たっては、①食料・農業・農村政策推進本部を中心とした政府一体となつた実効性ある施策の推進、②施策の工程管理と政策評価の施策改善への反映、③財政措置の効率的かつ重点的な運用、④的確な情報提供を通じた透明性の確保、⑤地域における人材の育成や組織づくり等効果的・効率的な施策の推進体制の構築が必要となっています。

食料、農業及び農村に関する施策は国民生活や我が国経済社会のあり方と深く結び付いています。今後、この農政改革の必要性と施策の方向について、国民全体で共通の認識を分かち合い、それぞれの役割に応じた具体的な行動を実践することがきわめて重要です。

自給率向上に向けた関係者の主体的取組

- 自給率向上に向け、国だけでなく、地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業事業者、消費者・消費者団体が、適切な役割分担のもとで主体的な取組を実施
- 国やこれらの関係者で構成される協議会を設立するとともに、毎年、行動計画を策定し、関係者一体となった計画的な取組を推進

地方公共団体

地域の条件や特色に応じて、地域の基幹産業としての農業の振興の取組
(地域の食料自給率や地産地消の取組の目標の設定等)

農業者

消費者・実需者ニーズを積極的に把握した農業生産を行うとともに、農地の利用集積等の取組

農業団体

地域農産物の需要・生産の拡大や、担い手の明確化、集落を基礎とした営農組織の法人化等による地域農業の再編、地方公共団体等と連携した地域の各種目標の実現に向けた取組等

食品産業事業者

適切な食品表示による正確な情報の提供、農業との連携を通じた食品流通の合理化や国産農産物市場開発等

消費者・消費者団体

農業者との交流への積極的取組、栄養バランスの改善や食べ残し・廃棄の減少等の食生活の主体的な見直し等

総合食料自給率目標

(単位：%)

	平成15年度	27
供給熱量ベースの総合食料自給率	40	45
生産額ベースの総合食料自給率	70	76

注：生産額ベースの総合食料自給率は、27年度における各品目の単価が現状（15年度）と同水準であると仮定して試算したものである。

3 新たな「食料・農業・農村基本計画」に基づき17年度に講じようとする主な施策

17年度においては、基本計画の初年度として、食料の安定供給の確保、農業の持続的発展、農村の振興に関する施策を中心に、総合的かつ計画的に推進します。特に、食の安全や消費者の信頼の確保、食育の推進に取り組むとともに、意欲と能力のある担い手の明確化と施策の集中化・重点化を図るほか、農地の有効利用の促進、我が国農産物の海外への輸出、バイオマスの利活用の推進など生産者や地域の創意工夫に基づく意欲的な取組を後押しする「攻めの農政」を開拓します。

食料の安定供給の確保	農業の持続的発展	農村の振興
食の安全と消費者の信頼確保 <ul style="list-style-type: none"> 科学的知見に基づくリスク管理、リスクコミュニケーションの推進 主要作物別のGAPの策定・普及マニュアルの整備 卸売市場等の衛生管理規範マニュアルの作成 家畜防疫体制の強化 緊急事態等の発生要因ごとの個別対応マニュアルの整備 消費者の信頼の確保 <ul style="list-style-type: none"> 加工食品の原材料名表示の充実 農産物の生産情報公表JAS規格及び有機畜産物JAS規格の制定等 	担い手・人材の育成・確保 <ul style="list-style-type: none"> 担い手の明確化と支援の集中化・重点化 集落営農の組織化・法人化 新規就農青年の確保や女性の参画の促進 農地の有効利用の促進 <ul style="list-style-type: none"> 担い手への農地利用集積等の加速化 耕作放棄地の解消・抑制プランの策定 農業生産法人以外の法人のリース方式による農業参入の全国展開 農用地等の確保等に関する基本指針等 経営安定対策の確立 <ul style="list-style-type: none"> 品目横断的政策にかかる制度の具体化 品目別政策（野菜・果樹・畜産）の運用改善や新たな対策、農業災害補償制度のあり方の検討 経営発展に向けた取組の促進 <ul style="list-style-type: none"> 多様な経営発展の取組の推進 需要に応じた売れる米づくりの推進 農業と食品産業との連携促進 <ul style="list-style-type: none"> 食品産業クラスターの形成（協議会の設置、データベースの整備） 産地ブランドの保護の充実・強化 輸出促進に向けた取組 <ul style="list-style-type: none"> 関係者による協議会の設立 販路創出・拡大への支援、輸出阻害要因への対応等 経営発展の基礎となる条件整備 <ul style="list-style-type: none"> 農業生産資材費低減のための行動計画の改定・公表の促進 農業生産の基盤の整備 <ul style="list-style-type: none"> 構造改革の加速化等に資する基盤整備 農地・農業水利施設等の適切な更新・保全管理 自然循環機能の維持増進 <ul style="list-style-type: none"> 環境規範の要件 環境規範の策定及び各種支援策の要件化 環境負荷低減効果の評価・検証手法等の確立に向けた調査の実施 バイオマス利活用の推進 <ul style="list-style-type: none"> バイオマстаウン構想等の取組の促進 未利用バイオマスや資源作物の利活用 	地域資源の保全管理施策の構築 <ul style="list-style-type: none"> 農地・農業用水等資源の保全管 地域実態に応じた資源の保全状況の把握 地域における望ましい保全管理手法の検討 農村経済の活性化 <ul style="list-style-type: none"> 地域の主体性と創意工夫を活かした多様な取組の推進 中山間地域等における多面的機能の確保を特に図るための施策の推進 都市と農村の共生・対流と多様な主体の参画の促進 <ul style="list-style-type: none"> 都市及びその周辺の地域における農業の振興等 グリーン・ツーリズムを始めとする都市と農村の共生・対流の推進 快適で安全な暮らしの実現 <ul style="list-style-type: none"> 情報通信基盤等生活環境施設の整備の推進
WTO農業交渉、FTAを含む経済連携への取組 <p>「多様な農業の共存」を基本理念として、品目ごとの柔軟性が確保され得る現実的な貿易ルールの確立</p>		団体の再編整備 <p>農業生産組合、農業委員会、農業扶助法、中核改良区について、効率的な再編整備や役割の見直しの実施</p> <p>農業生産組合が主導する農業の検討</p>

トピックス

- 頻発する気象災害と新潟県中越地震
- 戦略的な農産物輸出の促進
- 地域ブランドの確立への動き
- 本格化する農産物貿易交渉（WTO、EPA／FTA）
への取組

頻発する気象災害と新潟県中越地震

(平成16年は台風、集中豪雨等の気象災害が相次ぎ、記録的な被害に見舞われた)

平成16年は、夏の記録的な猛暑に加え、台風の上陸や集中豪雨等の気象災害が相次いだため、15年の冷害に引き続き、大きな被害が発生しました。その被害額は、農林水産業全体で約8千億円にも及んでいます。

6月から10月にかけて上陸した台風による大雨、暴風、高潮等の被害は、全国の広範囲に及びました。九州から東北にかけては、りんごやなしの落果・枝折れが発生しました。海岸沿いの水田地帯では塩害に見舞われ、ハウス等の営農施設の損壊も各地で見られました。米の作況指数は、台風に加えて長雨等の影響から98と平年を下回り、野菜産地では、収穫期を迎えたほ場が水に浸かるなどして、野菜価格の高騰につながりました。

日本に近づく台風は、太平洋高気圧の縁を回るため、例年であれば8月から9月に沖縄付近から北上して上陸しますが、10月になると日本の南の海上を通過することが一般的です。しかし、16年は、フィリピン付近での上昇気流の活動が活発であったため、太平洋高気圧が強まり、平年に比べ日本付近へ大きく北に張り出す状態が続きました。このため、日本に台風が接近・上陸しやすくなり、観測史上最多の10個が上陸しました。

このような相次ぐ異常気象について、地球温暖化との関連を指摘する声も聞かれます。



(新潟県中越地震が発生し、農林水産業関係にも大きな被害が発生した)

10月には新潟県中越地方が最大震度7を記録する大地震に襲われ、大きな人的被害を被るとともに、家屋や店舗等の倒壊、ガス・水道・電気等の生活基盤や交通基盤等が甚大な被害を受けました。また、農林水産業では、水田の崩壊やため池、用排水路、農道、営農施設の損壊、家畜や錦鯉等の農水産物への被害が発生し、大きな山林被害も生じたため、その被害額は約1,300億円となり、阪神・淡路大震災の被害額を上回りました。

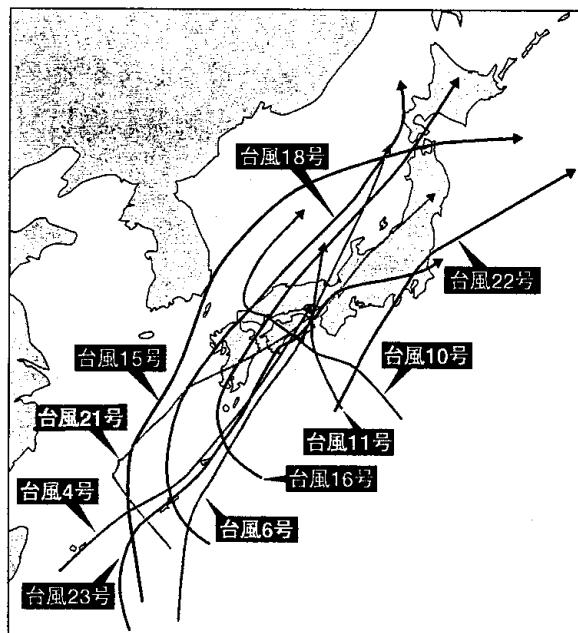
今回の地震は、高齢化、過疎化が進行する中山間地域の農村が大きな被害を受けており、被災地の早期復興と農林水産業の再生に向けて、関係機関は相互に連携を図りつつ、各種の災害対策に取り組んでいます。

(農林水産業の維持・発展は、それらの多面的機能の発揮の観点からも重要となっている)

12月には、インドネシアのスマトラ島沖でかつてない大規模な津波が発生し、近隣諸国に最悪の人的、物的被害をもたらしました。我が国は、その地勢から、地震、台風、豪雨、火山噴火、津波等の災害が発生しやすく、特に農林水産業は、自然を相手に営まれるものであるため、自然災害の影響を受けやすくなっています。しかし、その一方で、農林水産業は、生命産業としての基盤を形成するとともに、その活動を通じて国土の保全等の様々な多面的機能を有しています。改めて農林水産業のもつ、これら多面的機能の発揮の観点からも、自然災害に強い農林水産業の持続的な発展が求められています。

【第Ⅱ章第1節（1）（P.111）参照】

平成16年に上陸した台風の経路



台風によるりんごの落果（左）と野菜畑の冠水（右）



新潟県中越地震による農地等の地滑り（撮影：アジア航測（株））

(我が国の農産物の輸出の拡大の可能性が高まっている)

近年、日本の食文化に対する関心の高まりや高品質として評価の高い日本製の商品のもつブランドイメージの高さ等を背景として、海外で我が国農産物に対するニーズが高まっています。

特に、アジア諸国・地域は、近年の経済発展に伴い、購買力が向上し、各国の大都市では、高額所得者層向けの高級百貨店、スーパー等が展開されています。また、経済成長の著しい中国では、都市部の住民の所得水準が大幅に上昇しています。これらの市場は、高品質で安全性の高い我が国の農産物の輸出先としての可能性をもっています。

(全国各地で輸出の取組が活発になっている)

こうしたなか、着実に輸出量を増やす品目が現れています。例えば、りんごは、台湾のWTO加盟に伴う輸入数量制限の撤廃などを背景に、台湾への輸出額が急激に拡大しています。

こうした取組を受けて、国内の各産地では、高額所得者層や贈答用の需要をねらうなど、知恵を絞った輸出の取組を活発化させています。

(民と官が一体となった輸出促進の取組が重要である)

農産物輸出には、価格水準や為替変動等の経済的な要因のほか、検疫、関税等の法制度や商慣行等が大きな影響を及ぼします。こうした課題は、産地や輸出企業等だけでは解決できない分野も多いことから、民と官が一体となった取組が重要となっています。

こうしたことから、農林水産省では関係省庁と連携し、輸出が円滑に行われるよう輸出相手先国に取扱いの改善を要請するとともに、輸出促進のための支援策を積極的に講じています。2004年度に上海、ソウル、バンコク、ロンドンで開催された食品見本市には、日本企業・団体が参加し、多くの商談を成立させるなど成果をあげました。

(我が国の攻めの農政の柱の一つとして、戦略的な農産物輸出が求められている)

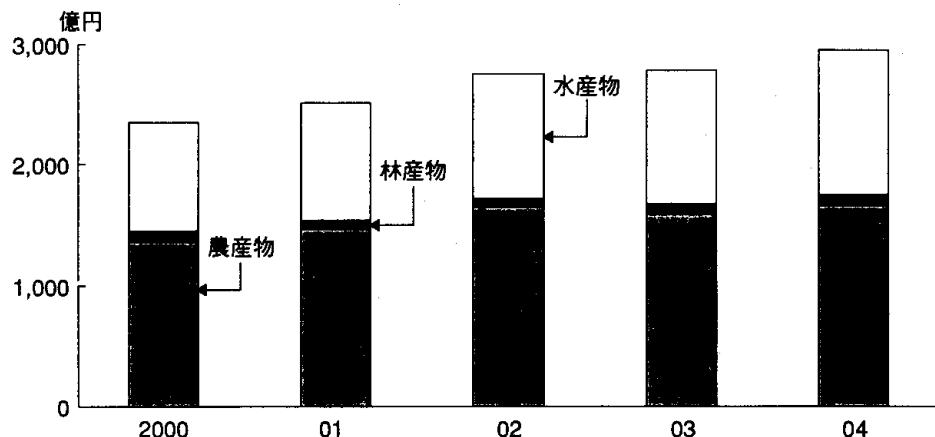
農産物輸出は、我が国の攻めの農政の柱の一つとして、新たな販路の開拓により経営の強化をもたらすとともに、国内の農業者や産地の意識改革を促し、その意欲を高めるうえで、大きな意義を有しています。

このため、新たな基本計画において、輸出促進に向けて関係者の取組の気運を高める観点から、関係府省、地方自治体、民間関係者等を構成員とする推進体制を構築することが掲げられました。また、内閣に設置されている食料・農業・農村政策推進本部において、2009年までに農林水産物・食品の輸出額を倍増させることを目指して、民と官が一体となって取り組むことが決定されました。

今後、我が国の農産物の輸出を積極的に拡大させていくためには、事前の徹底した市場調査、現地の販売・流通体制の整備、日本の食文化と関連付けたブランドイメージの確立、安定的・継続的な出荷の取組等を推進することが重要です。併せて、海外ニーズにも対応できる国内の産地づくりや加工食品の開発を図ることが重要となっています。

【第Ⅱ章第3節（3）（P. 174）参照】

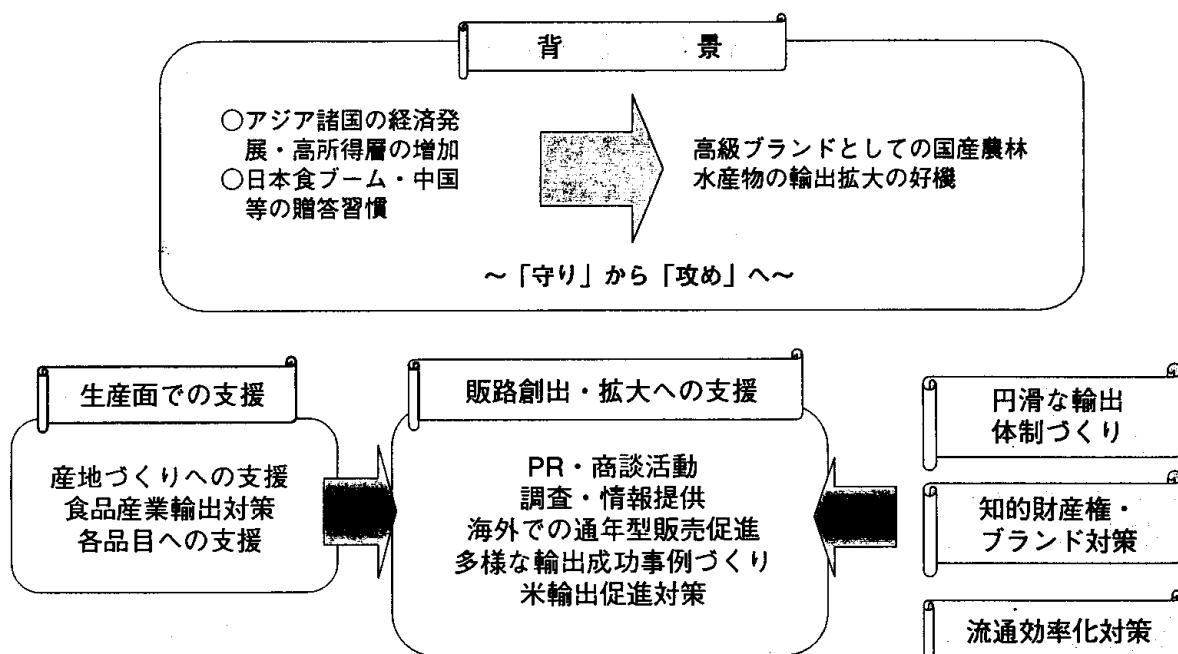
我が国の農林水産物・食品の輸出額の最近の推移



資料：財務省「貿易統計」

注：農産物はたばこ及びアルコール飲料を、水産物は真珠をそれぞれ除いた金額である。

農林水産物の輸出促進に向けた総合的支援体制の確立



資料：農林水産省作成。



中国国際食品・飲料展（上海）での日本産ブランドのブースと商談の様子

(知的財産の創造、保護、活用に向けた取組が戦略的に進められている)

近年、我が国とアジア地域との貿易が拡大するなかで、多くの産業分野において模倣品・海賊版の被害が深刻化しています。

このため、知的財産基本法が平成15年3月に施行され、内閣に設置された知的財産戦略本部のもとで、同年7月に「知的財産の創造、保護及び活用に関する推進計画」が決定されました。16年5月には、同計画を見直した「知的財産推進計画2004」が新たに策定され、知的財産の創造、保護、活用に向けて、模倣品・海賊版対策、特許審査の迅速化、中小企業や地域への支援等の取組が戦略的に進められています。

(植物新品種の育成者権を保護する対策が進められている)

農産物においても、国内で改良、開発された品種が海外に無断で持ち出され、その収穫物が国内に輸入、販売されるといった品種の育成者権の侵害等の問題が生じています。

このため、15年の種苗法の一部改正により育成者権侵害に対する罰則が強化されたほか、関税定率法改正による税関での育成者権侵害物品の取締りの実施、DNA鑑定による品種識別技術の利用の促進、植物新品種審査期間の短縮等の対策が進められています。

(地域ブランドの確立に向けた取組が進められている)

一方、消費者が品質に対して信頼感をもって商品を選択する上で、ブランドは大きな影響を与えています。このため、輸入品や国内の他産地の競合品と差別化され、消費者等に購入されるためには、個々の農産物やその加工品がブランドとしての商品価値を有するとともに、各産地が市場競争力を高めるために、地域ブランドの確立を図ることが重要となっています。地域ブランドの確立の基本的な考え方は、自然、歴史、文化等、地域固有の資源から生産される商品を独自の制度によりブランドと認証し、厳密な品質管理を行うことにより、消費者の認知度や信頼性を高めることにあるとされています。各地域では、地域固有の品種を活かした新品種の育成、独自の生産方法や基準による品質の維持、販路や市場の開拓等、地域ブランドの確立に向けて取り組んでいる事例がみられます。

今後は、地域ブランドにかかる認証制度や品質管理制度、管理手法等の確立、農産物やその加工品の品質や価値に対する地域の生産者の責任の明確化等を図ることにより、消費者の信頼を獲得していくことが必要です。

(国産の強みを活かした農業生産が重要となっている)

消費者等は、国産農産物の安全性や品質を評価しており、ある程度価格が高くても国産農産物を購入したいという意識をもっています。このような消費者等の潜在的な志向を踏まえれば、これらにこたえ得る国産農産物を消費者等が納得できる価格で供給することが、農業の競争力の強化と農業経営の持続的な発展に不可欠となっています。

そのためには、農業の構造改革の取組とあわせて、農業者や産地が国産の強みを最大限に活かしつつ、消費者等の多様なニーズに対して主体的にこたえていく生産体制へと転換することが必要であり、地域ブランドの確立の取組はその鍵ともなり得るものです。

【第Ⅱ章第3節（P.160）参照】