

平成17年度

食料・農業・農村の動向

第1部 食料・農業・農村の動向（案）

（第13回食料・農業・農村政策審議会用参考資料）

平成18年4月

農 林 水 産 省

本資料は、「平成17年度食料・農業・農村の動向」（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、閣議決定のうえ、国会に提出されるものである。

第1部 食料・農業・農村の動向

目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
トピックス	
1. 食料・農業・農村基本計画に基づく農政改革の取組の加速化・・・・・・・・	4
(1) 食の安全、食育、地産地消及び食料自給率向上の取組の推進・・・・・・・・	6
(2) 品目横断的経営安定対策と担い手の育成・確保の取組の推進・・・・・・・・	8
(3) 米政策改革の推進・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	10
(4) 農地・水・環境保全向上対策（仮称）の取組の推進・・・・・・・・	11
2. WTO農業交渉への取組・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	12
3. 知的財産の活用等の推進と革新的技術の開発・普及・・・・・・・・	14
4. 農産物輸出の促進・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	15
5. 原油高騰への対応とバイオマス等の地域資源の利活用の促進・・・・・・・・	16
6. 少子高齢化・人口減少局面での食料・農業・農村の動向～団塊世代に着目～	17
第Ⅰ章 望ましい食生活の実現と食料の安定供給システムの確立	
第Ⅰ章のポイント・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	19
第1節 食の安全及び消費者の信頼の確保の取組	
(1) 食の安全確保に向けた取組と課題・・・・・・・・	20
ア 食の安全に対する関心の高まり・・・・・・・・	20
イ 食品の安全確保の取組・・・・・・・・	22
ウ 食料の安定供給のための家畜防疫、植物検疫等の推進・・・・・・・・	24
(2) BSE、高病原性鳥インフルエンザ問題に対する取組・・・・・・・・	24
ア BSE問題に対する取組・・・・・・・・	24
イ 高病原性鳥インフルエンザ問題に対する取組・・・・・・・・	28
(3) 消費者の信頼の確保の取組・・・・・・・・	28
第2節 食生活の現状と食料自給率向上の取組	
(1) 食生活の現状と食育の推進・・・・・・・・	34
ア 食料消費の動向・・・・・・・・	34
イ 食生活の現状・・・・・・・・	40
ウ 食育の推進・・・・・・・・	44
(2) 地産地消の推進・・・・・・・・	48
(3) 食料産業の動向・・・・・・・・	53
(4) 農産物輸入の動向・・・・・・・・	65
(5) 食料自給率向上の取組・・・・・・・・	69
第3節 世界の農産物需給と農産物貿易交渉の動向	
(1) 世界の農産物需給と農産物貿易の動向・・・・・・・・	82
ア 世界の農産物需給の動向・・・・・・・・	82
イ 中国、インド、ブラジルの農産物貿易の動向・・・・・・・・	84
(2) 農産物貿易交渉の動向・・・・・・・・	93
ア WTO農業交渉の動向・・・・・・・・	93
イ EPA／FTA交渉の動向・・・・・・・・	98
第Ⅱ章 地域農業の構造改革と国産の強みを活かした生産の展開	
第Ⅱ章のポイント・・・・・・・・・・・・・・・・	103
第1節 農業経済の動向	
(1) 農業経済の動向・・・・・・・・	104
(2) 農業労働力の動向・・・・・・・・	108
ア 農業従事者の動向・・・・・・・・	108
イ 新規就農者の動向・・・・・・・・	110
ウ 女性農業者の動向・・・・・・・・	113

第2節 担い手の育成・確保と地域農業の構造改革の加速化	
（1）担い手等をめぐる動向と課題	116
ア 認定農業者	116
イ 集落営農	118
ウ 農業法人	123
エ 農業サービス事業体	123
（2）農地の確保と有効利用	124
（3）地域農業の構造改革の加速化	131
ア 担い手経営の動向	131
イ 農業構造の動向	133
ウ 品目横断的経営安定対策の導入	138
エ 担い手の育成・確保と地域農業の構造改革の加速化	144
（4）農協の課題と改革の取組	148
第3節 国産の強みを活かした農業生産の展開	
（1）国産の強みを活かした農業生産の展開	153
ア 農業生産をめぐる情勢	153
イ 食品の安全及び消費者の信頼の確保の取組	155
ウ 地域ブランド化の取組	156
エ 技術の革新・開発・普及の取組	159
オ 創意・工夫を活かした農業所得の向上や高付加価値化に向けた取組	163
（2）農産物輸出の取組の推進	164
第4節 環境保全を重視した農業生産の推進	170
第5節 需要に即した生産の推進	
（1）米	176
（2）麦	181
（3）大豆	183
（4）野菜・果実	187
（5）畜産	191
第Ⅲ章 農村の地域資源の保全・活用と活力ある農村の創造	
第Ⅲ章のポイント	197
第1節 農業集落の動向	
（1）農業集落の変化	198
（2）農業集落の活動の現状	200
第2節 農村の地域資源の現状と課題	
（1）農村の多様な資源の現状と多面的機能	203
（2）農村資源の保全管理の動向と課題	207
（3）バイオマスの利活用の促進	214
第3節 活力ある農村の創造	
（1）地域資源を活用した農村経済の活性化	219
ア 地域資源の活用と創意・工夫による地域活性化	219
イ 地域活性化を支える社会生活基盤の整備	225
（2）都市と農村の共生・対流の一層の促進	227
ア 我が国の人口動態の変化と農村地域	227
イ 都市農業の果たす役割	233
ウ 共生・対流の取組による国民にとって魅力ある農村地域の形成	235
むすび	241
用語の解説	243
食料・農業・農村関係基本指標	250

事例・解説・コラム一覧

〔事例〕

第Ⅰ章 望ましい食生活の実現と食料の安定供給システムの確立

○様々な組織や企業が取り組み始めている食育・・・・・・・・・・	45
(1) 学校給食を活用した家庭や地域での食育の取組	
(2) 給食会社が企業の社員食堂で取り組む食生活改善	
(3) 卸売市場が取り組む食育	
○各地で広がりつつある地産地消の取組・・・・・・・・・・	52
(1) 認定制度による地産地消レストランの推進	
(2) 小中学生が会社経営を体験しながら取り組む地産地消	
○地方の卸売市場が連携した共同集荷により、最適な物流の実現を図る取組・・・・・	62
○食品流通業者と産地の連携等による野菜等の加工・新商品開発の取組・・・・・	63
○食料自給率向上に向けた取組・・・・・・・・・・	79
(1) 地域で食料自給率目標を設定し、向上に努める取組	
(2) 給食用野菜の8割を保育園の園児たちが栽培する取組	
(3) 消費者重視の販売戦略を検討し、自県産の農産物の販路拡大を推進する取組	

第Ⅱ章 地域農業の構造改革と国産の強みを活かした生産の展開

○人材派遣会社の人材募集能力を活用した就農支援体制・・・・・・・・・・	111
○団塊世代の就農支援の取組・・・・・・・・・・	112
○地元産トマトの加工・販売会社を起業・運営する農家女性グループ・・・・・・・・	115
○先進的な集落営農の取組・・・・・・・・・・	120
(1) 兼業農家を主体に減農薬・減化学肥料栽培に取り組む集落営農	
(2) 集落営農の法人化で労働時間やコスト削減を実現する取組	
○無人ヘリによる防除主体の法人サービス事業体・・・・・・・・・・	123
○中山間地域等直接支払制度を活用した耕作放棄地解消の取組・・・・・・・・・・	126
○ほ場整備を契機に農地流動化を促進する取組・・・・・・・・・・	130
○構造改革特区制度を活用した耕作放棄地解消に向けた取組・・・・・・・・・・	131
○経営の多角化等により高い農業所得を実現する稲作複合経営・・・・・・・・・・	133
○担い手の育成・確保に向けた地域の取組・・・・・・・・・・	144
○地域農業の再編・活性化に向けた農業関係機関の連携・支援体制・・・・・・・・	147
(1) 町の営農センターを核とした地域農業支援体制の構築	
(2) 農業者の利便性向上を目指す農業関係機関の一体的な配置	
○資材、物流コスト改革を営農指導強化、サービス向上に活かす農協の取組・・・・・	152
○食品安全GAPの考え方を導入した野菜生産の取組・・・・・・・・・・	155
○知的財産の活用を重視した地域ブランド化の取組・・・・・・・・・・	158
○微生物を生きたまま種子にコーティングする画期的な技術開発・・・・・・・・	160

○新技術の開発・普及や活用の取組	161
(1) 低コスト耐候性ハウスの生産現場への普及	
(2) 地域農産物にこだわって加工技術・商品の開発に取り組む農業生産法人	
○地域の創意・工夫を活かした農業所得向上の取組	163
(1) 品質の高いニラの生産による農業所得向上の取組	
(2) 野菜の契約栽培と一次加工等による農業所得向上の取組	
○輸出相手先国の検疫条件にあわせた産地の取組	169
○若手グループによる環境保全型農業への取組	173
○農業環境規範の実践に向けた取組	174
○水田農業ビジョンのもとで売れる米づくり、園芸産地の形成等を目指す取組	177
○酪農家の飼料生産の協業化による飼料増産への取組	193

第Ⅲ章 農村の地域資源の保全・活用と活力ある農村の創造

○バイオエタノールの製造・利用に向けた取組	218
○農業と他産業の連携による地域活性化に向けた取組	221
(1) 地域特産のオリーブを核とした食料産業クラスターによる地域活性化の取組	
(2) 地元の中小企業と農家が連携して取り組む農業の活性化の取組	
○地域の人的資源・ネットワークを活用した地域経済再生の取組	222
○地区住民が主体となった「村並み保全運動」を通じた地域活性化の取組	224
○団塊世代の知識や経験を活用した地域づくり	232
○都市における災害に備える「防災協力農地登録制度」	235
○農家の蔵の保存・活用を契機としたグリーン・ツーリズムの推進	238
○農業・農村の健康・福祉機能に着目した新たな取組	239
(1) 地元食材にこだわった薬膳料理を提供するグリーン・ツーリズムの取組	
(2) 「園芸・植物」の効用を活かした環境健康社会の形成に向けた取組	

【解説】

○「Do! our BEST」の視点で取り組む今後の政策の重点的な展開方向	18
○品目横断的経営安定対策に関するQ&A	142

【コラム】

○みんなで食べる楽しい共 ^{きょうしょく} 食	39
○ハリケーン「カトリーナ」により日本向けの穀物輸出が一時ストップ	74
○高校生が感じる農業の魅力	111
○見直される伝統野菜	158
○世界に広がる「日本の食」	164
○テレビ番組から垣間見る田舎暮らしへの想い	232

はじめに

—基本認識—

（少子高齢化・人口減少の転換期を迎える我が国の経済社会構造）

我が国は少子高齢化が進行し、平成17年に初めて人口が減少するとともに、これまで経済社会の中核を担ってきたいわゆる団塊世代の大量の定年退職を間近に控えるなど、社会経済上、大きな転換期を迎えている。こうした変化のもとで、持続可能で活力ある地域経済社会の実現に向けて、人的資源、財やサービス、資金等の効率的・効果的な活用と循環の枠組みづくりの取組をあらゆる分野で加速することが課題となっている。

（食料・農業・農村をめぐる国際情勢の変化）

我が国の食料・農業・農村をめぐる最近の国際情勢をみると、WTO農業交渉におけるモダリティの確立に向けた取組やアジア諸国等とのEPA/FTAの締結など、グローバル化が一層進展している。その一方で、世界的な原油価格の高騰や水資源の枯渇、地球温暖化の進行等に伴う気象災害等の多発、食料需要の増大と多様化等がみられる。こうした国際情勢の変化のもとで、今後、国際社会における資源や財・サービスの効率的・効果的な移動や取引と、地域や国の段階における持続可能な経済社会の構築との調和を図ることが大きな課題となっている。

（国民生活における食料・農業・農村の役割）

我が国の農業・農村は、農業生産や農地・農業用水等の資源の保全等を通じて、国民生活に不可欠な食料を安定的に供給し、国土や自然環境の保全、いやしの場の提供、文化の伝承等の様々な機能を発揮してきている。このように農業・農村は、林業や水産業、山村や漁村とともに、国民の「健康」や「安全」、充実した日常生活を支えることを通じて、国民生活の基礎となっている。さらに、農業、食品産業、農業資材関連産業等で構成される食料産業は、我が国GDPの1割を占めており、地域経済を支える重要な役割を担っている。転換期を迎えている我が国において、持続可能な地域経済社会を構築していくうえで、食料・農業・農村の持続的発展が大きな鍵となる。

（基本計画に基づく農政改革の取組の加速化）

食料・農業・農村については、「食料・農業・農村基本法」（11年）において、その振興等の基本方向が定められ、これに基づき、各般の施策が展開されてきた。しかしながら、最近の内外の情勢変化に加え、食の安全の問題、食料自給率の低迷、農業の構造改革の立遅れ、さらには農村地域の活力低下や地域資源の保全管理の支障等様々な未解決の問題をかかえている。こうした課題に対応して、新たな「食料・農業・農村基本計画」が17年3月に策定されるとともに、基本計画に基づく施策の計画的な推進を図るために施策推進の具体的手順や日程等を明らかにした工程表が策定された。

17年度は、この工程表等を踏まえつつ、主要施策にかかる具体的な取組が積極的に推進されている。特に、17年10月には、経営所得安定対策等大綱が決定され、従来のすべての農業者を対象とする品目別の価格対策から担い手を対象とする「品目横断的経営安定対策」への転換が行われることとなった。このことは、戦後農政を大きく転換するものであり、さらに、この対策とともに地域振興政策としての「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」

の導入等が行われることとなった。現在、これらの政策改革とともに、農政改革推進本部の設置、食育、地産地消の推進、食料自給率の向上、担い手の育成・確保、地域自らの創意・工夫に基づく様々な資源の活用等の取組が、国、地方公共団体はもとより、農業者や農業団体、食品産業事業者、消費者団体等が幅広く参画して進められている。さらに、WTO農業交渉においては、2006年中のドーハ・ラウンド終結に向け、交渉が行われている。

（本報告書のねらい）

本報告書は、こうした最近の動きを踏まえ、基本計画の初年度に当たる17年度を中心に、主要施策の取組状況や課題について、国民的な関心と理解が一層深まることをねらいとして作成した。全体の構成としては、冒頭に「基本計画に基づく農政改革の取組の加速化」や「WTO農業交渉への取組」等のトピックスを設けたうえで、「望ましい食生活の実現と食料の安定供給システムの確立」、「地域農業の構造改革と国産の強みを活かした生産の展開」、「農村の地域資源の保全・活用と活力ある農村の創造」の3章構成とした。そのうえで、少子高齢化・人口減少局面の食料・農業・農村の動向についても、いわゆる団塊世代の動きにも着目しつつ、各分野のなかで取り上げた。

各分野ごとには、以下の点に重点をおいて記述した。

食料分野としては、食の安全確保、食育、地産地消、フードシステムの改革、食料自給率向上、WTO農業交渉等に重点をおいた。

農業分野としては、「品目横断的経営安定対策」の導入、認定農業者や集落営農等担い手の育成・確保、国産の強みを活かした生産の展開、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。

農村分野としては、農業集落の変化と農村資源の保全管理、「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」、地域資源の活用による活性化、バイオマスの利活用、いわゆる団塊世代も含めた多様な人材・組織の活用等に重点をおいた。

（国民の理解と支持を得て推進する農政改革）

食料・農業・農村に関する施策は、国民生活に深くかかわっていることから、地域の実情や現場の取組を積極的に施策に反映しつつ、国民の理解と支持を得ながら推進することが重要である。特に、現在のような大きな転換期に当たって、これまでの既成の概念や取組にとらわれず、国民の立場に立って、今日、真に求められる施策や取組は何であるかを十分に見極めて、思い切った改革を推進する必要がある。

改革に当たっては、基本計画で示された基本的な視点とあわせて、我が国の農業・農村と国民との関係をより強固なものとして構築していくために、「消費者あつての生産者」、「日本の農業あつての国民の健康、安全と満足」という双方向の観点を重視することが重要である。そのうえで、農政改革に携わり、参画するすべての人たちがそれぞれの分野で最善を尽くす姿勢で行動していくことが求められている。

トピックス

1. 食料・農業・農村基本計画に基づく農政改革の取組の加速化
 - (1) 食の安全、食育、地産地消及び食料自給率向上の取組の推進
 - (2) 品目横断的経営安定対策と担い手の育成・確保の取組の推進
 - (3) 米政策改革の推進
 - (4) 農地・水・環境保全向上対策（仮称）の取組の推進
2. WTO農業交渉への取組
3. 知的財産の活用等の推進と革新的技術の開発・普及
4. 農産物輸出の促進
5. 原油高騰への対応とバイオマス等の地域資源の利活用の促進
6. 少子高齢化・人口減少局面での食料・農業・農村の動向 ～団塊世代に着目～

1. 食料・農業・農村基本計画に基づく農政改革の取組の加速化

（食料・農業・農村をめぐる情勢の変化）

食料・農業・農村をめぐる情勢をみると、食の安全に対する関心の高まり、食料自給率の低迷、農業労働力の高齢化や土地利用型農業の構造改革の立遅れ、農村地域の活力低下や地域資源の保全管理の困難性の増大等への対応が大きな課題となっています。また、WTO^{*1}農業交渉等を踏まえ、農業の競争力の強化等が喫緊の課題となっています。その一方で、全国各地で、地産地消、食と農の連携、農産物輸出、地域ブランドの確立、都市と農村の共生・対流など、地域の創意・工夫を活かした改革に向けた新たな動きがみられます。

このような情勢変化を踏まえ、引き続き食料・農業・農村が国民生活の向上や我が国経済社会の持続的発展に貢献するために、食料・農業・農村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。

（基本計画に基づく農政改革の加速化）

農政全般の改革を早急に進めるため、平成17年3月に、今後10年程度を見通して基本的な施策の方向と内容、その実現の工程等を明らかにした新たな「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。この農政改革の具体化に当たっては、基本計画に掲げられた基本的視点等に沿って、現在、既存施策の見直しや新たな施策の構築が推進されています。

特に、基本計画のもとでの改革の初年度に当たる17年度は、食の安全確保、食育、地産地消、食料自給率の向上、「品目横断的経営安定対策」と担い手の育成・確保、「米政策改革推進対策」や「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」等についての具体的な取組が、国や地方公共団体はもとより、農業者、食品産業事業者、消費者等が幅広く参画して積極的に推進されています。

（政府一体となった施策の推進）

このような食料・農業・農村に関する政策は、国民生活や我が国の経済社会の幅広い分野に関係し、その推進には関係府省の密接な連携が不可欠です。このため、内閣総理大臣を本部長とする「食料・農業・農村政策推進本部」において、17年3月に「21世紀新農政の推進について～攻めの農政への転換～」、18年4月に「21世紀新農政2006」を決定し、政府一体となって実効性のある施策を推進しています。

（関係者が幅広く参画した農政改革推進本部のもとでの取組の推進）

農林水産省では、17年11月に農林水産大臣を本部長とする「農政改革推進本部」を設置し、消費者団体、食品関係団体、農業団体、有識者の参画を得て、経営所得安定対策等大綱に基づく施策の具体化をはじめ、農政改革を広く国民的な理解と支持を得ながら推進しています。

*1 [用語の解説] を参照。

食料・農業・農村基本計画に基づく農政改革の取組の加速化

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

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

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

施策の総合的・計画的推進

- 食料自給率向上に向けた消費及び生産に関する施策
- 食料の安定供給の確保に関する施策
- 農業の持続的な発展に関する施策
- 農村の振興に関する施策
- 団体の再編整備に関する施策

工程表

（施策の具体化に向けた手順、実施時期の明示）

企画立案

施策の検証・見直し・改善

評価

実施

農政改革推進本部（平成17年11月設置）

- 経営所得安定対策等大綱の周知徹底と担い手育成運動の展開
- 品目横断的経営安定対策の具体化 等

国、地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業事業者、消費者・消費者団体等の具体的な取組の推進



農政改革推進本部の様子

(1) 食の安全、食育、地産地消及び食料自給率向上の取組の推進

(食の安全確保)

国民の食の安全に対する関心の高まり等にこたえつつ、食品安全行政の充実・強化を図るため、科学に基づくリスク分析の考え方が導入されました。現在、リスク評価を担う食品安全委員会とリスク管理を担う厚生労働省と農林水産省が連携を図りつつ、国内外のBSE^{*1}対策等の食品安全行政を推進しています。また、農林水産省では、家畜防疫の観点から、高病原性鳥インフルエンザ^{*2}の対策等に取り組んでいます。

(食育の推進)

近年の食生活をめぐる環境の変化を踏まえて、食を通じて健全な心身を培い、豊かな人間性をはぐくむことができるよう、食育基本法に基づき食育推進基本計画が18年3月に策定されました。現在、市町村や学校、企業等で食育に取り組む動きが広がりつつあります。今後は、家庭、学校、地域等様々な分野において国民運動として食育を推進することが必要ですが、その一環として「食生活指針」や「食事バランスガイド」等の活用を通じ、米を中心とした「日本型食生活」の実践を促進することが重要です。

(地産地消の推進)

地域で生産されたものをその地域で消費することを通じ、生産者と消費者の顔の見える関係づくりにつなげていく地産地消の取組への関心が各地で高まっています。最近では、地場農産物の直売所や量販店での販売、農産加工場や学校給食、外食産業での利用など、多様な形態で取組が広がっています。

取組をさらに広げていくため、市町村等による地産地消推進計画の策定（17年12月現在、543地域（見込み数を含む。））や、直売施設等の環境整備への支援、関係者の情報交換の場づくり等が推進されています。

(食料自給率の向上)

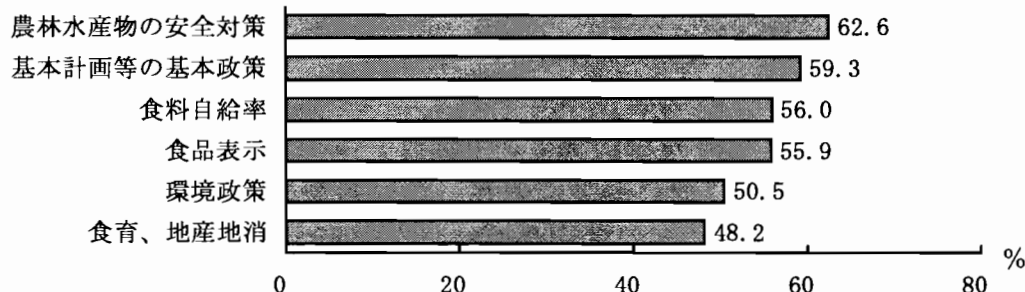
食料自給率は、16年度の供給熱量ベース（カロリーベース）では、7年連続横ばいの40%、生産額ベースでは前年度と同じ70%となっていますが、基本計画では供給熱量ベースで45%、生産額ベースで76%を目標（27年度）としています。

このため、自給率向上に向け、政府、地方公共団体、農業者・農業団体、食品産業事業者、消費者・消費者団体等の関係者からなる「食料自給率向上協議会」が設立されました（17年4月）。現在、同協議会において策定された行動計画に基づき、関係者の適切な役割分担のもと、食育、地産地消、担い手の育成・確保等が推進されています。

【第I章第1節（P.20）、第2節(1)ウ（P.44）、(2)（P.48）、(5)（P.69）参照】

*1、2 [用語の解説] を参照。

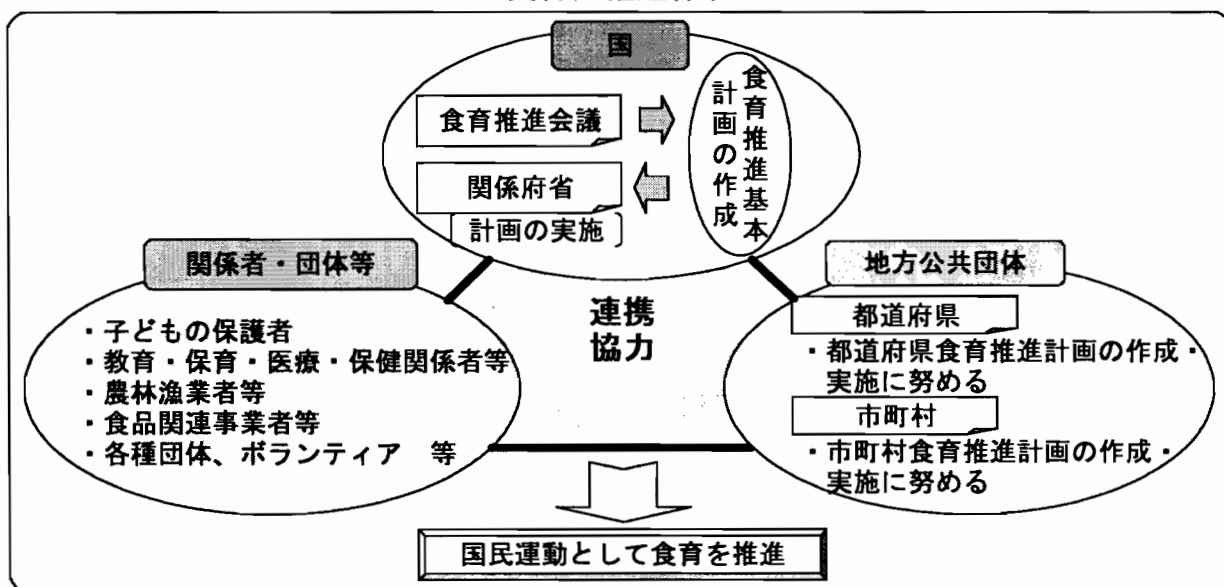
農林水産政策情報のなかで関心のある事項（複数回答）



資料：農林水産省「農林水産政策情報の受発信に関する意識・意向」（17年5月公表）。

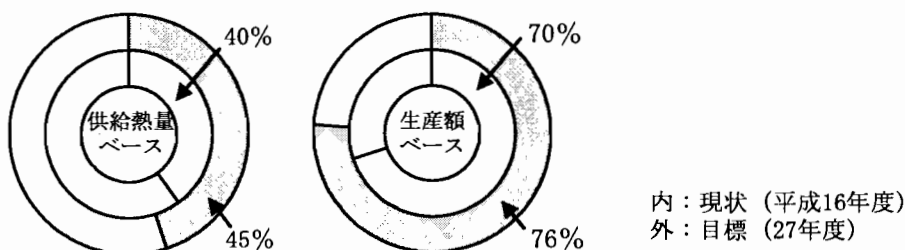
注：全国の情報交流モニター等8,011名を対象として実施したアンケート調査（回収率77.6%）。

食育の推進体制



資料：農林水産省作成。

総合食料自給率の目標



資料：農林水産省作成。

注：生産額ベースの目標は、27年度における各品目の単価が15年度と同水準であると仮定して試算したものである。

食料自給率向上に向けた行動計画の主な取組実績

食育の推進	・「食事バランスガイド」の決定と普及・活用
地産地消の推進	・地産地消推進行動計画の策定
国産農産物の消費拡大	・米飯給食推進の重点化地域での意見交換会の開催
国産農産物に対する信頼確保	・「『食品安全のためのGAP』策定・普及マニュアル」の公表
需要に即した生産の推進	・地域段階の担い手育成総合支援協議会の設置
食品産業と農業の連携強化	・食料産業クラスター協議会の設置
効率的な農地利用の推進	・農業経営基盤強化促進法等の改正、飼料自給率向上行動計画の策定

資料：農林水産省作成。

(2) 品目横断的経営安定対策と担い手の育成・確保の取組の推進

(品目横断的経営安定対策の必要性と意義)

我が国農業は、認定農業者^{*1}の増加等の動きが一部で見られますが、農業従事者の高齢化や耕作放棄地^{*2}の増大など危機的な状況にあります。また、WTO農業交渉等を踏まえつつ、農業の競争力強化と国境措置に過度に依存しない政策の構築が課題となっています。

これまで、我が国では、諸外国との生産条件格差を是正するための国境措置や、品目ごとの生産量を確保するための全農家を対象とした価格政策を講じてきました。しかし、構造改革の立遅れや需要と供給のミスマッチ等の弊害が生じています。

このような課題に対応するため、農業の構造改革を加速化するとともに、国際規律の強化にも対応し得るよう、基本計画において明記された「品目横断的経営安定対策」が17年10月に経営所得安定対策等大綱において決定されました。

これまですべての農家を対象とし、品目ごとの価格に着目して講じてきた対策を、担い手に対象を絞り、経営全体に着目した対策に転換することは、戦後の農政を根本から見直すものです。

(対策の概要)

この対策は、経営全体に着目したうえで、諸外国との生産条件の格差を是正するための麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの4品目を対象とする直接支払いの対策と、これら4品目に米を加えた5品目を対象として販売収入の変動が経営に及ぼす影響を緩和するための対策の2つからなっています。対象者は、担い手への施策の集中化・重点化を図る観点から、一定規模以上の認定農業者や一定の条件を備える集落営農^{*3}としています。そのうえで、経営規模については、地域ごとの農業の多様性を踏まえ、中山間地域、複合経営、生産調整を推進する組織等にかかわる基準を別途設定することが可能となっています。

また、この対策は、農地・農業用水等の資源の保全と質的向上を図る「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」とは車の両輪の関係にあります。さらに、米の需給調整対策とは、表裏一体の関係にあります。このため、これら3つの対策は相互に連携を図りながら、地域において相乗的な効果を発揮することが重要です。

(担い手の育成・確保の取組の推進)

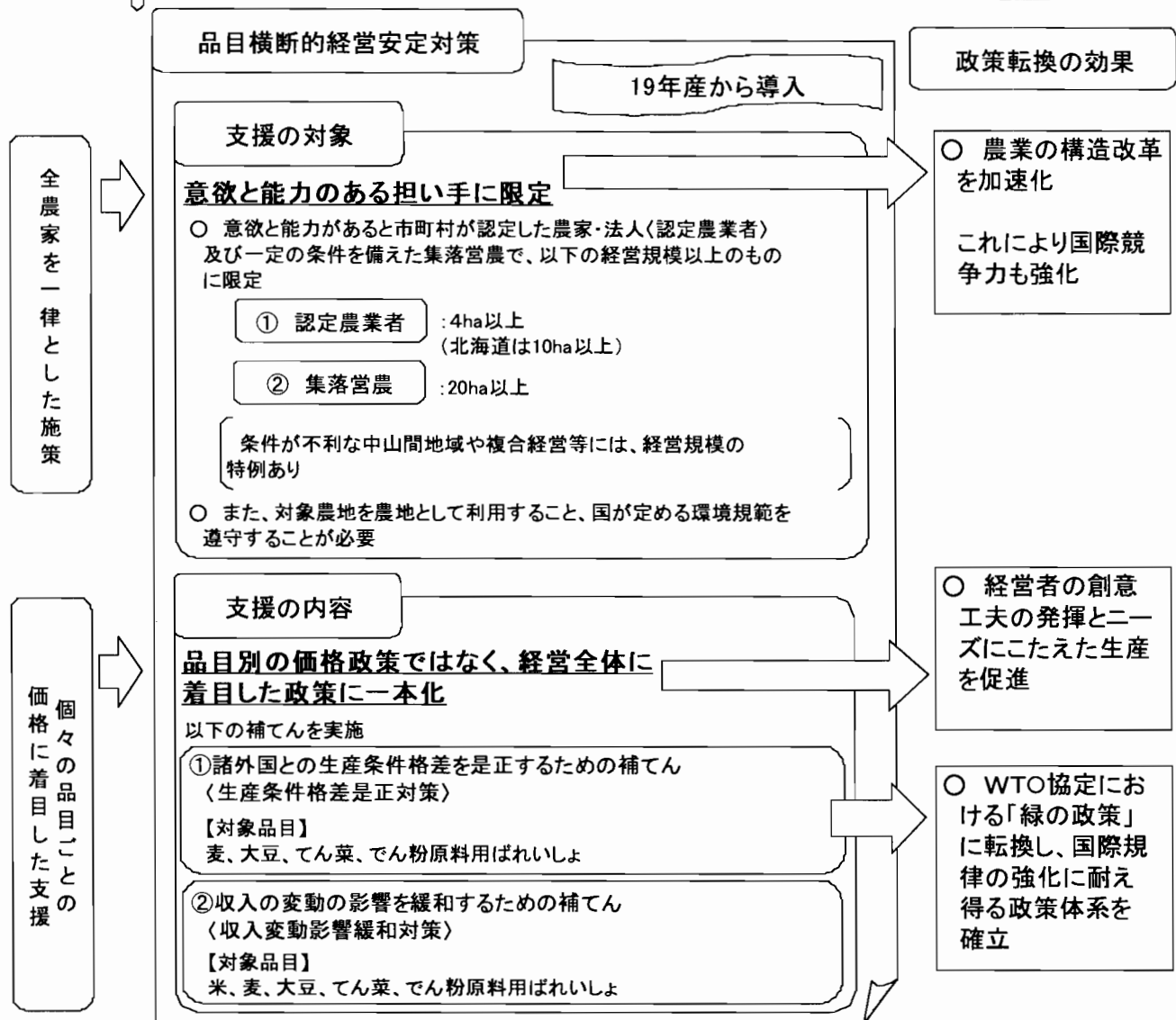
現在、「品目横断的経営安定対策」の19年産からの導入に向けて、現場での説明会の開催等を通じた対策の内容の周知、対策への参加の促進等に取り組むとともに、認定農業者や集落営農など担い手の育成・確保のための全国運動を、関係機関が連携して強力に推進しています。

今後、従来の価格政策からの転換に伴う地域での混乱の未然の防止、対策の重要性・効果等についての具体的でわかりやすい情報の提供、地域の合意形成と具体的な取組を担う人材の育成・確保等を推進することが重要となっています。

【第Ⅱ章第2節(3)ウ (P.138)、エ (P.144) 参照】

*1～3 [用語の解説] を参照。

品目横断的経営安定対策のポイント



資料：農林水産省作成。



担い手の育成・確保に向けた集落座談会の様子

(3) 米政策改革の推進

(これまでの米政策改革の取組)

米政策改革については、22年度を目標とする米政策改革大綱^{*1}（14年12月）に沿って、消費者重視・市場重視の考え方に立った需要に即応した米づくりの推進を通じた水田農業経営の安定と発展を図るため、需給調整対策、流通制度、関連施策等の改革に整合性をもって積極的に取り組んできています。

(米政策改革推進対策に基づく取組の推進)

こうしたなか、経営所得安定対策等大綱において、米を含めた「品目横断的経営安定対策」が導入されることに伴い、また、19年産から農業者・農業者団体の主体的な需給調整システムへの移行を目指すことも踏まえ、米政策改革を推進するための対策については、需要に応じた生産を促進し、水田農業の構造改革を進める観点から、見直し、再編整理を行うこととされました。

産地づくり対策は、地域の実情を踏まえて見直し、高度化された地域水田農業ビジョン^{*2}の実現への活用と需要に応じた的確な生産の実施を交付要件としたうえで、現行対策の実施状況等を踏まえた見直しを行うこととされました。

また、担い手経営安定対策は、「品目横断的経営安定対策」に移行するとともに、稲作所得基盤確保対策の需要に応じた米の生産を支援する機能は、当面の措置として産地づくり対策と一体化されることとされました。

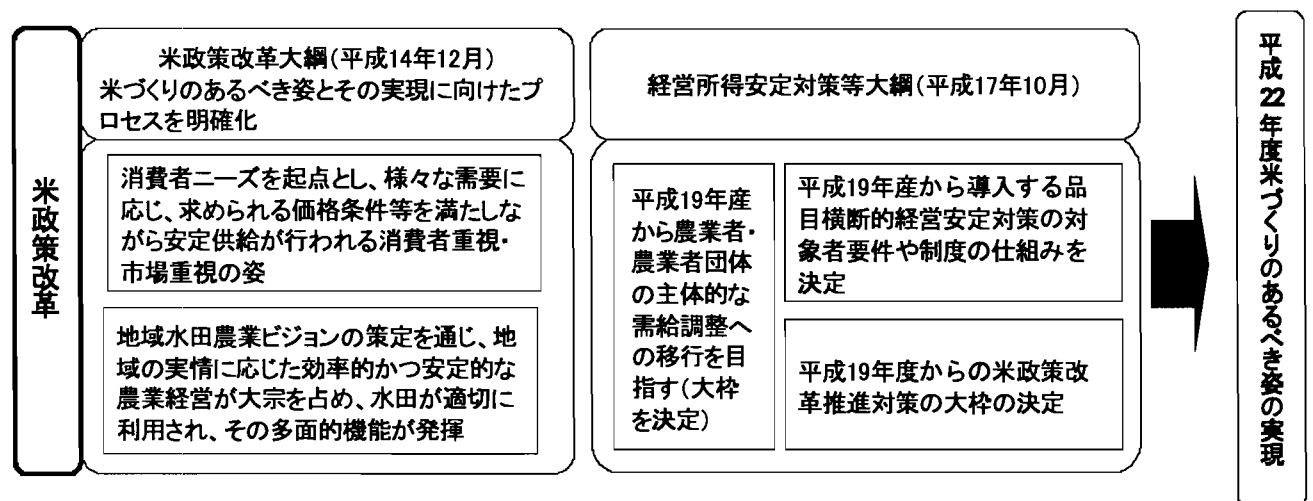
さらに、集荷円滑化対策は、その実効性を確保して実施することとされました。

米の新たな需給調整システムについては、米政策改革を推進するための対策等を活用しつつ、農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供される需給に関する情報や市場のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して、生産を実行していくシステムとすることが必要とされました。

今後は、米政策改革の着実な取組を進めるとともに、新たな需給調整システムへの円滑な移行を図ることが重要です。

【第Ⅱ章第5節(1) (P.176) 参照】

米政策改革の推進



*1、2 「用語の解説」を参照。

(4) 農地・水・環境保全向上対策（仮称）の取組の推進

（農地・水・環境保全向上対策（仮称）の必要性と意義）

農村地域では、過疎化、高齢化等が進むなかで、農家主体の農地・農業用水等の資源の保全管理が困難となってきました。また、これら資源を基礎に営まれる農業生産活動については、環境問題への国民の関心が高まるなかで、環境保全を重視したものへ転換していくことが求められています。

このため、農地・農業用水等の資源や環境の保全と質的な向上を図るための地域における取組を促進するために、経営所得安定対策等大綱に基づき、「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」が19年度から導入されることとなりました。

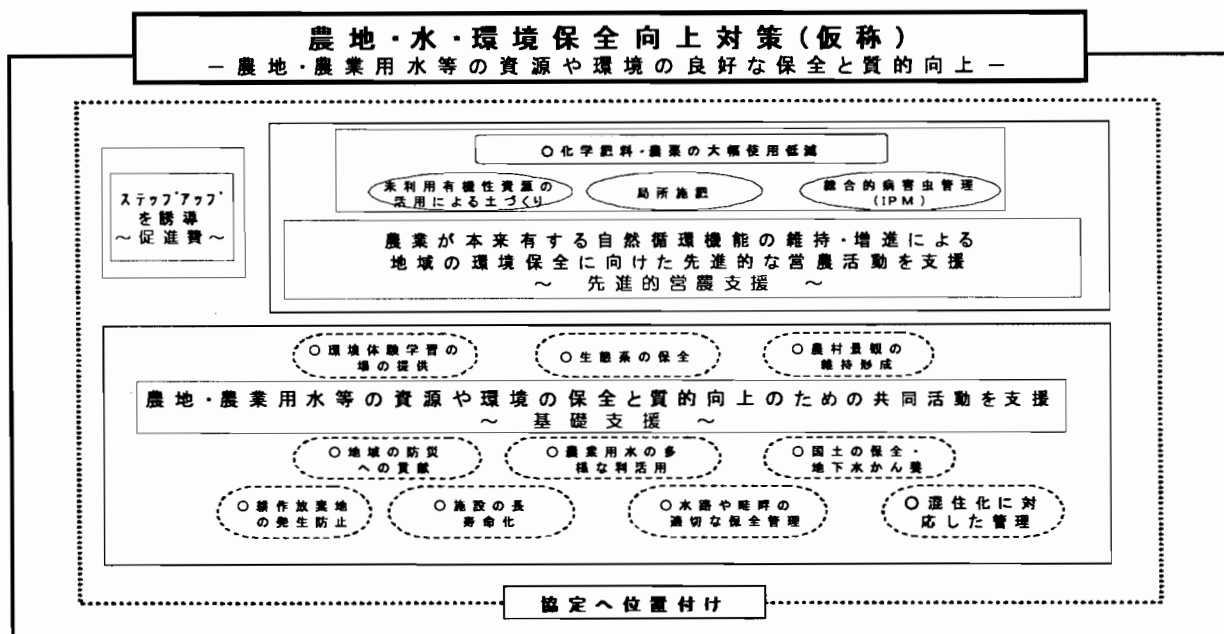
この対策は、新たな地域振興政策として導入すること、多様な主体の参画や、地域の共同活動と営農活動の総合的かつ一体的な取組を促すことなど、これまでにない意義と特徴を有しています。

（対策の概要）

この対策は、農地・農業用水等の保全向上を図るため、地域ぐるみで効果の高い共同活動と、農業者ぐるみでの先進的な営農活動を総合的かつ一体的に実施する活動を支援するものとなっています。このうち、共同活動については、農業者を中心に地域住民等、多様な主体が参画する活動組織が、活動計画に基づき、効果の高い取組を実践する場合に、地域の農地面積に応じて、一定の単価をもとに支援を行うこととされました。また、営農活動については、共同活動を行う地域において環境負荷低減に向けた取組を行ったうえ、相当程度のまとまりをもって、化学肥料や化学合成農薬の使用を原則5割以上低減する等先進的な取組を行う場合、取組面積に応じて支援を行うこととされました。さらに、地域の活動をさらに高度なものとしていくため、協定に基づく地域のより高度な取組を対象に支援を行うこととされました。

今後、19年度からの対策の導入に向けて、活動を実施する体制の試行的な構築やモデル的な支援、効率的・効果的な保全向上手法の確立、環境負荷低減の取組のモデル地区での手続きの試行等が推進されることとなっています。

【第Ⅲ章第2節(2)（P.207）参照】



2. W T O 農業交渉への取組

（第6回W T O 閣僚会議までの主要経過）

2001年11月の第4回W T O 閣僚会議（ドーハ）において、世界的な貿易取引の拡大等を目指して新たな多角的貿易交渉を行うための、いわゆるドーハ・ラウンドが立ち上げられました。同ラウンドにおける中間合意を目指した2003年9月の第5回W T O 閣僚会議（カンクン）では、先進国と途上国の対立等を背景に決裂しましたが、2004年3月に交渉が再開され、同年7月には交渉の枠組み合意が成立しました。

その後、2005年7月末までにモダリティ^{*1}のたたき台を得るべく、交渉が進められてきたものの、当初考えられていたような進展を得ることが困難な状況となり、たたき台の提示は見送られました。同年9月に入ると、新たに就任したW T O 事務局長、農業交渉議長のもとで交渉が進められ、10月には各国から具体的な提案がなされ、11月に、W T O 事務局長より香港閣僚宣言の一次案が提示されました。

（第6回W T O 閣僚会議）

2005年12月の第6回W T O 閣僚会議（香港）においては、2006年中のドーハ・ラウンド終結に向け、香港閣僚宣言が採択されました。農業分野については、モダリティ確立に向けて基礎となるべき構造的要素のうち、各国の意見の収れんがみられた内容について整理されました。また、2006年4月末までにモダリティを確立し、同年7月末までに各国が包括的な議許表案を提出することが合意されました。

途上国の開発問題については、すべての後発開発途上国の原産である全產品について、2008年まで、または、今次ラウンドの実施期間の開始より遅れることなく、原則として無税無枠^{*2}を供与することなどについて合意されました。

我が国は、同閣僚会議における途上国に対する貢献として、「開発イニシアティブ」を策定し、後発開発途上国に対して原則として無税無枠の措置等を供与することを表明し、高い評価を受けました。

（W T O 農業交渉に向けた今後の取組）

今後とも、「多様な農業の共存」を基本理念とし、輸出国と輸入国のバランスがとれた現実的な貿易ルールの確立を目指し、我が国の主張がドーハ・ラウンドの成果に最大限反映されるよう、積極的に交渉に取り組む考えです。

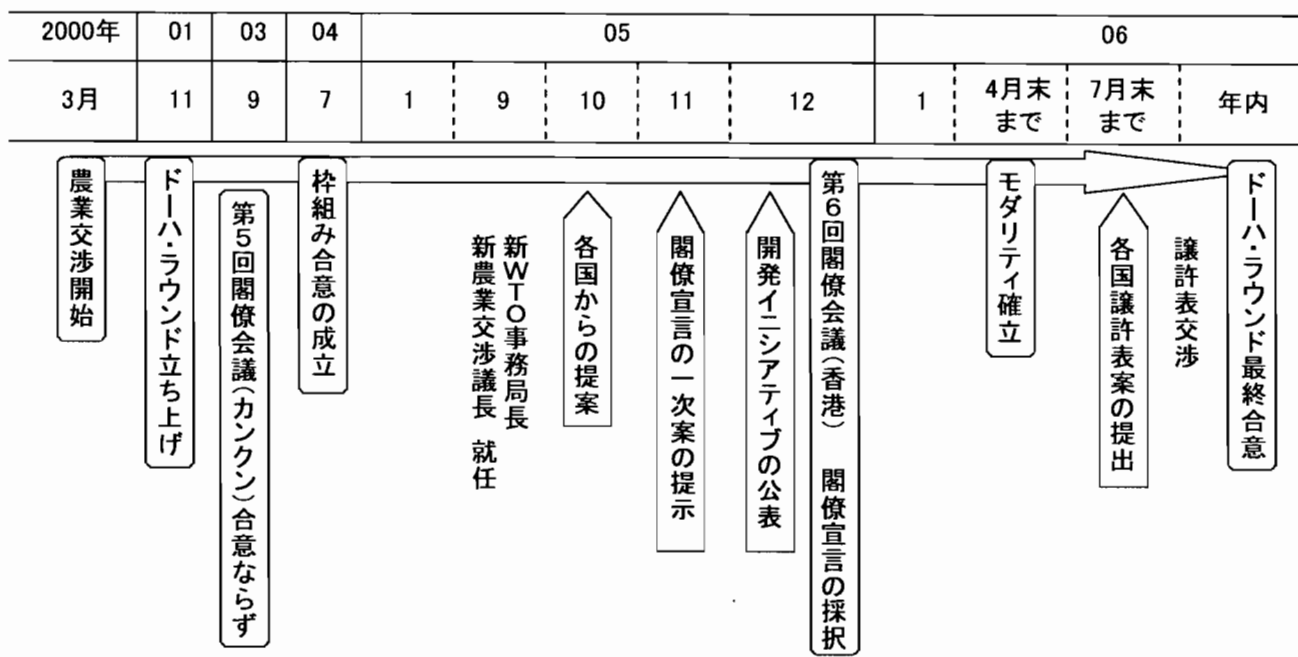
【第1章第3節(2)ア（P.93）参照】

*1 「用語の解説」を参照。

*2 開発の観点から、後発開発途上国からの產品について、関税0%で輸入上限枠を課することなく輸入を認める制度。

WTO農業交渉の経緯と今後の見通し

今後の交渉状況に応じ加筆・修正の可能性あり



資料：農林水産省作成。

WTO香港閣僚宣言の概要（農業交渉）

今後の交渉状況に応じ修正の可能性あり

農業交渉

国内支持	・3階層で高階層ほど大きく定率削減（①EU、②日本、米国、③その他の国）。低い階層の先進国で相対的支持水準の高い国は追加的努力。 ・貿易わい曲的支持全体の削減は、総合AMS（「黄」の政策）の最終譲許水準、デミニミス（最小限の政策）、「青」の政策の削減の合計の方が小さくても行われる必要。 ・AMS約束を有していない途上国は、デミニミス及び貿易わい曲の国内支持全体の削減を免除。 ・「緑」の政策の基準は、貿易わい曲性が最小以下の途上国の政策が「緑」の政策に含まれることが確保されるよう、再検討。
輸出競争	・2013年までに、すべての形態の輸出補助金の並行的撤廃及び同等の効果をもつすべての輸出措置に対する規律を確保。実質的な部分が実施期間の前半に実現されるよう、今後モダリティで具体化される形で漸進的かつ並行的に達成。 ・輸出信用、輸出国家貿易、食料援助に関する規律は、2006年4月末までにモダリティの一部として完成。それを踏まえて、すべての形態の輸出補助金の撤廃期日を、漸進性及びパラレリズム（同様の規律）の内容とともに確定。
市場アクセス	・適切な境界値についての合意の必要性を認識しつつ、関税削減方式は先進国・途上国共通の4階層を採用。 ・関連するすべての要素を考慮に入れ、重要品目の扱いに合意する必要 ・途上国は、タリフライン（関税品目数）の適切な数を特別品目（SP）として自ら指定する柔軟性及び輸入数量及び価格の発動基準に基づく特別セーフガード措置（SSM）を有する。

※ 交渉スケジュール：モダリティを遅くとも2006年4月末までに確立し、これに基づき、遅くとも2006年7月末までに包括的な譲許表案を提出。

資料：農林水産省作成。

G10閣僚会議後の記者会見の様子

主要国との会談の様子



3. 知的財産の活用等の推進と革新的技術の開発・普及

（食料・農業・農村分野の知的財産の保護・活用）

少子高齢化・人口減少等の変化に対応しつつ、新たな需要の創出、農業や食品産業の競争力強化、地域の活性化等を図るためには、新品種の開発、食品の機能性・用途の開発、革新的な営農技術体系の確立、地域ブランド化など、知的財産の保護・活用を核とした取組が重要となっています。

（産学官の連携や植物新品種保護等の取組）

政府や関係機関、企業等では、知的財産基本法（平成15年3月施行）に基づく「知的財産推進計画2005」等に沿って、産学官の連携による技術の実用化、植物新品種の権利侵害への対応、地域ブランド化等様々な取組が進められています。また、農林水産省では、18年2月に知的財産戦略本部が設置され、これらの施策を強力に推進することとしています。

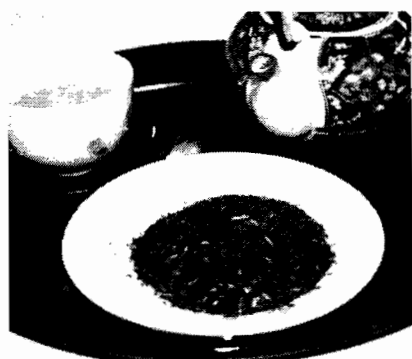
知的財産を核とした産学官の連携については、大学や試験研究機関の革新技術の民間企業への橋渡しを専門的に担う技術移転機関（TLO）の活動が推進されています。例えば、血圧上昇抑制効果のあるγ-アミノ酪酸（ギャバ）含量の多い茶を製造する技術を民間企業等に移転し、実用化に結び付けています。

植物の新品種保護については、我が国の品種を無断に利用して海外で栽培された農産物の輸入等の問題がみられることから、DNAによる品種識別技術の開発や品種の育成者権の強化（罰則強化、加工品への適用の拡大と権利の存続期間の延長、品種保護Gメンの設置等）を推進しています。

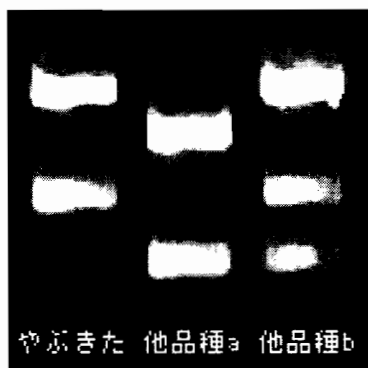
（革新的な技術の開発・普及の取組）

我が国の農業や食品産業の競争力を高めるため、情報通信・ロボット技術、バイオテクノロジー等の先端的な科学技術の開発・実用化の取組が進められています。その取組の一環として、ほ場の生産環境の計測と農産物の生育監視を行うフィールドサーバや建築資材と環境制御装置の大幅な低コスト化を目指した植物工場等にかかわる技術の実証・確立が進められており、今後、生産現場への導入・普及が期待されています。

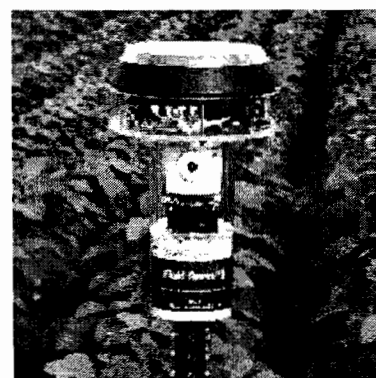
【第Ⅱ章第3節(1)ウ（P.156）、エ（P.159）参照】



γ-アミノ酪酸（ギャバ）
含量の多い茶



DNA分析による
茶の品種識別



畑を計測し見張るロボット
フィールドサーバ

4. 農産物輸出の促進

（海外における我が国の農産物に対するニーズの高まり）

近年、海外において、世界一の長寿国である我が国の食文化や日本食に対する関心の高まり等を背景に、日本食や日本の食材、農産物等の人気が高まっています。また、経済発展が続く東アジアでは、高額所得者層の市場規模が拡大しており、現地の百貨店やスーパーマーケット等では、品質の高い我が国の農産物が高級品や贈答品として人気を集めています。

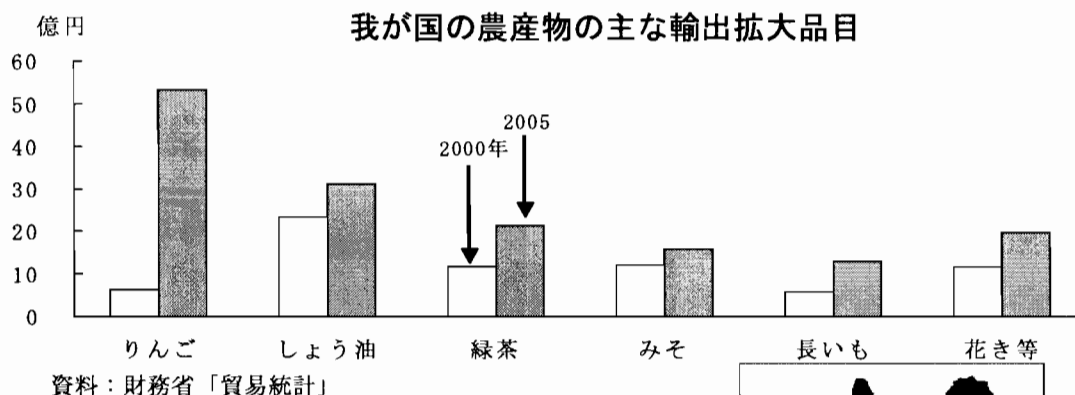
（民と官が一体となった戦略的な輸出促進の取組）

我が国の農産物は、近年、海外からの関心やニーズが高まっており、りんご、しょう油、緑茶、長いも等の品目で輸出額が伸びています。このようななか、政府は、平成21年までに輸出額を倍増させることを目指して取組を進めることを17年3月に決定しました。

今後、我が国の農産物輸出の拡大を図るためには、事前の徹底した市場調査と販路の確立、輸出に向けた国内産地の整備に取り組むとともに、地域ブランドの確立とその保護等が課題となっています。また、輸出先国における輸出阻害要因について、政府を通じて、その是正を求めていくことも重要となっています。

現在、輸出にかかわる各事業者団体、都道府県、関係府省など幅広い関係者から構成される「農林水産物等輸出促進全国協議会」（17年4月設立）のもとで、我が国の農産物等を海外に広告・宣伝するための展示・商談会の開催、日本ブランドの発信のためのロゴマークの作成など民と官が一体となった戦略的な取組が強力に推進されています。

【第Ⅱ章第3節（2）（P.164）参照】



展示・商談会の様子（中国・上海）



輸出促進ロゴマーク

5. 原油高騰への対応とバイオマス等の地域資源の利活用の促進

（原油価格の高騰とエネルギー利用の効率化等の取組）

開発途上国等の経済発展に伴う需要の増大や原油産出国の供給余力の低下等を背景に、近年、原油価格が世界的に高騰しており、我が国の平成17年の輸入原油価格は5年前に比べ1.8倍と大幅に上昇しています。これに伴い農業分野においても施設園芸の加温用等に使われるA重油^{*1}の価格も大幅に上昇しており、農業経営費に占める光熱動力費の割合が高い施設園芸農家への影響がみられています。このため、生産現場における多重カーテンの設置や太陽熱等の自然エネルギーの利用等、エネルギー利用の効率化や石油代替エネルギーへの転換の促進が重要となっています。

（循環型社会の形成に向けたバイオマス等の地域資源の利活用）

今後、化石資源への依存からの転換を促進し、持続可能な循環型社会を形成していくうえで、農林業等の生産活動を通じて地域に広く賦存しているバイオマスや風力等の地域資源の利活用を図ることが重要な課題となっています。

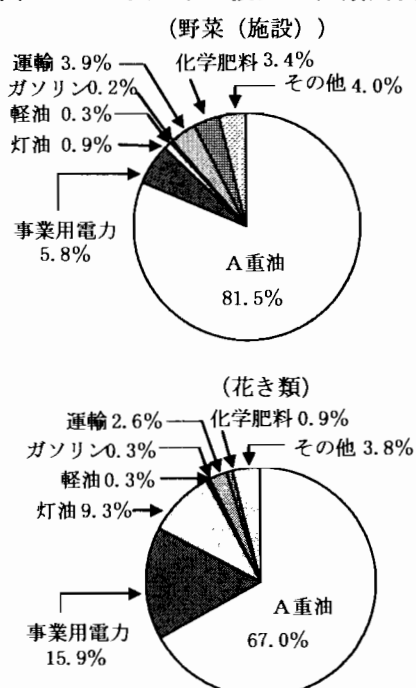
現在、化石資源に代替するエネルギーの開発や普及に向けた取組が、国内外で進められています。国内では、廃食油の化学的処理によるバイオディーゼル燃料化、家畜排せつ物等を発酵させたメタンガス化、間伐材等の木質ペレット化、風力発電や雪氷の熱利用等の取組が進められています。

バイオマス等の資源は、地域によって存在している種類や量、形状等が異なります。

今後、地域の特性を活かした利活用システムの構築を含め、バイオマス等の地域資源の総合的な利活用の促進を図っていくことが重要となっています。

【第Ⅱ章1節(1) (P.104)、第Ⅲ章第2節(3) (P.214) 参照】

農業へのエネルギー投入の種類別割合（平成12年）



バイオディーゼル燃料で運行するスクールバス



廃食油の回収に協力する人々

資料：総務省他9府省庁「産業連関表」、経済産業省「総合エネルギー便覧」を基に農林水産省で作成。

*1 原油を蒸留精製してガソリン、灯油、軽油等を取り出した残油に軽油を混合して得られる石油製品。日本工業規格（JIS）により粘度の低い方からA、B、Cに分けられる。施設園芸における加温用燃料や漁業用燃料等に使われる。

6. 少子高齢化・人口減少局面での食料・農業・農村の動向 ～団塊世代に着目～

（人口減少と本格的な少子高齢社会の到来と団塊の世代）

我が国は、平成17年に初めて死亡数が出生数を上回り、人口減少局面に入りつつあるなかで、本格的な少子高齢社会を迎えます。さらに、19年には、これまで経済社会の中核を担ってきた団塊世代*が定年退職の年齢に達します。これら世代の高齢世代への移行が経済社会全体に与える影響が注目されており、食料・農業・農村にも様々な影響が現れるとみられます。

（食料・農業・農村分野への影響と課題）

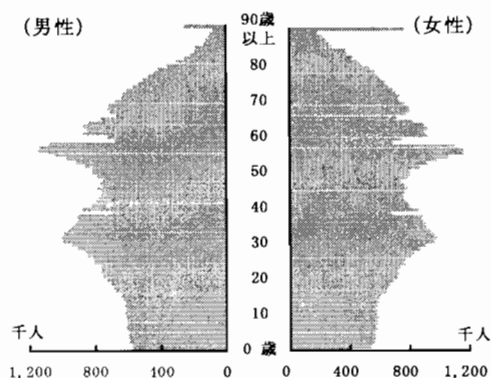
【食料分野】 我が国の食料消費支出における55歳以上層の影響力が強まっています。これら世代では、健康・安全性を重視し、購入単価も高いなど、食の位置付けが相対的に高くなっています。今後は、これら世代も含めて多様な消費者の特性や志向にきめ細かく対応する生産、流通、販売や積極的な需要創出の取組が重要です。

【農業分野】 高齢化の進行に伴い、昭和一けた世代の農業からのリタイアが加速化しており、担い手の育成・確保や意欲ある多様な人々の農業への参入促進が重要となっています。団塊世代は、60歳以降の就労にも意欲的で、これまでに培った知識や経験もあることから、地方では、これら世代の農業への参入を促す取組もみられます。今後は、多様な就農経路に応じた支援体制を整備していくことが重要です。

【農村分野】 団塊世代の5割は、三大都市圏に居住していますが、近年、中高年層では、出生県へのUターンのきざしやふるさと暮らしに対する志向がみられます。農村地域では、少子高齢化の進行に伴い、地域の活力が低下していますが、今後、これら世代の人材も活用しつつ、「人・もの・情報」が絶えず循環する共生・対流の取組を進めることにより、国民にとって魅力ある農村地域を形成することが重要です。

【第Ⅰ章第2節(1)ア (P. 34)、第Ⅱ章第1節(2)イ (P. 110)、
第Ⅲ章第3節(2)ア (P. 227) 参照】

我が国の人口構成の推計（平成16年）



団塊世代を対象とした農業研修の様子

資料：総務省「人口推計」

*1 昭和22～24年生まれの世代で、16年10月1日現在、676万人と推計される。第二次世界大戦直後に生まれた出生数が突出して大きいこの人口グループは堺屋太一氏によって「団塊の世代」と呼称された。

〔解説：「Do! our BEST」の視点で取り組む今後の政策の重点的な展開方向〕

政府は、平成17年3月に「21世紀新農政の推進について」と新たな「食料・農業・農村基本計画」を策定し、「攻めの農政」に積極的に取り組んできています。

特に、我が国は、人口減少社会への移行やグローバル化の一層の進展等の課題に直面していることから、今後、これらの課題に対応した施策を的確な工程管理のもとで、重点的に展開していくことが重要となっています。

具体的な取組の方向としては、担い手の育成・確保と新規参入の促進、食料供給コストの縮減、WTO農業交渉やEPA交渉への積極的な取組、農林水産物・食品の戦略的な輸出促進、食品産業の海外進出の促進、知的財産権の保護・活用、食の安全と消費者の信頼確保の徹底、技術と知的財産の力を活かした新需要や新産業の創造の促進等が掲げられます。

農林水産省は、このような今後の政策を進める際の重点的な課題について、次にあげる英語の頭文字をもとにして、「Do! our BEST」をキーワードにして示しています(17年12月)。「Do! our BEST」とは、英語で「最善を尽くす」という意味で、その概要は次のとおりです。

バイオテクノロジー (Bio Technology)、ブランド・知的財産 (Brand・IPR) などの革新技术や知識の活用をすすめるとともに、EPA・WTO農業交渉等や輸出 (Export) に積極的に取り組んでいきます。また、担い手の確保や食育などの人づくり・教育 (Education)、環境 (Environment) への配慮、食品の安全性 (Safety) などを重視した力強い (Strong) 産業として農林水産業、食品産業の構築に向けた取組を推進します。特に、内外の厳しい競争に打ち勝つためには、消費者一人ひとりのし好やライフスタイル、購買行動等をつぶさに分析し、消費者一人ひとりをお客様、すなわち顧客 (Customer) として捉えて、一人ひとりが望んでいる魅力ある良い商品やサービスを創り、提供するということについて、意識改革を進めることが重要になっています。そのうえで、農林水産業、食品産業、お客様・顧客との三者の関係が、日常の食生活や健康の維持増進等を通じてしっかりと結び付き、強固な協力関係、すなわち、チームワーク (TeamWork) を組むことが、大切になっています。農業者、食品事業者、消費者の間の顔の見える関係づくりもその一例です。

今後は、関係する人たちが、これらの課題を踏まえて、「最善を尽く」して取り組むことが、農政改革の実現に不可欠となっています。



【第Ⅰ章「望ましい食生活の実現と食料安定供給システムの確立」のポイント】

第1節 食の安全及び消費者の信頼の確保の取組

- ・ 国民の食の安全に対する関心が高まっているなか、食品の安全確保の施策とともに、家畜衛生や植物検疫、栄養や食事習慣に関する施策等幅広く講じていくことが重要。
- ・ 政府は、新たな食品安全行政にリスク分析の考え方を導入。生産から消費に至る食品の安全確保の取組やリスクコミュニケーションの推進、危機管理体制の整備が重要。
- ・ BSE問題については、食の安全・安心を大前提に科学的知見に基づき対策を講じていくとともに、情報提供等に努めることが重要。
- ・ 高病原性鳥インフルエンザについては、世界的な拡大が懸念されるなか、国内での発生予防や発生後のまん延防止措置の徹底とともに、国際連携の強化が重要。
- ・ 食の安全確保の取組と同時に、トレーサビリティ・システムや食品表示、生産者と消費者の顔の見える関係づくりの取組等、消費者の信頼確保に取り組むことが重要。

第2節 食生活の現状と食料自給率向上の取組

- ・ 食料消費の動向は、年齢や収入階層、世帯構成や就業形態等の要因が影響。今後、少子高齢化の進展や人口の減少等を踏まえ、消費者ニーズ等へのきめ細かな対応が重要。
- ・ 食生活は健康・医療の問題とも結び付いているが、我が国の食生活には、栄養のかたよりや食習慣の乱れ、欠食の広がり等様々な問題が存在。
- ・ 食育基本法及び食育推進基本計画に基づき、国民運動として様々な主体が参画した食育の推進が重要。今後、米を中心とした「日本型食生活」の実践の促進等が重要。
- ・ 地産地消の取組は、多様な形態で進展。地産地消を通じて、生産と消費を結び付けることにより、食料自給率向上への寄与を目指すことが重要。
- ・ 我が国の食料品価格には生産から流通までの各段階における高コスト構造が反映。フードシステム全体のコスト削減の改革が重要。国産農産物の特性、利点を活かす食品産業と農業の連携強化が重要。食品産業は、食品廃棄物等の問題への対応が課題。
- ・ 食料自給率は食生活の変化等により長期的に低下。我が国は世界最大の農産物純輸入国であるが、食料の安定供給等の観点からぜい弱性が内在。食料自給率向上に向けた行動計画に基づき、関係者が適切な役割分担のもと、消費・生産両面から取組を推進。

第3節 世界の農産物需給と農産物貿易交渉の動向

- ・ 世界の食料需給は、世界の人口増加等に伴い消費量が増加する一方、食料供給面では、水資源の不足、地球温暖化の影響など中長期的にみて多くの不安定要因が存在。
- ・ 近年、世界の農産物需要の増加・多様化が進展。このようななか、中国、インド、ブラジルの動向が世界の食料需給に与える影響について注視していくことが重要。
- ・ WTO農業交渉は、第6回WTO閣僚会議で香港閣僚宣言を採択。2006年4月末までにモダリティを確立することで合意。
- ・ 「多様な農業の共存」を基本理念とし、世界最大の食料純輸入国として、我が国の主張がドーハ・ラウンドの成果に最大限反映されるよう、引き続き、積極的に交渉。
- ・ 我が国はEPA／FTAの取組を積極的に推進。シンガポール、メキシコとの協定の発効、マレーシアとの署名、タイ、フィリピンとの大筋合意等の成果。
- ・ 交渉に当たっては、「守るところは守り、譲るところは譲る、攻めるところは攻める」との考え方のもと、戦略的かつ前向きに対応していくことが必要。

第Ⅰ章 望ましい食生活の実現と食料の安定供給システムの確立

第1節 食の安全及び消費者の信頼の確保の取組

食料は、国民の「いのち」や「くらし」を支える源であり、健康な社会生活を送るうえで不可欠なものである。特に食の安全は、生命身体の安全の確保を図るうえで最も基本的な事項である。

一方、国民の食生活は、経済の発展やライフスタイルの変化等に伴い、大きく変貌し、かつてない豊かさを享受している。この豊かさを享受する過程で、国民の食卓と、これを支える農の現場、さらには、食品の製造や流通の現場との間の物理的・心理的な距離が広がってきている。そのことが、食の安全の問題に関する国民の不安を招く一因になっているとも考えられる。このような状況を踏まえ、食の安全や消費者の信頼を確保し、わかりやすく情報提供を行うとともに、食と農に携わる人々の間の信頼関係を構築することが重要である。

本節では、このような認識のもとで、食の安全確保に向けた行政等関係者の取組、国内外のBSE（牛海綿状脳症）^{*1}や高病原性鳥インフルエンザ^{*2}の問題への対応状況、消費者の信頼確保に向けた取組を明らかにする。

（1）食の安全確保に向けた取組と課題

ア 食の安全に対する関心の高まり

（食の安全への関心の高まりに対応する幅広い施策の展開）

近年、国内外でのBSEの発生、腸管出血性大腸菌O157やノロウイルスによる食中毒等の食品の安全に関する問題や、高病原性鳥インフルエンザの発生、食品の偽装表示等を契機として国民の食の安全に対する関心が高まっている。このことは、食品の購入に際して、健康・安全を最も強く志向していることからもうかがわれる（図Ⅰ－1）。また、食の安全性に関する意識をみると、消費者や食品関係業務経験者等のなかで日常生活を取り巻く自然災害や交通事故等の分野と比べて、食の安全の分野に対する不安感が相対的に大きいとみている者が4割を占めるという調査結果もある^{*3}。

安全な食料を安定供給し、国民の健康を守るためには、有害な微生物や化学物質を含む食品を食べることによる健康被害の確率やその程度を把握して悪影響を未然に防止する「食品の安全」確保のための施策から、家畜・水産動物の衛生対策や植物防疫対策、栄養や食事習慣に関する施策等までを含む「食の安全」を確保するための施策を幅広く講じていくことが重要である（図Ⅰ－2）。これら食の安全確保の施策とともに、トレーサビリティ・システム（流通経路情報把握システム）^{*4}の導入や食品表示の適正化、事業者の法令遵守など消費者の信頼確保の取組を推進することによって、食に対する消費者の安心につながっていくことになる。

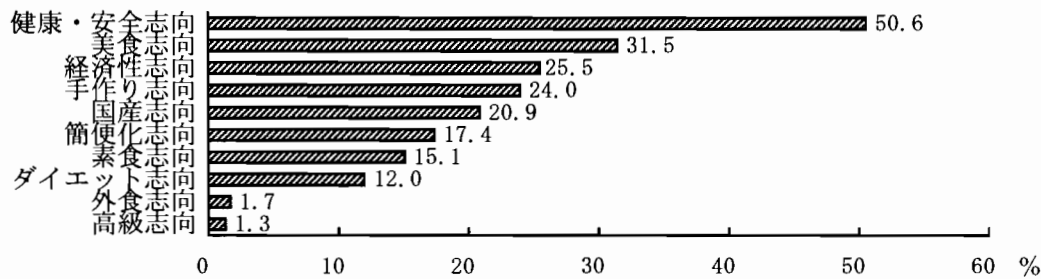
*1 「用語の解説」を参照。

*2 「用語の解説」を参照。

*3 食品安全委員会「食品安全モニター課題報告「食の安全性に関する意識等について」」（17年5月実施）。食品の安全性に関する一定の知識や経験を有する食品安全モニター469名を対象として実施したアンケート調査（回収率100.0%）。

*4 「用語の解説」を参照。

図 I - 1 消費者の食に対する志向

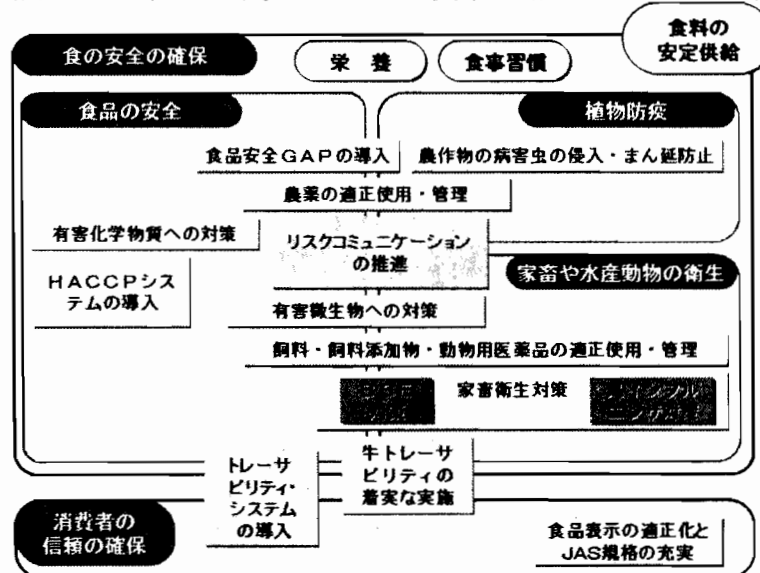


資料：農林漁業金融公庫「健康に役立つ食品に関する調査」（18年3月公表）

注：1) 全国の20～60歳代の主婦を対象として実施（回答総数2,094）。

2) 食に対する志向のうち、1番目または2番目に強いとした割合。

図 I - 2 農林水産省の「食の安全と消費者の信頼の確保」に関する施策



資料：農林水産省作成。

表 I - 1 BSE発生以降の国内対策・米国産牛肉対応等に関する経緯

年	月	国内対策	米国産牛肉対応等
平成13年	9月	・国内で初めてBSE確認	
14	6	・BSE対策特別措置法成立	
16	7	・新たな食品安全行政が発足	
	12		・米国でBSE確認、即日輸入停止
16	8	・BSE対策の現状について意見交換会を開催（16年9月まで）	
	9	・食品安全委員会が国内措置の検証結果の「中間取りまとめ」を公表	
	10	・国内対策のあり方について意見交換会を開催	
		・国内対策の見直しを食品安全委員会に諮問	・日米局長級会合で、国内の承認手続きを前提に、科学に基づいて双方向の貿易を再開する認識を共有
17	5	・食品安全委員会が「検査月齢見直しのリスクは無視できる又は非常に低い」と答申	・米国産牛肉等のリスク管理措置について意見交換会を開催
	8	・BSE検査の対象月齢の見直し	・米国産等と国産牛肉のリスクの同等性について食品安全委員会に諮問
	12	・飼料規制の実効性確保の強化	・食品安全委員会が答申
			・米国産牛肉等の輸入再開
			・米国産牛肉等への対応について説明会を開催
18	1		・米国産輸入牛肉に特定危険部位（せき柱）が発見されたことから、輸入手続きを停止
	2		・米国が「日本向け牛肉輸出証明プログラムに関する調査結果・対策報告書」を日本に提出
	3		・日米専門家会合を開催
	4		・米国からの報告書と我が国からの照会に対する回答等について意見交換会を開催

資料：農林水産省作成。

このため、農林水産省では、食品の安全確保、家畜・水産動物の衛生や植物防疫、消費者の信頼確保について様々な施策や取組を推進している。

イ 食品の安全確保の取組

（食品安全行政へのリスク分析の考え方の導入と関係府省の連携）

政府は、食品の安全にかかわる様々な問題の発生を踏まえて、平成15年7月に食品安全基本法を制定し、新たな食品安全行政を発足させた。新たな食品安全行政では、科学に基づいたリスク分析の考え方が導入された。

リスク分析は、リスクがどれだけあるかを推定するリスク評価、リスクの低減措置をとるリスク管理、消費者をはじめとする関係者の間で意見・情報の交換を行うリスクコミュニケーションの3つの取組で構成される。

我が国では、食品安全委員会がリスク評価を行い、厚生労働省や農林水産省等がリスク管理を行い、これら府省がリスクコミュニケーションの取組も含めて連携を図りながら総合的に食品安全行政を推進している。

食品安全に関するリスク分析とは、有害な微生物や化学物質等の危害要因を含む食品を食べることにより、健康に悪影響が及ぶおそれがある場合に、健康被害を予防し、またはリスクを最小限にするための枠組みである。

食品安全に関するリスクとは、食品中に危害要因があることによって健康に対する悪影響が生じる確率とその程度のことを意味する。

食品の安全確保においては、リスクは存在するという前提で、その実態を把握し、健康への悪影響を未然に防ぐとともに、リスクを最小限にするよう、施策を的確に講じることが重要である。

（生産から消費に至る食品の安全確保の取組の推進）

消費者に安全な食品を供給するためには、生産から製造・加工、輸入、消費の段階に至るまで一貫して食品の安全を確保することが重要であり、リスク管理に関する施策を担当する農林水産省等では、これら各段階における取組を推進している。

生産段階では、農薬や肥飼料、動物用医薬品等の生産資材の製造、販売、利用等についての指導や取締り、18年5月からの食品衛生法のポジティブリスト制度^{*1}の導入に伴う飼料中の農薬残留基準や動物用医薬品の使用基準の見直し・設定等を行っている。

また、食品の安全確保のためには、あらかじめ生産工程ごとの危害要因を想定した対策の実施が効果的であることから、生産資材の適正な使用・管理方法をあらかじめ定める食品安全GAP^{*2}の導入・普及や、HACCP（危害分析重要管理点）^{*3}システムを畜産農場の段階に適用した衛生管理ガイドラインに基づく畜産物の生産等の取組を推進している。

さらに、食品の製造・加工段階では、「食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法」により、衛生管理手法として有効なHACCPシステムの導入のための環境整備を

*1 食品衛生法に基づく残留基準が設定されていない農薬等（動物用医薬品及び飼料添加物を含む。）が残留する食品の流通等を原則として禁止する措置。

*2 食品安全GAP（Good Agricultural Practice）は、食品の安全確保を目的としており、農業生産現場において、食品の安全性に悪い影響を与える要因とその影響をできるだけ抑える生産方法をリストアップし、このリストに従って、確実に実施・記録し、より適切な生産方法に見直すということを繰り返す取組。

*3 「用語の解説」を参照。

図るとともに、輸入段階では、食品の輸入手続き時の検査の強化や、輸入野菜等の残留農薬調査等に取り組んでいる。

（リスクコミュニケーションの推進）

消費者は、食品の安全に関する情報に関心を高めており、このことは、農林水産物の安全対策や食品表示等に関する農林水産省の政策情報に対する関心の高さからもうかがわれる^{*1}。

このようななかで、農林水産省では、食品の安全等に関する施策について、策定過程の公平性と透明性を確保し、国民の意向の反映を図るため、関係府省と連携したリスクコミュニケーションの実施、地方農政局等による関係者との懇談会や意見交換会の開催、ホームページ^{*2}やメールマガジン^{*3}「食品安全エクスプレス」を活用した情報の提供等の取組を推進している。

リスクコミュニケーションでは、関係者が情報や意見の交換を行い、共通の理解を得られるよう努力し、それぞれの責務、役割に応じて参加、貢献することが期待されている。

このように様々な取組が行われているが、安全・安心モニターを対象とした調査によれば、国や地方自治体が開催している食品安全についての意見交換会に「参加したことがある」と回答したのは12%であった^{*4}。また、意見交換会に対するイメージについて65%が「知識がないと、質問や意見を言いにくい」、36%が「行政や専門家が質問に答えてくれる」、32%が「食品安全の知識がある人でないと参加できない」と回答した。さらに、行政は食品の安全性に関する必要な情報を提供していると思うかとの問いについて「そう思う」もしくは「どちらかといえばそう思う」と回答したのは50%、「そう思わない」もしくは「どちらかといえばそう思わない」と回答したのは45%であった^{*5}。

したがって、今後は、食品の安全確保に関する施策や取組について、よりわかりやすく正確な情報提供を引き続き行うとともに、消費者や事業者等の意見交換会への参画促進と参加しやすい環境づくりを推進することにより、意見交換会の充実を図ることが重要となっている。

（食品安全に関する危機管理体制の整備）

食品の安全については、生産から消費に至る各段階で食品の安全確保を図り、健康被害を予防することが最も重要であるが、その一方で、食品の摂取を通じて、国民の健康に重大な被害が生じた場合等緊急事態に対して、迅速かつ適切な対応を行う体制を事前に整備しておくことも重要である。このため、政府は、16年4月に食品安全関係府省緊急時対応基本要綱を策定し、食品安全に関する緊急事態への対処に当たり、関係府省が相互に十分な連絡や連携を行うための体制を整備した。農林水産省では、この基本要綱を踏まえて、

*1 農林水産省「農林水産政策情報の受発信に関する意識・意向」（17年5月公表）。全国の情報交流モニター等8,011名を対象として実施したアンケート調査（回収率77.6%）。

*2 農林水産省のホームページ：<http://www.maff.go.jp>

*3 農林水産省のメールマガジン：<http://www.maff.go.jp/mail/index.html>

*4 農林水産省「安全・安心モニター第6回調査（16年度）」（17年12月公表）。満20歳以上の男女で国内に居住する安全・安心モニター1,271名を対象として実施（回収率87.0%）。

*5 農林水産省「安全・安心モニター第1回調査（17年度）」（18年2月公表）。満20歳以上の男女で国内に居住する安全・安心モニター2,005名を対象として実施（回収率76.9%）。

食品安全緊急時対応基本指針を策定し、17年度から、緊急事態における具体的な対応策や連絡体制等を定めたマニュアル等の整備を行うとともに、緊急事態の発生を想定した具体的な訓練にも取り組んでいる。

ウ 食料の安定供給のための家畜防疫、植物検疫等の推進

（家畜・水産動物の衛生対策、植物検疫対策の推進）

このようなリスク分析の考え方に基づく食品の安全確保の対策に加えて、家畜や水産動物の病気、植物の病虫害を防ぐための措置等についてもリスク分析の考え方を適用して対策を講じることが、食料の安定供給を確保していくうえで重要となっている。

このため、家畜の衛生・防疫対策として、家畜伝染病の発生予防措置（立入検査）やまん延防止措置（隔離、殺処分等）、動物・畜産物の輸出入検疫措置や家畜伝染病予防のための地域と物品（動物、肉、稲わら等）を指定した輸入禁止措置等を講じている。また、養殖された水産動物の病気のまん延防止を図るため、養殖衛生管理技術者の養成や防疫制度の強化を図っている。

さらに、輸入される農産物の量や種類、輸入先国の増加に伴って、我が国への病虫害の侵入リスクが高まっていることから、港や空港での検査数量の推移に対応した適切な植物防疫官の配置や、輸入先国の栽培地での検査を必要とする植物の種類の追加等、リスクに応じた植物検疫の充実強化を図っている。

（２）ＢＳＥ、高病原性鳥インフルエンザ問題に対する取組

ア ＢＳＥ問題に対する取組

（科学的知見に基づくリスク評価を踏まえた国内ＢＳＥ対策の見直し）

13年9月に我が国で最初のＢＳＥが発生し、人の変異型クロイツフェルト・ヤコブ病との関連^{*1}が注目されるなか、食品の安全の問題として国内は大きな混乱に陥った（表Ⅰ－１）。この緊急事態に対処するため、厚生労働省では、同年10月にＢＳＥ対策の一環として、と畜されるすべての牛について、ＢＳＥ検査と特定危険部位の除去を実施した。この対策は、欧州連合（ＥＵ）等海外で実施されている措置と比べてもきわめて厳しい措置であった。農林水産省では、「牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法（牛肉トレーサビリティ法）」に基づき、国内で飼育される牛についてその出生から消費に至る流通経路の追跡を可能とする牛トレーサビリティ制度の整備を、16年末までに完了した。

リスク評価機関である食品安全委員会は、国内ＢＳＥ対策の導入後3年間にわたるＢＳＥ検査に関するデータの蓄積等を踏まえて、科学的な観点から国内ＢＳＥ対策の検証を行った。16年9月に取りまとめられた「日本における牛海綿状脳症（ＢＳＥ）対策について－中間取りまとめ－」では、「約350万頭に及ぶ検査により20か月齢以下のＢＳＥ感染牛を確認できなかったことは、今後のＢＳＥ対策を検討するうえで十分考慮に入れるべき事実である」と報告された。

^{*1} 変異型クロイツフェルト・ヤコブ病（*vCJD*）は、人がＢＳＥ感染牛由来の異常プリオンたん白質を摂取することなどによって感染、発症すると考えられているが、ＢＳＥ感染牛から人に異常プリオンたん白質が伝播して中枢神経に広がっていくメカニズムについては、現時点では十分解明されているとはいえない。

この報告書を踏まえて、同年10月に、リスク管理機関である厚生労働省と農林水産省は、国内におけるBSE対策に関して、と畜場におけるBSE検査の対象から生後20か月齢以下の牛を除外することや飼料規制の実効性確保の強化等について食品安全委員会に諮問した。

これに対して食品安全委員会は、プリオン専門調査会等における8回に及ぶ審議と全都道府県での意見交換会を経て、17年5月に、「食肉の汚染度は全頭検査した場合と21か月齢以上を検査した場合、いずれにおいても「無視できる」～「非常に低い」と推定される」等を内容とする答申を行った。

これを踏まえて、同年8月、厚生労働省と農林水産省は、と畜場におけるBSE検査対象月齢の見直しと、飼料規制の実効性確保の強化等の措置を講じた（表I-2）。

また、政府は、消費者や生産者の不安解消を図るため、自治体が自主的に20か月齢以下の牛の検査を実施する場合、経過措置として、引き続き補助を行う措置を当分の間、講じることとしている。なお、18年3月までに、国内では24頭のBSE感染牛が確認されているが、いずれも21か月齢以上のものである。

食品安全行政を担う関係府省は引き続き、食の安全・安心を大前提に科学的知見に基づきBSE対策を講じていくとともに、わかりやすい情報提供等に努めていくことが必要である。

（米国でのBSE発生から我が国の輸入再開（17年12月）までに至る経過）

15年12月、米国においてBSE感染牛が初めて確認されたことに伴い、我が国は米国からの牛肉等の輸入を直ちに停止した。

その後、米国への現地調査団の派遣や3回の日米局長級会合を踏まえ、日米の専門家・実務担当者のワーキンググループで、日米双方のBSE対策に関する科学的知見について整理を行い、16年7月に報告書が取りまとめられた。この報告書では、BSE検査や特定危険部位除去の実施方法についての日米間での相違や米国の飼料工場に対する交差汚染防止対策の必要性、監視対策（サーベイランス）等の米国のBSE対策の問題点が指摘された。

同年9月の日米首脳会談では、BSE問題について、できる限り早期に日米間で牛肉貿易を再開することが重要であることについて意見が一致し、再開にかかる具体的事項の協議を行うことが確認された。

同年10月の第4回日米局長級会合では、専門家と実務者の詳細な検討作業や我が国の食品安全委員会における審議等、「それぞれの国内における承認手続を条件として、科学に基づいて、両国が牛肉及び牛肉製品の双方向の貿易を再開する」との認識を共有した。

この共通認識のもと、米国は、牛の月齢判別手法を検証する「牛枝肉の生理学的成熟度に関する研究」を実施し、我が国は、専門家による「牛の月齢判別に関する検討会」を開催し、米国の研究に関する検証等を行った。17年2月には、同検討会において、1月に米国から提出された報告書や、統計分析上の我が国からの課題指摘等に対する米国の追加情報をもとに、科学的観点から検討され、最終報告書が取りまとめられた。この報告書では、米国の生理学的成熟度に基づく月齢確認は、一定の基準を用いれば、21か月齢以上の牛を高い精度で確認・排除できるとの見解が示された。

同年4月には、米国から我が国に対して、牛枝肉の生理学的成熟度についての追加情報

と牛肉の輸出プログラムが示された。この輸出プログラムでは、20か月齢以下であることの証明や特定危険部位の除去等、我が国への輸出を行う場合の、米国の国内向けの措置に加えた特別の追加措置が定められた（表 I - 3）。

また、米国の B S E 対策は、15年12月の最初の発生以降、国際的な専門家による調査報告や17年6月の2頭目の発生を踏まえて、B S E の確認検査方法として、ウェスタンブロット法も採用するなど、見直しが行われた。

同年5月、厚生労働省と農林水産省は、輸出プログラムにより管理された米国産及びカナダ産と国産の牛肉のリスクの同等性について、全国各地で消費者等関係者との意見交換会を開催したうえで、食品安全委員会に諮問した。

食品安全委員会では、同年5月から11月にかけて、厚生労働省と農林水産省、米国等から提出されたデータや知見等をもとにプリオン専門調査会で10回に及ぶ審議を行うとともに、全国各地で意見交換会を開催した。

同年12月に食品安全委員会は、輸出プログラムが遵守される前提条件のもとであればリスクの差は非常に小さいこと、リスク管理機関による検証が必要であること等を内容とする答申を行った。

同月、この答申を踏まえ、厚生労働省と農林水産省は、2年ぶりに米国産牛肉等^{*1}の輸入再開を決定するとともに、科学に基づく安全確保を原則に、様々な対策を講じた。

具体的には、我が国の輸入条件の遵守を米国等に求めるとともに、家畜衛生担当官の米国等への派遣査察、米国等の飼料規制の遵守状況等の情報収集、輸入時の全ロット検査、牛肉にかかわる原産地表示等を推進してきた。さらに、具体的な輸入条件、米国とカナダでの査察の結果等について、説明会を実施するなどして国民に対して的確な情報提供に努めてきた。

（18年1月の輸入手続きの停止と食の安全・安心を大前提とした取組）

しかしながら、18年1月に我が国に到着した米国産牛肉に特定危険部位（せき柱）の混入が確認されたことから、直ちに米国産牛肉の輸入手続きを全面停止した。我が国は、米国に対して二度とこうしたことが起きることのないよう、徹底した原因究明と再発防止を求めている。同年2月に「日本向け牛肉輸出証明プログラムに関する調査結果・対策報告書」が米国から我が国に提出された。この報告書では、今回の事案は、輸出業者と米国の検査職員が我が国に出荷可能な特定の製品を熟知していなかったため発生したものであり、また、米国産牛肉の輸入再開後唯一の子牛肉の輸出によるものであり、特異的なものであるとされた。さらに、これらの調査を受けて、米国は検査官等への研修の強化や関係部局間の連携強化など再発防止のための措置を実施することとした。

同年3月、この報告書に対して、我が国は、今回の事案について、徹底した原因の究明を行い、再発防止のための改善措置を講じるため、米国の行った対日輸出施設の認定に問題はなかったか、本件の施設で問題が見過された原因の検証が適切か、米国の検査が適正に行われていたか、再発防止のための改善措置が適切か、といった観点から、米国に照会を行い、これに対する米国からの文書による回答を受けた。また、同月、我が国において日米の専門家会合が行われた。この会合においては、問題となった二つの施設において

*1 米国産及びカナダ産牛肉（内臓を含む）

表 I - 2 国内における B S E 対策の概要

17年7月まで	17年8月の見直し以降
○ と畜場における B S E 全頭検査	○ と畜場における B S E 検査対象月齢の見直し
○ 特定危険部位（せき髄等）の除去	○ 飼料原料としての肉骨粉等の利用規制
○ 個体識別情報の管理・伝達	○ 24か月齢以上の死亡牛届出と B S E 検査
	○ 飼料規制の実効性確保の強化（飼料の輸入及び販売に関する届出義務の対象を拡大）

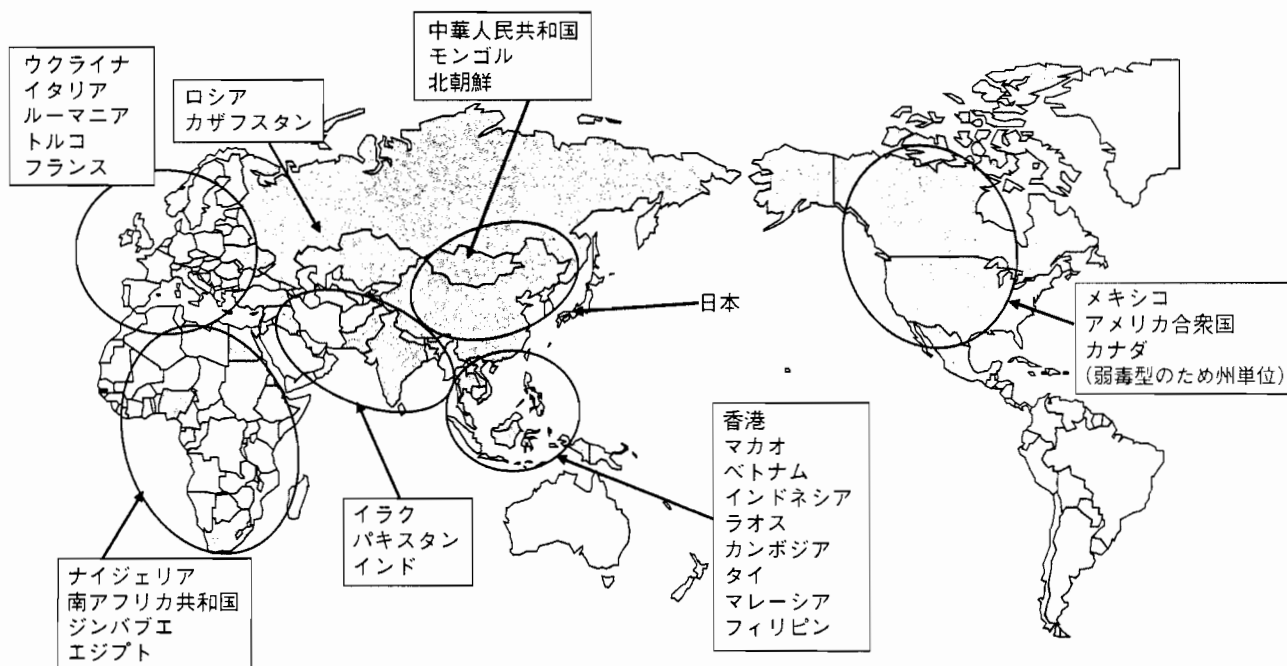
資料：農林水産省作成。

表 I - 3 米国における B S E 対策

	米 国 (太字：輸出プログラムによる追加措置) (下線：米国で2頭目のBSE確認を受けた措置)	参 考 (日 本)
特定危険部位等の取扱い	・ 全月齢の頭がい、せき髄等の除去 ・ 30か月齢以上の頭がい、せき髄等の除去 ・ 特定危険部位や高リスク牛の豚、鶏用飼料使用	・ 全月齢の牛の頭部（舌、ほほ肉除く）、せき髄等の除去 ・ 特定危険部位や高リスク牛の飼料化禁止
B S E 検査等	・ 高リスク牛（中枢神経症状牛、歩行不能牛）の8割以上を対象とするサーベイランス調査 ・ エライザ法、ウエスタンブロット法	・ と畜場における21か月齢以上の全ての牛が対象 ・ 農場等における24か月齢以上の全ての死亡牛について検査 ・ エライザ法、ウエスタンブロット法
飼料規制	・ B S E 発生国からの輸入禁止 ・ 牛由来肉骨粉の牛への給与禁止	・ すべての国からの輸入禁止 ・ 動物由来肉骨粉の牛への給与禁止
そ の 他	・ 20か月齢以下の証明がある牛のみ輸出対象	

資料：農林水産省作成。

図 I - 3 高病原性鳥インフルエンザの発生に伴う家きん肉等の輸入停止状況

〔=輸入停止国・地域〕

資料：農林水産省作成。

注：1) 2006年2月27日現在。

2) メキシコ、アメリカ合衆国、カナダは弱毒型の発生のため州単位での停止。

今回の事案が起きた経緯、対日輸出施設のマニュアルに改善すべき点があったこと等、日米間で一定の共通認識が得られた。さらに、これまでの経緯について我が国は消費者への説明会等を実施し、米国は今後我が国が提示する調査項目も含めた他の対日輸出施設に対する再調査や、改善策の具体化を行うこととし、これらの結果を踏まえて、今後の対応を検討することとされた。4月には、米国から提出された報告書と我が国からの照会に対する米国の回答等について、消費者、事業者など関係者との意見交換を行うこととしている。

今後、引き続き、関係省が十分に連携し、国民の食の安全・安心の確保を大前提に適切に対応していく必要がある。

【今後の情勢の変化により加筆・修正の可能性あり。】

イ 高病原性鳥インフルエンザ問題に対する取組

（高病原性鳥インフルエンザに対する的確な措置の推進）

16年1～3月に山口県、大分県、京都府で、79年ぶりに国内での発生が確認された強毒型のH5N1亜型ウイルスによる高病原性鳥インフルエンザは、急性経過で鶏が死亡した。17年6月に、茨城県や埼玉県で確認されたH5N2亜型ウイルスは臨床症状を示さない弱毒型であったが、病原性の強いウイルスに変異する可能性があることから、家畜疾病のまん延防止措置として、17年に約260万羽の家きんが殺処分された。なお、ウイルス検査が陰性等の一定の条件を満たすものは直ちに殺処分せず、3か月間監視下に置いた後、「おとり鶏」検査^{*1}の結果を踏まえ、よりの確に処理することとしている。

また、感染経路を明らかにするため、専門家で構成される「高病原性鳥インフルエンザ感染経路究明チーム」により発生農場等の疫学調査や、分離されたウイルスの遺伝子解析等が行われた。同年10月の中間とりまとめでは、原因となるウイルスがメキシコやグアテマラで分離されたウイルスの株にきわめて近縁であることが指摘されているが、発生原因や伝播経路の解明には至っておらず、その解明に向けて疫学的調査等が続けられている。

さらに、強毒型のH5N1型は、ベトナム、タイ、中国等東アジアでの発生にとどまらず、欧州やアフリカ等にも広がっており、世界的な感染拡大が懸念されている（図I-3）。

なお、一部の国では、感染した鶏に接触したことにより人がウイルスに感染したとみられる例が確認されているが、高病原性鳥インフルエンザに感染した鶏の鶏肉や産出された鶏卵を食べることで人間に感染した例は、世界的にみて報告されていない。

今後、我が国としては、国内で引き続き発生予防や早期発見のための適切なモニタリングの実施、発生後のまん延防止措置の徹底を図る必要がある。さらに、高病原性鳥インフルエンザの発生を制圧した経験のある国として、国際機関等と連携して、アジア各国における防疫活動の支援、家畜衛生分野の専門家派遣や人材育成等の国際貢献を強化していくことが重要である。

（3）消費者の信頼の確保の取組

（消費者の信頼の確保の取組）

このような食の安全確保の様々な取組を進めると同時に、トレーサビリティ・システムの導入や食品表示の適正化、生産者や食品企業の法令遵守の徹底、消費者と生産者の顔の

*1 ウイルスの抗体をもたない鶏を用いたウイルスの存在確認検査。

見える関係づくり等の取組を進めることによって消費者の信頼を確保し、ひいては、消費者が食に対して安心できるようにすることが重要となっている。

（生産・加工・流通の各段階を通じたトレーサビリティ・システムの確立）

食品の流通経路情報を活用して食品を追跡・遡及^{そきゅう}できる仕組みとしてトレーサビリティ・システムがある。トレーサビリティ・システムは、牛肉については、牛肉トレーサビリティ法に基づき、生産段階での届出等と流通段階での表示等が義務化されている。また、牛肉以外の食品では、生産者や事業者の自主的な取組として推進されている。

さらに、近年では、ユビキタス・コンピューティング技術^{*1}が目覚ましい進歩を遂げており、こうした最先端の技術を活用したトレーサビリティ・システムの開発・実証の取組が進められている。

牛肉以外の食品について、食品産業では、これまで導入率の低かった食品小売業をはじめ、食品製造業、食品卸売業のいずれも導入率が高まっており、仕入先や出荷先とのシステムの連携も進展がみられる（図Ⅰ－４）。しかしながら、システムを導入した食品産業では、システム構築経費の増加や情報・知識等の欠如、社員の教育・研修の不足等を課題としている^{*2}。

一方、トレーサビリティ・システムに対する認知度をみると、生協組合員では５割が言葉を知っており、３割が内容を知っている^{*3}。また、消費者は、生鮮品や加工品、そう菜、弁当等の調理食品等のトレーサビリティ・システムの充実を希望している^{*4}。

このような状況のもとでは、消費者の信頼確保や食品の安全管理等の向上のために情報技術（ＩＴ）を活用することが重要であり、ＩＴ新改革戦略（18年１月）においても、品目ごとのトレーサビリティ・システムの導入に関するガイドラインの策定や生産履歴情報を第三者認証機関が認証する「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（ＪＡＳ法）」の規格の制定等の取組を推進していくこととされている。

今後は、生産・加工・流通全体を通じた食品事故の原因究明の効率化や、消費者に伝える情報の充実を図るため、生産・加工・流通全体を通じたシステムの構築に向けた連携体制の確立が必要である。さらに、食品ごとの特性や流通の実態に応じたシステムの開発・導入、食品事故の原因や汚染食品の流通経路をより早期に特定するためのシステムのさらなる向上等が重要である。

（食品表示制度の改善・充実）

食品表示は、消費者にとって食品を選択する際の最も重要な情報源である。農林水産省の政策情報のなかで食品表示に関心をもつ消費者は83.7%と最も高くなっている^{*5}。その一方で、食品の記載内容が信頼できない、または、どちらともいえないとする者が８割を

*1 「用語の解説」を参照。

*2 農林水産省「食品産業動向調査」（17年５月公表）。図Ⅰ－４の注釈参照。

*3 日本生活協同組合連合会「食品の安全・安心に関する消費者ニーズアンケート」（17年８月公表）。図Ⅰ－６の注釈参照。

*4 マイボイスコム（株）「マイボイス定期アンケート（食品のトレーサビリティ）」（17年９月実施）。「MyVoice」登録メンバーを対象として実施したインターネット調査（回答総数17,952）。

*5 農林水産省「農林水産政策情報の受発信に関する意識・意向」（P. 23の脚注１参照）

占めている^{*1}。

このような食品表示に対する消費者の高い関心にこたえるため、農林水産省では厚生労働省と共同で「食品の表示に関する共同会議」（以下、「共同会議」という。）を開催し、食品の表示制度全般について検討を行うなど様々な取組が推進されている。

生鮮食品については、12年から小売店舗での名称、原産地の表示がJAS法において義務付けられており、近年では原産地表示も含めて実施率が高まっている（図I-5）。また、加工食品については、16年9月に、原料原産地表示の義務付けの対象が農産物漬物、うなぎ加工品等の8品目から、原料の品質が製品に大きく影響するものとして生鮮食品に近く加工度合いが低い20食品群と4品目^{*2}へ対象が拡大され、約2年間の移行期間を経て、18年10月から義務付けられることとなっている。これら20食品群の原料原産地の表示実施率は、17年8月には57.3%であった^{*3}。

また、外食については、原材料の原産地情報を提供し、消費者の信頼を高めるために、同年7月に農林水産省が策定した「外食における原産地表示に関するガイドライン」を踏まえ、外食産業の業界団体と各企業で自主的な取組が推進されている。

このように、食品表示の取組が進展しつつあるが、一方では、より一層わかりやすい表示に対する消費者の要望や偽装表示事件等の問題がある。

このような状況を踏まえて、共同会議で、生鮮食品についての小規模小売店での対応のあり方や、複数産地の場合の表示のあり方、加工食品の原料原産地表示の対象品目の見直し等について検討が行われている。

今後は、食品表示制度の改善・充実に向けてさらに検討するとともに、事業者における取組の徹底、行政による食品表示の監視指導や品質表示基準の充実等を図ることが重要である。

（農業団体や食品企業の法令遵守の徹底）

消費者が食品メーカーを選択する際に重視する事項としては、7割が「商品に問題があった時、すぐ公表している」、5割が「商品の安全にかかる事件・事故を起こしていない」や「消費者の意見・要望を商品に反映させている」としており、問題発生時の対応、食品の安全に対する取組、消費者重視の姿勢が問われている（図I-6）。

しかしながら、最近になっても農業団体による米の不正な横流しや食品企業による不正表示等の法令遵守（コンプライアンス）の姿勢が問われる事件が頻発しており、消費者の信頼を低下させる一因となっている。このため、不祥事を発生させる温床となり得る団体や企業の風土、体質を抜本的に改めることが求められている。

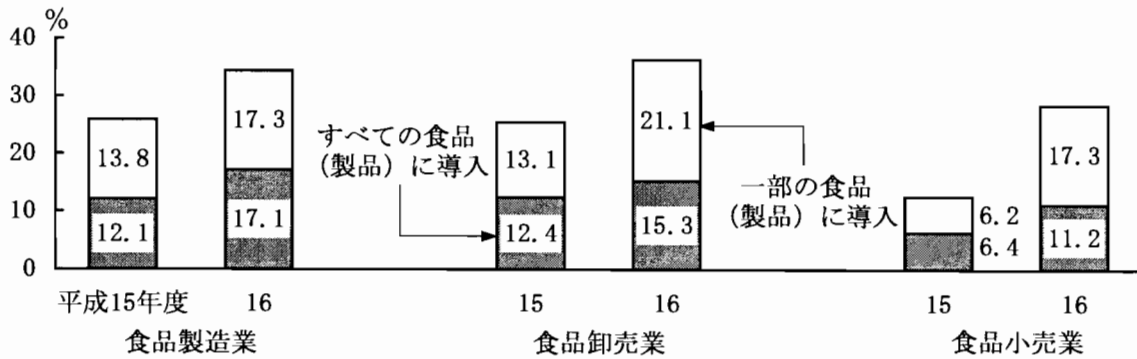
今後は、団体や企業の行動基準の策定や外部の者の運営参画等による法令遵守の確立、情報公開等の取組強化が課題である。

*1 NTTレゾナント（株）・（株）三菱総合研究所「「食品のトレーサビリティ（生産履歴確認の確実性）」に関する一般生活者の意識調査」（16年10月公表）。「gooリサーチ」登録モニターを対象として実施したインターネット調査（回答総数2,491）。

*2 20食品群とは、乾燥きのこ類・野菜・果実、調味した食肉、塩蔵魚介類・海藻類等、品目横断的に選定されたもので、従来の8品目のうち、あじ・さばの干物、塩さば、乾燥わかめ、塩蔵わかめを含む。4品目とは、従来の8品目のうち20食品群に含まれない農産物漬物、うなぎ加工品、かつお削りぶし、野菜冷凍食品を指す。

*3 （独）農林水産消費技術センター等による原料原産地表示定着状況の店頭調査（17年8月調査）。調査商品数7,756点。

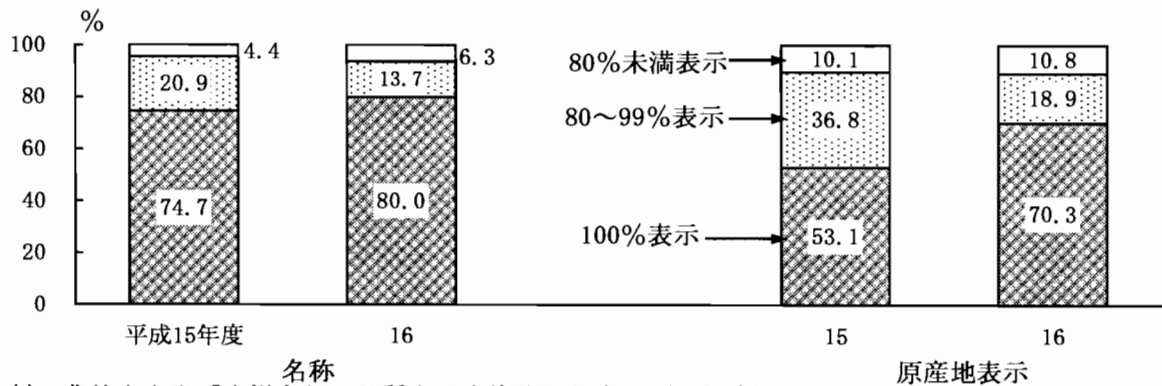
図 I - 4 食品産業におけるトレーサビリティ・システムの導入割合



資料：農林水産省「食品産業動向調査」

注：日本標準産業分類による食料品製造業940企業、飲食料品卸売業940企業、飲食料品小売業960企業を対象として実施（回収率はそれぞれ79.4%、74.7%、72.7%）。

図 I - 5 小売店舗単位でみた販売商品数に対する名称等の表示実施率



資料：農林水産省「生鮮食品の品質表示実施状況調査」（16年度）

注：1) 小売店舗35,738店（15年度は32,080店）を対象として、名称及び原産地の表示状況を調査。

2) 水産物については「解凍」及び「養殖」を含めた表示である。

（消費者と生産者の顔の見える関係づくり）

輸送手段や加工保存技術が未発達な段階においては、地域で生産された食料がその地域で消費されることにより、消費者と生産者は、地域に暮らす生活者としてお互いに身近な存在であったといえる。しかし、今日、食料は、大量に輸入されるとともに、生鮮食品はもとより加工食品、調理食品に至るまで様々な加工や成型が加えられて流通、消費されるようになった。この過程で、消費者、食品産業事業者、生産者の間の物理的・心理的な距離が広がり、お互いの顔が見えにくくなっている。このような生産、流通、消費の著しい変化は、食にかかわる様々な問題に影響しているとみられる。

したがって、この問題の解決に向けては、食の安全と消費者の信頼確保の取組を通じて、消費者、食品産業事業者、生産者等がそれぞれの社会的な役割を十分に発揮することにより、お互いの顔が見えるような信頼関係を構築することが必要である。

このような状況のなかで、消費者は、生産者とより良い関係を築くためには、消費者と生産者の交流、生産者情報の公開、双方の意識改革の取組等が必要と考えている（図Ⅰ－7）。

今後、行政は、引き続き、消費者の視点を反映させながら食の安全と消費者の信頼確保の取組を進めるとともに、消費者が正しい情報に基づき安心して食品を選択できるよう、食の安全等に関する情報を正確にわかりやすく提供することが重要である。また、生産者と事業者については、関係法令に基づく取組の徹底や社会的責任の自覚と実践が重要であり、さらに、消費者は、正しい知識や経験を踏まえた購買行動に努めるとともに、意見交換の場等において、生産者・事業者や行政に対し積極的に意見を伝えようと努めることが重要である。

さらに、このような各主体の責務や役割の発揮に向けた取組とあわせて、消費者や生産者、事業者等は、その属性にとらわれず、お互いが生活者であるという視点に立って、食の安全確保と安定供給において不可欠な役割を担う国内の農業生産の現場を支えることが期待されている。

第2節 食生活の現状と食料自給率向上の取組

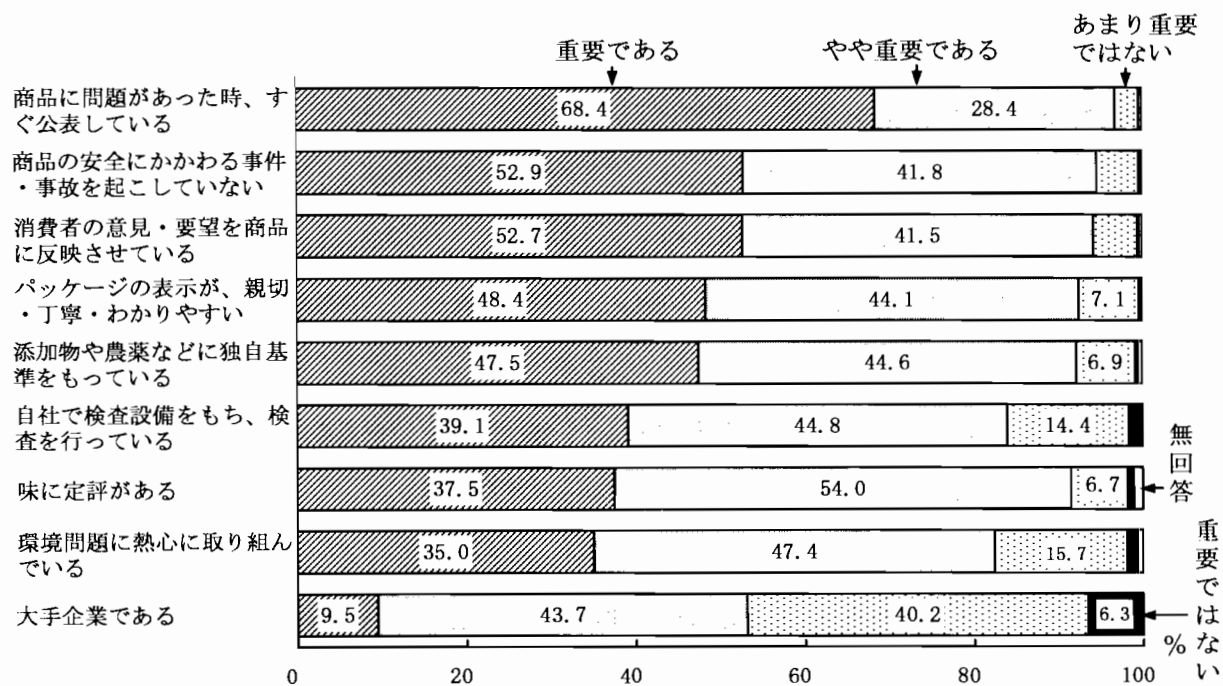
我が国は、高度経済成長期を中心とした所得の向上や人口の増加等を背景として、食料需要の増大と食生活の高度化・多様化が進行し、今日では飽食ともいえるべき食の豊かさを享受している。しかしながら、その一方で、国民の健康増進と深いかわりがある食生活の乱れ、食料の生産から消費に至るフードシステム^{*1}の改革の遅れ、食料自給率の低下等の問題が生じている。また、食料消費の動きとかかわりが深い経済社会の最近の動きをみると、我が国は、人口減少局面に入りつつあり、戦後生まれのベビーブーム世代（団塊世代^{*2}）の大量の定年退職と高齢世代への移行を間近に控えるなど、本格化する少子高齢社会への対応が大きな課題となっている。

このような状況を踏まえ、本節では、食料消費や食生活について、少子高齢化の観点も踏まえて現状を整理するとともに、食料産業や農産物輸入の動向の分析を踏まえて、食育、

*1 「用語の解説」を参照。

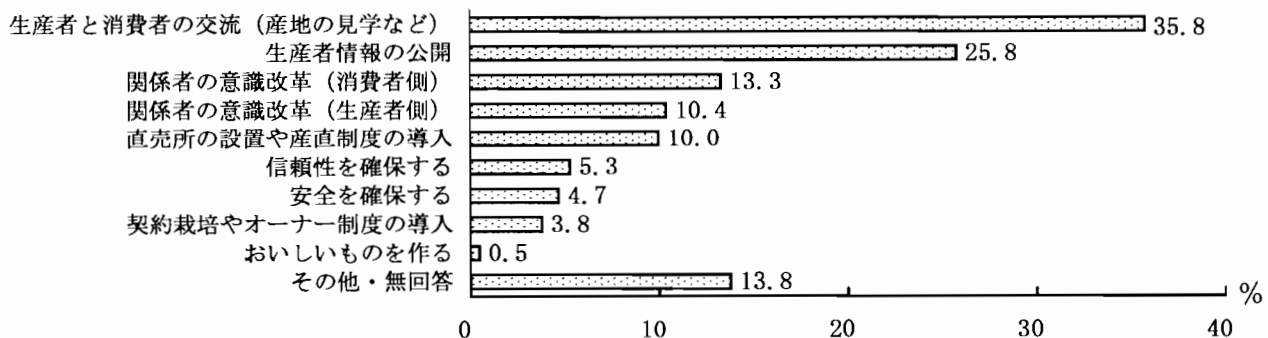
*2 昭和22～24年生まれの世代で、16年10月1日現在、676万人と推計される。第二次世界大戦直後に生まれた出生数が突出して大きいこの人口グループは堺屋太一氏によって「団塊の世代」と呼称された。

図 I - 6 消費者が食品メーカーの選択時に重視すること



資料：日本生活協同組合連合会「食の安全・安心に関する消費者ニーズアンケート」（17年8月公表）
 注：全国の主婦等のモニター1,023人を対象として実施（回収率71.2%）。

図 I - 7 消費者と生産者の顔の見える関係づくりに必要な取組（複数回答）



資料：農林水産省「食料品消費モニター第2回定期調査（消費者と生産者・食品事業者等との顔の見える関係づくりのための方策について）」（16年8月公表）
 注：全国主要都市に在住する食料品消費モニター1,021名を対象として実施したアンケート調査（回収率98.0%）。

地産地消、食料自給率の向上の取組の現状と課題について明らかにする。

（１）食生活の現状と食育の推進

ア 食料消費の動向

（最近の景気回復基調のもとで食料消費はわずかに増加）

我が国の経済は、平成10年以降続いていたデフレ傾向を脱却しつつあり、最近の原油価格の高騰が内外経済に与える影響が一部で顕在化しているものの、景気は17年も引き続き緩やかに回復した。17年度（４～12月）の世帯員１人当たり実質消費支出は、前年同期に比べ0.9%増と２年連続で増加しており、個人消費も緩やかに回復している（表Ⅰ－４）。

17年度（４～12月）の食料消費についてみると、食料品の消費者物価指数は前年同期に比べ1.3ポイント低下したが、世帯員１人当たり実質食料消費支出は、1.4%増と３年ぶりに増加に転じた。品目別にみると、野菜・海藻、調理食品、果物をはじめ、ほぼ全品目において増加傾向に転じるなか、パンのみが前年に比べ減少した。

（少子高齢化のもとで食料消費市場での高齢層の影響力は強まる可能性）

食料消費の動向は、所得や食料品価格等以外にも、年齢階層や出生年代の違い、さらには、人口構造の変化等によっても影響を受けると考えられる。

我が国の人口構造の特徴をみると、高齢化率は、17年には20%まで上昇する一方^{*1}、合計特殊出生率^{*2}も16年には1.29まで低下するなど^{*3}、少子高齢化が本格化している。また、17年には初めて死亡数が出生数を上回る自然減が確認されるなど^{*4}、人口は減少局面に入りつつある^{*5}。さらに、人口の年齢構成上のピークを形成し、これまで経済社会の中核を担ってきた団塊世代が定年退職の年齢に達し、今後、高齢世代に移行するなど、我が国の人口構造は大きな転換期を迎えている。

以下では、年齢や出生年代の違いが食料消費に与えている影響について分析する。

まず、我が国の人口に占める中高年層の割合の高まり等を背景として、16年の我が国全体の食料消費支出の過半が団塊世代を含む55歳以上層で占められている。また、これら55歳以上層の割合は昭和59年から13ポイント上昇しており、その影響力は強まっている（図Ⅰ－８）。

次に、現在の中高年世代の１人当たり実質消費支出について、世帯主の年齢間の差とこれらの世代の経年的な変化に着目して、その特徴を整理する。

平成17年の傾向を世帯主の年齢別にみると、いずれの品目も高齢層の消費支出が多いが、年齢間の差は、魚介類及び野菜・海藻で大きく、肉類及び調理食品では小さいという特徴がみられる（図Ⅰ－９）。

また、現在の55～69歳層に着目して、これら世代の年齢の上昇による変化をみると、調理食品は一貫して増加し、魚介類及び野菜・海藻も昭和55年（当時30～44歳）以降、増加傾向を示しているが、肉類は平成２年（当時40～54歳）以降減少傾向にある。

*1 総務省「人口推計」（17年10月１日現在、概算値）

*2 その年次の15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、１人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生涯の間に産むとしたときの子どもの数に相当する。

*3 厚生労働省「人口動態統計」

*4 *3に同じ。

*5 総務省「国勢調査」（17年12月公表）

表 I - 4 実質食料消費支出の推移（全国、前年同期比）

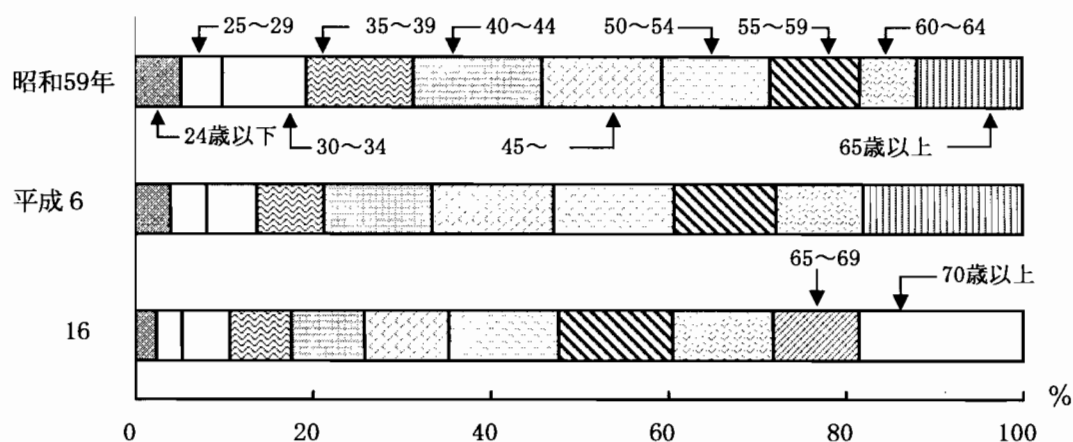
（単位：％）

	平成12年度	13	14	15	16	17 (4～12月)
消費支出	1.1	▲ 1.5	1.1	▲ 0.3	0.1	0.9
食料	▲ 0.5	▲ 0.6	0.5	▲ 1.4	▲ 1.6	1.4
米	▲ 1.0	▲ 1.1	▲ 3.5	▲ 4.8	▲ 3.0	1.5
パン	▲ 2.7	▲ 1.3	3.2	3.7	▲ 0.3	▲ 2.2
魚介類	▲ 1.8	▲ 0.4	▲ 2.3	▲ 2.5	▲ 3.8	0.9
肉類	▲ 1.5	▲ 7.7	2.9	▲ 2.7	▲ 2.1	0.8
乳卵類	▲ 2.9	▲ 1.5	3.5	▲ 2.8	▲ 3.6	0.2
野菜・海藻	▲ 0.7	▲ 0.1	▲ 1.1	▲ 2.1	▲ 3.5	3.7
油脂・調味料	0.8	▲ 0.6	3.3	1.9	0.7	0.2
調理食品	1.6	3.3	0.5	1.5	▲ 0.9	2.9
果物	3.0	4.0	▲ 1.5	▲ 7.0	▲ 3.9	2.0
外食	▲ 0.1	▲ 2.0	0.9	▲ 2.9	▲ 0.7	1.1

資料：総務省「家計調査」、「消費者物価指数」を基に農林水産省で作成。

注：「家計調査」（2人以上の全世帯（農林漁家世帯を除く））の年平均1か月間の1人当たり支出を「消費者物価指数」で実質化したものである。

図 I - 8 我が国の食料消費支出における世帯主の年齢階層別構成比



資料：総務省「家計調査」、厚生労働省「国民生活基礎調査」を基に農林水産省で試算。

注：「家計調査」の世帯主の年齢階層別の1世帯当たり食料消費支出（農林漁家を除く2人以上の全世帯）に「国民生活基礎調査」の世帯数を乗じて算出した額を割合に換算した。

このように、年齢階層別の消費水準の違いや加齢による消費動向の変化は、品目ごとに異なっているが、各品目とも高齢層の消費支出が高い水準にあることは共通している^{*1}。

さらに、年齢階層別の食に対する志向をみると、若年層では経済性や美食の志向が強いが、国産志向は弱い（図 I-10）。一方、団塊世代を含む50歳代後半や60歳以上層では、健康・安全志向や国産志向が若年層に比べ強くなっている。

今後、人口減少局面に入りつつあるなかで、我が国の食料需要総量についても長期的には伸び悩み、もしくは減少が見込まれるが、団塊世代の高齢世代への移行も踏まえれば、我が国の食料消費の動向に与える高齢世代の影響力はさらに強まっていくものとみられる。このため、我が国の国内農業生産や食料産業においては、これらの品目ごとの消費の特徴や食に対する志向等を的確に捉え、積極的に需要を発掘・創出していく重要性が高まっている。

（年齢・収入階層別の食料消費の差異）

食料消費支出は年齢階層による違いがみられるが、一方で、収入の水準によっても影響を受けている。

世帯主の年齢・収入階層別に世帯員1人当たり食料消費支出をみると、各年齢階層とも総じて収入階層が高いほど支出が大きくなる傾向がみられる（図 I-11）。また、各年齢階層ごとの特徴をみると、例えば、30歳未満層では、1,000～1,250万円層が200～300万円層の約2倍の高い支出水準となるなど同一年齢層でも収入間格差が大きい。これに対して、30歳以上層から69歳以下層までの間は、年齢階層区分が上がるにつれて格差が小さくなっている。また、60歳以上層では他の年齢階層に比べ支出水準が高くなっているなど、高齢層の食料消費支出の堅調さがうかがわれる。

次に、家計における食料消費の位置付けをエンゲル係数（家計費に占める飲食費の割合）によってみる。一般的に、食料は日常の生活に欠かすことのできない必需品としての性格が強いことから、家計費の高い世帯ほどエンゲル係数が低いことが知られている。しかし、既にみてきたように、年齢階層や収入階層の違いによって食料消費に違いがあることから、エンゲル係数も違いがみられる（図 I-12）。例えば、500万円以下の階層では、70歳以上層のエンゲル係数が高く、かつ、30歳未満層との格差が大きい。また、30歳未満層は、ほぼすべての収入階層で最も低くなっているが、30歳未満層や70歳以上層の800～1,500万円層では逆にエンゲル係数が上昇するなどの特徴もみられる。

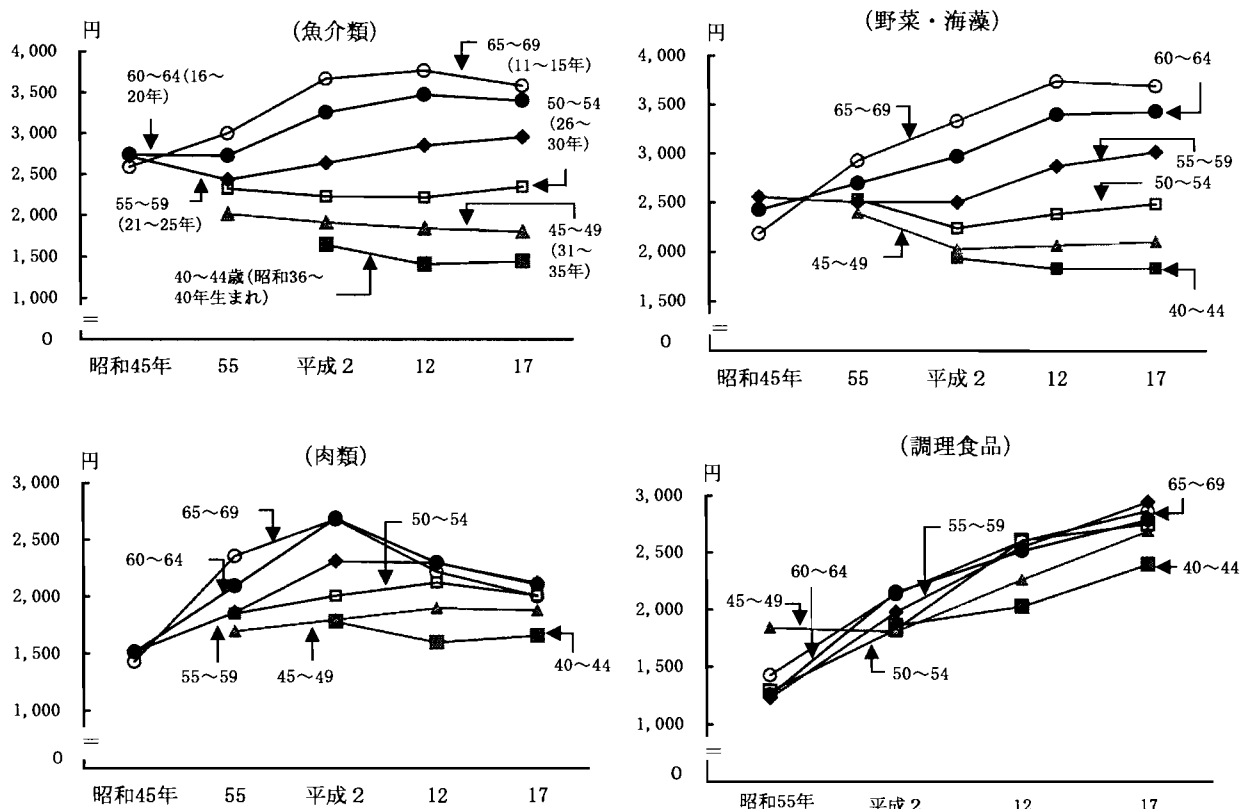
このように、家計における食料消費の位置付けは、年齢階層や収入階層の違いによって異なっている。例えば、30歳未満層のエンゲル係数の低さには、持ち家率の低さに伴う住居支出の高さや携帯電話等の通信支出の高さ等も影響していると考えられる。食料品は、かつては必需品としての性格が強かったが、今日では個々の消費者ごとに必需品的な性格から選択・嗜好品的な性格まで、位置付けが異なってきていることが考えられる。

（世帯構成や就業形態の違いも食料消費に影響）

食料消費の動向は、年齢階層や収入階層以外にも、世帯構成や就業形態の違いによって

^{*1} 世帯における食料消費支出は、世帯員数の多寡や仕事の有無による生活様式の違いに加え、それぞれの世帯主の平均年齢の違いからくる子どもの消費水準による影響も考慮する必要があるが、統計上の制約から、ここでは捨象して分析している。

図 I - 9 世代別にみた世帯員 1 人当たり実質食料消費支出の推移



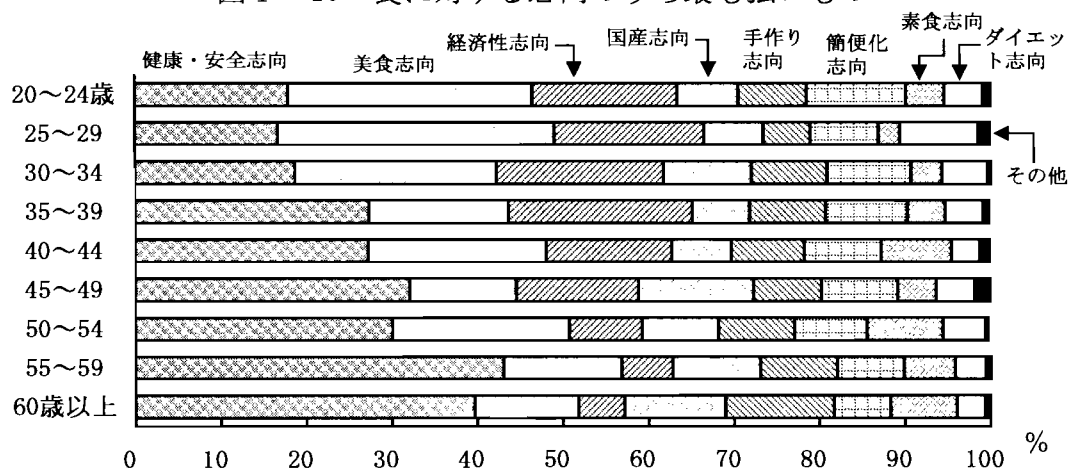
資料：総務省「家計調査」、「消費者物価指数」を基に農林水産省で作成。

注：1) 2人以上の全世帯（農林漁家を除く）の年平均1か月間の支出である。

2) グラフ中の年齢区分は、17年における年齢である。

3) 昭和45年は、魚介類に魚介加工品が含まれていないため、厳密には連続しない。

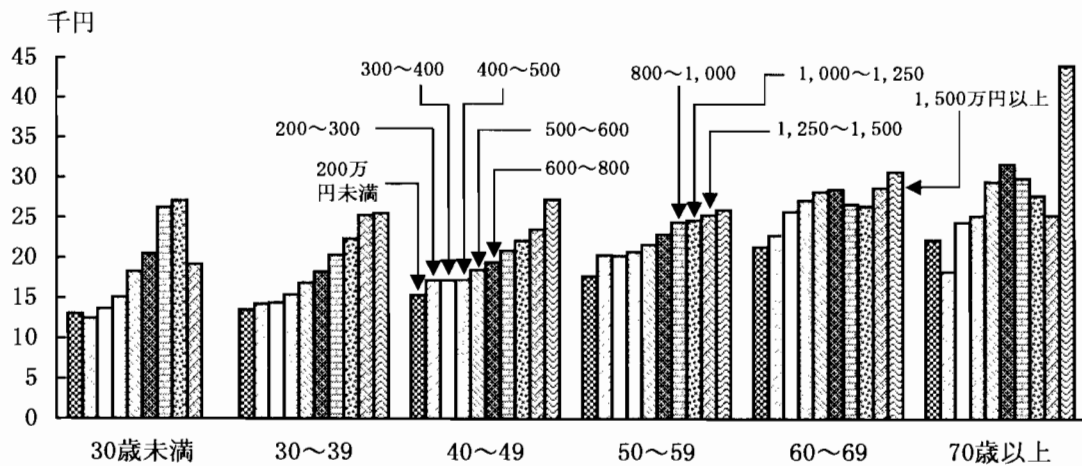
図 I - 10 食に対する志向のうち最も強いもの



資料：農林漁業金融公庫「健康に役立つ食品に関する調査」（18年3月公表）

注：全国の20歳以上の女性を対象として実施したインターネット調査（回答総数2,094）。

図 I - 11 世帯主の年齢・収入階層別にみた食料消費支出（平成16年）



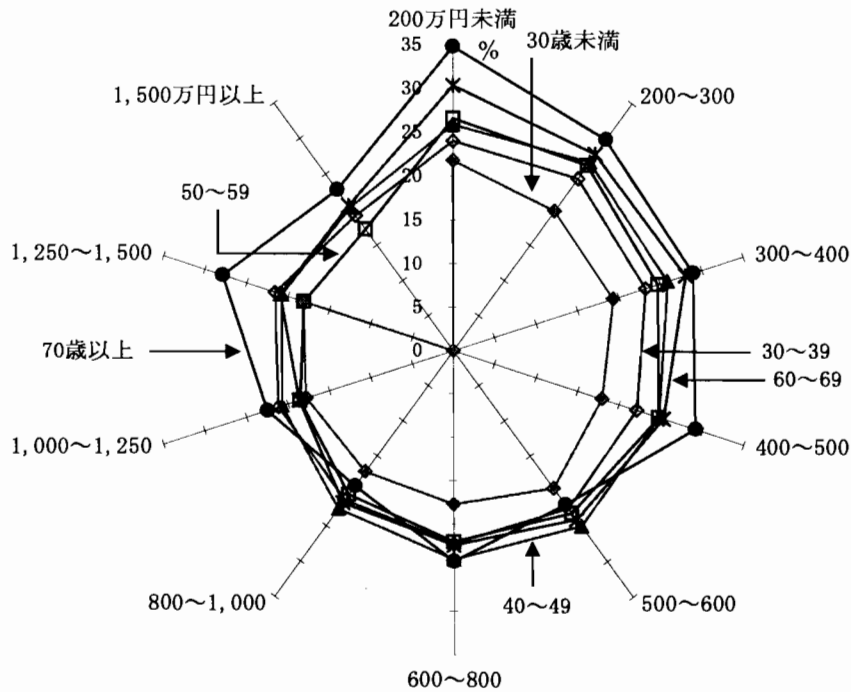
資料：総務省「全国消費実態調査」

注：1) 2人以上の一般勤労者世帯における1人当たり1か月間の値である。

2) 世帯主の収入は年間収入を表す。

3) 30歳未満の1,500万円以上については、該当データが存在しない。

図 I - 12 世帯主の年齢・収入階層別にみたエンゲル係数（平成16年）



資料：総務省「全国消費実態調査」

注：1) 2人以上の一般勤労者世帯の値である。

2) 世帯主の収入は年間収入を表す。

3) 30歳未満の1,500万円以上については、該当データが存在しない。

も影響を受けている。1世帯当たりの食料消費支出の類別の割合の特徴をみると、単身勤労者世帯では外食の割合が高いが、家のなかでの調理が必要な魚介類や肉類等は低い（図I-13）。これは、調理を行う時間的な余裕の少なさ、勤労者としての調理の機会費用の高さ、単身者として少量の調理を行うことの相対的なコスト高等が影響していると考えられる。

また、一般世帯（世帯主のみ有業者である2人以上の核家族世帯）と共働き世帯（核家族世帯）との間では、大きな違いはみられないが、高齢者が主体の無職世帯（2人以上世帯）では、魚介類、野菜・海藻、果物の割合が高くなっている。さらに、1世帯当たりの支出は、共働き世帯が最も多いが、高齢者が主体の無職世帯でも一般世帯の9割の高水準にある。

今後は、単身世帯や共働き世帯が増加する一方で、団塊世代の大量の定年退職により無職高齢世帯が増加する可能性もあり、これら世帯構成や就業形態の違いも食料消費に大きな影響を与えるものとみられる。

（少子高齢化・人口減少局面のもとでの食料消費に影響を及ぼす要因）

これまでみてきたように、年齢階層の違いが食料消費にもたらす影響は強まるとみられるが、その一方で、収入階層、世帯構成や就業形態などの属性ごとに異なる動きもみられる。このため、例えば、年齢など一つの属性のみに着目して消費行動を捉えることは難しくなっていると考えられる。このような情勢を踏まえると、様々な属性をあわせもつ多様な消費者の特徴や志向、ニーズ等を明らかにし、きめ細かく、丁寧に対応していくことが、今後の食料消費に対応した生産や流通、販売のあり方を考えるうえでますます重要となってくる。

例えば、最近では、「生鮮コンビニ」と呼ばれる店舗の急速な広がりが注目されている。これらの店舗は、営業時間の長さに加えて、生鮮食品の販売単位を小分け、少量化することで実現した100円程度の安い単価の設定が、少人数世帯や少量買いのニーズに合致し、若者から高齢者まで幅広い世代で評価されている。さらに、例えば、高齢単身世帯という属性に着目した場合には、ばら売りや小袋包装等の少量販売に加え、薄めの味付けや生活習慣病の予防に配慮した食品の提供、食事や食品の宅配サービス、高齢者も含めて誰にでもわかる食品の表示、使いやすく開封しやすい食品の包装等のニーズが高まることが考えられる。今後は、こうした食品の様々な付加価値や利便性の向上を図る取組が、食料消費にかかわる需要の発掘・創出の観点からも重要性を増してくるとみられる。

また、消費者の食に対する志向は、一層多様化しており、最近では価格や鮮度、おいしさ以外にも、安全性や健康の増進への関心が高まりつつある。このような情勢を踏まえると、今後は、病気を未然に防ぎ、健康の増進等を図る予防医学の見地からも、食生活や食品の選択のあり方を考える重要性が高まっている。

【コラム：みんなで食べる楽しい共^{きょうしょく}食】

食事には、必要な熱量や栄養素を補給するだけでなく、様々な役割があります。誰かと一緒に食事を楽しむことを「共食」といいますが、共食は人と人とのコミュニケーションを円滑にし、心身の健康の増進につながるとされています。特に、今後10年以内には、65歳以上の単身世帯が全世帯の10%を超すと予測されるなか^{*1}、1人で食事をする「孤食」となる高齢者がふえることが予想さ

れます。このような状況から、地域のお年寄りが集まって気軽に共食を楽しむ場として、外食に着目した取組も始められています。

1人暮らしのお年寄りにとっては、このような場は、楽しく食事をするることによる心身の健康、おしゃべりや気分の転換につながり、日々の生活に張り合いや活気を与えることにも役立つと考えられます。また、このような場は、お年寄りだけでなく、日常生活で様々なハンディキャップをかかえて、お互いに集う場をもちにくい人たちにとっても貴重な場となることが考えられます。

今後は、少しでも多くの人が集えるように、店舗のバリアフリー化、量や味付け等のメニュー面での配慮等が行われることが期待されます。

このように、少子高齢化は、これまでの大量流通や大量消費等によって支えられてきた経済社会をもう一度見直し、新たな可能性や対応のあり方を見出す大きな契機となるものです。

※1 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」

イ 食生活の現状

(食と健康・医療とのかかわり)

我が国は、高齢化が進展するなかで世界一の長寿国となっており、今後も平均寿命は伸びると予測されている。しかしながら、世界保健機関（WHO）の試算によると、健康で生活できる期間である健康寿命は平均寿命に比べ、男性で6.0歳、女性で7.5歳短く（14年）、健康寿命を平均寿命に近づけていくことが課題となっている^{*1}。

また、我が国は、高齢化の進展等に伴い国民医療費が増加を続けており、その伸びは国民所得の伸びを上回っている（図 I-14）。このうち、生活習慣病の医療費は10兆2千億円で、国民医療費の3割に達している（15年）。また、生活習慣病の1つである糖尿病の有病者数（14年）は、5年前の9年に比べ2割増加しており、死亡者の死因でも生活習慣病が6割を占めている。

食は、国民が健康で充実した生活を送るうえで基本となるものである。また、食生活は生活習慣病とも深いかかわりがあるといわれている。このように、食生活のあり方は、健康の保持や今日的な医療の問題とも結び付いており、国民生活にとって身近で、かつ、きわめて重要な事柄である。

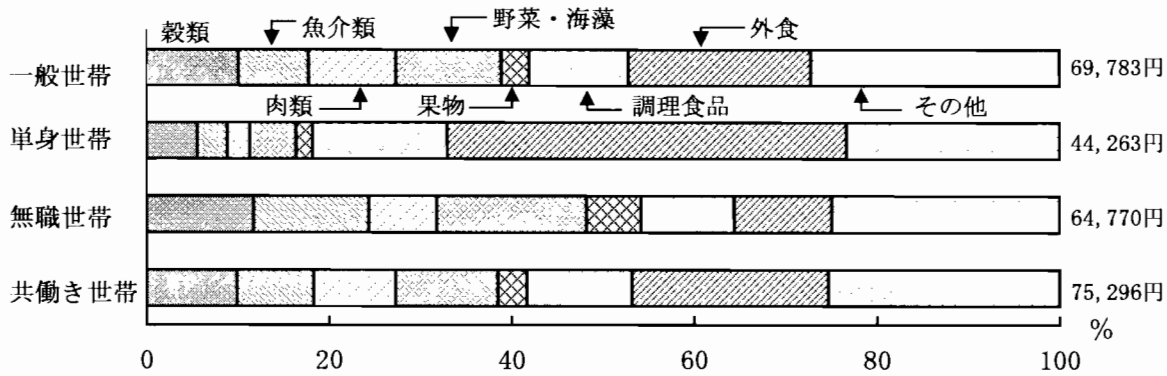
(栄養のかたよりや食習慣の乱れと子ども達にまで広がるやせ志向)

我が国の食生活は、摂取する品目や形態、ライフスタイルの変化等に伴い、大きく変化してきている。そのなかで、栄養のかたよりや食習慣の乱れ、過度のやせ志向、食を選択するための知識の不足、食事を大切にする心や特色ある優れた食文化の喪失等の様々な問題が生じている。

年齢別に栄養素別の摂取熱量比率をみると、20～30歳代の男性と、20～40歳代の女性で脂肪からの摂取が適正比率（25%）を超えている（図 I-15）。また、体型については、30～60歳代の男性の3割が肥満である一方、20歳代の女性の2割が低体重（やせ）となって

*1 世界保健機関「World Health Report」（2002年）。健康寿命とは、認知症もしくは寝たきりにならない状態で生活できる期間をいう。

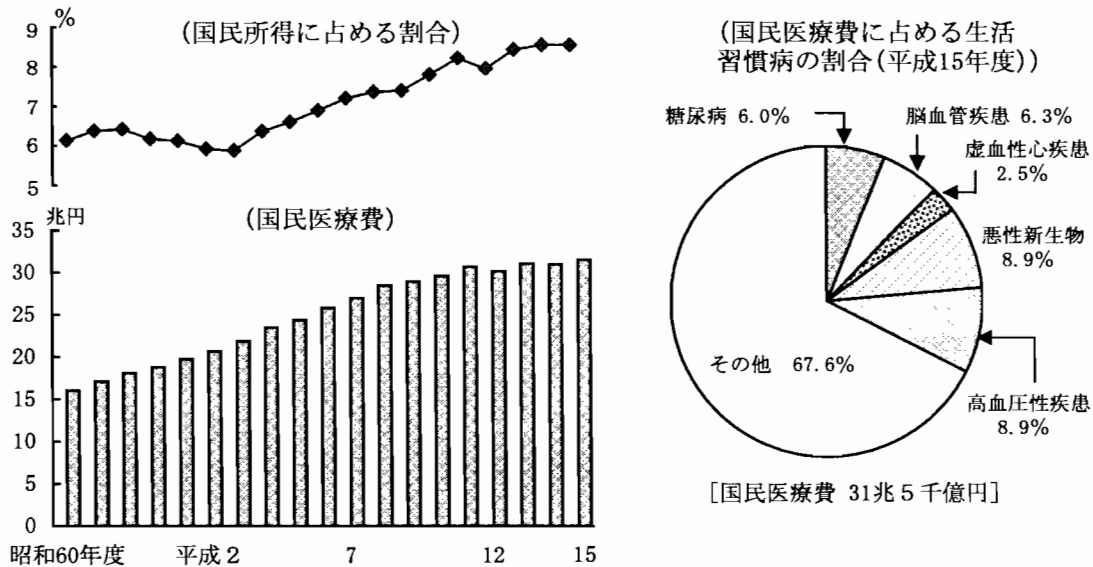
図 I -13 ライフスタイル別にみた食料消費支出の比較
(平成16年、1世帯1か月当たり)



資料：総務省「全国消費実態調査」

- 注：1) 一般世帯は夫婦と未婚の子どものみの世帯で、世帯主のみ有業者である勤労者世帯（世帯主の平均年齢40.3歳）、単身世帯は勤労者世帯の男女平均（世帯主の平均年齢39.0歳）、無職世帯は世帯主が無職である2人以上世帯（世帯主の平均年齢69.2歳）、共働き世帯は夫婦とも勤労者である核家族世帯（世帯主の平均年齢45.8歳）である。
- 2) グラフ右側の数値は、それぞれの世帯における1か月間の支出額である。

図 I -14 国民医療費の推移及び生活習慣病の医療費の割合



資料：厚生労働省「国民医療費の概況」、厚生労働省資料。

注：糖尿病には、糖尿病の合併症を含む。

いる。若い女性に着目すると、摂取エネルギーが低く、カルシウムや鉄等のミネラルも不足傾向であることに加えて、過度のやせ等も一部で問題となっている。さらに、低体重は子どもにまで広がりを見せている。17年度におけるやせすぎの児童の割合を20年前と比べると、11歳男子では1.3%から4.0%へ、女子では1.7%から2.9%へ増加している^{*1}。また、小学生女子の7割が見た目がいいという理由から、今よりやせたいと考えているうえ、自分を太っていると思っている子どもは、男子で4割、女子で5割に達している^{*2}。小中学生の時期を含め、若年期は体の基礎をつくる大切な期間であることから、この時期の摂取エネルギーの不足は身長が伸びなくなるなどの影響をもたらす、さらに栄養素の不足は将来、骨粗鬆症^{こつそしょうしょう}になるリスクを高めるなど、生涯にわたって心身の健康に影響を及ぼすおそれがある。

（中壮年世代にまで広がる欠食）

厚生労働省「国民栄養・健康調査」によると、男性の朝食欠食率は20歳代で最も高いが、近年ではほぼ横ばいの状況にある（図 I-16）。一方、30歳代ではほぼ一貫して増加傾向にあり、20歳代との差は縮小している。また、40歳代や50歳代の欠食率は若年層に比べると低いものの、増加傾向にあり、欠食の広がりがみられる。一方、女性の欠食率についてみると、全般的に男性よりは低いものの、15年においては15～19歳で男性を上回っており、20歳代に次いで高水準となっている。また、近年では、若い女性を中心として、欠食率の伸びが大きい。

一般的に、10歳代後半から20歳代にかけては、進学や就職に伴い、一人暮らしをする割合が高くなり、自ら調理をする機会がふえてくる。しかしながら、実際には、調理の技術や知識の不足、1人分の食事を調理することの割高感や時間の不足等から、家で調理してきちんと食事をとることが難しくなっているとみられる。また、過度のやせ志向や食事の重要性に対する意識の低下等も欠食の広がりの一因となっているとみられる。

しかしながら、朝食は、寝ている間に低下した体温を上げる作用があり、1日の活動を開始するうえで必要となるエネルギーを補給する役割を担っている。また、朝食をとらないと、脳のエネルギー源であるぶどう糖が不足して、昼食をとるまでの間はやる気や集中力に欠けることになるという指摘もある。このため、このような朝食の重要性に対する理解を促し、欠食を減らしていくことが重要となっている。

（栄養補助食品等の摂取の増加）

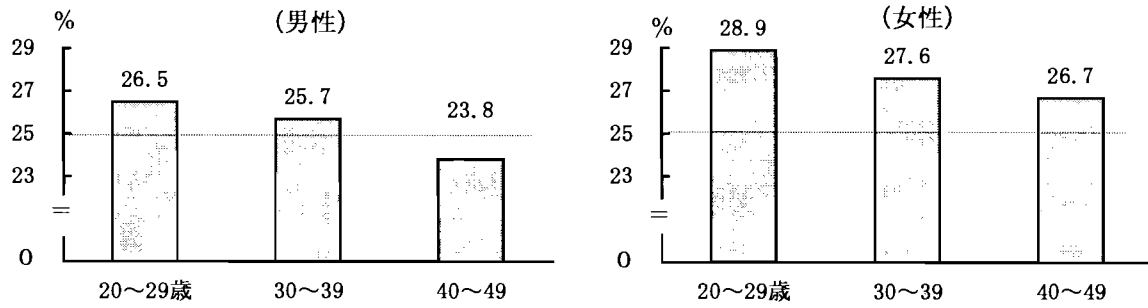
欠食が問題となる一方で、栄養補助食品等の摂取は増加している。世帯員1人当たりの健康保持用摂取品の実質消費支出をみると、7年から17年の間に約3倍に増加しており、特に50歳代以上での伸びが著しい^{*3}。年齢階層別にみると、年齢が上がるにつれて支出が多くなり、70歳以上の支出は29歳以下の9.5倍となっている（17年）。また、特定保健用食

*1 文部科学省「学校保健統計調査」。性別・年齢別に求められた身長別平均体重の80%以下の者が痩身傾向児と位置付けられている。

*2 ベネッセ教育研究開発センター「モノグラフ・小学生ナウ」（13年11月公表）。東京都及び埼玉県の小学4～6年生1,097名を対象として実施したアンケート調査。

*3 総務省「家計調査」及び「消費者物価指数」に基づき、家計調査（2人以上の世帯（農林漁家世帯を除く））の世帯員1人当たり年間支出金額を、「消費者物価指数」で実質化して求めた。

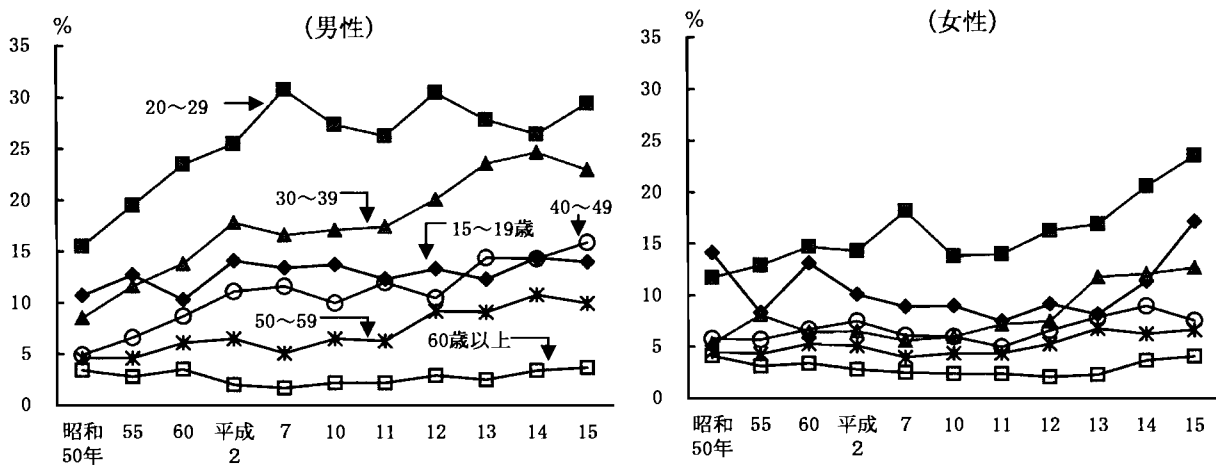
図 I - 15 年齢別にみた脂肪の摂取熱量比率（平成15年）



資料：厚生労働省「国民健康・栄養調査」

- 注：1) 「健康日本21」では脂肪エネルギー比率の目標値は20~40歳代で25%以下とされている。
 2) 15年において適用される「第6次改定日本人の栄養所要量－食事摂取基準－」においては、脂肪エネルギー比率の上限は18歳以上で25%とされている。

図 I - 16 朝食欠食率の推移



資料：厚生労働省「国民健康・栄養調査」

表 I - 5 食事の重要性に関する意識について

(単位：%)

		最も重要なことと意識	重要と意識しているが食事より重要なことがある	あまり意識していない	まったく意識していない
男性	会社員・公務員	45.9	36.4	16.7	1.0
	大学生等	37.8	32.9	25.9	3.5
女性	会社員・公務員	63.9	27.4	8.4	0.3
	大学生等	49.7	39.5	9.6	1.2

資料：関東農政局「最近の食生活に関するアンケート調査」（16年6月公表）

注：関東農政局管内10都県の4,089名を対象として実施。