

果樹農業振興基本方針の策定に当たっての論点(案) (果樹部会におけるこれまでの議論の整理)

※ 下線部分は、中間論点整理以降、産地・経営小委員会及び需給小委員会で特に議論した事項である。

平成16年12月

1 産地・担い手

(1) 産地のあるべき姿

ア 現状と課題

果樹については、その多くが集出荷施設を核として産地を形成しているため、産地ごとに特色を持った取組が行われ、他の品目に比べ産地の位置づけが大きい。しかしながら、これら産地においては、

- ① 消費者ニーズを踏まえ、生産から出荷・販売まで一貫した方針を持った取組が必ずしも行われていない、
- ② 担い手の規模拡大の遅れ、後継者不足、高齢化の進展等により、生産基盤の脆弱化が見られる状況となっている。

今後とも、果樹農業の継続・発展を図るためには、担い手の育成や園地等の整備について、目指すべき産地の姿を明確にした上で、戦略的な生産・販売により競争力のある産地を構築することが必要である。

イ 今後の方向

消費者ニーズに対応した果実を生産し、競争力のある産地を構築するため、産地ごとに具体的な目標とそれを実現するための戦略を内容とする「果樹産地構造改革計画（仮称）」（以下「産地計画」という）を産地自らの手で策定する必要がある。

産地計画には、量販店との契約による低コストかつ安定的な果実の生産、高品質化の追求による高価格販売の推進、観光果樹園や直販による農村都市交流等、多様な戦略の選択肢の中から、目指すべき産地の姿を明確に位置づけ、これを実現するための具体的な戦略として、

- ① 合意形成のための検討体制（産地計画の策定・推進に当たっての合意手法の確立）、
 - ② 核となる担い手の明確化（育成手法等を含む）、
 - ③ 担い手以外の農業者の役割の明確化（ロットの確保等の役割）、
 - ④ 農地利用計画（生産の主体となる維持すべき園地の明確化、担い手への園地集積への取組方法、園地集積を円滑に行うための基盤整備のあり方等）、
 - ⑤ 労働力の確保策（産地内の労働力の実態を踏まえた労働力調整手法等）、
 - ⑥ 販売戦略（販売体制の改善、販売促進の手法）
- 等を定める必要がある。

計画の策定に当たっては、産地内で、関係機関が十分連携し、合意形成のための検討体制（生産者、農協、市町村、普及センター、農業委員会等関係者による産地協議会）を構築するとともに、国や県は、計画策定に必要な目安の提示、市町村は計画策定のための指導・調整等を行うことが必要である。また、中山間地域等直接支払制度については、計画内容の整合を図るとともに、計画策定から評価までの一連の流れについても参考にする必要がある。

なお、国による産地への支援は、原則として、産地計画の策定・実行を要件とするが、支援を行った場合には、一定期間後に、計画の達成状況等について評価を行うことが必要である。評価の方法等については、今後事務的に詰めていくこととするが、果樹が永年性作物であることの特性に留意する。

(2) 産地における担い手の位置づけ、役割分担

ア 現状と課題

果樹農家は、主業農家の生産シェアが68%を占め、また、約半数が単一経営であるものの、近年の価格低迷等により所得水準は低く、果樹単一主業農家の所得は600万円（農業所得では361万円）と低い状況にある。また、60歳以上の経営者が5割を超え、高齢化が進展するとともに、70代になると、作業負担も大きく、経営者数は激減している。

このような状況から、将来の果樹生産を担う農業者の育成が急務であるが、産地を主導する担い手の位置づけや産地を構成する多様な農業者の役割が明確ではない。

このため、産地内で合意形成を図り、産地において、担い手やそれ以外の農業者の明確化が必要である。

イ 今後の方向

果樹農業の担い手は、認定農業者制度を基本とし、産地自らが策定する産地計画において担い手とその育成手法等を明確にする。

その際、果樹産地は、産地ごとに多様な経営体がそれぞれの役割を担いつつ、特色のある取組を行っている実態を踏まえ、60代までの主業農家を中心に担い手を明確にすることが必要である。

また、「新規就農者」、「販売を一体的に行う等法人化を目指す組織」など、今後とも継続して果樹農業を担っていくと考えられる多様な経営体についても、産地の実態を踏まえ、一定の要件のもとで担い手として位置づけるよう配慮が必要である。

加えて、担い手以外の農業者の役割（特定需要に対応した生産・加工、出荷ロットの確保や担い手への農地の貸し付け等）も明確にしつつ、産地の構造改革を進めることが必要である。

(3) 生産基盤の構造改革

ア 現状と課題

果樹産地では、

- ① 2割強の園地が、15度以上の傾斜地に立地し、園地改造等を必要とする園地が5割以上もあること、
- ② 経営規模は拡大傾向にあるものの、主業農家平均でも1haに満たず、小規模な園地が分散していること、
- ③ 果樹園における利用権設定・所有権移転面積は、それぞれ1%前後と極めて低い水準にある中で、放任園が増加傾向にあること、
- ④ 摘果、収穫等、機械化が困難な作業やせん定など高度な技術が必要とする作業が多く労働集約的であること、
- ⑤ 高齢化の進展や後継者不足により労働力が不足していること、等、生産基盤の脆弱化に対する早急な対応が不可欠である。

イ 今後の方向

担い手の育成に資する観点から、産地計画に基づき、園地の基盤整備・担い手への集積・労働力の確保を効率的に組み合わせた一体的な取組を推進するとともに、その推進に当たっては、次の観点から取組を進める必要がある。

- ① 果樹生産の省力化・生産性の向上を図り、担い手に園地を集積するため、園内道整備、園地の傾斜緩和等の基盤整備を推進するとともに園地の貸借を推進する体制の充実を図る。その場合、園地の傾斜、土壌条件等の園地情報を的確に把握・整備し、園地の効率的利用を促進する。
- ② 基盤整備に当たっては、優良品種・品目への転換を一体的に実施する。その際、特に過剰感のある早生みかん等については、国産果実の端境期に出荷できる中晩かん類等への転換、更に条件不利園地の廃園等園地転換を推進する。
- ③ 労働力の確保については、個人単位での雇用の確保には限界があるため、産地において労働力を調整するシステムの構築を図る。その場合、産地協議会において、産地内で必要な労働力を作業ごとに調査・検討し、産地内からだけでなく、産地外も考慮に入れた労働力の確保策を検討する。また、高度な技術を必要とする労働力を確保するための取組として、技術講習などを推進する。

なお、産地の実情に応じ、労働力分散の観点から、多品目の複合経営、加工や観光果樹園等を含めた経営の多角化も視野に入れた検討が必要である。

これらの推進に当たっては、現行の基盤整備事業や農地集積のための事業を積極的に活用するとともに、産地の実態に沿った効果的な支援方策について、引き続き検討を行う。

(4) その他

ア 現状と課題

近年、「食の安全・安心」や「環境問題」に対する国民の関心が高く、環境保全型農業や農業の多面的機能の向上の取組が求められている。また、カラスやイノシシ等の鳥獣による果樹への被害が増加しており、果樹生産にも大きな影響を及ぼしている。

果樹については、機械化が困難で労働集約的な作業が多く、省力化が進んでいない中、消費者からは高品質果実の安定供給が求められている。

イ 今後の方向

(ア) 食の安全・安心、環境等

食の安全・安心に対応するため、土づくりを基本とし、減農薬生産が可能となるフェロモン剤の活用、草生栽培などの環境保全型農業の取組を一層推進するとともに、新技術の開発を引き続き推進することが必要である。

また、果樹農業に期待される「保健休養・やすらぎ・いやし」、「都市との交流」、「農村景観」等の多面的な機能の維持・向上を図ることも重要である。なお、これらの機能は、農業の持続により発揮さ

れるものであることを考慮する必要がある。更に、鳥獣被害の低減に向けた個体数管理、被害防止対策、生息環境整備への一体的な取組を引き続き推進していくことも必要である。

以上の課題に対応するためには、中山間地域等直接支払制度、持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律におけるエコファーマー制度の活用等が必要である。加えて、現在検討されているGAP（適正農業規範）に対する積極的な取組を推進する必要がある。

(イ) 低コスト、高品質生産技術

消費者ニーズに対応した果実を低コストで生産するため、現在普及しつつある低樹高仕立て栽培等の省力化技術の導入、多品種・多品目経営による出荷時期の分散を推進するとともに、試験研究機関と連携し実用性の高い技術の開発により、生産の省力化・低コスト化を促進することが必要である。

また、高品質の新品種の導入、マルチ栽培、土づくり等による品質向上のための取組を推進することが必要である。

なお、これらの農業者の取組に対し、消費者の理解が深まるよう努力することが必要である。

2 経営

(1) 需給調整

ア 現状と課題

うんしゅうみかん、りんごについては、平成13年度から需給調整・経営安定対策を行っているが、生産調整については、おおむね計画に近い水準を実現し、また、うんしゅうみかんでは、隔年結果の是正が進展し、一定の成果が見られる。

一方、出荷調整については、国が全国の生産出荷見通しを公表し、生産者団体が県・生産者別に配分しているが、生産者への目標配分は出荷実績に基づき、一律に配分する場合が多く、高品質果実を生産する担い手の生産意欲が減退している。

また、出荷時期が集中しやすい早生みかんから他の品目や品種への転換、低品位果実を生産する条件不利地の園地転換等が進展しておらず、特定時期に出荷集中する等により価格が低迷（うんしゅうみかんは3年連続）している。

イ 今後の方向

(ア) 現行制度

18年度までを計画期間としている現行の需給調整・経営安定対策については、次の運用改善を行う必要がある。

① 生産出荷量の配分方法について、販売単価や改植等の取組実績を加味し、担い手の生産拡大を促進する。

- ② 価格低下を未然防止するため、出荷集中による価格低下が懸念される時期には出荷調整を確実に実施する仕組みを制度に位置づける。
- ③ 価格低下が顕著な場合等に、産地の自主努力による価格浮揚対策として行う全国的な緊急出荷調整の実施手法を整備する。
この他、生産者団体が策定する販売計画を集出荷施設単位まで浸透することにより、出荷の進捗状況を管理・調整することが重要である。

(イ) 19年度以降の対策

価格安定のため、生産者団体が主体となり計画的生産・出荷を行う適切な需給調整は19年度以降も不可欠であるが、次の対策について更に検討が必要である。

- ① 過剰感のある早生みかんについては、高品質な中晩かん類等への品目転換、条件不利地の廃園等により構造的な供給過剰を改善する。
- ② うんしゅうみかん、りんごについては、生産者団体の主導により計画的生産・出荷を行い、特に、出荷集中が懸念される場合は、生産者団体により緊急に出荷調整を行うため生食用果実を加工に仕向ける等適切な出荷調整を実施する。
- ③ その他の品目については、これまでと同様、生産者団体主導の需給調整を実施する。

(2) 経営支援

ア 現状と課題

認定農業者及び認定農業者が実質的に運営する組織が制度の対象生産者となっている経営安定対策では、需給調整の取組を行った場合でもなお、価格が低下した場合に補てんを行い、担い手の経営安定に寄与していることから、一定の評価ができる。

しかしながら、気象災害でやむを得ない品質低下による価格低下もあるものの、価格低落時に地方市場を中心に流通コストを下回る果実も出荷されており、こうした低品質（低価格）の果実も補てん対象となるため、販売環境を悪化させている。また、毎年、経営安定対策の補てん対象となる県もある。その結果、うんしゅうみかんは3年連続、りんごは13、14年産に補てんされ、6年間（13～18年産）で192億円の国庫負担額（予定）のうち15年産までで約130億円を支出している。

このような中、経営安定対策は、価格の低下傾向が継続した場合、補てん基準価格が下がるため、経営を安定させる上で十分ではないとの意見もある。

一方、果樹共済（災害収入共済方式）については、品質低下により価格低下を来す果樹について、気象災害に起因する減収又は品質低下による収入減を補てんする制度であり、15年度の制度改正により地域指定制が廃止された。しかしながら、果樹共済（災害収入共済方式）は加入率が低く、加入率の向上が課題となっている。

イ 今後の方向

(7) 現行制度

生産者団体は、現行以上に需給調整対策を的確に推進し、高品質果実の生産を促進させることで、価格低下を防止することが基本である。

なお、経営安定対策の運用改善としては、一定の価格水準に満たない低品位果実を補てん対象から除外することとする。

また、果樹共済については、これまでも共済掛金の安い方式の導入、農家の不公平感を解消するための改善等の加入促進のための制度改善が行われてきた。特に、災害収入共済方式については、15年度の制度改正により地域指定制が廃止されたこともあり、制度のメリットを生産者にPRし、気象災害により品質が低下し価格低下が生じた場合、農業者のセーフティネットになるよう、加入を一層向上させるべきである。

(イ) 19年度以降の対策

適切な需給調整対策の実施を前提とすれば、気象災害に伴う品質低下による価格低下や収量減が収入減少の大きな原因であり、気象災害による減収を補てんする果樹共済の一層の加入推進を行うほか、次の対策の実施について更に検討が必要である。

果樹農業の担い手の経営を安定させるため、産地計画に基づく取組に対して支援を行う。(例：小規模基盤整備及びこれと一体的に行う省力化・高品質化技術の導入、園地の流動化、改植等による優良品種・品目への転換、条件不利地の廃園等)

(注) 上記の支援策に代替するものとして「現行のうんしゅうみかん、りんごを対象とする経営安定対策を担い手と担い手以外で補てん率に格差を設ける等、担い手に配慮した対策に改善して継続実施する」案も第6回産地・経営小委員会で議論されたが、同小委員会では上記の支援策が不可欠との意見が大勢を占めた。

3 流通

(1) 流通コスト

ア 現状と課題

果実については、小売価格に占める生産者手取りが4割程度である一方、流通段階での経費が6割程度を占めることから、流通面でのコスト低減が必要である。

また、コスト低減と効率化を図る観点から、流通の各段階では取引の電子化が促進されているものの、生産から小売りまでの一貫した取引の電子化のメリットを活かすまでには至っていない。

更に、ばら売りなど消費者ニーズに対応した流通システムも求められている。

イ 今後の方向

流通面でのコスト低減を進めるためには、野菜の取組を念頭に、現行の外観を重視した全国標準規格の廃止を含め、生産出荷団体による出荷規格の簡素化や内部品質を重視した規格の設定について検討が必要である。また、段ボールと比較しメリットの大きな通いコンテナ等の流通システムの導入を促進するとともに、利用コストの縮減、産地の識別方法を確立する必要がある。

さらに、生産から小売りまで一貫した取引の電子化を一層推進するとともに、取引EDI、無線ICタグ、生鮮JANコード等を活用し、取引情報と物流の効率化を推進する必要がある。

なお、流通コストの低減の推進に当たっては、流通の各段階でのコストを明確化し、産地においてもコスト意識を持って流通コストの低減に取り組むことが必要である。また、多段階での利用が可能となる通いコンテナの回収システムの確立や通いコンテナの規格の統一等も必要である。

(2) 果実の輸出

ア 現状と課題

かつて生鮮果実の輸出量は、うんしゅうみかん、なしを中心に5万トン近くあったが、円高の影響、輸出先国での他国産との競合により、最近では1万トン程度で推移していた。しかし、平成14年の台湾のWTO加盟等により輸出が増加し、15年は2万6千トン（対前年比132%）となっている。

こうした中、果実の輸出については、輸出志向のある産地が個別に対応している状況にあり、また、輸出の主要品目であるうんしゅうみかんやなしについては、安価な中国産や韓国産との競争が激化している。

なお、相手国の検疫条件や市場アクセス手続き等で輸出が阻害される事例がある。

イ 今後の方向

東アジアの富裕層等を対象に、高品質である我が国果実の特性を活かし、輸出を強力に推進することが必要である。

このため、生産者団体、都道府県、J E T R O 等関係機関が連携し、輸出に必要な情報を効率的に収集するとともに、情報の共有化を図り、輸出を一体的に推進するための体制の整備が必要である。

また、海外市場における幅広い需要の確保やブランドイメージを確立するため、高品質の国産果実の優位性を活かした、新たな海外市場開拓や日本産ブランドとしての統一した出荷表示等を推進する必要がある。

さらに、高品質果実の継続的かつ安定的な輸出を推進するため、産地間の連携、集出荷・貯蔵体制の整備等により販売期間を拡大することが必要である。

なお、果実の輸出の促進に当たっては、各国の輸出阻害要因を分析し、輸出環境改善の努力を一層強化するとともに、品種育成者や産地・企業ブランドの知的財産権の保護についても対応が必要である。

4 加工

ア 現状と課題

我が国では、生食用に向かない規格外品を中心に加工原料として仕向けられ（出荷量の1割強）、生食用果実の需給調整機能に一定程度の役割を果たしてきたが、果汁の輸入自由化を契機に、国産加工品の生産は大きく減少している。このような中、果樹生産において、加工用途の位置づけを明確にするとともに、加工原料用果実を安定的に加工業へ供給することが必要である。

一方、みかん果汁工場は、低価格で輸入されるオレンジ果汁の影響で販売環境が悪化し、経営が厳しいため、飲料製品の受託製造等により工場経営を安定させている状況にある。

また、果実飲料の原料原産地表示については、「食品の表示に関する共同会議（厚生労働省、農林水産省共同会議）」において、義務表示対象品目としないことが決定されたが、消費拡大を図る上で、国産原料使用の加工品であることをPRすることが必要である。

なお、果実飲料の消費量は、他の飲料との競合もあり、伸び悩みの状況にあるが、地域特産品認証表示により、48品目の果実加工品が地域特産品として認証されている。

果汁以外の加工品については、国産原料を使用した高級商材としての販売も一部見られる。

イ 今後の方向

果樹生産に伴い不可避免的に発生する加工原料用果実を今後とも利用するため、我が国の技術を生かしたストレート果汁等の高品質果実加工品を生産するとともに、加工原料用果実を安定供給するため、果汁原料用のみかんや缶詰原料用のもも等の加工原料用果実を対象に、生産者団体と加工業者との長期取引契約を引き続き推進する必要がある。

一方、みかん果汁工場については、コスト低減、高品質果汁生産へのシフト等の合理化を推進するとともに、特に、搾汁量が減少している工場は、再編も視野に入れた合理化を図る必要がある。さらに、健康志向に見合った需要を開拓するため、機能性成分を損なわないような商品開発の推進や加工に適する原料果実の確保や製造・保管における高度管理システムの導入が必要である。

また、果実飲料の原料原産地表示については、義務表示の対象にするよう引き続き検討するとともに、当面は、製造業者が国産品として強調表示するよう推進することが必要である。さらに、果実に豊富に含まれる健康機能成分等をPRするとともに（例えば、うんしゅうみかんのβ-クリプトキサンチン）、産地が取り組む特産的加工品については当該地域のみならず、全国的な展開を図ることも重要である。

なお、果汁以外の加工品については、輸入品に対抗できる国産加工品のブランド化を進め、国産果実の素材特性を生かした国産原料100%等の高付加価値商品として、製造・販売に努めることが望ましい。

5 消費

(1) 食生活の変化及び「食」に対する意識の変化

ア 現状と課題

食料摂取は飽和水準が継続するなか、欠食習慣の拡大など食生活の乱れが懸念されている。果実の摂取量は、近年横ばいで推移しており、厚生労働省が定めた一日当たり目標摂取量150g（可食部・皮・芯等の廃棄部を含めると200g）に対し124gにすぎず、世界的に見ても少なく、特に若年層で極端に少ない。

この状況を踏まえ、消費者が果実を摂取することの重要性を再認識する取組を実施していくことが必要である。

また、家族構成の変化や生活スタイルの多様化等により、食の外部化、簡便化志向が進展している一方、安全・安心に対する関心の高まりや健康志向等、消費者ニーズは多様化しており、これに的確に対応した情報提供等が必要である。

イ 今後の方向

消費拡大に向け「毎日くだもの200g運動」を効果的に推進するため、

- ① 各種取組（マスメディア、シンポジウム、イベント等）間の連携と取組における訴求対象者の重点化、
- ② マスコミ関係者、医療関係者等への働きかけの強化、
- ③ 果実についての情報発信源を増やすとともに、消費者向けの情報データベースの拡充、
- ④ 取組実施後の効果の把握

等により、年代別、男女別、目的別に果実の持つ健康機能性等の情報を効果的にPRすべきである。

生産者、生産者団体においては、販売サイドや関連産業との連携を図り、多様な消費者ニーズを踏まえた販売戦略を構築するとともに、

安全・安心、品質、食べ頃、保存方法等を消費者に情報提供する取組を行うことが必要である。

また、国産果実の外食産業等への導入、コンビニエンスストアでの販売、衛生面等にも留意しつつ食材、カットフルーツとしての活用についても推進するなど生産者、生産者団体と関係業者、関係機関が連携して更なる消費拡大に取り組むことにより、毎日の食生活に国産果実の定着を図る必要がある。

さらに、簡便化志向に対応した「食べ易さ」に着目した新品種の育成・普及を促進することが重要である。

なお、安全・安心に対応したトレーサビリティシステムの導入に当たっては、流通コストの上昇につながらないように検討する必要がある。

(2) 販売・流通形態の変化

ア 現状と課題

果実の流通量の８割は、卸売市場を経由しているが、その割合は年々減少しており、全農首都圏青果センター等市場を通さない独自の取引、宅配、産地直販施設、インターネット上での販売等、流通が多様化しており、これらに的確に対応した産地サイドの販売戦略を構築することが重要である。また、量販店の販売シェアの拡大に伴う消費者への対面販売の減少、世帯員数の減少等に対応したばら売り、少量販売等販売形態も多様化が進んでおり、これに対応した取組が必要である。

イ 今後の方向

産地サイドと販売サイドが連携し、消費者に信頼性の高い商品を提供するため、消費地での販売促進活動等を通じ、品質等の情報を提供する取組を積極的に進めるとともに、品質管理体制を一層強化することが必要である。また、果実専門店、デパート、量販店、青果店、コンビニエンスストア、産地直販施設等ごとの販売形態に沿った果実の品質や出荷形態を検討する等の対応を産地側から戦略的に進める必要がある。

卸売市場法の改正に対応し、産地でも「ブランド品」や「こだわり商品」を開発し、多様な流通ルートを用いた積極的な売り込みを図る必要がある。その際、流通業者、販売業者と連携を図り、双方にメリットのある商品の開発に取り組むことが必要である。

また、宅配やインターネット取引では、信頼度の高い商品提供、確実な集金方法、個人情報保護の観点に立ったシステムを構築することが必要である。

なお、情報提供に要するコストについては、産地サイド、流通・販売サイドが公平な負担を行うことが必要である。

(3) 品目の多様化

ア 現状と課題

年間を通じ多様な果実が輸入されているが、特に国産果実の出荷量が少ない4月～6月に輸入量が増大しており、輸入品と比較した場合の国産果実の優位性を発揮させることが必要である。

イ 今後の方向

産地として、需要に見合った生産構造へ転換し、産地ブランドを確立することが重要である。その際、国産果実の出荷の少ない4月～6月に出荷できる晩かん類の新品種への転換等により高品質果実の周年供給体制を確立するとともに、販売サイドと連携し、「旬」や「品質の良さ」等を強調して果実を販売することが必要である。

(4) 食育

ア 現状と課題

ファストフード等で育った世代が親となり、次世代へ「食」の重要性が的確に伝達するか懸念される中、学校給食を通じた正しい食習慣の定着の観点から学校給食への取組が重要視されているものの、国産果実の導入は、コスト面等から単発的な取組にとどまっている。

イ 今後の方向

幼稚園、保育園等幼少期からの国産果実摂取の定着化の推進や「総合的な学習の時間」を活用した果実の健康機能性等の児童生徒への理解の促進を図るとともに、その保護者への理解の促進を図ることが必要である。また、産地ごとに学校給食関係者や教育委員会との連携を図るとともに、国においても文部科学省、厚生労働省等関係機関との連携を図り、学校給食への国産果実の定着化を推進すべきである。

さらに、体験学習の場として果樹園（例えば、観光果樹園）を活用した取組も推進すべきである。