

第2部 外部監査の結果

農業を取り巻く環境

日本の農業は工業に比較して生産性が低く、また、貿易自由化等の影響から農産物の価格は下がり続け、農家の数は減少し耕作放棄地の発生や農家の高齢化が問題となっている。昨今の原油価格高騰などを背景とした穀物を燃料にするバイオエタノールの需要増や、中国などの新興国における食料の需要増により、国は食料の安定供給に不安を感じ、食料自給率の向上を図っている。

いつでも食料を安く輸入できる状態から食料品の高騰や輸入できない状態へと変化しつつあり、日本の農業を取り巻く環境も変化している。

日本の農業について、平成21年度版「食料・農業・農村白書」(以下、「白書」とする。)から次の点について確認しておきたい。

- 1 日本の産業としての農業
- 2 食料の安定供給と農産物価格
- 3 世界の食料事情の変化
- 4 日本の米政策
- 5 食料自給率
- 6 農産物と食品産業
- 7 消費者の嗜好変化
- 8 米の消費拡大
- 9 消費者の協力
- 10 農家等の分類

1 日本の産業としての農業

日本は工業化社会が進展した結果、工業生産においては世界でも効率的な経営をしているが、農業生産においては遅れをとっている。効率的な経営をすれば労働者1人当たりが生む付加価値も高まり、高い報酬を生むことができる。効率的な経営ができないと、付加価値も低くなり、報酬も低くなる。日本の農業は所得水準が低いままであることから、採算の合わない農地を耕作しない耕作放棄地の発生・拡大や、後継者不足による農家の高齢化が進展している。

工業立国を目指す日本にとって、農業は産業と見ることなくきたと言える。白書の「我が国の農業の諸外国との比較」によれば次のとおりである。

我が国は人口が多い割に国土が狭く、かつ、森林の占める割合が高いため、国民 1 人あたりの農地面積は欧米諸国や豪州に比べ非常に小さくなっている。また、我が国は夏季に高温・湿潤となるアジアモンスーン気候に属し、水稲作に適している一方、水はけの良い土壌を好む麦、大豆等の生産は、欧米に比べ、技術的に困難な条件下にある。

各国の農地面積等の比較(2005年)

	日本	米国	EU(25)	EU(25)			豪州
				ドイツ	フランス	英国	
国土面積(万ha)	3,779	96,320	39,819	3,571	5,515	2,436	77,412
農地面積(万ha)	469	17,718	10,988	1,210	1,964	578	4,974
国土面積に占める割合	12.4%	18.4%	27.6%	33.9%	35.6%	23.7%	6.4%
人口(百万人)	127.8	296.4	460.7	82.5	61.0	60.2	20.4
人口1人あたり農地面積(a)	3.7	59.8	23.9	14.7	32.2	9.6	243.8

資料: 国連食糧農業機関(FAO)「FAOSTAT」、国連「Demographic Yearbook 2005」

注: 農地面積は、耕地及び永年作物地の計であり、放牧・栽草地を含まない

生産費比較論からすれば、日本は米の生産に集中し、麦・大豆は輸入したほうが有利になる。また、食料安全保障上は、麦は同じ炭水化物の米に代替できるが、たんぱく質の大豆は代替できないので、大豆の生産はある程度維持する必要がある。

日本は耕地が狭く、さらに水田が多くを占めるということもあって、水位の維持を考えると広い水田を作ることが困難であり、農機具による農作業も効率性に限度があることから、日本の農業は産業として単純に諸外国と比較することは困難である。

2 食料の安定供給と農産物価格

「食料・農業・農村基本法」によると、「食料は人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものである。国の重点施策は食料の安定供給の確保である。そのために、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄等を適切に組み合わせるべき旨が第1条で規定されている。

食料の安定供給の確保のためには、常に食料の需要を上回る供給をしなければならない。

特に米については、生産調整をしているが完全実施されないことや、さらには米の消費減による供給過剰の状況の中、消費者重視・市場重視の考え方に立った米政策が推進されており、米価は長期的に低下が続いている。

3 世界の食料事情の変化

白書によれば、世界の食料事情は次のとおりである。

「2008（平成 20）年は、原油や穀物、大豆の国際価格が史上最高水準に急騰し、ガソリンをはじめとする石油関連製品や食料品価格の上昇といった形で国民生活に様々な影響を及ぼしました。また、燃料や飼料、肥料といった生産資材価格も上昇し、施設園芸や畜産等の経営に深刻な影響を与えています。

世界の食料需給は、世界人口の増加や所得の向上に伴う畜産物の需要増加といった基礎的要因に加え、最近では、農産物のバイオ燃料需要の増加、中国等の急激な経済発展、異常気象の頻発等の要因に大きな影響を受けるようになっており、食料の需給をめぐる国際情勢にかつてない変化が起こっています。

このような中、米等の輸出規制を導入した輸出国がみられたほか、食料を輸入する発展途上国等では食料をめぐる抗議行動や暴動が発生しました。農林水産省（農林水産政策研究所）や国際機関が行った食料需給の中長期展望では、いずれも穀物、大豆等の価格は今後、高水準で推移するものと見込まれています。」

以上のように、今までは、食料は世界中どこからでも安く輸入できる状態と考えられていたが、今後は輸入できない状態や輸入できても価格が高い状態が想定される。

4 日本の米政策

平成 20 年度までは、食生活の変化に伴う継続的な消費量の減少等の環境変化に対応して、平成 22 年度までに米作りの本来あるべき姿の実現を目指し、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作りが推進されている。

つまり、需要に見合った米の生産をするために、米の生産調整をして米の生産を減らそうとしていた。

米の生産調整をしている農家に対しては、次のような補助金等が支給されている。

産地確立交付金
地域水田農業活性化緊急対策事業

水田・畑作経営所得安定対策実施要領によれば、国も大規模農家を支援して米の生産性の向上を図っている。大規模農家とは、耕作面積の観点から認定農業者については北海道にあっては 10ha 以上、都府県にあっては 4ha 以上、集落営農組織については 20ha 以上である。

平成 21 年度からは、水田フル活用を標榜し、主食用の米の需要量に見合った作付けを行うとともに、自給率の低い麦・大豆・飼料用作物等の生産を推

進し、これらの生産に適さない地域では新規需要米（米粉用米、飼料用米等）や稲発酵粗飼料（WCS）等の生産が促進されている。

また、平成 22 年度からは民主党政権が誕生したことにより、農家戸別所得補償制度が誕生しようとしている。

平成 20 年産の福島県平均の米（水稲）、小麦、大豆の 10a あたりの収穫量、粗収益は次のとおりである。

	米（水稲）	小麦	大豆
10a あたり収穫量	539 kg	205 kg	147 kg
10a あたり粗収益	126,258 円	7,175 円	15,876 円

データの出典元も含めて詳細は「福島県の農業及び政策」39 頁参照。

5 食料自給率

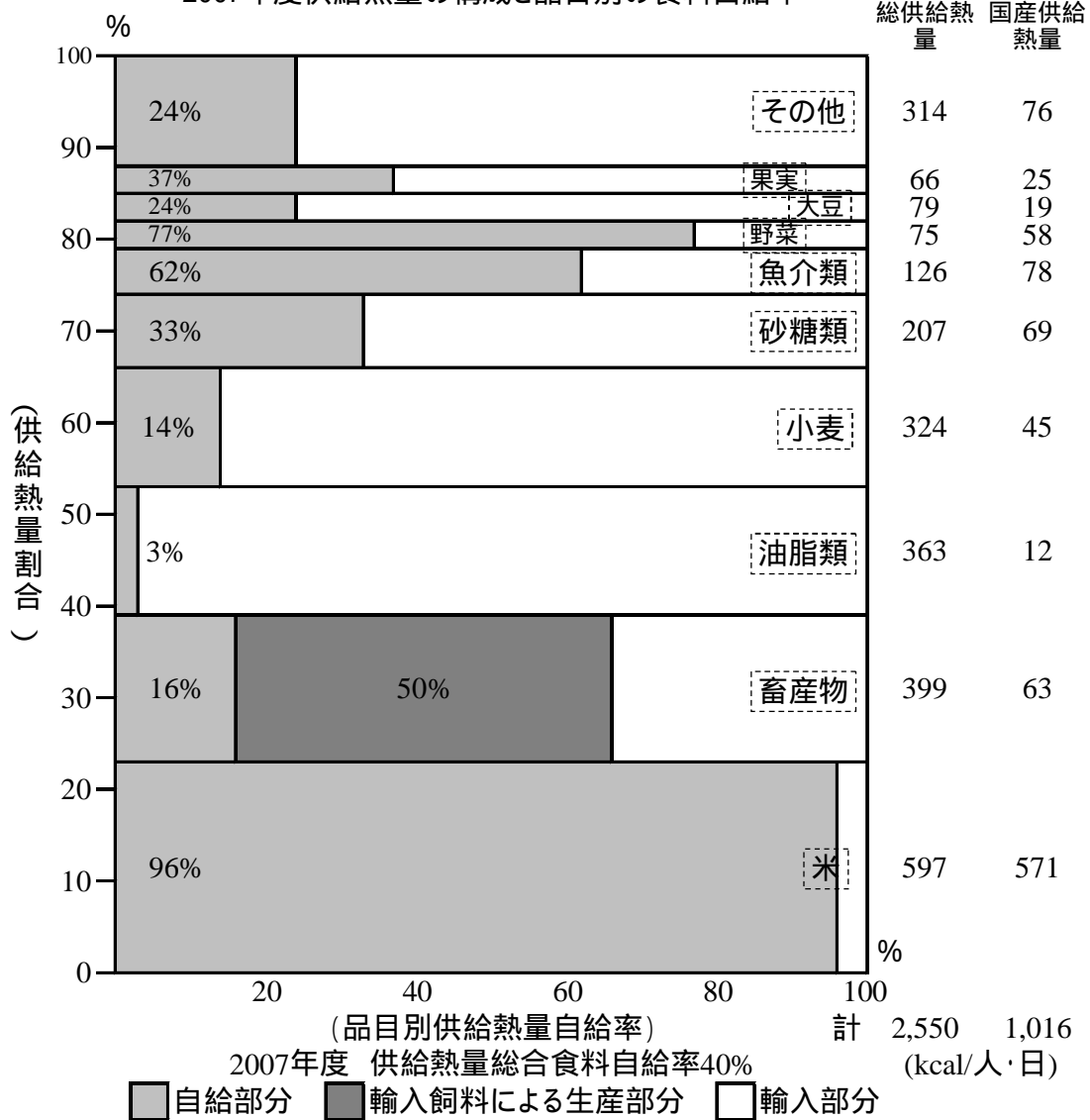
白書によれば、食料自給率について次のように述べられている。

「供給熱量ベース（カロリーベース）の総合食料自給率が長期的に低下してきた原因は、主に食生活の変化にある。国内で自給可能な米の消費が減少する一方、国内生産では供給困難な飼料穀物が必要な畜産物や油糧原料を使用する油脂類の消費が増加している。1965（昭和 40）年度から 2007 年度までの間に、供給熱量全体に占める米の割合は 44% から 23% に、主食用穀物の供給熱量に占める米の割合も 77% から 65% に、それぞれ減少している。

また、食の外部化が進展する中、外食、中食や食品加工業等の実需者における加工や業務用需要の高まりに国内生産が十分に対応しきれていないことも、食料自給率が低下してきた要因としてあげられる。」

カロリーベース食料自給率の一覧表は次のとおりである。

2007年度供給熱量の構成と品目別の食料自給率



カロリーベースの総供給熱量は 2,551kcal であるが、表の合計は四捨五入差で 2,550kcal となっている。

日本の平成 19 年度のカロリーベースの食料自給率が 40% と諸外国と比較して低いことが問題となっている。日本以外の諸外国は小麦が主食であり、日本は米が主食であるにもかかわらず、小麦や油脂類の消費が増え、その大部分は輸入に頼っている。食生活の変化に伴い、輸入穀物に依存して食料自給率を下げていることになる。

平成 20 年産の農林水産統計によると、米の国内生産量は 8,815 千トンのうちコシヒカリが 3,211 千トンを占めている。一方、小麦の生産量は 881.2 千トンで米の生産量の 1 割程度である。小麦の生産量の大部分は北海道で 541.5 千トンと全国生産量のうち 6 割強を占めている。北海道は梅雨がなく小麦の生産に適しており、10a あたりの収量も全国平均が 422 kg であるのに対して北海道は 468 kg である。なお、福島県は 205 kg と全国平均の半分以下である。

農林水産省の「麦の需給に関する見通し」(平成 21 年 3 月)によると、「近

年の外国産小麦（食糧用）の輸入量は、500 万トン程度で推移し、平成 20 年度の輸入量は 4,863 千トンとされている。

工業化社会で成功した日本は世界中からおいしいものを輸入して生活しているが、カロリーベースの食料自給率は、言葉を変えれば日本の豊かさを示す贅沢指数と言える。

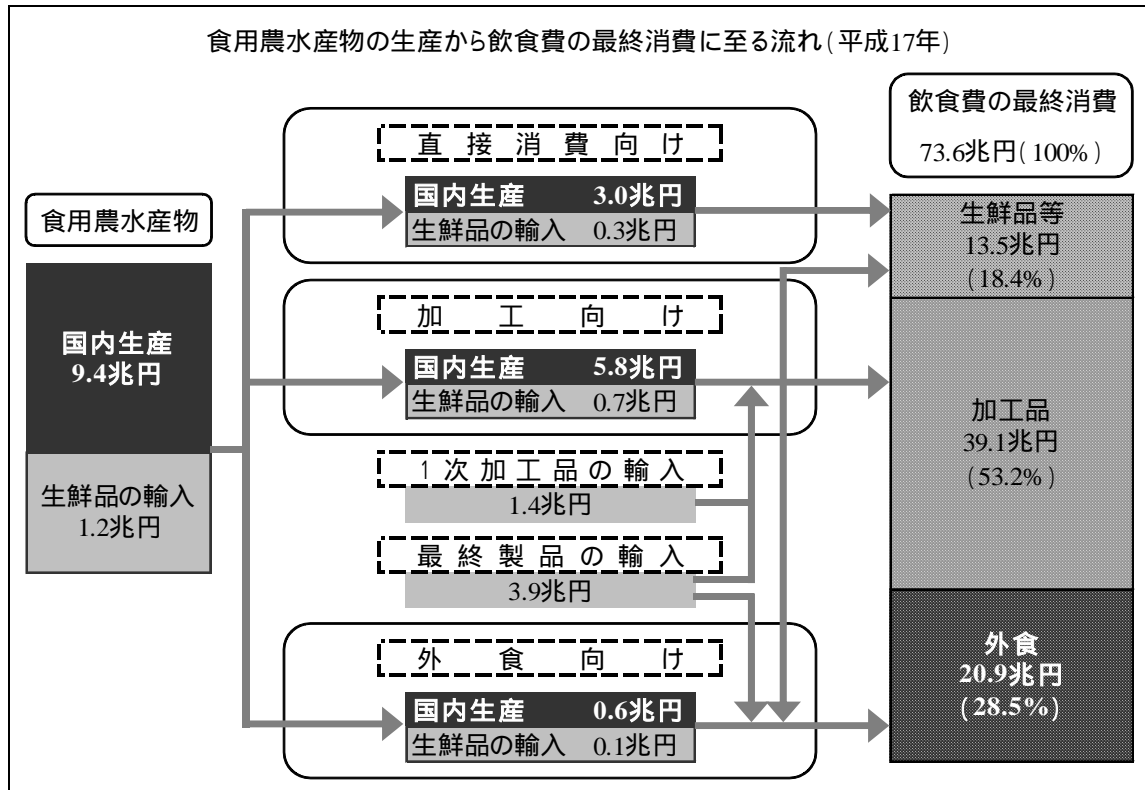
国は、カロリーベースの食料自給率の低さを食料安全保障上の問題と考えているようであり、その率を当面は 45%、将来的には 50%に引き上げることを目標としているようであるが、カロリーベースの食料自給率が 50%では、緊急時には日本人が生活を維持できないと思われる。

私は、食料安全保障上の観点でとらえるならば、日本においては米は小麦よりも生産性が高く、かつ既に水田も整備されているので、米を中心に日本人のカロリーを維持することを目指し、米と同じ炭水化物の小麦は輸入で対応し、たんぱく質の大豆は作付けを推進するべきであると考え。よって、日本人のカロリーを維持するための水田の面積は水田として維持し、需要に見合った米を生産する水田以外の水田は、いつでも食用米を生産できる状態を維持すべきである。

すなわち、食料の安全保障上、緊急時に日本人が 1 日に必要とするカロリーを計算し、そのうえで栄養素を加味した生産額ベースの食料自給率の目標を 100%にすべきと思われる。

6 農産物と食品産業

農産物は、そのまま消費者に届くわけではなく、素材のまま、または、加工されて流通過程を経たうえで消費される。白書による農産物と飲食費の最終消費の関係図は次のとおりである。



資料：総務省他9府省庁「平成17年産業連関表」を基に農林水産省で試算

注1：食用農水産物には、特用林産物（きのこ等）を含む。精穀（精米、精麦等）と畜（各種肉類）冷凍魚介類は、食品製造業を経由する加工品であるが、最終消費においては「生鮮品等」に含めている。

注2：旅館・ホテル、病院等での食事は、「外食」ではなく、使用された食材費をそれぞれ「生鮮品等」及び「加工品」に計上している。

カロリーベースの食料自給率は40%とされているが、食用農水産物10.6兆円のうち、生鮮品の輸入は1.2兆円で全体の11.3%である。いかに生鮮輸入品の価格が安いかを示しているものと思われる。また、飲食費の最終消費高が73.6兆円となっているが、食料の加工、流通等でいかに付加価値を上げているかがわかる。

企業の農業参入が話題になっているが、食料品を取り扱う企業であるならば、「食の安全・安心」の観点からの企業のイメージアップ、廃棄（食べ残し、売れ残り等）された食料品を利用した有機肥料の生産などにより、企業全体として採算が合う可能性が高いと思われる。

一方で、それ以外の企業の農業参入においては、農産物の付加価値を上げ、生産コストを削減し、採算がとれるためには、機械製造業者が栽培プラント

を設置して施設野菜の生産に取り組んだり、建設業者が大型建設機械と操作技術を活かして遊休農地を再整備してソバや露地野菜など土地利用型作物の生産に取り組むなど、企業の本来の強みを活かす努力や食品産業と連携して販路を確保する努力などが必要と思われる。

7 消費者の嗜好変化

一般的に、人間は、豊かになると肉などのたんぱく質の消費が増えるようになり、その結果、米などの炭水化物の消費量は減ると言われている。日本の米の消費量の減少傾向についても同様な説明がなされている。

しかしながら、日本の食生活の変化は米から肉ばかりでなく、米から小麦への消費の変化もある。

学校給食は長らくパンが中心であった。この主たる要因は、調理及び後片付けの簡便さにあると思われる。このことに象徴されるように、現代の日本人は、調理や後片付けの簡便さを非常に重要視している。

米は、ご飯を炊いて食べるまでに時間がかかる。また、ご飯にはおかずと味噌汁がなければならぬという風潮があると思われるが、国民の嗜好変化に対応した新しく簡便な食べ方を提唱していく必要があると思われる。

現在では、学校給食でもご飯が中心になってきており、米飯給食の全国平均回数は週3回に達している状況であるが、白書においても学校給食は食育、地産地消を推進する上で重要な役割があるとされ、「米飯給食は、伝統的な食生活の基となる米飯に関する望ましい食習慣を子どもに身につけさせることや、日本文化としての稲作について理解を深める教育的意義を有している。」とされている。しかし、これには現在の日本人の嗜好の変化にも考慮した取り組みが必要ではないかと思われる。

8 米の消費拡大

福島県内では、県が独自に開発した米ではなく、他県で開発された米が主に生産されている。消費拡大を図ることを前提に食味の良い物(おいしい物)が作付けされてきたと思われる。

東北、新潟、北陸は米どころと言われ、おいしい米の生産地となっている。しかし、それ以外の地域でも米は生産され消費されていることを考えると、おいしい米でなくても日本人の口に合うと考える必要がある。昔のように米を主食として少しのおかずと漬物、味噌汁を箸で食べる時代から、ご飯も食材の一つと考えられる時代になったのではないかと思われる。

さらに米は大部分が卸売業者(米穀商)を通じて販売されるが、米は収穫時から時の経過とともに食味が変化するので、米穀商は種々の米を組み合わせることで年間を通して食味の安定したブレンド米を製造販売している。

J Aグループ福島が、食味が良く低価格志向という最近の需要にあった米の独自品種の開発を県に拠出金を出してまで支援するとの報道があったが、

正に時代に合った考えであると思われる。

おいしい米を作っていると自負している者は、ご飯は炊いてそのまま食べてもらいたいと思うだろうが、ご飯も食材の一つと考えられるような時代になったことを前提に米の消費拡大を図る必要があると思われる。

パンは大手の製パン業者もあるが、地域では地元の製パン業者がしのぎを削っておいしいパンの製造に励んでいる。ラーメンに至っては、麺の打ち方や切り方、スープの作り方、具ののせ方を工夫しつつ客の獲得に奔走している。

米も、炊き込みご飯やおにぎりなどの工夫した食べ方が国内にはあるが、韓国などは具をのせたご飯やスープに入れたご飯をスプーンで食べる習慣がある。中国などは炒飯やお粥にしてレンゲで食べる習慣もある。

米の消費拡大を図るうえで、日本人の嗜好に合ったご飯の食べ方はまだまだ工夫の余地があると考えられる。

9 消費者の協力

白書によると、食育の推進状況として「『食事バランスガイド』を活用した『日本型食生活』は、栄養バランスに優れているだけでなく、我が国の気候風土に適した米を中心に、国内で生産される農林水産物が多彩に盛り込まれている。また、『日本型食生活』の実践の促進は、ひいては脂質の過剰な摂取の抑制や米の消費の拡大を通して、食料自給率の向上につながることを期待されている。」とされている。

さらに白書は消費者教育については、「食育の推進にあたっては『教育ファーム』を通じて、国民1人1人が食の大切さを実感し、食に関する感謝の念と理解を深めていくことが重要である。市町村、学校、農林漁業者等が主体となって『教育ファーム』の取組を行っている市町村は69%であるが、その取組の効果を高めるためには関係者間の連携が重要である。」とし、「教育ファーム」は食育推進の重要な手法としている。

食料問題は、生産者も大事であるが、消費者の協力なくしては解決しないものである。

また、農業の振興は国や本県における地域産業活性化の大きな柱でもあることから、今後さらに消費者に国産農産物の安全性を知ってもらい、国産農産物の消費拡大や農産物の備蓄などに協力してもらう必要がある。

10 農家等の分類

(1) 農家の分類

農家等は、農業への従事日数や農家の年齢、農業への専従割合等により次のように分類される。

農家等分類関係(1990～2005年センサスの定義)

用語	定義
農家	経営耕地面積が10a以上の農業を営む世帯または農産物販売金額が年間15万円以上ある世帯
販売農家	経営耕地面積30a以上または農産物販売金額が年間50万円以上の農家
主業農家	農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の者がいる農家
準主業農家	農外所得が主(農家所得の50%未満が農業所得)で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の者がいる農家
副業的農家	1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の者がいない農家(主業農家及び準主業農家以外の農家)
専業農家	世帯員の中に兼業従事者が1人もいない農家
第1種兼業農家	世帯員の中に兼業従事者が1人以上おり、かつ農業所得の方が兼業所得よりも多い農家
第2種兼業農家	世帯員の中に兼業従事者が1人以上おり、かつ兼業所得の方が農業所得よりも多い農家
自給的農家	経営耕地面積が30a未満かつ農産物販売金額が年間50万円未満の農家
農家以外の農業事業体	経営耕地面積が10a以上または農産物販売金額が年間15万円以上の農業を営む世帯(農家)以外の事業体
農業サービス事業体	委託を受けて農作業を行う事業所(農業事業体を除き、専ら苗の生産及び販売を行う事業所を含む)

なお、10aは1反歩といわれ、1,000 m²である。農業関係では、面積の単位を10aとすることが多い。

平成18年度の福島県の上記分類別農家数は下記のとおりである。

	戸数	割合	戸数	割合
販売農家数	80,597 戸	100.0%	80,597 戸	100.0%
主業農家数	14,287 戸	17.7%		
準主業農家数	24,761 戸	30.7%		
副業的農家数	41,549 戸	51.6%		
専業農家数			11,079 戸	13.7%
第1種兼業農家数			12,133 戸	15.1%
第2種兼業農家数			57,385 戸	71.2%

主業農家は年間の農業従事日数60日を基準とするものである。主業農家数は「農業・農村の動向等に関する年次報告」による。専業農家は農業への従事形態を示すものである。専業農家等は後述「福島県の農業の現況」を参照。

(2) 農家の所得等の説明

農家経済関係

用語	解説
総所得	農業所得 + 農業生産関連事業所得 + 農外所得 + 年金等の収入
農業所得	農業粗収益(農業経営によって得られた総収益額) - 農業経営費(農業経営に要した一切の経費)
農業生産関連事業所得	農業生産関連事業収入(農業経営関係者が経営する農産加工、農家民宿、農家レストラン、観光農園等の農業に関連する事業の収入) - 農業生産関連事業支出(同事業に要した雇用労賃、物財費等の支出)
農外所得	農外収入(農業経営関係者の自営兼業収入、給料・俸給) - 農外支出(農業経営関係者の自営兼業支出、通勤定期代等)

福島県の「農業・農村の動向等に関する年次報告」によると、福島県の農業経済環境は次のとおりである。

農家所得(「農業・農村の動向に関する年次報告」より) (単位:千円、%)

		平成11年	平成18年(A)	平成19年(B)	(B/A)(%)
販売農家1戸あたり平均	農業所得	1,081	1,317	1,279	97.1%
	農外所得	5,245	1,541	1,511	98.1%
	年金・被贈等	1,998	1,382	1,523	110.2%
	農家総所得	8,324	4,259	4,343	102.0%
	農業依存度(%)	17.1%	45.8%	45.4%	-
65歳未満の農業専従者がいる主業農家	農業所得	4,767	4,139	3,961	95.7%
	農外所得	1,091	678	840	123.9%
	年金・被贈等	1,609	1,030	1,013	98.3%
	農家総所得	7,557	5,921	5,809	98.1%
	農業依存度(%)	81.4%	84.6%	82.6%	-

データの引用先である国の農業経営統計調査において、平成16年度実績から農業従事60日未満の世帯員の農業所得及び年金・被贈等を含まない取扱いとしている。

日本の農業は、耕地が狭いこともあり水田を中心に畑作もする複合農業が行われてきた。工業化社会の発展により、農家も労力がかかる畑作はやめて、農業以外の職も得て兼業農家になっている者も多い。

兼業農家といっても農地は維持されているので食料不足により農産物価格が高くなり、採算が十分に確保されれば、食料増産に協力できると思われる。