

食料・農業・農村をめぐる情勢の変化 (需要に応じた生産)

令和 4 年 1 2 月
農林水産省

目 次

1. 食料・農業・農村基本法における生産の位置づけ	
① 食料・農業・農村基本法における生産の位置づけ	3
② (参考)「需要に応じた生産」に関する主な施策の変遷	
【品目別：全体概要】	4
③ 米・水田政策の変遷(米から他作物への転換)	5
④ 米の事前契約・複数年契約の推進、生産コスト低減	6
2. 基本法制定以降の情勢の変化	
(1) 需給構造	
① 過去20年間の需要量の推移(品目別の1人当たり食料消費量)	8
② 過去20年間の需要量の推移(品目別の国内総需要量)	9
③ 過去20年間の主な農産物の国内生産量及び作付面積の推移	10
④ 営農類型別年間所得の内訳と水稲作の労働時間の推移	11
⑤ 20年後の主な農産物の国内需要量・作付面積(単純試算)	12
⑥ 主食用米の20年後の 国内需要量・作付面積と水田面積等の比較	13
⑦ 需要を踏まえた必要な作付面積	14
⑧ 加工・業務用と家庭用に関する需要と生産のギャップ	15
⑨ 地域計画(人・農地プラン)における位置づけ	16
(2) 主な品目	
I 米	
① 米の需要量・生産量等の推移	18
② 米における需要構造の変化(業務用需要の拡大)	19
③ 水稲の作付品種割合の推移	20
④ 輸出等による新たな需要の取り込み	21
⑤ 米粉の需要拡大、米粉用米の生産量・需要量の推移等	22
⑥ 水田における主食用米以外の作物の作付面積の推移	23
II 小麦	
① 小麦の需要量・生産量等の推移	25
② 小麦の実需者ニーズ①(産地への要望)	26
③ 小麦の実需者ニーズ②(需要者からの聞き取り)	27
④ 国産小麦の需要量と供給量のミスマッチ	28
⑤ 小麦の品質における需要と供給のミスマッチ	29
⑥ 小麦の用途別の特性と対応する品種	30
⑦ 需要に応じた小麦生産にかかる課題と対策	31
III 大豆	
① 大豆(食用)の需要量・生産量等の推移	33
② 大豆(食用)の需要動向①(国産大豆使用の意向)	34
③ 大豆(食用)の需要動向②(今後の需要見込み)	35
④ 大豆(食用)の需要動向③(用途別に求められる大豆の品質)	36
⑤ 大豆(食用)の需要動向④(用途別需要動向(イメージ))	37
⑥ 大豆(食用)の需要動向⑤ (我が国における大豆ミートの開発・販売状況)	38
⑦ 大豆(食用)の生産に関する課題	39
IV 野菜	
① 野菜の需要量・生産量等の推移	41
② 野菜の需要構造の変化① (家計消費から加工・業務用需要へのシフト)	42
③ 野菜の需要構造の変化② (冷凍食品の需要増加と加工食品の将来予測)	43
④ 野菜の消費拡大に向けた取組 (健康増進の観点からの消費拡大)	44
⑤ 加工・業務用野菜の生産拡大に向けた課題(ニーズと価格動向)	45
V 果実(果樹)・茶	
① 果実の需要量・生産量等の推移	47
② 果実の需要構造の変化① (生鮮需要の減少、国産生鮮果実の需要減)	48
③ 果実の需要構造の変化②(消費者ニーズと果実価格の推移)	49
④ 果実における消費者ニーズに合致した品種の普及や 輸出等による需要の拡大	50
⑤ 果樹における需要に応じた生産の課題 (高齢化、担い手・労働力不足)	51
⑥ 茶の需要量・生産量等の推移	52
⑦ 有機栽培茶の輸出の推移、生産の課題等	53
VI 飼料作物	
① 飼料作物の生産量・輸入量の推移	55
② 畜種別の経営と飼料	56
③ 飼料供給をめぐる状況	57
④ 飼料需給・自給率の推移、自給飼料生産コストと 購入飼料価格の推移	58
⑤ 飼料生産に関する取組と課題	59
3. 論点	

1. 食料・農業・農村基本法における生産の位置づけ

食料・農業・農村基本法における生産の位置づけ

○ 現行基本法の条文上の扱い

- 消費のないところに生産はないという基本的な考え方を位置づけ（第2条第3項）
- 農業生産を市場に委ねることによって、農産物の価格に需給事情や品質の評価を適切に反映させるという考えの下で価格政策の見直しを行い、もって需要に即した農産物の供給を図ることを位置づけ（第30条第1項）
- その上で、国は、農産物価格の著しい変動による、育成すべき農業経営への影響を緩和するため、所得政策を進めていくことを位置づけ（第30条第2項）

○ 現行基本法制定前後の想定と課題

<旧農業基本法>

- 旧農業基本法において、需要が米から畜産物や果実に移行している状況を踏まえ、消費者のニーズに応じた生産に移行していくため、選択的拡大という考えの下、ある農産物の生産の増加、逆にある農産物の生産の減少・転換を合理的かつ円滑に行う「農業生産の調整」を位置づけ。（農業基本法 第9条）
- 旧農業基本法の下、農業所得の確保に強く配慮した価格政策があわせて行われた結果、需給事情や消費者のニーズが農業者に的確に伝わらず、農業者の経営感覚の醸成を妨げるとともに、消費者ニーズに応じた生産の転換が十分に行われず、需給のミスマッチを招いた。

<現行基本法>

- このため、現行基本法においては、農産物の価格を市場に委ねることによって、需給事情や消費者ニーズ等が生産現場に迅速かつ的確に伝達されることを通じ、需要に応じた農業生産が行われることを期待。
- しかしながら、需要ある農作物への転換や生産性向上に向けた各種施策を講じてきたものの、特に稲作については兼業割合が高く、農外所得が多いことから稲作に固定化されるなど、既存の農業生産構造が温存された。その結果、市場の潜在的なニーズだけでは需要のある品目への生産の転換が図られず、未だ需給ギャップの解消には至っていない。

食料・農業・農村基本法（関連抜粋）

第一章 総則

（農業の持続的な発展）

第二条 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ことにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。

2 国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、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とを適切に組み合わせて行われなければならない。

3 食料の供給は、農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し、かつ、多様化する国民の需要に即して行われなければならない。

第二章 基本的施策

（農産物の価格の形成と経営の安定）

第三十条 国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。

農業基本法（関連抜粋）

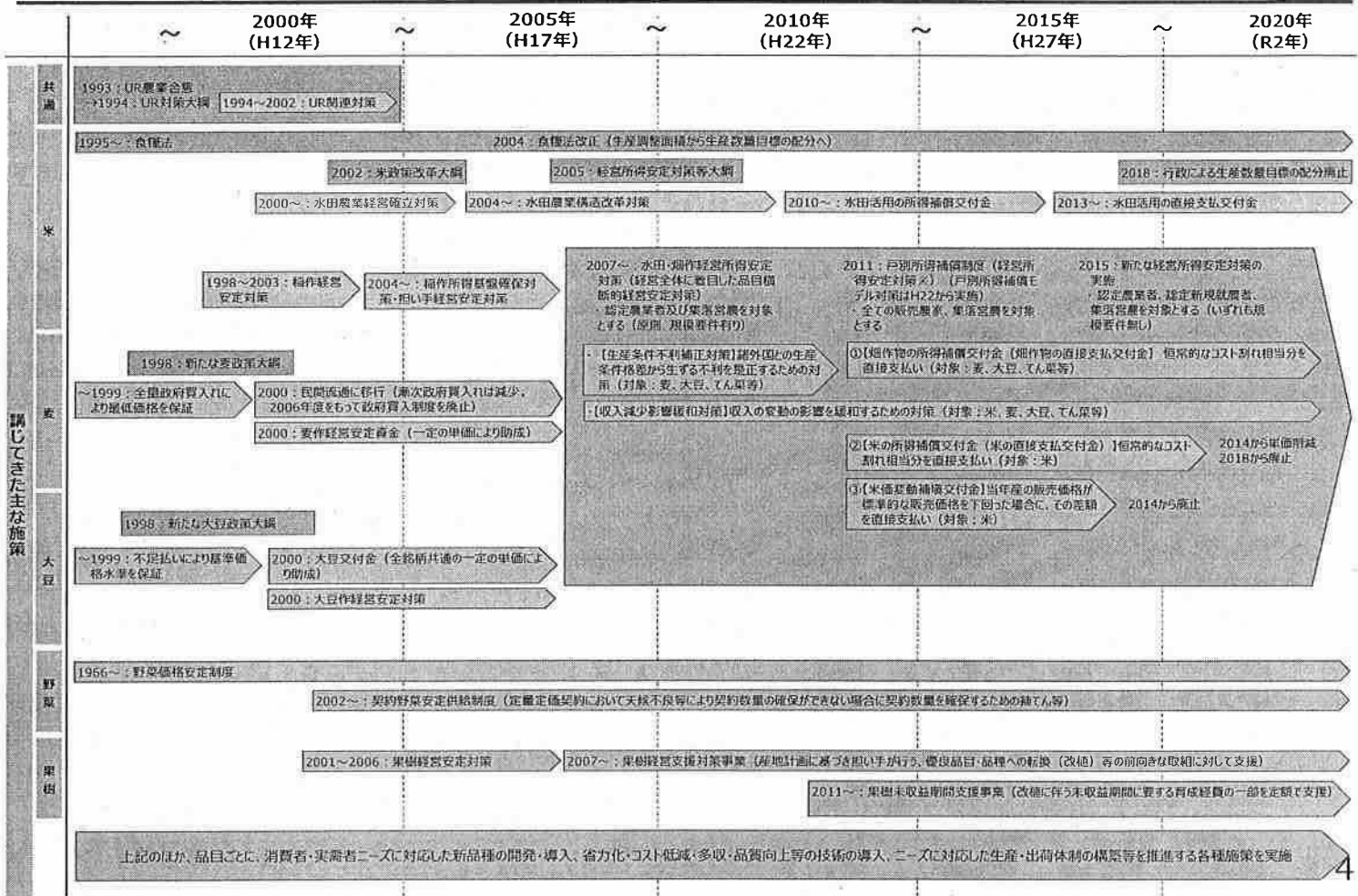
第二章 農業生産

（農業生産に関する施策）

第九条

国は、農業生産の選択的拡大、農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図るため、前条第一項の長期見通しを参酌して、農業生産の基盤の整備及び開発、農業技術の高度化、資本装備の増大、農業生産の調整等必要な施策を講ずるものとする。

(参考) 「需要に応じた生産」に関する主な施策の変遷【品目別：全体概要】



米・水田政策の変遷 (米から他作物への転換)

- 米の過剰生産に対応するため、1971年 (昭和46年) から生産調整を本格実施し、水田での麦、大豆等への作付に対して助成を開始。
- 以降、水田における主食用米以外への作付支援としては、対象品目の追加や、地域裁量性の高い仕組みの導入等の所要の制度変更を経て、2014年 (平成26年) 以降、水田活用の直接支払交付金を措置。2018年からは行政による生産数量目標の配分を廃止。

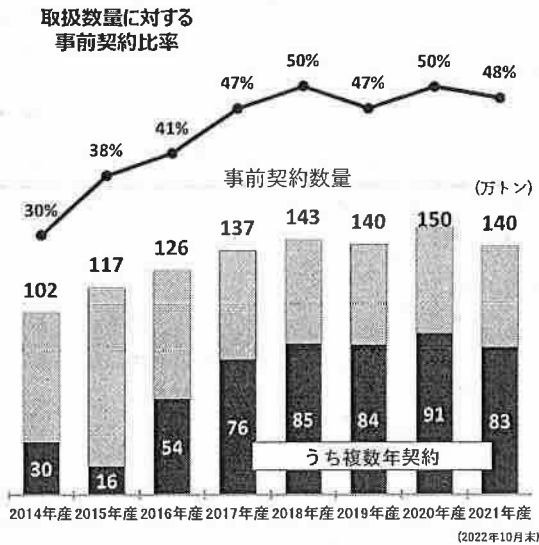
	1995~2003年 (H7~H15)	2004~2006年 (H16~H18)	2007~2009年 (H19~H21)	2010~2013年 (H22~H25)	2014~2017年 (H26~H29)	2018年~ (H30~)	
基本的な方針等	食糧法 (H7) に基づく自主流通米を主体とした流通への転換等 (H12~) 基本法を踏まえ、水田での麦、大豆、飼料作物等の本作物化の推進	米政策改革 農業者・農業者団体が主体となる需給調整への転換 (H16 食糧法改正) 生産調整面積 (ネガ) から生産数量目標 (ポジ) の配分へ	品目横断 主食用米以外の米による作付転換の推進 (H20~新規需要米への助成の本格実施) (H19~) 品目横断経営安定対策の導入	戸別所得補償制度 (H25~経営所得安定対策) 生産数量目標の達成に関わらず、自給率向上のため、主食用米以外の作物に助成 主食用米へのメリット措置による生産調整への参加誘導	農政改革 (新たな経営所得安定対策等) の実施・定着 生産者が自らの経営判断、販売戦略により行う需要に応じた生産・販売を推進 地域の創意工夫を生かした産地づくりを促進 (産地交付金を充実させ、地域の水田フル活用ビジョンに基づく各種取組を支援) (H26~) 飼料用米等への数量払い (単収に応じた支援単価) を導入 (H27~) ゲタ・ナラシの規模要件を廃止 (H30~) 行政による生産数量目標の配分を廃止		
目標配分	生産調整面積を配分	生産数量目標を配分 (H22~ 生産数量目標未達成に伴う各種ペナルティ措置を全て廃止)			目標の配分なし		
生産調整実施の要否	作付助成米	なし (※H20補正予算にて生産数量目標換算面積あたり3,000円/10a)			米の所得補償交付金 (15,000円/10a)	米の直接支払交付金 (7,500円/10a)	なし
	水田下層	稲作経営安定対策	担い手経営安定対策等	収入減少影響緩和対策交付金 (ナラシ) 等 米価変動補償交付金	収入減少影響緩和対策交付金	収入減少影響緩和対策交付金又は収入保険 (選択制) (注)	
安定定額対策の取組	品目ごとの所得安定対策を実施		【生産条件不利補正】畑作物の直接支払交付金 (ゲタ) 【影響緩和 (セーフティネット)】米・畑作物の収入減少影響緩和対策交付金 (ナラシ) ゲタ対象者 : 4 ha以上の認定農業者 (都府県) 等が対象 → (H23~H26 全ての販売農家が対象) → H27~規模要件を廃止 ナラシ対象者 : " → (H22~H25 主に米価変動補償交付金で対応) → "				
主食用米以外への作付支援	生産調整	あり	なし				
	他の交付金	水田農業経営確立対策等	なし	H20~水田フル活用促進対策事業	水田活用の所得補償交付金	水田活用の直接支払交付金	
産地交付金	限定的	産地づくり交付金	産地確立交付金	産地資金 (水田活用の所得補償交付金の内訳)	産地交付金 (水田活用の直接支払交付金)		

注1: 表はこれまでの米・水田政策の変遷の概観を整理したものであり、論議的な記述とするため、年度による施策の名称の差異が正確に反映されていない場合などがあることに留意が必要。
注2: 2016年からは生産数量目標の配分が廃止されたため、生産調整実施への支援ではない。

米の事前契約・複数年契約の推進、生産コスト低減

- 需要に応じた生産に向けて、米については事前契約・複数年契約による安定取引が主流となるよう、その比率を高めながら質を向上させていく必要。近年、主食用米の事前契約（複数年契約）の取組は年々増加していたが、2018年産以降はほぼ横ばいで推移。
- また、値ごろ感のある米を求める業務用や輸出、パックご飯需要に対応する上で米の生産コストを大幅に低減していく必要があるが、認定農業者のいる15ha以上の個別経営体の生産コストはここ10年程度は微減にとどまっている状況。

主食用米の事前契約数量の推移



資料：農林水産省「米穀の取引に関する報告」（報告対象：年間取扱量5,000トン以上の集出荷事業者）
 注：1 「事前契約数量」は、収穫前の段階において確認書等により販売数量が決定している数量。
 2 「複数年契約」の契約期間は3年間が大宗である。
 3 2020年産までは確定値、2021年産は速報値。

米の生産コストの推移（60kg当たり）



資料：農林水産省「農産物生産費統計」

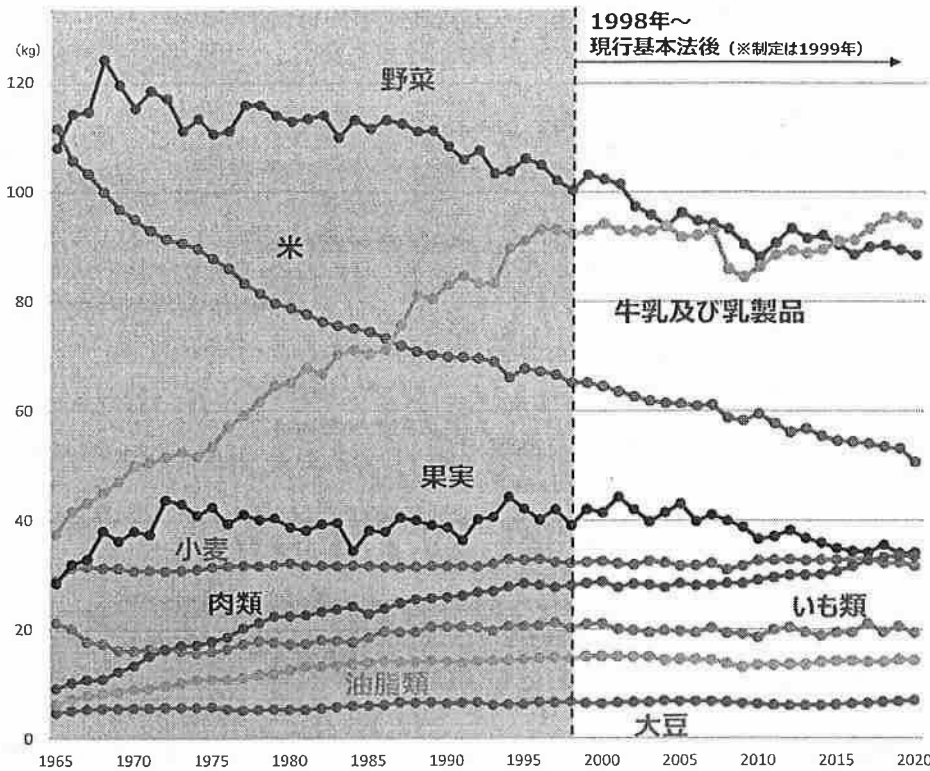
2. 基本法制定以降の情勢の変化 (1) 需給構造

- － 消費者の需要については、1960年代以降大きく変化したが、この20年間傾向は大きくは変わっていない。
- － 現行基本法は、価格政策を廃止し、市場機能を通じてニーズに対応した生産構造に変化することを期待したが、需要動向を反映した生産体制の転換が遅れる場面が見られ、未だ需給のギャップが存在し、需要に応じた生産が十分図られていない。
- － その背景には、特に稲作経営は、他品目に比べ農外収入が大きく、兼業主体の生産構造から変わっておらず、稲作が固定化したことが挙げられる。
- － 食料安全保障の観点からは、農地の有効利用が必要であるが、ニーズが減少する水稲作中心の生産体制が温存される一方、需要のある作物への転換が十分に進んでおらず、農地余りが生じている。

過去20年間の需要量の推移（品目別の1人当たり食料消費量）

- 主要な農畜産物の国民一人当たりの消費量は、1960年代以降大きく変化したが、基本法制定後20年間では傾向としては大きくは変わっていない。
- この20年間で特に米は一貫して減少している一方、肉類は増加。その他の品目は中長期的に横ばい又は微増・微減傾向で推移している。

国民1人・1年当たりの食料消費量の推移



資料：農林水産省「食料需給表」
注：1人1年当たり供給純食料。

約20年間の傾向（1998→2020）

増加（+10%以上）

- 肉類 28.1kg → 33.5kg (+19.2%)

横ばい（-10%～+10%）

- 大豆 6.8kg → 7.0kg (+2.9%)
- 牛乳及び乳製品 92.4kg → 94.3kg (+2.1%)
- 油脂類 14.6kg → 14.4kg (-1.4%)
- 小麦 32.2kg → 31.7kg (-1.6%)
- いも類 20.3kg → 19.4kg (-4.4%)

減少（-10%以下）

- 米 65.2kg → 50.7kg (-22.2%)
- 果実 39.1kg → 34.1kg (-12.8%)
- 野菜 100.4kg → 88.5kg (-11.9%)

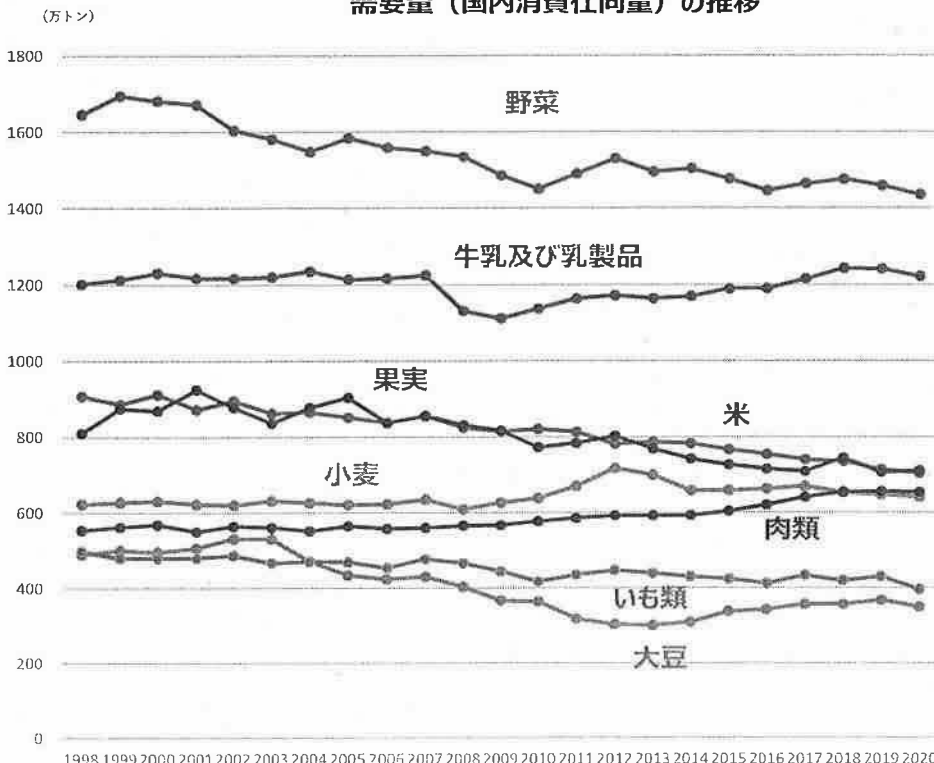
（参考：国民1人・1日当たり供給熱量）
2,603kcal → 2,269kcal

8

過去20年間の需要量の推移（品目別の国内総需要量）

- 主要な農畜産物の需要量は、基本法制定後約20年間、高齢化による総カロリー摂取の減少はあるものの、増加している肉類を除いて、横ばい又は減少傾向で推移している。

需要量（国内消費仕向量）の推移



資料：農林水産省「食料需給表」。ただし、米については農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」における主食用米等の改価。

約20年間の傾向（1998→2020）

増加（+10%以上）

- 肉類 554万ト → 654万ト (+18%)

横ばい（-10%～+10%）

- 牛乳及び乳製品 1,202万ト → 1,222万ト (+2%)
- 小麦 622万ト → 641万ト (+3%)

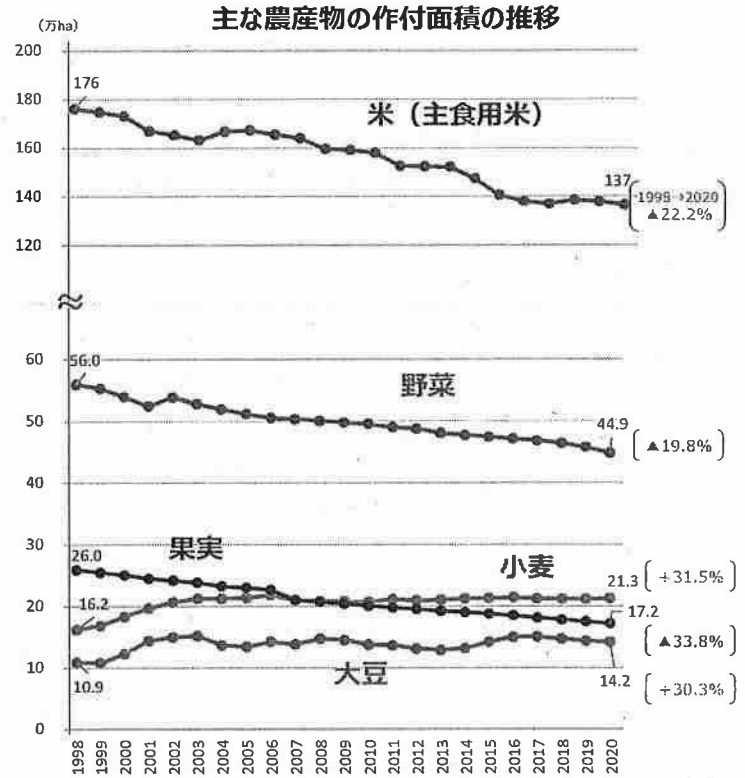
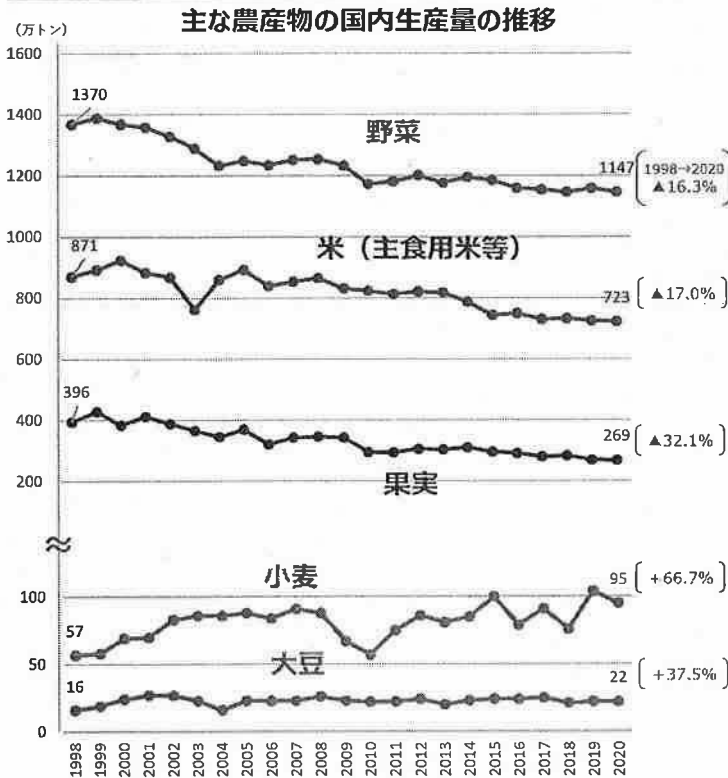
減少（-10%以下）

- 米 907万ト → 704万ト (-22%)
- 大豆 490万ト → 350万ト (-29%)
- 野菜 1,647万ト → 1,436万ト (-13%)
- 果実 809万ト → 711万ト (-12%)
- いも類 498万ト → 397万ト (-20%)

（参考：国民1人・1日当たり供給熱量）
2,603kcal → 2,269kcal

過去20年間の主な農産物の国内生産量及び作付面積の推移

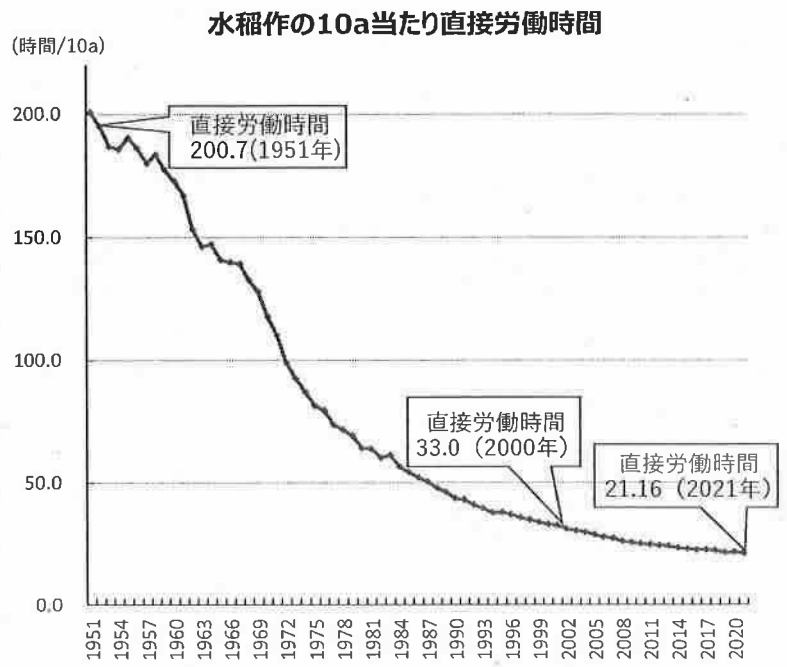
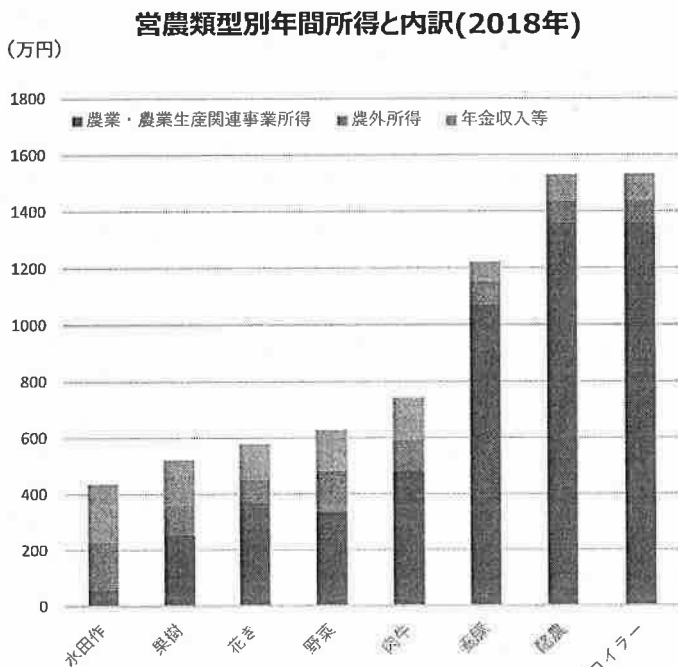
- 主な農産物の国内における生産量及び作付面積について、約20年間の推移をみると、
 - ・ 米、野菜及び果実については、生産量及び作付面積のいずれも一貫して減少。
 - ・ 小麦の生産量は豊凶による年次変動が大きいが、中長期的には2002年頃から横ばいで推移。作付面積も同じく2002年頃から横ばい。
 - ・ 大豆については、生産量及び作付面積のいずれも中長期的には微増しているが、2002年頃から横ばいで推移。



資料：国内生産量については、農林水産省「食料需給表」。ただし、米については農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」における主食用米等の数値。作付面積については、農林水産省「作物統計」。ただし、米の1998～2007年度の作付面積は、2008年度における子実用水稻の作付面積と主食用米の作付面積の比率を、各年度の子実用水稻の作付面積に乘じて算出した推計値。

営農類型別年間所得の内訳と水稲作の労働時間の推移

- 一経営体当たりの所得を比較すると、水田作経営は農業・農業生産関連事業所得の割合が低く、農外所得や年金収入の占める割合が高くなっている。
- これは、高齢化が進んでいる兼業農家が多いことを示しており、稲作に固定化されていることを示している。
- また、水稲作の労働時間の減少も大きく進んでおり、兼業農家の高齢化が進んでも、水稲生産を継続できる状況にあることが示されている。



資料：農林水産省「営農類型別経営統計」（個別経営）
 注1：調査方法の見直しにより2019年以降で利用可能なデータは存在しない。
 注2：共済・補助金は農業・農業生産関連事業所得に、兼業先の給与は農外所得に含まれる。
 注3：農外所得とは経営体が農業・農業生産関連産業以外の事業で得た所得である。

資料：農林水産省「農産物生産費統計」

20年後の主な農産物の国内需要量・作付面積（単純試算）

- 2040年度における主な農産物の国内需要量について、国内総人口が2040年度までに2,000万人減少（2020年度1億2,615万人から▲15.9%）する前提の下、過去約20年（1998～2021年度）の消費トレンドから、2040年度の品目ごとの1人当たり消費量を推計し、総人口の減少率と1人あたり消費量の変化率を単純に現在の需要量に乗じることにより、品目ごとの需要量を試算。
- また、2040年度の作付面積について、主食用米については国内需要量の変化率に合わせて国内生産が減少すること、その他の小麦や大豆等については、2000年から2020年の作付面積の変化率に合わせて増減することを前提として試算。

	国内需要量（消費仕向量）（万トン）			
	2020年度（実績）	2040年度（試算）	増減量	変化率
主食用米	704	493	▲211	▲30%
小麦	641	552	▲89	▲14%
大豆	350	268	▲82	▲24%
野菜	1,437	1,044	▲392	▲27%
果実	710	472	▲239	▲34%

	作付面積（万ha）				
	2020年度（実績）	2040年度（試算）	試算の前提	増減面積	【参考】2040年度需要量すべてを国内生産した場合の作付面積（試算）
主食用米	137	96	需要量の変化率にあわせて国内生産も減少	▲41	—
小麦	21	25	2000→2020年の作付面積変化率に合わせて増減	+4	128
大豆	14	16		+2	178
野菜	39	31		▲8	—
果実	17	12		▲5	—

資料：国内需要量の2020年度のうち、主食用米については農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」における主食用米等の数値であり、主食用米以外は農林水産省「食料需給表」における国内消費仕向量の数値。作付面積の2020年度は農林水産省「作物統計」。なお、果実の数値は果樹の結果樹面積。

試算方法：2040年度の作付面積の試算のうち、参考欄の「需要量すべてを国内生産」の数値は、2040年度における需要量をそれぞれ単収（2018～2020年の3年平均）で除して算出。

12

主食用米の20年後の国内需要量・作付面積と水田面積の比較

- 2040年における主食用米の需要量を満たす上で必要な作付面積は96万haである一方、水田面積はトレンドから203万haと試算。この場合、2040年には100万haを超える水田が主食用米以外の生産に用いられる。
- 本来、稲作を行うための水田の潜在的余剰が拡大する一方で、当該農地が食料安全保障の観点から生産拡大が必要な作物の生産に十分に利用されない可能性。

主食用米

	2000年度（実績）	2020年度（実績）	2040年度（試算）
需要量	912万t	704万t	493万t
作付面積	173万ha	137万ha	96万ha
		↕ 76万ha	↕ 107万ha
水田面積	249万ha	225万ha	203万ha
		↕ 88万ha	

主食用米を作付けしない水田面積は増加し、2040年には100万haを超えると試算できる

資料：主食用米の2000年度及び2020年度の需要量は、農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」における主食用米等の数値。

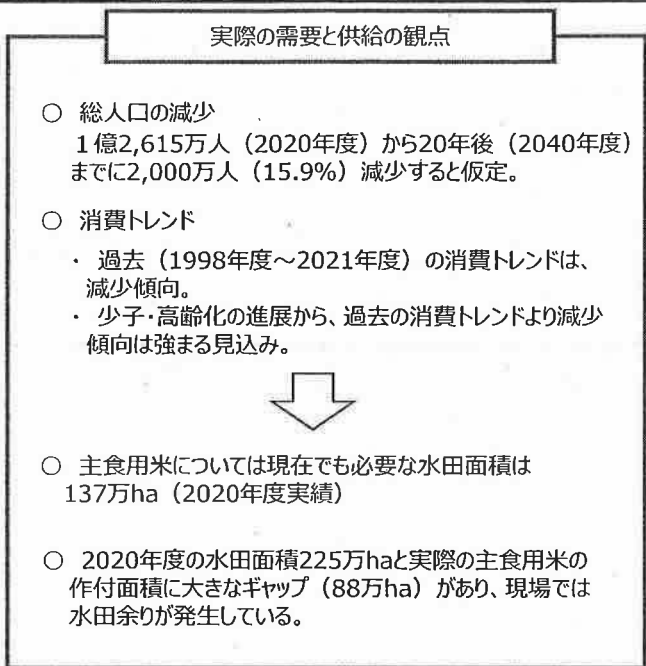
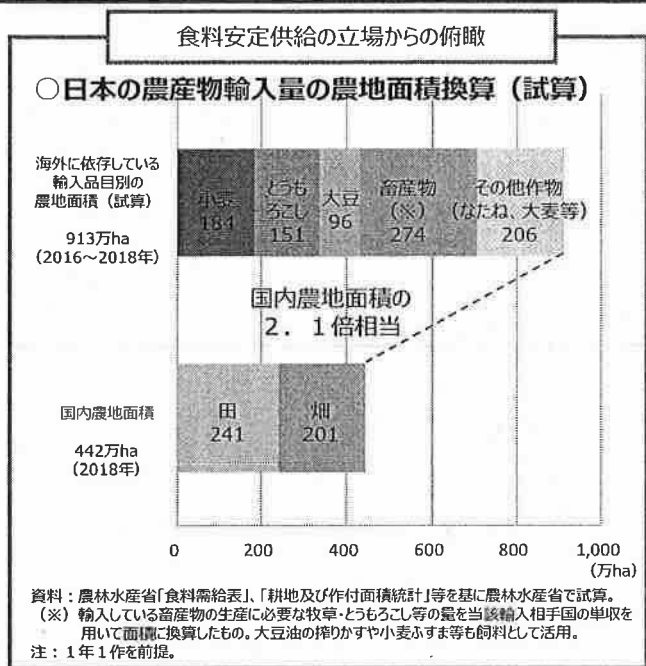
2000年度及び2020年度の作付面積は農林水産省「作物統計」。ただし、主食用米の2000年度の作付面積は、2008年度における子実用水稲の作付面積と主食用米の作付面積の比率を、2000年度の子実用水稲の作付面積に乗じて算出した推計値。水田面積の2000年度及び2020年度の数値は農林水産省「圃地及び作付面積統計」の畦畔を除く本地面積。

試算方法：

- ・2040年度における需要量：国内総人口が2040年度までに2,000万人減少（2020年度1億2,615万人から▲15.9%）する前提の下、過去約20年（1998～2021年度）の消費トレンドから、2040年度の1人当たり消費量を推計し、総人口の減少率と1人あたり消費量の変化率を単純に現在の需要量に乗じることにより、需要量を試算。
- ・2040年度における作付面積：国内需要量の変化率に合わせて国内生産が減少することを前提として試算。
- ・2040年度における水田面積：2000年度から2020年度の水田面積の変化率に合わせて減少することを前提として試算。

需要を踏まえた必要な作付面積

- 小麦、大豆、飼料、油脂類等の自給率は低く、大部分を輸入に依存。
- 穀物、油糧種子について、その輸入量を生産するために必要な海外の農地面積は日本の農地面積の2.1倍に相当し、すべてを国産で賄うことは不可能。
- 一方、主食用米は、人口減少、少子高齢化により、その需要量は大きく減少。そのため必要な作付面積も大幅に減少。

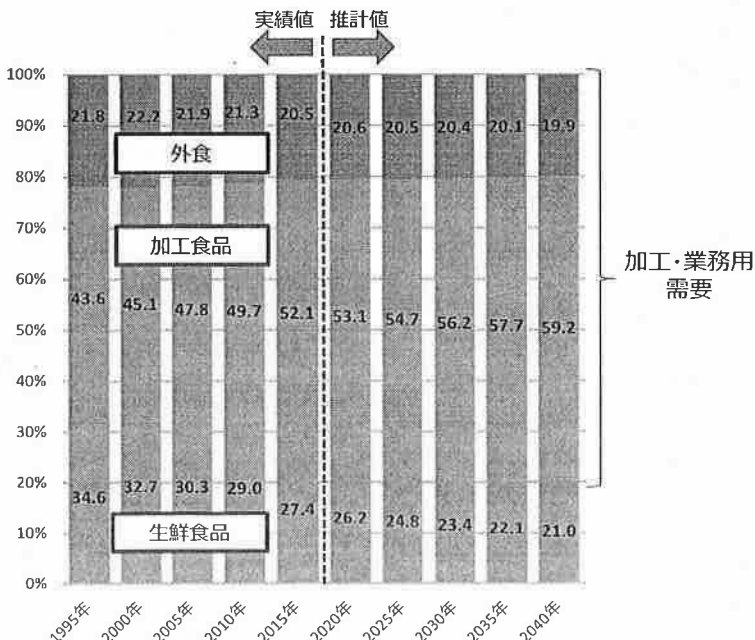


- 食料安全保障の観点からは、農地の有効利用が必要
- 他方で現場の実感としては、水田（主食用米の作付）は余っている
- このギャップを解消するためには水田（水稲作）を、需要を満たしていない畑地（麦・大豆等）等に転換していくことが必要ではないか

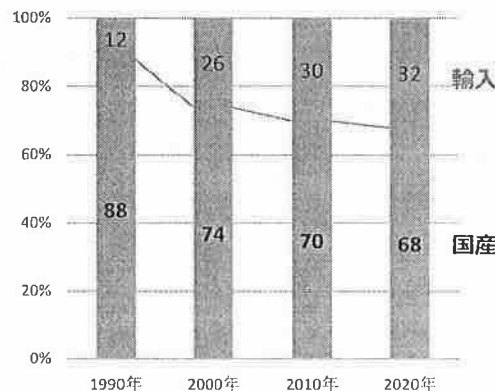
加工・業務用と家庭用に関する需要と生産のギャップ

- 1人当たりの消費形態別の食料支出の推移をみると、今後20年間で内食から中食への食の外部化が一層進展し、生鮮食品から加工食品へのシフトが加速化する見込み。
- 加工・業務用需要に対応するよう供給構造を変えていく必要があるが、例えば野菜については、国内で加工・業務用への転換が進まず、加工・業務用の輸入割合が拡大している。
- 食料消費形態の変化に即して需給ギャップを解消し、加工・業務用需要を今後取り込んでいく必要がある。

消費形態別の食料支出割合の実績と推計（総世帯：1人当たり）



加工・業務用野菜における国産と輸入割合



資料：農林水産政策研究所、(株)流通研究所
 注：主要品目として指定野菜（13品目）を用いて試算（キャベツ、きゅうり、さといも、だいこん、トマト、なす、にんじん、ねぎ、はくさい、ピーマン、レタス、たまねぎ、ほうれんそう（ばれいしは除く））

資料：農林水産政策研究所「我が国の食料消費の将来推計（2019年版）」
 注1：2015年までは、家計調査、全国消費実態調査等より計算した実績値で、2020年以降は推計値。
 注2：生鮮食品は、米、生鮮魚介、生鮮肉、牛乳、卵、生鮮野菜、生鮮果物の合計。加工食品は、生鮮食品と外食以外の品目。

地域計画（人・農地プラン）における位置づけ

- 農業経営基盤強化促進法において、市町村は、地域における農業の将来の在り方等について、協議の場を設け、農用地の効率的かつ総合的な利用を図るため、地域計画（人・農地プラン）を策定することとしたところ。
- 地域計画の策定に当たっては、地域でどのような農作物を生産するのかを含めて記載することとしており、これらも活用しつつ、需要に応じた生産を推進していくことが重要。

地域で農業の将来の在り方等を協議

同意市町村は、自然的経済的社会的諸条件を考慮した区域ごとに、農業者・農業委員会・農地バンク・JA・土地改良区等の関係者による協議の場を設置し、次を話し合

- ① 区域における農業の将来の在り方
- ② 区域における農業上の利用が行われる農用地等の区域^(※)
- ③ その他農用地の効率的かつ総合的な利用を図るために必要な事項



※協議の中で、（緑）農業上の利用が行われる区域と（茶）保全等を進める区域に整理

緑の区域：農業経営基盤強化促進法に基づく地域計画へ
茶の区域：農山漁村活性化法に基づく活性化計画へ

同意市町村は、協議の結果を公表

同意市町村が地域計画を策定

○同意市町村は、次を定めた地域計画（案）を作成

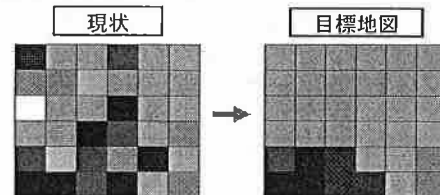
- ① 地域計画の区域
- ② ①の区域における農業の将来の在り方
- ③ ②に向けた農用地の効率的かつ総合的な利用に関する目標 等

○同意市町村は、③の目標として、農業を担う者ごとに利用する農用地等を定め、これを地図に表示（「目標地図」）

○目標地図の素案は、農業委員会が市町村の求めを受けて作成

（情勢の推移に応じ、随時変更が可能）

※目標地図のイメージ



農業委員会・農地バンク・JA・土地改良区等の意見を聴取等

同意市町村は、地域計画を公告

※地域計画の策定は、市街化区域については行われない。

16

2. 基本法制定以降の情勢の変化

(2) 主な品目

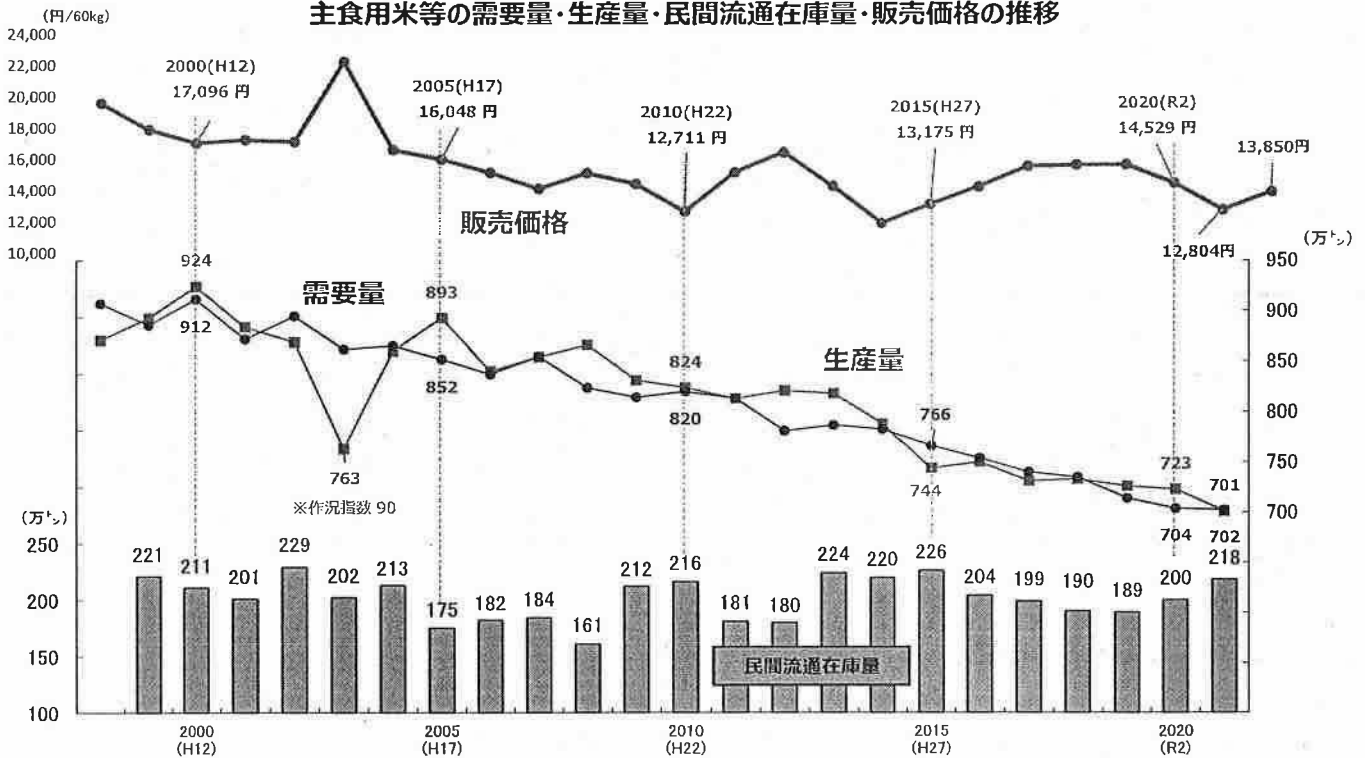
I 米

- 主食用米の需要量は一貫して減少。水稲作から畑作・園芸への転換が必要。
- また、家庭内消費量の割合は減少する一方、中食・外食での消費割合が拡大しているが、これらの需要に産地として十分に対応できていない。
- 業務用需要のほか、輸出やパックご飯、米粉などの新たな需要に対応し、用途に応じた米の供給が必要。

米の需要量・生産量等の推移

- 米の需要量は、食生活の変化等による一人当たり消費量の減少等を背景に一貫して減少。その一方、生産ポテンシャルが高いため、米価が上昇すると生産減が進まず、その結果として在庫量が増加すると価格が下がり、生産量が減少する、というサイクルを繰り返しつつ、生産量も需要量に合わせて減少。
- 米の需要量が減少していく中、米の生産においても、主食用だけでなく、米粉や輸出など、需要に応じた生産を進める必要。
- また、米の生産から、需要を満たしていない麦、大豆、野菜、飼料作物等に転換していくことが必要。

主食用米等の需要量・生産量・民間流通在庫量・販売価格の推移

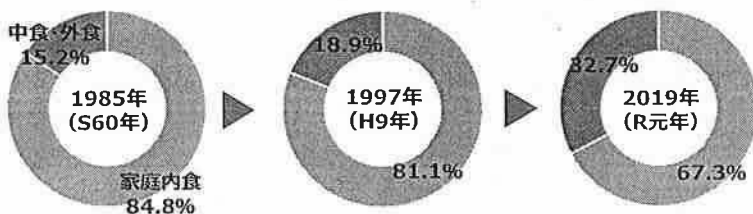


資料：農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」、販売価格については（財）全国米穀取引・価格形成センター入札結果、農林水産省「米穀の取引に関する報告」
 注1）主食用等需要量は前年7月から当年6月までの需要実績である。注2）主食用等生産量は、2007（H19）年産までは「水陸稲収穫量－加工用米」、2008年（H20）年産以降は「作物統計」の数値である。
 注3）民間流通在庫量は当年6月末現在の数値である。

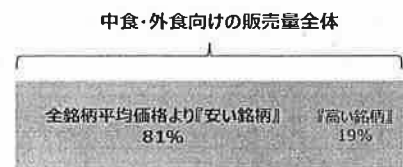
米における需要構造の変化（業務用需要の拡大）

- 米の消費のうち、家庭でご飯を炊いて食べる家庭内消費の割合が減少し、中食や外食で食べる業務用消費の割合が拡大。2019年の業務用米の消費は全体の3割を超えており、今後も業務用需要のウェイトはさらに高まると見込まれる。
- 業務用米の買い手である実需者は、特定の産地や銘柄のみにこだわらず、一定の食味と用途に応じた適性をもち、かつ値ごろ感のある米を量・質ともに安定調達したいというニーズがあるものの、作り手である産地は、高価格帯中心の家庭向けの米を生産する意向が強いなど、ミスマッチがあり、価格上昇時には値ごろ感のある米が不足するなど、安定供給に課題がある。

米の消費における家庭内食及び中食・外食の占める割合



業務用（中食・外食向け）米の価格帯別販売量（2020年産）



資料：農林水産省「米の1人1か月あたりの消費量」及び（公社）米穀安定供給確保支援機構「米の消費動向調査」

資料：農林水産省「米に関するマンスリーレポート（令和4年3月号）」
 ※2020年産の相対取引価格（年産平均）の全銘柄平均価格は14,529円/60kg

業務用米の買い手と作り手の意向のミスマッチ

実需者（買い手）の意向	産地（作り手）の意向
<ul style="list-style-type: none"> ● 一定の食味がある米 ● 用途に応じた適性をもつ米 例：おにぎり用 … 形が崩れにくい 丼用 … 粘りが少ない 寿司用 … 酢が浸透しやすい古米 ● 値ごろ感がある米 ● これらの米を年間を通じて安定的に調達したい 	<ul style="list-style-type: none"> ● 少しでも単価が高い米を作りたい ● 手間がかかるので、新しい品種を作りにくい、切り替えたくない

水稲の作付品種割合の推移

- 水稲（うるち米）の作付品種割合の推移をみると、良食味のブランド米であるコシヒカリが拡大し、全体の3分の1を占める。
- 直近約20年間で、上位を占める品種構成は大きく変わっておらず、業務用販売割合が高い品種の作付割合は拡大していない。

1985年産		2000年産		2019年産	
品種名	作付比率	品種名	作付比率	品種名	作付比率
コシヒカリ	17.1	コシヒカリ	35.5	コシヒカリ	33.9
ササニシキ	9.4	ひとめぼれ	9.7	ひとめぼれ	9.4
日本晴	9.2	ヒノヒカリ	9.0	ヒノヒカリ	8.4
アキヒカリ	6.5	あきたこまち	8.1	あきたこまち	6.7
キヨニシキ	3.9	きらら397	4.8	ななつぼし	3.4
黄金晴	2.5	キヌヒカリ	3.6	はえぬき	2.8
トヨニシキ	2.3	はえぬき	2.7	まっしぐら	2.2
ニシホマレ	2.3	ほしのゆめ	2.6	キヌヒカリ	2.1
トドロキワセ	1.8	日本晴	1.3	あさひの夢	1.7
初星	1.8	つがるロマン	1.3	ゆめぴりか	1.6

【青色の品種】
近年の
業務用販売割合が
5割以上の品種

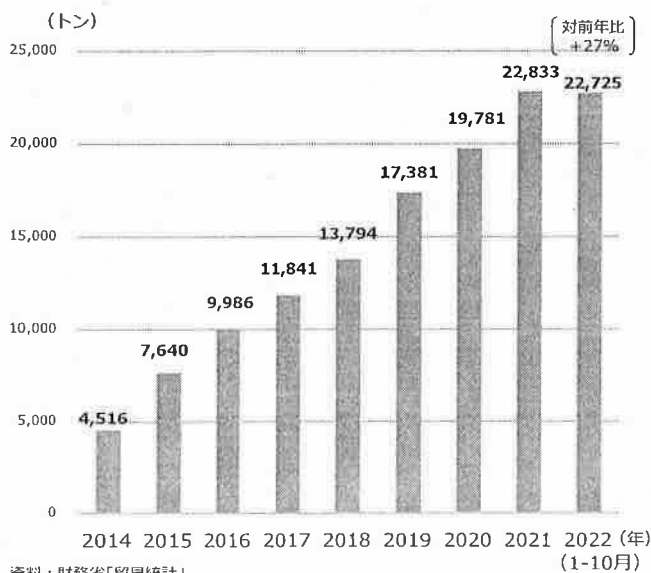
資料：1985年産、2000年産は農林水産省調べ、2019年産は、（社）米穀安定供給確保支援機構 情報部調べ。
注：業務用販売割合は農林水産省「米に関するマンスリーレポート（令和4年3月号）」における2020/2021年の産地品種銘柄別の中食・外食向け販売数量・割合を基に算出。

20

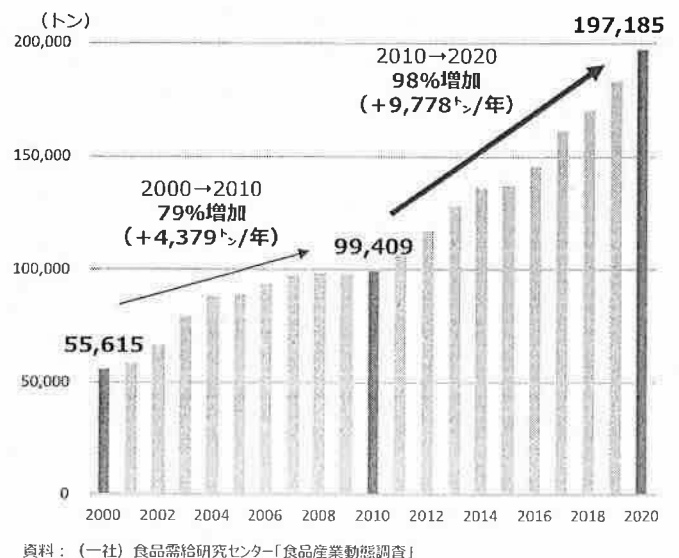
輸出等による新たな需要の取り込み

- 海外における米の需要開拓を進めた結果、近年、輸出は大きく増加。2021年における米の輸出量は2014年比の約5倍まで増加。
- 簡便性や保存性の高さなどから需要拡大傾向にあったパックご飯は、特に2010年以降、災害時の保存食としてのニーズ等の高まりから需要が急伸。一方で市場では価格競争も過熱。1食（180g）当たり60円前後の低価格帯パックご飯も販売されており、値ごろ感のある米の需要が高まっている。
- 国内における主食用米需要が大きく減少する中で、今後、これらの新たな需要を取り込んでいくことが重要。

米の輸出量の推移

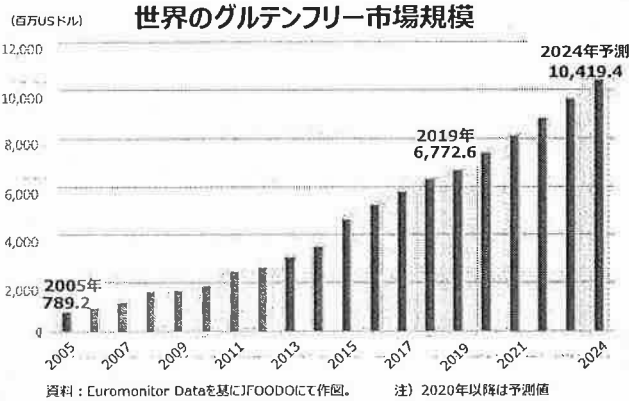


パックご飯（無菌包装米飯）の生産量の推移



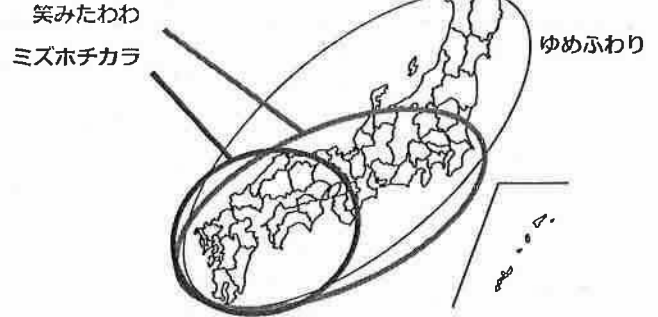
米粉の需要拡大、米粉用米の生産量・需要量の推移等

- 欧米を中心に、世界のグルテンフリー市場は順調に拡大しており、2024年には約100億USドルに達する見込み。
- 新型コロナウイルス感染症やウクライナ情勢、気候変動等により、世界の食料需給等を巡るリスクが顕在化していることを踏まえ、国内で自給可能な米を原料とした米粉の活用は重要な課題であり、そのためにも今後米粉によるグルテンフリー市場の取り込みが必要。
- 需要の拡大と、需要に応じた生産を図るべく、生産段階では用途ごとに適した米粉専用品種の開発・生産拡大、製粉段階では製造に適した製粉施設の導入、流通消費段階では米粉の特徴を活かした新商品開発やパンや麺などの製造機械・設備の導入など、川上から川下まで総合的な取組を進める必要。

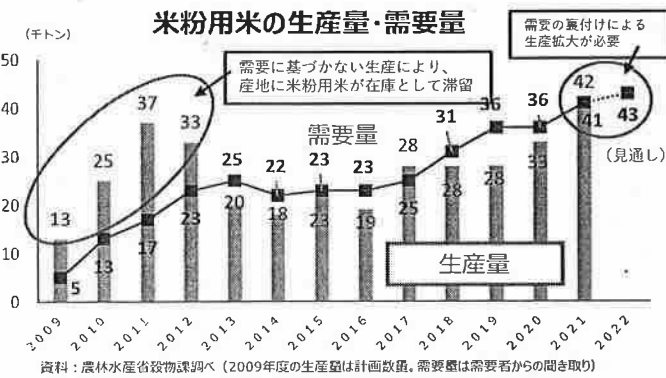
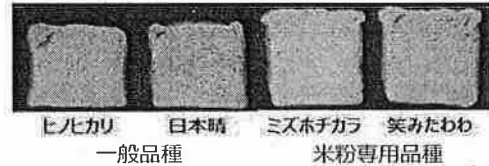


米粉パンに適した加工適性及び多収性に優れる品種の栽培適地

- ・ 今後、需要拡大が見込める米粉パンの原料として製粉適性の高い品種の開発が行われている。
- ・ 一方で栽培上の課題も多く、多収性等の栽培適性と製粉適性を兼ね備えた品種はまだ少ない。



一般品種と米粉専用品種の製パン性 (外観・ふくらみ) の違い



水田における主食用米以外の作物の作付面積の推移

- 水田における主食用米以外の作物への作付転換は、これまで主に主食用米以外の米によって進展しており、麦や大豆等への転換は進んでいない。
- 主食用米以外への米（飼料用米など）については、主食用米の価格動向によっては主食用米の作付に回帰しやすい性格を有している。このため、いずれの品目も主食用米の価格動向に左右されずに、当該品目の作付を定着・拡大させていく産地づくりや流通・販売等の体制づくりが重要。

水田における主食用米以外の米、麦、大豆等の作付面積の推移 (基幹作物として主食用米以外の米や麦、大豆等を作付けしている面積)

(単位：万ha)

年産	品目	(参考) 主食用米	加工用米	新規需要米	うち飼料用米			うち新市場開拓用米 (輸出米等)	麦	大豆	飼料作物
					うち飼料用米	うちWCS種 (概ね飼料用米)	うち米粉用米				
2009		159.2	2.6	1.8	0.4	1.0	0.2	0.0	-	-	-
2012		152.4	3.3	6.8	3.5	2.6	0.6	0.0	9.6	8.1	7.4
2015		140.6	4.7	12.5	8.0	3.8	0.4	0.2	9.9	8.7	7.3
2018		138.6	5.1	13.1	8.0	4.3	0.5	0.4	9.7	8.8	7.3
2021		130.3	4.8	17.5	11.6	4.4	0.8	0.7	10.2	8.5	7.3
2022		125.1	5.0	20.5	14.2	4.8	0.8	0.7	10.6	8.9	7.0

推進における課題 (例)

飼料用米 (多収品種)

- 抜本的な多収・省力技術の確立・普及 (生産コスト低減)
- バラ出荷や輸送経路の効率化等、流通コスト低減

米粉用米

- 生産・加工コストの低減
- 海外グルテンフリー市場に向けた輸出拡大

新市場開拓用米

- 輸出先国のニーズに応じた品質・数量等への対応 (産地の育成)

麦・大豆

- 団地化、ブロックローテーション、排水対策等による生産性向上
- 産地等における保管機能向上による安定供給 (実需の求める量・品質・価格への対応)

いずれの品目も、主食用米の価格動向に左右されずに、作付を定着及び拡大させていく産地・体制構築が必要

資料：主食用米は農林水産省「作物統計」。
新規需要米は農林水産省「需要に応じた米の生産・販売の推進に関する要領」に基づく取組計画の認定面積。
麦、大豆、飼料作物は、地方農政局等が都道府県再生協議会等に聞き取った面積 (基幹作物)。

2. 基本法制定以降の情勢の変化

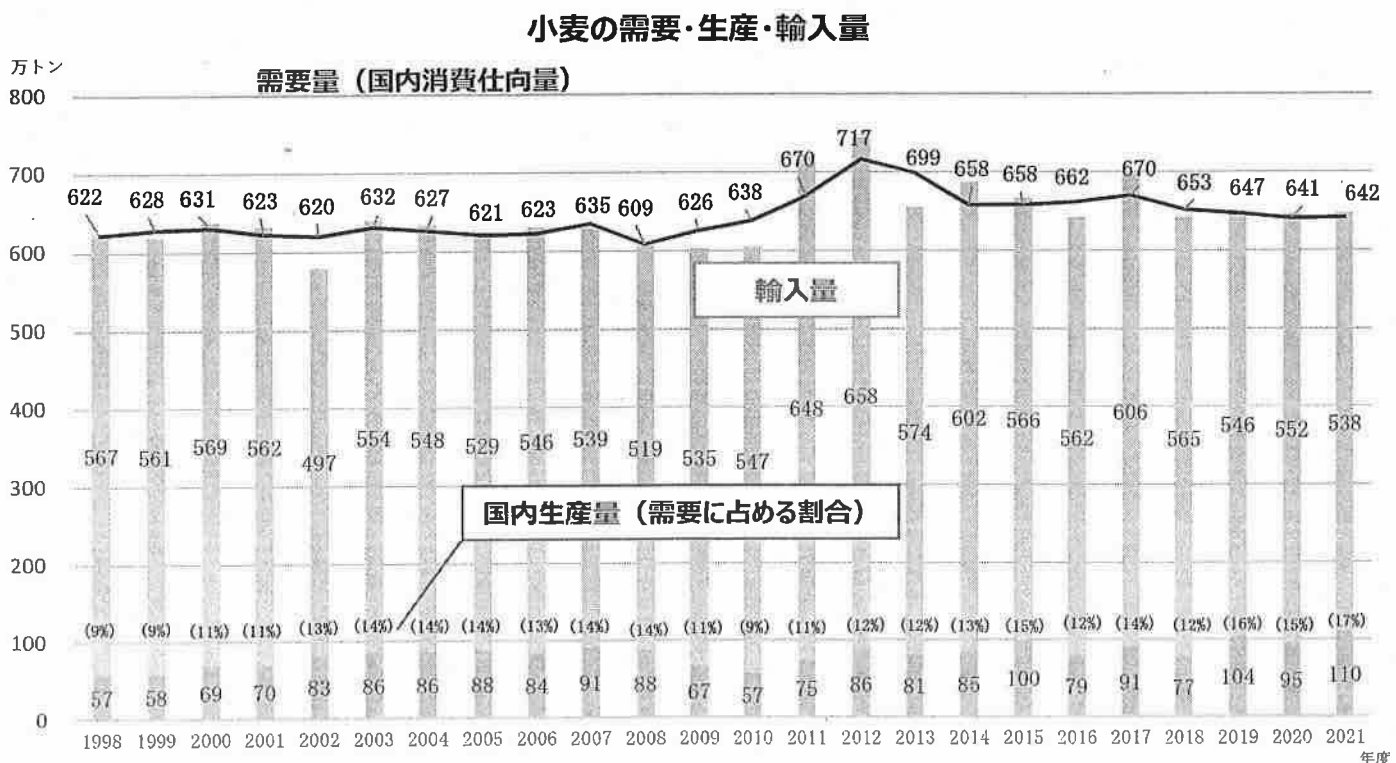
(2) 主な品目

Ⅱ 小麦

- 我が国における小麦の生産量は、この20年間で増加しているが、輸入が大宗を占める構造の変化までには至っていない。
また、単収が安定しないことに起因して収量の年次変動が大きく、量の観点から需要と供給のミスマッチが生じている。
- また、品質は外国産と比べて遜色がない程度まで向上しているものも少なくないが、年や地域における品質の振れ幅が大きく、安定化が課題となっている。
- これらのことから、実需者としては外国産からの置き換えにはリスクがあり、即座に国産への転換に踏み切れない状況。
- 国産小麦の需要拡大を図るためには、「量」及び「品質」の両面から安定した生産供給体制を構築・強化していくことが必要。

小麦の需要量・生産量等の推移

- 小麦の需要量は約20年間、概ね600万～700万トンの間でほぼ横ばいで推移している。その状況下で、国内生産量は増加しているものの、輸入が大宗を占める構造の変化までには至っていない。
- 需要量のうち、外国産が大宗を占めていることから、国産への切り替えの余地は大きい。

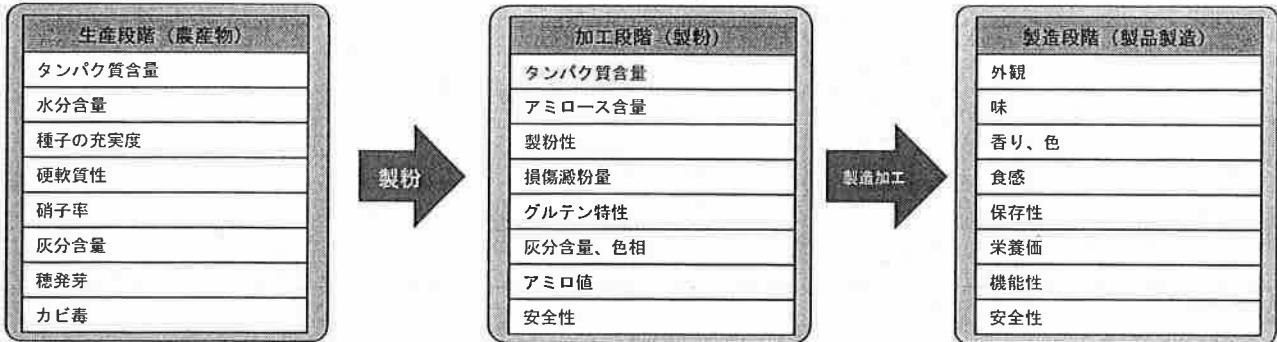


資料：農林水産省「食料需給表」
注1：国内消費仕向量は飼料用等を含む
注2：2021年の値は概算値

小麦の実需者ニーズ①（産地への要望）

- 生産者、製粉業者、製造・加工業者それぞれの段階で重視される品質が異なる。
- このため、産地はこれら必要とされる品質を満たす小麦を安定して供給することが求められる。

製造工程の各段階ごとに重視する小麦・小麦粉の品質



資料：農研機構西日本研究センター「国産小麦の品種特性と今後の方向性」（2019）を引用、一部改変。

実需者から産地に求められる小麦の品質

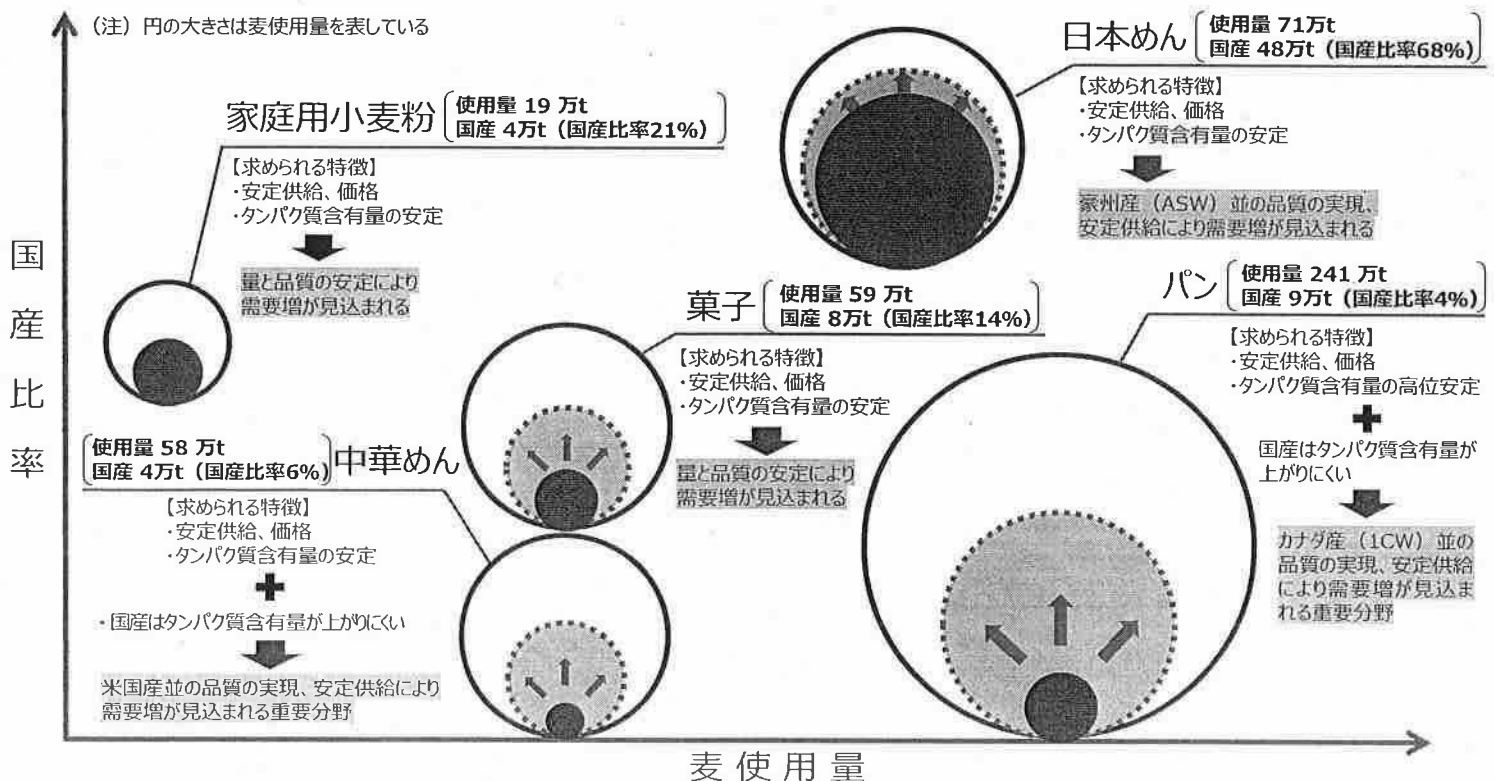
- | | |
|-----------------------|--|
| ①小麦の品質が健全なこと | ・被害粒（発芽粒、病害粒、退色粒等）の混入が少なく、整粒比率が高い。 |
| ②アミロ最高粘度値が低いこと | ・収穫時の雨により穂発芽が発生した場合、アミラーゼ活性が高くなり、アミロ最高粘度値とともにフォーリングナンバー値も低下。このような小麦は低アミロ小麦と呼ばれ、うどんでは煮崩れしやすく、たこ焼きやお好み焼きでは生地が固まらないなどの影響が生じる。 |
| ③水分が高すぎないこと | ・農産物規格規定（最高限度12.5%）。高いと保管時にカビや虫害が発生しやすくなる。 |
| ④容積重が高いこと | ・製粉歩留まりとの相関性が高い。 |
| ⑤灰分が低いこと | ・1.50%以下（硬質小麦は1.60%以下）。 |
| ⑥たんぱく含有量が用途に対し適量であること | ・菓子用（軟質）9~10%、うどん用（中間質）10~11%、パン・中華麺用（硬質）13~14% |
| ⑦グルテン量、質が用途に対し適していること | ・グルテン量が多く質が強いと食感が固くなめらかに欠け、グルテン量が少なく質が弱いと食感が柔らかすぎ、煮崩れが多くなる。 |
| ⑧色のよい粉が採取できること | ・黒っぽいものは倦厭されがちであり、特にうどん用はくすみのない明るいクリーミーホワイトが望まれる。 |

これら品質を満たす小麦の安定供給が求められる

資料：「国内産小麦の品質評価-令和3年度-」（令和4年7月 製粉協会技術委員会）をもとに農林水産省 穀物課で作成。

小麦の実需者ニーズ②（需要者からの聞き取り）

- 実需者側からは、量と品質等の安定により一定量の需要増が見込まれるとの声があり、産地側がこうしたニーズを捉えた生産を進めることで、国産小麦の需要増が期待される。

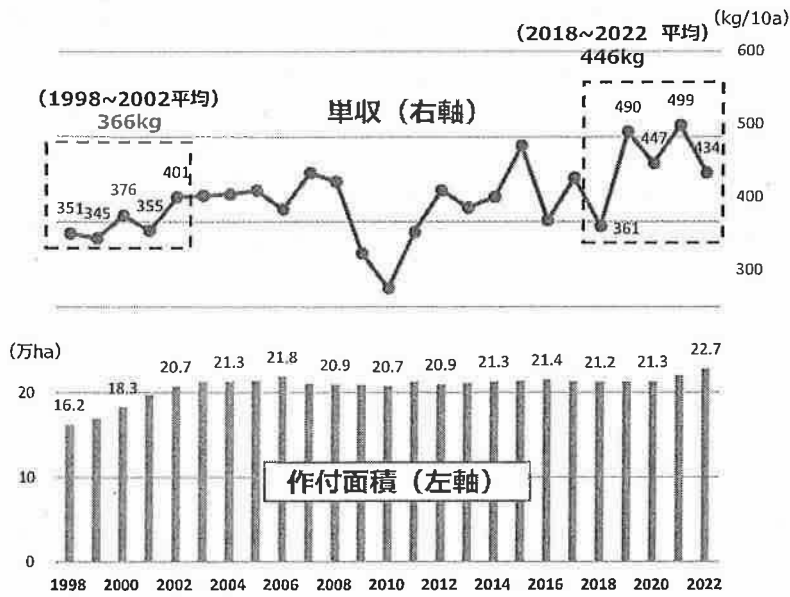


資料：ヒアリングをもとに農林水産省 貿易業務課にて推計（2018年）

国産小麦の需要量と供給量のミスマッチ

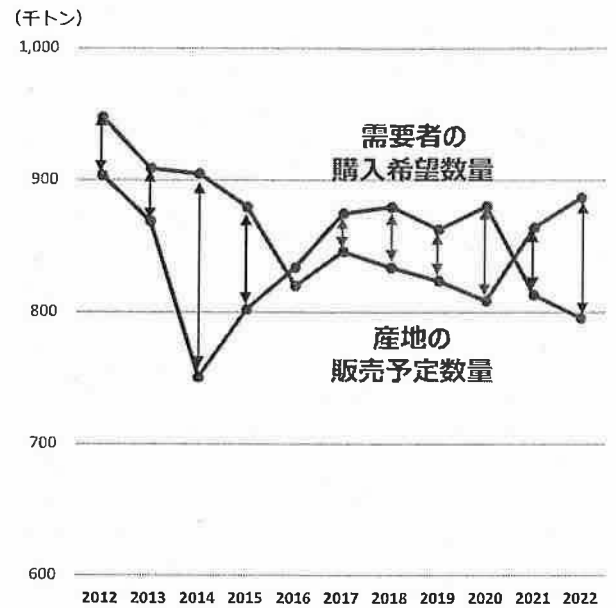
- 小麦の単収は中長期的に増加しているが、播種や収穫作業が梅雨や台風の時期と重なることから年次変動が大きく、単収の安定化が課題となっている。
- このような中、実需者のニーズも安定しないため、国内供給とのミスマッチが生じている。生産量の変動を吸収して、供給量として安定化させる仕組みが必要。

小麦の作付面積と単収の推移



資料：農林水産省「作物統計」より

国産小麦の需要と生産ニーズのミスマッチの状況



資料：民間流通連絡協議会資料により作成。

28

小麦の品質における需要と供給のミスマッチ

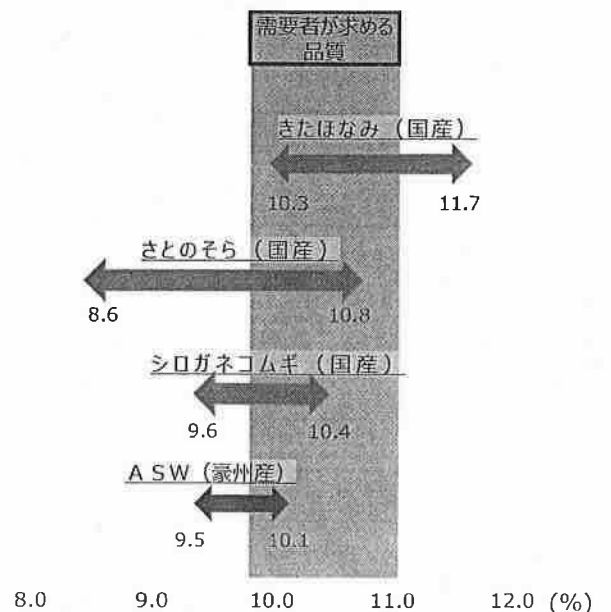
- 近年、実需者の求める外国産並みの品質を有する品種が開発され、実需者では外国産から国産小麦への切り替える機運が高まっている。
- 他方で、国産小麦は年や地域によるタンパク質含有量（食感等に影響）の振れが大きい等の課題が存在しており、品質の安定化が必要。

国産小麦と外国産小麦との品質比較 (2017-2021年産平均)

	製めん試験					
	色	かたさ	粘弾性	なめらかさ	食味	合計
オーストラリア産 ASW	14.8	7.4	19.4	11.1	10.5	73.9
きたほなみ・網走産	13.6	7.3	19.9	11.3	10.5	73.1

	製パン試験					
	吸水性	作業性	焼色	体積	食感	総合評価
カナダ産1CW	16.0	16.0	8.0	8.0	20.0	80.0
春よ恋・北海道産	14.9	14.6	7.9	8.4	19.4	77.1

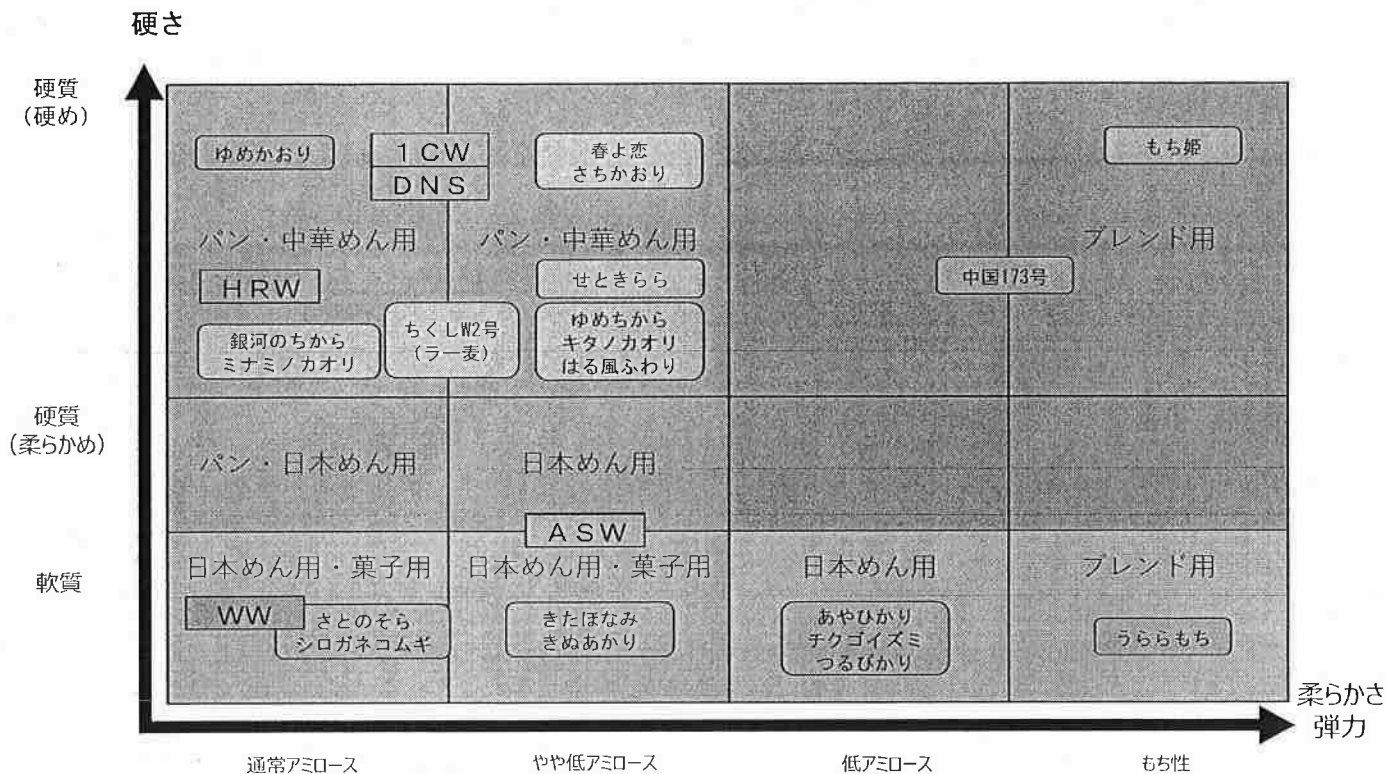
日本麺用小麦のタンパク質含有量の分布状況



資料：「国内産小麦の品質評価-令和3年産-」（令和4年7月 製粉協会技術委員会）をもとに農林水産省検物課にて作成。
右図の ← → は、タンパク質含有量の直近5年間平均値（2017~2021年産）±標準偏差を示したものを。

小麦の用途別の特性と対応する品種

- 国産小麦は約70品種が流通しており、少量しか生産されていない品種も多い。
- また、都道府県ごと、品種ごとに流通していることから、外国産小麦のようなまとまったロットで品質の確保が難しい。



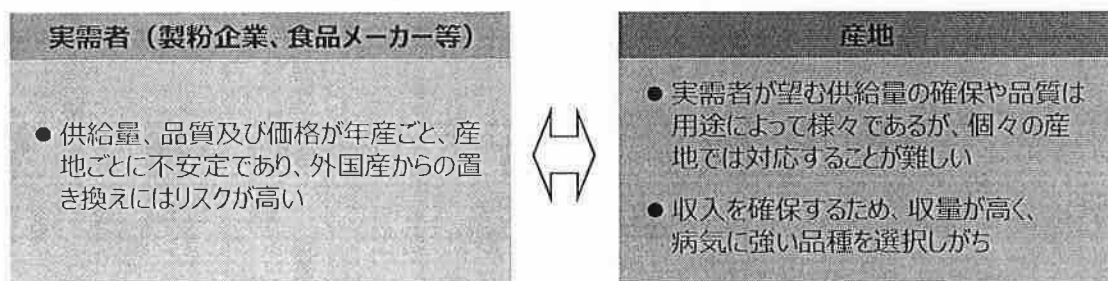
資料：農研機構西日本農業研究センター 池田達哉氏「小麦の品質に関わる遺伝的特性と今後の品質開発の方向性」製粉振興 617(3):14-23 (2022)

30

需要に応じた小麦生産にかかる課題と対策

- 小麦の需要に応じた生産に向けて、供給量と品質を安定化させる必要はあるものの、個々の産地単位では対応が難しい場合が多い。
- このため、産地等でのストック機能の強化、県間連携による安定的な供給量の確保と品質の平準化、需要ある品種の導入、排水対策技術の導入など実需と連携した生産対策の強化等、総合的な取組を進めていく必要。

実需者と産地における小麦生産に関する課題の認識



取組の方向性 (出口を見据えた生産)

<実需・流通対策>

- ✓ 安定的な供給量の確保・品質の平準化
(産地や実需におけるストック機能の強化、県間連携によるロット・品質の確保など)
- ✓ 国産小麦の需要拡大 (国産デュラム小麦を使ったパスタなど新商品開発やPRなど)
- ✓ 地域の実需者・消費者が結び付いた地産地消

<生産対策>

- ✓ 実需・流通・産地の結び付き強化による需要に応じた生産
(需要ある品種の導入、省力化技術の導入、排水対策等の営農技術の徹底など)

79 31