

農林水産関係の当面の課題
(第168回国会)

平成19年10月

衆議院調査局

農林水産調査室

農 林 水 産 調 査 室 担 当 一 覧

室長・専門員 渡辺 力夫（内線 2187）
 首席調査員 武本 俊彦（内線 3370）
 次席調査員 栗田 郁美（内線 3371）

農林水産に関する基本政策 国際・貿易交渉、国際協力	栗田郁美、吉川美由紀、山口雅之、伊藤宗慶、中山賢司	(内線) 3371
食料消費 食料・主要食糧の安定供給	吉川美由紀、森田倫子、中村稔、信太道子、伊藤宗慶、碓井扶美子	3373
農畜水産物の安全・安心	吉川美由紀、信太道子、伊藤宗慶	3373
農畜産物の生産振興	山口雅之、信太道子、碓井扶美子、佐藤詩緒里	3376
農業者、農業経営、農協等 【経営、構造、普及等】 【農協、金融、保険等】	梶原武、中村稔、中山賢司 牛丸禎之、伊藤宗慶	3372 3374
農村の振興、自然環境の保全、都市との交流	梶原武、中村稔、中山賢司	3372
農林水産に関する研究、技術開発	森田倫子、山口雅之、碓井扶美子	3375
森林、林業、木材産業に関する基本政策	牛丸禎之、梶原武、中山賢司	3374
水産資源、水産に関する基本政策	山口雅之、森田倫子、碓井扶美子	3376
一般室務	信太道子、中山賢司、佐藤詩緒里	3376

「衆議院立法情報ネットワークシステム」(イントラネット)の「立法調査情報」にて本資料の電子ファイル(PDFファイル)を閲覧することができます。

< 電子ファイルへのアクセス方法 >

「立法調査情報」をクリック 「委員会別一覧」で農林水産委員会を選択してクリック 「トピックス情報」をクリック 「調査局農林水産調査室作成資料一覧」をクリック 資料名を選択してクリック 電子ファイルが開きます。

はじめに

本資料は、平成 19 年第 168 回臨時国会における農林水産関係の当面の課題を整理したものです。

課題として掲げた項目については、昨今の農林水産関係トピックスや平成 20 年度農林水産予算概算要求の概要等を踏まえ、当調査室において選定したもので、それぞれの項目について、その経緯や背景、政府の施策の概要、論点等を取りまとめて掲載しております。

本資料作成に当たっては、当調査室において各分野を担当する調査員が中心となり調査・執筆したのですが、各項目のより詳細な説明、関連資料の提供等についても対応いたします。

なお、本資料のほか、本年 9 月にすでに配付した「各委員会所管事項の動向 第 168 回国会（臨時会）における課題等」（平成 19 年 9 月衆議院調査局）においても、「農林水産委員会の所管事項の動向及び提出予定法律案の概要」を掲載（87 頁～98 頁）しておりますので、ご活用ください。

平成 19 年 10 月

衆議院調査局農林水産調査室長
専門員 渡辺力夫

目 次

第1	食料・農業・農村基本計画の推進	1
1	農地政策の見直し	1
2	農政改革の推進	3
(1)	品目横断的経営安定対策（平成19年産～）	4
(2)	米政策改革推進対策（平成19年産～）等	8
(3)	農地・水・環境保全向上対策（平成19年度～）	11
(4)	担い手の育成	13
3	民主党「戸別所得補償制度」の概要等	14
4	農協改革	16
5	野生鳥獣による農林水産業被害の現状と対策	18
6	食料自給率の向上	20
7	食の安全確保	22
(1)	米国産牛肉輸入問題と国内のBSE対策	22
(2)	残留農薬制度（ポジティブリスト）等	25
(3)	食品企業の不祥事	27
(4)	高病原性鳥インフルエンザ問題	29
8	バイオマスの利活用の促進	32
(1)	バイオ燃料の利用促進	32
(2)	飼料穀物価格の高騰と畜産業の経営安定	35
第2	森林・林業政策の推進	36
1	「美しい森林づくり」の推進と国産材の復活	36
2	緑資源機構問題	38
3	国有林野事業の独立行政法人化問題	39
4	緑のオーナー制度問題	41
5	地球温暖化対策	42
6	民主党「森と里の再生プラン」の概要等	44
第3	水産政策の推進	46
1	水産資源の回復・管理の推進	46
2	漁船構造改革と漁業経営の安定化対策の推進	48
3	日経調提言「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本的改革を急げ」の概要	50
第4	国際交渉への積極的な取組	52
1	WTOドーハ・ラウンド交渉	52
2	EPA（経済連携協定）・FTA（自由貿易協定）交渉	56
3	農林水産物等の輸出促進	59

第1 食料・農業・農村基本計画の推進

1 農地政策の見直し

(担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司(内線 3372))

農地政策については、従前より、優良農地の確保・保全やその効率的な利用の確保を図るための措置が講じられてきたが、依然として担い手への農地利用集積の伸び悩み、耕作放棄地の増大、個別・分散的な農地転用の発生等の問題が生じている。このため、平成17年、第162回通常国会において、担い手への農地の利用集積の促進、耕作放棄地対策の体系的整備、担い手不在の地域での農地の効率的利用(農業生産法人以外の法人による農地リース方式の農業参入の全国展開)を内容とする農業経営基盤強化促進法等の改正が行われたところである。

こうした中、経済界系の民間調査機関からは、平成18年5月、「現行農地関連法制の基本理念は現実への対応力を喪失している」として、「農地法等の関係を見直し、農地を経営資源と位置付ける総合的で新たな農地関連法制の整備が急務」とする政策提言がなされた¹。また、同年12月には、規制改革・民間開放推進会議の第3次答申において、「利用集積を加速化するために、所有と利用を分離し、経営的利用をさらに促進し、利用本位の農地政策としていくため、農地政策全般の再構築に向けて検証・検討を行うべき」との指摘が行われている。

農林水産省においても、平成19年度から品目横断的経営安定対策が導入されることを踏まえ、担い手に対する借地を中心とした農地の利用集積を更に強力に推進するとともに、「農地の利用本位の政策」を進めることが重要な課題として認識されることとなった。平成18年9月には、宮腰農林水産副大臣(当時)が農地政策の検討課題等を示した「農地政策の再構築に向けて」と題する報告書を取りまとめ、12月には省内に検討体制が整備された。また、平成19年1月には、農地政策の再構築に向けた検証・検討を進めるに当たり、その基本的な方向等について各界の有識者から意見を聴取する「有識者会議」を設置し、3月に「農地の面的集積に係る論点と方向」を、5月には「農地の権利移動規制、優良農地の確保、耕作放棄地対策に係る検討の方向」を取りまとめるに至っている。

一方、経済財政諮問会議においても農地政策の在り方について議論が進められ、同会議の下に設置されたグローバル化改革専門調査会は、5月に取りまとめた第一次報告の中で「農地が農地として有効に利用されるべきとし、耕作放棄地ゼロを目指す」ことを基本理念とした農地制度の確立を求めた。

こうした関係各方面からの様々な議論を踏まえ、平成19年6月、閣議決定された「経済財政改革の基本方針2007」(骨太の方針)においては、「農業の生産性を高め、強い農業を目指すには、農地の集約化、規模拡大が不可欠である。

¹ 日本経済調査協議会農政改革高木委員会中間報告(提言)「農政改革を実現する」(平成17年6月24日)、日本経済調査協議会農政改革高木委員会最終報告(提言)「農政改革を実現する～世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして～」(平成18年5月29日)

このため、農地について「所有」から「利用」へ大転換を図り、徹底的に有効活用する」として、農林水産省が本年秋までに農地を含めた農業改革の全体像と工程表を取りまとめ、改革を順次具体化することとした。

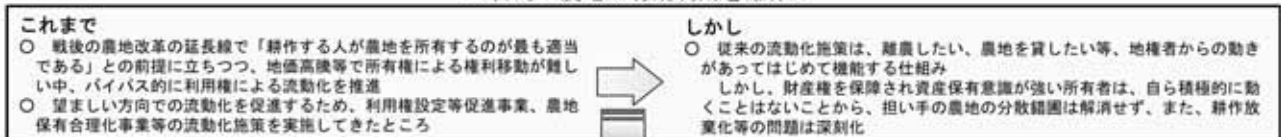
これを受け、農林水産省は、8月、有識者会議における議論を再開し、農地の有効利用を確保する観点から、農地の賃貸借規制の緩和等農地法等に基づく農地に係る規制の一般原則の再整理を行うとともに、担い手に利用集積するための新たな取組を実施する方針を示した。また、同時に平成20年度予算概算要求に農地政策改革関連総合対策として218億円を計上するとともに、5年程度を目途に、農業上重要な地域を中心に耕作放棄地ゼロを目指すため、耕作放棄地解消緊急対策として別途783億円ほかを計上したところである。

再開された有識者会議においては、今回、農林水産省が示した農地の賃貸借規制の緩和等について、一般企業の農業参入が原則自由となることを前提に、本来の議論の主題であった担い手に対する農地の面的集積との調整をどのように図るのか、また、新たな面的集積組織と農地保有合理化法人、農業委員会等既存の農地の権利移動調整組織との役割をどのように整理するのか等について議論が行われた。

今後、秋までに予定されている取りまとめに向け更なる検討が進められる中、その動向と結果を踏まえつつ、望ましい農業構造の実現、農村の振興、食料の安定供給に資する農地政策の在り方について議論を深めていく必要がある。

新たな農地制度体系（見直しの方向）〈案〉

〈目的：農地の有効利用を確保〉



～「農地の有効利用」の観点で農地制度（農地法、基盤強化法、農振法）を見直し～

農地に係る規制の一般原則の再整理			
権利取得時	権利取得後	転用等	その他
<p>☆ 所有と利用を分離し、農地の有効利用を促す観点から、賃借の規制を緩和</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 賃借については、機械・労働力等からみて農地を適切に利用する見込みである場合には原則許可 ○ 賃借による利用を一層促進 <p>○ 所有については、農地を適切に利用する見込みであることに加えて、農業生産法人制度・農作業貸事業等を堅持</p> <p>○ 所有権は、一旦移転されると元に戻すことが難しく、投機的取得防止の必要性が特に高い</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 20年を超える長期賃借制度を創設 	<p>☆ 農地の有効利用の継続を確保。耕作放棄化について、発生防止・解消する措置を実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 耕作放棄地について、その現状把握、地域での解消計画、状況に応じた処方箋の提示、それに基づく対応等をきめ細かく全国規模で実施 ○ 農業経営基盤強化促進法に基づく耕作放棄地の解消に係る市町村長勧告等の法的規制は、これらの取組と連携し、発動基準の明確化等により使いやすく 	<p>☆ 転用許可制度により農地転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、優良農地を確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 優良農地を確保するため、農用地区域からの除外を厳格化 ○ 現在、許可不要となっている病院や学校等の公共転用について、許可対象とするなど、秩序ある農地転用に誘導 ○ 農業振興地域の指定面積及び農用地区域への編入要件を見直し、農用地区域への編入を促進し、優良農地を確保 	<p>☆ 「農地の有効利用」の観点に立った制度に抜本的に転換することを踏まえた見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 小作地所有制限、標準小作料等の既存規制の廃止及び見直し ○ 「小作」等の用語の見直し

担い手に利用集積するための新たな取組を実施 ～今後とも農業振興を図るべき優良農地の区域～

☆ 集团的にまとまった農地等、優良農地の一定の区域について、担い手への農地の面的集積を促進するための取組を実施

【集团的な権利移転】

- 新たな農地利用調整組織（面的集積組織）による担い手への面的集積を加速する取組（原則）
- 市町村や関係機関等による方針に基づいて、新たな面的集積組織が地域の農地所有者等に対して貸出しを促すための説得・調整等の動きかけを行い、集团的な権利移転のための計画を策定して、担い手への面的集積を促進

【望ましい権利移動への誘導】

- 担い手の経営規模の拡大、面的集積を確保させるための措置（集团的な権利移転に参加しない場合）
- 集团的な権利移転に参加しない所有者がその所有農地について権利の設定・移転をしようとする場合、担い手に優先的に権利設定・移転されるなど望ましい権利移動となるように措置

資料：農林水産省

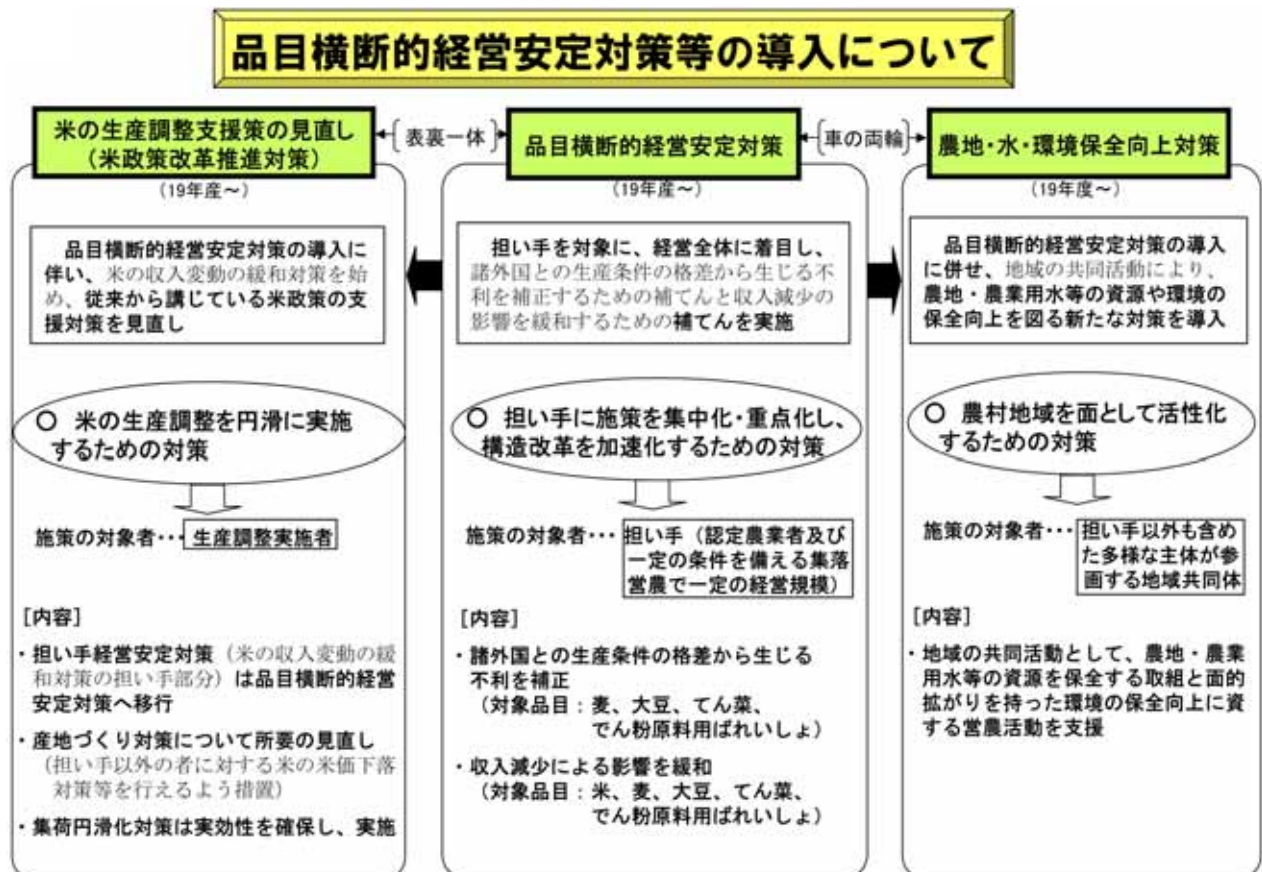
2 農政改革の推進

(担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司(内線 3372))

平成18年、第164回通常国会において、「品目横断的経営安定対策」の導入を柱とする「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律(以下「担い手経営安定新法」という。)」等関係法律の整備が行われた。この品目横断的経営安定対策の導入は、農政推進の基本指針である「食料・農業・農村基本計画」(平成17年3月閣議決定)の重要課題の一つとして掲げられていたものである。

関係法律案の提出に先立ち、平成17年10月に農林水産省が策定した「経営所得安定対策等大綱」においては、平成19年産からの「品目横断的経営安定対策」の導入に併せ、米政策を見直すとともに、地域振興施策として「農地・水・環境保全向上対策」を新たに導入することが示された。また、平成18年7月には、これらの措置を実地に移すに当たり、必要な予算措置や運用等を明らかにするため、「経営所得安定対策等実施要綱」が決定された。

平成19年産に係る品目横断的経営安定対策の加入申請が本年7月2日を以って締め切られるなど各施策とも既に実行段階にあり、今後は、これらの対策の農業・農村現場への着実な普及・定着、認定農業者・集落営農組織等更なる担い手の育成・確保が課題となる。また、これらの施策の導入により構造改革の加速化、食料自給率の向上がどのように達成されるのか、検証していくことが求められよう。



資料：農林水産省「経営所得安定対策等実施要綱」(平成18年7月)

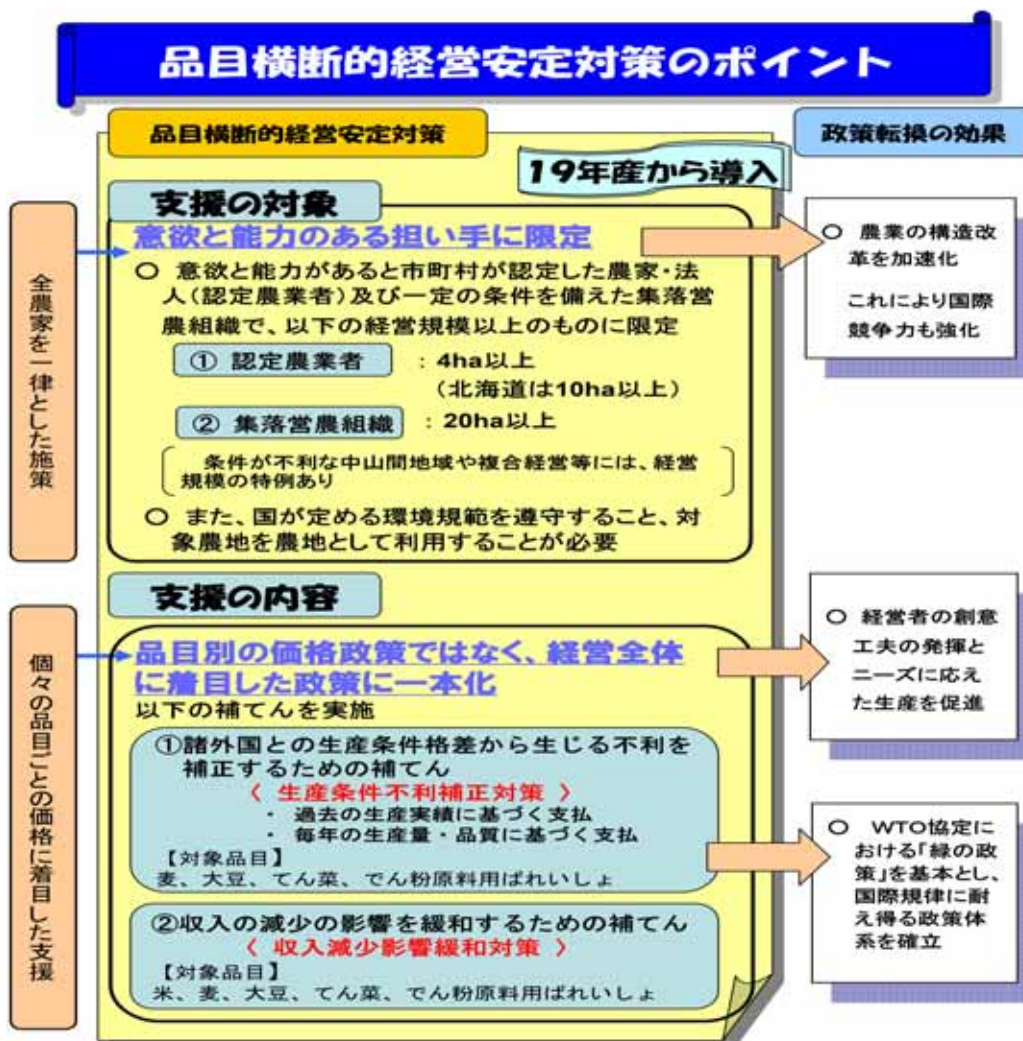
(1) 品目横断的経営安定対策（平成 19 年産～）

（担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司（内線 3372））

対策の必要性

従来講じられてきた経営安定対策は、品目別にすべての農業者を対象としていたため、構造改革の推進や需要に応じた生産の誘導等の機能が不十分であった。また、農業従事者の減少・高齢化等による農業の生産構造のぜい弱化が進む中で、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を構築することが喫緊の課題とされた。

このため、我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、これまで全農家を対象に品目別に講じられてきた対策を見直し、農業の担い手に対象を限定した上で、その経営安定を図るために必要な交付金を交付する施策に転換しようとするもので、戦後農政を根本から見直すものとされている。



米は、諸外国との生産条件格差から生じる不利が国境措置により実質的に補正されているため、収入減少影響緩和対策のみの対象となる。

資料：農林水産省

対策の仕組み

ア 加入対象者

認定農業者²（経営規模：北海道 10ha以上、都府県 4 ha以上）

特定農業団体又はこれと同様の要件を満たす組織（経営規模 20ha 以上）

【特定農業団体と同様の要件】

- 1)地域の農用地の 2/3 以上の利用集積を目標とすること。（経過措置有）
- 2)組織の規約を作成すること。
- 3)組織の経理を一括して行うこと。
- 4)中心となる者の農業所得の目標を定めること。
- 5)農業生産法人化計画を有すること。

経営規模要件については、農地面積が少ない場合、生産調整受託組織の場合、農業で相当の所得を確保している場合について、特例措置が講じられる。

イ 諸外国との生産条件の格差から生ずる不利を補正するための対策（ゲタ）

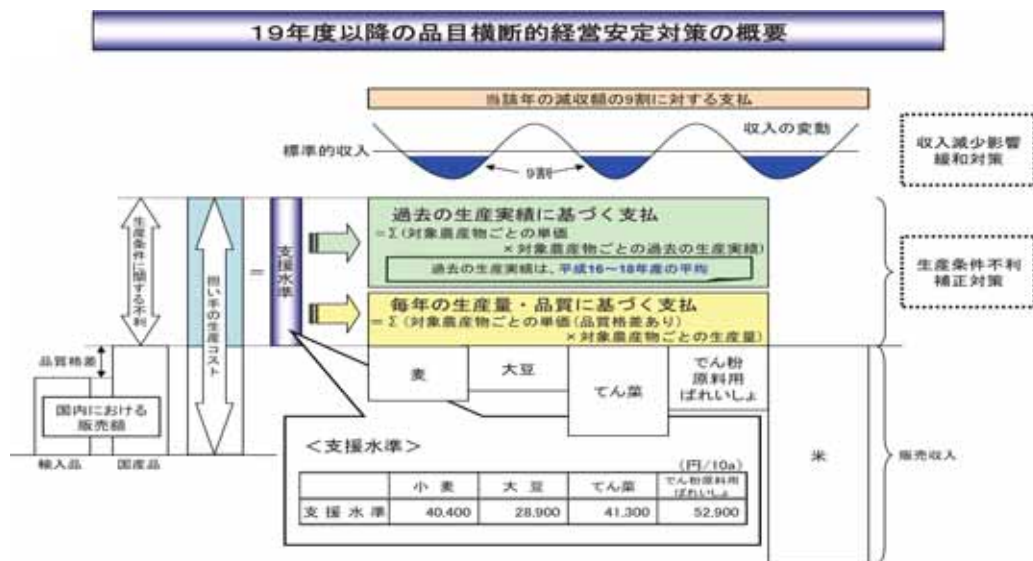
対象品目：麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ

具体的内容：品目ごとの担い手の生産コストと販売収入の差額に着目し、各経営体の過去の生産実績に基づく支払（緑ゲタ）と 毎年の生産量・品質に基づく支払（黄ゲタ）を実施。

ウ 収入の減少による影響の緩和のための対策（ナラシ）

対象品目：米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ

具体的内容：品目毎の当該年収入と基準期間の平均収入（過去 5 ヶ年中庸 3 ヶ年）の差額を合算・相殺し、減収額の 9 割を積立金（政府 3：生産者 1 の割合で拠出）の範囲内で補てん。



資料：農林水産省「経営所得安定対策等実施要綱」(平成 18 年 7 月)

² 認定農業者：農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が基本構想に定めた農業経営の目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度。認定農業者に対しては、スーパーL 資金等の低利融資制度、農地流動化対策、担い手を支援するための基盤整備事業等の各種施策を重点的に実施。

平成 19 年度予算額：1,395 億円（19 年産総額：1,700 億円）

生産条件不利補正対策

1,395 億円

注）品目横断的経営安定対策の一元的経理と食料安定供給施策の効率的な推進を図るため、「食料安定供給特別会計」において管理³。なお、収入減少影響緩和対策は、19 年産に係る交付金の支払いが平成 20 年度に行われることから、所要額は 20 年度予算において措置。

加入申請状況

導入初年度となる平成 19 年産については、全国で 72,431 経営体、うち認定農業者 67,045 経営体、集落営農組織 5,386 経営体から加入申請が行われた。

作付計画面積で見ると、米については、昨年までの「担い手経営安定対策加入面積」を上回り、農林水産省が掲げた「稲作所得基盤確保対策加入面積の 2 分の 1」という当面の目標を超える作付計画面積（43 万 7 千 ha）を確保している。また、麦、大豆、てん菜及びでん粉原料用ばれいしょの畑作 4 品目については、これまでの品目別対策の支援対象面積とほぼ同水準の作付計画面積となっている。

【申請経営体の平成 19 年産の作付計画面積】

	全 国 計	平成 18 年産品目別 対策支援対象面積（注）
米	436,869ha	752,047ha 201,286ha
麦	253,860ha	259,742ha
大豆	110,073ha	99,156ha
てん菜	66,027ha	68,000ha
でん粉原料用ばれいしょ	22,191ha	22,400ha

注：米の欄の上段は 18 年産稲作所得基盤確保対策加入面積、下段は 18 年産担い手経営安定対策加入面積。麦については、18 年産民間流通麦の作付面積。大豆については、18 年産大豆交付金対象面積。てん菜、でん粉原料用ばれいしょについては、19 年産作付指標面積（適正な輪作体系の確立・良品質な農産物の安定供給の推進のために、北海道の生産者団体が品目ごとの需給動向等を踏まえて自ら設定している面積の指標）。

論点

ア 農業・農村現場への普及・啓発

品目横断的経営安定対策は、一定規模以上の認定農業者又は集落営農組織をその対象としている。これは、我が国農業生産構造のぜい弱化が進行する中で、効率的かつ安定的な農業経営を育成・確保し、これらが農業生産の相当部分を担う強靱な農業構造を構築するためとされている。これに対し、民主党は、品目横断的経営安定対策を小規模農家の切り捨てにつながると批判し、全販売農業者を対象とした戸別所得補償制度（14～15 頁参照）の導入を提唱している。

平成 19 年産に係る品目横断的経営安定対策の加入申請については、農業関係

³ 特別会計については、平成 18 年の第 164 回国会で成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」において、特別会計の廃止及び統合について、施行後 1 年以内を目途として法制上の措置を講ずることとされた。これを受け、平成 19 年、第 166 回国会で成立した「特別会計に関する法律」により、「食料安定供給特別会計」（食糧管理特別会計と農業経営基盤強化措置特別会計を統合）が設置された。

者の担い手確保に向けた取組もあり、作物毎の作付計画面積ベースでは農林水産省が掲げた目標を達成した。しかし、参議院議員選挙を前に、日本農業新聞が行った農業者に対するアンケート調査（読者モニター）の結果⁴によれば、品目横断的経営安定対策への支持は23%、戸別所得補償制度に対する支持は54%となっており、参議院議員選挙の結果も踏まえれば、現場レベルにおける品目横断的経営安定対策に対する理解が深まっているとは言えない状況にある。

そのため、品目横断的経営安定対策に対する農業・農村現場における不安・不満を十分把握し、制度設計上の問題も含め徹底した検証が求められよう。また、これとは別にそもそもの議論として、我が国農業の今後の在り方と政策手法をめぐる与野党の活発な議論が期待されるところである。

イ 水田農業の構造改革推進に向けた取組

我が国の水田作経営、特に都府県の水田作における規模の拡大等構造改革の取組に遅れが見られる中で、品目横断的経営安定対策はこれを推進するための重要な手段となり得るものである。しかし、平成19年産米の品目横断的経営安定対策加入者に係る作付計画面積を見ると、農林水産省が掲げた前年の「稲作所得基盤確保対策加入面積の2分の1」という目標を超える水準を達成してはいるが、平成18年産水稲作付面積合計（168.4万ha）比では26%程度にとどまる。

自家消費される“^{ほんまい}飯米”等市場に流通しない米が一定量存在する⁵ことを踏まえたとしても、他の作物に比べ加入率は低い。その要因として、米の場合には、国境措置が存在することから、いわゆる「ゲタ」による支援がなく、「ナラシ」のみであり、これでは加入に対するインセンティブが働かないためではないかとの指摘がある⁶。

平成19年度予算では、「担い手」へのメリット措置（担い手育成・確保支援対策）として、スーパーL資金の無利子資金化等計176億円が計上されてはいるが、我が国農業構造の零細性の象徴とも言える水田農業の構造改革を推進していく観点から、米の加入率を引き上げるための今後の取組方針等について、米価の動向等も踏まえ、確認しておく必要がある。

⁴ 日本農業新聞（平成19年7月11日）

⁵ 米については、飯米や縁故米等を中心に生産する生産者も多く、18年産生産量855万トンのうちJA等への出荷等を通じて市場流通する米は562万トンで生産量全体の6割強程度となっている。なお、このうち平成18年産米における稲作所得基盤確保対策加入者の生産量は404万トンであり、市場流通量の約7割を占めている（平成19年9月7日食料・農業・農村政策審議会企画部会資料）。

⁶ 日本農業新聞（平成19年8月19日）

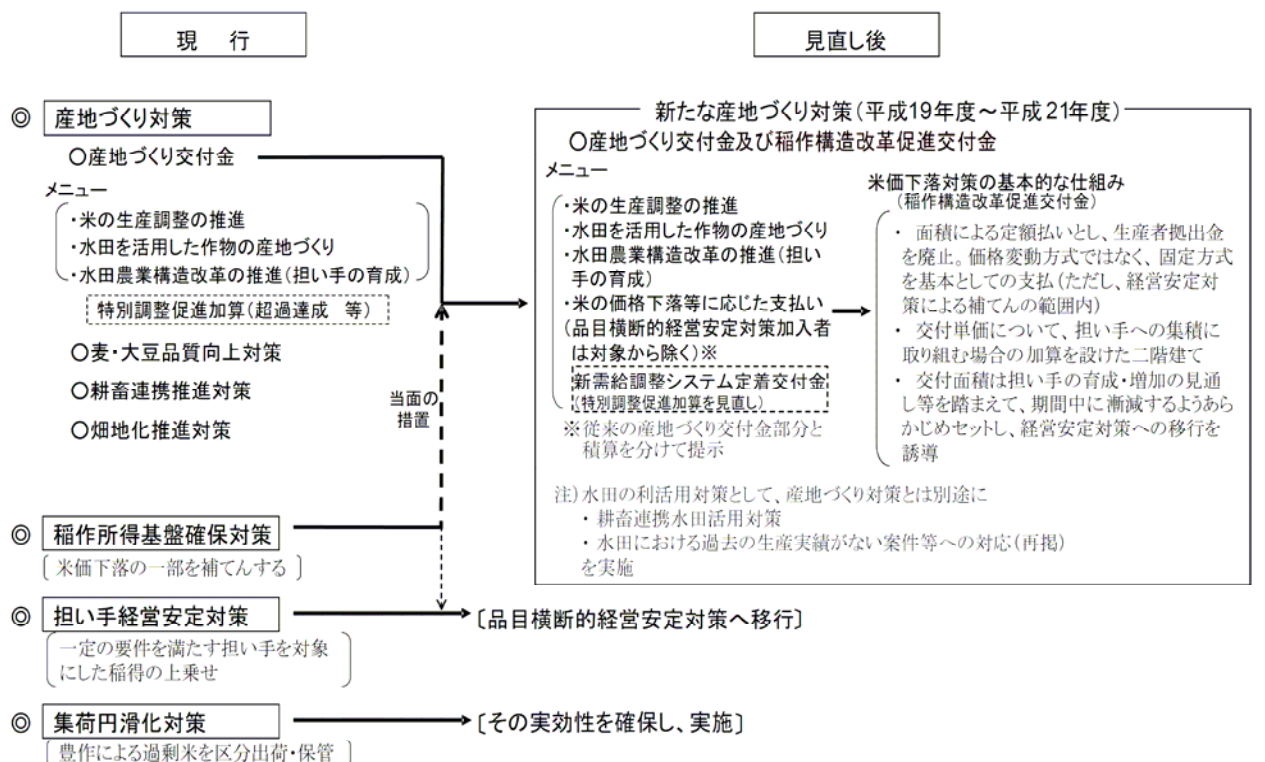
(2) 米政策改革推進対策（平成 19 年産～）等

（担当調査員：中村 稔（内線 3377））

目的・意義

米政策については、「米政策改革大綱」（平成 14 年 12 月）に基づき、平成 22 年度までに消費者重視・市場重視の考え方に立った需要に応じた売れる米づくりの実現を目指し、各方面から施策の見直しが行われ、平成 16 年度から実施されてきたところである。平成 19 年産以降においては、品目横断的経営安定対策との整合性を図るとともに、農業者・農業者団体を主体とする新たな需給調整システムに移行することを踏まえ、米政策改革の第二ステップとして所要の見直しが行われた。

米政策改革推進対策の見直し



資料：農林水産省「経営所得安定対策等実施要綱」（平成 18 年 7 月）

この中で、「稲作構造改革促進交付金」は、稲作経営の安定を図る観点から米価下落の一部を補てんする、現行の「稲作所得基盤確保対策（以下「稲得」という。）」を廃止し、その機能を、新たな「産地づくり対策」の中のメニューの 1 つとして、都道府県の設計により、「非担い手」を対象として行えるよう措置するものである。

なお、「稲得」の上乗せ措置であった「担い手経営安定対策」の機能は、品目横断的経営安定対策の「収入の減少による影響の緩和のための対策（ナラシ）」へ移行することとなる。

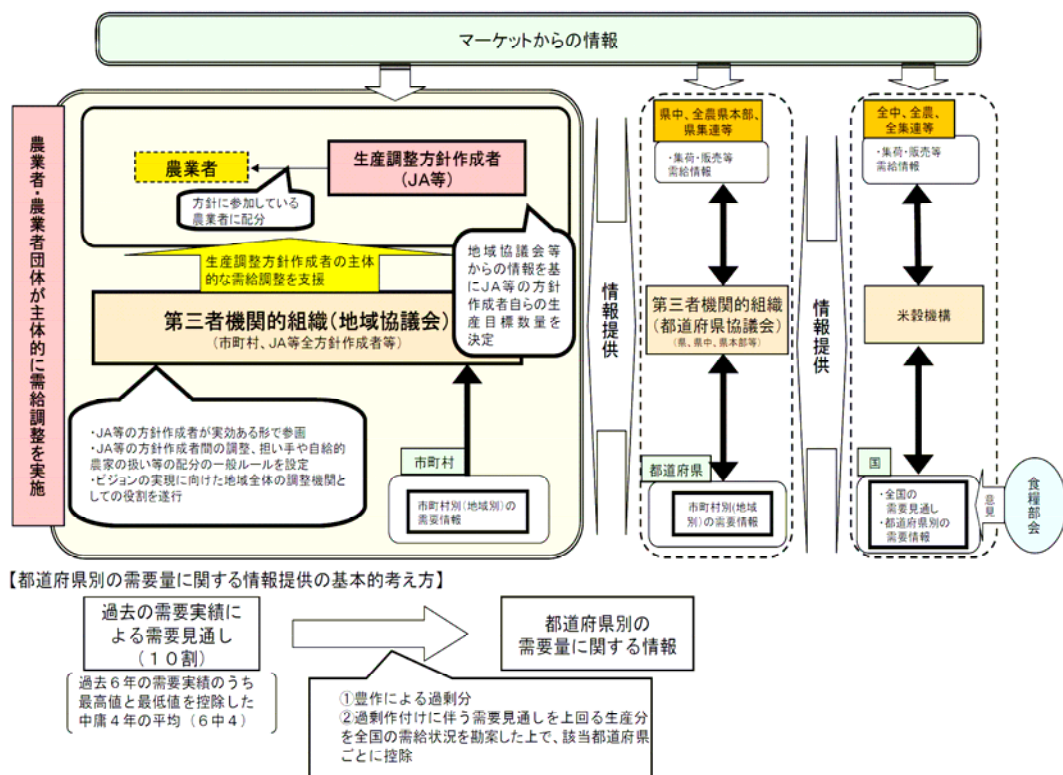
平成 19 年度予算額：1,909 億円

産地づくり対策	1,767億円
うち産地づくり交付金	1,327億円
新規給調整システム定着交付金	150億円
稲作構造改革促進交付金（産地づくり対策）	290億円
水田農業構造改革対策推進交付金	17億円
耕畜連携水田活用対策	54億円
過去の生産実績がない案件等への対応	71億円

新たな需給調整システム

米の需給調整については、品目横断的経営安定対策の導入に併せ、平成18年度に移行への条件整備等の状況を検証した上で、平成19年産から農業者・農業者団体が主体的な役割を果たす新たなシステムへ移行することとされた。

新たな需給調整システムのイメージ



資料：農林水産省「経営所得安定対策等実施要綱」（平成18年7月）

論点

ア 新たな需給調整システムの実効性

新たな需給調整システムとは、これまでのように行政から生産目標数量の配分を受けるのではなく、農業者・農業者団体が、行政から提供される需給情報や市場シグナルを基に、自らの販売戦略に即して自らの判断で生産を実行していくシステムであり、まさに「米づくりの本来あるべき姿」に向け、一歩踏み

出したことになる。

新システムの成果が問われる平成 19 年産の作付状況等について、先般公表された「平成 19 年産水稻の作付面積及び 9 月 15 日現在における作柄概況」によれば、全国の作付面積は 167 万 8 千 ha で前年産より確実に減少したものの、これをベースとした収穫量は 873 万トンと予想され、加工用米需要（17 万トン）分を除くと、農林水産省の予想需要量（833 万トン）を 23 万トン程度超過すると見込まれている⁷。既に始まった全国米穀取引・価格形成センターにおける平成 19 年産米の取引においても、先行きの供給過剰感を反映して、不落札あるいは前年産に比べ価格が下落する銘柄が多く見られており、過剰作付けによる米価下落懸念が現実化することとなった。今後の米価下落の度合いによっては、「担い手」の農業経営に大きな影響を与える可能性もあることから、各方面から新たな政策的対応を求める声が強まっていくものと考えられる。

そこで、まずは、平成 19 年産に係る取組状況の早急な検証が求められよう。その上で、平成 22 年度までの売れる米づくりの実現を前提とした、平成 20 年産米の取組に対する具体的な対応策等について確認しておく必要がある。

また、そもそも米価は長期低落傾向にあり、そのすべてが過剰作付けに起因するものと言えるのかどうか、実需面や卸業者の取引行動の影響等について分析し、総合的な対策を考慮していく必要がある。

イ 米の販売代金の支払方法の変更

平成 19 年 8 月、全国農業協同組合連合会（以下「全農」という。）は、平成 19 年産米から、販売価格が見通せない集荷段階で最終生産価格を想定して支払うこれまでの「仮渡金方式」から、集荷段階で内金を支払い、売れ行きに応じて追加払いを実施する「概算金方式」へ変更することを決定した。

これは、平成 17 年 10 月に全農が決定した「新生全農米穀事業改革」に盛り込まれていたもので、米の需給環境が悪化し、販売競争も激化している現状においては、長期の販売見通しを立てることが困難となっており、仮払金よりも実際の販売価格が下回ってしまう「逆ザヤ」の発生を防ぐためとされる。

「価格」という市場シグナルが生産者に直接的に伝わるという意味で「売れる米づくり」の方向性に適うものとも言えるが、農家にとっては集荷時の一時的な手取りが確実に減少することを意味するものであり、農業経営への影響を慎重に見極める必要がある。

また、新たな需給調整システムでは、JA 等が生産調整方針作成者となるなど既存の生産・流通システムを前提としており、このような中で、生産者が JA へ出荷するメリットを見出せなくなれば、JA の取扱量が今以上に減少し、生産調整システムにも何らかの影響を及ぼし得ることも考えられよう。

⁷ 日本農業新聞（平成 19 年 9 月 29 日）

(3) 農地・水・環境保全向上対策（平成 19 年度～）

（担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司（内線 3372））

対策の必要性

農村地域では、過疎化、高齢化等が進む中で、農家主体の農地・農業用水等の資源の保安全管理が困難となってきた。また、環境問題に対する国民の関心が高まる中で、これらの資源を基礎とした農業生産活動について、環境保全を重視したものに転換していくことが求められている。

このため、本対策は、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・一体的に実施する活動を支援するもので、「品目横断的経営安定対策」と車の両輪の関係をなすものとされている。

対策の仕組み

ア 共同活動への支援

集落など一定のまとまりを持った地域において、農業者だけでなく地域住民等の多様な主体が参画する活動組織を設置し、その活動組織の構成員が取り組む効果の高い保全活動（現状維持にとどまらず、改善や質的向上を図る活動）を実施する場合に一定の支援を行う。

イ 営農活動への支援

「共同活動への支援」の実施地域で、計画に基づき環境保全に取り組む地域で、環境負荷低減に向けた取組を共同で行った上で（営農基礎活動支援）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 割以上低減する等の先進的取組を实践（先進的営農支援）する場合に一定の支援を行う。

ウ 地域の取組のさらなるステップアップへの支援

これら地域の活動を促進・補強し、更にステップアップさせるため、協定に基づき地域においてより高度な取組を实践した場合に「促進費」を交付する。



資料：農林水産省

平成 19 年度予算額：303 億円

共同活動支援交付金	256 億円
営農活動支援交付金	30 億円
農地・水・環境保全向上活動推進交付金	17 億円

論点

ア 地方の予算措置状況等

農地・水・環境保全向上対策に係る支援については、国と地方が必要経費を折半して負担することとなっている。このため、国は平成 19 年度予算として 286 億円を措置し、活動組織に交付金を交付する地域協議会すべてに対し既に配分を終えたところである。

一方、地方負担分については、国の交付金と一体化した交付金の交付が行えるよう地方財政措置が講じられているものの、平成 19 年度における道府県及び市町村の予算措置見込額は 228 億円で、国費に対して約 8 割の水準にとどまっております。また、道府県毎の想定対象面積にもバラツキが見られるとされる⁸。

そのため、地方負担分の予算措置が十分でないこと等により、採択申請が受理されないなど意欲ある活動組織に不利益が生じるおそれがないのかどうか確認しておく必要がある。また、農林水産省が掲げた平成 23 年度までに農振農用地の半分（200 万 ha 程度）で実施するとの目標の達成に向けた今後の取組方針についても併せて確認しておく必要がある⁹。

イ 有機農業の取扱い

平成 18 年末の第 165 回国会（臨時国会）において、「有機農業の推進に関する法律」が議員立法で成立した。同法では、有機農業を「化学的に合成された肥料及び農薬を使用しないこと並びに遺伝子組換え技術を利用しないことを基本として、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した農業生産の方法を用いて行われる農業」としている。

平成 19 年 4 月、農林水産省は同法に基づく「基本方針」を策定・公表した。この中で、有機農業に対する支援策の 1 つとして、「農地・水・環境保全向上対策を活用し、有機農業を含む環境負荷を大幅に低減する地域でまとまった先進的な取組に対して、当該取組を行う農業者にも配分可能な交付金等を交付することにより、有機農業者の支援に努める」としている。しかし、有機農業に取り組む農業者は、一般的に地域においては“点”の存在であり、本対策の営農活動支援の条件である「一定のまとまり」をもって行うことは、有機農業の実情とは合致せず、十分な支援が受けられないのではないかと考えられる。

有機農業推進施策と農地・水・環境保全向上対策との連携の在り方について確認しておく必要がある。

⁸ 日本農業新聞（平成 19 年 8 月 3 日）

⁹ 農林水産省資料によれば、8 月 20 日時点で、設立済み活動組織の対象面積は約 114 万 ha で目標の 6 割弱の水準となっている。

(4) 担い手の育成

(担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司(内線 3372))

我が国農業・農村をめぐる内外の情勢は、農業従事者の減少・高齢化、耕作放棄地の増大をはじめ、WTO、EPA交渉への対応等極めて厳しい状況にある。このような中で、我が国農業の構造改革を加速化し、意欲と能力のある担い手が中心となる農業構造を確立することが喫緊の課題とされている。

平成17年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」においては、「効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造の確立に向け、意欲と能力のある担い手の育成・確保に積極的に取り組む」として、これまでの幅広い農業者を一律に対象とする施策体系を見直し、担い手を対象に施策を集中的・重点的に実施していくこととした。

加入対象者を一定の経営規模要件を満たした認定農業者や集落営農組織に限定した品目横断的経営安定対策の導入はこうした考え方に沿ったものであり、担い手の育成・確保に向けた取組をさらに強力に推進するため、平成19年度から21年度までの3年間を「集中改革期間」として、スーパーL資金の無利子資金化等担い手のニーズに即した支援を集中的・重点的に実施していくとしているところである。

「農業構造の展望」(平成17年3月)は、こうした取組による成果を前提として、平成27年の農業構造を、総農家戸数210～250万戸程度のうち効率的かつ安定的な農業経営が、家族農業経営で33～37万戸程度、集落営農経営で2～4万程度、法人経営で1万程度になると展望しており、これらの農業経営が経営する農地が7～8割程度になると見込んでいる。

一方で、担い手以外の従来からの小規模農家や兼業農家については、地域における合意形成に基づき、一定の要件を満たす集落営農組織の構成員として経営に参加することで「担い手」になり得ること、農地を認定農業者等の担い手へ貸し出す等により賃料収入を確保することができること、有機農業、観光農業、複合農業等の高付加価値農業の実践により相応の収益を得ることができること等から地域農業において引き続き一定の役割を果たすことができると説明されている。また、農地・水・環境保全向上対策等の地域振興施策では、小規模農家や兼業農家も地域社会の一員として、農地・農業用水等の資源の保全管理や地域資源を活用した地域経済の活性化等において重要な役割を担っていることから当然対象になるとしている。

それにもかかわらず、こうした担い手重視の政策に対しては、小規模・兼業農家を中心に不安や不満が高まっているともされる。

我が国農業の将来を見据えた上で、産業としての農業の生産性・効率性を追求していくことは必要と考えられるが、一方で、農業の有する多面的機能とこれを支えてきた農村地域社会を引き続き維持していくことも重要である。こうした観点から、担い手政策の在り方について再度議論していく必要がある。

3 民主党「戸別所得補償制度」の概要等

(担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司(内線 3372))

(1) 民主党農林漁業再生プラン(平成16年5月)と平成18年(第164回国会)における法案提出

戸別所得補償制度の考え方の萌芽は、民主党が平成16年5月に取りまとめ、公表した「民主党農林漁業再生プラン」にさかのぼる。この中で、「補助金行政から所得政策への転換(直接支払いの導入)」が謳われた。

平成17年10月、政府が「経営所得安定対策等大綱」を発表し、担い手に対して施策を集中し、構造改革を促進しようとする「品目横断的経営安定対策」の概要が明らかになると、民主党は、これを小農切捨てと批判。平成18年の第164回国会に、政府が品目横断的経営安定対策の導入を柱とする「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律案」を提出すると、その対案として、「民主党農林漁業再生プラン」の考え方をベースとした「食料の国内生産及び安全性の確保等のための農政等の改革に関する基本法案」を提出した。

この法案の中で、食料自給率目標を10年後に50%、将来においては60%とすることを明記するとともに、米、小麦、大豆、菜種等を計画的に生産する販売農家に対して単年度当たり1兆円規模の直接支払を導入することを盛り込んだ。

同法案は、衆議院農林水産委員会において、政府提出法案とともに審査された。同法案に対しては、食料自給率目標達成の実現可能性への疑義、1兆円の積算・財源確保の在り方、「バラマキ」批判への対応、具体的な制度設計の考え方等について質疑が行われたが、平成18年5月、衆議院本会議で否決され、廃案となった。

(2) 戸別所得補償制度の考え方

平成18年4月、民主党代表となった小沢一郎衆議院議員は、同年9月、臨時党大会を前に「私の基本理念」、「私の基本政策」を発表、この中で、「まず食料から国民の安全と安心を確保する」とし、「世界貿易機関(WTO)における貿易自由化協議と、各国との自由貿易協定(FTA)締結を促進する一方、農産物の国内生産を維持、拡大する。そのために、基幹農産物については、わが国の生産農家の生産費と市場価格との差額を各農家に支払う「個別(戸別)所得補償制度」を創設する」とした。

この考え方は、その後の民主党の政策に明確に位置付けられ、平成19年7月に行われた参議院選挙における争点の一つとなった。

参議院選挙後、小沢民主党代表は、8月7日の定例記者会見で、戸別所得補償制度を含め「基本法的なものは是非国会に提案したい」と表明、民主党は、今臨時国会に農業者戸別所得補償法案を提出することとしている。

戸別所得補償制度の創設をはじめとする民主党の考え方に対しては、政府・与党側から、貿易の完全自由化で農業は崩壊、貿易の完全自由化と食料の

完全自給は両立しない、完全自由化をすれば1兆円では財源不足、単なるバラマキで国民の理解を得られず、農業構造を固定化する、1兆円の財源に公共事業予算を充てると農業農村整備が不可能となる、などとの批判がなされている。

臨時国会においては、現在政府が進めている「品目横断的経営安定対策」の推進状況を見極めつつ、提出が見込まれる関係法案について、十分議論を尽くすことが求められよう。

民主党の政権公約マニフェスト（抜粋）

2007年7月9日

2. 全ての販売農家に所得補償し国産農産物を確保

農産物の国内生産の維持・拡大と、世界貿易機関（WTO）における貿易自由化協議及び各国との自由貿易協定（FTA）締結の促進を両立させます。そのため、国民生活に必要な食料を生産し、なおかつ農村環境を維持しながら農業経営が成り立つよう、「戸別所得補償制度」を創設します。

政府が行おうとしている直接支払制度は、一部の大規模農家などに限定した政策であり、これでは食料の安定供給、自給率向上もおぼつきません。民主党はこれを抜本的に転換し、農業・農村を活性化するため、原則として全ての販売農家に戸別所得補償を実施します。総額は1兆円程度とし、米・麦・大豆・雑穀・菜種・飼料作物などの重点品目を対象にします。その際、農地を集約する者への規模加算、捨てづくりにならないための品質加算、棚田の維持や有機農業の実践など、環境保全の取り組みに応じた加算などを実施します。

これにより、現在の農地約467万haが維持されるとともに、食料の完全自給への取り組み、食の安全・安心の確保、農業の持つ多面的機能の維持、地方経済の活性化による国土の均衡ある発展、農家が農業を持続できるような条件の整備などが可能となります。

4 農協改革

(担当調査員：牛丸禎之、伊藤宗慶(内線3374))

(1) 総合規制改革会議等における農協改革の動き

総合規制改革会議は、平成14年12月、「規制改革の推進に関する第2次答申」の中で、我が国農業における零細な生産構造が温存され農業の構造改善が遅れた要因は、農政が農協に大きく依存し、事実上農協間競争が行われにくい状況を生み出した体制にあり、農協の事業運営の在り方等、抜本的な見直しが必要であると指摘した。

また、平成17年12月、総合規制改革会議の後継組織である規制改革・民間開放推進会議は、「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」の中で、農協関連流通の合理化・効率化を図るため、経済事業改革等の推進、不公正な取引方法等への対応強化などの必要性を指摘した。

さらに、平成18年12月25日の「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」は、農協の内部管理態勢の強化、公正な競争条件の確保¹⁰、経営に関する一層の透明性の確保等の必要性を指摘した¹¹。

(2) 農林水産省等における農協改革の動き

農協の経済事業等については、十分な改革が実行されているとはいいがたく、改革の確実な実行とその加速化が求められていたことから、農林水産省「農協のあり方についての研究会」は、平成14年9月以降議論を重ね、翌15年3月に「農協改革の基本方向」を取りまとめた。中でも再三にわたる不祥事により農業者・消費者の信頼を著しく失墜させた全農に対しては、「農協改革の試金石」として、その改革の断行の必要性が強調された。

(3) 全農改革への取組

改革の必要性が指摘された全農は、平成16年12月に「全農改革委員会」を設置し、翌17年4月及び6月、「統治・執行」「監査」「コンプライアンス」「事業推進」に関する「あり方」について答申を受けた。

このような中、平成17年4月、さらに全農秋田県本部等による不祥事が相次いで発覚したため、農林水産省においても全農改革に関して直接検討することが必要となり、「経済事業改革チーム」を設置し、「経済事業のあり方の検討方向について(中間論点整理)」「(以下「検討方向」という。)を取りまとめ(同年7月)全農を始めとする関係者に対しては、組合員農家の利益のため、改革の

¹⁰ 農林水産省は、農協等の活動に関し不公正な取引が行われないよう、公正取引委員会が策定・公表する「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」等を踏まえ、関係機関が連携して農協等への指導等を実施するとしている(21世紀新農政2007(平成19年4月4日食料・農業・農村政策推進本部決定))。

¹¹ これに対し、これら答申の項目の多くは、すでに平成18年10月の第24回JA全国大会で決議され、JAグループとして取り組んでいる旨の指摘や、JAグループは民間組織であり、本来は規制改革の対象になる団体ではない旨の指摘がある(平成18年12月26日付日本農業新聞)。

また、答申に対して、全中は、「JAに対する嫌悪感をあらわにした記述も散見されるなど、到底容認できる内容でない」(同)、「農協に対する意図的な偏見も見られる」(平成19年1月19日付日本農業新聞)などとして、強く反発している。

実現に向け全力で取り組むことを強調した。

また、全農は、上記の全農改革委員会の答申及び「検討方向」等の意向を踏まえて、平成18年3月、全農改革の基本計画に当たる「新生プラン¹²」を策定した。

一方、全中は、「農協改革の基本方向」や平成15年10月の第23回JA全国大会の決議を受け、同年12月に「経済事業改革指針¹³」を公表し、全農等関係機関と連携して経済事業改革に取り組むこととした。

さらに、全中は、それらを踏まえ、平成17年3月、農業協同組合法に基づく「組合の組織、事業及び経営の指導に関する基本方針¹⁴」を決定し、全中と県中央会が共通の目的・方向を持って農協及び連合会を指導し、一致して諸改革の実践に取り組むこととした。

(4) 課題

信用・共済事業の収益に大きく依存している農協の事業経営に関しては、前述の規制改革・民間開放推進会議第2次答申などにおいて、経済事業改革を遅らせ、農業関連流通の合理化・効率化を阻害しているなどと批判されており、信用・共済事業の農協からの分離を求める意見¹⁵が出されている。

一方、JAグループでは、営農指導の強化、販売戦略の見直し、生産資材価格の引下げ、拠点型事業の収支改善等を図るなどの経済事業改革に取り組んでいるところである。しかしながら、一定の成果はあるものの、組織間の進捗状況の違いなどの課題も指摘されている¹⁶。

総合事業体であるからこそ役割を發揮するという農協の特性を主張する向きもあるが、今後も農協が総合事業を営んでいくためには、信用・共済事業分離論等の批判が起こらないよう、これまで定めてきた事業改革を実践し、赤字事業の収支改善、経営の透明性を確保するための情報開示や経営の信頼性を高めるための内部統制の整備等を徹底していく必要がある。

¹² 平成17年に策定した「新生全農を作る改革実効策」に基づき「改善計画を」を策定した。これを「新生プラン」と位置付け、「生産者と消費者を安心して結ぶ架け橋機能を發揮することを核とした」経営理念を実現するため、生産者・組合員に信頼される価格の確立やJA経済事業収支確立への支援を始めとする、全農の5つの使命を掲げ、抜本的な事業改革を進めることとしている。

¹³ JAグループが経済事業改革に取り組むに当たっての方針（基本方向、実践の仕組み、位置付け等）を示したもの。

¹⁴ 農業協同組合法第73条の23の2により、組合の組織、事業及び経営の指導の事業に関し、中央会相互間の連携の推進に資するため、全中が定めることとされているもの。

¹⁵ 農協からの信用・共済事業の分離論について、民主党は、農業者等のための農協等改革本部を設置（平成19年3月16日）し、経済・信用・共済事業を総合的かつ一体的に行わなければならないこと等を内容とする農業協同組合法等の改正について検討した。

¹⁶ 平成18年10月の第24回JA全国大会決議

5 野生鳥獣による農林水産業被害の現状と対策

(担当調査員：山口雅之、碓井扶美子(内線 3376))

(1) 被害の現状

農作物被害

平成 18 年度の野生鳥獣による農作物被害は、被害面積が約 10.6 万 ha、うち獣類による被害面積はやや減少傾向、鳥類による被害面積は減少傾向である。

被害金額は、近年ほぼ横ばい傾向で推移しており、平成 18 年度の被害総額は約 196 億円である。被害金額のうち、獣類による被害が約 7 割、鳥類による被害が約 3 割を占める。特にイノシシ、シカ、サルによる被害が獣類被害金額の約 8.5 割を、また、鳥獣害全体の被害金額の 6 割弱を占めている。

これらの被害は、農業者の営農意欲低下等を通じ耕作放棄地の増加等をもたらし、これが更なる鳥獣害を招くという悪循環を生じさせ、被害額として数字に現れた以上の影響を地域に及ぼすなど、中山間地域を中心に全国的にその被害が深刻化している¹⁷。また、「被害額は農業者らの自己申告が中心。あきらめて申告しない農業者も多い」として、数字に表れている被害額は氷山の一角であるとする見方もある¹⁸。

被害が拡大している要因としては、

- ・集落の過疎化・高齢化による里地里山における人間活動の低下
- ・生息環境としての里山・森林等の管理の粗放化
- ・狩猟者の減少・高齢化
- ・えさ場や隠れ場所となる耕作放棄地の増加
- ・少雪化傾向に伴う生息域の拡大

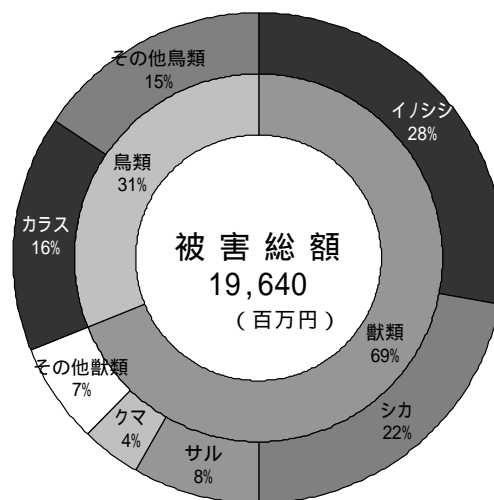
等が挙げられ、これらの要因が複合的に関与していると考えられる¹⁹。

森林被害

森林被害総面積は、近年 6 ~ 8 千 ha で推移している。平成 17 年度の被害総面積は約 5.8 千 ha で、そのうちシカによる被害が約 6 割を占める。

水産業被害

野生鳥獣による農作物被害金額(平成 18 年度)



資料：農林水産省「全国の野生鳥獣類による農作物被害状況(平成 18 年度)」より作成

¹⁷ 「鳥獣による農林水産業被害対策に関する検討会報告書」(鳥獣による農林水産被害対策に関する検討会 平成 17 年 8 月)

¹⁸ 日本農業新聞(平成 19 年 9 月 25 日)

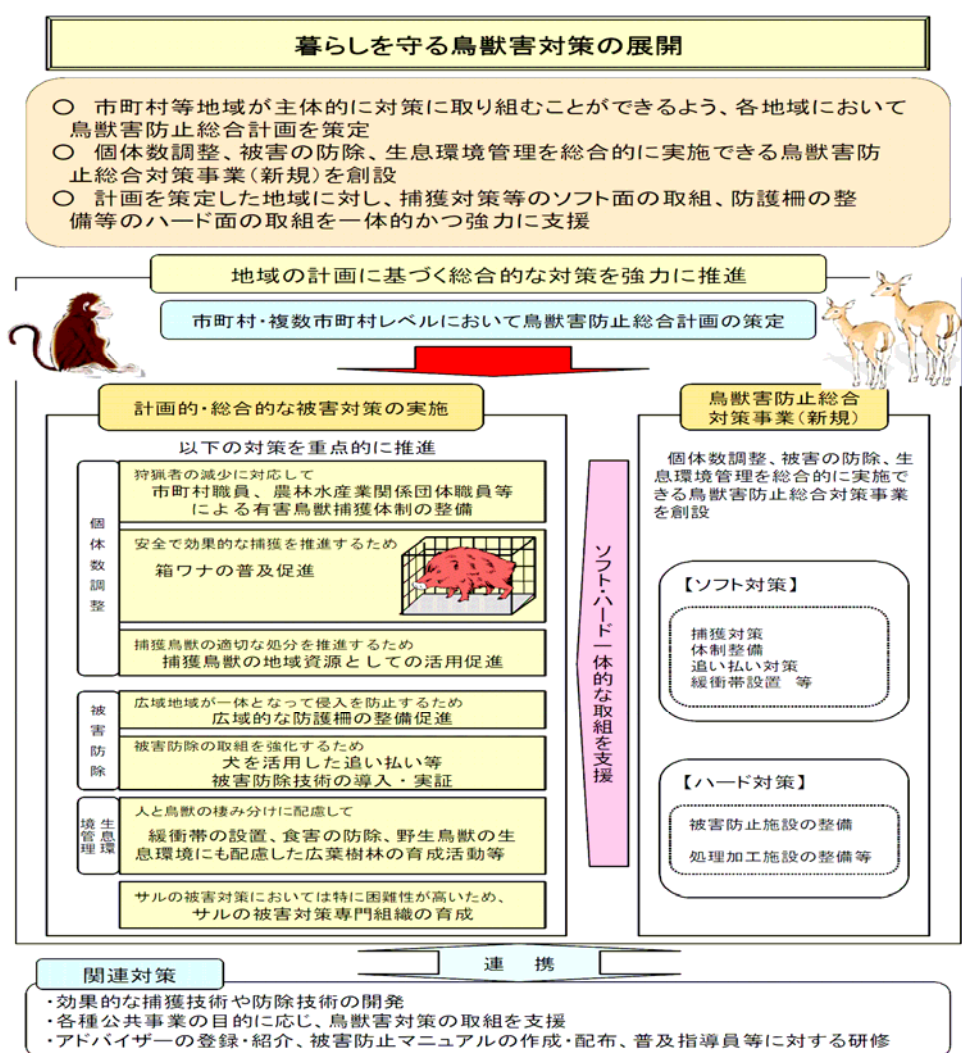
¹⁹ 「鳥獣被害の現状と対策、及び普及指導員への期待」(農林水産省生産局農産振興課環境保全型農業対策室)(「技術と普及」2007 年 9 月号)

近年、急速にカワウの生息域が拡大し、生息数が増大しており、河川、湖沼に群来し、放流稚アユ、フナ類、ウグイ類等を多量に捕食することから、漁業被害が深刻化している。

また、トドが漁業に与える被害（破網、食害等）も近年増大傾向にあり、北海道における近年の被害額は毎年10億円を超えていると報告されているほか、青森県においても被害が見られ、大きな問題となっている²⁰。

(2) 平成20年度予算概算要求における対策

農林水産省は、平成20年度予算概算要求において、鳥獣害防止総合対策として、28億円（平成19年度予算額は1.9億円）を要求しており、市町村等地域による鳥獣害防止総合計画の策定を推進し、計画を策定した地域等において、個体数調整、被害防除、生息環境管理の取組を総合的に支援するとしている。また、関連対策として、効果的な被害防除技術の開発の推進、公共事業における被害防止施設の整備等を行うとしている。



資料：農林水産省

²⁰ 水産庁プレスリリース「水産庁によるトド出現量調査の実施結果について」（平成19年8月10日）

りに国内生産が十分に対応できていないこと等が挙げられる。

(2) 自給率向上に向けた取組み

「食料・農業・農村基本計画」(平成17年3月閣議決定)において、食料自給率目標が設定されている。供給熱量ベースの食料自給率については、長期的には5割以上を目指すことが適当であるとしつつ、実現可能性を考慮し、平成27年度における目標を45%に設定した²²。政府は食料消費・生産両面から目標の実現を図っている。取組の工程管理のため、幅広い関係者²³からなる「食料自給率向上協議会」が設立され、毎年、行動計画の策定と結果の検証が行われている。平成19年度の行動計画では、右に示した各項目に沿って、具体的な取組方針、スケジュール等が示された。

「平成19年度食料自給率向上に向けた行動計画」の項目

<食料消費面>

- ・食料自給率向上に関する国民意識の向上
- ・食育の推進・国産農産物の消費拡大
- ・地産地消の推進
- ・国産農産物に対する消費者の信頼の確保

<農業生産面>

- ・経営感覚に優れた担い手による需要に即した生産の推進
- ・食品産業と農業の連携強化
- ・効率的な農地利用の推進

(3) 課題と対応

40%を切った自給率

向上のための取組が行われてきたにもかかわらず、供給熱量ベースの食料自給率は近年40%で横ばいを続け、本年8月に発表された平成18年度の概算値では、13年ぶりに40%を下回った。自給率目標達成の難しさが改めて認識された。

このため、農林水産省は、自給率への貢献度や品目別目標との乖離を踏まえ、米、飼料作物、油脂、野菜を重点品目と位置付けて取組を集中させ、6つの重点事項を集中的に推進する方向である。

また、農林水産大臣主催の「食料の未来を描く戦略会議」(平成19年7月設置)は、食料問題に関する認識を国民全体で共有することを目指し、平成19年度内にとりまとめを行う予定である。

6つの重点事項

- 自給率に関する戦略的広報の実施
- 米の消費拡大
- 飼料自給率の向上
- 油脂類の過剰摂取の抑制等
- 野菜の生産拡大
- 食育の推進

食料をめぐる世界情勢への不安

自給率の低い我が国は、潜在的に国際需給の変動の影響を受けやすい状態にある。食料をめぐる不安要因として、途上国の経済発展による食料需要の増大や、地球温暖化など気象変動による生産の不安定化に加え、最近では、バイオエタノール生産の増大による食料需要との競合などが指摘されている。

こうした中、農林水産省内に、官房長及び総合食料局長が主催し有識者も参画した「国際食料問題研究会」が設置され(平成19年3月)、状況の把握と分析が始められた。また、同省は、食料の安定的確保策を立案する「食料安全保障課」を平成20年度に新設し、情報の一元的収集・分析、これまで複数部局で行ってきた施策の統一的な策定・運営等を行う方針を示している。

²² 生産額ベースの自給率目標(平成27年度)は、76%である。

²³ 政府、地方公共団体、農業団体、食品産業事業者、消費者団体等、計32団体。

7 食の安全確保

(1) 米国産牛肉輸入問題と国内のBSE対策

(担当調査員：吉川美由紀 信太道子(内線 3373))

経緯

平成13年9月、我が国で初めてBSEが確認され²⁴、と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立等のBSE対策²⁵が実施された。その後、食品安全委員会において国内BSE対策の検証が行われ、農林水産省及び厚生労働省により、BSE検査対象月齢の変更等の国内BSE対策の見直しが行われている。

一方、平成15年5月のカナダ、同年12月の米国におけるBSEの発生に伴い、輸入が停止されていた米国及びカナダ産牛肉等については、平成17年12月12日、食品安全委員会によるリスク評価結果(平成17年12月8日付答申)を踏まえ、全月齢からの特定危険部位の除去、20ヵ月齢以下と証明される牛由来の牛肉であること等の条件で輸入が再開された。

しかし、平成18年1月20日、輸入され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ため、米国産牛肉の輸入手続が停止された。我が国政府は、米国側に対し原因究明と再発防止策を求めるとともに、消費者等との意見交換会や対日輸出認定施設の現地調査等の実施を踏まえ、同年7月27日、輸入手続が再開された。

輸入手続再開決定に当たり、再開後6ヵ月間は、米国側の対日輸出プログラムの実施状況の検証期間として、米国側は新規施設の認定をしないこと、日

米国産牛肉輸入問題等の経緯

平成15年5月21日	カナダにおいてBSEの発生を確認 カナダからの牛肉等の輸入を停止
12月24日	米国においてBSEの発生を確認 米国からの牛肉等の輸入を停止
16年9月9日	食品安全委員会、国内BSE対策の検証結果について、「中間とりまとめ」を公表
10月15日	と畜場におけるBSE検査対象を21ヵ月齢以上とする等の国内BSE対策の見直しについて食品安全委員会へ諮問
23日	日米局長級会合において、一定の条件・枠組みの下で、両国間の牛肉貿易を再開するとの認識を共有
17年5月6日	食品安全委員会、国内BSE対策の見直しについて答申
24日	米国及びカナダ産牛肉等の輸入再開について食品安全委員会へ諮問
8月1日	BSE検査の対象月齢を21ヵ月齢以上に変更(ただし、全地方自治体が自主的に全頭検査を継続)
12月8日	食品安全委員会、米国及びカナダ産牛肉等のリスク評価について答申
12月13日	米国及びカナダ産牛肉等の輸入再開を決定 米国及びカナダの対日輸出施設の査察(～24日)
18年1月20日	成田空港に到着した米国産牛肉にせき柱の混入を確認、全ての米国産牛肉の輸入手続を停止
2月17日	米国農務省が調査報告書を日本側に提出
6月21日	日米局長級テレビ会合において、対日輸出プログラムの遵守体制を確保するための措置等の実施と輸入手続の再開について認識を共有
24日	米国の対日輸出認定施設の現地調査(～7月23日)
7月27日	対日輸出認定施設の現地調査結果を踏まえ、調査対象施設35施設中34施設(うち1施設については条件付き)について米国産牛肉等の輸入手続の再開を決定
11月8日	胸腺の混載事例について、当該出荷施設からの輸入手続を保留(現地調査による確認を経て12月26日に輸入手続の保留措置を解除)
27日	米国の対日輸出認定施設の査察(～12月13日)
19年2月16日	ばら肉の混載事例について、当該出荷施設からの輸入手続を保留
4月6日	牛タンの混載事例について、当該出荷施設からの輸入手続を保留
24日	日米両国政府、輸入手続再開後の検証期間の終了に向け、対日輸出認定施設の査察を行うことに合意
5月13日	米国の対日輸出認定施設等の査察(～28日)
18日	センマイの混載事例について、当該出荷施設からの輸入手続を保留
22日	国際獣疫事務局(OIE)、米国、カナダ等を「管理されたBSEリスク国」として認定
6月13日	日米両国政府、対日輸出プログラムの検証期間終了を共同記者発表
27日	米国産牛肉に関する日米間の技術的な会合(～28日)
8月2日	米国産牛肉に関する日米間の技術的な会合(～3日)

資料：農林水産省、厚生労働省等の資料に基づき作成

注：■はBSE国内対策の見直し関係

²⁴ 平成19年7月2日までに、33頭のBSE感染牛が確認されている(と畜検査で21頭、死亡牛検査で12頭)。

²⁵ と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立のほか、肉骨粉等の給与規制等による感染経路の遮断、24ヵ月齢以上の死亡牛検査体制の確立、牛トレーサビリティ制度の整備等を実施。

本側は、輸入業者の協力による全箱検査を含む日本の水際検査の強化等を行うこととした。

平成 19 年 1 月上旬の日米農相会談において、6 ヶ月の検証期間の終了後対日輸出条件変更の協議を開始するべきとの米国の主張に対し、我が国は対日輸出プログラムの遵守状況の検証期間であり、その結果を両国政府で取りまとめる段階に至っていないため、協議に入ることは受け入れられない旨伝えた。その後、同年 4 月に日米両政府は、検証期間の終了に向けて、全ての対日輸出施設の査察を行うことに合意し、5 月に対日輸出認定施設等の現地査察を行った。日米両政府は、現地査察の結果等を踏まえて検証を行い、米国側の対日輸出プログラム遵守に関して、システムとして問題がない²⁶との認識を共有し、同年 6 月 13 日、対日輸出プログラムの検証期間を終了した。検証期間の終了に伴い、米国側は新たな施設の認定が可能となり、日本側は水際での全箱確認を行わないこととなった²⁷。

課題

ア 米国側からの輸入条件緩和の要求

米国は、かねてから輸入条件の緩和を求めてきた²⁸が、平成 19 年 5 月の O I E 総会において、米国の B S E ステータスが月齢制限なしで牛肉を輸出できる「管理されたリスク国」と認定されたことを踏まえ、同年 8 月の日米農相電話会談や 9 月の日米首脳会談の際に、O I E 基準に基づく輸入条件に移行することを強く求めてきている。

同年 6 月と 8 月に米国側の要請により、B S E についての科学的な議論及び対日輸出条件の見直しについて技術的な検証を行うため、米国産牛肉に関する日米間の技術的な会合が開催された。同会合で、米国は、米国内のリスク管理措置について説明し、飼料規制については、平成 9 年から実施されており、飼料工場の専用化が進み、反すう動物用飼料を製造する飼料工場のほとんどがほ乳動物由来たん白質を使用していないこと²⁹、また、飼料規制の遵守率は高い水準で維持されていること、平成 16 年から 18 年の間に実施された強化サーベイランスについては、O I E 基準の 10 倍にあたるポイントを達成しており、

²⁶ 検証期間中、米国農務省発行の衛生証明書に記載のない 4 件の個別の不適合品出荷事例が確認されたが、対日輸出プログラムのシステム上の問題は発見されなかったとされている。また、平成 19 年 5 月に実施された現地査察においては、一部の施設に問題点の指摘があったが、対日輸出条件に影響するものではなく、システム上の問題はないことが確認されたとされている。

²⁷ また、6 月 13 日に不適合品事例を出荷したため輸入手続きを保留していた 3 施設の輸入手続きの保留を解除した。

²⁸ ジョハンス米国農務長官は、平成 18 年 7 月 27 日の米国産牛肉に対する日本市場の再開に関する声明の中で、「科学に基づいた基準への移行に向けての次のステップについて話し合うために、今年（平成 18 年）の秋に会合を持ちたい」旨の発言を既にしていた。

²⁹ 米国の現行の飼料規制は、反すう動物由来肉骨粉を鶏や豚の飼料原料と使用していることを禁じていないため、B S E の感染源となる牛の肉骨粉が豚や鶏に給与されており牛の飼料に混じる危険性が指摘されている。米国食品医薬品局は 2005 年に飼料規制強化案を公表したが未だに実施されていない。2007 年 5 月の O I E 総会においても「米国は動物用飼料から S R M を除くことをについて検討すべきである」旨の指摘がなされている。

強化サーベイランスに基づく米国の生体牛における B S E リスクは、成牛 100 万頭に 1 頭未満であることが示されたとし、米国における B S E リスクは低下していることを主張した。

農林水産省及び厚生労働省は、上記会合で米国から提供された資料に基づき、米国の B S E 対策について分析・評価の作業を行っているところである。その結論に基づいて、米国産牛肉の輸入条件の見直しを検討することになるとされている³⁰。一部マスコミにおいて、日本は、月齢制限を現在の「20 ヶ月齢以下」から「30 ヶ月齢未満」に緩和する方針であると報道されている³¹が、米国産牛肉の輸入条件の緩和については、あくまでも科学的事実に基づき、国民の理解が得られるような対応が必要とされよう。

イ 国内の B S E 対策（20 ヶ月齢以下の B S E 検査に対する国庫補助の廃止）

全頭検査は、我が国で初めて B S E が確認された平成 13 年当時、牛の月齢が必ずしも確認できなかったこと、B S E について国民に強い不安があったことを踏まえて、同年 10 月に B S E 対策の一環として導入されたものであるが、平成 17 年 5 月の食品安全委員会の答申において「B S E 検査の対象月齢を 21 ヶ月齢以上とした場合でも、リスクは変わらない」とされたことを受け、同年 8 月、対象月齢は 21 ヶ月齢以上に変更された。しかし、経過措置として、自主的に 20 ヶ月齢以下の B S E 検査を行う地方自治体に対して、最長 3 年間、国庫補助を継続することとされ、ほぼ全ての地方自治体が自主的に全頭検査を継続してきたところである。

平成 19 年 8 月、厚生労働省は、平成 20 年度予算概算要求で、20 ヶ月齢以下の B S E 検査の国庫補助については、当初の予定どおり平成 20 年 7 月末までとする方針を明らかにした。これについては、「全頭検査を行っているので、消費者は国産牛肉を信頼しており、全頭検査の継続が必要」という旨の意見が消費者団体や生産者団体から出ており、国庫補助の継続を求める地方自治体もある³²。また、地方自治体の中には、国庫補助廃止後も独自に全頭検査の継続を検討しているところがあり³³、自治体によって対応が分かれることが予想される³⁴。

³⁰ 現実に米国産牛肉輸入の輸入条件が緩和されるまでには、厚生労働省及び農林水産省から食品安全委員会への諮問、国民からの意見募集といった国内手続きが予測される。

³¹ 読売新聞（平成 19 年 8 月 4 日）等

³² 高橋北海道知事は、平成 19 年 10 月 2 日、舛添厚生労働大臣及び若林農林水産大臣に対して、全頭検査に対する国庫補助の継続を要請した。

³³ 日本農業新聞（平成 19 年 9 月 12 日）によれば、同紙のアンケートに対し、和歌山県、宮崎県、鹿児島県等計 7 県が国庫補助終了後も「独自に検査を継続する考えがある」と回答している。

³⁴ 厚生労働省は、平成 19 年 8 月 31 日付の通知で、各地方自治体において、「B S E 検査の扱いに齟齬が生じることは、却って消費者の不安と生産・流通の現場における混乱が生じるおそれがある」とし、「全地方自治体において 20 ヶ月齢以下の牛に対する B S E 検査を全国一斉に終了する」旨の要請をしたが、こうした要請については、「地方自治への介入」であるとの指摘が相次いだ。

(2) 残留農薬制度（ポジティブリスト）等

（担当調査員：吉川美由紀、伊藤宗慶（内線 3373））

ポジティブリスト制度

食品中に残留する農薬、動物用医薬品及び飼料添加物（以下「農薬等」という。）については、従来の食品衛生法の規制では、残留基準³⁵が設定されていない農薬等が食品から検出されても、その食品の販売等を禁止するなどの措置を行うことができなかった。特に、輸入食品を中心とした食品中への農薬等の残留に関する消費者の不安が高まり、その規制強化が求められていた。

こうした状況を踏まえ、平成15年5月の食品衛生法改正により、国内外で使用される原則すべての農薬等に残留基準を設定し、基準を超える食品の販売等を禁止するポジティブリスト制度が平成18年5月29日から施行された。

ポジティブリスト制度については、農薬のラベルに表示されている使用方法を守って農薬を使用すれば、その農薬の対象作物については、残留農薬基準を超えないとされているが、対象作物以外については、一律基準(0.01ppm)³⁶が適用されるため、散布の際、隣接する他作物に飛散(ドリフト)し、一律基準を含め残留基準を超えた場合、流通できなくなるおそれもある。

このため、政府は、隣接する作物に共通した基準がある農薬の使用、周辺農作物へのドリフトの低減の心がけ、農薬の使用状況の記帳が重要であるとし、注意を呼びかけてきた。

生産現場においては、散布回数や薬剤など生産履歴の記録の徹底、圃場が隣接する生産者同士による栽培作物の情報交換、ドリフト低減型ノズルの導入、農薬の飛散を防ぐネットの設置等の対策が取られた。県や市町村が独自にネット費用などの一部を助成する動きもある³⁷。また、平成19年の有人ヘリコプターによる水稲への防除計画面積は、平成17年の約3分の1にまで減少するなど、ドリフト対策に慎重に取り組んでいる。

これにより、ポジティブリスト制度の施行後、1年間の国内の違反件数は14件で、過去平均(平成12~14年)の22件に比べて減少した。そのうちドリフトにより残留基準値に違反した事例は報告されていないとのことである³⁸。

³⁵ 残留基準：日本人が平均的に食べる1日当たりの農作物中に含まれる残留農薬を推定し、その合計がADIの80%を超えないよう設定(ADI：ある農薬を、人が生涯に渡り毎日摂取し続けたとしても、危害を及ぼさないと見なせる体重1kg当たりの許容1日摂取量のこと、一般に無毒性量の1/100。)

³⁶ 残留基準が定められていない農薬等は、食品衛生法に基づき「人の健康を損なうおそれのない量」を定めることとされ、この基準が一律基準(0.01ppm：食品1kgあたり農薬等が0.01mg含まれる濃度)。

³⁷ 「農薬飛散防止へー丸」(日本農業新聞H19.5.29)、「ポジティブリスト制度 施行1年」(農業共済新聞H19.5.30)、「安全で競う ポジティブリスト1年」(日本農業新聞H19.6.1)より

³⁸ 「輸入農産物の違反増加」(日本農業新聞H19.5.28)、「残留農薬と攻防続く」(朝日新聞H19.6.9)農林水産省への聞き取りより。農林水産省は「生産現場で農業者の安全・安心な農産物づくりに対する意識が高まり、相談窓口の設置、広報パンフの配布など、JAやJA全農、普及センターの積極的な指導と相まって、ポジティブリスト制度対策が広く浸透した結果、農薬の適正使用による適切な防除が行われたことの表れ」と評価(「施行1年一定の成果」(日本農業新聞H19.4.28))

国内農産物については、すでに失効した農薬がカボチャから基準を超えて検出されたため出荷が停止された事例、また、一律基準が適用される魚介類に対し、周辺農地から流入したとされる農薬が基準を超

一方、輸入農産物については、ポジティブリスト制度の施行後、平成18年6月から平成19年3月までの輸入食品の違反実績は、残留農薬については447件であり、1ヶ月の平均は44.7件で、平成17年度の4.8件と比べ、9.4倍となっている。国別では、中国、ガーナ、エクアドルが多くなっている。

ポジティブリスト制度の導入は、輸入食品の減少、栽培コストの増加による野菜等の価格高騰の要因となる可能性もあるとされている³⁹。平成18年の野菜輸入について見ると、前年と比べ4%減の296万トンとなった。そのうち、生鮮・冷蔵野菜については、前年と比べ14%減の85万5千トンとなった。また、平成18年の青果物卸売市場における卸売価格については、1kg当たり平均で、野菜は6%、輸入野菜が16%とそれぞれ前年に比べ上昇した⁴⁰。

G A P（農業生産工程管理手法）⁴¹

政府は、農業生産等の現場段階において、G A P等の工程管理手法を積極的に導入・推進し、生産から食卓までの食品安全を確保するとしている⁴²。

G A Pは、食品安全のみならず、品質や環境、労働安全等にも配慮した生産工程の管理手法で、生産活動の基礎となる取組である。これにより農産物の食品としての安全性や品質に対する消費者・食品産業事業者の信頼を得ることを目的としている。

海外では、最近、中国・タイなどで、輸出競争力を確保するため、ユーレップG A P⁴³と同じレベルのG A Pの導入・定着を目指した取組が進められるなどG A Pの取組は国際的に広がっており、国内でも、多くの産地、農業者がG A Pの手法を取り入れていくことが期待されている⁴⁴。

G A Pに取り組むことのメリットは、安全な農作物を生産するためのコストを低く抑え、次期作の改善に結びつけることができることにある。例えば、残留農薬についてみると、G A Pでは、農薬を使用するたびに、適正使用をチェックするため、残留検査だけの場合に比べて、分析点数はごく少数で済み、万一、残留農薬基準値を超えた農産物が出た場合、記録をもとに原因を調べることにより、出荷停止なども最小限に抑えられるとされている。

G A Pについては、考え方と手法そのものが普及の緒に付いたばかりであり、平成19年6月に第1回「G A P手法導入・推進会議」が開催され、国全体とし

えて検出されたため漁が中止された事例があり、原因の究明等が求められている。

³⁹ 「農産物価格を押し上げ」（日本経済新聞（H18.10.20）等より）

⁴⁰ 財務省「貿易統計」（2006年）、農林水産省「農林水産物輸出入概況」（2006年）、「青果物卸売市場調査結果」（平成18年）より

⁴¹ G A Pは、Good Agricultural Practiceの略称。農業者自らが、(1)農作業の点検項目を決定し、(2)点検項目に従い農作業を行い、記録し、(3)記録を点検・評価し、改善点を見出し、(4)次回の作付けに活用するという一連の「農業生産工程の管理手法」のこと。（農林水産省HPより）

⁴² 21世紀新農政2007（平成19年4月4日食料・農業・農村政策推進本部決定）。

⁴³ ヨーロッパにおいて、民間の欧州小売業組合が中心となり作成、運営し、各種法令（食品安全、環境、作業の安全）の遵守等、全ての作業における留意点を重要管理点として作成・公表しているもの（農林水産省HP）。世界的に事実上の標準G A Pとされている（NPO法人日本G A P協会HP）。

⁴⁴ NPO法人日本G A P協会は、J G A P（日本版農業生産工程管理）がユーレップG A Pと同等性認証を取得したと発表（2007年8月10日）。

てGAP手法の導入・推進を図り、今後、普及状況等が報告されることになっている。

(3) 食品企業の不祥事

(担当調査員：吉川美由紀、信太道子(内線 3373))

平成19年1月以降、不二家の賞味期限表示改ざん事件やミートホープ社の牛肉偽装事件等が相次いで発生し、消費者の食品に対する不安が高まりつつある。

ミートホープ社の牛ミンチ偽装事件の経緯

同年6月、食肉卸業者ミートホープ社が食品製造業者に対し、豚肉等を混入した挽肉(=ミンチ)を牛挽肉として販売していた旨の報道がなされた。この報道を受け、農林水産省は、同月22日、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(以下「JAS法」という。)に基づき、ミートホープ社等への立入検査を実施した結果、牛挽肉偽装問題に加え、意図的な異種肉の混入、賞味期限の改ざん、産地偽装などの不正行為が行われていたことが判明した。

その後、農林水産省は、ミートホープの牛挽肉の販売先に対して、当該牛挽肉を使用して製造された製品の追跡調査等を実施した。その結果を受け、9月7日、ミートホープ社に対して、JAS法の表示義務の対象である一般消費者向け商品が確認できなかったものの、小売商品の不適正な表示を惹起させた点において、消費者の食品表示に対する信頼を損なうものであることから、**嚴重注意文書を発出した⁴⁵**。

ミートホープ社の牛ミンチ偽装事件の経緯

平成19年 6月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・ミートホープ社が、食品製造業者に対し、豚肉を牛挽肉として販売していた旨の報道(朝日新聞朝刊)。 ・農林水産省 加ト吉及び日本生活協同組合連合会に対し事情聴取及び必要書類の提出を要求。 ・北海道保健所、北海道警察 食品衛生法及び不正競争防止法に基づき、それぞれ立入り調査。
22日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省 JAS法に基づき、ミートホープなど3事業者に立入検査(～24日)。 ・北海道 「牛肉ミンチ問題対策会議」を設置。
25日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省 立入検査結果、当面の改善方策を公表。
26日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産大臣 牛挽肉商品の緊急調査及び業者間取引の表示のあり方の検討を指示。 ・農林水産省 ミートホープの牛挽肉の販売先に対し、当該牛挽肉を使用し製造された製品の流通実態調査を実施。
28日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省 食肉関係団体に対し、コンプライアンス徹底の指導文書を発出。 ・北海道苫小牧保健所の調査で、ミートホープが冷凍肉の解凍に雨水を用いていたことが判明。
7月3日 ～	<ul style="list-style-type: none"> ・北海道警察 ミートホープ工場現場検証を開始。
6日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省 「牛ミンチ事案の事実関係及び今後の改善策に関する調査報告書」を公表。 ・北海道 ミートホープ問題についての行政対応の調査結果を踏まえ、当面の対策案を公表。
10日 ～	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省 食品の業者間取引の表示のあり方検討会を開催
11日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省、北海道 調査結果について打ち合わせ。
17日	<ul style="list-style-type: none"> ・ミートホープ社 自己破産を申請。
31日	<ul style="list-style-type: none"> ・食肉流通関係団体 コンプライアンスの自主点検結果を農林水産省へ報告
8月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・食品表示 110 番統一マニュアルに基づく対応の本格開始
9月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省 ミートホープ社に嚴重注意文書を発出 ・農林水産省 「牛ミンチ事案に係る牛挽肉等の追跡調査及び今後の対応について」を公表。

資料：農林水産省資料等に基づき作成

⁴⁵ また、同社が販売した牛肉の一部について、固体識別番号の表示・伝達が適正に行われていなかったことから、同日、「牛の固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」に基づく勧告を行った。

課題

ア 食品表示等に関する疑義情報への対応

本事件に関する疑義情報への対応については、情報提供を受けた平成18年2月における農林水産省北海道農政事務所の初動対応が遅れたこと、また、北海道庁への情報回付について、農林水産省と北海道庁で事実認識が異なっていたこと⁴⁶等、農林水産省等の対応に適切を欠いた点があることが明らかとなった。

こうした事実を踏まえ、農林水産省は、平成19年6月26日、疑義情報の正確な記録と迅速な対応の徹底、管轄機関の確定手続の明確化、都道府県との連携の強化等を内容とする疑義情報への対応について当面の改善策を示したところであり、今後、疑義情報への迅速かつ的確な対応が求められよう。

イ 食品の事業者間の取引における表示

JAS法は、消費者の選択に資することを目的に、一般消費者向けの全ての飲食料品について、適正な品質表示を義務付けているが、流通・製造途中の業者間取引を直接の規制対象としていない。本事件は食肉卸業者から食品製造業者への業者間の取引において生じた事案であり、ミートホープ社をJAS法上の品質表示違反に問うことはできなかった。

このため、農林水産省は、一般消費者の食品業界及び表示に対する信頼性を確保するため、有識者等による「食品の業者間取引の表示のあり方検討会」を設置し、JAS法の品質表示義務の適用の可能性を含め、食品の業者間取引における表示の在り方について検討を進めているところであり、10月末に報告書を取りまとめる予定である。

ウ コンプライアンス（法令遵守）体制等の確立

食の安全や信頼性に対する消費者の不安が生じる中、食品産業界に対しては、食品事故の発生を防止する製造管理や事故発生時における適切な対応等リスク管理の在り方、また、それらが着実に実施されるためのコンプライアンス体制の確立等企業のコーポレートガバナンスの在り方が問われている。

本事件を踏まえ、農林水産省は、平成19年6月、再発防止と食品に対する消費者の信頼確保を図る観点から、食肉関係団体に対し、コンプライアンスを徹底する旨の指導文書⁴⁷を発出したところである。今後は、食品製造や外食産業に携わる各企業において、その社会的責任を十分に踏まえた消費者重視の経営が遂行されるよう、食品産業界全体におけるコンプライアンス体制の確立・徹底を更に積極的に推進していくことが望まれる。

⁴⁶ 農林水産省と北海道庁の打ち合わせの結果において、回付文書の受理については、客観的に確認できる資料もなく、これ以上の調査は困難であるとの認識で一致している（「『牛ミンチ』事案に関する農林水産省と北海道庁の打ち合わせ結果」（平成19年7月11日））。

⁴⁷ 「コンプライアンスの徹底について」（平成19年6月28日付け19 生畜第808号 農林水産省生産局長通知）

(4) 高病原性鳥インフルエンザ⁴⁸問題

(担当調査員：吉川美由紀、信太道子(内線 3373))

経緯

平成16年1月から3月にかけて、山口県、大分県、京都府で強毒型(H5N1亜型)の高病原性鳥インフルエンザが発生し、発生農場の飼養鶏の殺処分等のまん延防止措置が実施され、同年4月に終息した。この発生を受け、同年6月に家畜伝染病予防法が改正⁴⁹され、同年11月には、高病原性鳥インフルエンザに関する特定家畜伝染病防疫指針が策定された。

平成17年6月から翌年1月にかけて、茨城県を中心に臨床症状を示さない弱毒型(H5N2亜型)の高病原性鳥インフルエンザの発生が確認され、発生農場の飼養鶏の殺処分又は農場監視プログラム⁵⁰の適用等のまん延防止措置が実施された。この弱毒型の事例を踏まえ、平成18年、防疫指針に農場監視プログラムの適用等の防疫措置が追加された。

平成19年1月に、宮崎県及び岡山県で強毒型(H5N1亜型)の高病原性鳥インフルエンザの発生が確認された。発生農場においては飼養鶏の殺処分、発生農場から半径10km以内の周辺農場に対しては移動制限等のまん延防止措置が実施された。また、農林水産省は、都道府県に対し、農場への緊急立入調査等により異常がないことを確認するとともに、本病の早期発見・早期通報の徹底に努めるよう求め、さらに、発生予防のために、西日本の23府県の養鶏農場⁵¹を中心に消石灰の農場内散布等の方法による緊急的な消毒を実施した。こうした防疫措置により同年5月に清浄国に復帰した。

海外では、従来から東南アジアを中心に強毒型(H5N1型)が発生していたが、欧州及びアフリカ等でも発生が確認されており、世界的に感染が拡大している。高病原性鳥インフルエンザのウイルスがヒトに感染する例も報告されており⁵²、ヒトからヒトに感染する新型インフルエンザ⁵³の発生の危険性も高まっている。このため、政府は、平成17年11月に策定された「新型インフルエンザ対策行動計画」に基づき、一体となって新型インフルエンザ対策に取り組

⁴⁸ 鳥インフルエンザA型ウイルスのうち血清型がH5、H7で高病原性のものを、以前は「家きんペスト」と呼んでいたが、国際基準との整合性を踏まえ、不必要な誤解を与えないものとする観点から、平成15年の家畜伝染病予防法改正の際に、「家きんペスト」を「高病原性鳥インフルエンザ」に変更した。

⁴⁹ この改正により、疾病発生時の届出義務違反に対する罰則の強化とともに、移動制限命令を受けた畜産農家への助成が制度化された。

⁵⁰ 農場監視プログラム：弱毒型の高病原性鳥インフルエンザが確認された農場の鶏舎のうち、飼養鶏が抗体陽性であってもウイルスが分離されず、また、ウイルスが容易に拡散しない鶏舎の場合に、殺処分を行わずに経過を監視する措置。

⁵¹ 西日本23府県で1000羽以上の飼養鶏を有する約4000農場及び西日本23府県以外の都道府県で知事が必要と判断する養鶏農場に対して実施した。

⁵² 2003年以降の調査で2007年8月31日までにヒトへの感染確定症例数は327(うち死亡例数199)と報告されている。

⁵³ ヒトからヒトへ感染する新型インフルエンザが発生した場合、その症状の程度は、現在のところ予測することが困難とされている。しかし、新型インフルエンザに変異することが懸念されている高病原性鳥インフルエンザの症状としては、これまでタイやベトナムでの事例では、発熱、咳など、ヒトの一般的なインフルエンザと同様の症状に加え、60%以上の感染者に下痢が認められ、また、結膜炎、呼吸器症状、多臓器不全及び脳炎に至る重症なものまで様々な症状がみられた。

んでいる。厚生労働省は、平成19年3月に、パンデミック（世界的大流行）が発生した場合の対応に関する「新型インフルエンザに関するガイドライン（フェーズ4⁵⁴以降）」を作成したところである。

課題

ア 感染経路の究明とアジアにおける防疫体制の強化

平成19年の事例の感染経路を究明するために設置された「高病原性鳥インフルエンザ感染経路究明チーム」がまとめた報告書⁵⁵において、今回発生があった4農場から分離されたウイルスは、いずれも近縁であり、中国、モンゴル、韓国で分離されたウイルスと同系統であること、本年1月に熊本県で捕獲された野鳥から分離されたウイルスと相同性が高いことから、国内へのウイルスの侵入は、海外から渡り鳥によって持ち込まれた可能性が高いとしている。

これまで、日本政府は、高病原性鳥インフルエンザがまん延する東南アジア諸国を対象に、通報体制や防疫対策を強化するための支援を行ってきたところであるが、今後は中国、韓国⁵⁶、モンゴル、ロシア等とともに情報を共有し、感染経路の究明に取り組むとともに、東アジアにおける通報体制を確立していくことが重要な課題となっている。なお、農林水産省は、平成20年度予算概算要求で、早期通報体制の整備や伝播ルート の 解 明 等 を 内 容 と す る 「 ア ジ ア に お け る 高 病 原 性 鳥 イ ン フ ル エ ン ザ 防 疫 体 制 強 化 プ ロ グ ラ ム 」 に つ い て 、 11 億 5 , 100 万 円 を 計 上 し て い る 。

イ 防疫指針の変更

現行の防疫指針では、防疫対応の間、移動制限区域内の食鳥処理場は閉鎖されることとされており、平成19年の発生では、移動制限区域内に大規模な食鳥処理場があり、発生前に当該食鳥処理場に出荷していた移動制限区域外の農場の食鳥処理のあり方が課題となった⁵⁷。

食料・農業・農村政策審議会家畜衛生部会家きん疾病小委員会は、防疫対応のあり方について、本年の発生事例を踏まえて検討したところ、同年6月に防

⁵⁴ 「新型インフルエンザ対策行動計画」において、流行（パンデミック）の状況を、それが起こる前からピークを迎えるまでを6つの段階（フェーズ）に分類している。現在は、トリからヒトへの感染が海外で認められている（国内で発生していない）フェーズ3となっている。フェーズ4は「ヒトからヒトへの新しい亜型のインフルエンザ感染が確認されているが、感染集団は小さく限られている」段階である。

⁵⁵ 平成19年9月6日に食料・農業・農村政策審議会家畜衛生部会家きん疾病小委員会で報告されている。なお、農林水産省は、平成16年及び平成17年の事例について、それぞれ「高病原性鳥インフルエンザ感染経路究明チーム」による報告書を公表している。平成16年の事例については、朝鮮半島から渡り鳥によって国内にウイルスが持ち込まれた可能性が指摘されている（平成16年6月公表）。平成17年の事例については、中南米由来ウイルス株から作出された未承認ワクチン又はウイルスそのものが持ち込まれて不法に使用された可能性が否定できないこと等が指摘されている（平成18年9月公表）。

⁵⁶ 平成18年11月に、韓国で強毒型（H5N1型）の高病原性鳥インフルエンザの発生が確認され、農林水産省は、水際における検疫の強化等の措置を実施している。

⁵⁷ 平成19年の事例では、宮崎県新富町の移動制限区域内にある3つの大規模処理場が操業停止になり、これらの大規模処理場に出荷していた移動制限区域外の養鶏農場の食鳥については、食鳥処理の円滑化の観点から、近隣の食鳥処理場で受け入れることになった。

疫指針の内容に係る事項も含めて引き続き検討が必要としたため、農林水産大臣は同年 8 月に防疫指針の変更を諮問した。

同年 9 月の家きん疾病小委員会で、移動制限区域内の食鳥処理場であっても一定の衛生条件を満たした場合に、移動制限区域外の鶏の搬入・食鳥処理を認める防疫指針の変更案が示された。同変更案には、この他、簡易キットで陽性が出た時点で公表し隔離等の防疫措置を速やかに行うこと、防疫対応に伴う公道の交通規制は都道府県警察の協力を得ながら円滑かつ適切に行うこと、周辺農場については速やかに清浄性確認を行うこと等が含まれている。

8 バイオマスの利活用の促進⁵⁸

(担当調査員：森田倫子、山口雅之、碓井扶美子(内線 3375))

バイオマス⁵⁹資源については、肥飼料等に利用されるほか、昨今は技術の進展により、エネルギーや素材として活用されはじめている。特に、最近の原油価格の高騰などを受け、化石燃料に代替する輸送用燃料として、バイオエタノールの生産・利用が世界各地で推進されている。

我が国においては、このようなバイオマスの利活用の促進は、エネルギー安全保障及び地球温暖化防止(CO₂削減)への寄与に加え、農林漁業にエネルギーや工業製品の供給という可能性を通じて、農林漁業及び農山漁村の新たな発展の鍵となり、ひいては「格差社会」の是正にも資するものと期待されている。

(1) バイオ燃料の利用促進

主な輸送用バイオ燃料

ア バイオエタノール⁶⁰

一般に、サトウキビやトウモロコシ、米等の糖質又はデンプン質作物を発酵させ、濃度 99.5%以上の無水エタノールにまで蒸留して作られる。

イ バイオディーゼル(BDF)

主に菜種油、大豆油、パーム油等の植物油をメチルエステル化等の化学処理をして製造される燃料で、軽油に混合し、又は、代替するものとして利用する。

利用促進に向けた取組

平成 18 年 11 月に安倍総理大臣(当時)は、松岡農林水産大臣(当時)に対して国産バイオ燃料の生産を 600 万 k(現在のガソリン年間消費量の 1 割に相当)まで拡大することについて関係大臣と協力して、検討するよう指示するなど、利活用の促進に向けた政府の本格的な取組が始まっている。これを受け、平成 19 年 2 月に「バイオマス・ニッポン総合戦略推進会議」において、大幅な生産拡大を図るためのシナリオを取りまとめた工程表が作成された。

工程表によれば、当面の目標として農林水産省は平成 23 年までに年間 5 万 k の国産バイオ燃料の生産を目指すこととし、中長期的(平成 42 年ごろまで)

⁵⁸ バイオマスの利活用の詳細については、「バイオマスの利活用～バイオマス由来燃料を中心として～」(衆議院調査局農林水産調査室・環境調査室)を参照されたい。

⁵⁹ バイオマスとは、生物資源(bio)の量(mass)を表す概念で、「再生可能な、生物由来の有機性資源で化石資源を除いたもの」である。また、燃焼時等に放出されるCO₂(二酸化炭素)は、生物の成長過程で光合成により大気中から吸収したものであるため、バイオマスは、大気中のCO₂を増加させないという「カーボンニュートラル」と呼ばれる特性を持っている。

⁶⁰ 輸送用燃料としてのバイオエタノールの主な利用方法としては、次の二つの方法がある。

・バイオエタノールをガソリンに直接混合

・バイオエタノールからETBEを製造し、ガソリンと混合

ETBE(エチル・ターシャリー・ブチル・エーテル)は、イソブテン(石油製造過程の副産物)とバイオエタノールから製造されるガソリンの添加剤。

には国産バイオ燃料の大幅な生産拡大(農林水産省試算で600万k)を図るとしている。

諸外国の取組状況

バイオエタノールは、平成18年には、世界で4,990万k生産されており、主要生産国は米国(約39%)、ブラジル(約33%)等である⁶¹。

最大の生産国である米国では、主にトウモロコシからエタノールを生産し、その年間生産量は1,920万k⁶²に及ぶ。

ブッシュ大統領は平成19年1月の大統領一般教書演説において、「2017年までにガソリン消費量を20%減らすため、乗用車の燃費改善を行うとともに、エタノールなど代替燃料の供給を現行の54億ガロン(2,000万k)から350億ガロン(1億3,200万k)に拡大する。」と言及して、バイオ燃料の重要性を強調している。

原料となるトウモロコシの生産量は増加したにもかかわらず、バイオエタノールの需要が予想以上に増加し、在庫が低水準になったことから価格は急騰、トウモロコシを原料とした食料品、飼料の価格も急騰し、消費者や畜産農家に影響を与えている⁶³。

課題

国産原料によるバイオエタノールの利用促進には以下のような課題もある。

ア 収集・製造の効率性

我が国は、かなりのバイオマスの賦存量⁶⁴が見込めるものの、「広く・薄く」存在するその特性から、その収集にかかるコストが問題となっている。また、前述のように原料はカーボンニュートラルではあるが、化石資源とのCO₂の発生量の比較は、収集、輸送、製造時のエネルギー使用も勘案し、その全ての段階におけるCO₂の発生を計算に入れて検討する必要がある。

イ 食料等との競合

バイオエタノールの原料は、サトウキビやトウモロコシが一般的であるため、食料・飼料と競合することが懸念されていたが、先述のようにトウモロコシ価格の急騰により食品及び飼料の価格高騰が起こっている。

一方、直接人間の食用とならないセルロース(繊維質)を原料にエタノールを製造する技術の開発が進められている⁶⁵が、現時点では大量生産技術の開発

⁶¹ 環境省ホームページ第5回エコ燃料利用推進会議資料1-5「世界のバイオエタノール状況」

⁶² 前掲脚注60「世界のバイオエタノール状況」

⁶³ 農林水産省「飼料をめぐる情勢」平成19年6月。詳細は「(2) 飼料穀物価格の高騰と畜産業の経営安定」を参照。

⁶⁴ バイオマスの我が国における年間発生量は、稲わら等の農作物非食用部は約1,300万トン(70%未利用)、林地残材が約370万トン(ほとんど未利用)である。(バイオマス・ニッポン総合戦略)

⁶⁵ (財)地球環境産業技術研究機構(RITE)と(株)本田技術研究所は稲わら等からエタノールを効率的に製造する技術を開発したと発表した。また、バイオエタノール・ジャパン・関西(株)が大阪府

には至っていない。

現在、政府においては、食料生産の副産物や、規格外農産物を使用すること、休耕田におけるアルコール採取用の米の栽培などを行うこととしているが、既存の用途との調整などが必要とされる。

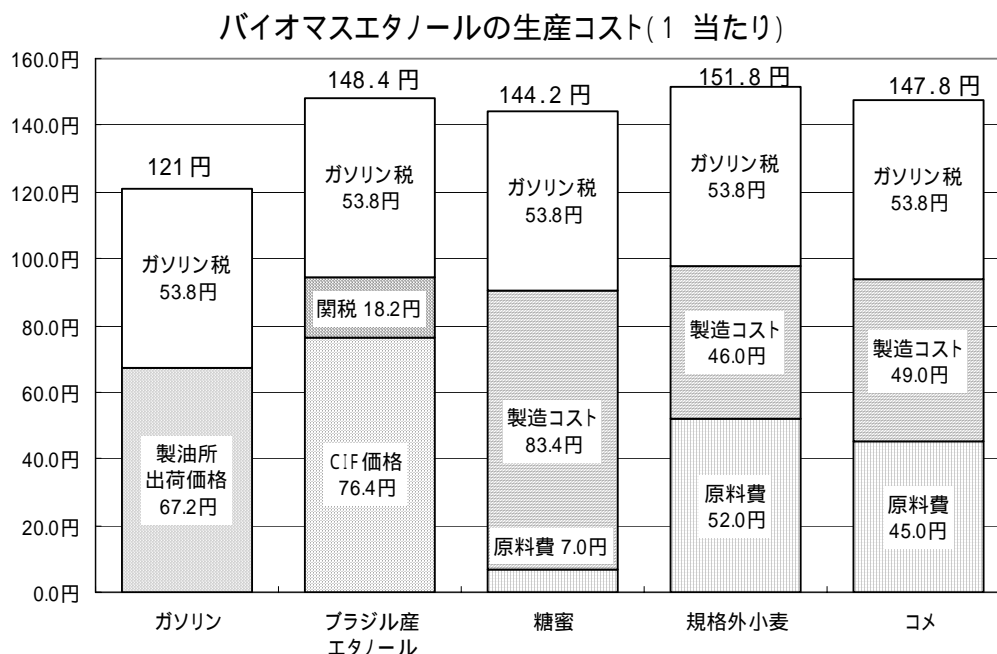
ウ 供給量の見通し

先述の工程表による、国産バイオ燃料の年間生産量の目標(特に中長期的(平成42年ごろまで)の農林水産省の試算である600万k)の実現可能性に対して疑問が出されている。

エ 価格競争力

ガソリンの価格は、製油所出荷価格で67.2円/であるが、ガソリン税(揮発油税48.60円、地方道路税5.20円)を加えると121円/(平成18年6月1日現在の卸売価格)である。

一方、バイオエタノールの価格は、農林水産省の試算では、ガソリン税抜きで90~100円の幅に収まる見通しとなっており、ガソリンとの価格競争力をつけるためには、ガソリン税の免除等税制上の優遇措置が必要と考えられる。



資料:「バイオ燃料をめぐる情勢」(平成18年6月農林水産省)等を基に作成。

オ 規格

バイオエタノールの利用方法について、環境省及び農林水産省が推進する直接混合型では、水が混ざると燃料としての品質が劣化するため、雨水や湿気を完全に排除する油槽タンクなど、新規設備の設置に巨額の投資が迫られる可能性があることから石油業界が難色を示している。一方、経済産業省及び石油業

堺市に建設廃木材によるエタノール生産プラントを建設し、稼働している。

界が推進する E T B E 混合方式は、E T B E が「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」における第 2 種監視化学物質⁶⁶と判定されていることなどから環境省が難色を示している。

(2) 飼料穀物価格の高騰と畜産業の経営安定

飼料の高騰

前述のように、米国においてバイオエタノールの原料として、トウモロコシの需要が伸びた結果、配合飼料の重要な原料であるトウモロコシの国際価格は平成 18 年初めの 1 ブッシェル 2.1 ドルから平成 19 年 2 月に 4 ドルを超えた⁶⁷。

加えて、海上輸送運賃が高騰したこと、為替レートが円安傾向であったこと、トウモロコシへ作付転換が進んだために飼料の副原料である大豆も高騰したことなどにより、輸入配合飼料価格が高騰した。

平成 18 年当初の配合飼料価格は、1 トン当たり 43,000 円程度であったが、その後、トウモロコシ価格が上昇したこと等により連続して値上げが行われ、19 年 7 月～9 月期の工場渡し価格は、54,000 円程度⁶⁸となった。

畜産経営の支援策

畜産経営においては生産費に占める配合飼料の割合が高いことから、配合飼料価格の上昇は畜産経営に対し重大な影響を及ぼす。そのため、影響を緩和するために、飼料価格が高騰した場合に一定の額を補てんする「配合飼料価格安定制度」がある。畜産農家と飼料メーカーの自主的な積み立てによる通常補てんと、通常補てんでは対処し得ない事態のため飼料メーカーと国が積み立てる基金により支援を行う異常補てんからなっている。平成 18 年 10～12 月期以降 4 期連続して通常補てんが発動し、平成 19 年 1～3 月期、4～6 月期については異常補てんも発動している。

なお、平成 19 年度より新規の飼料高騰対策として、「家畜飼料特別支援資金」が導入された。これは、飼料高騰により生産費が収益を上回った場合に、飼料購入資金の融資に対し利子補給を行うものであるが、平成 19 年 10 月に基準を見直した上で発動された。

農林水産省は今後の価格動向について注視する必要があるとしているが、配合飼料価格が上昇し続けた場合の対応として、自給飼料の生産拡大、稲発酵粗飼料の利用、放牧利用の推進、コーンサイレージ等の高栄養粗飼料の生産・利用、エコフィード（食物残渣の飼料化）等の利用促進のような努力を最大限行った上で、生産コストの上昇が適正に小売価格に反映されるよう、加工・流通業者、消費者の理解を醸成することとしている。

⁶⁶ 高蓄積性は有さないが、難分解性であり、長期毒性の疑いのある化学物質。

⁶⁷ なお、平成 19 年 9 月下旬現在、シカゴ市場(期近物)におけるトウモロコシの価格は 1 ブッシェル当たり 3 ドル 60～90 セントの範囲で上下している。

⁶⁸ 農林水産省「畜産の動向」平成 19 年 9 月

第2 森林・林業政策の推進

(担当調査員：牛丸禎之、梶原 武、中山賢司(内線 3375))

1 「美しい森林づくり」の推進と国産材の復活

(1) 「美しい森林づくり」の推進

森林は、我が国国土の3分の2を占め、緑豊かな美しい国土を形成し、国土の保全や水源のかん養、生物多様性の保全など多様な機能を有している。近年では、地球温暖化の防止、花粉の発生抑制、森林浴による心身の癒しなど国民の森林に対するニーズは多様化している。また、古くから森林と人々の生活が深く関わる中で、我が国が世界に誇る「木の文化」を形成してきた。

しかし、林業の生産活動が停滞する中で、間伐等の手入れの遅れなどにより、森林のもつ公益的機能の低下が懸念される状況にある。

一方、我が国の森林資源は、戦後築きあげてきた育成林を中心に利用可能な状況になりつつあり、国際的に木材需要が増大する中、間伐の推進等森林の適切な整備・保全や国産材の利用拡大を通じて森林・林業の再生を図っていく重要な時期となっている。

このような中、平成19年2月23日、幅広い国民の理解と協力の下に、官民一体となった運動として「美しい森林づくり推進国民運動」⁶⁹を展開していくことが関係閣僚会合において決定された。運動の基本方針として、国産材利用を通じた適切な森林整備、森林を支える生き活きとした担い手・地域づくり、都市住民や企業等幅広い主体の森林づくりへの参画を総合的に進めていくこととした⁷⁰。

この運動を通じて、平成19年以降6年間で330万haの間伐を実施するとともに、100年先を見据え長伐期化、針広混交林化、広葉樹林化等多様な森林づくりを推進し、森林のもつ多様な機能を持続的に発展させていくこととしている。

「美しい森林づくり推進国民運動」における具体的な取組の例

不在村森林所有者に対する「自分の山再発見運動」
民間企業に対する協力の呼びかけ ・社内外ボランティアの森林づくりへの参加 ・自社保有林の整備による森林づくりの推進 ・基金等を活用した森林づくりへの参加
NPOと連携した取組の推進 ・森林ボランティア活動への国民参加の呼びかけ ・森林環境教育の推進
農山村地域における森林所有者への働きかけ ・森林組合を中心に、自己所有林の現状把握と施業計画の策定を推進
農山村住民への働きかけ ・里山整備の推進
「木づかい運動」の推進 ・国産材利用の拡大

出所：「平成18年度森林及び林業の動向」28頁。

⁶⁹ 「美しい森林(もり)」とは、森林の多様な機能が十全に発揮されるよう、機能に応じて間伐等の森林の整備・保全が適切に実施される等、良好な状態に維持されている森林をいう。

⁷⁰ この中で、関係省庁が森林づくりにつながる幅広い施策を連携して推進していくこととしているほか、幅広い国民の理解と協力を得るため、関係する各界の代表からなる「推進会議」を中央・地方レベルに設置し、全国で森林づくりの運動を官民一体となって展開することとしている。

(2) 国産材の復活⁷¹

木材需要に対する国産材の供給量は、昭和42年の5,274万 m^3 をピークに減少を続け、平成10年以降は2,000万 m^3 を下回っている。このため、木材の自給率は、昭和44年に50%を切り、平成11年には20%を下回った。また、国産材供給量を用途別にみると、製材用材が6割から7割、パルプ・チップ用材が3割から4割を占め、合板用材はごくわずかで推移してきた。

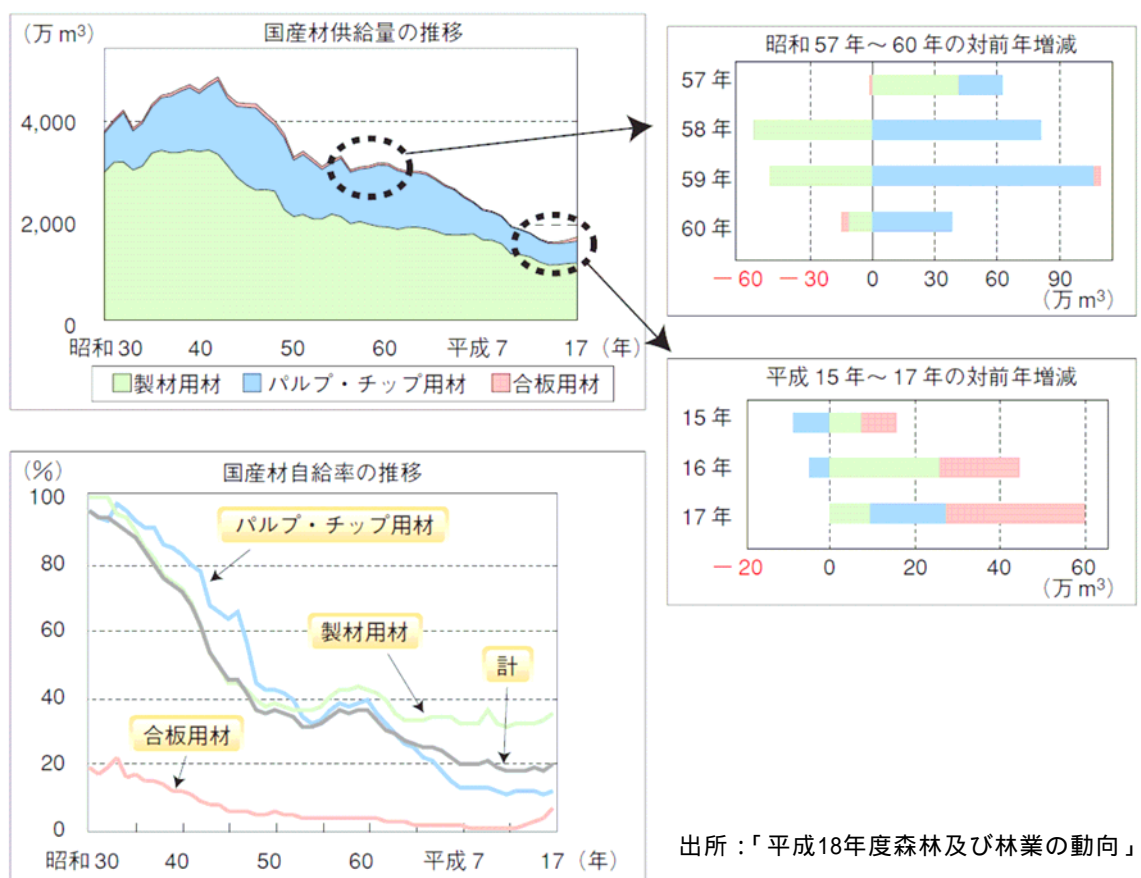
しかし、近年の状況を見ると、国産材供給量は平成14年の1,608万 m^3 を底に増加傾向に転じ、17年には1,718万 m^3 まで回復している。

昭和40年以降で国産材の供給量が3年以上連続で増加したのは、57年から60年にかけての4年連続の増加以来である。ただし、今回は主に建築用に利用される製材用材と合板用材の増加が中心で、特に合板用材が増加量全体の約半分を占めている。

また、平成17年には自給率が7年ぶりに20%台に回復した。平成17年の自給率を用途別にみると、製材用材が35%、パルプ・チップ用材が12%、合板用材が7%となっており、製材用材で対前年比2ポイント、合板用材で同3ポイントの上昇がみられた。

国産材供給量の増加が自給率の増加を伴っていることは、国内市場における国産材ニーズの高まりを示すものであり、国産材の需給動向に今までと異なる動きが現れているといえる。

国産材の用材供給量と自給率の推移



⁷¹ 本節の記述は、農林水産省「平成18年度森林及び林業の動向」29-30頁。

2 緑資源機構問題

(1) 官製談合疑惑の発覚と捜査の経緯

農水省所管の独立行政法人緑資源機構（以下「機構」という。）発注の林道整備事業をめぐり、機構の担当理事らが測量などの業務の受注先を割り振っていた談合が繰り返されていたとの疑いが強まり、平成 18 年 10 月 31 日、公正取引委員会は独禁法違反（不当な取引制限）の疑いで機構本部や受注各社など全国 30 箇所を一斉に立ち入り検査した。

平成 19 年 4 月 2 日、公正取引委員会は、刑事告発を視野に強制調査が可能な犯則調査に切り替え、4 月 19 日、機構本部や理事宅、受注法人など約 10 箇所を対象に強制調査を実施し、5 月 24 日、機構発注の林道調査事業で受注した 4 法人を独占禁止法違反容疑で検事総長に告発した。

公正取引委員会から告発を受け、東京地検特捜部は同日、機構の理事、受注法人の担当者ら 6 人を逮捕し、機構本部を捜索した。

また、熊本県と島根県で実施中の特定中山間保全整備事業⁷²にも官製談合疑惑が浮上し、東京地検特捜部は 5 月 25 日、機構の関連部局などを捜索した⁷³。

6 月 13 日、公正取引委員会は、機構元理事と受注側の法人担当者ら計 7 人を独禁法違反（不当な取引制限）容疑で検事総長に追加告発を行い、同日、東京地検特捜部は、これら 7 人と受注側の 4 法人を起訴した。

(2) 緑資源機構の廃止と今後の対応

松岡農林水産大臣（当時）は、4 月 27 日、この問題を林野庁退職者の再就職も関連する重大な問題と受け止め、抜本的な再発防止策を検討するために農林水産省に第三者委員会を設置することを発表した。こうして発足した「緑資源機構談合等の再発防止のための第三者委員会（座長：大森政輔弁護士（元内閣法制局長官））（以下「第三者委員会」という。）」が 5 月 18 日より審議を始めたところ、同月 30 日、規制改革会議が、緑資源機構の林道整備と農用地整備の主要 2 事業の廃止を求め、事実上の組織解体を促す第一次答申をとりまとめた。さらに、赤城農林水産大臣（当時）は、6 月 1 日、就任後の記者会見において、機構について廃止する方向での検討を事務方に指示したことを明らかにした。

こうした中、農林水産省は、6 月 26 日、第三者委員会に対し、機構は平成 19 年度限りで廃止し、各事業については個別に必要性を検討し、その取扱いを判断することなどを内容とする「農林水産省の包括的な基本姿勢⁷⁴」を提示し

⁷² 特定中山間保全整備事業：森林と農地が混在する中山間地域において、水源林造成事業と一体として森林及び農用地を整備する事業。

⁷³ 同事業をめぐっては、建設工事を請け負った熊本県内の 14 業者が、平成 17 年分までの 3 年間に松岡農林水産大臣（当時）の資金管理団体などに計約 1,300 万円を献金していたことが判明している。また、機構から工事を受注する業者らが構成する特定森林地域協議会（平成 18 年 11 月解散）とその政治団体「特森懇話会」が、松岡農林水産大臣（当時）らに政治献金し、政治資金パーティー券を購入していたと指摘されている。

⁷⁴ そのほか、機構職員の知識・経験が生かされるよう配慮、受注先法人への再就職自粛の継続、入札方式の改善等の談合防止策の徹底などが示されている。

た。

これを踏まえ、第三者委員会は議論を進め、7月26日、中間とりまとめを行った。この中で、機構の廃止について「本委員会が下した結論ではないが、天下りと官製談合が常態化していたために廃止以外に改善する方法がないと農林水産省が判断するものと理解する」とし、機構廃止後に事業を継承して実施する法人において再発防止策を講じる必要、起訴された2公益法人の設立許可の取消しはやむを得ず、その他所管の公益法人については、入札対象事業への参加は認められるべきではない、所管省庁たる林野庁は、本件事案のような事態が継続されていたことを深く反省し、職員の意識改革やチェック機能の強化に万全を期すことが必要、受注者側の役職員の意識改革やコンプライアンスの設定が重要であり、事業担当部局から分離して常設の監視機関を整備するとの農林水産省の基本姿勢は評価できるなどとした。

また、7月31日、農林水産省は、この中間とりまとめを踏まえ、当省直轄の公共事業について同様の観点から、一般競争入札の拡大等、入札監視機能の強化、コンプライアンスの徹底等を柱とする「入札談合防止策の強化について」を発表した。

機構には農林水産省・林野庁のOBが天下り、受注法人にも農林水産省・林野庁、機構のOBが天下っている。本件事案については、業務の発注と天下りの受け入れがセットとなった、発注者側の主導性が極めて強い悪質な官製談合と見られているとの報道もある⁷⁵。

談合の再発を防止し、林野行政に対する信頼を回復するためには、自浄作用による徹底した原因究明を行うとともに、退職公務員等の再就職の在り方も含め、議論を深めていく必要がある。

3 国有林野事業の独立行政法人化問題

(1) 国有林野事業の抜本改革

国有林野事業は、昭和22年、独立採算を前提とした特別会計制度の下で企業的な経営を行うこととして発足し、国内の増大する木材需要に応えるとともに、事業収入の一部を一般会計に繰り入れるなど国の財政にも貢献した。

しかし、昭和40年代後半以降、木材輸入の増加、自然保護への配慮による伐採量の減少等から財政状況が急速に悪化、昭和53年度以降、4次にわたる経営改善計画を策定し経営改善に努めたが、長期にわたる木材価格の低迷等により債務が累積、危機的な経営状況に陥った。一方で、国土面積の2割、森林面積の3割を占める国有林野は、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等公

⁷⁵ 「公取委 緑資源機構を捜索 林道調査、談合主導の疑い 受注量、天下りと連動 公益法人や民間企業 林野庁OBら大量受け入れ」(日経夕刊 H19. 4. 19)、「林道談合 官主導、入札額示す 疑い避ける目的か」(朝日 H19. 4. 20)、「緑資源 6 法人 3 割が天下り職員 計 170 人受注と連動」(毎日 H19. 4. 27)、「緑資源談合『天下り先配慮し分配』関係者供述 受注 12 法人 OB 230 人」(読売夕刊 H19. 4. 28)、「緑資源談合 官主導『利権サイクル』天下り幹部の手汚さず」(読売 H19. 5. 25)、「緑資源機構の官製談合 強固な利権構造 前農相らの自殺 全体像解明に障害」(読売 H19. 6. 14) 等

益的機能の発揮に大きな役割を果たしており、国有林野に対する国民の期待は多様化してきた。

このため、財政の健全性を回復し、将来にわたって国土保全等の使命を十全に果たし、国民が森林のもつ公益的機能等の恩恵を十分享受していくために、抜本的改革を行うこととし、平成10年10月、国有林野事業改革関連2法が公布・施行された。

改革の基本方針は、公益的機能の発揮を重視した管理経営への転換、組織・要員の徹底した合理化、縮減、独立採算を前提とした特別会計制度から、一般会計からの繰入れを前提とした特別会計制度に移行、累積債務の本格処理（3.8兆円の累積債務のうち、2.8兆円を一般会計に承継し、残余の1兆円を一般会計からの利子補給を行い50年かけて返済）を柱とするもので、平成15年度末までの期間を「集中改革期間」として改革を推進した。

その結果、公益林を5割から9割に増加、14営林(支)局・229営林署を7森林管理局・98森林管理署等に再編、伐採・造林等の実施行為のほぼ100%を民間委託した。また、収支改善努力の結果、集中改革期間以降、新規借入金はゼロとなっている。

(2) 特別会計制度の見直しと独立行政法人化の検討

政府は、従来より行政改革を進めてきたところ、今後、「簡素で効率的な政府」への道筋を確かなものとするため、平成17年12月、「行政改革の重要方針」（以下「重要方針」という。）を閣議決定した。また、重要方針で定める改革の今後における着実な実施のため、基本的な改革の方針、推進方策等を盛り込んだ「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（行政改革推進法）」が、平成18年6月、公布・施行された。

同法の中で、国有林野事業特別会計については、「その一部を独立行政法人に移管した上で、同特別会計を一般会計に統合することについて、平成22年度末までに検討するものとする」とし、独立行政法人は非公務員型とすることを明記した。

その後、平成19年6月、農林水産省は、緑資源機構談合問題への対応策の一環として、廃止する機構の継承事業について安定した執行体制を確立するため、国有林野事業の一般会計化・一部独立行政法人化の検討を1年前倒しし、平成22年4月とするとの考えを明らかにした。

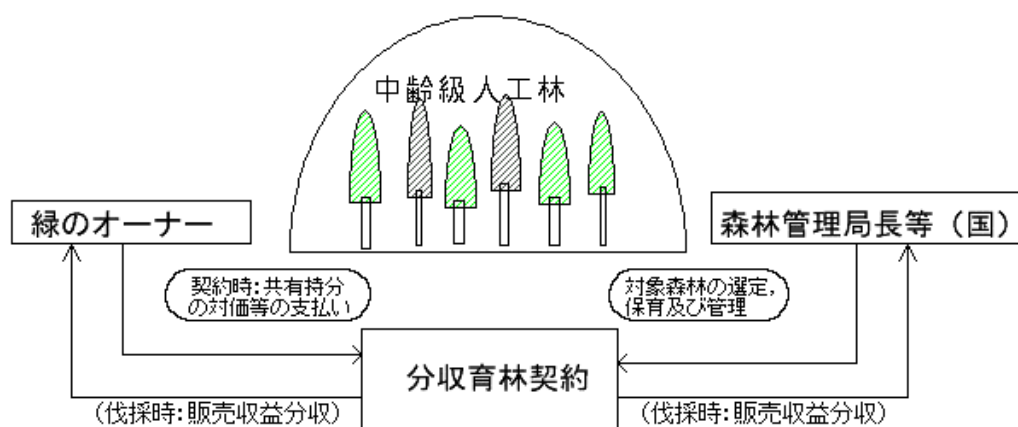
今後の検討動向を見据えつつ、国有林野を国民生活に欠かすことのできない国民共通の財産として管理経営していくための会計・組織の在り方について、議論していくことが求められよう。

4 緑のオーナー制度問題

緑のオーナー制度とは、国有林における生育途上の若い森林を対象に、オーナーが樹木の持分の対価、保育及び管理に要する費用の一部(1口当たり50万円又は25万円)を負担し、国とオーナーと一緒に森林を育てていく制度である⁷⁶。

昭和59年度の制度発足以来、延べ8万6千人のオーナーが参加し、面積2万5千ha、契約口数延べ10万口となっている。(分収育林の一般公募については、平成10年の国有林の抜本的改革により公益的機能を重視した管理経営に転換し、分収育林の対象となる森林が減少したことから、平成11年度から公募を休止している。)

緑のオーナー制度(分収育林契約)の仕組み



資料：林野庁

平成11年度から18年度に分収育林契約に係る樹木を販売したが、木材市況の低迷を受け、販売したものの9割以上の箇所の受取額が契約者の負担額を下回るという事態となった。

林野庁は、材価低迷等の事情を契約者に逐次説明して理解を求めているが、契約者の一部が元本割れを問題視して、国を相手に損害賠償を請求する訴訟の準備に入っていることをメディアが報道し、クローズアップされた。

分収育林は、分収木を販売した結果はじめて分収額が確定する。販売時の木材価格の動向(木材市況)等に左右されるので、分収額は、費用負担額を上回ることも下回ることもある。また、分収額は、契約箇所ごとに樹種、林齢、本数、材積、生育の条件、契約期間等がそれぞれ異なることや、その地域の木材価格動向等にも左右されることなどから、箇所ごとに異なることとなる。

こうしたことから、分収木を販売した結果、仮に分収額が費用負担額を下回っても、費用負担額の補償を行うことはできないことと説明されている。

⁷⁶ 国と緑のオーナー(育林費負担者)は、契約対象樹木の保育・管理、樹木の共有及び伐採収入の分収を内容とする分収育林契約を締結する。

しかしながら、昭和59年度の制度創設後平成5年度の前期募集までの間、元本が保証されていないことについてパンフレット類に記載していなかった等オーナーに対するリスク説明が必ずしも十分ではなかったことが指摘されている。

また、分収木の販売が入札ではなく随意契約であったにも関わらず、林野庁ホームページで「落札」と公表していることも判明した。

こうしたことから、林野庁において、緑のオーナー制度設計の経緯と制度の運用について検証し、その結果を踏まえ専門家の意見も聴取しながら、どのような対応が取り得るのか検討を進めていくこととしている。

今後の検証・検討状況を見据えながら、国有林野における管理経営のコストと販売収入確保の在り方について、独立行政法人化の検討にも留意しつつ、議論していくことが求められよう。

5 地球温暖化対策

(1) 国際的取組

平成9(1997)年に京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)で「京都議定書」が採択され、温室効果ガス排出量の削減目標が法的拘束力のある国際的な約束として定められた。京都議定書は、平成20~24(2008~12)年の5年間における温室効果ガスの各年の平均を、基準年の平成2(1990)年の水準と比較して、先進国全体で少なくとも5%、我が国については6%削減することを定めている。また、平成13(2001)年のCOP7で採択された京都議定書の運用ルールを定めた文書(マラケシュ合意)において、森林による二酸化炭素吸収量の算入ルールが定められ、我が国の算入の上限として1,300万炭素トンが認められた。

京都議定書は、平成16(2004)年にロシアが批准したことにより発効要件を満たし、平成17(2005)年2月に発効した。これにより、温室効果ガスの削減数値目標が法的拘束力のある約束となった。しかしながら、温室効果ガスの排出量が多い米国は議定書を離脱し、中国は削減義務を負わないなど、実効性や公平性の面で大きな課題がある。

なお、本年9月に豪州で開催されたアジア太平洋経済協力会議(APEC)首脳会議において、省エネや森林拡大に関する数値目標を盛り込んだ「シドニー宣言」が採択された⁷⁷。ゆるやかな努力目標に過ぎないが、京都議定書後の新たな国際枠組み形成に向けた議論が始まっている。

(2) 我が国の取組と現状

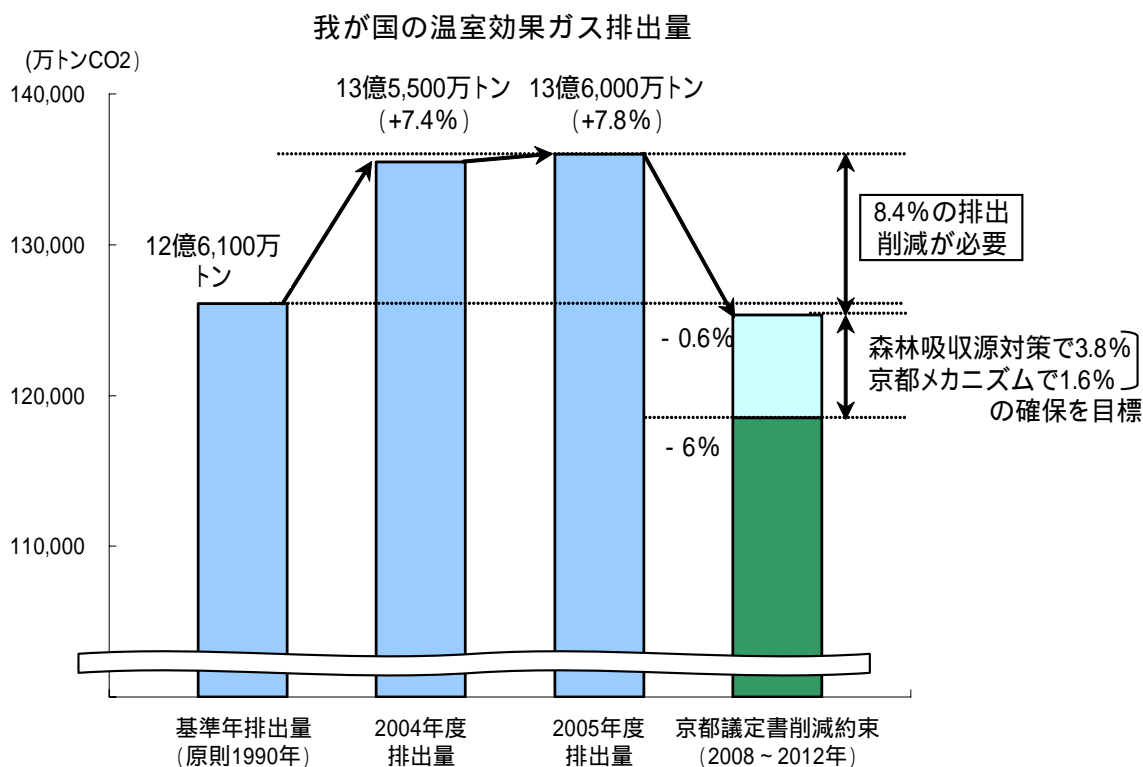
我が国は、平成14(2002)年に京都議定書を締結し、同年12月に農林水産省は、健全な森林の整備・保全等について国、地方を通じた取組を実施する「地

⁷⁷ 省エネの指標となるエネルギー効率を域内で2030年までに05年比25%以上改善する、温室効果ガスを吸収する森林面積を域内で2020年までに2,000ha以上増加する、というゆるやかな努力目標。

球温暖化防止森林吸収源10カ年対策」を策定した。平成17（2005）年には京都議定書発効を受けて「京都議定書目標達成計画」が閣議決定された。この計画は、我が国の6%削減約束の達成に向け、1,300万炭素トン（基準年総排出量比約3.8%）程度を森林による吸収量で確保することを目標としており、森林吸収源は我が国の温暖化対策において特に重要なものとして位置づけている。

政府は、京都議定書目標達成計画に基づき、温室効果ガスの排出量及び吸収量の算定のための国内制度を整備し、平成18（2006）年8月、その概要を議定書に基づく我が国の割当量報告書として気候変動枠組条約事務局に提出した。平成2～16（1990～2004）年までの温室効果ガスの排出量・吸収量⁷⁸、第1約束期間における排出量の割当量（我が国は平成2（1990）年の94%）、森林の定義や森林経営の具体的考え方⁷⁹等について報告した。

また、本年5月の報告では、平成17（2005）年度の温室効果ガスの総排出量を13億6,000万トン（基準年総排出量と比較し約7.8%増）京都議定書に基づく森林吸収量を約980万炭素トン（約3,540万トン、基準年総排出量の約2.8%）と算定した。6%削減約束の達成には、森林吸収源対策と京都メカニズムが計画どおり進められたとしても、8.4%の排出削減が必要な状況となっている。



出所：「平成18年度森林及び林業の動向」75頁に新規データを加筆・修正。

⁷⁸ 基準年の排出量が12億6,100万トンへと上方修正されたため（従来の公表値から600万トン増）、森林吸収量目標（1,300万炭素トン）の対基準年排出量比が3.9%から3.8%に変動した。

⁷⁹ 京都議定書第3条4項に基づいて6%削減目標に用いる吸収源活動を、「森林経営」（育成林 森林を適切な状態に保つために1990年以降に行われる森林施業。天然生林 法令等に基づく伐採・転用規制等の保護・保全措置）と「植生回復」（1990年以降に行われる開発地における公園緑地や公共緑地、又は行政により担保可能な民有緑地を新規に整備する活動）とした。

林野庁の試算によれば、現状程度の水準で森林整備等が推移した場合、森林吸収量の目標である1,300万炭素トンを確認するためには110万炭素トン分の森林整備が不足する。この不足分を確認するため、第1約束期間が終了する平成24年度までに毎年20万haの追加整備が必要な状況となっている。このため、京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する中間報告（平成19（2007）年8月発表）では、森林吸収量の目標達成に向け、今後6年間にわたり、毎年55万ha（現状35万haに加え追加的な森林整備20万haを含む）合計330万haの間伐の実施が必要、「美しい森林づくり推進国民運動」の展開など間伐等の加速化を図るための支援策を推進すべき、と指摘されている。

しかし、厳しい財政事情の下にあって、森林整備等の財源確保は大きな課題である。仮に、環境税導入等国民に新たな負担を求めるのであれば、森林吸収源対策の意義・必要性等について、国民に情報を提供し、国民的議論の下地を構築していく必要がある⁸⁰。また、限られた予算が最大限有効に活用されているかどうか、その実施状況を十分監視していく必要がある。

6 民主党「森と里の再生プラン」の概要等

民主党は、平成17年2月、党内に森林・林業再生プロジェクトチームを発足させ、現場視察、検討を重ね、平成19年6月、「森と里の再生プラン」（以下「再生プラン」という。）を取りまとめ、公表した。

再生プランの中では、まず、地元にあまねく賦存する身近な森林資源を有効活用し、外発型から内発型の地域活性化で地域間格差を縮小していく必要性を掲げ、戦後の拡大造林から50年、資源本格利用の時代に入中、環境制約、原油高、中国等の輸入急増により外材価格が上昇し、国産材に割安感が生じ、合板用に利用増大が進んでいることから、50年に一度のビジネスチャンスと捉えている。

こうした基本認識の下、再生プランの目標として、木材自給率の向上（10年後5,000万 m^3 = 50%）、林業、木材産業、住宅産業等地域産業の活性化、中山間地域の雇用の拡大（10年後木造住宅建設等々含む木材関連産業で100万人）、我が国の「住」の生活様式の復活による「木の文化」の再生を謳っている。

これらの目標を達成するための課題と具体的施策として、森林組合による施業の団地化、伐採コストの低減 - 路網の整備と高性能林業機械の導入、フォレスターや技術者の養成、間伐・再造林義務付けと長伐期化の導入、木材流通体制の整備による流通コストの大幅引下げ、乾燥材需要に対応した製材工場の効率化、国産材の優先活用 - 建築基準法等の規制の見直し、木

⁸⁰ 新たな森林・林業基本計画においては、森林整備のための社会的コスト負担について、「一般財源による対応のほか、国及び地方における環境問題に対する税・課徴金等の活用、...等の様々なものがあるが、今後、森林の有する多面的機能が持続的に発揮されるよう、...国民の理解を得つつ、...的確に選択していくことについて更なる検討を行う」としている。

質系バイオマスの利活用、 森林と野生動物の共生を掲げている。

また、産業としての林業の自立へと誘導するビジョン実現に向けて予算を抜本的に組み替えることが必要であるとし、緑資源機構についてはその役割が既に終わっており、天下り先となり官製談合につながっていることは明らかであるとし、これを廃止し、予算を森と里の再生に不可欠な施策へと振り向けていくべきとしている。

民主党の再生プランは、高密度路網・機械化等による国産材の低コスト安定供給体制確立を急務としているなど、政府・与党の森林・林業政策と共通点が多いが、木材自給率を50%に向上、中山間地域で100万人の雇用を創出といった、意欲的な数値目標が掲げられている。

今後は、再生プランに掲げた数値目標の達成に向けた施策の在り方とその工程、財源の考え方について明らかにするとともに、森林・林業政策推進の基本方向と具体策について議論を深めていくことが求められよう。

第3 水産政策の推進

(担当調査員：山口雅之、森田倫子、碓井扶美子(内線 3376))

1 水産資源の回復・管理の推進

(1) 資源管理等の現状

水産資源の持続的利用のためには適切な保存管理が必要である。我が国周辺水域においては、資源評価が行われた50魚種90系群⁸¹のうち43について資源水準が低位にある(平成19年度)。一方、BSEや鳥インフルエンザへの不安や健康志向を背景として、世界の水産物需要は拡大している。国際漁業資源については、マグロ類において資源状況の悪化問題が顕在化している。

我が国の排他的経済水域等の資源管理

従来からの漁業権制度、漁業許可制度に加えて、漁獲可能量(TAC)制度、漁獲努力可能量(TAE)制度、「資源回復計画」を通じて、資源管理が図られている。

また、科学的知見に基づく資源管理を行うために、水産資源調査を行い、資源評価を実施している。

マグロ類の資源管理

マグロ類については、国連海洋法条約等を踏まえ、地域漁業管理機関(RFMOs)において管理が行われているが、IUU(違法・無報告・無規制)漁業等による乱獲が問題になっており、我が国においても、国際的に認知された正規許可船・養殖場の漁獲物についてのみ国際取引を認める正規許可船・養殖場リスト対策を実施している。また、平成18年4月より、みなみまぐろ保存委員会において定められた我が国の漁獲枠を遵守するため、個別割当に基づくミナミマグロの漁獲管理を開始した。平成19年1月には、5つのマグロ類地域漁業管理機関⁸²初の合同会合において、協力の重点分野として、漁獲能力の管理やIUU漁業対策などが盛り込まれた「行動方針」が作成された。

<漁獲可能量(TAC)制度>

対象魚種ごとに漁獲量の上限を定め、管理する制度。我が国では「オリンピック方式」(自由競争の中で関係漁業者の漁獲を認め、漁獲量が漁獲可能量に達した時点で操業を停止させる方式)が主体。

<漁獲努力可能量(TAE)制度>

資源状況が悪化している漁業資源について、特定の海域・漁業種類・期間において、漁獲努力量(漁船数、操業日数、漁具数、曳網時間など、漁獲のために投入された努力量)に上限を定め、管理する制度。「資源回復計画」の対象資源に適用することを前提としている。

<資源回復計画>

広域(又は海区)漁業調整委員会との協議調整の上、国(又は都道府県)が作成する計画。資源回復の目標値、漁獲努力量の削減レベルとその方法、支援措置、漁場保全策等を内容とする。平成19年6月5日現在、48計画がある。

(2) 水産基本計画における資源回復のための施策

「水産基本計画」(平成19年3月閣議決定)において、資源管理については、次のような施策を行うものとされた。

⁸¹ 系群とは、一つの魚種の中で生活史の一部又は全部が他と区別される群。

⁸² 全米熱帯まぐろ類委員会(IATTC)、中西部太平洋まぐろ類保存委員会(ICCAT)、インド洋まぐろ類委員会(IOTC)、みなみまぐろ保存委員会(CCSBT)及び中西部太平洋まぐろ類委員会(WCPFC)の5委員会

我が国の排他的経済水域等における資源管理

「資源回復計画」については、資源回復施策と経営関連施策との関連付けを行うこと、回復目標を達成した資源について、水準の維持安定と合理的な利用推進のための「ポスト資源回復計画」の導入を行うこと等とされた。TAC制度・TAE制度については、対象魚種の追加を検討するものとされた。また、漁獲量の個別割当（Individual Quota; IQ）方式について、導入の検討を行うものとされた。

公海等を含む国際的な資源管理の推進

ア) 周辺国・地域との連携・協力の強化と適切な漁業関係の構築、イ) 地域漁業管理機関を活用した資源管理の推進、ウ) 責任ある漁業国としての適正な操業の実践を行うものとされた。ウ) に関しては、衛星船位測定送信機の設置義務付けの対象となる魚種・漁業種類の拡大と、IQ方式の導入について検討を行うこととされた。なお、IQ方式は、ミナミマグロについて平成18年度に導入された。

(3) 漁獲量の個別割当方式の導入の検討

IQ方式では、TACを漁業者、漁業団体又は漁船ごとに配分し分与する⁸³。目的は、「オリンピック方式」(前頁囲み)による漁獲競争を抑制し、過剰投資や操業コストの削減等を図ることである。

分与された該当量を他の漁業者等に譲渡できる方式の場合は、「譲渡性個別割当（ITQ）方式」と呼ばれる。目的は、生産性の高い漁業者に漁業割当、能力を集中させることで、生産性向上と経営強化を図ることである。

これらの方式の長短所は、次のようにまとめられる。平成19年5月に、水産庁と（社）大日本水産会は、生産者団体を対象に「個別割当方式にかかる業界検討会」を開催した。これを受け、各団体は検討を開始している。

<p>< 個別割当（IQ）方式の長所 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 過剰投資の抑制 ・ 経済的漁法によるコスト削減 ・ 需要等に合った計画的漁獲が促進 ・ 無理な操業を控えることにより操業の安全性が向上 等 	<p>< 個別割当（IQ）方式の短所 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 配分の公平性の確保が難しい ・ 資源変動の大きな魚・複数魚種への対応が困難 ・ 配分規模と経営規模のアンバランス ・ 高価値のものへの漁獲集中や低価値のものへの投棄を誘発 ・ 不正水揚げ・虚偽報告の誘発、それに対する取り締まりコストの増大 等
<p>< 譲渡性個別割当（ITQ）方式の長所 ></p> <p>上記に加え、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 売買・貸借を通じた自己の漁獲能力の最適化 ・ 新規参入と撤退の確保による経営の健全化 ・ 担保価値化 等 	<p>< 譲渡性個別割当（ITQ）方式の短所 ></p> <p>上記に加え、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 権利の集中による独占・寡占化 ・ 漁業集落の崩壊、産地市場・流通関係への影響、地域雇用問題の惹起 等

資料：「個別割当方式にかかる関係業界検討会（平成19年5月25日）資料」を基に作成。

⁸³ なお平成19年9月1日から境港の日本海ベニズワイ漁業でIQ方式が開始された。ベニズワイガニはTAC制度の対象ではなく、日本海沖合の「資源回復計画」で漁獲努力量の10%削減を目標にしていた。今漁期は、漁獲努力量削減（休漁）に替え、漁船別に前年漁獲実績の9割を割り当てた。

2 漁船構造改革と漁業経営の安定化対策の推進

(1) 漁船漁業構造改革対策の推進

漁船漁業の現状と課題

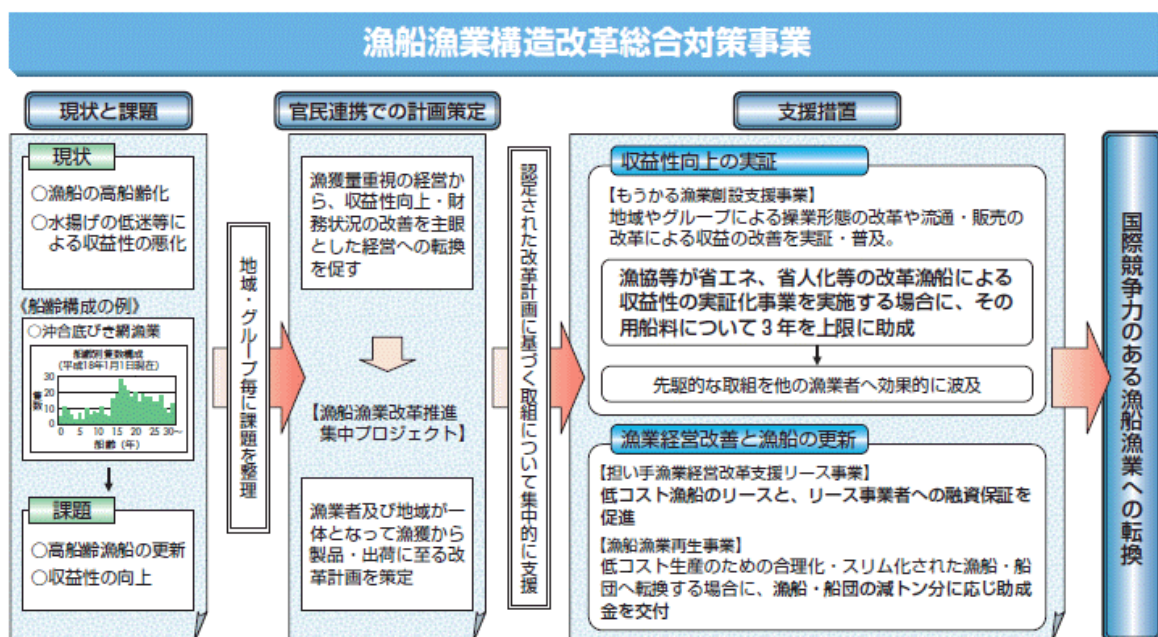
底びき網漁業、まき網漁業、かつお・まぐろ漁業を始めとする漁船漁業は、我が国の漁業生産の約7割を担い、水産物の安定供給の確保において重要な位置を占めている。

しかしながら、近年、資源の悪化、輸入の拡大、魚価の低迷に加え燃油価格高騰等により急激に収益性が悪化している。このため、これまで15年程度で更新してきた漁船の更新が進まず漁船が高齢化し、老朽化が進んだ漁船を抱えた経営体から順次操業の断念、廃業を余儀なくされる状況となっている。

このまま漁船の更新が進まないと水産物の安定供給に支障を来すことも懸念されており、将来にわたり水産物の安定供給を図るため、厳しい経営環境においても生き残れる国際競争力ある経営体の育成が急務となっている。

漁船漁業構造改革総合対策

収益性の向上を図るためには、供給プロセス全体の改革が必要であり、また、地域の産業や行政が一体となった取組みが求められる。政府は、平成19年度から官民連携による「漁船漁業改革推進集中プロジェクト」を開始した。このプロジェクトでの改革計画の策定や、改革計画に基づく実証化等の事業を総合的に支援するため、平成19年度から5カ年間の「漁船漁業構造改革総合対策事業」を立ち上げている。これにより、収益性重視の操業・生産体制の導入や省エネ・省人型の代船取得等による経営転換の促進を図っている。



資料：「平成19年度 水産施策」

(2) 漁業経営安定対策の導入

現状と課題

漁業は、近年、急激に収益性が悪化している。漁業就業者数の減少と高齢化も進行しており、漁業生産構造の脆弱化によって国内需要に対応した供給が困難になることが危惧されている。漁業者が安定供給の担い手として積極的に経営改善に取り組むことが望まれているが、漁業経営の不安定性が大きいことが、経営改善に取り組む際の阻害要因となっている。

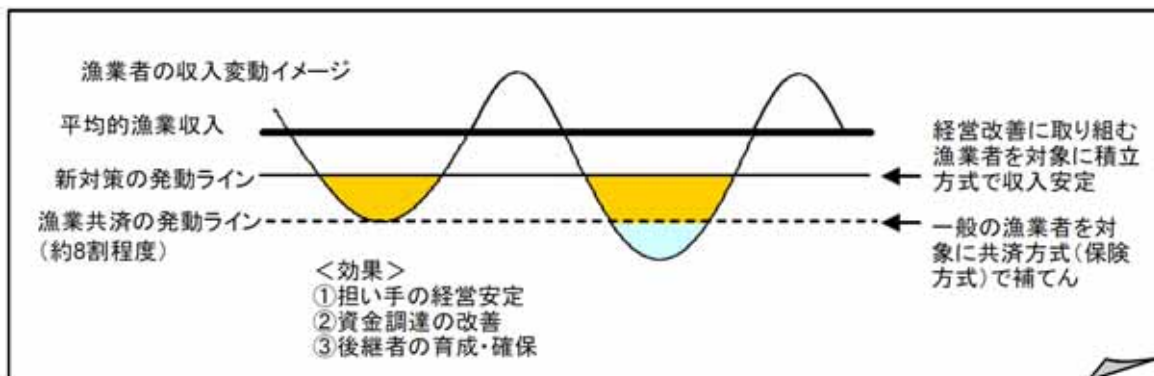
漁業経営の安定については、災害等による損失に対応する漁業共済制度が存在するが、これは、広く漁業者一般を対象とし、漁業経営の現状を維持する必要最低限のセーフティーネットである。これに加えて、経営改善の取組を行う漁業者を対象とした経営安定対策を新たに講じる必要が認識された。

新しい漁業経営安定対策

「水産基本計画」では、水産物の安定供給の担い手である漁業経営体が経営改善に取り組む環境を整えるため、平成 20 年度を目途に、新しい経営安定対策を導入するものとされた。

この対策の対象は、漁業共済制度に加入し、効率的かつ安定的な漁業経営を実現するために積極的かつ計画的に経営改善に取り組む経営体である。平成 19 年 3 月の「漁業保険事業に関する検討会」のとりまとめでは、5 つの要件が提示された。具体的内容については平成 19 年度内に制度の設計を行うこととしているが、漁業者が拠出を行う積立方式で対応することを基本として実効性の高い仕組みを構築することを目指している。

新しい漁業経営安定対策



資料：農林水産省

対象となる経営体の要件

経営改善の取組要件：「経営改善計画」*を策定し、認定を受けた経営体。（*漁業者等が策定する漁業経営の改善を図るための計画で、都道府県又は国が認定。認定者を対象とした支援制度がある。）
所得に関する要件：「他産業並の所得」を安定的に確保することが可能なレベルを目指す経営体。
漁業共済への加入要件：漁業共済に一定の補償水準以上で加入する経営体。
主業・年齢要件：「主業的漁家」（専業又は1種兼業で、その経営体の中で海上従事日数が最も多い者が65歳未満の経営体）。
資源管理・漁場環境改善の取組要件：地域で資源管理・漁場環境改善のための集団的な取組が行われている場合には、積極的に協力する経営体。

資料：「漁業保険事業の検討に関するとりまとめ」（平成 19 年 3 月 漁業保険事業に関する検討会）を基に作成。

3 日経調提言「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本的改革を急げ」の概要

(1) 経緯

平成18年10月、経済界系の民間調査機関、(社)日本経済調査協議会(日経調)は、わが国水産業の現状分析と検証を行うため、水産業改革高木委員会(委員長:高木農林漁業金融公庫総裁)を発足させた。同委員会は、生産・流通関係者、研究者、報道関係者で構成され、水産関係団体では(社)大日本水産会から委員が出席している。

同委員会は、まず、「水産基本計画」改定前の平成19年2月に緊急提言の形で同委員会としての水産業改革の考え方を公表し、さらにこれを発展させ、7月に「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」と題した提言を発表した。

なお、7月には(独)経済産業研究所(RIETI)も水産業規制改革についてのプロジェクト研究を開始したが、同委員会は同研究にも協力している。

(2) 緊急提言(2月)の内容とそれに対する反響

平成19年2月の緊急提言は、漁業への参入自由化と漁獲量の譲渡性個別割当(ITQ)の導入等を求めており、沿岸漁業関係者等の間に論議を呼んだ。全国漁業協同組合連合会は、これらを導入することで資金調達力のある経営体のみが選別され、それ以外が排除されると危惧している。また、緊急提言はITQの導入等の水産施策によって諸外国の水産資源は回復したとしているが、水産庁は調査を行い、諸外国において必ずしも漁獲量がV字回復しているわけではなく、また、ITQの実施は一部の国・魚種であること等をまとめている。

(3) 「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」(7月)の概要

同委員会は、わが国の水産業は、生産、加工、消費などあらゆる面の指標からみて悪循環に陥っていると考え、その背景には、水産資源の枯渇状態があり、そしてこのことが漁業の衰退と過剰漁獲を招き、さらには漁業の衰退に拍車をかけているという認識を持っている。

平成19年7月、同委員会は、1)水産資源の枯渇を防ぎ、資源を復活させること、2)漁業者、地域社会を豊かにすること、3)安全・安心な水産物を日本国民に持続的に提供することを最大の眼目としたうえで、次のように4つの提言を行い、それぞれの提言について具体的な課題を示した。

日経調「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本的改革を急げ」の4つの提言と具体的課題

提言1 .科学的根拠の尊重による環境と資源の保護および持続的利用を徹底し、かつ国家戦略の中心に位置づけ、これに基づく水産の内政・外交を展開せよ。

水産資源は世界的な争奪戦の渦中にある。こうした中、わが国水産業が国益・国民の利益に資するためには、中長期的視点をもって大局的な国家戦略を構築しなければならない。とりわけ、200海里内の水産資源の保全是、わが国水産業の持続的な維持発展には必要不可欠であるにもかかわらず、わが国ではABC(生物学的許容漁獲量)を超過してTAC(総漁獲可

能量)を設定し、取締りや罰則も充分でないといった、資源破壊的な水産政策を続けているのが現状である。かかる認識に立ち、上記提言を提唱するものである。より具体的課題として以下を求める。

1. 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物(誰のものでもない)としての扱いではなく、日本国民共有の財産と明確に位置づけよ。

2. 科学的根拠の尊重による資源の持続的利用の原則を徹底し、この原則を、わが国の水産行政の最も重要な柱とせよ。

提言2. 水産業の再生・自立のための構造改革をスピード感をもって直ちに実行せよ。

…漁業者間の調整だけでは漁業者の発展ひいては地域社会の活性化が困難になっている。…水産業への新たな資本、技術、人、販売力の参入を促進する必要があるとの認識に立ち、…[提言2]を提言する。より具体的課題として以下を求める。

1. 漁業協同組合員の資格要件とされる従業員数や漁船規模などを見直し、漁業協同組合などへの投資や技術移転を容易にし、地域社会の活性化を図れ。

2. 漁業のみならず、養殖業や定置網漁業への参入障壁を基本的に撤廃し、参入をオープン化せよ。意欲と能力のある個人または法人が、透明性のあるルールのもとで、漁業協同組合と同等の条件で漁業・養殖業及び定置網漁業を営めるようにせよ。

3. 休漁と減船による漁獲努力量の削減、漁船の近代化と継続的な新船建造、雇用対策の支援などを総合的に包括した中長期的な戦略政策を樹立せよ。

提言3. 水産業の構造改革のため、水産予算の大胆かつ弾力的な組替えを断行せよ。

提言2で述べた…構造改革を断行するために、適切な財政措置をおこなうことが必要であり、…[提言3]を提言する。より具体的課題としては以下を求める。

1. 予算執行上の優先順位が低い漁港整備などの公共事業予算から漁業への新規参入の推進と漁船漁業の構造改革予算に大胆かつ弾力的に振り向けよ。

2. これまでバラバラで整備されてきた魚礁、漁場、漁岸壁、荷さばき場の上屋などの海域と陸域の一体的整備を断行せよ。公共、非公共、事業主体としての都道府県と市町村などの垣根をとれ。

3. 環境、資源、水産政策に関する情報を積極的に国民に提供し、国民の理解と認識を高めるとともに、調理技術や水産物の持続性と品質に関する知識の普及により、魚食についての食育を促進させるための予算を重点的に確保せよ。

提言4. 生産から最終消費までの一貫した協働的・相互補完的な流通構造(トータルサプライチェーン)を構築せよ。

…流通構造全体が相互補完、相乗効果を高めるような『全体最適』になっていない。また、世界の水産業は、「美味しい」、「安全・安心」に加え、「環境・資源の持続性との調和」がとれている水産物を価値あるものと位置付けようとしているが、わが国水産業ではこうした取り組みは遅れている。…[提言4]を提言する。より具体的課題として以下を求める。

1. 水産物のトータルサプライチェーンを透明性・信頼性あるものとして構築するため、客観的・科学的な指標に基づく、関係者の共通ルールとしての「水産物基礎情報」を導入し、これに依拠した情報の共有・公開を推進せよ。

第4 国際交渉への積極的な取組

(担当調査員：吉川美由紀、伊藤宗慶、中山賢司(内線 3373))

1 WTOドーハ・ラウンド交渉

(1) 香港閣僚会議の閣僚宣言とその後の農業交渉等

香港閣僚会議の閣僚宣言

平成 13(2001)年 11 月のドーハ閣僚会議でWTOドーハ・ラウンド交渉(ドーハ開発アジェンダ)が立ち上げられて以来、農業や非農産品分野を中心に交渉は難航し長期化している。

平成 17(2005)年 12 月の香港閣僚会議でようやく閣僚宣言の採択に至ったものの、具体的な数字を伴うモダリティ確立はならず、各国の意見の収れんを整理した内容となった。

なお、閣僚宣言には、後発開発途上国(LDC)向けの市場アクセスの無税無枠措置⁸⁴が盛り込まれるなど「開発ラウンド」を意識した内容となった。

農業交渉の動向

農業分野に関しては、国内支持や輸出競争では一定の合意が見られたものの、市場アクセスにおける一般品目の関税削減率、上限関税の設定、重要品目の扱い、国内支持の削減率など、意見の対立する諸点については合意に至らず、その後の交渉に委ねられた形となった。

香港閣僚宣言の主な合意内容(農業分野)

市場アクセス	国内支持	輸出競争
<ul style="list-style-type: none">一般品目の関税削減方式は4階層を採用重要品目の扱いは、関連するすべての要素を考慮し合意する必要上限関税については言及なし	<ul style="list-style-type: none">先進国の国内補助金の削減方式は3階層(日本は中位階層)高階層ほど高い定率削減	<ul style="list-style-type: none">輸出補助金を2013年までに撤廃

閣僚宣言採択後、平成 18(2006)年 1 月から精力的に交渉が続けられる中、我が国は主要国の議論の場であるG6⁸⁵会合や農業交渉会合等において積極的に議論を行うとともに、我が国を含むG10⁸⁶としても重要品目の取扱いや国内支持に関する新たな考え方を示した。

しかし、米国が農業の国内支持、我が国及びEUが農業の市場アクセス、G20⁸⁷が非農産品の市場アクセスについて防御しつつ、一方で相互に他の分野を攻撃し合うといった「三すくみ」の状況が続いた。

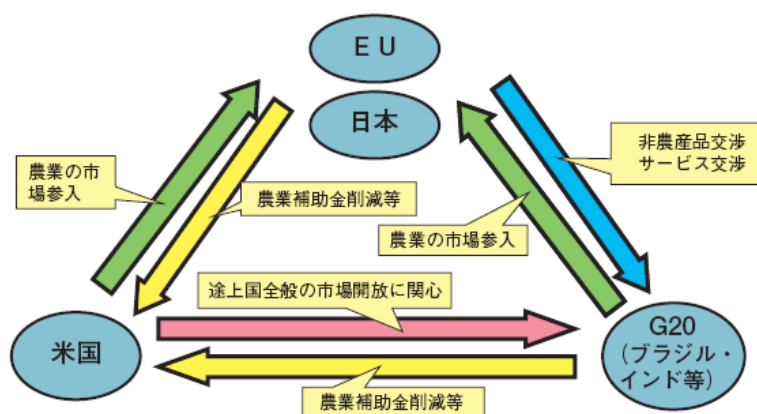
⁸⁴ 開発の観点から、後発開発途上国(LDC: Least Developed Countries)からの産品について、関税0%で輸入上限枠を課することなく輸入を認める制度。香港閣僚宣言には、LDC産品に対する無税無枠を2008年までに貿易品目の97%以上とすることが盛り込まれている。政府は、本年4月から、米・米調製品、砂糖、でんぷん用トウモロコシ、水産物の輸入割当(IQ)を除く貿易品目の約98%に拡充した。

⁸⁵ 米国、EU、ブラジル、インド、オーストラリア、日本の主要6カ国。

⁸⁶ 日本、スイス、ノルウェー、韓国など食料輸入国で構成されるグループ。

⁸⁷ ブラジル、インド、中国など中所得途上国で構成されるグループ。

W T O 農業交渉の構図（三すくみ）



資料：農林水産省

このような状況の中、6月に農業モダリティ案が提示され、同月末のW T O 閣僚級会合及び7月下旬のG 6 閣僚会合において、農業の市場アクセス、国内支持、非農産品の野心の水準・バランス等について集中的な議論が行われた。

しかし、交渉は難航し、7月下旬には、米国が、農業の大幅な市場開放を要求する一方で、自らの農業補助金削減に柔軟性を示さなかったこと等から、各国の意見の隔たりが縮まらず交渉が中断された。

平成 19(2007)年 1月にダボスで行われたW T O 非公式閣僚会合において再開の合意がなされ、本年末の交渉妥結に向け、G 4（米国、EU、インド、ブラジル）協議等を通じて交渉の加速化を目指してきた。しかし、農産品と鉱工業品の関税削減や米国の農業補助金削減をめぐる対立が克服できず、G 4の閣僚会合は6月に決裂した。このため、W T O 事務局は、多国間協議を交渉の中心に据える方針を示し、7月 17日には農業のモダリティに関する議長テキストが提示された。

(2) 議長テキストに対する我が国の評価

9月3日にW T O 農業交渉が再開され、議長テキストを「たたき台」として本格的な交渉が始まったが、このテキストは、どの国にとっても厳しい内容が含まれている。

重要品目の数については、G 10 提案（全品目⁸⁸の 10～15%）では、我が国の対象品目数は 133～199 品目となるが、議長テキストでは有税品目の 4～6%とされており、40～60 品目にとどまることになる。これに対し政府は、試算の母数を全品目に修正すべきとの考えを示している。

上限関税については、議長テキストには記述がないものの、新たに関税削減後も 100%を超える高関税品目が 5%を以上残る場合は、T R Q（関税割当）を追加的に拡大するとの考え方が盛り込まれた。これに対し政府は、支持でき

⁸⁸ 「品目」とは譲許表に掲載されている関税分類品目を指し、「タリフライン」とも呼ばれている。我が国の全品目（総タリフライン数）は 1332（うち有税品目は 1013）。

ないとの考えを示している。また、7月末に行われたWTO農業交渉非公式特別会合では、議長テキストについての議論が行われたが、米国、ブラジル、豪州、インド等が上限関税の導入について記述がないことに不満を示しており、今後の本格的な交渉の動向を注視する必要がある。

各国・グループの提案と農業のモダリティに関する議長テキストの主な内容と我が国の評価

米国	G20	EU	G10	モダリティに関する議長テキスト	テキストに対する我が国の評価
上限関税					
100%	100%	一般品目のみ 100%	受入不可	記述なし 100%超の高関税品目が一定以上残る場合にはTRQ(関税割当)追加拡大	・上限関税そのものが削除された点は評価、代償は問題 ・引き続き不適用を主張
重要品目の数					
有税品目の1%	有税品目の1%	8% (4~5%?)	10~15%	有税品目の[4]又は[6]% 条件付き、代償ありで8%も可能	・条件が問題であり、かつ代償が求められる点 試算の母数を有税品目に限定している点について修正を求めていく必要
重要品目の取扱い					
[より大きい拡大を志向] ・消費量が拡大の出発点 ・基礎的拡大、関税水準が高いものについて大きな拡大が必要		[より小さい拡大を志向] ・輸入量が拡大の出発点 ・現在のTRQが大きい場合は拡大幅を圧縮		一般品目の1/3の削減率 消費量の[4]又は[6]%TRQ拡大 一般品目の2/3の削減率 消費量の[3]又は[5]%TRQ拡大 現行の輸入水準が高い場合はTRQ拡大を縮減	・現行の輸入水準に応じた調整を認めている点は評価 ・TRQ拡大幅の縮減の程度が不十分
一般品目の最高階層の削減率					
85~90%	75%	60%	45~60%	関税率75%超の階層の品目は[66~73]%の削減率	・EUにとって厳しい案 ・我が国にとっても厳しい案
米国の国内支持の全体削減					
227億ドル	150億ドル以下			[130~164]億ドル	・米国がG4で示したとされる170億ドルを下回り、米国にとっては厳しい内容

資料:「WTOドーハ・ラウンド(農業・NAMAのモダリティに関する議長テキストの発出について)」(平成19年7月18日外務省、財務省、農林水産省、経済産業省)等より作成

政府は、議長テキストに対し「現時点で同意できるものではない」とし、「ラウンドの年内妥結に向けて、今後の交渉に積極的に参画」し、「先進国及び途上国と協力し、農業の輸入国と輸出国のバランスを取る等、積極的かつバランスの取れた成果が得られるように、加盟国間の橋渡し役を果たしつつ、最大限の努力を傾注する考えである」としている。

(3) 非農産品市場アクセス(NAMA)交渉等の動向

林水産物を含む非農産品に関しては、閣僚宣言において、複数の係数を持つスイス・フォーミュラを採用、分野別関税撤廃等については対象分野への参加は義務的でないこと等が合意され、政府は、有限天然資源の持続的利用の観点に配慮が必要との基本姿勢の下、粘り強い交渉を継続するとしている。

非農産品については、9月末から少数国会合等を実施しており、今後議論を本格化させていくとしている。

(4) 今後の課題

各国の動向

ドーハ・ラウンド交渉をめぐっては、交渉を主導する立場にある米国とEUの両国の動向に注視していく必要がある。

とりわけ、米国においては、先の中間選挙により民主党が上下両院で勝利したことで、貿易促進権限⁸⁹(TPA)の延長が認められず失効した。これにより、2008年の米大統領選後、次期政権が発足するまで交渉は長期凍結の恐れがあるとの見方もある。また、7月末、米下院本会議では、9月末に失効する米国農業法⁹⁰をほぼそのまま5年間延長する法案が可決された。今後、上院が策定する法案との間で、上下両院協議の上、成立が図られるが、いつ成立するのか、また、成立した法案について大幅な農業補助金の削減を求める各国の要請に応えられるものとなるのかどうか、年内妥結に向けて予断を許さない状況にあり、今後の交渉の動向を注視する必要がある。

今後の我が国の対応

議長テキストは、我が国の重要品目である米、小麦、乳製品などをめぐり、関税の大幅な引下げ、あるいは関税割当の大幅な拡大など、厳しい対応を迫るものである。また、交渉結果の帰趨によっては、平成19年産から実施されている品目横断的経営安定対策の対象品目、財源等にも影響を及ぼしかねず、農政改革の方向を左右する事態も懸念され、我が国の農業・農村に大きな影響をもたらすことにもつながりかねない。

これらを踏まえ、今後の交渉の動向を注視しつつ、農政改革のスピードを緩めることなく取組を着実に推進することが喫緊の課題となろう。

多国間貿易体制への影響

多国間によるWTO交渉が長期化する中、特定の国・地域の間で関税撤廃等を行う自由貿易協定(FTA)、投資や人の移動も含む経済連携協定(EPA)等の地域貿易協定締結の動きが世界各地で加速化している。このような特定国・地域間による経済連携の強化は「保護主義的な経済ブロック化につながりかねない」との懸念も示されている⁹¹。また、先進国のブロック的な自由貿易圏の形成は、「途上国の開発を最大目的にして進めてきたドーハ・ラウンドに逆

⁸⁹ 貿易促進権限(Trade Promotion Authority): 米国大統領が他国との間で合意した通商協定について、議会に可決か否決かのみを諮ることを可能にする権限。議会による修正提案は一切認められず、通商交渉の結果について都合の悪い部分を削除することや、一部について再交渉するといった事態が回避されることから、米国政府の交渉権限の裏付けとなっているもの。従来は、ファースト・トラック(早期一括採決方式)と呼ばれていた。権限は2007年6月末までだった。

⁹⁰ 米国農業法: 一定期間の米国農業・農村の支援のための助成措置等を規定する法律。現行の2002年農業法(2002年農業保障・農村投資法)は、2002年10月から2007年9月までの時限法である。次期2007年農業法案は、2007年1月からの第110回連邦議会で策定・審議される。米政府は、5年間の総額で100億ドルの予算削減等を盛り込んだ2007年農業法提案を主張してきたが、米下院の農業小委員会において受け入れられなかった。

⁹¹ 朝日新聞「保護主義強まる懸念」(平成18年7月26日)

行する」との見方もある⁹²。

今後、交渉のさらなる長期化、あるいは交渉が失敗に終わるようなことがあれば、EPA・FTA交渉がさらに加速することが予想され、多国間貿易体制が弱体化するおそれもあると指摘される中、多国間貿易体制にどのような影響をもたらし、それが日本にどのような影響をもたらすことになるか分析する必要がある。

2 EPA(経済連携協定)・FTA(自由貿易協定)交渉

世界各地で加速化しているEPA・FTAには、比較的短期間での妥結が可能であり、経済活動の活性化に資するという利点がある一方、域外国が不利な条件を強いられ、貿易のゆがみが生じるなどの問題点も存する。我が国においては、WTOを中心とした多角的貿易体制を補完するものとして、EPA・FTAを積極的に推進するとされている。

(1) EPAの加速化

安倍総理大臣(当時)は、EPAへの取組を強化すること、豪州、インドなどと首脳レベルでの戦略的な対話を展開すること等を表明した⁹³。

平成18年11月に開かれた政府の経済財政諮問会議において、EPA交渉を加速化することで合意⁹⁴がなされた。また、同会議に設置された「グローバル化改革専門調査会」⁹⁵の平成19年5月の第一次報告では、米・EUとのEPA交渉について早急な働きかけ・準備、また、国境措置の徹底的な合理化を図るべきとの報告がなされた。

しかしながら、6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2007」では、EPA工程表⁹⁶にしたがって交渉を積極的に推進するとされているものの、農産物の市場開放が国内農業に与える影響を懸念する声に配慮し、米・EUとの

我が国のEPA・FTA交渉の進展状況

協定発効	シンガポール	2002年11月
	メキシコ	2005年4月
	マレーシア	2006年7月
	チリ	2007年9月
	タイ	2007年11月(予定)
協定署名	フィリピン	2006年9月
	ブルネイ	2007年6月
	インドネシア	2007年8月
大筋合意	A S E A N	2007年8月
交渉中	韓国	2003年12月～ (04年11月中断)
	G C C 諸国	2006年9月～
	ベトナム	2007年1月～
	インド	2007年1月～
	豪州	2007年4月～
	スイス	2007年5月～

⁹² 日本農業新聞「強まる農業への脅威」(平成19年1月18日)

⁹³ 第165回国会内閣総理大臣所信表明演説(平成18年9月29日)、第166回国会内閣総理大臣施政方針演説(平成19年1月26日)。

⁹⁴ 平成18年11月の同会議で「2年間でEPA締結国を少なくとも3倍増とすることを目標に今春までに「EPA工程表」を改定すべき」、国境措置に依存しない競争力のある農業の確立を目指すとして、「これまでは農業への影響が比較的小さEPAにとどまっていたが、今後は農業を含めた本格的な交渉が必要」等の指摘がなされた。これを受け、第166回国会において、大田内閣府特命担当大臣は、「WTOを基本としつつ、経済連携協定(EPA)交渉を戦略的に展開するため、今年春までに「EPA工程表」を改定し、今後二年間で締結国を現在の四カ国から少なくとも12カ国へと、3倍にする」との経済演説を行った。

⁹⁵ 平成18年12月に第1回会議を開催し、EPAの加速を中心とした経済連携の在り方、農業改革等についての集中的に審議を行い、平成19年5月8日に第一次報告を取りまとめた。

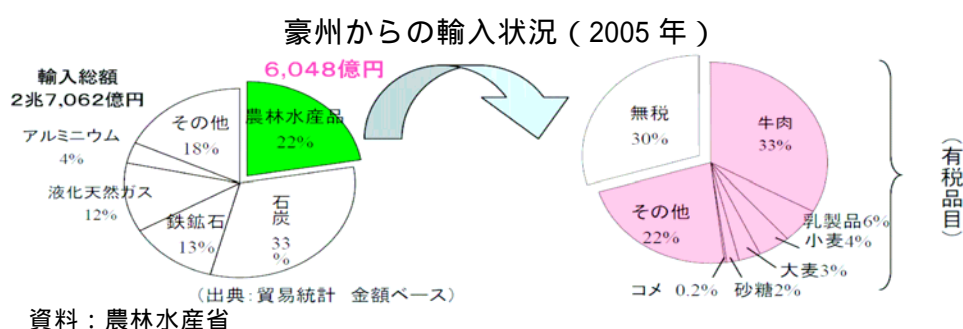
⁹⁶ 「経済財政改革の基本方針2007～「美しい国」へのシナリオ～」(平成19年6月19日閣議決定)

E P Aについては「将来の課題として検討」、国境措置の徹底的な合理化については「W T O、E P A交渉の中で、国境措置の対象品目の絞り込みや関税率の引下げにおいて交渉のイニシアティブを発揮していくとともに、差額関税制度の在り方について検討する」とされるにとどまった。

(2) 豪州とのE P A交渉

我が国と豪州との間では、平成 18 (2006) 年 12 月に日豪首脳会談でE P A締結交渉の開始が合意され、8月上旬に第2回目の交渉が行われた。第3回の会合は、11月上旬に豪州で開催するとされている。

豪州とのE P A交渉の結果いかんによっては、米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖等の重要品目を中心に国内農業に重大な影響を及ぼすことが懸念されている。



豪州は、重要品目を関税撤廃から除外することに応じない姿勢を崩しておらず、関税が撤廃された場合、小麦、牛肉、乳製品、砂糖の4品目に限っても、国内生産の減少による直接的影響が約8千億円に上ると農林水産省は試算しており、この他、関連産業への影響はもちろん、耕作放棄地等の増加により国土・環境保全等の多面的機能、食料自給率にも影響を与えるとしている。また、日豪E P Aによる関税撤廃は、日豪間の問題にとどまらず、米国等の農産物輸出国からの関税撤廃の要求につながることも懸念される。

交渉入りの正式決定を前には、衆・参農林水産委員会において、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議がなされている⁹⁷。

政府は、「日豪E P A交渉については、国内農業への影響を十分踏まえ、「守るべきもの」はしっかりと「守る」との方針の下、国内農業の構造改革の進捗状況にも留意しつつ、日本として最大限の利益を得られるよう、政府一体となって交渉していく」としている⁹⁸。

一方、食料の安定供給の確保の観点から、豪州とのE P Aを締結し、国内で生産しては割高になる品目を安定的に輸入できるようにすることが必要であるとの意見もある⁹⁹。

⁹⁷ 衆議院農林水産委員会 (平成 18 年 12 月 7 日)、参議院農林水産委員会 (平成 18 年 12 月 12 日)。

⁹⁸ 「日豪E P A交渉の方針と農業の体質強化の取組」(農林水産省HP)

⁹⁹ 朝日新聞「農業改革で乗り切れ」(平成 18 年 12 月 7 日)。この中で「自由化により農産物の値段は確

日豪EPAを締結した場合の我が国にとってのメリット・デメリットについては、以下のとおり様々な観点から論じられている。

メリット	デメリット
<p>包括的な戦略的関係の強化 政治的な関係を強化する上でも非常に有効な手段。アジア太平洋地域における統合プロセスにおいてリーダーシップを示すことが可能。</p> <p>資源・エネルギーの安定供給の確保 中国の資源・エネルギー需要の急増が見込まれ、今後、中豪FTAに豪州からの安定供給に関する条項が盛り込まれれば、日本の資源・エネルギー安全保障に影響が及ぶことが懸念される。資源・エネルギーに関する安定供給条項を盛り込むことができれば、我が国の資源・エネルギーの安定供給に寄与する。</p> <p>第3国に比べて不利でない条件の確保 米豪FTA（2005年1月発効）による豪州市場での日本企業の不利な条件（自動車の5%関税）を是正することが可能となる。</p> <p>知的財産権・投資等に関するハイレベルなルールの策定 先進資本主義国同士のEPAとして、東アジア地域での経済統合のモデルとなりうる。</p> <p>経済成長への貢献 ・国内総生産の増大（2020年には、GDPは0.03～0.13%増加、20年間の国内総生産への寄与額（正味現在価値）の推計値 およそ2兆3000億円、20年間に得る消費者の利益 およそ5兆7000億円） ・貿易・投資の拡大</p> <p>食料の安定供給 東アジア諸国の食料需要の拡大が見込まれる中、食料に関する安定供給条項を盛り込むことができれば、我が国の食料安全保障に寄与する。</p> <p>輸出促進効果 日本の農産物輸出倍増の目標に寄与する。</p> <p>市場開放は日本農業の構造改革につながる 所得移転政策を講ずることにより、競争力のない農業者がスムーズに撤退すれば、結果として、真に競争力のある農業者に資源（農地等）が集中し、農業の効率化に役立つ。</p>	<p>牛肉、乳製品等の4品目について国内生産の大幅な減少、関連産業に係る経営・雇用への影響が大きい</p> <ul style="list-style-type: none"> ・豪州からの主要な輸入農産物は、牛肉、乳製品等我が国の重要品目であり、相手国の市場解放の関心品目と一致（重要品目の重複）。 ・圧倒的な生産条件格差（1戸当たり平均経営面積は日本の1800倍）があるため、最大限効率化しても、日本農業が豪州とコスト面で競争できる見込みは限りなくゼロに近い。 ・豪州の農産物は、価格面、品質面においても有利であり、輸出余力も大きい <p>このため、関税が撤廃された場合、新たに追加的な支援等を行わない限り、価格面で不利な日本産農産物は、豪州産農産物に置き換わり、それに見合う国内農業生産が縮小して、大きなダメージを与えるおそれがある。</p> <p>今後の日米・日加EPA交渉への波及</p> <ul style="list-style-type: none"> ・豪州に認めたことは、必ず米国にも認めざるをえず、さらに大きなダメージを受ける。 <p>国土環境保全等の多面的機能への影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ・耕作放棄地の増加、農地の消失による深刻な窒素蓄積等 <p>食料自給率の低下</p> <ul style="list-style-type: none"> ・食料自給率の低下は、国家としての危機管理上、重大なリスク ・食料自給率の向上を目標に掲げながら、農産物輸入を増やすEPA交渉を加速させることには大きな矛盾がある。 <p>農政改革の継続が困難になるおそれ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・関税撤廃されれば、品目横断的経営安定対策も財政難から破綻しかねない。

資料：各種資料をもとに衆議院調査局農林水産調査室作成

実に下がる。消費者、納税者にFTAのメリットを実感してもらったうえで、農業改革の努力を示し、国内農業に対する支援策への理解を求めるべきだ」としている。

3 農林水産物等の輸出促進

(1) 現状

アジア経済の成長と高所得者層の拡大、高品質で安全な日本食材に対する高い評価などを背景に、近年、農林水産物の輸出拡大の可能性が増大している。輸出額は増加傾向で推移し、平成18年の輸出額は、対前年比13.0%増の約3,739億円に達した¹⁰⁰。品目別内訳では、水産物が約3割、加工食品が4分の1を占める。高品質の生鮮果実や水産物を中心にアジア地域向け輸出が増勢している。

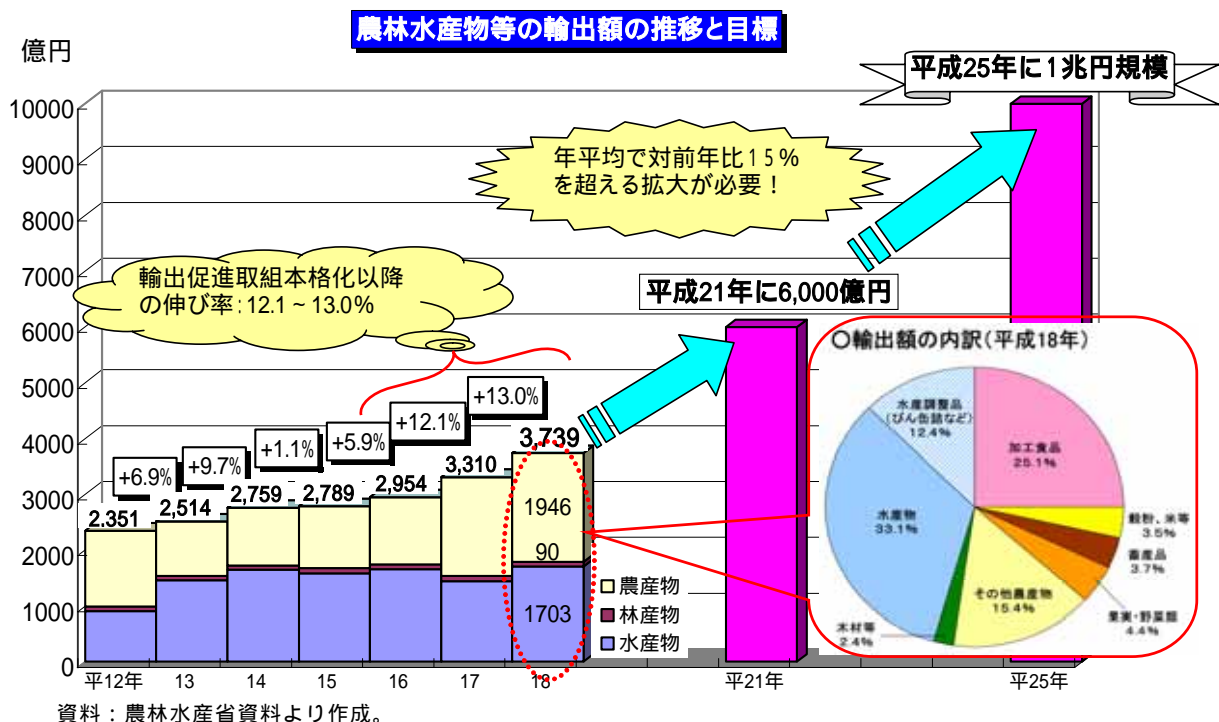
(2) 政府の対応

政府はこれまで、「攻めの農政」の一環として、「農林水産物等輸出促進全国協議会」を設立するなど、民と官の関係者が一体となった取組を積極的に推進してきた¹⁰¹。安倍政権（当時）では、この取組を更に加速させ、「平成25年までに輸出額1兆円規模を目指す」との目標を打ち出した¹⁰²。

○輸出が伸びている主要品目(例)

品目	輸出額(H18年)	対前年比	対H14年比	備考
米 (援助米を除く)	4億円	134%	198%	寿司などの日本食ブームを受けて、台湾、米国、香港などで人気
ながいも	18億円	144%	89%	薬膳料理の食材として、台湾、米国へ
りんご	57億円	106%	214%	台湾で、大玉のりんごが高級贈答品として好評
いちご	1億円	180%	1499%	香港、台湾へ贈答用として好評
緑茶	31億円	145%	223%	欧米などで緑茶ブーム
丸太	4億円	114%	476%	中国の木材需要
さけ・ます	177億円	121%	480%	加工用として中国へ
さば	126億円	342%	2204%	中国の小型サバ需要
すけとうだら	113億円	144%	814%	韓国でキムチやチゲに利用され好評
なまこ (乾燥)	126億円	159%	-	中華料理の高級食材として、香港、中国へ

注)ながいもについては、特殊要因により14年の輸出額が大きかったため、対14年比が減少しているが、輸出量は14年比171%と増加している。
※データは、財務省「貿易統計」による。
輸出額については、たばこ、アルコール飲料、真珠を除いた額である。



¹⁰⁰ 輸入額は7兆4,195億円で輸出の約20倍と依然大幅な輸入超過状況にある。

¹⁰¹ 平成16年4月、農林水産省内に「農林水産省国産農林水産物・食品輸出推進本部」、「輸出促進室」を設置。翌17年4月27日、「農林水産物等輸出促進全国協議会」を設立し(「我が国農林水産物等の輸出促進基本戦略」を承認) 翌18年5月の総会で18年度の「農林水産物等輸出倍增行動計画」を決定した。

¹⁰² 安倍総理大臣(当時)の所信表明演説(平成18年9月29日) 施政方針演説(平成19年1月26日)。

目標の達成に向け農林水産省は「我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略」を策定し、平成19年5月25日、「農林水産物等輸出促進全国協議会」において了承された。この中で、輸出環境の整備、品目別の戦略的な取組、意欲ある農林漁業者等への支援、日本食・日本食材等の海外への情報発信など、官民が連携した戦略的取組を推進することとしている¹⁰³。

平成20年度予算概算要求では、「輸出促進対策」として約25億円を計上している。

輸出促進室所管事業

1. みなぎる輸出活力誘発事業	86,425 (64,479) 千円
2. 農林水産物貿易円滑化推進事業	110,365 (215,193) 千円
3. 農林水産物等海外販路創出・拡大事業	747,448 (610,000) 千円
4. 活きた輸出情報ネットワーク構築事業	60,963 (50,708) 千円
5. 日本食・日本食材等海外発信事業	499,283 (397,200) 千円
6. 農林水産物等輸出促進支援事業のうち農林水産物等輸出促進対策	600,000 (600,000) 千円
7. 海外日本食優良店調査・支援事業	231,410 (276,110) 千円
8. 農林水産物等輸出促進支援事業のうち海外日本食優良店普及促進事業	44,770 (0) 千円
9. 農林水産物等輸出促進支援事業のうち品種保護に向けた環境整備	72,420 (72,420) 千円
合 計	2,453,084 (2,286,110) 千円

資料：農林水産省資料より作成。()内は19年度予算額。

なお、検疫上の理由で停止されていた日本産米の中国向け輸出の再開が、平成19年4月に正式合意に達し¹⁰⁴、同年6月には4年ぶりに横浜港から輸出された。7月には北京と上海で日本産米の販売が始まった¹⁰⁵。

(3) 課題

輸出阻害要因の除去

動植物検疫等により厳しい輸入条件を課す国があり、例えば中国や韓国、EUにおける動植物検疫条件の緩和・是正などが求められている¹⁰⁶。こうした衛生植物検疫措置については、「偽装された貿易制限」を防止するSPS協定違反としてWTOの紛争解決手続きに持ち込むことも辞さない構えが必要である。ただし、相互主義の観点から日本側も検疫制度の撤廃、基準の緩和等を求められる可能性もあり¹⁰⁷、輸出先の検疫制度についてその是正を要求していくため

¹⁰³ 具体的には、輸出環境の整備として、検疫交渉の加速化、輸出証明書の発行体制の整備、HACCP手法の導入、GAP手法の導入等、品目別の戦略的な取組として、重点国の明確化・工程表の策定、広報戦略の策定と広報媒体の整備、ブランド戦略の推進・技術開発の促進等、意欲ある農林漁業者等への支援として、マッチング支援、大使館・ジェトロと連携した海外におけるサポート、地方農政局を中心とした国内におけるサポート（地方公共団体との連携）、海外における販売促進活動に対する支援等、関係府省と連携した日本食・日本食材等の海外への情報発信として、日本食レストラン推奨計画、WASHOKU-Try Japan's Good Food事業、ビジット・ジャパン・キャンペーン等。

¹⁰⁴ 中国側が輸入条件としたのは、カツオブシムシがいないことの証明と日本での薫蒸。なお、鳥インフルエンザの汚染国を理由として日本が輸入停止をしている中国産生鮮鶏肉の解禁等を日本側に要求するなど、中国側の「『見返り要請』に対する懸念の声」は大きい（日本農業新聞、平成19年1月27日）。

¹⁰⁵ 新潟県産「コシヒカリ」と宮城県産「ひとめぼれ」の計24tで、1kg当たり約1,500円で販売。

¹⁰⁶ 例えば、中国はりんご・なし等の輸入解禁にとどまっており、もも、肉類などの解禁が求められる。韓国については、りんご・なしの解禁が求められている。

¹⁰⁷ 検疫制度を「あまり批判すると逆に日本が保持している検疫制度の撤廃などを迫られる恐れもある」

には、我が国の検疫制度の運用の在り方等について、国内生産保護の要素を払拭しておくことが必要となる。

また、日本食品等に対する信頼の確保に向けた国内的な取組を推進する必要がある。具体的には、衛生証明書や原産地証明書等の発行体制の整備、加工施設等におけるHACCP手法（危害分析重要管理点手法）の導入、生産段階におけるGAP手法（農業生産工程管理手法）の導入¹⁰⁸、有機JAS規格の同等性審査の迅速化などが求められる。

さらに、EPA交渉等を通じ、輸出拡大が期待される品目の関税削減・撤廃を求める必要がある。こうした取組は、従来から批判されてきた日本の守りの姿勢を緩和し、交渉の幅を広げるという意味で、国際貿易交渉におけるシグナリング効果を持つ可能性がある。ただし、相互主義の観点から、日本側も関税の削減・撤廃を求められる可能性もあり、これまでのEPA交渉のように、日本側の重要品目を関税撤廃の例外としていては、日本の輸出関心品目の関税撤廃を相手国に要求することは困難と考えられる。

知的財産権やブランドの保護制度の確立

アジア諸国・地域を中心に、我が国の農産物品種に関する権利侵害事例が増加傾向にある。輸出先国における育成者権保護、商標管理、表示制度などの情報提供、権利侵害対策マニュアルの作成、紛争処理制度の充実など、安心できる輸出環境整備が必要であるとともに、地域団体商標制度の積極的活用の支援などが求められる。また、EPA交渉等を通じ、特にアジア諸国に対し、UPOV条約（植物の新品種の保護に関する国際条約）に則した品種保護制度の体制整備・運用改善を要請していくことが求められる。

輸出志向の生産・加工・流通体制の確立

生産者サイドについても、輸出志向の生産・加工・流通体制を確立するため、各段階に応じた基盤強化の支援が必要である¹⁰⁹。ポイントは、こうした体制をマネジメントし、コーディネートし得る能力を持った主体が存在し、あるいは、外部から参入・定着し得るような状態になっていることであろう。したがって、農業・漁業への参入規制をはじめ、現行規制の見直しを行うことが必要である。

（甲斐論「韓国を反面教師に 産地連携で“官脱皮”を」（日本農業新聞、2005年7月6日）。

¹⁰⁸ EUにおいて普及しているEUREPGAPについては、平成19年4月に、在日日本人審査員による審査体制が整備され、取得が容易になった。また、平成19年8月には、NPO法人日本GAP協会が作成するJGAPが、EUREPGAP同等性認証を取得した。

¹⁰⁹ 輸出入リスクについては、貿易保険の活用などでカバーされるリスクもあることの広報が必要であろう。