

農林水産関係の当面の課題
(第169回国会)

平成20年2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、安部幸也、伊藤宗慶	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、安部幸也、近藤洋子	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、安部幸也	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、安部幸也	3376
一般室務	信太道子、中山賢司、近藤洋子	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 20 年第 169 回通常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、若林農林水産大臣の本年冒頭における年頭所感、平成 20 年度農林水産予算の概要、第 169 回国会提出予定法律案等を踏まえ、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 1 月にすでに配付した「各委員会所管事項の動向 第 169 回国会（常会）における課題等」（平成 20 年 1 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（101 頁～113 頁）しておりますので、ご活用ください。

平成 20 年 2 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	食の安全と消費者の信頼の確保	1
1	米国産牛肉輸入問題と国内の B S E 対策	1
2	高病原性鳥インフルエンザ問題	4
3	食品表示問題	6
第 2	国内農業の体質強化	11
1	水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）等の見直し	11
2	米政策改革推進対策（当面の生産調整の進め方）	15
3	農地政策の改革に向けた取組	19
4	食料供給コスト縮減への取組	22
5	農協の経済事業改革	23
6	イノベーションを先導する技術開発の推進	25
7	知的財産の戦略的な創造・保護・活用	26
第 3	農山漁村の活性化	28
1	「農山漁村の活性化のための戦略」と農商工連携の促進	28
2	野生鳥獣による被害の現状とその対応	31
第 4	食と農に関する戦略的取組	34
1	世界の食料需給・価格の動向及び食料自給率の現状と課題	34
2	飼料穀物価格の動向と畜産経営の現状	39
3	漁業用燃油価格の動向と漁業経営の現状	41
4	W T O ドーハ・ラウンド交渉	42
5	E P A (経済連携協定)・F T A (自由貿易協定)交渉	46
6	農林水産物等の輸出促進	48
第 5	地球環境保全に対する貢献	51
1	温暖化の進行と農林漁業への影響	51
2	森林吸収源対策	53
3	国産バイオ燃料の生産拡大	54
第 6	森林・林業政策の推進	57
1	未来に向けた「美しい森林づくり」の推進と国産材の復活	57
2	緑資源機構問題	58
3	国有林野事業の独立行政法人化	59
4	緑のオーナー制度問題	60
5	森林整備法人問題	61
第 7	水産政策の展開	63
1	水産基本計画に基づいた水産資源の回復・管理の推進	63
2	漁船漁業の構造改革	64
3	漁業経営安定対策の導入	64
4	(社)日本経済調査協議会の提言と規制改革会議の第 2 次答申	66

第1 食の安全と消費者の信頼の確保

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、伊藤宗慶(内線 3373))

(1) 経緯

平成13年9月、我が国で初めてBSEが確認され¹、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²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(2003)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か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きが停止された。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経て、同年7月27日、輸入手続きが再開された。

輸入手続き再開決定に当たり、再開後6か月間は、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か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か月齢以上に変更(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日	米国及びカナダ産牛肉等の輸入再開を決定
13日	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、すべての米国産牛肉の輸入手続きを停止
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き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きの再開を決定
11月27日	米国の対日輸出認定施設の査察(～12月13日)
19年 4月24日	日米両国政府、輸入手続き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)
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)
12月7日	キーナム米国農務次官の「日本は月齢制限を30か月齢未満で食品安全委員会に諮問」との発言が報道される
14日	プリオン病小委員会では日本におけるBSE発生事例の感染源及び感染経路についての疫学研究成果が報告される

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

¹ 平成19年12月21日までに、34頭のBSE感染牛が確認されている(と畜検査で22頭、死亡牛検査で12頭)。

² 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か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か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³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⁴。

(2) 課題

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⁵が、平成19(2007)年5月のOIE総会において、米国のBSE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、OIE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月には、米国側の要請により、BSE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、1997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⁶、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、2004年から2006年の間に実施された強化サーベイランスについては、OIE基準の10倍にあたるポイントを達成しており、

³ 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。

⁴ 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。

⁵ ジョハnz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、既に「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」旨の発言をしていた。

⁶ 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して使用することを禁じていないため、BSE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OIE総会においても「米国は動物用飼料からSRM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。

同年 12 月、日米次官級経済対話後の記者会見でキーナム米国農務次官から、「日本政府が月齢制限を 30 か月齢未満で食品安全委員会に諮問する考えを示した」旨の発言があったと報道された。これに対し、外務省、厚生労働省及び農林水産省は、米国産牛肉の輸入条件の見直しについては、6 月及び 8 月に開催された専門家による技術会合の結果を取りまとめた上で、その結果を踏まえ科学的な知見に基づき対応を決めるとする従来方針を明記した統一見解（平成 19 年 12 月 17 日付）を公表した⁷。

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⁸。

国内の B S E 対策（20 か月齢以下の 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 か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 か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 か月齢以下の 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。

厚生労働省は、20 年度予算概算要求で、20 か月齢以下の B S E 検査の国庫補助について、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され、国庫補助の継続を求める地方自治体もあった⁹。

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¹⁰、自治体によって対応が分かれることが予想される¹¹。

⁷ 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必要とされる。

⁸ 米国農務省は、カリフォルニア州にある食肉処理施設が、禁止されている歩行困難な牛の食肉処理をした疑いが強まったとして、調査を行っており、シェーファー農務長官は、調査が終わるまでこの食肉処理施設の操業を停止した上で、「食の安全や人道的な扱いを求める法律に違反があれば、直ちに行政処分を講じる」としている。当該施設は、日本への輸出に必要な認証は得ておらず、問題の牛の肉が日本に輸出された可能性は低いと見られている。（『NHKニュース』（2008.1.31））

⁹ 高橋北海道知事は、平成 19 年 10 月 2 日、舩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。

¹⁰ 北海道、青森、岩手、山形、宮城、岐阜、三重、福岡、大分、宮崎、鹿児島県は国庫補助終了後も全頭検査を継続することを決定・公表している。（『毎日新聞』（2008.1.24）『日本農業新聞』（2007.12.17）より）

2 高病原性鳥インフルエンザ¹²問題

(担当調査員：吉川美由紀、信太道子、伊藤宗慶(内線 3373))

(1) 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¹³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¹⁴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¹⁵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¹⁶、ヒトからヒトに感染する新型インフルエンザ¹⁷の発生の危険性も高ま

¹¹ 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、「BSE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か月齢以下の牛に対するBSE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。

¹² 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。

¹³ 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。

¹⁴ 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。

¹⁵ 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府県以外の都道県で知事が必要と判断する養鶏農場に対して実施した。

¹⁶ 2003年以降の調査で2008年1月24日までにヒトへの感染確定症例数は353(うち死亡例数221)と報告されている。(厚生労働省HP「高病原性鳥インフルエンザ(H5N1)の発生が確認されている国」)

¹⁷ 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

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4¹⁸以降）」を作成した。また、同年10月、新型インフルエンザが発生し、政府としての対策を総合的かつ強力に推進する必要がある場合に、内閣総理大臣を本部長とする対策本部を速やかに設置すること等を閣議決定したところである。

(2) 課題

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¹⁹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²⁰、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19年度補正予算及び平成20年度予算案で、早期通報体制の整備や伝播ルートの解明、獣医行政組織等を内容とする「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、13億1,351万円を計上している。

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

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。

¹⁸ 「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。

¹⁹ 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）。

²⁰ 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た。

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²¹。

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、防疫対応の在り方について、同年の発生事例を踏まえて検討したところ、同年6月に防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。

3 食品表示問題

(担当調査員：吉川美由紀、信太道子、伊藤宗慶(内線 3373))

(1) 経緯

平成19年1月以降、不二家の賞味期限改ざん事件、ミートホープの牛肉偽装事件、赤福の消費期限等改ざん事件、船場吉兆の消費期限等改ざん・原産地不適正表示事件など食品業界において不祥事が相次いで発生し、食の安全や信頼性に対する消費者の不安が高まりつつある。

食品企業による主な不祥事等

(年月日は問題が発覚した時期)

また、平成20年1月には、メタミドホスが混入した中国製冷凍餃子による中毒事件が発生し、輸入食品の安全性に対する不信も高まりつつある。

こうした数々の事件を契機として、食品表示等に関する疑義情報への国・都道府県の対応、食品の業者間取引

平成19年	
1月	・洋菓子メーカー「不二家」が消費期限切れ牛乳を菓子の材料に使用
6月	・北海道の食肉加工販売会社「ミートホープ」の牛ミンチへの豚肉混入が発覚
8月	・北海道の「石屋製菓」が「白い恋人」の賞味期限を改ざん
10月	・三重県の和菓子メーカー「赤福」が消費期限等を不正表示して販売 ・秋田県の食肉加工製造会社「比内鶏」が「比内地鶏」と偽り別の鶏肉や卵を出荷 ・高級料亭「吉兆」のグループ会社「船場吉兆」(大阪府)が消費・賞味期限切れの菓子のラベルを張り替え販売。また、牛肉の原産地を偽って表示
平成20年	
1月	・中国製餃子中毒事件が発生

資料：新聞記事等を基に作成

²¹ 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。

における表示、食品表示の監視体制、消費者行政等の在り方が重要課題として認識された。

食品表示等に関する疑義情報への国等の対応

ミートホープ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²²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、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、疑義情報への迅速かつ的確な対応が求められる。

また、中国製餃子中毒事件において、最初に消費者から食中毒を疑う情報が通報されてから事件の公表までに約1か月を要したことで、関係省庁、関係都道府県機関、輸入・販売業者間の情報伝達が不十分であったことが明らかとなり、関係機関の連携による消費者への速やかな情報提供の在り方が課題となっている。

食品の事業者間の取引における表示

「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。)」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物品について、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。ミートホープ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行い、平成19年10月末、食品の事業者間の取引における表示の在り方に関する報告書を取りまとめた。これを踏まえ、食品の業者間取引における品質表示を義務付けるため、JAS法に基づく品質表示基準²³が改正され、平成20年4月より施行される予定である。

また、中国製餃子中毒事件を契機に、加工食品の原材料・原産地の表示の在り方²⁴も課題として浮上してきている。

²² 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)。

²³ 加工食品品質基準、生鮮食品品質基準、削りぶし品質基準、農産物漬物品質基準及び野菜冷凍食品品質基準並びにうなぎ加工品品質基準が改正される予定である。

²⁴ JAS法により、我が国において消費者に販売される生鮮食品には、名称及び原産地を、加工食品には、名称や原材料などを表示すべきことが義務付けられている。また、加工食品の中でも加工度が低く

食品表示の監視体制の強化

こうした品質表示の業者間取引への適用範囲の拡大に伴い、監視の対象となる事業者の増大が見込まれるとともに、食品の取引が複雑化・広域化していることを踏まえ、効果的かつ機動的な監視体制を構築する必要がある。

政府は平成19年11月、生活関連の法令、施策の総点検を行うため「生活安心プロジェクト」に関する関係閣僚会合を開催し、12月、緊急に講ずる具体的な施策を取りまとめたところである。その中で、不適切な食品表示に対する監視強化策として、農林水産省に「食品表示特別Gメン²⁵」を新設するとともに、関係都道府県機関と国の出先機関との間に「食品表示監視協議会（仮称）」、関係省庁間に「食品表示連絡協議会（仮称）」を設置することとしている。

消費者行政の一元化

食品表示については、農林水産省所管の「JAS法」、厚生労働省所管の「食品衛生法」、公正取引委員会所管の「不当景品類及び不当表示防止法」、経済産業省所管の「不正競争防止法」に基づいて、それぞれの所管官庁が個別に規制を行っており、処分や罰則の内容もそれぞれ異なっている。このため、従来から、監督官庁間の情報共有や連携の遅れなど縦割り行政の弊害が指摘されてきたが、食品企業による不祥事に加え、次々と新手の悪徳商法が出現したこと、また、中国製餃子中毒事件において、改めて行政の対応の遅れが明らかとなったことから、消費者行政全体の組織の在り方が重要課題として認識されるに至った。

福田総理大臣は、消費者・生活者の視点に立った行政への転換を打ち出すとともに²⁶、食品表示の偽装問題への対応など、各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するための、強い権限を持つ新組織を発足させ、併せて消費者行政担当大臣を常設する方針を明らかにしている²⁷。

自民党は、福田総理大臣が消費者重視への政策転換を表明したことを踏まえ、平成19年11月、真の消費者保護の実現を図るために、あるべき消費者行政のグ

生鮮食品に近い20食品群については、その原料の原産地も表示することが義務付けられているが、その他の食品については、原料原産地表示は義務付けられていない。なお、平成20年2月、国民生活審議会（首相の諮問機関）総合企画部会に提出された「食の安全・安心に向けた体制整備」（「食べる」ワーキンググループ主査の私案）において、食品表示に関する一般法（「食品表示法（仮称）」）の制定、食品の期限表示の見直し（「消費期限」を中心としつつ、製造年月日を併記）、原料原産地表示を義務付ける加工食品の対象範囲の拡大等の提言が行われている。当審議会は、3月に最終報告をまとめ、首相に提言する予定。

²⁵ 「食品表示特別Gメン」は、不正表示に伴う被害が広域にわたる案件を機動的に調査するため、平成20年度に農林水産省に20人規模で発足する予定。

²⁶ 第168回臨時国会における所信表明演説（平成19年10月1日）において、福田総理大臣は「真に消費者や生活者の視点に立った行政に発想を転換し、悪徳商法の根絶に向けた制度の整備など、消費者保護のための行政機能の強化」に取り組む旨を表明。

²⁷ 第169回通常国会における福田総理大臣の施政方針演説（平成20年1月18日）において、「新組織は、国民の意見や苦情の窓口となり、政策に直結させ、消費者を主役とする政府の舵取り役になるもの」としている。

ランドデザインを描き、それに向けた具体的なアクションプランの策定を目指すことを目的として、「消費者問題調査会」を設立し、平成20年1月、「消費者行政のあり方に関する中間とりまとめ（以下「中間とりまとめ」という。）」を福田総理大臣に報告した。

中間とりまとめは、消費者行政の一元化の司令塔となる新組織の創設を提言しており、新組織は消費者からの相談を一元的に受け付けるとともに、担当官庁に対して、必要な対策を勧告することができる権限が付与されることとしている。また、業者が得た違法収益を国が没収して、被害者に返還する制度の新設も盛り込まれているが、組織形態については、独立官庁型、行政委員会型、現組織の強化型の3案を併記するにとどまっている²⁸。

一方、民主党は、消費者の権利を守るため、政府に新たな法整備等を勧告する権限を持つ「消費者保護官」（消費者オンブズパーソン）を設置する法案を第169回通常国会に提出する予定とされている²⁹。

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。

農林水産省は、食品企業の不祥事等を踏まえ、企業のコンプライアンス及び品質管理の徹底を推進するため、ガイドラインを策定³⁰することにより、各業界団体の自主行動計画策定を促進するとともに、HACCP³¹等の品質管理システムの導入を推進することとしている。

また、食品の安全や、消費者の信頼確保に向けた事業者の意欲的な取組を促すため、民間の多様な主体による格付けや優良事例の表彰及び普及などにより、これら事業者の取組を評価・奨励するための枠組作りを国として推進することとしている。

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、外部の者の運営参画等によ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。

²⁸ これを受け、福田総理大臣は、平成20年2月、消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織の在り方を検討するため、内閣官房に有識者による「消費者行政推進会議」を設置。検討結果をとりまとめる時期については、当初、平成20年6月を予定していたが、中国製餃子中毒事件の発生を機に、日程を前倒して4月中にも結論を出す予定。（『読売新聞』（2008.2.7））

²⁹ 『朝日新聞』（2008.1.25）

³⁰ 平成20年2月に公表予定。

³¹ HACCP：食品のすべての製造工程で、あらかじめ危害を予測し、危害防止につながるポイントで継続的に監視・是正することにより、問題のある製品の出荷を未然に防止する管理手法。

(2) 課題

生産者と消費者との距離が拡大し、お互いの顔が見えない経済社会の下では、食品関係事業者に表示を義務付け、国等による監視を強化するだけでなく、その表示の信頼性を担保することが重要である。このため、今後は、トレーサビリティ・システムの更なる拡充や食品の期限表示に対する信頼性を担保する仕組の構築が求められる。

トレーサビリティ・システムの拡充

消費者の信頼を確保するための取組として、食品の流通経路情報³²を活用して食品を追跡・遡及できるトレーサビリティ・システムがある。このシステムにより、事故発生時の食品回収や原因究明等が迅速に行えるようになり、消費者に伝える各種情報の充実や品質管理の向上、効率化等に資することも期待されている。しかし、食品産業における牛肉³³以外の食品でのシステムの導入率をみると、4割弱の企業が導入³⁴しているが、中小企業ではその取組が遅れている。将来的には、生産から販売までのフードチェーンの各段階で食品とその情報を追跡・遡及できるトレーサビリティ・システムの義務化を目指すことも視野に入れ、今後とも着実な導入を推進するため、品目ごとのシステム導入ガイドラインの充実・普及等の取組が求められている。

食品の期限表示に対する信頼性を担保する仕組の構築

消費・賞味期限の改ざん事件が相次ぐ中、食品の期限表示の設定の在り方が重要課題として認識された。

食品の期限表示については、現在、食品全般に共通した期限表示の設定に関する客観的なガイドライン³⁵が策定されており、理化学試験、微生物試験等の客観的な指標に基づき設定すること等期限表示設定の基本的考え方が示されている。将来的には、このような合理的・科学的な指標に基づき設定した消費・賞味期限の設定根拠に関する資料等を整備・保管し、提示を求められた場合に公表することを義務付けるなど期限表示に対する信頼性を担保する仕組を構築することが求められる。

³² 食品が流通した経路及び所在等を記録した情報

³³ 「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」に基づき、牛については国内で飼養されているすべての牛への耳標装着と異動等の届出、牛肉への固体識別番号表示等が義務付けられている。

³⁴ 農林水産省「食品産業動向調査」によると、トレーサビリティ・システムの導入率は、食品製造業で37.9%、食品小売業で35.8%(平成17年)。

³⁵ 「食品期限表示の設定のためのガイドライン」(厚生労働省・農林水産省 平成17年2月)

第2 国内農業の体質強化

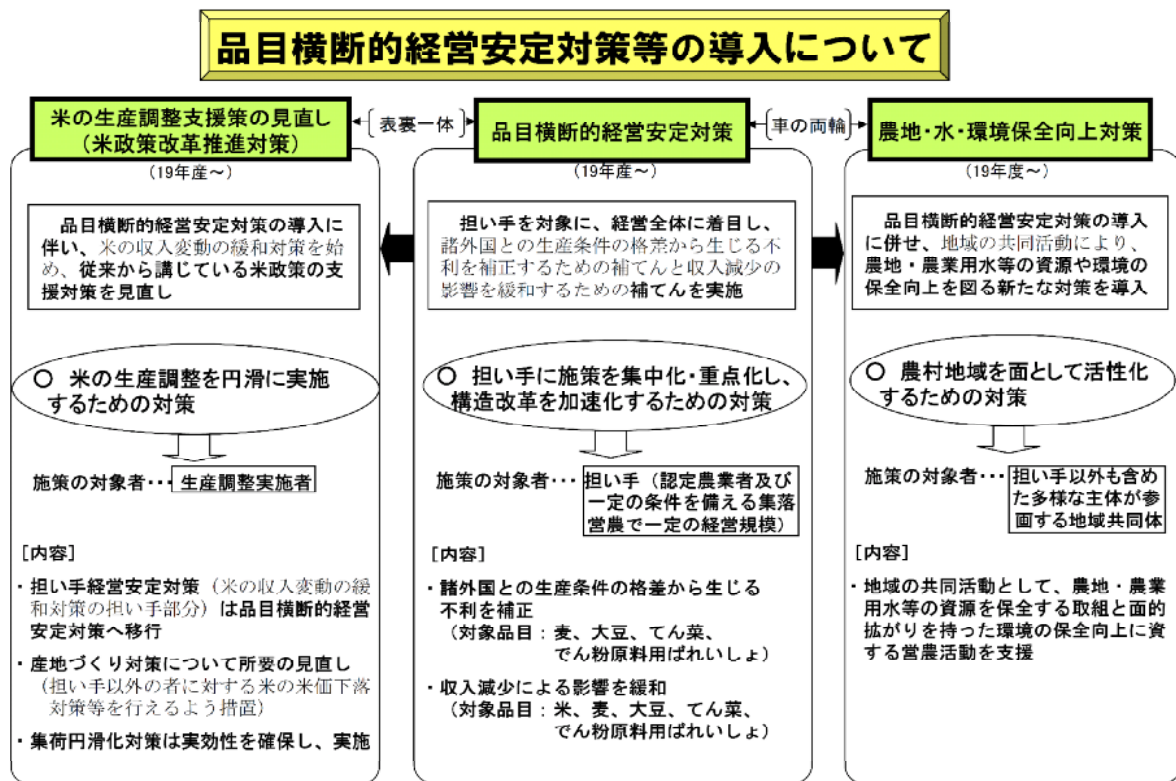
1 水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）等の見直し

（担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司（内線 3372））

(1) 経緯

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へ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。そのため、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、その経営の安定を図る「品目横断的経営安定対策」が平成19年度から導入された。

また、これに伴い、米政策を見直すとともに、地域振興政策として「農地・水・環境保全向上対策」が新たに導入された。



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）

品目横断的経営安定対策の初年度となる平成19年度については、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経営体が

ら加入申請が行われた³⁶ところであるが、一方で、農業・農村現場からは、経営規模要件の見直しや集落営農組織の要件の1つである「5年以内の法人化」の弾力的運用等を求める声が寄せられていた。また、特に米については、平成19年産米価が大幅に下落し、「担い手」農家の経営に深刻な影響を与えるとともに、収入減少影響緩和対策（ナラシ）は、10%超の価格下落に対応できない仕組みであったため、新政策への不満が高まる結果となった。

このような状況を踏まえ、農林水産省は、与党主導の下、「米緊急対策³⁷」（平成19年10月29日、農林水産省農政改革三対策緊急検討本部）を取りまとめるとともに、農業者から直接意見を聴取するために行った地方キャラバンの結果等をも踏まえ、農業現場の実態に即した必要な改善を行いつつ、農政改革の着実な推進を図るため、品目横断的経営安定対策等を見直すことを決定した（「農政改革三対策の着実な推進について」（平成19年12月21日、農林水産省農政改革三対策緊急検討本部））。

(2) 品目横断的経営安定対策等の見直しの内容

品目横断的経営安定対策については、制度の基本は維持しつつも、これを地域に定着させていくため、先進的な小麦産地等に対する平成19年度補正予算における追加的な支援の実施や米価下落に対応した収入減少影響緩和対策（ナラシ）の充実、従来の知事特認制度に代わる市町村特認制度の創設等地域の実態に即した見直しを行うこととされた。

また、併せて、本対策に係る誤解を解消し、制度の正しい理解の増進に資するよう、「品目横断的経営安定対策」の名称を「水田・畑作経営所得安定対策」に変更するなど関連用語を見直すこととした（これ以降、変更後の用語を主体的に用いることとする。）。

【品目横断的経営安定対策の見直しのポイント】

要件関係

(1) 面積要件の見直し（市町村特認制度の創設）

地域農業の担い手として「水田農業ビジョン」に位置付けられている認定農業者や集落営農組織について、本対策への加入の道を開く。

(2) 認定農業者の年齢制度の廃止・弾力化

(3) 集落営農組織に対する法人化等の指導の弾力化

予算措置関係

(4) 先進的な小麦等産地の振興

近年、単収向上が著しい先進的な小麦産地やてん菜産地の安定生産を支援（予算措置）。

³⁶ 作付計画面積ベースでは、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）を達成した。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を確保している。

³⁷ 16頁参照。

(5) 収入減少影響緩和対策の充実

19年産において10%を超える収入減少があった場合には、特別な措置を用意するとともに、20年産以降には、10%を超える収入減少に備え得る仕組みを整備し、米価下落に対する農家の不安を払拭（予算措置）。

(6) 集落営農への支援

集落リーダーの諸活動、リース等を活用した機械・施設の整備等に対する支援を充実（予算措置）。

手続等関係

(7) 農家への交付金の支払の一本化、申請手続の簡素化等

(8) 用語の変更による誤解の解消

品目横断的経営安定対策	（北海道向け）水田・畑作経営所得安定対策
	（都府県向け）水田経営所得安定対策
ゲタ	（北海道向け）麦・大豆等直接支払
	（都府県向け）麦・大豆直接支払
緑ゲタ	固定払
黄ゲタ	成績払
ナラシ	収入減少補てん
経理の一元化	共同販売経理

(9) 農業資材費等の低減対策についての農協系統への要請

(3) 課題

望ましい農業構造の実現に向けた効果

「水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）」（以下「本対策」という。）は、「食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）」が求める「効率的かつ安定的な農業経営（担い手）」を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造の確立に資するよう、原則として、一定の経営規模以上の認定農業者・集落営農組織に支援の対象を限定したもので、戦後農政の大転換と称して導入されたものである。

しかしながら、農業・農村現場等からの同制度に対する不平・不満の声を受け、導入初年度にして見直しを迫られる事態となった。柔軟な対応と評価することもできるであろうが、当初の制度設計の在り方や施策の進め方等についての検証がまずは求められる。その上で、今回、市町村特認制度の創設、集落営農指導要件の弾力的運用等制度を一部見直すこととなったが、こうした見直しが「担い手」を中心とした望ましい農業構造の実現にどのようにつながっていくのか、その道筋について説明が求められよう。

また、そもそも本対策は、「担い手」として施策の対象に位置付けられたとしても、従来と同程度の水準の支援が受けられるに過ぎず、その本質は、担い手への政策メリットの拡大ではなく、非担い手に対するデメリットの拡大であり、消極的な非担い手の追い出し政策であっても、積極的な担い手育成

策ではないとする意見³⁸もある。担い手育成・確保策としての妥当性についても改めて検証していく必要がある。

市町村特認制度の実効性

今回の見直しにより、適用事例のなかった従来の知事特認制度に代わり、市町村特認制度が創設されることとなった。これは、本対策の規模要件に達せず、かつ、各種特例措置を活用しても加入できない者であっても、地域の担い手として「地域水田農業ビジョン」に位置付けられた認定農業者又は集落営農組織であって、市町村が本対策への加入が相当であると認めるものについては、国との協議により、本対策に加入できる道を開くものとされる。

「地域水田農業ビジョン」に位置付けられている「担い手」の数は、平成19年3月末現在で認定農業者15万5千、集落営農組織8千とされる³⁹。水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）における平成19年産米の加入申請者は約5万9千経営体であるから、特に稲作において、加入者が大幅に増加することが期待される。

一方で、米については、本対策による明確なメリット措置が「収入減少補てん（ナラシ）」のみとされる中で、こうした潜在的加入対象者を実際の加入増にどのように結び付けていくのか、また、導入初年度の既加入者は、経営規模要件の達成あるいは集落営農の組織化等に苦慮したものと思われるが、こうした既加入者との間に不公平感を招くおそれはないのか等について確認しておく必要がある。

民主党「戸別所得補償制度」をめぐる議論

民主党は、本対策を小規模農家切捨て政策であると批判し、「農業者戸別所得補償法案」を第168回臨時国会に参議院に提出した。同法案は、農業者の意向を踏まえ、国、都道府県及び市町村が定める生産数量の目標に従って主要農産物（米、麦、大豆等）を生産する販売農業者に対し、その所得を補償するための交付金を交付しようとするもので、参議院において賛成多数で可決されたものの、衆議院において継続審査となった。委員会の審査においては、参議院選挙時の民主党の説明と実際の法案との齟齬、農産物輸入自由化に対する考え方、戸別所得補償制度が農業構造改革を阻害する可能性、民主党が考える農業構造の将来ビジョン等について議論が行われたところである。

市町村特認制度の創設等により、民主党が批判していた本対策の選別性はある程度緩和されることとなったが、第169回通常国会においても、経営所得の安定に資する政策の在り方をめぐる与野党間の活発な議論が期待される。

³⁸ 佐伯尚美「最終局面を迎えた米政策改革問題 - 移行期3年間の実績と評価 - 」(日本農業研究所研究報告「農業研究」第19号(2006年))

³⁹ 『全国農業新聞』(2008. 1. 11)

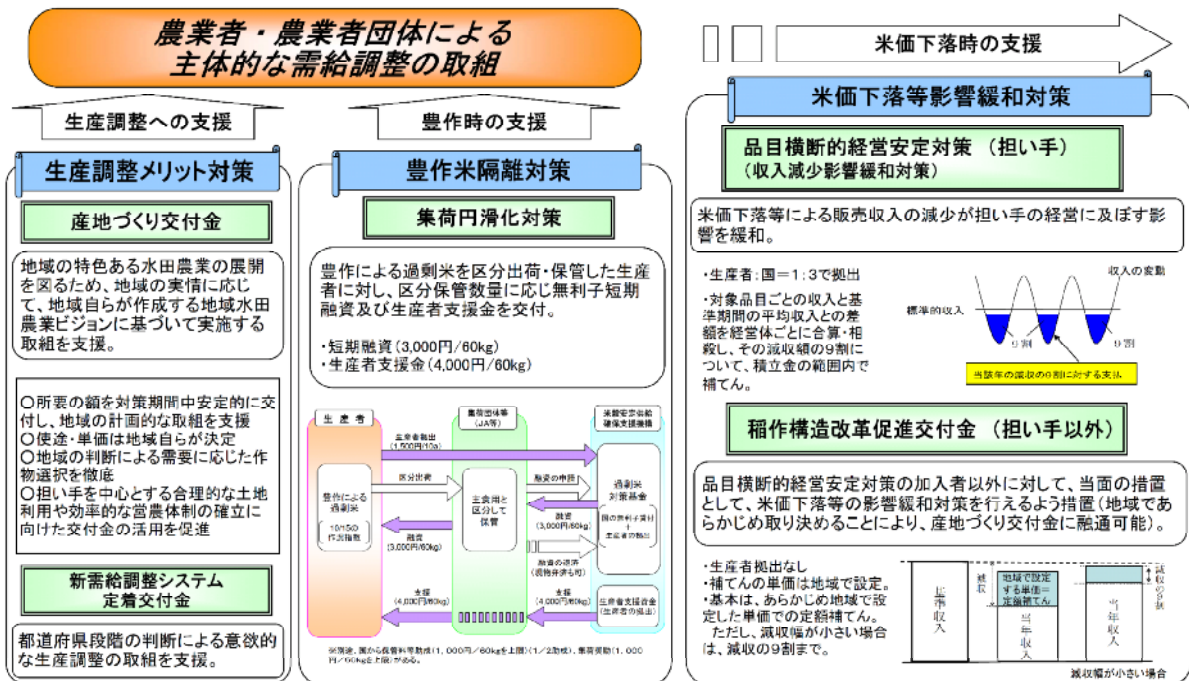
2 米政策改革推進対策（当面の生産調整の進め方）

（担当調査員：中村 稔（内線 3377））

(1) 経緯

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が、「水田・畑作経営所得安定対策（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。

米政策改革推進のための主な対策（平成19年産～）



新システムの成果が問われる平成19年産に係る取組については、全国の実作付面積は前年産より確実に減少したものの、需要量の減少に伴う生産目標数量の減少に見合うものではなかったため、作況が99にもかかわらず21万トンの供給過剰（7万haの過剰作付）となった。その結果、全国米穀取引・価格形成センターにおける平成19年産米の出来秋時の取引においては、全農の仮渡金引下げ問題⁴⁰等も影響し、不落札あるいは前年産に比べ価格が大幅に下落する銘柄が続出した。

⁴⁰ 平成19年8月、全農（全国農業協同組合連合会）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」へ変更することとし、その内金の額を7,000円とすることを決定した。市場において、米価の先安感を形成する一因になったともされる。

このような状況を受け、農林水産省は、与党主導の下、年内に34万トンの政府買入を行い、備蓄水準を100万トンまで積み増すとともに、備蓄米の市場への放出を当面抑制すること、全農の平成18年産米の販売残10万トン相当量について、飼料用等非主食用として処理するとともに、政府が応分の助成をすること、平成20年産の生産調整について、農協系統と行政が適切に連携して、全都道府県・全地域で目標を達成できるよう全力を挙げることを柱とする「米緊急対策」(平成19年10月29日、農林水産省農政改革三対策緊急検討本部)を決定した。本対策に係る政府買入の実施により、平成19年産米の入札取引価格は、出来秋以降年末にかけて反転上昇した。

しかし、農林水産省が「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針(平成19年11月30日)」で示した平成20年産米に係る生産目標数量は、需要の減少を背景として前年産を更に下回る815万トンとされ、これを達成するためには、19年産米の作付面積から約10万haも削減することが必要となった。そのため、平成20年産米の生産調整の実効性の確保に向けた対応策が喫緊の課題となった。

(2) 当面の生産調整の進め方

平成20年産米の生産調整の実効性の確保に向け、前述の「農政改革三対策の着実な推進について」において、都道府県・市町村段階においても、食糧法の枠組みを踏まえつつ、行政、農協系統、集荷・販売業界等の関係者が相互に連携して生産調整目標の達成に全力を挙げることを確認するとともに、産地づくり交付金の加減を伴う都道府県間調整の仕組みの整備、飼料米等「新規需要米」による生産調整方式の導入、目標未達都道府県・地域へのペナルティ措置の検討、生産調整実施者メリットとして、現在の産地づくり交付金とは別枠で、長期生産調整実施契約を締結した農業者等に対し緊急一時金を交付するなどの新たな支援等(地域水田農業活性化緊急対策(平成19年度補正予算で対応))を行うこととされた。

地域水田農業活性化緊急対策

事業内容

- 1 地域全体として生産調整目標を達成しようとする地域水田農業推進協議会との間で、生産調整の拡大を図るための次の「長期生産調整実施契約」を締結した農業者に対し、「踏切料」としての「長期生産調整実施者緊急一時金」を交付

「毎年、その経営する水田のうち地域水田農業推進協議会の指示する面積に、麦・大豆・飼料作物又は地域水田農業推進協議会の指定する作物(ソバ、ナタネ等)を作付ける旨の長期契約(5年)」

20年産の麦・大豆・飼料作物等の作付面積(生産調整の拡大分)について、

- ・ 19年産目標を達成している者は、5万円/10a
- ・ " を達成していない者は、3万円/10a

ただし、1農業者100万円を上限(地域協議会が生産調整目標の達成上特に必要であるとして都道府県協議会の承認を得た場合は、その額を上限とする。)

2 地域全体として生産調整目標を達成しようとする地域水田農業推進協議会との間で、生産調整の拡大を図るための次の「非主食用米低コスト生産技術確立試験契約」を締結した農業者に対し、「踏切料」としての「長期生産調整実施者緊急一時金」を交付

「その経営する水田の一部を活用して、地域水田農業推進協議会の指示に従い、非主食用米の低コスト生産技術（多収品種・直播栽培・二期作・麦と非主食用米の年2作等）の確立試験に取り組み、その試験結果等を、同協議会に報告する旨の長期契約（3年）」

20年産の試験圃場面積（生産調整の拡大分）について、5万円 / 10 a

予算額

500億円（平成19年度補正）

(3) 課題

米づくりの本来あるべき姿の実現に向けた道筋

米政策は、平成14年12月に公表された「米政策改革大綱」を受け、平成22年度における「米づくりの本来あるべき姿」の実現を目指した施策を展開してきた。「米づくりの本来あるべき姿」とは、効率的かつ安定的な経営体（担い手）が、市場を通して消費者ニーズを起点とした需要を鋭敏に感じ取り、様々な需要に即応した生産を行う消費者重視・市場重視の姿とされる。

平成19年産からの農業者・農業者団体が主体となる需給調整システムとは、その重要な手段となるものであり、これまでのように行政が生産目標数量の配分を行うのではなく、農業者や産地が、行政等から提供される需給・価格情報を踏まえ、自らの判断により適量の米生産を行うことを目指したものである。

しかし、平成19年産米における21万トンの過剰生産、出来秋時における米価の大幅な下落という結果だけから見れば、移行初年度のこのシステムが機能したとは言い難い。

そのため、今般、平成20年産米の生産調整の実効性の確保に向けた考え方や対応策が取りまとめられ、新たな支援策とともに、都道府県・市町村段階における行政を含めた関係者の取組・連携の強化や目標未達都道府県・地域に対するペナルティ措置の検討等が盛り込まれた。

このような現在の状況は、「米づくりの本来あるべき姿」の実現への過程としてどのように位置付けられるのか、また、平成22年度における実現の見通しと実現後の米生産システムのイメージについて改めて確認しておく必要がある。

平成20年産以降の需給調整の実効性確保等

「米緊急対策」に基づく平成19年産米の政府買入の実施により、政府備蓄米は適正在庫水準である100万トンに到達する見込であり、米価を供給面から安定させるためには、平成20年産米の生産目標数量815万トンを実実に達成することが不可欠となった。そのため、今般、生産調整メリット措置として、長期生産

調整実施契約等を締結した農業者に対し、生産調整への踏切料として緊急一時金を交付する「地域水田農業活性化緊急対策」を講じることとし、平成19年度補正予算に500億円が計上された。

生産調整参加へのインセンティブを高めるものとして期待される。

一方で、農業者からは、生産調整メリットの本体部分である、産地づくり交付金の拡充を求める声も聞かれる。産地づくり交付金は、対策期間中一定とされているため、「地域水田農業活性化緊急対策」により、生産調整参加者が大幅に増加すれば、農業者1人当たりの金額は希薄化し、本体部分の産地づくり交付金の拡充を求める声はさらに強まるとも考えられる。

今後、平成20年産米の作付に向けて、現場段階における動きが本格化することとなるが、その動向を注意深く見守るとともに、今後の政策支援に対する考え方等についても確認しておく必要がある。

なお、「米緊急対策」により、平成19年産米の入札取引価格は年末にかけて上昇したが、年明け以降は小幅に反落して始まっている。今後も取引価格の動向を注視しつつ、本対策の効果についても別途検証していく必要がある。

飼料用等新規需要米の本作化に向けた取組

国際的な穀物価格の上昇等を背景とした飼料価格の高騰に伴い、国内の畜産・酪農経営に大きな影響が出始めている。

一方で、国内においては、主食用米の需要減少等を背景に、米価は右肩下がり推移するなど国際的な流れと逆行する現象が起きている。

このような中で、水田の有効活用の観点から、生産調整の推進手段として飼料用米やバイオ原料米の生産が注目を集めている⁴¹。国際的な穀物需給はひっ迫の度合いを強めており、今後も価格は高水準で推移していくものと予想される中で、国内における飼料用米等の生産の本作化は、我が国の食料自給率の向上にも寄与し、閉塞感の漂う我が国農業に新たな可能性を付与するものとして期待される。

しかしながら、飼料用米等の生産振興を図っていく上での課題は、主食用米と比較した場合における販売価格差であり、超多収穫米の開発や直播栽培等により生産コストの縮減を図っていくとしても、普及促進のためには、何らかの政策的支援が必要になると考えられる。

前述の「地域水田農業活性化緊急対策」において、飼料米等の低コスト生産技術の確立・定着等のための支援措置（緊急一時金の交付）も盛り込まれたところであるが、こうした実験的な取組を本格生産につなげていくための今後の政策支援の在り方や流通システムの整備等について議論していく必要がある。

⁴¹ 山形県遊佐町では、町を挙げて「飼料用米プロジェクト」を推進しており、生産者、JA、飼料会社、畜産業者の協力の下、飼料用米の生産が年々拡大している。また、全農新潟等を中心に、米からバイオエタノールを生産するための実証事業が始まっている。

3 農地政策の改革に向けた取組

(担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司(内線 3372))

(1) 経緯⁴²

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、耕作放棄地の増加、個別・分散的な農地転用の発生等の問題が生じている。

こうした中、財界系のシンクタンクからは、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⁴³。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」との指摘がなされている。

また、農林水産省においても、平成19年度からの水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)の導入を踏まえ、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を整備した。さらに、平成19年1月、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ため、「農地政策に関する有識者会議」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た。

一方、経済財政諮問会議においても、国内農業の競争力強化という観点から、農地政策についての議論が進められ、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。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、

⁴² 衆議院調査局農林水産調査室では、「農地政策の展開方向について<農地に関する改革案と工程表>」に関する学識経験者等の見解、農地政策のこれまでの検討の経緯や農地制度の概要等を取りまとめた「農地政策の改革」を平成20年1月に作成・提供している。

⁴³ 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)

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、有識者会議における議論等も踏まえつつ検討をすすめて、11月6日、農地情報のデータベース化、耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施、優良農地の確保対策の充実・強化、農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進を柱とする「農地政策の展開方向について〈農地に関する改革案と工程表〉（以下「展開方向」という。）」を取りまとめ、「平成20年度中ないし遅くとも平成21年度中に新たな仕組みとしてスタートできるように法制上の措置を講ずる」との方針を示した。

なお、平成20年度予算案においては、農地情報のデータベース化の推進経費として106億円、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の耕作放棄地解消緊急対策として728億円ほか、面的集積の仕組みのモデル的实施として10億円が計上されている。

農地政策改革の工程表

項目	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度～
○ 農地情報の共有化	農地情報図の基盤となる地図の整備	農地情報図の基盤となる地図の整備 ↑ 農地関連データの付加 ↑ 点検・検証	農地情報図の基盤となる地図の整備 ↑ 農地関連データの付加 ↑ 点検・検証	
○ 耕作放棄地対策の促進	耕作放棄地解消のガイドライン策定(国) 耕作放棄地の現状の把握(市町村) 耕作放棄地解消計画の策定(市町村)	国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)	現状の把握 → 点検・検証 → 解消計画の修正 国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)	5年後を目途として耕作放棄地を解消 現状の把握 → 点検・検証 → 解消計画の修正 国・都道府県の支援のもと計画に基づいた解消対策を実施(市町村)
○ 優良農地の確保、農地の面的集積の促進、農地の権利移動規制の見直し等		平成20年度中ないし遅くとも平成21年度中に新しい仕組みがスタートできるように法制上の措置を講ずる 農地の面的集積の仕組みをモデル的实施 ↑ 点検・検証		

資料：農林水産省

(2) 課題

権利移動規制の見直し

「展開方向」は、所有から利用への転換を図り、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念の下、農地の所有権については厳しい規制を維持し、利用権については規制を見直す（緩和する）としている。

これに対しては好意的に受け止める見方がある一方、所有権と利用権で規制の在り方を変えることの妥当性とこれが所有権取得に係る規制緩和の議論を惹起する可能性等が指摘されている。これらを踏まえ、農地の有効利用を確保す

るための権利移動規制の在り方について、十分な議論、検討が求められよう。

また、今般の見直しを含めた水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）と農地政策の改革との整合性、前者の対象者たる担い手と農地利用に係る規制見直しにより想定される農地利用の主体との関係、これらの政策による望ましい農業構造の実現可能性が議論となる。

農地の面的集積の促進

「展開方向」は、分散錯圃の状況を解消すべく、「現場に働きかけ、委任・代理で農地を集めて、面的にまとまった形で再配分する仕組みを全国の市町村段階で展開し、農地の面的集積を促進する」としている。平成20年度にモデル的に事業に取り組み、点検・検証をした上で本格実施されるものと考えられるが、面的集積の仕組みと既存の農地保有合理化法人による農地流動化施策との役割分担・連携の在り方について考え方を整理する必要がある。

また、面的集積を促進する仕組みに対しては、圃場の適度な分散は病害虫の発生等による経営リスクを回避する効果があるとの指摘とともに、所有者と経営体との信頼関係を断ち切ることへの懸念、市町村単位とすることの妥当性等も指摘されている。

このため、面的集積を促進する仕組みを全国展開するに当たっては、その実効性を確保するため、モデル的な実施を点検・検証しつつ、更なる検討を行う必要がある。

耕作放棄地解消策

喫緊の課題である耕作放棄地の解消については、「展開方向」において、その「現状を的確に把握した上で、それぞれの状況に応じたきめ細やかな対策を実施することにより、5年後を目途に耕作放棄地の解消を目指す」としている。

現行制度でも農業経営基盤強化促進法に基づく体系的な遊休農地対策が整備されているが、ほとんど活用されていない。その理由の一つに、受け手の特定や病害虫の発生といった緊急性がないと半強制的な措置に至る手続きの着手に躊躇するということが挙げられている。耕作放棄地の現状の把握後、既存の法的枠組みによる耕作放棄地の解消の実効性には議論もあろう。

この点については、耕作放棄地に係る所有者の特定が困難な場合等も想定し、費用負担等の問題は残るものの、民法第697条⁴⁴の事務管理の法理を援用した仕組みを考えるべきではないかとの指摘もある。

耕作放棄地の解消に向け、現場実態に即した効果的な対応策の検討が求められよう。

⁴⁴ 民法第697条：義務なく他人のために事務の管理を始めた者（以下この章において「管理者」という。）は、その事務の性質に従い、最も本人の利益に適合する方法によって、その事務の管理（以下「事務管理」という。）をしなければならない。

管理者は、本人の意思を知っているとき、又はこれを推知することができるときは、その意思に従って事務管理をしなければならない。

4 食料供給コスト縮減への取組

(担当調査員：吉川美由紀、安部幸也(内線 3373))

(1) 食料供給コスト縮減アクションプラン

平成 18 年 9 月に 5 年で 2 割の食料供給コストの縮減を目標⁴⁵に策定された「食料供給コスト縮減アクションプラン」(以下「アクションプラン」という。)については、加工用原料を含む生鮮品の生産・流通段階を対象に重点的な取組項目が提示され、農林水産省、地方公共団体、農協、関係団体等の取組主体ごとに推進が図られているところである。

重点的に取り組むべき課題
(1) 低価格資材の供給や効率利用等による生産コストの縮減
(2) 経営規模拡大、技術開発等による生産コストの縮減
(3) 卸売市場改革や物流効率化等による流通コストの縮減
(4) <u>加工食品の製造・流通、外食段階における食料供給コストの縮減に向けた生産性の向上</u>
(5) 品質や形状等に関する消費者ニーズ等への効率的な対応によるコストの縮減
(6) 農協の経済事業改革の推進による生産コスト及び流通コストの縮減
(7) <u>水産物の食料供給コストの縮減</u>

下線は、改定アクションプランで追加された事項

平成 19 年 4 月には、アクションプランの見直しを行い、飲食費の最終消費の 8 割を占め、総合的な取組が求められていた加工食品の製造・流通段階、外食段階の取組や、同年 3 月に閣議決定された「水産基本計画」に基づく水産物の食料供給コスト縮減の取組、コスト縮減の検証方法等を加える改定が行われた。

「5 年間で 2 割縮減」の目標については、当初からハードルが高いとされていたところであるが、今後は、アクションプランの達成・未達成状況を把握し、その要因や問題点を検証しながら、着実な実施が求められよう。

(2) 流通コスト縮減に向けた取組

小売価格のうち米で 3 割、青果物(キャベツ)で 5 割⁴⁶を占める流通コストは、個々の小売では十分に果たすことができない多品種の生鮮品の集分荷に要するコストを含んでいる。このため、国内生産者や流通業者の体質強化を通じ、青果水産物流通の 6 ~ 7 割を扱っている卸売市場をはじめ、物流全般にわたり一層のコスト低減を図っていくことが重要となっている。

こうした観点から、通い容器の普及⁴⁷、電子タグ(荷札)をはじめとする IT 技術の活用、インターチェンジ等に近傍する物流拠点の再編⁴⁸等、物流

⁴⁵ 「21世紀新農政2006」(平成18年4月 食料・農業・農村政策推進本部決定)に明記された。

⁴⁶ 「平成18年食品流通段階別価格形成調査(青果物経費調査)結果」(平成19年5月11日農林水産省)によると、小売価格のうち流通経費(集出荷、仲卸、小売経費の合計)の割合は57.2%(前年51.2%)となっている。

⁴⁷ 通い容器(ダンボールに代わる野菜の出荷箱)は、繰り返し使え環境に配慮したものであるが、平成18年で普及率が3.4%であり、「通い容器普及促進協議会」(平成19年3月設立)は、平成19年9月、本格的な普及に向けた提言を取りまとめた。また、農林水産省は、通い容器流通管理システム等を構築する新規事業を検討するなど、提言に沿って普及に向けた取組を推進している。

⁴⁸ 第162回通常国会に、「流通業務の総合化及び効率化の促進に関する法律」が制定され、平成17年10月から施行されている。

の効率化に向けた取組が行われているところである。

また、卸売市場については、平成16年の改正卸売市場法の下で、卸売市場の再編、合理化、産地から小売業者へのダイレクト物流（商物分離電子商取引）導入市場の拡大等が進められている。

しかしながら、直販やスーパーにおける産直の増加等により市場経由率が低下しており、また、平成21年4月からの委託手数料の弾力化⁴⁹を控え、卸売業者の財政基盤の強化が課題であるとともに、流通コスト縮減に当たっては、集荷量の低下等を踏まえた効率的な流通実現に向けた市場改革が求められよう。

農林水産省が示した委託手数料の案（平成16年9月）

- (1) 卸売が手数料を自由に決める「完全自由化」
- (2) 開設者が手数料の上限を定め、その範囲内で卸が手数料を決める「部分自由化」（届出制）
- (3) 開設者が手数料の上限を決め、その範囲内で卸が手数料を決めて開設者の承認を得る「承認制」
- (4) 開設者が手数料を規則で定める「公定性」

新聞記事等より作成

5 農協の経済事業改革

（担当調査員：牛丸禎之、伊藤宗慶（内線3374））

(1) 農協の経済事業に対する指摘

農協系統における経営は、近年の農業生産構造、農産物販売市場、生産資材・生産関連事業の流通等の情勢の変化により、経済事業⁵⁰の競争力が低下しており、信用事業と共済事業の利益に大きく依存する状況にある。

そのため、政府の総合規制改革会議等は、答申（「規制改革の推進に関する第2次答申」（平成14年12月）、「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」（平成17年12月）、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」（平成18年12月））の中で、経済事業の分離・組織再編を含めた農業関連流通の合理化・効率化、経営に関する情報の開示等により、経済事業を抜本的に見直す必要があると指摘している⁵¹。

(2) 農協における対応

農協の経済事業に関しては、平成12年の第22回「JA全国大会」において、経営・

⁴⁹ 東京都は、平成20年1月30日、委託手数料を完全自由化するとしながらも、卸売会社が提出する3年間の事業計画を都が精査をし、届け出た手数料率が適切かを判断する方針を示しているが、その間の手数料率は変更ができないとしており、実質的な先送りではないかと言われている（『日本農業新聞』（2008.1.31））。

⁵⁰ 主に、生産資材等をメーカーから一括購入して組合員に供給する購買事業と組合員の農産物を市場等で集出荷する販売事業。

⁵¹ こうした指摘に対しては、農業関係者からは、次のような反論も多い。例えば、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」に対しては、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との指摘や、「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との指摘がなされている（『日本農業新聞』（2006.12.26））。また、全中からは、「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」（『日本農業新聞』（2007.1.19））などの反論もある。

事業・組織の改革の方向を決議したものの、十分な改革が実行されているとは言いがたく、各方面から、農協改革に大きな関心が向けられていた⁵²。このような中、内閣総理大臣指示に基づき、「食」と「農」の再生に向けた農協の構造改革を推進する観点から、平成14年9月、農林水産省に「農協のあり方についての研究会」が設置された。同研究会は、平成15年3月、経済事業等の内容を「選択と集中」の観点から抜本的に見直すことなどを基本方向とする「農協改革の基本方向」を取りまとめたが、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を強調した。

その後も、全農秋田県本部等に係る不祥事が発覚し、「これを機に、経済事業を点検・検証し、そのあるべき姿を明らかにする」ため、平成17年4月、農林水産省に「経済事業改革チーム」が設置された。同チームは、同年7月、「経済事業のあり方の検討方向について（中間論点整理）」を取りまとめ、その中で、全農をはじめとする関係者に対し、組合員農家の利益のため、改革の実現に向け全力で取り組むことを強調した。その意向を踏まえ、全農は、平成18年3月、全農改革の基本計画に当たる「新生プラン⁵³」を策定した。

この「新生プラン」に基づく全農改革の進捗状況は、四半期ごとに農林水産省に報告されることになっており、同省は、平成18年9月に取りまとめられたアクションプラン⁵⁴の一環としても継続的に監視、指導を行っている。しかしながら、改革の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⁵⁵。そのため、改革の成果が農業者、特に担い手に実感されるには至っていないのが現状である⁵⁶。

今後、農協系統機関が一体となって経済事業改革を加速化し、成果を上げていくことが求められよう。

「新生プラン」の進捗状況（コスト縮減に関する主な取組） 生産資材手数料を17.2億円引下げ（平成18年度） ・米麦用紙袋・段ボール箱・農業機械：6.8億円 ・肥料：5.0億円 ・農薬：5.4億円 米の流通コスト削減（平成18年12月末現在） ・600円/60kgの販売対策費を廃止 ・現状で3,000円/60kg程度の流通コストを、20年産までに2,000円/60kg以内に
--

資料：「平成18年度 食料・農業・農村の動向」、全農「全農改革の進捗状況について（19年9月末定期報告）要旨」を基に作成。

⁵² 第23回JA全国大会（平成15年10月）において、経済事業改革等を確実に実践するため「JA改革の断行」を決議した。また、これを受け、全中は、同年12月に「経済事業改革指針」（JAグループの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。

⁵³ 平成17年に策定した「新生全農を創る改革実効策」に基づき「改善計画」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発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はじめとする、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。

⁵⁴ 22頁参照

⁵⁵ 平成18年10月の第24回JA全国大会決議

⁵⁶ 「平成18年度 食料・農業・農村の動向」（食料・農業・農村白書）

6 イノベーションを先導する技術開発の推進

(担当調査員：山口雅之、安部幸也(内線 3376))

農林水産省は、農林水産業の現場の課題と政策的なニーズに対応した技術開発を強化し、その成果を現場に迅速に還元するため、支援策を講ずるとしている。特に、これまでのイネゲノム研究⁵⁷の成果を活用した育種の推進等、食料・環境・エネルギーをめぐる課題に対応した技術開発に取り組むこととしている。

農林水産技術開発における重点事項

(1) ゲノム研究の成果を活用した育種の推進

食料・環境・エネルギーをめぐる課題に対応した農業の新たな展開を図るため、イネゲノムの完全解読、約100個の農業上重要な遺伝子の機能解明等これまでのイネゲノム研究の成果を活用して、画期的な作物の開発を行う(超多収バイオマス作物、複合病害虫抵抗性イネ、乾燥・塩害耐性コムギ等)。

1 農林水産業の新たな展開に向けた技術開発	
新農業展開ゲノムプロジェクトの推進	
・新農業ゲノムプロジェクト	40億円
研究者の創意工夫を生かす競争的研究資金の再編充実	
・イノベーション創出基礎的研究推進事業	120億円
・新たな農林水産政策を推進する実用技術開発事業	
研究成果の実用化の促進	
・研究成果実用化促進事業	1.0億円
2 食の安全と信頼を支える技術開発	
鳥インフルエンザ、BSE等のリスク管理技術の開発	
・鳥インフルエンザ、BSE等の高精度かつ効率的なリスク管理技術の開発	7.0億円
生産から流通・加工段階までの食の安全の確保	
・生産・流通・加工工程における体系的な危害要因の特性解明とリスク低減技術の開発	5.5億円
3 地球環境課題に応える技術開発	
地球温暖化対策の推進	
・地球温暖化影響評価と地球温暖化適応策の技術開発	4.6億円
生物多様性の保全	
・農業に有用な生物多様性の指標及びその評価手法の開発	2.3億円

(2) 競争的研究資金の再編整備と研究成果の実用化の促進

- 研究機関や生産現場からの課題を募り、農林水産業及び食品産業の発展に貢献する革新的基礎・基盤技術の開発や現場の課題に対応した実用技術の開発を促進する。
- 既存の研究成果のうち、農業の生産現場での実用化に向け解決すべき課題を有するものに更なる改善を加え、生産現場でより実践的な活用を図る研究を実施する。

資料：「平成20年度農林水産技術会議事務局予算概算決定の重点事項」(平成19年12月農林水産技術会議事務局)より作成

(3) 食の安全と信頼を支える技術開発

鳥インフルエンザ、BSE等の感染症リスクを低減するための診断・防疫措置の高精度化、効率化等の技術開発や、生産から流通・加工工程におけるヒ素、カドミウム等の危害要因の除去技術等リスク低減技術の開発を行う。

(4) 地球的環境課題に応える技術開発

環境保全農業施策等を効果的に推進するための生物多様性指標等の開発や地球温暖化影響評価、高温障害等に適応する技術開発等を実施する。

⁵⁷ イネゲノム研究：日本が中心的な役割を果たす国際プロジェクトによりイネゲノム情報は2004年までに解読。コムギやトウモロコシ等の遺伝子機能の大半はイネと共通しており、これらのイネ以外の作物開発にイネゲノム研究成果の利用が可能とされている。

7 知的財産の戦略的な創造・保護・活用

(担当調査員：山口雅之、信太道子、安部幸也(内線 3376))

農林水産省は、農林水産業の産業としての潜在能力を発揮させるためには、先端的な技術や植物新品種に加え、農林水産業の現場の技術・ノウハウ、地域ブランド、食文化などの知的財産⁵⁸を適切に保護し、積極的に創造・活用することが重要であるとし、このための支援策を講ずることとしている。

(1) 農林水産分野の知的財産の活用促進

研究・技術開発の成果等の実用化を一層効果的に実施していくため、研究機関等の中で情報を共有する農林水産知的財産ネットワークを構築するとともに、研究成果の実用化に当たって、研究機関と産地・企業の連携による新食品・新素材の安定供給を図ることとしているほか、TLO⁵⁹による産業界への技術移転を引き続き支援することとしている。

また、現場の技術・ノウハウ等の文書化、権利化、許諾、流通の一連の流れを作り出す手法を開発することとしている。

(2) 地域ブランド・日本ブランドの戦略的推進

地域が真に力のある地域ブランドを確立できるよう、生産・品質管理、名称管理、マーケティング力向上等の一貫した取組に対し、アドバイザーの招聘や施設の整備等に対する支援を行うこととしている。

また、海外日本食優良店の調査、現地における優良店の基準の策定・普及等により、日本食の信頼性を高めることとしている。

(3) 我が国の植物新品種、ブランド名称等の保護の強化

我が国の植物新品種を海外においても適確に保護するため、

- ・各国が共同で調和の取れた新品種保護制度の整備・充実を進める技術協力や人材育成を行う「東アジア植物品種保護フォーラム」の設置
- ・我が国オリジナル品種保護のためのDNAによる品種識別技術の開発、登録品種の標本・DNAの保存等
- ・優れた和牛の生産体制の構築のため、和牛精液ストロー等の流通管理の厳格化のためのモデル的な体制の構築・実証
- ・我が国食品産業の東アジア地域への投資促進のための海外現地連絡協議会の拡充等を行うこととしている。

⁵⁸ 農林水産省は農林水産分野の知的財産として、農林水産分野の研究成果(農業技術等)、植物品種、動物品種、遺伝資源、農林水産業の現場で使われている技術・ノウハウ、ブランド(地域ブランド、日本ブランド、企業ブランド等)、食文化、伝統文化、人々の手によってつくられた農山漁村景観を挙げている。

⁵⁹ Technology Licensing Organization(技術移転機関)の略称。研究者の研究成果を特許化し、それを民間企業等へ技術移転(Technology Licensing)する法人であり、産と学の「仲介役」の役割を果たす組織のこと。農林水産省関係では(社)農林水産技術情報協会が該当する。

(4) 人材育成・普及

知的財産に関する農林水産現場の指導的人材を育成するため、普及指導員、地方公共団体職員、農協の営農指導員等の指導的立場にある者等に対し、知的財産に関する研修を行うとともに、相談に対応できる体制を充実することとしている。

第3 農山漁村の活性化

1 「農山漁村の活性化のための戦略」と農商工連携の促進

(担当調査員：梶原 武、中村 稔、中山賢司(内線 3372))

(1) 政府全体としての「地方再生戦略」の取りまとめ

農山漁村は、食料の生産の場のみならず自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の継承等重要な役割を有しているが、過疎化、高齢化の進展等により、これらの役割を十分に果たせない地域が増えてきている。また、農山漁村が大宗を占める地域の活力が低下し、その結果、地域間の経済状況や雇用に格差が生じている。

このため、福田総理大臣は、平成19年10月、第168回臨時国会における所信表明演説で、構造改革を進める中で生じた地域間格差の問題にきちんとした処方箋を講じていくことを表明、11月には、政府全体として「地方再生戦略」を取りまとめた。

「地方再生戦略」は地方と都市の「共生」を基本理念とし、地方の課題に応じた地方再生の取組として、農山漁村については、地域の基盤となる農林水産業等の再生、医療、生活交通等の生活者の暮らしの確保、地域の持続可能な発展を支える循環・交流・連携、次世代の人材の育成を担う地域コミュニティの再生を、基礎的条件の厳しい集落については、生活者の暮らしの維持確保、担い手による地域産業の再生、域外との交流の維持・促進、地域コミュニティの維持・再生、離島地域の再生を掲げている。

(2) 「農山漁村の活性化のための戦略」

農林水産省においては、農山漁村に出向いて聴取した生の声等を踏まえ、平成19年11月、「農山漁村活性化のための戦略」(以下「活性化戦略」という。)を取りまとめ、公表した。

活性化戦略の基本的考え方は、地域に存在する有形無形の素材＝「地域力」を発掘し、地域活性化の推進役となる人材育成等への支援を行う、高齢者や小規模農家を含む人と人との結びつきを強固にし、地域・集落を活性化することにより、新たな地域協働を形成し、集落の再生を図る、農林水産業と関連産業の連携、都市と農山漁村の共生・対流の推進等により雇用を創出する、関係府省と有機的に連携、関係府省の施策と一体となって施策を推進する、というものである。

平成20年度予算案においては、農山漁村活性化法⁶⁰に基づく農山漁村活性化プロジェクト支援交付金等による農山漁村への定住等及び地域間交流の一層の

⁶⁰ 正式名称は「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」。人口の減少、高齢化の進展等により農山漁村の活力が低下していることを背景に、農山漁村における定住等及び農山漁村と都市との地域間交流の促進により農山漁村の活性化を図ることを目的。第166回通常国会(平成19年)法案提出、可決・成立。平成19年8月1日施行。

促進などを内容とした農山漁村活性化対策として1,889億円を計上している。その政策目標として、「平成23年度までの5年間に全国の市町村の過半(1,000以上)で居住者、滞在者の増加につながる農山漁村の活性化に向けた新たな取組を創出」を掲げている。

農山漁村活性化のための戦略(H19.11.21 農林水産省)(抜粋)

人材への直接支援

- 1 地域力の発掘を行う人材の育成(地域のリーダーと外部からのアドバイザー、ふるさと応援隊)
- 2 地域力の活用(プランづくり、実践活動に直接支援)

農山漁村集落の再生

- 1 新たな地域協働の形成
農林漁業に関連した「祭り」、「伝統文化」、「景観」等の保全・復活に向けた活動への支援
集落間又は集落と都市住民等との地域協働の形成
農地・水・環境保全向上対策による地域ぐるみで地域資源を守る共同活動への支援
地域特産物の都市への紹介・展開と地域の配送システム等を活かした高齢農林漁家等からの集荷の工夫
- 2 中山間地域等条件不利地域への支援
中山間地域等直接支払制度による条件不利地域への支援
総合的な鳥獣害対策の実施(捕獲体制の整備、防護柵、緩衝帯の設置、処理加工施設の整備)
- 3 地域活性化の取組の全国展開の推進

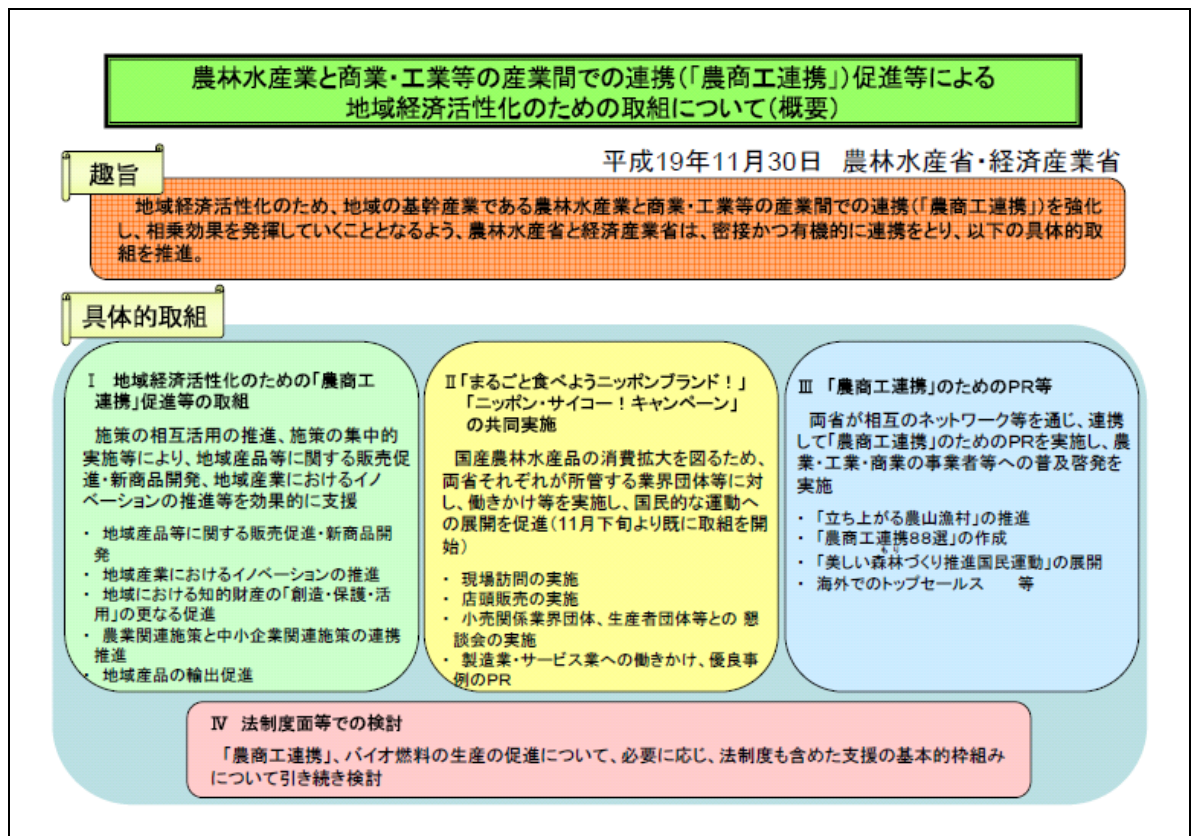
地域経済の活性化

- 1 国産バイオ燃料等による地域活性化
バイオ燃料の原料生産を行う農林漁業者と燃料製造業者の共同・連携した取組を支援(関係府省と連携)
地域のバイオマスを総合的に利活用するバイオマスタウンの構築に向けた取組を支援(関係府省と連携)
- 2 農林水産業に関連した雇用の創出
120万人の小学生を農村に受け入れる「子ども農山漁村交流プロジェクト」の推進
果樹・野菜、棚田オーナー制、体験農園や二地域居住の推進
高齢・小規模農家、有機農家など多様な主体が活躍できる農林水産物直売所等による地産地消や農地の有効利用の促進
食品産業クラスターの形成促進などによる生産から販売までを一体的に意識した食農連携の取組による国産農産物等の消費拡大
地域ブランド化の推進
地域イノベーションを先導する技術開発の推進
地域の雇用増加に結びつく森林整備・保全や森林資源の利活用への支援
漁業の経営安定対策の充実や省エネ対策の推進
地域の水産物を核とした地域ぐるみの漁村活性化への取組の支援
- 3 各省連携による雇用創出
農林水産業と商業・工業の連携(経済産業省)
空き家、廃校活用の促進(総務省・国土交通省・文部科学省)
国際・国内グリーン・ツーリズム等の観光の促進及びグリーン・ツーリズム商品等の情報発信(国土交通省)
農林漁家民宿の質・量両面での拡大(国土交通省)

(3) 農林水産業と商業・工業等の産業間での連携（「農商工連携」）促進

農林水産省と経済産業省は、平成 19 年 11 月、地域経済活性化のため、地域の基幹産業である農林水産業と商業・工業等の産業間での連携（「農商工連携」）を強化し、相乗効果を発揮していくこととなるよう、両省が共同実施するパッケージを取りまとめた。

その後、両省は検討を進め、第 169 回通常国会に、「中小企業者と農林漁業者の連携による事業活動の促進に関する法律案」（農商工連携に対する税制・金融面等の総合的な支援措置）と「企業立地促進法改正法案」（農林水産関連産業の企業立地に対する支援を追加・充実）を提出したところである。



また、経済産業省は、平成 20 年度予算案において、地域に根ざした農林水産業と商工業が連携する「農商工連携」を促進するため、地域産品の販売促進・新商品開発、ITの活用による販路開拓・生産流通管理、人材の育成・交流等への支援を行うこととし、103 億円を計上している。

(4) 民主党の「農山漁村 6 次産業化」

一方、民主党は、第 169 回通常国会に、政府・与党との政策の違いを鮮明にするため、「農山漁村 6 次産業化」路線を掲げた「農林漁業・農山漁村再生基本法案（仮称）」を提出すべく、検討を進めている。

その基本的コンセプトは、地域資源を活かした基幹産業である農林漁業を中核としてさまざまな産業が営まれている農山漁村において、農林漁業者の加

工（2次産業）販売（例えば産直）（3次産業）への主体的な取組（農林漁業の6次産業化）に加え、農林漁業者と地域の他産業従事者とがともに手をたずさえ、共同した取組を行い、農林漁業と第2次産業・第3次産業とが融合することにより、「農山漁村の6次産業化」への展開を図る。これにより、農山漁村に新たな価値を生み出し、新たな就業の場を創出するなど、農山漁村の再生・発展を期す、というものである。

(5) 今後の議論

都市と地方の格差拡大が指摘され、疲弊する農山漁村地域の活性化・再生が重要な政策課題となっている。

政府が掲げる「農山漁村活性化」や「農商工連携」も民主党が標榜する「農山漁村6次産業化」も、農山漁村の活性化・再生を図ろうとするものであり、それぞれの目的には共通の要素が見出されるところである。政府の施策は既に公表されているのに対し、民主党の具体策は明らかにされていないため、今後、民主党がどのような施策を打ち出していくのか、注視していく必要がある。

いずれにしても、具体策の在り方はもとより、いかなる基本理念の下で農山漁村の活性化・再生を図ろうとするのか、施策を講ずることによって実現しようとする農山漁村の将来ビジョンをどのように描くのか、そのための財源の手当についてはどう考えるのか、都市部の理解をどう求めるのか等について、十分な議論を重ね、よりよい政策の実現が図られることが望まれるところである。

2 野生鳥獣による被害の現状とその対応

（担当調査員：山口雅之、信太道子、安部幸也（内線 3376））

(1) 被害の現状

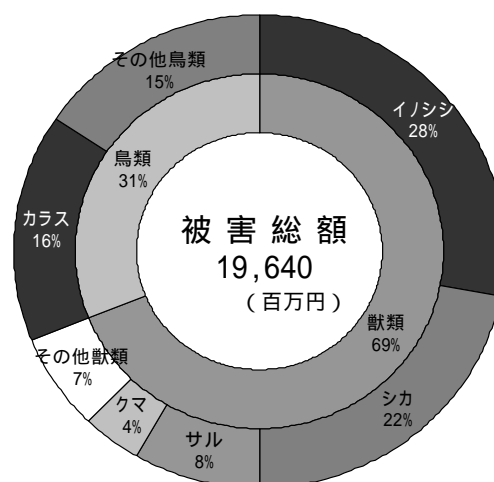
農作物被害

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、被害金額が約 196 億円となっており、近年ほぼ横ばいとなっている。

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⁶¹。

被害が拡大している要因としては、

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

⁶¹ 「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）

- ・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。

森林被害

野生鳥獣による森林被害総面積は、近年約 5 千～ 8 千 ha で推移している。平成 18 年度の被害総面積は約 5.1 千 ha で、シカによる被害が約 6 割を占めている。

水産業被害

近年、急速にカワウの生息数が増大し、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⁶²。

(2) 鳥獣被害防止特別措置法

このように、鳥獣による農林水産業等に係る被害が深刻な状況であり、その防止のための施策を総合的かつ効果的に推進するため、第 168 回臨時国会において、「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律案」が衆議院農林水産委員長から提出され、衆参両院で可決、成立した。

この法律の主な内容は、農林水産大臣が被害防止のための基本指針を策定し、この基本指針に即して、被害防止計画を定めた市町村は、都道府県に代わって、鳥獣の捕獲の許可権限を行使することができる制度を設けること、市町村に対し国及び都道府県は必要な財政上の措置を講じること、市町村は鳥獣被害対策実施隊を設けることができるものとする等とすること等の措置を講ずることとしている。

(3) 平成 20 年度予算における対策

農林水産省は、前述の鳥獣被害防止特別措置法の成立を受け、鳥獣害防止総合対策として、平成 20 年度予算案に 28 億円を計上した。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。

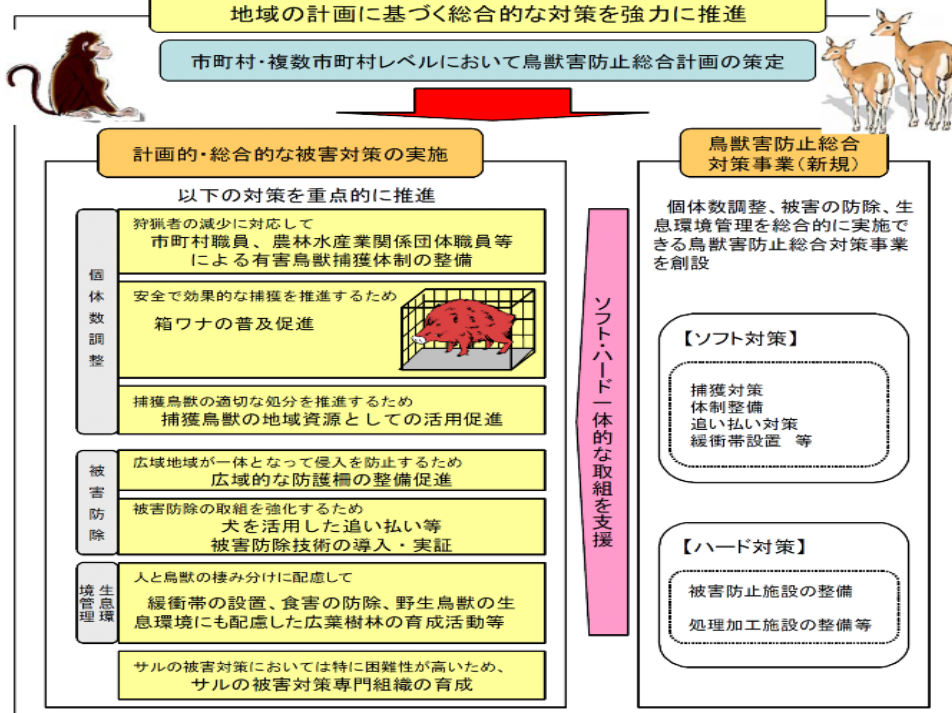
⁶² 水産庁プレスリリース「水産庁によるトド出現量調査の実施結果について」（平成 19 年 8 月 10 日）

暮らしを守る鳥獣害対策の展開

- 市町村等地域が主体的に対策に取り組むことができるよう、各地域において鳥獣害防止総合計画を策定
- 個体数調整、被害の防除、生息環境管理を総合的に実施できる鳥獣害防止総合対策事業(新規)を創設
- 計画を策定した地域に対し、捕獲対策等のソフト面の取組、防護柵の整備等のハード面の取組を一体的かつ強力に支援

地域の計画に基づく総合的な対策を強力に推進

市町村・複数市町村レベルにおいて鳥獣害防止総合計画の策定



関連対策

連携

- ・効果的な捕獲技術や防除技術の開発
- ・各種公共事業の目的に応じ、鳥獣害対策の取組を支援
- ・アドバイザーの登録・紹介、被害防止マニュアルの作成・配布、普及指導員等に対する研修

資料：農林水産省

第4 食と農に関する戦略的取組

1 世界の食料需給・価格の動向及び食料自給率の現状と課題

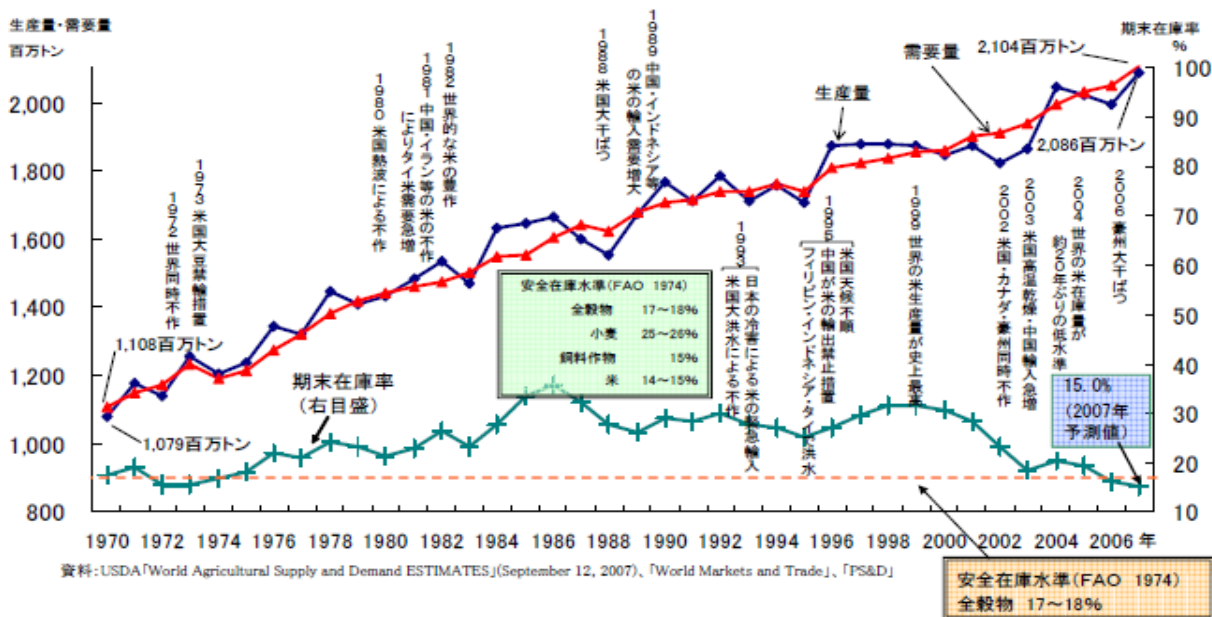
(担当調査員：吉川美由紀、森田倫子、安倍幸也(内線 3373))

(1) 世界の食料需給・価格の動向

世界の穀物需給・価格の動向

世界の穀物(米、とうもろこし、小麦、大麦等)の需給動向は、人口増加や開発途上国を中心とした経済発展に伴い、消費量が増加する一方、1人当たりの耕作面積が減少し、単収の伸びが鈍化してきたことから生産量の伸びが鈍化し、近年では、2004年を除き生産量が消費量を下回って推移している。また、それに伴い期末在庫率は低下し、2006年には、世界的な異常気象等により一部農作物の輸出制限も行われた1970年代前半と同様の低水準となっている。

□ 穀物の需給の推移



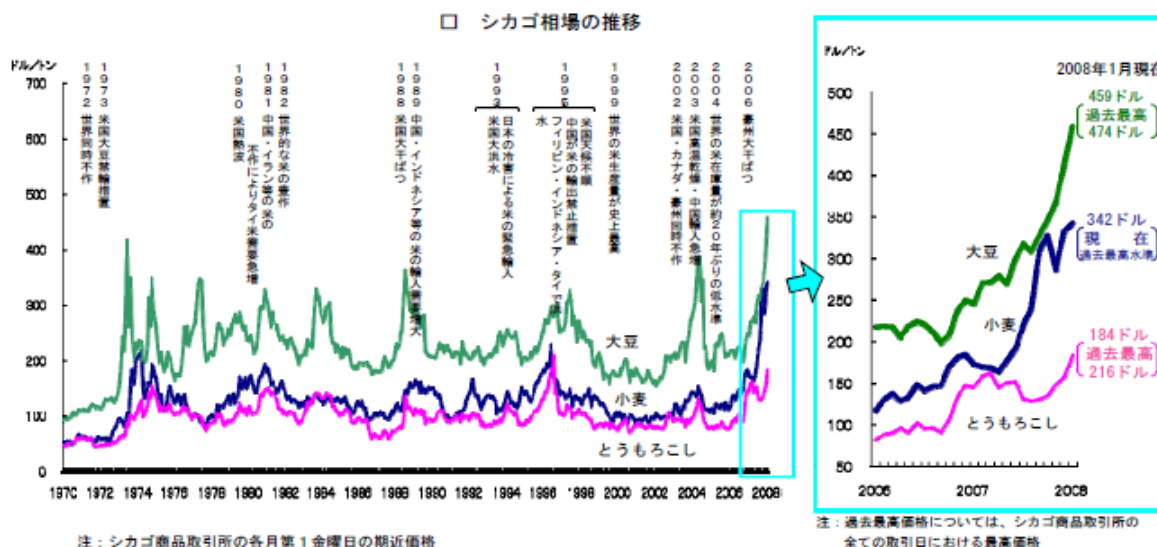
資料:「最近の農産物・食品価格の動向について」(平成 20 年 1 月 農林水産省)

こうした在庫率の低下や穀物全体の需要増等の影響により、穀物の国際価格は、2006年秋頃から上昇基調で推移している。その背景には、中国やインド等の人口超大国の経済発展による食料需要の増大、世界的なバイオ燃料の原料としての穀物等の需要増大、地球規模の気候変動の影響等の中長期的に継続する構造的な要因があるものと考えられる⁶³。このため、世界は穀物の争奪戦のような状態となっている。

今後、食料需要がこれまで以上に増大する可能性がある中で、農業生産は水

⁶³ また、穀物市場への投機資金の流入が、最近の価格急騰の一因になっているとの見方もある。

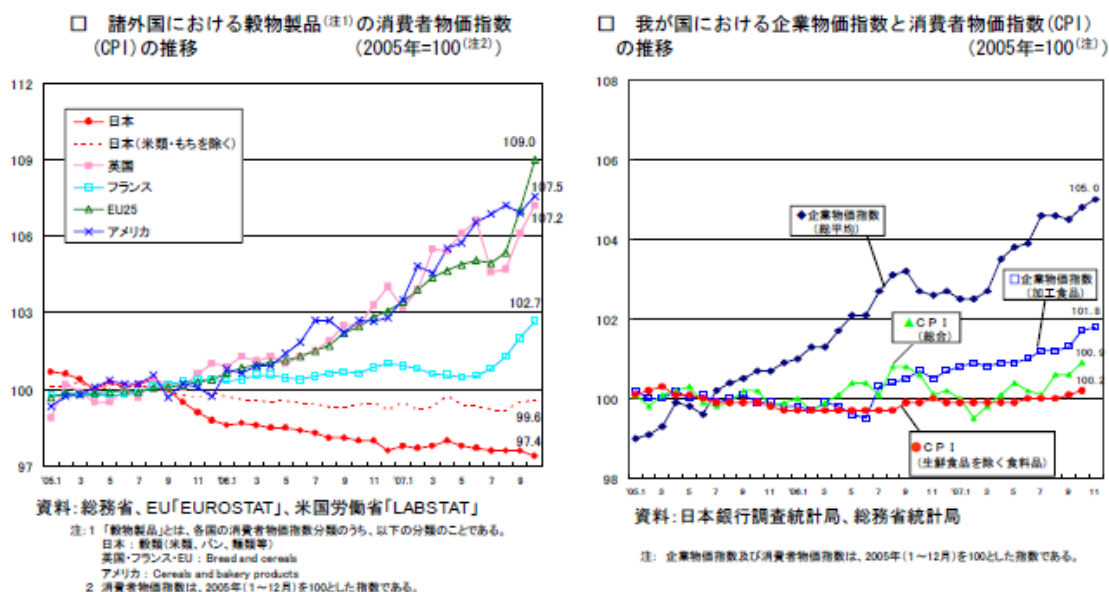
資源の不足や地球温暖化の影響等の不安定要因をかかえており、食料需給は中長期的にはひっ迫し、現在、上昇傾向にある農産物価格はより高い水準へとシフトする可能性が指摘されている。



資料：「最近の農産物・食品価格の動向について」(平成20年1月 農林水産省)

我が国の農産物価格及び消費者価格の低迷

このように世界の農産物価格が上昇している中、我が国と諸外国の食料品価格を比較してみると、諸外国の穀物製品の消費者物価指数は、近年上昇を続けているのに対して、我が国の消費者物価指数は横ばいないし低下している状況にある。また、我が国においては、企業間での取引価格の動向を表す企業物価指数は上昇してきているものの、消費者物価指数は概ね横ばいとなっている。



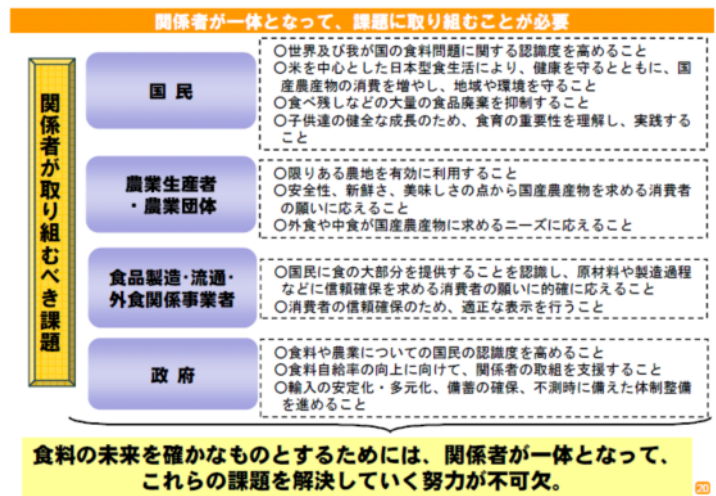
資料：「最近の農産物・食品価格の動向について」(平成20年1月 農林水産省)

このように世界の農産物価格が高騰しているにもかかわらず、我が国の勤労者の所得水準の伸び悩み等により国内の農産物価格及び消費者価格は低迷し⁶⁴、農業経営及び食品産業における収益性の悪化が大きな課題となっている。

食料をめぐる世界情勢の変化への対応

食料をめぐる世界情勢に構造的な変化の兆しが見られる中で、将来的に食料の安定供給の確保を図るためには、世界最大の食料純輸入国となっている我が国の状況を踏まえた食料供給の在り方について、国民的な議論を喚起し、国として選択すべき政策を、いわば「国家戦略」として、方向付ける必要がある。

政府は、食料に係る世界の状況を把握した上で、国民に対する食料の安定供給の確保を図るための方向性を議論する場として、平成19年7月、農林水産大臣が主催する「食料の未来を描く戦略会議」⁶⁵（座長：生源寺眞一東京大学大学院農学部長）を設置し、国民、農業者・農業団体、食品事業者、政府等の関係者がそれぞれ取り組むべき課題について検討を重ねているところである⁶⁶。



また、食料をめぐる国内外の諸情勢の現状や今後の見通しを、客観的に把握・分析する必要があることから、農林水産省は「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。

資料：第4回 食料の未来を描く戦略会議資料

(2) 食料自給率の現状

現在、我が国は世界最大の食料純輸入国となっており、供給熱量ベースの総合食料自給率⁶⁷は、昭和40年度の73%から大きく低下し、平成10年度以降は40%

⁶⁴ 日本とアメリカ・イギリスの製造業の時間当たりの実収賃金上昇率と消費者物価上昇率の推移(2000～2005年)をみると、実収賃金上昇率(%)は、日本は -1.2(2002)から2.4(2003)の間で推移しているのに対し、米・英は 2.6(2005)から4.6(2000)の間で推移している。消費者物価指数(%)は、日本は -0.9(2002)から0.0(2004)の間で推移しているのに対し、米・英は 0.8(2000)から3.4(2005)の間で推移している(厚生労働省「2005～2006年 海外情勢報告」)。

⁶⁵ 「21世紀新農政2007」(平成19年4月食料・農業・農村政策推進本部決定)参照。

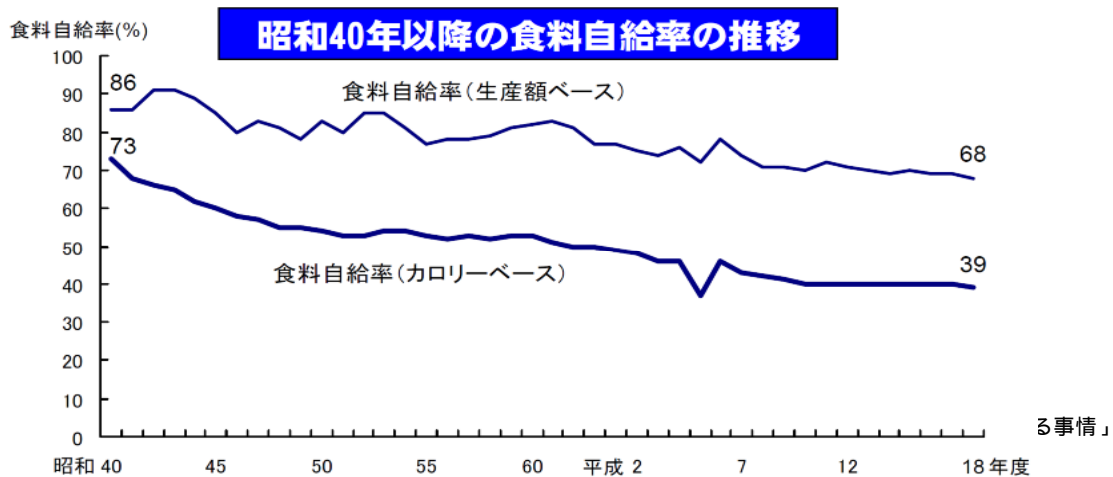
⁶⁶ 同会議においては、食料問題に関する認識を国民全体で共有するため、関係者が取り組むべき課題を「国民向けのメッセージ」として平成20年3月にとりまとめることとしている(平成20年1月4日農林水産大臣の年頭所感)。

⁶⁷ 国内の食料消費が国内生産によってどの程度賄えているかを供給熱量(カロリー)により示す指標(供給熱量ベースの総合食料自給率=国民1人1日当たり国産熱量/国民1人1日当たり供給熱量×100)一方、生産額ベースの自給率(食料の国内生産額/食料の国内消費仕向額×100)は、比較的カロリー

と横ばいで推移し、平成18年度は39%（概算）となった。

このように食料自給率が大きく低下した要因として、長期的には食料消費構造の変化があげられる。高度経済成長を境に食生活が大きく変化し、国内で自給可能な米の消費量が減少する一方、国内で生産が困難な飼料穀物や油糧原料（大豆等）を使用する畜産物や油脂類の消費が増加したことが、自給率低下に大きな影響を与えている。しかし、こうした長期的な変化のなか、過去20年間程度の動きをみると、昭和60年前後を転換点として、農業生産が減少傾向に転じ、その後のデフレ経済と相俟って、大きく減少してきており、食料自給率低下の主要因になっているものと考えられる⁶⁸。

食料自給率目標は、「食料・農業・農村基本計画」（平成17年3月閣議決定）において設定されている。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%に設定している⁶⁹。



資料：農林水産省「平成18年度食料自給率をめぐる事情」

政府は食料消費・農業生産の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⁷⁰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、食料消費面からは、食育の推進・国産農産物の消費拡大、地産地消の推進等、農業生産面からは、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等の各項目に沿って、具体的な取組方針、スケジュール等が示されている。

しかし、このような向上のための取組が行われてきたにもかかわらず、平成

の低い野菜・果実や輸入飼料に依存している畜産物の国内生産の動向が反映されるため、平成18年度(概算)で68%となっている。

⁶⁸ 食料・農業・農村の動向に関する年次報告(平成11年度)を参照。

⁶⁹ 生産額ベースの自給率目標(平成27年度)は、76%である。

⁷⁰ 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。

18年度の供給熱量ベースの食料自給率が40%を下回ったことから、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。

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

(3) 課題

食料安全保障の観点から、食料自給率向上に取り組む必要性

我が国は世界最大の農産物輸入国であり、このような世界の食料需給の影響を受けやすい状況にあるため、食料安全保障の観点から、食料自給率向上に取り組む必要がある⁷¹。

その際、国内生産の増大を図ることを基本として、これに輸入、備蓄とを適切に組み合わせていく国内方針⁷²の下で、食料自給率の向上に積極的に取り組む必要がある。また、輸入に頼らざるを得ない品目については、食料輸入先国との安定的な貿易関係を形成することに加えて、我が国の食料供給が不測の事態に直面した際に、輸入先の多元化を図ることができるよう、代替的な輸入先国としての役割を果たしうる途上国の生産性向上に努める必要がある。さらに、備蓄水準についても適切に設定していく必要がある。

世界及び我が国の食料問題に関する国民の認識度を高める必要性

このように、刻々と変化する世界の食料情勢に的確に対応し、将来にわたって国民に対する食料の安定供給を確保するため、食料をめぐる国際的な動向や世界の食料需給の現状や見通しに関する情報を適時・的確に把握し、客観的に分析していく重要性が一層増しており、食料について我が国の置かれている現状を国民に分かりやすく発信することが重要である。

その上で、世界最大の食料純輸入国となっている我が国の状況を踏まえた食料供給の在り方について国民的な議論を喚起し、国として選択すべき政策を方向付けることが求められている。

⁷¹ 世界経済フォーラムによるレポート「グローバル・リスク2008」(2008年1月9日公表)は、金融システム、食料安全保障、サプライ・チェーン、エネルギーの4項目を世界規模の主要リスクとし、焦点を当てて分析している。「食料安全保障は、これまでは、紛争や天候不順に直面する開発途上国の問題として捉えられてきたが、最近では、先進国にも波及しつつある問題である」旨指摘し、「政策担当者が食料を戦略物資として再考し、政策を見直す必要性」について言及している。

⁷² 食料・農業・農村基本法(平成11年法律第106号)第2条に、食料の安定供給は、国内の農業生産の増大を図ることを基本に、これに輸入と備蓄を適切に組み合わせて行わなければならないという方針が明記されている。

2 飼料穀物価格の動向と畜産経営の現状

(担当調査員：山口雅之、信太道子、安部幸也(内線 3376))

(1) 飼料価格の高騰

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 ブッシェル当たり 2.1 ドルから平成 19 年 2 月に 4 ドルを超えた。その後、トウモロコシの作付や単収の大幅増加により、19 年夏ごろには 3 ドル代前半に落ち着いたものの、19 年末に再び 4 ドル台に、20 年 1 月には 5 ドル台に上昇している⁷³。

加えて、原油の高騰などにより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値上げが行われた。19 年 10 月～12 月期にはわずかに下落したが、20 年 1 月～3 月期は再び上昇し、58,100 円程度⁷⁴となった。

(2) 畜産経営の支援策

配合飼料価格安定制度

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ことになる。このような経営への悪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。

配合飼料価格安定制度は、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 6 期連続して通常補てんが発動され、また、平成 19 年 1～3 月期から 7～10 月期まで 3 期連続して異常補てんも発動されている⁷⁵。

今後とも畜産農家への補てんを確実に実施するため、平成 20 年度予算案において、異常補てん基金への積み立てとして 60 億円を計上している。

家畜飼料特別支援基金

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、経営努力を踏まえても、飼料高騰により生産費が収益を上

⁷³ なお、平成 20 年 2 月前半現在、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 4 ドル 90 セント～5 ドル 30 セントの範囲で上下している。

⁷⁴ 農林水産省「畜産・酪農をめぐる情勢について」(平成 19 年 12 月)

⁷⁵ なお、平成 19 年 10～12 月期における異常補てんの発動はない。また、平成 20 年 1～3 月期の異常補てんの発動の可否については、4 月下旬に決定の見込みである。

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。光熱水道費の上昇など経営環境がさらに悪化している実態を踏まえて、平成 19 年 10 月に発動基準を見直し、10 月 12 日付けで発動された。

国産飼料の生産・利用の取組等

農林水産省は、飼料原料を輸入に依存した畜産から国産飼料に立脚した畜産に転換するため、稲発酵粗飼料の生産・利用拡大や稲わらの利用拡大、水田放牧の推進、耕作放棄地等への飼料作付や放牧の取組、コントラクターや TMR センター⁷⁶の育成、青刈りトウモロコシの拡大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）等未利用資源の利用促進といった取組を実施している。

また、家畜の生産性向上のため、飼養管理の在り方を点検・検証し、最大限効率的な生産を目指すことが重要としている。

飼料価格の高騰に対応した消費者理解の促進

飼料価格の高騰等の情勢や生産者の生産性向上の取組等について、関係者や消費者に認識や理解を共有してもらうため、平成 19 年 5 月に、生産者、加工・流通業者、消費者及び学識経験者からなる「飼料価格高騰等の畜産をめぐる状況変化への理解醸成のための中央推進協議会」（以下「協議会」という。）が設置された。

協議会では、理解醸成のための意見交換を行うとともに、生産費削減に対する農家の取組及び生産費増加に対する価格への転嫁への理解を求めた消費者向けパンフレットの作成・配布等の取組を行っている。

また、全農が消費者向け広報誌に飼料価格の高騰に伴う畜産物価格の値上がりについて理解を求める記事を掲載するなど、生産者団体や消費者団体においても消費者の理解促進のための取組を行っている。

農業団体の要望

全国農業協同組合中央会及び全国農業者農政運動組織連盟は、飼料価格の高騰に対し、補てん金の支払について万全の対策を講じるとともに、飼料価格の高止まりに備えた制度の見直しにむけた検討の開始、すべての政策価格の引上げ、現行の畜種別経営安定対策の見直しによる経営・所得安定対策の確立等の要請を行っている⁷⁷。

今年 2 月下旬に予定されている畜産物価格の決定において、飼料価格の高騰に対し、政府がどのような対策を立てるのか注視する必要がある。

⁷⁶ TMR センターとは、TMR (Total Mixed Rations : 牛が要求する飼料成分がほぼ適正に混合され、混合材料ごとに選択採食しにくいようにした飼料) を混合調製・配給する組織で、牛の給食センターと比喻される（中国四国農政局ホームページによる）。これによって、飼料給与時間の短縮などが見込まれる。

⁷⁷ 「平成 20 年度畜産・酪農対策に関する要請」（平成 20 年 2 月 15 日）

3 漁業用燃油価格の動向と漁業経営の現状

(担当調査員：山口雅之、森田倫子、安部幸也(内線 3376))

(1) 漁業用燃油価格の高騰

原油価格の高騰に伴い、漁船などに使用する燃油価格は高騰を続けている。漁業で使用されるA重油の価格は、平成16年3月には1キロリットル当たり42,500円であったが、この頃より上昇を始め、平成19年12月には約2倍の85,800円に達した⁷⁸。漁船漁業を営む個人経営体においては、油費は漁労支出の19%(平成18年度)を占めており⁷⁹、価格上昇が経営に与える影響は大きい。

漁業者からは、漁業用燃油の高騰に対して、生産コストは著しく上昇するが、漁獲物がセリで売買されるために魚価には反映され難いこと、収入が増えない中コスト増を吸収できず、出漁できない事態もあること、今まで以上に漁獲物の量の確保に走らざるを得ないが、それによって資源を枯渇させる恐れがあること、燃油価格の上昇を少しでも抑えて欲しいこと、必要な運転資金の確保ができないことなどの意見が出されている⁸⁰。

このような状況に対処するため、平成17年度補正予算において燃油高騰対策のために設立された漁業経営安定特別対策基金の条件の改訂に加え、平成19年度補正予算及び平成20年度予算案において燃油高騰緊急対策が行われることとなった。

(2) 漁業経営の支援策

燃油高騰緊急対策の施策の柱は、省エネ設備への転換やグループ操業(共同探索船・共同運搬船の運航)を支援する漁業経営体質強化対策、地域・グループ、一斉の省エネ型新操業形態への転換を支援する小規模漁業構造改革促進対策、輪番制休漁体制の下で、休漁者が行う生産力向上の取組を支援する省エネ推進協業体活動支援対策、燃油タンク整備等による流通効率化、省エネ転換を支援する漁業経営安定特別対策基金の条件改訂、省エネ技術導入支援事業及び強い水産業づくり交付金などとなっている。

また、平成20年度税制改正において、漁業用A重油に対する石油石炭税及び漁業用軽油に対する軽油引取税の免除を行う税制特例措置の継続が要望されている。

高水準の燃油価格の影響が長期化・深刻化する中、実効性ある対策が求められている。

⁷⁸ 全漁連系統による京浜地区の価格であり、主に20トン未満の漁船への供給に適用される。(資料:「燃油高騰対策の取組状況(平成19年12月)」水産庁)

⁷⁹ 農林水産省ホームページ「平成18年(度) 漁業経営調査結果の概要」(平成19年11月15日公表)
<http://www.maff.go.jp/www/info/point/gyokei2006_san/gyokei2006_san.htm>

⁸⁰ 水産庁燃油高騰対策推進プロジェクトチーム別添資料3「燃油高騰緊急総合対策」

漁業における燃油高騰対策の概要（水産庁）

- 1 平成19年度補正予算による対策（109億円）
 - 漁業経営体質強化対策
 - 省エネ設備への転換やグループ操業（共同探索船・共同運搬船の運航）を支援
 - 小規模漁業構造改革促進対策
 - 地域・グループ、一斉の省エネ型新操業形態への転換を支援
 - 省エネ推進協業体活動支援対策
 - 5人以上のグループによる輪番制休漁体制の下で、当該グループの中で休漁者が行う、魚付林・藻場・干潟等の整備、漂流・漂着ゴミの除去などの生産力向上の取組を支援
- 2 漁業経営安定特別対策基金（13億円）の条件改訂
 - 燃油タンク整備等による流通効率化、省エネ転換を支援するため、平成17年度補正予算により設立した基金による補助率のかさ上げ、融資の利率の引下げ
 - ・燃油タンク整備等に対する補助率2/10, 4/10 1/2
 - ・省エネ転換等に必要な資金の融資1.7% 1.2%
- 3 平成20年度予算による対策
 - 省エネ技術導入支援事業（9億円）、強い水産業づくり交付金（77億円の内数）
 - ・燃油関連施設の補助率4/10 1/2
- 4 税制措置： 漁業用A重油及び軽油に対する税制特例措置（継続要望中）

資料：「燃油高騰緊急総合対策」（平成19年12月水産庁）より抜粋

4 WTOドーハ・ラウンド交渉

（担当調査員：吉川美由紀、伊藤宗慶、中山賢司（内線 3373））

(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⁸¹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。

⁸¹ 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。

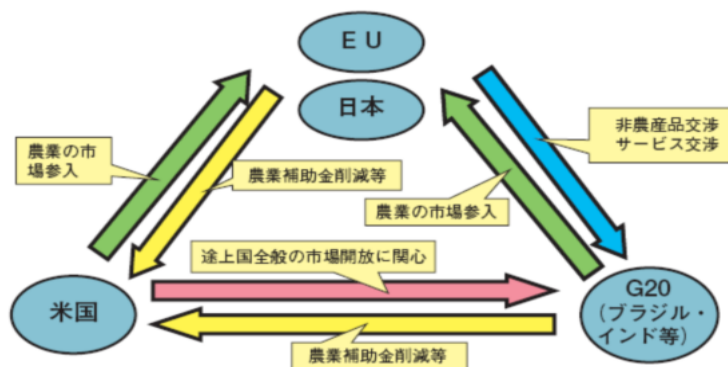
香港閣僚宣言の主な合意内容（農業分野）

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 G 6⁸² 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 G 10⁸³ 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、G 20⁸⁴ 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。

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、W T O 閣僚級会合及び G 6 閣僚会合において、集中的な議論が行われたが、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 月以降交渉が再開され、年内の交渉妥結に向け、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 月に農業及び非農産品市場アクセス (N A M A) のモダリティに関する議長テキストが提示された。

82 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。

83 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。

84 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。

(2) 議長テキストについて

両テキストには、どの国にとっても厳しい内容が含まれ、9月以降、議論が重ねられてきたが、農産品と鉱工業品等の扱いに関する先進国と途上国との対立が解けず、WTO事務局は、2007年内の合意を断念した。

平成20(2008)年2月8日、農業交渉議長及び非農産品市場アクセス(NAMA)議長は、難航する交渉の打開に向け、モダリティ議長案改訂版をそれぞれ提示した。

農業交渉議長案改訂版における重要品目の数は、G10提案(全品目⁸⁵の10~15%)に対して、[有税品目]⁸⁶の4~6%とされている。

上限関税については、記述がないものの、関税割当(TRQ)を追加的に拡大する条件として、関税削減後に100%を超える関税率が、[有税品目]の4%以上残る場合とされている。

また、関税削減率全体について、先進国は平均して関税削減率[54]%以上とする考え方が新たに提示された。

これに対し政府は、「上限関税の不適用、重要品目の十分な数と柔軟性の確保を最重要課題として、G10等との連携等を図りつつ、関係者一体となって粘り強く我が国の主張を反映させる」としている⁸⁷。

農業交渉議長案改訂版の主な内容

一般品目	・最高階層の削減率 [66~73]%削減 ・平均削減率 先進国:54%削減(重要品目の削減率も計算に含む)
上限関税	・設定しない 100%超の高関税品目が[有税品目]の4%以上残る場合には関税割当(TRQ)追加拡大
重要品目の数	[有税品目]の[4]又は[6]% 条件付き、代償ありで8%も可能
重要品目の取扱い	・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1/2の削減率について左記に追加 消費量の[3.5]又は[5.5]%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

ゴシック部分は2007年7月に提示されたテキストと比較した改定部分
資料:農林水産省資料より衆議院農林水産調査室作成

⁸⁵ 「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)。

⁸⁶ [有税品目]の括弧書きは、交渉の余地があることを示している。

有税品目が括弧書きとなった結果、無税品目を含む全品目を対象とする交渉の余地ができ、重要品目の数が増える可能性ができた。ただし、日本は全品目の10%以上を求めているので、交渉で全品目が対象となっても要求水準には及ばない。(『日本農業新聞』(2008.2.9))

⁸⁷ 先進国が農産品関税を54%以上削減するという提案は、ブラジル等G20が主張したものであるが、これに対し、日本をはじめとするG10やEUは反対を表明している。上限関税の導入については、G20やオーストラリアをはじめとするケアンズ・グループがその必要性を主張しているのに対し、G10は、上限関税の導入に断固反対するとともに、上限関税を導入しない代償措置として提起された低関税輸入枠の追加的な拡大について拒否する姿勢を示している(『日本経済新聞』(2008.2.17)、『日本農業新聞』(2008.2.17))。

今後、平成 20 (2008) 年内の交渉妥結に向け、モダリティ合意のための閣僚級会合が 3 月末以降に行われるとの見通しを政府は示している。

(3) 非農産品市場アクセス (N A M A) 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⁸⁸。

また、ルール交渉に関して、漁業補助金等に関する議長テキストが 11 月末に発出された。これに対し政府は、禁止すべき漁業補助金を限定する方式を導入しており、原則禁止を採用していないこと、途上国の公海漁業について特別扱いを認めず、先進国と同じ扱いとしていること等については、我が国の主張に一定の配慮がなされていると考えられるが、漁船建造補助金、漁港及び漁港施設関係補助金等が禁止対象となっており、今後、修正が必要であるとしている。

(4) 今後の課題

各国の動向

ドーハ・ラウンド交渉をめぐることは、交渉を主導する立場にある米国と E U の両国の動向に注視していく必要がある⁸⁹。

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⁹⁰ (T P A) の延長が認められず失効しており、2008 年 11 月の米大統領選後、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、9 月末に期限が切れている米国農業法⁹¹については、

⁸⁸ 対象品目カバレッジの問題 (海草類について、我が国は N A M A の対象としているが、多くの国からは農産物に分類すべきとの議論) が、どのように決着するかにより、「ノリ」、「コンブ」の輸入割当は、その廃止が求められるおそれがある。

⁸⁹ 米国通商代表部 (U S T R) は、「世界の経済成長の促進にとって不可欠の農業、工業、サービス分野におけるドーハ・ラウンドの 3 つの市場アクセスの柱のそれぞれについて対処した強力な成果がなければならぬ」とするコメントを出している。強大なロビー団体であるアメリカ外国貿易協議会 (N F T C) は、「サービス交渉グループもドーハ・ラウンドの他の 2 つの柱と平行して草案を生み出さなければならぬ」との声明を出している。また、E U 農業団体連合会 (C O P A - C O G E G A) のシェルビー・マッシュウ部長は「ヨーロッパは牛肉・豚肉等の農産物の市場開放を求められているが、工業品やサービスに関する要求は概ね無視されている」と述べている。なお、サービス交渉は、金融、通信、流通などの分野で先進国と途上国の対立が続き、議長は「合意案を書ける状況にはない」と、自由化の程度を方向付ける議長総括文書の提示を先送りしており、サービス交渉が農業など他の分野の足を引っ張る可能性も出ている (『日本経済新聞』 (2008.2.17) 等) 。

⁹⁰ 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 月末までであった。

⁹¹ 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り、その後 2008 年 3 月まで延長されている。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

今後、上下両院協議の上、新たな農業法の成立が図られるが、いつ成立するのか、また、成立した法案が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、予断を許さない状況にあり、今後、動向を注視する必要がある。

今後の我が国の対応

議長テキスト及び作業文書は、我が国の重要品目である米、小麦、乳製品等をめぐり、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水田・畑作経営所得安定対策（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⁹²。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・ラウンドに逆行する」との見方もある⁹³。

今後、交渉が長期化し、あるいは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、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。

5 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ある。我が国において

され、同年7月に下院農業法案が、また、同年12月に上院農業法案がそれぞれ可決された。上下両院で可決されたそれぞれの農業法案は、両院協議会で成案を得るべく審議されることになっているが、両案とも増税を前提とする補助金拡大案となっていることから、そのままでは大統領は拒否権を行使すると表明しており、今後の動向が注視される。

⁹² 「保護主義強まる懸念」『朝日新聞』（2006.7.26）

⁹³ 「強まる農業への脅威」『日本農業新聞』（2007.1.18）

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について、EPA工程表⁹⁴に沿って交渉を積極的に推進することとしている。

また、福田総理大臣は、「世界の活力を我が国の成長のエネルギーとしていくため、WTO交渉やアジア太平洋地域との経済連携協定の交渉の早期妥結に取り組む」ことを表明した⁹⁵。

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EPA締結交渉の開始が合意され、第4回目の交渉を平成20(2008)年2月下旬に日本で開催するとされている⁹⁶。

豪州とのEPA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ている。また、日豪EPA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。

政府は、「日豪EPA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⁹⁷。

また、交渉入りの正式決定を前に、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たところである⁹⁸。

日豪EPA交渉については、食料の安定供給の確保の観点から、豪州とのEPA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り⁹⁹、今後の交渉の動向が注目される。

我が国のFPA・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
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～

⁹⁴ 「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定)の中で、「平成21年初めにはEPA締結国が少なくとも3倍増超(12か国以上)になることが期待される。」とされている。

⁹⁵ 第169回国会内閣総理大臣施政方針演説(平成20年1月18日)。

⁹⁶ 第4回交渉では、コメ、小麦、砂糖、牛肉、乳製品などについて除外をオファー、リクエストについては、農林水産品の約7割が無税という豪州の関税構造を踏まえ、守りを優先しつつ、戦略的に対応するとされている。

⁹⁷ 「日豪EPA交渉の方針と農業の体質強化の取組」(農林水産省HP)

⁹⁸ 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)。

⁹⁹ 「農業改革で乗り切れ」『朝日新聞』(2006.12.7)。この中で「自由化により農産物の値段は確実に下がる。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

6 農林水産物等の輸出促進

アジア経済の成長と高所得者層の増大、安全で高品質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19年の輸出額は、対前年比16.0%増の4,338億円に達した¹⁰⁰。品目別内訳では、水産物が約3割、加工食品が約2.5割を占める。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加している。

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。「平成25年までに輸出額1兆円規模を目指す」との長期的な政策目標も発信し¹⁰²、平成19年5月には「我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略」を策定、戦略的取組を推進することとしている¹⁰³。

○ 輸出額が増加している農林水産物の例

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

資料：財務省「貿易統計」

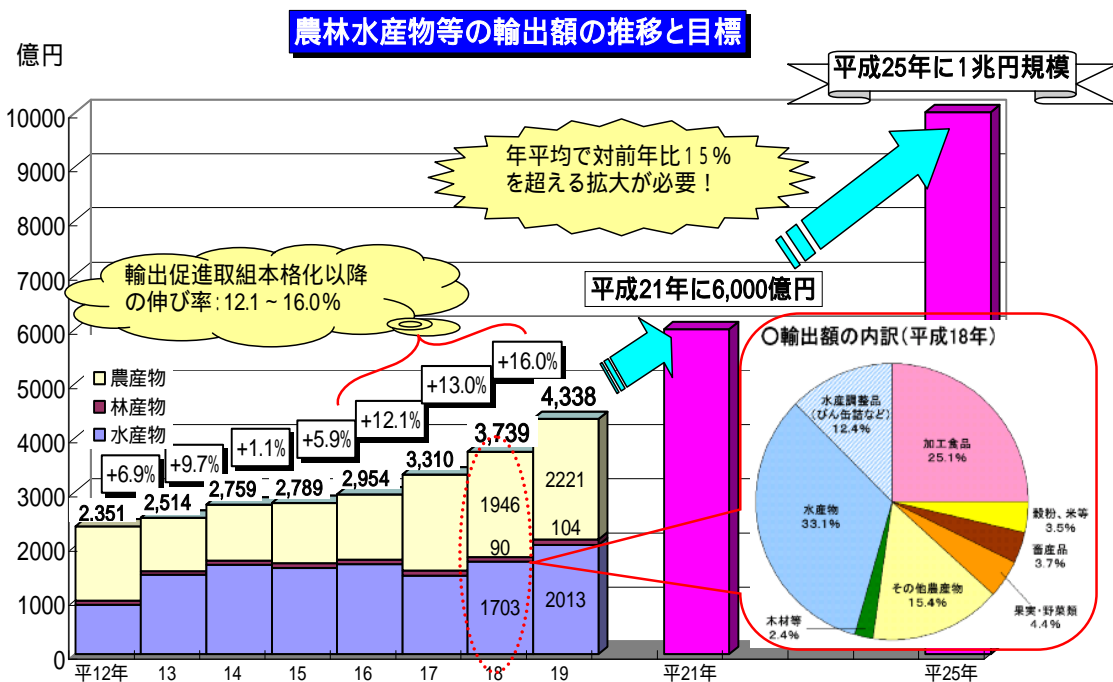
農業に対する支援策への理解を求めべきだ」としている。

¹⁰⁰ 平成18年の輸入額は7兆4,195億円で、輸出額の約20倍。依然として大幅な輸入超過であることに留意。

¹⁰¹ 平成16年4月、農林水産省内において「国産農林水産物・食品輸出推進本部」「輸出促進室」が設置され、翌17年4月27日に「農林水産物等輸出促進全国協議会」が設立された。平成18年総会で「農林水産物等輸出倍増行動計画（18年度）」を決定、翌19年総会では「我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略」を了承した。なお、地域の支援体制を整備するための「地域輸出促進協議会」も設立されている。

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）。

¹⁰³ 同戦略では、輸出環境の整備（検疫協議の加速化、輸出証明書の発行体制の整備、HACCP手法・GAP手法の導入等）、品目別の戦略的な取組（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（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等）、日本食・日本食材等の海外への情報発信（日本食レストラン推奨計画、WASHOKU-Try Japan's Good Food事業、ピジット・ジャパン・キャンペーン等）などを掲げている。



資料：農林水産省資料より作成。

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は¹⁰⁴、平成19年6月、4年ぶりに再開した。24トンが横浜港から輸出され、北京・上海において1kg当たり約5,000円(現地米の約10倍、日本国内の小売価格の約3倍)で販売された。第2便としては、150トンの輸出が検討されている。

今後、輸出阻害要因の除去¹⁰⁵、知的財産権・ブランドの保護制度の確立¹⁰⁶などへの取組を加速化するとともに、生産者サイドについても、輸出志向の生産・加工・流通体制の確立が求められよう¹⁰⁷。

¹⁰⁴ 中国側が輸入条件としているのは、カツオブシムシがいないことの証明と日本での薫蒸。

¹⁰⁵ 動植物検疫等により厳しい輸入条件を課す国がある(例えば、中国はりんご・なし等の輸入解禁にとどまっておらず、もも、肉類などの解禁が求められる)。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も必要であろう。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、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。

¹⁰⁶ 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。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。

¹⁰⁷ 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。なお、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。

平成 20 年度予算概算決定における輸出促進対策事業

1. みなぎる輸出活力誘発事業	86,087	(64,479) 千円
2. 農林水産物貿易円滑化推進事業	110,083	(215,193) 千円
3. 農林水産物等海外販路創出・拡大事業	499,656	(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	365,988	(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	182,240	(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	57,936	(72,420) 千円
合 計	2,007,723	(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。

第5 地球環境保全に対する貢献

1 温暖化の進行と農林漁業への影響

(担当調査員：森田倫子、山口雅之、安部幸也(内線 3375))

(1) 温暖化の進行

I P C C (気候変動に関する政府間パネル) ¹⁰⁸第4次評価報告書(平成19年公表)によると、2005(平成17)年までの過去100年間で世界平均気温は0.74度上昇した。同報告書は、原因に関して、「20世紀半ば以降に観測された世界平均気温の上昇のほとんどは、人為起源の温室効果ガスの増加によってもたらされた可能性が非常に高い」とした。将来に関しては、今後20年間については10年当たり約0.2度のペースでの上昇を、また、21世紀末(2090-99年)の世界平均気温については1980-99年に比べて1.1から6.4度の上昇を予測している。

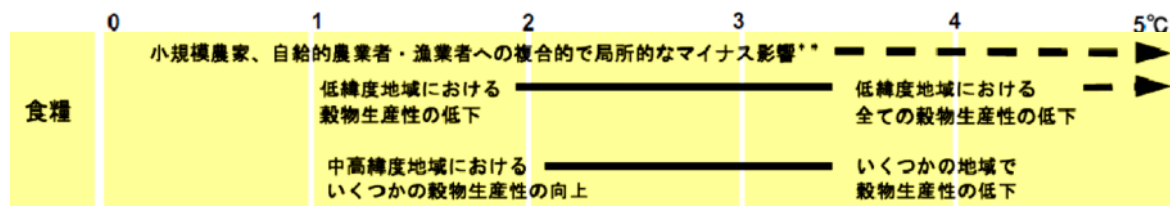
気象庁の「異常気象レポート2005」によると、我が国の年平均気温は、1980年代後半から高温状態が続くようになり、1990年代に入ってから顕著に高温な年が増加した。我が国の将来の気温に関しては2種類の予測がある。一つは、2070-99年の気温の平年値について1961-90年の平年値と比べて1.3から4.7度程度上昇するとし、もう一つは、2081-2100年の気温の平年値について1981-2000年の平年値と比べて2から3度(北海道の一部で4度)程度上昇するとする¹⁰⁹。いずれも、高緯度地域での上昇がより大きいと予測している。

(2) 農林漁業への影響

I P C C 第4次評価報告書の予測によると、気温上昇が3.5度程度までの場合、低緯度地域では穀物生産性が低下するが、中高緯度地域ではいくつかの穀物で生産性が向上する。しかし、気温の上昇がこれを超えると、中高緯度地域でもいくつかの地域で穀物生産性が低下する。

予測される世界平均地上気温の上昇に対して予測される影響の例示

1980-1999年に対する世界年平均気温の変化(°C)



資料：「I P C C 第4次評価報告書 統合報告書：政策決定者向け要約(仮訳)」
(平成19年11月30日付 文部科学省・経済産業省・気象庁・環境省仮訳)

¹⁰⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change. 1988年に世界気象機関(WMO)と国連環境計画(UNEP)により設立された組織。人為起源による気候変化、影響、適応及び緩和方策に関し、科学的、技術的、社会経済学的な見地から包括的な評価を行うことを目的とする。I P C C の評価報告書は、「気候変動に関する国際連合枠組条約(UNFCCC)」等の地球温暖化に対する国際的な取組に科学的根拠を与える役割を果たしている。

¹⁰⁹ 環境省地球環境局長の諮問委員会として平成19年に設置された「地球温暖化影響・適応研究委員会」における配布資料「将来の気候シナリオ・社会シナリオの概要(素案)」(平成20年1月)による。

我が国では、農林水産省の平成19年2月の現状調査で、水稻の高温障害、果実の着色不良、病虫害の多発が生じていることが確認された。また、今後の地球温暖化が我が国の農産物に与える影響に関する研究では、水稻の収量の変化¹¹⁰や果樹の栽培適地の移動¹¹¹が予測されている。漁業についても、漁場や養殖可能域が変化するという予測研究がある¹¹²。

(3) 対策

京都議定書において、我が国は温室効果ガスの6%削減を約束したが、この達成は非常に厳しく、対策の加速化、追加等が必要な状況となっている。農林水産省は、平成19年6月に「農林水産省地球温暖化対策総合戦略」を策定した。その柱は、1) 地球温暖化防止策、2) 地球温暖化適応策、3) 我が国の技術を活用した国際協力である。同省は、この総合戦略に基づき、農林水産分野の地球温暖化対策を推進することとしている。

農林水産省地球温暖化対策総合戦略の策定(平成19年6月)

I 地球温暖化防止策	II 地球温暖化適応策	III 農林水産分野の国際協力
<p>①削減目標値の達成に向け施策を加速化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・森林吸収源対策 ・バイオマス資源の循環利用 ・食品産業等の環境自主行動計画 <p>②新たな削減目標値の設定と達成に向けた施策を推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・施設園芸・農業機械の温室効果ガス排出削減対策 ・環境保全型農業の推進による施肥量の適正化・低減 ・漁船の省エネルギー対策 <p>③その他の排出削減の取組を推進</p>	<p>①地球温暖化適応策の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既存技術の生産現場への普及・指導 ・新たな技術の導入実証 ・影響評価に基づく適応策の検討 <p>②技術開発等の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生産安定技術の開発(高温耐性品種の育成など) ・農林水産業への影響に関する予測研究 ・影響予測に基づく適応技術の開発 	<p>①違法伐採対策等の持続可能な森林経営の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・違法伐採問題の解決に向けた取組 ・途上国における持続可能な森林経営の推進に向けた支援 ・国際ルールづくりへの積極的な参加・貢献 <p>②我が国の人材・技術を活用した協力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地球温暖化問題の解決に向けた国際研究機関との共同研究の推進

資料：「新たな京都議定書目標達成計画の柱となる農林水産省の地球温暖化対策について」平成19年12月17日、農林水産省

同省の温室効果ガス排出削減対策及び森林吸収源対策の柱は、右の6つである。

地球温暖化対策に関連し、平成20年度予算案では、森林吸収源の追加整備に306億円(平成19年度補正予算と併せて546億円)、未利用バイオマスを活用したバイオ燃料生産拡大対策に80億円、地球温暖化適

<p>温室効果ガス排出削減対策・吸収源対策の6つの柱</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 間伐等の森林吸収源対策の加速化 2 食料生産と競合しない国産バイオ燃料の生産拡大 3 食品産業の自主行動計画の推進 4 施設園芸・農業機械分野の温室効果ガス排出削減対策 5 環境保全型農業の推進による温室効果ガス排出削減対策 6 漁船の省エネルギー対策 <p style="text-align: right;">(資料：同上)</p>
--

¹¹⁰ 2060年代に全国平均で約3度気温が上昇した場合、潜在的な収量が北海道では13%増加、東北以南では8-15%減少するという(林陽生ほか「温暖化が日本の水稻栽培の潜在的特性に及ぼすインパクト」『地球環境』国際環境研究協会(2001)141-148頁)。

¹¹¹ リンゴ及びウンシュウミカンの栽培適地は徐々に北上し、21世紀半ばには、現在の主な産地の多くが気候的に不利になる可能性があるという(「地球温暖化によるリンゴ及びウンシュウミカン栽培適地の移動予測」『果樹研究成果情報』果樹研究所(2002)71-74頁)。

¹¹² 浮遊魚への影響は軽微であり、底魚への影響は現れず、亜熱帯性種は新規加入する可能性があるが、沿岸に生息するヒラメ等、養殖のブリ等、海藻については南日本で短期(約30年後)から大きな影響が出始め減少傾向を示すという(高月邦夫ほか「地球温暖化による水温上昇に伴う水産生物への影響」『養殖』緑書房(2006.6)26-30頁)。

応策・国際協力に15億円、等が計上されている。

2 森林吸収源対策

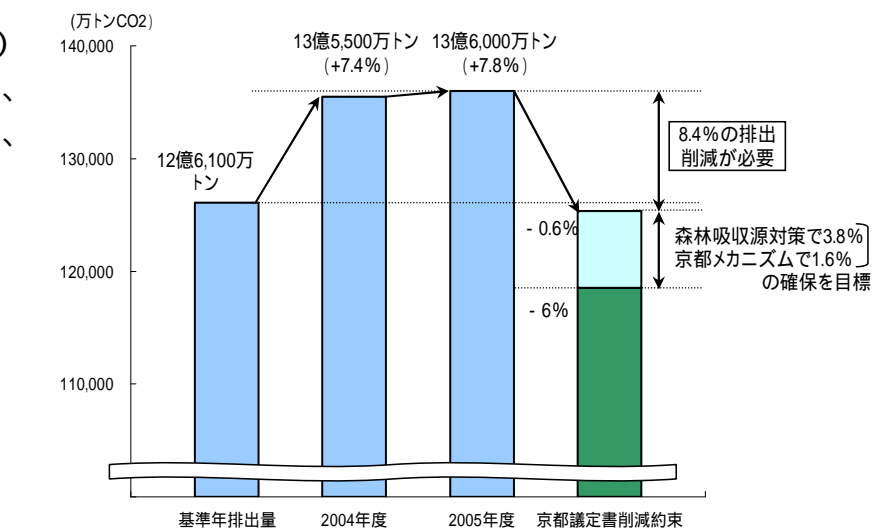
(担当調査員：牛丸禎之、梶原 武、中山賢司(内線 3374))

1997(平成9)年に採択された「京都議定書」において、2008~12(平成20~24)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(1990(平成2)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%削減することとされている。また、2001(平成13)年の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¹¹³。

我が国は2002(平成14)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「地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策」を策定した。2005(平成17)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、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に掲げた。

政府は、同計画に基づいて、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、2006(平成18)年8月に、京都議定書に基づく割当量報告書を気候変動枠組条約事務局に提出した¹¹⁴。翌2007(平成19)年5月の報告

図 我が国の温室効果ガス排出量



資料：「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。

¹¹³ 京都議定書は2004(平成16)年にロシアが批准したことにより発効要件を満たし、2005(平成17)年2月に発効。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、排出量の多い米国が京都議定書を離脱、中国は削減義務を負わないなど、実効性や公平性の面で課題がある。なお、2007(平成19)年5月には安倍総理大臣(当時)から「美しい星50」が提案され、世界全体の温室効果ガスの排出量を現状に比して2050年までに半減するという長期目標が示された。また、同年6月のハイリゲンダム・サミットにおいても、2050年までに地球規模での排出を少なくとも半減させることを含むEU、カナダ及び日本による決定を真剣に検討するとされた。さらに、同年12月にパリで開催された気候変動枠組条約第13回締約国会議(COP13)・京都議定書第3回締約国会議(COP/MOP3)においては、第一約束期間後(2013年以降)の枠組みを2009年までに採択することが合意された。このように、2013年以降の長期的な気候変動対策についての議論が国際的に本格化している。

¹¹⁴ 報告書は、1990~2004(平成2~16)年までの温室効果ガスの排出量・吸収量、第一約束期間における排出量の割当量(我が国は基準年の94%)、森林の定義や森林経営の具体的な考え方等を内容とする。森林吸収量目標(1,300万炭素トン)の対基準年排出量比については、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)、3.9%から3.8%に修正された。また、

書では、2005年度の温室効果ガスの総排出量は13億6,000万トン(基準年総排出量の約7.8%増)、京都議定書に基づく森林吸収量は約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にある。

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保するためには110万炭素トン分の森林整備が不足する。したがって、第一約束期間が終了する2012(平成24)年度までに、毎年20万haの追加整備が必要な状況であるとされている。

こうした状況を踏まえ、「京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する最終報告(案)」(平成19年12月)では、平成19年度から今後6年間にわたり、追加的な森林整備120万ha(毎年20万ha)を含め、合計330万haの間伐の実施が必要な状況であり、「美しい森林づくり推進国民運動」の展開など間伐等の森林整備等の加速化のための支援策を推進すること、と指摘された。

このような中、間伐等の森林吸収源対策を加速化するため、政府は、第169回通常国会において「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法案」¹¹⁵を提出した。

今後は、国際約束である京都議定書目標達成に向け、実効ある森林吸収源対策を構築し、着実に推進していくことが求められよう。

3 国産バイオ燃料の生産拡大

(担当調査員：森田倫子、山口雅之、安部幸也(内線3375))

(1) バイオマスの利活用

近年、エネルギー安全保障や地球温暖化対策等の観点から、バイオ燃料(バイオエタノール¹¹⁶、バイオディーゼル(BDF)¹¹⁷)や素材(生分解性プラスチック等)としてバイオマス資源の利活用の動きが進んでいる。我が国においても、バイオマスの利活用は、京都議定書が求める二酸化炭素削減への寄与が期待されるのみならず、農林漁業及び農山漁村の新たな発展の鍵となり得るものと位置付けられている。特に、最近の原油価格の高騰、京都議定書やハイリゲンドラム・サミットにおける二酸化炭素等の削減の必要性などを受け、化石燃料

京都議定書第3条4項に基づく6%削減目標に用いる吸収源活動については、「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。

¹¹⁵ 同法は、森林の適正な整備を図るため、平成24年度までの間に行われる間伐等の実施の促進に関する計画を市町村が作成することとし、当該計画に基づく間伐等の経費に充てるための交付金を交付するとともに、地方債を当該経費の財源とすることを可能とする等の措置を講ずるものである。

¹¹⁶ 糖質又はデンプンを発酵してエタノールを生産し、その後蒸留して濃度を99.5%まで高め、ガソリンエンジンに使用する。

¹¹⁷ 菜種油、大豆油、パーム油などを化学処理して製造する燃料であり、軽油に混合又は代替してディーゼルエンジンに使用する。

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¹¹⁸。

(2) 国産バイオ燃料の生産拡大への取組

目標と現状

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kℓの国産バイオ燃料の生産を目指すこととしている。また、バイオマス・ニッポン総合戦略推進会議の総理への報告「国産バイオ燃料の大幅な生産拡大」(平成19年2月)の工程表では、中長期的(平成42年ごろまで)に国産バイオ燃料の大幅な生産拡大を図るとされた。農林水産省の試算によると、技術開発がなされれば、同年ごろには600万kℓ(原油換算360万kℓ)の国産バイオ燃料の生産が可能とされる。

国産バイオエタノールは、実証実験により、平成19年3月時点で合計約30kℓが生産されたと推計されている。平成19年度には全国3カ所で大規模実証事業が始まった。これらの施設は、余剰てん菜・規格外小麦又は非食用米を原料に、年間に計3.1万kℓのバイオエタノールを生産する見込みである。

課題

国産燃料によるバイオエタノールの生産・利用の促進には次のような問題が指摘されている。

原料供給の不安定さ、広く薄く存在する原料の収集時のコストや収集・輸送・製造時のCO₂発生まで検討した効率性
作物を原料とすることによる食料・飼料との競合とそれに伴う作物価格の上昇
バイオ燃料の中長期的な生産可能量の試算(年間600万kℓ)の実現可能性
ガソリン税抜きで1ℓ当たり90~100円とされるエタノールとガソリンとの価格競争力
ガソリンへ混入する際の規格の制定¹¹⁹、バイオ燃料に対する税制の改正等について政府が一体となって取り組む必要性 等

農林水産省は、国産バイオ燃料の大幅な生産拡大を可能にするための技術開発の課題として、1)収集・運搬コストの低減(山から安く下ろす、稲わらを効率よく集める機械等の開発)、2)資源作物の開発(エタノールを大量に生産できる作物の開発)、3)エタノール変換効率の向上(稲わらや間伐材などからエタノールを大量に製造する技術の開発)を挙げる。

平成20年度予算案では、食料供給と競合しない稲わらや間伐材等の未利用バイオマスを活用したバイオ燃料生産拡大対策に80億円が計上された。

平成20年度税制改正の大綱には、バイオ燃料の利用促進を図るため、バイオ

¹¹⁸ 全世界におけるバイオエタノールの2006(平成18)年の生産量は、4,990万kℓ。最大生産国の米国では主にトウモロコシから年間1,920万kℓを生産。生産量第2位のブラジルでは、年間1,670万kℓをサトウキビから生産(「環境省 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」)。

¹¹⁹ バイオエタノールを使用する場合、ガソリンに直接混入する方法と、エタノールからETBE(エチル・ターシャリー・ブチル・エーテル)を製造してガソリンに混入する方法があるが、環境省及び農林水産省は前者を、石油業界及び経済産業省は後者を採用するべきと主張している。

エタノール混合ガソリンに係るガソリン税の減免措置の創設が盛り込まれた。また、平成20年度の地方税制改正事項には、バイオ燃料製造設備に係る固定資産税の特例措置の創設が盛り込まれた。なお、この固定資産税の減免を含めたバイオ燃料製造の支援措置を盛り込んだ「農林漁業有機物資源のバイオ燃料の原材料としての利用の促進に関する法律案」が、第169回通常国会に提出された。

第6 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 3374))

1 未来に向けた「美しい森林づくり」の推進と国産材の復活

(1) 国民ニーズを捉えた「美しい森林づくり」に向け多角的な森林整備の推進

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等、国民に多くの恩恵を与えている。しかし、近年は、林業の生産活動が停滞し、間伐等の手入れの遅れなどにより、森林の有する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、戦後の育成林が成熟段階にあり、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・林業の再生を図る重要な時期にある。

このような状況において、政府は、地球温暖化防止と森林資源の次世代への継承の観点から、幅広い国民の理解と協力を得ながら、「美しい森林づくり」¹²⁰を推進することとし、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」を展開していくことを関係閣僚会合において決定した¹²¹。

「美しい森林づくり推進国民運動」の取組内容 木材利用を通じ適切な森林整備を推進する緑豊かな循環型社会の構築 森林を支える生き生きとした担い手・地域づくり 都市住民・企業等森林づくりへの幅広い参画
--

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。

なお、平成20年度予算案において、国民ニーズを捉えた「美しい森林づくり」に向け多角的な森林整備の推進のため、総合的な間伐推進のための「美しい森林づくり」促進対策(森林整備事業・治山事業2,679億円の内数)、美しい森林づくり推進国民運動の展開(14億円の内数)、花粉発生源対策(26億円)等が計上されている。

京都議定書の第一約束期間が目前に迫る中、森林吸収量の目標達成に向け、間伐等の森林整備を加速化していくことが求められよう。

(2) コスト削減・市場ニーズに対応した木材製品の安定供給体制の確立

木材需要に対する国産材の供給量は、昭和42年をピークに減少を続け、木材自給率も、平成11年には20%を下回った。しかし、近年の状況をみると、国産

¹²⁰ 「美しい森林」：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(平成18年度森林及び林業の動向(森林・林業白書))

¹²¹ 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。

材供給量は平成14年を底に回復傾向にある。これは、中国等の諸外国における木材需要の増加、外材輸入価格の上昇、合板等の新たな分野での国産材の利用拡大などによるものである。

国産材の需要を伸ばすためには、需要者のニーズに対応した高品質・高性能の製品の安定的な供給が必要である。そのためには、製材工場の大規模化や集成材等の生産に必要な加工技術の向上が求められる。

このため、平成20年度予算案において、木材の加工流通体制の整備と林業生産コスト削減による国産材の競争力向上のため、林業再生の担い手の支援と地域の活性化（「緑の雇用担い手対策事業」67億円等）、低コスト作業システムの普及・定着の促進（1.4億円）、品質向上と流通効率化などによる木材産業の競争力強化（9億円）、住宅分野における地域材利用の推進（2.5億円）等が計上されている。

今後、国産材の需要動向における新たな動きを林業再生の好機として捉え、需要者ニーズに応える供給体制づくりを早急に進めていくことが求められよう。

2 緑資源機構問題

平成18年10月末、農林水産省所管「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る談合疑惑が浮上し、後に機構の元理事ら計7名と4法人が独占禁止法違反（不当な取引制限）で起訴される事件に発展した。

農林水産省はこの問題に対応するため、平成19年5月に「緑資源機構談合等の再発防止のための第三者委員会」（以下「第三者委員会」という。）を設置した。同省は、6月26日、第三者委員会に対し、平成19年度限りでの機構の廃止、談合防止策の徹底等を内容とする「農林水産省の包括的な基本姿勢」を提示した。第三者委員会は7月26日、同基本姿勢の内容を評価できるとした「中間とりまとめ」を発表した¹²²。これを踏まえ、農林水産省は、7月31日、その直轄の公共事業に関して、一般競争入札の拡大、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」を発表するに至った。

緑資源機構談合事件の経過

平成18年10月31日	公正取引委員会は、独占禁止法違反（不当な取引制限）の疑いで、機構本部・出先機関、林野庁所管の公益法人、民間コンサルタント会社等全国30か所を一斉立ち入り検査
平成19年4月19日	公正取引委員会は、刑事告発を視野に、機構本部や理事宅、受注法人等約10か所を強制調査
5月24日	公正取引委員会は、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刑事告発
同日	東京地検特捜部は、機構の理事（同日解任）、上記受注法人の担当者ら6人を逮捕し、機構本部を捜索
5月25日	特定中山間保全整備事業（注）（熊本県、島根県で実施中）に関する談合疑惑が浮上し、東京地検特捜部は、機構の関連部局等を捜索
6月13日	公正取引委員会は、すでに逮捕されている機構元理事、受注法人の担当者ら6名に加え、公益法人元理事の計7人を独占禁止法違反容疑で刑事告発
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
11月1日	東京地裁判決（7被告・4被告法人はいずれも控訴せず、有罪が確定）

資料：新聞資料等を基に作成

¹²² 「中間とりまとめ」の中では、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、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されている。

その後、平成19年12月24日に閣議決定した「独立行政法人整理合理化計画」の中で、機構の平成19年度限りでの廃止が明記された。これを受け、政府は、機構を廃止し、機構の事業の一部を独立行政法人森林総合研究所に承継するなどの措置を講ずるため、「独立行政法人緑資源機構法を廃止する法律案」を第169回通常国会に提出した。

今後、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

(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し、危機的な経営状況に陥った（平成10年10月時点で債務総額3.8兆円）。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、国民共通の財産である国有林野を将来にわたって適切かつ効率的に管理経営する体制を確立するため、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。

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。

国有林野事業改革の基本方針の柱	
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から一般会計からの繰入れを前提とした特別会計に移行	累積債務の本格処理（3.8兆円のうち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受けて50年かけて返済）

平成15年度末までを「集中改革期間」とする。

(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、「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」を閣議決定した。それを踏まえ、平成18年6月、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行政改革推進法が公布・施行された。その中で、国有林野事業特別会計について、「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が明記された。

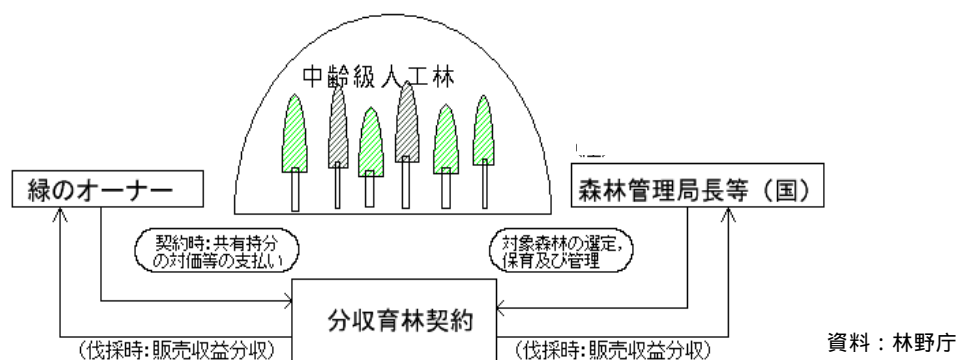
その後、平成19年6月、農林水産省は、緑資源機構談合問題への対応策の一環として、廃止する機構の継承事業について安定した執行体制を確立するため、国有林野事業の一般会計化・一部独立行政法人化の検討を1年前倒しし、平成22年4月とするとの考えを明らかにした。

今後、国有林野事業に関する動向を注視していくとともに、国民共通の財産としての国有林野の在り方について国民的議論を深めていく必要がある。

4 緑のオーナー制度問題

緑のオーナー制度¹²³により育成した分収木の販売に関し、平成11年度から18年度に分収育林契約に係る樹木が、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。

緑のオーナー制度（分収育林契約）の仕組み



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。

しかしながら、昭和59年度の制度創設から平成5年度の前期募集までの間、

¹²³ 緑のオーナー制度：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。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。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。）

元本が保証されないことなどオーナーに対するリスク説明が不十分であったことや分収木の販売の契約方法に関する林野庁ホームページ上の公表の仕方（随意契約であったにもかかわらず「落札」と公表）などが問題とされた。

このため、林野庁は、「緑のオーナー問題検討チーム」を設置し、平成19年8月以降、事実関係を調査し、対応について検討を行い、同年10月26日、「とりまとめ結果」を公表した。この中で、費用負担額（元本）を補償するような制度の運用の見直しは困難としつつ、緑のオーナーの多様な意向に応えながら、契約延長により運用を改善する方向等が示されている。

今後は、「とりまとめ結果」に指摘されている情報提供の強化、説明責任の徹底等の緑のオーナーへの対応の充実はもとより、国民参加の森林整備の在り方について議論することが求められよう。

5 森林整備法人問題

戦中・戦後の過伐等により国土が荒廃し災害が多発する中、更なる伐採が進められ、将来の木材資源の枯渇が懸念された。また、世界的にも将来の木材需要に応えるため未開発林地の高度利用が求められた。このため、戦後森林整備を推進するための各種施策が講じられ、1千万haの人工林が造成されてきた。この間、民有林における積極的な森林整備を進めるための主な政策手段の一つとして、地方自治体が主体となって公的分収の実施が行われていた。

その後、昭和33年、「分収造林特別法」（その後「分収林特別措置法」）が制定され、昭和40年代を中心に、森林所有者による整備が進み難い箇所において、造林又は育林の事業及び分収方式による造林又は育林の促進を行うことを目的として、多くの森林整備法人が設立された。森林整備法人は、公益法人として、その設立、造林事業の対象区域や事業規模の決定、資金調達方法の選択などについては、都道府県の判断、責任により、地域ニーズに応じて進められてきた。

森林整備法人が分収方式により行う造林（公社造林）は、地域の政策課題に応じ、森林整備水準の確保や雇用の創出などに重要な役割を果たした。しかし、一方で、都道府県の損失補償による借入金に多くを依存して進められ、更に経費の増嵩、間伐収支の悪化等により債務が連続的に増大している状況にある。

このため、林野庁においても、「今後の森林整備政策のあり方を検討するとともに、併せて、私有林における森林整備手法の一つである公社造林に対する施策のあり方」を大所高所から論議するため、平成17年4月、「21世紀の森林整備の推進方策のあり方に関する懇談会」（林野庁長官の私的諮問機関）を設置し、検討を行い、同年10月、「中間とりまとめ報告」を公表した。その中で、公社造林の債務について、都道府県における森林整備に関する政策に伴う債務であり、各地方において解決に向けた取組を強化していくことが必要としながらも、国としても債務の影響も念頭に置きつつ公社造林の適切な整備が将来にわたって円滑に進めていけるよう幅広く検討していく必要があるとしている。

全国で総額約1兆2,600億円（平成18年度末）に上るとされている累積債務に

関し、現在、森林整備法人の解散（県が債務を継承）等、各自治体においてその解決策を講じているところである¹²⁴。今後、森林の有する公益的機能の発揮や京都議定書の森林吸収目標達成に支障を来すことのないよう公社造林の整備を促進するとともに、森林整備法人の債務処理のスキームの構築等について早急な対応が求められよう。

¹²⁴ 「林業公社：債務1兆円超 6割は自治体借入金 - 全国協40社調べ」(『毎日新聞』(2007.11.14))、
「造林・森林公社の巨額債務」(『毎日新聞』(2007.12.1))、「森の負債、あえぐ自治体、39森林公社『破綻状態』」(『朝日新聞』(2007.12.23))等

第7 水産政策の展開

(担当調査員：山口雅之、森田倫子、安部幸也(内線 3376))

1 水産基本計画に基づいた水産資源の回復・管理の推進

(1) 我が国の排他的経済水域等における資源管理

「水産基本計画」(平成19年3月閣議決定)において、「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¹²⁵。

<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。「オリンピック方式」の短所は、漁獲競争による過剰投資や操業コスト増とされる。

<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10月11日現在、49計画がある。

(2) 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。

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。

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関係業界検討会」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。

¹²⁵ IQ方式は、TAC魚種ではないが、境港の日本海ベニズワイ漁業で平成19年9月1日から開始されている。ベニズワイガニは日本海沖合の「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。また、ミナミマグロについては、国際的な資源管理の観点から、IQ方式が平成18年度に導入されている。

2 漁船漁業の構造改革

(1) 漁船漁業の課題

漁船漁業は、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。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が求められている。

(2) 漁船漁業構造改革総合対策

政府は、平成19年度から5年計画で「漁船漁業構造改革総合対策事業」を開始した。この事業においては、官民連携による「漁船漁業改革推進集中プロジェクト」が立ち上げられ、収益改善のための改革計画が策定されるが、政府は、その計画策定や計画に基づく取組に対して、総合的に支援を行う。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るものとしている。

この総合対策事業は、「漁船漁業改革推進集中プロジェクト運営事業」と「漁船漁業構造改革推進事業」からなる。後者の中核をなす「もうかる漁業創設支援事業」は、認定された改革計画に基づき、公募により選定された改革型漁船を水産業協同組合等が用船し、収益性の向上実現に向けた実証事業を実施する。その際、用船料等の経費が、この事業により助成される。

初年度である平成19年度に引き続き、平成20年度予算案においても50億円が計上された。

(3) 漁船漁業構造改革総合対策の現状

この事業を行おうとする地域は、地域プロジェクトを設立し、改革計画の策定や、改革計画に基づく実証化等の事業に取り組む。政府は、5年間で50件以上のプロジェクトの実施を目標としているが、初年度の平成19年度については、12月末現在、12の地域プロジェクトが設立されている。うち、計画の認定を終えた4地域（グループ）では、改革型漁船が建造中、又は、すでに進水している。これらの計画では、操業形態の合理化・改革型漁船の操業による生産コストの低減、漁獲物の付加価値向上、市場・流通改革などにより収益性の向上を図るものとされている。今後の操業で、期待される収益性の向上が実証されるか否かが注目される。

3 漁業経営安定対策の導入

(1) 現状と課題

収益性の悪化、漁業就業者の減少と高齢化の進行により漁業生産構造がぜい

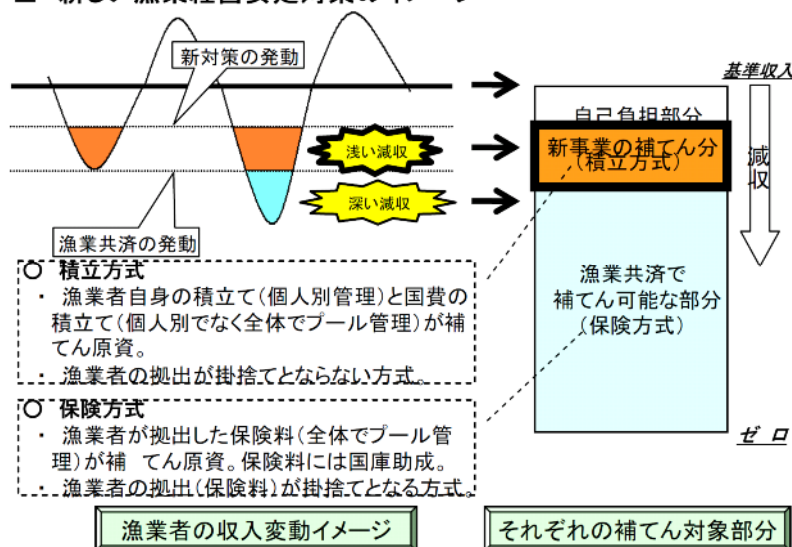
弱化し、国内需要に対応した水産物供給が困難になることが危惧されている。漁業者が安定供給の担い手として積極的に経営改善に取り組むことが望まれているが、漁業経営の不安定性が、経営改善に取り組む際の阻害要因となっている。漁業経営の安定については、災害等による損失に対応する漁業共済制度が存在するが、これは、広く漁業者一般を対象とし、漁業経営の現状を維持する必要最低限のセーフティーネットである。これに加えて、経営改善の取組を行う漁業者を対象とした経営安定対策を新たに講じる必要が認識された。

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。仕組みとしては、従来の漁業共済(保険方式)に上乗せして実施される、積み立て方式が採用された。共済限度額と基準収入との中間の部分までの減収分について、漁業者が半額を積み立てていれば、同額を国費で負担する。一経営当たりの支援期間は5年間とされている。

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り、その加入要件は右に示す5点である。この事業は、当面5年間の継続が予定されており、初年度である平成20年度予算案では52億円が計上されている。加入要件が厳しいのではないかととの声もあるとの報道が見られる一方、全国漁業協同組合連合

■ 新しい漁業経営安定対策のイメージ



資料：「漁業共済事業をめぐる諸論点」(平成19年8月第2回漁業共済制度に関する意見交換会)

加入要件

- 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

会は、長年要望していた新しい漁業経営対策が実現したことを評価し、今後はこの制度の更なる充実を図りたいとしている。

4 (社)日本経済調査協議会の提言と規制改革会議の第2次答申

(1) (社)日本経済調査協議会の提言(平成19年7月)

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、高木勇樹農林漁業金融公庫総裁を委員長に、水産業改革高木委員会¹²⁶(以下「高木委員会」という。)を発足させた。

高木委員会は、まず、「水産基本計画」改定前の平成19年2月に緊急提言¹²⁷の形で高木委員会としての水産業改革の考え方を公表し、更にこれを発展させ、同年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。

提言では、水産資源の枯渇を防ぎ、資源を復活させること、漁業者、地域社会を豊かにすること、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であるとした上で、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。具体的には、水産資源を日本国民共有の財産と位置付けることや、漁

業への参入規制の自由化、漁獲量の個別割当(IQ)又は譲渡性個別割当(ITQ)の導入、公共と非公共の垣根を取り払った予算の組替え等を求めている。

「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」の4つの提言

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。

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。

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。

(2) 規制改革会議の「規制改革推進のための第2次答申」(平成19年12月)

内閣府の規制改革会議(議長:草刈隆郎(株)日本郵船会長)は、平成19年10月、「第2次答申に向けた取組方針」の中で、個別テーマに「農林水産業の再生」を盛り込んでいる¹²⁸。

全国漁業協同組合連合会(以下「全漁連」という。)は、規制改革会議の第2次答申が高木委員会の提言を受けて、既存の漁業者や漁協が持つ漁業権の優先順位の撤廃等を盛り込んだものとなることを懸念して、漁村地域の秩序崩壊や

¹²⁶ 高木委員会は、生産・流通関係者、研究者、報道関係者で構成されている。

¹²⁷ 平成19年2月の緊急提言に対し、同年7月、全漁連の漁業制度問題研究会において、緊急提言の問題点等を指摘した「日本経済調査協議会・水産業改革高木委員会『緊急提言』に対する考察」が取りまとめられた。この中で、ITQ制度については、歴史的に定着している漁業秩序を破壊し、漁業を短絡的な儲け本位の産業に変えるものであるとしている。

¹²⁸ 10月5日の会議終了後の記者会見において、草刈議長らは水産業の重点項目の1つとして、漁獲割当制度の導入による資源管理強化などを提言する考えを示している。

資源枯渇に導くものとならないよう、同年11月、内閣府に対して要請した。

同年12月、規制改革会議において、「規制改革推進のための第2次答申」¹²⁹が決定され、同答申に関する対処方針について閣議決定が行われた。答申では、農林水産分野の中で水産業について初めて具体的な政策提言が盛り込まれ、参入規制の緩和については、「漁業権漁業における優先順位に関する実態調査の実施」、「漁業権の行使状況のオープン化」等を、資源管理の在り方の見直しについては、「IQ制度の制度導入対象魚種の拡大検討及びITQ制度の検討」等を平成20年中に措置するよう求めている¹³⁰。

内閣府規制改革会議「規制改革推進のための第2次答申」(水産分野)の概要

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. 資源管理の在り方の見直し<ul style="list-style-type: none">生物学的に計算される漁獲許容水準に基づくTAC(漁獲可能量)設定の厳正化、決定プロセスの透明化<ul style="list-style-type: none">TAC(漁獲可能量)設定魚種の拡大TAC(漁獲可能量)の厳守に向けた合理的操業モデルの樹立IQ(個別漁獲割当)制度の導入対象魚種の拡大及びITQ(譲渡可能個別漁獲割当)制度の検討2. 参入規制の緩和による新規創業の拡大について<ul style="list-style-type: none">漁業権漁業における優先順位に関する実態調査の実施漁業権の免許設定プロセスの運用状況の改善漁業調整委員会における審議の厳格性の確保漁業権の行使状況のオープン化漁船漁業における許可隻数の決定プロセスの透明性の確保許可船舶の使用権の行使状況のオープン化自営創業に対する支援の拡充<ul style="list-style-type: none">ア 自営創業に向けた情報提供・支援事業の充実イ 自営創業に向けた融資制度の周知3. 漁業金融の円滑化について<ul style="list-style-type: none">知的財産や漁業動産を担保とした新たな資金調達手法の検討中小漁業融資保証保険制度の対象金融機関の拡大<ul style="list-style-type: none">ア 対象金融機関の拡大イ 漁協以外の民間金融機関に対する中小漁業融資保証保険制度の周知4. 漁協経営の透明化、健全化について<ul style="list-style-type: none">組合員資格の検証、資格審査の厳格化漁協の解散時における漁業者の操業の確保漁協経営の透明化に向けたディスクロージャーの改善<ul style="list-style-type: none">ア 業務及び財産に関する説明書類の様式の作成・周知イ ディスクロージャーにおけるインターネット等の活用ウ 組合員等に対する情報開示の拡大エ 事業部門別の詳細な情報の開示漁協の経営改革の推進漁協のガバナンス(内部管理態勢)の強化 |
|--|

資料:内閣府規制改革会議「規制改革推進のための第2次答申」から抜粋

¹²⁹ 平成20年3月の「規制改革推進のための3ヵ年計画」(平成19年6月22日閣議決定)の改定で最終決定される予定である。

¹³⁰ 全漁連は、規制改革推進のための3ヵ年計画の改定などに際し、引き続き注意深く対応していく方針であるとしている(平成20年1月16日「JF全漁連情報」)。