

農林水産関係の当面の課題  
(第170回国会)

平成20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 板垣 芳男（内線 2187）  
 首席調査員 武本 俊彦（内線 3370）  
 首席調査員 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	吉川美由紀、森田倫子、樋口政司、内藤義人、鈴木里沙	(内線) 3373
食料消費 【食品産業・流通】 【食糧】	森田倫子、吉川美由紀、樋口政司、鈴木里沙 中村稔、梶原武、安部幸也	3375 3377
農畜水産物の安全・安心	吉川美由紀、信太道子、鈴木里沙	3373
農畜産物の生産振興	信太道子、森田倫子、安部幸也、近藤洋子	3376
農業者、農業経営、農協等 【経営、構造、農地等】 【農協、金融、保険等】	梶原武、中村稔、内藤義人 牛丸禎之、鈴木里沙	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、内藤義人	3372
農林水産に関する研究、技術開発	樋口政司、安部幸也	3376
森林、林業、木材産業に関する基本政策	牛丸禎之、梶原武、内藤義人	3374
水産資源、水産に関する基本政策	森田倫子、樋口政司、安部幸也	3375
一般室務	信太道子、鈴木里沙、近藤洋子	3376

## はじめに

本資料は、平成 20 年第 170 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 21 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 170 回国会（臨時会）における課題等」（平成 20 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（94 頁～107 頁）しておりますので、ご活用ください。

平成 20 年 10 月

衆議院調査局農林水産調査室長  
専門員 板垣芳男



## 目 次

第 1	「食料安全保障」の確立に向けた戦略的取組	1
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	1
2	農林水産分野における原油・肥料・飼料価格高騰への対応策	6
3	国際関係の取組	12
第 2	食の安全と消費者の信頼の確保	21
1	事故米穀の不正規流通問題	21
2	原料原産地表示及び消費者行政の一元化	26
3	米国産牛肉輸入問題と国内の B S E 対策	27
4	高病原性鳥インフルエンザ問題	30
第 3	国内農業の体質強化	33
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	33
2	米政策改革推進対策（生産調整の実効性確保、非主食用米の生産振興等）	37
3	農地政策の改革に向けた取組	41
4	食料供給コスト縮減への取組	44
5	農協の経済事業改革	45
6	イノベーションを先導する技術開発の加速化	47
7	知的財産の戦略的な創造・保護・活用	49
第 4	農山漁村の活性化	52
1	農山漁村の活性化戦略	52
2	野生鳥獣による被害の現状とその対応	55
第 5	資源・環境対策の推進	58
1	温暖化の進行と農林漁業への影響	58
2	農林水産業における生物多様性保全の推進	60
3	国産バイオ燃料の生産拡大	62
第 6	森林・林業政策の推進	65
1	適切な森林整備の推進と国産材の利用拡大による林業・木材産業の再生	65
2	森林吸収源対策	65
3	国有林野事業の独立行政法人化問題	67
4	森林整備法人問題	68
5	森林資源の保全・活用による山村再生システムの構築	69
第 7	水産政策の展開	71
1	燃油価格の高騰を踏まえた漁業経営体質の強化	71
2	加工・流通・消費部門の体質強化	72
3	資源管理・回復の推進	73
4	漁港・漁場・漁村の総合的な整備と多面的機能の発揮	75



# 第1 「食料安全保障」の確立に向けた戦略的取組

## 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：森田倫子、吉川美由紀(内線 3375))

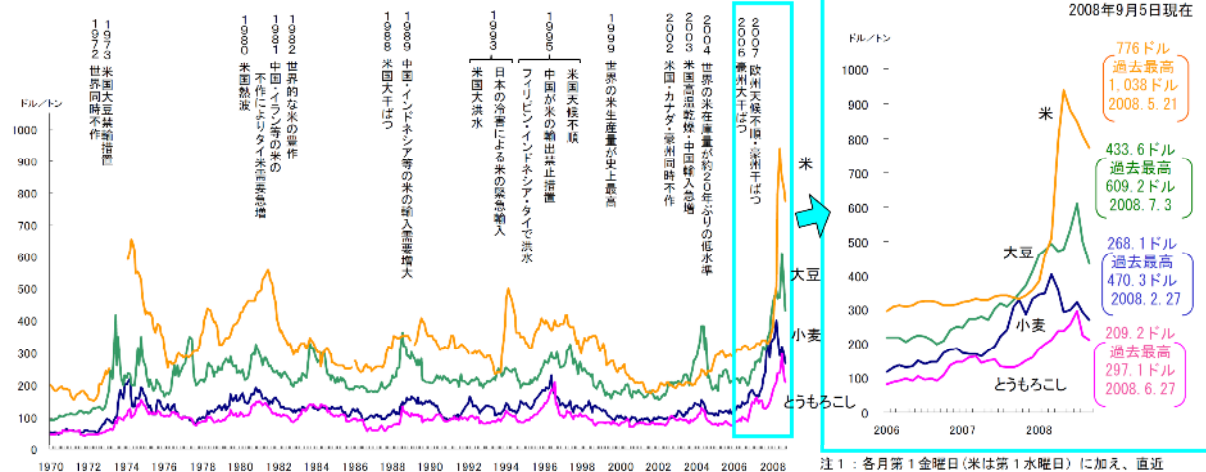
### (1) 世界の食料需給・価格の動向

#### 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は鈍化する傾向にある。期末在庫率は、近年、主要生産国において作柄変動による生産量の減少が続いたことに伴い低下し、平成18(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た。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・大豆の国際価格は、平成18(2006)年秋頃から上昇基調で推移した。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り、こうした状況の中で輸出国による輸出規制が広がったことも影響したものと考えられる<sup>1</sup>。

穀物・大豆の国際価格は、最近になって低下を見せているが、高騰前の水準には戻っていない。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、農産物価格は高水準で推移する可能性が指摘される。

□ 主要農産物の国際価格の動向



注：小麦、とうもろこし、大豆は、各月ともシカゴ商品取引所の第1金曜日の期近価格である。  
米は、タイ国貿易取引委員会公表による各月第1水曜日のタイうるち精米100%2等のFOB価格である。

注1：各月第1金曜日(米は第1水曜日)に加え、直近の最終金曜日(米は最終水曜日)を記載  
注2：米以外の過去最高価格については、シカゴ商品取引所の全ての取引日における最高価格

資料：「世界の農産物価格の動向」(平成20年9月16日 農林水産省)

<sup>1</sup> 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。

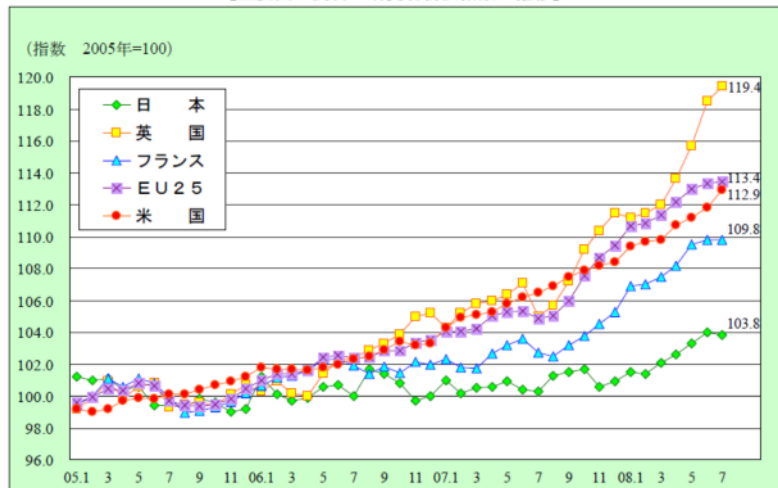
## 我が国の食品価格の動向

世界の農産物価格が上昇する中、諸外国の食料の消費者物価指数は、上昇を続けてきた。一方、我が国の食料の消費者物価指数はおおむね横ばいを続けた後、平成17（2005）年秋頃より上昇傾向を示すようになった。

我が国の食料価格が低迷を続けていたのは、勤労者の所得水準の伸び悩み等が原因と考えられる<sup>2</sup>。

最近の食料品価格の上昇は、消費者にとっては家計の圧迫要因である一方で、農業経営及び食品産業においてはコストの十分な転嫁が可能な水準ではないとされ、収益性の悪化は引き続き大きな課題となっている。

【主要国の食料の消費者物価指数の推移】



資料：総務省「消費者物価指数（全国）」、EU「EUROSTAT」、米国労働省「LABSTAT」  
注1：消費者物価指数は、2005年（1～12月）を100とした指標です。

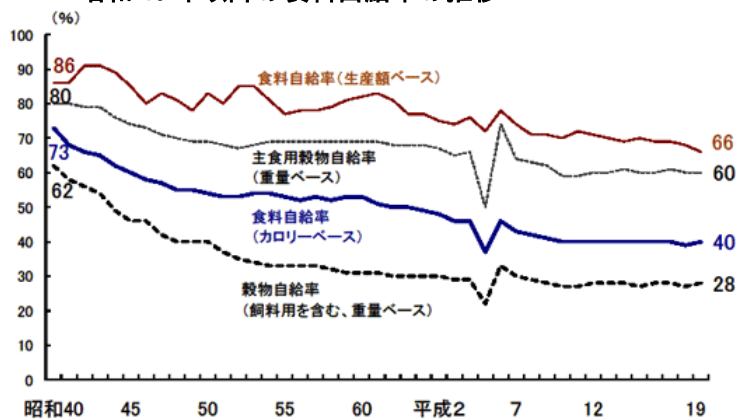
資料：「主要国における食料の消費者物価指数の推移」  
(平成20年9月3日 農林水産省)

## (2) 食料自給率の現状と向上のための取組

### 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<sup>3</sup>は、昭和40年度の73%から大きく低下して、平成10年度以降は40%と横ばいで推移し、平成18年度に39%となったが、平成19年度は再び40%（概算）となった。

### 昭和40年以降の食料自給率の推移



資料：「食料自給率とは」農林水産省

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

<sup>2</sup> 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」)。

<sup>3</sup> 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19年度(概算)で66%となっている。



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<sup>4</sup>。

#### 食料自給率目標と目標実現に向けた取組

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<sup>5</sup>。

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、平成17年4月に幅広い関係者<sup>6</sup>により「食料自給率向上協議会」が設立され、行動計画の策定と結果の検証が行われてきた。また平成18年度の供給熱量ベースの自給率が39%に低下したことを受け、平成19年9月、政府は米粉利用推進を含む米の消費拡大等を内容とする戦略的取組の強化を打ち出した。

また、平成20年10月6日に農林水産省の「食料自給率戦略広報推進事業委託事業」により設置された国民運動「FOOD ACTION NIPPON」推進本部では、イベントやシンポジウムの実施、ポイント制度（消費者が国産農産物使用食品を購入する際にポイントを付与し、集めたポイントの特産品などと交換できるようにする仕組み）の試行実験などに取り組むものとされている。

#### (3) 食料をめぐる世界情勢の変化への対応と自給率向上

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ことは、我が国の食料自給率が低水準であることと相まって、国民の不安要因となっている。

平成20年5月、農林水産大臣が主催した「食料の未来を描く戦略会議」<sup>7</sup>は、食料の未来を確かなものにするために関係者が取り組むべき事項を国民へのメッセージとしてまとめ、内閣総理大臣に提出した。政府は、平成20年度の政策方針である「21世紀新農政2008」において、このメッセージを踏まえた戦略的対応に取り組むものとしている。

また、世界的な食料等の資源の需給逼迫や燃料価格上昇等の環境変化を背景として、平成20年8月、政府は、供給熱量ベースの自給率について、50%への向上を目指す工程表を作成することを決定した<sup>8</sup>。現在、目標年度や基本計画と

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 生産額ベースの自給率目標(平成27年度)は、76%である。

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 平成19年7月設置。座長は生源寺眞一(東京大学大学院農学生命科学研究科長・農学部長)。

<sup>8</sup> 「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議「安心実現

の関係を含めた具体的内容が検討されている。

平成21年度の農林水産予算概算要求では、水田等を有効活用し、米粉・飼料用米、麦、大豆等の需要に応じた生産を拡大する取組を総合的に支援するための「水田等有効活用自給力強化向上総合対策」として総額3,025億円が計上されている。うち、新たに自給率・自給力向上戦略作物（米粉・飼料米、麦、大豆等）の作付を拡大した場合の新規の助成金（430億円）は、これらの作物の約10万ha分の増産に対応するとされ、これによる食料自給率向上の効果は0.5～1ポイントと見込まれている。

「食料の未来を描く戦略会議」のメッセージを踏まえた戦略的対応～食料の未来を確かなものにするために～（「21世紀新農政2008」より抜粋）

1	国際的な食料事情を踏まえた食料安全保障の確保 国内外の食料事情に関する情報の把握・情報体制の強化 国内における食料供給力 <sup>9</sup> の強化 農業に関する国際交渉等への戦略的対応
2	消費者の「食」への信頼確保と食生活の充実に図る施策の展開 消費者の信頼と食品の安全の確保に向けた取組の充実 米を中心とする食生活の実践に向けた取組 食と農のつながりの深化に向けた取組
3	国内農業の体質強化による食料供給力 <sup>10</sup> の確保 意欲と能力のある担い手の育成 食料の生産基盤である農地の確保・有効利用の促進 先端技術や知的財産を活用した農業の潜在的な力の発揮

平成21年度予算概算要求の重点項目

国内における食料供給力の強化 ～食料自給率向上に向けた取組を総合的に支援～ 水田等有効活用自給力強化向上総合対策 総額3,025億円
水田等有効活用自給力強化向上対策 2,233億円 ・水田等有効活用促進対策 526億円 ・産地確立交付金 1,477億円 ・耕作放棄地等再生利用緊急対策交付金 230億円 その他関連対策 792億円 ・飼料自給率向上対策 128億円 ・国産野菜・果実等の利用拡大対策 80億円 ・米粉利用拡大を図る技術開発、多収性稲種子の安定供給 2億円 ・食料自給率向上、食品廃棄物系の発生抑制等に向けた情報発信 48億円 ・面的集積・水田汎用化関連基盤整備 534億円

(4) 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<sup>11</sup>。

のための緊急総合対策」(2008.8.29)

<sup>9</sup> 「国内における食料供給力」とは、「国内で国民に対する食料を供給する力」のことである（「21世紀新農政2008」）。これには、農業生産に加え、食品産業、食品流通の能力も含まれる。

<sup>10</sup> 「国内農業による食料供給力」については、「21世紀新農政2008」には定義にあたる文言がないが、脚注9に倣うならば、「国内農業生産によって国民に対する食料を供給する力」という意味になる。この力は「食料自給力」と呼ばれることもある。食料自給率が食料（農産物）の国内生産と消費の両面の状態に左右される指標であるのに対し、「国内農業による食料供給力（食料自給力）」は国内農業生産面に着目した概念である。

<sup>11</sup> 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。

その際、国内生産の増大を図ることを基本として、これに輸入と備蓄を適切に組み合わせていく国内方針<sup>12</sup>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

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。

#### 生産額ベース食料自給率の低下に対応する必要性

平成 19 年度の食料自給率（概算）は、供給熱量ベースでは前年度から 1 ポイントの上昇をみた一方で、生産額ベースでは、前年度から 2 ポイント低下し、66%となった。供給熱量ベースの自給率上昇は、主に 小麦や国内産糖の生産量の増加及び 米の消費量の増加によるものであり、生産額ベースの自給率の低下は、主に 野菜、米、牛肉、鶏卵の価格の低下による国内生産額の減少及び 国際的な穀物価格の上昇を受けた輸入飼料額の増加による。

生産額ベースの自給率の低下は、一部の品目で生産量や消費量が増加しても農家の所得の向上につながっていないという状況の表れであると指摘される<sup>13</sup>。将来に渡る食料の安定的な供給のためには国内で農業が安定的に継続されることが必要である。食料自給率については供給熱量ベースの数値に注目が集まりがちであるが、併せて生産額ベース自給率の低下に対する対応も求められよう。

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 「食料自給率40%に回復も生産額自給率が低下」『農業共済新聞』（2008.8.13）、「食料自給率 40%を2年で復活 生産額2.5%減のメッセージ」『週刊農林』農林出版社（2008.8.25）11頁。

## 2 農林水産分野における原油・肥料・飼料価格高騰への対応策

(担当調査員：森田倫子、安部幸也(内線 3375))

原油価格については、数年前から高水準で推移しており、平成20年7月前半には、WTI<sup>14</sup>市場原油価格が1バレル147ドルとなり、過去最高を記録した。その後、下げ基調に転じているものの、このような原油価格の高騰は農林漁業用A重油やガソリンなどの小売価格を引き上げ、燃油を多く使用する施設園芸や漁業を中心に深刻な影響を与えている。また、原油価格の高騰や世界的な穀物価格の上昇等を背景に、肥料価格や飼料価格も大幅に上昇しており、これらを使用する農家への影響が懸念されている。

このため、政府は、平成20年2月及び6月に飼料高騰に対応する緊急対策を講じたほか、7月末には「燃油高騰水産業緊急対策」を講じた<sup>15</sup>。

また、農林水産省は、8月28日、平成21年度農林水産予算概算要求を決定し、この中で、「農林水産分野における原油・肥料・飼料対策」として1,402億円を計上している。さらに、8月29日には、政府・与党合同会議<sup>16</sup>において、「安心実現のための緊急総合対策」が決定され、この中で、「強い農林水産業創出対策」を掲げ、省エネ・省資源化の促進等の具体的施策について補正予算を含め措置することとされた。9月29日に提出された平成20年度補正予算案では、農業及び漁業における燃油・肥料・飼料高騰対策等、公共・非公共予算を合わせて総額2,602億円を計上している。

一方、民主党は、9月16日、「肥料・飼料、燃油等価格高騰に対する緊急対策」を決定し、所得補償制度が導入されるまでの緊急対策として、肥料対策(1,200億円)、配合飼料対策(1,000億円)、漁業燃油対策(1,000億円)及び農業用燃油対策(450億円)で計3,650億円を措置することを提示している。

### (1) 生産資材(燃油・肥料)価格の動向と農業経営の現状

#### 燃油・肥料価格の高騰

我が国は、肥料原料のほとんどを海外に依存している状況にある。肥料原料及び肥料の輸入価格については、中国やインドの食料増産、米国等のバイオ燃料の増産等による肥料利用の増大等世界的な肥料需給が逼迫していることを背景として、平成20年に入ってから急激に上昇している。JA全農は、6月27日、2008肥料年度(平成20年7月～21年6月)の肥料価格を、2007年度価格比で、品目別に11.7%～112.5%値上げすると発表しており、肥料高騰の影響で農家所得の減少等が見込まれることから、施肥コストの低減が課題とされている。

また、野菜や花きの温室栽培で使われる農業用A重油価格についても、平成

<sup>14</sup> WTI：ウエスト・テキサス・インターメディアートの略で、西テキサス地方で産出される軽質低硫黄原油。このWTIの先物がニューヨーク商品取引所で取引されており、北海ブレンド、ドバイとともに、世界的な指標原油の1つとなっている。

<sup>15</sup> 飼料高騰の緊急対策については8頁、燃油高騰水産業緊急対策については11頁参照

<sup>16</sup> 「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議

17年から高騰しており、平成16年が48,325円/kℓであったところ、平成20年8月には125,950円/kℓとなっており<sup>17</sup>、施設園芸農家等において生産コストの増加につながっており、省エネルギー対策の推進が求められている。

### 燃油・肥料価格高騰対策

平成20年度補正予算案においては、「肥料・燃油高騰対応緊急対策事業」（500億円）を措置することとしている。具体的には、燃油と肥料の使用量を2割以上削減する農業者グループに燃料・肥料費の増加分の7割を補てんすることとしている。このほか、「施肥体系緊急転換対策事業」（70億円）等を含め、燃油・肥料・飼料対策全体で790億円を計上している。なお、平成21年度予算概算要求において、肥料・燃油高騰対応緊急実証事業（11億円）等を含め、省エネルギー技術・設備の導入促進で51億円、新しい施肥技術体系への転換促進で23億円を計上している。

### 燃油・肥料価格高騰対策（平成20年度補正予算案）

- |   |  |
|---|--|
| 1 | 肥料・燃油高騰対応緊急対策事業（500億円）<br>燃料消費量や化学肥料施肥量の一定以上の低減を行う農業者グループに対して、燃料費や肥料費の増加分の一部の支援を実施   |
| 2 | 施肥体系緊急転換対策事業（70億円）<br>肥料コストを低減する新しい施肥技術体系への技術実証等の支援を実施                               |
| 3 | 施設園芸省エネルギー技術緊急導入推進事業（10億円）<br>温室効果ガスの排出量削減に資する木質バイオマス利用加温設備、ヒートポンプ等のモデル的な導入に対する支援を実施 |
| 4 | 強い農業づくり交付金（原油高騰対策特別枠）（28億円）<br>燃料消費量の低減に資する施設園芸用設備及び農業機械の導入に対し、優先的に支援                |
| 5 | 国内産糖・いもでん粉工場省エネルギー設備緊急整備事業（10億円）<br>省エネ型製糖工場の整備、いもでん粉工場における省エネルギー設備への転換に対する支援を実施     |

資料：「燃油・肥料高騰対策」（平成20年度補正予算案）より抜粋

### 課題

「肥料・燃油高騰対応緊急対策事業」等の政府の対策については、肥料・燃油高騰の影響を緩和する観点から、取組要件や補てん水準など、現場のニーズに即した実効性のある内容であることが求められよう。一方、民主党も9月に発表した肥料・燃油高騰対策について具体的内容を明らかにしていく必要がある。

また、農業現場において肥料・燃油高騰に対応するためには、土壌診断に基づく施肥設計の見直しや効率的な施肥技術等の施肥コストの低減<sup>18</sup>を図り、また、保温性向上のためのハウスでの内張資材の導入やヒートポンプ<sup>19</sup>の導入等の省エネ対策<sup>20</sup>を推進することが必要とされている。

しかしながら、これら技術については十分普及されていないことや、農家等

<sup>17</sup> 「農業物価統計」（平成17年）、「農業物価指数」（平成20年9月30日公表）

<sup>18</sup> 農林水産省は、7月10日付けで都道府県等に対し、通知（「肥料価格高騰に対応した肥料コスト低減に向けた取組の強化」）を発出し、肥料コスト低減に向けた取組の推進を図っている。

<sup>19</sup> ヒートポンプ：空気中などに存在する熱を汲み上げて利用するシステム。現在、施設花き農家等を中心に電気式ヒートポンプが普及しつつある。電気式ヒートポンプを冬期の暖房補助として使用する場合は省エネ効果や動力光熱費の削減効果については試験研究機関等で検証・確認されているが、周年利用やガス式・灯油式ヒートポンプの省エネ効果等の検証については今後の課題とされている。

<sup>20</sup> 農林水産省は、平成20年3月、施設園芸における省エネルギーの推進を加速化するため、「施設園芸省エネルギー生産管理マニュアル」、「施設園芸省エネルギー型栽培の推進方向について」等を策定した。

において土壌診断をコスト削減につなげていくという意識が高くないといった状況が見受けられる。

原油高が一時的とはいええない状況の中、省エネ型・資源循環型の農業への転換に向け、行政、普及指導センター、試験研究機関、JA等が一体となって、産地や農業者を支援していくことが求められよう。

## (2) 飼料穀物価格の動向と畜産経営の現状

### 飼料価格の高騰

我が国は、配合飼料の原料となるとうもろこし等を海外からの輸入に依存している<sup>21</sup>。とうもろこしの国際価格（シカゴ相場）は、平成18年当初、2.1ドル/ブッシェル（=25.4kg）程度で推移していたが、米国におけるバイオエタノール生産向けの需要が増加していること等から高騰した。最近では、主要産地の天候不順等により、平成20年6月には7ドル/ブッシェル前後まで上昇したが、その後の天候改善等により8月には5.5ドル/ブッシェル前後まで下落している<sup>22</sup>。このような動向を反映して、配合飼料価格については、平成18年当初43,300円/トン程度であったところ、平成20年4月には63,000円/トン程度と高騰している状況にある。

畜産経営は、畜種によって差があるものの、畜産物生産に占める飼料費の割合は、40%～60%となっており、飼料価格の高騰は生産コストを引き上げることとなり、畜産・酪農経営にとって大きな打撃となっている。

### 畜産・酪農の緊急対策

政府は、平成20年2月21日、加工原料乳生産者補給金単価等の平成21年度畜産物価格の決定と合わせて、飼料価格高騰に対応するための緊急対策（総額1,871億円）を講じた。しかしながら、配合飼料価格の上昇が引き続き見込まれたことから、政府・与党<sup>23</sup>において追加対策の検討が行われ、6月12日、配合飼料価格安定制度の安定運用や政策価格の期中改定、経営安定対策の充実・強化等を内容とする追加緊急対策（総額738億円）が講じられた。

### 課題

#### ア 配合飼料価格安定制度<sup>24</sup>と経営安定対策の在り方

<sup>21</sup> 我が国の飼料自給率は、平成19年度（概算）において、飼料自給率が25%、粗飼料自給率が78%、濃厚飼料自給率が10%となっている。主要な飼料用穀物等の輸入量は年間1,934万トンあり、海外の約437万ha（推定）の耕地に依存している状況にある。

<sup>22</sup> 農林水産省「畜産の動向」（平成20年9月）

<sup>23</sup> 自由民主党においては、2月21日、畜産物価格等の決定の際、配合飼料価格安定制度及び経営安定対策に係る追加対策、生産コストの適正な価格転嫁対策、飼料米等自給飼料基盤の抜本的強化対策について引き続き検討し、5月末を目処に結論を得、追加対策を実施することとされた。

<sup>24</sup> 配合飼料価格安定制度：配合飼料価格の変動が畜産経営に及ぼす影響を緩和し、畜産経営の安定を図る目的で、配合飼料価格の上昇時に基金から畜産経営者に補てん交付金を交付する制度で、通常補てん制度と異常補てん制度からなる。通常補てん基金は、配合飼料メーカーと畜産経営者が拠出しており、異常補てん基金は国と配合飼料メーカーが積立金を拠出している。通常補てん基金では対処し得ない異

「配合飼料価格安定制度」については、平成18年度第3四半期以降連続して「通常補てん」が発動され、18年度第4四半期以降は「異常補てん」も発動されている。しかしながら、平成20年度第1四半期の時点で、通常補てんの支払いが基金の積立額を超え、金融機関からの借入により実施している状況にあり、通常補てん基金の財源不足が大きな課題となった。

このため、6月の追加緊急対策においては、異常補てん基金から通常補てん基金への無利子貸付、異常補てんの発動基準の引下げによる補てんの増額を図ることとされた。併せて、畜種別の政策価格の期中引上げのほか、北海道酪農向け、肉用子牛資質向上及び肥育牛経営等への緊急支援対策の創設や都府県向け酪農対策の拡充等が行われた。

一方、民主党は、6月11日、「畜産・酪農に関する基本政策」を取りまとめ、新たに畜産・酪農所得補償制度を創設することとし、それまでの間、配合飼料価格安定制度に加えて、飼料購入費の補てんを行う緊急対策を実施することを提示している。

配合飼料価格安定制度については、飼料価格が高止まった場合は補てんが行われなくなる状況なども想定され、また、飼料高騰による農家の実質負担を軽減する観点からも今後の在り方について具体的検討が求められよう<sup>25</sup>。また、配合飼料価格の高騰が予想される中で、抜本的な経営安定対策の検討を望む声があるが<sup>26</sup>、畜産・酪農経営の安定に向けた道筋を今後どのように打ち立てていくのかが論点となろう。

## イ 自給飼料基盤体制の構築

飼料価格の高騰を背景として、国産飼料に立脚した畜産・酪農への転換が重要とされている。政府は、輸入乾草と競争力のある稲発酵粗飼料<sup>27</sup>や青刈りとうもろこし等の粗飼料の増産を中心に、飼料自給率の向上（平成27年度：35%）を目標に施策を展開している<sup>28</sup>。

一方、民主党も、自給飼料への転換を中長期的課題と位置付け、稲わらの効率的な飼料利用体制の構築、米の飼料化の推進等、現行の自給飼料・耕畜連携対策の見直しを掲げている。

しかしながら、生産現場からは「飼料を自給しようにも土地もなければ設備投資もできない」<sup>29</sup>との指摘もある。地域や畜種毎の実情を踏まえ、自給飼料

---

常な価格高騰時には、異常補てんが発動される。

<sup>25</sup> 食料・農業・農業政策審議会畜産部会（平成20年2月21日）は、配合飼料価格安定制度について「今後のあり方を検討すること」と建議した。また、平成20年2月20日の参議院農林水産委員会の決議においては、「制度の見直しについても検討を行う」こととされた。

<sup>26</sup> 『日本農業新聞』（2008.6.13）

<sup>27</sup> 稲発酵粗飼料（稲WCS（ホールクロップサイレージ））：稲の米粒が完熟する前に、穂と茎葉を同時に刈り取り、サイレージ化（発酵）した粗飼料

<sup>28</sup> 農林水産省は、平成21年度予算概算要求において、「飼料自給率向上対策」として、環境に配慮した酪農家の飼料作付拡大への支援や、エコフィード（食品残さ飼料）を活用したTMR（完全混合飼料）を製造する取組への支援、粗飼料の広域流通の拠点整備等への支援等を実施することとしている。

<sup>29</sup> 『日本農業新聞』（2008.6.20）

基盤体制の構築に向けた効果的な対策を今後どのように講じていくのか、与野党間において活発な議論が求められよう。

#### ウ 生産コスト上昇の価格転嫁

飲用乳価が平成20年4月から約3円値上げされたほか、牛乳の小売価格<sup>30</sup>やブランド卵、一般卵の卸値が値上げされるなど、畜産物価格について値上げの動きが見られる。

しかしながら、飲用乳価については、長期化する飼料価格の高騰で生産費の上昇分が賄えないとして、生産者団体は、7月以降、10円程度の値上げを求め乳業メーカーと異例の期中改定交渉を行っているが、牛乳離れの加速を懸念するメーカー側とで交渉は難航している状況にある<sup>31</sup>。また、乳価交渉については、取引交渉力の不均衡を指摘する向きもある<sup>32</sup>。

飼料高騰などによる収益悪化で廃業が進んでいる一方、都府県の生乳販売実績は減少している。こうした中、適正な価格転嫁のための消費者理解の醸成に今後一層取り組むとともに、乳業の再編促進等生産者団体における価格交渉力強化のための取組が求められよう。

### (3) 漁業用燃油価格の動向と漁業経営の現状

#### 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42,500円/kℓであったが、この頃より上昇を始め、平成20年8月には124,600円/kℓに達した<sup>33</sup>。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30%台を占めると推定されており、価格上昇が経営に大きな影響を与えている。また、魚価は市場のせりで決まることから、燃油高騰によるコスト増を価格に十分に転嫁できていない。

このような中、平成20年7月15日、全国漁業協同組合連合会（全漁連）など主要17漁業団体は、燃油高騰による窮状を訴えるべく、全国の漁船20万隻の一斉休漁を行った。漁業関係者からは、燃油高騰分に対する直接補てん等について要望がなされてきたところである。

<sup>30</sup> 牛乳については、配合飼料価格の高騰の価格転嫁が十分できていないとの指摘を受け、公正取引委員会は、3月上旬から4月下旬にかけ、スーパーなどの圧力で納入価格を低く抑えられていないか等について乳業メーカー各社に調査を実施した。5月の報告では、「買い叩き」はなかったとしているが、不当廉売や優越的地位の濫用などの独占禁止法違反がないか引き続き監視をしていくこととしている。

<sup>31</sup> 9月30日、一部大手乳業が有額回答を提示しているが、指定生産者団体が受け入れるかどうかは不透明な情勢であるとされる（『日本農業新聞』（2008.10.1））。

<sup>32</sup> 乳価交渉においては、乳業メーカーやスーパーが酪農家側より優位の関係にあり、今は弱い酪農家にしわ寄せが行っている。また、乳価が3円上がる場合には、乳業メーカー側が3円、スーパー側が4円の取り分となっており店頭では10円の値上げとなる実態があり、この取り分の是正が必要との指摘がある（鈴木宣弘東京大学教授、『日本農業新聞』（2008.9.12）『農業と経済』（2008年6月、昭和堂））

<sup>33</sup> 全漁連は、漁業用A重油が13万円/kℓになると、現在約12万5千ある経営体の18%～36%が廃業に追い込まれると試算している。



政府の「燃油高騰水産業緊急対策」と民主党の燃油高騰緊急対策

水産庁は、平成20年7月28日、平成20年度予算の枠内での追加対策として、燃油消費量の1割以上を削減する操業の実証を行う漁業者グループに対し燃油費の増加分の9割を補てんする「省燃油操業実証事業」（80億円）や、省エネに取り組むための無利子融資制度の拡充・新設（融資枠200億円）、休漁・減船等支援対策（65億円）、流通の多様化を通じた漁業者の手取りの確保（水産物買取額400億円）を柱とする「燃油高騰水産業緊急対策」（総額745億円）を決定した。

また、平成20年度補正予算において、省燃油操業実証事業（550億円）を含む総額660億円の燃油高騰対策を講ずることとしている。

なお、平成21年度予算概算要求においては、省燃油操業実証事業（380億円）のため、水産業燃油高騰緊急対策事業（220億円）及び漁船漁業構造改革総合対策事業（260億円、71頁）を計上している。

一方、民主党は、平成20年6月18日に、「漁業・漁村に関する基本政策」を取りまとめ、当面の措置として、漁業用燃油価格の高騰に対応するための緊急対策（燃油価格を平成17年9月の水準まで引き下げるための補てん措置。所要額1,000億円）を実施し、抜本的な恒久対策として漁業所得補償制度を構築することを提示している。

#### 漁業経営の安定に向けた今後の課題

燃油価格の高騰に苦しむ漁業者の要望を受けて、与野党ともに燃油高騰への補てんが必要との認識に立っており、現に政府において省燃油操業実証事業が措置されるに至った。当該事業に対しては、1割以上の省エネルギーへの取組要件については、すでに効率化に取り組んでおり達成は容易ではないとの指摘や、水揚げが増えた分だけ助成額が減額されることに対しては「努力して水揚げを増やしても報われないのでは支援になっていない」との指摘もある。

漁業者の厳しい経営環境に対し今般の対策が機動的に対応しうるものであるよう、事業実施に向けた動向を注視するとともに、今後はその効果等について検証が求められよう。

また、漁業関係者は、エネルギーへの依存度が高い漁業において、燃油の高騰は「もはや生き死にの問題であり、他の産業とは苦境の度合いが異なる」<sup>34</sup>とし、漁業における燃油高騰対策の意義を強調する。一方、燃油費の補てんは「一時的痛み止めにすぎない」ものであって、補てんの財政負担は最小限にした上で、省エネ型への転換等を通じ漁業者の体質強化を図っていくべきとの指摘<sup>35</sup>もある<sup>36</sup>。

燃油高の状況が一時的とはいえないうちで、漁業経営の安定及び省エネ型漁業への転換等燃油高騰に対する抜本的対策のビジョンをどのように描くのか、十

34 『朝日新聞』（2008.8.10）

35 『朝日新聞』（2008.8.1）『読売新聞』（2008.7.31）『朝日新聞』（2008.7.16）等

36 燃油価格高騰を踏まえた漁業経営体質の強化については、71頁参照。

分な議論が求められよう。

### 3 国際関係の取組

#### (1) WTO交渉

(担当調査員：吉川美由紀、鈴木里沙(内線 3373))

#### ア 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<sup>37</sup>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。

WTO交渉の経過等

2001年11月	閣僚会議(ドーハ):新ラウンド立上げ
2003年9月	閣僚会議(カンクン):合意ならず
2004年7月	枠組み合意成立
2005年12月	閣僚会議(香港):閣僚宣言採択
2006年7月	交渉中断(包括的譲許表案提出ならず)
2007年1月~	交渉の本格的再開
2007年7月	農業・NAMA交渉議長テキスト発出
2008年2月	改訂議長テキスト発出
2008年5月	第2次改訂議長テキスト発出
2008年7月	第3次改訂議長テキスト発出
	閣僚会合(ジュネーブ):モダリティ合意ならず

##### 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"> <li>一般品目の関税削減方式は4階層を採用</li> <li>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</li> <li>上限関税については言及なし</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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)</li> <li>高階層ほど高い定率削減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸出補助金を2013年までに撤廃</li> </ul>

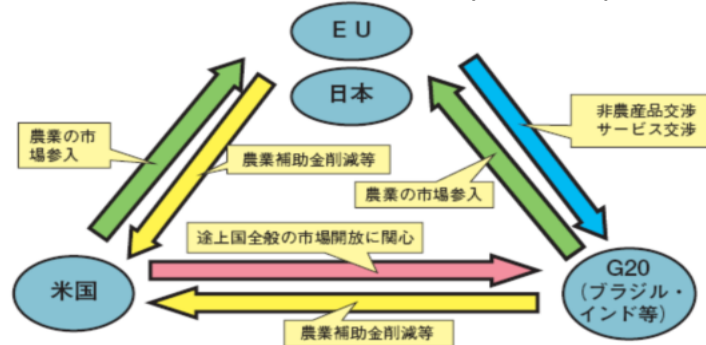
閣僚宣言採択後、平成 18(2006)年 1 月から精力的に交渉が続けられる中、

<sup>37</sup> 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、平成20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。

我が国は主要国の議論の場であるG6<sup>38</sup>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G10<sup>39</sup>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、G20<sup>40</sup>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。

WTO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、同年6月に農業モダリティ案が提示され、WTO閣僚級会合及びG6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、G4(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、G4の閣僚会合は6月に決裂した。このため、WTO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(NAMA)のモダリティに関する議長テキストが提示された。

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。

その後、平成20(2008)年2月には農業及びNAMAの改訂議長テキストが提示され、さらに5月に第2次改訂議長テキスト、7月には第3次改訂議長テキストが提示された。

この第3次改訂議長テキストをたたき台として、農業及びNAMA両分野のモダリティ合意に向けたWTO閣僚会合が、7月21日からジュネーブで開催さ

38 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・地域。

39 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。

40 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。

れた。各国とも互いに譲歩案を出しつつも意見の隔たりが埋まらず、交渉はこう着状態が続いたため、一旦、主要7カ国・地域による会合（G7）<sup>41</sup>で交渉が続けられ、25日にはラミー-WTO事務局長から合意を促すための調停案<sup>42</sup>が提示された。この調停案の提示を契機に、一時交渉は進展し始めたが、途上国のみに認められている輸入農産物の急増時に発動できる特別セーフガード（緊急輸入制限措置）の発動条件をめぐって、条件緩和を求めるインド・中国と、調停案の水準を維持したい米国の対立が激化し、結局、対立が解消されずに同月29日、決裂に至り、平成20（2008）年内の交渉妥結は困難となった。

今後の交渉については、9月中旬にジュネーブでG7による高級事務レベル会合が開催され、7月の閣僚会合で決裂した交渉の打開策を模索する動きがあるものの、米国では11月に大統領選挙が予定され、平成21（2009）年1月に新政権となることから、新政権の執行体制が軌道に乗るまで、本格的な交渉は期待できないとの見方も出ている。

農業交渉議長案、ラミー事務局長調停案、農業交渉議長報告書の主な内容

	第3次改訂農業交渉議長 テキスト案(7/10提示)	ラミー事務局長調停案 (7/25提示)	農業交渉議長報告書 (8/11配布)
一般品目	・最高階層の削減率 66～73%削減 ・平均削減率 54%削減	・最高階層の削減率 70%削減	最高階層の削減率を70%とすることについて、G7及びグリーン・ムーム( )での議論の内容を報告
上限関税	・「上限関税」の明示的規定はない ・100%超の高関税品目が残る場合、関税割当の追加拡大など代償あり	・「上限関税」の明示的規定はない ・100%超の高関税品目が残る場合、関税割当の追加拡大など代償あり	パラ76(100%を超える高関税が残る場合の代償措置)について、G7及びグリーン・ムームでの議論の内容を報告 (上限関税について言及なし)
重要品目の数	全品目の4～6%(条件付き・代償ありで8%も可)	基本的な数は4%、 条件付き・代償ありで2%追加	・4%+2%とする考え方を基礎としたG7及びグリーン・ムームでの議論の内容を報告 ・G7以外の加盟国の中には、更なる議論が必要とする国があったと記述
重要品目の取扱い	関税削減率 枠の拡大幅 (一般品目との比較)(国内消費量 <sup>1</sup> -入) 1/3 4～6% 1/2 3.5～5.5% 2/3 3～5%	関税削減率 枠の拡大幅 (一般品目との比較)(国内消費量 <sup>1</sup> -入) 1/3 4% 1/2 言及なし 2/3 言及なし	先進国の重要品目の取扱いについて、言及なし
途上国向け特別セーフガード	基準輸入量の超過に応じて3段階の追加関税 110～114%の超過 25%追加 115～134%の超過 40%追加 135%以上の超過 50%追加	基準輸入量の140%を超えた場合のみ発動可	セーフガード発動水準についての立場の相違をG7で埋めることができなかったこと等を報告
国内支持	130～164億ドル (66～73%削減)	145億ドル(70%削減)	現行テキストの幅の間中とすることについての議論の内容を報告

7月のWTO閣僚会合では、30数カ国程度が参加した会合  
資料：農林水産省資料等より衆議院農林水産調査室作成

<sup>41</sup> 日本、米国、EU、オーストラリア、インド、ブラジル、中国

<sup>42</sup> 米国の国内農業補助金：70%削減(削減後額約145億ドル)、最上階層の関税削減率：70%、重要品目の数：全品目の4%+追加2%(条件・代償付き)、重要品目の関税割当拡大幅：国内消費量の4%(関税削減率1/3の場合)、途上国向けセーフガード発動条件：基準輸入量の140%を超えた場合等

## イ 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<sup>43</sup>。

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平成19（2007）年11月末に発出されたが、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。

平成20（2008）年7月下旬に開催されたWTO閣僚会合で、交渉が決裂に至った直接の原因は、農業分野の途上国向け特別セーフガードの発動条件をめぐる対立であったが、非農産品分野においても、産業分野別の関税撤廃や反集中条項<sup>44</sup>の導入など<sup>45</sup>をめくり、国内の産業を保護・育成したい途上国と、輸出拡大を目指す先進国の対立は解消されず、今後の課題となっている。

## ウ 今後の課題

### 各国の動向

米国においては、平成20（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、6月に成立した新米国農業法<sup>46</sup>については、国内農業補助金を増やせる保護色の強い内容となっており、貿易を歪める国内支持を削減しようとするWTO交渉の方向性に逆行するものとして、各国から批判されている。今後の交渉においても、米国の農業補助金は争点の一つ<sup>47</sup>となると予想されることから、次期政権の動向を注

<sup>43</sup> 対象品目カバレッジの問題（海草類について、我が国はNAMA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。

<sup>44</sup> 途上国の関税削減を例外扱いとする部分が特定分野に集中する事を避ける条項

<sup>45</sup> 【ラミー事務局長調停案（非農産品分野）要旨】 先進国の鉱工業品関税：上限税率8%、途上国の鉱工業品関税：上限税率は20、22、25%から選択、反集中条項の対象品目：特定産業品目の20%、輸入額の9%に適用、産業分野別の関税撤廃等：途上国の参加は原則任意と明記、中国・インドなど新興国は少なくとも2分野に参加

<sup>46</sup> 新米国農業法：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。2002年農業法（2002年農業保障・農村投資法）を延長しつつ、新農業法案は、2007年1月からの第110回連邦議会で策定・審議され、同年7月に下院農業法案が、同年12月に上院農業法案がそれぞれ可決、両院の法案を両院協議会で調整後、改めて2008年5月に両院でそれぞれ可決された。これに対し、ブッシュ大統領は、支出額が過大であり改革が不十分等として拒否権を発動したものの、上・下院それぞれ、拒否権を覆すことができる2/3以上の賛成で再可決し、成立（完全成立は6月18日）。2008年農業法は、多額の補助金が国際的に批判されてきた2002年農業法の基本的な枠組みを維持しており、5年間の歳出総額は約2,900億ドル、旧法より保護水準を引き上げる内容となっている。

<sup>47</sup> 2008年7月下旬のジュネーブでの閣僚会合において、国内支持145億ドルまで削減とするラミー事務局長調停案に対し、米国の2006、2007年補助金実績は、穀物価格高騰を受けて100億ドル前後に減少し

視する必要がある。

また、ドーハ・ラウンド交渉をめぐっては、これまで米国、EU等の先進国が交渉を主導する立場にあったが、経済発展がめざましい中国、インド、ブラジルといった新興国の国際交渉における影響力が大きくなってきており、今後さらにこの傾向が強まると見られる。

#### 今後の我が国の対応

平成20(2008)年7月下旬の閣僚会合において、我が国は農産物の上限関税導入の阻止や重要品目の十分な数の確保等を重要課題として交渉に臨んだが、G7会合のうち唯一の純食料輸入国である日本の主張に対する各国の理解を得ることは容易ではなく、日本にとって非常に厳しい交渉となった。

今後の交渉は、農業交渉議長報告書<sup>48</sup>に記載されている内容を起点として進められるとの見方が強い<sup>49</sup>ことから、引き続き我が国にとって厳しい交渉となることが予想される<sup>50</sup>。

政府は、これまでの我が国の主張が反映されるように引き続き対応しつつ、国内農業の体質強化を図ることとしている<sup>51</sup>が、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交渉は、新興国の発言力が増すなど、より複雑化し難航する中、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<sup>52</sup>。また、先進国等のブロック的な自由貿易圏の形成は、「資源や市場の魅力に乏しい途上国が取り残される」との懸念が指摘されており<sup>53</sup>、「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<sup>54</sup>。

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

---

ていることから、さらなる削減が可能と途上国から指摘されていた。

<sup>48</sup> 平成20年7月21日～29日の期間に行われたWTO閣僚会合の農業分野における作業を踏まえ作成され、8月11日にWTO加盟国に配布されたファルコナー農業交渉議長による貿易交渉委員会(TNC)への報告書

<sup>49</sup> 『日本は6%、既成事実』WTO交渉議長報告書で見解』『日本経済新聞』夕刊(2008.8.12)、『6%』で決着の認識 WTO議長総括』『朝日新聞』(2008.8.13)

<sup>50</sup> 農業交渉議長報告書では、大幅な関税削減の別扱いになる重要品目数を、全品目の最大6%を基礎とする考え方が記述されており、「8%」の確保を目指してきた日本にとっては厳しい内容となっている。

<sup>51</sup> 若林農林水産大臣(当時)談話(平成20年7月29日)、WTO閣僚会合に関する福田総理(当時)コメント(平成20年7月30日)

<sup>52</sup> 「保護主義強まる懸念」『朝日新聞』(2006.7.26)

<sup>53</sup> 「二国間協定へ傾斜」『朝日新聞』(2008.7.31)

<sup>54</sup> 「強まる農業への脅威」『日本農業新聞』(2007.1.18)

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。

(2) E P A (経済連携協定) ・ F T A (自由貿易協定) 交渉

(担当調査員：吉川美由紀、鈴木里沙 (内線 3373))

世界各地で加速化している E P A ・ F T A 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。我が国においては、W T O を中心とした多角的貿易体制を補完するものとして、E P A ・ F T A について、E P A 工程表<sup>55</sup>に沿って交渉を積極的に推進することとしている。

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、第 7 回目の交渉は平成 20 (2008) 年 10 月下旬に豪州で開催される予定である。

我が国の E P A ・ F T A 交渉の進展状況

豪州との E P A 交渉の結果いかによっては、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。

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
	インドネシア	2008年7月
	ブルネイ	2008年7月
協定署名	フィリピン	2006年9月
	A S E A N	2008年4月
大筋合意	スイス	2008年9月
	ベトナム	2008年9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～
	インド	2007年1月～
	豪州	2007年4月～

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 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。

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<sup>56</sup>。

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ている<sup>57</sup>。

<sup>55</sup> 「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 E P A 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。

<sup>56</sup> 「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)

<sup>57</sup> 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)

日豪 E P A 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 E P A を締結し、国内で生産している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<sup>58</sup>、今後の交渉の動向が注目される。

### (3) 輸出促進

(担当調査員：吉川美由紀、樋口政司(内線 3376))

世界的な日本食ブームやアジア、中東諸国等の経済発展に伴う富裕層の増加により、高品質な我が国の農林水産物・食品の輸出が拡大している。

平成 19 年の輸出額は、対前年比 16.0% 増の 4,337 億円に達し、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。また、平成 20 年 1 ~ 7 月期の輸出額は、2,481 億円で対前年同期比 5.5% の増加となっている。

国産品の輸出の促進は、国内農林水産業・食品産業等にとって、新規需要の開拓による生産量の拡大等による経営の活性化のみならず、国内生産力の強化による食料安全保障の強化、地域経済の活性化に資するものとなる。

輸出が大きく増加している農林水産物等の例

品目	H19 年輸出額	対前年比	対 H14 年比	主な輸出国(シェア)
米(除援助米)	5 億円	124%	244%	台湾(33%)、香港(23%)
りんご	80 億円	140%	301%	台湾(91%)
ぶどう	4 億円	138%	669%	台湾(64%)、香港(18%)
牛肉	20 億円	312%	1547%	米国(53%)、香港(20%)
鶏肉	9 億円	302%	268%	ベトナム(68%)、香港(24%)
清涼飲料水	81 億円	120%	178%	アラブ首長国連邦(27%)、米国(22%)
ホタテ貝	127 億円	125%	140%	米国(50%)、台湾(9%)
冷凍かつお	81 億円	164%	314%	タイ(91%)
乾燥なまこ	167 億円	133%	-	香港(98%)

資料：農林水産省資料より作成。

「21 世紀新農政 2008」<sup>59</sup>においても、「21 世紀新農政 2007」に引き続き、平成 25 年までに輸出額 1 兆円規模を目指し、「我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略<sup>60</sup>」(以下「輸出戦略」という。)に沿って輸出促進策に取り組むこととされた。

この「輸出戦略」は、平成 20 年 6 月に開催された平成 20 年度農林水産物等

<sup>58</sup> 「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 F T A 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べきだ」としている。

<sup>59</sup> 平成 20 年 5 月 7 日 食料・農業・農村政策推進本部決定。

<sup>60</sup> 平成 19 年 5 月 25 日に開催された平成 19 年度農林水産物等輸出促進全国協議会総会において了承された。その主な内容は、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、H A C C P ・ G A P 手法の導入、有機 J A S 規格の同等審査の迅速化、輸出拡大が期待される品目の関税撤廃・削減等) 品目別の戦略的な輸出促進(重点個別品目と重点国の設定、工程表の策定、広報戦略の策定と広報媒体の整備、知的財産・ブランド戦略の推進等) 意欲ある農林漁業者等への支援(国内外バイヤーとの商談の場の提供、丁寧な情報発信や相談体制の充実、海外における販売促進活動に対する支援、セミナーを通じた輸出情報の提供等) 日本食・日本食材等の海外への情報発信(重点的・戦略的なイベントの開催、日本食レストラン推奨計画との連携、WASHOKU-Try Japan's Good Food 事業、関係府省等の関連事業との連携)等。



輸出促進全国協議会総会において、さらなる輸出の拡大を目指して以下のとおり改訂された。

主な改正点は、商標問題への対応を具体化<sup>61</sup>、農商工連携の推進の追加<sup>62</sup>、重点個別品目、重点国・地域の追加<sup>63</sup>、「輸出実行プラン」の検討結果の反映、輸出ビジネスモデル<sup>64</sup>の確立の記載等である。

なお、輸出促進対策事業の21年度予算概算要求は下表のとおりである。

平成21年度予算概算要求における輸出促進対策事業

品目別の戦略的な輸出促進	
産地発の課題の解決等（ステップアップ推進事業）	194（ 0）百万円
品目ごとのDNA分析技術の開発	58（ 58）百万円
意欲ある農林漁業者等に対する支援	
農林漁業者等の販売促進活動に対する支援 <sup>65</sup>	876（ 600）百万円
海外における展示・商談会の開催、常設店舗の設置	426（ 500）百万円
国内における展示・商談会の開催・人材バンクの活用	120（ 61）百万円
農産物の輸出検査体制の強化	60（ 44）百万円
日本食・日本食材等の海外への情報発信	
「WASHOKU-Try Japan's Good Food」事業等を通じた情報発信	282（ 366）百万円
海外日本食優良店の普及を通じた情報発信	217（ 227）百万円
合 計	22（ 21）億円

資料：農林水産省資料より作成。（ ）内は20年度予算額

平成15年2月以降、検疫上の理由で禁止されていた米の中国向け輸出<sup>66</sup>については、平成19年4月の大臣級会談において基本的な検疫条件<sup>67</sup>について合意され、暫定的な輸出条件の下で平成19年6月に輸出を再開した<sup>68</sup>。

その後、具体的にくん蒸処理方法等の細部条件<sup>69</sup>について技術的協議を進め

61 「博多」「佐賀」「鹿児島」等の地域名が既に中国で商標登録されており問題になっている。今次改訂により「海外で第三者が我が国の地名等を商標等として取得している問題について、知的財産に関する研修会、相談窓口等を通じて対応方策等の情報提供を行うとともに、関係府省で連携を図り外国政府に対し我が国の著名な商標の保護を申し入れるなどの対応を図る。」と付け加えられた。

62 「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」（平成20年法律第38号）の枠組みを活用し、輸出の拡大につながる中小企業者と農林漁業者との有機的な連携に対し支援を行うと付け加えられた。

63 ロシア（いちご・りんご・なし・ぶどう）、カナダ・フランス（緑茶）、タイ（かんしょ）等。

64 木材（中国向け低コスト木造住宅部材の技術開発）、水産物（さんまの輸出相手国開発型）等。

65 輸出プロモーター（商社OB、経営コンサルタント、海外の商標出願に精通した弁理士等）の導入（定額補助、上限500万円）等によって輸出能力を養成する等である。

66 中国での嗜好は、華北を除くと長粒米が多く食されており、特に華南では長粒米をチャーハンで食べるものが多く、日本産米のような短粒米にはなじみが少ない。日本産米は、寿司飯は当然としても、おかゆに調理すると美味しく、また冷めても再加熱しても美味しいと評価されており、中国産米に比較して非常に高価格であるが、潜在需要は大きいと推測されている。『平成19年度品目別市場実態調査』

67 (1)中国の検疫対象害虫である3種類のカツオブシムシ（ヒメアカカツオブシムシ、カザリマダラカツオブシムシ、ヒメマダラカツオブシムシ）が発生していないことが確認された精米工場において精米が行われること (2)輸出前にくん蒸処理を行うこと等。

68 19年度は124トンを輸出。しかし、約30tが売れ残っており、輸出戦略の見直しが迫られている。『日本農業新聞』（2008.7.18）

69 (1)くん蒸処理の際の再汚染防止措置として、くん蒸倉庫については、予め3か月間のトラップ調査と、くん蒸処理の都度の1か月のトラップ調査を実施すること、(2)新たな精米工場の指定に際して実施する事前のトラップ調査の期間を1年間とすること等。

てきたが、平成 20 年 5 月、協議がまとまり日本産精米の恒常的輸出条件が確立することとなった。

この他、中国側が日本からの輸入を禁止している品目としては、牛肉（理由：BSE）、家きん肉（高病原性鳥インフルエンザ）、豚肉・豚皮（豚コレラ）の肉類がある。また、生鮮果実・野菜で輸入が認められているのは「リンゴ」と「ナシ」のみである<sup>70</sup>。これらは我が国が輸出を得意とする分野であり、積極的な市場開放に向けた交渉の推進と早期の輸入解禁が求められよう。

---

<sup>70</sup> 日本の野菜・果実は輸入禁止品目となっていないが、初めて中国に輸入される野菜は、有害生物リスク評価を経て、国家間で検疫議定書を締結しなければ輸入することができない。カキ・モモ・ブドウ・イチゴ・サクランボ・キウイフルーツ・スイカ・メロン・かんきつ類・ナガイモについて我が国は正式に輸入許可の要請を行っている。

## 第2 食の安全と消費者の信頼の確保

### 1 事故米穀の不正規流通問題

(担当調査員:吉川美由紀、中村稔、信太道子(内線 3373))

#### (1) 経緯

平成19年1月以降の相次ぐ食品企業による不祥事や同年12月から翌年1月にかけて発生した中国産冷凍餃子中毒事件により、食の安全や信頼性に対する国民の不信が急速に高まった。その上、平成20年9月には、米加工販売業者「三笠フーズ」が、残留基準値を超えるメタミドホス<sup>71</sup>やアフラトキシン<sup>72</sup>が検出された中国産米等の事故米穀<sup>73</sup>を食用として不正に転売していた事実が明らかとなり、食の安全に対する信頼を根底から揺るがしている。

これまでのところ、三笠フーズに係る事故米穀の取扱事業者数は約390社にも及び、酒、米菓等の食品製造業者にとどまらず、給食施設、外食関係事業者等をも含み、これらを介して保育園や老人ホームで事故米穀が食用として消費されていたことが明らかとなっている。また、三笠フーズの他に、浅井、太田産業、島田化学工業の3社による不正転売の事実も判明し、その影響は多方面に及んでいる。

こうした本事案の広域性、社会的影響の大きさ等にかんがみ、情報一元化、迅速な情報提供を図る観点から、内閣府に、「事故米穀

#### 三笠フーズ等による事故米穀の不正規流通問題の経緯

平成19年1月29日	東京農政事務所に、三笠フーズ(本社:大阪府、工場:福岡県)から残留農薬基準値を超える中国産もち精米の売込みを受けたとの匿名の通報
1月30日～	農林水産省 三笠フーズに対する調査(事前通告なし)を行うが、不正転売の事実を確認できなかった。
平成20年8月22日	福岡農政事務所に「三笠フーズが事故米穀を焼酎用として転売」と匿名の通報(27日に再度通報)
29日～	農林水産省 関係先への立入調査
9月4日	三笠フーズ 社長が不正転売の事実を認める。
5日	農林水産省 メタミドホス等が検出された事故米穀が三笠フーズにより食用に転売された事実を公表 福岡県 食品衛生法に基づき、三笠フーズに対し事故米穀の回収を命令
8日	農林水産省 三笠フーズが輸入商社からアセタミブリドが検出された事故米穀を購入し、不正に転売していた事実を公表。事故米穀の買受業者の全国一斉点検開始
10日	農林水産省 浅井・太田産業(2社とも愛知県)が事故米穀の不正転売を行っていた事実を公表
11日	農林水産省 三笠フーズ等を不正競争防止法違反で告発 農林水産省 事務次官が記者会見で「私どもにも責任があると考えているわけではない」旨の発言
12日	食品安全委員会委員長 三笠フーズが不正転売した事故米穀は「健康に悪影響が出る心配はない」旨の見解 福岡県 三笠フーズ九州工場に対し営業禁止命令 太田農林水産大臣(当時) 不正転売された事故米穀に関して「じたばた騒いでいない」などと発言
14日	大阪農政事務所の元消費流通課長が、三笠フーズ社長から接待を受けていたことが判明
16日	福田総理(当時) 消費者担当特命大臣の下に第三者委員会を設置し、原因究明や改善策を検討すること等を指示。 農林水産省 「事故米穀の不正規流通に関する調査結果の中間報告について」を公表。三笠フーズに係る事故米穀の取扱業者(375業者)リスト及び島田化学工業が事故米穀を不正転売していた事実を公表。 内閣府 「事故米穀の不正規流通に関する今後の対応について」を公表。「事故米穀の不正規流通に関する対応検討チーム」の設置を決定
18日	衆・参農林水産委員会 事故米穀の不正規流通問題について質疑(閉会中審査)
19日	太田農林水産大臣(当時)及び農林水産事務次官 辞任 内閣府 「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」を設置
22日	内閣府 「事故米穀の不正規流通事案に関する対応緊急とりまとめ」を公表 農林水産省 三笠フーズが不正転売した事故米穀を購入した業者として16業者を追加公表
24日	大阪・熊本・福岡の3府県警 三笠フーズ及びその関係先を不正競争防止法及び食品衛生法違反の疑いで家宅捜査
28日	農林水産省 「農林水産省の取組に関する工程表」を公表
10月3日	農林水産省 政府所有の事故米穀の廃棄処分を開始
10日	農林水産省 「輸入麦買入委託契約書」を改正し、輸入麦の入札を再開。「政府所有米穀の流通に関する検査マニュアル」を作成、公表。

資料：農林水産省、厚生労働省、内閣府等の資料に基づき作成

<sup>71</sup> 有機リン系化合物で殺虫剤の一種。

<sup>72</sup> カビ毒の一種で、地上最強の天然発癌物質。その毒性はダイオキシンの10倍以上といわれている。

<sup>73</sup> 「事故米穀」とは、WTO協定に基づく輸入米穀(年間76.7万トン)のうち輸入後の国内残留農薬基準の見直しによって基準値を超えることが判明した米穀等及び倉庫に保管中に水濡れ等の被害を受けたりカビが生えたりしたものであり、用途(工業用、飼料用等)を限定して売却するものをいう。

の不正規流通に関する対応方針検討チーム」が設置され<sup>74</sup>、事故米穀の流通経路の早期解明や再発防止策等の検討が進められている。9月22日には、「事故米穀の不正規流通事案に関する対応策緊急とりまとめ」以下「緊急とりまとめ」という。)が公表され、これまでに判明した事実、当面の緊急対応、今後の課題等について取りまとめられたところである。

また、農林水産省は、「緊急とりまとめ」を受けて、「農林水産省の取組に関する工程表」(平成20年9月28日 農林水産省事故米対策本部<sup>75</sup>)を策定し<sup>76</sup>、その中で、米の流通規制、米のトレーサビリティ・システムの確立、原料米原産地表示システムの確立、罰則の強化等を内容とする法案を平成21年通常国会に提出すべく検討を進め<sup>77</sup>、11月中に新制度の骨格をまとめることとしている。

なお、流通ルートの解明や再発防止と併せて、これまでの農林水産省の事故米穀に関する業務の実態等を徹底して検証するため、内閣府特命担当大臣の下に、「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議<sup>78</sup>」が設置され、その検証結果を踏まえて関係職員の処分が行われることとされている。

## (2) 課題

### 疑義情報への行政の対応及び消費者への情報提供

ミートホープ事件や中国製冷凍餃子中毒事件においても、疑義情報への行政の対応の遅れや消費者への情報提供の在り方等が課題とされてきたところである。本事案においても、農林水産省は、平成19年1月に疑義情報の提供を受け、三笠フーズに対して立入調査を行いながら、在庫確認のみにとどまり、不正転売の事実を見抜けなかった。疑義情報の提供を受けた段階で、三笠フーズに対して徹底した追及を行わなかった農林水産省の責任が問われている。

また、三笠フーズに係る事故米穀の取扱事業者リストの公表に当たっては、当初、農林水産省は、同意を得た事業者の名称のみを公表する方針であったところ、情報開示に消極的な姿勢に厳しい批判が集まったため、ようやく取扱事業者全ての実名公表に踏み切った<sup>79</sup>。さらに、公表に際して、三笠フーズの事故米穀を扱っていない業者や適切に非食用に処理・在庫管理していた業者を公表する等の不手際が重なり、かえって混乱に拍車をかけた結果となり、情報提供の在り方については、今後課題を残した形となっている。

<sup>74</sup> 本チームは、福田内閣総理大臣(当時)より、政府一体となって対応するよう指示がなされたことから設置され、増原内閣府副大臣をヘッドとし、関係府省の担当官で構成されている。

<sup>75</sup> 「事故米対策本部」は、石破農林水産大臣を本部長とし、農林水産省の幹部職員で構成され、事故米穀の流通経路の早期解明や再発防止策等について検討を行っている。

<sup>76</sup> 工程表では、今後の取組を、速やかに対応すべきもの、次期通常国会への法案提出に向けて準備すべきもの、平成21年度を目途に準備すべきものの3段階に分けている。

<sup>77</sup> 米流通に関する専門家等で構成する「米流通システム検討会」において、検討中。

<sup>78</sup> 法曹関係者、消費者問題の専門家等で構成。

<sup>79</sup> しかし、取扱事業者全ての実名を公表したことについては、公表された事業者の大半が残留農薬等に汚染された米と知らずに購入していた末端事業者であるため、被害者側に近いとの認識が強く、取扱事業者全ての実名を公表したことについては批判もある。(『産経新聞』(2008.9.18))

### 事故米穀を含めた政府の米穀販売に係る取扱い

カドミウム米<sup>80</sup>、加工原材料用米<sup>81</sup>、配合飼料用米<sup>82</sup>など主食以外の用途への販売が開始された際には、これらについては相応の転売防止措置が講じられてきたところであるが、事故米穀については、その取扱いを見直してこなかったことが問題とされている<sup>83</sup>。事故米穀については、「物品（事業用）の事故処理要領」（昭和40年3月8日食糧庁長官通知）に基づき、品質の程度を勘案して、加工原材料用・飼料用・工業用糊等の用途を決定して処理されてきたところであるが、工業用糊等の場合も含め、着色、加工時の立会確認・帳簿調査といった転売防止規定が整備されてこなかった。

さらに、平成13年の国内BSEの発生を契機に、農林水産省は、平成15年7月、食糧庁を廃止して、食品のリスク管理と消費者行政を担う「消費・安全局」を設置したにもかかわらず、その後も事故米穀の取扱いを見直してこなかったこと、また、アフラトキシンや残留農薬基準値を超えた米穀による危害を考えれば、食用への転売防止に対する十分な留意が必要だったにもかかわらず、事故米穀の範疇で取り扱ってきたことが問題として指摘されている。

### 米の流通・取引に関する検査体制

これまで政府が所有する事故米穀を売却する際には、売買契約に基づき、買受業者に加工計画書を提出させ、農林水産省による加工時の立会確認・帳簿調査を実施してきたところである。しかし、事故米穀の立会確認や帳簿調査に関してはマニュアルも定められておらず<sup>84</sup>、三笠フーズの事案では、こうした立会確認等を過去5年間に96回にわたって実施しながら<sup>85</sup>、事故米穀の不正転売を見抜くことができなかった。このように農林水産省が不正転売を長年、見逃してきた原因は、事前通告した上で立会確認等が行われていたこと、買受業者の販売先の調査や買受人の帳簿との整合性のチェックを行ってこなかったこと等にあるとの指摘がなされている。

農林水産省は、厳密なマニュアルを作成し、抜き打ちで検査を実施することとしているが<sup>86</sup>、米の流通・取引全般にわたる検査体制の在り方について再検討

<sup>80</sup> カドミウム含有米（国産米）については、「合板接着剤原料用米穀の委託変形加工業務取扱要領」（昭和49年11月19日食糧庁長官通知）及び「合板接着剤原料用着色米穀粉の売却要領」（昭和49年12月5日食糧庁長官通知）に基づき、合板接着剤として売却する際には、着色、加工時の立会確認・帳簿調査といった転売防止措置が講じられている。

<sup>81</sup> 平成7年からミニマム・アクセス米が輸入され、「加工原材料用米穀の売却要領」（平成7年11月1日食糧庁長官通知）に基づき、酒造用・米菓用・味噌用等に売却が開始されたが、変形加工時の立会確認・帳簿調査といった転売防止措置が講じられている。

<sup>82</sup> 平成18年からミニマム・アクセス米を「政府所有米穀の配合飼料用販売事務取扱要領」（平成18年5月30日総合食糧局長通知）に基づき、配合飼料用に売却が開始されたが、販売先の限定、解袋・バラ化、加工・配合時の立会確認・帳簿調査といった転売防止措置が講じられている。

<sup>83</sup> 第4回・第5回「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」説明資料

<sup>84</sup> 加工原材料用米穀のマニュアル等を参考にして実施されてきた。

<sup>85</sup> 「浅井」に対しては16回、「太田産業」に対しては26回、立会い調査等を行っている。

<sup>86</sup> 農林水産省は「政府所有米穀の流通に関する検査マニュアル」（平成20年10月 総合食料局）を作成し、食糧法第52条に基づく強制力のある立入調査を定期的及び随時に、抜き打ちで実施することとしている。

することが求められている。

また、農林水産省では、これまで米の販売業務と検査業務を同一部局<sup>87</sup>で行ってきており、このことが買受業者に対する検査を甘くし、不正転売を長期にわたって見逃した原因の一つとして指摘されている<sup>88</sup>。このため、米の売買業務に関する組織と米取引に関する検査部門の在り方について検討を進め、11月中に農林水産省の組織等の在り方の骨格をまとめることとしている<sup>89</sup>。

#### 事故米穀を流通させないための措置

事故米穀の処理については、「緊急とりまとめ」において、単なる水濡れ等を除き、食用への横流しの可能性を根本から断つため、今後、国内市場に流通させないこととしている。

このため、国家貿易で輸入する米については、国と輸入業者との契約により、輸入検疫で食品衛生上問題があることが判明した場合には、輸出国等への返送又は廃棄処分を行わせることとし、その費用については、商社等の輸入業者の負担とすることとしている<sup>90</sup>。また、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（以下「食糧法」という。）」に基づき備蓄している国産米については、保管上の問題等によりカビ等が発生した場合には、国が廃棄処分を行うこととしている。

しかし、これまで、米の輸入業務を農林水産省から委託されてきた商社等は、返送や廃棄によるコスト増を敬遠したため、事故米穀を食用以外の工業用として売却していたものである。そのような実態から、工業用として売却ができなくなると、商社等が米の輸入業務に参加しなくなるのではないかと懸念されている。

#### 米穀の流通システムの検証等

本事案に端を発し、米の流通システムの問題が指摘されている。米の流通制度については、平常時においては、流通業者による多様な販売活動の舞台を提供する観点から、平成16年に施行された改正食糧法により計画流通制度が廃止され、出荷・販売事業者について登録制から届出制へと規制が大幅に緩和された。これにより、消費者ニーズを基点とした多種多様な販売経路が確立されることとなったが、一方で、政府が流通システム全体を管理・監督することが困難となり、流通経路の中に悪質な業者が介在する余地を生んだ。本事案においても、流通過程に膨大な数の仲介業者が存在し、米の実物を扱わないブローカ

<sup>87</sup> 本省では総合食料局、地方農政局では食糧部。

<sup>88</sup> 『日本農業新聞』（2008.9.28）

<sup>89</sup> 石破農林水産大臣の指示により、今回の事故米穀の不正規流通問題を踏まえ、国民の視点から、農林水産省の業務・組織の見直しについて検討を行うため、省内に課長クラスを中心とする「農林水産省改革チーム」を設置した。

<sup>90</sup> 農林水産省は、米と同様に国家貿易で輸入している麦について、「輸入麦買入委託契約書」等を改正し、食品衛生上問題がある場合には、輸出国等への返送・廃棄すること、その費用については、輸入業者の負担とすることを契約上明記することとし、平成20年10月10日、輸入麦の入札を再開した。

一業者も含まれていたとされる。

このため、農林水産省において、米の取扱業者に関する規制（悪質業者に米を扱わせないようにする方法）、事故発生時の情報収集、流通経路の把握の迅速化を図るための米に関するトレーサビリティ・システム、消費者が米関連商品を適切に選択できるようにするための原料米原産地表示システム等の在り方について検討が始められたところである<sup>91</sup>。

今後、米粉用、飼料用等新規需要米に対する支援の充実<sup>92</sup>により、こうした主食用米とは異なる用途の米の流通量が飛躍的に増大することも考えられる。

そもそも、主食用、米粉用、飼料用等の米の用途毎の価格は、品質に応じた合理的な価格形成がなされているわけではなく、その価格水準は代替関係にある製品の原料価格（小麦等）との価格関係（値頃感）により決定されることから、主食用、米粉用、飼料用等には大幅な価格差が存在するのが現状である。したがって、このような米の用途別価格に大幅な格差があることを前提として、不適正流通を防止し、また、消費者の安全・安心を確保するためには、主食用、米粉用及び飼料用の間で流通を確実に遮断し、横流しを防止することが極めて重要になってくる。用途別の価格に大幅な格差があれば、悪質業者にとって介入するメリットが生ずるのであり、その排除という視点から流通システムについて実効ある見直しを図られるよう今後の検討状況について注視していく必要がある。

また、今後の検討においては、現在の用途別の大幅な価格差が存在することを前提とした米生産システムを維持していくのか、あるいは、品質に応じた合理的な価格形成が行われるシステムへと転換を図るのか、米生産システムの在り方そのものについての検討も必要になる。

さらに、トレーサビリティ及び原料原産地表示のシステムは、消費者の安全・安心の確保の観点から有効な手法であることから、その在り方について検討を進めていく必要があり、その場合、それぞれの義務付けの範囲<sup>93</sup>が論点となるものと考えられる。

#### ミニマム・アクセスに対する考え方

本事案では、米のミニマム・アクセスにも焦点が当てられることとなった。ミニマム・アクセスは、平成5年のウルグアイ・ラウンド農業合意に基づき設定されたもので、現在、我が国は年間76.7万トンの米を輸入することとしている。ミニマム・アクセスの法的性格について、政府は、「我が国が負う法的義務の内容は、コメの国内消費量の一定割合の数量について輸入機会を提供するこ

<sup>91</sup> 「米流通システム検討会」において、検討中。

<sup>92</sup> 40頁参照

<sup>93</sup> 民主党が第169回国会に提出した「食の安全・安心対策関連3法案」においては、全ての加工食品について、原料原産地表示を義務付けることとしている。また、「農林水産政策大綱 農山漁村6次産業化ビジョン～農林漁業・農山漁村の再生に向けて～」(平成20年9月)において、将来の一定時期(5年後)に、全ての食品についてトレーサビリティを義務付けることとしている。

とであるが、コメは国家貿易品目として政府が輸入を行う立場にあることから、ミニマム・アクセス機会を設定すれば、通常の場合には、当該数量の輸入を行うべきものと考えている」旨の統一見解を示している<sup>94</sup>。

ミニマム・アクセスに係る実際の輸入は、一般的に農林水産省と商社等輸入業者との間で委託業務契約が締結され、輸入業者により米の買付、輸入先国から国内倉庫までの輸送・運送等が行われるが、その際、輸入米の安全性については、食品衛生法に基づく検査（輸入検疫）等で確認されており、この時点で残留農薬基準値を超える米については食用としての輸入は認められないため、輸入業者は食用以外の工業用として売却する等の処理をすることとなる。

農林水産省は、このようなケースにおいても、ミニマム・アクセスの達成に資するよう、政府として一旦買入を行い、買入額と同額で即時に当該輸入業者に売り渡す（「瞬間タッチ」）という運用を行ってきたが、このように事故品をも外形的に輸入してまでミニマム・アクセスを達成する必要性があったのかどうか、ミニマム・アクセスの法的性格についても改めて政府の見解を確認しておく必要がある。また、現在行われているWTOドーハ・ラウンド交渉においては、米を重要品目とした場合、ミニマム・アクセスを追加的に拡大する必要があるとされているが、このような状況下でミニマム・アクセスを拡大することは、在庫の増嵩による財政的な負担をさらに増やし、食料自給率を下げる方向に働くことになりかねないが、我が国の交渉スタンスについても改めて確認しておく必要がある。

## 2 原料原産地表示及び消費者行政の一元化

相次ぐ食品偽装事件、中国産冷凍餃子中毒事件等を契機として、原料原産地表示や消費者行政の在り方が重要課題として認識されている。

### (1) 原料原産地表示

現在、食品の原産地表示については、「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、すべての生鮮食品に原産地表示が義務付けられるとともに、外国で製造されたすべての加工食品に製造国名を表示することが義務付けられているものの、原材料の原産地については、その表示は義務付けられていない。また、国内で製造される加工食品については、その中でも原材料が品質を左右する加工度の低い生鮮食品に近い20食品群等について、原料原産地表示が義務付けられている。なお、外食・中食においては、使用する原材料の種類が多い上に、産地が頻繁に変わること等から、現在のところ、原料原産地表示の義務付けはなされていない。このため、加工食品の原料原産地表示の在り方が大きな政策課題となっている。

自由民主党は、「動植物検疫及び消費安全に関する小委員会」において食品表示制度等の在り方について検討を行い、平成20年7月、「食品表示制度等の充実

<sup>94</sup> 平成6年5月27日衆議院予算委員会、ただし、輸出国の凶作により輸出余力がない等例外的なケースにおいては、ミニマム・アクセス数量に満たなかったとしても法的義務違反には当たらないとしている。



に向けて - 動植物検疫及び消費安全に関する小委員会取りまとめ - 」を公表し、加工食品の原料原産地表示の充実とともに、JAS法への直罰規定の導入について提言を行った<sup>95</sup>。

一方、民主党は、すべての加工食品について主要な原料原産地表示を義務付けること<sup>96</sup>等を内容とする「食の安全・安心対策関連3法案」を第169回通常国会に提出した。

## (2) 消費者行政の一元化

政府は、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、「消費者庁」を内閣府の外局として設置、表示、取引、安全、物価・生活の4分野に係る法令を新組織に移管・共同所管<sup>97</sup>、新組織への強力な総合調整権限、勧告権等の付与、一元的な相談窓口の設置等を内容とする「消費者庁設置関連3法案」<sup>98</sup>を第170回臨時国会に提出したところである。なお、食品・製品の事故や悪徳商法により重大な被害が生じた場合には、問題の業者に行政処分を行うよう内閣総理大臣が直接、担当省庁に「措置要求」する権限が盛り込まれており、重大事案については内閣総理大臣が強力な権限を発揮できる形となっている。

一方、民主党は、閣外から行政機関を監視するため、国会・内閣から独立した機関で、消費者関連法律の企画立案とともに、国会・内閣への立法提言ができる「消費者権利院」を創設するための「消費者権利院法案」等<sup>99</sup>の国会提出に向けて準備を進めている。

## 3 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))

### (1) 経緯

平成13年9月、我が国で初めてBSEが確認され<sup>100</sup>、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<sup>101</sup>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

95 『日本農業新聞』(2008.7.25)

96 ただし、一定規模以下の中食・外食業者には当分の間、表示しなくてもよいこととしている。

97 表示に関する法律(食品衛生法、JAS法等)をはじめとする計29法律を新組織に移管・共同所管することとしている。なお、食品安全委員会は新組織には移管しない。

98 平成20年9月29日、「消費者庁設置法案」、「消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」及び「消費者安全法案」を提出。

99 「消費者権利院法案」及び「消費者団体訴訟法案」を提出予定。

100 平成20年3月24日までに、35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13頭)。

101 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。

米国産牛肉輸入問題等の経緯

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、輸入手続が再開された。

輸入手続再開決定に当たり、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<sup>102</sup>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

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
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を停止
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	キーン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
20年 7月31日	全頭検査への国庫補助の終了

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

<sup>102</sup> 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かったことが確認されたとされている。

いこととなった。

## (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おり、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、日本に対し、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、米国側は、米国におけるBSEリスクは低下していることを主張した。日本は、「米国産牛肉の輸入条件の見直しは、技術的な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」<sup>103</sup>としている<sup>104</sup>。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。

なお、韓国は、平成20年4月に、輸入制限を段階的に緩和することで米国と合意したが、この合意に反対するデモが起こる等政治問題化した<sup>105</sup>。

### 国内のBSE対策(20か月齢以下のBSE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BSE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、BSE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BSE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「BSE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BSE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、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20年7月末、20か月齢以下のBSE検査の国庫補助が終了したが、8月以降も77の地方自治体が独自予算で全頭検査を継続している<sup>106</sup>。このこと

<sup>103</sup> 平成19年12月17日付の外務省、厚生労働省及び農林水産省の統一見解。この政府統一見解は、平成19年12月の日米次官級経済対話後の記者会見で、米国農務次官による「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」という発言に対して、示したものである。

<sup>104</sup> 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。なお、技術会合の取りまとめはまだ公表されていない(平成20年10月現在)。

<sup>105</sup> 平成20年4月の合意内容は、骨付きの米国産牛肉の輸入を認める、30か月齢未満の牛肉は扁桃腺部等を除去する、30か月齢以上の牛肉は、米国が飼料規制を強化した段階で、輸入を認めるというものであったが、韓国国内での反発を受け、米韓両政府は、米国の業者は30か月齢以上の牛肉の韓国向け輸出を自粛し、それを米国農務省が保証すること等を同年6月に合意した。

<sup>106</sup> 『産経新聞』(2006.8.22)等

について、食品安全委員会委員からは「(消費者には)検査が安全を確保しているという誤解が非常に強く、そのことから生じる大きな不安が残っているのではないか」といった指摘<sup>107</sup>があり、食品安全委員会は「平成13年10月の飼料規制以降に生まれた牛には、飼料規制開始直後に生まれた1頭を除き、現在までのところ20か月齢以下も含めてBSE検査陽性牛は確認されていない」旨の委員長談話<sup>108</sup>を発表した。国内のBSE対策の在り方とともに、消費者と食品安全委員会等とのリスクコミュニケーションの在り方が問われていると言えよう。

#### 4 高病原性鳥インフルエンザ<sup>109</sup>問題

(担当調査員：吉川美由紀、信太道子(内線3373))

##### (1) 経緯

我が国では、平成16年1月から3月にかけて、79年ぶりに家きんにおける高病原性鳥インフルエンザの発生が確認された<sup>110</sup>。この発生を受け、同年6月に家畜伝染病予防法が改正<sup>111</sup>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。以後、国内では、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が、平成19年1月に宮城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が発生した。

平成20年は、これまでに家きんでの発生はないが、4月下旬から5月上旬にかけて秋田県、青森県及び北海道で回収された野鳥から、高病原性鳥インフルエンザウイルス(H5N1亜型)が確認された。農林水産省は、家きんの飼養衛生管理や異常鶏を確認した際の早期通報の徹底を図るとともに、国内の養鶏場での発生を予防するため、国の負担で緊急消毒を実施した。

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ウイルスがヒトに感染する例も報告されており<sup>112</sup>、新型インフルエンザ<sup>113</sup>発生の危険性も高まっている。このため、日本

<sup>107</sup> 食品安全委員会第249回会合議事録(平成20年7月31日)

<sup>108</sup> 平成20年7月31日(食品安全委員会HP[[http://www.fsc.go.jp/sonota/bse\\_iinchodanwa\\_200731.html](http://www.fsc.go.jp/sonota/bse_iinchodanwa_200731.html)]を参照。)

<sup>109</sup> 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。

<sup>110</sup> 山口県、大分県、京都府で発生。

<sup>111</sup> 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。

<sup>112</sup> 平成15年以降の調査で平成20年9月10日までにヒトへの感染確定症例数は387(うち死亡例数245)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」)[<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kansenshou02/pdf/03.pdf>]を参照。)

<sup>113</sup> 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

政府は「新型インフルエンザ対策行動計画」(平成17年11月策定)に基づき、政府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。平成20年5月には、新型インフルエンザが発生した場合に迅速にまん延防止が図れるように、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律及び検疫法が改正された。

## (2) 課題

### 防疫指針の変更

我が国は、防疫指針に基づき、発生国からの病原体侵入の防止、発生した場合は被害を最小限に食い止めることを基本として高病原性鳥インフルエンザ対策を講じている。発生予防策として、海外の発生情報の収集と水際検疫体制の確立、モニタリングによる監視と異常鶏の早期発見・早期通報、農場の飼養衛生管理の徹底を行い、また、万が一発生した場合には、殺処分及び移動制限等の迅速なまん延防止対策を実施することとしている。

防疫指針は、発生した場合のまん延防止措置を確実・迅速に行うだけでなく、養鶏業者や関係業者の経済的損失を軽減するため、これまで2回変更されてきた。平成20年に野鳥で高病原性鳥インフルエンザが確認されたことを受け、農林水産省は、防疫効果を高めるために、高病原性鳥インフルエンザの防疫対象として、鶏、うずら等に加えダチョウ、きじ及びぼろぼろ鳥を追加すること、

報告聴取の対象となる家きん飼養者を飼養羽数1,000羽以上から100羽以上に拡大、都道府県が実施する定点モニタリング(毎月検査)の検査対象を1家畜保健衛生所当たり1農場から3農場に拡大すること等、防疫指針の変更を検討している。

### 野鳥における高病原性鳥インフルエンザへの対応

平成20年の野鳥での高病原性鳥インフルエンザ発生で、通常のサーベイランス<sup>114</sup>ではウイルスの保有が確認されなかったこと、死亡・衰弱した野鳥の検査の在り方が問題<sup>115</sup>となったこと等を踏まえ、環境省は、「野鳥における高病原性鳥インフルエンザに係る都道府県鳥獣担当部局等の対応技術マニュアル」を策定した。本マニュアルでは、野鳥の大量死等の異常が認められた場合、都道府県鳥獣担当部局は家畜衛生部局と協力して簡易検査を実施し、その結果にかかわらず専門検査機関へ試料を送付するとしている。また、警戒レベルを3段階に分類し、警戒レベルに応じたサーベイランスを行うとしている。平成20年秋以降、本マニュアルの運用が開始する予定で、野鳥での発生の際も、都道

---

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で様々な症状がみられた。

<sup>114</sup> 環境省は平成16年から西日本を中心に渡り鳥の高病原性鳥インフルエンザウイルスの保有状況の調査を行っていた。

<sup>115</sup> 秋田県で回収された3羽のオオハクチョウから採取した検体を混ぜて検査したため、3羽の感染が集団感染であることが確認できなかった。また秋田県、青森県のケースでは最初に実施した簡易検査で陰性だったにもかかわらず、後に強毒型(H5N1亜型)だったことが判明した。

府県内の鳥獣担当部局と家畜衛生部局、都道府県と関係省庁、関係省庁間等、関係機関で十分な連携を図り、迅速に対応することが必要である。

### 第3 国内農業の体質強化

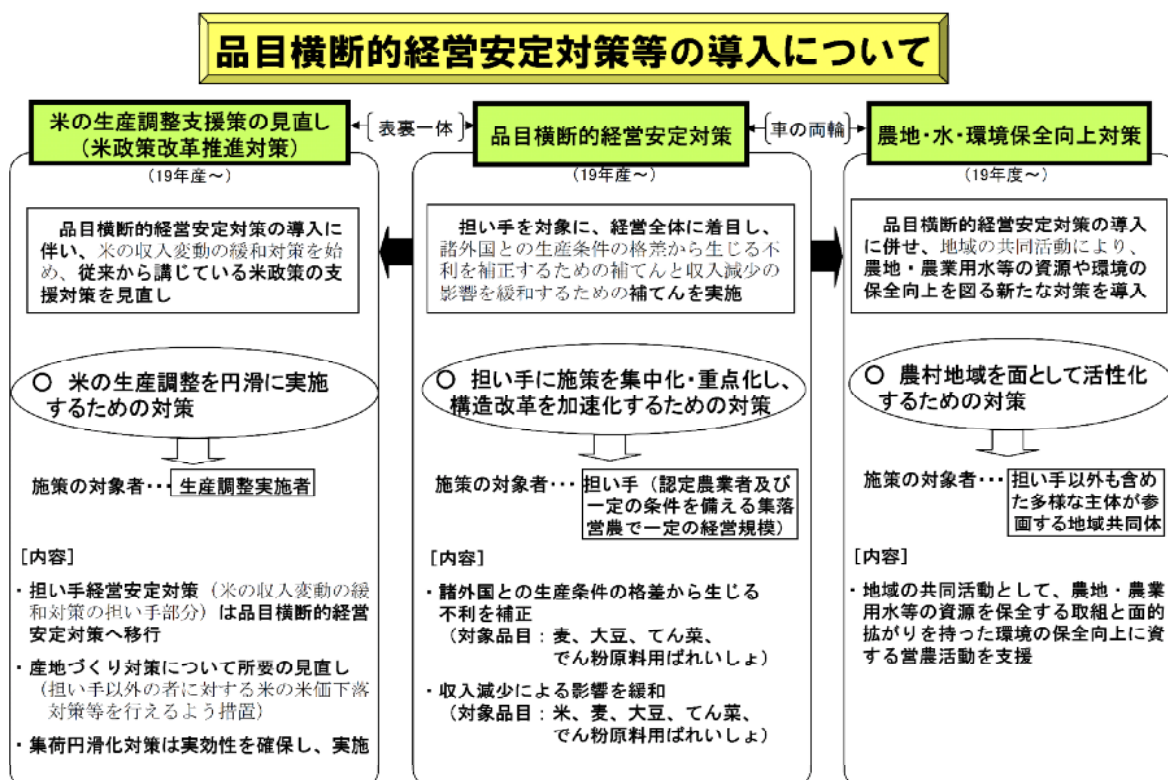
#### 1 水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）等の見直し

（担当調査員：梶原 武、中村 稔、内藤義人（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<sup>116</sup>ところであるが、一方で、農業・農村現場からは、経

<sup>116</sup> 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、

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たが、品目横断的経営安定対策の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ことなどから、新たな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、平成19年10月29日、与党主導の下、「米緊急対策<sup>117</sup>」を取りまとめるとともに、平成19年12月21日には、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」）。

## (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）。

##### (5) 収入減少影響緩和対策の充実

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。

<sup>117</sup> 38頁参照。



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
經理の一元化	共同販売經理

(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

対策見直し後、平成20年産について84,274経営体より加入申請が行われた。これは平成19年産の加入申請経営体数から16.4%増加しており、対策見直しに一定の効果があつたものと分析されている。

本対策見直し関連予算として、収入減少影響緩和対策に111億円（20年度当初予算追加）、小麦主産地緊急支援対策に151億円（19年度補正98億円、20年度当初予算追加53億円）、てん菜主産地緊急支援対策に17億円（19年度補正7億円、20年度当初予算追加10億円）が計上された。平成21年度概算要求においては、本対策に2,305億円要求している。

(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）が掲げる「効率的かつ安定的な農業経営」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、市町村特認制度の創設や集落営農指導要件の弾力的運用等の見直しが「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<sup>118</sup>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

制度の見直しにより、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同対策に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である。

「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<sup>119</sup>。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20年産米の加入申請者は78,781経営体であるから、特に稲作において、加入者がさら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、衆議院では継続審査となり、第169回通常国会において、否決され、廃案となった。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

<sup>118</sup> 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))

<sup>119</sup> 『全国農業新聞』(2008.1.11)

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。

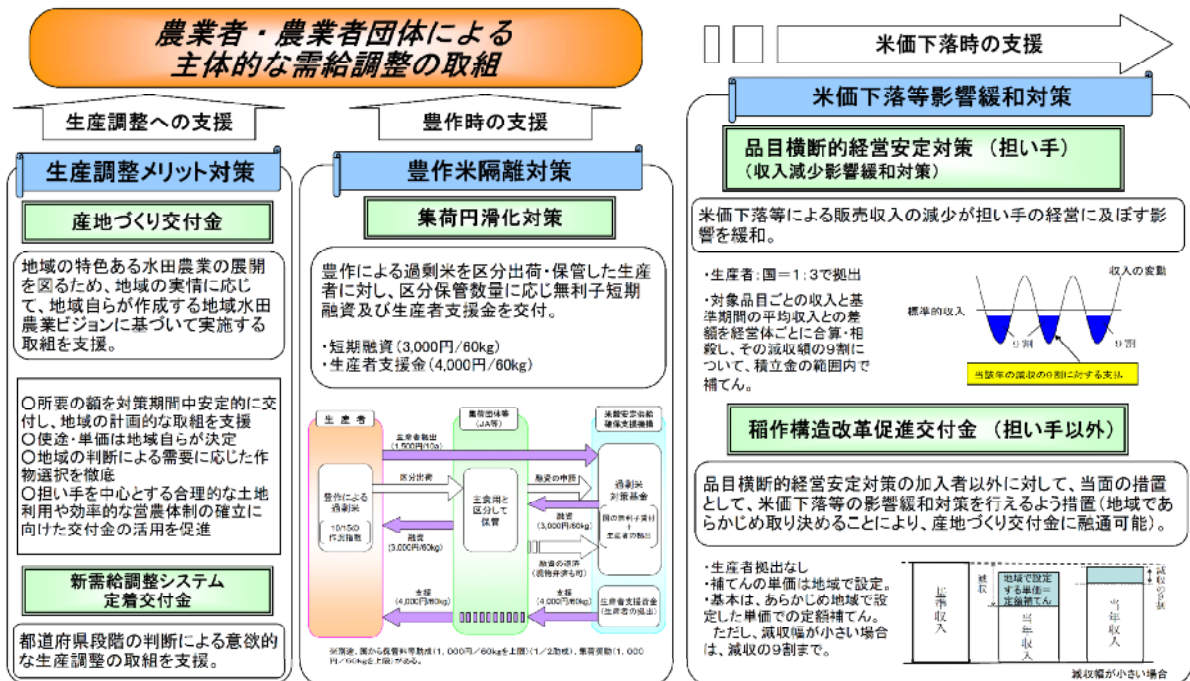
水田・畑作経営所得安定対策については、市町村特認制度の創設等により、民主党が批判していた同対策の選別政策的色彩はある程度緩和されることとなったが、民主党は、平成20年9月に公表した「民主党農林水産政策大綱 農山漁村6次産業化ビジョン～農林漁業・農山漁村の再生に向けて～」において、「戸別所得補償制度」の導入を主要対策の1つとして掲げており、今後とも、経営所得の安定に資する政策の在り方をめぐる与野党間の活発な議論が期待される。

2 米政策改革推進対策（生産調整の実効性確保、非主食用米の生産振興等）  
（担当調査員：中村 稔、梶原 武、安部幸也（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。平成19年産以降においては、「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～）



資料：農林水産省

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<sup>120</sup>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。

こうした状況を受け、農林水産省は、平成19年10月29日、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等を柱とする「米緊急対策」を決定した。本対策の実施により、平成19年産米の入札取引価格は下げ止まったとされる。

しかし、農林水産省が示した平成20年産米の需要量に関する情報は、需要の減少を背景として19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削減することが求められた。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と実施状況

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、飼料用米等「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。

### 「生産調整の進め方の見直し」のポイント

行政、農協系統、集荷・販売業界等の関係者がそれぞれ及び相互に連携して、生産調整目標を達成するために全力をあげ、必要な場合には、生産調整目標達成合意書を締結。

都道府県別の生産数量目標を適切に設定するため、産地づくり交付金の一部を活用した都道府県間調整の仕組みを導入。

飼料用米、バイオエタノール米等「新規需要米」を生産調整にカウントする方

<sup>120</sup> 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精算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。

式を導入。

新たな生産調整の拡大に対するメリット措置として、長期生産調整実施契約者に対し緊急一時金を交付する「地域水田農業活性化緊急対策」を実施（平成19年度補正予算において500億円を措置）。

ア）麦・大豆・飼料作物等を作付けた場合の支援として、地域協議会との5年契約を前提に5万円/10a（平成19年産未達成者は3万円/10a）

イ）飼料用米、バイオエタノール米等の非主食用米の低コスト生産技術の確立に対する支援として、地域協議会との3年契約を前提に5万円/10a

生産調整の目標配分、作付、収穫の各段階で目標達成に向けた取組を強化。

資料：農林水産省資料に基づき当室にて作成

こうした中、平成20年8月中旬時点の平成20年産米に係る主食用水稲作付面積は約2.9万haの過剰作付<sup>121</sup>が見込まれ、また、平成20年9月15日現在の平成20年産米の作柄概況では、作況指数102の「やや良」、予想収穫量（主食用）は864万7千トンとなっている。過剰作付と豊作により、農林水産省の予想需要量を50万トン程度上回ることになるが、小麦製品価格の高騰を背景とした昨年来の米消費の拡大という追い風もあり、現時点で過剰は10万トン程度になるものと見込まれている。豊作による過剰米を区分出荷する集荷円滑化対策が発動されれば、大幅な需給の緩和は回避されるものと考えられるが、同対策の発動要件は10月15日現在の作況指数が101以上の場合とされているため、作況指数の動向を注視する必要がある。

なお、平成21年産米に向けては、国際的に穀物需給がひっ迫する中で水田等の有効活用による食料自給率の向上と生産調整の着実な推進を図るため、平成21年度予算概算要求において、米粉用・飼料用米等に新規に助成を行う水田等有効活用促進対策526億円、既存産地の取組を継続支援するための産地確立交付金（産地づくり交付金の見直し）1,477億円等を要求している。

### (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、消費者ニーズを起点とした需要動向を、市場を通じて鋭敏に感じ取り、これ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年産から移行した農業者・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、農業者や産地が需給や価格情報を踏まえ、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。

<sup>121</sup> 統計上の乖離分を含めれば、過剰作付面積はさらに拡大する可能性もあると指摘されている。

しかし、平成19年産及びその反省を踏まえ行政による関与を強化した20年産においても、大幅な過剰生産が発生し、あるいは、発生する可能性がある現状においては、このシステムが本来的な役割を果たしているとは言い難い。また、その結果、米価下支え及び生産調整協力者支援の名目で、平成19年産においては34万トンの政府買入等が行われ、平成20年産においても、政府・与党内で支援策<sup>122</sup>が検討されるなど事後的な対応に追われている。

このような現在の状況を「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ているのか、米政策改革自体を見直す考えがあるのかどうか改めて確認しておく必要がある。

#### 米粉用・飼料用等新規需要米の本作化に向けた取組

国際的な穀物需給のひっ迫を背景とした穀物価格の高止まりにより、国内の畜産・酪農経営のみならず、国民生活にも大きな影響が出始めている。一方、国内においては、米の生産調整が行われている中で米価は右肩下がり推移している。

このような中、食料自給率・自給力を高める上での水田の有効活用、生産調整の円滑な推進の観点から、米粉用・飼料用等新規需要米の生産が注目を集めている<sup>123</sup>。国際的な穀物価格は一時期に比べ落ち着きを取り戻しているものの、新興国の経済成長、バイオ燃料用需要の増大等近年の需給環境の変化にかんがみれば、今後も価格は高水準で推移していくことが予想される。そのため、国内における新規需要米の本作化の実現は、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、新規需要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の生産者から見た収益性の格差であり、多収穫米の開発や直播栽培等により生産コストの逡減を図っていくとしても、普及・推進のためには、何らかの政策的支援が必要になる。これについて、政府は、従来産地づくり交付金とは別枠で、平成21年度予算概算要求に「水田等有効活用促進対策」526億円を要求しており、これら新規需要米等の生産を支援するため、生産調整の拡大部分等に対し5万円/10aの助成を行うとしている。確実な予算化が期待される場所であるが、19年産及び20年産に係る米政策の実施状況とその後の展開を踏まえ、生産調整の実効性確保策として十分なものなのかどうか確認しておく必要がある。また、既に麦・大豆等の転作による生産調整を推

<sup>122</sup> 自民党は、平成20年9月24日、20年産が10万トン程度の過剰となることを想定した上で、集荷円滑化対策が発動される場合においては、生産者手取7,000円/60kgに対し、地域の実勢価格にあわせ5,000円以上/60kgを国庫で上乗せすること、生産調整協力者に対し3,000円/10aの転作促進協力金を支払うこと等を決めた(『日本農業新聞』(2008.9.25))。

<sup>123</sup> 米粉については、小麦価格が高騰する中、小麦粉並の微細製粉技術が普及してきたことから、小麦粉代替原料として特に注目が集まっており、政府も普及・拡大に向けた支援立法を検討している旨報道されている(『日本農業新聞』(2008.8.8))。また、飼料用米については、山形県遊佐町が町を挙げて「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。

進んでいる地域においても、土壌条件等から新規需要米による生産調整に切り替えたいとの声が出てくることも考えられるが、こうした要望に対する対応方針についても確認しておく必要がある。

### 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、内藤義人(内線 3372))

#### (1) 経緯<sup>124</sup>

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<sup>125</sup>。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。

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。

<sup>124</sup> 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。

<sup>125</sup> 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、農林水産省が平成19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、平成19年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。平成21年度予算概算要求においては、耕作放棄地解消対策として998億円、農地の確保・有効利用の促進に213億円、面的集積の契機となる基盤整備の実施に220億円要求している。

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	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	
○ 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法制度上の措置を講じる 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「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>」



## (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としている。通例、規制の見直しは、その緩和を意味する。

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、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ろう。

### 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年度にモデル事業が実施（9町村10地区）されており、こうした取組を点検・検証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。

しかし、現行制度において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<sup>126</sup>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。

#### 4 食料供給コスト縮減への取組

(担当調査員：森田倫子、吉川美由紀(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<sup>127</sup>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) 生産・流通コスト縮減に向けた取組

生産段階のコスト縮減に当たっては、農業の生産コスト全体の 2 ~ 3 割を占める肥料、農薬、農機具等の生産資材費の縮減を図ることが重要である。このため、生産現場でのコスト縮減の取組事例等を取りまとめた「品目別生産コス

<sup>126</sup> 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。

<sup>127</sup> 「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。

「ト縮減戦略」の普及・活用、一層の省力化、資材の節減等を通じて生産コストの縮減に資する農業機械の開発やレンタルサービス等を通じた普及等により取組の加速化を推進しているところである<sup>128</sup>。

しかしながら、近年、原油や食料の価格高騰を背景として、光熱動力費をはじめ飼料や肥料の価格が上昇しており、生産資材費については、経営努力のみでは解決し難い問題が顕在化している。

一方、小売価格のうち米で3割、青果物で約6割<sup>129</sup>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、青果水産物物流の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、電子タグ（荷札）をはじめとするIT技術の活用による商品の検品や在庫管理、取引先とのネットワークの構築等、物流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<sup>130</sup>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る。

## 5 農協の経済事業改革

（担当調査員：牛丸禎之、鈴木里沙（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<sup>131</sup>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<sup>132</sup>の中で、経済事業の分離・

<sup>128</sup> 「21世紀新農政2008」（平成20年5月 食料・農業・農村政策推進本部決定）

<sup>129</sup> 「平成19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20年3月18日農林水産省）によると、青果物平均で、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58.7%（前年57.2%）となっている。

<sup>130</sup> 東京都は、平成20年1月30日、卸売会社が委託手数料率を定めて、市場の開設者である都にあらかじめ届け出る「事前届出制」を採用し、新たに決めた料率は当初3年間固定することとした。また、都は、卸売会社の財務状況を事前に審査し、料率の見直し時には料率変更の妥当性を調査することとしている（『日本農業新聞』（2008.3.9）等）。

<sup>131</sup> 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

<sup>132</sup> 「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）、「規制改

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<sup>133</sup>。

## (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 J A 全国大会において、経営・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。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。中でも、再三にわたる不祥事<sup>134</sup>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ている。

これを受け、J A 中央会は、同年7月、経済事業改革の実践を図るため、「経済事業改革中央本部」を設置するとともに、同年12月、J A グループ全体で取り組むべき事項を定めた「経済事業改革指針」を決定した。また、全農においても、平成16年12月、全農内に会長の諮問機関として「全農改革委員会」を設置し、「統治・執行のあり方」、「事業推進のあり方」等について答申を受けた。

しかしながら、こうした経済事業改革に向けた検討が行われている中で、全農秋田県本部等による共同計算米流用等の米取引に関する一連の不正が相次いで発覚した。そこで、農林水産省は、「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月に「経済事業改革チーム」を設置した。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。

さらに、全農秋田県本部等の米取引問題により、同年10月に農林水産省から業務改善命令を受けた全農は、12月に改善計画を農林水産省に提出し、その後、同計画を事業体制・運営を再構築する「新生プラン<sup>135</sup>」と位置付け、改革に取

---

革推進のための第1次答申」(平成19年5月)、「規制改革推進のための第2次答申」(平成19年12月)

<sup>133</sup> こうした指摘に対しては、農業関係者からは反論も多い。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 J A 全国大会で決議され、J A グループとして取り組んでいるとの指摘や、J A 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、「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。

<sup>134</sup> 平成14年に相次いで発覚した全農及びその子会社による食品偽装表示問題(全農チキンフーズ等が外国産鶏肉を国産と偽装して販売、全農滋賀県本部が産地表示せず食肉を販売、全農福岡県本部がお茶の産地を偽装して販売)

<sup>135</sup> 全農は、平成17年7月に策定した「新生全農を創る改革実効策」の具体化に当たり、同年10月の業務改善命令に基づく「改善計画」を策定した。これを平成18年3月の総代会で「新生プラン」と位置付け、「生産者と消費者を安心で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 J A 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。

り組んでいるところである。「新生プラン」に盛り込まれた項目の多くの目標達成期限が平成20年度となっていることから、今後、より一層、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。

### (3) 全農「新生プラン」に基づく経済事業改革

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することとされており、また、同省が平成18年9月に取りまとめた「食料供給コスト縮減アクションプラン」において、農協の生産資材・流通コストの低減等が重点課題に位置付けられていることから、その進捗についても継続的に監視、指導が行われている。

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が指摘されている<sup>136</sup>ほか、支援対策の周知不足やニーズ把握の不十分等から、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<sup>137</sup>。また、近年の輸入原料価格高騰に伴う生産資材コスト高については、農業生産活動に与える影響が深刻であることから、コスト低減に向けた更なる努力が必要であろう。

「新生プラン」の進捗状況（コスト縮減に関する主な取組）

項目	目標	19年度実績
生産資材手数料の引き下げ	16年度 290億円の手数料を段階的に引き下げ 引き下げ目標(16年度対比) 19年度:27億円	25.2億円引き下げ
米の流通コスト削減	(従来)3,000円/60kg程度 (20年産までに)2,000円/60kg以下 対象 34県本部中の達成県本部数 19年産:30県本部	・米穀の販売対策費 600円/60kgは18年産より廃止済み ・概ね 30県本部で目標レベル達成見込み

資料：全農「全農改革の進捗状況について」(平成20年3月末報告)概要版、「平成19年度 食料・農業・農村の動向」(食料・農業・農村白書)を基に作成。

## 6 イノベーションを先導する技術開発の加速化

(担当調査員：樋口政司、安部幸也(内線 3376))

農林水産省は、平成21年度予算概算要求において、食料自給率の低迷、国際的な農産物価格や資材・原油価格の高騰、地球温暖化の進行など食料・資源・環境を取り巻く諸情勢を踏まえ、これら課題に的確に応えるための研究開発に重点を置いて取り組むこととしている。具体的には、食料供給力と食の安全を支え、地球的環境課題に応える研究開発を加速化することとし、特に、米粉利用や省資源化・省エネ化を図る技術開発を強化することとしている(重点事項については以下のとおり)。

<sup>136</sup> 平成18年10月の第24回JA全国大会決議

<sup>137</sup> 「全農改善計画の進捗状況の評価」(平成20年4月 農林水産省)、「平成19年度 食料・農業・農村の動向」(食料・農業・農村白書)

(1) 米粉利用を加速化する技術開発

米粉のパン、麺等への利用を拡大するため、加工適性に優れた多収品種の選定、製粉・ブレンド技術の確立に必要な米粉の品質特性の解明、米粉パンの品質劣化防止技術の開発等基盤技術の開発を行う（1.3億円）。

(2) 省資源化・省エネ化を図る技術開発

リン等の化学肥料の投入を減らす技術開発、有機農業の推進に資する省資源型農業の技術体系の確立を推進する（3.0億円）。また、施設園芸、漁業の省エネ化・コスト低減等に資するLED（発光ダイオード）<sup>138</sup>等を用いた光の高度利用技術を開発する（5.0億円）。

(3) 国際的な食料問題解決に向けた研究開発

これまでのイノゲノム研究の成果<sup>139</sup>を活用して、乾燥・塩害等への耐性を付与したイネ・コムギの開発を行う（1.8億円）。また、優秀な若手研究者を対象として、国際農業研究機関での研究機会を提供し、国際共同研究をより効率的・効果的に実施するための人材を育成する（0.4億円）。

(4) 課題

高騰する小麦粉の代替として期待される米粉の利用拡大<sup>140</sup>に当たっては、コスト低減を図る多収品種や用途に応じた品質を持つ品種の開発が課題とされている。農林水産省は、加工適性に優れた多収品種の選定を2年間で行うことを目標に掲げているが、米粉用米の生産増大による水田の有効利用と食料自給率の向上を図る観点から、品種開発等の取組を加速化していくことが求められよう。

---

<sup>138</sup> LEDは、従来の光源（白熱灯や蛍光灯）に比べて長寿命で、少ないエネルギーで発光するという長所を持ち、農林水産分野をはじめ様々な分野で注目されている。

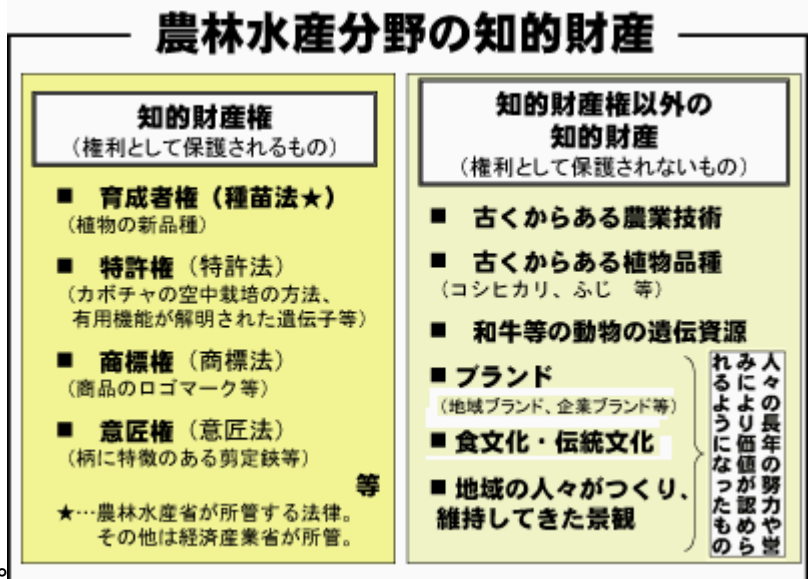
<sup>139</sup> イネゲノム研究：日本が中心的な役割を担った国際プロジェクトによりイネゲノム情報は2004年までに解読。コムギやトウモロコシ等の遺伝子機能の大半はイネと共通しており、これらのイネ以外の作物開発にイネゲノム研究成果の利用が可能とされている。

<sup>140</sup> 農林水産省は、米粉の生産・利用を支援する法案を平成21年の通常国会に提出する予定であると報道されている（『日本農業新聞』（2008.8.8））。

## 7 知的財産の戦略的な創造・保護・活用

(担当調査員：信太道子(内線 3376))

農林水産省は、農林水産分野の知的財産を適切に保護しながら、積極的・戦略的に活用していくために、平成19年に「農林水産省知的財産戦略」を策定した。同戦略において、植物新品種の育成者権等法律により保護される知的財産権とともに、動物等の遺伝資源、農林水産業の技術・ノウハウ、地域の人々が作り維持してきた景観等についても農林水産分野の知的財産としている。農林水産省は、同戦略に基づき、農林水産分野の知的財産の創造・保護・活用に取り組んでいる。



### (1) 地域ブランドの戦略的推進

平成18年4月の「地域団体商標制度<sup>141)</sup>」導入以降、地域の特産物の地域ブランド化の機運が高まっている。その中でも、農林水産物・食品を対象とした地域ブランドが多くを占めているものの、必ずしも地域の経済的利益につながっていない等の課題も指摘されてきた。農林水産省は、市場で消費者に選ばれる「地域ブランド」を確立し、農林水産業の収益力の向上や地域活性化につなげるために、平成20年度から「農林水産物・食品地域ブランド化支援事業」により地域ブランド確立の取組を支援しており、平成21年度予算概算要求の中でも88百万円の予算を要求している。

また、近年、海外において日本の地名を利用した商標や日本食品の商標の登録が報告されている<sup>142)</sup>。海外における日本の地名を利用した商標等の登録は、

<sup>141)</sup> 商標法で定める制度で、「地域名+商品(役務)名」からなる商標であって、団体の適格性(組合であって構成員資格者の加入の自由があること。例：農業協同組合等) 地域名と商品(役務)とが密接な関連性を有すること(商品の産地、役務の提供地等) 出願人が当該商標を使用したことにより出願人の商標として一定程度(例えば隣接都道府県に及ぶ程度)の周知性を獲得していること、商標全体として商品(役務)の普通名称でないことに該当するものを、「地域団体商標」として登録することができる。

<sup>142)</sup> 19頁脚注61を参照。なお、青森県は、平成15年に中国の企業による「青森」の商標出願に異議申し立てを行い、中国商標局は平成19~20年の間に「青森」が「公衆に知られた外国の地理的名称」であるとして、青森県の異議申し立てを認めた。しかし、その後、新疆ウイグル自治区の企業が「青森」に類似した商標を出願していたことが明らかとなり、青森県は平成20年4月に異議申し立てを行った。また、タイでも「讃岐」の類似商標が登録されている。

特産品を輸出する際の障害となる恐れがあることから<sup>143</sup>、関係者の予防策と適切な対策が必要である。このため、農林水産省は、海外における日本の地名を利用した商標の出願状況を監視する取組等に対し支援を行うとしている（農林水産物等知的財産保護強化事業 22 百万円）。

## (2) 家畜遺伝資源の保護・活用体制の強化

過去に日本から輸出された和牛の遺伝資源を用いて、海外で外国種との交配で交雑種が生産され、それらが日本に牛肉又は子牛として輸入されているため、国内生産への影響<sup>144</sup>への懸念があったことを受け、農林水産省は平成 18 年に「家畜の遺伝資源の保護に関する検討会」を設置し、和牛等の家畜の遺伝資源の保護のあり方等について検討を行った。同検討会の中間とりまとめ（平成 18 年 8 月）では、家畜については、植物新品種のような育成者権保護の仕組みがないことを踏まえ、和牛等の遺伝資源を活用した海外での生産に対抗するために、特徴的な遺伝子（うま味、香り等）について遺伝子特許の戦略的な取得を推進し、特許の積極的・効率的な活用の仕組み（「パテントプール」等）を構築すること、精液の流通管理を徹底すること等の対策の必要性を指摘している。

このため、農林水産省は、和牛精液流通管理のための地域モデルシステムの実証事業などを行ってきたところであり、平成 21 年度予算概算要求においても、優れた和牛の生産体制を構築するため、和牛精液ストロー等流通管理を強化するための精液の生産・使用状況を集約する全国システムの構築に 1 億 4 千万円の予算を要求している。また、遺伝子情報に基づく和牛改良技術の早期実用化を図るため、和牛遺伝子解析等の研究開発の取組を支援としている。

## (3) 育成者権の保護

育成者権については、知的財産権として定着し、価値が高まる一方で、無断増殖による侵害事例も多数見られるようになったことを背景に、平成 19 年 5 月に種苗法が改正され、訴訟上の救済措置の円滑化、罰則の強化等侵害対策が強化された。また、「農林水産省知的財産戦略」において、更なる育成者権の保護を図るために、「今後は、農業者の自家増殖<sup>145</sup>に関する制度改正に向けた具体的な検討を開始することとし、まずは、自家増殖に関する現状の把握、関係者の意見調整等を進め、…（中略）…、農業生産現場において混乱が生じない環

<sup>143</sup> 中国で「越光」「一目惚」の商標が登録されていたため、全農が平成19年6月に「コシヒカリ」「ひとぼれ」を中国に輸出した際には包装などに銘柄名を使用できなかった（『日本経済新聞』夕刊（2008.5.2））。

<sup>144</sup> 「家畜の遺伝資源の保護・活用のあり方について」（家畜の遺伝資源の保護に関する検討会中間取りまとめ）平成18年8月

<sup>145</sup> 自家増殖：農業者が登録品種の種苗を用いて収穫物を得た後、その収穫物を自己の農業経営において更に種苗として用いること。農業者の自家増殖については、原則として育成者権は及ばないが、それを制限する契約を結んだ場合又は農林水産省令で定める栄養繁殖植物については、自家増殖にも育成者権が及ぶので育成者権者の許諾が必要である。



境整備を図る」とされている。平成 20 年度は種苗法改正に向けた検討の場としての検討会を開催することとしており<sup>146</sup>、制度改正に向けた今後の議論が注視されよう。

なお、海外における育成者権侵害対策の一環として、日本は植物品種保護制度の共通の基盤づくりを目的として、「東アジア植物品種保護フォーラム」の設置を提唱し、A S E A N 10 か国、中国及び韓国の賛同を得て、平成 19 年 11 月に設置が了承された。農林水産省は、平成 21 年度概算要求の中で、「東アジア植物品種保護フォーラム」を通じた技術協力・人材育成等のために、東アジア植物品種保護フォーラム推進事業に 1 億 25 百万円、アジア地域植物新品種保護制度整備推進事業に 22 百万円を要求している。

---

<sup>146</sup> 農林水産省知的財産戦略本部第 7 回会議（平成 20 年 3 月 25 日）資料「農林水産省知的財産戦略の進捗状況」

## 第4 農山漁村の活性化

### 1 農山漁村の活性化戦略

(担当調査員：梶原 武、中村 稔、内藤義人(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(当時)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(平成20年1月一部改定)。

「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<sup>147</sup>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

<sup>147</sup> 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。

の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。平成21年度予算概算要求では、都市との共生・対流を通じた農山漁村活性化対策に1,685億円、農商工連携推進対策（後述）に173億円、鳥獣害防止総合対策に28億円、防災等農山漁村の安全・安心対策に312億円を要求している。

### 農山漁村活性化のための戦略（H19.11.21 農林水産省）の内容

#### 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、防獣柵、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  
 地域の水産業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

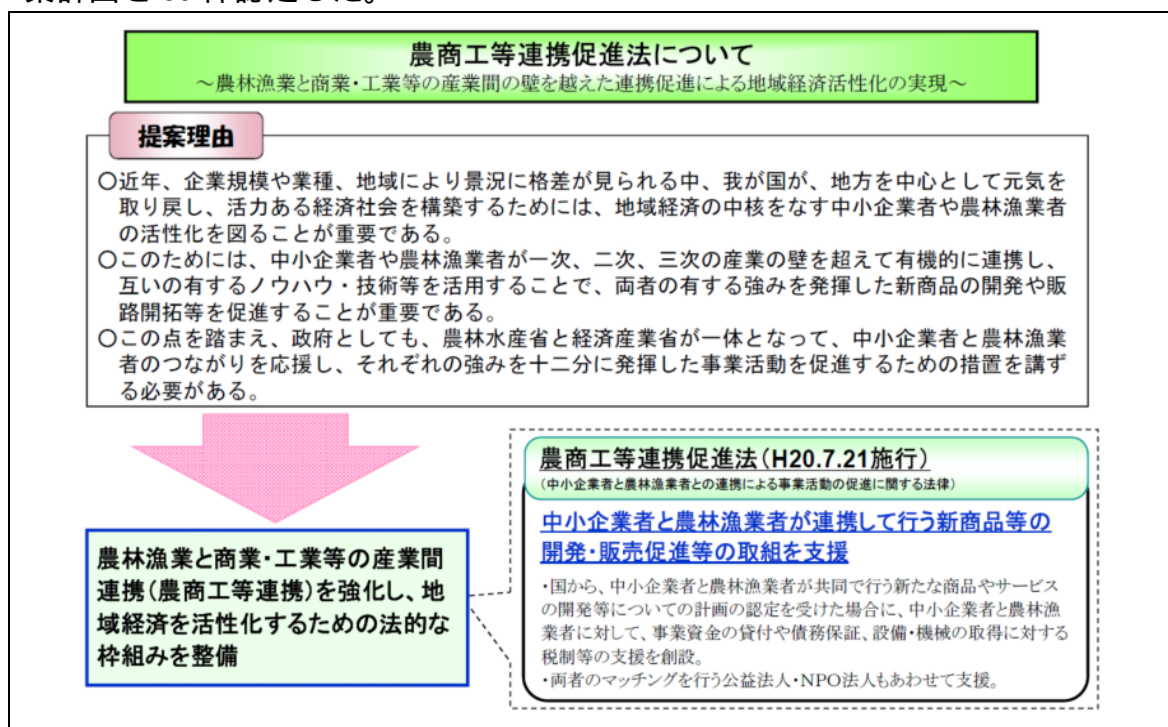
農林水産業と商業・工業の連携（経済産業省）  
 空き家、廃校活用の促進（総務省・国土交通省・文部科学省）  
 国際・国内グリーン・ツーリズム等の観光の促進及びグリーン・ツーリズム商品等の情報発信（国土交通省）  
 農林漁家民宿の質・量両面での拡大（国土交通省）

### (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、「農商工等連携促進法案」（中小企業者と農林漁業者が連携して行う新商品等の開発・販売促進の取組に対する税制・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、成立した。

平成 20 年 9 月、中小企業庁と農林水産省は、農商工等連携促進法に基づく事業計画を 69 件認定した。



資料：経済産業省資料

### (4) 民主党の「農山漁村 6 次産業化ビジョン」

一方、民主党は、平成 20 年 6 月、「農林漁業・農山漁村再生に向けて～ 6 次産業化ビジョン」<sup>148</sup>を公表、その実現に向けたプログラム法案を、国会に提出すべく準備を進めている。

同ビジョン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、農林漁業サイドが加工（2 次産業）や販売（3 次産業）を主体的に取り込むことや加

<sup>148</sup> 民主党は、平成20年6月に公表した「農林漁業・農山漁村再生に向けて～ 6 次産業化ビジョン」を一部字句修正等の上、同年9月、「民主党農林水産政策大綱 農山漁村 6 次産業化ビジョン～農林漁業・農山漁村の再生に向けて～」として公表した。

工・販売部門の事業者等が農林漁業に参入することによる「農林漁業の6次産業化」に加え、農山漁村という地域の広がりの中で集落等による1次・2次・3次産業が融合した新たな取組を通じて「農山漁村の6次産業化」を実現することにより、地域における雇用と所得を確保し、地域の自立した経済圏を確立し、付加価値の多くの部分を地域に帰属させようとするものである。そのため、財源と権限の地方への移譲、金融・税制・補助金・規制の見直し等を総合的・一体的に実施するとしている。

### (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。

政府による農山漁村活性化策や農商工連携のための施策は始動しているが、民主党が考える農山漁村の6次産業化のための既存の施策の総合的・一体的な見直しの具体的な内容は示されていない。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。

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、十分な議論を重ねることにより、よりよい政策が実現されることが望まれる。

## 2 野生鳥獣による被害の現状とその対応

(担当調査員：信太道子(内線 3376))

### (1) 被害の現状

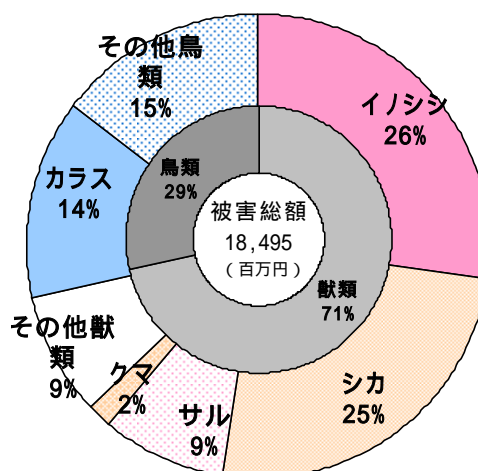
#### 農作物被害

平成19年度の野生鳥獣による農作物被害については、被害金額は185億円で前年度に比べ11億円(対前年比6%)減少、被害面積は9万1千haで前年度に比べ1万5千ha(対前年比14%)減少、被害量が40万6千tで前年度に比べ6千t(対前年比1%)増加となっている。

主要な獣種別の被害金額については、イノシシが50億円、シカが47億円、サルが16億円となっている。

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

野生鳥獣による農作物被害金額(平成19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

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<sup>149</sup>。

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。

#### 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<sup>150</sup>。

## (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、衆議院農林水産委員長提出により、「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」（以下「鳥獣被害防止特別措置法」という。）が成立した。

鳥獣被害防止特別措置法は、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ものとする、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こと等が内容である。

本法律は平成20年2月21日に施行され、同日、基本指針も公表された。被害防止計画は、平成20年7月末現在で682市町村において作成済み又は協議中となっており、地域主体の被害対策の取組が進んでいる。

<sup>149</sup> 「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）

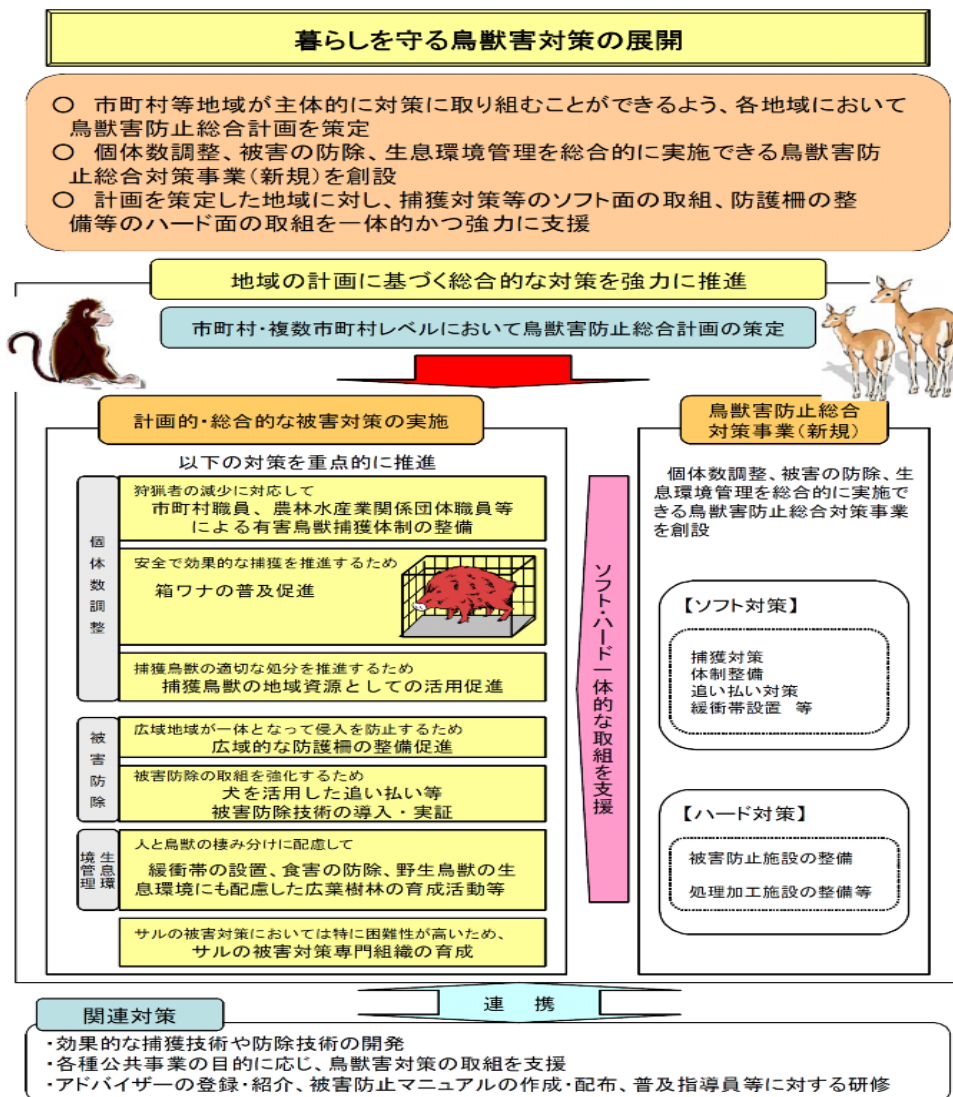
<sup>150</sup> 水産庁プレスリリース「水産庁によるトド出現量調査の実施結果について」（平成19年8月10日）



### (3) 平成 20 年度予算における対策

農林水産省は、鳥獣害防止総合対策として、平成 20 年度予算に 28 億円を計上した。鳥獣害防止総合支援事業は、前述の鳥獣被害防止特別措置法上の被害防止計画に基づく個体数調整、被害防除、生息環境管理の取組を総合的に支援するものである。本事業は、特に 農林水産業団体職員などによる狩猟者免許の取得、箱わな等の捕獲機材の導入、捕獲鳥獣を活用するための処理加工施設の整備、広域地域が一体となった侵入防止策の整備、犬を活用した追い払い等被害防除技術の導入・実証、緩衝帯の設置による里地里山の整備、人材の育成を重点的に推進するとしている。

なお、農林水産省は、平成 21 年度予算概算要求においても本対策について、28 億円の予算を要求している。



資料：農林水産省

## 第5 資源・環境対策の推進

### 1 温暖化の進行と農林漁業への影響

(担当調査員：吉川美由紀、森田倫子、内藤義人(内線 3375))

#### (1) 温暖化の進行

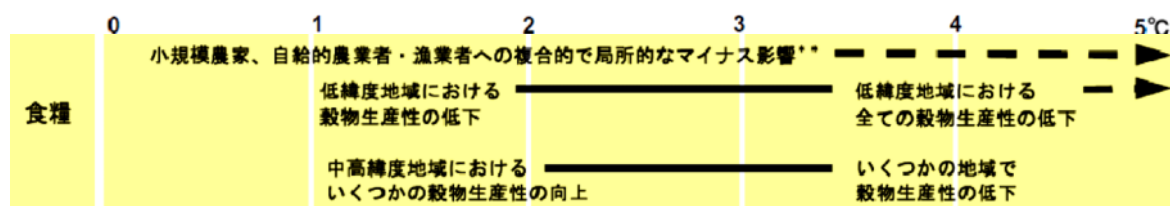
I P C C (気候変動に関する政府間パネル) <sup>151</sup>第4次評価報告書(平成19年公表)によると、2005(平成17)年までの過去100年間で世界平均気温は0.74度上昇した。同報告書は、原因に関して、「20世紀半ば以降に観測された世界平均気温の上昇のほとんどは、人為起源の温室効果ガスの増加によってもたらされた可能性が非常に高い」とした。将来に関しては、今後20年間については10年当たり約0.2度のペースでの上昇を、また、21世紀末(2090-99年)の世界平均気温については1980-99年に比べて1.1から6.4度の上昇を予測している。

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<sup>152</sup>。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)

<sup>151</sup> 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。

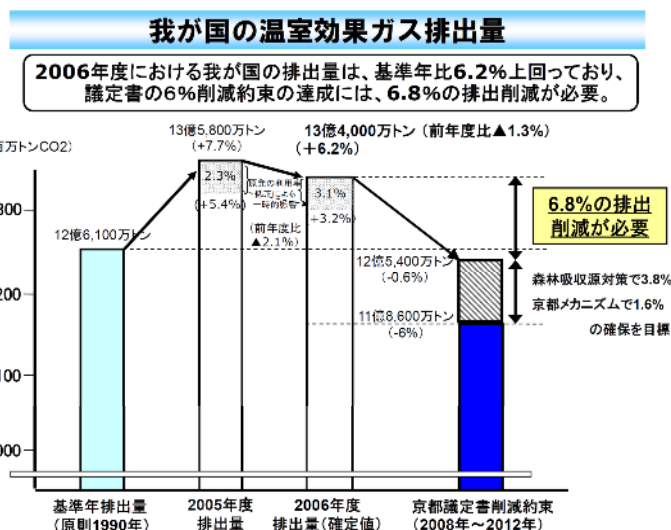
<sup>152</sup> 環境省地球環境局長の諮問委員会として平成19年に設置された「地球温暖化影響・適応研究委員会」における配布資料「将来の気候シナリオ・社会シナリオの概要(素案)」(平成20年1月)による。



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<sup>153</sup>や果樹の栽培適地の移動<sup>154</sup>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<sup>155</sup>。

### (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い状況にある。また、地球温暖化の進行により一部の農作物で高温障害等が発生し問題化している。このような状況を踏まえ、農林水産省は、平成19年6月「農林水産省地球温暖化対策総合戦略」を策定し、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、を柱とした農林水産分野の地球温暖化対策を推進してきた。



その後、洞爺湖サミット開催を控え、福田総理(当時)から、低炭素社会の実現に向けた「福田ビジョン」<sup>156</sup>が発表された。「福田ビジョン」では、2050年までに温室効果ガスの排出量を現状から60~80%削減するという長期目標を提示し、具体的政策として、低炭素社会の実現に向け農業、林業の重要性や、バイオマスなどの国産エネルギーの供給源、供給基地としての地方が重要な役割を果たすこと等が掲げられた。

農林水産省は、「福田ビジョン」等を踏まえ、農山漁村の有する可能性を最大限に発揮させ、農林水産分野が低炭素社会の実現に向けた先導役となるような施策を追加し、戦略を強化するため、平成20年7月29日「農林水産省地球温暖化対策総合戦略」を改定した。新たな戦略では、1) 低炭素社会実現に向けた農

<sup>153</sup> 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)。

<sup>154</sup> 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)。

<sup>155</sup> 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)。

<sup>156</sup> 平成20年6月9日「『低炭素社会・日本』をめざして」福田総理(当時)スピーチ。

林水産分野の貢献、2) 農林水産分野における省CO<sub>2</sub><sup>157</sup>効果の「見える化」3) 農地土壌の温室効果ガスの吸収源としての機能<sup>158</sup>の活用、が地球温暖化防止策に追加された。

**農林水産省地球温暖化対策総合戦略の改定**

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"> <li>・森林吸収源対策</li> <li>・バイオマス資源の循環利用</li> <li>・食品産業等の環境自主行動計画</li> </ul> <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"> <li>・施設園芸・農業機械の温室効果ガス排出削減対策</li> <li>・環境保全型農業の推進による施肥量の適正化・低減</li> <li>・漁船の省エネルギー対策</li> </ul> <p>③その他の排出削減の取組を推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地土壌の温室効果ガスの吸収源としての機能の活用</li> </ul> <p>④各温暖化防止策を推進する体制の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・低炭素社会実現に向けた農林水産分野の貢献</li> <li>・農林水産分野における省CO<sub>2</sub>効果の「見える化」</li> </ul>	<p>①地球温暖化適応策の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存技術の生産現場への普及・指導</li> <li>・新たな技術の導入実証</li> <li>・影響評価に基づく適応策の検討</li> </ul> <p>②技術開発等の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生産安定技術の開発 (高温耐性品種の育成など)</li> <li>・農林水産業への影響に関する予測研究</li> <li>・影響予測に基づく適応技術の開発</li> </ul>	<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"> <li>・違法伐採問題の解決に向けた取組</li> <li>・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</li> <li>・国際ルールづくりへの積極的な参加・貢献</li> </ul> <p>②我が国の人材・技術を活用した協力</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul>

資料：「農林水産省地球温暖化対策総合戦略の改定にあたって」農林水産省（平成20年7月29日）

なお、農林水産省は、平成21年度予算概算要求において、農林水産分野における地球温暖化対策の強化のため、農林水産分野における低炭素社会実現対策に4,400億円を要求している。

平成20年から京都議定書の第一約束期間に入ったが、温室効果ガスの削減約束の達成に向け、新たな戦略に基づき、農林水産分野における温室効果ガスの排出削減を加速することが求められよう。

## 2 農林水産業における生物多様性保全の推進

（担当調査員：吉川美由紀、森田倫子、鈴木里沙（内線3375））

### (1) 生物多様性保全の取組

我々が生きていくために必要な食料や衣服・木材等の生活資材、大気・水・土壌等の環境は、生物多様性<sup>159</sup>からの恵みに支えられている。しかしながら、近年、急激な森林減少、地球温暖化の進展、グローバル化による外来種の進入等により、従来の生態系が乱れ、生物種の損失が危惧されている。

このような背景から、生物多様性の保全に向けた世界全体での取組が必要で

<sup>157</sup> 省CO<sub>2</sub>とは、省エネルギーの促進等エネルギー需要面での対策、新エネルギー等の導入等のエネルギー供給面での対策等により、二酸化炭素のほか、メタン、一酸化二窒素等の温室効果ガスの排出が削減・抑制されることをいう。

<sup>158</sup> 我が国は、第一約束期間の温室効果ガス削減目標に用いる吸収源対策については、「森林経営」、「植生回復」を選択し、「農地管理」については選択していない。また、約束期間内での条件変更はできないため、農地土壌に関しては、第一約束期間の削減量には算入できない。なお、ガーナ共和国アクラにおいて、気候変動枠組条約次期枠組みに関する特別作業部会（平成20年8月21日～27日）が開催されたが、次期枠組みについては、今後も引き続き協議される予定。

<sup>159</sup> あらゆる生物種の多さ（=いろいろな生き物がいること）と、それらによって成り立っている生態系の豊かさやバランスが保たれている状態（=さまざまな環境があること）を言い、さらに、生物が過去から未来へと伝える遺伝子の多様さ（=それぞれの種の中でも個体差があること）までを含めた幅広い概念。

あるとし、平成4(1992)年の地球サミット開催時に生物多様性条約<sup>160</sup>が採択され、条約締約国は本条約に基づいた生物多様性保全の取組を推進している。

本条約を受け、我が国においては、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する基本的な考え方及び政府の施策を体系的に示した計画として、平成7(1995)年に「生物多様性国家戦略」を閣議決定し、その後改訂された「第三次生物多様性国家戦略」に基づき、生物多様性保全に関する取組が推進されている。

また、平成20(2008)年5月に成立した「生物多様性基本法」(平成20年法律第58号)では、国や地方自治体に生物多様性保全の基本的な計画の策定<sup>161</sup>を求めているほか、法制、財政、税制上の措置や事業計画段階での環境影響評価の実施等が規定されている。

なお、平成22(2010)年は、生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)が愛知県名古屋市で開催される予定であるとともに、「生物多様性の損失速度を顕著に減少させる」とした「2010年目標」<sup>162</sup>の年に当たる。さらに、同年は、国連の定めた「国際生物多様性年」となっていることから、生物多様性保全にとって節目となる重要な年となっている。

## (2) 農林水産業における取組及び課題

農林水産業は、生物や生物を育む大気・水・土壌等の環境資源を利用することによって成り立っていると同時に、多くの生物への生息生育環境の提供、生態系の形成・維持といった生物多様性にも貢献している。一方で、不適切な農薬・肥料の使用、環境への配慮を欠いた農地・水路の整備、埋め立て等による藻場・干潟の減少等といった負の影響があることも事実であり、環境に配慮した適切な生産活動をし、生物多様性の保全に努めていく必要がある。

これらを踏まえ、農林水産省では、生物多様性の保全を重視した農林水産業を推進するための指針として、平成19年7月に「農林水産省生物多様性戦略」を策定した。本戦略では、田園地域・里地里山の保全、森林の保全、里海・海洋の保全等を取り組むべき項目として挙げており、これら生物多様性の保全に係る農林水産施策を工程表に基づき推進している。

なお、今後の課題として、農林水産業と生物多様性の関係を定量的に計る指標の開発や生物多様性に関する国民理解への浸透の低さが挙げられている。このことを受け、農林水産省では、平成20年度から農林水産業の生物多様性への影響を把握し、関連施策を効果的に推進するための生物多様性指標の開発に新たに取り組んでいるほか、国民理解を促進するために、生物多様性を保全しな

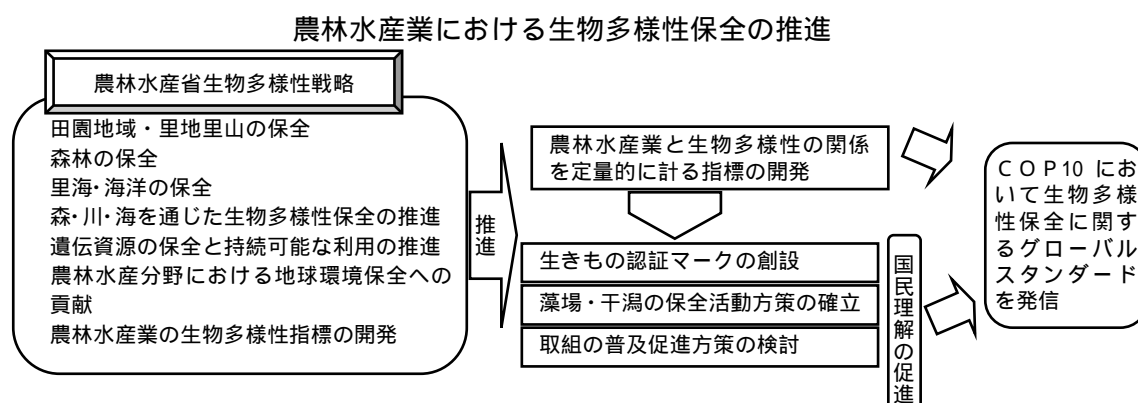
<sup>160</sup> 平成20(2008)年7月現在、191の国・地域が締結し、日本も平成5(1993)年に締結。本条約の目的は、地球上の多様な生物をその生息環境とともに保全すること、生物資源を持続可能であるように利用すること、遺伝資源の利用から生ずる利益を公正かつ衡平に配分することを目的とする。第6条では、生物多様性の保全と持続可能な利用のための国家戦略の策定を求めている。

<sup>161</sup> 国が策定する基本的な計画として、「第三次生物多様性国家戦略」(平成19年11月閣議決定)が生物多様性基本法の下に位置付けられた。

<sup>162</sup> 平成14(2002)年のCOP6(オランダ・ハーグ)で採択された目標。

から農林水産物を生産したことを示す「生きものマーク」<sup>163</sup>の活用に向けた取組を推進している。平成20年7月には、同省に設置されている生物多様性戦略検討会が、生きもの認証マークの活用を促す提言をまとめており、今後、国は「生きものマーク」の活用にあたってのガイダンスや事例集の作成に取り組むこととしている。

また、次回日本で開催されるCOP10等の国際的な場を利用して、環境立国を標榜する我が国から先駆的な取組や情報を積極的に発信し、生物多様性保全に向けた地球規模の取組の活性化につながるよう働きかけていくことが求められている。



資料：農林水産省「21世紀新農政2008」参考資料を基に農林水産調査室で作成

### 3 国産バイオ燃料の生産拡大

(担当調査員：吉川美由紀、森田倫子、鈴木里沙(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<sup>164</sup>、バイオディーゼル(BDF)<sup>165</sup>)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・利用が世界各地で拡大している<sup>166</sup>。一方で、最近の

<sup>163</sup> 地域の代表的な、又は身近な生きものを通じてアピールする新しい取組として、例えば、兵庫県豊岡市の「コウノトリの舞」(コウノトリも住める豊かな環境づくりと環境に配慮した生産を消費に結びつけるため、化学農薬・肥料の不使用または低減や冬期湛水等の環境に配慮した取組によって生産された農産物を認定し、コウノトリをデザインしたロゴマークを表示して販売)

<sup>164</sup> 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。

<sup>165</sup> 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。

<sup>166</sup> 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

世界的な食料需給ひっ迫、食料価格高騰問題の要因の一つとして、トウモロコシ等の食料と競合する資源作物を利用したバイオ燃料の急激な生産拡大が指摘されており、バイオ燃料生産の在り方の見直しを求める声が各国から出てきている。

## (2) 国産バイオ燃料の生産拡大への取組

### 目標と現状

農林水産省は、当面の目標として平成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年度からは全国8カ所(バイオエタノール3カ所、バイオディーゼル5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、非食用米及び廃食用油を原料に、年間に計約3.5万kℓ(バイオエタノール3.1万kℓ、バイオディーゼル約0.4万kℓ)のバイオ燃料を生産する見込みである。

平成20年度には、バイオ燃料の利用促進を図るため、バイオエタノール混合ガソリンに係るガソリン税の減免措置やバイオ燃料製造設備に係る固定資産税の特例措置が創設された。

また、平成20年5月に成立し、10月1日に施行された「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」(平成20年法律第45号)により、バイオ燃料の低コスト生産・安定供給に向けた、原材料生産者と燃料製造業者が連携した取組に対する支援措置を新たに講ずることとしている。

### 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課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CO <sub>2</sub> 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 <sup>167</sup> 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 <sup>168</sup> 、利用時の安全性・環境影響の検証、流通体制等の制度インフラの整備について政府が一体となって取り組む必要性 等
--

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」)。

<sup>167</sup> 財団法人日本エネルギー研究所の報告(平成19年6月)によれば、国内の遊休農地をフルに使って食

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。

また、世界的な食料需給ひっ迫等の問題を受け、トウモロコシ等の食料と競合する資源作物を利用したバイオ燃料の生産に批判的な声が広がる中、バイオ燃料の温暖化効果ガス排出削減の効果について疑問を呈する説<sup>169</sup>もある。このため、今後、バイオ燃料生産を推進するに当たっては、エネルギー保障、環境保全、農林水産業振興とともに、食料安全保障という観点を踏まえた施策を講じる必要があり、稲わらや間伐材等の非食用資源を利用した低コストで大量生産が可能な革新的技術開発の早期実現が課題といえる。

---

料系燃料用作物(コメ、サトウキビ、サツマイモ等)を栽培しても、最大年間100万kℓのエタノール生産に留まり、生産コスト削減等が課題である稲わら等の非食料系原料の利用は研究開発途上にあると指摘。

<sup>168</sup> 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E T B E(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。

<sup>169</sup> 「バイオ燃料用作物の栽培のために森林・草地を切り開いて畑にした場合、温室効果ガスの排出量が数十年から数百年にわたって増加し地球温暖化を促進する」との研究結果を米国の2つの研究チームが科学誌サイエンスオンライン版に発表(『毎日新聞』2008.2.10)



## 第6 森林・林業政策の推進

(担当調査員：牛丸禎之、梶原 武、内藤義人(内線 3374))

### 1 適切な森林整備の推進と国産材の利用拡大による林業・木材産業の再生

#### (1) 適切な森林整備の推進

森林は、我が国国土の3分の2を占め、水源かん養、国土・自然環境の保全等の多面的機能を有しており、中でも、近年は地球温暖化の防止の機能に対する国民の期待が高まっている。我が国は、京都議定書における温室効果ガスの6%削減約束の達成に向け、「京都議定書目標達成計画」(平成17年閣議決定)において1,300万炭素トン程度を森林による二酸化炭素吸収により確保することを目標としている。

このため、政府は、国民の幅広い理解と協力のもと、官民一体となって多様で健全な森林づくりへ総合的に取り組むため、「美しい

「美しい<sup>もり</sup>森林づくり推進国民運動」の目標

2007年から6年間で330万haの間伐を実施(京都議定書森林吸収目標の達成)  
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

森林<sup>もり</sup>づくり推進国民運動」を展開することとしている。また、第169回国会では、追加的な間伐等への地方債発行の特例等を認める「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法」(平成20年法律第32号)が成立した。

#### (2) 国産材利用拡大と木材産業総合対策の推進

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。しかしながら、近年、中国等の諸外国における木材需要の増加、原油価格の高騰等による外材輸入価格の上昇、加工技術の向上に伴う新たな分野における国産材の利用拡大等により、国産材の供給量は増加し、木材自給率は平成19年に22.6%となるなど、3年連続で向上している。

国産材の需要を更に拡大し、木材産業を活性化していくためには、需要者のニーズに対応した原木の安定供給の実現が重要である。そのため、平成21年度予算概算要求において、国産材への原料転換や中小製材工場と中核工場の連携による加工流通体制の構築、住宅分野における地域材のシェア拡大、木質バイオマスの利用拡大等による木材産業総合対策を推進することとしている。

今後は、森林資源の充実や利用間伐の推進により素材生産量の増加が見込まれることから、こうした状況に的確に対応し、原木の安定供給体制の構築、加工・流通体制の大規模化・効率化等により、林業・木材産業の再生が実現できるかが注目されよう。

## 2 森林吸収源対策

### (1) 京都議定書における森林による吸収量の位置付け

1997(平成9)年、気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)におい

て採択された京都議定書においては、2008～12（平成20～24）年の5年間（第1約束期間）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%、我が国は6%削減することとされている<sup>170</sup>。また、2001（平成13）年のCOP7（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<sup>171</sup>。

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力年対策」を策定した。また、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。

## （2）課題

しかしながら、我が国の温室効果ガスの総排出量は、2005（平成17）年度で基準年比7.7%増、2006（平成18）年度は同6.2%増となり、6%削減約束の達成のためには、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、6.8%の排出削減が必要な状況となっている（59頁の図「我が国の温室効果ガス排出量」参照）<sup>172</sup>。

こうした状況を踏まえ、政府は、平成19年度に京都議定書目標達成計画の評価・見直しを行い、平成20年3月28日、同計画を改定した。そこでは、森林吸収源対策に関し、これまでの水準で森林整備等が推移するものとして試算した結果、森林吸収量の目標を確保するためには、第1約束期間が終了する平成24年度までの6年間にわたり毎年20万haの追加整備が必要な状況である、などとしている。このため、横断的施策の検討状況も踏まえつつ、「美しい森林づくり推進国民運動」の展開等により、平成19年度から6年間で330万haの間伐の実施を推進する、としている。

森林吸収目標の達成に向け、間伐を確実に実施していくためには、間伐が進みにくい条件不利未整備森林の早期解消が重要となってくる。そのため、路網の整備や境界の確定等を始め、それぞれの森林の状況に応じた効果的な対策の

<sup>170</sup> 京都議定書は2005（平成17）年2月に発効し、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が、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とされている。

<sup>171</sup> その対象は、1990（平成2）年以降新たに造成された森林（新規植林、再植林）と適切な森林経営が行われた森林による吸収量に限られているが、我が国においては新たに造成される森林は限られていることから、森林経営が行われている森林の吸収量により目標量を確保する必要がある。

<sup>172</sup> 我が国政府は、京都議定書及び地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年法律第117号）により、毎年排出量及び吸収量を算定し公表することとされている。平成18年度の公表値は、総排出量13億4,000万トン（基準年総排出量（12億6,100万トン）比6.2%増）となっている。

なお、我が国における吸収源活動の排出・吸収量を算定した結果、平成18年度は3,790万トンの吸収となったとされ、これは、基準年総排出量の3.0%に相当するとされる（「2006年度（平成18年度）の温室効果ガス排出量（確定値）について」（平成20年5月16日環境省公表資料））。



推進が求められよう<sup>173</sup>。また、今後は、途上国の森林減少に関する国際的な議論が活発化することが予想されるため、我が国においても持続可能な森林経営への取組の観点から、ポスト京都議定書の動向を注視していく必要がある<sup>174</sup>。

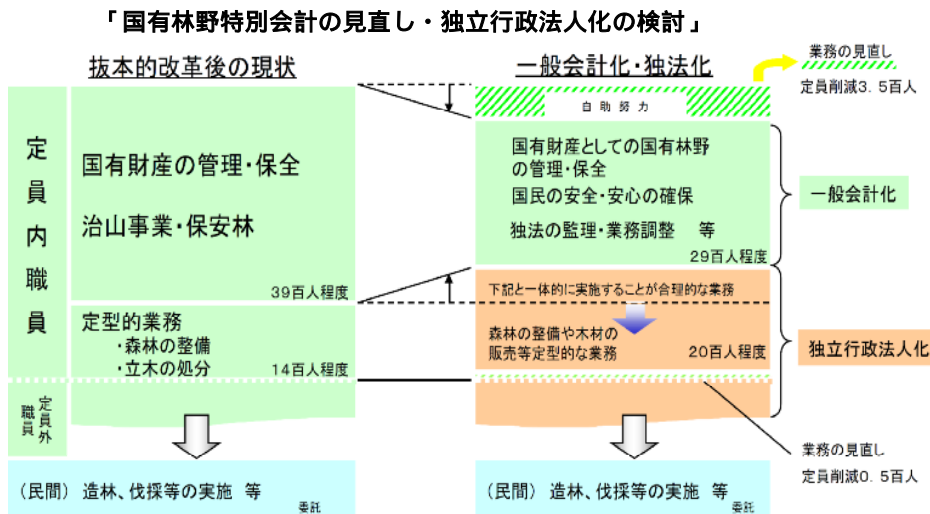
### 3 国有林野事業の独立行政法人化問題

昭和22年、独立採算を前提とした特別会計制度として発足した国有林野事業は、昭和40年代後半以降、木材輸入の増加、国内の伐採量の減少等により財政状況が急速に悪化し、昭和53年度以降4次にわたる改善計画の策定・変更とこれに基づく措置の実施にもかかわらず、長期的な材価低迷等もあり、債務が累積し危機的な経営状況に陥った。

このため、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、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、3.8兆円に及ぶ累積債務の本格処理を柱とする改革が進められた。

また、「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18年6月、行政改革推進法が制定され、同法28条において、国有林野事業特別会計は、平成22年度末までに一部独立行政法人化・一般会計への統合を検討するものとされた。

その後発覚した（独）緑資源機構をめぐる官製談合事件の一連の再発防止策を検討する過程において、農林水産省は、同機構が実施してきた水源林造成事業<sup>175</sup>について、経過措置期間の終了後、国有林野事業の一部を



資料: 「森林管理業務の独立行政法人化等について」(第10回行政減量・効率化有識者会議(平成18年4月21日)農林水産省提出資料)

<sup>173</sup> 平成21年度予算概算要求において、農林水産省は、「条件不利未整備森林の早期解消等による森林吸収源対策の一層の推進」のための森林整備事業・治山事業に要する経費として約3,172億円、等を計上している。

<sup>174</sup> 2007年12月にインドネシア・バ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、第1約束期間後(2013年以降)の枠組みを2009(平成21)年までに採択することが合意された(バリ・ロードマップ採択)。

<sup>175</sup> 現在、同機構の平成19年度末の廃止に伴い、経過措置として森林総合研究所が業務を承継している。

移管する独立行政法人に引き継ぐこととした。その上で、一刻も早く安定した執行体制を確立するため、上記行革推進法 28 条の内容の実施を 1 年前倒しし、平成 22 年 4 月とする方針を決定した<sup>176</sup>。

現在、林野庁において法案化の検討が進められているが、国民の共通財産である国有林野事業の新たな実施体制について、検討状況を注視していく必要がある<sup>177</sup>。

#### 4 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、「分収造林特別措置法」(その後、昭和58年に「分収林特別措置法」へ改称)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(林業公社、造林公社等)が設立された<sup>178</sup>。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、森林整備法人の多くは、資金調達を旧農林漁業金融公庫等からの借入金に依存している中、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

<sup>176</sup> 農林水産省は、第35回地方分権改革推進委員会関連説明資料(第40回同委員会(平成20年4月2日)配布資料)の中で、国有林野事業の独立行政法人化について、行政減量・効率化有識者会議の最終とりまとめ(平成18年5月)等を踏まえ、人工林の整備、木材販売等の業務は非公務員型独立行政法人に移行、治山事業、森林計画の策定、天然林の管理・保全等は、引き続き国が責任をもって実施、の方向で検討している旨回答している。

<sup>177</sup> なお、緑資源機構法廃止法案の衆議院及び参議院での委員会採決に当たり、国有林野事業は、国自らが一般会計で行うべきであり、独立行政法人化の時期の前倒しは慎重に検討すべき旨の附帯決議が付されている。

また、民主党は、「農山漁村6次産業化ビジョン」(54頁参照)の中で、国有林野事業改革について、国有林野事業特別会計を廃止し、その組織・事業の全てを一般会計で取り扱うこととする等の方針を示している。

<sup>178</sup> 昭和34年以降、39都道府県で累計44法人が設立され(36都道府県40法人が現存)これまで42万haの森林を造成している(「林業公社の現状と課題」(総務省「健全化法に係る損失保証債務等評価基準検討WT(第2回)」(平成20年1月18日)における林野庁等提出資料)。

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は、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1兆912億円(平成17年度末)に上るとされている借入金<sup>179</sup>に関し、現在、各法人(公社)・自治体において、経営の改善に向けた経費の節減や長伐期化のための契約の延長など、その解決策を講じているところである。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<sup>180</sup>。

## 5 森林資源の保全・活用による山村再生システムの構築

### (1) 山村の現状と新たな動き

我が国国土の約半分を占めると言われている山村では、現在、若年層を中心とした人口減少等により、過疎化と高齢化が同時に進行している。こうした集落では、耕作放棄地の増大、森林の荒廃、伝統文化の消失等により、山村の活力が著しく低下している状況にある。

一方で、山村には、森林資源を始めとする山村特有の資源が豊富に存在し、こうした資源を活用することにより21世紀の経済社会を支える大きな可能性を秘めている。近年では、物質的な豊かさから心の豊かさやゆとりのある生活へと国民の意識が変化してきており、地球環境・資源環境の保全等への関心も高まってきている。このため、企業の社会的責任への取組としての森林の整備・保全活動や、森林セラピー、森林環境教育の推進等の森林に関する新たな取組が現れている。また、林地残材等の木質バイオマスを利活用したニュービジネスも注目されてきている。

### (2) これまでの山村振興策

これまで、政府は、山村振興法に基づき、関係省庁が一体となって山村の総合的な振興方策を図り、また、森林・林業基本計画(平成18年9月閣議決定)により、都市と山村の共生・対流、山村への定住の促進、山村における就業機会の増大等の施策を推進してきた。

最近では、「農山漁村活性化のための戦略」(平成19年11月、農林水産省(農山漁村活性化本部)取りまとめ)、「地方再生戦略」(同月、地域活性化統合本部

<sup>179</sup> 「林業会社の現状と課題」前掲・脚注178

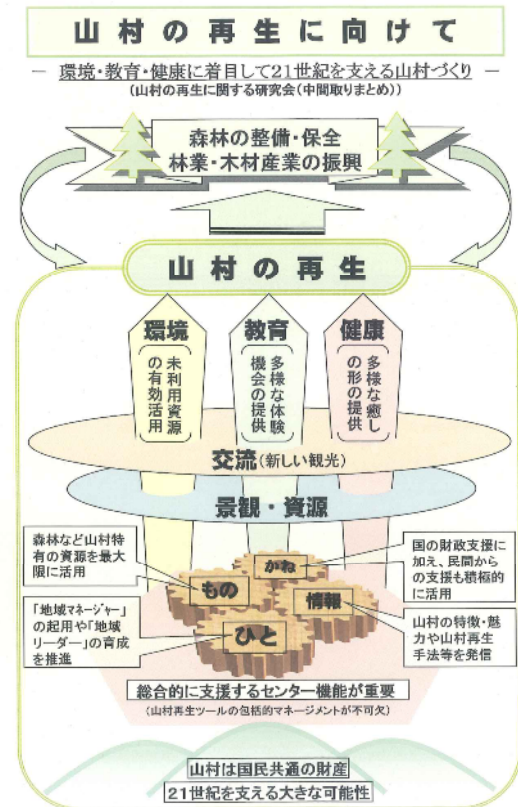
<sup>180</sup> 「林政ニュース」第347号(H20.8.27)によれば、「森林整備法人等の経営改善を推進するための森林県連合」が提出した要望書に沿い、総務省及び林野庁は債務問題に係る政策協議の場の設置に応じたとされている。

会合策定。平成 20 年 1 月一部改定) 等の山村地域の活性化策を策定し、それらの中で、間伐等の森林整備・保全の推進、林業・木材産業の再生による地域の活性化・雇用の場の確保など、地方(地域)再生に向けた取組を推進することとしている。

### (3) 山村の再生に向けて

政府内のこうした動きを受け、林野庁内に設置された「山村再生に関する研究会<sup>181</sup>」は、平成 20 年 6 月 13 日、「山村の再生に向けて - 環境・教育・健康に着目して 21 世紀を支える山村づくり」(中間取りまとめ)を取りまとめた。そこでは、山村の再生の前提として、民有林と国有林が連携しつつ、森林の整備・保全や林業と木材産業の一体的な振興を図ることが不可欠であり、これらを通じて山村における就業機会の確保と定住の促進を図る必要があるとしている。また、山村再生のプロジェクトの展開に当たっては、ひと、「もの」「かね」「情報」といった山村再生ツールの包括的なマネジメントが不可欠であり、総合的に支援するセンター機能が重要であるとしている<sup>182</sup>。

多様な資源を有する山村は国民共通の財産であり、将来に向け適正な維持管理を図る必要があることから、上記中間取りまとめでも指摘されているとおり、実効ある事業の構築に全力を挙げ、対策を推進していくことが求められよう<sup>183</sup>。



資料：「山村の再生に向けて」(山村再生に関する研究会 中間取りまとめ)(平成20年6月13日 林野庁公表資料)

<sup>181</sup> 我が国の経済社会動向、国民のライフスタイルの変化や、山村の特徴を踏まえた再生の方策について検討するために設置された林野庁長官の私的研究会。平成20年3月19日第1回研究会開催。

<sup>182</sup> これを受け、農林水産省は、社会全体での森林資源の保全・活用による山村再生システムの構築のため、平成21年度予算概算要求において、「社会協働による山村再生対策」のための経費25億円を計上している。

なお、農林水産省は、同対策のポイントとして、山村が有する環境、教育、健康面の機能に着眼して、政策的支援と企業からの支援を集約するセンター機能を創設し、森林資源の保全、木質バイオマス資源の利活用等により、山村の再生を図る取組を推進することを掲げている。

<sup>183</sup> 民主党は、「農山漁村6次産業化ビジョン」で、農林漁業と加工(2次産業)・販売(3次産業)とが融合することにより生み出される新たな価値により、農山漁村の再生を目指すことを提唱している。

## 第7 水産政策の展開

(担当調査員：森田倫子、樋口政司、安部幸也(内線 3375))

### 1 燃油価格の高騰を踏まえた漁業経営体質の強化

#### (1) 漁業経営体をめぐる情勢

漁船漁業は、資源の悪化、輸入の拡大、魚価の低迷、燃油価格高騰等により急激に収益性が悪化しており、漁船は更新が進まずに高齢化している。また、漁業経営は収入の不安定性が大きく、漁業者が経営改善に取り組む際の阻害要因となっている。緊急的な燃油高騰対策(11頁参照)と併せて、課題の根本的な解決に向け、漁業経営体質の強化が求められている。

#### (2) 漁業経営体質の強化策

政府は、平成19年度より官民連携による漁船漁業改革推進集中プロジェクトを立ち上げ、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を促進する「漁船漁業構造改革総合対策」を実施している。政府は5年間で50の地域プロジェクトの実施を目標としているが、平成20年9月末現在、23地域・グループのプロジェクトが設立され、うち10件で改革計画が認定済みである。平成21年度予算概算要求においては、昨年度の50億円を上回る260億円が計上されている<sup>184</sup>。

また、政府は、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漁業者を対象に、平成20年度より、収入が減少した場合の漁業経営への影響を緩和する「漁業経営安定対策事業」を実施している。この事業では、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の積立と同額を国費で負担する。昨年度の52億円<sup>185</sup>に続き、平成21年度予算概算要求では51億円が計上されている。

#### (3) 論点

「水産基本計画」(平成19年3月閣議決定)では、「効率的かつ安定的な漁業経営により漁業生産の大宗が担われ」ることが必要であるとされ、かつ、「我が国漁業の将来を担う経営体に対する支援施策の集中を図りつつ」、漁船漁業構造改革対策、経営安定対策等を講ずるものとされた。しかし、構造対策に対しては、漁業者が広く対象となり得るように対策を進めてほしいという要望もある。

規制改革会議は、水産資源管理の手法であるITQ(73頁脚注193参照)について、漁獲競争の解消と操業の効率化を通じて省エネを進展させると評価し、「昨今の原油高騰への抜本的対策」として導入することを提言している<sup>186</sup>。また、譲渡が可能なITQを導入する場合や、譲渡できないIQ(同)の導入で

<sup>184</sup> 同対策事業には、7月の燃油高騰対策によって、事業メニューに省燃油操業実証事業(11頁参照)が追加された。平成21年度の予算概算要求でも、引き続き同実証事業を行うものとされている。

<sup>185</sup> うち20億円は、7月の燃油高騰対策によって、省燃油操業実証事業のために活用されることとなった。

<sup>186</sup> 規制改革会議「原油高騰に耐えうる漁業への転換を」(2008.9.12)

あっても廃船の際には漁獲枠の有償移転を可能とした場合には、効率的な経営体への操業集中を通じて漁業の構造改革を実現できるとして、こうした制度の導入を求める意見もある<sup>187</sup>。

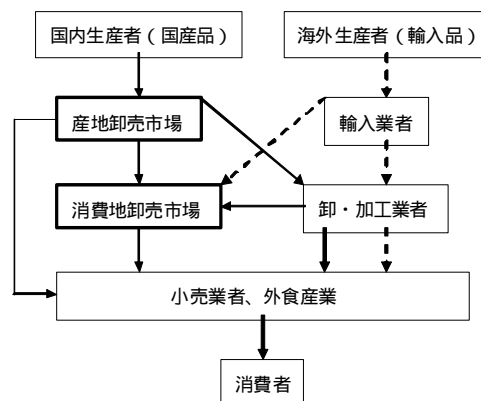
基本計画決定時よりさらに燃油価格が高騰し、漁業者の窮状が深まる中、将来を担う経営体への集中施策の在り方、漁業者全般を対象とする施策とのバランスの在り方に加え、I Q・I T Qの導入の是非についても議論となる。

## 2 加工・流通・消費部門の体質強化

### (1) 消費流通の現状

水産物の流通においては、少量多品種が卸売市場を経由する多段階流通が一般的であり、このため、流通コストが割高となること、また、燃油高騰等の生産コスト上昇分が価格に反映しないことが指摘されている。

また、うなぎ等の産地偽装問題の多発は、水産物や加工品の表示に対する不信を招くこととなった。



水産物の主要な流通経路（農林水産省資料より）

### (2) 政府の対応

流通については、水産物の産地と消費地の価格差の縮減を政策目標としている。前浜と消費者を結ぶ多元的な流通経路の構築<sup>188</sup>として、産地と小売業者等の実需者との間の直接取引を支援する「国産水産物安定供給推進事業」のため、平成20年度の12億円に引き続き、平成21年度予算概算要求において18億円が計上されている。

水産物の表示については、J A S法により原産地、原産国の表示が義務付けられているが、4月からは業者間での加工食品とその原料となる生鮮食品の取引についても、原料原産地の表示が義務化された<sup>189</sup>。

安全については、水産物流通の全段階を通じたH A C C P手法の導入に取り組む地域を支援する「水産物フードシステム品質管理体制構築推進事業」のため、平成21年度予算概算要求において新規に1.09億円が計上されている。

### (3) 課題

コストが上昇しても魚価への転嫁が進まない理由の一つとしては、消費者の

<sup>187</sup> 勝川俊雄「規制改革で日本の漁業再生は可能」『A F Cフォーラム』日本政策金融公庫(2008.10)3-6頁

<sup>188</sup> J Fしまねとイオン（株）が生鮮魚の直接取引を既に行っている。「鮮魚が多く並ぶのは魅力で、馴染みのない魚種の販売は勉強が必要。（イオン近澤常務執行役）」、「浜での直接買付けで、生産者と消費者の距離が近づいた。（岸J Fしまね会長）」、『水産週報』（2008.9.1）

<sup>189</sup> うなぎ加工品品質表示基準（平成20年1月31日農林水産省告示第129号）第4条等。



低価格指向も指摘されている。また、我が国においては、消費者の「魚離れ」の進行が危惧されている。産地、消費地間の相互理解が求められるが、食育等への取組により、消費者の意識が価格重視から安全、安心、健康、地産地消へと変化することが期待されている。

### 3 資源管理・回復の推進

#### (1) 現状

我が国周辺水域においては、資源評価が行われた 52 魚種 90 系群<sup>190</sup>のうち 43 系群について資源水準が低位にある。水産資源の継続的利用のためには適切な保存管理が必要である。

我が国周辺の水産物の資源管理は、漁船隻数、隻日数（T A E<sup>191</sup>）制限等の投入量規制、漁場制限、漁獲物の体長制限等の技術的規制を基本とし、条件を満たすものについては産出量規制（T A C<sup>192</sup>制度）を併用している。

#### (2) T A C 制度等の検討

「水産基本計画」において、T A C・T A E 制度の対象魚種の追加及び漁獲量の個別割当方式<sup>193</sup>の導入について検討を行うものとされている。また、平成 19 年 12 月、内閣府の規制改革会議で、「規制改革推進のための第 2 次答申<sup>194</sup>」が決定され、これを盛り込んだ「規制改革推進のための 3 力年計画」が平成 20 年 3 月に閣議決定されたが、この中で資源管理の在り方の見直しが求められている。

内閣府規制改革会議「規制改革推進のための 3 力年計画（改訂）」（水産業分野）の概要

資源管理の在り方の見直し

- ア 生物学的に計算される漁獲許容水準に基づく T A C（漁獲可能量）設定の厳正化、決定プロセスの透明化（平成 20 年中措置）
- イ T A C（漁獲可能量）設定魚種の拡大（平成 20 年中措置）
- ウ T A C（漁獲可能量）の厳守に向けた合理的操業モデルの樹立（平成 20 年中措置）
- エ I Q（個別漁獲割当）制度の導入対象魚種の拡大及び I T Q（譲渡可能個別漁獲割当）制度の検討（平成 20 年中措置）

<sup>190</sup> 例えば、魚種がカタクチイワシの場合、系群は太平洋と対馬暖流になる。

<sup>191</sup> 資源状況等の科学的データ（A B C 生物学的許容漁獲量（Allowable Biological Catch））を基礎に、漁業経営等の社会的事情を勘案して、魚種別に一定期間・一定区域内における年間の漁獲努力（隻・日数）の上限を設定する制度（Total Allowable Effort）

<sup>192</sup> A B C を基礎に、漁業経営等の社会的事情を勘案して、魚種別に年間の漁獲量の上限を設定する制度（Total Allowable Catch）。

<sup>193</sup> 個別割当方式（I Q Individual Quota）。漁獲可能量を漁業者又は漁船ごとに割り当て、割当量を超える漁獲を禁止することによって漁獲量の管理を行うもの。また、譲渡性個別割当方式（I T Q Individual Transferable Quota）は、漁業者又は漁船ごとの割当量に譲渡性を付与し、ある漁業者が自分に割り当てられた割当量の全量を消化する見込みのない場合等には、割当量を他の漁業者に譲渡できるようにしたもの。I Q・I T Q 方式のメリットとしては、漁獲競争の排除による過剰投資の抑制、操業の効率化、構造転換の促進等があり、デメリットとしては、低価格魚の洋上投棄・漁獲量の虚偽報告の恐れとこれらの取締まりのための管理コストの増加、特定の漁業者への割当量の集中による漁村の崩壊の恐れ等がある。（水産庁資料「個別割当方式・譲渡性個別割当方式について」）

<sup>194</sup> 9 月 12 日には「第 3 次答申に向けた取組方針」と「原油高騰に耐え得る漁業への転換を」が発表された。いずれも I T Q 制度の早期導入を強く求めている。

参入規制の緩和による新規創業の拡大について

- ア 漁業権漁業における優先順位に関する実態調査の実施（平成20年度調査開始）
- イ 漁業権の免許設定プロセスの運用状況の改善（平成20年中措置）
- ウ 漁業調整委員会における審議の厳格性の確保（平成20年中措置）
- エ 漁業権の行使状況のオープン化（平成20年中措置）
- オ 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（平成20年中措置）
- カ 許可船舶の使用権の行使状況のオープン化（平成20年中措置）
- キ 自営創業に対する支援の拡充
  - （ア）自営創業に向けた情報提供・支援事業の充実（平成20年中措置）
  - （イ）自営創業に向けた融資制度の周知（平成20年中措置）

漁業金融の円滑化について

- ア 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（平成20年中措置）
- イ 中小漁業融資保証保険制度の対象金融機関の拡大（平成20年中措置）
  - （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

漁協経営の透明化、健全化について

- ア 組合員資格の検証、資格審査の厳格化（平成20年中措置）
- イ 漁協の解散時における漁業者の操業の確保（平成20年中措置）
- ウ 漁協経営の透明化に向けたディスクロージャーの改善（平成20年中措置）
  - （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
- エ 漁協の経営改革の推進（平成20年中措置）
- オ 漁協のガバナンス（内部管理態勢）の強化（平成20年中措置）

資料：「規制改革推進のための3カ年計画（改訂）（平成20年3月25日閣議決定）」より抜粋

これらを踏まえ、水産庁は、「T A C制度等の検討に係る有識者懇談会」を設置し、9月にT A C制度に関する中間取りまとめを行った。中間取りまとめでは、T A C設定の厳正化、決定プロセスの透明化については、A B Cの精度には一定の限度があり、その科学的根拠に限界があるため、算定に当たっては、関係者の参加の下に公開の場での説明や意見交換を行い、各設定条件に応じた複数の管理シナリオによるA B Cを算定するとしている。

また、T A C設定魚種の拡大については、そもそもT A C制度は、すべての資源に適用できるものではなく、本制度のみで我が国水産資源の管理を全うすることは困難であり、個別資源の特性等に応じて、許可制度等による投入量規制・技術的規制や資源回復計画、T A C制度等の中から適切なものを組み合わせ活用すべきであるとしている。

今後、個別漁獲割当等の検討を進め、12月には最終のとりまとめが行われる予定である。

### (3) 論点

全国漁業協同組合連合会の漁業制度問題研究会は、7月に規制改革推進のための第2次答申の問題点を指摘した「漁業・漁村の活性化に向けて<sup>195</sup>」を発表

<sup>195</sup> 『漁業・漁村の活性化に向けて-『規制改革会議第二次答申』の問題点と課題（漁協別冊）』全国漁



した。

この中で資源管理については、「魚種によっては(漁獲以外の)環境変動等の影響の方が遙かに大きいことが資源学者の中では既に常識として理解されており、「実際のABCは唯一の正解などではなく、ある仮定を置いて算出された推定値に過ぎない」ため、「ABCを絶対視したTAC制度の硬直的運用は科学的でもないし現実的でもなく」「TAC制度は弾力的に運用されるべき」<sup>196</sup>としている。

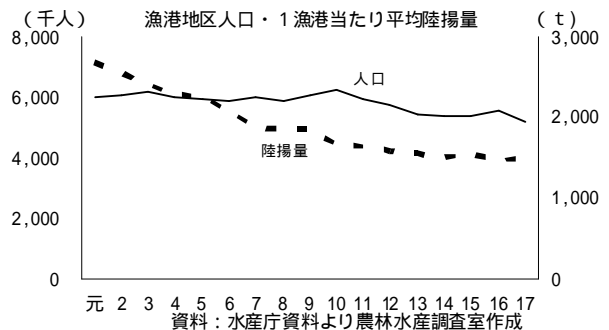
規制改革会議の考え方との隔たりは大きい。現行制度の長所と反省点の適切な評価のもと、議論を尽くすことが求められよう。

#### 4 漁港・漁場・漁村の総合的な整備と多面的機能の発揮

##### (1) 漁村の現状

近年、我が国の漁業・養殖業生産量、漁業従事者数は減少を続け、更に高齢者の割合の増加により漁村の活力が低下し続けている。水産物の安定供給とともに水産業・漁村の多面的機能<sup>197</sup>を維持していくためには、漁港・漁場の整備に加え、漁業集落の生活基盤<sup>198</sup>の整備が必要である。

漁村集落の立地は厳しい条件にあるため各種災害に脆弱であり対応は急務である。また、藻場・干潟等は、水産資源の維持・増大に寄与しているが、「磯焼け」と呼ばれる藻場の大規模な消失、干潟における生産力低下及び水質悪化が見られ問題となっている。



##### (2) 政府の政策

平成19年より、TAC・TAE制度と連動した国の直轄漁場整備事業である

業協同組合連合会(2008.7)。資源管理関係以外の主な内容は、次のとおりである。

- ・ 定置網・養殖の漁業権は、多様な条件の下、地域に見合った不可欠の制度である。漁場利用の秩序形成を無視して、規模や経験の有無を問わない平等主義に基づく新規参入をいたずらに促進することは、漁場利用秩序に混乱をもたらす。(馬場治「参入規制緩和の問題点と漁場の総合的利用の意義」)
- ・ 漁場管理に漁協は最適であり、一定のルールの下で企業が参入できる制度は、現行漁業法上存在する。(佐野雅昭「養殖業における規制緩和と参入自由化について」)
- ・ 大企業を漁協組合員とするならば、漁協はその存立根拠を喪失する。個々の大規模企業が企業利益を得るために沿岸漁業に参入することは、多数の沿岸漁業者が長年築いた漁業の秩序と漁場の保全を破壊し、地元漁民の利益を損なう恐れがある。(赤井雄次「漁業における協同組合の役割と事業のあり方」)
- ・ 漁業の衰退イメージは誤解であり、漁業は地方の重要な産業として発展している。漁業の生産金額については、遠洋・沖合漁業は減少したが、沿岸での中核的経営では上昇し、漁業関連産業をトータルな食料産業と見れば大規模である。(廣吉勝治「日本漁業再生に向けての問題提起と一提案」)

<sup>196</sup> 宮澤晴彦「答申の水産資源管理を問う」『漁業・漁村の活性化に向けて-『規制改革会議第二次答申』の問題点と課題(漁協別冊)』全国漁業協同組合連合会(2008.7)。

<sup>197</sup> 物質循環の補完・生態系の保全、地域社会の形成・維持、生命財産の保全、交流の場の形成等。

<sup>198</sup> 例えば、汚水処理人口普及率は、全国84%、漁村49%(平成19年度末時点、水産庁調べ)。

「フロンティア漁場整備事業」が開始された。第1号として、日本海のズワイガニ、アカガレイ用保護育成礁の整備が進められている。同事業には、平成20年度の4億円に続き、平成21年度は10億円の予算概算要求を行っている。

漁村集落の防災力強化関係では、避難経路確保のための「漁業集落環境整備事業」は平成20年度の60.85億円に続き平成21年度には68.66億円の予算概算要求がなされている。

また、漁業者を中心とした藻場・干潟等の維持・管理等の環境・生態系の保全活動を支援するための新たな交付金制度（平成21年度予算概算要求12.1億円）が要求されている。

### (3) 課題

8月に総務省行政評価局が公表した「公共事業の需要予測等に関する調査結果報告書」には、漁港の整備については、需要予測<sup>199</sup>に最新の数値が用いられていない、また、担い手の減少等の見通しについて当初計画より下方修正されていても事業規模がほとんど縮小されていないとの指摘がある。

漁港・漁場・漁村の総合的整備については、透明で適切な需要予測やその見直し等の実施とともに、それらを通じた事業の必要性に対する理解の醸成が求められよう。

---

<sup>199</sup> 漁港漁場整備法第17条における特定漁港漁場整備事業計画には、整備対象漁港及び整備対象漁場の将来見通しを定めることとなっている。

