農林水産関係の当面の課題
（第 171 回国会）

第１　「食料安全保障」の確立に向けた戦略的取組

第２　食の安全と消費者の信頼の確保

第３　国内における食料自給力の強化

第４　農山漁村の活性化

第５　資源・環境対策の推進

第６　森林・林業政策の推進

第７　水産政策の展開

平成２１年２月

衆議院調査局

農林水産調査室

農 林 水 産 調 査 室 担 当 一 覧

室長・専門員　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）

		（内線）
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	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 21 年第 171 回通常国会における農林水産関係の当面の課題を整理したものです。

課題として掲げた項目については、石破農林水産大臣の本年冒頭における年頭所感、平成 21 年度農林水産予算の概要、第 171 回国会提出予定法律案等を踏まえ、当調査室において選定したもので、それぞれの項目について、その経緯や背景、政府の施策の概要、論点等を取りまとめて掲載しております。

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

なお、本資料のほか、本年１月にすでに配付した「各委員会所管事項の動向― 第 171 回国会（常会）における課題等 ―」（平成 21 年１月衆議院調査局）においても、「農林水産委員会の所管事項の動向及び提出予定法律案の概要」を掲載（109 頁～122 頁）しておりますので、ご活用ください。

平成 21 年２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
－世界の食料需給と価格、我が国の食料自給率、新たな基本計画の検討開始と課題－

２　農林水産分野における原油・肥料・飼料高騰への対応策 ·················· 5
－原油・肥料・飼料の価格動向、農林水産省の対策、今後の課題－

３　国際交渉等への戦略的対応 ······································· 10
－ＷＴＯ交渉・ＥＰＡ交渉の動向と今後の我が国の対応、輸出の促進－

第２　食の安全と消費者の信頼の確保 ···18

１　事故米穀の不正規流通問題と今後の対応 ····························· 18
－事故米穀の不正規流通問題の経緯、流通規制・トレーサビリティ・原料原産地情報伝達等の在り方－

２　消費者行政の一元化 ··· 24
－消費者行政の一元化をめぐる動向－

３　米国産牛肉輸入問題と国内のＢＳＥ対策 ····························· 25
－米国による輸入条件緩和の要求、ＢＳＥ検査への国庫補助の廃止－

４ 高病原性鳥インフルエンザ問題 ···································· 28
－生産者段階での発生予防策、野鳥における発生の監視－

第３　国内における食料自給力の強化 ···30

１　農地政策の改革に向けた取組 ····································· 30
－農地政策の改革に向けた取組の経緯、農地改革プランの概要と今後の課題－

２　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 ····· 34
－品目横断的経営安定対策等の導入とその見直しの経緯、見直しの内容と今後の課題－

３　米政策改革推進対策（米の生産調整の実効性確保、米粉用・飼料用等非主食用米

の生産振興等）・・ 37
　－米政策改革推進対策の経緯、生産調整の進め方の見直しと実施状況、水田の有効活用に向けた今後の課題と生産調整をめぐる議論－

４　食料供給コスト縮減への取組・・ 41
　－「食料供給コスト縮減アクションプラン」の概要、生産・流通コスト縮減への取組－

５　農協の経済事業改革・・・ 43
　－全農「新生プラン」による農協の経済事業改革の進捗状況－

６　イノベーションを先導する技術開発の加速化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 45
　－研究開発の重点事項、食料自給率向上に向けた研究開発の課題－

７　知的財産の戦略的な創造･保護･活用・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 46
　－農林水産省知的財産戦略の概要、地域ブランドの推進、家畜遺伝資源･育成者権の保護－

第４　農山漁村の活性化 ・・ 48

１　農山漁村の活性化戦略・・ 48
　－「地方再生戦略」､「農山漁村の活性化のための戦略」の概要､「農商工連携」の促進の動向、民主党の「農山漁村６次産業化ビジョン」の概要、今後の課題－

２　野生鳥獣による被害の現状とその対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 51
　－農林水産業の被害状況、被害防止計画の策定と鳥獣害防止総合対策事業の利用の推進－

第５　資源・環境対策の推進 ・・・ 54

１　地球温暖化の進行と農林漁業への影響・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 54
　－地球温暖化の進行・農林漁業への影響と農林水産省の対策－

２　農林水産業における生物多様性保全の推進・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 57
　－生物多様性の保全を重視した農林水産業の推進－

３　国産バイオ燃料の生産拡大・・・ 59
　－非食料原料による国産バイオ燃料の生産拡大に向けた取組・課題－

第６　森林・林業政策の推進 …………………………………………… 62

１　林業・木材産業の再生 ………………………………………………… 62
－適切な森林整備の推進、国産材利用拡大と木材産業総合対策の推進－

２　森林吸収源対策 …………………………………………………………… 62
－京都議定書における森林による吸収量の位置付けと今後の課題－

３　国有林野事業の独立行政法人化問題 ………………………………… 64
－国有林野事業の独立行政法人化の経緯と検討状況－

４　森林整備法人問題 ……………………………………………………… 65
－森林整備法人の現状と課題－

５　森林資源の保全・活用による山村再生システムの構築 ………………… 66
－山村の現状と新たな動き、これまでの山村振興策、山村の再生に向けて－

第７　水産政策の展開 …………………………………………………… 68

１　漁業経営体質の強化 …………………………………………………… 68
－漁業経営体をめぐる情勢と経営体質の強化策、今後の課題－

２　加工・流通・消費部門の体質強化 …………………………………… 69
－消費流通の現状と政府の対応、今後の課題－

３　資源管理・回復の推進 ………………………………………………… 70
－資源管理の現状とＴＡＣ制度等の検討状況、今後の課題－

４　漁港・漁場・漁村の総合的な整備と多面的機能の発揮 ………………… 72
－漁村の現状と政府の対応、今後の課題－

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

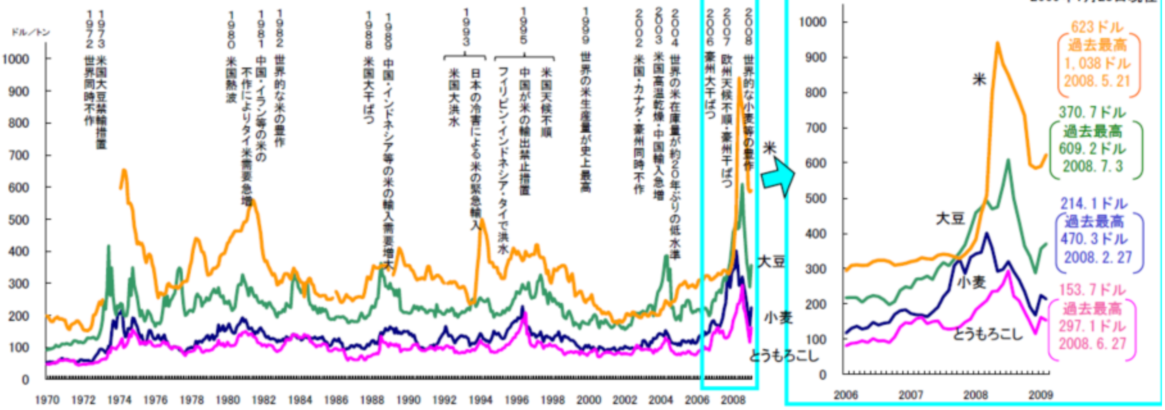
（担当調査員：森田倫子、吉川美由紀（内線 3375））

(1)　世界の食料需給・価格の動向

穀物・大豆の国際価格は、期末在庫率の低下や穀物全体の需要増等の影響により、2006（平成18）年秋頃から上昇基調で推移し、2008（平成20）年の２～７月にピークとなった。背景には、①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、②世界的なバイオ燃料の原料としての穀物等の需要増大、③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の輸出規制が広がったことや投機資金の流入が影響したと考えられている。

穀物・大豆の国際価格は、ピークからは大幅に下落したが、2009（平成21）年１月現在、高騰前の水準には戻っていない。農林水産政策研究所は、中長期的には、世界の食料需給のひっ迫傾向は継続し、価格も2006（平成18）年以前に比べ高い水準で、かつ、上昇傾向で推移すると予測している[1]。

□　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」農林水産省(2009.1.26)

(2)　食料自給率の現状と向上のための取組

①　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[2]は、1965（昭和40）年度の73%から大きく低下して、1998（平成10）年度以降は40%と横ばいで推移し、2006（平成18）年度に39%となったが、2007　（平成19）年度は再び40%

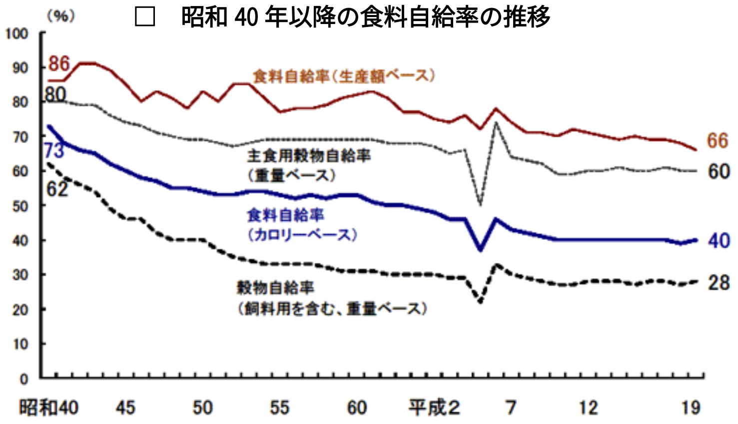
1「2018年における世界の食料需給の見通し」農林水産政策研究所（2009．1）

2 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、2007（平成19）年度（概算）で66%となってる。

（概算）となった。

食料自給率が大きく低下した要因として、長期的には食料消費構造の変化があげられる。高度経済成長を境に食生活が大きく変化し、国内で自給可能な米の消費量が減少する一方、国内で生産が困難な飼料穀物や油糧原料(大豆等)を使用する畜産物や油脂類の消費が増加したことが、自給率低下に大きな影響を与えている。しかし、こうした長期的な変化のなか、過去 20 年間程度の動きをみると、1985（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[3]。

□　昭和 40 年以降の食料自給率の推移



資料：農林水産省

② 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」（以下、「基本計画」という。）において設定されている。2005（平成 17）年３月に閣議決定した現行の基本計画では、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、2015（平成 27）年度における目標を 45%に設定している[4]。

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きたが、食料需給をめぐる環境変化は、我が国の低水準の食料自給率と相まって、国民の不安要因となっている。政府は、2008（平成20）年度の政策方針である「21世紀新農政2008」で、国内における食料供給力[5]の強化のため、担い手の育成や農地制度の見直しとともに、米粉等米利用の新たな可能性追求、青刈りとうもろこしの生産促進等飼料自給率の向上等の方向性を打ち出した。

2009（平成21）年度の農林水産予算（概算）においては、「水田等有効活用

平成21年度予算（概算）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2,889億円
○水田等有効活用自給力強化向上対策　2,190億円 ・水田等有効活用促進対策　494億円 ・産地確立交付金　1,466億円 ・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　699億円 ・飼料自給率向上対策　144億円 ・国産野菜・果実等の利用拡大対策　56億円 ・米粉利用拡大を図る技術開発、多収性稲種子の安定供給　1億円 ・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　45億円 ・面的集積・水田汎用化関連基盤整備　453億円

3 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。
4 生産額ベースの自給率目標（2015（平成27）年度）は、76%である。
5 「国内における食料供給力」は、「国内生産力」「輸入力」「備蓄」からなる。「国内農業の食料供給力」は、「食料自給力」とも呼ばれ、「農地・農業用水等の農業資源」「農業者（担い手）」「農業技術」を構成要素とする（「食料自給力の強化のための取組と食料自給率50%のイメージ－食料自給力・自給率工程表－」農林水産省（2008.12））。なお、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、「国内農業の食料供給力（食料自給力）」は、国内農業生産面に着目した概念である。

自給力強化向上総合対策」として総額2,889億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（423億円）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。

③　自給率50％の工程表

2008（平成20）年８月、政府は、供給熱量ベースの食料自給率について、50％への向上を目指した工程表を作成することを決定し[6]、12月２日には、農林水産省が国際情勢の変化等に対応し新たな視点から現行の基本計画を見直すことを公表するとともに、その検討に先立ち、議論に供するためとして、国内農業の食料供給力（食料自給力）の強化と、消費・生産両面の取組により、概ね10年後に食料自給率50％を達成するとした場合のイメージと取組事項について「食料自給力の強化のための取組と食料自給率50％のイメージ－食料自給力・自給率工程表－」（以下、「自給率50％工程表」という。）にまとめ、公表した。

□　食料自給力の強化のための取組と食料自給率 50％のイメージ

	平成19年度		概ね10年後	自給率向上率	
米の消費拡大	61kg/人･年	→	63kg/人･年	＋1.3％	強化する取組
米粉の生産拡大	1万トン	→	50万トン	＋1.4％	強化する取組
飼料用米の生産拡大	0万トン	→	26万トン	＋0.1％	強化する取組
小麦（裏作麦）の生産拡大	91万トン	→	180万トン	＋2.5％	強化する取組
大豆の生産拡大	23万トン	→	50万トン	＋1.0％	強化する取組
野菜の生産拡大	1,242万トン	→	1,422万トン	＋0.5％	基本計画に基づく取組
牛乳・乳製品の生産拡大（乳牛の飼料自給率41％）	802万トン	→	928万トン	＋1.5％	基本計画に基づく取組
油脂の消費抑制（品目別自給率13％）	14kg/人･年	→	12kg/人･年	＋0.3％	基本計画に基づく取組
その他（いも類、果実等）				＋1.4％	基本計画に基づく取組
				合計 +10.0％	
耕地面積	465万ha	→	462万ha		
耕地利用率	93％	→	110％		
供給熱量	2,551kcal	→	2,480kcal		
	40％（平成19年度）	＋10.0％	50％（概ね10年後）		

資料：農林水産省

④　新たな基本計画検討の開始と農政改革関係閣僚会合の設置

基本計画は、10年程度を見通して策定され、おおむね５年ごとに見直される。2009（平成21）年１月27日、農林水産大臣の諮問機関である食料・農業・農村審議会に対し、「現行の食料・農業・農村政策をあらゆる角度から見直すべき」として新たな基本計画の検討が諮問され、食料自給力・食料自給率の確保を含めた４つの柱の下、検討項目が示された。同審議会は2010（平成22）年３月をめどに答申を行う予定である。

> **新たな食料・農業・農村基本計画の検討項目**
>
> １．農業の持続的な発展
> ・元気な担い手の育成・確保と経営の発展、多様な経営体の参画
> ・限られた農地の最大限の確保と有効利用
> ・水田フル活用など国産農産物の積極的な活用に向けた新たな農業の展開、輸出の促進　等
>
> ２．食料の安定供給の確保
> ・我が国の食の安全と消費者の信頼の確保
> ・食料輸入国として、不測時にも安心できる食料安全保障の確立　等
>
> ３．農村の振興
> ・地域フロンティア産業の確立
> ・地域に雇用と活力を与える農村経済の活性化　等
>
> ４．食料自給力・食料自給率の確保

また、2009（平成21）年１月27日には、総理大臣が本部長をつとめる「食料・農業・農村政策推進本部」の下、内閣官房長官及び農林水産大臣が主宰する「農政改革関係閣僚会

6　「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「安心実現のための緊急総合対策」（2008．8.29）

合」も設置された。同会合を構成する他の閣僚は、経済財政政策担当大臣、総務大臣、財務大臣、経済産業大臣であり、農政改革担当大臣は農林水産大臣が兼ねる。同会合においては、「農地制度や経営対策、水田の有効活用方策、農村振興対策など食料自給力の向上や国際化の進展にも対応しうる農業構造の確立に向けた政策の抜本的な見直しを検討する」ものとされている。とりまとめの時期については、石破農林水産大臣は、記者会見において、春頃には方向性を出したい旨の意向を示している[7]。

(3)　課題

①　新たな基本計画策定等に向けて国民的議論を深める必要性

「自給率 50%工程表」では、生産面では、耕地面積の減少をわずかにとどめた上で、耕地利用率を 17 ポイント上昇させ、米粉・飼料用米等の生産拡大の強化等に取り組むとしている[8]。現状では、耕地面積、耕地利用率とも低下傾向が続いており、また、最近、穀物価格が急落したことで、米粉・飼料用米の生産振興・消費促進への影響も懸念されている。

食料自給率については、最初の基本計画（2000（平成 12）年３月閣議決定）以来、目標である 45%への向上のための取組が重ねられてきたが、ほぼ 40%の横ばいを続けている。新たに 50%への向上を目標とするならば、要する手法やコストについて、国民的な議論を深め、理解を得る必要があろう。生産調整の見直しの是非も大きな論点となろう。

②　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、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。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[9]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。これは、前述の表現で言えば食料供給力の強化に向けた取組に当たる。世界最大の食料純輸入国である我が国の状況を踏まえた食料供給力の在り方について、国として選択すべき政策を方向付けることが求められる。

③　生産額ベース食料自給率の低下に対応する必要性

2007（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。

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[10]。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しても考慮する必要があろう。

7　「石破農林水産大臣記者会見概要」（2009.1.27）
8　３頁の図「食料自給力の強化のための取組と食料自給率50%のイメージ」参照。
9　食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）第２条
10　「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・飼料高騰への対応策

（担当調査員：森田倫子、安部幸也（内線 3375））

近年大幅に上昇した原油価格については、2008（平成20）年７月前半、ＷＴＩ[11]市場原油価格で１バレル147ドルと過去最高を記録した後、世界的な不況等の影響により急落している状況にある。しかしながら、依然として、価格の先行きが不透明であることから、この影響を受ける農林漁業用Ａ重油やガソリンなどの燃油を多く使用する漁業や施設園芸を中心に、今後も農林漁業への影響が懸念される。

また、原油価格の高騰などを背景に、肥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。

さらに、とうもろこしの価格が高騰したことにより、それを原料とする配合飼料価格が上昇し、畜産・酪農経営は大きな打撃を受けた。

このため、政府は、2008（平成20）年度第１次補正予算（2008（平成20）年10月16日成立）では、農業及び水産業における燃油・肥料・飼料対策（農業：790億円、水産業：600億円）を含めて公共・非公共予算を合わせて総額2,602億円を措置した。

また、2009（平成21）年度予算案においては、農林業や漁業における省エネなどの構造転換対策、効率的な施肥体系の導入などの対策を一体的に講じ、農林漁業者の経営体質を強化するため、農林水産分野における省エネ・省資源化の推進対策として900億円を計上している。

(1) 生産資材（燃油・肥料）価格の動向と農業経営の現状

①　燃油・肥料価格の上昇

我が国は、肥料原料のほとんどを海外に依存している。肥料原料及び肥料の輸入価格については、中国・インドの食料増産や米国等のバイオ燃料の増産等による肥料利用の増大などを背景として、2008（平成20）年に入り急激に上昇した。同年６月27日、ＪＡ全農は、2008肥料年度（2008年７月～2009年６月）の肥料価格を、前年度比で品目別に11.7%～112.5%値上げすると発表したが、その後の原油価格の下落や円高などにより、2009（平成21）年１月～６月期は一部の肥料で値下げの動きも見られる。

一方、野菜や花きの温室栽培で使われる農業用Ａ重油価格は、2004（平成16）年が48,325円/kℓであったところ、2008（平成20）年８月には125,950円/kℓにまで上昇したが、その後は急落し、同年12月は79,600円/kℓとなっている[12]。

一時期に比べ燃油等の価格が下がったといえ依然として高い水準にあることから、コスト低減体系への転換を図り、資材価格高騰に耐えうる生産体制づくりを進めることが重要とされている。

11　ＷＴＩ：ウエスト・テキサス・インターミディエートの略で、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。

12　「農業物価統計」（2007（平成17）年)、「農業物価指数」（2009（平成21）年１月30日公表）

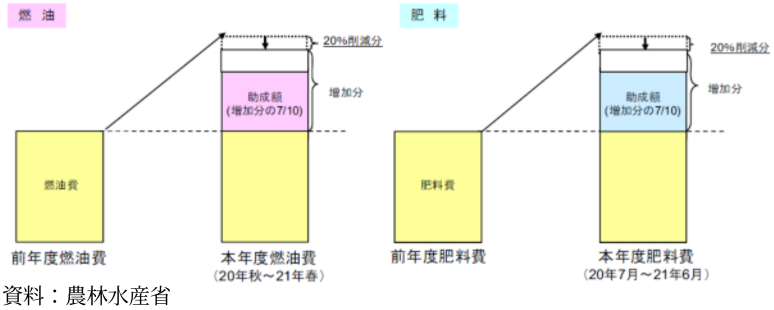
②　燃油・肥料価格高騰対策

2008（平成20）年度第１次補正予算においては、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「肥料・燃油高騰対応緊急対策事業」（500億円）や、肥料コストを低減する新たな施肥技術体系の転換実証等を支援する「施肥体系緊急転換対策事業」（70億円）等の措置を講じた。

また、2008（平成21）年度予算案においても、施肥体系緊急転換対策事業に12億円を計上しているほか、省エネルギー対策・設備等の導入を支援する「省石油型施設園芸技術導入推進事業」（10億円）等を措置することとしている。

③　課題

肥料・燃油高騰対応緊急対策事業の概要



資料：農林水産省

「肥料・燃油高騰対応緊急対策事業」は、燃油について2008（平成20）年10月～2009（平成21）年４月を主とした今期の施設園芸の加温期間の使用量を、化学肥料は原則2008（平成20）年７月～2009（平成21）年６月の使用量を、前年同期より２割以上削減する技術を導入すれば、燃油費と肥料費の増加分の７割を助成するものである。助成金は、燃油・肥料の注文・購入予定数量に基づき概算払を行い、収穫後に使用燃油量を確定の上、差額を精算するものとされている。

しかしながら、世界的な不況に伴う原油価格の下落でＡ重油などの価格が低下し、補てんが行われなくなる可能性が出てきたため、農林水産省は、燃油の補てん対策についての概算払を見合わせることとしたとされている。燃油価格は、ピーク時に比べ下がったとはいえ、2003（平成15）年前に比べ高い状況であるため、省エネ転換への呼び水となる対策が必要であり、対策の見直しを含めて早急な対応を検討すべきとの意見[13]がある。

このようなことを踏まえ、今回の燃油・肥料対策について検証を行うとともに、省エネ型・資源循環型の農業への転換に向けた実効性のある対策を構築する必要があろう。

(2) 飼料穀物価格の動向と畜産経営の現状

①　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[14]。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)

---

13 『日本農業新聞』(2008.12.13)

14 我が国の飼料自給率は、2007（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。

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、2008（平成20）年６月には７ドル/ブッシェル前後まで高騰した。その後、天候改善により生産量の増加が見込まれたことや、世界的な不況による穀物需要の減退懸念、金融危機による商品市場からの投機資金の流出等により、2008（平成20）年12月には3.6ドル/ブッシェル前後まで下落している。

配合飼料価格は、2006（平成18）年当初は約43,000円/ｔであったが、2008（平成20）年10月には約68,000円/ｔ程度にまで上昇した。しかしながら、2009年（平成21）年１～３月期についてはとうもろこしのシカゴ相場や海上運賃が下落傾向にあること等から値下げとなり、約56,000円/ｔ程度になる見込みである。

②　畜産・酪農対策

配合飼料価格が高騰し、畜産・酪農経営が厳しい状況にあったことから、政府は、2008（平成20）年２月、加工原料乳生産者補給金単価等の2008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）を講じたほか、６月には「追加緊急対策」（総額738億円）が、12月には「年内緊急実施の畜産経営安定対策」（メニューの追加等）が講じられた。

また、2009（平成21）年度予算案においては、「国内における食料供給力の強化」の一環として、国際的な飼料価格の上昇に対応し、飼料自給率の向上を図る観点から、国産飼料の生産・利用拡大を支援するための「国産粗飼料増産対策事業」の拡充等を行うとともに、エコフィード（食品残さの飼料化）の生産拡大と利用促進を図るための「地域資源活用型エコフィード増産推進事業」等を措置することとしている。

③　課題

ア　経営安定対策の在り方

現行制度においては、①加工原料乳生産者補給金制度、②肉用子牛生産者補給金制度、③肉用牛肥育経営安定対策事業、④肥育牛生産者収益性低下緊急対策事業、⑤肉豚価格差補てん緊急支援特別対策事業等、畜種ごとに経営安定対策が講じられている。

政府は、2008（平成20）年６月、年度途中でありながら、加工原料乳生産者補給金単価等の政策価格について異例の期中引上げを実施したほか、北海道酪農向け対策や肉用子牛資質向上等への緊急対策の創設等の措置を講じた。

一方、民主党は、第171回国会に提出した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」（以下「改革法案」という。）において、生産に要する費用と販売価格との差額を基本とする交付金を交付する畜産･酪農所得補償制度の創設等を盛り込んでいる。

配合飼料価格は落ち着きを見せつつあるが、景気低迷等により消費の落ち込みが懸念される中、３月上旬に決定が見込まれる2009（平成21）年度畜産物価格・関連対策においては、収益が悪化した際の経営安定策の在り方が論点になろう。

イ　飼料自給率の向上に向けた施策の在り方

飼料価格の高騰を背景として、飼料自給率の向上を図るため、国産粗飼料の生産拡大等を推進することにより、輸入飼料への依存から脱却し、自給飼料基盤に立脚した循環型畜産への転換が重要とされている。しかしながら、飼料作物の作付面積は、近年減少傾向にあるとともに、飼料自給率は、1986（昭和61）年度以降25%前後で推移している[15]。

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、改革法案の中で、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、食品残さの飼料利用等の必要な措置を講ずるとしている。

とうもろこしの輸入価格は最近の円高、ドル安傾向も重なり下落しており、畜産業界には慈雨になるが、本格的に取組が始まった飼料用米の増産などにとって逆風となるのではとの指摘もある[16]。昨年の未曾有の畜産危機を契機として、「のどもと過ぎて熱さ忘れる」ことのないよう、飼料自給率の向上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。

(3) 漁業用燃油価格の動向と漁業経営の現状

①　漁業用燃油価格の高騰

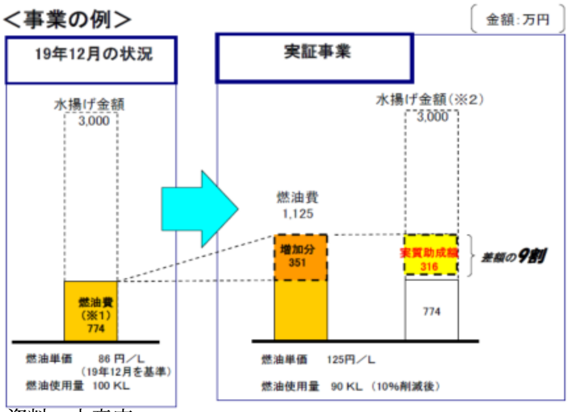
原油価格の高騰に伴い、漁船などに使用する燃油価格も高騰した。漁業で使用されるＡ重油の価格は、2004（平成16）年３月には43,000円/kℓであったが、この頃より上昇を始め、2008（平成20）年８月には125,000円/kℓに達した。その後下落し、2009（平成21）年１月現在で69,000万円/kℓとなっている。また、漁船漁業を営む個人経営体においては、油費は漁労支出の30%台を占めると推定されており、価格上昇が経営に与える影響は大きい。さらに、魚価は市場のせりで決まることから、燃油上昇によるコスト増を価格に転嫁できないといった課題もある。

②　水産業における燃油高騰対策

水産庁は、2008（平成20）年７月、2008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）等を含む「燃油高騰水産業緊急対策」（総額745億円）を決定した。

また、2008年度第１次補正予算においては、省燃油操業実証事業への550億円の積み増しを含む「水産業における燃油対策」（総額600億

省燃油操業実証事業の概要



資料：水産庁
（※１）燃油費は、19 年 12 月燃油価格（86 円/Ｌ）と 19 年燃油使用量（100KL）を 10%削減した量（90KL）により算出
（※２）20 年水揚げ金額は 19 年と同様と仮定

---

15 農林水産省の調査によれば、青刈りトウモロコシや稲発粗飼料などの飼料作物の2008（平成20）年産の作付面積が17年ぶりに拡大した。配合飼料価格の高騰により自給飼料の生産意欲が高まり、前年産を4,300ヘクタール上回る90万1,500ヘクタールとなった。

16 『日本経済新聞』（2009．１.20）

円）を講じた。

さらに、2009（平成21）年度予算案においては、省エネルギー型漁業への転換や収益性向上の取組への支援など漁業経営の体質強化の観点から、「水産業体質強化総合対策事業」（142億円）等を措置することとしている。

③　課題

省燃油操業実証事業は、補てん対象である燃油費の増加分について、基準価格を2007（平成19）年12月からとしている。

最近の原油価格の下落でＡ重油が値下がりし、補てん額の算定の基準となる2007（平成19）年12月との価格差が小さくなり補てん効果が薄いとして、漁業者からは基準の見直しを求める声があった[17]。

本対策については、画期的な政策手法であるとの評価がある一方、直接補てんに当初否定的であった政府が、どのような理屈と基準で直接補てん策を容認するに至ったかについては、明確でない。また、政府の経済対策の中で直接補てん策はどのような条件の際に正当化されるかという明確な基準が定められた時点で、はじめて安定的な制度となりうるとの指摘もある[18]。

平成21年度予算案では、水産庁の説明によると原油価格の下落傾向や補正予算での対応等を理由に、概算要求時にあった燃油高騰緊急追加対策の拡充は盛り込まれず、水産業体質強化のための総合的推進に重点が置かれている。

省燃油操業実証事業をはじめとする燃油高騰緊急対策基金による対策は、漁業経営のための痛み止めという面があることはさることながら、省エネ型漁業への転換等を促進する面も併せて有しているものと考えられる。水産業の体質強化を図るための施策を今後構築していく上で、今般講じた省燃油操業実証事業等の効果について、予算の消化状況を踏まえつつ、十分な検証が必要となろう。

17 加瀬和俊東京大学教授「漁業用燃油価格高騰対策の意義と問題点」（「農村と都市を結ぶ（2008.10）」）、『北海道新聞』（2008.11.9）。
18 加瀬和俊東京大学教授「漁業用燃油価格高騰対策の意義と問題点」（「農村と都市を結ぶ（2008.10）」）

３　国際交渉等への戦略的対応

(1)　ＷＴＯ交渉

（担当調査員：吉川美由紀、鈴木里沙（内線 3373））

①　香港閣僚会議の閣僚宣言とその後の農業交渉等

ア　香港閣僚会議の閣僚宣言

2001（平成 13）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。

2005（平成 17）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[20]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[19]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
2008 年 12 月	第４次改訂議長テキスト発出

イ　農業交渉の動向

香港閣僚宣言の合意内容のうち、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る形となった。

閣僚宣言採択後、2006（平成 18）年１月から精力的に交渉が続けられる中、我が国は主要国の議論の場であるＧ６[21]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[22]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[23]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。

19　各交渉分野について基本的な方向性を合意。農業分野については、①一般品目の他に重要品目を設定すること②重要品目は一般品目より低い関税削減と関税割当の拡大の組合せで市場アクセスの改善を図ること等が合意内容となっている

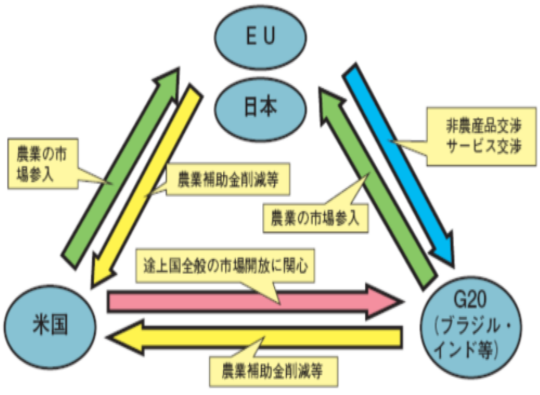
20　開発の観点から、後発開発途上国（ＬＤＣ：Least Developed Countries）からの産品について、関税０％で輸入上限枠を課することなく輸入を認める制度。香港閣僚宣言には、ＬＤＣ産品に対する無税無枠を2008年までに貿易品目の97%以上とすることが盛り込まれている。政府は、平成20年４月から、米・米調製品、砂糖、でんぷん用トウモロコシ、水産物の輸入割当（IQ）を除く貿易品目の約98%に拡充した。

21　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。

22　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。

23　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。

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。

2007（平成 19）年１月以降交渉が再開され、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。その後、議長テキストを基に議論されてきたが、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ないまま、テキストの改訂が重ねられてきている。

2008（平成 20）年７月に提示された第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か国・地域による会合（Ｇ７）[24]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、決裂に至った。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とその柔軟な取扱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我が国の主張に対する各国の理解を得ることは容易ではなく、非常に厳しい交渉となった。

交渉決裂を受け、当初は、2009（平成 21）年１月の米国大統領就任後のオバマ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が強かった。しかしながら、世界的な金融危機の中、保護主義の台頭を阻止し、貿易自由化体制を堅持する必要があるとして、2008（平成 20）年 11 月に開催された金融サミットやＡＰＥＣ首脳会議で、年内のモダリティ合意を目指すことを盛り込んだ首脳宣言が採択された。これを踏まえ、12 月６日には、年内の閣僚会合開催を視野に第４次改訂議長テキストが提示されたが、途上国向け特別セーフガードや非農産品分野の分野別関税撤廃等で各国の意見の隔たりが依

24 日本、米国、ＥU、オーストラリア、インド、ブラジル、中国

然大きいことから、年内のモダリティ合意に向けた閣僚会合の開催は見送られることとなった。

本格的な交渉の再開は、米国のオバマ新政権の体制が整ってからと見込まれるが、ＷＴＯ事務局側に、交渉を早期に再開して 2009（平成 21）年内の公式閣僚会合の開催を目指す動きがあるほか、同年４月開催予定の金融サミット等の世界金融情勢の影響により交渉が加速化する可能性もある。

農業交渉議長テキスト、ラミー事務局長調停案の主な内容

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>第３次改訂農業交渉議長テキスト(2008.7.10 提示)</th><th>ラミー事務局長調停案（2008.7.25 提示）</th><th>第４次改訂農業交渉議長テキスト案(2008.12.6 提示)</th></tr>
<tr><td colspan="2">一般品目</td><td>・最高階層の削減率
66～73%削減</td><td>・最高階層の削減率
70%削減</td><td rowspan="3">ラミー調停案と同じ
※100%超の高関税が一般品目で残る場合の代償が一部修正
※日本の重要品目の数についての主張（8%）は、カナダの主張とともに作業文書に別途記載あり</td></tr>
<tr><td colspan="2">上限関税</td><td>・「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</td><td>・「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</td></tr>
<tr><td rowspan="3">重要品目</td><td>数</td><td>全品目の４～６％
条件付き･代償ありで２％追加</td><td>基本的な数は４％、
条件付き･代償ありで２％追加</td></tr>
<tr><td>ＴＲＱ新設</td><td>既存のＴＲＱ対象品目以外について、指定は
可能／不可能（両論併記）</td><td>言及なし</td><td>７月議長テキストと同じ
※作業文書において、既存のＴＲＱ対象タリフライン以外も全タリフライン１％まで重要品目指定可能との案を提示（代償あり）</td></tr>
<tr><td>低関税輸入枠の拡大</td><td>関税削減率　枠の拡大幅
(一般品目との比較)　(国内消費量ﾍﾞｰｽ)
１／３　４～６%
１／２　３.５～５.５%
２／３　３～５%</td><td>関税削減率　枠の拡大幅
(一般品目との比較)　(国内消費量ﾍﾞｰｽ)
１／３　４%
１／２　言及なし
２／３　言及なし</td><td>関税削減率　枠の拡大幅
(一般品目との比較)　(国内消費量ﾍﾞｰｽ)
１／３　４%
１／２　3.5%
２／３　３%</td></tr>
</table>

資料：農林水産省資料より衆議院農林水産調査室作成

② 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、①複数の係数を持つスイス・フォーミュラを採用、②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[25]。

2008（平成 20）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[26]の導入など[27]をめぐり、国

25 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が、第４次改訂ＮＡＭＡ議長テキストでは、議論の収れんが見られたとして、我が国が海草類を非農産品として扱う旨記述した脚注から、括弧（要調整事項）が外された。

26 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

27 【第４次改訂ＮＡＭＡ議長テキスト要旨】○関税引下げの計算式の係数(関税上限に相当)：先進国係数「８」。途上国係数「20」・「22」・「25」とし、各々に対応した柔軟性を付与、○反集中条項の対象品目：特定産業品目

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。

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 2007（平成 19）年 11 月末に発出された。これに対し政府は、①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、②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、禁止の範囲が広範であることが問題として、過剰能力・過剰漁獲につながる補助金に限定して禁止すべきとしている。2008（平成 20）年 12 月には、ルール交渉議長改訂テキストが発出されたものの、漁業補助金に係る規律については、各国の基本的立場が大きく異なることから、改訂テキストの発出は見送られ、今後の議論のための主要な論点を質問形式で列挙するロードマップが作成・提示されている。

③　今後の課題

ア　世界の動向

金融危機を機にした世界的な経済情勢の悪化を受けて、保護貿易主義の台頭が懸念されている。2009（平成21）年１月にダボス会議に合わせて開催されたＷＴＯ非公式閣僚会合では、各国から保護貿易主義の拡大に批判の声が相次ぎ、経済の更なる悪化を防ぐためにも自由貿易体制の維持が必要として、ドーハ・ラウンドの妥結が重要であるとの認識の一致が見られた。また、輸入関税の引き上げ等の保護貿易主義的な措置を講じている国が増えている実態[28]を踏まえ、保護主義的な動きへのＷＴＯの監視体制の強化の必要についても賛同が得られた。

こうした状況の中、オバマ政権発足後、国内景気対策に取り組む米国が保護貿易主義の方向に向かえば[29]、ＷＴＯ交渉にも影響が及び、世界の自由貿易体制が損なわれかねないため、今後の米国の動向が注視される。

なお、2008（平成20）年６月に成立した新米国農業法[30]については、国内農業補助金を

の20%、輸入額の９%未満に適用、○分野別関税撤廃:「一括受諾」の要素である旨明示。附属書７記載加盟国に対し、分野別関税撤廃条件を決める交渉への参加を求め、２案を提示（①参加国と参加分野を関連づけた案②参加国と提案分野を相互に関連づけずに列記した案）

[28] ＷＴＯの緊急調査で、2008年秋以降、世界16カ国・地域で合計19件の保護貿易措置を導入（『日本経済新聞』(2008.２.１))

[29] 米国議会下院が2009年１月28日に可決した景気対策法案に公共事業で米国製の鉄鋼の使用を義務付ける「バイアメリカン条項」を盛り込んだことについて、各国から相次いで批判が出た。オバマ大統領においても「保護主義のメッセージを送れないという意見に同意する」と発言。これを受け、上院では同条項について「米国の国際協定の順守義務と整合的な方法で適用する」との一文を盛り込んだ修正案を２月10日に可決。その後、同法案は両院協議会で一本化され２月13日に両院でそれぞれ可決し、２月17日にはオバマ大統領が署名、成立した。「バイアメリカン条項」は上院の修正案に沿う形で同法に盛り込まれている。(『読売新聞』夕刊2009.2.18等)

[30] 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

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[31]となると予想される。

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。

イ　今後の我が国の対応

今後の交渉は、第４次改訂テキストが土台となることから、我が国は極めて厳しい交渉を強いられることが予想される。政府は、我が国の主張が最大限反映されるように引き続き努力しつつ、持続可能な農業に向けた政策の検討を進めていく[32]としているが、いずれにしても、我が国農業の生き残りに向けた政府の責任ある対応が求められていると言えよう。

ウ　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[33]。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[34]、「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[35]。

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

(2)　ＥＰＡ(経済連携協定)・ＦＴＡ(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ＥＰＡ・ＦＴＡには、比較的短期間での妥結が可能であり、

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。

31 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。

32 2008（平成20）年11月19日衆議院農林水産委員会、同年12月９日参議院農林水産委員会、同年12月16日記者会見における石破農林水産大臣発言

33 「保護主義強まる懸念」『朝日新聞』（2006.7.26）

34 「二国間協定へ傾斜」『朝日新聞』（2008.7.31）

35 「強まる農業への脅威」『日本農業新聞』（2007.1.18）

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、ＷＴＯを中心とした多角的貿易体制を補完するものとして、ＥＰＡ・ＦＴＡについて、ＥＰＡ工程表[36]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、2006（平成 18）年 12 月に日豪首脳会談でＥＰＡ締結交渉の開始が合意され、第８回目の交渉は 2009（平成 21）年２月下旬に豪州で開催される予定である。

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

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

政府は､「日豪ＥＰＡ交渉については､国内農業への影響を十分踏まえ､『守るべきもの』はしっかりと『守る』との方針の下、国内農業の構造改革の進捗状況にも留意しつつ、日本として最大限の利益を得られるよう、政府一体となって交渉していく」としている[37]。

我が国のＥＰＡ・ＦＴＡ交渉の進展状況

協定発効	シンガポール	2002年11月
	メキシコ	2005年４月
	マレーシア	2006年７月
	チリ	2007年９月
	タイ	2007年11月
	インドネシア	2008年７月
	ブルネイ	2008年７月
	ＡＳＥＡＮ	2008年12月
	フィリピン	2008年12月
署　　名	ベトナム	2008年12月
	スイス	2009年２月
交渉中	韓国	2003年12月～ (04年11月中断)
	ＧＣＣ諸国	2006年９月～
	インド	2007年１月～
	豪州	2007年４月～

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[38]。

日豪ＥＰＡ交渉については、食料の安定供給の確保の観点から、豪州とのＥＰＡを締結し、国内で生産していては割高になる品目を安定的に輸入できるようにすることが必要であるとの意見もあり[39]、今後の交渉の動向が注目される。

36 「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年６月19日閣議決定）の中で、「平成21年初めにはＥＰＡ締結国が少なくとも３倍増超（12か国以上）になることが期待される。」とされている。
37 「日豪ＥＰＡ交渉の方針と農業の体質強化の取組」（農林水産省HP）
38 衆議院農林水産委員会（2006(平成18)年12月７日）、参議院農林水産委員会（2006(平成18)年12月12日）。
39 「農業改革で乗り切れ」『朝日新聞』(2006.12.7)。この中で「自由化により農産物の値段は確実に下がる。消費者、納税者にＦＴＡのメリットを実感してもらったうえで、農業改革の努力を示し、国内農業に対する支援策への理解を求めるべきだ」としている。

(3)　輸出促進

（担当調査員：吉川美由紀、樋口政司（内線 3376））

①　輸出の現状

近年の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、2007(平成 19)年の輸出額は、対前年比 16%増の 4,337 億円（うち、水産物が約３割、加工食品が約 2.5 割）に達するに至った。しかし、急激な円高等により 2008(平成 20)年の輸出額は、、4,312 億円(速報値)で対前年比 0.6%の減少となった。農産物と林産物は増加したものの、水産物が前年比 12.7%の減少となったことが大きく影響したものとみられる。

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（平成 19 年）

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。

②　我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略

「21 世紀新農政 2008」[40]においても、「21 世紀新農政 2007」に引き続き、2013(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[41]」（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、2008(平成 20)年６月に開催された平成 20 年度農林水産物等輸出促進全国協議会総会において、更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、①商標問題への対応を具体化[42]、②農商工連携の推進の追加[43]、③重点

40 平成20年５月７日　食料・農業・農村政策推進本部決定。

41 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、①輸出環境の整備（検疫協議の加速化、輸出証明書の発行体制の整備、ＨＡＣＣＰ・ＧＡＰ手法の導入、有機JAS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)、②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)、③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)、④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。

42 「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、

個別品目、重点国・地域の追加[44]、④「輸出実行プラン」の検討結果の反映、⑤輸出ビジネスモデル[45]の確立の記載等である。

なお、平成 21 年度予算案における輸出促進対策事業(21 億円)の主な内訳は、産地発の課題の解決等（ステップアップ推進事業）に 74（　0）百万円、農林漁業者等の販売促進活動に対する支援[46]に 800（600）百万円、海外における展示・商談会の開催・常設店舗の設置に 426（500）百万円、「WASHOKU-Try Japan’s Good Food」事業等を通じた情報発信に 282（366）百万円等である。((　) 内は 20 年度予算額)

③　米の対中国輸出

2003(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[47]については、2007(平成 19)年４月の大臣級会談において基本的な検疫条件[48]について合意され、暫定的な輸出条件の下で同年６月に輸出を再開した[49]。

その後、具体的なくん蒸処理方法等の細部条件[50]について技術的協議を進めてきたが、2008(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（同：高病原性鳥インフルエンザ)、豚肉・豚皮（同：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[51]。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。

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。

43　「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。

44 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。

45 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。

46 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。

47 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ことが多く、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』

48 (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。

49 貿易統計（財務省）では19年は72トン、20年は90トンが輸出されている。

50 (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。

51 日本の野菜・果実は輸入禁止品目となってはいないが、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と今後の対応

（担当調査員：吉川美由紀、中村稔、信太道子（内線 3373））

(1)　経緯

2008（平成20）年９月、「三笠フーズ」を始めとする一部の米加工販売業者[52]が、残留基準値を超えるメタミドホス[53]やアフラトキシン[54]が検出された中国産米等の事故米穀[55]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た。

農林水産省は、事故米対策本部[56]を設置し、工程表に沿って対応策の検討を進め、10 月末には、流通ルートの解明状況の全体像が取りまとめられるとともに、事故米穀とは知らずに販売・加工し、製品の回収や売上の減少などにより経営に支障を来たしている事業者（以下「善意の事業者」という。）に対する経営支援策が決定された。

また、本事案において、米流通に関する多くの課題が提起されたことにかんがみ、米流通システムの見直しを図るため、「米流通システム検討会[57]」が設置され、11月末には「中間取りまとめ（制度の骨格）」(以下「中間取りまとめ」という。)が公表された。中間取りまとめでは、米のトレーサビリティの導入と米関連商品の原料米原産地情

三笠フーズ等による事故米穀の不正規流通事案の経緯

2007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。
2008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
8日	農林水産省　三笠フーズが輸入商社からアセタミプ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。事務次官が記者会見で「私どもに責任があると考えているわけではない」旨の発言
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
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2日	農林水産省　改革チームを発足
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　「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。麦の入札再開
17日	農林水産省　「米流通システム検討会」を開催
31日	農林水産省　流通ルートの解明状況の全体像を公表、経営支援対策の枠組みを公表
11月7日	農林水産省　ＭＡ米の入札再開
20日	内閣府「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議調査報告書」(第一次取りまとめ)を公表
26日	農林水産省 国が保有する事故米穀の廃棄完了、経営支援対策の仮申請手続きの開始
27日	農林水産省「米流通システム検討会」新制度の骨格を取りまとめ。改革チームにおいて、業務・組織の在り方について緊急提言を取りまとめ・公表
28日	農林水産省　商社事故米ルートの解明状況を公表。関係職員の処分・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

52 三笠フーズの他、浅井、太田産業、島田化学工業、東伸製糊による不正転売の事実が判明。
53 有機リン系化合物で殺虫剤の一種。
54 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。
55 「事故米穀」とは、保管中にカビの発生、水漏れ等の被害を受けたもの又は基準値を超える残留農薬が検出されたものであり、用途を限定して売却するもの(工業用、飼料用等)。
56 「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。
57 米販売・流通関係者、農協、消費者団体等の有識者で構成。

報伝達の義務付け等を柱とした改革案が示され、これを踏まえ、政府は、米穀等を取り扱う事業者に対し、米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達の義務付け等を内容とする「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律案」及び「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の一部を改正する法律案」を第171回通常国会に提出した。

さらに、本事案を契機として、国民視点から農林水産省の業務・組織見直しについて検討を行うため、「農林水産省改革チーム[58]」（以下「改革チーム」という。）が設置され、「農林水産省改革のための緊急提言」（以下「緊急提言」という。）が取りまとめられた。緊急提言では、同省が抱える根本的な問題点が洗い出されるとともに、地方農政事務所については原則廃止とし、2010（平成22）年度には本省を含めた組織機構の改革を行う必要がある旨の提言が行われた。

なお、流通ルートの解明や再発防止策と併せて、これまでの同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[59]」が設置され、有識者会議の調査結果報告書（第一次）が取りまとめられた。報告書では、本事案に関する農林水産省の責任の所在とともに、食の安全の確保の重要性に関する認識や消費者目線の欠如、業務の縦割り意識と組織の硬直性、危機意識や感性の欠如など同省の体質及び農林水産行政に対する指摘がなされ、この検証結果を踏まえ、関係職員の処分が行われたところである。

（2）　課題

①　疑義情報への行政の対応及び消費者への情報提供

2008（平成 20）年１月に発覚した中国製冷凍餃子中毒事件等において、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。

本事案においても、農林水産省は、2007（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ことから、疑義情報の提供を受けた段階で、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た。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[60]。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った。

「食の安全」に関する情報の消費者への提供の在り方については、情報公表の判断基準等について統一的なルールが必要であるものの、その策定には多くの関係府省間調整が必

58 農林水産省内の課長クラスを中心に構成。
59 法曹関係者、消費者問題の専門家等の有識者で構成。
60 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））

要であることや、消費者へのわかりやすさ、公表される事業者の経営への影響、法的根拠、諸々の制度における取扱いとのバランスなど、様々な観点から検討を要することから、将来に向けた検討課題とされている[61]。

また、こうした状況を踏まえ、政府は、「善意の事業者」に対して、製品の回収・廃棄等に要した経費、売上総利益の減少相当額等について支援することとし、2008（平成20）年度第２次補正予算において総額約150億円の支援措置を講ずることとしている。本支援措置を適正に執行するため、善意の事業者か否かの判断、助成額等については、公認会計士、税理士、弁護士等からなる第三者準備委員会において、案件ごとに確認の手続を経ることとしているが、第三者準備委員会の審議の公開や支援先・支援額の公表を求める意見がある[62]。

②　事故米穀を流通させないための措置

内閣府による「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」(2008(平成20)年9月22日)においては、事故米穀等について、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された。そのため、国家貿易で輸入する米麦については、国と輸入業者（商社等）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等の場合には、輸入業者が輸出国等への返送又は廃棄処分を行い、その費用については、業者の負担とすることが明確化された。また、保管上の問題等により、輸入後の米及び国産備蓄米にカビ等が発生した場合にも、国が廃棄処分を行うとされたところである。

しかし、輸出国等への返送については、国際的な商慣習では、一度輸出された穀物は、輸入国側で責任を持って処理することが常識であり、原産国へ返送するという処理方法は国際的な理解を得られないのではないかとの指摘がある[63]。

また、残留農薬基準値を超過した、あるいは、有害なカビ毒が発生した、いわゆる汚染米については、廃棄処分等によって市場に出回らないようにするのが当然であるが、それ以外の一般カビ汚染米等については、使えるものは使っていくべきであり、不正な横流しを防止するための監視体制を確立した上で、一定の条件の下、売却を継続することが責任ある対応なのではないかとの意見もある[64]。

消費者の安全・安心の確保の重要性は十分理解できるものであるが、その手段とのバランスが論点となろう。

③　トレーサビリティ

消費者の信頼を確保するための取組として、食品の流通経路情報[65]を活用して食品を追跡・遡及できるトレーサビリティがある。このシステムにより、事故発生時の食品回収や

---

61 「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議調査報告書(第一次取りまとめ)」(2008(平成20)年11月25日)
62 『朝日新聞』(2008.11.6)
63 茅野信行「農林経済」(2008年(平成20年)11月20日)
64 民主党汚染米等実態解明小委員会「汚染米不正横流しの実態解明に関する報告」(2008(平成20)年12月20日)
65 食品の流通した経路及び所在等を記録した情報

原因究明等が迅速に行えるようになり、消費者に伝える各種情報の充実や品質管理の向上、効率化等に資することも期待できる。我が国においては、2001（平成 13）年のＢＳＥ（牛海綿状脳症）の発生等を機に、国産の牛及び牛肉についてはトレーサビリティが義務付けられている[66]。

本事案を踏まえ、政府は、米穀及びその加工品・調製品等を対象に、その取扱事業者に取引等に係る情報[67]の記録・保存を義務付けることを内容とする法律案を提出した[68]。

一方、民主党は、第 171 回通常国会に提出した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」において、将来の一定時期（法施行後５年を目途）に、全ての食品について、仕入先、仕入日、販売先、販売日等の基礎的な情報を記録・保存する基礎的なトレーサビリティを義務付けることとしており、記録・保存の義務付けの対象となる品目や事業者の範囲、記録・保存すべき情報の内容等が論点となるものと考えられる。

④　原料原産地情報の伝達

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、①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、②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、③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。

本事案を受け、政府は、米穀及びその加工品・調製品等を対象に、消費者への販売・提供時と業者間取引時における原料米原産地情報の伝達を義務付けることとしているが、米流通システム検討会においては、事業者側委員から、米関連製品にだけ義務付けることは他の食品との比較において公正さに欠けるのではないか、あるいは、ＪＡＳ法の品質表示制度の中で議論すべきであるとして反対意見があったところである。

本制度の導入に当たっては、規制対象となる事業者側の理解が不可欠であり、こうした懸念に明確に応える必要があろう。

これに対し、民主党は、ＪＡＳ法の一部改正案を含む「食の安全・安心対策関連３法案」を第169回国会（2008年）に提出しており[69]、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としている[70]。一方、自由民主党は、2008（平成20）年７月、加工

66　「牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法」(平成15年法律第72号)により、国内で生まれたすべての牛と生体で輸入された牛への個体識別番号が印字された耳標の装着、牛肉の流通・販売段階における個体識別番号の伝達、記録等が義務付けられており、牛の出生から消費者に供給されるまでの間の追跡・遡及が可能となっている。
67　入荷・出荷時における品名、数量、年月日、相手方の氏名・名称、産地等
68　「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律案」
69　第171回国会において、継続審査となっている。
70　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。

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を図ることを提言する「食品表示制度等の充実に向けて－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、これを踏まえ、ＪＡＳ法の一部改正案の国会提出に向けて準備を進めているところである[71]。

原料原産地表示等の義務付けの範囲、情報提供や担保措置の在り方等をめぐる与野党の活発な議論が期待されよう。

⑤　流通規制

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との観点から、2004（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。これが今回の事故米穀の不正規流通問題を招き、流通経路の解明を困難にした一因ともされたところである。

「中間取りまとめ」においては、この流通規制の在り方について、過度の規制は避けるべきであるとして、現在の届出制自体は維持することとし、主食用以外の用途限定米については、当該用途以外に使用・販売してはならない等の米の出荷・販売事業者の遵守事項を定めるとともに、これを担保するための措置を講ずることとされた。これを受け、政府は、事業者の遵守事項、これに違反した場合の農林水産大臣による勧告・命令及び命令違反に対する罰則の創設等を主な内容とする食糧法改正案を第171回通常国会に提出することとしている。

米の生産・流通に関しては、米粉用、飼料用等新規需要米に対する支援の充実により、今後、こうした主食用米とは異なる用途限定の米が飛躍的に増大することが考えられる。その場合、現状においては、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行わ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。したがって、同じ商品であるにもかかわらず、用途別に大きな価格差が存在するのが現状であり、そのために悪質業者が介入する余地が生じてしまう。このような状況の下で、消費者の信頼を二度と損なうことのないようにするためには、主食用、米粉用及び飼料用等の間の流通を実質的に遮断し、横流しを確実に防止することが極めて重要になってくる。その意味で、トレーサビリティの導入と併せ、食糧法に基づく措置の強化等が実効ある横流し防止措置として機能するのかどうかが議論となろう。

⑥　農林水産省改革及び国家貿易の在り方

今後、農林水産省は、国民本位の農林水産行政を実現するため、「緊急提言」の方向に沿って、2010（平成22）年度に農林水産省の抜本的な機構改革に取り組むこととしており、その基本方針として、①地方農政事務所の原則廃止と地方農政局、本省総合食料局の在り

71 自民党動植物検疫及び消費安全小委員会において、平成21年２月24日、ＪＡＳ法改正案を了承（『日本農業新聞』（2009.2.25））

方の抜本的見直し、②「食の安全」の視点を最優先とする組織の実現、③農林水産省改革の実効を期し、その永続を担保する体制の整備の３点を挙げている[72]。

その中でも、地方農政事務所の廃止については、改革チームによる「緊急提言」の中で、本省及び地方出先機関を含め、現状の食糧部関係組織に「引き続き米麦供給機能を担わせ続けることは、国民の不信感を限りなく増幅させることになると判断せざるを得ない」とし、仮に国民が行政に備蓄や国家貿易の機能を引き続き果たすことを求めるのであれば、本省及び地方出先機関の食糧担当部局の廃止を前提に、行政はそのための実行組織を用意しなければならないとしている。

これについては、地方農政事務所の廃止は、無駄を省く、組織のスリム化という観点から積極的に検討を進めるべきだが、その本来の役割と実際の業務に対するニーズとの関係から論ずべきであるとし、食の安全行政の推進には、行政指導や市場の監視に地方農政事務所が不可欠であるとの指摘もあり[73]、今後の議論の行方を注視していく必要があろう。

また、石破農林水産大臣は、「緊急提言」を踏まえ、国家貿易の在り方そのものについても、食料・農業・農村基本計画の見直しや2010(平成22)年度に向けた組織の見直しの中で早急に検討したいとの方針を示しており、今後、食料・農業・農村政策推進本部の下に設置された農政改革関係閣僚会合を中心に、米の生産調整等も含めた農政全体の在り方の議論の中で検討されるものと考えられる。

国家貿易の在り方は、今後のＷＴＯ農業交渉における我が国の交渉スタンスや国内対策にも直結するものであり、また、麦の国家貿易については国際価格が高騰する中で安定供給を図る上での一手段ともなっていることから、今後の議論の行方を十分に注視していく必要があろう。

---

72 農林水産大臣談話（2008(平成20)年11月28日）
73 民主党汚染米等実態解明小委員会「汚染米不正横流しの実態解明に関する報告」（2008(平成20)年12月10日）

２　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、消費者行政の在り方が重要課題として認識されている。

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、①「消費者庁」を内閣府の外局として設置、②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[74]、③新組織への強力な総合調整権限、勧告権等の付与、④一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」[75]を第170回臨時国会（2008年）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[76]の国会提出に向けて準備を進めている。

74 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。

75 2008(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」を提出し、現在、継続審査となっている。

76 2008(平成20)年９月２日、民主党「次の内閣」で「消費者権利院法案」及び「消費者団体訴訟法案」を了承。

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

2001（平成13）年９月、我が国で初めてＢＳＥが確認され[77]、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[78]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た。

一方、2003（平成15）年５月のカナダ、同年12月の米国におけるＢＳＥの発生に伴い、輸入が停止された米国及びカナダ産牛肉等については、2005(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（2005（平成17）年12月８日付答申）を踏まえ、①全月齢からの特定危険部位の除去、②20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、2006（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。

米国産牛肉輸入問題等の経緯

2003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
2004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
2005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
2006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）
2007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の成果が報告される
2008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

[77] 2009（平成21）年１月30日までに、36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14頭)。

[78] 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。

2007（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[79]との認識を共有し、同年６月13日、対日輸出プログラムの検証期間を終了した。検証期間の終了に伴い、米国側は新たな施設の認定が可能となり、日本側は水際での全箱確認を行わないこととなった。

(2)　課題

①　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、2007（平成19）年５月のＯＩＥ（国際獣疫事務局）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、同技術会合の結果を取りまとめた上で、その結果を踏まえ科学的な知見に基づき対応を決める」[80]としている[81]。オバマ米国大統領も、輸入制限の完全撤廃を求める考えを示しており[82]、米国は今後も輸入条件緩和を日本に対し求めてくると考えられる。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、ＯＩＥは、現在、加盟国に対して、ＢＳＥステータスにかかわらず貿易できる牛肉の月齢要件（30か月齢以下）の撤廃を提案している。ＯＩＥの提案に対し、日本政府は、「ＢＳＥ対策の実施にかかわらず、牛肉の輸入を無条件に認めることになるので、月齢要件の撤廃には反対」の旨のコメント[83]を2009（平成21）年１月に提出しており、本年５月に開催予定のＯＩＥ総会における議論を注視する必要がある。

---

79 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件の個別の不適格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、2007（平成19）年５月に実施された現地査察においては、一部の施設に問題点の指摘があったが、対日輸出条件に影響するものではなく、システム上の問題はないことが確認されたとされている。

80 2007（平成19）年12月、日米次官級経済対話後の記者会見でキーナム米国農務次官から、「日本政府が月齢制限を30か月齢未満で食品安全委員会に諮問する考えを示した」旨の発言があり、これに対し、外務省、厚生労働省及び農林水産省は、この従来方針を明記した統一見解（2007（平成19）年12月17日付）を公表した。

81 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（2009（平成21）年１月現在）。

82 『日本農業新聞』（2009．1．20）

83 「ＯＩＥコード改正案及びこれに対する我が国の意見（概要）」2009（平成21）年1月30日　農林水産省ＨＰ[http://www.maff.go.jp/j/press/syouan/douei/090130.html]に掲載されている。

② 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2001（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、2005（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。

2008（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[84]。このことについて、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[85]があり、食品安全委員会は「2001（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[86]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。

84 『産経新聞』（2006.８.22）等
85 食品安全委員会第249回会合議事録（2008（平成20）年７月31日）
86 2008（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]を参照。）

４ 高病原性鳥インフルエンザ[87]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、2004（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[88]。この発生を受け、同年６月に家畜伝染病予防法が改正[89]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、2005（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、2007(平成19）年１月に宮崎県及び岡山県で強毒型（Ｈ５Ｎ１亜型）の高病原性鳥インフルエンザが発生した。

2008（平成20）年は、家きんでの発生はなかったものの、同年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、世界的に発生が継続している。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[90]、新型インフルエンザ[91]発生の危険性も高まっている。このため、日本政府は「新型インフルエンザ対策行動計画」[92]（2005（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。

(2)　課題

①　防疫対策

我が国は、「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」に基づき、①

---

87 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。

88 山口県、大分県、京都府で発生。

89 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。

90 2003（平成15）年以降の調査で2009（平成21）年１月24日までにヒトへの感染確定症例数は399（うち死亡例数252）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/kekkaku-kansenshou02/pdf/03.pdf］を参照。）

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

92 農林水産省は「新型インフルエンザ対策行動計画」を踏まえ、新型インフルエンザ発生の際に、高病原性鳥インフルエンザの発生予防・まん延防止及び食料供給の確保の観点から、迅速かつ的確な対策の実施を目的として、「農林水産省新型インフルエンザ対策行動計画」を2008（平成20）年12月に策定した。

発生国からの病原体侵入の防止、②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[93]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。

農林水産省は、高病原性鳥インフルエンザの発生予防の観点から、2008（平成 20）年９月から、家きんを 100 羽以上飼養する農場に対して飼養衛生管理の実施状況の調査を行ったが、その結果、家きん飼養農場の 95%で適切な飼養衛生管理が行われており、残る家きん飼養農場も改善に取り組んでいることが確認された。家きんでの発生を防止するためには、防鳥ネット等の侵入防止対策、鶏舎内外の整理・清掃・消毒、鶏の健康管理等の生産者段階での発生予防対策が必須であり、今後も飼養衛生管理の取組が継続するよう農林水産省及び都道府県は指導を徹底する必要がある。

②　野鳥における発生への対応

2008（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[94]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、従来、西日本を中心に実施されてきた野鳥のウイルス保有状況を調べるための糞便採取調査を全国に拡大した。2008（平成 20）年秋から本マニュアルに基づいた野鳥のサーベイランスを行っているが、現在のところ野鳥での発生は確認されていない。野鳥での発生の際も、都道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。

③　海外での発生の対応

高病原性鳥インフルエンザは国境を越えて拡散しており、発生予防・まん延防止のために、日本国内の対策だけでなく、各国で適切な措置を講じる必要がある。このため、農林水産省は、2009（平成21）年度予算案で早期通報体制の整備や伝播ルートの解明等を進める｢アジアにおける鳥インフルエンザ防疫対策強化プログラム」として約0.7億円の予算を要求している。

93　家畜伝染病予防法に基づく、家畜（牛・豚・鶏）の飼養者が遵守すべき基準。
94　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。

第３　国内における食料自給力の強化

１　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[95]

農地は農業の基礎的な資源であり、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、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。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）[96]の導入に伴い、農地利用調整をめぐる課題も顕在化してきた。

農林水産省は、これらの課題に対応するため、2006（平成18）年12月、農地政策の検討体制を省内に整備、2007（平成19）年１月には、農地政策の再構築に向けた検証・検討を進めるに当たり、その基本的な方向等について各界の有識者から意見を聴取するため、「農地政策に関する有識者会議」を設置して議論を進め、同年11月、「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。）を取りまとめた[97]。この中で、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を明確にした上で、現場の実態を踏まえつつ、① 農地情報のデータベース化、② 耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施、③ 優良農地の確保対策の充実・強化、④ 農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開、⑤ 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改革を具体化していくこととし、「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。

このような状況の中、2006年秋以降の世界的な需給ひっ迫等を起因とする穀物価格の高騰は、我が国の食料自給率が低水準にあることと相まって、現在及び将来にわたる国民への食料の安定供給の大きな不安要因として認識されることとなった。

そのため、2008（平成20）年５月７日に決定された「21世紀新農政2008～食料事情の変化に対応した食料の安定供給体制の確立に向けて～」（食料・農業・農村政策推進本部）においては、国内の食料供給力の向上に向け、最も基礎的な食料生産基盤である農地につい

---

95 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。

96 34頁参照。

97 この間、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、2007（平成19）年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。
　また、財界系のシンクタンクからも、2006（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（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））。

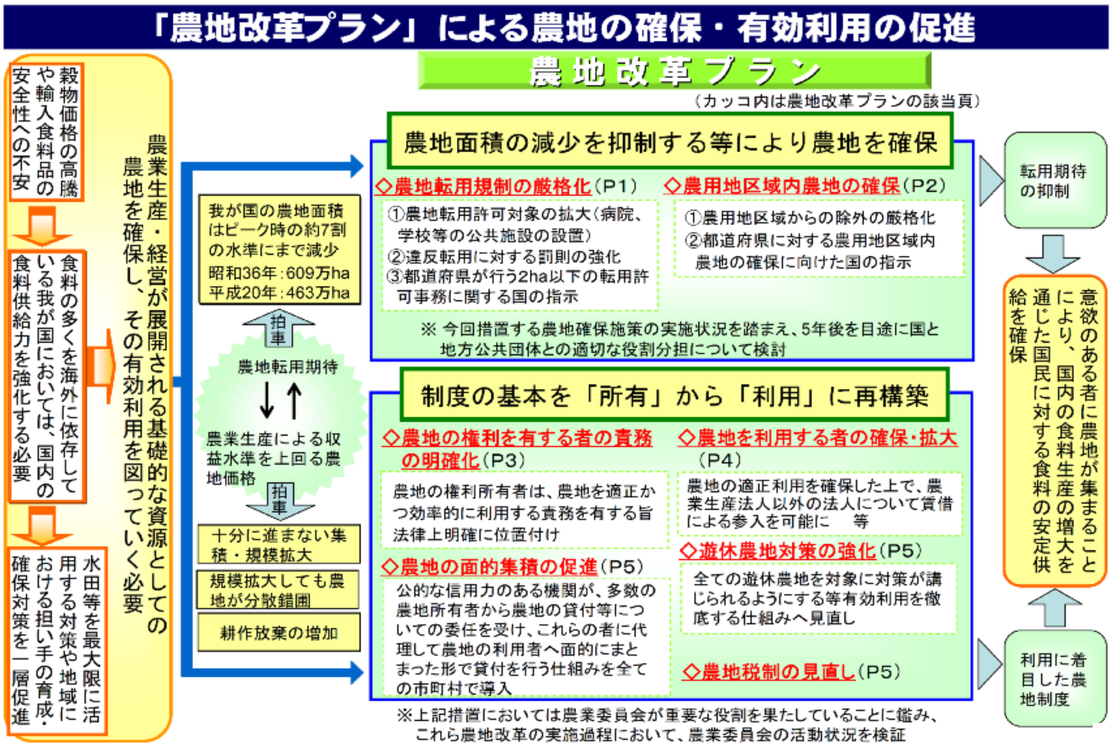
て、「展開方向」に基づき、優良農地の確保と有効利用を図るための改革を進め、遅くとも平成21年度中に新たな仕組みとして始められるよう、順次具体化することとされた。また、平成23年度を目途に農業上重要な地域である農用地区域を中心に耕作放棄地の解消を目指すことも明確化された。

さらに、「経済財政改革の基本方針 2008～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～」（平成 20 年６月 27 日閣議決定）においても、農林水産省は、① 平成の農地改革（農地の確保と有効利用の推進、耕作放棄地の解消）、② 企業型農業経営の拡大（農業経営の法人化推進等企業的感覚を有する農業経営の拡大、農地利用に関する規制の見直しを通じた地域に応じた多様な新規参入の促進）について検討を進め、経済財政諮問会議の議論を経て、2008（平成 20）年内に農業改革プランの成案を得て、制度改革を行うこととされた。

これを受け、2008（平成 20）年 12 月３日、農林水産省は、「農地改革プラン」を公表し、同日の経済財政諮問会議に提示した。同プランは、世界の食料事情が大きく変化する中で、食料の多くを海外に依存している我が国が国内の食料供給力を強化し、食料自給率の向上を目指すためには、農業の基礎的資源である農地を確保し、その有効利用を図ることが重要であるとし、農地制度改革の具体策として、①農地転用規制の厳格化、②農用地区域内農地の確保、③農地の権利を有する者の責務の明確化、④農地を利用する者の確保・拡大、⑤農地の面的集積の促進、⑥遊休農地対策の強化、⑦農地税制の見直し等を盛り込んだ。

政府は、この改革を実現するため、「農地法等の一部を改正する法律案」を第 171 回通常国会に提出した。

なお、平成 21 年度予算案においては、耕作放棄地解消対策として 926 億円、農地の確保・有効利用の促進に 167 億円、面的集積の契機となる基盤整備の実施に 191 億円等を計上している。



資料：石破茂農林水産大臣「食料自給率・食料自給力の向上に向けて」
（平成 20 年 12 月 3 日経済財政諮問会議提出）

(2)　課題

①　農用地区域内農地の確保

農地改革プラン（以下「プラン」という。）は、「農業生産・経営の基礎的資源である農地の確保」の観点から、農地転用規制の厳格化とともに、農用地区域からの除外の厳格化及び農用地区域への編入促進を打ち出している。農用地区域とは、「農業振興地域の整備に関する法律」（以下「農振法」という。）に基づき、市町村が定める農業振興地域整備計画の農用地利用計画において、今後とも相当長期にわたって農業上の利用を確保すべきとされた土地の区域であり、同区域内においては、農業生産基盤整備事業や融資事業等が計画的・集中的に実施される一方、農用地については、農業上の用途以外への転用等は原則禁止される。そのため、宅地等への転用に当たっては、市町村に農用地利用計画の変更を申し出て、当該土地を農用地区域から除外（農振除外）する必要がある。この農振除外を許可するに当たり、現行農振法においても、農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと等の基準[98]が明文化されているものの、現場レベルでは、除外手続が安易に行われ、担い手が利用すべき優良農地についても転用が行われているとの指摘があり、農振法の理念と運用との乖離が問題視されてきた。

プランは、この点について、担い手の経営基盤となっている農地については除外を認めないこととし、併せて、農業振興地域の指定及び農用地区域の設定の際の面積基準（農業振興地域：原則として概ね200ha、農用地区域：概ね20ha）を引下げて、農用地区域への農地の編入の促進を図ることにより、必要な農地を確保するとしている。プランの内容自体は、意欲的な提案として評価されるべきものと考えられるが、現場レベルにおいては、農用地区域に指定されることに伴う様々な利害や思惑が絡むものと想定され、また、農業振興地域整備計画の策定・変更等は市町村の自治事務であり、どこまで国の考え方を現場レベルに浸透させ、現実に機能する仕組みとすることできるのか、実効性確保という観点からの制度の在り方が議論となろう。

②　貸借による農業参入の拡大及び農地の権利を有する者の責務

プランは、農地の有効利用を図るため、農地制度について、「所有」に拘ることなく農地の適切な「利用」が図られることを基本とする制度へと再構築するとして、賃借権等を設定する場合の要件を緩和することとし、個人はもとより農業生産法人以外の法人についても貸借による参入を拡大するとの方針を打ち出した。これは、農地所有者の世代交代等が進む中、農業従事者が減少し、農地所有者が自ら耕作をしないケースが増加していること、また、一部の地域を除き、農地価格が農業収益を大幅に上回る水準等にあることが、農地の利用集積を阻害していることから、これまで以上に貸借を促進することによって、農地を利用する者を確保し、意欲ある者へ農地の集積を進めていく必要があるとの考え方

98　農地転用を目的とする場合の農用地区域からの除外要件
①　農用地等以外にすることが必要かつ適当で、農用地区域以外に代替すべき土地がないこと
②　農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと
③　土地改良施設の機能に支障を及ぼすおそれがないこと
④　土地改良事業等完了後８年を経過していること

に基づくものである。

一方、従来から、望ましい農業構造を実現するため、農業内部から認定農業者や集落営農組織等の担い手を育成・確保し、これらの担い手へ農地の利用集積を図ることを重要施策としてきた。今般の制度改正による農外法人の参入促進は、従来からの担い手育成の方向性と齟齬を来しかねない。プランでは、この点について、農業委員会が賃貸借を許可する際の要件として、「地域における家族農業経営を営む担い手の育成等の取組みとの整合性や農地の適切な利用を課す」とすることで両者の調整を図ろうとしている。しかし、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）の導入の際にも、現場レベルにおいて、集落営農組織の立上げによる従来の担い手との農地の競合が問題となったことは記憶に新しい。貸借による農業参入の拡大に当たっては、担い手への農地の利用集積という課題との調整を具体的にどのように行い、制度として担保していくのかが論点となろう。

また、プランは、農地の権利を有する者が農業生産を通じて適正かつ効率的に利用する責務を有する旨を法律上に規定するとしているが、これを具体的に担保する措置については触れていない。そのため、農地利用の責務が果たされていない場合、適正かつ効率的な利用を確保するための対応の在り方について議論が求められよう。

③　遊休農地対策の強化

39万haにおよぶ遊休農地（耕作放棄地）については、「経済財政改革の基本方針2008～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～」（平成20年６月27日閣議決定）において、「平成23年度を目途に農業上重要な地域を中心に耕作放棄地を解消する」とされている。昨年来、現場レベルにおいては、農業委員会を中心に耕作放棄地の実態調査が行われてきたところであり、調査結果を踏まえた適切な対応が求められる。

一方、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のが実態である。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[99]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。相続等による不在村地主の増大が耕作放棄の大きな要因ともなっている中で、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。

[99] **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。
②　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。

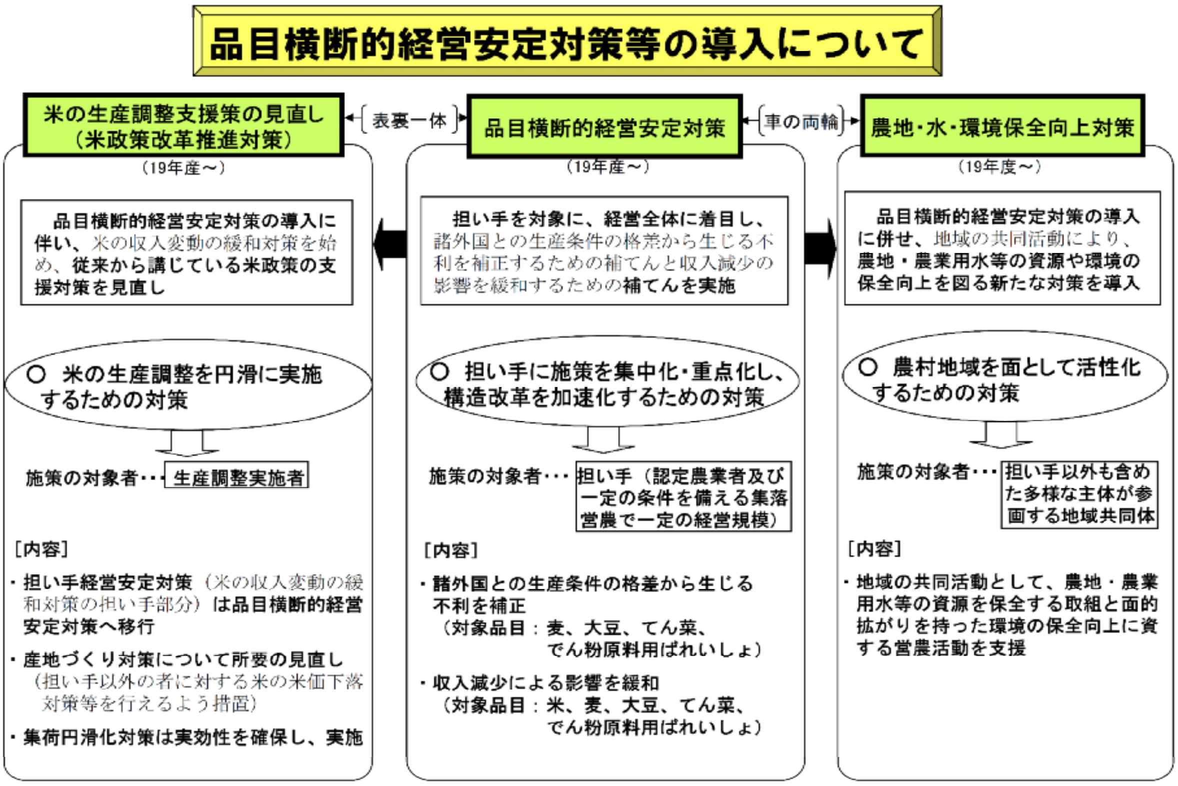
２　水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）等の見直し

（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、農業の担い手に対象を限定した上で、その経営の安定を図る「品目横断的経営安定対策」が平成19年度から導入された。

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



資料：農林水産省「経営所得安定対策等実施要綱」（平成 18 年 7 月）

品目横断的経営安定対策の初年度となる平成19年産については、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[100]が、

100　作付計画面積ベースでは、米については、平成18年産までの「担い手経営安定対策加入面積」を上回り、農林水産省が掲げた「稲作所得基盤確保対策加入面積の２分の１」という当面の目標を超える作付計画面積（43万７千ha）を達成した。また、麦、大豆、てん菜及びでん粉原料用ばれいしょの畑作４品目については、これまでの品目別対策の支援対象面積とほぼ同水準の作付計画面積を確保した。

一方で、農業・農村現場からは、経営規模要件の見直しや集落営農組織の要件の１つである「５年以内の法人化」の弾力的運用等を求める声が寄せられた。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%を超える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、2007（平成19）年10月29日、与党主導の下、「米緊急対策[101]」を取りまとめるとともに、同年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、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。）。

新たな経営所得安定対策の導入とその見直しのポイント

導入当初（品目横断的経営安定対策）	見直しのポイント
名称：品目横断的経営安定対策 支援対象 ①認定農業者（都府県４ha以上、北海道10ha以上） ②一定の要件を満たす集落営農組織（20ha以上） （経理の一元化、農業生産法人化計画の策定等） ※条件が不利な中山間地域や複合経営等には経営規模の特例あり 支援内容 ①諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するための補てん（過去の生産実績に基づく支払＋毎年の生産量・品質に基づく支払） 対象品目：麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ ②収入の減少の影響を緩和するための補てん 対象品目：米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ	○名称の変更 水田・畑作経営所得安定対策（北海道向け） 水田経営所得安定対策（都府県向け） ○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周囲から認められている者の本対策への加入の道を開く） ○認定農業者の年齢制限の廃止・弾力化 （意欲ある高齢農業者が排除されないよう指導） ○集落営農組織の法人化等の指導の弾力化 （組織の実態等を踏まえ画一的なものとならないよう指導） ○先進的な小麦等産地の振興 （近年、単収向上が著しい小麦等産地の支援） ○収入減少影響緩和対策の充実 （10%を超える収入減少があった場合の措置） ○農家への支払の一本化、申請書類の削減・簡素化、申請時期の集中化

資料：農林水産省資料に基づき当室にて作成

対策見直し後の平成20年産については、84,274経営体より加入申請が行われた。これは

101 38頁参照。

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ったものと分析されている。

なお、平成21年度予算案においては、本対策に2,307億円（うち生産条件不利補正対策（21年産：1,549億円、収入減少影響緩和対策（20年産）：758億円））が計上されている。

(3)　課題

① 望ましい農業構造の実現に向けた道筋

水田・畑作経営所得安定対策は、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こととなった。柔軟な対応と評価することもできるであろうが、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、前述の「農地改革プラン」においては、賃借による農業生産法人以外の法人の農業参入の拡大が謳われたところであるが、こうした新たな参入法人の担い手政策上の位置付けについても確認しておく必要があろう。

② 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（第21回（平成19年７月29日））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民主党の考え方、戸別所得補償制度が農業構造改革を阻害する可能性、民主党が考える農業構造の将来ビジョン等について議論が行われた。

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、民主党が批判してき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、「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～」（2008（平成20）年12月最終決定）及びこれを法案化し、第171回通常国会に衆議院に提出した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」（筒井信隆君外４名提出、衆法第２号）においても、「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、農業経営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。

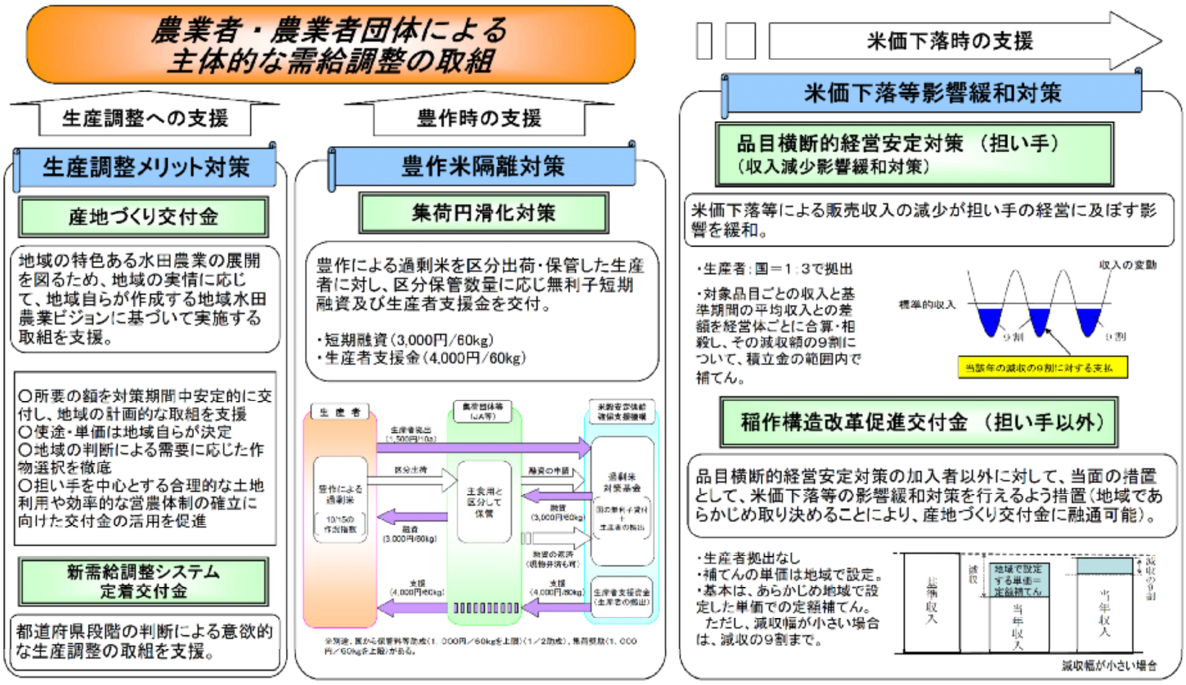
３　米政策改革推進対策（米の生産調整の実効性確保、米粉用・飼料用等非主食用米の生産振興等）

（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、作況が 99 にもかかわらず 21 万ｔの供給過剰（７万 ha の過剰作付）が発生するとともに、全農の仮渡金引下げ問題[102]等も影響し、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、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。

このような状況を受け、農林水産省は、2007（平成19）年10月29日、与党主導の下、年

102　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。

内に34万ｔの政府買入を行い、備蓄水準を100万ｔ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ｔ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、目標未達成都道府県・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、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

① 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。
② 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。
③ 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式を導入。
④ 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
⑤ 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

平成20年産米の生産状況を見ると、主食用米の作付面積については、関係者の努力等により19年産から確実に減少したものの、依然として5.4万haの過剰作付が存在しており、また、作況が102と豊作であったため、予想収穫量は866万ｔとなり、農林水産省の予想需要量を50万ｔ程度上回ることとなった。しかし、その一方で、需要については、①平成19

／20年において、国際的な穀物需給ひっ迫を背景として小麦製品の価格が高騰する中、比較的価格が安定している米の需要が大きく伸びており、平成20／21年についても前年実績同数の855万ｔと当初予想を大きく上回ると見込まれること、② 作況が101以上となったため、集荷円滑化対策が発動されることとなったが、生産調整協力者の不公平感を解消するとの趣旨から同対策による区分出荷米について10万ｔの政府買入を実施すること等から需給はおおむね均衡すると考えられている。

農林水産省は、2008（平成20）年11月末、平成21年産米の需要量に関する情報を公表したが、最近の米需要の伸びはあるものの、長期的なトレンドを重視し、その数量は平成20年産と同数の815万ｔとした。この生産調整の実効性の確保に向け、平成21年度予算案においては、既存産地の取組を支援するための産地確立交付金（旧産地づくり交付金）1,466億円、米粉用、飼料用等非主食用米等の生産を支援するための新たな助成金制度として水田等有効活用促進交付金404億円等が計上されている。

なお、平成20年度第２次補正予算において、生産調整実施者へのメリット措置として、21年産についても引き続き生産調整に取り組むことを条件に20年産の水稲作付面積10a当たり3,000円を交付する水田フル活用推進交付金381億円が計上されている。

(3)　課題

①　米粉用・飼料用等新規需要米への支援

国際的な需給のひっ迫を背景とした穀物価格の高騰に見舞われる中で、食料自給率・自給力を高める上で、国内における米粉用・飼料用等新規需要米の生産が注目を集めている[103]。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、水田の有効活用及び生産調整の円滑な推進を通じ、閉塞感の漂う我が国水田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低減を図っていくとしても、普及・推進のためには政策的支援が必要になる。これについて、政府は、生産調整支援施策としての従来の産地づくり交付金とは別枠で、平成 21 年度予算案に水田等有効活用促進交付金 404 億円を計上しており、生産調整の拡大部分や調整水田等における米粉・飼料用米等の作付に対し5.5万円／10a の助成を行うとしているところである。政府は、こうした支援を通じ、米粉・飼料用米の作付面積、生産量及びこれらが自給率向上に資する効果をどの程度と見通しているのか確認しておく必要があろう。また、既に麦、大豆等の転作による生産調整を推進している地域においても、土壌条件等から本来は不適であり、米粉・飼料用米等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処方針についても確認しておく必要があろう。

103 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（米穀の新用途への利用の促進に関する法律案（仮称））を提出予定である。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。

②　米の生産調整の在り方をめぐる議論

米の生産調整は、国民の食生活の多様化等を背景に米の消費量が減少し、昭和40年代以降生産過剰基調が顕著となったことから、米の作付面積を減少させる代わりに、水田において我が国にとって自給率の低い麦、大豆等の作付を促す施策として、昭和46年度から本格的に実施されてきた。かつての生産調整は、国が都道府県、市町村を通じて農業者に生産調整目標面積（転作面積）を配分し（ネガ方式）、転作部分に対して稲から他作物への作付転換等を奨励するための助成金（全国一律の要件・単価）を交付することで推進されてきた。しかし、これについては、①生産調整目標面積の達成自体が目的化し、生産者に消費者ニーズに応じた生産を行う意識が醸成されない、②生産調整面積が拡大する中で、農業者の間に閉塞感、不公平感が高まっている等の問題が指摘された。

そのため、平成16年度から、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、米政策改革がスタートした。「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。

まず、改革の第一ステージにおいては、国が一律に生産調整目標面積（転作面積）を配分する方式を改め、販売実績を基礎として生産数量を配分する方式（ポジ方式）に転換された。また、助成方法についても全国一律ではなく、国が対策期間中一定の交付金を交付し、その使途等は地域の創意工夫により地域自らが決定する方式となった（産地づくり対策）。さらに、平成19年産からは、改革の第二ステージとして、これまでのように行政が生産目標数量の配分を行うのではなく、農業者や産地が行政から提供される需要に関する情報や市場シグナルを基に、自らの判断により適量の米生産を行うことを目指したシステムへと移行した。

しかし、実際には、平成19年産も、その反省を踏まえ行政による関与を再度強化した20年産も、ともに大幅な過剰生産となり、生産調整が本来的な役割を果たしているとは言い難い状況となっている。また、その結果、米価の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ｔの政府買入等が行われ、平成20年産においても、集荷円滑化対策による区分出荷米の特例的な政府買入が実施される予定であるなど、事後的な対応に追われているのが現状である。

このような状況の中、石破農林水産大臣は、現行の生産調整の仕組みでは、生産調整実施者の不公平感を解消することができないとして、米の生産調整の在り方について、所得政策や国家貿易の在り方等も含め、政策全体をパッケージとしてタブーなく議論する必要があるとの認識を示した。今後、食料・農業・農村基本計画の見直しの議論とも平行して、食料・農業・農村政策推進本部の下に設置された農政改革関係閣僚会合でも検討されていくものと思われるが、その間にも、現場では、平成21年産米の生産調整の実施に向けた作業が進んでいる。米の生産調整の見直しをめぐる議論が現場の混乱につながらないよう、また、国民の注目度も高いことから、透明性のある、確固とした議論が求められる。

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

2006（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[104]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) 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
(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) 水産物の食料供給コストの縮減
※下線は、改定アクションプランで追加された事項

2007（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[105]。

一方、小売価格のうち米で３割、青果物で約６割[106]を占める流通コストは、個々の小売では十分に果たすことができない多品種の生鮮品の集分荷に要するコストを含んでいる。このため、国内生産者や流通業者の体質強化を通じ、青果水産物流通の６～７割を扱っている卸売市場をはじめ、物流全般にわたり一層のコスト低減を図っていくことが重要となっている。

104　「21世紀新農政2006」（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。
105　「21世紀新農政2008」（2008（平成20）年５月 食料・農業・農村政策推進本部決定）
106　「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」（2008（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。

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、2004（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、2009（平成21）年４月からの委託手数料の弾力化[107]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。

107　委託手数料の自由化に向け、市場開設者(地方自治体)の８割が届け出制を採用する方針で、料率そのものは卸売会社が自由に決めるが、開設者の一定の関与を付記するものが大半を占めており、完全自由化とは程遠い内容となっている（『日本農業新聞』（2009.１.３）等)。

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[108]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[109]の中で、経済事業の分離・組織再編を含めた農業関連流通の合理化・効率化、経営に関する情報の開示等により、経済事業を抜本的に見直す必要があると指摘している[110]。

(2)　農協における対応

農協の経済事業に関しては、2000（平成12）年の第22回ＪＡ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、2002（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、2003（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[111]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、ＪＡ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、ＪＡ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、2004（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、

108　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

109　「規制改革の推進に関する第２次答申」(2002(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」(2005(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」(2006(平成18)年12月)､「規制改革推進のための第１次答申」(2007(平成19)年５月)､「規制改革推進のための第２次答申」(2007(平成19)年12月)

110　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2006（平成18）年10月の第24回ＪＡ全国大会で決議され、ＪＡグループとして取り組んでいるとの指摘や、ＪＡグループは民間組織であり、本来は規制改革の対象になる団体ではないとの指摘がなされている（『日本農業新聞』(2006.12.26))。また、全中からは、「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。

111　2002（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)

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、2005（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[112]」と位置付け、改革に取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2008（平成20）年度となっていることから、その成果が注目されよう。

(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2006（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[113]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[114]。また、生産資材の高騰が経営に与える影響が大きいことから、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	2007 年度実績
生産資材手数料の引き下げ	2004 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) 2007 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 (2008 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 2007 年産:30 県本部	・米穀の販売対策費 600 円/60kg は 2006 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。

112　全農は、2005（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2006（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ＪＡ経済事業収支確立への支援をはじめとする、全農の５つの使命を掲げ、抜本的な事業改革を進めることとしている。

113　2006（平成18）年10月の第24回ＪＡ全国大会決議

114　「全農改善計画の進捗状況の評価」(2008(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)

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年度予算案において、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（重点事項及び予算額については以下のとおり）。

(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（0.7億円）。

(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（2.1億円）。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）[115]等を用いた光の高度利用技術を開発する（4.0億円）。

(3)　国際的な食料問題解決に向けた研究開発

これまでのイネゲノム研究の成果[116]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（0.3億円）。

(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。また、第171回通常国会には、米の新用途（米粉・飼料用等）への利用の促進を図るため、「米穀の新用途への利用の促進に関する法律案（仮称）」の提出が予定されており、その中で、新品種の育成事業を行う者であって農林水産大臣の認定を受けた場合、種苗法の特例（出願料・登録料の減免）を受けることができるとされている。

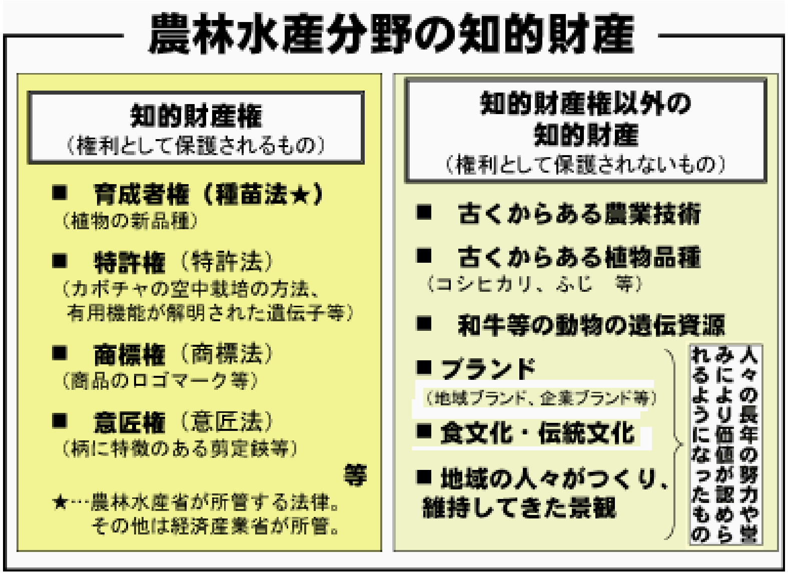
米粉用米等の生産・利用拡大による水田の有効利用と食料自給率の向上を着実に進めていく観点から、米粉利用に係る技術開発等の取組について今後加速化していく必要があろう。

115　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。

116　**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（平成14）年までに解読。コムギやトウモロコシ等の遺伝子機能の大半はイネと共通しており、これらのイネ以外の作物開発にイネゲノム研究成果の利用が可能とされている。

7　知的財産の戦略的な創造・保護・活用

（担当調査員：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、2007（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の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、地域の人々がつく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

2006（平成 18）年４月の「地域団体商標制度[117]」導入以降、地域の特産物の地域ブランド化が進んでおり、2008（平成 20）年 12 月までに地域団体商標について 866 件の出願があり、その約７割が農水産一次産品等の食品である。しかし、地域団体商標の登録が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向上や地域活性化につなげる取組を支援するとしている（農林水産物・食品地域ブランド化支援事業 2009（平成 21）年度予算案 約 1.4 億円）。

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[118]。海外における日本の地名を利用した商標等の登録は、特産品を輸出する際の障害となる恐れがあることから[119]､関係者の予防策と適切な対策が必要である｡このため、

[117] 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、①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）、②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）、③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、④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。

[118] 中国では、秋田、福島、千葉等の日本の地名が商標登録されている。青森県は、2003（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2007（平成19）～2008（平成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2008（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。

[119] 中国で「越光」「一目惚」の商標が登録されていたため、全農が2007（平成19）年６月に「コシヒカリ」「ひとめぼれ」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））。

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 2009（平成21）年度予算案 約0.2億円）。

（2）　家畜遺伝資源の保護･活用体制の強化

農林水産省は、過去に日本から輸出された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、①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、②精液の流通の管理を徹底すること等の対策を講じることとした[120]。

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、2009（平成21）年度予算案においても、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1.3億円の予算を計上している。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するとしている。

（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、2007（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」は、更なる育成者権の保護を図るために農業者の自家増殖[121]に関する制度改正を検討するとしており、今後の議論を注視する必要があろう。

一方、海外においても日本の植物新品種の適切な保護を図るためには、共通の基盤づくりが必要である。農林水産省は、2009（平成21）年度予算案の中で、アジアにおける植物品種保護に係る技術協力･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0.9億円、アジア地域植物新品種保護制度整備推進事業に0.2億円を計上している。
また、2008（平成20）年10月、青森県の登録料未納が原因で、同県は自ら新品種（りんご２品種、デルフィニウム３品種）の育成者権を失ったことが明らかになった。国内第１位のりんご産地である青森県が長い時間をかけて開発した新品種の育成者権を失うことは大きな痛手と考えられる。農林水産省は、「知的財産」としての農林水産分野の技術を支える人材を育成するための予算を計上しているが（農林水産分野知的財産人材育成総合事業 2009（平成21）年度予算案 約0.2億円）、こうした事態を防ぐためにも、特に知的財産権についての啓発を十分に行う必要があろう。

---

120 「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）2006（平成18）年８月

121 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。

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、福田内閣総理大臣（当時）は、2007（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（2008（平成 20）年 1 月及び同年 12 月に一部改定）。

「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、①地域の基盤となる農林水産業等の再生、②医療、生活交通等の生活者の暮らしの確保、③地域の持続可能な発展を支える循環・交流・連携、④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、①生活者の暮らしの維持確保、②担い手による地域の産業の再生、③域外との交流の維持・促進、④地域コミュニティの維持・再生、⑤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、2007（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、①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、②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、③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、④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 21 年度予算案においては、小学生が農山漁村で長期宿泊体験を行う「子ども農山漁村交流プロジェクト」の推進など都市と農山漁村の共生・対流による地域経済の活性化を図ること等を内容とした農山漁村活性化対策に 1,077 億円、農商工連携推進対策（後述）に 179 億円、鳥獣害防止総合対策（後述）に 28 億円、防災・減災等農山漁村の安全・安心対策に 248 億円を計上している。

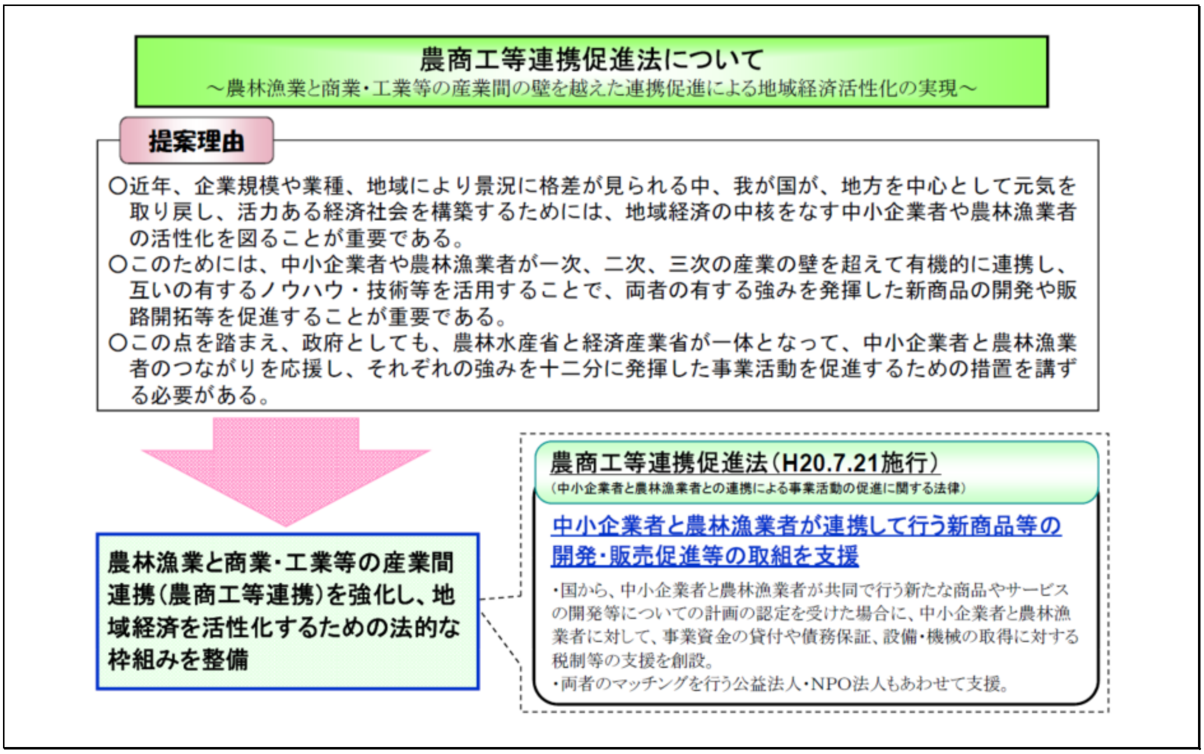
(3) 農林水産業と商業・工業等の産業間での連携（「農商工連携」）促進

農林水産省と経済産業省は、2007（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、両法案は成立した。

2008（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。

平成 21 年度予算案においては、５年間で 500 の農商工連携の優良事例を創出することを政策目標に掲げ、生産段階、加工・流通段階、研究・事業化段階における支援等を内容とする農商工連携推進対策に 179 億円を計上している。



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」と関係法案の提出

一方、民主党は、2008（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」（民主党『次の内閣』閣議（中間報告））[122]を公表した。この中で、①戸別所得補償制度の導入、②「品質」、「安全・安心」、「環境適合性」という消費者ニーズに適った生産体制への転換、③意欲のある農林漁家をはじめとする多様な主体がバイオマス事

122 民主党は、2008（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」（民主党『次の内閣』閣議（中間報告））を一部修正の上、同年９月、改めて「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～」（民主党『次の内閣』閣議（中間報告））として公表、同年12月、同政策大綱にさらに修正を加えたものを最終版として決定、公表した。

業を含めた新たな起業やニュービジネスに取り組めるよう支援策を講じ、農山漁村の６次産業化を実現、の３つの基本方向が示されている。

「６次産業化」の基本的な考え方は、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、①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、②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。

民主党は、「６次産業化ビジョン」の実現に向けたプログラム及びガイドラインとしての性格を有する「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」を、第 171 回国会、平成 21 年 1 月 20 日に提出した。

(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

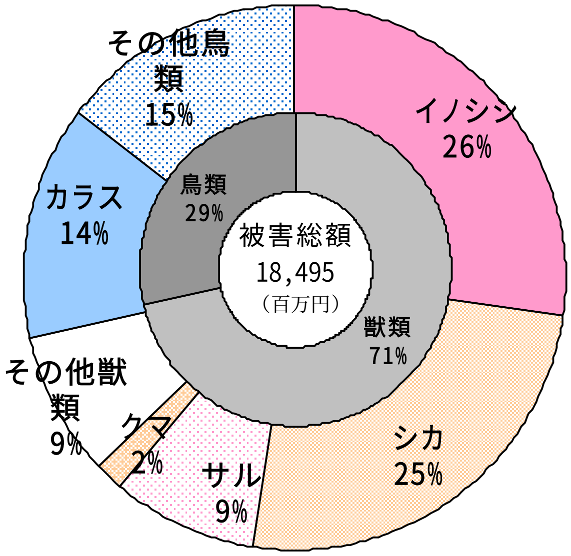
① 農作物被害

2007（平成 19）年度の野生鳥獣による農作物被害については、被害金額は約 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 9.1 万 ha で前年度に比べ 1.5 万 ha（対前年比 14%）減少、被害量が 40.6 万 t で前年度に比べ 0.6 万 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。

野生鳥獣による農作物への被害は、農業者の営農意欲低下等を通じ耕作放棄地の増加等をもたらし、これが更なる鳥獣害を招くという悪循環を生じさせ、被害額として数字に現れた以上の影響を地域に及ぼすなど、中山間地域を中心に全国的にその被害が深刻化している[123]。

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

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。

② 森林被害

野生鳥獣による森林被害総面積は、近年約 0.5～0.8 万 ha で推移している。2006（平成 18）年度の被害総面積は約 0.5 万 ha で、シカによる被害が約６割を占めている。

③ 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

123 「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 2005（平成17）年８月）

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[124]。

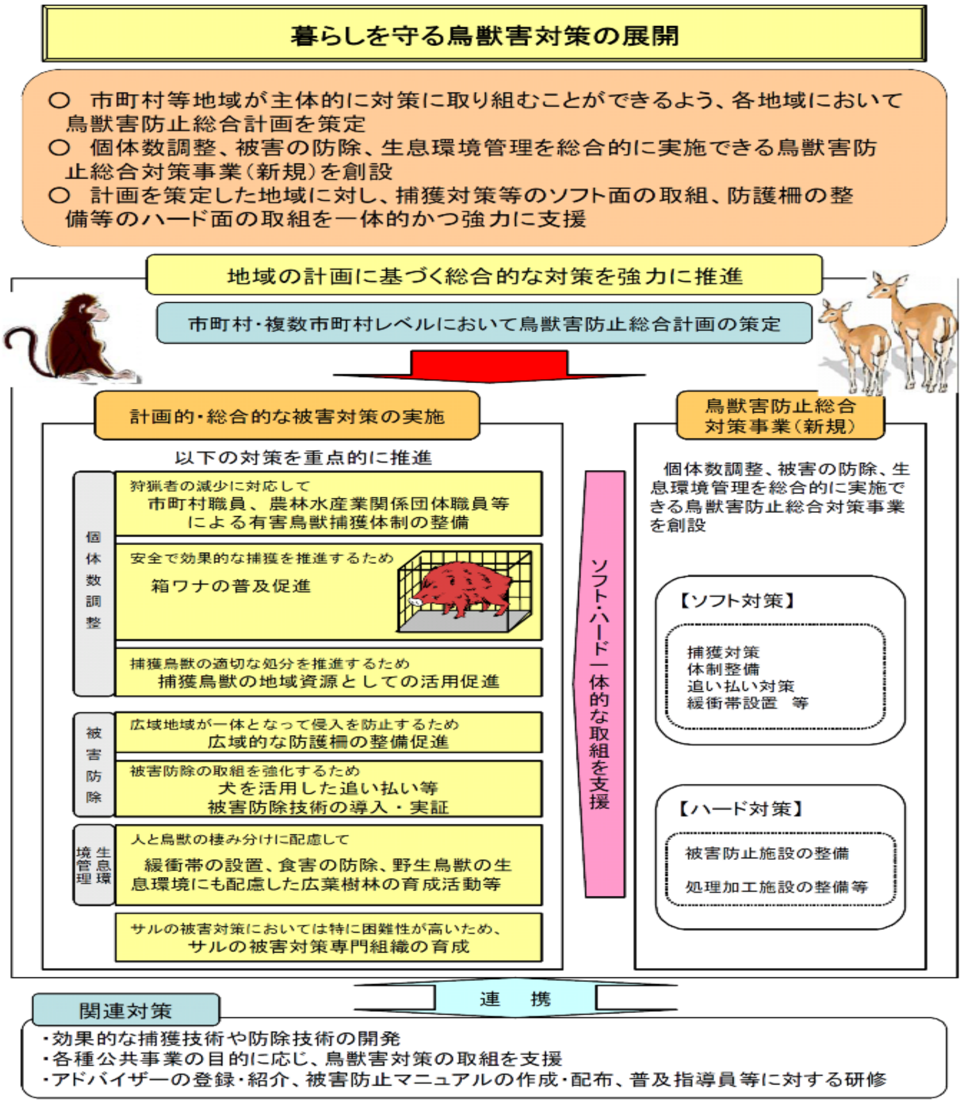
（2）鳥獣被害防止特別措置法の制定及び鳥獣害防止総合対策事業

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、2008（平成 20）年２月に施行された。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こと、市町村に対し国及び都道府県は必要な財政上の措置を講じること、市町村は鳥獣被害対策実施隊を設けることができること等が内容である。

農林水産省は、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ために鳥獣害防止総合対策事業として、2008（平成 20）年度及び 2009(平成 21)年度に 28 億円の予算を計上している。本事業は、特に①農林水産業団体職員などによる狩猟者免許の取得、②箱わな等の捕獲機材の導入、③捕獲鳥獣を活用するための処理加工施設の整備、④広域地域が一体となった侵入防護柵の整備、⑤犬を活用した追い払い等被害防除技術の導入･実証、⑥緩衝帯の設置による里地里山の整備、⑦人材の育成を重点的に推進するとしている。

しかしながら、2008（平成 20）年度中の被害防止計画の作成状況は、作成予定も含めて 740 市町村（全市町村数（1,782）の約４割)、また、鳥獣害防止総合対策事業の執行状況は、ハード･ソフト両事業併せて 10.6 億円にとどまっている。取組の進まない原因として、①計画作成の取組状況に地域によって差があること、②市町村合併の実施から間がなく、地域協議会の組織化に時間を要していること、③本事業のメリット（補助金と特別交付税の組合せにより地元負担１割で侵入防護柵の設置が可能）に対する理解が浸透していないことなどが指摘されている。今後は、取組が進んでいない地域において鳥獣害防止総合対策事業の活用を促進することが課題である。

124 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」（2007（平成19）年８月10日）


暮らしを守る鳥獣害対策の展開
○ 市町村等地域が主体的に対策に取り組むことができるよう、各地域において鳥獣害防止総合計画を策定
○ 個体数調整、被害の防除、生息環境管理を総合的に実施できる鳥獣害防止総合対策事業（新規）を創設
○ 計画を策定した地域に対し、捕獲対策等のソフト面の取組、防護柵の整備等のハード面の取組を一体的かつ強力に支援
地域の計画に基づく総合的な対策を強力に推進
市町村・複数市町村レベルにおいて鳥獣害防止総合計画の策定
計画的・総合的な被害対策の実施
以下の対策を重点的に推進
個体数調整
狩猟者の減少に対応して
市町村職員、農林水産業関係団体職員等による有害鳥獣捕獲体制の整備
安全で効果的な捕獲を推進するため
箱ワナの普及促進
捕獲鳥獣の適切な処分を推進するため
捕獲鳥獣の地域資源としての活用促進
被害防除
広域地域が一体となって侵入を防止するため
広域的な防護柵の整備促進
被害防除の取組を強化するため
犬を活用した追い払い等
被害防除技術の導入・実証
生息環境管理
人と鳥獣の棲み分けに配慮して
緩衝帯の設置、食害の防除、野生鳥獣の生息環境にも配慮した広葉樹林の育成活動等
サルの被害対策においては特に困難性が高いため、
サルの被害対策専門組織の育成
ソフト・ハード一体的な取組を支援
鳥獣害防止総合対策事業（新規）
個体数調整、被害の防除、生息環境管理を総合的に実施できる鳥獣害防止総合対策事業を創設
【ソフト対策】
捕獲対策
体制整備
追い払い対策
緩衝帯設置　等
【ハード対策】
被害防止施設の整備
処理加工施設の整備等
連　携
関連対策
・効果的な捕獲技術や防除技術の開発
・各種公共事業の目的に応じ、鳥獣害対策の取組を支援
・アドバイザーの登録・紹介、被害防止マニュアルの作成・配布、普及指導員等に対する研修

資料：農林水産省

第５　資源・環境対策の推進

１　地球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)　地球温暖化の進行

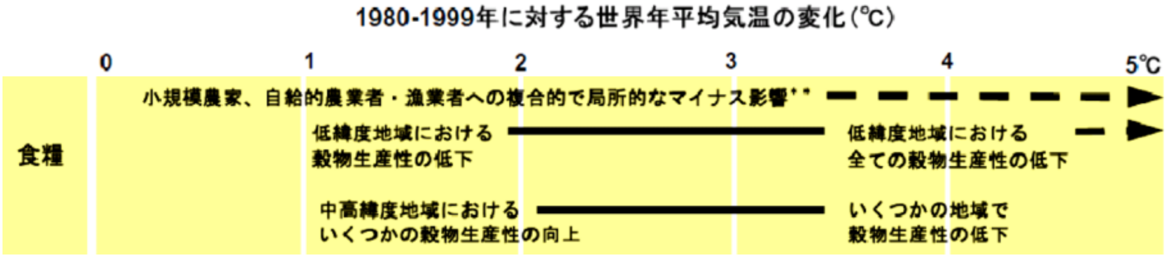
ＩＰＣＣ（気候変動に関する政府間パネル）[125]第４次評価報告書（2007（平成19）年公表）によると、2005（平成17）年までの過去100年間で世界平均気温は0.74度上昇した。同報告書は、原因に関して、「20世紀半ば以降に観測された世界平均気温の上昇のほとんどは、人為起源の温室効果ガスの増加によってもたらされた可能性が非常に高い」とした。将来に関しては、今後20年間については10年当たり約0.2度のペースでの上昇を、また、21世紀末（2090-99年）の世界平均気温については1980-99年に比べて1.1から6.4度の上昇を予測している。

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年代に入ってからは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[126]。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

ＩＰＣＣ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



資料：「ＩＰＣＣ第４次評価報告書 統合報告書：政策決定者向け要約（仮訳）」
（2007（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）

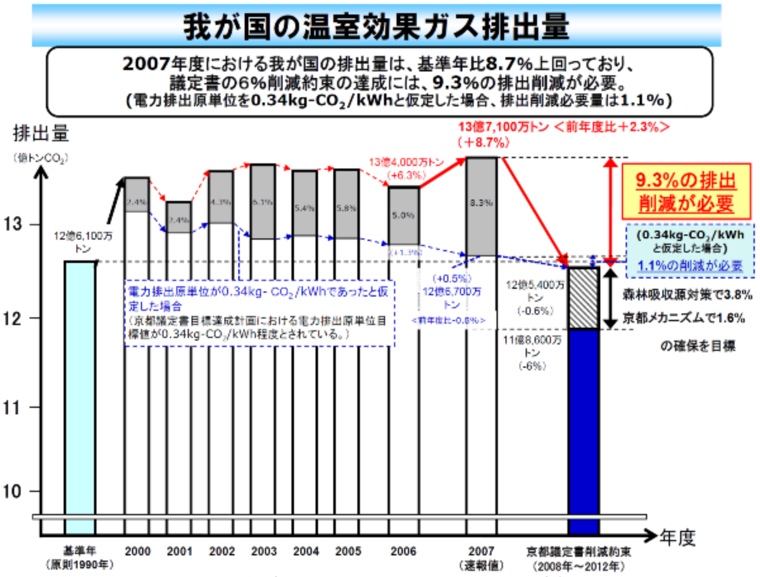
125 Intergovernmental Panel on Climate Change。1988（昭和63）年に世界気象機関（WMO）と国連環境計画（ＵＮＥＰ）により設立された組織。人為起源による気候変化、影響、適応及び緩和方策に関し、科学的、技術的、社会経済学的な見地から包括的な評価を行うことを目的とする。ＩＰＣＣの評価報告書は、「気候変動に関する国際連合枠組条約（ＵＮＦＣＣＣ）」等の地球温暖化に対する国際的な取組に科学的根拠を与える役割を果たしている。

126 環境省地球環境局長の諮問委員会として2007（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）」（2008（平成20）年１月）による。

我が国では、農林水産省の2007（平成19）年２月の現状調査で、水稲の高温障害、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、水稲の収量の変化[127]や果樹の栽培適地の移動[128]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[129]。

(3)　地球温暖化対策

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、2007（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。



資料：2007（平成 19）年度の温室効果ガス排出量(速報値)、環境省

その後、洞爺湖サミット開催を控え、福田内閣総理大臣（当時）から、低炭素社会の実現に向けた「福田ビジョン」[130]が発表された。同ビジョンでは、2050（平成62）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、2008（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林水産分野の貢献、2）農林水産分

---

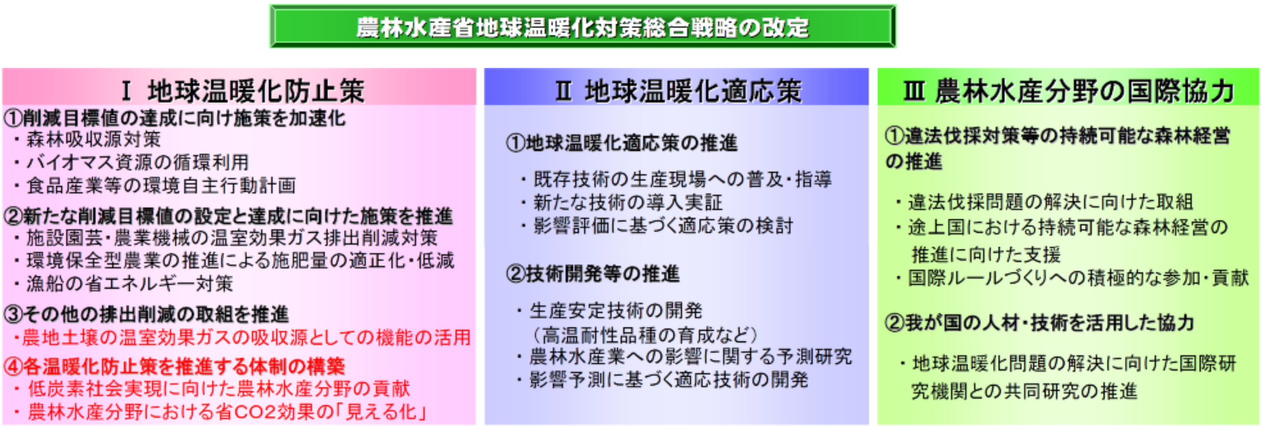
[127] 2060年代に全国平均で約３度気温が上昇した場合、潜在的な収量が北海道では13%増加、東北以南では８-15%減少するという（林陽生ほか「温暖化が日本の水稲栽培の潜在的特性に及ぼすインパクト」『地球環境』国際環境研究協会（2001）141-148頁）。

[128] 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）。

[129] 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）。

[130] 2008（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。

野における省ＣＯ２[131]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[132]の活用、が地球温暖化防止策に追加された。



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（2008（平成 20）年７月 29 日）

なお、農林水産省は、平成21年度予算案において、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3,727億円を計上している。

2008（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。

131　省ＣＯ２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。

132　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、ポーランド共和国のポズナンにおいて、気候変動枠組条約第14回締約国会議（COP14）が開催され（2008（平成20）年12月１日～12日）、次期枠組み等について協議された。今後も引き続き協議される予定。

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[133]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あるとし、1992（平成４）年の地球サミット開催時に生物多様性条約[134]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、1995（平成７）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、2008（平成 20）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[135]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、2010（平成 22）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」[136]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。

---

133 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。

134 2008（平成20)年７月現在、191の国・地域が締結し、日本も1993（平成５）年に締結。本条約の目的は、①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、②生物資源を持続可能であるように利用すること、③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。

135 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」（2007(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。

136 2002（平成14）年のCOP６（オランダ・ハーグ）で採択された目標。

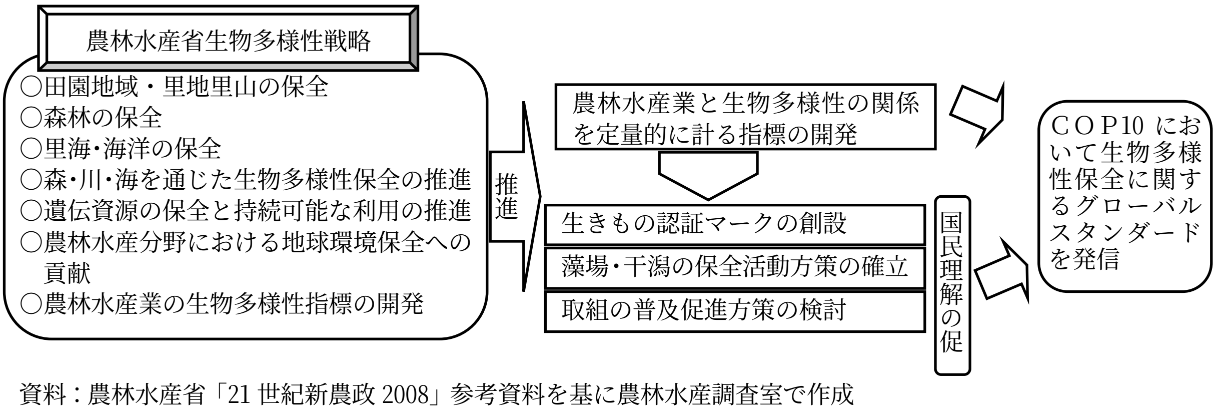
これらを踏まえ、農林水産省では、生物多様性の保全を重視した農林水産業を推進するための指針として、2007（平成 19）年７月に「農林水産省生物多様性戦略」を策定した。本戦略では、田園地域・里地里山の保全、森林の保全、里海・海洋の保全等を取り組むべき項目として挙げており、これら生物多様性の保全に係る農林水産施策を工程表に基づき推進している。

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とその評価手法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がら農林水産物を生産したことを示す「生きものマーク」[137]の活用に向けた取組を推進している[138]。

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。

2009（平成 21）年度予算案では、生物多様性保全対策として、259 億円を計上しており、生きものマークの活用に当たってのガイダンスや事例集の作成に取り組む「農林水産生きものマークモデル事業」（新規：１千万円）や農林水産業の生物多様性指標の開発、生物多様性に配慮した基盤整備や環境配慮型農業の推進、間伐等による森林の保全、藻場・干潟の保全活動等を通じた里山・海洋の保全等、生物多様性の保全を重視した農林水産業を推進することとしている。

農林水産業における生物多様性保全の推進



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

137 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）がある。

138 2008（平成20）年７月には、農林水産省に設置された生物多様性戦略検討会で、生きものマークの活用を促す提言をまとめている。

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[139]、バイオディーゼル（ＢＤＦ）[140]）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、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[141]。

一方で、最近の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、とうもろこし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[142]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出ているほか、バイオ燃料の持続可能性に関する国際基準・指標の策定に向けた検討も進められてきている[143]。このような状況を踏まえ、農林水産省では、2008（平成 20）年９月に「国際バイオ燃料基準検討会議」を設置し、科学的な観点からバイオ燃料の持続可能性の基準や指標の在り方について検討を行い、同年 11 月に我が国の考え方をとりまとめた。今後、国際的な議論の場において、バイオ燃料の生産に対する我が国の立場が反映されるよう、積極的に打ち出していくこととしている。

(2)　国産バイオ燃料の生産拡大への取組

①　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」(2007(平成19)年２月）の工程表では、中長期的（2030(平成42)年頃まで）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

---

139 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。

140 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。

141 全世界におけるバイオエタノールの2006（平成18）年の生産量は、4,990万kℓ。最大生産国の米国では主にトウモロコシから年間1,920万kℓを生産。生産量第2位のブラジルでは、年間1,670万kℓをサトウキビから生産(「環境省　第5回エコ燃料利用推進会議資料1-5「世界のバイオエタノール状況」)。

142 IFPRI（国際食料政策研究所）では、バイオエタノール需要量がとうもろこし国際価格に20%の影響を与えているとの推計（2008（平成20）年５月)。農林水産省農林水産政策研究所では、2007/08年度におけるとうもろこしの国際価格の上昇のうち、米国のバイオエタノール政策の拡大が与えた影響は22.2%との試算結果（2009（平成21）年１月）

143 GBEP(国際バイオエネルギー・パートナーシップ:2006(平成18)年に発足。参加国はＧ８、伯、中、印、墨、南アフリカ等)では、現在､バイオ燃料の持続可能性に関する国際基準の策定に向けた作業を進めており､2009（平成21）年４月に持続可能作業部会でレポートが取りまとめられる予定。

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、2008（平成20）年時点で約90ｋℓが生産されたと推計されている。農林水産省では、2007（平成19）年度から全国で大規模実証事業を始めており（2008(平成20)年度時点：バイオエタノール３カ所、バイオディーゼル14カ所）、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4.2万ｋℓ（バイオエタノール3.1万ｋℓ、バイオディーゼル約1.1万ｋℓ）のバイオ燃料を生産する見込みである。

また、2008（平成20）年度からは、食料供給と競合しない稲わら等のソフトセルロースを原料としたバイオ燃料の生産拡大に向けて、原料の収集・運搬からバイオ燃料の製造・利用までの一体的な技術実証事業を実施している。

このほか、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るとともに、2008（平成20）年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。以下「農林漁業バイオ燃料法」という。）により、バイオ燃料の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[144]を新たに講じている。

2009（平成21）年度予算案では、農林漁業バイオ燃料法に基づく地域の実態にあった生産製造連携事業への支援や稲わら、間伐材等の原料調達からバイオ燃料製造までの利活用技術の確立や研究開発等に引き続き取り組むこととしており、次世代バイオマス利活用推進対策として203億円を計上している。

②　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。

①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_2 発生まで検討した効率性 ②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 ③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[145] ④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 ⑤ガソリンへ混入する際の規格の制定[146]、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

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

144 本法の規定に基づき申請した生産製造連携事業計画の認定を受けた事業者は、農業改良資金助成法等の特例、バイオ燃料製造施設に係る固定資産税の軽減、中小企業投資育成会社法の特例、産業廃棄物処理事業振興財団の債務保証等の支援措置を受けることができる。

145 財団法人日本エネルギー研究所の報告（2007(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。

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

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、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[147]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、エネルギー安全保障、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。

147 「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

１　林業・木材産業の再生

（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

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」（2005（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、「美しい森林（もり）づくり推進国民運動」を展開することとしている。その具体策として、2008（平成 20）年度予算において追加的な間伐等に対する地方財政措置や森林所有者等の自己負担軽減につながる定額助成方式による間伐推進措置等を講じており、今後、更なる拡充を図ることとしている。

> **「美しい森林（もり）づくり推進国民運動」の目標**
>
> ①2007（平成 19）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）
> ②100 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

(2)　国産材利用拡大と木材産業総合対策の推進

我が国の木材（用材）自給率は、1999（平成11）年には20%を下回ったものの、近年の木材をめぐる世界的な需給動向の変化、加工技術の向上に伴う国産材の利用拡大等により、2007（平成19）年に22.6%となるなど、３年連続で向上している。

こうした情勢を踏まえ、政府は、国産材への原料転換や生産品目の転換による木材産業構造の再構築や、原木の品質（一般製材用、合板・集成材用、チップ・ペレット用等）ごとに需要者ニーズに対応した製品の供給体制の整備を図ることとし、木材供給・利用量の拡大、外材からの原料転換等による国産材処理能力の向上、住宅における地域材使用割合の拡大等に関する政策目標を掲げ、各種施策を推進している。

今後は、森林資源の充実や利用間伐の推進等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[148]。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[149]。

我が国は2002（平成14）年に京都議定書を締結し、同年12月に農林水産省は、健全な森林の整備・保全等について国・地方を通じた取組を実施する「地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策」を策定した。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、2007（平成19）年度は基準年比8.7%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、9.3%の排出削減が必要な状況となっている（55頁の図参照）。

政府は、2008（平成20）年３月28日に京都議定書目標達成計画の改定を行ったが、そこでは、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2012（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（もり）づくり推進国民運動」の展開等により、2007（平成19）年度から６年間で330万haの間伐の実施を推進しているところである[150]。

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、条件不利森林への対策、路網の整備、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推進が求められよう[151]。

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ろう[152]。

---

148 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をもったが、排出量の多い米国は離脱、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。

149 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。

150 これまでの取組として、初年度（平成18年度補正及び19年度当初）概ね23万haに相当する765億円、２年目（平成19年度補正及び20年度当初）概ね21万haに相当する546億円の森林の追加的整備のための予算を確保している。今回、３年目として、平成20年度１次補正予算268億円（概ね7.5万ha相当）に加え、21年度当初予算案に352億円（概ね14万ha）を計上している。

151 条件不利未整備森林早期解消、森林所有者負担軽減を実現する効率的な間伐の推進のため、間伐や路網整備への定額助成を拡充し、平成20年度第１次・第２次補正予算、平成21年度予算案において合計203億円を計上している。

152 2007（平成19）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（平成25）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）。

我が国においても、「地球温暖化問題に関する懇談会中期目標検討委員会」（座長：福井俊彦前日本銀行総裁）等により、中期目標の政策決定に向けモデル分析などを通じた科学的、論理的検討が進められている。

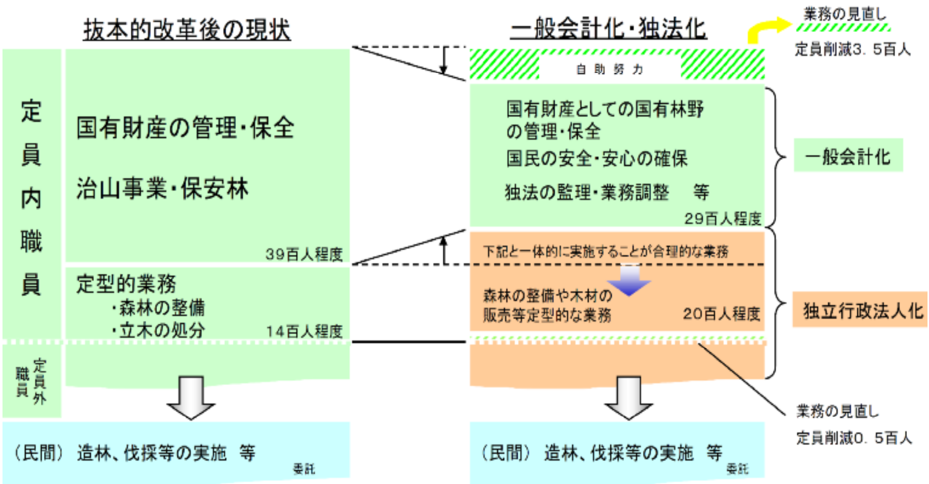
３　国有林野事業の独立行政法人化問題

国有林野事業に関しては、その経営状況の悪化に伴い発生した累積債務の処理のため、1998（平成 10）年 10 月に成立した国有林野事業改革関連２法により、①公益的機能の発揮を重視した管理経営への転換、②組織・要員の徹底した合理化、縮減、③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、④3.8 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ている。

また、2006（平成 18）年６月には、「簡素で効率的な政府」への道筋を確かなものとするため、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、2010（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[153]について、経過措置期間の終了後、国有林野事業の一部を移管する独立行政法人に引き継ぐ方針を示した。その上で、政府は一刻も早く安定した執行体制を確立するため、「独立行政法人整理合理化計画」（2007（平成 19）年 12 月 24 日閣議決定）により上記行革推進法 28 条の内容の実施を１年前倒しし、2010（平成 22）年４月とする方針を決定した[154]。

「国有林野特別会計の見直し・独立行政法人化の検討」



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（2006（平成 18）年４月 21 日）農林水産省提出資料）

現在、林野庁において国有林野事業の公的整備主体の在り方等に関し、「独立行政法人日本森林整備機構法案（仮称）」等の法律案の提出を検討中であるが、国有林野は国民の共通財産であることから、新たな事業実施体制の構築に関する国民的議論の喚起が求められよう[155]。

---

153 現在、同機構の2007（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。

154 農林水産省は、第35回地方分権改革推進委員会の説明資料（2008（平成20）年３月）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（2006（平成18）年５月）等を踏まえ、①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、②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。

155 なお、緑資源機構法廃止法案の衆参農林水産委員会での採決に当たり、国有林野事業は、国自らが一般会計において管理運営を行うべきであり、独立行政法人化の検討については前倒ししないことも含め慎重に行うべき旨の附帯決議が付されている。
民主党は、2008（平成20）年９月、国有林野事業の見直しの１年前倒しを行わないこと、全て一般会計でその事業を行うことなどを内容とする「国有林野事業の改革等に関する要望書」を林野庁に提出している。また、第171回国会、１月20日に提出した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」において、「農林水産行政と環境行政を一体的に推進する観点から国有林野事業の組織及び事業の在り方を抜本的に見直し、国有林野事業の全般について、国が直接行うことを維持しつつ、一般会計において経理される事業へ

４　森林整備法人問題

(1)　森林整備法人の現状

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、森林整備を推進するための各種施策が講じられ1,000万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、1958（昭和33）年、「分収造林特別措置法」（その後、1983（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、都道府県の判断、責任により多くの森林整備法人（林業公社、造林公社等）が公益法人として設立された[156]。

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、林野庁は、2005（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られるよう幅広く検討していく必要があるとしている。

(2)　課題

全国で総額約１兆392億円（2008（平成20）年３月末）に上るとされている借入金に関し、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。また、2008（平成20）年11月、林業公社の経営対策及びこれを踏まえた今後の森林整備の在り方を検討するため、総務省、林野庁及び地方公共団体で構成する「林業公社の経営対策等に関する検討会」が開催され、同年12月25日の第３回会合においては「林業公社に対する平成21年度の支援措置」が取りまとめられた[157]。引き続き、2010（平成22）年度以降の本格的な対策を検討、取りまとめを行うこととされている。

の移行等の必要な措置を講ずるものとする」（同法第31条）としている。
なお、「林政ニュース」第357号（2009．１．28）によれば、自由民主党においても公的森林整備検討チームや林政基本問題小委員会が、既定路線の見直しを求めているとされている。

156 1959（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）、これまで約40万haの森林を造成している（「林業公社の現状と課題」（第１回「林業公社の経営対策等に関する検討会」（2008（平成20）年11月５日）林野庁提出資料））。

157 当初の予定において「中間とりまとめ」とされていたもので、そこでは、林業公社に対するこれまでの支援に加え、平成20年度補正予算及び21年度予算案において、間伐の実施や作業道の整備への定額助成の拡充のほか、地方財政措置（特別交付税措置の拡充）等を講ずることとされている。

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在り方の検討が求められるとともに、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。

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、過疎化と高齢化が同時に進行しており、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、地球環境・資源環境の保全等への国民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（2006（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」（2007（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会合策定。2008（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。

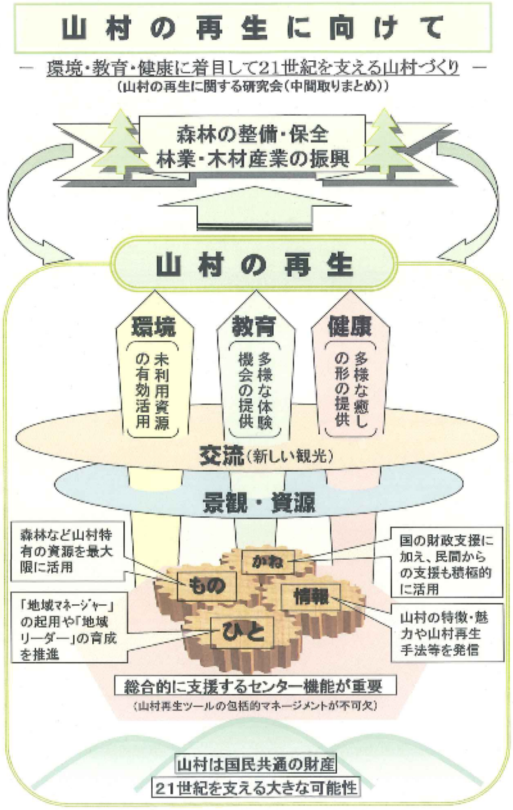
(3)　山村の再生に向けて

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[158]」は、2008（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ージメントが不可欠で

[158] 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。2008（平成20）年３月19日第１回研究会開催。

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[159]。

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、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[160]。



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）（2008（平成20）年６月13日林野庁公表資料）

---

159 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。

160 民主党は、第171回国会、１月20日に提出した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」において、農山漁村において、地域社会全体における第一次産業としての農林漁業並びにこれに関連する第二次産業及び第三次産業に係る事業の有機的な連携（六次産業化）により、農山漁村の活性化を図ることとしている。

第７　水産政策の展開

１　漁業経営体質の強化

（担当調査員：森田倫子、樋口政司、安部幸也（内線 3375））

(1)　漁業経営体をめぐる情勢

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収益性が悪化、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。燃油価格はピークからは大きく下落した（８頁参照）が、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

平成 21 年度予算（概算）
○水産業体質強化総合対策事業（142 億円）
・沿岸漁業等体質強化緊急対策事業（69 億円）
（燃油消費量削減・生産性向上、輪番制休漁中に行う漁業生産力向上の取組を支援）
・省エネ対応・資源回復等推進支援事業（16 億円）
（資源水準に見合った漁業体制を構築するための休漁・減船等への支援を強化）
・漁船漁業構造改革総合対策事業（57 億円）
（漁船漁業の構造改革等により、省エネと収益性重視の操業・生産体制への転換を促進）
○漁業経営安定対策事業（51 億円）
（漁業共済に上乗せした形で、収入変動による経営への影響を緩和）

「水産基本計画」(2007(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ている。

2009(平成 21)年度予算案では、2007(平成 19)年度より開始した「漁船漁業構造改革総合対策事業」及び 2009(平成 20)年度より開始した「漁業経営安定対策事業」を継続して措置するほか、燃油価格の高騰を受けて 2007(平成 19)年度補正予算により創設された省エネの取組等を支援する対策（燃油価格の補てんは行わない。）を、新たに措置することとしている。

一方、民主党は、第 171 回国会に「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」を提出している。本法律案には、新設するＩＱ制度（70 頁脚注 166）の遵守を含め水産資源管理に取り組むことを前提とした漁業所得補償制度の創設が盛り込まれている。

なお、漁業共済も漁業経営の安定の機能を有する制度であるが、政府は、同国会に、「漁業災害補償法の一部を改正する法律案」を提出した。本法律案は、養殖業者の需要に応じた新たな共済商品の導入等による漁業共済事業の見直し、漁業共済組合の組合運営の円滑化を図るための総代会制の導入等の措置を講ずるものである。

(3)　課題

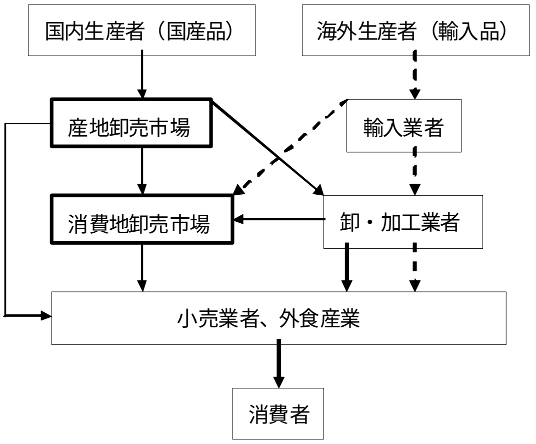
漁業経営安定対策事業については、厳しいという見方もあった加入要件の一部が見直された。構造対策に対しては、漁業者が広く対象となり得るよう対策を進めてほしいという意見もある。将来を担う経営体への集中施策の在り方や、所得の安定を図ることから補償へと踏み込むことの是非は論点となろう。漁業の構造改革に資するとされるＩＱ・ＩＴＱ（70 頁参照）の導入をめぐる今後の動向についても、注視する必要があろう。

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、2008(平成20)年度の12億円に引き続き、2009(平成21)年度予算案においては12億円を措置することとしている。

水産物の表示については、ＪＡＳ法により原産地、原産国の表示が義務付けられているが、2008(平成20)年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[161]。

安全については、水産物流通の全段階を通じたＨＡＣＣＰ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、2009(平成21)度予算案において新規に約1.1億円を措置することとしている。

(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。なお、産地と小売りの直接取引の拡大については、漁業者の手取りの確保に資する一方、卸の機能の軽視であるという反発もある[162]。

161 うなぎ加工品品質表示基準（2008(平成20)年１月31日農林水産省告示第129号）第４条等。
162 イオン（株）がＪＦしまねと生鮮魚の直接取引を既に行っており、他の漁協にも取引を広めている。
一方、2009年１月には、卸売関係の全国３団体が、石破農水相に「安定供給には現在の流通網が必要で、中間業者を排除することは好ましくない」旨伝えた。『朝日新聞』（2009．１．９）

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[163]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（ＴＡＥ[164]）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（ＴＡＣ[165]制度）を併用している。

(2) ＴＡＣ制度等の検討

「水産基本計画」において、ＴＡＣ・ＴＡＥ制度の対象魚種の追加及び漁獲量の個別割当方式（ＩＱ方式）[166]の導入について検討を行うものとされている。また、「規制改革推進のための３カ年計画」が 2008(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。

これらを踏まえ、水産庁は、「ＴＡＣ制度等の検討に係る有識者懇談会」（以下「有識者懇談会」という。）を設置し、12月15日に最終取りまとめを行った。主な内容は以下のとおりである。

①ＴＡＣの前提となるＡＢＣ（生物学的許容漁獲量）について、管理シナリオの違いに基づく複数の数値を提示すること

②ＴＡＣ決定プロセスの透明性を向上させること

③ＴＡＣを、漁業の経営事情等を勘案しつつ、極力ＡＢＣの範囲内とすること

④ＴＡＣの魚種追加については引き続き検討すること

⑤ＩＱ方式については、公的管理制度としての一般的導入は現時点では適切ではなく、漁業者の自主的取組も含め漁業実態に応じ活用を検討していくこと

⑥割当てに譲渡性を付与するＩＴＱ方式は、現在ＩＱ方式を実施している漁業において検討を行うこと

一方、2008(平成 20)年 12 月 22 日、内閣府の規制改革会議で、「規制改革推進のための第３次答申」（以下「第３次答申」という。）が決定され、その中でＴＡＣについてはＡＢＣを可能な限り超えないように設置すべきこと等が提言された。また、ＩＱについては漁業

---

163 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。

164 資源状況等の科学的データ（ＡＢＣ 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)。

165 ＡＢＣ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)。

166 個別割当方式(ＩＱ 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(ＩＴＱ 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。ＩＱ・ＩＴＱ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」）

の実態に応じたＩＱ方式の活用について検討すべきこと、ＩＴＱについては既に実施している漁業について、割当量の移動を認めることの妥当性などの検討をすべきこと等が提言されている。

なお、「規制改革推進のための３カ年計画（改訂）」の再改訂は 2009(平成 21)年３月に予定されている。

内閣府規制改革会議「規制改革推進のための第３次答申」（水産業分野）の概要

ア　資源管理の在り方の見直しについて
（ア）水産資源の保存・管理に関する諸外国の事例調査（平成21年中措置）
（イ）水産資源の増加に向けた政策目標の一層の明確化（平成21年中措置）
（ウ）資源管理に係る公的な独立機関の事例調査（平成21年度措置）
イ　資源評価及びＡＢＣの決定プロセスの見直しについて
（ア）資源量調査及び資源評価における漁業者等の参画とプロセスのオープン化（平成21年中措置）
（イ）ＡＢＣの決定における漁業者等の参画及びプロセスのオープン化（平成21年中措置）
（ウ）資源評価及びＡＢＣ算定における第三者が参加した評価の実施（平成21年中措置）
ウ　ＴＡＣ設定の見直しについて
（ア）ＴＡＣ設定の厳正化（平成21年中措置）
（イ）ＴＡＣ設定における漁業者以外の参画と設定プロセスのオープン化（平成21年中措置）
エ　ＴＡＣ設定の魚種の見直しについて
（ア）ＴＡＣ設定魚種の拡大（平成21年中措置）
（イ）サバ類（マサバとゴマサバのことをいう）におけるＴＡＣ管理の見直し（平成21年中措置）
オ　ＴＡＣの厳守に向けたモニタリングの強化について
（ア）モニタリングの強化（平成21年中措置）
カ　漁業管理制度の見直しについて
（ア）ＩＱ方式の活用（平成21年中措置）
（イ）ＩＴＱ方式の検討（平成21年中措置）
キ　漁業権漁業の在り方の見直しについて
ク　許可漁業の在り方の見直しについて
ケ　漁業情報のオープン化について
コ　経営対策・担い手対策の見直しについて
サ　漁業金融の円滑化について
シ　漁業権の保護に係る解釈の明確化について
ス　漁船検査の見直しについて
セ　漁協経営の透明化・健全化について

資料:「規制改革推進のための第３次答申）（2008(平成 20)年 12 月 22 日決定・公表)」より抜粋

(3)　課題

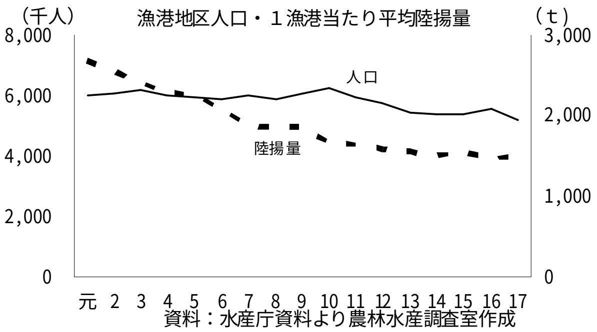
ＴＡＣ及びＩＱ・ＩＴＱについて、第３次答申の「具体的施策」の提言は有識者懇談会の取りまとめに近い内容となった。しかし答申の「問題意識」において、「現行の資源管理の仕組みを抜本的に見直し、厳格に運用する」ことが水産業の再生に必要との考え方を示し、ＴＡＣについては「法律において、ＴＡＣがＡＢＣ以下に厳密に止まり設定されるよう明確に規定すべき」とし、今後も見直し等を働きかけるとしている。また、ＩＴＱについては、「漁業経営を安定させるのと同時に水産資源を回復させる唯一の術は、譲渡性個別割当方式の導入以外にはない」との考え方を示した。

一方、民主党も第171回国会に提出した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」にＩＱ制度の導入を盛り込んでいる。ＩＱ・ＩＴＱについては資源管理に加え、漁業経営・漁業構造の観点からも、議論が尽くされる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[167]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[168]の整備が必要である。漁業集落の立地は厳しい条件にあるため各種災害に対して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。



資料：水産庁資料より農林水産調査室作成

(2)　政府の対応

2007(平成 19)年から 2014(平成 26)年までの予定で、ＴＡＣ・ＴＡＥ制度と連動した国の直轄漁場整備事業である「フロンティア漁場整備事業」が実施されている。2008(平成20)年度は、第１号工事として但馬沖漁場にアカガレイ・ズワイガニの保護育成礁 89 個を水深約 270㎜ の海底に設置する作業が終了している。同事業には、2008(平成 20)年度の４億円に続き、2009(平成 21)年度予算案では 10 億円が措置されている。

漁業集落の防災力強化関係では、防災関連施設整備のための「漁業集落環境整備事業」は 2008(平成 20)年度の 60.85 億円に続き 2009(平成 21)年度予算案には 41.40 億円が措置されている。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には 2009(平成 21)年度予算案で 13.3 億円が措置されている。

(3)　課題

2008(平成 20)年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」の中では、漁港の整備については、需要予測[169]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。

---

167 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。
168 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)。
169 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。