

# 農林水産関係の当面の課題 (第173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11月

衆議院調査局

農林水産調査室

農 林 水 産 調 査 室 担 当 一 覧

室長・専門員 板垣 芳男（内線2187）

首席調査員 武本 俊彦（内線3370）

首席調査員 栗田 郁美（内線3371）

農林水産に関する基本政策 国際・貿易交渉、国際協力	吉川美由紀、樋口政司、内藤義人、志賀留美、鈴木里沙	(内線) 3373
食料消費 【食品産業・流通】	千葉諭、吉川美由紀、樋口政司、鈴木里沙	3375
【食糧】	内藤義人、梶原武、安部幸也	3377
農畜水産物の安全・安心	吉川美由紀、千葉諭、信太道子、鈴木里沙	3373
農畜産物の生産振興	信太道子、千葉諭、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】	梶原武、内藤義人、志賀留美	3372
【農協、金融、保険等】	牛丸禎之、鈴木里沙	3374
農村の振興、自然環境の保全、都市との交流	梶原武、内藤義人、志賀留美	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、志賀留美	3374
水産資源、水産に関する基本政策	千葉諭、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 173 回臨時国会における農林水産関係の当面の課題を整理したものです。

課題として掲げた項目については、昨今の農林水産関係トピックスや平成 22 年度農林水産予算概算要求の概要等を踏まえ、当調査室において選定したもので、それぞれの項目について、その経緯や背景、政府の施策の概要、論点等を取りまとめて掲載しております。

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

なお、本資料のほか、本年 10 月にすでに配付した「各委員会所管事項の動向 第 173 回国会（臨時会）における課題等」（平成 21 年 10 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」を掲載（104 頁～115 頁）しておりますので、ご活用ください。

平成 21 年 11 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	1
- 世界の食料需給と価格の動向、我が国の食料自給率の現状、民主党の政策 -	
2 農林水産分野における生産物価格下落と資材価格上昇への対応	6
- 農畜水産物と燃油・肥料・飼料の価格動向、経営安定に向けた対応策と今後の課題 -	
3 国際交渉等への戦略的対応	13
- 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	21
1 事故米穀の不正規流通問題への対応	21
- 事故米穀の不正規流通問題への取組の経緯、トレーサビリティ、農林水産省改革の在り方 -	
2 食品表示問題	24
- JAS法改正と米トレーサビリティ法制定、原料原産地表示の充実にに向けた取組 -	
3 消費者行政の一元化	26
- 消費者庁の発足と新しい消費者行政の課題 -	
4 米国産牛肉輸入問題と国内のBSE対策	27
- 米国による輸入条件緩和の要求、BSE検査に対する国庫補助の取扱い -	
5 高病原性鳥インフルエンザ問題	30
- 高病原性鳥インフルエンザの防疫対策の在り方等 -	
第 3 国内における食料自給力の強化	33
1 戸別所得補償制度への取組	33
- 現行制度(水田・畑作経営所得安定制度)と戸別所得補償制度をめぐる経緯と今後の課題 -	
2 米の生産調整の見直し	38
- 米政策改革の変遷と民主党の米政策 -	

3	農地政策の改革の実施	42
	- 農地法等の改正と今後の農地制度の展望 -	
4	農協改革	44
	- 農協改革への取組と農協等の政治的中立 -	
第4	農山漁村の活性化	47
1	農山漁村の6次産業化への取組	47
	- 農村地域の現状、農村の資源等の保全・向上に向けた取組、農山漁村の6次産業化の推進と今後の課題 -	
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被害防止総合対策事業の利用 -	
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と課題 -	
第6	森林・林業政策の推進	62
1	我が国の森林・林業をめぐる事情	62
	- 国産材の利用拡大、森林吸収源対策の推進、国有林野事業特別会計の見直し -	
2	民主党の森林・林業政策	65
	- 森林・林業の活性化のための改革の目標と実現に向けた具体的施策 -	
第7	水産政策の展開	69
1	我が国の水産業・漁村をめぐる情勢	69
	- 水産業の現状（概観）水産資源の回復・管理の推進、漁業経営の体質強化、水産	

業・漁村の多面的機能の発揮 -

2 民主党の水産政策…………… 72

- 漁業・水産業の活性化のための改革の目標と実現に向けた具体的施策 -

## 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

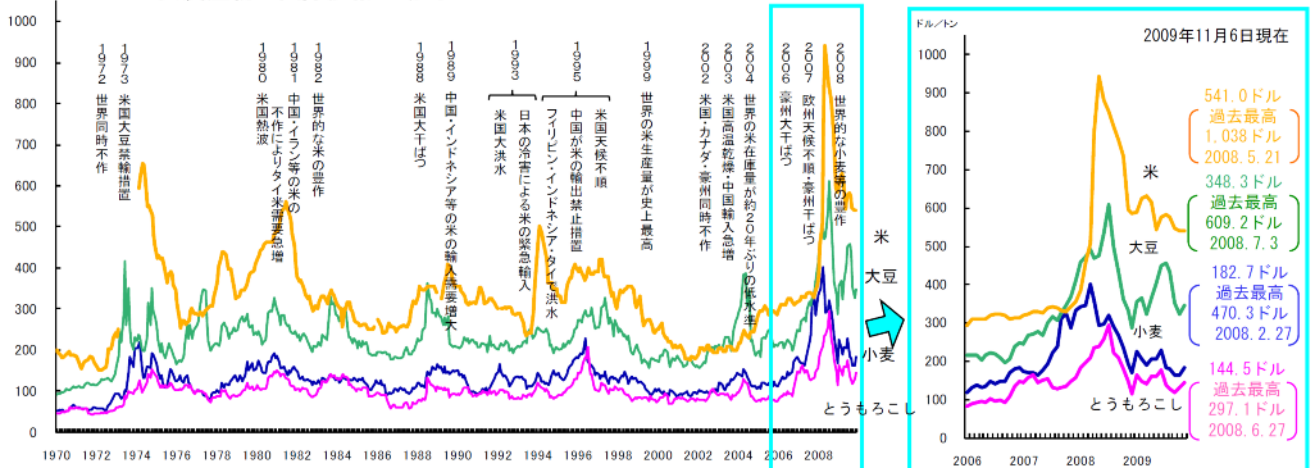
(担当調査員：千葉 諭、吉川美由紀(内線 3375))

#### (1) 世界の食料需給・価格の動向

穀物・大豆の国際価格は、2006(平成18)年秋頃から上昇基調で推移し、2008(平成20)年春から夏にかけて最高値を更新した。背景には、中国やインド等の経済発展による食料需要の増大、世界的なバイオ燃料の生産拡大に伴う食料以外の需要増大、地球規模の気候変動の影響等の中長期的に継続する構造的な要因があり、加えて、輸出国の輸出規制や穀物市場への投機資金の流入が影響したと考えられている。

その後、穀物・大豆の国際価格は、世界金融危機による投機資金の流出、世界的な不況による穀物需要の減退懸念から最高値に比べ大幅に下落したが、2009(平成21)年10月現在でも、高騰前の水準には戻っていない(2006年秋頃に比べ1.3~1.7倍の水準)。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<sup>1</sup>。

□ 主要農産物の国際価格の動向



資料:「世界の農産物価格の動向」農林水産省(2009.11.6)

#### (2) 食料自給率の現状と向上のための取組

##### 食料自給率の現状

現在、我が国は世界最大の食料純輸入国となっており、供給熱量(カロリー)ベースの総合食料自給率<sup>2</sup>は、1960(昭和35)年度の79%から大きく低下し、1998(平成10)年度以

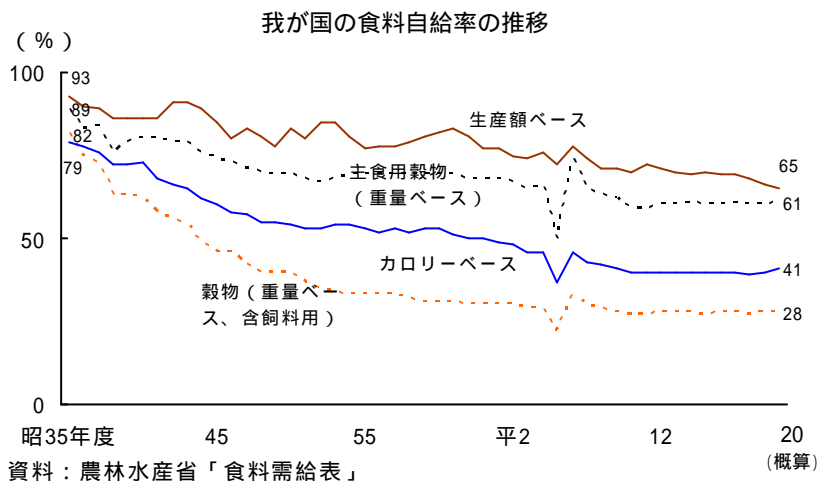
<sup>1</sup> 農林水産政策研究所「2018年における世界の食料需給の見通し」(2009.1.16)

<sup>2</sup> 国内の食料消費が国内生産によってどの程度賄えているかを供給熱量(カロリー)により示す指標(供給熱量ベースの総合食料自給率=国民1人1日当たり国産熱量/国民1人1日当たり供給熱量×100)

一方、生産額ベースの自給率(食料の国内生産額/食料の国内消費仕向額×100)は、比較的カロリーの低い野菜・果実や輸入飼料に依存している畜産物の国内生産の動向が反映されるため、2008(平成20)年度(概算)で65%となっている。

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%となり、2008（平成20）年度は41%（概算）となっている。

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。しかしながら、こうした長期的な変化の中、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。



#### 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月に閣議決定された現行の基本計画では、カロリー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<sup>3</sup>。

政府は、食料消費・農業生産の両面から目標の実現を図ってきたが、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<sup>4</sup>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。

また、政府は、2008（平成20）年8月、食料自給率（カロリーベース）の50%への向上を目指した工程表を作成

#### 食料供給力と食料自給力の関係



資料：平成20年度「食料・農業・農村白書」

<sup>3</sup> 生産額ベースの自給率目標（2015（平成27）年度）は、76%である。

<sup>4</sup> 「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（上記の図を参照）。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。



することを決定し<sup>5</sup>、同年12月には、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、おおむね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を作成・公表した<sup>6</sup>。

#### 新たな基本計画の検討の開始

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・農村政策審議会に対し、「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む検討項目が示された<sup>7</sup>。同審議会においては、2010（平成22）年3月を目途に答申を行うスケジュールが示され、企画部会において審議が進められていたが、衆議院選挙の影響により2009（平成21）年8月3日の企画部会を最後に審議は中断していた。

衆議院選挙後、新政権の下、2009（平成21）年10月から、民主党の政策に沿った形で基本計画の検討が再開されており、当初の予定どおり、2010（平成22）年3月を目途に答申を行うスケジュールが示されている。

### (3) 民主党の政策<sup>8</sup>

#### 食料自給率目標

新政権を担う民主党は、食料安全保障の観点から、国家の戦略目標として「食料自給率目標」を設定するとしている。具体的には、米、麦、大豆等の農産物に加え、牛肉、乳製品等の「主要農畜産物」を対象とする「生産数量目標」を設定し、食料自給率（カロリーベース）を10年後に50%、20年後に60%とすることを目標として掲げている。また、最終的には「国民が健康に生活していくのに必要な最低限のカロリーは、国内で全て生産することが可能な食料自給体制を確立することを目指していく」としている。

#### 食料自給率目標の達成のための政策

食料自給率目標を達成するための政策について、民主党は、食料消費面、農業生産流通面、輸出面で、下記の政策を講ずるものとしており、このうち農業生産流通面における政

<sup>5</sup> 「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議「安心実現のための緊急総合対策」（2008. 8. 29）

<sup>6</sup> 農林水産省「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 -」（2008. 12. 2）

<sup>7</sup> 農政改革については、2009（平成21）年1月27日、内閣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」の下に設置された「農政改革関係閣僚会合」においても検討が行われた。同閣僚会合は、「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」について検討することとされ、同閣僚会合の下に置かれた農政改革特命チームでの検討を踏まえ、同年4月17日、「農政改革の検討方向」を決定したが、衆議院選挙の影響により同閣僚会合での検討は中断された。

<sup>8</sup> 民主党の政策については、「民主党農林水産政策大綱 農山漁村6次産業化ビジョン」（2008. 12. 24）、「民主党政策集INDEX2009」（2009. 7. 23）、「民主党の政権政策マニフェストManifesto」（2009. 7. 27）等を参照。

策では、所得補償制度の導入を最大の柱として位置付けている。

1. 食の安全保障の確保のための改革に関する方針
- (1) 食料自給率の向上
- イ 食料自給率目標の達成のための政策の基本方向
- 食料消費面
- ・食育、食生活の改善、食品廃棄物の減少、食品リサイクルの推進等
- 農業生産流通面
- ・農畜産業、水産業に対する「所得補償制度」の導入
  - ・「品質」、「安全・安心」、「環境適合性」を求める消費者ニーズに適った生産体制への転換（トレーサビリティ・システムやHACCP、GAPといった措置の導入）
  - ・意欲のある農林漁家をはじめとする多様な主体が、加工や直売・産直に取り組むことにより、付加価値を囲い込んでいく、農山漁村の6次産業化への取組
- 輸出面
- ・輸出先国の消費者ニーズを市場調査し、それに適う農産物等を安定的に供給するための体制整備等、「輸出への取組」を積極的に推進
- （民主党農林水産政策大綱「農山漁村6次産業化ビジョン」（2008.12.24）から抜粋）

#### 国内生産を基本とする食料の安定供給の確保

民主党は、食料の安定供給の確保を図るため、国内生産を基本として、輸入及び備蓄を適切に組み合わせていくこととし、米、小麦、大豆、野菜、果樹、畜産物等について適地適作の視点から取り組むとしている。

特に、米については、我が国の気候に最も適した、唯一完全自給が可能な作物であり、最近の世界的な穀物需給をめぐる状況の変化にかんがみれば、水田が持つ機能をフル活用し、食料自給力を確保しておく必要があるとしている。

そのため、現行の米を作らない形での「生産調整」は廃止し、主食用に加え、米粉用、飼料用、バイオ燃料用等主食用以外の多用途に利用される米について計画的な生産・流通を推進する方向へと転換を図ることとしている。

また、日本の食料安全保障の手段として「備蓄」を明確に位置付けるとしており、具体的には、米を備蓄の対象とし、その運営は現在の「回転備蓄方式」から「棚上方式」へ転換し、その数量は約4か月分（300万t<sup>9</sup>。国産以外を含む。）を目途とするとしている。

#### (4) 課題

##### 新たな食料・農業・農村基本計画の策定について

民主党は、食料自給率について、10年後に50%、20年後に60%に達することを目標とするとしている。食料自給率目標は、「食料・農業・農村基本計画」において設定されるため、新たな基本計画の策定に当たっては、具体的な目標水準を示し、その実現のための具

<sup>9</sup> 米の備蓄については、具体的な数量とともに、その管理の方法をモミ米の形態とするか否か、農家等への委託とするか否か等を含め、「生産数量目標」の策定と併せて検討することとされている。

体策や基本的な考え方を示す必要があろう<sup>10</sup>。

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。新政権の下、新たな施策の導入により、食料自給率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、国民的な議論をより深め、その理解を得る必要があろう。

#### 食料自給率目標の課題について

2008（平成20）年度の食料自給率（概算）は、カロリーベースでは前年度から1ポイント上昇し、41%となり、2年連続で前年度実績を上回る結果となったが<sup>11</sup>、「国内農業の発展によってというより、市場規模の縮小によって結果的に食料自給率が上がった」ケースであり、望ましい形ではないとの指摘<sup>12</sup>がなされている。

一方、2008（平成20）年度の生産額ベースの自給率は、前年度から1ポイント低下し、65%となり、3年連続で低下している。生産額ベースの食料自給率の低下は、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の指摘もある<sup>13</sup>。

また、基本計画における生産努力目標については、品目別に技術面などの課題が示されているものの、農業の生産要素のうち農地・人に係る課題は詳しく整理されていないため、農林水産省は、「食料自給力」を構成する農地・人・技術に関する新たな指標を策定し、食料自給率目標を補完する新たな政策目標に設定することを検討する考えを示している<sup>14</sup>。

将来にわたり食料を安定的に供給するためには、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、カロリーベースの数値に注目が集まりがちであるが、併せて、生産額ベースの自給率や農業生産力に関する指標<sup>15</sup>についても考慮する必要がある。

<sup>10</sup> 食料自給率目標の根拠となる「生産数量目標」、食料自給率目標の達成の前提条件となる最も基礎的な資源である「農地の総量（農地面積及び利用率）」、6次産業化ビジョンに掲げられている食料自給率目標の達成のための食料消費面、農業生産流通面、輸出面の政策を基本とした施策などの明示が必要になると想定される。

<sup>11</sup> さとうきびや大豆の生産量が増加したこと、国際価格の高騰により、チーズ、大豆油の原料大豆などの輸入量が減少したということが要因として挙げられている。

<sup>12</sup> 「ニュースなるほど 食料自給率アップの背景は？」『日本農業新聞』（2009.8.24）。また、農林水産省「食料自給率目標の課題と検討方向」（2009.8）では、カロリーベースの自給率について、市場規模が縮小することによって結果的に自給率が上がったり、輸入が途絶したために自給率が上がったりするような、国民経済や国内農業の発展とならずに自給率が向上する場合もありうるということが指摘されている。

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

<sup>14</sup> 農林水産省「食料自給率目標の課題と検討方向」（2009.8）を参照。

<sup>15</sup> 民主党の6次産業化ビジョンでは、食料自給率目標の達成の前提条件となる最も基礎的な資源である「農地の総量（農地面積及び利用率）」を明示する必要があるとしている。

## 2 農林水産分野における生産物価格下落と資材価格上昇への対応

(担当調査員：千葉諭、信太道子、安部幸也(内線 3377))

### (1) 農業経営の現状と課題

#### デフレ懸念と農産物価格の下落

2008(平成20)年9月の世界的な金融危機以降、企業業績や雇用環境が急激に悪化した経済情勢を反映し、物価が下落傾向にある。総務省が9月末に公表した8月の全国消費者物価指数(生鮮食品を除く総合)は前年同月より2.4%下落しており、デフレの懸念が高まっている。

現在、デフレ懸念の中、量販店や外食産業では価格競争が激しくなっており、しわ寄せが食品価格に及んでおり、昨年は上昇傾向で推移していた食パンや豆腐の小売価格は、9月は前年比で10%近く下落している。また、2009(平成21)年7月の農業物価指数は、果実の対前年同月比が16.8%減、野菜が5.6%減で下落傾向にある。

青果物の卸値の動向を見てみると、2009(平成21)年8月は、日照不足や長雨などの天候不順の影響で生鮮野菜の入荷量が減って(前年比96.1%)<sup>16</sup>、卸売価格が上昇した(前年比125%)ものの、「かつての品薄時より卸売価格が予想外に低い」、「野菜の入荷量が減っても卸値が低迷する」<sup>17</sup>といった指摘がある。

農産物・食品の小売価格については、他の物価に比べて著しく低くなってきていること<sup>18</sup>、川下から価格形成され産地に十分な取分が回ってこないことが農業所得減少につながっていること<sup>19</sup>が指摘されており、今般のデフレと食品価格の低価格競争が、今後、農産物価格や農家の手取りに悪影響を与えることが懸念される。また、生鮮食品の小売価格は下方硬直的なので、何らかの調整が必要といった見方もある<sup>20</sup>。

民主党は、「農山漁村6次産業化ビジョン」(以下「6次産業化ビジョン」という。)で、農林漁家の収入の増大のために、産直・直売所の活用や加工部門等の取込み等により、流通コストの削減と消費者ニーズに合った商品の販売といった方向性を打ち出している。農業者が十分な収入を確保できるよう具体的施策が求められる。

#### 生産資材価格(燃油、肥料)の動向

近年、燃油・肥料の価格が上昇傾向にあり、特に2010(平成20)年は、生産資材価格が高騰し、農家経営に悪影響を与えたため、政府は、燃油・肥料の費用増加分に着目した生産者支援や、省エネ型の機械・設備の導入や効率的な施肥体系の導入による省資源化等の対策を講じてきた。

<sup>16</sup> 東京都中央卸売市場における8月の野菜の入荷量・価格の動向(『野菜情報』2009.10)

<sup>17</sup> 『日本経済新聞』(2009.9.29)

<sup>18</sup> 新山陽子京都大学農学研究科教授「食品事業者とステークホルダーの関係はどうつくられるか 社会的責任と経済条件」(『農業と経済』(2009.10))

<sup>19</sup> 鈴木宣弘東京大学大学院農学生命科学研究科教授 平成21年度第2回食料・農業・農村政策審議会果樹部会(2009(平成21)年7月7日)議事録

<sup>20</sup> 「国内農業の存続と食品企業の社会的責任 生鮮食品の価格設定行動」(『農業と経済』昭和堂2008.7)

最近の生産資材価格の動向をみると、2009（平成21）年10月9日に公表された同年7月の農業物価指数によれば、農業生産資材価格は対前年同月比で4.7%下落している。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、2009（平成21）年7月には66,300円/kℓ（前年同月比45.5%減）となっている<sup>21</sup>。また、2009（平成21）年7月の肥料価格は、対前月比が8.1%減、対前年同月比が2.7%増で、依然として高い水準にあるものの、全国農業協同組合連合会が本年6月に7月から翌年5月までの間の化学肥料の販売価格を値下げすることを決定したため、当面は、肥料価格も落ち着いた推移をするものと思われる。

しかしながら、海外から原料を調達する生産資材の価格は、為替相場や海上運賃の動向や供給国・企業の状況に左右され、また、世界的な人口の増加や食生活の変化による肥料などの生産資材の需要の増加は一過性のものではなく、今後も生産資材の原料の安定確保に向けた取組が必要とされている。

民主党は、6次産業化ビジョンで、バイオマスを生産資材等に活用することを主張してきた。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講じることが重要である。なお、肥料については、一部の肥料成分が国内の農地土壌に過剰蓄積しているとされており、適正施肥や施肥低減技術の普及を進めることが必要である。

## (2) 畜産経営の現状と課題

### 畜産経営の現状

我が国の畜産・酪農は、配合飼料の原料となるととうもろこし等を海外からの輸入に依存している<sup>22</sup>。また、畜産経営は、農業経営費に占める飼料費の割合が高く、とうもろこしの国際価格の上昇等に伴い配合飼料価格<sup>23</sup>が高騰するなど、深刻な影響を受けている。「平成20年度食料・農業・農村の動向」によれば、農業経営費に占める飼料費の割合は、配合飼料価格の高騰が始まる以前の2005（平成17）年の2～6割から2007（平成19）年には3～7割に増加している。さらに、畜産経営における農業所得は、2007（平成19）年には2005（平成17）年に比べ、農業経営費に占める飼料費の割合が低い繁殖牛経営を除き減少しており、特に、酪農経営、肥育牛経営、採卵養鶏経営でそれぞれ3割、3割、5割と大幅に減少している。

一方、畜産物の価格動向については、世界的な金融危機を背景とする景気後退等の影響から、消費者の低価格志向が強まる中、食肉の消費が低迷するなど、牛枝肉価格や豚肉価

<sup>21</sup> 「農業物価統計」（2007（平成17）年）、「農業物価指数（平成21（2009）年7月）」（2009（平成21）年10月9日公表）

<sup>22</sup> 我が国は、飼料用穀物等の9割を輸入に依存し、2007（平成19）年には1,889万tを輸入している。これを耕地面積に換算すると、429万haとなる（我が国の耕地面積（本地）：446万ha）。また、飼料用穀物等の中心はとうもろこしであり配合・混合飼料原料の半分（約1,200万t）となっており、その99%を米国から輸入している。

<sup>23</sup> 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にまで上昇した。その後、とうもろこしのシカゴ相場や海上運賃の下落等により配合飼料価格は下落し、7月～9月期は約55,000円/tとなったが、10月～12月期は前期に比べ約1,400円/tの引き下げとなっている。

格<sup>24</sup>が低落しているほか、肉用子牛価格も低下している。また、2009（平成21）年3月からの乳価の引上げに伴う牛乳の値上げ等により消費が減少<sup>25</sup>するなど、昨今の飼料価格の上昇に景気低迷の影響も加わり、畜産・酪農経営は厳しい状況にある。

### 課題

#### ア 新たな「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」等の策定

民主党は、6次産業化ビジョンの中で、これまでの安価な輸入飼料を前提とする効率性重視の畜産・酪農から、自給飼料を中心とする体制へと転換し、食料自給率の向上と資源循環・環境負荷低減に資する新たな畜産・酪農を構築する考えを示している。

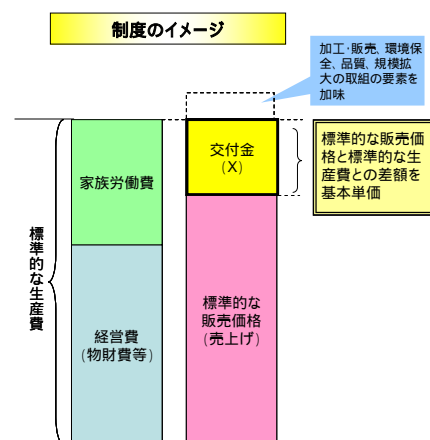
このような基本的な考え方の下で、「畜産・酪農所得補償制度」を導入するとともに、自給飼料への転換を中長期的な課題と位置付け、現行の自給飼料・耕畜連携対策を抜本的に見直すこととしている。

現在、政府においては、食料・農業・農村基本計画の見直しと並行して、「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」と「家畜改良増殖目標」を中心に、今後の畜産施策の在り方等について議論が進められている。これらの策定に当たり、民主党がこれまで示してきた畜産・酪農政策の考え方をどのように反映させていくのか注視していく必要がある。

#### イ 畜産・酪農の所得補償制度の導入と当面の対応策

畜産・酪農においては、現行では畜種毎に経営安定対策<sup>26</sup>が講じられている。しかしながら、民主党は、これを検証の上、抜本的に見直し、食料自給率の向上と農業の多面的機能の発揮を図る観点から、生産数量目標に即して主要畜産物の生産を行った販売農業者に対し、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」<sup>27</sup>（所要額：2,000億円）を導入する考えを示している。

これに対しては、食料自給率向上のため生産拡大の方向で生産数量目標が設定されれば、販売価格によらない生産



資料：民主党資料を基に当室作成。

<sup>24</sup> 豚枝肉価格は再生産可能の目安とされる400円/kgを割り込む事態になり、2009（平成21）年9月29日、農林水産省は、2003（平成15）年以来約6年ぶりに「調整保管事業」（政府の補助を受けた民間団体が豚肉を市場から買上げ保管し流通量を抑制するもの）等が措置した。今後の豚肉相場の動向が注目される。

<sup>25</sup> 飲用牛乳等の消費が減少する一方、消費者の低価格志向を反映して、比較的安価な成分調整牛乳（生乳から成分（水分、乳脂肪分等）の一部を除去したもの）の消費が大幅に伸びている。

<sup>26</sup> 主なものとして、酪農にあつては加工原料乳生産者補給金制度（根拠：法律）、肉用牛（繁殖）にあつては肉用子牛生産者補給金制度（法律）、肉用牛（肥育）にあつては肉用牛肥育経営安定対策及び肉用牛生産者収益性低下緊急対策事業（予算措置）、養豚にあつては肉豚価格差補てん緊急支援特別事業（予算措置）、鶏卵にあつては鶏卵価格安定対策事業（予算措置）がある。

<sup>27</sup> 民主党は、交付金額の算定に当たっては、流通・加工への取組と環境保全への度合い、必要に応じて、品質と規模拡大を勘案するとしている。

が行われる結果、生産過剰となり価格が低落し、多額の財源が必要になるとの懸念<sup>28</sup>があるほか、主要畜産物の範囲、家畜の種類によっても異なる販売価格や生産費の取扱いなどが今後の検討課題と言える。このようなことを踏まえ、現行制度の検証・見直しを含め、制度の具体化に向けた検討プロセスを明らかにしていく必要がある。

一方、現行対策に関しては、例えば、加工原料乳生産者補給金制度は生産費をカバーできる乳価水準を担保していない、また、肉用牛肥育経営安定対策は生産費における物財費割れまで対応できず、別途対策を講じているが補てんが十分でないとの指摘<sup>29</sup>があるほか、養豚の次期経営安定対策の在り方等が課題とされている。また、現在の畜産対策については、様々な政策メニューを集約し、より直接的に畜産農家の経営所得につながる政策に重点的に予算配分する必要性を指摘<sup>30</sup>する向きもある。

このようなことを踏まえ、例年、年度末に決定される「畜産物価格及び関連対策」( (独)農畜産業振興機構の資金<sup>31</sup>を活用)での取扱いを含め、所得補償制度が導入されるまでの間の当面の経営安定対策の在り方が論点となろう。

#### ウ 自給飼料対策の見直し等

飼料自給率は、1985(昭和60)年以降25%前後<sup>32</sup>で推移している。また、とうもろこし等の輸入飼料の使用が増えるにつれ、草地依存の畜産から脂肪交雑中心の牛肉生産や高泌乳型の酪農が進められてきた<sup>33</sup>。しかしながら、昨今の飼料高騰や乳牛等における疾病増加等を背景に、省力で低コストの放牧の取組などが見られるようになってきている。

このような中、政府においては、国産飼料に立脚した畜産の確立のため、2015(平成27)年まで飼料自給率を35%まで上昇させることを目標に、飼料用米等の利活用や耕作放棄地等を活用した繁殖牛放牧、酪農放牧、食品残さ利用飼料の利活用などが推進されている。

一方、民主党は、自給飼料体制への転換を掲げ、稲わらの効率的な利用や米の飼料化、食品残さの飼料利用(エコフィード)等を促進するため、現行の自給飼料対策の見直しを行うとしているほか、資源循環型の酪農を推進する観点から、放牧適性が高いとされるブラウンスイス種の導入や放牧技術の確立などのほか、国産チーズ等の高付加価値化などの酪農分野の6次産業化を推進する考え<sup>34</sup>を示している。

しかしながら、自給飼料型の経営は1頭当たりの所得は高いが、頭数が増やせないの

<sup>28</sup> 衆議院農林水産委員会(2009(平成21)年6月11日)

<sup>29</sup> 「日本酪農の持続的発展のための提言」(2009.3.26 (社)全国酪農協会)

<sup>30</sup> 鈴木宣弘「酪農への政策対応について」(『日本酪農への提言』筑波書房、2009.8)

<sup>31</sup> 輸入牛肉の関税収入や政府からの交付金等を財源に、国の補助事業の補完と畜産をめぐる諸情勢の変化に応じた緊急的な対策を行うための「畜産振興事業」を実施している(平成21年度の対策総額は1,901億円)

<sup>32</sup> 我が国の飼料自給率は、2008(平成20)年度(概算)において、飼料自給率が26%、粗飼料自給率が79%、濃厚飼料自給率が11%となっている。

<sup>33</sup> 乳牛では乳量の多い大型化、肉牛では霜降り度合いが高い肥満化が進んでおり、こうした改良の影響により、人工授精で繁殖される乳牛、肉牛の受胎率が年々減少しているとされるが、原因は特定されていない(『朝日新聞』(2009.8.19))

<sup>34</sup> 「民主党の循環型酪農政策(中間報告)」(2009(平成21)6月30日)。なお、平成22年度農林水産予算概算要求において、国産ナチュラルチーズの製造技術向上に必要な機材整備、研修等を支援するための「国産チーズ供給拡大、高付加価値化対策事業」(所要額:29億円)が盛り込まれている。

総所得が増やせないといった指摘があり、農家が国産飼料の利用を選択するインセンティブを与える必要があると考えられる。

こうした点を踏まえ、飼料対策の見直しの方向性を明らかにするとともに、畜産物価格関連対策等において具体的な施策が求められよう。また、新たな食料・農業・農村基本計画において、飼料自給率の目標をどのように設定していくのが論点となる。さらに、現在の脂肪交雑を重視する牛肉の格付けや改良、乳脂肪分等を重視する乳価形成等に対する疑問<sup>35</sup>が呈されていることや、放牧生産による赤身牛肉が注目されているなど消費者ニーズの多様化を踏まえ、生産・流通・価格形成の在り方についても今後議論していく必要がある。

#### エ 配合飼料価格安定制度の見直し

配合飼料価格安定制度<sup>36</sup>は、配合飼料価格の上昇に対して、価格の上昇時に基金から畜産経営者に補てん交付金を交付するものである。同制度については、配合飼料価格がピーク時に比べ下がったとはいえ、高騰前の2006(平成18)年当時に比べて高い水準にあるが、配合飼料価格が高止まりをした場合には補てんがなされないといった制度上の問題点がかねてより指摘されている。こうした点を踏まえ、同制度の在り方を見直す必要がある。

また、民主党はこれまで、所得補償制度が導入されるまでの間の措置として、飼料費への補てんを含めて配合飼料価格上昇に対する緊急対策を講ずる考えを示しているが、具体的な対応方針について確認しておく必要がある。

### (3) 漁業経営の現状と課題

#### 漁業経営の現状

漁業においては、他産業に比べて経費に占める燃料費の割合が高く、原油価格の国際的な変動に伴う漁業用燃油価格の動向に大きく左右される一方で、価格の動向に敏感な流通業者や消費者等の影響により価格の転嫁が困難な状況にあることから、今年の燃油価格の高騰は漁業経営に大きな影響を与えた。

また、魚価は通常水揚量の増減によって変動する。この傾向は変わらないものの、低価格の輸入水産物の増加や需要と生産とのミスマッチに加え、一定の価格で供給することを求める量販店が小売業の中心となり価格に影響を及ぼしていること<sup>37</sup>等が複雑に絡み合い、1991(平成3)年から2006(平成18)年までは水揚量が減少傾向で推移したにもかかわらず、魚価の大きな上昇が見られない。このように、燃油価格高騰の影響や魚価の低迷等により、漁業経営は厳しい状況にある。

<sup>35</sup> 食料・農業・農村政策審議会第1回畜産部会(2009.4.22)・第3回畜産部会(2009.7.1)委員発言

<sup>36</sup> 民間(生産者と配合飼料メーカー)の積立による「通常補てん」と、異常な価格高騰時に通常補てんを補完する「異常補てん」(国と配合飼料メーカーが積立)がある。

<sup>37</sup> 水産物の流通経路については、産地市場から消費地市場を経由するまでに卸売業者、産地買受人、仲卸業者、小売業者等が関わる流通になっており、水産物の小売に占める生産者受取価格の割合は、約25%と低くなっている。



## 課題

### ア 漁業用燃油価格変動対策の在り方

2008（平成20）年の燃油価格の高騰を受け、水産庁は、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」等を措置した。しかしながら、燃油価格は、2008（平成20）年8月をピーク（124円/ℓ）に急落し、2009（平成21）年8月には67円/ℓとなったが、補てん対象である燃油費の増加分の基準価格である2007年（平成19）年12月の価格（86円/ℓ）よりも下回る結果となり、事業期間を待たずに計画から離脱したとされている<sup>38</sup>。

このような状況を踏まえ、同事業については「1匹狼が多い漁師たちにグループ化はなじまない」等の指摘<sup>39</sup>がある中で、どのような検証を行っているのか、確認する必要がある。

また、平成22年度農林水産予算概算要求においては、燃油価格等の高騰時に補てん金を交付する「燃油・養殖用配合飼料の価格高騰対策」<sup>40</sup>（所要額：22億円）を盛り込んでいる。

これまで民主党は、「漁業所得補償制度」（73頁参照）が構築されるまでの間、燃油価格高騰に対する緊急対策を措置する考えを示しているが、今般の対策は民主党の考え方との整合性をどのように図っているのか、明らかにしていく必要がある。また、燃油価格の動向を踏まえつつ、現場の実態を踏まえて、制度の具体化をしていくことが求められるとともに、水産業の経営体質を燃油価格の変動にも左右されない足腰の強いものへと転換していくため、新たな技術を活かした省エネ・低コスト化等の取組が今後一層求められよう。

### イ 漁業経営安定対策の在り方

資源変動や魚価の変動に影響を受ける漁業経営は、本来的に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。また、担い手を確保・育成するための有効な取組として、漁業者、消費者からは「漁業収入や魚価を安定させる取組」を挙げる意見が多い<sup>41</sup>。

このような中、農林水産省は、2008（平成20）年度から、計画的に経営改善に取り組む経営体を対象に、現行の漁業共済制度の経営安定機能に上乗せした形で、収入の変動による漁業経営への影響を緩和する「漁業経営安定対策事業」を導入した。なお、2010（平成22）年度農林水産予算概算要求においては、「漁業経営安定対策（積立ぷらす）」として51億円が計上されている。

<sup>38</sup> 省燃油操業実証事業に対しては、「漁業の救済が目的なら細かな条件を付けず、燃油消費量に応じて一律に補てんすべきだった」との声がある（『日本経済新聞』（2009.7.6））。

<sup>39</sup> 須能邦雄、高成田亨「持続可能な漁業を求めて」（『世界 SEKAI』（2009.1））

<sup>40</sup> 本対策は2009（平成21）年8月の前政権下における概算要求に盛り込まれていたものである。具体的には、畜産の配合飼料価格安定制度を参考に、漁業者と国が1対1の負担割合で基金を積み立て、当該4半期の平均原油価格が直前2年間の平均の原油価格に115%を乗じた価格を超えた分を補てんするものとされる。

<sup>41</sup> 「漁業の担い手の確保・育成に関する意識・意向調査結果」（2009（平成21）年7月31日 農林水産省）

同事業に対しては、当初から対象者要件が厳しいとの見方があったところ、2008（平成20）年12月に一部見直し<sup>42</sup>が行われた。しかしながら、事業の期間や対象が限定的になっているとして、多様な担い手を対象とするとともに、経営改善の取組の要件<sup>43</sup>など加入要件を緩和する必要があるとの指摘<sup>44</sup>がある。

このようなことを踏まえ、事業の加入状況や支払い状況等について検証が求められるとともに、事業要件の見直しを含め今後の対応方針を確認しておく必要がある。また、民主党の漁業所得補償制度については、漁業共済における漁獲共済の保険料を全て国が負担すれば所得補償制度と同様の効果となるとの意見<sup>45</sup>があるが、漁業共済制度、漁業経営安定対策事業との整理をどのように図っていくのかが論点となろう。

---

42 燃油高騰等の経営環境の悪化で加入要件を満たせない漁業者を支援するため、所得金額に燃油高騰の影響額を上乗せした上で、所得要件における下限基準を満たすことができるようにするなどの見直しが行われた。

43 「漁業経営の改善及び再建整備に関する特別措置法」に基づき、経営改善計画を作成し、都道府県知事（遠洋底曳網、遠洋かつお・まぐろは大臣）による認定を受けていること。

44 「漁業・漁村の活性化に向けた課題と対応 答申」（2009年4月、JF全漁連「漁業・漁村の活性化方策に係る有識者検討会」）

45 『日刊水産通信』（2009.10.5）

### 3 国際交渉等への戦略的対応

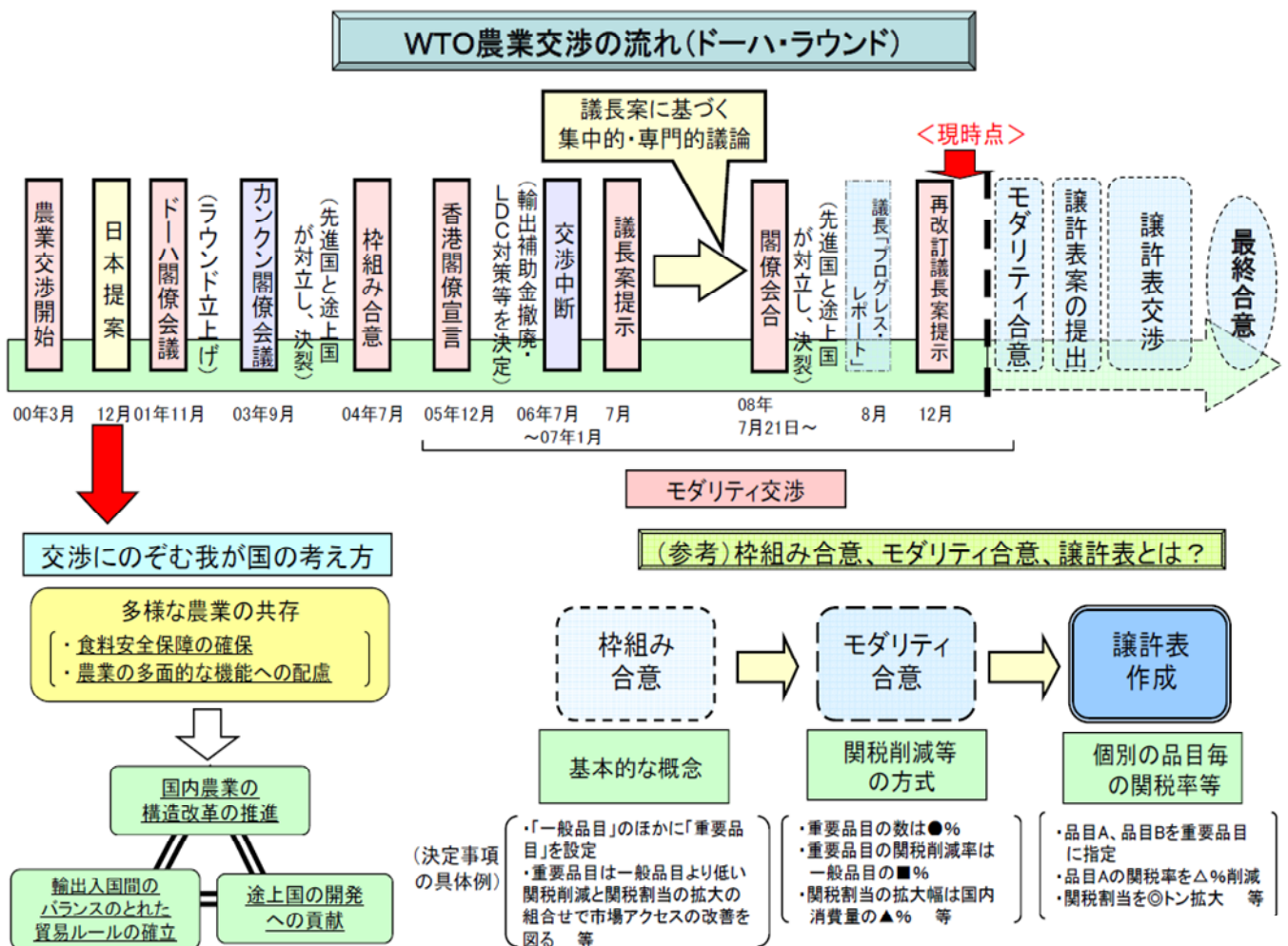
#### (1) WTO交渉

(担当調査員：吉川美由紀、鈴木里沙(内線 3373))

#### 農業交渉の動向

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。

2004(平成16年)7月に交渉の大筋の考え方となる「枠組み合意<sup>46</sup>」が決定され、2005(平成17)年12月の香港閣僚会議では、閣僚宣言<sup>47</sup>が採択された。



資料：農林水産省

<sup>46</sup> 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、一般品目の他に重要品目を設定すること。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。

<sup>47</sup> 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が、後発開発途上国(LDC: Least Developed Countries)向けの市場アクセスの無税無枠措置が盛り込まれる等「開発ラウンド」を意識した内容となった。無税無枠措置とは、LDC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、2008(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。

香港閣僚宣言採択後、モダリティ合意に向け、精力的に交渉が続けられたが、米国が農業の国内支持、我が国及びEUが農業の市場アクセス、G20<sup>48</sup>が非農産品の市場アクセスについて防御しつつ、一方で相互に他の分野を攻撃し合うといった「三すくみ」の状況が続いた。

このような状況の中、2006（平成18）年6月に農業モダリティ案が提示され、WTO閣僚級会合及び主要国の議論の場であるG6<sup>49</sup>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<sup>50</sup>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月には、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<sup>51</sup>）で交渉が続けられ、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い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、本格的な交渉の再開には時間がかかるとの見方が強かったが、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。

<sup>48</sup> ブラジル、インド、中国など有力途上国で構成されるグループ

<sup>49</sup> 米国、EU、ブラジル、インド、オーストラリア、日本の主要6か国・地域

<sup>50</sup> 米国、EU、ブラジル、インド

<sup>51</sup> 日本、米国、EU、オーストラリア、インド、ブラジル、中国

2009(平成21)年10月現在、米国のオバマ新政権下の通商代表部(USTR)の交渉態勢が整ってきたこともあり、昨年7月の交渉決裂以降中断していた交渉を本格的に再開しようとする機運が高まってきている。2009(平成21)年7月に開催されたG8ラクイラ・サミットでは、中国やインドなどの新興国を加えた拡大会合が開催され、2010(平成22)年内のドーハ・ラウンド妥結の追求や保護主義的な措置の拒否等を盛り込んだ共同宣言が採択されたほか、2009(平成21)年11月30日～12月2日にはWTO公式閣僚会議の開催を控えており、ドーハ・ラウンドの早期妥結に向けた動きが見られる。

#### 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

		第3次改訂農業交渉議長 テキスト(2008.7.10提示)	ラミー事務局長調停案 (2008.7.25提示)	第4次改訂農業交渉議長 テキスト案(2008.12.6提示)
一般品目		・最高階層の削減率 66～73%削減	・最高階層の削減率 70%削減	ラミー調停案と同じ
上限関税		・「上限関税」の明示的規定はない ・100%超の高関税品目が残る場合、関税割当の追加拡大など代償あり	・「上限関税」の明示的規定はない ・100%超の高関税品目が残る場合、関税割当の追加拡大など代償あり	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
重要品目	数	全品目の4～6% 条件付き・代償ありで2%追加	基本的な数は4%、 条件付き・代償ありで2%追加	
	TRQ 新設	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)	言及なし	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)
	低関税 輸入枠 の拡大	関税削減率 枠の拡大幅 (一般品目との比較) (国内消費量 <sup>1</sup> - $\lambda$ ) 1/3 4～6% 1/2 3.5～5.5% 2/3 3～5%	関税削減率 枠の拡大幅 (一般品目との比較) (国内消費量 <sup>1</sup> - $\lambda$ ) 1/3 4% 1/2 言及なし 2/3 言及なし	関税削減率 枠の拡大幅 (一般品目との比較) (国内消費量 <sup>1</sup> - $\lambda$ ) 1/3 4% 1/2 3.5% 2/3 3%

資料：農林水産省資料より衆議院農林水産調査室作成

#### 非農産品市場アクセス(NAMA)交渉等の動向

林水産物を含む非農産品に関しては、閣僚宣言において、複数の係数を持つスイス・フォーミュラを採用、分野別関税撤廃等については対象分野への参加は義務的でないこと等が合意され、政府は、有限天然資源の持続的利用の観点に配慮が必要との基本姿勢の下、粘り強い交渉を継続するとしている<sup>52</sup>。

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<sup>53</sup>の導入など<sup>54</sup>をめぐる、国

<sup>52</sup> 対象品目カバレッジの問題(海草類について、我が国はNAMAの対象としているが、多くの国からは農産物に分類すべきとの議論)が、どのように決着するかにより、「ノリ」、「コンブ」の輸入割当は、その廃止が求められるおそれがあるが、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。

<sup>53</sup> 途上国の関税削減を例外扱いとする部分が特定分野に集中することを避ける条項

<sup>54</sup> 【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、禁止すべき漁業補助金を限定する方式を導入しており、原則禁止を採用していないこと、途上国の公海漁業について特別扱いを認めず、先進国と同じ扱いとしていること等については、我が国の主張に一定の配慮がなされていると考えられるが、漁船建造補助金、漁港及び漁港施設関係補助金等、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。

## 今後の課題

### ア 世界の動向

金融危機に伴う世界的な経済情勢の悪化を受けて、自国産業を優先する保護貿易主義の台頭が懸念されている<sup>55</sup>。保護貿易主義の拡大が貿易を停滞させ、世界経済の更なる悪化を招く恐れがあることから、自由貿易体制の維持が必要として、ドーハ・ラウンドの早期妥結を求める機運が高まっている。

オバマ政権発足後の米国通商代表部は、ドーハ・ラウンド早期妥結の意向を示し、交渉を推進する手法として、従来の多国間協議に加え、2国間協議を組み合わせる案を新たに提案しているものの、新興国はこれを先進国が途上国に圧力をかけやすくなる等として難色を示しており、交渉の進展に向けては、なお多くの課題が残っている。また、米国の農業補助金の削減は今後の交渉の争点の一つ<sup>56</sup>となると予想されており、いずれにしても交渉の鍵を握る米国の動向が注視される。

ドーハ・ラウンド交渉をめぐることは、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。

---

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(参加国と参加分野を関連づけた案 参加国と提案分野を相互に関連づけずに列記した案)

<sup>55</sup> WTOが2008(平成20)年秋の金融危機以降に始めた保護貿易に関する調査の第3次報告書では、2009(平成21)年3月～6月に各国・地域が導入した113の貿易措置のうち、3分の2以上が関税引き上げ等の保護主義的な措置となっており、3月以降増加傾向にあると指摘されている(『日本経済新聞』夕刊2009.7.2、『日本農業新聞』2009.7.3)。

米国では、公共事業に米国製品の使用を義務付ける「バイ・アメリカン条項」を盛り込んだ景気対策法が2009(平成21)年2月に成立。(『読売新聞』夕刊2009.2.18等)中国では同年5月下旬に政府調達で中国製品の優先的購入(バイ・チャイニーズ)を求める通達を地方政府・出先機関向けに発出した。(『読売新聞』2009.6.19)

<sup>56</sup> 2008(平成20)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(平成18)、2007(平成19)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。

## イ 今後の我が国の対応

今後の交渉の土台となる第4次改訂テキストは、重要品目の数や農作物関税の大幅引下げなど我が国にとって厳しい内容となっており、我が国にとっては、極めて難しい交渉となるものと予想される。2009（平成21）年11月下旬にはWTO公式閣僚会議を控えているほか、2010（平成22）年は日本がAPEC<sup>57</sup>の主催国となり、日本各地で首脳・閣僚会議が開催される予定となっている。国際政治・経済の舞台において、経済危機への対応、自由貿易体制への支持など、日本が重要な役割を果たすことが期待されるが、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<sup>58</sup>。また、先進国等のブロック的な自由貿易圏の形成は、「資源や市場の魅力に乏しい途上国が取り残される」との懸念が指摘されており<sup>59</sup>、「途上国の開発を最大目的にして進めてきたドーハ・ラウンドに逆行する」との見方もある<sup>60</sup>。

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

### (2) 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、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、工程表<sup>61</sup>に沿って交渉を積極的に推進することとしている。

現在交渉中の豪州とのEPAについては<sup>62</sup>、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

<sup>57</sup> APEC : Asia-Pacific Economic Cooperation (アジア太平洋経済協力)

<sup>58</sup> 「保護主義強まる懸念」『朝日新聞』(2006.7.26)

<sup>59</sup> 「二国間協定へ傾斜」『朝日新聞』(2008.7.31)

<sup>60</sup> 「強まる農業への脅威」『日本農業新聞』(2007.1.18)

<sup>61</sup> 「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月27日閣議決定)の中で、「EPA締結国・地域を2009年初めまでに12以上とする目標に向けて取り組む。さらに、締結国との貿易額の全体に占める割合を2010年に25%以上とすることを目指し、2010年に向けた工程表を推進する。」とされている。

<sup>62</sup> 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9回目の交渉が2009（平成21）年7月にキャンベラで行われたところである。

ている<sup>63</sup>。

豪州は、重要品目を関税撤廃から除外することに応じない姿勢を崩しておらず、関税が撤廃された場合、小麦、牛肉、乳製品、砂糖の4品目に限っても、国内生産の減少による直接的影響が約8千億円に上ると農林水産省は試算しており、この他、関連産業への影響はもちろん、耕作放棄地等の増加により国土・環境保全等の多面的機能、食料自給率にも影響を与えている。

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、国内で生産しているのは割高になる品目を安定的に輸入できるようにすることが必要であるとの意見もあり<sup>64</sup>、今後の交渉の動向が注目される。

これまで将来の課題とされてきた日米FTAについて、民主党は、交渉を促進していく方針を示しているが、その際、食の安全・安定供給、食料自給率の向上、国内農業・農村の振興などを損なうことは行わないとしている<sup>65</sup>。日米FTA交渉の推進に当たっては、農業をはじめとして我が国全体にどのような影響をもたらすことになるのか十分な分析が必要であろう。

なお、鳩山新政権は、2009(平成21)年10月、EPAやWTO交渉等を議論する関係4閣僚委員会(外務、財務、経済産業、農林水産の4大臣)の設置を決定し、政治主導でこれらの交渉を加速させる方針を示しており<sup>66</sup>、今後の動向が注目される。

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
	A S E A N	2008年12月
	フィリピン	2008年12月
	スイス	2009年9月
	ベトナム	2009年10月
	交渉中	韓国
G C C 諸国		2006年9月～
インド		2007年1月～
豪州		2007年4月～
	ペルー	2009年5月～

### (3) 輸出促進

(担当調査員:吉川美由紀、樋口政司(内線3376))

#### 輸出目標

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・食品の輸出額は2007(平成19)年には、対前年比14.9%増の5,160億円に達するに至り、2013(平成25)年までに輸出額を1兆円とする目標<sup>67</sup>に向

<sup>63</sup> 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)において、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議がなされている。

<sup>64</sup> 「農業改革で乗り切れ」『朝日新聞』(2006.12.7)。この中で「自由化により農産物の値段は確実に下がる。消費者、納税者に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。

<sup>65</sup> 「民主党の政権政策マニフェストManifesto」(2009(平成21)年7月)

<sup>66</sup> 「貿易交渉で閣僚委」『日本農業新聞』(2009.10.28)。この中で「交渉が開始されている国とのEPAだけを議論の対象」とし、「日米FTAは、当面取り組まない方針」としている。

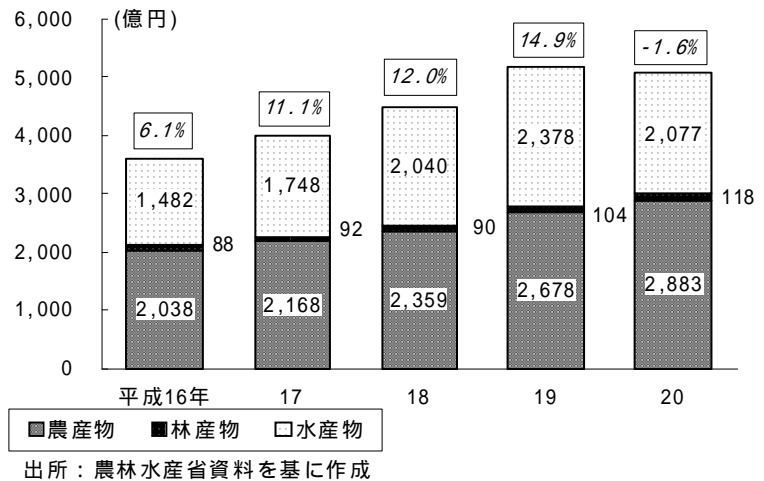
<sup>67</sup> 小泉内閣では2004(平成16)年からの5年間で輸出額の倍増の目標が設定されていたが、安倍内閣においてはこの取組を更に加速させ、「地方を支える農林水産業は、新世紀にふさわしい戦略産業としての可能性を秘めています。日本の農林水産物や食品は国内向けとの固定観念を打破するため、おいしく安全な日本産品の輸出を、2013(平成25)年までに1兆円規模とすることを目指します。」(第165国会首相所信表明演説)と



け順調な伸びを見せてきた。しかし、円高、海外不況等により、2008（平成20）年は前年比1.6%減<sup>68</sup>となり、2009（平成21）年に入ってから、7月まで連続して月別で対前年比マイナスとなっている。

国産品の輸出の促進は、国内農林水産業・食品産業等にとって、新規需要の開拓による生産量の拡大等による経営の活性化のみならず、国内生産力の強化による食料安全保障の強化、地域経済の活性化、日本食文化の海外への情報発信による我が国に対する親しみと理解の増進にも資するものとなる。

近年の輸出額の推移



#### 総合的な輸出戦略の改訂

我が国の農林水産物・食品の輸出促進策は、「我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略<sup>69</sup>」（以下「輸出戦略」という。）に沿って取り組まれている。

「輸出戦略」は、毎年改訂が施されており、2009（平成21）年6月の改訂では、特に既存の重点個別品目と重点国・地域に加え、新たに支援事業をさらに集中的に実施する品目・地域を設定しフロンティアを開拓し、戦略的な広報を実施するとともに、現地商流ネットワークの構築により海外の更なる需要開拓を図ることの2点の拡充・充実を図ることとされた。

アルコール飲料、たばこ及び真珠の3品目については、従来は我が国の農林水産物等の輸出額の対象外としていたが、2009（平成21）年7月以降は、これら3品目についても農林水産物等の輸出額の範囲に含めることとした<sup>70</sup>。また、昨今の経済情勢にかんがみ、1兆円の目標については息の長い取組として継続して努力することとなった。

した。

<sup>68</sup> 同年の我が国の総輸出額は3.4%の減であった。

<sup>69</sup> 2007（平成19）年5月23日に開催された農林水産省国産農林水産物・食品輸出促進本部の議を経て取りまとめられ、農林水産物等輸出促進全国協議会（関係者が一体となった取組を推進することを目的に2005（平成17）年4月27日に設立され、農林水産団体、食品産業・流通関係団体、外食・観光関係団体、経済団体、47都道府県知事、地域ブロック輸出促進協議会、関係省庁で構成されている。会長は茂木友三郎キッコーマン株式会社代表取締役会長CEO。）で了承された。

<sup>70</sup> 改訂の理由としては、原料が農水産物であり、アルコール飲料や真珠の関係者からは輸出促進を求める要望があること、日本酒や焼酎等のアルコール飲料は日本食文化の重要な構成要素の一つとなっており、農林水産物等の輸出促進を図る上で、アルコール飲料と一体的に海外での展示・商談会やPRを実施することが効果的であること、国際的な統計や我が国の農林水産物の輸入統計において、アルコール飲料及びたばこが農産物に含まれていることとの整合性を図ることとされている。

### 中国への米等の輸出

2003(平成15)年2月以降、検疫上の理由<sup>71</sup>で禁止されていた米の中国向け輸出<sup>72</sup>については、2007(平成19)年4月に基本的な検疫条件<sup>73</sup>について合意され、暫定的な輸出条件<sup>74</sup>の下で同年6月に輸出を再開した<sup>75</sup>。

その後、具体的にくん蒸処理方法等の細部条件について技術的協議<sup>76</sup>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(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、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)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事実上禁止している品目としては、現在、牛肉(理由: B S E ) 家きん肉(同: 高病原性鳥インフルエンザ)の肉類及びほとんどの生鮮果実・野菜(同: 初めて中国に輸入される野菜・果実は、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)であり、現在、輸入が認められているのは「リンゴ」と「ナシ」のみである。我が国政府は、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、ナガイモについての輸入許可を正式に要請している。これらは我が国が輸出を得意とする分野であり、積極的な市場開放に向けた交渉の推進と早期の輸入解禁が求められよう。

<sup>71</sup> 中国国家品質監督検査検疫局輸出入食品安全局が、日本から輸入された米の中に、体に有害な害虫を検出したためとされる。(海外貿易制度等調査報告書)

<sup>72</sup> 2003(平成15)年以前の中国へのコメの輸出実績は、5年間(1998~2002)で合計3t程度である。(財務省貿易統計)

<sup>73</sup> 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、輸出前にくん蒸処理を行うこと等。(農林水産省プレスリリース2008(平成20)年5月7日)

<sup>74</sup> 輸出条件は、農水省が指定し、中国側が認可した施設で精米されていること、輸出前にくん蒸処理を行い、その旨を記述した植物検疫証明書を添付すること、包装に品種、精米工場、輸出者の名称・住所を中国語で表記すること等。(輸出メールマガジン19.5.1第21号)

<sup>75</sup> 2007(平成19)年6月24日に第1便(新潟産コシヒカリ及び宮城産ひとめぼれの計24t)が出荷された。同年12月1日には第1便と同条件で追加の150tの輸出が政府間で合意され、同月、第2便として合計50tが上海、天津に向け輸出された(全農プレスリリース2007(平成19)年12月27日)。財務省貿易統計によるとその後、翌年2008(平成20)年1月に50t、同年7月に10t、同年11月に30tの輸出があるものの、その後2009(平成21)年8月まで輸出の実績はない。

<sup>76</sup> 具体的にくん蒸処理方法及びくん蒸倉庫でのカツオブシムシ類の再汚染防止措置並びに精米工場の指定に必要なカツオブシムシ類の無発生を確認するためのトラップ調査の期間について技術的協議を行ってきた。

## 第2 食の安全と消費者の信頼の確保

(担当調査員：吉川美由紀、信太道子(内線 3373))

### 1 事故米穀の不正規流通問題への対応

#### (1) 経緯と課題

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<sup>77</sup>が、残留基準値を超えるメタミドホス<sup>78</sup>やアフラトキシン<sup>79</sup>が検出された中国産米等の事故米穀<sup>80</sup>を食用として不正に転売していた事実が明らかとなり、食の安全に対する信頼を根底から揺るがした。

本事案においては、食品衛生法上問題があるため非食用とされた米穀が、多段階のルートを経て加工食品の原料用米等の食用として流通していたため、流通実態の解明に多くの時間を要し、また、帳簿等の記録の不備や提供の拒否により、流通先や用途の特定ができないものがあったこと、米加工品や外食、弁当等を選択する際に、原料原産地が不明であることから、米製品全般にわたって消費者の不信が増幅したこと、米には用途別の価格差や外国産米と国産米との価格差等があるが、不正規流通のチェックが十分でないことなど、米流通に関する多くの課題が提起された。

#### (2) 課題への対応

これらの課題に対応するため、第171回通常国会において、米穀等を取り扱う事業者に、米穀等の取引等に係る情報の記録・保存及び産地情報の伝達を義務付ける「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」(以下「米トレーサビリティ法」という。)及び米穀の適正かつ円滑な流通を確保するために事業者が遵守すべき事項やこれに違反した場合の罰則等を規定する「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」が成立した。

#### 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<sup>81</sup>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<sup>82</sup>。

<sup>77</sup> 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。

<sup>78</sup> 有機リン系化合物で殺虫剤の一種

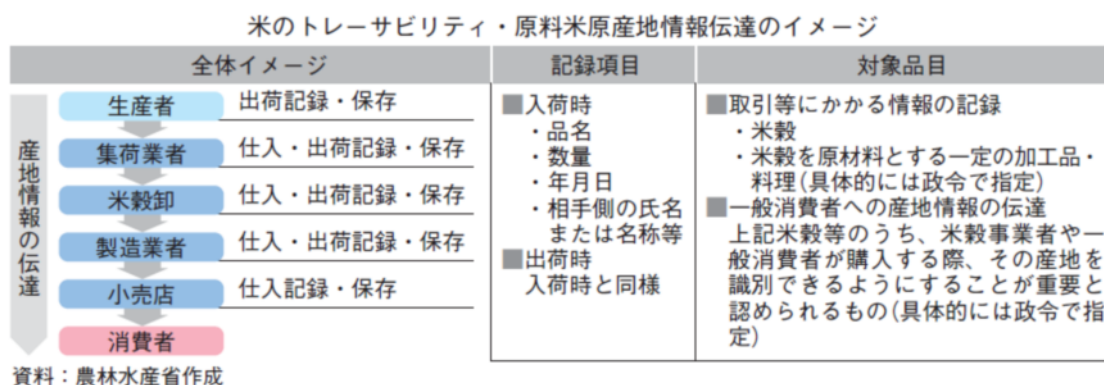
<sup>79</sup> カビ毒の一種で、地上最強の天然発癌物質。その毒性はダイオキシンの10倍以上といわれている。

<sup>80</sup> 「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)。

<sup>81</sup> 食品の流通した経路及び所在等を記録した情報

<sup>82</sup> 「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

本事案を踏まえ、米トレーサビリティ法において、米穀及びその加工品・調製品等を対象に、その取扱事業者が取引等に係る情報<sup>83</sup>の記録・保存等が義務付けられることとなったが、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<sup>84</sup>」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いる。また、米トレーサビリティ法には、修正により、「政府は飲食料品の取引等に係る情報の記録の作成・保存の義務付けについて検討し、必要があると認めるときは所要の措置を講ずる」旨の条文が追加されたことから、政府・与党における今後の議論の行方を十分に注視していく必要がある。



### 農林水産省改革

事故米穀の不正規流通問題を踏まえ、国民視点から、農林水産省の業務・組織の見直しについて検討を行うため、農林水産省内に「農林水産省改革チーム」が設置され、地方農政事務所を原則廃止し、2010（平成22）年度には本省を含めた組織機構の改革等を行う必要がある旨の提言<sup>85</sup>が取りまとめられた。この提言を受け、同省は、2008（平成20）年12月、農林水産省改革推進本部を設置し、工程表に沿って、政策決定プロセスの見直し、業務・機構改革等に取り組んでいる。

2009（平成21）年10月、農林水産省は、2010（平成22）年度組織・定員要求において、現行の「地方農政事務所」を廃止し、「農政・統計」と「消費・安全」を推進する65の「地域センター」（仮称）と38の駐在所を設置し、現行の3段階の地方組織を2段階組織へ簡素化し、米トレーサビリティ等の米の流通監視業務を、米の売買・管理業務部門から分離して、消費・安全局に移管し、売買・管理業務は食料生産局（生産局を改組）へ移管する方針を打ち出している。

なお、民主党は「政権政策マニフェスト」で「リスク管理の一元化」、すなわち農林水産省消費・安全局と厚生労働省食品安全部を統合し、リスク管理機能を一元化した「食品安

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。

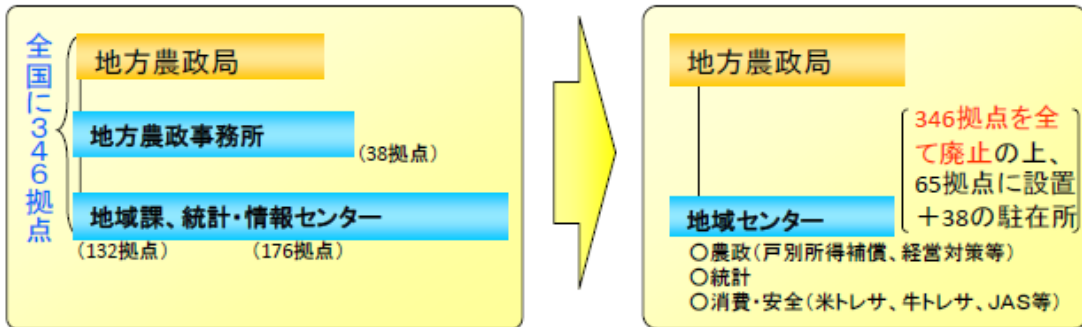
<sup>83</sup> 入荷・出荷時における品名、数量、年月日、相手方の氏名・名称、産地等

<sup>84</sup> 2009（平成21）年7月、衆議院の解散により廃案となった。

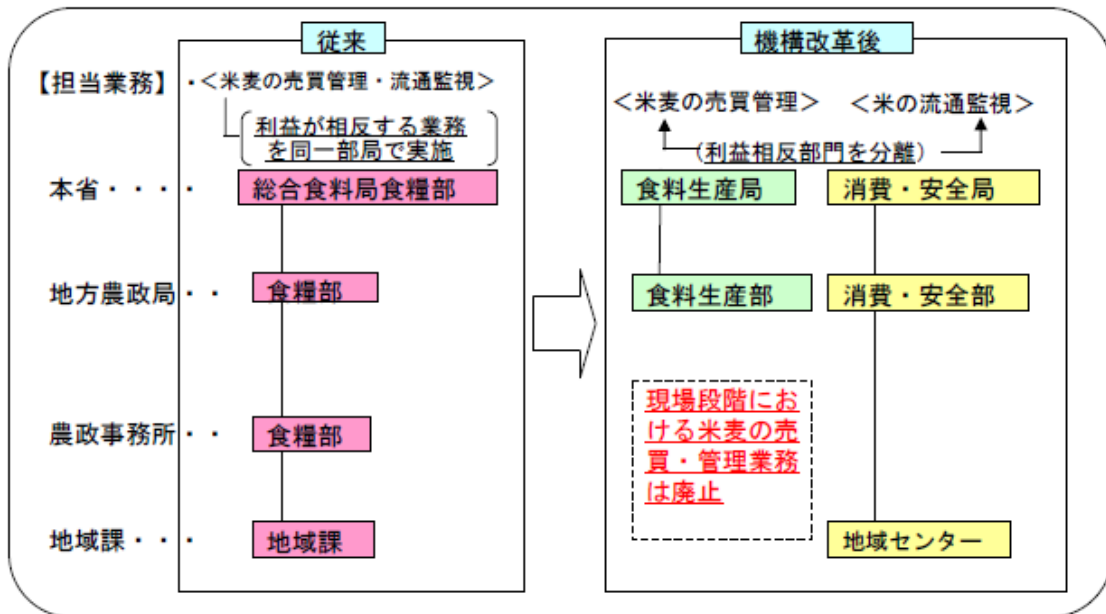
<sup>85</sup> 農林水産省改革のための緊急提言(2008(平成20)年11月)

全庁」の創設を公約しているが、民主党が第169回国会（2008（平成20）年）に提出した「食の安全・安心対策関連3法案<sup>86</sup>」では、リスク管理機能の一元化に伴い、手足となる地方支分部局も併せて一元化することとしていることから、民主党がこれまで提案してきた政策と農林水産省で進められている組織改革の方向性との間に整合性が確保されているのかが議論となろう。

地方における3段階組織の簡素化と現場段階の組織の集約



利益相反部門の分離と現場段階における米麦の売買・管理業務の廃止



資料：農林水産省「平成22年度組織・定員要求の主要事項について」（2009（平成21）年10月）

<sup>86</sup> 民主党は、「食の安全・安心対策関連3法案」の一つとして、「食品の安全性の確保を図るための農林水産省設置法案等の一部を改正する法律案」を提出した（2009（平成21）年7月、衆議院の解散により廃案）。

## 2 食品表示問題

近年、食品表示偽装事件が頻発していることから、食品表示制度の信頼性確保や原料原産地表示の充実が求められてきたところである。

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

また、原料原産地表示の充実と併せて、JAS法の品質表示基準に違反があった場合の罰則強化の必要性についても指摘がなされてきたところである。これまでJAS法の品質表示基準に違反があった場合には、「表示の是正の指示・公表」、「指示に従うよう命令・公表」の手順を踏んだ上で、「懲役又は罰金」が科されることとされ、直罰規定となっていなかった。これに対し、食品衛生法及び不正競争防止法には直罰規定があることに照らして、JAS法にも直罰規定が必要との指摘がなされてきた。

第171回通常国会においては、事故米穀の不正規流通問題を踏まえ、米トレーサビリティ法が制定され、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の産地情報の伝達が義務付けられるとともに、議員立法によりJAS法が改正され、原料原産地表示を偽装した悪質な業者に対して、直ちに罰則が科せられるようになったところである。

また、厚生労働省と農林水産省の共同開催による「食品の表示に関する共同会議」は、2009(平成21)年8月、「消費者と食品事業者との情報共有による信頼関係の構築を目指して」と題する報告書を取りまとめ、加工食品の原料原産地表示の拡大に向けた表示の方法と品目の考え方を示したところである。本報告書では、国内で製造される加工食品の原料原産地表示を義務付ける品目を拡大する際、国名の表示が困難な場合には、「国産」・「外国産」といった大括り表示、輸入中間加工品の原産国表示等新たな表示方法の導入が提言されている。

しかし、本報告書は、現在、JAS法に基づき原料原産地表示義務の対象とされている20食品群等にはこれまでどおりの表示方法を義務付けながら、それら以外の加工食品について、大括り表示等の緩やかな基準の表示方法を認めようとしており、20食品群等を扱う事業者とその他の食品を扱う事業者との間に、不公平感が生まれることは否定できない。

今後は、食品表示の企画立案を所管する消費者庁が本報告書を基に、新たに原産地表示を義務付ける加工食品の対象品目を決定することになるが、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<sup>87</sup>、輸入食品を含め、すべての加工食品に主要な原料原産地表示を義務付けることとしている<sup>88</sup>。また、トレーサビリティ法には、修正により、「政府は、加工食品の主要な原材料の原産地表示の義務付けを検討し、必要があると認めるときは所要の措置を講ずる」旨の条文が追加されたことから、政府・与党における今後の議論の行方を十分に注視していく必要があるろう。

---

<sup>87</sup> 2009（平成21）年7月、衆議院の解散により廃案となった。

<sup>88</sup> ただし、一定規模に満たない製造業者等が食品を製造・加工し、消費者に直接販売する場合（中食）又は設備を設けて飲食させる場合（外食）には、当分の間、主要な原料又は原材料の原産地を表示しなくてもよいこととしている。

### 3 消費者行政の一元化

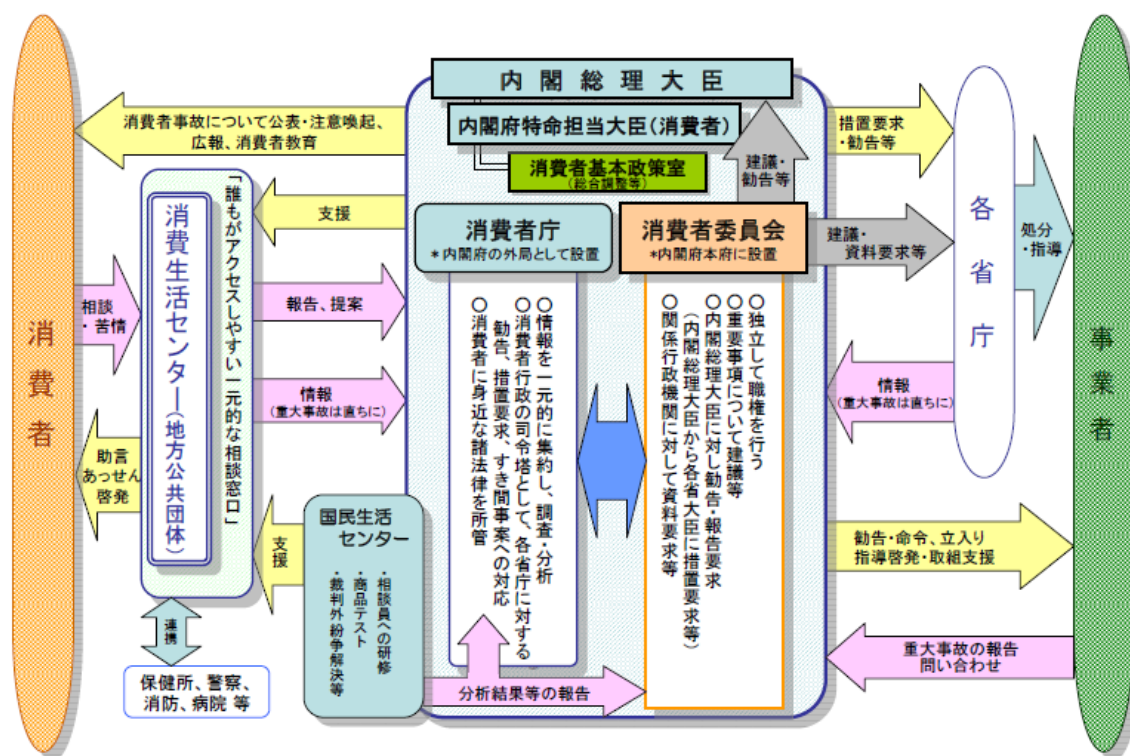
縦割り行政の弊害により、相次ぐ食品表示偽装や新卒の悪徳商法など国民の生活や生命に関わる事件への政府の対応が遅れたことを踏まえ、消費者行政の一元化が進められてきた。

第171回通常国会において、消費者庁設置関連3法が修正協議を経て成立し、2009（平成21）年9月、消費者庁が発足したところである。

なお、消費者庁の発足によって、JAS法の品質表示基準の策定や業者に対する命令等の権限は消費者庁に移管された。ただし、食品表示基準の策定に当たっては、農林水産省に協議しなければならないこととされ<sup>89</sup>、品質表示基準に関する立入検査や改善指示は、内閣総理大臣（消費者庁）と農林水産大臣（農林水産省）の両者がそれぞれ行うことができることとされた<sup>90</sup>。

消費者庁の発足により、食品偽装や製品事故などの情報が消費者庁に集められることで、行政の縦割りによる被害の放置や拡大の防止が期待されている。しかし、現在のところ、200人余の小規模な組織であるだけに、各省庁との連携の問題も含め、各省庁に対し消費者行政の司令塔としての機能を十分に果たせるのが最大の課題となろう。

新しい消費者行政



資料：消費者庁「消費者庁の概要」

<sup>89</sup> 農林水産省から原案を作成の上、消費者庁に策定要請することも可能である。

<sup>90</sup> ただし、指示に従わなかった場合の改善命令については内閣総理大臣（消費者庁）が行うこととされている。



## 4 米国産牛肉輸入問題と国内のBSE対策

### (1) 経緯

2001(平成13)年9月、我が国で初めてBSEが確認され<sup>91</sup>、と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立等のBSE対策<sup>92</sup>が実施された。その後、食品安全委員会において国内BSE対策の検証が行われ、農林水産省及び厚生労働省により、BSE検査対象月齢の変更等の国内BSE対策の見直しが行われた。

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、全月齢からの特定危険部位の除去、20か月齢以下と証明される牛由来の牛肉であること等の条件で輸入が再開された。

しかし、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。

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<sup>93</sup>との認識を共有し、同年6月13日、対日輸出プログラムの検証期間を終了した。検証期間の終了に伴い、米国側は新たな施設の認定が可能となり、日本側は水際での全箱確認を行わないこととなった。

### (2) 課題

#### 米国産牛肉の輸入条件違反と米国側からの輸入条件緩和の要求

2007(平成19)年7月の米国産牛肉の輸入手続再開以降、2009(平成21)年10月までに13件の輸入条件違反が発覚しており、そのうち、2008(平成20)年4月、2009(平成21)年7月及び同年10月に公表された3件は、特定危険部位が混入したケースである。輸入条件違反が確認された際、日本政府は、米国農務省に原因及び改善措置に関する調査報告書の提出を求め、調査報告書が提出され、出荷施設において再発防止策が講じられてい

<sup>91</sup> 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)。

<sup>92</sup> と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立のほか、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。

<sup>93</sup> 検証期間中、米国農務省発行の衛生証明書に記載のない4件の個別の不適合品出荷事例が確認されたが、対日輸出プログラムのシステム上の問題は発見されなかったとされている。また、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かったことが確認されたとされている。

ることを確認するまでの間、違反した出荷施設からの牛肉の輸入を停止する対応をとっている。

民主党はこれまで米国産牛肉の輸入条件違反に対しては輸入の全面停止等の厳しい対応を求めてきたが、2009（平成21）年10月の違反事例について、政府はこれまでと同様の対応をとっており、どのような場合に輸入禁止措置をとるのか等、今後の対応方針を明らかにする必要がある。

また、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」<sup>94</sup>としている<sup>95</sup>。

オバマ政権も輸入条件緩和を日本に対し求めているが、米国産牛肉の輸入条件の緩和については、あくまでも科学的事実に基づき、国民の理解が得られるような対応が必要とされよう。

#### 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取扱い）

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<sup>96</sup>。民主党は、マニフェスト等において、全頭検査に対する国庫補助の復活を主張しており、政府として、今後の取組姿勢を明らかにする必要がある。

<sup>94</sup> 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。

<sup>95</sup> 現実に米国産牛肉輸入の輸入条件が緩和されるまでには、厚生労働省及び農林水産省から食品安全委員会への諮問、国民からの意見募集といった国内手続きが必要とされる。なお、技術会合の取りまとめはまだ公表されていない（2009（平成21）年10月現在）。

<sup>96</sup> 『産経新聞』（2008（平成20）年7月25日）等

なお、食品安全委員会委員からは「(消費者には)検査が安全を確保しているという誤解が非常に強く、そのことから生じる大きな不安が残っているのではないか」といった指摘<sup>97</sup>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<sup>98</sup>を発表した。

---

<sup>97</sup> 食品安全委員会第249回会合議事録(2008(平成20)年7月31日)

<sup>98</sup> 2008(平成20)年7月31日(食品安全委員会HP[[http://www.fsc.go.jp/sonota/bse\\_i\\_inchodanwa\\_200731.html](http://www.fsc.go.jp/sonota/bse_i_inchodanwa_200731.html)]を参照。)

## 5 高病原性鳥インフルエンザ<sup>99</sup>問題

### (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<sup>100</sup>。この発生を受け、同年6月に家畜伝染病予防法が改正され、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、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」（以下「防疫指針」という。）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）が、2007（平成19）年1月に宮崎県及び岡山県で強毒型（H5N1亜型）が、2009（平成21）年2月に愛知県で弱毒型（H7N6亜型）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。

2009（平成21）年2月に愛知県において確認されたうずらの弱毒型の高病原性鳥インフルエンザに対し、愛知県は直ちに移動制限等の措置を講じるとともに、都道府県及び農林水産省からの防疫支援者の派遣等を受けながら速やかな周辺農場の検査、発生農場での殺処分等を進めた。4月にすべての発生農場の防疫措置が完了し、5月に移動制限がすべて解除された。農林水産省は、発生農場等に対する経営支援措置として、家畜伝染病予防費により、疑似患畜として殺処分したうずらについての手当金を交付し、また、食の安全・消費者の信頼確保対策推進交付金による、発生農場における経営維持や雇用の維持などに係る経費の措置、希少育種資源増殖回復特別対策事業等による育種用うずらの導入経費などに対する助成を行った。

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<sup>101</sup>、人から人への感染力をもつ新型インフルエンザに変異することが危惧されてきた。本年4月には、豚由来の新型インフルエンザが世界各地で流行し<sup>102</sup>、各国は新型インフルエンザ対策に力を入れている。

<sup>99</sup> 鳥インフルエンザA型ウイルスのうち血清型がH5、H7で高病原性のものを、以前は「家きんペスト」と呼んでいたが、国際基準との整合性を踏まえ、不必要な誤解を与えないものとする観点から、2003（平成15）年の家畜伝染病予防法改正の際に、「家きんペスト」を「高病原性鳥インフルエンザ」に変更した。

<sup>100</sup> 山口県、大分県、京都府で発生。

<sup>101</sup> 2003（平成15）年以降の調査で2009（平成21）年9月24日までに高病原性鳥インフルエンザのヒトへの感染確定症例数は442（うち死亡例数262）と報告されている。

<sup>102</sup> 本年発生した新型インフルエンザの感染症例数は2009（平成21）年10月16日までに399,232以上（うち死亡例数は少なくとも4,735）と報告されている。（国立感染症研究所感染情報センターHP（<http://idsc.nih.go.jp/index-j.html>）を参照。）

## (2) 課題

## 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、発生国からの病原体侵入の防止、発生した場合は被害を最小限に食い止めることを基本として高病原性鳥インフルエンザ対策を講じている。発生予防策として、海外の発生情報の収集と水際検疫体制の確立、モニタリングによる監視と異常鶏の早期発見・早期通報、農場の飼養衛生管理<sup>103</sup>の徹底を行い、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。また、2007(平成19)年に家きん、2008(平成20)年に野鳥において高病原性鳥インフルエンザが発生した際には、家きん飼養農場に消毒のために消石灰を散布するなどの緊急措置をとった。

高病原性鳥インフルエンザの発生に伴う殺処分や移動制限等の規制措置は、養鶏業者への経済的影響が大きく、養鶏業界は防疫対応の在り方に強い関心を持っている。日本養鶏協会は、2009(平成21)年10月、高病原性鳥インフルエンザ診断法に関する要望書を農林水産省に提出し、迅速に診断する方法としてリアルタイムPCR法<sup>104</sup>の導入と、リアルタイムPCR法をウイルスの分離・同定による診断法と同様の確定診断として位置づけ、県段階で実施することを求めている。

また、ワクチンについては、「重病化の抑制には効果があるものの、感染を完全に防御することはできないとされており、無計画・無秩序なワクチンの使用は、高病原性鳥インフルエンザの発生や流行を見逃すおそれがある」として、予防的な使用は認められていないが、民主党は、6次産業化ビジョンにおいて、緊急ワクチン接種が機動的かつ効果的に実施できるよう、具体的なワクチン使用の条件及び使用する際の疫学的条件等を早急に明確化するとしている。

これまでも、防疫指針は、2005(平成17)年の発生を踏まえて弱毒タイプの防疫措置が追加され、また、平成20年には移動制限区域内にある食鳥処理場等について一定の条件下で営業を認める例外措置の追加等、国内における高病原性鳥インフルエンザ発生の経験を踏まえて改定されており、今後も適切な防疫対応の在り方を検討し、防疫指針に反映していく必要がある。

## 新型インフルエンザの発生と食品事業者の事業継続計画策定

平成21(2009)年4月にメキシコ及び米国で豚由来の新型インフルエンザの発生が確認され、その後、世界各地で相次いで発生し、日本国内でも多数の患者が発生している。

政府は、新型インフルエンザについては、従来から、内閣に新型インフルエンザ対策本部を設置し、「新型インフルエンザ対策行動計画(平成17年11月15日策定、平成21年2

<sup>103</sup> 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。

<sup>104</sup> リアルタイムPCR法は、ポリメラーゼ連鎖反応(PCR)の増幅量をリアルタイムでモニターする検査法でウイルスDNAを短時間で定性的・定量的に評価できるため、より高感度で迅速な診断が可能になるとされており、EUにおいて、高病原性鳥インフルエンザの迅速診断法として既に実用化・実施されている。現在、防疫指針において、鳥インフルエンザの確定診断については、臨床検査、ウイルス分離検査及び血清抗体検査をもって行うこととされている。

月17日最終改定)」や「新型インフルエンザ対策ガイドライン」に基づき、政府一体となって取り組んできた<sup>105</sup>。

農林水産省は本年の発生を受けて、食品産業事業者等に新型インフルエンザ発生時の事業継続計画の早期策定を要請している。新型インフルエンザ発生時においても、最低限の国民生活を維持する上で、食料品供給の継続は重要である。このため、また、2010（平成22）年度概算要求でも、「新型感染症発生時等の食料供給能力向上対策事業」により、食品事業者の事業継続計画策定の促進のために3億円を要求している。全国的に取引を展開している大手の食品事業者の事業継続が困難になった場合は、社会的・経済的影響も大きいため、特に大手の事業者に対して重点的に事業継続計画策定を促進する必要がある。

#### 豚における新型インフルエンザの感染

平成21（2009）年10月には大阪府の養豚場の豚が人と同じ新型インフルエンザに感染していることが確認された。大阪府は、発生当初、発生農場の飼養豚の移動自粛を求めたが、清浄性が確認された後、移動自粛を解除している。豚のインフルエンザ感染については、高病原性鳥インフルエンザとは異なり、家畜伝染病予防法の対象ではないため、殺処分等を行われない。

豚における新型インフルエンザの発生の原因は、人から豚に感染した可能性が高いことが指摘されており、厚生労働省は「インフルエンザウイルスが人から豚に感染すること自体は珍しいことではない」としている。しかし、ヒトのインフルエンザと鳥インフルエンザのウイルスが豚の体内で交じり合って新たなインフルエンザウイルスに変異する可能性もあることから、豚の豚インフルエンザ検査<sup>106</sup>の実施頭数や回数を増やし、監視を強化するとともに、飼養農場において従業員の健康管理を徹底する必要がある。

なお、豚の新型インフルエンザ感染は、カナダ、米国など7カ国で確認されている。

<sup>105</sup> 「新型インフルエンザ対策行動計画（平成17年11月15日策定、平成21年2月17日最終改定）」や「新型インフルエンザ対策ガイドライン」は、スペインかぜや強毒性の鳥インフルエンザ（H5N1）に由来する新型インフルエンザを念頭に置いたもので、本年発生した新型インフルエンザは軽症の患者が多いという特徴があることから、国民生活や経済への影響を最小限に抑えるために、新たに基本的対処方針を策定し、地域の実情に応じた柔軟な対応をしている。

<sup>106</sup> 過去の豚インフルエンザウイルス検査結果は、2005（平成17）年度は陽性（H1N1）3頭（検査実施頭数218頭）、2006（平成18）年度は陽性（H1N2）1頭（検査実施頭数186頭）、2007（平成19）年度は陽性なし（検査実施頭数181頭）、2008（平成20）年度は陽性（H1N2）1頭（検査実施頭数242頭）である。

### 第3 国内における食料自給力の強化

#### 1 戸別所得補償制度への取組

(担当調査員：梶原 武、内藤義人、志賀留美(内線 3372))

##### (1) 品目横断的経営安定対策等の導入

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、土地利用型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、一定の経営規模以上の認定農業者や集落営農組織といった担い手に対象を限定した上で、必要な交付金を交付する施策に転換しようとする「品目横断的経営安定対策」が2007(平成19)年産から導入された。また、これと表裏一体をなす米政策の見直しを行うとともに、品目横断的経営安定対策と車の両輪をなす地域振興政策として「農地・水・環境保全向上対策」<sup>107</sup>が新たに導入された。

##### (2) 水田・畑作経営所得安定対策等への見直し

品目横断的経営安定対策については、2007(平成19)年の導入後、農業・農村現場から、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。特に、米については、2007(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、本対策の収入減少影響緩和対策は、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(民主党の戸別所得補償制度をめぐることは次項参照)。

このような状況を踏まえ、農林水産省は、2007(平成19)年10月、与党(自民、公明)主導の下、「米緊急対策<sup>108</sup>」を取りまとめるとともに、同年12月には、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内容とする「農政改革三対策の着実な推進について」を決定した。

この中で、品目横断的経営安定対策については、土地利用型農業の体質強化という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による面積要件の緩和、認定農業者の年齢制限の廃止・弾力化等地域の実態に即した見直しを行うこととされた<sup>109</sup>。あわせて、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、

<sup>107</sup> 48頁参照。

<sup>108</sup> 39頁参照。

<sup>109</sup> 次項で触れるように、民主党は、本対策を小規模農家切捨ての選別政策であると批判してきたが、見直し

「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された。

### (3) 「戸別所得補償制度」をめぐる経緯

民主党は、品目横断的経営安定対策について、対象農家を面積要件等で限定しており、小規模農家切捨て政策であると批判し、2007（平成19）年に実施された参議院選挙において、原則としてすべての販売農家を対象とした戸別所得補償制度を実施することをマニフェストに掲げた。選挙の結果、いわゆる衆参ねじれ現象が生じたことを背景に、民主党は、同年10月、第168回臨時国会に、「農業者戸別所得補償法案（平野達男君外4名提出、参法第6号）」を参議院に提出した。同法案は、国、都道府県及び市町村が農業者の意向を踏まえて定める生産数量の目標に従って主要農産物（米、麦、大豆等標準的な生産費が標準的な販売価格を上回っている農産物）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、2008（平成20）年5月、第169回通常国会において否決され、廃案となった。

同年12月、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～」(民主党『次の内閣』閣議決定)を公表した。この中で、安全で安心な国内産のシェアを拡大する食料自給率向上の目標を設定し、その実現を図るための対策の1つとして、「戸別所得補償制度」の導入が示された。また、2009（平成21）年1月、第171回通常国会に、この「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」(筒井信隆君外4名提出、衆法第2号)を衆議院に提出し、「戸別所得補償制度」の導入を主要対策の1つとして掲げた。同法案は、衆議院において審議されたが、解散に伴い審査未了、廃案となった。

同年8月30日に行われた第45回衆議院議員総選挙において、民主党は政権公約の1つとして、「戸別所得補償制度」の創設により、農業を再生し、食料自給率を向上させることを謳っている。同制度は、「販売農家」を対象に「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本」として実施するもので、規模、品質、環境保全、主食用米からの転作等に応じた加算を行うとしている（所要額1兆円）。

同制度は、2010（平成22）年度に調査・モデル事業・制度設計を実施し、2011（平成23）年度から本格実施するとしている。赤松農林水産大臣は就任会見において、2010（平成22）年通常国会への関連法案の提出を表明しているが<sup>110</sup>、農林水産省は、モデル対策の結果や国民からの意見などを精査し、法案の内容を再検討する必要があるため、通常国会への法案提出を先送りすることを視野に検討を進めているとしている<sup>111</sup>。

---

の結果、そうした色彩が緩和されることとなった。

<sup>110</sup> 2009（平成21）年10月1日、戸別所得補償制度の具体化に向けた検討を行うため、農林水産大臣、副大臣、大臣政務官の政務三役会議の下に、具体的な制度設計の検討を行う「戸別所得補償制度推進本部」が設置された。

<sup>111</sup> 『日本農業新聞』（2009.11.4）



## 水田・畑作経営所得安定対策と民主党農業者戸別所得補償制度の比較

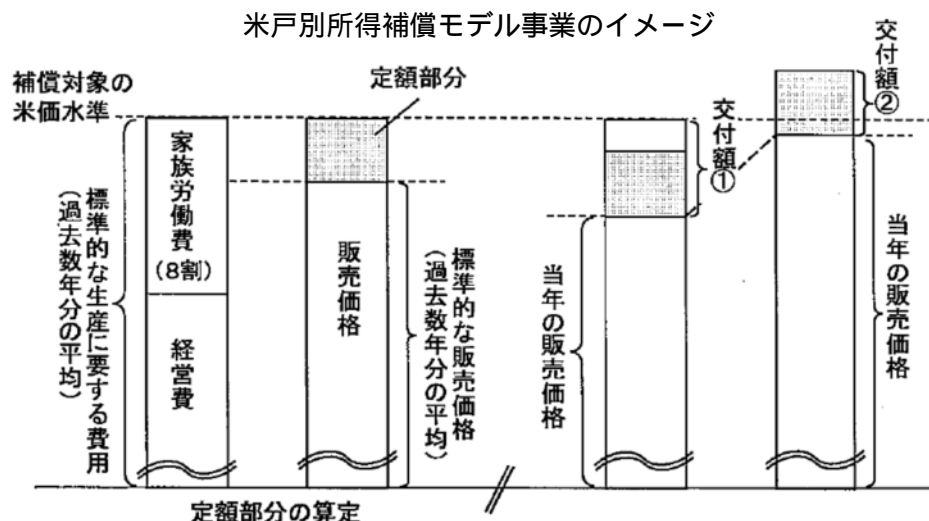
水田・畑作経営所得安定対策（現行制度）	農業者戸別所得補償制度
<p><b>支援対象</b> 一定の経営規模以上の 認定農業者又は 集落営農組織。集落営農組織は、共同販売経理、農業生産法人化計画の策定等の一定の要件を満たす必要。 規模要件については、集落の農地が少ない場合や複合経営等の場合の特例や市町村特認制度を措置</p> <p><b>支援内容</b> 生産条件不利補正対策 生産コストのうち、販売収入では賄えない部分を以下の2つの支払で補てん。 ・「過去の生産実績に基づく支払（固定払）」 ・「毎年の生産量・品質に基づく支払（成績払）」 [対象品目] 麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ</p> <p>収入減少影響緩和対策 当年産の販売収入が標準的収入（過去5年中庸3カ年平均）を下回った場合、減収額の9割を補てん。加入対象者と国は原資を1：3の割合で負担。 [対象品目] 米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ</p> <p><b>所要額</b> 2,307億円（2009（平成21）年度予算） うち生産条件不利補正対策（2009（平成21）年産） 1,549億円 収入減少影響緩和対策（2008（平成20）年産） 758億円</p>	<p><b>支援対象</b> 食料自給率目標を前提に策定された「生産数量目標」に即した生産を行った販売農業者（集落営農を含む）。</p> <p><b>支援内容</b> 生産に要する費用（全国平均）と販売価格（全国平均）の差額を基本とする交付金を交付 交付金の交付に当たっては、 品質 流通（直売所等での販売）・加工（米粉等の形態での販売）への取組 経営規模の拡大 生物多様性など環境保全に資する度合い 主食用の米に代わる農産物（米粉用、飼料用等の米を含む）の生産 の要素を加味して算定。 [対象品目] 米、麦、大豆等販売価格が生産費を下回る農産物</p> <p><b>所要額</b> 1兆円</p>

資料：農林水産省資料、「民主党の政権政策Manifesto」（2009（平成21）年7月）及び「民主党政策集INDEX 2009」（2009（平成21）年7月）に基づき当室にて作成

## (4) 2010（平成22）年度における取組

2010（平成22）年度予算概算要求においては、2011（平成23）年度から導入する戸別所得補償制度の円滑な実施に向けて、2010（平成22）年度に全国規模で実証を行うモデル対策として、水田作に着目した 米戸別所得補償モデル事業（3,371億円） 水田利活用自給力向上事業<sup>112</sup>等を実施する「戸別所得補償制度に関するモデル対策」として、総額5,618億円を計上している。米戸別所得補償モデル事業は、米の「生産数量目標」に即した生産を行った販売農家（集落営農を含む）に対して所得補償を直接支払により実施するもので、標準的な生産に要する費用（過去数年分の平均）と販売価格との差額を全国一律単価として交付、交付金のうち、標準的な生産に要する費用（過去数年分の平均）と標準的な販売価格（過去数年分の平均）との差額は定額部分として価格水準にかかわらず交付するとしている。

<sup>112</sup> 40～41頁参照。



資料：農林水産省「平成22年度 農林水産予算概算要求の概要（未定稿）」（2009（平成21）年10月）

## (5) 課題

### 現行制度の評価・検証

戸別所得補償制度は、現行の水田・畑作経営所得安定対策を事実上廃止して導入しようとするものである。そのため、新たな制度の導入に先立ち、現行対策が農業経営の安定、農業の体質強化、農村の維持にどのような効果ないし影響を与えたのか、評価・検証することが求められる。

### 制度の具体像の提示

旧政権下、現行対策の導入に際しては、法案提出の前年秋（2005（平成17）年10月）には対象者、対象品目、対策の具体的内容について明らかにされていたところであるが、現時点（2009（平成21）年10月30日現在）において、戸別所得補償制度の具体的な内容は明らかにされていない。そのため、現行対策との比較考量も十分にできず、農家の営農計画の策定に影響を与えかねない状況にある。政策効果の高い制度・対策の構築に向けて議論を深めていくためにも、可及的速やかに、新制度の詳細な内容を提示する必要がある。

### 所要額1兆円の積算根拠と財源捻出

民主党は戸別所得補償制度の所要額を1兆円と積算しているが、第168回臨時国会提出の農業者戸別所得補償法案の審査において、積算根拠はないことを認めている。そのため、詳細な積算を行い、精度の高い所要額を明らかにする必要がある。また、1兆円の予算規模は、農林水産省予算の4割近くのシェアを占めることとなる。本制度に係る財源捻出が、食の安全、農村振興、森林・林業、水産関係等他の政策課題への対応に影響を与えることがないように、十分監視する必要がある。

### 望ましい農業構造の確立への対応

現行対策は、経営規模要件をクリアする努力をテコに、土地利用型農業の体質強化を図

ることを目的としており、生産現場では、担い手の育成、集落営農の組織化の取組が進められてきた。一方、戸別所得補償制度は、こうした仕組みを小規模農家切捨てとして批判し、その対案として打ち出されたもので、支援対象者に経営規模要件は課さないものと説明されてきた。そのため、効率的かつ安定的な農業経営の育成や、農業の体質強化は、戸別所得補償制度の目的とはされていない。こうした望ましい農業構造の確立という政策課題についてはどう対応するのか、効率的かつ安定的な農業経営をどう捉えなおし、育成していくのか、十分な議論が求められる。

#### 農地集積に与える影響

現在、生産現場では、小規模兼業農家が、戸別所得補償制度の導入を見通して、担い手へ農地を貸し出して地代収入を得るよりも、戸別所得補償の交付金を受けたほうが有利であると判断して農地を貸し出さなくなり、担い手に対する農地集積に支障を来しているとの指摘もある。

戸別所得補償制度の交付金については、規模拡大に応じた加算を行うことと説明されており、農地集積対策も制度に組み込まれている。しかし、民主党はかねてより、2009（平成21）年度補正予算で措置された農地集積加速化事業（2,979億円）が農地所有者（出し手）に対して交付金を交付する仕組みとなっていることを批判、新政権による補正予算の執行の見直しで、同事業については全額返納することとされたところである。こうした考え方の整合性を確保しつつ、農地の出し手にインセンティブを賦与する仕組みをどう措置するのか、改正農地法の施行状況も見据えつつ<sup>113</sup>、十分注視していく必要がある。

#### 市場に与える影響

米戸別所得補償モデル事業は、標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格との差額を定額部分とし、当年の販売価格がこれ以上に下落した場合、定額部分に加え、その差額を補てんする仕組みとなっている。コスト割れした部分は全額補償されるということとなると、市場に対して更なる米価下落を許容するシグナルを発信する可能性を排除できず、財政負担の増嵩をもたらす。所要額を維持するのであれば、対象者の絞込みや補償水準の下方修正が求められる等制度そのものの大幅な改変を余儀なくされることも想定される。そのため、制度創設が市場に与える影響について慎重に見極める必要がある。

#### 生産数量目標の設定、配分

所得補償制度の対象者は、「食料自給率目標を前提に策定された『生産数量目標』に即して生産を行った販売農業者（集落営農を含む。）」としている。米、麦、大豆等所得補償の対象となる農産物について、生産数量目標を定め、これを個々の農家に配分するという仕組みが理念上想定される。しかしながら、こうした手法は極めて計画経済的であり、きちんと機能するのかどうか、議論が求められる。

<sup>113</sup> 42頁参照。

## 2 米の生産調整の見直し

(担当調査員：内藤 義人、梶原 武、安部幸也(内線 3377))

### (1) 米政策改革の経緯

米の生産調整対策は、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、米の生産量を抑制し、需給均衡を図ることを目的として、1971(昭和46)年度から本格的に実施されてきたもので、現在では、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推進されているものである。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、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、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、農林水産省は、2002(平成14)年12月、「米政策改革大綱」を策定、これに基づき、2004(平成16)年度から、2010(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。

2004(平成16)年度から改革の第1ステージとして、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、その用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)。

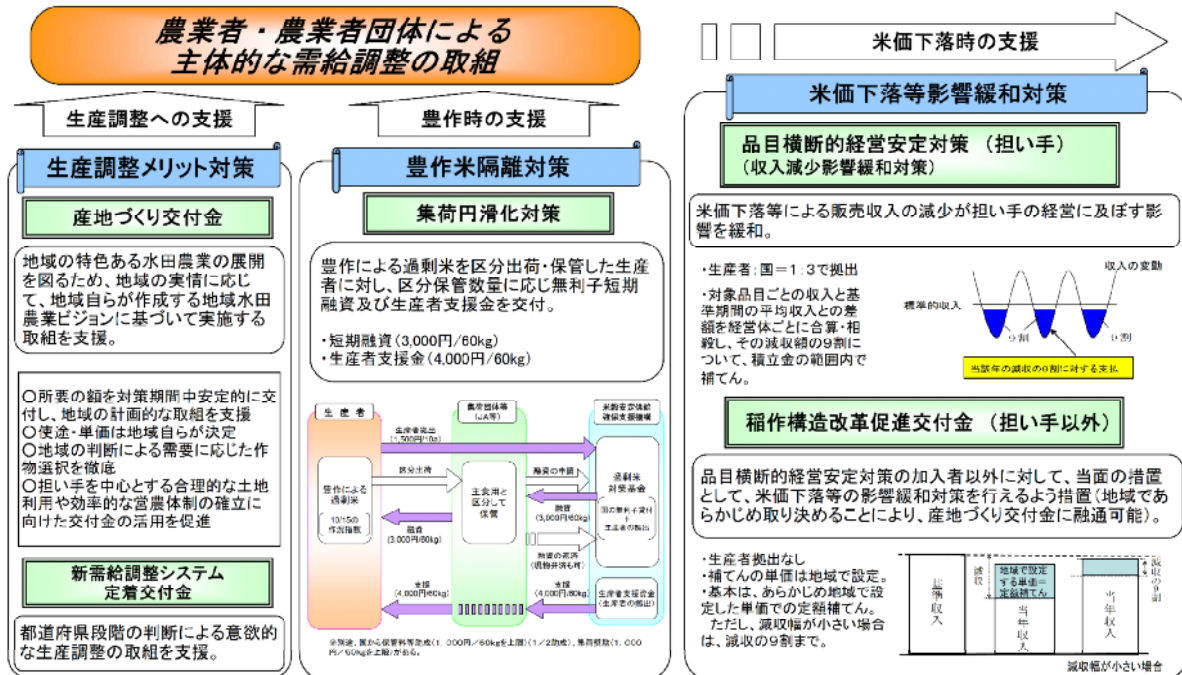
第2ステージの2007(平成19)年産からは、水田において新たな経営所得安定対策が導入されることを踏まえ、米の生産調整支援対策について所要の見直しを図った。米の需給調整については、農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム(農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供される需給に関する情報や市場のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して、生産を実行していくシステム)へ移行した。

### (2) 2007(平成19)年産米価下落への対応

新システムの成果が問われる2007(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<sup>114</sup>等も影響し、全国米穀取引・価格形成センターにおける2007(平成19)

<sup>114</sup> 2007(平成19)年8月、全農(全国農業協同組合連合会)は、2007(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。

米政策改革推進のための主な対策（2007（平成19）年産～）



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、与党（自民・公明）主導の下、年内に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、2007（平成19）年産米の入札取引価格は下げ止まったとされる。

その一方、2008（平成20）年産米の需給均衡を達成するためには、2007（平成19）年産米の作付面積からさらに約10万ha削減することが求められた。そのため、2008（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こととされた。また、産地づくり交付金の加減を伴う都道府県間調整の仕組みの整備、飼料用米等「新規需要米」による生産調整方式の導入、目標未達都道府県・地域へのペナルティ措置の検討、生産調整実施者メリットとして、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（2007（平成19）年度補正予算））を実施した。

(3) 水田フル活用

2008（平成20）年度第2次補正予算においては、2009（平成21）年を「いわゆる減反政策」から「水田フル活用」への転換元年と位置付け、水田フル活用が円滑にスタートできるよう、「水田最大活用推進緊急対策（水田フル活用推進交付金）」を措置した。この対

策は、生産調整実施者へのメリット措置として、2009（平成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2008（平成20）年産の水稲作付面積10a当たり3,000円を交付するものである。

さらに、2009（平成21）年度予算においては、国際的な穀物需給のひっ迫等食料確保の不安定要素が増大する中で、水田等を有効活用し、戦略作物の需要に応じた生産拡大を進めていく必要があるとの認識から、転作の拡大など、新たに大豆、麦、飼料作物、米粉・飼料用米等の戦略作物の作付を拡大した場合、新規に助成金を交付することを盛り込んだ「水田等有効活用自給力強化向上対策」を講じた<sup>115</sup>。また、2009（平成21）年度補正予算においては、水田フル活用を加速させるため、大豆、麦、飼料作物、米粉・飼料用米等の戦略作物への追加支援を行う「需要即応型生産流通体制緊急整備事業」が措置された。

#### (4) 民主党の米政策

一方、民主党は、水田直播をはじめとする生産技術やニーズに応じた多様な品種の開発と普及を図るとともに、必要な地域における水田の汎用化を推進し、水田農業の再生を図る、米を作らせない形での現行の生産調整を廃止し、主食用のほか米粉用、飼料用等多用途の米の計画的な生産・流通を推進する、食料安全保障の観点から、米の備蓄方式を「棚上方式（不作等により備蓄米を放出する機会がない場合、一定期間経過後に主食用以外の飼料用等として販売する方式）」に転換し、300万t（国内産以外を含む）備蓄体制を確立するとしている。なお、赤松農林水産大臣は10月30日の記者会見において、300万tの備蓄体制について、新しい農業政策を積み上げていく中で、最終的にそういう案もあるとし、当面は現行の100万tが適正水準との見解を示している<sup>116</sup>。また、佐々木大臣政務官は、備蓄方式の変更も含め、水田農業政策全体を見直す中であわせて検討していく考えを示している<sup>117</sup>。

農家が戸別所得補償制度の対象となるためには、食料自給率目標を前提に策定された「生産数量目標」に即した生産を行う必要がある。米については、供給過剰となっているため「生産数量目標」が生産量の上限となり、生産調整として機能すると考えられる。農家は、生産調整に参加して所得補償を受けるか、補償を受けずに自由に米を作るかを選択できることから、実質的にはいわゆる減反選択制が導入されることとなる。

新政権下での2010（平成22）年度予算概算要求においては、自給力の向上を図るため、水田を有効活用して、麦・大豆・米粉・飼料用米等の戦略作物の生産を行う販売農家に対し、主食用米並みの所得を確保し得る水準を直接支払により交付する水田利活用自給力向上事業（戸別所得補償制度関連事業）に2,167億円を計上している。同事業は、従来 of 助成金体系を大幅に簡素化して、米の「生産数量目標」に即した生産のいかに関わらず、すべての生産者を対象に、全国統一単価により助成するものである。なお、産地確立交付

<sup>115</sup> 第171回通常国会において、米穀の新用途（米粉用・飼料用等）への利用を促進するための計画制度と支援措置を定めた「米穀の新用途への利用の促進に関する法律」が成立した。（2009（平成21）年4月24日公布、同年7月1日施行）

<sup>116</sup> 農林水産省ホームページ「赤松農林水産大臣記者会見概要」、『東京新聞』夕刊（2009.10.30）

<sup>117</sup> 『日本農業新聞』（2009.10.31）

金、水田等有効活用促進交付金、需要即応型水田農業確立推進事業は廃止するとしている。

水田利活用自給力向上事業の助成単価

作物	単価（10a当たり）
麦、大豆、飼料作物	35,000円
新規需要米（米粉用・飼料用・バイオ燃料用米・WCS <sup>118</sup> 用稲）	80,000円
そば、なたね、加工用米	20,000円
その他作物：地域で単価設定可能	10,000円

他に、二毛作助成（15,000円/10a）を実施

資料：農林水産省「平成22年度 農林水産予算概算要求の概要（未定稿）」（2009（平成21）年10月）

## (5) 課題

### 今後の需給調整の在り方

民主党は、かねてより、米を作らせない形での現行の生産調整の廃止を主張してきたが、戸別所得補償制度の仕組みは、米については実質的には生産調整の選択制と言えるものである。説明の仕方が異なり、混乱を来たしかねないので、留意が必要である。

また、コスト割れの部分を補償されるのであれば、稲作農家は米の生産を希望し、生産数量目標の配分が難航することが想定されるが、対応の考え方が問われよう。

なお、石破茂前農林水産大臣は、退任直前の2009（平成21）年9月、生産調整の廃止から強化までの9つの選択肢についてシミュレーションを行い、生産調整の緩和があるべき姿であるとの考えを公表したところである。こうした知見も踏まえ、今後の生産調整の在り方について、議論を深めていく必要がある。

### 米の備蓄の在り方

米の備蓄運営ルールについては、現行制度では米を主食用として買入れ、保管後、主食用として売却する回転備蓄方式（100万t）であるが、民主党は、棚上備蓄方式（300万t）とすると主張していたところである。棚上備蓄方式は、米を主食用価格で買入れ、数年保管してから、非食料用（飼料用等）として販売することから、相当規模の売買差損が発生する。備蓄水準の拡大に伴い、金利・保険料も増嵩する。備蓄運営ルールの変更に伴い、財政負担がどの程度となるのか、明確に示す必要がある。

また、現在の備蓄水準は、10年に1度の不作（作況92）や、通常程度の不作（作況94）が2年連続した事態にも国産米をもって対処し得る水準として100万tとされているが、民主党は、4カ月分を目途として300万t（国内産以外を含む）としている。食料安全保障の観点から、適正な備蓄水準の在り方について、議論が求められる。

<sup>118</sup> WCS（ホールクロップサイレージ、稲発酵粗飼料）とは、稲の米粒が完熟する前に、穂と茎葉を同時に刈取り、発酵させた長期保存可能な粗飼料。近年、水田の有効活用と飼料自給率の向上に資する飼料生産の形態として注目されている。

### 3 農地政策の改革の実施

(担当調査員：梶原 武、内藤義人、志賀留美(内線 3372))

#### (1) 農地法等の改正

世界の食料需給がひっ迫基調で推移すると見込まれる中、食料の多くを海外に依存している我が国においては、国内の食料供給力を強化し、食料自給率の向上を目指していくことが喫緊の課題となっている。このため、国内の農業生産の重要な基盤である農地について、優良な状態で確保し、最大限に利用されるようにしていくことが求められている。

しかしながら、農業従事者の減少・高齢化等が進む中で、我が国の農地については、耕作放棄地の増加に歯止めがかからない現状にある(2005(平成17)年の耕作放棄地面積:38.6万ha)。また、経営する農地が分散している状態にある中で、転用期待により農地価格が農業生産による収益に見合う水準を上回る傾向にあるなど、効率的な利用に必要な集積が困難な状態にある。

こうした課題を克服し、将来にわたって食料の安定供給を確保していくため、農地制度を抜本的に見直すこととし、2009(平成21)年、第171回通常国会に「農地法等の一部を改正する法律案」が提出された。法案は、農地面積の減少を抑制する等により農地を確保(転用規制の厳格化、農用区域内農地の確保) 制度の基本を「所有」から「利用」に再構築(農地の権利を有する者の責務の明確化、農地を利用する者の確保・拡大、農地の面的集積の促進、遊休農地対策の強化)を柱とするものである。

法案は、衆議院農林水産委員会において、一般企業等の無秩序な農業参入に対し地域の農業従事者が感じている懸念等を払拭するため、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえることを農地法の目的規定に明記すること、貸借による権利の取得に当たっての許可要件を追加すること、周辺地域の農業に支障が生じている場合等における農業委員会等による是正措置と許可取消し後の適正化措置に関する規定を追加すること、多様な農業への取組や地域資源である農地が地域との調和を図りつつ農業上有効に利用されるよう配慮すること等の修正を加え、成立した。法律の概要は次頁の図のとおりであり、公布の日(2009(平成21)年6月24日)から起算して6月を超えない範囲で政令で定める日に施行されることとなっている。関連する政省令等について、10月21日よりパブリックコメントに付されている(締切11月19日)。

#### (2) 課題

##### 制度運用に当たっての基本姿勢

法案に対して、衆参両院の農林水産委員会において、「我が国農業は、家族経営及び農業生産法人による経営等を中心とする耕作者が農地に関する権利を有することが基本的な構造であり、これらの耕作者と農地が農村社会の基盤を構成する必要不可欠な要素であることを十分認識し、農地制度の運用に当たること」などを内容とする附帯決議が付されたところである。政府においては附帯決議の趣旨を踏まえ、適切に対応することが望まれる。



土地利用計画制度の見直しに向けた検討

附帯決議において、「土地利用に関する諸制度について、農業生産を目的とする土地利用とそれ以外の土地利用とを一体的かつ総合的に行うことができる計画を、地域住民の意見を踏まえつつ策定する制度の創設その他必要な措置を検討すること」が盛り込まれたところである。検討対象となる制度が複数の省庁にまたがることから、政治主導による対応が求められよう。

農地制度の抜本見直し

民主党は、農地制度の改革として、上記の新たな土地利用計画制度の創設のほか、国民が幅広く農業に参入できるようにし、農業の一層の活性化を図るため、農地の所有者等に対して耕作等を行う義務を賦課し、農地以外の用途に転用することを厳格に規制すること（出口規制）を前提に、農地制度については、できる限り参入規制（入り口規制）を緩和することを主張している。これは、方向性として今回の改正法と同様と捉えられる向きもあるが、制度の根幹に関わる問題を内在している。まず、耕作義務については、農地の有する公共的側面、農地を利用して農業が営まれることによって発揮される多面的機能に着目しつつも、私有財産の利用について義務を賦課することの是非について、財産権の在り方も含めた議論が求められる。また、参入規制の緩和を突き詰めていくと、農地を農地として利用されることが確保できれば、その権利主体は問わないこととなり、権利移動規制は不要とするなど、農地法の体系を根本から改廃することとなる。こうしたドラスティックな制度改正の妥当性については、議論があろう。しかしながら、食料の安定供給と多面的機能の発揮の基盤となる農地を確保し、利用していくためには、どのような制度が実効あるものとなるのか、議論を積み重ねていくことが求められる。



資料：農林水産省

## 4 農協改革

(担当調査員：牛丸禎之、鈴木里沙(内線 3374))

### (1) 農協改革の取組

#### 農協の経済事業改革

農協(JAグループ、系統組織)は相互扶助の観点から組合員の農業経営と生活の改善・向上のために組織された団体であり、経済事業(生産資材等の供給、農産物の出荷・販売)、信用事業(金融)、共済事業(保険)等の総合的なサービスを提供している<sup>119</sup>。しかしながら、農協の経営は、近年、農産物販売市場や生産資材の生産・流通の変化、生産関連事業環境の変化の中で、経済事業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。こうした状況により、組合員の農協離れが進んでおり、各方面からも経済事業等の見直しの必要性が指摘されている<sup>120</sup>。このため、系統組織では、経済事業改革に重点を置いた抜本的な農協改革に取り組んでいる。

#### 全農改革

農協改革の中でも、再三にわたる不祥事<sup>121</sup>により農業者・消費者の信頼を著しく失墜させた全農(全国農業協同組合連合会)に対しては、その改革が「農協改革の試金石」とまで言われ<sup>122</sup>、2005(平成17)年10月には、農林水産省から業務改善命令が発出されるに至った。これを受け、全農は、同年12月に改善計画(新生プラン<sup>123</sup>)を同省に提出し、同計画に基づき改革を進めている。

なお、2009(平成21)年4月には、全農による2008(平成20)年度の改善計画への取組に対し、同省から、グループ全体の要員削減を除き、改善項目が概ね達成されているとの評価を受けている。

#### 農協の新事業像の構築と系統組織の取組

こうした農協改革の一方、近年の農業・農村をめぐる情勢は大きく変化していることを

<sup>119</sup> 本節では、「総合農協」について記述している。

<sup>120</sup> 政府の総合規制改革会議等の答申(「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月等)では、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。

一方、こうした指摘に対し、農業関係者からの反論も多くみられる。例えば、『「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」の項目の多くは、すでに第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』、「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」(『日本農業新聞』(2006.12.26))など。

<sup>121</sup> 2002(平成14)年に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)が相次いで発覚し、さらには、2005(平成17)年、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発覚した。

<sup>122</sup> 「農協改革の基本方向 - 『農協のあり方についての研究会』報告書 - 」(2003(平成15)年3月)

<sup>123</sup> 全農は、「改善計画」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・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等の全農の5つの使命を掲げ、抜本的な事業改革を進めている。

踏まえ、農協においてもこのような変化を的確にとらえて新たな事業・組織展開を図ることが農政推進上も期待されているとして、農林水産省は2009(平成21)年5月に「農協の新事業像の構築に関する研究会」を設け、今後の新たな農協の事業像について議論を行っている。

なお、2009(平成21)年10月に開催された第25回JA全国大会<sup>124</sup>では、「大転換期における新たな協同の創造」を主題として掲げ、協同組合の価値(自主、自立、参加、連帯等)を再認識し、協同の輪を広げ、我が国の農業の復権・地域の再生とそれを支えるJA経営の変革を進めることとした。

## (2) 農協等の協同組合による「政治的中立」

### 国会における民主党の動き

消費生活協同組合法等の一部の協同組合法では、「共通の経済的・社会的・文化的なニーズと願いを実現するための自発的かつ自治的な組織<sup>125</sup>」である協同組合法の性格から、外部から政治的・社会的・経済的な干渉を受けることは、多様な考えを持つ組合員の混乱や分裂を招くほか、組合に対する誤解や偏見を生み、組合運営の障害となるおそれが高いなどと考えられ、「特定政党による協同組合等の利用禁止」(政治的中立)が規定されている。その一方で、農林水産省が所管する農業協同組合法(昭和22年法律第132号)等の協同組合に関する法律には、同様の規定が見られない。

民主党は、協同組合等として許容される範囲を逸脱するような政治活動・選挙活動を制限し、組合等の健全な運営と発展に資するため、農業協同組合法等においても特定政党による協同組合等の利用禁止の規定を明文化するため、「農業協同組合法等の一部を改正する法律案」を第170回国会、2008(平成20)年11月25日に参議院に提出した。なお、第171回国会に継続後、参議院で賛成多数をもって可決された同法律案は、2009(平成21)年4月に衆議院に送付されたが、同年7月の衆議院解散により、廃案となった。

### 6次産業化ビジョン及び農山漁村再生法案における「政治的中立」等の要請

民主党は、6次産業化ビジョンにおいて、農協等を6次産業化の推進母体と位置付け、政治的中立のほか、信用・共済・経済事業の総合的・一体的運営、事業運営の透明性を確保すること、新たな農協組織等の設立に向けた条件整備など、事業改革を推進することを掲げている。

また、同ビジョンの内容を具体化するものとして、2009(平成21)年の第171回国会で衆議院に提出した「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」においても、農協等に関し、事業の統合的かつ一体的な運営の確保、事業運営の透明性の確保のための措置、政治的中立の確保のための措置その他の事業の改革を推進するための措置を講

<sup>124</sup> JAグループの共通の意思を決定し、これを内外に表明するため、全中(全国農業協同組合中央会)が3年ごとに主催する大会

<sup>125</sup> 1995(平成7)年、ICA(国際協同組合同盟)マンチェスター総会において採択された現行の協同組合原則

ずることを条文化していた。なお、同法案は、同国会における衆議院解散により、廃案となった。

(3) 今後の農協に期待されるもの（課題）

農協の経済事業に対する組合員の意識調査によれば、営農指導の強化、販売力の強化、生産資材の価格の引下げ等を求める農業者が多い結果となっている<sup>126</sup>。また、地域には、様々な担い手や小規模農家、兼業農家が存在するほか、今般の農地制度改革により、農外参入者の増加も予想される。

6次産業化の推進母体として期待されていることもあり、今後、農協は、農業者、組合員の多様なニーズに沿った事業・サービスの提供が求められよう。

---

<sup>126</sup> 「平成20年度農林水産情報交流ネットワーク事業 全国アンケート結果 農業協同組合の経済事業に関する意識・意向調査」(2009(平成21)年3月26日農林水産省公表)。

また、JA全中・農林中金総合研究所が2008(平成20)年に共同で実施したアンケートでは、(正)組合員は、農協に対し、営農指導、農業資材購入、農産物販売の委託等の農業生産に関する事業に高い期待をする反面、満足度は低いという結果が出ている(『月刊JA』(2009年7月号、vol.653))。

## 第4 農山漁村の活性化

### 1 農山漁村の6次産業化への取組

(担当調査員：梶原 武、内藤義人、志賀留美(内線 3372))

#### (1) 農村地域の現状

我が国の地域別の人口割合をみると、77%が都市的地域に集中し、平地農業地域は11%、中間農業地域は9%、山間農業地域は3%となっており、山間農業地域における15歳未満の人口割合は低く、他地域に比べて高齢化の傾向が顕著に表れている。

また、我が国は人口減少の局面に入っているとみられ、今後長年にわたって人口が減少すると予想され、農林水産省は、農業地域類型別に将来人口と高齢化率を推計し、山間農業地域の2035年の人口は2005年に比べて3割減少、同地域の高齢化率は2020年には40%に達するとしている。

農村社会は、農業生産活動を中心に農業集落を基礎として維持・形成され、農業集落は、農地や農業施設の維持管理などの農業生産面にとどまらず、生活環境施設の維持管理、住民の相互扶助等、地域の様々な役割を担っている。

2005(平成17)年の農林業センサスによると、全国13.9万の農業集落のうち、生産活動に不可欠な地域資源の利用や共同で維持管理を行うなどの集落機能を有する集落は、11.09万であり、過疎地域等においては、集落機能の低下または機能維持が困難となる集落が増えている。

#### (2) 農村の資源等の保全・向上に向けた取組

##### 農業の多面的機能と農村資源の保全

農業は、食料を供給する役割だけでなく、その生産活動を通じ、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の継承等様々な多面的機能を有しており、その効果は、地域住民をはじめ国民全体が享受し得るものである。

農村には、食料供給の確保や農業の多面的機能の発揮に不可欠な農地、農業用水等の資源が存在し、それらが適切に維持・管理されることによって、有機性資源等の循環利用をはじめ、農村と環境と景観の保全・形成に寄与している。

##### 中山間地域等直接支払制度

我が国の国土面積の72%を占める中山間地域は、農家戸数、経営耕地面積の4割を占めるなど重要な農業生産地域である。しかしながら、中山間地域は、その立地条件から農用地の制約等があり、農業生産条件が不利となっている。そのため、2000(平成12)年度より、農業生産の維持を図りつつ多面的機能の発揮を確保する観点から、中山間地域等直接支払制度が導入されている。本制度は、中山間地域の条件不利な農用地において、集落協定等に基づき5年以上継続して行われる農業生産活動に直接支払いを行うものである。

現在、2005(平成17)～2009(平成21)年度を実施期間とした第2期対策が取り組まれ

ている。2008（平成20）年度までに28,757協定が締結され、対象となる農用地の8割に当たる66.4万haの農用地で実施されている。

2009（平成21）年8月、農林水産省は、本制度は、農用地の保全、多面的機能の確保、集落の活性化に効果があったとの評価を公表した。また、農林水産省の中山間地域等総合対策検討会は、本年3月から本制度の検証と今後のあり方等の検討を重ね、最終報告書「中山間地域等直接支払制度の効果検証と課題等の整理を踏まえた今後のあり方」を取りまとめた。

報告書は、本制度は現行の基本的な枠組みを維持し、2010（平成22）年度以降も継続することが適当、集落間の連携や複数集落による集落協定の締結が促進されるような仕組みの改善の検討が必要、小規模団地や飛び地等も対象農用地として取り組んでいけるよう検討する必要、遡及返還措置の免責要件について、担い手の確保や農作業の効率化等を促進する観点から検討する必要等を指摘している。

民主党は、「6次産業化ビジョン」において、現行の予算措置である「中山間地域等直接支払」を法律に基づく措置として実施するとし、その際、対象農用地の要件の見直しを検討するとしている。2010（平成22）年度予算概算要求においては、中山間地域等直接支払交付金266億円を計上している。

#### 農地・水・環境保全向上対策

農村地域では、過疎化、高齢化等が進む中で、農家主体の農地・農業用水等の資源の保全管理が困難となってきた。また、環境問題への国民の関心が高まる中で、農業生産活動について環境保全を重視したものへと転換していくことが求められている。このため、2007（平成19）年度より、品目横断的経営安定対策（現・水田・畑作経営所得安定対策）の導入に併せ、地域の共同活動により、農地・農業用水等の資源や環境の保全向上を図る新たな対策として「農地・水・環境保全向上対策」が導入された。本対策は、農地・農業用水等の資源や環境の保全と質的向上のための効果の高い共同活動への支援（共同活動支援）を基本として、農業が本来有する自然循環機能の維持・増進による地域環境保全に向けた先進的な営農への支援（営農活動支援）で構成されている。

2008（平成20）年度の取組は、前年度に比べて活動組織数は11%増加して18,978に、取組面積は17%増加して20.2万haとなっている。

本対策のうち の営農活動支援については、 の共同活動支援が行われている地域でなければ支給対象にならない仕組みとなっている。これに対して、民主党は、両者をリンクさせず、農村集落に対する「資源保全管理支払」（共同活動支援に相当）及び環境保全型農業の取組に対する「環境直接支払」（営農活動支援に相当）を法律に基づく恒久措置として実施することとしている。

#### 課題

条件不利地域対策については、10年間にわたって実施されてきた中山間地域等直接支払制度の評価・検証を行い、今後のあるべき姿について議論を進める必要がある。

2010(平成22)年度以降の中山間地域等直接支払制度及び農地・水・環境保全向上対策については、これらの制度・対策相互の関係はもとより、新たに導入されることとなる戸別所得補償制度との役割分担等、政策的な位置付けを明確に示す必要がある。その上で、中山間地域等直接支払制度については、新たな制度の設計に当たっての考え方、検討会報告書の指摘事項の取扱い、恒久措置化に向けたスケジュール等について、明らかにする必要がある。

農地・水・環境保全向上対策については、実施期間が2011(平成23)年度までとされている中、資源の機能維持や地域の活性化、環境保全型農業の拡大に果たしてきている役割について評価・検証した上で、後継対策の在り方について、検討を進めていく必要がある。

### (3) 農山漁村の6次産業化の推進

#### 農山漁村の6次産業化の基本方向

民主党は、2008(平成20)年12月に公表した「6次産業化ビジョン」において、戸別所得補償制度の導入<sup>127</sup>、「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<sup>128</sup>とともに、意欲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<sup>129</sup>、の3つの基本方向を示した。

「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、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、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。

2010(平成22)年度概算要求においては、農山漁村の6次産業化の推進のため、農林水産業・農山漁村の「資源」を活用した地域ビジネスの展開、新産業創出等を支援する「未来を切り拓く6次産業創出総合対策」として138億円が計上されている。同対策には、農林漁業者と食品関連事業者等の連携による商品開発、市民参加型の仮設型直売所(マルシェ)の設立・運営支援、HACCP導入、食品業界のコンプライアンスの徹底、

<sup>127</sup> 34頁参照。

<sup>128</sup> 21～32頁参照。

<sup>129</sup> 類似の施策として、農商工等連携促進法(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))による支援がある。これは、農林水産省と経済産業省が協力して、中小企業者と農林漁業者が連携して行う新商品や新サービスの開発や販路拡大の取組を支援するものである。5年間で500の優良事例を創出することを政策目標に掲げており、2009(平成21)年7月現在、同法に基づく農商工等連携事業計画は250件認定されている。

「緑と水の環境技術革命」のための技術実証、人材育成等を掲げている。

#### 課題

農山漁村の6次産業化は、現在推進されている農商工等連携の取組と共通する部分がある。両者の関係を整理し、政策効果の高い施策体系に整理する必要がある。

また、概算要求に掲げられた「未来を切り拓く6次産業創出総合対策」について、その詳細は明らかではないが、従来同様の補助金の手法で6次産業化を推進しようというものと考えられる。一方、民主党は、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おり、そのためには、従来の政策手法を大幅に見直すことが求められる。これは、農林水産行政の枠組みを超えた政策手法の在り方の根本にも関わる問題の提起とも考えられることから、広範な議論を喚起する必要がある。



## 2 野生鳥獣による被害の現状とその対応

(担当調査員：信太道子(内線 3376))

### (1) 被害の現状

#### 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185億円の前年度に比べ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等、中山間地域を中心に全国的にその被害が深刻化している<sup>130</sup>。

被害が拡大している要因としては、

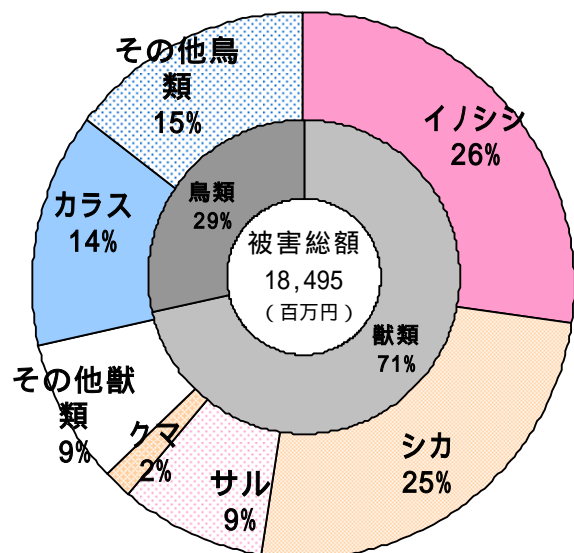
- ・集落の過疎化、高齢化による里地里山における人間活動の低下
- ・生息環境としての里山、森林等の管理の粗放化
- ・狩猟者の減少、高齢化
- ・えさ場や隠れ場所となる耕作放棄地の増加
- ・少雪化傾向に伴う生息域の拡大

等が挙げられ、これらの要因が複合的に関与していると考えられる。

#### 森林被害

農林水産省によると、シカを含めた野生鳥獣による森林被害総面積は、近年約0.5~0.8万haで推移しており、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。シカによる被害は増加していると言われており、林野庁は、2009年8月から、国有林での全国調査に着手した<sup>131</sup>。

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

<sup>130</sup> 「鳥獣による農林水産業被害対策に関する検討会報告書」(鳥獣による農林水産被害対策に関する検討会 2005(平成17)年8月)

<sup>131</sup> 2009~2013年度の間、調査を行う。2009年8、9月の北海道内での調査を皮切りに、全国5森林管理局が計8地域で実施。2013年度まで継続調査し、駆除や森林保全等効果的な対策を検討する。

ほかの調査地域は栃木県の塩那地方、長野県の南アルプス等3地域、徳島・高知県境の剣山系、熊本・大分・宮崎・鹿児島各県にまたがる九州中央山地、鹿児島県の屋久島。

### 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、漁業被害が多発している。また、トドが定置網や刺網にかかった魚を狙うことによる漁具の損壊や、食害等の被害も近年増大傾向にあり、北海道における近年の被害額は毎年10億円を超えていると報告されているほか、青森県においても被害が見られ、大きな問題となっている。

#### (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

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必要があることから、2007(平成19)年12月に「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。)が議員立法で成立し、2008(平成20)年2月に施行された。同法は、被害防止計画を定めた市町村は、都道府県に代わって鳥獣の捕獲の許可権限を行使することができるものとする、市町村は鳥獣被害対策実施隊を設けることができること等を内容とする。

また、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を2008(平成20)年度から実施している。本事業は、特に農林水産業団体職員等による狩猟者免許の取得、箱わな等の捕獲機材の導入、捕獲鳥獣を活用するための処理加工施設の整備、広域地域が一体となった侵入防護柵の整備、犬を活用した追い払い等被害防除技術の導入・実証、緩衝帯の設置による里地里山の整備、人材の育成を重点的に推進するとしている。農林水産省は、2010(平成22)年度概算要求では、鳥獣害防止総合対策事業として、約30億円を要求している。

鳥獣による農林水産業被害防止を確実に進めるためには、地域の実情に合わせた対策を地域住民、複数地域間が連携して取り組むことが重要だとされている。また、防護柵、捕獲機材、緩衝帯の維持管理も含め、継続的な取組が必要である。したがって、鳥獣害防止対策には地域住民の主体的な取組が求められており、また、行政には地域住民の意欲を引き出すコーディネーター的な役割が求められていよう。

地域によっては、捕獲・駆除したイノシシやシカ等の肉を、地域の特産品として商品化する取組も活発である。農業に被害を与えるイノシシやシカの肉を活用し商品化すれば、鳥獣被害の多発する中山間地の地域振興にもつながる。そのため、イノシシやシカ等の野生動物の肉が食品として安全に供給されるためのシステムの構築、流通・販売網の開拓等の取組を支援することも必要であろう。

2009(平成21)年の被害防止計画の作成状況は、今年度中の作成予定も含めると995市町村が作成する予定である。今後は、市町村における被害防止計画の実施状況に関する情報を収集・整理して、蓄積された知見を、行政や研究機関等の中で共有し、より効果的な防除方法の確立や野生動物の生態・生息環境の研究等のためにフィードバックしていくことが必要である。

## 鳥獣被害防止総合対策事業

3,003(2,800)百万円

○鳥獣被害防止特措法による市町村の被害防止計画等に基づく、捕獲等の個体数調整、防護柵の設置等の被害防除、緩衝帯の整備等の生息環境管理の取組等をソフト・ハード両面から総合的に支援

### I 地域における被害防止活動への支援

#### 1 ソフト対策

**【事業内容】**

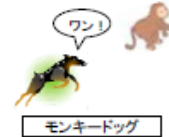
- 捕獲の担い手育成のための狩猟免許講習会
- 安全で効果的な箱わな等、捕獲機材の導入
- 画像によるわなの捕獲監視システムの導入
- 犬(モンキードッグ)等を活用した追い払い
- 鳥獣の生息状況調査
- 捕獲技術や被害防除の研修
- 被害防除技術の実証
- NPO等による被害防止活動への支援
- 牛の放牧や林木伐採等により鳥獣の出没を抑制する緩衝帯の整備
- 鳥獣を呼び寄せる原因となる放任果樹等の除去
- 広葉樹の植栽等による鳥獣の生息環境の整備 等



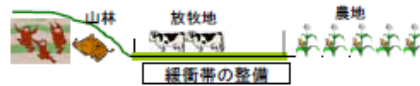
狩猟免許講習会



捕獲機材の導入



モンキードッグ



【事業実施主体】 地域協議会

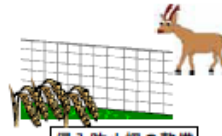
【補助率等】

定額(市町村当たり200万円以内又は別に定める単価以内ほか)

#### 2 ハード対策

**【事業の内容】**

- 侵入防止柵等の被害防止施設の整備
- 捕獲鳥獣を地域資源として活用するための処理加工施設等の整備



侵入防止柵の整備



処理加工施設の整備



【事業実施主体】 地域協議会、地方公共団体等

【補助率等】1/2以内(条件不利地域は55/100以内、沖縄は2/3以内)

### II 人材の育成等

**【事業内容】**

- 被害対策や捕獲鳥獣の活用等を指導する人材の育成のための研修
- 捕獲鳥獣の食肉利用のためのマニュアル作成

【事業実施主体】 民間団体

【補助率等】 定額



人材育成のための研修

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、内藤義人(内線 3373))

(1) 地球温暖化の進行

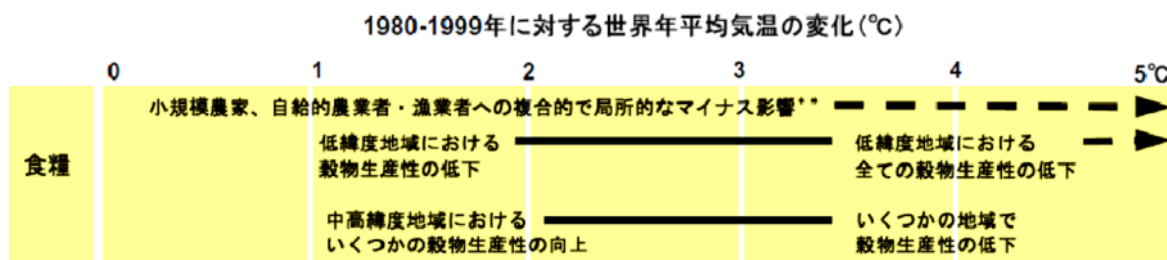
I P C C (気候変動に関する政府間パネル) <sup>132</sup>第4次評価報告書(2007(平成19)年公表)によると、2005(平成17)年までの過去100年間で世界平均気温は0.74度上昇した。同報告書は、原因に関して、「20世紀半ば以降に観測された世界平均気温の上昇のほとんどは、人為起源の温室効果ガスの増加によってもたらされた可能性が非常に高い」とした。将来に関しては、今後20年間については10年当たり約0.2度のペースでの上昇を、また、21世紀末(2090-99年)の世界平均気温については1980-99年に比べて1.1から6.4度の上昇を予測している。

文部科学省・気象庁・環境省による温暖化の観測・予測及び影響評価統合レポート「日本の気候変動とその影響」では、我が国の年平均気温は、1898(明治31)年以降100年当たり約1.1度の割合で上昇しているが、全世界で追加的な対策をとらない場合、21世紀末までに日本の平均気温は2～4度上昇し<sup>133</sup>、これに伴い、真夏日や熱帯夜の日数が増加し、冬日<sup>134</sup>は減少するとしている。また、年降水量は、21世紀末には20世紀末に比べて平均的に5%程度増加すると予測している。

(2) 農林漁業への影響

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

予測される世界平均地上気温の上昇に対して予測される影響の例示



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

<sup>132</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change. 1988(平成元)年に世界気象機関(WMO)と国連環境計画(UNEP)により設立された組織。人為起源による気候変化、影響、適応及び緩和方策に関し、科学的、技術的、社会経済学的な見地から包括的な評価を行うことを目的とする。I P C C の評価報告書は、「気候変動に関する国際連合枠組条約(UNFCCC)」等の地球温暖化に対する国際的な取組に科学的根拠を与える役割を果たしている。

<sup>133</sup> 世界平均の予測値(1.8～3.4度)を0.3～0.6度上回ると予測している。

我が国では、2008(平成20)年の農林水産省「地球温暖化影響調査レポート」によれば、水稲の高温障害、果実の着色不良、家畜の乳量や肉質の低下が生じていることが確認されている。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<sup>135</sup>や果樹の栽培適地の移動<sup>136</sup>が予測されている。漁業についても、漁場や養殖可能域が変化するという予測研究がある<sup>137</sup>。

### (3) 地球温暖化対策

京都議定書において、我が国は2012(平成24)年までに温室効果ガス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。

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」<sup>138</sup>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「農林水産省地球温暖化対策総合戦略」を改定した。

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」<sup>138</sup>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。

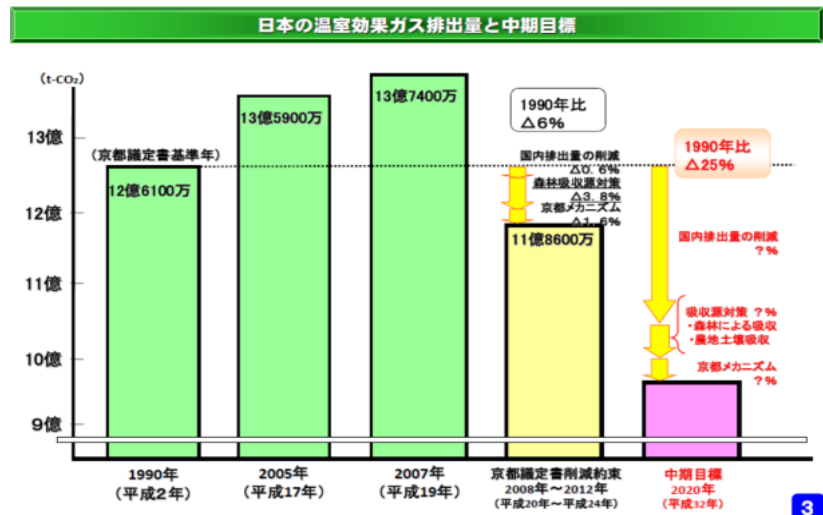
<sup>134</sup> 日最低気温が0度未満の日

<sup>135</sup> 米収量予測を地域別にみると、北海道、東北では気温上昇とともに増収する傾向が続くが、西日本ではおよそ3度を超えると減収に転じると予測している(温暖化影響総合予測プロジェクト報告書「地球温暖化、日本への影響 - 最新の科学的知見 - 」(2008)35-43頁)。

<sup>136</sup> リンゴ及びウンシュウミカンの栽培適地は、気温上昇3度を超えると、リンゴは北海道のほぼ全域に、ウンシュウミカンは東北地方南部の沿岸域まで広がるが、現在の主な産地の多くが栽培不適となつてきている(杉浦俊彦・横沢正幸「年平均気温の変動から推定したリンゴ及びウンシュウミカンの栽培環境に対する地球温暖化の影響」『園芸学会誌』73(2004)72-78頁)。

<sup>137</sup> サケ類は日本周辺での生息域が減少し、オホーツク海でも2050(平成62)年頃には適水温海域がなくなること、また、トラフグの養殖適地が北上し、北陸、東北地方でも養殖が可能になるとしている(桑原久実ほか「温暖化による我が国水産生物の分布域の変化予測」『地球環境』11(2006)49-57頁)。

<sup>138</sup> 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。



資料：農林水産分野における地球温暖化対策について(2009(平成21)年10月)

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) 農林水産分野における省CO<sub>2</sub><sup>139</sup>効果の「見える化」、3) 農地土壌の温室効果ガスの吸収源としての機能<sup>140</sup>の活用、が地球温暖化防止策に追加された。

農林水産省地球温暖化対策総合戦略の改定

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

資料：「農林水産省地球温暖化対策総合戦略の改定にあたって」農林水産省（2008（平成20）年7月29日）

2009(平成21)年9月、鳩山総理大臣は、国連気候変動サミット（ニューヨーク）において、温室効果ガス排出量を2020(平成32)年までに1990(平成2)年比で25%削減を目指す中期目標を表明し、前政権<sup>141</sup>より大幅に踏み込んだ目標を事実上の国際公約とした。また、目標達成のため、国内排出量取引制度や再生可能エネルギーの固定価格買取制度の導入、地球温暖化対策税などの導入を検討する考えを示すとともに、途上国への資金や省エネ技術の積極的供与を明示した「鳩山イニシアチブ」<sup>142</sup>を提唱した。

これを踏まえ、農林水産省は、10月、地球温暖化対策本部を設置し、中期目標の達成に向けた農林水産分野における温室効果ガス排出削減・吸収源対策や途上国支援の在り方について検討を開始したところである。本年12月の国連気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）に向けて、11月下旬を目途に中間的整理を行うこととしている。

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、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る。また、鳩山新政権が掲げた温室効果ガス排出削減の中期目標は、実現に向けたハードルが極めて高いとの指摘がなされていることから、目標実現のための具体策や工程管理の在り方が論点となろう。

<sup>139</sup> 省CO<sub>2</sub>とは、省エネルギーの促進等エネルギー需要面での対策、新エネルギー等の導入等のエネルギー供給面での対策等により、二酸化炭素のほか、メタン、一酸化二窒素等の温室効果ガスの排出が削減・抑制されることをいう。

<sup>140</sup> 我が国は、第一約束期間の温室効果ガス削減目標に用いる吸収源対策については、「森林経営」、「植生回復」を選択し、「農地管理」については選択していない。また、約束期間内での条件変更はできないため、農地土壌に関しては、第一約束期間の削減量には算入できない。

<sup>141</sup> 2009(平成21)年6月、麻生総理大臣（当時）は、2020(平成32)年までに、「2005(平成17年)年比15%削減」（1990年(平成2年)比8%削減）とした地球温暖化対策の中期目標を発表した。

<sup>142</sup> 日本を含む先進国の官民資金による貢献、途上国の排出削減の検証可能なルールの策定、資金の透明性、実効性確保のための国際システムの構築、技術移転に伴う知的所有権の保護を提唱した。

## 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、鈴木里沙(内線3375))

### (1) 生物多様性保全の取組

我々が生きていくために必要な食料や衣服・木材等の生活資材、大気・水・土壌等の環境は、生物多様性<sup>143</sup>からの恵みに支えられている。しかしながら、近年、急激な森林減少、地球温暖化の進展、グローバル化による外来種の進入等により、従来の生態系が乱れ、生物種の損失が危惧されている。

このような背景から、生物多様性の保全に向けた世界全体での取組が必要であるとし、1992(平成4)年の地球サミット開催時に生物多様性条約<sup>144</sup>が採択され、条約締約国は本条約に基づいた生物多様性保全の取組を推進している。

本条約を受け、我が国においては、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する基本的な考え方及び政府の施策を体系的に示した計画として、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<sup>145</sup>を求めているほか、法制、財政、税制上の措置や事業計画段階での環境影響評価の実施等が規定されている。

なお、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」<sup>146</sup>の年に当たる。さらに、同年は、国連の定めた「国際生物多様性年」となっていることから、生物多様性保全にとって節目となる重要な年となっている。日本政府は、COP10に向け、2010(平成22)年以降の新たな世界共通目標の素案を2009(平成21)年10月に公表した。素案では、中長期目標として「2050年までに生物多様性の損失を止める」とし、短期目標として、「2020年までに生物多様性の状態を科学的知見に基づき分析・把握する」、「生物多様性保全に向けた活動の拡大を図る」等を掲げている。

### (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

<sup>143</sup> あらゆる生物種の多さ(=いろいろな生き物がいること)と、それらによって成り立っている生態系の豊かさやバランスが保たれている状態(=さまざまな環境があること)を言い、さらに、生物が過去から未来へと伝える遺伝子の多様さ(=それぞれの種の中でも個体差があること)までを含めた幅広い概念。

<sup>144</sup> 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、地球上の多様な生物をその生息環境とともに保全すること、生物資源を持続可能であるように利用すること、遺伝資源の利用から生ずる利益を公正かつ衡平に配分することを目的とする。第6条では、生物多様性の保全と持続可能な利用のための国家戦略の策定を求めている。

<sup>145</sup> 国が策定する基本的な計画として、「第三次生物多様性国家戦略」(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。

<sup>146</sup> 2002(平成14)年のCOP6(オランダ・ハーグ)で採択された目標。

った生物多様性にも貢献している。一方で、不適切な農薬・肥料の使用、環境への配慮を欠いた農地・水路の整備、埋め立て等による藻場・干潟の減少等といった負の影響があることも事実であり、環境に配慮した適切な生産活動をし、生物多様性の保全に努めていく必要がある。

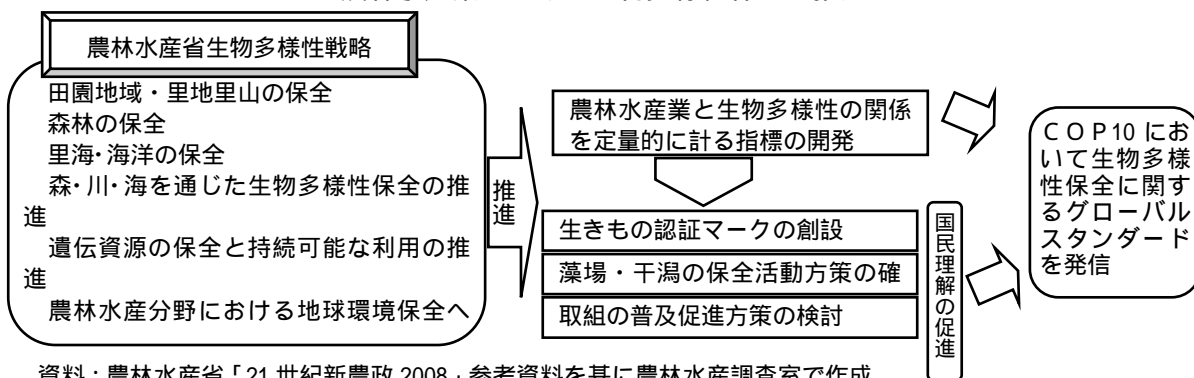
これらを踏まえ、農林水産省では、生物多様性の保全を重視した農林水産業を推進するための指針として、2007（平成 19）年7月に「農林水産省生物多様性戦略」を策定した。本戦略では、田園地域・里地里山の保全、森林の保全、里海・海洋の保全等を取り組むべき項目として挙げており、これら生物多様性の保全に係る農林水産施策を工程表に基づき推進している。

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」<sup>147</sup>の活用に向けた取組を推進している<sup>148</sup>。

さらに、2009（平成 21）年9月、農林水産省「生物多様性戦略検討会」では、「農林水産分野における生物多様性戦略の強化」のための提案をまとめた。本提案では、農林漁業者、消費者、農林水産省それぞれの立場からできる生物多様性保全に向けた取組を提示しており、本提案が農林水産業と生物多様性の在り方について国民全体で考えるきっかけになることを期待したものである。

このような取組を通じ、2010（平成 22）年に日本で開催されるC O P 10 に向けて生物多様性保全に対する国内の機運を高めるとともに、C O P 10 等の国際的な場を利用して、環境立国を標榜する我が国がリーダーシップを発揮し、先駆的な取組や情報を世界の国々に積極的に発信し、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。

農林水産業における生物多様性保全の推進



<sup>147</sup> 地域の代表的な又は身近な生きものを通じてアピールする新しい取組として、例えば、兵庫県豊岡市の「コウノトリの舞」（コウノトリも住める豊かな環境づくりと環境に配慮した生産を消費に結びつけるため、化学農薬・肥料の不使用または低減や冬期湛水等の環境に配慮した取組によって生産された農産物を認定し、コウノトリをデザインしたロゴマークを表示して販売）がある。

<sup>148</sup> 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、鈴木里沙(内線3375))

#### (1) バイオマスの利活用

近年、エネルギー安全保障や地球温暖化対策等の観点から、バイオ燃料(バイオエタノール<sup>149</sup>、バイオディーゼル(BDF)<sup>150</sup>)や素材(生分解性プラスチック等)としてバイオマス資源の利活用の動きが進んでいる。我が国においても、バイオマスの利活用は、京都議定書が求める二酸化炭素削減への寄与が期待されるのみならず、農林漁業及び農山漁村の新たな発展の鍵となり得るものと位置付けられている。特に、京都議定書における二酸化炭素等の削減の必要性などを受け、化石燃料に代替する輸送用燃料としてバイオエタノールの生産・利用が世界各地で拡大している<sup>151</sup>。

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<sup>152</sup>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<sup>153</sup>。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。

なお、民主党は、6次産業化ビジョンにおいて、稲わら等の未利用資源や食品残さ等の廃棄物といった地域のバイオマス資源を用いた新たな産業の振興と農山漁村の活性化等を掲げている。同ビジョンの内容を具体化するものとして、第171回国会、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<sup>154</sup>」においても、バイオマスの活用によりバイオマス産業の振興を図るとともに、農山漁村地域において生産されたバイオマス由来生産物を当該地域において利用することを促進して農山漁村の活性化を図ることとしている。

<sup>149</sup> 糖質又はデンプンを発酵してエタノールを生産し、その後蒸留して濃度を99.5%まで高め、ガソリンエンジンに使用する。

<sup>150</sup> 菜種油、大豆油、パーム油などを化学処理して製造する燃料であり、軽油に混合又は代替してディーゼルエンジンに使用する。

<sup>151</sup> 全世界におけるバイオエタノールの2006(平成18)年の生産量は、4,990万kℓ。最大生産国の米国では主にトウモロコシから年間1,920万kℓを生産。生産量第2位のブラジルでは、年間1,670万kℓをサトウキビから生産(「環境省 第5回エコ燃料利用推進会議資料1-5「世界のバイオエタノール状況」)。

<sup>152</sup> 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)

<sup>153</sup> 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いる。

<sup>154</sup> 平成21年7月に衆議院解散により廃案となった。

## (2) 国産バイオ燃料の生産拡大への取組

### 目標と現状

農林水産省は、当面の目標として2011(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3月時点で約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13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<sup>155</sup>を講じている。

### 課題

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

原料供給の不安定さ、広く薄く存在する原料の収集時のコストや収集・輸送・製造時のCO<sub>2</sub>発生まで検討した効率性  
 作物を原料とすることによる食料・飼料との競合とそれに伴う作物価格の上昇  
 バイオ燃料の中長期的な生産可能量の試算(年間600万kℓ)の実現可能性<sup>156</sup>  
 ガソリン税抜きで1ℓ当たり90~100円とされるエタノールとガソリンとの価格競争力  
 ガソリンへ混入する際の規格の制定<sup>157</sup>、利用時の安全性・環境影響の検証、流通体制等の制度インフラの整備について政府が一体となって取り組む必要性 等

<sup>155</sup> 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。

<sup>156</sup> 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うと食料系燃料用作物(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。

<sup>157</sup> バイオエタノールを使用する場合、ガソリンに直接混入する方法と、エタノールから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べきと主張している。

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

また、食料と競合する資源作物を利用したバイオ燃料の生産に批判的な声が広がる中、バイオ燃料の温暖化効果ガス排出削減の効果について疑問を呈する説<sup>158</sup>もある。このため、今後、バイオ燃料生産を推進するに当たっては、エネルギー安全保障、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。

---

<sup>158</sup> 「バイオ燃料用作物の栽培のために森林・草地を切り開いて畑にした場合、温室効果ガスの排出量が数十年から数百年にわたって増加し地球温暖化を促進する」との研究結果を米国の2つの研究チームが科学誌サイエンスオンライン版に発表（『毎日新聞』2008.2.10）。

## 第6 森林・林業政策の推進

### 1 我が国の森林・林業をめぐる事情

(担当調査員：牛丸禎之、梶原 武、志賀留美(内線3374))

#### (1) 森林・林業、国産材需給の現状

森林は、我が国国土の3分の2を占め、国土・自然環境の保全、水源かん養、地球温暖化防止等の多面的機能を有している。しかしながら、木材価格の低迷等による林業採算性の悪化、森林所有者の不在村化の進行、小規模零細な林業事業体の体質改善の遅れ等により、森林所有者の施業意欲が減退し、林業生産活動は長期的に停滞している。そのため、我が国では、適切な管理が行われない森林荒廃が深刻化している状況にある。

その一方で、近年の木材をめぐる世界的な需給動向の変化、木材の加工技術の向上等により国産材の利用拡大が進み、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、2008(平成20)年に24.0%となるなど、4年連続で向上している。

こうした状況に的確に対応するため、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、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各種施策を推進している。

#### (2) 地球温暖化防止に向けた森林吸収源対策の推進

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では、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%削減することが法的拘束力のある約束として定められた。

その京都議定書が2005(平成17)年2月に発効したことから、同年4月、我が国では、その約束を確実に達成するために必要な措置を定めた「京都議定書目標達成計画」を閣議決定した(2008(平成20)年3月全部改定)。

同計画では、6%削減約束の達成に向け、1,300万t-C(基準年総排出量比約3.8%)程度を森林による二酸化炭素吸収量で確保することを目標に掲げており、その達成のためには、毎年20万haの追加的な間伐等の森林整備を実施する必要があるとされている<sup>159</sup>。そのため、2006(平成18)年度補正予算・2007(平成19)年度当初予算以降、毎年度、追加的な間伐等を含めた森林吸収源対策を加速化しているところである<sup>160</sup>。

しかしながら、2007(平成19)年現在における我が国の温室効果ガス総排出量は、基準

<sup>159</sup> 2007(平成19)年2月に政府が提唱した「美しい森林づくり推進国民運動」では、その運動の目標として、2007~2012(平成19~24)年までの6年間で330万haの間伐を実施することなどを掲げ、幅広い国民の理解と協力を得ながら推進することとしている。

<sup>160</sup> 森林吸収源対策として、初年度(平成18年度補正・19年度当初)概ね21万ha分の森林整備に相当する765億円、2年目(平成19年度補正・20年度当初)21万ha分546億円、3年目(平成20年度1次補正・21年度当初)21.5万ha分620億円、そして、平成21年度2次補正で820億円の予算措置がなされている。

年比9.0%増となっており、削減約束達成のためには、森林吸収源と京都メカニズムが計画どおり進められたとしても9.6%の排出削減が必要な状況になっている。これに対し、鳩山内閣総理大臣は、2009（平成21）年9月、温室効果ガス削減の中期目標として、2020年までに1990年比で25%削減を目指すことを表明した。

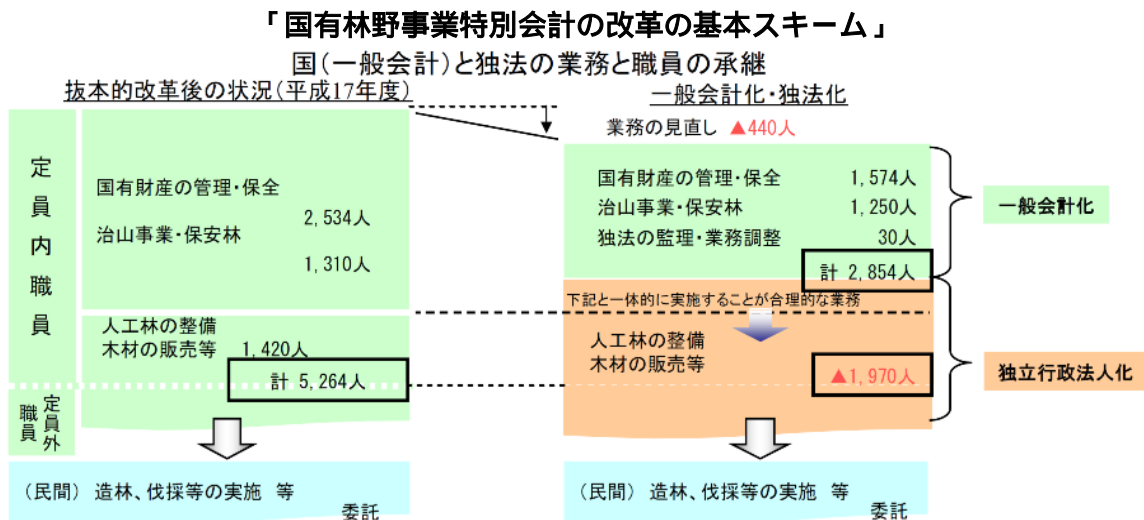
なお、現在、バリ・ロードマップ<sup>161</sup>に従い、本年（2009（平成21）年）12月のCOP15における京都議定書に代わる新議定書の採択に向け、国際的な議論が本格化しているが、新聞等によれば、先進国と途上国との主張の溝が埋まらないことなどから、年内の新議定書の採択は見送り、「政治的合意文書」を採択する見通しとなったことが報じられている<sup>162</sup>。

### (3) 国有林野事業特別会計の見直し

1947(昭和22)年、独立採算を前提とする特別会計制度として発足した国有林野事業は、昭和40年代後半以降、木材輸入の増加、円高の進行、伐採可能な森林資源の減少等により財政状況が急速に悪化し、債務が累積し危機的な経営状況に陥った。

その後、4次にわたる改善計画の実施にもかかわらず経営は好転せず、1998（平成10）年10月、国有林野事業改革関連2法により、公益的機能の発揮を重視した管理経営への転換、組織・要員の徹底した合理化、縮減、独立採算を前提とする特別会計制度から、一般会計からの繰入れを前提とした特別会計制度に移行、3.8兆円に及ぶ累積債務の本格処理を柱とする国有林野事業の抜本的改革が進められた。

さらに、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<sup>163</sup>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。



資料：「国有林野事業の一部業務・森林保険事業等を移管する独立行政法人（案）について」（第63回行政減量・効率化有識者会議（2009（平成21）年2月13日）説明資料（農林水産省提出）

<sup>161</sup> 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）の次期枠組みを2009（平成21）年のCOP15で決定することとされ、それまでのプロセスを定めた工程表（バリ・ロードマップ）が合意された。

<sup>162</sup> 『毎日新聞』（2009.10.24）、『日本経済新聞』（2009.10.25）、『朝日新聞』（2009.10.29）等

<sup>163</sup> 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号）

その後、政府は、その実施を2010(平成22)年4月の前までとし、水源林造成事業について、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ことを決定し<sup>164</sup>、その検討過程において、農林水産省は、人工林の整備、木材の販売等は新独法に移管、国有財産としての国有林野の管理・保全、治山事業等は国が行う、との方針を示していた<sup>165</sup>。

こうした経緯により、同省は、2009(平成21)年の第171回国会における法案提出に向けた検討を行っていたが、政府・与党内での協議が整わないことから、同年3月、石破農林水産大臣(当時)は、同国会での法案提出は見送ることとした。

---

<sup>164</sup> 「独立行政法人整理合理化計画」(2007(平成19)年12月閣議決定)

<sup>165</sup> 「国有林野事業の一部業務・森林保険事業等を移管する独立行政法人(案)について」(2009(平成21)年2月、行政減量・効率化有識者会議説明資料)

## 2 民主党の森林・林業政策

### (1) 森林・林業の活性化のための改革の目標

#### 木材自給率の向上

民主党は、2007（平成19）年6月、持続可能な森林経営の推進、森林・林業の再生、さらには地域間格差の是正に向け、同党の森林・林業政策として、「森と里の再生プラン」を策定した。そこでは、2005（平成17）年現在、1,718万 $\text{m}^3$ 、自給率20%の国産材生産量を、10年後には、過去最大の生産量があった1967（昭和42）年と同等の5,000万 $\text{m}^3$ （自給率50%）に拡大する目標を設定することとした。

これを受け、6次産業化ビジョンでは、関係法律の施行から10年度を経過した後、木材生産量5,000万 $\text{m}^3$ 、自給率50%の達成を目標として掲げている。

#### 100万人の雇用拡大の実現

森と里の再生プランでは、木材関連産業は森林の近くで展開される典型的な地域資源立地型産業であり、中山間地域でも中心となりうる産業であるとしている。そうした地域で、森林組合と大規模林業経営体、製材業者等の民間事業者の関係者が結集して、効率的な森林経営・新たな木材生産体制の確立等を図ることができれば、森林整備、木材加工業、縮小する公共事業から土木建築業者の活用、グリーンツーリズム等の観光業等により、100万人の雇用の拡大が可能であるとしている。

このため、6次産業化ビジョンにおいても、中山間地域を中心に、100万人の雇用拡大を目標として掲げている。

#### 木の文化の再生と循環型社会の構築

森と里の再生プランでは、日本人は、長きにわたり、木に対するこだわりを持ち続けていることから、世界に誇れる「木の文化」を再評価し、伝統的日本文化を支える必要性を説いている。また、木造建築は、環境や健康の面からも関心が高まっており、森林に対する国民の関心の高さの根源となっている旨を述べている。

こうしたことから、6次産業化ビジョンにおいても、地域材を優先活用した建築の促進等により、木の文化の再生と持続可能な循環型社会の構築を目指している。

#### 山村の6次産業化の推進

6次産業化ビジョンでは、山村に豊富に存在する太陽光、風力、木質バイオマス等を持続可能な自然エネルギーとして利活用し、ニュービジネスを取り込むことにより、山村の6次産業化を推進することとしている。

### (2) 改革の実現に向けた具体的施策

#### 森林管理、環境保全のための直接支払制度の導入

6次産業化ビジョンでは、森林の有する公益的機能の十全な発揮、京都議定書の削減目標達成に必要な森林吸収量を確保するため、森林所有者に対し、再造林、間伐等の森林の

適切な経営を義務付け、森林所有者が負担することとなる費用相当額を交付する「森林管理・環境保全直接支払制度」(仮称)を導入することとしている。

同時に、そうした義務付けとの関係において、現行の保安林制度の在り方を見直すこととしているほか、治山治水事業に関しても、これまでの内容を抜本的に見直し、環境保全型の事業(みどりのダム構想)に転換することとしている。

また、適切な経営が実施された森林から産出された木材であることを証明するためトレーサビリティ・システムを導入し、違法伐採による外材の輸入を制限することとしている。

#### 林業経営の安定化に向けた具体的施策

6次産業化ビジョンでは、施業意欲の低下した森林所有者に代わり、森林組合や素材生産者・木材関連業者等の民間事業体を林業経営の中心的担い手として位置付け、その育成を図るとともに、林業労働者の確保に係る支援を行うこととしている。また、民間の主体による対応が困難な場合には、国によるセーフティネット機能を確保することとしている。

また、同時に、施業の団地化をはじめ林業生産性の向上を図るため、高規格・高コストの林道整備に代え、路網の計画的な整備を促進し、高性能林業機械を積極的に導入することとしている。

#### 木材産業の活性化と木質バイオマス利活用の促進

6次産業化ビジョンでは、集成材、合板用材市場における国産材の需要動向を踏まえ、零細で多段階の木材流通体制を見直し、国産材の利用拡大を通じた競争力の強化を図るため、木材の生産、加工・流通体制の大胆な効率化を実施することとしている。

また、森林には、枝葉や梢端、切捨て間伐材等、約2,000万 $\text{m}^3$ もの林地残材が存在すると推定されているが、こうした未利用資源を木質バイオマスとして利活用することにより、その供給を支える山村の活性化を図ることとしている。

#### 国有林野事業の改革

国民共通の財産である国有林野は、公益的機能の維持増進を図るとともに、林産物の持続的かつ計画的な供給、国有林野の活用等により、地域における産業の振興又は住民の福祉の向上に寄与することを目的として、適正に管理されることが求められている<sup>166</sup>。

そのため、6次産業化ビジョンでは、公益的機能の発揮を重視した管理経営を徹底する観点から、農林水産行政と環境行政を一体的に推進することとし、国有林野事業特別会計を廃止し、その組織・事業の全てを一般会計で取り扱うことなど、その在り方を抜本的に見直すこととしている。

#### (3)2010(平成22)年度予算概算要求の主要事項

2010(平成22)年度予算概算要求では、「平成22年度予算編成の方針について」(2009(平

<sup>166</sup> 「国有林野の管理経営に関する法律」(昭和26年法律第246号)第3条、国有林野の管理経営の目標



成 21) 年 9 月 29 日) に基づき、以下の重点項目等に関する要求を行っている。なお、の集約化施策促進等経営支援対策の中で、直接支払制度導入のための調査費を計上している。

6. 森林・林業・木材産業対策	
森林・林業・木材産業づくり交付金	138 億円
・地域の自主性・裁量を尊重し、間伐、路網の整備と、林業・木材産業の発展に必要な施設整備等を一体的に支援	
集約化施策促進等経営支援対策	28 億円
・施策の集約化を加速するため、集約化施策に取り組む事業体を育成	
緑の雇用総合対策事業	25 億円
・雇用拡大に向けた新規就業者・参入者の実地研修、中堅層の能力向上を支援	
国産材利用拡大総合対策事業	20 億円
・住宅・建築・土木分野等での国産材資材の開発や利用推進、違法伐採対策、CO <sub>2</sub> 抑制効果の「見える化」等を支援	
資料：「平成 22 年度農林水産予算概算要求の概要」(平成 21 年 10 月 農林水産省)	

#### (4) 課題

木材自給率の向上に向けた工程表の策定と森林・林業基本計画の検証

6 次産業化ビジョンで掲げている数値目標の達成のためには、現状(平成20年)の木材(用材)生産量1,873万m<sup>3</sup>、自給率24%から、利用量の増大とともに新たな用途の開拓等により、木材の大幅な利用拡大が求められる。今後、その実現可能性を示すため、施策の方向性の明示、工程表の策定等、国民に対し具体的根拠を提示することが求められよう。

一方、現行の森林・林業計画は、長伐期施策、針広混交林化という 100 年先を見通した森林づくりなど、森林の公益的機能を重視した施策を示している。しかしながら、こうした方向での施策の推進だけでは、今後の木材利用量の飛躍的な増加を期待することは困難である。そのため、民主党の掲げる目標の達成に向け、現行の森林・林業基本計画の内容を精査するとともに、実効性を検証し、必要があれば見直し検討に着手していくことが課題となろう。

森林の適切な経営の義務付けと直接支払制度の導入

6 次産業化ビジョンで掲げている直接支払制度は、今後の森林整備の在り方に多大な影響を与えることとなるため、国民に対し、その制度設計の考え方を早急に明らかにし、制度創設までのスケジュールを示す必要がある。

また、当該制度の対象となる森林所有者にとっては、森林という私有財産の管理・処分に対し、「適切な森林経営の義務付け」の名目で国からの制約が設けられることとなる。そのため、「義務」の具体的内容に関し、憲法上の「財産権」との関係で考え方の整理を行う必要がある。

国有林野事業の改革と将来展望

6 次産業化ビジョンで示されている国有林野事業の抜本的見直しの考え方は、当該事業に関する管理経営の事業実施体制、事業運営に関する施策の大転換であることから、関係

各方面からの意見聴取を慎重に行い、これまでの行政改革推進法や閣議決定事項等との関係を整理することが必要である。その上で、国有林野事業が抱える累積債務の処理方法を含め、国有林野事業の将来像・方向性を国民に示すことが求められよう。

## 第7 水産政策の展開

### 1 我が国の水産業・漁村をめぐる情勢

(担当調査員：千葉 諭、樋口政司、安部幸也(内線 3375))

#### (1) 水産業の現状

我が国の水産業は、国民に水産物を安定的に供給するという重要な役割を果たしている。しかしながら、資源水準の低迷、海外漁場の縮小等を背景とする漁業生産量の減少、漁業者の減少・高齢化の進行や漁業経営の悪化に伴い、生産構造のぜい弱化が進行している。現在、我が国の水産物供給はその約4割を海外に依存しているが、昨今の世界的な水産物需要の拡大を受け、いくつかの魚種では輸出国の輸出量に占める我が国向けのシェアが低下する事態が生

じている<sup>167</sup>。また、燃油価格や資材価格の変動、世界的な経済の停滞等の変化も我が国の水産業に影響を与えており、消費者の魚離れや魚価の低迷などの問題も発生している。

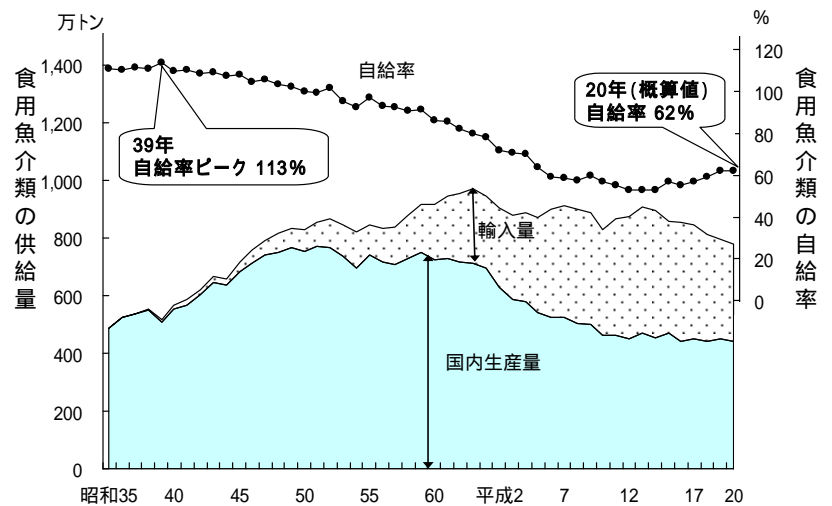
こうした中、政府は、「水産基本計画」(2007(平成19)年3月閣議決定)に基づき、水産資源の回復・管理の推進、省エネ型漁業への転換や担い手の育成・確保等による漁業経営の体質強化など、将来にわたり持続可能な力強い水産業の確立に向けて施策を展開している。

#### (2) 水産資源の回復・管理の推進

我が国は、世界で第6位の広さを有する排他的経済水域等を有し、周辺水域は世界の三大漁場のひとつと言われているが、我が国周辺水域の水産資源の半数近くが低位水準<sup>168</sup>となっている。

このため、緊急に資源回復が必要な魚種に対する「資源回復計画<sup>169</sup>」の策定や漁業管理

食用魚介類の自給率等の推移



資料：農林水産省「食料需給表」を基に作成

<sup>167</sup> 米国産のマダラ、ノルウェー産の大西洋サケなど。ただし、2008(平成20)年9月頃から、米国の金融危機の深刻化と、これに端を発した世界的な経済の停滞等によって、欧米をはじめとする世界各国の購買力が低下し、これらの魚種においては、我が国が占める輸入シェアは増加している。

<sup>168</sup> 2009(平成21)年度に資源評価が行われた52魚種84系群のうち37系群について資源水準が低位にあるとされている。

<sup>169</sup> 「資源回復計画」は、緊急に資源回復が必要な魚種について、減船、休漁、漁具改良、保護区の設定等の漁獲努力量削減、種苗放流等による資源の積極的培養、漁場環境の保全等の取組を総合的に推進するものであり、国又は都道府県が、広域漁業調整委員会等で関係漁業者の意見を踏まえ、その合意形成を図りつつ作成している。

制度（漁業権制度、漁業許可制度、TAC<sup>170</sup>・TAE<sup>171</sup>制度）の的確な運用により漁業活動を適切な水準に管理していくことが求められている<sup>172</sup>。

我が国周辺水域の資源管理に関しては、「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）<sup>173</sup>の導入について検討を行うものとされ、また、「規制改革推進のための3カ年計画」（2008（平成20）年3月閣議決定）においては、資源管理の在り方の見直しが求められた。

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、2008（平成20）年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。

TAC設定に際しては、公開で議論を行い、透明性を向上すること  
 TACは漁業の経営状況を勘案しつつ、生物学的許容漁獲量（ABC）を可能な限り超えないようにすること  
 TACの魚種追加については引き続き検討すること  
 TACの期中改定をルール化すること  
 IQ方式及びITQ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てIQ方式の活用を検討するとともに、現在IQ方式を導入している漁業について、割当量の移動を認めることが妥当か否か等を検討すること

### (3) 漁業経営の体質強化

我が国の漁業は、資源水準の悪化、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。

「水産基本計画」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。

水産庁は、2009（平成21）年度予算において、2007（平成19）年度から開始した「漁船漁業構造改革総合対策事業」を継続するとともに、省エネルギー型漁業への転換や収益性向上の取組を促進するため、省エネ・省人・省力化、高度な品質管理手法の導入等を通じて、燃油消費量削減又は生産性向上を進める取組に関して必要な機器の取得等に係る支援

<sup>170</sup> 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、魚種別に年間の漁獲量の上限を設定する制度(Total Allowable Catch)。

<sup>171</sup> ABCを基礎に、漁業経営等の社会的事情を勘案して、魚種別に一定期間・一定区域内における年間の漁獲努力（隻・日数）の上限を設定する制度（Total Allowable Effort）。

<sup>172</sup> 我が国周辺の水産資源の管理は、漁船隻数、隻・日数（TAE）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制度）を併用している。

<sup>173</sup> 個別割当方式(IQ Individual Quota)。漁獲可能性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。

や、資源水準に見合った漁業体制を構築するための減船・休漁等への支援を行っている(「水産業体質強化総合対策事業」として、2009(平成21)年度予算で142.3億円を措置)。

また、水産庁は、2008(平成20)年度から、積極的かつ計画的に経営改善に取り組む経営体を対象に、現行の漁業共済制度<sup>174</sup>の経営安定機能に上乗せした形で、収入の変動による漁業経営への影響を緩和する新たな「漁業経営安定対策事業」を導入した。同事業については、当初から対象者要件が厳しいとの見方もあったところ、2008(平成20)年12月に加入要件の一部が見直された(2009(平成21)年度予算で51億円を措置。11頁を参照)。

#### (4) 水産業・漁村の多面的機能の発揮

水産業・漁村は、水産物を安定的に供給する機能以外に、自然環境や生態系の保全、海難救助や国境監視等の海の安全・安心の提供、居住や交流の場の提供等の多面的機能を有している。

このため、水産庁は、漁場の生産力向上など離島の漁業集落による漁業の再生の取組を支援する「離島漁業再生支援交付金」の交付(2009(平成21)年度予算で12.8億円を措置)、漁業者を中心とした藻場・干潟の維持管理等の環境・生態系の保全活動を支援する新たな交付金(環境・生態系保全対策)の創設(2009(平成21)年度予算で12.3億円を措置)を行っている。

---

<sup>174</sup> 漁業共済制度：漁業共済は、台風災害等の不慮の事故又は異常の事象によって漁業者が受ける損失の補てんを漁業共済団体が行うことにより、漁業経営の安定に貢献している。

## 2 民主党の水産政策

### (1) 漁業・水産業の活性化のための改革の目標

民主党は、6次産業化ビジョンにおいて、漁業・水産業の活性化のための改革の目標として、以下の事項を掲げている。

#### 排他的経済水域の水産資源の位置付けの見直し

水産資源について、特に「排他的経済水域」の水産資源は「国民共有の財産」として位置付け、そうした基本理念を前提に漁業法をはじめ関係する法律を整理する。

#### 資源管理の強化と漁業経営の安定化

水産資源の状況と漁獲努力とのバランスを確保するため、「個別TAC」等の導入と「漁業所得補償制度」の創設、休漁、減船等の措置を実施することを通じて適正な資源管理を実施する。

#### 水産に関するトレーサビリティ・システムの導入

安全・安心な水産物の確保、違法・無報告・無規制（IUU）漁業<sup>175</sup>の根絶等による水産資源の管理強化の観点から、生産から消費までのフードチェーンにおけるトレーサビリティ・システムを導入する。

#### 漁村の6次産業化の推進

水産資源の管理の前提となる漁業経営の安定化と漁村の活性化を確保するとともに、「獲って売るだけの漁業」から、漁村において加工、流通部門までを取り込んだ「漁村の6次産業化」を推進する。

### (2) 改革の実現に向けた具体的施策

民主党は、6次産業化ビジョンにおいて、漁業・水産業の活性化のための改革の基本的方向として、以下の事項を掲げている。

#### 個別TAC制度の導入等資源管理の強化

適正な資源管理を確保するため、「個別漁業者毎の漁獲可能量の割当（個別TAC）」と「資源管理計画」の制度を導入するなど、現行制度の抜本的改革に取り組み、一定期間（5年）経過後に完全実施する。

すなわち、魚種毎に生物学的許容漁獲量（ABC）を設定し、それを限度に総漁獲可能量（TAC）を設定する。ABCを設定できないもの等については「資源管理計画」の基準を設定する。総漁獲可能量を設定しているものについては「個別TAC」を行い、「資源管理計画」の基準を設定しているものについては漁業者団体又は漁村集落毎に「資源管理計画」を策定する。

併せて、個別TACについては「衛星船舶監視システム」、「電子業務日誌」の義務付け

<sup>175</sup> IUU漁業：IUUとはIllegal Unreported and Unregulated（違法・無報告・無規制）の略称。国際的な資源管理の枠組みを逃れて操業する漁業をいう。

等資源管理の実効性を担保するための措置を実施する。

また、資源の回復と多面的機能の発揮のため、森林の保全・整備を推進するほか、「海の森構想<sup>176</sup>」等の事業を積極的に展開して、藻場、干潟の造成を推進する。

#### 水産に関するトレーサビリティ・システムの導入

適正な資源管理を実施している経営者の水産物であり、安全・安心であることを担保する観点から、水産に関するトレーサビリティ・システムを導入する。

また、水産資源に悪影響を及ぼしているIUU漁業の根絶を図るため、IUU漁業が経済的な利益を得られないようにするという観点から、輸入水産物について、国産と同程度の資源管理を行っているものの輸入を許容する。具体的な措置としては、水産資源の保存及び管理が不適切な国からの輸入の制限等を講ずるとしている<sup>177</sup>。

#### 漁業所得補償制度の導入等による漁業経営の安定化

個別TACの対象となる漁業者又は「資源管理計画」に即した生産を行う漁業者に対して、「国民の共有財産」である水産の資源管理を行い、国民への食料安定供給の責務を担っていることを勘案し、生産に要する費用と漁業収入との差額を基本とする交付金を交付する「漁業所得補償制度」を創設する。また、適正な資源管理を行う上で必要となる「休漁」、「減船」については、漁業所得補償の水準をベースに補償を実施する。

また、燃油価格高騰により漁業経営が厳しい状況に置かれたことにかんがみ、漁業所得補償制度が構築されるまでの間の緊急対策として、燃油価格高騰に伴う負担軽減のための補てんを実施する。

#### 漁村集落の活性化

漁村集落が行う漁場の生産力の増進に関する取組は、漁業・漁村の多面的な機能の維持・増進をもたらすが、漁業者の減少・高齢化により、こうした取組の担い手が減少している。

こうした観点から、漁業・漁村の多面的機能を維持するため、漁村集落が行う海の清掃、稚魚の放流等の漁場の生産力の増進に関する取組に対して、「漁村集落直接支払」（仮称）を実施する。

#### 養殖業、内水面漁業に対する支援

海面養殖は我が国の漁業生産量の2割強を占めており、国民の需要の高い魚種の供給において重要な役割を果たしている。しかしながら、近年は、養殖用飼料価格の上昇、消費者の安全や品質への要求水準の高まりへの対応等の課題を有している。こうした状況を踏

<sup>176</sup> 海の森構想：我が国沿岸海域において資源回復を図るため、魚介類の産卵場・養卵場である「海藻による海中の森」を公共事業で造成する構想。魚介類の増殖に役立つばかりでなく、水質の浄化やCO<sub>2</sub>の吸収による地球温暖化対策等、環境保全にも大きく貢献するとしている（「民主党農林漁業再生プラン（骨子）」（2004.5.26.））。

<sup>177</sup> 第171回国会提出「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」第36条 - 水産資源の保存及び管理のための輸入の制限等を参照。

まえ、長期的に安定した養殖生産の維持又は増大を可能とするための支援を行う。

また、内水面漁業については、国民に対し淡水性の水産物を供給することで食の多様性に寄与し、釣り等のレジャーの場等を提供することで農山漁村地域の振興等に寄与していることにかんがみ、水産資源の維持又は増大を図るための支援を行う。

### (3) 2010(平成22)年度水産関係予算概算要求の概要

2010(平成22)年度農林水産関係予算概算要求において、水産関係では下記の表の対策が重点事項として要求されている。

また、このほか、漁業共済・漁業経営安定対策に224.3億円、漁業所得補償制度の設計のため必要なデータの調査等に2億円、新規就業・新規参入対策として14.4億円、資源調査・資源管理等のために46.1億円、加工・流通・消費対策として29.1億円が要求されている。

#### 7 水産対策

燃油・養殖用配合飼料の価格高騰対策(22億円)

- ・ 漁業経営の安定を図るため、漁業者と国の拠出により、燃油・配合飼料価格の高騰時に補てん金を交付

金融対策(49億円)

- ・ 漁業者の資金繰り支援のため、施設資金・運転資金について、無担保無保証人等の400億円特別保証枠を設定等

漁場保全・被害対策等(54億円)

- ・ 藻場・干潟の保全、大型クラゲ等の有害生物による漁業被害対策、漂流・漂着ゴミの回収等を支援

離島漁業再生支援交付金(16億円)

- ・ 共同で漁業の再生等に取り組む離島の漁業集落に対し、交付金を交付

資料:「平成22年度農林水産省予算概算要求の概要」(平成21年10月 農林水産省)

### (4) 課題

水産政策改革の基本方向について

民主党は、「排他的経済水域」の水産資源を「国民共有の財産」として位置付け、漁業法をはじめ関係法律を整理し、「個別TAC」及び「資源管理計画」制度の導入、「漁業所得補償制度」の創設など新たな政策の導入を進めるとしている。しかしながら、6次産業化ビジョンでは、「個別TAC」制度等の導入について、一定期間(5年)経過後に完全実施を目指すとしているのみで、具体的なスケジュールは示されていない。

2010(平成22)年度概算要求では、漁業所得補償制度の設計のため必要なデータの調査の予算が計上されているものの、基本的には現行の水産基本計画<sup>178</sup>に基づく施策が継続されており、改革の道筋は明確になっていない。改革の実現に向けた政策の基本方向とスケジュールについて、現行の水産基本計画の検証を行い、必要があれば見直しに着手することを含め、速やかに提示することが課題となろう。

<sup>178</sup> 水産基本計画については、おおむね5年毎に変更することとされており、次期計画の策定作業は、これまでの経緯からすれば、2011(平成23)年頃から開始されることになると想定される。



### 個別TAC制度の導入等について

水産庁の有識者懇談会では、TACの個別割当方式について、漁船隻数や水揚港数が多いといった我が国の漁業実態から、管理コストが増大すること等を理由に「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い」との取りまとめが行われている。公的管理制度として、個別TACを導入するに当たっては、検討会で指摘されている問題にどのように対応していくのが課題となろう。

### 「漁業所得補償制度」の導入について

民主党は、個別TACの遵守を含め資源管理に取り組む漁業者に対して、水産資源の管理と国民への食料安定供給の責務を担っていることを勘案し、生産に要する費用と漁業収入との差額を基本とする交付金を交付する「漁業所得補償制度」を創設するとしている。

今後は、制度の具体的な内容を検討し、その全体像を速やかに漁業者等に提示することが必要となるが、現時点では具体的な制度設計のために必要な漁業経営等に関するデータが整備されておらず、早急に調査・分析を行う必要がある。

また、現行制度では、漁業共済制度・経営安定対策事業（積立ぶらす）が経営安定の機能を果たしているが、これらとの関係をどのように整理していくのか。6次産業化ビジョンでは、制度の具体的在り方について、財源論に加え、漁業実態の観点から、「収入保険制度」との比較検討を行う必要があるとされており、議論を深めていく必要がある。

### 漁村集落の活性化について

民主党は、漁村集落が行う海の清掃、稚魚の放流等の取組<sup>179</sup>に対する「漁村集落直接支払」（仮称）を実施することとしている。

現在、水産業・漁村の多面的機能の維持・発揮のため、「離島漁業再生支援交付金」、「環境・生態系保全活動支援交付金」による支援が行われており、2010（平成22）年度概算要求では両対策について予算要求がなされている。「漁村集落直接支払」の導入に当たっては、これらの施策の検証を行い、新たな施策との関係を整理する必要がある。

<sup>179</sup> 水産庁は、漁業者グループが休漁中に藻場や干潟の整備、種苗放流、海岸・海底の清掃、漁場監視など、資源回復や漁場生産力の向上のための取組を行う場合に、労賃・船舶借料やその他の活動経費について支援を行っている（「省エネ推進協業体活動支援事業」（2007（平成19）年度補正予算、2008（平成20）年度補正予算、2009（平成21）年度予算）、「資源回復・漁場生産力強化事業」（2009（平成21）年度補正予算））。