

# 農林水産関係の当面の課題 (第174回国会)

- 第1 農林水産業を取り巻く現状と国際情勢
- 第2 食料供給力の向上
- 第3 農山漁村の活性化
- 第4 食の安全と安心の確保
- 第5 森林・林業政策の推進
- 第6 水産政策の展開

平成22年2月

衆議院調査局

農林水産調査室

## 農 林 水 産 調 査 室 担 当 一 覧

室長・専門員 板垣 芳男（内線 2187）

首席調査員 武本 俊彦（内線 3370）

首席調査員 栗田 郁美（内線 3371）

農林水産に関する基本政策	千葉諭、樋口政司、内藤義人、近藤洋子	(内線) 3375
国際貿易交渉、国際協力	吉川美由紀、信太道子、鈴木里沙	3373
食料の流通・消費		
【食品産業・流通】	樋口政司、吉川美由紀、千葉諭、鈴木里沙	3376
【食糧】	内藤義人、梶原武、碓井扶美子	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
農産物の生産振興・普及	信太道子、千葉諭、近藤洋子	3376
畜産物の生産振興	安部幸也、千葉諭、信太道子	3378
農業者、農業経営、農協等		
【経営、構造、農地】	梶原武、内藤義人、碓井扶美子	3372
【農協、金融、保険】	牛丸禎之、安部幸也、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、碓井扶美子	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、安部幸也	3374
水産資源、水産に関する基本政策	千葉諭、樋口政司、碓井扶美子	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 22 年第 174 回通常国会における農林水産関係の当面の課題を整理したものです。

課題として掲げた項目については、赤松農林水産大臣の本年冒頭における年頭所感、平成 22 年度農林水産予算の概要、第 174 回国会提出予定法律案等を踏まえ、当調査室において選定したもので、それぞれの項目について、その経緯や背景、政府の施策の概要、論点等を取りまとめて掲載しております。

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

なお、本資料のほか、本年 1 月にすでに配付した「各委員会所管事項の動向 第 174 回国会（常会）における課題等」（平成 22 年 1 月衆議院調査局）においても、「農林水産委員会の所管事項の動向及び提出予定法律案の概要」を掲載（118 頁～130 頁）しておりますので、ご活用ください。

平成 22 年 2 月

衆議院調査局農林水産調査室長

専門員 板垣芳男

# 目 次

第 1 農林水産業を取り巻く現状と国際情勢	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と目標達成への課題 -	
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	5
- 農業・畜産・漁業経営の動向と今後の課題、平成 22 年度畜産物価格等への対応 -	
3 資源・環境対策の推進	14
- 農林水産業における生物多様性保全の推進、地球温暖化の進行と農林漁業への影響、国産バイオ燃料の生産拡大への取組 -	
4 国際交渉等への戦略的対応	21
- 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 食料供給力の向上	29
1 戸別所得補償制度への取組と米の生産調整の見直し	29
- 戸別所得補償制度及び米の生産調整をめぐる経緯と今後の課題 -	
2 農地政策の改革の実施	38
- 農地法等の改正と今後の農地制度の展望 -	
3 農協改革	40
- 農政転換の中で求められる農協の在り方 -	
4 農業制度金融の見直し	42
- 新たな基本計画における農業制度金融の位置付け -	
第 3 農山漁村の活性化	43
1 農山漁村の 6 次産業化への取組	43
- 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	47
- 農林水産業の被害状況と鳥獣被害防止特別措置法制定以降の課題 -	

第4	食の安全と安心の確保	50
1	事故米穀の不正規流通問題への対応	50
	- 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	53
	- J A S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向けた取組 -	
3	消費者行政の一元化	55
	- 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B S E対策	56
	- B S E検査に対する国庫補助の取扱い、米国による輸入条件緩和の要求 -	
5	高病原性鳥インフルエンザ問題	59
	- 高病原性鳥インフルエンザの防疫対策の在り方等 -	
第5	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
	- 我が国における森林・林業の現状、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	森林・林業・木材産業政策の推進	64
	- 現政権が目指す森林・林業政策の方向 -	
第6	水産政策の展開	68
1	我が国の水産業・漁村をめぐる情勢	68
	- 水産業・漁村の現状(概観)、水産資源の回復・管理の推進、漁業経営の体質強化、漁港・漁場・漁村の総合的な整備と水産業・漁村の多面的機能の発揮 -	
2	水産政策の展開方向	70
	- 現政権が目指す水産政策の方向 -	



## 第1 農林水産業を取り巻く現状と国際情勢

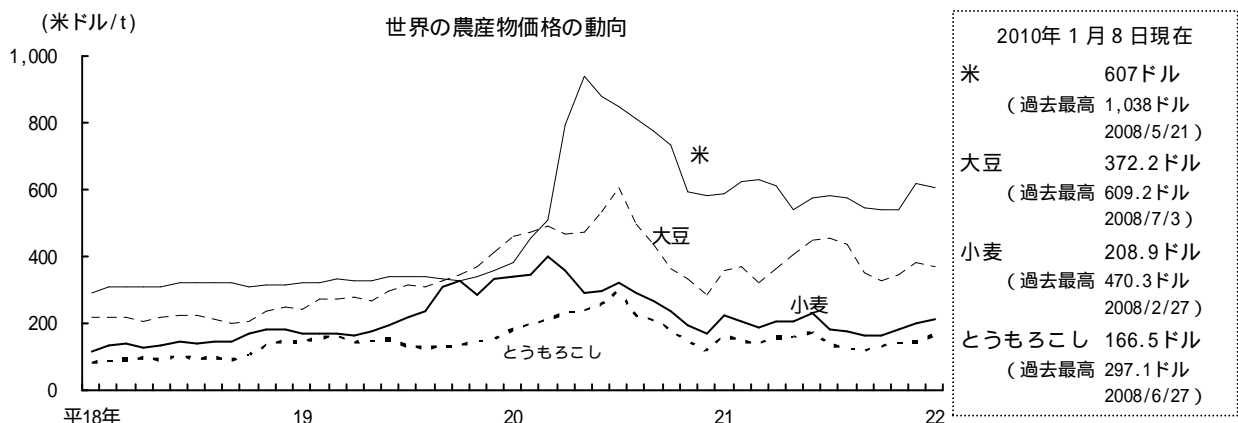
### 1 世界の食料需給・価格の動向及び食料自給率

(担当調査員：樋口政司、吉川美由紀、千葉 諭、鈴木里沙(内線 3376))

#### (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、2008(平成20)年末以降再び上昇基調で推移しており、2006年秋頃に比べ1.3~1.9倍の水準となっている。農林水産政策研究所は、2008年の世界的な金融危機における経済成長の低迷は一時的なものであり、途上国の経済成長は今後とも高い水準で推移すると見込まれ、これを前提とすると、人口の増加、所得水準の向上、バイオ燃料の拡大などから農産物の需要が増大し、今後とも穀物等の需給がひっ迫した状態が継続、食料価格は高い水準で、かつ、上昇傾向で推移する見通しであると予測している<sup>1</sup>。



資料：農林水産省「世界の穀物需給及び価格の推移」を基に当室作成

#### (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

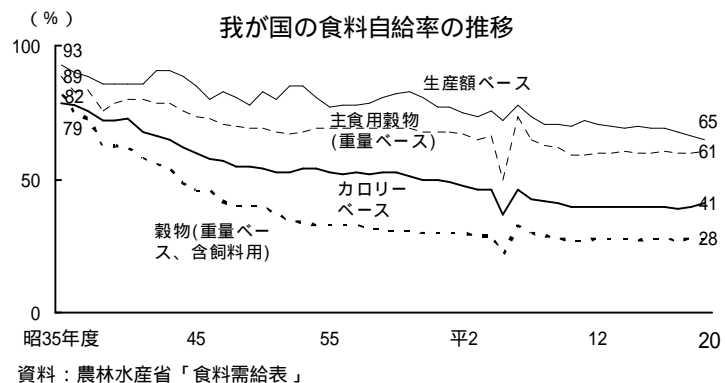
<sup>1</sup> 農林水産政策研究所「2019年における世界の食料需給の見通し」(2010.2.3)

<sup>2</sup> 供給熱量(カロリー)ベースの総合食料自給率：国内の食料消費が国内生産によってどの程度賅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)。食料自給率を示す指標としては、この他に、生産額ベース、穀物(重量)ベース等がある。

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%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。



#### 新たな基本計画の検討

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>。

基本計画は、おおむね5年ごとに見直すとしており、前政権下において、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（以下「審議会」という。）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た。

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た。

食料自給率目標についての民主党の政策は、

- ・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。
- ・食料自給率（カロリーベース）は、米、麦、大豆等の農産物に加え、牛乳、乳製品等の主要農畜産物の生産数量目標を設定し、10年後に50%、20年後に60%を達成することを目標とする。
- ・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

<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。



産する」ことが可能となる食料自給体制を確立していく。  
とされている。なお、目標達成のための政策については、「戸別所得補償制度」の創設が最大の柱としてマニフェストにおいて位置付けられている。

農林水産省は、企画部会に対して、食料自給率目標の策定方向として以下の5項目の考えに基づき、品目別の課題と具体的な目標を検討し、諸課題を達成しつつ目指すべき目標として食料自給率目標を策定することを提案している。

世界の穀物価格は中長期的にも高い水準で推移。食料自給率が先進国最低水準にある我が国としては、食料安全保障の観点から、より高い食料自給率水準を目指していく。  
食料自給率を向上させるための鍵は水田。農業者の高齢化が進む中で、水田をはじめとする農業の活力を取り戻し、麦、大豆、米粉用・飼料用米の作付拡大や単収増加を図ることに重点を置く。  
このため、予算の重点化、効率化等により、農業者の経営安定を図るとともに、農業を魅力あるものとしていく。  
食料自給率の向上を図るためには、国産農産物が消費者に受け入れられることが大前提。人口の減少、高齢化、健康志向の高まり等のトレンドを分析して、戦略的に対応する。  
国民理解を促進するため、食料自給率向上の国民にとっての意義を多面的に説明していく。

資料：食料・農業・農村政策審議会企画部会（第18回）（2010（平成22）年1月28日）配布資料「食料自給率目標の考え方及び食料安全保障について」17頁の抜粋

### (3) 課題

#### 新たな食料・農業・農村基本計画の策定について

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、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考えられる。

食料自給率については、最初の基本計画（2000（平成12）年3月閣議決定）以来、目標である45%への向上のための取組が重ねられてきたが、ほぼ40%の横ばいを続けている。現政権の下、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る。

#### 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<sup>4</sup>が、「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がなされている<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> さとうきびや大豆の生産量の増加、国際価格の高騰による一部農産物の輸入量の減少が理由とされる。

<sup>5</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

一方、2008(平成20)年度の生産額ベースの自給率<sup>6</sup>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>7</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。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<sup>8</sup>に関する指標についても考慮する必要がある。

なお、農林水産省は、カロリーベースの食料自給率を1%向上させるための品目別試算を示している<sup>9</sup>。試算の基本的な考え方は、主要な土地利用型作物について、現在の単収等を前提として各品目ごとに食料自給率を全体として1%向上させるために必要な増産量及び追加作付面積の単純な試算である。

また、自給率向上のためには、戸別所得補償制度などの生産面での政策的支援のほか、消費者が実際に国産食材の消費量を増大させる以下のような環境整備が必要であるとしている。

- 1) 生産面 : 消費者ニーズに即した高付加価値化や生産体制の整備
- 2) 加工・流通面 : 需要増に対応した流通体制の確立などの対応
- 3) 消費面 : 国産食材が消費者に受け入れられるための様々な努力 等

これらを踏まえると、自給率目標の達成に向けて、生産、加工・流通、消費のそれぞれの局面における支援や環境整備の具体策が求められよう。

---

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事が指摘されている。

<sup>6</sup> 生産額ベースの食料自給率: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)年度で65%となっている。

<sup>7</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>8</sup> 食料・農業・農村政策審議会企画部会(第18回)(2010(平成22)年1月28日)配布資料「食料自給率目標の考え方及び食糧安全保障について」5頁では、農業生産力(農業の生産要素(農地、人、技術)及び価格から算出)については平成17年度を100とすれば、平成32年度は75となると試算している。

<sup>9</sup> 食料・農業・農村政策審議会企画部会(第14回)(2009(平成21)年11月12日)配布資料「食料自給率について」3頁。

## 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

### (1) 農業経営の現状と課題

(担当調査員：信太道子(内線 3376))

2009(平成21)年12月に公表された同年11月の農業物価指数によれば、農業生産資材価格指数が110.2、農産物価格指数は90.6である<sup>10</sup>。生産資材価格は、2008(平成20)年8月をピークに緩やかに下落しているものの、2005(平成17)年と比べて依然として高水準にあり、一方で、農産物価格は、2008(平成20)年9月の金融危機以降、景気の悪化により低迷しており、国内農家の経営環境は厳しい状況にあることが伺える。農産物価格下落と生産資材価格上昇の両方の観点から対策を講ずる必要がある。

#### 景気動向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悪化したため、日本経済は緩やかなデフレ状況下であり、2009(平成21)年12月の全国消費者物価指数(総合指数)は99.6で、前年同月比で1.7%下落している。厳しい経済情勢の中、量販店や外食産業の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いる。2009(平成21)年11月の農産物価格指数の低下は、果実が対前年同月比25.1%減、野菜が22.9%減で大きく下落したことを反映している。

野菜については、2009(平成20)年は、天候不順により高値で推移する局面があったものの、「野菜の入荷量が減っても卸値が低迷する」<sup>11</sup>ことや、「少しでも価格高になるとすぐに引きが弱まり、相場を上げづらかった」<sup>12</sup>という指摘がある。さらに、円高の影響で、同年8月以降、生鮮野菜の輸入量が増加しており、国内相場が一層冷やされる懸念もある<sup>13</sup>。国産果実についても安値が続いており、うんしゅうみかんについては同年10月及び11月に、りんごについては同年11月にそれぞれ緊急需給調整<sup>14</sup>が発動された。

流通業者を対象としたアンケート調査(日本農業新聞の「2010年農畜産物トレンド調査」)によれば、今年の売れる要素として1位に挙げられたのは「低価格化」である。消費不振の中、量販店等の食品の低価格競争が今年も続く恐れがある。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>15</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>16</sup>などが以

<sup>10</sup> 2005(平成17)年の年平均価格を基準(100)とする。農産物価格指数は、農家が販売する個々の農産物の価格を指数化したものであり、農業生産資材価格は、農家が購入する農業生産に必要な資材の小売価格を指数化したものである。

<sup>11</sup> 「青果卸値にデフレ圧力 品薄高騰パターンに変化」『日本経済新聞』(2009.9.29)

<sup>12</sup> 「09回顧 野菜 前半健闘後半波乱」『日本農業新聞』(2009.12.30)

<sup>13</sup> 「野菜輸入の増加 取引先との連携強化を」『日本農業新聞』(2009.12.26)

<sup>14</sup> 緊急需給調整：生食用果実(うんしゅうみかん、りんご)について、一時的な出荷集中や在庫量の増加のため価格が低下した場合、価格の更なる低下を防ぐために、緊急的に加工原料用に仕向ける措置。これが発動された場合、農林水産省は、加工工場への運賃等の掛り増し経費の一部を出荷組織等(適正生産出荷目標の配分を受けていることが必要)に支援する。

<sup>15</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>16</sup> 鈴木宣弘東京大学大学院農学生命科学研究科教授 食料・農業・農村政策審議会果樹部会(2009(平成21)年度第2回)(2009(平成21)年7月7日)議事録18-19頁

前から指摘されており、今般のデフレと卸売業者や小売業者による食品の低価格競争が、今後、農産物価格や農家の経営にさらに悪影響を与えることが懸念される。

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う見方<sup>17</sup>もあるが、当面は、産地や生産者としては、「国産品は低価格に惑わされずに価格面では表れない価値を消費者に提案し独自色を打ち出す」<sup>18</sup>ことや「流通システムの合理化を進める一方で、販売先や地域との連携を通して、価格競争とは一線を画す」<sup>19</sup>ことが必要であろう。政府は、産地や生産者のこうした取組に対して支援を行う必要がある。

#### 生産資材価格（燃油、肥料）の動向

生産資材価格は、近年、石油等の資源需要の高まりの影響を受け、著しく上昇した。最近の生産資材価格の動向をみると、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11月には69,000円/kl（前年同月比25.7%減）となっている<sup>20</sup>。また、肥料価格は、全国農業協同組合連合会が2009（平成21）年7月から2010（平成22）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2009（平成21）年6月に決定したため、対前年同月比で11.8%低下しているが、2005（平成17）年と比べると37%高く、依然として高水準にある。農業薬剤の価格については、2009（平成21）年11月は、対前年同月比で10.4%となっている。

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ること、また、世界的な人口の増加や食生活の変化による肥料等の生産資材の需要の増加は一過性のものではないことを踏まえれば、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。

また、輸入・国産の農林漁業用A重油に対する石油石炭税（2,040円/kl）の免税・還付措置について、農林水産省は適用期限の2年延長を要望していたが、2009（平成21）年12月の税制改正大綱において1年の延長が決定された。農業用A重油の価格は施設園芸等の経営に影響を与えることから、政府は本措置を将来的にどうするのか、早急に明らかにする必要がある。

#### (2) 畜産経営の現状と2010（平成22）年度畜産物価格及び関連対策等への対応

（担当調査員：安部幸也、千葉 諭、信太道子（内線3378））

##### 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うもろこし等を海外からの輸入に依存

<sup>17</sup> 新山陽子京都大学農学研究科教授「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）

<sup>18</sup> 三輪泰史日本総合研究所創発戦略センター副主任研究員『日本農業新聞』（2010.1.11）

<sup>19</sup> 斎藤修千葉大学大学院教授『日本農業新聞』（2009.12.26）

<sup>20</sup> 「農業物価統計」（2007（平成17）年）、「農業物価指数（平成21（2009）年11月）」（2009（平成21）年12月28日公表）

している<sup>21</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う配合飼料価格<sup>22</sup>の高騰により深刻な影響を受けている。また、畜産物の価格動向については、景気低迷等を背景として、牛枝肉卸売価格や肉用子牛価格、豚肉価格等が低下している。

このような中、2008（平成20）年の1経営体当たりの農業所得<sup>23</sup>は、酪農・肉用牛・養豚・鶏卵・プロイラー経営とともに、農業経営費が増加し、農業所得が減少している。特に、繁殖牛及び肥育牛では、農業所得が対前年比でそれぞれ43.8%、68.7%の減少となるなど、畜産・酪農経営は厳しい状況にある。

#### 2010（平成22）年度畜産物価格及び関連対策等への対応

##### ア 畜産・酪農の所得補償制度の導入に向けた検討方針

民主党は、マニフェスト等において、畜種ごとに講じられている現行の経営安定対策を検証の上、抜本的に見直し、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」を導入することとしている。

現政権下では、2010（平成22）年度に措置される米のモデル事業の実施状況や現行対策の検証結果等を踏まえつつ、制度設計や統計の充実等について調査・検討するとされている。導入時期を含め、所得補償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。また、制度設計に当たり、収入保険制度との比較検討も必要となろう。

さらに、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として、2010（平成22）年度畜産物価格及び関連対策<sup>24</sup>における対応が今後の焦点になる。

##### イ 酪農対策の課題

酪農においては、バターや脱脂粉乳等の加工原料乳を対象に、限度数量（21年度：195万t）を設けて補給金（21年度：11.85円/kg）を交付する「加工原料乳生産者補給金制度」（以下「補給金制度」という。）等の経営安定対策が講じられている。

補給金制度の単価や限度数量について現状維持を求める声がある中、その取扱いが課題となろう。また、制度の在り方について、確実に生産費をカバーできる乳価水準になるかどうかは、制度的に担保されていない<sup>25</sup>、乳製品全体の需給の安定を図る観点で、乳製品

<sup>21</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）を占め、その99%を米国から輸入している。

<sup>22</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、価格は低下し、2010（平成22）年1月～3月期は約53,000円/tとなっている。

<sup>23</sup> 「農業経営統計調査」（2010（平成22）年1月29日公表）

<sup>24</sup> 独立行政法人農畜産業振興機構は、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、「畜産振興事業」を実施している。

<sup>25</sup> 「日本酪農の持続的発展のための提言」（2009（平成21）年3月 社団法人全国酪農協会）

向け乳価の経営安定対策を検討すべき<sup>26</sup>等の指摘があり、制度の検証が求められよう。

一方、本年度の生乳の需給見通しについては、生乳の需要が景気低迷等により減少傾向<sup>27</sup>で推移し、加工原料乳の生産量は205万tと限度数量を大きく超過し、30万tの需給ギャップが生じ、この結果、脱脂粉乳やバター在庫が増加する見込みとなっている。

1979（昭和54）年度以降、生産者団体による生乳の計画生産が行われているが、こうした中、生産現場においては減産型の計画生産になることへの懸念が高まっているとされる。生乳生産の減産は酪農産業そのものを縮小させる恐れがあるとともに、大規模高泌乳牛酪農の進展が生産調整に対し硬直的な生産構造を作り出しているとの指摘もある<sup>28</sup>。生乳需給の動向を分析した上で、生乳の生産調整の在り方について議論が求められよう。

また、民主党は、6次産業化の一環として、地域に根ざした特色ある国産チーズ作りや環境に配慮した循環型酪農を推進する考えを示している<sup>29</sup>。政府は、2010（平成22）年度予算案において、国産チーズの供給拡大及び高付加価値化を推進する観点から、「国産チーズ供給拡大・高付加価値化対策事業」<sup>30</sup>（予算額：29億円）を措置することとしている。牛乳・乳製品の消費の低迷が深刻化する中、本対策の実効性を確保するとともに、牛乳・乳製品の消費拡大への対応策が課題となろう。

#### ウ 肉用牛対策の課題

牛肉枝肉卸売価格については、景気低迷等を背景として、2007（平成19）年度第4四半期以降、特に価格の高い去勢和牛の枝肉価格の低下が顕著となり、2009（平成21）年度はおおむね前年度を下回る水準で推移している。

肉用牛肥育経営においては、推定所得が家族労働費を下回った場合に差額の8割を補てんする「肉用牛肥育経営安定対策事業（マルキン事業）」が講じられてきているが、本事業が生産費における物財費割れの状況に対応できなかったため、2008（平成20）年度より、粗収益が物財費を下回った場合に差額の6割を補てんする「肥育牛生産者収益性低下緊急対策事業（補完マルキン事業）」が措置されている。

マルキン事業等が2009（平成21）年度で終了することから、「保険設計に基づく安定的な仕組みとする観点から検討する必要」<sup>31</sup>があるとされている。また、補完マルキン事業による補てん率（6割）の引上げを求める声もあり、後継対策の在り方が論点となろう。

一方、肉用子牛価格については、枝肉卸売価格の低下等を背景に、黒毛和種及び乳用種

<sup>26</sup> 食料・農業・農村政策審議会畜産部会（2009（平成21）年度第4回）（2009（平成21）年8月3日）配布資料「これまでの畜産部会におけるご意見の概要」7頁

<sup>27</sup> 21年4月～12月の用途別処理量は、対前年比で牛乳等向けは4.5%減、乳製品向けは+4.8%（チーズ等向け：3.8%減、加工原料乳向け13.1%増）となっている。また、同期間での飲用牛乳等の生産量は減少（3.8%減）しており、2009（平成21）年3月の飲用牛乳向け乳価の引上げ以降、牛乳の生産が減少（10.6%減）する一方、成分調整牛乳（生乳から乳成分の一部を除去したもの）の生産が増加（82.4%増）している。

<sup>28</sup> 荒木和秋酪農学園大学教授『全酪新報』（2009.9.1）

<sup>29</sup> 民主党循環型酪農推進小委員会「循環型酪農政策（中間報告）案」（2009.6.30）

<sup>30</sup> 国産チーズ供給拡大・高付加価値化対策事業：チーズ向け生乳の拡大数量に応じた奨励金の交付や国産ナチュラルチーズの製造技術向上に必要な指導者養成研修や機材整備の支援を内容とするもの。

<sup>31</sup> 食料・農業・農村政策審議会企画部会（第13回）（2009（平成21）年10月21日）配布資料「政策課題の整理」14頁

は低下傾向で推移している。また、交雑種も同様に低下傾向で推移していたが、直近では子牛出荷頭数の減少により上昇傾向にある。

繁殖経営においては、肉用子牛価格が低落し、保証基準価格を下回った場合に生産者に対し補給金を交付する「肉用子牛生産者補給金制度」が講じられているほか、「子牛生産拡大奨励事業」や「肉用子牛資質向上緊急支援事業」が措置されている。

肉用子牛対策については、保証基準価格が牛肉の輸入自由化前7年間（1983（昭和58）年2月～1990（平成2）年1月）の子牛価格を基準にしており、現在の繁殖経営のコスト等の状況を考慮し仕組みを見直すべき<sup>32</sup>、対策が三段重ねで農業者にとって分かりにくいといった指摘がある。そうした指摘も踏まえ、保証基準価格等の設定や肉用子牛対策の在り方について議論が求められよう。

## エ 養豚及び鶏卵対策の課題

豚の枝肉卸売価格は、出荷頭数の増加や景気低迷により、2009（平成21）年7月以降大幅に低下し、再生産可能な目安となる安定基準価格（400円/kg）を下回る状況となったことから、政府は10月中旬から調整保管事業等を実施した。その後、豚肉の卸売価格は12月に入っても400円/kg程度にとどまっていたため、2010（平成22）年1月から3月の出荷豚を対象に、枝肉1kg当たり20円を上限として補てん金を交付する「養豚緊急支援対策」を講じた。

養豚においては、肉豚価格が地域保証価格を下回った場合に、生産者積立金から補てん金を交付する「肉豚価格差補てん緊急支援特別対策事業」が講じられている<sup>33</sup>が、2009（平成21）年度で終了することから、次期対策の在り方が論点となる。また、豚肉価格低迷の背景には、景気低迷による消費の減少に加えて、豚サーコウィルスの抗ワクチンの普及による事故率の低下などが考えられる。農林水産省の出荷予測<sup>34</sup>によれば、生産量の増加が今後も見込まれることから、調整保管事業等の効果が問われるとともに、豚肉の需給安定に向けた対応策についても検討していく必要がある。

一方、鶏卵の標準取引価格は、景気低迷等の影響により低迷していることから、「鶏卵価格安定対策事業」<sup>35</sup>による補てんが続き、補てん財源である卵価安定基金が枯渇し、1月に支払われる補てん単価は半減程度圧縮された。このため、2月以降の補てんができない状況となっているが、今後の具体的な対応について確認しておく必要がある。

## オ 飼料自給率の向上

政府はこれまで、国産飼料に立脚した畜産の確立のため、2015（平成27）年までに飼料自給率を35%まで上昇させることを目標に、水田や耕作放棄地、食品残さ等の資源の有効活用による国産飼料の生産・利用拡大を推進してきた。しかしながら、飼料自給率は、1985

<sup>32</sup> 食料・農村・農村政策審議会畜産部会（2009（平成21）年度第4回）（2009（平成21）年8月3日）配布資料「これまでの畜産部会におけるご意見の概要」7頁

<sup>33</sup> 肉豚価格の低迷で補てんが続き、2009（平成21）年度途中で基金が枯渇する状況にあった。

<sup>34</sup> 「肉豚生産出荷予測」（2010（平成22）年1月29日 農林水産省畜産部食肉鶏卵課）

<sup>35</sup> 鶏卵価格安定対策事業：補てん基準価格（191円/kg）を下回った場合に差額の9割を補てんするもの。

(昭和60)年以降25%前後で推移している状況にある<sup>36</sup>。

このような状況の下で、民主党は、6次産業化ビジョンにおいて、自給飼料体制への転換を掲げ、現行の自給飼料・耕畜連携対策の見直しを行うとしている。

飼料生産が増加しない理由として、「購入飼料が安価であることによる購入飼料使用の経営上の合理性がある一方で、水田における米を含めた飼料穀物生産の可能性を追求してこなかったことや、自給飼料生産に取り組むための政策的なインセンティブの付与が必要」との意見がある<sup>37</sup>。飼料政策の見直しの方向性と具体的な対応策、また、新たな食料・農業・農村基本計画における飼料自給率目標の設定について、議論が求められよう。

#### カ 配合飼料価格安定制度の見直し

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「配合飼料価格安定制度」<sup>38</sup>については、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り、このような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<sup>39</sup>。

また、通常補てん基金については、2008(平成20)年度及び2009(平成21)年度の実施に係る市中銀行からの借入金(900億円)の償還問題が未解決である。

以上の点を踏まえ、同制度の在り方について検討が求められよう。

#### キ 今後の畜産・酪農政策の展開方向

「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」及び「家畜改良増殖目標」等(以下「近代化方針等」という。)<sup>40</sup>については、おおむね5年ごとに見直すこととされており、基本計画の検討と並行して、2010(平成21)年3月の策定に向けて検討が行われている。

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・酪農を構築するとしている。

一方、1991(平成3)年の牛肉自由化以降、赤身肉の輸入牛肉との差別化を図るため、脂肪交雑(サシ)による肉質重視の肉用牛生産(黒毛和種主体)が行われるとともに、生乳の取引における乳脂肪分3.5%の基準を満たすため、濃厚飼料が多給される傾向にあると

<sup>36</sup> 配合飼料価格の高騰を背景に飼料作物の作付面積が増加し、2009(平成20)年度は26%(概算)(対前年度比1%増)となっている。また、粗飼料自給率は79%(対前年度比1%増)、濃厚飼料自給率は11%(対前年度比同)となっている。

<sup>37</sup> 小林信一編著『日本酪農への提言 持続可能な発展のために』筑波書房(2009.8)

<sup>38</sup> 配合飼料価格安定制度： 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>39</sup> 衆議院農林水産委員会決議「平成21年度畜産物価格等に関する件」(2009.3.4)においては、配合飼料価格安定制度について、「農家の負担を軽減する観点から、制度の見直しについても検討を行うこと」とされている。

<sup>40</sup> 「酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律」、「家畜改良増殖法」に基づき、畜産の将来展望や重点課題及びその実現のための具体的方策等を示すものである。また、養豚関係では「養豚問題懇談会報告書」、養鶏関係では「養鶏問題懇談会報告書」の取りまとめに向けて検討が行われている。



される。

しかしながら、健康志向等から赤身の牛肉や低脂肪の成分調整牛乳への消費者ニーズが高まりつつあり、牛肉の格付けや肉牛の改良、生乳の取引基準については、国土資源に立脚した持続的で環境と調和した畜産の在り方と整合性が確保されたものとすべきといった疑問が呈されている<sup>41</sup>。消費者ニーズの多様化への対応や飼料自給率向上の観点から、畜産物の市場評価や技術・飼養面での対応などを含め、これまでの畜産・酪農の在り方が問われていると言える。

このようなことを踏まえ、新たな近代化方針等において、これまでの民主党の畜産・酪農政策の考え方をどのように反映させ、中長期的観点から、畜産・酪農政策の今後の展開方向をどのように示していくのか、明らかにしていく必要がある。

### (3) 漁業経営の現状と課題

(担当調査員：碓井扶美子、千葉 諭、樋口政司(内線 3377))

#### 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、2008(平成20)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>42</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。

#### 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4月には60円/ℓとなり、同年12月以降も70~80円/ℓで推移しており、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)よりも下回っていることから、事業活用のインセンティブが働か

<sup>41</sup> 食料・農村・農村政策審議会畜産部会(2009(平成21)年度第3回)(2009(平成21)年7月1日)議事録、『日本農業新聞』(2009.11.10)等。

<sup>42</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。

ない事態となっている<sup>43</sup>。

このような状況などから、漁業用燃油価格の変動に対する恒久的な対策が求められている中、政府は、2010（平成22）年度予算案においては、燃油価格や養殖用配合飼料価格の高騰による影響を緩和するため、漁業者・養殖業者と国の拠出により補てん金を交付するセーフティネットの仕組みを創設するとし、「燃油・養殖用配合飼料の価格高騰対策」<sup>44</sup>（20億円）を計上している。

これまで民主党は、「漁業所得補償制度」（71頁参照）が構築されるまでの間<sup>45</sup>、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、制度を具体化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>46</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）年度予算案においては、「漁業経営安定対策（積立ぶらす）」として31億円が計上されている。

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月に一部見直しが行われた<sup>47</sup>。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>48</sup>など加入要

<sup>43</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>44</sup> 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の負担割合で資金を積み立て、当該4半期の平均原油価格（または、平均輸入原料価格）が直前2年間の平均原油価格（または、平均輸入原料価格）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>45</sup> なお、2010（平成22）年度予算案においては、漁業所得補償制度の設計のため必要なデータの収集・整理等を実施する「漁業者への直接所得補償調査等」（1.7億円）が計上されている。現時点では、生産費等の漁業経営に関するデータが整備されていないため、調査を実施したうえで、可能なものから23年度にもモデル事業を行う方向で進められる見通しである。

<sup>46</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）

<sup>47</sup> 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。

<sup>48</sup> 「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。

件を緩和する必要があるとの指摘がある<sup>49</sup>。

以上の点を踏まえ、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すべ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>50</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る<sup>51</sup>。

---

49 「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」)

50 『日刊水産通信』(2009.10.5)

51 山田農林水産副大臣は、個人的な考え方の一つと前置きした上で、漁業共済の戸別所得補償制度への活用について、農業と違って加入率が低いことが問題としながら、漁業もみんなが共済に加入しやすい形にして、そこに国が負担していく方法もある旨発言している。『日刊水産経済新聞』(2009.12.15)

### 3 資源・環境対策の推進

(担当調査員：千葉 諭、樋口政司、内藤義人、近藤洋子(内線3375))

#### (1) 農林水産業における生物多様性保全の推進

##### 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>52</sup>からの恵みに支えられている。しかしながら、近年、開発や乱獲、里地里山の荒廃、外来種の持ち込み、地球温暖化の進展等により、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>53</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。

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」(2007(平成19)年11月閣議決定)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>54</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10月には、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予定である。本年は、「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>55</sup>」の目標年であり、国連の定めた「国際生物多様性年」でもあることから、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。

政府は、世界における生物多様性の保全の取組をリードする観点から、農山漁村等において生物多様性の保全に取り組む民間の活動を支援する法案を、第174回通常国会に提出することを検討している<sup>56</sup>。

<sup>52</sup> 生物多様性：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>53</sup> 生物多様性条約：正式名称は、「生物の多様性に関する条約」。2009(平成21)年12月10日現在、193の国・地域が締結し、日本も1993(平成5)年に締結。本条約は、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。同条約第6条では、生物多様性の保全と持続可能な利用を目的とした国家戦略の策定を求めている。

<sup>54</sup> 2009(平成21)年7月、中央環境審議会に対して、生物多様性基本法に基づく国家戦略の策定について諮問が行われ、2010(平成22)年3月の閣議決定を目指し、「生物多様性国家戦略2010」の検討が行われている。

<sup>55</sup> 2002(平成14)年のCOP6(オランダ・ハーグ)で採択された目標。なお、日本政府は、2010(平成22)年1月、2050年までに「生物多様性の状態を現状以上に豊かなものとする」という中長期目標を掲げた「ポスト2010年目標に関する日本提案」を生物多様性条約事務局(カナダ・モントリオール)に提出している。

<sup>56</sup> 生物多様性保全のための支援法案については、農林水産省、環境省の両省が提出を検討しており、都市部の緑地を所管する国土交通省を含めた3省で法案の内容や提出方法を調整中である(『日本農業新聞』(2010.1.15))。

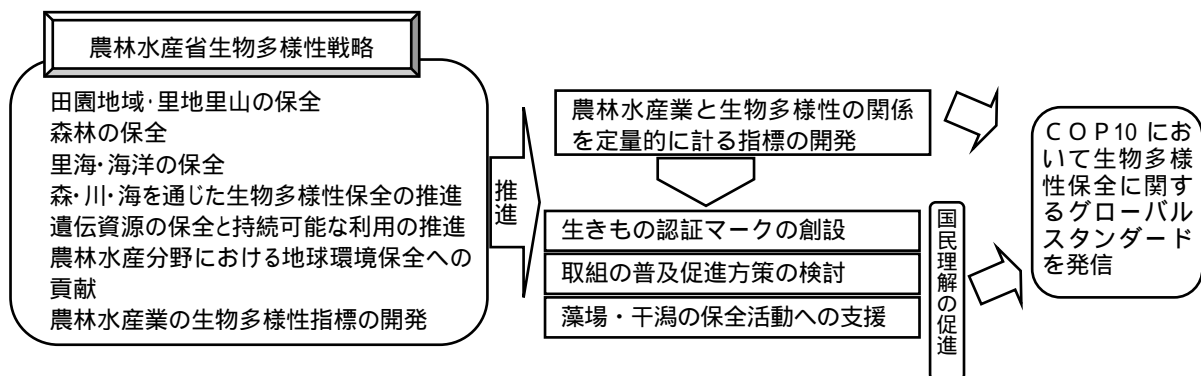
### 農林水産業における取組及び課題

農林水産業は、生物や生物を育む大気・水・土壌等の環境資源を利用することによって成り立っていると同時に、多くの生物への生息・生育環境の提供、生態系の形成・維持といった生物多様性にも貢献している。しかし、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・干潟の減少など一部の農林水産業の活動が生物多様性に負の影響を与えており、また、担い手の減少による農林水産業の活動の停滞（耕作放棄地の増加等）に伴う種の減少や鳥獣被害の深刻化などもみられる。

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、田園地域・里地里山の保全、森林の保全、里海・海洋の保全など生物多様性の保全をより重視した農林水産施策を工程表に基づき推進している<sup>57</sup>。また、これらの関連施策を効果的に推進するため、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が進められているほか、地域の生き物を通じて生物多様性保全の取組をわかりやすく伝える「生きものマーク<sup>58</sup>」を活用し、生物多様性保全に貢献する我が国の農林水産業への理解を促進することとされている<sup>59</sup>。

このような取組を通じ、本年10月に名古屋で開催されるCOP10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、COP10等の国際的な場を利用して、環境立国を標榜する我が国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>57</sup> 2009（平成21）年9月、農林水産省「生物多様性戦略検討会」において、「農林水産分野における生物多様性戦略の強化」のための提案がとりまとめられた。同提案では、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、同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。

<sup>58</sup> 地域の代表的な又は身近な生き物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>59</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。

## (2) 地球温暖化の進行と農林漁業への影響

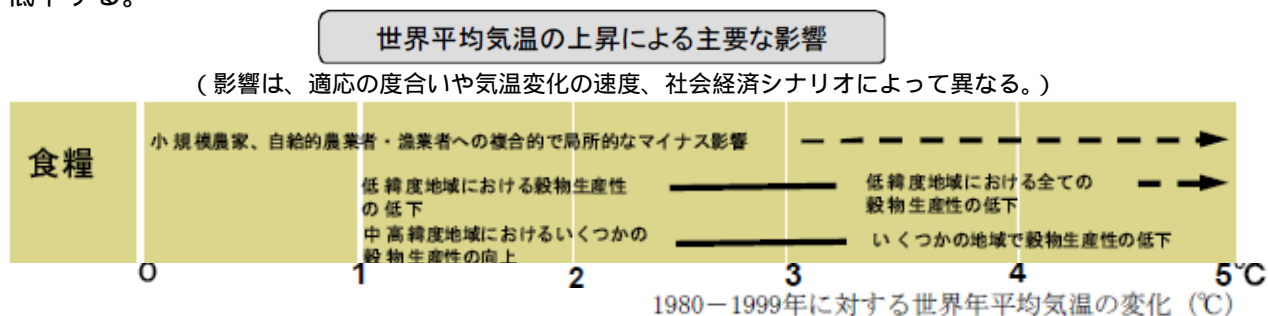
### 地球温暖化の進行

I P C C（気候変動に関する政府間パネル）<sup>60</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」（2009（平成21）年10月）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>61</sup>、これに伴い、真夏日や熱帯夜の日数が増加し、冬日<sup>62</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。

### 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。



資料：「農林水産省地球温暖化対策総合戦略」参考資料（2008（平成20）年7月）  
 （原典：I P C C 第4次評価報告書第2作業部会報告書）から抜粋

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、水稻の高温障害、果実の着色不良、家畜の乳量や肉質の低下など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、

<sup>60</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。

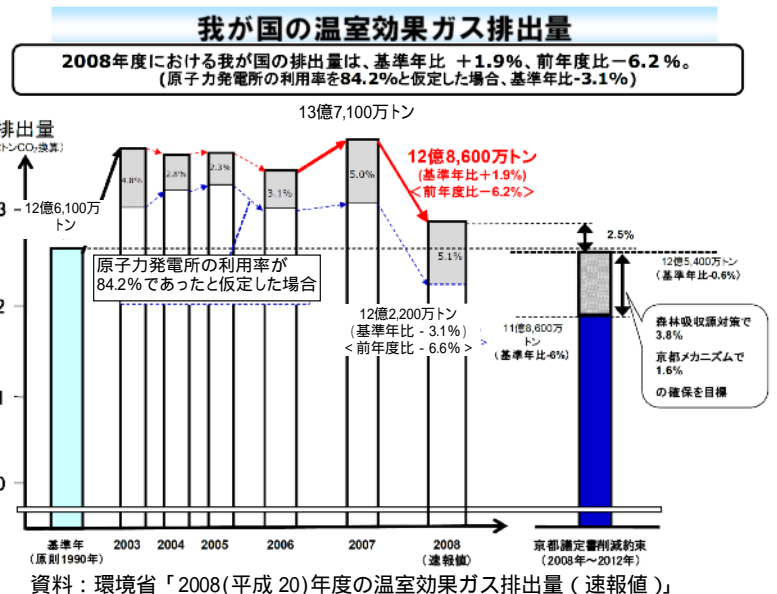
<sup>61</sup> 世界平均の予測値（1.8～3.4度）を0.3～0.6度上回ると予測している。

<sup>62</sup> 冬日：日最低気温が0度未満の日

水稲の収量の変化や果樹の栽培適地の移動が予測されている<sup>63</sup>。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>64</sup>。

### 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、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。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>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>65</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概要 (平成19年6月策定、平成20年7月改定)

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
①削減目標値の達成に向け施策を加速化 <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> ②新たな削減目標値の設定と達成に向けた施策を推進 <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> ③その他の排出削減の取組を推進 <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> ④各温暖化防止策を推進する体制の構築 <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>効果の表示の推進</li> </ul>	①地球温暖化適応策の推進 <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> ②技術開発等の推進 <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>	①違法伐採対策等の持続可能な森林経営の推進 <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> ②我が国の人材・技術を活用した協力 <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>

農林水産分野における対策を総合的に推進し、低炭素社会の構築に資する農林水産業を実現  
資料：「地球環境問題と今後の農林水産政策の課題」(2009(平成21)年1月)から抜粋

<sup>63</sup> 2060年代に全国平均で約3℃気温が上昇した場合、潜在的な米の収量が北海道では13%増加、東北以南では8-15%減少する。また、リンゴ及びウシユウミカンの栽培適地が北上し、将来は新たな地域が栽培可能になる一方、現在の主要な産地が気候的に不利になる可能性がある。(「地球環境問題と今後の農林水産政策の課題」(2009(平成21)年1月))

<sup>64</sup> 我が国周辺海域の水温が変化(上昇)すると、水産生物の生息域に大きな影響があると予想される(実際には水温が変化すると海流・餌環境等の変化に伴い海洋生態系も大きく変化すると考えられるため、漁場及び漁期の変化を正確に予想することは困難である)。また、沿岸域での魚介類養殖にも大きな影響があると予想され、例えばトラフグについては、低温期(2月)には養殖適地に大きな変化は予想されないが、高温期(8月)には南日本において養殖不適な水温環境となってしまうと予想される。(「農林水産省地球温暖化対策総合戦略」参考資料(2008(平成20)年7月))

<sup>65</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。

2009(平成21)年9月、鳩山内閣総理大臣は、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、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「鳩山イニシアティブ」<sup>66</sup>を提唱した。

これを踏まえ、農林水産省は、同年10月、農林水産省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<sup>67</sup>。

2008(平成20)年から京都議定書の第一約束期間に入っているが<sup>68</sup>、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、現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る<sup>69</sup>。

### (3) 国産バイオ燃料の生産拡大への取組

#### 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>70</sup>、バイオディーゼル<sup>71</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<sup>72</sup>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

バイオ燃料の国別生産量(2007年)

単位:万kℓ

	バイオエタノール	バイオディーゼル
ブラジル	1,900	23
カナダ	100	10
中国	184	11
インド	40	5
インドネシア	0	41
マレーシア	0	33
米国	2,650	169
E U	225	611
その他	102	119
計	5,200	1,020

資料 世界食料農業白書 2008年報告を基に  
当室作成(四捨五入のため合計と内訳の計は一致しない)

<sup>66</sup> 鳩山イニシアティブ: 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。

<sup>67</sup> 2009(平成21)11月、「農林水産分野における温室効果ガス排出削減・吸収効果等についての試算(中間整理)」及び「鳩山イニシアティブを踏まえた途上国支援(中間整理)」が行われた。

<sup>68</sup> 2009(平成21)年12月、デンマークのコペンハーゲンにおいて、気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15)が開催されたが、政治合意文書(コペンハーゲン合意)の承認に止まり、法的拘束力のある次期枠組みについての決定は先送りされた。2010(平成22)年11月、メキシコで開催されるCOP16での合意を目指し、引き続き協議することとなった。

<sup>69</sup> 政府は、第174回国会において、地球温暖化対策の基本原則を定めるとともに、我が国の温室効果ガス排出量の中長期的な目標を設定し、国内排出量取引制度の創設について規程する等を盛り込んだ「地球温暖化対策基本法案」(仮称)の提出を予定している。

<sup>70</sup> バイオエタノール: 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>71</sup> バイオディーゼル: 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>72</sup> CO<sub>2</sub>の増減に影響を与えない性質のことをカーボンニュートラルと呼ぶ。バイオマスを燃焼すると、化石燃料と同様に二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)を発生するが、植物は、成長過程で光合成によりCO<sub>2</sub>を吸収しており、ライフサイクル全体で見ると大気中のCO<sub>2</sub>を増加させず、収支はゼロであると考えられる。(農研機構バイオマス研究センターHP バイオマスQ&A)



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。

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>73</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。

この食料情勢を受けて、2008（平成20）年6月にはFAO主催の「世界の食料安全保障に関するハイレベル会合」が開催され、「バイオ燃料の生産・利用に関しては、食料の安全保障の達成・維持の必要性等を考慮した詳細な検討が必要」と宣言された。次いで7月の「G8北海道洞爺湖サミット」での首脳宣言では「持続可能なバイオ燃料の生産と使用の重要性を強調する」とともに、「我々は、第2世代のバイオ燃料技術の研究開発の継続にコミットしている」とされた。

また、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>74</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取りまとめた<sup>75</sup>。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。

## 国産バイオ燃料の生産拡大への取組

### ア 現状

政府は、2006（平成18）年の「バイオマス・ニッポン総合戦略」及び2007（平成19）年の「国産バイオ燃料の大幅な生産拡大に向けた工程表<sup>76</sup>」に基づき、バイオ燃料の生産拡大・利用促進やバイオマスタウン構想<sup>77</sup>の加速化を進めており、2010（平成22）年1月29日現在で、224地区225市町村がバイオマスタウン構想を公表している。

また、2008（平成20）年10月に施行された「農林漁業有機物資源のバイオ燃料の原材料

<sup>73</sup> 食料価格上昇に与えた影響の試算は「バイオ燃料は、食料品の価格上昇を駆動している多くの要因のひとつにすぎない」等（世界食料白書 2008年報告 頁）のため困難とされ、各研究機関の試算には大きな開き（3%～75%）がある（IFPRI（国際食料政策研究所）HP「BIOENERGY FAQS」）。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）を公表している。

<sup>74</sup> GBEP（国際バイオエネルギー・パートナーシップ）は、2006（平成18）年5月に発足し、国際的なバイオ燃料の持続可能性基準・指標の策定を目指している。「G8北海道洞爺湖サミット」首脳宣言では、「我々は、GBEPの作業を支持するとともに、バイオ燃料の生産と使用について科学に基づく基準と指標を策定するために、GBEPが他の利害関係者と共に、取り組むことを呼びかける」としている。

<sup>75</sup> 「バイオ燃料の持続可能性に関する国際的基準・指標の策定に向けた我が国の考え方」（2008（平成20）年11月5日農林水産省）

<sup>76</sup> 「国産バイオ燃料の大幅な生産拡大に向けて」（2007（平成19）年2月27日バイオマス・ニッポン総合戦略推進会議）に盛り込まれている。

<sup>77</sup> バイオマスタウン構想：域内において、広く地域の関係者の連携の下、バイオマスの発生から利用まで効率的なプロセスで結ばれた総合的利活用システムが構築され、安定的かつ適正なバイオマス利活用が行われることを目指し、市町村等が作成する構想を「バイオマスタウン構想」という。

としての利用の促進に関する法律」(平成20年法律第45号)により、バイオ燃料の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>78</sup>がとられ、2009(平成21)年9月に施行された「バイオマス活用推進基本法」(平成21年法律第52号)では、バイオマスの活用の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府に「バイオマス活用推進基本計画」の策定を求めており、今年度中には公表されることとなっている<sup>79</sup>。

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。政府は、同ビジョンの内容を具体化するものとして、「農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化の促進に関する法律案(仮称)」を今国会に提出する予定である。

## イ 課題

バイオ燃料の生産・利用の促進には次のような課題が指摘されている<sup>80</sup>。

- 1) 食料安全保障(食料供給、食料価格など)の面で悪影響はないか。
- 2) 適切な原料は何か。
- 3) 本当に温室効果ガスの削減につながるのか。
- 4) 土地(土壌)、水、生物多様性へのリスクはあるのか。
- 5) 農業開発の面でメリットはあるのか。
- 6) 補助金無しでの自主性はあるのか。

なお、上記3)については、「人為的なエネルギー取得を目的としたバイオ燃料の生産・利用では、それを生産するための各工程でのエネルギー投入に伴うCO2排出があるために、カーボンニュートラルが適用できない。<sup>81</sup>」との考えもある。

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、いわゆる第2世代バイオである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>78</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>79</sup> 関係府省の政務官で構成するバイオマス活用推進会議(第1回会合は平成21年12月)で検討しているところであり、今後バイオマス活用推進専門家会議での意見も参考にしながら閣議決定する予定。

<sup>80</sup> 加藤信夫『レポート バイオ燃料と食・農・環境』創林社(2009)36頁

<sup>81</sup> 久保田宏・松田智「幻想のバイオ燃料」日刊工業新聞社(2009)40頁

#### 4 国際交渉等への戦略的対応

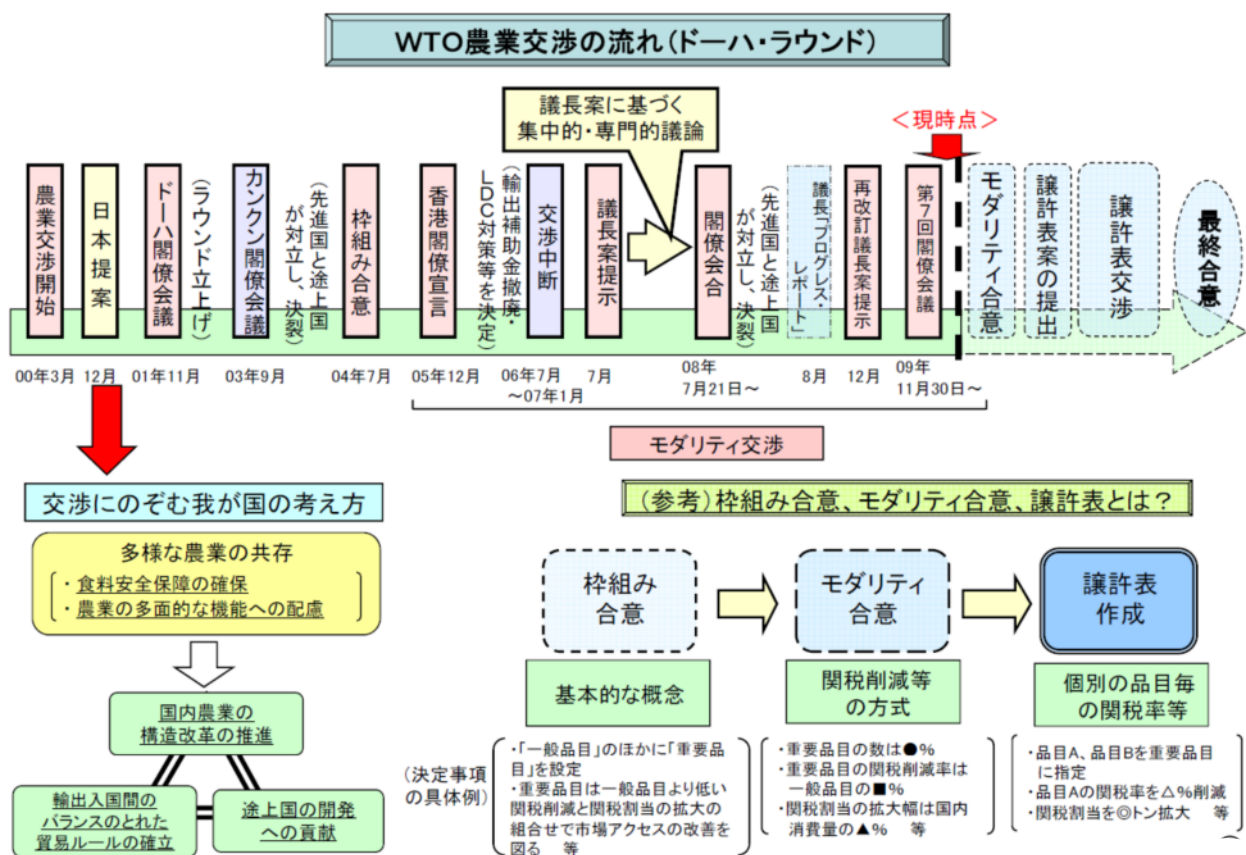
(担当調査員：吉川美由紀、鈴木里沙(内線 3373))

##### (1) WTO交渉

###### 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>82</sup>」が決定され、2005(平成17)年12月の香港閣僚会議では、香港閣僚宣言<sup>83</sup>が採択された。



資料：農林水産省

<sup>82</sup> 枠組み合意:関税削減率といった数字や詳細な要件などが入った具体的なルールを決める前提となる大枠の合意。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>83</sup> 香港閣僚宣言: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。また、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ている。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>84</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。

このような状況の下、当初は、交渉の加速化を目指し、G6<sup>85</sup>やG4<sup>86</sup>といった主要国で集中的な議論が行われてきたが、交渉は難航し、度々交渉が中断されたため、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、2007（平成19）年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>87</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、途上国のみに認められている輸入農産物の急増時に発動できる特別セーフガード（緊急輸入制限措置）の発動条件をめぐって、条件緩和を求めるインド・中国と、調停案の水準を維持したい米国の対立が激化し、結局、対立が解消されずに決裂に至った。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。

その後、同年12月に第4次改訂議長テキストが提示されたものの、各国の意見の隔たりが依然大きいことなどから、これまで具体的な交渉の進展はない。

しかしながら、金融危機に伴う世界的な経済情勢の悪化を打開するものとして、ドーハ・ラウンドの早期妥結は重要との認識<sup>88</sup>から、2009（平成21）年7月のG8ラクイラ・サミットでは、「ドーハ・ラウンドの2010年までの妥結追求」が合意されている。また、同年11月30日～12月2日に4年ぶりの開催となった定例閣僚会議の議長総括では、2010（平成22）年までのラウンド妥結の目標が再確認されており、目標に向け、同年3月までに交渉状況の評価を行うこととされている<sup>89</sup>。

<sup>84</sup> G20：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>85</sup> G6：米国、EU、ブラジル、インド、オーストラリア、日本の主要6カ国・地域

<sup>86</sup> G4：米国、EU、ブラジル、インド

<sup>87</sup> G7：日本、米国、EU、オーストラリア、インド、ブラジル、中国

<sup>88</sup> 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首脳会議では、2008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ていた。

<sup>89</sup> 2010（平成22年）1月30日に、世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）に合わせて開催された非公式閣僚会合（米国と中国の閣僚は欠席）では、モダリティ合意に全力を尽くすことで一致。複数国からは6月までにモダリティ合意を目指す旨の意見があった。（『日本農業新聞』2010.2.2等）

## 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 100%超の高関税が一般品目で 残る場合の代償が一部修正
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等代償あり	・「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等代償あり	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
	T R Q 新設	既存のT R Q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
	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>ペ</sup> -ス) 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>ペ</sup> -ス) 1 / 3 4% 1 / 2 言及なし 2 / 3 言及なし

資料：農林水産省資料を基に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>90</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>91</sup>の導入など<sup>92</sup>をめぐり、国内の産業を保護・育成したい途上国と、輸出拡大を目指す先進国の対立は解消されず、今後の課題となっている。

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

<sup>90</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>91</sup> 反集中条項：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>92</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)

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>93</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意見が各国からあるものの、先進国と新興国の意見の対立などから交渉の難航を懸念する声もある。

オバマ政権下の米国通商代表部は、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>94</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っては、これまで米国、EU等の先進国が交渉を主導する立場にあったが、近年、経済発展がめざましい中国、インド、ブラジルといった新興国の国際交渉における影響力が大きくなってきており、今後さらにこの傾向が強まると見られる。

### イ 今後の我が国の対応

今後の交渉の土台となる第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。

なお、2010（平成22）年は日本がAPEC<sup>95</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

<sup>93</sup> WTOの調査報告書では、2008年10月以降、52カ国・地域が保護貿易措置を導入したことが明らかとなっている（『日本経済新聞』（2009.11.22））

なお、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。（『読売新聞』2009.6.19）

<sup>94</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。

<sup>95</sup> APEC：Asia-Pacific Economic Cooperation（アジア太平洋経済協力）

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>96</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>97</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>98</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のか分析する必要がある。

### (2) EPA(経済連携協定)・FTA(自由貿易協定)交渉

世界各地で加速化しているEPA・FTAには、比較的短期間での妥結が可能であり、経済活動の活性化に資するという利点がある一方、域外国が不利な条件を強いられ、貿易のゆがみが生じるなどの問題点もある。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>99</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、交渉の結果いかんによっては、米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖等の重要品目を中心に国内農業に重大な影響を及ぼすことが懸念されている<sup>100</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るとして

我が国のEPA・FTA交渉の進展状況

協定発効	シンガポール	2002年11月
	メキシコ	2005年4月
	マレーシア	2006年7月
	チリ	2007年9月
	タイ	2007年11月
	インドネシア	2008年7月
	ブルネイ	2008年7月
	ASEAN	2008年12月
	フィリピン	2008年12月
	スイス	2009年9月
	ベトナム	2009年10月
交渉中	韓国	2003年12月～ (04年11月中断)
	GCC諸国	2006年9月～
	インド	2007年1月～
	豪州	2007年4月～
	ペルー	2009年5月～

<sup>96</sup> 「保護主義強まる懸念」『朝日新聞』(2006.7.26)

<sup>97</sup> 「二国間協定へ傾斜」『朝日新聞』(2008.7.31)

<sup>98</sup> 「強まる農業への脅威」『日本農業新聞』(2007.1.18)

<sup>99</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>100</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。

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>101</sup>、今後の交渉の動向が注目される。

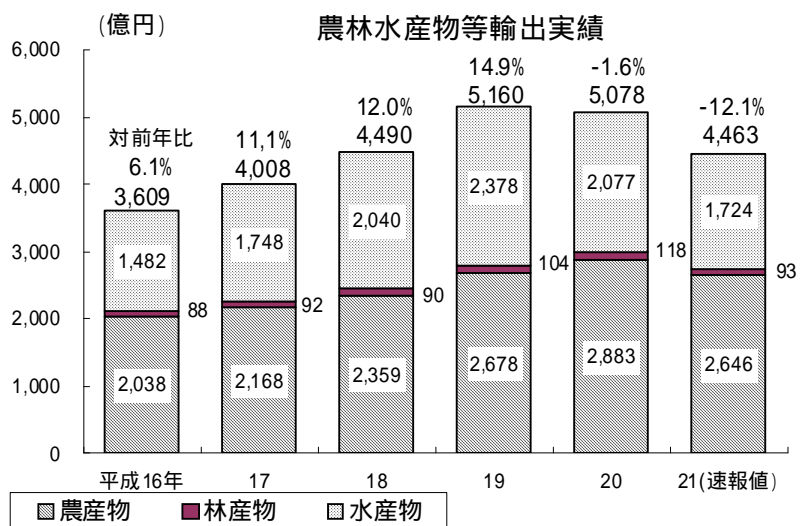
現政権は、2009（平成21）年10月、EPAやWTO交渉等を議論する関係4閣僚委員会（外務、財務、経済産業、農林水産の4大臣）の設置を決定し、政治主導でこれらの交渉を加速させる方針を示しており<sup>102</sup>、現在交渉中のEPA交渉のほか、「東アジア共同体」構想<sup>103</sup>、EUとのEPA<sup>104</sup>等の今後の動向が注目される。

また、これまで将来の課題とされていた日米FTAについては、民主党はマニフェストで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。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。

### (3) 輸出促進

#### 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>105</sup>に向け順調な伸びを見せてきた。しかし、円高や



<sup>101</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べきだ」としている。

<sup>102</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>103</sup> 民主党マニフェストでは、「東アジア共同体の構築をめざし、アジア外交を強化する」として、「通商、金融、エネルギー、環境、災害救援、感染症対策等の分野でアジア・太平洋地域の域内協力体制を確立」、「アジア・太平洋諸国をはじめとして、世界の国々と（略）EPA、FTAの交渉を積極的に推進」などと記述されている。

<sup>104</sup> 2010（平成22）年1月29日衆議院本会議での岡田外務大臣外交演説では、「WTOドーハ・ラウンド交渉や、インド、EUなどとのEPA交渉を政治主導で加速化する」、「韓国とはEPA交渉の早期再開を目指す」と述べている。なお、EUとのEPAについては、政府間交渉や共同研究は行われていない。

<sup>105</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、2013（平成25）年までに1兆円規模とすることとした。

なお、2009（平成21）年7月以降は、アルコール飲料、たばこ、真珠の3品目についても農林水産物等の輸出目標額の範囲に含めることとした。



海外不況等により、2008（平成20）年は対前年比1.6%減の5,078億円、2009（平成21）年は対前年比12.1%減の4,463億円と近年は減少傾向となっている。なお、2009（平成21）年の月別輸出実績をみると、10月までは連続して対前年比でマイナスとなっていたが、年後半の11、12月には対前年比でプラスに転じている。

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。

#### 総合的な輸出戦略等の推進について

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>106</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。

現政権では、「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」<sup>107</sup>（2009（平成21）年12月30日閣議決定）において、2020（平成32）年までに農林水産物・食品の輸出額について現在の2.5倍の1兆円水準を目指す旨の目標を掲げており、特に潜在需要が高いと見込まれる品目・地域を中心に検疫協議や販売ルートの開拓に注力していくこととしている。

2010（平成22）年度予算案では、農林水産物・食品の輸出促進対策として、輸出促進の取組に係る経費について2分の1を上限とした補助事業、海外におけるマッチング支援事業、輸出課題を解決するための調査への助成、国内各地域ブロックにおける輸出オリエンテーションの会の開催、海外における日本食材のPR事業などに14億円の措置を行っている。

#### 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>108</sup>で禁止されていた米の中国向け輸出<sup>109</sup>につ

<sup>106</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論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（2005（平成17）年4月27日に設立。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。）で了承。

<sup>107</sup> 「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」：現政権における経済成長戦略の基本方針。内容は、政治的リーダーシップにより、「環境・エネルギー」「健康（医療・介護）」などの日本の強みを生かし、更に「アジア」「観光・地域活性化」などのフロンティアを開拓することによって「需要からの経済成長」をめざすもの。今後、本基本方針に沿って、2010（平成22）年6月を目途に「新成長戦略」を取りまとめる予定。

<sup>108</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>109</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）

いては、2007(平成19)年4月に基本的な検疫条件<sup>110</sup>について合意され、暫定的な輸出条件<sup>111</sup>の下で同年6月に輸出を再開した<sup>112</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>113</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>110</sup> 中国の検疫対象害虫である3種類の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>111</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>112</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、2009(平成21)年11月に30tの輸出実績がある。

<sup>113</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 食料供給力の向上

### 1 戸別所得補償制度への取組と米の生産調整の見直し

(担当調査員：梶原 武、内藤義人、碓井扶美子(内線 3372))

#### (1) 前政権における経営安定対策と米政策

##### 経営安定対策

##### ア 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>114</sup>が新たに導入された。

##### イ 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一つである「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。

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>115</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

<sup>114</sup> 44頁参照。

<sup>115</sup> 31頁参照。

された<sup>116</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、「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。

## 米政策

### ア 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）。

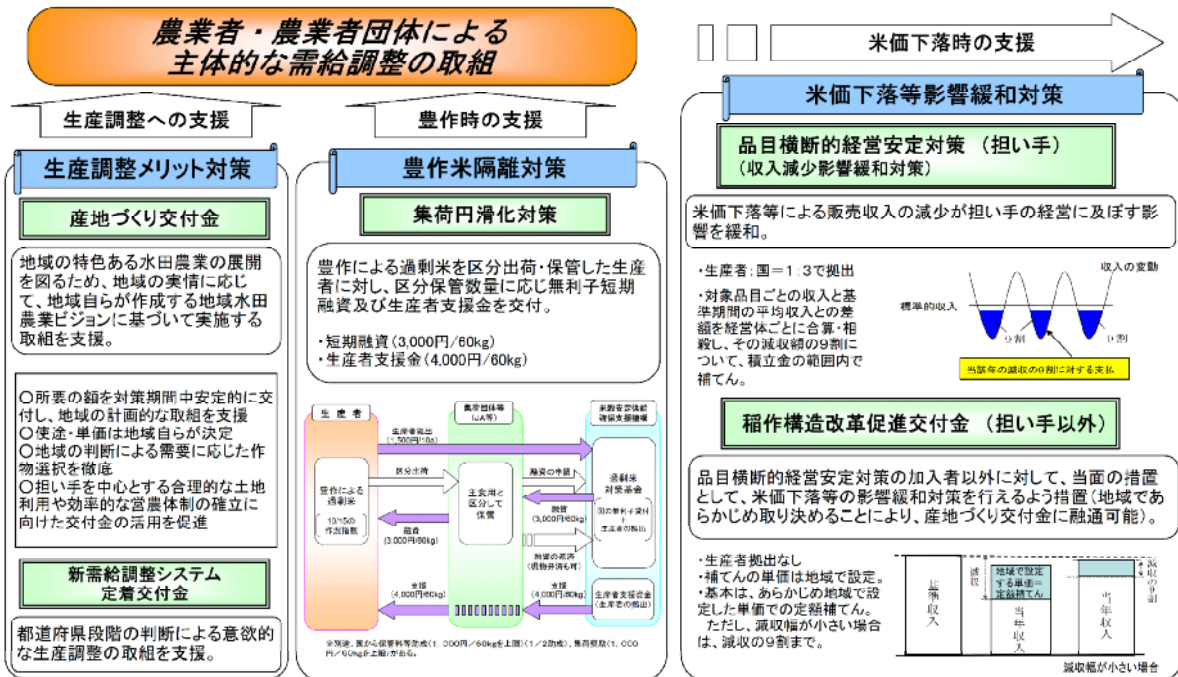
第2ステージの2007（平成19）年産からは、水田において新たな経営所得安定対策が導入されることを踏まえ、米の生産調整支援対策について所要の見直しを図った。米の需給調整については、農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム（農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供される需給に関する情報や市場のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して、生産を実行していくシステム）へ移行した。

### イ 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

<sup>116</sup> 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（後述）、見直しの結果、そうした色彩が緩和されることとなった。

米政策改革推進のための主な対策（2007（平成19）年産～）



資料：農林水産省

金引下げ問題<sup>117</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）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。

<sup>117</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。

## ウ 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>118</sup>。また、2009(平成21)年度第1次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。

## (2) 農業者戸別所得補償制度と米政策

### 「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。参議院選挙の結果、民主党が第一党に躍進したことから、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)」が参議院に提出された。同法案は、参議院において賛成多数で可決されたが、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、「6次産業化ビジョン」を公表し、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一つとして、「戸別所得補償制度」の導入が示された。2009(平成21)年1月、第171回通常国会では、「6次産業化ビジョン」を法案化した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案(筒井信隆君外4名提出、衆法第2号)」を衆議院に提出した。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一つとして、「戸別所得補償制度」の創設<sup>119</sup>により、農業を再生し、食料自給率を向上させることを掲

<sup>118</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>119</sup> 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こととし(所要額1兆円)2010(平成22)年度に調査・モデル事業・制度設計を実施、2011(平成23)年度から本格実施するとしている。

げた。この総選挙の結果、政権交代が実現した。

### 戸別所得補償制度に関するモデル対策

2010(平成22)年度予算案においては、2011(平成23)年度の戸別所得補償制度の本格実施に向けて、事業の効果や円滑な事業運営を検証するために、「制度のモデル対策」(総額5,618億円)として 自給率向上のための戦略作物等への直接助成(水田利活用自給力向上事業:2,167億円) 自給率向上の環境整備を図るための水田農業経営への助成(米戸別所得補償モデル事業:3,371億円)を内容とする対策を実施し、2011(平成23)年度からの本格実施への円滑な移行に資するとしている。なお、戸別所得補償制度に関する法案は、モデル対策の実施状況や国民からの意見などを精査し、法案の内容を詰めていく必要があるため、今通常国会ではなく、秋の臨時国会へ提出するとされている<sup>120</sup>。

#### ア 水田利活用自給力向上事業(自給率向上事業)

自給率向上事業は、自給率の向上を図るため、水田を有効活用して、麦・大豆・米粉用米・飼料用米等の生産を行う販売農家に対して、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もので、従来の助成金体系を大幅に簡素化し、全国统一単価により助成するものである。また、これまで需給調整に参加してこなかった農家が参加しやすくなるよう、米の「生産数量目標」の達成に関わらず助成対象とするとしている。

現行に比べて助成額が減少する地域における影響をできる限り緩和するため、「単価設定の弾力的運用等」(その他作物に対する助成を活用した、新規需要米を除く戦略作物への加算、麦・大豆・飼料作物の間の単価調整、二毛作助成可能地域の激変緩和効果)や単価設定の弾力的運用等の取組を行っても、なお、減少分の激変緩和を行う必要がある場合の措置として、別途の「激変緩和調整枠」を設け、単価変動の大きい作物への加算を実施する「激変緩和調整枠の設定」による激変緩和措置を講じている。

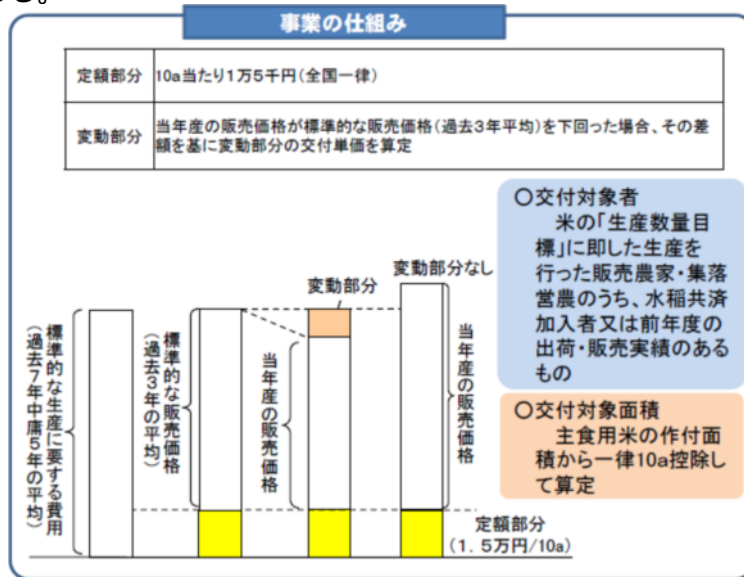
事業の仕組み	
<b>①交付金単価</b>	
水田での作付面積に応じ、 <b>全国统一単価</b> (その他作物を除く)で交付。	
作物	単価(10a当たり)
麦、大豆、飼料作物	35,000円
新規需要米 (米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、WCS用種)	80,000円
そば、なたね、加工用米	20,000円
その他作物(都道府県単位で単価設定可能)	10,000円
二毛作助成(主食用米と戦略作物又は戦略作物同士の組み合わせ)	15,000円
※ 制度変更に伴い交付額が減少する地域に対し激変緩和を措置。	
<b>②交付要件</b>	
捨て作りを防止し、需要に応じた生産を促進するため、実需者との出荷契約等を確認。	

資料：農林水産省「戸別所得補償制度推進本部(第4回)」配布資料(2009(平成21)年12月22日)

<sup>120</sup> 農林水産省「赤松農林水産大臣記者会見概要」(2010(平成22)年1月5日)

## イ 米戸別所得補償モデル事業（米のモデル事業）

米のモデル事業は、意欲ある農家が水田農業を継続できる環境を整えることを目的に、生産に要する費用が販売価格を恒常的に上回る米に対して、所得補償を直接支払により実施するものである。



資料：農林水産省「戸別所得補償制度推進本部（第4回）」配布資料（2009（平成21）年12月22日）

## 米政策

米の生産調整は、米の需給均衡を図ることを目的として1971（昭和46）年度から本格実施されてきた。これに対し、民主党は、「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、2010（平成22）年度に実施される米のモデル事業は、米の生産数量目標に即した生産（生産調整）を行い補償を受けるか否かは農家の判断に委ねられるもので、生産調整の選択制というべきものである。また、従来の転作奨励金に相当する自給率向上事業は、米の生産数量目標の達成に関わらず対象作物の作付面積に応じて交付されるので、これまでの制度と比べれば生産調整の実効性が低下する可能性もある。なお、農林水産省は、2010（平成22）年産米の需要見通しを813万tと発表し、生産数量目標も同量と設定された。

また、米の備蓄運営ルールについて、現行制度では米を主食用として買い入れ、保管後、主食用として売却する回転備蓄方式（100万t）となっている。民主党は、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ことを主張していたが、2009（平成21）年産米の政府買入に当たっては、現時点で生じている在庫水準100万tとの差（16万t）について買い入れることとされ、当面は現行の備蓄水準（100万t）が維持されることとなった。



## (5) 課題

### 現行制度の評価・検証

現行の水田・畑作経営所得安定対策については、2010（平成22）年度は継続実施されるが、2011（平成23）年度の戸別所得補償制度の本格実施に際しては、大幅な改変が求められる。現行対策が2007（平成19）年産の導入以降、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。

### 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、2010（平成22）年度予算概算決定においては、モデル対策の財源を捻出するため、土地改良事業予算を要求額から半減以上縮減した。これについて、農政の大転換に当たり、公共事業予算の縮減は当然であり、土地改良事業よりも農家への直接補償の方が、経営安定、食料自給率向上に資するという見方が成り立つ一方、所得補償だけが農業施策ではなく、農業の生産基盤の整備が進まなければ、農業経営の体質強化、食料自給率向上は達成し得ないとの批判も成り立つ。これらを踏まえ、農業施策、農業予算の在り方について、議論を深めることが求められる。

### 望ましい農業構造の確立への対応

品目横断的経営安定対策（水田・畑作経営所得安定対策）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。2010（平成22）年度予算に盛り込まれたモデル対策においても、経営規模要件は課されていない。米のモデル事業の交付金は、生産数量目標に即した生産を行っていれば、経営努力のいかに関わらず交付されることとなる。そのため、農業の構造改革のインセンティブが働かないという批判が成り立つ。これに対し、米のモデル事業の交付金は全国一律の単価とすることにより、努力すれば所得が増える仕組みとなっていること、一定水準まで所得を補償する「岩盤」を導入したことにより、収入額の見通しが立ち、規模拡大に取り組める環境ができたことなどから、構造改革のインセンティブが働くと反論されることとなる。これらを踏まえ、望ましい農業構造の確立への政策対応の在り方、効率的かつ安定的な農業経営の捉え方について、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懸念もある。これに対しては、担い手への農地の出し手は稲作経営を行っていないことが多く、新たに機械・施設の導入をしてまで自ら稲作経営を再開することは想定しにくいとの見方もある。

また、集落営農から脱退して単独で米のモデル事業の交付金を受けたいと考える農家が出てくることが想定される。この場合、集落営農からの脱退について同意が得られていることを確認できる書類の提出が求められているが、この措置では集落営農を維持する効果は期待できないとの見方がある。これに対して、集落営農で作業を集約することによりコストが下がり、個人経営よりも交付金のメリットが大きくなるので、集落営農から脱退して単独で交付金を受けることは想定しにくいとの反論が成り立つ。

これらを踏まえ、担い手・集落営農の育成、農地利用集積における出し手へのインセンティブ賦与の在り方について、改正農地法の施行状況も見据えつつ<sup>121</sup>、十分な議論が求められる。

#### 米の需給、米価に与える影響

自給率向上事業は、米の「生産数量目標」の達成に関わらず助成対象とすることとされていることから、米の需給緩和と米価下落をもたらすとの懸念がある。また、米のモデル事業は、定額部分に加え変動部分の単価も用意されていることから、市場に米価下落を容認するとのシグナルを発信し、更なる米価下落を誘発するのではないかと懸念がある。米価下落局面において所得を補償するためには更なる財政負担が求められ、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。

これに対し、米のモデル事業は、米の「生産数量目標」に即した生産を行った農業者に所得補償をするという強力なメリット措置であり、今まで生産調整に参加してこなかった農業者が新たに生産数量目標に即した生産を行うことが見込まれる、自給率向上事業では、米の需給調整に全面的に参加していなくても、麦・大豆等の生産を行えば交付対象としていることから、今まで生産調整に参加してこなかった農業者が、段階的に転作に取り組むことが期待されることから、米の需給は引き締まり、米価は下落しないと反論される。

以上を踏まえ、制度が市場に与える影響について十分監視していく必要がある。

#### 自給率向上事業の助成額に係る激変緩和措置の効果

自給率向上事業については、従来の助成体系を大幅に簡素化し、全国统一単価の設定など分かりやすい仕組みとなった反面、全国统一単価が現行の助成水準を下回る地域もあり、産地が瓦解することが懸念される。このため、単価設定の弾力的運用、激変緩和調整枠の設定といった措置を講ずることとしている。この措置により従来の助成水準が維持さ

<sup>121</sup> 38頁参照。

れることが期待される一方、激変緩和効果はあっても、影響は完全には払拭できず、産地の生産体制に少なからず影響を与えることも考えられる。産地確立交付金等現行の制度からの円滑な移行について、議論が求められる。

#### 米のモデル事業の全国一律単価（定額部分）の水準の妥当性

米のモデル事業の全国一律単価（定額部分）は15,000円/10aとされているが、中山間地域など条件不利地域ではこの水準をもってしてもコスト割れを補てんできないのではないかと疑義がある。これに対しては、別途、中山間地域等直接支払制度が措置されており、この単価水準で条件不利地域のコスト割れを十分補うことができるとの反論が成り立つ。

また、効率的な経営を行い、米で十分利益を上げている経営に対しても交付するのは不公平との見方が成り立つ一方、こうした経営にあっても、米の生産数量目標に即した生産を行うことが支給要件とされており、需給調整を維持する上で妥当な措置との見方がある。

いずれにしても、モデル対策の実施状況を踏まえ、単価水準をはじめとする制度の在り方について検証していくことが求められよう。

#### 今後の米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。

## 2 農地政策の改革の実施

(担当調査員：梶原 武、内藤義人、碓井扶美子(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、農用地区域内農地の確保)、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、2009(平成21)年12月15日に施行された。

### (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。



### 3 農協改革

(担当調査員：牛丸禎之、安部幸也、鈴木里沙(内線 3374))

#### (1) 農協の経済事業改革及び全農改革

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>122</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た<sup>123</sup>。このため、JAグループでは、経済事業改革に重点を置いた抜本的な改革に取り組んできた。

農協改革の中でも、全農は、再三にわたる不祥事<sup>124</sup>により農業者・消費者の信頼を著しく失墜させたとして、2005(平成17)年10月に農林水産省から業務改善命令が発出されるなど、その改革の断行が強く求められていた。全農は、改善計画に基づき改革を進めた結果、2009(平成21)年4月には、同省から、JA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。

#### (2) 農協をめぐる課題

##### 農政転換の中で求められる農協の在り方

農協による経済事業を中心とした改革が取り組まれている一方、近年、多様な農業経営体の出現、販売・流通ルートが多様化、生産者の加工・販売や他産業への進出(6次産業化)といった農業・農村をめぐる情勢が大きく変化していることを踏まえ、農協においてもこのような変化を的確に捉えて新たな事業・組織展開を図ることが期待されている。

農林水産省では、2009(平成21)年5月から8月にかけて「農協の新事業像の構築に関する研究会」において、農協自らが新たな事業像を構築するに当たっての参考となる事項について議論し、これまでの検討内容を「座長とりまとめ」として整理している<sup>125</sup>。本とりまとめでは、多様化する農業者ニーズ<sup>126</sup>や複雑化する流通、消費者・実需者等への期待に

<sup>122</sup> 本節では、「総合農協」について記述している。

<sup>123</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。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、『答申』の項目の多くは、すでに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>124</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、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>125</sup> 農林水産省に設置されている政策検討のための審議会・勉強会の見直しが行われ、79ある勉強会のうち50が廃止されることに決まった。このうち、「農協の新事業像の構築に関する研究会」は廃止される予定。(赤松農林水産大臣記者会見(2010.1.15)、『農業協同組合新聞』(2010.1.19))

<sup>126</sup> 組合員への意識調査結果では、農協に対し、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

応えるべく、時代に即応した農協事業の展開が必要とし、販売力の強化、生産資材コストの縮減、地域の活性化、情報提供機能の強化といった新たな農協事業の基本方向を提起し、農協自らが一丸となって事業改革に取り組むことを求めている<sup>127</sup>。

一方、民主党は、6次産業化ビジョン等において、農協等を6次産業化の推進に当たり重要な役割を果たすべきものとして位置付けており、その役割が発揮されるよう、信用・共済・経済事業の総合的・一体的運営や事業運営の透明性確保、政治的中立<sup>128</sup>の確保、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、基本計画の見直しに向けて食料・農業・農村政策審議会企画部会は検討を行ってきたが、現政権発足後の会合で示した「政策課題の整理」<sup>129</sup>では、農協の経済事業について、販売事業と購買事業の両面で更なる事業改革を進めていくことを課題としている。

以上を踏まえ、現政権における農協の事業改革に関する基本的考え方を明らかにする必要がある。

また、平成22年度から実施が予定されている戸別所得補償制度モデル対策の推進に当たっては、国・都道府県・市町村が連携し、地域水田農業協議会の機能も活用しながら取り組むとされている。このような農政転換が行われる中、農協の果たす役割と新たな基本計画における位置付けが課題となろう。

#### 規制・制度改革における農協事業の見直し

行政刷新会議では、2010（平成22）年1月に、今後取り組むべき規制・制度改革の重点分野を示し、同年6月を目処に対処方針を取りまとめる方針を公表した。重点分野とされた農業分野における重要取組課題の中には、農業経営の適正化の観点から信用事業を行う農協に対する金融庁検査・公認会計士監査の実施、競争促進及び消費者利益の確保の観点から農協の各連合会に対する独占禁止法の適用除外<sup>130</sup>の解除が掲げられている。

規制・制度改革の議論に当たっては、相互扶助を基本理念とする協同組合と見直し対象制度の関係を整理した上で、協同組合としての農協系統の事業活動の在り方について検討を行う必要がある。

を求める農業者が多い（「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のアンケートでは、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））。

<sup>127</sup> JAグループでは、第25回JA大会（2009（平成21）年10月）で2010（平成22）年度から3カ年のJAグループの取組方針を決定。「農業の復権」「地域の再生」「JA経営の変革」を3本柱に据え、農業生産額と農業所得額の増大を目指し各JAが地域農業戦略を策定、組合員・地域住民のくらしの総合的な支援、JAグループ事業伸長等を進めることとしている。

<sup>128</sup> 民主党は、特定政党による協同組合等の利用禁止の規定を明文化した「農業協同組合法等の一部を改正する法律案」を第170回国会に提出。第171回国会に継続後、参議院で可決されたが、2009（平成21）年7月の衆議院解散により審査未了、廃案となった。

<sup>129</sup> 食料・農業・農村政策審議会企画部会（第13回）（2009（平成21）年10月21日）配布資料「政策課題の整理」8頁

<sup>130</sup> 農協系統は、他の協同組合と同様、独占禁止法の一部が適用除外とされている（独占禁止法第22条、農協法第9条）が、不正な取引方法や一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に対価を引き上げることとなる場合には適用除外とはならない。

## 4 農業制度金融の見直し

(担当調査員：牛丸禎之、安部幸也、鈴木里沙(内線 3374))

農業経営向けの融資については、総額 2.2 兆円(平成 20 年 3 月時点)のうち、制度資金<sup>131</sup>のシェアが約 7 割(1.5 兆円)であり、また、貸付原資別のシェアでは農協系統が約 6 割(1.3 兆円)(株)日本政策金融公庫資金(以下「公庫」という。)が約 4 割(0.8 兆円)となっている<sup>132</sup>。

制度資金については、現政権下で、2009(平成 21)年 10 月 21 日に開催された第 13 回食料・農業・農村政策審議会企画部会において、農政の方向として、補助金から融資に重点を置く考えが示されるとともに、「意欲ある農業者の資金調達の円滑化を図る観点から、スーパー L 資金等の資金借入れの際の負担軽減や農業改良資金の貸付けプロセスの改善、農業法人等の資金調達チャネルの多様化へ対応した保証保険制度の見直しを検討することが必要」との課題が示された。

このような中、国が特別会計から貸付原資を供給している農業改良資金<sup>133</sup>及び担い手育成農地集積資金<sup>134</sup>については、行政刷新会議「事業仕分け」において、予算の見直し(国庫での負担は利子補給の範囲内で実施)の評価結果となった。これを受け、政府は 2010(平成 22)年度予算案において、それらの資金の利子補給金等に関する予算を計上するとともに、併せて、スーパー L 資金等について貸付当初 5 年間を実質無利子化する特別融資枠(1,500 億円)の設定や、農業者の運転資金に無担保無保証人の特別融資枠(700 億円)の設定や融資保険<sup>135</sup>の対象機関を銀行・信用金庫に拡大すること等に関する予算を計上している。

また、政府は、第 174 回国会に「農業経営に関する金融上の措置の改善のための農業改良資金助成法等の一部を改正する法律案」(内閣提出第 24 号)<sup>136</sup>を提出した。今般の改正法案については、農業の 6 次産業化や食料自給率の向上等が課題とされる中で、農業改良資金等の実施状況に対する評価が求められるとともに、改正法案の農政上の位置付けや期待される効果、新たな基本計画における農業制度金融の位置付け等が論点となろう。

<sup>131</sup> 制度資金：政府系金融機関から、又は民間金融機関が国等からの利子補給等を受けることにより、長期・低利で融通される資金

<sup>132</sup> 食料・農業・農村政策審議会企画部会(第 11 回)(2009(平成 21)年 7 月 2 日)配布資料「農政改革の検討状況について(参考資料)」8 頁

<sup>133</sup> 農業改良資金：広く主業農家を対象に、生産・加工・販売分野での新たなチャレンジ性のある取組等に対して、都道府県が無利子で貸し付ける資金

<sup>134</sup> 担い手育成農地集積資金：経営体育成基盤整備事業等の完了時まで、担い手への農地利用集積率の一定割合以上の増加、認定農業者等の一定割合以上の増加等を要件に、公庫等が無利子資金(担い手育成農地集積資金)を土地改良区等に貸し付ける資金

<sup>135</sup> 融資保険：都道府県段階の農業信用基金協会による保証保険では対応困難な大口融資案件について、(独)農林漁業信用基金に直接保険に付すことにより、保証保険制度を補完する制度。現在は、対象金融機関は、農林中央金庫等農協系統金融機関に限定されている。

<sup>136</sup> 具体的には、農業改良資金の貸付主体を都道府県から公庫等に変更し、農業改良資金等について、政府が当該公庫等に対し特別会計からの原資貸付方式から、一般会計からの利子補給による方式に変更するとともに、(独)農林漁業信用基金による融資保険の対象に銀行等の貸付を追加する等の措置を講ずることとしている。



### 第3 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、碓井扶美子(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、今後長期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。

2005(平成17)～2009(平成21)年度においては、本制度の第2期対策が取り組まれ、

2008(平成20)年度までで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たところである。

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、2009(平成21)年3月から本制度の検証と今後の在り方等の検討を重ね、同年8月に最終報告書を取りまとめた。

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。

一方、民主党は、「6次産業化ビジョン」においては、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た。

現政権は、前政権下の検討会報告を受け、1ha以上の一団の農用地要件の緩和や、高齢農家も安心して参加できる地域ぐるみの取組の推進など制度を見直した上で、第3期対策として実施することとし、2010(平成22)年度予算案において、中山間地域等直接支払交付金として265億円を計上する一方、制度の法制化を内容とする法案の提出は第174回国会においては予定していない。

#### 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た。

現政権は、2010(平成22)年度予算案においては、本対策について従前のスキームを維

持し、対策の評価検証事業を拡充して、273億円（基金を含む。）を計上する一方、制度の法制化を内容とする法案の提出は第174回国会においては予定していない。

#### 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、2010（平成22）年度よりスタートする第3期対策の詳細と、恒久措置化に向けた検討のタイムテーブル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（恒久措置化）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>137</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>138</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>139</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。

<sup>137</sup> 32頁参照。

<sup>138</sup> 50～61頁参照。

<sup>139</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12月末現在、同法に基づく農商工等連携事業計画は306件認定されている。

2010(平成22)年度予算案においては、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131億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地産地消・商品開発・販路拡大等、食品産業の環境対策や再生可能エネルギーを利活用する取組等、HACCP導入やコンプライアンスの徹底等の取組、「緑と水の環境技術革命」の実現に向けた事業可能性調査、人材育成等への支援を掲げている。

また、政府は、第174回国会において、「農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化の促進に関する法律案(仮称)」を提出する予定としている。これは、農山漁村の6次産業化を推進するため、国が策定する農山漁村の6次産業化の促進に関する基本となる方針の制度並びに当該方針に即した農林漁業者等が農林水産物等の生産及びその加工又は販売を一体的に行う事業活動に関する計画及び当該事業活動に資する研究開発に関する計画の制度を創設するとともに、これらの計画の実施に対し農業改良資金の償還期間を延長する等の支援措置を講ずるものである。

#### 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。

民主党は、「6次産業化ビジョン」において6次産業化を実現するため、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きた。しかしながら、2010(平成22)年度予算案に掲げられた「未来を切り拓く6次産業創出総合対策」は、従来と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で、第174回国会に提出予定の関連法案は、農林漁業者等が6次産業化の事業活動に関する計画を策定・実施した場合に、農業改良資金の償還期間を延長する等の支援措置を講ずるものであり、ともに、政策手法の見直しの総合的・一体的な実施には至っていないと言えよう。

そこで、「6次産業化ビジョン」と予算・提出予定法案との間の政策手法のギャップの理由について明らかにしつつ、6次産業化推進策の在り方について、議論が求められる。また、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・一体的に実施することは、従来の政策手法を大幅に見直すことを意味し、農林水産行政の枠組みを超えた政策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

2008(平成20)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199億円で前年度に比べ14億円(対前年比8%)、被害面積は10万haで前年度に比べ0.9万ha(対前年比10%)増加、被害量が49万tで前年度に比べ8.4万t(対前年比21%)増加している。

## 主要な獣種別の被害金額

については、シカが58億円で前年度に比べ11億円(対前年比24%)増加、イノシシが54億円で前年度に比べ4億円(対前年比7%)増加、サルが15億円で前年度に比べ0.6億円(対前年比4%)減少している。

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>140</sup>。

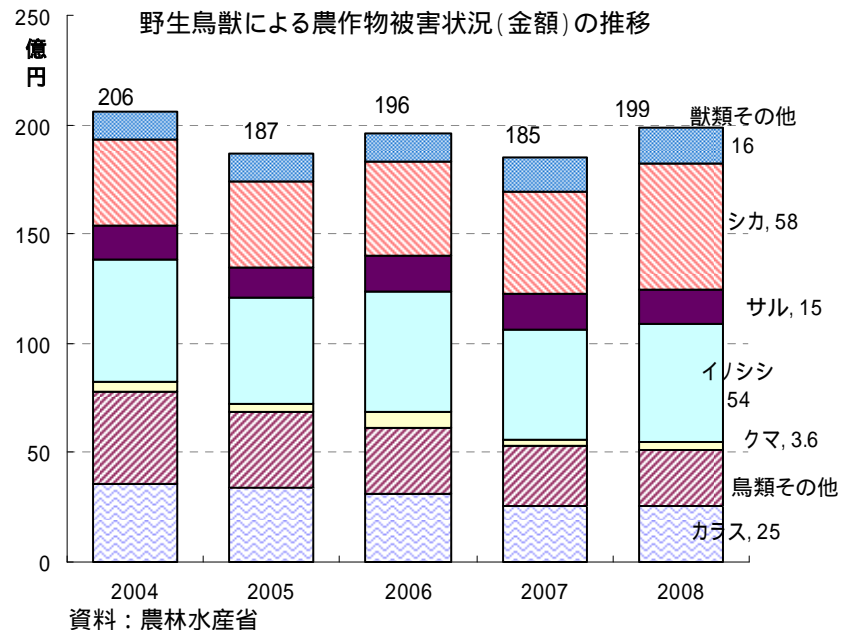
被害が拡大している要因としては、

- ・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、2007(平成19)年度の被害総面積は約0.6万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



<sup>140</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)

年8月から、国有林での全国調査に着手した<sup>141</sup>。

#### 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、食害等の被害も発生しており、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

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ったことから、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。

#### (3) 課題

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、同年度及び2009(平成21)年度の予算でそれぞれ28億円を措置してきた。2010(平成22)年度概算要求において、農林水産省は、本事業に約30億円を要求していたが、2009(平成21)年11月の行政刷新会議の事業仕分けで、本事業については「自治体の判断に任せる」と評決された。これを踏まえ、農林水産省は、地方の自主性・裁量性を高めるために都道府県への交付金とする見直しを行い、2010(平成22)年度予算案で鳥獣被害防止総合対策交付金として約23億円を計上している。交付金化及び減額されても、市町村において十分な鳥獣被害防止の取組ができるのか、説明が求められよう。

また、2009(平成21)年の被害防止計画の作成状況をみると、2010(平成22)年3月までに、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、行政や研究機関等間で共有し、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。

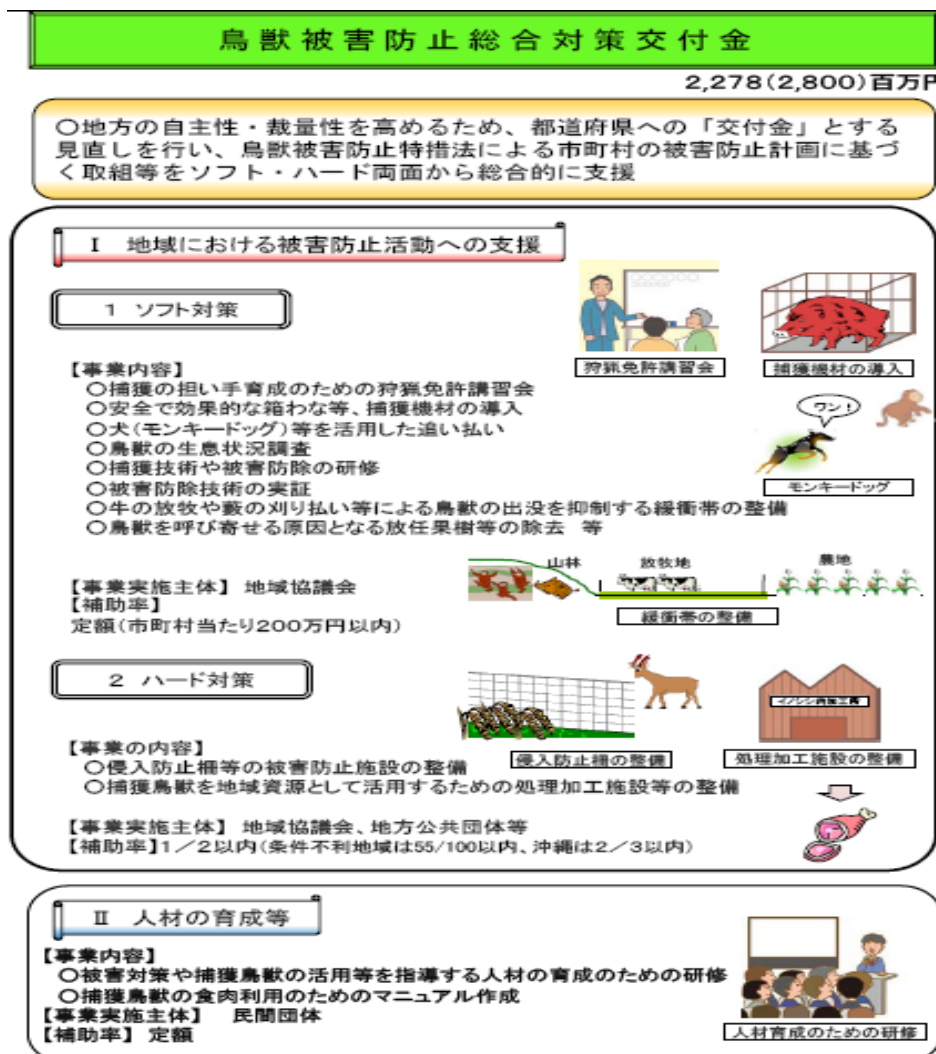
最近では、捕獲・駆除したイノシシやシカの肉を地域の特産品として商品化する取組も

<sup>141</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。

その他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。

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。

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、住民による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、市町村等の地方自治体には、地域住民の意欲を引き出すコーディネーター的な役割を担うことが必要であろう。宇都宮大学は、鳥獣害対策にかかわる地域住民等をまとめ、指導する人材を1年又は2年かけて育成するための「里山野生鳥獣管理技術者養成プログラム」を2009(平成21)年9月から開講しているが、このプログラムでは、鳥獣の生態や被害対策とともに、地域住民の意見を集約し地域単位で意思形成する方法等も教えている<sup>142</sup>。鳥獣による農林水産業被害防止には、長期的な視点に立った取組も必要である。



資料：農林水産省

142 『日本農業新聞』(2010.1.10)

## 第4 食の安全と安心の確保

(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>143</sup>が、残留基準値を超えるメタミドホス<sup>144</sup>やアフラトキシン<sup>145</sup>が検出された中国産米等の事故米穀<sup>146</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つたこと、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(2009(平成21年)年)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>147</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>148</sup>。

<sup>143</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>144</sup> メタミドホス：有機リン系化合物で殺虫剤の一種

<sup>145</sup> アフラトキシン：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。

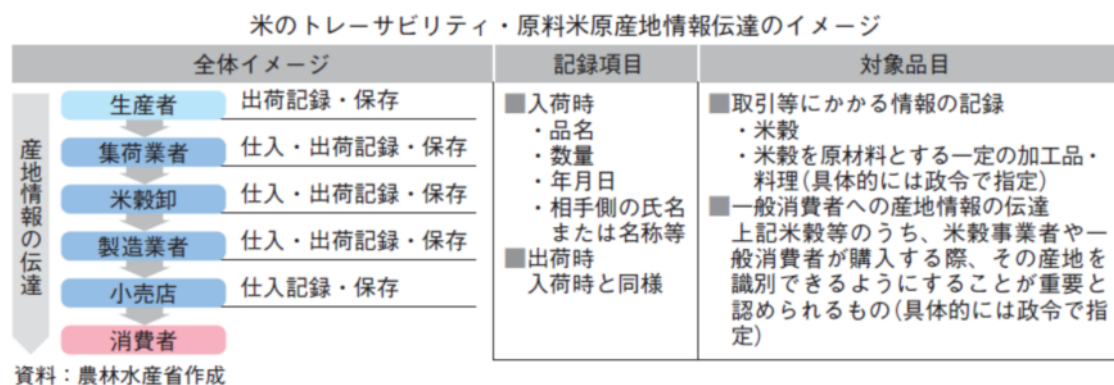
<sup>146</sup> 事故米穀：保管中にカビの発生、水漏れ等の被害を受けたもの又は基準値を超える残留農薬が検出されたものであり、用途を限定して売却するもの(工業用、飼料用等)。

<sup>147</sup> 食品の流通経路情報：食品の流通した経路及び所在等を記録した情報

<sup>148</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



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>149</sup>の記録・保存等が義務付けられることとなった<sup>150</sup>が、民主党は、第171回通常国会（2009(平成21年)年）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>151</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<sup>152</sup>。



### 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>153</sup>が取りまとめられた。この提言を踏まえ、同省は、2009(平成21)年12月、2010(平成22)年度の組織・定員改正として、本省については、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、地方出先機関については、米の売買・管理業務は行わないこととし、現行の地方農政事務所等を「農政・統計」と「消費・安全」を推進する「地域センター」等に再編する案を示した。これを受け、第174回国会に、「農林水産省設置法の一部を改正する法律案」(内閣提出第25号)が提出された<sup>154</sup>。

生まれたすべての牛と生体で輸入された牛への個体識別番号が印字された耳標の装着、牛肉の流通・販売段階における個体識別番号の伝達、記録等が義務付けられており、牛の出生から消費者に供給されるまでの間の追跡・遡及が可能となっている。

<sup>149</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>150</sup> 米のトレーサビリティについては、2010(平成22)年10月1日施行

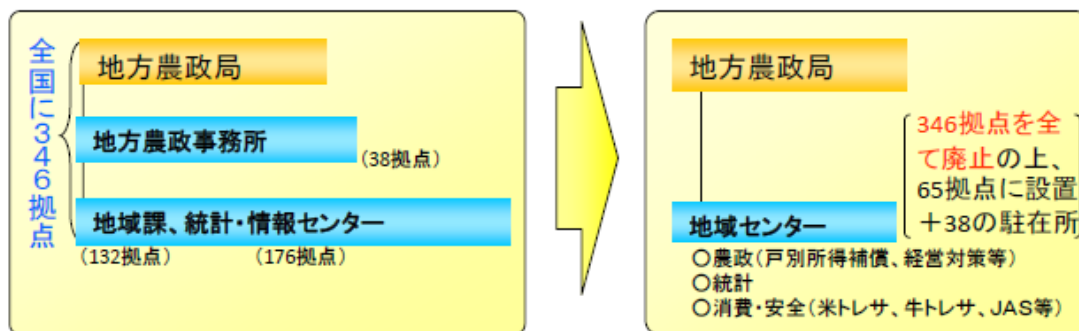
<sup>151</sup> 2009(平成21)年7月、衆議院の解散により廃案となった。

<sup>152</sup> 農林水産省は、飲食料品の入出荷記録の作成・保存については、米のトレーサビリティの実施状況を踏まえて検討することとしている。

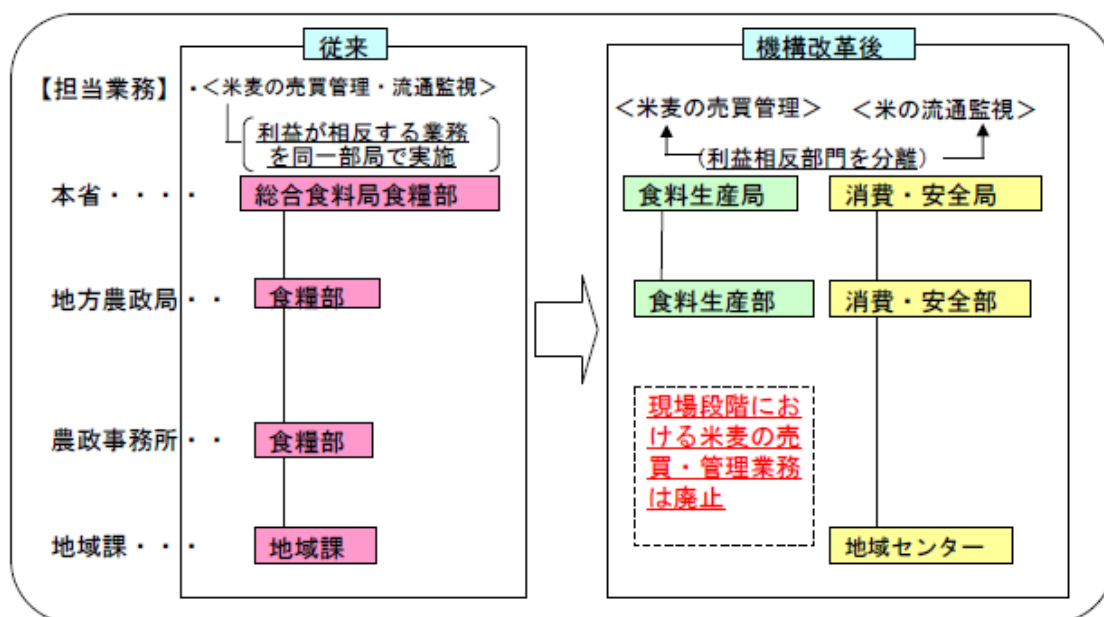
<sup>153</sup> 農林水産省改革のための緊急提言(2008(平成20)年11月)

<sup>154</sup> 併せて、「地方自治法第156条第4項の規定に基づき、地方農政局及び北海道農政事務所の地域センターの設置に関し承認を求めるの件」(内閣提出、承認第2号)が第174回国会に提出された。

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12月)

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>155</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。

<sup>155</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(2009(平成21)年)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<sup>156</sup>。

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

<sup>156</sup> 原料米の産地情報の伝達については2011(平成23)年7月1日、JAS法の罰則規定については2009(平成21)年5月30日施行。

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<sup>157</sup>、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(平成20)年）に提出し<sup>158</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おり<sup>159</sup>、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。

---

<sup>157</sup> 原料原産地表示の拡大については、今後、消費者委員会において議論が開始される予定である。

<sup>158</sup> 2009（平成21）年7月、衆議院の解散により廃案となった。

<sup>159</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

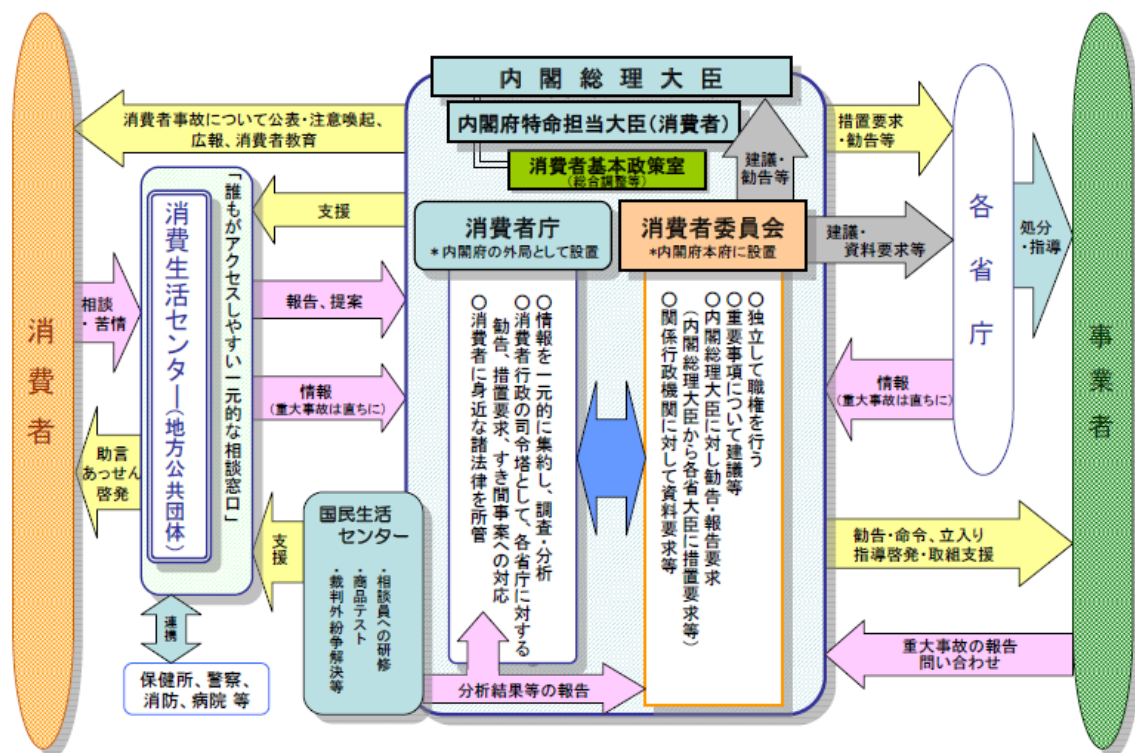
縦割り行政の弊害により、相次ぐ食品表示偽装や新卒の悪徳商法など国民の生活や生命に関わる事件への政府の対応が遅れたことを踏まえ、消費者行政の一元化が進められてきた。

第171回通常国会（2009(平成21)年）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>160</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>161</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>160</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>161</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>162</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>163</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>164</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場合、日本政府は、違反した出荷施設からの牛肉の輸入を停止し、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る対応をとっている。調

<sup>162</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>163</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>164</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。

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ることを確認した後、輸入手続き停止が解除される<sup>165</sup>。

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、政権交代以降初めて発覚した2009（平成21）年10月の違反事例について、現政権はこれまでと同様の対応をとっている<sup>166</sup>。政府は、こういった違反事例の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>167</sup>としている<sup>168</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。

<sup>165</sup> 調査報告書が提出された後に、厚生労働省及び農林水産省が現地査察を行う場合もある。

<sup>166</sup> 2009（平成21）年10月10日に公表された違反事例に係る牛肉の出荷施設であるタイソン社レキシントン工場について（同月9日に輸入手続き停止）、米国農務省は日本政府に同年11月6日に調査報告書を提出した。また、厚生労働省及び農林水産省は、米国における牛肉の日本向け輸出プログラム遵守状況を確認するため、2009（平成21）年11月に現地査察を行い、その中でタイソン社レキシントン工場の査察も行った。査察の結果、同工場について、違反の原因はシステムの問題でなく偶発的なものであることを確認したため、2010（平成22）年1月20日に輸入手続きの停止を解除した。

<sup>167</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>168</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（2010（平成22）年2月現在）。

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>169</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いたが、2010(平成22)年度予算案には、そのための予算を計上していない。現政権は、全頭検査に対する国庫補助の予算を計上しないと決定した経緯や理由を明らかにする必要がある。

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>170</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>171</sup>を発表した。

---

169 『産経新聞』(2008.7.25)等

170 食品安全委員会(第249回)(2008(平成20)年7月31日)議事録

171 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>172</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>173</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>174</sup>、ヒトからヒト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。2009（平成21）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>175</sup>、各国は新型インフルエンザ対策に力を入れている。

<sup>172</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>173</sup> 山口県、大分県、京都府で発生。

<sup>174</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>175</sup> 2009（平成21）年発生した新型インフルエンザの感染症例数は同年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>176</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>177</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付け、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、2008(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

2009(平成21)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(2005(平成17)年11月15日策定、2009(平

<sup>176</sup> 農場の飼育衛生管理：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>177</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。

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」に基づき、政府一体となって取り組んできた<sup>178</sup>。

農林水産省は 2009 (平成 21) 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、政府は 2010 (平成 22) 年度予算案で、「新型感染症発生時等の食料供給能力向上対策事業」として、食品事業者の事業継続計画策定の促進のために 3 億円を計上している。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と見られ、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

2009 (平成 21) 年 10 月に大阪府の養豚場で、また、2010 (平成 22) 年 1 月に山形県の養豚場で、豚がヒト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、移動自粛を解除した。山形県の事例については、発生農場は感染疑いが確認された当初 (2010 (平成 22) 年 1 月 13 日) から移動自粛をしており、遺伝子検査等で異常がないことが確認されるまで移動自粛が継続される。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、ヒト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ヒト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>179</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、2009 (平成 21) 年 4 月以降、カナダやメキシコなど 23 カ国 (日本を含む) で確認されている。

<sup>178</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>179</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5 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、安部幸也(内線 3374))

#### (1) 森林・林業、木材自給率の動向

我が国国土の3分の2を占める森林は、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おり、それらのうち、戦後に造林した人工林は資源として利用可能な時期を迎えつつある。しかしながら、木材価格の低迷等による森林所有者の施業意欲の低下、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、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、ロシア材丸太輸入量の減少による国産材への原料転換や木材の加工技術の向上による国産材の利用拡大の進展等に伴い、1999(平成11)年には20%を下回っていた我が国の木材(用材)自給率は、2008(平成20)年には24.0%となるなど4年連続で向上している。

#### (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。

2005(平成17)年2月の京都議定書の発効を受け、同年4月、我が国では、その確実な達成に向け、「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%削減約束のうち、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、目標達成のため、従来の整備水準の1.6倍に当たる毎年55万haの間伐等の森林整備が推進されている<sup>180</sup>。

しかしながら、2008(平成20)年現在における我が国の温室効果ガス総排出量(速報値)は、基準年比1.9%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2.5%の排出削減が必要な状況である。これに対し、鳩山内閣総理大臣は、2009(平成21)年9月、国連気候変動サミット(ニューヨーク)における演説の中で、温室効果ガス排出量を2020(平成32)年までに1990年比で25%削減することを目指す中期目標を表明した(17頁第1-3(2)参照)。

このような中、2009年(平成21年)12月、デンマークのコペンハーゲンにおいて、COP15、京都議定書第5回締約国会合(CMP5)等が開催された。そこでは、森林関係に

<sup>180</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(毎年20万haを追加した年間55万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。また、2012(平成24)年度までの間伐等の促進を目的とする「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法」が2008(平成20)年5月より施行され、追加の間伐等の森林整備を後押ししている。

関し、2013（平成25）年以降の次期枠組みにおける先進国の森林等吸収源の取扱い<sup>181</sup>や途上国における森林減少・劣化に由来する排出の削減<sup>182</sup>等について、各作業部会における議論が進められたが、COP、CMPの場においては、他の議題を含めていずれも具体的な決定には至らず、今後も引き続き検討されることとなった。

### (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>183</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。

その後、政府は、「独立行政法人整理合理化計画」（2007（平成19）年12月閣議決定）において、その実施を2010（平成22）年4月の前までとし、旧（独）緑資源機構が実施していた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た。なお、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>184</sup>。

一方、民主党は、6次産業化ビジョンの中で、国有林野事業特別会計について、その在り方を抜本的に見直す方針を示していた（後述64頁2（1）、66～67頁（4）参照）。

こうした中、現政権下では、2009（平成21）年12月25日に農林水産省が取りまとめた「森林・林業再生プラン」（後述64～65頁2（2）参照）において、国有林野の「組織・事業の全てを一般会計に移行することを検討」とすることとした。さらに、政府は、同日閣議決定した「独立行政法人の抜本的な見直しについて」において、「独立行政法人整理合理化計画」に定められた事項は当面凍結し、独立行政法人の抜本的な見直しの一環として再検討することとし、同時に「国の行政機関の定員の削減について」（2006（平成18）年6月閣議決定）の純減目標数から、国有林野事業にかかる純減数を除くこととした。

<sup>181</sup> 先進国の森林等の吸収源について、第一約束期間に引き続き目標達成手段として適用可能とすべきとの意見では一致しているが、具体的な吸収量の算定方法について議論が進められている。

<sup>182</sup> 途上国における森林減少に由来する温室効果ガスの排出量は、世界全体の約2割を占めていることから、気候変動対策上重要な課題とされ、首脳レベルで作成、合意された「コペンハーゲン合意」の中に、森林減少・劣化からの排出削減・吸収の役割の重要性や取組に必要な資金等が盛り込まれた。

<sup>183</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）

<sup>184</sup> 行政減量・効率化有識者会議（第63回）（2009（平成21）年2月13日）配布資料「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」5頁。

## 2 森林・林業・木材産業政策の推進

### (1) 民主党「6次産業化ビジョン」による森林・林業の再生の展望

#### 「6次産業化ビジョン」の策定

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、地域間格差の是正等に向け、「森と里の再生プラン」を策定し、その後、2008（平成20）年12月には、農山漁村の6次産業化による農林漁業の再活性化と農山漁村の再生の実現に向け、「6次産業化ビジョン」を策定した。

6次産業化ビジョンでは、改革の目標として、関係法律の施行から10年度を経過した後、「木材自給率50%」の達成を掲げ、「中山間地域の100万人の雇用拡大」、「木の文化の再生と持続可能な循環型社会の構築」、「山村の資源を活用したニュービジネスによる山村の6次産業化」を目指すこととしている。

#### 改革の目標と実現に向けた具体的施策

6次産業化ビジョンの改革の目標の達成に向けては、まず、森林の有する公益的機能を十全に発揮させ、京都議定書の目標を着実に達成するための適切な森林管理がなされるよう、森林所有者に対し森林整備に要する費用相当額の直接支払いを行う「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。

また、森林所有者に代わり、森林所有者、素材生産者等民間の事業者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、林業労働力の確保に対する支援を行うと同時に、施業の団地化、計画的な路網の整備、高性能林業機械の積極的な導入により、林業経営の安定化を図ることとしている。

さらに、零細で多段階の木材流通体制を抜本的に見直し、木材生産、加工・流通体制の大胆な効率化を実施し、木材産業の活性化を図るとともに、地域に賦存する太陽光、風力、地熱や木質バイオマスを持続可能な自然エネルギーとして活用することとしている。

このほか、公益的機能の維持増進や林産物の持続的かつ計画的な供給を行い、地域の産業の振興や住民福祉の向上に寄与するという役割を担う「国民共通の財産」である国有林に関し、農林水産行政と環境行政を一体的に推進する観点から、国有林野事業特別会計を廃止し、その組織・事業を全て一般会計で取り扱うこととするなど、在り方を抜本的に見直すこととしている。なお、同特別会計に属する1.3兆円の債務は、一般会計に承継することとしている。

### (2) 「森林・林業再生プラン」による森林・林業の再生への取組

#### 「森林・林業再生プラン」の策定

我が国の経済状況、雇用情勢の厳しさが続く中、2009（平成21）年10月、現政権が目指す「国民一人ひとりが安全と安心、生きがいを実感できる社会」の実現に向け、政府を挙げて雇用の確保に取り組むため、「緊急雇用対策」を策定した。そこで示されている雇用創造のための具体策の中で、「森林・林業再生の促進」に向けた中長期的な取組として「森林・林業再生プラン」を作成し、関連施策を推進するとした。

これを受け、農林水産省は、2009（平成21）年12月25日、我が国の効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりの推進や木材の安定供給・利用に必要な体制の構築により、森林・林業の再生のための指針となる「森林・林業再生プラン～コンクリート社会から木の社会へ～」（以下「再生プラン」という。）を策定した。

森林・林業再生に向けた具体的施策

再生プランでは、3つの基本理念の下、木材などの森林資源を最大限活用することにより我が国の社会構造を「コンクリート社会から木の社会へ」と転換することとし、目指すべき姿として「10年後の木材自給率50%以上」を掲げている。

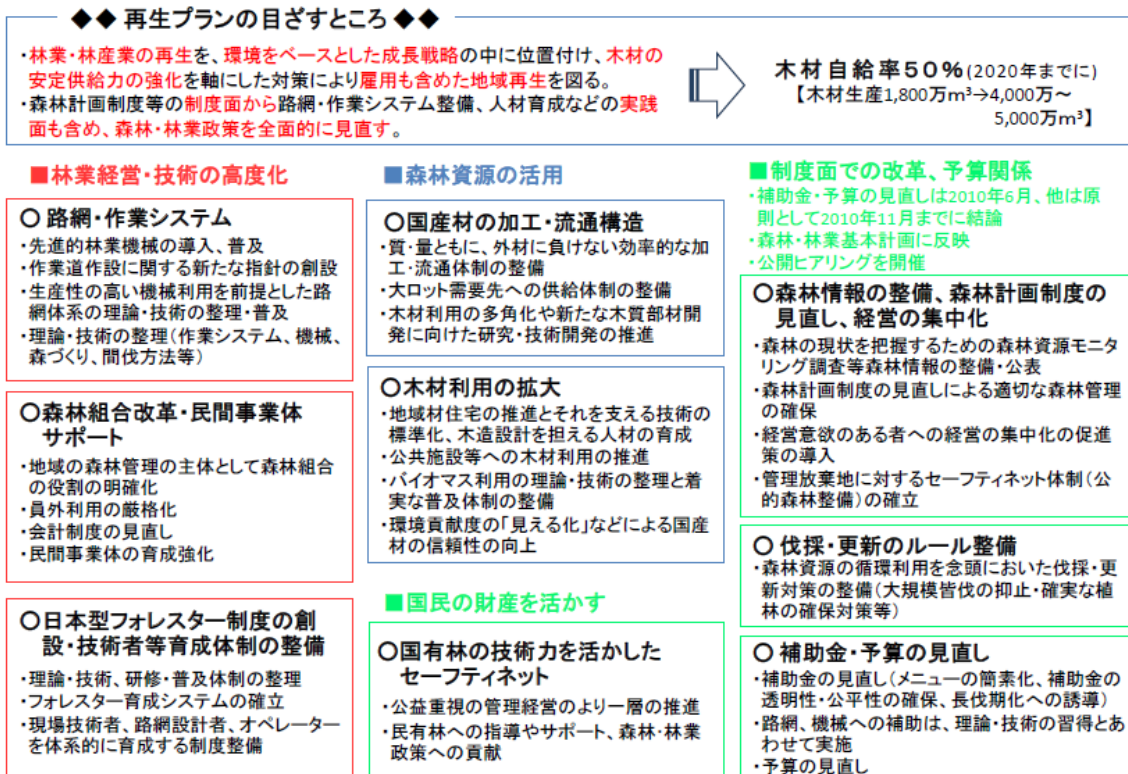
**再生プランの基本理念**

理念1：森林の有する多面的機能の持続的発揮  
 理念2：林業・木材産業の地域資源創造型産業への再生  
 理念3：木材利用・エネルギー利用拡大による森林・林業の低炭素社会への貢献

また、「検討事項」として、林業経営・技術の高度化（路網と林業機械を組み合わせた作業システムの導入、人材の育成等）、森林資源の活用（国産材の加工・流通構造の改革、木材利用の拡大）、制度面での改革、予算（森林計画制度の見直し、補助金・予算の見直し等）を掲げている。

この中で、制度面での検討については、「森林・林業基本計画の見直し（平成22年度末までを目途）に反映させるとともに、必要な法制度の見直しについても検討する」としている。また、検討事項の一つである「公共施設等への木材利用の推進」に向け、政府は、第174回国会において、「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律案（仮称）」の提出を予定している。

**森林・林業再生プラン概要**



資料：農林水産省

(3) 2010(平成22)年度林野庁予算の主要事項

2010(平成22)年度予算案に計上された林野関係予算の重点事項は、以下のとおりである。

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	71億円
・地域の自主性・裁量を尊重し、集約化施業に必要な路網や高性能林業機械、木材利用推進に必要な施設整備等を支援	
集約化施業促進等経営支援対策	7億円
・施業の集約化を加速するため、集約化施業に取り組む事業体を育成	
森林整備地域活動支援交付金 (所要額)	71億円
・森林所有者等が実施する施業集約化に必要な森林情報の収集活動や境界明確化等の地域活動を支援	
緑の雇用総合対策事業 (所要額)	95億円
・雇用拡大に向けた新規就業者・参加者の実地研修、中堅層の能力向上、人材育成の充実・強化に向けた調査等を支援	
国産材利用拡大総合対策事業	16億円
・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年度農林水産予算の概要」(平成22年1月 農林水産省)から抜粋	

(4) 課題

再生プランの目標達成に向けた取組

再生プランでは「10年後の木材自給率50%以上」を目標に設定しており、また、「新成長戦略(基本方針)～輝きのある日本へ～」<sup>185</sup>においても、2020年までの目標として「木材自給率50%以上」を掲げている。

こうした目標達成のためには、現状の木材の国内生産量1,942万m<sup>3</sup>(2008(平成20)年現在。木材自給率は24%)を飛躍的に増加させる必要がある。そのため、農林水産省は、2010(平成22)年1月、再生プランに即した具体策の推進のため「森林・林業再生プラン推進本部」を設置し、再生プランに基づく主要課題への対応及び森林・林業基本計画の改定に向けた工程表を作成した。

今後は、再生プランが検討事項として示した具体的施策を新たな森林・林業基本計画にどのように反映させ、また、木材自給率目標の達成に資する国産材の利用拡大、生産量増大につなげていくのか、注視していく必要がある。

国有林野事業特別会計の見直しに関する検討

これまで、国有林野事業特別会計に関しては、2006(平成18)年の行政改革推進法、閣議決定に従い、同特別会計の事務事業の一部独立行政法人への移行、一般会計化への統合を平成22年4月の前までに実施する方向で検討が進められていた。

<sup>185</sup> 「新成長戦略(基本方針)～輝きのある日本へ～」:再生プランと同時期(2009(平成21)年12月30日)に鳩山内閣が策定したもので、現政権下において我が国が成長するための長期的戦略を定めたもの。その中で、2020年までの目標「木材自給率50%以上」の目標達成に向けた主な施策として、「路網整備、人材育成、木材・バイオマス利用等による森林・林業の再生」を図ることを掲げている。



一方、現政権は、民主党6次産業化ビジョンの考え方を踏襲し、再生プランで国有林野事業特別会計の組織・事業の全てを一般会計で取り扱う方針を示すとともに、再生プランと同日、「独立行政法人の抜本的な見直しについて」を閣議決定した。これにより、行政改革推進法、独立行政法人整理合理化計画等に基づきこれまで検討を進めていた国有林野事業特別会計の見直しの方向は、大きく転換されることとなった。

今後、現政権による国有林野事業の新たな事業実施体制、債務処理のスキーム等の国有林野事業特別会計改革への取組を注視していく必要があるだろう。

#### 森林管理、環境保全のための直接支払制度の検討方針

民主党が6次産業化ビジョン、マニフェスト等で掲げている「森林管理・環境保全直接支払制度(仮称)」(64頁2(1) 参照)の導入は、森林整備を推進する政策手法の在り方を大きく見直すものである。

こうした中、2010(平成22)年度予算について、概算要求段階では適切な森林管理の確保のための直接的支援の在り方の検討や木材価格の急激な下落に備えた経営安定等の在り方の検証等を行うための予算が計上されていたが、行政刷新会議等の議論を経て、概算決定では同予算の計上は見送られた。

一方、再生プランにおいては、「補助金・予算の見直しは2010年6月、他は原則として2010年11月までに結論」とされているところである。

これらを踏まえ、森林管理・環境保全のための直接支払制度の設計に向けた基本的考え方、制度導入のタイムテーブル等について、明らかにする必要があるだろう。

## 第6 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、碓井扶美子(内線 3375))

#### (1) 水産業・漁村の現状

我が国の水産業・漁村については、世界的な水産物需要の高まりが見られる中で、周辺水域における資源水準の低迷や漁業者の減少・高齢化等による漁業生産構造のぜい弱化といった課題を抱えるとともに、燃油価格・資材価格の変動や世界的な経済の停滞などによる影響を受けている。また、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、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>186</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>187</sup>」の策定や漁業管理制度(漁業権制度、漁業許可制度、TAC<sup>188</sup>・TAE<sup>189</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。

TAC制度については、更なる改善を図るため、有識者による検討が行われ、2008(平成20)年12月の取りまとめ<sup>190</sup>では、TAC決定プロセスの透明性を向上させること等の改善方向が示された。また、個別割当(IQ)方式<sup>191</sup>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、漁業実態に応じて活用を検討していくこと等とされた。

<sup>186</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>187</sup> 資源回復計画：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。

<sup>188</sup> TAC(漁獲可能量)制度：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>189</sup> TAE(漁獲努力可能量)制度：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>190</sup> 「TAC制度の課題と改善方向及び(譲渡性)個別割当方式についての考え方(取りまとめ)」(2008(平成20)年12月、TAC制度等の検討に係る有識者懇談会)

<sup>191</sup> 個別割当(IQ)方式：漁獲可能量を漁業者又は漁船ごとに割り当てる方式。また、個別割当方式には、割当量に譲渡性を認める譲渡性個別割当(ITQ)方式があるが、取りまとめではITQについても一般的導入は現時点では適切ではなく、現在IQ方式を実施している漁業において検討を行うこととされた。

### (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。

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>192</sup>の経営安定機能に上乘せした形で、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（12頁参照）。

### (4) 漁港・漁場・漁村の総合的な整備と水産業・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。しかしながら、漁村の基幹産業である水産業は、資源水準の低迷や魚価の低迷などにより、漁獲量や所得が減少し、厳しい状況にある。また、生活環境の立ち遅れ、高齢者の割合の増加などによる生産構造のぜい弱化により、漁村の活力が低下している。

水産物の安定供給とともに水産業・漁村の多面的機能を維持していくためには、漁港・漁場・漁村の一体的・効率的な整備を推進していくことが求められており、水産庁は、第2次漁港漁場整備長期計画<sup>193</sup>に基づき、水産基盤の整備を推進している。

また、漁場の生産力向上など離島の漁業集落による漁業再生の取組を支援する「離島漁業再生支援交付金」の交付、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）の創設を行っている。

<sup>192</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。

<sup>193</sup> 漁港漁場整備長期計画：漁港・漁場・漁村の整備を総合的かつ計画的に実施するための指針。計画期間（5力年間）の漁港漁場整備事業の実施の目標と事業量を定めている。第2次漁港漁場整備長期計画計画は、2007（平成19）年6月8日閣議決定され、2007～2011（平成19～23）年度を計画期間としている。

## 2 水産政策の展開方向

### (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

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

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>194</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

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

### (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。

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>195</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。

<sup>194</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。

<sup>195</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

### 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<sup>196</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。

---

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>196</sup> 具体的には、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の措置を講ずるとしている（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。）。

(3) 2010(平成22)年度水産予算の概要

2010(平成22)年度の水産予算として、1,818.7億(対前年度比77.0%)が計上されており、うち非公共は、975.5億(対前年度比92.6%)、公共(水産基盤整備、漁港海岸等<sup>197</sup>)は、843.2億(対前年度比64.5%)となっており、下記の表の対策が重点事項として計上されている。また、このほか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1.7億円、新規就業・新規参入対策として14.6億円、資源調査・資源管理等のために42.5億円、加工・流通・消費対策として16.7億円、水産基盤整備事業として822.3億円が計上されている。

7 水産対策

漁業共済・漁業経営安定対策(積立ふらす)(203億円)

- ・水揚げ金額が減少した場合の減収補てん・経営改善に取り組む漁業者を対象にした上乘せ補てん等を実施

燃油・養殖用配合飼料の価格高騰対策(20億円)

- ・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

漁業金融対策(13億円)

- ・認定漁業者等に対する施設資金・運転資金について、最大無利子の利子助成等

漁場保全・被害対策等(128億円)

- ・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防止対策、漂流・漂着ゴミの回収等を支援

離島漁業再生支援交付金(14億円)

- ・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年度農林水産予算の概要」(平成22年1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、改革の具体的スケジュールに関しては、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、明示されていない。

「漁業所得補償制度」については、赤松農林水産大臣が、2011(平成23)年度に沿岸事業から導入していく考えを示しており<sup>198</sup>、2010(平成22)年度予算案では、制度設計に必要なデータの調査のための予算が計上されている。しかしながら、これ以外の施策に関しては、基本的には現行の水産基本計画<sup>199</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>197</sup> 地域の自主性によって実施される農山漁村地域の総合的整備を支援する交付金制度「農山漁村地域整備交付金(公共)」(1,500億円)が創設され、その中で水産基盤や海岸等の整備を実施できることとされている。

<sup>198</sup> 「沿岸漁業者への所得補償 11年度にも先行実施 農相が表明」『東京新聞』(2010.1.25)

<sup>199</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。

### 資源管理の強化と「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。

「漁業所得補償制度」については、2011(平成23)年度から、まず沿岸漁業についてモデル事業を導入していくとされているが、その前提となる「個別TAC」や「資源管理計画」制度についても、その具体像を速やかに漁業者等に提示していくことが必要となろう。

TACの個別割当方式については、水産庁の有識者懇談会において、漁船隻数や水揚港数が多いという我が国の漁業実態から、管理コストが増大する等を理由に「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。今後、個別TAC導入に向け、懇談会の指摘事項にどのように対応していくのが課題となろう。

また、「漁業所得補償制度」については、現在、経営安定対策としての機能を果たしている漁業共済制度・経営安定対策事業(積立ぶらす)との関係をどのように整理していくのが課題となる。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(12~13頁参照)。

### 漁港・漁場・漁村の総合的な整備と多面的機能の維持・発揮について

2010(平成22)年度予算案では、民主党政権が掲げる「コンクリートから人へ」の理念に沿って、公共事業費が縮減されており、水産予算においても、水産基盤整備事業が822.3億円(対前年度比68.6%)、漁港海岸事業が9.8億円(対前年度比10.0%)と大幅に縮減されて計上されている。

これらの事業については、新たに創設される「農山漁村地域整備交付金」(1,500億円の内数)において、地方自治体が計画を策定し整備を進めることができるとされている。しかしながら、同交付金は、農業、林業の基盤整備等も対象としており、予算額も限られていることから、水産物の安定供給の確保や多面的機能の維持に支障をきたさないように整備が進められるよう調整を図ることが課題となろう。

また、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>200</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)年度予算案では両対策について予算が計上されている。

「漁村集落直接支払」(仮称)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>200</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)年度第1次補正予算))。