

農林水産政策の課題

農林水産委員会調査室 はたけやま はじめ
山 肇

我が国の農林水産業を巡る経営環境は厳しい状況に置かれている。グローバリゼーションの進展と輸送技術の発達に伴い、安価な輸入農林水産物との競争が一層激化しており、離農や耕作放棄が相次いでいる。林業、水産業も同様に、従事者の減少や森林の荒廃などが進行している。

人口増加や地球温暖化の影響等による耕作地の減少などから、世界の食料需給は中長期的には逼迫すると予想されている中、我が国の食料自給率は約4割であり、先進国の中で最低の水準にまで落ち込んでいる。このままでは我が国の農林水産業の衰退に留まらず、食料安全保障も脅かされる事態になりかねない。

一方では、我が国におけるBSEや鳥インフルエンザの発生、輸入農産物の農薬汚染など、食の安全に係わる事例も相次いでおり、今や安全な食料を安定的に供給できる態勢の整備が我が国農業や農林水産物貿易に求められているのである。

こうした状況を踏まえ、平成17年3月、農林水産省は「食料・農業・農村基本法」に基づく「食料・農業・農村基本計画」を改定し、27年を目標年次に、効率的かつ安定的な農業経営が生産の太宗を占める望ましい農業構造の実現に向け、認定農業者等のうち一定の経営規模を超える農家、すなわち「担い手」に農業支援策を集中・重点化するとともに、消費者ニーズに即した農業生産を確保すること等による自給率の向上に向けた取組を積極的に推進することとした。

「担い手」の育成については、先の通常国会で「担い手経営安定新法」(正式名称:「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」)が成立したほか、後述のように財政、金融、税制支援を重点的に講じることをしている。今後、WTO農業交渉などにより、さらなる市場開放が求められることが予想される中、これら担い手の育成を中心とした農業の構造改革を進め、輸入農産物に負けない農業を実現できるか、具体的な支援策や財源をどう確保するかが問われている。

また、消費者ニーズに即した農業生産の確保については、BSE対策など安全な食料の供給はもちろんのこと、「攻め」の視点に立った農林水産物輸出倍増対策、知的財産の創造・保護・活用、「食」や「地域」に根ざした国民生活の向上のためのバイオ燃料の地域利用モデルによる実用化などが政府の重要政策となっている。

また森林・林業においては、森林施業の効率化、京都議定書目標を達成しうる森林整備量の確保に向けた財源の確保、国産材の需要拡大による林業経営の建て直しが求められており、水産においては、水産資源に対する世界的な需要が増加する中、マグロやいわしなどの資源が減少傾向にあることから、悪化する漁業経営の建て直しと国際的な協力体制の下での資源管理をいかに確保していくかが課題となっている。

そこで、これら当面の政策課題のうち、特に重要な政策や中長期的な視野に立った政策として、以下、品目横断的経営安定対策、WTO農業交渉・日豪EPA、BSE対策・米国産牛肉輸入、攻めの農政・種苗法改正、水産政策の転換について説明と課題の指摘を試みることにする(ページ数の都合により、森林・林業の課題は省略する)。

1. 品目横断的経営安定対策

前記のように平成17年3月に改定された「食料・農業・農村基本計画」(以下、「計画」という。)では、「我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する。」とされ、政府は食料・農業・農村基本法の趣旨に沿って19年度から品目横断的経営安定対策を導入し、「効率的かつ安定的な農業経営」を目指す「担い手」の育成に農政の重点を移す農業構造改革を推進することとなった。

品目横断的経営安定対策は、これまで全農家を対象に、品目ごとの価格に着目して講じてきた各種補助金に代えて、一定の経営規模を有する等の要件を満たす「担い手」を対象を絞り、経営全体に対する交付金制度に転換しようというものであり、これは言わば価格政策から所得政策への転換という、戦後の農政を根本から見直すものである。

具体的には、交付金支払いの対象を4ha(北海道では10ha、集落営農組織にあっては20ha)以上の経営規模を有する認定農業者、集落営農組織等「担い手」に限定し、米穀、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ等、重要な熱量供給作物を生産する場合に、その過去の作付面積、現在の生産量や品質に応じて交付金(低い国際価格と高い国内産価格との価格差を補てんする生産条件不利補正交付金(米穀は対象外)、価格の下落による収入減を補てんする収入減少影響緩和交付金の2種類からなる制度である。)を交付しようというものである。担い手に限定していること、作物ごとではなく過去の作付け面積に応じて一括交付としている点などで、従来の個別品目ごとの補助金制度とは性格が違うシステムとなっている。

また、政府は、これと表裏一体の関係をなす米政策改革推進対策、車の両輪として位置付ける農地・水・環境保全向上対策を相互の関連に留意しつつ併せて講じていくこととした。そしてこれらの対策を19年産の産品から導入することとしたため、先の通常国会(164回国会)で「担い手経営安定新法」(通称)が成立し、制度的な裏付けが整ったところである。さらに19年度予算では、この「担い手」を育成するために、担い手向け融資制度を無利子にするための金利補てんなど、徹底した支援措置が講じられることとなっている。

しかし、この品目横断的経営安定対策に対しては各方面から多くの批判がなされている。

例えば、民主党は、経営規模に着目した「担い手」のみを交付金の対象とし、中小・零細経営者を切り捨てる選別政策であること、食料自給率に悪影響を及ぼすお

それがあること、本対策はコメの生産調整を守ることを前提条件としているが、生産調整も廃止すべきであること等を理由に、品目横断的経営安定対策に反対している。

これ以外にも、政府が提示している交付金水準は、従来品目ごとに交付されていた補助金水準とそれほど違いはなく、従来に比べ、担い手にとっても十分な収入補てん措置なのかどうか疑問だとする意見もある。また、収入そのものを増やすには、交付金の対象とならない零細・小規模農家から農地の権利を取得したり、農作業を受託したりして規模を拡大する必要があるが、前記の担い手に対する無利子融資などの担い手支援措置がこうした規模拡大に資する効果があるのかどうか不明であるといった指摘もある。

今年4月から、いよいよ交付金制度の本格的導入（18年9月には、第1弾として秋まき麦の収入減少影響緩和交付金の申請受付が行われている。）が予定されている。この交付金水準が適切であり、担い手の加入申請がスムーズに進むのか、それとも適切とは言えないため加入が低調に終わってしまうのか、さらには、交付金の対象とならない零細・小規模農家による担い手への農地の貸付や集落営農への参加が促進されるのか注目される。

2. WTO農業交渉、日豪EPA問題

平成13年11月の第4回WTO閣僚会議（ドーハ）に基づき開始されたWTO新交渉（ドーハ・ラウンド）が進行中であるが、そのうちの農業交渉は各国の主張に開きがあり、18年7月に交渉が中断したまま、現在に至るも再開の見通しは立っていない。

我が国始め農産物の輸入国で構成されているG10やEUには市場アクセスをどのように改善するのか（関税削減率、上限関税の設定等）、米国は農業補助金をどの程度、どのように削減するのか、ブラジル・インドを含めた途上国は鉱工業品やサービスをどのように開放するのかという課題をそれぞれ突きつけられており、これら三つの立場が3すくみ状態となっている。

この3すくみ状態を解くには米国の譲歩が必要であり、米国が国内補助金について実質的な削減提案を出せるかが今後の交渉の再開、合意に結びつける鍵となっている。

WTOがこう着状態の中、近年、2国間で貿易・サービス、さらには投資、知的財産権保護など包括的な経済システムの自由化、改善を目指EPA（Economic Partnership Agreement、一般に経済連携協定と訳されている。）の締結事例が増加している。我が国も、既にシンガポール、メキシコ、マレーシア、フィリピンとEPAを締結しているほか、韓国、インドネシア、タイ、チリとは締結に向けて交渉中であり、オーストラリア、ベトナム、インドとはEPA協議の開始が予定されている。

貿易立国たる我が国は、基本的にEPAを促進する立場であるが、しかし、オーストラリアとのEPAには反対の意見が強い。

ここでオーストラリアとのEPAについての経緯を紹介すると、17年4月、日豪首脳会談で「日豪間の経済関係を包括的に研究する協議」（以下、「研究協議」という。）

の開始が合意され、以来、5回にわたる協議の結果、EPA協議の必要性が政府に提言され、これを受けて18年12月13日、EPA協議開始の日豪首脳合意に至った。今年早々にもEPA協議が立ち上げられる予定である。

日豪EPA協議を立ち上げる理由あるいは必要性について、政府は資源・エネルギーにかかる将来にわたっての輸出入規制の回避、投資の自由化、ビジネス界も巻き込んだ対話スキームの確立の必要性など、主に資源・エネルギーの確保の必要性を強調しているが、一方では、この研究協議の提言には、「交渉はあらゆる品目と課題を取り上げ、段階的な削減だけでなく除外や再協議を含め、全ての選択肢がある」旨の内容が含まれており、今後日豪間のEPA協議に際しては、農林水産物の除外など特別の配慮がなされることとなっている。

しかし、それにもかかわらずオーストラリアとのEPAには反対の意見が強い。なぜなら、実際に日豪間でEPAが締結されれば、現在オーストラリアから輸入されている牛肉、チーズ、小麦、砂糖など相当の関税がかけられている品目について関税の大幅な引下げ、撤廃を招き、関税措置や、これを原資とした所得補償によってかろうじて再生産を維持している国内の生産農家は大打撃を受けることになるからである。農林水産省の試算によると、もしEPAによってオーストラリア産農産物の関税が撤廃された場合、オーストラリアからの主要な輸入農産物、すなわち小麦、砂糖、乳製品及び牛肉の4品目に限ってみても、直接的な影響は約7,900億円になるとしている。

また、18年12月7日の衆議院農林水産委員会、12日の参議院農林水産委員会においては、これら牛肉、小麦など主要品目が関税撤廃等の品目から「除外」又は「再協議」の対象となるよう、全力を挙げて交渉する必要がある旨の決議が採択されている。

このように、我が国農業に多大な影響を与えるおそれのある日豪EPAについてどのような着地点を見つけようとするのか、今後の協議の動向が注目される。

3. BSE対策・米国産牛肉輸入再開問題

(1) 国内のBSE（牛海綿状脳症）対策

BSEは異常プリオンたんぱくが原因で発症する牛の病気で、人が摂取すると変異型クロイツフェルト・ヤコブ病を発症する可能性があるとされている。平成13年9月、我が国で初めてBSE感染牛が確認され、国産牛肉の消費量が著しく落ち込んだ。政府は異常プリオンたんぱくが蓄積する脳や脊髄などの特定危険部位（SRM）の除去や、と畜される全ての牛を対象としたBSE全頭検査を実施するなどのBSE緊急対策を講じた結果、牛肉の消費は徐々に回復している。

こうした経緯もあり、国内のBSE対策を見直すことにし、18年8月、BSE検査対象から20月齢以下の若齢牛を除外する一方、このと畜場での全頭検査の緩和に対する消費者、生産者の懸念にも配慮し、3年間自治体が独自の判断でと畜場で全頭検査を行う場合には、その費用を補助する経過措置も併せて講じることとしている。

18年12月にも、と畜場で31例目のBSE牛が発見されたように、BSEは終息していない。引き続き十分な監視を行う必要があるといえる。

(2) 米国産牛肉輸入再開問題

我が国の牛肉需要の6割を占める輸入牛肉についても、平成15年5月にはカナダで、同年12月には我が国の牛肉輸入量の40%を占める米国でBSEが確認され、牛肉が全面輸入停止となった。牛肉の輸入停止措置は消費者だけでなく、外食産業等の経営に影響を及ぼしたが、オーストラリア産牛肉の大幅な拡大によって当面、米国、カナダ産輸入牛肉の穴を埋める結果となった。

その後、政府は輸入再開について米国、カナダと協議を開始し、我が国のBSE全頭検査と同等の安全措置を米国、カナダが講じることを輸入再開の条件として、17年12月、米国、カナダ産牛肉の輸入を再開した。

しかし、18年1月、成田空港で米国産牛肉から特定危険部位である「せき柱」が混入した牛肉が見つかり、再び米国産牛肉の輸入が停止される事態に至った。その後、米国側が日本向け輸出プログラムの関係者への周知徹底や食肉処理施設への査察強化を行うこと、それには我が国からの査察係員も同行すること等、同輸出プログラムの実効性を確保することで18年7月、再び米国産牛肉の輸入が認められることとなった。しかし、こうした米国側のずさんな輸出体制に対する消費者の不信感には根強いものがあり、再び同様の事例が生じることの無いよう、日米双方十分な監視体制を維持していくことが求められている。

一方、ジョハnz米国農務長官は、国際獣疫事務局(OIE)が定めるBSE検査の国際基準である30月齢まで輸入条件を緩和するべきとの考えを表明しており、さらに最近、輸出プログラムの基準に適合しない骨片の混入が発見されたため輸入を停止した韓国に対し、過剰対応だとして抗議し、WTO提訴も辞さない旨表明している。

このような米国側の対応を見ると、現在20月齢の牛肉に限っている米国産輸入牛肉の月齢緩和をめぐる、今後日米間で対立が生じる懸念もある。

4. 攻めの農政と知的財産戦略

政府は、いわゆる「攻めの農政」の一環として、官民一体で農林水産物等の輸出促進政策に取り組んでおり、平成18年4月の「21世紀新農政2006」などによれば、2009年度までに輸出を現在の3,300億円(タバコ、真珠、アルコール飲料を除く。)から6,000億円に倍増することとしている。さらに安倍総理大臣、松岡農林水産大臣は就任演説等で2013年までに1兆円とする目標を打ち立てている。

こうした方針の下、官民一体となった農林水産物等輸出促進全国協議会及び都道府県協議会が立ち上げられ、JETROなどと連携して海外における需要創出のためのマーケティングや展示、販売拠点の開設等の取組みが進められている。

また、「攻めの農政」の一環として、種苗法などの強化による農林水産物の知的財産権の促進、活用も国の重要政策として位置付けられている。

14年7月、政府は知的財産戦略大綱を策定し、ものづくりのほか、技術、デザイン、ブランドや映画、アニメ等のコンテンツ等を産業の基盤として我が国の経済の活性化を目指すという知的財産立国を目指すことを宣言しているが、その一環として農林水

産、食品分野でも、高品質のブランド製品の開発や品種改良が進められている。

一方、16年に中国からのイグサ「ひのみどり」が税関で関税法違反で摘発されたように、種苗法で保護される育成権者に無断で種苗が海外に持ち出され、収穫物が日本に輸入される事例も増えている。しかし、こうした事態に権利者たる育成者が十分な保護措置をとることが出来ないなど、特許権など他の知的財産権に比べ保護の仕組みが整備されていないことが明らかとなった。

そこで、農林水産物の知的財産権の取得を奨励するとともに、侵害行為から知的財産権を保護するため、18年2月、農林水産省内に知的財産戦略本部が設置され、その具体的な方針が検討されることとなった。その結果、同年6月には「農林水産省における知的財産戦略の対応方向」が表明され、種苗法等を改正し、植物新品種の育成権者の保護・活用等の知的財産権の保護、推進体制が強化されることとなった。

その概要は、訴訟中、侵害者たる被告が育成者権の侵害行為を否認する場合には自らの行為の内容を明らかにするよう義務付けることや、侵害行為を立証するために必要な書類を新たに裁判所の書類提出命令の対象とすることなど、他の知的財産権の保護法制と同様、訴訟で利用しやすい仕組みにすることなどが検討されている。

こうした制度上の改善措置のほか、個人や中小企業の育成者権を保護するため、相談業務の充実、DNA品種識別技術の開発、登録品種の表示の普及、海外での育成者権の取得支援措置なども講じられることとなっている。

これら制度、運用上の保護措置、支援措置が農林水産物に関する知的財産権の取得や保護、活用に十分資するものとなるのかどうか注目される。

5. バイオマス総合戦略、バイオエタノール生産

家畜排せつ物や食品廃棄物等の有機性廃棄物や林地残材、資源作物（サトウキビ、ナタネ）のかす等を「バイオマス資源」と言うが、これをエネルギー源や肥料・飼料などの原料に利用することにより、持続的な社会を構築していこうという政府の「バイオマス・ニッポン総合戦略」が平成18年3月に改定された。

同戦略は14年に策定されたものであるが、今回の改定の特徴は、近年の原油価格の高騰を受け、代替エネルギーの開発、特にバイオエタノールなどの輸送用バイオエネルギーの実用化への取組を重視している点である。

しかし、バイオエタノールについては、コスト高の問題や石油税、揮発油税のあり方をめぐっての様々な議論があるため、開発や支援が遅れており、年間わずか30キロリットルの生産にとどまっている。これに対し、ブラジルはじめアメリカ、EUなど海外諸国では政府による強力な支援措置を背景に、エタノール混合ガソリン対応自動車の生産や給油所の整備などが相当程度進んでいる。

そこで、政府も「バイオマス・ニッポン総合戦略」を受けて、19年度から本格的な支援に乗り出すこととしており、経済産業省、環境省のほか、農林水産省も19年度予算で「バイオ燃料の実用化事業（エタノール製造工場への補助など）」106億円を計上するなど、エタノール、メタンガスなどのバイオ燃料対策を強化することとなった。

海外諸国に遅れを取らないためにも、政府挙げての取組強化が求められるところである。

なお、安倍総理大臣は我が国の取組の遅れを取り戻すため、18年11月、バイオエネルギー生産を、現在のガソリン消費量年間6,000万キロリットルの1割にまで高める数値目標を掲げ、その実現に努めるよう工程表の策定等を松岡農林水産大臣に指示した。

6. 水産政策の転換

我が国の水産業は、水産資源の悪化や魚価の低迷、さらには燃油高騰など厳しい経営環境に置かれている。また、こうした状況を背景に、漁業者の高齢化と後継者不足が顕在化し、漁業効率の悪い老朽船の更新も進んでいない。流通システムも複雑、非効率で、産地と消費地との魚価格差が4倍以上の開きがある。

一方、世界に目を転じると、WTOや2国間FTA、EPAにおいて水産物貿易の促進、規制改革に関する交渉が進められており、国内水産業の競争力強化が喫緊の課題となっている。

こうした現状を打開するため、政府は、今年3月を目途に現行の水産基本計画の見直しを行っているところであるが、平成18年7月には、「水産基本計画の見直しに関する中間論点整理」が作成され、水産資源の回復、国際競争力のある経営体の育成、水産物の流通コストの低減と消費拡大などのための諸政策を重点的に進めていくという方向性が示された。

その中でも緊急な課題が資源問題である。

我が国の周辺海域は世界有数の漁場であるが、ここ数年来沿岸でも沖合いでも漁業資源が減少している。そこで政府は、一連の資源回復政策(TAC、TAEなどの資源回復計画)を講じてきたが、同時に漁業者の経営安定、自給率の維持の観点から「漁獲量の増大」という資源回復と相克する目標を達成しようとしているため、依然として資源回復の道は険しいというのが実態である。

そこで、水産政策においては資源回復を最優先の課題とし、これに財政支援等の政策資源を集中的に投入すべきではないかとの指摘が強い。具体的には、漁業者ごとの漁獲割当・休漁の実施により中長期的な資源回復を図るべきであるという指摘である。

それ以外にも資源対策としての観点からは、領土問題も指摘できる。我が国と中国・韓国・ロシアとの間では、領土問題(尖閣諸島、竹島、北方領土)から、一部の水域でEEZ(排他的経済水域)が画定できず、2国間の漁業協定によって漁獲割当量その他の操業条件が定められている。これらのEEZ未画定水域には天然資源のほか、豊富な水産資源が見込まれており、EEZの早期画定は我が国の国益に大きく寄与する可能性がある。

しかしながら、中国・韓国は資源調査を強行するなど、問題水域における経済権益が自国にあることを既成事実化しようとしている。また、北方領土周辺水域では、18年8月、ロシアによる我が国漁船の拿捕・銃撃事件が発生するなど、依然、領土問題

が水産資源のネックとなっている。政府は、E E Z 画定交渉がこう着状態にある中、水産資源の確保に向け、中国・韓国・ロシアとの間の漁業関係をどのように好転させていく方針なのか注目していく必要がある。

もう一つの大きな課題として漁業の構造改革、経営安定対策の問題がある。

政府は、上記のように、水産基本計画の見直しにおいて国際競争力のある漁業経営体を育成するため、「将来にわたり水産物の安定供給を担う一定の経営体」を対象に、代船取得支援等の「漁船漁業構造改革総合対策」や収入変動による影響を緩和する「漁業経営安定対策」を導入する方向性を示している。

前者の「漁船漁業構造改革総合対策」は、将来にわたり水産物の安定供給を担う一定の基準（改革計画の策定など）を満たす漁船による漁業者の収益性向上のため、漁船の更新等に必要な総合的な支援、育成を行う事業を創設するというものであり、19年度予算では、漁船自体の更新、近代化のほか、船団の再編成、操業システムの転換など、地域一体となって行う新たな操業体制を構築するための実証化（モデル）事業を行うこととしている。言わば、地域ぐるみの体質改善策である。

後者の「漁業経営安定対策」は、漁業版「担い手経営安定対策」とも言える政策であり、漁業における「担い手」の経営を安定させるため、20年度を念頭に既存の漁業共済制度を活用、担い手に対する漁業共済掛け金の国庫補助の増額等の政策を講じることを予定している。そのため、19年度予算において、その政策導入に必要な加入手続、審査手続、電算システムの開発を行うこととしている。

しかし、漁業共済の現状は、漁業経営の先行き不安を背景に加入率は50%を下回り（15年度）、その反面、国内水産資源減少や魚価低迷等により支払額は年々増加しており、16年度末の事業収支は453億円もの繰越損失を抱えている。このように財政的に脆弱な漁業共済を「担い手経営安定対策」の中核的な支援システムとして強化していけるのか、そして国際競争力のある経営体の育成は達成できるのかという点が議論になる。