

米粉・エサ米の振興と米の適正な流通の確保

～ 米関係三法案 ～

農林水産委員会調査室 もとしま ゆうぞう
本島 裕三

1. はじめに

米穀は、我が国の主食であり、我が国農業の基幹作物である。しかしながら、昨年秋に残留農薬やカビ毒等の理由により、農林水産省等が非食用として販売した事故米穀が食用に転売される「事故米穀の不正規流通問題」(以下「事故米問題」という。)が発生した。

この問題では、工業用原料米が米穀を原材料とする様々な加工食品の原材料に仕向けられていたほか、学校給食等でも使用されたことが明らかになり、米穀の安全性に対する消費者の不安が高まった。また、農林水産省が流通・加工、小売等、この問題に関連した事業者の名をその善意・悪意を問わずすべて公表したため、風評被害等が拡大し、関連事業者の経営に多大な影響を及ぼす結果となった。

さらに、三笠フーズ等の一部の業者による横流し等の不適正な行為が明らかになるにつれ、米流通を所管する農林水産省の立入検査のずさんさも判明し、農林水産省の管理責任が厳しく問われることとなった。

表1 事故米穀不正規流通問題に関する主な経過

年	月日	事故米穀に係る主な動き等
平成16年	2月	中国からもち精米輸入(この時点で食品衛生法上の問題なし)
平成18年	5月 6月	食品衛生法上の残留農薬規制強化(ポジティブリスト制導入) 政府保有米(中国産もち精米)からメタミドホス検出を公表
平成19年	1月 2月	東京農政事務所へ三笠フーズ(株)について情報提供(1通目) 東京農政事務所へ三笠フーズ(株)について情報提供(2通目)
平成20年	8月22日 9月5日 9月16日	福岡農政事務所へ三笠フーズ(株)について情報提供 農林水産省が三笠フーズ(株)による事故米穀の食用への転売を公表。 福岡県が食品衛生法に基づき回収を命令 内閣府が「事故米穀の不正規流通に関する対応検討チーム」を設置、農林水産省が事故米穀の不正規流通に関する調査結果の中間報告及び三笠フーズ(株)が横流しした事故米穀流通ルートの関係事業者名を公表

平成 20 年	9 月 19 日	太田農林水産大臣（当時）が辞任表明。また、同日付で白須農林水産事務次官も辞任
	9 月 22 日	内閣府の「事故米穀の不正規流通に関する対応検討チーム」が「事故米穀の不正規流通事案に関する対応策緊急取りまとめ」を公表
	9 月 24 日	第 170 回国会（臨時会）召集。石破農林水産大臣就任
	同	農林水産省が「事故米対策本部」を設置
	同	大阪、福岡、熊本の 3 府県警が合同捜査本部を設置、三笠フーズ（株）本社等を家宅搜索
	9 月 28 日	事故米対策本部が「農林水産省の取組に関する工程表」を公表
	10 月 3 日	農林水産省に「米流通システム検討会」を設置
	10 月 31 日	農林水産省が事故米に関する取組の中間的総括を行い、農林水産大臣談話等を公表
	11 月 13 日	参議院農林水産委員会において事故米穀の不正規流通に関する件等について調査を実施
	11 月 25 日	内閣府の「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」が調査報告書（第一次取りまとめ）を公表
	11 月 27 日	農林水産省改革チームが「農林水産省改革のための緊急提言」を公表
	同	米流通システム検討会が「中間取りまとめ（制度の骨格）」を公表
	11 月 28 日	農林水産省が事故米穀の不正規流通問題に係る職員の処分等を公表
	同	有識者会議調査報告書等を受けて農林水産大臣談話を公表
12 月 9 日	参議院農林水産委員会において事故米穀の不正規流通に関する件等について調査を実施	
12 月 10 日	民主党が「汚染米不正横流しの実態解明に関する報告」を公表	
平成 21 年	2 月 10 日	大阪、福岡、熊本 3 府県警の合同捜査本部が三笠フーズ(株)の冬木三男社長ら 5 人を不正競争防止法違反容疑で逮捕

この事故米問題を踏まえ、農林水産省は第 171 回国会（常会）に米穀の適正かつ円滑な流通を確保するため、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の一部を改正する法律案（以下「食糧法改正案」という。）」と米穀の適切かつ円滑な流通を確保するとともに、食品としての安全性の確保や表示の適正化等に資するため、「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律案（以下「米トレーサビリティ法案」という。）」を提出した。

また、近年、我が国が海外にその大半を依存する麦や飼料用トウモロコシの価格が暴騰したため、小麦関連食品の価格上昇、配合飼料価格高騰による畜産・酪農経営の圧迫等が生じた。これらのことから、飼料用穀物の国内生産を増やすことが喫緊の課題となった。

さらに、農地の有効利用を図る観点からも、生産調整等により利用されていなかった水田等において、麦の代替としての米粉やトウモロコシの代替としてのエサ米の生産を拡大する方針がとられ、その支援措置を内容とする「米穀の新用途への利用の促進に関する法律案（以下「米粉・エサ米法案」という。）」も同時に国会提出した。

この三法案は、米穀の生産・流通・消費に関するものであり、内容的にも関係する部分もあるため、国会では一括審議される予定である。

そこで、米に関係するこれら三法案について、その内容を紹介していきたい。

2. 法案の概要について

(1) 食糧法改正案について

ア 法案提出の背景及び目的

事故米問題では工業用米を食用と偽って販売した事実が明らかになった。これは米の用途別の価格差を悪用して利益をあげていたものである。

また、米穀の流通段階における管理状況に関し、農林水産大臣は、現行の食糧法第52条に基づき、米穀の出荷、販売、輸入、加工等を行う事業者に対し、業務の状況、帳簿、書類その他の物件を検査することができることとされている。

しかし、事故米問題が起きるまで、同条に基づく正規の検査は実施されたことはなかった。今回の事件を受けて、同条に基づく検査を実施したが、事故米穀の流通状況の解明において、米穀事業者の一部で農林水産省に帳簿の提出を拒否する等、調査に非協力的な事例や、また検査をしても帳簿の紛失といった事例があったため、事故米問題の解明の妨げや遅れとなった。

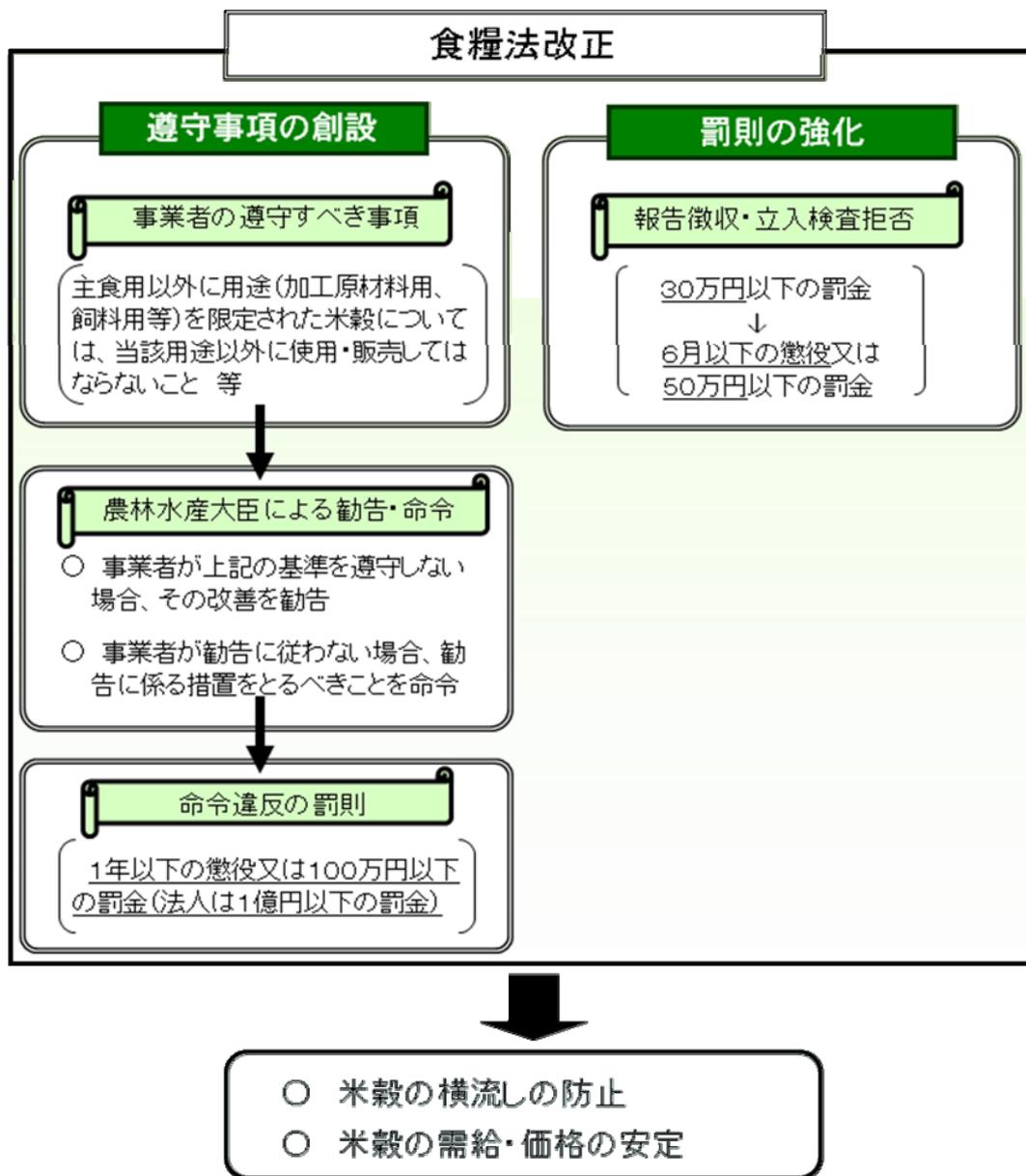
工業用米穀の食用への転用は論外のことであり、二度と起こしてはならない。しかし、今後、米粉・エサ米等主食用以外の米の生産が大幅に増えることも予想される。こうした状況の中で、米穀の需給及び価格の安定を図るためには、加工用米など用途が限定された米穀が定められた用途に適切に供給されることが不可欠であることから、米穀の用途別管理を徹底することが食糧法改正の目的とされている。

イ 法案の内容

食糧法改正の主な内容は遵守事項の導入と罰則の強化である。農林水産大臣が米穀の用途別の管理の方法など、米穀の出荷・販売事業者が遵守すべき事項を新たに定めることができるとし、用途以外の使用や販売の禁止等の事項が後日、政令で定められることとなっている。

この遵守事項を出荷・販売事業者が遵守しない場合には、農林水産大臣はその者に対し、業務の方法を改善すべきことを勧告し、さらに勧告を受けた者が、正当な理由がなくてその勧告に従わないときは、勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができるとしている。

図1 食糧法改正の概要



(出所 農林水産省資料)

さらに、この命令に違反した場合には1年以下の懲役又は100万円以下の罰金(法人は1億円以下の罰金)を科するという罰則を新たに設けることとしている。

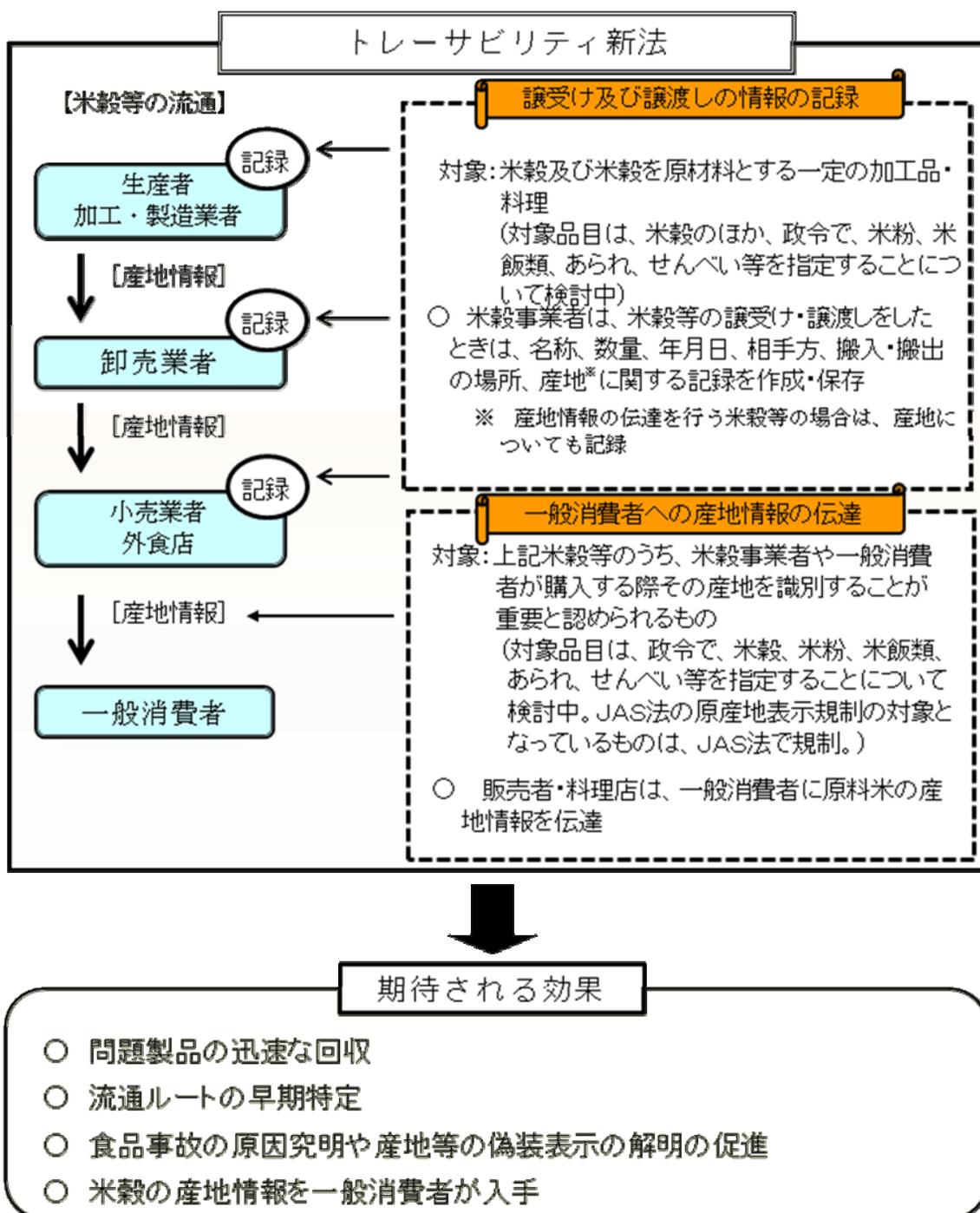
加えて、米穀を取り扱う事業者に対し、適確に報告徴収や立入検査を実施するための担保措置の強化を図ることとし、米穀事業者が国の報告徴収・立入検査を拒否した場合には、現行の30万円以下の罰金から、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に罰則を強化することとしている。

(2) 米トレーサビリティ法案について

ア 法案提出の背景及び目的

米トレーサビリティ法案も、食糧法改正案同様に事故米問題の反省を踏まえ、適切かつ円滑な流通確保を図る必要があることから提出されたものである。

図2 米トレーサビリティ新法の概要



(出所 農林水産省資料)

この法案については、米のトレーサビリティを導入することにより、米穀関連の食品事故等が生じた場合に流通ルートを迅速かつ適確に特定し、適切な措置を実施できるようにするとともに、米穀等の産地情報を一般消費者まで伝達することを目的としている。

また、米粉・エサ米の推進にあたり、用途別の米穀の生産・流通経路をたどりやすくすることで、それらの米が主食用に販売されないようにすることを担保するものでもある。

イ 法案の内容

この法案は、米穀事業者に対し、米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達を義務付けるものである。その内容は主に生産、流通段階での米穀の譲受け、譲渡しに係る情報の記録と、小売店等における一般消費者に対する産地情報の伝達の二つである。

まず、米穀等の譲受け、譲渡し等に係る「情報の記録」について、生産者及び米穀事業者は、名称、数量、年月日、相手方等を省令で定めるところにより記録しなければならないこととしている。また、この記録について、米穀事業者は一定期間保存しなければならないことが義務付けられ、この記録、保存義務違反については、50万円以下の罰金を科することとしている。

産地情報の伝達については、対象品目は米穀事業者及び一般消費者が購入に際してその産地を識別することが重要であると認められる米穀等として政令で定めるもののうち、JAS法の原産地表示規制の対象となっていないもの（JAS法の原産地表示の対象となっているものは、JAS法で規制される。）である。

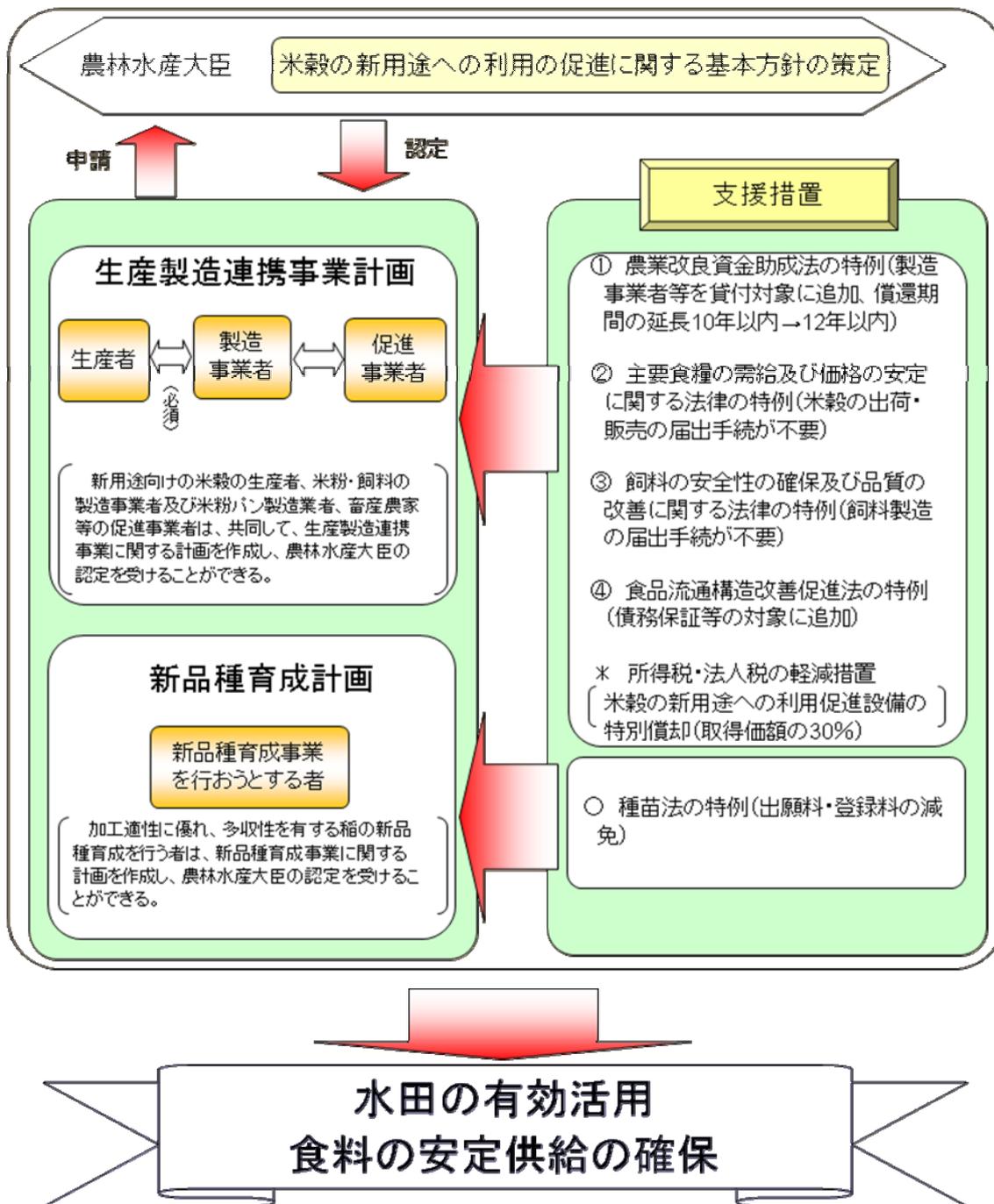
米穀、米粉、米飯類、あられ、せんべい等が検討されており、米穀事業者が、上記の対象品目について一般消費者に販売又は提供をするときは、米穀の産地を伝達しなければならないこととしている。

(3) 米粉・エサ米法案について

ア 法案提出の背景及び目的

米粉・エサ米法案は、米穀の米粉・飼料用等の新用途への利用を促進し、我が国の食料生産基盤である水田を最大限に活用して食料の安定供給を確保することを法律の趣旨としている。その主なねらいは、主食用以外に仕向けられる新用途米の生産を実際の需要に即したものにするため、生産段階から、食品加工業者（米粉）や畜産農家（エサ米）等との連携をとるように促すものである。

図3 米粉・エサ米新法の概要



(出所 農林水産省資料)

イ 法案の内容

農林水産大臣は、米穀の新用途への利用の促進に関する基本方針を定め、方針に基づき、新用途米穀の生産者は新用途米穀加工品（米粉・飼料等）の製造事業者（必要に応じ米粉パン等の製造事業者や畜産農家等を含む。）と共同して、新

用途米穀の生産からそれらの加工品の製造等までの一連の行程の総合的な改善を図る事業に関する計画（以下「生産製造連携事業計画」という。）を作成し、農林水産大臣の認定を受けることができるとされている。

この生産製造連携事業計画の認定を受けた場合には、計画の実施に対して、農業改良資金の償還期間の延長（10年以内から12年以内）、従来の農業者向けの農業改良助成金を製造事業者についても貸付対象に追加するなどの農業改良助成法の特例や食品流通構造改善促進機構による債務保証の範囲の拡大等の特例措置を講じるほか、第171回国会に提出された「所得税法等の一部を改正する法律案」において米穀の新用途への利用促進設備の特別償却（取得価額の30%）を認める所得税・法人税の軽減措置もとられている。

なお、加工適性に優れ、多収性を有する稲の新品種の育成を行おうとする場合には、新品種育成計画を作成し、農林水産大臣の認定を受けることができるとし、この計画の認定を受けた場合には、新品種の出願料・登録料の減免等の措置が講じられる。

3. 主な課題等

(1) 主食用米への混入防止等

今後、予算措置や制度の新設で米粉・エサ米の生産が増加することが想定される。

しかし、その際に米粉・エサ米として生産された米が、主食用米として転用されることが最も懸念される。

食糧法改正案では、用途限定された米穀が、定められた用途に使われるよう、事業者が遵守すべき事項として、用途別の管理方法等が定められ、また、米トレーサビリティ法では、米穀の譲受け、譲渡しに係る情報の記録を保存することで、米粉・エサ米の不正規流通を防止しようとしている。不正転用の発生懸念が国会審議で、食糧法改正案並びに米トレーサビリティ法案の最も大きな論点であると言えよう。

しかしながら、事故米問題を踏まえれば、これらの措置を講じるだけでなく、これらの措置に基づく検査等の管理体制をしっかりと確立し、法律に実効性を持たせていくこと、さらに関係者のコンプライアンス意識の向上こそが重要であると思われる。

例えば、トレーサビリティであるが、我が国ではBSE（牛海綿状脳症）の発生を契機として、牛肉のトレーサビリティ制度が平成16年12月から始まっている。牛肉のトレーサビリティでは、すべての牛に対し、出生した直後に個体識別番号が与えられ、耳標が与えられる。

その後の異動についても記録され、独立行政法人家畜改良センターのデータベースで一元管理される。食肉処理されて牛肉になった後もこの個体識別番号に基づき流通が管理される中で、DNA鑑定等の検査を実施することによって、食肉の偽装等を防止する体制がとられている。

今回措置される米のトレーサビリティにおいては、帳簿上の管理が主体で、記録の保存と流通の各段階での記録を照合することで、流通経路確認の実効性を確保する仕組みとなっている。

米について、このような記録の伝達のみでのトレーサビリティで効果が確認されれば、記録の伝達は多くの事業者においても何かしらかの形（伝票の保管等）で行われていると思われるため、他の農産物への適用を拡大することも今後の課題として十分考えられる。

また、米については、現在の技術では、品種のDNA鑑定はできるものの、産地を特定するまではできない。さらに、ブレンド米の流通も活発であることや、生産者と消費者の直販等も盛んであることが、牛肉のトレーサビリティとは違った困難性を持っている。

法案では米の生産者についても出荷記録の作成・保存を義務付けることとなるが、生産者が高齢化する中で、記録の作成が負担になることや、さらに廃業した場合の記録の保管は誰が担うこととするのかなど、課題は残っている。

生産及び流通段階のどこかの時点で帳簿の不備が起きた場合の想定や、米については、同じ形状をしていても、用途によって価格に大きな差が生ずるため、不当利益を追求する者が今後も現れる可能性がある。そうしたことから、関連業界のコンプライアンスをどのように確保していくのか、そして究極的に国産農作物への信頼をどのようにして守っていくのか、今後の行政の関与を注視しなければならない。

（２）米粉・飼料米の生産振興

農林水産省は米粉・エサ米法の制定で、米粉用、エサ米の生産振興を図ることとしている。それに先だって、平成 21 年度農林水産予算において、水田等有効活用促進交付金 404 億円の一部を活用し、米粉・飼料用米の生産者に対し平成 21 年度から 23 年度の 3 年間、10 アール当たり毎年 5 万 5 千円（うち 5 千円はコスト削減等の取組に対する加算）を助成する。また、農山漁村活性化プロジェクト交付金の新規需要米生産製造連携関連施設整備事業として米粉、飼料用米の生産から製造までに係る施設整備等に対し、40 億円の予算規模で交付金を交付することとしている。

法律の制定並びに予算措置ともに共通して言えることは、米粉・エサ米の生産のみを振興するのではなく、あらかじめ米粉・飼料用米を利用する者（製粉業者、畜産農家等の実需者）と連携した上で計画的に生産した場合に支援するということである。

これまでの米粉・エサ米の生産については、その利用が限られた範囲に留まっており、需要が未知数であったことが普及の最大のネックであったと思われる。生産者と製粉業者、畜産農家等が提携し、計画生産を進めることは評価できるが、これとともに米の需要を喚起し、消費拡大を一層推進していくことが必要である。多収化品種等の開発等による米粉、エサ米の生産コストの低減、効果のある利用方法の研究等の重要性も高まっ

ている。

また、今回の措置が、国際的な食料価格に影響されない国内農業、食品加工業の確立を目指すものであるとしても、従来の麦やトウモロコシからの転換には、需要に応じたそれぞれの品質の確立、流通、保管といった安定供給体制を早期に確立することが施策の成功のカギとなる。

4 . むすびに

事故米問題からみれば、制度を悪用することで莫大な利益を上げようとする業者が発生することは、今後も想定しておくべきである。罰則だけに頼らず、いかに実効性を伴った措置を講じていくかが重要であり、実効性ある体制が構築されることになれば、現在の複雑な米流通の仕組みが簡素化され、消費者が買う米価格の引下げにつながるかもしれない。

また、産地表示等がしっかりなされる中で、将来において、輸入米が増加する状況になった際には、それらに対する付加価値化・差別化のツールになる可能性もある。