

基本計画から見た農林水産政策の方向

農林水産委員会調査室 おおかわ あきたか
大川 昭隆

1. はじめに

平成 22 年 3 月に食料・農業・農村基本計画（第 3 次）、23 年 7 月に森林・林業基本計画（第 3 次）が閣議決定された。水産基本計画は、現在、第 3 次基本計画の策定に向けて見直し作業が行われている。これらの基本計画は、食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）、森林・林業基本法（昭和 39 年法律第 161 号、平成 13 年に林業基本法から改題）及び水産基本法（平成 13 年法律第 89 号）に基づき定めなければならないとされており、定めたときは、遅滞なく国会に報告するとともに、公表しなければならないとされている。

基本計画には、基本法に示された基本理念の実現に向けた基本方針や、政府が今後 10 年又は 20 年程度を見通して取り組むべき事項が示される。また、基本計画で示される目標達成期間は 10 年程度であるが、おおむね 5 年ごとに見直すこととされている。特に、第 3 次となる基本計画は、平成 21 年 9 月に誕生した民主党政権により策定されたものである。

本稿では、第 1 次から 3 次にわたる基本計画において何が見直されてきたのか、政権交代によりどのような新しい施策が提示されたのかについて、農林水産業における経営主体の在り方及び支援策の概要に焦点を当てて論ずることとしたい。

2. 食料・農業・農村基本計画

（1）食料・農業・農村基本法の特徴

食料・農業・農村基本法の前身は農業基本法（昭和 36 年法律第 127 号）である。農業基本法は、農業と他産業との間に、生産性及び従事者の生活水準の格差が拡大していることから、農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されることを目指すものであった。具体的には、農業の生産性向上と農業従事者の所得増大を目的とし（第 1 条）、この達成に向け、国に対し、消費需要の拡大が見込まれる野菜・果樹・畜産への生産転換、経営規模の拡大、機械化、農業経営の近代化などの施策を講ずることを求めていた（第 2 条）。

一方、食料・農業・農村基本法は、①食料の安定供給の確保（第 2 条）、②多面的機能の発揮（第 3 条）、③農業の持続的な発展（第 4 条）及び④農村の振興（第 5 条）の 4 つの基本理念を掲げており、農業だけでなく食料・農村の分野も対象とし、食料・農業・農村に関する新たな政策を確立することを目指している。

なお、食料・農業・農村基本法には「多面的機能」という新たな概念が登場している。これは、農村における農業生産活動には、食料・農産物の供給機能以外に、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、文化の伝承等の多面にわたる機能があるというものである。その機能の発揮が農業・農村を支援する根拠の一つと位置付けられている¹。

表1 食料・農業・農村基本計画の概要

| 基本計画の構成 | 第1次(平成12年3月24日) | 第2次(平成17年3月25日) | 第3次(平成22年3月30日) |
|---------------------------|--|--|--|
| ポイント | ○食料自給率目標の設定とその達成 | ○農業者に対する一律支援政策の見直しと構造改革の促進 | ○「食」と「地域」の再生 |
| 現状認識 | ○食料自給率の低下 ○農業における食料安定供給機能と多面的機能発揮の必要性 | ○食の安全に対する信頼の喪失(BSE、食品不正表示事件) ○農業者の高齢化と減少による生産構造のぜい弱化 ○グローバル化の進展(WTO・EPA交渉) | ○農業所得の大幅な減少、担い手不足の深刻化、非効率な農地利用、農山漁村の活力の低下、食料の安定供給に対する不安 ○米の生産調整が農業者間に不公平感を醸成 ○ニーズに対応できない国内農業生産 |
| 基本的な方針 | ○食料・農業・農村基本法の基本理念の実現を図るため、食料、農業及び農村に関する施策を総合的に推進 | ○農業政策体系を産業政策と地域振興政策に整理 ○構造改革を通じた競争力の強化と国境措置に過度に依存しない政策体系の構築 | ○新たな理念に基づく食料・農業・農村政策の一体的展開 ・戸別所得補償制度の導入 ・食の安全・安心の確保 ・6次産業化による活力ある農山漁村の再生 |
| 食料自給率の目標 | ○供給熱量ベース45% (平成22年度) | ○供給熱量ベース45%、生産額ベース76% (平成27年度) | ○供給熱量ベース50%、生産額ベース70% (平成32年度) |
| 総合的かつ計画的に講ずべき施策 | | | |
| (1) 食料の安定供給の確保 | | | |
| ○食料の安全性の確保及び品質の改善 | ○食品の衛生管理(HACCP手法)、品質管理の高度化、食品の表示の適正化(JAS法) | ○食の安全及び消費者の信頼の確保(リスク分析手法、トレーサビリティ、食品表示) | ○食の安全と消費者の信頼確保(トレーサビリティ・HACCP・GAP、食品表示、食品安全庁設置の検討) |
| (2) 農業の持続的な発展 | | | |
| ○望ましい農業構造の確立 ○人材の育成・確保 | ○担い手に対する農地集積等による農業経営の規模拡大 ○農業経営の法人化の推進(株式会社形態の導入) | ○担い手の明確化と支援の集中化・重点化 ○集落営農組織の育成・法人化の推進 | ○意欲ある多様な農業者による農業経営の育成・確保 ○法人経営、新たな人材の育成・確保 ○農業経営の特性に応じた資金調達の円滑化 |
| ○農産物の価格の形成と経営の安定 | ○品目横断的な農業経営安定対策(農業収入・所得の変動緩和の仕組み)の検討 | ○品目横断的政策への転換(諸外国との生産条件格差の是正対策、収入変動による影響の緩和対策) | ○戸別所得補償制度の創設と生産・経営関係施策の再整理 ○農業・農村の6次産業化等による所得の増大 |
| ○農地の確保及び有効利用 | ○農地の農業上の利用の確保と利用集積 | ○担い手への農地の利用集積 | ○計画的な土地利用の推進と転用規制の厳格化 ○意欲ある多様な農業者への農地の利用集積 |
| (3) 農村の振興 | | | |
| ○中山間地域等の振興(多面的機能の確保) | ○中山間地域等直接支払制度の導入 | ○農地・水・環境保全向上対策の導入 ○中山間地域等直接支払制度の継続 | ○農業・農村の6次産業化(地域資源の活用) ○中山間地域等直接支払制度の法制化の検討 ○農地・水・環境保全向上対策の在り方の検討 |

(出所) 食料・農業・農村基本計画より作成

(2) 食料・農業・農村基本計画の特徴

食料・農業・農村基本計画は、①食料、農業及び農村に関する基本的な方針、②食料自給率の目標、③食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策及び④食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項の4章立てで構成されている。

第1次・2次の基本計画では、食料自給率目標45%（平成27年度、供給熱量ベース）の実現を柱に据えて、食料政策では、リスク分析手法²の導入等による食の安全の確保、農業政策では、担い手の明確化と支援の集中・重点化、品目横断的政策への転換、農村政策では、中山間地域等直接支払制度³と農地・水・環境保全向上対策⁴の導入が打ち出された。

他方、第3次基本計画では、食料自給率目標50%（平成32年度）という意欲的な目標を掲げ、①戸別所得補償制度の導入、②食の安全・安心の確保及び③6次産業化⁵による活力ある農山漁村の再生という3本柱を基本に、食料・農業・農村に関する施策を一体的に推進するとしている。

(3) 食料自給率の目標

食料自給率目標の達成は農業政策の中心に位置付けられている。

第1次基本計画策定に当たっては、食料自給率の目標数値を何%とするかに多くの時間と労力が割かれた。食料自給率が低下傾向にあること、先進国の中で最も低いこと、また国民の多くが日本の食料事情に不安を抱いていることから、基本的には50%以上を目指すことが適当であるが、計画実施期間内の実現可能性を考慮して45%（平成22年度）という目標が設定された。

しかし、食料自給率は40%と横ばいを続けたため、第2次基本計画では、毎年施策の評価を行い、翌年度の施策の改善に反映させることにより、食料消費面と農業生産面における課題を計画的に解決し、食料自給率の向上につなげていく施策が示された。

ところが、第3次基本計画では、50%（平成32年度）という高い数値目標が設定された。これは「我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標」として設定、まず、達成すべき数値目標を掲げ、戸別所得補償制度等の3本柱により、数値目標の実現を図っていくという強い意思を表明したものと受け取れる。

食料自給率の向上には、食料の増産を図るといふ農業生産面とともに、国産農産物を消費者が利用するという食料消費面の両者の取組が必要である。基本計画では、生産面について、米粉用米0.1万トン（平成20年）→50万トン（平成32年）、飼料用米0.9万トン（同）→70万トン（同）、大豆26万トン（同）→60万トン（同）、小麦も二毛作と単収の拡大により88万トン（同）→180万トン（同）へと大幅な増産を図るとしている。

しかし、増産に向けた生産誘導のために、農林水産省は、米粉用米・飼料用米で1,300億円程度、大豆1,600億円程度、小麦2,100億円程度の財政負担が必要と試算している（「食料自給率50%が達成された場合の財政負担試算」）。

米粉用米・飼料用米の利用は始まったばかりであるため、実需者や販売先の開拓が急務である。また、輸入農産物に対抗するためには、実需者のニーズに対応した品質と安定的

な生産、そして、生産コストの引下げが必要となる。

食料自給率向上は、食料の安定供給の確保に資するものの、農業収入の増加を保証するものではない。食料自給率向上の施策の実施に当たっては、農業所得の増加に結び付ける手法の検討が重要であろう。

表2 食料自給率の推移（供給熱量ベース）

| 年度 | 平10 | 平11 | 平12 | 平13 | 平14 | 平15 | 平16 | 平17 | 平18 | 平19 | 平20 | 平21 | 平22 |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| % | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 39 | 40 | 41 | 40 | 39 |

(注) 自給率＝国産供給熱量／国内総供給熱量×100（熱量ベース）

(出所) 農林水産省「食料需給表」

(4) 農業経営の主体

食料・農業・農村基本法第21条では、他産業並みの所得を確保し得る「効率的かつ安定的な農業経営」⁶を育成することを掲げ、この農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を「望ましい農業構造」と位置付けている。

日本の農業の経営形態は、家族や世帯を単位に農業が営まれる「家族農業経営」（いわゆる農家）が中心を占め、法人や任意の組織による経営の割合は少ない。農業基本法では家族農業経営を前提として、どのようにすれば家族の中の農業従事者全員が他産業並みの所得を得ることができるのかが模索された。その一つの手法が家族農業経営を法人化する取組であった。また、食料・農業・農村基本法では、これからも日本の農業は家族農業経営を中心に営まれるとしながらも、法人経営は効率的かつ安定的な農業経営の育成において有効な施策であるため、法人化の推進を明示している（第22条）⁷。家族農業経営がそのまま法人化する、いわゆる「法人成り」する例も多く、家族農業経営の活性化と農業経営の法人化の推進とは対立するものではない。

第1次基本計画では、農業経営の規模拡大や法人化への取組を掲げたが、農業就業人口の減少と高齢化、後継者不足は解消せず、また、規模拡大も進まず、農業の生産構造は更にぜい弱化していった。

このため、第2次基本計画では、従来の幅広い農業者を一律的に対象とする農業支援を見直し、農業経営に関する各種の支援を「担い手」に集中的・重点的に実施する方針が示された。担い手とは、効率的かつ安定的な農業経営者及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営者を指す。第2次基本計画では、この担い手として、認定農業者⁸、集落営農組織⁹及び法人経営体を位置付けた。

ところが、第3次基本計画では、兼業農家や小規模経営を含む「意欲あるすべての農業者」を育成・確保する政策に転換することが示された。これは、第1次産業では、産業としての担い手の育成と地域の担い手の育成という両面を追求しなければならず、産業面は少数精鋭でよいが、それだけでは地域が崩壊し限界集落となることを危惧したことが背景にある¹⁰。

ただし、家族農業経営については経営規模の拡大などの経営改善を行うこと、また、後継者不足の地域には集落営農組織の構築や法人化の推進を求めている。第3次基本計画の転換は、基本法の目指す「効率的かつ安定的な農業経営」の育成を否定しているわけではなく、農業生産活動の底上げを図る趣旨と捉えることができよう。

(5) 農業経営の支援

食料・農業・農村基本法第30条第1項では、農産物価格は需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されることを求めている。これは、農産物の価格形成に国は直接関与しない方針を示していると思われるが、同時に、同条第2項において、農産物価格の著しい変動が、育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するための経営安定対策の実施も求めている。これは、いわば「価格政策から所得政策への転換」の方針を示すもので、担い手の育成や経営規模の拡大など農業の構造改革を加速化するとともに、WTO(世界貿易機関)における国際規律との整合性を意図したものであった。

第2次基本計画では、食料・農業・農村基本法第30条第2項の政策を具体化するものとして、水田作・畑作について、従来の品目ごとの価格に着目して品目ごとに講じられてきた農業支援(経営安定対策)を見直し、担い手の経営全体に着目して支援する経営安定対策(品目横断的政策)に転換する方針を明記した。なお、野菜、果樹及び畜産・酪農については従来どおり、品目ごとに支援措置を講じることとした。

これを受けて、農林水産省は、平成17年10月に「経営所得安定対策等大綱」を策定¹¹、所要の制度改正を行い¹²、平成19年度から「品目横断的経営安定対策(平成19年12月に、水田・畑作経営所得安定対策に名称変更)」を導入した。

具体的な内容は、

- ①施策の対象者：担い手である認定農業者と集落営農組織
- ②経営規模の要件：原則、認定農業者4ha以上(北海道は10ha以上)、集落営農組織20ha以上
- ③支援内容：過去の生産実績に基づき支援する生産条件不利補正交付金と農産物の販売収入の減収分を補填する収入減少影響緩和交付金の2つの対策
- ④支援対象品目：米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ(ただし、米は生産条件不利補正交付金からは除外されている。)

となっている。

一方、第3次基本計画では、標準的な販売価格と標準的な生産に要する費用の差額分を国から農業者に直接支払うことを基本とする「戸別所得補償制度」の導入が示された。この制度は、農業生産の恒常的なコスト割れ相当分を公的支援で補うことにより、農業生産の継続・発展を図ろうとするものである。「意欲あるすべての農業者」を施策の対象とする第3次基本計画の方針の下、対象者は「すべての販売農家(経営耕地面積30a以上又は年間農産物販売金額50万円以上)」としている。

政府は、平成22年度に米と水田転作物を対象にしたモデル対策を実施、23年度から農業者戸別所得補償制度を本格実施した(予算措置、8,003億円)。具体的な内容は、

①対象者：対象作物の生産数量目標に従う「すべての販売農家」

②支援対象品目：米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたね

③支援内容：所得補償交付金（米、畑作物、水田での戦略作物¹³）と米価変動補填交付金の2つの対策

④交付単価：基本的に、全国一律（例えば、米の所得補償交付金15,000円/10a）、となっている。

品目横断的経営安定対策では、当初、一定規模の担い手に限定していたが、零細・小規模農家からの「切捨て」批判を踏まえ、平成19年12月に対象要件を緩和し、市町村の判断で小規模零細農家が一戸から参加できる仕組みに変更した。この結果、支援対象者の範囲について、品目横断的経営安定対策と農業者戸別所得補償制度との間で実際に大きな違いはない。

品目横断的経営安定対策の実施は3年間にとどまり、農業者戸別所得補償制度は平成23年度から本格実施されたばかりであり、両制度を比較評価することは難しい。農業者戸別所得補償制度と食料・農業・農村基本法の基本理念との整合性、食料自給率の目標達成や望ましい農業構造の実現に向けた実効性等について、不断の検証が求められよう。

なお、農業者戸別所得補償制度は予算措置で実施されているが、法制化が検討されており、法制化された場合には、担い手経営安定法は廃止されることとなろう。

（6）我が国の食と農林水産業の再生のための基本方針

第3次基本計画の「農業構造の展望」では、効率的かつ安定的な経営の一つである主業農家¹⁴1戸当たりの経営耕地面積は、戸別所得補償制度や農地制度の改正に伴う担い手への農地の利用集積効果を加味して、「平成21年の5.1haから32年に7.7ha程度」になると見通している。

ところが、平成23年10月に食と農林漁業の再生実現会議が取りまとめた「我が国の食と農林水産業の再生のための基本方針・行動計画」では、今後5年間の間に「平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」とする戦略が示された。

基本方針の示す目標数値は基本計画を大きく上回るものである。このため、第3次基本計画と基本方針の関係、急激な規模拡大を実現するための施策の在り方等が課題となろう。

3. 森林・林業基本計画

（1）森林・林業基本法の特徴

森林・林業基本法は、平成13年に林業基本法（昭和39年法律第161号）を抜本的に見直したものである。林業基本法では、高度成長期の木材需要増に対応するため、林業生産の増大や林業の生産性向上、林業従事者の所得向上など木材生産を主体とする政策が掲げられた（第2条）。

一方、森林・林業基本法は、①森林の有する多面的機能の発揮（第2条）及び②林業の持続的かつ健全な発展（第3条）の2つの基本理念を掲げており、木材生産だけでなく、

自然環境の保全や地球温暖化防止など森林の有する多面的機能を持続的に発揮する政策に比重を移している。

(2) 森林・林業基本計画の特徴

森林・林業基本計画の構成は、食料・農業・農村基本計画と同様の章立てとなっている。ただし、森林・林業基本計画には、木材自給率ではなく、森林の有する多面的機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標が示される。この目標には、森林の機能別に施業を行う面積と国産材の供給・消費量が示されるが、森林所有者等による森林整備や木材産業の事業活動、林産物消費の指針となるものである。

第1・2次基本計画では、森林の所有権移転や施業委託を通じた林業経営の規模拡大、森林施業・林業経営の集約化を図りながら、間伐等の森林整備を進める方針が示された。

一方、第3次基本計画は、戦後植林した森林が利用期を迎えたにもかかわらず、林業産出額や林業所得の減少、森林所有者の経営意欲の低下が続いているため、森林整備の在り方として、生産性の高い森林は「育成単層林（同一の樹種で構成される人工林）」に、生産性の低いあるいは公益性の高い森林は「育成複層林（複数の樹種で構成される人工林）」あるいは「天然生林（自然林）」に誘導して、木材生産のために整備すべき森林を限定するとしている。具体的な整備の進め方については、面的なまとまりをもって施業を集約すること、路網の整備を図ること、意欲ある林業経営者に施業・経営の委託を進めること、また、地域の森林づくりを担うフォレストの活用や低コストで効率的な作業システムの普及を図る方針を示している。

なお、平成21年12月、農林水産省が日本の森林・林業を早急に再生するための指針として「森林・林業再生プラン」を策定した。第3次基本計画では、この森林・林業再生プランの目標や施策を明確化・実施していくこととしている。

(3) 林業経営の主体と支援

森林・林業基本法第19条では、「効率的かつ安定的な林業経営」¹⁵が林業生産の相当部分を担う林業構造を確立することを掲げ、そのために、林業経営の規模の拡大等の施策を講ずるとしている。

ただ、従来 of 森林・林業施策の現状について、森林・林業再生プランの実現に向けた具体策を検討した「森林・林業の再生に向けた改革の姿（最終報告）」（平成22年11月、森林・林業基本政策検討委員会）は、従来の支援策は森林の造成に主眼が置かれ、持続的な森林経営の構築に向けたビジョンや実効性のある施策・実行体制を確立しないまま間伐等の森林整備に対し広く支援してきた結果、小規模零細な森林所有構造が維持されたと指摘された。さらに、森林所有者に対する働きかけが十分でなかったこともあり、施業集約化や路網整備、機械化の立ち後れによる林業採算性の低下、需要者のニーズに応えられない弱い木材供給体制、さらに森林所有者の林業に対する関心の低下という悪循環に陥り、適正な森林施業が行われない森林が増加したと指摘した。

これを受け、第3次基本計画では、森林所有者や森林所有者から森林経営の委託を受け

表3 森林・林業基本計画の構成と概要

| 基本計画の構成 | 第1次(平成13年10月26日) | 第2次(平成18年9月8日) | 第3次(平成23年7月26日) |
|-----------------------------------|--|--|---|
| ポイント | ○木材生産主体から多面的機能の持続的発揮の政策へ | ○長期的視点に立った森林づくりと国産材の利用拡大 | ○「森林・林業再生プラン」の実現 |
| 現状認識 | ○利用可能な森林資源の充実と林業採算性の低下 ○地球温暖化防止等の森林に対するニーズの多様化 | ○利用可能な森林資源の充実と森林荒廃の懸念 ○地球温暖化防止等の森林に対するニーズの多様化 | ○無秩序な伐採・造林未済地の発生等による森林における生物多様性低下の懸念 ○不十分な施業集約化、路網整備 ○林業産出額、林業所得の減少傾向 |
| 基本的な方針 | ○適切な林業生産活動の継続 ○地球温暖化防止に向けた森林吸収源対策の推進 ○林業経営の規模拡大、生産性の向上等による林業事業者の育成・確保 | ○100年先を見通した森林づくり ○様々なニーズに応えた森林づくりと利用 ○国産材の利用拡大を軸とした林業・木材産業の再生 | ○森林・林業再生プランの推進 ○地球温暖化対策、生物多様性保全への対応 ○国内外の木材需給を踏まえた対応 ○東日本大震災からの復興に向けた取組 |
| 森林の有する多面的機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標 | ○森林の重視すべき機能に応じた森林の整備 育成単層林1,020万ha、育成複層林140万ha、天然生林1,350万ha ○国産材供給量2,500万m ³ (平成22年度) | ○生産力の低い育成単層林の育成複層林への誘導 育成単層林1,030万ha、育成複層林120万ha、天然生林1,350万ha ○国産材供給量2,300万m ³ (平成27年度) | ○育成単層林の整備と育成複層林への誘導 育成単層林1,020万ha、育成複層林140万ha、天然生林1,350万ha ○国産材供給量3,900万m ³ (自給率50%)(平成32年度) |
| 総合的かつ計画的に講ずべき施策 | | | |
| (1) 森林の有する多面的機能の発揮 | | | |
| ○森林の整備の推進 | ○新たな森林施業計画制度の普及・定着(森林所有者等による施業の計画的実施) ○抜き伐りの繰返しによる更新を行う長期育成循環施業の導入 | ○林地生産力の高い森林における施業の推進 ○林地生産力の低い森林の広葉樹林化、長伐期化、広葉樹林化、針広混交林化、複層林化の推進 | ○面的なまとまりをもった森林経営の確立(森林管理・環境保全直接支払制度、実効性の高い森林計画制度の普及・定着、路網整備) ○多様な森林への誘導 |
| (2) 林業の持続的かつ健全な発展 | | | |
| ○望ましい林業構造の確立 | ○効率的かつ安定的な林業経営の育成(林業経営の規模拡大、施業・経営の集約化) ○林業普及指導員による指導的林業者の育成 | ○効率的かつ安定的な林業経営の育成(森林組合等の林業事業者による施業の集約化、規模拡大) ○路網と高性能機械の一体的作業システムによる低コスト化 ○緑の雇用による新規就業者の確保・育成 | ○効率的かつ安定的な林業経営の育成(森林所有者等への長期的な施業・経営の委託) ○施業集約化の推進(提案型施業の普及・定着) ○低コストで効率的な作業システムの整備 ○フォレストラー、森林施業プランナー、現場技能者の人材育成 |
| ○木材産業等の健全な発展 | ○製材工場の規模拡大・過剰施設の廃棄による木材供給体制の再編・整備 ○木材産業と林業の連携 ○公共施設への木材利用 | ○製材工場等の大規模化 ○消費者ニーズに応えた製品の開発 ○木材需要拡大のための企業・消費者へのPR | ○原木の安定供給体制、工場の大規模化等による効率的な加工・流通体制の整備 ○公共建築物、木質バイオマスへの木材の利用拡大 |

(出所) 森林・林業基本計画より作成

た者が面的なまとまりをもって森林施業を行う施策を打ち出した。この取組を進めるため、新たに「森林管理・環境保全直接支払制度」による経営支援を行うこととしている。

この森林管理・環境保全直接支払制度は、平成 23 年度から実施されている（予算措置、324 億円）。同制度は、①面的にまとまって計画的に行う搬出間伐¹⁶等の森林施業と、これと一体となった森林作業道の開設を直接支援する森林環境保全直接支援事業、②集約化施業の取組に必要となる森林情報の収集、森林の現況調査、施業提案書の作成・森林所有者の合意形成等の活動を支援する森林整備地域活動支援交付金から成っている。現行制度の個々の森林施業に対して網羅的に支援する手法を見直し、集約化して計画的な森林整備を行う者に限定して支援するものである。

日本で林業の効率化が進まない一因として、急峻な地形と多種多様で複雑な地質の分布がある。こうした大型林業機械の導入が困難な地域への対応の検討が必要である。

また、森林・林業再生プランでは、10 年後の木材自給率を 50%以上とする目標を掲げたが、国産材の需要拡大に向けた具体的な道筋を示して取り組むことが、森林・林業の再生に求められよう。

4. 水産基本計画

(1) 水産基本法の特徴

水産基本法の前身は、沿岸漁業等振興法（昭和 38 年法律第 165 号）である。両法の相違は、沿岸漁業等振興法は、沿岸漁業及び中小漁業を施策の対象とし、漁業所得の増加を漁獲量の増大で対処しようとしたのに対し、水産基本法は、漁業も含めた水産業を食料供給産業と位置付け、水産業全般を施策の対象とし、漁獲と加工・流通・消費とを連動させて高品質の水産物を供給することにより漁業収入の増加を図ろうとしていることである。このため、基本理念として、①水産物の安定供給の確保及び②水産業の健全な発展の 2 つの基本理念が掲げられている。もう一つの特徴は、水産物の安定供給の確保を図る手段として、「水産資源の管理」という施策を柱に据えたことである。これは、日本が平成 8 年(1996 年) 6 月に国連海洋法条約¹⁷を批准したことを受けたもので、水産基本法第 13 条第 1 項において、資源管理は、「最大持続生産量」という漁獲基準の概念を用い、TAC・TAE の設定など漁獲量や漁獲努力量の管理を中心に行うことが規定されている¹⁸。

(2) 水産基本計画の特徴

水産基本法に基づく、水産基本計画の構成は、食料・農業・農村基本計画と同じである。

第 1 次基本計画では、資源管理分野では、TAC・TAE の設定・管理、緊急に資源回復が必要な魚種に関する資源回復計画の策定¹⁹、漁業経営分野では、中核的な漁業者による協業体への支援の集中、流通・消費分野では、HACCP 手法²⁰の導入による水産物の付加価値の向上、漁村分野では、漁業及び漁村の有する多面的機能の発揮に向けた具体的な施策の在り方の検討などが示された。

第 2 次基本計画では、水産資源が低位水準にとどまっていること、漁業就業者の高齢化と漁船の高船齢化が進んでいること、スーパーマーケットの販売シェアの増加など消費流

通構造が変化していることなどの検証結果を踏まえ、資源管理分野では、TAC・TAEの対象魚種の追加、漁獲量の個別割当方式の導入²¹及び資源回復計画に基づく目標を達成した資源に対する新たな資源管理の枠組み（ポスト資源回復計画）の構築を検討することが掲げられている。また、漁業経営分野では、収益性を重視した操業・生産体制の導入や省エネ・省人型の代船取得による経営転換を図る漁船漁業構造対策や新しい経営安定対策を導入する方針が示されている。

表4 水産基本計画の概要

| 基本計画の構成 | 第1次（平成14年3月26日閣議決定） | 第2次（平成19年3月20日閣議決定） |
|--------------------------------|---|---|
| ポイント | ○水産基本法の基本理念の実現 | ○水産政策全般にわたる改革 |
| 現状認識 | ○遠洋漁場の国際規制の強化、周辺水域の資源状況の悪化による漁業生産量の減少 ○漁業従事者の減少と高齢化 ○漁村の活力の低下 | ○国際化の進展と水産物の世界的需要の高まり ○資源状況の悪化 ○漁業生産構造の脆弱化 ○水産業・漁村に対する国民の期待の高まり |
| 基本的な方針 | ○水産資源の保存管理と持続的利用 ○最大持続生産量に基づく漁業生産 ○水産動植物の増養殖の推進 ○効率的かつ安定的な漁業経営体の育成 ○漁港・漁場等の基盤整備、漁村の振興と多面的機能への着目 | ○低位水準にとどまっている水産資源の回復・管理の推進 ○国際競争力のある経営体の育成・確保と活力ある漁業就業構造の確立 ○水産物の安定供給を図るための加工・流通・消費施策の展開 ○水産業の未来を切り拓く新技術の開発及び普及 ○漁港・漁場・漁村の総合的整備と水産業・漁村の多面的機能の発揮 |
| 水産物の自給率の目標 | ○魚介類：食用66%、全体65%、海藻類70% (平成24年度) (重量ベース) | ○魚介類：食用65%、全体56%、海藻類70% (平成29年度) (重量ベース) |
| 総合的かつ計画的に講ずべき施策 | | |
| (1) 水産物の安定供給の確保 | | |
| ○水産資源の適切な保存及び管理 | ○EEZにおける最大持続生産量の実現 ・TAC・TAEの設定・管理 ・許可漁業・漁業権漁業による漁業管理 ・資源回復計画の推進 | ○資源管理 ・TAC・TAEの制度の対象魚種追加 ・漁獲量の個別割当方式導入の検討 ・資源回復計画の推進とポスト資源回復計画の導入 |
| (2) 水産業の健全な発展 | | |
| ○効率的かつ安定的な漁業経営の育成 ○人材の育成・確保 | ○漁業経営管理の合理化 ○漁船の省エネ・省力化、漁船の入手方法の多様化 ○中核的漁業者共同体による取組の推進 ○漁業外からの新規参入を含めた多様な就業ルートによる人材の確保 ○調整保管事業による水産物価格の安定 | ○担い手の育成・確保 ・漁船漁業構造改革対策の推進（漁船漁業改革推進集中プロジェクト、省エネ型漁業への転換） ・新しい経営安定対策の導入（積立ぶらす） ・融資・信用保証等の経営支援施策の充実 ・新規就業・新規参入に向けたサポート体制の整備 |
| ○多面的機能に関する施策の充実 | ○多面的機能の発揮に向けた具体的な施策の在り方の検討 | ○水産業・漁村の有する多面的機能の発揮 ・離島漁業再生支援交付金事業の着実な推進 ・藻場・干潟の維持管理等の方策の確立 |

(出所) 水産基本計画より作成

(3) 漁業経営の主体と支援

水産基本法第 21 条では、「効率的かつ安定的な漁業経営」²²を育成するため、経営の合理化、漁船等の施設整備、事業の共同化の推進などを行う方針が示されている。

第 2 次基本計画では、国際競争力のある経営体を育成・確保するために、日本の漁業の将来を担う経営体に対し支援施策を集中することを掲げ、その実現のために、漁船漁業構造改革対策の推進及び経営安定対策の導入を図るとしている。

ア 漁船漁業構造改革対策の実施

漁業経営が苦しいため、漁船の更新ができずに高船齢化し、それが生産効率を阻害し、更に漁業経営を悪化させている。この悪循環を断ち切るために、省エネ・省人型の漁船を導入し経営転換を行い、将来にわたって漁船漁業を担う経営体を育成するものである。共同操業に誘導することにより、生産コストの低減を目指している。

具体的には、平成 19 年度から漁船漁業構造改革総合対策事業（現在、水産業体質強化総合対策事業）が予算措置として実施されている。

イ 経営安定対策の導入

平成 20 年度予算において、「漁業経営安定対策事業（愛称：積立ぷらす）」が措置された。効率的かつ安定的な漁業経営を実現するために、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、漁業共済制度を活用して、収入の変動による漁業経営への影響を緩和する経営安定対策である。

さらに、23 年度から「資源管理・漁業所得補償対策」が開始された。これは、23 年度から農業分野で戸別所得補償制度が本格実施されることに併せて、水産分野にも漁業所得補償制度を導入したものである。

この補償対策は、水産資源の適切な管理と漁業経営の安定を両立させることを目的とし、漁業共済・積立ぷらすを活用した「資源管理・収入安定対策」と、平成 22 年度から実施している原油価格及び養殖用配合飼料の輸入価格が一定以上上昇した場合に補填金を交付する「漁業経営セーフティネット構築事業」を組み合わせ、総合的な所得補償制度を目指すものである。これまでの施策は、経営改善、漁業共済加入、所得、年齢、資源管理の取組など加入要件が厳しかったが、この新たな対策では漁業共済に加入し資源管理に参加すればよいなどの見直しを行い、漁業者の 7 割が加入することを想定している。

平成 23 年度の資源管理・漁業所得補償対策では 518 億円、24 年度概算要求においても 418 億円が計上され、水産予算約 2,000 億円の四分の一を占め、水産政策の中心に位置付けられる施策となっている。

(4) 第 3 次基本計画の策定に向けて

平成 23 年 8 月 3 日から、第 3 次の水産基本計画策定に向けた議論が農林水産省の水産政策審議会で開始されている。東日本大震災からの復興も含め、漁業所得を高めるために、資源管理・漁業所得補償対策や水産業の 6 次産業化をどのように関連付けていくのか、沿岸漁業者の高齢化対策としても漁業の共同化・協業化をどのように実現していくのかが課

題となろう。

5. 終わりに

上記の基本法そして基本計画は、いずれも効率的かつ安定的な農林水産業の経営を育成していくことを掲げている。また、農林水産業者に対する経営支援の方法は、国から農林漁業者に直接支援するという、いわゆる直接支払いに移行しつつある。この直接支払いは、財政負担型支援策への移行を見据えて導入された中山間地域等直接支払制度が初めてであり(平成12年度)、以降、品目横断的経営安定対策、戸別所得補償制度、森林管理・環境保全直接支払制度、資源管理・漁業所得補償対策と農林水産分野全体に導入され、その支援額も大きくなり、農林水産政策の中で重要な位置を占めるようになっていく。

ただ、直接支払制度を拡充する一方で、基盤整備などの公共事業予算が大きく削減されている。例えば、農業農村整備費は、平成21年度5,772億円、22年度2,129億円、23年度2,129億円と6割減少している。農林水産分野の予算は約2.3兆円であり、今後、限られた財政の中、直接支払制度を活用しつつ、農林漁業の再生、農林漁業者の経営安定、そして、国民への食料の安定供給に資する政策をいかに構築していくべきか、経済社会の国際化を踏まえ、慎重かつ大胆な対応が求められる。

¹ 森林・林業基本法第2条及び水産基本法第32条も同様に、国に対し、森林、水産業及び漁村の有する多面的機能を発揮する施策を講ずることを求めている。これらの多面的機能に関して、日本学術会議が学術的知見に基づいて、その内容と評価を行っている。日本学術会議「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」(平成13年11月)、「地球環境・人間生活にかかわる水産業及び漁村の多面的な機能の内容及び評価について」(平成16年8月3日)。

² リスク分析とは、食品中に含まれるハザード(危害要因)を摂取することによって人の健康に悪影響を及ぼす可能性がある場合に、その発生を防止し、またはそのリスクを低減するための考え方。リスク管理、リスク評価及びリスクコミュニケーションの3つの要素からなり、これらが相互に作用し合うことによって、より良い成果が得られる。(出所)食品安全委員会「食品の安全に関する用語集(第4版)」(平成20年10月)

³ 中山間地域等直接支払制度は、平成12年度に創設。農業生産条件が不利な中山間地域において、耕作放棄地の発生抑制など農業を継続することにより、中山間地域等の農業・農村が有する水源涵養機能、洪水防止機能等の多面的機能を確保するため、農業者に対し、農地の傾斜度に応じて、交付金(中山間地域等直接支払交付金)を直接交付(直接支払い)する事業である。

⁴ 農地・水・環境保全向上対策は、平成19年度に、品目横断的経営安定対策と同時に創設。農地・農業用水等の資源や農村環境の適切な保全管理を行うための施策で、資源保全効果の高い地域共同の取組と環境に優しい先進的な営農活動の二つを支援することが目的。平成23年度からは、農業者戸別所得補償制度の本格実施に併せ、環境に優しい先進的な営農活動に対する支援は別途の対策(環境保全型農業支払)として独立させ、名称を「農地・水保全管理支払交付金」とした。

⁵ 6次産業化とは、農林漁業者が生産・流通・加工・販売を一体化して所得を増大させること、また、農林漁業者が2次・3次産業と連携して、地域ビジネスの展開や新たな産業を創出することへの取組。6次産業化の取組に対して、平成22年3月から「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律(平成22年法律67号)」に基づく支援策が講じられている。

⁶ 第1次食料・農業・農村基本計画の「第3 食料、農業及び農村に関し、総合的かつ計画的に講ずべき施策 2 農業の持続的な発展に関する施策」の項の中で、「主たる従事者が他産業従事者と同等の年間労働時間で地域における他産業者とそん色ない水準の生涯所得を確保し得る農業経営」と定義されている。

⁷ 農業経営体数約168万のうち家族農業経営体数は約164万、法人経営体数は約2.2万、集落営農組織体数約1.4万(平成22年)。(出所)農林水産省統計部「2010年農林業センサ第2巻・農林業経営体調査報告書—総

括編一]

⁸ 農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）に基づき、市町村から農業経営改善計画が適当である旨の認定を受けた者。

⁹ 集落営農とは、「集落」を単位として農業生産過程における一部又は全部についての共同化・統一化に関する合意の下に実施される営農をいう。（出所）農林水産省「集落営農実態報告書」（平成23年8月30日）

¹⁰ 第20回食料・農業・農村政策審議会企画部会（平成22年3月3日）における佐々木農林水産大臣政務官（当時）の発言。

¹¹ 経営所得安定対策等大綱には、①担い手に対して施策を集中する品目横断的経営安定対策の創設、②これと表裏一体の関係にある、米の生産調整支援対策の見直し、③農地・水などの資源や環境の保全向上を図るための対策の創設が盛り込まれた。

¹² 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（担い手経営安定法）（平成18年法律第88号）

¹³ 戦略作物とは、食料自給率の向上に貢献する作物として国が指定したもの。麦、大豆、飼料作物、米粉用米、飼料用米、WC S（稲発酵粗飼料）用米、加工用米、そば、なたねである。

¹⁴ 主業農家とは、農業所得が主（農家所得の50%以上が農業所得）で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家。（出所）農林水産省統計部「農林水産統計2010」（平成22年12月）

¹⁵ 第1次森林・林業基本計画の「第2 森林の有する多面的機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標 3 林産物の供給及び利用に関する目標」の項の中で、「継続的な林業生産活動を行い、主たる従事者の生涯所得が基本的には地域における他産業従事者と遜色ない水準を確保できる林業経営」とされている。

¹⁶ 間伐とは、育成段階にある森林において、樹木の込み具合に応じて育成する樹木の一部を伐採（間引き）し、残りの木の成長を促進する作業。伐捨間伐は、間引いた樹木を山に放置したままにする手法であり、搬出間伐は、間引いた材木を利用する手法である。

¹⁷ 国連海洋法条約の正式名称は「海洋法に関する国際連合条約」。1982年に採択、1994年11月に発効、2011年6月現在で162の国及び主体が締結。日本は1996年6月に批准、同年7月に日本について発効。同条約では、海洋区分は排他的経済水域（EEZ）（200海里まで）、領海（12海里まで）及び公海、大陸棚の限界（基線から200海里までの海底、それ以遠の海底は深海底）、紛争解決手続等が定められ、海洋に関する包括的な内容となっている。

¹⁸ 「最大持続生産量」とは、水産資源に関して持続的に最大の生産量を上げ得る場合のその生産量のことを指し、国連海洋法条約及び資源管理法（海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（平成8年法律第77号））に用いられている資源管理の概念で、総漁獲量を規制する考え方である。資源管理法では、最大持続生産量を実現するために、魚種ごとに、年間に漁獲できる最高限度数量（漁獲可能量：TAC）と、年間に投入できる漁労作業（漁船の隻数、操業日数等）の最高限度量（漁獲努力可能量：TAE）を定めることになっている。現在、TACは、さんま、すけとうだら、まあじ、まいわし、まさば・ごまさば、するめいか及びずわいがこの7魚種について、TAEは、あかがれい、いかなご、さめがれい、さわら、とらふぐ、まがれい、まこがれい、やなぎむしがれい及びやりの9魚種について設定されている。

¹⁹ 「資源回復計画」は、平成13年度から予算措置で実施された漁業者組織による任意の取組である。計画は、国及び都道府県が、漁業者等の関係機関との合意形成を図って定められ、早急に資源回復を図ることが必要とされる魚種を対象として、漁獲努力量の削減レベルとその方法（減船、休漁等）、漁業者に対する支援措置等が定められる。平成23年12月現在、国の策定19計画、都道府県の策定48計画が公表されている。

²⁰ HACCP（危害分析重要管理点）は、食品の衛生管理手法の一つ。製造における重要な工程を連続的に管理することによって、一つ一つの製品の安全性を保証しようとする衛生管理法であり、危害分析、CCP（重要管理点）、CL（管理基準）、モニタリング、改善措置、検証、記録の7原則から成り立つ。（出所）食品安全委員会「食品の安全に関する用語集（第4版）」（平成20年10月）

²¹ 個別割当方式（IQ方式）は、TAC制度における資源管理の手法の一つで、漁獲量を漁業者又は漁船ごとに配分し、分与する方式。現在は、TACの枠内で漁業者に自由に漁獲を認め、全体の漁獲量がTACの上限に達した時点で時点で操業を停止させる非個別割当方式（いわゆるオリンピック方式）を採用している。

²² 第2次水産基本計画の「第3 水産に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策 2 国際競争力のある経営体の育成・確保と活力ある漁業就業構造の確立（1）我が国水産の将来展望の確立」の項の中で、「短期的に収益が高いだけでなく、将来にわたって収益が安定するとともに、国際的な競争力を備え継続的に漁業活動を担い得る漁業経営」とされている。