

# 農林水産分野の政策課題

## — 所得向上と経営安定を目指して —

農林水産委員会調査室 笹口 裕二

### 1. はじめに

政府は、平成 25 年 6 月、日本再興戦略<sup>1</sup>において農林水産業を成長分野に位置付け、また、世界の経済成長を取り込むため経済連携の推進を盛り込んだ。我が国の農林水産業は、内在的な課題を克服するとともに、産業を取り巻く国際的な環境変化に対応していくことが求められ、政府は農地中間管理機構の創設、農協改革等の一連の農政改革を推進してきた。さらに、27 年 10 月の T P P 交渉大筋合意を受けて、一層の農業の成長産業化に向けた改革に関する検討に着手し、28 年 11 月 29 日に検討結果を取りまとめた「農林水産業・地域の活力創造プラン」<sup>2</sup>を改訂した。本稿では、この農政改革の動きを中心として、農林水産分野における主な政策課題について述べることにしたい。

### 2. T P P 関連政策大綱

T P P 交渉大筋合意を受けて、政府は平成 27 年 11 月に「総合的な T P P 関連政策大綱」（以下「政策大綱」という。）を決定<sup>3</sup>し、その中で農林水産分野については体質強化策である「攻めの農林水産業への転換」と重要 5 品目<sup>4</sup>の経営安定対策である「経営安定・安定供給のための備え」を二本柱として取りまとめた。これを受けて 27 年度補正予算において体質強化策を中心に T P P 関連対策予算が計上されるとともに、畜産や甘味資源作物栽培の経営安定対策等のための法的措置を盛り込んだ法律案<sup>5</sup>が国会に提出された。政策大綱においては、農林水産業の成長産業化を一層進めるための戦略に残された課題として継続検討項目を掲げ、28 年秋を目途に政策の具体的内容を詰めることとされた。各項目の検討は、輸出力強化については、農林水産業・地域の活力創造本部に「農林水産業の輸出力強化ワーキンググループ」を設置して検討を行い、生産資材及び流通・加工関係については、産業競争力会議<sup>6</sup>及び規制改革会議<sup>7</sup>において検討を行うこととし、他の項目については農林

<sup>1</sup> 平成 25 年 6 月 14 日閣議決定。毎年改訂され、日本再興戦略 2016 が最新。

<sup>2</sup> 内閣に設置された農林水産業・地域の活力創造本部（本部長：内閣総理大臣）において平成 25 年 12 月 10 日に取りまとめ。26 年 6 月 24 日、今回と 2 回改訂。

<sup>3</sup> 内閣に設置された T P P 総合対策本部（本部長：内閣総理大臣）において決定。

<sup>4</sup> 米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物の 5 品目。

<sup>5</sup> 環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案（第 190 回国会閣法第 47 号）。平成 28 年 12 月 9 日、参議院本会議で可決成立した。

<sup>6</sup> 産業競争力会議：内閣に設置された日本経済再生本部（本部長：内閣総理大臣）の下で産業競争力の強化及び国際展開戦略の調査審議のため開催される会議（議長：内閣総理大臣）。平成 28 年 9 月から未来投資会議（議長：内閣総理大臣）に引き継がれた。

<sup>7</sup> 規制改革会議：内閣府本府組織令（平成 12 年政令第 245 号）により内閣府に設置された規制の在り方に関し総合的な調査審議を行う審議会（議長：岡素之）。平成 28 年 9 月から規制改革推進会議（議長：大田弘子）

水産省が検討を行うこととされた。

与党の自由民主党においても、平成 27 年 11 月に農林水産分野における T P P 対策を取りまとめるとともに<sup>8</sup>、政策大綱において検討継続とされた項目について検討体制を設けて 28 年秋を目途に政策の具体的内容を詰めることとされた。

### 3. 農業の競争力強化のための改革

政策大綱で検討継続とされた項目について、政府において先述した体制で検討が行われたが、そのうち規制改革推進会議に設置された「農業ワーキング・グループ」が「農協改革に関する意見」を平成 28 年 11 月 11 日に公表したところ、業務の変更・縮小、組織変更等を全国農業協同組合連合会（以下「全農」という。）及び単位農業協同組合に期限を付けて求めるものであったため、協同組合原則に反した過剰な介入であるとして全農を中心に J A グループからの反発を招き、与党においても農協による自主的改革を基本とした農協法改正の際の附帯決議<sup>9</sup>との整合性等に関して大きな議論となった。政府との調整を経て与党は 11 月 25 日に取りまとめを行い<sup>10</sup>、これを受けて 11 月 29 日、政府は農林水産業・地域の活力創造本部において検討結果を「農業競争力強化プログラム」（以下「強化プログラム」という。）として決定し（図表 1）、これを盛り込んだ形で「農林水産業・地域の活力創造プラン」を改訂した。農協改革、業界再編、生産基盤強化、人材確保など広範囲の大改革となっており、以下強化プログラムの概要を説明する。

図表 1 農業競争力強化プログラムの概要

(1) 生産・流通の構造改革	(4) 販売促進・消費者対策
ア 生産資材価格形成の仕組みの見直し	ケ 戦略的輸出体制の整備
イ 流通・加工の構造改革	コ チェックオフ導入の検討
ウ 生乳の生産・流通等の改革	サ 加工食品の原料原産地表示の導入
(2) 生産の基盤強化	(5) 人と基盤づくり
エ 肉用牛・酪農の生産基盤強化	シ 人材力の強化
オ 配合飼料価格安定制度の安定運営	ス 農村の就業構造の改善
カ 飼料用米の推進	セ 土地改良制度の見直し
(3) 経営安定対策	
キ 収入保険制度の導入	
ク 農業災害補償制度の見直し	

（出所）強化プログラムより筆者が項目を整理した。

に引き継がれた。

<sup>8</sup> 「農林水産分野における T P P 対策【農政新時代】～努力が報われる農林水産業の実現に向けて～」（平成 27 年 11 月 17 日自由民主党農林水産戦略調査会・農林部会決定）

<sup>9</sup> 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案に対する附帯決議（平成 27 年 8 月 27 日参議院農林水産委員会）

<sup>10</sup> 取りまとめに当たり、農業ワーキング・グループの意見のうち、信用事業の譲渡や組合員勘定の廃止等の議論となった項目や 1 年以内という達成期限は削除され、盛り込まれなかった。

## (1) 生産・流通の構造改革

### ア 生産資材価格形成の仕組みの見直し

生産資材は農業の国際競争力を左右する重要な要素であるが、米の生産におけるコストを日本と韓国で比較すると、日本は肥料で約2倍、農薬で約3倍、農業機械で約5倍と高コストとなっている<sup>11</sup>。このため、国は、国内外の生産資材の生産・流通・価格等の状況を定期的に把握・公表し、生産資材の安定供給と価格引下げに取り組む。

#### ①業界構造と既存規制の改革

生産資材の種類別に業界構造を見ると、肥料・飼料等のように生産性の低い工場が乱立しているものと、農業機械のようにメーカーが寡占状態となっているものがある。それぞれの課題を踏まえ生産資材の種類ごとに以下のような方針とする（図表2）。

図表2 生産資材の種類別の方針

生産資材	課題	方針
肥料・飼料等	工場の乱立	国際競争に対応できる生産性の確保を目指した業界再編・設備投資を推進する。肥料については銘柄の絞り込みに資するよう都道府県が定めている施肥基準の見直しを推進する。
農業機械	寡占状態	新規参入を推進し、明確な開発目標の下で企業・研究機関・農業者が連携して国際競争性を有した農業機械の開発を促進する。
農薬	農薬登録の国際調和	ジェネリック農薬登録の在り方を含め農薬取締法の運用を国際標準に合わせる方向で見直し、効率化する。
種子・種苗	戦略強化	国家戦略・知財戦略として民間活力を活用した開発・供給体制を構築する。体制構築に資するため、民間の品種開発意欲を阻害している主要農作物種子法（昭和27年法律第131号）を廃止する。

（出所）強化プログラムより筆者作成

こうした生産資材の種類ごとの改革を推進するため、国は、生産資材に関し、国の責務、業界再編に向けた推進手法等を明記した法整備を推進する。また、金融機関による経営支援や資金供給を促進し、政府系金融機関や農林漁業成長産業化支援機構等との連携強化を図る。業界再編のための整備手法としては、産業競争力強化法（平成25年法律第98号）が想定されるが、効果は不透明との報道もある<sup>12</sup>。

生産資材に関する各種法制度（肥料・農薬・機械・種子・飼料・動物医薬品等に関する制度）及びその運用等（法律に基づかない業界団体による自主的な規制も含む。）について、国は定期的に総点検を行い、合理化・効率化を図り、合理的理由のなくなっている規制は廃止する。

#### ②全農の生産資材購買事業の見直し

全農については、外部人材も登用し資材メーカーと的確に交渉できる組織に転換し、

<sup>11</sup> 「生産資材価格の引下げに向けて」（平成28年9月20日第1回未来投資会議構造改革徹底推進会合「ローカルアベノミクスの深化」会合配付資料）による。

<sup>12</sup> 『日本農業新聞』（平28.11.30）

農業者に対して価格と諸経費を区別して請求を行う。5年間の農協改革集中推進期間内に十分な成果が上がるよう、全農自ら年次計画と数値目標を作成・公表してシンプルな業務体制に見直し、必要であれば関連部門の譲渡・売却を行う。政府与党はその進捗状況の定期的なフォローアップを行う。

強化プログラムは、全農の自己改革としながら、改革内容を国が細かく方向付けたものとなっている。全農と内容について合意したものとの答弁もされている<sup>13</sup>ことから、全農の自己改革方針をそのまま強化プログラムに盛り込んだという位置付けと言えるかもしれないが、政府与党がフォローアップを行うこととしており、なお議論となる可能性がある。

## イ 流通・加工の構造改革

農産物の流通・加工構造は、農業の国際競争力を左右する重要な要素であり、国は、国内外の農産物の流通・加工の実態等を定期的に把握し、公表する。

### ①業界構造の改革

米卸売業は、中小規模企業の過当競争と不安定な経営基盤の問題があり、卸先との価格交渉力を背景とした生産者への適切な対価支払いや生産者との安定取引という機能を十分に果たしていない。国内産麦のブランド化に取り組む製粉企業の多くは中小規模で経営基盤が弱く、コスト削減や付加価値の高い商品を扱うことが必要である。これらの課題を踏まえ、流通・加工の段階ごとに以下のような方針とする（図表3）。

図表3 流通の各段階における方針

流通段階	方針
中間流通	卸売市場関係業者、米卸売業等の中間流通は、抜本的な合理化を推進し、国は、事業者が業種転換を行う場合に融資・出資により支援する。特に卸売市場法は、見直して合理的理由のなくなっている規制を廃止する。
加工業	生産性の低い工場が乱立している製粉、乳業等の加工業界について、国は、国際競争に対応できる生産性の確保を目指して業界再編・設備投資を推進する。
小売業	安売り競争の状況を脱却し、消費者ニーズに合った多様な商品を適正な価格で提供するビジネスモデルの構築に向けて、国は、事業再編や業界再編を推進する。

（出所）強化プログラムより筆者作成

流通・加工の構造の在り方として、農業者・団体から実需者・消費者への直接販売ルート<sup>13</sup>の拡大を推進するとともに、ICT（情報通信技術）の最大活用、農産物規格の合理化を推進する。国は、各種流通ルートについて、手数料や取引条件等を比較選択できる環境を整備する。

こうした流通・加工の構造改革を推進するため、国は、国の責務、業界再編に向けた推進手法等を明記した法整備を推進する。また、金融機関による経営支援や資金供給を

<sup>13</sup> 第192回国会参議院環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会会議録第10号（平28.12.1）

促進し、政府系金融機関や農林漁業成長産業化支援機構等との連携強化を図る。

強化プログラムは、米の流通に関して、米卸売業が食糧管理法（昭和 17 年法律第 40 号）<sup>14</sup>の下での業界構造が残り、その効率化が農業者の所得向上を図る上での課題であるとの認識に立っていると思われる。韓国の集荷から卸売、販売まで行う流通業態を参考に、全農等の生産者側が卸売機能までを担い、中間流通コストを削減することを意図していると考えられる<sup>15</sup>。

## ②全農の農産物販売事業の見直し

全農については、安定した販売ルートを確立している流通関連企業へ戦略的に出資等を行い、効果が上がらない場合には速やかに出資等を見直す。5 年間の農協改革集中推進期間内に十分な成果が上がるよう、全農自ら年次計画と数値目標を作成・公表して、安定的な取引先の確保による委託販売から買取販売への転換に取り組むとともに、輸出先の国ごとに商社等との合弁会社設立・業務提携等により販売体制を整備する。政府与党はその進捗状況の定期的なフォローアップを行う。

全農の買取販売への転換については、売れ残り等のリスクを農家から全農に移転することになるため、全農が有利な販売に取り組むインセンティブとなるとの考えに基づくものと思われる。リスクの移転に伴い、リスク処理に充てられる収益も農家から全農に移転することが必要であり、農家の農業所得の向上には、有利な販売による販売価格上昇が全農のリスク負担増に伴うコスト増を上回ることが求められる。

## ウ 生乳の生産・流通等の改革

平成 26 年度に生じたバター不足の問題は、原料である生乳の生産・流通構造への関心と呼び、その中心となる制度である指定生乳生産者団体制度の機能や透明性が規制改革会議等で議論され、一連の農業改革に取り込まれて強化プログラムとして取りまとめられた。

指定生乳生産者団体（以下「指定団体」という。）は、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（昭和 40 年法律第 112 号）（以下「補給金暫定措置法」という。）に基づいて指定される農協組織で、独立行政法人農畜産業振興機構から交付金の交付を受けて乳価の低い加工原料乳の生産者に補給金（加工原料乳生産者補給金）を交付している。地域内の生乳販売量の過半を受託販売していること等を指定基準とし、全国で 10 団体が指定されている。補給金の存在は指定団体への生産者参加率を高める効果があり、生産者と全量委託契約を結ぶことで集乳率を高め、実際には地域内の生乳を一元的に集荷して複数の乳業メーカーに販売を行っている。この流通構造を背景に、乳業メーカーとの間で価格交渉力を発揮し、腐敗しやすい生乳について、地域内・地域間の需給調整、毎日・季節の需給調整、全国的な連携の下での計画生産を担っている。指定団体の生乳受託販売量

<sup>14</sup> 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（平成 6 年法律第 113 号）により廃止。

<sup>15</sup> 「生産者に有利な流通・加工構造の確立に向けて～米卸売業～」(平成 28 年 9 月 20 日第 2 回農業ワーキング・グループ配付資料) 参照。

は全生産量の 96%<sup>16</sup>を占めており、生乳市場の硬直性が批判の対象となる反面、指定団体に参加しない「アウトサイダー」も指定団体の需給調整機能、価格交渉機能等による市場安定のメリットを享受している側面がある。

この指定生乳生産者団体制度に関し、生産者が出荷先を自由に選べる環境の下、創意工夫による所得増大が可能となるよう現行制度を見直し、国が基本的なスキームを設計する。設計に当たり、加工原料乳の生産確保という目的に即した基準を定め基準を満たす生産者全てに補給金を交付すること、補給金交付を受ける生産者は年間販売計画及び実績を国に報告すること、部分委託に関しては場当たりの利用を認めないこと、条件不利地域から確実に集乳されるよう指定団体に経費補助を行うこと等を基本とする。

上記改革に加えて、交渉のメンバーやプロセスの抜本的見直しなど農協等と乳業メーカーが行う乳価交渉の改革、業界再編・設備投資等の推進による酪農関連産業の構造改革、搾乳ロボット導入などによる労働条件改善の支援など酪農家の「働き方改革」を進める。

強化プログラムは、生産者の出荷先の自由を重視する規制改革推進会議と指定団体の需給調整機能を重視する与党が言わば折り合った形の内容となっている。部分委託の場当たりの利用の排除は指定団体の需給調整等の機能維持に有効と考えられるが、補給金交付の指定団体参加要件の削除は、生産者の出荷先の自由度を高め、指定団体の持つ需給調整等の機能を弱めると<sup>17</sup>想定される。生乳流通は価格と生産量による市場調整機能が現在よりも強まることになるが、それがどの程度になるかは、「加工原料乳の生産確保という目的に即した基準」や「部分委託に関して場当たりの利用を認めないルール」の内容が左右することになる。飲用乳と加工原料乳の調整の実効性を担保するため年間販売計画及び実績報告が生産者に求められているが、計画と実績が乖離した場合にどのように処理するのか議論となり得る。我が国の生乳市場は、需給調整が容易でない牛乳・クリーム等の液状製品用途向け比率が 72%（平成 27 年度）<sup>18</sup>と高く、需給調整機能が弱い。今回の改革が生乳市場に与える影響が注目される。また、従来は用途別単価となっていた加工原料乳生産者補給金が 29 年度から用途の別なく同一単価に変更される。バター、チーズ等種類別乳製品の生産量への影響が注目される。

## （２）生産の基盤強化

### エ 肉用牛・酪農の生産基盤強化

肉用牛については、飼養戸数の減少により繁殖雌牛が減少して、近年は肉用子牛価格が高騰し肥育経営を圧迫している。地域内での規模拡大の推進・分業体制の構築、受精卵移植技術の活用拡大、ICTの活用等による省力化の推進により、生産基盤を強化する。

<sup>16</sup> 生乳の平成 26 年度国内生産量：733 万トン（農林水産省牛乳乳製品統計による）、指定団体の平成 26 年度生乳受託販売量：707 万トン（中央酪農会議用途別販売実績による）。

<sup>17</sup> 指定団体は、補給金暫定措置法により補給金交付を受ける法的効果が付与されるだけで、農協として共同販売を行う。需給調整、価格交渉等は農協として有する機能であり、同法により付与されるものではない。

<sup>18</sup> 農林水産省牛乳乳製品統計による。

酪農については、肉用子牛価格の上昇による子牛生産の乳用から肉用へのシフト、酪農戸数や乳用牛頭数の減少等が課題となっている。乳用後継牛の確保・育成の推進、分業体制の構築・省力化の推進、飼養管理の適正化、流通の効率化により生産基盤を強化する。

経営コストの4～5割を占める飼料費の低減を図るため、耕畜連携の強化と国産飼料の広域流通体制の構築、公共牧場の活用拡大と機能強化、日本型放牧モデルの推進により自給飼料の増産を推進する。

#### オ 配合飼料価格安定制度<sup>19</sup>の安定運営

本制度の通常補填基金は平成20年度以降の配合飼料高騰時に市中銀行等から1,525億円を借り入れたが、計画的な返済により704億円まで残高を減少させた(27年度末)。補填財源の確保及び借入金の計画的な返済を促すことにより、引き続き、制度の安定的な運営に努める。

#### カ 飼料用米の推進

平成37年度までに生産コストを5割程度に低減する目標が設定されており<sup>20</sup>、多収品種の導入、多収を実現する低コスト栽培技術の普及などの推進により飼料用米の生産コストを低減するとともに、耕種農家と畜産農家の連携により、飼料用米の特徴をいかした畜産物の高付加価値化に取り組む。

### (3) 経営安定対策

#### キ 収入保険制度の導入

現行の農業災害補償制度は、自然災害による農作物等の収量減少が補償の対象であり価格低下等は対象外であること、対象品目が限定されており農業経営全体をカバーしていないこと等の課題がある。他方、収入保険制度は、品目の枠にとらわれずに、農業経営の収入全体に着目してその減少を補填しようとするものであり、以下のような保険制度として構築する(図表4)。

図表4 収入保険制度の具体的な仕組み

対象者	青色申告を5年間継続している農業者。ただし、加入申請時に1年分の青色申告の実績があれば加入できる(青色申告実績年数に応じて補償限度額を低く設定。)
対象収入	農業者自ら生産している農産物(肉用牛、肉用子牛、肉用豚、鶏卵は除く。)の販売収入全体を対象とする。加工品は対象外だが、精米や荒茶、梅干し、畳表など税法上農業所得となっているものは農産物とする。補助金は対象としないが、畑作物の直接支払交付金等の数量払いについては、販売収入と一体的に扱われるため、対象とする。
補償対象要因	自然災害に加え、価格低下など農業者の経営努力では避けられない収入減少を補償の対

<sup>19</sup> 配合飼料価格の上昇が畜産経営に及ぼす影響を緩和するため、生産者、配合飼料メーカー、国の積立金で生産者に対し補填を行う制度。通常補填と異常な価格高騰時の異常補填の二段階の仕組み。

<sup>20</sup> 「日本再興戦略」改訂2015(平成27年6月30日閣議決定)

	象とする。ただし、意図的な安売り等は対象外とする。不正があった場合は、保険金を支払わないほか、重大な不正があった場合は、翌年以降の加入を禁止する。
補償内容	基準収入（直近5年間の平均）の9割（補償限度額）を下回った場合に、補償限度額の9割（支払率）を補填する。補償限度額や支払率は保険料負担を勘案して農業者が選択可能とする。
補填方式	掛け捨て方式と積立方式の組合せとし、補填タイプの選択を可能とする。
保険料・積立金	保険料・積立金は全経営体共通のものとして設定する。保険料は危険段階別に設定し、保険金支払の少ない者の保険料率は段階的に下げる仕組みとする。保険料については50%、積立金は75%の国庫補助を行う。
収入算定期間	個人は1月から12月、法人は事業年度の1年間。原則として、収入算定期間の開始前までに加入申請を行い、保険料・積立金を納付する。補填金の支払は、収入算定期間終了後の税申告後（個人は翌年3月～6月）とする。
政府再保険	政府再保険を措置する。

（出所）強化プログラムより筆者作成

農業災害補償制度、収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）等の類似制度については、国費の二重助成を避けつつ、農業者が経営形態に応じて適切なセーフティネットを利用できるよう、選択加入とする。ただし、収入減少だけでなく、コスト増も補填する肉用牛肥育経営安定特別対策事業（牛マルキン）等の対象である肉用牛、肉用子牛、肉用豚、鶏卵については、収入保険制度の対象品目から除外した上で、複合経営を行っている場合には、他の品目のみ収入保険の対象とする。

収入保険制度の実施主体は、①母集団確保のため全国を事業エリアとしていること、②公正な制度運営のため農産物の販売等に関与していないこと、③保険業務のノウハウを有していること、④農業に関する知識を有していることの4つの要件を満たすことが求められ、農業共済団体<sup>21</sup>が新たに設立する全国組織が実施主体として想定される。

以上が収入保険の制度設計の概要であるが、対象者（加入資格）として青色申告実績のある者としていることが論点となる。正確な収入捕捉の方法として、青色申告に代替する確認手段は想定しづらい。現在のところ、農業所得者のうち青色申告を行っているのは2割程度にとどまる<sup>22</sup>ため、安定的な制度運用のための加入者数の確保が課題となる可能性がある。保険料は全経営体共通のものとして設定されることから、品目によりリスクに大きな差異が想定される中、適正な保険設計が求められること、品目毎の保険収支差による不公平感への対処等の課題が考えられる。

## ク 農業災害補償制度の見直し

農業災害補償制度については、農業者へのサービスの向上及び効率的な事業執行によ

<sup>21</sup> 農業災害補償制度は、農業共済団体（農業共済組合又は市町村：平成28年4月現在で178団体）により運営され、都道府県単位の農業共済組合連合会が保険を行い、さらに政府が再保険を行っている。

<sup>22</sup> 清水徹朗「農業共済の現状と収入保険導入の課題」『農林金融』通巻848号（2016.10）18頁

る農業者の負担軽減の観点から見直しを行う。農作物共済（米麦）の当然加入制<sup>23</sup>、一筆方式<sup>24</sup>等の引受方式、家畜共済の事務手続、共済掛金の設定方法等が主な見直し項目である。

以上の見直しの方向性に対し、広く普及している一筆方式の廃止については経過的な対応が求められるほか、収入保険との選択制を考慮すると当然加入制の見直しは避けられないものの、加入者の減少を通じて制度の安定運用に影響を及ぼすことのないよう取り組むことが求められる。

#### （４）販売促進・消費者対策

##### ケ 戦略的輸出体制の整備

成長産業化の主要政策の一つである農林水産物・食品の輸出促進について、政府は輸出額 1 兆円（平成 31 年）を目標とし<sup>25</sup>、平成 28 年 5 月には、日本産品の品質アピール、諸外国の輸入規制緩和等の 7 つのアクションを盛り込んだ「農林水産物の輸出力強化戦略」を取りまとめた。同戦略の実行に当たり、生産・加工・物流のための拠点整備、輸出手続のワンストップ化・迅速化等、産地から海外市場まで産品が効率的に流通するためのハード・ソフト一体となったインフラ整備を推進する。

このため、物流拠点形成を推進するとともに、日本版 SOPEXA<sup>26</sup>を創設し、日本産農林水産物・食品のブランディングやプロモーション、輸出事業者へのサポートを強化する。また、共同での集荷・発送など輸出向けの生産・流通体制の整備や輸出に係る手続・決済代行等の機能を有する全国団体、地域商社、JA 等の取組を支援する。さらに、日本産品の品質や特色のアピールにつなげるため、国際標準化を見据えた JAS（日本農林）規格、日本産の食品安全管理規格等の充実・普及、地理的表示、品種登録の活用やこれらを含む知的財産の保護を推進する。

食品安全管理規格については、日本独自の視点を盛り込みつつも、規格一般に言えることであるが、普及がその信頼性を高め、さらに利用を拡大するという循環をどのように生み出していくかが課題となる。

##### コ チェックオフ導入の検討

生産者から拠出額を徴収し、農産物の販売促進などを行うチェックオフについては、諸外国では農産物の生産者等が、自らの拠出金により、主体的に国内外での農産物の販売促進や調査・研究等の事業を実施することを目的として、品目別に導入されている。我が国においても、チェックオフの法制化を要望する業界において、推進母体を立ち上げ、チェックオフのスキームを定めて、法制化に 75%以上の同意が得られた場合に法制

<sup>23</sup> 一定耕地面積以上の米麦の生産者は当然に農作物共済に加入するものとされている。

<sup>24</sup> 耕地一筆ごとの減収量で共済金を計算する方式。損害評価員が現地調査を行う。

<sup>25</sup> 「未来への投資を実現する経済対策」（平成 28 年 8 月 2 日閣議決定）

<sup>26</sup> SOPEXA（フランス食品振興会）とは、フランス産の農林水産物・食品・飲料の輸出促進を目的として 1961 年に設立されたフランスの機関。世界に拠点を置いて販促・広報活動を行い、多言語・多文化、マーケティングに精通。2007 年に完全民営化、2011 年から世界各国の産品を取り扱い。

化に着手する。

強化プログラムでは一定割合の同意を法制化の要件としているが、全員同意でない限り、個人の意思に反して費用負担を強制することとなる。オーストラリアでは、導入ガイドラインにおいて、制度化に当たり、任意制度では制度に参加しない生産者も販売促進によるメリットを享受できるなどの「市場の失敗」が存在することを導入正当化の根拠として示すことが求められている。負担を強制することの正当性を示すためと思われる。米国では、導入後も一定割合の生産者の署名で制度存続を問う生産者投票が行われることとされており、また、制度に不満な生産者団体が廃止を求めて訴訟を起こした例も見られる<sup>27</sup>。強制性を伴う制度であるがゆえに絶えずその正当性を問う仕組みが必要と考えられる。

## サ 加工食品の原料原産地表示の導入

加工食品の原料原産地表示については、平成13年から8品目について順次導入されて以来、対象が拡大され、22食品群と4品目が対象となっている。消費者が適切に食品を選択するための機会の確保や消費者の需要に即した食品の生産の振興に資するよう、全ての加工食品について、実行可能な方法で原料原産地を表示することを義務付ける。

具体的には、全ての加工食品を対象に、製品に占める重量割合上位1位の原料について、原則として、原産地を国別重量順に表示する。これが困難な場合には、例外的に、①可能性表示（A国又はB国）や②大括り表示（輸入）、③さらに中間加工原材料については製造地表示（A国製造）を行うなどの仕組みを整備し、実行可能性を担保する。その際には、インターネットなどによる補足的な情報開示に自主的に努めることとする。

原料原産地表示の方向性は以上であるが、消費者の要請に応えた内容となっているか、また表示を行う事業者の負担は適正か、さらにこれらの点はコスト増とその負担という形でもそのバランスが問われることになると思われる。

## (5) 人と基盤づくり

### シ 人材力の強化

農業就業者は70代以上が4割を占め、高齢化が進んでおり、青年層の新規就農が必要となっている。また、農業の成長産業化には、経営力、労働力、技術力の強化が必要である。

新規就農を確保するため、「青年就農給付金」<sup>28</sup>を「農業次世代人材投資資金」に改めて経営・技術、資金、農地のそれぞれに対応するサポート体制を整備し、さらに早期に経営を確立した者には経営発展につながる対策を講じる。

農業教育システムを強化するため、農業大学校を実践的な職業教育を行う専門職業大

<sup>27</sup> 畜産団体が連邦裁判所下級審に提訴し勝訴したが、2005年5月、最高裁でチェックオフ制度を支持する判決が出された（Johanns v. Livestock Marketing Assn 544 U.S. 550 (2005)）。

<sup>28</sup> 青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、就農前の研修期間（2年以内）及び経営が不安定な就農直後（5年以内）の所得を確保する給付金。

学（仮称）<sup>29</sup>へ転換するとともに、農業高校と連携して高校段階での教育環境の充実を図る。

経営力を強化するため、マーケティングやプロモーション、輸出手続に関する知識に関し、研修や農業教育システムによる習得の機会を充実する。

労働力については、農業法人による雇用の増大を図ることとし、農業界と経済界の連携、「農の雇用事業」<sup>30</sup>の定着率向上のための改善、外国人技能実習制度とは別の外国人材の活躍を促進する仕組みの検討等に取り組む。

技術力については、農林漁業者、企業、大学、研究機関が共同して、ICTやロボット技術の現場への実装を目指した技術開発を促進する。土づくりや水管理システムにICTや微生物DNA解析技術などの最新技術を活用するための技術開発や支援体制整備を推進する。

## ス 農村の就業構造の改善

農村地域工業等導入促進法（昭和46年法律第112号）（以下「農工法」という。）は、農村における雇用創出に一定の役割を果たしてきたが、対象業種が限定されていること、地域資源活用や地域内発型産業振興が求められていること等から見直しが必要となっている。このため、対象業種をサービス業など地域資源活用や地域間交流に有用な産業に拡大するとともに、農工法の名称も適切に見直す。農用地の譲渡所得課税特例や低利融資等の支援措置の拡充を検討するとともに、中小企業税制や地方創生推進交付金など農工法以外の支援策と連携し、農村地域の雇用創出につなげる。

時代の変化に合わせて対象業種を拡大するとしても、型にはまった振興策となる可能性があり、特区制度や地方創生との連携も含めて、地域の自主性・独創性・総合性の発揮を支援する方策が必要になると考えられる。

## セ 土地改良制度の見直し

農地の担い手への集積・集約の加速化が求められる中、土地改良制度については、意思決定及び費用負担の在り方が借地耕作の拡大に対応できていないこと、老朽化施設の適正な管理や更新が求められていること、土地改良区の組合員の減少・高齢化により体制が弱体化していること等が課題とされている。

農地中間管理機構による農地の集積・集約化を促進するため、同機構が借り入れている農地について、農業者の費用負担や同意を求めない都道府県営の基盤整備事業を創設する。その際、担い手の耕作農地が集団化し、事業実施地域の収益性が相当程度向上することを要件とする。

施設の適切な管理や更新、災害対策の充実を図るため、突発事故に対応する事業につ

<sup>29</sup> 文部科学省に設置された中央教育審議会（会長：北山禎介）は、平成28年5月30日、実践的な職業教育を行う専門職業大学等を名称とする新しい高等教育機関を制度化するよう文部科学大臣に答申した。

<sup>30</sup> 農業法人等が新規雇用者に対して実施する農業技術習得等のための研修や独立のための研修を国が全国農業会議所を通じて助成する事業。

いて、原則として農業者の費用負担・同意を求めないで事業を実施できる仕組みを導入する。また、一定の機能向上を伴う更新事業について同意徴収手続の簡素化を図る。ため池等の耐震化事業について、国又は地方公共団体が自らの判断により、農業者からの費用負担・同意を求めないで事業を実施できる仕組みを導入する。さらに、除塩事業<sup>31</sup>について、巨大地震が発生するたびに特例法を講ずることなく、国又は地方公共団体が農業者の申請によらず事業を実施できるよう、土地改良法に基づく災害復旧事業として位置付ける。

これらのほか、意思決定の円滑化のため、共有地の代表者が代表して意思表示できる仕組みの導入、国営・都道府県営事業における申請人数要件の廃止を行う。

農業・農村構造の変化への対応が求められる土地改良区について、農地の所有と経営の分離が一層進展することが見込まれる中、現行制度上一筆1資格となっている事業参加資格の在り方について検討を行う。また、合併や事務統合による事務局体制の強化、市町村や都道府県土地改良事業団体連合会、民間事業者等への事務委託の拡大、小水力発電の導入等による財政基盤の強化を促進する。

#### (6) 農業競争力強化プログラムの推進

以上が強化プログラムの概要である。プログラム全体について改革期限は特に付されていないが、方向性を明記したものについては、予算措置や関係法律案の国会提出等の具体的な措置が講じられていくものと思われる。また、農協改革については、その改革期限をめぐって、農協改革集中推進期間の始期が平成26年6月からなのか、28年4月からなのか、その解釈が問題となった<sup>32</sup>。筆者としては、改革の達成期限の問題よりも、改革スケジュールと成果目標の設定がより重要ではないかと考える。5年間で達成すべき対象は、組織や業務の見直しであるのか、農業者の所得向上であるのか、も併せて問題となる。

### 4. 米の生産調整の見直しとSBS問題

「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、生産調整の見直しを含む米政策の改革を行うこととされ、「定着状況をみながら、5年後<sup>33</sup>を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組む」とされている。農林水産省は、需要に応じた生産を推進するため、水田活用の直接支払交付金の充実、中食・外食等のニーズに応じた生産と安定取引の一層の推進、きめ細かい需給・価格情報、販売進捗・在庫情報の提供等の環境整備を進め

<sup>31</sup> 農地の塩害を除去する事業。東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律（平成23年法律第43号）により、土地改良事業とみなして実施。

<sup>32</sup> 規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）を始期とするか、「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」（平成27年法律第63号）の施行（平成28年4月1日）を始期とするかの違い。規制改革推進会議は平成26年6月が始期であるとの見解を公表した（平成28年12月6日第7回規制改革推進会議）。

<sup>33</sup> 平成30年産。

るとしている。これらの取組による飼料用米等への転換により、平成 27 年産、28 年産と 2 年連続で超過作付けが解消された。

行政による最後の配分となる平成 29 年産については、27 年産の県別シェアを固定して配分することとされている<sup>34</sup>が、30 年産以降を見据えて、都道府県や地域が地域の米の販売需要動向等を把握し、水田を活用して需要に応じた作物を主体的・自主的に判断して生産できるよう、国にはきめ細かな情報提供と支援が求められる。

平成 28 年 9 月の報道<sup>35</sup>を契機として国会でも取り上げられた米の S B S 輸入<sup>36</sup>における調整金の受渡し問題について、政府は法的には問題がないと答弁した<sup>37</sup>。また、輸入量が我が国の主食用米の生産量と比較して極めて小規模なこともあり、調整金の存在が国内米価に影響を与えたという確証は得られていない。しかしながら、価格偽装であった可能性があること、そもそも業者が調整金の受渡しを行うに至った動機と実態について十分な解明がされてないことなど、制度運用に不透明さを残し、農業者等に大きな不信感を与えた。農林水産省は、見合わせていた S B S 輸入について、調整金の受渡しの禁止措置を講じた上で 12 月 16 日に再開したが、実効性が不明との指摘もあり、制度運用の透明性を確保するための取組が求められる。

## 5. 農地転用規制

平成 26 年 6 月の規制改革実施計画において「農地流動化の阻害要因となる転用期待を抑制する観点から、転用利益の地域農業への還元等、公平で実効性のある方策について中長期的に検討を進める」とされた。これを受け、農林水産省は「農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する研究会」を開催し、28 年度中に中間取りまとめを行う予定としている。

## 6. 地域政策

### (1) 特殊土壌対策

台風の来襲等により雨量が極めて多く、シラス等の特殊土壌で覆われているため、災害が発生し易く、農業生産力が低い地帯については、特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法（昭和 27 年法律第 96 号）（以下「特土法」という。）に基づき、国土交通大臣、総務大臣及び農林水産大臣が特殊土壌地帯として指定し<sup>38</sup>、災害防除及び農地改良に関する事業計画を定め、国及び地方公共団体が事業を実施している。特土法は平成 29 年 3 月 31 日が有効期限とされているが、特殊土壌地帯において依然として大きな災害被害が生じており、引き続き対策を講じていくことが必要な状況となっている。

<sup>34</sup> 米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針（平成 27 年 11 月農林水産省公表）

<sup>35</sup> 『毎日新聞』（平 28.9.14）

<sup>36</sup> S B S（Simultaneous Buy and Sell：売買同時契約）輸入。輸入業者と国内買受業者と国の 3 者契約による輸入。国が輸入業者から買い入れる価格と国内買受業者に売り渡す価格の差益（マークアップ）が国の収入となる。

<sup>37</sup> 第 192 回国会衆議院予算委員会議録第 2 号（平 28.9.30）43 頁

<sup>38</sup> 県全域が指定：鹿児島、宮崎、高知、愛媛、島根。県の一部が指定：熊本、大分、福岡、山口、広島、岡山、鳥取、兵庫、静岡。

## (2) 都市農業振興

人口の減少や高齢化が進む中、都市農地に対する開発圧力が低下し、都市農業に対する住民評価の高まりを受けて、平成 27 年 4 月に、都市農業の安定的な継続を図るとともに、多様な機能の適切な発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することを目的として都市農業振興基本法（平成 27 年法律第 14 号）が制定された。同法に基づき、28 年 5 月 13 日に都市農業振興基本計画が閣議決定され、同基本計画において、生産緑地制度に関し、地区指定要件の 500 m<sup>2</sup>に満たない農地の扱いや地区の一部解除によって農地所有者の営農意思に反して地区解除される「道連れ解除」の問題への対応を検討することとされている。また、農地税制に関し、多様な担い手による都市農業の振興とその多様な機能の発揮に資する農地の貸借を推進するため、貸借されている生産緑地等に係る相続税納税猶予の在り方を検討する<sup>39</sup>こととされている。

## 7. 森林・林業政策

### (1) 国産材の利用促進

森林・林業政策について、政府は平成 28 年 5 月、森林・林業基本法（昭和 39 年法律第 161 号）に基づき、森林・林業基本計画を閣議決定した。同基本計画では、本格的な利用期を迎えた森林資源をいかし、供給面においては、主伐と再造林対策の強化等による国産材の安定供給体制の構築と、需要面においては C L T<sup>40</sup>（直交集成板）等の新たな木質部材の開発・普及や非住宅分野等における新たな木材需要の創出を車の両輪として進め、林業・木材産業の成長産業化を図ることとしている。

C L T については、平成 26 年 11 月、林野庁及び国土交通省は計画的な普及のための施策とスケジュールを「C L T の普及に向けたロードマップ」として取りまとめた。これに基づき、国土交通省は 28 年 3 月及び 4 月に C L T を用いた建築物の一般的な設計方法等に関し建築基準法に基づく告示を行った。これにより、個別の大臣認定を受けることなく C L T を用いて建築確認により建築することと、一定の場合に防火被覆なしの C L T を主要構造部に用いることが可能となった。引き続き、普及を推進するため、実証的建築の積み重ね等による施工技術開発やその事業者への浸透とともに、生産体制の充実による生産能力の向上が課題となっている。また、2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会は、我が国の木材の良さと木材利用に係る技術等を国内外へ積極的に P R していく絶好の機会と期待されている。組織委員会の木材の調達基準において C L T が位置付けられるなど、仮設施設を始めとする関連施設においても C L T の活用が期待されている。

### (2) 森林の整備促進

森林吸収源対策に関し、与党の平成 29 年度税制改正大綱において、自然的・社会的条件不利のため所有者等による間伐等が見込めない森林の整備等に関する市町村の役割を明確

<sup>39</sup> 与党の平成 29 年度税制改正大綱においても「生産緑地が貸借された場合の相続税の納税猶予制度の適用など必要な税制上の措置を検討し、早期に結論を得る。」とされている。

<sup>40</sup> Cross Laminated Timber の略称で、ひき板を並べた後、繊維方向が直交するように接着した木質系材料。

にしつつ、必要な森林関連法令の見直しを行うとともに、市町村が実施する森林整備等に  
必要な財源に充てるため、個人住民税均等割の枠組みの活用を含め都市・地方を通じて国民  
に等しく負担を求めることを基本とする森林環境税（仮称）の創設に向けて総合的に検  
討し、平成 30 年度税制改正において結論を得るとされた。

## 8. 水産政策

### （1）水産基本計画の改定

水産基本法（平成 13 年法律第 89 号）に基づく水産基本計画はおおむね 5 年ごとに見直  
すこととされており、平成 24 年に閣議決定された現行計画を見直し、29 年 3 月の新たな  
基本計画策定に向けた検討が水産政策審議会において行われている。検討の視点として、  
資源管理の充実・強化、担い手の明確化と施策の重点化、沖合・遠洋漁業と沿岸漁業の将  
来方向、漁村の活性化、加工・流通・消費を通じた付加価値向上と輸出の促進、東日本大  
震災からの復興が挙げられている。

### （2）東日本大震災からの復旧・復興

東日本大震災により水産関係にも大きな被害が生じた。5 年が経過し、被災 5 県の 98%  
の漁港で陸揚げが可能となるなど水産関係施設はおおむね復旧してきたが、販路の確保等  
の問題から水産加工業は過半の業者が震災前の売上の 8 割をいまだ回復できていない。  
原子力発電所事故が発生した福島県では、震災以降、県内の全ての漁業協同組合が沿岸漁  
業及び底引き網漁業の操業自粛を継続している。その一方で、放射性物質モニタリング調  
査の結果、安全が確認された種<sup>41</sup>に限定し、東京電力福島第一原発の半径 20 km 圏内を除く  
全ての水域で試験操業・販売を実施している<sup>42</sup>。

### （3）捕鯨政策

我が国は、IWC（国際捕鯨委員会）の決定を受けて商業捕鯨を一時停止しているが、  
その再開を目指して適切な資源管理に必要な科学的根拠を集めるため、南極海と北西太平  
洋で鯨類科学調査を実施している。我が国の南極海の調査捕鯨をめぐる国際司法裁判所  
における訴訟に敗訴した<sup>43</sup>ことを受け、判決を踏まえた新たな調査計画を平成 27 年 11 月  
に策定し、調査捕鯨を実施している。28 年 10 月に開かれた IWC 総会（ポルトロージュ：  
スロベニア共和国）では、米国、オーストラリア等から南極海や北大西洋における我が  
国の調査捕鯨への批判<sup>44</sup>があり、これに対して我が国は手続的及び科学的な正当性を主張し、  
議論は平行線となった。鯨類の持続的利用を支持する国の維持・拡大に努めるとともに、

<sup>41</sup> 平成 28 年 11 月末現在で 94 種。

<sup>42</sup> 漁獲量（平成 27 年）は震災前（平成 22 年）の約 6%。

<sup>43</sup> 平成 26 年 3 月 31 日判決。非致命的調査の可能性を模索していないこと、調査の期限を設けていないこと等  
が問題とされた。

<sup>44</sup> 南極海の調査捕鯨について、総会による評価の前に調査しないこととの前回総会決議に従わなかったことへ  
の非難があり、北西太平洋の調査捕鯨について、致死的手法の必要性や調査捕鯨の意義を否定する発言があ  
った。

主要反捕鯨国に対しても建設的な対話を働きかけていくことが求められる。

## 9. おわりに

政府は、農林水産業を成長分野として位置付け、関係の改革を推進している。改革は往々にして痛みを伴い、また、従来の発想を転換した急進的な改革提案が反発を招き、大きな議論となることがある。しかしながら、我が国の人口は既に減少に転じており、将来的に急激な反転も期待できない状況にあって、農林水産業の在り方が今のままでよいと考える関係者はいないはずであり、誰もが所得向上と経営安定を目指した改革の必要性を認めている。グローバル化が進展する現代においては、国内事情にとどまらず、世界的な変化への対応も求められる。一方で、政府が改革の必要性や方向性について生産者等の関係者の理解が得られないまま、押し付け的に改革案をまとめたのでは、形式的に取組が進んだとしても、実質的な成果の上がらない改革となってしまうおそれが高い。こうしたことから、農林水産物を安定的に供給し、多面的な機能によって地域や文化を支えていくという農林水産業が果たしている根幹的な役割の重要性を共通認識とし、視点や方法論の違いによる意見の相違については十分な議論を行い、我が国の農林水産業の維持・発展に向けた道筋を見つけ出して、政府と関係者が真摯に改革の実行に取り組んでいくことが求められていると考える。なお、現在、日EU経済連携協定の交渉が大枠合意を目指して進められており、その状況によっては農林水産業向けの対策が必要となってくると思われる。

### 【参考文献】

天野英二郎「農業分野の規制改革－生乳流通及び農業生産資材問題をめぐって－」『立法と調査』No. 381 (2016. 10)

清水池義治「指定団体制度改革の評価と予想される影響」『MILK CLUB』Vol. 112 (一般社団法人中央酪農会議 2016. 10)

小針美和「指定生乳生産者団体制度のあり方をめぐる論点整理」『農林金融』通巻 850 号 (2016. 12)

堀千珠「農業競争力強化プログラムの評価 農政改革の領域が関連産業へと大きく拡大」(みずほ総合研究所 2016. 12. 1) <<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl161201.pdf>> (平 28. 12. 19 最終アクセス)

(ささぐち ゆうじ)