

農林水産政策の主要課題

— 成長産業化に向けた改革 —

笹口 裕二

(農林水産委員会調査室)

〈要旨〉

安倍内閣は、政権復帰以来、農林水産業の潜在力を顕在化させて所得を倍増させることを目指して官邸主導の下、一連の改革を推進してきた。TPP交渉大筋合意を機に、農業競争力強化プログラムを取りまとめ、農業者の経営環境整備と関連産業の構造的課題の解決を通じて更なる農業の競争力強化を図ることとし、先の常会で関連法を成立させたが、官邸主導の政策形成には批判も多い。

平成30年常会に向けて、同プログラムの残る課題の一つである卸売市場制度の見直しが行われており、食品流通構造の変化を踏まえ、維持発展させる卸売機能の抽出と環境変化に対応した制度設計が求められる。農地について、所有者不明農地の利用、農作物栽培の高度化・効率化及び都市農業振興の観点から関係制度の見直しが行われている。また、平成30年から米の生産数量目標が国から配分されないため、米生産・米価への影響が注視される。

先行する農業分野に続き、森林・林業、水産の分野についても、官邸主導の下、資源管理の適正化を通じた産業競争力の強化のための改革を行うこととしている。

1. 農林水産業の成長戦略の経緯と進捗

(1) 潜在力の顕在化による成長産業化

安倍内閣は、政権復帰以来取り組んでいる成長戦略において、農林水産業を成長分野の一つとして取り上げ、制度見直し等の改革を推進してきた。成長戦略は、官邸で開催される会議¹において検討、取りまとめが行われてきた。農林水産分野については、成長戦略だけでなく、農山漁村地域の活性化と合わせ、産業政策と地域政策を車の両輪として取り組

¹ 日本経済再生本部、産業競争力会議（平成28年9月以降は未来投資会議）、規制改革会議（平成28年9月以降は規制改革推進会議）等

むため、農林水産業・地域の活力創造本部（以下「活力創造本部」という。）が設置され、平成 25 年 12 月、農林水産業・地域の活力創造プラン（以下「活力創造プラン」という。）が取りまとめられた。農林水産業の成長戦略は、日本経済全体の戦略という視点では日本再興戦略（平成 29 年から未来投資戦略）において示されるが、農林水産分野の総合的な政策としては、活力創造プランにおいて示される形となっている。同プランは、成長戦略については、「農山漁村の有するポテンシャル（潜在力）を十分に引き出すことにより、農業・農村全体の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指す」としている。安倍内閣は、まず、生産性向上に向けて農地の集積・集約化を促進することを目的とする農地中間管理事業の推進に関する法律（平成 25 年法律第 101 号）の制定、農産物需要のフロンティアを拡大するための輸出拡大、6 次産業化推進など付加価値向上を目指した農林水産物のバリューチェーン構築等の改革に取り組んだ。第二弾として、平成 26 年 6 月、活力創造プランを改訂し、経済主体の活動環境を整備するため、農業協同組合法（昭和 22 年法律第 132 号）等の改正による農協・農業委員会・農地制度の改革を行った。

（２）経済連携協定推進への対応

我が国は、成長戦略の柱として環太平洋パートナーシップ協定（以下「TPP」という。）の交渉に参加し、平成 27 年 10 月には大筋合意に至った。これを受けて、政府は、TPP の効果を経済再生へ直結させるとともに、その影響に対する国民の不安を払拭するため、総合的な TPP 関連政策大綱（平成 27 年 11 月 TPP 総合対策本部決定）を取りまとめた。同大綱には、特に影響への不安が示された農林水産業について、体質強化対策と重要品目の経営安定対策が盛り込まれた。さらに、農林水産業の成長産業化を一層進めるための戦略を 1 年かけて検討することとし、平成 28 年 11 月に活力創造本部において農業競争力強化プログラムを取りまとめた²。同プログラムは、農業者が自由に経営展開できる環境を整備するとともに、農業者の努力では解決することのできない構造的な問題を解決することにより、農業者の所得向上を目指すものである。

（３）政策形成過程への批判

上記で述べたとおり、農林水産業の成長戦略は、最後には活力創造本部で取りまとめが行われ、農林水産分野の総合的な政策として位置付けられているが、途中の議論は官邸で開催される会議を中心に行われており、いわば官邸主導の政策形成となっている。農政の最も基本的な法律として食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）があり、同法により食料・農業・農村政策審議会が置かれ、基本政策の検討が行われる体制となっている。しかしながら、成長戦略であると同時に農業の基本政策でもある改革がこれらの本来の検討体制下で議論されることはなかった。

こうした点について、野党は、農林水産分野の成長戦略関連法案の国会審議において、関係者の声を聞かず、一部の少数者の議論で政策を決定する不透明な政策形成過程である

² 平成 28 年 11 月、活力創造本部は活力創造プランの 2 回目の改訂を行い、農業競争力強化プログラムを同プランに盛り込んだ。

として批判を行うとともに、繰り返し、法案に反対する理由として挙げた³。こうした政策形成過程の在り方については、与党側からも問題があることが示され、国会審議でも批判的な指摘が行われるとともに⁴、政策形成の在り方について政府に釘を刺す法案附帯決議⁵や措置要求決議⁶が行われることとなった。

平成 29 年まで食料・農業・農村政策審議会の会長を務めていた生源寺眞一福島大学教授は、政策審議の責任者の立場から見た安倍政権下の農政改革について、官邸主導の下、産業競争力会議や規制改革会議などで短期間のうちに実質的に政策が決定されており、決定過程が不透明であり、全体として審議会は無視されたと述べている⁷。

大胆な制度改革を行うためには、関係者との調整ばかりを重視するのではなく、強いリーダーシップの下、改革を断行していくことが求められる一方で、少数の有識者が不透明な形で政策を実質的に決定していくことについては、改革結果に対する政治的責任の所在、国民が理解するための情報不足などの課題にどう応えていくのか問われていくことになる。

（４）成長戦略の進捗

安倍総理は、第 195 回国会の所信表明演説において、農林水産物輸出が 5 年連続で過去最高を更新する見込みであること、新規若手就農者が 3 年連続で 2 万人を超えたことについて農林水産政策の具体的な実績として言及した。活力創造プランに盛り込まれた成長戦略には、施策ごとに数値目標が掲げられており、適時フォローアップが行われている。主要目標と進捗は以下のとおりである。

図表 1 農林水産分野の成長戦略における主要目標と進捗

	目標	初期値	進捗状況
①生産性向上			
担い手への農地集積率	8 割 (2023 年度)	48.7% (2013 年度)	54.0% (2016 年度)
40 代以下の農業従事者数	40 万人 (2023 年)	31.0 万人 (2012 年)	31.6 万人 (2014 年)
米の生産コスト削減	4 割減 (2023 年)	16,001 円/60kg (2011 年)	11,397 円/60kg* (2015 年)
②需要フロンティアの拡大			
農林水産物・食品の輸出額	1 兆円 (2019 年)	4,497 億円 (2012 年)	7,502 億円 (2016 年)
③バリューチェーン構築			
6 次産業化の市場規模	10 兆円 (2020 年度)	1.2 兆円 (2010 年度)	5.5 兆円 (2015 年度)

(出所) 内閣官房資料より筆者作成

* 水稲作付面積 15ha 以上の担い手農業者の平均生産コスト

³ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 19 号 35 頁 (平 27.6.25)、第 189 回国会参議院農林水産委員会会議録第 18 号 9 頁 (平 27.8.27)、第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 7 号 11 頁 (平 29.4.11)、第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 8 号 29 頁 (平 29.4.13) 及び第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 21 号 14 頁 (平 29.6.15)

⁴ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 8 頁 (平 29.4.25) 及び第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 20 号 5 頁 (平 29.6.13)

⁵ 畜産経営の安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する法律案に対する附帯決議 (第 193 回国会参議院農林水産委員会 (平 29.6.8))

⁶ 平成 27 年度決算審査措置要求決議 (第 193 回国会参議院決算委員会 (平 29.6.5))

⁷ 『日本農業新聞』(平 29.9.29、平 29.11.15)

これまでと同様の推移を仮定すれば、「輸出額 1 兆円」、「6 次産業化市場規模 10 兆円」、「米の生産コスト削減」という目標の達成は有望に見えるが、過去の推移を実現した要因が将来も同じく存在するとは限らない。輸出額については、目標達成に平均 10%の前年比伸び率が必要であるが、平成 28 年の前年比伸び率は 0.7%に停滞し、平成 29 年も 10 月まで前年同期比で 6%弱の伸びにとどまっており、今後、格段の取組強化が求められる状況である。生産性向上については、農地中間管理事業制度が運用開始された平成 26 年度以降、それまで 3 年間停滞していた農地集積率が上昇しているが、現在の進捗状況では目標の 8 割達成が見込めないこと、集積率上昇への農地中間管理事業の寄与度が低いことなどの課題がある。40 代以下の農業従事者については、安倍総理は年間の新規若手就農者 2 万人を挙げて説明する。定着率のデータがないため判断が難しいが、政府のまとめた進捗は 2 年間で 6 千人の増加であり、目標達成に 11 年間で 9 万人の増加が必要であることを考えると、達成が見える状況とは言えない。

活力創造プランの全体目標である所得倍増については、進捗に関する数値は算定されていない。生源寺眞一教授は「10 年で倍増は一種の掛け声」であり、教授が会長を務めた食料・農業・農村政策審議会は頭の痛い問題を抱えることになったと表現している。同審議会は、活力創造プランを踏まえて策定された食料・農業・農村基本計画の策定に合わせて、農業所得が 2 割増加する可能性を提示することとどめている⁸。生産者が成長を実感できるように、目標設定の細分化と進捗管理が求められる。

2. 農業競争力強化プログラムの実行

(1) 農業競争力強化支援法の制定

農業競争力強化プログラムに基づく改革を実施するための関連法案が第 193 回国会に提出され、成立した。その中で農業競争力強化支援法（平成 29 年法律第 35 号）は、その名称からも分かる通り同プログラムによる改革を象徴する中心的な法律である。国や関係者の責務を定めるとともに、国が取り組むべき施策とその具体的な取組について P D C A が盛り込まれたプログラム法という性質と、農業生産関連業界の事業再編や事業参入のための大臣認定制度による支援措置法という性質を併せ持っている。同法はプログラム法であることから具体的施策の実施はこれからであることに加え、支援措置による事業再編の効果について否定的な見方があったこと⁹からその施行状況が注視されている。平成 29 年 8 月の法施行後、支援措置については 3 件の実績が出ている¹⁰。施行後間もない時点であり、農業者の所得向上の効果が現れるためには今後実績の積上げが求められる。

(2) 加工原料乳の指定団体制度の見直し

農業競争力強化プログラムに基づき、畜産経営の安定に関する法律（昭和 36 年法律第 183 号）等が改正され、バターなどの乳製品加工に向けられる加工原料乳生産への助成の

⁸ 生源寺眞一『農業と農政の視野／完』（農林統計出版、平成 29 年）94 頁

⁹ 『日本農業新聞』（平 28. 11. 30）

¹⁰ 平成 29 年 12 月 20 日時点

仕組みが見直された。従来は、農林水産大臣又は都道府県知事によって指定された農協団体（指定団体）へ加工原料乳を出荷する酪農家に対し、指定団体を経由して補給金が交付される制度となっていた。改正後は、指定団体を通じないで出荷する場合にも、一定の条件を満たす年間販売計画が提出されれば補給金が受領できる制度となる。また、従来、集乳に不利な地域の酪農家も含めて指定団体が集送乳を行っていた機能を維持するため、あまねく地域内の集乳を行う場合には集送乳コストを基礎として算定される集送乳調整金が交付される。すなわち従来の助成が、生産面と輸送面に着目した二つの助成に分化されることで、指定団体に出荷しない酪農家も生産助成を受けられること、指定団体の全加入酪農家の集乳が確保されること、この二つが両立することとなった¹¹。こうした制度変更により、農協による共同販売と自由な販路のそれぞれの良さが組み合わせられ、酪農家が創意工夫を生かせる制度になったとされる。一方で、出荷の自由度が増すことによる生乳需給への影響、集送乳調整金の充実による集乳機能の維持の必要性等が国会の法案審議で指摘されており、平成 30 年 4 月からの新制度施行に向けて具体的な運用が注視されている。

（3）卸売市場法の見直し

ア 見直しの議論の場

農業競争力強化プログラムにおいて、卸売市場については、合理的理由のなくなっている規制は廃止するとされたが、短期間で改革の方向を取りまとめるには至らず、第 193 回国会には関連法が提出されないで積み残しとなった。規制改革実施計画（平成 29 年 6 月閣議決定）において、平成 29 年末までに具体的結論を得ることとされたことを受け、同年秋から、規制改革推進会議において、平成 30 年の常会に向けた卸売市場法見直しの議論が行われた。

イ 卸売市場制度の経緯と機能

卸売市場制度は、大正 12 年の中央卸売市場法（大正 12 年法律第 32 号）の制定によって創設された。政府は、米騒動を契機に国民の消費生活の安定のため公設小売市場を設置したが、その機能を十分に発揮させるために中央卸売市場の必要性が認識されたためとされる¹²。中央卸売市場制度は、昭和 46 年に制定された卸売市場法（昭和 46 年法律第 35 号）に引き継がれるが、骨格は基本的に維持されている。

卸売市場は、生鮮食料品等の流通における基幹的インフラとして、生鮮食料品等の円滑かつ安定的な流通を確保する公共的な役割を果たしており、その主要な機能としては、①集荷・分荷機能、②価格形成機能、③代金決済機能等が挙げられる（図表 2）。

¹¹ 新制度において農協以外の販売事業者も指定を受けて集送乳調整金を酪農家に交付することは可能。

¹² 卸売市場法研究会編集『新訂卸売市場法の解説』（大成出版社、昭和 62 年）14 頁

図表 2 卸売市場の主要機能

①集荷・分荷機能：全国各地から多種・大量の物品を集荷。実需者のニーズに応じて、必要な品目・量を分荷。
②価格形成機能：需給を反映して価格を形成。
③代金決済機能：実需者から販売代金を回収し、出荷者へ迅速・確実に決済。

(出所) 農林水産省資料より筆者作成

ウ 卸売市場法の枠組み

卸売市場法においては、中央卸売市場と規制の緩やかな地方卸売市場に分けられ、中央卸売市場は、地方公共団体が農林水産大臣の認可を受けて開設することができる。中央卸売市場は、卸売の中核的拠点としてより高い公共性を有し、その機能を公正で開かれた取引環境の下で発揮させるため、卸売業者、仲卸業者それぞれについて取引規制が卸売市場法に定められている(図表 3)。海外と比べた我が国の卸売市場の特色の一つとして、少数の卸売会社(生産者側)と多数の仲卸会社(小売側)という対峙構造の下、基本的に市場内で閉じた取引が行われることが挙げられる¹³。卸売業者は、多数の生産者等から多種多様な生鮮食料品を大量に集荷して仲卸業者に販売する。また、仲卸業者は、小売業者に分荷するため卸売業者から仕入れを行うが、その最大の役割は、長く豊富な経験と毎日の市場情報に裏打ちされた品物の価値を見抜く力による価格形成である¹⁴。この構造が適正な価格形成を支え、多種多様な生鮮品取引の集約を通じた流通コストの削減を生んでいる。

図表 3 卸売市場法の枠組み

	中央卸売市場	地方卸売市場
特徴	広域的な生鮮食料品等流通の中核的な拠点	地域における生鮮食料品等の集配拠点
業者等の許認可	開設者：農林水産大臣による認可(都道府県又は人口 20 万以上の市に開設資格を限定) 卸売業者：農林水産大臣による許可 仲卸業者：開設者による許可 売買参加者：開設者による承認	開設者：都道府県知事による許可(民間事業者も開設可能) 卸売業者：都道府県知事による許可 仲卸業者：条例で規定 売買参加者：条例で規定
取引規制	卸売業者：売買取引方法の設定、差別的取扱いの禁止、受託拒否の禁止、第三者販売の原則禁止、商物一致の原則 仲卸業者：直荷引きの原則禁止 その他：代金決済の確保	売買取引方法の設定 差別的取扱いの禁止 その他：必要に応じて条例で規定

(出所) 農林水産省資料より筆者作成

¹³ 酒井純「日本と欧米における卸売市場制度の比較」『食品流通研究』2002 冬号(平 14.1) 33 頁、藤島廣二「卸売市場はなぜ必要か」『農業と経済』第 83 巻第 11 号(平 29.11) 9 頁

¹⁴ 藤島廣二『市場流通 2025 年ビジョン』(筑波書房、平成 23 年) 14 頁

エ 食品流通構造の変化と制度見直しの必要性

近年、加工食品の需要が拡大し、生鮮品の需要は減少している。また、需要の多様化に伴い、産地直接取引、直売所、インターネット通販など流通経路も多様化し、卸売市場を経由しない割合が増加している。卸売市場についても、卸売業者や仲卸業者が子会社を設立して規制の掛からない市場外取引を行う等、生産者や実需者のニーズと制度の間に乖離が見られている。市場の開設も、昭和 59 年に沖縄県中央卸売市場が開設されて以降、新たな中央卸売市場の開設はなく、むしろ規制の緩やかな地方卸売市場への転換が進んでいる。こうした食品流通や卸売市場をめぐる環境の変化を踏まえ、卸売市場の機能が維持・発揮され、生産者と消費者双方がメリットを受けられる食品流通構造の実現に向けて、卸売市場の開設や取引に係る規制の見直しが必要となっている。

オ 取引規制の見直しの方向

規制改革推進会議は、平成 29 年 11 月に議論を取りまとめて提言を行い、翌 12 月、これを踏まえて活力創造プランが改訂され、以下の改革内容が盛り込まれた。

市場の開設については、認可制度をやめ、認定制度を設けるとしている。一定の要件を満たす公共性の高い卸売市場として大臣認定を受けた場合には、「中央卸売市場」の名称を使えるとともに、施設整備に対する支援を受けられることとなる。地方公共団体だけでなく、民間事業者も認定を受けることができる。

取引規制については、卸売市場制度の根幹を成すものとして受託拒否の禁止と、公正な取引環境を確保するため差別的取扱いの禁止は、引き続き規制を残し、取引や決済の方法及び取引結果の公表については、公正・透明な取引環境を確保するため共通ルールを定める。卸売業者に仲卸業者以外への販売を禁止する第三者販売の原則禁止、仲卸業者に卸売業者以外の者からの仕入れを禁止する直荷引きの原則禁止、卸売市場外の物品の卸売を禁止する商物一致の原則等のルールについては、共通ルールに反しない範囲で卸売市場ごとに市場活性化が図られるよう取扱いを判断する。これらの方針に基づき、卸売市場法及び食品流通構造改善促進法（平成 3 年法律第 59 号）を改正する法案を平成 30 年常会に提出することとされた。

カ 論点

（ア）改革が目指す将来像の欠如

開設主体を民間に開放し、卸売市場を特色付ける規制（第三者販売・直荷引きの原則禁止、商物一致の原則）を個別市場の裁量とするだけで、この改革によって目指すべき食品流通構造とそこでの卸売市場の位置付けの将来像が示されていない。目標と実現手段という形になっておらず、単に規制を緩和しただけにとどまっている。

（イ）第三者販売・直荷引きの原則禁止の廃止

この二つの規制は表裏の関係にあり、卸売業者と仲卸業者が相互に規制の維持を主張しているが、この規制が廃止されると、両業態の区別がなくなり、究極的には卸売と仲卸を制度的に区別する必要がなくなる可能性がある¹⁵。

¹⁵ 小野雅之「規制廃止は卸売市場をどう変えるのか」『農業と経済』第 83 巻第 11 号（平 29. 11）20 頁

(ウ) 商物一致原則の廃止

これを廃止する意図には、契約などの商流は卸売市場経由で、物流は卸売市場外で生産者から実需者に直接輸送されることが想定されている。物流の市場外化が進展すると現在の卸売市場の広大な施設面積は不要となる可能性がある。また、商流が卸売市場にとどまる保証はなく、逆に商流が市場外に移行し、卸売市場が物流拠点として利用される可能性もある。

(エ) 改革の目的

農業競争力強化プログラムでは、「中間流通（卸売市場関係業者）については、抜本的な合理化を推進する」とし、その説明資料で市場流通と直売流通のコスト構成を比較し流通経費が安い分だけ直売流通の方が生産者手取りは多いと指摘している。農業競争力強化支援法第 13 条は、農産物流通等の合理化のため消費者への直接販売を促進すると規定している。これらは、中間マージンを取っている卸売市場等の中間段階は省くべきとの主張を想起させる。しかしながら、これまでに述べてきたとおり、卸売市場は適正価格形成機能、流通コスト削減機能などがあり、こうしたメリットの対価として中間マージンの存在を考えるべきであり、そうでなければ卸売市場の価値評価を誤ってしまうのではないか¹⁶。

農業競争力強化プログラムは消費者のメリットを直接的な目的としておらず、農業競争力強化支援法第 1 条の目的規定にも消費者の視点は入っていない。一方、今回の卸売市場改革は、生産者・消費者双方のメリット向上を目的としており、食品流通構造の効率化・高度化のメリットが消費者側にも還元されることが改革の効果として問われることとなる。

(オ) 認定制度とする意義

認定制度とすることで、中央卸売市場の開設主体は民間にも開放され、公共性の認定により施設整備に支援が受けられることになる。現行の卸売市場法の下でも、農林水産大臣の定める中央卸売市場整備計画による中央卸売市場でなければ、類似の施設を民間事業者が設置運営することは法的には可能であるが、巨額投資リスク、収益性等からそのような民間事業はみられない。既存の公設中央卸売市場が民営化されることは考えられる¹⁷が、比較的小規模な市場を想定しているのか、広域的・拠点性・公共性の極めて高い卸売市場まで民間事業者による引受けを想定しているのか、明らかにしておく必要がある。

3. 経済連携協定交渉の新たな動きと対応

(1) 日EU・EPA

平成 29 年 7 月に日EU経済連携協定（EPA）が大枠合意された。協定が発効すれば、総人口 6.4 億人、世界GDPの 28%、世界貿易の 37%を占める世界最大級の自由先進経済圏を誕生させることになる。我が国の農林水産物の関税撤廃率は 82%とされ、TPPの

¹⁶ 大住あづさ「なぜ卸売市場を選ぶのか」『農業と経済』第 83 巻第 11 号（平 29. 11）78～80 頁

¹⁷ 中央卸売市場が地方卸売市場を経て民営化された例として湘南藤沢地方卸売市場がある。

82%と同程度である。農林水産大臣は、麦・乳製品の国家貿易制度、豚肉の差額関税制度等の基本制度が維持され、関税割当・セーフガード等の措置によって、我が国の農林水産業の再生産が可能となる国境措置を確保した旨の談話を発表している。なお、協定交渉は同年12月に妥結した。

農林水産省は、TPPでは、長期的には関税引下げの影響が懸念される品目として、牛肉、豚肉及び乳製品を挙げていたが、EUは我が国の大きな木材輸入先であり、日EU・EPAでは、TPPの3品目に加えて構造用集成材等も懸念品目に挙げた。TPPと同じ3品目のうち、乳製品については、EUは高品質なチーズを世界へ輸出する競争力の高い地域であり、TPPでは関税が維持されたモッツァレラ、カマンベール等のソフトチーズについて一括の関税割当が設定されており、我が国への影響が懸念されるとしている。これら4品目のほか、小麦については、国家貿易制度が維持されたことにより小麦の輸入量の増大は見込まれないものの、国産品と競合するパスタや菓子の関税が11年目に撤廃されるため、EU製品の輸入増大が懸念されている。

EUと我が国は地理的表示(GI)¹⁸を保護する法制度をそれぞれ有しており、相互に保護を求めるGIが確認されている。農林水産省は、平成29年7月にEUが保護を求めるチーズ、生ハム等の71製品について、保護対象として指定するための手続として公示を行った。EPA発効後には「ゴルゴンゾーラ」等の名称が使用できなくなる。「パルミジャーノ・レッジャーノ」の保護は、誤認させる名称の使用法でない限り、我が国で粉チーズの名称に使用されている「パルメザンチーズ」には及ばないとされる¹⁹。実際に「パルメザンチーズ」の名称を使用する際にどのような場合が「誤認させる名称の使用法」に該当するのかなど、詳細な運用面では、なお課題が残るものと思われる。

(2) TPP11

TPPは、米国の離脱宣言により発効が見通せなくなったが、残りの11か国は早期発効を模索して協議を続け、平成29年11月、包括的及び進歩的な環太平洋パートナーシップ協定(以下「TPP11」という。)の大筋合意に達した。我が国は米国の復帰を念頭にできるだけ原協定を修正しないことを主張したため、米国からの輸入分を前提に定められている関税割当やセーフガード水準についても変更せず、米国が参加しないことを考慮して削減するということはしていない。この点に関し、TPP11の第6条には、米国の復帰による12か国でのTPP発効が見込めなくなった場合には、いずれかの国の要請により協定の改正等を考慮するため見直しを行うとの規定が置かれた。

(3) 二つの経済連携協定への対応

上記二つの経済連携に係る合意を受けて、政府は、特に日EU・EPAにより必要となる施策について新たに盛り込むため、総合的なTPP関連政策大綱を平成29年11月に改

¹⁸ 地理的表示(GI)とは、農林水産品等の名称で、当該製品の特性と産地との結び付きを特定する名称の表示である。

¹⁹ 農林水産省「日EU・EPA(GI分野)の最終合意の概要」(平29.12)

訂した。農林水産業に関する主要な改訂は、①原料乳の低コスト・高品質化対策、チーズ等製造のコスト削減・品質向上対策等による国産チーズ等の競争力強化、②加工施設の効率化、原木供給の低コスト化等による構造用集成材の国際競争力強化、③パスタ・菓子等の関税撤廃に対応した国産パスタ等の原料となる輸入小麦のマークアップの実質的撤廃・引下げなどである。

T P P対策として既に平成 27 年度及び平成 28 年度の補正予算により 6,000 億円を超える農林水産業対策が講じられている²⁰ことから、二つの経済連携協定への対策については、単純に日 E U・E P A対策を追加するのではなく、米国が T P Pから離脱を宣言したことを踏まえて検討すべきとの議論がある²¹。米国や E Uとの貿易量を比較したり、予算規模を論じたりするのではなく、これまでの対策の効果を検証した上で、貿易自由化の今後の進展を見据えて農林水産業に求められる体質強化に向けて、効果的な対策であるかどうかが問われるべきと考える。

4. 農地制度の見直し

(1) 所有者不明農地

相続などを契機とした不動産登記の不備や共有関係の拡大が見られ、所有者の確知が困難ないわゆる所有者不明土地の存在により公共事業の施行や農地の有効利用に支障が生じていることへの対応が近年課題となっている。未来投資戦略 2017（平成 29 年 6 月閣議決定）において、土地利用の適正化を図るため、宅地、農地等について所有者不明土地対策が盛り込まれた。農地については、2割が相続未登記となっている²²。平成 29 年秋、規制改革推進会議において、所有者不明の農地等は意欲ある経営者や地域社会の新たな取組の阻害要因となることから、農業生産基盤強化等の観点から新たな所有・利用の在り方が検討された。同年 12 月、検討結果が活力創造プランを改訂して盛り込まれ、固定資産税等の管理費用を負担している相続人は農業委員会の公示を経て農地中間管理機構に利用権を設定できる仕組みを創設することとし、設定期間は、現行の「5年を超えない」からできる限り長期にすることとされた。このために必要な法案を平成 30 年常会に提出することとされた。

(2) 農地の農業ハウス利用

「農地」は、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）第 2 条において、「耕作の目的に供される土地」と定義されており、農業ハウス等に利用されている土地が、コンクリート等で地固めされ、耕作できない状態になっている場合は、「農地」に該当しないものとして運用されている²³。近年、収穫用レールの導入による農作業効率化や高設棚による水耕栽培の導入

²⁰ 平成 27 年度補正予算で 3,122 億円、平成 28 年度補正予算で 3,453 億円が農林水産分野の T P P 関連対策として措置された。（財政制度等審議会財政制度分科会資料（平 29.10.17））

²¹ 『日本経済新聞』（平 29.10.17）

²² 農林水産省ホームページ「相続未登記農地等の実態調査の結果について」〈<http://www.maff.go.jp/j/press/keiei/seisaku/161226.html>〉（平 29.12.20 最終アクセス）

²³ 農林水産省経営局構造改善課長回答「施設園芸用地等の取扱いについて」13 経営第 6953 号（平 14.4.1）

による農業の高度化のため、農業ハウスの内部を全面コンクリート張りにするニーズが生じている。こうした場合、農地の転用許可手続が必要とされてきた。また、固定資産税や相続税の課税上、一般農地よりも不利な取扱いが行われてきた。未来投資戦略 2017 に「農業ハウス等の農地法における取扱いの検討を行う」ことが盛り込まれたことを受け、平成 29 年 12 月の活力創造プランの改訂に際し、底地を全面コンクリート張りにした農業ハウス等を現況農地に農地転用手続を必要としないで設置できる仕組みを創設することとし、そのために必要な法案を平成 30 年常会に提出することとされた。なお、過去に農地を転用して既に設置されている農業ハウス等の取扱いについては、引き続き検討を行うこととされた。

(3) 都市農地

従来、市街化区域内の農地は「宅地化すべきもの」として位置付けられ、保全すべき農地については、生産緑地指定が行われてきた。平成 27 年に都市農業振興基本法（平成 27 年法律第 14 号）が制定されると、市街化区域内農地等の都市農地は、都市に必要な「あるべきもの」として位置付けられた。生産緑地は、指定から 30 年を経過すると所有者の意思により市町村に対し買取の申出が可能とされており、2022 年（平成 34 年）には生産緑地の約 8 割が 30 年を経過して一斉に買取の申出が可能となる状況が見込まれた（いわゆる 2022 年問題）。このため、平成 29 年、生産緑地法（昭和 49 年法律第 68 号）改正により、所有者の申出が可能となる時期を 10 年延長できる特定生産緑地制度が創設された。

現在、都市農地以外の一般農地については、貸借等の利用権設定により担い手への集積・集約化が重要政策として取り組まれている。一般的な農地貸借には法定更新の適用等があり貸借に抑制的に作用するが、都市農地以外については、農地中間管理事業等の利用権設定による集積・集約化を推進する仕組みが用意されている。一方、都市農地については、農地中間管理事業等の対象とならないこと、貸借した場合に相続税納税猶予の適用が継続できなくなるなどがあり、利用権設定による集積・集約化を図る上で課題となっていた。このため、未来投資戦略 2017 において、「都市農業振興のため都市農地の貸借の促進に係る制度を創設する」とされるとともに、経済財政運営と改革の基本方針 2017（平成 29 年 6 月閣議決定）において、「生産緑地の貸借に係る制度を創設し、相続税の納税猶予制度の適用について検討する」とされた。

報道によれば、農林水産省は、平成 29 年 9 月に召集された第 194 回国会に都市農地の貸借の円滑化に関する法律案の提出を目指していたとされている²⁴。同法案は、都市農地の減少を食い止めるため、生産緑地の貸借をしやすくし、意欲ある農業者への貸借等により都市農地を維持することを目指すもので、法定更新を適用しない新しい貸借の仕組みを設けるとされている。平成 30 年度与党税制改正大綱（平成 29 年 12 月 14 日自由民主党・公明党）では、貸借円滑化のための法制度を利用して貸借された生産緑地について相続税納税猶予が適用されることが盛り込まれた。

²⁴ 『日本農業新聞』（平 29. 9. 25）

5. 米政策の見直し

(1) 生産調整の経緯

米の流通を国が統制する食糧管理制度時代の昭和 46 年から、政府の財政負担問題に対応して買い上げる米の数量を抑制するため、米の生産調整が本格実施された。平成 7 年に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。以下「食糧法」という。）が施行され、食糧管理制度が廃止されたが、食糧法には米の需給と価格の安定化という政府の役割が位置付けられ、生産調整は、調整方式が転作面積の配分（ネガ面積配分）から生産数量の配分（ポジ数量配分）への変更などを経て、これまで継続されてきた。現在、生産調整における国の役割は生産数量目標の配分である。また、生産調整の実効性を高めるため、昭和 46 年以降、様々な変遷を経つつ、助成金が支出されてきた。

(2) 生産数量目標配分の廃止

人口が減少し主食用米の需要減少も継続する中、政府は、現在の仕組みによる生産調整を続けていくことは困難であるため、平成 25 年に活力創造プランにおいて、平成 30 年産から米の直接支払交付金²⁵を廃止し、5 年後（平成 30 年）を目途に行政による生産数量目標の配分に頼らない米の生産を目指すこととした。これを受け、未来投資戦略 2017 において、米の直接支払交付金及び行政による生産数量目標の配分は平成 30 年産から廃止するとされた。

平成 30 年から、米の生産については、国は全国の需給見通しを示し、地域は地方公共団体も参加する協議会において需要動向を把握して作物ごとの生産方針をまとめた水田フル活用ビジョンを示し、農業者は提供された情報を踏まえ、自らの経営判断で生産を行うこととなる。国は、需要に応じた米の生産が行われるよう、米価や各県の作付動向等のきめ細かな情報提供と水田フル活用予算による麦・大豆等の戦略作物への助成を行う。

(3) 平成 30 年に向けた課題

平成 30 年を前に、平成 27 年産から 3 年連続で国全体の生産数量目標が達成されたが、生産数量目標の遵守を助成要件とする米の直接支払交付金が廃止されること、国による生産数量目標配分が廃止され全国的な数量調整の姿が不透明なことなど、平成 30 年以降はこれまでと異なる環境下で生産が行われることになり、従前と同様に需要に応じた生産量が実現できるのかという課題がある。需要に対応しない生産は、供給過剰による米価の低下や部分的な供給不足による価格上昇を招く。食料自給率の向上を図るため、飼料用米に手厚い助成が講じられているが、家庭向けの高品質米と飼料用米に生産が偏り、外食用などの業務用米の供給が不足していることが指摘されている。また、農業者は、助成の手厚い水田フル活用予算が将来にわたって確保されるのか不安を抱いている²⁶。このほか、生産調整の推進のため、J Aグループが関係団体とともに全国組織を立ち上げる方針であり、

²⁵ 民主党政権時の米の所得補償交付金を名称変更し、交付単価を 10a 当たり 15,000 円から 7,500 円の半額に削減して継続された。

²⁶ 『日本農業新聞』（平 29. 11. 22）

この全国組織に国がどのように関与するのかが焦点となっている²⁷。

（４）米先物取引

平成 23 年に開始された米の先物取引の試験上場は、平成 25 年、27 年と 2 度延長され、平成 29 年 8 月の試験期間の期限を前に、本上場申請が行われた。農林水産省は認可に前向きであったとされるが、平成 30 年産の生産調整の見直しを前に、与党や J A グループ等の生産現場では、米が投機対象となり、価格が乱高下しかねないとの懸念があることを踏まえ、申請が本上場から試験上場に切り替えられて 3 回目の試験上場延長となった²⁸。

現在、米の現物取引の価格指標となるのは、農林水産省が出荷団体等から報告を受けて公表している相対取引価格の他、民間のスポット取引市場と全国米穀販売事業共済協同組合が開設する中長期米仲介市場である²⁹。いずれも、米の需給を反映したリアルタイムの価格指標とは言い難い。先物市場の機能は、透明かつ公正な価格形成機能、価格変動リスクのヘッジ機能、資産運用機能、現物の調達・販売機能とされる。米政策の見直しによって、需要に応じた生産が推進されるためには、先物市場の持つ価格形成機能、リスクヘッジ機能、調達・販売機能が有効に作用することが期待される。全国農業協同組合連合会（全農）は、平成 26 年産米価が下落した際、販売受託の際に生産者に支払う概算金を低く設定したことが米価下落の原因であると批判され、概算金や相対取引価格の決定方法が不透明であると指摘を受けたこともあってか、米の先物取引の価格形成機能の必要性に理解を示していた³⁰。農業競争力強化プログラムにより、全農は、委託販売から買取販売に転換し、実需者や消費者への直接販売を基本とする方針を示されており、新たに背負う買取販売のリスク対処にも役立つと考えられる。投機資金が流れ込むという懸念があるが、先物市場での取引において本上場と試験上場で本質的な違いはない。試験上場当初に大きな価格変動が見られた³¹が、以降、試験期間中に投機により米価が大きく変動したことはなく、むしろ米という商品の価格変動の小ささが投資家参加の低調の原因と言われている。

6. 新たな森林管理システムの構築と森林環境税

官邸主導の成長戦略のための制度改革は、これまで農林水産業のうち農業分野に集中していたが、他の分野にも検討が広がられた。

森林は、木材供給のほか、国土保全機能、水源涵養機能等の多面的機能を有している。地球温暖化防止対策においては、二酸化炭素を吸収し、固定する役割を果たしており、役割発揮のためには森林の適正な管理が必要とされている。平成 24 年に成立したいわゆる税制抜本改革法³²において、森林吸収源対策に関する財源確保について検討する旨が規定

²⁷ 『日本農業新聞』（平 29. 12. 2）

²⁸ 『日本農業新聞』（平 29. 8. 5、平 29. 8. 8）

²⁹ 本間正義「コメの価格変動と現物・先物市場対応」『農業と経済』第 81 巻第 8 号（平 27. 9）49 頁

³⁰ 『日本経済新聞』（平 27. 4. 3）

³¹ 福島第一原発事故に伴う新米の供給不安から買い注文が集まり高値が付いたが、現物価格に近づき安定した。（『日本農業新聞』（平 23. 9. 8））

³² 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律（平成 24 年法律第 68 号）

されたことを受け、政府・与党において検討が行われ、平成 29 年度与党税制改正大綱（平成 28 年 12 月自由民主党・公明党）、経済財政運営と改革の基本方針 2017 及び未来投資戦略 2017 において、森林の管理経営の集積・集約化及び市町村の公的管理の新たな仕組みの検討と、市町村の森林整備等の財源に充てるための森林環境税（仮称）の検討を併せて行うこととされた。

これを受けて、規制改革推進会議において、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の推進方策の検討が行われ、検討結果である新たな森林管理システムの構築が活力創造プランに盛り込まれた。具体的には、森林所有者の森林管理の責務を明確化し、森林所有者自ら管理を行わない場合、市町村が経営・管理を受託した上で、意欲と能力のある林業経営体に再委託し、経営を集積・集約化させる。市町村が再委託できない森林や再委託に至るまでの間の森林は市町村が公的管理を行う。市町村が行う公的管理や、この新システムを円滑に機能させるための業務が適切に遂行されるよう、別途創設が検討されている森林環境税（仮称）を活用することが考えられるとしている。新たな森林管理システムの構築に向けて、平成 30 年の常会に関連法案を提出することとされた。豪雨災害等の際には過去何度も流木被害が発生し、平成 29 年 7 月の九州北部豪雨では過去最大級の流木災害となった。流木対策には、発生場所、下流部それぞれで崩壊土砂や流木の形態に応じた対策が必要であるが、森林の適正管理の推進が必要施策の一つであることは間違いのないところであろう。

財源については、地方財政審議会に森林吸収源対策税制に関する検討会を設置して検討が行われ、平成 29 年 11 月に報告書を取りまとめた。国税として森林環境税（仮称）を創設し、個人住民税均等割の仕組みを活用して市町村が賦課徴収する。地方の固有財源として国の譲与税特別会計に直入し、森林環境譲与税（仮称）として譲与する案を取りまとめている。平成 30 年度与党税制改正大綱に上記内容が盛り込まれ、2024 年（平成 36 年）から課税することとされた。新税創設に当たっての課題として、森林や水源の環境保全を目的として府県が既に導入している住民税の超過課税との関係整理が必要であること、市町村によって森林管理の取組体制に差があるため体制充実が必要であること等が挙げられる。

7. 水産政策

（1）水産政策の改革

この 30 年間で世界の漁業生産量は 2 倍に増大する一方、世界第 1 位であった我が国の漁業生産量は半減となった。経済財政運営と改革の基本方針 2017 及び未来投資戦略 2017 において、水産資源管理の充実や漁業の成長産業化の強力な推進に必要な施策について、関係法律の見直しも含め、検討を行うとされた。これを受けて、規制改革推進会議において検討が行われ、①資源管理について、アウトプット・コントロールを基本とし、可能な限り I Q 方式（個別割当方式）³³を活用する、②水産物流通は、輸出を視野に入れて、品質・衛生管理の強化、産地市場の統合等の流通改革を進める、③養殖・沿岸漁業について、水

³³ 漁獲可能性を漁業者又は漁船ごとに割り当てる漁獲量の管理手法。

域を有効活用している者の漁場利用継続を基本として、有効活用されていない水域への新規参入促進の仕組みを検討する、などの方向性に即して引き続き検討を進めるとされた。

また、株式会社日本政策金融公庫が水産加工施設の改良資金の貸付けを行うことができるとする水産加工業施設改良資金融通臨時措置法（昭和52年法律第93号）の有効期限が平成30年3月31日とされており、国際的な水産資源の保存管理措置の強化や、我が国周辺水域における水産資源の減少、水産加工品の輸入の増大等に対処するため期限延長を行う場合には、法改正が必要となる。

（2）太平洋クロマグロの資源管理

太平洋クロマグロの親魚資源量は歴史的最低水準付近となっており、中西部太平洋まぐろ類委員会（WCPFC）³⁴において、30kg未満の小型魚の漁獲量を平成14～16年平均から半減し（我が国の漁獲枠は4,700トン）、30kg以上の大型魚の漁獲量を平成14～16年平均から増加させないことが取り決められている。

我が国は、平成27年1月に始まる第1管理期間は漁獲量が上限内に収まったが、2年目の第2管理期間は小型魚が333.5トン超過した。第3管理期間は、前年の超過分が差し引かれるとともに、250トン大型魚に振り替えて3,423.5トンが小型魚の漁獲枠としてスタートした。ところが、北海道の定置網が管理期間開始後4日間で配分枠を超えるなど大量の小型魚の漁獲が発生し、平成29年10月には全国の定置網に水産庁が操業自粛を要請する事態となった。水産庁は、定置網の漁獲超過を大中型まき網漁業の配分枠の未消化分で調整を行うことで我が国全体の漁獲枠を遵守する方針である³⁵。こうした状況は、他県では、マグロ以外の魚種を狙う操業であり、マグロ小型魚配分枠を残しているにもかかわらず混獲を避けるため操業を自粛という事態を生じさせ、また、超過漁獲した定置漁業による水揚金について調整すべきとの議論を招く可能性がある。2年連続で漁獲枠を守れないことになると、国内の混乱だけでなく、我が国の資源管理に取り組む真剣さが疑われ、国際交渉にも深刻な悪影響を及ぼすことになりかねない。太平洋クロマグロに先行して資源管理に取り組んだ大西洋クロマグロは、その成果が現れて資源量が回復傾向にあり、段階的に漁獲枠を増加し、2020年（平成32年）には現行の5割増しまで引き上げることになっている。平成29年12月に開催されたWCPFCでは、太平洋クロマグロの資源回復が認められた場合の増枠が可能となる保存管理措置が採択されたところであり、我が国において漁獲枠を遵守できる漁獲管理体制の確立が求められる。これまでの漁獲管理は水産庁のガイドラインに基づく自主規制であったが、平成30年に始まる第4管理期間から、法律に基づくTAC管理³⁶に移行することとなっている。強制力を伴う管理体制とはなるが、漁獲枠遵守には公平な漁獲管理ルール確立が最も有効であり、漁獲枠の配分方法、枠配分や超過漁獲に

³⁴ 国連海洋法条約を踏まえ、カツオ・マグロ類の資源管理措置の実施を目的に設けられている5つの地域漁業管理機関の一つ。

³⁵ 『日刊水産経済新聞』（平29.11.17）

³⁶ 水産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）に基づき、魚種ごとに年間の漁獲可能量を定め、水産資源の適切な保存・管理を行うための制度。採捕停止命令や採捕数量報告義務に違反した場合には罰則が課せられる。

伴う調整方法など漁獲枠を遵守するための方策の検討が求められる。

8. 農林年金特例給付の見直し

農協や漁協等の農林漁業団体等の役職員の年金制度であった農林漁業団体職員共済組合（以下「農林年金」という。）は、公的年金制度の再編の一環として、平成14年、厚生年金保険と統合され、厚生年金相当部分は政府が支給し、職域年金相当部分は、農林年金が特例年金給付として支給することとされた。特例年金給付については、選択により年金給付に代えて一時金払いを受けられる制度が設けられた。統合後15年を経過し、受給権者が大きく減少し、給付額も少額化したため、特例年金給付を継続することにより、効率性の低下が見込まれる状況となっている。このため、財源負担者である農林漁業団体等や特例年金給付の受給者組織は、平成29年9月、農林水産省に対し、一時金による一括精算の要請を行った。年金給付と一時金払いとの選択である現行制度から、一律に一時金払いの制度へと要請どおり変更する場合には、法律による措置が必要になると考えられ、政府は第194回国会へ必要な法案の提出を予定していたとされる³⁷。

9. おわりに

安倍総理は、国会において政策の「結果を出す」と何度も発言している。農林水産業の成長戦略について一連の改革を実行してきたが、制度を変えて終わりではなく、始まりである。活力創造プランには数値目標が盛り込まれており、結果が出たかどうか確認が可能である。今後取り組む改革も含め、改革目的に照らして政策目標設定を精緻化し、実績の検証と改革の見直しにより、農林水産業の成長という結果を出していくことが求められる。

（ささぐち ゆうじ）

³⁷ 前掲24